



安全理事会

Distr.: General
16 October 2017
Chinese
Original: English

秘书长关于妇女、和平与安全的报告

一. 引言

1. 过去 17 年, 妇女与和平与安全议程已成为全球事务的一个基本构成部分和加强联合国预防和解决冲突及人道主义行动努力成效的必要工具, 是实现《2030 年可持续发展议程》的一个先决条件。在联合国安全、人权和发展三大支柱中, 妇女与和平与安全议程推动了转型变革。过去 20 年已经产生足够的可信证据, 证明妇女的切实参与能大大加强保护努力, 加快经济复苏, 深化建设和平努力, 促成更可持续和平。近年来越来越多的研究也显示出性别平等与应对和预防冲突之间的直接关系。尽管有证据支持这一议程的变革力量, 有通过 2015 年关于妇女、和平与安全全球研究的建议提供的清晰详细路线图, 有 2015 年和平与安全审查,¹ 而且更需要有效解决日益严重的全球挑战, 但是妇女与和平与安全议程仍未得到实际落实。

2. 本报告是根据 2010 年 10 月 26 日安全理事会主席声明(S/PRST/2010/22)提交的, 安全理事会在该主席声明中要求提交关于第 1325(2000)号决议执行情况的年度报告; 也是根据第 2122(2013)号决议提交的, 安理会在决议中要求介绍妇女与和平与安全议程各个方面的最新进展情况, 突出说明差距和挑战。报告包括前一年印发报告(S/2016/822)以来的最新执行情况, 反映了指标数据,² 并突出说明了有关趋势。报告还讨论了依照第 2242(2015)号决议所取得进展的最新情况, 该决议是 2015 年进行三项和平与安全审查后通过的, 侧重妇女与和平与安全议程的有效执行如何直接推动预防冲突和维持和平。报告针对最根本的挑战提出一系列核心、总结和推动性建议。

3. 报告是基于联合国系统实体(包括和平行动和联合国国家工作队)的数据和分析, 以及会员国、区域组织和民间社会提供的投入。

* 由于技术原因于 2017 年 10 月 27 日重发。

¹ S/2016/673、S/2015/446、S/2015/490 和拉迪卡·库马拉斯瓦米,《预防冲突、改革司法、保障和平: 关于执行联合国安全理事会第 1325 号决议的全球研究》(妇女署, 2015 年)。

² 指标见 S/2010/498, 附件。



二. 进展概览

4. 前次报告(S/2016/822)呼吁所有利益攸关方重申承诺在五个关键领域采取行动：(a) 让妇女参与和领导和平与安全努力的核心工作；(b) 在冲突期间和冲突后保护妇女和女童的人权；(c) 确保对性别问题有敏感认识的规划和成果问责制；(d) 加强性别架构和技术专长；(e) 为妇女与和平与安全议程提供资金。今天，这些领域中的每一个仍是优先事项，报告对每个优先事项的进展情况都进行了讨论。

5. 2015 年以来国际社会对于预防冲突和维持和平在实践中的意义深度反思，努力把包容、平等和人权置于这些讨论的中心，这些都使我感到振奋。然而，我们的行动，尤其是在当今不断变化的世界，依然不足。关于保持和平的两项决议(安全理事会第 2282(2016)号决议和大会第 70/262 号决议)强调妇女领导和切实参与冲突预防、解决和建设和平至关重要，确认需要增加妇女在所有决策层面的人数，并要求加强与包括妇女组织在内的民间社会和妇女和平积极分子的伙伴关系。然而，要做到有效，预防措施必须超越解决迫在眉睫的危机，必须解决危机的结构性根源，包括不平等现象。

6. 只有得到落实，承诺才能变为切实的成绩，改变人们的生活，并且变革社会。因此，必须不仅在口头上，而且在实践中，将促进和平与安全、可持续发展和人权的努力联系起来。妇女和平建设者长期以来就在传达预防冲突的信息，要求结束战争，发挥非正式调解人和急救人员的作用。近 20 年前，关于在复杂的全球和平与安全挑战的情况下就预防冲突问题形成更强有力的全球关注点，以及进行包容性决策，这个变动成为支持妇女与和平与安全议程的力量。今天，证据继续显示出这一议程的远见，表明和平的可持续性直接取决于妇女参与和平进程、政治、治理、体制建设、法治、安全部门和经济复苏方面一致性，表明性别平等和妇女安全程度是最可靠的和平指标。

7. 上任以来，我一直努力推进组织变革，以采取协调、强有力和整体的预防冲突办法，植根于性别平等，借助正在进行的本组织和平与安全架构以及发展和管理系统的改革，同时努力加强性别均等，并解决性剥削和性虐待问题。整合和加强联合国预防冲突工作中性别平等的重要战略包括：保障妇女切实的领导和参与，加强性别平等方面的技术专长，投资于性别平等问题和冲突分析，并确保为促进性别平等和妇女、和平与安全方案的制订适当提供经费。我致力于确保利用一切机会宣传和推广这个议程。7 月，常务副秘书长率领联合国-非洲联盟联合高级别代表团前往尼日利亚和刚果民主共和国，这是第一个侧重妇女、和平、安全及发展的此类代表团。³ 代表团的调查结果在下一个转达安全理事会，我欢迎安理会成员提出的请求，这种代表团应成为更为经常采用的做法。

8. 在联合国，我们已着手采取行动，回应 2015 年高级别审查。妇女和平和人道主义基金⁴ 已经设立，正在支持实地方案。现在，安全理事会定期就妇女与和

³ S/PV.8022。

⁴ 先前的妇女、和平与安全及人道主义行动全球加速融资机制，根据其供资委员会 2017 年 9 月的一项决定。见 <http://www.wphfund.org>。

平与安全举行专家会议，并邀请民间社会代表参加针对具体国家的情况介绍会。性别平等在其他和平与安全议程中更为突出，包括有关防止暴力极端主义和人口贩运，以及有关青年、和平以及安全。我深感鼓舞，包容性调解和国家执行第1325(2000年)号决议的举措在扩展，不懈地追求正义、尊严和支持冲突中性暴力的幸存者。这些都是国际社会某些方面立场越来越一致的迹象，他们对于妇女在和平与安全决策中一贯而过时地被政治边缘化感到吃惊，决心寻找办法解决最近冲突和人道主义危机浪潮造成的痛苦。

A. 在和平进程以及在防止暴力冲突爆发和复发的努力中，落实妇女与和平与安全议程

9. 2017年9月13日，我宣布成立秘书长调解高级别咨询委员会，就世界各地的调解举措向我提供咨询意见。委员会由18名现任和前任全球领导人、高级官员和著名专家组成，其中有9名妇女。由于联合国承诺大举加强外交促进和平，我的调解和预防冲突举措将建立在目前工作基础上，例如联合国开发计划署(开发署)和政治事务部关于联合国建立国家预防冲突能力联合方案，支持冲突分析，谋求加强调解进程的包容性，以及进行技术援助、能力建设并在必要时提供资源，以实现妇女均等担任国家和当地调解人。2018年我关于妇女与和平与安全的年度报告中，我打算特别强调评估妇女参与和平进程和在其中任职的质量，包括负责执行和平协定的各种机构。我敦促会员国提供这方面的信息和分析。虽然这类数据可能难以收集，但是对于改进保持和平战略至关重要。

10. 联合国必须支持采取措施，让更多的妇女参与各个层次的和平进程。在这个时候，包容性进程应该成为常规，而非例外。尽管有关妇女在和平进程中的参与和影响力的全球数据显示，随着时间的推移有所改进，2016年的数据显示出一些令人不安的趋势，暴露出目前阻碍妇女切实参与调解的一些障碍，从妇女的总体参与调解，到要求并在这些进程中纳入性别平等专门知识，到与民间社会协商，以及把对性别问题有敏感认识的条款列入和平协定。这个非线性进展突出表明需要将良好做法转化为标准做法，确保建立有效机制，对成果进行有意义的衡量。

11. 在联合国牵头或共同牵头的和平进程代表团中和首席谈判代表中，妇女比例仍然偏低，尽管有妇女切实和平等参与规范性框架，以及证据依据证实了妇女参与同和平协定持久性之间的联系。妇女担任首席调解人的数目仍然很少，尽管2016年几名妇女被任命担任高级别职务，承担调解和斡旋职能。⁵

12. 与上一年相比，2016年妇女参与联合国牵头或共同牵头的和平进程代表团总人数略有减少。在追踪的9个进程中，⁶ 11个代表团有高级别妇女代表，而2015年是8个进程和12个代表团，2014年是9个进程和17个代表团。与往年一样，

⁵ 这包括支持涉及调解和斡旋的担任秘书长副特别代表(5人)、特别协调员(1人)和(副)特别顾问(3人)的妇女，包括在塞浦路斯、黎巴嫩、利比亚和南非。

⁶ 2016年，联合国在11个调解进程中担任(共同)牵头调解人。其中9个正在开展活动。两个是为了解决边界和名称争端，没有追踪数据。因此，按照先前所报告，数据是指：塞浦路斯、日内瓦国际讨论、赤道几内亚和加蓬、圭亚那和委内瑞拉、利比亚、苏丹(达尔富尔)、叙利亚、西撒哈拉和也门。

并不是每个谈判方都有高级别妇女代表。在有妇女代表的情况下，她们也是少数，这一趋势在所有和平进程中都很明显。例如，2016 年缅甸联邦和平会议是没有联合国共同牵头的和平进程，75 名成员组成的代表团只有 7 名妇女。

13. 为这些进程提供性别平等专门知识的请求也减少了。2016 年，7 个适用⁷ 的联合国牵头或共同牵头的调解进程中只有 4 个(57%)请求提供并获得了这类专门知识，比 2015 年的 89%、2014 年的 67%和 2013 年的 88%减少了。2016 年没有要求提供具体性别平等专门知识的进程中，有两个包括与相同当事方的长期接触，联合国在前几年提供了性别平等专门知识。⁸

14. 虽然加强工作人员和高级别领导的能力专职没有取代性别平等专门知识，政治事务部 2011 年以来一直在建立这些能力并推动针对性别问题的具体承诺的总体意识，从而提供对性别问题有敏感认识的调解的必要工具和战略，包括通过最近发表的《关于性别平等和包容性调解战略的指导意见》，其中提供了切实可行的战略和工具，协助制定包容性调解战略，并在和平协定的专题领域纳入对性别平等问题有敏感认识的条款。此外，2016 年支持正在进行的联合国牵头或共同牵头和平进程的所有调解支助小组都有妇女，保持了 2012 年以来的成绩。

15. 包容性调解进程还要求与各种利益攸关方进行协商，包括妇女组织。2014 年和 2015 年，联合国牵头或共同牵头的和平谈判 100%进行了民间社会协商，然而，2016 年这个数字下降到 86%，7 个进程中只有 6 个进行了民间社会协商。⁹ 然而，已经进行的若干协商表明，尽管环境极其艰难，民间社会愿意并有能力参与磋商。例如，叙利亚危机特使办公室继续与妇女咨询委员会合作，并成立了民间社会支助室。通过这些机制，特使和高级顾问已与 500 多个民间社会组织的 130 多名代表进行了协商。这些磋商的参加者中 30%至 40%是妇女，而且妇女人数稳步增加。虽然协商对于确保叙利亚社会的观点在日内瓦正在举行的谈判得到反映至关重要，但并不构成安全理事会第 2242(2015)号决议呼吁的妇女直接参与和切实参加和平会谈谈判代表团。在哥伦比亚，根据目前核查停火和哥伦比亚革命武装力量——人民军放下武器的任务规定，联合国哥伦比亚核查团促进妇女组织与监测和核查机制成员之间的对话，并在这个进程中在当地社区之间建立信任。

16. 在 2010 年至 2015 年不断增加之后，2016 年载有针对性别问题的条款的已签署和平协议百分比有所下降。¹⁰ 6 项已签署协定中只有 3 项¹¹ 载有这样的条款，而 2015 年为 70%。2016 年和平协定中载有针对性别问题条款的平均数目增加，

⁷ 由于两项谈判是在部长/国家元首级举行的，目的是解决边界和名称争端，因此不直接适用提供性别平等专门知识和民间社会组织协商。

⁸ 先前西撒哈拉和日内瓦国际讨论的长期活动中曾要求提供专门知识。

⁹ 在达尔富尔(苏丹)进程中，2016 年没有与民间社会举行协商。

¹⁰ 为数据收集目的，政治事务部“和平协定”一词包括停止敌对行动或停火协定、全面和部分和平协定。这些协定至少在两个冲突当事方之间签署，打算终止或很大程度上转变暴力冲突，使其得到较为建设性的解决。

¹¹ 这包括在阿富汗、哥伦比亚和刚果民主共和国缔结的协定。

仅仅是由于哥伦比亚全面和平协定中载有 100 多个针对性别问题的条款。¹² 尽管没有因果数据，如哥伦比亚的实例显示，妇女参与和领导调解努力以及性别平等专门知识对于和平协定纳入性别问题有敏感认识的条款有很大影响。

17. 国家和区域妇女调解人网络的启动是一个积极趋势。2017 年 3 月，非洲联盟成立了非洲预防冲突与和平调解妇女网络，又称 FemWise。由意大利牵头，借鉴《地中海调解倡议》，地中海区域妇女调解人网络预计将在年底前启动。新出现的网络以及北欧妇女调解人网络等现有网络，提供了一种资源，在地方和全球将调解努力知识和能力联系起来。在我们努力实现妇女作为调解人平等而切实参与方面，我强调必须确保这些网络发挥协同增效作用并开展协作，以促进相互学习、信息交流、其提供的专门知识和资源的可持续性和利用，并请我的政策问题高级顾问支持这方面的努力。

B. 保护及促进妇女和女孩在特派团和人道主义环境中的权利和领导力

18. 全世界正在面临一种保护危机。2016 年底，全世界有超过 6 550 万人被迫流离失所。¹³ 必须制定持久的解决办法，解决暴力和冲突的根源，确保妇女有意义和平等的参与，并支持各机构努力满足所有人、特别是面临风险最大和最难帮助到的人的需要。有效的协作需要在广泛的领域内加紧行动。必须彻底解决性暴力和性别暴力本身以及这类暴力作为冲突和暴力行为的早期预警指标的问题；并且必须确保建立对性别问题敏感的保护环境。

19. 我深切关注一切形式的性别暴力，包括针对站在前线保护及促进妇女和女孩的权利以及整体的性别平等的妇女权利维护者实施的侵权行为。各个区域继续发生令人震惊的威胁和暴力行为，一些个人或团体因针对侵权行为仗义执言以及挑战其社会中有关家庭和性别角色的传统观念而成为侵犯目标。对人权、特别是妇女享有言论自由、集会和其他基本权利等权利的压制，是即将发生冲突的预警信号。¹⁴ 同样，新的研究已经表明，暴力侵害妇女行为的频率和爆发冲突之间有关联，这进一步强调需要在冲突预防工作中考虑到妇女和女孩的安全。¹⁵ 我敦促会员国为妇女人权维护者建立保护机制并加以制度化，公开谴责针对她们的暴力和歧视，并承认她们对和平与安全的重要贡献。

¹² 刚果民主共和国也是这样的国家，2016 年签署了和平协定，至少有一项有关冲突中性暴力的条款。

¹³ 见联合国难民事务高级专员办事处(难民高专办)，“全球趋势：2016 年的被迫流离失所情况”(2017 年，日内瓦)。

¹⁴ 如需查阅有关高强度的压制和即将发生的冲突之间的关联的资料，见 Martin Smidt 等人，*The Global Conflict Risk Index (GCRI) Manual for Data Management and Product Output ver. 5* (欧洲联盟，2016)；and Patrick Regan and Daniel Norton，“Greed, grievance, and mobilization in civil wars”，*Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No. 3 (2005)。

¹⁵ Jocelyn Kelly，“Intimate partner violence and conflict: understanding the links between political violence and personal violence”(即将发布，作为背景文件援引) in “Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict—Main Messages and Emerging Policy Directions”，世界银行，华盛顿特区，2017。

处理与冲突有关的性暴力

20. 尽管过去十年来在预防和应对冲突方面取得的进展倍增，但在各种情形和国家背景下继续发生与冲突有关的性暴力。必须进行大力投入，处理与冲突有关的性暴力的根源，包括先前存在的性暴力和性别暴力的广泛和相互关联的各个层面问题及性暴力幸存者及其子女所遭受的耻辱，这两个方面在与冲突有关的流离失所和人口流动背景下都至关重要，以及妇女和女孩的绑架、贩运、返回和重返社会。

21. 2016 年，联合国人权理事会调查并收到了在阿拉伯叙利亚共和国、厄立特里亚、利比亚和南苏丹境内发生的性暴力和性别暴力报告。¹⁶ 联合国中非共和国多层综合稳定团(中非稳定团)完成了一次全面摸底工作，记录了 2003 年以来该国广泛存在的性暴力和性别暴力及其他侵犯人权行为。¹⁷ 我感到鼓舞的是，许多方面正在与我的负责冲突中性暴力问题特别代表协作，做出有时限的承诺来处理这类侵权行为。例如，科特迪瓦采取补救行动，从而促使其武装部队从确信涉嫌实施与冲突有关的性暴力冲突方名单中被删除(见 S/2017/249，附件)。

22. 在我关于冲突中性暴力的最新报告(S/2017/249)中，我提请安理会注意 19 个令人关切的情形，以及确信涉嫌在武装冲突情势中实施或唆使实施强奸和其他形式性暴力的 46 个方面最新名单。¹⁸ 在一些情况下，例如南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国，性暴力继续上升到惊人的水平。在尼泊尔和斯里兰卡等其他情况下，对性暴力有罪不罚的现象继续向实施者发出令人无法接受的信息，即他们的罪行不会受到惩罚。我重申，一再列入我关于冲突中性暴力的年度报告中名单的各方不能参加联合国维和行动，并敦促会员国和安全理事会确保制裁制度有任务授权和能力来处理这类侵权行为。

23. 为幸存者投入资源必须横跨法律和基本服务，解决那些被迫流离失所者和其他人特别的脆弱性。这必然包括在不受歧视并符合国际人权和人道主义法的情况下，获得心理健康和社会心理支持、住房、生计支持、司法和赔偿以及性健康和生殖健康服务，包括治疗和预防艾滋病毒/艾滋病和性传播感染，以及安全终止强奸造成的妊娠。此类以幸存者为中心的方例子包括：联合国人口基金(人口基金)在缅甸实施综合的多部门性别暴力预防和应对方案；以及联合国难民事务高级专员办事处(难民高专办)开展工作，在九个国家设法建立和加强性暴力和性别暴力医疗转介制度，这使超过 485 000 名难民和其他令人关切的人群得到医疗保健。60 多个国家、国际和区域组织以及非政府组织还通过“紧急状况下防止性别暴力行动呼吁”团结起来。我还欢迎努力处理与冲突中性暴力有关的耻辱，诸如大不列颠及北爱尔兰联合王国今年发起的预防性暴力倡议运动和解决耻辱的各项原则。

¹⁶ 厄立特里亚(A/HRC/32/47)利比亚(A/HRC/31/CRP.3)、南苏丹(A/HRC/31/49)、阿拉伯叙利亚共和国(A/HRC/31/68, A/HRC/33/55, A/HRC/31/CRP.1, A/HRC/32/CRP.2)。

¹⁷ 见中非稳定团和其他特派团，“记录 2003 年 1 月和 2015 年 12 月期间在中非共和国领土上实施的严重违反国际人权法和国际人道主义法行为的摸底项目报告”(2017 年 5 月)。

¹⁸ 在阅读该报告时，应结合以前关于与冲突有关的性暴力的八份报告。这些报告为把各方列入附件清单提供了一个累积依据。

推动创建促进性别平等的保护环境

24. 我感到高兴的是，在 2015 年和平与安全审查就维和行动以及维和行动的过渡所提出的针对性别平等问题的建议方面已经取得进展。政治事务部、维持和平行动部和外勤支助部继续努力建设在性别平等与妇女与和平与安全问题上的工作人员能力和高层问责。各项行动包括将维持和平行动部/外勤支助部性别平等工作队主管从主任职等提升为副秘书长职等，在维持和平信息看板上建立一个性别平等专区，以支持高级领导层监测所有维和行动的进展情况，并就妇女与和平与安全承诺进行有针对性的高级领导层培训。这些举措已经帮助改善了各维持和平行动执行妇女与和平与安全任务过程中的问责制。此外，按照安全理事会第 2242(2015)号决议的规定，就对性别平等有敏感认识的报告提交，向各特派团和总部的 200 多名工作人员进行了专项培训。我计划在明年的年度报告中列入有关这些措施的结果的资料。

25. 关于妇女与和平与安全的规定列入了警察和军事行动构想及军队行动命令，¹⁹ 性别平等问题越来越多地纳入国家一级的部署前训练、军事演习及关于和平行动的课程。维持和平行动部和外勤支助部已经加强了核心部署前培训课程的性别平等部分，目前正在修订关于性别平等的全部门政策和指导，而联合国警察性别平等工具包已经由外地特派团广泛使用。

26. 虽然妇女在维和行动军警部分中的代表性为特派团的成功做出了贡献，²⁰ 但妇女的部署水平非常低。截至 2016 年 12 月 31 日，妇女占军事观察员和参谋人员的 7.4%。然而，妇女在军队中的总比率仍然是 4%。妇女只占有警察的 10%，占单派警察的 17%，在建制警察部队中的比例仅为 7%，与 2015 年的水平类似。²¹ 然而，尽管人数很少，但所部署的妇女担任特遣队指挥官，并且几个特派团现在有女警察和维和军人网络以及军人性别平等问题顾问。

27. 增加妇女参与国家军警部门的人数，可能有助于增加部署在联合国特派团的妇女人数。有针对性的外联活动提高了妇女官员对军事部门中各类机会的认识。例如，2015 年以来，超过 240 名女军官完成了中、肯尼亚和印度在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)支持下主办的为期两周的培训班，以提高她们部署到维和行动中的准备就绪程度。2017 年，芬兰首次举办了性别平衡的联合国军事观察员课程。2016 年，为了提高女警官的能力，维持和平行动部警务司培训了来自于七个警察派遣国的 750 名女警官，其中 358 人通过了“特派团服务鉴定”考试，后来部署了其中 218 人。这个数字占 2016 年单派女警察部署人数的 32%。

28. 根据 2016 年联合国维持和平国防部长级承诺，维持和平行动部军事厅现在已经指定了只能由妇女担任的 300 个员额。令人欣慰的是，妇女军事观察员的军衔范围已经扩大，子女年龄较小的女军官服役期限已经缩短为六个月。我欢迎联

¹⁹ 截至 2017 年年中，100% 的军事行动构想及军队行动命令以及 93% 的警察行动构想，都纳入了关于妇女与和平与安全的规定，这是 2015 年达到的水平。这些数据得到了系统跟踪。

²⁰ 例如，见 A/70/357-S/2015/682，第 82 段。

²¹ 最新数据见：<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/gender.shtml>。

联合国维持和平行动军事顾问提议以肯尼亚和赞比亚为榜样部署混合巡逻队和妇女接触小组，以便更好地了解当地社区的需要。

29. 维持和平行动部正在努力为高级女警官制定履行维和职责准备课程，我对此感到鼓舞。

30. 不过，所有行为体都需要加强努力，达到 2016 年联合国维持和平国防部长级会议上商定的全球目标，即到 2017 年 12 月部署 15% 的女性军事观察员和参谋人员，到 2020 年部署 20% 的女警察。我已经请维持和平行动部、外勤支助部、妇女署和秘书长办公厅与部队派遣国一起制定一项专门战略，大幅度增加维和特派团中妇女维和人员和警察的人数。我敦促我的领导团队采取必要措施，解决限制妇女有意义地参与维和行动的军警和文职部门的结构性障碍，并敦促会员国考虑如何实施安全理事会第 2242(2015)号决议中提出的采取激励措施的要求。

31. 在过渡期间，对于在特派团部署期间在妇女与和平及安全及性别平等等方面取得的成绩，必须作为确保不再复发和重返冲突的变革性力量予以保护。虽然强化保护职能以及在维和行动的人权部分指定与冲突有关的性暴力问题协调人，加强了对针对妇女的侵犯人权行为的监测，改进了对监测、分析和提交报告安排的协调，但稳健并且相关的性别平等分析是努力取得这个结果过程中必不可少的组成部分。联合国致力于加快努力，将促进性别平等的冲突分析和专门知识纳入特派团规划、任务制定、实施、审查、预算分析以及所有特派团的过渡和缩编。依靠高质量分类数据的分析也应被纳入联合国、其他国际组织、国家行为体和民间社会的所有冲突预防工作和努力中。

32. 新一代联合国国家工作队还必须确保与民间社会的伙伴关系，充分纳入性别平等方面的专门知识，同时保证各国政府和国家工作队一起认真排定各特派团内性别平等相关问题的优先次序并对这些问题重新进行战略定位。例如，拟议的利比里亚问题多伙伴信托基金旨在缩小联合国利比里亚特派团(联利特派团)下一年撤出过程中产生的筹资空白，并应从一开始就努力把所有资金的最少 15% 分配给两性平等和增强妇女权能工作。这样的努力可能会证明是未来特派团缩编的一个例子。

处理性剥削和性虐待

33. 2016 年，针对联合国工作人员共提出了 145 项新的性剥削和性虐待指控，其中针对军警人员提出了 80 项，针对文职人员提出了 65 项，其中包括来自秘书处各部厅、各机构、基金和方案的工作人员。这 145 项指控涉及至少 311 名受害者，几乎全部是妇女和女孩。在所报告的案件中，103 起是在维和行动背景下发生的，80 起针对军警人员的指控中有 73 起涉及到军人。在与外地特派团有关的指控中，69% 是从中非稳定团和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)收到的。其中 57% 涉及性虐待，其形式是与成年人进行未经同意的性行为或任何形式的与未成年人的性行为。

34. 我在关于防止性剥削和性虐待的特别措施并提出了加紧采取行动的建设的报告中，提供了关于 2016 年收到的指控的详细资料，其中包括针对在安全理事

会任务授权下开展行动的非联合国部队的指控(A/71/818)。我对安全理事会通过关于性剥削和性虐待的第 2272(2016)号决议这一前所未有的步骤表示欢迎。这些侵犯行为除了破坏生活，还严重损害并危及维和特派团及本组织的良好工作。

35. 消除性剥削和性虐待是我的优先事项之一，也是我的首要业务之一。作为新的全面战略的一部分(见 A/71/818)，我已经承诺将受害者的权利置于联合国各项努力的前列，并正在做出不懈努力来结束对这类罪行有罪不罚的现象。我最近任命了有史以来第一位受害者权利倡导员，并于 2016 年成立了一个信托基金，以支持为受害者提供服务。在过去一年里，在改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员主导下，联合国升级并调整了整个系统的工具，包括制定和实施了一份受害者援助协议，统一了调查标准和投诉机制，以及在整个联合国系统采用了标准化报告表格。

36. 由于消除性剥削和性虐待只有与会员国合作才能实现，我在 2017 年 9 月 18 日举行的关于防止性剥削和性虐待问题的高级别会议上发起了几项倡议，表明了这种伙伴关系。我建立了我的领导班子，其中的国家元首和政府首脑承诺支持我结束有罪不罚现象，加强措施以防止性剥削和性虐待，迅速、果断地对可信的报告作出应对，并快速、适当地满足受害者的需要。我还发起了与会员国签署《自愿契约》的运动，以加强对处理性剥削和性虐待的承诺。我欢迎联合国于 2016 年 9 月主办的联合国维持和平国防部长级会议的成果文件，60 多个国家在该会议上承诺采取措施，解决联合国维和人员实施的性剥削和性虐待行为。

在人道主义行动中促进性别平等以及妇女和女童赋权，包括保障获得基本服务的机会

37. 由于冲突周期和前所未有的自然与气候变化相关灾害继续产生破坏性后果，包括大规模的被迫流离失所，截至 2017 年 6 月 30 日，1.411 亿人需要人道主义援助，2015 年这一数字为 1.253 亿。²² 性别不平等加剧了无处不在的有关冲突和紧急情况障碍，涉及安全获得食物、饮水、环境卫生、个人卫生、保健、教育、就业、住房、法律身份、资源等方面。而性别、年龄、残疾、婚姻状况、性取向、性别认同、种族以及族裔、宗教和政治认同等因素可能加剧歧视。妇女的知识、社区网络和领导能力依然得不到充分利用，降低了许多人道主义努力的成效。

38. 缺乏保健服务，包括性健康、生殖健康和与艾滋病毒有关的服务，对妇女和女童造成了破坏性影响，尤其是在受紧急情况影响的环境中。数据继续显示出令人不安的差距，其中产妇死亡率几乎是冲突中和冲突后国家全球比例的两倍。²³ 有关各方必须按照国际人道主义法和人权法，向妇女和女童提供非歧视性的全面的保健等服务，包括性健康和生殖健康服务以及精神健康和社会心理支助。

39. 在最艰巨的环境中开展这种努力的例子包括国际移民组织支持的南苏丹产妇保健诊所网络，以及联合国儿童基金会(儿基会)在索马里对性别暴力幸存者的医疗

²² 见 www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-JuneStatusReport2017.pdf。

²³ 见 S/2016/822，第 32 段。

和心理社会援助。国际计划生育联合会通过澳大利亚的捐款，应对了 71 次人道主义危机，2016 年向逾 89 万人提供了关键的性健康和生殖健康服务。资源不足和政治支持动摇的问题往往破坏了这些人道主义环境下整体保健服务的效力。我肯定会会员国为弥合这一资金缺口而作出的努力，其中包括开展“她决定”倡议。

40. 冲突和紧急状况还限制或扼杀了女童接受教育的机会。在冲突中和冲突后国家，全球调整后的初等和中等教育入学率方面的性别差距明显扩大，冲突国家的女童失学率几乎是非冲突国家女童的两倍半。²⁴ 教育是一项基本人权，有助于保护女孩和青年妇女免受侵犯，包括人口贩运、早婚和童婚。然而，仅不足 2.7% 的人道主义资金专门用于教育。²⁵ 我鼓励各方努力填补这些缺口，利用即时网络学校方案和“教育不能等”等私营伙伴关系，“教育不能等”是第一个在人道主义背景下把教育置于优先地位的全球基金，其目标是到 2020 年筹集 38.5 亿美元，用于向受危机影响国家的 7 500 万儿童提供教育。

41. 无国籍状态和不平等的国籍法导致冲突和不稳定局面，并对妇女和女童产生不同影响。在 26 个国家，包括 8 个受冲突影响国家，妇女没有将本人国籍给予子女的权利。²⁶ 令我感到震惊的是，缅甸局势严重，罗兴亚人被系统地剥夺了公民权，并遭受针对性的暴力行为，包括性暴力和性别暴力。²⁷ 在许多收容叙利亚难民的国家，仍难以登记失父儿童包括强奸幸存者所生子女，致使这些儿童没有国籍的风险上升。²⁸ 我欣见难民署在乍得采取了若干举措，使中非共和国 6 000 多名回返者通过欧洲联盟资助的支持回返者和帮助防止无国籍状态方案，进行了生物特征登记和国籍核查。非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)努力解决境内流离失所妇女因丧失身份证件而造成的保护风险，这是其获得重新安置空间的先决条件。

42. 在人道主义局势恶化、全球相关保护关切上升的背景下，2016 年《关于难民和移民的纽约宣言》(第 71/1 号决议)和《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》(第 69/283 号决议，附件二)的执行至关重要，同样重要的是，必须加大努力，履行 2016 年世界人道主义峰会作出的承诺(见 A/71/353)，包括为此促进妇女领导和参与人道主义行动，预防和应对危机中的性别暴力，并确保普遍享有性权利和生殖权利。

在防止和打击恐怖主义和暴力极端主义的努力中落实妇女与和平与安全议程

43. 恐怖主义和暴力极端主义团体继续袭击平民，征服和剥削妇女和女童是各团体的图谋的共同要素。因此，推动性别平等是打击暴力极端主义和恐怖主义团体虐待、剥削和招募行为的关键。国际社会必须继续坚定地确保其对策符合国际法，

²⁴ 见 <http://gem-report-2016.unesco.org/en/gender-review/>。

²⁵ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，“教育援助停滞不前，未惠及最亟需的国家”，第 31 号政策文件，2017 年 5 月。

²⁶ 布隆迪、伊拉克、黎巴嫩、利比里亚、利比亚、索马里、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国。

²⁷ 联合国人权事务高级专员办事处，“与自 2016 年 10 月 9 日以来逃离缅甸的罗兴亚人的访谈”，重大事件报告，2017 年 2 月。

²⁸ S/2017/249 和大会第 70/291 号决议。

并确保利用妇女与和平与安全议程的充分执行，重在预防冲突和让妇女有意义的参与其中，这是应对措施的组成部分。

44. 妇女在危机预防方面发挥着关键作用，与各国政府和社区合作建设应对能力。会员国和联合国实体必须改善和加强与民间社会的合作，资助相关项目，以解决暴力极端主义和恐怖主义的根本原因以及极端主义和恐怖主义团体招募战略的性别层面问题。例如，联合国阿富汗援助特派团(联阿援助团)人权股征询了民间社会，以了解其对暴力极端主义的观点，并确定现有努力，以抵制男尊女卑观念、暴力、极端主义言论和政治行为体的工具化，为采取进一步行动提供了蓝图，促进了妇女、和平与安全方案拟订工作，并与防止暴力极端主义直接挂钩。

45. 与此同时，一些妇女在意识形态和行动上积极支持恐怖主义集团，并发出自己的声音，企图使暴力极端主义言论合法化。最近的数据表明，妇女至少占外国恐怖主义战斗人员的 20%至 30%，妇女参与率增至前所未有的水平。²⁹ 虽然妇女参与恐怖主义活动并非新现象，但防止暴力极端主义和反恐怖主义的全球框架现已确认，对性别问题有敏感认识的分析和应对是有效实现这两个目标所必不可少的。

46. 恐怖主义暴力极端主义团体还操纵性别规范和定型观念，进行招募和袭击。例如，据报，博科哈拉姆已越来越多地利用妇女和女童开展自杀式袭击。³⁰ 在喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚，每五名自杀炸弹手中几乎有一个是儿童，四分之三的儿童自杀炸弹手是女童。³¹ 如第 2331(2016)号决议所强调的，恐怖主义暴力极端主义团体还利用性暴力和性别暴力，包括贩运人口、性奴役、强迫婚姻和强迫怀孕，以恐吓民众，创造收入。

47. 我肯定安全理事会第 2242(2015)号决议以及“防止暴力极端主义行动计划”(A/70/674)和 2016 年“联合国全球反恐战略”(A/70/826 和 A/70/826/Corr.1)的通过所带来的进展。日益鼓励会员国让妇女发挥领导作用，并将性别平等问题纳入防止和打击暴力极端主义和恐怖主义的政策和战略。我欢迎会员国努力采取基于人权和对性别问题有敏感认识的办法，使回返者、受害者、被释放的囚犯和有资格接受起诉替代办法的嫌疑人恢复正常生活，重返社会。令我感到鼓舞的是，反恐怖主义办公室和反恐怖主义执行局在支持妇女领导和参与方面作出了努力，此外，地中海联盟与妇女署、开发计划署共同努力，进一步提供了证据，表明政治边缘化和侵犯人权行为在多大程度上促使妇女和男子加入暴力极端主义团体。

48. 我赞扬有关各方作出了努力，以加强在暴力极端主义和恐怖主义背景下运作的妇女民间社会组织网络，并确保其观点被纳入更广泛的预防和应对工作，包括妇女安全领导联盟为支持民间社会主导的防止暴力极端主义的创新工作而开展的

²⁹ 见反恐怖主义委员会执行局，“受外国恐怖主义作战人员影响国家执行安全理事会第 2178(2014)号决议的情况”，汇集了三份报告(S/2015/338; S/2015/683; S/2015/975)(2016 年)。

³⁰ 见 S/2017/563 和 S/2017/764，以及 Jason Warner 和 Hilary Matfess，“Exploding stereotypes: the unexpected operational and demographic characteristics of Boko Haram’s suicide bombers”，(Combating Terrorism Center at West Point, 2017)。

³¹ 联合国儿童基金会，“奇博克之外”，2016 年 4 月。

努力。³² 2016 年启动的全球解决方案交流通过支持民间社会与政府之间就防止暴力极端主义进行高层对话，提供了令人鼓舞的榜样。若干国家和组织正在为作为母亲、教育工作者、执法人员和宗教领袖的妇女实施培训和教育，以防止其激进化和被招募。³³ 然而，正如联合国人权事务高级专员所建议的(A/HRC/31/65)，此类干预措施不应将妇女权利“证券化”或强化那些限制妇女机构或加剧性别不平等的性别定型观念，否则会反过来加剧激进化和暴力，增加妇女和女孩面临的风险。

A. 建设包容性的和平社会

49. 不同年龄和背景的妇女和平活动家在维持和平方面勇当前锋，她们需要获得支持和机会，以最大限度地对建设和平作出重要贡献。安全理事会第 2250(2015) 号决议授权的即将进行的关于青年、和平与安全的进展研究已通过与世界各地年轻人的研究和协商，发现了相关证据，证明青年妇女作为和平建设者的未被认识到的作用和遭到的多种形式的歧视。联合国与世界银行的一项研究强调，社会中性别不平等和性别暴力水平可能与内战和国家间战争的脆弱性上升相关。³⁴ 关于“男性气质”的研究也为实现更加性别平等与和平的社会提出了变革性的建议。³⁵ 我注意到建设和平委员会在维持和平方面的作用，以及会员国有必要确保有力执行 2016 年通过的性别战略，并将性别因素纳入委员会的工作。

恢复经济和获取资源

50. 增强妇女的经济权能对总体冲突后恢复和经济增长具有积极影响。然而，对冲突后经济的大规模投资往往侧重于基础设施、采掘业和商品农业，而在这些领域，妇女代表不足或被排除在外。相反，针对妇女的恢复措施往往侧重于小规模的地方性举措，包括社区贷款、循环信贷和创收合作社。这些努力虽有意义，但不应阻碍妇女获得大规模的经济复原机会，在妇女获得经济资源、财产、遗产、土地使用权和所有权以及自然资源方面，必须积极抵制任何试图恢复歧视妇女状况的举动。联合国、会员国和其他利益攸关方必须确保冲突后经济复苏符合社会所有部门的需要，并确保妇女担任有关设计和实施冲突后恢复计划的领导职务。

51. 可持续发展目标³⁶ 和“亚的斯亚贝巴行动议程”³⁷ 使国际社会致力于包含性别平等和不歧视基本原则的发展和筹资框架。这两项议程超越了妇女平等参与经济

³² Sanam Naraghi Anderlini, “Uncomfortable truths, unconventional wisdoms: women’s perspectives on violent extremism and security interventions”, Women’s Alliance for Security Leadership, brief No. 1, March 2016.

³³ Naureen Chowdhury Fink, Sara Zeiger and Rafia Bhulai, eds., “A man’s world?: Exploring the roles of women in countering terrorism and violent extremism” (Hedayah and the Global Center on Cooperative Security, 2016).

³⁴ International Bank for Reconstruction and Development, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict (Washington, D.C., World Bank Group, 2017).

³⁵ Shereen El Feki, Brian Heilman and Gary Barker, eds., Understanding Masculinities: Results from the International Men and Gender Equality Survey — Middle East and North Africa (Cairo and Washington, D.C., UN-Women and Promundo-US, 2017).

³⁶ 第 70/1 号决议。

³⁷ 第 69/313 号决议，附件。

的权利，还涉及外国直接投资、非法金融和军火流动以及数据的收集和交叉分类，“亚的斯亚贝巴行动议程”还强调需要促进性别平等的预算编制。我确认妇女为确保追究跨国公司犯罪所作的积极努力，以及联合国与会员国和民间社会为通过经济复苏改变性别不平等而作出的积极努力。例如，2016 年，开发署在早期恢复方案中增加了妇女临时就业所领取的福利，比 2015 年增加了 1 600 多万美元，在有分类数据的国家，妇女领取了 47% 的福利，高于 2015 年的 46% 和 2014 年的 38%。³⁸

治理以及妇女参与民选和非民选机构的情况

52. 关于选举进程包容性的重大挑战仍然存在，特别是在冲突中和冲突后局势中。妇女参与政治进程的结构性障碍在各层面都持续存在，在调查和起诉暴力侵害和袭击或骚扰女性民选官员和政治候选人方面仍然面临挑战。在国家立法机构和地方议会等中增加妇女在治理和决策中的参与和代表性，不仅是妇女与和平与安全议程的要求，而且还直接有助于维持和平。妇女的代表权与和平的持久性和民众对善政的认同具有一致和正面的关联。³⁹

53. 截至 2017 年 7 月 1 日，仅 17 个国家选举了一名女性国家或政府首脑，包括冲突后国家利比里亚。⁴⁰ 在过去一年中，妇女占议会席位的全球比例略有上升，从 2016 年 7 月的 22.9% 升至 2017 年 7 月的 23.6%。然而，冲突中和冲突后国家的这一比例在过去两年停滞不前，一直为 16%。法定配额的使用促进了妇女的代表性，当配额得到执行时尤其如此。在采用这种配额的国家，⁴¹ 妇女占议会席位的 22.5%，而未采用配额的国家的这一比例仅为 10.7%。例如，2016 年，索马里部分执行了一项暂行特别措施，规定众议院 30% 的代表必须是妇女，随后妇女代表率升至 24.4%，而 2012 年进程后这一比例仅为 14%。妇女在非民选职位中的代表性也仍低于性别平等水平；对 13 个冲突中和冲突后国家的公共行政部门的审查表明，妇女平均占决策职位的 21.3%。⁴²

54. 2016 年，政治事务部、妇女署和开发署努力改善上述状况，向对性别问题敏感的选举进程提供技术援助，并继续作出系统努力，确保所有联合国选举援助政策和活动对性别问题有敏感认识。维持和平行动部领导的和平行动继续支持各种倡议，

³⁸ 包括阿富汗、布隆迪、中非共和国、哥伦比亚、刚果民主共和国、几内亚、伊拉克、黎巴嫩、马里、毛里塔尼亚、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、也门和巴勒斯坦国。该指标衡量福利的货币当量。

³⁹ 例如，见 Sarah Shair-Rosenfield and Reed Wood, “Governing well after war: how improving female representation prolongs post-conflict peace”, in *Journal of Politics*, vol. 79, No. 3 (July 2017); and Thomas Carothers, “Democracy support strategies: leading with women’s political empowerment” (Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2016)。

⁴⁰ 在本报告中，冲突中和冲突后国家包括 2016 年期间有政治任务、建设和平特派团或维持和平特派团在其境内开展行动，或 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间安全理事会处理和安理会在一次正式会议上审议过其事项，或 2016 年获得建设和平基金的方案资金的国家或领土。

⁴¹ 阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、哥伦比亚、刚果民主共和国、几内亚、伊拉克、吉尔吉斯斯坦、利比亚、所罗门群岛、索马里、南苏丹和苏丹。

⁴² 据开发署报告，“关于公共行政中的性别平等的全球倡议，”（2014 年，纽约），基于 13 个有相关数据的国家的情况：阿富汗、布隆迪、哥伦比亚、科特迪瓦、黎巴嫩、马里、尼泊尔、尼日利亚、斯里兰卡、塔吉克斯坦、乌干达、巴勒斯坦国和科索沃。

以促进妇女在不同背景下的政治参与情况，包括在中非共和国和海地。政治事务部选举援助司在联合国伙伴的支持下，继续确保将性别纳入联合国所有选举政策文件的主流，并确保所有需求评估报告都包括针对性别平等问题的分析和建议。

55. 除了努力遏制上述消极趋势外，国际社会必须继续准备有效地衡量进展情况。国家统计系统可通过加强和改进收集必要数据，以充实可持续发展目标中有关妇女在国家议会和地方政府所占席位比例(5.5.1(b))和在公共机构中的比例代表性(16.7.1)的指标的基线。目前还没有关于这些指标的全球基线，这妨碍了进一步研究和承认地方一级妇女领导人(包括在受冲突影响环境中)的贡献的可能性。

促进妇女在裁军、不扩散和军备控制方面的作用

56. 过去一年，在平民区继续使用重型和非常规武器，包括化学和爆炸武器，给平民特别是阿拉伯叙利亚共和国的平民造成严重影响。我重申，必须注重武装暴力在性别平等方面的影响，同时促进妇女在裁军、不扩散和军备控制领域发挥作用，了解武器非法流动以及小武器和轻武器扩散如何造成暴力持续不断。即使在正式的和平协定缔结之后，由于冲突以及资金和武器非法流动的根源尚未铲除，常常造成帮派活动猖獗，日常生活中杀害妇女等暴力行为剧增。

57. 2017 年 7 月 7 日，122 个会员国和观察员国投票通过了《禁止核武器条约》(A/CONF.229/2017/8)。这是数十年来反对核武器运动的一项历史性成就。许多妇女组织和网络参与了这一运动。在 2016 年 6 月举行的第六次各国审议从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行情况双年度会议上，各国注意到小武器和轻武器非法贸易对实现关于性别平等的可持续发展目标 5 的影响。

58. 该《条约》和《行动纲领》呼吁男女平等有效参与。根据《条约》，各国承诺支持妇女参与裁军以及向受害者提供对性别问题有敏感认识的援助。将于 2018 年举行的第三次联合国审查行动纲领执行进度大会将提供一个契机，利用这一机会继续取得进展，以及强调必须在控制小武器和轻武器扩散的工作和报告中考虑性别平等问题，需要妇女更广泛地参与裁军，并在联合国支持军备管制合作信托基金的所有供资申请中强制性加入性别问题内容。

59. 关于控制非法小武器和轻武器的数据和分析往往不能反映针对性别平等问题的承诺上取得的进展。然而，修订后的《行动纲领》报告模板将通过提供数据加强问责制。

60. 安全理事会在第 2122(2013)号决议中，呼吁妇女充分参与促进性别平等的解除武装、复员和重返社会方案和安全部门改革。我欢迎安理会在最近针对具体国家的决议中，努力满足上述要求，并促请所有设有这些部门的和平行动在规划和实施阶段中，确保性别平等方面有长足进展。⁴³ 2016 年，联合国 5 个外地特派团⁴⁴ 执行的裁军和减少社区暴力举措的数据显示，在参加前战斗人员和问题青年重返社会方

⁴³ 见第 2295(2016)(马里)、2301(2016)(中非共和国)和 2344(2017)(阿富汗)号决议。

⁴⁴ 联合国海地稳定特派团(联海稳定团)、马里稳定团、联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)、联合国索马里援助特派团(联索援助团)和达尔富尔混合行动。

案的人士中，有 26% 是妇女，而 2015 年和 2014 年均均为 12%。我肯定加强妇女参与地雷行动领域的举措。例如，联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)对爆炸事件受害者和残疾人，其中一半是妇女，进行了培训，以便在他们社区开展风险教育。

法治和司法救助

61. 结构性不平等、贫穷和歧视妨碍了妇女和女童获得司法救助和安全保障以及使用过渡期正义程序。促进性别平等的法律和司法制度，是建设具有复原力社会的一块基石。应支持过渡期正义机制和在过渡和冲突情况下的法治机构，解决不平等现象和应对受冲突影响妇女的最紧迫需求，应确保对性暴力和性别暴力行为进行追究，应确保对正式和非正式司法程序进行公平管理，应采取具体措施，提拔妇女担任领导岗位。必须加强国家司法系统，以便遵照国际标准并遵守不歧视原则，调查和起诉性暴力和基于性别的犯罪。此外，在对恐怖主义和暴力极端主义团体成员的起诉中，必须考虑到罪行的性别问题相关性质和整个国际刑法，包括危害人类罪和灭绝种族罪，而不能只限于恐怖主义罪行本身。

62. 在过渡期正义和法治机构中的法官和委员中，妇女的比例仍然偏低。截至 2017 年 7 月 1 日，在联合国支助的各真相与和解委员会中，妇女占委员总数的 27.7%；在突尼斯，11 名委员中有 5 名妇女；在马里，25 名委员中有 5 名妇女。在最近成立的冲突有关罪行国家刑事法庭中，妇女的代表性也偏低，如在科索沃专门法院，在 25 个任命的分庭法官中，只有 5 名是妇女。最近成立的冲突有关犯罪行为国家刑事法庭中，妇女的比例也偏低，如在科索沃专类法院，被任命的 25 名分庭法官中，只有 5 名妇女。我鼓励中非共和国特别刑事法院制定积极主动的征聘战略，从而确保各级工作人员的性别均等。⁴⁵

63. 维持和平时行动部、开发署、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、难民署、妇女署、联合国毒品和犯罪问题办事处(毒品和犯罪问题办公室)的警务、司法、惩戒工作全球协调中心安排大大推动了在联合国给予会员国的法治援助中，将性别观点主流化，并努力确保将性别平等观点纳入联合评估、规划、方案拟订、资源调动和专门知识的快速提供中，营造一种总体文化，支持以统筹方式拟订妇女获得司法救助的方案。在本报告所述期间，上述安排支持在制订和执行联合法治方案中设有专职部门，在中非共和国、刚果民主共和国、几内亚比绍、海地、利比里亚、马里、索马里、苏丹(达尔富尔)、巴勒斯坦国和科索沃⁴⁶ 发展妇女的能力并满足其需求。根据关于促进性别平等的建设和平七点行动计划(A/65/354-S/2010/466)，这些多年期联合法治方案拨出很大比例的预算，用于改善妇女获得司法救助的机会以及支援性暴力和性别暴力幸存者，涉及的国家有中非共和国(16%)、马里(20%)、巴勒斯坦国(20%)和索马里(27%)。

64. 2016 年至 2017 年，会员国为结束有罪不罚现象作出了几项显著贡献。2017 年，塞内加尔官员逮捕了涉嫌几内亚性暴力犯罪的 1 名几内亚中尉 Aboubacar Diakité。刚果民主共和国官员逮捕了与该国大规模强奸平民行为有关的叛军领袖

⁴⁵ 见中非稳定团和其他，“摸底项目的报告”。

⁴⁶ 提及科索沃时，应结合第 1244(1999)决议加以理解。

Ntabo Ntaberi Cheka。开发署努力在阿富汗设立处理性暴力和性别暴力罪行的专类法庭，并在东帝汶，支持一项流动法院举措，以便将最难抓获的罪犯绳之以法。此外，联刚稳定团还通过起诉支助小组，努力将犯下性暴力等严重罪行的人绳之以法。2016年，法治与冲突中性暴力问题专家组继续加强国家法治和司法行为体的能力，妇女署和司法快速反应倡议也派遣了19名性暴力和性别暴力问题专家参加调查和问责程序，包括联合国各个调查委员会。我鼓励各会员国继续提供性别问题的专门知识，以助按照国际人权标准，对强奸以及性暴力和其他形式的暴力行为进行可信调查。

65. 以幸存者为重点的整体举措进一步有助于改善获得司法救助。例如，在马里，建设和平基金支持为便于获得司法救助，采取了多部门、以幸存者为中心的方针，导致在加奥和通布图大区，提交法院的性暴力案件数量增加，从1%增至近14%。在索马里兰，毒品和犯罪问题办公室与世界卫生组织和人口基金合作，试行了一个全球性工具，为性暴力和性别暴力事件的幸存者弥补医疗服务和司法程序之间的差距，促进了医疗体系和法律制度之间的协调。在约旦，难民署支持向难民营妇女和女孩的安全空间派驻专业律师，导致暴力幸存者更易获得司法救助。

66. 国家当局和民间社会也正在与联合国合作，努力在阿富汗、科特迪瓦、刚果民主共和国、危地马拉、伊拉克、利比里亚、马里、塞拉利昂、苏丹和其他国家预防和应对性暴力和性别暴力以及冲突中的性暴力。这些努力包括法律改革、法律援助方案、社区安全方案、给暴力行为的受害者和幸存者的专业服务、提高认识宣传活动和恢复方案。在达尔富尔，联合国帮助在一间女子监狱里开设适合儿童的家庭探视区，在吉尔吉斯斯坦，妇女参加地方公共安全会议，则导致在预防犯罪计划中将性暴力和性别暴力问题列为优先事项。

67. 在哥伦比亚、马里、尼泊尔、菲律宾和科索沃，妇女署和欧洲联盟一同支持对性别敏感的过渡期正义，支持受冲突影响的妇女参与其中，并向过渡时期正义机制派遣性别平等问题顾问。在利比里亚，开发署和人权高专办与国家人权问题独立委员会一起，加强一般称为“议事棚”方案的过渡期正义程序，并动员更多妇女参与。柬埔寨和德国合作开展一个和解项目，请红色高棉统治时期强迫婚姻的受害者通过文化活动讲述他们的故事，并提供心理辅导。

D. 监测执行情况和推进成果的举措

妇女与和平与安全承诺的国家问责情况

68. 截至2017年8月31日，68个国家或地区⁴⁷通过了关于妇女与和平与安全问题的国家行动计划，其他几项计划也在制定中。然而，进一步分析显示，20

⁴⁷ 阿富汗、阿根廷、澳大利亚、奥地利、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、布基纳法索、布隆迪、加拿大、中非共和国、智利、科特迪瓦、克罗地亚、捷克、丹麦、刚果民主共和国、萨尔瓦多、爱沙尼亚、芬兰、法国、冈比亚、格鲁吉亚、德国、加纳、几内亚、几内亚比绍、冰岛、印度尼西亚、伊拉克、爱尔兰、意大利、日本、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、立陶宛、马里、黑山、尼泊尔、荷兰、新西兰、尼日利亚、挪威、巴拉圭、菲律宾、葡萄牙、大韩民国、卢旺达、塞内加尔、塞尔维亚、塞拉利昂、斯洛文尼亚、所罗门群岛、南苏丹、西班牙、瑞典、瑞士、塔吉克斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国、东帝汶、多哥、乌干达、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、巴勒斯坦国和科索沃。

多个国家行动计划已经到期或即将到期。此外，迄今通过的国家行动计划中，只有 12 个有预算拨款，其他国家在计划实施、民间社会的积极参与、预防冲突，特别是裁军方面有缺口。我注意到约旦和尼泊尔作出努力，审视国家行动计划的预算编制，我敦促会员国将妇女与和平与安全的承诺纳入所有国家规划工具和手段中，通过和实施关于妇女与和平与安全问题的全面国家行动计划和其他框架，并附上监测进展和跟踪预算分配情况的指标。我鼓励国家行动计划已到期或快到期的国家趁此机会，评估进展，强化政策、法律和方案。

69. 目前，有 13 个国家正在执行其第二个国家行动计划，7 个国家正在执行第三个计划。在目前的所有国家行动计划中，48 个(72%)有附有进展指标的监测框架，18 个(27%)有指定的执行预算，比 2016 年的 25%略高。这些第二和第三代计划对新出现的优先事项，如移民、气候变化和暴力极端主义，加以整合。例如在尼日利亚，第二个国家行动计划扩展了安全概念，将暴力极端主义、创伤和愈合、解除武装和复员以及进一步本地化的地方或分区行动等问题包括在内。至少有 7 个国家行动计划特别强调了妇女在预防冲突方面的作用，认为这是妇女与和平与安全议程的一个关键因素。⁴⁸

70. 在西班牙的组织下，去年由 63 个会员国发起的妇女与和平与安全国家协调中心网络，于 2017 年 4 月在西班牙阿利坎特举行了首次会议(见 S/2017/485)。来自 61 个国家的 100 多名国家协调中心、政府行为体和民间社会的代表参加了会议，讨论创新性地利用国家行动计划，如清除性别平等方面的结构性障碍、防止暴力极端主义，以及民间社会参与拟订、执行、监测和评价此类计划。

71. 将妇女与和平与安全决议所载的国际、区域和国家承诺转化为地方行动，能够进一步确保地方需求和优先事项影响国家、区域和全球政策的制定。目前，15 个国家正在实施妇女和平建设者全球网络促成的本地化方案。⁴⁹ 此外，旨在外交政策和国际合作中促进性别平等的国家政策，如瑞典和加拿大各自通过的女性主义外交政策和女性主义外交援助政策，则进一步体现了领导作用和对解决性别不平等根源问题的坚持不懈。

72. 我欢迎使用人权监测和报告机制处理在侵犯妇女人权，包括在冲突中和冲突后环境中侵犯妇女人权方面的会员国问责情况。2016 年，人权理事会特别程序机制共发出了 526 封信件。其中 79 封发往冲突中和冲突后国家，⁵⁰ 其中 5 封涉及侵犯妇女权利行为。关于侵犯权利行为的这些信函提到的指控包括：杀戮、性暴力、骚扰和威胁妇女人权维护者和法官、拒绝提供食物、出于政治动机的起诉，以及绑架妇女和女孩进行性剥削。

⁴⁸ 意大利、肯尼亚、荷兰、尼日利亚、瑞典、塔吉克斯坦和联合王国的行动计划。

⁴⁹ 亚美尼亚、布隆迪、哥伦比亚、刚果民主共和国、格鲁吉亚、肯尼亚、尼泊尔、利比里亚、菲律宾、摩尔多瓦共和国、塞拉利昂、塞尔维亚、南苏丹、乌干达和乌克兰。

⁵⁰ 有关本报告审议的冲突中和冲突后国家的解释，见脚注 40。信件发往阿富汗、布隆迪、哥伦比亚、刚果民主共和国、朝鲜民主主义人民共和国、危地马拉、几内亚、海地、伊拉克、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、利比里亚、马里、缅甸、索马里、南苏丹、斯里兰卡、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、也门和巴勒斯坦国。

73. 2016 年,消除对妇女歧视委员会继续就执行妇女与和平与安全议程以及预防冲突、冲突中和冲突后局势中的妇女的第 30 号一般性建议与各国接触。还于 2016 年给冲突中和冲突后国家提供了 4 项结论性意见,其中有 3 项提及议程和第 30 号一般性建议,与 2015 年的比例相同。⁵¹ 委员会 2016 年对 10 个非冲突国家的结论性意见提及了妇女与和平与安全议程。⁵² 2017 年,委员会通过了关于性别暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议(CEDAW/C/GC/35),更新了第 19 号一般性建议,明确将性别、歧视和与冲突有关的暴力侵害妇女行为联系起来。我欢迎 2016 年 12 月 5 日西班牙和乌拉圭召集的阿里亚办法会议。这次会议汇聚委员会和安理会成员,一起讨论人权和妇女与和平与安全议程之间的联系,其中敦促委员会建议会员国采取切实行动,在预防冲突和在冲突中和冲突后局势中落实妇女人权,包括就履行《消除对妇女一切形式歧视公约》域外义务向非冲突国家提出建议。我鼓励会员国利用普遍定期审查这一机会,就妇女的人权义务以及妇女与和平与安全议程的承诺加强问责。

74. 2016 年,4 个冲突中和冲突后国家接受了普遍定期审议的评估,⁵³ 并就妇女与和平与安全问题,包括性暴力、妇女参政和通过国家行动计划进行了交流。在 2016 年被审查的 14 个国家中,共有 10 个收到了关于通过妇女与和平与安全议程解决冲突或暴力遗留的问题、评论和建议。⁵⁴

75. 国家人权机构也是追究侵犯妇女人权行为责任链中的一个重要环节,并有助于彻底防止侵犯人权行为和冲突的发生。截至 2017 年 7 月 31 日,在本报告审查的 31 个国家和领土中,有 17 个设有被评为“A”级或“B”级的国家人权机构,2 个设有监察员机构。比前一年多了 1 个国家人权机构和 1 个监察员机构。其中 9 个机构设有专门单位、部或委员会,处理与妇女权利和性别平等有关的问题。

为加强执行开展的区域工作

76. 当冲突的原因和影响经常溢出边界时,开展区域努力,协调执行对妇女与和平与安全的承诺就变得越来越重要,我对有各种机会加强这方面的合作表示欢迎。截至 2017 年 8 月 31 日,10 个区域组织采用了关于妇女与和平与安全的专门实施框架,⁵⁵ 包括区域行动计划,其中南部非洲发展共同体 2017 年通过了新计划。

⁵¹ 布隆迪(CEDAW/C/BDI/CO/5-6)、马里(CEDAW/C/MLI/CO/6-7)和缅甸(CEDAW/C/MMR/CO/4-5)。委员会还对海地进行了审议,但没有提及妇女与和平与安全问题报告(CEDAW/C/HTI/CO/8-9)。有关本报告审议的冲突中和冲突后国家的解释,见脚注 40。

⁵² 亚美尼亚(CEDAW/C/ARM/CO/5-6)、加拿大(CEDAW/C/CAN/CO/8-9)、爱沙尼亚(CEDAW/C/EST/CO/5-6)、德国(CEDAW/C/DEU/CO/7-8)、爱尔兰(CEDAW/C/IRL/CO/6-7)、约旦(CEDAW/C/JOR/CO/6)、荷兰(CEDAW/C/NLD/CO/6)、菲律宾(CEDAW/C/PHL/CO/7-8)、卢旺达(CEDAW/C/RWA/CO/7-9)和土耳其(CEDAW/C/TUR/CO/7)。

⁵³ 海地、索马里、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国。

⁵⁴ 海地、莫桑比克、尼日尔、巴布亚新几内亚、摩尔多瓦共和国、塞拉利昂、索马里、南苏丹、苏丹、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、东帝汶和乌干达。

⁵⁵ 非洲联盟、西非国家经济共同体、欧洲联盟、政府间发展管理局、大湖区问题国际会议、阿拉伯国家联盟、北大西洋公约组织、欧洲安全与合作组织、太平洋岛屿论坛、南部非洲发展共同体。

区域组织为加强合作提供重要平台。例如，2017 年，非洲联盟委员会和妇女署在德国的支持下，发起了非洲妇女领袖网络，汇聚了来自非洲各地大约 80 名参与者，加强妇女在建设更可持续、更加包容、更加和平的非洲大陆中的领导地位。

77. 关于妇女在区域组织中任职和担任领导情况的现有数据表明，总体情况停滞不前。截至 2016 年 12 月，在报告组织总部和外地的所有高级职位中，27%的任职者为女性，仅比 2015 年报告的 25%略有增加，各组织的情况也参差不齐。我鼓励所有区域组织加大努力，增加女性在其组织内外高级职位的任职人数。

联合国采取的行动

78. 我认识到，联合国内部必须开展更多工作，推动妇女与和平与安全议程，提高效率、问责，重新重视性别平等和妇女的任职情况。目前，报告显示，在性别均等和性别架构以及性别平等的资源跟踪和分配等方面取得的进展不一。制订了强有力性别平等具体政策和计划的实体的绩效始终超过未制订机构(例如见 [E/2017/57](#) 和 [E/2017/57/Corr.1](#))。我感到高兴的是，若干新举措已显现出取得进展的迹象。我打算在全系统调整和加强收集和分析性别统计数据 and 数据分列过程，帮助提供决策依据，并将其转化为规划、方案拟订和报告。

任职情况

79. 要想使性别平等成为联合国工作的基础，提高业务实效，使我们自己的各项标准立足于性别均衡，实现性别均等就是其中重要步骤之一。我本人致力于执行我在全系统性别均等战略中概述的具体措施。各专家小组的组成、实况调查和评估团及其他有时限的活动都必须以性别均衡为指导，包括重视不同的经验。

80. 截至 2016 年 12 月 31 日，政治事务部和维持和平行动部领导的和平行动的所有高级职等(P-5 至副秘书长级)中，23%的任职者为女性。但只有 13%的副秘书长为女性，女特使的比例甚至更低。所有在役维和行动中，23%的主管为女性，而 2015 年和 2014 年，这一比例为 25%，2010 年为 18%。女性副主管占 35%，与 2015 年的 18%、2014 年的 24%和 2010 年的 15%相比有所增加。到 2016 年底，常驻冲突和冲突后国家中的 27 名驻地协调员中，有 9 人(33%)是女性，比 2015 年的 29%略有增加。除和平行动外，2016 年报告数据的所有实体中，冲突中和冲突后工作地点专业人员员额中女性所占比例均低于 50%，只有妇女署除外，妇女署所有这类职位中女性任职者占 64%，高级职位中女性占 75%。我们的目标应当是各级别男女任职人数一律相等。

专长

81. 我认识到，需要继续坚决执行联合国性别架构，同时性别平等问题顾问和保护妇女顾问非常重要。将专门的技术专长转化为规范性承诺以及通过战略规划、分析、预算编制、方案设计和执行采取具体行动，这些都是第五委员会根据安全理事会第 [2122\(2013\)](#)和 [2242\(2015\)](#)号决议的要求将妇女与和平与安全作为共有问题纳入预算谈判时考虑的所有关键因素。我担心维和行动的成本效益驱动往往会导致对性别平等及妇女与和平与安全能力的财政支持减少，包括削减专门的性别平等员额，降低这些员额的重要性。中非稳定团、联利特派团和联合国海地司法

支助特派团都出现了这种情况。因此，我请秘书处包括维持和平行动部和政治事务部在内的所有相关部门对其将性别平等观点纳入主流的机构能力进行分析，并提出加强计划。

82. 维持和平行动部和外勤支助部有一支由 70 名性别平等问题专家组成的专门队伍，并在维和行动和总部建立了性别问题协调中心机制。截至 2016 年 12 月 31 日，16 个维和特派团中有 8 个设立了由性别平等问题顾问⁵⁶领导的性别平等问题小组，向我的特别代表或特派团团长报告，两个特派团设立了性别平等问题协调中心。⁵⁷ 但马里稳定团的性别平等问题高级顾问员额仍未填补。

83. 2016 年，在 12 个政治事务部领导的外地特派团中，有 8 个聘用了 23 个全职性别平等问题顾问，比 2015 年 13 个特派团有 6 个部署该顾问有所增加。⁵⁸ 此外，2016 年，有 2 个性别平等问题顾问在秘书长特使办公室任职。⁵⁹ 特别政治任务中的性别问题协调中心总数大幅度增加，从 2015 年的 39 个增加到 2016 年的 50 个。

84. 我欢迎这两个部门为提高性别平等问题顾问在和平行动中以及在总部的知名度和责任所做的各项努力，包括将高级性别平等问题顾问设在我的特别代表办公室。特派团执行妇女与和平与安全议程的责任主要在特派团团长，但性别平等问题顾问的出现应该支持将性别平等主流化观点纳入特派团所有工作人员的工作，使联合国维和行动和特别政治任务对性别平等问题更加敏感。我们需要继续努力执行第 2242(2015)号决议，加强维持和平行动部、政治事务部和妇女署之间的合作，可采取的办法包括确保他们向外地的性别平等问题顾问和特派团其他官员提供执行第 1325(2000)号决议和此后各项决议所需的全部政策、实务和技术支持，同时充分利用各自的比较优势。

85. 2016 年，共向中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、马里、索马里、苏丹(达尔富尔)和南苏丹的和平行动派驻了 20 名国际和 5 名本国妇女保护顾问。⁶⁰ 但截至 9 月 30 日，27 个妇女保护顾问员额中 10 个仍然空缺，包括中非共和国、刚果民主共和国和南苏丹的这些员额；达尔富尔的该员额已被削减。

86. 除政治事务部和维持和平行动部外，向冲突和冲突后环境派驻了人员的联合国许多其他实体也提供妇女与和平与安全方面的专长。例如，截至 2016 年 12 月

⁵⁶ 达尔富尔混合行动、联合国驻黎巴嫩临时部队、联利特派团、联合国南苏丹特派团、中非稳定团、马里稳定团、联刚稳定团、联海稳定团。

⁵⁷ 联合国科索沃临时行政当局特派团、联合国驻塞浦路斯维持和平部队。

⁵⁸ 联合国利比亚支助团、联合国索马里援助团、联合国几内亚比绍建设和平综合办事处、联合国西非和萨赫勒办事处、联合国中部非洲区域办事处、联合国阿富汗援助团、联合国伊拉克援助团、联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处。

⁵⁹ 即大湖区问题特使办公室和叙利亚问题特使办公室。截至 2017 年 9 月 30 日，也门问题特使办公室也征聘了 2 名性别平等问题顾问。在政治事务部牵头的各外地特派团(23)的 25 个性别平等问题顾问中，3 个是 D-1 或 P-5 职等，6 个是 P-4 职等。

⁶⁰ 根据 A/70/357，他们从人权部门内部或与人权部门合作履行职责，履行的职责包括订立和协调关于与冲突有关的性暴力问题的监测、分析和报告安排。

31 日, 妇女署向 25 个冲突中和冲突后国家派驻了人员, 并在 58 个国家开展和平、安全与人道主义活动。设在这类国家的开发计划署办事处中, 77% 设立了由一名高级主管领导的性别平等问题协调小组, 世界粮食计划署设立了 177 个性别平等问题协调中心。2016 年, 联合国 131 个国家工作队中有 71 个(54%) 设立了侧重性别平等问题的机构间工作组或专题组。其中, 活跃在冲突和冲突后局势中的 28 个国家队中有 21 个(75%) 设立了这样的小组, 与 2015 年的 64% 相比有所增加。通过所有国家工作队实体的适当领导支持、明确的授权任务、专门的协调能力、资源及其成员的积极参与, 这些小组可以成为促进协调一致并向国家工作队提供战略咨询以及向东道国政府提供技术支持的重要手段。

安全理事会的工作

87. 2016 年, 安理会在妇女与和平与安全领域工作方面取得了若干重要创新: 组建了一个非正式专家组、让妇女民间社会代表参加国别情况通报会、⁶¹ 首次通过专门讨论性剥削和性虐待的决议(2272(2016)), 关于人口贩运、性暴力及他们与暴力极端主义的交集的决议(2331(2016))。

88. 安全理事会第 2242(2015) 号决议表示打算召集作为妇女与和平与安全问题非正式专家小组成员的安理会有关专家开会, 推动安理会在该领域的工作采取更系统的方法, 加强对执行工作的监督与协调(见 S/2016/1106)。西班牙和联合王国担任非正式专家小组联合主席, 妇女署担任该小组秘书处。非正式专家小组在成立第一年即就阿富汗、⁶² 中非共和国、⁶³ 伊拉克、⁶⁴ 马里⁶⁵ 举行了 9 次会议, 来自若干特派团的妇女保护顾问介绍了冲突中性暴力问题的最新情况。⁶⁶ 每次会上, 高级和平行动和国家工作队领导都向安理会专家通报妇女与和平与安全方面的关切问题, 讨论联合国和安理会可能会采取的后续行动。信息和分析的重点更突出、更及时, 且已产生了影响。例如, 安理会在听取了非正式专家小组关于也门的情况通报后, 发表了一份主席声明, 其中采纳了非正式专家小组的建议, 呼吁双方确保和平谈判中至少有 30% 的妇女谈判人员, 并呼吁联合国依照第 2122(2013) 号决议定期报告与妇女领导人和妇女组织协商情况(S/PRST/2017/7)。我向现任共同主席瑞典和乌拉圭巩固和扩大非正式专家小组的工作方案表示感谢。

89. 2016 年, 安全理事会通过的 77 份决议中有 38 份(49.4%) 提到了妇女与和平与安全; 发表的 19 份主席声明中有 11 份(57.9%) 提到了妇女与和平与安全。提及妇女与和平与安全的决议数占决议数的百分比与 2015、2014、2013 年相比有所

⁶¹ 见 S/PV.7824。

⁶² 见 S/2016/673、S/2016/1059。

⁶³ 见 S/2016/672、S/2016/1105。

⁶⁴ 见 S/2016/683、S/2016/1104。

⁶⁵ 见 S/2016/682、S/2016/1103。

⁶⁶ 见 S/2016/1107。

下降，这三年的百分比分别为 64%、60.3% 和 76.5%。但通过研究仅关注因 25 个国家局势、10 个专题和反恐而延期任务的多项决议发现，这些决议中有 74% 都使用了与性别平等有关的语言，而且所有决议在此类提及的质量和特指方面总体上都有所改善。⁶⁷

90. 至关重要的是，安全理事会在所有具体国家局势和专题中都要始终重视妇女与和平与安全议程。但仍存在出现差池的时候。我注意到在新出现或恶化的危机中，或在讨论反恐或部队部署时继续忽视性别平等及妇女与和平与安全问题。在通过的所有决议中，提到民间社会、妇女团体和妇女人权捍卫者的重要性及必须确保他们的自由的决议不到 20%。⁶⁸

91. 2016 年，秘书长向安全理事会提交或转交了 154 份报告。提交的关于维持和平行动的所有 38 份定期报告和关于特别政治任务的所有 26 份定期报告都提及了妇女与和平与安全。虽然分析显示出现了一些改善，⁶⁹ 但我呼吁我的特别代表和联合国各实体的负责人继续努力，在向安理会提出报告时，提高性别平等和冲突分析的质量，包括在有关政治事态和冲突动态章节。其中包括加强数据分类，有针对性地增加妇女建设和平者的观点。

92. 更多关注妇女与和平与安全也应体现在安全理事会附属机构的工作中。截至 2017 年 9 月 30 日，13 个制裁制度中有 7 个⁷⁰ (53%) 的指认标准中含性暴力和性别暴力作为。安理会第 2242(2015) 号决议承诺确保制裁委员会的相关专家组拥有必要的性别平等专长。6 个制裁制度中有国际人道主义法专家，因此拥有了这一专长，而对利比亚和伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的两个余下的有关制裁制度却没有这种专长。制裁监测公开报告中很少提及妇女与和平与安全问题。⁷¹ 秘书处目前正在就这些问题制订一个专家培训模块。附属机构必须获得授权并有能力在其分析、报告和决定中考虑妇女与和平与安全问题。我敦促安理会成员在制裁制度指认标准中重视并突出妇女权利，并考虑采取专题制裁制度，处理冲突中的性暴力和性别暴力、贩运人口、有针对性的绑架和杀戮妇女和女童、严重侵犯妇女权利等全球威胁。

93. 我再次重申，安全理事会所有访问团都必须提高妇女与和平与安全问题的可见度。2016 年，安理会进行了五次实地访问：1 月访问布隆迪和埃塞俄比亚；3 月访问马里、几内亚比绍和塞内加尔；5 月访问索马里、肯尼亚和埃及；9 月访

⁶⁷ 见妇女、和平与安全问题工作组，“2016 年联合国安全理事会中的妇女与和平与安全工作概览”，2017 年 6 月 13 日。可查阅：www.womenpeacesecurity.org/resource/mapping-women-peace-and-security-in-the-un-security-council-2016/。

⁶⁸ 同上。

⁶⁹ 同上。

⁷⁰ 这些是中非共和国、刚果民主共和国、马里、索马里、南苏丹、苏丹、伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁制度。

⁷¹ 见 S/2017/326、S/2016/73(也门)、S/2017/639(中非共和国)、S/2016/805(苏丹)、S/2017/22(苏丹)等文件中也有所提及。

访问南苏丹和埃塞俄比亚；11月访问刚果民主共和国和安哥拉。5个访问团中4个⁷²的授权任务，访问之后4个情况通报中的3个⁷³都提到了妇女与和平与安全。

94. 2016年，妇女民间社会代表在安理会三次关于妇女与和平与安全问题的公开辩论期间向安理会做情况通报：3月关于妇女在预防和解决非洲冲突中的作用；⁷⁴6月关于人口贩运和与冲突有关的性暴力；⁷⁵10月关于妇女与和平与安全议程执行情况。⁷⁶我欢迎非政府组织妇女与和平与安全工作组在这一进程中发挥的推动作用，确保民间社会发言人由民间社会选出。2016年，安理会首次邀请民间社会的一名女性代表在安理会关于利比里亚的国别会议上发言。⁷⁷随后的几个月里，又有6名民间社会妇女代表和一个独立的国家人权机构代表向安理会通报国家局势。⁷⁸我敦促安理会成员在这一良好做法基础上，继续邀请来自民间社会组织的妇女参加国别会议，因为她们可以给需求、优先事项和解决方案带来更多样的视角和分析。

95. 我鼓励安全理事会定期请副秘书长兼妇女署执行主任和我的冲突中性暴力问题特别代表介绍情况，包括介绍相关实地考察的调查结果，更多利用人权高专办支持的调查委员会与性别有关的调查结果，以及非正式专家组和人权条约机构的会议，包括消除对妇女歧视委员会的会议提供的资料和分析。

96. 我呼吁安全理事会成员在审议和谈判中系统地使用有关妇女与和平与安全的资料，在所有磋商过程中解决外地领导面临的具体问题。我敦促安理会确保所有特派团的任务都能更加重视妇女与和平与安全问题，同时确保为推动持续取得和监测进展提供足够的资源和专长。

为妇女与和平与安全议程提供资金

97. 冲突和相关的紧急情况使多年的发展进步化为乌有，对妇女的影响尤其严重，并加剧了现有的不平等现象。此外，性别平等方案和专门知识通常最先面临预算削减，许多实体仍然缺乏专门用于衡量性别平等专项资金的制度。仍然迫切需要重新确定支出模式，有效协调筹资手段，探索创新型的灵活融资形式。

98. 总的来说，在冲突和冲突后局势中开展活动的联合国实体在方案工作中越来越多地使用性别平等标码。建设和平基金2016年再次超过了最低15%的目标，并将19.2%的资金分配用于以性别平等和增强妇女权能为主要目标的活动，这部

⁷² 见 S/2016/215、S/2016/456、S/2016/757、S/2016/948、但没有 S/2016/55。

⁷³ 见 S/PV.7647、S/PV.7696、S/PV.7819，但没有 S/PV.7615。安全理事会未就南苏丹和埃塞俄比亚访问团举行会议。

⁷⁴ 见 S/PV.7658。

⁷⁵ 见 S/PV.7704。

⁷⁶ 见 S/PV.7793。

⁷⁷ 利比里亚(S/PV.7824)。

⁷⁸ 阿富汗(S/PV.7896)、刚果民主共和国(S/PV.7903)、乍得湖流域(S/PV.7861)、索马里(S/PV.7873)、南苏丹(S/PV.7906)、也门(S/PV.7954)。

分归因于加强了性别平等主流化和执行具有创新意义的“性别平等与青年促进倡议”。建设和平基金首次直接支助民间社会组织，从而加强伙伴关系，增进支持对性别问题敏感的可持续和平。建设和平基金业务计划(2017-2019年)以这些成就为基础，将与性别平等有关的资金分配目标从 15%提高到 30%。

99. 就开发计划署而言，对以性别平等为主要目标的项目拨款仅为 4.5%，与 2015、2014 和 2013 年相同，仍低于 2012 年实现的 6%。但是，如果考虑到将性别平等作为贯穿各领域的重要目标的开发署项目，则这一数字为 46%，高于前一年的 31%。难民署目前没有实施跟踪系统，但通过其成果管理制度对现有资料的分析表明，2016 年的总业务预算中约有 11%用于将性别平等作为重要目标的活动。⁷⁹ 2016 年，儿基会的人道主义支出中有高达 83%用于促进性别平等。妇女署对在和平、安全和人道主义行动中促进性别平等的分配款继续增加，以应对不断增长的需求，2016 年数额达到 7 142 万美元，其中 5 885 万美元用于拟订和平与安保方案，1 257 万美元用于进行人道主义干预。

100. 还必须增加可在部门间分配的官方发展援助中用于支持性别平等的援助份额。2015 年，可在部门间分配的官方发展援助总额中有 19.4%分配给了冲突和冲突后国家，其中 40%用于性别平等。在分配给这些国家的以性别平等为重点的可在部门间分配的官方发展援助中，只有 5%标定为有主要重点。我欢迎加拿大承诺确保到 2021/22 年所有双边国际发展援助中的 15%专门用于性别平等和增强妇女和女童的权能，并鼓励所有会员国制定类似的性别平等供资目标。我欢迎欧洲联盟和联合国共同努力发起新的“聚光灯倡议”，计划投资 5 亿欧元来致力消除对妇女和女童的暴力行为，并鼓励其他各方支持这一努力。

101. 政治承诺可以转化为来自集合融资机制的资金拨款增加，最重要的是增加对妇女与和平与安全的方案拟订资源。在 2015 年高级别审查之后建立的妇女与和平与人道主义基金是解决妇女和平建设者资金缺口的重要机制，也是支持妇女与和平与安全努力的唯一专门机制。迄今为止，该基金为布隆迪、哥伦比亚、约旦和所罗门群岛及太平洋地区的妇女组织提供了资助。尽管取得了显著成效，但资源限制使各国获得的资金支持有限，在 23 个有资格获得支持的国家中，19 个还没有得到资助。

102. 我欢迎在受冲突影响的环境中运作的其他信托基金纳入性别平等主流化的良好做法。在本报告所审议的国家中，自 2010 年以来成立了 25 个多伙伴信托基金。几乎所有(25 个中的 23 个)基金在其核心文件中都提到性别平等。然而，只有三个，即关于阿富汗、哥伦比亚和索马里的基金提到使用性别平等标码。刚果民主共和国的国际安全与稳定支助战略信托基金和缅甸的联合和平基金正在建立制度，确保使用性别平等标码和为拟订性别平等方案分配足够资源。

103. 我呼吁会员国增加对妇女与和平与安全工作的供资，途径包括国内预算拨款，在冲突和冲突后局势中提供更多以性别平等为重点的援助，直接支持民间社会和联合国系统，增加对特别基金的捐款，比如妇女与和平与人道主义基金、联合

⁷⁹ 这包括难民署的所有业务活动，而不仅仅是在冲突和冲突后局势中的活动。

国支持采取行动消除暴力侵害妇女行为信托基金、联合国性别平等基金、联合国制止冲突中性暴力行动多伙伴信托基金和聚光灯倡议。鉴于建设和平基金在为促进性别平等的建设和平和保持和平提供融资和推动创新方面往绩良好，我呼吁该基金的所有捐助者维持和增加捐款。

104. 我呼吁在受冲突影响和脆弱局势中开展工作的所有多伙伴信托基金在上述良好做法的基础上，通过和执行我提出的目标，即至少将所有资金的 15% 分配用于以促进性别平等和增强妇女权能为主要目标的活动。在进行资源跟踪的同时必须改进监测，以确保为方案活动增加的经费转化为给妇女和女童带来更好的结果。我鼓励捐助国和开发银行采用诸如 15% 的目标，为促进性别平等提供充足资金，包括针对妇女与和平与安全议程的定向资金。

三. 结论性意见和建议

105. 如果我们不下决心预防和终止冲突，本报告描述的人类痛苦就会日益深重，环境退化就会越发严重。但是，通往可持续和平的道路往往漫长，恢复法治、重获公众信任和有力保障基本人权的任务异常艰巨。虽然针对每一种环境都需要采取独特和创造性的解决办法，但在所有情况下都需要妇女平等和有意义的参与和领导；实践证明，这对和平进程、经济发展和社会繁荣的可持续性和有效性具有显著的促进作用。

106. 2000 年以来，妇女与和平与安全议程的规范性作用明显增强。2015 年的三次和平与安全审查、2016 年世界人道主义峰会、《2030 年可持续发展议程》、《北京宣言》和《行动纲要》执行情况二十年审查和评估以及专门的区域和国家政策框架和行动计划，推动使每一个支柱得到进一步落实。安全理事会通过了关于妇女与和平与安全的八项决议，为这一领域的工作提供了强有力的指导，并在关于特定国家和专题的决议中规定了有针对性的行动，包括在新兴领域的行动。人权条约机构也将议程纳入监督范畴。落实议程的框架和工具已经到位。现阶段需要从特别将妇女与和平与安全纳入其中并以项目为基础的小规模举措转向确保使妇女与和平与安全成为系统性变革的一部分，包括将其纳入预防冲突和保持和平的大规模改革性方案和办法。

107. 在整个报告中，我强调了我自己对执行妇女与和平与安全议程的承诺，包括将性别平等置于我的预防平台和外交促和努力的中心。我支持进行组织变革，转向采取协调、稳健和全面的预防办法，具体途径包括致力开展调解努力、结束性剥削和性虐待以及在整个组织和最高级别，包括特派团团长和副团长及特使一级实现性别均等。我承诺进一步处理联合国在妇女代表性和切实参与方面最为落后的领域，例如维持和平领域；就此我已要求联合国与部队派遣国协商制定专门战略，以实现我们的宏伟目标。

108. 在所有预防冲突的努力中，必须纳入依据按性别、年龄和其他相关标准分列的数据开展的高质量性别和冲突分析。然而，经过 17 年的实施，在提供有意义的数据方面仍存在差距，性别和冲突分析的使用情况也参差不齐。必须加快进行全球努力，收集数据和填充可持续发展目标的关键指标，改进按性别、年龄和

其他变量分列数据。这些努力将有助于改善对影响和成果的理解，找出关键差距。我强烈鼓励会员国在联合国和其他行为体的支持下，建设计量和评价能力，以确保妇女切实领导和参与本报告所述各个领域的活动，包括调解、和平进程、维和部队和治理及设计和发展人道主义行动和经济复苏等领域。我进一步鼓励会员国在国家一级监测性别平等指标。这些指标可有力证明复原情况，妇女权利的突然下降与冲突风险增加之间存在高度相关性。

109. 要提高妇女切实领导和参与和平努力的机会，首先需要加强与民间社会组织，特别是妇女领导的组织和妇女和平建设者的合作。妇女和平活动人士不仅在制定议程方面发挥了重要作用，而且继续承担执行工作的重任，她们是预防冲突和保持和平方面的重要专家。然而，正如本报告强调的那样，对妇女人权捍卫者的暴力行为仍然存在，世界许多地方民间社会的空间不断缩小，对民间社会组织直接提供财政和技术支持的机会仍然有限。

110. 会员国和联合国实体必须投资于本地驱动的解决方案，加强与包括地方妇女组织在内的民间社会组织的合作，增加对它们的资助和直接支持。如果不针对证据显示可以产生影响的领域进行真正的资金投入，执行工作就不可能成功。正如本报告所强调的，尽管有明确证据表明性别平等和增强妇女权能有助于建立和平、公正和包容的社会，但安全理事会第 [2242\(2015\)](#) 号决议突出强调的资金缺口仍然存在，在某些领域还继续扩大。例如，如果没有必要资源，落实妇女与和平与安全议程的所有承诺，包括国家行动计划和现有供资手段都不可能得到有效执行。

111. 我呼吁会员国发挥全球领导作用，展现更大的政治意愿，在国内外倡导妇女与和平与安全议程，充分将象征性的承诺付诸实践。性别平等和增强妇女权能是防止冲突的前提条件，是保持和平的有力工具，对实现可持续发展目标，特别是目标 5 和 16 至关重要。为了解决性别暴力和不平等的根本原因，我们必须结束有罪不罚现象，保证所有妇女享有所有人权，包括经济、社会和文化权利，不论她们的年龄、残疾状况、婚姻状况、性取向、性别认同、种族、民族、宗教和政治归属如何。在妇女与和平与安全问题上，我期望联合国能发挥表率 and 激励作用。