



理 事 会

第 350 届会议，2024 年 3 月 4-14 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2024 年 2 月 9 日

原文：英文

第四项议程

关于《国际劳工组织 2022-2025 年 性别平等行动计划》执行情况的中期报告

文件目的

本文件概述了根据理事会第 344 届会议(2022 年 3 月)通过的关于《国际劳工组织 2022-2025 年性别平等行动计划》的决定所采取的行动。文件介绍了《行动计划》是如何最终得以敲定和执行的，同时考虑到理事会通过对劳工组织 2016-2021 年性别平等和主流化工作进行高级别独立评估的建议。文件还总结了《行动计划》执行中期的监测结果。它回应了理事会对总干事提出的要求，即在通过一项变革性议程履行劳工组织实现工作中性别平等的使命时，考虑到一般性讨论工作组关于不平等和劳动世界的决议和结论，特别是在执行《国际劳工组织 2022-2025 年战略规划》和两份相应的计划和预算时纳入理事会的指导意见。提请理事会要求劳工局继续执行《行动计划》，并向其第 356 届会议(2026 年 3 月)报告执行成果(见决定草案，第 28 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：《2022-2023 两年期计划和预算》成果目标 6：面向劳动世界所有人的性别平等、机会均等和待遇平等；以及《2024-2025 两年期计划和预算》成果目标 5：性别平等和人人待遇与机会平等。

政策影响：无。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：见决定草案，第 28 段。

作者单位：工作条件与平等司(WORKQUALITY)。

相关文件：理事会文件 [GB.344/INS/10](#)、[GB.344/PV](#)。

► 导 言

1. 《国际劳工组织 2022-2025 年性别平等行动计划》(《2022-2025 年行动计划》)¹ 将劳工组织的性别平等和主流化政策付诸实施,并在人员配备、实质内容和组织结构等相关事项上为劳工组织实现性别平等提供了指引。该计划与《国际劳工组织 2022-2025 年战略规划》以及两份相应的计划和预算相一致。
2. 《2022-2025 年行动计划》的最终确定考虑到了理事会第 344 届会议(2022 年 3 月)期间的讨论情况以及而后提供的指导意见。此外,《2022-2025 年行动计划》还纳入了理事会通过的对劳工组织 2016-2021 年性别平等和主流化工作的高级别独立评估的主要结论和建议²。《2022-2025 年行动计划》的方法与 2021 年一般性讨论工作组关于不平等和劳动世界的决议和结论相符合,重点是加快落实性别平等、多样性和包容性的变革性议程。
3. 本文件是按照要求编写的,即要求劳工局在性别平等行动计划的执行中期向理事会报告实现目标的进展情况和差距问题。³

► 《2022-2025 年行动计划》的最终敲定和执行情况

4. 《2022-2025 年行动计划》是一个注重结果的工具,它整合了一套指标,用以衡量劳工组织在将性别平等和妇女赋权主流化方面的进展,实现了与《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》(《联合国全系统行动计划》2.0 版)的对接。⁴
5. 根据高级别独立评估的建议以及劳工局的回应和理事会的指导意见,《2022-2025 年行动计划》中纳入了新的指标,其中包括:
 - 在劳工组织内部阐明一个更加系统化的基于计划的性别平等方法和交付系统,并将能力建设和培训纳入工作主流;
 - 通过具有区域针对性的战略,支持三方成员实现性别平等和新冠疫情恢复举措的能力;
 - 确保推动联合国全系统倡议的合作协议反映劳工组织性别平等的变革性议程;
 - 更多地考虑支持劳工组织内部的性别平等和主流化进程和工具。

¹ 劳工组织,《国际劳工组织 2022-2025 年性别平等行动计划》,2022 年。

² 劳工组织,《国际劳工组织性别平等和主流化工作(2016-2021 年)高级别独立评估》,2021 年。

³ 理事会文件 GB.332/PV,第 198(b)段。

⁴ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署,《联合国全系统行动计划 2.0: 联合国全系统性别平等主流化和增强妇女权能问责框架》,2018 年。

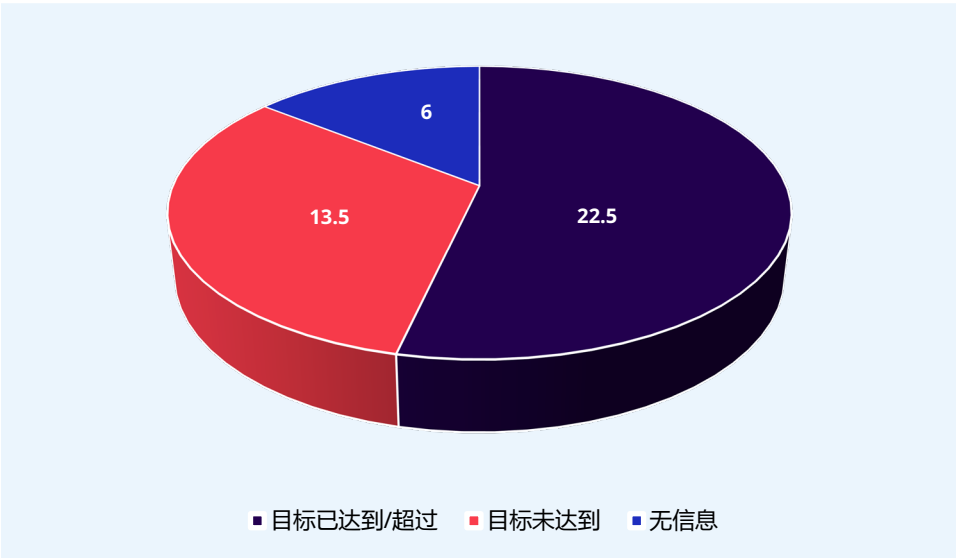
6. 此外，劳工局还出台并传播了以劳工组织三方结构和规范拟定使命为基础的全劳工局改革理论，以促进劳动世界中的性别平等。⁵ 变革理论于 2022 年 9 月发布，它为实现实质性性别平等和社会公正、解决不平等的根源问题、促进系统性变革以及改变态度和思维方式指明了道路。它强化了一种双轨式方法，将性别平等纳入所有计划和预算成果目标的主流，同时也确保致力于实现劳动世界中的男女机会和待遇平等。
7. 根据高级别独立评估的建议，引入了一项新的指标，即通过针对具体区域的战略，支持三方成员实现性别平等和疫情恢复举措的能力，从而体现了优化外地办事处技术能力以及确保各政策部门、雇主活动局、工人活动局和劳工组织国际培训中心之间协调的重要性。
8. 此外，《2022-2025 年行动计划》加强了劳工组织在国家、区域和全球层面关于性别平等的多边合作和战略伙伴关系框架。它规定在合作协议及其对联合国全系统倡议的实施安排中纳入反映劳工组织性别平等和非歧视变革议程的具体措辞和影响。

《2022-2025 年行动计划》监测工作的初步成果

9. 《2022-2025 年行动计划》中的 42 个目标涵盖了《联合国全系统行动计划》所有六个成效领域，其中已实现或超额实现至少 22.5 个目标(占 54%)，有 13.5 个目标尚未实现(占 32%)，有 6 个目标(占 14%)由于缺少数据和相关指标衡量方面的局限性而未予报告(见图 1)。
10. 由于劳工组织在执行《2018-2021 年性别平等行动计划》(《2018-2021 年行动计划》)期间才开始评估性别平等行动计划的中期成效，因此劳工局只有另一个中期评估期的可比数据。此外，考虑到《2022-2025 年行动计划》没有完全照搬以往行动计划中的指标，因此不可能对总体成效进行直接比较，或至少不能准确反映实际成效。不过，仍然可以观察到一些积极趋势。例如，与《2018-2021 年行动计划》相比，《2022-2025 年行动计划》达到或超过了更多的目标。
11. 还值得注意的是，就未实现的目标而言，《2022-2025 年行动计划》的实施正在取得更好的成效；虽然在《2018-2021 年行动计划》的中期未达到的指标占 42%，但在《2022-2025 年行动计划》的中期，这一数字已降至 32%左右。诸如衡量劳工组织项目和计划达到劳工组织关于性别平等和非歧视的指标 2 和 3 的百分比、令人满意地或充分纳入性别平等和妇女赋权的评估的百分比，以及担任劳工组织高级职位的女性的百分比等指标，与以往行动计划相比，均为劳工组织成效有所改善的领域。

⁵ 劳工组织，《劳动世界性别平等变革议程的变革理论》，2022 年。

► 图 1. 《2022-2025 年行动计划》中期的总体表现(实现目标的数量)



注释：图中的总数对应于已达到或超过的目标数量(深蓝色)、未达到的目标数量(红色)或无可用信息的目标数量(浅蓝色)。

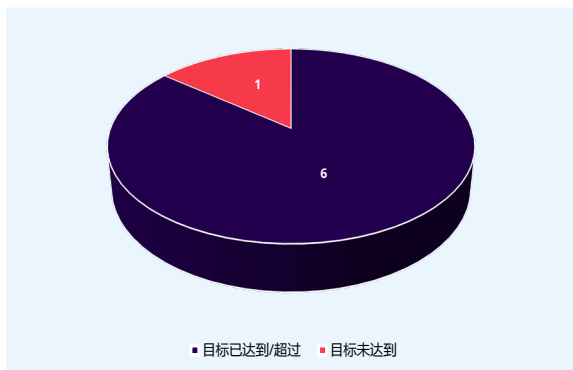
资料来源：国际劳工组织，2023 年。

- 12. 鉴于劳工组织新的组织结构，特别是新设了一名副总干事和四名助理总干事的职位，某些指标及其相关目标已不再适用。因此，需要根据这些组织结构变化审查与副总干事职位相关的先前指标，并商定新的指标，以便在《2022-2025 年行动计划》的最终审查中报告成果，并确保与下一个《联合国全系统行动计划》对接。
- 13. 上述初步结果表明，在实现或超过目标方面取得了一些进展。值得一提的是，劳工组织已实现并超额实现了人力资源政策和计划中与性别平等和妇女赋权相关的目标。在本报告所述期内，大约 43% 的 P5 及以上职位由女性担任，超过了 40% 的目标，并改善了以往行动计划的成果。劳工组织正在逐步实现 P1-P4 职位的性别均等，在报告期内，54% 的职位由女性担任，而在《2018-2021 年行动计划》的最后一个监测期内，这一比例为 55%。
- 14. 劳工组织在《2022-2025 年行动计划》中引入了一项新指标，即通过与区域相关的战略，包括重点关注疫情恢复，提高三方成员实施性别平等举措的能力。通过这一支持，劳工组织在 2022-2023 年为所有五个区域的劳工组织三方成员举办了超过 30 次专门针对性别平等的能力建设活动，超过了 2022 年在两个区域和 2023 年在三个区域至少举办一次外地办事处技术能力活动的目标。
- 15. 在 2022-2023 两年期内，联合国范围内至少 54% 的的全球合作协议及其实施安排包含反映劳工组织性别平等变革议程的具体措辞和影响。
- 16. 在 2023 年召开的 14 次全球管理团队/高级管理团队会议中，有 3 次会议讨论了与性别相关的问题，包括照护经济和《2022-2025 年行动计划》的执行情况，达到了审查期的目标。

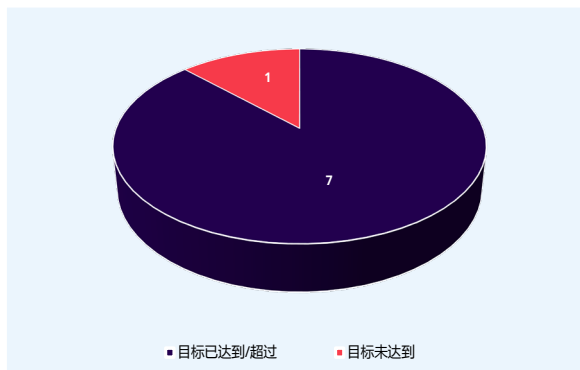
17. 劳工组织超额完成了两项评估指标的目标。在具有代表性的评估样本中，共有 88% 的评估旨在确保收集有关性别平等和妇女赋权的数据，并将性别平等和妇女赋权充分或令人满意地纳入总体范围。此外，84% 的评估包含解决性别平等问题的有效方法和分析技能。在审计方面，100% 经审计的外地办事处报告明确了与性别有关的风险(例如，通过对体面劳动国别计划的质量保证机制审查)和为减轻这些风险而采取的行动。
18. 劳工组织在实现性别平等目标方面的成效，依照《联合国全系统行动计划》的类别，在六个主要成效领域作了进一步分类(见图 2-图 7)。下一节将进一步阐述一些调查结果。

按照《联合国全系统行动计划》的六个主要成效领域分类的劳工组织成效情况

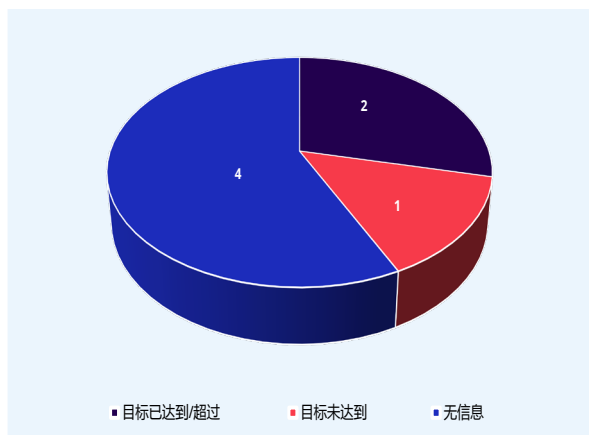
► 图 2. 成果管理制：与性别有关的可持续发展目标成果、与性别有关的成果报告以及关于性别平等的规划成果



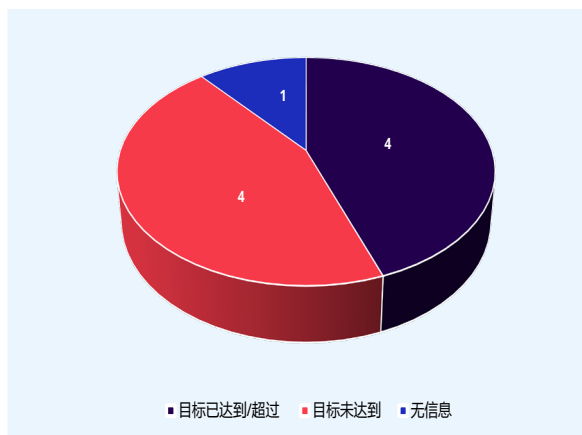
► 图 3. 监督：评估和促进性别平等的审计



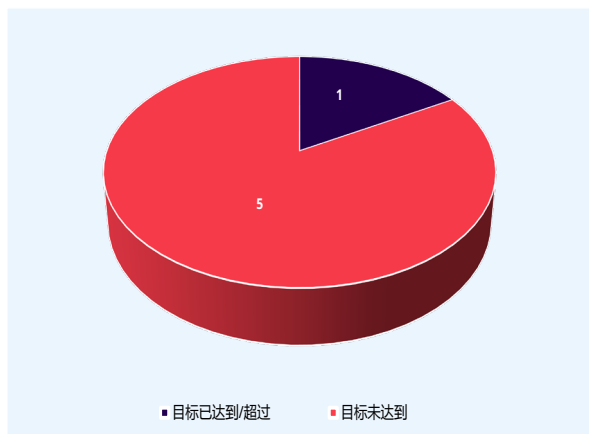
► 图 4. 问责制：政策和计划、领导力和促进性别平等的成效管理



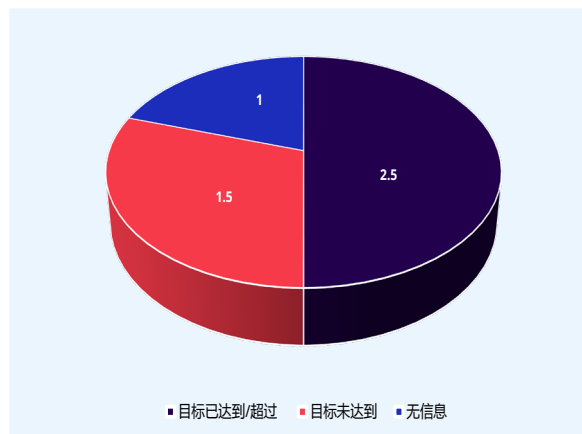
► 图 5. 性别架构：女性的平等代表性、组织文化和财政资源分配



► 图 6. 能力评估和能力发展



► 图 7. 知识、传播和一致性



注释：图中的总数分别对应已达到或超过的目标数量(深蓝色)、未达到的目标数量(红色)或无可用信息的目标数量(浅蓝色)。

资料来源：国际劳工组织，2023 年。

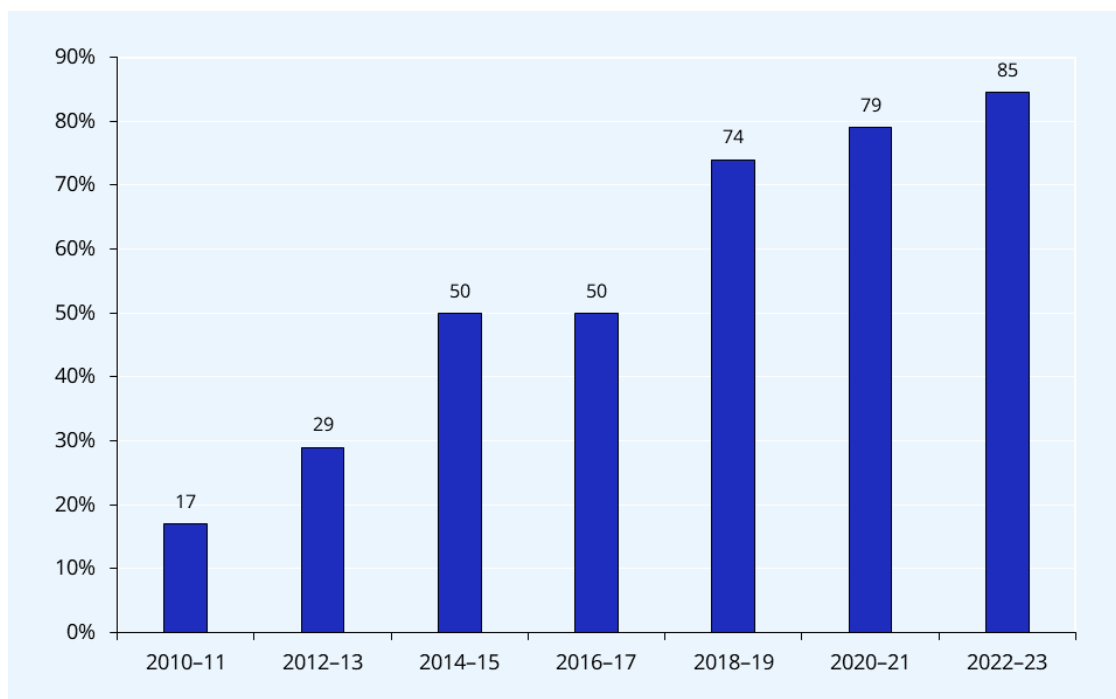
进展领域和有希望的趋势

19. 由于并非所有指标完全相同，因此只能与以往的行动计划作部分的直接总体比较。然而，就可以进行这种比较的指标而言，在所有三个优先领域——人员配置、实质内容和结构方面，都有一些积极的变化。例如：

- 劳工组织 P5 及以上职位的女性比例正接近实现性别均等，从 2009 年的 34% 增至 2023 年的 43% 左右，超过了 40% 的目标。然而，各区域的结果有所不同，有些区域的比例至少比两性均等比例低 10 个百分点。例如，在美洲和加勒比以及亚洲和太平洋区域，女性分别占 P5 及以上职位的 36% 和 33%。更详细的分析表明，在担任 P5 及以上职位的女性比例方面，情况如下：(a) 副总干事职位 100%；(b) 助理总干事职位 78%；(c) D2 级职位 57%；(d) D1 级职位 41%；(e) P5 级职位 40%。劳工组织需要利用在实现性别均等方面形成的总体势头，确保保持在各级实现性别平衡方面取得的进展。
- 根据记载，新采纳的促进性别平等的体面劳动国别计划所占比例持续上升，从 2010-2011 年的 17% 增至 2022-2023 年的 85% (见图 8)。这方面的例子包括中国、老挝人民民主共和国、巴基斯坦和越南。
- 在提高女性在研究司组织的活动中的可见度方面取得了进展，在此类活动中发言的女性比例从 2022 年的 44% 增至 2023 年的 57%。
- 在计划层面，劳工组织在政策成果目标对实现性别平等和可持续发展目标 5 (实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能) 的贡献方面超出了预期。虽然 2022-2023 年的目标是 63%，但经过深入协商和讨论，将可持续发展目标 5 和性别平等相关活动纳入了《2024-2025 两年期计划和预算》的所有政策成果目标，从而使 100% 的政策成果目标有助于实现性别平等和可持续发展目标 5。⁶ 这是规划上的一个关键转变，并响应了将性别平等考虑充分纳入劳工组织任务的目标。
- 另一个积极趋势是，劳工组织在将性别平等和女性赋权纳入衡量范围的评估百分比的指标方面的表现。该指标从 2020-2021 年的 51% 提高到 2022-2023 年的 80%。这一积极趋势代表了劳工组织在组织监督 (促进性别平等的评估和审计) 方面的总体表现，皆因劳工组织达到或超过了八项目标中的七项 (见图 3)。
- 还值得注意的是，在报告所述期内，有关传播的所有目标均已实现。劳工组织全球传播战略 (2022 年) 强调了性别平等和残疾包容在劳工组织所有传播活动中的重要性。目前，传播和公共信息司至少 90% 的计划和指南都包含与性别有关的参考资料，90% 的培训实验班采用了性别平等做法。

⁶ 理事会文件 GB.347/PFA/1。

► 图 8. 促进性别平等的体面劳动国别计划的百分比



资料来源：国际劳工组织，2023 年。

20. 但是，在其他领域仍有改进的余地。例如：

- 在劳工组织架构中实现性别平等是劳工组织成果参差不齐的一个领域(见图 5)。虽然劳工组织在实现其人员编制相关目标方面取得了进展，但在官方会议上一直未能实现性别均等，这方面的信息是在国际劳工大会和区域会议上收集的。2023 年，与性别均等目标(从 47%到 53%)相比，经委任和登记参加大会的女性代表和顾问的比例为 36.5%。按照 2021 年指标托管单位的建议，需要通过有意识地努力在筹备官方会议的区域简报中提出该问题，专门提高劳工组织社会合作伙伴对实现性别均等的必要性和积极影响的认识。⁷ 此外，应定期收集和评估劳工组织所有官方三方会议的此类统计数据，其中包括技术会议和专家会议。
- 同样，劳工组织需要加紧努力，将性别平等和增强妇女权能纳入能力评估和能力发展计划的主流(见图 6)。例如，需要做出更多努力，提高女性参加劳工组织国际培训中心(都灵中心)培训活动的比例，目前为 39.5%，而目标为 43%。这可以通过提高劳工组织利益攸关方对优先提名女性的认识，并制定激励女性更多参与的措施来实现。虽然目前正在努力鼓励更多的劳工组织男性工作人员参加都灵中心的培训活动，重点是性别平等，但目前参加培训的男员工的比例一直停滞在 17%左右，这表明需要积极主动地提高男员工对此类活动的兴趣。
- 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的任务是通过《联合国全系统行动计划》监测联合国在性别平等方面的进展情况。妇女署建议，劳工组织最近为解决能力差距和促进纳入性别平等而开展的劳工组织性别平等培训计划，应成为劳工组织和都灵中心工作人员的必修

⁷ 理事会文件 GB.343/INS/INF/3。

课程，亦应集中精力提高劳工组织在全球项目和成效不佳的区域旨在促进性别平等的发展合作的比例。

- 也应努力打造有效的机制以衡量财政资源的跟踪和分配情况，并采用更好的方法量化促进性别平等和增强妇女权能的资金的支付情况。这需要升级现有的资源跟踪机制，并努力使劳工组织符合联合国目前的做法和《联合国全系统行动计划》的相应指标。
- 还应注意提高女性撰写的研究报告的百分比，目前女性的比例低于两性均等比例 6%。

► 加大努力，争取更宏伟的性别平等成果

21. 在实施和监测《2022-2025 年行动计划》和当前绩效指标的过程中，劳工局确定了在《2022-2025 年行动计划》第二阶段的执行过程中以及此类行动计划的未来迭代时应当考虑的一系列挑战。它为提高某些指标的质量提供了一个机会，同时提高《行动计划》的雄心抱负。例如，在报告某些指标的成果时采用的衡量标准应更加明确，以便改进数据收集工作。例如，关于符合劳工组织性别平等和无歧视标准的项目和计划提案百分比指标的方法有可能歪曲发展合作组合规模较小区域的表现。如果对方法加以调整，即可整理出具有可比性和准确性的年度数据，还可用于跟踪不同区域发展合作组合中性别主流化的情况。
22. 《2022-2025 年行动计划》与《联合国全系统行动计划》(2.0 版)之间的协调统一亦有很大的改进空间。例如，《2022-2025 年行动计划》报告并衡量了《联合国全系统行动计划》指标 6(c)(i) 中关于衡量“在性别平等和妇女赋权方面实施的最新政策和计划，包括性别主流化和女性平等代表性”，其依据是“女性担任劳工组织专业职位(P1 至 P4，正式工作人员)的百分比”，它仅提供了部分相关信息。同样，在《2022-2025 年行动计划》中，可以进一步加强《联合国全系统行动计划》指标 6(c)(ii)关于“为确保促进性别平等和增强女性权能的问责制而设立的具体高级机制”。在这方面，需要进一步努力实施 2022 年制定的劳工组织工作人员能力发展计划。此外，在《2022-2025 年行动计划》中，缺少《联合国全系统行动计划》指标 10(b)和 10(c)关于性别平等和女性赋权资源分配的财务基准的相应指标。
23. 由于劳工组织新领导层带来了架构改变，因此有必要在《2022-2025 年行动计划》中反映这些变化，以确保进展不会停滞或倒退，也不会错失宝贵的机会。例如，在《2022-2025 年行动计划》中可以纳入最近启动的计划和倡议，如优先行动计划，以进一步努力实现性别平等的变革议程。这需要就《2022-2025 年行动计划》和劳工组织新的方向的内容进行大量磋商和协调。
24. 近年来，在将性别平等纳入劳工组织研究、能力建设和政策工作的主流方面取得了长足进展。然而，必须评估在《2022-2025 年行动计划》框架之外开展的其他与性别有关的活动，例如促进劳动世界中性别平等的重要技术工作，这些工作可能无法在《行动计划》的报告机制中加以报告或记录。该问题加之计划和预算框架造成的类似限制，冲淡了劳工组织在全球、区域和国家各级开展的关于性别平等的某些重要工作。

25. 随着性别平等工作的发展，反映了新的全球挑战和趋势，确保劳工组织工作人员能够妥善解决性别不平等和歧视问题至关重要。为此，将最近推出的劳工组织在线培训课程“性别平等至关重要：实现性别平等领域的变革”作为所有工作人员更广泛的能力发展计划的一部分，同时加强劳工组织全球性别网络的作用和能力，对于完成劳工组织的使命至关重要。与都灵中心合作实施的计划，如性别问题研修班，以及最近推出的关于照护与体面劳动的培训，也有助于实现这一目标；并且，借鉴劳工组织《2020-2023 年残疾包容政策和战略》的实施经验，加强相互促进，也将具有前瞻性。
26. 劳工组织一直在实现或超越以往的性别平等行动计划中设定的大多数目标。然而，实现性别平等和妇女赋权是一项持久的工作，劳工组织需要自我挑战，在成功的基础上再接再厉，以确保实现绩效指标的目标不会成为走过场之举。不应像目前的做法那样取消多年来一向达到的业绩指标，而应重新调整这些指标，以便促进行动，产生更重大的影响力。这种重新调整也应符合《联合国全系统行动计划》的报告框架。例如，《2018-2021 年行动计划》中关于通过产假、陪产假、收养和家庭紧急事假、母乳喂养和儿童保育政策实现工作与生活平衡的指标被认为已经实现，因此未纳入《2022-2025 年行动计划》。然而，与工作与生活平衡相关的挑战会随着社会需求和人口结构的变化而变化，因此需要采取新的措施，如为所有人提供护理假，包括照顾老人，而不仅仅是父母。
27. 此外，为了进一步使《2022-2025 年行动计划》与《联合国全系统行动计划》相对接，可以考虑努力使《2022-2025 年行动计划》与《联合国残疾包容战略》相一致。它将进一步加强这两个框架之间的协同增效作用，并根据一般性讨论工作组关于不平等和劳动世界的决议和结论，更好地推动采取整体和交叉方法，消除不同层面的不平等和歧视现象。

► 决定草案

28. 理事会要求劳工局：
- (a) 继续执行《国际劳工组织 2022-2025 年性别平等行动计划》，同时考虑到理事会的指导意见和经验教训；
 - (b) 向理事会第 356 届会议(2026 年 3 月)报告《国际劳工组织 2022-2025 年性别平等行动计划》的成果，以及后续行动计划的拟议方法，以便提高劳工组织在谋求社会正义方面性别平等工作的战略定位。