

全系统性别均等战略

目录

	页次
导言	2
在所有各级设定均等目标并监测其进展情况	5
领导力和问责制	8
征聘、留用、晋升和人才管理.....	11
任命高级官员	15
创建有利环境	19
特派团环境	20
实施计划	26
附件	
最低标准要素样本.....	28

导言

在联合国所有级别实现性别均等是二十年前作出的一项承诺，反映了与本组织同时诞生的核心价值观。从那时起到现在，为实现这一目标不乏政策、报告和建议，但由于缺少持续的政治意愿和问责制，也没有切实改革的配套措施和有利条件，加上关键利益攸关方在不同时刻展现的阻力，执行工作总体上一直不畅。均等在本质上是一项权利，对联合国的效率、影响力和公信力而言却越来越有必要。公共和私营部门扩大多样性，直接关系到业务效力和效率的显著提高。这一点尤其重要，因为目前对联合国的要求是少花钱多办事，同时又要提高在所有领域的影响力。纵观三大支柱，一支具有包容性的员工队伍对联合国履行任务授权的能力有着明显影响。在发展领域，研究表明，让更多妇女进入劳动力市场将为发展中经济体开启数万亿美元的资金。在人权领域，对妇女权利的任何保护机制都比不上赋予权能。而在和平与安全领域，妇女的切实参与直接影响到和平的可持续性，这一论断现在已可以量化。¹ 此外，均等对于联合国作为标杆的公信力也至关重要，均等是会员国要求的必然之举，并已反映在若干大会决议中。

2017年初，本组织各个部分的情况参差不齐。秘书长的全球高级领导团队由秘书处(包括区域委员会、政治特派任务和维持和平特派团)、各基金和方案、研究和培训等实体以及特使和顾问中的副秘书长和助理秘书长级官员组成，其中29%为女性，71%为男性。一些领域已有重大进展。自2017年1月1日以来，秘书长先后任命了32位领导人加入高级管理小组(17名女性和15名男性)，使构成更接近于均等，女性占到44%，男性为56%。² 虽然2006年和平行动特派团团长或副团长只有2%为女性，但目前女性已占到特派团高级领导的25%。

更笼统而言，虽然只有五个实体在专业及以上职等实现了均等，但大多数实体距离实现均等已只相差不到十个百分点。不过，这一合计数字掩盖了女性在一些最醒目和最关键职类、包括领导层和高级管理层中的严重不足，以及在实地、特别是联合国发挥更显要作用的受冲突影响环境中的严重不足。具体而言：本系统在资历和女性比例之间存在着反向关系，职等越高，性别均等的差距反而越大；秘书处所有级别的均等差距都大于本系统的其他部分；和平行动中存在的差距最明显也最难以消除。变革速度也过于缓慢，有些级别十年来几乎毫无进展。

性别平衡在P-2与P-3和P-4与P-5职等之间的下降幅度最大，分别下降12和5.7个百分点。³ 这种下降表明联合国内部存在妨碍女性职业升迁的问题。⁴

¹ 拉迪卡·库马拉斯瓦米，“对安全理事会第1325(2000)号决议执行情况的全球研究”。

² 截至2017年8月。

³ 截至2015年12月31日的数据，A/72/220，秘书长关于联合国系统提高妇女地位情况的报告。

⁴ 截至2015年12月31日，联合国系统有549个D-2和1711个D-1，其中女性分别占到30.8%和33.5%(A/72/220)。

相反，有些领域的女性比例明显过高，特别是在较为初级的职等。⁵ 均等并不仅仅意味着只关注女性就行，比例过高的领域也必须得到处理。

秘书长就职后，承诺到 2021 年底在包括副秘书长、助理秘书长、秘书长特别代表和特使在内的高级领导层实现均等，并“在 2030 年之前尽早”实现全组织范围的均等。2017 年 1 月，性别均等问题被列为执行委员会第一次会议的议程项目，会议还决定成立一个全系统工作队，制订兑现这一承诺的战略，并详细阐述带有基准和时间框架的清晰路线图。从 2 月到 4 月，由全组织大约 30 个实体组成的工作队通过五个工作组⁶ 记录了良好做法，审查了现有政策和以往报告，并提出了重要建议。由此形成的战略草案随后提交征求全系统意见，包括与工作人员工会、高级管理小组、行政首长协调理事会主管和人力资源网络协商，以及与一些高级官员进行双边协商。由此收到的反馈意见则被用来修订直至最后敲定本战略。

由于本组织作为整体已逾期 17 年未能兑现均等的承诺，大家一致认为应当带着紧迫感和进取心来指导今后的一切努力。因此，工作队在审查当前状况后决定，总体目标是在 2026 年实现全系统所有级别的均等。考虑到会有一些部分因为起点不同而变革难度更大，对于这少数几个部分，均等的目标应在 2028 年实现。虽然成功实现这一目标的大部分改革和行动需要在各个实体、特派团和部门内部推进，但整个联合国也需要有一项通盘战略。这一全系统战略应成为每个实体根据自身具体情况、挑战和出发点修改或制订具体实施计划的依据。虽然秘书处因为在本系统中最缺乏进展，所以备受重视，但本战略的目的仍是在全系统范围实施。并非每一项建议都会与所有实体相关，不过，本战略的目的还包括着重介绍良好做法和分享其他实体的成就，强调如果本组织某个部分可以达到某项成就，那么，本组织所有部分就都应该有可能作出真正的改变。大家认识到，并非所有这些措施都能在近期实现，但本战略详细说明了最终实现性别均等目标所需采取的一系列措施。这些建议将通过实体一级执行、工作人员行政指示和政策改动等相关途径，并在必要时通过国际公务员制度委员会和大会的决定予以落实。⁷

本战略文件是秘书处、各基金、方案、专门机构及其他实体协商和包容性进程的结果。重点是确立宏伟、现实和量身定制的目标，并提出大胆且有针对性的加速变革建议，包括鼓励为实现这些目标进行领导和问责，加强特别措施和连贯执行，以及为确保有利于包容的政策和体制环境而进行必要的变革。具体重点将放在实地，特别是秘书处大部分工作人员所在的和平行动，因为和平行动在性别平衡方面的差距最大，解决这一问题的挑战也最大。最后，对高级领导层的任命

⁵ 截至 2015 年 12 月 31 日，联合国系统 P-1 职等中女性占到 60.9%，P-2 职等中女性占到 57.5%(A/72/220)。

⁶ 目标和问责；特别措施；有利环境；实地背景；高级任命。

⁷ 虽然均等的结果之一可能是使性别平等的结果得到强化，但均等只是第一个步骤，独立于在《2030 年议程》以及联合国工作的所有三个支柱中承诺的实现性别平等结果所需的一整套措施，包括能力、筹资和定向方案规划。

将提出单独的建议，因为这些任命不在常规的工作人员甄选和征聘政策范围之内，需要采取不同的处理办法。

本战略的实施还应促进地域多样性，特别是动员代表性不足的群体。均等和多样性的双重目标应相辅相成，而非相互排斥。应寻求同时加强均等和多样性的举措。例如，鉴于阿拉伯国家在驻地协调员中的代表性偏低(4%)，特别是阿拉伯妇女的人数很少，联合国发展集团为阿拉伯国家/中东和北非国家召集了一个关于女性驻地协调员/联合国国家工作队领导力的专题小组，着重提高阿拉伯区域的女性领导力，并特别关注来自该区域的工作人员。每个实体都应努力按照秘书长所强调的将这两个目标相结合，但不能将地域代表性作为不实现性别均等的借口，⁸ 因此，本战略的重点是**实现并保持性别均等**。努力保持均等，这一点至关重要，我们承受不起在接近目标、甚至达到目标时沾沾自喜。过去的经验表明，如果不努力保持均等并确保体制和文化变革，我们的成果就可能会很快受到侵蚀。

本战略协商过程中最令人关切的因素之一或许是工作人员和管理层经常反复提出的要求，即必须依照第一百零一条和才干标准实现均等，且不应削弱人员配置的质量。关于征聘和晋升女性会以某种方式降低标准而不是提高标准的假设，目前已有证据予以反驳；⁹ 同样情况的还有关于我们当前制度流程是为了不偏不倚地挽留和晋升最有才干工作人员的假设。¹⁰ ImpactPool 最近对长期工作人员作了按性别分列的研究，比较了留在本系统中 and 已经离职的工作人员，并对他们的职业生涯轨迹进行了回顾。结果发现，离开本系统的女性比那些留在系统中的女性拥有更快上升的职业道路。对男性而言，这种经历恰恰相反，留下的男性提升更快。¹¹ 这凸显了我们在政策和实践以及组织文化中的固有偏见。借鉴其他部门的证据和经验来实现系统和流程的现代化，将有助于实现性别平衡。**一支更具包容性的员工队伍最终将帮助本组织弘扬核心价值，发挥对所服务社区的模范作用，并收获已被证明可在员工队伍实现性别平衡后提高的效率和生产力。**¹²

最后，性别均等不应与联合国在性别平等方面的全部努力混为一谈。实现这一目标需要有专门的筹资、专才和经过强化的性别平等方案规划。按照执行委员会的决定，这些问题已在目前正在进行的管理、发展体系及和平与安全架构三大改革流程中逐一作了专门处理。不过，性别均等是推动本系统更加强有力地实现性别平等和整个《2030年议程》的第一个关键步骤。为确保与其他制度改革进程

⁸ 2017年3月24日秘书长在会见性别均等之友小组时的讲话。

⁹ 驻地协调员评估进程只是本系统的一个例证，因为接受评估的妇女人数在经过平权行动和定向努力之后已有所增加，通过率也已因此提高。女性在青年专业人员方案考试中的成功率也更高。

¹⁰ 实际研究表明，认为自己完全用人唯才、没有偏见的组织，更有可能支付较低的工资给妇女(例如对获得同样评价的工作给予较少的奖金)。Joan C Williams, “Hacking Tech’s Diversity Problem”, 《哈佛商业评论》(2014年10月), <https://hbr.org/2014/10/hacking-techs-diversity-problem>。

¹¹ “女性在联合国就职付出的代价更高?”(2017年) <https://blog.impactpool.org/articles/are-women-paying-a-higher-price-for-a-un-career>。

¹² 本战略制订过程中已同时采取一些措施，包括执行委员会取消“没有返回权”政策，这将影响到特派团团长/副团长职位的女性人选库以及即将颁布的秘书长关于灵活工作安排的公报。

保持一致，本战略已作出努力，确保所建议的行动符合在管理改革下采取的各项原则和行动。

在所有各级设定均等目标并监测其进展情况

设定目标

秘书长已承诺到 2021 年在包括副秘书长、助理秘书长、秘书长特别代表和特使在内的高级领导层实现均等，并“在 2030 年之前尽早”实现整个联合国系统的均等。工作队建议将本系统的总体目标设在 2026 年，但也承认会有一些部分由于起点不同，即使作出最大努力也无法实现这一目标。对于这些部分，最终目标应设在 2028 年(下文提到目标时使用针对全系统的 2026 年，但其中也同样包括针对少数几个最落后部分设立的 2028 年的目标)。目前正朝着这一目标前进的各个实体应大胆进取，力求到 2021 年最后期限之时或在此之后尽早实现均等。虽然目标是 50/50 均等，但由于不太可能保持这一数字不动，在本战略中，均等被认为是在 47%至 53%之间。

在第一阶段，目标设定只适用于定期、连续或永久/无限期任用的国际工作人员(P1 及以上职等)。不过，数据监测将包括一般事务和本国职位。

每个级别以及每个秘书处部门和联合国实体都将设定性别均等目标。目前已经认识到，总部地点的进展要好于非总部地点，距离性别均等平均要近 10 个百分点。虽然全系统监测不会按地点分列，但各实体不妨按地点单独分列，以便采取干预措施，而且为了实现性别均等，各实体必须解决实地的性别失衡问题。

工作队提出了可对整个联合国共同制度适用的简化版目标计算方法。将为每个实体/级别组合设定年度目标(例如，管理部 D-2 的目标将不同于管理部 P-3，也不同于开发署 D-2)。年度目标将根据与均等的差距计算得出。将确定与均等的百分比差距(高于和低于 50%)，以确定各个实体/级别组合应采用哪个年份作为最终目标(2021 年或 2026 年)。与均等的差距百分比将根据大约一半实体/级别组合以 2021 年为目标年份、另一半以 2026 年为目标年份计算得出。因此，如果 2017 年 1 月一个实体/级别组合的起点处在与均等的百分比差距范围之内，那么，其最终目标年份就是 2021 年。如果超出百分比差距范围，则最终目标年份为 2026 年。

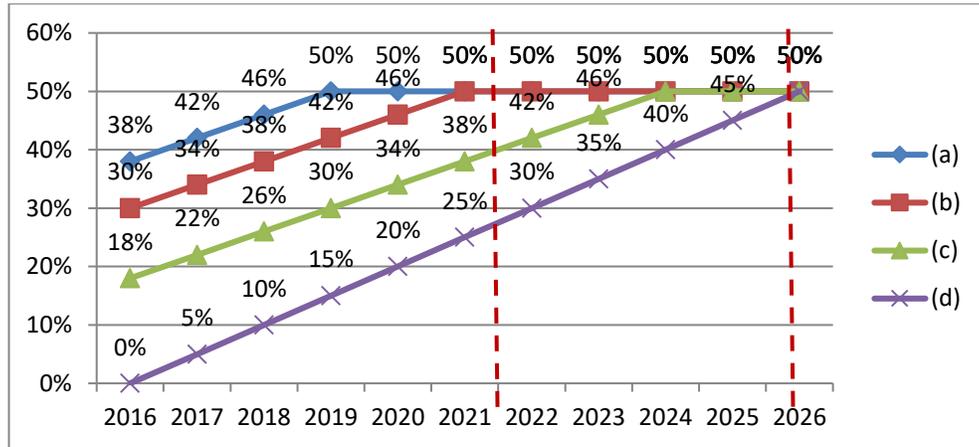
目标将使用相同的斜率即年度百分点增量以线性形式设置。如果一个实体/级别的斜率到 2026 年不足以实现均等，则线性目标将被直接划至 2026 年，使斜率更为激进。以下是一些范例情形和一张显示年度目标的图表，其中假定与均等的百分比差距为 $\pm 20\%$ (起点在 30%至 70%之间的，目标年份将为 2021 年)：

(a) 起点为 38%的实体/级别组合处在范围之内，其最终目标年份为 2021 年。2017 年目标设定为 42%，2018 年为 46%，2019 年为 50%。

(b) 起点为 30%的实体/级别组合也处在范围之内，其最终目标年份为 2021 年。均等应在目标年份即 2021 年实现。

(c) 起点为 18% 的实体/级别组合不在范围之内,其最终目标年份为 2026 年。2017 年目标设定为 22%, 2018 年为 26%, 以此类推, 最后到 2024 年为 50%。

(d) 起点为 0% 的实体/级别组合不在范围之内,其最终目标年度为 2026 年。由于使用 4% 的斜率无法实现均等, 将使用更激进的 5% 斜率, 设定 2017 年目标为 5%, 2018 年为 10%, 2026 年达到 50%。



起点低的实体将使用更激进的斜率, 到 2026 年实现性别均等(少数情况下为 2028 年)。为了在这方面取得成功, 需要有步调一致的监督和明确的目标支持。每个实体都应作出努力, 通过员工队伍规划, 利用每一个雇用机会来推进性别均等。2018 年 1 月起退休年龄变化所造成的影响令人关切, 但以秘书处为例, 其平均退休率只会从 1.9%¹³ 变为 0.4%¹⁴, 这些数字对总人数的影响很小。对于总人数不到 10 人的小部门或小实体, 任何人数变化都会使平衡大幅波动, 本战略建议采用总体均等目标, 同时仍要尊重在所有级别力求平衡的原则。

虽然第一阶段的目标只针对定期、连续或长期任用的国际工作人员, 但所有人员不论任用或合同类型为何(临时任用、一般事务工作人员、本国工作人员等), 都应纳入到数据分析当中。如果没有记录不论合同类型按性别分列的数据, 则意味着不清楚在增加的女性或男性人数当中是否包括相比之下缺乏保障的临时任用, 如果是, 则其原因也不清楚。

需要有具体战略来消除在征聘更多本国女性工作人员进入国际职位方面遇到的障碍。就全球而言, 女性在全系统本国干事中大约占到 42%。¹⁵ 因此, 这些职位不仅是处理性别均等问题、而且也是处理地域多样性的一个重要途径, 对于代表性不足的国家尤其如此。对征聘和留用本国工作人员、然后将他们转为国际工作人员的问题进行较长期规划, 联合国未来就能拥有一个由具备才干和经验的工作人员和高级领导组成的体现性别平等和地域多样性的可持续人才库。由

¹³ 秘书处的组成(A/71/360, 表 13)。

¹⁴ 秘书处的组成(A/72/xxx, 表 15)。

¹⁵ 引自行政首长协调理事会和妇女署, 但这些数字有不一致之处。目前在和平行动特派团的本国工作人员当中, 仅 17% 为女性。

于需要有更多的时间和专门的战略，当前时间框架和战略不可能包括本国工作人员，但工作队认识到，推动在所有级别为所有工作人员实现性别均等至关重要。

同样，本战略也不包括军警人员，因为这一类别是由不同于工作人员的系统进行管理。但在最需要本组织的国家，最能展现联合国面貌的是维持和平。只有3%的联合国维和人员和10%的警察是女性，这一事实束缚了我们的保护范围和业务实效，还传递了关于联合国为谁服务和代表谁的错误信息。这个问题目前正通过性剥削和性虐待问题工作队加以处理，但其本身比性剥削和性虐待问题要更加宽泛，需要有一项专门的战略，才能达到安全理事会要求的目标。

建议采取的行动

- 人力厅向所有实体提供按级别计算目标的方法和模板，并为秘书处各实体制订目标和基准。
- 人力厅2018年推出性别均等战略的第二阶段，侧重于扩大当前战略，以涵盖全系统的一般事务工作人员和本国工作人员。强烈建议有能力的实体从一开始就将所有工作人员类型纳入其实施计划。
- 妇女署协同驻地协调员办公室和联合国国家工作队以及相关的和平行动特派团，开发一个关于本国女性干事及其技能和专才的数据库，使本系统能够为国际职位开展专门的外联活动。
- 维和部/外勤部在妇女署和秘书长执行办公室的支持下，与部队派遣国协商制订专门战略，大幅增加维和特派团中女性维和人员和警察的人数。

监测和数据收集

为了支持监测工作，本战略建议各实体使用人力资源看板等平台来促进分析工作，并即时向主管人员和所有工作人员提供数据。例如，开发署有一个模型系统能提供关于工作人员性别和地域分布的最新信息，可作为监测进度和查明滞后情况的基础。

拥有最新分析软件也有助于开展目前经历大幅延时的全系统监测工作。现行做法是各实体向首协会和妇女署提供截至12月31日的年度人员数据。数据收集和验证过程非常耗时，导致有一年或更长时间的滞后。为了使涉及目标的问责措施具有可操作性，数据必须尽可能最新。在短期内虽然已有适当系统用于实时监测，但仍建议各实体每年两次报告在所有各级实现目标的总体进展情况(见“执行”一节)。¹⁶ 每个实体都应在内部进行更加频繁的监测，并通报关于人员配置的决定。

通过开发一个公共网站，让各实体上传关于当前各级人员、目标和进展情况的统计数据，将大幅改善全系统监测和报告工作并提高透明度。实体负责人还可借此看到每一个联合国机构取得的进展，并对那些正在取得重大成果者进行认可/

¹⁶ 在此期间，首协会和妇女署应协调并简化数据收集和处理工作。中期计划可规定由首协会负责建立一个分析平台和一个数据库，作为妇女署及联合国其他机构编写报告的借鉴。各机构和妇女署还可据此将资源从报告/数据收集转用于扩大数据分析，并提供经过强化的循证政策建议。

奖励。与此同时，能够透明获取信息的会员国和其他利益攸关方还会因此增加信任和支持。民间社会团体的影子报告也应得到鼓励。

建议采取的行动

- 人力资源网络转移到全实体分析平台，以便实时监测员工队伍中的人员变化，并在 2019 年之前完成向类似模式的转移。
- 秘书处正在开发一个追踪员工队伍人员组成的公共网站，将在 2017 年第三季度完成。建议在 2017 年第四季度前将完整系统添加到该网站，并在完成后立即将所有权转给首协会秘书处。
- 为确保联合国建立透明度模式，妇女署应与民间社会伙伴合作，鼓励对总体战略提出影子报告。

其他数据收集渠道

2018 年将推出附有更新指标的订正版联合国全系统行动计划，其中将包括一个分列的性别均等指标。鉴于目前有 65 个实体对照全系统行动计划提出报告，这将提供又一个重要的数据收集渠道，但同时也应考虑到数据每年只收集一次、主要为自我报告而且不经过审查流程等局限性。作为补充，妇女署目前也正在努力收集关于任用、职业发展、离职、工作人员甄选/征聘和工作人员灵活工作安排使用情况的全系统数据。妇女署还通过两年一次针对性别问题协调人的调查，收集关于各实体与性别有关的政策和做法的定性数据，包括便利政策、工作与生活平衡、领导力、辅导和支助架构。全系统范围的最佳做法每两年一次在秘书长关于提高妇女地位的报告中发布。

领导力和问责制

联合国系统虽然大多进展缓慢，但也可能迅速变革。来自一些实体的证据表明，如果有高层领导和问责措施提供支持，就可以实现快速转型。例如，艾滋病署启动了目标明确、重视问责和职业发展的性别行动计划，其国家办事处女性主管人数已从 2013 年 3 月的 23% 增至 2017 年 6 月的 48%，P-5 及以上职等已接近达到均等。国贸中心是另一个正在快速实现转型变革的实体。作为少数几个 2015 年距离性别均等有 10 个以上百分点的组织之一，其执行主任将 2020 年设定为专业职等总体达标的年份。与这个宏伟目标相配合的，是问责制、有效规划以及甄选工作人员的特别措施。就问责制而言，性别均等现已成为在所有级别高级工作人员业绩考评中进行评估的一个强制性目标。这些措施已编入执行主任公报，成为一种制度力量。以问责为重点与广大文献相符，表明这或许是创建一支更具包容性的员工队伍的最重要因素。研究显示，性别指标和问责制度更加强有力的组织，其改善男女代表比例的可能性也要高出两倍以上。

每个级别的问责

建立针对目标所涉高级领导层的真正问责并附带后果，将有助于在本组织内部更广泛地复制这种文化，明确实现性别均等和平等是所有各级全体工作人员的

责任。高级契约应包含目标，高级领导则应确保所有征聘管理人使用目标，了解征聘决定的影响，并将具有包容性的工作场所纳入绩效评价。目前只有不到四分之一的实体正在使用征聘目标作为实现均等的指导。¹⁷ 问责应与责任和授权水平相匹配。例如，从事流动性工作的就业网络中的高级管理人员不再对所有甄选决定拥有授权，但仍然可以对提交均等短名单这个属于其权限范围的领域负责。虽然目标是所使用的关键变革指标，但也仅仅是一项指标，预计将通过使用本战略中详细阐述的一系列工具来实现，从创建包容性工作环境到优先考虑人才管理，再到连贯使用特殊措施。这种处理方法应发动员工队伍积极参与，使坚持所期望的行为成为工作人员的内在需求而非义务。

建议采取的行动——

本战略在每一个级别的问责将包括：

联合国秘书长

- 根据“目标设定”中阐述的方法，在高级管理人员契约中列入具体、有时限且针对特定实体的在所有级别实现均等的目标。
- 要求自愿接受监测并向首协会秘书处报告的非秘书处行政首长签署附有计划目标的类似契约。
- 监测遵守情况并让高级管理人员对达标负责，包括对不达标采取纠正行动，直至最终解职。

以下是在最高级层面针对秘书处采取的问责措施。建议所有根据授权担负征聘责任的实体按照各自规则和条例，将类似措施用于对高级领导层的问责。

针对秘书处——

部/厅/特派团首长

- 对实体首长负责，在各自部/厅/特派团内实现有计划时限且针对特定实体和级别的目标。
 - 2018年6月的首次报告将确认相关实体是否有望实现2018年的性别均等目标。对于无望达标的实体，则提供有针对性的支助。如果相关实体到2018年12月仍未实现2018年的性别均等目标，部/厅/特派团首长就将收到实体首长的警告，并在必要时接受其所在实体的中央人力资源办公室的支助。
 - 如果到2019年12月仍未达标，部/厅/特派团对未达标职等的甄选权将被取消，而接下来一年未达标职等的所有甄选决定都将由中央人力资源办公室作出。
 - 如果在甄选权恢复之后，下一年仍不能达标，则由秘书长直接审查并作出决定。

¹⁷ 接受妇女署调查的实体有22%报告称使用了征聘目标(A/72/220)。

部/厅/特派团助理首长/副首长

- 将对支持部/厅/特派团首长实现年度目标负责，性别平等和均等目标/业绩成果将反映在年度工作计划/契约/业绩考评中。

全系统

所有担负监督/征聘责任的工作人员

- 在就候选人作出最终决定之前，亲自确认并签核关于性别均等的部门统计状况及其对甄选的影响。¹⁸
- 在工作计划中列入一个具体、可计量、可实现、相关、有时限且有助于实现性别平等和均等的目标，并在业绩考评时评估工作人员在这方面的表现，包括连贯采用特别措施和创建有利工作环境的情况。日内瓦办事处已于 2017 年 4 月启动实施这项工作。

负责人力资源管理的最高级官员

工作计划和年度业绩计划应包括以下责任：

- 在征聘之前向征聘管理人提供关于相关级别性别平衡的最新信息，在征聘的每一个阶段提供按性别分列的信息，并确保征聘管理人知晓并亲自签核其征聘决定对总体均等目标的影响
- 监测所有级别实现年度目标的进展情况
- 确保特殊措施得到连贯执行

对实现性别均等目标予以认可和奖励

实现性别均等需要付出大量努力，问责的同时也应公开认可那些实施体制转型并为此提供积极领导和切实激励的人。应使用会员国的体制资源和投资，确保在性别均等方面形成最佳做法的部门获得奖励。

建议采取的行动

- 秘书长办公厅与系统合作，确保在均等方面已取得重大进展的实体及其各部门能够更容易地获得性别平等方案资源，并与会员国合作，鼓励采取类似的激励措施。
- 应通过实体内联网、性别问题相关网站、全体员工会议、秘书长年度性别平等奖及任何其他现有手段，宣传介绍在支持性别平等和均等方面实现目标和(或)展现良好做法的所有各级管理人员。
- 根据执行委员会之前一份决定的要求，鼓励所有高级管理人员效仿秘书长加入国际性别平等倡议网，作出明确、具体、宏伟的承诺，在各自组织内加强性别平等和均等。

¹⁸ 按照 2013 年政策委员会决定。

招聘、留用、晋升和人才管理

特别措施

长期以来，各国政府、私营部门和联合国都将暂行特别措施¹⁹ 视为提供公平竞争环境、克服招聘工作中固有性别偏见的关键因素。这些措施的依据是国际条约法，特别是《消除对妇女歧视公约》这一得到最多国家批准的国际条约，²⁰ 联合国也经常向会员国倡导这些措施。

联合国内部有多份审查报告强调了特别措施的重要性，有多个实体拥有某种形式的特别措施。秘书处也在这方面通过了重大政策，其中最重要的是《1999 年工作人员行政指示》和 2013 年政策委员会的决定，两者都侧重于通过特别措施促进性别均等。尽管有这些建议和政策，执行却仍有切实阻力。只有一半实体报告称使用暂行特别措施实现性别均等，²¹ 执行有时因有人声称被歧视而受阻。

现有特别措施要么力度不够，要么仅是暂行。例如，短名单上需有三分之一女性候选人的要求显然影响有限。外部研究表明，短名单上如果只有一名女性，那只是走形式：人选中如果只有一名女性，她被选中的机率只有 5%；如果有两名或更多女性，女性被选中的机率就蹿升至 35%。²² 而且连这项不算给力的规定都没有得到连贯执行。例如，从 2010 到 2015 年，在秘书处 P-5 职等 764 个空缺职位中，41% 只有男性人选。²³ 这表明必须制定政策，要求机会平等并消除招聘和甄选方面的结构性偏见。没有特别措施，就不可能达到均等目标，而采取此类措施的都已取得实际成果。令人遗憾的是，到目前为止，使用不连贯、缺乏问责机制以及特别措施的临时特性，都限制了这些措施在本组织的影响力。

因此，工作队建议本组织作为一个整体连贯适用现有特别措施，并制定少量附加措施。这些措施全都涉及选拔、任用和晋升领域，而且将以候选人外联和内联以及职业发展和留用措施作为补充。这些措施具有暂时性质，协助达到均等后即停止适用，但在均等无法保持时也可随时继续采用。所有这些措施要想成功，取决于各级实施的力度和连贯性，同时还要有相应的问责机制，但也应认识到，特别措施是辅助招聘管理人工作的积极工具，而不是惩罚措施。

¹⁹ 消除对妇女歧视委员会指出，“特别措施”包括各种立法、执行、行政和其他管理文书及政策和惯例，如宣传方案、优惠待遇、定向招聘和晋升、有时限的数字指标以及配额。

²⁰ 《消除对妇女歧视公约》要求联合国采取“一切适当措施，包括制定法律，保证妇女得到充分发展和进步”（第 3 条）。其中包括加速实现男女事实上平等的暂行特别措施，不得将这些措施视为本公约所界定的歧视，但也绝不导致维持不平等或实行单独标准；当机会平等和待遇平等的目标实现后，就应停止实行这些措施（第 4.1 条）。

²¹ 妇女署，“联合国系统的妇女地位”（2016 年）。

²² Stefanie K. Johnson, Stephanie K. Hekman, David R. and Elsa Chan, : “If there’s only one woman in your candidate pool, there’s statistically no chance she’ll be hired.” Harvard Business Review, 26 April 2016. <https://hbr.org/2016/04/if-theres-only-one-woman-in-your-candidate-pool-theres-statistically-no-chance-shell-be-hired>.

²³ 资料来源：“人力资源深入观察”。

建议每个实体审查现有措施及其有效性，并通过一套可立即执行的分层特别措施。第一层是所有时候都要执行的措施。第一层措施借鉴全系统现有最佳做法制订，所有实体都应连贯执行，其中至少应包括：

- 要求征聘管理人为所有职等各类职位空缺甄选(包括高级任命在内)推荐的候选人中 50%为女性，50%为男性。如果因职系或客观障碍无法做到这一点，则应提交书面理由。
- 增加申请人数，包括供甄选的女性人数，并暂停所有申请人职位说明中的限制性要求。各实体的情况有所不同，但都包括删除任职时间的要求以及有资格申请更高级职位的同级调动次数要求等。
- 对于女性申请人不足 20%的空缺职位，征聘管理人需提供书面理由，说明为吸引女性申请人采取了哪些积极宣传措施。如果没有充分理由，该职位空缺就将延长申请时间或重新开放供申请。

鼓励各实体扩大这一最基本的临时措施清单，例如，让那些对内部和外部候选人有不同要求的实体建立机构间联盟，如果优先考虑甄选内部候选人，就应将应聘联合国系统各组织的女性候选人列为内部候选人。其他良好做法措施的例子包括：

- 开发署主席团成员女性人数若不足 45%，那么征聘人员时就只考虑女性候选人，同时加强管理人员对实现性别均衡目标的问责；
- 开发署/政治部的和平与发展顾问名册近日发出了“只要全球南方女性”的呼吁；
- 多个实体强制实行取消给推荐候选人排名的做法，以便在最终甄选过程中有更大的自由度，并对照空缺职位的要求审核候选人资格，而不是对候选人进行相互比较；
- 开发署和难民署都灵活对待女性候选人的任职时间标准；
- 难民署将已离职若干年的女性候选人以及其他机构的女性候选人视为内部候选人。

如果各实体不能按部就班地实现目标，那么就应采取更强有力的第二层特别措施。其中应包括要求上一年度未达标的高级管理人员提交书面理由和整改计划，并每半年提交一次报告，直至达到目标。如果没有达到年度目标，第三层特别措施就将自动生效，包括强制甄选建议名单上的女性候选人。在秘书处，这牵涉到更新和连贯适用 [ST/AI/1999/9](#)。²⁴

²⁴ [ST/AI/1999/9](#)，“实现性别平等特别措施”是关于特别措施的最新行政指示，该指示依然有效且适用于联合国秘书处。该指示规定，专业及以上职类空缺(未达到性别均等的职等)，如果有一名或多名女性候选人，且其资历与竞争该职位的男性候选人大体相当或优于这些男性候选人，那么就应选择这名女性候选人。一旦满足了考绩的要求，且与适用第 101 条不冲突，就应考虑 [ST/AI/1999/9](#) 号文件提出的措施。联合国法庭在男女两性申诉的案件中，反复通过判例来维护 [ST/AI/1999/9](#) 号文件。

建议采取的行动

- 每个实体的执行战略都应详细说明三层特别措施的使用情况。第一层是所有时候都要执行的措施(包括上文详述的最基本措施);当各实体不能如期达标目标时就执行第二层措施;当目标一年都未实现时就执行第三层措施。第三层措施的内容包括强制甄选推荐名单或短名单上的女性候选人或通过这一政策的其他变通措施。
- 对秘书处而言,请人力厅修订和更新 [ST/AI/1999/9](#),以反映合同模式和甄选规则的变化,适用该措施的条件,修改措辞,改为如果推荐女性候选人,那么应自动甄选该名女候选人。随后关于工作人员甄选政策的秘书处所有行政指示都应反映这些特别措施。
- 特别措施不仅应适用于征聘,而且应同样适用于缩编。例如,如果两名候选人条件一样,则保留女性候选人。

为征聘工作开展外联——汇集集体资源

为了加速实现性别均等,需要在联合国系统内外大力开展寻才和外联工作。秘书处与联合国系统每个实体的寻才和外联职能基本上相互独立。虽然出访会员国的情况以及空缺通知可能会共享,但每个实体通常都独自为空缺职位寻才,并按照自身能力制订战略、工具、方法、名册和数据库。工作人员可以非正式地分享最佳做法和经验教训,但没有一个正式的机构间候选人推荐机制或可供所有机构查阅的高级或其他级别合格女性候选人中央数据库。因此,目前很多实体正在努力开发自己的高级人才渠道、数据库和网络,往往将“高级”的定义扩大到包括 P-5、D-1 和 D-2 职等。所有各级的征聘工作都有资源使用七零八散的问题,这并不明智,而且也是提高效率的障碍。

联合国系统内部实现性别均等的挑战都是一样的。虽然每个机构因为任务授权不同,人才需求可能也不同,但在创建合格女性候选人共享数据库、激励协作开展寻才这一费时费力的工作方面还有很多协作机会。正如四年度全面政策审查和“一体行动”模式所概述的那样,全系统协作提高性能和实效,为审议联合国寻才和外联共享架构、包括集体到外部寻才的可行性提供了空间,这有利于也有助于所有机构征聘符合各自需求的合格女性。现有成功举措,例如下文着重介绍的女性高级人才后备库应得到支持和加强,成为其他部门的榜样。

联合国和平行动女性高级人才后备库

2013年,外勤部启动了“女性高级人才后备库”,开发了一个主要由外部候选人组成的公共信息、政治事务、民政、法治等领域和平行动 D-1、D-2 职位人才后备库。全球呼吁公开发出后,吸引了来自 92 个国家的 750 多名申请人。此次呼吁结束后,经筛选确定候选人是否合适,由部门间委员会甄选出一个初步人才库。让后备库候选人直接看到合适的空缺职位,并在准备申请和整个评估过程中获得支持。被选中的候选人还被安排进入部署前培训,例如参加特派团高级领导人课程,并得到了辅导等一些有限的部署后支助。该举措由来自联合王国、荷兰和日本的预算外资源供资,已有大约 10 次部署依此进行。

建议采取的行动

- 人力资源网委托进行研究，对联合国系统内所有现有高级人才后备库、名册和数据库进行清查，并提出一个共享平台，使全系统能够共享女性高级人才(P-5及以上)数据。

解决征聘中的无意识偏见问题

性别偏见会导致在甄选过程中出现无意的歧视。这种偏见会影响对简历、评估、面试表现、推荐信以及在职表现评估的评价工作。确保有更多合格女性进入申请过程的每个阶段，以及建立性别均衡的评估小组，将有助于确保更准确地评估女性。

女性申请人数少是造成在性别均等问题上进展不大的因素之一。若干因素导致女性候选人数量减少。研究表明，女性如果不 100%满足职位要求，她们往往会选择不申请，而男性即使只满足 60%的要求，他们也会申请或确认对该职位感兴趣。²⁵ 应注意酌情确保职位空缺公告和职位介绍不会受到无意识偏见的影响，描述工作范围时应采用更加性别中立的方式，并明确鼓励女性申请，职位描述只写明对该职位的职能至关重要的那些标准，而对可能限制女性申请人的非必要条件则予以删除。

建议采取的行动

- 所有实体都要求征聘管理人接受培训，培训内容是消除工作场所总体上的无意识偏见，以及具体的职务设计、职务说明和空缺通知方面的无意识偏见，提高整个系统的认识，并规范实践。这一要求应该首先在 D-1 及以上职等实施，三年后推广到全系统适用。
- 每个实体都考虑制订方法，使征聘管理人在征聘期间看不到婚姻状况和子女人数等个人信息。
- 每个实体的中央人力资源部门都要确立每一套职权范围的标准，确保只写明对该职位的基本资格要求，去掉不必要的标准。

留用、晋升和人才管理

要想确保为明天提供女性领导人后备库，就需要关注管理更低级职等的人才。只有尽早发现和培养低级和中级管理人员，特别是来自全球南方的女性管理人员，才能实现工作人员队伍真正全球化和多元化的愿景。同样，这些职位也会考虑系统内的所有工作人员，审核仅限他们的资质和标准，不设置其他障碍。这将使联合国系统能够最有效地扶持内部人才，使他们走上晋升之途，同时利用现有的专业知识和经验，扩大各职位审核的合格女性人数。提供指导和扶持的体制结构会对留用和晋升产生重大影响，还能建立同行支持网络。正在各实体内部和实体之间开展一些举措。例如，内罗毕办事处已为所有 60 个实体的女性 P-5 工作人员建立了一个网络。在纽约，联合国系统和若干代表团正联合发起一项新的“女性

²⁵ <https://hbr.org/2014/08/why-women-dont-apply-for-jobs-unless-theyre-100-qualified>。

的领导力与发展”举措，为解决女性面临的职业发展挑战提供空间，并建立一个非正式的指导网络。

我们所知道的工作条件对留用工作人员的大部分影响都将在“有利环境”一节讨论。但是，监测各项政策的一贯执行情况及产生的影响，持续获得有关信息将有助于确保按部就班执行并指出需要采取的进一步措施。

建议采取的行动

- 允许联合国系统所有工作人员申请他们符合要求的多个职位(与目前只允许申请高一级的系统相反)。这将对从 D-1 到助理秘书长的高级职等、从 P-5 到 D-2 的管理层以及从 G 到 P 的其他各个职等产生影响。
- 每个实体都建立由一个更高级男性或女性导师辅导女性工作人员的体系，各职类工作人员均可参与。首协会人力资源网将就如何开发此类网络编写良好做法指导说明。
- 不论职类或职等为何，全系统都必须开展工作人员敬业度调查并完成离职调查问卷和(或)访谈。调查结果应隐去答复者姓名，并尽可能由第三方管理，并在整个机构透明共享，为政策制定提供依据。在资源有限的情况下，可以采用分阶段办法。
- 秘书长建议在联合国系统 50 名工作人员中试行一项人才管理举措，侧重于来自全球南方的 P-1 至 P-3 职等女性。该举措由人力厅牵头，并与首协会管理问题高级别委员会的人力资源网密切协商。这些工作人员应从整个联合国系统、包括青年专业人员方案名单上选出，将向他们提供机会和经验，使他们拥有担任未来领导人所需的适当技能。

任命高级官员

在任命某些副秘书长/助理秘书长职等的联合国官员方面，秘书长拥有酌处权。这些任命为在最高职等加速实现性别均等提供了独特的机会，因为最高职等的差距最大。在任命高级官员类别，有三个主要的甄选渠道(在此称为子类别)：²⁶

- (一) 秘书长特权范围内任命的副秘书长和助理秘书长；
- (二) 特派团团长和副团长(也主要是助理秘书长和副秘书长职等)；
- (三) 驻地协调员。

尽管有许多共同之处，但是这三个子类别在职务的职能、性质以及外联、评估和任命机制方面都存在差异，因此，需要采用不同的方法和策略来实现性别均等。例如，吸引女性担任特派团团长和副团长等高级职位(通常这些职位不做广告)

²⁶ 这一特权包括秘书长办公厅的职位以及特使和助理秘书长和副秘书长职等的职位(大会第 51/226 号决议)。此处不包括部队指挥官和警务专员类别，尽管这些人员也是由秘书长任命，并构成秘书长外地高级领导团队的一分子。各会员国提名和借调的任职者。

需要采取与总部任命不同的方式。例如，外勤支助部/标准和法律咨询科已经制定并正在实施一项具体战略，在规定的期限内实现特派团团长和副团长之间的性别均等。驻地协调员是联合国系统中即将实现高级职等性别均等的一个地方(现在是 46%)。²⁷ 其他任命高级官员以及整个系统总体上都可以从驻地协调员系统过程中吸取重要的经验教训——包括明确采用平等权利行动措辞以及专门针对女性申请人。

高级领导人类别还包括特别顾问、秘书长专题问题特别代表和特使——这个分类别中的人数可能是所有职类中最少的，特别是侧重于调解进程的特使。执行委员会最近的一项决定要求制定一项战略，扩大高级特使和高级调解员人才库，特别侧重增加人才库中的女性调解人员。目前，该战略已经制订完成，正在由政治部与开发署、外勤部/标准和法律咨询科、妇女署和秘书长办公厅合作执行。²⁸

要想在高级领导人中实现性别均等，需要多管齐下。尽管最初可以通过更多甄选和任用女性来提高数字，但是之后必须通过整个生命周期方法维持和促进这一势头。这意味着为实现和保持性别均等所做的任何努力都必须解决从空缺到甄选、批准程序、通报、支持、职业发展和评估的过程。高级别职等实现性别均等不仅符合考绩的最高标准，同时可以提高效率、能力和诚信标准。

下面一节提出了一些总得加速高级职位实现性别均等的关键战略，之后突出了对特定类别高级职位的一些考虑因素。在关于征聘和有利工作环境的章节中也提出了一些建议，这些建议总得来说适用于全系统，同样会对高级领导人产生影响，但只是在各自章节论述。

增加高级申请人人才库中的女性人数

根据负责高级别招聘的各实体积累的经验，由于各种原因，申请高级职位的女性人数比男性少。进一步的挑战包括联合国内部 P-5 至 D-2 职等的内部女性后备库人少，而且全球担任领导职位的女性失衡，所有这些都减少了内外女性候选人的人数。增加高级别女性候选人人数的策略必须解决在吸引内外女性候选人方面所面临的略微不同和具体的挑战，包括事实上，其中一些职位并未发布。这也将需要提高对机会的认识，提高品牌和职务吸引力，确保潜在的女性候选人会产生兴趣。今年早些时候外勤部高级领导层任用科启动了联合国外地特派团秘书长特别代表/秘书长副特别代表通用职位全球呼吁，并通过会员国网络、广告和外联，建立一个申请库，这是适用于所有领域的开展外联和寻才的一个良好做法。

发现、联系和寻找人才是一项耗时且长期的工作。外勤部/标准和法律咨询科指出，说服一位外部女性肯定地说出她对某个高级领导职位感兴趣，往往比说服一个男性需要打更多通电话。与男性员工不同的是，女性员工申请高级职位的人数少很多，她们只有确信自己符合全部技能和标准，才会申请，这导致申请人中

²⁷ 联合国发展业务协调办公室(2017 年)。

²⁸ 出于这一原因，在此未明确讨论该分组。

女性较少。²⁹ 但应该指出，尽管女性申请人数较少，但对招聘过程不同阶段所分解的数据表明，与她们的申请率相比，女性往往比男性表现更好。³⁰

战略寻才，主动征聘、有针对性的宣传以及创造有利的支持性工作环境，同时针对女性浏览的网络可以直接帮助应对这些挑战。必须采用私营部门普遍采用的渐进式寻才战略，为此编列资源，增加申请高级职位的女性申请人的人数。要想实现加速增加任命高级官员中的女性人数的目标，联合国系统就必须具备作为现代化、主动寻才中介的架构。这需要考虑可能需要多少资源。目前处理高级任用三个子流程的部门只有少量员工。

建议采取的行动

- 秘书长办公厅为整个联合国系统的高级官员任用开发提供一个综合的现代寻才职能，以便开发和维护合格女性高级人才库存，包括外包主要方面、扩大范围和覆盖面以及借鉴外部最佳做法；
- 标准和法律咨询科和秘书长办公厅在人力厅及任何其他有关实体的支持下创建和维护一个共同平台，提供内部高级管理人员的资料以及外部人才的相关资料。

加强择优任用的甄选程序，并消除可能的偏见

加强任命高级官员择优任用的性质，将提高甄选进程的总体质量，减少自由裁量、不参照标准的甄选过程中固有的偏见。鉴于任命高级官员的潜在候选人级别非常高，而且往往具有政治性质，因此，应认真考虑测试性质，确保这些工具不会无意中加剧文化或性别偏见。从整个联合国系统获得的经验教训，特别是那些作为驻地协调员评估过程一部分正在使用的工具，以及标准和法律咨询科正在甄选特派团团长和副团长过程中试点的那些工具，都可以通过在其他类别适用评价其效果。此外，应战略性使用上岗程序，弥合和加强所有即将任命职位的能力缺陷。

建议采取的行动

- 在高级职员甄选过程中加入额外的评估工具，如心理测量分析、性格测试、情景判断问卷，在面试中包含情景式问题和更彻底的标准证明人调查。要适当考虑通过此类评估工具消除潜在的性别或地域偏见。
- 扩大男女参加高级官员任用评估和面谈流程的所有阶段的要求，确保在甄选过程的所有阶段和面试小组中男女比例为 50/50，并考虑让外部人员加入高级任命小组。
- 利用上岗流程补充所有任命的高级管理人员(男性和女性)的征聘进程，并视需要处理和利用已确定的能力或技能差距。

²⁹ <http://www.theatlantic.com/features/archive/2014/04/theconfidence-gap/359815/>。2014年5月28日查阅。

³⁰ 根据人力厅的数据，2010-16年期间，秘书处职位的申请人中35%为女性，其中48%被选中。资料来源：人力资源深入观察。2010至2016年进行的所有人员征聘工作，包括截至2017年7月31日的外勤人员、一般事务人员和专业职等人员。

利用任命高级官员方面的指标

与系统中的其他方面一样，指标和特别措施会对性别平衡和地域多样性产生影响。例如，负责监测驻地协调员征聘过程的机构间咨询小组在驻地协调员评估提名邀请书中已经采取了平权行动措施，并将优先考虑女性和来自全球南方的女性，指出“任何提交两名或两名以上提名人的机构必须确保至少有一名女性，至少有一人来自南方”。此类措施促使驻地协调员中女性协调员总体占到了 46%。此外，近年来，不仅接受评估的女性人数增多，而且在过去两年中，通过评估人员中大多为女性——这表明权利平等宣传工作实际上提高了总体的能力水平。

建议采取的行动

- 秘书长办公厅和外勤支助部/标准和法律咨询科继续填写按照职务类型和流程分列的每一类高级官员任命预测表，写明 2021 年 12 月之前为达到性别均等每年需要任用的新的女性人数，以及从此如何保持性别均等。这将成为制订短期、中期和长期指标的基础。
- 秘书长办公厅监测征聘过程中各职等高级别职员甄选的数据（例如，按性别分列的申请或被考虑、筛选、列入名单、入围、面试、推荐和被选中的候选人的数量和百分比）。
- 部门向秘书长提出建议时必须书面写明为考虑和推荐女性候选人做了哪些努力。

建立和维护一个内部女性高级人才后备库

高级职等成功实现短期性别均等目标可能产生的一个后果可能是现有的 D-2 职等的合格女干部枯竭。因此，必须确保短期、中期和长期不断补充和发展这一重要的内部女性人才后备库，确保长期取得进展。可以通过一些临时措施和长期发展举措做到这一点，理想情况是与全球公共部门实体合作完成。此外，驻地协调员人才库仍是一个可信的、标准化的人才渠道，可作为培养未来的高级别女性候选人的一种方式，应得到进一步的支持。执行委员会今年已经取消了“不得撤回”政策，这将对内部准备部署为特派团团长/副团长职位的女性群体产生重大影响。

确保可持续性

一旦实现了性别均等，那么接下来迫切需要制订一项机制，维持这种均等。这一点对于特派团团长和副团长特别重要，因为可申请的职位少，职务的性质特殊，更替率高，平均任期为 2.4 年。因此，任何希望高级领导层更加多样化的战略都必须包括一个“生命周期”方法，该方法不仅限于甄选和任命，而是侧重于通过在整个任职期间提供支持，从而持续取得好处。这应该包括在新任命的高级女性领导人工作开始之初，就向她们提供强有力的领导支持，之后在整个任期都向她们提供持续的职业发展和有效的绩效管理。对于所有子类别，必须建立问责机制，以便进行公正的绩效审查，审查结果将对任何职位的续聘流程产生直接影响。联合国必须改善形象，使其成为一个女性和家庭友好型工作场所，确保采用对性别问题敏感的工作场所做法，建立有利环境，确保可持续地解决性别均等问题。

创建有利环境

没有一个注重多样性和灵活性、提供平等机会、确认工作人员也是家庭和社区成员并保障安全的工作环境，就无法实现包容性和平等。创建这样一种环境需要做出明确承诺，并通过一项战略、连贯一致的政策以及推动落实、执行和问责的机制使承诺正规化。还需要对以联合国的价值观为核心的各项宣传和认识举措进行更审慎的投资，同时强调性别均等和性别多样性是联合国组织特质的一部分。事实表明，工作与生活的预期平衡度较高的职业、妇女比例较高的组织以及对性别问题有敏感认识的征聘资料可增加女性申请者的数目。

为了创建一个有利的环境，建议联合国系统明确拟订一套“良好做法指导方针”。这些指导方针将是预期所有联合国实体都通过并予以全面落实的措施。³¹ 其中应该包括对于具有包容性的组织文化而言的根本性措施；在这种文化中，所有工作人员对其所效力的组织的工作和发展都平等地全力做出贡献。联合国系统各实体都需要拟订、宣传、落实和监测这些措施。为了确保透明度，应该向所有工作人员提供有关其使用情况的报告。下文附件载有列入指导方针清单的内容示例(见附件 1)。

建议采取的行动

- 由首协会人力资源网、人力厅和妇女署拟订推动具有包容性的有利组织文化的良好做法指导方针，并与每个实体分享，以便纳入现有政策以及监测和执行工作。
- 每个实体确保有关性骚扰问题的强有力法律框架已到位，并确保工作人员了解可获得哪些支助以及可采取何种行动。
- 为了确保某个领域的努力不会受到另一个领域工作的影响，任何组织变革都需要进行性别影响评估研究——就当前的改革进程而言，这一点尤为重要。

弹性工作安排

所有工作人员，无论其职等和职类为何，均可利用错开上下班时间、远程工作、工作时间内开展在职和正式学习活动的规定和压缩工作天数等弹性工作安排，但须视工作紧急情况而定。工作时间上的灵活性已表明可提升员工士气，提高其生产力和幸福感以及对组织的忠诚度。然而，联合国内部对弹性工作安排的持续利用往往受到以下方面的影响：在提出弹性工作安排要求时有羞愧感、担心为此付出职业流动方面的代价以及管理人员由于各种原因拒绝申请。人力厅修正了秘书处弹性工作安排政策，2017 年将发布一份秘书长公报。但所有实体均应确保持续适用弹性工作安排政策，并且应该利用一切机会鼓励使用弹性工作安排，消除与此相关的羞愧感。

有关非全时工的规定与弹性工作安排有关，在允许工作人员根据家庭情况和其他因素调整时间方面可以产生重大的积极影响。尽管在某些情况下由于东道国的签证标准而存在挑战，但是在其他可行的国家应该充分探讨非全时工规定的可

³¹ 其中一些措施已经列入性别平等和增强妇女权能全系统行动计划内的组织文化部分。

行性。对于利用经常预算为员额供资的实体应该给予灵活性，以便在员额不是全时员额而是非全时员额的情况下资金可不予退还(抑制采用非全时就业)，而是用其他方式加以利用。

建议采取的行动

- 空缺通知应尽可能说明需要在办公室上班的时间和弹性工作安排规定。
- 每个实体应该发布内部公告，规定有关弹性工作安排申请答复的默认做法应该是给予肯定答复，同时铭记该职位的职能、现场工作要求以及管理人员有权确保在团队成员中协调安排时间表。为了方便此项工作，所有实体应该努力确保工作人员有笔记本电脑等方便弹性工作安排的所需设备。
- 在签证和其他后勤考虑允许的情况下，各实体应该为非全时工安排做好准备。

兼顾个人、家庭和职业责任

兼顾个人、家庭和职业责任意味着联合国工作人员能够有效履行工作职责和满足工作要求，同时适当顾及工作之外包括家庭、健康、专业兴趣和其他兴趣等对其重要的各个方面。平均而言，能设法有效兼顾工作与其他责任和需求的工作人员更加投入，其成效和效率更高，缺勤较少。他们更有可能进行创新和积极主动地寻找解决方案并改进工作方法，而且更有可能在组织内留任。

为了维持在均等方面取得的成果，并确保外地职位的吸引力，需要进一步加强对外地任职工作人员家庭的支助。这项工作可以包括修订东道国协定，以便能够为家庭签证提供支持，支持配偶就业和培训，并扩大“家庭协调人”的作用，以便纳入危机之外的服务。

建议采取的行动

- 用一项育儿假政策取代产假/陪产假/收养假政策，从而使育儿假(产假、陪产假、收养假和代孕假)时间相等，条件是根据世卫组织 6 个月母乳喂养/建立亲子关系的建议，另行满足亲生父母在分娩前和分娩后的具体需求(包括保险和假期)。
- 考虑可以为不带家属工作地点的工作人员增加 6 个月的育儿假。
- 各实体确保提供现场托婴所，或在无此设施时偿还一定比例的托婴所费用。
- 确保各项政策和措施平等适用于异性和同性配偶/伴侣，包括养恤基金承认其为工作人员的受益人，无论工作人员的国籍为何。
- 重新审查所有东道国协定，以确定哪些可包括配偶就业签证或者在哪种情况下可就此问题进行重新讨论。
- 人力厅更新关于配偶就业问题的现有秘书处行政指示。

特派团环境

在按地点分列人员配置数目之后，显然所有实体的外地妇女人数都低于总部地点的妇女人数。在和平行动的所有国际工作人员中，妇女所占比例为 28.3%，

该数字自联合国安全理事会 2000 年第 1325 号决议通过以来没有显著增加。虽然难民署报告说在性别均等方面总体取得逐步进展，妇女在全球国际工作人员中的比例为 44%，但是外地的妇女比例是 30%。同样，虽然人道协调厅报告指出，包括纽约总部和日内瓦工作地点在内的女性国际工作人员(专业职等及以上)总比例达到 46%，但是人道协调厅外地办事处相同群体的妇女比例为 39%。³²

根据目前联合国和平行动征聘和留用女性国际工作人员的年增长率(2005-2015 年数据)计算，在 P-3 职等实现性别均等需要 24 年，在 D-2 职等实现性别均等则需要多达 703 年的时间。为了到 2026 年在所有职等实现性别均等，联合国所有外地实体需要大大加快目前的进展速度，并为此提高妇女的征聘率，为留用目前已在岗的女性工作人员做出更多努力。

在外地、尤其是特派团环境中产生影响将不仅对妇女总人数问题有很大帮助，而且也将确保联合国对于其在外地所服务的民众而言更具代表性，因此也更有公信力。为了应对各地特有的挑战，需要采取考虑到具体情况下特定挑战的更多措施。过去二十年，能够在特派团工作的妇女总人数增加——在全球范围内，妇女得到了更多的教育，并且参加劳动队伍的妇女人数高于以往任何时候，即使在传统上‘男性’占主导地位的领域也是如此。但是，就实地员额提出申请的数目和总人数仍较低。如果不采取积极主动的干预措施，联合国就不太可能在文职人员和行动中实现 50/50 的性别均等目标，而且事实上该比例在上升之前还会下降。³³ 这将对整个组织的性别均等目标产生极大的影响，因为外地人员在秘书处工作人员中的比例超过 50%，并且外地也是面临性别均衡挑战最大的地方。

目前性别均衡的推动因素

在联合国外地国际文职人员中实现性别均等的挑战取决于每个联合国实体的员工队伍结构。例如，与和平行动相比，人道主义组织更趋于性别均等，部分原因是它们从教育、卫生、社会工作和方案管理等传统上女性主导的行业聘用人员。另一方面，联合国和平行动的足迹不同，其中特派团支助 64%(例如后勤、行政、信通技术、工程、人力资源、财务/预算)、安保 14%、实务人员 22%。³⁴ 全球从事后勤、安保、工程、信通技术和财务等类职业的劳动力在很大程度上已由男性主导。这种性别差距在联合国和平行动中也有所体现，并且因下文所述原因而扩大。

因此，正如下文条形图所示，消除后勤、安保、信通技术和工程等“男性占主导”职业中的性别差距对于在联合国和平行动中实现性别均等目标至关重要，因为大批文职人员在这些领域工作。所面临的挑战并不是这些工作领域没有妇女，而是妇女在传统上男性主导的工作领域中的人数较少，因此需要开展更多工作，开展有针对性的外联活动，使联合国成为有吸引力的就业选择。

有关为和平行动特派团征聘更多妇女的挑战的报告确定了妇女提出的一些共同关切问题；特别是，很少有特派团努力在特派团规划和特派团生活规划方面

³² 人道协调厅 2017 年 3 月 15 日给外勤部的一封信件中提供的数据。

³³ 消除和平行动文职人员性别差距：最后报告(2013 年)。

³⁴ 截至 2017 年 4 月的外勤部外地分析工作空间数据。

做到对性别问题有敏感认识，其中包括在卫生点的安置、照明、包括妇科设施在内的医疗设施的便利性和其他类似问题方面。宣传和外联也是影响因素——外部妇女不申请参加和平行动特派团的原因似乎是她们认为这些特派团是军事人员场所而不是文职人员场所。联合国的宣传和政策将外地视作完全由男性组成的地点，进而强化了上述观念。然而，特派团的环境实际上为所有工作人员都提供了重要机会和有吸引力的福利——包括不带家属工作地点的定期休养、财政鼓励、晋级和提升机会更多以及工作满意度更高等。为了应对特派团内的性别均等挑战，需要考虑到改善工作条件以及利用更好的宣传开展有针对性的外联和征聘这两方面的客观因素。其中许多工作都需要投入时间和资源。应该为领导人提供针对外地情况的更有力手段，以便支持开展有针对性的征聘工作。

有鉴于此，在特派团环境中消除性别差距的主要侧重领域包括：

1. 为外地特派团实体设定性别均等目标，其中确认具体挑战并与决策者的问责挂钩；
2. 树立在外地工作的女性文职人员的积极形象，侧重点是对打算为国际和平、安全、人道主义应急和保护平民工作做出贡献的妇女，特派团是一个安全并且带来满足感的工作环境。这对于提高符合条件的女性文职申请者的比例至关重要；
3. 创建范围更广、更深的妇女人才库，以便按照秘书长颁布的特别临时措施进行评估和甄选，帮助外地特派团更快地选出符合条件的妇女；
4. 改善外地行动的工作和生活条件，除其他外，重点包括提高营地生活和工作环境(包括住宿和安保)最低标准、适应于外地的弹性工作安排、极端艰苦工作地点的特派团内部轮调政策。

征聘及晋级制度和机构

联合国共同制度内实施的征聘和晋级制度不同。各机构、基金和方案有内部晋级计划并且为内部征聘候选人提供有利条件，但秘书处则两者都没有。不同实体甄选决定的相对集中和分散程度也有差别。

联合国和平行动国际工作人员职位中按职等分列的妇女百分比

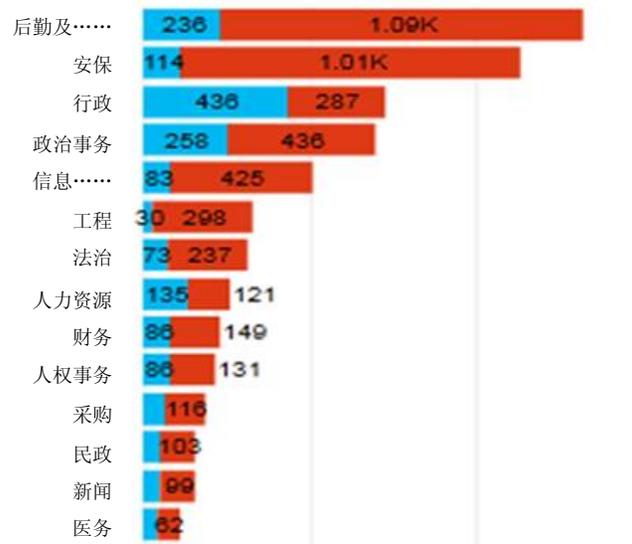
职等	妇女百分比
所有职等	28%
D-2	16%
D-1	25%
P-5	23%
P-4	29%
P-3	32%
P-2	41%
FS-6	18%
FS-5	30%
FS-4	28%

- **秘书处:** 由于正在向更集中的招聘制度过渡, 因此目前的甄选权力分散。部门主管/特派团团长(秘书长特别代表)对最高到 D-1 职等的所有员额有甄选权, 但政治、和平与安全职类以及信息和电信技术职类除外。实现性别平等目标的问责是分散的, 由具有甄选权力的实体承担。在秘书处的招聘制度内, 没有内部晋级轨道, 内部候选人也没有名正言顺的优势。外勤部的政策要求招聘管理人为每个职位空缺推荐至少一名符合条件的女性候选人。但是正如“特别措施”一节所述, 这项要求没有对妇女被选定的比率产生多大影响。
- **难民署**有一个集中管理的招聘制度, 外地的招聘管理人在推荐中发挥作用, 但甄选权力由总部掌握。此外, 难民署在总部管理一个全球内部晋级委员会。1995-1996 年, 难民署实施了一项对外招聘仅招聘妇女的政策。这项政策使当时的妇女招聘比例达到 63%, 对 P-2 和 P-3 职等的性别均衡产生了极大影响。难民署报告说, 难民署设法在该组织各初级职等实现了性别均等, 几乎完全是因为采取了这项措施。

图 2

按职系分列的联合国和平行动中的男性和女性

按职系和性别分列的工作人员



注重外地的人才库

外勤部 2015 年的一项研究发现, 就从名册上招聘的员额而言, 妇女的申请比例与其在名册中所占比例相同(25-30%); 平均而言, 妇女候选人在笔试中比男性候选人更成功; 妇女在列入短名单的候选人中占 25-30%; 在 70% 的情况下, 建议名单中至少有一名妇女。尽管如此, 在从名册中选定人员时, 妇女在 P-3、D-1 职等中的入选比例仅为 33%。同系统内其他部分一样, 需要采取特别临时措施来消除现有招聘中的制度障碍和固有偏见, 并扩大人才库。

创建妇女人才库，以便根据秘书长颁布的特别临时措施进行评估和甄选，将极大地支持外地特派团更快地选出符合条件的妇女。有甄选权力的实体可以直接从这些人才库中选出候选人，以便在分阶段的性别均等基准方面取得更快的总体进展。外勤部外勤人事司将承担专门为和平行动特派团拟订此项战略的任务，同时将要求共同制度内的所有其他实体拟订共同的名册制度。

有关这些人才库的创建、管理和从中进行甄选的特别临时措施将加快其创建速度，进而可以直接从人才库中进行甄选。这些措施应该包括：

- 征集申请时仅针对妇女。鉴于所有职系的名册都已对男性和妇女开放，因此仅征集妇女的申请将是确保妇女提出申请的针对性外联活动；
- 外地特派团可直接从人才库中甄选，无需任何其他竞争性程序；
- 将联合国共同制度的内部工作人员纳入和平行动特派团人才库。可通过组织间协定予以选拔，进行横向改派或晋级。

建议采取的行动

- 尚未达到性别均等目标的实体为妇女代表人数不足的所有职类/职等设立对内和对外的女性候选人人才库。联合国共同制度实体可酌情决定协作开展外联、征聘和(或)联合活动和(或)设立联合人才库。
- 外勤部和人力厅起草一份新的秘书处行政指示，或在可行时修正关于甄选的现行秘书处行政指示，以便创建有涉及人才库创建、管理、资格、评估、甄选和订约机制的配套特别临时措施的妇女人才库。
- 应取消有关外地联合国志愿人员征聘的所有限制。联合国志愿人员是外地人员配置中的一个重要组成部分，取消限制将扩大有经验人才的人才库，增强工作人员、尤其是妇女的多样性，以便从中进行征聘。

工作、生活和安全条件

外地特派团的工作、生活和安全条件以及有关指定家属随行的工作地点和不带家属工作地点的制度是外地特派团地点的女性候选人申请率较低以及女性工作人员更替率较高的推动因素。例如，外勤部 2015 年就工作人员(妇女和男子)离开外地特派团的原因开展了一项调查，该调查发现三分之二的工作人员的离职原因是“非自愿”，其中大多数原因是：(1) 家庭原因(往往是指照顾家人或与家人团聚)、(2) 工作环境艰苦或不利、(3) 缺乏职业发展或晋级机会。³⁵

目前，某工作地点是否被指定为家属随行工作地点几乎完全取决于普遍的安全状况。几乎没有考虑是否有学校、医疗设施或娱乐设施等可能对家属随行的工作人员而言尤其重要的因素。例如，巴布亚新几内亚的莫尔斯比港被指定为家属随行的工作地点，尽管此地没有国际学校和专科医疗服务。现有制度造成的状况

³⁵ “离开外地行动的原因：2015 年”，概述对曾参加联合国和平行动的 332 名工作人员调查结果的一份外勤部内部文件。

是，被派至这些工作地点而其子女年龄较小的工作人员实际上无法让家属随行，但也无法受益于不带家属工作地点实施的缓解措施(包括休养和家属探访等)。鉴于一个工作地点是否适合某个家庭因家庭情况而异，因此如果安全局势允许，工作人员应该能做出各自的决定。³⁶

建议采取的行动

- 为不带家属工作地点，包括“营地”环境拟订一系列的工作场所和住宿最低标准。这些措施将包括女性工作人员提出的改善(例如集装箱式住所的室内厕所和小厨房、安全的娱乐场所等)以及使警察和军事人员与文职人员有各自驻扎营地的营地设计。要求各特派团在开办一年内满足这些标准，已设特派团在两年内满足这些标准。
- 继续让相关实体参与公务员制度委员会对工作地点分类的审查。应鼓励此项审查具体考虑以下方面：(1) 为没有受扶养人的伴侣列入第三类工作地点；(2) 设立“灵活的不带家属工作地点”，这些地点接近家属随行工作地点的标准，其工作人员可选择“适用”有家属随行工作地点福利和应享待遇的合同；(3) 修订分类办法，不仅考虑安全条件，而且考虑家属的生活条件，并且考虑对于从安全角度而言适合家属随行但是从生活条件而言不适合家属随行(反之亦然)的工作地点，能否允许工作人员做出选择。
- 秘书处应该研究能否允许不带家属工作地点的工作人员选择将其家庭成员安置在周边指定的家属随行工作地点。例如，摩加迪沙的工作人员可将其家属安置在内罗毕。³⁷
- 秘书处应该探讨允许边缘工作地点工作人员根据各自具体情况选择将该地点指定为家属随行地点还是不带家属地点是否可行。

宣传在外地工作的女性文职人员的积极形象

全球媒体将冲突区描述为极危险的地点，其中的主要景象是战争、危险和艰苦条件。虽然联合国外地特派团人员的确在危险和艰苦的条件下开展工作，但是本组织也改善了安保规程、保护和生活条件，以确保工作人员的安全、安保和福利。上述突出的全球形象影响到妇女对外地特派团中联合国职位的申请率。例如，在申请加入联合国和平行动人员名册的候选人中，仅有 22% 是女性。联合国和平行动的品牌仍然是通过身着制服的“蓝盔”形象打造的，全球媒体中几乎看不到文职人员和文职妇女的形象。联合国的形象与其品牌之间的联系与本组织能否吸引到全球最佳人才密切相关。事实上，公共信息和征聘工作应该更加一致，并且应该为推动树立在外地人道主义行动以及和平行动中工作的女性文职人员的积极形象对这两方面进行协调。

³⁶ 外勤部确认，中期而言对本组织几乎不产生费用差额。

³⁷ 一些机构、基金和方案曾成功地采用了这一办法，但是因 2009 年统一服务条件而取消。

建议采取的行动

- 新闻部和外勤部在妇女署支持下发起一场公共信息、社交媒体和数字媒体新运动，宣传联合国外地特派团——和平行动和国家工作队中的妇女。

这将是一场公共信息-征聘综合运动，旨在打造在危机国家中工作的联合国女性文职工作人员的形象，她们在生活和工作中能体会到本组织提供的保护和支助，并且感到正在为和平、安全和人道主义应急做出贡献。这种形象应该是在安全和体面条件下工作的各级妇女的形象，并且(用她们自己声音)传递出她们正在为建立和平与安全、保护平民和缓解人道主义苦难做出贡献的感受。³⁸ 这项工作还将重点宣传为什么说联合国是支持家庭(适用于外地的弹性工作安排、福利和应享待遇)以及工作与生活平衡的雇主。这项举措的目标是提高联合国外地特派团职位的合格申请人数目，并且宣传联合国作为在危机国家中发挥带头作用的雇主的形象。

实施计划

一旦全系统性别均等战略的各项要素最后确定并得到核准，每个实体应该根据各项建议制订或更新各自的战略。将拟订跨系统的全面实施计划和具体涉及秘书处的建议，包括负责的行为体和时限，并阐述哪些政策变化近期可在内部实施，哪些则需要修改立法，以及宣传战略、体制架构和资源费用规划。

建议采取的行动

- 根据全系统战略，全联合国系统应该在 2017 年 12 月之前调整或拟订具体的性别平等战略和实施计划。这些计划应该包括具体目标、措施以及为了达到共同确定的目标配置/所需的资源，并体现全系统战略所载核心建议，包括连贯一致地落实特别措施、问责制并创建有利环境。
- 联合国系统每个实体应该建立内部监督机制，以监测各部/厅/特派团的进展，在必要时就补救行动做出规定，并每半年向实体负责人报告业绩。还应该在公共网站上更新所有进展——第一阶段具体涉及秘书处，随后将扩大，以涵盖共同制度(见“目标”)。
- 将通过高级管理小组和首协会每年两次报告战略执行情况和目标进展情况。就秘书处而言，管理委员会的季度进展情况审查将对此进行补充。秘书长办公厅高级政策顾问将代表秘书长负责全面实施和监督工作。

需要确定并落实执行工作的总体体制架构。在某些情况下，此举需要额外资源——例如用于每个实体的实时人力资源分析平台、特派团最低标准等制度变革、管理人才搜寻职能、与家事假有关的政策变化的资源。机构内的关键点还需要额外的人力资源。应该计算上述各项的费用并在短期内提供经费，同时让各实体承担中期在经常预算内就此做出规划的责任。同样，每个实体应该确保在高层任命

³⁸ 一个积极的例子是最近外勤部和 ImpactPool 网站关于特派团团/副团长的全球呼吁：
<https://www.impactpool.org/campaigns/un/usg>。

性别平等问题协调人，并且写明其职权范围，同时适当分配专用时间和财政资源并开展培训。例如，大会部规定，性别平等问题协调人为 D-2 和 D-1 职等，以便参与并影响决策。对内和对外开展的有关性别均等战略的战略性传播和宣传对于该战略的成功至关重要。

下一步

- 管理部、秘书长办公厅、妇女署和新闻部拟订一项包括对内和对外宣传的**传播战略**。对内而言，该战略将为有关性别均等必要性的讨论提供投入，同时突出强调性别歧视的不利影响和多样性的积极影响，并就弹性工作安排、家事相关假等具体问题和总体的性别均等目标就所建议的宣传向高级领导人提供信息。
- 就秘书处而言，管理事务部应该至迟于 2017 年 12 月起草一份**秘书长公报**，其中包括秘书长职权范围内的系列特别措施、问责要素和政策变化，并且管理部应该对应予修正或更新的现有政策，例如包括关于配偶就业的秘书处行政通知进行审计。
- 实行任何立法变革需要会员国的支持，而且还需要会员国成为此项倡议的积极伙伴，为执行该战略所需的各项系统和人员配置投资提供资金，同时在国内开展外联，提名妇女担任高级领导职位，支持有关联合国是一个包容各方的有利工作环境的持续宣传。在这方面，应该通过与秘书长办公厅之间的直接和定期联系使性别均等之友小组发挥其作用。还应该鼓励新型伙伴关系和良性竞争，例如，应该请性别均等之友小组的所有 127 名成员详细介绍本国代表团内的性别均等数字，并将其用于在联合国和会员国之间设定基准和进行比较，以鼓励双方取得更大的成就。

为创建更有利的环境改变联合国文化是一个长期的过程，需要各方发挥领导力并采取措施应对各组织内的“制度软件”——态度、信念和行为。通过重点关注推动组织文化的因素，联合国可以创建一个没有任何形式歧视的包容各方的工作环境，从而产生员工队伍更幸福、更健康、更有效和更高效的累积影响。

附件 1

最低标准要素样本**行为标准：道德操守、安全和防止骚扰**

- 让所有工作人员了解国际公务员行为标准并承担遵循该行为标准的问责。
- 有关预防骚扰和滥用权力、道德操守、防止滥用权力、内部司法、冲突解决和保护免遭报复的各项政策在各实体得到落实。
- 工作人员，尤其是外地工作地点工作人员有秘密报告骚扰、性骚扰或滥用权力问题的安全途径，不必担心遭到报复。
- 就行为失检的指控采取后续行动和(或)进行调查并跟踪调查结果。

关爱家庭的政策

- 每个实体实行母乳喂养政策，其中包括有适当设施的指定哺乳区。
- 收集并报告有关产假、陪产假、收养假和母乳喂养规定使用数目并且分类(按性别、地点、职等等)极为详尽的数据。
- 有关工作人员流动的决定应该至少在流动之前 6 个月通知，并且在学年结束后的月份内安排进行流动，或酌情以其他方式顾及家庭需求。国际改派尽可能顾及家庭因素。

弹性工作安排

- 收集并报告有关弹性工作安排申请和批准数目并且分类(按性别、地点、职等等)尽可能详尽的数据。
- 各单位在共同工作时间、非全时工作人员的工作日安排工作人员定期会议，并积极推动采用远程会议或其他虚拟的协作手段。
- 为所有工作人员配备远程工作手段(如笔记本电脑、平板电脑和其他技术解决办法)。
- 展示高级管理人员在采用弹性工作安排方面发挥榜样作用并明确鼓励采用弹性工作安排(例如，通过全系统和针对实体的宣传活动)。增强管理人员权能，使其能够对远程工作和利用其他弹性工作安排的工作人员进行最佳管理。

积极鼓励促进性别平等的工作方法

- 要求领导人员促进性别平等和以人为中心，并使这项要求成为所有管理和领导力发展措施的规范。

- 在就工作人员的工作与生活平衡偏好做出假设之前向相关人员了解情况。在公务差旅、拓展性任务或艰苦工作地点方面，就女性工作人员做出更审慎的考虑。
 - 在各小组、会议和代表团以及发言人中，实行平等任职制度化，提供在工作时间内建立联系的机会。
 - 将性别平等视角纳入所有相关的学习和管理/领导才能发展方案，并确保整个联合国系统的所有领导/管理学习方案参与者的男女比例是 50/50。
-