



安全理事会

Distr.: General
28 September 2010
Chinese
Original: English

妇女与和平与安全

秘书长的报告

一. 背景

1. 2000年10月31日，安全理事会通过了第1325(2000)号决议，提请注意武装冲突对妇女和女童带来不相称和独特的影响，及她们被排斥在预防冲突、维持和平、解决冲突和建设和平对妇女和女童之外。该决议强调，了解武装冲突对妇女和女孩的影响，作出有效的体制安排保证她们得到保护并充分参与和平进程，大大有助于维持和促进国际和平与安全。这项决议的通过是多年协调努力的结果，特别是民间社会和妇女组织多年来提请注意，并寻求采取行动，扭转妇女和女童遭到的恶劣和不人道的待遇，扭转其人权遭否定和被排斥在武装冲突局势的决策之外的现象。

2. 通过该决议后不久，有明显迹象表明，妇女与和平与安全问题在政治舞台上越来越受重视。秘书长在其向安全理事会提交的关于妇女与和平与安全的报告(S/2002/1154)中确认，第1325(2000)号决议调动了会员国、联合国系统和民间社会，包括基层。妇女对建立和平和建设和平的贡献尚未得到充分确认，但妇女和女孩在武装冲突期间及其后遭受的痛苦已经得到广泛的记载。秘书长同一报告还指出，国际法和现行战略和指导方针提供了解决武装冲突及其后果背景下的性别观点的有力框架。

3. 尽管有明显的坚实基础和保证，第1325(2000)号决议通过10年后，仍然难以确定或量化重大的进展。妇女和女孩在武装冲突形势下面临的状况仍然很糟，缺乏有效有关影响的监测方法。2010年7月，刚果民主共和国东部省份有200多名妇女和女童遭强奸，这只是妇女和女童人权受严重侵害的一个例子。这也提醒人们未来存在挑战，并警示国际社会必须紧急制定和实施连贯而全面的计划，确保第1325(2000)号决议的所有方面得到执行。第1325(2000)号决议通过十周



年，是一个有利时机，可以用来评估进展情况，总结成就和不足，并探讨如何更有效地努力在未来十年加速执行决议。

4. 根据 2007 年 10 月 23 日安全理事会主席声明(S/PRST/2007/40)，本报告第二节概述了执行第 1325(2000)号决议的进展情况。它包括酌情提高会员国执行第 1325(2000)号决议的能力的措施，介绍了最佳做法。第三节与第 1889(2009)号决议第 18 段呼应，评估安全理事会接收、分析和落实有关第 1325(2000)号决议有关信息的进展。报告第四节审查执行第 1325(2000)号决议的 2008-2009 年全系统行动计划的实施和综合情况，之前曾在全系统评价执行该行动计划的进展。第五节介绍了应 2010 年 4 月 27 日安全理事会主席声明(S/PRST/2010/8)的要求而增补和进一步发展了秘书长 2010 年 4 月 6 日报告(S/2010/173)所载列的一套指标的情况。该节按照要求，概述了一个工作方案，参照各项指标，详细说明了联合国系统内的作用和职责及落实指标的时间表。第六节是结论和建议。

二. 第 1325(2000)号决议执行进展情况

5. 决议通过十年来，各方行为者开展了大量活动，近几年活动数量和密度越来越高，尤其是在决议十周年将至期间。安全理事会、会员国、民间社会和联合国系统都促成了这些活动。

安全理事会的执行情况

6. 安全理事会通过第 1325(2000)号决议十年来，其充分执行决议的承诺有所加强。当初这些问题往往作为一个单独的项目来处理，现在妇女在和平与安全中的作用更加明确地列入了安理会的讨论之中。第 1820(2008)号决议、第 1888(2009)号决议和第 1889(2009)号决议的通过也说明了安理会更加致力于妇女及和平与安全问题。为响应安全理事会的要求，秘书长关于维持和平特派团的大多数报告现在都介绍为确保妇女参与和平与安全而采取的行动以及这些行动给身处武装冲突及其后果中的妇女和女童带来影响。

7. 安全理事会 2002 年至 2003 年期间举行了 3 次公开辩论，讨论执行第 1325(2000)号决议的进展和挑战，展示了该决议通过之后头几年的势头。辩论中发表的主席声明呼吁各会员国、联合国系统各实体、民间社会和其他相关行动者，制订明确的战略和行动计划，列出目标和时间表，包括监测机制，把性别观点纳入和平支助和人道主义行动及冲突后重建之中。

8. 安理会第 1889(2009)号决议呼吁制订指标，监测决议的实施情况，这是为第 1325(2000)号决议拟定一个急需的监测框架方面的重要一步。尽管安全理事会一直坚持并密切参与拟定监测第 1325(2000)号决议执行情况的指标，但安理会如何接收和处理信息的方式则说明亟需加强政治意愿，建立有效的监测机制，以确保第 1325(2000)号决议执行方面的问责(见下文第三节)。

会员国的执行情况

9. 第 1325(2000) 号决议通过后的最初 5 年里, 会员国的各种活动表明, 各国对决议的国家所有权已经开始出现。其中许多活动记录在秘书长的年度报告中。¹

10. 一些会员国设立国家一级的工作组和工作队。2001 年, 加拿大建立了妇女与和平与安全委员会, 这是一个全国联盟, 由国会议员、民间社会代表和政府官员组成, 重点是宣传、能力建设和培训。哥伦比亚外交部与总统两性平等问题咨询办公室协作, 成立了妇女与和平与安全工作组, 支持妇女参与全国有关促进和平的工作。2003 年, 荷兰国防部、外交部和内政和王国事务部设立了妇女身处冲突局势之中和参与维持和平问题工作队, 负责执行第 1325(2000) 号决议。在挪威, 设立了由政府各部代表和民间社会成员组成的论坛, 落实执行第 1325(2000) 号决议。阿塞拜疆成立了全国“1325 号决议联盟”, 由女议员、非政府组织和媒体代表组成, 让人们更多地意识到第 1325(2000) 号决议, 以及妇女在决策过程中的作用, 包括在解决冲突及和平建设中的作用。

11. 早期开展的一些活动还表明, 各国政府与妇女组织联络, 以期建立执行第 1325(2000) 号决议的伙伴关系, 菲律宾政府争取妇女参与该国的和平进程, 让其参与对话和讲习班, 将她们的经验和看法融入和平协定。澳大利亚政府支持促进妇女参与和平进程的组织。加拿大国际开发署支持苏丹妇女就和平纲领达成共识。在斯里兰卡, 政府和泰米尔猛虎解放组织在挪威支持下, 设立了一个关于两性平等问题的小组委员会, 拟定和平进程中的性别敏感的指导方针。

12. 会员国还协助国际上讨论妇女与和平与安全问题。2004 年, 加拿大、智利和大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表团与非政府组织妇女与和平与安全工作组协调, 举行了两次圆桌会议, 让安理会成员、会员国、联合国各实体以及非政府组织和民间社会代表聚会一堂, 讨论各种专题报告和决议之间的联系, 以及妇女参与和平进程的重要性。由加拿大牵头, 约 25 个会员国组成的非正式小组, “妇女与和平与安全之友” 开始倡导并支持政府间的协调, 分配资源以及联合国各实体加快执行第 1325(2000) 号决议。

13. 会员国还努力确保性别、和平与安全观点纳入人道主义干预措施和发展援助。例如, 芬兰 2003-2007 年发展合作政策中列有促进两性平等的战略和行动计划, 其中要求人道主义伙伴组织拥有两性平等专门知识, 将性别观点纳入其工作主流。同样, 挪威在支持人道主义行动时, 也要求执行伙伴在工作中纳入性别观点。

¹ 见 S/2002/1154、S/2004/814、S/2005/636、S/2006/770、S/2007/567、S/2008/622、S/2009/465、S/2010/173。

14. 会员国特别重要的贡献是制订国家行动计划，指导第 1325(2000)号决议的执行。国家行动计划的执行已被确认为一项关键战略，可确保在妇女与和平与安全方面履行承诺。这些计划规定全面、系统地监测和评估有关政策目标方面的活动。共通过了 19 项行动计划，包括在冲突后国家，还有几项正在酝酿中。国家行动计划的执行最终取决于其资金和确保其充分执行的承诺如何。有充足的资源可用仍然是一个很大的挑战。

民间社会和妇女团体的执行情况

15. 鉴于民间社会组织在形成通过第 1325(2000)号决议的势头方面所发挥的主要作用，过去 10 年，它们又大大加强了活动。决议的通过为在武装冲突局势下工作的妇女提供了动力。例如，2003 年，妇女和平建设者网络支持妇女开创性地参与利比里亚和平进程。该网络资助一个妇女代表团前往塞拉利昂，安排了当时的总统查尔斯·泰勒和叛军领导人的会晤。后来，她们领导了利比里亚妇女争取和平大众运动，对抗叛军领导人，促进解除武装领域的进展。该网络还在协助妇女参与执行结束了冲突的和平协议中发挥了重要作用，并继续支持妇女参与政治和解除武装进程。

16. 民间社会利用这项决议，要求在和平进程中占有一席之地。例如在斯里兰卡，妇女提出的积极参与和平谈判的要求，因第 1325(2000)号决议的通过而获得支持。非洲妇女团结组织积极支持非洲许多冲突地区的妇女。该组织已经组织了声援访问团，由高级别妇女组成，派遣到冲突地区，以支持和鼓励妇女基层的努力，促进她们社区的恢复，督促领导人确保在决策过程中满足妇女的需求。

17. 从事妇女与和平与安全工作的各种组织都加强了活动，其中许多协助受冲突影响国家的妇女和平缔造者。例如，安全研究所与“妇女发动和平”一道工作，后者是一个有 1 000 多名妇女和平缔造者组成的网络。该研究所一直专注于研究、培训和宣传，促使让所有利益攸关方，特别是妇女参与和平进程。“国际警觉”组织也更加注重分析妇女参与和平与安全的情况，特别是开展研究，提供实证数据，以支持改进政策行动。还有一些区域和国际努力在支持妇女充当和平缔造者，例如马诺河妇女和平网络和国际妇女争取和平与自由组织。

18. 其他民间社会组织也举办活动，支持妇女在冲突和冲突后地区发挥作用。例如，2009 年，“全球预防武装冲突伙伴关系”在菲律宾举办为期八天的首脑会议，制定战略计划，支持妇女在预防冲突和建设和平中发挥作用。2009 年 9 月，“妇女和平缔造者方案非洲股”在南非举行妇女和平活动家宣传培训讲习班；2010 年 8 月，该组织举办培训班，促进将性别观点纳入非洲和平组织主流。

19. 2010 年 6 月和 7 月，民间社会和妇女团体发挥积极作用，作为联合国系统拟定的“全球妇女与和平开放日”的一部分，交流执行第 1325(2000)号决议的最佳做法。在布隆迪，60 多名妇女代表民间社会团体，会晤了秘书长执行代表查尔

斯·皮特里，概述增加妇女参与和更多保护妇女方面的轻重缓急，包括培训妇女在和平与安全中担任更积极的角色；增进加强现有关于两性平等的法律；发展专门用来满足妇女暴力幸存者的需要的法律结构。在肯尼亚，20 名来自民间社会和社区组织的妇女参加了由联合国妇女发展基金(妇发基金)和联合国开发计划署(开发署)举办的一个协商论坛，探讨让妇女进入解决冲突和建设和平进程。论坛的成果是提出一套建议，以增加妇女的参与，包括政府承认妇女的冲突经历与男子不同；承认政府及其伙伴应鼓励和参与能力建设，以促进女性领导参与建设和平；建立妇女参与各级政府，以及建设和平机构和所有决策机构的全国配额制度。

20. 2010 年 6 月巴基斯坦日举办全球开放日，妇女和平组织会见了秘书长援助巴基斯坦特使让-莫里斯·里佩尔，提交了由各方妇女民间社会组织拟定的一系列建议。其中建议在整个和平谈判进程中以及在所有有关维持和平谈判中，妇女要有公平的代表权；在所有恢复过程中考虑妇女的需要，以及为满足这些需要提供充足资金；对基于性别的暴力的零容忍政策，设立受害者获得保护和支持的机制。在加沙地带，20 名妇女领导人及和平活动家会见了一个联合国代表团，强调目前的人道主义危机对妇女和女孩带来的严重影响，她们继续遭受暴力和严峻的经济冲击，以及妇女应该越来越多地走上政治舞台。

21. 民间社会也发挥了很大作用，倡导执行第 1325(2000)号决议时要有问责制。在联合国，非政府组织妇女与和平与安全工作组继续强调问责制和需要建立监测第 1325(2000)号决议执行情况的框架。2010 年，设立了一个高级别民间社会咨询小组，向副秘书长主持的一个高级指导委员会提供咨询，指导第 1325(2000)号决议通过十周年的纪念活动。高级别民间社会咨询小组成员在有关世界各地冲突、和平与安全方面具有丰富经验，来自世界不同地区，由爱尔兰前总统玛丽·罗宾逊和非洲妇女团结会执行主任比纳达·迪奥普任共同主席。

联合国系统的活动

22. 由于第 1325(2000)号决议确定的一些行动领域需秘书长采取行动，所以，到目前为止，在过去十年中联合国系统各组织举办的活动最多。其中有些活动是与其他行为体合作开展的。各实体已经在广泛领域里开展活动和举措，包括培训以及政策制订、行动计划和指导原则等。在此详述的一些活动取自于秘书长提交安全理事会的关于第 1325(2000)号决议执行情况的年度报告(见 S/2002/1154)。

23. 联合国系统的许多活动都旨在加强人们对妇女与和平与安全问题的了解，发展联合国系统和会员国解决这些问题的能力。其他活动涉及更广泛的将两性平等纳入和平与安全主流的主题。还有一些活动的重点是说明解决妇女需要参与解决冲突、维持和平和建设和平问题所涉概念和挑战。

24. 联合国秘书处经济和社会事务部成立了预防冲突、和平建设和发展工作队，负责制定工作计划，其中涵盖造成冲突的各种原因、如贫困、社会经济不平等和两性不平等、长期发展不足、体制不健全或不存在以及缺乏有效治理。经济和社会事务部与政治事务部和秘书长两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室合作，也召集了一次和平协定专家小组会议，以作为推动两性平等的一种手段，以此筹备妇女地位委员会第四十八届会议。

25. 2003 年，维持和平行动部开发了军事和民警人员部署前和上岗培训用的两性平等意识培训材料。2004 年，编制了“维和行动中的两性平等资源包”，为多层面中所涉及的各个职能领域的两性平等问题提供指导。2006 年，维持和平行动部制订了维持和平行动中执行第 1325(2000) 号决议的计划。联合国训练研究所(训研所)对多个维持和平行动的文职人员进行了关于妇女和儿童的培训。

26. 人道主义事务协调厅制定了一项政策和行动计划，把两性平等问题纳入人道主义宣传和信息管理、人道主义政策的发展、人道主义应急协调和资源调动工作的主流。联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界粮食计划署(粮食署)共同制订了应急和恢复方案中社会经济和性别分析的指导原则，协助总部和外地工作人员把性别观点纳入紧急项目周期各阶段的工作，包括需求评估，项目制定，目标制订，监测和评价。

27. 还根据第 1325(2000) 号决议开展活动，向维和人员提供艾滋病毒/艾滋病的宣传培训。根据联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)和维持和平行动部的指导，上岗培训中纳入了对性别问题有敏感认识的艾滋病毒/艾滋病培训内容，所有维和行动均设立了艾滋病毒/艾滋病协调点或顾问，许多行动还提供自愿咨询和检测设施。2004 年 6 月，艾滋病署和维持和平行动部在海地进行了一次联合访问，在主要的维持和平特遣队抵达之前，设立艾滋病毒/艾滋病方案，为今后的行动确立了一个重要的先例。在塞拉利昂，艾滋病署、维持和平行动部、联合国人口基金(人口基金)和妇发基金开办了一个机构间维持和平人员艾滋病毒/艾滋病培训项目。

28. 执行第 1325(2000) 号决议的早期努力还包括积极拟定标准，指导联合国关于妇女与和平与安全的工作的各个方面。维持和平行动部和妇发基金拟定了关于性别和解除武装、复员和重返社会的标准作业程序，提供实地指导，把妇女和女童战斗人员的需求和关切纳入和平协定，包括纳入战斗人员重新融入社区工作中。维持和平行动部的排雷行动处于 2004 年拟定了排雷行动方案的性别准则，并在 2010 年审查和更新。联合国儿童基金会(儿基会)完成了国际排雷行动标准中的地雷危险教育组成部分，其中包括联合国所有实体及其业务伙伴都应遵守的针对具体性别标准。2005 年，世界卫生组织(世卫组织)委托对利比里亚四个州的基于性别的暴力行为和保健设施进行需求评估。评估报告向利比里亚政府和联合国系

统提出了关于预防基于性别的暴力行为的建议，以及以社区为基础的解决基于性别的暴力行为受害人受歧视问题的倡议。

29. 两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室在监测联合国系统的活动中发挥着关键作用，包括主持关于妇女与和平与安全的机构间工作队，根据联合国各实体提供的投入编写秘书长给安理会的年度报告，和向联合国高级管理人员提供有关妇女与和平与安全问题的咨询。特别顾问办公室也一直在协调联合国系统内的活动以及在协调与其他利益攸关方的活动中发挥着积极作用。特别顾问办公室是机构间妇女和两性平等网络的秘书处，在与会会员国、民间社会和其他行为体的联络中发挥着关键作用。自第 1325 (2000) 号决议通过以来，秘书长特别顾问一直强烈倡导在联合国系统内和在国家和国际论坛执行该决议。尽管这些年来加强了协调工作并已拟定指导这一工作的全系统行动计划，但执行第 1325 (2000) 号决议的周密协调办法尚待形成。

全系统行动计划中的执行情况

30. 鉴于正在进行的活动数量大，分布广，在早期就需要更有效地协调执行第 1325 (2000) 号决议，因此安全理事会 2004 年呼吁拟定联合国全系统行动计划。特别顾问办公室在协调拟定联合国全系统行动计划的进程中一直发挥着关键作用。

31. 2005-2007 年的联合国全系统行动计划，是特别顾问办公室与会会员国和非政府组织合作，通过机构间妇女与和平与安全工作队编写的，包括了 34 个联合国实体举办的活动，目的在于让整个联合国系统的执行工作更加协调。联合国各实体将利用这一计划，以一致有效的方式制订具体战略、行动和方案，从而增进妇女在和平与安全领域的作用。另一个目的是确保更有效地支持会员国以及国家和区域一级执行第 1325 (2000) 号决议的努力，并加强联合国最高级别的承诺和问责，及加强机构间的合作。

32. 尽管预期联合国全系统行动计划会使联合国系统在冲突地区妇女赋权方面做出更大贡献，但其结果令人失望。2006 年 9 月 27 日秘书长关于妇女与和平与安全报告 (S/2006/770) 审查联合国全系统行动计划的业绩时，受访者几乎一致认为，引进联合国全系统行动计划，几乎没有改进联合国系统内妇女与和平与安全工作的协调。尽管联合国全系统行动计划促进了系统化地规划活动，从而帮助找出差距，但并没有促进战略规划，也不是用来衡量成果的。有时，这导致活动重复重叠，或是工作分散。

33. 2007 年，重新调整了联合国全系统行动计划的概念，换成了新的 2008-2009 年行动计划，以确保更连贯，注重结果的计划编制，监测和报告，不过，仍然缺乏连贯性，而且获取规模经济好处和吸取经验教训的机会仍然有限。对 2008-2009

年联合国全系统行动计划的活动以及此后的活动进行了概述，结果证明了这一点。

34. 联合国全系统行动计划要求联合国各实体围绕五大支柱开展活动——预防、参与、保护、救济和恢复以及规范，虽然其中许多活动跨越一个以上重点领域。围绕这些支柱举办活动的重点情况如下。

预防

35. 2008-2009 年期间，联合国各实体报告了在预防支柱下开展的活动，预防性暴力和基于性别的暴力一直特别受重视。一个关键的办法是增加女警官，或提供对性别敏感的培训，或两者兼而有之。因此，维持和平行动部部署了更多的女警官。同样，人口基金支持国家警察更有效地解决和预防基于性别的暴力，其中包括更多征聘和晋升女警官。开发署和妇发基金还协助会员国确保警务工作对性别问题有敏感认识。妇发基金的性暴力和基于性别的暴力预防方案包括进行关于基于性别的暴力、两性平等和人权的培训。还包括提供通讯和运输设备，如提供免费电话热线、特警摩托车。例如，在卢旺达，妇发基金支助一个种族灭绝女性受害者协会，向警察提供性别敏感培训。这一方案增强了大屠杀幸存者的能力，培育警察的技能发展和注重性别问题。

36. 为确保系统地把性别观点纳入人道主义援助，包括人道主义国家工作队预防和应对基于性别的暴力的主流，机构间常设委员会的人道主义行动中的性别问题分工作组在工作中取得了重大进展，在人道主义局势中加强了两性平等工作的规划。2007 年以来，两性平等问题待命能力项目部署了 42 名素质高的两性平等问题高级顾问，支持人道主义危机地区的 28 个联合国人道主义协调员/驻地协调员、人道主义国家工作队和两性平等网络。两性平等问题待命能力是一个备用名册，由人道主义事务协调厅和挪威难民理事会管理，力求建立国家一级人道主义行动者，将两性平等方案纳入主流的能力。² 机构间常设委员会还为所有人道主义行动者编制了网上电子学习课程，建立其在两性平等方案规划上的技能。此外，2009 年，儿童基金会为联合国驻地和人道主义协调员编制了性别暴力问题单页简报。2009 年，派遣一名全球两性平等问题待命能力顾问，与日内瓦的全球小组的牵头组织一道工作。

37. 关于性暴力方面，开发署在 18 个国家制定全国对策，以便预防。这包括协助会员国确保妇女获得法律援助，设立法律信息中心和法律援助网络，以及赋予女法官、女律师和女检察官权利和给予培训，包括加强妇女安全和诉诸司法的机会的具体举措。在阿富汗、海地、利比里亚、卢旺达、东帝汶和乌干达等六个国家，妇发基金建立社区预防性暴力的能力，调动妇女团体支持警察、司法和传统

² 请查阅 <http://oneresponse.info/crosscutting/GenCab/pages/GenCab/asbx>。

当局，提高这些罪行的调查率，改善检控结果。在刚果民主共和国，儿基会让男子和男孩一起预防性暴力，包括讨论小组，这导致设立以社区为基础的防止性暴力应对机制。2009 年，儿基会和人道主义事务协调厅发起了一个联合项目，研究如何预防国家和非国家行为者的性暴力。

38. 维持和平时行动部和外勤支助部为警察和军事维和人员编写了有关防止对妇女和女童的性暴力的性别准则。此外，维持和平时行动部还与妇发基金和“联合国制止冲突中性暴力行为”合作，编制军事维和人员用来防止对妇女和女童的性暴力战略的良好做法分析资料库。消除与冲突有关的性暴力——维持和平实践资料库、维持和平时行动部、联合国妇女发展基金和“联合国行动”，2010 年 6 月，这一出版物将转成一个实景培训课程，用于维和人员的部署前培训，以提高防止性暴力的能力。

39. 预防方面的一项重要成就是，2007 年在“立即制止强奸”口号下设立了“联合国制止冲突中性暴力行为”。这个网络把 13 个联合国实体联合起来，³ 其目标是，在冲突期间和冲突之后，结束性暴力。这是联合国各方一致的努力，为的是改进协调和问责，推广方案规划和宣传，支助国家努力预防性暴力，有效响应幸存者的需求。

参与

40. 2008 年至 2009 年全系统行动计划包括一些促进妇女在各决策层面进行参与的活动。这些活动中，很多是进行各实体所报告的“能力建设”，使妇女成为和平与安全领域的积极参与者；活动包括诸如培训、研讨会以及开发工具和手册等。

41. 在这方面，开发署在萨尔瓦多培训了 80 名妇女担任政治领袖，使女性候选人更多地参与了 2009 年 3 月的选举。妇发基金支助了在达尔富尔召开的三个重要会议，使州政府、调解小组和各大学与 600 名女性和男性领导进行了磋商，包括在境内流离失所者营地进行的磋商。这些磋商促进了对现行行动纲领进行审查和更新，以纳入免受暴力侵害、重视妇女的经济复兴，以及让妇女在政治和争端解决中发挥更大的作用等内容。⁴ 在伊拉克、科索沃、尼泊尔和索马里，人口基金开展了媒体宣传，提请注意妇女问题和妇女在维持和平方面的作用。在乌干达，政治事务部与妇发基金合作，为受上帝抵抗军影响区问题秘书长特使提供了一名两性平等问题顾问，使朱巴和平谈判和冲突后重建进程纳入了有关妇女争取和平方面的优先事项。

³ 政治事务部、维持和平时行动部、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办公室、艾滋病署、开发署、人口基金会、联合国难民事务高级专员办事处、儿基会、妇发基金、粮食署、世卫组织和联合国建设和平支助办事处。

⁴ 妇发基金 2009-2010 年度报告。

42. 裁军事务厅区域裁军处在联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会所有部长级会议中都纳入了对第 1325(2000)号决议的讨论,使联合国常设咨询委员会所有会员国做出了一项两个方面的决定:第一,各国从其负责和平及安全事务的部委中指定一个第 1325(2000)号决议协调中心;第二,在其参加有关裁军的国际和区域会议国家代表团及关于小武器的国家委员会中纳入妇女。裁军事务厅和平与裁军非洲区域中心也参加创建了西非和平与安全妇女网络,帮助多哥当局建立了该网络的协调中心,提高了对第 1325(2000)号决议的意识。和平与裁军非洲区域中心还在非洲安全部门改革方案框架内为多哥武装部队举行的培训班中纳入了能力建设单元。

43. 联合国系统支持妇女参与和平进程的活动经常以下列活动为重点:建立妇女名册,考虑让她们发挥调解作用;支持妇女团体围绕共同和平议程进行联合,并至少以观察员地位出席会谈;建设民间社会妇女在有关和平协定的各个方面提出技术性建议的能力;支助谈判者和妇女团体之间的磋商。在这方面,通过让其两性平等问题顾问成为调解人协商委员会国际专家,以及让 300 名妇女参加领导才能及和平技能建设讲习班,妇发基金保证了将两性平等问题纳入达尔富尔多哈和谈主流之中。

44. 另有 700 名妇女参加了协商和平讲习班。妇发基金和政治事务部发起了一项联合战略,以增加联合国参与的和平进程中被任命为调解人的妇女人数。该倡议为调解人及其小组进行指导和培训,建设妇女团体的能力以便参与和平进程并为和平协定各组成部分提供投入。这一联合战略的第一个组成部分是协助编制调解人指导手册,以解决在和平谈判的具体时期与冲突有关的性暴力行为。妇发基金支助的,呼吁妇女更多地参与谈判以及和平建设各阶段的一个知名妇女联盟,“争取实现公正持久的巴以和平国际妇女委员会”,汇集了以色列、巴勒斯坦以及国际妇女领导人,她们在和平与安全问题上以一个声音说话。

45. 作为和平支助工作组的共同主席,人口基金正在进行尼泊尔妇女的能力建设,以促进在和平进程的所有阶段及各个层面纳入妇女。人口基金还努力确保在冲突结束后充分保护妇女和女孩,并在尼泊尔主要利益攸关者广泛参与的情况下,为实施决议中的建议提供了便利。

46. 不同实体还制订了工具和指导方针,为在联合国维持和平及人道主义支助中将性别观点纳入主流提供了支助。例如:机构间常设委员会关于人道主义行动的两性平等手册——妇女、女孩、男孩和男子:不同的需求——平等机会(2006年),这是一个让集群/部门用性别视角来规划、实施、监测和评价其方案的工具。2009年,儿童基金会领导编制了在人道主义范畴内协调基于性别的暴力干预行动手册可查阅(<http://www.humanitarianreform.org/Default.aspx?tabid=453>)。

47. 维持和平行动部开发了一系列指导方针和工具，协助维持和平人员有效地让妇女参与到冲突后过渡并有效利用她们的参与。这些指导方针和工具包括维和部/外勤支助部政治部关于加强冲突后选举进程中妇女所起作用的准则(2007 年)和在维持和平特派团联合国警察工作中纳入性别视角的准则(2008 年)。联合国教育、科学及文化组织进行了“非洲冲突后民主中妇女争取和平及安全的权利”分析。目的是制定关于增强非洲国家冲突后妇女在和平与安全领域参与的政策建议。

保护

48. 儿基会一直是保护领域的主要行为体之一。其活动主要集中在向男孩、女孩提供心理健康和心理支助，追查及家庭团聚，与国家或非国家行为体进行对话，倡导释放与武装部队或武装团体有关的男孩和女孩，能力发展举措，研究有关未成年母亲及源于性暴力而出生的儿童的具体需求，以及在一些国家和领土，包括阿富汗、哥伦比亚、刚果民主共和国、海地、伊拉克、菲律宾、斯里兰卡、苏丹和被占领巴勒斯坦领土建立儿童友好空间。在索马里，儿童基金会支助了 12 个基于性别的暴力方面的外联社会工作者和与社区动员方案紧密联系的 11 个境内流离失所者协调人，让 1 700 多个基于性别的暴力幸存者获得了司法、医疗、法律和心理服务以及生存援助。

49. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)，人口基金和儿童基金会开展了提供心理、基本需求和生计支助的活动。难民专员一直专注于在其方案中纳入保护人身安全、保健、获得心理支助、司法、生计、社区赋权及针对妇女的持久性解决办法。人口基金还为包括卫生部、两性平等事务部和民间社会团体等多个利益攸关方提供心理社会培训支助。它还在强奸幸存者临床管理方面进行了工作。通过转诊或者使用综合性中心，妇发基金为妇女提供了多部门援助；在阿富汗和卢旺达设立两个综合性中心。妇发基金和人口基金与政府和服务商进行合作，建立了包括为性暴力和基于性别的暴力幸存者提供调查援助的中心。在全球保护问题集合工作组，儿童基金会领导儿童保护工作组并且和人口基金共同负责基于性别的暴力领域的工作。

50. 由于性暴力和基于性别的暴力仍然是女孩和妇女的主要脆弱方面，大量重点工作是确保她们免受这种具体形式的暴力侵害。除了开展工作，加强乍得、刚果民主共和国、利比里亚、苏丹，尤其是达尔富尔的能力，国家一级是联合国行动的支柱之一的重点，包括向联合国综合特派团和联合国国家工作队提供战略支助，协助他们设计打击与冲突有关的性暴力的全面战略。

51. 人口基金提供了旨在提供保护，以及救济和复原的一系列服务。工作集中在保健干预措施，包括倡导培育对妇女和女孩的需要做出适当和及时的反应。在博茨瓦纳，人口基金向为难民服务的诊所提供了性和生殖健康服务以及艾滋病毒预防包。在科特迪瓦，建立了为性暴力及基于性别的暴力幸存者提供服务和方便获得妇科服务的中心。在印度尼西亚，人口基金支助亚齐省级规划和发展机构起草

了省级行动计划，以解决妇女与和平与安全问题。在黎巴嫩，人口基金参与了服务提供者能力建设，以确保为冲突后社区的妇女提供高质量的精神、心理和生殖健康服务。人口基金还支助和加强非政府组织和社区组织的转诊制度，为女性暴力幸存者提供保护和法律咨询。在科索沃，人口基金正与劳工和社会福利部制定支持政府资助家庭暴力受害妇女收容所的倡导战略。已经为这些庇护所的保健提供者进行了培训。

52. 难民专员与政府合作，为基于性别的暴力受害者提供国际保护，并寻求持久解决难民问题和保护境内流离失所者，提供了两性平等主流化的指导和培训，使工作人员能够设计支助流离失所妇女并确保她们得到更好保护的赋权战略。儿童基金会完成了机构间培训综合教材“关爱幸存者”，培训那些与基于性别的暴力的幸存者一起工作的多部门行为者。2009年11月，机构间常设委员会认可了该培训综合教材。人口基金、难民专员与国际救援委员会合作开发了基于性别的暴力示范性信息管理系统。正在考虑让其成为一个可能的示范性倡议，加强基于证据的方案拟订，提高该领域的协调。难民署还散发了关于妇女和女孩保护的手册，就妇女和女孩的保护，培训包括失所妇女的社区决策委员会。

53. 通过其妇女与和平及安全工作组，联合国西非办事处(西非办)将非洲联盟、西非国家经济共同体、马诺河联盟、联合国系统以及西非民间社会组织汇集在一起，开展了有关第1325(2000)号决议的注重协同增效作用的活动和倡议。由西非办发起，与妇发基金共同主持，工作组每月开会，制定关于与保护有关的活动的共同年度工作计划，由其成员实施。通过其中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)，政治事务部进行了一项性暴力和基于性别的暴力的研究，其中包括对有关保护的法律进行审查。还成立了基于性别的暴力和保护专题小组，向政府机构、议会和民间社会组织在性暴力和基于性别的暴力方面提供最新情况。此外，联合国实体性别专题小组举行了一次研讨会，目的是处理免受性暴力和基于性别的暴力的问题，从而增强伙伴保护弱势群体免受性暴力和基于性别的暴力的战略，并为性暴力和基于性别的暴力受害者提供适当援助。

救济和复原

54. 在救济和复原领域，联合国冲突后创造就业、创收和重返社会政策特别注意与失业妇女有关的问题。该政策由20个实体和国际金融机构联合制定，其目的是进一步推动联合国为冲突后国家提供的就业和重返社会支助的共同办法。例如，为增加从创造就业方案中受益的妇女人数，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的重点是西岸和加沙地带创造就业机会紧急方案。该方案的劳工中，将近40%是妇女，超过了35%女性参与的目标。⁵

⁵ 请查阅 <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/29785A1F5159CAD085257719006C697B>。

55. 国际劳工组织(劳工组织)制定了2008年至2009年促进两性平等的机构范围行动计划。此外,它已编制了多个指导文件和关于冲突后社会中两性平等及就业报告。2009年,国际劳工组织与开发署和其他联合国实体协作,编写了一份关于“冲突后创造就业,创收和重返社会”的指导文件。该报告把两性平等问题当作必须用来指导救济和复原方案制定以及冲突后创造妇女就业方案方面“性别挑战”的问题之一。此外,2009年,劳工组织、粮农组织和国际农业发展基金合作就“农业和农村就业性别层面中的差距、趋势和现有研究:摆脱贫穷的不同道路”主题举行了一个为期三天的研讨会。

56. 世卫组织已与人口基金和非政府组织合作,为在与性暴力及基于性别的暴力受害者有关的具体问题领域的医护专业人员进行的性别意识培训方案提供支助。世卫组织还与其他机构合作,开发有关妇女,包括在布隆迪的重新安置、重返社会和重建过程中性暴力及基于性别的暴力的受害者的特殊需求培训模块。

57. 联合国各实体把能力建设确定为2008年至2009年全系统行动计划中报告的救济和复原领域许多活动的重点。在刚果民主共和国,开发署支助了在与武装冲突有关或受武装冲突影响的妇女中发展领导力以及进行经济赋权。开发署还支持了社区电台方案拟订,使50 000名与武装冲突有关或受武装冲突影响的妇女注意性别问题。在乌干达,妇发基金支助妇女参与,确保乌干达北部和平与重建发展计划考虑到妇女的特殊需要。妇发基金还与世界银行协作,编制了冲突后需求评估指导说明,用于分析和应对妇女复原需求方面工作的改善。粮农组织报告,在其紧急情况和复兴方案内组织的来自12个国家的协调人和当地伙伴参加的区域培训研讨会上,开展了亚洲性别分析能力建设活动。

58. 过渡时期司法是冲突后社会恢复的关键组成部分。在这方面,妇发基金一直与卢旺达问题国际刑事法庭、利比里亚真相委员会、塞拉利昂进行合作,目前是与所罗门群岛,以及有关2007年肯尼亚和2009年几内亚危机调查委员会一起进行工作,以确保在这些机制的程序和成果中纳入性别分析和妇女的声音,确保妇女幸存者和证人的保密和保护。

规范方面

59. 在规范性支柱内进行的活动的中心内容是支助各会员国编制国家行动计划。各实体一直在努力尝试并加强各会员国制定这种行动计划的能力,以指导第1325(2000)号决议的实施。在这方面,非洲经济委员会(非洲经委会)协助该地区编制国家行动计划。开发署致力于制定用于十个国家多部门对策的国家一级行动计划。妇发基金协助布隆迪和格鲁吉亚编制国家行动计划,还与两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室以及提高妇女地位国际研究训练所(提高妇女地位研训所)一起帮助利比里亚完善其2009年国家行动计划的各项指标。妇发基金还与人口基金一起帮助塞拉利昂和乌干达制定其国家行动计划。

60. 在尼泊尔，人口基金与政府紧密合作，编制全国行动计划，这些工作得益于联合国和平与裁军亚洲及太平洋区域中心，联合国裁军事务厅区域裁军处以及妇发基金。在印度尼西亚，人口基金与妇女赋权部一起制定了一项国家行动计划，以确保冲突预防、保护及参与工作，包括妇女积极和有意义的参与。提高妇女地位研训所对与国家行动计划有关的第 1325(2000) 号决议的现有执行机制进行了案头审查。

61. 联合国拉丁美洲及加勒比和平、裁军与发展区域中心与提高妇女地位研训所一起，发布了在拉丁美洲和加勒比地区执行第 1325(2000) 号决议的一套简报，以及拟订和执行国家行动计划指导方针，以促进执行该决议。该信息进一步强调了妇女的具体需要以及在解决拉丁美洲和加勒比地区武装暴力时，国家有义务增加妇女在政策和业务活动层面的参与。

62. 除了 2008-2009 年全系统行动计划内的行动，最近开展了一些活动以执行第 1325(2000) 号决议各个方面。2010 年 6 月及 7 月，政治事务部、维持和平行动部、开发署和妇发基金支助了妇女和平团体与联合国高级领导人在几个受冲突影响的国家和领土就和平建设中的两性平等问题进行了 20 多场对话。这些“妇女与和平问题全球开放日”旨在推动有关妇女与和平与安全的国家对话以及改善第 1325(2000) 号决议的执行。在各地，全球开放日使妇女能够与国际社会分享她们的优先事项和关切，并提供了一个民间社会妇女与秘书长特别代表和驻地协调员更经常对话的模式，这应该是建设和平的一个核心措施。在某些情况下，这是妇女第一次有机会向当地的联合国领导表达她们关于和平和安全的构想。在很多情况下，联合国的领导做出了具体的、针对具体情况的承诺，包括更经常举行会议的承诺。在这些谈话中，明显有三个共同优先事项：增强妇女政治赋权以及她们在和平建设和治理各层面公共决策的参与；通过促进两性平等的安全和司法部门改革为妇女创造一个安全、可靠的环境；以及所有复原进程中分配更多财政资源对妇女进行支助。

63. 2010 年开发了各种工具和准则。两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室、提高妇女地位研训所和国际警觉组织(一个独立的建设和平组织)发布了“关于妇女与和平与安全的行动计划：国家一级执行第 1325(2000) 号决议”的工具，(编写本报告时，该资料正在印刷)。机构间常设委员会两性平等工作分组推出了人道主义行动中的两性平等电子学习工具，依据的是两性平等手册的内容。另一个例子是维持和平行动部/外勤支助部 2010 年 3 月推出的将两性平等观点纳入联合国维持和平行动军事工作准则。此外，2010 年，裁军事务厅资源开发处以及国际禁止小武器行动网联合更新并发布了“为有效执行《防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的各方面问题联合国行动纲领》的两性平等主流化”准则。这些准则不仅仅是为了协助联合国实体，还包括所有相关执行方，包括各会员国。

64. 2010 年 1 月，政治事务部和妇发基金响应安全理事会第 1889(2009) 号决议启动了关于两性平等与调解的联合战略。这个为期三年的战略目标是物色和准备合格的女调解员；加大调解过程两性平等问题专门知识的可用性和质量，包括更好地解决与冲突有关的性暴力；提高妇女参与和平进程。目前筹资工作正在进行，2010 年 4 月启动了该战略的一部分，妇发基金的一名两性平等专家被借调至政治事务部调解支助股调解专家待命小组，为调解进程提供技术援助。此外，2010 年 2 月，调解股推出了新的调解专家名册，包括高级调解员、业务级调解员以及专题专家等组成的专家特设小组，其中还有与冲突有关的性暴力专家。目前，名册上 34% 的专家是妇女，而调解支助股调解专家待命小组的 6 名成员中，2 名是妇女。

65. 过去一年，安全理事会和联合国增加了活动，以实现协调并在妇女与和平和安全问题等总体方面，但尤其是冲突中的性暴力方面给予更强有力的关注。为响应安全理事会第 1888(2009) 号决议，2009 年，秘书长任命了一名新的武装冲突中的性暴力问题特别代表，以更加注重妇女与和平与安全领域这一具有挑战性的层面。

66. 2010 年成立了一个由副秘书长主持的高级别指导委员会，以指导第 1325(2000) 号决议的十周年纪念，并寻求帮助促进执行该决议第二个十年中更有力地工作。但是，高级别指导委员会已经认识到缺乏指导未来十年决议执行的全面框架是一个不利条件，因此要求编制这样一个框架并提交其审议。均于 2010 年 9 月在奥地利阿尔卑巴赫举行的安全理事会务虚会和在比利时布鲁塞尔举行的欧洲联盟会议都清楚认识到该框架的必要性。

67. 秘书长关于妇女参与和平建设方面报告内的一个行动计划为进一步执行安全理事会第 1325(2000) 号决议编制准则和框架方面做出了重要贡献。秘书长的报告是为响应第 1889(2009) 号决议第 19 段而编写的，将于 2010 年 10 月提交给安全理事会。该报告是在与建设和平委员会、会员国、刚摆脱冲突国家的各利益攸关方、联合国系统和民间社会组织内外的工作者进行磋商后编写的，强调了为促进妇女参与和平建设须采取的系统行动。该报告概述了七点详细行动计划，以改变国家和国际行为体的措施，改善实地成果。

联合国维持和平特派团开展的活动

68. 联合国维持和平特派团对第 1325(2000) 号决议执行工作的贡献尤其引人注目。这些特派团处于冲突和冲突后局势，因此往往抓住先机，影响第 1325(2000) 号决议在实地的执行工作。这些特派团所开展活动的实例遍及全系统行动计划的各个支柱。

69. 维持和平特派团作出针对性投资，以支助妇女参与冲突后国家的政治进程。这些投资包括：在阿富汗和布隆迪支助对性别问题有敏感认识的宪政改革进程；

在阿富汗、布隆迪、刚果民主共和国、海地、利比里亚和东帝汶支助妇女选民登记和妇女政治候选人。联合国在科特迪瓦、刚果民主共和国和利比里亚的维持和平特派团与合作伙伴一道，支助这些国家的政府努力拟订执行第 1325(2000) 号决议国家行动计划。联合国东帝汶综合特派团支助利比里亚、爱尔兰和东帝汶之间的伙伴关系，这一伙伴关系让东帝汶境内对安全理事会第 1325(2000) 号决议有了更多的认识 and 了解。联合国利比里亚特派团(联利特派团)两性平等股向拟订国家两性平等政策及其他部门政策、将两性观点纳入减贫战略以及在对性别问题有敏感认识的监测方面进行培训和能力建设提供支助，以期增强各国在报告履行两性平等义务进展情况方面的努力。

70. 维持和平行动部还向各国政府提供支助，以通过保护妇女权利的法律，其中包括在刚果民主共和国制定关于性暴力的法律、在利比里亚制定关于强奸的法律、在东帝汶制定家庭暴力法以及在塞拉利昂制定继承法。还向处理性暴力问题的妇女组织和妇女律师团体提供支助。作为安全部门改革的一部分，几个维持和平特派团还在利比里亚、塞拉利昂和东帝汶推动设立国家警察部队特别单位，以处理与性暴力和基于性别的暴力。在达尔富尔和刚果民主共和国还运用了具体保护战略，其中包括为防止性暴力增加巡逻队和联合保护小组。

71. 为增加妇女维持和平人员的任职人数，迄今已作出若干投资，其中包括：设立高级主管任用科，促进女性获得高级任命；就资深女性候选人和维持和平军警人员问题继续同会员国开展外联；在总部以及所有维持和平特派团设立妇女问题协调人，以促进性别均衡和对两性问题有敏感认识的环境；同部队和警察派遣国政府开展政策对话，以倡导和阐述对女性军警人员的业务要求。

72. 对执行安全理事会第 1325(2000) 号决议进展情况的上一次审查清楚地表明，在过去几年里开展大量活动并加强工作力度，但也发现，这些活动缺乏能够加快执行工作和确保问责的明确方向或时限明确的目标和具体目标。尽管这些不同的活动很可能有助于改善为满足武装冲突中妇女和女童的需求所作的努力，但没有足够证据显示这些活动已产生影响。不过，不应忽视这些活动所凝聚的势头。对于联合国系统而言，尽管全系统行动计划没有做到各项活动协调一致，但的确显示出执行工作各自为政的情况；若要从根本上纠正这一情况，联合国系统和安理会必须给予关注。

73. 人们认识到缺乏明确、系统的远景和任务，无法对过去十年执行工作的进展情况作出评估，因此，在联合国系统内对前进的道路以及衡量进展的适当指标展开讨论。这导致通过安全理事会第 1889(2009) 号决议以及呼吁制定衡量进展的适当指标。有鉴于此，必须紧急审议纪念第 1325(2000) 号决议十周年高级别指导委员会最近提出的要求、秘书长在其即将提交的关于妇女参与和平建设的报告中提出的 7 点行动议程的建议、以及 2010 年安全理事会在奥地利阿尔卑巴赫举办的

务虚会期间就拟定指导执行工作和确保问责框架发出的呼吁。为每个支柱拟定若干目标和具体目标以及相关指标，可以为在今后 10 年以充满活力和更加协调一致的做法执行第 1325(2000) 号决议奠定基础。

三. 安全理事会获取和分析与第 1325(2000) 号决议有关的资料并就此采取行动的程序

74. 安全理事会切实有效地处理与执行第 1325(2000) 号决议有关的资料并就此采取行动，可以有助于改善决议执行工作。鉴于正在就加强第 1325(2000) 号决议执行工作的监督和问责提出许多建议，尤其需要安理会在处理资料方面展现承诺、实效和效率。

75. 安全理事会主要从秘书长报告中获取关于第 1325(2000) 号决议执行情况的资料，这些报告不仅提供信息，还对各种问题作出分析并就前进的道路提出建议。2000 年以来，秘书长就安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000) 号决议的执行情况向安理会提交 8 份年度报告。2002 年，秘书长还向安理会提交关于“妇女与和平与安全”的研究报告。⁶ 每年，秘书长还就关于和平与安全问题的其他决议的执行情况向安理会提交若干份国家报告和专题报告。

76. 安全理事会还通过公开辩论、“阿里亚办法”会议以及安理会成员进行的国家访问(包括同这些国家的妇女组织会面)获取关于妇女与和平与安全问题的资料。自 2000 年以来，安理会已举行 10 次公开辩论，讨论在执行第 1325(2000) 号决议方面的进展和挑战。公开辩论的成果相互关联而又相辅相成，反映了关于妇女与和平与安全国际议程的演化。自 2000 年以来，举行了多次“阿里亚办法”会议，并把重点放在妇女与安全和平议程的各个方面——大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表团举办了最近的四次会议中的两次会议(2009 和 2008 年)，以系统讨论与冲突有关的性暴力以及维持和平人员在打击性暴力方面的作用；法国在 2007 年举办一次会议，其侧重点是妇女在非洲武装冲突中的处境；另一次会议是丹麦举办的，讨论了妇女参与和平进程问题以及在联合国系统内及在区域和国家两级执行第 1325(2000) 号决议遇到的挑战。

77. 尽管这种做法在讨论的内容和时机方面具有临时性，但安全理事会为了解妇女和儿童的处境，在进行国家访问期间要求与妇女团体及其他民间社会组织会面，其中包括 2010 年对刚果民主共和国、2009 年对卢旺达、刚果民主共和国和利比里亚以及 2009 年对海地进行访问期间。例如，在 2009 年访问刚果民主共和国期间，安理会要求包括司法部长在内的若干个人讨论该国政府为处理性暴力问

⁶ 《妇女、和平与安全》，秘书长根据安全理事会第 1325(2000) 号决议提交的研究报告(武装冲突对妇女和女孩的影响)(联合国出版物，出售品编号：C.03.IV.1)，秘书长在向安全理事会提交的关于妇女、和平与安全的报告(S/2002/1154)中摘要介绍了该研究报告。

题而采取的措施，其中包括零容忍政策。安理会成员前往基万加境内流离失所者营地，在那里与当地主管部门、境内流离失所者和联合国组织刚果民主共和国特派团见面。安全理事会成员还在戈马拯救非洲医院与性暴力幸存者见面(见S/2009/303)。

78. 对有关和平与安全的问题发表声明是对安理会收到的资料采取行动的主要方式。这些声明越来越多地解决了妇女的需求问题，但并不充分。例如，在2010年上半年期间，安全理事会主席发表15项声明，其中只有7项声明提及妇女境况和两性平等问题。安理会还在2010年上半年通过的28项决议的13项决议(46.4%)中讨论了有关妇女与和平与安全的问题。在一些情况下，安理会重申其关于妇女与和平与安全的第1325(2000)号、第1820(2008)号、第1888(2009)号和第1889(2009)号决议；在其他情况下，安理会将妇女与和平与安全问题与其他有关决议挂钩，例如关于保护人道主义和联合国人员的第1502(2003)号决议；关于在武装冲突中保护平民的第1674(2006)号和第1894(2009)号决议。此外，安理会成员在讨论中越来越多承认两性平等观点同安理会审议的其他专题问题间的相互关系，例如武装冲突中的儿童、保护平民、预防冲突、法治和过渡时期司法。

79. 安全理事会强调，必须加强安保部门对妇女具体需求的及时回应。例如，安全理事会关于东帝汶局势的第1912(2010)号决议中明确列入这一授权。同样，安全理事会在其第1917(2010)号决议中延长联合国阿富汗援助团任务期限时，确认必须监测和协调保护平民工作，支持扩大人权、特别是妇女和儿童的权利。

80. 安全理事会越来越多地在其他决议中包括对妇女与和平与安全问题的审议。例如，安理会在其关于刚果民主共和国的第1906(2009)号决议中要求所有武装团体、特别是解放卢旺达民主力量和上帝抵抗军立即停止针对刚果民主共和国平民的一切形式的暴力和侵犯人权行为，尤其是基于性别的暴力，包括强奸和其他形式的性虐待行为。安全理事会在其延长联合国海地稳定团任期的第1892(2009)号决议中严厉谴责严重侵害受武装暴力影响的儿童的行为，以及普遍存在的对妇女和女童的强奸和其他性虐待行为，并请联海稳定团和联合国国家工作队与该国政府密切合作，按照安全理事会第1325(2000)号、第1612(2005)号、第1820(2008)号、第1882(2009)号、第1888(2009)号和第1889(2009)号决议的规定，继续促进和保护妇女和儿童权利。关于科特迪瓦局势，安全理事会在其第1865(2009)号决议中呼吁科特迪瓦各方采取适当措施，防止发生一切形式的性暴力，并保护平民免受其害，除其他外，具体做法可包括执行适当军纪措施、坚持指挥责任原则以及对部队进行关于严禁一切形式性暴力的培训等。

81. 各种因素制约了安全理事会就有关第 1325(2000)号决议的资料采取行动的能力,其中包括确保持久和平与安全需要会员国以及武装冲突各方作出承诺并主导决定。
82. 对秘书长在其关于第 1325(2000)号决议执行情况的第一份报告(S/2002/1154)中所提建议进行了审查,发现在若干关键领域出现行动拖延,这可能反映了在就行动达成共识方面存在困难。这些建议包括在当时和现在都具有现实意义的若干项行动。如果会员国不能达成共识,在执行第 1325(2000)号决议、特别是确保问责方面的进展就会受到限制。
83. 正在始终如一地落实建议采取的第一项行动,即“认识到武装冲突期间侵犯妇女和女孩人权的严重程度;并确保这一认识体现于所有和平支助行动的规划和实施中”,但在“通过对妇女和妇女组织进行正式和平进程培训等活动,确保妇女全面参与国家和国际一级的和平协议谈判”的工作尚未取得进展。
84. 同样,尚未完全落实秘书长在同一报告中向安全理事会提出的建议,即要求“有关和平行动的研究、评析和评估、监测和评价及报告所收集的所有数据有系统地按性别和年龄分列,提供关于妇女和女孩状况以及干预行动对其影响的具体数据”。这些数据对于执行第 1889(2009)号决议要求的用来监测全球执行第 1325(2000)号决议的情况指标至关重要。
85. 2010 年 4 月 27 日,秘书长冲突中性暴力问题特别代表在安全理事会会议上发言时指出,“持续打击性暴力需要安理会不断审议。专题决议中的大胆用语绝不能在国家一级采取行动时打折扣”。
86. 对安全理事会的第二个制约是,缺乏一种既定方法,以确保在安理会议程每个相关项目中定期讨论与妇女与和平与安全有关的问题。
87. 还有一种限制是,没有定期更新关于所关心的问题或关于违反妇女与和平与安全议程的资料,也没有商定对这些事项采取的一整套适当行动。
88. 冲突中性暴力问题是安全理事会特别难以收到和处理资料的领域。安全理事会透过维持和平特派团以及媒体报道得到这些资料,刚果民主共和国有 300 多名平民,其中绝大多数为妇女和女童最近遭到强奸一事就是如此。虽然安理会谴责这些行径,但尚未采取更严厉的措施,如呼吁制裁和酌情追究有关会员国的责任。
89. 安全理事会若要对第 1325(2000)号决议执行情况发挥更大影响力,就应利用其能运用的所有手段来接收和处理资料。这些手段包括安全理事会访问团(其职权范围包括系统地讨论与妇女与和平与安全有关的问题);民间社会的正式和非正式情况通报,其中包括“阿里亚办法”会议。安理会还可以酌情要求作出评估和(或)部署“专家组”,以评估国家在制止日益增多的针对平民暴力行为的能力,

或在发生违反国际法行为、特别是性暴力和基于性别暴力时进行调查并建议采取行动。此外，还可以部署调查委员会，对违反国际法行为进行调查并建议采取行动。安理会还可以定期向媒体发表声明，提请关注与妇女与和平与安全有关的特定问题，以促进举行国家和国际讨论，凝聚行动势头。

关于妇女参与联合国特派团的数据

90. 安全理事会一直呼吁秘书长任命更多妇女代表他从事斡旋工作，特别是担任特别代表和特使(见 S/PRST/2008/39)。2008 年，仅有 1 个维持和平特派团由 1 名女性特别代表担任团长，有 7 个维持和平特派团和政治特派团由女性担任副特别代表。2009 年 12 月，有 3 个特派团由女性特别代表担任团长(中非建和办、联利特派团和联合国尼泊尔特派团)，有 8 个维持和平特派团和政治特派团由女性担任副特别代表(联合国布隆迪综合办事处、联合国中非共和国和乍得特派团、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联海稳定团、联合国伊拉克援助团、联合国黎巴嫩问题特别协调员、联利特派团和联合国苏丹特派团)。此外，有 3 名妇女被提名担任特使，另有 5 名妇女担任秘书长特别代表。

91. 目前，联合国警察有近 13 000 人，其中 8%以上为妇女。2010 年 3 月，秘书长任命 1 名瑞典女警官担任联合国警察最高官员。她的优先事项之一是，落实秘书长批准的“全球努力”，以期在 2014 年底以前将女性警官任职人数增至 20%。2010 年，妇女在部署参与维持和平的军事人员的总数中占 3.2%。⁷ 据维持和平行动部称，联合国外勤特派团专业职等国际文职人员的总人数为 2 939 人，其中 29.5%是妇女。在 D-1 及以上职等，妇女任职人数占 15.8%。

92. 2000 年，仅向维持和平行动派出 2 名两性平等问题顾问(见 S/2004/814，第 31 段)。此后，维持和平行动部和政治事务部部署了更多两性平等问题顾问，到 2009 年，向 34 个维持和平和政治特派团中 13 个特派团派遣了顾问。6 个维持和平特派团设有两性平等问题协调人——负责所有两性平等问题及其他任务。这些顾问在确保将两性平等观点纳入特派团工作方面发挥着重要作用。

四. 审查 2008-2009 年全系统行动计划的执行情况

背景

93. 安全理事会在其 2004 年 10 月 28 日主席声明(S/PRST/2004/40)中呼吁秘书长拟定关于执行第 1325(2000)号决议的联合国全系统行动计划。

⁷ 维持和平行动部，特派团提供的 2010 年 8 月的性别统计数字。

94. 两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室同妇女与和平与安全问题工作队一道，负责协调 2005-2007 年期间第一份联合国全系统行动计划的拟定工作。特别顾问办公室按照安全理事会的要求，对全系统行动计划执行工作进行了两次审查，在 2006 年和 2007 年秘书长向安全理事会提交的报告(S/2006/770 和 S/2007/567)中介绍了审查情况，并在此后决定加强 2008-2009 年全系统行动计划。

95. 具体而言，建议对 2008-2009 年全系统行动计划重新构思，使之成为一个成果制规划、监测和报告工具。还呼吁采取以下具体行动：

(a) 使用行动计划中所包含的信息，开发一个电子数据库知识和信息管理系统，以便联合国各实体能够通过该系统记录进展、最佳做法和吸取的经验教训；

(b) 与妇女与和平与安全问题机构间工作队一道，开始编写新的、重点明确的行动计划(2008-2009 年)，并将该计划作为制定全面考虑联合国系统内部协同效应的全面和协调一致战略的工具；

(c) 在各级实施层面制订或加强问责框架和机制，特别是对总部和国家一级的高级管理者实行个人问责；

(d) 使各实体负责人、秘书长特别代表及特使为将性别观点纳入政策和方案主流负责，并对全面执行第 1325(2000)号决议承担责任；

(e) 明确阐述不同实体在执行决议中的作用和互补性；

(f) 为衡量具体时间框架内的进展和成绩界定一套通用目标、全系统标准和指标；

(g) 建立全面监测和报告程序，确保加强对履行所作承诺的问责。

96. 特别顾问办公室与妇女与和平与安全问题工作队一道，通过利用咨询人的服务，拟定 2008-2009 年全系统行动计划以及报告模板。这就必须在 32 个实体的现有方案和项目范围内拟定框架，为 2008-2009 年期间规划活动调查，在现有机构间协调工作队的基础上更进一步。全系统行动计划尤其侧重各项活动的汇编和报告，而不是侧重对业绩和资源的有效使用作出评估。

97. 2008-2009 年全系统行动计划的总体目标是，发展联合国和平支助、人道主义及冲突后重建行动的能力，以便能够支助会员国根据本国优先事项以及第 1325(2000)号决议规定的两性平等国际准则和政策，努力加强国家能力，以在和平与安全领域实现两性平等和增强妇女力量。鉴于全系统行动计划按照设计把重点放在各项活动的汇编和报告而不是评估业绩和资源的有效使用上，因此，这一目标显然有可能过于宏大。

98. 根据 2007 年 10 月 23 日安全理事会主席声明 (S/PRST/2007/5) 的授权, 特别顾问办公室在 2010 年 6 月委托专人对 2008-2009 年全系统行动计划作出评价。评价该计划的依据是各实体对 2010 年 1 月特别顾问办公室关于提交最新材料的要求作出的答复, 其中说明了第一次提交的文件 (例如预算) 中的漏洞、未执行任何已规划活动的理由、以及任何新的活动; 与会员国、联合国实体、非政府组织、学术人士、研究人员及其他专家的约谈; 查阅秘书长报告、安全理事会辩论、背景文献以及关于在国家一级执行决议所取得成果的文件, 包括与国家行动计划有关的文件。

全系统行动计划的有效性

99. 2008-2009 年全系统行动计划一定程度上促进了协调联合国系统有关妇女与和平与安全的工作, 为系统提供机会, 在五个共同报告领域或支柱下取得成果。全系统行动计划的制订倚重联合国各实体收到的投入以及在一项规划文件中安排联合国各实体开展的近 1 000 项活动的这一具有挑战性的任务。全系统行动计划鼓励联合国各实体提供数据基线, 提出有必要确定和跟踪专门用于执行第 1325(2000) 号决议的资源, 强调必须将会员国、民间社会和联合国之间的努力联系起来。

100. 评价发现, 就加强注重成果管理而言, 全系统行动计划的运作比联合国系统的许多部门要好。联合国系统首次可以尝试大概评估主要工作的领域以及有关妇女与和平与安全问题的重点领域。但在评价中, 如前所述, 大部分答卷人指出, 全系统行动计划只是一个活动清单, 而不是一个旨在有效协调联合国系统有关第 1325(2000) 号决议的工作的规划工具。此外, 联合国各实体 (五分之四) 向全系统行动计划提交的大部分资料不完整, 反映出为执行第 1325(2000) 号决议而投入的时间和人力资源也许有限。

101. 如全系统行动计划主要是一种战略规划工具——这本身是一个极具挑战性的任务, 则负责维护和协调工作的特别顾问办公室内的资源和人员配置编制是不足的。需进行高级别规划和报告, 以便安排全系统行动计划所列的联合国就妇女与和平与安全开展的大量活动。我们面临的挑战是要提升这一进程, 从报告进程提升到战略规划进程, 但这些努力受到多重因素阻碍。主要是报告和监测机制存在局限, 机构间的协作和协调非常复杂, 牵涉到从事规范性和业务性任务工作的 32 个联合国实体, 这就需要对充满后勤难题的协调、管理和监测进行投资。即使是资源配备良好、其工作人员具有战略规划专门知识的单位, 也会发现将全系统行动计划转成战略计划工具充满挑战性。

102. 国家和区域办事处不断就创新办法、吸取的教训和持续的挑战提供信息, 这本可极大地丰富全系统行动计划。目前的看法似乎认为全系统行动计划不是一个“活”文件。更重要的是, 在对制订全系统行动计划进行更广泛协商时可能促

使人们注意到其在执行第 1325(2000)号决议方面作为安排和协调有关活动的工具存在设计的弱点。有必要建立适当的监测和报告框架，还要有明确的渠道与国家和区域办事处进行协调和沟通，这些是需要纠正的主要缺陷。

103. 全系统行动计划在执行和协调中面临若干问题。联合国系统对全系统行动计划的实施投入不足，这可能是由于没有查明其潜在的益处，因而导致取得的成就有限。两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室内部以及妇女与和平与安全机构间工作队各组成实体均没有足够的人力资源从事全系统行动计划所列的各项活动。两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室只有一名工作人员专门从事所有有关妇女与和平与安全的问题的工作。

104. 全系统行动计划在设计和制订方面也存在弱点。打算将该计划从项目一级转到方案一级，为此，已围绕五个专题领域即预防、保护、参与、救济和复原以及规范对其进行安排，在一个新项目条目模板中对其进行介绍。尽管要求联合国各实体报告数据，其中包括预期成果、指标、基准、跨部门主题以及甚至预算分配计划，但报告和提供的信息并不一致，从而限制了对这一信息进行系统分析的可能性。由于这一问题，加上整体缺乏方法对成果进行核实和建立系统绩效评估，因而全系统行动计划很难成为一个系统工具。

105. 全系统行动计划模板的格式并不鼓励协调，因为它注重各单个实体的工作。虽然模板中有注意伙伴关系的部分，但其格式不利于就联合工作或活动提出报告。答卷人还注意到工作队成员与为全系统行动计划提供信息的外地人员之间脱节的问题。

106. 由于这些原因，2008-2009 年全系统行动计划显然没有实现对联合国系统的许多举措进行协调的目标。它已成为一种更好整理各项活动的方式。尽管如此，几乎所有答卷人都赞成保留全系统行动计划。

107. 虽然全系统行动计划没有成功达成其既定目的，但却暴露了联合国系统在努力执行第 1325(2000)号决议方面各自为政。如果没有实施全系统行动计划，并对其进行评估，联合国系统可能没有手段来发现今后的实施工作急需建立一个更一致的框架。因此，全系统行动计划说明联合国有必要制订一个有更全面和一致的战略。

108. 将全系统行动计划转变成为战略规划工具，这需要进行重新设计和广泛协商，以确定相关的投入和模板。同时需要适当的专门知识，以确保解决现行全系统行动计划存在的设计弱点。各实体方面也需要作出承诺，不仅提供有关计划采取的活动的信息，而且也以有关其成果的客观评估更新内容。还应考虑到在规划和制订以往的全系统行动计划过程中已查明的经验教训和最佳做法。

109. 此外，如新的全系统行动计划要在国家一级产生影响，就有必要在计划的设计、方向、目的和内容方面让国家和区域办事处进行更多反复规划和协商。一些实体的规划工作是在国家一级进行的，因此，也许可以通过联合国国家工作队和联合国发展援助框架推行规划和报告工作。答卷人指出，如能切实了解就如何解释和执行第 1325(2000) 号决议开展的全球活动和政策方向，将对国家一级工作人员大有裨益。同样，应以国家一级就创新办法、吸取的教训和持续的挑战提出的报告所提供的信息丰富订正计划。

110. 任何新形式的全系统行动计划也应遵循技术性做法，以确定需要在业务和规范上注意的短期和长期目标。应效法一直以来有效的方法和办法。还有必要确定，在未来十年，目前采用的专题领域是否仍有效，并根据一系列商定目标和优先事项对全系统行动计划进行更好的调整。还需将全系统行动计划与有关指标的工作成果密切联系起来，这方面的情况见本报告下一节即第五节的内容。

五. 关于执行第 1325(2000) 号决议方面的指标

背景

111. 安全理事会在 2009 年举行公开辩论期间通过了关于妇女与和平与安全的第 1889(2009) 号决议，呼吁制订指标衡量执行第 1325(2000) 号决议取得的进展。因此秘书长于 2010 年 4 月 6 日向安理会提交了报告(S/2010/173)，供其审议。机构间的技术性工作以及会员国与民间社会的协商进程最终促使编写这一报告。秘书长在该报告中提出供全球采用的 26 项指标，以追踪第 1325(2000) 号决议的执行情况。

112. 安全理事会在 2010 年 4 月 27 日举行关于妇女与和平与安全的公开辩论期间注意到秘书长报告所载的各项指标，并请他继续与安理会磋商，同时考虑到包括广大会员国在内其他利益攸关方表达的意见，进一步制订指标，并将一整套指标以及根据联合国系统内各项指标及实施这些指标的时间表制订的载有作用和责任的工作方案纳入本报告(见 S/PRST/2010/8)。

磋商进程

113. 2010 年 5 月至 7 月，与各区域集团和单个会员国进行数次磋商，以便听取他们的意见，为进一步制订各项指标提供指导。还与安全理事会的专家定期举行磋商。总的来说，会员国的关切和投入涉及这些指标是否适用于非冲突情况的问题；会员国有责任填补指标；有必要解决质量及数量指标的问题；有必要确保第 1325(2000) 号决议的所有方面得到解决。此外，许多会员国对一些具体指标表示关切，并要求进一步澄清其概念基础。

114. 第 1325 (2000) 号决议全球指标问题技术工作组对 26 项指标进行了技术审查和制订, 这项工作由两性平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室和妇发基金进行协调。

全套指标

115. 本报告附件 1 所载的一套指标是技术制订和咨询进程产生的最后一套指标。订正指标更清楚地反映出所涉变量的定义和说明。有些指标的范围已缩小或简化, 以提高其可衡量性。

116. 就其适用性而言, 虽然多数指标具体涉及武装冲突局势, 但许多指标适用于各种情况, 可以用来及早发现武装冲突局势中针对性别的关切问题, 并指导联合国监测执行第 1325 (2000) 号决议所取得的进展方面的工作。

117. 已提供随附的说明和特殊考虑因素。此外, 附件最后四栏还尝试将这些指标与安全理事会关于妇女与和平与安全的其他决议即 1820 (2008)、1888 (2009) 和 1889 (2009) 的有关段落挂钩。要解决的特定情况问题列入第四栏。

118. 订正指标中有三分之一是质量方面的, 并将以系统报告参数为依据, 主要是借鉴现有的公开文件。另有三分之一的指标是数量方面的, 以 QN 表示, 主要来自具体的报告 (和平进程、区域组织的妇女, 还有培训和补偿等具体的方案活动)。其余指标将利用现有系统提供的信息 (千年发展目标数据库、有性别标记的财务跟踪系统以及司法和安全部门的妇女)。有两个指标会以调查为依据。

119. 鉴于指标的技术制订工作时间有限, 且这一工作相当复杂, 因而需进一步注意工作的方方面面, 如所有指标需有以下方面:

(a) 有待联合国主管实体 (单一或众多) 制订数据收集和整理的方法;

(b) 核查所有数据的手段;

(c) 报告模板。这些模板需考虑并处理具体类型的指标 (即数量、质量方面)、其信息来源 (即公开的文件、现有的数据库、所要求的具体数据) 以及在质量指标的情况下分析的具体类别。

120. 至于可能的时间表方面, 各项指标的制订需有以下方面:

(a) 制订方法、拟订数据收集和分析指南以及商定报告模板的准备期。这一期间预计将持续 12 至 18 个月的时间, 以便联合国各实体报告各项指标。有两种例外的情况: 关于性暴力行为模式的指标 1 (b), 这些模式与目前已在为安全理事会第 1888 (2009) 号决议拟订的报告程序挂钩; 关于两性平等问题经费的指标 24, 与实施性别标记系统挂钩。由会员国报告的指标的准备工作将大约在 1 年后开始, 以便在国家一级进行足够的准备, 联合国可根据需要提供援助。一旦启动, 预计

准备期至少需要 12 个月。基于调查的指标是例外，需要 36 至 48 个月的较长准备期。

(b) 拟订数据收集程序期。将在有过去数据的基础上，为各项指标制订基线。这期间预计可持续大至 24 个月的时间。在此期间，必须视需要向会员国提供支助，并视需要与国家统计局和联合国统计委员会接触。

121. 根据这一实施计划，18 项指标可在 18 个月内备好提出报告。如资源允许，除基于调查的两项指标之外，整套指标可以在 36 个月内全面运作。

作用和责任

122. 有人提议拟议的 20 项指标由联合国系统提出报告。具体实体已承诺收集基线，在技术和人力资源允许的情况下，每年对照这些指标报告有关进展。有人提议其他指标主要由会员国提出报告。

123. 提供数据投入的责任分为以下四组：

联合国实体：

(a) 总部一级专门单位的个别报告。各项指标的数据收集/整理方法将各有不同，并可能包括外地办事处提交的报告或现有文件的分析；

(b) 集中报告财务跟踪系统中性别标记的实施情况。指标 23 和 24 将以实施性别标记程序的现有财务跟踪系统为依据。各报告实体将在实施现有性别标记系统的基础上界定数据收集的方法；

(c) 有关具体外地方案的个别报告或联合报告。这些指标将以联合国各实体管理的方案和项目的资料为依据，特别是在尽早/速效经济复苏、补偿以及解除武装、复员和重返社会程序领域(指标 18 和 26(a) 和 (b))。资料既可由国家一级的机构间协调小组联合提出报告，也可由总部一级联合国各实体办事处利用其自己的外地办事处提供的投入提出报告；

会员国：

(d) 各特派团会要求会员国自愿提供投入(指标 1(a)、5(b)、14、15、16、17、19、20)。将与会员国协商制定拟议报告和随附指南模板。联合国有关实体将提供技术和财政支助，包括在可能的情况下应要求向会员国提供能力建设。有两项指标需建立调查工具(1(a) 和 14)，因此需要提供特定技术和财政支助。

124. 显然，将迫切需要有一个协调中心来协调和报告联合国各实体和会员国提供的指标。新设立的联合国促进两性平等和妇女赋权实体(妇女署)无疑会在这方面发挥主要作用。

六. 结论和建议

125. 本报告清楚地表明, 自第 1325(2000) 号决议获得通过以来, 联合国系统、会员国、民间社会及其他行为体作出显著的努力, 在一系列广泛领域大量的活动。

126. 审查特别表明, 妇女日益参与决策作用和维持和平行动; 大量妇女获任为秘书长特别代表和秘书长副特别代表; 性别问题已成为特派团规划、报告和评估的一个更重要的特点; 已制订了冲突后规划框架和工具; 提高认识更加注重解决武装冲突中的性暴力问题。特别是民间社会组织在将重要问题列入发展议程以及为冲突地区的女性调解人提供直接支持方面发挥关键作用。然而, 这些领域取得的进展并不总是一致的。

127. 制约实施的主要因素就是缺乏一个协调一致的办法, 有一个具有具体目标和指标的明确框架提供指导, 并有一套有意义的指标的支持, 跟踪进展情况。虽然已制订一个全系统行动计划, 使联合国有关妇女与安全和平的工作更加协调一致, 但全系统行动计划的执行情况并没有达到期望。因此, 需建立一个总体框架, 以确定全系统的战略优先事项, 并确保协调一致。

128. 实施中存在的另一个制约因素涉及安全理事会收到资料和根据资料采取行动的过程。这一过程应该更加系统化, 且必须与妇女组织以及在武装冲突局势中各种犯罪和侵犯人权行为的幸存者进行定期协商。

129. 需不断给予关注和支持, 以确保妇女在和平进程的所有阶段中进行有意义的参与, 并将性别观点纳入司法和安全部门改革、解除武装、复员和重返社会进程和经济复苏。必须消除导致将妇女排斥在建设和平进程之外的普遍成见。

130. 鉴于挑战的紧迫性和需要克服艰难的障碍, 安全理事会不妨考虑采取一系列举措和干预措施, 以确保更有效地执行第 1325(2000) 号决议。

131. 特别是安全理事会不妨:

(a) 请秘书长在提交给安理会的下一份年度报告中提供一个由一套商定目标、具体目标和指标组成的单一全面框架, 以指导在下一个十年执行该决议。在这方面, 安理会可以每隔五年召开一次部长级审查会议或首脑会议: (1) 评估全球、区域和国家各级在落实各项目标和实现各项具体目标的进展情况; (2) 重申各项承诺; (3) 消除执行中出现的各种障碍和制约因素。将在以下基础上建立该框架: 本报告所提出的一整套指标、2010 年 4 月 6 日秘书长的报告(S/2010/173)所载各项有关商定目标、秘书长即将提交的关于妇女参与建设和和平的报告中的七点行动计划以及第 1820(2008) 和第 1888(2009) 号决议所包括的其他任何类似工作的产出;

(b) 认可本报告附件所载的指标, 用作供拟订该框架用的初步清单, 并作为全面监测第 1325(2000) 号决议在全球和国家两级的执行情况的一部分;

(c) 请秘书长按照本报告第 120 段的要求拟定数据收集和分析导则以及报告模板，并在 2011 年向安理会提交的年度报告中报告这一进程的成果；

(d) 通过并开始使用报告所载指标，以作为安理会在全球和国家两级对涉及妇女与和平与安全的问题进行审查、分析和干预的基础；

(e) 在以下各项决议涉及的所有问题中发挥领导作用：第 1325(2000)号、第 1820(2008)号、第 1888(2009)号和第 1889(2009)号决议，以确保这些问题在安理会的议程中得到充分和一致的反映，并纳入其中；

(f) 敦促会员国在定期向安理会报告执行第 1325(2000)号决议的进展情况时酌情采用本报告所载各项指标；

(g) 呼吁尚未这样做的所有会员国通过有关执行第 1325(2000)号决议的国家行动计划或战略，同时利用本报告附件中所载的一套指标；

(h) 再次请秘书长确保他提交给安理会的所有国家和专题报告谈及涉及妇女与和平与安全的问题；并要求这些报告酌情采用本报告提出的全套指标；

(i) 设立一个专门工作组，根据秘书长的年度报告，审查第 1325(2000)号决议的执行进展情况，并就如何解决缺陷和挑战以及加快决议执行进展向安理会提出建议。

132. 请秘书长特别代表们酌情提请非国家行为体注意第 1325(2000)号决议及安理会其他任何有关决定的规定，以便它们采取适当的后续行动。

133. 安全理事会不妨指示，应根据国家法律、国际法和国际人道主义法，对在冲突和冲突后局势中虐待妇女和女童并侵犯她们的人权的人(包括指使者)绳之以法。安理会本身应保持警觉，坚持不懈地对肇事者及其支持者施加压力。

134. 秘书长再次承诺支持加速全面执行第 1325(2000)号决议，特别是要确保包括新设立的联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)在内整个联合国系统，以协调、简练和有效的方式履行其职责和任务，从而实现这一目标。

附件

全套指标

预防

目标 预防一切形式的暴力侵害妇女行为，特别是性暴力和基于性别的暴力

编号	类别	指定单位	描述	说明中待解决的针对具体情况的问题	安全理事会决议执行段落			
					1325 (2000)	1820 (2008)	1888 (2009)	1889 (2009)
1 (a)	定量/s	预防性暴力 责任：会员国	性暴力受害者人数 X100 相关人口总数 - 基于《罗马规约》的性暴力定义。 - 性暴力流行的快速增长可作为严重违反国际人道主义法的证据，也可以作为冲突的早期预警。	(a) 冲突的性质以及所知的出于军事/政治目的使用性暴力的情况 (b) 调查的道德和保密性安排 (c) 攻击发生或反复针对同一受害人的频率	9、10	1、2、3、4	1、2、3、24	2
1 (b)	定性/r	性暴力在冲突和冲突后局势中的模式 责任：秘书长特别代表办公室——特别核查委员会	报告： - 暴力类别 - 犯罪者类别 - 受影响的具体群体(种族、地理位置、年龄) 暴力类型能够证明攻击意图、犯罪人情况以及影响方面的差异。这些差异可以解释孤立的犯罪事件与有组织的战争战术手段的区别。	(a) 冲突的性质以及所知的出于军事/政治目的使用性暴力的情况 (b) 警察和司法打击有罪不罚现象并建立威慑有效性的变动 (c) 侵犯事件的背景(例如地点、受害人的种族/年龄)				

目标		可运行的处理两性平等问题的系统到位，以监测、报告和应对在冲突、停火、和平谈判和冲突后期间发生的侵犯妇女和女童权利的行为						
编号	类别	指定单位	描述	说明中待解决的针对具体情况的问题	安全理事会决议执行段落			
					1325 (2000)	1820 (2008)	1888 (2009)	1889 (2009)
2	定性/c	联合国维持和平特派团和政治特派团向安全理事会提交的定期报告在多大程度上列有关于侵犯妇女和女孩人权行为的信息 责任：政治部，维和部/妇女署	报告的 建议部分文本： 措施类别(拟议措施与执行措施)	(a) 节选的文本表明了查明的局势以及报告范围 (b) 局势分析与建议之间的关系 (c) 对过去的建议采取后续行动的程度 (d) 两性平等问题顾问的报告纳入正式报告的程度	5、17	15	24、25	5
3(a)	定性/r	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 责任：人权高专办	报告： - 报告、移交和调查的案件数量和类型 - 采取/建议的解决侵犯行为的行动情况记录 人权机构： - 条约机构(消除对妇女歧视公约、儿童权利委员会、消除种族歧视委员会、人权事务委员会、经济、社会和文化权利委员会) - 包括申诉机制在内的人权理事会特别程序	(a) 联合国人权机制所做的评估 (b) 妇女组织为人权机构提供资料的程度	9、11	4	6、7、8(a)	3
3(b)	定量/r	妇女在国家人权机构治理机构中的代表数量和比例 责任：人权高专办	在国家人权机构中被提名为专员的妇女人数 国家人权机构专员总数 国家人权机构中被任命为主任的妇女人数 国家人权机构总数 专员：主任专员或专员委员会委员	(a) 国家人权机构国际和区域协调机构所做的评估 (b) 国家人权机构解决妇女权利问题的程度	1、2、8	4、12	16	1

- 主任：国家研究所主任
- 国家人权机构：大会第 48/134 (1994) 号决议中定义的独立机构
- 巴黎原则=形成国家机构地位(建立、独立性和工作方法)的各项原则

目标	国际、国家和非国家安全行为体根据国际标准及时处理侵犯妇女和女孩权利的任何行为并为此接受问责						
4	定量/r	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 责任：维和部，联合国系统(人力资源管理厅)	对军警维和人员案件采取行动数×100 移交的军警维和人员案件数 对文职维和人员犯下案件采取行动数×100 移交的文职维和人员案件数 对人道主义工作人员犯下案件采取行动数×100 移交的人道主义工作人员案件数 • 案件数：报告的性剥削和性虐待案件数量 • 性剥削和性虐待：秘书长 2003 年 ST/SGB/2003/13 号公告中的定义	(a) 受害者报告侵犯情况趋势变化(提高认识运动的影响、可获得的报告渠道、受害者认为的信誉度、处理速度等) (b) 预防工作(维和人员培训、限制与平民接触)产生影响的程度	8	7、8	7、20、21
5(a)	定性/c	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示令中列有保护妇女和女孩人权措施的程度 责任：维和部	报告： • 对妇女和女孩安全威胁的背景分析 • 措施类别(拟议措施或已实施措施；预防、化解、全面措施)	(a) 节选的文本表明了对安全威胁的关注 (b) 解释为何缺乏对两性平等问题的提及(例如，提及与保护平民无关的问题)	5、6	8、9	11、12 7、8
5(b)	定性/c	国家安全政策框架中列有保护妇女和女孩人权措施的程度 责任：会员国	以现有的和新的具体针对两性平等问题的语言报告： • 文件类型 • 对妇女和女孩安全威胁的背景分析 • 措施类型				

目标		在早期预警系统和预防冲突机制中包括关于满足妇女和女孩具体需求和问题的规定，并监测这些规定的执行情况						
6	定性/c	安全理事会就第1325(2000)号决议方面所采取行动的数目及类型 责任: 妇女署/政治部	报告: • 行动数目 • 行动类型: 请求查询、设立具体机制、授权维和行动, 施加制裁、授权使用武力、建立一个国际法庭、移交国际刑事法院 • 文件类型(例如, 决议、主席声明)	(a) 节选的文本表明了查明的局势和行动范围 (b) 边境情况分析	14、18	1、5、16	10、29	18、20
7	定量/r	妇女在参与预防冲突的相关区域和次区域组织中担任行政职位的人数和比例 责任: 妇女署/政治部	行政职位妇女人数×100 行政职位总人数 • 行政职位: 相关区域和次区域组织行政机构成员 • 区域和次区域组织的定义见大会第55/285号决议 妇女参与预防冲突的代用指标, 区域组织在预防性外交中担任重要角色。	妇女领导人解决的问题	1、2	7	16	1

参与

目标		将妇女和女孩的利益纳入与预防、管理和解决冲突有关的决策过程						
8	定性/c	和平协议中列有改进妇女和女孩安全和地位的具体条款者的百分比 责任: 政治部	在和平协议(政治部提供名单)的十个最常见部分中报告处理两性平等问题的情况, 根据协议类型区分为: • 全面协议 • 其他协议 和平协议: 旨在使暴力冲突结束或发生重大变化, 以便以更具建设性方式解决的契约。	(a) 节选的文本表明了对两性平等问题的处理; (b) 关于两性平等问题指导方针的存在和使用; (c) 谈判代表团、调解员和妇女组织/观察员之间进行协商的数量和频率	8、16	12	17	1

目标		增加妇女在联合国及其他与和平与安全有关的国际特派团的任职人数和有实质意义的参与					
9	定量/r	妇女在外地特派团担任联合国高级职务的百分比 责任：联合国系统	担任联合国高级职位的妇女人数×100 担任联合国高级职务的总人数 ● 高级：咨询顾问级别 (P-5 或以上) ● 外地特派团：维和特派团和政治特派团 ● 按军警维和人员、文职维和人员及其他工作人员分列 妇女的需要和利益在高级别决策中得到解决的程度代用指标，因为平等参与是一个普遍、不可割裂和不可分割的人权。所根据的假设是妇女会比男性同行对两性平等问题更加敏感。	对影响外地特派团高级别妇女代表两性平等问题能力的挑战进行评估	3、4、5	19	4
10	定量/r	配有高级女性专家的外地特派团比例 责任：联合国系统 (人力资源管理厅)	拥有高级女性专家的外地特派团数量×100 外地特派团总数 ● 高级：咨询顾问级别 (P-5 或以上) ● 外地特派团：维和特派团和政治特派团所在国家的所有联合国外地办事处 ● 按军警维和人员、文职维和人员及其他工作人员分列	(a) 如没有 P-5 两性平等顾问，则应说明现有两性平等专家的职位 (例如，P-4 或以下) (b) 解释缺乏两性平等专家的原因 (小组规模小、临时征聘空缺等)	5	12	

目标		增加妇女在正式和非正式和平谈判及建设和平进程中的任职人数和有实质意义的参与						
11(a)	定量/r	正式和平谈判中妇女调解员、谈判员和技术专家的代表性 责任：政治部	调解员小组总人数 谈判方中的妇女人数×100 谈判方中的总人数 技术专家小组中的妇女人数×100 技术专家小组总人数 正式和平谈判：两个或以上谈判方为结束冲突进行的谈判，拥有第三方援助。如持续两个月或更长时间将包括谈判在内。	(a) 妇女的相对影响，根据其是否是：代表团妇女团长、代表团多数或少数、出席所有会议、与男性代表发言一样频繁，等 (b) 对妇女谈判员提出的问题的记录和分析 (c) 调解小组或各谈判代表团拥有两性平等顾问	2	12	16	1
11(b)	定性/r	妇女以正式观察员地位自始至终参加正式和平谈判的情况 责任：政治部	报告妇女和(或)妇女团体的代表(民间社会，包括基层和伞形组织)，按以下条件组织： • 代表类型 • 和平谈判类型 • 授予正式观察员身份时的和平进程阶段 和平谈判组织者相关承诺的代用措施，使妇女参与整个进程。	(a) 评估妇女被授予观察员地位的和平进程阶段 (b) 强烈反应、暴力、限制性成本等风险限制妇女或妇女团体的参加以及化解这些风险的努力	2	12	16	1
目标		增加妇女以公民、民选官员和决策人员身份在国家和地方治理结构任职的人数以及和有意义的参与情况						
12(a)	定量	妇女在议会的政治参与和担任部长级职务情况 责任：联合国系统/会员国	报告妇女分享的： • 议会席位 • 部长级职位 表明目标本身实现的情况，也是一个代用指标，表明两性平等问题在国家决策中的代表性。	(a) 对行使政治权利的妇女的暴力行为水平 (b) 两性平等问题在公共决策中得到解决的程度	1	12		1
12(b)	定量	妇女作为选民和候选人的政治参与 责任：会员国	报告妇女比例： • 登记投票人数 • 实际投票人数 • 议会候选人					

目标		扩大妇女和妇女组织在对预防、管理、解决和应对冲突以及侵犯妇女和女童人权行为的各种活动的参与						
13	定性/c	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 责任: 妇女署/政治部	报告: • 职权范围和特派团报告有关影响妇女和女孩问题的分析 • 与妇女团体的协商和讨论的问题 • 提高妇女状况的建议	在两性平等问题没有解决的情况下对案例进行解释	15		14	
保护								
目标		确保妇女和女孩的安全、身体和心理健康及经济安全，并尊重其人权						
14	定量/s	妇女和女孩的人身安全指数 责任: 会员国	基于调查的指标，用于衡量三个方面: • 对妇女和女孩安全的看法（按照地点、时间和日期） • 衡量妇女和女孩参与公共生活情况的代用变量受到影响 • 衡量妇女和女孩经常性活动的代用变量受到影响 该指标在各国之间不具可比性，但将跟踪具体情况随时间发生的变化。	(a) 不同社会团体/类别(境内流离失所者、不同年龄组、种族)对不安全问题的看法，及其在严峻威胁下的比较 (b) 认为的和真实的社区安全威胁的变化和趋势	9、11	1、5	6、10	
目标		国内法按照国际标准保护和执行妇女和女孩的政治、经济、社会和文化权利						
15	定性/c	国内法在多大程度上按国际标准保护妇女和女孩的人权 责任: 会员国	报告: • 继承权 • 性暴力和基于性别的暴力 • 与婚姻有关的权利 要求制定报告指导，以便实现法律规定和国际标准之间的和谐。	(a) 立法步骤是否普遍使用，以及是否允许存在系统化例外 (b) 立法步骤是否伴随建立司法和安全部门能力以便执行新的法律的措施	7、9	4	3、6、7、8	2、3、10

目标		为加强妇女和女童的人身保障和安全制定各种机制和架构					
16	定量/r	妇女参与司法、安全和外交部门的程度 责任：会员国	部门中雇佣的妇女人数 部门中雇佣的总人数 按照级别和资深程度分列 表明目标本身实现的情况，也是一个代用指标，表明司法、安全和外交部门响应妇女关切的程度。	(a) 吸引和留用合格妇女的充分努力 (b) 妇女在特定部门，特别是级别/资深程度中的比例 (c) 妇女的影响及对两性平等问题的响应程度	1	12	1
17	定性/r	存在管制小武器和轻武器的国家机制 责任：会员国	报告： - 存在国家协调机构或国家小武器和轻武器协调人 - 对小武器和轻武器的持有和转移进行记录 该指标将利用《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》(A/CONF. 192/15) 之下共享的资料 冲突环境下人身安全的一个代用指标，在此环境下小武器和轻武器会扩散并经常用于威胁妇女。	(a) 关于非法武器扩散情况的报告(如果存在)及其与不断增加的暴力侵害妇女行为之间的任何联系 (b) 评估国家协调机构遵守最低标准并进行记录的情况	8		6、10

目标		面临危险的妇女和女孩有机会获得生计支助服务					
18	定量/r	妇女和女孩在早期经济复苏方案中得到的利益(货币等量, 估计数)百分比 责任：联合国各实体	妇女和女孩收到的临时雇佣付款 临时雇佣付款总数 - 资料仅限临时雇佣付款，不包括方案管理和后勤 - 资料将依据联合国实体管理的各方案	(a) 临时雇佣类型(工作换食物，等)、规模(雇佣人数)，地理范围(农村或城市地点) (b) 吸引女性工作人员并适应其需求的措施(例如，提供托儿服务，保护不受人身伤害) (c) 女性所得利益的比例	9		8、9

目标		改善权利遭到侵犯的妇女诉诸司法的情况						
19	定量/r	对妇女和女孩的性暴力和基于性别的暴力案件被移交、调查和判刑的百分比 责任：会员国	调查的案件数 报告的案件总数 判刑的案件数 调查的案件总数 案件数=针对妇女和女孩的性暴力和基于性别的暴力案件数量 调查和判刑率的上升是一个代用指标，说明警察和司法服务的改善，而非案件增多。	(a) 报告案件数量变化的原因 (b) 调查和判刑率变化（上升或下降）的原因	8、11	3	6、7、8(a)、17	10
20	定量/r	处理性暴力和基于性别的暴力案件的安全和司法部门机构决策人员人均接受培训的小时数 责任：会员国	决策人员培训小时数 决策人员总数 - 培训小时数：总培训小时数（人数×每节课小时数×上课次数） - 安全部门机构：警察、军队、情报机关、边防、法院、刑罚系统	(a) 培训内容 (b) 培训是否面向具体团体或单位的限制（例如，警察负责弱势人士单位或所有单位） (c) 就其他主题受到的可比培训小时数	6、7	3、4、6	19、20	4

救济和恢复

目标	冲突和冲突后局势中满足妇女和女孩的特定生殖健康需求							
21 (a)	定量/i	产妇死亡率 责任：联合国系统； 会员国	产妇死亡数/100 000 活产数 产妇死亡率反映了触及妇女和女孩的公共服务的质量，例如教育、农村交通、产后保健和紧急产科服务。	(a) 评估为妇女和女孩提供的有关服务类型和质量的变化，特别是在农村地区 (b) 阻碍妇女获得相关服务的因素以及解决努力	8、9	13	13	10
21 (b)	定量/i	按性别分列的小学和中学教育入学率 责任：联合国系统； 会员国	儿童小学入学数 儿童总数 儿童中学入学数 儿童总数 - 儿童总数：官方相关学龄(根据教育水平而定)儿童总数 - 资料按性别分列 21 (a) 和 21 (b) 是代用指标，反应了妇女和女孩的具体需求在基本服务的设计、筹资和提交阶段得到解决的情况。		9			11

目标		在救济、早期复原和经济恢复方案中满足妇女和女孩、特别是弱势群体 (境内流离失所者、性暴力和基于性别暴力受害人、前战斗员、难民、回返者) 的需求						
22 (a)	定量/c	与战略规划框架中解决两性平等问题目标有关的预算比例 责任：建设和平支助办公室/妇女署	为解决两性平等的指标分配的预算数 总预算 为解决两性平等的目标分配的预算数 总预算	(a) 在规划过程中解决两性平等问题的挑战 (b) 在专题领域两性平等问题的处理差异	8 (a)		8、9、22	10
22 (b)	定量/c	与战略规划框架中解决两性平等问题目标有关的预算比例 责任：建设和平支助办公室/妇女署	- 两性平等：通过内容分析加以定义 - 指标：按照目标/成果或更广泛的专题领域组织 - 目标：也可称为目的或成果 - 战略规划框架包括秘书长报告 (S/2010/173) 中的名单 - 资料按专题领域分列					
23 (a)	定量/i	拨付给民间社会组织的资金中用于两性平等问题的比例 责任：联合国各实体	就两性平等问题为民间社会组织拨款 为民间社会组织的总拨款数 - 拨款：付款总数（仅方案） - 民间社会组织：（国家和国际）民间社会组织 - 两性平等问题：由联合国实体财务追踪系统界定 (如两性平等标志) - 资料依据联合国实体的财务追踪系统 (如果有的话)	(a) 按照支出分配建议对各部门间对两性平等/妇女赋权的优先程度差异进行分析 (b) 妇女团体在申请拨款方面的“成功率”变化及原因 (c) 分析影响改善为两性平等问题拨款的因素	8	13	13	1、8、9、14
23 (b)	定量/i	拨付给民间社会组织的资金中用于支助两性平等问题的比例 责任：联合国各实体	就两性平等问题为民间社会组织拨款 就两性平等问题的总拨款 资料依据联合国实体的财务追踪系统 (如果有的话)					

24(a)	定量/i	拨付的多方捐助信托基金用于解决两性平等问题的比例 责任：联合国各实体	多方捐助信托基金对两性平等问题的拨款(仅方案) 多方捐助信托基金总拨款(仅方案) ● 该指标与恢复和建设和平有关的多方捐助信托基金和各方方案有关；报告工作将有赖于财务两性平等标志系统的实施 ● 资料依据联合国实体的财务追踪系统(如果有的话)	8	13	22	9、19(b)、19(d)
24(b)	定量/i	联合国系统总支出中用于支助两性平等问题的比例 责任：联合国各实体	联合国有关两性平等问题的总拨款(仅方案) 总拨款(仅方案) 指标 23 和 24 表明了通过恢复和建设和平拨款分配对妇女赋权和两性平等的相对优先重视；报告工作将有赖于财务两性平等标志系统的实施。 ● 资料依据联合国实体的财务追踪系统(如果有的话)				

目标		冲突后过渡司法、和解和重建等方面的机构及进程及时处理两性平等问题						
25	定性/c	真相与和解委员会纳入有关解决妇女和女孩权利的规定程度 责任：人权高专办/妇女署	报告： 任务 ● 与妇女进行协商和特别听证会 ● 两性平等单位的存在 ● 有关妇女参与、证人保护和社会心理支助的规定 ● 面向妇女和女孩的提高认识运动 成果报告 ● 真相与和解委员会的妇女专员和女性工作人员 ● 妇女作为证人参与 ● 解决两性平等问题的建议 ● 两性平等问题章节	(a) 两性平等问题被限制在一个具体章节和(或)通过成果报告纳入主流化的程度 (b) 妇女和女孩参与程度 (c) 对侵犯妇女和女孩权利的情况根据已知的战时侵犯规定进行处理的程度	9、11	4、10	6、7、8(a)	3、10

目标		复员方案和安全部门改革方案满足妇女安全行为者、前战斗员及与武装集团有关联的妇女和女孩在安保及其他方面的特定需求						
26(a)	定量/r	妇女和女孩获得遣返方案所提供的福利(货币等量, 估计数)的百分比 责任: 联合国各方案	妇女和女孩获得的遣返福利 总福利 • 福利: 所提供福利的货币等量 • 货币估计值限于支付的福利, 不包括该方案的管理和后勤。	(a) 化解阻碍妇女和女孩获得遣返或复员方案福利的努力 (b) 关于如何确定获得福利前提条件的说明	8	13	13、17	9、10
26(b)	定量/r	妇女和女孩获得复原方案所提供的福利(货币等量, 估计数)的百分比 责任: 联合国各方案	妇女和女孩获得的复员方案福利 总福利 • 资料将依据联合国实体管理的各方案		8、13	10	17	13

附注:

数据收集方法按照“定量”56或“定性”的后缀确定:

- “/c” 指内容分析方法, 需要对节选文本进行系统分析
- “/r” 指待编写的报告, 需要标准商定模式
- “/i” 指需要为报告目的建立信息系统(例如财务跟踪、人力资源、警务信息系统)
- “/s” 指需要制定和计划方法的调查