



## 秘书长关于妇女与和平与安全的报告\*

### 一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 2122(2013)号决议第 16 段提交，其中安理会请我委托进行一项关于第 1325(2000)号决议执行情况的全球研究，着重说明良好做法范例、执行差距和挑战以及新出现的趋势和优先行动，并在我于 2015 年提交安理会的报告中提出这一研究结果。此外，该报告还包括使用为此目的制定的各项指标，衡量第 1325(2000)号决议年度执行进展的最新情况。

2. 我一直密切关注全球研究报告的编写工作和相关的高级别审查，以评估第 1325(2000)号决议的执行进度。我欢迎研究报告主笔人、秘书长前儿童与武装冲突问题特别代表和前暴力侵害妇女问题特别报告员拉迪卡·库马拉斯瓦米、由 16 名杰出成员组成的高级别咨询小组、<sup>1</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)秘书处、妇女、和平与安全常设委员会及非正式的“全球研究报告之友”会员国小组努力评估妇女与和平与安全议程从全球到地方一级的落实情况。会员国、联合国实体、区域组织和包括研究机构<sup>2</sup> 在内的民间社会对这项任务的积极参与令人印象深刻，为执行全球研究报告的各项建议增添了希望。

\* 本报告迟交是为了尽量列入最新资料。

<sup>1</sup> 高级别咨询小组成员是 Alaa Murabit(加拿大/利比亚)、Anwarul Chowdhury(孟加拉国)、Bandana Rana(尼泊尔)、Elisabeth Rehn(芬兰)、Igballe Rogova(科索沃)、Julia Kharashvili(格鲁吉亚)、Leymah Gbowee(利比里亚)、Liliana Andrea Silva Bello(哥伦比亚)、Luz Mendez(危地马拉)、Madeleine Rees(大不列颠及北爱尔兰联合王国)、Patrick Cammaert 少将(荷兰)、Pramila Patten(毛里求斯)、Ruth Ojiambo Ochieng(乌干达)、Sharon Bhagwan Rolls(斐济)、Yasmin Sooka(南非)和 Youssef Mahmoud(突尼斯)。Maha Abu Dayyeh(巴勒斯坦国)2015 年 1 月 9 日逝世前是高级别咨询小组成员。

<sup>2</sup> 120 多份收到的书面材料来自近 50 个会员国以及各区域和次区域组织、联合国实体和包括研究机构在内的民间社会。全球研究筹备工作包括与会员国和民间社会进行全球协商和国家访问，以及与会员国、区域组织，民间社会和布鲁塞尔、亚的斯亚贝巴、加德满都、地拉那、巴尼亚卢卡和萨拉热窝、波斯尼亚和黑塞哥维那、维尔纽斯、荷兰海牙、危地马拉城、坎帕拉、开罗和苏瓦的学术界进行区域协商。2015 年 2 月 13 日至 5 月 1 日，与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和妇女和平建设者全球网络合作进行了民间社会调查，并收到 71 个国家的 317 个答复。



3. 本报告载有全球研究报告的精选研究结果和建议，这些研究结果和建议参考一系列区域协商和国家访问、所有行动者的直接投入及尖端研究和数据分析，包括跟踪第 1325(2000)号决议执行情况的指标最新数据(见 S/2010/498)。我特别高兴的是，为确保与相关审查的协同作用作出了努力，包括和平行动问题高级别独立小组、2015 年联合国建设和平架构审查专家咨询小组、2016 年世界人道主义首脑会议筹备工作、2030 年可持续发展议程及《北京宣言》和《行动纲要》执行情况 20 年审查和评价。我将与我的高级管理人员一道仔细研究各项结果和建议。我大力鼓励所有利益攸关方认真考虑在研究报告中表达的关切问题，并响应采取更有力行动和取得具体成果的要求。

## 二. 关于妇女与和平与安全的全球研究报告的进展和成果概述

4. 在本组织通过《联合国宪章》七十周年之际，全球研究的结果具有特别相关意义。全球研究报告、和平行动问题高级别独立小组(拉迪卡·库马拉斯瓦米女士是该小组成员)报告(A/70/95-S/2015/446)、2015 年联合国建设和平架构审查专家咨询组报告(见 A/69/968-S/2015/490)以及关于 2016 年世界人道主义首脑会议的协商的主要结果惊人相似。这些审查都描绘了当前严峻的和平与安全形势，其特点是公然违反人权和人道主义法；冲突起因复杂，涉及越来越多的非国家武装行为体、新技术和正在改变战争性质的跨国联系。这些挑战突出表明，应更加注重预防和更全面、一致的方法，将人权置于安全、保护及政治、人道主义、建设和平和社会经济发展工作的核心。这些审查还强调，在全球，区域和国家各级，妇女和女童在使其呼声得到倾听、需要得到满足方面遇到诸多挑战。

5. 在进行这些审查的同时，发生了现代历史中最残忍的有组织暴力浪潮之一。过去几年，武装冲突在多个地点爆发或升级，终止或急剧扭转了取得的进展。过去十年中，需要国际人道主义援助的人数增加了两倍，其中 80% 受武装冲突影响。2014 年全世界流离失所创历史最高记录，5 950 万人被迫流离失所，而 2013 年前为 5 120 万，十年前为 3 750 万。<sup>3</sup> 冲突和迫害每天平均迫使 42 500 人逃离家园，在本国境内或境外寻求保护。在此期间，暴力极端主义日益蔓延，特别是侵犯和践踏妇女和女童权利。

6. 在此背景下，关于全球研究报告的区域和国家协商参加者<sup>4</sup> 呼吁停止进一步军事化，增加对政治解决冲突的投入。所有三个和平与安全审查都大力强调，应根据法律和人权方面的义务，增加和加强妇女参与和平与安全各领域决策，因为

<sup>3</sup> 见联合国难民事务高级专员公署(难民署)“战争世界：难民署全球趋势，2014 年强迫流离失所”(2015 年)。

<sup>4</sup> 完整的协商和参加者清单见关于联合国安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的全球研究。请查阅：<http://wps.unwomen.org/en>。

妇女有效和有意义的参与极有助于增强和平、安全和人道主义努力的实效及和平的可持续性。

7. 这三次和平与安全审查还指出，应更加重视预防、维持和平和解决冲突根源，以避免危机再次发生、升级和旷日持久，2030 年可持续发展议程中也涉及这些问题。因此，相关的可持续发展目标 16(促进有利于可持续发展的和平和包容性社会，为所有人提供诉诸司法的机会，在所有各级建立有效率、负责任和包容性机构)取决于一项共同理解，即联合国工作的三大支柱“发展、人权、和平与安全”密不可分且相互关联，事实证明受冲突影响国家在实现千年发展目标方面进展滞后。

8. 下文各节重点介绍全球研究报告的精选信息。最后一节探讨了关键行为体加速落实妇女、和平与安全承诺的作用和责任。或许全球研究报告的最强信息是妇女参与对和平与安全各领域的显著影响。为全球研究报告委托进行的研究获得了新证据，清楚表明妇女参与导致更可持续的和平和更强化的预防工作。进一步的研究结果表明，和平与安全及人道主义和发展活动的长期实效受到下列情况的不利影响：资金无法预测和不足、缺乏促进性别平等的系统分析和性别平等技术专长、态度障碍以及在规划和编制预算时对需求考虑不足。然则，在取得切实成果时，强有力和可预测的供资、坚定、负责和显著的领导力、包容各方、基于权利和促进性别平等的进程以及强有力的性别平等架构都发挥了重要作用。

9. 在全球研究过程中进行的协商和国家访问中提到，安全理事会应提早参与处理新出现的威胁，应继续在政治上保持警惕，以避免重陷冲突，还应更好地在政府间机构中分享关于威胁、风险和冲突中侵犯人权的信息。此外，还表示关切的是，解决侵犯妇女人权的努力和所有有关行为体对妇女参与的承诺基本上仍是“临时”和“附加”性质，而不是实现安理会可持续和平目标的更深入情况分析及对策和工具的一部分。

10. 我希望本报告、全球研究报告和将于 2015 年 10 月进行的高级别审查将激发思考、对话、伙伴关系和更果断的行动。必须学习和借鉴良好做法，并确认自第 1325(2000)号决议通过以来，已经站在积极变革前列的会员国、领导人、组织和实体。然而，尽管取得了令人印象深刻的规范性进展，但在当地的执行力度和成果仍然有限。我鼓励会员国、联合国各实体，区域组织和其他关键利益攸关方认真审查该研究及其建议。不仅必须坚持我们在国际法、现有决议、宣言和行动计划中的各项承诺，还必须努力确保执行战略具有包容性、获得资助而且立足于当地实际情况。

#### A. 超越辞藻：妇女领导和平

11. 为全球研究报告进行的研究有助于审查了妇女参与建立和平、制宪和国家对话的影响。研究表明，妇女有效和有意义地参与这些进程与会谈的结论和可持续性各项协定的执行成正比。因此，妇女的参与改变了事态发展，她们把新

的问题摆到桌面上，加强与冲突根源的联系，并促进更可持续的和平。然而，为全球研究报告进行的协商表明，妇女参与正式和平进程仍然有争议。她们的参与仍然主要迫于妇女组织的压力，而不是由冲突各方、调解人或谈判组织者发起和实现。虽然在由联合国和不由联合国领导或共同领导的进程之间存在差异，但总体上收益微乎其微。许多谈判只注重冲突军事和政治方，以及妇女人数仍然偏少和太少妇女担任领导职务的高级别进程。这往往导致进一步增强“持枪男子”权能以及今后的暴力循环和有罪不罚现象。

12. 最近对 40 个和平进程的研究表明，妇女影响谈判的能力增加了达成协定的机会，与加大执行力度成正比，并对持久和平产生积极影响。妇女有意义的参与增加了民间社会组织等其他行为体对谈判成果的影响力。值得注意的是，从未发生妇女团体对和平进程产生负面影响的情况。妇女参与和平进程最常产生的效力之一是，当谈判势头停滞或会谈止步不前时，妇女在推动开始、恢复或最后结束谈判方面发挥作用。这些研究结果有助于重申妇女作为有效建立和平的重要工具进行有效参与的重要性。

#### 增加和平协定对性别平等问题的敏感度

13. 安全理事会第 1325(2000)号决议和随后决议都强调在和平协定中纳入与性别有关的条款的重要性。更好的数据和分析，包括利用第 1325(2000)号决议中的各项指标定期监测，开始更明确地说明各项协定及其性别平等条款的执行程度。新的研究表明，在和平协定中，特别是第 1325(2000)号决议通过之后，越来越多地提到妇女和性别平等观点。针对 1990 年至 2000 年期间达成的 664 项协定的分析表明，73 项协定(11%)至少提到妇女一次。自第 1325(2000)号决议通过之后至 2015 年 1 月 1 日之前达成了 504 项协定，关于这些协定的分析表明，138 项协定(27%)提到妇女。证据表明，联合国参与的和平进程和谈判进程更可能提及妇女和性别平等问题。

14. 这些结果符合关于第 1325(2000)号决议的指标数据。<sup>5</sup> 尽管各种定义和方法略有不同导致一些数字差异，但总体趋势方向一致。在 2014 年签署的 16 项和平协定<sup>6</sup> 中，8 项(50%)包括性别平等或妇女与和平与安全条款。相比之下，2013 年为 54%，2012 年为 30%和，2011 年和 2010 年为 22%。联合国领导或共同领导的进程成果文件更有可能包括性别平等条款。在 2014 年联合国支持的和平进程

<sup>5</sup> 政治事务部自 2011 年以来一直对照“包含改进妇女和女孩安全和地位具体条款的和平协议的百分比”指标跟踪数据。

<sup>6</sup> 为收集数据的目的，政治事务部在“和平协定”一词下包括至少有两个冲突当事方签署的旨在结束、预防或大幅度改变暴力冲突的停止敌对行动协定、停火协定、框架协议和全面和平协定，以便能以更为建设性的方式处理冲突。

产生的 6 项协定中，4 项(67%)提到妇女、和平与安全。在 2010 年以来签署的协定中，提到冲突中的性暴力次数增多。<sup>7</sup>

15. 经审查的协定很少反映出对性别平等或妇女与和平与安全的全面考虑。这方面的良好实例包括 1990 年代中期在危地马拉签署的各项协定，这些协定因其性别平等条款的质量和深度仍然引人注目；2014 年在哥伦比亚签署的各项协定。在大多数签署的协定中提到妇女的其他进程包括布隆迪、尼泊尔、北爱尔兰、菲律宾和苏丹(达尔富尔)进程。必须进行更多的分析，以便更好地理解为什么包含针对性别的条款，以及这些条款如何明确体现妇女关切的问题和在何种程度上得到执行。令人关切的是，一些包含针对妇女的最明确条款的协定执行不力。应保持体现在谈判达成的协定中的针对性别的成果，这要求妇女继续参与调解和执行。改进供资和更好地监测执行情况，包括关于性别平等的条款及妇女有效和有意义地参与既定监测机制，也可帮助确保各项协定得到执行和维持。

### 确保妇女参与和平进程

16. 不同利益攸关方、特别是调解人在和平进程中的作用影响妇女参与建立和平。尽管调解人方面的态度障碍可限制将妇女的观点纳入和平协定，但事实证明调解人对联合国各项标准的认识和承认有助于促进妇女参与和平进程和政治过渡。例如，强调妇女有效参与的重要性是秘书长大湖区问题前特使玛丽·鲁滨逊和现特使赛义德·吉尼特的一项优先事项。利用调解员论坛(如联合国政治事务部性别与包容性调解进程高级别研讨会等)交流经验并探讨有关包容性建立和平的办法对于增进代表联合国、区域组织和会员国的特使、调解员和调解专家对包容性的战略价值和包容性调解的现有工具、实际战略和办法的认识非常重要。所有调解员和支持和平会谈的之友小组等外部行为体必须促进运用全球价值观和标准。在拟定进程时，应系统地考虑旨在解决妇女参与的后勤障碍的各项举措。

17. 第三方调解小组有时协助促进更具包容性的进程。例如，挪威担任哥伦比亚和平进程调解员有助于确保将妇女和性别平等观点纳入哈瓦那和平会谈。在某些群落发挥重大作用的妇女领袖和信仰行为体可以进一步促进妇女参与及在和平谈判中考虑她们不同的冲突经历、需求和优先事项。此外，依照安全理事会第 1820(2008)号决议的规定，国际社会应将包含大赦冲突中性暴力罪行条款的和平协定视为无效。我鼓励每个支持和平进程的国家采取奖励措施、包括奖金，促进妇女参与。

18. 2014 年，联合国领导或共同领导了 12 个正式和平调解进程。<sup>8</sup> 所有联合国调解支助小组(100%)至少包括一名妇女，最近几年的百分比相同，高于 2011 年

<sup>7</sup> 2012 年，政治事务部推出“调解员处理停火和执行和平协定期间冲突中性暴力指南”，进一步推动这方面的技术支持。该报告是在联合国制止冲突中性暴力行动的支持下编写的。

<sup>8</sup> 在本报告所述期间，其中一个进程(阿拉伯叙利亚共和国)没有举行正式谈判。



的 86%。关于妇女参加谈判方代表团的数据显示出上升趋势，2014 年资深妇女参加 9 个(75%)此类进程，2013 年为 8 个(72%)进程，2012 年为 6 个(67%)进程，2011 年为 14 个(36%)进程。然而，仅关注增加数目并未体现妇女影响力的质量。应进一步分析，评估男女代表为促进性别平等和在和平会谈中处理性别平等问题所做贡献的质量和影响。

19. 虽然通过联合国高级调解专家待命小组和高级技术专家名册提供性别平等专门知识，但和平谈判对此类专门知识的需求低于对其他领域待命专门知识的需求，这可能证明对进程设计中包含性别平等观点的重要性缺乏认识。2014 年，联合国应要求向 9 个相关进程的 6 个进程(67%)提供性别平等专门知识，<sup>9</sup> 而 2013 年为 88%，2011 年为 36%。必须做更多的工作，让各方理解妇女参与对促进可持续和平至关重要，从而促使增加对这些技能的需求。我承诺继续确保性别平等专门知识是所有联合国支助的调解进程的组成部分。

20. 关于妇女与和平与安全的各项决议强调了调解小组与妇女民间社会组织定期协商的重要性。2014 年，联合国参与的所有和平进程都包括与民间社会定期协商，其中 88%是与妇女组织协商，与 2011 年的 50%相比明显上升。然而，必须加强这些参与的实效，确保参与超越象征性意义。必须更加努力支持动员妇女，扩大妇女在和平进程中的声音。我呼吁联合国所有有关实体进一步加强它们在这方面的作用。

21. 在良好做法的基础上，应更加努力加强第一轨道进程与第二轨道进程之间的联系，从而能够向调解员和谈判方有意义地转让信息和提出建议。研究发现，最有效的战略是使提交立场文件和会晤调解员、谈判员或技术顾问的“内部策略”与发布公开报告、游说国际行为体和开展媒体外联等“外部策略”相结合。妇女联盟的一项成功战略是编制共同文件，表达跨部门妇女团体的统一立场，供调解小组和谈判小组使用。

22. 国家以下各级和地方调解举措非常重要，为妇女发挥领导作用的和平社会奠定了基础。为支持“内部调解员”参与所作的努力尤其重要，而且在越来越多的情况下，联合国与合作伙伴共同确定参与全国对话和调解进程的妇女组织和民间社会领导人。联合国开发计划署(开发署)帮助加强妇女参与和领导能力，为此在印度尼西亚、毛里塔尼亚、尼泊尔、尼日尔和东帝汶开展培训和宣传活动，并协助妇女参加哥伦比亚、塞浦路斯、黎巴嫩、尼泊尔和南苏丹的和平与对话论坛。在塞浦路斯，塞浦路斯对话论坛对性别平等的关注一直是拟定倡议的突出特点，各妇女代表的政党分部、工会和妇女组织都曾充分参加。在南苏丹，开发署支持妇女基层网络向亚的斯亚贝巴和平会谈提出自己对建设和平的观点。在哥伦比亚，

<sup>9</sup> 由于三个谈判都在部长/国家元首级举行，以解决边界和名称争端，不直接适用于提供性别平等专才和民间社会组织协商，因此无法进行衡量。

联合国国家工作队支持严格要求参与进程鼓励妇女组织参加结束冲突的对话，因此参加论坛的 49% 受害者是妇女。必须优先重视各方加大力度，支持民间社会在受冲突影响环境中的作用。倡导和平和性别平等的国际运动是第 1325(2000)号决议的先驱，认识到在决策中压制民众争取和平的呼声对可持续和包容性和平产生不利影响。然而，该决议弘扬的这一变革潜力尚有待实现。

## B. 冲突后建设包容性和平社会

23. 全球研究报告使人们再次重视冲突后建设和平的各个方面，并审查对性别平等观点纳入这些领域的重视如何有助于持久和有意义的和平与安全。在就冲突后复原和施政作出决策时，妇女和女童往往被忽视。然而，过去 15 年的研究和实践证明，妇女有效和有意义的参与可建立更持久的和平，因为这一参与扩大了和平红利的范围，交战方和利益攸关方都受益，而且建设了当地社区的复原能力。虽然我的《关于促进性别平等的建设和平七点行动计划》在全球和国家层面获得一定接受，但一些措施尚未得到充分执行，因而限制妇女参与冲突后建设和平进程的机会。

24. 全球研究报告和建设和平架构审查专家咨询组报告(A/69/968-S/2015/490)的调查结果和建议为进一步加强促进性别平等的建设和平干预措施奠定了坚实基础。除了确保妇女作出贡献外，建设和平举措必须支持各项妇女权利和增强妇女经济、政治和社会权能，以便最大限度地发挥妇女在稳定和恢复方面的作用。此外，正如专家咨询组指出，建设和平不仅必须解决冲突的根源，包括使妇女和女童受益的长期发展战略，而且必须处理在冲突期间和达成和平协定之后继续侵犯妇女和女童人权的问题。

### 经济恢复和获取资源

25. 冲突后大规模外国投资往往侧重于传统上妇女人数不多的基础设施、市场、采掘业，商品农业领域。妇女就业和赚取收入活动通常受冲突影响，对妇女及其家庭和冲突后经济复苏的成效造成不利影响(见 PBC/7/OC/3)。经济合作与发展组织发展援助委员会(经合组织)的数据显示，虽然委员会捐助国在脆弱国家和经济体的经济和生产部门投入大量资金——2012-2013 年每年 100 亿美元，但以性别平等作为主要目标的投资仅为 4.39 亿美元(2%)。<sup>10</sup> 同样，2013 年对开发署在 6 个冲突后国家的经济复苏方案进行的研究发现，不到 4% 的经济复苏支出用于促进妇女经济权能和性别平等，或满足妇女的需求。<sup>11</sup> 投资于促进性别平等的经

<sup>10</sup> 见经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会性别平等问题网络(性别平等网络)“Financing United Nations Security Council resolution 1325: aid in support of gender equality and women’s rights in fragile contexts”(March 2015)。发展援助委员会成员名单可查阅：<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>。

<sup>11</sup> 见 Sarah Douglas, “What gets measured gets done: translating accountability frameworks into better responses for women and girls in peacebuilding contexts”, *Journal of Peacebuilding and Development*, vol.10, No.1(2015)。

济复苏导致对整个社会的重要成果。例如，妇女更有可能把收入用于家庭需要，包括保健和教育，从而对复苏做出很大贡献。

26. 当地主导的举措特别有利于增强妇女权能。社区贷款、循环信贷和创收合作社等服务已成功地为布隆迪和卢旺达妇女提供稳定的收入来源。然而，经济复苏对妇女而言往往限于微额信贷和微型企业，大型项目继续由男子控制。在冲突中和冲突后局势中，谋生机会非常渺茫，许多妇女在非正规经济部门找工作，她们收集和出售木柴或木炭、经营小货亭、送货上门或在市场售货、从事家务工作、甚至为了生存从事性工作。经济复苏应力求转型，不仅包括继承当前经济，还应包括规划未来经济，以及妇女如何能够领导、促进和受益于转型复苏方案。这些举措必须提出专门适于特别弱势妇女群体的办法。

27. 开发署认识到冲突后妇女获得生计的重要性，2013 年开始跟踪临时就业和生产性生计项目中资金分配给妇女的情况。我欢迎开发署采取措施，在其 2014-2017 年战略计划中纳入一个指标，以跟踪临时就业项目女受益人的比例。这项承诺使得对这些行动的年度监测和报告成为共同优先事项。我鼓励更加努力评价这一承诺的影响，并建议其他联合国机构采取类似行动。虽然开发署有关方案的数据限于已开始收集数据的 7 个国家(刚果民主共和国、约旦、毛里塔尼亚、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门)，但证据表明，2014 年在解除武装、复员和重返社会方案临时就业活动中妇女仅获得 35% 的好处。除了刚果民主共和国在妇女获得 50% 的好处之外，在所有其他国家妇女获得的好处不足一半。虽然仍低于《七点行动计划》40% 的目标，但高于 2013 年的 22%。我鼓励所有联合国实体加快就这一承诺采取行动。

#### 治理与妇女参与民选和非民选机构

28. “关键多数”的妇女参与决策对机构和政策产生重大影响，包容性决策提出更广泛的关切问题。此外，还可有助于增加对社会支出的拨款，这对于处理不平等问题和妇女在社会经济上的劣势非常必要。研究发现，女议员比例与腐败程度成反比，而且包容性决策机构提出更广泛的关切问题。例如，女议员往往更加重视涉及基本权利和社会服务的立法提案，包括教育、卫生和对性别敏感的法律改革。

29. 根据 2015 年《千年发展目标报告》，自通过《北京行动纲要》以来，妇女在国家议会中所占席位总比例增加了一倍，从 1995 年的 11% 增至 2015 年的 22%。值得注意的是，妇女所占比例最高的一些发展中国家现已摆脱冲突，卢旺达仍然排名最高，达到 63.8%。<sup>12</sup> 在这种情况下(如同其他情况)，制宪委员会有助于起草更具包容性的宪法，其中包含须经特别程序才能修改的规定，以保障妇女充分、

<sup>12</sup> 数据可查阅: <http://ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm>。



平等参政。然而，在审查的所有冲突和冲突后国家中，<sup>13</sup> 截至 2015 年 7 月 31 日妇女所占比例为 18%，表明自 2011 年以来妇女所占比例增幅不大。

30. 采取暂行特别措施已被证明有益于许多国家。到 2015 年 7 月，在已经通过立法选举配额的冲突和冲突后国家，妇女几乎占议员的 23%，而在未采取这类特别措施的国家则为 15%。2014 年类似比例显而易见，在使用和未使用选举配额的 国家中，妇女分别占议会席位的 23% 和 10%。<sup>14</sup> 这些数字显示选举配额在一些国家立法达到指标方面所起的积极作用。正如消除对妇女歧视委员会经常建议，应采取适于具体情况的暂行特别措施，以进一步促进妇女参政。这些措施包括有针对性的培训、公众认识和政党名单配额，以及与选举管理机构共同努力确保妇女能够在安全的环境中参与等。开发署支持的有效举措包括：在尼日利亚采取的举措，尼日利亚许多年轻女政治家通过一个妇女政治论坛接受辅导；在巴基斯坦支持组建和运营一个妇女核心小组，牵头就一些重要的优先发展重点采取立法行动。在萨尔瓦多，2014 年开发署协助制定 30% 的配额，大幅度增加了女议员人数。

31. 在许多脆弱环境中，难以维持妇女任职率。例如，在阿富汗和伊拉克，许多女政治家及其家庭面临威胁和暴力行为，包括蓄意阻止她们参与公共生活。女政治家和领导人继续面临不能经由妇女配额或仅仅是妇女参加议会取消的有害的性别陈规定型观念、文化和法律障碍和歧视。虽然没有证据表明更多妇女参与决策为整个社会带来更公平的成果，但必须将妇女参与公共生活权作为目的本身。必须支持针对当选妇女的能力建设，以更好地影响决策进程。一些国家在提供政治参与数据、特别是在地方一级，以及按性别分列的选民登记和投票率数据方面存在数据差距，妨碍准确和全面阐述妇女面临的参与障碍。

32. 尽管已做了许多努力促进和监测妇女参与冲突后选举，但对担任非民选职位的妇女重视不够，对担任公职妇女的重视更少。截至 2015 年 1 月 1 日，在冲突中和冲突后国家担任部长职位的妇女所占比例略有提高，平均为 14.8%。相形之下，2014 年为 13.1%，2013 年为 12.7%，2012 年为 14.6%，2011 年为 14%。在经过审查的国家中，只有布隆迪和几内亚比绍妇女担任部长职位的比例高于 30%。同样，妇女担任公职的数据差距妨碍全面分析和有效倡导妇女充分、平等参与及在所有公共行政部分担任决策职务，包括在脆弱、冲突和冲突后环境中。在地方一级让妇女能够在脆弱和冲突后环境中规划和提供服务大大有助于改善妇女社

<sup>13</sup> 2013 年，政治特派团、建设和平特派团或维持和平特派团在其境内开展行动或 2014 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间安理会处理和在一次正式会议上审议过其事项的国家或领土，或 2014 年获得建设和平基金的方案资金的国家或领土。

<sup>14</sup> 各国议会联盟国家级数据总量：在本报告所涉期间，政治特派团、建设和平特派团或维持和平特派团在其境内开展行动或安理会处理和在一次正式会议上审议过其事项的国家或领土，或在本报告所涉期间获得建设和平基金的方案资金的国家或领土。

会、政治和经济境况。妇女署指出，许多妇女提供服务导致为男子和妇女提供更高质量的服务，增加妇女获得服务的机会。联合国“恢复还是改革”审查已导致开发一个世界银行-联合国联合诊断工具，强调妇女参与和领导力在建设国家和政府核心职能中的作用，包括在地方一级。审查还发现，在妇女担任公职与公共行政和提供服务对性别平等问题的敏感度之间存在联系。

### 解除武装、复员和重返社会及安全部门改革

33. 过去 15 年，由于增强了对安全部门内性动态的认识，在政策和业务层面上更加重视妇女和女童的具体需要和能力，她们是前战斗人员、收容社区成员和安保服务用户。尽管取得了一些进展，但安全继续是男子主导和确定的领域。在审查 6 个冲突后国家对解除武装、复员和重返社会方案的财政分配款时，安全部门改革情况最糟，不到 1% 的资金分配给主要目标是性别平等的项目。<sup>15</sup> 尽管在外地出现一些良好做法，但缺乏资源，再加上对承诺的问责不力，导致继续不重视性别平等问题。

34. 自 2000 年以来，安全理事会敦促在联合国支持的进程中考虑妇女的具体需要、关切的问题和优先事项，这有助于越来越多的前女战斗人员和与武装部队有关联的妇女参加解除武装、复员和重返社会方案。利用第 1325(2000)号决议中的指标编制的数据显示，参加解除武装、复员和重返社会方案的妇女增多，但这些指标不评估复员和重返社会方面支助的质量和对妇女生活的影响。2014 年，联合国外地特派团解除武装、复员和重返社会方案措施 44% 的受益者是妇女。值得注意的是，海地小型项目一半受益者是妇女，而较大型项目和法律援助主要使男子受益。在开发署支持下，在 8 个国家实施前战斗人员和问题青年重返社会方案，26% 的受益者是妇女。在布隆迪、哥伦比亚、马里和索马里，妇女受益率超过 40%，在布隆迪达到一半以上，因为该国受益者包括境内流离失所者和返回者，支助的重点是促进就业，并为此建立市场、修复道路和提供赚取现金的工作。

35. 安全部门行为体往往是冲突期间和冲突之后的主要施暴者。增加妇女和妇女组织在文职监督领域的代表权及进行安全部门改革可有助于增进公众信任，为此建立了反应迅速和代表广大民众的安全机构。重新建立社区信任的重要步骤是对安全部门新工作人员进行冲突中侵害妇女罪行、包括性暴力和基于性别的暴力方面的审查。应指出，一些国家最近让军队处理冲突中的性暴力，包括刚果民主共和国国家军队在我的冲突中性暴力问题特别代表及法治和冲突中性暴力问题专家组的支持下制定实施行动计划。该行动计划的重点是指挥官对性暴力罪行的责任和问责，导致在 2013-2014 年报告所述期间起诉刚果民主共和国武装部队 137 名成员、包括高级官员。科特迪瓦、索马里和南苏丹的军队正在采取类似举措。

<sup>15</sup> Sarah Douglas, “Linking women’s economic security to peacebuilding,” *International Humanitarian Law Magazine*, No. 2 (2014).

36. 过去 15 年，在阿富汗、刚果民主共和国、几内亚、利比里亚、卢旺达、塞拉利昂和东帝汶等国警察部队中建立了特别保护分队。这些分队接收性别暴力和家庭犯罪受害人并以保密和以受害人为中心的方式将受害人送往服务机构。这些分队最有助于提高社区对妇女权利的认识，重建妇女对安全部门机构的信任。在西巴尔干地区，警察部队内任命了家庭暴力和性别暴力问题协调人，而且性别暴力问题联合方案(妇女署、开发署、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国人口基金(人口基金)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办))一直努力在科索沃<sup>16</sup>建立市级和中央一级协调机制，并在这些机制中雇用更多妇女。

37. 在将性别平等观点纳入地雷行动方面取得了重大进展。2010 年，联合国出版《地雷行动方案性别平等准则》，《2013-2018 年联合国地雷行动战略》包括执行和监测这些准则，将其作为一项跨领域举措。为监测该战略收集的数据表明，2014 年，57%的联合国地雷行动处外地方方案“几乎总是”确保在拟订方案时考虑妇女、女童、男童和男子的需要。在确保就业机会均等方面，78%的方案作出安排，以满足妇女和男子在工作场所的需要，60%的方案积极鼓励妇女就业。

38. 联合国建设和平架构审查着重指出，分裂对促进妇女参加和平建设造成特别有害的影响。然而，正如上文一些实例强调，在规范性框架方面已经取得重大进展，同时良好做法日益增多。我请联合国相关实体今后五年加倍努力，实现我的《促进性别平等的建设和平七点行动计划》中的愿景，从而加速稳定、和平和增强妇女权能之间的良性循环。

### C. 在人道主义环境中保护和促进妇女和女童的权利和领导作用

39. 编写全球研究报告时恰逢人道主义系统难以应对及破坏男子和男童及妇女和女童生活的暴力风潮。研究强调妇女领导和参与就人道主义问题作出决策的战略重要性，认为人道主义界必须作出更大努力，将性别平等作为工作的核心组织原则。性别平等分析应自动列入需求评估，并通过人道主义组群协调系统处理性别平等问题。全球研究报告协商清楚地表明，促进和保护人权对妇女和女童的和平与安全至关重要。在危机和紧急情况下，妇女和女童不太可能享有某些人权，如获得食物、保健、教育、住房、人身安全甚至国籍的权利。

#### 生命权和人身安全权

40. 一切形式的暴力侵害妇女和女童行为(包括强奸、家庭暴力及童婚等)常常因武装冲突而加剧。这类暴力现在对决策者和公众而言都更加明显，而且有增无减。我的关于冲突中的性暴力问题的报告(见 S/2015/203)强调在 19 个不同国家环境中发生的悲惨事件，包括强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫节育和严重程度相当的其

<sup>16</sup> 对科索沃的提及，应结合安全理事会第 1244(1999)号决议加以理解。

他形式的性暴力。报告的附件<sup>17</sup> 包含一个关于 45 个冲突各方的清单，其中有可确信涉嫌武装冲突情况下实施强奸和其他形式暴力行为或对此负责的武装团体、民兵和政府安全部队。此外，报告载有我的冲突中性暴力问题特别代表在内的一系列行动体为防止和应付这类暴力行为而采取的措施。我关于冲突中性暴力问题的报告指出，对于这类罪行的了解和分析都已有重大的加深，而这是所有层面采取干预行动的重要基础。但应当指出，评价显示，为幸存者提供的全面和多部门服务等等一些方面的范围和影响严重不足。<sup>18</sup> 许多干预措施的范围、期限和覆盖面仍然很小。全球研究的结果应是强烈呼吁采取行动，终止在冲突中对公民实行一切形式的暴力行为，包括性暴力和性别暴力。

#### 获得基本服务，包括教育和保健

41. 尽管国际社会尽力在冲突期间和冲突之后提供基本服务，但满足需求的能力不够。越来越多的流离失所者营地里的生活条件骇人。2014 年 2 月一项评估发现，中非共和国 90% 的流离失所者营地没有医疗护理。在关于这项研究的磋商中，心理社会服务和精神健康护理经常被确定为做得还不够的领域，而对医疗设施和工作人员的袭击在增加。红十字国际委员会(红十字委员会)2014 年的一项研究涉及保健、暴力和对有效保护的需要，记载了 2012 年和 2013 年期间 1 800 多起涉及针对医疗保健工作的严重暴力行为或暴力威胁事件。

42. 最新产妇死亡率估计数为 2013 年的数据，显示在冲突中和冲突后国家内部的总死亡率<sup>19</sup> 达全球数字的两倍以上。其中大多数死亡案是可以预防的。在受冲突影响的环境中，分娩过程中并非始终可能获得医疗护理，在一些国家，由熟练的保健专业人员接生的比例极低。例如，在南苏丹只有 19.4%、在索马里 33% 的分娩由专业人员接生；<sup>20</sup> 这些国家里，2013 年在产妇死亡率分别达到每 10 万例活胎对 730 和 850 例死胎的比率，相比之下，全球这个数字仅为 210。在某些情况下，只要简单和低成本解决方案就足以极大改善孕产妇健康。例如，在塞拉利昂一个地区，无国界医生组织提供了救护车服务，将妇女从当地诊所转送到医院，从而使产妇死亡率减少了 74%。<sup>21</sup>

<sup>17</sup> 本报告应结合我关于冲突中性暴力问题的六次报告来读，为将各方纳入清单提供累计的依据。

<sup>18</sup> Sean Healy and Sandrine Tiller, “Where is everyone? Responding to emergencies in the most difficult places” (Médecins sans frontières, July 2014)。

<sup>19</sup> 2013 年期间，有政治特派团、建设和平特派团或维持和平特派团开展行动或 2014 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间安全理事会处理过其事项的国家或领土，或 2014 年获得建设和平基金的国家或领土。

<sup>20</sup> 现有最近年度估计数包括 2010 年南苏丹、2010 年苏丹和 2012 年索马里。

<sup>21</sup> 见 Séverine Caluwaerts, “Obstetric emergencies: if you cried here, you'd cry every day”, in *Because Tomorrow Needs Her* (Médecins sans Frontières, 2015)。



43. 全球研究报告强调，必须为妇女和少女确保高质量的性健康和生殖健康服务，在冲突背景下也一样。在我前次年度报告中，我强调有必要无歧视地根据国际人权、难民和人道主义法向强奸受害者提供各种医疗、法律、心理和生计支助服务，包括获得紧急避孕和安全终止强奸造成的怀孕的服务。强制要求医务人员向警察当局报告案件仍是寻求医疗援助受害者的一个重大障碍。有必要采取措施，确保警察和医疗记录中受害者情况得到保密，从而按照安全理事会第 2122(2013)号决议的规定促进获得援助的机会。

44. 2000 年以来，与千年发展目标有关的投资和方案规划在缩小全球各级教育中性别差距方面发挥了重要作用。然而，在冲突中和冲突后国家里，教育平等的目标仍然没有实现。<sup>22</sup> 2015 年的数据显示，在这些国家里，调整后的男童小学净入学率达 82.5%，女童为 77.5%，实际上显示出停滞不前，因为 2011 年男女生的入学率分别为 82.2% 和 76.5%。中学净入学率要低很多，2015 年男生为 48.7%、女生 44.7%，与 2011 年 49.6% 和 45.2% 的男女生分别比率相比下降了。据估计，在受冲突影响的国家，失学儿童人数从 1999 年的 30% 增加到 2012 年的 36%，而且这些数字并不包含由于近年来爆发冲突造成的辍学。我在先前的报告中着重指出了影响女童受教育机会的一系列障碍，包括童婚、早婚和强迫婚姻、学校缺乏安全和因上学带来的暴力、针对学校、学生及相关人员的袭击或将学校用于军事目的。使用新技术作为强有力的工具来扩大受教育的机会也可以帮助克服这些障碍，特别是在农村和偏远地区。

#### 流离失所境况中的保护

45. 2014 年 10 月，安全理事会举行了其年度公开辩论会，讨论妇女与和平与安全，重点是“流离失所妇女和女童：领导人及幸存者”(S/PV.7289)。辩论期间，70 多位发言者讨论了女性境内流离失所者日益严重的处境，并阐述了助长这类人数增加的暴力极端主义的影响。安理会认识到，流离失所妇女和女童更易遭受侵犯和践踏人权，包括性暴力、性别暴力和歧视，并敦促为保护妇女增加诉诸司法的机会、改进基本保健服务、加强参与和人道主义援助(见 S/PRST/2014/21)。

46. 安全理事会在第 2122(2013)号决议中表示关切，由于缺少平等的公民权利、在适用庇护法时有性别偏见以及在登记和获取身份证件方面存在困难，被迫流离失所妇女的处境更加脆弱。在我前次报告中，我强调必须消除无国籍状态(见 S/2014/693)。在授予其子女国籍方面不给予妇女平等权益的国籍法会造成无国籍

<sup>22</sup> 2014 年期间，有政治特派团、建设和平特派团或维持和平特派团开展行动或 2014 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间安全理事会处理过其事项的国家或领土，或 2014 年获得建设和平基金的国家或领土。2015 年联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)提供的估计数显示，这些国家总合的性别均等指数停留在 0.94，低于国际公认的性别均等衡量数值(实现千年发展目标)，即 0.97 和 1.03 之间。



状态，这个问题影响到全世界至少 10 万人。<sup>23</sup> 迄今，27 个国家在妇女对子女的监护及将国籍传给子女的能力方面有歧视妇女的法律。<sup>24</sup> 此问题的影响非常严重，可能导致无法获得基本公共服务和就业机会。为了推动加强在这一领域的行动，联合国难民事务高级专员公署在 2014 年发起在 2014 年至 2024 年期间结束无国籍状态的全球行动计划。关键行动之一是消除直接和间接歧视妇女和女童的国家法律。

#### 促进人道主义行动中的性别平等

47. 尽管越来越多的证据表明，性别平等主流化可提高人道主义行动的效率，但准则与现实之间的差距仍然惊人。2011 年至 2013 年，人道主义事务协调厅财务跟踪系统所有人道主义方案中包含促进两性平等明确目标的不到 2%。截至 2014 年底，这一比例下降至 1%。<sup>25</sup> 国际社会最近才开始支持妇女在各营地委员会和参与性评估中的领导作用。虽然越来越努力支持妇女有意识地参与增强权能方案，使她们能够更好地帮助自己 and 他人，并提出权利要求，但是一些人道主义行为体未能始终一致地在其方案中落实性别平等，这使我感到不安。2015 年就这类方案对 人道主义结果的影响而进行的一项多国调查研究<sup>26</sup> 发现，性别平等方案的拟订有助于增加妇女、男子、女童和男童获得和使用人道主义服务的机会，并使整个方案拟订对所有人更加有效。在审查所涉的各 部门(即健康、教育、水、环卫、卫生和食品安全部门)均显示，对所有群体而言，机会和效益都有所增加。

48. 2016 年世界人道主义首脑会议将促进改革和提高人道主义部门效率。协商期间，参加者呼吁结束在拟订人道主义方案时无视性别平等问题的情况，支持妇女团体协助人道主义行动。妇女与和平与安全议程被当作典范和启示。<sup>27</sup> 全球研究报告强调指出，将性别平等、妇女和女童人权和增强权能系统地纳入首脑会议及其结果前夕进行的所有讨论非常重要。区域协商凸显了限制在人道主义领域落实妇女与和平与安全承诺的关键问题。我希望国际社会能抓住这个历史性的机会，使人道主义行动更加促进性别平等，以确保所有的需要均能得到满足，脆弱性减小。

<sup>23</sup> 难民署，“战争世界”，见上文脚注 3。

<sup>24</sup> 难民署，“关于 2014 年性别平等、国籍法和无国籍状态的背景说明”，(2014 年)

<sup>25</sup> 见 Global Humanitarian Assistance, “Funding gender in emergencies: what are the trends?”, Briefing Paper (September 2014)。

<sup>26</sup> 性别平等方案的拟订纳入了相关的性别平等分析，以帮助确保所有妇女、男子、男童和女童都获得平等机会和好处，避免使任何群体面临风险，并促进参与决策的平等机会。见妇女署，“性别平等对人道主义成果的影响” (纽约，2015 年 4 月)

<sup>27</sup> 进一步信息可查阅：[www.worldhumanitariansummit.org](http://www.worldhumanitariansummit.org)。

## D. 妇女诉诸法律的机会

49. 伸张正义和重建法治是维持和平的根本所在。然而，在冲突的灰烬里恢复司法制度面临巨大挑战。在正式系统中，法院往往破败不堪，法律记录和必要的材料往往缺失。通常，司法独立性很弱，而由于需要解决冲突期间犯下的暴行，伸张正义的要求更加强烈。对妇女而言，其诉诸法律的机会可能已经受到了歧视性法律、态度和体制障碍的阻扰，坚持法治对充分参与冲突后的恢复而言不可或缺。此外，冲突后国家的监狱通常不为女犯人和嫌疑人提供安全、可靠和人道的拘留条件，她们所有人都有可能遭受虐待和侵权，她们的特殊需要未得到解决。

50. 现在政策已经转变，认识到司法机制不仅应处理侵权行为，而且也应解决使妇女和女童易受伤害的深层不平等问题。这种方式需要考虑到妇女遭受的一系列侵犯人权行为，拟定促进妇女积极参与的进程，并确保支持对罪犯的起诉辅之以同等的关注和对受害者重建生活所需补偿的投资。因此，这种办法优先注重增强权能和问责制，并立足于通过处理过去改变未来。<sup>28</sup>

51. 冲突后和其他危机局势下法治领域警察、司法、惩戒工作全球联合协调人受益于与妇女署的同地办公以及加强与冲突中性暴力问题法治专家组的合作。同地办公增加了妇女诉诸法律方面的方案拟订，并促进性暴力和性别暴力的解决；进一步将性别平等观点纳入司法和安全部门改革的主流；将关于妇女与和平与安全的关键政策纳入法治规划、分析和方案拟订工作；确保将足够的资源分配给直接有利于妇女的司法方案，如在中非共和国和索马里等国。

52. 然而，显然我们的努力仍然缺乏深度和广度，积极的政策变化尚未转化为实践。为全球研究开展的协商已确认，在许多背景下，为冲突期间妇女和女童遭受的暴力伸张正义进展很慢，而且冲突后侵犯和践踏人权行为往往继续有增无减。此外，哈佛人道主义倡议对过去 11 年在 8 个受冲突影响地区 30 000 人进行调查后得到的最新证据显示妇女往往不太了解情况，指出利用正式和传统司法机制的机会低于男子。<sup>29</sup>

53. 对过去 15 年中在脆弱和冲突后环境中妇女诉诸司法的机会所作的审查指向了三个积极的趋势：进行真实和协调一致的努力，确保问责制和处理冲突中性暴力有罪不罚的现象；进一步承认妇女诉诸司法具有变革性质；日益认识到在法律多元的背景下，应将非正式司法体系作为干预和拟订方案的切入点，以促进性别平等的方式增加诉诸司法的机会。

<sup>28</sup> 见消除对妇女歧视公约委员会第 33 号一般性建议。

<sup>29</sup> 在妇女署支持下进行的研究。有关国家包括柬埔寨、中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、伊拉克、利比里亚、卢旺达和乌干达北部。

### 加强起诉工作并填补有罪不罚的漏洞

54. 为个人伸张正义和消除有罪不罚现象的重要性在所有安全理事会关于妇女与和平与安全的决议中得到强调。这一领域可能最大的成果是国际法的演变，特别是自从国际刑事法院《罗马规约》生效以来，规约提供了迄今关于基于性别的罪行的最进步和最全面的国际法律框架，明确认定强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕，强制节育和其他形式的性暴力是危害人类罪、战争罪，并构成灭绝种族罪。在解决冲突和冲突后环境中性暴力和性别暴力方面的其余主要挑战之一是确保机制到位，保护受害者和证人的安全和尊严。

55. 《罗马规约》若干缔约国已经根据该规约规定的义务修订了刑法，把一系列基于性别的多种罪行定为刑事罪行，指出国际规范在国内可能产生的重要连带效应。<sup>30</sup> 要实现国际司法系统的充分进步及其帮助受害者的潜力，就需要把《罗马规约》纳入国内背景，从而使各国建立调查国际性犯罪和基于性别的犯罪的全面框架；制定支助受害者和证人的专门程序，并辅之以充足的资源，用于实施这些程序；制定实施向妇女提供有关法律知识的公民方案；提供资源，用于监督执行促进两性平等的法律和赔偿规定。上述每个部分都对妇女获得诉诸司法的机会有重大影响，也是该规约的一部分，但在关于国际刑事法院互补性的小范围讨论中往往被忽视。

56. 过去十年发生的一个重要事件是建立了专门的分庭或法庭来处理与冲突有关的罪行(例如，克罗地亚、刚果民主共和国、利比里亚、塞尔维亚和乌干达)，以及建立起诉和调查单位，专门处理性别暴力和性暴力(见 [A/HRC/27/21](#))。这种性质的起诉要求国家司法机关有能力将性暴力和性别暴力作为国际罪行进行调查和起诉，而越来越多的国际行为体现在正为此作出贡献，包括冲突中法治和性暴力问题专家组的工作，该专家组汇聚了维持和平行动部、人权高专办、开发署和我的冲突中性暴力问题特别代表，以及司法快速响应和妇女署性暴力和性别暴力的司法专家名册。最近的经验证明，向国家当局提供严格的技术支助具有使他们得以起诉性暴力罪行的潜在裨益。这包括几内亚的情况，我的冲突中性暴力问题特别代表在该国的政治参与使联合国能够通过该专家组向几内亚法官小组提供技术支持，后者因此起诉了 16 名高级别个人，他们在 2009 年被指控犯罪，包括性暴力。被告包括前国家元首穆萨·达迪斯·卡马拉和总统卫队队长克洛德·皮维。然而，对这类罪行的国内一级起诉仍然只涉及所犯全部罪行的一小部分，需要加强政治意愿、专业知识、资金、能力支持和公民教育努力，以确保这些罪行不再以沉默和有罪不罚而了结。

<sup>30</sup> 见 Fionnuala Ní Aoláin, “Gendered harms and their interface with international criminal law”, *International Feminist Journal of Politics*, 第 16 卷, 第 4 号(2014 年)。

## 超越起诉：过渡期司法议程

57. 过渡期司法机制必须处理各种侵犯妇女人权行为，并为受害人提供补救，力求改变而不是加剧性别不平等。按照第 2122(2013)号决议和《消除对妇女一切形式歧视公约》，了解真相的权利对于冲突后司法和稳定至关重要(见 A/HRC/27/21)。真相与和解委员会、国际调查委员会和实况调查团等一系列机制均促进寻求真相。虽然真相委员会的全部影响尚有待实现，但我们已经看到自第 1325(2000)号决议通过以来，其性别敏感度极大提高。拟定任务特别重要，这些任务规定处理冲突中妇女遭受的各种侵犯行为的范围，设立资源充足的性别平等股，以及承诺有效地将性别平等观点纳入委员会工作的主流、与妇女组织进行协商并培训工作人员。

58. 2014 年，在马里、菲律宾和突尼斯设立了三个联合国支持的真相委员会。两个已经运行的真相委员会均由妇女领导，其中至少三分之一的委员是妇女(突尼斯 33%，菲律宾 50%)。<sup>31</sup> 《过渡期司法法律》设立了突尼斯真理和尊严委员会，规定在揭示真相和拟定赔偿时应考虑侵权行为对妇女的影响。该法呼吁真相委员会制订措施，确保保护妇女权利，包括尊重听证会期间的隐私权。委员会将群体和家庭成员纳入“受害者”的定义及其任务规定中，以审议腐败等侵犯社会经济权利行为，此举为委员会处理使妇女易遭受暴力的结构性歧视提供了一个强有力的框架。马里真相、正义与和解委员会于 2014 年设立，专门负责调查针对妇女和儿童的严重侵犯人权行为。巴西全国真相委员会于 2014 年 12 月发布的最后报告中为性暴力和性别暴力专设一章。

59. 在正式程序未能充分满足妇女需求的情况下，民间社会组织开设自己的法庭，以突出强调妇女的经历。2015 年 5 月，来自前南斯拉夫各地的数百名妇女聚集在萨拉热窝的一个法庭，该法庭由来自该区域的妇女团体组办，跨越了政治和种族分歧。设计该法庭是一个参与性进程的结果，通过该进程与幸存者进行了协商并给予其对法庭的自主权。妇女提供了证词，强调指出冲突之前、期间和之后暴力的持续性、性别暴力对家庭和社区的后果和持续有罪不罚现象，以及建立强有力的妇女网络对于克服对伸张正义与平等的障碍的重要性。继这一妇女法庭的经验之后，柬埔寨、危地马拉、尼泊尔和其他地方也采取了类似举措。

60. 联合国和其他机构更经常地利用调查委员会作为记录罪行并建立历史记录的工具。此外，这些机构可以为冲突后适当的司法和问责措施、包括提起起诉铺平道路。妇女署借调一名性别问题顾问或性暴力和性别暴力调查员给人权高专办领导的调查委员会和实况调查团，我感到高兴的是，根据我 2011 年报告(S/2011/598)的要求，这种做法有系统地得到维持。这些结果正在越来越多地通过正式和非正式会议向安全理事会报告。

<sup>31</sup> 自 2011 年以来，已利用第 1325(2000)号决议指标跟踪关于真相与和解委员会在何种程度上包括关于处理妇女和女孩权利及参与问题的规定的规定的数据。



61. 全面赔偿受害人是重建冲突后社会的一个关键要素。近年来在赔偿方面取得的最大进展或许是：向冲突中的性暴力受害者提供赔偿的政治意愿增强，并承认有效的赔偿不仅应使妇女回到她们在遭到侵犯之前的状况，还应努力发挥变革潜力，扭转可能是侵犯行为根源的性别不平等。波斯尼亚和黑塞哥维那战争罪法院于 2015 年 6 月发布了具有里程碑意义的裁决，首次给予一名战时强奸受害人赔偿。我在以前关于冲突中的性暴力的报告(S/2015/203)中，以及在 2014 年发布的我对冲突中的性暴力赔偿问题的指导说明中，提供了其他具体国家的例子。赔偿方案要产生可持续的变革性影响，必须与有针对性的发展政策和发展行为体建立关联，以此作为补充。在发生大规模侵权行为和贫穷的情况下尤其如此，并成为解决结构性不平等、包括性别不平等的一个重要手段。

#### 妇女在多元法律背景下获得司法救助的机会

62. 另一个趋势是人们越来越有兴趣将非正式司法系统作为进行干预的切入点，并认识到在正式系统经常不存在或在首都以外几乎不存在的情况下，在冲突期间和之后的有效方案拟订必须承认和处理多元法律背景的现实情况。虽然对于确保非正式司法系统平等保护妇女和女童的权利的投资有所增加，但非正式司法系统仍未得到充分利用。

63. 在多元法律制度中，习惯法或宗教法不受宪法规定的平等和非歧视条款限制，在冲突和冲突后等环境中可能更难改革。由于冲突后阶段几乎总是伴随宪法和立法改革，这是一个在所有法律制度中巩固性别平等和平等权利的重要机会。确认宪法法律优先于宗教或习惯法律，以及规定后者应与宪法平等规范保持一致，是确保保护和促进妇女权利的关键一步(见 A/HRC/29/40)。这必须通过确保国家接受和支持来实现。

64. 妇女参与所有地点和形式的司法本身就具有变革性影响。数据表明，雇用妇女提供一线服务，使司法系统进一步促进性别平等。例如，女警官数目的增加与性暴力报告率的增加呈正比。证据还表明，女法官可创造对妇女更有利的法院环境，影响性暴力案件的结果。<sup>32</sup> 鼓励妇女从事法律职业的方案以及强制规定妇女参与司法行政的最低限额有利于促进妇女参与。

65. 妇女要求将正义视为与安全、平等获得基本需要等更广泛的关切问题密不可分的一部分，在关于全球研究的协商中，这是最令人产生共鸣的问题之一。对妇女而言，她们易遭受暴力的经历以及被侵犯的后果本身与其不平等地位直接相关。司法既要处理过去，也要确保一个更加美好的未来，包括保证这种情况不再发生。归根结底，司法是关于司法与冲突、人权和更广泛的发展之间的联系。例如，性暴力和性别暴力幸存者获得诉诸法律的机会应是全面性的。在刚果民主共和国东

<sup>32</sup> “世界妇女进展：追求司法公正” (纽约，2011 年)。



部，开发署、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)和其他伙伴支持一个庞大的法律援助诊所网络，以解决特别是性暴力和性别暴力的有罪不罚现象。这些诊所提供医疗、社会心理和法律援助等，最近已开始处理受害人所面临的重返社会问题，为此举办扫盲班、提供社会经济安置支助、就对幸存者所持态度教育社区领袖及向受害人提供心理社会支助。<sup>33</sup> 一站式服务中心在同一个地点为幸存者提供医疗服务、心理咨询、与警方调查人员接触的机会和法律援助，事实证明一站式中心是将法律服务与幸存者更广泛的需要相结合的成功模式，为此往往首先接触的保健专业人员和警察之间采取协调一致的办法。为确保公平审判和判刑，获得法律援助对于被羁押妇女和女囚犯也至关重要，特别是考虑到女囚犯自身往往是虐待的受害者，可能患有精神疾病，而且继续是子女的主要照料者。

#### E. 预防冲突：妇女、和平与安全议程的起源

66. 和平行动问题高级别独立小组在其题为“集中力量，促进和平：政治、伙伴关系和人民”的报告中发现，预防工作仍是“在武装冲突期间和之后部署的资源更充足的和平行动的穷亲戚”，并呼吁开展更多工作，使预防和调解回到国际和平与安全的前沿。妇女更多地参与短期和结构性预防努力，包括我的政治特派团和特使正在开展的工作等，将大大加强这些努力。2000年，妇女和平积极分子带着她们对妇女与和平与安全议程的呼吁来到安全理事会，她们不仅要求世界一半人口充分、平等参与应对全球和平与安全的威胁，而且寻求从根本上转变维护和恢复国际和平与安全的方式。她们的目标核心是，预防武装冲突，并逆转致使家庭、社区和国家更没有保障的不断升级的军事化。这些关切和担忧今天继续获得共鸣。在协商中，各地区妇女表示关切的是，联合国忽视了自己“化剑为犁”的愿景。2014年，暴力的全球经济代价估计为全球国内总产值的13.4%——14.3万亿美元。<sup>34</sup> 然而，冲突的人类代价和影响持续数十年，导致新的暴力、破坏和绝望的循环。对预防冲突的军事化看法导致第1325(2000)号决议未能实现其建立更平等、更公正和更和平世界的变革性愿景。

67. 最近的研究表明，性别平等的程度、妇女获得经济、政治和社会权利的程度以及妇女安全程度是一个国家内部和平程度的关键指标。因此，加大对性别平等和增强妇女权能的投资，包括在教育和培训机会方面的投资，与稳定、发展、和平和人权有内在联系。蔓延全球的暴力侵害妇女行为往往因冲突而加剧，冲突后甚至可能变本加厉。这一系列暴力行为破坏了社会一半人口的和平，阻碍妇女参

<sup>33</sup> “在受冲突影响局势和脆弱局势中加强法治：2014年全球方案年度报告”（纽约，2015年）。

<sup>34</sup> 见经济与和平研究所，“2015年全球和平指数：衡量和平、其原因及其经济价值”（2015年）。该指数利用三个宽泛主题来衡量全球和平：社会安全和保障的程度、国内和国际冲突的程度和军事化的程度。

与冲突后复原和治理。要以促进性别平等的方式预防冲突，就必须首先了解冲突之前、期间和之后贯穿妇女和女童生活的不安全、不平等和侵犯人权行为。

#### 加强防止冲突的短期和中期措施

68. 预警系统很少有效地将性别考虑因素纳入分析类别，包括适当的性别平等专门知识或与当地妇女接触。妇女可能会首先感受并经历社会日益不安全的状况。例如，在科索沃和塞拉利昂的研究发现，在那些情况下妇女拥有关于武器积聚和暴力袭击计划的宝贵信息，但却没有办法报告或交流这一信息。<sup>35</sup> 不断加剧的紧张关系可能导致妇女行动自由受到限制，在公共场所受到攻击的风险增加，以及由于威胁而不能或不愿意进入田地和菜园。日益严重的家庭暴力，以及妇女对家庭内外的性别暴力的特有脆弱性，往往反映出整个社会日益紧张、日益军事化。

69. 此外，性别专用指标可能是重要的信息来源。例如，南苏丹琼格莱州冲突的预警指标包括：全是男性的团体不寻常的行动、彩礼上涨、中止妊娠情况增加等。<sup>36</sup> 如果作为预防性行动预警机制的要素加以捕捉，这些具体问题可能是十分宝贵的指标和信息来源。妇女必须参与设计、执行和监测这些系统，这些系统应包括对性别敏感并具体针对基于性别的侵权行为的指标。

70. 在新技术被用来发动战争的同时，它们也被用来增进安全和防止冲突。无人驾驶飞机、卫星监测系统、移动电话和互联网平台等技术，可以成为防止冲突的重要工具。为了使妇女和女童能够充分受益于防止冲突技术，联合国系统各组织和机构和会员国必须确保她们拥有平等的机会，并确保使用新技术监测预警信号的人得到培训和指示，以查明针对不同性别的安全威胁。联刚特派团制定了一项方案，向妇女提供移动电话，作为对性别敏感的预警系统的一部分，使居民可以直接联系联合国和相关响应机制。

71. 在我以往的年度报告中，我强调指出，必须更好地支持和加强社区一级仲裁、解决争议和减少冲突机制。全球研究报告中强调的创新做法包括：肯尼亚、尼日利亚和其他地方采用的妇女状况室、在利比里亚建立的“和平小屋”和在哥伦比亚一些地区成立的“和平社区”，在这些社区中，妇女社区领袖宣布其地区和居民“中立”、不参与武装冲突，并要求战斗人员不要将这些社区拖进暴力中。

72. 为使这些预防性努力取得进展，所有相关联合国实体中均需具备性别问题专门知识。理想的情况是，所有相关任务部门均拥有具有雄厚的性别平等/妇女、和

<sup>35</sup> 见 Hannah Wright, “Gender and Conflict Early Warning: Results of a Literature Review on Integrating Gender Perspectives into Conflict Early Warning Systems”, Saferworld Briefing (London, 28 May 2014)。

<sup>36</sup> 见 Pablo Castillo Diaz 和 Sunita Caminha, “促进性别平等的预警：概览和做法指南”, (妇女署, 2012年10月)。

平与安全专门知识的专题专家。联合国东帝汶综合特派团为这种做法设立了早期先例。在我对高级别独立小组的答复中，我承诺高级性别问题顾问应设在我的特别代表办公室，直接向我的特别代表报告工作，并为特派团高级领导层提供战略一级咨询意见。在能力方面，2014年开展活动的11个政治特派团中只有6个设有一个专职性别问题顾问员额。然而，这6个特派团共有25名性别平等事务干事，并且所有特别政治特派团均指定了性别平等问题协调人。相比之下，虽然16个在役维和特派团中有9个设有一个性别平等问题高级顾问员额，但2014年底其中7个员额空缺。在总部，性别平等专门知识对于全面主流化和支持各特派团的工作十分必要，政治事务部仅有1个核心预算供资的性别平等问题顾问职位和2个临时预算外职位，而维持和平行动部则有3个长期核心预算供资的员额。

### 消除根源

73. 国际小武器贸易额估计为每年85亿美元。大量小武器都会从合法渠道流入非法渠道：导致暴力和不安全情况增加，对妇女尤其如此。例如，在拉丁美洲，为全球研究对民间社会组织进行的一项调查中，答卷者认为有组织犯罪是该区域妇女、和平与安全面临的最紧迫问题。关于是否存在国家机制来控制非法小武器和轻武器的数据仍然有限。<sup>37</sup> 2014年，75个国家通过在《联合国从各方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》下设立的《使各国能够及时可靠地识别和追查非法小武器和轻武器国际文书》自愿分享国家报告(见A/CONF/192/15)。其中47个国家(63%)报告其拥有小武器和轻武器国家协调机构，2个国家正在设立该机构。95%的国家报告已经有一个国家协调人。58个国家(77%)报告制定了管制小武器和轻武器立法。在2014年向“行动纲领”提交报告的14个冲突国家和冲突后国家<sup>38</sup>中，9个国家(64%)称建立了一个协调机构，13个国家(93%)报告建立一个协调中心，11个国家(79%)报告制定了管制小武器和轻武器立法。相比之下，2013年报告数据的冲突国家和冲突后国家中，只有44%制定了这类立法，其中35%表示其立法不全面。

74. 《武器贸易条约》于2014年12月24日生效，标志着规范武器转让和减轻其对性别暴力率影响的一个重要步骤。缔约国现在必须执行该条约，以解决武器扩散问题，因为这是冲突根源，也是世界各地妇女和女童生活中不安全因素的来源。具体的国家一级对策也在演变，以应对小武器和轻武器的流通。例如，在菲律宾，为了应对大量国内枪支暴力事件，妇女民间社会组织进行游说，要求通过该条约并将小武器管制纳入该执行安全理事会第1325(2000)号决议和第1820(2008)号决议的国家行动计划，其中载有一项关于通过小武器转让和使用管

<sup>37</sup> 每年编制这一指标的数据，以监测第1325(2000)号决议执行情况。

<sup>38</sup> 见上文脚注13。

制措施的指标。<sup>39</sup> 必须更加重视缔约国在执行《条约》方面的能力差距和面临的其他挑战。

75. 关于 2030 年可持续发展议程的谈判导致就所有国家实现可持续发展的普遍变革性全球议程进行前所未有的包容各方的辩论。在这方面，和平社会和有效政府机构与发展之间的联系得到重申。例如，非洲联盟呼吁，在就可持续发展目标达成一致的同时，确认“发展与和平、安全和稳定之间不可分割的联系”，并将重点放在预防冲突和消除其根源。这种不断加强的政治意愿应在 2015 年后时代转化为更重大的建设和平和包容性社会的行动。我感到鼓舞的是，2030 年议程处理了各种导致暴力、不安全与不公正的因素，如不平等、腐败、治理不善以及非法的资金和武器流动等。此外，2030 年议程强调，我们必须加倍努力解决或防止冲突，向冲突后国家提供支持，包括确保妇女在建设和平及建设国家过程中充分、平等发挥作用。

## F. 在日益军事化世界中维持和平

76. 在过去十五年中，联合国维持和平预算增加了两倍多。维持和平特派团的文职人员数量增长了 50%，而军警人员的人数增加了两倍，并且现在的特派团任期是以前的三倍以上(见 [A/70/95-S/2015/446](#))。最近的任务和原则促使在没有和平可维持的动荡环境中运作的特派团更愿意使用武力，包括主动使用武力坚持履行保护平民的义务。这些特派团在日益军事化的世界中运行，这一环境是全球反恐活动和重新界定战场范围和模糊士兵和武器之间界限的复杂武器技术塑造的。全球研究审查一系列行为体，包括安全部门机构参与妇女、和平与安全议程的工作。这些工作包括将性别观点纳入维持和平的主流，更多地将性别平等专门知识纳入主要部门，改善军队和警察的性别平衡，培训各类人员，保护平民及处理性剥削和性虐待。有关该研究的磋商着重显示需要更加注重非暴力形式的保护措施、防止冲突和政治解决危机。

### 努力将性别平等观点纳入维持和平工作主流

77. 联合国维持和平工作现在受益于十五年前不存在的一个完整的规范和体制架构。2000 年，只有五分之一的联合国维持和平特派团设有一个专门的性别平等单位。目前，所有多层面维持和平特派团都设有性别平等单位，并正在越来越多地部署保护妇女顾问，这些顾问具体负责落实安理会关于冲突中性暴力的决议的关键业务方面。他们目前还在各级派任军事性别平等顾问和协调人，包括在总部军事厅。维持和平行动部警务司也有自己的性别平等顾问。几乎联合国维持和平行动的每一个任务规定现在都包括关于妇女、和平与安全的具体规定以及关于冲

<sup>39</sup> 见 Megan Bastick and Kristen Valasek, “Converging Agendas: Women, Peace, Security and Small Arms,” in *Small Arms Survey 2014: Women and Guns*(Cambridge, Cambridge University Press,2014)。



突中性暴力的确切要素，虽然有的仅使用一般性语言，有的则有具体的有针对性的规定。使用第 1325(2000)号决议中的指标汇编的数据<sup>40</sup>显示，大多数对特派团军事和警察组成部分的指令包括保护妇女和女童权利和满足妇女和女童特定安全需求的指示。

78. 截至 2015 年中，对 9 个维和行动都有效的 9 项军事行动战略构想和 6 项部队行动指令中，73%列有这方面的规定——比 2012 年的 56%有所上升。对联合国警察而言，2015 年期间，16 个特派团 81%的指示包括保护妇女和女童人权的措施，比 2012 年的 54%有所上升。然而，任务和指示中强有力的规定是不够的。专注的领导、对各类工作人员进行基于情景的性别平等和人权培训、更多地将性别平等专门知识纳入特派团各部门、为有效实施促进性别平等的保护措施提供充足资源、监测和成果问责制对于在所有特派团有效适用这些规定至关重要。

79. 过去 15 年中的大多数最佳做法的范围和规模有限，受到性别平等工作在维和预算中的系统性资源不足等若干因素的限制。此外，只有数量有限的特派团建立了对性别问题有敏感认识的基准，以跟踪有关重组或撤离的进展或指导其这方面的决策。这意味着，维持和平特派团可以完成撤离，而不评估特派团是否已经满足妇女的特定需要或该特派团任务规定中有关性别平等的专门规定。

#### 改善军队和警察中的性别平衡

80. 全球研究报告中的例子显示，自 2000 年以来，越来越多的国家提高了妇女在其武装部队中的百分比。<sup>41</sup>但是这些国家的数目整体上仍然较低，包括在最大的部队派遣国中，而且这反映在对维持和平行动的部署中。2015 年 7 月，联合国特派团军事部分中的妇女平均仅占 4%，并且她们大部分是作为支助人员聘用的。尽管自通过第 1325(2000)号决议以来，多次呼吁在维持和平行动中增加妇女工作人员，这一数字自 2011 年以来没有变化，并且仅仅比 1993 年的 1%略有提高。这一情形影响特派团在执行保护创新措施等领域的工作和与社区中妇女互动的可能性。该研究报告建议采取奖励措施，以提高妇女在联合国维和行动的军事特遣队中的参与，应认真考虑此种建议。

81. 提高妇女在特派团警察组成部分中的百分比对于影响妇女的问题有积极作用，并且研究发现这一情况会降低有关不当行为、不当使用武力或不当使用武器以及在与市民和较低职务警官互动中专制行为的投诉率。<sup>42</sup>2009 年，联合国发

<sup>40</sup> 维持和平行动部自 2012 年以来为有关维持和平特派团军事部门和警察部门负责人所颁发指示中列有保护妇女和女童人权措施的程度的指标汇编了数据。

<sup>41</sup> 北约组织成员给北约组织性别平等观点委员会的年度国家报告中的例子，或在国家向秘书长有关妇女、和平与安全的年度报告提交的呈件中的例子。若干国家的国防机构通过了特定的行动计划(例如，阿根廷、保加利亚、爱尔兰)。

<sup>42</sup> Charlotte Anderholt, *Female Participation in Formed Police Units: A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations*(Carlisle, PA, United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, September 2012)。



起一项运动，其雄心勃勃的目标是到 2014 年确保妇女在联合国所有警察部分中占到五分之一。虽然妇女的百分比自那时以来不断提高，活动尚未实现其目标。<sup>43</sup> 维持和平行动部警务司请会员国根据其在国家警察中已经实现的百分比部署女警察，并审查其征聘政策和部署标准，以查明和消除任何不平等或妇女面临的入职障碍。

### 应对性剥削和性虐待

82. 现有数据<sup>44</sup> 显示，在 2014 年，报告信息的联合国各实体(包括秘书处各部分、机构、基金和方案)提出了 79 项新的性剥削和性虐待的指控，而 2013 年这一数字为 96 项，2012 年为 88 项，2011 年为 102 项(见 A/69/799)。在外地特派团，九个维和特派团和一个政治特派团报告了 51 项指控，大部分指控(75%)来自三个维和特派团：联刚稳定团、联合国海地稳定特派团(联海稳定团)和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)。在外地特派团的指控中，14 项指控涉及工作人员和联合国志愿人员；24 项指控涉及军事特遣队或联合国军事观察员；13 项指控涉及联合国警察、建制警察部队成员和政府提供的惩戒人员。18 项指控(35%)涉及最严重的性剥削和性虐待形式，其中包括与未成年人的性活动或对 18 岁或以下人员的强奸。12 项指控涉及亲子鉴定申诉。

83. 大多数涉及文职人员或具有特派团专家地位的警察和军事人员的指控已由联合国进行调查，而涉及军事特遣队人员的指控交由部队派遣国进行调查。在没有得到会员国答复或会员国拒绝调查有关事项的情况下，联合国自动开展调查。截至 2015 年 1 月 31 日，就 2014 年接到的 18 项指控所进行的调查均已完成。这些包括部队派遣国对 5 项指控进行的调查(4 项属实，1 项查无实据)以及联合国对 13 项指控进行的调查(5 项属实，8 项查无实据)。一项涉及外地特派团一名文职人员的经证实指控已提交联合国，供采取惩戒行动和可能的刑事问责措施。关于 2014 年所采取的涉及军事和警察人员的行动，部队和警察派遣国获悉，2014 年或更早接到的 18 项指控业经证实，涉案的 16 名军事人员和 5 名警察人员将被遣返以示惩戒，而且不得参加未来的外地特派团。对于 2014 年接到的指控，会员国在答复中说，涉及 2 项单独、经查实的性剥削指控的 2 名军事人员已受到行政处罚，涉及另外 2 项经查实的指控的其他 2 名军事人员已被监禁，其中一人被控实施性虐待，另一人被控实施性剥削。

84. 我深为关切在维持和平工作中出现的任何性剥削和性虐待指控。当联合国部署维和人员时，其目的在于保护受影响最严重的地区的最脆弱的人。我不

<sup>43</sup> 特派团中的警察组成部分包括男警察和女警察以及建制警察部队。尽管妇女现在占单个征聘的警察的 18%，在加入建制警察部队后该百分比降至 10%。见“按特派团分列的性别平等统计数据”(联合国维持和平行动部，2015 年 5 月)。

<sup>44</sup> 维持和平行动部和外勤支助部下属联合国行为和纪律股对数据进行定期收集和公布。这为第 1325(2000)号决议关于“对所移交案件中据称由军警人员、文职维和人员和(或)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。”的指标提供信息。

能容忍导致民众质疑这一受信任角色的任何行动。2015 年涉及部署到中非共和国的联合国维和人员行为的令人不安的指控表明，这仍然是本组织及其会员国必须开展更多工作的一个领域。那些在维持和平和其他人道主义行动方面为联合国工作的人，必须维护联合国的最高理想。然而，少数人的残忍和犯罪行为玷污了数以万计的联合国维和人员和其他人员的崇高工作。我在关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的[最新报告\(A/69/779\)](#)中已经提出了一系列建议，目的是加大联合国、包括其机构、基金和方案对性剥削和性虐待的应对力度。我还任命了一个高级别外部独立专家小组，以审查有关在中非共和国的性剥削和性虐待和本组织系统所作反应的报告。必须对每一项指控立即报告、彻底调查，并采取果断行动，否则就会造成明显后果。会员国有追究军警人员责任的最终责任，并且必须采取果断的预防和惩罚行动。在这方面，我欢迎安理会 2015 年 8 月 13 日举行紧急会议。我鼓励部署维和人员的区域组织也这样做。我给犯罪人的明确信息是，我们将竭尽全力追捕他们，并将他们绳之以法。我想让受害人放心，本组织将履行我们保障他们安全和尊严的机构责任。后者是国际社会必须注重援助和支持的领域，包括履行以往承诺和为此提供资源。

#### 促进非武装保护方式

85. 全球研究报告和和平行动问题高级别独立小组的报告强调，应促进军事行为体及其警察和文职合作伙伴等各方的非武装保护行动。联合国特派团不仅应通过提供直接的实物保护，还应通过对话、互动和建立一个保护环境保护平民。在为全球研究开展磋商期间，一个重复的主题是促进妇女领导能力本身就是一项保护策略。预警机制仍然没有被充分利用，并且与积极主动和立即反应脱节。为保护人道主义空间，许多人倡导通过驻扎人员提供保护，实践证明这是有效的，即使是非武装军事人员或非武装平民保护。

#### G. 打击暴力极端主义：新环境中的妇女、和平与安全

86. 持续不断的冲突和暴力极端主义的兴起正在加剧各社区、国家和区域面临的复杂威胁，对妇女和女童的权利造成直接影响。从强迫婚姻和实施系统性罪行和性别罪行、侵犯人身安全权到限制受教育、获得医疗保健和参与公共生活，暴力和不安全的升级或许是目前对全球和平与安全的最大威胁之一，并且是以特别方式严重影响妇女和女童的威胁之一。这也使得第 1325(2000)号决议的提出者首次提请国际社会注意的性别平等、和平与安全之间的明确联系比以前更加明显。在 2014 年有关妇女、和平与安全的公开辩论中通过的主席声明([S/PRST/2014/21](#))中，安全理事会深为关切地表示“可能成为恐怖主义的暴力极端主义往往造成更多人流离失所，而且常常以妇女和女孩为目标，严重侵犯和践踏她们的人权，包括谋杀、诱拐、劫持人质、绑架、奴役，将其出售和强迫她们结婚、贩卖人口、强奸、性奴役和其他形式的性暴力。”从那时起，这一有针对性的暴力行为越来越受到全球的关注。然而，即使暴力极端组织把“使妇女处于从属地位”置于其

议程的首要位置，促进性别平等在国内和国际对暴力蔓延的反应中仍然是事后想法。在本组织为打击暴力极端主义动员资源时，必须继续在反恐和妇女、和平与安全议程之间发展协同作用。促进妇女参与、领导、人权和赋权增加消除这一祸患方面的成功机会。

#### 蓄意将妇女和女童的人权作为目标

87. 暴力极端组织的一个共同点是，他们的行动伴随着对妇女和女童权利的侵犯——如受教育权、参与公共生活权和对自己身体的决定权。根据报告，绑架妇女和女童和对其实施性暴力已被博科圣地等组织用作一个蓄意策略。报告估计，自2014年初开始已经有多达2 000名妇女和女童被绑架。研究还表明，被博科圣地绑架和拘禁的妇女和女童受到一系列侵犯，包括身心虐待、强迫劳动、强迫参加军事行动、强迫与抓获者结婚以及包括强奸和强迫怀孕的性虐待和暴力等。<sup>45</sup> 性暴力和性别暴力被所谓伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎组织)用作一项蓄意策略。我的关于冲突中性暴力的上份报告(S/2015/203)着重指出，使用性暴力与暴力极端主义组织的目标、理念和供资有内存联系。

88. 随着暴力极端组织的权力和影响力继续扩大，国际行为体一直侧重于阻止它们取得进展的军事和安全解决方案。这种方法不足以解决这一不断演变的问题，并可能导致侵犯人权的行为，这些行为可能进一步引发不满。暴力极端主义的核心也是治理和发展不足以及不够尊重人权和法治的表现。要建立具有抗冲突能力、并能永久地消除有利于暴力极端主义的条件社会，就必须投资于支持善治和可持续、基于权利的发展的政策和方案。正如全球研究报告证明，这必然涉及将妇女人权、增强妇女权能和妇女积极参与整合在一起的政策和方案。

89. 然而，妇女不仅是受害者，她们可以成为极端主义暴力行为的积极参与者和领导者。她们的角色在各个团体中有所不同，包括实施自杀式爆炸、参与武装组织内部的妇女部门或女兵旅、收集情报以及充当征聘人员和调动人员。妇女在社会媒体中发挥重要作用，此种媒体可以被用来作为征聘工具、进行宣传和庆祝极端分子的活动，并培养对他们事业的兴趣。<sup>46</sup> 会员国和国际行为体必须努力从微妙的性别视角获得关于有利于恐怖主义的条件信息，了解将妇女和男子推向暴力极端主义的不满情绪，并支持加强其抵制暴力极端主义能力的力度。

90. 妇女受到暴力极端主义和恐怖主义团体以及用于打击这些团体的策略的影响，这可能会导致她们被夹在恐怖和反恐之间。不是基于人权的打击恐怖主义和

<sup>45</sup> “‘我们的工作就是射击、屠杀和杀人’：博科圣地”组织对尼日利亚东北部的恐怖统治”(大赦国际，2015年4月14日)。

<sup>46</sup> Shiv Malik, “Lured by Isis: How the Young Girls Who Revel in Brutality Are Offered Cause,” *The Guardian*, 21 February, 2015. 请查阅 <http://www.theguardian.com/world/2015/feb/20/push-pull-lure-western-women-isis>。

暴力极端主义的努力对性别平等和妇女组织、包括妇女人权捍卫者产生不利影响。削弱妇女的权能以及伴随暴力极端主义的兴起的有害社会规范不是偶然的，而是系统的，并且削弱具有复原力和稳定的社区的基础。单方的安全驱动的解决方案加剧妇女的不安全，同时军事化的反恐行动破坏经济和社会活动并摧毁不用于军事目的的民用基础设施。流离失所使妇女和女童容易遭受性暴力和性别暴力以及其他侵犯人权行为。未能避免这些负面影响导致妇女再次受害，并最终导致更多贫穷、绝望和可能导致暴力极端主义的更大激进化程度。

91. 我建议会员国和联合国各实体投资于对性别问题有敏感认识的研究和关于确定导致个人加入暴力极端主义团体的驱动因素的数据收集工作，以及全面反恐战略对妇女人权的影响，以便拟定有针对性和以证据为基础的政策和方案对策。这将有助于根据当地的需要和社区观点(包括妇女的观点)拟定对环境和性别有敏感认识的方案规划方法。

92. 我们正在清楚地见证反恐议程发展中的战略时刻，其中妇女参与和增强妇女职能已被承认为根据第 1325(2000)号决议确保和平与安全的全面对策的必要组成部分。安全理事会在与恐怖主义有关的决议和声明中越来越多地提到妇女。2014 年 9 月通过的第 2178(2014)号决议首次承认应增强妇女权能，将其作为预防暴力极端主义和激进化蔓延的措施的一部分。但是在言词和对有关实地方案规划的投资程度之间存在一定的脱节。

93. 妇女、和平和安全议程提供了一个平台，分析各种条件如何可能有助于恐怖主义，特别是联合国《全球反恐战略》支柱 1 之下确定的长期未能解决的冲突，以及激进化驱动因素和性别平等动态如何相互影响。安全理事会第 2122(2013)号决议明确提到，恐怖主义是安理会打算更加关注妇女、和平与安全问题的一个专题领域，第 2129(2013)号决议中重申了这一专题。

94. 我敦促会员国和有关联合国实体继续在反恐方程与妇女、和平与安全议程之间加强协同作用。这必须涉及加强将性别平等观点，包括妇女参与、领导和增强妇女权能，纳入反恐和防止暴力极端主义框架。此外，还要求确保被授权防止和应对暴力极端主义的机制和程序具备履行其职责所需的性别平等问题专门知识。这包括提供有关能力建设和其他援助的联合国实体、制裁监测小组以及为跟踪恐怖融资和进行真相调查和刑事调查建立的机构。

95. 暴力极端主义分子通过宣传、激进化或招募等方式有效利用社交媒体推进自己的目标。同样，媒体渠道可被用于反击暴力极端主义的陈述和编制有关性别平等、善治和预防冲突的讯息。利用媒体教育男子和男童改变歧视性做法，包括通过非暴力冲突解决方案、重新考虑男子气概和有关性别角色的定型观念，也为妇女和女童参与打击暴力极端主义的努力创造途径。还应拟定面向男女受众的反驳暴力极端主义分子言论的陈述，其他重要策略是培训宗教领袖，使他们成为其社区中的指导者；增加妇女受教育的机会，从而扩大她们反击暴力极端言论的声音。

## H. 应对执行障碍：关键行为体的作用

96. 本节包括审查不同利益攸关方为了在当地加快行动、衡量进展和取得更佳成果采取的举措。通过准备全球研究和安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况高级别审查而确定的良好做法、差距和挑战得到强调。本节最后提出要批判看待妇女与和平与安全议程筹资问题，并强烈呼吁加大投资促使充分执行政程。

### 国家一级的行动规划和成果监测

97. 安全理事会自 2002 年以来鼓励制定明确的战略，侧重于将性别平等观点纳入冲突和冲突后对策中(见 [S/PRST/2002/32](#))。正如我的妇女与和平与安全年度报告中所突出强调的那样，此后出现了一系列国家和地方执行战略，其中关于妇女与和平与安全的专门国家行动计划受到极大关注。这些计划使国家利益攸关方有机会在界定的时间框架内确定优先事项、明确责任、分配资源和采取行动。截至 2015 年 3 月，53 个国家通过了国家行动计划(欧洲 24 个、非洲 17 个、亚洲 8 个、美洲 3 个、大洋洲 1 个)。一些国家行动计划有待更新，还有近 20 多个国家正在拟定第一个行动计划。同样，还拟定了一系列妇女与和平与安全“本地化”举措。

98. 通过国家行动计划的情况日增，这往往被视作会员国日益致力于执行第 1325(2000)号决议而受到欢迎。然而，国家行动计划仅仅是行动进程和促进因素，而不是目的本身。全球研究借鉴过去的经验教训和良好做法，提出了一套必要的共同要素，让国家行动计划能够促进协调一致的有针对性和有影响力的行动。其中包括着眼于执行、监测和评价的有力领导和有效协调、包容性设计进程、成本计算和分配预算以及适应新形势的灵活性。国家行动计划若与联合国发展援助框架等其他规划进程和执行 2030 年可持续发展议程的战略相挂钩，还会更有力。

99. 令人乐观的是，正在执行第二代或第三代国家行动计划的一些国家已经努力应对这些领域的先前缺陷。然而，更深入的分析表明，仍然存在许多差距。例如，2014 年对 47 个国家行动计划的审查表明，只有 11 个国家有专门预算用于执行计划。除政府领导外，有效的国家执行战略要求所有相关行为体以及受影响社区的广泛参与。应确定更好的渠道，在国家、区域和全球各级分享成果、经验教训和良好做法。

100. 一些国家政府已任命高级别捍卫者促进性别平等的外交政策和发展合作。澳大利亚于 2011 年确立妇女和女童大使的职责是倡导在世界各地促进和保护妇女人权，并确保性别平等是澳大利亚外交、建设和平和努力的核心焦点。2015 年，瑞典任命一名全球妇女问题和性别平等无任所大使协调瑞典的妇女外交政策，其目的是保障妇女权利，包括参与建设和平、缔造和平和防止暴力。这种明确和强有力的促进性别平等以及妇女和女童人权的政治立场是一种良好做法，更多国家政府可以加以推广。



101. 除了针对妇女与和平与安全的国家行动计划外，如国家安全、人权、发展(包括发展合作)、性别平等、暴力侵害妇女行为、建设和平及重建和灾害管理等问题的国家政策和计划，为促进在妇女与和平与安全方面取得进展提供了重要的切入点。因此，必须确保妇女与和平与安全不会成为一项供资不足、与广大政策和方案举措隔离的政府政策，而是促进各种举措的协同作用。

#### 加强人权机制以及安全理事会关于妇女与和平与安全的协议之间的联系

102. 我在以往的报告中呼吁会员国落实国际、区域和国家人权机制提出的建议(S/2013/525, 第 64 段; S/2012/732, 第 64 段)。我还强调了在规范层面为保护受冲突影响环境中的妇女和女童人权取得的令人瞩目的成就(S/2014/693, 第 2 段)。特别是，消除对妇女歧视委员会于 2013 年通过了关于冲突预防、冲突及冲突后局势中妇女问题的第 30 号一般性建议，这是一个里程碑性的成就。2015 年，妇女署印发了一本关于该一般性建议和安全理事会关于妇女与和平与安全问题的决议的指南。除消除对妇女歧视委员会外，还有其他 8 个条约机构负责监督主要人权条约执行情况。他们的工作在确保尊重冲突和冲突后环境中的妇女和女童权利、促进会员国制定政策并协助联合国系统其他部分的文件编制方面发挥了不可或缺的作用。

103. 人权理事会普遍定期审议进程也起着关键作用，因为它是每四年定期评估各会员国人权状况和遵守国际人道主义法情况的唯一普遍机制。我鼓励参加普遍定期审查的会员国在提交给其他会员国的问题和建议中以及在其提交给人权理事会的报告中考虑妇女与和平与安全义务和承诺。我还要称赞民间社会努力加强问责进程，为此向人权理事会和条约机构提交报告并利用审查结果倡导本国变革。

104. 人权理事会特别程序任务负责人还提请注重受冲突影响国家的妇女和女童权利。例如，暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员发布了一个重大的赔偿问题报告，促进同意必须伸张正义，改变影响妇女和女童的结构不平等；关于法律和实践中的歧视妇女问题工作组发布了第一份关于在公共和政治生活、包括在过渡时期歧视妇女的专题报告；被迫或非自愿失踪问题工作组通过了一项关于性别平等和被迫失踪问题的一般性评论。全球研究强调，必须提高安全理事会与各特别程序之间的协同作用，包括通过邀请特别程序向安理会通报涉及妇女与和平与安全的问题。例如，境内流离失所者权利问题特别报告员于 2014 年 10 月公开辩论期间向安全理事会通报了妇女与和平与安全的问题(见 S/PV.7289)。人权理事会也有权建立调查委员会和专家实况调查机构，调查、分析和报告武装冲突局势。作为一个重要的问责工具，必须继续加强这些机构报告性暴力和性别暴力问题的能力，并进一步鼓励同安全理事会和其他相关行动体的信息交流。

105. 区域和次区域人权机制支持促进和推动妇女权利，并让各国承诺在受冲突影响的情况下促进性别平等。例如，非洲区域人权系统具有一些最有力的妇女权利规范框架，其中包括《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》，

这是纳入堕胎权规定的第一个区域人权文书(见 A/HRC/29/27, 第 17 段)。国家人权文书和机制是问责链中的又一个关键环节(S/2014/693, 第 18 段)。除了有责任确保会员国普遍遵守其人权义务外,他们还可无与伦比地率先执行国际和区域人权机制提出的建议,设定包括促进妇女人权方面的时间表、成功基准和指标。

#### 在区域和次区域各级加快执行工作

106. 鉴于许多冲突的区域性质,联合国与非洲联盟、西非国家经济共同体(西非经共体)和欧洲联盟等区域及次区域组织之间在和平与安全方面的合作普遍有所加强,例如在中非共和国、马里、索马里和苏丹,以及在阿富汗与北大西洋公约组织(北约)。11 个国家在非洲联盟、大湖区问题国际会议、南部非洲发展共同体(南共体)和联合国的支持下于 2013 年通过了刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架,这是加强合作和建立新伙伴关系的一个实例。

107. 关于全球研究的区域协商突出强调了区域和次区域组织将全球妇女与和平与安全义务和承诺纳入其安全、危机应对、人权或建设和平努力的各种方式。截至 2015 年 5 月,五个组织——西非经共体、欧洲联盟、政府间发展管理局(伊加特)、北约和太平洋岛屿论坛通过了关于妇女与和平与安全的专门区域行动计划。自 2010 年以来其他重大区域举措包括:阿拉伯国家联盟制定了关于主题“保护阿拉伯妇女:和平与安全”的战略(2015 年将辅之以关于妇女与和平与安全的区域行动计划);通过了一项执行第 1325(2000)号决议以支持刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架的行动计划;非洲联盟发起一项新的 2015-2020 年五年期性别平等、和平与安全方案。在若干区域,主要区域组织更加注重妇女与和平与安全议程,这促使会员国增加了有关的国家行动计划,并促进了各区域分享经验教训。例如,欧洲安全与合作组织与奥斯陆和平研究所合作,公布了一项研究,该研究分析了该区域突出良好做法、差距和挑战的 27 个国家行动计划。

108. 在非洲联盟与大湖区问题国际会议之间与我的冲突中性暴力问题特别代表办公室签署的合作框架基础上,联合国与区域和次区域组织之间为应对冲突中性暴力开展的合作也有所加强。这些框架实质上加强了合作,以确保与冲突有关的性暴力因素系统反映在这些组织的工作中。与阿拉伯国家联盟商定了一个类似的合作框架,将在大会第七十届会议期间正式签署。我还欢迎通过了关于预防和应对冲突中性暴力和性别暴力的北约军事准则,目前正由北约成员国批准。

109. 数据表明,尽管妇女很少担任区域组织的高级职位,但自 2012 年以来呈上升趋势(S/2014/693, 第 12 段)。<sup>47</sup> 然而,可用数据参差不齐,不能进行有力的趋势分析。北约提供的信息显示,截至 2014 年 12 月,北约总部 38 个行政领导职

<sup>47</sup> 例如,见 S/2014/693, 方框 12。行政职位包括总部高级行政人员(相当于国际标准职业分类(ISCO 88)), 主要群组 1: 立法人员、高级官员和管理人员)、特别代表或特使、国家办事处主任、特派团团长和调解员。

务中(国际工作人员, 不包括国际军事人员和代表团), 妇女占 6 个(16%); 国家办事处 7 个职务中, 妇女占 2 个(28%)。此外, 北约两个特别代表职位之一由妇女担任, 使担任领导职位的妇女总比例达到 19%。在欧洲联盟对外行动署中, 妇女在总部 28 个行政领导职务中占 3 个(11%)(与 2013 年 13% 相比有所下降), 在国家办事处和特派团 135 个领导职务中占 31 个(23%)(略高于 2013 年的 21%)。欧洲联盟对外行动署 2014 年有两名调解人, 其中一位是女性, 而 10 个特使和代表职务中只有一个(10%)由妇女担任。在太平洋岛屿论坛秘书处, 妇女在 7 个总部行政领导职务中占 4 个(57%), 但女特别代表或特使比例较低, 为 5%(36 名部长中有 2 名妇女)。关于非洲联盟委员会, 委员之间达成了均衡, 就高级领导层而言, 恩科萨扎娜·德拉米尼-祖马于 2012 年被任命为非洲联盟委员会主席, 这是一个重要进展。

110. 由于非洲联盟、欧洲联盟、北约和欧洲安全与合作组织等区域组织加强了性别平等架构和采用了性别平等技术专门知识, 这些组织的工作方式明显出现了切实变化。例如, 北约各机构和实地指挥的文职和军事部分现有运作良好的性别平等顾问和协调人网络。北约驻阿富汗坚定支助特派团是盟国和伙伴国自该特派团之始就在各级提供所需性别平等专门知识的第一个特派团, 其规划进程表明, 纳入性别平等观点现在是整个特派团规划周期的一个整体部分。非洲联盟在其外地特派团中设立了平民保护股和性别平等股, 并将性别平等专家纳入冲突后需求评估小组。目前由欧洲联盟部署的所有 16 个共同安全和防务政策特派团有性别平等顾问或协调人。

111. 如北约和非洲联盟例子所示, 任命妇女与和平与安全问题高级别代表或特使不仅有助于这些组织的工作更加侧重于性别平等问题, 还会加强与联合国的伙伴关系, 这表现在通过了谅解备忘录、联合特派任务和倡议。例如, 自非洲联盟妇女与和平与安全问题特使比内塔·迪奥普于 2014 年被任命以来, 对中非共和国、尼日利亚和索马里进行了声援访问。2014 年 3 月, 非洲联盟特使被任命为非洲联盟南苏丹调查委员会成员。她的参与促进了同南苏丹妇女的密切互动, 确保了具体侧重于冲突期间对她们犯下的罪行。2015 年 7 月, 欧洲联盟对外行动署宣布设立一个性别平等问题顾问员额。

112. 区域和次区域组织为建立系统监测进展和评价结果所做努力使它们能够让各组织及其成员国为执行关于妇女与和平与安全的义务和承诺担负起责任。例如, 欧洲联盟理事会通过了一套指标, 用于评估执行安全理事会第 1325(2000)号和第 1820(2008)号决议总方针的进展情况。<sup>48</sup> 根据吸取的经验教训且由于过去几年中开展的监测情况, 目前正在努力加强这些努力的成效和可衡量性。例如, 北约将一个带有指标的监测和评价框架纳入其 2014 年执行妇女与和平与安全问题政策的行动计划。盟国和伙伴国每六个月得到进展情况通报, 北约秘书长会发表一份

<sup>48</sup> 全部指标清单见 <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011948%202010%20INIT>。一年两次汇编和报告数据, 但有些指标数据的可用性仍然很低。

关于执行妇女与和平与安全问题政策的年度报告。2015年，非洲联盟着手制定关于非洲妇女与和平与安全问题的非洲大陆成果框架。该框架将利用非洲大陆近年来政策层面的进展，并将纳入多项建议，旨在改进按性别分列的数据收集工作，特别是在脆弱和冲突后环境中，包括为此部署性别问题专家、建设能力、开发技术和加强国家统计局。

### 确保联合国内部更有力的领导、协调和问责

113. 2010年，我承诺努力制定一项更全面的和可衡量的方式执行第1325(2000)号决议并加强问责制。此后，制定了一套衡量执行情况的指标(见 S/2010/498)，我的关于促进性别平等的建设和平七点行动计划(见 A/65/354-S/2010/466)得到实施，还制定了妇女与和平与安全问题战略成果框架。所有三个框架密切相关，但其目的略有不同。这些框架有助于突显出进展和停滞的领域，如妇女在联合国系统管理职位中所占人数及妇女与和平与安全议程筹资情况。然而，因指标和目标制订不当造成框架和可衡量性问题大量重叠，妨碍有效利用这些框架开展问责、宣传和方案拟定。我呼吁妇女与和平与安全议程中的所有行为体在无基线的情况下侧重于收集数据，处理有差距的领域，并促进在2020年前更好地执行这些框架。

114. 性别平等问题专家必须参与联合国各级和平与安全架构，包括担任领导职务。最近的趋势表明，自2011年以来由妇女领导的维持和平和特别政治任务的比例在15-25%之间波动。<sup>49</sup> 2015年5月达到历史高点，因妇女领导了近40%的维持和平特派团。女性担任副团长的比例从2011年的17%增至2014年的24%。按照大会第58/144号决议，要实现特别代表和特使职位性别均等目标，仍需作出相当大的努力。

115. 管理层面(P5至D2职等)的进展也非常缓慢；2011年，妇女在维持和平特派团中任职人数占21%，2014年则为33.4%。在特别政治任务中，这一比例在同一时期从18%增至29%。驻在冲突和冲突后国家的其他联合国实体<sup>50</sup>的这一比例差别很大，国际农业发展基金、人口基金或妇女署等实体达到或甚至超出了妇女平等代表性，而联合国教育、科学及文化组织、联合国粮食及农业组织和联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)等实体则低于20%。在大多数联合国实体中，妇女在较低职等专业人员职位任职的比率高于管理层的妇女比例。开发署和艾滋病署的性别均衡情况在各级得分都很高，总比超过40%。

116. 截至2015年5月，4名妇女被任命代表我开展斡旋，包括担任特使、顾问和协调员，冲突国家共计31名驻地协调员中6人(19%)是女性。正如和平行动问题高级别独立小组在其报告中(A/70/95-S/2015/446)建议，必须加紧努力通过辅导

<sup>49</sup> 每年截至12月31日登记的数据点。

<sup>50</sup> 见上文脚注13。



方案任命更多妇女担任特派团高级领导职位和支持提升现职人员。为了加快进展，外勤支助部、人力资源管理厅和联合国妇女问题协调人处目前正在努力确保至少让一名妇女加入甄选小组，并将至少一名女候选人列入每个特派团领导职位的短名单；加强招募、提升和留用女高级管理人员的人才管道；消除过去审查中查明的障碍。

117. 联合国男女高级管理人员专门确保实施性别平等和增强妇女权能发出了关于该问题正当性的有力信号，并提升工作层面的公信力。关键是要确保性别平等目标纳入所有关键任务、指示、业务指导、职权范围和高级契约中，并确保追究不实施者的责任。我欢迎和平行动问题高级别独立小组要求秘书长同特派团团长订立契约，以便明确与性别平等有关的业绩指标。

118. 为配合政治事务部和维持和平行动部向特派团提供的支助，和平行动问题高级别独立小组在报告中突出强调，“特派团应该可充分获取妇女署关于执行第1325(2000)号决议以及历次决议的政策、实质性和技术支助。”维持和平行动特别委员会也同样呼吁加强妇女署与和平行动之间的协调一致性。我鼓励加强这些伙伴关系，因为这将可以利用有限的人力和财政资源并利用每个实体的相对优势，包括与各种民间社会组织的联系和联合国国家工作队的工作。加强合作也会处理报告中提出的系统不成体系问题以及审查建设和平架构专家咨询小组在其报告中(A/69/968-S/2015/490)提出的问题，包括在系统中执行妇女与和平与安全议程中出现的“筒仓”问题。负责在实地落实妇女与和平与安全承诺的开发署、人口基金、儿基会和其他联合国国家工作队成员的作用应得到同等认可，并做出更大努力确保协调所有行为体。加强具备冲突和冲突后环境中性别平等技术专门知识的所有主要实体之间的伙伴关系也是必要的，包括为此制定专家名册和改进机构间论坛。我关切地注意到，整个联合国系统缺乏妇女与和平与安全方面的高层领导，会员国和民间社会在准备全球研究期间也突出强调了这一点。鉴于妇女署在妇女与和平与安全协调和问责制方面的作用，我呼吁妇女署以及所有相关实体确保其高级领导层充分把握妇女与和平与安全议程，并发挥作用，将相关资讯提请安全理事会注意。此外，我注意到全球研究建议妇女署应有专门负责妇女与和平与安全议程的高级代表，以推动议程的问责、可视性和执行。

#### 推进数据提供和国家统计

119. 关于妇女与和平与安全的数据仍然很少，但目前正作出重大努力，以提高这类数据的产出和质量。例如，每年收集监测第1325(2000)号决议执行情况的数据，并将其列入秘书长提交给安全理事会的报告(例如，见 S/2014/693)中。但是，为此目的设计的系列指标(见 S/2010/498)仍有36%缺乏数据。现有的数字大多是反应国际实体的工作或执行进程。值得注意的是，随着根据安全理事会决议第1960号决议建立监测、分析和报告安排，联合国系统已大大提高了就冲突中的性暴力事件和趋势收集及时、可靠和客观信息的能力(见 S/2015/203)。



120. 但在国家一级，数据收集仍然滞后。国家一级妇女与和平与安全统计数据缺乏的原因包括：和平与安全机构与国家统计系统之间协调不够；缺乏政治意愿和对高质量统计通过有针对性的干预在促进和平方面的重大作用的理解；在脆弱和欠发达环境中有限的统计能力；因担心安全而影响住户调查数据收集和行政记录的保存；以及因保密考虑和统计法而不能发布涉及安全问题的数据。

121. 然而，正如全球研究报告中所详述，众多的国际和区域举措正在推动以协调一致的方法来搜集和编纂有关妇女、和平与安全的数据。例如，秘书处经济事务部统计委员会最近核准了以统计为目的的国际犯罪分类，旨在加强包括暴力行为的犯罪数据登记及数据的可比性。由于统计委员会关于暴力侵害妇女行为指标的主席之友的努力，于 2009 年通过了一套 9 项核心指标(见 E/CN.3/2009/13)，性别统计问题机构间专家组已据此进一步完善、编制了方法指南，并制作了调查问卷范本。看法调查，如在非洲统计协调战略框架内开展的这类调查，是自下而上举措的一个很好的例子，并正在对整个非洲的治理、和平与安全(包括两性状况)的正式评价产生作用。<sup>51</sup> 两性状况指标基本数据(见 E/CN.3/2009/13)和各联合国实体发起的其他方面的具体举措<sup>52</sup> 也可用来衡量妇女、和平与安全议程取得进展的情况。此外，普拉亚小组将会为在国家一级启动搜集编纂治理、和平与安全统计数据发挥关键作用，以利于可持续发展目标的监测并将两性平等作为其中的主要专题领域之一。

122. 为了加快在 2030 年可持续发展议程和妇女、和平与安全议程这两个方面的进展，我再次呼吁所有国家的政府优先重视搜集编纂妇女与和平与安全方面的统计数据并将其更多地用于决策。来自双边和多边的财务和技术支助对现实这一目标是必要的。我期望所有国家政府、国际和区域实体采取通盘的方法来开展妇女与和平与安全方面的数据工作。

### 支持民间社会

123. 妇女与和平与安全议程涉及民间社会，包括妇女组织，在冲突预防、促成和平和冲突后恢复中的重要作用。全球研究将听取为和平、安全和两性平等工作的民间社会积极分子的各种声音，并为此目的开展了协商，对全球民间社会组织进行了意见调查，邀请在线提交看法，并设立了主要由民间社会代表组成的高级

<sup>51</sup> 非洲统计协调战略是该大陆为决策目的搜集编纂可比统计数字的集体努力。该战略采用根据非洲现实调整的国际标准，并努力加强协调，编纂一致的统计数据。因此，制作了两个“附加”的住户调查单元和两份行政项目附表，一个关于治理，另一个关于和平与安全统计。至少有 13 个非洲国家统计局正在或已经利用这些模块进行数据收集工作。

<sup>52</sup> 实体包括：联合国人道主义事务协调厅的世界人道主义数据指标；难民署的难民、寻求庇护者、境内流离失所者和其他需要关注人群的统计数据；联合国粮食及农业组织的性别和土地权利数据库；联合国人权事务高级专员办事处的人权指标。

别咨询小组。在第 1325(2000)号决议通过十五周年时，这些措施帮助确保包括安全理事会在内的决策圈重视民间社会的专家意见。

124. 妇女组织在缓解冲突和建设和平、提供服务、监测政府采取的行动以及就政府的人权义务及其对妇女和女孩的承诺向其问责等方面发挥着至关重要的作用——我在过去的多次报告(见 S/2013/525 和 S/2012/732)中对这些贡献予以了承认。尽管开展了这一重要工作，但在武装冲突期间和之后，民间社会成员和妇女人权捍卫者仍然常常是威胁和暴力的目标，而且所实施的法律、法规日益缩小她们参与的空间(见 S/2013/525)。我同意全球研究报告的结论，即与民间社会接触不够，这对会员国、区域组织和国际实体来说是一个错失的机会。需要有更多的政治和财政支持，包括支持基层组织和那些为交叉歧视的妇女受害者陈情的各方。民间社会所处的位置往往最宜向国家领导人反应当地的种种关切，将基层妇女和女孩的情况反应到国家、区域和全球各级，并提供服务。

### 探索媒体的作用和力量

125. 在第 1325(2000)号决议通过以来的数年中，妇女和女孩借助媒体为自己及其事业陈情的能力有了巨大的变化；包括为此目的利用传统的、性别包容度较底的媒体(如电视和报刊)以及更新、更多人可接触到的平台(包括社交媒体)的能力。媒体渠道可以发挥关键作用，传播有关妇女与和平与安全的思想，并根据妇女和女孩的特点提供她们容易接受并反映她们生活的内容。在斐济，女权倡导媒体网络 FemLINK PACIFIC 通过广播和电视对话，让农村妇女和政府官员一起讨论发展和人类安全挑战问题。全球研究报告还强调了调查报道在使冲突中的性暴力等问题得到更多人注意、打破禁忌和促进行动方面的作用。

126. 媒体关于获得自主权的妇女的故事尚不多见。全球媒体监测项目 2015 年在 15 个冲突中和冲突后国家开展的分析发现，新闻媒体有关和平与安全的故事只有 13% 的报道对象中包括妇女，以妇女为故事中心人物的报道只占 6%。分析还发现，在报道中，妇女为受害者、而非领导角色的个例为男子的两倍以上。

127. 在我以往的若干次年度报告中，我陈述了在冲突环境中女记者所面对的性别威胁和暴力(见 S/2013/525 和 S/2014/693)。2000 年以来，446 名记者在冲突中和冲突后国家工作时遇害，遇难的所有女记者中 64% 死于冲突中国家。<sup>53</sup>令人震惊的是，世界各地遇难的女记者中 70% 被谋杀，其余在交火中被打死或死于执行危险的任务。全球研究报告响应我的紧急呼吁，即确保对战地女记者和所有从事妇女权利问题报道的媒体人员的保护(见 S/2013/525)，同时也鼓励有利于受武装冲突影响的妇女和女孩获得权利的传媒采取更具包容和参与的方法。

<sup>53</sup> 可查询：<https://www.cpj.org/killed/>。

### 妇女与和平与安全议程的融资

128. 过去的十五年来，未能分配足够的资源来实施妇女、和平和安全方面的承诺，这是取得进展的一个最顽固的障碍。尽管过去十年的双边援助、多边干预、为民间社会和国家公共支出所提供资金的性别侧重略有增加，但这种变动既不充分，也不具变革性质。

129. 在冲突和冲突后环境中，往往国内资金耗尽，私人融资、技术和创新投资也同样缺乏，国际捐助者的资金占发展筹资的大部分。对来自经合组织-发援会捐助国的可分配给不同部门的双边官方发展援助数据的分析显示，自 2008 年以来，对脆弱国家男女平等和妇女权利的支助平均每年增加 10%。<sup>54</sup> 尽管如此，在 2012-2013 年期间，向脆弱国家和经济体提供的所有援助<sup>55</sup> 中只有 6% 是以男女平等为主要目标。<sup>56</sup> 在这些总合数字中存在着巨大差异；例如，瑞典自 2000 年以来将其两性平等相关援助的比例增至原先的 5 倍；加拿大 2012-2013 年期间在脆弱国家的干预措施的 43% 以两性平等为主要目标。

130. 国际捐助者支持脆弱国家两性平等的援助大多分配给社会部门，如教育和健康，而在经济及和平与安全部门这方面的援助仍有巨大差距。2012-2013 年期间，在和平与安全分类中，分配数中只有 28% 侧重两性平等，仅有 2% 将此作为主要目的。<sup>57</sup> 分配用于支持民用建设和平、预防和解决冲突的款项是这类援助中最重视两性平等的分类；对这些部门援助的 41% 和 4% 分别以性别平等作为重大目标和主要目标。我鼓励所有援助提供者，包括非发展援助委员会捐助国，记录所有捐助的对两性平等的侧重，传播这方面的资料，用其来提高援助的效力，并供决策、规划和预算编制作参考，以加速变革。我也鼓励捐助者，包括那些支持《参与脆弱国家新政》的各方，提供人道主义援助，以长期发展成果为目标，减少援助波动，并始终将男女平等贯穿于所有干预措施。

131. 诸如开发银行的多边捐助者可通过其干预措施为在冲突环境下促进两性平等发挥重要作用。值得注意的是，世界银行在 2014 年分配给脆弱国家款项的 97% 是有性别方面考虑的，涉及项目分析、行动或监测中的性别平等，按性别或其他指标分列数据。然而，脆弱国家拨款(33.824 亿美元)远低于非脆弱国家拨款(341.568 亿美元)。在同一年，亚洲开发银行批给亚洲和太平洋脆弱国家的项目、贷款和赠款的 54% 被评估为有效纳入了两性平等考虑，但只有 14% 专门用于促进两性平等。<sup>58</sup>

<sup>54</sup> 见上文脚注 10。

<sup>55</sup> 在引用经合组织-发展援助委员会的数字时，“援助”指仅由发援会成员提供的可分配给不同部门的双边官方发展援助。

<sup>56</sup> 关于对援助标明主要或重要的目的指南见：<http://www.oecd.org/investment/stats/37461060.pdf>。

<sup>57</sup> 经合组织-发展援助委员会一项次规范的表述是“预防和解决冲突、和平与安全”。

<sup>58</sup> 有关数据见：<http://adb.org/projects/search/48419,21303?keyword=>。

非洲发展银行已承诺在 2015 年采用标示系统。我赞扬这些实体作出这些努力，跟踪其干预措施对男女平等考虑的侧重情况，并鼓励所有发展银行进一步加强对男女平等的关注并跟踪在冲突环境中的财政分配情况。捐助者会议对捐助者至关重要，借此可明确一个国家的冲突后优先事项，并制定相应的干预计划。对 2010 年以来的 22 次重要捐助者会议<sup>59</sup> 的审查表明，没有总是邀请妇女参加这方面的正式会议，但如果存在正式参与机制，则认捐往往包括以两性平等为目标的干预行动。

132. 目前，在报告关于性别平等和增强妇女权能全系统行动计划数据的联合国实体中，只有 15% 的实体具备相关系统来跟踪其资源分配的性别侧重，但正在努力在更多实体推出性别考虑的标示系统。但是，方法上的差异限制了完全的可比性，虽然一些实体审查其全部拨款，但其他实体——尤其是应急和人道主义机构——在性别标示方面存在困难，结果是不能够可靠地了解是否履行了对两性平等的承诺。

133. 关于在冲突和冲突后环境中的具体干预措施的现有数据表明，虽然自 2011 年以来以两性平等为主要目标的分配比例普遍提高，但这方面还需更加努力。例如，儿童基金会这类拨款的比例在三年中从 11% 增至 19%，但开发计划署的这一比例大致未变，在 2014 年为 4.2%。同年，人口基金的这一比例为 11.6%。不过，按绝对值计算，开发计划署资助这类干预的量最大，共计 7 170 万美元，其主要用于妇女的生计(1 360 万美元)和获得司法服务、补救和公民安全(720 万美元)。作为比较，妇女署关于和平、安全和人道主义行动的外地方案 2014 年的支出总额为 1 775 万美元。

134. 尽管存在一些好的做法，但我在《七点行动计划》中所述的目标尚未实现，这一目标就是至少将建设和平基金的 15% 用于以解决妇女具体需要和促进两性平等为主要目标的项目。2011 年，只有 2.1% 的建设和平基金干预活动符合此标准。由于促进男女平等倡议一类的努力，2013 年这一数字上升至 12% 以上，在 2014 年则为 9.3% (共计 822 万美元)。如全球研究报告所指出，并得到建设和平架构审查专家咨询小组认可(A/69/968-S/2015/490)，还需要再加一把推力，以便不仅实现上述目标，而且最好是超越这一目标。

135. 更多的经费一贯地被分配给以两性平等为“重要目标”的干预行动，这一类别极其重要，以此可确保将性别考虑有效纳入大规模的干预行动。开发计划署在 2014 年将 3.573 亿美元(资金总额的 20.3%) 分配给冲突中和冲突后国家，在 2011 年为 23%。<sup>60</sup> 儿童基金会的比例则从 48% 升至 52%。只有建设和平基金取得了

<sup>59</sup> 阿富汗、布隆迪、中非共和国、利比亚、马里、索马里、南苏丹、苏丹/达尔富尔、阿拉伯叙利亚共和国、也门和巴勒斯坦。

<sup>60</sup> 这些数字反映了有关国家和地区的性别标示评价：安全理事会处理中的项目，且安理会在 2010 年 1 月 1 日至 2014 年 12 月 31 日期间在正式会议上审议的项目(S/2014/10)；在 2014 年有维持和平或政治特派任务。



大幅度改善，同期从 66% 提高至 81%。人口基金的趋势数据暂缺，但在 2014 年的数据为 46%。在不使用性别标示的联合国实体，大量的资源仍未得到这种标明。例如，2014/15 财政年度维持和平经费总额为 84.7 亿美元，特别政治任务的年度预算约为 5.90 亿美元，<sup>61</sup> 两者都未标明性别侧重。因此，各联合国实体应建立报告制度，以在可能的情况下跟踪有关预算拨款的性别侧重情况，包括非项目形式的干预行动和外地特派任务的性别侧重。

136. 安全理事会第 2122(2013)号决议呼吁会员国制订专门的筹资机制并增加对地方一级民间社会的捐款。然而，在 2012-2013 年，来自经合组织-发展援助委员会国家的援助只有 1.30 亿美元分配给了妇女组织，与同期对脆弱国家援助总额 318 亿美元相比是一个很小的数目。<sup>62</sup> 2015 年 2 月至 3 月根据 72 个国家和 16 个重点小组的 317 项完整调查编制的的数据表明，大多数组织在宣传和技术能力建设方面得到的资金最多(43%)，极少数组织(11%)在核心职能方面得到的资金最多。获取资源方面的挑战加剧，原因是供资环境不断变化，加之捐助方倾向于有能力满足具体报告和审计要求的大型组织。我鼓励双边和多边捐助方为脆弱环境中妇女组织的能力建设提供更多资源。

137. 一些特别基金，如联合国支持采取行动消除暴力侵害妇女行为信托基金和联合国促进性别平等基金(均由妇女署管理)和联合国制止冲突中性暴力行动多伙伴信托基金等，<sup>63</sup> 是专门支持两性平等工作或应对与冲突有关的性暴力问题的重要的多边供资来源，尽管其数额相对较小。虽然有这些基金在冲突和冲突后局势中支持一些项目，但仍然存在重大资金缺口。为了填补这些空白，全球研究报告建议建立一个妇女、和平与安全及人道主义行动全球加速融资机制，这将是一个由会员国、联合国实体和民间社会支持的集资机制。在考虑建立这样一个机制时，必须确保不重复或削弱现有结构，如联合国制止冲突中性暴力行动多伙伴信托基金，该基金是一个重要的促进协调和创新的安排。

138. 国家军事防务开支大大超过对可持续和平与发展的投资。2014 年，全球军事开支(1.7 万亿美元)<sup>64</sup> 是发展援助拨款(约 1 300 亿美元)的十三倍。此外，几乎在所有国家，不平等增加了，公共机构不能够满足所有人的基本需求。2030 年可

<sup>61</sup> 在 2014 年，这些国家和地区是：阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、中非共和国、哥伦比亚、朝鲜民主主义人民共和国、刚果民主共和国、科特迪瓦、塞浦路斯、危地马拉、几内亚、几内亚比绍、海地、伊拉克、科索沃、黎巴嫩、利比里亚、利比亚、马里、尼泊尔、巴布亚新几内亚、菲律宾、塞拉利昂、索马里、南苏丹、斯里兰卡、巴勒斯坦国、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌干达、乌克兰、西撒哈拉和也门。

<sup>62</sup> 见上文脚注 10。

<sup>63</sup> 由联合国制止冲突中性暴力行动秘书处管理，联合国开发计划署多伙伴信托基金办公室作为行政代理。

<sup>64</sup> 有关数据见：[www.sipri.org/research/armaments/milex/recent-trends](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/recent-trends)。



持续发展议程带来了前所未有的机会，就所有国家实现发展的机会展开讨论。虽然保障和平社会的需要作为《联合国宪章》的核心得到全球公认，但还需要就资源提供和政策转变展开切实的讨论，以将这些愿望变为现实。全球研究报告建议，作为这方面的一项具体措施，削减过多的军事开支。

## I. 安全理事会

139. 过去 15 年来，安全理事会在建立妇女与和平与安全规范框架中发挥了核心的作用。但是，全球研究报告与和平行动问题高级别独立小组的调查结果一样，强调议程执行方面的不足。全球研究报告说明安理会改进工作方法并加强性别平等和冲突的分析如何能够促进观念的转变，将妇女与和平与安全议程视为增强安理会本身目标和效力的手段。

### 加强向安理会提供的信息和分析的质量

140. 安全理事会第 2122(2013)号决议设立改进信息流动的机制，包括由妇女署负责人、我的冲突中性暴力问题特别代表、特使、政治事务部和维持和平行动部、调查委员会以及其他有关联合国实体就妇女与和平与安全相关问题定期通报情况。此外，安理会强调，必须确保特派团的任务列入关于妇女与和平与安全的规定，如提供性别平等相关问题的专门知识，将性别平等观点纳入解除武装、复员和重返社会方案、安全部门和司法改革以及选举援助的主流。在确定监测、分析和提交报告安排方面必须继续取得进展，以确保安理会收到冲突中性暴力方面及时、可靠和客观的资料，确保更广泛的联合国系统、会员国和民间社会在这方面作出加倍的努力。

141. 对 2000 年以来提交安全理事会的国别报告和专题报告的分析显示，妇女与和平与安全问题与使用按性别分列数据的情况一样，随着时间的推移日益受到重视。2000 年，提交安理会的国别报告中只有 50%提及妇女与和平与安全问题，而 2014 年是 89%。<sup>65</sup> 采用第 1325(2000)号决议相关指标<sup>66</sup> 编制的数字证实了这一趋势，因为政治特派任务 2014 年提交的所有 23 份(100%)定期报告都提及妇女与和平与安全问题，维持和平特派团提交的 38 份定期报告中有 32 份(84%)提及这一问题。报告中普遍出现的专题包括有关政治参与、性暴力和司法的问题，并越来越多地提到民间社会、难民和国内流离失所者。不过，仍有必要提高关于妇女与和平与安全问题分析的质量，加强报告的信息和可行建议之间的联系，将它们纳入安全理事会的成果，并最终确保由指定的利益攸关方加以执行。外地特

<sup>65</sup> 安全理事会和非政府组织妇女与和平与安全工作组就提交安全理事会的报告和安理会的成果如何反映有关妇女与和平与安全问题进行监测和报告。

<sup>66</sup> 自 2010 年以来，政治事务部和维持和平行动部已就题为“联合国维持和平行动和政治特派团在其提交安全理事会的定期报告中列入关于侵犯妇女和女童人权信息的程度”的指标报告数据。

派团和联合国各部门目前在记录和衡量特派团报告中性别平等分析的深度和质量方面所作出的努力<sup>67</sup> 值得赞扬，必须得到支持。我呼吁对所有联合国特派团汇编、分析和报告相关数据的能力增加投资。

142. 增加用于收集有关妇女与和平与安全数据的资源，整个联合国系统也能受益。第 1325(2000)号决议相关指标旨在衡量该议程各项问题的进展。这些指标已列入我关于妇女与和平与安全的年度报告，应当反映在安全理事会收到的国家报告中。全球研究报告建议，秘书长提交安理会的所有报告都应列入按性别分列的数据，作为其分析的一部分。

143. 民间社会组织和妇女人权捍卫者是执行的主要行动者，在受冲突影响社区提供服务和维持对话的往往只有这些人。在过去 15 年里，安理会在关于妇女与和平与安全的年度辩论期间定期听取了妇女民间社会领导人的情况介绍。近年来安理会还在冲突中性暴力问题年度辩论期间听取了这些领导人的情况介绍。安理会成员有时听取妇女关于具体国家情况的介绍，例如 2014 年 1 月 17 日举行的关于“妇女参与解决叙利亚冲突”的阿里亚办法会议。在专题辩论和具体国家问题审议期间，必须与作为信息提供者和伙伴的民间社会组织的妇女持续进行互动。

#### 联合国系统内对妇女与和平与安全协调一致的领导

144. 全球研究报告指出，联合国可采取若干步骤，通过本组织领导协调一致的指导解决许多目前执行方面差距。此外，作为一种良好做法，安全理事会与负责冲突中性暴力问题特别代表之间进行了明显互动，特别代表不仅就其更广泛的业务范围，而且就具体国家的情况向安理会进行通报。全球研究报告建议，安全理事会按其意图行动，将这一做法扩大到妇女署执行主任，与其更频繁地互动。这一点我也建议过(见 S/2013/525)，尤其是安理会在审议在具体的国情中支持冲突后机构的任务时更应如此，这将确保妇女的广泛参与和决策。

145. 关于安全理事会访问团，每当妇女与和平与安全议程被列入访问的权限，安理会与实地的利益攸关方就有接触，尽管程度各不相同。但是，如果没有列入这些问题，对妇女与和平与安全的关切随后就会被忽视。我鼓励安全理事会履行其承诺，会见实地的当地妇女和妇女组织，为此始终将性别平等观点纳入其访问团、包括以妇女与和平与安全为重点的具体访问权限。我还欢迎根据第 2122(2013)号决议可能派出的以妇女与和平与安全为重点的安全理事会访问团，我相信这种做法将成为今后访问团的良好做法基准。

146. 2014 年，安全理事会组织了两次实地访问：1 月和 2 月前往马里；8 月前往欧洲(比利时和荷兰)和非洲(南苏丹和索马里)。关于对马里的访问，访问团的

<sup>67</sup> 例如，秘书处政治事务部每年汇编和报告关于每份报告中专门讨论妇女与和平与安全问题段落的平均数、列入按性别分列数据的报告的比例以及每份报告的主要专题领域的的数据。

权限(见 S/2014/72)、访问团调查结果的通报(见 S/PV.7120)和访问团报告(S/2014/173)都提及妇女与和平与安全问题。关于欧洲和非洲访问团,访问团南苏丹和索马里行程的权限(S/2014/579)和访问团调查结果的通报(S/PV.7245)具体提到妇女与和平与安全问题。

147. 制裁是安全理事会用于执行和平与安全的一项关键手段。自 1990 年代中期以来,安理会通过了对涉嫌应对严重违反国际法行为负有最大责任的具体实体和个人的定向制裁。总体而言,安理会关于制裁制度的各项决议中有更系统地提及性别平等问题的一般趋势。根据全球研究报告,截至 2015 年 4 月,在涉及 16 项目前有效的制裁制度的 75 项决议中,有 22 项提及性别平等和妇女权利的问题(29.3%)。安理会正在加强定向制裁的实施,并已使用个人制裁明确处理 4 起武装冲突中的性暴力和性别暴力事件。全球研究报告着重指出制裁制度中可以更好地落实性别平等考虑因素的四个领域:列名标准、移交程序、除名和人道主义豁免。我继续鼓励安理会在采取或延长武装冲突局势中的定向制裁时,纳入有关侵犯妇女权利行为的指认标准,除其他外,包括对性暴力以及对妇女人权捍卫者和新闻工作者的死亡威胁或谋杀行为的指认标准。我还建议性别平等问题专家加入相关制裁委员会的监测组、工作队和专家小组,以加强收集关于指称的基于性别的战争罪的信息。

#### 在安全理事会的日常工作中推进妇女与和平与安全议程

148. 根据全球研究报告,安全理事会 2014 年通过了 63 项决议,其中 38 项(60.3%)提及妇女与和平与安全问题。这一比例远远低于 2013 年的 76.5% 和 2012 年的 66%。这一期间全部决议的 37% 具体提及第 1325(2000)号决议和相关决议,70% 较广泛地提及性别平等问题。令人鼓舞的是,大多数决议重视性暴力和性别暴力问题,现在还更加重视参与。值得注意的是,2014 年 44% 的决议提到妇女对和平进程、冲突后建设和平、政治、国家安全机构的参与或联合国系统内妇女的参与。

149. 根据全球研究报告,2014 年有关建立或延长所有特派团任务的 20 项决议中有 18 项(90%)提及妇女与和平与安全问题,比 2013 年的 70% 和 2012 年的 47% 有所增加。但我仍感到关切的是,各项决议没有要求进行分析。只有 19% 的决议提到这一问题。此外,全球研究报告着重指出,安全理事会决议对妇女组织在和平与安全环境中作出的重要努力反映甚微,只有不到 10% 的决议有所提及。关于制裁,只有关于科特迪瓦局势的第 2153(2014)号决议列入有关性暴力的制裁问题。

150. 安全理事会的政治意愿和一致监督对跟踪妇女与和平与安全议程的执行情况至关重要。全球研究报告建议,在常任理事国领导安理会妇女与和平与安全议程以及冲突中性暴力问题的同时,安理会当选成员发挥非正式合作的共同领导作用,处理这些关切问题。全球研究报告还建议增设一个机制,把性别平等观点纳入安理会的所有成果,使安理会与妇女面临的安全挑战和参与障碍联系起来,并

更好地利用性别平等问题顾问和联合国系统其他行为体的分析。我鼓励安理会审查这些建议，并尽快按这些建议采取行动。

### 三. 结论意见和建议

151. 编写全球研究报告过程中进行的协商和研究强调，今天的和平与安全背景与 15 年前不同。根深蒂固的冲突和脆弱性周而复始，而且由于大规模的流离失所、新武器和新媒体技术、气候变化等正在出现的威胁、非国家武装行为体的日益参与以及暴力极端主义的增加而加剧。实现和平比以往任何时候都更具挑战性和更有必要。在此背景下，现在有不容置疑的证据可以证明，妇女有意义的参与能够提高人道主义援助的效力、维持和平的可信度和质量、在冲突后环境中经济复苏的速度以及和平协定的可持续性。因此，妇女的参与是在平等和尊重人权基础上建设包容性的和平社会的核心所在。

152. 安全理事会第 1325(2000)号决议 15 周年和执行情况高级别审查带来了重新承诺充分实现妇女与和平与安全议程的高度期望。全球研究报告呼吁为实现第 1325(2000)号决议的改革愿景而加快行动，并针对会员国、区域组织以及国际组织和民间社会提出了一套重要的建议。这些加在一起形成了一个强有力的行动议程。我本人将指派联合国高层领导把执行与联合国系统相关的所有三次和平与安全审查中关于妇女与和平与安全的建议作为优先事项。我将要求他们负责在 2016 年底前拿出具体的成果。我希望其他行为体也采取行动。为了取得成果，所有利益攸关方必须在下列五个关键领域大力加强行动，这些领域加在一起对实现第 1325(2000)号决议设想的变革至关重要。

#### 1. 使妇女的参与和领导成为和平与安全工作、包括应对新的和正在出现的威胁的核心工作

153. 必须作更多工作，采取有针对性的措施，排除障碍，鼓励妇女对和平与安全有效和有意义的参与和决策，以排除态度障碍，展示影响力，并支持创新行动。依照大会关于“加强调解在和平解决争端、预防和解决冲突方面的作用”的第 68/303 号决议，我将继续任命妇女担任联合国主持的和平进程的首席或牵头调解人和调解小组成员，并确保联合国所有进程都具有充分的性别平等专门知识。我邀请会员国以及国家、区域和次区域组织作出类似的努力。

154. 我鼓励所有参与和平进程的行为体作出可计量、有时限的承诺，以确保妇女在进程的所有阶段直接和有意义的参与。这就要求将妇女的观点和促进性别平等的规定纳入所有的会议、协商和协定；在所有各方的专长领域内对其进行促进性别平等义务的培训；承认和全面支助从事第二轨道外交努力的妇女团体。现在有独特的机会可以进一步支持和利用妇女在社区一级的领导和参与，并将这些努力与高级别的国家进程联系起来。妇女和民间社会可以发挥的重要作用，对武装

冲突各方施加影响力，这表明仍然需要让妇女更多地参加所有阶段的调解和冲突后解决工作，在所有关于预防冲突的讨论中更多地考虑到与性别平等有关的问题。我鼓励所有行为体突破妇女团体只作为观察员身份进行参与这一限制，敦促她们有意义地参与正式和非正式进程。

155. 在审查捐助方和之友小组发挥的关键作用过程中，我鼓励这些团体激励妇女参与和平谈判、捐助方会议、国家和区域对话进程以及其他和平与安全论坛。必须让所有妇女、包括流离失所或边缘化群体的妇女都能够参与。

156. 政治、公共机构和私营部门中妇女的领导对维护和平社会和充分实现可持续发展也至关重要。必须让妇女在各级参与预防和应对暴力、安全、司法系统、教育机构和媒体。必须促进妇女在国家和平与安全机构中的能力和领导，这些机构负有执行和平协定和预防武装冲突的最终责任。她们还必须成为旨在建设社区、国家和区域抵制暴力极端主义蔓延能力的战略的关键参与者。2015年11月，我将向大会介绍我的防止暴力极端主义行动计划。该计划借鉴了对暴力极端主义(包括招募战略)性别方面的进一步认识，以及对在防止和打击暴力极端主义努力中促进妇女参与和增强妇女权能必要性的进一步认识。我促请会员国和联合国实体努力进行对性别问题有敏感认识的研究和数据收集，以确定导致个人加入暴力极端主义团体的因素；审查反恐战略对妇女和男子生活的影响，以便拟订有针对性的循证政策和方案对策。

157. 建设妇女和民间社会团体的能力，以有效地参与打击和防止暴力极端主义的努力，这是至关重要的。各国政府应确保在执行金融行动工作队的建议过程中，不会在有意无意中限制或管制了民间社会组织的工作，包括促进性别平等以及妇女参与和领导的工作。在这方面，安全理事会在今后关于工作队的公告中应列出必要的保障措施，以抑制滥用和意料之外的影响，包括反恐措施对入道主义原则的影响。

158. 联合国各实体、国际金融机构和会员国必须确保所有的建设和平倡议都有妇女的参与和代表。必须实现以前商定的指标，包括我自己的“七点行动计划”。

## 2. 在冲突期间和冲突后，特别是在新的和正在出现的威胁背景下保护妇女和女童的人权

159. 尽管15年来对妇女与和平与安全议程的重视，但保护妇女和女童仍然是令人深为关切的领域。创历史新高的流离失所、持续的性暴力犯罪以及其他形式的虐待妇女和女童行为、对妇女权利捍卫者的蓄意攻击(包括来自新的暴力极端分子团体的攻击)、由于气候变化和新技术而增加的风险和复杂性，所有这些都对妇女和女童的安全和人权都构成重大的挑战。国际、区域和国家各级的对策必须处理种种侵犯妇女权利的行为，妇女受到国际人道主义法、难民法和人权法的保护，有不受性暴力和性别暴力侵害的权利以及健康、教育、食物和水、土地和生



计、国籍、获得司法救助和补偿的权利。我赞扬对冲突环境中妇女权利的日益重视，这是普遍定期审议以及消除对妇女歧视委员会的报告机制和其他人权机构的成果。我鼓励采用基于权利的办法处理妇女与和平与安全问题，该办法认识到需要将处理基于性别的歧视作为我们工作的一部分。

160. 全球研究报告及其协商着重指出，保护必须以参与为基础，而参与本身就是一项保护措施。这意味着应有更多妇女担任国家司法和安全机构的决策职务或高级别职务。联合国实体和会员国必须规划、执行和监测安全部门改革以及解除武装、复员和重返社会方案，目的是改善妇女和女童的安全状况并确保妇女参与这些进程的设计和推出。对性别问题有敏感认识的安全评估必须包括对被指控肇事者应有的调查和起诉。我敦促会员国消除妇女应征参加国家军队的障碍，打破妇女在联合国维持和平部队中所占比例的限制。我决心根据和平行动问题高级别独立小组的建议，探讨鼓励增加女性维和人员数量的思路。我还鼓励所有行为体采取办法，在冲突后局势中重建法治和司法，以进一步促进性别平等，前提是为受害者提供法律、医疗、社会心理、司法赔偿和全面服务，同时进行更广泛的体制改革。

161. 强调妇女权利和妇女领导的做法，还必须适用于人道主义行动。全球研究报告再次确认，增强妇女权能和促进性别平等提高了每个人的成果。必须作出更大的努力，解决妇女的庇护权和国籍权；让当地妇女和妇女组织、包括青年领导的组织参与规划和执行保护措施；按照国际人道主义法为性别暴力幸存者提供非歧视性服务；保护妇女和女童的生殖健康和权利；在武装冲突背景下改善女童接受教育的机会，为妇女、包括年轻妇女和少女提供生计。我希望世界人道主义首脑会议汇聚所有的人道主义行为体，一起商定如何推进这些重要问题的解决。

162. 由于安全理事会的一贯重视、联合国系统战略上的领导和所有联合国相关实体更协调的行动，促进在和平与安全领域内处理冲突中性暴力议程的努力已经取得了重大进展。今天，已经有更可靠和及时的信息和分析可以指导宣传和行动，问责制作为威慑和预防的一个重要方面更受重视，对幸存者的需求和全面服务所需的资源有了更多的认识。至关重要，本组织应保持这方面产生的势头，以巩固和加强努力，运用取得的一些经验教训推动妇女与和平与安全议程的其他重要方面。

### 3. 确保性别平等的规划和成果问责制

163. 全球研究的协商着重指出，如果政策和方案规划没有从一开始就列入性别分析和妇女参与，促进性别平等的机会就会丧失。如果有适当的分析、规划和资源配套，当地推动和设想的解决办法将提供最佳成功机会。我促请参与人道主义应急工作、建立和平或建设和平努力的所有行为体，确保性别平等分析和妇女参与成为所有规划进程的一部分。我建议联合国各实体充实现有的妇女与和平与安全框架的数据，弥补差距，消除重叠，为实现 2020 年目标而努力。同样，我鼓

励会员国通过加强国家的妇女与和平与安全统计数据的汇编和分析，确保充分分析和执行相关的承诺。

164. 在联合国内部，至关重要的一项是，高层领导，包括但不限于我的特别代表、特使和驻地协调员，积极支持妇女与和平与安全议程的执行。为确保这一点，有关妇女与和平与安全已获授权的优先事项应列入高级领导的职权范围，其业绩应参照这些标准进行评定。我重申承诺修订高层领导契约，以更好地纳入性别平等考虑因素。

165. 在国家一级，会员国还必须发挥问责的作用，为此应投资于对妇女与和平与安全问题统计数据的收集，并利用这些数据充实国家发展战略、国家安全战略和相关的国际框架。鼓励冲突及非冲突国家经过广泛的协商通过国家和区域行动计划，协商应借鉴最佳做法，由主要部委牵头，并包括有具体指标、问责机制和专用资金的监测框架。将妇女与和平与安全议程更好地纳入联合国发展援助框架等国家规划框架以及冲突后和灾后需求评估，应成为优先事项。全球研究报告还建议，建立由妇女民间社会团体运作的独立监测机制，以跟踪人道主义援助遵守规范性框架的情况和关于性别平等的业绩。

166. 从政策一级到基层一级，可靠的信息和分析对更好地采取妇女与和平与安全方面的行动至关重要。按照安全理事会第 2122(2013)号决议的规定，必须向安理会提供更可操作的信息，以便更好地确定特派团的任务授权、缩编基准和决策。安理会成员可以利用在安理会的会议期间对报告和情况通报的直接质询，作为加强执行第 2122(2013)号决议问责制的手段。我鼓励安理会认真审议全球研究报告的有关建议，以加强自身对承诺的履行，包括建立一个适当的安理会机制或程序，以监测各项承诺和改进提供给安理会关于妇女与和平与安全的信息的流量和质量，加强制裁制度，并确保加强与民间社会和人权理事会相关机制的互动。

#### 4. 加强性别平等结构和技术专门知识

167. 联合国要加速执行关于妇女与和平与安全的承诺，必须做更多工作，以确保连贯性、协调性、足够的能力、利用相对优势和有针对性的专门知识。全球研究报告建议采取一系列措施加强本系统的能力，包括妇女署设立一名专门的高级代表，以推动系统内外的执行工作。我保证我的高层领导将研究这一建议，并促请所有会员国提供足够的资源，确保在各总部、在特派团内和联合国国家工作队内的妇女与和平与安全架构的高层有较好的人员和资源配置，尤其包括维持和平行动部和政治事务部在总部和外地以及妇女署国家办事处在受冲突影响环境中的性别平等能力。如和平行动问题高级别独立小组的报告所述，我已决定提出，联合国和平行动性别问题高级顾问必须部署到所有特别政治任务和多层面维持和平特派团。我请会员国给予支持，以确保他们被安置到我的特别代表办公室，并得到各特派团的职能部门配置的性别平等问题的专业人员的帮助。我还注意到全球研究报告以及和平行动问题高级别独立小组的建议，即特派团应能够更多地了

解妇女署政策、技术专门知识和现有的安排。如果本组织要应对当前的和平与安全挑战，就必须优先努力加强系统内的一致性和协调性，最大限度地利用相对优势。我感到高兴的是妇女署、政治事务部和维持和平行动部正在安排外地特派团这样做。妇女署的任务是领导、促进和协调联合国系统在性别平等和增强妇女权能方面的问责制，我承诺确保妇女署参与和平、安全与人道主义事务的相关高级管理论坛，即机构间常设委员会/人道主义事务执行委员会秘书处以及和平与安全高级顾问组。

168. 必须作出更多的努力，实现联合国各级人员配置的性别均衡，特别是在特派团的高级领导层一级。领导层的多样性汇集不同的观点并加强了整个系统的可信度。我赞扬外勤支助部、维持和平行动部和政治事务部通过高级妇女人才管道等倡议所作的努力，鼓励他们执行过去提出的建议，并按照全球研究报告的建议探索创新性的解决办法。我还重申，我鼓励会员国为高级领导职位的审议提名更多的妇女。我赞扬越来越多的成员国和区域机构任命妇女与和平与安全高级代表，并鼓励其他国家也这样做。

#### 5. 妇女与和平与安全议程资金的筹措

169. 为全球研究报告所开展的协商和研究证实，用于妇女与和平与安全的资金不足，对执行妇女与和平与安全议程是一个重大的挑战。调查结果显示，性别平等以及增强妇女和女童权能在财政干预及和平与安全的应对中仍未得到优先。妇女民间社会组织继续面临重大的资金短缺，尽管他们往往处于应对危机的前线。我促请包括会员国、多边组织和开发银行在内的所有行为体，确保为妇女与和平与安全议程提供充足的资金，包括为此通过具体目标和监测进展情况。我感到遗憾的是，联合国方面的努力仍然达不到这个目标，即至少 15% 的建设和平资金投入以满足妇女的具体需要和促进性别平等为主要目标的项目。我敦促所有联合国相关实体确保不仅能实现该目标，而且到 2020 年能超越该目标。建设和平架构审查专家咨询小组的报告重申了这项建议。我进一步建议所有的项目适用类似的 15% 筹资目标，以应对和平与安全的新威胁，包括暴力极端主义，因为我认识到或事实就是：如果没有在适当资源支持下的妇女参与，就消除不了这些威胁，也建立不了持久的和平。

170. 我感到鼓舞的是，维持和平行动部努力把加强性别分析纳入预算规划，我建议和平特派团在可能的情况下更系统地利用促进性别平等的预算编制，以更好地规划和跟踪用于妇女与和平与安全议程有关工作的资源。使用性别平等标码系统和指标监测第 1325(2000)号决议的执行情况虽然有助于提高规划阶段对性别平等的认识，但我建议人道主义方案和建设和平方案改善在执行和评价阶段也跟踪性别平等情况的能力，从而确保性别平等成为方案规划不容讨价还价的一部分。我欢迎建立集合筹资机制“妇女与和平及安全及人道主义行动全球加速文书”，并呼吁会员国慷慨认捐，使该文书能够对议程的执行产生变革性的影响。

---

171. 虽然按照 2030 年可持续发展议程, 这些目标和拟议行动有一部分可能需要更长的时间才能充分实现, 但我大力鼓励会员国在 2020 年再召集一次妇女与和平与安全议程执行情况审查, 以便评估是否已就 2015 年提出的建议和承诺采取行动。我希望在所有区域加强为妇女和女童交付成果方面的联合跟踪记录, 并能够在全球开辟一条通往持久和平之路, 造福于所有人。

---