



妇女与和平与安全

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告是根据 2010 年 10 月 26 日主席声明(S/PRST/2010/22)编写的, 安全理事会在声明中请相关方面报告第 1325(2000)号、第 2122(2013)号(呼吁报告妇女、和平与安全议程所有领域中的最新进展, 重点阐述差距和挑战)和第 2493(2019)号决议(呼吁采取更有力措施, 全面落实议程)的执行情况。本报告旨在后续跟进秘书长对联合国的指示以及 2019 年和 2020 年秘书长关于妇女与和平与安全的报告提出的十年五项目标, 特别注意扭转全球军事开支上升趋势, 以鼓励加大对人类安全有益的社会基础设施和服务的投资这一目标。

2. 2020 年 10 月, 国际社会主要通过虚拟方式在世界各地举办数百场活动, 纪念安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议通过二十周年。当时, 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情已对国际和平与安全及性别平等产生了毁灭性且预计将日趋严重的影响。一年后的今天, 事实证明这些预测大多是正确的。例如, 目前有 1 亿人因冲突而面临粮食不安全, 而仅仅一年前的人数是 7700 万。截至 2020 年底, 因冲突、人道主义危机、迫害、暴力和侵犯人权行为而被迫流离失所的人数增至 8240 万, 为有记录以来的最高水平, 且是十年前的两倍多。

3. 与此同时, 尽管 COVID-19 疫情应对努力进一步证明妇女担任最高层领导极具功效, 但妇女在该项努力和其他决策论坛上的代表性仍然不足, 世界各地都发生了妇女在封锁和隔离措施生效后立即被赶出劳动力队伍和遭受暴力激增之害的情况。这种边缘化对危机预防和恢复以及整个国际和平与安全都产生了负面影响。近百项研究表明, 男女不平等和性别不平等与暴力后果之间存在某种联系。¹

¹ Dara K. Cohen and Sabrina Karim, “Does more equality for women mean less war? Rethinking sex and gender inequality and political violence”, *International Organization*, vol. 75, No. 3 (Summer 2021).



4. 塔利班最近接管阿富汗，引起全世界的极大关注。但是，早在此前的几个月，联合国就有记录显示，2020 年该国被杀妇女人数已创下纪录，其中包括公民社会活动人士和记者，并有学者、疫苗接种人员甚至最高法院女法官受到针对。然而，2020 年与塔利班谈判的代表中却没有阿富汗妇女。到 2021 年 3 月，即塔利班和阿富汗政府的代表在莫斯科会面讨论和平谈判时，代表中只有 1 名妇女。妇女一方面遭到暴力侵害、权利被侵犯，另一方面被极端边缘化、受到排斥，这种两方面并存的情况仍然是 2021 年妇女与和平与安全议程所处的现实。

5. 本报告还根据联合国系统各实体包括和平行动和联合国国家工作队提供的数据和分析，会员国、区域组织和民间社会的投入，加上其他全球公认数据源的分析，举例说明了其他不足之处。部分实例如下：

(a) 2020 年，在联合国主导或共同主导的和平进程中，妇女只占代表总数的 23%。如果联合国没有采取措施，这个数字会更低；

(b) 包含性别条款的和平协议比例在出现下降趋势后开始上升，但 28.6% 的比例仍远低于 2015 年 37.1% 的高点。2018 至 2020 年间达成的各项停火协议中没有一项包含性别条款；²

(c) 截至 2020 年 12 月 31 日，参加和平行动的军事人员中只有 5.2% 为女性，低于联合国为 2020 年设定的 6.5% 的目标；³

(d) 全世界为应对 COVID-19 疫情所致社会和经济后果而采取的 3 100 多项政策措施中，只有 42% 可被视为敏感对待性别问题的措施，该比例在受冲突影响国家也与此类似；⁴

(e) 在军事开支占政府开支比例相对较高的国家，与疫情有关的措施中支持妇女和女童在这场危机期间特殊需求的措施明显减少；⁵

(f) 在人道主义供资方面，处理性别暴力和生殖健康问题的部门分别只收到所申请资金的 33% 和 43%，而联合国总体呼吁的平均数为 61%；⁶

(g) 在冲突和冲突后国家，妇女只占了 18.9% 的议会席位，全球的比例则为 25.5%，但即便是 25.5% 也仍然太低；⁷

² 这既包括联合国(共同)主导的和平协议，也包括非联合国(共同)主导的和平协议。更多分析见 Robert Forster 和 Christine Bell，“停火中的性别主流化：比较数据和例子”，2019 年。

³ 见 <https://peacekeeping.un.org/en/gender>。

⁴ 联合国开发计划署(开发署)及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，COVID-19 全球性别反应追踪系统数据库，可查阅 <https://data.undp.org/gendertacker/>。

⁵ Ruth Carlitz，“军事开支与人类安全开支比较”，由妇女署委托进行的研究(即将发表)。

⁶ 联合国人口基金(人口基金)和妇女署，《在人道主义方案拟订中为性别平等及增强妇女和女童权能提供资金》(2020 年)。

⁷ 各国议会联盟(议联)，“各国议会中妇女人数月度排名”，截至 2021 年 1 月 1 日，关于各国议会数据库的全球数据。可查阅 <https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2021>。

(h) 在脆弱和受冲突影响国家，公共行政人员中妇女平均比例仅为 23%，不到所有其他国家平均比例的一半；⁸

(i) 在 36 个冲突和冲突后国家的 COVID-19 特别工作组中，妇女仅占成员总数的四分之一；⁹

(j) 对脆弱或受冲突影响国家的妇女权利组织和运动的双边援助仍然极少，所占比例远低于 1%，且自 2010 年以来一直停滞不前。¹⁰

二. 妇女与和平与安全十年目标：扭转军事开支上升趋势

6. 限制军事开支是妇女争取和平运动的主要战略目标，也是联合国自成立以来核心承诺。¹¹ 这一点在当前尤其令人产生共鸣，因为人们的生命和安全正在面临疾病、被迫流离失所、饥饿、种族主义、暴力歧视和气候危机的威胁。削减军费和控制军备供应的承诺早在 1995 年就被列入《北京宣言》和《行动纲要》，最近则在 2021 年平等一代论坛上得到重申。妇女署最近委托进行的一项研究使用了 153 个国家从 1990 年到 2019 年的数据，指出军事化与性别不平等之间存在明显联系。在收入较低或民主程度较低的国家，这一联系更强。¹² 秘书长裁军议程概述了推进全球裁军目标的措施。最近，大会在其第 75/43 号决议中关切全球军事支出日益增加，而这项支出原本可用于满足发展需要。

7. 在全球疫情肆虐，满足人们社会、经济和健康需求的压力前所未有，全球经济收缩 3.3%¹³ 的情况下，全球军事开支增长了 2.6%，2020 年总额接近 2 万亿美元。¹⁴ 军事开支占国内生产总值的比例在全球平均达到 2.4%，出现了 2009 年全球金融危机以来的最大增幅。¹⁵ 国际废除核武器运动指出，这项开支中的一部分被用于加强核武库和实现核武库现代化，9 个拥有核武器的国家在 2020 年为此支出 726 亿美元，支出总额也高于前一年。¹⁶

8. COVID-19 疫情迫使许多国家采取非同寻常的财政措施，用以应对卫生紧急情况，并提供经济救济。然而，2020 年，在世界大部分地区，特别是在脆弱和受冲突影响国家，军事开支超过了与疫情有关的卫生开支。从历史上看，受冲突影

⁸ 开发署和匹兹堡大学，《公共行政部门中的性别平等》(2021 年)。

⁹ 基于开发署和妇女署的计算，COVID-19 全球性别反应跟踪系统数据库。

¹⁰ 经济合作与发展组织(经合组织)，贷方报告制度数据库，可查阅 <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1>。

¹¹ 《联合国减少军事开支的努力：历史综述》，裁军厅专题文件，第 33 号(联合国出版物，2019 年)。

¹² Adem Elveren，“军事化对性别不平等影响的证据：初步调查结果”，妇女署委托进行的研究(即将发表)。

¹³ 国际货币基金组织，《世界经济展望：走上各不相同的恢复道路》(华盛顿特区，2021 年)。

¹⁴ 斯德哥尔摩国际和平研究所，“2020 年世界军事开支增至近 2 万亿美元”，2021 年 4 月 26 日。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 国际废除核武器运动，《共谋：2020 年全球核武器支出》(日内瓦，2021 年)。

响国家的防务支出是卫生保健支出的两到三倍，而更稳定国家的情况则相反。疾病、残疾和失业救济金及养老金之类的社会保障支出也有类似趋势。例如，过去10年，阿富汗的军事开支超过了政府总开支的三分之一，相比之下，用于社会保障的开支只占政府总开支的3%。¹⁷ 年增长率最高的国家大多位于萨赫勒地区，如乍得、毛里塔尼亚、尼日利亚和马里。在布基纳法索，政府的防务预算几乎是社会保障预算的10倍。南苏丹在军事和偿债方面的支出是关键公共服务支出的6倍，将军人数是医生人数的3倍。¹⁸ 此外，许多国家对安全部门的民主治理薄弱，因此军事预算支出过度，而保健或教育基础设施等社会方案预算支出不足。低收入国家的防务预算过度支出，平均比例达51%。¹⁹

9. 然而，受冲突影响国家能够扭转这一趋势。例如，在苏丹，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与喀土穆大学合作，将政府代表、民间社会、学术界和捐助界汇聚一处，讨论人权和基于性别的公共预算编制问题，推动通过社会保障国家战略，并改善家庭支助方案下的现金分配，从而使在经济上边缘化的妇女受益。几个月后，在苏丹2021年新预算中，教育预算首次超过防务预算。

10. 大量的学术文献表明了战争优先于福利的代价，并提供了越来越多的证据，证明军事开支与经济增长之间存在反向关系，特别是在低收入国家更是如此。²⁰ 2017年，军事开支是全球估计高达14.7万亿美元暴力所致经济成本的最大贡献者(37%)。²¹ 此外，冲突后环境中的高额军事开支也会大大增加冲突重新爆发的风险。高额军事开支还会带来机会成本，将其与可持续发展目标方面的融资估计数进行比较即可看出这一点。据估计，向未得到服务的人口提供基本的水、环卫和个人卫生设施，向所有人普及优质初等和早期中等教育以及消除极端贫困和饥饿的费用分别只占全球军事开支的2%、6%和13%。²²

11. 此外，最近的研究发现，在军事开支占政府开支比例相对较高的国家，与疫情有关、支持妇女和女童在这场危机期间特殊需求的措施得到实施的可能性大大降低。²³ 脆弱和受冲突影响国家平均只颁布了不到两项措施，用以解决疫情期间暴力侵害妇女行为急剧增加的问题，这表明军事开支不仅挤掉了令人普遍受益的社会支出，而且还可能使政策制定者得不到满足妇女和女童特殊需求所需的能力或关注。与全球每年近2万亿美元的军事开支相比，提供现代避孕服务以满足发

¹⁷ Carlitz, “军事开支与人类安全开支比较”。

¹⁸ 发展融资国际和牛津救济会,《COVID-19时代与不平等的斗争:降低2020年不平等指数的承诺》(2020年)。

¹⁹ Carlitz, “军事开支与人类安全开支比较”。

²⁰ Nan Tian、Diego Lopes da Silva 和 Alexandra Kuimova, “军事开支与实现《2030年可持续发展议程》”, 载于《反思不受约束的军事开支》, 裁军厅专题文件, 第35号(联合国出版物, 2019年)。

²¹ 经济与和平研究所,《2018年和平的经济价值:衡量暴力和冲突的全球经济影响》(悉尼, 2018年)。

²² 《联合国裁军年鉴》(第二部分), 第44卷(联合国出版物, 2019年)。

²³ Carlitz, “军事开支与人类安全开支比较”。

展中国家所有妇女和女童需要的直接和间接年度费用估计只要 120 亿美元(占年度军事开支的 0.6%)。²⁴ 国际救援委员会和 VOICE 在 2019 年的一项研究发现,在缓解、预防和应对人道主义紧急情况下性别暴力风险的请求中,有三分之二没有得到供资,在 2016 至 2018 年期间用于人道主义援助的 415 亿美元中,这方面实际分配的资金仅占 0.12%。全额支付该项筹资呼吁只需 1.559 亿美元。²⁵ 2016 年,全球 740 个女权主义公民社会组织的运营预算总额为 1.06 亿美元,不到一架 F-35 战斗机的成本。²⁶

12. 需要进一步开展研究,以了解减少军事开支、增加使妇女和女童受益的社会开支的背景和政策途径。例如,一项新的研究发现,无论在冲突期间还是在冲突后,军事开支越高,妇女在作出选择、发挥能动性和参与决策方面的平等水平越低,而联合国和平行动的存在能有助于避免冲突后社会重新军事化,并在 5 至 10 年内提高性别平等水平。²⁷

13. 尽管有所有这些证据和妇女团体在受冲突影响国家的倡导,但在全球和国家两级,妇女与和平与安全规范框架中一直缺乏对军事开支的关注。根据联合国裁军研究所(裁研所)的研究,在 2020 年前通过的国家行动计划中,只有 39% 至少提过一次与武器有关的问题,不过其中一半以上是在过去五年中制定的。²⁸ 在安全理事会关于妇女与和平与安全的 10 项决议中,只有 4 项涉及武器和军事开支,即第 2106(2013)、2122(2013)、2242(2015)和 2467(2019)号决议。这些决议涉及该问题也只是因为它们关注重点是小武器和轻武器以及《武器贸易条约》,而《条约》第 7 条第 4 款规定应在进行武器出口评估时确定性别暴力风险。在安全理事会关于这些决议的年度辩论中,只有不到 15% 代表会员国或区域集团的发言者提及军备控制或裁军。1945 年以来签署的双边和多边军备控制协定中很少有性别条款。

14. 要扭转军事开支上升的趋势,就必须提高数据的可靠性和可得性,加强各国之间的合作和建立信任措施,并更好地了解国家一级的决策过程,包括妇女在决策过程中的作用和参与。例如,联合国与世界银行和五个研究组织合作,阐述关于安全和防务部门支出的政策和指导,重点是从装备和培训到解决安全和国防部队治理缺陷等各个方面加强透明度并扩大捐助者援助。这些治理缺陷随处可见,包括军事开支透明度有限,文职监督薄弱,父权文化盛行,进而会对社区实施虐待和暴力,并歧视妇女,而妇女在安全部队中的代表性极低,也很少担任有权影响军事开支决定的职务。

²⁴ Jacqueline E. Darroch, *Adding It Up: Investing in Contraception and Maternal and Newborn Health, 2017: Estimation Methodology* (New York, Guttmacher Institute, 2018).

²⁵ 人口基金和妇女署,《为性别平等和增强妇女权能提供资金》。

²⁶ 见 www.wilpf.org/move-the-money/。

²⁷ Michelle Benson 和 Ismene Gizelis, “冲突后社会的军事化与增强妇女权能”, 妇女署委托进行的研究(即将发表)。

²⁸ 提及最多的是小武器和轻武器,其后依次是地雷、集束弹药和战争遗留爆炸物。见 Henri Myrntinen, 《连点成线: 军备控制、裁军和妇女与和平与安全议程》(日内瓦,联合国裁军研究所,2020 年)。

15. 妇女在裁军论坛中的代表性很低，这一点已有广泛记录；其代表比例平均在20%至35%之间。从历史上看，大会第一委员会中女性代表的比例很低，特别是担任代表团团长的比例更低。²⁹ 裁军事务高级代表已承诺在裁军事务厅主导的所有活动中让男女享有平等代表权，在确保政府专家组中性别平等方面也取得了相当大的进展。裁军厅系统地追踪裁军论坛的性别统计数据，并旨在将这些数据公之于众，裁研所则正在研究任用妇女担任常规武器和弹药方面的技术职务，包括担任出口许可证干事、军械师、弹药技术干事、排雷员和其他职务。

16. 新的倡议和研究力求借鉴将性别平等视角纳入防止非法小武器和轻武器扩散的长期努力或扫雷方案的经验。作为裁军事务厅性别平等主流化和小武器管制多年期项目的一部分，中非共和国、刚果民主共和国和喀麦隆已采取步骤，将性别分析和促进性别平等的监测纳入国家小武器管制机制。2021年举行的第七届小武器行动纲领各国双年度会议呼吁妇女充分和平等地参与减少小武器和轻武器扩散方面的所有进程，收集按性别、年龄和残疾分列的数据，并确保关于妇女与和平与安全的国家行动计划与关于小武器的国家政策协调一致。地雷行动司和执行伙伴在2021年支持进行的一项调查显示，在阿富汗某个培训和雇用妇女的项目中，100%参与项目的妇女都认为自己能够影响其社区的决策，而在项目开始时，这一比例为60%。

三. 妇女与和平与安全议程在各方面的最新进展、差距和挑战： 趋势和正在出现的问题

A. 推进性别平等与妇女有意义地参与和平进程和政治过渡

17. 性别平等是一个权力问题。但是，在一个男性占主导地位的世界里，权力不会自行平等地重新分配。妇女在参与政治领导、和平与安全及获得经济资源和决策机会方面明显存在差距并滞步不前。倡导采取积极措施推动妇女更多地参与和平进程和政治过渡，对于确保事实上的平等、促进秘书长妇女与和平与安全十年前瞻性目标和人权行动呼吁、重新思考各项进程以使其更具包容性和长期可持续性至关重要(S/2019/800)。

18. 根据秘书长在其2019年报告(S/2019/800)和安全理事会第2493(2019)号决议中的承诺，政治和建设和平事务部举行了针对具体情况的高级别战略会议，确定了一些关键行动和方法，用以在也门、³⁰ 日内瓦国际讨论³¹ 和阿富汗正在进行的建立和平努力³² 中加强联合国对性别平等的支持力度。对也门而言，这为秘书长也门问题特使及其办公室设定了性别包容承诺。对日内瓦国际讨论而言，这推动采取了一些步骤，通过以不同模式与共同主席接触和将性别平等视角纳入主流，加强进程的包容性。

²⁹ Renata Hessmann Dalaqua, Kjølsv Egeland and Torbjørn Graff Hugo, “Still behind the curve: gender balance in arms control, non-proliferation and disarmament diplomacy”, 2019.

³⁰ 会议于2020年4月7日举行，并于2020年12月14日举行一次后续会议。

³¹ 会议于2020年11月13日举行，并于2021年2月22日举行一次专家级后续会议。

³² 会议于2020年12月8日举行。

19. 尽管因 COVID-19 导致面对面会议受到限制而遭遇困难和延误,但 2020 年由联合国主导或共同主导的所有 4 个和平进程(其中 2 个由妇女主导³³)都与民间社会进行了协商,并获得了性别平等方面的专门知识。³⁴ 秘书长叙利亚问题特使定期与妇女民间社会和人权维护者,包括叙利亚妇女咨询委员会进行了或虚拟或面对面的协商。在日内瓦国际讨论中,共同主席与妇女活动人士和受冲突影响妇女进行了协商。联合国利比亚支助团(联利支助团)会同妇女团体和活动人士组织了一次多利益攸关方协商,协商提出的建议,包括新的民族团结临时政府至少有 30% 的成员为妇女的建议,已得到利比亚政治对话论坛采纳。秘书长也门特使办公室与 500 多名民间社会代表(其中 30% 以上为女性)进行了极具创意的大规模虚拟协商,并与妇女和平行为体就性别包容性停火和社区安全进行了为期两天的数字化协商。总体而言,COVID-19 疫情表明,数字包容并不是灵丹妙药,数字空间和物理空间的设计都必须确保不同妇女获得平等机会,并应对特定性别的安全风险。

20. 根据秘书长性别均等战略,妇女担任联合国调解人、和平与安全方面其他领导职务和参加联合国调解支助小组的人数都有增加,表明本组织正在以身作则。截至 2021 年 2 月,联合国特别政治任务中有 57% 的团长或副团长为女性,多项寻求政治解决危机的努力目前也由妇女领导。这与 2015 年仅仅 14% 的数字相比有了大幅提高。2020 年,联合国调解支助小组中有 40% 的工作人员为女性。

21. 2020 年,联合国(共同)主导的 4 个进程中有 3 个(75%)有妇女代表,13 个代表团中有 8 个有妇女成员。然而,在这些进程中,冲突各方代表中妇女的比例只有 23%。如果联合国没有支持采取持续措施,这个数字会更低。

22. 各国政府和冲突各方必须采取更多行动,确保妇女有意义地参与和平进程。2021 年,秘书长呼吁会员国采取措施,包括配额制等暂行特别措施,以确保更多妇女平等参与和平进程、政治进程和其他决策进程。这已被列为国家一级高级领导层支助的优先事项,是根据人权行动呼吁后续落实该系统的一项战略行动。

23. 应当从一开始就将大胆的目标、切实可行的机制和包容原则放在优先位置,以增加妇女的参与。秘书长叙利亚问题特使不断呼吁妇女直接、有意义地参与政治进程,这为实现妇女在阿拉伯叙利亚共和国宪法委员会 150 名成员中占比接近 30% 的目标奠定了基础。日内瓦国际讨论的共同主席将包容妇女定为 2021 年讨论框架的优先事项。

24. 然而,并不总是有目标和奖励就够了。2020 年 10 月,秘书长也门问题特使公开承诺将在今后会谈中为也门妇女保留不可转让的席位,但时至今日,也门政府和胡塞运动都没有派遣妇女代表参加其谈判团队或高级别会议。在苏丹,尽管

³³ 有 2 名妇女,即参加日内瓦国际讨论的联合国代表艾谢·吉汉·苏丹奥卢和秘书长利比亚问题代理特别代表斯蒂芬妮·威廉斯,分别在 2020 年担任联合国主导或共同主导的和平进程的牵头调解人。

³⁴ 这包括:(1) 利比亚(利比亚内部对话进程,包括利比亚政治对话论坛、5+5 联合军事委员会和利比亚经济对话);(2) 日内瓦国际讨论;(3) 阿拉伯叙利亚共和国宪法委员会;(4) 在也门举行的一次关于交换囚犯的会议。

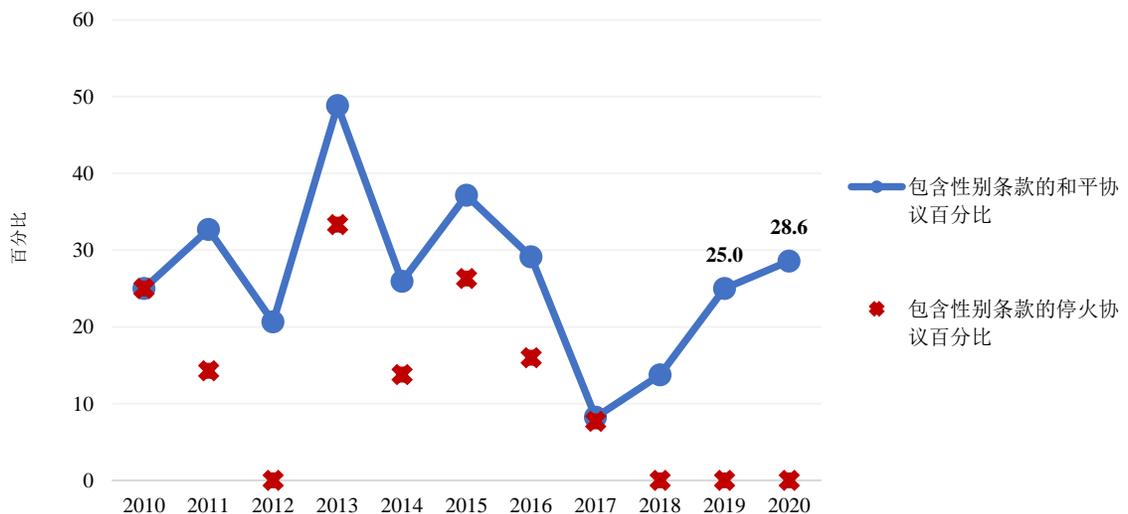
2019年10月《宪法宣言》中就妇女参与作出了国家承诺，但妇女在《朱巴和平协议》谈判代表中的占比仅为10%，在过渡政府中的代表性也不足。

25. 为了解决妇女在正式谈判中被边缘化的问题，包括当事各方未能包容妇女的问题，联合国将积极寻求其他办法，例如包容性遴选措施和优先让妇女直接参与的独立代表团，以确保妇女参与第一轨道。这应建立在目前各项积极努力的基础上，以便在探索性对话和会谈的最早阶段即包容妇女。首个派往2020年初政治对话轨道的利比亚代表团几乎全部由男性组成。联利支助团通过与相关行为体接触和单独进行多利益攸关方协商，推动妇女直接参加了2020年10月启动的政治轨道会议。因此，参加利比亚政治对话论坛10月份会议的75名代表中包括17名女性，占比为23%。在阿拉伯叙利亚共和国，联合国在宪法委员会所谓“中间三分之一”的民间社会代表团的组成过程中发挥了核心作用，使代表团中有近50%的成员为女性。

26. 确保各项和平协议不分族裔、种族、性取向、年龄或宗教考虑所有妇女的权利、关切和视角，对于促成妇女在执行阶段的参与和权利至关重要。然而，协议中提及妇女、女童或性别的情况继续广泛波动，只有少数停火协议包含了这些内容。包含更广泛性别条款的和平协议比例在出现下降趋势后开始上升，但它在2020年仅为28.6%，仍远低于2015年的37.1%（见图一）。研究表明，最有可能提到妇女、女童或性别的协议往往出现在全面协议阶段，停火协议仍然是关键的差距所在。2018至2020年间达成的各项停火协议中没有一项包含性别条款或禁止性暴力的内容。

图一

2010-2020年包含性别条款的和平协议百分比



资料来源：PA-X 和平协议数据库(2021年)，第5版。爱丁堡大学政治解决办法研究方案，2021年6月获取。

27. 优先确保妇女直接参与协议后的执行工作，对于化言辞为行动至关重要。得益于 2016 年《结束哥伦比亚冲突和建设稳定持久和平的最终协议》中历史性的性别条款，妇女在协议执行中发挥着核心作用。在真相委员会中，妇女在管理团队中占比为 80%、在技术团队中占比为 60%、在委员中占比为 35%。经过妇女领导者多年的倡导，妇女在《马里和平与和解协议》监督委员会中的代表性从 3% 提高到 31%，2020 年首次达到 30% 的配额。因此，委员会讨论了马里妇女提出的问题，例如中部和北部地区学校关闭、特定地区缺乏医疗服务等问题。得益于有妇女首次参与谈判的 2019 年《中非共和国和平与和解政治协议》，妇女在积极参与国家一级执行和监测机制的人员中占比为 16%、在 41 个地方和平与和解委员会中占比为 30%。然而，在南苏丹，妇女的代表性仍然停滞不前，只有 2 个委员会达到了和平协议规定的妇女占比 35% 的配额。采取积极步骤扩大妇女的声音，包括年轻妇女和妇女维权人士的声音，而无论她们是黎巴嫩和缅甸和平抗议的领导者、妇女调解人网络³⁵ 的成员，还是通过包容性机制在阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克和也门等地发声，对于利用压力促进妇女的参与和权利，以便妇女能够在广泛的政策领域发挥领导作用仍然至关重要。

28. 各国政府、调解人、区域组织和联合国都表示致力于在今后五年大幅加快行动，履行关于推动妇女充分、平等和有意义地参与和在和平进程中纳入性别方面条款的全球承诺。应当采取包容性遴选措施(例如在利比亚)、组成独立代表团(例如在阿拉伯叙利亚共和国)、更多地使用暂行特别措施、会员国加强努力(例如芬兰和西班牙牵头的“承诺 2025”倡议)，并投资于更好地收集数据、进行性别分析和监测所有和平努力成果，这些都是促使妇女有意义的参与得以发生任何根本性转变的关键。妇女和平与人道主义基金为直接响应秘书长 2019 年建议而设立的关于妇女参与和平进程和执行和平协议的快速反应窗口于 2021 年 1 月启动，业已显示了增加获得灵活和有针对性支持机会的价值。对该窗口的捐助已使基金有能力支持阿富汗、利比里亚、马里和南苏丹由民间社会主导的和平倡议。

B. 促进性别平等的维持和平及和平行动

29. 妇女与和平与安全是秘书长以行动促维和倡议的核心优先事项。和平行动部为当地妇女领导者影响维和行动创造了战略机会，最终促使秘书长发出新的行动呼吁，敦促维和伙伴投资于基层妇女网络，并支持妇女开展动员活动促进和平。³⁶ 此外，和平行动领导层也倡导妇女在各自所处背景下积极参与、发挥领导作用，并通过与安全理事会妇女与和平与安全非正式专家组接触等方式，推动安理会赋予强有力的任务授权。过去一年，特派团关于妇女与和平与安全的任务授权普遍得到了加强。然而，在延长维和任务期限的决议中，安全理事会只就 11 个具体国家中 4 个国家的情况³⁷ 在关于支持安全和国防部队改革的请求中增加了性别考量因素。

³⁵ 2020 年，非洲妇女预防和调解冲突网络在联合国驻非洲联盟办事处的持续支持下，为在科特迪瓦、利比亚、马里和南苏丹的部署提供了支持。

³⁶ 联合国，和平行动部，“行动呼吁：妇女改变和平与安全”，2020 年。

³⁷ 联利支助团、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)和联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)。

30. 尽管面临疫情肆虐、选举前后暴力升级、军事政变频发和一些政治行为体无视现有性别平等承诺或妇女配额等诸多挑战，联合国维和行动仍然坚定不移地支持妇女参与和平进程和政治进程。实例包括支持达尔富尔妇女平台，提高妇女在《苏丹和平朱巴协议》中的发言权和影响力；在塞浦路斯通过虚拟平台促进妇女主导的社区间对话，在南苏丹推动妇女参与制宪进程及关于住房、土地和财产的立法改革；或者在中非共和国支持在各省设立妇女状况室，支持设立保护女性选民和选举候选人的热线，并支持在选举前进行妇女选民登记，帮助选民名册上 46% 的选民作了登记。

31. 和平行动为保护妇女和女童、确保她们诉诸司法和参与预警系统、预防冲突、减少社区暴力和应对 COVID-19 疫情作出了贡献。在科索沃，³⁸ 特派团为家庭暴力庇护所及其在封锁期间的继续运作提供了支持。联合国阿卜耶伊临时安全部队为因逃离强迫婚姻而被非法拘留的女童获释提供了便利，并与妇女团体合作，查明引发当地冲突的具体性别因素。在中非共和国，特派团缓和了因武装团体没收女性选举候选人资产并对其进行勒索而升级的局势，并保证她们受到保护。中非稳定团支持的预警机制有近一半的妇女代表性达到 30%。在达尔富尔，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)建立的 54 个妇女主导保护网络帮助创造了保护环境，以应对该行动撤离后留下的安全真空。在南苏丹，联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)部署的促进性别平等巡逻队和混合参与小组加强了几个州女性领导者、和平建设者和人权维护者的安全。在刚果民主共和国，联刚稳定团帮助妇女团体对妇女和女童面临的安全威胁和热点进行了摸底，并为保护行为体的干预提供了信息。在伊图里和南基伍，妇女的积极参与使得 900 多名民兵参加了复员进程。在刚果民主共和国、马里、中非共和国和苏丹，妇女和女童在减少社区暴力项目受益者中的占比超过了四分之一，但在复员和重返社会进程中的占比要低得多：在马里低至 3%，在中非共和国低至 5%。

32. 在 2020 年整个联合国系统收到的性剥削和性虐待指控总数中，17% 涉及参与和平行动和特别政治任务的人员。在报告的 66 项指控中，70% 与中非稳定团和联刚稳定团有关，该比例与 2018 年和 2019 年的比例类似。与本报告所述期间发生事件有关的指控数量是自 2010 年开始汇编此类数据以来最低的。涉及性虐待而非性剥削的事件比例为 2010 年以来最低，儿童受害者比例首次降至 20% 以下(见 A/75/754)。除联合国外，其他多边和平行动也不得不解决这一问题。例如，在萨赫勒五国集团联合部队中，1 名被控强奸的退伍军人在毛里塔尼亚受审并被监禁，对驻尼日尔乍得营的指控导致两国迅速公开合作，开始进行内部和独立调查。

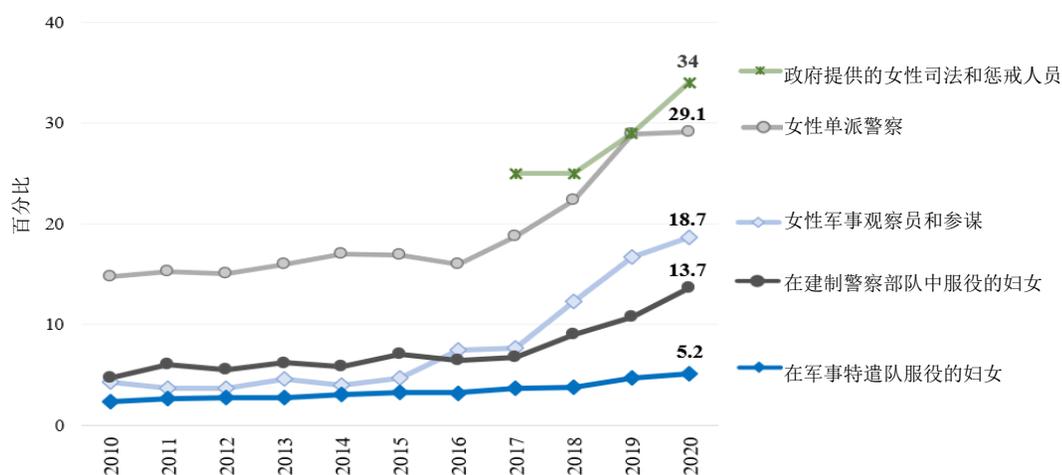
33. 截至 2020 年 12 月，联合国超额实现了 2018-2028 年性别均等战略就军事观察员和参谋(19% 对 17%)、单派警察(29% 对 22%)、建制警察部队(14% 对 10%)及政府提供的司法和惩戒人员(34% 对 27%)设定的 2020 年目标，但未能实现就军人设定的目标(5% 对 7%)，而军人在部署人员总数中占绝大多数(见图二)。尽管如此，

³⁸ 所有对科索沃的提及都应结合安全理事会第 1244(1999)号决议解读。

2020 年警务和军事部分中的女性比例有所升高，并在 2021 年上半年继续小幅升高。相比之下，2010 至 2015 年间警务部分中的女性比例仅有小幅升高，从 9.6% 升至 10.2%。

图二

2010-2020 年联合国维和特派团军事和警务人员中按职位类别分列的妇女比例以及政府提供的司法和惩戒人员中的妇女比例



资料来源：联合国维和性别数据，2021 年 7 月获取；和平行动部。

34. 在领导层一级，截至 2020 年 12 月 31 日，有 3 名妇女担任外地最高军事职位，4 名妇女领导联合国警察部分：担任本组织此类高级军事职务的妇女人数创历史新高。

35. 必须继续重点增加和平行动中的在职妇女人数，主管和平行动副秘书长为此定期会见各构成部分负责人，以审查进展情况，并优先部署正在实现其目标的特遣队。联合国正在加大努力，为妇女有意义地参与和平行动创造有利环境，其中包括更好地了解女性军事人员面临的挑战，改进军队和警察的特派团营地布局，在特派团一级支持现有妇女网络，并于 2021 年 5 月推出联合国妇女惩戒干事网络等网络。联合国和会员国还采取重大步骤，增加和平行动中的妇女人数。加拿大和联合国在捐助者大力支持下设立埃尔西倡议基金，向部队和警察派遣国以及旨在鼓励部署女军人和女警察参与和平行动、促进安全部门性别平等的联合国项目提供财政和技术支持。

36. 世界各国政府将性别平等纳入其安全部门改革的倡议是这一努力的关键组成部分。例如，黎巴嫩国家行动计划授权相关当局在 2019 至 2023 年期间每年将安全部门的妇女人数增加一倍，而军事学院最近一届新兵学员中有 43% 是女性。在中非共和国，中非稳定团一直支持国家安全和防务机构查明招募妇女入伍的障碍。敏感对待性别问题的招募做法使得国家警察中的女性代表性达到 31% 以上。2020 年，和平行动部发表了一份关于促进性别平等的解除武装、复员和重返社会方案以及安全部门改革的报告，突出指明了安全理事会决议提出的期望与为联合

国执行决议提供的政治、技术和财政支持不足之间的巨大差距，并强调缺乏一个全球平台，用以提供关于妇女在世界各国国家安全部门中的比例和地位的数据。目前，此类数据仍不完整，阻碍了追踪进展情况和促进问责的努力。推动妇女参与利比亚、马里、南苏丹和也门等国停火及和平协议谈判并执行其中与安全有关的条款仍然具有挑战性。联合国应继续加强在这一领域的努力，包括回应安全理事会第 2553(2020)号决议，安理会在该决议中首次鼓励会员国制定针对具体情况的安全部门改革战略，将性别平等视角纳入主流，并提高妇女在安全部门内部各级的代表性。

C. 在冲突环境与人道主义紧急情况下保护和促进妇女和女童的人权和领导力

37. 2020 年 11 月，埃塞俄比亚提格雷地区爆发冲突。此后不久，卫生工作者和人权组织开始报告每天都有武装人员实施强奸和轮奸的案件，这种恐怖行为的规模前所未有，但却是一种熟悉的模式。³⁹ 2021 年早些时候，联合国报称，2020 年在 18 个国家发生了 2 500 起经核实的与冲突有关的性暴力案件，主要针对妇女和女童。在确信涉嫌犯下这些暴行或对这些暴行负责的 52 个当事方中，70%以上被联合国列入名单至少已有五年，但从未采取过任何补救或纠正行动(见 S/2021/312)。2020 年，与 2019 年相比，针对儿童的性暴力增加了 70%(见 S/2021/437)。在中非共和国，2021 年第一季度记录的与冲突有关的性暴力事件数量比 2020 年最后一季度高出五倍。真实案件的数量可能要高得多，因为疫情使幸存者更难获得帮助或正义，其遭遇甚至都很难被人知晓和统计。

38. 厌恶女性的暴力有许多其他形式。自全球各地开始封锁以来，联合国一直在就亲密伴侣暴力的“影子疫情”发出警告，针对妇女和女童的家庭暴力增加幅度令人震惊。⁴⁰ 许多国家的案件和服务请求立即急剧增加，受冲突影响国家也不例外，大多数情况下增幅从 20%到 100%不等。在对非洲 15 个国家的 850 名难民和境内流离失所妇女的调查中，73%的人报告家庭暴力增加。⁴¹

39. 这一激增与许多国家的枪支需求和销售增加同时发生，这使妇女被谋杀的风险增加了两倍，并且在疫情的头几个月难以获得应对性别暴力的服务。例如，2020 年第一季度，向苏丹 22 万人提供了此种服务，但在实行遏制 COVID-19 的措施后，第二季度仅向 12 万人提供了此种服务。2020 年，在 COVID-19 应对措施中，聚光灯倡议为解决暴力侵害妇女问题投入 2 100 多万美元，并在受冲突影响国家取得重要成果。例如，在马里，该国两大宗教的领袖通过电视和广播向数百万人发出谴责暴力侵害妇女行为的讯息，在接下来的几周内，前往巴马科一站式服务中心的人数增加了 65%以上。联合国难民事务高级专员公署(难民署)、世界卫生

³⁹ 负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表普拉米拉·帕滕，敦促各方在埃塞俄比亚提格雷地区禁止使用性暴力并停止敌对行动的声明，纽约，2021 年 1 月 21 日。

⁴⁰ 见 <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>。

⁴¹ 国际救援委员会，“What happened?How the humanitarian response to COVID-19 failed to protect women and girls”，2020 年 10 月。

组织和人口基金发布了题为《强奸和亲密伴侣暴力幸存者临床管理》的最新指南。紧急救济协调员指示中央应急基金追加拨款 1 550 万美元，用于解决性别暴力问题，并宣布 2021 年拨款 2 500 万美元，用于人口基金和妇女署牵头的性别暴力方案拟订工作。妇女权益倡导者强烈敦促各级政府和国际伙伴将收容所以及性健康和生殖健康服务，包括计划生育和安全堕胎，视为必不可少并需要持续支持的工作。

40. 在疫情之初，人口基金预测，超过 4 700 万名妇女可能无法获得避孕药具，进而导致 700 万人意外怀孕。据估计，60%的可预防孕产妇死亡发生在人道主义危机或脆弱环境中，而全球只有 20%的人口生活在这种环境中。⁴² 在阿拉伯叙利亚共和国的流离失所者营地，只有一半的孕妇能够获得产科和产前护理。在也门，孕妇往往无法安全地获得孕产妇护理，每两小时就有 1 名妇女死于分娩。2013 年，根据秘书长的一项建议，安全理事会一致通过了一项决议，指出需要不带歧视地提供各种性保健和生殖保健服务，包括就强奸造成的怀孕提供服务(见 S/2013/525, 第 72(a)段和第 2122(2013)号决议)。总体而言，人道主义伙伴在疫情期间为使性保健和生殖保健服务维持可比水平作出了重大努力。

41. 在 COVID-19 危机期间，童婚率上升，特别是在脆弱和受冲突影响国家。在全球童婚率最高的 20 个国家中，有 18 个受到危机影响。联合国儿童基金会(儿基会)估计，与疫情有关的对童婚预防方案的干扰可能导致额外增加 1 000 万例童婚。联合国教育、科学及文化组织估计，COVID-19 危机后，可能有 1 100 多万名女童无法重返校园。⁴³ 全世界 54%以上没有接受正规教育的女童处于危机环境中。面临残割女性生殖器风险的妇女和女童人数也有所增加。2021 年初，儿基会和人口基金警告称，由于 COVID-19 疫情，未来十年可能会额外增加 200 万例案件。

42. 根据 2020 年底有人口数据的 34 项难民署行动中 22 项行动的数据，妇女在所有境内流离失所者中的平均占比为 52%，与往年一致。据报告，苏丹、马里、乌克兰和乍得的妇女占比最高，约为 56%和 57%。尽管妇女和女童占流离失所者的大多数，并受到家庭分离、基于性别的歧视和暴力、难以获得基本服务和粮食不安全的极大影响，但她们在这些营地的社区管理和领导结构中的代表性仍然不足。根据难民署的数据，报告女性参与领导结构的情况有所改善或保持不变的行动占比从 2019 年的 56%下降到 2020 年的 48%。关于性别平等和增强妇女权能的机构间人道主义评价将妇女主导组织缺乏代表性认定为人道主义决策方面的差距。然而，自 2017 年以来取得了显著进展，包括在人道主义方案周期的设计和规划中增加了与妇女的协商和当地妇女主导组织的参与。其他仍然存在的差距包括：缺乏持续获得紧急情况下性别问题专门知识的途径和资源，如机构间常设委员会性别平等待命能力项目和其他增援机制或持续的长期性别问题专门知识；需要通过使用机构间常设委员会性别平等政策和问责框架等途径，加强性别平等方面的协调、领导和问责。

⁴² 人口基金，“人道主义危机和脆弱环境中的孕产妇死亡率”，2015 年 11 月 12 日。

⁴³ 见 <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/girlseducation>。

43. 在人道主义环境中，以妇女为户主的家庭比例通常达到三分之一，这些家庭报告营养不良和粮食不安全的风险更高。由于冲突，近 1 亿人现在面临粮食安全，与 2019 年的 7 700 万相比增幅惊人。3 000 多万人离饥荒只有一步之遥，这对怀孕、哺乳或照顾子女的妇女尤其危险。在阿拉伯叙利亚共和国西北部，身为母亲的妇女营养不良的比例高达 37%。2020 年 8 月贝鲁特港爆炸后不久进行的一项快速性别分析显示，51% 的受影响家庭的户主是妇女，其中 8% 是独居老人。

44. 妇女和女童还在冲突环境中被冲突各方或有组织犯罪团伙绑架或贩运。全球范围内，在每 10 名人口贩运受害者中，有 5 人是成年妇女、2 人是女童。虽然关于冲突环境下的贩运及其对战时经济的贡献仍然缺乏足够的信息和分析，但除利比亚等一些例外情况外，在经济急剧萎缩后，贩运确实大幅增加。例如，在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，联合国在 2008 至 2015 年间查证了 75 名人口贩运受害者，但在 2016 至 2018 年间查证了 600 多名受害者。绑架妇女和女童一直是尼日尔迪法和蒂拉贝里大区暴力激增的因素之一。2021 年早些时候，约有 300 名女学生在尼日利亚北部被绑架，后来获释，自 2014 年奇博克发生大规模绑架女童事件以来，这种情况变得更加普遍。

45. 妇女还受到男性亲属失踪和被拘留的影响，往往自己直接成为目标，或者进一步被污名化和边缘化。许多妇女还带头为其亲属获释而奔走。在阿拉伯叙利亚共和国或也门等国，妇女在当局、人道主义组织和被拘留者家属之间进行调解，追踪政治犯的下落，并经常成功通过谈判使其获释。然而，关于女囚犯自身的命运，人们知之甚少。大多数受危机影响国家释放了数以千计的囚犯，以遏制 COVID-19 的传播，但这些国家拒绝提供有关妇女获释人数或比例的数据。2020 年 9 月，刚果民主共和国卢本巴希的监狱发生兵变，50 名女性被拘留者被赶到一个院子内，其中至少 21 人被轮奸，这一暴行几乎没有得到关注或补救(S/2020/1150, 第 24 段)。

46. 然而，尽管疫情推高了被迫结婚或辍学的女童或在家中遭受暴力的妇女的预计估计数，但这些趋势背后的驱动力是，由父权制的社会、宗教和其他机构促成并往往被有权势的政治行为体有意宣扬的性别歧视和厌女症。正是这些行为体的鼓动阻碍了一些国家反对性别暴力的立法，它们的讯息激起了公共生活中针对妇女(包括年轻妇女)的政治暴力浪潮；其目标涵盖了当选官员和候选人、记者、抗议者或人权维护者等各类人士。

47. 2020 年，人权高专办核实了在 7 个有数据的受冲突影响国家发生的 35 起杀害女性人权维护者、记者和工会会员的案件，该数字超过了 2018 年和 2019 年报告的数字。⁴⁴ 更多的人受到威胁和骚扰。关于这些攻击的数据不完整，而女性领导者往往不愿报告威胁事件，因为这些威胁极具诽谤性，通常涉及她们的个人生活。封锁措施迫使许多女性活动人士转向在线平台，使她们面临数字安全风险，同时各国政府也采取了广泛的数字监控措施。⁴⁵ 据前线组织称，被列为主要目标

⁴⁴ 人权高专办与教科文组织和劳工组织合作提供的数据。

⁴⁵ 前线组织，Global Analysis 2020 (2021)。

的人权维护者是那些支持土地、环境和土著权利，男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者权利及妇女权利的人。

48. 2020年11月，著名的利比亚律师和女权活动人士 Hanane Al-Barassi 在班加西被身份不明的枪手枪杀。她公开发声反对腐败、抗议牵涉到班加西武装组织成员涉嫌袭击和强奸妇女的案件。2021年3月，3名年轻的阿富汗女记者在从当地一家新闻机构下班回家的路上被枪杀，而就在三个月前，阿富汗电视和广播主持人马拉莱·迈万德被杀。这位26岁的记者一直是女权的倡导者，并公开谈论过女记者在阿富汗面临的挑战。在索马里，索马里警察部队在邦特兰加罗韦的性暴力、性别暴力和儿童保护股股长遭到4名警察的身体攻击，因为她正在审查中央警察局登记的性暴力案件，并且有1名女记者在跟进该攻击事件后被拘留。在拜州的丁索尔，1名当地民间社会领袖被青年党列为目标并杀害，原因是她与已经实现性别均等的丁索尔区委员会密切合作倡导妇女权益。在哥伦比亚，监测和平协议性别条款执行情况的性别问题特别论坛的16名成员中有10人报告了直接针对他们的威胁，一个维护土著妇女权利的组织由于威胁的严重性被迫暂时退出。

49. 从白俄罗斯到缅甸，妇女因参与抗议活动而遭受袭击、酷刑或被拘留。妇女在反对缅甸军事政变的示威活动中走在前列，在公民抗命运动中发挥了关键作用，该运动是由卫生和体育部工作人员、医生和护士发起的，其中近80%是妇女，许多是年轻妇女。代表该国以女性为主的服装行业劳动力的工会领袖和劳工权利活动人士是抗议活动中的重要人物。妇女署的一项评估发现，由于安全原因，近50%的妇女组织不得不关闭其业务，警察突击搜查并洗劫了这些组织的几个办公室。在哥伦比亚，年轻妇女和男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者报告称，国家警察在2021年4月开始的示威期间实施了性暴力。其他人则遭到武装平民的枪击，其中包括1名年轻土著妇女领袖，她受伤几个月前曾作为嘉宾发言者参加了纪念“平等的一代”和安全理事会第1325(2000)号决议二十周年的全球活动，并通过妇女署和挪威大使馆保护哥伦比亚妇女领袖和人权维护者的方案与二者有过合作。

50. 维和特派团和特别政治任务的定期报告现在更加密切地关注此类政治暴力，建设和平基金在2020年拨出1900多万美元用于保护妇女和青年建设和平者和人权维护者，包括通过其性别平等与青年促进倡议支持男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者权利维护者。令人鼓舞的是，有几个国家已将保护女性人权维护者的具体目标纳入其关于妇女与和平与安全的国家行动计划，人权高专办和联合国系统其他部门牵头的倡议数量也有所增加。消除对妇女歧视委员会在2021年4月通过一项具有里程碑意义的决定，认定利比亚政府侵犯了1名人权维护者的权利，她在受到骚扰、酷刑和被迫关闭其妇女权利组织后，于2012年逃离该国。然而，这些袭击的规模和严重性表明，还需要做更多的工作，包括获得额外的资金，为这些活动人士个人提供保护，并创造更强有力的扶持环境。

D. 政治参与和代表性

51. 尽管过去几十年来妇女在决策中的代表性有所提高，但在政治和公共生活中实现性别均等的进展却十分缓慢。在全世界范围内，妇女仅占议会席位的25.5%，

在冲突和冲突后国家，这一比例甚至更低，为 18.9%。在全球范围内，妇女占地方一级选举产生职位任职者的 36.3%，在受冲突影响国家，这一比例为 25.9%。妇女在 22 个国家担任国家元首或政府首脑。在冲突和冲突后国家的 COVID-19 特别工作组中，妇女仅占成员的四分之一。在脆弱和受冲突影响国家，公共行政人员中妇女的平均比例仅为 23%，不到所有其他国家平均比例的一半。

52. 历史上的歧视产生长期影响，最近又因疫情而加剧，使妇女在包括政治和公共生活在内的各个领域处于不利地位。要扭转不平等现象、落实国际和国家标准和承诺，必须采取暂行特别措施，包括性别配额(见 E/CN.6/2021/3)。正如秘书长人权行动呼吁所表明的，仅承诺不歧视是不够的：需要采取积极措施，增加妇女有意义的参与和代表比例。

53. 事实证明，除了其他暂行特别措施外，性别配额是实现权力分配重大转变的有效途径。在有法定配额的冲突和冲突后国家，妇女在议会中的代表比例是没有配额的国家的两倍：在有配额的国家占 23.3%，在没有配额的国家占 11.6%。妇女在地方选举产生职位中的代表比例进一步突出了这一趋势。在有法定性别配额的冲突和冲突后国家，妇女在地方政府中的比例为 28%，而在未使用配额的国家中，这一比例为 11%。

54. 有针对性的雇用和任命增加了妇女在行政职位中的比例，在作出组建性别平衡内阁的行政承诺的国家可以看到这一点。在全球范围内，妇女占部长总数的 21.9%，而在冲突和冲突后国家，这一比例仅为 19.2%。⁴⁶ 这些措施的利用不够充分，可在有政治意愿的地点提供一种快速补救办法。此外，在采取配额和其他暂行特别措施时，重要的是要建立机制，用以实施这些措施并监督进展情况。

55. 在每个阶段都必须作出始终如一的努力，以防止出现逆转和不合规的情况。在阿富汗，随着塔利班掌权，妇女在政治代表性方面取得的成果正在消失。在也门，2020 年 12 月组建的政府内阁中没有一位部长是女性，这是 20 年来未曾见过的负面事态发展，与《利雅得协议》谈判中没有妇女代表的情况密切相关。在利比亚，尽管 2021 年选举路线图规定了 30% 的配额，但 2021 年 3 月组建的民族团结政府内阁的 35 名成员中只有 5 名妇女；不过，内阁中确实首次有了一位女外交部长和一位女司法部长。在南苏丹，尽管《解决南苏丹共和国冲突重振协议》规定了 35% 的配额，但只有 1 名妇女在州一级担任州长职务。在中非共和国，政治和安全局势的恶化破坏了妇女作为选民和候选人的参与，各政党没有遵守选举法提议的候选人名单 35% 的配额。尽管如此，妇女通过抗议活动开展动员，呼吁和平选举，并进行了投票，使得妇女在国民议会中的代表比例从 8.5% 略升至 12.5%，在整个政府中的代表比例从 14.7% 升至 21.8%。

56. 减少政治领域对妇女的暴力行为对于实现政治和公共生活中的平等至关重要。疫情放大了对政治上活跃的女性当面和网上的辱骂、骚扰和威胁。在各个地区，暴力被用以迫使女性领导者保持沉默，阻止她们竞选公职和履行职责。在安全局势岌岌可危和法治薄弱的受冲突影响国家，威胁和暴力愈演愈烈。2020 年参

⁴⁶ 议联和妇女署，“妇女参政地图：2021 年”，2021 年 1 月 1 日。

加利比亚政治对话论坛的女性受到了威胁。根据妇女署的一项调查，2021 年可能将政治原因列为暴力来源的利比亚妇女人数几乎是 2018 年的近两倍。会员国必须采取全面措施，确保妇女能够平等和安全地行使其公民权利和政治权利。

E. 经济复苏和获得资源的机会

57. 2020 年年度报告(S/2020/946)据理说明必须在关于复苏和重建的决定中优先考虑照护工作；投资于社会保障工具，包括基本收入倡议；纠正紧缩政策；并增加在教育 and 医疗方面的支出。随着 2020 年全球经济的收缩，疫情的累积效应只会更加清晰地显示必须采取这些措施。

58. 根据妇女署和联合国开发计划署(开发署)开发的 COVID-19 全球性别反应追踪系统，在全世界 219 个国家和领土确定的 3 100 多项政策措施中，约 42%可被视为敏感对待性别问题的措施。这其中，有近三分之二旨在消除暴力侵害妇女和女童行为，但旨在加强妇女经济安全或支持无酬照护工作的措施要少得多。在与社会保障或劳动力市场有关的 1 700 项措施中，只有 23%旨在加强妇女的经济安全或为无酬照护提供支持。同样，在帮助企业渡过危机的 580 项财政和经济措施中，只有 12%将资源投向了女性占主导地位的行业。

59. 在受冲突影响国家，妇女受到疫情经济影响的打击最严重，并在非正规部门中所占比例过高。在冲突后国家从事有偿工作的妇女中，接近五分之四从事农业工作，所得工资低，也几乎得不到法律保护。强制性的社交距离措施使妇女难以或无法在市场上销售她们的产品。女性承担了更重的家庭负担和照护责任，而收入损失削弱了她们为下一个种植季节购买种子和其他材料的能力。⁴⁷ 在大湖区，妇女拥有的中小型企业受到了最严重的影响，作为许多妇女的另一个重要收入来源的跨境贸易也有减少。在海地，服装和服饰部门受到的打击最大，该部门占该国制造业出口的 90%，其中 70%的劳动力是女性。在黎巴嫩，女性失业率预计会从疫情暴发前的 14%升至 26%。在巴勒斯坦被占领土，2018 年女性劳动力参与率仅为 21%。到 2020 年，这一比例进一步下降，降至 16%，并且 27%的妇女领导者的企业因封锁而停业。

60. 只有三个脆弱国家采取措施支持无酬照护工作。人们仍然期望，妇女照护工作可充作一张能兜住一切的安全网，通过损害妇女自身的经济愿望或对公共生活的参与，消化战争、灾害或疫情的代价。然而，这张网是有限度的，当妇女承担照护负担却被人视而不见、更得不到支持时，她们会陷入极端贫困，其子女也容易被武装团体和暴力极端分子招募。⁴⁸ 在哥伦比亚，政府认识到，对妇女而言，包括对参与生产项目以努力重新融入经济生活的女性前战斗人员而言，缺乏儿童保育服务是她们在经济上得到恢复的一个主要障碍。

⁴⁷ 乔治敦妇女、和平与安全研究所和阿拉伯联合酋长国常驻联合国代表团，“推动妇女参与冲突后重建”（2020 年）。

⁴⁸ Jay Lingham 和 Melissa Johnston，“冲突后恢复的隐藏工作”，开放民主，2019 年 10 月 2 日。

61. 需要采取有针对性的措施，确保妇女参与经济和其他决策论坛。在利比亚，在柏林进程经济对话轨道中，35 名参与者中只有 4 名女性。然而，由于妇女组织的施压和联利支助团的参与，女性参与者人数增加到 13 人。在刚果民主共和国，应对 COVID-19 社会经济影响的国家团结基金由一个管理委员会监督，该委员会由 2 名女性和 10 名男性组成。解决这些失衡问题的努力往往必须得到授权，包括通过规定明确和具体的配额授权。

62. 在本报告所述期间，联合国继续寻找办法，以解决疫情带来的封锁、行动限制和其他干扰问题。在几内亚比绍，儿基会与联合国几内亚比绍建设和平综合办事处和西非经共体区域妇女和平与安全网络合作，在比绍开办更多市场，以缓解卖家主要是妇女的中心市场的拥挤，并向她们分发由一个残疾妇女协会生产的口罩。当学校关闭致使众多家庭无法获得世界粮食计划署提供的校餐时，该署与女性小农合作，在当地种植粮食用以养活这些家庭。在也门，开发署为前线冲突社区的也门妇女提供了培训，使她们得以作为企业家拥有和管理社区能源微电网。这为开发署赢得了一项人道主义奖，将能源成本降低了 65%，并为 1 万人提供了获得可持续能源的机会。

63. 疫情使冲突国家妇女和女童本已严峻的处境更加恶化。乔治敦大学的研究⁴⁹表明，在脆弱和受冲突影响国家，只有 44% 的女性可能从事有偿工作，而同样在这些国家，男性的这一比例为 66%。在经历长期冲突的国家，妇女的境况比在冲突后国家差得多，从事有偿工作的妇女比例下降到 20% 以下，而男子中没有发现存在这种差异。在脆弱和受冲突影响国家，10% 的中小微型企业主是妇女，而在其他发展中国家，这一比例接近 30%。掌握关于妇女土地所有权的数据的受冲突影响国家不多，但有数据的国家的数据显示，这一比例仍然较低(在马里，比例仅为 3%)。在脆弱和受冲突影响国家，生育率平均为 5 个孩子，是未受冲突影响发展中国家平均生育率的两倍，获得避孕药具的机会也低得多。关于妇女角色的社会规范和期望、对骚扰的恐惧、高昂的交通和儿童保育费用、最低工资较低且得不到强制执行、关于工作场所存在不平等的看法以及歧视性的法律法规，都是阻碍妇女正式进入劳动力队伍的重要障碍，对难民妇女尤为如此，她们不仅因性别而且也因流离失所状况在劳动力市场面临歧视和法律障碍。

F. 法治和妇女诉诸司法

64. 在危地马拉，来自玛雅克奇人社区的老年土著妇女群体被称为塞普尔·扎尔科军事基地的老奶奶，她们已经成为寻求正义的地方、国家和国际领袖，并继续监测其案件中赔偿判决的执行情况。老奶奶们的知名度和领导力促使该国其他性暴力和性别暴力幸存者在备受瞩目的刑事案件中寻求正义。这一经历表明，不同的妇女(包括作为幸存者、活动人士或司法专业人员)有意义地参与寻求正义的努力有可能带来彻底改变，对于建设包容性法治系统和形成社会凝聚力至关重要。

⁴⁹ Yvonne Quek, “妇女在脆弱和冲突环境中的工作：关键模式和制约因素”(乔治敦妇女、和平与安全研究所，2019 年)。

65. 在摆脱冲突和威权主义国家，对歧视妇女和女童的法律进行改革是确保不在侵犯和践踏人权方面重蹈覆辙的另一项重要保障。在伊拉克，国民议会通过了《雅兹迪女性幸存者法》，该法规定了以国际罪行起诉达伊沙成员和向受过这些罪行之害的幸存者提供赔偿的法律义务，并认定不仅对雅兹迪人犯下罪行，而且对基督教、沙巴克和土库曼社区犯下罪行。在利比亚，联合国支持根据国际人权标准制定打击暴力侵害妇女行为的法律草案。在南苏丹，南苏丹特派团和开发署支持该国在与妇女网络进行几年广泛协商后，制定一项关于保护妇女在婚姻、离婚、子女监护和继承方面权利的家庭法。在科索沃，议会将《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》纳入《宪法》。在苏丹，妇女的倡导促成了关于保护人权和性别平等的重大法律改革，包括修订《刑法典》中提及“不体面着装”的条款，将残割女性生殖器定为犯罪，以及取消母亲携带子女旅行需要监护人许可的要求。

66. 在本报告所述期间，相关方面还采取了重要步骤，就受冲突影响地区侵害妇女和女童的罪行和侵犯行为进行追责。2020年11月，在刚果民主共和国，前武装团体指挥官恩塔博·恩塔贝里·谢卡和塞拉芬·利翁索因在北基伍犯下的战争罪(包括强奸和性奴役)被定罪(S/2021/312, 第30段)。2020年7月，国际刑事法院判定乌干达上帝抵抗军前成员多米尼克·翁古文犯有战争罪和危害人类罪，包括强迫怀孕；这是国际刑事法院首次以这一罪名定罪。在德国，对叙利亚国家安全总局前官员 Anwar R. 的审判于2020年4月开始，他被指控实施作为危害人类罪的酷刑行为，包括强奸和严重的性侵犯。南苏丹继续在维和特派团的技术和后勤支持下，向偏远地区部署流动法庭。在苏丹，2021年6月，政府表示愿意将前总统奥马尔·巴希尔和其他被通缉官员移交国际刑事法院，他们被控犯有灭绝种族罪和战争罪包括强奸。2021年7月，普里什蒂纳初级法院以与冲突有关的性暴力罪名定罪，这是科索沃法院有史以来的第一次以此罪名定罪。⁵⁰

67. 尽管备受瞩目的刑事案件取得了进展，但 COVID-19 疫情暴露了妇女日常情况下在诉诸司法方面遭遇的严重不平等，特别是在妇女司法需求本就非常迫切的受冲突影响国家。在巴勒斯坦被占领土，西岸和加沙的家事法院被完全关闭，严重影响了妇女和儿童索求赡养费、抚养费、监护权、探视权、保护令和继承权的能力。⁵¹ 在阿富汗，法庭审理程序陷入停顿，致使妇女无法提交和推进她们的案件。⁵² 另一方面，有充足资源支持的定向干预措施能产生重大影响。聚光灯倡议方案在许多受冲突影响国家实施，对暴力侵害妇女和女童行为实施者被定罪的数量产生了积极影响。在尼日利亚，聚光灯倡议支持设立了一个关于性暴力和性别暴力的总统特别调查小组，这是一个历史性里程碑，业已增加了妇女诉诸司法的

⁵⁰ 2021年7月5日，普里什蒂纳初级法院判定一名前警官在1999年犯有强奸和其他罪行。这一裁决标志着科索沃法院首次判定与冲突有关的性暴力嫌疑人有罪。见 Alexandrah Bakker, “Monthly news updates: domestic prosecution of international crimes – July 2021”, 3 August 2021, 2021年8月3日。

⁵¹ 妇女署和其他方面，“COVID-19 中妇女的正义”，2020年5月。

⁵² 同上。

机会。在联合国的支持下，利比亚最高司法委员会在黎波里和班加西设立了两个专门审理暴力侵害妇女和儿童行为的法院，并在甄选的 6 名法官中选定了 5 名女法官，负责掌管这两个法院的工作。

68. 联合国系统继续通过全球法治协调中心推进其法治支助联合办法，调整和扩大应对疫情的努力，包括努力缩小受冲突影响环境中妇女和女童的司法差距，并促进妇女在执法、司法和安全部门的代表性。联合国法治与冲突中性暴力问题专家组协助尼日利亚、南苏丹、几内亚、中非共和国和刚果民主共和国等国的国家当局加强防止有罪不罚的体制保障措施。

G. 防止和打击恐怖主义和暴力极端主义

69. 安全理事会通过第 2242(2015)号决议，呼吁将妇女与和平与安全议程纳入打击暴力极端主义和恐怖主义的工作中。自该决议通过以来，反恐怖主义委员会执行局向会员国提出的与性别有关的建议大幅增加；安全理事会关于外国恐怖主义战斗人员的起诉、改造和重返社会，恐怖主义、贩运人口和与冲突有关的性暴力同反驳恐怖主义言论的工作之间的联系等问题的决议越来越多地提到性别问题；这一领域(包括极右翼恐怖主义的性别层面)的研究呈指数级增长。

70. 然而，人们继续就这一议题提出严重关切，包括在 2020 年举行的为期六周的全球数字协商期间，来自世界 43 个国家的 140 多名民间社会代表参加了这次协商。⁵³ 在有组织犯罪和恐怖主义背景下实施的人口贩运、性暴力犯罪和侵犯妇女权利行为仍然几乎完全不受惩罚。数以千计的妇女被怀疑与安全理事会指认的恐怖主义团体有关联，她们被关押在利比亚或阿拉伯叙利亚共和国的拘留中心和营地，往往带着子女，处境十分悲惨，并因疫情对人道主义援助准入的限制、遣返工作进一步拖延以及适当复原方案所获投资不足而陷入更加糟糕的境地。反恐的主要方法仍然重点以军事和刑事司法方法为主，反恐活动在男性行为体占主导地位的场所开展，得到的信息充满性别陈规定型观念和偏见，只肤浅地看待女性，往往将她们的角色局限于母亲和妻子，并进行大规模监视，采纳可能限制女权组织和女权维护者活动或资金的笼统立法。在更极端的情况下，反恐立法被用以直接针对妇女权利。

71. 尽管疫情肆虐，联合国仍继续与会员国合作，将长期被关押在阿拉伯叙利亚共和国东北部难民营的妇女和女童遣返回突尼斯、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦或乌兹别克斯坦等国。在索马里，由于联合国索马里援助团和国际移民组织为以前与青年党有关联的妇女开办了两个复原中心，过去两年来，对妇女复原的重视程度明显提高。这些方案使 279 名妇女和 304 名男子受益，仅 2020 年就有 128 名妇女从这些方案毕业。联合国还支持妇女主导的倡议，从印度尼西亚的和平村到在菲律宾的穆斯林棉兰老岛创建妇女快速行动和动员平台，这个由基层调解人组成的网络的成员现在被视为推动和平教育和编写反制宣传内容以反制极端主义宣

⁵³ 妇女署，“全球数字协商：民间社会就暴力极端主义和反恐对策的性别层面发表的意见”，2021 年 1 月。

传、错误信息和仇恨言论的中坚。在开发署运作的 45 个与防止暴力极端主义有关的项目中，75%将性别平等作为重要目标，11%将其作为主要目标。

72. 作为良好做法的例子，约旦关于妇女与和平与安全的国家行动计划列入了一个促进性别平等的防止暴力极端主义的专门目标，并为其实施划拨了资金；据报道该计划已取得积极成果。坦桑尼亚联合共和国的妇女组织在防止暴力极端主义国家咨询委员会中有充分的代表性，正在指导制定国家战略和行动计划。

H. 气候变化及其对和平与安全的影响

73. 气候危机继续加剧对和平与安全构成威胁的状况，对本已脆弱或受冲突影响的国家造成尤其严重的影响。⁵⁴ 自 2007 年以来，安全理事会已就气候安全问题举行了几次辩论。安理会在 11 个不同背景下⁵⁵ 的决议和主席声明以及关于妇女与和平与安全的第 2242 (2015) 号决议中确认了气候变化对稳定的不利影响。秘书长气候变化问题青年顾问组主席 Nisreen Elsaïm 在 2021 年 2 月关于气候与安全的高级别公开辩论上发言时指出，与气候有关的紧急情况造成生计丧失、流离失所和移民，导致获得保健和挽救生命的性健康和生殖健康服务的机会受到严重干扰、性别暴力和有害做法增加。

74. 在本报告所述期间，在采纳与环境和气候变化有关的考虑因素并将其纳入与妇女与和平与安全议程有关的政策和方案方面、在将与性别有关的考虑因素纳入新的气候变化和安全优先事项方面，情况都有所改善。政策报告《性别、气候与安全：在气候变化第一线维持包容性和平》记录了从旨在解决气候相关安全风险性别层面问题的成功试点项目中吸取的经验教训。这有助于提高认识和增加对机构间方案编制的新投资，以在冈比亚、尼日尔和苏丹青尼罗州等地同时处理建设和平基金支持的气候适应、建设和平和性别平等问题，并解决马里和尼日尔之间的跨界问题。机构间气候安全机制是政治和建设和平事务部、开发署和联合国环境规划署的一项联合倡议，旨在帮助联合国系统更系统地处理与气候有关的安全风险。该机制加大了将性别平等视角纳入其工作的努力，包括在实地工作中采用敏感对待性别问题的风险评估方法，并审查将气候安全和性别联系纳入建设和平努力的良好做法。

75. 需要继续开展努力，处理性别、气候和安全之间的联系，并促使妇女和边缘群体在受冲突影响国家有意义地参与自然资源分配方面的国家决策、规划和法律改革。这包括支持国家自主贡献、国家适应计划、国家气候变化行动计划、土地保有权政策及支持减少毁林和森林退化所致排放量的进程，还包括支持妇女组织和妇女网络开展倡导工作，应对与气候有关的安全风险。

76. 现在，人们对气候融资给予了很大关注。至关重要的是，在作出决定、应用气候融资工具和确保妇女参与财政资源分配时，尤其是在危机和冲突环境中，必

⁵⁴ Adrien Detges and others, *10 Insights on Climate Impacts and Peace: A Summary of What We Know* (Adelphi and Potsdam Institute for Climate Impact Research, 2020).

⁵⁵ 在编写本报告时：中部非洲次区域、中非共和国、塞浦路斯、达尔富尔、刚果民主共和国、伊拉克、乍得河流域、马里、索马里、南苏丹、西非和萨赫勒。

须考虑到性别平等视角。将性别、气候和安全联系起来为专门用于减缓和适应气候变化的基金提供了独特机会，可借以通过绿色气候基金和全球环境基金等途径，消除冲突的根源，并产生更大的变革性影响。

77. 随着气候变化引发新一轮的环境行动主义浪潮，采取行动保护自然资源和维护环境权利变得越来越危险。针对妇女特别是土著妇女环境维权者的暴力和威胁日益增加，令人震惊。保护她们应成为建设和平和保持和平全球议程的组成部分。

四. 实现妇女与和平与安全承诺的行动

A. 在国家和区域两级规划行动并监测结果

78. 执行妇女与和平与安全议程是全体会员国的责任。这包括确保将有关性别平等及妇女与和平与安全的全球承诺转化为国家法律、政策和实践，并在对外政策和方案中得到遵守，包括在国际安全与发展合作、人道主义援助以及支持全球调解与建设和平努力等方面。纵观整个议程，规范性框架与实施之间仍然存在许多差距，除非有针对性的努力被纳入 COVID-19 恢复工作，否则这些差距就有扩大的风险。

79. 人们普遍认识到迫切需要解决执行中的差距并防止倒退。2021 年 7 月 2 日在巴黎举行的平等一代论坛上发起的《妇女与和平与安全和人道主义行动契约》⁵⁶ 得到大力支持，这清楚地表明了实现承诺的必要性。截至 2021 年 8 月，已有包括会员国、区域组织、联合国实体、私营部门、民间社会和学术界 149 个签署方，通过投资于至少一项拟议行动，认可了《契约》序言和框架行动。在《契约》理事会和各催化成员的指导下，《契约》将建立一个自愿监测和问责进程，以实现《契约》的现有承诺，加强现有各机制、系统、网络、伙伴关系和能力之间的协调，促进为妇女与和平与安全议程和人道主义行动中的性别平等筹资以及扩大认识和知名度。

80. 国家行动计划可望成为指导执行工作的重要工具。截至 2021 年 8 月，已有 98 个国家和领土(占联合国会员国的 50%)通过了关于妇女与和平与安全的专门行动计划，有 12 个区域组织制定了区域战略或计划。更多的国家已采取措施改善对其国家行动计划的监测、评估和报告，而拥有此类计划的 86% 的国家拥有监测指标以跟踪进展情况。2021 年，根据 2017 年《妇女与和平与安全法》，美利坚合众国提交了第一份评估其妇女与和平与安全战略进展情况的报告。各方还强调将国家行动计划优先事项纳入部门政策和计划。例如，在国家行动计划之外，荷兰国防部还通过了一项国防行动计划，而该国外交部正在制定一项专门计划。

81. 目前由加拿大和乌拉圭担任主席的妇女与和平与安全协调人网络强调，为了处理当前不断升级的危机，需要制定一项内外兼备的妇女与和平与安全

⁵⁶ 见 <https://forum.generationequality.org/women-peace-security-and-humanitarian-action-wps-ha-compact>。

全议程。⁵⁷ 该网络为会员国、区域组织和民间社会召开了 7 次虚拟会议，并就如何设计和实施注重影响的国家行动计划、支持妇女建设和平者、让土著社区和种族多样化民众切实参与执行工作以及整合代际领导力提出了建议。南非和瑞士将在 2022 年担任该网络的共同主席。展望未来，至关重要的是，该网络及其成员必须加大努力，以影响各自国家政府关于和平与安全的核心决策。

82. 鼓励会员国更多地利用人权机制，加强妇女与和平与安全方面的问责。例如，在 2017 年至 2021 年普遍定期审议期间提出的建议中，只有 7% 与性别平等问题直接相关(见 [A/HRC/48/32](#))。

B. 联合国内部的领导力、协调和问责

83. 2019 年，作为安全理事会第 [1325\(2000\)](#) 号决议二十周年筹备工作的一部分，秘书长向联合国各实体发出了 10 项指令，包括审查其支出、业务和战略框架、问责工具、内部分析、公共信息、与妇女组织的接触以及在妇女与和平与安全问题上以身作则的技术能力([S/2019/800](#)，第 120 段)。到目前为止，各实体已经采取了重要步骤以履行这些承诺，但进展却参差不齐。例如，没有一个联合国国家工作队报告按照报告的指示设定了必要的基准，将至少 15% 的方案预算分配给性别平等，同时改进所有支出领域的性别平等主流化。

84. 对秘书长特别代表的问责制框架和契约进行了更新，纳入了与妇女与和平与安全有关的目标，从执行授权任务的进展到一贯的政治宣传和加强与妇女民间社会组织的伙伴关系。和平行动部继续投资于数据驱动的问责制，8 个维持和平特派团使用了与妇女与和平与安全有关的 15 项核心指标，以系统地监测和分析进展、趋势和挑战。建设和平委员会通过了一项执行计划，以改进执行性别平等战略方面的监测和问责。此外，向委员会作情况通报的妇女建设和平者人数大幅增加，从 2019 年的 6 人增加到 2020 年创纪录的 25 人。联合国高级领导人经常提出妇女与和平与安全问题，经常在整个联合国系统联合起来发出更多信息，无论在安全理事会第 [1325\(2000\)](#) 号决议二十周年之际，或在应对这场疫情及其与裁军议程的联系，还是讨论某一特定国家的具体和平与安全事态发展之际。这些努力还使得执行委员会会议的讨论和建议中增加了提及性别平等。

85. 将性别平等纳入战略规划的最渐进和最具前瞻性的范例之一是曾经规模最大的驻苏丹的维持和平行动过渡到规模小得多的特别政治任务。由于这是一个复杂的过程，需要在整个联合国系统的领导和技术层面以及各个阶段对性别平等进行系统的参与并确定优先事项。这些努力建立在达尔富尔混合行动在妇女与和平与安全方面所取得的成就基础上，使性别平等问题反映在所有重要规划文件和联合国苏丹过渡时期综合援助团的设计中。安全理事会确认了这一点，在特派团任务中列入了关于妇女与和平与安全的强有力的全面指示。这一范例应成为联合国派驻的其他此类过渡和重组的典范。

⁵⁷ 见 <https://wpsfocalpointsnetwork.org/>。

86. 可以与妇女组织进行广泛接触并进行广泛的报道(在某些情况下,如在哥伦比亚或也门的定期安排),并确定优先事项(如联合国在苏丹和刚果民主共和国的新领导层)。然而,本组织将继续改进对这种接触成果的后续行动,确保这种接触是实质性的并具有实际意义,而不是临时的,并投资于与当地妇女领导人和妇女网络的战略伙伴关系。多个联合国国家工作队在其发展协调框架和性别分析中纳入了关于性别平等和增强妇女权能的独立成果,作为联合国共同国家分析的一部分。然而,这种分析的质量及其在政策和方案决策中的使用度仍然可以大大提高。关于妇女与和平与安全的分析往往局限于提及妇女或性别以及报告有关包容性的会议,而不是实际包容的例子。仍然需要对排斥的后果和作为冲突推动力的不平等现象的影响进行更多的分析和收集更多证据,并在战略规划中更多地使用这种分析。与此同时,在本报告所述期间,联合国包括维和特派团和政治特派团在监测和报告针对妇女活动家和妇女人权维护者的仇恨言论、威胁和袭击的工作中确实取得了可观的进展。然而民间社会伙伴报告说,联合国在这些情况下往往未能提供保护。

87. 秘书长 2019 年关于妇女与和平与安全的报告(S/2019/800)中提出的指令还指示各实体和特派团负责人,将在其办公室内包括高层,在特别政治任务和维护和平行动中向会员国提出的分摊的预算和预算外请求中,优先考虑并将预算用于妇女与和平与安全议程方面的专门能力和专门知识,并确保在高级领导办公室内填补和安置员额;在目前的维持和平特派团中,有 8 个特派团设有性别平等股,共有 52 名性别平等问题顾问和干事,但只有 4 人担任高级职位(P-5),一些特派团还增设了 P-3 和 P-4 职等职位。此外截至 2020 年 12 月 31 日,联合国警察中有 15 名性别平等问题顾问,军事部门有 4 名性别平等问题顾问。截至该日,在 19 个特别政治任务中,共有 146 名工作人员参与提供性别平等问题专门知识和支助,其中包括 22 名全职性别平等问题顾问,其中大多由经常预算供资。四分之一的特别政治任务有一名 P-5 职等性别平等问题高级顾问。几乎所有性别平等问题高级顾问都在特派团团长办公室。⁵⁸ 此外,在各维持和平特派团和特别政治任务中,在中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、马里、索马里和南苏丹都有高级妇女保护顾问。根据安全理事会第 2467(2019)号决议的授权,还应部署妇女保护顾问,在所有令人关切的有关局势中向驻地协调员和人道主义协调员提供咨询意见。2020 年,多个特别政治任务受到流动性危机和招聘冻结的影响,这阻碍了增加其性别平等专门知识和能力的努力。在某些情况下,维持和平特派团必须在预算谈判期间保护其现有能力不受削减企图的影响。

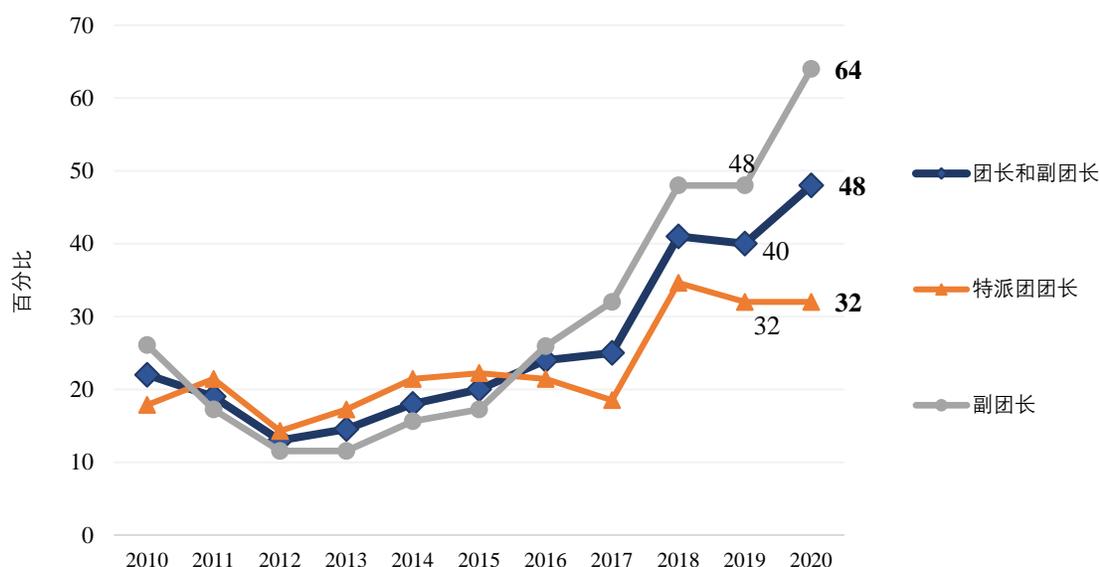
88. 对联合国而言,以身作则的一部分工作涉及履行实现性别平等的承诺,而本组织在这方面继续稳步取得进展(见图三)。例如截至 2021 年 2 月,妇女占有所有特派团团长和副团长的 48%,比 2015 年的 20%有了大幅增加。若干外地特派团已经表明,无论情况如何,取得进展都是可能的。促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组从 2017 年成立时的 5 名工作人员增加

⁵⁸ 特别政治任务中几乎所有的性别平等问题顾问现在都设在特别代表或特使办公室,少数设在他们的副手办公室。联合国中部非洲区域办事处性别平等问题顾问设在该办事处的政治事务科。

到 2021 年 5 月部署在伊拉克的 216 人,同时保持了性别均等。截至 2021 年 1 月,在联合国驻塞浦路斯维持和平部队中,特派团团长、部队指挥官和高级警务顾问均为妇女,其他主要单位负责人也是妇女,近 10%的军事部分和 43%的警察部分是妇女。联合国哥伦比亚核查团中妇女占文职人员的 49%,占联合国志愿人员的 60%,占国际观察员的 33%。本组织将继续致力于确保能够尽快在所有联合国实体和外地行动中报告类似的结果。

图三

2010-2020 年联合国特派团领导层中的妇女比例



资料来源：政治和建设和平事务部、和平行动部。

89. 在为衡量安全理事会第 1325(2000)号决议执行进展情况而设立的指标(S/2010/498, 附件)的基础上,提议加强监测和问责制框架,以更好地解决该议程固有的复杂性、过去十年的事态发展以及使数据更容易获取的需要。与联合国各实体就这些问题进行协商,有助于增进对联合国系统内妇女与和平与安全议程的了解和参与,并为加强伙伴关系、协同作用和联合行动提供新的机会,以弥补数据差距和利用技术。

C. 妇女与和平与安全议程的资金筹措

90. COVID-19 危机和有关复苏之路的讨论,使与预算、筹资和资源相关的决策受到更严格审查。现在做出的选择将影响到今后几年的复苏、和平与稳定,以及国际社会预防和应对未来危机的能力。

91. 对脆弱和受冲突影响地区和国家的双边援助继续增加,2019 年达到 472 亿美元。⁵⁹ 在这些援助中,有 206 亿美元(44%)承诺在这些情况下支持性别平等(见图四)。2019 年,专门用于性别平等作为主要目标的双边援助的比例上升到

⁵⁹ 截至 2021 年 7 月,可获得的最新数据截止到 2019 年。发展援助委员会包括 30 名成员。

5.6%(27 亿美元)。然而随着时间的推移,情况几乎没有变化。尽管有了新的资金承诺,但支持脆弱或受冲突影响国家的女权主义者、妇女领导的组织和妇女权利组织和运动的双边援助所占份额仍然低得惊人,仅为 0.4%(1.79 亿美元)。⁶⁰ 总部设在脆弱或受冲突影响国家的当地妇女权利组织只收到了 1 800 万美元,而致力于减少交差边缘化的团体所得到的资金甚至更少。⁶¹ 负责性别平等的国家机构也仍然严重资金不足。

图四

2010 年至 2019 年在脆弱或受冲突影响局势中支持性别平等和妇女权利的双边援助



资料来源：经合组织给与性别平等和妇女运动的援助项目，以及贷方报告系统数据，2021 年 6 月 30 日获取。

92. 虽然在疫情爆发前,脆弱和受冲突影响的国家都没有走上实现性别平等和增强妇女权能的可持续发展目标 5 的轨道,但越来越多的证据表明,来之不易的进展正在迅速倒退。⁶² 在这些情况下,仍然需要增加双边援助的份额,以支持性别平等和执行妇女与和平与安全议程。这些援助的大部分仍然是由一小部分捐赠者提供的,只有少数捐赠者设定了以性别平等为重点的援助的最低目标。

⁶⁰ 这种援助旨在支持女权主义者、妇女领导的组织和妇女权利组织、运动和机构(政府和非政府),以提高其效、影响和可持续性。这些数据在经合组织贷方报告系统中作为目的代码 15170 进行了收集和跟踪。这种援助通常通过以下方式提供:非政府组织和民间社会(超过 50%);多边组织,包括支持妇女和平与人道主义基金等专用集合基金(约占 20%至 30%);公共部门;研究机构。这些数据分析排除了通过政府机构输送的援助。

⁶¹ 妇女发展权利协会,“新简报:女权主义组织的钱在哪里?”2021 年 5 月 24 日。

⁶² 经合组织,《2020 年脆弱国家》(巴黎,2020 年)。

93. 在本报告所述期间，作为秘书长设立的为性别平等筹措资金高级别工作队的后续行动，联合国加大了努力，以加强性别平等的资源集合，并审查和改进跟踪性别平等拨款的制度(见 E/2021/52)。一些实体增加了对性别平等的整体支出。2020 年，开发署为向性别平等捐款的方案或项目拨款 28.4 亿美元(占总支出的 63%)，其中 3.16 亿美元(7%)专门用于宣传性别平等这一主要目标。⁶³ 同年，其危机局做出了一系列承诺，以激励和增加在脆弱和受危机影响国家的办事处对性别平等的投资。儿基会为性别平等拨款 30.45 亿美元(占总支出的 56%)；这一数额的 17%集中用于性别平等这一主要目标。与此同时，政治和建设和平事务部除了将其年度多年呼吁预算的至少 17%用于旨在增强妇女权能的倡议和承认并帮助推动妇女在预防冲突中关键作用的方案之外，还为妇女与和平与安全设立了一个新的 300 万美元的窗口。妇女署在 77 个国家的和平与安全方案编制和人道主义干预方面的总支出为 1.0552 亿美元，超过 2019 年的 65 个国家。然而，若干实体仍然缺乏跟踪这些支出的机制。

94. 在建设和平基金的经验基础上，更加注重跟踪各集合基金以性别平等为重点的分配情况的系统。性别平等基准在 COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金的第二次募集中得到了成功的测试。这一呼吁超过了为确定性别平等主要目标的方案分配资金的 30%的目标，达到了向性别平等捐款 3 080 万美元目标的 73%(见图五)。⁶⁴ 性别平等基准将扩大到尚未纳入这一指标的各基金。

95. 2020 年，建设和平基金在 41 个背景中批准了 1.73 亿美元的投资，并拨出 40%用于改善性别平等，这一比例与前两年相同。基金将 13.5%用于以性别平等为主要目标的项目，66.7%用于以性别平等为重要目标的项目。⁶⁵ 2020 年，该基金通过性别平等与青年促进倡议批准了 3 660 万美元，其中 1 920 万美元用于促进人权和支持人权维护者和建设和平者，包括专门支持男女同性恋者、双性恋者、跨性别者和间性者人权维护者和建设和平者。

96. 在中央应急基金为 2020 年提供人道主义援助拨出的 8.471 亿美元中，有 1.478 亿美元(17.5%)分配给了可能促进性别平等包括跨年龄组的项目。⁶⁶ 另有 3.494 亿美元(41.4%)提供给可能促进性别平等但没有注意年龄组的项目。⁶⁷ 对妇女和女童的支持，包括处理性别暴力、生殖健康和经济赋权，被确定为优先领域——但在基于国家的集合基金中也存在资金不足。

⁶³ 性别平等基准代码 3 或 2b 表示以性别平等/增强妇女权能为主要目标的方案/项目。

⁶⁴ COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金不批准性别平等评分为 0 的提案，也不鼓励性别平等评分为 1 的干预。

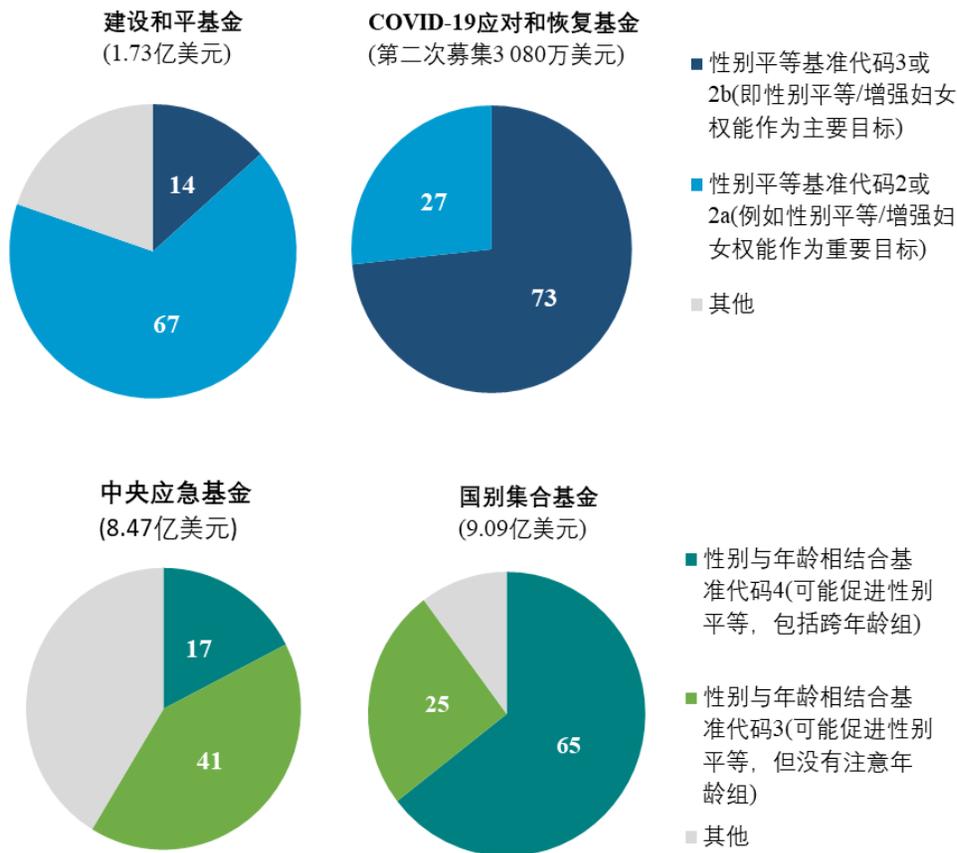
⁶⁵ 建设和平基金不批准性别平等基准代码为 0 的项目，也不鼓励性别平等基准代码为 1 的干预。

⁶⁶ 性别与年龄相结合基准代码 4。

⁶⁷ 性别与年龄相结合基准代码 3。

图五
2020 年联合国多捐助方信托基金分配给促进发展中国家性别平等和(或)增强妇女和女童权能的方案/项目的资金份额

(百分比)



资料来源：政治和建设和平事务部建设和平支助办公室、多伙伴信托基金办公室、人道主义事务协调厅。

注：COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金在第一和第二轮募集中批准了 7 500 万美元。关于性别平等基准的资金分配信息可在 2020 年和 2021 年初批准的第二轮募集中查阅。

97. 处理性别暴力以及性健康和生殖健康服务的部门分别只得到 33%和 43%的资金，相比之下，联合国总体呼吁的平均资金为 61%。在联合国协调发出的人道主义环境中具体应对 COVID-19 的呼吁中，最初对性别平等的关注有限，但在后来的几次呼吁中，优先考虑了妇女和女童在危机环境中的挑战和能力。⁶⁸

98. 捐助者对妇女和平与人道主义基金等专门机制的承诺和支持有所增加。自 2016 年启动以来，该基金已经在受冲突影响和人道主义环境中支持了 400 个地方组织，惠及全球 25 个国家近 1 000 万人。⁶⁹ 例如在马里，妇女在专门的地方和

⁶⁸ 《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》。

⁶⁹ 见 <https://wphfund.org/>。

平委员会中的代表率增加了 150%，这有助于各利益攸关方之间的高质量对话，并提高了社区内的社会凝聚力。2021 年 3 月 8 日，该基金发起了一项新的运动，旨在投资于 1 000 名妇女领导人及其民间社会组织，努力建设更加和平和更具复原力的社区。该基金的目标是在 2025 年底之前筹集 1.12 亿美元。

99. COVID-19 大流行与日益严重的安全危机交织在一起，继续对危机第一线忙碌的地方民间社会组织的重要工作和自身生存构成了新的严重威胁。2021 年初，妇女和平与人道主义基金与其合作伙伴一起进行了一项调查，发现 84% 的民间社会受访者认为，由于缺乏资金，她们的组织面临生存风险，而这与 2020 年报告的 30% 相比，这一比例大幅上升。通过 2020 年启动的 COVID-19 应急窗口，该基金已向 18 个受冲突和危机影响国家的 60 多个当地妇女组织提供了急需的方案和机构支持，以应对这一疫情对不同性别的影响。目前，供资窗口面临 3 000 多万美元的资金缺口。在从疫情中恢复的阶段，需要更多地优先考虑危机环境中的妇女组织。

五. 安全理事会的工作

100. 与 2019 年相比，2020 年安全理事会邀请较少的妇女代表民间社会在安理会发言，安理会通过的明确提到妇女与和平与安全的决议比例也较小。

101. 其中一些趋势可以用安全理事会在疫情头几个月使用的临时工作方法中得到解释。例如，关于妇女或性别平等问题的相关措辞的决议所占比例从 67.3% 下降至 61.4%，但这可以归因于全年技术延期决议和简短决议的数量相对较多。同时，主席声明中提及妇女与和平与安全的比例从 2019 年的 40% 大幅跃升到 2020 年的 77%。

102. 来自民间社会的妇女向安全理事会作情况通报的比例在 2020 年上半年有所下降，与 2019 年上半年相比下降了 40%，而到年底共有 28 人，专题会议和国别会议各占一半。她们的发言生动地描述了妇女和女童在许多冲突中的处境，并一再呼吁安理会按照她们的建议采取行动。安理会听到了叙利亚士兵将政府批准的婴儿配方奶粉从救援卡车上取下并倾倒在地球上，还听取了也门母亲的孩子在多次轰炸中幸存下来，现在她们害怕雨声。还有人提醒安理会，在伊拉克辛贾尔遭到袭击七年之后，仍有 2 800 人被囚禁，20 万人生活在离家乡只有几个小时车程的流离失所者营地。2021 年早些时候，来自南苏丹的聋人卡罗琳·阿蒂姆在关于冲突有关的性暴力的年度辩论中使用手语向安理会作了情况通报。她提请注意残疾妇女面临的多种形式歧视，尽管安全理事会于 2019 年 6 月 20 日通过了第 2475(2019) 号决议，而这是安理会关于保护冲突中残疾人的第一项决议。

103. 在安全理事会的讨论中，经常提到专门针对妇女领导人、活动家和人权维护者的袭击有所增加。这些威胁和骚扰有时是针对在安理会作情况通报的妇女。维持和平特派团、特别政治任务以及为制裁制度服务的监测组或专家组提交的报告提供了有关这些事件的更详细信息。在其关于南苏丹和利比亚的决议中，安理会明确认识到有必要保护妇女权利组织免受威胁和报复。

104. 制裁委员会作为追究侵犯妇女权利肇事者责任的一种手段，仍然没有得到充分利用，但已涌现了一些良好做法。最近延长南苏丹制裁制度的第 2577(2021)号决议，包括了执行武装部队解决与冲突有关的性暴力问题的行动计划，将其列为审查武器禁运措施的主要基准，并要求将性别问题专门知识纳入南苏丹问题专家小组，并将性别问题作为贯穿各领域的问题纳入其调查和报告。2021 年，安全理事会关于也门问题的第 2140(2014)号决议所设委员会将一名个人列名，原因是他参与了对政治活跃妇女的恐吓、拘留和性暴力的政策，这是委员会 6 年来首次列名。监测马里和苏丹制裁的专家组的报告都载有大量经联合国核实的针对妇女和女童的性暴力和人身攻击事件的例子，据称的原因包括她们违反着装规范或据称其男性亲属隶属于敌方团体。这两个专家小组的性别平衡有所改善，从 2016 年的 19% 上升到 2020 年的 36%。大多数制裁制度现在的任务规定都将性暴力列入其指认标准，负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表定期与有关委员会分享涉案个人和实体的信息。

105. 安全理事会加强了关于马里、利比亚、苏丹、南苏丹、刚果民主共和国和中非共和国的决议中提及妇女与和平与安全问题的特殊性和范围，包括将其作为特派团任务授权中的优先任务，并通过了有史以来第一个专门讨论妇女和性别平等问题的决议，即第 2538(2020)号决议。该决议得到 97 个提案国的支持。

106. 安全理事会妇女与和平与安全问题非正式专家组继续就具体国家局势定期举行会议，并举行了首批高级别会议之一，以探讨这一疫情对妇女与和平与安全的影响。不久之后，安全理事会关于 COVID-19 的第一项决议，即第 2532(2020)号决议，呼吁采取具体行动，确保妇女充分、平等和切实参与应对行动。此外，维和特派团和特别政治任务向安理会提交的定期报告也纳入了妇女与和平与安全问题。例如，和平行动部 2020 年编写的所有 33 份报告都载有性别分析或按性别分列的数据。政治和建设和平事务部编写的 42 份报告中的 41 份也是同样的情况，其中 88% 还包括了关于妇女与和平与安全的建议，而且这一比例一直在逐步增加，而 2017 年这一比例为 63%。

107. 虽然按照我上一份报告的要求，关于袭击妇女人权维护者的信息和分析有所改善，但这些数据仍然需要会员国和联合国采取协调一致的行动，以保护公民空间，包括保护在安全理事会发言的妇女。这些行动的范围从适当评估风险和监测威胁，到规划应急情况，到在紧急个案中为保护妇女和平建设者和人权维护者提供迅速和灵活的资金，以及与通报情况者本身和非政府组织妇女、和平与安全问题工作组等民间社会专家协商，采取一切必要措施加强数字安全和人身安全。

六. 结论

108. 从墨西哥城到巴黎，2021 年的平等一代论坛激发了对性别平等的政治和财政支持的响亮表达，这正是时候。除了承诺提供总额 400 亿美元的资金并承诺采取具体行动外，100 多个利益攸关方签署了《妇女与和平与安全和人道主义行动契约》，每个利益攸关方都对今后五年推进议程作出具体承诺。该《契约》的目标符合我在 2020 年提交安全理事会的年度报告(S/2020/946)中提出的本十年目标。

109. 在该报告中，我承诺通过我的执行委员会的年度审查，追究联合国高级领导层履行其妇女与和平与安全义务的责任。第一次审查确定了联合国各实体取得的明显进展和采取的重要步骤，但也说明，大多数联合国国家工作队尚未确定基准，以便将至少 15% 的方案预算分配给性别平等，并改进将性别观点纳入所有支出领域的主流。我们将与受冲突影响国家的驻地协调员合作，在今后两年扭转这一趋势，并将继续每年在执行委员会会议上审查进展情况。

110. 自我上任以来，在联合国系统和维和行动中实现性别平等一直是我的首要任务之一。秘书处高级领导层已经在设定的目标日期之前实现了性别均等。在缩小特别政治任务和维护和平行动高级领导层的性别差距方面也取得了重大进展。因此，我们现在能够更好地要求妇女在和平与安全进程中拥有更大的代表性。我的上一份报告呼吁彻底转变，使妇女切实参与建设和平、缔造和平和维持和平，并取得切实成果。正如我在人权行动呼吁中强调的，这必须继续成为联合国不容谈判的优先事项。支持采取积极主动的措施，增加妇女参与和平进程和政治过渡，是旨在实现可持续和平和妇女事实上平等的必要战略的一部分。我们已经看到，当我们在联合国享有平等地位时，当妇女在政治中的代表性增加时，妇女就会带来不同的结果。妇女议员比例最高的前 20 个国家中，有一半使用立法规定的配额。从日内瓦国际讨论到利比亚再到阿拉伯叙利亚共和国，包容性措施、大胆的目标和激励措施也是和平进程具有更广泛包容性的关键。

111. 目前还需要加大对妇女参与的投资，包括通过与当地妇女领导人和网络的战略伙伴关系以及虚拟外交。由于疫情而取代现场会议的虚拟会议有时允许更多的妇女参与，包括许多原本无法克服签证和旅行费用等实际和后勤障碍来参与国际进程的妇女。然而，虚拟会议也暴露了在获得政治权力、技术、残疾妇女缺乏无障碍环境和网络骚扰方面的分歧。数字性别鸿沟为人所知已有一段时间，但和平与安全行为体必须紧急考虑这一问题。当务之急是，政府和科技公司必须与妇女公民社会团体进行更多的磋商，以解决这种分歧和网络暴力问题。

112. 数据和技术是加强对妇女与和平与安全议程和持续和平的问责制的重要工具。在我们共同努力使妇女与和平与安全方面的性别数据革命成为现实时，必须优先考虑缩小数据差距、增加能力和资源以及解决技术限制。

113. 本报告专门用一节讨论了扭转全球军费开支上升趋势和加大对人的安全的投资的目标。我感到鼓舞的是，有迹象表明，整个联合国系统加强了合作，为妇女组织和政策制定者提供基于证据的宣传和改变支出模式的方法。一条行之有效的途径是增加妇女在选举和任命职位上的人数。国际社会可以做更多的工作来支持妇女参与国防和安全部门支出的决策，扩大性别预算编制工具和方案的使用，以影响军事开支水平，并通过提高透明度和问责制加强公民对军事预算编制的监督。我鼓励联合国各实体与民间社会组织携手，利用全球和具体国家的新数据和证据，开展针对各国政府和议员的创新型运动，倡导以人为本的政策，削减军费开支，加强执行可持续发展目标的一致性。我请所有会员国特别是安全理事会成员加入新的《妇女与和平与安全和人道主义行动契约》。该契约提议重塑和平与

安全以及人道主义行动进程，以便有系统地将妇女和女童纳入影响其生活的决定，并除其他外，逐步和负责任地将军费用于人的安全、预防冲突和建设和平。

114. 明年的报告将专门讨论本十年五个目标中的另一个目标：将无条件维护妇女权利转变为联合国和平与安全工作最显著的标志之一。该目标必须包括关于更好地保护妇女人权维护者和防止公共生活中的一切政治暴力的建议，以及从最近的事态发展中吸取的经验教训，包括在阿富汗以及撤离或试图撤离处于危险中的妇女。在过去的几年里，为遏制针对妇女活动家和妇女领导人的暴力浪潮而制定的指导意见和倡议激增。然而，仍然缺乏向面临直接风险的个人提供保护或将妇女参与与妇女保护需要联系起来的有效措施，而且致力于保护人权维护者的民间社会组织资金不足。例如，会员国应考虑加快和便利批准因性别迫害而提出的庇护、临时搬迁或受保护地位申请。

115. 八年来，菲姆齐莱·姆兰博-努卡领导妇女署，并监督该实体大幅增加对妇女与和平与安全的投资。她用一句简单的话概括了迄今为止在妇女参与决策方面取得的部分进展和漫长的道路：“四分之一是不够的。四分之一不是平等。”⁷⁰ 在我的第二个任期内，我将以同样的信念为指导。如果不将权力导向平等和正义，我们就不能指望扭转气候危机、减少社会分歧和建立持久和平，我们也无法停止，直到我们做到这一点。

⁷⁰ 2021年6月30日，副秘书长兼妇女署执行主任菲姆齐莱·姆兰博-努卡在巴黎平等一代论坛开幕式上致辞。