



缔约方会议

第二十七届会议

2022 年 11 月 6 日至 18 日，沙姆沙伊赫

临时议程项目 14

性别与气候变化

缔约方在《气候公约》之下的定期报告和通报中所报告的
促进性别平等的气候政策、计划、战略和行动的实施情况

秘书处的综合报告*

概要

本报告综合了截至 2022 年 7 月 30 日缔约方在提交秘书处的最新国家自主贡献、国家适应计划、国家适应行动方案、国家信息通报和长期低排放发展战略中报告的促进性别平等的气候政策、计划、战略和行动的信息。报告中的分析为在 2024 年与随后的报告进行比较提供了基线，分析表明，缔约方在《气候公约》之下的各项报告中提及了纳入性别视角，还体现出，国家自主贡献中越来越多地提及并纳入了性别视角。

* 因提交方无法控制的情况，本文件安排在标准发布日期之后发布。



简称和缩略语

| | | |
|---------|--------------------|-----------|
| COP | 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议 | 缔约方会议 |
| GAP | | 性别问题行动计划 |
| LT-LEDS | | 长期低排放发展战略 |
| NAP | | 国家适应计划 |
| NAPA | | 国家适应行动方案 |
| NC | | 国家信息通报 |
| NDC | | 国家自主贡献 |

一. 导言

A. 任务

1. 在性别问题行动计划之下，缔约方会议第二十五届会议请秘书处酌情监测并报告缔约方在《气候公约》之下的定期报告和信息通报中所报告的促进性别平等的气候政策、计划、战略和执行的执行情况，并编写汇编与综合报告，供缔约方会议在 2022 年和 2024 年审议。¹

B. 本报告的范围

2. 本报告综合了截至 2022 年 7 月 30 日缔约方提交的最新的国家自主贡献、国家适应计划、国家适应行动方案、国家信息通报和长期低排放发展战略中的信息。² 两年期报告和两年期更新报告不在本报告的审查范围之内，因为国家信息通报被认为提供了最适合用于确定基线的信息；此外，《巴黎协定》缔约方正在编制强化透明度框架之下的第一份两年期透明度报告。

C. 方法

3. 本报告对上文第 2 段提及的报告和通报中提及性别之处进行了全面分析。虽然性别和生物性别是不同的概念，几乎所有提及性别的缔约方似乎都报告了“生物学性别”，将男性和女性作为性别类别。在审查的文件中，仅有几处在男性—女性二元分类之外提及性别。

4. 文件和所摘录的提及性别之处分类方法如下：

(a) 对报告和通报进行分类的依据是报告和通报中显示性别分析或性别考量之处的多少，分为大量提及、有限提及或未提及性别三类。³ 长期低排放发展战略中提及性别之处有限，因此这是对长期低排放发展战略进行分析的可能程度；

(b) 本报告对国家自主贡献中提及性别之处作了进一步分析，以确定可否将缔约方纳入性别视角的方法归类为贯穿各领域，贯穿各领域并侧重于适应或缓解，仅限于缓解或适应或者不明确，以便提供数据，将之与以往的国家自主贡献进行比较；

(c) 根据国家适应计划、国家适应行动方案和 国家信息通报所提供信息的详细程度，有可能进一步深入了解缔约方如何纳入性别视角。本报告对国家适应计划、国家适应行动方案和 国家信息通报的内容进行了分析，以确定每份文件中

¹ 第 3/CP.25 号决定，附件，表 5，活动 E.2。

² 总共审查了 509 份文件：2021 年 10 月 15 日前提交的 143 份国家自主贡献文件以及 2021 年 10 月 16 日至 2022 年 7 月期间提交的 30 份国家自主贡献文件；38 份国家适应计划文件；52 份国家适应行动方案文件；195 份国家信息通报，包括《公约》附件一所列缔约方的第七次国家信息通报和非《公约》附件一所列缔约方的最新国家信息通报；以及 51 份长期低排放发展战略文件。

³ 例如，归类为“有限”提及性别的通报提及性别之处通常仅限于人口数据，归类为“大量”提及性别的通报则将性别作为跨部门问题处理和/或提及了性别分析或其他工具。

报告的纳入性别视角的情况是否与性别问题行动计划优先领域 A-D⁴ 相符以及相符的程度，⁵ 由此也为与随后报告的比较确定了基线。⁶ 为此分析了提及性别之处出现可与每个优先领域相关联的关键术语的情况。⁷ 这些文件按照与优先领域相符的程度进一步分为 1-5 级，1 级表示文件中报告的纳入性别视角的情况符合一个优先领域，以此类推，5 级表示文件中报告的纳入性别视角的情况符合四个优先领域，并且提供了详细信息以说明落实促进性别平等的政策应对所用的工具和方法。

二. 缔约方在《气候公约》之下的报告纳入性别视角的情况

A. 概述

5. 审查的报告和通报中，76.4%提及了性别，63.0%大量提及性别考量和对性别问题具有敏感认识的气候政策。

6. 下表列出了大量提及、有限提及或未提及性别的长期低排放期发展战略、国家适应计划、国家适应行动方案、国家信息通报和国家自主贡献的占比。

提及性别的缔约方在《气候公约》之下的报告和信息通报占比

| 提及性别 | 长期低排放 发展战略 | 国家 适应计划 | 国家适应 行动方案 | 国家 信息通报 | 国家 自主贡献 ^a |
|------|---------------|------------|--------------|------------|-------------------------|
| 大量提及 | 19.6 | 81.6 | 94.2 | 54.9 | 90.0 |
| 有限提及 | 21.6 | 5.3 | 2.0 | 27.7 | — |
| 未提及 | 58.8 | 13.1 | 3.8 | 17.4 | 10.0 |

^a 2021 年 10 月至 2022 年 7 月期间提交。

B. 国家自主贡献

7. 对于所审查的长期低排放发展战略、国家适应计划、国家适应行动方案和 国家信息通报而言，这是首次分析纳入性别视角的情况，因此无法将分析结果与 缔约方以往报告的情况作比较；而对于国家自主贡献而言，第一版和更新版国家 自主贡献综合报告中说明了国家自主贡献中纳入性别视角的情况。⁸ 为编写本报 告，分析了 2022 年 7 月 30 日之前提交的所有国家自主贡献，包括在缔约方会议 第二十六届会议之前、更新版国家自主贡献综合报告发布之后提交的国家自主贡

⁴ 分析中不包括优先领域 E，因为秘书处仅负责与这一优先领域有关的跟踪和报告工作。

⁵ 见第 3/CP.25 号决定，附件，第 4-7 段。

⁶ 不要求缔约方将在国家适应计划、国家适应行动方案、国家信息通报和性别问题行动计划中统一纳入性别视角的情况。然而，今后审查性别问题行动计划时，如能了解缔约方执行国家适应计划、国家适应行动方案和 国家信息通报中所报告的促进性别平等的政策应对的情况同优先领域的相符程度，或许有所帮助。

⁷ 优先领域 A: 分析了能力建设和知识管理；优先领域 B: 分析了性别平衡、妇女的领导力和参与；优先领域 D: 分析了促进性别平等，工具和执行。优先领域 C: 分析了提及《气候公约》进程之处。分析结果见图 4、图 7 和图 10。

⁸ FCCC/PA/CMA/2021/2 和 FCCC/PA/CMA/2021/8 和 Rev.1。

献。如图 1 所示，在最新审查的 30 份国家自主贡献中，90% 提到了性别，表明国家自主贡献越来越多地纳入性别视角的趋势。

图 1
提及性别的国家自主贡献占比



8. 在 2021 年 10 月至 2022 年 7 月期间提交的国家自主贡献中，几乎所有国家自主贡献都提供了与纳入性别视角相关的信息，并确认了缔约方对实施对性别问题具有敏感认识的，有些是促进性别平等的气候政策的承诺。

9. 国家自主贡献中提及性别之处总体上有所增加。更新版国家自主贡献综合报告未涵盖的提交较晚的 30 份国家自主贡献文件中，只有 3 份未提及性别；相比之下，更新版国家自主贡献综合报告涵盖的 143 份文件中，20 份未提及性别；第一版国家自主贡献综合报告涵盖的 141 份文件中，92 份未提及性别。

10. 缔约方在国家自主贡献中提及，设置了正式机制，用于征求利害关系方的意见，包括向大众、地方社区、土著人民、私营实体、商业和贸易协会、民间社会组织、青年协会、妇女协会、区域发展伙伴、学术界和研究界征求意见。这些缔约方几乎全部表示，磋商和参与进程具有包容性和参与性。

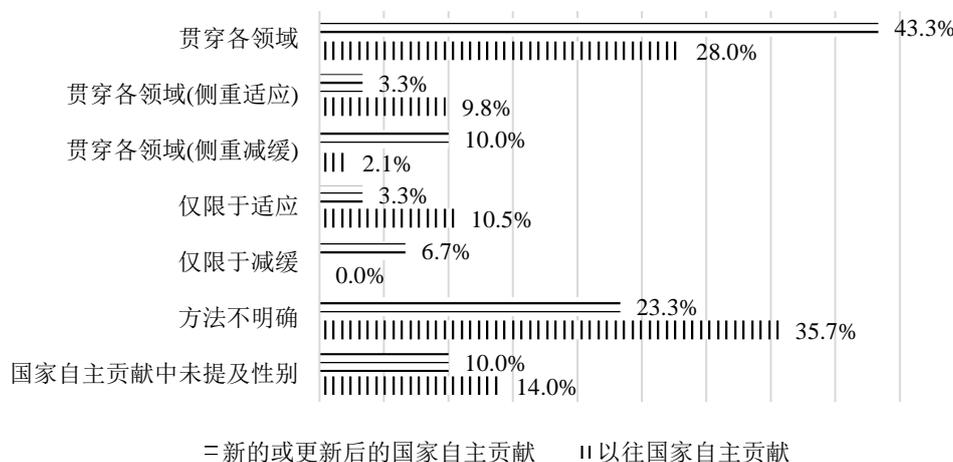
11. 许多缔约方专门参考了对性别问题具有敏感认识的磋商，包括关于确保对性别问题具有敏感认识的准则，例如在公众磋商的过程中，并强调了本国的性别和妇女团体或非政府组织参与磋商的情况。虽然多数情况下，缔约方报告的是关于性别考量和利害关系方参与的一般信息，但一些缔约方详细说明了与不同的利害关系方接触的情况，并指出了多重社会文化脆弱性对特定群体，例如对贫困妇女和土著妇女的影响。

12. 许多缔约方提及了性别相关政策和立法或确认了对性别平等的一般承诺，一些缔约方则提供资料，说明了在国家自主贡献的执行工作中将性别纳入主流或计划将之纳入主流的情况，并说明了性别平等分析或评估方法和工具、按性别分列的数据、性别公平敏感指标和性别反应预算编制，一些缔约方将性别考量作为确定活动优先次序的一项标准。

13. 许多在国家自主贡献中提及性别的缔约方将性别作为贯穿各领域的问题，在减缓和适应的各领域加以解决，一些缔约方则更加侧重适应，一些缔约方仅在适应的背景下考量性别问题。分析表明，贯穿各领域的纳入性别视角的情况显著增

加。图 2 显示了新的或更新后的国家自主贡献与以往国家自主贡献相比在性别考量方面的演变。

图 2
新的或更新后的国家自主贡献与以往国家自主贡献纳入性别视角的情况的比较



14. 提及规划中的对性别问题具有敏感认识的或促进性别平等的气候行动的缔约方在阐述性别方面时大多结合了具体部门，例如能源、农业、卫生、灾害、水、渔业、土地利用与林业以及教育。一些缔约方特别强调了促进性别平等的能力建设以及资金和技术对于性别问题专门行动的重要性。

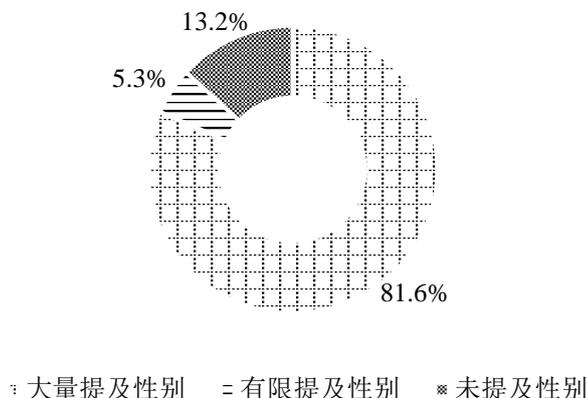
15. 缔约方明确提及因性别而异的需求和视角，气候变化与行动带来的因性别而异的影响，以及对气候变化与行动的因性别而异的贡献。多数缔约方将妇女描述为弱势群体，一些缔约方将妇女描述为利害关系方或变革推动者。一些缔约方明确将性别用作非二元术语。

16. 缔约方越来越多地在国家自主贡献中考虑性别，并认识到纳入性别视角是提升气候行动的目标和效力的一种方式。许多缔约方申明，将在执行国家自主贡献时考虑性别问题。

C. 国家适应计划

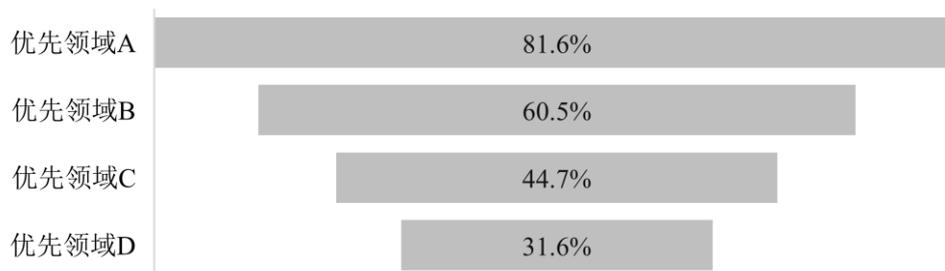
17. 如图 3 所示，截至 2022 年 7 月 30 日，已收到 38 份国家适应计划，其中 81.6% 的计划提及，缔约方采用对性别问题具有敏感认识的参与式的方法应对适应需求。

图 3
国家适应计划中提及性别的情况



18. 图 4 显示了提及性别之处包含可与性别问题行动计划优先领域 A-D(见上文第 4(c)段)相关联的关键词的国家适应计划占比。

图 4
提及性别之处与性别问题行动计划优先领域相符的国家适应计划占比

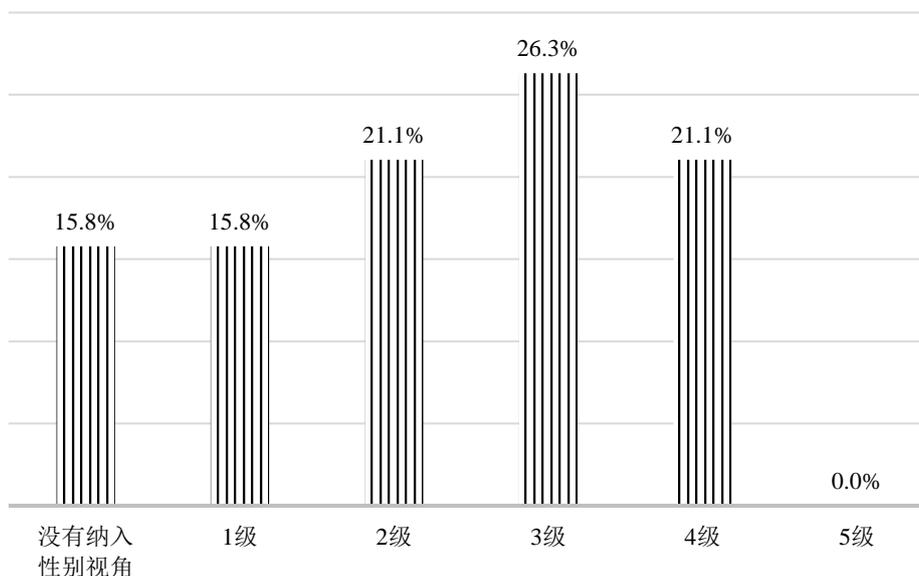


19. 多数国家适应计划结合能力建设和知识管理考量了性别问题，并强调，缔约方已开始将性别纳入主流。提交国家适应计划的缔约方中，三分之一系统地考虑了性别平衡和妇女领导力的问题，同时就执行手段作了一些解释。国家适应计划无一达到 5 级(见图 5)，5 级是指所述活动与性别问题行动计划的全部四个优先领域相符，并且国家适应计划详细描述了执行手段。

20. 显示大量纳入性别视角的国家适应计划通常提及了国家适应计划进程中基于性别与人权的方法，包括计划使用按性别和年龄分列的数据，进行侧重于低收入和弱势群体的需求评估，以及采用参与式和促进性别平等的预算编制。这些国家适应计划还指出了使用这种办法的多重益处，包括更具包容性的参与和基于社区的适应方针。

21. 如图 5 所示，多数国家适应计划提及性别问题或提及促进性别平等的政策时所用关键词可与性别问题行动计划优先领域 A-D 中的至少一个、通常是二个或三个领域相关联，较少情况下可与四个领域相关联。

图 5
按纳入性别视角的水平划分，各水平的国家适应计划占比



注：关于各水平的含义，见第 4(c)段。

22. 缔约方在国家适应计划进程中考虑了性别及其他社会文化特征(例如种族、民族、文化水平或残疾)。在国家适应计划进程中大量纳入性别视角的缔约方表示，它们认识到，脆弱性因多重边缘化而加剧。关于气候多变性如何加剧现有的脆弱性，一些缔约方报告称，发生灾害时，暴力侵害妇女儿童的问题有所加剧。另外，这些国家适应计划通常不仅认识到适应气候变化方面边缘化人群的需要，还认识到他们具备的能力和可利用的机会。

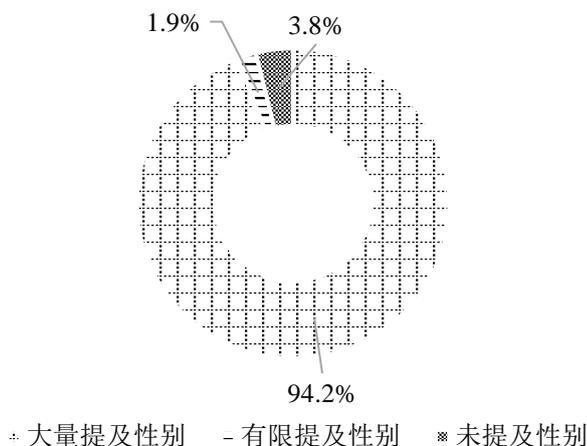
23. 一些缔约方提供了适应项目的实例，项目中纳入了性别视角并考虑了其他弱势群体的需要。实例之一是一个旨在确保当地社区(包括土著妇女和农村妇女)参与土地管理从而改善当地土地治理以应对气候变化的项目。此外，上述缔约方认识到脆弱和边缘化社区对气候的敏感性都有所增加，它们在提交的材料中确认，需要保护这些人群，同时确认，有机会加强这些人群的能力并鼓励独立自主。

24. 26.3%的国家适应计划纳入了性别视角并符合性别问题行动计划的优先领域 A、B 和 C(图 5 中的 3 级)，在这些国家适应计划中，缔约方通常说明了与不同利害关系方进行接触的情况并申明了对可持续发展目标的承诺，从而申明了在国家适应计划的规划进程中考虑性别问题的承诺。例如，一份国家适应计划提及可持续发展目标 4(确保包容和公平的优质教育)，并表示，该缔约方的目标是确保学习者获得有助于可持续发展的技能和知识。该计划还侧重于与具体情况相关的、以生态系统为中心的、基于性别和人权的适应方针。

D. 国家适应行动方案

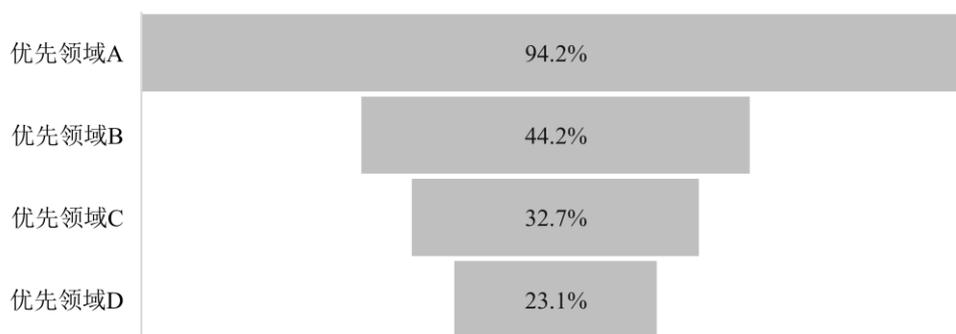
25. 截至 2022 年 7 月 30 日，52 个缔约方完成并提交了国家适应行动方案。如图 6 所示，多数缔约方报告了含有大量性别考量并大量纳入性别视角的适应活动和项目，一些缔约方还提及专门考虑性别或妇女的项目和战略。

图 6
国家适应行动方案中提及性别的情况



26. 图 7 显示了所报告的纳入性别视角的情况符合可与性别问题行动计划优先领域 A-D 中的每一领域相关联的关键词的国家适应行动方案占比。

图 7
提及性别之处与性别问题行动计划优先领域相符的国家适应行动方案占比

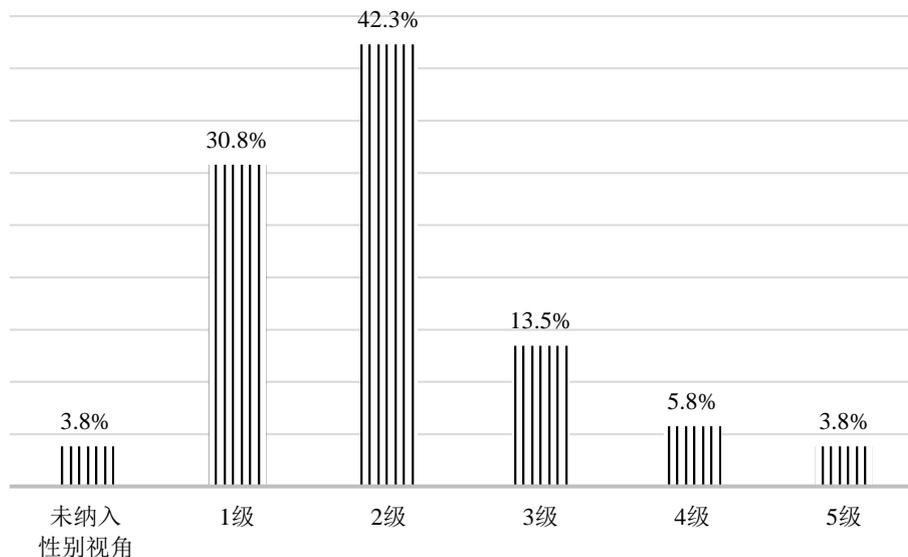


27. 多数国家适应行动方案结合能力建设和知识管理考量了性别问题，并强调指出，缔约方已开始在为气候适应的规划和实施开展的工作中纳入性别视角。在提交国家适应行动方案的缔约方中，44.2%的缔约方在提及《气候公约》进程时系统地考量性别平衡和妇女的领导力。但是，只有 3.8%的国家适应行动方案达到 5 级(见图 8)，5 级是指所述活动与性别问题行动计划的全部四个优先领域相符并且详细描述了执行手段。

28. 与性别问题行动计划的所有四个优先领域相符并且详细描述了执行手段的国家适应行动方案中提及了来自联合国环境规划署和联合国开发计划署等第三方的支持。缔约方表示，在制定国家适应行动方案的过程中，来自联合国各实体的支持促进了以整体方法制定行动方案，性别之外的社会文化考量也纳入其中。

29. 如图 8 所示，多数国家适应行动方案提及性别问题或提及促进性别平等的政策时所用关键词可与性别问题行动计划优先领域 A-D 中的至少一个、通常是二个领域相关联，较少情况下可与三个或四个领域相关联。

图 8
按纳入性别视角的水平划分，各水平的国家适应行动方案占比



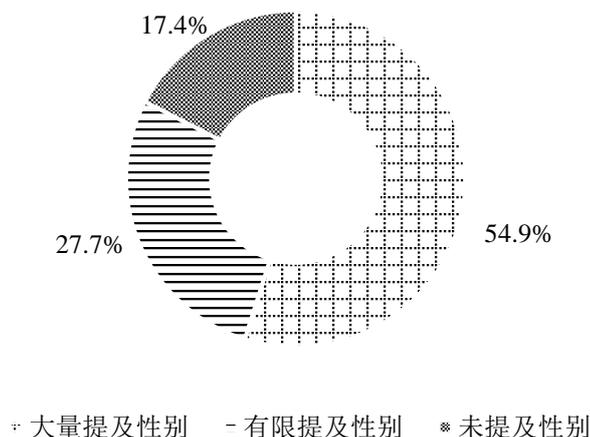
注：关于各水平的含义，见第 4(c)段。

30. 在 1 级缔约方中，按性别分列的数据是区分气候变化对男性和女性的影响并在行动方案中处理这些影响所用的主要方法。例如，一些缔约方强调指出，在政府和议会中使用了性别员额，以使气候变化适应政策更具包容性和复原力。然而，缔约方承认，需要建设更多的能力以应对这些影响，还需要充分利用按性别分列的工具。

E. 国家信息通报

31. 如图 9 所示，截至 2022 年 7 月 30 日，在《公约》附件一所列和非附件一所列缔约方提交的 195 份最新国家信息通报中，54.9% 的国家信息通报大量提及性别考量和纳入性别视角，另有 27.7% 有限地提及性别，例如按性别分列的人口概况或国家统计数据。

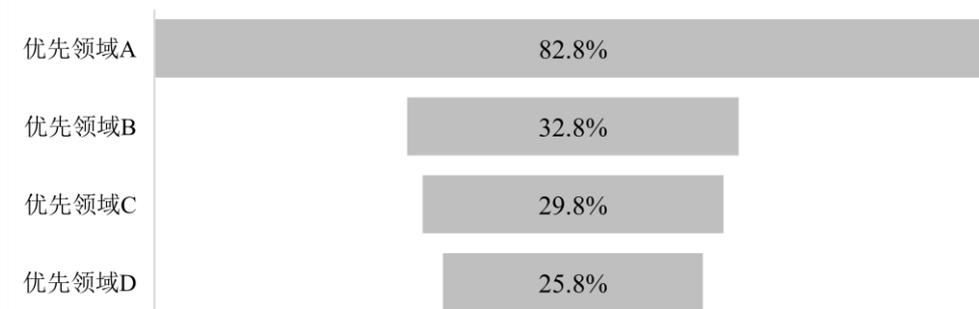
图 9
国家信息通报中提及性别的情况



32. 图 10 显示了所报告的纳入性别视角的情况符合可与性别问题行动计划优先领域 A-D 相关联的关键词的国家信息通报占比。

图 10

提及性别之处与性别问题行动计划优先领域相符的国家信息通报占比

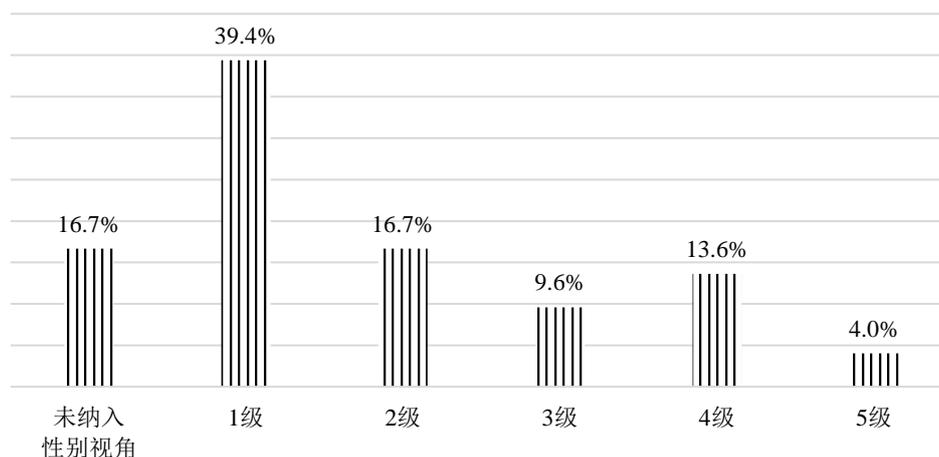


33. 如图 10 所示，多数国家信息通报提及性别问题或提及促进性别平等的政策时所用关键词可与性别问题行动计划优先领域 A-D 中的至少一个领域，有时是两个、三个或四个领域相关联。

34. 多数国家信息通报结合能力建设和知识管理考量了性别问题，并强调指出，缔约方已开始将性别视角纳入气候政策与行动中。提交国家信息通报的缔约方中，三分之一系统地考虑了性别平衡和妇女领导力的问题，同时就促进性别平等的政策作了一些解释。然而，如图 11 所示，只有 4% 的国家信息通报与性别问题行动计划的全部四个优先领域相符并详细说明了执行手段。

图 11

按纳入性别视角的水平划分，各水平的国家信息通报占比



注：关于各水平的含义，见第 4(c)段。

35. 国家信息通报中提及性别的情况因气候政策类型、经济部门和人口而异。缔约方广泛地提及了性别，同时也有许多缔约方谈及卫生、教育和生计方面与气候有关的脆弱性，例如取水妇女的卫生和安全风险，以及教育、文化水平与气候变化之间的关联。例如，缔约方报告称，受教育程度和文化水平较低的人往往受到气候变化的影响更大。此外，缔约方报告称，妇女和女童的教育、文化和就业水平低于男性和男童，并指出，需要通过教育实现长期的气候解决办法。

36. 如图 10 所示，国家信息通报中，最常见的是结合能力建设、知识管理和交流提及性别。提供了按性别分列的数据的国家信息通报中，按性别分列的数据最经常用于突出教育、卫生保健和生计方面的性别差距及相关的脆弱性。

37. 用语符合性别问题行动计划的全部优先领域并详细说明了执行手段的国家信息通报在谈及与卫生、教育和生计有关的国情时也提及了性别问题。例如，一个缔约方提及，最脆弱群体(包括孕妇)患有与气候变化有关的疾病的风险很高，并举例介绍了在这些群体中预防疾病和促进健康的措施。

38. 介绍的纳入性别视角的具体实例包括：对洪水等气候灾害进行性别分析；在水文气象相关项目的优先项目点开展对性别问题具有敏感认识的实地调查；在适应和减缓气候变化的措施中将性别公平作为贯穿各领域的主题。

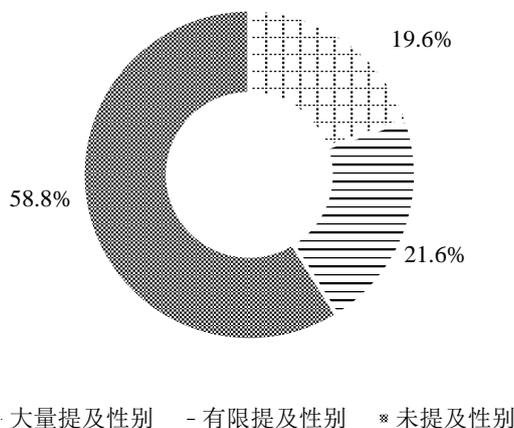
F. 长期低排放发展战略

39. 如图 12 所示，截至 2022 年 7 月 30 日，51 个缔约方提交了长期低排放发展战略，其中不到半数的战略提及纳入性别视角和性别考量，21.6%的战略有限地提及性别。

40. 多数长期低排放发展战略有限地提及了或未提及性别，因此根据其中的信息不足以进行对国家适应计划、国家适应行动方案和国家信息通报所作的分析。

图 12

长期低排放发展战略中提及性别的情况



三. 结论

41. 缔约方在本分析所审查的所有类型的文件中报告了纳入性别视角的情况，国家自主贡献中越来越多地提及和纳入性别视角。

42. 不同类型的报告目标和宗旨不同，因此将性别视角纳入报告的方式也有所不同。自 2021 年 10 月以来提交的报告中，19.6%的长期低排放发展战略、81.6%的国家适应计划、94.2%的国家适应行动方案、54.9%的国家信息通报和 90.0%的国家自主贡献大量提及了性别问题。在提交了所有五类报告的缔约方中，只有两个缔约方在所有报告中都考虑了性别问题。

43. 分析方法因报告或通报的类型而异，以适应现有数据的格式：因此无法对所有类型的文件进行相同的比较分析。今后这方面的数据分类和分析将可用于按照性别问题行动计划的优先领域对各类报告和通报进行比较。

44. 分析结果显示了一些趋势和模式。第一，多数缔约方在气候政策和规划方面越来越多地提及性别问题。第二，发达国家和发展中国家报告纳入性别视角的情况有所不同。发展中国家和最不发达国家几乎是系统地将性别纳入《气候公约》之下的定期信息通报，而发达国家则很少或没有提及性别。长期低排放发展战略和国家信息通报尤其如此。然而，在气候变化的影响和解决办法方面，性别平等在所有国家仍是紧迫问题。第三，多数长期低排放发展战略中关于性别考量和纳入性别视角的信息有限，与之形成鲜明对比的是，多数国家自主贡献中持续不断、越来越多地纳入性别视角。需要纠正这一差异，因为长期低排放发展战略设定了缔约方的长期愿景。最后，虽然人口数据中提及性别的频率最高，但许多缔约方也进行了系统的性别分析，以使气候政策和行动更加有效，其他缔约方则表示希望这样做。