



安全理事会

Distr.: General
25 September 2008
Chinese
Original: English

妇女与和平与安全

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告根据 2007 年 10 月 23 日安全理事会主席的声明(S/PRST/2007/40)提交。安理会在其中请秘书长编写一份关于全面和有效执行第 1325(2000)号决议的后续报告,包括武装冲突对安理会所审议局势中妇女和女孩的影响的信息,以及有关保护她们和加强她们在和平进程中作用的信息。声明还请秘书长在报告中说明为加强会员国执行决议的能力而采取的措施,包括提供有关最佳做法的信息。

2. 本报告应上述要求编写。第一节为导言;第二节论述重要领域和有关武装冲突对妇女的影响的关切问题;第三节概述会员国、联合国各实体和民间社会执行决议的进展和挑战,包括改善会员国能力的最佳做法;第四节为结论和建议。

3. 报告采用了会员国¹应 2008 年 4 月 8 日的普通照会要求而提供的资料和数据以及联合国各实体、²民间社会和非政府组织伙伴提供的资料和数据。

¹ 阿根廷、奥地利、巴林、比利时、加拿大、哥伦比亚、科特迪瓦、克罗地亚、塞浦路斯、丹麦、德国、冰岛、伊朗伊斯兰共和国、牙买加、约旦、黎巴嫩、墨西哥、荷兰、阿曼、菲律宾、罗马尼亚、圣马力诺、斯洛伐克、南非、瑞士、泰国、土耳其、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国和越南。

² 经济和社会事务部、外勤支助部、维持和平行动部、政治事务部、非洲经委会、拉加经委会、亚太经社会、粮农组织、提高妇女地位研训所、卢旺达问题国际刑事法庭、国际移民组织、人道主义事务协调厅、两性平等和提高妇女地位问题特别顾问办公室、儿童与武装冲突问题特别代表办公室、人权高专办、建设和平支助办公室、联合国行动、开发署、教科文组织、人口基金、人居署、难民署、犯罪司法所、妇发基金、联合国苏丹特派团、项目厅、近东救济工程处和联合国志愿人员组织。



二. 武装冲突对妇女的影响：重要主题和关切问题

4. 尽管安全理事会一再呼吁尊重妇女的平等权利以及她们在和平进程和建设和平中的作用，但在敌对行动中伤亡最多的依然是成百万的妇女和儿童，而且往往公然侵犯其人权和违反人道主义法律。在武装冲突和冲突后局势中，经济和社会结构土崩瓦解，妇女是其首当其冲的受害者。

5. 然而，在危机和冲突局势中，妇女最关切的问题是其本人和子女的人身安全。对妇女来说，许多冲突后的局势没有法纪，暴力盛行，与武装冲突局势同样危险。只有满足了人身安全的基本需要，人们才可能开始考虑参与公共生活和进入劳动力市场。由于在目前的冲突中，平民和战斗人员的接触面越来越广，定向使用性暴力日益成为一个有力的战争武器，并在冲突期间和冲突后社会中成为破坏稳定的一个因素。因此，性暴力是一个安全问题，有必要根据其规模和严重程度，制定系统的安全对策。

6. 在刚果民主共和国东部的北基伍，有四分之三的妇女被强奸，其中有些人备受残暴凌辱(S/2008/402，第 3 页)。在海地，有记录的人身侵犯和性暴力案件数量增加(S/2008/202，第 47 段)。特别令人关切的是，在一些冲突地区，有越来越多的性暴力是未成年人(18 岁以下)和平民所为(S/2008/433，第 65 段)。难民营和境内流离失所者营地内外缺乏安全保障是造成这种情况的一个原因，在达尔富尔、乍得东部和刚果民主共和国尤其如此。

7. 在冲突国家或摆脱冲突的国家里，依然存在不依法惩办对妇女和女孩进行性暴力和基于性别的暴力的犯罪者问题。联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)报告了一个令人不安的趋势：警察施暴者的人数增多(S/2008/433，第 67 段)。在一些国家中，警察和司法机构一直不严肃对待性暴力问题，因此受到起诉的人常常少而又少。在另外一些国家中，由于司法部门的军事官员和其他官员的干涉，有罪不罚的风气愈演愈烈，更助长了性暴力。在东帝汶，性暴力案件常常通过传统的解决争端机制加以“解决”。这种机制并不总对受害者有利(S/2008/501，第 28 段)，在科特迪瓦则受到传统和文化规范的阻碍(S/2008/451，第 52 段)。在索马里，那些恐吓幸存者和实施报复的犯罪者依然逍遥法外(S/2008/466，第 78 段)。

三. 执行进展情况

8. 众多行为体已采取主动行动，通过制定政策、行动计划、导则和指标等方式，执行第 1325(2000)号决议；增加利用性别专业知识的渠道；提供培训；推动与妇女磋商和让妇女参与；进一步关注人权；支持妇女团体的主动行动。虽然进展速度不如人意，但一种两性平等和使妇女能够在和平与安全领域发挥更大作用的文化正在逐步形成。

9. 联合国各实体在根据各自的任务规定实现这一目标。与此同时，会员国依然对全面和有效执行第 1325(2000) 号决议负有主要责任。妇女运动利用第 1325(2000) 号决议，对缔结和平伙伴关系作出了重大贡献。2000 年 5 月建立的非政府组织关于妇女与和平和安全问题工作组主张全面和迅速地执行第 1325(2000) 号决议。

A. 全球一级

1. 安全理事会

10. 自从通过第 1325(2000) 号决议以来，安全理事会越来越多地参与处理妇女与和平问题。安全理事会在 7 次公开辩论中，支持将联合国的综合性办法扩大到妇女与和平与安全领域，包括将性别观点纳入维持和平活动的主流，增加最高决策层的妇女人数，杜绝性暴力和性别暴力行为人不受惩罚的现象。安理会的 7 项主席声明³ 为全面执行这项决议的方式和方法提供了进一步的指导。

11. 2008 年 6 月，安理会就“妇女与和平与安全：武装冲突局势中的性暴力”举行公开专题辩论，最终通过了第 1820(2008) 号决议。安理会强调指出，性暴力一旦被作为蓄意以平民为目标的一种战争策略，或作为大规模或有计划地对平民实施攻击的一部分，便会使武装冲突局势大为恶化，而且有可能阻碍恢复国际和平。为此确认，性暴力是一个安全问题，需要一个系统的安全对策。决议请秘书长至迟于 2009 年 6 月 30 日提交有关报告。

12. 安理会在关于刚果民主共和国的第 1807(2008) 号决议第 13(e) 段中，预见到对性暴力采取定向制裁的可能性。在第 1794(2007) 号决议中，安理会强调指出需确保将性暴力的行为人绳之以法(第 15 段)，并请联刚特派团在整个特派团实行一项关于性暴力的全面战略(第 18 段)。

13. 安理会确认或重申了性别观点和安理会面前的其他专题问题之间的相互联系，诸如武装冲突中保护平民(S/PRST/2008/18)、儿童与武装冲突(S/PRST/2008/6)、非洲和平与安全(S/PRST/2008/4)、维护国际和平与安全(S/PRST/2008/31)和安全部门改革(S/PRST/2008/3s)。

14. 安理会大多数访问团在访问期间，会见了当地的妇女团体和网络，并会见了女部长和女议员，以讨论妇女参与政治进程和选举进程的问题、性暴力和基于性别的暴力以及保护妇女和女孩。例如，在 2008 年安理会吉布提访问团(关于索马里)出访期间，安理会成员支持妇女在和平进程的各个阶段有效参与索马里政党之间的对话。

³ S/PRST/2001/31、S/PRST/2002/32、S/PRST/2004/40、S/PRST/2005/52、S/PRST/2006/42、S/PRST/2007/5 和 S/PRST/2007/40。

15. 安全理事会通过阿里亚办法会议，正在与民间社会密切合作，处理专题问题。这些交流为安理会提供了宝贵的资料，并提供了与基层非政府组织对话的机会。

2. 其他政府间机构

16. 大会在关于安全局势⁴和专题问题⁵的讨论和决议中，审议了妇女与和平与安全的问题。大会在关于加紧努力消除一切形式暴力侵害妇女行为的第 61/143 和 62/133 号决议以及关于消除一切表现形式的强奸和其他形式性暴力，包括在冲突和相关局势中发生的强奸和其他形式性暴力的第 62/134 号决议中，呼吁会员国终止有罪不罚现象，起诉和惩罚进行强奸和使用其他一切性暴力形式的行为人；保护和支持受害者，制定并实施关于防止暴力、特别是强奸的全面战略。

17. 维持和平行动特别委员会越来越关注妇女与和平与安全的问题，呼吁充分执行第 1325(2000)号决议，强调所有性暴力行为的严重性，并强调必须满足这种行为为所有受害者的需要。⁶

18. 妇女地位委员会(妇地会)在 2008 年第五十二届会议上，评价了其 2004 年关于“妇女平等参与预防、管理和解决冲突及冲突后建设和平”的商定结论的执行进展情况。⁷虽然对妇女与和平问题的关注增加了，但不能一贯执行第 1325(2000)号决议依然是一个重大挑战。

B. 区域一级

19. 由于冲突的原因是跨国界的，因此，区域和次区域组织在促进和平以及与联合国和所有利益攸关方合作方面能发挥关键作用，以期协调各种办法，加强协同作用，并优化利用各种资源。

20. 非洲联盟在实施第 1325(2000)号决议时，积极实现性别观点主流化。《非洲联盟组织法》规定非洲联盟必须将性别观点纳入非盟所有方案和活动的主流。已实现的主要结果包括在非洲联盟主席办公厅之下设立妇女、两性平等和发展局；设立非洲联盟妇女问题委员会；并任命特使调查达尔富尔发生的性暴力和基于性别的暴力行为。《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》和《非洲两性平等庄严宣言》等区域文书，加强了该区域根据第 1325(2000)号决议所作的承诺，并支持国家和区域为实施该决议所作的努力。

⁴ 例如关于阿富汗局势(61/18)和对 1994 年卢旺达境内种族灭绝幸存者的援助(60/225)

⁵ 包括关于下列专题：非洲境内冲突起因和促进持久和平(60/223)、保护和援助境内流离失所者(62/153)、儿童权利(62/141)、女童(62/140)和贩运妇女和女孩(61/144)。

⁶ 《大会正式记录，第六十二届会议，补编第 19 号》(A/62/19)，第 121-125 段。

⁷ 《经济及社会理事会正式记录，2004 年，补编第 7 号》(E/2004/27)。第一.A 章。

21. 南部非洲发展共同体(南共体)、西非国家经济共同体(西非经共体)和政府间发展管理局(伊加特)也已出现积极的动态。西非经共体已为执行第 1325(2000)号决议制定一项行动计划。南共体和伊加特已采取重大步骤将性别观点纳入其政策和方案。伊加特已建立部长级次区域框架,打击对妇女的暴力行为,将性别分析和指标纳入到其预警系统的主流中,包括编写一本性别和预警培训手册。

22. 负责妇女事务的联邦部长于 2007 年 6 月在乌干达举行会议,商定成立一个两性平等、和平与安全问题工作组,处理和平进程和冲突后进程中的两性平等问题。设在布鲁塞尔的欧洲建设和平联络处启动了欧洲联盟 1325 伙伴关系,以协调该区域的实施工作。阿拉伯妇女组织将在 2008 年 11 月举行一次会议,题为“妇女、人的安全概念及相关问题:阿拉伯和国际观点”。

23. 许多会员国积极参与支持区域的实施工作。例如,奥地利与北大西洋公约组织(北约)召开了一次会议,讨论如何执行第 1325(2000)号决议。联合王国向区域培训中心和包括非洲联盟在内的多边组织提供和平支助行动的培训。阿根廷两性平等与维持和平问题部际工作队举办了一次区域讲习班,制定促进两性平等的维和政策。

24. 区域组织在维持和平与安全方面发挥越来越重要作用。为兑现它们对两性平等的承诺,许多区域组织需要强化合作伙伴关系,加强合作,扩大能力,还需要有充分的资源。区域和国家行动计划能强化协同作用和协调一致,以及对该决议的遵守情况。

C. 国家一级的执行情况:会员国、联合国实体和民间社会采取的措施

25. 会员国、联合国实体和民间社会对执行该决议,尤其是在国家一级的执行所作的承诺越发得到巩固。由加拿大为首的会员国团体——“1325 之友”继续发挥催化作用,发起对该决议采取政府间行动。目前,各地在将性别观点纳入国家政策,提高认识,制定方案工具和建立能力,以及加强妇女在和平进程和打击性暴力方面的政治地位等领域均取得进展。

1. 行动计划

(a) 会员国

26. 取得进展体现在越来越多的会员国制定国家行动计划。迄今为止,下列 10 个会员国已制定这种计划:奥地利、科特迪瓦、丹麦、冰岛、荷兰、挪威、西班牙、瑞典、瑞士和联合王国。比利时、加纳、约旦、利比里亚、菲律宾和塞拉利昂正在制订国家行动计划。

27. 制定国家行动计划使各国有机会开始采取战略行动,确定优先事项和资源,并确定责任和时限,以便指导和衡量执行情况。例如,科特迪瓦计划的重点是四个“优先轴心”:保护妇女和女孩免遭性暴力;将性别观点纳入政策和发展方案

的主流；加强妇女获得基本社会基础设施的服务，参与重建和重新融入社会的进程；以及加强妇女参与政治决策。

(b) 联合国实体

28. 根据第 1325(2000) 号决议的规定，联合国实体已经在机构间和各实体一级做出具体承诺。在机构间一级，为执行第 1325(2000) 号决议提供全面和一致的框架，制定了 2005 年至 2007 年联合国全系统行动计划，并针对 2008 年至 2009 年更新了该计划(见 S/2005/636 和 S/2007/567)。在 2006 年和 2007 年，对执行该行动计划的情况进行两次审查，结果表明已经加强对执行的承诺，而且联合国系统内部已改善协调、规划和方案的制定(见 S/2006/770 和 S/2007/567)。

29. 在各实体一级，联合国支持会员国执行该决议的政策和方案的内部战略和准则得到加强。联合国维持和平行动部(维和部)颁发了维持和平行动中两性平等问题政策指示，促进联合国维持和平特派团取得更大的进展，包括为所有新到任的高级军事、警察和文职人员定期进行性别问题的简报会。此外，维和部制定了一项整个部门执行该决议的行动计划，并设有一个两性平等工作队监测执行该决议的情况。地雷行动处对其所有政策文件和准则进行了一次性别方面的审计。

30. 政治事务部详细制定了一项关于两性平等的政策声明，以及将性别观点纳入其预防冲突、建立和平与建设和平任务规定的战略目标。因此，加强了对政治特派团两性平等主流化的重视，并增加了与当地妇女团体进行专门针对性别问题的磋商和交流。

31. 联合国许多实体将它们对建设和平、重建和人道主义行动的支持纳入其两性平等的战略和计划中。例如，联合国粮食及农业组织(粮农组织)和联合国人类住区规划署(人居署)通过了 2008 年至 2013 年两性平等行动计划。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)核准了 2008 年至 2009 年两性平等主流化战略。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)批准了新的两性平等政策。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)将两性平等作为其 2008 年至 2013 年中期战略两个全球优先事项之一。国际移民组织制定了一项对性别问题有敏感认识的复员、解除武装和重新融入社会的战略。建设和平支助办公室将两性平等方面的考虑纳入了建设和平基金支助的许多项目。

32. 一些实体支持制定国家行动计划。两性平等和提高妇女地位问题特别顾问办公室与非洲经济委员会(非洲经委会)及拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)合作，并在挪威的赞助下，在非洲及拉丁美洲和加勒比地区组织了高级别政策对话。来自国防、外交、司法和妇女或性别事务部的高级别官员，以及 30 多个国家的议员讨论了执行第 1325(2000) 号决议的各项战略和政策，以及一项示范计划。在尼泊尔，联合国妇女发展基金(妇发基金)和联合国人口基金(人口基金)与该国的和平与重建部合作，制定了关于执行 1325(2000) 号决议的国家行动计划。

提高妇女地位国际研究训练所(提高妇女地位研训所)为制定妇女与和平与安全
问题国家行动计划而编制了一项指南,题为“确保平等,促成和平”(2006年),
奥地利、荷兰和西班牙等会员国在制定本国国家行动计划时采用了该指南。

(c) 民间社会

33. 非政府组织工作组和欧洲安全与合作组织与各国政府和联合国实体合作,在
哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦开展一系列
关于执行第 1325(2000)号决议的培训班,提高人们的认识,并加强国家一级的
执行情况。

2. 妇女的参与

34. 安全理事会第 1325(2000)号决议呼吁所有有关行动者确保妇女充分参与和
平进程,并保证扩大妇女参加各级的决策过程。

(a) 预防冲突和预警

35. 第 1325(2000)号决议重申妇女在预防冲突中的重要作用。基于性别的预警指
标,如特定性别的难民移徙、对妇女的暴力行为增加、储藏粮食、妇女作为证人
讲述使用小武器和轻武器的情况等,会引起人们警觉,以便在紧张状况爆发成公
开的敌对行动之前,便注意到这种状况。

36. 在黎巴嫩,2006年开始实施“赋予妇女权力:促进稳定和安全的和平行动”
方案,将重点放在冲突的根源以及在经济上增强妇女的能力。在南非,非洲妇女
和平谈判组织为女兵和民间社会团体提供一个论坛,防止冲突,并讨论建设非洲
和平的各种策略。

37. 联合国实体协助会员国开展结构性预防工作、实况调查及斡旋特派团,支持
在两极分化的社会开展政治对话,以及向参与预防冲突的非政府组织提供援助。
联合国人权事务高级办事处(人权高专办)与人口基金在尼泊尔建立的合作关
系,已建立对性别问题有敏感认识的预警机制。联合国西非办事处与西非经共
体共同主办一次讲习班,讨论如何将人权和性别问题纳入西非经共体预警系统
预防冲突的指标。世界粮食计划署和粮农组织的措施和服务将重点放在结构性
预防方面,方法是通过促进妇女获得和控制生产资料来加强妇女的粮食保障和
经济权利。

38. 尽管大部分发生冲突的社会和冲突后社会已取得一些进展,妇女仍然被排除
在预防冲突的努力之外,而且基于性别的预警指标基本上被忽视。这种排斥妇
女的做法致使无法有效地作出预防冲突的努力,而且也妨碍朝更加和平和男女
更加平等的社会转变。应当将当地妇女在防止敌对行动方面的举措和经验充分
纳入国家和联合国预防冲突的框架中。

(b) 和平进程和谈判

39. 安理会第 1325 (2000) 号决议呼吁妇女全面参与和平进程以及在和平协定谈判中采取两性平等的观点。因此，许多会员国已经通过政策并采取实际措施，确保将妇女包容进来。科特迪瓦关于妇女参与瓦加杜古政治协议执行工作的框架，对和平协议缔约方的妇女组织的活动进行协调，确保该进程中妇女有自己的声音。塞浦路斯倡导妇女权利的国家机构采取措施，在和平协定的执行、和平调解以及谈判的所有机制中加强妇女的参与。

40. 为支持各国的努力，联合国实体在各自权限内，致力于实现第 1325 (2000) 号决议所提出的目标。政治部在对和平进程的业务支持中，为调解小组制订了有关妇女在和平进程与和平协定中参与和作用的指导说明。这个指导说明已收录到联合国调解人数据库中。

41. 过去五年中，维持和平特派团在若干国家协助妇女参与选举的工作，这些国家包括阿富汗、布隆迪、刚果民主共和国、海地、利比里亚和东帝汶。在这些国家采取了一系列支助措施，包括具体针对妇女的选民登记工作、培训竞选政治职务的女候选人，以及在投票工作中协助妇女的安保工作。

42. 联合国开发计划署(开发署)和妇发基金在哥伦比亚、刚果民主共和国、尼泊尔、索马里和苏丹，推动妇女参与正式和非正式的和平进程。联合国各实体利用与 25 个国家中其他行为者的伙伴关系和网络，支持加强妇女参与和平进程。例如，在苏丹南部，开发署向当地网络提供财务支助，提高并支持妇女的政治参与，最终建立起女性立法者论坛、政党女性执事人员咨询论坛，以及支持政府中女职员的非政府组织。

43. 人权高专办和妇发基金在乌干达与非政府组织伙伴一道，倡导妇女参与北方的和平进程以及相关的恢复和和解进程。妇发基金在伊拉克与妇女非政府组织密切合作，推动各方对话和重点宣传妇女和平倡议。

44. 会员国和国际社会已经通过共同努力，在特定的环境中帮助提高妇女参与和平进程。尽管取得了这些成绩，但是由于政治意愿和资源不足等原因，妇女在正式和平进程中有效而系统的代表权仍然薄弱。某些传统规范、习俗和定型观念妨碍妇女平等参与和平进程。

(c) 和平支助行动

45. 扩大妇女在联合国外地行动的作用和贡献以及加强其代表权是第 1325 (2000) 号决议的主要内容。妇女参加维持和平部队和警察部队以及文职人员队伍，有助于与当地妇女接触；向她们普及社会和心理服务，包括心理创伤咨询、交流有关性骚扰、性虐待和强奸的信息；减少性暴力和性虐待事件，特别是在国内流离失所者和难民营的此类事件。

46. 阿根廷、克罗地亚、德国、墨西哥、罗马尼亚、斯洛伐克、南非和越南采取各种措施，为军队征募更多的女军人，并改变政策来推广服务，包括废除歧视性政策，为妇女提供平等机会和平等待遇；颁布称为“快速道”的政策，以提高担任军队高级职务的妇女人数；为妇女创造其他职业发展机会。奥地利、加拿大、德国和联合王国利用非政府组织的财务支助、多边和双边外交、研究方案以及技术援助，倡导加强妇女加入军队和参与维持和平行动。

47. 会员国加强努力，扩大有资格借调到维持和平建设和和平特派团的合格妇女后备库。在约旦，公安局专门开设了关于维持和平的女警观察员课程。自 2000 年以来，联合国维持和平部队牙买加特遣队的女队员比例接近 50%，利比里亚和达尔富尔的特遣队中都有女指挥官。在德国，妇女占国际和平行动中心工作人员的三分之二。该中心是主管国际特派团训练和征聘工作的政府实体。2007 年，参加课程培训的人员中 52% 是妇女。南非改善了被派遣到和平特派团的妇女的待遇，包括在妇女离家期间为家庭提供“适应方案”。最终南非警察部门实现了妇女比例达到 40% 的目标，并且南非国防部队实现了关于被派遣到维持和平行动的妇女比例达到 30% 的目标。

48. 为军事、警察和文职维和行动人员提供的关于保护和权利、特别是妇女需求的培训，以及使妇女参与维持和平所有职能的重要性，受到会员国、联合国和民间社会的高度重视。在维持和平行动部牵头下，联合国开展了提供培训和改善培训材料与工具的工作。提高妇女地位研训所开发了一个交互式网站，重点介绍为联合国维持和平人员提供的两性平等问题培训机会。

49. 在联合国维持和平行动，包括综合特派团，⁸ 有 13 个两性平等问题专职顾问，就两性平等主流化问题向特派团团长提供技术指导，以加强妇女参与执行行动任务的工作。五个传统特派团⁹ 配有两性平等问题协调人。该工作人员除其他任务外负责两性平等工作。维持和平行动部已经制订准则，确保两性平等问题顾问能够为性别平等主流化的工作发挥有效的催化作用。联合国志愿人员方案(志愿人员方案)的两性平等问题专业人员从 2004 年的 3 名增加到 2008 年的 19 名。

50. 外勤支助部和维持和平行动部已经致力于提高妇女在联合国军警人员中的人数，具体做法包括加强对会员国，特别是部队和警察派遣国的外展工作。2006 年举行了政策对话，以评估关于加强维持和平中性别均衡的战略。2007 年 2 月，在南非比勒陀利亚举行了后续战略研讨会。研讨会建议修订安保部门和防卫政

⁸ 如联合国利比里亚特派团、联合国塞拉利昂综合办事处、联合国科特迪瓦行动、联合国刚果民主共和国观察团、联合国中非共和国特派团、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动、联合国布隆迪综合办事处、联合国海地稳定特派团、联合国苏丹特派团、联合国东帝汶综合特派团和联合国阿富汗援助团。

⁹ 西撒特派团、联格观察团、停战监督组织、联塞部队和联黎部队。

策，以期加强国家一级维持和平人员派遣前两性平等问题的培训。阿根廷、尼日利亚、巴基斯坦和南非这四个国家已商定开展一个试点工作。

51. 截至 2008 年 7 月，联合国维持和平行动军事人员中，妇女占 2.2%，而 2004 年 7 月占 1%；民警中妇女占 7.6%，而 2004 年占 5%。在支助改组警察部门的维持和平特派团(塞拉利昂、东帝汶和科索沃)中，女民警的比例超过 15%。

52. 截至 2008 年 6 月 30 日，在维持和平行动部担任专业及以上文职职位的妇女所占比例达 28.6%，D-1 及以上职类中的妇女所占比例达 26.3%，而 2004 年分别是 27.5%和 12%。在外勤部，专业及以上职类中的妇女所占比例达 36.4%。在外地行动中，妇女所占比例达 23%。

53. 秘书长加紧努力，增加妇女在维持和平行动中，特别是担任高级领导职务的人数。截至 2008 年 9 月，有一名女性特派团团长(利比里亚)和七名女性特派团副团长(布隆迪、乍得、刚果民主共和国、黎巴嫩、利比里亚、尼泊尔和苏丹)。本组织在和平支助行动中实现两性均衡方面仍有很长的路要走。但是，实现平衡的努力正呈上升势头。

(d) 人道主义应急工作

54. 安全理事会第 1325(2000)号决议呼吁所有行为者尊重难民营和定居点的平民和人道主义性质。难民署估计，到 2007 年底，总计有 6 700 万人被迫流离失所。¹⁰ 难民妇女和失所妇女由于在营地中经常需要依靠他人，因此特别容易受到性攻击和性暴力侵害。

55. 联合国人道主义实体积极地将两性平等纳入规划、执行、监测和数据收集中。2006 年，机构间常设委员会(机构间常委会)提出五点战略计划，从而制定了关于人道主义行动中两性平等的最新政策。这项政策于 2008 年 5 月得到认可。委员会 2007 年两性平等问题政策审查表明，已经取得了进展。例如，制作了题为“妇女、女孩、男孩和男人：需求不同，机会平等”人道主义行动两性平等问题手册，介绍两性平等问题的方案编制，并设立了两性平等问题专家库(机构间常委会两性平等问题后备人力)。

56. 难民署在 100 多个国家实行年龄、性别、多样性主流化战略的范围内开展了两性平等问题培训。国际移民组织关于符合条件的阿富汗人回返方案推动了符合条件的国民回返和重返社会，其中有 125 名妇女。这有助于他们国家的重建。粮食计划署所征聘的当地粮食援助监测员至少有 75%将是妇女。

¹⁰ 难民署，“2007 年全球趋势：难民、寻求庇护者、回归者、国内流离失所者和无国籍者”，(2008 年 6 月)，第 2 页。

57. 各人道主义行为者需要在两性平等方案编制中加强协调,包括确保妇女和女孩平等参与人道主义应急工作的各个方面,以及她们参与能力建设和获得就业。应加强两性平等主流化问题中的问责,并应更加系统地收集按性别和年龄分类的数据。

(e) 建设和平

58. 安理会第 1325 (2000) 号决议呼吁所有行为体在冲突后的重建工作中采取两性平等的观点。在处理经济复苏、人权、治理、恢复法制、和解以及机构改革方面的不同需要和制约因素时,会员国和联合国实体的许多方案都已力争采取对性别问题有敏感认识的方法。

59. 乌干达政府为国家和平、恢复和发展计划聘请了一名两性平等问题高级顾问,以向总理办公室提供技术支持,并就性暴力问题拟出和最终确定一项国家政策和行动计划。

60. 塞浦路斯为地方妇女的建设和平举措以及为妇女非政府组织提供了财政支持。联合国支助了在苏丹的非政府组织落实当地的建设和平举措。加拿大国际开发署(加开发署)为致力于实现公平的社会、政治和经济增长的阿富汗妇女组织设立了“两性平等应对基金”。

61. 建设和平支助办公室以及国家一级的参加机构把对两性平等的关切纳入了建设和平基金支助的许多项目。为推动对冲突后局势中创造就业机会的政策采用一种联合国全系统办法,国际劳工组织和开发署共同牵头采取了一项全系统举措处理创收和男女民众重返社会的关键作用问题。经济和社会事务部提高妇女地位司正在阿富汗、海地、利比里亚、塞拉利昂和东帝汶开展与《消除对妇女一切形式歧视公约》有关的技术援助活动。联合国项目事务厅(项目厅)培训了要在 2006-2007 年参加宪政发展进程的 297 名伊拉克妇女。在尼泊尔和阿富汗,妇发基金帮助提高了妇女在治理和建设和平中的代表性和参与程度。

62. 虽然在建设和平及冲突后重建的进程中,会员国和联合国正越来越多地参与对两性平等的支持,但它们的大部分努力都没有系统地采用两性平等的观点。应在建设和平工作中致力于增强对性别问题的敏感认识,并需要在所有行为体之间进行更好的协调。

(f) 安全部门改革

63. 安理会第 1325 (2000) 号决议呼吁保护和尊重妇女和女孩的人权,特别是在警察和司法方面。秘书长关于联合国在支持安全部门改革中的作用的报告认为,建立不带歧视的安全部门机构的关键在于进行顾及两性平等问题的安全部门改革,并特别建议提供安保服务以应对和预防性暴力(S/2008/39,第 37 和 45(e)段)。

64. 联合国实体正在 20 多个国家致力于安全部门改革。它们努力的重点是规范性工作，以支持各国努力采纳对性别问题有敏感认识的政策、改组国家警察和武装部队以及实施能力建设方案，同时开展活动支持各国努力把两性平等问题纳入安全部门改革的主流。维和部及其合作伙伴为以下目的协助建立了体制性机制：帮助妇女得到保护和声张正义，包括在各派出所设立特别单位或妇女服务台（例如，在达尔富尔、索马里和苏丹南方）；确保对性暴力和基于性别的暴力报案的保密；为惩教官员提供两性平等方面的培训；推动国家警察部门聘用更多的妇女。

65. 人口基金和开发署已采取步骤，使非洲和亚洲的司法系统更好地为妇女和女孩服务。例如，在利比里亚，开发署与司法部开展了合作，为该部建立拘留和起诉罪犯的能力。提高妇女地位研训所开发的两性平等与安全部门改革工具箱被证明有益于阿富汗国家警察等多个利益攸关方。为改善警察部门应对性暴力和基于性别的暴力的功效，妇发基金和开发署编制了一份关于“冲突后社会中对性别问题有敏感认识的警察改革”的简报文件。

66. 但是，安保方面的不足依然存在，威胁着人们、特别是妇女和儿童的生命与福祉。在改革武装部队、加强法制、司法系统和民主体制的所有国家工作中纳入两性平等观点，将能改善妇女的安全。联合国实体需要加大对能力建设、规范工作和宣传的支助，以帮助会员国加强稳定和对法制的信心，而这正是可持续和平及民主的先决条件。

3. 保护妇女，特别是使其免遭性暴力和基于性别的暴力

67. 安理会第 1325 (2000) 号决议呼吁武装冲突各方采取特别措施，保护妇女和女孩免遭基于性别的暴力。会员国优先采取了预防和应对措施，最通常的做法是修订国家政策和法律、对幸存者加以保护和帮助康复、培训警察、军官和司法官员、收集流行率数据和提高公众的认识。

68. 科特迪瓦把对性暴力和基于性别的暴力的预防和应对纳入了国家重建和重返社会计划，其措施包括流行率研究、为受害者提供援助的国家能力建设，以及成立了一个协助性暴力和家庭暴力受害者的“卓越中心”。克罗地亚、瑞士和泰国等许多国家都强制规定维持和平人员在部署前必须接受以下方面的培训：妇女权利、两性平等、性暴力和基于性别的暴力、人口贩运和(或)武装冲突中的性剥削和性虐待。

69. 若干会员国已采取步骤支持在摆脱冲突的国家中保护妇女免遭性暴力和基于性别的暴力。加拿大向世界各地各种项目提供了财政和技术援助，包括在海地和苏丹南方。联合王国支助非政府组织在阿富汗推动两性平等和收集有关妇女权利的数据，并对伊拉克法官、议员和妇女活动家进行了关于利用国际人权法和伊拉克国内法保护妇女权利的培训。

70. 其他国家为旨在保护武装冲突期间的妇女权利的各种联合国机制提供了政治和财政支持。瑞士为“立即制止强奸”运动这一联合国行动提供了资金，联合王国则从财政上支持了与执行制止性剥削和性虐待的政策有关的各种联合国活动。加拿大为处理有罪不罚问题采取了各种措施，包括引渡、依照加拿大法律起诉和向国际刑事法院及法庭移送嫌犯。

71. 为了支持各国的努力，共有 12 个联合国实体¹¹参加了秘书长的“团结起来制止暴力侵害妇女行为”运动和联合国制止武装冲突中性暴力的行动，目标是改进协调和问责，并为预防性暴力和有效处理幸存者的需要的国家努力提供支助。由两性平等问题特别顾问办公室主持的妇女、和平与安全问题机构间工作队和妇女、和平与安全问题非政府组织工作组也为会员国、联合国和民间社会联合采取行动制止冲突中的暴力提供了论坛。

72. 开发署、人口基金、妇发基金和世界卫生组织(世卫组织)等许多联合国实体都制订了宣传方案。例如，开发署在达尔富尔的法治方案正帮助政府机构和民间社会提高公众对性暴力和基于性别的暴力的认识。开发署在巴尔干提高认识的努力促成了积极从事制止家庭暴力活动的人士与负责安全部门改革的官员之间在管制小武器和轻武器方面的有效协作。

73. 一些联合国实体参与了分析和规范工作，以支持为制止性暴力和基于性别的暴力而制订理论、政策、标准和准则的国家努力。最近妇发基金、维和部和联合国行动在加拿大和联合王国政府协助下于 2008 年 5 月在大不列颠及北爱尔兰联合王国苏塞克斯郡威尔顿公园会议，专门讨论了“成为武装冲突目标或受武装冲突影响的妇女：军事维持和平人员的作用为何？”这一主题(见 S/2008/402)。会议确定了预防针对妇女和儿童的性暴力的现有努力，并认为军事维持和平人员在采取行动保护妇女和女孩免遭性暴力时需要理论和明确的指导方针。

74. 近东救济工程处的卫生部正为处理在各诊所遭遇的性暴力和基于性别的暴力制订指导方针和培训工作人员，包括将幸存者转介给近东救济工程处各难民营妇女方案中心法律咨询局的规则。人口基金在冲突和冲突后地区几乎所有的国家办事处都一直在直接支持各国家作出努力，以期在法律和政策中处理性暴力和基于性别的暴力。人权高专办就改革强奸和家庭暴力法向海地政府提供了技术援助。粮农组织为处理脆弱性因素、性暴力和基于性别的暴力的根本原因以及处于危机中的民众“为生存而卖淫”问题确定了生计战略和指导方针。在联合国儿童基金会(儿童基金会)、妇发基金和联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)的财政支持下，拉加经委会协调编制了一份题为“够了！妇女在拉丁美洲和加勒比有权过上没有暴力的生活”的机构间报告的编写工作。国际移民组织为

¹¹ 政治事务部、维持和平行动部、人道主义事务协调厅、人权高专办、艾滋病规划署、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。

阿富汗、哥伦比亚和肯尼亚因冲突导致流离失所而易遭人口贩运之害的民众进行了评估并实施了援助方案。

75. 联合国许多实体一直在努力帮助各国和非政府组织建立更好地预防和应对性暴力和基于性别的暴力的能力。人权高专办帮助阿富汗若干部委建立了幸存者支助服务和一个关于性暴力和基于性别的暴力的综合数据库，并在乌干达帮助建立了警方就强奸案收集法证的政府能力。妇发基金的“在卢旺达加强免遭基于性别的暴力的保护”项目支持一些妇女网络在 14 个县提供了应对暴力案件的培训。卢旺达警察总部现有免费热线和性别问题服务台，并有为加快反应速度而配备了摩托车的特别警队。人口基金培训了来自世界各地的记者小组，帮助他们了解报道紧急情况中基于性别的暴力行为的复杂性并提高这种报道的准确性。

76. 维和部两性平等问题顾问和各维持和平特派团两性平等问题协调人与国家部委及更广泛的联合国系统合作，努力为国家警察和武装部队及联合国特派团内各单位(包括联合国警察和部队以及特派团的人权、法制和新闻部门)提供培训，推动了支持解决性暴力和基于性别的暴力问题的努力。

77. 联合国实体越来越多地开展了协助性暴力和基于性别的暴力幸存者的业务活动。在伊拉克北部，项目厅组织了一个方案，在 12 个村庄里设立了 21 个咨询中心。200 多名妇女志愿人员通过学习成为性暴力和基于性别的暴力受害者的创伤辅导员，而且电视广告使数以千计的当地妇女知道了这种服务。妇发基金在中央应急基金的一个项目下与非政府组织合作，在巴勒斯坦被占领土设立了 14 个开展家庭外联的心理社会小组和 7 个试点的社会法律辩护中心，包括求助电话和转介系统。

78. 性暴力和基于性别的暴力作为非常痛苦和敏感的一个问题，是最难记录在案的侵害行为之一。除了在数据的收集和分享方面的常见挑战之外，对受害者的心理和人身安全保持敏感的必要性，也使整个过程更加复杂。联合国数个实体已认识到这些挑战并为改善数据收集作出了努力。2006 年，人口基金和世卫组织启动了基于性别的暴力信息管理系统，作为在与机构间常设委员会两性平等问题分组协商的情况下同国际援救委员会和难民署开展的一种机构间合作机制。基于性别的暴力信息管理系统是把整个人道主义界与基于性别的暴力有关的数据的管理加以系统化的首次尝试，其中引进了安全和保密方面的标准。这个系统已在泰国和乌干达完成了试点测试。

79. 人权高专办为在阿富汗、刚果民主共和国、海地和苏丹监测、调查和记录性暴力和基于性别的暴力作出了重要贡献。妇发基金支助了在阿富汗、哥伦比亚、科特迪瓦、卢旺达和东帝汶改善有关性暴力和基于性别的暴力的数据收集和统计监测的举措，而联合国其他实体则在另一些冲突和冲突后地区作出了类似的努力。

80. 尽管关于性剥削和性虐待的指控总数从 2006 年报告的 371 起大幅度降至 2007 年报告的 159 起(见 A/62/890, 第 11 段), 但应继续加强零容忍政策。秘书长仍坚决致力于遏制性剥削和性虐待行为, 这些行为破坏了联合国在当地的工作且侵蚀了联合国的合法性和可信性。

81. 尽管作出了各种努力, 但暴力侵害妇女行为在武装冲突期间还在继续。需要制订新战略, 以确保军事和非国家的所有行为者遵守国际人道主义和人权法。安全理事会和其它会员国须向冲突各方发出更有力的信号, 即作恶者会受到起诉。针对个人和冲突方的制裁若能审慎实施, 则可起到限制作用且阻止性暴力。提供人力和财政资源照料暴力受害者且向所有行为者继续提供培训仍至关重要。在和平行动的早期部署顾问、协调员和监测员可阻止暴力。必须制订有效的全系统监测和报告机制, 及时收集基于性别的暴力方面的准确资料。

D. 提高会员国能力的最佳做法

82. 由于对妇女与和平与安全领域的两性不平等问题没有一个“一刀切”的办法, 因此, 政策和战略须考虑到各国的具体情况和需要。有些摆脱冲突的国家十分成功地提高了妇女在和平进程中的作用, 减少了性暴力, 并赋予妇女政治和经济权力, 这些国家在和平和两性平等战略方面有共同之处, 其战略将性别平等主流化和针对妇女的政策相结合, 实现国家和国际措施相互支持。

83. 自世界范围内至少有 90 个国家通过决议以来, 联合国各实体在建设妇女与可持续和平方面的国家能力成功试验了不同办法。例如, 开发署的尼泊尔方案“两性平等主流化和社会包容”强调采取多部门办法, 通过促进妇女参与治理改革根深蒂固的社会排斥模式。

84. 联合国另外一些实体更加强调提高妇女的领导技能及其对选举等公共生活的政治参与程度。例如, 联合国尼泊尔政治特派团促进妇女参与政治, 制订了国家所有机构妇女达 33% 的门槛。2008 年当选的制宪会议 575 名成员中约有三分之一是妇女。联合国海地稳定特派团(联海稳定团)、妇发基金和地方非政府组织设立了促进妇女政治权两性平等工作组, 且为海地妇女提供了领导能力方面的培训。联合国塞拉利昂综合办事处与政府和民间社会合作, 促进设立了一个指导委员会且制订了增加妇女在地方理事会所占比例的工作计划。联合国科特迪瓦行动为妇女网络“协调妇女选举”提供支助, 鼓励妇女参与政治和选举。

85. 在性暴力程度很高的冲突和冲突后国家中采取了一些有效办法, 其重点是建设打击这一祸患的能力。联海稳定团与人口基金和儿童基金会合作, 支助实施打击暴力侵害妇女行为的国家多部门行动计划。在刚果民主共和国, 打击性暴力仍是一项复杂挑战。在联刚特派团部署了性暴力问题高级顾问/协调员, 协助政府制订打击性暴力的全国行动计划和战略。在达尔富尔, 联合国志愿人员组织动员了一个包括律师和教授在内的准法律援助框架, 向境内流离失所者和社区成员开

展关于性暴力和基于性别的暴力及向支助幸存者及其家人提供支助方面的培训。在索马里，各实体建设了当地提供医疗和心理社会照料、法律援助、保护和重返社会方面服务者的能力。

86. 对于摆脱冲突的大多数国家而言，能否解决恢复和促进妇女人权的挑战将继续取决于国际机构对建设国家制订法律、战略和政策能力的支助。在海地和利比里亚，联合国各实体支助政府努力制订国家两性平等政策且编制《消除对妇女歧视公约》执行情况报告。在其它一些国家，联合国各实体建设了依照《公约》修订立法以消除歧视性法律和采用新立法的国家能力。

87. 教科文组织通过促进妇女在媒体中的作用，建设了媒体在冲突后地区的能力，以便提高女性媒体从业人员的能力，报告冲突对妇女影响情况。在阿富汗，教科文组织为女电影制作人提供了能力建设和培训，她们在阿富汗制作了侧重于妇女生活的一系列作品。

88. 执行第 1325(2000)号决议的国家行动计划增加了在妇女与和平问题上更协调一致地系统开展国家行动的办法，且更密切关注制订和实施政策的机构情况，并让地方决策者和妇女联合会及非政府组织在和平与两性平等政策和战略方面真正拥有自主权，因而受到了赞扬。尽管如此，只有为数不多、且主要是发达国家才制订了这种国家行动计划，且需要联合国的支助。

E. 监测、评价和报告

89. 安全理事会在第 1325(2000)号决议中呼吁秘书长在给理事会的报告中纳入两性平等主流化和与妇女有关的其它方面的进展情况。安理会在主席声明(S/PRST/2007/40)中要求提供关于冲突对妇女影响的国别报告资料，包括举例说明各种形式的暴力情况以及为保护妇女和女孩免遭性暴力和基于性别的暴力所采取的特别措施。

90. 2004 年 1 月至 2008 年 7 月，秘书长向安全理事会提交了 313 份报告，其中包括 286 份国别报告和 27 份专题报告，对这些报告的分析表明，61%的报告没有提及或仅在一处提及两性平等问题；23%的报告载有少之又少的两性平等观点；只有 16%的报告多次提到两性平等问题。与 2000 年 10 月至 2003 年 12 月这一期间相比，取得了一些进展，没有提及或仅在一处提及两性平等的报告减少了 6%，载有少之又少的两性平等观点的报告增加了 8%。多次提到两性平等的报告百分比没有明显变化。

91. 分析还表明，关于性暴力、特别是强奸的报告从 2000–2003 年的 23%增至 2004–2008 年的 32%，尽管并不是所有和平行动都有相关任务规定。2000–2003 年，有 4%的报告涉及有罪不罚问题，而 2004–2008 年的报告中没有这方面的信息。2004–2008 年，有 4%的报告还提及两性平等主流化问题，与前一期间相比增加了 2%。

92. 上述分析表明，自 2000 年决议通过以来，秘书长给安全理事会的两性平等报告在逐渐改善。然而，报告仍不一致且不完整。今后几年的挑战是要加速这一进展，以确保提交给安理会的所有有关报告都均衡、系统地体现出两性平等问题。随着安理会通过第 1820(2008) 号决议，须理性报告武装冲突情况下的性暴力问题，以避免与第 1325(2000) 号决议的报告发生重复。

四. 结论和建议

93. 会员国、联合国系统和民间社会为制订和奉行更综合地全面实施第 1325(2000) 号决议办法取得了一些重大进展，其中包括更好地确定了安全理事会的作用。这些工作的总体效果使得联合国的整个和平与安全结构更加关心武装冲突和冲突后社会局势中的妇女需求。这一点在维和与人道主义援助中特别明显，而且在建设和平中也越来越明显。现在，正在加大对妇女平等参与和平进程的支助，妇女赋能能力建设工作有所加强，且妇女在决策、维和及安全部队中的人数也日益增多。目前，正大力关注武装冲突情况中的性暴力问题，大会和安全理事会正就此采取平行支助行动。通过国家行动计划及联合国全系统和各实体的具体倡议等，促进支持实施第 1325(2000) 号决议正日益转化为政策和规划框架，且纳入会员国和本组织在国家和全球层面的工作中。

94. 然而，必须弥合政策及其有效实施之间仍存在的明显差距。国家一级须做更多工作，把两性平等观点纳入冲突预防、解决和管理的各个阶段及建设和平的主流，其中也包括安全部门改革；防止和终止性暴力和基于性别的暴力；增加妇女在决策机构和安全机构的人数；增加向妇女组织提供的资源和技术支助；确保加强联合国的能力以支助会员国实施第 1325(2000) 号决议。

95. 为了确保国家一级顺利实施这一决议，至关重要的是让国家主办支助两性平等和妇女赋权的活动，且得到国际社会的鼓励。联合国系统可发挥作用，协助发展国家能力和领导能力，以确定有效的政策且促进更好地了解国家、区域和次区域的挑战，并倡导多方利益攸关者办法和伙伴关系。

96. 利用这一潜力需要加强承诺、领导能力和问责，改善机构能力且增加联合国各实体的财政和人力资源。此外，在防止和打击对妇女性暴力方面特别需要开展协作，其中包括与冲突各方合作，且改善监测和报告机制及做法。通过机构间妇女和两性平等网络及其妇女、和平与安全问题工作队、联合国系统行政首长协调理事会方案问题高级别委员会和联合国发展集团及全系统其它倡议等，在规范、方案和业务层面应更加大力推动方案合作且保持一致。总体目标是，仍须在整个联合国系统实施第 1325(2000) 号决议，以充分应对会员国的请求。

97. 为了进一步加速充分实施安全理事会第 1325(2000) 号决议，拟议采取以下行动：

- (a) 在制订预防冲突战略和开展预警工作时，应该纳入妇女的需求和关切问题；
- (b) 若利用暴力或犯下暴力并将其作为战争策略或成为大范围或有计划有步骤地袭击平民的一部分，则安全理事会应做好准备派出特派团评估局势，以加强其终止性暴力的能力；
- (c) 在武装冲突情况下，安全理事会应提醒冲突各方有责任保护妇女，并把其重点放在防止和制止性暴力办法上，包括有针对性地制裁那些大范围或有计划有步骤地实施性暴力的个人或冲突方；
- (d) 安全理事会应加大使用阿里亚办法或类似安排，与妇女团体和非政府组织非正式协商其议程上的个别冲突局势；
- (e) 应通过国家和区域行动计划和战略等，加强实施第 1325 (2000) 号决议的国家承诺和能力；
- (f) 会员国应为加强联合国在和平与安全所有领域的两性平等主流化能力的各种措施提供支助，且为这种目的提供充足资源；
- (g) 应把妇女的领导能力及参与建立和平、建设和平及复原和发展方面所有决策和进程的机会放在优先地位；
- (h) 应通过联合国维和特派团和人道主义援助方案更系统地采取策略性的业务应对措施，加大一切工作力度，防止和阻止性暴力和基于性别的暴力；保护处于流离失所境地的妇女，且采取更综合的战略应对实施性虐待者有罪不罚问题；
- (i) 应把两性平等观点有系统地纳入安全部门改革和法治中；
- (j) 应加强与区域组织的合作与协作，以大力促进实现共同的安全和两性平等目标；
- (k) 政府间机构应加强任务规定且增加维和行动资源，以防止冲突和冲突后局势中的性暴力和基于性别的暴力，并确保有具体、明确的行动指南；
- (l) 应系统评估冲突后社会中妇女的需求，分配专门资金，且增加捐助方和政府对于妇女的责任。
-