



## 安全理事会

Distr.: General  
2 October 2012  
Chinese  
Original: English

## 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 2010 年 10 月 26 日安全理事会主席声明 (S/PRST/2010/22) 和结合妇女在预防冲突和调解工作中的参与和作用的公开辩论发表的 2011 年 10 月 28 日主席声明 (S/PRST/2011/20) 提交。安理会在前一份声明中请我继续提交关于第 1325(2000) 号决议执行情况的年度报告, 在后一份声明中请我在下一次年度报告中全面概述执行该主席声明的具体行动、取得的成绩和面临的挑战, 特别是在与妇女参与调解工作和预防性外交有关的方面。

2. 本报告第二节概述自去年以来在执行第 1325(2000) 号决议方面取得的进展, 包括与我在 2010 年关于妇女与和平与安全的报告中提出的一套初步指标 (S/2010/498, 附件) 有关的最新数据。第三节提供有关 2011 年 10 月 28 日主席声明中提出的具体问题的资料, 包括应要求提交的关于妇女参与调解工作和预防性外交的资料。第四节载有结论和建议。

3. 本报告根据联合国系统 27 个实体,<sup>1</sup> 包括外地特派团和国家办事处以及 8 个区域和次区域组织<sup>2</sup> 提供的信息编写。报告还参照了我最近提出的关于加强调

<sup>1</sup> 外勤支助部、维持和平行动部、政治事务部、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、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)、国际农业发展基金(农发基金)、人道主义事务协调厅、裁军事务厅、防止灭绝种族问题特别顾问办公室、关于儿童和武装冲突问题秘书长特别代表办公室、负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表办公室、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、建设和平支助办公室、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国开发计划署(开发署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国环境规划署(环境署)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国人口基金(人口基金)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、世界卫生组织(世卫组织)和世界银行。

<sup>2</sup> 东南亚国家联盟(东盟)、欧洲委员会、阿拉伯国家联盟、美洲国家组织(美洲组织)、伊斯兰合作组织、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、北大西洋公约组织(北约)和上海合作组织。



解在和平解决争端、预防和解决冲突方面的作用的报告(A/66/811)和关于武装冲突后建设和平的报告(S/2012/746)的调查结果。

## 二. 进展概况

### A. 协调和成果问责制

4. 联合国在过去两年采取了重大举措,例如拟订和初步报告关于第1325(2000)号决议的各项指标、采取步骤执行关于促进性别平等的建设和平七点行动计划、通过联合国关于妇女与和平与安全的战略成果框架和进行民事力量审查,由此帮助找到了良好做法、树立了共同目标,确认了需要进一步关注的领域。

5. 去年的报告(S/2011/598)着重提到各区域和次区域组织提出的政策举措。此后又为确保在区域一级的更有效实施采取了新举措,例如拟订了《太平洋区域行动计划》,阿拉伯国家联盟拟订了关于妇女与和平与安全的区域战略,努力确保为执行西非国家经济共同体(西非经共体)关于实施第1325(2000)号和第1820(2008)号决议的区域行动计划提供经费。西亚经济社会委员会将同各国议会联盟和非洲经济委员会一起,支持该区域立法者推动执行相关决议。2011年4月,欧洲委员会通过了关于预防和打击包括在武装冲突中暴力侵害妇女和家庭暴力行为的公约,这是为加强防止这类暴力行为的法律框架、保护受害人和终止有罪不罚现象作出的重大贡献。为了更好地追踪进展情况,正在加强相关机制,以便监督和报告为落实对妇女与和平与安全的承诺而采取的区域举措。欧洲联盟提出了关于妇女与和平与安全指标的初步报告,<sup>3</sup> 2011年11月北大西洋公约组织(北约)秘书长发表了第一次年度报告,详细介绍了北约为支持实施第1325(2000)号决议和任命一位北约妇女与和平与安全特别代表所做的工作,这些都是为改进成果问责制作出努力的最新例子。定于2012年12月在雅加达举行的伊斯兰合作组织国家关于妇女在发展中的作用的第四次部长级会议及其他会议也为评估进展提供了机会。

6. 在国家一级,通过国家行动计划阐明本国有关妇女与和平与安全的优先事项的国家数目持续增加。截至2012年6月,已有37个会员国<sup>4</sup>通过了国家行动计划,还有一些国家正在制定计划。这些计划的实施、监督、费用和融资能力的差

<sup>3</sup> 关于欧洲联盟实施安全理事会关于妇女与和平与安全的第1325(2000)和第1820(2008)号决议的全面方法的指标。

<sup>4</sup> 见奥地利、澳大利亚、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、加拿大、智利、刚果民主共和国、科特迪瓦、克罗地亚、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、几内亚、几内亚比绍、冰岛、爱尔兰、意大利、利比里亚、尼泊尔、荷兰、挪威、菲律宾、葡萄牙、卢旺达、塞内加尔、塞尔维亚、塞拉利昂、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

异仍然很大。只有 7 个国家公布了专门预算，另有 18 个国家表示将通过挂靠部门预算为执行计划提供经费。布隆迪等国的多利益攸关方筹资机制是为执行国家行动计划提供经费的有用工具。自安全理事会第 1889(2009)号决议要求提供指标以来，配有指标的国家行动计划的数目从 6 个增加到 26 个(占已通过的计划的 70%)。有三分之一的国家行动计划将在 2012 年和 2013 年进行审查或更新，这为建立机制适当消除差距，以有效执行计划提供了机会。

7. 尽管国家行动计划可成为推动落实有关妇女与和平与安全的承诺的有用工具，确保将这些承诺纳入国家以下等级别的所有相关政策和规划进程的主流具有同等重要意义。例如，全球妇女和平建设者网络一直在努力增强布隆迪、尼泊尔、菲律宾和塞拉利昂地方政府官员的能力，以制定执行第 1325(2000)号决议的地方战略，而非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动则协助在苏丹达尔富尔各州成立“1325 号决议委员会”。综合实施或并行执行关于防止性暴力和/或基于性别的暴力行为的行动计划，可与国家行动计划形成协同增效关系。截至 2012 年 7 月，有 140 多个国家(包括几个处于冲突后局势中的国家)或制定了打击暴力侵害妇女和女孩行为的国家战略，或在涉及更广泛问题的国家计划中纳入了应对这类暴力行为的措施。<sup>5</sup>

8. 《消除对妇女一切形式歧视公约》审查进程和人权理事会普遍定期审议进程是另外两个可以突出对妇女与和平与安全问题的关切和提出相关建议的有用的切入点。目前正在对消除对妇女歧视委员会通过的关于冲突和冲突后局势中的妇女的一般性建议进行审议，这可为改善国家一级的问责制作出重大贡献。

9. 把规范变成实践的最终衡量标准是看从冲突到和平的整个过程中妇女和男子、女孩和男孩的生活是否发生了真正的变化。下文提供的最新进展突显了良好做法和新举措，以及差距、挑战和需要关注的领域。

## B. 预防

10. 过去十年，国际社会坚定地表示了从反应文化转向预防文化的愿望，这表现在 16 个维持和平特派团中有 8 个将保护平民纳入了其任务范围。2010 年在瓦利卡莱发生大规模强奸事件后，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)开发了改进稳定团监督和报告暴力威胁或暴力事件及提升迅速反应能力的预警和应对工具。同样，2011 年和 2012 年在琼莱州发生族群暴力事件后，联合国南苏丹共和国特派团(南苏丹特派团)开始利用有关妇女和女孩的指标，作为其保护平民战略的组成部分。

11. 自我提出前一份报告后，安全理事会通过具体国家报告、专题报告、公开辩论、包括主管妇女署副秘书长兼执行主任在内的高级官员的通报、“阿里亚办法”

<sup>5</sup> 秘书长关于暴力侵害妇女行为的数据库：<http://sgdatabse.unwomen.org/home.action>。

会议和安理会实地访问团得到了关切武装冲突中妇女和女孩状况的最新情况。尽管有了明显的改进，相关数据显示，安全理事会得到的信息和安理会对妇女与和平与安全问题的反应仍不对称。

#### 方框 1

**指标：**在联合国维持和平特别团和特别政治任务提交安全理事会的定期报告中列有关于侵犯妇女和女孩人权的信息的程度。在 2011 年维和特派团和特别政治任务提交安全理事会的 58 份定期报告中，有 46 份报告 (79%) 纳入了妇女与和平与安全的问题 (少于 2010 年的 90%)。但是，分析质量的提高帮助在 69% 的报告中增加了关于妇女与和平与安全的建议，而 2010 年的这一比例是 25%。

#### 方框 2

**指标：**安全理事会就第 1325 (2000) 号决议采取的行动的数目和类别。2011 年，安理会有关这一领域的多数行动涉及要求在专题报告和具体国家报告 (包括关于阿富汗、海地和苏丹的报告) 中提供具体信息，在设立特派团和延长特派团任期时提及妇女权利或性别平等主流化问题。<sup>a</sup> 安理会对索马里武装冲突局势中为以平民，包括儿童和妇女为目标，杀害、残害、实施性暴力和基于性别的暴力、攻击学校和医院、实施绑架和强迫流离失所负责的个人和实体实施制裁。在安理会 2011 年通过的决议中，38% (66 项决议中的 25 项) 具体提到第 1325 (2000) 号决议，2010 年是 37%。

<sup>a</sup> 17 个特派团的任期被延长：联合国中非共和国建设和平综合办事处、联合国布隆迪办事处、联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国海地稳定特派团、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国阿富汗援助团、联合国伊拉克援助团、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动、脱离接触观察员部队、联合国驻塞浦路斯维持和平部队、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国塞拉利昂建设和平综合办事处、联合国利比里亚特派团、联合国东帝汶综合特派团、联合国科特迪瓦行动和联合国索马里政治事务处。新设特派团是联合国阿卜耶伊临时安全部队、联合国南苏丹共和国特派团和联合国利比亚支助团。

#### 方框 3

**指标：**安全理事会特派团在其职权范围和特派团报告中谈及影响妇女和女孩的具体问题的程度。2011 年，安全理事会派出一个实地访问团，分阶段进行了访问：在亚的斯亚贝巴讨论非洲联盟与联合国的合作问题；在喀土穆、阿卜耶伊和朱巴和内罗毕，访问团审议了索马里局势，因为其成员无法前往摩加迪沙。访问团的职权范围包括妇女参与索马里和苏丹和平进程的问题。访问团向安理会通报了情况 (见 S/PV. 6546)，没有讨论与妇女和女孩有关的具体问题。截至 2012 年 7 月，访问团尚未发表报告。

12. 防止和应对与冲突有关的性暴力行为仍然是当务之急。我的负责冲突中性暴力问题特别代表继续提请注意并监督特别值得关注的局势。联合国制止冲突中性暴力行动的成员实体继续协力采取催化措施，防止和应对与冲突有关的性暴力事件。我在 2012 年 1 月提交安理会的关于与冲突有关的性暴力的报告 (S/2012/33) 中提供了关于各种性暴力模式及联合国系统和其他行为体采取对策的最新情况。

#### 方框 4

**指标：冲突和冲突后局势中的性暴力模式。**我在关于与冲突有关的性暴力报告 (S/2012/33) 的附件中列有一份在中非共和国、刚果民主共和国、科特迪瓦和南苏丹武装冲突局势中确信涉嫌一再实施强奸或其他形式性暴力行为或应对此种行为负责的冲突当事方名单。报告还提供了关于在哥伦比亚、利比亚、缅甸、索马里和苏丹(达尔富尔)确信涉嫌实施强奸或其他形式性暴力行为或应对此种行为负责的武装冲突当事方的信息，以及在安哥拉、波斯尼亚和黑塞哥维那、乍得、利比里亚、尼泊尔、塞拉利昂、斯里兰卡和东帝汶的冲突后局势和其他令人关切的局势中发生的与冲突有关的性暴力的信息。在埃及、几内亚、肯尼亚和阿拉伯叙利亚共和国的选举、政治纷争和内乱中发现了性暴力行为。

13. 防止联合国工作人员和相关人员犯下性剥削和性虐待行为仍然是联合国和会员国的一个优先事项 (A/66/699)。任何一起经查实的案件都不应该发生。2011 年的数据显示，与 2010 年相比接报的指控数减少，后续行动比例增加；不过担心有可能未实数报告。尤其令人关切的是，继续发生性剥削和性虐待儿童和受益人行为，以及继续收到强奸指控。为了对报告机制建立信心、确保连贯一致的后续行动和迅速进行调查，必须继续努力加强预防机制、实施零容忍政策和坚守问责制。我强调必须毫不拖延地根据法律程序及联合国与会员国签署的有关谅解备忘录，调查和起诉一切性剥削和性虐待行为。秘书处承诺在这方面为会员国提供支持。

#### 方框 5

**指标：对所移交的据称由军警人员、文职维和人员及人道主义工作人员犯下的性剥削和性虐待案件采取行动的百分比。**2011 年共提出 102 件性剥削和性虐待指控。截至 2011 年 12 月 31 日，在对维和人员和特别政治任务人员提出的 74 件指控 (41 名军事人员、27 名文职人员、6 名警务人员) 中，其中 26% 完成了调查。在移交会员国处理的 25 个案件中，13 个案件收到了表示要进行调查的答复 (答复率为 52%，高于 2010 年 39% 的答复率)。关于在 2011 年或之前收到经证实的指控后移交会员国供采取惩戒行动的 35 个案件，22 个案件收到了表示将采取或已采取惩戒行动的答复 (答复率为 63%)。在上文中其余 28 件针对实体而非维持和平特派团和特别政治任务的指控中，<sup>a</sup> 39% 正在进行调查、36% 因提出的指控无事实根据或证据不足而结案、25% 证据确凿或正在进行审查。

<sup>a</sup> 联合国秘书处各部厅、各机构、基金和方案。

14. 安全理事会在关于妇女与和平与安全的 2011 年主席声明(S/PRST/2011/20)中强调指出在执行 1325(2000)号决议过程中促进和保护妇女和女孩的人权的重要性。需要持续关注如何及时报告、移交、调查和应对武装冲突和冲突后局势中更大规模地侵犯妇女人权,包括威胁和攻击妇女人权捍卫者的案件。

#### 方框 6

**指标: 人权机构报告、移交和调查侵犯妇女和女孩人权行为的程度。**2011 年 1 月 1 日至 12 月 31 日,人权理事会特别程序任务负责人在受审查的 32 个国家或领土的其中 9 个对 17 起案件采取行动,发出了指控信或提出了紧急呼吁。<sup>a</sup> 这些案件大多涉及对妇女人权捍卫者的威胁、恐吓、任意拘留、杀害、性暴力和其他暴力攻击行为。受害者包括律师、记者、工会活动分子、土著人领袖、博主、女权活动分子和政治反对派人士。

<sup>a</sup> 2011 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 2009 年 1 月 1 日至 2011 年 12 月 31 日期间安全理事会处理过其事项的国家或领土,或 2011 年有资格获得建设和平基金的国家或领土。

#### 方框 7

**指标: 妇女在国家人权机构治理机构中的代表数量和比例。**截至 2011 年 12 月 31 日,在受审查的 32 个国家或领土<sup>a</sup> 的 11 个中有获认可的国家人权机构。<sup>b</sup> 妇女占这些机构理事机构成员的 25%。9 个机构(82%)的年度报告中有专门关于妇女状况的特别章节。7 个机构(64%)设有专门的妇女权利问题股、部门、工作组或协调中心。11 个机构中的 2 个(18%)设有负责边缘化和受歧视群体问题的部门,其中也以妇女和女孩为重点。

<sup>a</sup> 见方框 6,附注 a。

<sup>b</sup> 只对获得国际协调委员会“A”级和“B”级认证资格的促进和保护人权国家人权机构进行审议。有关认证程序的信息,见: <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>。

15. 联合国和国际社会越来越重视新出现的对和平、安全和法治的威胁,如有组织犯罪和非法贩运,以及冲突的根源,包括经济和社会正义问题(S/2011/634,第 4 段)和自然资源。由于基于性别的歧视和性别不平等,这些问题对男女产生不同的影响,因此,需要作出促进性别平等的分析和对策。过去一年,各方行为体设法使这些联系更加显而易见。例如,对刚果民主共和国非法采矿行为进行的研究<sup>6</sup>着重提到在 7 个省出现的性奴役、性虐待和贩运模式。

<sup>6</sup> 联刚稳定团,“关于刚果民主共和国境内手工开采自然资源对发展、增强妇女和女孩权能及提高妇女和女孩地位的影响的研究(2011 年,金沙萨)。

16. 现在有更多行为体参与评估全球武装冲突和暴力升级的风险，并越来越多地利用新技术进行事故和危机调查。联合国与装有预警系统的非洲联盟、西非国家经济共同体和大湖区国际会议等区域和次区域组织之间更密切的合作，正在帮助获得冲突中性暴力等方面的更高质量的数据。在获取对妇女和女孩的威胁等方面的信息得到重大改善后，尚待尽早产生一致行动。迅速行动防止暴力冲突仍然是国际社会面临的重大挑战。

17. 有效预防冲突体现在对增强妇女和女孩权能的长期投资和支持妇女的建设和平努力。眼下的优先事项包括维和人员和安全部门行动者建立能力，采取预防行动对付针对具体性别的安全威胁，特别是性暴力；加强区域组织的预防冲突作用；国际和区域组织领导人和其他调解工作和和平领导人同妇女组织定期协商；继续在安全理事会确立和延长期限的任务中列入妇女参与预防冲突的具体指示。

### C. 参与

18. 2011 年，安理会对妇女在参与调解和建设和平工作方面持续面临的障碍表示关切(见 S/PRST/2011/20)。尽管有改善妇女参与和代表情况的良好实例，进展仍然缓慢。

#### 方框 8

**指标：**妇女在正式和平谈判的调解员、谈判员和技术专家中的人数。2011 年，在 14 个联合国共同主持的和平谈判的调解支助小组中，12 个小组中有妇女(86%)。在这 14 个和平进程中，只有 4 个谈判方代表团有一名妇女代表。向 11 项相关和平谈判中的 5 项部署了性别问题专家<sup>a</sup>(45%)。在 11 项谈判的 7 项谈判中，与妇女民间社会组织定期进行了协商(64%)。

<sup>a</sup> 2011 年的 14 项和平谈判中的 3 项——2 项有关划界争端的谈判和 1 项有关国家名称争端的谈判——是在联合国总部部长级会议上进行的，并且不明确涉及妇女与和平与安全层面。

19. 最近印发的《有效调解指导意见》(A/66/811，附件一)强调，应前后一致地明确阐明调解的性别平等层面问题。没有在协定中列入对性别问题有敏感认识的规定，可能会限制妇女实现基本保障以及增强政治、经济和社会权能的机会。现有数据显示在这一领域几乎没有进展。

#### 方框 9

**指标：**列有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。2011 年，签署了 9 项和平协定，<sup>a</sup> 其中涉及 8 个国家，只有 2 项协定列有妇女与和平与安全的条款(22%)——与 2010 年的百分比相同。在 9 项经斡旋的和平协定中，联合国是 4 项和平协定(马达加斯加、索马里、苏丹和也门)的共同主持调解人。这 4 项协定中的 2 项有侧重于妇女参与执行协定的关于妇女、和平与安

全的具体规定。在索马里路线图中，特别要求为妇女参加过渡机构和执行路线图的人数规定配额。2011 年 12 月的也门和平协定呼吁在过渡机构中包含妇女比例和采用法律和其他途径保护和增进妇女人权。联合国为这两项协定提供了调解支助。

<sup>a</sup> 政治事务部将停火或和平协定定义为至少在冲突的两个当事方之间签订的合同，其目的是使暴力冲突结束或发生重大变化，以便以更具建设性的方式加以解决。

20. 过渡期间为设计和采用有利于提高妇女参政水平的战略提供了机会。在具有 30%或更多妇女议员的国家中，大约三分之一拥有过渡经验。2012 年 6 月，在安理会自 1989 年以来的任何时间设立了有关选举任务的国家，23.5%的议员为妇女，这高于全球平均水平。

21. 虽然在全球范围内妇女的议会席位有所增加，进展的速度仍然缓慢。2011 年 9 次冲突后选举的结果显示，暂行特别措施，包括比例代表制最常用的选举性别配额，仍然是增加妇女在决策机构中的人数的有效方法。在 8 个没有选举性别配额法律规定并实行了涉及相对多数/基于多数的竞选的选举制度的国家，妇女赢得的议会席位百分比为 4%至 13%。与此相反，在实行配额的乌干达，妇女赢得了 35%的席位。2011 年，多个国家采取了暂行特别措施。在海地，由于没有达到 4%以上的妇女再次获得议会席位的选举结果，而采用了 30%的选举性别配额。在东帝汶，修正了选举法，将选举性别配额从 25%提高到 30%。利比亚采用了配额制，其中要求各政党在参加比例代表制竞选的名单上交替列入男女候选人。

#### 方框 10

**指标：妇女在议会的政治参与和担任部长级职务情况。**截至 2012 年 3 月 31 日，全球 20%的议员为妇女，比 2011 年 6 月时的 19%略有提高。在审查的 32 个国家或领土中，<sup>a</sup> 平均 18%的议员是妇女；有 5 个国家的妇女议员比例高于 30%(布隆迪、尼泊尔、卢旺达、东帝汶和乌干达，所有这 5 个国家都有法律规定的配额，大部分国家设有采用比例代表制的选举制度)，8 个国家的妇女议员比例最多不超过 10%(科摩罗、刚果民主共和国、格鲁吉亚、几内亚比绍、海地、黎巴嫩、缅甸和索马里)。截至 2012 年 1 月 1 日，妇女在所审查国家中担任 23%的部长级职位（所审查的 32 个国家或领土中有 28 个国家有相关数据）。

<sup>a</sup> 见方框 6，附注 a。

22. 虽然暂行特别措施很重要，解决妨碍妇女取得候选人资格和参与选举的结构因素需要再次得到关注。为此目的采取的有效措施包括与选举管理机构联系、帮助妇女选民登记、妇女获得身份证、媒体和政党遵守行为守则、设立妇女跨党派协会、以及为选举官员、妇女选民和候选人举办提高意识活动和培训。



23. 同样重要的是在选举中改善保障妇女安全的措施。“选情室”是妇女民间社会团体牵头使民间社会参与选举监督的一个模式。塞内加尔 2012 年选举期间成立的“选情室”，使妇女、青年、媒体和选举利益攸关方以及宗教和传统机构共同努力，确保和平选举进程、观察竞选和投票活动，并协调预防行动和迅速作出反应。人们越来越关注与选举有关的暴力对妇女的影响以及需要为预防暴力进行更多的投资。例如，2011 年 5 月发表的《关于西非选举和稳定的普拉亚宣言》强调，需要确保为所有选民和候选人，尤其是女性候选人提供公平保护，使其不受暴力、威胁和其他形式侵犯人权行为的侵害。

24. 需要努力增加在地方治理或公共管理中当选和被任命的妇女官员的人数。东帝汶目前的地方发展方案提供良好做法，要求让妇女在次地区一级机构中担任 50% 的职位。另一个例子是阿富汗中部区域，阿富汗合作伙伴和联合国开发计划署(开发署)在该区域通过支持一个女性议员网络填补妇女在省级和平委员会的任职差距，以加强她们在地方决策程序中的参与。

25. 2011 年，安全理事会鼓励区域和国际组织采取措施，增加妇女在这些组织、包括在联合国中担任代表的人数。这仍然是一个需要作出更多努力的领域，特别是在中级和高级管理层。

#### 方框 11

**指标：妇女在联合国外地特派团担任高级职务的百分比。**截至 2011 年 12 月 31 日，妇女在 28 个维持和平、政治和建设和平特派团中的 6 个特派团(布隆迪、中非共和国、塞浦路斯、利比里亚、苏丹和东帝汶)担任团长，而在 2011 年 6 月时妇女担任团长的特派团的数量为 5 个，并在 5 个特派团担任副团长(布隆迪、刚果民主共和国、伊拉克、南苏丹和苏丹(达尔富尔))，与 2011 年 6 月担任副团长的特派团数量相同。与 2011 年 6 月相比，妇女在政治特派团和建设和平特派团中担任高级职位的比例(P5 至 D2)从 23%减至 18%，在维持和平特派团中担任高级职位的比例从 24%减至 21%。在所审查的在 32 个国家<sup>b</sup>作业的 9 个报告方案实体<sup>a</sup>中，妇女担任高级职位的比例为 31%。

<sup>a</sup> 人道主义事务协调厅、人权高专办、开发署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、近东救济工程处和妇女署。

<sup>b</sup> 见方框 6，附注 a。

26. 安全理事会一直鼓励会员国派遣更多女军人和女警员参加联合国维持和平行动。截至 2011 年 12 月 31 日，在维持和平特派团中，联合国警察的 10%为妇女，军事人员的 3%为妇女。维持和平行动部的警务司继续开展联合国全球努力，其中设立了到 2014 年实现参与维持和平行动的女警察达到 20%的目标。为促进这一目标的实现制定了多项举措。例如，2011 年 8 月，警务司推出了联合国女性警察维持和平人员国际网络，以提高对国际和平行动中的女性警察的重视。

27. 只是增加人数是不够的，还需要加强性别平等专门知识，去年的报告中指出了这一点。联合国以及区域和次区域组织继续提高在此领域的能力。2012 年，政治事务部在联合国调解专家待命小组中正式设立了性别问题专家职位，以促进快速部署，并将调解员名册上的妇女技术专家人数比例增至 36%，性别问题专家人数比例(男性和女性)增至 10%。待命小组以及其他合作伙伴在 2011 年关于索马里的加罗韦谈判期间发挥重要作用，促进谈判产生积极结果，在该次谈判中各方商定，妇女参与独立选举委员会、全国制宪会议和新的联邦议会的比率为 30%。我鼓励会员国利用联合国系统内部的技术性别平等专门知识。目前正在审查如何在联合国系统内构建和运用性别平等专门知识，并会提出提高有效性的建议。

#### 方框 12

**指标：具有性别平等专家的外地特派团的百分比。**截至 2011 年 12 月，所有维持和平行动部管理的多层面维和行动和政治特派团都有性别平等问题顾问。在政治事务部管理的包括区域办事处在内的外地特派团中，50%有性别平等问题顾问——比 2011 年的 46%有所提高。在 5 个报告机构、基金和方案中，妇女署在有关国家和领土的所有现有行动中都有性别平等问题顾问；<sup>a</sup> 人道主义事务协调厅、开发署和人口基金分别在 50%、42%和 24%的行动中有性别平等问题顾问；近东救济工程处有一名性别平等问题顾问。

<sup>a</sup> 见方框 6，附注 a。

28. 在最近几年中，冲突后建设和平进程中的包容性和为基础广泛的非歧视性决策进程奠定基础的重要性越来越得到重视。一些联合国实体支持妇女领袖和民间社会组织参与全国对话进程，将其作为一项持续建设和平的战略。例如，南苏丹特派团在南苏丹支持建立一个社区妇女和平对话论坛，该论坛使来自不同社区的妇女参与确定冲突预警迹象、调解社区冲突和领导防止性暴力和基于性别的暴力的宣传活动。在几内亚比绍，联合国建设和平综合办事处和开发署为全国对话进程的妇女代表组织了一次筹备会议。在也门，人口基金和妇女署合作，支持妇女参与该国即将举行的全国对话。

29. 联合国继续支持在民间社会妇女和联合国高级代表之间开展关于妇女与和平与安全问题的开放日协商。2011 年，在 15 个国家举行了协商，并在西非和南亚进行了两次区域协商。

30. 计划未来 12 个月内在冲突后国家举行的选举通过使用暂行特别措施等方式，提供促进增加妇女参与的机会。提高妇女参与建立和平和建设和平进程的其他优先领域包括制定激励谈判各方让妇女参与和平进程的各项措施，提供机会使妇女团体参与冲突解决和建设和平进程，承诺在国家和地方各级增加担任被任命职位的妇女人数，在解决冲突和建设和平进程中更多地使用性别平等专门知识，以及建设妇女民间社会组织的能力。联合国和区域组织必须继续采取措施，增加参与决策的妇女人数和纠正高层中妇女比例下降的现象。

## D. 保护

31. 妇女和女孩继续受到违反国际人权法、人道主义法和难民法行为的影响，包括被迫流离失所、人道主义准入受到限制以及遭受性暴力和基于性别的暴力侵害。过去一年中，在科特迪瓦、刚果民主共和国、利比亚、阿拉伯叙利亚共和国和马里北部等地，继续把性暴力和性暴力威胁作为一种战术用于在各种背景下发生的冲突中。在阿富汗，联合国阿富汗援助团报告称，2011 年死于与冲突有关的暴力的妇女和儿童人数比 2010 年有所增加。

32. 在过去一年中，进行了跨区域投资，加强在保护和促进武装冲突和冲突后环境中的妇女和女孩人权方面已被证明有效的良好做法。例如，在摩加迪沙，作为社区巡逻机制，建立了一个妇女平民保护单位。在阿富汗、刚果民主共和国、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦和索马里等地，法律诊所改善了妇女获得免费法律援助的途径。通过新成立的快速反应和增援团队以及人口基金、难民署、儿基会、世卫组织和合作伙伴协调的信息管理机制，向各国提供了更多的支持，以打击基于性别的暴力。难民署发起了五年“有照明的未来岁月”活动，目的是筹集资金，以满足 7 个非洲国家超过 45 万难民基本的烹饪和与安保相关的照明需要。“一站式”中心，如索马里兰哈尔格萨中央医院的性侵害和转诊中心或科特迪瓦的 10 个英才中心等综合服务中心的建立，可以显著改善性暴力和基于性别的暴力行为的受害者获得全面服务的途径。改善参加维和特派团的军警人员的部署前训练和建设国家安全部门行动者和机构预防和应对性暴力和基于性别的暴力的能力，仍然是优先事项。

33. 难民署组织的 2011 年与难民妇女的区域对话显示，妇女和女孩继续在所有保护领域面临女性特有的风险。登记文件不足往往意味着妇女无法获得保健和教育服务或其他利益。境内流离失所者营地的紧急登记方案和在冲突刚结束后进行的公民登记可能对增强妇女权能产生积极的影响。

34. 我重申，需要为如何促进和保护妇女和女孩人权提供明确指示、指令和指南。在利比里亚，利比里亚预防和应对性暴力和基于性别的暴力的国家标准作业程序使专门实体能够确保全面遵循符合国际安全和道德准则的最佳做法和最低标准。已作出努力，在维持和平特派团的行动指令中纳入保护妇女和女孩人权的措施。

### 方框 13

**指标：维持和平特派团军事部门和警察部门负责人向维和人员颁发的指令中列有保护妇女和女孩人权措施的程度。**2007 年到 2012 年中期在 9 个维和行动发布的 16 个军事战略观念和部队行动指令中，<sup>a</sup> 9 个 (56 %) 包括保护妇女和女孩人权的措施。在 13 个特派团的警察部分中，54%<sup>b</sup> 发布了包括此种措施的行动构想。

<sup>a</sup> 联海稳定团、联刚稳定团、达尔富尔混合行动、联黎部队、联利特派团、联阿安全部队、南苏丹特派团、联东综合团和联科行动。

<sup>b</sup> 联海稳定团、联刚稳定团、达尔富尔混合行动、联几建和办、联利特派团、南苏丹特派团和联东综合团。

35. 在许多冲突中，在居民区使用爆炸性武器是造成被迫流离失所的一个主要因素。人们因害怕暴力而逃离或是有人用枪或以其他方式强迫他们离开家园。小武器和轻武器的存在和有限控制继续引发基于性别的犯罪，如强奸和其他形式的性虐待和性暴力。2012 年 7 月在纽约举行的《武器贸易条约》谈判没有达成一项协定。消除对妇女歧视委员会发布了一项声明，<sup>7</sup> 强调不受管制的武器贸易对妇女权利的负面影响，同时呼吁会员国达成一项强有力的条约，其中强调把妇女和女孩的安全作为和平与稳定的一项指标。

36. 尽管着重介绍的许多举措极大地促进了改善安保和问责制的工作，令人遗憾的是这些举措的适用范围和地理覆盖面往往仍然有限。以下现象仍然存在：司法系统存在严重缺陷、没有旨在保护妇女和女孩的法律或此种法律执行不力、存在有罪不罚现象和缺乏支助服务，特别是在农村和偏远地区。更糟的是在一些过渡情况下出现了妇女权利倒退的迹象。在阿富汗，全国妇女团体在欢迎为开展调解结束公开暴力冲突作出努力的同时，对国家当局准备处理国家安全问题并可能在不惜损害妇女来之不易的权利的情况下达成一项和平协议表示了关切。必须维持在保护妇女方面取得的进展。

## E. 救济和恢复

37. 联合国系统致力于制定和开展一系列行动，以支持国家做出努力，确保在冲突和冲突后境况中以促进性别平等的方式来规划、资助和开展救济和恢复行动。例如，自 2010 年以来开展的冲突后需求评估中，都列有专门的性别问题专长，这是我 2011 年报告中所详述的与规划有关工作的直接结果。在也门开展的联合社会经济影响评估就是良好做法的一个例子：由于在性别平等和维持和平方面提供了具体的技术支持，妇女参与了过渡规划，而且提出了列有妇女参与恢复工作目标的路线图草稿。

38. 促进性别平等的规划框架，只有在适当预算支持下，才能作为在冲突后背景下增强妇女权能和权利的战略工具。令人遗憾的是，预算中分配给在冲突后背景下增强妇女权能和性别平等的项目和方案的份额变化不大，因而达不到将支出的 15% 用于这一领域的目标。对六个国家中由联合国管理的多伙伴信托基金和联合方案的 200 多份项目文件的研究结果发现，2012 年，项目预算中平均有 7.1% 用于具体针对性别的需求和问题，<sup>8</sup> 与 2010 年所分配的约 5.7% 相比仅出现小幅增长。在国家一级也有处理这一状况的举措。例如，作为执行关于促进性别平等的建设和平七点行动计划的努力的一部分，在几内亚比绍、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、尼泊尔和苏丹的联合国国家工作队均承诺制定一个妇女需求支出基准，并根据需要纳入补救措施。此外，维持和平基金也达到了将其资源的 10% 用于满足妇女需求的暂定目标。

<sup>7</sup> 可在 [www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/statements/StatementGenderPerspective.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/statements/StatementGenderPerspective.pdf) 上查阅。

<sup>8</sup> 妇女署，妇女的真正需要：促进性别平等的建设和平活动的规划和筹资（纽约，即将在 2012 年发表）。

39. 有越来越多的联合国实体正在制定资源跟踪办法，即性别平等标码。我将继续努力协助加强这方面的一致性，包括由联合国发展集团牵头制订用于性别平等标码制度的一套共同原则和优先全面推出冲突后背景下的性别平等标码。我已要求所有联合国实体按照其各自的组织任务，在有资格从建设和平基金获得资助的国家跟踪和报告 2012 年其冲突后建设和平项目基金中用于处理妇女的具体需求、促进性别平等或增强妇女权能(既是主要目标，也是重大目标)的拨款比例。2011 年末，人道主义事务协调厅通过性别平等问题待命能力项目提供的性别平等问题顾问，支持将机构间常设委员会的性别平等标码用于所有联合呼吁项目。在巴勒斯坦被占领土，这一支持致使无视性别问题的项目比例从 70% 下降到 28%，而满足妇女和男子两者需求的项目比例则从 20% 增加到 72%。

#### 方框 14

**指标：**联合国系统内用于处理性别平等问题的资金比例，包括多伙伴信托基金中的比例。建设和平基金采用了 2009 年通过的一种性别平等标码办法，它基于开发署最先使用的从 0 到 3 的打分制度。2 分意味着项目将性别平等作为“重大”目标，3 分则意味着项目将性别平等作为“主要”目标。2011 年，得 2 分的项目所获供资占 78%，与 2010 年的 39% 相比大幅增加；得 3 分的项目所获供资占 11%，而 2010 年为 5%。联合国尼泊尔和平基金是采用性别平等标码的另一个例子：截至 2012 年 6 月，22% 的项目涉及性别平等和(或)增强妇女权能，在总体的预算分配中占 9%。

40. 2010 年，我报告了在制定联合国关于妇女参与冲突后经济恢复方案规划的标准方面取得的进展。虽然很零散，但在地方一级取得了一定成果。近东救济工程处继续在这一领域提供了一个良好做法的最佳示例。在加沙，妇女占参与近东救济工程处创造就业机会方案受益人的 31%。在西岸，妇女对这一项目的参与率已达到 41%。在利比里亚，妇女署一直在试行建立村庄储蓄与贷款协会。利比里亚中央银行现承认妇女的村庄储蓄与信贷协会是改善为农村妇女提供的金融服务的一种可行手段，并已邀请协会申请利比里亚中央银行的低利率贷款用于资本投资。在伊拉克，开发署和伙伴正与伊拉克政府共同努力，确保将妇女企业代表平等地纳入建立伊拉克私营部门并使之专业化的一项举措。

#### 方框 15

**指标：**妇女和女孩从早期经济恢复方案的临时就业中获益的百分比。虽然尚未掌握这方面的全球性资料，但来自布隆迪、海地和索马里的初步报告显示，截至 2012 年中，在这些国家参与应急和短期就业方案的 42 957 人的总数中，妇女占 39%。

41. 为提升妇女的经济能力和就业进行投资，不仅对增强妇女自身的权能具有重要意义，对长期和平和恢复同样至关重要。2012 年关于妇女参与经济恢复的影响的一份研究报告显示，女性就业与冲突后背景下的家庭和社区福祉增长之间呈正的统计关系，尤其是在妇女能获得较有保障的工作时。<sup>9</sup> 不过，研究报告还说明，针对妇女的经济干预大体上继续围绕着支持其对非正规经济的参与，而没有使其市场参与率发生重大转变。对妇女获得和拥有土地和财产的限制，也对增强其经济权能构成严重阻碍。这些限制又因缺乏教育和技能而加重，使妇女和女孩容易遭受剥削，而对于这一问题，儿基会正在荷兰政府支持下，通过其全球教育和建设和平方案加以处理。在水、保健、教育、登记注册服务和农业方面增加提供一线服务的女性工作人员人数，是支持妇女经济恢复的又一项战略，也是增强家庭和社区恢复的一种办法。在卢旺达，开发署、妇女署及其伙伴正在支持妇女就业，从事提供农业推广服务的工作。这提高了女农民的生产力。在肯尼亚和东帝汶，世界银行和澳大利亚政府海外援助署推动让妇女进入供水管理机构，并推动将其培训为供水公司工作人员。我已请开发署和妇女署同其他相关伙伴一道开展协作，将性别问题纳入经济恢复的主流，其中特别注意改善有关招聘妇女作为一线服务提供人员的国家能力的系统报告以及对这一能力的支持。

42. 虽然解除武装、复员和重返社会方案大多仍然缺乏使男女前战斗人员及其支持者有成效地重返社区生活所需的稳健的社会构成部分，但过去一年里仍报告了一些良好做法，显示对性别平等问题的更多承诺。在尼泊尔，联合国机构间安置方案(2010-2012 年)支持了 428 名女性前战斗人员接受各种培训，帮助她们从军队生活向平民生活过渡。这些妇女中半数以上已经就业或已自己创业。

#### 方框 16

**指标：妇女和女孩从解除武装、复员和重返社会方案获益的百分比。**2011 年，在参与联合国支持的解除武装、复员和重返社会方案的总共 36 176 人中，妇女占 7 000 人(20%)。这些方案包括安置、重返社会经济生活以及就业支持、职业和微型企业培训。国与国以及方案与方案之间的女性受益人百分比存在差别，从布隆迪的 47%，到尼泊尔的 34%，以及苏丹的 13%。

43. 今后一年需要作出更多努力，加大力度惩处性暴力和基于性别的暴力犯罪，并处理司法制度中的薄弱环节。我在 2011 年关于冲突和冲突后社会的法治和过渡司法的报告(S/2011/634)中强调了必须支持国家赔偿方案，这对冲突后境况中的妇女具有特别重要意义。人权理事会任命了第一位寻求真相、公正、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员。我期待着授予的新的任务将特别注重过渡司法进程中的妇女权利。

<sup>9</sup> 妇女署，妇女致力于恢复：女性就业对冲突后家庭和社区福利产生的影响（纽约，即将在 2012 年发表）。

44. 随着托马斯·鲁班加于 2012 年 7 月被判刑，国际刑事法院首例案件结案，作为其后续工作，法院下达了赔偿令，其中指出必须具体关注性犯罪和基于性别的犯罪幸存者的需求，并提出了一些创新性建议，以克服妇女面临的行政障碍，例如须持有正规的身份证件。2011 年 12 月，哥伦比亚最高法院作出了重要裁决，规定必须为非法招募儿童加入武装团体作出赔偿。该裁决规定，赔偿包括金钱上的赔偿以及医疗照顾和精神上的关怀，并向当时加入战斗部队的的女孩、也即现在的年轻妇女作出额外赔偿，而且对性暴力犯罪进行特别调查。

45. 根据我上次报告中所概述的承诺，性别问题专家支持联合国在科特迪瓦、利比亚和阿拉伯叙利亚共和国设立的调查委员会调查侵犯妇女人权的行为。在利比亚，调查员会得出结论认为，性暴力极大地引起了人们的恐惧，并提出了处理这一问题的建议。为了确保拥有可迅速为此类机构调派的专家，妇女署与司法快速反应机构以及国际刑事调查研究所合作开展培训工作，以扩大受过培训的性暴力和基于性别暴力的调查专家人才库。

46. 国家真相委员会以及其他过渡司法机制继续需要性别平等问题专家提供支持，以确保充分记录妇女在冲突中的经历，并促进实行全面问责。

#### 方框 17

**指标：真相与和解委员会将处理妇女和女孩权利和参与问题列为其任务规定的程度。**在 2004 年至 2012 年间设立了 12 个真相委员会。<sup>a</sup> 其中仅有 3 个委员会 (25%) 将有关性暴力和基于性别暴力犯罪的规定明确地列入了其任务。一个委员会要求委员会内设专职的性别平等与儿童问题专家(利比里亚)，另一个委员会要求设立一个纳入性别问题的特别事务股(肯尼亚)。在 12 个委员会中，有 7 个提出了可公开查阅的成果报告，其中 5 个 (71%) 列有具体针对性别问题的建议。在 2000 年到 2003 年设立的 10 个委员会中，平均 23% 的成员为妇女，而自 2004 年以来设立的 12 个委员会中，28% 的成员为妇女。

<sup>a</sup> 巴拉圭(2004 年)、摩洛哥(2004 年)、利比里亚(2006 年)、厄瓜多尔(2007 年)、毛里求斯(2009 年)、所罗门群岛(2009 年)、多哥(2009 年)、肯尼亚(2009 年)、加拿大(2009 年)、洪都拉斯(2010 年)、科特迪瓦(2011 年)、巴西(2011/12 年)。2004 年被用作基准年，因为在这一年里秘书长关于法治和过渡司法的报告(S/2004/616)第一次提出了过渡司法领域的商定定义和准则以及第一次为联合国提出了关于妇女通过这些机制诉诸法律的建议。

47. 为救济与恢复工作提供国际援助，对支持有关国家打破暴力循环、为公正和可持续和平奠定基础至关重要。在分配援助时，国际社会有责任、同时也有实际需要来确保援助使妇女、女孩、男孩和男子平等受益。对联合国而言，它必须对任务的过渡加以管理，以确保妇女权利和性别平等得到持续供资和关注，同时特别注重增加对妇女经济恢复需求和获得基本服务的关注。

### 三. 推动以促进性别平等的方式解决和预防武装冲突

48. 在结合“妇女在预防冲突和调解工作中的参与和作用”的公开辩论通过的主席声明(S/PRST/2011/20)中,安全理事会除其他外鼓励会员国以及国际和组织采取措施,增加参加调解工作的妇女人数以及在区域和国际组织中担任代表的妇女人数。安全理事会为此强调,必须创造有利条件,使妇女能够参与和平进程的各个阶段,消除社会上对妇女全面平等参加解决冲突和调解工作的消极态度。安理会着重指出,妇女必须参与支持解决冲突的国际对话、联络小组、互动会议和捐助方会议。在这方面,安理会重申有必要酌情支持当地妇女的和平举措。

49. 调解和预防冲突是联合国任务的核心,也是我第二个任期行动计划中的主要优先事项。我在最近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报告(A/66/811)中概述了当今在调解方面的最近发展、趋势和挑战,强调需要下更大的决心,作出更连贯一致的努力,以确保所有调解努力遵守第1325(2000)号决议等规范性框架。若干会员国在为报告提供的素材中强调,必须特别重视妇女在调解过程中的作用(见A/66/811,附件二)。预计关于性别与调解工作的新的指南和工具,如《关于调解人在停火及和平协定中处理与冲突有关的性暴力问题指南》,<sup>10</sup>以及《联合国有效调解指导意见》和关于促进性别平等的建设和平七点行动计划等执行框架中就性别平等与调解作出的具体承诺,将有助于推动采取新的行动。

50. 所吸取的经验教训之一,就是必须尽早提出具体与性别平等有关的问题,从刚开始的冲突分析阶段以及和平谈判最初时期就要提出。这可帮助确保将与性别平等有关的规定纳入和平协议。虽然述及性别平等本身不能确保性别平等或妇女权利在其后得到促进,但它们可以创造供今后采取行动的 strategic 切入点。不过,对以往和平协议进行分析发现,在提到具体的性别问题时往往采用较笼统的词语,并只限于在序言部分或附件中提到。有关性暴力、包容性权利和财富分享、妇女在执行机构中的代表性等问题的具体规定,几乎从未出现在和平协议案文中。有些值得注意的例外情况。例如,2011年,由于有力的性别分析、我的也门问题特别顾问的积极努力以及女性领导人和妇女团体的密切参与这三者的合力,《也门过渡协议》纳入了具体针对性别问题的承诺。同样在2011年,索马里路线图要求为妇女参加过渡机构以及执行路线图的人数规定配额。

51. 有各种措施可帮助提高妇女在和平进程中的代表性,例如对女性领导人的调解工作能力建设进行投资、以及为参与者提供特别安保以及照管孩子安排。妇女权利组织和活动人士在正式的谈判的同时努力表达妇女的关切和优先诉求。必须支持这些努力,并且为女性民间社会领导人和妇女组织提供具体资源,例如为领导力、冲突分析、谈判和沟通技巧方面的能力建设提供具体资源。

<sup>10</sup> 可在下列网址查阅: [www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/sexual\\_violence](http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/sexual_violence)。



52. 政治事务部一妇女署性别平等与调解联合战略寻求加强妇女对联合国调解工作的参与，以部署和建设能力，处理和平进程中的性别问题，并加强妇女民间社会组织及其领导人参与解决冲突的能力。例如，该战略支持就和平进程中的性别平等问题对调解专家、政治官员和性别问题专家进行培训，并加强在妇女建设和平组织间建立联盟和分享信息。<sup>11</sup> 在过去一年里，就预防冲突和调解对巴尔干地区、中亚和南亚以及西非约 200 名女性领导人的培训已经产生硕果。例如，马里的参与者于 2012 年 4 月前往布基纳法索参加瓦加杜古会谈，提高了人们对在马里北部发生的与冲突有关的性暴力的认识，确保其在后来的宣言中得到提及。

53. 调解和预防冲突的工作有许多是在国内和地方各级开展的。妇女在这些工作中发挥了至关重要的作用。例如，在东帝汶，开发署协同国家和国际发展伙伴开展的预防冲突倡议，支持政府设立一个社区调解人队伍，并拟将其吸收到新设立的建设和平与社会融合部，而队伍中有 50% 的成员为妇女。派出的这些调解人协助处理地方土地纠纷，并部署在预定安置境内流离失所者的社区。另一个例子是菲律宾棉兰老岛国际监测小组平民保护部分有一支妇女特遣队，负责监测菲律宾政府与摩洛伊斯兰解放阵线之间遵守停火和协议的情况。这支妇女特遣队通过定期巡逻以及社区走访和报告，履行了至关重要的早期预警职能。吉尔吉斯斯坦妇女和平委员会在领导民间外交、监测和报告紧张局势以及侵犯妇女人权行为方面的工作也是说明妇女可发挥调解和预防冲突作用的一个常为人引述的良好范例。

54. 对将妇女的社区举措逐步扩大到国家一级以及改善妇女对国家或国际对话或调解进程的参与一直重视不够。为加强这些努力的影响范围、可见度和可持续性作出最具建设性的投资之一，就是支持妇女和平组织的能力建设。

55. 一种重要的支持是有系统地邀请妇女参与解决冲突和建设和平工作。妇女代表团往往在最后一刻才被要求参与和平谈判、国际互动协作和捐助方会议，没有给她们与其他代表同样的准备机会。2011 年，妇女民间社会代表参加了四次国际捐助方和战略会议中关于中非共和国、阿富汗和南苏丹的三次会议。在哥伦比亚特区华盛顿举行的由美国和南苏丹政府高级官员主持开幕和出席的南苏丹会议上，通过在会议之前举办的为期两天的“性别问题讨论会”，使妇女的参与得到支持。代表团向该会议的全体会议提出了一项优先事项说明，引起整个会议期间对提供资金满足妇女的需求问题给予了更多重视。这一参与活动是国家和国际行为体让妇女组织参与国际决策的一个良好做法。作为在会议中对妇女需求关注的后续行动，必须在恢复与建设和平进程本身继续关注妇女的需求。

56. 在规划解决冲突和建设和平工作的初期阶段就让妇女组织参与，将有助于建设其有效参与的能力，并有助于她们在参与这些进程中进行学习。我敦促会员国以及国际和区域组织在支持和平努力或在规划国际参与进程时铭记这一点。

<sup>11</sup> 见妇女署的妇女建设和平组织网上数据库：<https://peaceorganizations.unwomen.org/>。

## 四. 意见和建议

57. 去年，在促进妇女在预防、解决冲突和建设和平中的权利方面取得了重要进展。建立了专门实施框架、战略和/或协调机制的会员国和区域组织数量持续增长。投资开展文职和军警人员能力建设，加强性别平等问题技术专家提供的指导、培训及得到其帮助的机会，以支持实况调查与评估团、调解、谈判、方案设计执行及规划进程、调查和调查委员会的工作初见成果。预警机制发现并报告对妇女和女孩威胁的能力提高。

58. 虽然在国家层面取得突出成绩，但我对以下领域的进展依然缓慢仍感到关切，包括妇女在和平谈判中的参与和代表情况，在和平协定中加入促进妇女和女孩权利的条款，增加妇女在选举和任命职位中的任职人数；保护方面的严重差距持续存在，妇女和女孩获得司法救助存在障碍，妇女权利在某些环境中有所减弱的迹象，为冲突后环境中增强妇女权能和性别平等分配的预算比例变化缓慢。为确保明年能在妇女与和平与安全议程上取得全面、更加显著的进展，需在以下 3 个领域采取行动。

### A. 一致落实妇女和女孩人权方面的国际规范与标准，全力预防、解决冲突和建设和平

59. 国家、区域和国际领导人需要作出一致、引人注目的承诺和倡导，以促进、确保履行并支持妇女参与、妇女和女孩人权方面的国际规范与标准，全力预防、解决冲突和建设和平。

60. 要求在国家报告、专题报告、高级官员和特使的口头通报中提供关于妇女和女孩状况的具体信息，并对缺乏此类信息的情况提出质疑，通过“阿里亚办法”会议或安理会实地访问团等形式与妇女民间社会领导者进行对话与交流，是安理会坚定不移地发挥领导作用，确保获得相关信息的重要途径。我赞扬安理会在各类行动中越来越多地明确提及妇女与和平与安全方面的承诺，包括在特派团任务规定中越来越多地作出促进妇女权利、保护与增强权能的具体指示，以及近期作出了支持民间社会发展的具体指示。我鼓励安理会继续贯彻这一做法，确保从对增强妇女和女孩权能和人权产生的影响的角度审议所有有关具体国家和专题的决策及特派团任务的确立或延期，且在任务授权中加入相关指示。

61. 在从维持和平向建设和平和发展过渡的过程中，确保可持续性，巩固在促进妇女、女孩权利与增强权能方面取得的进展至关重要。有人担忧，特派团缩编可能造成对性别平等承诺的供资及关注水平下降、可能使妇女和女孩的安全与保护程度受到影响。我呼吁会员国和区域组织探索相关办法，确保在特派团缩编和过渡的框架下，继续执行关于妇女与和平与安全的各项决议。我敦促会员国和区域组织认可并支持妇女组织为推动过渡进程可发挥的作用。我要求联合国相关实体

密切关注有关情况，规划有关妇女和女孩人权的关键任务及职责、性别平等问题知识专长的移交工作，确保对这些问题的关注和行动水平不会下降。

62. 国际社会和国际领导人也需体现一致性，确保与妇女民间社会领导者和妇女组织定期协商，系统性地邀请其参与解决冲突和建设和平工作，包括和谈、国际协作会议、联络小组和友谊小组、和平谈判、国家对话、捐助方会议以及由国际和区域组织、会员国集团建立或支持的其他平台。我呼吁国际社会、区域组织和会员国在解决冲突和建设和平工作的早期即与妇女民间社会组织协商，为其提供有关冲突解决进程的信息，创造机会，使其以多种角色(观察员、顾问、民间社会代表团成员)参与解决冲突和建设和平论坛。应支持妇女民间社会组织参与和平协议执行机制及建设和平规划与决策过程。

63. 我要求我的特使、调解员及特派团中的高级代表在和平进程早期与女性领导者、妇女组织、受影响社区的妇女和女孩进行协商，与其建立定期协商程序，鼓励、酌情支持谈判各方建立论坛，使民间社会行为体参与到和平进程中。

64. 国际、区域和国家人权机制对妇女与和平与安全愈加关注是值得欢迎的，这可为在国家一级加快落实相关承诺作出重要贡献。我呼吁会员国跟进此类机制提出的建议。特别是在联合国人权机制方面，与联合国条约机构、特别程序和人权理事会的其他机制(包括普遍定期审议程序)密切合作并全面执行其建议至关重要。

## B. 下决心消除妇女和女孩在参与及代表性方面遇到的挑战

65. 本报告显示，妇女在和平与过渡进程的公共决策中的参与和代表性方面仍面临巨大阻力。

66. 我将继续全力提高妇女在本组织支持的解决和预防冲突工作中的参与和代表人数。如上文所述，在增加由调解股管理的调解专家名册上妇女人数方面已取得了进展，我的特别代表和副代表中的妇女人数也持续增加。其中很多妇女发挥着重要的调解或促进作用，如在中非共和国、塞浦路斯和马拉维。将努力实现为联合国支持的和平进程任命一名女性首席调解人的商定目标。我鼓励支持和平进程的会员国和区域组织以身作则，为调解进程任命更多的女性调解人、联合调解人及顾问。

67. 我对妇女在联合国特派团中担任主任级别职务的比例下降感到关切。我将指示联合国相关实体审查这一状况，并在与妇女署的协商下提出具体建议。

68. 在冲突后选举方面，我呼吁全方位采取各种可行措施，鼓励妇女参与投票和竞选。我呼吁所有支持冲突后选举的会员国和联合国实体继续努力解决选举过程各阶段中性别层面的问题。必须特别关注妇女在选举前和选举中的安全问题。国家当局应考虑并采取各种措施，如暂行特别措施，提高妇女参与竞选和投票的人数。

69. 妇女和女孩缺乏安全仍是抑制妇女在冲突和冲突后环境中参与决策的重要因素。在冲突状况中，女权维护者常成为被攻击的特别目标。我呼吁安全理事会和其他相关实体对此特别警惕和关注，确保为女权维护者提供保护。

70. 本报告显示，在预防、解决冲突及复原工作中，为确保解决妇女和女孩的人权和需求问题，性别分析十分重要。性别问题专家可协助确保采用更综合的办法促进并保护妇女和女孩的权利，包括通过拓宽传统的分析框架，着眼于纵向投资，如投资于女孩的初等和中等教育，为她们今后在社区和社会中担任领导角色做好准备。性别问题专家还可协助确保特别关注弱势人口的权利与需求，如女户主家庭、境内流离失所妇女和女孩、战争中丧偶妇女、残疾妇女和女孩。我敦促联合国各实体在冲突后复原各方案中特别纳入性别平等方面的知识专长，如安全、司法、治理、公共行政、经济复苏、社会服务等领域。我强烈鼓励会员国确保过渡司法机制可促进性别平等，至少包括对妇女和女孩暴力受害者提供定向援助，采取具体措施保护妇女和女孩证人，提供有益于妇女和女孩的赔偿方案，在过渡司法行为体的任务授权中明确提及性暴力和性别暴力问题。我将继续为谈判小组、调查委员会和相关调查机构提供性别平等方面的知识专长。

71. 为着实影响妇女和女孩的生活，要求在充足人力和财务资源的支持下，长期、持续地介入和参与。本报告突出显示了妇女民间社会组织为预防、解决冲突和建设和平所作的重大贡献。但妇女组织的发展和能力建设持续面临资源不足问题。我呼吁国际社会在冲突中和冲突后增加为妇女组织提供的资金和实物援助，使妇女组织能够参与预防、解决冲突及建设和平工作。我鼓励会员国及私营部门等伙伴建立信托基金等国家或区域供资机制，为发展妇女组织能力、实施妇女组织举措提供定向资源。

### C. 为落实妇女与和平与安全承诺，持续完善跟踪和问责制度

72. 跟踪安全理事会妇女与和平与安全决议的执行情况要求投资于相关机制，以交流信息、收集数据、评估并报告进展情况。完善性别与年龄分列数据的收集与分析有助于加快决议的执行，加强协调并发现需进一步关注的领域。

73. 明年将按计划对三分之一的妇女与和平与安全国家行动计划进行审查或更新。这是各国就妇女与和平与安全决议的实施情况分享良好做法、发现制约因素的重要机会。我请妇女署与支持制定并实施国家行动计划的会员国、区域组织、联合国实体、民间社会组织合作，审查各国对妇女与和平与安全承诺的实施情况，同时考虑到在国家以下一级和区域一级促进实施的举措，并努力将妇女与和平与安全承诺纳入立法、决策和规划过程。

74. 有越来越多的区域安全机构在通过相关行动计划或战略，支持妇女与和平与安全决议的执行。我赞赏地注意到，相关举措正在开展之中，以建立框架，定期审查并监测区域一级的执行情况。我鼓励区域安全机构继续强化业务工具(指导、

核对表、跟踪框架、设定清晰目标与时限、确定基线)，并在最高层重申政治承诺、决心与信心。

75. 我要求联合国各实体在建立适当、灵活、促进性别平等的监测和跟踪系统的过程中加强协调，使这些系统既切合各国实际，又可在全球层面进行报告，包括建立预算方面的性别平等标码系统。应特别注意保证性别和年龄分列数据的收集与分析，尤其是针对短期应急雇用、经济复苏、基础设施投资、教育和保健服务等社会服务的提供、调解、谈判、国家对话和选举进程、安全部门改革、司法救助、解除武装、复员和重返社会等领域的联合国支持的举措。

---