



安全理事会

Distr.: General
12 September 2007
Chinese
Original: English

秘书长关于妇女、和平与安全的报告

一. 引言

1. 安全理事会在 2006 年 10 月 26 日关于妇女、和平与安全的主席声明(S/PRST/2006/42)中欢迎秘书长关于整个联合国系统实施安全理事会第 1325 (2000) 号决议的《联合国全系统行动计划》¹ 的第一次后续报告 (S/2006/770)。《行动计划》覆盖 2005-2007 年,系由安理会 2004 年 10 月 28 日主席声明(S/PRST/2004/40)授权。这是联合国系统首次尝试制定一个整体、协调一致的第 1325 (2000) 号决议执行战略。在 2006 年对《行动计划》执行工作做了第一次审查,² 结果显示,联合国系统做出了值得称赞的努力,在《计划》所涉的许多领域取得了重大进展,但仍有许多工作要做,以应对体制和组织方面的挑战。需要拟定基线数据、业绩指标、时间框架等基本要素,以此为有效工具,用于衡量业绩。

2. 安全理事会在 2006 年 10 月 26 日主席声明 (S/PRST/2006/42) 中请秘书长按照安理会 2005 年 10 月 27 日主席声明 (S/PRST/2005/52) 的规定,每年对该行动计划的实施和统筹工作进行更新、监测和审查,并向安理会报告。安理会并请秘书长收集和汇编良好做法及经验教训,查明依然存在的差距和挑战。本报告便是根据这些任务规定而提出。

二. 《全系统行动计划》审查和更新方法

3. 2006 年 10 月 26 日,安全理事会就妇女、和平与安全问题举行公开辩论,会员国在辩论中要求在整个联合国系统成果管理制框架内更新《行动计划》。会员国强调需要为第 1325 (2000) 号决议的执行建立有效的监测、评价和问责制度。

¹ 见 S/2005/636。

² 见 S/2006/770。



4. 2005-2007 年《全系统行动计划》执行工作审查及 2008-2009 年计划的更新是一个由联合国所有相关实体参与的协商、协作进程，并与民间社会组织合作进行。在内部，主要协商机关是机构间妇女和两性平等网络及妇女、和平与安全机构间工作队。2007 年 2 月 28 日，秘书长致信联合国各实体的首长，由此启动协商进程。秘书长继而于 2007 年 4 月 20 日和 6 月 8 日致信性别问题和提高妇女地位问题特别顾问，提请联合国各实体注意到必须全面执行 2005-2007 年《行动计划》，将它转化成为 2008-2009 年的一个成果制规划、监测和报告工具。社会性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室与妇女、和平与安全机构间工作队协作，为更新 2008-2009 年《行动计划》，就优先事项、覆盖范围和指标等问题举行了若干次机构间集思广益会议。来自民间社会的合作伙伴积极参与了这些协商。这些会议后，特别顾问办公室就以下三个方面分别编制了三个报告格式模板：(a) 2005-2007 年《行动计划》执行工作进展；(b) 更新后的 2008-2009 年《行动计划》；(c) 第 1325 (2000) 号决议执行过程中的良好做法和经验教训。

5. 收到了以下 30 个联合国实体对 2005-2007 年《行动计划》执行工作第二次审查的反馈：经济和社会事务部、政治事务部、新闻部、维持和平行动部、非洲经济委员会（非洲经委会）、亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）、西亚经济社会委员会（西亚经社会）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、卢旺达问题国际刑事法庭、提高妇女地位国际研究训练所（提高妇女地位研训所）、人道主义事务协调厅、裁军事务厅、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、社会性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、联合国开发计划署（开发署）、联合国环境规划署（环境署）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、联合国人口基金（人口基金）、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国区域间犯罪和司法研究所（犯罪司法所）、联合国妇女发展基金（妇发基金）、联合国训练研究所（训研所）、联合国项目事务厅（项目厅）、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）、联合国系统职员学院、世界银行、世界粮食计划署（粮食计划署）和世界卫生组织（世卫组织）。

6. 为了更新 2008-2009 年《行动计划》，妇女、和平与安全问题机构间工作队及机构间妇女和两性平等网络均在内部广泛协商，议题包括基线、指标、时间框架和注重成果等方面。2007 年 2 月，机构间妇女和两性平等网络第六次年会讨论了附有业绩指标的新《行动计划》的首份“骨架”大纲。在 7 月续会上，机构间妇女和两性平等网络就 2008-2009 年《行动计划》执行工作的全系统指标及该计划的格式进一步开展机构间协商。更新后的 2008-2009 年《行动计划》已张贴在机构间妇女和两性平等网络的妇女观察网站（<http://www.un.org/womenwatch/feature/wps>）。

三. 自 2006 年对 2005-2007 年《行动计划》执行工作进行第一次审查以来取得的进展

7. 执行工作第二次审查的重点是联合国系统在 2006 年 7 月 1 日至 2007 年 7 月 1 日期间在《行动计划》执行工作中取得的进展。第二次审查采用的方法与 2006 年第一次审查所用方法相同。审查内容涉及 2005-2007 年《行动计划》³ 所载的 12 个战略行动领域以及安全理事会第 1325 (2000) 号决议及其后的相关主席声明 (S/PRST/2001/31、S/PRST/2002/32 和 S/PRST/2004/40) 所衍生的具体政府间目标。联合国各实体按每个行动领域报告了为实现各自任务范围内具体的政府间目标而开展的活动。

8. 对来自联合国实体的反馈信息的分析结果表明, 已为联合国系统长期努力地全面执行第 1325 (2000) 号决议打下了重要基础。许多实体报告指出, 有关在和平进程中促进两性平等和增强妇女权力的政治承诺有所增加 (在若干行动领域强化或新订了两性平等主流化政策和程序); 能力建设有所加强 (支持国家能力建设、工作人员培训并开发新工具和新方法); 体制环境有所改善 (加强问责制, 建立新机制以监测和报告妇女状况及对和平进程的贡献, 加强数据收集及以注重性别问题的方式调动资源); 宣传工作有所改进, 高级官员的领导能力增强, 给予的支持增加; 与会员国之间的互动及与国家妇女机构、妇女社团和网络之间的伙伴关系有所改善。

9. 联合国各实体所报告的许多活动都属能力建设活动。在总部、国家和区域各级等众多场合开展了活动, 目的是发展联合国支助和平、建设和平、人道主义和发展业务等方面的能力, 以便更有效地支持会员国加强保护妇女人权, 增进妇女参与政治、安全和社会部门。联合国各实体提供了许多培训活动, 以期预防和应对武装冲突中基于性别的暴力行为。

A. 预防冲突和早期预警

10. 在这一行动领域, 联合国系统各项活动的战略重点是把性别观点纳入所有预防冲突工作的主流, 包括发展对性别问题具有敏感认识的预警机制; 使更多女性参加各项预防冲突工作和决策, 并为参与预警和预防冲突工作的所有工作人员提供两性问题培训。有 13 个实体⁴ 提供信息介绍了他们为实现这些目标而做出的努力。其中 5 个实体, 即政治事务部、维持和平行动部、裁军事务厅、环境署和粮食计划署订立并正在执行把性别观点纳入预防冲突领域一切工作主流的行动计划。例如, 政治事务部已完成了关于把性别观点纳入活动主流的行动计划的首

³ 见 S/2005/636, 附件。

⁴ 政治事务部、维持和平行动部、非洲经委会、裁军事务厅、人权高专办、开发署、环境署、教科文组织、难民署、人口基金、儿童基金会、妇发基金和粮食计划署。

次半年度报告。而且，该部 5 个外地特派团中有 2 个已在该部计划整体框架内拟定了本单位的行动计划。

11. 关于旨在增进妇女参与的举措这方面，裁军事务厅与特立尼达和多巴哥妇女促进替代发展研究所作了两次协商，并与 9 个非政府组织就妇女与冲突问题作了协商。除这些协商外，政治事务部还与开发署在圭亚那共同支助对地方行动者进行预防冲突技能培训。接受培训的 33 个调解人中有 13 人是女性。

12. 有 7 个联合国实体开展了预警机制方面的工作。⁵ 儿童基金会与人道协调厅合作，在刚果民主共和国境内受冲突影响的 4 个省运作快速反应机制。2006 年，通过这一机制查明了 34 086 个暴力行为受害者，估计其中有 80% 是妇女和女孩。人权高专办通过与政府间沟通、对国家的正式访问和妇女组织，促进了预警职能中有关侵害妇女人权行为问题的特别程序。2006 年 6 月以来，暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员就其任务范围内所关切的个案向相关国家政府发出了 75 封函文。

13. 政治事务部、维持和平行动部、人权高专办、开发署、难民署和粮食计划署继续注重培训工作，以提高工作人员对预防冲突工作的认识，发展他们在这方面的能力。例如，截至 2006 年 7 月，维持和平行动部总部所有新聘工作人员都接受了这方面的培训。参加培训者中有 92% 表示，培训“非常有用”或“有用”。

B. 建立和平及建设和平

14. 在建立和平及建设和平领域，联合国系统内有 12 个实体⁶ 把工作重点置于拟定政策、开展培训和各种能力建设举措，以期推动妇女全面参与和平进程各个阶段，包括参与和平协定的谈判和执行。例如，政治事务部报告指出，外地特派团拟定本单位执行第 1325 (2000) 号决议行动计划促进了它们推动妇女参与和平进程的工作。维持和平行动部在刚果民主共和国、海地、利比里亚和阿富汗开展了 4 次国家协商，收集促进妇女参与选举进程方面的良好做法，包括采用配额做法。粮食计划署以培训换取粮食方案的参加者中女性比例达 84%，超过了该署两性平等政策订立的 70% 目标。2006 年 7 月以来，儿童基金会为苏丹境内社区组织和国际组织的 500 名工作人员提供了两性问题培训。儿童基金会还与拯救儿童瑞典分会合作，为在达尔富尔的 3 300 名军事观察员、保护部队成员和民警提供了基于性别的暴力问题的培训，并为在刚果民主共和国的儿童基金会伙伴组织的 200 名工作人员提供了两性平等意识方面的培训。

⁵ 政治事务部、非洲经委会、人权高专办、开发署、儿童基金会、妇发基金和粮食计划署。

⁶ 经济和社会事务部、政治事务部、维持和平行动部、亚太经社会、提高妇女地位研训所、社会性别问题特别顾问办公室、开发署、教科文组织、人口基金、儿童基金会、妇发基金和粮食计划署。

15. 联合国各实体还确保安全理事会访问团成员包括两性问题专家，任务规定包括涵性别观点以及妇女和儿童权利。性别问题和提高妇女地位问题特别顾问为国家执行第 1325 (2000) 号决议发起了提高认识宣传运动，包括关于拟定国家行动计划等方面的培训活动。在挪威政府的财政支助下并分别与非洲经委会及拉丁美洲和加勒比经济委员会合作，已开始在非洲及拉丁美洲和加勒比实施这一项目。妇发基金在苏丹、科索沃（塞尔维亚）和斐济协助地方妇女团体与安全理事会访问团之间的会晤，并主张在科索沃问题决议草案中援述第 1325 (2000) 号决议。经济和社会事务部继续更新建设和平门户这一互动网站。如今，该网站载有在撒哈拉以南非洲的 2 300 个预防冲突及建设和平组织的简介。2006 年以来已增加了 300 个组织，其中 290 个以两性问题为工作重点。经济和社会事务部、政治事务部、维持和平行动部、妇发基金和开发署向地方妇女组织提供支助。例如，维持和平行动部报告指出，向刚果民主共和国和东帝汶境内的地方妇女组织共提供了 140 000 美元，用于能力建设。

C. 维持和平行动

16. 联合国全系统在此领域的工作主要包括拟定政策和开发业务工具，以便将性别观点纳入维持和平各个专题和业务领域的主流，为所有维持和平人员提供培训，开发和维持学习、研究和最佳做法知识库。维持和平行动部已颁布了维持和平行动两性平等政策指示，成功用于拟定导则，以便在总部和外地采用标准办法使性别观点主流化。在把两性问题专门知识融入所有维持和平任务方面也取得了进展。因此，在 18 个维持和平特派团中有 11 个特派团配有一名全职的两性平等问题顾问，其中 8 人为 P-5 职等，7 个特派团配有两性平等问题协调人。2007 年 2 月，来自印度的一支全部为女性的警察特遣队部署至利比里亚。

17. 经济和社会事务部、新闻部、维持和平行动部、人权高专办、犯罪司法所、妇发基金和训研所突出介绍了在两性平等和人权培训方面的工作。例如，训研所的维持和平行动函授方案提供关于把性别观点融入联合国维持和平行动的在线课程，向所有感兴趣者开放。在 2007 年头 6 个月共有 59 个会员国的 558 人注册学习这一课程，其中 103 人是妇女。经济和社会事务部为约 400 名非洲文职维持和平人员开办了 7 个培训班，课程包括两性平等方面，学员有 30% 为女性。人权高专办继续为已部署或将要部署至维持和平行动的军事和警务人员提供两性问题、妇女权利和贩运人口问题等方面的培训。而且，会员国把人权高专办的整套培训成功应用于自己开办的部署前培训方案。对犯罪司法所关于贩运人口问题的整套培训的评价结果表明，部署至特派团的国际警察和司法管理人员成功完成培训后，技能和能力都大幅提高。

18. 2006 年 12 月，维持和平行动部推出两性平等实践社区，以期推动交流维持和平最佳做法和经验教训。社会性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室与

其他联合国实体合作，领头开发用于收集第 1325（2000）号决议执行工作最佳做法的数据库（见下文第五节）。

D. 人道主义应急

19. 若干联合国实体⁷开展活动，进一步拟定和实施把性别观点纳入所有人道主义援助工作主流并在此方面提供业务支助的政策和战略。《人道主义行动中的两性平等问题手册》（“妇女、女孩、男孩和男子——不同的需求，平等的机会”）的分发有助于在人道主义行动中实施把两性平等纳入方案规划主流的共同政策，包括加强监测和问责框架。该手册由机构间常设委员会性别问题和人道主义援助工作队编制，工作队由人道主义事务协调厅和世卫组织共同主持。难民署报告指出，正在最后拟定该署的年龄、性别和多样性主流化战略三年期实施计划。粮食计划署从两性角度第二次修订了应急粮食保障和需求评估手册。近东救济工程处修订了受援《资格和登记订正合并说明》，以期消除为那些与非难民结婚的妇女难民提供服务中存在的性别歧视。

20. 为促进性别观点主流化，若干实体⁸为人道主义工作者提供培训。卢旺达问题国际刑事法庭为 96 个调查员和法律工作者提供了两性问题研究方法和性别观点主流化的培训。根据收到的反馈信息，95%的受培训者对所受培训感到满意。人权高专办提高了难民妇女和流离失所妇女对人道主义援助方案的积极参与程度。截至报告时，在 93 个难民营粮食委员会中有 61%达到了妇女代表占 50%这一目标，在 114 个难民营管理委员会中有 37%达到了这一目标。

E. 冲突后的重建和恢复

21. 在本报告所述期间，许多联合国实体⁹在拟定和执行把性别观点纳入所有冲突后重建和恢复方案主流的政策和战略方面取得了进展，并开展专门以妇女和女孩为对象的活动。教科文组织和粮农组织支持研究如何把性别观点纳入冲突后重建政策和项目的主流。卢旺达问题国际刑事法庭订立了若干政策和机制，以协调证人的短期和长期身心康复和重返社会。粮食计划署协助相关国家政府把性别观点纳入粮食保障方案主流。世界银行通过实施冲突后需求评估政策和快速应对危机和紧急情况政策协助相关国家政府的经济和社会恢复工作。这两项政策均特别关注受战争影响群体，尤其是妇女和儿童的需要。世界银行还通过其冲突后基金

⁷ 政治事务部、粮农组织、卢旺达问题国际刑事法庭、人道主义事务协调厅、人权高专办、难民署、妇发基金、人口基金、近东救济工程处、粮食计划署和世卫组织。

⁸ 粮农组织、卢旺达问题国际刑事法庭、人道协调厅、人权高专办、难民署、粮食计划署和世卫组织。

⁹ 经济和社会事务部、政治事务部、维持和平行动部、亚太经社会、提高妇女地位研训所、社会性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室、开发署、教科文组织、人口基金、儿童基金会、妇发基金和粮食计划署。

支助在海地和伊拉克实施把性别观点纳入物质和社会重建活动主流的项目。亚太经社会完成了一份技术背景文件，题为“在亚太经社会区域加强有利两性平等的施政：冲突后重建政策的一个组成部分”。提高妇女地位研训所为世界各地约 150 个参加者组织了关于把性别观点纳入安全部门改革主流的虚拟讨论。

22. 联合国维持和平行动部地雷行动处一直积极努力把性别观点纳入地雷行动举措和工作的主流。在 2006 年 9 月首次组办了地雷行动中两性平等问题研讨会。在阿富汗、伊拉克、约旦、巴勒斯坦、苏丹和也门由联合国管理和支持的 6 个地雷行动方案都拟定了具体的两性平等行动计划。此外，这 6 个方案都有两性平等协调人，都建立了两性均衡问题报告机制。为了把性别观点纳入保护平民工作监测制度的主流，人道主义事务协调厅在提交安全理事会的保护平民问题报告中有 25% 都触及保护妇女和女孩的问题。

23. 维持和平行动部、西亚经社会、人道主义事务协调厅、难民署和妇发基金开展有针对性的活动，注重消除男女在享有生产资源和资本方面的差距。在此方面，西亚经社会在黎巴嫩启动了“电子大篷车”，这是一个学习中心，教授男子和妇女如何使用信息和通信技术以备今后就业所需。难民署开始实施一个多年期妇女经营者倡议，帮助流离失所的妇女重建生计。

24. 为了进一步促进和保护妇女人权，经济和社会事务部、政治事务部、维持和平行动部、西亚经社会、卢旺达问题国际刑事法庭、人道主义事务协调厅、人权高专办、儿童基金会和粮食计划署通过技术援助项目、咨询服务和培训，推动执行《消除对妇女一切形式歧视公约》及其《任择议定书》以及其他人权文书。经济和社会事务部经社理事会支助和协调司通过经社理事会特设咨询小组支持在海地推动执行《消除对妇女歧视公约》。该部的提高妇女地位司为阿富汗、海地、利比里亚和塞拉利昂的政府官员和非政府组织安排了关于编写《消除对妇女歧视公约》报告的协商和培训团。同样，西亚经社会在区域内组织了 12 个咨询服务团，包括前往巴勒斯坦、黎巴嫩和也门的访问团。2006 年，卢旺达问题国际刑事法庭支出 509 765 美元，用于通过其能力发展方案促进妇女人权。儿童基金会向科特迪瓦、刚果民主共和国、苏丹和乌干达等国政府提供了技术援助，以便解决法律发展和改革过程中的两性关切问题。

25. 维持和平行动部、提高妇女地位研训所、开发署、教科文组织、妇发基金和粮食计划署等实体协助大众媒体的代表开展宣传工作，促进妇女和儿童的人权。妇发基金与 15 个伊拉克记者就如何在伊拉克开展制止侵害妇女暴力行为的运动进行了协商。

26. 联合国各实体积极推动妇女参与决策。它们倡导妇女有效参与冲突后重建和治理框架，途径酌情包括审查立法，推进积极措施，并组织领导能力培训。在此方面，人权高专办审查了尼泊尔的《制宪会议成员选举法》，以确保妇女参加制

宪会议并具有适当代表比例；粮食计划署在外地办事处开办了领导技能、两性平等和艾滋病毒/艾滋病等问题的培训；西亚经社会为 100 名伊拉克妇女提供了选举改革和宪法起草等方面的培训；开发署委托编写了一份“议会、两性和冲突变化”的报告，确保将性别观点纳入议会决策主流；政治事务部和维持和平行动部集中力量努力预防妇女在选举进程中处于边缘化地位。难民署在安哥拉作了一个参与式评估，结果表明，在 19 个社区中只有 5 个社区的决策机构达到了女性代表比例为 40% 的目标。

F. 解除武装、复员和重返社会

27. 若干实体¹⁰ 突出介绍了在把性别观点纳入解除武装、复员和重返社会所有相关政策和方案的主流并融入妇女和女孩特殊需要这方面取得的进展。例如，世界银行在复员和重返社会多国方案中融入了一个新的两性平等方案，称为“学习两性问题以促进平等、享有及和平”，重点是曾为战斗人员的妇女和女孩的特殊需要。这一新方案的活动包括性别观点主流化、开发注重两性敏感问题的监测和评价工具以及与相关的利益攸关方之间的讨论会和外联工作。儿童基金会实施的重返社会项目使刚果民主共和国武装部队总数达 2 155 的女孩中有 1 122 人脱离武装部队，斯里兰卡 2 018 个儿童兵中有 855 个女孩重返社会。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室通过提交安全理事会的关于第 1612 (2005) 号决议的报告触及解除武装、复员和重返社会方案中女孩需要的问题。

28. 维持和平行动部订立了“解除武装、复员和重返社会综合标准”，其中触及解除武装、复员和重返社会程序中的两性问题。解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组对综合标准的切实执行和总体监测使曾为战斗人员的妇女和女孩复员和重返社会人数增加。例如，在利比里亚 101 000 个前战斗人员中，有 22 370 个妇女和 2 440 个女孩解除了武装、复员并重返社区。

29. 为了增强实效，联合国各实体为参与解除武装、复员和重返社会活动的各类人员组办了广泛的两性意识培训。裁军事务厅在联合国拉丁美洲和加勒比和平、裁军与发展区域中心为 42 个女性执法人员提供了调查技术培训。在伊拉克，项目厅注重强化意识工作，为此实施了酷刑受害者康复方案，增强妇女权力以便她们积极参与选举进程，并促进人权文化。

G. 在武装冲突中防止和应对基于性别的暴力

30. 政治事务部、非洲经委会、卢旺达问题国际刑事法庭、人权高专办、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、人口基金、难民署、儿童基金会、妇发基金、近东救济工程处、世界银行和粮食计划署详细介绍了为应对和防止武

¹⁰ 维持和平行动部、裁军事务厅、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、人口基金、儿童基金会、妇发基金、项目厅、世界银行及解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组。

装冲突中基于性别的暴力而采取的行动。大多数行动旨在帮助会员国努力使国内法律制度符合国际规范和标准，特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》。例如，人权高专办在乌干达倡导改进强奸案举报机制以及在全国建立为基于性别的暴力行为受害者等提供法律援助者网络。在尼泊尔，人权高专办与该政府和其他联合国实体协作，使该国有关暴力行为的国内法律符合国际标准。非洲经委会在阿尔及利亚组织了一个研讨会，通过学校人权教育加速实现妇女人权。近东救济工程处把国际人道主义和人权法律落实于项目活动中。基于性别的暴力是负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室编写、提交安全理事会的秘书长报告所触及的问题之一。机构间常设委员会继续就其两性问题手册组织各种研讨会和培训，采取多部门协调办法，在紧急局势方案规划中重视基于性别的暴力。例如，该委员会于 2007 年 5、6 月间为在人道主义领域工作的两性问题顾问首次组织了一个国际研讨会。

31. 许多联合国实体关注终止基于性别的暴力行为不受惩处的现象。一些实体组织了培训方案，另一些实体则提供必要的专家知识。妇发基金和人口基金在南部苏丹为警察提供了两性问题培训。卢旺达问题国际刑事法庭为卢旺达法律工作者提供培训，以期增强他们的能力，起诉犯有灭绝种族罪行者。迄今已做出 33 项判决，28 项定罪判决，包括 4 项强奸罪。在乌干达，妇发基金评估了 Mato Oput 机制，该机制用于审理侵害妇女的暴行，以期为受害者提供补偿。

32. 在防止和应对武装冲突中基于性别的暴力问题方面取得某些进展。例如，难民署努力在其所有行动中订立标准作业程序，以利防止并应对性暴力和基于性别的暴力。迄今，在 126 个难民营中已有 78% 订立了标准作业程序，在 90 个城市中已有 54% 订立了标准作业程序。妇发基金为 30 个伊拉克非政府组织提供培训，指导如何发现和打击基于性别的暴力。世卫组织与难民署、人口基金和红十字国际委员会合作修订了关于紧急局势中强奸案例的临床管理导则，并拟制培训课程/单元以改善卫生部门对紧急局势中的强奸行为的处理。儿童基金会在阿富汗、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、斯里兰卡、苏丹和乌干达等国的冲突地区实施了若干项目，旨在防止基于性别的暴力行为，响应性暴力受害者的需要。其中两个与人口基金和难民署合作在刚果民主共和国实施的项目在 2006 年为 34 086 名基于性别的暴力行为受害者提供医护和（或）心理和社会护理和（或）经济复原支助。2006 年，10 个联合国实体¹¹联合推出了题为“联合国采取行动制止冲突中的性暴力行为”的新倡议，由开发署和世卫组织共同主持，旨在提高打击性暴力方案规划质量，加强协调全面预防和应对工作，并加强问责制。此项“联合国行动”倡议旨在突显和认识冲突期间和冲突后的性暴力问题，最终目的是终止此类行为。

¹¹ 维持和平行动部、人道主义事务协调厅、人权高专办、开发署、人口基金、难民署、儿童基金会、妇发基金、粮食计划署和世卫组织。

H. 防止和应对人道主义工作人员和维持和平工作人员实施的性剥削和性虐待

33. 为了确定在这个领域取得了多大进展，根据联合国各实体执行联合国对性剥削和性虐待零容忍政策的情况进行了一次评估。其中包括加强各种监测机制和调查不当行为指控案件。在本报告所述期间开展了很多行动。维持和平行动部为所有和平行动都订立了调查和监测特别程序。这些程序的遵守情况由部署在特派团的行为和纪律人员或者由性剥削和性虐待问题协调人加以监测。该部对所有性剥削和性虐待指控案件进行了调查，并采取了适当行动。此外，联合国行为标准已列入部队派遣国与联合国之间的示范谅解备忘录草案。同样，粮食计划署也在其各个国家办事处设立了性剥削和性虐待问题协调中心及调查和监测机制。由维持和平行动部和人道主义事务协调厅主持的和平与安全执行委员会和人道主义事务执行委员会的性剥削和性虐待问题工作队，为在总部和外地各级提高认识制作和分发培训工具；组织定期监测和汇报；保存指控统计数据；制订受害者转诊政策；支持在实地建立受害者转诊机制。

四. 更新《2008-2009 年行动计划》

A. 主要挑战

34. 对 2006 年和 2007 年执行情况的审查结果均清楚表明，联合国各实体在执行第 1325 (2000) 号决议方面取得了进展。不过，这两次审查还查明了若干体制差距和挑战以及《行动计划》本身的优缺点。联合国系统在妇女、和平与安全领域中面临的一些挑战，反映了全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性问题的挑战。¹² 这些挑战包括不连贯一致，与性别问题相关的项目资金不足，系统业绩的监管和问责体制能力分散且欠缺，以及两性平等主流化的能力低下。这些挑战虽在《全系统行动计划》的范围以外，但扩大了国家一级执行第 1325 (2000) 号决议与关于和平进程和冲突后重建中两性平等的全球、区域和国家承诺之间的差距。

35. 充足和可预测的资金对于高效率和可持续地执行这项决议至关重要。然而，联合国许多实体没有足够的核心资金专门用于妇女、和平与安全。预算外资源仍是与性别问题相关项目的主要资金来源，但这方面资源既不充分也无法预测。因此，联合国绝大多数实体都只能提供它们给执行这项决议的拨款估计数。

36. 2005-2007 年期间第 1325 (2000) 号决议执行工作所得的主要经验教训之一是，没有各国政府和民间社会在国家一级的一致努力，执行该决议仍将是一句空话。各国政府对执行决议负有首要责任。在许多冲突和冲突后国家设立了提高妇

¹² 见高级别小组的报告 (A/61/583)，第 47 至 49 段。

女地位的国家机制和机构，但需要加强以确保妇女积极参与制订战争与安全问题的公共政策。此外，广泛和多元的民间社会的积极支持和参与，对于该决议的执行和监测十分重要。不过，在《行动计划》与国家执行工作之间建立有效的联系仍是一项艰巨挑战。

37. 其他挑战更多涉及到现行《全系统行动计划》的格式。《2005-2007 年行动计划》不是作为一个监测、评价和问责制工具制订，也不是作为一项联合国全系统综合战略制订的，而是联合国各实体正在开展的活动，或有专长和资源的行动领域的汇编。此外，该行动计划也没有说明所报告的行动对冲突和冲突后局势中妇女生活的影响。汇总起来，这些差距和挑战构成全系统行动计划的缺陷以及联合国系统有效执行第 1325（2000）号决议的组织能力制约。

38. 《全系统行动计划》执行情况首次审查结果报告指出，“在 2007 年以后，需要对《行动计划》的概念进行重新设计以便将其转为基于成果的方案编制、监测和报告工具。”¹³

B. 政策框架

39. 更新后的《2008-2009 年全系统行动计划》如其前身一样，扎根于第 1325（2000）号决议和相关主席声明所载的政府间任务。¹⁴ 这些决议和声明为确定更新后的《行动计划》主题领域的目标、成果和执行战略提供了政策总框架。《2008-2009 年行动计划》是以成果框架形式制订的。更新后的《行动计划》有可能在联合国系统内各级产生可推广的具体成果，增进知识并加强能力来支持会员国。

40. 从《行动计划》执行情况第一次和第二次审查结果中得出的一个主要经验教训是，《2005-2007 年行动计划》所载的 12 个行动领域太宽泛，需要在更新后的《行动计划》中突出重点。因此，《2008-2009 年行动计划》规定的联合国各实体的所有活动将合并成五个主题领域：预防、参与、保护、救济及恢复和规范。安全理事会于 2004 年 1 月和 7 月举行的关于将安理会主题决议纳入安理会国别工作的两次工作圆桌讨论，将预防、参与和保护确定为安理会核心主题决议执行框架的共同主题领域以及预防冲突、建设和维持和平与安全的核心主题，这些主题决议为：关于武装冲突中保护平民的第 1265（1999）号和第 1296（2000）号决议、关于安全理事会在预防武装冲突方面的作用的第 1366（2001）号决议、关于儿童与武装冲突的第 1460（2003）号决议以及关于妇女与和平与安全的第 1325（2000）号决议。这些主题相互交叉、相互联系，为会员国、联合国系统和其他

¹³ 见 S/2006/770，第 43 段。

¹⁴ S/PRST/2001/31、S/PRST/2002/32、S/PRST/2004/40、S/PRST/2005/52、S/PRST/2006/42*和 S/PRST/2007/5。

利益攸关方发挥跨主题协同作用提供了依据，以有效执行和监测第 1325（2000）号决议所规定的活动。

41. 除预防、参与和保护这三个主题领域以外，根据第 1325（2000）号决议及后来的安全理事会相关主席声明¹⁴所载的政府间任务，又增加了两个主题领域——救济及恢复和规范。必须确保在救济和恢复行动以及在政策和方案制订中持续解决妇女的需要和关切问题。此外，联合国许多实体把这些领域定为《2005-2007 年行动计划》的优先事项。

42. 更新后的《行动计划》五个主题领域的目标如下：

(a) **预防**：将性别观点纳入所有预防冲突活动与战略的主流，建立对性别问题有敏感认识的有效早期预警机制和机构，并更大力防止对妇女的暴力行为，包括各种形式的基于性别的暴力；

(b) **参与**：促进并支持妇女积极和有意义地参与所有和平进程，促进并支持她们在各级正式和非正式决策中的代表性；改进与地方和国际妇女权利团体和组织的伙伴关系和网络联系；征聘并任命妇女在联合国担任高级职务，包括秘书长的特别代表，以及在维持和平部队，包括军事、警察和文职人员中担任高级职务；

(c) **保护**：加强并扩大确保妇女和女孩安全、身心健康、福祉、经济保障和（或）尊严的工作；促进并保障妇女的人权，将性别观点纳入法律和体制改革的主流；

(d) **救济和恢复**：促进妇女在所有救济和恢复工作中平等利用援助发放机制和服务，包括那些满足妇女和女孩特殊需要的机制和服务；

(e) **规范**：制订政策框架；确保有效协调和提高认识，以推动第 1325（2000）号决议的执行。

43. 围绕五个综合主题规划和汇报第 1325（2000）号决议执行工作，这将在方案一级进行，而不是如《2005-2007 年行动计划》那样在个别活动一级进行。这样便于联合国全系统一级的汇总，便于分析缺口或重叠。

C. 执行战略

44. 在这些主题领域内并根据第 1325（2000）号决议，联合国各实体的下列战略将指导《2008-2009 年行动计划》的运作：

(a) **政策制订**：为项目设计、报告、监测和评价等工作制订政策指示、准则和标准；

(b) **宣传**：通过与会会员国、民间社会和其他行动者的伙伴关系，提高对第 1325 (2000) 号决议执行工作的认识，包括通过培训、媒体、外联和宣传活动等途径；

(c) **能力建设**：支持国家能力建设以执行该决议并提供相关技术援助，提供培训，制订和更新性别分析和主流化导则，并建设个人和（或）机构组织执行决议的能力；

(d) **伙伴关系和网络联系**：与各国政府、民间社会、区域和国际组织发展并加强伙伴关系和网络，推动执行该决议；

(e) **提供物资和服务**：确保妇女及其协会和网络平等获取物资和服务。

D. 成果管理框架

45. 《2008-2009 年全系统行动计划》成果管理框架的前提是在国家和国际两级交付执行第 1325 (2000) 号决议的可衡量的具体成果。该框架的宗旨是便于联合国系统通过加强全系统的一致性和机构间协调，有效地交付计划产出。它旨在加强联合国系统有效利用规划、监测、报告和评价工具的能力，并改进成果问责制。新的《行动计划》框架将提供以下方面的信息：

- 在《行动计划》一级执行第 1325 (2000) 号决议的进展，衡量在五个主题领域（预防、保护、参与、救济及恢复和规范）中的每一个领域实现目标的进展
- 联合国各实体规划的每项活动的预期成绩或成果，以及每项活动如何有助于推进五个主题领域之一
- 产出/预期成就的质量或数量指标以确定活动带来的变化
- 用于衡量进展的基线数据
- 可用于实施《行动计划》所规定的活动的资源，以便更好地分析执行第 1325 (2000) 号决议可用的实际资源。

E. 问责制、监测和报告

46. 加强问责制是联合国系统《2008-2009 年行动计划》执行工作的基石。《行动计划》已经张贴在网上，作为联合国系统接受主要利益攸关方，特别是会员国的问责的依据。《行动计划》所载的目标和结果代表着联合国系统对安全理事会、其他会员国以及通过它们对联合国所有实体最终服务对象即妇女的共同责任。联合国每个实体都有责任为《行动计划》作出贡献。这又落实为各实体首长、方案管理人员和工作人员的责任。与第 1325 (2000) 号决议国家执行计划之间的联系为接受重点国家的妇女的问责提供了其他层面，使联合国行动符合国家的两性平等优先事项和现实。

47. 成果管理框架将改进对《行动计划》结果的监测。联合国每个实体都将利用计划的目标、指标和结果，继续监测并评价其根据《行动计划》负责的结果。将与联合国所有参与实体协商，通过联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）的附属机构为行政首长协调会发展一个《2008-2009 年行动计划》执行情况监管机制。

48. 正如秘书长概述《2005-2007 年行动计划》的最初报告所述，¹⁵ 联合国系统将争取通过行政首长协调会高级别方案委员会来改善机构间协调。机构间协调是关于两性平等和赋予妇女权力的全系统政策以及 2006 年 12 月行政首长协调会批准的性别主流化战略的核心内容之一。¹⁶ 全系统政策和战略的实施将改进联合国系统的总体机构间协调和一致性。

49. 联合国系统还将进一步争取改进决议执行成果报告。联合国系统将利用一组共同指标，报告根据《行动计划》取得结果的进展。已证明年度报告频率和相关的广泛磋商不具成本效益。此外，由于其报告周期与联合国系统各实体的两年期预算周期不吻合，所以不能妥善规划《行动计划》的资源 and 活动，因而不利于提高报告效力和确保成果问责制。有鉴于此，秘书长重申 S/2005/636 号文件第 26 段中的建议，即每两年一次报告《全系统行动计划》的整体执行情况。这样报告将提高工作人员时间和费用的效率，并可向会员国提供更全面的信息。

五. 建立一个良好做法和经验教训数据库

50. 如上文第 2 段所述，安全理事会在 2006 年 10 月 26 日主席声明（S/PRST/2006/42）声明中请秘书长“收集和汇编良好做法及经验教训，查明依然存在的差距和挑战，以进一步推动切实有效地执行第 1325（2000）号决议”。

51. 根据这项要求，妇女、和平与安全问题机构间工作队设立了一个工作组，由社会性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室、开发署、联合国人类住区规划署和妇发基金组成，研究收集良好做法和经验教训信息的机制。工作组请联合国各实体分别或集体提供信息，说明 2000 年 10 月 31 日通过第 1325（2000）号决议以来采取的他们认为可称作良好做法的举措。到 2007 年 6 月 15 日，从 13 个联合国实体共收到 19 个可能的良好做法案例。

52. 妇女、和平与安全问题机构间工作队将设立一个特别小组，由妇女团体、外部两性平等专家和联合国系统的代表组成，按照合格标准，评价联合国实体提出的建议。之后将设立一个良好做法数据库。

¹⁵ 见 S/2005/636，第 25(b) 段。

¹⁶ 见 CEB/2006/2，附件。

53. 一旦该数据库建立,将使联合国各实体和国家伙伴能够增长和利用关于执行第 1325 (2000) 号决议的良好做法和经验教训所产生的知识。其中将包括全球、区域、国家和(或)地方各级的良好做法和经验教训。数据库将以成果为重点,特别是如何利用经验教训在《2008-2009 年行动计划》的五个主题领域推进妇女、和平与安全的主要目标。

54. 《联合国全系统行动计划》的良好做法数据库以及新的规划和监测工具,将是建立一个有效的知识和信息管理系统的步骤,这是《2005-2007 年行动计划》执行情况审查所查明的一个体制空白。通过“良好做法”可以显示执行这项决议对妇女生活的影响;根据实效改进国家一级的公共政策;提高各级决策者对现有问题的潜在解决办法的认识。

六. 结论和进一步行动以加快执行安全理事会第 1325(2000)号决议

55. 联合国系统在执行第 1325 (2000) 号决议方面取得了重大进展。《2005-2007 年行动计划》的许多实质性领域取得了进展,尽管进展并不均衡。联合国各实体注重制订和实施关于把性别观点和人权纳入和平与安全领域主流的政策和战略;加强宣传;增强能力建设;培训;编制两性平等主流化手册、说明书和准则;改进问责、监测和报告的机构机制;与主管妇女事务的国家机制、妇女组织和网络结成战略伙伴关系。不过,《2005-2007 年行动计划》执行情况审查结果确认了联合国系统在执行第 1325 (2000) 号决议方面现存的体制和组织性差距与挑战。

56. 调整了《2008-2009 年行动计划》的理念,使之成为一个注重成果的方案规划、监测和报告工具。更注重预防、保护、参与、救济及恢复和规范这五个主题领域,加强协同作用和伙伴关系,更注重成果,从而为联合国系统提供了一次机会,进一步努力执行第 1325 (2000) 号决议,并支持各国政府在和平与安全领域履行关于两性平等和赋予妇女权力的承诺。《全系统行动计划》的重点从项目转移到方案执行,从而提供了一个与国家和平与重建进程相联系的广泛框架,使联合国系统进一步致力于加强一致性,并纳入性别观点以支持两性平等和赋予妇女权力。

57. 《2008-2009 年全系统行动计划》的总体目标是发展联合国支助和平、人道主义和冲突后重建行动的能力,以便这些行动可以支持会员国加强国家能力,按照国家优先事项和第 1325 (2000) 号决议规定的国际两性平等准则和政策,在和平与安全领域实现两性平等和赋予妇女权力。为国家能力发展提供由需求驱动的支持将是《2008-2009 年行动计划》的核心内容。为了执行这项计划,联合国系统需要各国政府和民间社会的充分参与。因此,联合国系统必须以迄今执行《行动计划》的进展为基础,加强其活动和战略与各国执行第 1325 (2000) 号决议工作的结合。《行动计划》的目标和结果应列入执行该决议的国家规划系统。应当有效和持续地支持会员国在妇女与和平领域完成国家优先事项。应当特别注意援助刚刚摆脱冲突的会员国制订执行第 1325 (2000) 号决议的国家计划。少数几个

国家，其中多为发达国家，已为执行决议制订了国家行动计划和战略，以协调国内政策、发展援助和执行活动。不过，在许多其他国家，需要宣传该决议并更有效地予以执行。

58. 为了进一步加快第 1325 (2000) 号决议的执行，并改进和持续联合国全系统在妇女、和平与安全领域的工作，建议：

(a) 会员国，特别是那些处于冲突和冲突后局势的会员国制订国家行动计划，推动第 1325 (2000) 号决议的执行，改进监督并强调成果；

(b) 联合国系统在迅速制订国家行动计划方面向会员国，特别是受冲突影响的会员国提供支持和援助，包括财政和人力资源；

(c) 联合国系统与负责执行第 1325 (2000) 号决议的国家机制密切合作，包括适当通过联合国国家工作队开展合作；

(d) 国际社会支持各国执行第 1325 (2000) 号决议和《联合国全系统行动计划》，包括及时和可持续地提供充足的财政资源；

(e) 联合国系统协助国家当局审查联合国实体、捐助者以及其他国际和国家利益攸关方在执行第 1325 (2000) 号决议方面的业绩；

(f) 联合国系统加快发展一个全面的知识和信息管理系统，开放供会员国使用，以分享执行决议的良好做法和经验教训；

(g) 联合国系统与行政首长协调会方案问题高级别委员会合作，在联合国所有有关实体的参与下，加强机构间业务协调，促进联合方案规划和资源调动；

(h) 所有利益攸关方促使高级别领导参与第 1325 (2000) 号决议的宣传和提高公众认识活动，特别是在冲突和冲突后国家；

(i) 所有利益攸关方支持并借鉴妇女组织和妇女网络所牵头的非正式和创新的基层举措；

(j) 秘书长确保按照《全系统行动计划》的五个主题领域，将第 1325 (2000) 号决议的执行进展以及与妇女、和平与安全有关的关切问题酌情列入提交安全理事会的所有国别报告；

(k) 秘书长与所有参与实体合作，建立一个全系统监测和评价机制；在 2010 年，通过《2008-2009 年全系统行动计划》，对协调执行该决议取得的进展进行一次全系统评价，并向安全理事会报告；

(l) 会员国加强对第 1325 (2000) 号决议国家执行情况的监测和问责制，包括通过设立一个安全理事会机制来监测国家执行情况。