



秘书长关于妇女与和平与安全的报告

一. 引言

1. 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)和 2012 年 10 月 31 日主席声明(S/PRST/2012/23)提交的。安全理事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说明该决议以及安全理事会主席声明执行工作的成就、差距和挑战。本报告概述了 2012 年以来在执行第 1325(2000)号决议方面取得的进展,并提出建议供安全理事会、会员国和区域组织审议。报告借鉴了联合国系统实体¹提供的信息,包括外地特派团和国家办事处,以及会员国、²区域组织³和民间社会合作伙伴的贡献。

¹ 经济和社会事务部(经社部)、外勤支助部(外勤部)、维持和平行动部(维和部)、政治事务部(政治部)、新闻部(新闻部)、非洲经济委员会(非洲经委会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉美经委会)、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)、国际劳工组织(劳工组织)、国际移民组织(移徙组织)、人道主义事务协调厅(人道协调厅)、裁军事务厅(裁军厅)、防止灭绝种族罪行问题特别顾问办公室、负责儿童与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秘书长特别代表办公室、联合国人权事务高级专员办事处(联合国人权事务高级专员办事处)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国建设和平支助办事处、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)、联合国人类住区规划署(人居署)、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工程处(近东救济工程处)、世界粮食计划署(粮食署)和世界银行。

² 阿根廷、澳大利亚、奥地利、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、哥伦比亚、芬兰、法国、危地马拉、冰岛、印度尼西亚、意大利、日本、约旦、黎巴嫩、摩尔多瓦、挪威、墨西哥、秘鲁、葡萄牙、刚果共和国、卡塔尔、西班牙、瑞典、瑞士、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和乌拉圭。

³ 英联邦秘书处、欧洲委员会、欧洲联盟(欧盟)、政府间发展管理局(伊加特)、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)和北大西洋公约组织(北约)。



二. 进展概况

2. 妇女、和平与安全议程各个领域都取得了可衡量的进展，提供了更多的技术资源，如专门知识和培训。由于国家和区域行动计划、联合国战略成果框架、其他促进协调和一致性的工具，及其使用的指标和数据，⁴ 所以能更准确地评估取得的进展，而且突出了存在的差距。在预防和保护方面，我注意到，监测、预防和起诉冲突中暴力侵害妇女行为的政策大大加强，业务重点更为突出。

3. 安全理事会继续处理这一问题，包括通过一项新决议，第 2106(2013) 号决议，以加强监测和防止冲突中的性暴力行为。决议援引第 1325(2000) 号决议的核心内容，包括妇女参与政治、社会和经济赋权以及参与预防和解决冲突，确定优先事项和制定对于长期预防不可或缺的反应机制。

A. 预防

4. 过去一年，更加重视防止与冲突有关的性暴力。我呼吁更多注意妇女和女孩面临的各种安全威胁。在这方面，我仍然关切向安全理事会提出的性别分析和可执行建议的质量。

安全理事会工作中的性别平等问题

5. 安全理事会确认，在其工作中需要更系统地重视履行妇女、和平与安全的承诺(例如见 S/PRST/2012/23)。虽然在向安全理事会提供按性别划分的资料方面(方框 1)情况有所改善，包括通过我的负责冲突中性暴力问题特别代表和副秘书长/联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)执行主任的情况通报，分析表明，妇女参与和安全与联合国和平行动的核心工作往往没有联系。⁵ 缺乏按性别分列和按年龄分列的有关安全威胁的数据，仍然是某些特派团环境中的一个问题，意味着可能没有采取有助于加强妇女安全的行动。

6. 我再次请负责向安全理事会报告的所有高级官员和外地实体在报告和简报中系统地纳入有关妇女和女孩状况的资料。我将探讨就此给予一致指导的备选办法，特别是有关具体国家的报告。我还吁请安全理事会系统地要求提供这些资料，并确认和鼓励探讨安全理事会和其他政府间机构工作协同作用的努力(这方面见 A/HRC/23/25)。

⁴ 对照 S/2010/498 号文件附件最初提出的一整套指标，本报告提供了最新数据。

⁵ 非政府组织妇女、和平与安全工作组。2011-2012 年非政府组织工作组每月行动(2012 年，纽约)。

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。2012 年，安全理事会收到 84 份专题报告和国别报告。维和特派团提交的 32 份报告中 23 份 (72%) 有些关于妇女与和平与安全的分析，特别政治任务提交的 22 份报告中 21 份 (95%) 有这种分析。大多数维持和平特派团报告的分析重点是性暴力和基于性别的暴力，不那么强调对妇女和女孩其他人权的侵犯行为。政治特派团报告的优先重点是妇女的政治参与、选举、更广泛的人权问题以及过渡时期司法问题。报告和可执行建议中性别平等与冲突数据之间的联系没有一贯地显示出来。

7. 审查安全理事会 2012 年的工作显示出一些很好的实例，但是也有不一致之处 (见框 2)。良好做法包括确保在特派团建立时具备性别平等问题专门知识，危机开始时与妇女定期磋商，有足够的能力和资源调查和追究侵犯人权行为和虐待行为。

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。2012 年通过的 53 项决议中，35 项 (66%) 提及妇女、和平与安全的相关内容，其中 18 项 (34%) 明确提到第 1325 (2000) 号决议，百分比略低于前几年 (2011 年为 38%，2010 年为 37%)。

在有关延长特派团任务期限的 19 项决议中有 9 项 (47%) 提及妇女、和平与安全，涉及 9 个国家的局势 (阿富汗、刚果民主共和国、海地、利比里亚、利比亚、塞拉利昂、南苏丹、苏丹和东帝汶)，包括提及：妇女赋权和参与政治对话进程及选举，促进和保护妇女人权，以及建立方便妇女求助、响应妇女需要的警务和安全机构。利比亚特派团延长任务期限要求支持进一步发展民间社会。建立和延长联合国阿拉伯叙利亚共和国监督团 (于任务期限于 2012 年 8 月 19 日结束) 的决议没有提及妇女、和平与安全的地方。

安全理事会要求秘书长的国别和专题情况介绍和报告列入有关妇女状况的具体信息，包括关于阿富汗、刚果民主共和国、马里和苏丹的各项决议，以及关于冲突后建设和平的主席声明。这些要求有助于确保提出关于妇女状况的和针对不同性别问题的数据和最新资料。

一个值得注意的进展是安全理事会将性暴力和基于性别的暴力行为作为有针对性制裁制度的指认标准。2012 年将刚果民主共和国的两个人列入名单，指认理由包括性暴力和基于性别的暴力。

8. 在2012年重点是妇女对预防和解决武装冲突贡献的公开辩论(见S/PRST/2012/23)中,以及在总部和外地特派团与安全理事会成员的非正式交流中,安全理事会确认包括妇女组织在内的民间社会的贡献。例如,2012年在延长任务期限之前,安全理事会专家会见了来自科特迪瓦、刚果民主共和国、伊拉克、利比亚和南苏丹的妇女民间社会团体代表。通过这种互动,安全理事会了解到妇女关于安全威胁的独立看法以及行动建议(方框3)。安全理事会特派团的职权范围应继续包括在特派团执行任务期间与妇女领导人和民间社会成员进行协商。

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述及影响妇女和女孩的具体问题的程度。2012年,安全理事会三个实地访问团访问了海地、西非(科特迪瓦、利比里亚、塞拉利昂)和东帝汶。每个访问团的工作范围都有访问期间会见妇女领导人的内容,西非访问团科特迪瓦一段除外。海地访问团的报告强调了安全理事会对海地地震之后太子港流离失所者营地妇女安全和教育问题的看法。东帝汶访问团成员会见了妇女团体,讨论联合国东帝汶综合特派团撤离之后的安全问题。

防止性暴力和基于性别的暴力

9. 方框4提供了有关性暴力的模式以及联合国系统和其他行动者反应的最新资料,我关于冲突中性暴力问题的报告(A/67/792-S/2013/149)也是这样。我在报告中着重强调了新出现的关切问题,如性暴力侵害男子和男孩,特别是在拘留期间;武装团体的强迫婚姻做法;性暴力与自然资源开发、安全部门改革和解除武装、复员和重返社会工作之间的联系;以及与平民流离失所有关的关切问题。现已取得进展,包括联合国军事和文职维和人员巡逻做法、培训、军民联络和信息收集、监测和报告,以及司法和安全行动等方面的变化。通过妇女署/司法快速响应司法专家名册、法治和冲突中性暴力专家小组以及诸如大不列颠及北爱尔兰联合王国部署的专家小组的会员国努力,现在能越来越多地提供技术专长。根据我2011年报告(S/2011/598)提出的请求,2009年以来,妇女署已通过联合名册,确保向所有冲突相关联合国调查委员会部署性别犯罪调查员。会员国已采取重要举措,如2013年4月八国集团通过《关于防止冲突中性暴力行为宣言》,承诺帮助战争中的性暴力受害者,防止进一步的攻击并对实施这些罪行者追究责任。

方框 4

指标：冲突和冲突后局势中的性暴力模式。我关于冲突中性暴力行为报告(A/67/792-S/2013/149)的附件列出了在武装冲突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：中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、马里和阿拉伯叙利亚共和国。马里和阿拉伯叙利亚共和国是 2012 年以来名单新增的，而南苏丹被从名单中删除，因为没有信息显示本报告所述期间上帝抵抗军在该领土开展行动。在报告中我还提供了有关阿富汗、缅甸、索马里、南苏丹、苏丹(达尔富尔)和也门各方的信息，以及波斯尼亚和黑塞哥维那、利比里亚、利比亚、尼泊尔、塞拉利昂、斯里兰卡和东帝汶等冲突后局势下有关性暴力的列名信息。该报告还载有有关安哥拉、几内亚和肯尼亚局势的信息。

10. 除了防止和应对冲突中性暴力行为的更有效的机制，还需要更多关注妇女各种人权受到的侵犯，包括被迫流离失所、家人分离、不给予人道主义援助、丧失土地、财产和生计对不同性别群体的影响。冲突环境下的人口贩运、早婚和强迫婚姻问题需要更多的关注。最近妇女署对约旦境内叙利亚难民中基于性别的暴力的一项研究发现早婚率很高。一系列环境中的证据显示，暴力冲突与家庭内暴力行为增多相关联。⁶ 需要更加重视查明和减轻冲突期间和冲突后使妇女和女孩更易受伤害的风险因素(见 E/2013/27-E/CN.6/2013/11)。

11. 我欢迎 2013 年 3 月妇女地位委员会第五十七届会议通过的《商定结论》，其中委员会敦促各国强烈谴责武装冲突和冲突后局势下对妇女和女孩的暴力行为，要求追究责任和采取补救措施，并强调需要解决结构性暴力侵害妇女行为的根源以及暴力侵害妇女行为造成的所有身体、心理和性健康和生殖健康的后果，包括在国内法允许的情况下，通过提供紧急避孕药具和安全人工流产服务。

防止性剥削和性虐待

12. 联合国继续报告有关防止和应对联合国工作人员和有关人员的性剥削和性虐待行为的措施(见 A/67/766)。虽然 2012 年指控数目继续呈下降趋势，与各会员国的后续行动增多(见框方 5)，但必须全面实施零容忍政策，加强报告机制以及对受害者的服务。一个专家小组将在以下报告指控数目最多的 4 个外地特派团进行评估：联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国海地稳定特派团、联

⁶ 例如，见小武器调查问题概述。2012 年 9 月。“利比里亚武装暴力评估：没有安全的和平——利比里亚境内暴力侵害妇女和女孩行为”。

联合国利比亚特派团和联合国南苏丹特派团。一项独立审查显示，在建立和延长特派团任务期限方面提及零容忍政策的做法并不一致。⁷

方框 5

指标：对所移交案件中据称由军警人员、文职维和人员和(或)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。2012 年，提供信息的联合国实体共提出 88 项性剥削和性虐待指控(包括秘书处部厅、机构、基金和方案)，比 2011 年的 102 项指控减少了(A/67/766)。关于维持和平特派团和特别政治任务人员，2012 年报告的 60 项指控(针对 31 个文职人员、19 个军事人员、9 个警察人员和 1 个身份不明人员)中，27 项(45%)涉及最恶劣的性剥削：30%有关与未成年人的性活动的指控，15%有关对年龄在 18 岁或以上者的强奸指控(15%)。与 2011 年的情况不同，2012 年针对文职人员的指控多于对军事人员的指控。

截至 2012 年 12 月 31 日，已完成对 2012 年收到的 60 项指控中的 11 项的调查。2012 年或更早移交的 24 项指控中，13 项(54%)调查将由部队派遣国进行。对其中 9 项，有关会员国表示它们将进行调查，联合国则对其余 4 项进行调查。

对于维和特派团和政治特派团以外实体的 28 项指控，57%正在调查(比 2011 年的 39%有所增加)，32%因指控无事实根据或证据不足而结案(2011 年为 36%)，11%证据确凿或正在审查(2011 年为 25%)。

预防其他侵犯人权行为

13. 2012 年，安全理事会确认妇女和女孩的人权在武装冲突期间和冲突后尤其容易受到侵犯，并注意到其中有些情况下，负责妇女人权问题的民间社会成员可能会受到侵害(见 S/PRST/2012/23)。2013 年，安全理事会还表示关切武装冲突中对记者和媒体人员的暴力行为(见 S/PRST/2013/2)。女性记者在冲突环境下面临针对女性的特殊威胁和暴力行为。两性记者都可能因报道侵犯妇女人权而承受后果。2013 年 1 月，一名男性记者在索马里遭监禁，因为采访了一名指称被政府安全部队强奸的妇女。需要更好的数据显示在多大程度上国家当局进行了调查，并确保追究所有侵犯妇女人权的行为(见方框 6)。在国家人权机构领导层中的妇女仍不平衡，支持调查的专业性别平等问题专家也是如此(见方框 7)。

⁷ 安全理事会的报告。贯穿各领域的报告——妇女、和平与安全。2013 年 4 月，纽约。

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。2012年1月1日至12月31日期间，联合国特别程序任务负责人向审查的8个国家和领土发出14封指控信/紧急呼吁，^a涉及：将通奸妇女用石块砸死，定点清除妇女政治活动分子，暴力侵害和恐吓女性人权维护者，对女性移徙家庭雇工进行人身暴力侵害和性虐待，法外处决、强迫失踪、酷刑、任意拘留、绑架、强奸和其他形式的与冲突有关的暴力侵害妇女行为。

^a 2012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2010年1月1日至2012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2012年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百分比。受审查的31个国家或领土^a中，12个有获“A”级和“B”级认可的国家人权机构，^b妇女在这些机构领导职位中占27%。5个机构设有处理妇女权利和性别平等问题股、部或委员会。3个机构设有负责边缘化和受歧视群体问题的部门，也专门处理基于性别的歧视问题。3个机构发布分别关于寡妇、性暴力侵害妇女和女孩以及贩运妇女和女孩的专题报告。

^a 见方框6，附注a。

^b 有关认证程序的信息，见：<http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>。

加强防止和缓解冲突的努力

14. 为了解决冲突和威胁妇女和女孩安全的根源，我鼓励更多地关注弥合联合国政治、人权和发展部门之间差距的手段，包括特派团撤出或缩编方面，以处理推动持久和平的各种社会经济和政治因素，并加强社区的复原力和以非暴力方式解决冲突的能力。例如，联合国东帝汶综合特派团和联合国国家工作队制定了一项特派团缩编期间联合工作计划，逐步将特派团与性别有关的任务移交国家工作队。

15. 妇女参与加强社区安全和预防冲突方面有良好的做法。在海地，Le Borgne 妇女协会主持地方安全委员会，参加者有当地司法、警务、公共卫生当局以及宗教和民间社会领袖，以查明和应对妇女和女孩面临的安全问题。在吉尔吉斯斯坦，妇女和平网络与社区和地方当局密切合作，解决当地冲突，促进可持续的和平，特别是在该国南部。许多妇女预防冲突工作仍然得不到承认，并缺乏一贯的资金支持和体制支持。

B. 出席情况

16. 第 1325(2000) 号决议敦促“在预防、管理和解决冲突的国家、地区和国际机构和机制的所有决策层增加妇女人数。”过去一年妇女参与正规解决冲突的数据显示，联合国所支持进程的谈判代表团中妇女有所增加，调解者和谈判各方在更大程度上获得了性别问题专家的咨询意见，与妇女民间社会组织进行协商，并把对性别问题有敏感认识的语言纳入一些和平协定(见方框 8 和 9)。这些积极的发展变化要求所有有关行动者不断作出努力和承诺。在调解方面，史无前例的情况包括 2012 年任命艾莎图·明达乌杜·苏莱曼担任非洲联盟-联合国达尔富尔问题代理联合特别代表、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动负责人和非盟-联合国代理联合首席调解人，以及 2013 年任命玛丽·鲁滨逊担任我的大湖区问题特使。

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。2012 年，联合国领导或共同领导了 12 个正式和平谈判进程。在这些进程中，所有 (100%) 联合国调解支助小组都有妇女，比 2011 年的 86% 提高了。2012 年 9 个积极谈判进程^a 中，6 个至少有一名妇女代表。这些妇女或担任包括代表团团长在内的重要职位，或向小组提供技术专长。联合国领导或共同领导的冲突解决进程 85% 部署了性别问题专家，比 2011 年的 36% 增加了。所有这些进程都定期与妇女民间社会组织进行协商，比 2011 年的 50% 大幅增加。

^a 其中两项是解决边界和名称争端的部长级谈判。

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。2012 年签署的 10 项和平协定^a 中，3 项 (30%) 包括关于妇女、和平与安全的规定，比 2011 年和 2010 年的 22% 增加了。联合国支持了 10 个和平调解行动中的 5 个，其中只有 1 个 (20%) 包括妇女、和平与安全的条款，这一比例低于 2011 年 50% 的数字。有妇女、和平与安全条款的和平协定包括 2012 年 2 月签署的联合国支持的索马里协定，承诺推动妇女的政治参与。并非联合国安排的菲律宾的两项协定肯定了妇女的政治参与、保护免遭一切形式暴力行为、机会平等和不歧视的权利。

^a 为数据收集目的，政治事务部在“和平协定”一词下包括至少有两个冲突当事方签署的停止敌对行动协定、停火协定、框架协议和全面和平协定，旨在结束、预防或大幅度改变暴力冲突，使其能以较建设性的方式得到处理。

妇女参与和平进程

17. 举行了引人注目的协商，以使妇女能提出解决冲突的提案。2013年4月，欧洲联盟、我的萨赫勒问题特使办公室和妇女署组织了萨赫勒区域妇女领导能力问题高级别会议。与会妇女呼吁作出努力，让妇女参与旨在解决这一区域危机的所有会谈。她们敦促国际社会投入更多资金，推动妇女权利和赋予妇女权能，批准加快妇女担任政治职务的临时特别措施，并支持对性别问题有敏感认识的过渡司法和法治改革。作为《刚果民主共和国和平、安全与合作框架》执行工作的一部分，我的非洲大湖区问题特使召集了关于妇女、和平与安全发展的区域会议。会议2013年7月通过的《布琼布拉宣言》是妇女参与执行该《框架》的路线图。这两位特使获任后很快开展了这些协商，为其他方面竖立了一个良好的榜样。

18. 女领导人的能力建设可以增加这些协商的影响。在缅甸，妇女署与沙洛姆(Nyein)基金会和瑞士和平组织合作，汇集了来自克钦邦几个地区的22名女领导人进行同侪辅导，以建设影响持续和平谈判的能力。一名女议员参加培训后于2013年5月被纳入克钦邦下一轮和平谈判。在哥伦比亚，美洲国家组织支助和平进程特派团与妇女团体举行了圆桌会议，这是较大的民间社会圆桌会议的一部分，监测了暴力侵害妇女和女孩的情况，并在高级别会议期间提请相关当局注意。应谈判各方和哥伦比亚国会请求，联合国主持了区域和国家协商，确保约有一半参与者是妇女。

19. 关于性别平等和调解的专门知识有所加深，而且这些资源的利用有所增加。2013年调解支助待命小组共8名专家，其中有3名妇女(占37%)，包括一名性别平等和社会包容问题专家，比只有一名妇女的2011年有所增加。此外，正在制定促进性别平等调解的更多指导。经济合作与发展组织(欧安组织)正在开发将于2013年推出的关于加强妇女作用并且将性别平等观点纳入调解与和平进程主流的工具包。政府间发展管理局和伊斯兰合作组织报告设立了调解部门和针对男女调解人的培训。

20. 政治事务部推出了一个为期三年的举措，为特使、调解员和资深调解专家举办关于性别平等和包容各方的调解进程的高级别研讨会，以促进妇女参与，建设包容各方、对性别问题敏感的调解能力，并为和平协定的关键主题领域提出性别平等相关规定，包括具体措辞。至今已举办三场研讨会，来自联合国、各区域组织和会员国的75名特使、调解员和高级别工作人员参加了研讨会。我的特别代表兼联合国利比亚支助团团长以及我的萨赫勒地区和大湖区问题特使都要求妇女署提供一个高级别性别平等问题顾问，为其小组提供支助。妇女署提供了顾问。这些促进性别平等的调解做法的实例应该成为标准。我敦促参与解决冲突的国家任命妇女参与谈判，并利用联合国和其他来源的性别平等专门知识和指导。

21. 为鼓励谈判各方纳入妇女并咨询性别平等问题专家，需要采用诸如培训和追加资金等更有力的激励办法。可能会发挥效力的机制包括指定专用资金，支付妇

女参加谈判代表团的费用；支持妇女民间社会和跨党派联盟向正式谈判提出建议；要求会员国举办和平会议、全国对话和友人会议时纳入妇女。在妇女参与近期国际捐助方和参与方会议方面取得了一些进展。例如，民间社会妇女领导人参加了 2013 年 5 月在布鲁塞尔举行的马里国际捐助方会议，并提出了建议。这些建议都反映在成果文件中。

妇女参与冲突后选举以及在非民选机构的任职情况

22. 过渡可以成为契机，在恢复法治和治理制度进程中加强妇女的领导、赋权和权利。2012 年，安全理事会强调，必须促进妇女全面平等参加冲突后选举进程和宪法改革。安全理事会指出，必须在选举前和选举期间注意保障妇女的安全(见 S/PRST/2012/23)。一些国家取得了进展。例如，在东帝汶 2012 年选举中，妇女赢得了议会 38.4% 的席位，超过了这一年通过的 30% 的配额。另外一些国家则有退步。在阿富汗，议会于 2013 年 7 月通过一项法律，将给妇女的省议会席位从 25% 降至 20%。全体会员国仍需作出有针对性的努力，以便按照全球商定目标和具体目标加快进展。方框 10 提供了进一步的信息。

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 2013 年 7 月 31 日，妇女在全球范围内占议员的 21%，比 2012 年增加了一个百分点。在所审查的国家和领土，妇女参与情况占 16.4%，而 2012 年和 2011 年所审查的国家总和为 18%。这些国家的结果表明，尽管各国采用的选举制度各种各样，但比得票最多者当选制或相对多数制，在比例代表制和混合制下有更多妇女当选。在采取选举配额这种临时特别措施的国家，比起那些不这样做的国家当选妇女比例有很大差异(在所审查的国家和领土中，^a 妇女成员在有选举配额的国家平均占 27.4%，而在没有配额的国家为 10%)。截至 2012 年 1 月 1 日，^b 在所审查的全部国家和领土中，担任部长级职务的妇女占 12.7%，在 2012 年所审查的国家中，妇女占 14.6%，2011 年为 14%。

^a 见方框 6，附注 a。审查的 31 个国家中，有 26 个国家可提供妇女在单一议会或下议院任职情况的数据。

^b 各国议会联盟此后未公布新的估计数。

23. 联合国继续鼓励包容各方的选举，特别重视妇女和代表不足的群体。过去一年，向伊拉克、利比亚、尼泊尔和索马里等几个国家提供了对性别问题有敏感认识的关于选举改革的技术咨询意见。伊拉克内阁批准了一项改革，规定妇女在议会中配额达到 25%，担任部长级职务的妇女配额为 30%。政治事务部和联合国国家工作队为伊拉克 2013 年省议会选举提供了技术咨询，在该省议会选举中，妇女取得了 26% 的席位，刚好超过 25% 的配额。

24. 此外，应加紧努力，为参选的女候选人和当选妇女提供培训。塞拉利昂 2012 年 11 月总统、议会和地方议会选举之前，实施了一个巡回培训方案，支持妇女制定竞选策略。在文化和宗教藩篱一直阻碍妇女担任领导职务的北方，首次选出一位女市长。妇女民间社会组织在提高当地社区认识投票的重要意义、提供投票日程序情况和担任官方选举观察员方面，发挥了至关重要的作用。例如，西非马诺河联盟成员国的妇女团体联合起来观察最近在这一区域举行的选举。我鼓励会员国更多支持针对妇女候选人和新的女议员的平民观察和培训，这是一项加强良好治理和包容性政治的长期投资。

25. 关于妇女参与地方各级政治、妇女在政党和社区组织的领导作用以及妇女作为选民和候选人参与方面需要更多全球可比数据。必须作出特别努力，收集和析妇女的选民登记和投票率数据，为今后选举援助提供信息。更多国家通过其选举管理机构越来越多地开始报告这类数据。例如，最近伊拉克批准了收集按性别分列的选民投票率数据的措施。许多因素会制约妇女的投票率和竞选公职决定，包括家庭和照顾责任，这些限制了妇女参加投票或政治辩论的时间和流动性，妇女还缺乏获取财政资源的机会，而且担心遭受政治暴力和基于性别的暴力。人们还担心，妇女在某些情况下相对而言较难获取登记和投票所需文件，如身份证明文件或公民证书。对难民和流离失所妇女而言，这个问题尤为严重。这些障碍极大阻碍了妇女参与选举，这一有性别针对性的民主赤字在恢复包容各方的治理方面令人严重关切。

26. 重要的是继续完善制度，促进妇女在受冲突影响局势下参与公共决策，并提高她们在公共决策中的代表性。除选举外，这需要采取积极步骤，建设妇女在选举管理机构、解除武装、复员和重返社会委员会、宪法委员会、法律改革委员会、和平委员会、过渡司法当局、边境委员会和安全部门机构等机构中的领导能力，并促进她们参与这些机构，还要建设她们在地方一级治理和提供服务方面的领导能力，并加强她们的参与。现已取得一些进展。例如，东帝汶为妇女制定了 30% 的公共行政配额，南苏丹规定了妇女在各级政府中占 25% 的配额。通过一系列利益攸关方的共同努力，妇女目前在也门全国对话会议与会者中占 30%。

在联合国和区域组织中担任高级职务的妇女份额

27. 外勤支助部、政治事务部和维持和平行动部认识到，需要提高妇女在维和特派团和政治特派团的存在，推出了为期 12 个月的关于“弥合和平行动中文职人员的性别差距”的项目，为吸引、留用和支持女工作人员制定具体行动。这一项目针对提高妇女地位的组织挑战，提出了一般不会影响所需资源的可操作办法。我希望这有助于扭转方框 11 中显示的一些中高级特派团管理层妇女人数下降情况。

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 2012 年 12 月 31 日，妇女在 27 个维持和平、政治和建设和平特派团中的 4 个特派团(中非共和国、塞浦路斯、利比里亚和南苏丹)(占 15%)担任团长，而 2011 年 12 月，妇女在 28 个特派团中担任团长的特派团数目为 6 个(占 21%)，并在 4 个特派团担任副团长(布隆迪、中非共和国、伊拉克、南苏丹和苏丹(达尔富尔))(占 15%)，与 2011 年的 5 个(占 18%)相比有所下降。妇女在 2012 年政治特派团和建设和平特派团中担任高级职务(P-5 至 D-2)的比例升至 25%，比 2011 年提高 7 个百分点。然而，在维持和平特派团中这个数目维持不变，仍为 21%。相比之下，在 15 个报告的联合国方案实体^a中，妇女担任高级职务的比例达到了近 36%，比 2011 年年底报告的 31%有所提高。^b

^a 联合国粮食及农业组织、国际移民组织、国际农业发展基金、人道主义事务协调厅、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国开发计划署(开发署)、联合国环境规划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国人类住区规划署、联合国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工程处、妇女署和世界粮食计划署(粮食署)。

^b 由于报告机构的数目随着时间推移变动，因此，担任管理职务的妇女所占比例增加并不一定意味着实际上的增加。

28. 各区域组织在促进妇女参与和任职情况方面取得了进展(见方框 12)。在这方面，我欢迎非洲联盟委员会选出了第一位女主席恩科萨扎娜·德拉米尼·祖马。

方框 12

指标：妇女在预防冲突的区域和次区域组织中担任行政职务的人数和所占比例。截至 2012 年 12 月，有 105 名妇女在报告数据的 6 个预防冲突的区域和次区域组织^b中担任行政职务。^a这意味着全部领导职务的 24%由妇女担任。这些女高管大多数在总部，总部女领导的比例达到 37%，而在这些组织的国家办事处等其他地方担任领导或担任特别代表和调解人的妇女只占 17%。

^a 包括总部高管，相当于国际标准职业分类 No.88，大类 1：立法人员、高级官员和管理人员、特别代表或特使、国家办事处负责人、特派团团长和调解员。

^b 英联邦秘书处、欧洲委员会、欧洲联盟、政府间发展管理局、美洲国家组织、欧安组织。

性别平等专家

29. 2012 年，继我的冲突后文职能力报告(A/66/311-S/2011/527)后，妇女署、维持和平行动部、政治事务部、儿基会、开发署和人口基金共同委托审查冲突后

局势中的性别平等专门知识，以评估整个联合国系统在维持和平和建设和平情况下在处理性别平等问题中是否部署适当和协调一致。确定了几个良好做法，包括将性别平等高级专家设置在特别代表办公室或驻地协调员办公室，以提供性别平等主流化战略意见，审查还确定了将针对具体部门的性别平等专门知识纳入实务部门的重要性。审查还建议，将性别平等顾问安置到国家以下一级的特派任务中，并通过性别平等主题组改善协调一致性。方框 13 提供了设有高级别性别平等专家的外地特派团的百分比信息。

方框 13

指标：配有性别平等问题高级专家的外地特派团百分比。继续 2011 年的趋势，截至 2012 年 12 月，所有维持和平特派团中有 60% 有性别平等问题顾问，47% 有协调人，而政治事务部管理的所有外地特派团（包括区域办事处）中，50% 有性别平等问题顾问，2011 年 12 月的比例类似，83% 有性别平等协调人。此外，截至 2012 年 12 月 31 日，部署了 6 名妇女保护顾问，全都部署到了南苏丹。

30. 欧洲联盟、北大西洋公约组织（北约）、美洲国家组织和欧安组织等一些区域组织报告征聘了性别平等技术专家，并部署至各个行动和特派团。例如，欧洲联盟的共同安全与防务政策军事和民事特派团队伍中有性别平等和（或）人权顾问。

C. 保护

31. 大规模强奸、杀戮和残害等继续侵犯平民人权行为事件表明，尽管有强有力的政策框架，但保护平民仍是个严峻挑战。例如，2012 年 11 月，索马里保护群组报告，基于性别的暴力比上年增加了 10 倍，报告事件高达 115 000 起。2012 年在阿富汗，尽管平民伤亡总数自联合国阿富汗援助团开始收集这一数据以来首次下降，但被杀或受伤的阿富汗妇女和女孩人数比 2011 年增加了 20%。大多数受害者是反政府分子日常活动时的射击目标，但有些则是因从事妇女权利工作而被当作目标的政府高级官员，其中包括拉格曼省妇女事务部代理主任纳迪亚·丝蒂奇。在刚果民主共和国东部，集体强奸伴随着政府和 3·23 运动等团体之间的敌对行动。无论是在自己的社区还是在难民中，叙利亚和马里妇女和女孩的人权仍然很有可能受到侵犯。

32. 安全理事会在其针对具体情况的决议中，特别是通过联合国维和行动的任务授权，日益注重保护平民问题，包括妇女和女孩的关切问题。自 2012 年以来，安全理事会保护平民问题非正式专家组探讨了阿富汗、科特迪瓦、刚果民主共和国、伊拉克、马里、索马里、南苏丹和苏丹等 8 个国家的局势，人道主义事务协调厅则在这 8 个国家通报了妇女和女孩保护问题。在扩大授权的维和行动中，安

全理事会须继续认真考虑这些行动对保护平民的影响，并特别密切关注对妇女和女孩的影响。

采取行动，确保更加促进性别平等地执行保护授权和具体任务

33. 对联合国维和特派团军事和警察部分负责人发出的指示(见方框 14)进行审查后表明，这些指示中提及保护妇女和女孩的情况有所增加，这种做法应该继续下去并予以扩大。

方框 14

指标：维持和平特派团军事部门和警察部门负责人颁发的指示中列有保护妇女和女孩人权措施的程度。到 2013 年中期，在 8 个维和行动发布的军事行动战略构想和部队行动指示中，^a 67%(15 个中有 10 个)有保护妇女和女孩人权的措施，比 2012 年中报道的 56%有所增加。70%的指示收到了执行情况报告。在 19 个特派团的警察部分中，93%的指示包括这种措施。

^a 这一指标的最新数据的日期是 2013 年年中。

34. 区域安全组织已采取举措改进指示。例如，北约战略指挥部修订了关于将安全理事会第 1325(2000)号决议和性别平等观点纳入北约指挥架构的指示，以确保所有部队系统地将性别平等观点纳入规划和报告机制。

35. 几个为本报告作出贡献者突出强调了妇女人权培训，包括为部署到国际和平行动的军事、警察和文职人员培训预防和应对性暴力和基于性别的暴力。正在为一些国家安全和执法机构开展类似培训。例如，国际安全援助部队正在努力确保纳入性别平等观点和人权，为可能的 2014 年坚定支持特派团做好移交规划，以便对阿富汗国家安全部队提供培训，提出咨询意见及协助。在马里，联合国和欧洲联盟行为者开展合作，为数以万计的马里武装部队提供关于保护妇女和女孩以及关于国际人道主义法的培训。

36. 增加妇女在维持和平行动和国家安全部门机构军警部分中所占比例，对有效执行保护任务至关重要。与男子相比，妇女可更好地开展某些维和任务，包括在女子监狱工作以及在复员期间协助女前战斗人员。维持和平行动部制定了到 2014 年参加维和行动的女警察达到 20%的目标，有关准则建议部队派遣国在本国部队中派遣至少同样比例的女维和军人。截至 2012 年 12 月，所有警察(包括建制警察部队)中妇女占 10%，如同 2011 年 12 月的情况。妇女在军事员额中所占比例也维持恒定，在 79 750 名兵员中占 3%。⁸ 目前，10 个警察和部队派遣国中女军人

⁸ 按特派团分列的 2012 年 12 月的性别统计数字，见 <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/gender.shtml>。

和警察占 20%或更多，⁹ 尽管这些国家合在一起提供的军事人员和警察不到 350 人。排名前 20 位的派遣国中，只有两国妇女占 10%或更多：南非(16%)和坦桑尼亚联合共和国(10%)。¹⁰ 为本报告作出贡献的几个国家，包括阿根廷、澳大利亚、奥地利、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、哥伦比亚、法国、危地马拉、意大利、墨西哥、挪威、葡萄牙、摩尔多瓦共和国、西班牙、瑞典、瑞士、泰国和乌拉圭，报告了促进军事和(或)警察部门征聘和留用妇女的特殊措施。我继续呼吁会员国增加在这方面的贡献。

流离失所境况中的保护

37. 流离失所和难民妇女容易遭受性暴力和基于性别的暴力，这种情况又因城市或营地住房条件差、不容易获得专门服务、针对事故和幸存者的转诊途径和标准作业程序执行不力、普遍不安全和诉诸司法受限而加剧。无人陪同的妇女和女孩、女户主以及孕妇、残疾妇女或老年妇女面临着特殊困难，因其生计办法有限而且很容易遭受暴力。这种脆弱性往往会触发危及妇女和女孩安全的效应，如从事性工作或早婚。流离失所者日益集中在市区，这提出了按性别划分的新挑战，需要作出进一步分析和具体回应。

38. 国籍法中的性别歧视会加剧流离失所妇女及其孩子的脆弱性。难民署的一项调查发现，至少 25 个国家的国籍法对待妇女不平等，在这些国家中，妇女不能将国籍传给子女，导致在某些情况下，家庭流离失所而且父亲被害或失踪的儿童没有国籍。妇女也可能因身份证、结婚或离婚证书及其孩子的出生证明等登记和个人证件不全而无法享受基本权利。重要的是促进公民身份和国籍法的平等，支持各国政府向受冲突影响国家的所有妇女和女孩、包括流离失所妇女提供登记证明文件。

39. 影响难民地位的性别问题应得到更多关注。例如，欧洲委员会《关于防止和打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力的公约》要求缔约国提供对性别问题有敏感认识的难民接收程序，还要求阐释庇护理由时对性别问题有敏感认识，确认性别暴力可能构成 1951 年《关于难民地位的公约》第 1A(2) 条规定含义内的迫害。

其他新出现的与保护有关的问题

40. 至目前为止，作为保护的一个基本组成部分的妇女的经济和社会权利很少受到人们重视。获得土地、继承权和财产，对妇女的生计和安全至关重要，直接关系到减少妇女的财政依赖，从而减少她们容易遭受暴力情况。在许多情况下，妇女只能通过她们与父亲、兄弟或丈夫等男人的关系使用或拥有土地。若

⁹ 白俄罗斯、牙买加、挪威、帕劳、萨摩亚、塞拉利昂、瑞典、塔吉克斯坦、泰国和津巴布韦。

¹⁰ 截至 2012 年 12 月 31 日为联合国行动提供军人和警察情况排名。可见于 http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml。

关系结束，则妇女会处于失去土地或财产的重大风险，从而导致她们经济和物质上的不安全。

41. 小武器和轻武器的扩散给妇女造成了严重的安全问题。2013年4月2日通过的《武器贸易条约》是第一个承认性别暴力与国际武器贸易之间存在联系的条约。该条约呼吁缔约国在评估是否出口《条约》所涵盖物项时，考虑这些武器或物项将被用于实施或帮助实施严重的基于性别的暴力行为或严重的暴力侵害妇女和儿童行为的危险。截至2013年9月中旬，84个国家签署了该条约，4个国家(安提瓜和巴布达、圭亚那、冰岛和尼日利亚)批准了该条约)。

42. 许多为本报告作出贡献者强调了好的、有希望取得成效的保护做法：特别保护小组和巡逻、派出所的家庭保护单位、法律服务、保健、心理和法律综合服务中心，以及通过安装太阳能路灯等措施改善社区和营地安全。例如，在开发署的帮助下，2012年在伊拉克建立了14个新的家庭保护单位。此外，向令人关切的局势迅速部署人权和人道主义观察员，以监测和报告与性别有关的保护问题和侵犯人权行为，对作出有根据的政策和方案反应是必不可少的。

D. 建设和平与恢复

43. 安全理事会在第1889(2009)号决议中指出，妇女在建设和平中发挥重大作用，并呼吁采取行动，克服妇女获得公共服务、经济资源和参与公共决策机会方面的障碍。妇女和女孩，尤其是那些作为户主和来自受社会排斥群体的妇女和女孩，在获得服务和生计、保护资产、为在战争时期权利受到侵犯而诉诸司法和寻求赔偿方面面临持续障碍，这需从一开始就采取有针对性的行动和获得资源。

经济复苏和获取资源

44. 在暴力冲突期间和之后，女性作为户主的家庭的比例可能增加，常常比男性户主家庭的抚养负担更重。在有性别偏见的继承法剥夺妇女获得已故或失踪配偶财产权利的情况下，这些家庭的贫穷状况大大恶化，而妇女的生计选择的形式一般都是非正式的自雇或无报酬的家庭劳动。妇女署的研究表明，妇女收入增加和对收入的控制，导致对教育和医疗卫生的支出增加，儿童存活率提高、女孩受教育比率提高，并且家庭的粮食安全得到改善。尽管有这样的研究结果，妇女在冲突后的经济安全很少被视为优先事项。

45. 在过去一年中开展了多项工作，以确保冲突后就业方案专门将妇女作为目标受益人。这包括为实现我促进性别平等的建设和平七点行动计划的目标由开发署牵头的工作(见A/65/354-S/2010/466)，这个目标就是确保妇女获得至少40%冲突后紧急就业项目中提供的工作(方框15)。

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。2012年，开发署努力创造经济机会，以使前战斗人员和受冲突影响的民众重新融入社会和找到生计稳定的工作，向阿富汗、布隆迪、刚果民主共和国、海地、索马里和巴勒斯坦国超过 165 000 人(34%为妇女)提供了临时工作。取决于所在国家，妇女受益人^a的百分比从 15%至 55%不等。

^a 妇女受益人的比例作为官方指标的替代列示。正在制订数据汇编程序和方法，以便今后报告惠益百分比。

解除武装、复员和重返社会

46. 判断安全机构和改革进程，应根据其在何种程度上向妇女、男子、男孩和女孩这些不同的群体提供有效的服务。解除武装、复员和重返社会方案的妇女参与者的份额已经增加(方框 16)，例如，随着这些方案的收尾，在布隆迪和尼泊尔提供了根据性别定制的重返社会援助。2012 年 12 月，联合国发布了关于促进性别平等的安全部门改革综合技术指导说明，为增加安全部门对妇女和女孩的反应，以及增加妇女对安全部门的参与，提供战略和业务咨询。

方框 16

指标：妇女和女孩从解除武装、复员和重返社会方案受益百分比。2012年，在联合国支助的解除武装、复员和重返社会方案的 17 668 名参与者中，有 4 420 名(占 25%)是妇女，而 2011 年这一百分比为 20%。在各个国家和方案中，女性受益人的百分比仍然有差异，从布隆迪和苏丹南部的 30%到阿富汗和苏丹的 15%不等。

法治和过渡司法

47. 重建司法和法治对于冲突后保护妇女平等权利至关重要。应优先进行符合国际标准的对性别平等有敏感认识的法律和体制改革，以阻止持续的暴力侵害妇女行为，并保护社会和经济权利，使妇女能够充分参与恢复工作。最近妇女署对冲突和冲突后环境中妇女诉诸司法的所有联合国供资和方案的调查发现，存在优先进行能力发展的趋势，而基础设施和克服特定性别诉诸司法方面面临的障碍方面的工作较为落后。同样，需要开展更多的工作，与社区或宗教领袖一起，与非正式司法系统联系，并在系统内保护妇女权利，因为这些往往是冲突后最容易获得的解决纠纷的场所。应复制的创新措施包括刚果民主共和国的流动法院，开发署和其他机构支助的尼泊尔妇女律师助理团体，以及危地马拉的杀害妇女法院。妇

女在司法部门任职在增加对犯罪的报告和加强公众对法治机构的信任方面发挥重要作用，并应在司法部门改革举措中发挥更大作用。

48. 在解决暴力侵害妇女有罪不罚现象的根源和与持续暴力或受排斥的联系方面，过渡司法程序(司法和非司法)所提供的可能性没有得到充分利用。虽然与以前相比，对起诉性暴力犯罪给予了更多关注，必须开展更多工作，以确保过渡时期司法处理各种与冲突有关的侵犯妇女权利的行为，包括被迫流离失所、侵犯社会和经济权利的行为、强迫失踪和对民用基础设施的破坏对特定性别的影响。由于歧视性的法律框架和实践，妇女和女孩都更容易受到与冲突有关的侵害，并且受到这些侵害行为的严重影响。需要开展协调一致的努力，确保在过渡司法过程的设计、实施和监测中，包括在真相与和解委员会的工作中，体现妇女的观点，以及通过提供翻译、交通和幼儿护理等支持妇女诉诸司法。我欢迎新的寻求真相、司法、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员努力提出建议，促进性别敏感的过渡司法措施，以及被强迫或非自愿失踪问题工作组通过的有关受强迫失踪影响妇女的一般性意见。

方框 17

指标：真相与和解委员会在何种程度上包括关于处理妇女和女孩权利及参与问题的规定。从 2012 年 6 月至 2013 年 6 月，联合国支助的真相委员会继续开展工作(肯尼亚、科特迪瓦和巴西)，并设立了一个真相委员会(马里)。其中两个委员会(50%)有内部的性别平等机制：如 2012 年报告的，肯尼亚的真相、正义与和解委员会有一个特别服务股，其任务包括性别平等问题；巴西的全国真相委员会成立了一个“专政与性别”工作组，特别侧重于基于性和性别的犯罪。在巴西的委员中妇女代表的百分比从 2012 年报告的 33%上升到 2013 年的 40%。在马里，21%的被任命委员为妇女。只有肯尼亚的委员会在所涉期间发表了一份报告，其中有一章涉及性暴力以及针对具体性别的建议。

49. 还应全面执行过渡时期司法措施，以保障受害人获得赔偿的充分权利。我注意到，近几年有一种趋势，即在受冲突影响国家使用和解或对话委员会。尽管这些机构在冲突后恢复方面发挥重要作用，它们既不应成为问责制的替代品，也不应成为有罪不罚的掩护，更不应成为受害人获得赔偿权利和途径的替代品，而这种权利和途径是对性别平等有最敏感认识的但受到忽视的过渡时期司法措施。在科索沃，¹¹ 妇女和性别平等倡导者的努力导致今年修正了一项重要法律，承认性暴力幸存者为战争平民受害者，使其有资格获得养恤金和财政支助。尽管保障性

¹¹ 提及科索沃应视为在安全理事会第 1244(1999)号决议的范围内。

暴力幸存者获得赔偿是重要的，需要更加重视赔偿方案的提供和影响，以及如何制订这些方案，以发挥其改变妇女生活的潜力(见 A/HRC/14/22)。

获得基本服务、包括教育和保健

50. 基于性别的入学率差距总体在缩小，但在某些情况下仍然较大，特别是在受战争影响的国家。截至 2013 年 6 月，在索马里，约 170 万小学适龄儿童中只有 710 860 名儿童入学，学校学生中只有 37%是女孩(见方框 18)。¹²

方框 18

指标：按性别分列的净初等教育和中等教育入学比率。冲突和冲突后环境中的净入学比率^a 仍然低于全球比率，并且性别差距往往较大。在受冲突影响的国家中，只有 47%的初等教育适龄女孩入学(而在 1999 年，全球范围有 79%的女孩入学)，这个比率在 2011 年上升至 74%(全球为 88%)。随着时间的推移，即使在受冲突影响的国家中，性别差距似乎也在缩小，2011 年在冲突环境中女孩净入学比率低于总比率 4%，而 1999 年这两个比率的差距为 8%。

1999 年以来，受冲突影响国家的净入学比率增加了 42%，该比率在 2007 年达到峰值，84%的小学适龄儿童入学(女孩的比率为 80%)。自那时起，趋势已经扭转：2007 年和 2011 年之间总体净入学比率下降了 7%(女孩下降 8%)。

在受冲突影响的国家，1999 年和 2011 年中学净入学比率分别为 30%和 52%(分别比全球数字低 42%和 21%)。性别差距在中学阶段较小，在过去十年中，女孩比率在等于和低于总比率 3%之间波动。

^a 见方框 6，附注 a。在审查过的 31 个国家和领土中 28 个国家有可用数据。根据来自联合国教育、科学及文化组织统计研究所的数据计算的净入学比率国家估计数：<http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/Transition2.aspx?SPSLanguage=EN>。

51. 提高女孩受教育机会的举措包括，在阿富汗努力提高安保，并为女孩上学提供激励。教育部清除小学附近的地雷，并为教师和学生分配保护人员。粮食署 2012 年为阿富汗近 2 500 所学校的女孩分发了配给油，以鼓励入学和出勤。在也门，儿基会与国家当局合作，设立临时学习场所，开展返校宣传活动和提供社会心理支持，为 270 000 名学生中的 110 000 名女生服务。

¹² 见：http://www.unesco.org/new/en/no_cache/unesco/themes/pcpd/dynamic-content-single-view/news/working_through_the_challenges_unesco_helps_bring_hope_and_progress_in_somali_education_during_a_difficult_week/#。

52. 孕产妇死亡率是与妇女福祉有关的其他因素的指标，这些因素包括整体健康状况，与卫生设施的距离，交通便利程度和安全等。方框 19 显示，在冲突环境下的比率显著高于全球平均比率。

方框 19

指标：孕产妇死亡率。在冲突和冲突后环境中，孕产妇死亡人数往往比全球平均水平高出约 50%。对于接受审查的国家和地区，^a 孕产妇死亡率 1990 年达到每 10 万活产死亡 716 人，2010 年这一数字减为 438 人。2010 年，在所有受冲突影响国家出生的婴儿中，只有 58% 由熟练保健人员护理。这个数字比有可用数据的所有国家的总数字低近 10 个百分点。^b 虽然 1990 年以来受冲突影响国家的产妇接受熟练护理的比率提高了 30%，但超过 40% 的分娩妇女仍然没有得到专业人士的护理。

^a 见方框 6，附注 a。在 31 个国家中，29 个有数据国家孕产妇死亡率总数的计算是基于孕产妇死亡率估算机构间小组的估计数(<http://www.maternalmortalitydata.org/>)和人口司根据 2012 世界生育率数据得出的出生估计数(<http://www.un.org/esa/population/publications/WFD2012/MainFrame.html>)。在计算特定年份的孕产妇死亡率估计数时若没有可用的人口数字，则选用最接近的可用人口数据。如果两个人口估计数在时间上同样接近，则选用较早的一个估计数。

^b 根据监测在实现千年发展目标方面进展时使用的区域分组(<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Data/RegionalGroupings.htm>)。

53. 我敦促会员国和捐助方加紧努力，降低孕产妇死亡率，并扩大获得性健康和生殖健康服务的途径。联合国各实体，如儿基会、人口基金、妇女署和世界卫生组织在此领域提供支助。例如，在 2013 年，人口基金在阿富汗赫拉特省的三个偏远地区设立了 9 个家庭保健站。人口基金还管理和备有机构间紧急生殖保健包，包括用于强奸后护理的基本医疗用品，这些用品可以在接到请求后数小时内送到世界任何地方。

54. 通过我的对性别问题有敏感认识的建设和平七点行动计划，联合国致力于增加妇女在提供公共服务第一线的参与，其依据是，增加妇女参与提供公共服务可以提高向女性提供服务并满足其需求的程度。我深切关注 2012 年和 2013 年出现的新趋势，几个国家的农村卫生工作者，其中一些是妇女，在提供对妇女特别重要的服务时受到攻击。我敦促会员国确保服务提供者的安全。此外，需要开展协调一致的努力，在受冲突影响的环境下优先征募妇女作为公共服务提供者。

规划和供资

55. 由于各实体使用的资源跟踪机制或性别平等标码不同，仍然难以评估在实现联合国为旨在增强妇女权能的冲突后建设和平项目拨款至少 15% 方面取得的进展，这些目标是在我的对性别问题有敏感认识的建设和平七点行动计划中制定的（见方框 20）。迄今，只有 22% 的联合国实体有性别平等标码，尽管越来越多的实

体正在试点使用性别平等标码。人口基金目前正在试点使用该系统，并计划 2014 年在全球推出。世界银行的数据显示，脆弱和受冲突影响国家的贷款业务越来越多地将性别因素纳入设计，对于认识到性别平等问题的项目的拨款比例从 2010 年的 62% 增至 2012 年的 79%，增长 17%。方框 20 显示，尽管在实体之间进行适当的比较需要统一的跟踪措施，为性别平等标码方面得分较高项目的拨款仍相对较少。

方框 20

指标：联合国系统内用于处理性别平等问题的资金比例，包括多捐助方信托基金中的比例。根据联合国机构自 2009 年使用的性别平等标码系统，项目得分为 0 到 3 分。对于大部分机构，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。在这一框架内，2012 年为得 2 分的建设和平基金项目分配了 75%，略低于 2011 年分配的 78%，但比 2010 年的 39% 大幅增加。得 3 分的项目与 2011 年相同，为 11%，比 2010 年分配的 5% 高很多。

就开发署而言，分配给与性别有关举措的资金比例保持相对稳定，2011 年到 2012 年略有增加。在 2012 年，23% 的资金分配给了得 2 分的项目，而 2011 年为 22%。在 2012 年，6% 的资金分配给了得 3 分项目，而 2011 年为 5%。

儿基会采用类似的方法，跟踪中间结果一级的预算支出，并在性别平等或增强女孩或妇女权能为主要目标时给 3 分，当这一目标为次要目标时给 2 分。在 2012 年，45% 的基金得 2 分，而 13% 的基金得 3 分。在 2011 年，这两个百分比分别为 48% 和 10%。

性别平等标码也适用于人道主义联合呼吁程序。截至 2012 年年底，53% 的项目得分相当于 2 分，这意味着性别平等是核心目标，而只有 4% 的项目得分相当于将性别平等作为主要目标。2013 年在南苏丹和苏丹，在性别平等问题待命能力项目的性别问题顾问提供的援助下，在应用性别平等标码方法方面有显著改善。

56. 2012 年，联合国支助消除暴力侵害妇女行为信托基金启动了特别主题供资窗口，解决在受冲突影响环境中暴力侵害妇女的问题。然而，可用资金和需求之间存在显著差距。仅在 2012 年，该信托基金就收到来自 121 个国家的共 2 210 份申请，申请金额达 11 亿美元。然而，只可提供 840 万美元，不到总需求的百分之一。可用于支持妇女团体基本组织能力发展的供资机制很少。今年，荷兰推出“女性在前沿”，是专门支持中东和北非区域新设妇女团体的组织建设和财务管理基金，目的是对组织有效性进行投资。尽管妇女的民间社会组织在推进战争结

束后的和平、稳定和妇女权利方面发挥重要作用，但是向这些组织分配资金的信息很少。

三. 协调和成果问责制

57. 我欢迎安全理事会关于妇女、和平与安全的六项决议所提供的问责制框架已经进一步落实到会员国、区域组织和联合国实体的具体政策框架、规划与方案拟订。

58. 截至 2013 年 6 月，42 个会员国¹³ 通过了国家行动计划，还有一些国家正在最后敲定这些计划。有效执行需要强有力的监测、评价和报告机制以及明确的拨款和资金充足的预算。同样宝贵的是旨在使民间社会参与的信息共享的举措和使地方政府参与的努力。尼泊尔和塞拉利昂政府 2013 年发布了“本地化指导方针”，协助地方当局执行妇女、和平与安全决议的各个方面。目前正在制订越来越多的区域和分区域战略和行动计划。例如，政府间发展管理局秘书处制定了一项区域行动计划，欧安组织正在支持其成员的一项行动计划。西亚经济社会委员会继续在该区域促使各国议会参与执行第 1325(2000)号决议。妇女署在北约、欧安组织、英联邦秘书处和其他机构在采取或计划采取的举措基础上，正在对妇女、和平与安全承诺的国家执行情况进行一次全球审查。

59. 与其他人权文书挂钩的审查进程仍是支持《消除对妇女一切形式歧视公约》和安全理事会关于妇女、和平与安全的各项决议之间协同作用的有用机制。例如，在 2013 年 7 月第五十五届会议上，消除对妇女歧视委员会在审查缔约国提交给委员会的定期报告时，讨论了与妇女、和平与安全有关的各项承诺的执行情况。消除对妇女歧视委员会即将提出的关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中作用的一般性建议的使用，将提供另一个加强问责制的手段。

60. 在关于促进性别平等建设和平的七点行动计划中，我为本组织处理一系列建设和平优先事项提出了一组促进性别平等变革的务实目标。对照这些承诺的监测和报告以及补充性的 2011 年关于妇女、和平与安全战略成果框架(见 S/2011/598)，已经帮助查明良好做法，以及需要联合国系统更集中注意的领域。这些努力通过实施联合国全系统行动计划改善性别平等和增强妇女权能得到支持。高级管理层的承诺被评为各执行实体取得进展的最关键因素。(见 E/2013/71)。

¹³ 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、德国、加纳、几内亚、几内亚比绍、冰岛、爱尔兰、意大利、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、立陶宛、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、前南斯拉夫的马其顿共和国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

四. 意见和建议

61. 本报告涉及的所有领域都出现了良好做法。我注意到，改进监测可以更有效地确定良好做法和差距。尽管如此，我遗憾地继续看到，在各个方面，妇女都缺乏发挥领导作用的机会，包括获得资源以满足需要和行使权利方面，在和平与安全行为体将妇女参与和保护置于所有办法的核心的能力和承诺方面。妇女在组织和参与决策方面的领导作用和更大能力，是加速进展的关键因素。必须采取具体措施来创造妇女与国家和国际决策者持续协商的机制。如果执行方面没有重大转变，在可预见的未来，妇女的观点在预防冲突、解决冲突、保护和建设和平方面将继续不能得到适当反应。

62. 为了解决持续存在的挑战。我提议战略措施，以消除执行障碍，应对新出现的问题。我还提出行动建议供安全理事会审议，以加快进展，并为 2015 年对第 1325(2000) 号决议执行情况高级别审查做准备。

A. 履行现有承诺并查明和弥补差距

63. 我建议会员国、区域组织、联合国实体在 2015 年第 1325(2000) 号决议十五周年之前，开始审查现有执行计划和目标，评估进展情况，必要时准备制订新的、雄心勃勃的目标。

预防

64. 为了增强妇女对预防冲突努力的贡献，以及预防冲突努力促进性别平等的能力，我鼓励会员国：

(a) 确保为实施关于妇女、和平与安全的国家行动计划提供充足的资源，负责实施的政府牵头机构在国家安全委员会或国防委员会或相应机构有一个席位，并向公众提供关于行动计划执行情况资料；

(b) 签署、批准和执行《武器贸易条约》，并采用把军备控制举措与防止暴力侵害妇女和女孩行为联系起来的国家法律和政策；

(c) 利用人权报告进程，特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》规定的报告程序和普遍定期审查，作为评估和扩大执行妇女、和平与安全决议及履行相关人权义务的努力机会；

(d) 确保将妇女、和平与安全议程纳入关于 2015 年后发展议程的对话；

(e) 发展专项供资机制，以支持妇女民间社会组织在受冲突影响环境中的工作，并加强其组织能力；增加对联合国支持采取行动消除暴力侵害妇女行为信托基金等现有机制的捐款。

65. 我鼓励区域组织建设妇女领导者参与各级调解及解决冲突和建设和平努力的能力，包括通过设立妇女和平领导者的区域咨询机构，以支持区域机构的预防冲突努力。

66. 在联合国方面，我鼓励：

(a) 联合国环境规划署、开发署和妇女署记录在冲突后环境中促进妇女参与自然资源管理、气候变化适应和采掘业决策的良好做法；

(b) 难民署继续确保在三方自愿遣返协定和返回后的宣传举措中，系统地纳入对于妇女享有权利至关重要的及时重新获取国家身份证明文件的规定；

(c) 难民署继续确保越来越多地在城市环境中居住的流离失所妇女能充分参与设计和执行加强保护她们的人道主义干预措施。

参与

67. 为了增加妇女参与解决冲突和冲突后治理问题公共决策的人数并扩大其影响，我呼吁联合国：

(a) 支持我的特使、特别代表和调解员尽早与妇女组织和妇女领导者建立定期协商，确保这种协商寻求纳入边缘化或遭社会排斥的妇女群体；

(b) 加强和平谈判代表团及调解支助小组成员对缔造和平的性别层面的了解，包括作为调解辅导课程及支持实现妇女权利的和平协定条款培训的组成部分；

(c) 根据最近的良好做法，为所有联合国调解支助小组提供性别知识专长和(或)性别平等问题顾问；

(d) 确保联合国对国家当局的所有支持，包括在政治参与、宪政改革和公共部门改革方面的支持，都包括性别知识专长和(或)性别观点充分主流化，并借鉴促进性别平等和支持妇女参与的良好做法。

68. 我请开发署和妇女署评估冲突后局势下国家政权建设和权力下放对妇女参与当地决策和提供公共服务权利和能力的影晌。

69. 鉴于全国对话与和解进程在政治过渡中越来越重要，我鼓励妇女署、秘书处相关实体和开发署，审查妇女在这些进程中的参与和其对不同性别群体的影响，我呼吁提高警惕，确保这些进程不被用来助长严重罪行逍遥法外的现象。

70. 为使相关机构实现关于妇女代表性和性别均衡的全球既定目标和指标，我打算通过内部审查和可执行的建议，处理影响联合国维持和平特派团和特别政治任务高级管理层妇女文职人员征聘、留用和晋升的组织障碍。

保护

71. 必须大规模推广保护妇女和女孩的良好做法，由安全机构例行实施，我鼓励会员国、区域组织和联合国实体：

(a) 就部队和警察派遣国而言，制定中期计划，达到增加联合国维持和平行动现役妇女军事和警务人员人数的全球招募目标；

(b) 更新《维和做法分析汇编》，以审查联合国、欧洲联盟、非洲联盟、北约、欧安组织和其他有关组织领导的和平行动最近为处理妇女和女孩的保护和保障关切问题作出的努力；

(c) 评估对妇女人权捍卫者、妇女政治领袖、因性取向或性别认同遭受暴力威胁者、妇女战地记者和报道妇女权利问题的所有媒体人员受到的与冲突相关的安全威胁，并确保她们受到保护；

(d) 确保妇女的平等公民权利，包括妇女能将国籍传给其子女，以便他们不会沦为无国籍；

(e) 确保普遍和免费提供身份证件，并积极主动为妇女和女孩登记，特别是因在农村地区、残疾、流离失所、年龄、族裔、宗教、种族或其他因素被社会排斥的妇女和女孩；

(f) 通过对性别问题有敏感认识的有关庇护裁定程序的国家政策，承认妇女和女孩遭受的特殊形式迫害；

(g) 支持全球协调中心冲突后和危机地区司法、警务和惩戒安排，以改善妇女获得司法救助与安全的机会。

建设和平与恢复

72. 必须加速努力解决和资助妇女和女孩特别是女户主的资金和恢复需要，包括有关性别平等和增强妇女权能的冲突后建设和平项目达到最低 15% 的支出指标，加强妇女的经济安全，确保她们享有经济和社会权利。会员国和联合国实体应：

(a) 确保人道主义援助和供资按照国际人权和人道主义法，无歧视地向强奸受害者提供各种医疗、法律、心理和社会及生计服务，包括获得安全终止强奸造成的怀孕的服务。

(b) 加快性别平等标码的统一和推出，以更好地跟踪联合国支持的复原方案制订对性别平等和增强妇女权能的贡献。

(c) 鼓励重视对妇女在冲突期间遭受的具体损害和侵犯人权行为的赔偿，目的应是防止再次发生和解决基于性别的不平等的根源。

(d) 确保会员国之间作为实施《参与脆弱国家新政》组成部分通过的协定，反映妇女在建设和平和国家政权建设进程中的优先事项和权利。

B. 支持一致执行有关妇女与和平与安全的决议

73. 我在报告中指出可得益于更强有力的性别与冲突分析的安全理事会的工作领域。此外，在制定和延长特派团任务时，可以争取对纳入有关性别平等的具体规定采取更加一致的办法。

74. 为了应对性别和冲突分析的数据差距和质量挑战，我鼓励会员国和联合国系统给联合国维持和平行动实务部门配置具有特定技能的性别问题专家，部署保护妇女顾问以监测和报告所有相关局势中的性暴力，为有关工作人员提供从性别视角分析冲突的培训。

75. 我呼吁安全理事会：

(a) 确保系统地处理第 1325(2000) 号决议的所有内容，特别是更注重妇女在解决冲突和建设和平中的领导与参与；使妇女、和平与安全任务的执行成为未来一年定期实地访问和与各区域机构协商的重点；

(b) 邀请调查安全理事会议程上局势的所有联合国所设调查委员会向其通报有关冲突对不同性别群体影响的调查结果；

(c) 在日程安排中列入副秘书长兼妇女署执行主任的情况通报，以期提出与安全理事会即将审议的议程有关的性别问题；

(d) 通过或延长武装冲突局势定向制裁时，酌情纳入涉及侵犯妇女权利行为，包括对妇女人权捍卫者和新闻工作者的性暴力、死亡威胁或谋杀行为的指认标准，并要求性别问题专家加入安全理事会相关制裁委员会监测组，以加强关于基于性别的战争罪行指控的信息收集；

(e) 将妇女、和平与安全列入所有专题辩论，例如与恐怖主义、反恐措施、跨国有组织犯罪以及预防冲突和自然资源有关的辩论。

76. 2010 年，安全理事会表示打算在 2015 年召开一次高级别审查会议，以评估执行第 1325(2000) 号决议的进展，重申承诺，处理障碍和制约因素(见 S/PRST/2010/22)。为了筹备这次审查，我建议对第 1325(2000) 号决议执行情况进行一次独立的全球研究，重点指出良好做法范例、执行差距和挑战以及新出现的趋势和行动优先事项。我将在 2015 年向安全理事会报告这次研究的结果，并将研究报告提供给联合国所有会员国。