



## 秘书长关于妇女与和平与安全的报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据 2010 年 10 月 26 日主席声明(S/PRST/2010/22)提交的, 安全理事会在主席声明中请秘书长继续提交关于第 1325(2000)号决议执行情况的年度报告。报告提供关于执行情况和反映指标数据(见 S/2010/498, 附件)趋势的最新资料。此外, 根据安理会第 2242(2015)号决议第 17 段, 报告介绍了 2015 年关于第 1325(2000)号决议执行情况的高级别审查期间提出的承诺和建议、包括我上次报告(S/2015/716)所载建议的落实情况。

2. 本报告是根据联合国系统各实体(包括和平行动和联合国国家工作队)提供的数据和分析以及会员国、区域组织和民间社会提供的资料编写的。

### 二. 进展情况和 2015 年高级别审查后续行动概述

3. 2015 年, 关于预防冲突和保持和平的信息在应对和平与安全受到的日益复杂的威胁的全球努力中占据突出的位置, 从三次和平与安全审查<sup>1</sup> 到 9 月通过的《2030 年可持续发展议程》<sup>2</sup> 都是这样。类似的呼吁与包容性、性别平等和妇女参与、战略伙伴关系、以人为本的做法以及联合国三大工作支柱之间和联合国系统各实体之间必须打破隔阂等主题一样, 得到了世界人道主义峰会的支持。

4. 妇女与和平与安全议程是预防冲突和形成应对当今复杂危机更有效的对策一项至关重要的工具, 但却没有得到充分利用。就第 1325(2000)号决议执行情况开展的全球研究<sup>3</sup> 提供证据, 表明妇女的参与对和平进程、司法与安全、经济复

<sup>1</sup> 关于安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的高级别审查、和平行动问题高级别独立小组(A/70/95-S/2015/446)和联合国建设和平架构审查(A/69/968-S/2015/490)。

<sup>2</sup> 《2030 年议程》目标 16 是创建和平、包容的社会以促进可持续发展,

<sup>3</sup> Radhika Coomaraswamy, 《预防冲突, 司法转型, 保障和平: 联合国安全理事会第 1325 号决议执行情况全球研究报告》(联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署), 2015 年)。可查阅: <http://wps.unwomen.org/~media/files/un%20women/wps/highlights/unw-global-study-1325-2015.pdf>。



苏和人道主义援助作出了决定性贡献。2015 年安理会审查该决议执行情况的公开辩论有 113 名参加者作了发言，是安理会辩论历史上发言人数最多的一次。这次辩论的成果第 2242(2015)号决议获得一致通过，近 70 个会员国明确承诺执行该议程。变革已经有了势头，但至关重要的是要提供支持，而不仅仅是说说而已。

5. 对议程越来越多的支持有助于取得切实的成果。有更多的妇女参与和平谈判，更多的和平协定载有支持妇女人权的规定，更多的安全部门人员得到防止和应对性暴力和性别暴力方面的培训。此外，有更多的国家正在执行国家行动计划或相关的战略。越来越多的人认识到需要解决多重和交叉形式的歧视，包括基于残疾、土著身份、性取向或其他因素的歧视。要切实保证不让任何一个人掉队，必须将包容性充分纳入建设和保持和平的努力。

6. 但是，本报告所述期间的事态发展表明还存在值得关切的地方。虽然取得了成果，但这些成果的取得往往是临时性的。此外，在冲突地区继续普遍存在以妇女和女童作为歧视目标的现象，在某些情况下妇女人权方面的进展出现倒退。下文重点介绍在高级别审查后续行动中为应对这些挑战所采取的举措。

#### A. 在和平进程中执行妇女与和平与安全议程

7. 在我上次报告中，我促请各利益攸关方在过去 15 年中收集的证据、经验教训和良好做法的基础上采取行动，确保妇女有意义参与，特别是参与正式和平进程。

8. 哥伦比亚为推动 2016 年 9 月 26 日政府与哥伦比亚革命武装力量之间签署的和平协定而采取的步骤，说明了包容性如何能够扩大致力于和平的支持者和有助于确保达成协议。在哈瓦那的和平谈判(包括通过谈判各方设立的性别平等小组委员会进行参与)以及整个哥伦比亚的国家和区域协商中，妇女都有直接代表并积极参与。她们占和平谈判参与者人数的三分之一，占协商参与者人数的大约一半，占访问和平谈判的受害人和专家人数的 60% 以上。

9. 根据安全理事会第 2261(2016)号决议，联合国正在哥伦比亚设立一项新的特别政治任务，这一任务将成为监测和核查停火和停止敌对行动的三方机制的一部分。我鼓励各利益攸关方确保特别政治任务的工作能够参考和平进程期间妇女提出的有关建议。我还欣见特别政治任务承诺最大限度地增加所有职能和职位中妇女的人数，包括努力确保联合国部署的人员中至少有 20% 是妇女(见 E/2016/729，第 31 段)。

10. 关于妇女参与调解进程的数据<sup>4</sup>显示，在本报告所述期间全球范围内的进展参差不齐。2015 年，联合国领导或共同领导了 14 个正式调解进程。<sup>5</sup> 所有联合国调解支助小组都有妇女参加，这是自 2012 年以来一直保持的成绩。在 2015 年，

<sup>4</sup> 政治事务部每年报告关于正式和平进程的调解员、谈判人员和技术专家中妇女的比例以及与妇女民间社会组织协商次数的数据。

<sup>5</sup> 这些进程中有三个(阿拉伯叙利亚共和国、中东和前南斯拉夫的马其顿共和国)在本报告所述期间没有举行正式谈判。

13 个谈判方的代表团中至少有一名高级别的妇女，11 个积极的进程中 9 个有妇女参与，而 2011 年 14 个进程中只有 4 个有妇女参与。虽然这些数字表明已取得一些进展，但仍需作出更大的努力，以促进更多妇女有意义地参与和平会谈谈判各方的代表团。在所有进程中都与妇女民间社会组织进行了协商，<sup>6</sup> 这是 2014 年就达到并一直保持的目标。我鼓励支持调解进程的所有行为体坚持促进妇女参与，以确保继续实现这方面的承诺。

11. 我的叙利亚问题特使为联合国主导的调解进程和斡旋树立了榜样，确保妇女的观点在和平谈判桌上得到考虑。在 2016 年在日内瓦举行的会谈期间的每一轮谈判中，他主张妇女代表至少占 30%，定期与民间社会磋商，并公开呼吁妇女作为谈判各方的正式代表团成员参与其中。阿拉伯叙利亚共和国政府和反对派的代表团中都有妇女代表，15 名代表中有 3 名是妇女(20%)。2016 年 2 月，特使接受一组背景各异的叙利亚妇女的建议，在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的支助下设立了叙利亚妇女咨询委员会。该委员会由 12 名叙利亚民间社会的妇女代表组成，委员会定期与特使办公室开会，提供性别平等分析和咨询意见。叙利亚妇女还通过协商平台与特使分享她们的观点，参与这些协商平台的有来自 53 个叙利亚网络、代表 500 多个非政府组织的民间社会代表。

12. 联合国利比亚支助团为促进妇女参与利比亚政治对话和宪法起草进程所做的努力也是显著的。这些努力包括推出一个单独的妇女轨道，以确保定期与活动者进行磋商，并与瑞士合作为 38 个妇女团体组织一次会议，促成了利比亚妇女和平议程的制定。在塞浦路斯，特别顾问办公室协助性别平等委员会开展工作，该委员会是由希族塞人和土族塞人的领导人在寻求全面解决塞浦路斯问题的会谈期间成立的，它让越来越多的妇女参与双方各级的谈判小组。

13. 促进妇女参与的举措和包容各方的磋商必须成为和平协定调解工作的标准做法。由政治事务部制定并与芬兰、挪威、奥斯陆和平研究所和危机处理倡议合作举行的性别平等和包容性调解进程高级别研讨会，仍然是高级调解行为体学习、分享和将承诺付诸实践的一个重要论坛。2013 年至 2015 年，为 164 个特使、联合国调解员、区域组织、会员国和国际调解组织举办了 8 场研讨会。

14. 所有支持调解努力的行为体必须坚持他们对支持妇女有效参与的承诺，确保妇女做好准备并被选定为调解者，安全理事会 S/PRST/2016/9 号主席声明重申这一点。2015 年，5 名妇女担任首席调解人或特使，支持调解工作或促进以我的名义开展的斡旋。我欢迎在不同区域设立妇女调解员网络，扩大全球妇女调解员队伍。例如，北欧妇女调解员网络于 2015 年启动，目的是推出北欧国家的妇女和平调解员，并促进与其他区域同类网络的联系。政治事务部和妇女署更新了性别平等与调解联合战略，以促进包容、多轨道的预防冲突和调解进程。

<sup>6</sup> 这一数字未计入范围非常有限的和平进程，例如有关划界的讨论。

15. 性别平等专门知识是确保和平协定反映妇女利益的关键。2015 年，联合国为 9 项有关调解进程中的 8 项(89%)提供了性别平等专门知识，比 2014 年的 67% 有所增加。联合国调解专家待命小组和区域组织的类似举措提供了这一领域的支持。例如，欧洲对外行动署调解支助小组在阿富汗、马里和阿拉伯叙利亚共和国等的各种进程中提供性别平等技术咨询。2015 年，妇女署向叙利亚问题特使办公室、哥伦比亚驻地协调员和非洲联盟委员会主席妇女、和平与安全特使办公室部署了性别平等专家。

16. 载有针对性别的规定的已签署和平协议数目继续增加。<sup>7</sup> 其中的原因可能是调解员的认识有所提高、进程更具包容性以及获得和利用性别平等专门知识的程度提高。在 2015 年签署的 10 项和平协定<sup>8</sup> 中，7 项(70%)载有针对性别的规定，相比之下，2014 年为 50%，2013 年为 54%，2012 年为 30%，2011 年和 2010 年为 22%。2015 年，有关冲突中性暴力的规定列入了与哥伦比亚、马里、缅甸和南苏丹达成的协定。联合国、会员国和民间社会现在必须促进和监测其执行情况，确保妇女有意义地参与。

17. 除参加正式的高级别进程外，妇女还长期在地方和国家以下各级的进程开展工作，这一工作往往处于国际关注的焦点之外。例如，在布隆迪的 17 个省，一个妇女社区和平调解员新网络发起与政治行为体、安全部队和民间社会的对话，以避免冲突。在乌干达，民间社会团体组织了一个妇女状况室，在选举之后在各对立的政党之间进行调解。这些类型的民间社会举措需要扩大资金来源，而且必须与国家一级的和平调解进程联系起来。

## B. 在维持和平和人道主义环境中保护和促进妇女的权利和领导作用

18. 不尊重国际人道主义法和人权法继续造成巨大的伤害。2016 年初，因冲突或普遍暴力行为而被迫流离失所的人数超过 6 500 万。<sup>9</sup> 根据人道主义事务协调厅编写的《2016 年全球人道主义概况》报告，估计有 1.25 亿人需要人道主义援助。<sup>10</sup> 每日都有平民遭到国家行为体和非国家行为体蓄意或不分青红皂白地杀害或伤害，普遍的性暴力是一个现实，在一些情况下正在摧毁社会的基本结构。

19. 2015 年和平与安全审查以及 2016 年世界人道主义峰会传递这样一个信息，即有效的对策要求对冲突的性别层面有更深入的了解，需要加强努力保护妇女和

<sup>7</sup> 政治事务部自 2011 年以来对将性别平等问题纳入和平协定的情况进行跟踪，其数字已在我关于妇女与和平与安全的年度报告中向安全理事会报告。关于和平协定的信息可查阅：<http://peacemaker.un.org/>。

<sup>8</sup> 为收集数据的目的，政治事务部“和平协定”一词包括至少有两个冲突当事方签署的停止敌对行动协定、停火协定、框架协议和全面和平协定，其目的是结束、预防或大幅度改变暴力冲突的状况以便能以更为建设性的方式加以解决。

<sup>9</sup> 数据可查阅：<http://www.unhcr.org/576408cd7>。

<sup>10</sup> 可查阅：<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/GHO-2016.pdf>。

女童并增强她们的权能，以形成地方和国际的对策。还需要加大努力，制止冲突中和冲突后环境中侵犯妇女和女童人权的行为，包括侵犯身体完整性、食物、健康、生计、教育、财产和国籍等权利的行为。

### 应对受冲突影响环境中的性暴力和性别暴力问题

20. 我最近关于冲突中性暴力的报告(S/2016/361)中提出的建议依然重要。通过这一报告，我提请安理会注意令人关切的 19 种情况，以及确信涉嫌武装冲突情势中一再实施强奸和其他形式性暴力或对此负有责任的 48 个冲突方的最新名单；<sup>11</sup> 大多数冲突方是非国家行为体。我还提供信息，说明将性暴力行为作为一种恐怖主义策略的做法越来越多的情况以及新出现的关切问题，如因战争期间强奸行为而出生的儿童的困境、无法获得服务以及针对男子和男童的性暴力问题。关于儿童与武装冲突的年度报告和关于冲突中性暴力的年度报告的附件中多次被列名的缔约国一律将被禁止参加联合国维持和平行动。

21. 我欢迎并鼓励充分执行我负责冲突中性暴力问题特别代表与越来越多的国家政府和区域组织(包括最近与阿拉伯国家联盟)签署的处理冲突中性暴力联合框架。冲突中性暴力问题法治专家组集中了特别代表办公室、维持和平行动部、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国开发计划署(开发署)，继续在刑事调查和起诉、军事司法、立法改革、保护受害者和证人及为幸存者提供赔偿等方面向各国政府提供援助。迄今为止，法治专家组应国家当局的要求提供了技术支助，以打击中非共和国、哥伦比亚、科特迪瓦、刚果民主共和国、几内亚、伊拉克、利比里亚、马里、索马里、南苏丹以及阿拉伯叙利亚共和国的邻国冲突中性暴力行为的有罪不罚现象。

22. 在前几份报告中，我强调有必要将冲突中性暴力作为与对性别平等和妇女人权更广泛的攻击紧密交织的一系列暴力行为的一部分来处理。关于此类暴力行为的范围和程度的信息越来越多，包括通过以下途径获得的信息：由联合国建立的冲突中性暴力监测、分析和报告的协调安排，性别暴力信息管理系统，人口与健康调查，由欧洲安全与合作组织和世界银行开展的冲突背景下暴力侵害妇女行为调查。来自 38 个国家的调查数据显示，几个冲突中和冲突后国家的暴力侵害行为终生发生率有所提高。<sup>12</sup> 由于污名化、害怕报复、获得相关服务的机会有限，加上法治的普遍崩溃，许多冲突中性暴力受害者没有举报案件或寻求援助。

23. 制止冲突中的性暴力等一切形式的性别暴力，仍然是一个优先事项。我鼓励联合国各实体继续通过联合国制止冲突中性暴力行动网络开展合作，并敦促各国

<sup>11</sup> 该报告应结合关于冲突中性暴力问题的前 7 次报告来读，这些报告累积构成将冲突方列入附件清单的依据。博科哈拉姆单独列在令人关切的其他冲突方之下。报告中的数据和分析为关于性暴力在冲突和冲突后局势中的模式的指标提供了资料。

<sup>12</sup> 涵盖年龄 15 至 49 岁的个人。数据可查阅：<http://unstats.un.org/unsd/gender/chapter6/chapter6.html>。

政府兑现根据“采取行动制止在紧急局势中暴力侵害妇女和女童行为的呼吁”和《2030年可持续发展议程》等倡议所作的承诺。我重申必须让妇女参与应对冲突和危机，包括作为安全部门的成员参与。这种参与已证明可以改善妇女获得服务的机会和加强社区关系。<sup>13</sup> 我欢迎能够增加妇女在危机情况下发挥领导作用机会的举措，如妇女署与中国、印度和南非合作举行的女性军官培训。

#### 加强维持和平中促进性别平等的保护环境

24. 我欢迎目前为增加部署到联合国维持和平行动的军事人员和警务人员中的妇女人数所作的努力，依照第2242(2015)号决议，目标是在今后五年使人数翻一番。截至2015年12月，妇女在外地特派团军事专家总数中只占4.7%，在军事部队中只占3.2%。联合国警察中妇女任职人数也仍偏低，在单派警察中占16.9%，在建制警察部队中占7%。<sup>14</sup> 这一领域的进展缓慢，与国家军事和警察部队中妇女任职率低有关系。<sup>15</sup> 数据显示，各国妇女任职比例的情况有很大差异，在管理层任职的比例往往更低，甚至在表现最佳的国家也是这样。通过与派遣国进行接触，并在筛选程序中优先考虑妇女候选人，维持和平行动部刑法和司法咨询处将2015年1月至12月政府提供的妇女惩戒人员的部署率保持平均30%，在联合国军警人员中比例最高。

25. 维持和平行动部军事厅目前设有军事性别平等问题顾问，许多特派团也有军事性别平等问题顾问。军事性别平等问题顾问将推动把性别平等视角纳入军事规划处编写的文件和所有未来的行动构想中。截至2016年中，所有9项军事战略行动构想和6项部队行动指令都包括有关妇女与和平与安全的规定。维和部警务司也有一名性别平等问题顾问，并在5个特派团中设立了性别平等问题顾问，目标是到2016年第三季度增加至10个特派团。2016年，在14项行动构想中，有13项(93%)<sup>16</sup> 提到性别平等或性暴力和性别暴力，比2015年的81%和2012年的54%有所提高。

26. 维持和平行动部和外勤支助部作出了重大努力，以加强对维持和平高层领导履行性别平等承诺的问责制，包括让两个部内的司长代表性别平等工作队，将性别平等股迁至参谋长办公室，使之能更多地获得技术专门知识，以加强主流化努

<sup>13</sup> 例如，见 Sahana Dharmapuri, “Not just a numbers game: increasing women’s participation in UN peacekeeping”, Providing for Peacekeeping No.4(International Peace Institute, July 2013)。

<sup>14</sup> 数据可查阅：[www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/gender.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/gender.shtml)。

<sup>15</sup> 为监测第1325(2000)号决议的执行情况，会员国被邀请每年报告关于“妇女参与司法和安全部门的程度”指标的数据。2015年，12个会员国报告了国家武装部队中妇女任职情况的数字，10个会员国报告了国家警察机构中妇女任职情况的数字。这些国家的总计数字表明，军事人员中妇女的比例不足12%，警官中妇女的比例只有12.3%。

<sup>16</sup> 除联合国驻塞浦路斯维持和平部队外，所有警察部分的法定职责和责任中都包括这一提法。

力。但是，为了让高级管理人员得到技术支持，必须增强所有维持和平人员的性别平等专门知识，必须制定专门的培训模块。

27. 我期待将性别平等观点纳入所有维持和平行动的战略审查将有助于确保维持和平行动满足实地男女的需要。我促请特派团高级领导层与包括妇女组织在内的当地民间社会定期进行协商，以确保和平与安全的决定反映并能更多地考虑到当地社区的需要和经验。通过这些协商提出的建议应当反映在成果文件中。

### 应对性剥削和性虐待

28. 我仍然深感关切的是，联合国和平行动的东道国继续出现性剥削和性虐待案件。这些侵权行为是对信任的根本背叛，摧毁受害者的人生，严重损害本组织在全球的声誉。国际社会必须尽最大努力照顾受害者和为他们提供服务，增强弱势民众的权能和为他们提供支持，并追究行为人的责任。这是一项集体责任，需要会员国的充分参与。

29. 2015 年，一共从联合国系统(包括秘书处部厅、机构、基金和方案)收到 99 项新的性剥削或性虐待指控，而 2014 年有 79 项，2013 年 96 项，2012 年 88 项，2011 年 102 项。我关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的报告(A/70/729)附件三至附件五提供了关于 2015 年收到的指控的详细资料，其中包括涉及的军事和警务人员的国籍和所采取的行动。<sup>17</sup> 2015 年的大多数指控涉及军事人员。在收到的与特派团有关的指控中，50%以上来自联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)。在各和平行动报告的指控中，38 项(55%)涉及最恶劣形式的性暴力和性虐待，包括与未成年人的性活动和强奸。15 项指控涉及亲子鉴定申诉。

30. 指控数目的增加、其无法形容的残暴行为和援助受害者措施的薄弱表明还需要做大量的工作。根据关于联合国对驻中非共和国国际维和部队性剥削和性虐待行为的指控所作反应的独立审查(A/71/99)的调查结果，我任命了一名特别协调员，以加强联合国防止虐待行为和及时处理案件的能力。2016 年早些时候，我宣布了加强问责制和帮助受害者的更多措施，包括建立一个专门的被害人信托基金、加大调查的力度和速度以及披露被控施害者的国籍。至关重要的是，捐助者必须对资金仍然严重不足的援助受害者机制提供支持。

### 受冲突影响的环境中尊重国际法规定的所有义务

31. 2015 年进行的三次和平与安全审查着重指出了立足人权的方针对预防冲突、建设和平以及可持续和平的核心作用，强调必须通过与国际人权法的互补来加强性别平等。

<sup>17</sup> 维持和平行动部和外勤支助部下属的行为和纪律股都定期收集和公布数据。这为第 1325(2000)号决议关于“对所移交的据称由军警人员、文职维和人员及人道主义工作人员犯下的性剥削和性虐待案件采取行动的百分比”的指标提供了资料。

32. 我欢迎安全理事会第 2286(2016)号决议对根据国际人道主义法保护医护人员、病人和伤员以及战区的医疗设施表示的关注。对工作人员和设施的袭击，以及无法获得保健服务，包括与流产和艾滋病毒相关的生殖保健服务，在受冲突影响的环境中造成破坏性的影响。2015 年，冲突中和冲突后国家中每 10 万例活产就有 418 例导致孕产妇死亡；<sup>18</sup> 这个比率几乎是全球每 10 万例活产 210 例的比率的两倍。这种情况在马里尤其严峻，每 10 万宗分娩就有 882 名妇女死亡。同样令人担忧的是阿富汗、科特迪瓦、刚果民主共和国和苏丹的比率，全部超过 700 的界线。

33. 我认识到会员国和联合国实体在应对冲突中暴力侵害妇女和女童行为所作的努力，它们根据国际人道主义法提供非歧视性的全面保健服务，包括性健康和生殖健康保健服务以及社会心理支持。联合国人口活动基金(人口基金)最近在阿富汗受冲突影响地区设立四个妇女友好型保健空间，在伊拉克支助卫生部和合作伙伴特别为耶西迪妇女和女童提供全面照料，并在乌克兰推出社会心理专家巡回小组，以帮助性别暴力的幸存者，包括境内流离失所者。人口基金和拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)与智利和西班牙合作，制定了一项课程，旨在建设和平建设者的能力，以促进获得性生殖和生殖健康服务以及针对性别暴力提供的服务。大不列颠及北爱尔兰联合王国在伊拉克提供新生儿用品包，在约旦提供生殖保健服务。瑞士与在布隆迪、刚果民主共和国东部地区和卢旺达的当地合作伙伴制定了一项方案，为暴力行为受害者提供全面的医疗服务、法律支助和社会经济融合。国际社会必须继续本着合作的精神开展工作，以确保普遍尊重所有妇女和女童的健康权，包括全面的性健康和生殖健康权利。

34. 冲突限制了妇女和女童接受教育的机会。在冲突中和冲突后国家中，在全球调整后的中小学教育净入学率中性别差距大幅扩大。女童小学教育入学率只有 74%，而男童的入学率是 92%。在中学教育方面，女童的入学率是 42%，而男童的入学率是 48%。一项对 25 受冲突影响国家和 65 个未受冲突影响国家的抽样研究<sup>19</sup> 提供了甚至更为惊人的比较，研究发现这些冲突国家的女童与非冲突国家的女童相比，中学辍学的可能性高 90%。<sup>20</sup> 安全问题，包括学校被军方占用，继续影响学习和危及儿童的安全。女童无法接受教育的短期和长期影响都是巨大的。在许多危机情况下，女童更有可能被迫从事家务劳动或早婚、被贩运或被迫从事卖淫和(或)性交易赖以生存。<sup>21</sup>

<sup>18</sup> 就本报告而言，这一数字包括 2015 年期间有政治任务、建设和平特派团或维持和平特派团在其境内开展行动，或 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间安全理事会处理和安理会在一次正式会议上审议过其事项，或 2015 年获得建设和平基金的方案资金的国家或领土。

<sup>19</sup> 分析采用未加权国家平均数，七个冲突仅限于特定区域的国家也采用未加权国家平均数。

<sup>20</sup> 见 [www.globalpartnership.org/data-and-results/education-data](http://www.globalpartnership.org/data-and-results/education-data)。

<sup>21</sup> Sarah Brown, “The importance of investing in girls’ education seems to have dawned, at long last, on the international community”, in The Huffington Post(March 2016).可查阅: [www.huffingtonpost.co.uk/sarah-brown/all-women-everywhere-girls-education\\_b\\_9512788.html](http://www.huffingtonpost.co.uk/sarah-brown/all-women-everywhere-girls-education_b_9512788.html)。

35. 我感到高兴的是解决无国籍状态的工作继续积极进行，我欢迎人权理事会 2016 年通过题为“国籍权：法律和实践中的妇女的平等国籍权”的第 32/7 号决议，人权理事会在该决议中吁请所有国家确保所有人，不论国籍，都能享有人权和基本自由，并敦促各国立即采取措施修订歧视妇女的国籍法。我鼓励所有行为体参加联合国难民事务高级专员公署(难民署)的终结无国籍现象全球运动。<sup>22</sup>

36. 我感到关切的是，那些不符合性别规范的人继续受到威胁、攻击和迫害，无论她们是妇女政治领导人、记者或人权维护者、妇女司法和安全部门人员、民间社会领导人，还是那些被认为是女同性恋、男同性恋、双性恋、变性者和双性者的人。阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会记录了严格界定、严厉执行的性别角色如何让妇女和女童从公共生活中消失，以及伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)如何继续针对性少数群体进行处决(见 A/HRC/31/86)。在阿富汗，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)记录到使用平行司法结构对被反政府分子指控犯有所谓“道德罪”的妇女进行惩罚的情况。在哥伦比亚、伊拉克、利比亚和苏丹方面，国际社会继续了解到妇女人权维护者往往因为挑战传统家庭观念和在社会中的性别角色而被杀害。例如，人权高专办在利比亚发现，促进平等、社会正义和问责制的高知名度妇女活动者遭到暗杀。我敦促会员国修订歧视性立法，确保促进法律、政策、惯例和机构方面的性别平等，包括在冲突后建立或进行改革的制度中促进性别平等。

37. 我欢迎采取举措，吸收社会各界参与促进和保护妇女人权、防止受冲突影响环境中的暴力行为的努力。我的防止灭绝种族罪行特别顾问领导一个方案，其重点是宗教领袖在防止可能导致暴行罪的煽动行为方面所起作用。参与该方案的妇女配额定为 30%。2015 年和 2016 年，在该方案内举办的一些区域会议上，妇女的参与比例达到 50%。所有区域会议的成果文件都包括强有力的性别平等措辞。

#### 流离失所境况中的保护

38. 目前的强迫流离失所危机的规模及其越来越旷日持久的性质令人深为关切。武装冲突和暴力行为造成的流离失所继续增加，2015 年记录的新增人数达 860 万。在这些新增总人数中，伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和也门占一半以上。在许多情况下，逃离冲突和暴力的人们继续受到各种违反国际人道主义和人权法行为、包括性暴力和性别暴力行为的侵害。缺乏防止此类暴力行为的保护措施是导致流离失所的重要因素，具有严重的人道主义后果。我敦促所有利益攸关方开展伙伴合作，确保应对难民和移民流动的工作能促进性别平等，并加强努力消除冲突等流离失所的根源。

39. 联合国和会员国必须加大努力，防止和应对暴力侵害难民营或境内流离失所者营地妇女和过境妇女的行为。妇女署在约旦 Za'atari 难民营设立妇女和儿童安

<sup>22</sup> 关于运动的最新资料，可查阅：[www.unhcr.org/ibelong/](http://www.unhcr.org/ibelong/)。

全空间，提供就业机会和日托服务，并提高对性别暴力的认识和妇女的权能。世界粮食计划署(粮食署)努力让民众、特别是妇女安全地到达粮食分发地点。例如，在尼日尔，粮食署的分发地点离难民点不超过 5 公里，孕妇和哺乳期妇女优先得到服务。在冲突和冲突后期间，针对造成暴力侵害妇女和女童行为的根本社会规范的干预措施很少。联合国儿童基金会(儿基会)在索马里和南苏丹的流离失所者营地和社区试行一项消除这些社会规范的举措。初步结果显示，在实施干预的社区里越来越多的人报告说指责被强奸的妇女和女童是错误的。

### 促进人道主义行动中的性别平等

40. 在世界人道主义峰会上，来自 173 个会员国的 9 000 与会者承诺执行满足世界最弱势群体需要的新措施。高级别圆桌会议、特别会议和会外活动普遍呼吁使性别平等成为人道主义援助的核心支柱。在主题为“妇女和女童：促进行动，实现性别平等”的高级别领导人圆桌会议和关于预防和结束冲突的政治领导力的高级别圆桌会议上，宣布了各项具体承诺。峰会的成果申明需要拟订更强有力的促进性别平等方案，提高妇女和女童在人道主义行动中的领导作用，并尊重国际人道主义法规定的妇女和女童的权利。我赞扬所有作出承诺者，并敦促及时执行承诺以确保转型性变革。

## C. 防止和打击暴力极端主义

41. 恐怖主义和暴力极端主义继续产生灾难性后果，不过妇女和男子受到的影响不尽相同。侵犯妇女基本权利，包括健康权、受教育权、身体完整和公共生活权利，处于这些团体许多议程的核心。联合国牵头的调查发现，恐怖主义团体和暴力极端主义团体、特别是伊黎伊斯兰国和博科哈拉姆将性犯罪和性别犯罪用作策略(见 S/2016/361)，包括实施强奸、强迫婚姻、绑架和性奴役，这些行为可能构成战争罪、危害人类罪甚至灭绝种族罪。因此，起诉工作应包括这些团体犯下的针对性别的国际罪行。妇女也参与了恐怖主义团体和暴力极端主义团体；伊黎伊斯兰国和博科哈拉姆等团体为了建国而战略性地招募妇女。

42. 安全理事会第 2242(2015)号决议敦促会员国和联合国系统确保妇女和妇女组织参加反恐战略和反暴力极端主义战略的制定工作并起领导作用。该决议请反恐机构把性别平等问题作为一个贯穿不同领域的问题列入其活动，敦促会员国和联合国实体开展研究，以查明激进化的起因和反恐战略对妇女的人权和妇女组织的影响。决议还呼吁在反恐和反暴力极端主义的资金内，增加用于性别平等问题的资金。我在上次关于妇女与和平与安全的报告第 169 段中提议，联合国建设和平项目适用的 15% 最低目标也适用于所有项目，以应对和平与安全的新威胁，包括暴力极端主义。我感到高兴的是，反恐执行工作队和妇女署正在评估当前拨款及落实这一建议。

43. 根据第 2242(2015)号决议的规定，各会员国、区域组织和联合国实体开展了一系列活动，包括开展对性别问题有敏感认识的研究、进行安全部门改革促进妇

女参与保护工作、能力建设、反宣传工作以及建立从业者网络。打击极端主义和促进和平、人权和多元化全球妇女联盟由近 20 个妇女组织组成，该联盟使妇女领导的组织能够参与防止和打击暴力极端主义的国际政策和方案辩论。<sup>23</sup> 支持在受影响社区工作的民间社会组织必须成为预防和应对工作的重要组成部分。

44. 2016 年 1 月，我向大会提交了我的防止暴力极端主义行动计划(见 A/70/674 和 A/70/675)，性别平等是计划中的七个优先领域之一。此外，在 2016 年 7 月通过的关于联合国全球反恐战略的第 70/291 号决议中，大会敦促会员国和联合国各实体在制订打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义的战略时力争与妇女和妇女组织进行更多协商。我鼓励会员国和联合国各实体将性别平等内容纳入其后续行动。促进该领域协调一致的努力包括反恐执行工作队成立了采取对性别问题具有敏感认识的办法预防和打击恐怖主义工作组，该工作组由妇女署主持，负责支持会员国和联合国系统将性别平等问题纳入所有活动主流的努力。

#### D. 预防冲突、建设和平和保持和平

45. 自我上次报告以来，建设和平领域在制定规范方面取得了重大进展。值得注意的是，大会第 70/262 号决议和安全理事会第 2282(2016)号决议将“保持和平”概念置于联合国工作的核心。在这些决议中，大会和安理会强调妇女参与，而且不再将建设和平工作限于冲突后阶段。相反，这些决议指出，保持和平应贯穿于整个冲突周期，重点是预防冲突和解决冲突的延续、升级和复发。

46. 安全理事会回顾其关于妇女与和平与安全的各项决议，通过了关于青年、和平与安全的第 2250(2015)号决议，标志着向更具包容性的建设和平及保持和平的进程又迈出了重要一步。我期待即将开展的对青年、和平与安全的进展情况研究，包括对青年妇女在预防冲突和保持和平方面作用的研究。我预计该研究将揭示青年妇女可能面临的年龄和性别双重歧视，并提出在冲突中和冲突后环境下解决她们的需要和增强她们的权能的具体建议。建设和平委员会通过了一项性别平等战略，也表明政府间机构有系统地将性别平等视角纳入各项工作的前所未有的坚定态度。

#### 恢复经济和获取资源

47. 平等就业机会和资产所有权是经济繁荣和社会从冲突中恢复的能力的关键决定因素。但数据证实，冲突中和冲突后国家在获得体面工作方面存在很大的性别差距。在所有这些有数据可查的国家中，男子的就业人数占人口比率高于妇女，有些国家的差异超出了 25 个百分点。一些国家的歧视性法律和习俗限制妇女获得财产、继承遗产及获得土地权利、自然资源和经济复苏办法。尽管这些国家的宪法大多禁止性别歧视，但在实践中，习惯法或宗教法往往取代了这些原则。在

<sup>23</sup> 见 2015 年 9 月国际民间社会行动网络宣布成立“打击极端主义和促进和平、人权和多元化全球妇女联盟”的声明。可查阅：[www.icanpeacework.org/wp-content/uploads/2015/09/Alliance-Statement-Draft-9-30-15.pdf](http://www.icanpeacework.org/wp-content/uploads/2015/09/Alliance-Statement-Draft-9-30-15.pdf)。

冲突中和冲突后国家，习惯法和歧视性惯例可能比薄弱的法治系统更为常用，这些国家拥有土地的妇女只占 11.1%。

48. 我欢迎在就业、获得土地和资源方面消除对妇女歧视的倡议，这会加快妇女的经济复苏。例如，在尼日尔，世界卫生组织(世卫组织)组织的一个社区团体的妇女成员与当地土地所有者签订了一个为期 99 年的土地租赁合同，成为该区域首个合法、安全地获得土地的妇女团体。在斯里兰卡，澳大利亚社区恢复方案与国际移民组织(移民组织)合作，为在冲突中成为寡妇的妇女提供经济机会，包括财政援助和业务规划培训。<sup>24</sup> 在南苏丹，粮食署正在协助妇女进行资产建设，挖掘用于作物灌溉的浅井，以缓解水资源紧缺造成的紧张关系，并在不同社会群体之间建立社会凝聚力。气候变化导致社区内和社区间关系更加紧张，自然灾害愈加频繁，自然资源越发稀少，在这种情况下，必须进一步增强妇女权能，使她们获得和管理自然资源，包括土地和水。在这方面，我欢迎联合国环境规划署(环境署)、妇女署、开发署和建设和平支助办公室启动的采取促进性别平等办法管理自然资源以推动建设和平的联合方案。

49. 作为联合国 2015 年促进建设和平干预措施中的性别平等工作的一部分，开发署将在早期经济复苏方案下临时雇佣的货币利益的 46% 分配给妇女和女童，高于 2014 年的 38%。<sup>25</sup> 由于开发署已将指标 18(见 S/2010/498, 附件)<sup>26</sup> 纳入其 2014-2017 年战略计划，因此现在可以监测这些分配情况。我鼓励联合国其他实体在其监测框架中纳入关于妇女与和平与安全的具体措施。

#### 治理与妇女参与民选和非民选机构

50. 促进善治和建设包容性社会需要妇女参与立法和治理机构及国家机构。妇女的贡献、全面参与和领导对起草或修订宪法、重新审议法律和政策框架以及建立或重组国家或地方两级机构至关重要。

51. 尽管全球对决策层面的性别均衡作出了坚定承诺，但这方面的进展参差不齐，远未达到目标。截至 2016 年 7 月 1 日，只有 15 个国家有女性国家元首或政府首脑，其中两个(利比里亚和尼泊尔)是冲突中或冲突后国家。过去十年中，全球议会中的女议员比例上升，2016 年达到 22.7%。<sup>27</sup> 然而，冲突中和冲突后国家的这一比例仅为 16.6%，低于一年前的 18%。使用法定配额提高了妇女的代表性；在使用法定配额的冲突中和冲突后国家，女议员比例为 22%，而在不使用法定配额的国家的国家，这一比例只有 11.2%。

<sup>24</sup> 例如，见移民组织，“Kajanthini：妇女的模范”（2015 年 7 月）。

<sup>25</sup> 2015 年的现有数据涵盖布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、约旦、马里、毛里塔尼亚、巴基斯坦、南苏丹、苏丹、乌干达和也门。

<sup>26</sup> 与安全理事会第 1325(2000)号决议第 9 段相关的指标 18 的指定单位内容是“妇女和女童在早期经济复苏方案下临时雇佣得到的利益(货币等量，估计数)百分比”。

<sup>27</sup> 各国议会联盟，截至 2016 年 6 月。数据可查阅：[www.ipu.org/wmn-e/arc/world010616.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/arc/world010616.htm)。

52. 2015 年，联合国数个实体，包括作为全系统选举援助活动协调中心的政治事务部以及开发署和妇女署为对性别问题有敏感认识的选举进程、妇女参政和发挥领导作用提供了技术援助。尤其是，本报告所述期间的所有选举需求评估报告都列入对性别平等的分析和建议，开发署 50% 的选举援助项目将提高女性选民、候选人和选举行政管理人员的参与度作为一项重要或主要目标。

53. 2015 年特定国家取得的成果包括：阿富汗省议会和县议会恢复了配额制度，要求妇女比例必须达到 25%，马里通过新的法律，规定妇女配额需占选举和任命职位的 30%。尼泊尔的新宪法确保妇女拥有参与所有国家机关的基本权利，并保障妇女在政府各机构和领导层的政治代表性。尼泊尔通过宪法后，组建了新一届政府，并选举产生了尼泊尔首位女总统比迪娅·德维·班达里以及该国首位女议长翁沙丽·加尔蒂·马加尔。

54. 妇女在地方一级的代表性和领导作用至关重要。关于妇女在地方各级参政情况的现有数据和可比数据有限，但现有证据表明，妇女在地方各级的代表率往往远低于国家各级。作为可持续发展目标监测和报告工作的一部分，妇女署正在制定数据收集方法，以国际可比的方式衡量在地方政府中任职的妇女比例。这些数据有助于进一步研究地方妇女领导在全球、包括在受冲突影响的环境下作出的贡献。在这些情况下，还应优先推动妇女参与公共行政。开发署正在制定衡量妇女在公共服务中的代表性和领导作用的方法。对 5 个国家公共行政部门的冲突后性别平等状况开展了案例研究，其中 4 个国家在决策层任职的妇女比例只有 18% 或更低。<sup>28</sup>

55. 我感到关切的是，妇女参与政治进程始终面临障碍，包括有针对性的暴力行为；阻止妇女独立投票；阻止妇女竞选公职和在她们当选后迫使其辞职；妨碍当选的女性行政管理人员履行职责。联合国 2015 年在伊拉克提出警告，受过教育的职业妇女，特别是竞选公职的女性候选人被好战分子处决的风险特别大。<sup>29</sup> 同样，伊拉克独立高级选举委员会一再报告伊黎伊斯兰国针对其现任和前任女性及男性工作人员实施的行动。2016 年 2 月的报告指出，该委员会的 3 名前女雇员在摩苏尔被逮捕、拖拽并执行绞刑。妇女署正在制定方案对策，减少针对参政妇女的暴力行为。

#### 解除武装、复员和重返社会及安全部门改革

56. 我重申促进性别平等的解除武装、复员和重返社会及安全部门改革非常重要，并赞赏一些国家在这方面作出的努力。在哥伦比亚，一项性别平等战略协助 800 多个城镇的复员人员重返社会，并有助于更好地应对妇女的需要。联合国 6 个外

<sup>28</sup> 开发署，公共行政部门性别平等状况(2014 年 6 月)。可查阅：[www.undp.org/gepa](http://www.undp.org/gepa)。

<sup>29</sup> Samuel Smith, “UN: ISIS killing educated women, especially politicians”, *Christian Post* (21 January 2015). 可查阅：<http://www.christianpost.com/news/un-isis-killing-educated-women-especially-politicians-already-killed-3-female-lawyers-this-month-132915/#BmS8bDvpGZFaKzbl.99>。

地特派团<sup>30</sup>执行的解除武装、复员和重返社会方案的有关数字显示，需要持续关注这一领域。在前战斗人员和问题青年重返社会方案的受益人中，只有12%是妇女，而2014年这一比例为26%。刚果民主共和国和海地的妇女参与率较高，女性受益人分别占32%和27%。我鼓励所有行为体不仅跟踪妇女受益人的比例，还要跟踪妇女实际收到的资金比例。中非共和国和马里当前的解除武装、复员和重返社会进程应优先履行关于妇女与和平与安全的承诺。在防止暴力极端主义、减少社区暴力、维持稳定和其他解除武装前的努力等非正式的解除武装、复员和重返社会进程中，促进性别平等的做法也非常重要。同样，尽管各项政策承诺都纳入了促进性别平等的安全部门改革，但在这些举措的初步评估、执行和监测方面仍然存在差距。必须审查安全部门的每一位成员是否对妇女实施了与冲突有关的罪行，包括性暴力和性别暴力。

57. 我欢迎各方进一步致力于解决非法转让、积累和滥用小武器和轻武器造成的破坏稳定影响，包括对妇女和女童的负面影响。《武器贸易条约》从2015年开始发挥影响力。多个民间社会组织以及一些国家的议员在宣传工作中援引了《条约》。截至2015年底，79个国家批准或加入了《条约》。为了协助各国执行《条约》，裁军事务厅开发了一个实用的在线工具箱。<sup>31</sup> 根据第7条第(4)款，缔约国在审议是否批准《条约》管辖范围内常规武器的出口时，必须将性别暴力风险作为一项重要的评估标准。我重申我在关于这个问题的报告(S/2015/289)中提出的建议，包括必须确保妇女充分参与打击非法转让的工作。

58. 关于是否存在国家机制来控制非法小武器和轻武器的问题，现有的数据仍然参差不齐。<sup>32</sup> 2014至2016年期间，<sup>33</sup> 80个国家自愿向《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》提交了报告。其中66%的国家报告它们设有小武器和轻武器问题国家协调机构，95%的国家指定了国家协调中心，92%的国家颁布了管制小武器和轻武器的立法。在提交报告的11个冲突中和冲突后国家中，8个国家(72%)报告它们设有国家协调机构，而2013年这一比例为66%。这11个国家都指定了国家协调中心，10个国家(91%)颁布了有关立法，高于上次报告所述期间的44%。

59. 联合国和平与裁军非洲区域中心、亚洲及太平洋区域中心以及拉丁美洲和加勒比区域中心支持注重性别平等的活动和妇女对决策过程的参与。拉丁美洲和加勒比区域中心开发了一个工具，用于评估在实施《武器贸易条约》时转让常规武器引起的涉及性别问题的风险。

<sup>30</sup> 中非共和国、刚果民主共和国、科特迪瓦、索马里、海地和苏丹。

<sup>31</sup> 数据可查阅：[www.un.org/disarmament/convarms/att/](http://www.un.org/disarmament/convarms/att/)。

<sup>32</sup> 每年编制这一指标的数据，以监测第1325(2000)号决议的执行情况。

<sup>33</sup> 每两年向《行动纲领》提出报告，大多数国家在偶数年发表报告。

60. 我重申裁军事务厅制定性别平等主流化行动计划(2003年制定, 2014和2016年更新)的举措的重要性。行动计划的总体目标是推动裁军工作取得进展, 计划基于一个假设, 即纳入性别平等分析可以加强裁军工作。在这方面, 我欢迎该厅在2016年为所有工作人员制定一个关于妇女与和平与安全的培训方案的举措。

#### 妇女诉诸法律的机会

61. 最近在追究冲突中性犯罪和性别犯罪的刑事责任方面取得了重大进展。2016年3月, 国际刑事法院判处让-皮埃尔·本巴·贡博有罪, 理由是他没有防止和惩治其军队2002和2003年在中非共和国境内实施的强奸、谋杀和掠夺行为。这是与性暴力和性别暴力有关的指控首次被国际刑事法院定罪。2016年5月, 塞内加尔的非洲特别法庭在非洲联盟的支持下, 认定乍得前总统侯赛因·哈布雷犯有战争罪和危害人类罪, 包括强奸和性奴役。这是一国法院首次起诉他国前统治者的侵犯人权行为, 也是一国元首首次因个人犯强奸罪而被依照国际法追究责任。在国家一级, 危地马拉法院2016年2月认定两名前军官在11名Q'eqchi'族土著妇女在该国武装冲突期间在Sepur Zarco军事基地遭到性暴力和家庭奴役侵害一案中犯有危害人类罪。这是世界上首次有国家法院审理武装冲突期间的性奴役指控, 性奴役是国际法规定的犯罪。这三起影响深远的案件表明, 律师、倡导者和幸存者数十年来为性暴力和性别暴力受害者伸张正义的努力目前正在取得成果。但总体而言, 妇女诉诸法律的机会仍然严重不足。

62. 联合国、会员国和民间社会必须确保追究冲突中性暴力和性别暴力行为责任的全球势头不断增强。这将需要持续的财政和政治支持。由妇女署和司法快速响应机制维护的性暴力和性别暴力问题专家名册已经发挥了成效。2015年派出25名专家支持全球调查和问责进程, 包括支持国家当局。

63. 联合国继续通过调查委员会和实况调查团开展的国际调查推动问责制, 这种调查被视为记录罪行、建立历史记录并为今后采取司法和问责措施铺平道路的重要工具(见S/2015/716, 第60段)。2015年, 人权理事会收到了关于厄立特里亚(A/HRC/29/42)、阿拉伯叙利亚共和国(A/HRC 28/69和A/HRC 30/48)和2014年加沙冲突(A/HRC/29/52)的各个调查委员会以及关于伊拉克(A/HRC/28/18)和博科哈拉姆(A/HRC/30/67)的两个实况调查团的报告。妇女署继续向所有调查委员会和人权高专办领导的多个实况调查团提供性别平等专门知识, 人权高专办努力加强这些机构纳入性别平等视角的能力。这些努力为调查委员会和实况调查团的最后报告中关于性暴力和性别暴力的调查结果提供了资料。例如, 阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会2016年指出, 伊黎伊斯兰国实施了强奸和性奴役等旨在摧毁耶西迪族群的行为, 并强制施行措施阻止该族群生育, 由此犯下了灭绝种族罪。记录罪行对追究责任至关重要。我继续鼓励会员国、捐助者和区域组织利用现有的可随时部署、经过培训的专业人员名册, 例如冲突中性暴力问题法治专家组和妇女署-司法快速响应名册, 以确保适当、及时地记录和调查这些令人发指的罪行并最终将其绳

之以法(见 S/2016/361, 第 91(h)段)。已部署一名名册上的专家, 协助对南苏丹朱巴 2016 年 7 月发生的暴力事件开展独立特别调查。

64. 我在前几次报告中呼吁采取司法措施, 应对各种侵犯妇女人权的行为(见 S/2013/525, 第 48 段)。真相委员会提供了手段, 以解决历史上的不公正和冲突中的侵犯人权行为, 包括更广泛的侵犯社会经济权利的行为。联合国目前为马里和突尼斯的两个真相委员会提供支持。截至 2015 年 12 月 31 日, 两个委员会中妇女委员的比例为 34.6%, 两个委员会都明确规定了与性暴力和性别暴力有关的任务。

65. 2015 年“秘书长为冲突中性暴力提供赔偿的指导说明”指出, 赔偿方案对过去的虐待行为提供补救措施, 并应努力改变性别不平等现象。这种不平等可能导致侵权行为并加剧犯罪的后果。一些国家正在制定或执行这类方案。例如, 秘鲁在 2015 年创建了该国 1998 至 2002 年实施的强迫绝育措施受害者的登记册。接受登记者将免费获得法律援助、心理支助和保健服务。2015 年, 科索沃<sup>34</sup> 批准了一项新的冲突中性暴力幸存者条例, 规定应查明幸存者并将其正式认定为战争受害平民, 他们有资格享受福利, 包括每月养恤金。联合国目前正在协助科索沃总理办公室为这些幸存者制定全面和变革性的赔偿计划。

66. 对许多妇女而言, 冲突结束并不意味着更加安全, 因为暴力侵害妇女行为往往在建设和平期间大幅增加, 而法治机构过于薄弱, 无法作出应对。联合国和区域组织必须继续与会员国合作, 确保为冲突后时期暴力行为的受害者提供司法救助, 并且法治机构能满足妇女的需要。2015 年 8 月至 2016 年 5 月期间, 冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心这一由维持和平行动部和开发署牵头的联合项目, 协同人权高专办、妇女署、联合国毒品和犯罪问题办公室以及冲突中性暴力问题法治专家组, 协助在中非共和国设计和建立了一个特别刑事法院, 法院将性别平等视角纳入其所有业务, 并优先调查性暴力和性别暴力案件。全球协调中心还制定了联合法治方案并与各基金和活动协作, 增加刚果民主共和国、海地、马里、索马里、南苏丹和巴勒斯坦国的妇女诉诸法律的机会并加强她们的安全。采取的措施包括: 支持妇女组织和法治机构的妇女事务单位; 建立促进性别平等的专业服务以及性暴力和性别暴力受害者的转诊途径; 开展立法审查, 以消除歧视性规定; 监督非正式司法系统。在这方面, 一个会员国向另一个会员国提供支助的一个例子是, 澳大利亚向东帝汶国家警察保护弱势人员股提供调查性别暴力方面的援助, 包括提供基础设施和辅导方面的支助。

### 促进性别平等的过渡进程

67. 在和平行动的过渡和缩编期间, 确定建设和平的需要和调整联合国在实地的派驻人员至关重要, 因为在这些期间再次爆发冲突的风险往往会增加。有效的过渡进程需要对冲突进行联合分析、确定集体成果、进行战略规划及资源调动。2015

<sup>34</sup> 提及科索沃之处应在安全理事会第 1244(1999)号决议范围内加以理解。

年，联合国在科特迪瓦(联科行动)、利比里亚(联利特派团)和海地(联海稳定团)的维持和平特派团正在进行缩编。2015年的3次和平与安全审查强调，这些进程需要纳入性别平等考虑因素和分析，同时确保联合国各实体和国家伙伴的能力足以支持性别平等及妇女与和平与安全职能。为落实和平行动问题高级别独立小组的建议，妇女署和维持和平行动部主持开展了一项良好做法研究，为关于过渡期间妇女与和平与安全问题的政策指导意见提供参考。指导意见将在过渡进程中试行，并辅之以技术支助。

## E. 监测执行情况和推进成果的举措

68. 会员国作为联合国和区域组织的成员、冲突当事方、捐助者、维持和平的部队和警察派遣国及特定冲突或地区的政治参与方，仍然是妇女与和平与安全议程执行工作中最具影响力的行为体。它们对确保将对议程的全球承诺纳入国内政策和法律负有首要责任。在这方面，我欢迎西班牙关于建立妇女与和平与安全国家协调中心网络的倡议，并欢迎该网络在2016年9月举行成立会议。

69. 自我上次报告以来，11个国家或领土通过了关于妇女与和平与安全的国家行动计划，使通过计划的国家总数达到63个。<sup>35</sup> 其中9项计划是第二代计划，5项是第三代计划。在这些计划中，45项(70%)包含监测框架和进展指标，16项(25%)指定了执行预算，略高于2014年的23%。例如，挪威的第三份行动计划比以往的计划更加注重成果和问责，四个部委将使用一套指标每年提出报告，计划还为执行工作指定了专用资金，包括为在妇女与和平与安全领域开展工作的民间社会组织提供资金。

70. 妇女和平建设者全球网络推动的本地化方案仍是将政策转化为实践的重要工具，地方当局借此制定地方行动计划或将妇女与和平与安全相关承诺纳入其社区发展计划。11个国家正在实施该方案：布隆迪、哥伦比亚、刚果民主共和国、肯尼亚、尼泊尔、利比里亚、菲律宾、塞拉利昂、塞尔维亚、南苏丹和乌干达。在已经通过地方行动计划的乌干达各区，性暴力和性别暴力事件出现减少。

71. 数个国家目前正在其他国家经验和良好做法的基础上，拟订、审查和通过新的、第二代或第三代行动计划。瑞典在制定第三代行动计划的过程中直接咨询了冲突中和冲突后国家。2016年7月，来自17个国家的80多名与会者齐聚曼谷，

<sup>35</sup> 截至2016年5月，这些国家包括：阿富汗、阿根廷、澳大利亚、奥地利、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、布隆迪、加拿大、中非共和国、智利、科特迪瓦、克罗地亚、刚果民主共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、冈比亚、格鲁吉亚、德国、加纳、几内亚、几内亚比绍、冰岛、印度尼西亚、伊拉克、爱尔兰、意大利、日本、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、立陶宛、马里、尼泊尔、荷兰、新西兰、尼日利亚、挪威、巴拉圭、菲律宾、葡萄牙、大韩民国、卢旺达、塞内加尔、塞尔维亚、塞拉利昂、斯洛文尼亚、南苏丹、西班牙、瑞典、瑞士、塔吉克斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国、东帝汶、多哥、乌干达、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、科索沃和巴勒斯坦国。

参加亚太区域妇女与和平与安全国家行动计划专题讨论会，交流关于有效制定、执行、监测和审查行动计划的知识，并审查本区域的优先事项和新出现的问题，包括防止暴力行为、气候变化和流离失所问题。与会者认为，强有力的领导、包容性、充足的资金、本地化战略及良好的监测和评价系统都是行动计划发挥成效的关键要素。

72. 2015 年高级别审查重申妇女人权对和平与安全的核心作用以及人权机构在追究受冲突影响环境中侵犯妇女权利行为的责任方面的作用。2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，人权理事会特别程序机制根据报告的侵犯人权行为指控，向 123 个国家和 13 个非国家行为体总共发出了 532 封信件，其中 23 封信件寄往受审查的国家和领土。<sup>36</sup> 指控涉及强奸和其他形式的性暴力事件；绑架女童及强迫婚姻；名誉杀人；歧视性立法；谋杀、威胁和(或)报复妇女人权维护者；逮捕和羁押妇女人权维护者；贩运人口；进行处女检验；剥夺性和生殖健康权利。

73. 我欢迎各方更多使用《消除对妇女一切形式歧视公约》的审查进程，借此机会与各国讨论该议程(包括消除对妇女歧视委员会通过的关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第 30 号一般性建议)的执行工作。该委员会 2015 年向冲突国家提出了 4 项结论性意见，其中 3 项提到了第 30 号一般性建议，敦促利比里亚审查国家行动计划，敦促黎巴嫩和马达加斯加通过国家行动计划。<sup>37</sup> 该委员会应就执行工作的具体行动提出建议，从而扩大对妇女与和平与安全议程的审议范围。这应包括向非冲突国家提出涉及以下内容的建议：根据《公约》承担的捐助者援助方面的域外义务、作为第三方参与和平谈判进程以及与受冲突影响国家签订贸易协议(见 CEDAW/C/GC/30，第 9 段)。

74. 人权理事会为解决会员国问责问题提供了另一条途径。2015 年，9 个冲突中和冲突后国家接受了普遍定期审议规定的评估，并收到了关于妇女与和平与安全(包括性暴力、妇女参政及通过国家行动计划)的提问、意见或建议。国家人权委员会在对国际规范进行转化、使其适用于当地环境方面发挥了关键作用。以阿富汗为例，阿富汗独立人权委员会设有妇女权利股，在 2002 至 2015 年期间调查了约 29 947 起暴力侵害妇女案件。<sup>38</sup> 截至 2016 年 6 月，在已审查的 34 个国家和领土中，有 16 个设有被评为“A”级或“B”级的国家人权机构，1 个设有监察员机构。<sup>39</sup>

<sup>36</sup> 每年编制这一指标的数据，以监测第 1325(2000)号决议的执行情况。

<sup>37</sup> CEDAW/C/LBR/CO/7-8(利比里亚)、CEDAW/C/LBN/CO/4-5(黎巴嫩)和 CEDAW/C/MDG/CO/6-7(马达加斯加)。向吉尔吉斯斯坦提出的结论性意见没有提到第 30 号一般性建议。

<sup>38</sup> 数据可查阅：[www.aihrc.org.af/home/introduction](http://www.aihrc.org.af/home/introduction)。

<sup>39</sup> 每年编制这一指标的数据，以监测第 1325(2000)号决议的执行情况。关于认证程序的信息，可查阅：<http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>。

75. 在区域一级,对妇女与和平与安全议程的关注继续增加。截至 2016 年 5 月,9 个区域组织<sup>40</sup> 采用了关于妇女与和平与安全问题的专门实施框架,包括区域行动计划,而 2015 年只有 5 个组织采用了此类框架。这些区域的国家行动计划增加、知识共享和执行工作的监测出现改善,表明区域承诺激励着国家一级的执行工作。非洲联盟委员会制定用于监测执行情况的非洲大陆成果框架便是一个例证。

76. 关于妇女在区域组织中代表性的现有数据显示,高级职位的妇女任职情况仍然参差不齐。<sup>41</sup> 截至 2015 年 12 月,在提出报告的组织<sup>42</sup> 中,所有高级职位<sup>43</sup> ——总部和外地合并——的妇女任职比例不足 25%,外地职位的妇女任职率通常更低。在大多数提出报告的实体中,基本没有妇女担任特别代表和特使职位。我鼓励妇女任职人数较少和在这方面出现退步的组织考虑采取暂行特别措施和其他形式的促进措施,以鼓励妇女担任总部和外地两级的管理职位。

### 联合国的行动

77. 联合国负责在妇女与和平与安全方面作出表率,并落实全球规范和标准。因此,三次和平与安全审查提出了有性别区分的建议,建议联合国加强连贯性、协调性、领导力、性别均衡和性别平等专门知识。我正与高级管理人员一同努力,确保采取有效的后续行动,并已制定加强问责的举措,例如在 2016 年与我的高级管理人员订立的契约中有针对具体性别的承诺和指标。

### 任职情况

78. 在我的两个任期中,我已在联合国任命了若干女领导人,包括 5 位领导和平行行动的特别代表和有史以来第一位部队女指挥官。然而,我承认本组织性别均等的目标仍未实现,特别是在管理层方面。截至 2015 年 12 月 31 日,有 25%的和平行动由妇女担任领导,与 2014 年的比例相同,仅略高于 2010 年的 18%。在维持和平特派团担任领导职位的妇女比例仍高于在特别政治任务中的比例,2015 年 16 个维持和平特派团中 31%的领导人是妇女,而在 10 个特别政治任务中这一比例为 10%。而在副主管方面,2014 年妇女所占总比例为 24%,2015 年则降至 18%,倒退至 2012 年和 2013 年的水平,仅略高于 2010 年的 15%。

79. 我感到关切的是,最近的数据表明妇女在外地特派团中的任职趋于停滞,甚至出现倒退。2015 年,和平行动中专业及以上职类(P-2 至 D-2)的职位仅有 23%由妇女任职,与 2014 年 25%的比例相比有所降低。在维持和平特派团中,这一

<sup>40</sup> 西非国家经济共同体、欧洲联盟、北大西洋公约组织(北约)、太平洋岛屿论坛、非洲联盟、大湖区问题国际会议、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、阿拉伯国家联盟(阿盟)和政府间发展管理局。

<sup>41</sup> 每年编制这一指标的数据,以监测第 1325(2000)号决议的执行情况。

<sup>42</sup> 非洲联盟、英联邦、欧洲委员会、欧洲联盟对外行动署、政府间发展管理局、阿盟、北约、美洲国家组织、伊斯兰合作组织和欧安组织。

<sup>43</sup> 包括总部高级官员、特别代表、特使、国家办事处负责人、特派团团长和调解员。

比例略有提高，从 2011 年的 21% 上升到 2015 年的 23%，但仍大大低于 2014 年 33% 的最高纪录。同样，2011 年特别政治任务 P-5 至 D-2 职等的职位有 18% 由妇女任职，目前任职比例接近 24%，但与 2014 年的 29% 相比有所下降。覆盖所有专业人员职类的数据比较显示，妇女在较低的专业人员职等任职比例更高。在驻地协调员方面，2015 年派驻冲突中和冲突后国家的共计 31 名驻地协调员中，有 8 名(26%) 是妇女。我在 2015 年关于和平行动的未来的报告(S/2015/682)和关于妇女与和平与安全的报告(S/2015/716)中强调，在本组织内打破无形的障碍仍是一项紧迫的优先事项。

80. 目前旨在改善外地领导职位性别均衡的努力包括外勤支助部为物色并吸引有潜力的妇女候选人、特别是来自任职人数偏低的会员国的人选而开展的有针对性的外联活动，以及高级女性人才输送管道等倡议。此外，高级职等任用的甄选程序越来越多地纳入性别平等考虑因素，包括：避免团队成员均为男性的情况，每次面试的入围名单上至少列入一名妇女，每一个面试小组至少有一名妇女。我再次呼吁会员国分享合格女性候选人的资料，并在国家机构中任命更多妇女担任高级领导职位，作为促进妇女领导力的全球努力的一部分。

81. 除和平行动外，在冲突中和冲突后环境中开展业务的联合国各实体专业人员员额中，妇女任职比例依然偏低。在 2015 年报告数据的每一个实体中，除妇女署外，由妇女任职的专业人员员额比例仍低于 50%。<sup>44</sup> 任职比例最接近性别均等的是人口基金、开发署和人权高专办，妇女在所有员额中的任职比例超过 40%。但是，在高级职等(P-5 至 D-2)方面，差距扩大了。例外情况包括国际农业发展基金(农发基金)和人口基金，大约一半的高级职位由妇女任职。但是，在人权高专办和联合国粮食及农业组织(粮农组织)，这些职位妇女的任职比例不及 15%。2014 年至 2015 年期间，几乎每一个实体在冲突中和冲突后环境中担任高级职位的妇女比例都出现了下降。例外情况包括儿基会和开发署，儿基会是比例明显增加(从 36% 增至 44%) 的唯一一个实体，开发署的比例保持在 28%。除了领导职位，所有专业人员职等中妇女的任职比例在几乎所有实体中基本保持不变。妇女署 2015 年全部职位的 75% 由妇女任职。在冲突中和冲突后工作地点，这一比例接近均等，达 57%。与其他实体相比，妇女署的高级职等妇女任职比例更高，在全部高级职位中占 79%，在冲突中和冲突后环境高级职位中占 65%。

### 性别平等专门知识

82. 全部三次和平与安全审查均确认了技术专长对于落实关于妇女与和平与安全的规范和标准的重要性，并提出旨在加强联合国在总部和外地两级的性别平等架构的建议。

<sup>44</sup> 粮农组织、农发基金、移民组织、人道主义援助协调处、人权高专办、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、开发署、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、人口基金、儿基会、妇女署、粮食署和世卫组织。

83. 截至 2015 年 12 月, 全部 8 个多层次维持和平特派团均设有由高级顾问领导的性别平等股, 8 个传统维持和平特派团均有性别平等问题协调中心。根据安全理事会第 2242(2015)号决议的规定, 维持和平行动部和外勤支助部所有性别平等问题顾问目前均在我的特别代表的办公室内办公, 这使统属关系更为直接, 并有助于加强技术支助。

84. 2015 年, 在 10 个执行中的特别政治任务中, 6 个(60%)设有性别平等问题顾问,<sup>45</sup> 而 2014 年的比例是 50%。所有顾问均在我的特别代表的办公室内办公。但是, 在已部署的 25 名性别平等问题顾问中, 大部分属于初级职等(P-3 及以下)。只有 2 个特别政治任务(20%)有 P-5 及以上职等的性别平等问题顾问, 而 2014 年特别政治任务的这一比例是 50%。设有性别平等问题协调中心的特别政治任务所占比例从 2013 年的 100%降至 2014 年的 92%, 再降至目前的 90%。

85. 截至 2015 年 12 月, 已向中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、马里、索马里和南苏丹的和平行动部署了 28 名国际妇女保护顾问和 7 名本国妇女保护顾问, 负责冲突中的性暴力问题的监测、分析和报告安排。在编写本报告时, 尚有 5 个职位空缺, 包括 2 个设在苏丹(达尔富尔)的职位。阿富汗和利比里亚的和平行动已任命了冲突中的性暴力问题协调人。我敦促其他受冲突影响的国家(如暴力事件持续增加的伊拉克)迅速部署类似的专业人员。

86. 截至 2015 年 12 月, 妇女署向 23 个冲突中和冲突后国家或地区<sup>46</sup> 派驻人员, 并在 68 个国家开展和平、安全与人道主义活动。2015 年, 联合国国家工作队有 71 个性别平等专题小组和 26 个机构间小组, 这些小组以性别平等和人权为综合的侧重点; 其中 6 个性别平等专题小组和另外 12 个重视性别平等的机构间小组活跃在冲突中和冲突后环境中。<sup>47</sup> 这些小组可以促进一致性, 并向会员国提供协调一致的支助。我支持第 2242(2015)号决议鼓励加强联合国系统内的工作关系的呼吁。我欢迎已开始执行的联合倡议, 并强调负责执行妇女与和平与安全议程的实体之间必须进行全系统合作。

### 安全理事会的工作

87. 我欢迎安全理事会就第 2122(2013)和 2242(2015)号决议所作始终把妇女与和平与安全列入其工作的承诺采取的后续行动。<sup>48</sup> 2015 年高级别审查所设安理会

<sup>45</sup> 联合国利比亚支助团(联利支助团)、联合国索马里援助团(联索援助团)、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)、联合国西非办事处(西非办)、联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和联合国伊拉克援助团(联伊援助团)。

<sup>46</sup> 阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、科特迪瓦、几内亚比绍、海地、伊拉克、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、利比里亚、马里、缅甸、尼泊尔、巴布亚新几内亚、索马里、南苏丹、斯里兰卡、苏丹、乌克兰、也门和巴勒斯坦国。

<sup>47</sup> 联合国发展集团信息管理系统的数据库。131 个联合国国家工作队的现有数据。

<sup>48</sup> 每年收集该指标的数据, 说明安全理事会采取的有关第 1325(2000)号决议的行動的数量与类别。

新的妇女与和平与安全问题非正式专家组的会议，是实现这一目的的另外一种工具。2016年上半年，专家组就阿富汗(S/2016/673)、中非共和国(S/2016/672)、伊拉克(S/2016/683)和马里(S/2016/682)的妇女与和平与安全工作的进展举行了会议。

88. 2015年，妇女署执行主任、我的负责冲突中性暴力问题特别代表和民间社会代表通报了一系列针对不同性别的关切问题，提请安全理事会注意。所有向安理会提交的专题报告均提及妇女与和平与安全问题。不过，我承认需要作出更大的努力，以确保关于具体国家局势等问题的所有审议、报告和简报纳入针对不同性别的分析。<sup>49</sup> 我鼓励安全理事会对其议程上的所有问题和局势均系统性地要求提供有性别区分的资料。

89. 2015年，向安全理事会提交了123份报告，其中有47份是维持和平特派团和特别政治任务提交的定期报告。<sup>50</sup> 虽然特别政治任务提交的全部22份定期报告和维持和平特派团提交的全部25份定期报告均提及妇女与和平与安全，但我认识到报告和通报中的调查结果和可执行的建议之间的联系仍需要加强。

90. 安全理事会在制定、审查和延长和平行动的任务规定方面的作用，为跟踪第1325(2000)号决议的执行情况创造了机会。2015年，8个维持和平行动<sup>51</sup>和4个特别政治任务<sup>52</sup>的任务规定中都有与妇女与和平与安全相关的任务。<sup>53</sup> 我赞赏政治事务部和维持和平行动部在2016年通过订正指示、指导和培训强调了性别平等分析。大会第五委员会会议正在进行的预算谈判是确保维持和平行动和特别政治任务能把性别平等作为共有问题的关键。

91. 2015年，安全理事会通过了64项决议，发表了26项主席的声明。在64项决议中，有42项(65.5%)提及妇女与和平与安全问题，比例与前几年大致持平。提及这一问题的内容大部分涉及冲突中的性暴力，其次是其他侵犯人权行为和妇女的政治参与。其中对与暴力极端主义和恐怖主义有关的侵犯妇女和女童人权行为也表示关切。<sup>54</sup>

<sup>49</sup> 非政府组织妇女、和平与安全工作组编写的政策简报，题为“Mapping women, peace and security in the UN Security Council: (2015)”。可查阅：[http://womenpeacesecurity.org/media/pdf-NGOWG-MappingWPS\\_PolicyBrief\\_2015.pdf](http://womenpeacesecurity.org/media/pdf-NGOWG-MappingWPS_PolicyBrief_2015.pdf)。

<sup>50</sup> 在向安全理事会提交的定期报告中，政治事务部和维持和平行动部每年提供数据说明该指标，并说明联合国维持和平特派团和特别政治任务在多大程度上列有关于侵犯妇女和女童人权行为的信息。

<sup>51</sup> 中非稳定团、联科行动、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)、联刚稳定团、联海稳定团、联利特派团、马里(马里稳定团)和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)。

<sup>52</sup> 联阿援助团、联几建和办、联索援助团和联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)。

<sup>53</sup> 任务规定可查阅：[www.un.org/en/sc/repertoire/data.shtml](http://www.un.org/en/sc/repertoire/data.shtml)。

<sup>54</sup> 例如，安全理事会对性暴力和性别暴力行为已成为某些恐怖主义团体的战略目标和意识形态的一部分表示关注(见S/PRST/2015/25)。

92. 安全理事会第 2242(2015)号决议承诺确保制裁委员会的有关专家组有必要的性别平等专业知识。截至 2015 年 12 月 31 日,在 16 项制裁制度中,有 8 项(56%)<sup>55</sup>把违反国际人权法和人道主义法列为指认标准,其中有 5 项制度(31%)明确把涉及针对妇女的性暴力或侵犯的行为列为指认标准。<sup>56</sup> 在 2015 年,至少有 2 人由于这些罪行而被列名。在 2015 年向安理会提交的 16 份已公布的有关制裁制度的专家小组报告中,有 11 份(69%)载有关于针对妇女的侵犯人权行为、性暴力和性别暴力或武装团体中妇女角色的资料。

93. 2015 年,安全理事会进行了 2 次实地访问:<sup>57</sup> 1 月访问了海地,3 月访问了布隆迪、中非共和国和埃塞俄比亚。尽管有关妇女与和平和安全的考虑因素未列入海地访问团的职权范围,但调查结果通报列入了相关资料。3 月的非洲访问团在职权范围、报告和通报中均具体提到妇女与和平与安全。这两个访问团均与妇女团体会晤。我鼓励安理会将针对不同性别的关切问题系统地列入其访问团的任务范围,并跟踪由具体国家问题审议提出的和由妇女与和平与安全问题非正式专家组提出的优先事项。

94. 与民间社会和妇女和平建设者的直接互动是为安全理事会的工作提供信息的关键。应坚持第 2242(2015)号决议的承诺,即邀请包括妇女组织在内的民间社会向安理会通报国别议程项目的情况和相关专题领域。截至 2016 年 8 月,民间社会代表尚未获邀参加国别情况通报会。2015 年,来自刚果民主共和国、伊拉克、利比亚、尼日利亚和索马里的妇女民间社会代表在关于妇女与和平与安全、保护平民、冲突中的性暴力、贩运人口以及保护记者的公开辩论期间在安理会作了发言。<sup>58</sup>

#### 妇女与和平与安全议程资金的筹措

95. 冲突造成巨大的人类、环境和经济代价,但资金投入实在太少,无法预防冲突和避免重新陷入冲突。《2030 年议程》获得通过表明,会员国认识到和平与可持续发展之间的联系,重申若不尊重人权,则两者皆无从谈起。我期望各国政府和发展行为体兑现这些承诺。我欣见安全理事会内外更加认识到有必要按第 2286(2016)号决议所述,为建设和平提供充足、可预测和持续的资金来源,包括有必要根据第 2286(2016)号决议的规定,增加对预防冲突和进一步落实妇女与和平与安全议程的投资。然而,仍然存在巨大的资金缺口。

96. 我依然感到关切的是,资源未用于发展,而是用于发动战争。据估计,2015 年全球军事支出以现行价格计算达到 1.6 万亿美元(1 634 985 百万美元)。<sup>59</sup> 这大

<sup>55</sup> 中非共和国、科特迪瓦(之后终止)、刚果民主共和国、利比亚、索马里、南苏丹、苏丹和也门。

<sup>56</sup> 中非共和国、刚果民主共和国、索马里、南苏丹和苏丹。

<sup>57</sup> 例如,见 S/2015/40、S/PV.7372、S/2015/162、S/2015/503 和 S/PV.7407。

<sup>58</sup> 见 S/PV.7533、S/PV.7374、S/PV.7428、S/PV.7585 和 S/PV.7450。

<sup>59</sup> 数据可查阅: [www.sipri.org/databases/milex](http://www.sipri.org/databases/milex)。

约比 2014 年经济合作与发展组织发展援助委员会(经合组织发展援助委员会)捐助国通过可在部门间分配的双边官方发展援助对冲突中和冲突后国家支出的总和高出 32 倍。<sup>60</sup> 冲突中和冲突后国家在全球军事开支中所占的份额不断上升, 2015 年达到 2.4%, 往往超出这些国家对迫切需要的公共服务的支出数额。

97. 在经合组织发展援助委员会捐助国向脆弱国家提供的可在部门间分配的官方发展援助中, 侧重于性别平等的资金比例必须提高。2014 年, 在来自经合组织发展援助委员会捐助国的援助总额中, 超过 51% 分配给了冲突中和冲突后国家。然而, 这些国家收到的援助仅有 7% 专门标明针对和平与安全问题, 而且在这一数额中, 专门针对性别平等的不足 1%。

98. 我鼓励会员国维持以性别平等为重点的投资, 以便预防冲突、解决脆弱性和建设和平。在缅甸, 澳大利亚、瑞典和联合王国支助的联合和平基金承诺至少 15% 的支出用于妇女权利问题。2015 年瑞典向脆弱国家提供的援助中约有 13% 把性别平等作为首要目标, 而在针对冲突、和平与安全的援助中, 该比例为 14%。新的可喜进展包括澳大利亚承诺分配至少 80% 的援助——不限援助目标——用于处理性别平等问题, 联合王国的目标是至少 50% 的援助用于脆弱情况, 且有坚定意向确保为妇女和女童交付方案。

99. 我强调世界银行等开发银行在通过直接筹资促进性别平等方面的作用与责任, 并重申必须确保冲突环境中的资金分配高度关注性别平等。

100. 更多在冲突中和冲突后环境中开展业务的联合国实体目前使用性别平等标码系统对财政分配情况进行检查(见 E/2016/57)。建设和平基金分配给以促进性别平等和妇女赋权为主要目标的项目的资金呈现上升趋势, 从 2011 年的 5% 提高到 2015 年的 15.7%, 首次超过了我定下的 15% 的目标。<sup>61</sup> 随着 2016 年建设和平基金的第三次促进性别平等倡议的启动, 我预计这一趋势将得以持续。该倡议旨在促进联合国各实体的财务协调, 现与第一届“青年促进倡议”一道, 支持落实第 2250(2015)号决议, 包括让青年妇女参与建设和平工作。

101. 数据表明, 在拟定冲突中和冲突后环境的方案时, 在预算中进行标识不一定会增加对性别平等的关注。我感到关切的是出现了削弱性别平等关注的迹象, 且总体上, 把性别平等作为主要目标已经转变为把支持性别平等作为重要目标。例如, 尽管儿基会在 2015 年达到了 15% 的目标, 其中在冲突中和冲突后国家的干预措施的 16% 主要针对性别平等, 但这一比例与 2014 年的 19% 和 2013 年的 23% 相比有所下降。就开发署而言, 虽然以性别平等为重要目标和主要目标的资

<sup>60</sup> 现有最新的数据为 2014 年数据, 因为经济合作与发展组织延迟公布可在部门间分配的官方发展援助数据的正式数据。

<sup>61</sup> 建设和平基金最近更新了性别标码方法, 以涵盖所有关注性别平等的活动, 包括在未必以促进性别平等为主要目标的项目中划拨用于对性别问题有敏感认识的工作的资金份额。

金分配自 2014 年以来增加了 14%，但 2015 年仅有 4% 的资金分配给以性别平等为主要目标的活动，比例与 2013 年持平，低于 2012 年的 6%。虽然性别标识对于对性别问题有敏感认识的规划和监测来说是至关重要的工具，但需要更加关注增加针对不同性别群体干预措施的方案拟定，以增强妇女和女童的权能。

102. 人道主义事务协调厅利用机构间常设委员会的性别平等标码，规定必须先对资金的分配进行标识，再把项目纳入人道主义方案周期呼吁和人道协调厅管理的人道主义筹资机制。尽管在 2015 年一项覆盖 18 个基金的抽样调查审查的项目中，有 95% 以某种方式促进了性别平等，但仅有 4% 主要关注性别平等问题，57% 通过针对妇女、男子、女童或男童的具体需求来促进性别平等。

103. 最近成立并开始使用性别平等标码进行报告的实体在资金分配方面对性别平等的关注程度呈现很大差异。在 2015 年农发基金执行局核准的 14 笔给冲突中和冲突后国家的贷款中，53% 的贷款额用于把性别平等和妇女赋权作为主要目标的项目，而 20% 的贷款额用于支持把性别平等作为重要目标的活动。粮食署在冲突中和冲突后国家的所有项目均以推动性别平等为重要目标，占分配给促进性别平等和妇女赋权活动的业务资源的 14%。

104. 我欢迎维持和平行动部协同妇女署制定旨在评估选定的维和特派团预算的试点项目的举措。我鼓励各实体，包括根据全球协调中心安排开展与法治有关的建设和平活动的实体，注重促进性别平等的筹资方式，比如最低 15% 的目标，以满足妇女的需要、培养她们的能力并改善平等。

105. 在资金总额方面，各实体分配给注重性别平等的干预措施的资金总额随时间推移而增加。<sup>62</sup> 2015 年，开发署注重性别平等的资金分配增加到接近 8 200 万美元，而 2014 年为 7 200 万美元。其中 2 800 万美元用于加强机构，以促使人人可获得基本服务，包括法治和向性暴力和性别暴力受害者提供支助；1 650 万美元用于应急就业、生计和早期恢复；1 500 万美元用于促进性别平等的国家预算和发展战略。2015 年，妇女署分配 4 160 万美元用于促进和平、安全和人道主义行动中的性别平等，其中 2 600 万美元用于和平与安全实地项目，超过 600 万美元用于实地的人道主义干预措施。这一数字比去年的 1 770 万美元增加了一倍以上。

106. 我重申必须支持特别基金，如联合国支持采取行动消除暴力侵害妇女行为信托基金、性别平等基金和联合国制止冲突中性暴力行动的联合国多伙伴信托基金。2015 年高级别审查后成立的妇女、和平与安全及人道主义行动全球加速融资机制<sup>63</sup> 也是解决这一领域资金缺口一个重要的新机制。全球加速融资机制已开始支助布隆迪以妇女为中心的建设和平活动，并将很快在哥伦比亚、斐济、约旦和所

<sup>62</sup> 按现行价格所作的分析。增加数可能高于按不变价格计算的实际增长数。

<sup>63</sup> 更多信息可查阅：<http://mptf.undp.org/factsheet/fund/GAI00>。

罗门群岛开展活动。这一举措需要增加资金，我鼓励会员国将其作为保持和平、预防冲突和根据世界人道主义峰会的承诺使各项工作进一步本地化的一种手段。

### 三. 结论意见和建议

107. 在 2015 年举行的高级别审查中，会员国、联合国实体、区域组织和民间社会承诺加快执行第 1325(2000)号决议。因此，我高兴地在本报告中说明在过去一年中已经取得的显著进展。然而，我仍然感到关切的是，取得的成就不足以弥补我每年都强调的巨大差距。在我上次报告中确定和下文所列的 5 个优先领域继续需要采取紧急行动。

108. 让妇女参与和领导和平与安全的核心工作。我再次强调必须加强这一方面的努力。无论是哥伦比亚的和平谈判，还是布隆迪和乌干达的地方调解努力，这些出色的例子表明，妇女作为变革推动者发挥了显著的作用。然而，现有数据表明，妇女参与和领导和平与安全工作的总体比例停滞不前，甚至在冲突后治理、维持和平等许多领域以及联合国内部领导层中均出现倒退。因此，我继续呼吁所有利益攸关方排除障碍，激励妇女有效参与和平与安全工作，并认真跟踪和报告在这一领域取得的进展。我还认识到，联合国必须做更多的工作，在总部和外地人员配置实现性别均衡方面加快进展。

109. 在冲突期间和冲突后保护妇女和女童的人权。现在仍然迫切需要保护这种权利。尽管自高级别审查以来取得了一些进展，包括若干针对冲突中性暴力的高级别起诉，但是侵犯妇女和女童人权的行为继续有增无减，包括一些武装行为体和恐怖组织把攻击妇女人权作为政治议程的一部分。所有行为体都必须再次承诺，履行国际人道主义法、难民法和人权法规定的义务，尊重和促进妇女的全部人权，处罚包括非国家行为体或其军队内人员在内的一切违法者，保护所有妇女和女童人权的捍卫者。妇女必须在制定和执行保护和预防战略以及在国际社会根除本组织的性剥削和性虐待的坚定努力中发挥关键作用。

110. 确保促进性别平等的规划和成果问责制。国际社会必须在这方面做更多的工作。我称赞将妇女的需求和观点纳入和平与安全规划和监测的各项努力，包括通过安全理事会新设立的妇女与和平与安全问题非正式专家组以及 2016 年通过的 11 项新的国家行动计划所作的努力。我还赞赏最近通过的《2030 年可持续发展议程》阐明了和平、安全与可持续发展之间的关系。但是，我关切地注意到，在冲突环境中两性社会状况统计仍然有限，而关于执行妇女与和平与安全议程相关承诺的进展报告总体稀缺，尤其是在国家一级。因此，我继续鼓励会员国以及国际和区域行为体，确保将性别平等和妇女赋权纳入规划框架、执行和监测工作的主流。

111. 加强性别架构和技术专长。联合国必须加快这方面的努力。高级别审查以及建设和平架构审查与和平行动审查建议在这方面采取新措施。虽然已采取步骤

落实这些建议，包括政治事务部、维持和平行动部、建设和平支助办公室和妇女署采取的各项举措，但要全面执行这些建议将需要对实现伙伴关系作出更多承诺。我促请所有实体进一步加强协调，建立性别平等主流化和分析的内部能力，在应对冲突和危机时发挥性别平等的相对专长。我还促请会员国为这些努力提供更多支持。

112. 为妇女与和平与安全议程提供资金。必须有更多财政资源，以便履行妇女与和平与安全议程的各项承诺。我欢迎会员国持续对在妇女与和平与安全领域开展工作的组织以及新的妇女、和平与安全及人道主义行动全球加速融资机制等多利益攸关方倡议提供财政支助。但是，这一领域的倡议依然严重缺乏资源，制约了国际社会兑现高级别审查所作承诺的能力。联合国各实体在这一领域没有达到目标，有若干个实体在性别平等方面的拨款数目出现下降趋势。我促请会员国、多边组织和开发银行确保为妇女与和平与安全议程提供充足的资金。

113. 《2030 年可持续发展议程》把性别平等置于可持续发展的中心，并强调指出可持续发展与和平、包容的社会之间的联系。世界人道主义峰会强调需要发挥全球领导作用，预防和结束冲突，这也是我的人道议程概述的一项核心责任。在这一背景下，我促请会员国和联合国加倍努力防止冲突，并坚持把性别平等置于建立更和平的世界每一项工作的核心。

114. 在和平与安全的议题下优先考虑性别平等和妇女赋权仍然必须是一项长期的持续努力。我大力鼓励我的继任者确保在整个联合国执行妇女与和平与安全议程的各项制度到位，并吁请会员国确保各项承诺有政治、人力和财政的支持。