预防冲突
转化司法
实现和平

落实联合国安全理事会第1325号决议
的全球研究报告

查看全球研究报告：http://wps.unwomen.org/en

本出版物中表达的观点属于作者本人，并不一定代表联合国妇女署、联合国或其任何附属组织的观点。

如要了解付印后发现的错漏，请访问本机构网站。

ISBN: 978-0-692-54940-7

设计：Blossom——米兰
印刷：AGS Custom Graphics，RR Donnelly 旗下公司

© 2015 年联合国妇女署版权所有
美国制造
保留所有权利。

预防冲突
转化司法
实现和平

落实联合国安全理事会第1325号决议
的全球研究报告

前言

潘基文
联合国秘书长

十五年前，安理会第1325号决议重申了妇女平等参与和全面涉足各项维护和促进和平与安全工作的重要性。此后，为支持这一决定，安理会通过了另外六项关于妇女、和平与安全的决议。

我将亲力亲为，敦促这些决议的落实。我已在联合国系统中任命了空前数量的女性领导人，并向同事们强调，要将进一步发挥妇女在建设和平中的领导作用作为工作重点。更重要的是，联合国不仅必须胜任自身在妇女、和平与安全这一领域的工作，还须成为其他行为体、乃至世人效仿的榜样。

在促进国际和平与安全时，始终应率先考虑如何发挥妇女的领导作用、如何保护妇女权利，切忌亡羊补牢。如今，武装极端主义团体往往把强化妇女的从属地位放在自己议程的首位。作为回应，我们必须坚定不移地支持那些致力于增强女童和妇女权能的组织和个人。新通过的《2030年可持续发展议程》通过强调性别平等和尊重所有人的人权体现出这一重点。

在联合国寻求改变，更好地服务于世界上最弱势人群的全球议程中，有关第1325号决议落实情况的全球研究报告是一个重要的组成部分。正如联合国和平行动问题高级别独立小组和2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组所指出的那样，冲突中的各种变化可能会超出联合国维持和平行动现有的应对能力。任何改革都必须将性别平等和发挥妇女的领导作用纳为核心成分。

这份全球研究报告提供了新的证据、想法和良好做法的示例，有助于产生新承诺、落实旧承诺。让我们不要浪费性别平等给和平与发展带来的潜在红利。通过增强妇女权能来结束和防止冲突是一项必要而紧迫的任务。

我对这份研究报告提出表扬。这是一项所有人都应该响应的号召。

前言

菲姆齐莱·姆兰博·努卡
联合国副秘书长兼联合国妇女署执行主任

第1325号决议是全球妇女运动的巅峰成就之一，也是联合国安全理事会最振奋人心决定之一。对于负责维护国际和平与安全的最高机构而言，认识到和平与性别平等和妇女领导作用有着必然的联系，便迈出了根本性的一步。自创建伊始，落实1325号决议、促成良性变革就是联合国妇女署工作的重中之重。作为千禧年获得通过的国际规范，1325号决议也是支持着其他行为体砥砺前行的精神支柱。

然而，目前的政治和资金支持远不足以兑现我们雄心勃勃的承诺。在全球许多最需要落实第1325号决议的地方，联合国妇女署力求缩小大同愿景与残酷现实，外交辞令与内政方针之间的落差。

联合国妇女署有幸在秘书长的委托及帮助下负责编写这份全球研究报告。我们在此感谢这份报告的独立牵头作者拉迪卡·库马拉斯瓦米女士、其顾问委员会、以及支持这项工作的所有成员国、学界机构和人士、非政府组织以及联合国机构。编写过程涉及在世界各地开展磋商、收集想法、获取技术建议与信息、听取草案评论和审议。我们希望，这项研究能在各层面促进讨论，并有具体承诺、资源、政治意愿、政策改变、问责制度随后跟进。

这项研究以令人信服的证据，深化了安理会原先的关键性认识，即，妇女的参与对和平进程有着深远的影响。研究表明，妇女的参与和融入与国际人道主义援助相得益彰使维和人员为保护平民所做出的努力事半功倍，有利于和平会谈取得预期成果，更有助于实现可持续和平，加速经济复苏，反击暴力极端主义。这项研究以及不断增加的证据使第1325号决议的落实变得更加紧迫和必要。

这项研究还补充了两个较重要因素，将帮助我们推动这一议程。这项研究汇集了许多良好做法的示例。这些做法应该成为通用的标准要求。此外，这项研究仔细分析了1325号决议落实和执行的情况，以及缺失的奖惩、问责措施。有效的奖惩和问责措施应能督促所有行为体遵守这些规范，履行诺言。一幅明确、宏伟的路线图已从本书众多的想法、提议中浮现。它将指引我们推进妇女、和平与安全这一议程。要确保第1325号决议促成的规范性框架不仅得到定期的曝光和关注，而且深入联合国和平与安全工作的核心，我们任重道远。

今年，我们庆祝了第1325号决议通过15周年和第四次世界妇女大会（北京，1995）召开20周年。随着《2030年可持续发展议程》的通过，我们对认可性别平等、增强妇女权能等各方面取得可持续进步有了新的动力。很多行为体加入了我们的队伍，注入了新活力、开辟了新思路，作出了新承诺；我们也欣喜地注意到，其他的政策审查——无论是针对千年发展目标，维和行动，还是建设和平架构——都强调了性别平等的核心地位。让我们把握如此重要的机会，重整旗鼓，直面未来几十年的全球性挑战。让我们全力以赴。

鸣谢

这项有关安理会第1325(2000)号决议落实情况的全球研究报告，是联合国秘书长为响应安理会在第2122(2013)号决议中所做的邀请而要求撰写的。

牵头作者： 拉迪卡·库马拉斯瓦米

全球研究高级别咨询小组成员： 帕特里克·卡马特少将（荷兰），安瓦尔 乔杜里大使（孟加拉国），莉莉安娜·安德烈·席尔瓦·贝洛女士（哥伦比亚），莎伦·薄伽凡·罗尔斯女士（斐济），莱伊曼·古博韦女士（利比里亚），茱莉亚·哈拉什维利女士（格鲁吉亚），尤瑟夫·马哈茂德先生（突尼斯），鲁兹·门德斯女士（危地马拉），阿拉·穆拉比特博士（加拿大/利比亚），露丝·奥希昂女士（乌干达），帕梅拉·佩丁女士（毛里求斯），邦道纳·拉纳女士（尼泊尔），马德琳 里斯女士（英国），伊丽莎白·雷恩女士（芬兰），易格百丽·鲁戈瓦女士（科索沃）和亚斯敏苏卡女士（南非）。玛哈·阿布·戴叶女士（巴勒斯坦国）担任高级别咨询小组成员，直到2015年1月9日辞世。

全球研究秘书处： 联合国妇女署，妇女、和平与安全科

全球研究报告受托人：

安东尼·阿米塞尔、克里斯汀·贝尔、玛莉卡·班达卡、弗吉尼亚·布维尔、约瓦娜·察拉皮奇、史蒂芬·狄克逊、安妮·玛丽·戈茨、罗什米·哥斯瓦米、杰恩·胡克比、瓦莱丽·哈德森、莎拉·马查里亚/WACC、莎拉·马奎尔、埃雷什尼·奈杜、凯瑟琳·奥罗克、萨尼娅·帕芬霍尔茨、范恩芳、米哈埃拉·拉措维塔、阿曼达·罗伯茨、尼克·罗斯、艾琳·M·圣地亚哥、安娜-莱娜·施卢赫特、艾斯琳·斯温、萨拉·泰勒、西蒙·托尔德杰曼、杰奎真·杜鱼、帕特里克·宾克、经济合作与发展组织（经合组织）性别平等发展援助委员会网（DAC GENDERNET）、小武器调查（米哈埃拉·拉措维塔、约瓦娜·察拉皮奇）。

设计和排版： blossoming.it

特别感谢：

妇女、和平与安全问题联合国机构间常设委员会： 发展业务协调办公室（发展协调办）、政治事务部（政治部）、新闻部、维持和平行动部（维和部）、外勤支助部（外勤部）、粮食和农业组织（粮农组织）、国际移民组织（移民组织）、联合国人道主义事务协调厅（人道协调厅）、人权事务高级专员办事处（人权高专办）、联合国裁军事务厅（裁军厅）、防止灭绝种族罪行问题特别顾问办公室、负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表办公室、建设和平支助厅、联合国开发计划署（开发署）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、联合国人口基金（人口基金）、联合国难民署（难民署）、联合国儿童基金（儿基会）、联合国训练研究所（训研所）、联合国促进性别平等和增强妇女权

能署（联合国妇女署）和世界粮食计划署（粮食署）。观察员包括：妇女、和平与安全问题非政府组织工作组，以及经济合作与发展组织（经合组织）。

全球研究报告之友小组，由加拿大、智利、日本、纳米比亚、爱尔兰共同主持。

全体会员国、联合国各机构和组织，以及对全球研究报告做出贡献的区域和国际组织。

2015年1月至6月期间全球研究报告区域磋商和国家访问的参与者：北约磋商（比利时布鲁塞尔），欧盟成员国磋商（比利时布鲁塞尔），欧洲民间社会磋商（比利时布鲁塞尔），非洲联盟成员国磋商（埃塞俄比亚亚的斯亚贝巴）；非洲民间社会磋商（埃塞俄比亚亚的斯亚贝巴）；尼泊尔国家访问；亚太地区民间社会磋商（尼泊尔加德满都），巴尔干地区民间社会磋商（阿尔巴尼亚地拉那），波斯尼亚和黑塞哥维那国家访问；欧安组织磋商（立陶宛维尔纽斯）；一般民间社会磋商（妇女和平自由联盟100年周年，荷兰海牙）；拉美地区民间社会磋商（危地马拉危地马拉城）；非洲之角区域民间社会磋商（乌干达坎帕拉）；危地马拉民间社会磋商（危地马拉危地马拉城）；萨尔瓦多民间社会磋商（萨尔瓦多圣萨尔瓦多）；墨西哥民间社会磋商（墨西哥恰帕斯）；中东/北非地区民间社会磋商（埃及开罗）；太平洋岛屿区域民间社会磋商（斐济苏瓦）。

妇女和平建设者全球网络，天主教救援与发展组织，国际民间社会行动网络，妇女、和平与安全问题非政府组织工作组；参与全球民间社会调查以及妇女、和平与安全问题重点小组的管理。调查和重点小组结果的报告全文发表于：“全球报告：民间社会组织为妇女、和平与安全问题全球研究报告所做的调查：民间组织对联合国安理会第1325号决议通过后实施15年的看法”（妇女和平建设者全球网络，天主教救援与发展组织，妇女、和平与安全问题非政府组织工作组，国际民间社会行动网络，2015年7月）。

在线贡献者：四十七（47）家民间社会组织、学界机构和人士以及研究机构通过公共网站做出贡献。他/她们的贡献归纳在和平妇女发布的《透过民间社会的镜头：全球研究公众提交内容总结报告》中。该报告位于：http://www.peacewomen.org/security-council/2015-high-level-review/resources。

资金支持

联合国妇女署在此感谢澳大利亚、奥地利、爱沙尼亚、芬兰、德国、爱尔兰、荷兰、挪威、卡塔尔、阿联酋和英国政府为本全球研究报告的编写和出版提供资金支持。

特别感谢副秘书长兼联合国妇女署执行主任菲姆齐莱·姆兰博·努卡博士、联合国妇女署高级管理人员以及秘书长办公厅。

目录

00

4 | *前言*
5 | *前言*
6 | *鸣谢*
10 | *缩写*
13 | *执行摘要*

01

18 | *背景介绍*

02

26 | *妇女、和平与安全规范性框架*

03

36 | *妇女参与和对政治的更深刻认识*

04

64 | *在人道主义背景下保护和促进妇女与女童的权利和领导作用*

05

98 | *迈向司法转化的时代*

06

130 | *在日益军事化的世界中维护和平*

07

164 | *在冲突之后建设包容、和平的社会*

08 190 | *预防冲突：妇女、和平与安全议程的起源*

09 220 | *反击暴力极端主义，同时尊重妇女及其社区的权利和自主*

10 234 | *妇女、和平与安全主要行为体：监测和问责*

11 322 | *妇女、和平与安全和联合国安理会*

12 346 | *人权机制与安理会有关妇女、和平与安全问题的决议之间的联系：加强落实问责制的机遇*

13 368 | *妇女、和平与安全议程的经费筹措*

14 392 | *一般指导方针和建议*

398 | *附件 - 技术性建议完整清单*

缩略词

非盟	非洲联盟
中非	中非共和国
消除对妇女歧视公约	消除对妇女一切形式歧视公约
调查委员会	调查委员会
儿童权利公约	儿童权利公约
冲突中的性暴力	冲突中的性暴力
民间组织	民间社会组织
发援会	发展援助委员会
复员方案	解除武装、复员和重返社会方案
外勤部	外勤支助部
政治部	政治事务部
维和部	维持和平行动部
朝鲜	朝鲜人民民主共和国
刚果（金）	刚果民主共和国
欧洲对外行动署	欧洲对外行动署
欧盟	欧洲联盟
粮农组织	粮食及农业组织
哥伦比亚革命武装力量	哥伦比亚革命武装力量
非洲妇女团结会	非洲妇女团结会
联大	联合国大会
全球加速文书	妇女、和平与安全及人道主义行动全球加速文书
全球反恐论坛	全球反恐论坛
国民总收入	国民总收入
妇女和平建设者全球网络	妇女和平建设者全球网络
人权委员会	人权委员会
人类安全联盟	人类安全联盟
机构间常委会	机构间常设委员会
国际民间社会行动网络	国际民间社会行动网络
国际刑院	国际刑事法院
大湖区问题国际会议	大湖区问题国际会议
信通技术	信息和通信技术
卢旺达问题国际法庭	卢旺达问题国际法庭
前南问题国际法庭	前南斯拉夫问题国际刑事法庭
国内流离失所者	国内流离失所者
发展局	政府间发展管理局

国际和平研究所	国际和平研究所
综合战略框架	综合战略框架
伊拉克和叙利亚伊斯兰国	伊拉克和叙利亚伊斯兰国
妇女国际文化间交流	国际妇女信息通讯服务处妇女国际文化交流会
司法快速响应	司法快速响应
地方和平委员会	地方和平委员会
监测、分析和报告安排	监测、分析和报告安排
中东和北非	中东和北非
摩洛伊斯兰解放阵线	摩洛伊斯兰解放阵线
联中稳定团	联合国中非共和国多层面综合稳定团
马里稳定团	联合国马里多层面综合稳定团
联海稳定团	联合国海地稳定特派团
联刚稳定团	联合国组织刚果民主共和国稳定特派团
多伙伴信托基金	多伙伴信托基金
无国界医生组织	无国界医生组织
国家行动计划	国家行动计划
北约	北大西洋公约组织
民族民主阵线	民族民主阵线
非政府组织	非政府组织
国家人权机构	国家人权机构
欧安组织民主体制和人权事务处	欧安组织民主体制和人权事务处
经合组织	经济合作与发展组织
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
欧安组织	欧洲安全与合作组织
建设和平支助厅	建设和平支助厅
和平与发展顾问	和平与发展顾问
和研所	奥斯陆国际和平研究所
暴露后预防	暴露后预防
医生促进人权协会	医生促进人权协会
太平洋岛屿论坛	太平洋岛屿论坛
巴新	巴布亚新几内亚
保护平民	保护平民
区域行动计划	区域行动计划
南共体	南部非洲发展共同体
性剥削和性虐待	性剥削和性虐待

性暴力和性别暴力	性暴力和性别暴力
非洲统计协调战略	非洲统计协调战略
负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表	负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表
苏丹人民解放军	苏丹人民解放军
战略成果框架	战略成果框架
秘书长特别代表	秘书长特别代表
安全部门改革	安全部门改革
普遍定期审议	普遍定期审议
联合国提高妇女地位研训所	联合国提高妇女地位国际研究训练所
性别平等和增强妇女权能全系统行动计划	性别平等和增强妇女权能全系统行动计划
艾滋病规划署	联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署
联合国－非洲联盟驻达尔富尔特派团	联合国－非洲联盟驻达尔富尔特派团
国家工作队	联合国国家工作队
联发援框架	联合国发展援助框架
观察员部队	联合国脱离接触观察员部队
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境计划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
难民专员	联合国难民事务高级专员
儿基会	联合国儿童基金会
联黎部队	联合国驻黎巴嫩临时部队
地雷行动处	联合国排雷行动处
埃博拉特派团	联合国埃博拉应急特派团
科索沃特派团	联合国科索沃临时行政当局特派团
联利特派团	联合国利比里亚特派团
南苏丹特派团	联合国南苏丹特派团
联东综合团	联合国东帝汶综合特派团
联科行动	联合国科特迪瓦行动
联东办事处	联合国东帝汶办事处
建设和平基金	联合国建设和平基金
联合国警察部队	联合国警察部队
安理会	联合国安全理事会
安理会决议	联合国安全理事会决议
东帝汶过渡当局	联合国东帝汶过渡行政当局
粮食署	世界粮食计划署
妇女人权维护者	妇女人权维护者
妇女和平缔造者计划署	妇女和平缔造者计划署
妇女、和平与安全	妇女、和平与安全
妇女难民委员会	妇女难民委员会

执行摘要

为纪念第1325(2000)号决议通过十五周年，安理会通过了第2122(2013)号决议，邀请秘书长审议第1325号决议的落实情况。此次审议旨在找出差距与挑战，明确新趋势和行动重点。这要求秘书长随后基于此次审议的结论，于2015年10月向安全理事会提交一份报告。秘书长请拉迪卡·库马拉斯瓦米担任牵头作者，负责就联合国妇女、和平与安全问题常设委员会的建议撰写研究报告。联合国妇女署应要求成为这项研究的秘书处。由世界各区域专家构成的高级别咨询小组为库马拉斯瓦米女士提供协助。

会议决定，库马拉斯瓦米女士将就第1325号决议获得通过以来十五年间的发展，牵头开展全面的研究。库马拉斯瓦米女士及其高级别咨询小组成员与世界各区域的各种利益相关者群体举行了磋商。此外，联合国妇女署委托专家为全球研究撰写调研论文，以附卷形式另行发布。逾60个成员国、国际和区域组织回应了本次全球研究的论文征集请求，47家民间社会组织、学术界机构和人士以及研究机构通过公共网站做出贡献。对民间社会组织进行了一次调查，收到71个国家317个组织的答复。

自安理会于2000年10月通过第1325号决议以来，世界已有所不同。某些地区的冲突在本质上有质的不同，“和平”与“安全”的内涵在逐步发展，对“司法”的理解也已转变。这一不断变化和不断发展的现实使安理会第1325号决议及其后各项决议的四大核心任务——预防、保护、参与和建设和平与恢复——陷入重重困境。正是在世界不断变化、安全与和平形势出现转变的背景下，本全球研究报告着手审视第1325号决议在过去十五年的落实情况。

十五年来，尽管世界已不尽相同，但我们在落实方面取得了一些成功。

- 国际社会就冲突中的性暴力通过了全面的规范性框架。国际刑事法院的《罗马规约》于2002年生效，详尽列明了对妇女的罪行。自上世纪90年代以来，国际法院和法庭已针对这些罪行形成成熟的判例。安理会也果断地采取了行动——秘书长已任命负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表（隶属于安理会），并已在地方层面建立监测和报告机制，根据安理会议程通报冲突情形中对妇女和女童的性暴力侵害情况。人权理事会越来越多地设立调查委员会和真相调查团来负责调查性暴力和性别暴力；国际社会已建有专家名册来支持对此类国际罪行的调查。

- 国际社会和各国政府已开始认识到国家和社区疗愈在整体司法和问责程序（包括帮助女性受害者寻求真相、和解、纪念、祭奠和获得赔偿）中的重要性。

- 消除对妇女歧视委员会通过了有关预防冲突、冲突中和冲突后局势下妇女地位的第30号一般性建议。此建议就妇女、和平与安全

相关的事项以及问责标准向成员国提供详细指导，并且明确指出，落实第1325号决议是各成员国的责任。

- 从1990年起，至安理会通过第1325号决议的2000年止，十年间签订的和平协定中，仅11%提到妇女。自第1325号决议通过后，迄今有27%的和平协定提到妇女。2014年联合国支持的和平会谈或全国对话所达成的六份协议中，有四份（67%）提及妇女、和平与安全。

- 从秘书长特使，到维持和平工作团的首位女指挥官，联合国内担任高级职位的女性数量一直在上升。

- 过去十年，向脆弱国家提供的双边性别平等援助翻了两番，但这个成绩却是建立在几乎为零的起始基础之上的。

然而，在第1325号决议落实方面，所取得的进展多数仍以“首次”来衡量，尚未成为标准做法。障碍和挑战仍然阻碍着妇女、和平与安全（WPS）议程的全面落实。

- 在性暴力方面，尽管全面的规范性框架已经生效，实际被起诉的案件却极少。这一情况在国家层面尤为严重。虽然有人认为，规范性框架已然遏制了未来的性犯罪，但也有人认为它在基层的实施收效甚微。为了验证这些针锋相对的说法，为了满足受害者的司法诉求，我们需要做进一步的研究和调查。

- 虽然妇女对正式和平进程的参与已略有增加，一份对1992年至2011年期间31个主要和平进程的研究表明，只有百分之九的磋商者是妇女。鉴于所涉及的事项生死攸关，这个数字可以忽略不计。在联合国外派的工作团中，仅有3%的军事人员是女性，其中大多数都是雇用的行政、后勤人员。综上所述，缔造和平和维持和平是两个长期以来一直最难以确保妇女平等而有意义地参与的领域。

- 尽管国际社会付出了巨大努力，鼓励各成员国通过包容性进程制定妇女、和平与安全问题的国家行动计划，迄今仅有54个国家制定了此类行动计划。其中许多计划都侧重于流程，既没有问责机制，也没有预算可供计划的真正落实。

- 在世界许多地方，暴力极端主义的兴起对妇女的生活构成了真正的威胁，也加速了地方、国家、国际层面的军事化，导致恶性循环。于是，妇女经常处于矛盾的地位：她们既要反抗暴力极端分子对她们的压迫，又担心家人和社区因此被连累、遭受打击和报复。另一方面，有些妇女也成为了战斗人员、加入了极端组织，虽然小部分人是被迫的，但多数人则出于自愿——她们也是极端主义的信徒。女性和平建设者也陷入困境，一方面所在社区中极端主义浪潮不断高涨，另一方面反恐政策对她们的工作造成约束，限制她们获取关键的资金和资源。

- 虽然人们在支持妇女、和平与安全方面说得很多，但为议程各方面的计划和进程提供的资金却少得可怜。虽然在性别平等问题上提供给脆弱国家的双边援助有所增加，但仅占

总援助额的百分之六，而且和平与安全的专项援助只有百分之二。项目式援助的质量还需要重组和重新审核。

面对和平与安全的现状，全球研究报告在每章和每个主题之下列出了详细的建议。报告以一套针对政策指导和宣传的一般性建议收尾。与全球研究报告相关的讨论和磋商列出了整个世界据以团结起来的以下原则：

- **必须以预防冲突为重，而非诉诸武力。**必须更加重视冲突的预防，必须在一切其他手段均以用尽之后，才使用武力。全球研究报告强调了短期预防措施的重要性，如早期预警系统以及在地方、国家和国际层面加大先行对话的力度。报告还检视了消除冲突根源和结构性驱动因素（如排斥、歧视、攻击尊严和结构性不平等）的措施。这些措施应与应对小武器扩散、崇尚暴力的大男子主义和气候变化的措施一起落实。

- **第1325号决议是一项人权任务。**绝不能忘记的是，第1325号决议是作为一项人权决议来设想和游说的，旨在促进冲突局势中的妇女权利。实施任何与妇女、和平与安全相关的政策或方案的时候，我们都必须牢记这一点。必须一如继往地警戒模糊焦点、偷换概念的行为，例如将女权问题与国家安全挂钩，或是将保卫妇女权益作为军事行动的借口。在让成员国担负起与妇女、和平与安全议程相关的人权义务上，全球研究报告探讨了人权机制的作用，包括通过国际条约机构、普遍定期审查，以及区域人权法院和委员会等途径。

- **妇女参与是可持续和平的关键。**这项研究所含的调研全面地表明，各级妇女的参与对和平进程与建设和平工作的行动有效性、成功和可持续性来说至关重要。和平行动中的调停人、协调人和领导层必须积极主动地将妇女纳入缔造和平、维持和平、建设和平的各个方面。全球研究报告写道，和平协议中性别敏感型措辞的出现频率大幅增加；越来越多的妇女、妇女团体和性别平等专家担任官方磋商者、调停人、签字人、见证人，或者在顾问机构中任职。尽管如此，在很多受到冲突影响的情况下，妇女的官方参与可能是临时的，委派给她们的角色可能多为象征性而无实质性，她们的影响力可能会遭到文化规范的直接抵制。

- **施害者必须受到追究，司法必须转型。**对妇女犯下严重罪行的施害者应当对其行为负责，这样才能带给妇女公正，阻止未来犯罪。同时，冲突中和冲突后环境中的司法必须在本质上发生转变，不仅要解决妇女遭受的重大侵害，还要解决冲突时期令妇女和女童处于弱势，造成她们遭受人权侵害等后果的性别不平等这一根本问题。全球研究报告探讨了司法转化的两个重要方面：其一，针对侵害妇女的罪行，坚决做到违法必究；其二，帮助受害者通过获得赔偿、寻求真相与和解进程，重新融入社区、与所在社区共同疗愈、直至康复。二者缺一不可。

- **包容性、参与性进程的本土化对于取得国家和国际和平努力的成功至关重要。**在建设和平方面，设计、制定和实施各类计划之前，

我们必须对女性参与的当地条件，如政治文化与历史传统，有一个细致的映射与认知。一味的生搬硬套“最佳做法”，或采取“一刀切”政策，往往是在扬汤止沸、雪上加霜。全球研究报告将建设和平时期描述为改造社会和实现性别平等的契机：一个完善政治经济体制、使它们认可并解决妇女所面临之具体挑战的契机。

- **支持妇女和平建设者，尊重她们的自主是反对极端主义的重要途径之一。**不论其宗教背景和地域差异，极端主义团体的一个共同点是，其每推进一步都伴随着对妇女和女童权利的侵害——受教育权、公共生活权以及身体自主权。显然，军事手段本身不足以根除暴力极端主义。本全球研究报告探讨了，在极端主义兴起的大环境下，为妇女和平建设者提供资金和支持如何能够有的放矢、使极端主义意识形态无法生存和兴盛。

- **所有主要行为体都必须各尽其责。**在共同致力于落实妇女、和平与安全议程，确保彼此信守承诺方面，成员国、区域组织、媒体、民间社会和青年均有着至关重要的作用。本全球研究报告探讨了各类行为体在过去15年中取得成功和面临的挑战，并在此基础上对妇女、和平与安全的未来走向设定了预期。

- **必须在安理会工作的方方面面引入性别平等视角。**安理会必须继续其妇女、和平与安全议程的落实工作。为此，安理会需要更多的支持和信息。本全球研究报告探讨了种种促进安理会落实工作的途径，从更强有力的制裁，更频繁的听取来自民间组织的情况汇报，加强与人权理事会的交流，到创建妇女、和平与安全问题非正式专家组，不一而足。

- **必须解决妇女、和平与安全议程长期经费不足的问题。**过去15年，对于妇女、和平与安全承诺的落实而言，未能分配足够的资源和资金可能一直是最严重、最顽固的障碍。如果成员国、区域组织和联合国系统承诺，将自己用于和平与安全相关经费的至少15%专门用于以满足妇女具体需求和推动性别平等为主要目标的计划，经费不足问题便可在一定程度上得到解决。本全球研究报告进一步建议，为致力于各层级和平及安全的妇女民间社会组织，增加可预测、可获取和灵活的资金来源，包括通过专门的融资工具，如新近成立的妇女、和平与安全全球加速融资机制（Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security）。

- **联合国必须建设强大的性别平等架构。**本研究报告十分明确：即联合国必须在为所有人创造和平和安全的世界方面发挥主导作用，即坚守其最初的愿景——“铸剑为犁”。要做到这一点，联合国必须进行机构改革，合理利用其现有资源，并确保整个系统以协调一致的方式前进，使性别平等和增强妇女权能成为其各领域工作的核心。为此，本研究报告提出了如下重要建议：

  - 应在重新全面评估联合国妇女署总部和各地在妇女、和平与安全方面的工作后，为联合国妇女署任命一位助理秘书长，并配给专用资源，以应对危机、冲突和突发事件。

- 总体上，还必须划拨更多的资源给联合国妇女署，支助其在冲突环境中的工作。

- 各秘书长特别代表办公室都必须设一位D1级高级性别问题顾问，并在各主题科室设有技术和性别问题混合专家。

- 联合国总部的维和部和政治部应加强其性别平等部门。

- 联合国妇女署、维和部和政治部应联合就维持和平工作团和政治特派团的性别编制提供技术、政治和政策专门知识。

- 应与所有利益相关者讨论，针对维和部队成员和联合国工作人员在驻地犯下的性剥削和性虐待罪行，在当地设立国际法庭这一提议是否可行。在公众眼中，维和人员的性犯罪、性丑闻势必让联合国乃至整个国际社会蒙羞。

对此，本全球研究报告在总结时，并未提出政策建议，而是提出了行动呼吁。**要理解我们正在经历的巨大变化，必须考虑到特定冲突局势下妇女的需求和担忧。**“因地制宜”、“以人为本”必须明确为我们分析中的最重要因素。不仅如此，各大洲的妇女更异口同声地向安理会传达了一个重要讯息：在愈演愈烈的冲突循环中，联合国必须带头阻止自2001年开始的军事化和军国主义进程。地方、国家和国际层面的暴力常态化必须停止。妇女和平建设者与和平缔造者的工作平台、社交网络必须发扬光大，并得到支助，成为危机解决的第一线。如果我们要推动世界向联合国的最初愿景发展，即各国“铸剑为犁”、坚定不移地通过对话和讨论来防止战争，那么女性和平建设者的团结就是至关重要的。

01

背景介绍

“男女平等与和平与安全息息相关”。

安瓦尔·乔杜里大使，
全球研究高级别咨询小组，联合国妇女署视频访谈，2015年

自安理会于2000年10月通过第1325号决议以来，世界已有所不同。某些地区的冲突发生了质变；我们对和平与安全的内涵定义在逐步演变；我们对司法的理解也已转变。这一不断变化和不断发展的现实使安全理事会第1325号决议及其后的各项决议的四大核心任务——预防、参与、保护和建设和平与恢复——陷入重重困境。正是在这样的背景下，本全球研究报告着手审查第1325号决议十五年的落实情况，报告审视了需要填补的空白和必须回顾的一些基本假设。

冲突的本质已经改变

自第二次世界大战以来，冲突的实际数量和受冲突影响的平民人数大幅减少。而公众却感到，世界正处于前所未有的、毁灭性的冲突和危机之中。造成这种观感的原因之一是，全球媒体和先进通讯技术已将现有冲突的严峻现实带到人们的日常生活与工作之中，因而提高了人们对破坏程度和平民伤亡及痛苦的意识。而人与人之间的相互关联性使冲突看起来极具毁灭性，而且永无止境。

其次，世界上许多地区的冲突也更为旷日持久。这样的局势下，对于生活在冲突地区的平民而言，暴力已经常态化，军阀成为榜样，经济不受控管、调节，国家长期脆弱不堪。这些旷日持久的冲突摧毁了平民的生活。刑事诉讼随着贩毒、人口贩卖、走私和腐败开始主宰公共生活而变得稀松平常。通过原材料贪婪敛财的行业也竞相出现。往往从主要叛军编队分裂出来的私营保安公司、准军事组织和其它神秘的武装团体开始涌现。这种不安全状况使普通平凡的日常生活变得艰难，而生存成为每个人的当务之急。

第三，自2001年以来，世界某些特定地区的冲突在本质上已发生了巨大变化。事实上，**本全球研究在民间社会组织中开展的调查显示，84%的受访者表示其关注的新问题是暴力极端主义和反恐怖主义**。在二十世纪九十年代，大部分战争发生在非洲，尤其是在那些军阀割据的脆弱国家。今天，新型冲突却以前所未有的方式直接将平民卷入其中。

虽然恐怖主义这一现象在很久以前就很常见，自2001年以来其性质、规模、以及破坏性却已达到前所未有的程度。自杀式爆炸和针对平民目标的爆炸似乎在本世纪的第一个十年中达到了高峰。这些行为的野蛮残暴在使国际社会感到震惊的同时，也使得我们异常团结。

如今，世界某些地区的战争更加趋向于不对称，即持有简陋武器和爆炸物的叛乱团体对抗着拥有最先进武器装备的大国军队、国际联盟。正如冲突地区的一位妇女对我们说的那样：“多国部队控制天空，叛乱分子控制社区。”由于参与这些战争的暴力极端主义团体的战士大多来自这些妇女所在的社区——许多人还是她们的孩子——她们往往感觉自己深陷两难之境，一方面需要保护自己的社区和孩子，另一方面又需要抵制极端主义及其对妇女权利造成的诸多负面影响。许多妇女受革命或救世话语的蛊惑，也开始大量作为战士加入极端主义团体，而不再仅仅是作为母亲、女儿或姐妹被卷入冲突。

各国已作出未必有效却着实强势的反应，试图应对这一日益严峻的现象。其国内和国外战略已加大监视和武力的强度。先前利用警力对付“恐怖行为”，如今则称之为“反恐战争”。这种对警察管辖范围内的人权和武装冲突的国际人道主

义法的模糊区别已导致国际法和行政做法出现病态征兆。定点击杀、在内部非“武装冲突”局势下使用空中轰炸，以及为监视和拘禁活动采取的非常规立法和行政措施正在制造新的人权困境。

虽然这些措施可能会增加安全感，而且可能会有效阻止攻击，但也导致了更严重的分化和激进，以及团体和个人的抵制行为。在这个过程中，许多妇女看着她们的社区被四分五裂或被敌对双方的势力分区而治，始终受困于矛盾心理。她们往往不喜欢极端分子的战术，却也不想与攻击她们的儿子、丈夫或家庭或歧视她们的部队站在同一边。这种矛盾心理被纯粹的反恐怖主义者视为同谋，被狂热的叛乱分子视为决心不足。

自2000年以来的这段时期还出现了大量改变战争本质的技术创新。尽管技术已大量用于保护人口和辅助人道主义行动，但这些积极作用远不及冲突中所用武器技术的毁灭性。无人操纵的空战武器、新型飞机和新型地对地武器已将生活在战区的妇女陷入不可预见的新困境。在这十年中，活生生砍下人头的残暴行径和针对地区及个人的冷酷无情的军事打击并存。这些事件导致的伤亡中，妇女只是所谓“附带损害”中的数字而已。于是，在本世纪,在一片大陆上，妇女可能惨遭轮奸和肢解，幸存者们急需一对一的援助；在另一片大陆上，这些妇女却仅仅被视为一个个无名无姓的客观数字。

今天的战争，无论是传统内战还是不对称战争，均已造成第二次世界大战以来数量最多的国内流离失所者和难民，导致了可怕的人道主义后果。令局势更为严峻的一个事实是，神圣的人道主义空间和人道主义行为体的中立性并不总是受到尊重。这导致平民的处境岌岌可危——除了成为难民或国内流离失所者，几乎毫无幸存的可能。在这种情况下，年长的妇女经常自告奋勇担任和平建设者和人道主义者，因为她们往往是唯一具备从事人道主义工作所需合法性、唯一能取得各方信任的人群。

作出以上批判时，人们不能无视暴力极端主义团体所带来的某些迫在眉睫的威胁。这些团体来自不承认异议、民主或妇女权利的不同种族和宗教群体。然而，生活在那些地区的妇女以及女性人道主义援助者的压倒性意见是，单靠武力并不能解决问题。必须更加注重冲突的预防，在尊重妇女和平建设者自主性的同时更多地增强其权能，并投入更多资源使预防策略切实可行。必须预防冲突，即便有些冲突本身不可避免，也必须避免泯灭人性的行径再次发生。

根源的本质已改变

在世界某些地区，战争实践已然改变，人们所意识到的冲突“根源”大多也已改变。紧随第二次世界大战之后的战争是民族独立战争或基于意识形态的政治渗透、代理战争，而当今许多战争的根源却来自宗教或种族分歧。这些分歧所导致的战争完全属于认同政治的范畴，并以其最极端的方式，非常保守和反动地对待妇女及其权利。

2000年第1325号决议通过时，妇女在冲突局势中面临的主要问题是性暴力、因冲突而失去孩子或亲人、被迫或自愿成为战斗人员，和/或由于失去个人财产而成为弱势群体：难民或国内流离失所者。今天，所有这些问题依然存在，但除此之外，在某些战争中，这些妇女们担忧的问题

对于生活在这些地区的平民，暴力已经常态化，军阀成为榜样，经济不受管制，国家长期脆弱不堪。

变得更加严峻。同时，战争侵入了她们的私人空间，威胁着她们从家庭和社区中获得的认同感和安全感。在上述每一种新局势下，妇女面临着严峻、艰难的选择，因此，她们往往一直处于缺乏保障和矛盾摇摆的状态。

虽然认同政治已成为冲突的主要根源，但从各类歧视到气候变化等其它根源仍然存在，并且是需要长期的结构性改革才能解决的顽固问题。围绕“项目”的捐助方案只是治标不治本，有时还会阻碍社会用富有远见的政策解决这些问题。一些关系到妇女的问题将需要数十载兢兢业业、坚持不懈的改革实践。国际社会应以更系统的方式用心解决这些长期的结构性问题。

多边进程备受压力

2000年安全理事会通过第1325号决议时，世界在历经波斯尼亚战争和卢旺达战争之后团结一致，尤其是在妇女、和平与安全以及儿童和武装冲突等问题上。这项决议在国际、国家和地区各级引发了大量讨论和实践活动。妇女以及成员国受到了激励，纷纷行动起来。最终得出了可以借鉴的通用标准并归纳了最佳做法，这使跨国、跨文化的对话和沟通成为可能。然而，自那以后，尽管国际社会在消除性暴力问题上取得了重大进展，当年易于达成共识的融洽氛围已明显改变。无论是安全理事会内部或外部，政治分化和对立日益显著，决策速度由于不信任和对外交黑幕的担忧变得异常缓慢。

这种分化和不信任已经对妇女、和平与安全议程以及安理会议程中其它专项造成不利影响。有一种观点认为，诸如第1325号这样的决议，其背后的积极势头正在放缓，相互掣肘终将导致最小公分母，且往往受制于政治上的权宜之计以及政治交易与谈判，效果大打折扣。由于这个原因，利益攸关方普遍认为，未来十年的妇女、和平与安全议程不仅应积极巩固安全理事会内部取得的成效，还应开始寻找其它论坛、机构作为磋商平台或合作伙伴，一起向前推进有关事务。

在这方面，人们发现，不仅其它与联合国关联的多边论坛，一些区域组织和次区域组织也同样可以协助确保第1325号决议的落实。安理会还呼吁各国政府成为第1325号决议的主要驱动力，并呼吁在社区层面给予妇女组织充分的资助，以确保能够追究当地政府的责任。此外还吁请联合国各机构提高相关问题的可见度，并在总部和各地方建立相关机制，确保国际规范与具体落实之间没有落差。

国家的脆弱和非国家行为体的兴起

虽然主权原则因最近国际事态的发展而获得了新的活力，但民族国家作为国际体系的基础也备受压力。全球化和全球网络影响着几乎每一个国家的主权决策，更不用说区域、政治、经济和社会联系对国家决策的影响了。在国家内部，无论是跨国采掘业还是控制大片领土的武装团体，非国家行为体有时握有巨大权力。在某些情况

今天的战争，无论是传统内战还是不对称战争，都已造成自第二次世界大战以来最大数量的国内流离失所者和难民，导致了可怕的人道主义后果。

下，如“占领”，即不被国际社会正式认可的、以类似于国家的实体形式存在的这种状况，既难以实现当地平民的最大利益，也阻碍了平民受国际法和国际人权的全面保护。

区域组织的兴起不仅使妇女、和平与安全议程获得了更专注的精力和方向，也为相关问题的解决提供了新的机遇。欧洲联盟和非洲联盟均已开始在有关妇女、和平与安全的问题中发挥积极作用。加强这些积极发展的需求不能被夸大，我们希望有关倡议能传播至其它地区。

然而，区域组织自身也造成了一些妇女、和平与安全问题上的困境，并以全新而独特的方式挑战、动摇着国家主权。中东磋商、核心小组会议和南亚地区妇女显示出对区域组织的不情愿和戒心，尤其是对其认为是由一个或几个大国主导的区域组织。与此相反，在大多数国家实力相当的非洲和欧洲，人们对区域倡议有极大的信任和依赖。在处理和平与安全问题时，以上那些因素也应考虑在内。

在脆弱国家中，非国家行为体的权势不容小觑。纵观全球，非国家行为体的主要类型自然是武装团体。这类团体控制领土并执掌平行政府，强迫推行税制和地方级法规的。对于在其控制下的平民来说，非国家行为体其实在国际法中没有明确地位。贝拉斯克斯原则强制要求各国进行尽职、周全的调查，以确保非国家行为体的行为符合国际标准。然而，如果国家的令状无法传入非国家行为体控制的地区，那么该如何确保非国家行为体符合国际标准？又该如何衡量进展？

许多国家禁止联合国机构与被视为犯罪团伙的非国家行为体之间进行任何接触。然而，重要的是要找到一种被认可和接受的方式，使人道主义者能够进入非国家行为体控制的领土，并带动非国家行为体参与有关保护包括妇女在内的平民的问题。依据日内瓦公约和当今的罗马规约以及有关监督和报告的安全理事会决议，犯下战争罪行或反人类罪行的非国家行为体应负直接责任。以上这些方面都需要得到加强，以使非国家行为体也感受到法律的充分效力和处罚的威慑力。

另一种类型的非国家行为体是跨国公司实体。在战争中和战争后，薄弱的监管框架使贪婪敛财的公司，尤其是从事采掘业的公司，得以进行大量投资。这些行业使人们流离失所，它们拥有自己的侵入式安全系统，造成腐败猖獗，对各级政府影响巨大。许多妇女和妇女组织对被迫流离失所和未获补偿或补偿极少颇有怨言。她们还承受着隶属于这些行业的私营安全部队的暴力。

多样性

在本全球研究的磋商过程中，我们明显地感受到世界的多样性。对联合国规范和价值观的通用性的理解必须考虑到这一背景因素。承认多样

性要求缔造和平的过程具有包容性，使妇女和其它边缘化群体成为任何和平进程的一部分。它还包括承认多元化的司法体系和世界各地存在的和解途径。在建设和平方面，承认多样性要求我们不能采用一刀切的政策，而且在落实方案之前，我们必须在特定地区调查了解当地妇女的需求、她们已经具备以及想要学习的技能。

承认多样性还意味着了解妇女的多样性，以及各个类别的妇女在各种背景下面临的不同问题。它还意味着，随着妇女的参与，和平进程应反映出妇女的多样性，并且任何正式进程中的妇女代表不应是象征性的或仅仅反映多数人的意愿。

“和平”的本质已改变

几十年来，和平主要是指枪声沉寂，以及作为统治方式的正式政治活动的恢复。停火和复员是和平进程的两大重点。然而，如今人们认识到，和平远不止是“无暴力”。和平已日益成为一项具有包容性的政治进程、对战后人权的一种承诺、处理司法与和解问题的一种尝试。

随着时间的推移，研究表明，仅当缔造和平具有包容性时——正如本全球研究对妇女问题所明确论证的那样——才可能实现可持续和平。此前的研究还表明，除了妇女参与，司法与和解也是实现可持续和平、使各项方案有效运行的积极因素。**因此，包容性和司法均依托于将人权作为战后架构核心要素的冲突后进程。**

> **“我们对和平与安全的认识完全忽略了一半的人口，所以，我们随后惊讶地发现和平无法持续【...】。而使之可持续的唯一方法就是将其本土化，使之成为一场文化变革。”**
>
> **阿拉·穆拉比特**，全球研究高级别咨询小组，联合国妇女署视频访谈，2015年

“安全”的本质已改变

同样，在较早时代，人们对安全的认识也仅限于“无暴力”。**如今，人们对安全的认识远比从前更为全面，而不仅仅限于遏制身体暴力。**安全还具有政治、经济和社会特性。它既关系到公众，又关系到个人。它不仅意味着没有恐惧，还意味着没有贫困。它还意味着允许您积极的参

与那些号称代表了您的利益的决策。虽然陈旧范式的安全与确保个人生存相关联，但近年来却被赋予了更广的寓意，即确保个人及其社区的幸福安乐。尽管在先前的安全定义中，妇女并非主要因素，但当前方式——包括家庭安全与社区安全——使妇女成为主要行为者和利益攸关方。

司法转变

几个世纪以来，司法一直被视为处罚对受害者犯下罪行的施害者的一种方式。作为世界各地大多数法律的依据，殖民地法律制度也强调司法的惩罚性概念。鉴于战争罪行和反人类罪行的罪恶本质，司法不能完全摆脱惩罚性概念，因为这将意味着接受有罪不罚的现象。对于性暴力，国际社会已公开明确地作出一致表态。然而，近年来，通过对赔偿与和解（包括共同寻求真相和保留记忆）的呼吁，司法的惩罚性已得到扩增。在内战中，这种方式被视为社区恢复和司法在恢复进程中发挥变革性作用的必要手段。

联合国已改变

2000年的时候，联合国被视为一个发展援助组织，开发署尤其被视为联合国在基层第一线的主要工具。今天，拥有九十亿美元预算的联合国维持和平行动似乎已经成为联合国的核心任务，尽管有些人仍然抵制这一改变。投身于积极主动的和平行动令联合国措手不及。其对冲突、危机的应对往往是临时性的，毫无系统性的规划。与本全球研究同时开展的联合国和平行动审查已详尽地探讨了这些问题。在联合国的重视下，妇女已受到这一改变的影响。她们在联合国维持和平行动部的任职人数，无论是在总部或实地，都有极大的上升空间。维持和平人员和人道主义工作人员的性虐待问题仍有待联合国采取有效和强有力的行动。最后，联合国在保护包括妇女在内的平民方面的作用，现已成为成员国和舆论最关注的问题。

已被维持和平行动占据庞大份额的资源竞争也影响着世界各地的妇女，尤其是那些没有生活在冲突局势下的妇女。发展和社会及经济权利——妇女日常生活的核心要素——不再是主要的工作重点，这意味着在需要国际支持的国家，这些优先事项要么得不到资助，要么得到的资助少于其应得资助。

注重预防和“反对”军事化

实际上，单靠武力作为解决冲突的唯一方式，这本身就可能导致和延续暴力循环。这正是世界各地的妇女重申应谨慎使用军事手段的原因。正如之前所述，她们认为国际体系应更加重视通过非暴力方式进行预防和保护，而且应投入更多资源专门用于这项工作。如要使用武力，即使是为了保护平民，也必须清晰透明并有明确、可实现的目标。

对我们正在经历的巨大变化的理解也必须考虑到特定冲突局势下妇女的需求和担忧。我们的分析必须明确地将“地方性”作为最重要的因素。然而，各大洲的妇女异口同声地向安理会传达了一个重要讯息：在愈演愈烈的冲突循环中，联合国必须带头阻止自2001年开始的军事化和军国主义进程。地方、国家和国际层面的暴力常态化必须停止。妇女和平建设者与和平缔造者的网络必须发扬光大，并得到支助，走到台前。我们如要推动世界向联合国的最初愿景发展，即各国“铸剑为犁”并坚定不移地致力于通过对话和讨论防止战争，这些妇女工作者的团结至关重要。

02

妇女、和平与安全规范性框架

“我不希望【对第1325号决议】的全球审查变成一件无人关心、可有可无的好事。令人们感到不安的全球审查才是有效的。如果有人因为第1325号决议没有得到有效落实而被评定为工作失职，全球审查就是有效的。”

辛西娅·恩洛，研究教授，克拉克大学，
联合国妇女署视频访谈，2015年

2000年10月31日，安全理事会一致通过了关于妇女、和平与安全的第1325号决议。这项以预防、参与、保护和建设和平与恢复为四大核心任务的决议，已成为促使全球共同应对妇女在冲突局势下面临的许多挑战的核心文书。成员国、联合国机构和民间社会已在国际、区域和国家各级展开合作，共同推进这项议程，并提高了对治理这些问题的规范性框架的认识。这实际上是其最大的成功。

与此同时，在过去的十五年里，第1325号决议以不同的细微差别和预期，在世界各地得到了不同的诠释。这是本全球研究在磋商过程中的显著发现。在欧洲联盟成员国和其他西方国家，妇女、和平与安全事务主要包括妇女在安全部门的任职、安全部门针对妇女问题的培训和一项备受重视的任务——防止冲突中的性暴力（主要是在非洲）。人们意识到，妇女、和平与安全议程虽然在向前推进，但依然任重道远。

在非洲和亚洲，尽管许多人承认有必要坚决处理有罪不罚和性暴力问题，但更多的时候，对话会转向赔偿、生计和增强经济权能。有这样一个观念：规范性框架必须本地化，而且应更加注重反映当地社会和妇女的实际需求。大多数抱有这些期待的基层妇女认为，国际社会在这些方面实际上尚无任何建树。对她们来说，第1325号决议已经失败。

本全球研究的任务

安全理事会在其七十年历史中通过了2200多项决议，但几乎没有任何一项决议的名称、编号和内容比第1325号决议更具知名度。它是真正意义上的全球选区妇女组织和倡导者的智慧结晶，已成为其最强有力的组织工具之一。作为具有历史意义的里程碑，这项决议的通过是数十年行动的一项杰出成就，提出了一个史无前例的革命性想法——这一想法成为负责维护国际和平与安全的最高机构的全球规范和官方政策。**这个简单却具有革命意义的想法就是，认识到只有让妇女全面参与进来，才可能实现可持续和平，并认识到和平与男女平等息息相关。**

自第1325号决议通过以来，国际社会已建立强有力的妇女、和平与安全规范性框架，包括其后六项决议，[1]以及成员国和联合国关于促进性别平等的崇高承诺。除此之外，还有很多值得赞赏的成就。然而，除了这些进展，我们发现受冲突影响环境中妇女生活的实际情况几乎没有任何改善。在本全球研究的磋商过程中，尼泊尔女性前战斗人员提到，2006年该国的和平谈判未曾倾听她们的声音、不曾考虑她们的立场。在波斯尼亚和黑塞哥维那，性暴力的女性幸存者表示，当地冲突结束至今已有数十年，但她们仍未见司法的踪影——无人为她们声张正义。在世界各地，妇女依然承受着冲突的折磨，而且依然被排除在建设和平与缔造和平工作之外。

安全理事会在其七十年历史中通过了2200多项决议，但几乎没有任何一项决议的名称、编号和内容比第1325号决议更具知名度。

2013年10月18日，安全理事会通过第2122号决议，邀请联合国秘书长委托开展本项有关第1325号决议落实情况的全球研究。[2]本全球研究将作为于2015年开展的第1325号决议落实情况高级别审查的依据；本研究成果及其结论，也将成为联合国秘书长向安全理事会提交的妇女、和平与安全事务年度报告的重要内容。[3]**然而，本全球研究还有一个宏伟的目标：让联合国、成员国和民间社会有机会履行关于实现持久而有意义的和平与妇女安全的行动承诺和责任。现在我们所有人都应该想一想：我们必须如何做才能将对全球妇女的美好承诺变为现实?**

这个简单却具有革命意义的想法就是，认识到只有让妇女全面参与进来，才可能实现可持续和平，并认识到和平与男女平等息息相关。

国际妇女、和平与安全运动的历史：起源于民间社会

今天的妇女、和平与安全议程是上百年来国际妇女和平行动的产物。全球民间妇女团体的和平运动起源于对第一次世界大战大面积毁灭性破坏的抗议；成形于此后数十年在地方和国家各级的小规模组织和动员。[4]1915年4月28日，世界各地的笃信和平主义的妇女有史以来第一次聚集在海牙国际妇女代表大会上，决心“研究、宣传和消除战争的根源”。[5]这次大会的成果之一是建立了国际妇女争取和平与自由联盟（妇女和自联），该联盟至今仍是妇女、和平与安全运动的积极领导者。[6]在整个第二次世界大战中，国际妇女和平运动一直倡导国际裁军和结束冲突。和平作为最终目的是其议程的核心。

1946年——联合国成立仅一年后——妇女地位委员会便诞生且成为了专门致力于性别平等和提高妇女地位的联合国机构。该委员会坚持每年举行会议，召集成员国和民间社会代表，共同探讨全球妇女面临的紧迫问题，评估进展并提出建议，并制定性别平等政策。该委员会的年度会议经常围绕一个有关妇女、和平与安全议程的主题展开讨论，例如，1969年该委员会讨论了是否应在冲突中对妇女和儿童给予特殊保护；[7]2004年该委员会探讨了妇女在预防、管理和解决冲突以及在冲突后建设和平方面的平等参与。[8]在该委员会成立之前，民间妇女团体在推进妇女、和平与安全议程方面发挥了积极作用，近年来，已有超过6,000名民间社会代表登记参加该委员会在纽约召开的年会。[9]

在冷战时期，民间社会将注意力转向国际人权标准的推进，以及保护性别平等权利的条约和公约的通过。1979年通过的《消除对妇女一切形式歧视公约》（消除对妇女歧视公约）便是其中一份公约。尽管这一公约并未直接阐述妇女权利和冲突之间的联系，但它强调了各种背景下妇女参与和领导作用的重要性，这正是妇女、和平与安全议程的基本理念。得益于民间社会行动和磋商，消除对妇女歧视委员会于1992年发布第19号一般性建议，阐述了该公约对各缔约国在预防、

调查和处罚暴力侵害妇女行为方面履行义务的重要性。近日，在吸取了了在世界各地的经验和教训之后，该委员会通过了有关预防冲突、冲突中和冲突后局势下的妇女的第30号一般性建议，概述了缔约国在受冲突影响环境中消除对妇女的歧视方面的特定义务（详见第12章：*人权机制*）。

1995年在北京召开的第四次世界妇女大会，标志着有关妇女、和平与安全的民间社会组织面临又一个转折点。在北京，联合国召集了来自189个国家和地区的代表，以及来自非政府组织的4,000名代表，共同探讨有关促进妇女平等的承诺。[10]与政府正式会议同步举行的非政府组织论坛也聚集了40,000名民间妇女团体成员。[11]通过在这些场合的积极活动，民间妇女团体在制定《北京行动纲要》的过程中发挥了领导作用：该纲要在会议结束时得到各国的一致同意。“武装冲突中的妇女”是《行动纲要》考虑的十二个领域之一，主要呼吁加强妇女参与解决冲突、保护生活在武装冲突局势中的妇女等战略目标。[12]

在北京取得成功之后，民间妇女团体组织者开始着眼于安全理事会，认为安理会成员国也会被说服而认可妇女在和平与安全方面的贡献。[13]在2000年3月妇女地位委员会召开的会议上，安全理事会主席发表了讲话，激发了民间社会继续推进这一宏伟计划的斗志。

> *“随着新千年的第一个国际妇女节成为全球瞩目的焦点，安全理事会成员国认识到和平与男女平等息息相关。安理会成员国们申明，妇女平等诉诸和充分参与权力结构，全面参与预防和解决冲突的一切努力，对维护和促进和平与安全至关重要。"*
>
> **安瓦尔·乔杜里**大使（孟加拉国）[14]

非政府组织正式合并为一个网络，决心制定一项有关妇女、和平与安全的安全理事会决议，[15]随后经过几个月的紧张工作，最终通过了第1325号决议——唯一一项“几乎全部由民间社会完成基础工作、外交和游说、起草和修改工作”的安全理事会决议。[16]然而，很多非政府组织认识到，以这种具体而严肃的方式与安理会合作，就不得不舍弃对世界和平与非军事化以及制定冲突前、冲突中和冲突后战争规则的直接呼吁。这是对当时需求的真实评估。如今，学者和妇女权利活动家都在回顾这一改变了民间社会行动本质的民间妇女团体政策转变。

国际规范性框架的发展，包括其当前进展与内容概述

自第1325号决议通过以来，有关保护和促进冲突中和冲突后局势下妇女权利的规范性框架已大幅扩展。这种扩展既体现在公认被纳入该议程的权利和义务上，也体现在积极落实该议程和实施议程落实问责制的全球、国家和地方各级机构上。

妇女、和平与安全规范性框架的发展大多体现在冲突局势下保护妇女（包括不受性暴力的侵害）的义务上。有关这一主题，安全理事会已通过四项决议：第1820(2009)号、第1888(2009)号、第1960(2010)号和第2106(2013)号决议。作为安理会成就的一部分，这些决议要求联合国维持和平人员接受有关如何预防、认识和应对性暴力的培训；[17]指示联合国制裁制度应涵盖那些在冲突中施行性暴力的人；[18]并设立了负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表一职。[19]

不仅联合国系统内部在预防和处罚冲突中的性暴力方面取得了进展，国际刑法在推进有关起

诉性暴力和性别暴力的规范方面也一直发挥着重要作用。2002年生效的《国际刑事法院罗马规约》将先前对强奸、性奴役、强迫怀孕和基于性别的迫害等罪行的理解加以整理和扩充；有关进展详见第5章：*司法转变*。此外，其它国际条约和条约机构也在防止性暴力和性别暴力方面作出了努力。2014年12月生效的《武器贸易条约》有一项规定，要求各国考虑常规武器被用来施行性别暴力的风险。[20]2014年，非洲人权和人民权利委员会通过了一项有关武装冲突中妇女和儿童境况的决议，呼吁《非洲人权和人民权利宪章》缔约国防止冲突中侵害妇女和儿童的暴力行为，并确保对受害者进行赔偿，以处理侵害妇女和儿童的暴力行为所造成的后果。[21]该委员会还呼吁缔约国确保强奸、乱伦和性侵犯幸存者能够安全堕胎——这是一项重要的规范性进展。[22]

尽管妇女、和平与安全议程的引申大多体现在保护妇女和预防性暴力上，各行为体确保妇女参与冲突预防和应对工作的义务也逐渐获得了更多的重视。随着第1889(2009)号和第2122(2013)号决议的通过，妇女作为缔造和平和预防冲突工作领导者的积极作用已成为安全理事会的工作重心。第1889号决议阐述了妇女被排除在建设和平工作之外，以及在冲突后恢复期间对妇女需求缺乏关注等问题。该决议的各项规定包括，吁请秘书长将性别问题顾问和妇女保护顾问纳入维持和平工作团，并要求各国、联合国机构、捐助方和民间社会确保在冲突后规划中考虑到妇女权能问题。[23]第2122号决议则进一步要求——除此之外还有其它承诺——联合国特派团促进妇女全面参与冲突后重建工作，包括选举；解除武装、复员和重返社会方案；安全部门改革和司法改革。[24]

近年来，联合国内部致力于落实有关妇女、和平与安全的第1325号决议及其后六项决议的机构也已迅速拓展了各自的能力。2007年，秘书长设立“制止冲突中性暴力的联合国行动”，作为联合13个致力于终止武装冲突中性暴力的联合国机构的协调机构；[25]2009年，安全理事会吁请任命上文提到的负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表。[26]2010年，联合国大会设立联合国妇女署，即联合国促进性别平等和增强妇女权能署，其目的是在全球促进妇女权利。在冲突中和冲突后局势下，联合国妇女署致力于确保联合国将妇女、和平与安全这一议程作为其工作重点之一。

这一可持续发展框架对推进性别平等具有指导意义，并明确表明性别平等、冲突与发展之间的联系。

与此同时，成员国越发频繁地、就履行妇女、和平与安全议程所规定的义务受到国际社会的问责。2013年，消除对妇女一切形式歧视委员会（消除对妇女歧视委员会）通过了有关预防冲突、冲突中和冲突后局势下的妇女的第30号一般性建议。该建议书就冲突前、冲突中和冲突后如何履行《消除对妇女一切歧视公约》规定的义务，为缔约国提供了指导。[27]它还阐述了包括公司和有组织犯罪集团在内的非国家行为体的义务。[28]该建议书（详见第12章：*人权机制*）要求缔约国向消除对妇女歧视委员会报告有关妇女、和平与安全的安理会决议的落实情况。[29]还有许多国家主动接受有关履行妇女、和平与安全议程规定义务的问责。到目前为止，已有54个国家通过了关于落实第1325号决议的国家行动计划。这是一份政策文件，指导各国履行在妇女参与和平与安全工

作和冲突中妇女保护方面的义务，详见第10章：*主要行为体 - 成员国*。[30]区域组织和多边组织，包括北约和欧洲联盟，也通过了各自的行动计划。

最重要的是，最初的冲突中妇女权利捍卫者——民间妇女组织——始终致力于妇女和平与安全问题，在地方、国家和全球各级积极推进这一议程。妇女、和平与安全框架的上述规范性进展主要归功于她们的勤奋、创新、战略倡导和社会活动。有关各国和区域组织的责任以及民间社会的作用，详见第10章：*主要行为体*。

本全球研究的背景

本全球研究发生在联合国内部自我反思和变革的重要时期。同年开展的还有以本研究为依据的第1325号决议落实情况高级别审查，以及另外两项高级别审查："和平行动问题高级别独立小组"和"2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组"。通过这三项审查，联合国有机会加强冲突对策，确保这些对策反映妇女的意见，并确保妇女能够作为领导者参与其中。

本研究开展之际正值第四次世界妇女大会召开20周年，《北京行动纲要》正是在这次会议上获得通过的。在名为"北京+20"的纪念活动开展之际，一项针对该纲要落实进展的国际审查有序展开。在筹备其第59次会议时，妇女地位委员会要求各国针对落实该纲要的成效、趋势、差距和挑战，在全国范围内开展咨商审查，为联合国区域委员会负责编制的区域报告提供参考依据。[31]这些国家和区域报告，加上妇女地位委员会于2015年3月召开会议的成果，让各国政府和民间社会有机会深思有关武装冲突中妇女问题的众多战略目标。最终，各成员国于2015年通过了新的未来15年可持续发展目标。[32]这些新的目标，包括创建和平社会的目标，将继续推进性别平等。这一可持续发展框架对推进性别平等具有指导意义，并明确表明了性别平等、冲突与发展之间的联系。

以往有关妇女、和平与安全的研究

本全球研究并不是联合国首次尝试衡量武装冲突对妇女的影响，跟踪第1325号决议落实进展，或为未来的妇女、和平与安全议程提供建议。两份同在2002年发布的具有里程碑意义的报告也探讨了这些主题。本全球研究开展之际正值第1325号决议通过十五周年，非常有必要进行反思，回顾这些先前报告，并跟踪这些年来冲突地区和妇女、和平与安全议程优先事项的进展情况。在某些方面，本全球研究可用于更新以往的报告。然而，本研究还以独特的视角——包括聚焦第1325号决议通过以来遇到的各种问题——分析了落实妇女、和平与安全议程的成效与差距。

第1325号决议吁请秘书长提交一份关于"武装冲突对妇女和女童的影响、妇女在建设和平中的作用以及和平进程和解决冲突涉及的性别平等问题"的报告。[33]秘书长于2002年向安全理事会提交了这份题为"妇女、和平与安全"的报告。[34]这份研究报告由联合国妇女、和平与安全问题机构间工作队撰写并借鉴了前人的研究成果；内容侧重于联合国系统及其对武装冲突的对策。除了应安全理事会要求、提供关于武装冲突和建设和平涉及的性别平等问题的信息之外，这份报告（共七章）还在每一章结束时提出了一系列专题建议——每章至多19项建议，旨在改善第1325号决议在联合国系统内部的落实情况。

第1325号决议的通过标志着安全理事会妇女、和平与安全议程的开始，但这些年来，有关保护和促进冲突中和冲突后局势下妇女权利的规范性框架已大幅扩展。

除秘书长的2002年报告之外，联合国妇女发展基金（妇发基金，联合国妇女署的前身）也发布了由伊丽莎白·雷恩和埃伦·约翰逊-瑟利夫撰写的关于妇女、和平与安全的独立专家评估报告。这份题为“妇女、战争、和平”的报告阐述了第1325号决议通过两年后的情况，记载的内容“不仅包括妇女遭受的痛苦，还包括她们的贡献”。[35]这份报告以作者在14个受冲突影响地区的一系列实地走访为依据，包括她们在这些地区与妇女受害者和冲突幸存者、活动家、女性领导人和民间妇女团体代表等的面对面访谈。在所有这些地区，她们通过编年和大事记的方式记载了社会军事化如何一步步地导致了暴力行为激增，以及有罪不罚现象是如何愈演愈烈直至变成常态的。这份报告着重记录了冲突前、冲突中和冲突后妇女生活遭受的重创和持续不断的暴力。作者在研究结束时回顾了令她们震惊不已的滔天罪行：战争中惨遭强奸、性剥削、残割、酷刑和流离失所厄运的妇女，人数之多，令人扼腕；丧尽天良的堕落恶行比比皆是；以及妇女参与和平进程受到广泛排斥。[36]

除了全面详尽的调查发现和分析，这份2002年独立专家报告还就全面落实第1325号决议提出了22项重要建议。[37]这些建议大多针对联合国系统和成员国，尤其是捐助会员国，内容涉及问责措施（武装冲突中暴力侵害妇女行为国际真相委员会）、规范性进展（在所有和平进程中承认性别平等）和经费筹措方式的变化（针对人道主义援助和冲突后重建的预算分析）等等。

除了这两项具有里程碑意义的研究，自2004年以来，秘书长还向安全理事会提交了妇女、和平与安全事务年度报告。这些报告主要是对关键问题领域进行评估，也就是所谓的妇女、和平与安全议程的“核心问题”：预防、参与、保护和建设和平与恢复。每份报告不仅向安全理事会全面概述了落实妇女、和平与安全议程的成效、差距和挑战，还针对安理会、其他联合国机构和成员国提出了诸多建议。在过去的十五年里，秘书长和联合国独立专家已就妇女、和平与安全问题提出不计其数的建议。

这些前辈在以往的研究报告中提出的种种建议，仍有太多尚待落实。认识到促进妇女参与和冲突中妇女保护工作虽充满挑战但并非毫无希望，本报告力求在联合国过往的研究及建议的基础上，以独特的视角提供不一样的见解。

定义“妇女” - 异质性和交织性

本全球研究是以妇女并非同质群体这一认识为前提的。虽然妇女、和平与安全议程框架大多专注于妇女作为受害者，尤其是性暴力受害者的角色，但第1325号决议以及第1889号和第2122号决议提醒了我们，妇女可以而且确实是强大的实践者和创制者。妇女是政治和宗教领袖、公务员、和平磋商者和社区组织者。尽管妇女往往是和平进程的强大推动力量，但妇女也参加了武装团体和恐怖组织。本全球研究旨在认识妇女在冲突中和冲突后社会的经历和观点的多样性，并将这些观点纳入本报告的各个方面。

此外，本研究还认识到，性别只是导致这种多样性的因素之一，与许多其它形式的认同感、归属感或经历交织在一起。换句话说，国籍、种族、政治和宗教信仰、种姓、乡土、婚姻状况、残疾、年龄、性取向等重要因素，都会影响妇女在冲突和恢复中的切身经历和体会。我们都明白，多重的身份认同加剧了妇女的脆弱性；本研究还积极探讨了如何将这些不同层次的身份认同作为资源加以利用。希望本研究提供的独到视角有助于人们在这个充满多样性的世界中建立和维护和平与安全。

属于人权框架范畴

近年来，已有大量关于妇女、和平与安全领域的研究和书面报告。安全研究领域的作家也对这一领域产生了极大的兴趣。然而，必须牢记的是，最初的安全理事会决议被公认为国际人权惯例的一部分，并且对其条款的任何理解和任何落实策略都必须体现这一初衷。消除对妇女歧视委员会第30号一般性建议强调了这一交叉性，及其对理解第1325号决议及其后的安全理事会决议的范围和意义的重要性。

性别只是众多差异因素之一，与许多其它形式的特性和经历交织在一起。在了解冲突和恢复中妇女的切身经历时，国籍、种族、政治和宗教信仰、种姓、乡土、婚姻状况、残疾、年龄、性取向等等都是重要因素。

参考资料

1. 这些决议是第1820 (2008)号、第1888 (2009)号、第1889 (2009)号、第1960 (2010)号、第2106 (2013)号和第2122 (2013)号决议。
2. “第2122(2013)号决议”，联合国文件文号：S/RES/2122(2013)（联合国安全理事会，2013年10月18日），第16段。
3. 同上。
4. Cynthia Cockburn 著，From Where We Stand War: Women's Activism and Feminist Analysis（伦敦；纽约：Zed Books，2007年），132。
5. “WILPF: History”，访问日期：2014年12月26日，http://www.wilpfinternational.org/wilpf/history/.
6. 同上。
7. “Commission on the Status of Women-About the Commission”，访问日期：2014年12月30日，http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/.
8. 妇女地位委员会，“Women's Equal Participation in Conflict Prevention, Management and Conflict Resolution and in Post-Conflict Peace-Building: Agreed Conclusions”，2004年3月12日。
9. 联合国妇女署，“妇女地位委员会，CSW58，2014年”，总部，访问日期：2015年1月5日，http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/csw.
10. 联合国非政府组织联络署，“Historic Overview on the World Conferences on Women”，访问日期：2014年12月29日，http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=1725.
11. Anne Marie Goetz 和 Joanne Sandler著，“Women's Rights Have No Country”，openDemocracy，2015年1月5日，https://www.opendemocracy.net/5050/anne-marie-goetz-joanne-sandler/women%27s-rights-have-no-country.
12. 世界妇女大会，第四届世界妇女大会报告（北京，中国1995年9月4日至15日）。（纽约：联合国，1996年），第131段至第149段。
13. Carol Cohn、Helen Kinsella和Sheri Gibbings著，“第1325号决议妇女、和平与安全”，国际女性主义政治杂志第6卷第1期（2004年1月）：131；Diane Otto著，“Beyond Stories of Victory and Danger: Resisting Feminism's Amenability to Serving Security Council Politics”，选自“重新思考维和、性别平等和集体安全”，编辑：Gina Heathcote和Diane Otto（Palgrave MacMillan，2014年），152–72。
14. “Peace Inextricably Linked with Equality between Women and Men Says Security Council, in International Women's Day Statement”，联合国会议报道和新闻稿，2000年3月8日，http://www.un.org/press/en/2000/20000308.sc6816.doc.html.
15. Cohn、Kinsella和 Gibbings著，“第1325号决议妇女、和平与安全”，131。
16. Cockburn 著，From Where We Stand War: Women's Activism and Feminist Analysis，141。
17. “第1820(2008)号决议”，联合国文件文号：S/RES/1820（联合国安全理事会，2008年6月19日），第6段。
18. 同上，第5段。
19. “第1888(2009)号决议”，联合国文件文号：S/RES/1888（联合国安全理事会，2009年9月30日），第4段。
20. 武器贸易条约，2014年，第7(4)款。
21. 非洲人权和人民权利委员会，“Resolution on the Situation of Women and Children in Armed Conflict”，2014年5月12日，第1段。
22. 非洲人权和人民权利委员会，“Resolution on the Situation of Women and Children in Armed Conflict”。
23. “第1820(2008)号决议”，第5段。
24. “第2122(2013)号决议”，第4段。
25. “Stop Rape Now - About”，访问日期：2014年12月29日，http://www.stoprapenow.org/about/.
26. “第1888(2009)号决议”，第4段。
27. “关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第30号一般性建议”，联合国文件文号：CEDAW/C/GC/30（消除对妇女歧视委员会，2013年10月18日），第1段。
28. 同上，第10段、第13段。
29. 同上，82，83。
30. 和平妇女联会，“国家行动计划列表”，PeaceWomen.org，访问日期：2015年1月2日，http://www.peacewomen.org/naps/list-of-naps.
31. 联合国妇女署，“Preparations: National-Level Review of Implementation”，总部，访问日期：2015年1月5日，http://www.unwomen.org/en/csw/csw59-2015/preparations#National；联合国妇女署，“Preparations: Regional 20-Year Review Process”，总部，访问日期：2015年1月5日，http://www.unwomen.org/en/csw/csw59-2015/preparations#Regional.
32. “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”，2015年8月1日。
33. “第1325(2000)号决议”，联合国文件文号：S/RES/1325（联合国安全理事会，2000年10月31日），第16段。
34. 联合国妇女、和平与安全问题机构间工作队，“Women, Peace and Security: Women, Peace and Security: Study pursuant to Security Council Resolution 1325 (2000)”（联合国，2002年），第37段。
35. Elisabeth Rehn 和 Ellen Johnson Sirleaf 著，“Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building”，世界妇女的进步（纽约：联合国妇女发展基金，2002年），vii。
36. 同上，1:xi。
37. 同上，1:xviii–ixx。

03

妇女的参与和对政治的更深刻认识

“如果和平进程的目标仅仅是终止暴力，那么妇女——极少是好战者——不太可能被视为合法参与者。但如果目标是建设和平，从广大社会群体汲取各种力量便在情理之中。”

玛丽·奥赖利、安德烈·奥沙利文和塔尼亚·帕芬霍尔茨，
“重塑缔造和平进程：妇女在和平进程中的作用”[1]

决议要点

第1325号决议

敦促会员国确保在预防、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

第1820号决议

敦促秘书长及其特使邀请妇女参加关于预防和解决冲突、维护和平与安全以及冲突后建设和平的讨论

2000 2008 2009

第1889号决议

敦促会员国、国际和区域组织进一步采取措施，让妇女进一步参与和平进程的所有阶段【...】包括让她们在恢复工作的初期进一步参与政治和经济决策，【...】做法包括提高妇女的领导才能和能力以便参与援助的管理和规划工作，支持妇女组织，消除社会上对妇女平等参与能力的负面态度

第2122号决议

请秘书长和秘书长派到联合国特派团的特使和特别代表，作为定期情况报告的一部分，向安理会通报邀请妇女参加关于预防和解决冲突、维护和平与安全以及冲突后建设和平的讨论的最新进展，包括同包括妇女组织在内的民间社会进行协商

2013

第2122号决议

还表示打算规定在以下方面协助妇女全面参与和获得保护：选举筹备工作和政治进程、解除武装、复员和重返社会方案、安全部门改革和司法改革以及范围更大的冲突后重建工作（如果重建属于特派团的规定工作范围）

妇女虽然一直参与和平谈判和建设和平工作，但往往只涉及非正式的工作，很少被正式的和平缔造者与和平维持者重视。妇女曾包围建筑物使领导人无法离开，例如在利比里亚；她们曾毛遂自荐充当第三方力量，例如在北爱尔兰；她们曾要求将司法纳入和平进程，例如五月广场母亲运动；她们曾号召全国人民呼吁和平，例如塞尔维亚黑人妇女。尽管她们作出了种种发自内心的努力，但专注于正式进程的国际组织所收集的统计数据显示，只有很小比例的妇女——有时甚至没有——参与了缔造和平这一事业。[2]因此，国际社会作出了大量努力并制定了大量方案，旨在将妇女纳入正式的和平进程以及相关国家的正式政治事务。

在技术方面，这体现在大量捐助资金已被投入到妇女问题方案中；这些方案致力于培养妇女在正式进程中的政治领导才能。这点很重要，而且我们必须持续努力地增加女性领导人的数量，因为研究显示了妇女发挥领导作用对政治、和平进程影响深远。然而，我们也必须换个角度认识“政治”与“缔造和平”——不仅关乎谈判桌上的各方代表，而且须作为具有包容性和多样性并反映整个社会的利益的全面进程来看待。国际社会目前提出的方案往往极为狭隘：仅仅是将具备技术专业知识的女性带到谈判桌前。

所收集和广为流传的数据大多是这方面的数字。正如下文所述，尽管这确实有直接影响，但是对冲突局势背景下“包容性”政治的理解，必须作出共同承诺和质的改变，政治事务部和维持和平行动部等联合国机构及其对应的成员国机构尤其应该做出表率。过去几年，这些机构已作出许多积极改变，但仍有大量工作有待去做。加强这些机构内部的性别平等是向前推进的一种方式。

新的经验数据使怀疑论者更无从质疑和平进程中妇女领导和妇女参与的积极影响。本章指出，越来越多的研究机构将妇女纳入和平进程——包括参与、列席全国对话和落实冲突后和平协议——以实现更持久、更稳定的和平。本章还重点阐述了良好做法和实际操作上存在的差距，并就如何继续推进这项工作提出了综合性建议。

将妇女纳入和平进程

2015年要达成的最闻名遐迩、最值得称颂的外交协议不是为了结束战争，而是为了防止战争。历经许多年的谈判失败和数十载的敌对之后，伊朗伊斯兰共和国和由美国、俄罗斯、中国、法国、英国和德国组成的国家集团就遏制伊朗的核计划达成了历史性的协议。这一外交突破的一大重要特点是三位杰出的女性领导人：欧方代表费代丽卡·莫盖里尼和海尔加·施密德以及美方代表温迪·谢尔曼。她们这项成就离不开另一位女性领导人先前的工作，那就是于2014年下半年卸任的欧盟外长凯瑟琳·阿什顿。她们都被西方的同事称赞为主导谈判并确保协议达成的功臣。[3]然而，这种情况实属罕见。

许多参与调解和解决冲突的行为体和个人仍然抵制接纳妇女，宣称缺乏证据证明妇女参与的积极影响。[4]这些人提防进程超负荷或脱轨，宣称考察调解员的绩效依据的是最终成果，而非过程的包容性。[5]

如此定义“有效”是错误的。取得了成果的和平进程有一半以上在取得成果后的五年内重新陷入冲突。女性活动家一针见血地指出，缔造

和平的历史充斥着调解失败与和平协议破裂的案例，这证明关于成效评判的现有假设无法证明传统模式的合理性。正如一位活动家所言，极少患者会选择成功几率只有50%的心脏手术，而国际社会却一直选择效率低的行动模式，即使有证据证明更好的选择存在。[6]

女性活动家一针见血地指出，缔造和平的历史充斥着调解失败与和平协议破裂的案例，这证明关于成效评判的现有假设无法证明传统模式的合理性。

同时，“有效性”和“成效评判”问题也是证明在各进程中包容、接纳妇女这一倡议合理性的核心要素。倡导第1325号决议的依据是，按照人权相关文件（包括消除对妇女歧视公约）有关平等的规定，妇女享有充分、平等的代表权。近期研究也提供了确凿证据，证明妇女参与和各方面取得更好成果相关联。此外，和平进程的包容性和解决冲突的民主化对实现持久和平与稳定至关重要。[7]尽管这仍将受到公开或暗中的质问和怀疑，但实证研究机构表示，妇女参与的积极作用只会继续增强。[8]

接纳妇女的积极影响

学者们通过2011至2015年间日内瓦高级国际关系学院开展的研究、对自冷战结束以来的40个和平进程的深入分析表明，相较于妇女团体发挥微弱影响或没有影响的谈判，在妇女能对谈判进程发挥重大影响的情况下，达成协议的机会要大的多。[9]**事实上，有妇女参与并发挥重大影响的政治、和平进程，几乎都能达成协议。此外，妇女在谈判过程中发挥重大影响还与协议落实可能性加大存在正相关性。**在分析和平协议达成后为落实协议主要内容——从起草和通过新宪法，到监测解除武装或停火，再到设立真相与和解委员会——而组建委员会时该研究发现，协议对这些特派团的包容性构成的规定越详细明确，它们的工作效率就越高。[10]

尽管有人宣称妇女的列席与参议有可能使各项进程负担过重，但是在这40个案例中，没有任何一个显示有组织的妇女团体对和平进程造成了消极影响，这一发现并不适用于其他社会团体。[11]恰恰相反，**妇女参与和平进程最常见的影响之一就是，在势头已消或会谈停滞不前时推动谈判的启动、重启或完结。**

近期基于1989至2011年间签署的181份和平协议的统计数据分析对这一发现进行了补充。[12]该分析发现，在控制其它变量的情况下，妇女作为证人、签署者、调解员和/或磋商者参与和平进程时，和平协议持续最少两年的几率增加20%。[13]该比例还随年限增长而增加：和平协议持续15年的几率增加了35%。[14]这一发现基于先前对和平进程的包容性与和平协议的质量及可持续性之间关联的定量研究。事实证明，开放包容的谈判模式，与成果协议实现持续和平并防止冲突重现，两者间存在明显的正相关性。具体而言，民间团体代表参加时，和平协议失败的可能性减少了64%。[16]

以往对性别平等的和平进程的分析侧重于妇女在处理妇女权利或社会问题方面有何作用。而

妇女在和平进程中发挥的影响与进程成果及落实之间的关系图[15]

妇女在进程中发挥的影响	正在谈判	未达成协议	已达成协议/未落实	已达成协议/已部分落实	已达成协达/已落实	已达成协议/正在落实
无影响或影响很小		亚齐（1999-2003年） 哥伦比亚（1998-2002年） 格鲁吉亚-阿布哈兹（1997-2007年） 摩尔多瓦（1992-2005年） 塞浦路斯（1999-2004年）	*卢旺达*（1992-1993年） 土耳其亚美尼亚（2008-2011年） 以色列巴勒斯坦日内瓦进程（2003-2013年）	*奥斯陆进程*（1991-1995年） *马里*（1990-1992年）	*塔吉克斯坦*（1993-2000年）	吉尔吉斯斯坦（2013年至今）
中等影响	土耳其-库尔德人（2009-2014）	埃及（2011-2013年） 斯里兰卡（2000-2004年）	*厄立特里亚*（1993-1997年） *索马里I*（1992-1994年） *索马里II*（2001-2005年） 达尔富尔（2009-2013年） 索马里III（1999-2001年） 多哥（1990-2006年）	所罗门群岛（2000-2014年） 马其顿（2001-2013年） 尼泊尔（2005-2012年）	阿富汗（2001-2005年） 贝宁（1990-2001年） *萨尔瓦多*（1990-1994年）	
重大影响		斐济（2006-2013年）		*危地马拉*（1989-1999年） *墨西哥（恰帕斯）*（1994-1997） 布隆迪（1996-2013年） *马里北部*（1990-1996年）	刚果民主共和国（1999-2003年） 肯尼亚（2008-2013年） 利比里亚（2003-2011年） 北爱尔兰（2001-2013年） 巴新（1997-2005年） *索马里兰*（1991-1994年） *南非*（1990-1997年）	也门（2011-2014年）

*显示为斜体的进程在第1325号决议通过之前已结束

较少研究妇女还能扮演怎样积极的角色——即扭转形势的中流砥柱。越来越多的研究显示，**妇女将其独具的促成共识的特质带到公开辩论中——不一定是关于问题的辩论，还包括关于缔结谈判和落实协议的需求的辩论，其结果之一便是对有效性的影响。**[17]这一促成共识的目标对和平会谈尤为重要。研究强调，事实上，必须认识到，妇女参与绝不是指她们全权负责妇女问题。相反，应该是允许她们参与和平进程所涉及的各种问题及相关决策。

妇女参与带来的另一个转变在于和平红利增加及其对冲突后建设和平的积极影响。我们知道，当妇女参与安全、司法、经济复苏和善治的核心工作时，她们将是一系列和平红利——包括创造就业机会和公共服务——更直接的接受者。这意味着，和平效益将更快遍及社区。例如，随着冲突中和冲突后女性支撑家庭的比例激增，没有生计来源和经济权能，妇女和女孩为了糊口，被迫接受像卖身这种低回报、高风险的工作，从而妨碍了社区恢复和常态化，加剧了贫困和子女的怨恨。然而，有了和平协议成果带来的创收机会和经济安全，妇女往往会更快投资于儿童福利和教育、建立粮食保障并重建农村经济，从而极大地促进长期稳定（见第7章：*建设和平社会*）。

总之，妇女加入和平谈判使形势向缔结会谈和落实协议转变，并以性别平等和包容性的视角处理施政、司法和安全问题以及和平协议所涉及的追偿问题。这些问题，如果得到处理，有助于建立更稳健而可持续的和平，更快恢复法治，并促进对新国家的信赖。[18]妇女参与还将和平进程扩展到交战各方和潜在破坏者之外的更大支持群体。国际和国家建设和平行为体已经认识到，社会排斥可能是推动冲突的因素，而具有包容性的治理体系能够扩大利益攸关方的数量，进而深化稳定。这表明，容纳妇女与建设和平休戚相关。妇女参与有助于确保各社区和受冲突影响群体对和平协议的广泛认可和承诺，因为它们将平等地享受新社会重建的惠益。

菲律宾和平进程[19]

2014年3月，菲律宾政府与摩洛伊斯兰解放阵线签署了全面和平协议，结束了长达17年的谈判。该和平协议为菲律宾南部一个新的自治政治实体“邦萨摩洛”的建立铺平了道路。

该和平协议包含诸多有关妇女权利的规定：16项条款中有8项提及将妇女纳入治理和发展工作或保护妇女不受暴力侵害的机制。这是妇女参与谈判的直接结果，还依托于历年来妇女在地方和国家各级的长期领导，包括两位女总统的领导——科拉松·阿基诺和格洛丽亚·马卡帕加尔·阿罗约，她们为重启与叛乱团体的谈判起到了积极的推动作用。

重大转变发生于2001年，首次任命两位女性为由五人政府小组的成员。此后，每一个由政府委派的谈判小组都包括了至少一名女性成员。到2014年签署该全面协议时，谈判桌上有三分之一的人是女性。其它支持这一进程的政府机构（总统顾问、秘书处、法务小组、技术工作组）也是由女性领导或主要由女性组成。2012年12月，米丽娅姆·科罗内尔-费雷尔成为第一位领导政府小组的女性。所有女性获选的原因是她们过去在棉兰老做过和平工作，具备谈判和技术问题方面的专业知识，并且通过妇女运动工作成为重要选区的代表。她们要求会谈纳入广泛的外联工作和公众参与，包括2010年的全国对话，其最终报告成为讨论的基础并被视为谈判桌上棘手问题的辅助解决方案。在负责起草《邦萨摩洛基本法》——相当于这一新政治实体的宪法文件——的过渡委员会中，女性成员也接近三分之一。

与此同时，民间妇女团体以防止破坏者制造脱轨事件的大规模行动支持和平进程。例如，2012年框架协议通过后，叛乱团体和军方之间爆发了为期三周的暴力事件，妇女领导了和平抗议活动，以期迫使双方停止暴力并保持会谈势头。

妇女在谈判中发挥的影响促成了一系列直接增强其在新政治实体中的权能和权利的条款和规定。摩洛伊斯兰解放阵线最初反对妇女参与谈判，最后却委派一位女性作为其代表，并且不再公开发表反对妇女的言论。拟议的自治政治实体必须将官方发展基金留出最少百分之五，专门用于惠及妇女的方案。将建立妇女磋商机制，并将在邦萨摩洛议领导人会议、省长、市长和土著代表中纳入女性。将为摩洛伊斯兰解放阵线的退役女兵部队制定特殊的经济方案。《邦萨摩洛基本法》草案要求未来的邦萨摩洛议会制定法律以承认妇女在政治建设和发展中的重要作用，并采取措施确保她们在议会等机关中任职。该政府已宣布将在拟议的邦萨摩洛境内建立六个妇女与和平培训中心。

迹象表明，具有包容性的缔造和平进程进展喜人，但仍然任重道远

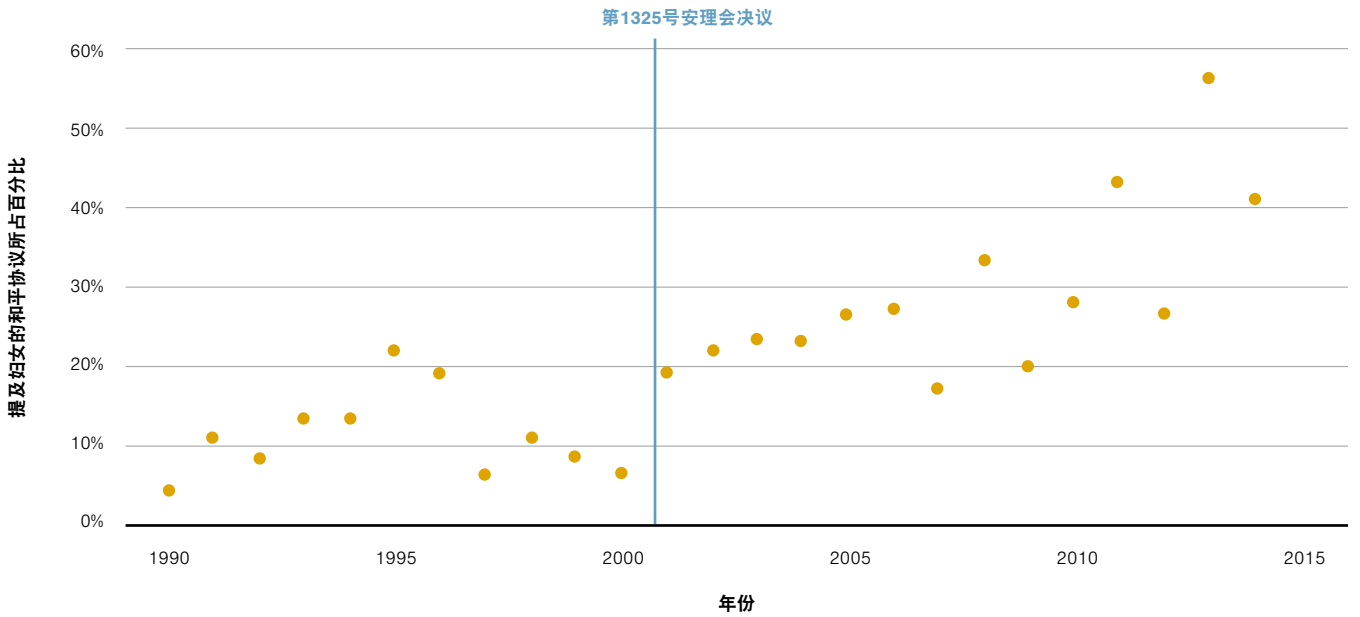
2010年，第1325号决议通过十周年纪念活动强调了容纳妇女——可以说是整个议程最具代表性的内容之一——进展缓慢这一令人忧虑的问题。成员国、区域组织和国际组织承诺采取更强有力的行动。五年后，我们见证了一些显著的改善。

首先，和平协议文案中提及妇女的次数显著增加。在1990年1月至2014年1月期间签署的1,168份和平协议中，只有18%提及妇女或性别平等。然而，如果将第1325号决议通过前后对比，就会发现明显差别。**2000年之前，只有11%提及妇女或性别平等。2000年之后，这一比例已增至27%。**[20]尽管比例仍然很低，但这一趋势鼓舞人心。正如联合国政治事务部用全球指标监测第1325号决议落实情况时提到，2014年签署的和平协议中有50%提及妇女、和平与安全方面，[21]相比2010年的22%有明显提高。[22]

其次，这些相关文字大多出现在联合国参与的协议中。自第1325号决议通过以来，联合国作为谈判方参与的全部协议有38%提及妇女或性别平等。[23]这一数字在过去五年中显著上升。在2014年联合国支持的谈判或全国对话达成的六份协议中，有四份（67%）提及妇女、和平与安全方面。[24]

第三，这些提法逐渐减少了象征性。已由一般性地提及平等，转变为对妇女参与各种决策机构、安全事务以及处理对妇女和女童的暴力侵害等影响妇女的具体行动的坚定承诺。[26]例如，从2010年到2014年，在联合国支持的停火协议中，将冲突中的性暴力列为非法行为的文字出现的次数翻了三倍。[27]在布隆迪，妇女成功地将有关婚姻自由和个人伴侣选择权的条款纳入和平协议。在危地马拉，妇女组织与妇女代表在谈判桌上协商有关致力于将性骚扰列为一种新的刑事犯罪犯，以及设立一个处理土著妇女权利问题的办事处。[28]此外，所有权力分享协议中有80%提及妇女在立法

至少有一处提及妇女的和平协议所占百分比
（1990年至2000年10月和2000年11月至2015年）[25]



机关的席位配额。[29]相反，在和平协议及其后的选举框架均未设妇女参政配额的少数案例中，立法机关中妇女人数极少，只有个位数。

第四，将性别平等专业知识纳入调解支助小组和同妇女组织磋商均已成为常规做法。据政治部监测，2013年联合国为88%的相关进程提供了性别平等专业知识，但2014年该比例仅为67%。[30]不过，相比2011年的36%仍有显著改善。同样，2014年联合国参与的所有和平进程有88%做到了定期同妇女组织进行磋商，相比2011年的50%有显著提高。[31]然而，本研究开展的磋商和政治部的内部评估均发现，这些会议有时只是象征性的——未作充分准备，缺乏代表性，没有后续跟进。[32]虽然联合国调解专家待命小组和在册资深技术专家系统地提供了性别平等专业知识，谈判各方对这些技能的总体需求仍显著低于对其它领域的调解备用专业知识的需求。此外，性别平等问题专家即使参与，也往往不是战略规划小组成员，而且有时被限制参加关于第二轨进程的讨论。下文具体分析了可使这些参与工作有效的条件。

第五，妇女全面参与和平进程正缓慢推进，尽管速度太过缓慢。2012年，联合国妇女署的一项研究指出，在1992至2011年间的31个具有代表性的主要和平进程中，只有百分之二的首席调解员、百分之四的证人和签字人以及百分之九的磋商者为女性。[33]2008年，一项针对33次和平谈判的研究发现，女性参与者仅占4%。[34]2014年联合国领导或联席领导的和平进程中，75%有女性担任高级职务，而2011年只有36%。[35]近年来，尤其是在为解决哥伦比亚冲突和菲律宾冲突而举行的和平会谈中，妇女作为代表或签署者参与正式进程的情况显著增多。

参与者遴选程序可由调解员或各方确定，或由更广泛的社会群体正式同意。[36]这些程序一般包括邀请、提名、选举、开放式参与（常见于公众磋商）等流程，并在主要的落实委员会对外公告的岗位空缺。更具包容性的遴选程序则是透明的，由选民开展，并为妇女设立配额或其它暂行特别措施。如果遴选完全由交战各方推动，则妇女影响会谈的能力——尤其是在反映性别平等问题方面——很可能会被弱化。

必须注意的是，仅仅是数字方面的改善并不一定意味着妇女能够有效地影响谈判并促成其成果落实。上述指标——对于突显进展固然重要——往往掩盖了一个事实：妇女仍被排除在决策工作之外，并被限制只能参与标志性或象征性工作。有证据指出，只有当妇女能够高质量地参与并有机会发挥影响时，才能完全实现妇女参与的各种惠益。[37]

聚焦

哥伦比亚和平进程[38]

2002年初政府与哥伦比亚革命武装力量的和平会谈失败后，许多妇女组织仍坚持认为有必要寻求政治解决办法，并重新筹备未来的谈判。在没有正式会谈、公众普遍对和平进程失望的情况下，妇女组织了全国游行，让公众看到她们对和平的渴求。她们还在各地暗中处理日益增多的暴力事件：调解自己社区的冲突；就释放人质、防止暴力和流离失所等问题直接与武装团体进行对话；找回被武装分子招募的儿童；以及解除道路封锁以确保食品、药品和人员通过。

2012年末，当新的和平会谈在挪威启动时，除了一位来自挪威的主持人，谈判桌上的所有人都是男性。在正式会谈中，所有的全权代表都是男性，并且双方共三十位磋商者中只有一人不是男性。然而，一年后，在妇女的动员和不懈倡导下，加上国际社会的支持，正在古巴哈瓦那进行的和平会谈中双方的女性代表都占了三分之一左右。不仅如此，所有关于和平会谈的公众磋商中至少有一半的参与者是妇女，并且已成立性别平等问题小组委员会，旨在确保将性别观点纳入和平进程中以及将妇女的观点纳入谈判中。如今，许多妇女在领导谈判工作的政府机构——和平事务高级专员办事处——担任领导职务和关键技术顾问职务。代表团成员和协调人已收到的技术信息既涉及会谈议程中每个项目涉及的性别平等问题，也涉及冲突所有各方受害者的多个代表团（大多为女性代表）的四处走访。

在哥伦比亚驻地协调员的领导下，联合国妇女署和联合国国家工作队为妇女参与以下所有方面的工作给予了支持：从公众磋商，到受害者走访哈瓦那，再到代表们自身的参与。其中还包括具有里程碑意义的全国妇女促进和平首脑会议，该会议于2013年10月下旬在波哥大召开，汇集了大约450名哥伦比亚妇女组织代表。撰写本报告时，尽管哥伦比亚社会面临许多挑战和严重分歧，但这轮谈判代表了最有希望结束全球最旷日持久的武装冲突之一。

妇女全面参与一直受到阻碍

“承认妇女参与和平进程的权利是不够的。调解员和磋商者以及捐助国政府必须处理阻碍女性出现在谈判桌上或参与任何幕后或业余时间的谈判的非常现实的障碍。例如，实际上，那些局势下的妇女大多不是坐在谈判桌上的交战方成员，因而无法使用提供给那些交战方的资源。妇女可能还要承担男子没有的家庭义务。所以，为了与男子平等地参与，妇女可能需要儿童保育、交通、住宿和人身安全方面的支持。”

萨拉·泰勒，协调员，非政府组织妇女、和平与安全工作组，于联合国安全理事会关于妇女、和平与安全问题的公开辩论，2008年[39]

近年来，尽管每年重申第1325号决议提出的各项义务，本章也着重分析了几个正面案例，但妇女在解决冲突的正式进程中的代表人数一直处于低水平。无论是有关南苏丹、马里或缅甸的和平会谈，妇女都一直被排斥或边缘化，即使她们确实参与了，她们的影响力也往往因人数少和进程设计问题而受到限制。未能优先考虑包容性进而导致无法实现可持续和平的原因在于整个谈判方式，而要解决这个问题，就必须对总体和平目标和途径进行反思。如今的预防和解决冲突工作依然侧重于抑制潜在破坏者和暴力实施者，而非投资于促和资源。

第1325号决议的目的正是通过纳入被忽略的和平缔造者与社会重建者群体来充实建设和平的方法。

第1325号决议的目的正是通过纳入被忽略的和平缔造者与社会重建者群体来充实建设和平的方法。它力图阐明妇女和女孩在预防和解决冲突中发挥的无形的、非正式的、未获认可的作用，包括和平行动、家庭内部和社区间的日常调解与和解等等。它还力图在当前种种危机与过渡局势下妇女被迫扮演全新的非传统角色之际抓住机遇并增强妇女权能，并将包容性、代表性和多样性的惠益带到几乎完全由男性主导的局势和进程中。

在发现妇女参与对和平进程的影响的积极迹象和明确证据的同时，本研究还发现了更多令人担忧的趋势。例如，**在日内瓦高级国际关系学院/包容性和平与过渡倡议的扩大参与项目所研究的40个案例中，接纳妇女往往受到争议，并非一种正常、非强迫的程序元素；其倡导与实现大多归功于国内妇女组织的集体施压和游说，而非冲突各方、调解员或谈判组织者。**冲突各方采取措施纳入政党或特定民间社会组织的例子比比皆是，旨在取得合法性或让其认为有利于其议程的行为者加入谈判，但冲突各方几乎从未采取过措施将妇女组织纳入和平进程中。对妇女参与的支持通常是当地妇女运动和国际行为者热切游说的结果，几乎从来不是调解小组或冲突各方主动提出的。[40]

即使妇女参与的人数众多，她们也未必能够影响程序和结果。这有时可能是因为妇女在关键问题上存在分歧或缺乏集体声音，但更多的时候是因为一小部分男性领导人负责所有重要决策，即使进程中已纳入妇女团体。例如，在2011年菲

聚焦

马里和平进程

在当前的马里和平进程中，有来自联合国、欧盟和非盟的十几位联合调解员，但首席调解员和几位联合调解员在马里妇女的大力动员下仍未将妇女代表参与和平进程列为优先事项。他们不情愿的理由是文化原因（担心这会延误谈判），并倾向于让妇女参与协议达成后的和解阶段。加入该国际调解小组的外交人员均为55岁以上的男性。参与会谈的三个谈判小组有100名代表，其中只有五名女性，而且调解小组中的妇女人数也可以忽略不计。[41]

律宾政府与民族民主阵线——亚洲持续时间最长的共产主义叛乱——发表的《奥斯陆联合声明》的谈判桌上，有大约三分之一的女性代表。然而，代表民族民主阵线参与谈判的女性大多是该组织领导者的夫人，她们的合法性以及对民族民主阵线多数成员及其在菲律宾的行动的影响力有限。在那之后，会谈一直被搁置。[42]在2001年索马里和平进程中，虽然六个和解委员会各为妇女设有一个配额，但任何决定都需要得到由男性族长组成的领导委员会的批准。[43]**在我们研究的16次全国对话中，其中15次都将决策权留给一小部分男性领导人。**[44]

一直以来，妇女的参与往往限于某段时间，而不是从和平会谈或政治过渡的筹备阶段一直持续到后续工作和落实。全国对话也是如此。虽然国际规范、施压和支持越来越多地用于确保在过渡时期纳入妇女，但妇女极少被纳入筹备阶段，在之后的成果实施阶段也通常得不到充分支持。[45]按照第1325号决议和其它全球规范的要求，将女性的参与作为整个和平进程设计一个不可分割的组成部分，这样的案例相当匮乏（或根本没有）。在危地马拉，妇女直接参与和平进程使得1996年签署的和平协议包含了大量关于性别平等的规定。然而，尽管妇女组织在该协议签署之后继续倡导性别平等，并且她们在国家落实和平协议理事会有两个保留席位，但她们的努力大多因缺乏政治意愿、落实机制薄弱、从事天然生产业的跨国公司扩张、有组织犯罪（主要是贩毒）显著增多及由此导致的不安全和军事化而付之东流。[46]

最后，妇女面临的、阻碍其参与的后勤障碍不容忽视。例如，她们可能需要照顾孩子，她们可能没有出行资金，或者她们出席会议可能需要安保措施。支持中心是谈判期间加强妇女团体参与的一种方式。例如，2001-2005年索马里和平

“妇女作为证人、签署者、调解员和/或磋商者参与和平进程时，和平协议持续最少两年的几率增加20%。该比例还随年限增长而增加：和平协议持续15年的几率增加35%。”

劳雷尔·斯托内，

“对妇女参与和平进程的定量分析”[47]

聚焦

妇女参与的量与质 – 影响力的重要性[48]

肯尼亚人领导的2001-2005年索马里和平进程为妇女提供了一个貌似很重要的角色。该进程的一个关键要素是负责查明冲突的主要起因并提出相关建议的六个“和解”委员会的工作。虽然配额制度确保了所有六个委员会中都有妇女代表，但妇女对和平进程的实际影响以及妇女参与的整体质量受到限制。委员会作出的所有决定都需要得到由男性族长主导的领导委员会的批准。这个领导委员会的存在和相关决策动态意味着和解委员会以及其中的妇女代表的作用实际上被削弱了。

在尼泊尔，配额制度极大地推动了妇女参与制宪会议，使得601名制宪会议代表中共有197名女性代表。女性在整个制宪会议中占比将近33%。制宪会议的一些专题委员会中也有女性代表。然而，女性代表的影响力并未随着其人数的增加而相应增大。一方面，主要政党（主要是男性政治行为者）一直极力抵制挑战不平等、讨论妇女问题和性别敏感问题。另一方面，女性政治行为者在关键问题上存在分歧或严重缺乏集体声音，从而影响了妇女问题的进展。为了加强其对妇女问题的倡导和制定一个共同的议程，制宪会议女性成员结成了一个跨党派的妇女核心小组。然而，此举因政党忠诚度终究更重要而以失败告终。尽管女性代表人数庞大（而且还有有利的配额制度），但以上种种缘由导致她们的影响很是有限。这再次证明，如果妇女在重要问题（例如产妇公民权问题）上不能统一意见，而且缺乏共同的目标，结果只会是整体影响力薄弱。

与此相反，在北爱尔兰，耶稣受难节协定（1998年）谈判期间，谈判桌上十个主要政党的代表没有一位女性。正是此事促使几位坚定的女性成立一个独立的妇女政党（北爱尔兰妇女联盟），该政党最终赢得了支持，并获得了谈判桌上与其它政党并列的一个席位。虽然北爱尔兰妇女联盟在人数上不及由男性主导的政党，但与其它政党平等参与谈判增强了她们的决策权，她们得以推动谈判纳入许多问题，并最终将这些问题纳入最终协议。北爱尔兰妇女联盟促进了平等、人权和广泛包容性。她们促进包容合作进程，并将妇女参与和妇女权利列为政治议程的首要问题。北爱尔兰妇女联盟还重视针对暴力行为的预防措施，以及对暴力侵害妇女案件的起诉。

谈判期间，一些由国际组织赞助的支助体制为妇女带来了惠益。其中最重要的就是一个配备了电脑、复印机、打印机和互联网连接的资源中心。作为谈判期间少数配备所需通讯设备的地方之一，该中心让妇女团体有机会直接游说不得不使用其设备的具有影响力的人物。[49]

妇女参与和平进程出现良好做法

近年来，促进性别平等的和平进程的标准已初具规模。调解人或仲裁组织知道或应该知道，调解小组内部应始终、随时有性别平等技术专家可为谈判各方服务；从一开始以及在整个落实阶段都需要定期与妇女组织磋商；相关议程和成果文件应明确处理妇女的需求和优先事项；以及应确保谈判桌上和负责实施协议的机构中女性代表人数占相当的比例。许多参与和平进程的行为体可能支持全面落实性别平等，但在和平进程的实际管理中想要得到更多关于具体执行模式的信息和指导，以实现这一目标。[50]

调解员的角色是决定妇女参与和平会谈的质量的最重要因素之一。正如鲁宾逊在大湖区、马谢尔在肯尼亚，或曼德拉在布隆迪、阿诺在危地马拉和贝努马尔在也门等等所扮演的角色。[51]妇女参与也门（2013-14年）全国对话一例证明，即使在最不利于增强妇女政治权能的情况下，谈判成果也依旧显著。它诠释了政治对话的规则和结构设计，以及调解员发挥的影响，是如何决定妇女心声与意见的传播范围的。**也门也是一个体现了高层领导和政治意愿重要性的显著范例**。无论后续发展如何，也门在极大的局势限制下将妇女纳入了全国对话进程，这与同一时间在叙利亚开启的和平会谈形成了鲜明的对比。尽管叙利亚增强妇女权能的历史更长，受过教育的妇女人数更多，但其太轻易地使用“文化阻力”这一借口来拒绝接纳妇女。[52]虽然没有哪两种局势是类似的，[53]每种局势都有其独特的应对之道，但在对联合国重要性的质疑日益加剧这一不断变化的全球政治背景下，持续致力于推广通用规范和标准是确立联合国合法性的必由之路。

利用第2轨进程和妇女行动

“妇女缺席不是因为她们缺乏谈判技能，也不是因为她们不能为和平进程作出重要贡献。在哥伦比亚，妇女团体共同发起了‘女性和平运动’，一场为新生的和平进程提供具体建议和提案的新运动。马里妇女，【...】数月来在马里危机中积极行动，维护她们参与寻求解决危机的政治办法的权利，并提醒所有相关团体和个人，妇女已成为首要的暴力侵害对象，尤其是在马里北部。”

比内塔·迪奥普，非洲妇女团结会创始人兼主席，安全理事会关于妇女、和平与安全问题的公开辩论，2012年[54]

在对联合国重要性的质疑日益加剧这一不断变化的全球政治背景下，持续致力于推广通用规范和标准是确立联合国合法性的必由之路。

聚焦

苏丹和平进程[55]

在发展局领导的亚的斯亚贝巴会谈中，在一年半的时间里历经10多轮谈判和至少7次停火协议破裂之后，妇女仅赢得了谈判桌上的代表席位。虽然她们被分配了一些席位，但遴选过程却由交战各方共同主导。尽管如此，2015年8月签署的和平协议指出，要考虑到妇女参与和平和政治进程、冲突中和冲突后妇女的具体需求（包括过渡司法、问责制、恢复与和解），以及增强其经济权能。然而，人道主义援助、安全部门改革和复员方案等领域的性别平等内容仍然不足。此外，通过的案文没有明确定义妇女或民间社会在监督停火与和平协议落实方面扮演的角色，也没有处理关于国内流离失所者的返回、战俘和儿童兵等重要问题。

聚焦

也门全国对话[56]

2013年为期十个月的也门全国对话会议提供了一些重要经验。其中一条就是，通过当地妇女运动和国际行为者的良好设计和持续施压，能够克服严峻的性别不平等和反对增强妇女权能的文化阻力。

2013年，在世界经济论坛发布的全球性别差距指数排名中，也门是教育、健康、经济和政治生活性别差距最严重、排名最低的国家。然而，应也门妇女的要求，也得益于她们在革命时期担任的角色，时任联合国驻也门特别顾问的贾迈勒·本奥马尔得以为冲突解决办法中纳入妇女的愿望创造条件。在联合国妇女署和人口基金等联合国机构以及乐施会、国家国际事务民主研究所、贝格霍夫基金会和弗里德里希·埃伯特基金会等国际非政府组织的支持下，以下创新得以实现：

- 全国对话筹备委员会女性成员占19%。在妇女团体和特别顾问的大力游说下，该委员会最终同意为妇女设立30%的配额。
- 除了为所有选区的妇女设立的上述配额，妇女还拥有自己代表团的40个席位。该筹备委员会同意全国对话会议与会者三份配额制：南也门占50%，青年占20%，女性占30%。此配额制适用于所有与会团体，例如，青年中需有30%的女性，而女性中需有20%的青年。这个针对南也门团体中女性和青年比例的“套餐式”配额制对于防止它在随后的讨论中失败可能有所帮助。

- 大多数选区按要求在其代表团中纳入女性，但萨拉菲派却宁可将其代表团的席位空置也不纳入女性。总体而言，28%的与会者是女性（565名与会者中有161名女性）。每个选区选择自己的代表，包括女性代表，但独立的妇女阵营和总统任用人员则通过公开申请流程选拔。

- 会议决议由专题工作组起草。每个工作组由一名主席、两名副主席和一名报告员领导。在每个工作组中，这些领导职务至少有一个由女性担任。九个工作组中有三个由女性担任主席。共识委员会——帮助解决工作组无法达成共识的问题——女性成员占25%。

- 工作组和会议一级的决议需要获得90%的赞同票（第二轮投票则降为75%）才能通过，这使得任何决议不可能在会上大多数女性代表反对的情况下通过。

- 所有与会者必须在会议开始时作两分钟的电视转播发言，以确保每个人至少有一次发言机会。此外，在全国对话启动之前，美国国际开发署还组织了全国妇女大会。

- 特别顾问小组内部为妇女和青年各招募了一名协调人，并聘用了一名顾问[57]为民间妇女团体和政治团体参与也门过渡进程提供支持。这些团体就可能影响最终宪法中妇女权益的问题提供了技术性信息，包括选举制度和配额、过渡司法和关于性别平等的宪法条款等问题。

- 特别顾问办公室设立了一个会议平台——妇女对话论坛——以便妇女代表之间及其与当地非政府组织之间开会交流。该论坛成员在性别问题专家的支助下，审查了各工作组的成果，与所有与会者分享了修改意见，与非政府组织进行了磋商，并为每个工作组编制了建议书。这些会议大约每周举行一次。论坛成员还在省一级与非政府组织举行了数次会议。联合国工作组周全地避免在妇女因传统家庭义务（例如做饭或照顾孩子）而无法参加的时间召开会议。

全国对话会议期间提出了很多关于性别平等的问题，包括结婚年龄（18岁）、30%的议会配额，受教育的权利、带薪产假、对暴力侵害妇女行为和性交易的刑事定罪和工作权利。据报道，通过社交、培养新的政治技能和学习如何游说，全国对话会议女性与会者的权能得到了极大的增强，包括在有男性的场合发言的能力，这是她们大多以前从未做过的事。全国对话会议的建议被提交至宪法起草委员会，该委员会的女性成员比例与全国对话中一样。尽管因安全局势恶化而暂停，全国对话的成果文件和宪法草案仍被视为也门未来的根基。

由于仅关注正式的、国家层面的进程，国际社会真正塑造或构造的是那些被看作与和平进程有关的、决定性的方面，而没有充分认识到——甚至可能忽视了——地方和国家以下层面的投资即“第2轨”进程的重要性。在第2轨层面，很多妇女已经做着和平斡旋或支撑当地社会恢复和防止冲突扩散的工作。**让妇女更全面地参与和平进程需要改变我们视为“政治性质”的参数。**要做到这一点，对于联合国来说，首先需要将进程扩展至以男性为主的政治和军事精英之外的更大群体；其次，需要调整第1轨和第2轨和平进程的等级概念。

对国家和国际层面的正式和平进程（这些进程大多屡受挫折或拖延）的狭隘关注阻碍人们全面考虑往往忙于第2轨进程（例如在受冲突影响社区建立和平和促成停火）的行为体与个人。

怎样才算是妇女充分参与实地工作，或妇女显著参与和平进程？过去二十年，虽然妇女在和平进程中发挥作用的例子很多，但大多并未采用可确保妇女达到最低介入水平的标准参与方式。在许多例子中，妇女必须克服极大障碍才能参与。她们既未享受到无门槛参与，也未享受到可确保妇女最低介入水平的标准参与方式。正如前文所述，杰出女性凭借十足的勇气与坚韧发挥重要作用的故事并不少见。

对国家和国际层面的正式和平进程（这些进程大多屡受挫折或拖延）的狭隘关注阻碍人们全面考虑往往忙于第2轨进程（例如在受冲突影响社区建立和平和促成停火）的行为体与个人。

这些国家以下层面和地方级的调解倡议（妇女通常在其中发挥了非常重要的作用）完全得不到认可或支持。在叙利亚，妇女在地方一级就停止敌对行动和人道主义准入问题进行谈判。尽管她们同联合国与阿拉伯国家联盟联合委派的调解员以及联合国安全理事会一起在最高政治层面参与倡导，她们至今在处理自己国家内部危机的正式努力中仍在很大程度上被边缘化。在南苏丹，尽管需要付出很大的个人代价，[58]妇女仍持续组织和平行动，促进有关各派之间以及关于与苏丹的紧张关系的对话，但她们对正式进程的重大影响力仍然难以实现。

在哥伦比亚，亦如南苏丹一样，妇女参与和领导社区和平进程已被证实对于第1轨进程的持续至关重要。因此，扩大政治就需要拓展“和平进程”这一概念，纳入社区和第2轨倡议。重要的是，这要求联合国的政治工作必须确保在妇女参与方面体现相关国家妇女的多样性；并充分考虑到各种可能阻碍或促进妇女融入和平进程的政治和社会因素，例如公众和精英支持以及区域行为体的势力。

聚焦

布隆迪妇女促进和平与对话[59]

在布隆迪，近期的政治和选举冲突已导致安全部队与抗议者之间对峙，抗议者和平民遭到监禁的事件时有发生、大量人口流离失所以及全国各地紧张气氛与冲突日益加剧。同时，可靠信息的匮乏导致紧张局势激化。

凭借其启动调解与和解进程的能力，布隆迪妇女作为和平代言人在使冲突各方坐下来和谈和重启不同行为体之间的和平对话方面发挥了具有历史意义的重要作用。在联合国与内政部及民间社会组织的密切合作下，一个全国妇女调解员网络建立起来，在防止地方暴力行为、消除不实传闻和缓解当前政治危机对平民的影响等方面已显成效。通过与省级及地方当局协作，该妇女调解员网络分享早期预警等相关信息，并鼓励组织地方磋商会，探讨和平问题，确定促进社区安全的策略。

妇女调解员网络以四名调解员为一组，在全国129个城市开展工作，在2015年1月至5月期间处理了3,000多起地方冲突，其中政治和选举冲突居多且日益攀升。这些调解员发起了各地当局、安全部队、政党、抗议者、民间组织和平民之间的对话。她们限制了游行示威的负面影响，提醒游行示威者尊重个人财产，以及非暴力行为的重要性。她们还呼吁释放游行示威者和反对派成员。此外，妇女调解员还保护被控逃离的家庭；力图通过发起冲突各方之间的对话和提出关于处理政治与选举冲突的建设性意见来增进宽容；促进分化团体及社区间的对话和理解；并用有证可查的信息反驳谣言和缓解被夸大的恐惧。

传播妇女的声音 – 外部行动者的作用

妇女已通过一系列方式参与和平会谈：直接出现在谈判桌上、担任观察员、参与官方或半官方磋商、任职于负责管理进程或落实协议的委员会、参加特定讲习班、参与公众决策（例如选举和公民投票）以及发起大规模行动。[60]参与者遴选程序，或民间社会或外部行动者向谈判各方提供建议的机制，诸如此类的重要细节可显著影响妇女参与的本质和影响。正如前文所述，调解员和使节等外部行动者在这方面尤其重要。

研究发现，要“传播”涉及妇女的磋商结果或妇女组织商定的优先事项，最有效的策略是，将直接向磋商者提交立场报告以及会晤调解员、磋商者或技术顾问等“内部”战术，与发布公开报告、游说国际行为体以及开展组织媒体宣传等“外部”战术相结合。[61]

妇女网络和妇女联盟采取了一种非常成功的“传播”策略，那就是拟定一份表明各妇女团体的统一立场的共同文件，然后递交给调解小组和谈判小组。在肯尼亚，梅切尔帮助妇女团体就相互之间的差异进行谈判，制定一份共同备忘录并提交至非盟小组，而其中大部分条款均得以写入协议。[62]在南非，全国妇女联盟通过广泛的调研和讨论，制定了“妇女有效平等宪章”，对宪法、法律和政策的内容产生了重大影响。[63]这再次证明，几乎没有任何因素比相关国家中妇女运动的力量更为重要，也再次证明了国际社会为妇女运动提供长期持续支持的重要性。

在本研究的磋商过程中，合作伙伴提出了民间社会妇女培训问题，例如有关联盟建设、战略沟通、利益攸关方摸底调查、合作和调解的培训。虽然有证据表明，经过培训的妇女团体具有更大的影响力，但人们普通认为**妇女并不一定缺乏技能；而且这种反复将能力建设、技能培训作为实现包容性的不二途径的说辞与做法，往往只是又一种以妇女缺乏能力和技能为由排斥她们的方式**。[64]一种经常被用作忽略妇女诉求的方便借口。恰恰相反，我们需要的是对把关人（大多为男性）进行培训并提高其认识，尤其是在妇女参与的重要性这个方面。[65]

妇女参与和平进程最常见的影响之一就是，在势头已消或会谈停滞不前时推动谈判的启动、恢复或完成。

政治意愿和政治技能对于整合与放大妇女在政治对话中的声音至关重要。政治意愿体现在，政治协议各方及其支持者积极主动地让妇女领导人和妇女组织参与关于解决冲突的对话，尤其是在此举为当地政治惯例所不容的情况下。政治技能则不断地被调解员和政治行为体用于为妥协与和解搭建政治平台。这包括精心促成联盟和支持具有包容性的、民主的新生政治力量的出现。妇女团体在政治上往往被地方主要政治行为体边缘化而不为外部行动者所见，因而提高其政治重要性需要卓越的的政治技能。不幸的是，这种技能实在太罕见。

越来越多的研究显示，妇女将其独具的促成共识的特质带到公开辩论中——不一定是关于问题的辩论，还包括关于缔结谈判和落实协议的需求的辩论，其结果之一便是对有效性的影响。

实际上，外部行动者在让妇女团体参与进程这一领域不加作为，与发生在家庭内部的厌女症，在性质上一脉相通。这种不作为，有时是因为没有努力去打破常规，有时是因为过于尊重世人眼中的地方习俗。然而，对社会规范的这种尊重并未阻碍其它被认定对政治对话的成功至关重要的群体的参与，例如流亡的政治掮客、企业领导人、难民社区代表或边缘化区域、宗教或种族的代表。其中有些利益集团可能不受国内主要政治利益集团的欢迎，但外部行动者往往知道这些利益集团的参与至关重要，并利用其政治技能确保它们参与。在调解员利用其政治技能确保妇女参与的极少数案例中，这样的行动起到了宝贵作用，等于向当地对话者表明妇女的参与被认为是不可或缺的，并且提高了对话各方对妇女参与的政治重要性和实际影响的认识。

妇女倡导者在试图参与和平会谈时经常面临两难境地。一方面，如果没有明确的政策规定调解冲突的外部行动者应与妇女领导人开会交流的时间段、应邀请的妇女组织的类型、开会的频率以及应探讨的主题，这类会谈通常根本就不会发生。另一方面，她们非常不愿意为争取妇女参会许可或达成重要协议，使得调解员或使节被迫向谈判各方作出让步、被迫接受各方提出的具体要求或约束。

出于这个原因，那些以增加和平会谈中妇女人数或支持她们诉求为目的的实际行动从未采取过硬性要求的形式。因此，以往的建议敦促调解员“在可能的情况下”尽力促进妇女参与政治对话。这些建议其实是敦促调解员作出真诚的努力，却没有问责制监督其是否作出了这种努力或是否作出了足够的努力。更严格或更具体的要求则因太过粗鲁而普遍遭到拒绝，例如设定调解员必须与妇女组织代表进行磋商的时间段，或要求定期进行这样的磋商；或强制要求调解员帮助妇女团体与其它政治行为体谈判，以确保妇女在政治进程中身居要职。

虽然这些要求可能不适用于特定局势或进程，或者它们可能会引发强烈反对或可能在进程后期会更有效，但在十五年一直恳请与妇女磋商之后仍未见调解员和使节采取这些真诚行动的今天，是时候该提议受监督和被问责的更具体的措施。

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

联合国应当：

✓ 在每位调解员和每位使节、每位秘书长特别代表和每位副秘书长特别代表的职权范围中加入一项特定职责，即促进妇女参与国家决策进程，尤其是解决冲突、权力分享、全国对话与和解的各个方面。

✓ 确保联合国任命的调解员和特使按照安全理事会第2122(2013)号决议的规定，报告其与妇女团体进行磋商和外联的情况。

成员国、联合国和国际社会应当：

✓ 确保所有行为体、调解员、友好团体和冲突各方确保妇女平等且有意义地参与会谈，并确保彻底清除阻碍她们参与的障碍，包括法律或实际做法中存在的障碍。

✓ 停止使用观察员身份，代之以真正有效的参与。妇女不应该在一旁观察，而应切实参与到关系自己国家未来的谈判和决策中去。

✓ 投资开发各种工具，用于研究和平会谈各种结果对性别平等的影响，包括联邦制、宪法制定、过渡司法、权力分享和停火条款。

✓ 致力在对妇女组织和国家主要政治领导人之间进行调解，以鼓励国家政治行为体（包括交战各方的领导人）在其代表团中纳入女性代表并在其谈判中处理妇女关注的问题。为此，联络小组中支持特定和平进程的成员国可向谈判各方提供激励措施——比如培训、后勤保障或者增加代表席位等。

✓ 致力于将关于妇女参与的议程项目纳入与友好团体及全国对话的其他协调人的会议，包括组织全国妇女组织代表与友好团体中成员国之间的会议。

✓ 对于每个进程，制定和资助长期支持策略以加强妇女社会群体参与政治对话的能力，加强调解员、协调人和冲突各方的性别平等意识，处理可能限制妇女参与的实际问题——从议程和材料的传阅程序等细枝末节到当地语言的使用等重大问题，并保护妇女活动家不受潜在反击与报复。

✓ 倡导和支持具有包容性的、透明的妇女参与谈判及其它进程的遴选标准，包括确保妇女参与和平会谈、全国对话和磋商论坛的领导委员会等方式；以及建立正式机制将妇女的需求传达到谈判桌上。

✓ 支持妇女融入和参与和平会谈、甚至预防外交以及协议的监督和落实。这应该扩展到和平进程和政治过渡的筹备阶段和落实阶段，而不仅仅限于某轮谈判或全国对话。

成员国应当：

✓ 在其外交机构和全国安全机构中增加妇女人数，并采取措施确保一定人数的女外交官在冲突解决进程中担任领导角色。

调解员和特使应当：

✓ 承担向对话/和平会谈/宪法改革的所有各方传达暂行特别措施的重要性这一特定职责，以增加谈判各方的妇女人数。同时，调解员/使节办公室必须告知全国妇女组织暂行特别措施的适用范围及其在其它情况下的有效性。

✓ 致力于在任何部署的前30天内与各妇女组织的代表开会，并通过定期的（至少一年四次）、列入计划并做记录的会议进行后续跟进。这些会议应不仅用来倾听妇女关于解决冲突的观点，还应为妇女团体提供信息，告知其有机会参与即将举行的对话、捐助方会议以及正式和非正式的和平进程。

✓ 作为一项必然事务和惯例，致力于向与会各方提出妇女列席与参与停火与和平会谈所遇到的具体性别平等问题，比如性暴力的预防、针对性暴力罪行的司法制度、促进妇女参与政治的暂行特别措施、负责落实和平协议的冲突后委员会中领导职务的特定性别配额，以及行政和经济恢复安排中的性别特定条款（包括妇女的土地使用权和财产权利）。例如，军事权力分享应不仅仅注重整合军队和指挥结构，还应落实权利保护、公民和民主问责制，并确保妇女全面参与。领土权力分享应包括在国家以下层面保护妇女权利和参与，关注妇女权利和地方习俗及传统法律之间的关系。

✓ 致力于在调解小组中纳入性别问题顾问，并纳入政治分析领域以及调解小组所涉其它领域的妇女专家。

✓ 认识到妇女的参与并不是指她们全权负责妇女问题，而是允许她们参与和平进程所涉及的各种问题及相关决策。

✓ 致力于确保调解小组中的技术专家接受过关于其技术领域的性别平等培训，并确保这些技术专家本身具备关于妇女参与的影响和支持有效包容性所需技能的技术知识。

参考资料

1. Marie O'Reilly、Andrea Ó Súilleabháin和Thania Paffenholz著，“Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes”（国际和平研究所，2015年6月），1。
2. Pablo Castillo Diaz和Simon Tordjman著，“Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence”，摘自联合国妇女署妇女、和平与安全资料手册（联合国妇女署，2012年）。
3. Suzanne Kianpour著，“Iran Negotiations: The Women Who Made the Iran Nuclear Deal Happen”，BBC News，2015年8月6日，http://www.bbc.com/news/world-us-canada-33728879.
4. O'Reilly, Ó Súilleabháin和Paffenholz著，“Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes”。
5. 同上，4。
6. 国际民间社会行动网络执行主任 Sanam Anderlini在联合国妇女署、国际民间社会行动网络、妇女和平建设者全球网络与美国和平研究会组织的“谈出更美好的和平：妇女和民间社会”讨论会上发表的讲话，2014年6月。
7. 多年来，国际社会已注意到，需要转变成“足够包容”才能成功（具体参见“World Development Report 2011: Conflict, Security and Development”（世界银行，2011年）。尽管包容规范似乎已由调解员确立并是其工作重点，但包容谁这个问题并不明确。事实上，由于妇女在传统上并非被视作是潜在的破坏者，因此她们未被看作需要包容的群体。参见：Sara Hellmüller、Julia Palmiano Federer和Mathias Zeller著，“The Role of Norms in International Peace Mediation”（NOREF 挪威和平建设资源中心，2015年）。
8. 本部分借鉴了委托学者、政策分析家和从业人员为全球研究报告所做的研究，其中包括：Thania Paffenholz 等著，“Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”（日内瓦研究生院，冲突、发展和建设和平中心，2015年4月13日）；Christine Bell著，“Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their‘Gender Perspective’”（爱丁堡大学，全球司法学院，联合国妇女署，2015年3月）；Christine Bell著，“Unsettling Bargains?Power-Sharing and the Inclusion of Women in Peace Negotiations”（爱丁堡大学，政治解决方案研究计划，2015年3月）；Virginia Bouvier著，“Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process”（联合国妇女署，2015年4月27日）；Christine Bell和Vanessa Utley著，“Chronology of Mindanao Peace Agreements”，2015年；Christine Bell和Helia Farahnoosh 著，“Chronology of the Peace Process and Peace Agreements between the Philippines and the National Democratic Front”，2015年；Christine Bell, Sissela Matzner和 Catherine O'Rourke著，“A Chronology of Colombian Peace Processes and Peace Agreements”，2015年；以及Irene M. Santiago著，“The Participation of Women in the Mindanao Peace Process”，2015年6月。 以及越来越多的有关妇女参与影响的现有研究：O'Reilly、Ó Súilleabháin 和 Paffenholz 著，“Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes”；Laurel Anne Stone著，“Women Transforming Conflict: A Quantitative Analysis of Female Peacemaking”，位于SSRN 2485242，2014年，http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2485242.
9. Paffenholz 等著，“Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”。交叉表显示了妇女对案件谈判/实施/结果的影响程度。分析了40个深度定性谈判案例研究，包括1999年至2013年期间的落实情况。参与/包容的定义是以正式和非正式的角色参与包容模式。谈判案例包括和平、制宪和政治过渡等谈判。协议的可持续性是指协议条款在后协议阶段适用的程度以及协议实施后1年和5年冲突相关暴力的减轻程度。个案层面累计的值，可能会淡化妇女的影响，甚至在某些包容模式中缺少妇女的影响。
10. Paffenholz 等著，“Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation,”40-43；O'Reilly, Ó Súilleabháin和 Paffenholz著，“Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes,” 17。
11. Paffenholz 等著，“Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation,” 40-43；O'Reilly, Ó Súilleabháin和 Paffenholz 著，“Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes,” 11。
12. Laurel Stone著，“Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes”，“Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes” 附件二。
13. 同上。
14. Stone 著，“Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes”，“Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes”附件二。
15. Paffenholz 等著，“Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”，21。
16. Desirée Nilsson著，“Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace”，国

际交流第38卷，第 2 期（2012年4月）：258。另见 Thania Paffenholz, Darren Kew和 Anthony Wanis-St. John 著，“Civil Society and Peace Negotiations: Why, Whether and How They Could Be Involved”，国际研究协会会议，2006年3月。

17. Paffenholz 等著，“Making Women Count: Assessing Womenn’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”。

18. 如需进一步的阐述，参见 Michelle Bachelet 著，“Empowering Women to Meet New Challenges, from National Development to Conflict Prevention and Post-Conflict Recovery”，联合国妇女署，2011年5月17日，http://www.unwomen.org/en/news/stories/2011/5/empowering-women-to-meet-new-challenges-fromnational-development-to-conflict-prevention-and-post-c.

19. Santiago著，“The Participation of Women in the Mindanao Peace Process”。

20. Bell著，“Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their‘Gender Perspective.” 15

21. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2015/716（联合国安全理事会，2015年10月9日），第14段。自2011年以来，政治部一直对照“含有改善妇女和女童安全及地位具体条款的和平协议的比例”这一指标跟踪数据。参见，“Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)”（联合国政治事务部，2015年3月）。

22. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2015/716（联合国安全理事会，2015年10月9日），第14段。

23. Bell著，“Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their‘Gender Perspective”。这与联合国并非谈判一方时的25%形成鲜明对比。

24. “Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)”，14。

25. Bell著，“Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their‘Gender Perspective”，15 及附件一。这些数字包含了所有对“性别平等”、“妇女”或某类妇女——例如：寡妇、女童、女童孤儿、母亲、妻子——的提及；对妇女组织（甚至只是作为协议的签约方）的提及；对妇女公约的提及；或者对第1325号决议本身的提及；对性别暴力或性暴力，或特定性暴力犯罪（如强奸）的提及；以及对性或性别平等（但并非未明确提出这些词条，只是泛泛提及平等）的提及。

26. Bell著，“Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their‘Gender Perspective”。在所有包含妇女要素的协议中，79%是在第1325号决议之后签订的。同样，就暴力侵害妇女和女童行为的具体条款来说，其中83%出现在第1325号决议通过后签订的协议中。

27. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2014/693（联合国安全理事会，2014年9月23日），插文9。

28. Christine Bell著，“Unsettling Bargains?Power-Sharing and the Inclusion of Women in Peace Negotiations”（爱丁堡大学，政治解决方案研究计划，2015年3月），23。

29. O’Reilly, Ó Súilleabháin和 Paffenholz著，“Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes”，11。

30. 联合国妇女署每年都会为秘书长的妇女、和平与安全问题报告计算此数据。参见“秘书长妇女、和平与安全问题报告（2015年）”，第19段。

31. 同上，第20段。

32. “Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)”。

33. Castillo Diaz和Tordjman著，“Women’s Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence”。

34. Vicenç Fisas著，“Anuario 2008 de Procesos de Paz”（巴塞罗那：Escola de Cultura de Pau，2008年），20–22。

35. 联合国妇女署每年都会为秘书长的妇女、和平与安全问题报告计算此数据。参见“Secretary-General’s Report on Women and Peace and Security (2015年)”，12–13。

36. Paffenholz 等著，“Making Women Count: Assessing Women’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”，28-29。

37. Paffenholz 等著，“Making Women Count: Assessing Women’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”。

38. 有关妇女参与哥伦比亚和平进程的更长历史，参见Bouvier著，“Gender and the Role of Women in Colombia’s Peace Process”。

39. “NGO Working Group on Women, Peace and Security to the Security Council Debate on Women, Peace and Security”（和平妇女联会，2008年10月29日），http://www.peacewomen.org/sites/default/files/ngowg_wps_08_0.pdf.

40. 有一些例外情况，例如：1999年至2003年的布隆迪和平进程，2001年和自2004年以来菲律宾政府参与的谈判，2011年菲律宾全国民主阵线，2001年索马里和平进程的和解委员会，以及2005年印度尼西亚的自由亚齐运动。此外，在1997年至2005年的巴布亚新几内亚——布干维尔和平谈判中，妇女是和谈桌上三个主要群体之一，并且是2001年和平协定的签字方之一。传统上，巴布亚新几内亚妇女在纠纷解决中扮演重要作用。See, O’Reilly, Ó Súilleabháin和Paffenholz著，“Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes”；Paffenholz 等著，“Making Women Count: Assessing Women’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”。

41. O’Reilly, Ó Súilleabháin和Paffenholz著，“Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes”，9。

42. 同上，20–21。政府维持一个由五名成员构成的谈判小组，包括两名与菲律宾和平倡议群体和民间社会组织有紧密关系的妇女。

43. 同上，29。

44. Paffenholz等著，“Making Women Count: Assessing Women’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”，29。

45. 联合国妇女署于2015年委托Kristi Samuels以独立研究方式开展的有关全国对话和参与性政治过渡的调研。

46. 由全球研究高级别咨询小组成员Luz Mendez提供。

47. Laurel Stone著，“Quantitative Analysis of Women’s Participation in Peace Processes”，“Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes” 附件二。

48. Paffenholz等著，“Making Women Count: Assessing Women’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”，20。

49. Paffenholz等著，“Making Women Count: AssessingWomen’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”，32。

50. 在认识到需要工具就“如何”确立同时包含民间社会和性别敏感元素的流程提供切实的协助后，一家民间社会组织国际民间社会行动网络开发了“更佳和平工具”——一个有关在各个和平进程/调解阶段如何体现包容性的开源工具。参见“Better Peace Initiative”，国际民间社会行动网络，访问日期：2015年9月10日，http://www.icanpeacework.org/better-peace-initiative/.政治部有关性别和包容性调解进程的高级别研讨班，得到欧盟、挪威、芬兰的支持，以及危机管理倡议和和研所的配合，已进行八次，覆盖168名特使、调解员和高级官员。研讨会探讨了更有包容性的流程设计的技能与策略，以及协议中性别平等相关条款的选项，包括重点专题领域的特定措辞。

51. Mary Robinson作为联合国任命的首位女性首席调解员，推出了大湖地区妇女和平、安全与合作框架平台，确保该区域的妇女参与协议的落实。截至2015年1月，36个妇女团体已通过这个平台获得资助，而且2015年全年还会选择额外的受助者。

52. 尽管她们参与国内的行动，但是叙利亚妇女基本上被排除在高层次和平进程之外。参见Hibaaq Osman著，“Where Are the Syrian Women at the Geneva Peace Talks?”，卫报，2014年1月23日，http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jan/23/syria-women-geneva-peace-talks.

53. 虽然一个涉及和平谈判，另一个涉及全国对话进程，但两者都是过渡和谈判进程。

54. “Statement by Ms Bineta Diop, Security Council Open Debate on Women, Peace and Security”，2012年11月30日，http://www.peacewomen.org/sites/default/files/bineta_diop_0.pdf.

55. Kelly Case著，“Without Inclusion, No Hope for Peace in South Sudan”，新美洲——周刊，2015年8月13日，http://www.newamerica.org/the-weekly-wonk/without-inclusion-no-hope-for-peace-in-south-sudan/.

56. 联合国妇女署于2015年委托Kristi Samuels以独立研究方式开展的有关全国对话和参与性政治过渡的调研。

57. 联合国妇女署约聘。

58. 例如，妇女参与工作队（苏丹和南苏丹积极分子的跨境联盟）的许多成员都曾在最近的冲突中失去多位家人。参见Case著，“Without Inclusion, No Hope for Peace in South Sudan”。

59. 联合国妇女署布隆迪国家办事处向全球研究报告提供的信息。

60. Paffenholz等著，“Making Women Count: Assessing Women’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”；O’Reilly, Ó Súilleabháin和Paffenholz著，“Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes”。

61. Paffenholz等著，“Making Women Count: Assessing Women’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”；O’Reilly, Ó Súilleabháin和Paffenholz著，“Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes”。

62. Paffenholz等著，“Making Women Count: Assessing Women’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”，30。

63. 同上，36。

64. 这在联合国和平行动问题高级别独立小组的报告中反复出现。参见“Uniting Our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People”，联合国文件文号：A/70/95–S/2015/446（联合国和平行动问题高级别独立小组，2015年6月16日）；O’Reilly, Ó Súilleabháin和Paffenholz著，“Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes”。

65. 通过包容妇女对进程成功和包容方式产生的长期影响还很不足；这一不足之处或许是急需解决的，也是可能导出卓著成果的。如何在和平会谈的各个技术领域落实性别平等的成果，所有行为者——调解员、民间社会、专家——均将从针对这一课题的能力建设中受益。研究表明，通用规范培训或纯粹的规范性办法影响有限，而事实上鉴于现有的态度，甚至会加深把关人中的阻力。相反，通过特定技术讨论，获取并寻求切入点的方法更具操作性，且可产生更多的影响。例如，对权力分享的研究发现，当妇女组织和社会性别平等倡导者一直谨慎从事有关权力分享的讨论，这实际上确保了这些协议的措辞能够对协议后妇女参与政治的配额有相当影响。如果行为者要通过有效的干预让和平进程形成平等结果，就必须理解权力分享的技术要素以及可以如何将这些作为切入点，促进妇女的权利。

04

在人道主义危机中保护和促进妇女和女童的权利和领导力

决议要点

2000 第1325号决议

呼吁武装冲突各方采取特别措施，保护妇女和女孩在武装冲突局势下免受性别暴力，特别是强奸和其他形式的性凌虐，以及所有其他形式的暴力

2008 第1820号决议

请秘书长和联合国相关机构【...】制定有效机制，在联合国管理的难民营和【境内流离失所者】营地及其周围

2009 第1888号决议

要求武装冲突所有各方立即采取适当措施保护平民，包括妇女和儿童，防止他们遭受任何形式的性暴力

第1960号决议

吁请武装冲突各方作出并履行打击性暴力行为的具体和有时限的承诺，承诺除其他外，应包括通过指挥系统发布禁止性暴力的明确命令，并在《行为守则》、野战手册或相应的文件中禁止性暴力；还吁请各方作出并履行关于及时调查所述侵害行为的具体承诺，以追究有侵害行为的人的责任

2010

2013

第2122号决议

确认必须确保人道主义援助和资金用于为受武装冲突和冲突后局势影响的妇女提供各种医疗、法律、心理和生计服务指出需要在不带歧视的情况下提供各种性保健和生殖保健服务，包括就强奸造成怀孕提供服务

本项关于第1325号决议落实情况的研究正遇上近期最残暴的有组织暴力犯罪浪潮之一。武装冲突在世界许多角落爆发或升级。过去十年中，需要国际援助的人数增加了两倍，其中80%受到武装冲突影响。[1]近期研究表明，2014年的战争死亡人数增加28%，[2]冲突相关的暴力事件自2007年以来持续增加。[3]去年是有记录以来难民人数和国内流离失所者人数最高的年份之一，创下1995年以来的最高人数记录，以及自1990年以来的最大年增幅。[4]这意味着平均而言，2014年中的每一天有42,500人被迫离开自己的家园，不知道何时能回来，能否再回来。[5]流离失所的平均时长现已超过17年。

近来数月，这些统计数据与其它类似的数据已多次报道，但却无法体现出其背后人类群体或个体所受的痛苦。令人骇然的是，武装分子往往都表现出对人类生命、人类苦难和国际法的无视。[6]他们以社会中最弱势的群体为目标，故意攻击学校、医院、记者和救援人员。爆炸性武器在人口密集城区所造成的人员伤亡中，逾90%是平民。[7]2015年初向安理会报告时，红十字国际委员会（红十字委员会）代表总结说：“我很遗憾，根据我们的实地观察，我无法报告说在武装冲突的发起方式方面有任何显著进步，或者说世界各地武装冲突对平民的影响有任何显著减轻。”[8]

对于妇女和女童，战争的影响因预先存在的性别不平等和歧视而加剧。最引人注目的是，各种形式的对妇女和女童的暴力侵害在武装冲突期间都会增加。如今，这些暴力行为虽然更易为政策决策者和公众所见，却一直没有减轻。例如，2015年6月，国际刑事法院（国际刑院）检察官向安理会报告称，其办公室迄今收到的对武装民兵在达尔富尔犯下性暴力罪行的指控在数量上已创下记录，然而这些年来，类似的最新情况通报已达20次。据称，大多数受害者在耕种农田、捡拾柴火或取水时遭到民兵轮奸；这是令人沮丧且为人熟知的模式，早在10多年前就被非政府组织发现并引起世人注意。[9]就在同一个星期，联合国南苏丹工作团报告称，至少172名妇女和女童在团结州遭到武装分子绑架，另有79人遭到性暴力。按照目击者的描述，妇女被拖出住所，当着未成年子女的面遭到轮奸，甚至在遭强奸后被关在房屋内活活烧死。[10]在其有关冲突中性暴力的2015年年度报告中，秘书长令人悲痛地描述了19个不同国家中发生的强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕、强迫绝育，以及严重程度相当的其它性暴力形式。[11]

其它形式的对妇女和女童的暴力侵害也是同样的顽疾。约20年前，国际救援委员会开始支助阿富汗的秘密女子学校。数百万阿富汗女孩受到教育，成为当代史上该国取得的最大成就。但阿富汗每年都仍会发生数百起对女学生、女教师和女校的恶毒攻击。[12]虽然尼日利亚奇博克镇的276名女学生遭绑架事件得到媒体大幅关注，但鲜有人提及2014年以来尼日利亚北部陆续有超过2000名妇女和女童遭绑架这一事实——她们中的许多人被用作性奴隶、肉盾和自杀式炸弹袭击者。[13]年复一年，我们听到太多有关女性政治领袖、媒体工作者、妇女人权维护者和民间社会及基层组织成员遭到殴打、威胁并杀害的恐怖报导。战争期间和战争之后，亲密伴侣间暴力以及早婚、童婚和强迫婚姻变得更为普遍。[14]

危机加剧了本已存在的对妇女和女童的歧视，使她们更难以获得最基本的权利，包括卫生保健权、教育权、食物权、住房权、甚至国籍权。妇女艰难地养家糊口、照顾病人和教育

子女，对行动自由的限制以及学校、医疗设施和市场的关闭最先殃及到她们。当粮食安全无保障时，女孩往往最先挨饿，最后吃饭。无论是在拘留中心，还是在难民营或国内流离失所者营地，妇女和女童均面临卫生条件不足和卫生用品匮乏，月经期和哺乳期所需的卫生条件与用品尤其不足，而且缺乏性、生殖和孕产妇卫生保健服务。对于大多数正在分娩或寻求终止妊娠的妇女来说，这就像是被判了死刑。女孩辍学，妇女无法获取土地和生计。因此，对于她们中的许多人来说，为生存卖身或早婚成为唯一选择。

歧视性的规范和文件依据的缺乏阻碍了许多妇女和女孩主张自己的人权（包括财产权）和寻求庇护。在大多数难民和国内流离失所者目前居住的城市地区，妇女面临被有组织犯罪分子贩运的风险；被房东和雇主骚扰、剥削和歧视的风险；以及被政府当局任意逮捕、拘留和驱逐的风险。专为城市设计的人道主义服务的缺乏无疑使事情变得更糟。正如对妇女的暴力行为及其因果问题特别报告员最近指出的那样，“她们为躲避任意杀戮、强奸、酷刑、不人道或有辱人格的对待、强迫征兵或饥饿而逃离，但却往往在她们的目的地，其中包括国内流离失所者营地，遇到同等程度的危险、暴力和暴力威胁。而且有罪不罚令情况更糟糕。”[15]

本章围绕三个简明的要点进行阐述：

- 首先，人道主义者、发展工作人员、国际和区域人权系统，以及我们和平与安全行为体的干预，必须着眼于各种侵犯妇女和女童权利的行为，这些权利受国际人道主义法、难民法和人权法保护，包括但不限于生命权和人身安全权。
- 其次，妇女的教育权、健康权、土地权和生产性资产权，以及村庄或社区事务参与权、决策权和领导权，都与妇女的安全密切相关。
- 最后，我们离真正接纳性别平等、并以此作为人道主义工作的一项组织原则还很远，这削弱着人道主义援助的实效。

生命权和人身安全权

自第1325号决议通过以来，以及自上世纪90年代中晚期首批着眼于解决人道主义危机中性暴力和性别暴力的方案推行以来，情况已大有不同。[16]如果按媒体关注的扩散、社交媒体活跃度、公共卫生运动和社会研究来衡量，性暴力和性别暴力的公众意识已呈几何级增长。决策层对此问题的关注也有所增加。2008年到2013年期间，安理会将冲突中性暴力视作对国际和平与安全的威胁，在五年内通过了四项专门针对这个问题的决议，并创设了负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表这一专门职位。

联合国大会、人权理事会、八国集团及其它论坛也通过了具有类似侧重点的决议和宣言。[17]过去三年中，世界上两个最强大国家（即英国和美国）的外长推出了雄心勃勃的运动，旨在应对冲突和紧急情况中的性暴力和性别暴力。2014年，来自120多个国家的近2000名代表参加了在伦敦召开的全球首脑峰会。此规模对于这一主题的会议来说是前所未有的。[18]在全球层面，维持和平工作团或制裁委员会的任务书更为频繁地提及了针对妇女的性暴力行为和其它严重侵犯人权行为。在国家层面，一些国家通过了法律、行动计划、零容忍政策和行为守则，并任命了特别顾问。除

> “原来受了鼓励、开始上学的那些女孩，现在都不再回去上学了。有些是因为害怕所有这些危机【……】。但有些则是因为她们自己的家庭、自己的父母。有些家长说，不再让自己的孩子上学，不再让自己的女儿——特别是女儿——上学，是因为家人害怕女儿遭到绑架、杀害等等。”
>
> 西尔维·杰奎琳·恩果冬麻，国际妇女争取和平与自由联盟主席，喀麦隆，联合国妇女署视频采访，2015年

性暴力外，人们越来越多地关注人道主义危机中其它形式的暴力及有害做法，如童婚、早婚和强迫婚姻或定点击杀女性领导人或公众人物，包括妇女人权维护者。[19]

这种关注不仅打破了历来与冲突中对妇女和女童的暴力侵害相伴的沉默和忽视，也带动国际社会的反应发生切实的变化，从人权的监测，到幸存者获取卫生保健服务，过渡司法对策以及维持和平人员的训练和巡逻均有体现。过去15年中，国际法庭定罪的战争罪犯越来越多，在这方面积累了翔实的国际判例。联合国和国际非政府组织已增强了在紧急情况下处理这一问题的能力。[20]数十万妇女和女孩现在正得到那些旨在帮助幸存者、防止更多暴力的各种方案中一个或多个方案的帮助。这些方案提供紧急医疗、精神卫生和心理辅导、庇护所和藏身处、特种警察部队、流动法庭、预防和宣传方案、暴露后预防和尊严工具包等等。策略包括改变不良行为和社会规范，以宗教和文化领袖为目标宣传妇女权利，增强妇女和女童权能（包括生计方案），寻找柴火的替代能源，确保难民营中或附近供水点、厕所和洗浴场所的安全。具体而言，由当地主导的倡议能够例证受冲突影响社区的适应、复原能力，以及它们根据自身具体情况所发展出的、应对创伤的能力。加强能力建设也是此项努力的重要组成部分：例如培训当地医护人员为强奸行为幸存者提供临床管理，向社工提供心理辅导培训，向人道主义者提供有关性剥削和性虐待的培训，以及向警察、检察官和法官提供有关调查和起诉性暴力和性别暴力的培训。

对于这些倡议的影响，哪些有效，在怎样的情况下有效，人们知之甚少。近年来发布的审查报告以及新研究倡议将触及这些问题。[21]例如，在评估多个侧重于社区中不断变化的行为、

聚焦

负责冲突中性暴力问题的联合国行为体

负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表办公室依安理会第1888(2009)号决议建立，于2010年4月开始运作。负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表充当联合国在冲突中性暴力方面的发言人和主要倡导者，负责动员全球政治意愿和行动，以及负责编写秘书长年度报告。该报告涵盖所有相关情况并点名指责那些施害者。秘书长特别代表协助安理会针对性暴力犯罪的实施者、命令者或纵容者提出制裁和其它针对性措施，同时协助冲突各方（国家和非国家）作出防止和应对性暴力的具体承诺。**联合国冲突中性暴力问题法治专家组**也是依第1888号决议成立的，旨在支持各国加强预防和应对工作（详见第5章：*转化司法*）。

联合国制止冲突中性暴力行动是一个整合13家联合国机构之工作的跨机构网络；这些机构涉及人权、人道主义、公共卫生、和平、安全、政治和发展等领域。其目标是促使多方利益攸关者联合应对冲突期间和之后的性暴力。此网络于2007年推出，意味着联合国系统齐心致力于实现“一体行动”—— 即加强协调和问责、扩大宣传、扩充知识、建设能力、支持国家层面的努力，以防止冲突中性暴力，更加全面地满足幸存者的需要。通过自2008年以来的一系列决议，联合国安理会已将此联合国行动确认为与本议程相关的主要协调平台。此联合国行动的工作由负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表主持，其资金完全来自各国政府的自愿捐赠，并汇集到多伙伴信托基金。多伙伴信托基金通过为制定各部门纪律的联合倡议提供资金，成为激励合作、提高透明度、建立战略伙伴关系的重要工具。

态度和社会规范的方案后，我们发现这些倡议可有效地提高对不同类型暴力的认识，减轻受害者受谴责的程度，降低人们对暴力的接受程度，深化对权利的认知，减少有害行为（如早婚和残割女性生殖器官）的发生。**但这些倡议难以有效地解决根本原因：换句话说，难以有效地动摇、改变那些在战争前、战争中和战争后触发暴力的性别规范。**这些规范包括围绕妇女地位和行为，以及妇女生殖权和性权利等根深蒂固的规范。还没有证据表明，这些干预措施能减少累犯或使潜在违法者悬崖勒马。[22]许多涉及与警方合作的干预措施效果时好时坏——通常被认为效果欠佳。例如，2012年的多国评估表明，据报道，南苏丹警察部门特别保护股有50%的案件涉及以发生性行为（包括通奸）为由起诉妇女与女童。[23]此外，虽然55%的菲律宾行政区设有妇女事务办公室，但

大部分办公室优先以调解为手段、处理家庭团聚事项。

我们明确知道的是，尽管上述干预措施类型看似令人印象深刻，反抗暴力侵害妇女行为的全球倡导听似响亮，但是实际的基层活动严重不足、方案受理的案件类型严重单一——在许多情况下，几乎不存在。随着资源集中在沟通、协调和技术专家，以及集中在捐助国的首都或国际组织的总部，人们对该问题的认识日益体现在大量报告、标准、培训资源、指导方针和其它工具和材料中，却未体现在让受冲突影响国家的幸存者切实受益的大规模方案中。无国界医生组织在其广为阅读的《人们都在哪里（Where Is Everyone）》报告中提到这种现象[24]，强调反对性暴力这一领域也存在特别明显的言行不一。在难民营中，甚至最基本的保护服务与设施，如三个L（即照明、锁、厕所）以及取水点，也未能得到均衡落实。[25]针对紧急情况下性别暴力行为的新全球指导方针将于2015年发布，但是我们知道，过去10年中，该指导方针的上一版本几乎未在实践中得到应用。[26]

我们还知道，投入这些干预措施的资金仍然少得惊人，相关论述见第13章：*妇女、和平与安全议程的经费筹措*。[27]获取有关冲突环境中对妇女和女童的性暴力和性别暴力侵害的更理想数据，包括普遍性和发生率数据，是一个值得赞赏的目标。而这个目标以及更严格评估干预措施，以找出奏效措施的动力，必定都受挫于这一事实：在许多情况下，并无大量方案可供评估，仅有的干预措施在范围、持续时间和覆盖面方面都十分有限。例如，众多媒体报道以及联合国和非政府组织报告都警告人们，自冲突开始以来，叙利亚及周边国家的童婚现象加剧。不仅讲述了个人的故事，也记载了沉重的数字：冲突前，叙利亚境内未满18岁就结婚的女童比例估计为13%至17%。[28]内战爆发后，2013年的评估表明，在约旦收容社区的叙利亚难民中，这个数字高达51%。[29]其它评估系统地跟进了这一逐步增加的过程。2011年，在叙利亚已登记的婚姻中，涉及女童的婚姻比例为12%。随着冲突升级，这个数字于2013年上升至25%，2014年至32%。而且，在叙利亚境内，由供2014年使用的汇集资金出资的67个项目中，无一涉及童婚，仅有一个明确提及性别暴力，仅三个附带性别平等政策标识，即指出其主要目的是促进性别平等。[30]其它集合基金也同样如此，其中保护平民通常是人道主义行动中获资金最少的领域之一。[31]

> *受冲突影响环境中女性青睐的干预措施显然不是【……】而是赋予妇女和女童权能，让她们处于提供一线服务的干预措施。*

本研究开展的磋商和民间社会调查发现，受冲突影响环境中女性青睐的干预措施显然不是那些针对施害者或潜在施害者的干预措施，而是赋予妇女和女童权能，让她们处于提供服务一线的

干预措施。[32]而且，执行人员和受冲突影响的妇女还坚持认为，虽然国际社会应继续致力于评估、普查和评价，但也应该扩大方案，包括扩大那些已经初显成效的、由当地主导的倡议。他/她们还指出，短期培训往往影响有限，受影响的群体更倾向于直接提供服务或长期能力建设，但这两者更为昂贵，需要更多的时间和资源。**也许最为重要的是，他/她们注意到，绝大多数妇女和女童没有举报暴力行为，不仅仅是因为羞耻或耻辱，更多的是因为所在社区往往缺乏易于她们获取的服务，或者说她们没有安全地举报、获取帮助和得到有尊严对待的途径。**这应该是人道主义应急方案中每项主要干预措施、快速评估或初始规划不可或缺的一个要素：受影响社区的妇女认为如何才能改善她们的安全？她们需要国际社会从一开始就资助和支助哪些类型的干预措施？而且，我们如何确保我们的工具——绝大多数为英文材料和高度技术性的材料——为当地居民所理解和使用。毕竟，当地居民才是提供人道主义援助和保护，以及加强社区恢复力的主要行为体。

聚焦

妇女人权维护者

妇女人权维护者面临人权维护者通常会遇到的所有挑战，如死亡威胁、杀害、任意拘禁、驱逐、威胁对家庭成员使用暴力、非法闯入和其它形式的恐吓。然而，她们还面临针对性别的威胁和暴力，如强奸和性暴力，以及来自想要实行传统性别规范的家人或社区成员的额外阻力。[33]对妇女人权维护者的攻击往往集中在她们的声誉和/或她们的性行为不符合人们对适当女性行为的成规、陈见。在许多情况下，杀害妇女权利维护者和记者的行为显然是冲着性别平等或妇女权利工作而来。妇女权利维护者创造了有利于团结和保护的社区网络，因此这些努力应该得到支持和扩展。在这些网络中，她们呼吁国际社会重视针对她们的暴力行为，并要求起诉相关责任人。在某些情况下，她们还通过募集资金提供法律援助、医疗援助和安全保障。快速反应拨款，如紧急行动基金于一周内发放给活动家的拨款，为世界各地的妇女人权维护者提供了宝贵的生命线。因此，国际社会应为此提供更多的资金。

健康权

受冲突影响地区的妇女和女童获得基本卫生保健不仅是一项基本人权，也是抚平战争创伤的关键基石之一。然而，本全球研究开展的磋商发现，对于冲突地区的数千万妇女和女童来说，这项关键权利是遥不可及或饱受侵犯的。健康权面临的挑战众多，无法在这短短的一节中加以总结，只能强调部分最突出和经常发生的挑战。

首先，许多来自受影响社区和其它地方的人往往冒着重大生命危险，在世界上最危险的角落提供医疗服务。这些地方的卫生体系已经崩溃或一直极为薄弱。他/她们的工作是人类最需要的服务形式之一。然而，对医疗设施和工作人员的攻击呈上升趋势。红十字委员会2014年开展的一项研究记录了2012年和2013年发生的1800余起影响到卫生保健服务的严重暴力行为或暴力威胁。[34]在马里，叛军占领该国北部时，武装人员闯入产房并驱逐孕妇，为他们的伤员抢占空间。[35]虽然妇女和女童遭受到的或许是这些暴力行为的最直接后果，但每个人都感受到了余波。近些年来，在巴基斯坦的脊髓灰质炎疫苗注射团队中90多名医务人员（其中大多数为妇女）遭到暗杀之后，该国记录的脊髓灰质炎病例数飙升至14年来最高。[36]

其次，冲突中和冲突后在国内流离失所者和难民安置点居住期间，妇女和女童因恶劣的居住条件和缺乏卫生设施及卫生保健服务（包括生殖卫生保健），而出现营养不良，患上传染病。在目前南苏丹的一些国内流离失所者营地中，近期冲突一开始时居住空间中的人口密度比建议的人道主义最高密度高出13倍，而且每200人至300人才有一个公共厕所。[37]2014年2月的一份评估表明，中非共和国的流离失所者营地有九成无法提供医疗救助。这样的医疗救助覆盖不足和差距相当具有代表性。2001年，联合国难民署（难民署）发布了对妇女和女童难民的五项承诺。其中

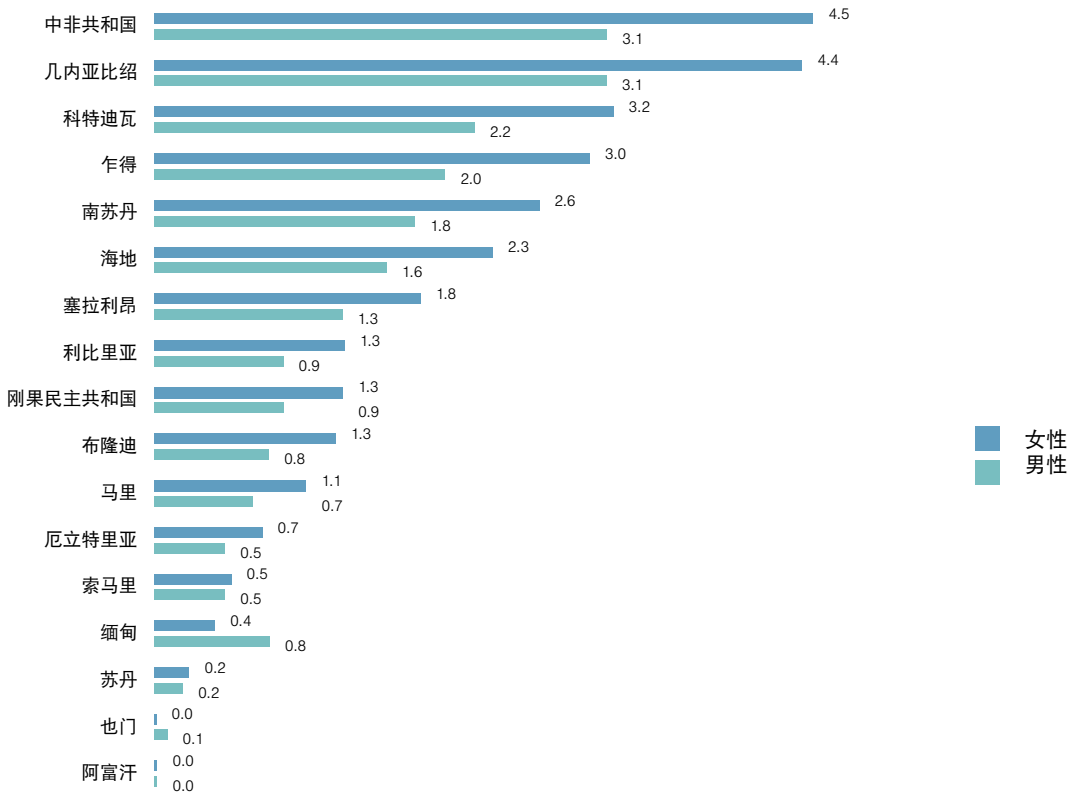
> **“我们认为，和平意味着免于暴力冲突所致的、会带来苦难与创伤的各种使人丧失能力的、危害健康的状况。对于妇女，和平意味着健康（身体）；满怀希望和自信制定家庭规划（心智）；免于生气和愤怒，尤其是免于遭受痛苦的冲突经历（精神）。”**
>
> 2014年开放日活动参与者，妇女、和平与安全，乌干达

第五项承诺，即向难民署援助方案所涉的全体妇女和女童提供卫生必需品，仅在21%的营地中完全实现，另有21%的营地有90%以上的卫生需求得以满足。[38]然而，在某些流离失所情形中，营地内提供服务的质量优于所在社区现有服务的质量，这一差距很快会造成紧张局面。

第三，因冲突而加剧的性别不平等，加大了妇女和女童感染艾滋病毒和艾滋病的风险。妇女和女童缺少了解艾滋病毒风险的机会，缺少采取预防措施所需的资源，并且因两性关系中不平等的权利关系而难以要求安全性行为——性暴力幸存者中的绝大多数有这样的情况。[39]此外，妇女在照料病人以及疾病致孤儿童方面面临更为沉重的负担。艾滋病毒流行率方面的性别差距颇为明显。

> **“子弹常常在诊所上方呼啸而过，我们的工作人员不得不卧倒，直至射击停止。但是，我们并不打算停止为妇女提供医疗服务。我们绝不会在事过境迁、无可挽回之时才想到这些妇女。”**
>
> **美聂·尼古拉**，比利时无国界医生组织主席[40]

艾滋病毒感染者比例，15岁至49岁，2013年[41]

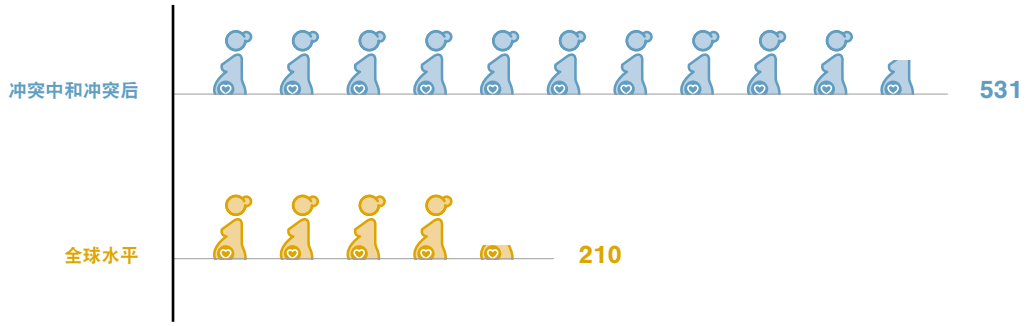


流行性疾病的存在使建设和平面临更为复杂的挑战，并对和平与安全构成威胁。证据之一就是，安理会因2014年西非埃博拉病毒爆发，首次创设特派团（埃博拉特派团）来应对流行病对和平与安全构成的威胁。正如安理会第1983(2011)号决议所认识到的那样，对于刚刚摆脱冲突的国家而言，暴力侵害妇女行为的增加以及卫生设施和保护手段的缺乏导致了艾滋病毒和艾滋病的蔓延，进而将会严重破坏一个国家保持稳定的能力。[42]疾病应对措施可能因多种原因而受阻，如国家机构较为羸弱或稚嫩、社区在受到社会压力后自我复原能力不足、以及连续内战后停滞的区域重建（正如最近埃博拉病毒爆发所证实的那样）。疾病应对措施受阻在对个人和社区造成损失的同时，还可能加剧灾难性的经济影响。流行病的影响尤其有性别偏向，这虽会加剧疾病的传播，加深对群体的影响，但如能得到理解并成为预防和应对工作的重点，同样可以用于减轻疾病的传播和影响。例如，一些社会的共同文化预期是由妇女来照顾病患，这不仅增加了她们的负担，还可能加大她们的感染风险；西非的埃博拉病毒、海地的霍乱皆是如此，其中妇女和女童因清洁厕所、挑水、准备生食而更易被感染。[43]解决卫生保健服务获取方面的性别不平等问题，是阻止疾病的蔓延和减轻其后果的最有效方法之一。[44]

第四，我们发现社会心理辅导和精神卫生保健往往是空白领域，针对这些需求的行为体或方案解决几乎没有。这方面的良好做法需要让社区中的妇女参与干预措施的设计，既要了解她们可能的需求，也要利用现有的基础，设计出合乎文化的服务。例如，一些社区可能将一对一辅导视作西方产物，那么更为适宜的方式可能是群体分享问题、社区对话、传统治疗习俗、基于艺术的项目和倡议、参与民生工程等等。最近的研究表明，这些类型的干预措施能产生显著的成效，无论是在长期和持续不安全环境中，还是在暴力或凌虐发生的多年后。[45]重要的是，精神卫生和社会心理干预措施应避免强化对女性受害者的性别陈见，并力图转变性别规范和其它社会不平等现象。就冲突后恢复来说，人们日益认识到个人和社会层面的精神卫生保健应该是必需品，而非奢侈品。然而，这方面资助不足的情况在全世界都很普遍。特别是在脆弱国家，经过培训的心理医师、精神医师和其他精神卫生专业人员的数量历来偏少，这意味着大多数国家的精神卫生系统已被冲突彻底摧毁。

在这些不同的挑战中，两个对妇女和女童影响最大的挑战大约是生殖卫生保健和性别暴力。

孕产妇死亡率，死亡人数/10万例活产婴儿，2013年估计数字[46]



受危机影响国家的孕产妇死亡率和发病率最高。[47]全球一半以上的孕产妇死亡事件发生在受冲突影响国家和脆弱国家——而其中大多数是可以预防的。[48]2013年，塞拉利昂的孕产妇死亡率居全球之首，每十万例婴儿活产中有1,100名产妇死亡，是全球水平（210名）的五倍以上。[49]索马里妇女孕产死亡比例高达十六分之一。[50]在大多数国内流离失所者营和难民营中，几乎没有女性医生，人们难以获得性教育、避孕工具和妇科保健。[51]在一些国家，由熟练卫生专业人员接生的比例非常低，直接导致孕产妇死亡率居高不下。

在千年发展目标的推动下[52]，国际社会一直致力于改善受冲突影响环境中的生殖健康服务，并取得了一些显著进步。例如，尼泊尔通过过去15年的努力将孕产妇死亡率降低了78%；而在阿富汗，助产士接受培训、免疫接种率提高以及女孩教育水平上升，使妇女健康得到大幅改善。[53]在某些情况下，简单的低成本解决方案，足以在孕产妇健康结果方面取得重大进步：在塞拉利昂的一个地区，无国界医生组织引入救护车服务，将患妊娠和分娩并发症的妇女从当地诊所转运至医院，使得孕产妇死亡率降低了74%。[54]在受冲突影响地区，太多妇女仍因无法得到足够的生殖保健而健康受损或失去生命。

提供安全堕胎和堕胎后保健服务是实现全面生殖卫生保健的一个挽救生命的环节。不安全堕胎是孕产妇死亡的五大原因之一，在世界各地的孕产妇死亡事件中占13%。在冲突中和冲突后，怀孕特别危险，而且往往由性暴力所致，因此能够安全地堕胎尤为重要。国际人道主义法保护伤者和病人获取各自状况所需的医疗保险。冲突中性暴力所致的怀孕，使强奸本身造成的、可能危及生命的严重伤害雪上加霜。有研究表明，强奸所致的意外怀孕与战争导致的各种病症——营养不良、贫血、疟疾、冻伤、曝晒、压力、感染、疾病——加大了孕产妇死亡的风险。[55]**仅仅因为只有一个性别需要人工流产这一医疗服务，就将其排除在为武装冲突中伤者和病者提供的综合医疗服务之外，不仅侵犯了医疗服务享有权，也违反了有关“不利区别”的禁令。**该禁令见日内瓦公约附加议定书共同条款第3条和国际习惯法。[56]重要的是，这还违反了国际人权法。消除对妇女歧视

委员会已规定：“缔约国以法律规定方式拒绝为妇女履行某些生殖健康服务属于歧视行为。”[57]该委员会还指出，“禁止仅妇女才需要的医疗以及惩罚接受这些医疗的妇女的法律”阻碍了妇女获取卫生保健服务。[58]儿童权利委员会也建议：“无论人工流产本身是否合法，各国应确保妇女可获得安全的人工流产和人工流产后的保健服务。”[59]

近年来，越来越多的行为体在支持这一立场方面发出了自己的声音。对于人权委员会、禁止酷刑委员会和此议题的联合国特别报告员来说，拒绝为因强奸而怀孕的妇女和女童提供人工流产服务，会构成酷刑行为或残忍、不人道和有辱人格的待遇。[60]2013年，在其关于妇女、和平与安全的报告中，秘书长敦促人道主义援助和资助创造条件，为强奸受害者提供全方位医疗、法律、心理、社会和生计服务，“其中包括获取安全且不受歧视地终止强奸所致怀孕的服务，以及遵守国际人权法和人道主义法。”[61]在第2122(2013)号决议中，安理会认识到了为受武装冲突影响的妇女提供医疗服务的重要性，并特别指出：“需要在不带歧视的情况下提供性保健和生殖保健服务，包括就强奸造成怀孕提供服务。”[62]2012年以来，欧洲议会通过了至少四项支持这一观点的决议。[63]而2013年，消除对妇女歧视委员会建议，缔约国应确保性卫生保健和生殖卫生保健涵盖安全人工流产服务和流产后保健。[64]无论国家立法如何，国际人权法和国际人道主义法均普遍适用。这包括世界上最大捐助方美国的援助政策，及其对世界各地人道主义机构提供人工流产服务的限制作用。[65]在战区，遭到强奸的妇女几乎从来无法获得紧急避孕服务。支持她们安全终止妊娠的选择，将对妇女的生活产生不可估量的影响。

1999年以来，人道主义机构已针对生殖健康和强奸相关临床管理，推出了最低初步成套服务，遗憾的是这套标准（2010年修订）未在大多数环境中得到实现。研究表明，更为根本的问题是，最低初步成套服务假定了当地一定程度上预先存在运转良好的卫生基础设施，受冲突破坏后，人道主义者可以帮助修补和重新启动这些设施。然而，利比亚和叙利亚等地的卫生系统因大量医务人员外逃而迅速崩溃；在南苏丹等地，仅存的卫生系统都是联合国和非政府机构创建的。这再次表明，确保妇女和少女能够获得安全、优质的生殖卫生保健服务，不仅是应急措施的组成部分，也是关乎长远发展的帮扶、干预措施的组成部分。在许多受冲突影响的国家，卫生部门报告说，全国的医务人员，从医生到护士，都没有接受过针对强奸受害者的临床管理方面的培训。[66]虽然在紧急情况下开展为期两天的培训迈出了积极的一步，但这么短时间的培训无法在讲解根深蒂固的社会规范（如谴责受害者）、复杂而敏感的两性关系的同时，教授有关暴露后预防工具包和紧急避孕工具包的技术原理。

全球一半以上的孕产妇死亡事件发生在受冲突影响国家和脆弱国家——而其中大多数是可以预防的。

聚焦

针对性暴力幸存者的流动保健方案

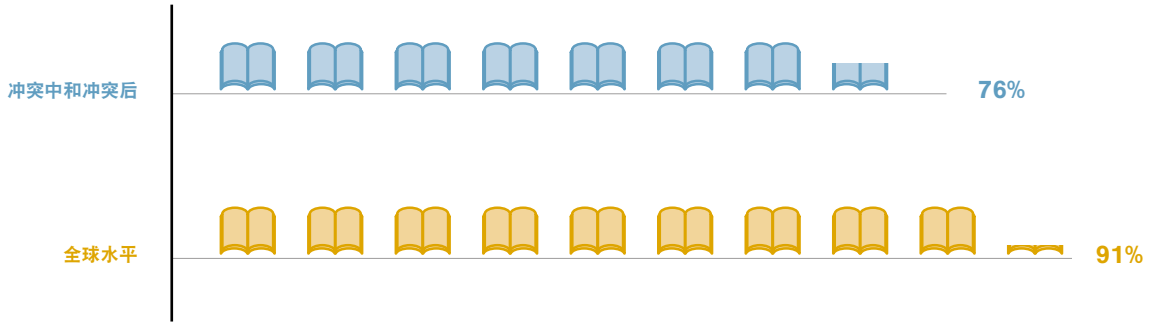
2004年，刚果卫生和社会非政府组织拉玛列维纳基金会开创了流动保健方案，旨在消除刚果民主共和国东部南基伍省农村地区性别暴力幸存者及其家人指出的、获取保健服务的障碍。[67]2010年，该基金会扩大了其流动保健服务，开发了临床监测和评价系统，用于记录病人的病历、性暴力经历、所获医疗护理、治疗计划和随访情况。[68]该基金会还通过与社区卫生工作者合作，与社区成员共事。一项针对该方案的研究发现，获取卫生保健服务的性别暴力女性幸存者及其男性伴侣有所增加，服务质量得到了改善，社区成员更积极地参加各流动诊所初期举行的教育讲座。

> **“我是一个女孩，在我生活的土地上，人们会因生男孩而鸣枪庆祝，却把新生的女孩藏在帘后。女孩在生活中的作用仅仅是做饭烧菜生孩子”。**
>
> **马拉拉·优素福扎伊**，
> 诺贝尔奖获得者[69]

受教育权

2012年巴基斯坦少年马拉拉·优素福扎伊的经历，以及2014年尼日利亚奇博克镇数百名女学生的经历，只是女童教育在冲突期间受到直接攻击的案例中两个最著名的例子。在索马里，女童被迫离开学校，成为青年党战士的“妻子”。在阿富汗，塔利班频频轰炸女子学校，用强酸攻击学生，在饮用水中下毒，在女学生去上学的路上放置简易爆炸装置。每次攻击都对女童的受教育权有着多重影响。例如，据估计，2009年塔利班对女童、其家人和老师的袭击和暴力威胁造成斯瓦特地区120,000名女学生和8000位女教师不再去学校。[70]在加沙，66%的学校在2014年7月至8月的敌对行动中受损或被毁。[71]而在近年的大多数武装冲突中，非国家武装团体与政府部队将学校用于军事目的。[72]

受影响的小学净入学率，女童，2013年[73]



冲突加剧了入学率、在学率以及识字率方面的性别差距。在受冲突影响的国家，资源往往会从教育领域分流出去；加剧的不安全感使学生，特别是女学生，远离教室。在南苏丹，女童死于妊娠或分娩的几率比完成小学教育的几率高出三倍。[74]在刚果民主共和国，对性暴力的恐惧令无数女童远离教室。在许多情况下，女教师人数极少，掌握实权者更是少之又少，而且对于少女尤为重要的卫生设施也十分鲜见或完全没有。通常情况下，女童会因自己家庭应对资源短缺和缺乏安全保障的策略而留在家中，或者因男孩优先于女孩的性别规范而不去上学。[75]难民和寻求庇护的女童——以及寻求完成中学或大学教育的各年龄段的女性——都会在城市中遇到很大的困难，当她们无法负担费用或者所在社区的学校已经不堪重负时尤其如此。摆脱囚禁的妇女和女童，尤其在她们被迫结婚和生下至少一个孩子后，几无可能重新入学接受教育。[76]大约半数失学的小学适龄儿童生活在受冲突影响地区，[77]其中女童的小学净入学率比全球水平低13.53个百分点。[78]女童每多上一年学都会对孕产妇死亡率、婴儿死亡率和早婚产生巨大影响，更不用说整体的社会效益和经济效益。女童就学将大大促进冲突后环境的整体稳定性。[79]性别平等方案已被证明能够改善受教育机会以及男孩和女孩的教育结果，这表明性别平等和人道主义援助效果之间存在重要联系。[80]

女童每多上一年学都会对孕产妇死亡率、婴儿死亡率和早婚率产生巨大影响，并带来社会效益和经济效益。

要解决这个违反国际人道主义法和人权法的问题，我们必须更加努力。消除对妇女歧视委员会即将出台有关女童和妇女受教育权的一般性建议。这些建议必须特别重视武装分子的行动以及

国家的义务。例如，当女童和妇女的受教育权因武装冲突而遭到侵犯时，教育提供者应为与武装部队有关联的女童或者被迫结婚、流离失所或遭到拐卖的女童纳入专门的推广和补课方案。

财产、住房和生计权

若无法获得土地、信贷、使用权、技能培训或资讯，妇女建设和平、促进冲突后恢复的能力会严重受损。在许多脆弱环境中，妇女无法获得各种资产，如土地、牲畜、信贷、农具或渔船和渔网。相反，她们只能利用无需照料他人的间隙，用自己的双手去尝试做些事情以维持生计。这不仅对她们的贫困和边缘化有深刻的影响，也对她们改善自身社区和创造属于自己的未来的能力有深远影响。

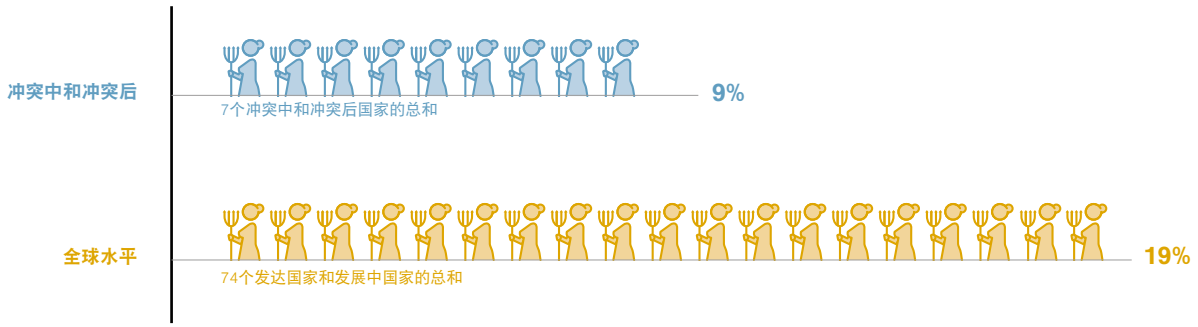
武装冲突各方经常将蓄意占用或破坏土地作为一种战争战略。他们非法没收土地，武力驱逐居住者，通过胁迫完成财产交易，销毁所有权证明文件。[81]对于妇女来说，土地权和住房权遭到侵犯是她们在战争中遭遇到的首要不幸。在许多情况下，当武装分子抢夺或摧毁她们的财产（往往以暴力方式）时，她们通常就在家中。在其它情况下，如遇流离失所和返乡、丧亲或分离，她们只能通过家中的男性获取土地。[82]青年、丧偶、单身或离异妇女在获得土地或土地使用权时都特别容易遇到困难。对于曾经是战斗人员的妇女、因婚外强奸而怀孕的妇女或受到其它污辱的妇女，她们所面临的挑战可能是难以逾越的。即使法律规定妇女享有财产和土地继承权，妇女也可能不知晓，或可能缺少文件和凭证。妇女几乎无人拥有通过非正式或法定方式追寻个人诉求所需的社会资源和经济资源，更何况她们不得不应对不作为的当局，形同虚设的法院以及家庭和社区成员的偏见态度。[83]因此，在冲突中和冲突后国家中，拥有法定土地权的妇女比例比其它国家低得多。

为解决这一差距，可做的事情有很多，包括立法改革、土地改革运动和变更登记手续。[84]如果成文法不符合平等和不歧视方面的国际人权义务，则人道主义和发展行为体应提议取消歧视性立法，同时倡导修订婚姻法、继承法及相关法律，以确保妇女能平等地获得土地和住房。捐助方可资助那些利于妇女法律代理及援助事业发展的相关措施，以移除妇女因贫困、文盲或边缘化而在司法诉讼方面实际面临的障碍。

国际组织应始终将家庭中的女性人数与男性人数分开记录，与政府对口部门一起推广这种做法，避免仅以家庭中主要成年男性的名义登记住房或土地资产。[85]然而，往往与成文法并行存在的文化、宗教和习俗做法，也会对与土地、财产及住房相关的妇女权利产生影响；有关习惯法和宗教法的作用的详细讨论，见第5章：*转化司法*。

若无法获得土地、信贷、房屋居住权、土地使用权、技能培训或资讯，妇女建设和平、促进冲突后恢复的能力会严重受损。

女性农业土地所有者（法定权益）的比例，2013 [86]



无论是在处理土地改革的正规机构中，还是在裁决土地纠纷的非正式社区调解论坛（绝大多数由男性主导）上，妇女参与决策都是引领有意义变革的最直接途径。种族大屠杀结束几年之后，卢旺达启动了一项雄心勃勃的土地使用权改革方案，旨在消除所有主要的歧视形式。在每个负责地块划分、裁定、争议和异议及发放租约的土地委员会中，妇女委员的比例必须至少达30%。这样一来，妇女如今有权交易和继承土地，并且在业主登记时男女都必须到场。截止2012年3月，个人拥有私人土地的情况如下：11%为女性所有，5%为男性所有，83%为已婚夫妇共同所有。[87]

针对青年妇女和少女生计的干预措施，虽然在人道主义援助中缺乏研究和运用（尽管其中大多数为持续多年的长期危机），在发展援助中却显示出对女孩的安全感、非自愿性行为发生率、危险性行为率、早婚率、亲密伴侣间暴力发生率以及与艾滋病毒风险相关的商议权力的积极影响。例如，将小额信贷与参与式性别平等培训、社会支持团体及社区动员相结合，能使目标群体中的亲密伴侣间暴力发生率降低55%。2012年的一次随机对照试验得出如下结论：经济增强方案与社会干预措施双管齐下，乌干达少女的“非自愿性行为”报案率便几乎降为零。[88]

获取庇护、国籍和证件的权利

在第2122(2013)号决议中，安理会担心，由于缺少平等的公民权利、在运用庇护法时有性别偏见以及获取身份证件有困难，妇女在流离失所人群中尤其处于弱势。目前，国际社会对难民的定义（即难民是指有充分理由害怕因种族、宗教、国籍、政治观点或社会群体身份而受到迫害的人）尚未明确纳入性别问题——妇女和难民维护者长期以来一直在试图改变这一状况。[89]

逃离冲突或迫害，寻找庇护的妇女和女童面临各种挑战，其中包括在与性别有关的主张中缺少确定原籍国的适当证件，以及移民庇护裁判

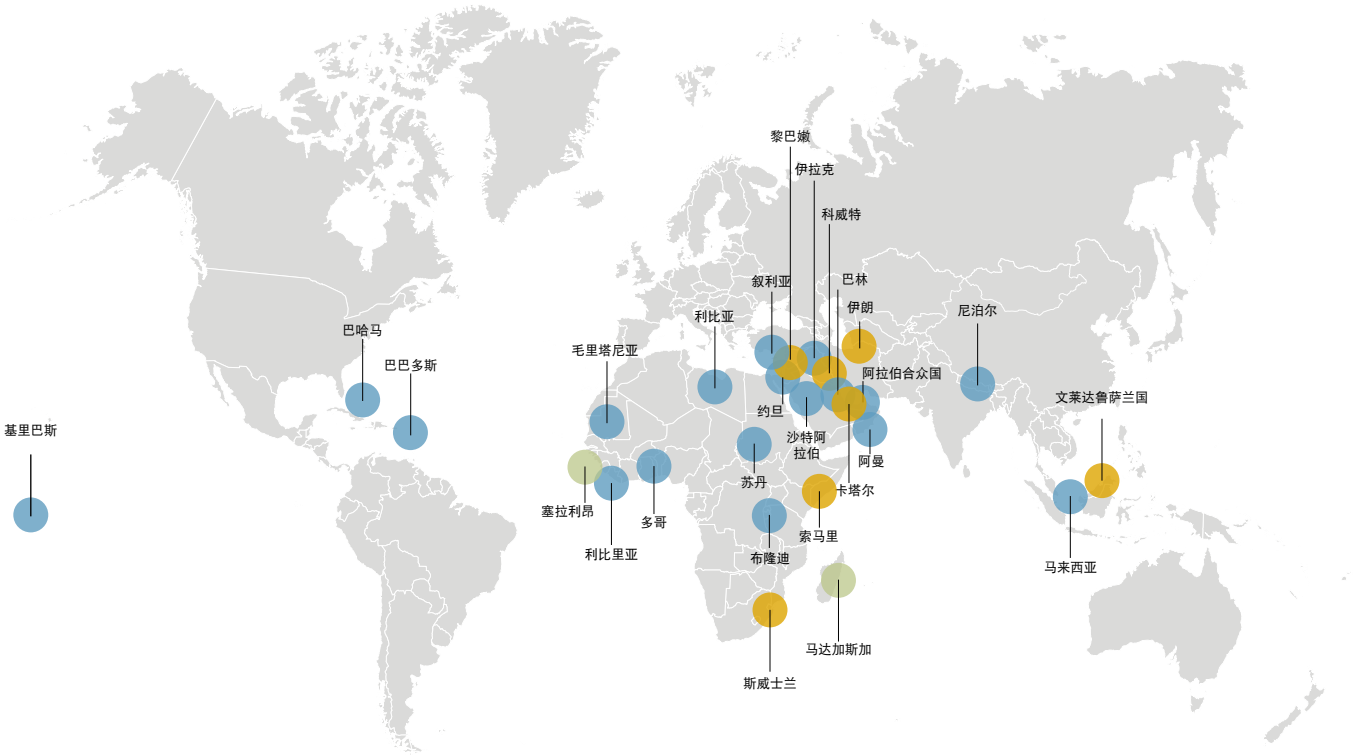
机构将冲突中性暴力描述为一种私人行为，而不是出于政治动机的迫害。[90]裁判机构在评估进一步迫害风险或国内避难选择是否存在时，往往没有考虑到性暴力的后果，尤其是其引发的羞辱与歧视。

虽然越来越多的妇女因流离失所而成为户主，但居住国和原籍国的歧视性国籍法不允许她们拥有财产、获得土地权或享有各种其它经济、社会和政治权利。难民拥有证件权，包括身份证件和旅行证件；作为回返难民的妇女和女童同样有权获得这些证件以及其它以她们自己的名字颁发的证件，但是实际操作中，情况往往并非如此。[91]有些国家要求女性先出具结婚证，然后才允许其进行生育登记。还有些国家则规定，生育必须由孩子的父亲登记，无论是否存在任何国籍问题，也无论是否知道生父是谁。

在授予子女国籍方面存在男女不平等的国籍法律会造成无国籍状态，这是一个影响着世界各地至少1千万人的问题。[92]目前，世界各地有27个国家在赋予子女国籍资格方面仍然存在歧视妇女的法律。[93]

无国籍的影响很严重，它会引起歧视，继而导致无法获得基本的资源，包括卫生保健、教育和就业机会。任何无国籍的个人都面临着巨大的挑战，妇女和女童遭到性剥削和性虐待（如效力

国籍法和歧视妇女情况[94]



注：本图使用配色方案将27个国家的法律划分成三类：(1)黄色国家的国籍法不允许母亲将其国籍赋予其子女，且几无例外情况；(2)蓝色国家设有一定的无国籍状态预防措施（例如，遇到不知道父亲是谁或父亲无国籍的情况时，让孩子国籍从母亲）；以及(3)浅绿色国家仍限制由妇女赋予国籍，但有额外措施来保证仅在极少数情况下会出现无国籍状态。

于商业化性工作的人口贩卖、非法收养和童工）的风险大大增加。[95]存在性别歧视的法律会在多种情景下造成无国籍状态。例如，高伤亡率以及夫妻被迫分离意味着，四分之一的叙利亚难民家庭由女性当家，但法律不允许妇女将其国籍传给子女，从而产生了世代无国籍状态。还有民间证据表明，家庭嫁出仍处于幼年的无国籍女童（借此保护她们免遭无国籍的后果）的趋势正在显现。[114]

从较积极的方面来看，12个国家在过去十年改革了自身的法律，以消除公民身份中存在的性别歧视。全球平等国籍权运动于2014年6月启动，旨在消除国籍法中的性别歧视因素；同年难民署推出10年内终止无国籍运动，其主要行动之一是在国家层面消除具有性别歧视的法律。

> “随着男人参战和力图确保自己掌控权力，家庭和社区的一切便都交由妇女操持。这在国内流离失所者营和难民营中十分明显：你找不到操持家庭生计的男子”。
>
> **露丝·奥吉安博·奥基恩**，
> 全球研究高级别咨询小组，联合国妇女署视频访谈，2015年

粮食权

人们早已知道，性别规范和性别不平等使妇女和女童特别容易陷入粮食安全无保障的境地。在粮食短缺的情况下，妇女和女童（大多数还是户主）不仅担负着养家糊口的主要责任，而且自己的营养需求还要让位于男子和男孩的营养需求。此外，由于女性，尤其是流离失所的女性，往往难以在家庭以外获得收入，因此她们通常更加依赖于粮食援助。例如，据世界粮食计划署（粮食署）2015年估计，在位于约旦的叙利亚难民人口中，女性户主家庭对粮食署食品券的依赖度比男性户主家庭高出至少10个百分点。[97]在如此规模的难民人口中，这一差距意味着数万户女性户主家庭极易受粮食援助变化的影响。

人道主义者纳入性别平等问题时最早采用的一种方式是以妇女和女童为分发粮食的对象。例如，2001年难民署给女性难民的五大承诺之一是确保她们参与食品和非食品物资的管理和分配，[117]而且粮食署同一年制定的政策是在80%的粮食署粮食分配中，应由妇女掌控家庭粮食援助份额。[99]早在2005年，多数难民营就直接将尽可能多的粮食发放给妇女，而非男子。[100]

这样做的惠益显而易见。将妇女作为主要发放对象的粮食分配措施有助显著降低儿童营养不良率。最近一项多国研究表明，优先让妇女参与粮食分配与提升膳食多样性有很强的相关性，

在其中一个国家，这样做使得饥饿发生率降低了37%。[101]粮食署在乍得和刚果（金）的案例研究表明，在小学阶段的最后两年为女童提供带回家的口粮有助于降低早婚率。

然而，这一标准并非总能达到。北基伍省的一项近期评估显示，仅23%的女性国内流离失所者和8%的女性回返难民申请了配给卡。在农业生产资源方面，情况甚至更为倒置：一个七成半粮食由妇女生产的国家，96%的农业用具却给了男子。[102]叙利亚女性难民报告说，需要排队8至12小时才能获得食品券或其它必需品，而且等待分发的队伍据说是性骚扰风险第二高区域，仅次于住宅。 [103]妇女经常会在往返粮食分发点的途中或在自己的家中遭遇暴力，后者是因为丈夫对妻子成为家庭的口粮掌控者不满。同样，粮食分发和援助可用于性剥削目的，因为拥有多余粮食（或非粮食产品）的那些人对无粮食者拥有支配权，而且分发粮食者通常是男性。

过去十年，国际社会已十分重视这样一个事实：在许多此类不稳定环境中，妇女和女童需要长途跋涉，克服各类危险和不安全条件，才能收集到粮食、水和柴火。[104]例如，在乍得的难民营中，妇女捡柴的平均往返距离为13.5公里。在肯尼亚，女性难民每月花费约40小时捡拾做饭用的柴火。2014年期间，在乍得和乌干达纳基瓦莱的难民营，超过40%的家庭报告说过去六个月在捡柴时遇到过暴力，从殴打到强奸及强奸未遂，暴力形式不一而足。[105]安全获取燃料和能源计划已经发展成为一个独立而成熟的部门，[106]由粮食署、联合国环境计划署（环境署）、难民署、妇女难民委员会等机构运作的炉灶和燃料项目在减轻妇女的燃料收集行程方面作用明显，往往可减少一半行程。这些努力有时会结合减少暴力策略和增强社区保护策略，如妇女结伴去捡柴，或者让男子多参与捡柴。[107]

在严重紧急情况下，燃料节约型炉灶和燃料本身的发放应视作与粮食发放同等重要。最重要的是，这些干预措施的设计、规划和落实必须由社区中的妇女自行推动。妇女参与的影响显而易见。在肯尼亚图尔卡纳，在水资源和基础设施委员中纳入妇女，使其能够影响取水点的位置、维护和设计，这使得妇女和女童单程步行逾60分钟获取饮用水的情况减少了了44%。[108]妇女参与领导工作可有效地、有针对性地定制类似的举措；长远来说，她们的领导能够确保这些举措得以改进和可持续。

女性领导力以及性别平等在人道主义行动中的重要性

2011年，难民署组织了多次难民对话，并将与数千难民的磋商情况记录成文，将重点放在了妇女和女童的需求和优先事项上。[109]难民署接触的妇女不得不面对过度拥挤、不健康的住所，不充裕的医疗服务和教育机会，少之又少的生计机会，以及每天对自身安全的担忧。然而，在每次对话中，妇女都提出对积极参与决策的渴望——人道主义者很少将此提作妇女的基本需要。这并非夸大的愿望，而是基层妇女（包括生活在最可怕环境中的那些妇女）的普遍需求。这也是提升人道主义援助成效的最佳工具之一，为当前形势所急需——人道援助的需求不断增长，国际社会的应对能力正显得愈发不足。

人道主义界必须将性别平等当作其工作的核心组织原则，促进妇女在人道主义行动中发挥领导作用。**2011至2014年期间，在人道协调厅**

财务追踪系统的所有人道主义项目中，只有不足2%将促进性别平等或为妇女和女童采取针对性措施设为明确目标。[110]尽管越来越多的证据表明性别平等方案改善了人道主义援助的效果，[111]但是许多干预措施仍然不分性别，收集的数据很少按性别和年龄分类，所用标准及指导方针与基层实况有天壤之别。[112]最近的研究表明，独立妇女团体的存在是解决对妇女和女童的暴力侵害的最重要因素。然而，在人道主义应急措施的规划和落实中，妇女组织仍被边缘化——这是新近成立的妇女、和平与安全全球加速融资机制（Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security）可能会开始着手解决的问题（参见第13章：*妇女、和平与安全议程的经费筹措*）。2014年，人道主义应急计划首次纳入性别平等指标。在即将于2016年召开的史上首次世界人道主义首脑会议上，人道主义界将描绘出通向更可持续、更公平、更有效工作方法的途径。[113]性别平等、增强妇女权能及其领导力应该是这些讨论和峰会成果的重点。

人道主义援助中的性别平等原则并不限于受冲突影响的环境，而同样适用于自然灾害情况。自然灾害导致的紧急情况和人道主义危机，越来越多地与冲突和性别不平等构成复杂的关联。难以获得信息和资源，根深蒂固的性别陈见和不平等，以及文化上的局限，使妇女和女童成为最易受自然灾害损害的群体之一——在受冲突影响环境中更是如此。例如，2004年斯里兰卡受冲突蹂躏的地区遭遇海啸，导致将近五分之一的流离失所妇女死亡。这个数字是流离失所男子死亡率的两倍多。随着自然灾害因气候变化和环境退化越来越频繁、越来越严重，国际社会必须采用承认妇女能力并尊重她们权利及需要的包容性策略进行应对。

尽管在帮助妇女和女童、保护和捍卫她们权利的方面做得还远远不够，援助界的海报往往主打一个需要帮助的妇女或女童的形象。无论是在照片中，还是在报告中，援助机构或人员往往将妇女和孩子一同描绘，而且所示的形象基本都是无助且弱势的受害者。这已对政策和实践产生影响。在帮助危机情形中的妇女和女童方面，我们最紧迫的干预措施往往侧重于为她们提供保护，忽略了增强她们权能的方面。我们未能在方案设计时征询她们的意见，更遑论让她们作为合作伙伴参与。直到前不久，国际社会才开始对妇女在难民营委员会中的领导作用、妇女在参与性评估中的角色，以及妇女对增强权能方案的明确贡献有所重视，以便她们能够更好地助己助人，主张自己的权利。

例如，通过设有性别配额的定期选举，尼泊尔东部的难民营管理委员会中妇女人数已与男子人数均等。在赞比亚的梅黑巴定居点，鼓励妇女在难民代表选举中行使自己候选人资格的运动，使得妇女代表人数达到三分之一（此前的起点几乎为零），而且妇女还成立了全部由妇女组成的委员会来应对妇女未能参与粮食分配这一问题。在哥伦比亚，妇女越来越多地离开全国性

一项多国研究发现，性别平等方案有助于妇女、男子、女童和男童更好地获得和使用人道主义服务，还能提高方案的整体效果。

的流离失所者组织（传统上由男性主导，往往采取不考虑性别平等因素的司法行动），形成了自己的妇女组织（通常是为了解决经济上的生存需求）。[114]

发展援助领域的大量证据已经说明，性别平等方案确保两性公平地获得服务、增强妇女和女童权能、针对男子和男童进行宣传讲习——包括鼓励男子和男童承担非传统的性别角色——为整个社区带来了显著且切实的惠益。现在，我们有证据表明，这些惠益同样适用于人道主义援助领域中。[115]**一项着眼于性别平等方案对人道主义成果影响的多国研究发现，性别平等方案[116]有助于妇女、男子、女童和男童更好地获得和使用人道主义服务，还能提高方案的整体效果。**在接受审查的具体领域——健康、教育、饮水、环境卫生和个人卫生、粮食安全，所有群体的服务获取和方案成效方面都有所改善，妇女和/或女童的教育、饮水、环境卫生和个人卫生、健康方面的改善最为显著。例如，在肯尼亚图尔卡纳，性别平等方案提高了男童的识字率，改善了女童、妇女和男子的健康，帮助妇女、男子、女童和男童获得饮水，并提高了食物的多样性。在尼泊尔，性别平等方案让妇女更多地参与家庭和社区的决策过程，增强了妇女的自信、自尊和自豪感。对妇女和儿童有利的条件，为性别暴力幸存者提供的服务，以及相关的宣传讲习活动可减少各类环境中的暴力发生率。

性别平等方案有助于妇女、男子、女童和男童更好地获得和使用人道主义服务，还能提高方案对妇女、男子、女童和男童的整体效果。

一些调查和磋商将当地男性和男性人道主义工作者所持的父权文化偏见列为妨碍满足女性需求、以及在人道主义行动中将妇女作为合作伙伴的主要障碍——这一结论获得了广泛认同。[117]通常情况下，人道主义工作人员主动抗拒在其工作中纳入性别平等视角的理由是：迫不得已必须“急事急办”或不愿冒犯当地风俗。然而，在与人道主义危机中的妇女和男子进行磋商时，研究人员发现，涉及性别平等问题时，人们反而愿意破例接受外部议程。**事实上，广大女性和男性均对国际行为体促进性别平等表示赞赏，并能列举出这些努力的积极成果。**[118]除人道主义机构通过的与性别平等相关的众多政策和指导方针外，约十年前发布的机构间常设委员会（机构间常委会）性别平等手册明确指出：“促进性别平等必须被视作人道主义界为受紧急情形影响者提供保护和援助工作的核心。”[119]

结论

在本研究开展的磋商中提出的主题之一是，妇女、和平与安全和人道主义行动中的性别平等这两个方面，具有同样广泛的目标，同样注重妇女的领导作用和妇女人权，同样特别关注妇女的需求和优先事项。这两个方面还涉及大致相同的情形，因为大多数复杂的紧急情况都与武装冲突相关，并且日益旷日持久。事实上，受自然灾害影响社区的妇女已呼吁国际社会正式在这些情势中应用第1325号决议，因为她们认为这是一份宝

贵的指导框架。[120]当地社区与国际社会都有望从更为紧密的合作中受益。例如，在人道主义行动中可以更迅速地动员从事建设和平工作的妇女组织；基于第1325号决议的国家行动计划应该更直观有力地衔接国际人权法、国际人道主义法和人道主义行动。[121]

同样，在国际社会用于应对这些差距的系统层面，那些专门针对性别暴力的系统以及那些更为全面地关注各类受武装冲突和危机影响性别平等问题的系统，应该更经常地并肩协作。[122]尽管国际社会一再呼吁缩短发展行为体和人道主义行为体之间的距离，17个可持续发展目标所含的169个指标无一涉及冲突地区妇女和女童——或全体平民——的具体需求。2015年10月对第1325号决议落实情况的高级别审查以及2016年世界人道主义首脑会议都让人们有机会大声、清楚地阐述本章强调的诸多问题，并倡导各国通过其国家目标和行动计划来解决这些问题。

磋商围绕的另外一个主题是，整个人道主义系统未能认识到当地民间社会组织以及妇女和女童有能力担当合作伙伴、带来宝贵的知识与经验，这种情况严重制约了人道工作的成效。努力支持妇女在援助评估、设计和执行过程中发表意见和做出选择尚未成为常态。本研究还发现，其它存在显著政策执行缺口的领域分别是，因强奸而意外怀孕的妇女和女童幸存者的需求，因缺少证件而无法行使权利或寻求庇护的妇女和女童面临的困难，女童因在校遭受攻击或因暴力和无安全保障而失学的多种情形。此外，国际社会决策层对冲突中性暴力的重视与首府以外偏远地区幸存者所需实际服务及司法制度的缺失之间存在令人担心的差距；妇女被长期排除在土地和生产资源之外将加剧她们对男性亲属的依赖、她们的贫困和/或从属地位。

与其它领域一样，我们必须响应人们对争取更多资源和加强问责的号召。2014年，尽管经济合作与发展组织（经合组织）会员国在援助、双边合作和人道主义救济方面的花费高达1350亿美元，本章节所提及的许多性别平等方案和干预措施从捐助方获得的资金金额却极为有限，其在联合国和人道主义机构的事务优先级排序中也十分靠后。这与各捐助方自身关于冲突中性别平等和尊重妇女和女童权利的坚定政策及强烈呼吁不相符。有关方面应经常跟踪并公布这一不足。接下来的几页将就推进方式提出一些系统性的建议，用于补充本章各处专门就特定问题提出的建议。

“在受冲突蹂躏的社区中，必须启动人道主义应急方案【……】将妇女和女童纳入到方案设计、实施和评估中”。

布丽吉特·鲍利勃，
中非共和国地方法官、
非洲妇女团结会委员、
中非共和国妇女律师协会创始成员，
在安理会妇女、
和平与安全公开辩论会上的发言，2014年

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

会员国应：

✓ 废除阻碍在冲突期间和冲突后完全平等享有基本权利和服务（包括生命权、健康权、受教育权、财产权和生计权）的歧视性法律和法规，同时废除阻碍完全平等享有基本权利和服务（包括国籍权）的歧视性法律和法规。

会员国和联合国应：

✓ 确保性别平等和妇女人权是2016年世界人道主义首脑会议筹备和结果的重点领域，也与各种其它主题相贯通。

包括会员国和私人基金会在内的捐助方应：

✓ 明确要求所有方案在整个项目周期采用和应用性别平等标识以及机构间常委会针对人道主义危机中性别平等和性别暴力干预措施的相关指导方针，并在所有资助申请中做出相关要求。

✓ 将当前对妇女和女童方案的资助水平至少增加到15%。对地方妇女组织（包括妇女人权维护者）的资助水平（目前约为1%）应在未来三年内至少增加到5%，并在随后几年逐步设定更远大的目标。对核心业务、宣传和能力建设的资助应与对项目的资助相称。[123]

✓ 资助建立由妇女民间社会团体和妇女人权维护者运作的独立监控机制，以跟踪人道主义援助是否符合规范性框架与标准和国际人道主义法律，以及它们在性别平等方面的表现——包括收集按性别分列的数据、对性别问题有敏感认识的分析，以及性别平等标识的系统应用和地方妇女的参与。

✓ 投入资金，将性保健与生殖保健、预防和应对性暴力和性别暴力的所有相关工具翻译成当地语言，以确保地方参与和可持续性。翻译和长期能力建设应优先于利用来自捐助国的资金反复制定新的工具、战略、指导方针和宣传活动。

联合国和非政府组织应：

✓ 致力于组建一支人道主义员工队伍，其中妇女占50%，并且所有工作人员都经过性别平等规划和妇女人权保护的相关培训。[124]

联合国应：

✓ 确保联合国妇女署参与所有相关的和平与安全及人道主义应急问题高级别机构间论坛，包括和平与安全问题机构间常委会和高级别咨询小组，以确保性别平等视角在联合国各冲突和紧急情况应对措施中成为主流。

包括会员国、联合国、捐助方和民间社会在内的所有相关行为体应：

- ✓ 确保全球人道主义和地方卫生保健工作者全都依照国际人权标准，接受过基本的性卫生保健和生殖卫生保健救生培训，以及家庭和性暴力受害者应急措施培训，包括紧急避孕和堕胎/堕胎后服务。必须将更多资金投入地方卫生系统，提高其在脆弱环境中为受害者提供优质的性卫生保健与生殖卫生保健服务，以及专科医疗转诊方式的能力。
- ✓ 确保支持受人道主义危机影响的妇女，包括难民、国内流离失所妇女和无国籍妇女，切实平等地参与社区决策、领导工作和人道主义干预措施的设计、落实、监测和评价。应在方案设计时消除妨碍她们参与的因素。

参考资料

1. “Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict,”联合国文件文号：S/2015/453（联合国安全理事会，2015年6月18日），第3款。
2. Alexander Mattes著，“Death Toll in 2014’s Bloodiest Wars Sharply Up on Previous Year”（21世纪研究项目，2015年3月17日），1。
3. “Global Peace Index 2015: Measuring Peace, Its Causes and Its Economic Value”（经济学与和平研究院，2015年）。
4. World at War: Forced Displacement in 2014”（联合国难民事务高级专员，2015年），9。
5. 同上，2。
6. 如需深入了解国际人权法和国际人道主义法在武装冲突中的适用性，参见 “International Human Rights Law and International Humanitarian Law in Armed Conflict: Legal Sources, Principles and Actors”（联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），2011年）。
7. “Secretary-General’s Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict (2015)”，第31款；Jane Hunter和Robert Perkins著，“Explosive States: Monitoring Explosive Violence in 2014”（对武装暴力的行动，2015年5月），3。
8. Helen Durham博士，红十字委员会法律和政策事务主任，在“Security Council Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflict Meeting Records”上的声明，联合国文件文号：S/PV.7374（联合国安全理事会，2015年1月30日），4。
9. “The Crushing Burden of Rape: Sexual Violence in Darfur”，简报（Medecins Sans Frontieres，2005年3月8日），4；Tara Gingerich和Jennifer Leaning著，“The Use of Rape as a Weapon of War in the Conflict in Darfur, Sudan”（人道主义危机和人权计划以及关心人权医生组织，2004年10月）；“Twenty-First Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council Pursuant to UNSCR 1593 (2005)”（国际刑事法院，检察官办公室，2015年6月29日），7。
10. “Flash Human Rights Report on the Escalation of Fighting in Greater Upper Nile: April/May 2015”（联合国南苏丹共和国特派团，2015年6月29日），7。
11. “Report of the Secretary-General: Conflict-Related Sexual Violence”，联合国文件文号：S/2015年/203（联合国安全理事会，2015年3月23日）。
12. 尽管仅19%的学校是女校，但却是四成（40%）袭击的目标。Marit Glad著，“Knowledge on Fire: Attacks on Education in Afghanistan, Risks and Measures for Successful Mitigation”（国际四方援助救济社，2009年9月），2，33。另见“Education Under Attack 2014”（保护教育设施不受袭击全球联盟，2014年）；“Background Paper on Attacks Against Girls Seeking to Access Education”（人权事务高级专员办事处，2015年2月）。
13. “Nigeria: Abducted Women and Girls Forced to Join Boko Haram Attacks”，国际特赦组织，2015年4月14日，https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/04/nigeria-abducted-women-and-girls-forced-to-join-boko-haram-attacks/。
14. “Too Young To Wed: The Growing Problem of Child Marriage among Syrian Girls in Jordan”（拯救儿童联合会，2014年7月）；Danielle Spencer著，“‘To Protect Her Honour’ Child Marriage in Emergencies - the Fatal Confusion between Protecting Girls and Sexual Violence”（英国四方援助救济社，2015年）。
15. “Eliminate Violence against Internally Displaced Women and Girls, Say UN Experts”，联合国人权事务高级专员办事处，2014年11月25日，http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=15343。
16. 据信，最早的以解决受冲突影响妇女和女童的人道主义项目是一个由国际援救会和难民署自1996年起在坦桑尼亚难民营运作的一个项目，名为“性暴力和性别暴力计划”。参见 Rebecca Holmes和Dharini Bhuvanendra著，“Preventing and Responding to Gender-Based Violence in Humanitarian Crises”，网络文件（人道主义实践网，2014年1月）。
17. 参见“122 Countries Endorse Historic ‘Declaration of Commitment to End Sexual Violence in Conflict’”，负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表，2013年10月2日，http://www.un.org/sexualviolenceinconflict/press-release/122-countries-endorse-historic-declaration-of-commitment-to-end-sexual-violence-in-conflict/。
18. 防止性暴力倡议由英国外交大臣威廉·黑格和联合国难民特使安吉丽娜·朱莉于2012年推出。2014年6月，英国主办了此项倡议相关的结束冲突中性暴力全球峰会。此次峰会作为一个平台将全球主要专家和全球主要决策者聚在一起来解决这些问题。
19. “Girl Summit 2014”，英国政府，访问日期：2015年9月18日，https://www.gov.uk/government/topical-events/girl-summit-2014; “Resolution on Child, Early and Forced Marriage”，联合国文件文号：A/C.3/69/L.23/Rev.1（联合国大会，2014年11月17日）；“Resolution on Strengthening Efforts to Prevent and Eliminate Child,

Early and Forced Marriage”，联合国文件文号：A/HRC/29/L.15（联合国人权理事会，2015年7月1日）；“Resolution on Promotion of the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms: Protecting Women Human Rights Defenders”，联合国文件文号：A/RES/68/181（联合国大会，2014年1月30日）。

20. 具体而言，儿基会和人口基金牵头全球性别暴力责任区计划，可在紧急情况下将与性别暴力相关的数家联合国机构和数十家国际非政府组织的工作组合起来。这些工作从国家层面的协调，到工具开发，如在人道主义行动中纳入性别暴力干预的新修订指导方针（位于www.gbvguidelines.org），再到在紧急情况中快速部署技术支持。如需有关性别暴力责任区计划的更多信息，请参见www.gbvaor.net。

21. 参见，Jo Spangaro 等著，“What Evidence Exists for Initiatives to Reduce Risk and Incidence of Sexual Violence in Armed Conflict and Other Humanitarian Crises?A Systematic Review”，Patricia Kissinger编辑，PLoS ONE第8卷第5期（2013年5月15日）：e62600；Charlotte Watts、Mazeda Hossain和Cathy Zimmerman著，“War and Sexual Violence — Mental Health Care for Survivors”，新英格兰医学杂志368，第23期（2013年6月6日）：2152–54；Wietse A. Tol 等著，“Sexual and Gender-Based Violence in Areas of Armed Conflict: A Systematic Review of Mental Health and Psychosocial Support Interventions”，冲突与健康第7卷，第1期（2013年）：16。

22. “Gender-Based Violence in Emergencies”（人道主义政策小组，2014年2月）；Gerry Mackie等著，“What Are Social Norms?How Are They Measured?”（儿基会、加州大学圣地亚哥分校和全球正义中心，2015年7月27日）。

23. Jeanne Ward著，“Scoping Mission: South Sudan, May 2011”（全球保护群组，2011年5月），32。

24. Sean Healy和Sandrine Tiller著，“Where Is Everyone?: Responding to Emergencies in the Most Difficult Places”（无国界医生组织，2014年7月）。

25. “Gender-Based Violence in Emergencies”，13；Ward著，“Scoping Mission: South Sudan, May 2011”，32。

26. “Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: Reducing Risk, Promoting Resilience, and Aiding Recovery”（机构间常设委员会，2015年）。

27. 有迹象表明，变化正在发生，像“行动呼叫”、“防止性暴力倡议”、“自始安全”等运动都得到越来越多的资助。“New World Bank Project Will Help Survivors of Sexual and Gender-Based Violence in Africa’s Great Lakes Region”，世界银行，2014年6月26日，http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/06/26/world-bank-project-survivors-sexual-gender-based-violence-africa-great-lakes。

28. “Syrian Arab Republic: Multiple Indicator Cluster Survey 2006”（中央统计局泛阿拉伯家庭健康项目/阿拉伯国家联盟和儿基会，2008年2月）；“The State of the World’s Children: Adolescence: An Age of Opportunity, 2011”（儿基会，2011年），122；Danielle Spencer著，“‘To Protect Her Honour’ Child Marriage in Emergencies - the Fatal Confusion between Protecting Girls and Sexual Violence”，6–7。

29. “Inter-Agency Assessment: Gender-Based Violence and Child Protection Among Syrian Refugees in Jordan, with a Focus on Early Marriage”（联合国妇女署，2013年7月）。

30. Danielle Spencer著，“‘To Protect Her Honour’ Child Marriage in Emergencies - the Fatal Confusion between Protecting Girls and Sexual Violence.”

31. Julian Murray和Joseph Landry著，“Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action: Study on Protection Funding in Complex Humanitarian Emergencies”（全球保护群组，2013年9月17日）。

32. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”（女性和平建设者全球网络、天主教救援与发展组织、非政府组织妇女、和平与安全工作组、国际民间社会行动网络，2015年7月）。

33. “Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders, Margaret Sekaggya”，联合国文件文号：A/HRC/16/44（联合国大会，2010年12月20日）。

34. “Health Care and Violence: The Need for Effective Protection”，立场文件（红十字国际委员会，2014年9月25日），1。

35. Lakshmi Puri著，“Words Alone Won’t End Violence against Women in Armed Conflict”，卫报，2013年7月2日，http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2013/jul/02/violence-against-women-armed-conflict。

36. 巴基斯坦、阿富汗和尼日利亚是世界上仅剩的三个仍流行脊髓灰质炎的国家。巴基斯坦武装分子开始以脊髓灰质炎疫苗接种运动以及协助开展此运动的妇女卫生保健人员为目标，其中巴基斯坦塔利班领导人宣布了针对她们的教令。2014年，巴基斯坦记录的脊髓灰质炎病例数飙升到306例。“Polio This Week”，全球根除脊髓灰质

炎倡议，2015年9月23日，http://www.polioeradication.org/dataandmonitoring/poliothisweek.aspx；“Polio Eradication Initiative: Pakistan”，世界卫生组织，访问日期：2015年9月26日，http://www.emro.who.int/polio/countries/pakistan.html。

37. 人道主义标准是每20人一个厕位，以及女性与男性的厕位之比为三比一，但是实际情况从非如此。海地地震发生后，国际移民组织于2010年2月至3月之间开展的评估发现，平均每411个人一个厕位，有些营地达每900多人一个厕位。国际移民组织还发现，33%的营地的厕所没有按性别分开，也没有锁或照明。因此，大多数厕所未得到使用或偶尔得到使用。参见Prisca Benelli、Dyan Mazurana和Peter Walker著，“Using Sex and Age Disaggregated Data to Improve Humanitarian Response in Emergencies”，性别平等与发展第20卷第2期（2012年7月）：227。

38. 根据难民署于2010年对94个营地的调查，另有26.6%的营地满足50%-89%的卫生需求，而19%的营地满足1%-49%的需求。

39. “关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第30号一般性建议”，联合国文件文号：CEDAW/C/GC/30（消除对妇女歧视委员会，2013年10月18日），第37款。

40. Meinie Nicolai著，*序言，因为明天需要她*（无国界医生组织，2015年）。

41. 艾滋病规划署（联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署）提交给全球研究的数据。

42. “第1983（2011）号决议”，联合国文件文号：S/RES/1983（联合国安全理事会，2011年6月7日）。

43. “Strategy for Integrating a Gendered Response in Haiti’s Cholera Epidemic”，简报（儿基会海地儿童保护科/性别暴力计划，2010年12月2日），1。

44. 世界卫生组织，在卫生部门中将性别平等融入艾滋病毒/艾滋病方案：妇女需求响应改进工具（日内瓦：世界卫生组织，2009年）。

45. 在喀布尔，世界医疗集团在性别虐待或暴力发生多年后向女性经历者提供集体心理辅导，但绝大多数参加者都报告称她们的社交生活和健康状况有所改善。在南基伍省和北基伍省进行的治疗性干预试点（对一组经历者采用单独辅导，对另一组经历者采用集体治疗）表明，集体治疗带来的改善更为显著。参见Rebecca Holmes和Dharini Bhuvanendra著，“Preventing and Responding to Gender-Based Violence in Humanitarian Crises”，11。

46. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2014/693（联合国安全理事会，2014年9月23日），插文20。

47. “Trends in Maternal Mortality, 1990 to 2013: Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, The World Bank, and the United Nations Population Division”（世界卫生组织（世卫组织），儿基会，联合国人口活动基金（人口基金），世界银行，联合国人口司，2014年）。

48. “State of the World’s Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises”（拯救儿童联合会，2014年），1。

49. “Trends in Maternal Mortality, 1990 to 2013”，1–2。

50. “State of the World’s Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises”，72。

51. 在其向全球研究报告提交的信息中，国内流离失所者权利问题特别报告员，提出了有关国内流离失所背景中性暴力和性别暴力预防措施的建议，包括向公共服务和安全提供者提供性别敏感性培训以及重视家庭和社区内的预防。See, Chaloka Beyani著，“Note from the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons: Considerations in Light of the High-Level Review on Progress in Implementing Resolution 1325 on Women, Peace and Security”（联合国难民事务高级专员办事处，2015年3月）。

52. 千年发展目标五的重点在于降低产妇死亡率。“联合国千年发展目标”，访问日期：2015年5月13日，http://www.un.org/millenniumgoals/maternal.shtml。

53. “State of the World’s Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises”，68。

54. “产科紧急状况”，摘自*因为明天需要她*（无国界医生组织，2015年）。

55. “The Right to an Abortion for Girls and Women Raped in Armed Conflict: States’ Positive Obligations to Provide Non-Discriminatory Medical Care under the Geneva Conventions”（全球正义中心，2011年），5；“Re: Written Contribution to the Human Rights Committee, Half Day of General Discussion on Article 6 ‘Right to Life’”（全球正义中心，2015年6月26日）；“Submission from the Global Justice Center: Serving the Needs of People in Conflict by Guaranteeing the Rights Specific to Conflict”（全球正义中心，2015年5月）；Jean-Marie Henckaerts等著，编辑，习惯国际人道主义法（剑桥；纽约：剑桥大学出版社，2005年）。此外，日内瓦公约给予准妈妈“特别的保护和尊重”，而补充议定书重申必须根据患者的需求提供医疗服务。

56. Louise Doswald-Beck著，“Letter to President Obama”，2013年4月10日。

57. “第24号一般性建议，公约第12条（妇女与健康）”，联合国文件文号：A/54/38/Rev.1（消除对妇女歧视委员会，1999年），第11款。

58. 同上，第14款。

59. “General Comment No. 15 on the Right of the Child to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Health

(art.24)”，联合国文件文号：CRC/C/GC/15（儿童权利委员会，2013年4月17日），第70款。

60. “Information Series on Sexual and Reproductive Health and Rights: Abortion”（联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），2015年7月）。

61. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2013/525（联合国安全理事会，2013年9月4日），第72(a)款。

62. “第2122（2013）号决议”，联合国文件文号。S/RES/2122（联合国安全理事会，2013年10月18日）；“第2106（2013）号决议”，联合国文件文号：S/RES/2106（联合国安全理事会，2013年6月24日）；“Secretary-General’s Report on Women and Peace and Security (2014)”；“Guidance Note of the Secretary-General: Reparations for Conflict-Related Sexual Violence”（联合国，2014年6月）。

63. European Parliament著，“Resolution on the Situation in Nigeria”，2015/2520(RSP)（欧洲议会，2015年4月30日）。欧洲议会著，“Resolution on the Situation of the Yarmouk Refugee Camp in Syria”，2015/2664(RSP)（欧洲议会，2015年4月30日）；欧洲议会著，“Resolution on the Millennium Development Goals- Defining the Post-2015 Framework”，2012/2289(INI)（欧洲议会，2013年6月13日）；欧洲议会著，“Resolution on Equality between Women and Men in the European Union-2011”，2011/2244(INI)（欧洲议会，2012年3月13日）。

64. “消除对妇女歧视公约第30号一般性建议（2013年）”，30。

65. 编委会，“Abortion and Women Overseas”，纽约时报，2013年3月17日，http://www.nytimes.com/2013/03/18/opinion/abortion-and-women-overseas.html；Brian Atwood和Peter Fenn著，“The President Should Permit Aid to Allow Abortions for Wars’ Rape Victims”，华盛顿邮报，2014年2月13日，https://www.washingtonpost.com/opinions/the-president-should-permit-aid-to-allow-abortions-for-wars-rape-victims/2014/02/13/68cb0298-9359-11e3-84e1-27626c5ef5fb_story.html；Serra Sippel著，“Time to Act for Women and Girls Raped in Conflict”，赫芬顿邮报，2014年10月29日，http://www.huffingtonpost.com/serra-sippel/time-to-act-for-women-and_b_6069086.html；Michael D. Shear著，“Religious Leaders Urge U.S. to Fund Abortions for Rape Victims in Conflicts Abroad”，纽约时报，2015年6月4日，http://www.nytimes.com/2015/06/05/us/rights-leaders-urge-us-to-fund-abortions-for-rape-victims-in-conflicts-abroad.html。

66. 即便本地执行人员拥有知识和技能，也往往没有能让他/她们实施干预的日常供应链、国家协定书或法令，所以他/她们要么缺乏物资，要么主管要求他/她们专注于其他优先事项。如需更多信息，请参见Chen Reis著，“Challenges to Achieving the MISP Standard for Clinical Management of Rape in Humanitarian Crises”（性暴力研究倡议论坛，2013年）。

67. Anjalee Kohli等著，“A Congolese Community-Based Health Program for Survivors of Sexual Violence”，冲突与健康第6卷，第1期（2012年8月29日）：1。

68. Rebecca Holmes和Dharini Bhuvanendra著，“Preventing and Responding to Gender-Based Violence in Humanitarian Crises”，网络文件（人道主义政策小组，2014年1月），10。

69. Malala Yousafzai和Christina Lamb著, I Am Malala: The Girl Who Stood up for Education and Was Shot by the Taliban，第一版（纽约州纽约：Little, Brown, & Company出版社，2013年）。

70. 保护教育设施不受袭击全球联盟，“Submission to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Discussion on Girls’/Women’s Right to Education (Article 10)”，2014年7月7日。

71. “Secretary-General’s Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict (2015)”，第33款。

72. “Lessons in War 2015: Military Use of Schools and Universities during Armed Conflict”（保护教育设施不受袭击全球联盟，2015年5月）。2005年1月至2015年3月期间，至少有26个国家的国家武装部队和非国家武装团体将学校和大学用作基地、兵营、拘留设施、审讯和酷刑中心、观察哨所、军事训练设施或者武器弹药仓库。

73. “秘书长妇女、和平与安全问题报告（2014年）”，插文19。

74. “Building a Better Future: Education for an Independent South Sudan”（教科文组织，2011年6月），1。

75. “Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: Reducing Risk, Promoting Resilience, and Aiding Recovery”。

76. Khristopher Carlson和Dyan Mazurana著，“Forced Marriage within the Lord’s Resistance Army, Uganda”（范因斯坦国际中心，塔夫斯大学，2008年5月），20；Jeannie Annan等著，“The State of Female Youth in Northern Uganda: Findings from the Survey of War-Affected Youth (SWAY)”，2008年4月，53。在囚禁期间被强迫结婚且生育至少一个孩子的女性重返校园的可能性比囚禁期间未生育的女性低三倍。

77. 数据来源：http://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/PR_conflict_en.pdf

78. 数据来源：教科文组织统计研究院，基于2013年入学数据对2015年情况的估计：http://data.uis.unesco.org。

79. “Background Paper on Attacks Against Girls Seeking to Access Education”，20–22。

80. “The Effect of Gender Equality Programming on Humanitarian Outcomes”（联合国妇女署和发展研究学院，2015年4月）。

81. “UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls”（联合国难民事务高级专员（难民署），2008年）。

82. 联合国妇女署于2011年开展的研究发现，在与男子平等的基础上特意承认妇女财产权的国家至少有115个。即使法律规定妇女有权继承财产和土地，女性可能缺乏文件和权益

83. “UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls”；“Realizing Women’s Rights to Land and Other Productive Resources”（联合国难民事务高级专员（难民署），联合国妇女署，2013年）。

84. 平等的住宅权和土地权是国际人权法的一部分。参见“International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”，1966年12月16日，27；“Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”，1979年12月18日，第14(2)条，第16(1)(h)条；Paulo Sergio Pinheiro著，“Housing and Property Restitution in the Context of the Return of Refugees and Internally Displaced Persons”，联合国文件文号：E/CN.4/Sub.2/2005/17（联合国经济和社会理事会，2005年6月28日）。在皮涅罗原则中，第四条原则重申了男女之间以及男孩和女孩之间在住房、土地、财产归还方面的平等权利，其中包括土地保有权法律保障、财产所有权、平等继承权，以及住房、土地和财产的使用权、控制权和获取权。该原则明确规定，住房、土地和财产归还方案、政策和做法不得不利妇女和女童，而且各国应采取积极措施，确保这方面的性别平等。

85. Monica Sanchez Bermudez, Laura Cunial和Kirstie Farmer著，“Life Can Change: Securing Housing, Land and Property Rights for Displaced Women”（挪威难民理事会，2014年3月）。

86. “秘书长妇女、和平与安全问题报告（2014年）”，第50款。

87. “Realizing Women’s Rights to Land and Other Productive Resources”。

88. Carolyn Caton 等著，“Empowered and Safe: Economic Strengthening for Girls in Emergencies”（儿童保护危机网络、妇女难民委员会、联合国儿童基金（儿基会），2014年）。儿基会和妇女难民委员会已牵头针对人道主义危机中少女为目标的经济加强干预措施开展研究和规划指导。

89. 2002年，难民署就庇护申请的性别敏感型评估和处理发布了两个指导方针。参见“Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention And/or Its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees”（联合国难民事务高级专员（难民署），2002年5月7日）。此外，一些国家的政府，包括澳大利亚、加拿大、美国、南非、英国以及欧洲联盟，相继出台在这方面指导庇护决定的法律和法规。在庇护申请法中，一些国家用“社会群体成员”为逃离性别暴力的妇女提供庇护。

90. Valerie Oosterveld著，“Women and Girls Fleeing Conflict: Gender and the Interpretation and Application of the 1951 Refugee Convention”（联合国难民事务高级专员（难民署），2012年9月），20，41。

91. “UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls.”

92. “Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2015”（联合国难民事务高级专员（难民署），2015年3月6日）。

93. “Removing Gender Discrimination from Nationality Laws”，良好做法文件（联合国难民事务高级专员（难民署），2014年），1。

94. “Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2015”，3。

95. 同上。另见“消除对妇女歧视公约第30号一般性建议（2013年）”。

96. Emma Batha著，“War May Make Hundreds of Thousands of Young Syrians Stateless”，英国路透社，2014年9月17日，http://uk.reuters.com/article/2014/09/17/uk-foundation-syria-crisis-stateless-idUKKBN0HC1W620140917。

97. “Comprehensive Food Security Monitoring Exercise: May 2015, Jordan”（世界粮食计划署，2015年5月31日）。

98. “UNHCR’s Commitments to Refugee Women”（联合国难民事务高级专员，2001年12月12日）。

99. 世界粮食计划署，“Policy Commitments to Women: 1996-2001”（世界粮食计划署，1995年）。

100. Benelli、Mazurana和Walker著，“Using Sex and Age Disaggregated Data to Improve Humanitarian Response in Emergencies”。

101. “The Effect of Gender Equality Programming on Humanitarian Outcomes”。

102. Benelli、Mazurana和Walker著，“Using Sex and Age Disaggregated Data to Improve Humanitarian Response in Emergencies”。

103. “Inter-Agency Assessment: Gender-Based Violence and Child Protection Among Syrian Refugees in Jordan, with a Focus on Early Marriage”；“Are We Listening?Acting on Our Commitments to Women and Girls Affected by the Syrian Conflict”（国际援救委员会，2014年9月）。

104. 通常会被视作是妇女的责任，无论她们是否怀孕，或是已经年老。难民妇女和儿童问题妇女委员会，Beyond Firewood: Fuel Alternatives and Protection Strategies for Displaced Women and Girls。（纽约：难民妇女和儿童问题妇女委员会，2006年）。另见“Safe Access to Fuel and Energy (SAFE) - History of SAFE”，SafeFuelAndEnergy.org，访问日期：2015年9月26日，http://www.safefuelandenergy.org/about/history.cfm。

105. 全球清洁炉灶联盟，“Statistical Snapshot: Access to Improved Cookstoves and Fuels and Its Impact on Women's Safety in Crises”（全球清洁炉灶联盟和难民署，2014年）。

106. 提供清洁炉灶的倡议不仅与妇女和女童的工作量或遭到暴力的程度相关，而且还与重要的健康和环境因素相关。大多数人道主义危机中的妇女仍使用明火或具有污染性的炉灶，而且每年有超过400万人死于与从固体燃料炉灶吸入浓烟相关的健康问题。

107. 一份于2013年在肯尼亚卡库马（在那里，世界粮食计划署为难民和所在社区提供节能灶）开展的研究发现，节能灶和性别暴力宣传讲习与捡柴期间性别暴力风险的降低存在积极联系。“WFP SAFE Project in Kenya: Kakuma Fuel-Efficient Stoves and Gender-Based Violence Study Report”（世界粮食计划署，2013年6月）。

108. “The Effect of Gender Equality Programming on Humanitarian Outcomes”。

109. 这导致其年龄、性别和多样性政策获通过：“Age, Gender and Diversity Policy: Working with People and Communities for Equality and Protection”（联合国难民事务高级专员（难民署），2011年6月8日）。

110. “Funding Gender in Emergencies: What Are the Trends?”，简报（全球人道主义援助组织，2014年9月）。

111. “The Effect of Gender Equality Programming on Humanitarian Outcomes”。

112. “Restoring Humanity - Global Voices Calling for Action: A Synthesis of the Consultation Process for the World Humanitarian Summit”（联合国，2015年8月）。

113. 参观“World Humanitarian Summit”，2016年，http://www.whsummit.org/。

114. “UNHCR Input into Global Study on Implementation of UNSCR 1325 (2000)”（联合国难民事务高级专员（难民署），2015年）。

115. “The Effect of Gender Equality Programming on Humanitarian Outcomes”。

116. 性别平等方案规划体现出与情景性别分析的结合，有助于确保妇女、男子、男童和女童均机会和利益均等，避免让任何群体面临风险，促进参与决策的平等机会。

117. 在准备世界人道主义峰会以及“聆听项目”时纳入一份于2015年对民间社会的调查。参见 Mary B. Anderson、Dayna Brown和Isabella Jean著，“Time to Listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid”（麻省剑桥：CDA协作学习项目，2012年11月）。

118. 同上，63。

119. 消除对妇女歧视公约委员会还确认，缔约国有义务在双边或多边人道主义援助中应用本公约约定。“消除对妇女歧视公约第30号一般性建议（2013年）”，第9款。

120. 在为准备2016年世界人道主义峰会而就人道主义行动中性别平等情况进行的磋商中反复被指出。

121. 有一些值得注意的例外情况：比如，虽然数年来纳入性别观点始终是挪威人道主义援助的重点，但促进性别平等的人道主义行动仍是新挪威国家行动计划所明确的重点。格鲁吉亚国家行动方案确定了一系列目标、相关活动和指标，以保护国内流离失所的妇女，其中包括评估格鲁吉亚法律是否符合国际公约、法案、协定，以及确保保护受冲突影响妇女免遭身体、社会、经济和政治威胁的机制。

122. “Contributions to the Global Study on the Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security”（性别平等备用能力项目，2015年7月）。

123. 制止紧急情况中对妇女和女童的暴力侵害行动呼吁，以及会员国就此呼吁所做的书面承诺，为推动这些承诺的通过提供了有意义的模式。“A Call to Action on Gender and Humanitarian Reform: From the Call to Action on Violence Against Women and Girls in Emergencies to the World Humanitarian Summit”，政策简讯（四方援助救济社，2014年9月）。

124. 可通过新的人道主义领导力学院并基于机构间常委会人道主义行动中的性别平等培训进行试点。机构间常委会的培训目前属于自愿参加，参加者几乎全是非政府组织，而不是联合国工作人员。

05

迈向转化司法的时代

“我们并非仅仅在讨论和平。我们所谈论的是建立在司法（正义）之上的可持续和平——我们称之为真正的民主和平”。

叙利亚妇女权利领导者，
“和平拼图：通过性别平等的冲突预防措施实现和平”[1]

决议要点

第1325号决议

强调所有国家都有责任终止有罪不罚现象，并起诉应对种族灭绝、危害人类罪和包括对妇女和女孩施加性暴力和其他暴力在内的战争罪负责者，在这方面并强调可行时必须把此种罪行排除在大赦条款之外【...】

2000

2008

第1820号决议

指出强奸和其他形式性暴力可构成战争罪、危害人类罪或灭绝种族罪构成行为，【...】，呼吁各会员国遵守其起诉此类行为责任人的义务，以确保所有性暴力受害者，特别是妇女和女孩，受到平等的法律保护，享有平等的诉诸司法权利，并强调必须消除此类行为不受惩罚的现象

第2122号决议

为此认识到，必须进一步开展工作，确保过渡司法措施处理各种侵犯和践踏妇女人权的行为，处理这些侵犯和践踏行为以及被迫流离失所、强迫失踪和毁坏民用基础设施对妇女和女孩产生的不同影响

2013

第2106号决议

提请注意酌情采用综合做法在武装冲突中和冲突后处理过渡司法问题、包括采取各种司法和非司法措施的重要性；

如今，学术界和妇女权利实践者一直在辩论武装冲突局势中司法的性质与质量。有些人认为，应优先考虑个体正义，惩罚施害者，创建防范此类行为再次发生的威慑体系。还有些人认为，最终必须从更大群体的角度来看待司法；在给予个人补救的同时，司法机制和程序如何能有助于社会整体从过去的侵害中愈合和恢复，走向可持续和平。

世界各地的磋商清楚地表明，个人正义对于女性受害者至关重要。她们会因某些战后局势中施害者有罪不罚的现象，深感委屈和冒犯，并始终缺乏安全感。例如，卢旺达的盖卡卡审判虽然让受害者和施害者正面对质，却允许他们回去同住一个社区。一名妇女在审判结束后气愤地质问道："你们难道要我回去与强奸过我，杀死了我的丈夫和儿子的人做邻居吗？"对于像她这样的妇女，个人正义是十分重要且必要的，而且必须是所有处理冲突局势的司法框架的组成部分。

与此同时，本全球研究在世界各地的磋商表明，妇女要求将正义视为与其社区福祉密不可分的一部分，这几乎比其它所有问题都更能赢得广泛的共鸣。对于其暴力经历直接与其不平等地位相关的妇女来说，正义既关乎了结过去，也关乎走向可确保此类经历不再发生的更美好未来。

> **"国内起诉性暴力罪行的案例极少，国际上起诉这些罪行的案例数量有限，而性暴力罪行在全球泛滥——尤其是在武装冲突局势中，由此可见有罪不罚现象依然严峻，以致于它已成为多项安理会决议的重点。"**
>
> Jane Adong Anywar女士
> 性别公正问题妇女倡议，联合国安理会关于冲突中性暴力问题的公开辩论，2013年

增加起诉，消除有罪不罚现象

卢旺达和前南斯拉夫发生的暴行促使联合国于20世纪90年代成立了卢旺达问题国际法庭和前南问题国际法庭。这两个国际刑事法庭见证了国际法律在性别罪行方面的重大发展。这两个法庭的管辖法规首次明确要求将强奸作为危害人类罪起诉，而且这两个法庭的判例针对侵害妇女的罪行实现了突破性的补救。卢旺达问题国际法庭和前南问题国际法庭以及塞拉利昂特别法庭的许

多开创性案例扩展了性暴力相关国际法的适用范围，确定了主要原则，其中包括：强奸可作为种族灭绝的工具；[2]性暴力是其它战时侵害行为的可预见后果；[3]以及强迫婚姻可构成危害人类罪。[4]此外，这两个法庭的判例将强奸定义成战争罪和危害人类罪的构成要素，将强奸定义成酷刑和奴役，并定义了“践踏尊严”的特征。

或许过去15年中这一领域的最重大进展是罗马规约的通过。罗马规约设立了国际刑事法院（国际刑院），提供了迄今为止最进步、最全面的性别罪行相关法律框架。罗马规约不仅将过去的相关司法发展编纂成条文，并有所超越，明确将强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕和强迫绝育以及其它性暴力形式确定为危害人类罪、战争罪和种族灭绝罪的构成行为。随着123个国家成为罗马规约缔约方（占国家总数的60%以上），国际刑院代表了超越国界，建立共同司法体系的一致决心。其中，对性罪行和性别罪行追责是明确的优先事项。[5]

国际刑事法院 - 确保将性罪行和性别罪行绳之以法

在吸取以往法院的经验教训之后，国际刑院强调需要有适当的程序来确保妥当处置性别罪行。检察官办公室，作为国际刑院的四个机构之一，负有以下特定的义务：采取适当措施保障受害者和证人的人身安全、身心健康、尊严和隐私，调查性暴力和性别暴力罪行，为辖区任命专家顾问。[6]

罗马规约的一项重要创新是让受害者参与审判程序。这一创新所提供的坚实平台，让受害者能够得到国际刑院的正式认可，参与法律程序，通过法律代表表达自己的观点和利益。为确保受害者和证人受到保护，听证会可以通过摄像头进行，法院有权下令使用假名，将名字从公共记录中删除，以非亲自到庭的形式提供证言，包括利用能够改变图像或声音的技术。[7]罗马规约的其它重要规定要求，书记官处被害人和证人股中负责证人保护和福祉的工作人员具备与性暴力创伤相关的专门知识。[8]

罗马规约还规定了对受害者的赔偿，由被定罪的个人直接赔偿，或者首开先河地由国际刑院被害人信托基金赔偿。2008年以来，被害人信托基金已通过身心康复及物质支持，为国际刑院所辖案件的愈110,000名犯罪受害者提供了支持，其中包括数万名性暴力和性别暴力幸存者。[9]

虽然将性暴力和性别暴力罪行绳之以法的框架已明确到位，但是落实之路仍很漫长。国际刑院正在调查的九个局势六个涉及性别罪行的起诉；19起案件中则有14起此类性质的起诉，涉及灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪。然而，国际刑院迄今为止作出的三个判决并未涉及性别罪行的定罪。为打破这一纪录，检察官办公室于2014

虽然将性暴力和性别暴力罪行绳之以法的框架已明确到位，但是落实之路仍很漫长。

聚焦

性暴力：部分近期发现

有关性暴力及其预防和起诉的国际、区域和国家倡议，还引发了大量与冲突局势中性暴力问题相关的学术研究。许多研究尽管都着眼于决议落实中的不足，但近期的社会科学工作已开始关注冲突期间性暴力罪行的核心问题——团队关系。对曾从事暴力行为的前战斗人员的采访似乎表明，武装部队和武装团体的领导人的态度和影响是决定冲突中性暴力程度的重要因素。[10]还有相似的研究指出，团队内部关系被前战斗人员视作决定冲突中性暴力程度的主要原因之一（即便不是唯一主因），并指出战斗人员需要在同伴面前有所表现。[11]因此，妇女甚至也参与了对其他妇女的性暴力行为。2006年以来的研究结果进一步突出了需要将问责、起诉和威慑用作打击团体及其领导人的犯罪行为的重要手段。

年发布了一份性罪行和性别罪行政策文件，重申其起诉这些罪行的承诺。这份政策文件标志着检察官办公室方法的重要转变，意味着注意性别平等的起诉方法得到落实，而这一方法应能更好地将各种性暴力和性别暴力罪行绳之以法。

妇女在国际刑院各级人员中的占比

确保妇女在国际刑院工作人员（包括高级职位）中有一定占比，是促进妇女诉诸司法的重要手段。1993至2004年间，凡是前南问题国际法庭审理的且就对妇女和男子犯下的性暴力罪行做出重大补救的案件，法官席上都有女法官。[12]卢旺达问题国际法庭的罗阿卡耶苏案，是史上首次被告因强奸而被判使用种族灭绝手段和危害人类罪的案件。最初审判该案时，对性暴力的指控或证据并非包括在内，而且检察官声称因妇女不愿谈论此事而无法将强奸立案。[13]在国内和国际妇女民间社会的倡导下，特别是在法官席中唯一女法官的努力下，[14]检察官才在证词中出现证据后，修改公诉书而纳入这些罪行。虽然不能假定女性法官和女性工作人员必然会将有助于妇女权利的性别平等观点融入工作中，但她们在现实中很可能会这样做。这印证了将妇女、和平与安全框架运用于让妇女平等参与各类司法工作的重要性。

2012年10月，塞拉利昂特别法庭应邀就其任务的完成进度向联合国安理会做简报。**当时该法庭的所有“主要参与者”——审判长、书记员、检察官和辩护人——都是妇女，这在国际法院和**

虽然不能假定女性法官和女性工作人员必然会将有助于妇女权利的性别平等观点融入工作中，但她们在现实中很可能会这样做。

法庭史无前例，也成为妇女地位进步的最显著标志之一。在组织结构方面，国际刑院致力于在工作人员中实现性别均等，包括男女法官、检察官办公室和书记官处工作人员的性别均等，并认识到需要纳入具有暴力侵害妇女儿童行为方面法律专门知识的法官。国际刑院目前的人员构成体现出这一促进性别平等的愿望：在包括高级检察官职位在内的所有工作人员岗位中，妇女目前占47.9%，同时18位法官中有10位是女性。[15]此外，一些妇女被任命为高级别人员，包括国际刑院院长、国际刑院副院长、首席检察官和检察官特别性别问题顾问。

补充作用及国家层面起诉

国际刑院的创始原则是作为人们最后求助的法庭，把重点放在推进各国国内司法能力建设上，只处理最特殊的刑事案件。近年来，一些罗马规约缔约国为在国内践行其规约义务，修订了各自的刑法，禁止各种性别侵害行为。2014年，一项跟踪各国批准罗马规约情况的调研发现，所调查的122个缔约国中，有95个已推出针对暴力侵害妇女行为（但不一定是国际法所涉的罪行）的后续国内立法。这表明正被转化并应用于国内领域的国际规范可能具有连带效应。[16]

随着国际法的发展，各国将性暴力作为国际罪行起诉也取得了进展。在危地马拉的武装冲突期间，赛普扎尔科村的原住民妇女遭一支军队劫持，作为性奴役和家务奴役的受害者达五年之久。2011年，赛普扎尔科村妇女在两个危地马拉女权组织的支持下，向危地马拉司法系统提出史上首个针对该国冲突期间所犯性暴力罪行的诉讼，其中重点状告了军队将强奸用作种族灭绝和战争武器。[17]哥伦比亚法院也越来越多地在国内性暴力案件中使用国际判例法。例如，克洛多米罗和塞萨尔·尼诺·巴拉格拉两人都是被控绑架、强奸和折磨妇女的原准军事人员。2014年11月，最高法院刑事庭推翻了下级法院未能将强奸罪定作战争罪的裁定。该最高法院刑事庭主要依赖前南问题国际法庭等来源的判例，认定强奸与冲突密切相关，因而与战争罪无异。该最高法院刑事庭判定两名被告犯有这一罪行，并延长了他们的刑期。[18]

克罗地亚、刚果（金）、利比里亚、塞尔维亚和乌干达等国家已建立专门的法庭或法院来处

随着国际法的发展，各国将性暴力作为国际罪行起诉也取得了进展。

“性暴力并非一个与参与问题无关联的问题【……】那些受性暴力影响或生活在性暴力恐惧中的妇女较少参政议政，较少使用司法系统。会员国必须增强从事司法工作的妇女人数【……】作为促进妇女寻求司法救助的手段。”

非政府组织妇女、和平与安全工作组，
安理会在妇女、和平与安全问题
公开辩论上的声明，2008年

理与冲突相关的罪行，还设立了起诉股和调查股来专门处理性暴力和性别暴力。[19]这种性质的起诉要求国家司法机关具备将性暴力和性别暴力作为国际罪行进行调查和起诉的能力，这是越来越多国际行为体现在共同努力的方向。例如，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团（联刚稳定团）正通过“起诉支助小组”支持该国军方对严重侵害行为的调查和起诉。[20]联刚稳定团、开发署和人权高专办，在与民间社会和其他合作伙伴磋商后，已与国际刑院的检察官办公室在以下领域展开合作：培训刚果官员对性暴力和性别暴力行为进行调查和起诉；为调查团提供支持；加强司法监督；开展宣传和推广活动，并建立证人保护系统。[21]这些工作使得记录在案的定罪数量大大增加。[22]

在改变性暴力罪行有罪不罚现象，以及承认使用性暴力和性别暴力是冲突策略方面，这些行动起到了积极推进的作用。这也表明国际框架能在催化国内问责制方面起到作用。尽管如此，国内层面起诉性暴力和性别暴力罪行的实际案件数量仍然是所犯罪行总数的一小部分，而且仍迫切需要增加专门知识、资金、支持能力和政治意愿，才可确保不再沉默对待这些罪行，不再出现有罪不罚。

最后，实现国际司法制度的全面进步及其为受害者带来补偿的潜力，不仅需要国内层面接受这些犯罪定义，而且需要在国内全面落实罗马规约架构。这将确保各国具有一个将性暴力和性别暴力作为国际罪行进行调查和起诉的综合框架，为受害者和证人提供支持的专用程序并配以充足的落实资源，以及为所需赔偿划拨的准备金。其中每个要素都对妇女寻求司法救助有显著影响，而且都属于罗马规约的一部分，但往往在关于补充作用的较窄范围讨论中被忽略。

聚焦

加强国家司法机构能力的倡议

利用技术推动冲突中性暴力和性别暴力的司法工作

新技术正在帮助发现冲突中暴力侵害行为，更好地收集和分类数据，作为性罪行和性别罪行的证据。例如，关心人权医生组织目前正在开发MediCapt。这是一款卫生保健人员可用来将标准医疗信息数字化，同时对性暴力幸存者进行体检（用作法庭证据）的移动应用程序。[23]虽然MediCapt的主要目的是在国家层面协助对性暴力行为的起诉，但是该技术还可以捕获地理空间

元数据，从而实时跟踪和普查性暴力案件，以揭示规律并最终协助大规模犯罪调查。[24]诸如科博工具箱（KoBo Toolbox）等普查技术工具，还可帮助收集描述冲突相关侵犯人权行为趋势的数据。[25]

冲突中性暴力问题法治专家组

冲突中性暴力问题法治专家组（法治专家组）依照安理会第1888(2009)号决议成立，专注于加强国家法治及司法行为体的能力，包括刑事调查和起诉等专业领域；证据收集、分析和保全；军事司法系统调查和起诉；刑事法和程序法改革；受害者、证人和司法官员保护；安全部门监视系统/机构；以及赔偿。[26]

法治专家组工作的主要示例如下：

- 在刚果民主共和国，法治专家组与驻该国的联合国系统紧密配合，支持军事地方法官和军事流动法庭的调查和起诉，并协助该国有关部门就刚果政府与联合国于2013年3月签署的有关打击冲突中性暴力的联合公报制定落实计划。

- 鉴于法治专家组为几内亚法官小组提供的技术支持，12名军官（包括高级军官）以及宪兵因据称在2009年9月28日所犯的罪行（包括性暴力）遭到起诉。[27]法治专家组部署的司法专家继续协助该小组进行调查和案例建设。

法治专家组已与位于施坎帕拉的大湖区问题国际会议性暴力问题培训设施合作，就如何使用法医证据为来自大湖区问题国际会议国家的警察提供培训。

司法快速响应——联合国妇女署性暴力和性别暴力问题司法专家名册

围绕性暴力和性别暴力罪行的独特敏感性及其受害者的极端脆弱性意味着需要特定的专门知识，包括收集信息但同时避免造成更多伤害的方法。这包括在如何与受害者、证人面谈而不损害其安全、隐私和尊严，以及如何正确记录和保管用于国家或国际司法程序的证据等方面的特殊培训。此外，这些专门知识需要在几周甚至几天之内快速提供，以便最大化对形势的影响。

联合国妇女署和司法快速响应（一份政府间名册）已与国际刑事调查研究所合作制定一项倡议，旨在培训从国际犯罪的角度调查性暴力和性别暴力案件方面的专家，并将可供部署到国际和国内司法机制的专家编入专门的性暴力和性别暴力司法专家名册。迄今为止，联合国妇女署已通过与人权高专办的密切协作，将联合名册中的性暴力和性别暴力调查员部署到自2009年以来成立的所有联合国调查委员会。[28]随着这一特定设施及合作关系的知名度不断扩大，部署请求也随之增多，对专家的需求从调查委员会和实况调查团扩大至国际刑事法院、区域问责机制，调查冲突相关罪行的国家流程，以及联合国自身在全面问责结果方面的支助工作。

超越起诉：过渡司法制度的转化议程

对过渡司法机制和进程的支持，既是加强冲突后法治工作的关键，也是冲突后恢复工作的常务，且是建设和平议程必不可少的部分。过渡司法制度作为需要重建社会的社会构成要素，深植于大规模侵犯人权这一背景中，包括全方位的相关流程和机制，以便社会能够尝试解决大规模人权侵犯行为的遗留问题。这些可能包括司法和非司法机制与程序，包括体制改革、起诉、寻求真相、赔偿方案、传统司法和政府官员审查。

哈佛人道主义倡议在过去数年中对八个受冲突影响地区的逾30,000人开展了关于对过渡司法制度的态度与认知的调查。源自该调查的证据表明，妇女往往知识水平较低，比男性更少求助于正式和传统司法机制。[29]这些调查（性别问题相关的规模最大、最全面的数据集之一）发现，两性在对待司法的态度和观点方面的差异并非人们想当然的那样，同时司法的意义需要视具体情况而定。比如说，女性会优先选用何种司法机制在很大程度上就视情况而定。据这些调查显示，在有些国家，妇女比男子更支持问责制和寻求真相，并且相较传统司法机制而言，更支持正规司法机制。而在另一些国家，情况却恰恰相反。这突显了与妇女及社区广泛磋商的极其重要性，表明需要在任何过渡司法机制设计流程的最初阶段进行认知调查。[30]

两性在对待司法的态度和观点方面的差异并非人们想当然的那样，同时司法的意义需要视具体环境而定

> **“仅对施害者予以司法处罚是不够的，因为许多妇女需要赔偿和复原。没有这些，妇女将无法挺身而出。”**
>
> 本全球研究的尼泊尔民间社会磋商参与者

过渡司法机制的局限性——将妇女的经验排除在外

过去15年中，承诺将施害者绳之以法和对受害者进行补偿的过渡司法机制（特别是刑事法庭和真相委员会）激增。如今，许多此类机制由交战各方为结束暴力冲突而举行的谈判产生。但是，发动战争和谈判和平协议一直是并将继续是由男性主导的事务。将妇女排除在谈判桌外（更为普遍的是排除在和平与安全决策之外）会对冲突后司法机制的设计产生不利影响。其结果是迄今为止，许多机制几乎忽略了妇女的冲突经历、

优先事项和需求，以及无处不在的性别不平等和偏见的严峻形势，限制了妇女切实参与冲突后过渡期的各个层面和阶段。

过渡司法机制的范围狭窄，往往难以解决由战争或压制性统治体系（对女性的影响明显超过男性）引发的结构性不平等和弱势问题，有着深远的人权影响。例如，过渡司法机制无不重点关注的侵权行为，是对公民权利和政治权利的侵犯，且主要是对人身安全权或个人自由权的侵犯。[31]虽然这涵盖妇女所遭受的部分伤害，但却忽视了妇女和女童往往并不享有实现这些公民权利和政治权利的前提条件，或者她们的社会经济权利受到过多的侵犯。

此外，关注面过窄往往难以解决由战争或压制性统治的体系（对女性的影响明显超过男性）引起的结构性不平等和弱势地位，有着深远的人权影响。如今，过渡司法措施的任务和范围尤为重要。正如我们所见，极端组织将妇女和女童权利作为直接攻击目标，包括将性暴力作为恐怖战术，且同时攻击各种妇女权利，从教育到卫生保健、家庭生活和公共生活参与。针对这些罪行的书面记录、判决和问责必须将各种妇女权利均等地置于其应对措施的核心。

如今，过渡司法措施的任务和范围尤为重要。正如我们所见，极端组织将妇女和女童权利作为直接攻击目标。

强迫失踪罪这一问题就突显了过渡司法机制在伤害优先处理方面存在性别偏见。虽然没有确切的数字，但被强迫或非自愿失踪问题工作组指出，绝大多数的失踪报案都是男性失踪案件。[32]然而，妇女在剩下的家庭成员中占绝大多数，而且在原已存在性别不平等的情况中，她们会因损失男性家庭成员而遭受（或加剧所受的）严重社会和经济歧视。[33]关于黎巴嫩内战（1975-1990年）期间强迫失踪对妇女的影响，最近的研究揭示了极度的法律、经济和情感困难。在黎巴嫩，失踪人员的法律状态得不到承认，会在以下方面造成障碍：存取丈夫名下的银行帐户、为子女获取身份证件、解决子女抚养权问题、继承、再婚以及将财产从丈夫名下转至另一家庭成员名下。[34]过渡司法机制所关注的侵权行为未涵盖或应对这类系统性歧视和边缘化经历。

寻求真相

真相委员会在改变冲突后性别平等关系方面具有宝贵的潜力。它们能提供特别的机会来聚焦被忽视的侵权行为，研究有性别偏向违法行为的促成条件，为受害者和幸存者提供一个分享冲突中经历的论坛，就体制改革和赔偿提出建议。尽管真相委员会的全面变革作用仍有待实现，但自第1325号决议通过以来，它们促进性别平等的行动取得了显著成果。重要的是，已有一些真相委员会正在力证，过渡司法措施的任务和范围可以扩大至解决妇女在冲突中遭受的各种侵害。

过去15年，秘鲁（2001-2003年），[35]东帝汶（2001-2006年）和塞拉利昂（2002-2004年）的真相委员会一直是将性别观点纳入工作的先行者。秘鲁真相与和解委员会率先充分承认性暴力罪行，并承诺在特设的性别平等事务股监督的程序中实现性别平等主流化。东帝汶真相、接纳与和解委员会被誉为迄今为止将性别平等纳入真相委员会的最佳范例之一。[36]该委员会的性别平等事务股涉足各个领域（从口供录取到公开听证会等等），而且其受害者听证会能够仔细审视性暴力行为以及对妇女社会经济权利的侵犯。该委员会在其最终报告中不仅体现了此点，还阐述了强迫流离失所如何令妇女受到各种伤害，从饥饿、弱势地位加剧到性侵犯，不一而足。[37]

突尼斯真相和尊严委员会的框架是此类进步的另一实例。依照突尼斯过渡时期法律设立的真相和尊严委员会处理对经济和社会权利的侵犯（包括腐败和失踪）以及对公民权利和政治权利的侵犯，并负责为受害者制订面面俱到的个人和集体赔偿方案。[38]“受害者”不仅包括受到伤害的个人，也包括群体和家庭成员以及“被边缘化或遭到系统性排斥的各个地区”。[39]该委员会能够考虑被害群体以及对社会经济权利的侵犯；这种能力所提供的框架使该委员会能够消除令妇女易受暴力的结构性因素，并具有变革性的影响。

要确保妇女充分参与寻求真相的过程，往往需要采取具体措施。这些措施可包括妇女在领导职务中所占比例的配额，以及保护受害者和证人的安全和尊严、鼓励她们挺身而出的政策和程序。其它措施包括针对所费时间和行动提供补偿，如旅费和托儿费；确保用当地语言进行宣传和提供信息；并视需要，提供身份证明文件。例如，肯尼亚真相、正义与和解委员会为妇女在全国各地举办了39场独立的听证会，[40]提供翻译服务，并承担所需的交通费和托儿费，确保她们出席。该真相、正义与和解委员会还聘用心理辅导服务，在听证会之前、期间和之后为受害女提供社会心理辅导。

在妇女不愿出面提供证词的情况下，可能有必要采取其它方法。在东帝汶，真相与和解委员会努力弥补妇女作证不足，与200位女性幸存者进行深度的面谈和案件回顾，形成了大量有关妇女经历的口述历史。[41]在利比里亚，联合国妇女发展基金（妇发基金，联合国妇女署的前身）为让妇女无需亲自作证，在受影响社区组织了同伴会议，让妇女可在会上分享并传播自己的经历。[42]在此情形下，与妇女民间社会团体的合作十分有助于支持真相委员会处理性别问题的能力和加强其合法性。

真相委员会的最终报告和建议，能够为对性别问题敏感的社会改革提供重要的路线图。塞拉利昂真相与和解委员会的建议包括了针对性别问题的法律和体制改革，例如废除所有歧视性法律，制定推动性别平等的法律，并确保公共选举中女性候选人的比例至少达到30%。在真相委员会建议的直接推动下，议会通过了三部妇女权利法案，以解决主要的性别不平等问题。但是，如果缺少落实其建议的政治意愿，设计再好的真相委员会也难有影响。

聚焦

其它寻求真相的倡议

国家层面或官方真相委员会并非是冲突后可用于寻求真相的唯一机制。妇女和妇女组织往往处于设计和落实非正式或其它寻求真相倡议的前沿，尤其是在官方进程忽略她们及其社区对真相和正义的需要时。例如，波斯尼亚和黑塞哥维那里耶镇的妇女协会花了14年时间，为1992-1995年间里耶市的所有遇难者建立了一份名录，其中包括每个人的照片和基本信息。[43]

在领导和设计寻求真相机制和问责机制，确保认可妇女关切的问题和倡导官方行动方面，女子裁判所是妇女组织的一个主要榜样。虽然这些裁判所的判决不具约束力，但它们有助于打破围绕性别暴力的静寂，可以为正式承认侵犯妇女人权行为施加道德压力。民间社会组织已在世界各地设有数十个裁判所，主题从性暴力、到原住民妇女的权利，再到新自由主义政策对性别不平等的影响，不一而足。

近期的一些裁判所介绍如下：

2015年5月，来自前南斯拉夫各地的数百名妇女聚集到一个由妇女团体组织的裁判所。这个裁判所旨在消除政治和种族分歧。其设计是与幸存者进行磋商并让她们负责裁判所运作这一参与性过程的结果。[44]妇女用三天时间作证，强调了冲突前、冲突中和冲突后暴力的连续性，性别暴力对家庭和社区的后果，持续的有罪不罚现象，以及强大妇女网络对于克服司法和平等所面临障碍的重要性。[45]

2014年12月，尼泊尔武装冲突中性暴力幸存者在一个由尼泊尔国家人权委员会主持、尼泊尔妇女民间社会组织召集的女子裁判所作证。[46]这些妇女（大多数此前从未公开谈论过自己的经历）描述了强奸、酷刑，以及随后遭到家庭和社区遗弃的心酸经历。该裁判所的陪审团由区域和国际人权专家组成，查明了违反尼泊尔法律和国际法的行为，提出了影响广泛的建议，其中包括国家人权委员会紧急调查案件，采取其它一切适当措施来实现正义，以及将幸存者纳入到国家赔偿制度中。[47]

2011年12月，柬埔寨召开了一次妇女听证会，审议1975至1979年间红色高棉政权统治下的性暴力经历。主持听证会的人权活动家小组发现，受害者遭受的侵害行为违反了国际人权法和国际刑事法，需要国家和国际社会予以补救。补救方式包括刑法、赔偿和保证不再发生等。[48]

调查委员会和实况调查团

过去15年，联合国成立的调查委员会和实况调查团数量有所增加。调查委员会往往是联合国就严重侵犯人权情况做历史记录的首次机会。它还可为适当的冲突后司法和问责措施（包括起诉）铺平道路。例如，联合国达尔富尔国际调查委员会发现，出现在该地区的罪行包括“广泛且系统性”的强奸和在规模上构成了危害人类罪的性暴力。鉴于此点和其它调查结果，达尔富尔问题调查委员会直接将达尔富尔局势问题从安理会移交至国际刑院。[49]调查委员会针对几内亚的报告表明，至少有109名妇女和女童曾遭到强奸和其它性暴力，并且这些罪行本身就足以构成危害人类罪。几内亚委员会确定的几位主要嫌疑人（包括前总统达迪斯·卡马拉）在几内亚国内法院受到了审判，这表明类似的委员会能够在国家层面确保将性暴力和性别暴力罪行绳之以法。

鉴于这些调查机构在为过渡司法进程奠定基础时所发挥的重要作用，它们对性暴力和性别暴力的专门关注会大大促进对性别问题有敏感认识的真相寻求、司法和补救措施。[50]2009年以来，每个与冲突相关的联合国调查委员会都在联合国妇女署和人权高专办等机构的支持下，在调查团队中纳入了性别问题顾问/性暴力和性别暴力调查员。[51]这些专家纷纷强调了性暴力和性别暴力的性质和程度，并确保性别问题在对侵犯人权和违反国际人道主义法行为的调查和分析中得到充分考虑。专家们还努力确保在不会造成进一步伤害的情况下，与性暴力和性别暴力受害者及证人进行面谈，并确保有关性暴力和性别暴力犯罪的信息得到妥善收集和记录。

从性别角度来看，迄今为止最强而有力的调查委员会报告，出自朝鲜民主人民共和国（朝鲜）问题调查委员会。该委员会于2013年获人权理事会授权调查朝鲜普遍且严重的系统侵犯人权情况。其最终报告包含与具体性别罪行相关的发现，以及该机构所调查的全部九个主要侵犯人权方面有性别偏向的影响。所记录的具体侵害妇女行为包括：普遍存在的性别歧视、贩运妇女和女童、强迫堕胎和杀婴、性暴力和强迫失踪中明显的性别和民族模式。[52]该报告向朝鲜政府提出针对性别问题的具体建议，其中包括呼吁朝鲜消除“导致妇女易受此类侵害的结构性因素”。[53]继2014年该报告发布之后，联合国大会和安理会都呼吁朝鲜采取行动改善其糟糕的人权状况，还有许多国家在自己的发言中援引了该委员会的调查结果。

由人权理事会于2011年成立的阿拉伯叙利亚共和国问题调查委员会在过去四年一直强调性暴力和性别暴力在冲突中发挥的突出作用。这些结论被媒体广泛报道，并透过调查员以及冲突中性暴力问题秘书长特别代表引起了安理会的关注。

人权理事会已表现出越来越愿意在这些机构（无论是调查委员会，还是实况调查团）的成立决议中：将消除对妇女歧视公约作为调查指南框架；明确提及性暴力和性别暴力犯罪；采用安理会妇女、和平与安全相关承诺中的适当措辞，以确保信息一致、方法统一。近期派遣的“旨在改进南苏丹人权、问责与和解”[54]的实况调查团指出，只有通过坚定承诺增强妇女的权能、参与和人权，通过提供统一的领导、一致的信息和行动及支持，让妇女参与各级决策，才能消除一直阻碍安理会第1325(2000)号决议落实（2000年10月31日）的障碍。[55]在吁请人权高专办向人权理事会提交报告时，该决议特别提到要在通报中纳入性暴力问题。

聚焦

将性别平等观念融入调查委员会和实况调查团的指导说明

人权事务高级专员办事处（人权高专办）正在给指导说明定稿，旨在增强调查委员会和实况调查团通过将性别平等分析纳入调查来处理性暴力和性别暴力情形的能力，以及在各项工作中融入性别平等视角。

主要建议如下：

- 尤其应在调查委员会或实况调查团的各任务书中纳入性暴力和性别暴力及性别歧视问题。
- 在调查委员会或实况调查团各个工作环节（包括准备、调查、分析和报告）中纳入性别平等视角。
- 确保工作人员中的性别平衡，以及在选择委员时评估其对性别问题是否有敏感认识。
- 从调查委员会或实况调查团的创建到报告最终定稿，始终要在秘书处团队中同时纳入性别问题顾问和性暴力和性别暴力调查员。
- 为所有从事对性别问题有敏感认识的调查的调查人员提供培训/事前说明，包括侵犯人权行为的性别偏向，以及不同类别妇女的具体弱势之处。
- 采用并遵守符合国际标准的性暴力和性别暴力调查标准操作程序。
- 确保制定适当的对性别问题有敏感认识的安保和证人保护措施。
- 将性暴力和性别暴力罪行调查融入整体调查计划和战略中，同时开展普查，记录冲突中妇女所遭受的各种侵害。
- 确保与相关联合国机构（包括联合国妇女署）以及与妇女民间社会组织的协调和协作。
- 确保最终报告包含与性暴力和性别暴力罪行以及侵犯人权行为的性别偏向相关的具体建议。

显然，针对性的专门知识、包容的任务要求，以及调查委员会和实况调查团内部对调查侵害妇女和女童行为的意愿正深刻地影响着这些机构的效力。不过，与这些机构调查结果相关的后续行动并不总是有力。一种或能确保这些机构的结论更好地影响相关行动的方法是，鼓励这些机构更多地以非正式渠道与安理会分享信息，特别是要影响安理会议程中与具体国家相关的审议和行动时（参见第11章：*安全理事会*）。

赔偿

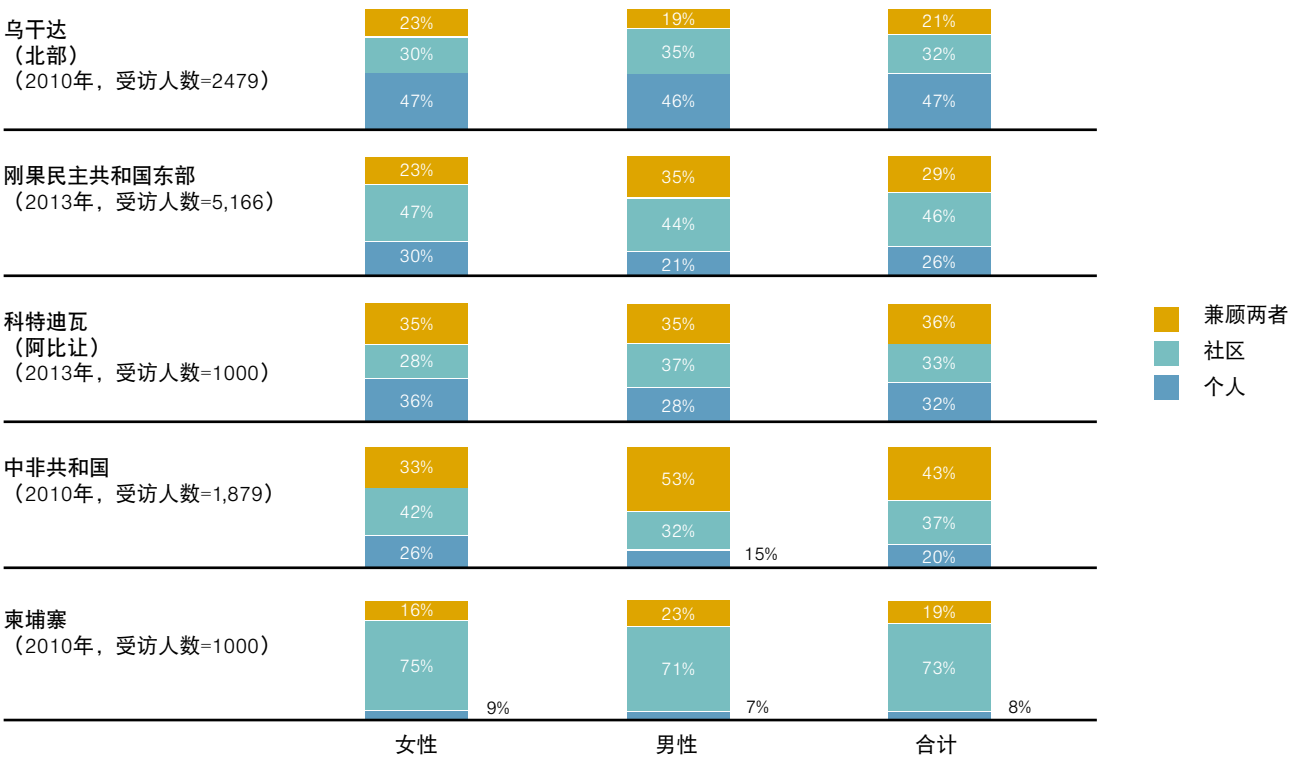
虽然刑事审判和寻求真相对于打击有罪不罚现象和恢复法治至关重要，但是单靠这些机制无法实现所需的社会变革，因而无法确保类似侵害行为不再发生，无法确保为受害者提供应有的补救，也无法确保减轻这些罪行对幸存者及其社区的影响。 要实现这些目标，就要为受害者提供全面、可持续、变革性的赔偿。这对于建设和平来说既正确，又必不可少。

国际刑事法院在其对鲁邦加案的首次判决中，提出了一个广义的赔偿概念。[56]所建议的措施包括经济补偿、恢复原状、集体赔偿、立法和行政法规、道歉以及纪念等等。赔偿对于妇女尤为重要，因为赔偿可以确认妇女作为平等公民的权利，提供司法尺度和关键的复苏资源，并有助于改变冲突后社会固有的性别不平等现象。[57]尽管赔偿具有诸多作用，但是赔偿是最欠缺落实、最缺少资金的冲突后司法机制。对于已经落实的赔偿方案，赔偿往往十分零碎，拖延多年，很少进行磋商——并且最终对于受害者几乎补偿价值。

> “‘变革性的赔偿’【……】意味着土地归还、土地重新分配，以及提供将土地转变为民生来源所需资金、技能和工具。‘变革性的赔偿’意味着为强奸幸存者提供瘘管手术以及创收技能。”
>
> 菲姆齐莱·姆兰博·努卡，联合国妇女署执行主任

哈佛人道主义倡议以调查方式开展的过渡司法制度研究强调，有必要确保与妇女进行磋商并让她们积极参与赔偿过程。该研究还揭示了男女对赔偿的不同看法。[58]例如，在科特迪瓦，妇女提起经济补偿的可能性几乎是男子的三倍，而在中非共和国，情况恰好相反。与男子相比，妇女一般会更经常地提到需要心理咨询支持，但乌干达北部的情况例外。当被问及应对个人，还是集

倾向于个人赔偿/社区赔偿/兼顾两者的受访者比例[59]



体，或是两者兼顾地提供赔偿时，再次除乌干达北部以外，受访者普遍首选集体赔偿。然而重要的是，在所有国家中，女性倾向于个人赔偿的比例高于男性。[60]这突出了确保与妇女进行磋商并让她们积极参与赔偿过程的重要性。

过去十年，政策和判例均集中在需要让赔偿发挥变革性的影响上，涉及妇女和女童时更是如此。联合国对妇女的暴力行为及其因果问题特别报告员指出，由于对妇女个人所犯的暴力侵害一般情况下加剧预先存在且往往系统性的边缘化形态，“补救措施需要将个人赔偿与结构性变革联系起来”。[61]然而，几乎没有赔偿方案考虑到了妇女的冲突经历，因而未能就生殖暴力——例如强迫怀孕、强迫绝育和强迫堕胎——以及妇女在冲突期间遭受的各种对其社会经济权利的侵犯给予补救。[62]

赔偿方法的进步

不过，我们还是看到了一些进步。比方说，摩洛哥的公平与和解委员会通过承认对妇女（包括直接受害者的亲属）所造成的具体伤害，认识到以前的赔偿办法存在歧视，以及将性攻击定义成要补偿的侵犯类别，实现了促进性别平等的赔偿方法。[63]

以土地归还形式提供的赔偿对于妇女而言极为重要，尤其是在那些冲突前法律和惯例令她们无法获得土地和继承权，进而在冲突后造成更严重的不确定性、不安全和经济边缘化的国家。哥伦比亚的《受害者法》有一项规定，要求将土地归还给那些被任意剥夺土地者或者因国内武装冲突而流离失所者。该法规定了保护妇女权利的特别措施，如在司法和行政程序中优先照顾女户主，在处理土地归还请求时特别照顾妇女，让妇女能优先获得其它惠益，如信贷、教育、培训和补贴。[64]将赔偿过程与土地和财产改革联系起来，是变革性的赔偿方法的一个要素。[65]

也许，近年来在赔偿方面的最大进步一直是，为冲突中性暴力受害者提供赔偿的政治意愿有所增强。2015年6月，波黑战争罪法庭作出了一个具有里程碑意义的裁决，有史以来首次给予战时强奸受害者赔偿。[66]一些国家也正在制定这方面的具体立法。2014年，利比亚政府颁布了一项法令，要求为卡扎菲统治时期和2011年利比亚起义期间的性暴力受害者提供赔偿。[67]该法令提供了12项救助措施，其中包括给予受害者经济支持和心理辅导。尽管赔偿委员会尚待成立，但该法令标志着政府迈出了前所未有的一步。2014年，科索沃议会批准了一部法律，从法律上承认武装冲突

聚焦

秘书长关于冲突中性暴力赔偿的指导说明

2014年，联合国发布了秘书长关于冲突中性暴力赔偿的指导说明，指导联合国参与赔偿的工作。该说明概述了确保有效补救的八个主要原则：

- 给予冲突中性暴力受害者充足赔偿，需要组合多种赔偿方式。
- 应向冲突中性暴力受害者提供司法和/或行政赔偿，作为她们获得及时、充分和有效补救的权利的一部分。
- 个人和集体赔偿是相辅相成、相互促进的。
- 应力求变革赔偿，包括在设计、落实和影响等方面。
- 发展合作应支持各国在确保受害者获得赔偿方面的义务。
- 应确保受害者切实参与赔偿普查、设计、落实、监测和评价，并确保在这些过程中与受害者进行磋商。
- 应提供紧急临时赔偿，满足当即需要，避免无法弥补的伤害。
- 应为涉及性暴力和赔偿的诉讼制定充分的程序规则。

期间性暴力平民受害者的地位；[68]克罗地亚议会也于近期通过了一部法律，为战争期间的所有性暴力受害者提供一次性赔偿，在其余生中每月提供补贴，帮助她们获取法律援助、强制性和其它医疗保险、定期年度体检，以及入住向退伍军人和战争受害者提供服务和援助的机构。[69]

与针对性暴力犯罪的所有司法措施一样，赔偿方案的设计需要想到妇女在获取赔偿和遭受污名方面的具体挑战，坚持对性别问题和文化现象有敏感认识的指导方针，包括“不造成伤害”原则。还应重视采取程序性规则来保护受害者的利益，并为举证义务提供合理和适当的措施，但是在涉及冲突中性暴力犯罪方面，举证尤为困难。就针对这些特定侵害行为提供赔偿而言，行政赔偿方案可成为重要的工具。[70]

秘鲁使用多种机制来登记受害者，其中包括社区领袖声明和情景信息分析。[71]在智利，酷刑赔偿并不要求受害者披露或证明自己遭受酷刑的经历。只要受害者曾被因滥用酷刑而出名的拘留中心拘留过，就意味着，无需满足举证义务，就能获取补偿。[72]这种创新思维可应用于性暴力罪行案件，以设法避开公开披露和举证义务。[73]

将赔偿和更广泛的发展政策及行为体联系起来

虽然赔偿权和发展权明显不同并相互独立，但协调规划、战略和行为体有助于更好地实现这两项权利。如要赔偿方案充分发挥作用，特别是在大规模侵犯和贫困环境中发挥作用，必须与有针对性的发展政策及发展行为体联系起来，以便相互补充，即使是形式比较单一的赔偿也不例外。例如，要为最严重侵害行为的受害者提供某种形式的专门医疗保健，需要受害者居住地附近有正常运转的医疗保健中心。为失踪者、被强奸者、被折磨者或被杀害者的孩子提供奖学金，需要能提供优质教育且正常运转的学校。[74]此外，在整个社区都受冲突影响的情况下，将个体赔偿及社区赔偿和有针对性的发展方案联系起来，可以减少犯下各种令人沮丧的新错误。[75]例如，一次性现金支付，即便金额可观，但无法解决边缘化社区的贫穷状况，而这恰是冲突根源之一。

在这方面，有些受害者优先考虑其个体正义——惩罚施害者，创建防范此类行为再次发生的威慑体系——还有些受害者认为，最终必须从更大群体的角度来看待司法。因此，务必考虑在给予个人补救的同时，司法机制和程序如何能有助于社会整体从过去的侵害中愈合和恢复，走向可持续和平。个人和集体赔偿可对司法正义形成补充，从而确保补救和社会重建。集体赔偿还可以包括象征性措施，如纪念活动、道歉和葬礼。对于女性来说，象征性地确认她们的权利受到侵犯，也是对她们作为公民享有平等权利的重新肯定。

期望管理

国际刑事法院率先制定了综合性的赔偿框架。[76]由缔约国成立的国际刑院被害人信托基金，已担负起用非常少的资源落实这些赔偿的任务。相关受托方正在制定落实计划，但遇到了大量困难。尽管所呼吁的赔偿在理论上是完全有效的，但是在实践中鲜有机构，尤其是冲突社会中的机构，有能力满足创新型赔偿方案的需求。因此，务必从一开始就管理期望，在向承诺受害者赔偿之前要确定哪些是切实可行的赔偿。

多元法律环境中妇女诉诸司法的渠道

国际人道主义法、第1325号决议以及随后关于妇女、和平与安全的六项决议，均鼓励各国在整个冲突后问责过程中促进和保护妇女诉诸司法的渠道，同时开展法律和司法改革以确保所有人能够诉诸司法和法治。

约有80%的控告或争议由并行司法制度解决，这表明大多数发展中国家妇女在多元法律环境中诉诸司法。[77]然而在实践中，法律多元性可能对妇女构成特殊挑战，特别是在国家机构因冲突而往往特别薄弱的情况下。具体而言，要在冲突期间为妇女伸张正义本来就很难。正式的司法系统遭到摧毁或破坏，而且国家可能已经失去了人民的信任。在此类情形中，人们特别是妇女要想伸张正义和解决冲突，只能求助于非正规司法机构和大众采用的习惯法，而这些往往并不能为妇女和女童带来积极结果。

法律多元性是一个有争议的概念，指不同法律和法律秩序共存的体系。这些法律和法令可能包括以下各项的各种组合：编纂成法典的民法、宗教法、原住民法或习惯法、社区仲裁或其它争端解决程序。这些法律和法令既可以是正式的，也可以是非正式的。可能有些法令得到了国家的认可和准许，有些则没有。虽然多元法律秩序会造成不确定性和挑战，却也为妇女展开谈判、推进自己的司法目标提供了机会。[78]

在实践中，法律多元性可能对妇女构成特殊挑战，特别是在国家机构因冲突而往往特别薄弱的情况下。

索马里就是一个例子。该国重叠且时而相互矛盾的多个法律体系连同文化规范一起损害了妇女权利。根据习惯法，遭到强奸的索马里妇女将被迫嫁给施暴者。强奸被视为两个部族为维护和平、保护受害者名誉、消除社会排斥和确保施暴者所属部族足额支付彩礼，而进行协商解决的问题。[79]与此相反，正式法律则对强奸犯判处监禁，而伊斯兰法对已婚强奸犯判处死刑，对未婚强奸犯判处90鞭的鞭刑。[80]对于同一罪行，三套系统会因权利概念以及权利持有人观念不同，而造成不同的结果。

由于许多非国家司法系统的目的是恢复和平，而不是为个人提供补救，这往往意味着对妇女的歧视是长期的，且她们的人权未得到尊重。[81]在某些情形中，“择地行诉”理论上可以为诉讼人提供选择，让她们能够探索不同的选择，以获取有利的结果。然而，出于社区和社会的压力，这种选择对于妇女来说几乎毫无意义。

虽然在脆弱和冲突后环境中保障妇女诉诸司法的渠道面临重重挑战，但可以积极的方式利用法律多元性，并根据对以下因素的背景分析采取相应的干预措施：妇女如何了解和使用不同的司法系统；妇女选择某个司法系统，而不选择另一

聚焦

非正规司法系统以及传统领袖和宗教领袖的作用

鉴于大多数人通过非正规司法系统寻求正义，在冲突中和冲突后环境中更是如此，因此宗教领袖和传统领袖能起到保护和促进妇女权利的重要作用。

采用宗教法、习惯法或原住民法的法律秩序往往由男性主导，延续父权对文化的解释，为男性和女性提供有差别的保护，而且几乎不惩罚性别暴力行为。[82]然而，习惯法适应性强，会朝着体现不断演进社会价值观的方向变化。例如，在阿富汗，宗教领袖属于地方决策（特别是与妇女权利相关的决策）的传统“把关人”。虽然在国家层面妇女争取权利遭到阻碍，但是在地方层面，宗教领袖表现出对在伊斯兰框架内保护妇女权利的兴趣。民间社会组织一直在与区域层面的伊斯兰学者合作制定有关伊斯兰教中妇女人权的课程。参与该项目的伊玛目在布道时引述了女性在家族继承、就业、教育、参政议政、为自己身体做主等方面的宗教和法律权利。虽然难以衡量这些布道的效果，但是各个项目对于这类效果的研究表明，纠纷案例判决有利于妇女的比例提高了三倍。[83]

个的原因；结果如何；以及法律多元性对她们生活有何影响。[84]有些政府、国际行为体和妇女组织利用多元法律秩序带来了积极的变化。

体制改革

如果习惯法或宗教法不受宪法平等条款的约束，则多元法律体系（包括冲突后环境中的多元法律体系）改革的难度可能较高。此外，即便传统和宗教领袖有义务按照宪法原则（包括性别平等原则）行使其所掌握的权力，然而在实践中，女性所面临的现实仍然是系统性的歧视。

在布隆迪，尽管2005年版宪法体现出性别平等和性别不歧视原则，[85]但是家庭生活的重要方面（如继承和婚姻财产制度）仍然受到习惯法约束，后者通过阻止妇女从自己父亲或丈夫处继承土地对妇女构成歧视[86]。

由于冲突之后往往会发生宪法和立法改革，因此对于在各个法律制度中巩固性别平等和平等权利来说，这是一个重要机会。如前所述，立法改革本身并不能保证社会变革。然而，使多元法律体系符合国际法律标准，可在形成对人权的共同理解方面起到开创性作用。申明宪法优先于宗教法、习俗法和当地法律，并强制要求它们与宪法中有关平等的规范相一致，是朝着确保保护和促进妇女权利迈进的必要一步。[87]

由于冲突之后往往会发生宪法和立法改革，因此对于在各个法律制度中巩固性别平等和平等权利来说，这是一个重要机会。

妇女参与诉诸司法

妇女对各类司法场所和形式的参与本身就具有变革意义。在东帝汶，基层妇女领袖通过与村长（也称为“succo”）体系合作，使村长更愿意将性别暴力案件转给正规司法系统处理。这成功地降低了家庭暴力的发生率。参与此类机制的妇女表示她们重拾信心并能够理解和平与安全问题，继而使她们能够代表整个社区采取行动。[88]

数据显示，在正规司法部门中，在执法一线（如警察、矫正官员，法定代表和法院行政人员）以及在最高决策层（立法者、法官和专业监督机构）雇用妇女可以创建有利于促进性别平等的司法系统。[89]例如，增加女性警官数量，与性暴力行为报案数增加存在正相关性。[90]同样，在考虑女性囚犯的具体需求（包括诉诸司法）方面，监狱工作人员中的适当性别平衡至关重要，有助于确保这些需求得到满足，权利得到尊重。可通过鼓励妇女追求法律事业的计划以及支持教育机会或实施配额的方案，有效地促进妇女参与司法部门。

在所有这些保障正义的方法中，需要确保司法渠道以明确权利持有人为前提。这需要考虑与以下因素相关的差异化需求：年龄、文化、民族、宗教、社会经济地位和地点；必须在应对措施设计中均衡地考虑这些因素。

冲突肆虐期间的司法渠道

在冲突期间，司法渠道几不存在，而保障边缘化和少数群体（包括妇女和女童）的司法渠道尤为罕见。[91]理应保护全体民众的法律结构往往遥不可及和/或已遭摧毁。即便是解决纠纷的传统机制也可能支离破碎，因为传统领袖本身可能已流离失所、身陷圄囹、甚至遭到酷刑和杀害。例如，在达尔富尔，强奸和其它形式的性暴力和性别暴力在冲突期间盛行，司法渠道（特别是对妇女和女童来说）几乎不存在。许多法院被政府或

在正规司法部门中，在执法一线（如警察、矫正官员，法定代表和法院行政人员）以及在最高决策层（立法者、法官和专业监督机构）雇用妇女可以创建有利于促进性别平等的司法系统。

叛军关闭，或者因暴力和相关人员流离失所而无法运转。[92]在苏丹人民解放军占领的某些地区，习惯法法院遭到关闭，代之以军事法院，后者据称偏向战斗人员和某些族裔群体。[93]冲突还使传统机制更加难以解决纠纷，因为传统领袖本身可能已流离失所、身陷圄囹、甚至遭到酷刑和杀害。很显然，在冲突局势中，正规和非正规司法机制的运作都会受影响，尤其会影响边缘化群体和少数群体（包括妇女和女童）诉诸司法。[94]联合国已通过多项倡议，以期加强冲突中国家层面的司法应急方案，包括一站式服务中心（如索马里和布隆迪），伊拉克警察局中的妇女事务办公室，刚果（金）东部和马里的全国警方性暴力和性别暴力受害者热线。

促进法律权益倡议

让性暴力和性别暴力幸存者更好地获取法律援助和服务——包括医疗、心理、社会和经济援助——是在整体上为她们提供全面司法服务的重要组成部分。在刚果（金）东部，开发署支持通过庞大的法律援助诊所网络解决有罪不罚现象，尤其是性暴力和性别暴力罪行的有罪不罚现象。这些诊所提供医疗、心理和法律援助，不久前已开始通过心理辅导、识字班，社会经济支持，以及就对待性暴力和性别暴力幸存者的态度为社区领袖提供辅导，着手解决性暴力和性别暴力受害者重新融入社会的问题。[95]一站式服务中心在一个地点为幸存者提供一系列服务，如卫生保健、心理辅导、民警办案和法律援助，日益被证明是一个成功的模式，可通过医务人员（往往是受害者的第一求助点）与警察之间相契合的办法，将法律服务与幸存者更为广泛的需求相结合。

一站式服务中心在一个地点为经历者提供一系列服务，如卫生保健、心理辅导、民警办案和法律援助，日益被证明是一个成功的模式。

凭借对多元法律体系的了解和对当地社会政治结构的熟知，社区律师助理在支持妇女了解各种司法体系（正式或非正式）并为其所用方面具有非常高的价值。[96]这些律师助理可以协助妇女使用正规司法系统，而且当妇女的正式权利未获当地机构认可时，可为她们提供可资利用的替代方案。图尔卡纳妇女发展组织运作的律师助理方案专门监视肯尼亚图尔卡纳偏远地区涉及暴力侵害妇女儿童行为的案件。律师助理被派去参与地方习惯法纠纷解决程序，就涉及到妇女权利的案子提出建议。他/她们还监视应转给正式法庭的案件的进程，并支持家庭使用这一机制。[97]

对女性被拘者和囚犯来说，获取法律援助是确保公平审判和判决的关键，尤其是考虑到女性囚犯往往是虐待的受害者、精神病患者，而且一直是其孩子的主要照料者。例如，在达尔富尔，联合国－非洲联盟驻达尔富尔特派团支持在监狱中设立法律援助办公室，迄今为止已令超过550名囚犯（包括男子）获益。联利特派团通过在国家

层面建设监狱数据管理能力，促进了囚犯记录的存取，使审前拘留率下降了27%。

如要扩大影响，法律改革和对法律援助的支持必须结合国家和非国家利益攸关者之间以及城市和农村妇女之间的宣传和对话。这有助于让妇女有空间去挑战那些助长系统性歧视并阻碍她们诉诸司法的文化价值观和程序。在巴布亚新几内亚钦布省及东部高地，有一些社区已通过建立自己的恢复和平及争端解决论坛成功地解决了种族冲突。在钦布省的卡普区，卡普妇女促进和平组织向村干部和法庭官员提供有关受害者权利和维权手段的培训，包括应用消除对妇女歧视公约。这使得当地政府做出了任命“社区警察”（充当社区与该区最近警察局之间的纽带）的决定。[98]

法律改革和对法律援助的支持必须结合国家和非国家利益攸关者之间以及城市和农村妇女之间的宣传和对话。

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

会员国、联合国和民间社会应：

✓ 在编制妇女司法救助方案时采用转化司法方式，包括制定干预措施来支持法律秩序，以挑战致使歧视妇女以及冲突中侵犯行为发生的相关社会文化规范与不平等问题。

✓ 鉴于极端组织对妇女权利的蓄意侵犯，包括性暴力和性别暴力日益攀升，确保旨在防止和应对极端暴力行为的问责机制具有开展此项工作所需的性别问题专门知识。

起诉会员国和联合国应：

✓ 在加强国家司法体系方面加大投入，按照补充性原则，调查和起诉国际犯罪，包括性暴力和性别暴力。这包括：

- 支持建立法律框架，按照罗马规约等国际标准，纳入性暴力和性别暴力的定义和要素、受害者和证人支持程序，以及赔偿相关规定。
- 共同努力、提供专门知识，确保各国有技术能力调查和起诉冲突中的性暴力和性别暴力。

民间社会应：

✓ 倡导国家批准罗马规约并在国内落实，同时通过符合妇女权利国际标准的国家立法，包括针对性暴力和性别暴力犯罪的专门立法。

过渡司法会员国和联合国应：

✓ 致力于设计和落实对性别问题有敏感认识的过渡司法措施，以承认和应对妇女的冲突经历以及她们的司法和问责需求。

✓ 优先设计与落实对性别问题有敏感认识的变革性赔偿方案，包括落实《秘书长有关为冲突中性暴力提供赔偿的指导说明》。

✓ 制定具体措施，确保妇女和民间社会组织积极参与过渡司法机制的设计、落实、监测和评

价，从而确保将妇女在冲突中的经历纳入其中，她们的特定需求和优先事项得到满足，并且所有侵害行为得到处理。

会员国和联合国应：

✓ 投资于司法部门促进性别平等的能力建设：

- 为所有司法部门行为体提供对性别问题有敏感认识的培训——特别是那些参与提供司法相关服务的人士，包括传统领袖、医务人员和警察。
- 支持各级妇女更多地参与正式或非正式的司法服务；具体措施可包括为妇女接受法律教育提供配额和支持，包括奖学金。

会员国、联合国和民间社会应：

✓ 就促进法律权益倡议的设计和落实开展合作，以树立妇女的信心和开辟畅通的司法渠道，并促使女性积极参与其中。

✓ 支持基层妇女领导和参与传统司法机制，并与之开展合作。

会员国应：

✓ 确保宪法中的平等保障与国际法相符，且适用于所有法律和司法系统。

参考资料

1. Maria Butler, Abigail Ruane和Madhuri Sastry著，“The Pieces of Peace: Realizing Peace Through Gendered Conflict Prevention”，Submission to the Global Study（国际妇女争取和平与自由联盟，2015年），22。
2. 参见“Uniting Our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People”，联合国文件文号：A/70/95–S/2015/446（联合国和平行动问题高级别独立小组，2015年6月16日）；O’Reilly, Ó Súilleabháin和Paffenholz著，“Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes”。
3. 检察官诉Radislav Krstic（一审判决），IT-98–33-T（前南斯拉夫问题国际刑事法庭，2001年）。
4. 检察官诉 Alex Tamba Brima, Brima Bazzy Kamara 和 Santigie Borbor Kanu（武革委被告）（上诉判决），SCSL-2004–16-A （2008年）；Jennifer Gong-Gershowitz 著，“Forced Marriage: A ‘New’ Crime Against Humanity?”，西北国际人权期刊第8卷，第1期（2009年秋）：53–76。
5. “Is the International Community Abandoning the Fight against Impunity?”，妇女之声——妇女性别平等司法倡议，2015年3月。
6. 国际刑事法院罗马规约，2002年，42(9)；“Regulations of the Office of the Prosecutor”，ICC-BD/05-01-09（国际刑事法院，2009年4月23日）。
7. “Rules of Procedure and Evidence for the International Criminal Court”，联合国文件文号：PCNICC/2000/1/Add.1（联合国国际刑事法院预备委员会，国际刑事法院预备委员会），第87条，第88条。
8. 国际刑事法院罗马规约，第68(2)条和第68(3)条；“Rules of Procedure and Evidence for the International Criminal Court”，第89条规定至第93条规定。
9. “TFV Strategic Plan 2014-2017”（海牙：受害者信托基金，2014年8月）。
10. Elisabeth Wood著，“Variation in Sexual Violence During War”，政治和社会第34卷第3期（2006年9月）：307–41。
11. 同上。
12. Julie Mertus 等著，Women’s Participation in the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY): Transitional Justice for Bosnia and Herzegovina（亨特替代资产基金，2004年），11。
13. Binaifer Nowrojee著，“We Can Do Better: Investigating and Prosecuting International Crimes of Sexual Violence”，检察官办公室论坛上所提交的论文，阿鲁沙，（2004年11月）；人权观察编辑，“Shattered Lives: Sexual Violence during the Rwandan Genocide and Its Aftermath”（纽约：人权观察，1996年）。
14. 这位纳万桑姆·皮莱法官后来担任联合国高级人权专员。参见Richard Goldstone和Estelle Dehon著，“Engendering Accountability: Gender Crimes Under International Criminal Law”，新英格兰公共政策期刊第19卷，第1期（2003年9月21日）：124。
15. “全球妇女、和平与安全问题研究报告：国际刑事法院提交材料”（国际刑事法院，2015年5月20日）。
16. Fionnuala Ní Aoláin著，“Gendered Harms and Their Interface with International Criminal Law”，摘自国际女性政治期刊第16卷，第4期（2014年10月2日）：630。
17. “Sepur Zarco: First Case of Sexual Slavery Will Be Heard in Guatemalan Courts”，危地马拉人民团结网，2015年7月8日，http://nisgua.blogspot.com/2015/07/sepur-zarco-first-case-of-sexual.html。
18. 哥伦比亚最高法院，刑事上诉委员会，SP15512-2014，期号：39392。另见 Daniela Kravetz著，“Recent Developments in Colombian Jurisprudence on Conflict-Related Sexual Violence”，摘自IntLawGrrls，2015年4月15日，http://ilg2.org/2015/04/15/recent-developments-in-colombian-jurisprudence-on-conflict-related-sexual-violence/。
19. 人权理事会著，“Analytical Study Focusing on Gender-Based and Sexual Violence in Relation to Transitional Justice, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights”，联合国文件文号：A/HRC/27/21（联合国大会，2014年6月30日），第32款。
20. “Improving Women’s Access to Justice During and After Conflict: Mapping UN Rule of Law Engagement”（联合国妇女署，联合国开发计划署（开发署），2013年），39。
21. “Complementarity and Transitional Justice: Synthesis of Key Emerging Issues for Development”，讨论文件（联合国开发计划署（开发署），2012年11月16日），9。
22. “Progress and Obstacles in the Fight against Impunity for Sexual Violence in the Democratic Republic of the Congo”（联合国组织刚果民主共和国稳定特派团（联刚稳定团），联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），2014年4月），第29款、第31款。
23. “MediCapt”，关心人权医生组织，访问日期：2015年9月26日，http://physiciansforhumanrights.org/medicapt/?referrer=https://www.google.com/。
24. Sucharita S.K. Varanasi著，“Using Technology to End Impunity for Mass Atrocities, Including Rape”，摘自国际司法监视，2015年5月26日，http://www.ijmonitor.org/2015/05/using-technology-to-end-impunity-for-mass-atrocities-including-rape/。

25. 科博工具箱旨在专为富有挑战性的环境（如受冲突影响环境）收集调查数据，并有助于生成问卷调查，收集智能设备上的数据，开展即时分析。参见“KoBoToolbox: Data Collection Tools for Challenging Environments”，访问日期：2015年9月26日，http://www.kobotoolbox.org/。

26. 法治专家组直接向负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表负责，并由来自维和部、开发署和人权高专办的专家组成。

27. “Report of the Secretary-General: Conflict-Related Sexual Violence”，联合国文件文号：S/2015/203（联合国安全理事会，2015年3月23日），96。

28. 其他部署包括为斯里兰卡设立的专家小组，派往中非、伊拉克、利比亚和针对博科哈拉姆组织的实况调查委员会，以及为南苏丹设立的非盟调查委员会。

29. 这项研究是在联合国妇女署的支持下进行的。包括的国家有卢旺达、伊拉克、乌干达北部、刚果民主共和国东部、中非共和国、利比里亚、科特迪瓦、柬埔寨。调查从2002年持续到2013年。参见 Phuong N. Pham和Patrick Vinck著，“Gender and Transitional Justice: Evidence from Multi-Country Surveys on Attitudes and Perceptions about Transitional Justice”（哈佛人道主义倡议，联合国妇女署，布里格姆妇产医院，2015年5月）。

30. 同上，3。另一个突出与妇女和社区磋商重要性的示例是，2004年和2005年联合国妇女发展基金联合举办两场性别司法问题大会，邀请了来自12个冲突中和冲突后国家的女性领袖参加。她们有关司法相关需求的主要结论和建议不谋而同，其中许多结论和建议已在本章中引述。参见联合国妇女发展基金和国际法律援助联合会著，“Report of the Conference on Gender Justice in Post-Conflict Situations: ‘Peace Needs Women and Women Need Justice’ (15-17 September 2004)”，联合国文件文号：S/2004/862（联合国安全理事会，2004年10月26日）；瑞典外交部，联合国妇女发展基金以及国际法律援助联合会著，“Report of the High-Level Meeting on “Building Partnerships for Promoting Gender Justice in Post-Conflict Societies (Stockholm, Sweden, 25-26 August 2005)”，联合国文件文号：A/60/444-S/2005/669（联合国大会，联合国安全理事会　国际法律援助联合会，2005年10月25日）。

31. “关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第30号一般性建议”，联合国文件文号：CEDAW/C/GC/30（消除对妇女歧视委员会，2013年10月18日），第76款；Nahla Valji著，“A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women”，指导文件（联合国妇女署，2012年10月）。

32. 人权理事会被强迫或非自愿失踪问题工作组著，“General Comment on Women Affected by Enforced Disappearances”，联合国文件文号：A/HRC/WGEID/98/2（联合国大会，2013年2月14日），第4款。

33. Polly Dewhirst和Amrita Kapur著，“The Disappeared and Invisible: Revealing the Enduring Impact of Enforced Disappearance on Women”（国际过渡期正义中心，2015年3月），6。

34. 同上，19–23，28。

35. “Progress of the World’s Women: In Pursuit of Justice”（联合国妇女署，2011年），95。

36. Valji著，“A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women”，12.

37. 同上。

38. “Organic Law on Establishing and Organizing Transitional Justice”（突尼斯共和国，人权和过渡司法部，2013年12月15日），第39条。

39. 同上，第10条。

40. 肯尼亚真相、正义与和解委员会著，“Report of the Truth, Justice and Reconciliation Commission, Vol I”，2013年，105–106。

41. Vasuki Nesiah 等著，“Truth Commissions and Gender: Principles, Policies, and Procedures”（国际过渡期正义中心，2006年7月），18。

42. 人权理事会著，“OHCHR Study on SGBV in Relation to Transitional Justice (2014)”，第9款。

43. Graeme Simpson、Edin Hodzic和Louis Bickford著，“Looking Back, Looking Forward: Promoting Dialogue through Truth-Seeking in Bosnia and Herzegovina”（联合国开发计划署（开发署），2012年6月），80–81。

44. Marieme Helie Lucas著，“The Women’s Court in the Former Yugoslavia”，左派，2015年5月8日，http://portside.org/2015-05-11/bosnie-sarajevo-women’s-court-former-yugoslavia。

45. Andrea Oskari Rossini著，“Sarajevo, the Women’s Tribunal”，巴尔干和高加索地区观察站，2015年5月11日，http://www.balcanicaucaso.org/eng/Regions-and-countries/Bosnia-Herzegovina/Sarajevo-the-Women-s-Tribunal-161486。

46. 此法院由妇女康复中心、全国妇女人权维护者联盟，纳加瑞卡之声报和倡导论坛召开。“Women’s Tribunal in Nepal Hears from Survivors of Sexual Violence in Armed Conflict”，亚洲及太平洋妇女、法律和发展论坛，2014年12月15日，http://apwld.org/womens-tribunal-in-nepal-hears-from-survivors-of-sexual-violence-in-armed-conflict/。

47. 冲突期间妇女所遭性暴力妇女法庭著，“Verdict”（加德满都，尼泊尔：冲突期间妇女所遭性暴力妇女法庭，2014年12月8日），5。

48. 柬埔寨维护者项目著，“Panel Statement for the Women’s Hearing: True Voices of Women under the Khmer Rouge

Regime”（金边，柬埔寨：柬埔寨维护者项目，2011年12月7日）。

49. “第1593(2005)号决议”，联合国文件文号：S/RES/1593 (2005)（联合国安全理事会，2005年3月31日），第1款。

50. 人权理事会著，“OHCHR Study on SGBV in Relation to Transitional Justice (2014)”，第30款。

51. 2011年，联合国秘书长要求联合国妇女署确保每个调查委员会配有调查性暴力和性别暴力的专门知识。参见，“Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2011/598（联合国安全理事会，2011年9月29日），第69款。自2009年以来，已向驻几内亚-科纳克里、科特迪瓦、利比亚、叙利亚、朝鲜民主人民共和国、中非共和国、厄立特里亚、加沙地带的调查委员会配备性暴力和性别暴力调查员和性别问题顾问（2014年）。

52. “Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea”，联合国文件文号：A/HRC/25/CRP.1（人权理事会，2014年2月7日），第963款至第975款。

53. 同上，第1220(i)款。

54. 人权理事会著，“Fact-Finding Mission to Improve Human Rights, Accountability and Reconciliation for South Sudan”，联合国文件文号：A/HRC/29/L.8（联合国大会，2015年6月30日）。

55. 同上，2。

56. 国际刑事法院第一审判分庭，检察官诉托马斯·鲁班加·迪伊洛案中刚果民主共和国的形势，ICC- 01/04-01/06，66-85（2012年）。

57. 如参见Valji著，“A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women”，16-19。

58. Pham和Vinck著，“Gender and Transitional Justice: Evidence from Multi-Country Surveys on Attitudes and Perceptions about Transitional Justice”。

59. 同上，11。

60. 同上，11。

61. 参见人权理事会，“Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences, Rashida Manjoo”，联合国文件文号：A/HRC/14/22（联合国大会，2010年4月23日），第24款。另见“CEDAW General Recommendation No. 30 (2013)”，第79款。“【赔】偿要力求改变导致发生侵犯妇女权利行为的结构性不平等、对妇女的具体需求作出响应并预防再发生这类侵权行为。”。

62. Ruth Rubio-Marin著，“Reparations for Conflict-Related Sexual and Reproductive Violence: A Decalogue”，威廉与玛丽妇女和法律期刊第19卷，第1期（2012年）：69-104。

63. Valji著，“A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women”，12。摩洛哥原先的赔偿方式基于继承概念，即长子优先于妻子，通常让寡妇一贫如洗或依赖男性亲属生存。真相调查委员会的报告建议了一种方法，其中女户主在平等的基础上直接获得补偿，而不是按照伊斯兰教继承法通过最年长的男性亲属获得补偿。

64. 哥伦比亚国会，受害者和土地归还法，第1448项法案，2011年，114-118；“Guidance Note of the Secretary-General: Reparations for Conflict-Related Sexual Violence”（联合国，2014年6月）。

65. Fionnuala Ni Aolain, Catherine O’Rourke, Aisling Swaine著，“Transforming Reparations for Conflict-Related Sexual Violence: Principles and Practice”，哈佛人权期刊，即将出版，明尼苏达州法律研究论文第15-02号（2015年3月2日）。

66. “Bosnian Court Grants Wartime Rape Victim Compensation in Landmark Ruling”，卫报，2015年6月24日，http://www.theguardian.com/world/2015/jun/24/bosnian-court-grants-wartime-victim-compensation-landmark-ruling。

67. “Report of the Secretary General: Conflict-Related Sexual Violence”，联合国文件文号：S/2014/181（联合国安全理事会2014年3月13日），第72款。

68. 科索沃共和国议会，增补有关烈士、残疾人、退伍军人、科索沃解放军成员、战争中性暴力受害者、平民受害者及其家庭的身份和权利的第04/L-054号法律，第04/L-054号法律，2014年。

69. Zoran Radosavljevic著，“Croatia Passes Law to Compensate War Rape Victims”，路透社，2015年5月29日，http://uk.reuters.com/article/2015/05/29/uk-croatia-rape-idUKKBN0OE1M820150529。

70. 这些技巧中的一部分在 Carla Ferstman、Mariana Goetz 和 Alan Stephens 编著的“Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes against Humanity: Systems in Place and Systems in the Making”中有所描述（莱顿：Nijhoff出版社，2009年），第6章；Cristian Correa著，“Integrating Development and Reparations for Victims of Massive Crimes”（民权和人权中心，圣母大学，2014年7月）。

71. Correa 著，“Integrating Development and Reparations for Victims of Massive Crimes”，n.28.

72. “Progress of the World’s Women: In Pursuit of Justice”；Correa,“Integrating Development and Reparations for Victims of Massive Crimes”，n.28.

73. Nahla Valji著，“Gender Justice and Reconciliation”，不定期文件，有关全球化的对话（弗里德里希·艾伯特基金会，2007年11月）。

74. Correa 著，“Integrating Development and Reparations for Victims of Massive Crimes”，21-22。

75. “Reparations, Development and Gender”，Report of the Kampala Workshop（联合国妇女署，联合国开发计划署（开发署），2010年12月1日）。有关变革性赔偿及它与发展的联系的讨论，参见“A Transformative Approach to Transitional Justice: Building a Sustainable Peace for All: Summary Document and Analysis”（阿拉伯联合酋长国常驻联合国代表团，乔治顿大学妇女、和平与安全研究所，联合国妇女署，2015年2月24日），http://wps.unwomen.org/en/highlights/uae-panel-discussion-transitional-justice-as-transformative-building-a-sustainable-peace-for-all。

76. 国际刑事法院第一审判分庭，检察官诉托马斯·鲁班加·迪伊洛案中刚果民主共和国的形势，ICC- 01/04-01/06（国际刑事法院，2012年）。

77. “Accessing Justice: Models, Strategies and Best Practices on Women’s Empowerment”（国际发展法组织，2013年），12；人权理事会著，“Report of the Working Group on the Issue of Discrimination against Women in Law and in Practice”，联合国文件文号：A/HRC/29/40（联合国大会，2015年4月2日），第53款。

78. Brian Z Tamanaha著，“Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global”，悉尼法律评论第30期（2008年）：375。

79. Joakim Gundel和Ahmed A. Omar“Dharbaxo”著，“The Predicament of the ‘Oday’: The Role of Traditional Structures in Security, Rights, Law and Development in Somalia”（丹麦难民委员会和乐施会，2006年11月），55；Andre Le Sage著，“Stateless Justice in Somalia: Formal and Informal Rule of Law Initiatives”（人道主义对话中心，2005年），37 和 n.33；Alejandro Bendaña和Tanja Chopra著，“Women’s Rights, State-Centric Rule of Law, and Legal Pluralism in Somaliland”，海牙法治期刊第5卷，第1期（2013年3月）：54-55。

80. Bendaña和Chopra著，“Women’s Rights, State-Centric Rule of Law, and Legal Pluralism in Somaliland”，48.

81. “Progress of the World’s Women: In Pursuit of Justice”，69。

82. 人权理事会著，“Report of the Working Group on the Issue of Discrimination against Women in Law and in Practice (2015)”，第54款。

83. Palwasha L. Kakar著，“Engaging Afghan Religious Leaders for Women’s Rights”，和平简报，（美国和平研究会，2014年6月18日），3。

84. Bendaña和Chopra著，“Women’s Rights, State-Centric Rule of Law, and Legal Pluralism in Somaliland”。

85. “Burundi’s Constitution of 2005年”（构成项目，2005年），13, 22。

86. 消除对妇女歧视委员会著，“Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: Burundi”，联合国文件文号：CEDAW/C/BDI/4（消除对妇女一切形式歧视公约，2007年3月6日），第19, 20, 43款。

87. 人权理事会著，“Report of the Working Group on the Issue of Discrimination against Women in Law and in Practice (2015)”，第58款。

88. “Evaluation of the ‘From Communities to Global Security Institutions’ Program”（联合国妇女署，国际解决方案集团，2014年9月）。

89. 如参见“Improving Women’s Access to Justice During and After Conflict: Mapping UN Rule of Law Engagement”，40。

90. “Progress of the World’s Women: In Pursuit of Justice”，59-61。

91. 消除对妇女歧视委员会著，“General Recommendation No. 33 on Women’s Access to Justice”，联合国文件文号：CEDAW/C/GC/33（消除对妇女一切形式歧视公约，2015年7月23日），第9款。

92. Jerome Tubiana, Victor Tanner 和 Musa Adam Abdul-Jalil著，“Traditional Authorities’ Peacemaking Role in Darfur”，和平论著（美国和平研究会，2012年），48。

93. 同上，49。

94. “消除对妇女歧视公约第33号一般性建议（2015年）。”

95. “Strengthening the Rule of Law in Crisis-Affected and Fragile Situations: Global Programme Annual Report 2014”（联合国开发计划署（开发署），2015年），23。

96. “Progress of the World’s Women: In Pursuit of Justice”。

97. “Role of Traditional Leaders and Customary Justice Mechanisms”，联合国制止对妇女和女童的暴力侵害虚拟知识中心，访问日期：2015年9月23日，http://www.endvawnow.org/en/articles/1684-role-of-traditional-leaders-and-customary-justice-mechanisms.html。

98. “Informal Justice Systems: Charting a Course for Human-Rights Based Engagement”（联合国妇女署，儿基会，联合国开发计划署（开发署），2012年），28。

06

在日益军事化的世界中维护和平

“我们不再需要提及第1325号决议的一天必将到来，届时我们已将妇女在维持和平与建设和平方面的作用完全主流化，使之成为自然而然的现象。”

内通博·南迪-恩达伊图瓦，纳米比亚外交部长，联合国妇女署视频专访，2015年

决议要点

第1325号决议

表示愿意将性别观点纳入维持和平行动，并敦促秘书长确保酌情在实地行动中设立处理妇女问题的部门

2000

2009

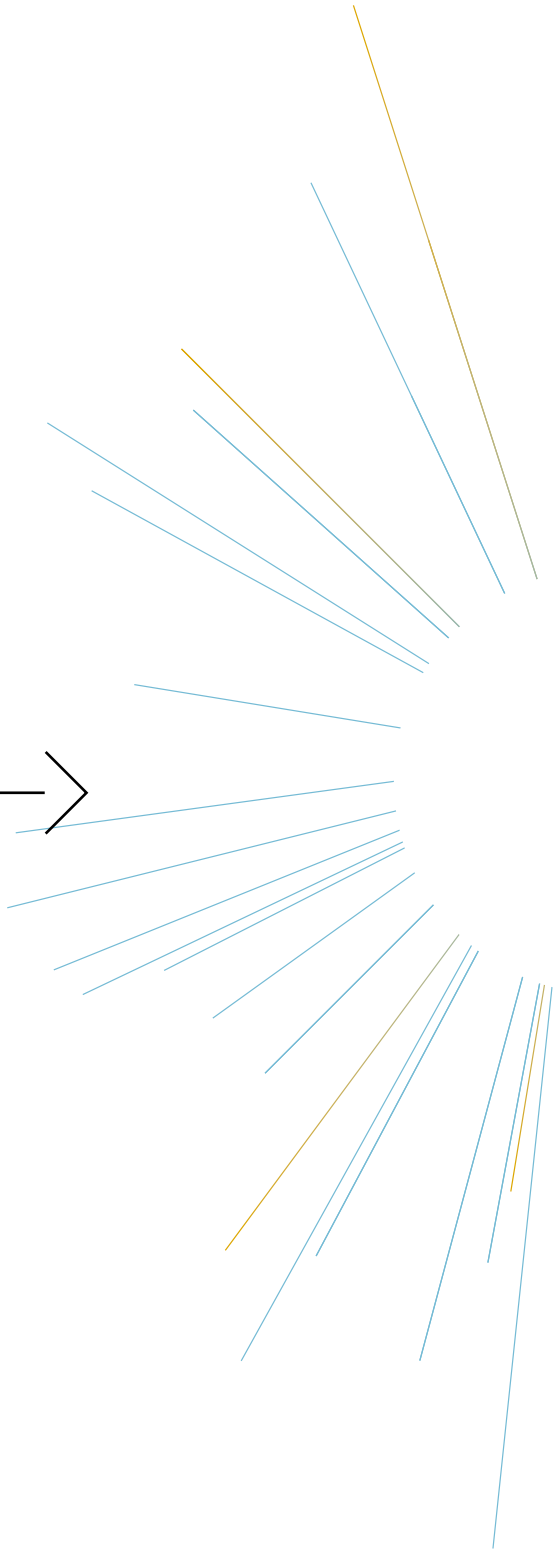
第1888号决议

请秘书长继续并加强努力，对联合国维持和平行动中的性剥削和性虐待行为实行零容忍政策；敦促部队和警察派遣国采取适当预防行动，包括在部署前和在行动区内进行提高认识培训，以及采取其他行动，以确保在发生此类行为时，全面追究本国涉案人员的责任

第2106号决议

确认联合国维和特遣队在防止性暴力方面的作用，为此要求部队和警察派遣国特遣队的部署前培训和随团培训有性暴力和性别暴力方面的培训，并考虑到儿童的不同需求

2013



女性活动家于二十世纪二十年代首先向国际多边论坛提出的关切问题，便包含了反对军事化等和平问题。全世界经历了一场造成如此浩劫和毁灭的战争，以至于国际社会首次一致努力确保“世界大战永不再发生”。妇女在国际舞台上的积极作用植根于和平运动和反军事化运动，始终坚定地将妇女的权利与和平及建设和平联系起来。鉴于全世界仍在经历旷日持久且日益深化的冲突循环之中，我们应该将两个世纪来的一致行动中学到的经验教训付诸实践。

推动第1325号决议于2000年获得通过的核心动力，与联合国创始者以及联合国1945年宪章作者们的愿望一致：即减少战争，增加对人类福利而非军备的投入。妇女、和平与安全主张决议受有百年历史的女权主义与和平主义运动启迪，这些主张背后最强大的驱动力是将性别平等与和平相关联。

第1325号决议通过十五年后，国际社会显然既未实现性别平等，也未缔造和维持住和平。相反，我们似乎正在走向相反的方向，与1995年第四次妇女问题世界会议行动纲要同意的关键要素渐行渐远。这些要素包括承诺减少过多的军事开支，控制军备供应，促进非暴力形式解决冲突，促进和平文化。

最近，武装冲突正以我们无法有效遏制的速度扩散。这种扩散在军事化加剧的背景下发生，具体体现为军事预算持续增加以及频繁使用武力解决争端。2000年，全球军事开支估计已超一万亿美元。[1]自那以来，年度军事开支已增加约60%，[2]相当于国际裁军和不扩散组织年度开支的2500倍。[3]除单边军事行动外，现在由联合国和区域组织（如北约、欧洲联盟、非洲联盟和阿拉伯联盟）支持的军事部署也越来越多。

> “我们必须检讨和重新定义军队在当今环境中的角色、目的和文化。”
>
> 本全球研究报告的亚太区民间社会磋商参与者

过去15年，联合国维和预算已增加两倍有余，同时维持和平工作团中的文职人员数量已增长逾50%，[4]军警人员的数量已从2000年的34,000人增加两倍至2015年的106,000人。如今，任务的持续时间是原先的三倍。[5]2015年，维持和平行动部和外勤支助部管理着16个维持和平工作团、联合国对非洲联盟驻索马里特派团的支助，以及创纪录的核定编制人员。近期任务书和政策已确认，维持和平人员必须随时准备使用武力（包括主动使用武力）来保护平民。[6]鉴于工作团正越来越多地被部署到毫无和平可言的动荡、危险环境中，因此这一任务变得越来越具挑战性。

本研究报告通篇强调需要非军事化以及制定有效的战略来预防冲突并以非暴力形式保护平

2000年，全球军事开支估计已超一万亿美元。

自那以来，年度军事开支已增加约60%。

民。这是从全球磋商和审议中涌现的最为明确的关键信息和结论之一。但是，不可否认的是，国家层面和国际层面的军队与武装团体将继续在联合国的和平与安全议程中发挥重要作用。这必然会产生妇女参与国家军事机关与武装力量这一问题。虽然人们仍在争论，妇女参与军事行动是否应该被纳入妇女、和平与安全议程（毕竟该议程植根于和平主义、反军国主义斗争中）的目标和宣导中，但是毫无疑问，妇女参与提高了实际行动中对妇女问题的意识，有助于防止对当地居民的性剥削和性虐待，并提高行动成效。[7]此外，消除对妇女歧视公约就性别平等所做的承诺要求赋予妇女与男子同等的就业机会，包括在军事部门内。

自2000年以来，各国军队以及与之一起致力于妇女、和平与安全的合作伙伴，一直坚持不懈地改善军队（从普通士兵到高级军官和首长）的性别均衡；确保在设计、规划、实施和评价维持和平行动时考虑到性别问题；消除各自军队的性剥削、性虐待或性骚扰行为，并防止或应对行动所在社区的冲突中性暴力和其它侵犯人权行为。虽然取得了一些显而易见的进步，但是其中很大一部分进步一直是通过渐增、甚至临时措施实现的，尚未能改变军队结构和思维方式，也未能扭转国防预算越来越高的趋势以及对军事解决方案的过度依赖（详见第8章：*预防冲突*）。

最终，对于倡导发展和人权与可持续和平和安全相辅相成的人士来说，妇女、和平与安全议程的价值在于其推动变革的潜力，而不在于让妇女更多地参与现有的军事化对策与行动。

毫无疑问，妇女参与提高了实际操作中对妇女问题的意识，有助于防止对当地居民的性剥削和性虐待，并提高行动有效性。

聚焦

联合国和平行动问题高级别独立小组报告：增加女性维持和平人员数量

联合国和平行动问题高级别独立小组在其报告中指出了增加联合国维持和平工作团中妇女人数以及为此采取经济激励等措施的重要性：

> *“近期维持和平经验确认，女性军警人员在以下方面起到至关重要的作用：联络当地社区中的妇女和女童，并赢得她们信任；了解和发掘她们的独特保护需求，并定制和平行动的应对措施。【……】部队和警察派遣国应落实有关安理会第1325(2000)号决议的国家行动计划，或制定这样的计划，并通过加倍努力增加国家安全部门中任职的妇女人数。秘书处应制定对性别问题有敏感认识的部队和警察组建策略，以解决女性军警人员的招募、留用和发展，**其中包括探索诸如报酬津贴等激励措施**”。*[8]

聚焦

新技术在日益军事化世界中的应用 - 无人机

随着各国在这个以全球反恐运动为标志的新时代中努力加强和保护自身军事能力，先进的武器技术重新界定了战场的范围，模糊了武器和战士之间的界线。[9]如今，驻扎在世界任一区域的军事人员可以使用无人作战飞行器，俗称无人机，攻击相隔数国之遥的目标。持续盘旋在社区上空的无人机造成了更多的心理创伤，[10]一些妇女报告说，附近无人机的声音和对空袭的恐惧导致了流产。[11]有关无人机杀害人道主义援助工作者的事实，已令救援人员害怕协助受害者，同时因担心被无人机操作员视作威胁，已令平民不敢参与社区聚会（包括葬礼），[12]对空袭的恐惧已导致家庭不让自己的孩子去上学。[13]人们对无人机精准度的“想当然”意味着，遭到误炸的平民及其家人会被社区成员误以为他/她们与激进活动有关联而进行羞辱，从而受到更大伤害。[14]

虽然有关无人机使用（包括其对社区的影响，作为现代武器的效力，在国际法下的地位）的争论一直此起彼伏，但是鲜有争论触及无人机带性别偏向的影响。近来的分析已开始强调这些方面，指出无人机袭击对平民的影响非常具有性别偏向，主要以男性为目标，[15]从而令女户主家庭数量上升。在性别不平等的背景下，这些家庭往往举步维艰。[16]

各国武装部队中的妇女

过去二十年，越来越多的国家提高了妇女在其武装部队中的比例。最近，一些国家已经这样做了，令其国家军事机构采用性别平等政策或加入有关妇女、和平与安全的国家行动计划。[17]提高妇女在军队中占比的部分措施包括：[18]

- 有针对性的招募活动；
- 消除阻碍或排除妇女成为某些类别军事人员的因素；
- 改善和多样化职业前景；
- 在推广和宣传活动中使用女性军官形象；
- 就军队对妇女的招募和留用展开调查和研究；
- 追踪掌握妇女在军队中所占比例、及其经历的准确数据；
- 改变家庭政策；
- 旨在解决军队中性骚扰和性虐待的改革；以及
- 改善设施、制服和设备。

2000年，在该军事联盟内部，仅5个国家报告了让妇女参与武装部队的具体政策和立法。截至2013年，全部28个北约国家都制定了这方面的政策。

已采取这些措施的国家以北约国家为主。2000年，在该军事联盟内部，仅5个国家报告了让妇女参与武装部队的具体政策和立法。截至2013年，全部28个北约国家都制定了这方面的政策。[19]例如，2000年，仅六个北约国家平等招募女兵和男兵。截至2013年，所有北约国家都提供这样的机会，但仍有一些国家的部分编制不向妇女开放，特别是战斗部队、潜艇部队和坦克部队。然而，尽管这些政策变化十分显著，但平均而言，女性比例仅从1999年的7.4%小幅上升至2013年的10.6%。

在一些非北约国家军队中，女性比例反而更高。例如，阿根廷已采取措施为军队各个部门招募和留任女性。现在，女性在陆军中的比例为14.2%，在海军中的比例为16.4%，在空军中的比例为22.6%，在整个军队中的比例为16.2%。[20]其中一项措施专注于让女军人能够获得支持，能够没有障碍或延迟地行使自己的性健康和生殖健康医疗权——将军队医院中在道德上对中止妊娠持反对态度的人员调离，并专为在安全部队工作的父母开办托儿中心。[21]南非是军队中女性比例最高的国家之一。目前，整个军队中女性的比例为34%，而目标是让该比例达到40%。此外，南非国防军目前有数名两星将军是女性，而且女性还参与战斗行动、驾驶作战飞机、操纵坦克。[22]

聚焦

澳大利亚军队中的妇女

2014年6月，在有史以来最大的以终止冲突中性暴力为主题的首脑峰会上，最鼓舞人心的演讲之一来自一位军人。澳大利亚陆军总司令戴维·莫里森将军分享了他在多样性（特别是女性参与）对该国部队的影响方面的经验：

> *“我会毫不犹豫地说，要终止冲突中性暴力行为，必须彻底改革所有军队招募、留用和雇用妇女的方式；以及军队如何通过更有效的性别和民族多元构成实现军事能力的提升【……】。那些得意于脱离群众的军队、得意于重男轻女的军队、得意于通过强加价值观排斥与主体特征不符者的军队、得意于宣扬暴力是军人职业不可或缺的成份，而不设法遏制暴力的军队——这些行径令士兵与野蛮人无异。”*[23]

澳大利亚已采取具体措施，并就妇女在澳大利亚国防军中的情况发布详细的年度报告。2014年，认真研究其它男性主导行业和机构的成功干预措施后，该国将目标设定为：到2023年，海军和空军的25%，以及陆军的15%必须是女性。[24]截至2014年6月，整个澳大利亚国防军中女性比例为15%，其中，陆军接近12%，海军和空军超过18%。

澳大利亚的特定政策措施相当多。例如，已推出灵活的工作安排，为指挥官提供有关这些安排的指南，并且设定了一个目标，即任何时候都至少应有2%的受过训练的部队享有这些安排。[25]澳大利亚国防军总司令（最高军职）配有一位性别问题顾问。晋职委员会的构成正日益多元化，同时一些类别职位的初始最低服役期限正被重议。各个澳大利亚国防军战斗职位雇用类别已经删除性别限制。陆军修订了其传统职业前景模式，以允许职业中断，为主要照护者提供更大的就职灵活性，并且可考虑相当经验，而不只考虑传统的军事职业经历里程碑。此外，在所有职业发展机会方面，参与妇女的比例必须始终等于所考虑候选池中妇女的比例。海军面向中学出版了一本关于女性海军士兵的书，讲述她们真实的故事，向青少年宣传这些榜样。澳大利亚国防军发起了男性变革推动倡议，并在广告和营销活动中广泛使用女军人形象，而且澳大利亚空军成为世界上首个获得“方便母乳喂养工作环境”认证的军事组织。

这些积极措施与许多国家军事机构内对妇女的持久虐待和歧视形成鲜明对比。例如，2013年，美国国会委员会发现，23%的美国女军人自入伍以来经历过强迫性接触（从猥亵到强奸等等）。[26]据报道，2015年印尼武装部队总司令为对所有女兵新兵做贞操检查的做法进行辩护。[27]通常情况下，女军人往往会在自己的军人生涯中受到歧视，失去升迁和机会（包括部署到维持和平行动中的机会），领受与其训练不相符的琐碎任务。在巴基斯坦，妇女每年竞相争夺巴基斯坦军事学院的32个名额。相比之下，分配给男性的名额有大约2000个。[28]

妇女参与联合国维持和平工作团的军事特遣队

担当军事维持和平角色的妇女人数停滞不前

目前维持和平工作团中部署的女军人数量极少。**截至2015年7月，联合国工作团的军事人员平均仅有百分之三是女性，而其中大多数都是雇用的行政、后勤、护理等非战斗人员。**[29]尽管自2000年第1325号决议通过以来，反复呼吁增加女性维持和平人员的数量，但是2011年以来该数字并未上升，而且事实上，该数字在过去二十年中仅有小幅上升（1993年，女性维持和平人员的比例为1%）。

对此，最常说的原因之一是，女性在部分最主要部队派遣国的军队中的比例本身就非常低。[31]例如，前三大派遣国——孟加拉国、印度和巴基斯坦——的武装部队中几乎没有妇女。相反，许多女军人比例较高的国家很少派遣维持和平人员参加联合国工作团。女军人比例介于8%至20%的欧洲和北美国家通常派遣军警人员和文职人员参加北约、欧盟、欧安组织的工作团，而非联合国的工作团。在津巴布韦和白俄罗斯等国家的部署部队中女性比例达到40%，但这两个国家分别仅部署了85支和5支部队。[32]这一趋势有些值得注意的例外：埃塞俄比亚（第二大派遣国，女性比例为6.3%）、加纳（第九大派遣国，女性比例为10.2%）、尼日利亚（第十大派遣国，女性比例为6.8%）、坦桑尼亚（第21大派遣国，女性比例为5.2%）、南非（第14大派遣国，女性比例为15.6%）和乌拉圭（第20大派遣国，女性比例为7.2%），均显著超过全球平均水平，并部署了大量维持和平人员。[33]

部分最主要部队派遣国正努力提高自身的性别平衡。2014年，孟加拉国历史上首次有两名女军官成为战斗飞行员，而且该国空军已经启动确保女军官比例至少达20%的进程。[34]卢旺达国防军中的妇女人数在十年中几乎增加了两倍，并还会继续增加，以达到卢旺达的目标，即确保至少30%的维持和平人员是女性。[35]

最近，联合国在女性领导职务任命方面取得一些进展。2014年，来自挪威的克里斯汀·隆德被任命为联合国工作团史上首位女性部队指挥官，同时这也是史上首次出现一个工作团（联合国驻塞浦路斯维持和平部队）的文职和军职领导都是女性的情况。2015年5月，近40%的维持和平工作团由妇女领导，创下了历史纪录。[36]

关于世界各地军队中性别平衡的情况，没有任何单一来源能提供一致和全面的数据。[37]就主要派遣国而言，第141页的表格说明了妇女在这些国家军队中的估算比例。

妇女参与实地工作，尤其是参与领导工作，能够鼓励其他妇女和女童参与和领导【……】。

非政府组织妇女、和平与安全工作组，安理会在妇女、和平与安全问题公开辩论上的声明，2008年

女军人在武装部队中的比例，联合国工作团前15大部队派遣国，2015年[38]

	部队派遣国	女军事人员所占百分比（%）
1	孟加拉国	3
2	巴基斯坦	1
3	印度	4
4	埃塞俄比亚	7
5	卢旺达	2
6	尼泊尔	2
7	塞内加尔	4
8	加纳	17
9	尼日利亚	10.5
10	埃及	*
11	中国	*
12	印度尼西亚	2
13	坦桑尼亚	*
14	摩洛哥	3
15	南非	34

* 没有这些部队派遣国的相关数据。

女性维持和平人员的关键作用

无论是联合国有关维持和平以及妇女、和平与安全的规范性框架，[39]还是基层指挥官本身，[40]都认为妇女参与维持和平军事任务是任务成功的关键因素。指挥官们指出，女性维持和平人员扩大了各类人员的技能和能力，加强了所有任务的行动有效性，提高了工作团在当地民众中的形象、亲和力和可信度。女性维持和平人员还改善了与收容社区中妇女有针对性的联络。此点至关重要，原因很多，包括可以利用妇女对当地妇女保护战略的熟悉以及利用妇女的能力来提供预警。详细讨论，参见第8章：*预防冲突*。指挥官们还指出还指出，目前为止尚无女性维持和平人员被指控在执行任务期间有性剥削和性虐待行为。

目前为止没有一位女性维持和平人员被指控在执行任务期间有性剥削和性虐待行为。

混合工作人员保护小组以及涉及女性受害者或证人案件的调查小组都对女军官有很大的需求。由于女军官显得不那么具有威胁性，更容易接近受影响群体，因此她们能推动紧密的军民协作，在文职和警察同仁的配合下，可更有效地接触东道国平民并与之互动。[41]

此外，指挥官们指出，女军官在房屋和身体搜查、与性别暴力幸存者互动、在女子监狱中工作、在解除武装和复员站点审查妇女等方面拥有特殊的相对优势；当然，妇女的职业能力远不止这些方面。

促进妇女作为军事维持和平人员参与

联合国秘书长和维持和平行动部都通过军事顾问办公室，鼓励部队派遣国部署更多的女性——派遣比例应至少与妇女在其武装部队中的比例相当。军事顾问办公室已在总部任命上校衔全职军事性别问题顾问，并已开始建立女性军事维持和平人员网络，旨在为联合国女性军职人员创造一个相互支持、指导、培训和宣传的空间。[43]作为职业发展机会，联合国妇女署近期开始了为期两周、专门针对女军官的课程，希望能增加部

> “在实地，我总是那个被派去与当地妇女打交道的人——她们更信任我。”
>
> **卡德塞·西**，塞内加尔陆军少校，曾在联合国驻刚果民主共和国和利比里亚维持和平工作团服役[42]

署到维持和平行动中的妇女人数。同样，安理会工作团的授权任务书经常呼吁各国考虑妇女在其派遣部队中的比例。然而，这些建议并未得到执行，因为缺乏督促遵守的机制。

对妇女参与的投入

在研究促进妇女参与的方式时，鲜有见到资金奖励这类方式。维持和平部队津贴特别咨询小组以及秘书长最近的建议都已提及*额外风险津贴*（面向在行动不受限制且承担超高风险的单位中工作的个人），*额外“关键扶持能力”津贴*（面向部署关键扶持系统和效力增强系统、始终处于供不应求状态的特遣队），以及*额外战备津贴*（当训练有素的人员和装备能在非常短时间内做好准备时，给予一次性额外津贴，以激励相关方面更好地进行部署前培训和总体战备）。

会员国应考虑采用性别均衡津贴，并制定一系列相关标准：妇女在特遣队中的比例、妇女的军衔和职能、就特遣队已经历的性别平等问题开展专门培训（包括有关冲突中性暴力的部署前培训）以及遵守现有联合国人员人权审查政策。[44]联合国和平行动问题高级别独立小组报告也提出了这一建议。这将需要与部队的组建紧密联系，表明要让哪些国家做出承诺以及要接受哪些承诺。另一个供会员国考虑的方案是提供实物惠益。这两类惠益都可以用作显著增加军事部署中妇女人数的激励措施。[45]

同样，维持和平预算应拨出足够的资金，通过对工作团设施和生活做必要的改造，更好地在军事特遣队中容纳更多的妇女。这可以包括为妇女提供特别家庭安排或休假安排，[46]充分和适当的女用工作团设施——从宿舍和卫生设施到福利和娱乐空间及活动、特殊医疗和妇科保健、按性别区分的制服和防弹衣——[47]以及对营地内安全措施的投资等等。**通过让性别预算分析成为和平行动预算制定中的标准做法，将无可限量地发挥这些投资的效应。这将在支出如何影响工作团对性别问题的敏感认识以及如何促进更多妇女参与方面提供更为扎实的数据。**

妇女参与联合国维持和平工作团的警察职位

2000年，即第1325号决议获通过的那年，林恩·霍兰成为首个在维持和平工作团中担任警察职务的美国妇女。她当时参加了驻科索沃特派团，协助支助强奸受害者。此外，在科索沃，沙阿扎迪·古尔梵姆是第一位部署到维持和平工作团的巴基斯坦女警察，她负责帮助科索沃警察部队招募妇女。[48]近年来，完全由女性组成的印度警察部队于2007年首次部署到利比里亚，并因有助于更好地与社区妇女联络而受到高度赞誉。随后孟加拉

国[49]和其它国家纷纷加以效仿。印度女性警察部队还因鼓励利比里亚妇女加入警察部队而受到表扬。利比里亚警察部队的女性比例在五年内从13%增加至21%。[50]在海地，挪威、加拿大和非洲法语国家女警察一直就如何应对家庭暴力和性虐待问题，为海地国家警察提供培训、指导和支助。[51]在挪威，参与国际和平行动的警察有35%为女性，并且2014年，九位特遣队领导有四位是女性。[52]

> “我的亲身经历是，当地妇女一看你是女人，便面露喜色。就像找到了知音。她们同病相怜。”
>
> **赫斯特·帕内拉斯**，来自南非，联合国－非洲联盟驻达尔富尔特派团警务专员[53]

女性在工作团警察职位中所占比例上升，其积极影响并不仅仅令主要影响妇女的问题受益。妇女参与已经证明可以显著降低不当行为投诉率和不当使用武力率（即不当使用武器率），而且妇女在与公民和较低级别军官的往来互动中往往不那么专制。[54]

2009年，联合国发起了一项雄心勃勃的运动，其目标是确保到2014年妇女在联合国所有警察部队中的比例均达五分之一。虽然自那以来女性的比例有所上升，但该运动还远未达到目标。[55]警务司已要求会员国按各国国家警察部队中实际的女性比例部署维和警察；审议其招聘政策和部署标准，以查明任何妨碍妇女加入的性别不平等情况或障碍；查明会员国为联合国工作团招聘人员的标准是否符合联合国的工作团人员招聘标准。鉴于与原先本国服役最低年限、职衔及其它要求相关的适用录用标准，似乎值得考虑采取“放宽”或“特殊”措施，以扩大符合部署条件的妇女人才库。例如，原先必须在本国服役满五年，才有资格作为联合国民警部署可能门槛太高；相反，可以考虑针对妇女候选人缩短年限（例如减至三年），并试行一段时间。

警务司还一直在宣传妇女在联合国警察中的作用。该司推出了国际女性警察维持和平人员网络和国际维持和平奖。该司定期围绕提高联合国警察和国家警察部队中女性比例的战略，在世界各地开展指导、联谊和培训活动。同时该司开展项目合作，旨在帮助女警察增强特定技能，使她们能通过联合国遴选辅助测试。重要的是，警务司还试图满足妇女对相关设施（包括独立住宿）的特定需求，并一直努力确保妇女在工作团中不会被孤立，并享有平等的工作地位（工作地位不平等是很少记录在案的严重问题）。

联合国维持和平行动中的性别平等主流化

将性别平等观念纳入联合国维持和平行动的工作已取得切实的进展。2000年，仅科索沃特派团和东帝汶过渡当局设有性别问题顾问，仅五分之一的维持和平工作团设有专门的性别平等事务股，而且往往只有一名刚获任命担任这一当时新设职位的专职人员。[56]现在，所有多层面维持和平

如今，几乎每一份联合国维持和平行动任务书都包含有关妇女、和平与安全的具体规定，而且几乎每一条针对工作团军事和警察职位的指令都包含保障妇女安全的具体指示。

工作团都设有性别平等事务股，[57]，而且还将部署妇女保护顾问（安理会于2009年通过其第1888号决议首次提出这一要求）。如今，几乎每一份联合国维持和平行动任务书都包含有关妇女、和平与安全的具体规定，而且几乎每一条针对工作团军事和警察职位的指令都包含保障妇女安全的具体指示。

过去几年，和平行动中涌现出许多有助性别平等的创新，旨在落实有关人权、保护平民以及妇女、和平与安全的承诺。这些创新包括：建立关于冲突中性暴力的监测、分析和报告安排；基于情景的培训、起诉支助小组和专门的性暴力和性别暴力流动法庭；联合国警察部队最佳做法工具包——联合国警察部队在冲突后环境中预防和调查性暴力和性别暴力行为的执勤和培训课程；以及专门处理性别暴力行为的特种警察部队（比如，海地自2010年以来一直设有这种部队）。

为妇女民间社会团体组织了与工作团领导层见面的“开放日”，并建立了社区警报网络、联合保护小组、拾柴路线巡逻和军民合作项目（提供节能灶和滚动水罐，以减少妇女和女童冒着危险出营捡柴或取水的次数）。促进性别平等的速效项目包括在各营地中建设住房和充足的厕所及淋浴室，以及组建完全由女性构成的警察部队。

来自驻刚果民主共和国、海地和达尔富尔工作团的报告显示，在国内流离失所者社区与营地内及周围开展保护性巡逻，以及在民生活动期间护送妇女，都有助于震慑性暴力和性别暴力行为。在刚果民主共和国、几内亚、塞拉利昂和索马里等受冲突影响的环境中，流动法庭、法律援助以及持续为检察官、法官、司法调查员、特种警察部队和公设辩护服务提供能力建设和指导，有助于增加性暴力犯罪的起诉和定罪数量。

遗憾的是，尽管带来了希望，但是这些创新仍是零碎且有限的，往往只是试点项目和特别举措，而非整个行动的核心。它们缺乏工作团领导层的持续支持，[58]这意味着这些创新更像是等待被勾选的义务，而非提高联合国维持和平行动有效性的切实工具。维和部已于2010年在其*《联合国安理会第1325号决议落实情况十年影响研究》*中强调了大多数上述不足。[59]

遗憾的是，尽管带来了希望，但是这些创新仍是零碎且有限的，往往只是试点项目和特别举措，而非整个行动的核心。

培训

日益丰富的性别平等、性剥削和性虐待相关培训材料以及预防和应对性暴力相关培训材料深受欢迎。这些培训材料显然已超越抽象概念培训，朝着更加实用的情景型学习发展，让士兵更有切身体会。[60]这些培训的长度和周期也有所增加，从新人抵达工作团时履职培训期间的四十分钟讲座（任务实施的各个方面均如此），变成现在持续一周或更长时间的专门课程。虽然一些安理会决议强调了具体培训对于这些领域的重要性，[61]但是部队派遣国是否将系统性地开展培训尚还不清楚。这方面需要更合理化的办法，包括少花时间开发新的培训，多花时间统一落实良好做法的培训和建设。

让妇女参与从工作团设计直至撤出的各个阶段并解决她们在各阶段的特定需求

维持和平工作团要想有效地响应当地居民的需要，则在从工作团设计直至撤出各个阶段都必须优先考虑所在国的妇女参与，并与她们磋商。工作团应一开始就明显且切实地承诺并尊重妇女的人身安全，优先保障妇女的安全，以及致力于在妇女领导下的恢复工作。令人遗憾的是，实际情况并非始终如此。正如联合国和平行动问题高级别独立小组所总结的那样：“初步分析和评估往往不包括冲突环境中妇女和女童的具体经历、权利、需求和作用，因此这些因素未能纳入具体的工作团设计及任务制定战略中”。[62]

同样，在工作团撤离和缩编时需要切实关注性别平等和增强妇女权能。这在安理会2012年主席声明，[63]以及秘书长2012年关于妇女、和平与安全的报告中得到强调。这两份文件还强调了“担心工作团缩编会导致经费减少、性别平等承诺所获关注下降、妇女和女童所获保障和保护减少”。[64]

在五个工作团所采用的33个基准中，无一具体提及性别特定问题或性别平等。

2012年联合国妇女署和合作伙伴机构为《民事力量审查报告》开展的实地性别结构研究提出如下建议：[65]当维持和平工作团和/或特别政治任务开始设想缩编时，性别平等事务股和行动规划股需要规划将相关性别平等工作移交给联合国国家工作队和联合国妇女署，同时保持在工作团计划和活动中实现性别平等主流化的内部能力。秘书长2013年关于妇女、和平与安全的报告例证了这方面的良好做法，并强调了驻东帝汶特派团和联合国国家工作队通过达成联合工作计划，在缩编期间逐步将工作团的性别相关任务移交给国家工作队。[66]

在当前由维和部领导的任务中，仅联海稳定团、联利特派团、南苏丹特派团、联科行动和马里稳定团已建立基准来跟踪进度或指导其有关重新配置或撤离的决策。该基准涵盖的问题包括：安全和稳定，全国对话与和解，恢复国家权力，改革安全部门，促进和保护人权和人道主义援助，自由和公正的选举，建立独立、可信的司法和刑罚制度，改善人民生活条件，包容的和平进

程，可持续发展，有效的民兵解除武装和解散，以及国家警察的培训和能力建设。在五个工作团所采用的33个基准中，无一具体提及性别特定问题或性别平等。此外，这些工作团基准中的每一项都有多个衡量指标。在105个指标中，仅五个提及性别问题，而其中大部分仅涉及性暴力。[67]这意味着维持和平工作团无需评估自己是否已满足妇女的特殊需求或者做到其任务书中专门针对性别问题的规定，就能够完成撤离。这还表明，工作团未在整个监测框架中充分实现性别平等主流化。[68]

最后，更有效地在工作团设计、落实和缩编中实现妇女参与和磋商主流化，可通过更有效地使用整个系统（整个秘书处以及各机构、基金和计划）中已经存在的性别问题专门知识和资源予以加强。和平行动与建设和平架构审查的相关建议也提到了这一点。[69]加强联合国性别结构中的协调、一致性和一体化以及有针对性的专门知识（详见第10章：*主要行为体 - 联合国*）。

维持和平人员实施的性剥削和性虐待

十三年前，评估武装冲突对妇女的影响以及妇女在建设和平中的作用时，独立专家在暴力侵害妇女行为章节中提到这个问题：

> *“虽然维持和平人员的到来显然有利于为当地居民提供更大的安全感，但也可能产生一些负面影响。在当地经济已遭破坏、妇女无法择业的局势中，随着相对较富裕的人员流入，性暴力侵害妇女行为和卖淫，特别是儿童卖淫会增加。在刚果（金）基桑加尼和戈马，当地社区成员告诉我们，维持和平人员向少女购买性服务，避孕套在联合国营地附近随处可见。一位当地妇女告诉我们，由于女孩不可以进入12个营地，所以她们就在众目睽睽之下躺在地上为男性服务。"我们在巴尔干听说过类似的事情，也对柬埔寨在维持和平人员到达后的情况有所耳闻。”*[70]

虽然做了大量工作来解决这个问题，而且与十五年前相比，联合国人员中对于这个问题的意识已经明显不同，但不可否认的是，这个问题已经玷污了维持和平工作团的整体声誉，令联合国十分尴尬。虽然工作团的许多任务仍然几乎不为受益群体和广大公众所见，但是性剥削和性虐待发生率却持续受到国际社会和维持和平人员入驻社区的关注。在本全球研究的磋商过程中，非洲大陆妇女特别关注这个问题，因为多数国际和区域维持和平行动都在非洲开展。你的保护者变成了施害者，这确实是一个可怕的现象。联合国必须坚定地承诺要彻底根除这个问题。

在有关性剥削和性虐待的报告中，人们已就这个问题的性质及其复杂性达成共识。主要认同点如下：

- 这个问题不仅仅涉及军事人员，而且军事人员在其中的比例往往并未高出很多；

这个问题已经玷污了维持和平工作团的整体声誉，令联合国十分尴尬。

- 在过去十年中，联合国取得了一些微不足道的进步，具体表现为指控数量减少，以及部分会员国对指控的跟进更为积极；
- 指控数量（一年几十起）仅代表实际侵害行为的一小部分；
- 虽然大多数受害者是妇女和女童，但男子和男童也受到影响，并且绝大多数人不敢举报或寻求补救；
- 许多指控都未得到会员国的妥当调查，被认为证据不足，或者以非常宽松的纪律处分或刑事判决加以解决；以及
- 虽然人们普遍认为，性剥削和性虐待主要是实地工作人员违反联合国零容忍政策，利用易获得的交易性或生存性性服务，但近半数指控涉及令人发指的罪行，包括强奸。

聚焦

联合国对性剥削和性虐待行为的零容忍政策

由于以下关系“基于固有的不平等权力关系”，“会破坏联合国工作的信誉和诚信”，联合国的零容忍政策禁止用金钱、工作、货物、服务和其它援助交换性服务；任何情况下都禁止维持和平人员与未满18岁的人士发生性关系；极力劝阻但不禁止联合国人员和当地援助受益者之间的非交易性性关系。[71]秘书长关于防止性剥削和性虐待特别措施的公告，禁止涉及儿童的性活动（年龄未满18岁人士），[72]并“极力劝阻”联合国工作人员与援助受益人之间发生性关系。[73]然而，特派团团长可以使用其酌处权来决定是否可以使用“其中援助受益人已年满18岁，且具体情况允许例外”这一标准。[74]

分歧在于如何在不同的司法管辖区确保问责。[75]尤其在非盟驻索马里部队和法国驻中非共和国部队出现新指控，以及联合国委托的专家小组走访四个工作团并得出此问题普遍存在这一整体负面评价后，要求采取更有力行动的呼吁越来越强烈。[76]

终结有罪不罚

过去十年，联合国投入了大量精力和资源在总部和各个工作团建立行为股与纪律股，并发出众多秘书长建议，要求相关行为体（包括对其部队拥有主要管辖权的各会员国）采取更有力行动来调查罪行、处罚罪犯，并为受害者提供赔偿。正如联合国和平行动问题高级别独立小组所重申的那样，这些行动包括：[77]

- 秘书长有关各个会员国在跟进可信的性剥削和性虐待指控方面采取的和未采取的行动的报告——明确点名各个国家，而不是仅提及指控或应对的总数。
- 在工作团内建立快速响应小组，可在1至2天内部署，以收集和保存证据并保护受害者。
- 禁止派遣秘书长有关儿童与武装冲突问题的报告附录以及有关冲突中性暴力问题的报告附录所列的国家派遣部队，直至附录中移除了这些国家。
- 修订与部队派遣国的谅解备忘录模板，要求在特遣队内纳入国家调查人员，以及要求为所有部队提供获认证的性剥削和性虐待培训。
- 在六个月内完成对性剥削和性虐待案件的调查。联合国调查机构必须在这期限前报告，而各会员国需要采取同样的期限。
- 按照秘书长的命令，以未能阻止和惩罚问题行为为由遣返单个部队、整个单位以及特遣队指挥官。对于调查所涉军事人员，联合国还可以不发放服役奖章、津贴和生活补助，并暂停其相应薪资。
- 应秘书长请求，对联合国工作人员采取一系列行政措施：在调查和纪律程序完成之前，暂扣累积年假和遣散费（通常会在脱离组织时支付），让个人休无薪行政假。

该高级别小组还指出，文职人员的豁免资格并不适用于性犯罪，因此不应该成为免受惩罚的途径。[78]无意让被控犯有性剥削和性虐待罪行的联合国工作人员免受起诉，而且此豁免权也不适用于这类人员。这种豁免权是职能性的，与行使官方职能相关。秘书长放弃这种豁免权或澄清其不适用的过程应该加快，以确保不会延误任何适用的法律诉讼。

这些无疑是重要的举措，但可以做的还有许多。某些国家对其调查并起诉其士兵的书面保证一再食言，不应再允许它们派遣部队参加维持和平工作团。正如扎伊德报告十年前所建议的那样（但从未得以实施），[79]如果联合国有不当行为的*初步证据*，则嫌疑施害者的祖国应负有起诉义务。如果有关国家不这样做，则应有义务详细解释原因。非政府组织于2015年呼吁，[80]联合国应授权一个独立调查委员会对性剥削和性虐待行为

嫌疑施害者的祖国应负有起诉义务。如果有关国家不这样做，则应有义务详细解释原因。

以及会员国和联合国本身对指控的处理展开广泛的调查，包括未能系统性地应用其已掌握的权力来追究相关行为人的责任。一个独立审查小组于2015年6月成立，旨在审查联合国应对非联合国指挥外国军队在中非共和国所犯性剥削和性虐待罪行指控的情况，此类审查应扩大到整个系统的整体响应情况。

联合国应与各国合作，一起确保在各国人员（无论文职还是军职人员）涉嫌犯罪方面更严格地应用现有法律框架；与此同时，联合国还应探索确保问责的新途径。可考虑提出新的国际公约，要求各国承诺调查、起诉和引渡疑犯并给予司法协助。[81]

法律和学术界专家已提出以下候选方案，以确保对联合国人员所犯的严重罪行（包括性犯罪）追究责任：[82]

（一）成立由东道国和联合国组成的混合法庭，这将需要东道国同意联合国向其国内法律体系提供国际协助；以及

（二）东道国和其它国家共同行使管辖权；比如说，东道国可以调查和起诉犯罪，罪犯的国籍国将提供任意期限的监禁设施。

然而，最优选的方案——即标志着联合国及部队派遣国承诺一同终止这种行为的方案——将是成立一个国际法庭，该法庭按国家之间的条约建立，有权审判联合国实地工作人员和各类维持和平人员。

虽然此类建议会需要大量资源且有其它方面的影响——包括改变目前军事特遣队成员受派遣国刑事法院排它性管辖的安排，但不可否认这些建议是有关终结有罪不罚的讨论中提出的宝贵建议。过渡期间，取决于所涉国家所需程序的背景和性质，在对其人员犯下严重性犯罪的指控确实可信的情况下，应考虑要求部队派遣国放弃其人员的豁免权，以便让东道国政府能够起诉。

在防止性暴力和性虐待方面应采取的最重要措施之一就是部署前培训。有关防止性暴力和性虐待的部署前培训必须全面且基于具体场景，并必须向所有部队提供。为指挥官提供的详细培训应强调问责制、报告和调查。秘书长特别代表和部队指挥官还应该就防止性暴力和性虐待及其它保护问题，在总部参加为期一周的强制性培训。

“我无法用语言来表达这些年来当我反复看到有关联合国部队所犯性剥削和性虐待的报告时，我是多么的痛苦、愤怒和羞愧。联合国部署维持和平人员，是为了保护世界上最绝望地方的最弱势人群。我不能容忍任何会将信任变成恐惧的行为。【……】我认为许多国家出现的令人不安的指控数量表明应立即采取行动。是可忍，孰不可忍。

“我想让领导人员知道，他/她们要对自己的军职、警察和文职人员负责。他/她们还必须确保所有人都得到持续的人权教育和培训。我

希望会员国知道，这不是我一个人能够完成的任务。它们是对单个军警人员追究责任的终极责任方，而且它们必须采取果断的预防和惩罚措施。我想让施害者知道，如果他们犯罪，我们将尽一切可能去追查他们，并将他们绳之以法。我希望受害者知道，我们将努力承担我们作为机构的责任，保障她们的安全和尊严”。

秘书长就联合国维持和平人员在中非共和国所犯严重性暴力犯罪的指控向新闻媒体发表的讲话，2015年8月12日

向性剥削和性虐待受害者提供援助

本问题的另一个重要方面是长期未能为性虐待和性剥削受害者提供援助和支持。联合国大会于2008年通过了一项决议，批准了向受害者提供援助的策略（无论指控是否得到证实）；具体措施包括医疗、紧急庇护所、食物、衣服、基本必需品，法律援助、心理咨询以及寻求身份权方面的协助。[83]要求相关联合国机构以积极协作的方式实施该战略。七年后，这些帮助受害者的机制已基本不存在，而这个问题的紧迫性依然如故。

例如，社区对投诉渠道既不知道，也不了解，还认为不安全。此外，秘书长已提议设立一个共同的信托基金，但此基金旨在为预防活动、提高认识和社区服务提供资金，并非用于补偿受害者。虽然一再呼吁建立受害者援助方案，但一直没有配以必要的资源和行动指导。

联合国和平行动问题高级别独立小组鼓励秘书处“发起与会员国的磋商，以确保当地社区以及性剥削和性虐待受害者积极参与适当补偿形式的制定。会员国还应该协助秘书长建立一个有效且资源充足的受害者援助方案，以支助个体受害者以及因性剥削和性虐待而出生的孩子。”[84]该报告没有提出具体想法，但呼吁在国家层面专款专用。在基层运作的国际机构根据自身在实地的规模以及员工涉及指控的情况预留出资金，确实值得考虑和试点。

保护手无寸铁的平民

联合国和平行动问题高级别独立小组对其2015年报告的主要组织原则之一归纳如下：

“军事和技术介入既无法实现，也无法维持持久和平，但政治解决方案可以【……】。避免战争，而非结束战争，应是国家、区域和国际努力与投入的重点【……】。联合国保护平民工作必须以非武装战略为主。”[85]

与对军事化不断扩大的相关担忧相对立的是，对通过军事干预防止暴行的呼吁，以及对联合国维持和平人员在平民需要保护时消极和不作为的反复批评。逾二十年来，这两种情绪一直在有关维持和平与保护平民的辩论中占主导。然而，通过促进和支持非暴力保护举措（军事行为体及其警察和文职伙伴应多加利用），有足够的空间来调和这两种观念。

工作团本就应该不仅通过提供直接的实体保护，而且应该通过对话和接触以及建立保护性环境来履行自己的使命。[86]本研究报告的磋商中反复提到的一个主题是，女性担任领导职务本身就是一种保护策略。一方面，增强妇女权能和保护妇女权利会降低妇女的脆弱性，增强她们自我保护和主张自己权利的能力。另一方面，妇女任职、参与和领导保护机制——例如政治领导层和行政

“如果一个体系委托最残暴的【叛军】为某个群体塑造未来，【……】那么这个体系肯定存在非常大的问题。就像军事机构提倡使用暴力和军国主义，却又一直参与建设可持续和平一样。”

受访者为民间社会组织调查（覆盖亚洲、中东、北非的冲突地区）提供的回答

本研究报告的磋商中反复提到的一个主题是，女性担任领导职务本身就是一种保护策略。

管理机构、军队和警察、国家安全机关、难民营委员会、社区保障机制和问责机构等等——对于确保更好地保护妇女和女童必不可少。在这样的背景下，虽然工作团的保护任务和活动务必针对其行动区域中妇女和女童最普遍面临的威胁，但是许多任务和活动并不需要交火。可考虑扩大和推行的维持和平工作团干预措施包括但不限于：

- 联合保护团队和联合调查团队特别留意妇女保护方面的风险和威胁。
- 在威胁评估和社区接触方面与妇女进行磋商（从设立社区保护机制，到警示网络，再到营地布局设计等）。
- 按照妇女的流动模式和经济活动（捡柴巡逻、取水巡逻、田地巡逻、集市巡逻及护送）定制保护活动。
- 在难民营中妇女和女童建立安全空间。
- 任命女性选举监督员，重视与选举相关的性别暴力。
- 为妇女提供可拨入电话的广播节目和手机来报告威胁，确保社区能够获知各类风险。
- 为妇女权利维持者或反性别暴力组织提供安全保护伞并加以护送。
- 由工作团联合分析中心建立施害者分析系统，包括分析侵害妇女女童行为（包括冲突中的性暴力）的模式，以及按性别跟踪平民伤亡情况。[87]
- 在工作团实质领域（如解除武装和复员活动、安全部门改革、过渡司法、排雷和小武器控制）落实过程中，特别注意妇女保护问题。
- 从危险区域疏散面临风险的居民。

第8章：*预防冲突*将更详细地描述妇女参与短期冲突预防战略（包括预警机制）的重要性，在地方层面的社区对话以及妇女状况室（为受影响人群中的妇女监测暴力升级迹象）。

如要保护人道主义空间，许多人提倡以派驻方式提供保护。这种方式被证明即便不是武装军事派驻，仅派驻未武装军人或文职维持和平人员也是有效的。[88]另外一部分人则倾向于大幅加大对预防措施的资源投入和关注，以解决冲突的根源及其经济驱动因素，促进学校和普通公民的和平教育，提高人们对妇女权利、男性气质及其在特定情况下与暴力的关联性的认识。

让非国家行为体参与进来

虽然罗马规约认为非国家行为体成员应对所犯的战争罪和反人类罪负个人刑事责任，但是国际社会通常不接受这些行为体，许多国家强烈反对国际或区域行为体与非国家行为体成员接触，

聚焦

无武装平民保护

无武装平民保护是一种直接保护平民、减少暴力的方法，已获得越来越多的实践和认可。过去几年，这种方法已证明其在保护妇女和女童方面的有效性。这种方法最初由非暴力和平力量、治愈暴力与国际和平团等组织倡导和制定。据估计，自1990年以来，已有50家民间社会组织在35个冲突地区应用了无武装平民保护。[89]

这些组织部署经过专业训练的无武装平民，以派驻方式提供直接实体保护，加强了当地的保护机制。这种方法包括保护性陪同，在交战双方之间部署部队，停火监督，谣言控制，预警和早期反应，信任建立，多轨对话和地方层面调解，以及支持当地致力于保护、和解与人权的组织。有趣的是，据估计，在这些组织的部署人员中女性占40%至50%，高于维持和平工作团中女性的比例。

例如，非暴力和平力量自2010年以来一直在南苏丹工作。当南苏丹妇女向本提乌保护平民站点报告说，她们离开营地去取水或捡柴时遭到士兵强奸时，该组织就开始派两名以上的平民保护者陪同她们。在陪同期间没有妇女再遭到强奸。[90]过去一年，非暴力和平力量在南苏丹各地为弱势群体（主要是妇女和儿童）提供了逾1,000次陪同。在琼莱，非暴力和平力量促进了社区与联合国工作团的警察及军事维持和平人员之间的对话，其中包括社区安全会议，专门供女性表达其对保护的担忧。联合国警察部队、国家警察和非暴力和平力量轮番联合巡逻妇女遭受较多攻击的区域。此外，非暴力和平力量已组建和训练十支妇女维持和平队，以干预早婚计划，帮助孩子重返和融合当地社会，调解交战部族，陪伴强奸幸存者，并调动当地首领参与进来。目前，非暴力和平力量将总部设在朱巴，共有150多名员工遍布11个实地站点。这些工作人员中，40%是南苏丹人，40%是妇女。

因为这可能会提高非国家行为体成员的合法性和地位。

然而，以非暴力方式加强保护性环境的方式之一是让非国家武装行为体参与进来。当今的绝大多数战争都涉及非国家行为体与政府或其它非国家行为体交战。近年来，联合国和其它国际行为体都着重指出非国家行为体的侵犯和违反人权行为，提醒这些团体牢记其国际人道主义法义务以及所犯暴行将会面临的严重后果。联合国秘书长还就他们的严重侵害儿童行为或冲突中性暴力行为，将他们纳入“点名批评名单”。也有一些建设性对话和让他们参与进来的实例，包括由非国家武装行为体签署行动计划或承诺。例如，安理会第1960(2010)号决议和第2106(2013)决议敦促各方制定和落实有时间限制的具体承诺。在这方面，秘书长性暴力问题特别代表已代表联合国系统与数个政府签署了公报，并让武装冲突的非国家参与方参与冲突中性暴力的预防和应对。[91]

有一些建设性对话和让他们参与进来的实例，包括由非国家武装行为体签署行动计划或承诺。

聚焦

妇女、和平与安全议程中的私营军事和保安公司

各国政府、私营公司、甚至联合国都经常聘用私营军事和保安公司（私营军保公司）在冲突中和冲突后国家提供“保安服务”。例如，2013年，美国仅在阿富汗就有108,000名合同制人员，其中包括18,000名私营保安人员。[92]东道国政府没有能力或不愿意保护联合国人员和资产时，联合国会聘请武装和非武装私营保安公司来提供保护。2013至2014年间，联合国花费了超过4200万美元在12个驻有维持和平工作团的国家以及11个驻有特别政治任务工作团的国家雇用武装和非武装保安服务供应商。[93]然而，这种保安服务私营化尚未有对私营军事和保安公司人员及活动的全面一致监管与之相配套。[94]这一缺失极大地影响了私营军保公司侵害人权行为的受害者，其中包括妇女和儿童。在本全球研究报告的磋商过程中，来自非洲之角和太平洋岛屿等不同环境的妇女都谈到这些私营军保公司对她们的安全和福祉构成威胁。联合国雇用的武装和非武装私营军保承包商在刚果（金）和南苏丹犯下了令人恐怖的性剥削和性虐待案件。相关报告强调了这一问题对联合国的重要性。[95]

妇女、和平与安全倡导者已明确表示，私人军事承包商必须受到更多监管，并且已朝着这个方向努力。

- 消除对妇女歧视委员会*关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第30号一般性建议*将私营军保公司列为必须监管（由缔约国监管和自我监管）的非国家行为体。[96]
- *联合国以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使人民自决权问题工作组*提出了对私营军保公司具有法律约束力的公约方案，并表示最基础的监管必须包括明确的人权和人道主义法标准。[97]该工作组还专门就武装和非武装保安承包商的侵犯人权行为（包括性剥削和性虐待）的追责向联合国提出了建议。[98]
- 工商企业与人权指导原则认识到受冲突影响环境中侵犯人权的风险高企，并建议各国应协助确保企业不涉入这些人权侵犯行为，包括为企业提供充足的协助，让它们能够评估和处理高企的侵犯风险，并“特别注意性别暴力和性暴力”。[99]

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

会员国应：

✓ 为改进其武装部队以及安全机构领导层对妇女的招募、留用和晋升制定具体目标。

✓ 确保其部署的每一个士兵均经过彻底审查和训练，会对自己的行为负责，包括对其虐待或剥削妇女女童行为负责。

✓ 致力于在理论和规划中考虑到每一项军事部署和行动对妇女和女童的影响，并且在适当情况下考虑以非武装军事保护作为优选或者补充保护方式 。

联合国应协同会员国：

✓ 鼓励各会员国采取经济激励措施，如性别平衡补贴，在联合国维持和平工作团中部署更多女性军官。

✓ 通过请求维和预算专家和规划人员与促进性别平等预算专家一起审查工作团预算，并就所需的方法和能力给出建议，来确保促进性别平等的预算编制以及跟踪与性别平等相关的投资。[100]

✓ 通过呼吁会员国出资帮助最大部队派遣国的国家维持和平培训中心建设能力，确保所有联合国维持和平人员获得基于情景的性别问题培训——从维持和平行动中的性别主流化，到预防和应对冲突中的性暴力等等——以便让这些培训中成为部署前培训课程的永久部分。

✓ 通过全面落实关于联合国和平行动问题高级别独立小组的建议[101]以及秘书长有关性剥削和性虐待的年度报告的建议[102]，减少有罪不罚情况，增加给予性剥削和性虐待受害者的援助。此外：

- 某些国家对其调查并起诉其士兵的书面保证一再食言，不应再允许它们派遣部队参加维持和平工作团。
- 如果联合国已取得*初步不当行为*的证据，则嫌疑施害者的祖国应负有起诉义务，而如果有关国家不这样做，则应有义务就其调查结果提供详细解释。
- 联合国应授权一个独立调查委员会对性剥削和性虐待行为以及会员国和联合国本身对指控的处理展开全面的调查，包括未能系统性地应用其已掌握的权力来追究相关行为人的责任。
- 考虑与各国合作支持建立一个国际法庭，使之有权审判涉嫌犯有包括性虐待等严重罪行的联合国工作人员和各类维持和平人员。

- 在基层就如何资助受害者援助机制并使此类机制切实可行提出具体建议，包括来自各国的统筹资金或者被告人雇主的运作预算。

✓ 针对性剥削和性虐待问题，采取措施更好地监管和监督受雇于联合国的所有私营承包商。联合国应修订并全面实施监管这些公司的指导方针，例如对于工作人员多次涉及性剥削和性虐待指控的公司，永久或暂时禁止与这些公司订立新合约，同时统一管理一份针对这些公司的名录。[103]

✓ 促进增强妇女权能和非暴力保护手段，并在工作团整体规划、任务落实和报告中以及和平行动背景下有关保护平民的讨论中考虑到各种妇女保护问题与相关干预措施，包括妇女领导权和增强妇女权能。

✓ 在受冲突影响的国家，升级删除对无武装平民保护的支持，包括与和平行动协作。

参考资料

1. Sam Perlo-Freeman 等著，“Trends in World Military Expenditure, 2014”，和研所情况报道（斯德哥尔摩国际和平研究所，2015年4月），1。
2. 同上。
3. “You Get What You Pay For”（国际妇女争取和平与自由联盟，2014年），13。
4. “Field Support Update”，季报（联合国外勤支助部（外勤部），2015年1月）。
5. “Uniting Our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People”，联合国文件文号：A/70/95–S/2015/446（联合国和平行动问题高级别独立小组，2015年6月16日）。
6. “Evaluation of the Implementation and Results of Protection of Civilians Mandates in United Nations Peacekeeping Operations”，联合国文件文号：A/68/787（联合国大会，2014年3月7日）。
7. Neha Bhat著，“No Man’s Land: Does the Gender Crimes Framework of the ICC Statute Cover‘Gender Based’ Targeting through Signature Drone Strikes?”，社会科学研究网络学术论文（罗切斯特，纽约州：社会科学研究网络，2013年9月24日）；“Women in Peacekeeping”，联合国维持和平行动，访问日期：2015年8月26日，http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/womeninpk.shtml。
8. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，第201款。
9. “Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Christof Heyns”，联合国文件文号：A/HRC/23/47（联合国大会，2013年4月9日）。
10. “Living Under Drones: Death, Injury, and Trauma to Civilians From US Drone Practices in Pakistan”（斯坦福大学法学院国际人权与冲突和解诊所，纽约大学法学院国际司法诊所，2012年9月），82。
11. Vivian Salama著，“Living in Terror Under a Drone-Filled Sky in Yemen”，大西洋，2013年4月29日，http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/living-in-terror-under-a-drone-filled-sky-in-yemen/275373/。
12. “Living Under Drones: Death, Injury, and Trauma to Civilians From US Drone Practices in Pakistan”，82。
13. Naureen Shah 等著，“The Civilian Impact of Drones: Unexamined Costs, Unanswered Questions”（保护冲突中平民组织，哥伦比亚大学法学院人权诊所，2012年），20。
14. Sarah Holewinski著，“Just Trust Us: The Need to Know More about Civilian Impact of Civilian Drone Strikes”，摘自无人机战争：正在转变冲突、法律和政策，2015年，53。
15. Shah 等著，“The Civilian Impact of Drones: Unexamined Costs, Unanswered Questions”，20。
16. Bhat 著，“No Man’s Land”。
17. 这方面的示例可在北约会员国向北约委员会提交的年度国家性别观点报告中找到，或者在各国向秘书长提交的年度妇女、和平与安全问题报告中找到。如前所述，一些国家（例如，阿根廷、保加利亚和爱尔兰）的国防机构已采用具体的行动计划。
18. 各国在各自向全球研究报告提交的材料中汇总了主要措施。
19. “Submission of NATO to the Global Study”（北大西洋公约组织（北约），2015年3月23日）。各国在各自向全球研究报告提交的材料中也提到了良好做法的示例。过去十年间，斯洛文尼亚武装部队中的妇女比例在15%至16%之间波动。自通过行动计划以来，波斯尼亚和黑塞哥维那军队和警察中的妇女比例仅在五年内就翻了一番。2008年，仅23名女性候选人响应武装部队入伍征召，而在2013年有近600位女性提交了申请。这就是具体措施的直接效果。例如，安全部将对妇女的工作经验要求从八年降至五年。这是部署维持和平工作团的要求之一。
20. Marcela Donadio 和 María de la Paz Tibiletti著，“Atlas Comparativo de La Defensa En América Latina Y Caribe”（拉丁美洲安全与防卫网络，2014年），134–141。
21. “Security Council Open Debate on Women, Peace and Security Meeting Records”，联合国文件文号：S/PV.7289（联合国安全理事会2014年10月28日），第28款。
22. 西菲韦·德拉米尼评妇女在南非国防部队中的的作用（南非广播公司数字新闻，2015年），https://www.youtube.com/watch?v=M1muHLaWGNw。
23. David Morrison著，“Address to the Closing Plenary Session at the Global Summit to End Sexual Violence in Conflict”（伦敦，英国，2014年6月13日）。
24. “Recruitment and Retention of Women in the Australian Defence Force: Brief for Department of Foreign Affairs and Trade”，全球研究报告提交材料（澳大利亚政策国防部，2015年）。
25. 同上。
26. “Sexual Assault in the Military”，执法报告（美国民权委员会，2013年9月）。另见“Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences, Ms. Rashida Manjoo: Mission to the United

States of America”，联合国文件文号：A/HRC/17/26/Add.5（联合国人权理事会，2011年6月1日），第22款至第31款。

27. “‘It’s a Good Thing’: Military Chief on Virginity Testing of Female Recruits”，雅加达环球报，2015年5月16日，http://thejakartaglobe.beritasatu.com/news/good-thing-military-chief-virginity-testing-female-recruits/。

28. Aeyliya Husain著，“Meet Pakistan’s Lady Cadets”，外交，2014年8月17日，https://www.foreignaffairs.com/articles/south-asia/2014-08-17/meet-pakistans-lady-cadets。

29. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2015/716（联合国安全理事会，2015年9月17日），80。

30. “Women in Peacekeeping”；Charlotte Anderholt著，“Female Participation in Formed Police Units: A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations”（美国陆军维持和平和稳定行动研究院，2012年9月）。

31. 部队派遣国军队中的妇女比例偏低并不是唯一原因。通常情况下，如果女性在母国有更有利的职业机会或家庭不支持她们离家一个或多个轮次，则她们对维和行动不会感兴趣。缺乏使用枪支和手动档车辆的经验也常被引作另一个障碍。

32. 然而，应当指出工作团中的女性比例通常低于国家武装部队。根据国家向全球研究报告提交的内容，最为明显的是，阿尔巴尼亚军队中的女性比例稳步上升，从2010年的12%增至如今的近18%，但阿尔巴尼亚所部署的女性维和人员的比例介于1%到1.5%之间。印度武装部队约有4%为妇女，而其部署部队中不到1.7%是女性。据卡里姆和比尔兹利（2015年，即将出版）称，招聘人员和指挥官在做出是否部署妇女的决定时往往将安全和文化因素考虑在内。

33. “Monthly Summary of Troop Contribution to UN Operations”（维持和平行动部（维和部），2015年7月31日）。

34. Hasan Jahid Tusher著，“Country Gets First Female Combat Pilots”，每日之星，2014年12月18日，http://www.thedailystar.net/country-gets-first-female-combat-pilots-55874；“Air Force to Have 20pc Women Officers”，今日新闻，2015年3月12日，http://www.newstoday.com.bd/index.php?option=details&news_id=2405408&date=2015-03-12。

35. Georgina Holmes著，“Gendering the Rwanda Defence Force: A Critical Assessment”，干预和国家建设期刊第8卷，第4期（2014年10月2日）：329。

36. 联合国妇女署每年都会为秘书长的妇女、和平与安全问题报告计算此数据。参见“Secretary-General’s Report on Women and Peace and Security (2015)”，第114款。

37. 大多数现有数据与北约国家和拉丁美洲国家相关。

38. 根据为全球研究报告收集的数据（包括公开来源），以及与各国军队性别问题顾问的讨论，研究人员萨布丽娜·卡里姆和凯尔·比尔兹利利用各种资料来源汇编了有关50个部队派遣国的数据。

39. “Women, Peace and Security”，联合国维持和平部，访问日期：2015年7月22日，http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/wps.shtml。

40. 如参见部队指挥官保罗·塞拉少将在“Promoting Women, Peace and Identifying Security: Piloting Military Gender Guidelines in UNIFIL”中的前言（联合国驻黎巴嫩临时部队，2014年6月），4。

41. 如参见，“Integrating a Gender Perspective into the Work of the United Nations Military in Peacekeeping Operations”，维和部/外勤部指导方针（联合国维持和平行动部和外勤支助部（维和部/外勤部），2010年3月），19。

42. Ryan Lenora Brown著，“Would More Female Soldiers Improve UN Peacekeeping Missions?”，基督教科学箴言报，2015年9月21日，http://www.csmonitor.com/World/Africa/2015/0921/Would-more-female-soldiers-improve-UN-peacekeeping-missions。

43. “Female Military Peacekeepers Network”，联合国维持和平部，访问日期：2015年7月22日，http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/military/femalenetwork.shtml。

44. “Human Rights Screening of United Nations Personnel”，联合国政策（联合国，2012年12月11日）。

45. 在影响最近一轮补偿谈判的调查中，接受调查的国家指出，女性工作人员招募、培训和部署成本过高，这或许是就女性工作人员争取不同的补偿费率的一个直接理由。至少一个国家报告说，其最近针对妇女推出了额外的津贴，以鼓励她们参加武装部队。另一个国家报告称，为女性士兵提供额外的差旅补贴，使她们更容易与自己的孩子保持接触。一些样本国家报告说，提供给妇女特定的服装和单独住宿。其他国家报告称，就女性特有健康问题增加费用。需要额外费用的主要原因是女性的特定需求和设施（包括产假和卫生设施）或改造设施或制服以让妇女融入武装部队的前期成本。参见“Results of the Revised Survey to Establish the Standard Rate of Reimbursement to Troop-Contributing Countries, as Approved by the General Assembly in Its Resolution 67/261 on the Report of the Senior Advisory Group on Rates of Reimbursement to Troop-Contributing Countries”，联合国文件文号：A/68/813（联合国大会，2014年3月26日）。

46. 探亲假由派遣国的军队确定。

47. 防弹衣由派遣国的军队提供。

48. Anderholt 著，“Female Participation in Formed Police Units: A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations”，25。

49. 自2010年以来，孟加拉国在海地部署了一支全女性建制警察部队。

50. Laura Bacon著，“Liberia Leans In”，外交政策，访问日期：2015年9月23日，https://foreignpolicy.com/2013/06/03/liberia-leans-in/。

51. “UN Peacekeeping - on the Front Lines to End Violence against Women”，联合国新闻中心，2013年3月8日，http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44325#.VgWRhstVhBc。

52. “Norway’s Input to the Secretary-General’s Report on Women, Peace and Security 2014, and to the Global Study on UNSCR1325”，全球研究报告提交材料，（2015年3月）。

53. “Interview with Hester Paneras, Police Commissioner for the African Union - UN Mission in Darfur”，联合国新闻中心，2013年11月11日，http://www.un.org/apps/news/newsmakers.asp?NewsID=98。

54. “Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes”（联合国安全部门改革工作队，2012年）；Anderholt著，“Female Participation in Formed Police Units: A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations”。

55. 工作团的警察部分由个人男警察和女警察，以及建制警察部队组成。虽然目前妇女在单独招募的人员中占18%，但在加入建制警察部队后，这一比例下降到10%。“Gender Statistics by Mission for the Month of May 2015”（维持和平行动部（维和部），2015年5月）。

56. 参见Elisabeth Rehn和Ellen Johnson Sirleaf著，“Women, War, Peace: The Independent Experts’ Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women’s Role in Peace-Building”，世界妇女的进步（纽约，纽约州：联合国妇女发展基金，2002年），67–68。

57. 联合国维持和平行动的人权部分在视情与性别、司法和其他部分协调的情况下，能促进对性暴力和性别暴力行为的分析；制定有效的战略来防止和应对性暴力和性别暴力行为；支持法律、政策、制度和实践的确立或落实，以保护妇女和女童的平等权利，并根据具有法律约束性的人权条约保护所有人免遭性犯罪和性别犯罪；以及确保对违反行为追责和为受害者提供补偿。参见“Policy on Human Rights in Peacekeeping Operations and Political Missions”（人权事务高级专员办事处（人权高专办），维持和平行动部（维和部），政治事务部（政治部），外勤支助部（外勤部），2011年），第50款。

58. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，第239(vi)款。

59. “Ten-Year Impact Study on Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping”（纽约：联合国维持和平行动部（维和部），外勤支助部（外勤部），2010年）。

60. 在性别问题培训方面，自行报告好示例的国家包括智利、克罗地亚、荷兰、拉脱维亚、法国、瑞士、挪威、葡萄牙、爱尔兰、瑞典、罗马尼亚、马来西亚、保加利亚、冰岛、立陶宛、奥地利、挪威、阿尔巴尼亚、德国、澳大利亚、巴西、阿根廷、西班牙、斯洛文尼亚和芬兰。

61. “第1960(2010)号决议”，联合国文件文号：S/RES/1960年（联合国安全理事会，2010年12月16日），第10款；“第2122（2013）号决议”，联合国文件文号：S/RES/2122 (2013)（联合国安全理事会，2013年10月18日），第9款。

62. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，第239(ii)款。

63. “Statement by the President of the Security Council”，联合国文件文号：S/PRST/2012/23（联合国安全理事会，2012年10月31日），2。

64. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2012/732，（联合国安全理事会，2012年10月2日），第61款。

65. Carole Doucet著，“UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries”（联合国妇女署，联合国广泛机构间工作组，2012年9月20日）。

66. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2013/525（联合国安全理事会，2013年9月4日），第14款。

67. 由联合国妇女署根据公开工作团报告计算得出。

68. 在这一趋势中，一个值得注意的例外是联阿援助团，即政治事务部牵头的一个政治工作团，其基准均提到性别问题。

69. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations ((2015)”，第242款；“The Challenge of Sustaining Peace”，联合国文件文号：A/69/968–S/2015/490（2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组，2015年6月29日），第159款。

70. Rehn和Sirleaf著，“Women, War, Peace: The Independent Experts’ Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women’s Role in Peace-Building”，14.

71. “Sexual Exploitation and Abuse Policy”，联合国行为和纪律科，访问日期：2015年9月23日，https://cdu.unlb.org/Policy/SexualExploitationandAbusePolicy.aspx。

72. “Secretary-General’s Bulletin: Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse”，

联合国文件文号：ST/SGB/2003年/13（联合国秘书处，2003年10月9日），第3.2(b)款。有一个例外，其中工作人员可以合法地娶嫁未满18岁，但超过其国籍国大部人婚龄或得到同意的人士。同上，第4.4款。

73. “Secretary-General’s Bulletin on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse (2003)”，第3.2(d)款。

74. 同上，第4.5款。

75. 部队派遣国对军事人员有专属刑事管辖权，而东道国或被告人（如果他们享有治外法权）的国籍国可审判参加工作团的联合国官员和特派专家。

76. Thelma Awori, Catherine Lutz 和 Paban J. Thapa著，“Expert Mission to Evaluate Risks to SEA Prevention Efforts in MINUSTAH, UNMIL, MONUSCO, and UNMISS”，2013年11月3日。

77. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，76–77。

78. 同上，xiii。

79. Zeid Ra’ad al Hussein著，“A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations”，联合国文件文号：A/59/710（联合国大会，2005年3月24日）。

80. “The Campaign”，Code Blue，访问日期：2015年7月23日，http://www.codebluecampaign.com/about-the-campaign/。

81. 法律专家小组，“Report of the Group of Legal Experts on Ensuring the Accountability of United Nations Staff and Experts on Mission with Respect to Criminal Acts Committed in Peacekeeping Operations”，联合国文件文号：A/60/980（联合国大会，2006年8月16日），第62款至第68款。

82. Carla Ferstman著，“Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers”，特别报告（美国和平研究会，2013年9月）。另见 Marco Odello著，“Tackling Criminal Acts in Peacekeeping Operations: The Accountability of Peacekeepers”，冲突和安全法刊物第15卷第2期（2010年）：347–91。

83. “United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel”，联合国文件文号：A/RES/62/214（联合国大会，2008年3月7日），第5(c)段，6–8。

84. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，第267款。

85. 同上，第84款。

86. “The Protection of Civilians in UN Peacekeeping”，维和部/外勤部政策（维持和平行动部/外勤支助部（维和部/外勤部），2015年4月）。

87. 例如，联刚稳定团有一个数据库，用于收集和分析向工作团各个部分提供的关于冲突中性暴力事件和性犯罪者的信息。参见“UN Action against Sexual Violence in Conflict: Progress Report2010年-2011年”（联合国制止冲突中性暴力行动，2011年），第21款。

88. Liam Mahony著，“Proactive Presence: Field Strategies for Civilian Protection”（人道主义对话中心，2006年）；Liam Mahony著，“Non-Military Strategies for Civilian Protection in the DRC”（实景解决方案，2013年3月）；Hugo Slim和Andrew Bonwick著，“Protection: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies”（伦敦：海外发展研究会，2005年8月）；Randy Janzen著，“Shifting Practices of Peace: What Is the Current State of Unarmed Civilian Peacekeeping?”，和平研究期刊 7（2014年12月）；Canan Gündüz和Raul Torralba著，“Evaluation of the Nonviolent Peaceforce Project with the Civilian Protection Compnent of the International Monitoring Team in Mindanao, Philippines”（国际对话倡议，2014年5月6日）。

89. Janzen著，“Shifting Practices of Peace: What Is the Current State of Unarmed Civilian Peacekeeping?”

90. “Case Studies of Unarmed Civilian Protection”（非暴力和平力量，2015年7月）

91. “Joint Communiqué of the Republic of South Sudan and the United Nations on the Prevention of Conflict-Related Sexual Violence”，负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表办公室，2014年10月12日，http://www.un.org/sexualviolenceinconflict/joint-communique/joint-communique-of-the-republic-of-south-sudan-and-the-united-nations-on-the-prevention-of-conflict-related-sexual-violence/。

92. Moshe Schwartz和Jennifer Church著，“Department of Defense’s Use of Contractors to Support Military Operations: Background, Analysis, and Issues for Congress”（议会研究服务，2013年5月17日），2。

93. “Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination: Note by the Secretary-General”，联合国文件文号：A/69/338（联合国大会，2014年8月14日），第11款。

94. “Implementing the Women, Peace and Security Agenda and Reducing Armed Violence: A Submission for the 2015 2015 High-Level Review of the Women, Peace and Security Agenda”，全球研究报告提交材料（全球反武装暴力联盟，2015年4月），21。

95. Paul Lewis, Oliver Laughland和Roger Hamilton著，“UN Paid Millions to Russian Aviation Firm since Learning of Sex Attack on Girl”，卫报，2015年7月30日，http://www.theguardian.com/world/2015/jul/30/united-nations-utair-congo-sexual-attack；Megan Nobert著，“Aid Worker: I Was Drugged and Raped by Another Humanitarian in South Sudan”，卫报，2015年7月29日，http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/jul/29/aid-worker-rape-humanitarian-south-sudan-sexual-violence。

96. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，76–77。

97. “Concept Note on a Possible Legally Binding Instrument for the Regulation of Private Military Security Companies”（利用雇佣军作为手段侵犯人权并阻止人民行使自决权利问题工作组，2015年4月9日），4。

98. “秘书长有关利用雇佣军作为手段侵犯人权并阻止人民行使自决权利问题的说明（2014年）”。

99. “Guiding Principles on Business and Human Rights”（联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），2011年），第7(b)款。

100. 即使只有某些类别的支出可用于促进两性平等的预算编制和财务跟踪，维持和平专家和促进两性平等预算编制专家应能作出这样的决定，并就使用什么样的方法，还是把重点放在预算设计、跟踪支出，或两者兼顾（最理想）上提供建议。

101. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，76–77。

102. “Report of the Secretary-General: Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse”，联合国文件文号：A/69/779（联合国大会，2013年2月13日）。

103. 摘自2014年联合国使用雇用军问题工作小组报告，(A/69/338) 第80款，82–83。尽管工作组的建议仅涉及联合国的保安服务承包商，但是在这里，应被理解成适用于所有类型的联合国承包商。

07

在冲突之后建设和平、包容的社会

“性别平等必须是社会经济发展和巩固和平的核心要素。支持妇女的倡议就是支持整个国家。”

本全球研究的民间社会调查受访者，目前在布隆迪工作

各项决议的重点内容

第1325号决议

呼吁所有有关行动者在谈判和执行和平协定时，采取性别观点，其中包括【…】：

(a) 妇女和女孩在遣返、重新安置、复原、重返社会和冲突后重建中的特殊需要

(b) 采取措施，支持当地妇女的和平倡议【…】，并让妇女参加和平协定的所有执行机制；

(c) 采取措施，确保保护和尊重妇女和女孩的人权，特别是在宪法、选举制度、警察和司法方面

2000

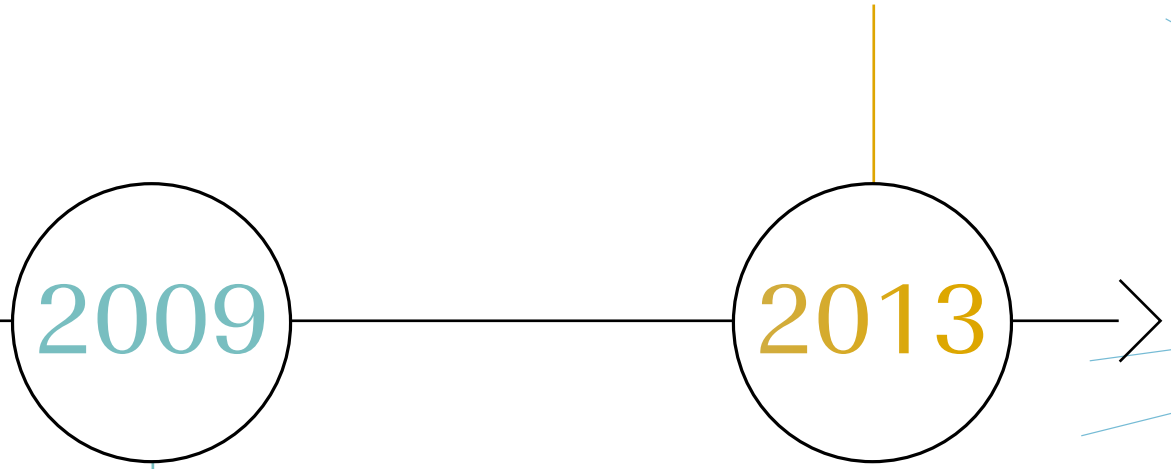
2008

第1820号决议

强调建设和平委员会可以发挥重要的作用，在其有关冲突后和平建设战略的咨询意见和建议中提出【…】所发生性暴力的处理办法，并确保与民间妇女团体进行咨商并使其得到有效代表

第2122号决议

敦促会员国、联合国机构和金融机构等相关各方支持各国建立和加强国家机构【…】以及民间社会网络的能力，以便持久为受武装冲突和冲突后局势影响的妇女和女孩提供协助



第1889号决议

敦促会员国确保在所有的冲突后建设和平和恢复工作和领域中考虑到两性平等问题

随着联合国越来越多地参与战后社会重建，它已开始根据已经取得的经验教训，采取相应的普遍原则和做法。其中一条经验教训就是认识到，在冲突后社会，法治匮乏而武器泛滥是普遍现象，各种形式的暴力侵害妇女行为激增并成为整个社会的一大难题。这有时还可能导致贩卖人口、贩毒和人口走私（偷渡）等相关问题。立即部署有效的国家或国际警察队伍是一项迫切要求，而这类警员必须接受过关于处理暴力侵害妇女行为的培训。不幸的是，在很多情况下，这一认识姗姗来迟，很多妇女已经遭受了严重侵害，她们对和平的感受已经扭曲。

在其他情况下，真正需要的不是套用普遍做法，而是了解当地的实际情况，更需要将国家和国际方案本地化。战争的结束往往导致由女性担任户主的家庭增多；这些家庭迫切需要习得那些有助于妇女在冲突之后生存和发展的技能。为此，必须与这些妇女直接磋商，详细普查当地的实际情况：她们想要做什么工作、市场的性质、现有技能的性质以及政府预备制定何种类型的计划。只有经过这样的普查之后，才可能为冲突后局势下的妇女制定出合适的方案。大多数国际机构并未做这些普查工作，国家政府也不例外。而这些“一刀切”政策导致大量资金被浪费，因为相关方案其实对妇女并无帮助，并不能真正帮助她们展开新生活。详细普查必须成为所有建设和平工作的一项基本要求。

妇女的领导和参与

因未能对妇女关注的问题开展适当普查而造成的影响是本全球研究各项磋商工作的重要内容，并且在很大程度上反映了妇女融入和参与建设和平工作的状态与水平。受冲突影响国家和恢复中国家的妇女强调，她们缺乏生存所需的经济机会，每天仍然面对家庭和社区的暴力，艰难地应对照顾和抚/赡养的重担，继续忍受冲突留下的情感和身体伤痕，却得不到支持或认可。所有这些挑战无一不成为她们参与建设和平的障碍。

没有妇女由始至终地参与力图终止暴力直至后期巩固和平等各项工作，冲突复发的危险将大大增加。

一种普遍现象在不断地重演：无论妇女在冲突期间发挥了怎样的领导作用，她们发现一旦冲突结束，她们大多被排除在建设新社会的决策平台之外。这也意味着，她们几乎分享不到随后的和平红利。妇女经常被排除在确定权力分配、财富共享模式、社会发展优先事项和司法制度的冲突后进程之外。此外，她们不能寄望于当地或国家政府机构的援助，因为国家本身往往正处于重建阶段，太过疲弱或因折中妥协而无法发挥重要作用。在此背景下，国际社会在将妇女参与恢复和重建工作列为建设和平战略的核心要素方面也很少发挥其应有的作用。

而往往是基层女性和平倡导者在弥合已被冲突撕碎的社会结构的过程中起到举足轻重的作用。过去15年的研究确凿地证明，妇女的参与将和平红利扩展至交战各方之外，吸纳了有助于促进社会接受和平协议的群体，因而可建设更强大、更持久的和平（详见第3章：*妇女参与*）。正

如近期联合国建设和平架构审查所重申的，妇女的参与对于经济复苏、政治合法性和社会凝聚力至关重要：“没有妇女由始至终地参与力图终止暴力直至后期巩固和平等各项工作，冲突复发的危险将大大增加。”[1]

2003至2010年间爆发的每一次内战都是先前内战的复发。[2]目前安全理事会议程上大约有一半的冲突特定项目可被视为冲突复发案例。[3]鉴于妇女的参与对于预防冲突复发的重要性，排斥妇女不仅仅影响妇女和女童的生活及其家庭和社区，还会阻碍整个社会为实现稳定所做的努力。

显然，我们有必要重新构想一种对妇女和女童有意义的“建设和平”方式——充分利用她们的才能和贡献，并制定包容战略来承认其作用及其在冲突中的各种经历。这种具有包容性和变革性的建设和平方式不仅仅是开展一系列活动，或是象征性的请妇女出席。它要求解决性别不平等这一普遍存在的问题，这也是冲突的根源之一。

要消除各种形式的性别不平等——从有性别偏向的贫困和排斥，到结构性歧视和人权侵犯——建设和平倡议必须增强妇女和女童的经济、政治和社会权能。它们必须包含为基层妇女和女童带来惠益的长期发展战略，培养她们参与个人和集体行动的能力。[4]同样，这些倡议还必须处理妇女和女童在和平协议达成之后仍遭受的身体和情感创伤以及安全无保障和暴力侵害，这些遭遇显然阻碍了她们参与建设和平。[5]战争导致的创伤可能持续影响妇女前进的能力，而不幸的是，现有的心理辅导服务难以弥合与缓解妇女在建设和平背景下经常承受的巨大创伤和痛苦。第4章：*保护权利*详细阐述了心理辅导服务，称之为冲突后恢复的必需品，而非奢侈品。

2015年联合国建设和平架构审查强调了社会和解、以及修复冲突造成的长期创伤对于遏制社会暴力倾向的重要性；透过建设和平时期日益攀升的家庭暴力发生率便可看出冲突的社会根源仍未得到解决。[6]本全球研究在世界各地开展磋商时，妇女谈及自己在冲突后遭受的家庭暴力日益严重，并解释说，导致家庭暴力泛滥的一个主要原因是法治机构薄弱或缺失。在第5章：*转化司法*中，本全球研究探讨了妇女获得司法救助对于冲突后建设和平社会如何至关重要。

本章主要从冲突后建设和平的三大重要方面——增强经济权能、冲突后治理和解除武装、复员和重返社会方案（复员方案）及安全部门改革——审视了具有包容性和变革性的建设和平方式。

同样，这些倡议还必须处理妇女和女童在和平协议达成之后仍遭受的身体和情感创伤以及安全无保障和暴力侵害，这些遭遇显然阻碍了她们参与建设和平。

增强妇女经济权能对建设和平的意义

冲突给社会造成了巨大的经济损失，尤其是对国内经济的破坏。因而造成了以国家经济结构快速重建为特点的冲突后局势。这种重建往往侧

聚焦

联合国建设和平架构以及妇女、和平与安全

2010年，应安全理事会的特别要求，秘书长提交了一份关于“妇女参与建设和平”的报告。该报告声明，妇女是“维护持久和平的三大核心要素——经济复苏、社会凝聚力和政治合法性——的重要合作伙伴”，并制定了一项宏伟计划支持、加强和利用妇女对建设和平的参与。[7]

秘书长关于促进性别平等的建设和平七点行动计划要求联合国在几个纲领性的主题领域取得进展。这包括切实增加其性别平等经费，将初步目标设为确保联合国管理的建设和平支助基金至少有15%专门用于以解决妇女的特定需求、促进性别平等和/或增强妇女权能为主要目标的项目。[8]该行动计划已成为规划和目标设定的重要工具。然而，本研究收集的证据表明，虽然在进程方面已取得一些进展，但这些进展对冲突后局势下妇女的日常生活尚未产生足够的影响。

重于经济自由化和市场改革——这已日益成为新的国家为融入全球经济而进行的冲突后重建工作的标准组成部分。[9]这些旨在逐步消减政府在经济领域的操控权的改革，在实现这一目标的过程中，可能会加重妇女的照料负担，加剧不平等现象，并削弱政府通过方案和惠益解决妇女特定需求的权力。

此外，在冲突之后，大规模的国内外投资往往集中在基础设施、市场、劳动力发展、采掘业和商业性农业生产等领域。经济合作与发展组织发展援助委员会（经合组织发援会）的最新数据显示，虽然发援会捐助方为脆弱国家和经济体的经济和生产领域投入了大量资金，但只有极少一部分将性别平等作为主要目标。例如，在2012-13年间每年投资的100亿美元中，只有4.39亿美元（约2%）用于促进性别平等。[10]

显然，国际机构或各国并未将这个领域列为优先事项，尽管有明确的证据表明以增强妇女权能为目标实际上可加快经济复苏。值得注意的

> “妇女不会‘吃掉’和平。妇女想要的是将建设和平倡议与增强妇女经济权能相结合的方案。”
>
> 本全球研究在乌干达召开的专题小组讨论的参与者

是几个最近才摆脱冲突的、全球增长最快的经济体，其成功在一定程度上归功于妇女在生产、贸易和创业方面发挥了更大作用。[11]这些经济体实现经济快速增长所采取的战略包括促进女童接受教育，以及拓宽妇女获得农业推广和信贷服务的渠道。不仅如此，通过处理歧视、有害陈见、父权结构和性别排斥等令妇女和女童易受暴力侵害和贫困威胁的问题，这些国家已采取措施使她们能够切实有效地参与公共和私人领域，并成为经济发展的推动力。

妇女的参与对经济增长的影响获得了建设和平委员会的认可，该委员会在2013年的宣言中重申："增强妇女经济权能对冲突后经济活动有效性和经济增长的助益极大，而且改善了经济复苏措施和政策的质量和社会成果，还实现了可持续发展。"[12]除了经济增长，增强妇女经济权能还为积极建设和平的社会带来了其他重要惠益。经验和证据表明，妇女更有可能将自己的收入用于家庭所需，包括卫生保健和教育，从而就收入比例而言，会为冲突后的社会恢复做出更大的贡献。[13]相关研究还表明，当妇女支配收入时，她们能够更好地保证自己和孩子的安全，[14]更好地参与民间社会活动和促进具有包容性的治理（尤其是在地方层面），从而为家庭和社会稳定做出重要贡献。[15]同样，妇女在许多社会担任自然资源管理者这一传统角色，意味着以女性粮食生产者为目标——以及对她们的土地、住房和财产权利的法律认可——能够为冲突后的粮食安全带来积极成果。[16]一项跨国分析发现，在受冲突影响的社区中，经济复苏和减少贫困最快者，就是那些在增强权能方面、妇女报告者数量较多且赋权程度较高的社区。[17]以卢旺达为例，增强女性农民在农民集体中的领导作用以及拓宽她们获得推广服务渠道的倡议实现了增产，从而为国家粮食安全做出更大的贡献，并提高了妇女的社会地位。[18]据粮农组织估计，让女性农民和男性农民平等地获得资产和信贷可实现增产20%至30%。[19]这表明，以女性农民为目标可增强农业作为经济增长引擎的发展潜力，并可全面提高和平红利。

相关研究还表明，当妇女支配收入时，她们能够更好地保证自己和孩子的安全，更好地参与民间社会活动和促进具有包容性的治理（尤其是在地方层面），从而为家庭和社会稳定做出重要贡献。

女性家庭户主和照料负担

家庭因与冲突相关的流离失所、征兵和人员伤亡而改变，往往使妇女成为极度父权社会中的家庭户主。[20]在尼泊尔，因丈夫失踪而寡居的妇女伤感地谈起她们每天艰难应对生存和供养家庭的重担（详见第5章：*转化司法*）。无论家庭的组成结构如何，受照料负担影响尤其大的妇女和女童普遍发现，这些责任因冲突后教育和卫生设施以及社会服务可能已被摧毁或难以获取而加剧了。

与此同时，尽管冲突导致的男性家庭户主缺失加重了妇女和女童的照料负担，往往还使她们处于弱势的境地，但这些人口结构变化也为妇女参与通常由男性主导的领域和活动（包括由男性主导的经济活动）提供了新的重要机遇。例如，妇女国际文化间交流组织在乌干达北部（2001年）、苏丹（2007年）和利比里亚（2008年）开展的研究发现，能够在经历冲突后恢复过来的妇女在经济上比过去更加自立。[21]问题在于随着男性返回家庭，如何巩固和扩大性别平等和增强妇女权能取得的成果，防止退回到冲突前将妇女限制在家庭领域、并防止强化旧的性别陈见规范。随着建设和平与恢复工作倾向于通过创造就业机会和拓展就业空间倡议为男性——而非为男性和女性——重新参与和重新融入社会搭建经济平台，这一问题显得尤为重要。[22]

变革、包容和平等的经济复苏

为使经济复苏彻底改变性别不平等这一根本问题，必须为妇女提供谋生选择，避免加深性别不平等和陈见。[23]这是许多国际定向方案过去犯过的一个错误。例如，女性前战斗人员往往只能选择理发或裁缝之类的工作，而这些工作使她们穷其一生换来的只是低廉的工资和低劣的工作条件。[24]相反，妇女的谋生机会应当得到扩大，还应扩展到历来由男性主导的行业，包括采掘业和自然资源管理。在塞拉利昂，总统办公室于2014年推出的“女性掌舵”项目为妇女提供了开出租车这一谋生机会。这促进了妇女的经济权能增强，为当地居民提供了服务，为妇女带来了收入，同时还驳斥了有关“妇女就业”的性别陈见。[25]联合国排雷行动处雇用妇女清除阿富汗、南苏丹和刚果（金）等国家的地雷。妇女证明了自己具备这一工作所需的体能和技能并发挥了强大的作用，这既提高了妇女在其社区内的地位，也为她们提供了收入来源。[26]

值得注意的是几个最近才摆脱冲突的、全球增长最快经济体，其成功在一定程度上归功于妇女在生产、贸易和创业方面发挥了更大的作用。

聚焦

采掘业和自然资源管理

“在我们国家，武装冲突与由跨国公司出资的自然资源开发相关。”

本全球研究的民间社会调查受访者，位于刚果（金）

在许多冲突后国家，采掘业推动着经济复苏，并且是国家预算的重要来源。其例证包括两个最新成立并严重依赖石油资源来融入国际社会的国家：东帝汶和南苏丹。

安全理事会日益认识到自然资源在助长冲突中发挥的作用，要求联合国中非共和国多层面综合稳定团（联中稳定团）与中非当局合作，共同制定一项处理非法开发和盗卖自然资源问题的国家战略。[27]采掘业和自然资源管理涉及的性别平等问题错综复杂，从刚果民主共和国，因资源冲突加剧的极端暴力侵害妇女的行为；[28]到尼日利亚尼日尔三角洲，不安全的石油钻探做法对妇女和儿童健康造成的负面影响等等。[29]尽管妇女在自然资源管理领域担任传统角色并拥有丰富经验，但她们仍在很大程度上被排除在该领域的就业机会之外。

与全球南方妇女民间社会组织进行的磋商显示，她们普遍认为跨国公司正以牺牲当地人的利益为代价来利用采掘业“发展”国家。[30]

冲突后包容、平等和可持续的自然资源管理能够在建设和平和改变社会不平等的过程中发挥至关重要的作用。[31]如要从这一领域获得经济惠益，妇女必须拥有法律认可的土地权，并被赋予权力来参与和领导家庭、社区和社会有关自然资源利用的决定。

本全球研究的专题小组讨论表明，当地牵头的相关倡议是增强妇女经济权能的一种重要方式，并为妇女带来经济安全感。例如，社区贷款和创收合作社等项目已成功地为布隆迪和卢旺达的妇女提供了稳定的收入来源。[32]但危险的是，经济复苏对妇女而言往往仅限于小额信贷或小微企业，而大型项目依然由男性主导。正如非洲开发银行在冲突后局势下所做的努力，经济复苏愿景应该是变革性和长期性的，不仅要评估冲突后的经济状况，还要评估未来的经济状况，以及如何实现妇女领导、参与和受益于变革性的经济复苏方案。[33]

最后，变革性的经济倡议必须解决历经冲突后正在恢复的妇女和女童的各种经济需求，尤其要为在经济上处于弱势的群体制定合适的方法，包括境内流离失所者和难民、土著人民、残疾妇女和残疾女童、老年妇女以及男女同性恋、双性恋和跨性别者群体等等。在增强妇女经济权能的同时增强所有这些群体的权能将有助于增强和平民主社会的实力和复原能力。

冲突后治理下的妇女

紧随冲突之后的和平建设往往伴随着彻底的政治和治理改革，旨在解决冲突根源、政治排斥、有罪不罚和法治缺失、集中治理和经济边缘化等问题。在冲突后社会的已有基础之上，治理改革为改变歧视性的社会结构和促进妇女人权、参与和贡献提供了独一无二的机遇。正如《北京行动纲要》所指出的，追求“性别平衡”这一目标能够鼓励机构变革，并已带来了不同的社会支出方案。这本身就能够解决一些引发冲突的边缘

危险的是，经济复苏对妇女而言往往仅限于小额信贷或小型企业，而大型项目依然由男性主导。

化和不平等问题。此外，妇女平等、有意义、有效地参与冲突后政府机构和政治进程可确保决策中反映更多不同的观点。

显然，无论是游说当权者采取促进性别平等的宪法立法或权力下放进程，还是支持妇女作为选民和候选人参与选举，妇女民间社会组织成员在改变政治环境的过程中往往发挥着关键作用。2012年世界发展报告指出，“妇女的集体声音——无论是通过直接任职于决策机构，或是通过参与决策准备工作——能够极大地改变政策、方案和法律。因此，提供一个让妇女的声音能够凝聚成集体声音的环境可促进妇女能力和性别平等。”[34]例如，在索马里，妇女往往被排除在所有参与者均为男性的部族政治之外，她们主要的政治活动是民间社会组织——监督人权侵犯问题以确保相关机构将施害者绳之以法，解除武装和使年轻民兵重返社会，以及倡导妇女权利。[35]

妇女参与民选机构

过去15年，在冲突后国家，妇女在议会中的代表人数取得了重大进展。纵观全球，女性议员人数最多的几个国家也是那些刚刚摆脱冲

突的国家，包括阿富汗、安哥拉、布隆迪、克罗地亚、伊拉克、莫桑比克、纳米比亚、尼泊尔、卢旺达、塞尔维亚和南苏丹。[36]鉴于包括妇女倡导者在内的诸多行为体在和平谈判期间及之后做出的努力，这些国家大多采取了暂行特别措施。“暂行特别措施”是旨在加速实现男女平等[37]的文书、政策和做法，包括宣传和支持方案、资源分配或再分配、定向招聘和晋升以及配额制度。[38]

尤其是选举配额对冲突中和冲突后国家的女性议员人数产生了可量化的影响，促进了这些国家的民选机构的总体性别平衡。[39]题为*妇女、战争、和平*的2002年报告明确认识到配额对妇女参与的重要性，建议为妇女设立至少30%的决策职位配额。[40]截至2015年7月，在已通过法定选举配额的冲突中和冲突后国家，女性议员占23%。相比之下，未设法定配额国家的这一数字只有15%。2014年的女性议员比例明显与之类似，在设有选举性别配额的国家，女性议员占23%，而在未设配额的国家，女性议员占10%。[41]

尤其是选举配额对冲突中和冲突后国家的女性议员人数产生了可量化的影响，促进了这些国家的民选机构的总体性别平衡。

配额在适应国情并辅以执行机制的情况下最为有效。与选举配额一同出台的可以是一系列措施，包括对女性候选人的定向培训、提高公众对妇女参与政治和选举进程之权利的意识等宣传活动，以及与相关机构合作以确保对参与妇女的保护。所有这些措施都是为了对抗妨碍妇女全面参与政治决策的现有文化和法律歧视，而这一实际问题随着冲突后政治环境的逐步发展而显得尤为重要。相反地，妇女就任决策职位具有重要的示范作用：公共生活并非男性的专属领域。[42]阿富汗便是一个正面范例：在阿富汗，性别配额增加不仅表现在女性议员选举方面，还表现在女性选民登记、妇女参与集会和公众游行示威以及女性候选人数量等方面。[43]

妇女参与冲突后政治进程有益于整个社会，这一点已经得到证明。有研究发现，女性议员比例较高的国家更少贪腐，[44]并且妇女往往更注重以社会服务为导向、有益于整个社会的立法提案——权利、教育和保健，包括性健康和生殖健康。[45]

然而，尽管在某些领域取得了进展，冲突后社会的女性政治家仍然面临着有害的性别陈见、文化和法律障碍及歧视，而这些问题仅靠性别配额是无法解决的。针对女性政治家的暴力侵害便是尤为显著的障碍，而且在安全无保障的局势下更为严峻。例如，在伊拉克，妇女在竞选公职期间已被列为暴力侵害对象；[46]在伊拉克和黎凡特伊斯兰国占领的地区，竞选公职的妇女已被处决。[47]

促进性别平等的权力下放和公共服务的提供

冲突后治理改革通常包括权力下放，旨在将决策权下放给更接近社区的政府层级。由于在首都制定的决策更为高高在上，很少照顾地方一级不同群体的利益与需求，因此权力下放能够为在地方一级推行国家法律、政策和框架提供重要的切入点。这些进程能够对消除冲突根源产生重大影响。

冲突后促进妇女参政大多集中在国家一级的选举，相比之下，未能给予妇女参与正式的地方治理结构足够关注。而这些结构至关重要，因为对于社区与国家交流和提供社会服务，它们都是最方便的媒介。权力下放之后，如果地方治理由强大的地方男性精英主导，妇女可能很难发出自己的声音。

通过缓解冲突各方之间由重要基本服务引发的紧张关系和怨愤，有效和包容地提供服务能够发挥缓解冲突的作用。恢复和改善基本公共服务

> “有证据表明，妇女参与一线服务提供——无论是作为投票代理、警察、登记员、法官、书记员、教师、医务人员、或农业推广人员——为男性和女性都能提供更优质的服务。”
>
> **安娜·卢卡泰拉**，“性别与冲突后治理：了解挑战”[48]

聚焦

东帝汶和尼泊尔的性别平等和权力下放

在东帝汶，民间妇女团体和国际行为体合作倡导将性别平等这一要素纳入独立后的权力下放进程中。它们取得了成功，2009年的“社区领导法”规定村领导必须有七分之三是女性。此外，2010年关于地方发展的部长级指令规定，每个分区议会必须有50%的女性代表。[49]

在尼泊尔，结果并不乐观。尽管冲突后时期通过的一条法律规定，地方一级基本服务委员会必须有女性成员，但妇女自身还是不愿意发言，除非在只有女性参加的会议上讨论问题。这表明，在对地方妇女领导人进行能力建设的同时，还必须努力增加女性代表人数。[50]

的提供被视为重要的和平红利，预示着包容的全新治理体系和稳定。[51]满足诸如安全、水、粮食和保健——包括性健康和生殖健康——等基本需要对妇女和女童具有深刻的影响。在冲突后局势中，为获取公共服务，妇女需要艰难地应对各种障碍，包括不安全环境中的性暴力和性别暴力威胁、交通和财务及育儿方面的困难，以及仍被排除在决策进程之外。尤其是农村妇女在获取水、卫生和保健服务方面还面临重大障碍。

在脆弱国家和冲突后局势中规划和提供服务时纳入对当地妇女负责的问责制，能够极大地促进有利于妇女的社会、政治和经济成果。此外，将妇女设定为受益者的基础设施建设倡议、现金调拨以及商品和服务补助不仅能够增强这些干预的总体效果，而且有可能在受冲突影响的社会中缓解有性别偏向的贫困状况，还能够通过促进社会和经济凝聚力来实现重建和社会保护。[52]

政府和联合国将妇女纳入公共服务提供系统的设计和决策阶段（包括监测和评价），已被证明是确保决策者听到女性服务使用者的声音以及优质服务惠及妇女的关键因素。

冲突后安全部门改革和解除武装、复员和重返社会

安全部门改革和前战斗人员解除武装、复员和重返社会方案（复员方案）是有助于冲突后国家稳定安全局势进而实现长期恢复和发展的进程。这些进程会影响身份为暴力受害者、武装团体成员、社区和平领袖、人权维护者和平民百姓

> **“需要将恢复社会基础设施和建立基本社会服务列为优先事项——否则在冲突可能已导致残疾人和受抚养人增加的情况下，妇女将继续承受过重的照料负担。”**
>
> 2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组“维持和平面临的挑战”[53]

的妇女和女童。在过去15年中，安全部门内部对性别关系的认识得到提高，因而更加重视妇女和女童作为前作战人员、收容社区成员和安全服务使用者的特定需求和能力。

安全理事会关于妇女、和平与安全的决议从规划、落实和问责角度对复员方案和安全部门改革提出了要求。联合国内部和其他部门已制定技术指南，帮助执行人员和政策制定者实施规范性框架，以及设计和落实相关战略，实现从基层促进性别平等的复员方案和安全部门改革。[54]不仅如此，由于规范性框架和业务指南不断发展，相关部门已做出重要努力，将性别平等在复员方案和安全部门改革政策及落实中主流化。这既使基层出现了一些良好做法，又强调了依然存在的差距和挑战。

解除武装、复员和重返社会

二十世纪九十年代的早期复员方案进程大多因无视性别差异而受到批判。尽管妇女和女童作为主动战斗角色和支助角色存在于武装团体中，但复员方案的设计和实施并未体现她们的需求。例如，在利比里亚和塞拉利昂，“无武器，无资格”标准将很多符合条件的妇女——尤其是担任支助角色的妇女——排除在外。[55]此外，复员地点往往缺乏妇女和女童需要的设施和设备，重返社会方案则未能提供可持续且增强权能的谋生机会。[56]

虽然无视妇女和女童的需求往往是无意的，[57]但在其他许多案例中，曾在武装团体中担任领导角色的妇女被刻意归入更传统的角色中，以方便处境与之类似的男性重返社会的政治和经济领域。[58]无论是有意还是无意，将妇女和女童排除在复员方案之外不仅给她们个人造成了困苦，而且错失了支持和增强这些女性前战斗人员领导才能的机会。最后，无视性别差异的方法无法评估妇女在接受她们的社区中所发挥的作用，尤其是她们在支助前战斗人员（包括那些未成年、残疾或受过创伤的人）方面的作用。

自2000年以来，安全理事会已在针对某些特定国家的决议中敦促维持和平工作团在复员方案进程中考虑妇女的需求。虽然针对某些特定国家的决议这样做了，例如一些涉及布隆迪、科特迪瓦、利比里亚、南苏丹、苏丹和海地的决议，[59]但总体而言，在复员方案中提及性别平等之处仍然有限。对利比里亚、塞拉利昂、尼泊尔和哥伦比亚等国家的复员方案落实情况的分析得出了类似的结论，即政策的发展并不一定意味着更好地为妇女提供复员方案。

> “我们希望成为政治领袖，引领社会，可我们没有维持基本生存的资源。”
>
> 女性前战斗员，全球研究访问尼泊尔

虽然有几个复员方案在最初的解除武装和复员阶段在性别平等主流化方面相对比较成功，但其重返社会部分仍有欠缺，没有充分或适当地考虑女性战斗人员、支助人员和受抚养人的需求和经验。这是大量复员方案一直未能有效评估及明确妇女和女童在冲突中发挥的积极作用的直接后果。相反，各种举措不断重申性别陈见，只看到她们作为受害者的一面，而没有利用她们的领导才能。[60]例如，在利比里亚，前战斗人员的技能培训侧重于裁缝、理发等世人眼中的妇女专属活动。[61]这些活动加强了传统的性别角色，而且是在缺乏促进性别平等的就业市场详细分析的情况下开展的，因此无法提供有意义且切实可行的谋生选择。在尼泊尔，只有少数女性前战斗人员被整编到军队或者进入政坛。绝大多数“被人无视，悄然回到自己的社区，深受污辱并被剥夺权利。”[62]在尼泊尔和其他地方，此类被遗漏和排除在建设和平进程之外的妇女有很多。

虽然一些复员方案已努力尝试改变“崇尚暴力的男性气质”，但这方面的具体干预措施仍处于萌芽状态。[63]同样，按儿童和成年人划分的复员方案进程存在结构性问题，无法满足幼女的特定需求。例如，塞拉利昂几个未满十八岁的女童虽符合儿童复员方案的条件，却不认为自己是儿童，“因为她们已经身为人母，或者有些人因为失去了父母，多年来已经担负起了成年人的角色。”[64]这导致许多女童没有登记参加儿童复员方案。此外，重返社会方案也没有充分考虑妇女、男子、女童和男童因冲突中暴力行为而遭受的严重心理创伤。[65]

复员方案进程往往暗中依赖社区妇女的无偿劳动来照顾残疾、年幼、患病或受过创伤的前战斗人员。在塞拉利昂，一项调查让以男性为主的前战斗人员说出哪些人对他们重返社会起到了重要作用；55%的受访者回答是社区里的妇女。[66]在利比里亚，基层妇女和平缔造者对缓解因前战斗人员重返他们曾暴力侵害过的社区而引发的紧张局面起到了至关重要的作用。[67]让女性和平建设者作为合作伙伴、利益攸关者和重要资源更多地参与和协调复员方案的设计和实施将对复员方案大有裨益。

安全部门改革

冲突后局势下的安全部门机构往往背负着冲突期间作为主要暴力施害者这一历史包袱。结果是社区会将警察和武装部队与威胁、暴力、恫吓和虐待联系起来。因此，将这些机构改革为民主、有效和透明的机构，是建设和平进程获得公众信任的关键所在。

安全部门审查进程将侵犯人权的施害者排除在安全部门职位之外，是保护平民免受那些有虐待劣迹之人侵害的极重要工具。[68]这些进程还必须与复员方案关联起来，以确保实施过性别暴力的前战斗人员也无法进入安全部门。未能进行审查——包括对性罪行和性别罪行的审查——将带来危险行为体进一步实施暴力的风险，严重阻碍平民向国家寻求司法援助，侵蚀公众对法治机构的信任和信心，使受害者边缘化，并传达出社会容许性暴力和性别暴力的信息。[69]制定安全部门内部监督和问责制的其他措施包括针对安全部队歧视、骚扰和性虐待社区成员或同僚的明确报告以及纪律和刑事处罚措施。

促进妇女、妇女人权维护者和妇女组织在安全部门改革进程和安全部门内部的代表性及参与度有助于塑造能响应和代表广大平民的安全机构。在这方面，妇女组织和妇女人权维护者具有至关重要的作用，尤其是在社区安全和安全部门监督方面。

通过缓解冲突各方之间由重要基本服务引发的紧张关系和怨愤，有效和包容地提供服务能够发挥缓解冲突的作用。

妇女的参与能够改变由男性主导的机构文化，促进安全机构内部对人权的尊重。[70]不仅如此，促进妇女的参与还能带来各种技能和才能，有助于塑造更值得信赖和更合理的安全机构。这能够为社会带来更好的治安维持成效，例如暴力侵害妇女行为报案率、情报搜集以及对待女性证人、受害者和犯罪嫌疑人方式等方面的改善。39个国家的数据表明，女性警察的比例与性骚扰的报案率之间存在正相关性。[71]

尽管女性警察具有积极影响，但全球国家警察部队的女性比例仍然很低，平均为9%。[72]然而，一些国家正在采取积极的做法，包括采取暂行特别措施增加女性新兵人数，[73]以及提供能力建设和技能培训以鼓励女性加入。在阿富汗，国家警察有70%到80%的女性警察是文盲，一个通过手机应用程序提供的创新扫盲方案帮助女性警察克服她们在提高自身读写技能时面临的一些挑战，例如经常使她们不能按计划定期上课的轮班和家庭义务。[74]女性职员之间以指导和社交的形式相互支持也有助于为安全部门的女性职员创造全面支持的环境。在达尔富尔、南苏丹和海地的维持和平工作团内部创建的联合国女性警察网络，在帮助东道国警察队伍创建该国女性警察网络的过程中发挥了重要作用。[75]

妇女参与能够改变由男性主导的机构文化，促进安全机构内部对人权的尊重。

在过去15年中，一大重要创新是在阿富汗、几内亚、刚果（金）、利比里亚、塞拉利昂、卢旺达和东帝汶等国家设立了特别保护股。[76]这些特别保护股的职员往往全部是女性，或是接受过关于救助性别暴力受害者的专门培训的男性和女性。特别保护股最成功之处在于提高了社会对妇女权利的认识，并推动了人们（尤其是妇女）对安全部门机构的信任重建。[77]在某些情况下，特别保护股使得报案率和定罪率提高，并帮助扩大了幸存者获取服务（例如支助和转诊服务）的渠道。例如，在几内亚，在特别保护股成立后一年内案件数量从82起增加到689起。[78]

然而，特别保护股面临许多挑战。这些挑战包括诉诸司法的渠道不足致使起诉有限、案件提交法庭后缺乏开听证会所需的基础设施等等。在某些情况下，幸存者甚至必须长途跋涉才能接触到特别保护股的人员。因此，这些特别保护股若要充分发挥其有效性，关键是要被纳入安全和司法部门的整体结构，并获得必要的权力、资金和能力来履行其职责。

聚焦

东帝汶国家警察部队保护弱势人员股

“我在这里帮助有需要的幸存者使用转诊网络、就医并获取咨询服务，让她们受到的创伤能够好起来。我帮助她们将案件递交到检察官办公室。这就是为什么我成为了一名警察。”

阿梅利亚德杰西·阿马拉尔警长，东帝汶国家警察部队保护弱势人员股股长[79]

2000年，联合国警察部队在东帝汶设立了保护弱势人员股，旨在调查家庭暴力、性侵犯、侵害儿童罪行和人口贩运等案件。[80]如今，保护弱势人员股已是东帝汶国家警察部队的重要组成部分。其警员是专门致力于社区服务的宝贵资源，通过对幸存者的个人援助和直接参与基层工作来鼓励报案和起诉。与之相辅相成的是一个由东帝汶全国三十五个社区中心构成的网络，主要提供幸存者调解、身心恢复服务、法律援助和技能培训。这些社区中心也成为能力建设和妇女组织开会的平台，从而演变为所有妇女而不仅仅是性别暴力幸存者增强权能的资源。

尽管这种方法取得了成功，但保护弱势人员股迫切需要更多资源来扩大其影响——保护弱势人员股警员仍然没有足够的车辆和其他装备，因而难以为偏远地区的幸存者提供服务。

结论

纵观建设和平的各种元素，本全球研究与冲突后局势下的妇女进行磋商时发现了类似的担忧：

- 促进性别平等的建设和平这一领域，尤其是在国家层面，仍面临资源匮乏和专业知识及能力不足。
- 在政策层面，必须采取措施促进妇女参与关于国家一级建设和平优先事项和资金调拨的决策，确保妇女充分、切实、平等地参与建设和平方案的设计、落实和监督。
- 致力于提升妇女、女性议员和性别平等核心成员之地位的国家部委或机构，以及妇女组织应当参与建设和平优先事项的设定、决策和监督。
- 对于基层妇女而言，在建设和平方案中划分干预领域是毫无意义的。如果道路不通，妇女就无法进入集市。如果地雷未清除，妇女就无法耕种土地。如果自己或家人受了外伤或精神创伤而需要照顾，妇女就无法进行创收活动。妇女和女童若要以可持续方式重建生活，就必须能够获得社会心理辅导。

重要的是，妇女强调她们需要以系统性变革为目标的长期综合方案。如果没有这些促进和实现政治参与、经济安全和人身安全的系统性变革，妇女和女童将无法实现其个人以及作为建设和平与发展的积极贡献者的潜力。

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

会员国和联合国应：

✓ 确保在开展所有地方层次的建设和平工作之前进行对照，以确定哪些项目与受战争影响的社区最相关，哪些将最有效地增强妇女权能。应杜绝一刀切政策。

增强妇女在建设和平中的经济权能会员国应：

✓ 就作为冲突后重建努力组成部分的特许协议谈判咨询当地妇女领袖，包括妇女人权维护者，并确保在所有国家自然资源方面的决策机构中，女性代表至少占30%。

联合国应：

✓ 设计经济复苏方案，使之致力于增强妇女权能，挑战而不是巩固性别陈见，并在妇女能够在未来经济中发挥的变革性作用方面具有前瞻性。

✓ 设计方案，让农村妇女、寡妇和女户主切实参与并最终受益。

✓ 开发和使用对性别问题有敏感认识的工具，对照和分析当地情况和市场，以实施合乎当地情况、对冲突敏感、可增强妇女权能而非使她们进一步陷入贫困的生计活动。

✓ 制定有关冲突后宏观经济政策的指导方针，使之考虑到性别平等问题，将公共开支优先用于重建重要的女性服务。

✓ 以促进性别平等的方式设计经济复苏方案和宏观经济政策，并评估它们对妇女经济安全和人权的影响。

会员国和联合国应：

✓ 让妇女切实有效地参与联合国支持的任何经济复苏方案的决策和境况规划。

✓ 以促进性别平等的方式设计、实施和监督经济复苏方案和宏观经济政策，并评估它们对妇女经济安全的影响。

冲突后治理中的妇女冲突后会员国应：

✓ 采取法律和政策措施，消除在国家政治和公共生活中对妇女的歧视，并确保妇女有平等机会参与冲突后的、新的治理结构。这包括采取暂行特别措施，以加速在所有决策岗位实现性别平等。

✓ 设立配额，让女性获得当地至少40%的服务业就业机会。

✓ 在冲突中和冲突后，优先向妇女和女童发放身份证明文件，以便她们能够登记投票、获得土地以及利用社会服务和惠益，包括教育和卫生服务。

✓ 提供的服务须采用专门针对妇女的措施；考虑到妇女在照料责任方面往往负担过重，这些措施可包括家庭儿童补助金；女童教育激励政策；针对孕妇和幼儿免费、方便的优质医疗服务，包括性健康和生殖健康；以及旨在减轻无薪工作和照顾家庭重担的其它措施。

联合国应：

✓ 继续确保为冲突后选举提供的技术援助中包括对暂行特别措施的建议。选举篮子基金应至少划拨15%，用于促进妇女参与。应支持选举机构建设收集性别问题敏感数据和管理按性别分列数据的能力。

✓ 为公共行政改革提供技术援助，帮助政府实施旨在实现公务员性别均等的计划。

✓ 促进基层妇女组织和妇女人权维护者在危机背景下参与基本服务的规划与提供，同时考虑这些服务对妇女安全及其沉重照料负担的影响。

会员国和联合国应：

✓ 为国家和地方各级妇女领导人提供领导能力建设机会。

安全部门改革和复员方案会员国应：

✓ 在安全部门改革和复员方案中采用对性别问题有敏感认识的方法，不仅确保有关措施响应妇女的特定冲突经历，而且确保妇女充分参与，她们的权利和观点得到充分关注。

✓ 制定和落实战略，提高妇女在军队、警察部门、国防机构、刑罚体系和司法机构中的参与度和领导力。

✓ 确保安全部门改革促进关爱家庭和非歧视性的工作环境，在安全部门内没有各种形式的骚扰和暴力，以增加女性人才的参与、留用和晋升。

✓ 针对新建或重新组建的武装部队和警察服务，审查候选人的性暴力犯罪及其它违反国际人权和人道主义法律的行为，特别关注性暴力受害者的保密和保护。

联合国应：

✓ 在安全部门改革和复员方案的规划和落实中纳入性别分析并充分考虑妇女人权，使入选要求不限制妇女获选，并且重返社会的机会不会进一步加深有害的性别陈见和性别歧视，或侵犯妇女人权。

✓ （维持和平行动部）应确保在特派团规划中将促进性别平等的复员方案/安全部门改革与专项资金、性别平等专门知识整合，并在向安理会提交的工作团报告和通报中定期报告关于复员方案和安全部门改革促进性别平等的情况。

✓ 确保联合国所有和平特派团中的女性军警人员参与复员方案/安全部门改革方案的落实，因为她们可以在建立信心方面发挥关键作用，尤其是在筛查活动和在复员点提供安全保障方面。

联合国和会员国应：

✓ 促进妇女领袖和组织参与复员方案/安全部门改革的各个阶段。

✓ 应让安全部门改革涉及的所有各类行为体参与进来，包括世俗和宗教领袖、私营军事和保安公司、保安部门监督行为体和刑罚体系。还应让男子和男童参与进来，以加强复员方案和安全部门改革进程中的性别平等，预防和应对包括性虐待在内的侵犯人权行为。

联合国及其它服务提供者应：

✓ 确保重返社会进程处理创伤相关问题，并改善社会心理辅导服务的提供和质量。

会员国、冲突各方和调解小组应：

✓ 确保正式和平协议谈判中存在性别平等和复员方案/安全部门改革专家，同时确保妇女参与复员方案和安全部门改革方案。

参考资料

1. “The Challenge of Sustaining Peace”，联合国文件文号：A/69/968–S/2015/490（2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组，2015年6月29日），第56款。
2. “World Development Report 2011: Conflict, Security and Development”（世界银行，2011年），57。
3. “2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组报告（2015年）”，第57款。
4. “Beyond 2015 for Women, Peace and Security: CARE International Position on the 15th Anniversary of UNSCR 1325”（国际四方援助救济社，2015年），4。
5. 事实上，妇女和平倡导者和领导者会因为她们对权力精英的挑战以及直面潜在的破坏者，而成为暴力和威胁的直接目标。Jacqui True著，“Women, Peace and Security in Post-Conflict and Peacebuilding Contexts”，挪威和平建设资源中心，政策简讯，2013年3月，2。
6. “2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组报告（2015年）”，第54款。
7. “Report of the Secretary-General: Women’s Participation in Peacebuilding”，联合国文件文号：A/65/354-S/2010/466（联合国大会，联合国安全理事会，2010年9月7日），第7款。
8. 同上，第36款。
9. Fionnuala Ní Aoláin, Dina Francesca Haynes和Naomi R. Cahn著，On the Frontlines: Gender, War, and the Post-Conflict Process（牛津：牛津大学出版社，2011年），245–248；Graciana del Castillo 和 Edmund S. Phelps 著，Rebuilding War-Torn States：The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction, 1. publ（牛津：牛津大学出版社，2008年），1。
10. “Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women’s Rights in Fragile Contexts”，全球研究报告提交材料（经济合作与发展组织（经合组织），发展援助委员会性别平等网络，2015年3月），7。
11. “Secretary-General’s Report on Women’s Participation in Peacebuilding（2010）”，3；“Power, Voice and Rights: A Turning Point for Gender Equality in Asia and the Pacific: Asia-Pacific Human Development Report”（联合国开发计划署（开发署），2010年）。
12. “Declaration: Women’s Economic Empowerment for Peacebuilding”，联合国文件文号：PBC/7/OC/3（联合国大会，2013年9月26日），第4款。
13. Justino, Patricia 等著，“Quantifying the Impact of Women’s Participation in Post-Conflict Economic Recovery”，工作文件（冲突中家庭网络，2012年11月），20–21。
14. 这包括免受家庭暴力，因为有收入或社会福利的妇女更有可能离开恶劣的环境。“Report on Austerity Measures and Economic and Social Rights”（联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），2013年），第59款；人权理事会著，“对妇女的暴力行为及其因果问题特别报告员报告，Yakin Ertürk”，联合国文件文号：A/HRC/11/6（联合国大会，2009年5月18日），第64款。
15. “UN Women Executive Director Michelle Bachelet Visits Rural Women’s Land Rights Project in Morocco”，联合国妇女署，2012年3月7日，http://www.unwomen.org/en/news/stories/2012/3/un-women-executive-director-michelle-bachelet-visits-rural-women-s-land-rights-project-in-morocco；“UN Women in Eastern Europe and Central Asia”（联合国妇女署，2012年），7, 11, http://www.unwomen.org/~/media/headquarters/media/publications/unifem/unwineasterneuropeandcentralasia.pdf?v=1&d=20140917T101024.
16. 2014年，秘书长在其关于妇女、和平与安全的报告中称，冲突中和冲突后环境的土地所有者中仅百分之九是妇女，而在其他环境中下这一比例到达百分之十九。参见“Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2014/693（联合国安全理事会，2014年9月23日），第50款。如需有关妇女土地和其他生产资料权的更多信息，请参见“Realizing Women’s Rights to Land and Other Productive Resources”（联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），联合国妇女署，2013年）。
17. Justino, Patricia 等著，“Quantifying the Impact of Women’s Participation in Post-Conflict Economic Recovery”，23。
18. “Final Evaluation of the Gender and Democratic Governance Programme”（联合国妇女署，国际解决方案集团，2014年）。
19. “The State of Food and Agriculture: Women in Agriculture: Closing the Gender Gap for Development”（罗马：联合国粮食及农业组织，2011年），5。
20. 在受冲突影响社会中，女户主家庭数量增加是普遍现象，在苏丹和哥伦比亚均有发生。在长达数年的漫长冲突后，这两个国家均看到该数值增长了30%。在某些情况下，女户主家庭在冲突后的受养人比男户主家庭多，包括孤儿和老人，导致照料和抚养负担沉重。如需有关受冲突影响环境中女户主家庭受养率以及她们在总户数中所占比例的数据，参见 Justino, Patricia 等著，“Quantifying the Impact of Women’s Participation in Post-Conflict Economic Recovery”，13–14。（本数据追溯至2002年。）
21. 参见Yaliwe Clarke著，“Gender and Peacebuilding in Africa: Seeking Conceptual Clarity”，非洲和平与冲突期刊第6卷，第1期（2013年6月）：90。

22. “关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第30号一般性建议”，联合国文件文号：CEDAW/C/GC/30（消除对妇女歧视委员会，2013年10月18日），第49款。
23. 联合国开发计划署编写的指导说明提示了在经济复苏规划中通过就业选择项目强化性别角色所面临的常见风险，并鼓励在项目规划阶段确定和缓解此类性别相关风险。“Emergency Employment and Enterprise Recovery”，指导说明（联合国开发计划署，2013年1月），15。
24. Helen S. A. Basini著，“Gender Mainstreaming Unraveled: The Case of DDRR in Liberia”，国际交流第39卷，第4期（2013年9月1日）：548。
25. Abibatu Kamara著，“Sierra Leone News: Women at the Wheel Project Launched”，AWOKO报，2014年5月5日，http://awoko.org/2014/05/05/sierra-leone-news-women-at-the-wheel-project-launched/.
26. “UNMAS 2013 Annual Report 2013”（联合国排雷行动处，2013年），13。
27. “第2217（2015）号决议”（联合国安全理事会，2015年4月28日），第33款（c）。
28. “Violence against Women in Eastern Democratic Republic of Congo: Whose Responsibility?Whose Complicity?”（国际工会联盟，2011年11月），http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_violence_rdc_eng_lr.pdf.pdf.
29. Molly M. Ginty著，“Pollution Risks Worse for Developing World Women”，妇女电子新闻，2013年5月20日，http://womensenews.org/story/environment/130518/pollution-risks-worse-developing-world-women.
30. Karen McMinn著，“Candid Voices from the Field: Obstacles to Delivering Transformative Change within the Women, Peace and Security Agenda: Initial Research Findings for the Global Study on the Implementation of UNSCR 1325”（天主教救援与发展组织，防止武装冲突全球伙伴关系组织，以及妇女和平缔造者计划署，2015年6月）。
31. “Women and Natural Resources: Unlocking the Peacebuilding Potential”（联合国环境计划署（环境署），联合国妇女署，联合国建设和平支助厅（PBSO），联合国开发计划署（开发署），2013年）。
32. “Focus Group Discussion Report for the Civil Society Organization (CSO) Survey: Civil Society Input to the Global Study on Women, Peace and Security”（女性和平建设者全球网络，国际民间社会行动网络，非政府组织妇女、和平与安全工作组， 天主教救援与发展组织，2015年5月），20。
33. 例如参见“Investing in Gender Equality for Africa’s Transformation”（非洲开发银行集团，性别问题特使办公室，2015年）。
34. “World Development Report 2012: Gender Equality and Development”（世界银行，2012年），182。
35. Faiza Jama著，“Somali Women and Peacebuilding”，摘自妇女建设和平，协议洞察（调解资源，2013年）。
36. 根据女性代表比例，这些国家属于各国议会联盟排行榜的前三分之一。各国议会联盟著，“Archived Data: Women in National Parliaments”，2015年5月1日，http://www.ipu.org/wmn-e/world-arc.htm.
37. 参见“消除对妇女一切形式歧视公约”，1979年12月18日，3；“关于消除对妇女一切形式歧视公约第4条第1款的第25号一般性建议（暂行特别措施）”（消除对妇女歧视委员会，2004年），第15款至第24款。
38. “消除对妇女歧视公约第25号一般性建议（2004年）”，第22款。
39. 2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组报告
40. （2015年）”，第79款。Elisabeth Rehn和Ellen Johnson Sirleaf著，“Women, War, Peace: The Independent Experts’Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women’s Role in Peace-Building”，世界妇女的进步（纽约州纽约：联合国妇女发展基金，2002年），102。
41. “2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组报告（2015年）”，第79款。
42. 例如参见Christina Wolbrecht和David E. Campbell著，“Leading by Example: Female Members of Parliament as Political Role Models”，美国政治科学期刊第51卷，第4期（2007年）：921–39；Lonna Rae Atkeson著，“Not All Cues Are Created Equal: The Conditional Impact of Female Candidates on Political Engagement”，政治学期刊第65卷，第4期（2003年11月1日）：1040–61；Lori Beaman 等著，“Female Leadership Raises Aspirations and Educational Attainment for Girls: A Policy Experiment in India”，科学第335卷，第6068期（2012年2月3日）：582–86。
43. “Women Could Make the Difference as Afghanistan Turns out to Vote - CNN.com”，CNN，访问日期：2015年6月18日，http://www.cnn.com/2014/04/07/world/asia/afghanistan-election-women-influence/index.html.
44. David Dollar, Raymond Fisman和Roberta Gatti著，“Are Women Really the ‘Fairer’Sex?Corruption and Women in Government”（世界银行，1999年10月）；“Are Women Leaders Less Corrupt?No, but They Shake Things up”，路透社，2012年12月4日，http://www.reuters.com/article/2012/12/04/us-women-leaders-corruption-idUSBRE8B306O20121204.
45. Swanee Hunt著，“Let Women Rule”，外交，2007年6月。

46. Sam Dagher著，“Iraqi Women Vie for Votes and Taste of Power”，纽约时报，2009年1月29日，版块：国际/中东，http://www.nytimes.com/2009/01/29/world/middleeast/29election.html.

47. “Isis Iraq News: Militants Execute Two Female Parliamentary Candidates in Mosul”，英国国际商务时报，访问日期：2015年6月18日，http://www.ibtimes.co.uk/isis-iraq-news-militants-execute-two-female-parliamentary-candidates-mosul-1476656.

48. Ana Lukatela著，“Gender and Post-Conflict Governance: Understanding the Challenges”，摘自联合国妇女署妇女、和平与安全资料手册（联合国妇女署，日年），19。

49. Lukatela著，“Gender and Post-Conflict Governance: Understanding the Challenges”。

50. Melissa MacLean著，“Realizing Their Needs: Women’s Access to Public Services in Sector Decentralization”（国际开发研究中心，无日期），http://www.idrc.ca/EN/Documents/realizing-their-needs-access-public-service.pdf.

51. Erin McCandless著，“Peace Dividends and Beyond: Contributions of Administrative and Social Services to Peacebuilding”（联合国建设和平支助厅，2012年），2。

52. Rebecca Holmes和Nicola Jones著，“Rethinking Social Protection Using a Gender Lens”，工作文件（海外发展研究所，2010年10月），15–18，36。

53. “2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组报告（2015年）”，第55款。

54. 非洲联盟（非盟）和其他非洲区域组织也已通过纳入第1325号决议的安全部门改革框架，其中包括非盟安全部门改革框架。参见“Policy Framework on Security Sector Reform”（亚的斯亚贝巴，埃塞俄比亚：非洲联盟，2013年）；“Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards”（联合国，2014年），205–216；“Gender-Responsive Security Sector Reform”，摘自安全部门改革综合技术指导说明（联合国安全部门改革工作队，2012年）；Megan Bastick和Daniel de Torres著，在安全部门改革中落实妇女、和平与安全决议，性别与安全部门改革工具包（日内瓦民主管制武装力量中心，欧安组织/欧安组织民主体制和人权事务处，联合国提高妇女地位研训所，2010年）；“The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice”，2008年2月25日，章节：9：纳入性别意识和性别平等。

55. 尽管存在这样的教训，但2015年5月中非共和国通过的国家复员方案仍基于“无武器，不纳入标准”，让不少妇女前战斗人员面临遭到排斥的危险。“Accord Sure Les Principes de Desarmement Demobilisation Reintegration et Rapatriement (DDRR) et D’integration Dans Les Corps En Uniforme de L’etat Centrafricain Entre Le Gouvernement de Transition et Les Groupes Armes”，2015年5月, 3；Basini著，“Gender Mainstreaming Unraveled”，544；Dyan Mazurana和Khristopher Carlson著，“From Combat to Community: Women and Girls of Sierra Leone”（妇女发动和平网络，政策委员会，亨特备选基金，2004年），3。

56. Sarah Douglas, Vanessa Farr, Felicity Hill, Wenny Kasuma著，“Getting It Right, Doing It Right: Gender and Disarmament, Demobilization and Reintegration”（联合国妇女发展基金，2004年10月）。

57. 对利比里亚和塞拉利昂妇女前战斗人员的访谈表明，复员方案登记率低的主要原因与不了解情况、羞耻、害怕羞辱、报复、社会排斥和指挥官解除她们的武器有关。已从武装团体逃脱并返回家庭的妇女也不想通过复员方案与武装团体再有瓜葛。参见Basini著，“Gender Mainstreaming Unraveled”；Megan MacKenzie著，“Securitization and Desecuritization: Female Soldiers and the Reconstruction of Women in Post-Conflict Sierra Leone”，安全研究第18卷，第2期（2009年6月12日）：241–61。

58. Ilja A. Luciak著，萨尔瓦多、尼加拉瓜和危地马拉革命后的性别平等和民主状况，2001年，165。

59. 分别是第S/RES/1545号决议、第S/RES/1528号决议、第S/RES/1509号决议、第S/RES/1996号决议、第S/RES/1590号决议和第S/RES/1542号决议。

60. Basini著，“Gender Mainstreaming Unraveled”。

61. 同上，548。

62. Roshmi Goswami著，“UNSCR 1325 and Female Ex-Combatants: Case Study of the Maoist Women of Nepal”，2015年5月，11。

63. Virginia Bouvier著，“Gender and the Role of Women in Colombia’s Peace Process”（联合国妇女署，2015年4月27日）。

64. MacKenzie著，“Securitization and Desecuritization”，254。

65. 例如在利比里亚，为难民营的妇女提供特设团体心理辅导。不过，心理支持仅占预算的百分之三，而且到重返社会阶段就没有了。Basini著，“Gender Mainstreaming Unraveled”，551。

66. Jacqueline O’Neill著，“Engaging Women in Disarmament, Demobilization, and Reintegration: Insights for Colombia”（包容性安全研究所，2015年3月31日），3;

67. Leymah Gbowee 著，“Mighty Be Our Powers: How Sisterhood, Prayer and Sex Changed a Nation at War”。（Beast Books，2011年）。

68. Megan Bastick和Daniel de Torres著，“在安全部门改革中落实妇女、和平与安全决议”。

69. “Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Analytical Study Focusing on Gender-Based and Sexual Violence in Relation to Transitional Justice”，联合国文件文号：A/HRC/27/21（联合国人权理事会，2014年6月30日），第59款

70. “Gender-Responsive Security Sector Reform”。
71. “Progress of the World’s Women: In Pursuit of Justice”（联合国妇女署，2011年），59。
72. 汇总数据基于99个可提供警察数据的国家（2009年）。同上，60。
73. 例如，卢旺达已制定了妇女在警察部队中的比例要达到30%的目标，截至2012年已达到20%。Ricci Shyrock著，“Rwandan Police Force Sees Influx of Female Officers”，美国之声，2012年3月26日，http://www.voanews.com/content/rwanda-144435515/180045.html.
74. “Afghan Female Police Officer Literacy Rates Improve Through Mobile Phone Programme”，联合国警察杂志，2014年1月，14。
75. 联合国维持和平行动部著，“Connect Online with the International Network of Female Police Peacekeepers”，联合国警察杂志，2014年1月。联合国国际女性维和警察网络还通过推出专用网站（www.womenspolicenetwork.org）来促进、加强和推动女性警察在国际维和行动中的形象，从而加强了其网络建设。
76. Tara Denham著，“Police Reform and Gender”（日内瓦民主管制武装力量中心，联合国提高妇女地位研训所，欧安组织/欧安组织民主体制和人权事务处，2008年），18；Megan Bastick 等著，“Gender-Sensitive Police Reform in Post-Conflict Societies”，摘自联合国妇女署妇女、和平与安全资料手册（联合国妇女署，2009年），5。
77. Bastick 等著，“Gender-Sensitive Police Reform in Post-Conflict Societie”，5。
78. “Rapport Semestriel Programme Conjoint de Prevention et Reponse Aux Violences Basees Sur Le Genre En Guinee”（建设和平基金，联合国建设和平支助厅，2014年），5。
79. “In Timor-Leste Communities Mobilize to Confront Domestic Violence”（联合国妇女署，2013年4月26日）。
80. 同上。

08

预防冲突：妇女、和平与安全议程的起源

“妇女、和平与安全议程关乎预防战争，但并不关乎在战争中为妇女提供更多保护。”

本全球研究的亚太区民间社会磋商参与者

各项决议的重点内容

第1325号决议

重申妇女在预防和解决冲突以及在建设和平方面起重要作用，强调必须让妇女平等参加和全面参与维持和促进和平与安全的一切努力，而且有必要加强妇女在预防和解决冲突相关决策中的作用

2000

2008

第1820号决议

敦促秘书长及其特使邀请妇女参加关于预防和解决冲突、维护和平与安全以及冲突后建设和平的讨论，并鼓励参加此种对话的所有各方为妇女在决策一级的平等、全面参与提供便利；敦促秘书长及其特使邀请妇女参加关于预防和解决冲突、维护和平与安全以及冲突后建设和平的讨论，并鼓励参加此种对话的所有各方为妇女在决策一级的平等、全面参与提供便利

第2106号决议

申明，性暴力，如果作为一种战争方法或策略，或作为针对平民发动的广泛或有计划攻击的一部分来使用或施行，可严重加剧武装冲突并延长其持续时间，阻碍恢复国际和平与安全；为此强调，采取有效步骤防止和应对这类性暴力行为可大大有助于维护国际和平与安全；强调任何预防和保护对策都必须有妇女的参与

2013

第2122号决议

请秘书长和秘书长派到联合国特派团的特使和特别代表，作为定期情况报告的一部分，向安理会通报邀请妇女参加关于预防和解决冲突、维护和平与安全以及冲突后建设和平的讨论的最新进展，包括同包括妇女组织在内的民间社会进行协商

一直以来，世界各地的妇女和平活动家始终精诚团结，力图终止战争。她们始终如一地广泛呼吁和平承诺和解除武装，甚至在自己的国家深陷战争时也未曾停止。在2000年也同样如此2000年，当妇女要求安全理事会制定妇女、和平与安全议程时，她们要求安全理事会议程应包含预防战争这一重要内容，以及承认占世界一半人口的女性在解决全球和平与安全面临的复杂挑战方面的能力。

她们希望从根本上转变实现这些目标的方式。她们的核心目标是，预防武装冲突和终止日益扩大的军事化，以免家庭、社区和国家处于更不安全而非更安全的境地。今天，这些担忧和恐惧依然存在。在本研究的磋商过程中，世界各地的妇女确信，联合国已将自己“铸剑为犁”的愿景抛之脑后。[1]多年来，国际行为体越来越多地将注意力和资源转移到通过军事化方法实现安全、解决争端以及为冲突中的平民提供仓促和临时性的保护。这并非15年前所设想的“冲突预防”。

2015年，联合国系统同时展开三大和平与安全审查并非巧合。为建立和维持和平而设立的机构和机制已黔驴技穷，以过往年代的多边逻辑方式运行，过度依赖危机爆发后的缓解工作，而非实现和平与安全的可持续的长期方式。最近成立的联合国和平行动问题高级别独立小组发现，预防工作“相对于武装冲突期间和之后部署的、资源更充沛的和平行动而言其资源仍然十分匮乏。”[2]主张以军事化预防冲突的观点低估了第1325号决议要让世界更平等、更公正和更和平的变革性愿景，也忽略了一种经证明可用来实现这一愿景的方法。

> “安理会第1325号决议的通过确实是一个转折点，是一项非常值得庆祝的成就。然而，我们还必须用它来击垮被市场化和军事化的国际和平与安全的基础。”
>
> **费莉西蒂·鲁比**，国际妇女争取和平与自由联盟秘书长，第1325号决议通过时的发言[3]

无论根本原因是什么，付诸武装冲突都会对受到影响的社会产生灾难性的冲击。经济损失、对国家机构的长期影响和冲突常态化及其相关影响仅仅是冲突所酿的若干恶果。受到冲突影响的国家和脆弱国家一直是千年发展目标成效最差的国家。[4]正如2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组的报告所述，孕产妇死亡率最高的十个国家无一不是冲突中或冲突后国家。[5]战争、接踵而至的有组织的政治和刑事暴力，以及相伴随的腐败，阻碍了总体经济发展，其直接损失（如基础设施损坏）和间接损失（如旅游业低迷）极大地影响了国家预算和国内生产总值。2014年，暴力在全球造成的损

失占世界国内生产总值的13.4%，相当于14.3万亿美元。[6]不仅如此，由于全球贫困女性化，冲突与发展之间的联系造成了严重的有性别偏向的影响。

本研究并不是说任何时候都不可通过军事手段提供保护。然而，不可否认的是，国际社会一直行动迟缓，既未能采取有效的预警和预防措施，也未能消除根源（即使根源很明显），而太快以武装手段应对危机。国际社会需要转变态度，不再主要倚重军事手段，而是投资于和平预防冲突的战略。

两项同步进行的联合国和平与安全审查得出了相似的结果。联合国和平行动问题高级别独立小组指出，“预防武装冲突也许是国际社会最重要的职责，而国际社会在这方面一直没有尽职尽责。”[7]2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组的报告强调，用军事手段应对冲突虽然“对紧急的暴力局势有效，但往往只解决表面问题，而没有消除问题根源。”[8]该报告还指出，联合国对冲突预防和恢复这两方面的有限关注就像是一个“倒U型”，即“联合国极少有效关注预防，高度重视危机应对（尽管往往仍未满足需求），而又较少关注恢复和重建阶段。”[9]

这两份报告都为加强联合国通过中短期战略预防冲突的能力提出了许多重要建议，其中包括：在联合国系统内加强对调解的关注、资源投入和协调；联合国提早参与应对和平与安全面临的新现威胁；以及召集关键利益攸关者关注早期预防冲突方面的优先事项。

虽然这些建议构成了以预防为优先事项的讨论的重要起点，但妇女、和平与安全议程的附加值在于其对冲突预防的结构性评估和应对——即主张：要实现可持续和平，所有行为体都须着手解决冲突和暴力的根源，共同改变目前全球政治经济优先为战争做准备、而非为和平做准备的情况，阻断暴力和不安全状态的循环持续（妇女和女童首当其冲），以及应对如气候变化和自然资源控制权等因素在制造不安全局势方面日益严峻的挑战。

预防冲突的方法

根据目标定位不同，预防冲突的方法一般分为两类：[10]

（1）行动性方法，或短期实用战略；和

（2）结构性方法，或长期预防。

这两类方法都将受益于妇女、和平与安全议程的进一步整合。

行动性（中短期）方法：预防和防备潜在暴力

预防冲突的行动性或中短期方法包括采纳和执行实用的潜在冲突监测和防备战略，确保在暴力爆发之地迅速应对。行动性预防包括预警和应对、预防性外交、维持和平以及运用信息和通信技术（信通技术）等战略。虽然将性别平等作为一个分析类别纳入冲突调研、以及采用妇女领导或知情同意的预警和冲突解决战略已经被证明可以提高冲突预防措施的有效性，但这些做法至今仍很少被采纳。

聚焦

联合国的冲突预防工具

联合国和平行动问题高级别独立小组在其报告中呼吁对和平行动工作的四个方面进行决定性的深远变革，这首先要求联合国重视预防冲突和调解。[11]除了涉及预防和调解工作的维持和平和政治特派团，联合国还有许多工具也在发挥作用，其中包括秘书长斡旋、和平与发展顾问和“人权先行”倡议。

秘书长斡旋是通过预防性外交解决冲突的重要途径。它的使用在过去15年中得以加强和扩大，历任秘书长及其特使和秘书处高级官员对联合国议程所列的几乎每一个主要武装冲突进行了调解。[12]正如本报告第10章：*主要行为体*所述，联合国必须采取更多措施确保妇女担任高级领导职务，包括秘书长斡旋相关职务——目前担任秘书长斡旋相关职务的18人中只有4名女性。

联合国的**和平与发展顾问**[13]配合联合国驻地协调员和国家工作队制定和实施冲突预防方案。他/她们。这些顾问有男有女。寻求以国家行为体向前推进预防和建设和平工作的能力为基础的可持续发展战略。[14]和平与发展顾问还负责将妇女、和平与安全议程纳入其预防冲突工作。对这一点的接受程度似乎因人而异，但政治事务部一项内部审查建议高层领导采取更多措施确保和平与发展顾问认识到将性别平等主流化是其职责的重要组成部分。[15]此外，一项独立的和平与发展顾问方案评估发现，担任和平与发展顾问一职的女性人数不足，34名和平与发展顾问中只有6名女性。[16]

秘书长于2013年底推出了**人权先行**倡议，旨在确保联合国系统按照宪章和联合国决议的规定，采取及早且有效的行动防止或应对大规模的侵犯人权或违反国际人道主义法的行为。联合国在努力落实该倡议——包括动用高级别咨询小组——的过程中，必须确保将性别平等分析纳入行动的各个方面，并确保建议特别注意促进和保护妇女人权。同样重要的是从性别平等的角度认识被监测到的、触发联合国系统响应的侵犯人权行为。[17]

联合国今年开展的三项和平与安全审查全都强调，迫切需要加大对预防战略（包括监测和分析）的投资。然而，落实这些建议应考虑到，无论监测到哪些侵犯人权的行为，或者无论咨询谁来改进系统的设计、分析和应对，都将直接影响工作的力度和影响力。在这方面，妇女在冲突中的不同经历给了她们不同的信息来源，让她们能够识别预警趋势——这是加强冲突预防和缓解的利器。

我们【……】呼吁安全理事会和所有行为体注重以性别敏感方式解除武装和预防冲突，包括预警。

罗达三阪，散居海外南苏丹人协会创始人之一、妇女发展组织EVE成员，安全理事会关于冲突中性暴力问题的公开辩论，2014年

预警

对性别问题有敏感认识的冲突分析能够发现其他方式无法发现的冲突驱动因素和触发因素，而妇女的参与是加强预警有效性的重要途径。妇女能够帮助识别可能引发国家层面紧张局势的基层、家庭及社区层面关系变化。如果没有妇女参与，可能就无法识别这些变化。例如，妇女和女童能够发现男子和男童时间分配模式的变化（如秘密训练），以及发现家庭和社区中心武器储藏处的变化。在科索沃和塞拉利昂的研究发现，那些局势下的妇女拥有关于武器聚累和谋划暴力袭击的宝贵信息，却没有办法报告或分享这些信息。[18]

妇女生活中持续不断的有性别偏向的暴力也意味着，当社会不安全状况日益严峻和普遍时，妇女可能是最先受到影响的群体。例如，日益严峻的紧张局势可能会导致妇女行动自由受限制、公共场所爆发袭击事件的风险加大，以及妇女因各种威胁而无法或不愿意去农田和菜园。同样，家庭暴力现象日益严重以及妇女尤其可能受家庭内外性别暴力侵害，往往反映出整个社会日益严峻的紧张局势和军事化倾向。这些具体问题若被预防行动（包括预防冲突中的性暴力）的预警机制发现，可成为重要的指标和信息来源。促进妇女参与预警、制定对性别问题有敏感认识的指标，并制定专门用于影响妇女的性别暴力的指标，这个三管齐下的方法可提高我们预防冲突工作的有效性。

消除将妇女和女童排除在预警之外的现象至关重要。

通过直接与妇女合作和提供利用其知识的途径，预防冲突的方法得到了改善。这包括确保在预警系统的制定过程中与妇女进行磋商，以及确保为妇女提供向数据收集中心报告信息的专用渠道。如果在读写技能或信通技术方面有障碍，就应努力确保妇女接受培训或提供其他报告途径。妇女组织尤其能够发挥重要作用。她们对于不断变化的性别权力关系和妇女享有自由的具体变化往往有重要洞见，并且了解性别暴力发生率的变化以及男性在家庭内外的行为模式的变化。因此，她们应该担任相应的角色，使她们在现有机制内最大限度地发挥这些宝贵见解的影响力。

预警机制和指标必须对性别问题有敏感认识。预警系统的有效性是建立在确保男女平等参与预警措施的构思、设计和落实之上。关键是制定和使用按性别分列的指标以及按性/性别分列的指标。对性别问题有敏感认识的预警指标范例包括：

- 按性别分列的人口流动。
- 女性户主或男性户主的家庭增多。
- 安全部队骚扰、逮捕和审讯男性平民的情况增多。
- 性别角色模式的变化；例如，男性从事政治活动，女性则更多地担任家庭生产角色。
- 商品的囤积，地方市场上商品短缺。
- 社区层面对男子、妇女和儿童的武器训练。
- 吹捧男性军人的宣传、新闻报道和方案。
- 妇女对销售和贸易及公共社区讨论的参与受阻或削减。
- 男性召开有益于男性的会议次数增加。

- 对男子的随机任意拘留。

这些类型的指标可被纳入多个预警系统模型以及国家级防备和规划政策之中。2005年，妇发基金（联合国妇女署的前身）在所罗门群岛支助了“用有性别偏向的预警指标监测和平与冲突”项目的开发，该项目确定了若干指标，以反映男性和女性在未解决的土地争端上所受的长期影响，评估妇女在“无枪村”方案中发挥的作用，以及监测反映妇女经历和担忧的媒体内容。[19]该模型采用与社区成员讨论的形式，分别询问男性和女性的看法，确保监督员既有男性又有女性。

在南苏丹，南苏丹特派团支持社区妇女和平对话论坛，该论坛让妇女参与识别预警信号，以解决社区冲突，并领导防止性暴力和性别暴力的运动。[20]此外，维持和平工作团设立了每周7天、每天24小时开通的热线电话，在高风险社区部署了通讯设备，并在特派团的行动中心收集和分析信息。例如，琼莱州的冲突预警指标包括全部由男性组成团体的不同寻常行动、新娘聘礼上涨和中止妊娠事件增多等等。

政府间发展管理局（发展局）——召集非洲之角的七个国家（即吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、苏丹和乌干达）共同发展的区域组织——制定了冲突预警和反应机制。[21]冲突预警和反应机制在各种监测紧张势点的指标基础上接收和分享信息，这些指标大多可促进性别平等，并能够实现有效的对性别问题有敏感认识的预警。[22]冲突预警和反应机制的预警报告强调了畜牧冲突及相关冲突对妇女和女童造成的影响；纳入了衡量妇女在建设和平或促进暴力行为方面所起作用的指标；向实地监督员传授了性别问题相关知识；并在实地调查中纳入了性别相关问题和指标。[23]

聚焦

以社区为基础的预警方法

荷兰一个基金会“天主教救援与发展组织”制定了一套以社区为基础的参与式预警方法，取名为“当地妇女安全晴雨表”，此方法已在七个受冲突影响的国家和领地得到实施。为创建晴雨表，天主教救援与发展组织与当地妇女一同明确她们对安全的定义，并确定用于衡量安全的指标。[24]妇女接受关于如何收集相关数据的培训，天主教救援与发展组织将收集到的数据汇集到数据库中并进行分析，并与地方、国家和国际决策者分享。该项目的初步结果表明，该晴雨表实现了决策者和当地妇女之间的信息互通，并使妇女能够就自己社区的日常和平与安全问题发表看法。[25]

聚焦

监测有性别偏向的暴力：联合国行动“冲突中性暴力的预警指标模型”

以专用系统监测有性别偏向的暴力不仅对预防冲突至关重要，对预防冲突中的性暴力和性别暴力也至关重要。2011年制定、供参与人道主义保护工作的行为体使用的联合国行动“冲突中性暴力的预警指标模型”正是监测工具的一个实例。[26]该模型建立了一套明确的指标，用于监测潜在的、即将发生的或正在进行的性暴力行为。它使保护行为体能够进行充足的防备规划，并对冲突中性暴力的风险因素作出快速反应。

指标包括：

- **军事和安全因素：**奖励或训练攻击性、极度男性化行为的武装团体；在药物或酒精的影响下行动的战斗人员；以及靠近平民中心的军事基地或营地部署。

- **人道主义和社会因素：**妇女和女童行动模式的变化（例如，她们突然没去学校或市场，但并非出于学校或市场或季节方面的原因）；由于社区内没有男性或由于被丈夫或社区弃绝的妇女人数增加而导致女性户主家庭增多；因不安全或紧急状况而导致大规模流离失所；以及在武器携带者出现的地区，家庭或执法人员报告女童在上学或放学路上失踪。

- **政治和法律因素：**比如暴力的、违宪的权力更替；政治领导人纵容或鼓励强奸以及为性暴力辩解的言论；以及针对选举进程中女性候选人和选民的暴力行为（包括心理暴力、性暴力和身体暴力）。

- **经济因素：**武器价格下跌或供应量增加；通货膨胀和粮食无保障；以及关于妇女参与暗战经济（如贩运、卖淫）的报告增多。

- **媒体因素：**媒体镇压和限制言论自由的迹象增多；公开煽动性暴力，包括用过去的侵害社区/团体行为为将来的攻击行为辩护；

- **健康因素：**艾滋病/性病检测请求增多；寻求秘密堕胎的妇女增多；以及女性监狱服刑人数增加和关于妇女/女童遭受酷刑及其他形式的虐待的报告增多。

预警机制应特别监测性别暴力。监测暴力时应确保妇女和女童能够通过安全的渠道报告暴力事件，并且在报告之后能够获得后续应对服务。如前文所述，尤其是家庭暴力的日益增多，可能是各种暴力行为日益增多的一项指标，而且我们发现遭受家外攻击的风险和可能性加大也是早期冲突的指标。妇女和妇女组织将有可能拥有关于这些类型的违法行为日益增多的最准确信息，故而应让她们参与正规的预警机制。指标也应明确涵盖性别暴力问题，例如：

- 性别暴力：有关强奸和家庭暴力、贩运和绑架、有性别动机的杀害案件和男女失踪的报告增多。

- 对妇女的公开流动、着装、能力的管制加大、妇女的原教旨主义观点滋长。

在东帝汶，非政府组织BELUN自2009年以来已协调制定了一套国家预警和反应系统。[27]该系统力图在社区监督员中保持性别平衡，收集按性别分列的关于监督员所处局势的信息和事件表，以及通过定期监测报告报告关于性别暴力的专项指标。

技术的使用

截至2011年，世界人口有三分之一以上是网民，其中发展中国家网民占63%，其增长速度超过了发达国家。[28]全球网民的增加表明，这项极具潜力的技术必定能够广泛用于预防冲突工作。

已然很明显的是，正如新技术被用来发动战争那样，它们也越来越多地被用来加强人身安全、预防冲突和建立和平。例如，人们把无人机当作灾后人道主义应急手段，能在第一位人道主义急救者抵达灾区前，就安全地来到需要援助的灾民身边（并有可能用于冲突后应急）。在刚果（金），联刚稳定团使用了无人驾驶飞机追踪在攻击事件中被赶出家园的平民的迁移和行踪。[29]稳定团还制定了一个方案为妇女提供手机和SIM卡，作为对性别问题有敏感认识的预警系统的一部分，从而使受影响群体能够直接获取联合国提供的保护资源。[30]在遥远的亚马逊河流域，圭亚那的瓦皮查纳土著社区与非政府组织“数字民主”合作创建了一套预警系统，用来监测发生在其土地上且威胁其环境安全的非法森林活动和金矿开采事件。[31]

脸书和推特等互联网社交媒体平台为提高人们对暴力事件报道的认识、参加与全球妇女的对话以及传播对妇女在不同社会所起的不同作用的认识提供了渠道。在线平台正用于以众包方式收集暴力侵害妇女行为的成文信息，在某些情况下，还用于将有关暴力侵害或骚扰妇女行为的报道与处理问题的问责对应起来，比如叙利亚的“受困妇女计划”。[32]卫星技术正使维持和平人员能够以更有针对性和更有效的方式对发生暴力事件或预期发生暴力事件的地点做针对性部署；这一技术还促进了为干预和起诉攻击社区行为而进行的证据收集，见第5章：*转化司法*。

尤其是家庭暴力的日益增多，可能是各种暴力行为日益增多的一项指标。

专门用于加强冲突中妇女安全的新型移动技术正处于研发阶段。一些旨在帮助平民识别周边潜在危险和方便人们与附近盟友联系的智能手机应用程序也正在创建中。

妇女在获取技术方面遇到的障碍

然而，必须承认的是，在进一步利用信息和通信技术（信通技术）预防冲突的过程中，要考虑到妇女和女童对技术获取和控制的主要担忧。无论是从个人还是整体来看，妇女获取的技术以及获取方式都存在巨大差异，这往往归咎于她们在获取权力和资源（比如语言、教育和财富）方面遇到的既有障碍。[33]在中低收入国家，女性拥有手机的几率比男性低21%。[34]这一数字在非洲是23%，中东是24%，南亚是37%，[35]而且城乡差距更大。

同样，尽管一项全球研究发现，由于拥有手机所带来的安全感，93%的妇女感觉更安全，85%的妇女感觉更独立，[36]但在已经不安全的环境中，技术实际上可能使妇女的处境更危险。对于妇女人权维护者和记者尤其如此，因为她们的工作和个人生活可能会受到在线攻击和监视——对此因素的具体分析见第10章：*主要行为体*关于媒体的论述部分。

妇女和女童之所以依然未能获取新技术，除了经济障碍之外，其他原因包括：不知道信通技术能够如何影响其生活；缺乏时间；担心人身安全；缺乏操作某项技术所需的技术知识；害怕受到嘲笑或社会谴责；无法获取某些类型的通讯技术；内容对她们无益或未满足她们的需求。所有这些障碍都必须加以解决，从而最大限度地发挥技术在加强妇女和女童的人身安全和预防冲突方面的潜力。**可持续发展目标5的指标5(b)将是这项工作的一个重要工具，因为它呼吁各国更多地使用能增强能力的技术，特别是信息和通信技术，促进增强妇女权能。**[37]

社区调解、解决争端和缓解冲突机制

妇女状况室

一些国家的妇女民间社会组织已联合起来，共同致力于通过提高认识和调解来预防和缓解选举中暴力侵害妇女的行为。许多非洲国家设立了妇女状况室，旨在通过促使利益攸关者开展建设性对话以及在选举前、选举中和选举后倡导和平，监测并在可能的情况下防止或缓解选举相关暴力事件的爆发和升级。[38]妇女状况室促进了从基层到国家各级行为体广泛参与这项工作，包括青少年、媒体、政治和政府领导人、私营部门官员以及宗教和传统领袖。妇女状况室是有组织的，而且考虑到了每个国家的局势特征，一般开展以下活动：预防性外交活动；平民教育；促进对话和倡导；以及在全国各地培训和部署监督选举的女性观察员。她们还力图提高人们对选举进程中暴力侵害和恐吓妇女行为的认识。

在选举开始前的一段时间，临时的实体“状况室”（一个中央协调中心）使主要的女性领导人和组织者、分析师及其他利益攸关者能够聚在一起协调战略和建议。她们还在这里对观察员和媒体报告的信息进行实时分析，并将相关信息传递给警方和其他利益攸关者，以便采取适当的行动。状况室还将各国国内及其邻国的杰出女性领导人汇聚一堂，彰显团结，并为跨区域协调和制定战略提供机会。由于此战略涉及到在广大的受训观察员网络基础之上创建一套中央监测系统，该报告系统的可靠性和有效性需要经过更多分析才能确定。然而，在为确定妇女状况室对预防暴力工作的影响而做出的持续努力中，已然很明显的是，妇女状况室是提高认识和促进妇女之间及妇女与不同利益攸关者之间团结的重要平台，发出了维护和平和缓解政治暴力的明确讯息。

聚焦

妇女状况室：三个国家的经验

妇女状况室至今已用于肯尼亚（2013年）、利比里亚（2011年）、尼日利亚（2011年、2015年）、塞内加尔（2012年）和塞拉利昂（2012年）的选举。妇女状况室的运行方式根据具体情况而定，以下是一些实例：

肯尼亚

在2013年大选之前，妇女民间社会组织在内罗毕设立了妇女状况室，由来自坦桑尼亚、乌干达、尼日利亚和利比里亚的一些知名妇女领导。[39]经过培训，来自全国各地的500名观察员提供了报告。超过554起事件记录在册，包括关于对候选人和选民的威胁以及一般选民投诉的报告。随着案件得到处理，该机制促进了暴力事件的降级和缓解。

尼日利亚

2015年总统选举和参议院选举期间，妇女状况室开通了一条免费热线，由40名训练有素的接线员应答广大民众的来电（尤其是关于妇女投票权限制的报告）。妇女状况室还培训了300多名女性监督员，并将她们部署到十个州。透过这一机制，政治、法律、媒体分析、警方和全国独立选举委员会代表得以交流信息和开展合作。[40]

塞内加尔

妇女状况室于2012年总统选举期间由妇女参与和平选举平台设立。[41]超过60名妇女接受了培训，并作为监督员被部署到全国各地。[42]在选举期间，监督员向状况室报告相关事件，状况室再将这些信息传递给警方、选举委员会和其他利益攸关者。

在基层建设和平

民间妇女社会组织和社区组织正在制定周密的建设和平战略，并在基层推进关键的预防冲突方法。这些努力在安全理事会决议（包括第2171(2014)号决议）[43]和联合国建设和平架构审查中得到了认可。[44]在利比里亚，已搭建了“议事棚”作为妇女聚在一起调解和解决社区争端（包括性别暴力事件）的安全场所。[45]议事棚是处理社区中个人怨愤的一种传统方式，而利比里亚国家警察通过提供用来致电免费求助热线的手机，为议事棚更具包容性的全新职责提供了支助。此外，越来越多的男子和男童加入议事棚并致力于打击性别暴力，这一点可从“反强暴”足球俱乐部和男性领导人焦点小组的建立中看出。议事棚还是采掘业相关争端调解中不可或缺的一部分；2012年，议事棚妇女设置路障，抗议发生在巴波卢县的树木砍伐事件。[46]妇女的这一行动使得林业部长被解雇，相关部门对采掘业特许权协议实施更严格的审查。

在哥伦比亚的某些地区，已形成“和平社区”，即宣告社区管辖区域和人口“中立”且不涉入任何武装冲突，并要求战斗人员不得将这些社区牵扯到暴力事件中。妇女是这一运动的主要领导者。[47]安蒂奥基亚东部有组织妇女协会直接与武装派别谈判，以期达成保护社区行动自由的临时人道主义协议。[48]在苏丹，苏丹妇女权能运动制定了“基本和平议程”，以促进整个苏丹和南苏丹地区和平。[49]该运动在这两个管辖区域全面展开，个中举措包括关于局势的妇女意见听证会、关于冲突解决和调解的培训，以及诸多更广泛的和平倡导战略等等。

在基层工作的强大妇女网络、妇女委员会和妇女团体的存在意味着，妇女作为社区调解员和社会动员者拥有重要经验，如有机会参与更正式的调解进程便能发挥重要作用。[50]菲律宾总统和平进程顾问特莉西塔·德雷斯、肯尼亚的德克哈·易卜拉欣（已故）和自由亚齐运动叛乱团体前磋商者莎蒂亚·马哈班都是从社区组织者与地方和平缔造者做起，最终成为国际知名调解员的女性代表人物。外部行为体可通过为妇女参与地方、国家、区域和国际调解进程提供安全场地来支持这些妇女的工作。各国家、联合国和民间社会必须合作起来，共同建设和平基础，包括为来自不同团体的各年龄段妇女提供有建设性的互动机会，以消除自己社区内紧张形势和冲突的根源。[51]

结构性预防：消除战争和军国主义的根源

预防武装冲突的结构性或较长期方法是消除战争和暴力的根源。这些方法旨在逐渐降低武装或政治暴力爆发的可能性，并促进以非暴力方式解决迫切需要和获得应有权利。它们包括努力解决结构性不平等和暴力问题、促进人权和人类安全，以及致力于非军事化、解除武装和削减军备开支。

2014年，全球军费开支（1.7万亿美元）[52]比经合组织发援会会员国的发展援助拨款（约1350亿美元）高出将近十三倍。[53]

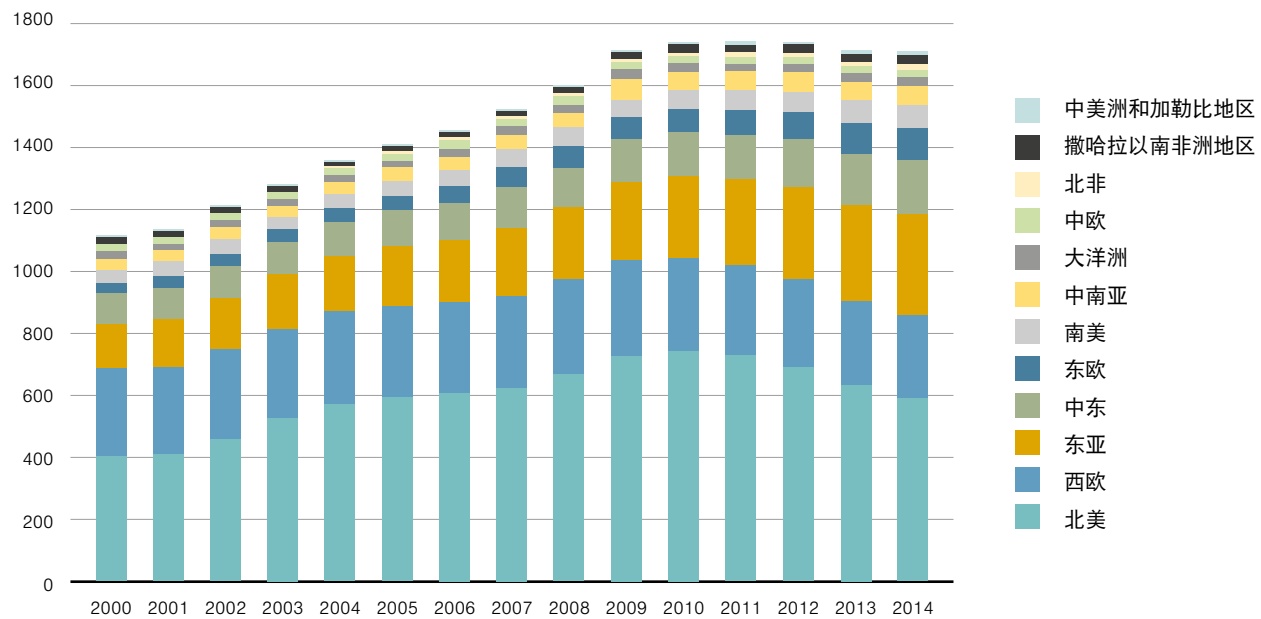
2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组的报告针对冲突的驱动因素和结构性原因提出了重要洞见，分析了极端主义和有组织犯罪、小武器和轻武器的扩散、薄弱的治理机构以及腐败

> “工作重心一直很难从预防暴力侵害妇女行为转移到预防冲突。”
>
> 本全球研究的民间社会调查澳大利亚受访者

等一系列因素。[54]报告重点阐述了社会和经济贫困再加上一贯的排斥如何激发怨愤，[55]以及气候变化、环境恶化和人口增长如何使人们更难以认清全球安全形势。[56]最有用的是，联合国建设和平架构审查深入探讨了消除这些看似棘手的冲突根源的可行方法——一种认识到和平与发展及人权息息相关的冲突预防方法。关于实现和平、包容社会的2030年可持续发展目标体现了这一方法，以过去十五年来对受冲突影响国家在实现千年发展目标上的滞后所达成的一项共识为前提：人权、和平与发展——联合国三大核心工作——是密不可分、息息相关的；三者相辅相成，缺一不可。[57]

在本全球研究的磋商过程中，参与者对这一认识表示认同，一致认为没有公平、包容的发展，和平将无法实现，也不可持续，并承认各种人权。虽然“歧视”和“压迫”二词可能不再普遍见于国际报告中，但在许多社会，排斥和侵权是系统性的、暴力的，应该受到谴责，是蓄意和恶毒的政治意愿造成的结果。它们应受到道德谴责。有了对冲突根源之一的这一认识，另外三大

全球军事开支区域分布图（总额以十亿美元为单位，按2011年不变价格和汇率计算）[58]



主题也就成为妇女、和平与安全议程中预防冲突方法的关键所在：解决地方及全球不平等问题；小武器、犯罪、暴力和性别平等问题之间的联系；以及气候变化和自然资源稀缺。

解决地方及全球不平等问题

从因社会服务获取渠道不平等而激化了了群体间敌意的科索沃，到政治排斥激化了抗议和暴力进而破坏社会稳定的也门，[59]经济、政治、社会及文化的不平等显然加剧了群体怨愤，进而可能引发冲突。不平等问题严重的国家更可能被违宪的、或是强制的手段（包括有政治动机的暴力和恐怖活动）推翻。[60]

虽然不平等一直是冲突的主要驱动因素之一——这已得到亚里士多德和联合国宪章等多方认可——但如今真该敲响警钟了。世界经济论坛将日益深化的收入不平等问题列为2015年最受关注的一大趋势，[61]几乎每个国家最富成年人排名前10%的平均财富都是中产阶级财富的十倍以上。许多国家最富成年人排名前百分之一的平均财富是中产阶级财富的100倍以上，而这一数字在最不平等的国家甚至接近1000倍。[62]

对于妇女来说，结构性不平等加剧了收入不平等，不可避免地导致了贫困女性化的加剧。截至2007年，约20%的妇女的收入低于国际贫困标准1.25美元/天，40%低于2美元/天。[63]女童和青年妇女同样有太多陷入贫困，超过四分之一的25岁以下女性的收入在国际贫困标准1.25美元/天之下，约有一半在2美元/天之下。[64]这使女性在生活中更可能受到暴力和不安全事件的侵害，也更难缓解暴力侵害造成的影响。

近期的大规模研究项目表明一个事实：妇女的安全程度是一国和平程度最可靠的指标之一。

性别平等问题和预防冲突

妇女、和平与安全议程规定，预防冲突这一核心工作应将预防武装冲突本身和预防先于政治暴力或因政治暴力导致的性别伤害这两项任务关联起来。[65]

越来越多的循证研究显示，（政治、社会和经济方面）性别平等程度较高的国家，在对外关系中诉诸武力的可能性更小。妇女在国内受到不平等待遇——国内存在明显的不平等等级结构——与更严苛地对待其他国家、更可能以挑衅方式处理国际关系的外交政策也存在关联。[66]同样，近期的大规模研究项目表明一个事实：妇女的安全程度是一国和平程度最可靠的指标之一。[67]当人们对和平的认识不仅仅限于没有武装冲突时，全球性的性别不平等问题——无论是妇女法律地位不平等、性别选择性堕胎和杀婴，或蓄意针对妇女的性别伤害和谋杀——能够反映出冲突发生前、安全这一概念偏袒男性和当权者的趋势，因而成为了一项冲突预防的重要指标。因此，有效预防冲突必须首先了解冲突前影响妇女生活的广泛而深刻的不安全因素，以及冲突前结构性不平等可能助长暴力和不安全的各种方式。

军国主义和崇尚军事文化的男子气质引发并保持了用武力解决争端的政治决策的常态化。除了传统武装冲突之外，军国主义还以其他形式出现。在本全球研究的磋商过程中，参与者指出军事化已通过各种方式渗入到她们的生活中：亚洲对采掘业的军事支持；拉丁美洲的“禁毒战争”；欧洲的军事化的反移民倡议；当然还有全球“反恐战争”。

在广泛的人类安全需求和措施方面，特别是妇女和女童的增强权能、生殖健康和权利、健康和教育，仍然存在巨大的资金缺口。[68]来自柬埔寨、哥斯达黎加和斯里兰卡的报告提供了削减安保和军事开支并有效转为社会方案投资的正面范例，[69]但总体来说，对军事装备的投资远远超过了对和平与预防工作的投资。[70]最重要的是，军国主义维护并延续结构性不平等，转而剥夺妇女和女童获取公共产品的权利，加剧排斥和边缘化，并诱发更广泛的不平等，进而加大暴力冲突爆发的可能性。

妇女在武装冲突之中和之外都遭受有性别偏向的暴力，但这二者之间存在连续性和相关性。据世卫组织估计，全球35%的妇女都遭受过某种形式的性暴力或身体攻击。[71]这种暴力往往因冲突而加剧，导致冲突中出现各种性罪行和性别罪行，以及冲突后整个社会的暴力侵害妇女行为发生率攀升。[72]冲突中使用性暴力意味着在形式和方式上告别和平时期，因为这些暴行实际上可能被用作对付部分目标人群的一种策略和恐怖手段。然而，这种暴力的根源依然常见。正如负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表扎伊娜卜·哈瓦·班古拉所言，“如果你在和平时期不保护妇女，那你在冲突中也不会保护她们。显然，性暴力问题的发生并非偶然，它与社会及社区的结构相关。”预防冲突中的暴力侵害妇女行为，完全取决于能否在冲突前防止暴力侵害妇女行为，尤其要预防冲突本身的爆发。

重要的是，各种局势下持续不断的性别暴力凸显了对个人领域与政治领域，以及冲突与和平的错误界定它表明有必要在预防冲突工作中将性别暴力作为关键因素予以特别注意和处理。在巴勒斯坦被占领土上，妇女报告说，家外暴力事件增多导致家庭暴力也随之增加。[73]在埃塞俄比亚，据观察，家庭暴力在该国与厄立特里亚爆发冲突前日益增加。[74]在南斯拉夫战争中，跨种族强奸妇女行为在冲突爆发之前日益猖獗，导致妇女在冲突爆发前六到八周就开始逃离。[75]在卢旺达，胡图族极端主义媒体早在1990年就开始针对图西族妇女，通过淫秽物品等方式将她们描绘成间谍和胡图社会的一大威胁。[76]以上每个实例作为预警指标皆完全被忽视了，其原因正是对个人与政治领域的既有错误界定。

我们不应将妇女和女童在“武装冲突”与“和平”时期遭受持续不断的暴力侵害视为两件不同的事，而必须承认这两种情况之间的共性。可以肯定的是，冲突前的社会、政治和经济制度带有性别色彩，有性别偏向的普遍形势将加大政治暴力爆发的可能性。关于性别准则、性别关系和性别不平等对冲突爆发可能性的影响，预防战略必然需要对其深度有更强烈的认同和认识。

“在这个国家，青年妇女走在街上无不感到害怕。”

本全球研究的萨尔瓦多民间社会磋商参与者

武器、犯罪、暴力和性别之间的联系

小武器及其扩散是所谓的“和平社会”军事化的直接结果。无论是在从未经历过武装冲突的社会，还是在那些经历过阶段性或周期性冲突的社会，小武器供应都抑制了对预防武装冲突的努力，并促使社会暴力升级。这类武器的获取直接关系到并影响妇女在冲突中和冲突外遭受有性别偏向的暴力的形式和强度。如今，小武器的全面供应已显著扩大了这些武器的影响。2001年到2011年间，小武器和轻武器的全球贸易额几乎翻了一番，从23.8亿美元增至46.3亿美元。[77]

> “预防冲突是【妇女、和平与安全】议程以及维护国际和平与安全的核心要素【……】如不加强投资妇女人权、平等、教育和妇女领导的民间社会，我们将无法实现可持续和平。”
>
> **布丽吉特·鲍利勃**，中非共和国地方法官，非洲妇女团结会委员，以及中非共和国妇女律师协会创始成员，在安理会妇女、和平与安全公开辩论会上的发言，2014年

在冲突结束后，由于国家机构和法规处于新建阶段，而与冲突相关的武器仍广泛流通，获得小武器的便利性导致妇女更可能遭受暴力和不安全状况侵害。在许多冲突后社会中，各种方式、各种形式的暴力和暴力行为体仍显著持续存在于政治、社会和刑事等领域，导致妇女更可能在公共领域受到攻击，包括受到犯罪团伙和有组织犯罪集团的攻击。这些攻击型犯罪行为是妇女和女童在冲突中和冲突后遭受的持续不断暴力的一部分。有罪不罚、暴力常态化和国家机构被削弱等现象猖獗，以及国家行为体与犯罪集团之间的正式关系，都促使犯罪活动增多，而获得小武器的便利性使这些犯罪获得更具毁灭性。[78]在拉丁美洲，本全球研究的民间社会组织调查受访者称，有组织犯罪是该地区妇女、和平与安全面临的最紧迫的新现问题。[79]

的确，在本全球研究在世界各地开展的磋商中，生活在因暴力犯罪而更不安全的局势中的妇女和女童讲述了妇女、和平与安全议程对于应对其日常生活中的这些威胁和日益常态化的暴力有多么重要。她们要求全球和平与安全政策框架和举措不要受限于国家行为体以及对这些问题的狭义政治定义，而应向更广泛的平民安全概念转变。近年来，在解决小武器扩散问题上的工作力度有所加大。例如，《武器贸易条约》（2012年）在一定程度上控制了武器的销售和使用，并减轻了对有性别偏向的暴力发生率的影响。该《条约》第7(4)条规定，缔约国有义务评估武器“被用于实施或协助实施重大性别暴力或对妇女和女童的暴力侵害行为”的风险。这一规定承认了性别暴力与武器贸易之间的联系，并将极有可

聚焦

中美洲的女童和犯罪团伙

“这一地区从来没有和平。拉美人民遭受过种族灭绝、猖獗犯罪和长期暴力【……】。拉丁美洲仍然是世界上最不平等、最暴力的地区之一。”

本全球研究的拉丁美洲地区民间社会磋商报告

萨尔瓦多、洪都拉斯和危地马拉这三个相邻国家的女性被杀率居全球之首，[81]例证了第1325号决议在非冲突/冲突后不安全环境中的重要性。在这三个国家中，妇女和女童遭受着发生率惊人的致命和非致命暴力，这主要是因为有组织犯罪集团和犯罪团伙争夺毒品市场控制权而造成的。她们在日常生活中遭受不安全状况和暴力侵害的程度无异于生活在（传统意义上的）武装冲突局势中的妇女和女童。

青少年犯罪团伙已成为近期的一个新现象，主要受社会经济严重不平等（中美洲武装冲突的根源）驱动。在本全球研究在萨尔瓦多开展的磋商中，参与者着重指出犯罪团伙如何专门针对青年妇女，严重剥削她们追求自由和身心健全的权利。

关于中美洲青少年犯罪团伙的研究已开始揭示出妇女和女童在犯罪团伙中担任的复杂角色，包括她们成为犯罪团伙的成员和合作者，而不仅仅是受害者；同时也注意到她们作为这些团伙的新成员和成员所忍受的惨无人道的虐待。[82]女性参与犯罪团伙加强了冲突、犯罪活动、针对性别的经济和社会排斥与性暴力和性别暴力之间的联系。要使第1325号决议适用于有组织犯罪和帮派暴力等各种状况，就必须了解这些联系。[83]

尽管将第1325号决议应用于这些状况面临着陌生的挑战，但也有一些明显的机会。例如，各国政府可以与国内和国际妇女组织合作，结合本国的具体情况和联合国打击有组织跨国犯罪公约，共同制定和修订关于落实第1325号决议的国家行动计划，包括其关于人口贩运和走私的附加议定书。[84]

能引发性别暴力的武器转让列为非法行为。此外，旨在促进和平、包容的社会以实现可持续发展的可持续发展目标16，将非法资金和武器流动显著减少设为一项指标，并要求打击一切形式的有组织犯罪。[80]这两项全球政策承诺结合起来，能够为消除武器扩散这一冲突根源及妇女和女童不安全常见原因提供框架。

具体的国家级应对措施也已转向解决小武器和轻武器流动问题。为应对菲律宾全国枪支暴力猖獗问题，妇女民间社会组织游说当权者通过《武器贸易条约》，并将小武器控制纳入菲律宾关于落实第1325号决议的国家行动计划。该计划中有一项行动是建立和实施管控小武器所有权的法律，并将小武器转让和使用法规通过情况设为一项指标。[85]

了解同为冲突原因的气候变化和自然资源稀缺

随着各国社会遭遇不断变化的气温、反复出现的干旱、不稳定的降雨量、极端天气事件和更多不安全状况，过去15年的一大显著转变在于气候变化日益明显的影响。气候相关压力因素——包括发生频率和严重程度都已增加的自然灾害，以及自然资源稀缺——已成为加剧当前社会紧张局势、推动冲突和加深既有不平等（包括性别不平等）的罪魁祸首。为有效预防冲突，我们需要承认并深入了解气候变化这一加剧当前脆弱局势和引发社会动荡与暴力冲突的威胁的因素。[86]从气候变化压力因素与冲突中政治经济密切相关的达尔富尔旱灾，[87]到因旱灾加剧资源管理不善而带来长期恶果的叙利亚，[89]再到因整个群岛消失而迫使社区搬迁进而导致地方及区域关系紧张的太平洋，[90]气候变化对和平与安全的影响不容忽视。

在拉丁美洲，本全球研究的民间社会组织调查受访者称，有组织犯罪是该地区妇女、和平与安全面临的最紧迫的新现问题。

“气候变化并非不带性别色彩，【……】妇女已经承担着过重的气候变化负担，随着气候变化引发的冲突愈发威胁到她们的生命、生计、和平与安全，她们的负担只会更重。”

妇女、法律和发展亚太论坛提交至本全球研究的报告[88]

妇女和女童对气候变化与和平及安全之间的联系有着直接而深刻的体会。[91]例如，由于妇女往往是其家庭粮食、水和能源的提供者——这是许多社会基于她们的性别做出的规定——她们很可能因气候变化而在获取资源方面面临更大的挑战。对于进行这些日常作业时更有可能面临不安全和暴力问题的受冲突影响地区妇女，气候变化成为一大毁灭性负担。[92]气候变化还日益影响移民和流离失所，再加上土地分配不公平、土地权无保障和基础设施不足等因素造成的影响，迫使民众在城区或跨越国界另谋生计，导致地方、区域及国际关系日益紧张。[93]与所有流离失所者一样，因气候变化和资源稀缺而流离失所的妇女和女童易受性暴力和性别暴力侵害及其他人权侵犯。相关论述详见第4章：*保护权利*。

尽管妇女在应对气候变化和资源稀缺方面有直接体验，但在脆弱环境和受冲突影响环境中，她们参与自然资源管理决策的代表人数严重不足。例如，无法获得水是加沙西岸地区的一大安全和政治问题。[94]作为家庭用水管理者，巴勒斯坦妇女制定各种对策以循环利用废水、监测质量和防止浪费。尽管她们具备这方面的知识，但在直接与以色列国防部及保护水资源的士兵进行谈判的巴勒斯坦水务局中，她们参与决策的代表人数仍然不足。同样，妇女还必须参与关于气候变化的国家、区域和国际谈判，并参与气候变化政策与方案的设计和落实。

随着人们日益认识到自然环境是许多武装冲突的起因之一，而且环境恶化对性别平等问题有具体影响，预防冲突工作必须也必然要考虑到这些因素。在针对气候相关资源稀缺和冲突的预警系统中，以及在制定可持续的冲突应对措施时，妇女对自然环境和资源稀缺的了解能够发挥不可或缺的作用。

> “最边缘化的问题需要放到讨论桌上来。否则，我们在基层将永远找不到解决办法。气候变化是生存问题，而不是谈判的问题。我们需要确保青少年——后代人——参与解决这一问题。”
>
> **西尔维亚·阿图贡察·卡佩拉**，乌干达卡拉莫贾米里亚姆河口民间社会网络负责人[95]

“妇女、和平与安全议程的变革潜力尚未完全发挥出来，这与太少注重预防和社会长期结构性变革，而太过注重非常短期的具体结果也有关系。”

本全球研究的民间社会调查瑞典受访者，目前在西非和中非、哥伦比亚和缅甸的冲突地区工作

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

应对不平等、武器扩散、有组织犯罪和军事化

会员国应：

✓ 作为缔约国落实《武器贸易条约》中性别暴力相关条款（第7条第4款）的一项义务，要求武器生产公司监测和报告各自武器在暴力侵害妇女行为中的使用情况。

✓ 达到所有可持续发展目标——包括第5项关于性别平等的目标、第10项关于在国家内部和国家之间减少不平等现象的目标，以及第16项关于和平、包容社会的目标——以确保妇女和女童平等受益于这些成就，并优先按排她们磋商和参与可持续发展议程有关方案的落实、监督与问责。

✓ 作为战略，采纳促进性别平等的预算编制做法，包括与民间社会进行磋商，以处理、突出和缓解军事化的国家预算以及其对国际和平与安全和妇女权利的破坏性影响。

各会员国、联合国及民间社会应：

✓ 提供财务、技术和政治支持，鼓励面向男子、妇女、男童和女童提供教育和领导力培训，巩固和支持男性气质的非暴力、非军事化表现形式。

✓ 制定教育战略，培育以非暴力方式解决家庭和公共场所冲突的文化。

民间社会应：

✓ 制定具有性别视角的基准工具，监督武器制造企业针对武器使用责任所采取的措施。

预警

会员国、联合国、区域和国际组织应：

✓ 在所有预警流程、预防冲突和早期反应努力中纳入妇女参与、促进性别平等相关指标以及性暴力和性别暴力相关指标（包括冲突中的性暴力），并与地方、国家、区域和国际各级官方反应渠道连通。

✓ 支持就性别不平等的代价、暴力侵害妇女行为的程度以及暴力冲突的可能性，收集数据和提高认识。

技术

联合国、会员国和民间社会应：

✓ 与私营部门合作开发和使用新技术，以增加女性的人身安全，并加强冲突预防。

✓ 支持收集有关性别数字鸿沟的数据，以及限制和促进妇女和女童获得信息和通信技术的因素，特别是在受冲突影响和脆弱环境中。

预防选举暴力、解决争端和调解
联合国应：

✓ 全面落实联合国和平行动问题高级别独立小组有关调解的诸项建议，确保在受冲突影响地区与民间社会以及妇女和女童进行磋商。

✓ 制定新的战略，将妇女、和平与安全议程更系统地纳入更广泛的预防性外交工作中，包括预警机制、内部调解以及建设和平基础设施。

会员国、联合国和民间社会应：

✓ 通过资金、技术和政治支助等方式相互协作，强化妇女民间社会的能力，在国家和社区牵头的选举监督和选举暴力预防、争端解决和调解倡议中进行组织和发挥作用。

气候变化和自然资源稀缺
联合国、会员国和民间社会应：

✓ 在设计、落实和监测气候变化及自然资源相关战略方面，与受影响的妇女和女童合作，充分利用她们对当地的了解以及用于分享信息的社区网络。

会员国应：

✓ 与民间社会合作制定或修订关于落实第1325号决议的国家行动计划，以消除与气候相关的资源短缺和自然灾害对策在加剧冲突方面所起的作用，并提供具有包容性的方法来解决与气候和资源有关的不安全问题。

✓ 制定对性别问题有敏感认识的自然资源管理政策。

参考资料

1. “让我们铸剑为犁”（叶夫根尼·武切蒂奇，1959年）雕像位于联合国总部入门外，让人们想起圣经经文：“他们应铸剑为犁，铸矛为镰：国家不应举刀相向，也不应再习战事”（以赛亚书，2:4）。
2. “Uniting Our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People”，联合国文件文号：A/70/95–S/2015/446（联合国和平行动问题高级别独立小组，2015年6月16日），第62款。
3. Felicity Ruby著，“Security Council Resolution 1325: A Tool for Conflict Prevention?”，摘自重新思考维持和平，性别平等和集体安全，2014年，182。
4. “Fragile and Conflict-Affected States: Signs of Progress to the Millennium Development Goals”，世界银行，2013年5月2日，http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/05/02/fragile-and-conflict-affected-states-signs-of-progress-to-the-millennium-development-goals.
5. “The Challenge of Sustaining Peace”，联合国文件文号：A/69/968–S/2015/490（2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组，2015年6月29日），第24款；“State of the World’s Mothers2014年: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises”（拯救儿童联合会，2014年）。
6. “Global Peace Index 2015: Measuring Peace, Its Causes and Its Economic Value”（经济学与和平研究院，2015年），3。
7. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，ix。
8. “2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组报告（2015年）”，第121款。
9. 同上，第68款。
10. 预防致命冲突（卡内基预防致命冲突问题委员会，1998年）。联合国秘书长关于预防冲突的的报告也主要摘自此框架。例如参见“Report of the Secretary-General: Prevention of Armed Conflict”，联合国文件文号：A/55/985–S/2001/574（联合国大会，联合国安全理事会，2001年6月7日）。
11. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，ix。
12. 同上，第67款。
13. 和平与发展顾问属于联合国开发计划署/政治部建设国家冲突预防能力联合方案。
14. Sara Batmanglich著，“Independent Review of Peace and Development Advisors and the Joint UNDP/DPA Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention”，2014年11月。
15. “Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)”（联合国政治事务部，2015年3月），6。
16. 对这个具体方案的内部审议在和平与发展顾问工作中的性别平等部分显然未予触碰，虽然其报告了和平与发展顾问中的性别平衡情况，但是其指出，在强父权社会中，方案不应安排和平与发展顾问，以免在接触政府官员时会面临“额外阻碍”。参见 Batmanglich著，“Independent Review of Peace and Development Advisors and the Joint UNDP/DPA Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention”，第34款。
17. 联合国妇女署参与人权先行高级顾问小组或能加强这些工作。
18. Hannah Wright和Minna Lyytikainen著，“Gender and Conflict Early Warning: Results of a Literature Review on Integrating Gender Perspectives into Conflict Early Warning Systems”，简报（加强世界安全组织，2014年5月），3。
19. “Engendering Conflict Early Warning: Lessons from UNIFEM’s Solomon Islands Gendered Conflict Early Warning Project”（联合国妇女发展基金，2006年1月）。
20. Pablo Castillo Diaz和Sunita Caminha著，“Gender-Responsive Early Warning: Overview and How-to Guide”，摘自联合国妇女署妇女、和平与安全资料手册（联合国妇女署，2012年），9。
21. Sebastien Babaud和James Ndung’u著，“Early Warning and Conflict Prevention by the EU: Learning Lessons from the 2008 Post-Elecction Violence in Kenya”（加强世界安全组织，和平建设倡议 - 从预警分析到行动，2012年3月），23。
22. “Gender and Early Warning Systems: An Introduction”（经济合作与发展组织（经合组织），欧安组织民主体制和人权事务处，2009年），8。
23. Castillo Diaz和Caminha著，“Gender-Responsive Early Warning: Overview and How-to Guide”，10。
24. “Women’s Peace and Security Barometer: Measuring Daily Security for Effective Peace Building”（天主教救援与发展组织，2014年3月）。
25. Karen McMinn著，“Candid Voices from the Field: Obstacles to Delivering Transformative Change within the Women, Peace and Security Agenda: Initial Research Findings for the Global Study on the Implementation of UNSCR 1325”（天主教救援与发展组织，防止武装冲突全球伙伴关系组织，以及妇女和平缔造者计划署，2015年6月）。
26. “Matrix: Early-Warning Indicators of Conflict-Related Sexual Violence”（联合国制止冲突中性暴力行动，2012年9月）。
27. Castillo Diaz和Caminha著，“Gender-Responsive Early Warning: Overview and How-to Guide”，9。
28. “New Technology and the Prevention of Violence and Conflict”（联合国开发计划署（开发署），美国国际开发署，国际和平研究所，2013年4月），1。

29. “Utilizing Modern Technology in Peacekeeping Operations to Improve Security for Women and Girls: Summary Document and Analysis”（阿拉伯联合酋长国常驻联合国代表团，乔治顿大学妇女、和平与安全研究所，联合国妇女署，2014年11月24日），http://wps.unwomen.org/en/highlights/uae-panel-discussion-utilizing-modern-technology-in-peacekeeping-operations-to-improve-security.

30. Wright和Lyytikainen著，“Gender and Conflict Early Warning: Results of a Literature Review on Integrating Gender Perspectives into Conflict Early Warning Systems”，3。

31. “Forest Change Monitoring in Guyana”，数字民主，访问日期：2015年7月8日，http://www.digital-democracy.org//ourwork/guyana/.

32. “Women Under Siege Project”，访问日期：2015年9月14日，http://www.womenundersiegeproject.org/.

33. “Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Christof Heyns: Use of Information and Communications Technologies to Secure the Right to Life”，联合国文件文号：A/HRC/29/37（联合国大会，2015年4月24日），第41款；A. Trevor Thrall, Dominik Stecula和Diana Sweet著，“May We Have Your Attention Please?Human-Rights NGOs and the Problem of Global Communication”，国际新闻/政府期刊第19卷，第2期（2014年4月1日）：135–59。

34. “Women & Mobile: A Global Opportunity: A Study on the Mobile Phone Gender Gap in Low and Middle-Income Countries”（全球移动通信协会、凯列布莱尔妇女基金会，Vital Wave 咨询公司，2014年），6。

35. 同上。

36. 同上，21。

37. “Transforming Our World: The2030年Agenda for Sustainable Development”，2015年8月1日，第5b款。

例如参见“Women’s Situation Room”，联合国妇女署中西非代表处，访问日期：2015年7月8日，http://www.unwomenwestandcentralafrica.com/womens-situation-room.html；Udo Jude Ilo著，“Making Elections Count: A Guide to Setting Up a CIvil Society Election Situation Room”（西非开放社会基金会，2012年4月）；“Nigeria Launches Its Women’s Situation Room”，联合国妇女署中西非代表处，2015年3月26日, http://www.unwomenwestandcentralafrica.com/1/post/2015/03/nigeria-launches-its-womens-situation-room.html；“Women’s Situation Room: A Unique Type of Response Mechanism in Elections”，联合国肯尼亚通讯，2013年3月。

38. “Women’s Situation Room: A Unique Type of Response Mechanism in Elections.”

39. “Nigeria Launches Its Women’s Situation Room”；“The Women’s Situation Room - Nigeria”（联合国妇女署尼日利亚代表处，2015年4月29日）。

40. “Les Bonnes Pratiques de La Plateforme de Ville Des Femmes Pour Des Elections Apaiseés Au Sénégal”，非洲妇女团结会。

41. “Women’s Situation Room”，联合国妇女署中西非代表处，访问日期：2015年7月8日，http://www.unwomenwestandcentralafrica.com/womens-situationroom.html

42. “第2171（2014）号决议”，联合国文件文号：S/RES/2171（联合国安全理事会，2014年8月21日），第18款至第19款。

43. “Report of the Advisory Group of Experts for the2015年Review of the United Nations Peacebuilding Architecture (2015)”，第46款。

44. “From Conflict Resolution to Prevention: Connecting Peace Huts to the Police in Liberia”，联合国妇女署，2012年9月19日，http://www.unwomen.org/en/news/stories/2012/9/from-conflict-resolution-to-prevention-connecting-peace-huts-to-the-police-in-liberia.

45. “Liberia’s Failed Logging Promises”，BBC新闻，2012年9月4日，http://www.bbc.com/news/world-africa-19469570.

46. “Peace Community: Armed Conflict Resistance”，国际和平团 - 哥伦比亚，访问日期：2015年9月15日，http://pbicolombia.org/accompanied-organizations-2/peace-community/.

47. Camille Pampell Conaway 和 Anjalina Sen 著，“Beyond Conflict Prevention: How Women Prevent Violence and Build Sustainable Peace”（国际妇女争取和平与自由联盟，2005年），32–33。

48. Zaynab Elsawi著，“Women Building Peace: The Sudanese Women Empowerment for Peace in Sudan”（促进妇女发展权协会，2011年）。

49. “Supporting Insider Mediation: Strengthening Resilience to Conflict and Turbulence”，指导说明（联合国开发计划署（开发署），2014年），37。

50. “Infrastructure for Peace”，问题简报（联合国开发计划署（开发署），2013年2月）。

51. Sam Perlo-Freeman 等著，“Trends in World Military Expenditure, 2014”，和研所情况报道（斯德哥尔摩国际和平研究所，2015年4月），1。

52. “Development Aid Stable in 2014 but Flows to Poorest Countries Still Falling”（经济合作与发展组织（经合组织），发展援助委员会，2015年4月8日）。

53. “Report of the Advisory Group of Experts for the2015年Review of the United Nations Peacebuilding Architecture (2015)”，第11至12款。

54. 同上，第15款。

55. 同上，第17款。

56. Hannah Wright和Sanne Tielemans著，“Gender, Violence and Peace: A Post-2015 Development Agenda”，加强世界安全组织，2014年2月。
57. 数据来源：http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database.
58. Henk-Jan Brinkman, Larry Attree和Saša Hezir著，“Addressing Horizontal Inequalities as Drivers of Conflict in the Post-2015 Development Agenda”（建设和平支助厅，加强世界安全组织，2013年2月），1。
59. Isabel Oritz和Matthew Cummins著，“Global Inequality: Beyond the Bottom Billion: A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries”（儿基会，2011年4月），35。
60. “Outlook on the Global Agenda 2015”（世界经济论坛，2014年11月）。
61. “Global Wealth Report 2014”（瑞士信贷研究所，2014年10月），28。
62. Oritz和Cummins著，“Global Inequality: Beyond the Bottom Billion: A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries”，22–23。
63. 与全球水平相比：22%的全球人口每天的生活费不足1.25美元，同时40%每天的生活费不足2美元。同上，20。
64. 在其第30号一般建议中，消除对妇女歧视委员会提出了一种促进性别平等的冲突预防方法。该方法要求将预防武装和政治暴力爆发与升级的工作与对小武器扩展、军国主义和对妇女和女童的暴力侵害的预防结合起来。“关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第30号一般性建议”，联合国文件文号：CEDAW/C/GC/30（消除对妇女歧视委员会，2013年10月18日），第29款。
65. Mary Caprioli著，“Gendered Conflict”，和平研究期刊第37卷，第1期（2000年1月1日）：51–68。
66. Valerie Hudson著，“Summary of Research Findings: Establishing the Relationship between Women’s Insecurity and State Insecurity”，2015年3月。
67. “You Get What You Pay For”（国际妇女争取和平与自由联盟，2014年）。
68. Ban Ki-moon 著，“Secretary-General’s Remarks at UN Women - World Bank Event on Financing for Gender Equality”，2015年7月14日，http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8829.
69. Maria Butler, Abigail Ruane,和Madhuri Sastry著，“The Pieces of Peace: Realizing Peace Through Gendered Conflict Prevention”，全球研究报告提交材料（国际妇女争取和平与自由联盟，2015年），3。
70. “Global and Regional Estimates of Violence against Women: Prevalence and Health Effects If Intimate Partner Violence and Non-Partner Sexual Violence”（世界卫生组织，伦敦卫生和热带医药学院，南非医学研究理事会，2013年），2。
71. Rashida Manjoo和Calleigh McRaith著，“Gender-Based Violence and Justice in Conflict and Post-Conflict Areas”，康奈尔大学国际法杂志第44期（2011年）：11。
72. “Conflict and Sexual and Domestic Violence against Women”，Helpdesk 研究报告（治理和社会发展资源中心，2009年5月），3。
73. Castillo Diaz和Caminha著，“Gender-Responsive Early Warning: Overview and How-to Guide”，5。
74. 同上。
75. 同上。
76. “Small Arms Survey 2014: Women and Guns: Highlights”（小武器调查，2014年），12。2011年，小武器和轻武器的最大出口国包括美国、意大利、德国、巴西、奥地利、瑞士、以色列、俄罗斯、韩国、比利时、中国、土耳其、西班牙和捷克共和国。
77. Isabel Aguilar Umaña和Jeanne Rikkers著，“Violent Women and Violence against Women: Gender Relations in the Maras and Other Street Gangs of Central America’s Northern Triangle Region”（国际建设和平联盟，和平建设倡议 - 从预警分析到行动，2012年4月）；Jovana Carapic著，“Organized Crime, Gangs, and Female Involvement”，背景文件（小武器调查，2015年5月）；Mihaela Racovita 和Jovana Carapic著，“Girls, Gangs and Firearms Trafficking in Central America”（小武器调查，2015年3月20日）。
78. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”（女性和平建设者全球网络、天主教救援与发展组织、非政府组织妇女、和平与安全工作组、国际民间社会行动网络，2015年7月）。
79. “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”，第16.4款。
80. “When the Victim Is a Woman”，摘自2015年全球武装暴力负担：每具尸体都很重要，全球研究报告提交材料（小武器调查，2015年），120。
81. “【虽】然加入团伙会带来某种形式的保护，也会让女性面临其他危害。女性参与团伙使她们易成为【亲密伴侣间暴力】和性暴力的受害者；这种暴力形式由团伙的超强男性规范形成，同时常常用于使这种规范合理化”。参见Racovita和Carapic著，“Girls, Gangs and Firearms Trafficking in Central America”，图3。
82. Carapic著，“Organized Crime, Gangs, and Female Involvement”。
83. 同上。
84. Megan Bastick和Kristen Valasek著，“Converging Agendas: Women, Peace, Security and Small Arms”，摘自2014年小武器调查：妇女与枪支，全球研究报告提交材料（小武器调查，2014年），51。
85. Lukas Ruttinger 等著，“A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks: An Independent Report Commissioned by the G7 Members”（阿德菲研究所，国际警觉组织，伍德罗·威尔逊国际学者中心，欧盟安全研究所，2015年），vii。
86. Katie Peters和Janani Vivekananda著，“Conflict, Climate and Environment”，Topic Guide（国际警觉组织，2014年11月），vii。

87. 亚太妇女、法律和发展论坛著，“Climate Change Natural Disasters Affecting Women Peace and Security”，全球研究报告提交材料（2015年3月13日），3。

88. “The Arab Spring and Climate Change”，气候与安全相关性（美国进步中心，史汀生研究中心，气候和安全中心，2013年2月）。

89. 亚太妇女、法律和发展论坛著，“Climate Change Natural Disasters Affecting Women Peace and Security”，9。

90. “Women Peace and Security in the Context of Climate Change Summary: Summary Document and Analysis”（阿拉伯联合酋长国常驻联合国代表团，乔治顿大学妇女、和平与安全研究所，联合国妇女署，2015年1月15日），http://wps.unwomen.org/en/highlights/uae-panel-discussion-women-peace-and-security-in-the-context-of-climate-change.

91. “Women and Natural Resources: Unlocking the Peacebuilding Potential”（联合国环境计划署（环境署），联合国妇女署，联合国建设和平支助厅（PBSO），联合国开发计划署（开发署），2013年）。

92. Ruttinger 等著，“A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks: An Independent Report Commissioned by the G7 Members”，26。

93. “Women and Natural Resources: Unlocking the Peacebuilding Potential,”，22。

94. “Thematic Discussion: Voices from the Climate Front Lines”，会议笔记（2014年联合国气候变化问题首脑会议，2014年9月23日）。

09

反暴力极端主义，同时尊重妇女及其社区的权利和自主

> “在很多方面，【妇女权利】在国际层面处于十字路口上。女权主义社区对反恐怖主义政治运动提出了不同的理解和批评。如今，为消除国际冲突，女权主义与反恐怖主义的密切合作是全球社会进行至关重要的自我反思的关键起点。”
>
> **瓦苏奇·内赛亚**“女权主义与反恐怖主义：权力的诱惑”[1]

目前，全世界都陷入对日益增多的暴力极端主义行为的恐惧之中。其中大部分暴力极端主义行为是确实存在的，但也有很多是施害者为引起媒体轰动而臆造出来的。一直以来，媒体大多关注的是伊拉克和黎凡特伊斯兰国、博科哈拉姆组织和基地组织等团体以伊斯兰名义实施的有计划恐怖行为，但必须注意的是，日益严峻的极端主义暴力问题并不局限于一种宗教。即使在中东，也有为保卫犹太教而犯罪的现象，[2]而基督教民兵分布在世界许多地方。[3]在亚洲，有团体以印度教和佛教名义施行暴力，[4]而在世界其他地方，政治意识形态已导致一些团体拿起了武器。[5]显而易见的是，各种形式的极端主义已经对妇女和女童的权利造成了严重的影响。从强迫婚姻，到教育和公共生活参与限制，再到有计划的性暴力和性别暴力，这一暴力和不安全形势升级需要引起妇女、和平与安全议程的重视。

在本全球研究的磋商过程中，妇女非常执着于自己的信念。尽管研究表明，尊重妇女权利的社会出现极端主义的可能性更小，妇女仍强烈认为，不应将妇女权利与国家安全挂钩或将其视为反极端主义的一种实用工具。相反，她们认为妇女权利本身就是目的。在动荡已然常态化的环境中，妇女权利倡导与政府反恐怖主义议程的关联过于密切，反而会增加打击妇女权利维护者和恶化妇女权利问题的风险。[6]在这些环境中，反恐怖主义工作普遍力图让妇女公开参与进来而得到的教训表明，将议题与国家安全挂钩会增加疏离感，加剧妇女的不安全感，造成妇女担心政府不是在增强她们的权能，让她们能够充分参与社会活动和克服她们面临的障碍，而是在“利用”她们。[7]

尽管与恐怖行为相关的事件增多，处理这些问题时仍须谨慎。只有在极端主义导致暴力、仇恨或侵犯他人权利时，才必须引起全球社会的关注。民主国家的言论自由要求，应该允许表达不同的观点，无论它们多么极端——仇恨言论除外。我们不能要求全世界只有一种意识形态。只有在当信仰因人们最为珍视的真正理想受到挑战和质疑时，拥有多元文化的世界才会发展和改变。反对极端主义不能成为一项按照个人认为有益于社会的方式改造世界的授权。只有在出现国际法律和标准所定义的破坏社区和侵犯他人权利的暴力极端主义时，才需要引起全球关注。

在这个全球化的世界，我们还必须认识到，极端分子彼此助长。佛罗里达州一名极端分子烧毁一本《古兰经》，随后开罗发生骚乱；仰光有人烧毁一座清真寺，随后比哈尔邦一处佛教遗址受到攻击。关于暴力极端主义这一重要议题的讨论始于尊重他人的尊严和自主。国际和国家政治领导人有必要以身作则，采取强硬立场反对仇恨言论和煽动仇恨，这同样是国际社会需要考虑和发展的一项政策。

极端组织的一个共同点是，他们每推进一步都伴随着对妇女和女童权利的侵害——受教育权、公共生活权以及身体自主权。

当今暴力极端主义和蓄意针对妇女和女童

不同于以往，如今的伊拉克和黎凡特伊斯兰国和博科哈拉姆组织等团体正将其暴力行为建立在领土管理和控制能力之上。例如，伊拉克和黎凡特伊斯兰国官方杂志《DABIQ》呼吁医生、工程师和专业人士参加希而吉来（虔诚的迁徙），以协助建立一个伊斯兰政府。[8]伊拉克和黎凡特伊斯兰国通过精心策划的社交媒体宣传和承诺提供有意义的工作，从世界各地诱集包括妇女在内的战斗人员和支持者。薄弱的治理机构、持续不断的冲突、跨境种族和文化关系、全球化金融和商业网络，以及通信与信息技术新平台的强大控制，这些都有助于暴力极端分子提高自己的影响力，尤其是对妇女和女童权利的影响。

在各宗教、各地区，极端组织的一个共同点是，他们每推进一步都伴随着对妇女和女童权利的侵害——受教育权、公共生活权以及身体自主权。例如，绑架妇女和女童已成为博科哈拉姆组织的一种蓄意的策略，意在引诱安全部队陷入埋伏、勒索赎金或用来交换囚犯。[9]相关报告估计，自2014年开年以来，已有大约2,000名妇女和女童遭到绑架。[10]2014年4月，该组织绑架了276名切布克女学生，制造了迄今为止最大的一起事件，也使得这种用得越来越多的策略成为全球瞩目的焦点，并引发了一场国际运动“把我们的女孩带回来”。研究还表明，被博科哈拉姆组织绑架并囚禁的妇女和女童遭受了一系列暴力侵害，包括身体和心理虐待、被迫劳动、被迫参与军事行动、被迫与该组织中抓捕她们的人结婚以及性虐待（包括强奸）。[11]

性暴力和性别暴力也是伊拉克和黎凡特伊斯兰国的一种明显策略。与逃出博科哈拉姆组织的尼日利亚女孩的描述一样，从伊拉克和黎凡特伊斯兰国控制的伊拉克北部逃出来的雅兹迪妇女和女童报告说，她们遭受了可怕的性暴力，还被当作奴隶在战斗人员之间交易。伊拉克实况调查团2015年收集到的信息指向了针对雅兹迪人的灭绝种族罪、反人类罪行、战争罪行和其他严重的侵犯人权行为，包括侵犯妇女和女童人权的行为。相关报告指出，被迫与外国战斗人员结婚的现象在伊拉克和黎凡特伊斯兰国控制的领土上已越来越普遍。在国内流离失所者营地（以及相邻国家）也发现了这一现象，那里的难民社区不得不

“妇女团体被夹在恐怖主义和反恐怖主义之间……在【存在】恐怖分子的极度危险环境中工作，另一方面，她们发表自己看法的机会……因反恐怖主义而减少。”

本全球研究的民间社会调查受访者，位于利比亚

采取童婚、退学和禁足等手段“保护”他们的女儿和妻子。[12]

伊拉克和黎凡特伊斯兰国强制实行阿拉伯叙利亚共和国前所未有的严苛的伊斯兰教法，从衣着到行动、就业和宗教仪式等生活各个方面制定了法令，限制了人们尤其是妇女的基本自由。妇女和10岁以上的女童外出时必须完全遮盖自己，并且不允许和直系亲属之外的任何男子在一起。违规者将受到鞭刑惩罚，由伊斯邦道德警察执行，或者越来越多的是由全部由女性组成的坎莎旅执行。[13]随着叙利亚冲突持续不断以及叙利亚遇害和失踪男子数量攀升，这些限制规定尤其强硬，直接导致妇女权利受到系统性压制，同时女性户主家庭增多。[14]生活在伊斯兰卫士控制下的马里北部[15]以及生活在青年党影响不断扩大的索马里的妇女和女童也描述了类似的大规模侵犯和限制基本自由。[16]

暴力极端主义的抬头也见于世界各地其他宗教中，不过行为更加孤立，没那么残暴，也非普遍或系统性的。在以色列，一些正统派犹太定居者社区也实施了大量的限制妇女权利规定，还间发性地在希伯伦施行孤立的暴力行为。[17]在西方，随着效仿白人至上主义网站的数量日益增加，基督教民兵也开始施行孤立的暴力行为，比如近期在挪威和美国发生的这类事件。[18]在亚洲，佛教极端组织已将目标锁定为伊斯兰教和基督教的礼拜场所，这些组织的兴起对妇女和女童也有影响。去年，缅甸一次最具争议的僧人动员行动是通过了一条限制佛教女子和穆斯林男子之间跨信仰婚配的法律，侵犯了妇女自由选择配偶的权利。[19]

尽管性别平等目标在全球有缓慢进展，包括千年发展目标的逐步实现，但有人担心推崇更严苛文化和宗教做法的极端组织可能会破坏妇女已取得的成果，尤其是在健康和教育方面。[20]在印度，印度教极端组织一直将目标锁定为不遵守印度教各种限制规定的妇女和艺术家，以及伊斯兰社区成员。[21]极端分子在世界各地施行暴力行为并威胁妇女的人身安全，极力限制她们的基本权利，包括公共生活参与权。巴基斯坦塔利班运动对马拉拉·优素福·扎伊的攻击正是其中一起备受关注的悲惨事件。[22]

针对妇女和女童的侵权行为越来越受到全球的关注。事实上，联合国秘书长2015年关于冲突中性暴力的报告强调，性暴力行为与极端组织的战略目标、意识形态及资金筹措密不可分。[23]然而，尽管极端组织将打压妇女地位列为其议程之首，国际社会在应对时仍是事后才考虑促进性别平等。相反，随着极端组织的势力和影响力不断扩大，国际行为体已侧重于通过军事和安保手段阻止它们的发展。这种方法已不足以解决这一已经变化和发展的问题。

妇女在暴力极端主义中扮演的角色

妇女不仅是受害者，而且长久以来一直是暴力极端组织的参与者。她们在不同的组织中扮演不同的角色，包括实施自杀式爆炸、[24]加入武装组织内的女子联队或全部由女性组成的军旅以及搜集情报。妇女还可能是支持者和动员者，为暴力极端分子和恐怖分子提供医疗保健、食物和庇护所。[25]例如，虽然母亲可作为预防工作的一个切入点，但她们也可能是激进行为的来源。基地组织的一名显要领导人在社交媒体上称颂自己的母亲说，“她从未要求我回来，而是敦促我加入圣战并为我筹备。”[26]

在了解妇女渴望成为暴力极端组织成员的心理时，认识到妇女能力的本质也至关重要。一项探讨妇女为何加入斯里兰卡泰米尔伊拉姆猛虎解放组织（猛虎组织）的研究描述了这样的一种境况：民间社会已全面军事化，没有任何渠道供妇女申诉冤情。[27]妇女作为暴力和歧视的受害者往往觉得自己没有任何非暴力的选择。长期流离失所也促使她们决定加入此类组织。所有这些经历塑造了妇女的政治身份，往往造就了极其坚定的女性叛乱分子。[28]

对近期越来越多外国妇女前往伊拉克和叙利亚支持伊拉克和黎凡特伊斯兰国[29]的最初反应延续了对妇女和伊斯兰教的陈见，认为穆斯林青年妇女一定是被欺骗或洗脑了，或者加入伊拉克和黎凡特伊斯兰国仅仅是为了成为“圣战新娘”，认为她们如果充分了解伊拉克和黎凡特伊斯兰国针对妇女的各种恐怖行为，就不会加入该组织。

虽然有些妇女可能是受甜言蜜语蛊惑或受影响过度，但也有些妇女加入伊拉克和黎凡特伊斯兰国等组织的许多原因和男子一样：冒险、不平等、疏离和受信仰的感召。[30]事实上，战略对话学院最近开展的一项研究概括了妇女自述其前往伊拉克和黎凡特伊斯兰国的三个原因：世界各地对穆斯林的压迫；渴望参与国家建设；以及个人责任和身份。[31]然而，政策和公共话语很少承认妇女可能有这些怨恨和动机。例如，伊拉克和黎凡特伊斯兰国中的欧洲妇女谈到过家乡对其宗教习俗的疏离和限制（比如法国禁止在公共场合穿布卡）促使她们加入了该组织。[32]在西方国家，可能加剧疏离的正是在仇视伊斯兰教的攻击和骚扰中首当其冲的穆斯林妇女和女童（尤其是穿戴宗教服饰的穆斯林妇女和女童），以及对于有些人来说是伊拉克和黎凡特伊斯兰国将西方定位在伊斯兰教对立面的宣传。[33]

确实有妇女参加暴力极端主义运动，有些并非心甘情愿，但也有些带着满腔热忱。正如之前提到的，她们加入的根本原因可能和男子一样。此外，她们来自保守家庭，也可能被强大而形象的网络广告诱惑而加入极端组织，成为“解放”战士。学者们在描述这些女性战斗人员时谈到了她们在一定程度上不受家庭和社会的约束，却又必须服从由男性主导的严苛等级制度的“矛盾施为”。

同时，妇女也明显活跃在反极端主义暴力的前线。母亲劝使自己的孩子放弃激进，女警察深入当地社区预防暴力极端主义，女性伊玛目宣讲宗教宽容等等。妇女扮演着各种各样的角色。然而，她们的参与机会有限，尤其是参与高层事务的机会。值得注意的是，在最危险的那些地区，年长的妇女是冲突双方唯一信任的群体。在叙利亚，在国际和国内人道主义工作人员被禁止涉入的局势中，为解决社区人道主义需求而去谈判的正是社区中年长的妇女。[34]

试图始终将非西方社会中极端主义背景下的妇女描绘为恐怖国家中一群无助受害者或一群抵抗战士是错误的，而且忽略了一个重要形势。虽然在许多亚洲和非洲社会，保守派发起了反击，但这也是因为妇女在发展进步，其权能在增强，而有人担心这种进步可能会威胁到社会结构。她们上学和上大学的人数越来越多，她们进入劳动力市场，她们借助教育和社交媒体成为技术型人才。马拉拉的决心和其他许多青年妇女的决心体现了过去十年女童教育取得的巨大进步。这是整个亚洲非常真实的写照，而且在许多亚洲社会，女童在教育机构的表现优于男童。[35]在“阿拉伯之春”运动中，许多妇女也走上街头，尽管她们可能没有担任领导职务，但仍表现积极、自信、口齿伶俐。

全球化和国际社交媒体期许的新世界为中下层阶级妇女和女童带来了新的思维和行为方式。有些妇女确实抓住了不断变化的世界带来的机遇，成为专业人员和活动家，重塑自己的生活并培育自己的女儿。全球化世界中全新而多样的生活方式与传统价值观及做法始终格格不入。新旧思想之间的这种紧张势态和争论存在于大多数亚洲和非洲地区。在有些国家，与这些共存的是极大的宽容。而在另一些国家，它们已成为恐怖和极端暴力行为的阵地，而妇女权利、妇女的私人生活和她们的身体已成为这些争论的载体。

> “两性关系不公正和不平等是对发展和稳定的一个长期威胁，而性别平等就像是防止激进化和暴力极端主义蔓延的一道保障。因此，在和平进程中利用妇女领导才能这一重要资源至关重要。”
>
> 消除对妇女歧视委员会向本全球研究提交的报告

民族国家和国际社会对国际恐怖主义的应对措施

由于各种原因，国际社会针对广泛和有计划的恐怖行为所采取的应对措施并不成功。2001年之前，大多数国家将极端主义和恐怖主义作为国家法律和人权框架内的一项警务工作来处理。此后，随着新造词“反恐战争”的出现，针对暴力极端主义和恐怖行为的应对措施主要是诉诸武力。各国和国际社会已在“反恐怖主义”的旗帜下做出大量努力来解决这些问题。在许多国家，反恐怖主义相关立法和安全部队新现做法都严重违背了人权标准和国际人道主义法准则。作为一个框架，反恐怖主义介于一项警察行动和一场完全受国际人道主义法控制的战争之间。这一含糊定位再加上各种新的未受监管的技术和作战方式，给妇女权利和人权活动及机制制造了越来越多的困境。此外，反恐怖主义概念并非静止不变，而是在不断发展，涉及的行为体和社区生活领域越来越多。不容质疑的事实是，许多国家面临艰难的安全抉择，但在概念上明确自己想要做什么以及应如何限制某些战略，必定是这些国家前进的第一步。

日益认识到妇女参与和增强妇女权能不应是反恐怖主义战略的一部分，而应是平民和平议程的一部分

许多智囊团的近期研究（尤其是期刊杂志《外交政策》）日益表明，[36]妇女权利和暴力极端主义减少之间存在相关性。性别平等程度相对较高的那些国家出现暴力极端主义的可能性更小。这些研究数据的披露引发了大量的争论和探讨。许多倡导者对于如何将该发现工具化有不同的方法，导致政策制定者之间以及执行人员之间出现巨大分歧。

许多安全智囊团提出的第一种方法是将妇女问题和妇女平等纳入军事规划中。这种方法敦促实地军官雇用并友善对待妇女，增强妇女权能，训练她们的警觉性，以便利用她们搜集情报。如此运用这一研究是危险且毫无远见的。它将妇女置于危险之中，使她们疏离自己的社区和家人。尽管它在短期内可能会产生效果，但从长远来看，它将破坏正在重建社会的社会结构。

第二种方法是国家建设方法，旨在实施全面政策，将发展、人权和妇女权利等诸多战略纳入自上而下的强制实行模式，以此作为军事范畴的、或国家安全语境下的反恐怖主义战略的补充。联合国和经合组织会员国的相关论述目前由第二种方法主导。2006年9月各会员国一致通过的《联合国全球反恐战略》及其审查决议，[37]为联合国系统整个反恐怖主义工作提供了战略框架和政策指导。《全球反恐战略》认为恐怖主义是“对国际和平与安全的最严重威胁之一”，并包含四大核心工作：（一）消除有利于恐怖主义蔓延的条件；（二）防止和打击恐怖主义；（三）建立各国防止和打击恐怖主义的能力以及加强联合国系统在这方面的作用；以及（四）确保尊重所有人的人权和实行法治作为反恐斗争根基。[38]其中第一和第四项核心工作尤其认识到了反恐怖主义涉及的和平与安全问题。[39]

虽然《全球反恐战略》并未具体提及性别问题，但2014年6月举行的《全球反恐战略》第四次评审大会（两年一次）通过了一项决议，鼓励会员国、联合国机构以及国际和区域组织“考虑让妇女参与防止和打击恐怖主义的工作”。[40]秘书长2014年关于联合国系统落实《全球反恐战略》活动的报告指出，妇女在防止极端主义暴力和建立复原能力方面能够发挥重要作用。[41]

联合国人权系统已越来越多地处理性别和恐怖主义问题。消除对妇女一切形式歧视委员会（消除对妇女歧视公约）第30号一般性建议就妇女在预防冲突、冲突中和冲突后局势下的问题，建议缔约国“拒绝为安抚恐怖分子、个人或武装团体等非国家行为体而使妇女权利保护出现任何形式的倒退”。[42]除其他要求外，人权理事会要求促进和保护人权与基本自由问题特别报告员在反恐怖主义过程中，“将性别平等问题纳入其职责范围的各项工作中”，[43]特别报告员向联合国大会提交的2009年报告呼吁各国政府解决使妇女成为恐怖主义行为侵害对象的性别不平等问题，并确保恐怖主义行为受害者获得支助，包括废除阻碍

秘书长2015年关于冲突中性暴力的报告强调，性暴力行为与极端组织的战略目标、意识形态及资金筹措密不可分。

援助的歧视性障碍（例如不平等的继承法）。[44]关于在反恐怖主义过程中保护人权与基本自由问题的联合国大会决议呼吁会员国“按照性别平等和不歧视原则，制定、审查和落实所有反恐怖主义措施。”[45]

安全理事会在其与恐怖主义有关的决议和声明中越来越多地提到妇女。2014年9月通过的第2178号决议聚焦外国恐怖主义战斗人员构成的威胁，并首次承认有必要增强妇女在缓解暴力极端主义和激进化蔓延方面的权能。[46]这也是首次在一项第七章决议中将打击暴力极端主义的工作（包括防止激进化和招募）视为处理外国战斗人员所构成威胁的“基本要素”[47]。这标志着联合国处理该问题的方法有所转变，而这一转变在过去一年尤其明显。

联合国系统内部和欧洲的这一范式转变仍然存在很大问题，并且与实际生活在当地社区的妇女所说的一切背道而驰。虽然通过增强妇女权能来打击极端主义是一个重要提议，但任何时候都不应将这种增强权能视为宪章第七章关于使用武力规定的一部分。它不应属于反恐怖主义的范畴，而应是民间援助国家发展和人权方案的一种方式。若使这些方案受制于安全理事会批准的反恐怖主义战略，将极大地削弱与这些方案相关的妇女组织和妇女领导人的作用。必须认识到，应限制反恐怖主义的范围，并且在涉及各种打击和防止暴力极端主义战略的工作中，发展和人权机构应发挥带头作用。秘书长目前正在制定一项防止暴力极端主义的行动计划，并将于今年11月呈交给第70届联合国大会。希望该计划会考虑上述告诫。

聚焦

发挥母亲在防止暴力极端主义中的作用

鉴于母亲往往能从其独特的立场发现暴力行为的早期迹象并进行干预，印度、爱尔兰、尼日利亚、巴基斯坦和也门等国家已发起了一些注重母亲的作用的倡议。这些倡议包括“母亲们行动起来！”（母亲反对暴力极端主义）和“母亲学校”。

通过“母亲学校”这一平台，SAVE组织为当地合作伙伴与临危社区中的母亲合作开办家庭讲习班，提供为期六个月的培训和相关材料。[48]这为母亲们讨论常见问题，尤其是暴力极端主义相关问题提供了空间。然而，“母亲学校”存在风险——促进对妇女的社会作用的陈见。因此，对“母亲学校”的任何支助都必须包括增强权能这一要素，例如，为参加该方案的母亲们或其女儿们提供创收技能或教育机会。必须支持建设母亲以及家庭发现暴力预警信号和从情感与理智上进行干预的能力。[49]

反暴力极端主义和妇女、和平与安全议程

正如上述段落所指出的，在反暴力极端主义过程中，国际社会正转向国家建设方法，包括将人权和妇女权利作为反恐怖主义方法的一部分。许多会员国和西方国家妇女组织强烈支持上述国家建设方法，因为它考虑到更全面的治理，而不仅仅依赖于单纯的军事手段，尽管它仍然属于军事范畴。然而，讽刺的是，此类政策以及支持这些政策的团体不承认这一内在矛盾；即人权和妇女权利也是治理体系内部的“制衡”元素。若将它们纳入反恐怖主义工作，将极大地削弱它们在任何特定社会中的价值。

在非洲和亚洲开展的磋商明确表明，在这两个已实际采取此类战略的大洲，妇女组织对将此类方案纳入反恐怖主义范畴这一做法深表怀疑，尤其是当这些战略意味着一种源自作为军事进程必要补充的全球战略的自上而下的国家建设方法时。此类战略最初是为伊拉克和阿富汗局势设计的，并未完全取得成功，而且在不承认区域间及社区间存在差异性的情况下无法真正推进。

有人提议另一种方法，即让军事应对措施和反恐怖主义工作不涉及妇女权利干预甚至人权干预，这也是本研究完全赞同的一种方法。在这些工作中采取此类干预措施使执行人员陷入极大的危险之中。相反，必须建立一个可以要求军方提供安全保障但完全独立于军方的独特民事程序，而且这一程序应注重尊重当地女性和平建设者和民间社会组织的自主权。这些团体应发挥带头作用，而且必须与它们合作，在反恐怖主义框架或任何军事进程之外设计反暴力极端主义方案。确实存在一些成功范例，而且那些由当地人在国际行为体协助下设计的方案未将妇女权利工具化或安全化，更有可能引起当地社会的共鸣。

在了解妇女渴望成为暴力极端组织成员的心理时，认识到妇女能力的本质也至关重要。

有一个这样的方案是培训女性宗教领袖，让她们在自己社区担当精神导师。例如，2005年，摩洛哥哈波斯及伊斯兰教事务部开始为女传教士（伊玛目）颁发认证，称她们为女性精神导师。她们负责促进宗教温和与宽容，旨在遏制暴力极端主义。截至2014年，有超过500名女性精神导师在拉巴特和卡萨布兰卡的清真寺、社区以及女子监狱和青少年监狱工作。摩洛哥国内外将女性精神导师这一举措奉为成功典范。[50]

另一方面是利用宣传不同言论的民间媒体。无论是承诺、宣传、激进化或招募，暴力极端分子都有效地利用了社交媒体平台来推进自己的目标。同样，在反暴力极端主义相关工作中，媒体渠道可用来反击暴力极端分子的宣传，传播有关性别平等、良好治理和预防冲突的消息。其中一个实例是南苏丹按照与当地合作伙伴共同设计和制作的建设和平教育课程，每周播放的一档广播系列节目Sawa Shabab。它跟踪南苏丹不同青少年的日常生活，见证他/她们如何面对独特挑战，同时学习如何成为自己社区的和平建设者。基础课程的重点内容包括反对陈见、尊重多样性和促进性别平等。收听该节目之后，青年女性听众指出“受到教育”是对青年妇女而言的一个重要特质，而男性听众对性别平等的认识也显著提高。[51]

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

会员国、联合国和区域组织应：

✓ 将妇女权利规划与反击恐怖主义和极端主义，以及所有军事规划和军事进程区分开来。在增强妇女权能方面的任何努力都应以民间援助妇女本身或发展和人权机构的方式进行。

✓ 自始至终保护妇女和女童权利，确保反暴力极端主义战略的努力不会对妇女和女童持有陈见，将其工具化或仅在国家安全语境下探讨她们的权利。。

✓ 与当地妇女和机构合作，让各个层级的妇女参与进来，在确定反极端主义方面的重点及战略时，让当地妇女拥有自主权和领导权。

会员国、联合国、区域组织和民间社会应：

✓ 建设妇女和女童的能力，包括母亲、女性社区领袖、女性宗教领袖，以及妇女民间社会团体，以便她们以适合当地情况的方式参与反击暴力极端主义的努力。这可包括提供专门培训、协助以及培训妇女宗教领袖在其社区指导工作，从而使妇女更好地获得世俗和宗教教育，加强她们反击极端主义论调的声音并支持母亲学校。同样，所有这些能力建设措施都应通过民间机构实施，并由女性和平建设者决定优先事项和方案内容。

✓ 投资于研究和统计女性在恐怖活动中的角色，包括查明导致妇女激进化和参与恐怖组织的驱动因素以及反恐怖主义战略对她们生活的影响。这应包括反恐怖主义法律、法规如何影响妇女民间社会组织的运作，以及如何影响这些组织获得所需资源，开展反暴力极端主义活动。

✓ 确保以对性别问题有敏感认识的方式监测和评价所有反恐怖主义和反暴力极端主义干预措施。这应该具体涉及对妇女和女童的影响，包括通过使用与性别平等有关的指标以及收集按性别分列的数据。

会员国和联合国应：

✓ 按照妇女和女童的具体需求，制定对性别问题有敏感认识的脱离、康复和重返社会方案。从按照妇女、和平与安全议程实施的解除武装、复员和重返社会方案（复员方案）中吸取经验教训。

联合国应：

✓ 确保旨在防止和应对极端暴力行为的问责机制具有完成其任务所必需的性别问题专门知识。

参考资料

1. Vasuki Nesiah著，“Feminism as Counter-Terrorism: The Seduction of Power”，摘自性别、国家安全和反恐：人权观点，编辑：Margaret L. Satterthwaite和Jane Huckerby，人权视角（劳特里奇，2013年），127–51。
2. “Hebron: Israeli Settlers Must Be Stopped from Taking over Al-Rajabi House – UN Special Rapporteur”，联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），2014年4月15日，http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14512.
3. 例如，在中非共和国，基督教民兵对穆斯林展开了一场血腥的运动。David Smith著，“Christian Militias Take Bloody Revenge on Muslims in Central African Republic”，卫报，2014年3月10日，http://www.theguardian.com/world/2014/mar/10/central-african-republic-christian-militias-revenge.
4. 例如，佛教极端分子在斯里兰卡煽动反穆斯林骚乱。参见Rohini Mohan著，“Sri Lanka’s Violent Buddhists”，纽约时报，2015年1月2日，http://www.nytimes.com/2015/01/03/opinion/sri-lankas-violent-buddhists.html.
5. 泰米尔伊拉姆猛虎解放组织就是一个这样的例子。
6. Martin Scheinin著，“Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism”，联合国文件文号：A/64/211（联合国大会，2009年8月3日），第36款。
7. Jane Huckerby著，“Women and Preventing Violent Extremism: The U.S. and U.K. Experiences”，简报（纽约大学人权和全球正义中心，2012年），13。
8. Naureen Chowdhury Fink和Benjamin Sugg著，“A Tale of Two Jihads: Comparing the Al-Qaeda and ISIS Narratives”，国际和平研究所全球观测站，2015年2月9日，http://theglobalobservatory.org/2015/02/jihad-al-qaeda-isis-counternarrative/.
9. Mausi Segun等著，“Those Terrible Weeks in Their Camp”：尼日利亚东北部博科哈拉姆组织对妇女和女童的暴力侵害（人权观察组织，2014年），4。
10. 大赦国际著，“Nigeria: Abducted Women and Girls Forced to Join Boko Haram Attacks”，2015年4月14日，https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/04/nigeria-abducted-women-and-girls-forced-to-join-boko-haram-attacks/.
11. 战术目标包括：诱使安全部队进入伏击圈，迫使支付赎金或交换战俘。Segun 等著，“Those Terrible Weeks in Their Camp”：尼日利亚东北部博科哈拉姆组织对妇女和女童的暴力侵害。
12. “Report of the Secretary-General: Conflict-Related Sexual Violence”，联合国文件文号：S/2015/203（联合国安全理事会，2015年3月23日），第61款。
13. “9th Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic”，联合国文件文号：A/HRC/28/69（联合国人权理事会，2015年2月5日），第64款，第161款。
14. 同上，第59款。
15. “Report of the Secretary-General on the Situation in Mali”，联合国文件文号：S/2012/894（联合国安全理事会，2012年11月28日），21 – 23, 24；“Mali: War Crimes by Northern Rebels”，人权观察，2012年4月30日，http://www.hrw.org/news/2012/04/30/mali-war-crimes-northern-rebels；“Women Primary Victims of Violence in Northern Mali, Says UN Rights Official”，联合国新闻报道中心，2012年10月9日，http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43239#.VgQxDt9Vikp.
16. Chris Albin-Lackey和Letta Tayler著，“Harsh War, Harsh Peace: Abuses by Al-Shabaab”，过渡联邦政府和非索特派团。（纽约州纽约：人权观察，2010年）；“Fleeing Somali Women Recount Tales of Terror”，BBC新闻，2010年10月7日，http://www.bbc.com/news/world-africa-11437595.
17. “Hebron: Israeli Settlers Must Be Stopped from Taking over Al-Rajabi House – UN Special Rapporteur.”
18. Steven Erlanger和Scott Shane著，“Norway Shooting and Bomb Attack Leaves at Least 92 Dead”，纽约时报，2011年7月31日，http://www.nytimes.com/2011/07/24/world/europe/24oslo.html；Jace Jenkins著，“The Christian Terrorist Movement No One Wants To Talk About”，思考进步，2014年12月4日，http://thinkprogress.org/justice/2014/12/04/3599271/austin-shooter-christian-extremism/；Peter Bergen和David Sterman著，“Opinion: In U.S., Right Wing Extremists More Deadly than Jihadists”，CNN，2014年4月15日，http://www.cnn.com/2014/04/14/opinion/bergen-sterman-kansas-shooting/.
19. “Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”，1979年12月18日；Matthew J Walton和Susan Hayward著，“Contesting Buddhist Narratives: Democratization, National and Communal Violence in Myanmar”，政策研究 71（东西方中心，2014年）；“Burma: Discriminatory Laws Could Stoke Communal Tensions”，人权观察，2015年8月23日，https://www.hrw.org/news/2015/08/23/burma-discriminatory-laws-could-stoke-communal-tensions.
20. “Women and Countering Violent Extremism: Summary Document and Analysis”（阿拉伯联合酋长国常驻联合国代表团，乔治顿大学妇女、和平与安全研究所，联合国妇女署，2014年10月27日），http://wps.unwomen.org/en/highlights/uae-panel-discussion-the-role-of-women-in-countering-violent-extremism.
21. Naureen Chowdhury Fink和Rafia Barakat著，“Strengthening Community Resilience against Violence and Extremism: The Roles of Women in South Asia”，政策简讯（全球反恐怖主义合作中心，2013年11月）。
22. “Profile: Malala Yousafzai”，BBC 新闻，2014年12月10日，http://www.bbc.com/news/world-asia-23241937.
23. “Secretary-General’s Report on Conflict-Related Sexual Violence (2015)”，第83款。

24. Mia Bloom著，“Bombshell: The Many Faces of Women Terrorists”（Hurst，2011年）。
25. Naureen Chowdhury Fink, Rafia Barakat和Liat Sheret著，“The Roles of Women in Terrorism, Conflict, and Violent Extremism: Lessons Learned for the United Nations and International Actors”，政策简讯（全球反恐怖主义合作中心，2013年），3。
26. Mia Bloom著，“When Women Are the Problem”，摘自勾勒新路途，思想促行动工具包：妇女防止恐怖主义（美国和平研究会，2015年），20。
27. Nimmi Gowrinathan著，“Motivations of Female Fighters”，摘自勾勒新路途，思想促行动工具包：妇女防止恐怖主义（美国和平研究会，2015年），22–24。
28. 同上。
29. Jayne Huckerby著，“When Women Become Terrorists”，纽约时报，2015年1月21日，http://www.nytimes.com/2015/01/22/opinion/when-women-become-terrorists.html；Jayne Huckerby著，“Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism”，Just Security，2015年3月3日, https://www.justsecurity.org/20620/gender-violent-extremism-countering-violent-extremism-cve/.
30. Jayne Huckerby著，“When Women Become Terrorists”；Jayne Huckerby著，“Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism”。
31. Carolyn Hoyle, Alexandra Bradford和Ross Frenett著，“Becoming Mulan?Female Western Migrants to ISIS”（战略对话研究所，2015年）。
32. Jayne Huckerby著，“When Women Become Terrorists”；Jayne Huckerby著，“Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism”。
33. Jayne Huckerby著，“When Women Become Terrorists”；Jayne Huckerby著，“Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism”。
34. 就本全球研究报告与中东和北非地区妇女民间社会代表的磋商，在2015年海牙妇女和平自由联盟会议上举行。
35. “Society at a Glance: Asia/Pacific 2014”（经济合作与发展组织（经合组织），2014年），9。
36. 菲姆齐莱·姆兰博·努卡和拉迪卡·库马拉斯瓦米著，“Women Are the Best Weapon in the War Against Terrorism”，外交政策，2015年2月10日，http://foreignpolicy.com/2015/02/10/women-are-the-best-weapon-in-the-war-against-terrorism/.
37. “联合国大会就联合国全球反恐战略通过的决议”，联合国文件文号：A/RES/62/272（联合国大会，2008年9月15日），272；“就联合国全球反恐战略通过的决议”，联合国文件文号：A/RES/64/297（联合国大会，2010年10月13日），297；“就联合国全球反恐战略通过的决议”，联合国文件文号：A/RES/66/282（联合国大会，2012年6月29日），282；“联合国大会就联合国全球反恐战略审议通过的决议”，联合国文件文号：A/RES/68/276（联合国大会，2014年6月24日）。
38. “就《联合国全球反恐战略》通过的决议”，联合国文件文号：A/RES/60/288（联合国大会，2006年9月20日），288。
39. “Report of the Secretary-General on Activities of the United Nations System in Implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy”，联合国文件文号：A/RES/68/841（联合国大会，2014年4月14日），第22款。
40. “General Assembly Resolution on the UN Global Counter-Terrorism Strategy Review (2014)”。
41. “Secretary-General’s Report on Activities of the UN System in Implementing the UN Global Counter-Terrorism Strategy (2014)”，第107款。
42. “关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第30号一般性建议”，联合国文件文号：CEDAW/C/GC/30（消除对妇女歧视委员会，2013年10月18日）。
43. “Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism: Mandate of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism”，联合国文件文号：A/HRC/RES/6/28（联合国人权理事会，2007年12月14日）。
44. Scheinin著，“Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism（2009年）”，第32款至第33款
45. “Resolution Adopted on Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism”，联合国文件文号：A/RES/68/178,（2014年1月28日），第6(r)款。
46. “General Assembly Resolution on the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy (2010)”，第32款至第33款；“第2178（2014）号决议”，联合国文件文号：S/RES/2178（联合国安全理事会，2014年9月24日），第16款。
47. “第2178（2014）号决议”，第15款；Naureen Chowdhury Fink著，“Countering Terrorism and Violent Extremism: The Role of the United Nations Today and the Impact of Security Council Resolution 2178”，政策简讯（全球合作安全中心，2014年11月）。
48. Naureen Chowdhury Fink和Rafia Barakat著，“Strengthening Community Resilience against Violence and Extremism: The Roles of Women in South Asia”。
49. Edit Schlaffer和Ulrich Kropiunigg著，“Can Mothers Challenge Extremism?Mothers’Perception and Attitudes of Radicalization and Violent Extremism”（无国界妇女组织/反暴力极端主义姐妹组织，2015年）。
50. Kristina London Couture著，“A Gendered Approach to Countering Violent Extremism: Lessons Learned From Women in Peacebuilding and Conflict Prevention Applied Successfully in Bangladesh and Morocco”，布鲁金斯研究所政策文件（布鲁金斯研究所，2014年7月）。
51. Nancy Payne著，“Everyday Technologies Can Help Counter Violence and Build Peace”，摘自勾勒新路途，思想促行动工具包：妇女防止恐怖主义（美国和平研究会，2015年），32。

10

妇女、和平与安全事务的主要行为体：监测和问责

主要行为体的作用

在落实联合国安全理事会第1325(2000)号决议的最初十年里，可以用来系统地跟踪妇女、和平与安全议程落实进展的工具和数据几乎没有。在很多领域，只能依靠有限的证据来制定政策和规划，有效的做法得不到定期记录，针对不同利益攸关者的问责机制基本缺失。在第1325号决议通过十周年到来之际，尽管由本决议促成的规范性框架和各类活动不断增多，但妇女和女童在生活中仍然遭受暴力侵害，妇女在和平进程各阶段的参与程度仍然低得无法接受，这种情况引起了广泛担忧。监测和问责方面的问题急需得到更密切的关注，特别是因为推动第1325号决议诞生的所有行为体所构想更具转化性的结构变化远未实现。

为迎接第1325号决议通过十五周年，政策制定者、研究者和执行人员回顾了过去的工作，以评估本决议和相关规范性框架在妇女、和平与安全方面取得的成果。大家还展望了未来需要开展的工作，以便应对新出现的优先事项和问题，并为进展缓慢的领域带来实质性变化。重要的是，安理会第2122(2013)号决议关切地认识到，落实工作如无重大转变，那么在可以预见的未来，在预防和解决冲突、妇女保护和建设和平过程中妇女和妇女的意见仍将得不到重视，因此该决议鼓励会员国、相关区域组织和联合国机构着手审查现有的落实计划和目标。

本章将审视不同利益攸关者为加快行动步伐、衡量进展情况并改善基层效果而采取的措施。本章将重点阐述行之有效的做法，并针对今后的行动提出具体建议。在第1325号决议落实情况接受审查期间，一些其他重大政策也在审查和讨论之中，包括针对2030年可持续发展目标及其具体目标和指标的讨论；北京宣言和行动纲要二十周年审查；2015年联合国和平行动问题高级别独立小组审查；2015年联合国建设和平架构审查。此外，世界人道主义首脑会议也在筹备之中。本章还将从性别观点出发，探讨各项关于和平与安全问题的议程之间的联系和协同效应。

会员国

决议要点

第1325号决议

敦促会员国确保在预防、管理和解决冲突的【...】机制的所有决策层增加妇女人数

第1889号决议

欢迎会员国在国家一级努力执行安理会第1325(2000)号决议，包括拟定国家行动计划，鼓励会员国继续推动上述决议的执行

2000

2009

第1888号决议

鼓励会员国派更多的女军人和女警员参加联合国维持和平行动，对所有军事人员和警务人员进行充分的培训，以便他们能履行责任

第1889号决议

敦促各会员国、联合国各机构和民间社会，包括非政府组织，考虑到教育在促进妇女参与冲突后决策方面的重要作用，采取一切可行措施，确保冲突后妇女和女孩平等接受教育

第2106号决议

敦促有关会员国确保在本国人员涉及【联合国人员的性剥削和性虐待行为】时全面追究责任，包括提起起诉

2013

第2122号决议

鼓励相关会员国设立专门的筹资机制，以便在执行第1325(2000)号决议方面，支持协助培养妇女的领导才能和协助她们全面参与各级决策的有关组织的工作，加强它们的能力

> “在十五周年到来之际，我希望更多会员国制定并通过国家行动计划……民间社会、地方社区都积极参与国家行动计划的相关工作……国家行动计划的预算和技术资源得到必要保障，政府不会难为无米之炊……”
>
> **梅维斯·卡布雷拉·贝莱扎**，
> 妇女和平建设者全球网络国际协调员

尽管全面落实安理会第1325(2000)号决议是多方利益攸关者的义务，但确保世界各国在制定本国政策、法律、计划及预算过程中饯行有关妇女、和平与安全的全球承诺和义务则是会员国的主要责任。民族国家仍是推进落实妇女、和平与安全议程的最具影响力的行为体。

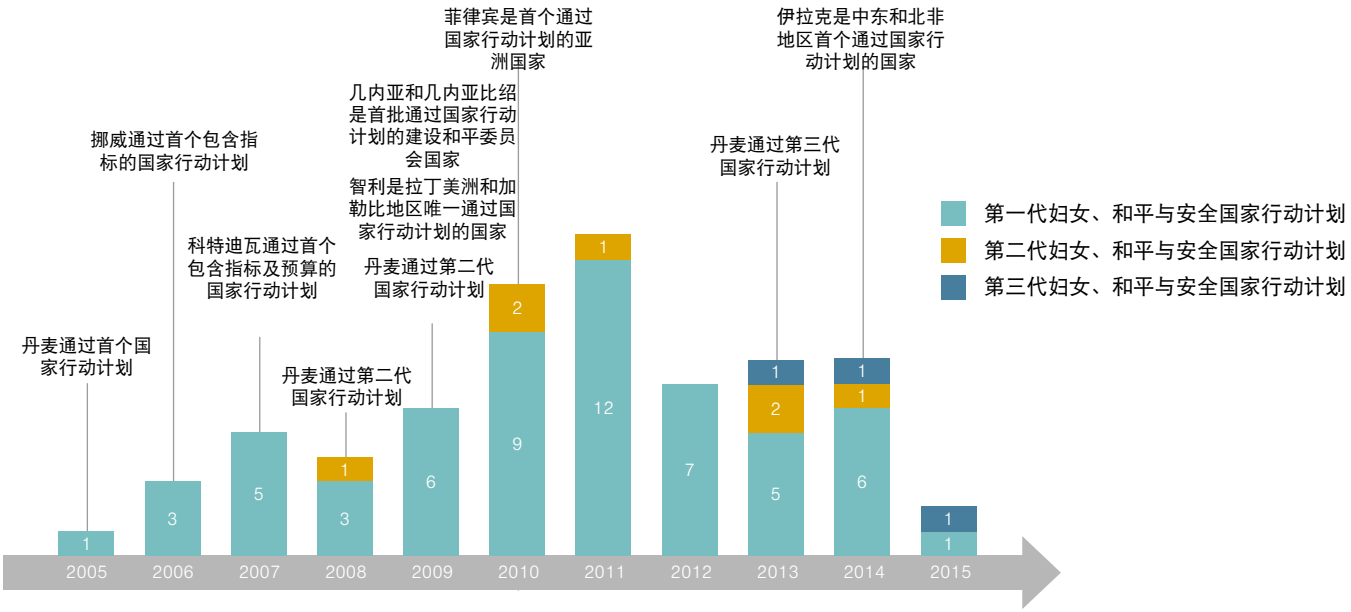
国家行动计划

联合国机构和捐助国已认识到，制定国家行动计划是促使会员国履行这方面承诺的重要手段。通过制定有效的国家行动计划，国家利益攸关者可以在规定的时间范围内明确优先事项，确定职责范围，合理分配资源，并采取战略行动。然而，本全球研究在各地区举行的磋商表明，行动计划的概念有时基于理想化的前提，即一国之内的各个阶层都愿意共同努力，不存在多样性、分裂和对立的问题。同样，将所有群体合而为一，不考虑议程之间的差别，这会导致行动计划不切实际、无法实现；当资源有限时，情况更是如此。因此，必须首先了解武装冲突局势的实地情况，再推动国家行动计划及其内容的制定。

截至2015年7月，全球共有54个国家通过了国家行动计划（24个欧洲国家，其中一些国家已经开始实施第三代国家行动计划；17个非洲国家；9个亚洲国家；3个美洲国家；1个大洋洲国家）。[1]数个国家行动计划预计很快就会更新，另有大约20个国家正在着手制定首个国家行动计划。[2]其中一些国家计划的颁布，恰逢第1325号决议通过十五周年以及2015年10月的安理会高级别审查。值得注意的是，已经通过或正在起草国家行动计划的国家，有些正面临联合国安理会议程中提及的局势，还有些正担负着维持和平任务或特别政治任务，这些国家都得到了建设和平基金的资助，并/或被列入2014年世界银行脆弱形势名单。[3]

丹麦在2005年率先颁布国家行动计划，其他西欧和北欧国家紧随其后。自此以来，国家行

每年通过的妇女、和平与安全国家行动计划的数量[4]



动计划取得了显著改进。科特迪瓦在2007年通过了国家行动计划，成为首个拥有此类计划的冲突后国家，乌干达和利比里亚则紧随其后，分别在2008年和2009年通过了国家行动计划。大多数早期的国家行动计划都更注重过程而不是结果。针对一些早期文件的分析表明，综合目标、战略目标及行动方案之间缺乏明确界限，职责、预算及时间表之间相互混淆，协调机制和监测机制之间也是如此。[5]此后，新制定的或第二、三代国家行动计划开始尝试解决上述早期缺陷。

什么样的国家行动计划才具有重要影响？通过吸取经验教训和借鉴良好的做法来制定标准

国家行动计划的数量在全球范围内出现增长，说明会员国正为落实第1325号决议而投入更多努力。然而，仍需注意的是，这些只是过程和协调人的行动，并不是最终目的。在本研究举行的地区性和国家性磋商中，民间社会组织重申了从国家行动计划审查中汲取的历史经验教训，并且认为国家行动计划能否成为有效工具，确保各方行动协调一致、目标明确并带来深远影响，这取决于国家行动计划的制定是否具备以下共性要素。[6]这些要素包括：

- 强有力的领导和有效的协调；
- 包容性设计过程；
- 为落实工作计算成本和编制预算；
- 监测和评价；以及
- 灵活地适应新出现的情况。

强有力的领导和有效的协调

为有效地制定和落实国家行动计划，同时监测相关落实情况，政府必须在政治和技术层面作出明确承诺，并发挥领导作用。[7]选出恰当的政府机构来协调国家行动计划的各项工作至关重要。在理想情况下，负责此类工作的应该是具有政治影响力且深受妇女团体信任的高级别部委。有证据表明，与性别事务部相比，国防部和外交部等

职能部门管理协调工作更具成效，因为这可以凸显国家行动计划对于解决和平与安全问题至关重要，并已在所有相关部门主流化。[8]

本研究针对国家行动计划开展了审查和磋商，不但阐明了政府机构应肩负重任并协调行动，还强调了各行为体的高效协作对实现妇女、和平与安全议程的重要性。为此，多个国家已经设立了国家级的特别工作组、指导委员会或工作组来协调各部委及其他利益攸关者之间的行动。[9]实践证明，各国应相互学习并共享好的做法，这也有助于设计出有效的国家行动计划。[10]

> “在冲突国家和地区，政府往往将这些决议当做不具法律约束力的政治文件，这导致国家行动计划力量微弱，无法为非政府组织提供资金和支持，这种情况对妇女和女童更为不利。”
>
> 本全球研究的民间社会调查受访者，在缅甸、伊拉克及美国工作的全球性组织

包容性进程

为制定有效的落实计划和战略，不仅需要政府部门发挥领导作用，还需要民间社会组织、学术机构、捐助方政府、男性和女性群体以及直接受冲突影响的当地社区及民众的广泛参与。这些行为体可以为国家行动计划的制定、落实、监测和评价以及审查作出重要贡献。

造成紧张局面的原因可能包括，由于时间和资源受限而无法举行大规模磋商，决策传统导致政府与民间社会伙伴在某些情况下无法开展合作。[11]然而，广泛参与大有裨益，不容忽视。包容可以提高认识，促进倡导倡议，并确保从多个方面了解会影响不同利益攸关者的安全问题。反过来，广泛参与可以保障平等及不受歧视的权利，让相应计划和战略更加符合基层的需求及预期，确保各方在落实计划过程中充分发挥自主性并履行承诺。

无论是非冲突地区，还是受冲突影响的地区，都出现了越来越多值得借鉴的良好做法。以荷兰为例，该国的第二份国家行动计划是由多方共同签署的，包括三个荷兰政府部委，四个研究机构以及超过30个民间社会组织（如多国非政府组织、女性和平运动组织以及侨民组织）。[12]在塞拉利昂，国家行动计划设计工作历时一年之久，在初始阶段便组建了政府与民间社会工作组——WANMAR 1325工作组，其成员包括35个政府代表机构、民间社会组织及当地组织。[13]国家行动计划颁布后，WANMAR 1325工作组改为指导委员会，负责指导该计划的落实工作。包容有助于让地方政府部门参与进来，将国家行动计划融入到部门的工作当中。目前，19个次国家级地方理事会有7个正在开展落实国家行动计划的各项活动。

在塞拉利昂，国家行动计划设计工作历时一年之久，在初始阶段便组建了政府与民间社会工作组——WANMAR 1325工作组，其成员包括35个政府代表机构、民间社会组织及当地组织。

在波斯尼亚和黑塞哥维那，政府将确保把人类安全列为工作重点，以国家行动计划为平台，在社区层面实现了有意义的变革。[14]该计划还推动了国家安全观的转变，使观念的重心由传统军事安全转移到平民安全，以及对各种形式的恐吓、威胁行为的日常防范。具体而言，性别平等机构与地方政府及民间社会行为体开展合作，在包容性安全研究所的技术支持下，为五个试点城市制定了地方版的国家行动计划，以解决女性在日常生活中面临的安全问题，包括防范性别暴力、歧视以及人口贩运；确保女性得到法律保护，能够获取教育、健康、自然和经济方面的资源。这些计划还旨在解决环境与基础设施问题，例如治理近期发生的洪灾，清除地雷，改善街头照明和公共交通设施。

自2010年以来，妇女和平建设者全球网络及其合作伙伴已经在布隆迪、哥伦比亚、刚果民主共和国（刚果（金））、利比里亚、尼泊尔、菲律宾、塞尔维亚、塞拉利昂及乌干达落实了一系列“本地”倡议，不断形成一些良好的做法。[15]例如，2012年在菲律宾举办的本地倡议讲习班促使博东这一古老的和平委员会作出吸纳四名女性成员的决定。该委员会位于卡林阿省，已有上百年历史，由24名成员组成，每位成员均由部落长老任命，而此前仅允许男性加入。[16]这些讲习班促使奎松省瑞尔市的政府官员通过了一项确保女性在地方政府机构中的任职人数占到50%的决议。

聚焦

尼泊尔国家行动计划：参与方式案例研究

在尼泊尔，政府安全部队与尼泊尔共产党（毛派）之间的武装冲突已造成14,000多人丧生，200,000多人流离失所。[17]妇女和女童深受其害，沦为大规模性暴力和性别暴力的受害者。女性是武装冲突的主要参与者，在毛派武装分子中占30-40%。也有很多妇女积极投身于旨在结束冲突的行动。尽管如此，尼泊尔妇女最终仍然未能参与正式和平谈判。[18]

经过尼泊尔妇女运动和联合国的积极倡导，在和平与重建工作部的领导下，尼泊尔政府于2011年启动了关于联合国安理会第1325号和第

1820号决议的国家行动计划。从国家到区县，各职能部委、民间社会、妇女组织以及外部发展伙伴都广泛参与到国家行动的制定工作中。更重要的是，直接受冲突影响的妇女和女童也参与到各类磋商中。

与和平支助工作组开展合作、共同行动是成功促成广泛参与及磋商的关键。该工作组由发展伙伴与联合国机构共同组建，并与非政府组织网络及民间组织网络密切合作，其中包括四方援助救济社、Shanti Mailika和Sankalpa等组织。它们一直以来都深受信任，并与当地的妇女及其他团体保持良好关系。这些组织长期为妇女团体提供支持，并能通过促进妇女参与来明确她们的社会、经济和其他发展需求，所有这些都为国家行动计划的磋商奠定了基础。此外，为加强监督工作，民间社会还设立了“1325行动组”，负责监督国家行动计划的落实情况。

2013年，尼泊尔和平与重建工作部、联邦事务和地方发展部与该国民间组织共同制定了国家行动计划本地化指导方针，旨在将相关活动直接纳入到地方规划工作中。[19]这也促使第1325号和第1820号决议被列入学校课程和军警培训科目。[20]在资金方面，尼泊尔和平信托基金会以及联合国和平基金会是各职能部门启动落实工作的重要依托，二者在国家行动计划的“本地化”进程中互为补充。这两个基金会为“地区协调委员会”和“地方和平委员会”的工作提供支持，包括将促进性别平等的预算编制应用到区县规划工作中。

在1325行动组的支持下，该国非政府组织Saathi与和平与重建工作部共同编写了最新的国家行动计划中期监测报告，并于2014年10月发布该报告。[21]该审查报告指出了一些重要领域所取得的进展，包括进一步认识到妇女、和平与安全议程在政策落实、资源分配、政府及安全人员能力建设方面的指导作用。妇女、和平与安全议程在各类发展工作中日益主流化，比如在提供基本服务方面。此外，对偏远西部地区落实情况的评估结果显示，如何在地区层面落实国家行动计划，以及如何编写向和平与重建工作部提交的地方监测报告受到了更多关注。该中期报告还记录了妇女是如何更积极地扮演和平代言人及人权捍卫者的角色，为解决家庭和社区中的冲突出力，打破传统文化的偏见走向领导职位。

然而，报告也指出了一些难题。用于解决妇女、和平与安全相关问题的专项预算仍然缺失，相关责任机构之间仍然协调不力。如何加强本地化指导方针的日常落实工作，仍然困难重重。因为只有修改本地规划和预算编制流程，才能系统地纳入国家行动计划的各项活动。此外，有关受冲突影响的妇女以及性暴力和性别暴力幸存者的官方准确数据往往缺失，但存在非官方的估测数据。这使得地方和平委员会等机构更难以开展有效行动。最后，尼泊尔的冲突暴力幸存者，包括性别暴力幸存者，在追讨公道和索取赔偿的道路上仍面临困难。

“政府【必须】采取实质性措施【……】，落实国家行动计划。这有利于妇女全面而平等地参与冲突后决策工作并担任职务。”

本全球研究的民间社会调查受访者，位于伊拉克

为落实国家行动计划计算成本、编制预算及管理预期

可预测且可持续的资金支持是确保妇女、和平与安全议程在国家和国际层面得到有效落实的前提条件，这是一个明确的共识。2014年，一项针对47份国家行动计划的审查表明，其中只有11份设立了专项预算，而且它们在预算划拨比例方面差别巨大。[22]民间社会团体对此表达了无奈和不满，认为国家行动计划沦为一纸空文和黄粱美梦，在不发达社会无法发挥任何作用。[23]如不根据实际情况编写计划，妥善解决资金问题，并设立合理的预期，国家行动计划就有可能名存实亡，甚至激起社会不满情绪。

为保证可持续的资金来源，在制定国家行动计划之初，必须全面而切实计算相关成本，并且设立专项资金用于落实计划。为此，可以对机构开展初步审计，为政府提供处理利益攸关者资源和能力限制所需的具体信息，以便建立明确的责任和问责机制。爱尔兰、挪威、卢旺达、瑞典和英国等国都在制定国家行动计划前开展了机构审计工作。在英国，初步审计帮助揭示了政府在性别相关工作方面正在开展的行动以及仍然存在的差距。[24]将民间社会组织考虑在内，明确地划拨预算和划分职责，这既对这些组织有利，也可以清晰地反映出现有承诺。与此同时，一些部门可能因为资金不足而无法履行某些承诺。[25]

与双边机构、区域机构以及多边机构开展合作，可以为本国落实妇女、和平与安全决议争取更广泛的政治支持、甚至资金支持，从而提高成功几率。冲突中和冲突后国家更需要开展这类合作，因为相关政府很可能无法自行提供充足资金，保障国家行动计划下的相关承诺得以兑现。

> “由于缺少强有力的国内监测体系，能够取得的成果十分有限。大多数方案只能在中心城市落实，难以在整个地区推广开来。”
>
> 本全球研究的民间社会调查受访者，目前在亚美尼亚/阿塞拜疆冲突地区工作

在某些情况下，可以建立多利益攸关者筹资机制，推进国家行动计划的落实。布隆迪就是一个例子。然而，这种做法的难题在于各利益攸关者可能无法持续提供支持。[26]奥地利、瑞典、瑞士以及其他国家机构（如联合国妇女署、联合国开发计划署、北约、欧洲联盟警察特派团（欧警特派团）及欧洲联盟部队（欧盟部队）等）共同出资，在波斯尼亚和黑塞哥维那设立了国家行动计划专项筹资机制。实践证明，该机制是促使空谈化为实干的关键。[27]虽然捐助方应继续长期提供可预测的大量资金及其他资源，但联合国所发挥的作用依然至关重要，比如推动南南合作，支持政府和民间社会的能力建设。此外，还应考虑从私营部门等全新来源获取资金和支持。

聚焦

为落实国家行动计划筹措资金

2013年，天主教救援与发展组织与妇女和平建设者全球网络针对已通过国家行动计划的会员国开展了一项调查[28]，以了解国家行动计划的筹资现状。此调查的受访者提出了很多共同关心的问题和优先事项。需注意的是，调查结果再次表明，为有效落实国家行动计划以及整个妇女、和平与安全议程，获得充足且可持续的专项资金来源已迫在眉睫。

主要调查结果显示：[29]

- 大多数政府没有为制定和落实国家行动计划划拨专项资金。
- 落实国家行动计划的资金来源及可持续性各不相同，这会影响到跟踪、监测和问责工作。
- 很多政府通过调整本国优先事项，并对这些事项实行差异化拨款，为落实国家行动计划提供资金。
- 国家行动计划的筹资跟踪和监测机制通常缺失或不足。
- 尽管许多政府采用了促进性别平等的预算编制，但所用的具体做法千差万别，落实国家行动计划所需的资金一般无法得到保障。
- 民间社会，特别是妇女权利组织、妇女网络和妇女运动，由于得不到充分支持或认可，或者无法得到充足资源，而未能在国家行动计划的制定和落实工作中发挥重要作用。
- 出资建立多利益攸关者筹资机制，以落实国家行动计划的设想也得到了关注（该建议出自关于妇女、和平与安全及人道主义行动的全球加速文书的提案，参见第13章：*妇女、和平与安全议程的经费筹措*）。

建立更强有力的监测、报告及评价框架

为确保国家行动计划在改善妇女、女童及其社区的生活水平方面取得实质性效果，应对计划所发挥的实际作用进行系统化监测及定期评价。建立高效的监测和评价系统，有助于完善政策及方案，加大承诺和合作力度，推进问责机制的建立，并为可持续投资奠定基础。[30]在规划阶段，就必须建立此系统，同时还要对不同因素、行为体、风险及需求进行全面背景分析和评估。背景分析用于制定基线，这对今后的监测和评价工作至关重要。

例如，布隆迪、刚果民主共和国及卢旺达在制定国家行动计划前，先使用从社区收集到的信息开展了基线分析。[31]在卢旺达，基线分析揭示了贫困女性化是妇女日常生活中面临的关键基本结构性问题之一，也是妨碍全面落实第1325号决议的重要因素。这一发现为冲突后的规划工作提供了重要依据，有助于扫除增强妇女权能方面的结构性障碍，同时推进了冲突后的转型进程。[32]

自2010年以来，为衡量国家行动计划落实情况并改进报告流程，制定相关指标、基准和目标成为一项重要工作。例如，在2009年，15份国家行动计划只有6份（占40%）包含了用于衡量成果的指标。到2014年，47份接受审查的国家行动计划，有30份（近64%）包含了用于监测落实进展的指标，有19份设定了可以衡量的目标，所有这些计划都包含了妇女参与预防冲突、保护、治理和重建工作的人数配额。[33]此外，新出现了向议会提交年度落实进度报告这一良好做法。还可以编写一份面向公众发布的进度报告，进一步加强这一做法。在利比里亚、尼日利亚和美国这三个国家中，国家行动计划的落实进展直接向总统报告。[34]

民间社会的作用也得到充分认可，它们针对受冲突影响妇女的现状收集了大量最新信息，同时保持了落实国家行动计划的势头。虽然国家行动计划大多包含了让民间社会参与其中的规定，但民间社会直接参与监测和报告工作的程度千差万别。例如，在奥地利、澳大利亚、比利时、刚果民主共和国、加纳、利比里亚、荷兰及美国等国，作为国家监测机制的一部分，民间社会可以编写非正式报告，和/或受邀评议年度落实报告。在澳大利亚，民间社会采用另一种参与方式，它们每年都会编写一份报告卡，随附于国家行动计划的进展报告后。[35]在智利，政府最近承诺将与民间社会进行公开对话，以期弥补在落实第二份国家行动计划（于2015年颁布）过程中暴露出的不足。[36]

“国家行动计划、国家磋商和监测【已经】为妇女创造了新的机会，让她们可以参与建设和平及预防冲突工作，并且保护妇女和女童不受暴力侵害。”

本全球研究的民间社会调查受访者，目前在全球范围内的冲突地区工作

建议

2015年之后的展望：行动建议

包括会员国、民间社会、捐助方和多边机构在内的所有相关行为体都应：

✓ 记录最佳做法，推动并通过全球标准，用于制定、监测及落实强有力的国家行动计划以及其他妇女、和平与安全国内工具，同时吸取以下几个方面的经验教训：a)领导和协调，b)包容和与民间社会协作，c)成本计算和筹措资金，d)监测和评价，以及e)计划的灵活性和适用性。

✓ 加强国家和全球报告机制，监测国家行动计划的制定和落实进展，提高工作透明度，促进相互学习交流，进一步推广良好做法。

会员国应：

✓ 为参与式进程、社会问责工具以及本地化行动提供支持和投资，将全球、国家和地方行动相结合，确保在制定相关应对措施和监测工作进展时，将受影响和边缘化最严重的人群的诉求考虑在内。

✓ 如果受冲突影响国家缺乏必要资源，无法启动和推进国家行动计划的制定和落实工作，则应通过建立伙伴关系或开展双边及多边合作（包括南北、南南及三边合作、与民间社会合作），帮助这些国家进行能力建设，支持它们开展国家行动计划的制定、筹资、落实和监测工作。

联合国应：

✓ 支持联合国妇女、和平与安全问题常设委员会建立全面而公开的国家行动计划数据库，以分享良好做法和经验教训，并保障相关工作的透明性和问责制。

✓ 联合国妇女署拟设立一个新的助理秘书长职位负责处理危机和冲突问题，应确保该职位将监测和报告国家行动计划落实情况作为工作重点。

参考资料

1. 阿富汗、澳大利亚、奥地利、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、布隆迪、加拿大、中非共和国、智利、科特迪瓦、克罗地亚、刚果民主共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、冈比亚、格鲁吉亚、德国、加纳、几内亚、几内亚比绍、冰岛、印度尼西亚、伊拉克、爱尔兰、意大利、韩国、科索沃共和国——安理会第1244号决议（1999年）、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、立陶宛、马其顿、前南斯拉夫、马里、尼泊尔、荷兰、尼日利亚、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、塔吉克斯坦、多哥、乌干达、英国和美国。
2. 阿根廷、孟加拉国、保加利亚、希腊、危地马拉、日本、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、巴勒斯坦国、巴布亚新几内亚、巴拉圭、所罗门群岛、索马里、南非、南苏丹、泰国和东帝汶。
3. Malika Bhandarkar著，“Mapping Progress of WPS Action Plans”（联合国妇女署，2014年8月）。
4. 同上。
5. 如要了解对2005年至2009年期间通过的十一个国家行动方案的分析，参见Belgin Gumru和Jan Marie Fritz著，“Women, Peace and Security: An Analysis of the National Action Plans Developed in Response to UN Security Council Resolution 1325”，无国界社会第4卷，第2期（2009年7月1日）：209–25。另见Sahana Dharmapuri著，“A Survey of UN1325 National Action Plan Mechanisms for Implementation, Monitoring, Reporting and Evaluation”，讨论文件（美国民间社会妇女、和平与安全工作组，2011年11月）。
6. 包容性安全研究所创造并发展“高影响力国家行动方案”一词，并就此主题开发了许多资源。如需有关国家行动方案（包括有关制定高影响力国家行动方案的培训课程）的更多信息，参见https://actionplans.inclusivesecurity.org/。
7. Natalia Zakharova著，“Women and Peace and Security: Guidelines for National Implementation”，摘自联合国妇女署妇女、和平与安全资料手册（联合国妇女署，2012年）。
8. 同上，12。
9. “Planning for Action on Women Peace and Security: National-Level Implementation of Resolution 1325 (2000)”（联合国，国际警觉组织，2010年），50。
10. 同上，35–37。
11. Christin Ormhaug著，“OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325”（奥斯陆和平研究院，欧洲安全与合作组织，2014年9月），40。
12. “Planning for Action on Women Peace and Security: National-Level Implementation of Resolution 1325 (2000)”，38。
13. “Nairobi Symposium: Maximizing Impact of Women, Peace and Security Policies in Africa”（内罗毕，肯尼亚：包容性安全研究所，2014年7月22日），7。
14. “Implementation of the UN SC Resolution 1325 (2000) in Bosnia and Herzegovina from 2000 to 2015”，全球研究报告提交材料（波斯尼亚和黑塞哥维那，人权和难民部，波斯尼亚和黑塞哥维那性别平等署，2015年2月12日）。
15. “Implementing Locally, Inspiring Globally: Localization of UNSCR 1325 and 1820”，全球研究报告提交材料（女性和平建设者全球网络，2015年3月2日）。
16. 同上，4。
17. “Beyond 2015 for Women, Peace and Security: CARE International Position on the 15th Anniversary of UNSCR 1325”，全球研究报告提交材料（四方援助救济社，2015年），6。
18. “From Resolution to Reality: Lessons Learned from Afghanistan, Nepal and Uganda on Women’s Participation in Peacebuilding and Post-Conflict Governance”（四方援助救济社，2010年1月）。
19. “Localization Guideline 2013: National Action Plan on the Implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 & 1820”（尼泊尔政府，和平与重建部，2013年2月20日）。
20. “Implementing Locally, Inspiring Globally: Localization of UNSCR 1325 and 1820”，4。
21. “National Action Plan on Implementation of United Nations Security Council Resolutions 1325 & 1820: Nepal Mid-Term Monitoring Report”（尼泊尔政府，和平与重建部，第1325号决议尼泊尔行动组，萨帝，2014年10月）。
22. Bhandarkar著，“Mapping Progress of WPS Action Plans”。
23. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption,” 31。
24. “Planning for Action on Women Peace and Security: National-Level Implementation of Resolution 1325 (2000)”，45。
25. Aisling Swaine著，“Assessing the Potential of National Action Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325”，国际人道主义法年鉴第12卷（2009年12月）：425。
26. Natalie Raaber著，“Financing for the Implementation of National Action Plans on Security Council Resolution 1325: Critical for Advancing Women’s Human Rights, Peace and

Security”（天主教救援与发展组织，女性和平建设者全球网络，2014年10月），27。

27. “Global Technical Review Meeting: Building Accountability for Implementation of Security Council Resolutions on Women, Peace and Security”（格伦科夫，纽约：联合国妇女署2013年11月5日），22。

28. Raaber著，“Financing for the Implementation of National Action Plans on Security Council Resolution 1325: Critical for Advancing Women’s Human Rights, Peace and Security”。

29. 同上，4。

30. “What Matters Most: Measuring Plans for Inclusive Security”（包容性安全研究所，2014年11月）；“Recommendations for Reviewing and Revising National Action Plans on Women, Peace and Security”，全球研究报告提交材料（包容性安全研究所，2014年9月）。如需有关国家行动方案（包括有关制定高影响力国家行动方案的培训课程）的更多信息，参见https://actionplans.inclusivesecurity.org/。

31. “Advancing National Action Plans, Regional Action Plans, and Twinning on Women, Peace and Security”，工作文件（联合国妇女、和平与安全问题民间社会咨询小组，2012年10月）。

32. Natalie Florea Hudson著，“National and Regional Implementation of Security Council Resolutions on Women, Peace and Security”，背景文件（联合国妇女署，2013年）。

33. Bhandarkar著，“Mapping Progress of WPS Action Plans”。

34. 同上。

35. Susan Hutchinson著，“Australian Case Study of Civil Society Engagement with Government on the National Action Plan”，全球研究报告提交材料（澳大利亚女子国际和平和自由联盟，2015年3月30日）。

36. “Report on the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 in Chile”，全球研究报告提交材料（智利常驻联合国代表团，2015年3月2日）。

区域组织

决议要点

第1820号决议

敦促相关的区域和次区域机构尤其考虑制定并实施有益于武装冲突中受性暴力影响的妇女和女孩的政策、活动和宣传工作

第1888号决议

敦促秘书长、会员国和各区域组织首长采取措施增加妇女参加解决冲突和建设和平的调解进程和决策进程的代表人数

2008

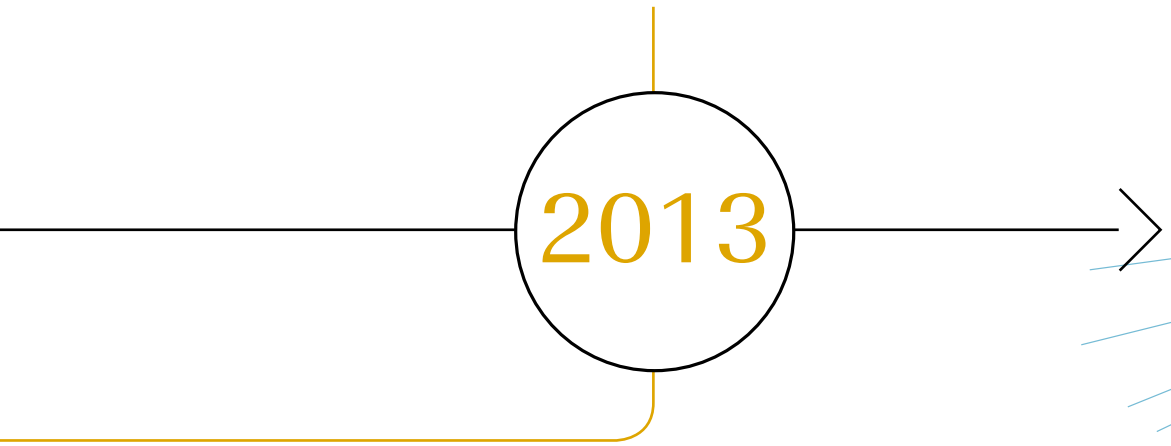
2009

第2106号决议

重申必须在适当时，在调解工作、停火和和平协议中处理武装冲突中和冲突后的性暴力问题；请秘书长、会员国和区域组织酌情确保调解人和特使【...】，参与处理性暴力问题，包括同妇女、民间社会（包括妇女组织和性暴力幸存者）进行接触，确保在和平协议、包括安全安排和过渡司法机制协议的具体规定中体现这些关注

第2122号决议

还关切地认识到，执行工作如没有重大转变，那么在可以预见的未来，妇女和妇女的意见在防止和解决冲突、妇女保护和建设和平过程中仍会得不到重视，因此【...】的会员国、相关区域组织和联合国机构着手审查现有的执行计划和目标，并鼓励会员国评估和加快进展，为提出新目标做准备，以迎接2015年的高级别审查；



自2000年以来，全球安全威胁、危机以及频繁波及境外的国内冲突呈现出影响范围广、复杂程度高的特点，因此必须采取更多地区性的安全管理、缔造和平、保护及预防措施。联合国与非洲联盟（非盟）及欧洲联盟（欧盟）等区域和次区域组织进一步加强合作，在中非共和国、马里、索马里及苏丹等国共同开展行动。此外，联合国还与北大西洋公约组织（北约）在阿富汗进行合作。2013年，在非盟、大湖区问题国际会议、南部非洲发展共同体（南共体）以及联合国的共同支持下，11个国家通过了刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架[1]。这为加强合作和建立新型伙伴关系树立了典范。

> “如何才能促进政治、经济和社会机构之间通力合作以彻底解决冲突和暴力遗留问题，建立更加以人为本的全新包容性关系秩序，为实现可持续发展提供支持？”
>
> **罗莎·艾米利亚·萨拉曼卡**在联合国大会专题辩论“保障社会稳定与和平”上的主旨发言，2014年4月24日

本研究开展的区域磋商强调了，自2000年以来，区域和次区域组织通过各种措施将有关妇女、和平与安全的全球承诺与它们在安全、危机应对、人权及建设和平领域所做的努力相结合。这些措施包括：采用具体的区域政策框架、监测工具和行动计划；编制妇女权利方面的判例；任命高级别代表负责推进妇女、和平与安全方面的行动；与妇女组织密切合作以改善预警系统；通过干预来提高这些区域组织的性别问题专门知识水平。但分析还表明，区域和次区域倡议行动所取得的进展，以及它们获得的领导层支持严重不平均。因此，基层效果仍然参差不齐，无法在短期内予以妥善评估。

关于妇女、和平与安全的区域性政策和行动计划

截至2015年5月，共有五个组织通过了关于妇女、和平与安全的专项区域行动计划，它们分别为西非国家经济共同体（西非经共体）、[2]欧盟、[3]政府间发展管理局（发展局）、[4]北约、[5]以及太平洋岛屿论坛[6]。自2010年以来通过的其他重要地区性倡议包括：

- 由阿拉伯国家联盟制定保护阿拉伯妇女的和平与安全战略（2015年妇女、和平与安全区域行动计划对其进行了补充）；[7]
- 在刚果民主共和国（刚果（金））和该区域的和平、安全与合作框架的支持下，通过一项关于落实第1325号决议的行动计划；以及

主要区域组织更深入地参与到妇女、和平与安全议程的相关工作中，这促使会员国实施了更多相关的国家行动计划。

- 非盟启动一项新的性别、和平与安全五年方案（2015-2020年）。[8]

越来越多的区域组织根据妇女、和平与安全的全球规范性框架，改进了特定领域的指导和战略规划工具，以便纳入妇女人权和性别平等观点，这些领域包括调解、安全部门改革、过渡司法、减少灾害风险以及反暴力极端主义等。

关于妇女、和平与安全的区域和次区域政策及行动计划可与国家行动计划互为补充、相互促进，也可与人权及相关领域的其他国家和区域政策及行动计划相辅相成。它们还有助于在跨界冲突环境中进一步构建和平与安全。例如，监测非洲之角地区的牧民冲突；欧洲联盟推动塞尔维亚与科索沃开展对话；东南亚国家联盟（东盟）在2011年开展的行动结束了泰国与柬埔寨的边界冲突。在历史、文化及社会经济环境相似的情况下，它们还为共享有限资源和借鉴邻国经验创造了条件。[9]对于那些因结构性问题或歧视问题而在本国内不具备发言权的群体，它们还有可能让这些群体重新获得权利，例如通过非洲人权和人民委员会以及欧洲人权法院等机制。区域行动计划能否发挥效力，在很大程度上取决于以下众多因素：行动计划的落实基于哪些政治承诺；是否存在有利的环境；民间社会的参与程度和影响力如何；是否具备充足的资金、人力和技术资源；落实工作是否步调一致；是否建立强有力的区域监测和评价体系。

在一些地区，主要区域组织更深入地参与到妇女、和平与安全议程的相关工作中，这促使会员国实施了更多相关的国家行动计划。以西非地区为例，15个会员国在西非国家经济共同体区域行动计划中作出了制定国家行动计划的承诺，其中的12个会员国在该区域行动计划通过后三年内就制定出了国家行动计划。在欧盟，截至2015年5月，28个会员国已有17个制定了国家行动计划，多个会员国都另行制定了与之配套的妇女、和平与安全政策指导方针。在太平洋群岛地区，在区域行动计划的指导下，所罗门群岛以及巴布亚新几内亚的布干维尔自治区制定了国家行动计划。区域组织的关键作用还包括在会员国之间汲取和传播经验教训与良好做法。例如，欧安组织与奥斯陆国际和平研究所（和研所）合作开展了一项研究，对该地区的27份国家行动计划进行了分析，重点阐述了一些良好做法、不足之处以及面临的挑战。[10]欧安组织还与联合国妇女署及其合作伙伴开展合作，对乌克兰在2015年启动的国家行动计划制定工作予以指导。

增加妇女在区域组织中的任职人数

促进妇女的人权、领导才能以及参与权利，这是促使区域组织履行全球性和地区性承诺，以及招聘和任命妇女担任高级职务的关键。

数据显示，自2012年以来，在区域组织担任高级职务的妇女人数呈上升趋势，[11]但由于可用数据的质量良莠不齐，因此无法对该趋势进行更精确地分析。此外，现有数据还表明，担任关键职务的妇女人数依然较少。例如，北约提供的数据显示，截至2014年12月12日，北约总部的38个高级领导职务中，只有6个由妇女出任（16%）；国家办事处的7个高级领导职务中，只有2个由妇女担任（28%）。此外，每两个北约特别代表中有一位是妇女，这使妇女担任领导职位的整体比率达到19%，但该数值仍然较低。在欧洲对外行动署，28个总部高管职位中只有3个由妇女担任（11%），135个国家办公室和工作团职位中只有31个由妇女担任（23%）。在2014年，尽管每两位欧洲对外行动署调解员就有一名妇女，但妇女担任特使和代表职务的比例只有十分之一（10%）。[13]

太平洋岛屿论坛秘书处的情况是，7个总部高管职位有4个由妇女出任（57%），但女性特别代表或特使的比例非常低，约为5%（36人中只有2名女性）。[14]非盟委员会取得了显著成绩。不仅各委员之间达到了性别均等，女性还担任了最高职务。恩科萨扎纳·德拉米尼·祖马于2012年被任命为非盟委员会主席，这标志着女性任职状况发生了重大转变。

聚焦

北约内部的性别问题能力建设

北约为落实第1325号决议并履行妇女、和平与安全相关承诺而做出了努力，该组织内部的性别问题专门知识和能力也因此得以显著提高。2012年审查发现，尽管强有力的政策平台已经建成，但难题在于如何在整个组织中将政策付诸实践。[15]除其他事项外，审查还提出了以下建议：每位指挥官对任务进行初步分析时，都应将第1325号决议考虑在内；相关的规划、报告和评估工具必须予以修改，以纳入性别平等观点。

在此背景下，在阿富汗建立坚定支持特派团成为关键一步。相关规划工作表明，纳入性别平等观点不再是事后之举，而已融入到整个规划过程中，从做出政治决策到制定运营计划和部署军队，无一例外。此外，在坚定支持特派团从执行任务之初，其团队各层级就都接受了由盟国和伙伴国家提供的必要的性别问题专项培训，这在所有工作团中开了先河。[16]

目前，在北约机构和基层指挥部，文职和军事职能部门都已建立了高效运行的性别问题顾问和联络点网络。性别问题顾问职位已正式设立，其经费已被列入预算，这些顾问将在北欧军事行动性别问题中心接受培训。[17]近年来，北约投入大量努力来设计和改善面向各类工作人员的性别问题培训（包括部署前培训），以便让所有工作人员进一步认识到，自己有责任履行妇女、和平与安全相关承诺，并且应培养这方面的能力。

国际组织必须为当地组织提供支持，帮助它们开展能力建设并提高国际地位，让它们可以在国际、区域和地区事务中有效发挥作用。

本全球研究的民间社会调查受访者，位于伊拉克

构建性别问题专门知识

第1325号决议的通过以及有关妇女、和平与安全问题的全球承诺，对区域安全组织的性别平等状况和体制架构造成了实质性影响，也为欧安组织建立支持机制提供了动力。例如，在秘书处设立性别平等事务股，在民主体制和人权事务处设立性别平等事务股，通过该组织建立性别平等联络点体系。在2014年乌克兰危机发生后，欧安组织在该国建立了特别监察团，并在筹建工作一开始就委派了性别问题顾问。[18]同样，非盟也在其外地特派团中设立了平民保护和性别平等事务股，例如在索马里和达尔富尔分别成立了非洲联盟驻索马里特派团（非索特派团）和联合国－非洲联盟驻达尔富尔特派团，并在冲突后需求评估团队中加入性别平等专家。

欧盟在妇女、和平与安全领域开展工作时由多个方面提供支持，比如欧盟总部各科室的性别问题顾问和联络点，以及安理会第1325号决议欧盟非正式工作组，后者由欧盟会员国及各机构的代表组成。目前，欧盟部署的全部16个共同安全与防务政策特派团都拥有性别问题顾问或联络点，它们除了执行大多数任务以外，还要处理妇女人权等互相关联的问题。[19]

任命区域特使来协调和推进行动已成为日益采用的做法。实践证明，这些高级别专职人员可以帮助各自的组织发挥实际作用。

妇女、和平与安全问题的高级别代表或特使

任命专职倡导者还有助于这些组织与联合国加强协作和伙伴关系，这主要体现在签署谅解备忘录、组建联合特派团以及提出倡议等。任命区域特使来协调和推进行动已成为日益采用的做法。[20]实践证明，这些高级别专职人员可以帮助各自的组织发挥实际作用。2012年8月，北约秘书长任命了首位妇女、和平与安全问题特别代表，作为北约促进妇女、和平与安全议程各方面工作的高级别联络点。目前，该职位已正式成为秘书长办公室的北约常设高级职位。[21]截至2015年6月，欧盟正在讨论是否要在其内部设立类似的职位。此外，2014年1月，比内塔·迪奥普被任命为非洲联盟主席的首位妇女、和平与安全问题特使。

扩大监测和评价结果的能力

自2010年以来，区域和次区域组织大力建设监测和评价体系，以便对妇女、和平与安全议程的落实进展及相关成果进行监测和评价，并分享在落实该议程过程中形成的良好做法。例如：

- 欧盟理事会通过了一套指标，用于评估安理会第1325号和第1820号决议全面落实方针的进展情况。[22]目前，这套指标正在接受审查，以汲取汇编数据过程中的经验教训，提高指标的可衡量性和有效性。

- 北约在2014年妇女、和平与安全政策落实行动计划中加入了包含各项指标的监测和评价框

聚焦

非盟妇女、和平与安全问题特使第一年的工作

“要在2020年实现让各方停火的目标，现有范式必须彻底改变。我们需要打破陈规、敢于创新，团结妇女，联络传统领袖、宗教领袖，让男同胞们参与进来，并教育我们的男孩们。”

比内塔·迪奥普，非洲联盟主席的妇女、和平与安全问题特使。

自2014年上任以来，比内塔·迪奥普特使一直致力于终止妇女和女童在冲突中遭受的伤害，并积极倡导让妇女参与到建设和平与建立国家的进程中。在任职的第一年里，这位特使以了解受冲突影响群体的现状作为工作重点。为此，她与这些群体进行了直接接触，倾听她们的观点。

她还在中非共和国、尼日利亚以及索马里肩负起促成团结的任务。她的尼日利亚之行让人们了解到该国妇女为争取奇博克镇被绑女童获得释放而做出的努力，并且更加意识到面对博科哈拉姆组织的教育封杀，让女童接受教育的重要性。[23]2014年5月，她与联合国妇女署执行主任菲姆齐莱·姆兰博·努卡一同访问了中非共和国，并且促成联合国与非盟达成一项联合行动计划，支持妇女参加即将举行的选举，参与法治改革和过渡机制筹建工作。

2014年3月，这位特使接受任命，成为非盟南苏丹调查委员会的一员。她上任后与南苏丹妇女进行了密切交流，确保冲突期间针对妇女的罪行得到重视，并强调妇女参与和平进程的重要性。2014年12月，非盟和平与安理会敦促非洲委员会在特使办公室的协调下制定一份大陆成果框架，以监测非盟会员国以及其他利益攸关者在非洲落实妇女、和平与安全承诺的情况。

架。北约对监测和报告工作做出了更有力的承诺，这主要体现在北约盟国及伙伴国家每六个月都会通报工作进展，而且北约秘书长需要发布一份关于妇女、和平与安全政策落实情况的年度报告。[24]

- 2015年，非盟发起了制定关于妇女、和平与安全的非洲大陆成果框架的倡议。该框架将以非洲大陆近年来在政策方面所取得的显著进步为依据，并将提供建议，指导相关机构如何按性别分列数据、提高数据收集的能力，尤其是在脆弱和冲突后背景下运用这些能力。这些建议包括派遣性别问题专家，开展能力建设和科研开发以及加强国际统计机构等。[25]

此外，还应考虑如何为相互学习和共享信息创造条件。比如，在全球、区域和国家层面建立各项传播妇女、和平与安全相关统计数据及其他信息的机制；让受益方更深入地参与到项目和方案的制定、落实和评价工作中。在妇女、和平与安全区域性倡议的经费方面，现有的、可供比对的信息非常匮乏，因此加强信息分享与合作将大有裨益。此外，还需开展更多工作，让当地的妇女和平领袖、妇女人权维护者以及其他民间社会组织正式参与并积极配合区域组织的工作。这种参与及合作可以有效地推动各区域和国家做出更多努力，落实全球妇女、和平与安全议程，并监测其落实情况。

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

会员国应：

✓ 确保拥有足够的资金和政治意愿来高效地落实关于妇女、和平与安全的区域性政策和行动计划，以及其他相关政策、特定领域行动计划和战略。

✓ 为民间社会组织出席和有效参与地区性决策工作提供资金和支持。

区域组织应：

✓ 任命高级别妇女、和平与安全代表，在非盟和北约经验的基础上，推动区域层面的落实。

✓ 为妇女领袖和民间社会组织系统地参与区域组织的预防冲突和建设和平工作开设渠道，包括建立妇女和平领袖区域顾问机构。

✓ 建设监测和报告妇女、和平与安全议程落实进展的区域能力。

✓ 增进与国际和区域人权机制的交流与互动，确保妇女权利（妇女、和平与安全议程的核心部分）得到充分考虑。

✓ 建立妇女权利和性别问题顾问以及联络点网络，促进性别平等观点在所有工作类别中的主流化。

区域组织和联合国应：

✓ 合作开辟新的渠道，就性别平等优先事项以及妇女、和平与安全议程相关落实问题开展相互学习和信息共享，包括将这些问题纳入到联合国与区域组织在以下领域开展合作的联合对话和政府间会议的讨论中：缔造和平、预防性外交、维持和平以及建设和平。联合国安理会与非盟及欧盟之间定期召开的会议也包括在内。

参考资料

1. “A Framework of Hope: The Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of Congo and the Region”（秘书长非洲大湖区问题特使办公室，2013年）。
2. 2010年9月庆祝第1325（2000）号决议10周年之际，西非经共体在塞内加尔达喀尔通过了旨在落实联合国第1325号决议和第1820号决议的首个行动计划。
3. 2008年，欧盟通过了“欧盟落实联合国妇女、和平与安全问题第1325号决议和第1820决议的全面方法”；并于2010年推出一套指标加以补充。这套指标构成了有关落实情况的报告的基础。
4. 发展局旨在落实联合国第1325（2000年）号决议和第1820（2008年）号决议的2011年至2015年区域行动计划，是2011年4月26日至29日在埃塞俄比亚亚的斯亚贝巴召开的发展局妇女与和平大会的核心成果之一。
5. 2014年，与欧洲－大西洋合作理事会（欧大合会）中的北约伙伴以及阿富汗、澳大利亚、日本、约旦和阿联酋一起，在新西兰的协助下修订了北约在妇女、和平与安全方面的政策和行动计划。共有50个国家签署了加入政策和行动计划。
6. 2012年通过的太平洋区域行动计划：妇女、和平与安全涵盖2012至2015年。成立太平洋岛屿论坛咨商小组进行监督，并从澳大利亚获得了支持其落实的初始资金。
7. “The Arab Region Report on the Implementation of the UNSCR 1325 and The Regional Strategy on Protecting Women in the Arab Region”（阿拉伯国家联盟，2015年6月）。
8. “African Union Launches Five-Year Gender Peace and Security Programme 2015-2020”，非洲联盟 - 和平与安全部，2014年6月2日，http://www.peaceau.org/en/article/african-union-launches-five-year-gender-peace-and-security-programme-2015-2020。
9. “Advancing National Action Plans, Regional Action Plans, and Twinning on Women, Peace and Security”，工作文件（联合国妇女、和平与安全问题民间社会咨询小组，2012年10月）。
10. Christin Ormhaug著，“OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325”（奥斯陆和平研究院，欧洲安全与合作组织，2014年9月）。
11. 例如参见“Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2014/693（联合国安全理事会，2014年9月23日）。
12. 这涵盖北约总部国际工作人员，但不包括国际军事人员和代表团。
13. “European Union - Input to the Global Study on Women, Peace and Security”（欧洲联盟，2015年3月）。
14. “Pacific Islands Forum Secretariat Input for Global Study on the Implementation of UNSCR 1325 - Annex II - Indicator Reporting Template”（太平洋岛屿论坛，2015年）。
15. “Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-Led Operations and Missions”（北约，北欧军事行动性别中心，瑞典国防研究机构，2013年）。
16. “北约向全球研究报告提交的材料”（北大西洋公约组织（北约），2015年3月23日），4。
17. 同上，10。
18. Ormhaug著，“OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325”。
19. “European Union - Input to the Global Study on Women, Peace and Security”，13。
20. 这些任命都反映在国家层面，在美国、澳大利亚和瑞典等国设立大使，专职倡导性别平等。
21. “北约向全球研究报告提交的材料”，5。继挪威外交官马瑞·斯卡勒女士之后，荷兰外交官玛瑞·舒曼于2014年10月被任命为北约秘书长妇女、和平与安全问题特别代表。
22. 如需完整的指标列表，参见“Indicators for the Comprehensive Approach to the EU Implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on Women”，2010年7月14日。虽然每半年汇编和报告一次数据，但是对于某些指标来说，数据仍然很少。
23. “Report of the Special Envoy on Women, Peace and Security of the Chairperson of the African Union Commission”（非洲联盟委员会，2014年1月30日）。
24. “北约向全球研究报告提交的材料”，4。
25. “Towards a Continental Results Framework on Women, Peace and Security in Africa”，高级别会外活动向59届妇女地位委员会提出的建议（第11会议室，联合国总部：非洲问题特别顾问办公室、非洲联盟（非盟）、联合国新闻部（新闻部），联合国妇女署，非政府组织妇女、和平与安全问题工作组，非洲妇女团结会，2015年3月10日）。

联合国

决议要点

第1325号决议

还敦促秘书长谋求扩大妇女在联合国实地行动中的作用和贡献，特别是担任军事观察员、民警、人权和人道主义工作人员

第1888号决议

表示打算确保设立或延长维和任务的决议酌情列入有关防止和应对性暴力的规定，并列入向安理会提交相应报告的规定

2000

2008

2009

第1820号决议

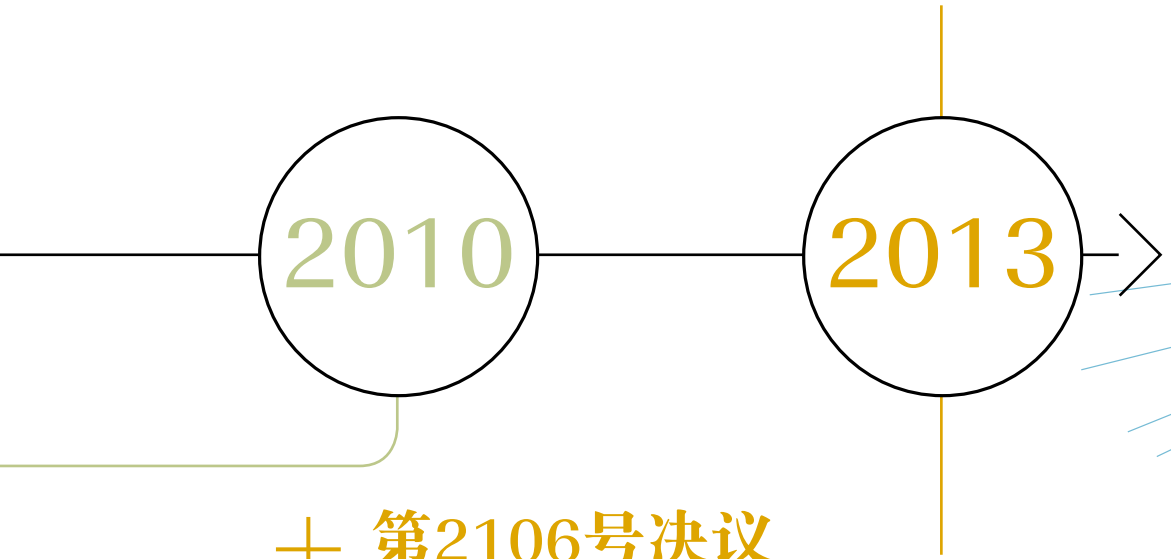
请秘书长酌情鼓励在联合国相关官员和冲突各方之间关于冲突解决办法的广泛讨论范围内进行对话，以处理这一问题，同时除其他外考虑到受影响地方社区妇女表达的看法

第1960号决议

请秘书长追踪和监测在安全理事会议程所列武装冲突中一再实施强奸或其他形式性暴力行为的当事方履行这些承诺的情况，并通过相关报告和情况通报会，定期向安理会报告最新情况

第2122号决议

请秘书长向所有联合国调解小组提供性别平等专业知识和性别平等专家，增加参加和平谈判的谈判代表团和和解支助小组成员对建设和平涉及的性别平等问题的了解



第2106号决议

认识到性别平等顾问发挥独特作用，确保特派团所有部门的政策、规划和执行都考虑到性别平等问题；呼吁秘书长继续在联合国相关维和和政治特派团以及人道主义行动中部署性别平等顾问，确保对所有相关维和人员和文职人员进行全面的性别平等培训

过去十五年中妇女、和平与安全领域所取得的最令人瞩目的成绩或许就是，妇女在预防和应对冲突以及建设和平方面的关键作用得到了普遍认可。这一转变主要体现在：安理会规范性框架不断增多，这些规范被纳入其他联合国机构的工作中，关于妇女、和平与安全的国家行动计划的制定速度加快，以及会员国代表在审议和辩论中围绕这些承诺进行发言。这方面的例子有，安理会在2014年1月召开了阿里亚办法会议，听取叙利亚妇女对本国冲突的看法，而这种会议在五年前根本不可能举行。与会者大多为安理会会员国的大使级别官员，每个人的发言似乎出自同一篇讲稿，不断重申建立包容性进程的迫切性，并指出妇女参与的重要性。尽管仅靠规范、政策和言论的增加，并不能促使受冲突影响国家发生所需的变化，但却可以确立主要行为体的问责标准，衡量它们是否言出必行、履行承诺。

> **“必须在开展缔造和平、维持和平和建设和平的工作中推进妇女、和平与安全事业，而不能在事后才予以考虑。”**
>
> **潘基文**，
> 联合国秘书长

联合国作为负责制定这些全球规范的机构，还肩负着一项特殊的责任，就是以自己的行动全面落实这些规范，为其他组织树立榜样。为此，联合国逐渐将性别平等、妇女人权以及增强妇女权能方面的承诺融入到该机构的政策、指导、培训、监测及报告工作中。越来越多的机构都运用性别问题专门知识与技术来指导自身工作。联合国总部也一直在推动通用框架的制定，以监测联合国在该领域的工作，并完善问责制。此外，联合国的最高官员越来越重视改善联合国工作人员的性别平衡，包括领导职位上的性别平衡。

尽管这些进展值得肯定，但本研究开展的全球磋商表明，磋商参与者仍然认为相关工作不到位，对基层造成的影响十分有限。磋商参与者一致认为，迄今为止，联合国在落实妇女、和平与安全议程方面不孚众望，所取得的成果远远低于预期。为补充本研究和2015年高级审查，有关方面开展了一项全球民间社会调查，[1]略高于一半的受访者表示，联合国与大型组织之间合作频繁，与基层组织合作不足，而且联合国工作进度缓慢，官僚主义严重。此外，近三分之一的受访者认为，联合国机构与捐助国之间缺乏基层协调，这是一个主要难题。持这些观点的人本应是妇女、和平与安全议程的受益方，目前的状况说明，有必要开展更多工作，将性别平等和妇女参与纳入到联合国和平与安全进程的所有领域。应该建立全新且新颖的以结果为重的工作方式，消除妨碍妇女参与的障碍，更高效地利用现有能力和资源，加大投资力度，让高层领导更高效地发挥作用，最终使联合国达到各方预期，确保该机构在目前形势下“胜任其职”。

本章讨论三个各不相同但相互联系的领域，联合国必须更加重视这些领域，才能有效地加快落实妇女、和平与安全议程：强化全系统的问责制，确保行动更加协调一致；让更多妇女在总部和驻地担任职务甚至领导职务；改善联合国的性别结构。

改进进展监测体系和行动协调体系

在2010年10月举行的安理会部长级会议上，秘书长承诺将制定更全面且可衡量的措施，以便在联合国系统内落实第1325(2000)号决议。此举回应了全球对加强问责和行动的呼吁。[2]此后，一系列关键倡议得以确立。其中包括由秘书长提出的关于建设和平促进性别平等的七点行动计划，用于跟踪第1325号决议落实情况的一套指标，联合国关于妇女、和平与安全的战略成果框架，所有这些都彼此密切相关。

聚焦

联合国在妇女、和平与安全方面的监测和问责框架

由秘书长提出的关于建设和平促进性别平等的七点行动计划[3]规定了一套迄今为止最为具体的指标，用来衡量以下领域的工作成效：调解、冲突后规划和筹资、治理、法治以及妇女经济复苏。值得注意的是，在筹资领域，秘书长承诺将划拨至少15%的联合国管理资金，用以支持以下用途的建设和平项目：解决妇女特定需求，促进性别平等，或增强妇女权能。该行动计划由联合国政策委员会核准认可，并且秘书长将落实该计划列为其第二个任期内的优先事项。截至2013年9月，共有12个联合国国家工作队主动带头落实该计划。[4]这套用于跟踪第1325号决议落实情况的全球指标应安理会的要求制定，[5]已于2010年10月以附录形式纳入到秘书长关于妇女、和平与安全问题的年度报告中。[6]这套指标共包含26项指标。[7]一些会员国和区域组织根据本国/本区域的需求，从中选用了一些指标，并将它们纳入到自己的监测框架中，包括关于妇女、和平与安全的国家行动计划。[8]

为进一步指导联合国内部落实第1325号决议，安理会要求制定一个战略性框架。[9]联合国关于妇女、和平与安全的战略成果框架应运而生。[10]该战略成果框架旨在衡量联合国机构在多个职能领域取得的进展，这些领域包括：性别问题专门知识和性别平衡；规划和筹资；保障妇女的参与权、人身安全和各项权利；监测和报告；以及与妇女领袖及团体的磋商机制。[11]

每一项联合国问责制框架的建立都改善了信息质量，这些信息涉及到众多领域的工作进展、落实趋势以及良好做法等。[12]这些框架还揭示了一些领域陷入停滞或出现倒退的原因，例如，妇女在联合国系统管理职位的任职人数，妇女、和平与安全议程的筹资工作，联合国性别结构的脆弱性等。

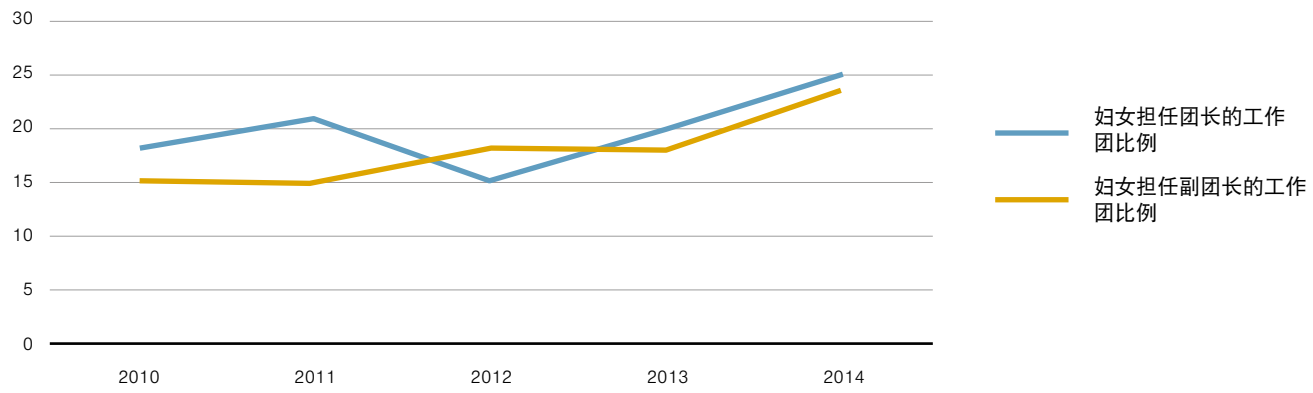
针对上述监测框架开展的内部评估探讨了如何用监测结果来高效地指导政策改动、规划、资源配置以及方案编制。[13]主要评估结果包括：这些框架在问责和倡导方面的使用有限，因为针对相同问题存在着三个各自独立、但彼此相互联系的联合国框架。此外，这些框架附带的一些目标和指标过于复杂，无法在当前框架下进行衡量。一些机构得到了高层领导的支持，并且成功地将整个系统的承诺纳入到机构专项框架和工具中。迄今为止，这样的机构所取得的进展最为显著。[14]整合各类框架，完善指标和目标，区分进展和成果衡量标准，以及确保责任机构以及联合国高层领导在政治上给予支持，这些举措将有力地推进落实工作。

联合国应以身作则：妇女比例和领导层妇女在联合国工作人员中的比例

1987年，玛格丽特·安斯蒂女爵士成为首位女性联合国副秘书长，这在联合国成立42年以来首开先例。[15]此后，越来越多的妇女开始担任高级领导职务，特别是工作团团长一职。在过去的十年中，得益于秘书长的亲历亲为，妇女任职人数显著增加。自2011年以来，由妇女领导的维持和平特派团与特别政治任务团的比例一直在15%到25%之间波动。[16]2015年5月，由妇女领导的维持和平特派团在维和部中的比例达到了40%，创历史新高。同时，女性副团长的数量也呈现上升趋势：在2011年，由妇女担任副团长的外地特派团仅占15%；到2014年，该数值达到了24%；而截至2015年1月，该比例又下滑至19%。要在2015年实现让特别代表和特使职位达到性别均等的目标，仍然还有很长一段路要走，[17]而且在联合国各级工作职位实现性别均等的工作进展仍然缓慢。

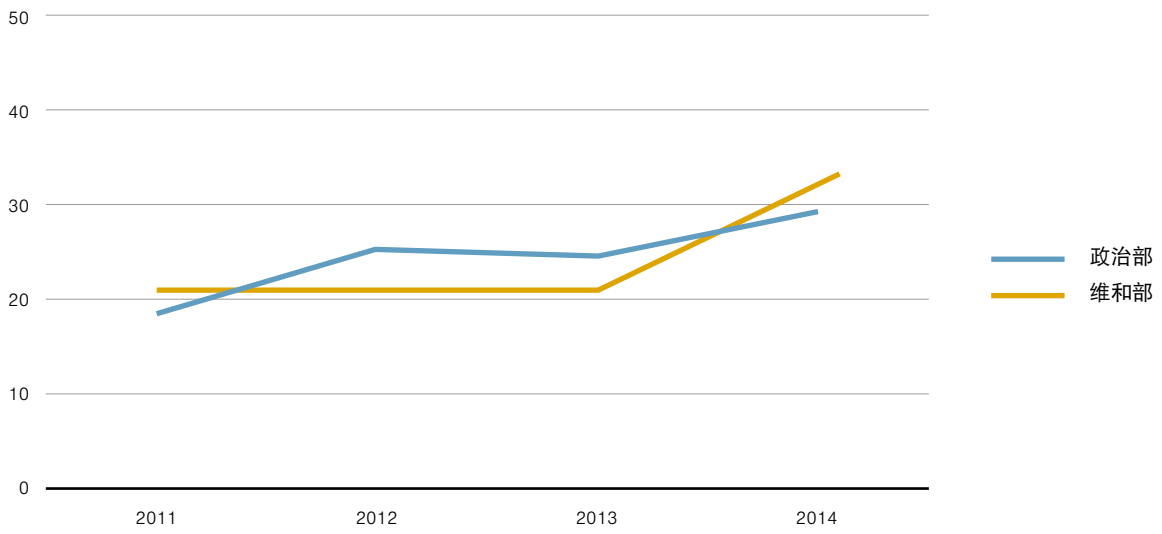
在维持和平特派团中，管理职位（P5到D2）的妇女比例在2011年到2013年间保持在21%，在

由妇女担任团长和副团长的维持和平特派团和特别政治任务团[18]



2014年上升至33.4%。[19]同样，特别政治任务团中的妇女任职比例在2011年至2014间从18%提高至29%。虽然这种上升趋势是积极的，但更快速地促成改变是可能的。例如，联合国艾滋病规划署发布了性别平等行动计划，并将问责制和职业发展作为工作重点，此举产生了重要影响：从2013年到2014年，仅在一年之间，P5职位的妇女数量就增加了8%，国家办事处的女性领导数量增加近50%。

维持和平特派团和特别政治任务团P5至D2职位的妇女比例[20]

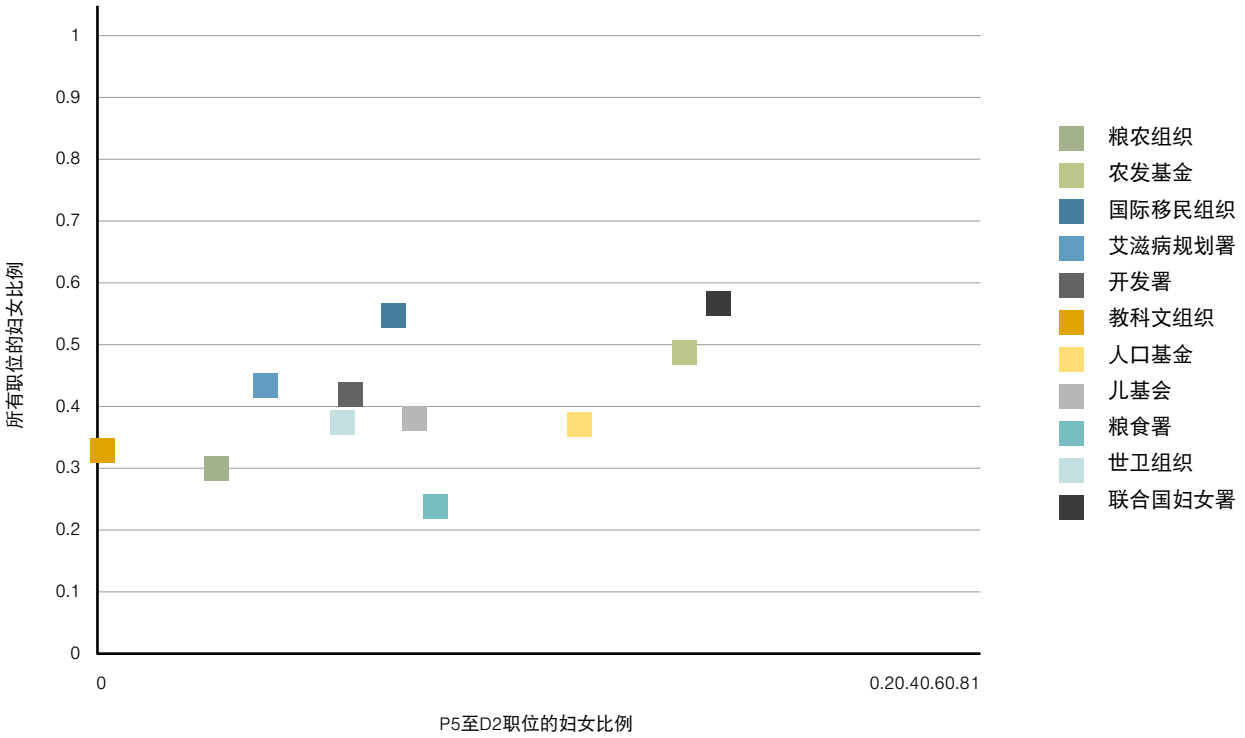


对于在冲突中和冲突后国家工作的其他联合国机构，[21]妇女担任管理职位的比例相差巨大：农发基金、人口基金及联合国妇女署都已达到性别均等，甚至更佳，而教科文组织、粮农组织以及艾滋病规划署等其他机构的妇女任职率低于20%。[22]最值得注意的就是，联合国秘书处在冲突中和冲突后实地环境中的性别平衡情况显著逊色于其他大型联合国机构，如难民署、粮食署、儿基会、人口基金和开发署，而且在冲突中和冲突后地区的女性工作人员总体比例方面，也不及北约、世界银行、欧洲联盟和移民组织。

开发署和艾滋病规划署在性别平衡方面成绩显著，妇女任职的整体比例超过了40%。[23]然而，在这两个组织中，妇女大多担任低级职位。以艾滋病规划署为例，妇女担任管理层职位的比例仅为18%。在2014年发布报告的组织大多存在这种情况，即妇女任职比例在低级专业职位（P4及以下）较高。但农发基金、人口基金、粮食署以及联合国妇女署例外，这些机构的妇女管理人员数量高于联合国的整体水平。只有移民组织和联合国妇女署这两个机构实现了各级职位的女性数量等于甚至高于男性数量。

不过，性别平衡问题矫枉过正（即女性数量超过男性），也会造成不良后果。当性别问题的女性工作人员的数量超过男性，后果就会更糟糕。如果只让妇女处理妇女、和平与安全问题，就会让人误以为该议程仅影响到女性，仅仅是女性的责任。而事实上，和平与安全问题和男性女性都息息相关。正如联合国和平行动问题高级别独立小组所指出：“一种常见的错误观点就是，认为妇女、和平与安全妇女仅是妇女的问题，而且仅依靠妇女就可以解决。但实际上，妇女、和平与安全问题应该被当做男性女性以及全社会都需要共同面对的问题。”[24]

2014年高级职位和所有职位的妇女比例（仅限冲突国家和冲突后国家办事处）[25]



与2010年及早先时候相比，更多妇女在秘书长斡旋工作中扮演重要角色，如秘书长特使、顾问以及协调员。然而，截至2015年5月，在各地区积极担任这些职能的妇女总共只有四人。[26]在联合国各国家工作队中，妇女担任高级领导职务的人数仍然存在差距。截至2015年5月，领导联合国国家工作队的驻地协调员共有136人，其中53人是女性（39%）。然而，在冲突和冲突后环境中，该数值明显降低。在33个接受审查的国家和领地中，[27]31个有领导联合国国家工作队的驻地协调员。在这些驻地协调员中，只有6名女性（19%）。

同样值得注意的还有，尽管外地特派团（维持和平特派团与政治特派团）共有近7000名国际文职人员，但妇女所占比例不到30%，而且在高级管理职位中仅占20%。[28]来自当地的本国职员在工作团工作人员中所占比例比国际职员更高，但其中的女性比例仅为17%。更令人担忧的是，调查显示，外地特派团和总部的秘书处人员编制对促进工作场所性别平衡的重视仍然不足。[29]

妇女任职比例较低，尤以高级管理职位明显。而该比例预计将在不久后继续降低，因为女性员工的流失率更高，一些性别较为平衡的工作团缩减人数或结束任务，还有很多担任P5职位的妇女即将退休。[30]最大的问题在于，P5到D2职位采用工作人员遴选系统，而不是秘书长任命程序。而相比之下，任命程序在这方面取得了更大的进展。

2015年，联合国和平行动问题高级别独立小组指出，秘书长应继续任命更多来自机构内外的妇女担任工作团高级领导职务，并支持女性工作人员晋升至高级领导职位，为此可以采取辅导方案和招募新女性工作人员等措施。联合国外勤支助部、人力资源管理厅以及联合国妇女联络点和相关机构提出了一系列旨在加快工作进度的措施，包括要求决选名单中至少包括一名妇女候选人；建立用于招聘、提拔和挽留女性高级管理人员的人才培养通道；以及深入研究妇女所面临的障碍。人力资源管理厅还推出了自我监测评分卡，要求工作团在性别均等的现有差距基础上取得50%的进步。[31]此外，秘书长还承诺，将向各部门的主管发布定期指令，以提醒他/她们实现自己确立的性别平衡目标。[32]各部门都需要支持并落实这些举措，本研究还建议采取下文所列举的一系列其他措施。

尽管外地特派团（维持和平特派团与政治特派团）共有近7,000名国际文职人员，但妇女所占比例不到30%，而且在高级管理职位中仅占20%。

重要的是，有证据表明，入门级职位的妇女比例上升并不代表决策职位的妇女比例也会上升，除非不断采取措施支持妇女留任、入职和晋升。在该系统的一些科室，妇女的任职人数几乎保持不变，毫无改善。[33]

虽然必须认识到联合国在实现性别平衡方面面临着挑战，但是联合国仍然需要以身作则，为实现这一基本目标而发挥带头作用，这样才能更好地要求其他行为体和会员国采取大胆措施，实现性别平等。北京+20会议再次呼吁联合国采取行动，在2030年实现系统内性别均等。[34]

领导层

最高级别的领导必须作出和落实关于妇女、和平与安全的承诺。事实上，在联合国落实性别平等和增强妇女权能全系统行动计划三年里，吸取的主要教训之一就是，如果高级管理人员致力于实现性别平等和增强妇女权能，以一致的承诺和言论确立“高层基调”，就很有可能取得巨大成功。[35]特别需要注意的是，联合国实地行动领导

和办公室领导如果尽职负责，意识到解决妇女权利和性别平等问题的重要性，并积极支持妇女参与各类事务，就可以凸显解决该问题的合法性，消除妇女组织的顾虑，让工作在各部门的性别平等专家树立起公信力。

为此，应将这些目标和预期系统地纳入到所有关键任务、指令、业务指南、职权范围以及高级职位契约和高级工作人员绩效评估标准中。不仅要将这些目标融入到文化中，成为文化对联合国领导人的预期，还应该追究那些未尽到责任的领导人，而不是把他/她们分派到其他高级职位，甚至予以提拔。

不仅要将这些目标融入到联合国领导人的工作要求，还应该追究那些未达目标的领导人的责任，而不是把他/她们调到其他高级职位了事，甚至予以提拔。

例如，第2122号决议要求秘书长特使和特别代表在部署到联合国工作团之初，就开始与妇女组织及妇女领导人，包括与在社会和/或经济领域遭受排斥的妇女团体进行定期磋商，并向安理会报告她们为完成妇女、和平与安全方面的任务而采取的种种措施。[36]有关该承诺的文字应该纳入秘书长特别代表和特使的职权范围，而且安理会在询问局势状况时，所提出的问题应该更加一致（参见第11章：*安全理事会*）。

根据这项建议，联合国和平行动问题高级别独立小组要求，安理会与工作团团长之间的契约必须指定三项性别相关绩效指标：承诺在所有任务中推进性别平等主流化；承诺鼓励国家领导人主动掌管妇女、和平与安全议程；承诺改善工作人员的性别均等状况。[37]然而，这些目标从目前的措辞来看较为模糊，无法衡量。这些文件必须进一步细化，而且某些定义需要共同议定，确保工作团团长的表现得到准确评估。

最后，联合国和平行动问题高级别独立小组指出，向安理会提交的所有通报和报告都必须包含以下内容：阐述冲突对妇女和女童造成的特殊影响，分析成功、困难和失败之处，以及就如何解决落实工作中的不足提出建议。[38]联合国驻地协调员，特别是受冲突影响国家的协调员，同样应将妇女、和平与安全工作作为其职权范围中的优先事项。

聚焦

在妇女、和平与安全议程的工作中以身作则

2013年3月，前爱尔兰总统和联合国人权事务高级专员玛丽·罗宾逊被任命为非洲大湖地区的特使，负责推进刚果民主共和国（刚果（金））和该区域的和平、安全与合作框架的落实工作。这项协议被称作“希望框架”，由11个非洲国家在当年二月签署。罗宾逊不但是第一位担任联合国特使的妇女，她还从一开始就将妇女、和平与安全议程作为工作重点。例如，她将相关文字添加到她的职权范围中，请求联合国妇女署向她的团队派遣一名高级性别问题顾问，并且通过和平与安全框架中的妇女平台，建立与妇女民间社会组织及领导人的定期交流渠道。2013年7月，该特使与非洲妇女团结会及大湖区问题国际会议开展合作，在布隆迪布琼布拉举办了首届妇女、和平、安全与发展地区会议。该会议最终通过了《布琼布拉宣言》和关于刚果民主共和国、卢旺达和布隆迪在希望框架支持下落实第1325号决议的区域行动计划草案。罗宾逊还在其他方面发挥了重要作用，例如为该地区的性别平等项目筹集大量资金，包括从世界银行筹集了1.5亿美元资金。尽管玛丽·罗宾逊在担任特使期间，采取了系统化的举措来解决这些问题，并合理地划分各项工作的优先顺序，但这并不代表所有由秘书长任命的特使和高级代表都会这样做。

改善联合国的性别结构：进展和挑战

尽管已经采取措施，贯彻各项建议，强化联合国的性别结构，并且良好的做法正在不断涌现，但有证据显示，2012年性别结构审查中提出的很多挑战仍未得到解决。[39]落实工作几乎只由工作团或其他驻地机构（包括联合国妇女署）中的小团队负责，有时团队只有一名性别问题顾问和一个联络点。这对跟进和兑现关键承诺造成了消极影响，例如不利于推进和扩大与妇女民间社会网络及当地妇女群体的合作。

联合国实地行动领导和办公室领导如果尽职负责，意识到解决……并积极支持妇女参与各类事务，就可以凸显解决该问题的合法性。

聚焦

联合国和平行动问题高级别独立小组报告中阐述的妇女、和平与安全行动工作团

联合国和平行动问题高级别独立小组报告用一章的篇幅阐述妇女、和平与安全议程，指出这项议程的落实工作仍然不足，尽管有强有力的规范基础。[40]在援引和平行动工作团自身面临的一些障碍时，该报告重点列出以下问题：

- “性别问题”往往会交由性别平等事务股，而不是纳入到所有相关职能股的工作中；
- 缺少足够的政策和实质性技术能力支持工作团内部和总部开展性别平等工作；
- 工作团缺少资金支持性别相关活动，这限制了工作团与当地人，特别是妇女和女童进行有效互动的能力；
- 最高级别官员、工作团各级别文职和军警人员以及联合国总部致力于该议程的努力各有参差，而将性别平等与推进妇女、和平与安全议程相结合是所有工作人员的责任，这一观念未得到理解。
- 与妇女领导人及妇女民间社会组织的接触往往是不定期或非正式的，工作团高层领导尤为如此。这错过了让妇女帮助工作团开展工作的重要机会。未能与妇女开展密切合作，就意味着工作团未能把握机会培养妇女的能力，让她们在工作团离开后成为合作伙伴和领导人。

全面落实妇女、和平与安全议程是许多联合国机构共同的职责，这些机构与民间社会都是联合国妇女、和平与安全问题机构间常设委员会的代表。该常设委员会由联合国妇女署主持，按照达成的关于妇女、和平与安全的战略成果框架进行协调。所有责任机构都必须具备妇女、和平与安全方面的专门知识，还需要有效地将性别平等主流化，以便取得更积极的成果。本研究的相关章节还就如何帮助这些机构提高能力和专门知识提出了具体建议。

2012年，为跟进秘书长关于冲突后文职能力的报告，[41]联合国妇女署在维和部、政治部、儿基会、开发署和人口基金的协助下，委托针对冲突后环境中的性别问题专门知识进行审查，以评估联合国系统内是否为解决维持和平和建设和平背

景下的性别问题而做足工作，步调一致。[42]根据良好做法提出了若干建议，包括提议：

- 向秘书长特别代表和驻地协调员的驻地办公室派遣高级性别平等专家，这些专家可以直接与高级管理人员接触和汇报；
- 在工作团的实务科股以及战略技术评估团队及工作团内部传播性别问题专门知识；以及
- 通过联合国国家工作队中的性别平等专题小组加强协作和配合。

同样，联合国和平行动问题高级别独立小组报告中也包含了一系列旨在完善工作团性别结构并确保工作团具备必要性别问题专门知识和能力的建议。其中的一项建议与上述2012年性别结构审查相吻合，即高级性别问题顾问应该进驻秘书长特别代表办公室，直接隶属于秘书长特别代表，并从战略层面向秘书长特别代表及工作团高层领导提供建议。此外，还建议在需要运用性别问题知识和经验的职能部门内部普及性别问题专门知识。[43]例如，政治事务干事需要运用专门知识，让妇女参与到调解、协商和其他政治工作；复员方案干事需要运用专门知识，帮助女性前战斗人员解决问题，满足她们的特定需求；选举干事需要运用专门知识，赋予女性优先地位，并采取其他措施让更多女性参与选举，等等。 [44]2006年，东帝汶（联东综合团）成功地在工作团内每个专项部门都将部门专门知识和性别问题专门知识相结合，这已成为一项备受肯定的良好做法。

虽然各和平行动工作团内部的能力至关重要，但总部一级的专项能力同样重要，总部必须有专人负责全面实现性别平等主流化。

维和部与政治部

由于联合国各部门主要负责执行安理会的和平行动任务，所以维和部与政治部在以下两个方面具有特殊作用：在联合国系统内部和实地落实妇女、和平与安全议程；以及向安理会发送高质量的信息、情报和分析结果，以便为安理会的审议工作和相关行动提供依据。整体而言，政治部在妇女、和平与安全工作的内部审查中有一项最重要的发现，那就是，整个联合国系统的和平与安全结构都将持续面临挑战：负责性别相关工作的工作人员“级别较低、人手不足、资源匮乏，并且他/她们通常属于最初级的工作人员。”[46]

在受冲突影响地区，维和部是最能代表联合国系统的机构。正如该机构在内部策略中所强调的那样，落实妇女、和平与安全议程是维持和平工作的关键所在。[47]维和部在联合国总部设立了性别平等事务股，在维持和平特派团中普及了性别问题专门知识，以便将性别平等问题纳入到维持和平特派团的任务中。所有多层面维持和平特派团目前都设立了高级性别问题顾问的职位，这是一个重大进展。这些高级顾问发挥着重要作用，保证了性别平等视角得以纳入工作团的各项工作中，而且工作团向安理会提交的通报和报告中还加入了性别问题分析内容。

聚焦

联合国东帝汶综合特派团（联东综合团）的经验教训：从一开始就建立创新的性别结构

2006年4月至5月间，东帝汶爆发了严重的政治、人道主义和安全危机。当时，联合国秘书长要求特使伊恩·马丁率领一支综合评估工作团前往东帝汶，制定继联合国政治工作团（联东办事处）之后向该国派驻新的联合国工作团的建议。综合评估小组由13个部门的代表组成，其中“性别层面”部门的职权范围是：“评估此次涉及的所有问题的性别层面，并为联东办事处之后进驻的其他工作团提供建议，将性别平等视角纳入所有职能领域，包括为达到此目的而构建性别能力。”

评估工作团将评估结果和有关新工作团任务的建议写入秘书长报告，并将报告呈交给安理会。[45]在审议该报告和相关建议后，安理会于2006年8月25日通过了第1704号决议，该决议授权建立联东综合团，负责执行各类授权任务，包括：“通过综合团的政策、计划和活动实现性别平等观点以及儿童青年观点主流化，并与联合国机构、基金和方案开展合作，帮助制定国家级战略，促进性别平等，增强妇女权能。”

根据该决议中规定的任务范围，由秘书长向联合国大会提交的新工作团拟定预算，应涵盖为需要性别问题专门知识的优先实务领域提供支持的职位，以及小规模的性别平等事务股（由1名P5高级性别问题顾问、1名P3官员、2名国家级政治干事、1名联合国志愿者以及1名地方行政助理组成））。该预算报告建议纳入专项职能职位。这些职位需要具备部门专门知识和性别问题专门知识，包括司法支助股、性别和少年问题、选举援助办公室以及重罪调查组，在这些部门任职的官员必须直接隶属于各自实务股/办公室的主管。联合国大会批准设立所有这些职位，对这一创新举措给予了支持。

此外，还建立了各种协调机制，以此推动联东综合团与其他联合国机构、基金和方案开展统一行动，进而促使东帝汶政府和联合采取一致的行动并签订协议。联东综合团/联合国国家工作队的性别问题专题工作组就是一个突出的例子。该工作组由联东综合团的治理支持、发展和人道主义协调秘书长特别代表（助理秘书长级）主持，他还兼任领导联合国国家工作队的驻地协调员/人道主义协调员。

东帝汶在多个层面的良好做法都值得效仿，包括在维和部和联东综合团派驻高层领导，从一开始就开展性别和冲突问题分析，在报告和工作团任务（附带预算）中针对性别问题提出具体建议，设立了需具备部门专门知识和性别问题专门知识的职位，建立了性别领域的协调机制，将所有基层相关合作伙伴联系在一起。

然而，性别问题顾问的作用及部门专门知识差别很大。有时，这会造成工作难以开展，使得军警特遣队或专家部门之间难以齐心协力，脱离了高层的领导和关键决策的指导。[48]事实上，尽管维和部目前管理的16个维持和平特派团有9个设立了性别问题顾问一职，但截至2014年底，这些职位有7个是空缺的。[49]此外，性别平等事务股往往是每个工作团中规模最小的实务股或其中之一，相比之下，工作团中担负以下专题领域任务的实务股更为庞大：人权、保护平民、法治、安全部门改革、解除武装、选举支持以及儿童保护。

妇女保护顾问也是性别结构中的重要组成部分，主要负责以下工作：落实有关冲突中性暴力的一系列安理会决议，加强应对与冲突中性暴力有关的人权、性别平等和其他相关问题，帮助落实新的监测、分析和报告安排，以及促成武装冲突各方就此问题开展保护对话。

在这方面，政治部为确保妇女有权利参与预防冲突和相关决议创造了重要条件。过去几年，政治部一直致力于将妇女、和平与安全议程纳入到工作中，该机构最近针对妇女、和平与安全问题开展内部评估的结果表明，尽管该机构做出了巨大努力，但依然未能解决遗留的关键难题。[50]在履行义务和兑现承诺方面表现最突出的就是那些在全球范围内推进调解进程和冲突决议进程、设有性别平等事务股的科室。

负责性别相关工作的工作人员“级别较低、人手不足、资源匮乏，并且他/她们通常属于最初级的工作人员。”

为提高应对妇女、和平与安全问题的能力，政治部在其特别政治任务团同时启用了性别问题顾问和性别问题联络点。2014年，12个特别政治任务团中只有6个设立了专门的性别问题顾问职位，但所有特别政治任务团都任命了性别问题联络点。[51]这些联络点的级别也在不断提高。虽然这反映了积极的趋势，但联络点无论级别多高，都只能作为补充，不能取代专门的性别平等专家。

虽然各和平行动工作团内部的能力至关重要，但总部一级的专项能力同样重要，总部必须有专人负责在维和部和政治部的所有工作领域全面实现性别平等主流化。目前，政治部性别事务团队只有一位性别问题顾问由经常预算负担，另一个临时职位则由预算外资金负担。同样，维和部只有三个职位编入预算。[52]必须提高这些职位的级别、员工人数、合同稳定性以及政治领导地位，这样才能确保秘书处拥有必要的资金和能力，更有效地兑现有关妇女、和平与安全的承诺。政治部和维和部/外勤部的经常预算总额应确保性别平等事务股可以设立高级职位并雇佣充足的工作人员，这项要求应纳入制度。

工作团拥有充足的专职工作人员至关重要，但工作人员必须掌握更广泛体系的专门知识，这样才能充分发挥自己的潜力。这种需求已经得到重视，因为联合国和平行动问题高级别独立小组的后续建议中指出，“为帮助工作团落实安理会第1325号决议及后续决议，除了政治事务部和维持和平部目前提供支持外，联合国妇女署也应提

供政策、实务和技术支持。”[53]2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组的报告中也出现了相似的内容：“为在建设和平的过程中更好地实现性别平等，无论是联合国妇女署（以及相关的联合国机构、基金和方案），还是政治部和维和部这两个负责和平行动的主要部门，都应该积极寻找有效的合作途径。”[54]

联合国妇女署应与外地特派团加强合作，这样有助于充分利用当前的有限资源，以便在联合国系统内落实第1325号决议。

联合国妇女署

联合国大会的维持和平行动特别委员会（C34）在年度决议中提出以下要求：维和部和政治部应与联合国妇女署（及其他相关联合国行为体）开展合作并协调行动，落实有关妇女、和平与安全的任务，在维持和平行动中坚持性别平等的观点。[55]

联合国妇女署在妇女、和平与安全方面的能力建设包括在总部设立和平与安全问题专职团队，并向地区办公室派驻和平与安全顾问，以及在部分（但依然太少）受冲突影响国家的办事处配备专职工作人员。安理会第2122(2013)号决议要求，联合国妇女署执行主任应增加定期通报的次数，这表明该机构是安理会了解冲突国家妇女和女童遭遇的重要渠道。国家一级工作人员人手不足，依然是妨碍联合国妇女署执行任务的障碍。虽然这表明，在更广大的联合国体系内，能够应对妇女、和平与安全问题并具备相关专门知识的资源非常稀缺，但必须优先解决国家一级工作人员人手不足的问题，这样才能确保相关议程能为受冲突影响社会带来切实影响。[56]

联合国妇女署应与外地特派团加强合作，这样有助于充分利用当前的有限资源，以便在联合国系统内落实第1325号决议，同时还有利于充分利用联合国的现有性别问题专门知识，发挥联合国妇女署的相对优势。为此，联合国妇女署还应与基层妇女民间社会组织继续保持互动，让她们施展自己的能力，成为工作团行为体的紧密合作伙伴，帮助开展外联工作。联合国妇女署地位特殊，因为它是一个混合机构——既是联合国秘书处的组成部分，又是更大的机构、资金和计划体系中的一部分——承担着规范和协调职能以及政策和规划职能，让和平及安全议程与联合国其他工作领域有可能更好地联系在一起。此外，该机构在妇女、和平与安全方面拥有技术专门知识，并在这些领域扮演全球倡导者的角色，这些都可以看作是支持工作团行为体的资本。

此外，更加协调一致的行动有助于解决由联合国和平行动问题高级别独立小组和2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组发现的更广泛的结构性问题，特别是联合国国家工作队与和平行动工作团之间各自为政的问题。在妇女、和平与安全领域，联合国建设和平架构的审查报告发现，机构分散和孤立影响了联合国在该领域履行其承诺的能力，并指出“工作团的工作往往集

中于妇女参政和预防与冲突相关的性暴力和性别暴力这些狭隘但重要的问题，而国家工作队则采取对性别敏感型措施来推动经济复苏并实现包容性，并没有充分采用‘建设和平的视角’……相互独立的资金来源和机构性命令使这些趋势进一步加剧。”[57]因此，该审查报告建议“工作团与国家工作队在开展以性别为导向的建设和平工作时，应该进一步加强配合，统筹行动。”[58]

此外，为提高和平特派团、联合国妇女署以及其他国家工作队行为体在妇女、和平与安全问题上的统一性、互补性和一致性，还应利用并扩大有关统筹行动、合用办公空间以及共同工作规划等模型，并且制定共同的落实框架，例如，性别平等主题小组共同工作计划、冲突后和其他危机环境中的警察、司法和惩戒等法治领域的全球联络点、利比里亚的同一个性别框架、秘书长七点行动计划的落实框架。[59]在冲突和冲突后地区，还应探索以其他方式与具备性别问题专门知识的关键机构建立更为正式的合作伙伴关系，这些机构包括维和部、政治部以及联合国妇女署。[60]举行机构间论坛有利于提高配合度，而参与度和优先级往往较低的性别平等主题小组还能因此提升重要性。

必须优先解决国家一级工作人员人手不足的问题，这样才能确保相关议程能为受冲突影响社会带来切实影响。

最后，还有一个必须多加关注的领域就是，需要构建快速临时部署性别问题专门知识的能力，以便为以下各种工作提供支持：人权侵犯调查、调解工作、不同技术评估工作团的组建、流程规划以及危机应对。在冲突和危机环境中，由于进程和局势随时都会发生变化，可能会临时需要用到这些专门知识。尽管越来越多的证据表明，及时进行战略部署意义重大，[61]但编制特定部门性别平等技术专家名册的管理程序较为复杂，这方面的能力不足，不利于推广性别问题专门知识。联合国关键机构和相关会员国应就这一问题密切协作，以取得更多进展。

妇女、和平与安全领域的高层领导

在全球范围内举行的磋商中，会员国、民间社会以及受影响的妇女都呼吁，联合国体系内部需要设立更加透明、专职和高级别的领导职位，负责处理妇女、和平与安全问题。这些领导职位对确立问责制、支持妇女表达诉求、协调系统内部行动以及加快相关议程的落实至关重要。

为应对这项需求，设立秘书长妇女、和平与安全问题特别代表的想法应运而生，会员国也对此进行了初步讨论和审议。然而，设立新的秘书长特别代表职位，虽然可以满足各方对专职高级别代表的需求，但这种做法有可能削弱而不是巩固相关议程。

联合国高层领导以及联合国成员都必须更坚决地保证人员和资源需求得到，从而在基层高效地执行这些任务。

特别是，秘书长特别代表职位不“符合”妇女、和平与安全任务的性质。目前，安理会授权在儿童和武装冲突以及冲突中性暴力领域设立秘书长特别代表，他/她们所负责的都是履约和问责任务，涉及到指名揭露那些确信涉嫌严重侵权的施害者，但这种做法却不能用来解决妇女、和平与安全问题。其次，设立此类职位还可能会缩小第1325号决议的适用范围，导致相关议程仅适用于安理会议程提及的国家，并削弱预防冲突和冲突后建设和平这些核心工作。对于全球大部分地区，无论这些地区的冲突仅限于国内，还是可对国际和平与安全构成威胁，都意味着此类特别代表的工作将不适用于，甚至从根本上限制和抵消第1325号决议的普适性。第三，设立新的办公室会占用目前的有限资源，导致联合国系统内的机构之间关系紧张，隶属关系和问责对象混乱。最后，设立新的职位会将妇女、和平与安全议程割裂成两个相互独立的保护和参与要素，使落实工作不再是一个全面而相互联系的进程。

联合国妇女署作为联合国系统内部负责妇女、和平与安全议程的领导机构，在这方面责任重大，而且还需要履行职能，向安理会通报有关妇女、和平与安全的问题。联合国妇女署执行主任必然需要高级别领导的支持。因此，联合国妇女署应设立助理秘书长一级的专门办公室并纳入预算，由该办公室全面负责处置冲突和经济局势，同时致力于落实本全球研究中提出的建议，推广本全球研究强调的良好规划做法，并加强联合国妇女署在实地的影响力。

派驻到受冲突影响环境和危机环境中的联合国机构必须显著改善性别结构，只有这样才能按照预期和需求来构建性别敏感型冲突预警体系，支持妇女参与制定与冲突相关的决议，为受冲突或危机影响的妇女和女童提供充足、及时、持续的康复服务，向安理会提供充足的情报，使其了解到妇女参与不同进程所面临的与性别相关的威胁、挑战和机遇。从工作团到总部，高级管理人员的领导能力和敬业程度各不相同，这是另一个关键难题。为此，必须强化用于落实妇女、和平与安全任务的问责框架。[62]联合国高层领导以及联合国成员都必须更坚决地保证人员和资源需求得到满足，从而在基层高效地执行这些任务。

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

为了在2015年之后更有效地落实妇女、和平与安全议程，并根据此报告的调查结果以及相关高级别审查和工作中提出的性别相关建议开展后续行动，联合国应在以下各方面采取行动：

监测和问责框架

调整、巩固和改善妇女、和平与安全及人道主义行动的现有监测和问责框架（特别是战略性框架和指标），具体方法如下：

- ✓ 在迄今为止的监测经验基础上，考虑性别信息统计和信息管理系统的新发展以及新出现的优先事项。
- ✓ 消除重复性工作，专注于与兑现承诺最相关的问题。
- ✓ 确保指标的可衡量性、数据收集的可行性，为每项指标共同商定符合国际统计标准的评估方法指导方针。
- ✓ 设计和建立明确的报告机制，严肃要求主要行为体定期报告。
- ✓ 将整个系统的妇女、和平与安全承诺融入到在冲突和冲突后环境中工作的所有联合国机构的政策、策略、规划文件以及监测和评价工具中。
- ✓ 强化联合国机构（包括工作团和国家工作队）的筹资和技术能力，在相关国家统计系统的协作下，定期收集、分析和报告与妇女、和平与安全相关的统计数据，并以这些数据作为报告编写、报表制作、方案规划、预算编制和落实的依据。
- ✓ 利用编码电报、定期更新机制、数据报告机制以及预警系统在所有主要行为体（包括联合国外地特派团和国家工作队）中及时共享有关性别问题的信息。

性别平衡

加快行动以实现联合国各级别工作人员性别均等的目标，具体方法如下：

- ✓ 为各领域和各级别聘用、晋升及留用女性工作人员扫除障碍，并在会员国的支持下努力落实相关建议，包括此前的审查报告和秘书长报告中有关改进联合国系统内女性任职状况的建议。
- ✓ 将性别平衡目标作为一项个人绩效指标纳入到联合国与所有高级管理人员签订的协议中。工作团和国家工作队每个季度都对高级别工作人员的人力资源管理评分卡中的性别平衡指标进行审查。

- ✓ 在工作团努力为妇女营造更加友好和安全的生活空间（为妇女提供家庭或假期的特殊安排、充分和适当的工作团设施、居住场所和卫生设施、福利、娱乐空间和活动、特殊医疗和妇科保健），让潜在妇女候选人更好地了解合同惠益，改善妇女在维持和平特派团生活和工作期间的外联和交流活动。

- ✓ 通过提供更好的儿童保育政策和设施来提高工作团中的所在国女性工作人员的比例，并且针对妇女受教育或参加工作机会较少的国家修改经验要求。

- ✓ 积极指导和培训担任P2-P4职位的妇女，帮助妇女在事业上取得进步，为晋升至管理岗位做好准备。

- ✓ 在达到性别均等之前，更加灵活地执行一些规定：比如，让符合D1级职位资格的P5级职员有资格直接晋升至D2级，让D1级职员有资格申请助理秘书长级职位；重新审议不返职政策，即要求D2级职员在就任工作团团长或副团长（任期有限）时，放弃返回联合国总部的权利。

- ✓ 审查在性别平等工作中仍然停滞不前或倒退的工作团，针对工作团的表现好坏设立奖罚制度，对于在性别平等目标上进展缓慢或毫无进展的领导人追究责任。

- ✓ 由于很多妇女在离开组织时可能已经拥有伴侣但是还没有子女，所以应该全面考虑增加第三类工作地点，为已婚未育的夫妇和携带健康成年受养人的工作人员提供便利。

- ✓ 确保所有审查流程都融入性别平等视角，并任命更多妇女到高级别审查小组任职。

领导层

让高层领导对落实妇女、和平与安全承诺以及本研究中的建议负责，具体方法如下：

- ✓ 将具体的业绩衡量指标纳入秘书长与其特使、代表、顾问及其他高级管理人员之间的高级管理人员契约中，并且修订高级管理人员的职权范围，以反映妇女、和平与安全是重中之重。这应当包括受冲突影响国家的驻地协调员。

- ✓ 全面履行性别平等和增强妇女权能全系统行动计划的承诺，在2017年截止日期前，在所有指标上取得显著进展。

- ✓ 将性别、冲突和危机分析纳入到提交给安理会和其他关键联合国机构的专题报告、国家相关通报和报告。

性别结构

- ✓ 确保工作团的最高决策层和所有相关实务股都具备性别问题专门知识：从所有和平行动工作团创建之初直至结束，都在其中安排高级性别问题顾问；该顾问将在秘书长特别代表办公室办公，可获得工作团各技术部门（如法治、人权、复员方案、安全部门改革、选举）中混合性别问题专业资源的支持。

- ✓ （会员国应）投资于维和部和政治部在总部的性别平等事务股，以提高工作人员的级别，增加员工数量，提供更多资源，同时确保其编入经常预算的职位达到最低数量，并且适当考虑将这些实务股安置到副秘书长办公室。

- ✓ （会员国应）投资于改善联合国妇女署在受冲突影响环境中设立的国家办事处，以便为妇女组织和妇女领导人提供更多支持，帮助联合国履行妇女、和平与安全方面的承诺。

- ✓ 改善联合国的性别结构，让妇女全面参与到推进和平和安全进程的工作中，在工作团内扩大性别工作的支持基础，充分发挥现有资源的作用，在维和部、政治部、联合国妇女署之间建立正式合作安排，使现有工作团能够获取联合国妇女署的技术、政治和政策专门知识。通过这项安排，作为妇女、和平与安全问题的领头人，联合国妇女署将利用现有的资源、能力、专门知识和工作人员，为和平行动工作团中的相关工作提供支持。

- ✓ 将未来的两个工作团作为试点：让联合国妇女署更高效地融入到工作团中，包括完善名册、共同遴选工作人员、提供培训、通过实践社群提供支持、提高增援能力和快速部署能力，提供技术支持。招聘的最终决定人和问责对象都是秘书长特别代表。性别问题工作人员单线隶属于秘书长特别代表，与联合国妇女署共享信息，会得到技术支持，并且与负责性别平等的机构建立联系。[63]应仔细监测该模型，并在2年后评价相关问题与成果。

- ✓ （秘书处应）探讨与联合国妇女署编制联合名册的可行性，这样有利于快速而有针对性地部署性别平等技术专家，以全新的方式利用由机构、基金和方案管理的现有名册。

- ✓ 在联合国妇女署设立助理秘书长职位，并提供专项预算，该职位将接受联合国妇女署执行主任的指导，负责冲突、危机和紧急情况方面的工作。在会员国和合作伙伴的支持下，这位助理秘书长将推动落实本研究所提建议，帮助扩大所述的良好方案做法，加强联合国妇女署在冲突和紧急环境中的实地存在。

参考资料

1. 这些结论基于2015年2月至5月期间从72个国家和16个焦点小组收集的317份填妥的调查问卷。参见“Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”（女性和平建设者全球网络，天主教救援与发展组织，非政府组织妇女、和平与安全工作组，国际民间社会行动网络，2015年7月）；“Focus Group Discussion Report for the Civil Society Organization (CSO) Survey: Civil Society Input to the Global Study on Women, Peace and Security”（女性和平建设者全球网络，国际民间社会行动网络，非政府组织妇女、和平与安全工作组，天主教救援与发展组织，2015年5月）。
2. 联合国秘书长潘基文著，“Remarks to the Ministerial Meeting on Security Council Resolution 1325: A Call to Action”，2010年9月25日。
3. 七点行动计划构成了秘书长2010年妇女参与建设和平报告的一部分，寻求确保联合国能更好地响应妇女的需求和优先事项，并支持妇女作为平等的参与者在冲突后参与塑造自己社区和社会。“Report of the Secretary-General: Women's Participation in Peacebuilding”，联合国文件文号：A/65/354-S/2010/466（联合国大会，联合国安全理事会，2010年9月7日），第IV款。
4. 乍得、利比里亚、危地马拉、刚果民主共和国、中非共和国、尼泊尔、塞拉利昂、几内亚比绍、苏丹、科摩罗、吉尔吉斯斯坦和马里。
5. “第1889 (2009)号决议”，联合国文件文号：S/RES/1889（联合国安全理事会，2009年10月5日），第17款。
6. “Secretary-General's Report on Women's Participation in Peacebuilding (2010)”，附录。
7. 安全理事会支持推进各项指标，并鼓励会员国在落实联合国安全理事会第1325(2000)号决议以及有关妇女、和平与安全的各项后续决议时酌情考虑各项指标。参见“Statement by the President of the Security Council”，联合国文件文号：S/PRST/2010/22（联合国安全理事会，2010年10月26日）。这26个指标可分为两类：一类衡量国际和区域机构取得的进展，另一类衡量国家层面的成果。自2011年以来一直开展数据收集与年度进展情况监测和报告。
8. 冲突后民事能力特别咨询小组的2011年独立报告建议：“增强性别平等相关问责制... 秘书长应通过联合国妇女署，鼓励依据其报告中所设的指标，对性别平等相关的进展展开年度独立审查，让其高级管理人员对此类进展负起责任来”，“Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict: Independent Report of the Senior Advisory Group”（联合国，2011年3月），23。另请参见“Report of the Secretary-General on Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict”，联合国文件文号：A/66/311-S/2011/527（联合国大会和安理会，2011年8月19日），第52款。
9. “Statement by the President of the Security Council on Women, Peace and Security (2010)”。
10. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2011/598（联合国安全理事会，2011年9月29日），附录。战略成果框架由联合国妇女、和平与安全问题常设委员会制定，并于2011年向安理会提出。其包括拟随着时间推移修订，以反映新机遇和新优先事项的目标。
11. 除这些专门用于落实妇女、和平与安全议程的框架外，性别平等和增强妇女权能全系统行动计划（2012年由联合国行政首长理事会提出）包含了一些与性别平等和增强妇女权能相关的目标。其包括一组围绕六个职能领域的 15 个指标，联合国系统机构将参照这些指标按年评估和报告绩效。“Report of the Secretary-General on Mainstreaming a Gender Perspective into All Policies and Programmes in the United Nations System”，联合国文件文号：E/2011/58（联合国经济和社会理事会，2015年4月1日）。
12. 联合国机构致力于每年通过这些指标汇编和报告有关落实第1325(2000)号决议进展的数据。一直以来，这都在帮助秘书长编写其向安理会提交的年度妇女、和平与安全问题报告，以及各机构制定自身特定的政策和方案。
13. 在联合国妇女、和平与安全问题机构间常设委员会的支持下，由联合国妇女署承办，并作为本全球研究报告委托研究的组成部分。
14. 比如说，政治事务部（政治部）已将直接落入其任务范围的妇女、和平与安全承诺和指标转化成机构特定的政策、指导和培训，包括转化成政治部的战略计划和多年呼吁结果框架。同样，联合国开发计划署（开发署）已将与妇女参与和享有早期经济复苏方案相关的第1325决议指标纳入其战略计划。
15. 1992年至1993年期间，安斯蒂夫人担任安哥拉问题秘书长特别代表以及联合国驻安哥拉维持和平工作团最高首长。
16. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2015/716（联合国安全理事会，2015年10月9日），114。
17. “Report of the Secretary-General: Women, Peace and Security”，联合国文件文号：S/2002/1154（联合国安全理事会，2002年10月16日），第44款；“Resolution Adopted by the General Assembly on the Improvement of the Status of Women in the United Nations System”，A/RES/58/144（联合国大会，2004年2月19日），第7款。
18. 联合国妇女署每年都会为秘书长的妇女、和平与安全问题报告计算这些汇总数据。参见“Secretary-General's Report on Women and Peace and Security (2015)”，第114款。

19. 同上，第115款。
20. 同上。
21. 出于分析目的，这包括2014年有过政治工作团、建设和平工作团或维持和平工作团的国家或地区，或者2014年1月1日至2014年12月31日期间安理会涉及并考虑过的国家和地区，或者2014年从联合国建设和平基金获得方案资金的国家或地区。
22. 联合国机构每年向联合国妇女署提供此类数据，以供纳入秘书长的妇女、和平与安全问题报告。参见“Secretary-General’s Report on Women and Peace and Security (2015)”，第115款。
23. 同上。
24. “Uniting Our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People”，联合国文件文号：A/70/95–S/2015/446（联合国和平行动问题高级别独立小组，2015年6月16日），第239(i)款。
25. 联合国机构每年向联合国妇女署提供此类数据，以供纳入秘书长的妇女、和平与安全问题报告。参见“Secretary-General’s Report on Women and Peace and Security (2015)”，第115款。
26. 同上，第116款。
27. 2015年为本全球研究报告而开展的研究
28. “Bridging the Gender Gap in Peace Operations”（联合国外勤支助部（外勤部），联合国维持和平行动部（维和部），联合国政治事务部（政治部），2013年）。
29. 同上。
30. 此外，预算削减可能会更为不利地影响女性，因为在临时合同签署者中妇女的占比较高，因此受合同终止的影响更多。
31. “UN System-Wide Action Plan for the Implementation of the CEB Policy on Gender Equality and the Empowerment of Women: Performance Indicators and Technical Notes”（联合国妇女署，2014年12月），13。
32. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2013/525（联合国安全理事会，2013年9月4日），第70款。
33. “Resolution Adopted by the General Assembly on Follow-up to the Fourth World Conference on Women and Full Implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the Outcome of the Twenty-Third Special Session of the General Assembly”，联合国文件文号：A/RES/69/151（联合国大会，2015年2月17日）。
34. “Beijing +20: Past, Present and Future: The Representation of Women and the United Nations System”（联合国妇女署，2015年），20。
35. “Secretary-General’s Report on Mainstreaming a Gender Perspective into All Policies and Programmes in the UN System (2015)”。
36. “第2122(2013)号决议”，联合国文件文号：S/RES/2122 (2013)（联合国安全理事会，2013年10月18日），第2、5和7款。
37. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，第243款。
38. 同上。
39. Carole Doucet著，“UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries”（联合国妇女署，联合国广泛机构间工作组，2012年9月20日）。
40. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，第239款至第243款。
41. “Report of the Secretary-General on Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict”。（A/66/311-S/2011/527）。
42. Carole Doucet著，“UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries”（联合国妇女署，联合国广泛机构间工作组，2012年9月20日）。
43. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，第241款。
44. Nina Lahoud著，“Possible Model for Increased Integration of Gender Dimensions in DPKO-Led Multidimensional Peace Operations”（维持和平行动部，2015年）。
45. “Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council Resolution 1690 (2006)”，S/2006/628（联合国安全理事会，2006年8月8日）。
46. “Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)”（联合国政治事务部，2015年3月），第53款。
47. “DPKO/DFS Gender Forward Looking Strategy (2014-2018)”（联合国维和部-外勤部性别科，2014年）。
48. Doucet著，“UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries”。
49. 维和部向全球研究报告提供的数据。凭借同时拥有P4和P5级顾问，联合国海地稳定特派团是唯一具有一个以上高级顾问的维持和平工作团，也是唯一具有P5级顾问的工作团。八个维和部工作团具有P2至P3级性别问题顾问。
50. “Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)”。
51. 2014年44%为男性。同上，第56段。性别问题协调人并非全职职务；指定为性别平等问题协调人者通常兼负其他领域的职责。此外，审查指出，负责工作团中性别平等主流化的人员“虽然责任增加了，但是却没有额外的资源，而且往往得不到高层领导的足够支持，而性别问

题顾问也越来越多地被召去建设东道国政府对口部门和妇女组织的能力”。同上，第54段。

52. 由外来预算渠道出资的四个冲突中性暴力问题职位。

53. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，第243款。自联合国妇女署创建以来，联合国大会维持和平特别委员会每年都通过有关维和部必须就妇女、和平与安全问题与联合国妇女署合作和协调的措辞。“Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations”，联合国文件文号：A/65/19（联合国大会，2011年5月12日）；“Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations”，联合国文件文号：A/66/19（联合国大会，2012年9月11日）；“Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations”，联合国文件文号：A/68/19（联合国大会，2014年4月1日）。

54. “The Challenge of Sustaining Peace”，联合国文件文号：A/69/968–S/2015/490（2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组，2015年6月29日），第159款。

55. 例如参见“Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations (2011)”；“Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations (2012)”；“Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations (2014)”。联合国妇女署的任务是独一无二的，因为其衔接技术、运作、方案编制以及政府间领域。在妇女、和平与安全领域，这为连贯整个系统的工作提供了重要途径。作为联合国最新的机构，其设想是作为催化剂，为整个联合国系统提供专门知识、能力和支持，以推动联合国就各个性别平等领域所做承诺的落实。

56. “Thematic Evaluation of UN Women’s Contribution to Increasing Women’s Leadership and Participation in Peace and Security and in Humanitarian Response”（联合国妇女署，2013年9月）。

57. “2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组报告（2015年）”，第80款。

58. 同上。

59. 2012年确定的全球联络点安排通过综合规划和方案编制，在法治领域取得了更好的性别平等问题主流化成果，共享了维和部、开发署、联合国妇女署和其他联合国国家工作队机构的名单，产生了诸如中非共和国联合部署和马里联合项目等成果。

60. 对联合国妇女署和平与安全方案编制工作的独立评估特别建议，在国家层面应就和平与安全和人道主义应急，增加与其他联合国机构的联合方案编制与协作。这一评估接着指出，“在某些情况下，这可能需要就合作方式撰写谅解备忘录，以促进国家层面的机构间关系。这似乎特别适合促进联合国妇女署和维和部在驻在国的关系”。“Thematic Evaluation of UN Women’s Contribution to Increasing Women’s Leadership and Participation in Peace and Security and in Humanitarian Response”，11（着重号是笔者所加）。

61. 部署联合国妇女署—司法快速响应名册中的专家，以及冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室中的专家团队，就是两个这方面的示例；详见第5章：转化司法中的讨论。

62. “DPKO/DFS Gender Forward Looking Strategy (2014-2018)”。

63. 联合国妇女署将继续参与联合国国家工作队，以确保工作团和国家工作队在性别平等问题上的更紧密横向联系，并为最终缩编和移交给国家工作队，更重要的是移交给当地行为体奠定基础。应密切监测这一试点，以评估所产生的成功与挑战。

媒体

“我是一个女孩，我要去解放广场，我将只身一人站在那儿。我会撑起一面旗帜……。不要再认为你是安全的。我们都不安全。与我们一起捍卫你的权利、我的权利、家人的权利。”

阿斯玛·马夫兹，埃及活动家

2011年1月18日，26岁的埃及活动家阿斯玛·马夫兹在一段上传到YouTube的视频中说了上面这些话，呼吁抗议者与她一起推翻腐败的穆巴拉克政府。[1]该视频很快在社交媒体平台传播开来，并且成为阿拉伯之春的一星燎原之火。在整个地区，妇女都面临着巨大的人身威胁，她们利用公民新闻和社交媒体对抗国有媒体，影响着全球主流媒体的动向。阿斯玛和她的视频信息有力地表明，世界各地的妇女和女童应该利用当今的信息技术、网络平台和媒体工具来揭露黑暗，掀起社会变革。[3]

当社会爆发暴力冲突时，对立各方都试图控制媒体。【……】通过媒体发出信息非常重要，因为公众通常将新闻内容当做“真相”。

佩妮拉·阿尔森，“和平的新闻业：媒体报道对战争和冲突的影响”[2]

如果冲突既源于社区纠纷，又波及到境外地区，那么媒体将成为推进妇女、和平与安全议程的重要工具，它可以将消息传递给不同人群，提高公众意识并打破禁忌，全面地描述冲突和冲突后地区的性别问题和妇女生活，最重要的是，追究国家的责任。

但是，在本全球研究举行的磋商中，很多人都强调，无论妇女和女童年龄大小、能力高低、身居何处，她们必须拥有获取信息的渠道，并且信息应恰当地反映她们的亲身经历，只有这样才能充分发挥媒体的作用，而事实确实如此。在很多冲突和冲突后环境中，这仍然是一个难题，因为这些地区的基础设施遭到破坏，民众的文化水平较低，主流媒体由国家私营部门行为体拥有，或受到冲突中政权和非政权方面的操作或控制，仅为他们的利益而服务。此外，在军事化的社会中，妇女的诉求、关切和遭遇往往在轻重缓急之辨中被边缘化，屈从于“燃眉之急的暴政”。

最后，媒体只是一种途径，其内容和价值取决于使用者。理想情况下，各类通讯媒体应该用来真实地呈现冲突和冲突后环境中的妇女生活，重点展现妇女所扮演的角色和发挥的作用，以及冲突对其生活的影响。

由妇女和社区领导的媒体渠道

妈妈调频是一家位于乌干达的社区广告电台，也是世界上由妇女运营的几个广播电台之

无论妇女和女童年龄大小、能力高低、身居何处，她们必须拥有获取信息的渠道，并且信息应恰当地反映她们的亲身经历。

一。[4]边缘化社区的妇女没有收音机，为了让她们能够收听到广播，该电台在乌干达的15个区组织了“妇女收听俱乐部”，为妇女齐聚一堂、收听广告和讨论问题提供了场所。[5]妈妈调频媒体渠道的例子表明，媒体可以成为具有双重功能的强大工具，既可以在基层传播有关性别平等和增强妇女权能的信息，又可以将妇女聚集在一起，建立和强化和平建设者和决策者网络。同样，斐济的女权媒体网络FemLINKPACIFIC使用广播和电视开展对话，吸引农村妇女和政府官员共同探讨发展问题和人类安全问题，为妇女向政府决策者和公众表达观点和见解提供了独有的公开平台。[6]FemLINKPACIFIC的作用在于支持妇女参与到地区的建设和平工作中，为制定和落实太平洋地区妇女、和平与安全行动计划提供信息。

聚焦

利比亚 – “努尔”运动

由非政府组织利比亚妇女之声领导的努尔运动旨在更正利比亚文化对伊斯兰教的歪曲，证明暴力侵害妇女行为属于犯罪。为了对抗宗教曲解，该运动利用伊斯兰教义表明，伊斯兰教不允许对妇女有任何形式的歧视。[7]

2013年7月5日，努尔运动第一阶段正式启动，通过发起国家媒体运动，进而掀起一场关于伊斯兰教如何对待妇女的讨论。而此时恰逢斋月到来，利比亚人在斋月期间会祈求和平、反思过错，也会特别关注主流媒体，例如广播和电视。此外，利比亚国内17座城市有33块广告牌以妇女的公共和私人安全为主题。有两个在全国播放的电台广告鼓励利比亚民众在斋月期间思考如何对待女性。国家电视台播放了四个有关家庭暴力的广告，社交媒体频道上也使用＃NoorLibya的标签播放了视频广告，这些广告被利比亚国内外的大量人群观看。在此基础上，努尔运动进入后续阶段，并且采用了多种方式，包括联系社区成员以及研讨班、讲习班和调研会的学生。努尔运动例证了维护妇女权利的基层宗教活动。它反映了当代倡导者如何使用各种手段并借助新旧媒体，向更广的受众群体传播消息，进而推动社会变革。

> “媒体在社会中发挥着建设性作用。今天，新闻媒体、甚至一些报纸已经成为社会问题的代言人，这有助于我们估测真实的生活状况。”
>
> 本全球研究的民间社会调查受访者，目前在阿富汗工作

调查性新闻 – 讲述公众需要知道的故事

各种形式的调查性报道是向公众揭露隐蔽问题的强大工具，也是打破禁忌束缚的有力武器。例如，通过一些纪录片，可以近距离观察战争对妇女的影响。2006年，电影制片人丽莎·杰克逊前往刚果民主共和国（刚果（金））采访冲突中性暴力的女性幸存者。她的纪录片《最大的沉默》赢得了国际赞誉，而当时的主流媒体很少关注冲突中性暴力问题。[8]近年来，世界各地的媒体纷纷报道了在刚果（金）等地，强奸被用作战争武器的事情，让人们了解到这些罪行的严重程度，揭露了那些施加、指挥或容忍这些罪行的施害者却一直有罪不罚的现象。

在许多情况下，与刚果平民，特别是妇女和女童的恐怖遭遇相比，媒体对这类暴力行为的报道都过于轻描淡写。但不可否认，新闻报道也起到了作用，比如促使国际社会施加压力，要求结束21世纪最严重的冲突之一，以及全球范围内的冲突中性暴力。国际媒体为终止冲突中性暴力所做的努力和宣传，使得公共意识和政治意愿发生了转变。[9]这些问题得到关注后，无疑会促成安理会通过一系列关于冲突中性暴力预防、保护和问责的决议，[10]同时，相关政府、国家法院和国际刑事法院也会迫于压力而追惩性暴力罪行的施害者。媒体自身对曝光联合国维持和平人员的性虐待行为一直特别警惕，在联合国自身行动迟缓时引起了国际社会的关注。

除了描写冲突中的女性受害者，媒体开始更加注重女性的正面报道，反映她们在建设和平过程中扮演的各类角色。例如，2008年的PBS获奖纪录片《祈祷恶魔回到地狱》讲述了利比里亚妇女在该国的残酷内战中推翻了前总统查尔斯·泰勒的统治，并开创了难以想象的和平局面。这类故事描绘了女性的卓越能力、精神和领导才能，其价值在于唤醒了女性的自我认识，并扭转传统父权社会乃至国际社会对女性的态度。

然而，这样描写妇女的故事很少见，更多的是不为人知的故事。全球媒体监测项目[11]在2015年针对15个冲突和冲突后国家开展一项分析，结果表明**在新闻媒体上以和平与安全为主题的报道中，仅有13%在主题涉及到女性**，而以女性为中心的报道则只占6%。无论话题是什么，仅4%的报道将妇女描绘为冲突和冲突后国家的领导者，只有2%的报道强调了性别平等或不平等问题，而在乌干达、南苏丹或刚果（金），这类报道均为零。

“我相信将冲突中妇女遭受的性暴力侵害公诸于众【……】可以对公共政策造成影响，并且【帮助】改变有关暴力侵害妇女行为的论调。”

吉内丝·贝多亚·利马，
记者，联合国妇女署视频访谈，2015年

无论话题是什么，仅4%的报道将妇女描绘为冲突和冲突后国家的领导者。

将妇女作为领导者描写的报道在马里最多（占所有报道的20%），在尼泊尔和巴勒斯坦都没有。该分析还发现，妇女在报道中作为受害者的几率是男性的两倍，而且提及妇女遭遇的报道大多围绕以下主题：妇女在冲突和冲突后环境或避难所接受心理辅导，或者性别暴力。

在全球范围内，媒体往往拥有让一个故事耸人听闻，让另一个故事不为人知的能力。具体问题的“新闻价值”往往取决于该问题是否得到了有影响力人士或群体的声援。媒体跟踪报道往往是一项繁重工作，而且成本不菲。同时，身处前线的妇女尽管积极参与人道主义谈判，亲临战场奋勇保护无辜民众，但她们往往被媒体视而不见，她们的诉求也被名人的喧哗声和政治现象所掩埋。

在第1325号决议通过后的几年间，妇女在媒体中代表自己和自己事业的能力发生了巨大变化。

在第1325号决议通过后的几年间，妇女在媒体中代表自己和自己事业的能力发生了巨大变化，无论是通过传统的性别包容度较低的媒体（比如电视、广播、印刷物等，隶属于有组织的行业，由公共或私营部门行为体所有），还是通过较新的更易于访问的平台（比如各类社交媒体论坛和移动技术），无不如此。

在此背景下，由妇女和社区领导的媒体渠道可以发挥重要作用，进一步推广性别平等视角，深入分析社会讨论中考虑的问题。这些平台还有助于偏远或边缘化地区的民众获取关键信息。

当今媒体存在的风险

现代媒体技术并不总是有利于保障妇女的权利。在如今的超级互联世界中，任何人都可以拥有自己的媒体平台，通过使用互联网或移动技术传播自己的想法。例如，一些消息可能会煽动暴力侵害妇女行为，使妇女权利出现倒退。越来越多的极端组织开始使用互联网和社交媒体散播暴力和仇恨信息，并招募新成员扩充队伍。互联网的普及也助长了网络欺凌行为：只需按下按钮，任何人都能以匿名方式，威胁对某位女性及其家人施加暴力、性侵犯或谋杀。

进步通讯协会发起了“夺回技术”运动，通过建立在线平台来发动公众收集有关针对妇女的在线威胁、骚扰和仇恨言论的报告，所涉国家包括波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、刚果（金）、肯尼亚、马其顿、墨西哥、巴基斯坦以及菲律宾。此举旨在证明这些事件不是孤立和无常的，并呼吁人们认识到科技也滋长了地区、国

聚焦

全球协议和媒体的作用

1995年，第四次世界妇女大会通过了《北京行动纲要》，该纲要承认媒体对促进性别平等的作用和潜力，并且呼吁让更多妇女加入媒体行业，放弃对女性的陈见。大会还要求对冲突相关问题作出公正和全面的报道。[12]消除对妇女歧视委员会在《一般性建议》（第19号和第23号）中强调了媒体的作用，特别呼吁媒体应对女性进行正面和无陈见报道的重要性；缔约国需要采取有效手段来确保媒体尊重女性，并传播尊重女性的观念。在受冲突影响的地区，公共和私营新闻媒体都可以推动妇女角色的范式转变，帮助她们成为参与者和领导者，比如不仅仅将女性作为性暴力受害者报道，还要描绘女性为当地预防冲突和建设和平所做出的努力。

聚焦

警世故事

尽管媒体在妇女、和平与安全领域发挥的积极作用值得肯定，还必须认识到在某些情况下，媒体也扮演了非常负面的角色。谁都不能忘记，是广播电台煽动仇恨引发了卢旺达种族大屠杀。

即使在今天，仍有许多私营广播电台和电视台，以及社交媒体和平面媒体，经常针对不同种族或宗教的人群以及政治对手发表近乎仇恨言论的内容。此外，故意歪曲事实，精心编造不实新闻，都成为国家情报机构或叛乱团体的心理战术或战争策略。这些行动的目的都是否定某些诉求的合法性，激起人们对某些公众人物（通常是强势而独立的女性）的仇恨，制造恐怖氛围，并最终压制新闻自由。[13]

在复杂的媒体宣传时代，新闻媒体是无法被认定为完全中立、客观或大无畏的。虽然新闻媒体的自由必须得到保障，但必须意识到它们也可能恶意行事，因此有必要防范它们对妇女和全社会造成的后果。由媒体行业制定的道德准则可以在某些方面指导媒体行为体如何报道并妥善处理敏感问题。

家和全球范围内的性别暴力行为，这一问题必须予以解决。[14]

另一个令人担忧的问题是，新闻独立性和媒体从业者的人身安全面临更多风险，这在危机和受冲突影响国家尤为严重。记者、摄影记者和人权观察员试图报道冲突情况，但置身于极其危险的境地，当他/她们要向公众报道战争的真相时，往往发现自己的行踪被跟踪。保护记者委员会于2015年公布的数据显示，自2000年以来，共有446名记者因在冲突和冲突后国家从事新闻活动而遇害。[15]虽然冲突环境的新闻工作者以男性居多，但女性面临的风险更高：全球范围内死亡的女性新闻工作者中，有64%是在冲突国家遇害的，而男性的比例只有54%。女性记者遇害人数最多的国家是伊拉克（13人），而男性记者遇害人数最多的地区是以色列和巴勒斯坦被占领土（153人），

另一个令人担忧的问题是，新闻独立性和媒体从业者的人身安全面临更多风险，这在危机和受冲突影响国家尤为严重。

叙利亚次之（79人）。另一个触目惊心的数据是，70%的遇害男性记者和62%的遇害女性记者是死于谋杀，而其他遇害者是在交火中或执行危险任务时不幸身亡的。更为严重的是，冲突地区谋杀女性记者的施害者中，有53%有罪不罚或仅受部分惩罚。

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

媒体机构应：

✓ 承诺如实地描写女性和男性在冲突和冲突后环境中所扮演的各类角色，包括作为预防冲突、缔造和平及建设和平的代言人。

✓ 让更多妇女投身到新闻行业，通过新闻媒体发出声音，担任决策者和领导者。

✓ 监测媒体内容，包括可能会对冲突中性暴力受害者造成伤害或侮辱的信息。在报道妇女和儿童的新闻时，考虑采取特殊保护措施。

✓ 让媒体从业人员编写一份媒体从业人员行为准则，作为处理敏感问题的指导方针。

会员国应：

✓ 当女性和男性人权维护者的声誉和生命受到威胁时，为其提供保护，比如加强法律框架，提供安全庇护，消除施害者有罪不罚现象。

✓ 通过制定和实施法律和机制来预防、调查及惩罚在互联网和移动平台上骚扰、威胁他人以及发表仇恨言论的行为。

✓ 让更多妇女在国有媒体企业中任职，划拨资金帮助妇女更多地参与和领导媒体活动，包括在脆弱、冲突和冲突后环境中建立社区广播。

所有行为体都应：

✓ 考虑到一些妇女获取资源和通信技术的渠道有限，并且人身行动受到限制的情况，支持相关举措，就性别敏感型报道以及如何使用、制作和传播媒体材料提供更多培训。

参考资料

1. Courtney Radsch著，“Women, Cyberactivism, & the Arab Spring”，穆夫塔，2012年12月10日，http://muftah.org/women-cyberactivism-the-arab-spring/。
2. Pernilla Ahlsén著，“Peace Journalism: How Media Reporting Affects Wars and Conflicts”（Kvinna till Kvinna，2013年10月3日）。
3. 出于全球研究报告之目的，媒体一词取其广义，既包括各种传统媒体，如印刷物、电视和广播（属于产业，由公共或私人部门所有），也包括新的、更易获取的媒体形式，如社交媒体平台、在线杂志、视频日志和博客。
4. Hilary Heuler著，“Uganda’s Mama FM Gives Women a Chance to Be Heard”，美国之音，2014年6月19日，http://www.voanews.com/content/ugandas-mama-fm-gives-women-a-chance-to-be-heard/1940619.html。
5. “Uganda Media Women Association (UMWA) - Community Radio”，访问日期：2015年6月22日，http://interconnection.org/umwa/community_radio.html。
6. “FemLINKPACIFIC Program Strategy”，访问日期：2015年9月11日，http://www.femlinkpacific.org.fj/index.php/en/what-we-do/program-strategy。
7. “The Noor Campaign: Shedding Light on Women’s Security Concerns in Libya”（利比亚妇女之声，2014年）。
8. Natalie Hanman著，“I Urge You to Watch The Greatest Silence”，卫报，2008年3月20日，http://www.theguardian.com/film/filmblog/2008/mar/20/congoswaronwomen。还有其它专注于刚果（金）的妇女暴力经历的纪录片，包括费姆科·范费尔岑、伊尔莎·范费尔岑，以及IF...制作室，Fighting the silence sexual violence against women in Congo。（阿姆斯特丹：IF 制作室，2007年）。Dearbhla Glynn制作，“War on Women”（IRIN电影公司，奥班那·阿尼娅迪凯和夏洛特·卡恩斯，2014年）和布鲁诺。Sorrentino 等制作，“Grace under fire ”（奥利，宾州：Bullfrog电影公司，2011年）。
9. 例如，冲突中性暴力问题秘书长特别代表的高级别政策和媒体倡导，以及联合国制止冲突中性暴力行动的立即制止强奸活动，通过吸引决策者和全球媒体的关注推动这一范式转换。参见Eleanor O’Gorman著，“Review of UN Action Against Sexual Violence in Conflict 2007-2012 - Final Report”（剑桥，英国，2013年1月）。
10. “第1820(2008)号决议”，联合国文件文号：S/RES/1820（联合国安全理事会，2008年6月19日）；“第1960 (2010)号决议”，联合国文件文号：S/RES/1960（联合国安全理事会，2010年12月16日）；“第2106 (2013) 号决议”，联合国文件文号：S/RES/2106（联合国安全理事会，2013年6月24日）。
11. Sarah Macharia著，“Women Peace and Security Media Monitoring”（世界基督教通信协会，2015年6月12日）。
12. “Report of the Fourth World Conference on Women (Beijing, China 4-15 September 1995)”，联合国文件文号：A/CONF.177/20/Rev.1（联合国，1996年）。
13. 在过去几年的斯里兰卡内战中，这些做法往往被采用。参见Charles Petrie著，“Report of the Secretary-General’s Internal Review Panel on United Nations Actions in Sri Lanka”，2012年11月。
14. “Take Back The Tech!Map It.End It.”，Take Back the Tech，访问日期：2015年7月8日，https://www.takebackthetech.net/mapit/main。
15. 数据来源：https://cpj.org/killed/2015/。出于分析目的，这包括2014年期间有过联合国政治工作团、建设和平工作团或维持和平工作团的国家或地区，或者2014年1月1日至2014年12月31日期间中安理会涉及并考虑过的国家和地区，或者2014年从联合国建设和平基金获得方案资金的国家或地区。

民间社会

决议要点

第1888号决议

表示打算更好地利用定期走访冲突地区的机会，做法是同当地妇女和妇女组织举行互动会议

2009

2010

第1960号决议

强调指出，特派团要完成任务，就要同当地社区进行有效的沟通；并鼓励秘书长增强特派团的沟通能力

第2106号决议

强调妇女组织等民间社会组织和网络可发挥重要作用，使社区在武装冲突中和冲突后进一步保护妇女不受性暴力的侵害，协助幸存者寻求公正和赔偿

2013

第2122号决议

鼓励相关会员国设立专门的筹资机制，以便在执行第1325(2000)号决议方面，支持协助培养妇女的领导才能和协助她们全面参与各级决策的有关组织的工作，加强它们的能力，包括增加对地方民间社会的捐款

1915年，面对第一次世界大战留下的满目疮痍，12个国家的1,000多名妇女齐聚荷兰海牙，共同声讨战争暴行，讨论如何终止战争，避免暴力和冲突继续发生。[1]这次集会为国际妇女争取和平与自由联盟（妇女和自联）这一全新组织的成立播下了种子。同时，这次集会引发的社会运动得到越来越多的声援，促使人们认识到妇女在和平与安全领域所发挥的作用，并最终促成了大约85年后的安理会第1325号决议。

民间社会的游说活动对于第1325号决议的通过和起草意义重大，而且该决议可能是唯一一个坚定不移地将民间社会放在核心地位的国际议程。这在很大程度上归功于妇女组织在预防冲突、缔造和平方面的贡献，在国家和捐助社区还没有采取行动时，妇女就已经投身到冲突后恢复工作的最前线。

事实上，正是由于这个原因，我们在筹划本研究时，重点与妇女民间社会进行磋商，包括在全球各地举行专门会议。本全球研究还得到了旨在表达广大民间社会诉求的高级别咨询小组的支持。秘书处还与非政府组织伙伴开展合作，共同管理针对民间社会组织的全球性调查，并且创办网络平台，邀请民间社会建言献策。无论是在纽约、亚的斯亚贝巴、伦敦还是莫斯科，民间社会的支持、反馈、投入、经验和专门知识对本研究中的发现和建议至关重要，而且利用每个机会继续将这些声音传递给政策制定者是非常重要的。

> “我们有能力制止战争，使颠三倒四的世界恢复正常。”
>
> **莱伊曼·古博韦**，
> 诺贝尔奖获得者

最近，妇女和自联在海牙举行了一百周年纪念活动，来自全球80多个国家的男性和女性和平缔造者齐聚一堂，为实现可持续和平这一共同目标而努力。[2]在海牙举行的商谈主要围绕着如何有效落实第1325号决议而展开。特别是：各国需要将人权、平等、解除武装以及和平作为外交政策的核心；联合国需要在联合国宪章下实现民主化并履行职责，包括结束以隐秘和排外的方式遴选秘书长的做法；必须意识到人类安全是全球安全的关键；必须停止依靠基于项目的方式来落实第1325号决议，因为这样会使捐助方的优先事项凌驾于那些为确保在实地真正且可持续地落实该决议而展开的行动。

自下而上的社会运动的力量

在世界各地，从危地马拉城，到加德满都，再到坎帕拉，民间社会组织已经用行动证明了社会运动的力量，即从下而上引发真正的变革。从促使最高和平与安全机构听取妇女的意见，到在全球范围内推动签订武器贸易条约，在当地结束暴力侵害妇女行为，进步的社会运动在改善男性、妇女、男童、女童生活上所起的实际作用甚至超过了国家和多边机构。

社会运动之所以能够带来特殊影响，部分原因在于民间社会组织更贴近底层民众。还必须认

可这些组织有能力制定公共和政府议程，形成付诸行动的政治意愿。世界妇女协会和国际行动援助组织针对五个脆弱和受冲突影响国家开展了一项调查，结果表明基层的妇女权利组织对缓解冲突和缔造和平起到关键作用，她们在阿富汗建立了地下学校和医疗诊所，在塞拉利昂帮助前战斗人员重新融入社会。[3]正如一篇报告中强调的那样："阿富汗、尼泊尔、利比里亚或索马里的妇女活动家和基层组织者都是当地文化和政治领域最优秀的领路人。她们知道哪些问题最重要。"[4]

然而，在第1325号决议通过15年之后，我们仍然缺乏有效机制与这些妇女组织定期进行互动和磋商，以确保她们的知识、经验和能力得到认可，让她们能够在国家性、地区性和全球性的政策制定工作中出谋划策。

尽管进步和更广泛的转化已经发生，但这些成果主要得益于其他民间社会组织的协作和联合行动，而且民间社会组织扮演了监督者和独立监测者的角色。[5]因此，开展更密切的协作、提供更多的支持对基层组织至关重要，尤其是那些致力于帮助遭遇交叉歧视（包括对年龄、性取向、乡土和残疾的偏见）的妇女的组织。

民间社会组织有能力制定公共和政府议程、形成付诸行动的政治意愿也很关键。[6]妇女组织和妇女运动还发挥着重要的问责作用，可以监督政府的行动，在政府不积极履行妇女、和平与安全承诺时追究它们的责任。[7]这方面的例子包括：妇女和平建设者全球网络实施的1325监测项目；[8]妇女、和平与安全问题非政府组织工作组开展的"联合国安理会妇女、和平与安全问题普查"；[9]以及天主教救援与发展组织制定的"当地妇女安全晴雨表"。[10]

包括妇女组织在内的民间社会应发挥突出作用，帮助联合国制定各种方案，并且每个机构都应该严肃地将它们当做合作伙伴。

本全球研究的民间社会调查荷兰受访者，在亚洲及中东和北非地区工作

有组织联盟发起的社会运动取得了更显著的成果，国际禁止地雷运动就是一例。同样，区域联盟在动员各方维护和平方面发挥了核心作用。例如，在巴尔干地区，地区妇女游说组织和东南欧地区和平、安全与正义妇女游说组织等组织成功地使用第1325号决议的内容将人权、区域安全、发展和宪法改革等问题联系起来。[11]另一项正在进行的工作就是制止暴力侵害妇女行为。马拉·赫顿和劳雷尔·韦尔登在2012年发布了一项具有里程碑意义的研究，她们审视了70个国家四十年的历史，试图找到减少妇女暴力遭遇的最有效方法。[12]她们分析了不同变量对国家应对暴力侵害妇女行为指数得分的影响，并发现发动强大而独立的女性运动是一项始终影响显著的变量。

民间社会的全球调查

在筹划本研究的过程中，我们与那些致力于落实妇女、和平与安全议程的民间社会组织分享了一份全球调查。调查结果源自在71个不同国家收集的317份回复、在16个国家举行的由200多人参加的17场专题小组讨论、一场有关第1325号决议的国际专家会议[13]，包含了丰富的定量和定性数据，显示出积极成果以及差距和挑战。[14]

很多民间社会受访者在反映2000年以来自己的工作变化时指出，第1325号决议有助于激励妇女参与到与和平与安全相关的一系列工作中。该决议还成为要求政府和国际社会采取行动的框架性工具和合法性依据，进而推动了冲突中性暴力等领域的国际标准的制定。

尽管如此，大多数受访者认为第1325号决议效果一般，因为该决议的转化潜力尚未发挥出来。[15]在基层访问和磋商中，很多机构都担心规范层面取得的成果没有转化为预期的基层影响。当地社区并没有感受到变化，即使受冲突影响最严重的社区也不例外。在一些情况下，女性提出的需求和优先事项仍在项目和规划中被忽视，例如创收活动和生计机会；甚至在妇女强烈表达自身诉求的时候也得不到关注。

聚焦

建立联盟 – 向国际禁止地雷运动学习

国际禁止地雷运动（禁雷运动）的工作和成果表明了结成强大联盟的影响力和积极开展合作的重要性。该运动自1992年发起以来，已经成为民间社会在外交舞台上的代言人，一直致力于推动政府改变有关处理地雷伤害事件的政策和做法。该运动的参与方包括国内和国际非政府组织，以及来自人权、发展、难民问题以及医疗和人道主义救援等众多领域的专业人员。该运动自兴起以来，已聚集了100多个国家的积极人士，他们共同致力于创造一个无杀伤性地雷的世界，并帮助地雷幸存者过上圆满的生活。[16]

禁雷运动及其创始协调者乔迪·威廉姆斯因促成禁雷公约（渥太华条约），而共同荣获了1997年诺贝尔和平奖。该公约禁止使用、生产、储存和转移杀伤性地雷，其签订被视为禁雷运动取得的最大成果。威廉姆斯与其他五位女性诺贝尔和平奖获得者在2006年发起了诺贝尔妇女倡议，如今还积极参与终结杀人机器运动，即致力于预先禁止全自动武器开发的国际联盟。

> “我们希望有机会自己决定接受哪些服务。”
>
> 女性前战斗人员，本全球研究访问尼泊尔

对于一般限制性因素，本全球研究的受访者列出了影响民间社会工作效果的因素，排在前三位的分别是：

- 资源缺乏（详见第13章：*妇女、和平与安全议程的经费筹措*）；
- 国际政策和本地实情存在差距；以及
- 政府与民间社会之间缺乏信任。

民间社会在危机和受冲突影响环境中面临的挑战

民间社会组织正在冲突和灾难一线发挥着日益重要的作用，包括直接提供服务，而且往往承受巨大风险和牺牲。例如，妇女人权维护者日益成为暴力袭击目标，她们所面临的风险必须由国际社会及时清除。2015年，这些风险已蔓延至世界各地，而保护妇女人权维护者的安全措施日显不足。[17]中东和北非等地区冲突持续不断，在这些地区工作的组织指出，安全无保障和军国主义是它们面临的主要挑战。

安全形势因冲突而进一步恶化，加剧了已经出现的公民空间不断缩小的全球趋势。最近的一份报告显示，2014年，在联合国的193个会员国

> 我们必须承认民众贡献的价值，帮助边缘化的声音得到倾听，让民间社会行为体在谈判桌上有一席之地，保证民社活动得以顺利开展。”
>
> **扎伊德·拉阿德·侯赛因**，联合国人权事务高级专员[18]

中，超过96个会员国的民主进程出现倒退，侵犯公民集会自由权利的行为呈上升趋势。[19]封闭公民空间的手段包括，通过限制性法律，打压个别民间社会组织，比如袭击它们的办公室，冻结它们的银行账户，或撤销它们的登记。从战略角度使用普遍定期审议等机制，并向签署了消除对妇女歧视公约等条约的机构提交报告，可以揭露政府对民间社会采取的镇压行动，更好地监督政府行为，并应对政府政策（关于此类人权机制的作用，详见第12章）。

另一项挑战在于政府和民间社会之间缺乏信任，这对分析需求和优先事项、制定政策和战略、支持落实工作造成了不利影响。尽管人们意识到更具包容性的和平进程有利于长久地维持建设和平的成果，但民间社会活动家经常发现自己被关键谈判拒之门外，他/她们他们提供的分析和数据也不像“官方来源”的信息一样受到重视。

与之关联的是，在妇女和自联举行的“妇女制止战争的力量”会议上，与会者对自己参与多边体系的性质表示失望，她们往往感觉自己只是表面上得到了资助和扶持。[20]尽管不信任，这些组织仍然不断表达出希望与政府及国际社会合作的意愿——参与民间组织调查的受访者中，有69%表示自己曾与国家政府及部委进行过一些合作[21]——但同时重申她们需要在合作中保持独立的地位。

聚焦

民间社会不是只有一种声音

“在民间社会组织中，我们必须加以小心，不能将所有妇女归为一类。很多妇女的政治意识形态截然不同。然而，由于妇女之间存在的分歧，很多争取权利的努力都付诸东流。”

本全球研究的民间社会磋商参与者，位于尼泊尔

虽然联盟或社会运动在某些问题上的声音是一致的，但民间社会就其本身而言，从来都不是只有一种声音。不同的观点对于反映不同的人群、意愿和经历至关重要，但这也是难题所在。特别是在冲突和冲突后环境中，民间社会可能各持己见，脆弱不堪，甚至由精英或散居国外者掌控。[22]事实上，在最近几年，一些对国际法律框架下赋予的权利持反对态度的群体，也展示了相当强的政治动员、组织能力，并且企图通过煽动和威胁来推翻那些已经确立的权利。

> “民间社会组织扮演了监督者的角色，代表无话语权的群体发出声音。在它们的不懈努力下，边缘化的问题可以通过负责任的服务、联合国和其他相关服务得以解决。”
>
> 本全球研究的民间社会调查受访者，目前在喀麦隆工作

需要更加包容的空间

考虑到民间社会通常最便于联系国家领导者，向他们讲述当地的问题，将基层妇女和女童的看法传播到国家、地区和全球层面，[23]因此，应努力创造更加包容的空间，支持民间社会、国家政府以及国际社会共同决策、开展磋商、进行互动和讨论。

自2010年以来，联合国和平行动每年都会举行“妇女、和平与安全开放日”，[24]在开展和平行动的国家，让妇女有机会直接与联合国高层官员对话，向决策者表达她们的关切，提出她们的诉求和优先事项。然而，尽管这项活动很有用，但一年一度的互动远远不够。相反，应该建立起经常性的论坛，以便和平行动工作团的高层领导能与妇女领袖及民间社会团体更好地交流、沟通和磋商。

新现问题和系统性问题

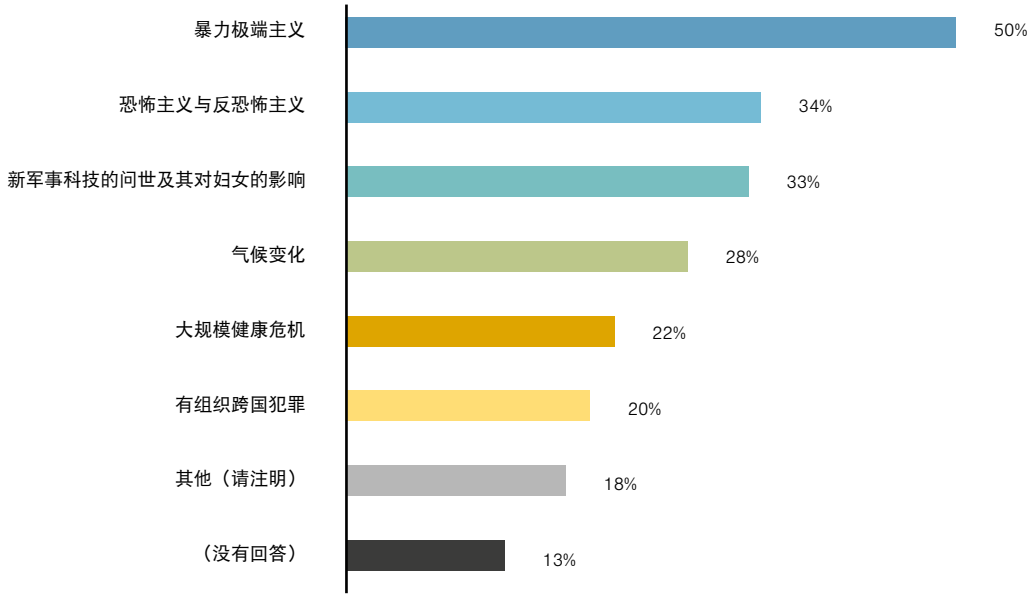
民间社会调查和专题小组讨论揭示了全球各地的妇女组织和活动家在工作中面临一些新现问题和系统性问题，包括军事化、性别不平等和暴力侵害妇女行为。大部分受访者认为，暴力极端主义的滋长对她们的工作构成了威胁和挑战，这往往与恐怖主义及反恐怖主义问题相伴而生。[25]新军事科技的问世及其对妇女的影响也是一个严峻的新现问题。

以下两张图说明了对以下调查问题的各种回答：“哪些新现全球性问题影响到了您在妇女、和平与安全领域的工作？”。[26]

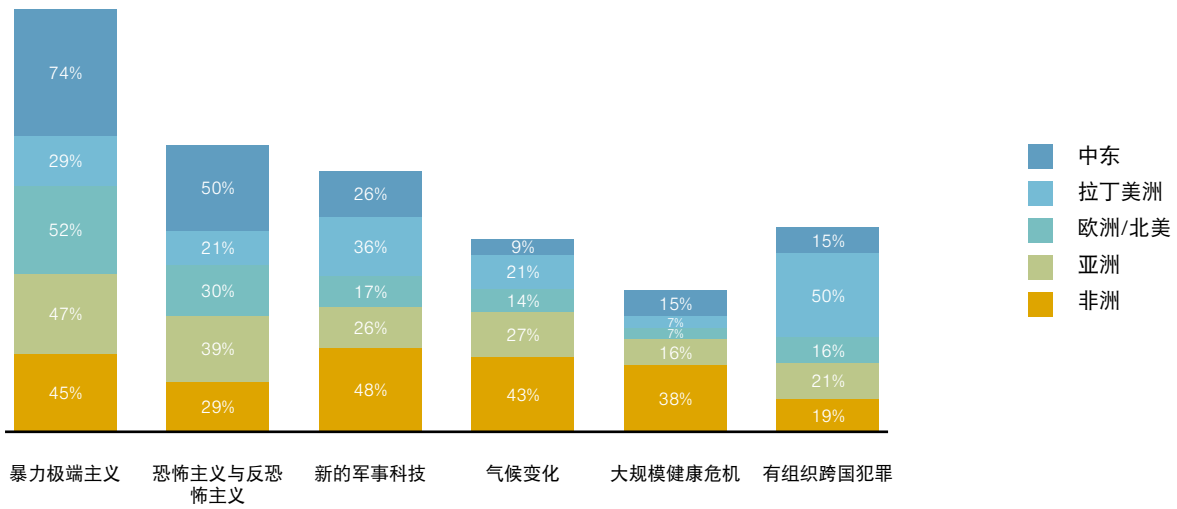
值得注意的是，2002年由伊丽莎白·罗姆和埃伦·约翰逊·瑟利夫领导的*独立专家评估*列出了妇女在组织和平工作中的各项需求，而时至今日，其中很多需求仍然一成不变，即人身安全、资源、政治空间以及与决策者交流的途径。[27]这揭示了一些系统性的障碍和差距，比如根深蒂固且无处不在的社会排斥、性别不平等以及暴力侵害妇女行为。此外，政治承诺内容、必要资源分配和对基层的实际影响之间存在不一致。

为了发挥第1325号决议的转化潜力，大多数民间社会组织都强调，重新划定妇女、和平与安全议程冲突预防要素的优先化行迫在眉睫。这些组织一再呼吁，要以长期的综合战略消除武装冲突的根源，而不是只解决表面问题。

对“哪些新现全球性问题影响到了您在妇女、和平与安全领域的工作？（多选）”这一调查问题，选择以下每项答案的受访者比例[28]



对“哪些新现全球性问题影响到了您在妇女、和平与安全领域的工作？（多选）”这一调查问题，选择以下每项答案的受访者地区分布比例[29]



各地区在2015年之后的头等要务就是，让妇女全面而平等地参与所有预防冲突、建设和平和冲突后重建进程。更重要的是，不能仅凭数字来衡量妇女的参与程度，而应以妇女发挥的影响力和妇女自发组织行动的空间为准绳。这正是第1325号决议的核心，但仍是努力最少的领域之一。

> **“我们从过去15年的工作中吸取经验教训，并积极筹划2015年之后的议程，民间社会组织愿与所有行为体共同努力，发挥这一具有里程碑意义的决议的转化潜力。”**
>
> 本全球研究的民间社会调查结果报告[30]

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

联合国、区域组织及其会员国应：

✓ 从制度上确保民间社会和受冲突影响的妇女（包括来自基层的）参与地区性、国家性和全球性的决策流程以及相关磋商，包括制定、落实和监测国家行动计划。

✓ 确保在和平进程中切实开展磋商，确保妇女直接参与和平进程，并为她们出席谈判提供资金和安全保障。

✓ 建立信息共享机制，并提供资金和支持，确保民间社会与政府之间能及时而透明地共享信息，并努力接触和吸纳地方社区。

✓ 从法律和行动上建立和维护安全而有力的环境，确保将侵害民间社会倡导者和妇女人权维权者人权的施害者绳之以法，追究他们的责任，终结有罪不罚的现象，让民间社会倡导者和妇女人权捍卫者都能够不受威胁和伤害地开展行动，充分行使言论思想自由、和平结社与集会的权利。

妇女民间社会组织和运动应：

✓ 建立涵盖民间社会网络的战略联盟，针对有关人权、可持续发展以及和平与安全的新现全球性、区域性和国家性问题加强话语权和影响力。

✓ 制定联合倡导战略。

✓ 扩大与多边体系的交流，特别是普遍定期审议和条约机构机制，从而促使妇女、和平与安全议程的落实工作以及人权问题得到更多关注。

参考资料

1. “WILPF 2015 Manifesto”（国际妇女争取和平与自由联盟，2015年3月）。
2. “Conference Summary: Women’s Power to Stop War, 27-29 April 2015”（荷兰海牙：国际妇女争取和平与自由联盟，2015年）。
3. Ivan Cardona 等著，“From the Ground Up: Women’s Roles in Local Peacebuilding in Afghanistan, Liberia, Nepal, Pakistan and Sierra Leone”（国际行动援助，2012年9月），15。
4. Sanam Naraghi Anderlini 著，“Women Building Peace : What They Do, Why It Matter”（琳连内出版社，2007年）。
5. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”（女性和平建设者全球网络、天主教救援与发展组织、非政府组织妇女、和平与安全工作组、国际民间社会行动网络，2015年7月），图14。
6. 人权理事会已认识到民间社会积极参与各个层面具有极端重要性。参见“Civil Society Space”，联合国文件文号：A/HRC/27/L.24（联合国大会，2014年9月23日）。
7. “Turning Promises into Progress: Gender Equality and Rights for Women and Girls - Lessons Learnt and Actions Needed”（性别与发展网络，性别和平与安全行动，英国性健康和生殖健康权利网络，2015年3月），25。
8. 女性和平建设者全球网络，“Women Count: Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2012”，2012年，http://www.gnwp.org/sites/default/files/resource-field_media/Nepal_1.pdf。
9. 非政府组织妇女、和平与安全工作组，“Mapping Women, Peace and Security in the UN Security Council”，http://womenpeacesecurity.org/media/pdf-NGOWGMAPReport_Full2011-12.pdf。
10. “Women’s Peace and Security Barometer: Measuring Daily Security for Effective Peace Building”（天主教救援与发展组织，2014年3月）。
11. Donjeta Murati 等著，“1325 Facts & Fables: A Collection of Stories about the Implementtion of United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security in Kosovo”（普里斯蒂纳，科索沃：科索沃妇女网络，2011年）；Irvine著，“Leveraging Change: Women’s Organizations and the Implementation of UNSCR 1325 in the Balkans”，30。
12. Mala Htun和S. Laurel Weldon著，“The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005”，美国政治科学评述第106卷，第3期（2012年8月）：548–69。
13. 焦点小组讨论的组织者是妇女和平建设者全球网络、国际民间社会行动网络和天主教救援与发展组织，参与的当地合作伙伴来自阿富汗、布隆迪、哥伦比亚、刚果民主共和国、加纳、危地马拉、以色列、尼泊尔、荷兰、挪威、菲律宾、卢旺达、塞尔维亚、南苏丹、瑞典、乌干达和英国。参见“Focus Group Discussion Report for the Civil Society Organization (CSO) Survey: Civil Society Input to the Global Study on Women, Peace and Security”（女性和平建设者全球网络，国际民间社会行动网络，非政府组织妇女、和平与安全工作组、天主教救援与发展组织，2015年5月）。此报告还收纳了《2015年荷兰——民间社会》的相关调查结果。后者基于WO=MEN（女=子）机构根据民间社会在2015年2月16日至17日阿姆斯特丹国际第1325号决议专家大会期间提出的意见或建议，以及妇女和平建设者全球网络——2014年荷兰民间社会监测报告编写而成。
14. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”。
15. 同上。
16. “International Campaign to Ban Landmines - ICBL”，访问日期：2015年9月16日，http://www.icbl.org/en-gb/about-us.aspx。
17. Sarah Marland著，“Women Human Rights Defenders: Protecting Each Other”，openDemocracy，2015年4月23日，https://www.opendemocracy.net/5050/sarah-marland/women-human-rights-defenders-protecting-each-other。
18. “Opening Statement by Zeid Ra’ad Al Hussein United Nations High Commissioner for Human Rights at the Human Rights Council 27th Session”，联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），2014年9月8日，http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14998。
19. “Civil Society Watch Report”（公民社会，2015年6月）。
20. “Conference Summary: Women’s Power to Stop War, 27-29 April 2015”。
21. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”，图14。
22. “The Challenge of Sustaining Peace”，联合国文件文号：A/69/968–S/2015/490（2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组，2015年6月29日），第46款。
23. 人权理事会于2014年3月11日召开的小组讨论说明了促进和保护民间社会空间的重要性，提出了与民间社会相

关的经验、教训和良好做法，并强调为这些群体促进安全和有利环境的战略和措施。“Summary of the Human Rights Council Panel Discussion on the Importance of the Promotion and Protection of Civil Society Space: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights”，联合国文件文号：A/HRC/27/33（联合国大会，2014年6月16日）。

24. “Women Count for Peace: The 2010 Open Days on Women, Peace and Security”（联合国维持和平行动部（维和部）、联合国政治事务部（政治部）、妇发基金（现为联合国妇女署）、联合国开发计划署（开发署），2010年9月）。

25. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”。

26. 鉴于背景不同，因此各问题所获的权重有些变化。每名参加者可多选。

27. Elisabeth Rehn和Ellen Johnson Sirleaf著，“Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building”，世界妇女的进步（纽约，纽约州：联合国妇女发展基金，2002年）。

28. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”。每名参加者可多选。

29. 同上。每名参加者可多选。

30. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”，9。

可用数据和国家统计信息

决议要点

第1325号决议

注意到必须汇集关于武装冲突对妇女和女孩影响的数据

2000

第1889号决议

请秘书长确保联合国相关机构与会员国和民间社会合作，收集有关妇女和女孩在冲突后的特殊需求的数据，并对其进行系统分析和评估

2009

第1888号决议

请秘书长确保在提交安理会的所有相关报告中更系统地汇报武装冲突中性暴力行为的事件趋势、新出现的攻击方式以及预警指标

第1960号决议

请秘书长就冲突所涉性暴力问题，包括就武装冲突和冲突后以及其他情况下的强奸行为，做出监测、分析和提交报告的安排，【并】鼓励秘书长与联合国行动者、国际机构、民间社会组织、医疗服务提供者和妇女团体建立联系，以加强对强奸和其他形式的性暴力发生率、趋势和模式的数据收集和分析工作；

2010

> “……在衡量工作进展时，我们必须非常小心。如果我们的衡量标准错误，我们的奋斗目标也会错误。”
>
> **约瑟夫·斯蒂格利茨**，诺贝尔奖获得者[1]

数据是推动社会变革最宝贵的东西之一。可用、可获取、可靠的数据有利于加强问责制，促使公众开展行动，为决策提供依据，让公共政策能够真正解决大众的需求。经过适当分类的数据可成为一种基本工具，用于制定干预措施，消除性别不平等、推进工作进展。

有效地分析数据，能够推动政治、经济和社会进步，这已在很多领域得到印证。例如，通过监测为实现第7项千年发展目标而开展的工作，有关改善水源获取途径的按地区分类数据更加容易获取，这为查明哪些城市和农村地区最需要足够的基础设施提供了便利。因此，联合国儿童基金会（儿基会）和世界卫生组织（世卫组织）在相关国家政府的配合下，能够更有针对性地兴建水源设施和修复社区水井。通过开展这些工作和类似工作，到宣告达到这项千年发展目标之时，发展中地区可获取改善水源的人口比例从1990年的76%上升至2010年的89%。[2]而这又促使全球儿童死亡率大幅度降低（发展中地区的新生儿死亡率从1990年的99‰下降至2012年的53‰）[3]。据估算，每天有超过3,000名儿童死于腹泻疾病。[4]

在和平与安全相关领域也存在着相似的例证。例如，在21世纪初，有关方面曾多次尝试在全球范围内衡量妇女参与和平进程的情况。在第1325号决议通过十周年后，各项研究调查表明妇女在和平谈判中的参与程度极低，和平协议中缺少有关促进性别平等的文字，这些问题引起了人们的重视。[5]通过跟踪妇女对和平进程的贡献，揭露了妇女话语权匮乏的问题，为开展更多定期监测奠定了基础，促使旨在提高妇女参与程度的倡议增多。这一证据还促使人们针对妇女在和平进程中的作用开展了一系列定量研究，从而揭示了妨碍妇女参与的结构性问题和其他问题，进一步印证了妇女融入和平进程的必要性（参见第3章：*妇女参与*）。

参与本研究磋商的人士普遍认可并提出，有关妇女、和平与安全问题的统计信息必须更具针对性、更加可靠。例如，参与者呼吁针对军事化社会与性暴力及性别暴力之间的相关性开展深入研究，并强调这方面的数据存在缺失，必须加强数据收集和分析工作，以监测气候变化对受冲突影响的环境和脆弱环境中的妇女和社区有何影响。[6]他们还要求，将按性别分列的数据纳入所有国家计划，包括减少灾害风险方案和应急响应对策。

自安理会第1325号决议通过后，性别统计信息的存在和妇女、和平与安全数据的监测能力均有显著进展。然而，用于衡量冲突和冲突后环境的基层需求、差距和进展的统计信息仍然匮

通过跟踪妇女对和平进程的贡献，揭露了妇女话语权匮乏的问题，为开展更多定期监测奠定了基础，促使旨在提高妇女参与程度的倡议增多。

乏。这不利于精确地把握冲突环境中妇女和女童存在哪些需求、面临哪些挑战，进而限制了行为体在锁定规划、了解需求和监测干预效果方面的能力。

妇女、和平与安全领域进展衡量指标有很多。其中包括与第1325号决议相关的指标，联合国妇女、和平与安全问题常设委员会每年都会围绕这些指标协调数据汇编工作。这些信息将写入秘书长的妇女、和平与安全年度报告中，并提交给安理会。尽管开展了很多监测工作，但数据的缺乏依然影响着结果。[7]迄今为止，大多数有数据的指标关注的都是国际实体为落实第1325号决议而做出的努力，但对于那些旨在衡量国家一级的实际效果的指标，相关数据基本上是缺失的。

填补数据空白，全面了解基层情况

极少有国家每年都编制和报告关于妇女、和平与安全的高质量数据。其中一个关键原因在于，由于缺乏政治意愿，或不了解高质量的数据有助于制定具有针对性的干预措施进而可在促进和平方面发挥关键作用，导致和平与安全机构与统计系统之间不够协调一致。另外还有以下原因：在受冲突影响的情况下，统计能力往往有限；本应用于统计的资源往往用于紧急需求；安全问题影响了入户调查的可行性，甚至行政记录也可能会中断。在某些情况下，即使数据已计算出来，由于保密问题和统计法规，与安全相关的数据也不能传播。但是，为解决其中部分问题的相关努力已经到位，这些努力表明，脆弱局势下的数据编制和传播不仅必要而且是可能的。

众多国际和区域倡议正推动冲突环境中的方法协调和数据编制。例如，联合国统计委员会最近已批准使用一项有关犯罪驱动因素和要素的数据收集和分析国际标准。[8]越来越多的犯罪数据按性别分列，这对脆弱局势极为重要。如其他章节所述，在冲突后环境中，妇女继续处于严重的暴力和不安全境地。然而，警方的犯罪记录和其他行政记录没能一贯地指明受害者和施害者的性别。加强国家登记部门和其他行政数据源，以确保长期、一贯地按性别分列数据。这确实会给冲突中、冲突后（这种情况下调查数据的收集并不总是可行）的妇女生活带来变革。

国家登记部门很少登记性暴力和性别暴力案件，此类数据通过调查往往可以更好地获得。然而，专业调查的成本可能很昂贵。由于财力所限，专门的暴力调查模块常被纳入更为广泛的入户调查。由于抽样问题或人口普查员技能有限，这种做法在某些情况下并不足以调查到实际案件。在冲突国家，强奸可能用作战争武器，性暴力经常远非仅限于亲密伴侣之间。这类案例更难捕捉，登记处的数据也更不可靠。

在没有可靠暴力案件数据的情况下，认知调查是评估不同人口群体安全感的有用工具。通过

这些调查还可获得对治理、领导力和包容性问题的宝贵见解，而这些见解可能很难通过其他统计工具获得。[9]在非洲统计协调战略框架内进行的认知调查和观察调查是自下而上举措的典范，它正改变着全非洲对治理、和平与安全问题的官方评估。

国家统计数据应成为监测联合国大会2015年9月通过的17项可持续发展目标的落实情况的重要数据，并应指导旨在促进来年可持续发展的干预措施。按性别分列的治理、和平与安全数据十分必要，可用来监测众多可持续发展目标的实现情况。因此，必须保证向国家统计部门提供足够的资金和技术支持，以编制这此类数据。[10]

联合国统计委员会于2013年通过了两性社会状况最低指标集，在提高用于评估妇女、和平与安全议程基层进展的两性社会状况统计数据可用

聚焦

用于指导决策的统计数据：非洲统计协调战略

非洲统计协调战略[11]是在整个非洲大陆开展的一项行动，旨在编制用于指导决策的对比统计数据。非洲统计协调战略有必要通过与非洲现实相适应的国际标准和方法，并加强统一化数据的协调和持续编制。治理、和平与安全统计专门技术小组于2012年应运而生，并开发了一套用于定期监测的统一数据收集工具，包括两个附加调查模块：一个治理调查模块，一个和平与安全调查模块。[12]使用这些模块进行的数据收集工作，有的已经进行，有的正在至少13个非洲国家统计局进行。[13]

2014年在乌干达通过这一倡议收集的微观数据，让我们深入了解了人们对性别相关问题（治理、和平和安全等方面）的看法和相关经历。例如，被问及他们担心的主要问题时，51%的人，无论男女，都很担心第三方对妇女造成的身体暴力威胁。同样，69%的人担心成为人口贩运的受害者。40%的妇女和38%的男子担心武装冲突带来的人身安全风险。然而，最令男女两性担心的是饥饿和驱逐，几乎80%的妇女和70%的男子对这两个问题都很担心。妇女和男子对当地群体间紧张关系、冲突或暴力的存在有不同的认识。更多的男子会列举自然资源[14]和种族差异造成的紧张局势[15]，妇女则更有可能会提及由经济竞争引起的不同群体之间的紧张关系。[16]

对国家与次国家级的治理、和平与安全数据（包括这方面的微观数据）的性别平等分析，对于全面了解脆弱局势下各群体的需求和优先事项至关重要。因此，国际层面对国家层面数据收集的资金和技术支持对进一步推进妇女、和平与安全议程至关重要。

性方面发挥着关键作用。该最低指标集是两性社会状况统计领域的一项重大进展。会员国已同意运用这些指标指导国家层面两性社会状况统计数据的编制。[17]虽然两性社会状况最低指标集的重点不一定是获取冲突和冲突后环境中的性别问题数据，但它包括以下问题的指标：性暴力和性别暴力、妇女人权、妇女就业、妇女参政、妇女对资源和公共服务的获取。这些指标在脆弱局势下具有重要意义。区域组织正发起专门倡议，以支持国家一级按照两性社会状况最低指标集进行两性社会状况统计数据编制。[18]

> “统计数据是制定政策和采取有效行动的关键工具。”
>
> **玛塞拉·埃泰尔诺·阿兰布鲁**，
> 墨西哥国家妇女问题研究所执行秘书

共同评估我们的宝贵成果：行动议程

尽管各种充满前景的倡议正在实施，制定各项指标并跟踪全球、区域和国家层面的进展，但缺乏可比较、及时且可靠的数据显然是有效跟踪各项妇女、和平与安全相关进展的一项重大挑战。在冲突和冲突后环境中，许多相关指标的数据仍然没能定期统计。即使有“快照”数据，也往往没有能够监测一段时间变化的趋势数据。未来几年，监测可持续发展目标的实现情况需要大量数据，特别是监测男女平等、增强妇女权能、妇女和女童的人权，以及衡量社会的和平与包容。为使干预措施具有针对性，并确保妇女和女童在冲突和冲突后环境中实现可持续发展，也需要关于妇女、和平与安全的专项统计数据。

各国政府必须优先考虑对脆弱局势很重要的两性社会状况统计数据的编制，以及妇女、和平与安全专项统计数据的编制。同样关键的是，让妇女参与数据编制过程，并为这些统计数据在政策制定过程中的传播和使用制定明确的战略。在许多冲突和冲突后国家，只有从双边和多边行为体获得额外的资金和技术支持，才能编制出结果层面的高质量数据。不光是脆弱国家，各国政府组成的伙伴关系，在国际实体的支持下，也需要以整体的方式编制妇女、和平与安全数据：从评估指标的相关性，确立国际商定的定义，使相关工作符合现有国际统计机制，到审查并强化数据编制、协调和报告机制，无不如此。

在国际一级，和平与安全行为体须将监测重心转向更加注重成果的措施，评估干预措施的影响，并更加重视质量。国际实体需要对统计工作给予管理支持并分配统计类专门知识和资源。

建议

2015年之后的进展衡量：行动建议

负责妇女、和平与安全问题的国际实体应：

✓ 审查和修订现行的妇女、和平与安全监测框架，以消除重叠并提高指标的可计量性和相关性。

✓ 在联合国妇女、和平与安全问题常设委员会的主持下，建立包括国际、区域和国家数据生产者的合作机制，以创建一个在线性别、冲突和危机数据库，用于汇集和传播现有数据。

✓ 利用性别、冲突和危机数据库为制定方案提供信息，并促进知识和良好做法的分享。

✓ 使用在线数据库进一步传播数据。

✓ 妇女、和平与安全领域的监测工作应以基层结果和影响为重点，具体做法是：

- 向各国统计系统和与这些系统合作的民间社会组织提供技术和资金支持，用于编制妇女、和平与安全数据；
- 加强与国际现有统计协调机制的协作，包括在联合国统计委员会主持下为监测可持续发展目标所准备的协调机制；以及
- 聘请有关组织内的统计专家。

各国政府应：

✓ 优先考虑国家级妇女、和平与安全数据的编制，包括拨出充足的资金、技术和人力资源，将新编制的数据纳入现有统计工作，并确保这些数据用于指导政策制定。

✓ 确保相关国家统计数据系统地按性别和其他关键变量分列，并及时向国际统计系统报告。

✓ 将性别统计数据纳入有关治理、和平与安全问题现有统计协调机制的工作方案。

参考资料

1. Joseph Stiglitz 著，“Why Inequality Matters and What Can Be Done About It”，下一个新交易：富兰克林研究所博客，2014年4月1日，http://www.nextnewdeal.net/stiglitz-why-inequality-matters-and-what-can-be-done-about-it。
2. “Progress on Drinking Water and Sanitation 2012 Update”（儿基会，世界卫生组织，2012），4。
3. “2014 World Development Indicators”（世界银行，2014年），5。
4. “Millennium Development Goal Drinking Water Target Met,” 儿基会东亚和太平洋地区，2012年3月6日，http://www.unicef.org/eapro/media_18369.html。
5. Pablo Castillo Diaz和Simon Tordjman著，“Women’s Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence”，摘自联合国妇女署妇女、和平与安全资料手册（联合国妇女署，2012年）。
6. “Consultation on the Women, Peace and Security 2015 High-Level Review”（荷兰海牙：和平妇女联会，2015年4月28日），6，9。
7. 如需完整的指标列表，参见，“Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2010/498（联合国安全理事会，2010年9月28日）。共有26个指标（以及36个数据系列）。
8. “International Classification of Crime for Statistical Purposes (ICCS)”（联合国毒品和犯罪问题办公室，2015年）
9. 世界价值观调查和盖洛普世界民意调查就属于认知度调查，定期提供此类信息，并越来越多地在脆弱国家开展。然而，由第三方机构运作的那些调查仍然游离在官方统计之外，很少用来制定国家公共政策。
10. 目前，已有许多倡议来提高这些统计信息的生成，包括治理统计普拉亚小组以及性别平等统计数据机构间和专家组。治理统计普拉亚小组在联合国统计委员会第46届会议上正式成立，并有望在快速启动国家治理、和平与安全统计方面发挥关键作用，同时地将性别平等和人权统计数据作为其重点专题领域之一。
11. “Strategy for the Harmonization of Statistics in Africa”（非洲联盟委员会、非洲开发银行、联合国非洲经济委员会，2013年）。
12. 凭借这些工具的渐进式推出行动计划和预算，开发了两个“附加”家庭调查模块和两个行政管理项目时间表。其中，一套针对治理统计数据，另一套针对和平与安全统计数据。
13. 贝宁、喀麦隆、佛得角、刚果（布）、加蓬、加纳、科特迪瓦、肯尼亚、马达加斯加、马里、塞内加尔、塞舌尔和乌干达。
14. 53%的男性对比36%的女性
15. 16%的男性对比8%的女性
16. 56%的女性对比31%的男性
17. “Statistical Commission: Report on the Forty-Fourth Session (26 February-1 March 2013)”，联合国文件文号：E/2013/24-E/CN.3/2013/33（联合国经济和社会理事会，2013年3月1日）。其他工作，比如各联合国机构发起的、针对各自工作领域的倡议，如人道协调厅的世界人道主义数据指标，难民署有关难民、寻求庇护者、国内流离失所者和其他受关注者的统计数据，粮农组织的性别与土地权利数据库，以及人权高专办的人权指标，也都将在产生妇女、和平与安全相关统计数据方面有一定意义，有助于影响对相关可持续发展目标的监测，改善对冲突、危机和冲突后环境中性别情况的整体分析。民间社会最近也逐渐成为可持续发展目标监测背景下的重要数据生产行为体。
18. 例如，在亚洲和太平洋，亚太经社会支持国家能力建设，通过利用这一集合来应对数据需求，从而促进性别平等和增强妇女权能。“Regional Consultative Workshop to Develop a Framework and Core Set of Gender Statistics and Indicators in Asia and the Pacific, United Nations Conference Centre, Bangkok, 46 November 2013”（联合国亚太经社会，2013年），http://www.unescap.org/sites/default/files/Report-workshop-on-gender-statistics.pdf。

11

妇女、和平与安全和联合国安理会

“同样重要的是，安理会作为联合国最高权力机构，肩负维护和平与安全的使命，应该以身作则，全面落实妇女、和平与安全议程。”

非政府组织妇女、和平与安全工作组向本全球研究提交的报告

决议要点

2000

第1325号决议

表示愿意确保安全理事会代表团考虑到性别因素和妇女权利，包括通过与当地和国际妇女团体协商

2009

第1888号决议

表示打算确保设立或延长维和任务的决议酌情列入有关防止和应对性暴力的规定，并列入向安理会提交相应报告的规定

第2122号决议

表示打算在安理会议程所有相关专题工作领域中，特别是在武装冲突中保护平民、冲突后建设和平、促进和加强法治【...】、非洲和平与安全、恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁和维护国际和平与安全等领域中，更加注意妇女、和平与安全问题

2013

第2016号决议

再次要求武装冲突所有各方立即完全停止一切性暴力，再次呼吁它们作出并履行有具体时限的消除性暴力的承诺

安理会通过保护平民和儿童免受武装冲突侵害的专题决议一年后，又通过了第1325号决议。做出这些决定时，联合国正自我反省过去十年来在卢旺达、索马里和前南斯拉夫的维持和平行动的失败。卢旺达和波斯尼亚的妇女是攻击目标，惨遭包括系统化性暴力在内的多种侵害。这些专题决议也响应了妇女团体之前的全球动员（包括全球南方国家），不仅在1995年于北京召开的第四届世界妇女大会上，更在2000年通过的《温得和克宣言》中，提请人们注意有性别偏向的冲突性质。

为支持本全球研究而开展的一项口述历史项目表明，当时一些安理会成员还怀疑甚至抵制让妇女在和平与安全进程中发挥重要作用。[1]以下两个主要因素最终促成了第1325号决议的通过。第一，当时安理会若干人员（尤其是孟加拉国、纳米比亚、加拿大、牙买加和马里五个安理会当选成员的常驻代表）拥有坚定的决心和个人信念并进行了艰苦的努力；第二，正值联合国开展和平行动总体方法评估时，妇女非政府组织积极倡导《北京行动纲要》（1995年），产生了深刻的影响。正是在此背景下，安理会通过了第1325号决议。简单来说，该决议决定，解决妇女需求、听取妇女意见、鼓励妇女参与，将给全社会带来积极的和平红利。

八年之后，安理会才进一步通过妇女、和平与安全议程相关决议。此外，卢旺达和前南斯拉夫国际刑事法庭对性暴力犯罪的判例也促成了这些决议的通过。该判例将性暴力认定为战争罪、危害人类罪、并有可能造成种族灭绝的罪行。这一判例加之刚果（金）东部妇女遭受大规模性暴力侵害的可信报告，营造了2008年第1820号决议获得通过的背景和政治气候。这项决议专门解决冲突和冲突后环境中的性暴力问题，并表达了安理会制裁武装冲突中性暴力施害者的意愿。重要的是，第1820号决议强调了妇女参与冲突预防和解决以及冲突后公共生活的能力和合法性，这对长期的预防和保护战略非常关键。

在随后几年中，一系列关于妇女、和平与安全的决议——第1888(2008)号、第1889(2009)号、第1960(2010)号、第2106(2013)号和第2122(2013)号决议——获得通过。除第1889号决议和第2122号决议外，其他决议的重点都是解决性暴力和其他保护问题。这些决议构建了一个体系，确立了安理会日常工作中考虑妇女、和平与安全议程所列保护问题的方式。

从理论上讲，安理会具有预防冲突的职能，而鼓励妇女参与（同时作为主要因素和促成因素）可显著加强冲突的预防。然而在实践中，安理会的冲突预防机制并未得到充分利用。安理会很少采取行动来主动预防冲突，而是在很大程度上重点关注其各项工作中随时遇到的保护问题。这反映了联合国作为一个整体在预防冲突中的投入严重不足。联合国和平行动问题高级别独立小组最近的报告，以及2015年联合国建设和平架构

然而在实践中，安理会的冲突预防机制并未得到充分利用。安理会很少采取行动来主动预防冲突，而是重点关注其各项工作中随时遇到的保护问题。

人们关注的一个关键问题是，如何确保安理会能够收到信息，并对信息进行讨论和充分分析，从而通过工作团采取有针对性、切实可行的应对措施，并由联合国系统对这些应对措施进行问责。

审查专家咨询小组的报告，也指出了这一问题。[2] 这意味着在妇女、和平与安全方面，只是更注重保护妇女和女童，特别是保护其免遭冲突中性暴力侵害，而没有一贯地认可并系统地接受妇女参与该议程。诚然，保护问题与安理会如何看待自己维持国际和平与安全的职能更加相关，而妇女参与虽被认定为和平与安全长期结构性战略的重要组成部分，但在人身安全保护方面，不像预防大规模暴行那样有迫切的需要。[3]

进一步承诺落实妇女、和平与安全议程并采取相关行动

第1889号和第2122号决议没有将重点放在保护工作上，而是包含与安理会工作方法具有特殊关系的要素。第1889号决议于2009年通过，要求采用一套指标来跟踪第1325号决议在全球范围内的落实情况，并将跟踪结果写入联合国秘书长关于妇女、和平与安全的报告中，每年都向安理会汇报一次（参见第10章：*主要行为体 - 数据*）。

第2122号决议于2013年通过，可能是妇女、和平与安全议程迄今为止在安理会自身承诺的落实和行动方面所取得的最大成果。安理会要求巩固若干做法，包括：

- 改善安理会的信息流通渠道，包括要求联合国妇女署执行主任以及秘书长特别代表定期通报冲突中性暴力问题；
- 特使在向安理会汇报时，还应汇报在以下两个方面取得的进展：定期会见妇女领袖和群体，邀请妇女参与冲突决议进程；
- 联合国秘书处的政治事务部和维持和平行动部应将有关妇女、和平与安全的信息纳入到它们向安理会提交的报告和定期通报中；以及
- 调查委员会在调查安理会议程所列局势时，要在通报中加入冲突中涉及的性别问题。

此外，安理会强调必须在其自身工作中贯彻落实第1325号决议，包括将妇女、和平与安全方面的规定（例如性别问题专门知识方面的规定）纳入工作团的任务指令中，在解除武装、复员和重返社会方案（复员方案）、安全部门改革以及选举支持活动中将性别问题主流化。安理会致力于将妇女、和平与安全问题纳入到其定期审议的其他专项问题中，例如法治和反恐怖主义问题。安理会还对负责和平行动的领导层下达了一项重要命令，要求他/她们持续评估武装冲突和冲突后环境中威胁妇女和妇女权利的因素，并采取必要的应对措施。安理会还强调了自身与民间社会开展互动的重要性，无论是在纽约，还是在实地视察期间。自始至终，安理会都强调，妇女必须真正地参与和平进程，调解团队必须配备性别问题专家。

因此，第2122号决议的功绩在于阐明了联合国应如何加强自身在妇女、和平与安全承诺上的问责。然而，要将妇女、和平与安全议程的精神转化为具体而一贯的落实行动，仍有很多难题亟待解决。安理会内部的政治意愿摇摆不定，无法就是否在安理会各项工作中落实该议程达成一致。此外，由于妇女、和平与安全议程得不到充分理解，所以它经常被忽略，或者与防范性暴力混为一谈。

以下几节将阐述，安理会改善工作方法，结合联合国系统改善性别冲突分析的信息流通渠道，将如何促使安理会部分成员改变观点，不再将妇女、和平与安全问题看做是“妇女自己的问题”[4]，也不再把这方面的工作当成一些专家口中的自选责任，而是将其当做一种可以帮助安理会进一步确立自己的和平与安全目标，并且高效地实现这些目标的工具。

改善安理会所获信息的质量

人们关注的一个关键问题是，如何确保安理会能够收到信息，并对信息进行讨论和充分分析，从而通过工作团采取有针对性、切实可行的应对措施，并由联合国系统对这些应对措施进行问责。

要将妇女、和平与安全议程的精神转化为具体而一贯的落实行动，仍有很多难题亟待解决。

联合国性别结构和整个联合国系统

安理会在妇女、和平与安全领域开展工作时，很大程度上依赖联合国系统内部提供信息和分析。改善联合国的性别结构（详见第10章：*主要行为体 - 联合国*）切实影响着安理会所获信息的质量和数量。

例如，具体而言，安理会为解决冲突中性暴力问题，建立了强有力的体系。这包括负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表、冲突中性暴力问题法治专家组、妇女保护顾问以及联合国制止冲突中性暴力行动这一跨机构网络。该体系成员都发挥着至关重要的作用，确保安理会能够获得有关妇女、和平与安全议程中保护问题的信息和分析。

如果将联合国系统看做一个整体，则应积极改善整个系统内部的互动和信息流通渠道，并努力消除可能会妨碍采取有效措施的机构分散和独立现象。[5]目前，联合国通过人权理事会这一重要渠道获取关切国家的信息，这主要得益于过去十年间，大量调查委员会和实况调查团的纷纷成立，以及冲突问题特别任务负责人开展的大量工作。让调查委员会参与定期举行的阿里亚办法会议[6]或非正式对话会议的趋势已经逐渐明朗。第2122号决议要求，所有此类机构都需将有关性别罪行的调查发现写入向安理会提交的通报中，因此这些互动提供了新的信息流通渠道，让安理会注意到冲突对妇女和女童的影响，而此前这些问题往往被忽视。虽然这是一种积极的做法，但还应努力使之规范化。

此外，正如在2014年关于妇女、和平与安全问题的公开辩论中，负责国内流离失所者人权问

题的特别报告员受邀向安理会作出通报，并特别阐述了自第二次世界大战爆发以来最严重的流离失所现象所造成的、具有强烈性别偏向的后果一样，相应的，安理会应考虑邀请其他相关任务负责人参与其约定俗成的各项工作。

数据收集

数据收集一直都是妇女、和平与安全议程中的根本性难题，信息缺乏不但妨碍了对规划和政策进展的评估，也成为一些消极怠工的利益攸关者不采取行动的借口。

在安理会的支持下，有关妇女、和平与安全的指标以及冲突中性暴力的标准化监测、分析和报告安排相继确立，这两项信息收集流程都用于衡量和推进妇女、和平与安全议程的落实。2015年秘书长关于冲突中性暴力问题的年度报告尤为详实，部分原因在于更多工作团的人权工作领域部署了妇女保护顾问，她们可以提高工作团应对冲突中性暴力问题的整体能力，并为相关的报告工作提供支持。[7]这表明安理会如能改善联合国工作团的工作人员性别结构，就可以获取质量更好的报告和分析。

妇女、和平与安全指标用于衡量该议程核心任务（预防、保护、参与、救援以及恢复）的纵向进展。来自联合国系统和会员国的报告都由联合国妇女署进行汇编。尽管这些指标深受民间社会的欢迎，并且纳入了秘书长关于妇女、和平与安全问题的年度报告，但却很少体现在各国提交至安理会的定期报告中。同样，作为其分析内容的一部分，秘书长向安理会呈交的所有报告都应包含按性别分列的数据。[8]

与民间社会的互动

民间社会特别是妇女组织，是落实妇女、和平与安全议程的主要行为体，通常奋战在正在发生冲突的地区，是为受冲突影响社区提供服务和维持对话的唯一行为体，并且将在冲突后的重建工作中长期扮演领导者角色。妇女组织还是关键的信息来源，能够为工作团和安理会提供亟需的信息，比如当地的局势、冲突造成的影响以及应对措施的可持续性。此外，妇女民间社会代表着安理会的核心群体，也是安理会决策中的重要利益攸关者。第2122号决议专门确认了“包括妇女组织在内的民间社会在总部和在安理会进行实地访问时同安理会成员进行交流的重要性，承诺在定期对冲突地区进行实地访问时，会在实地同当地的妇女和妇女组织开会交换意见。”

过去15年，安理会在关于妇女、和平与安全问题的年度辩论大会上经常听取妇女民间社会领袖的发言，而且近年来，相同的情况也出现在关于冲突中性暴力的年度辩护大会上。有时，安理会成员会主动要求听取妇女对特定国家形势的看法。例如，2014年1月17日召开的阿里亚办法会议上，叙利亚妇女讨论了该国的和平会谈。然而，这些举措都是一时之举，并非常态。无论是在专题辩论中，还是在针对特定国家的审议中，必须始终与妇女民间社会组织开展互动，并以此作为获取信息的关键手段。

此外，为进一步加大努力，工作团的高层领导与妇女组织还应在实地进行更频繁的互动。这种互动将改善工作团的信息渠道的质量，对按照第2122号决议要求向安理会提交的通报和报告中信息和数据带来有利影响。

> “如果我可以向安理会提交一份提案【……】那这份提案就是壮大那些已经致力于落实第1325号决议的妇女组织。”
>
> **凯瑟琳·龙德罗斯**，哥伦比亚妇女和自联主任，联合国妇女署视频访谈，2015年

安理会的落实工作

安理会在建立妇女、和平与安全规范性框架方面发挥了重要作用，这一点怎样强调都不为过。然而，尽管安理会帮助确立了妇女、和平与安全议程，但如何落实这项议程又是一个全新的挑战，而到目前为止，安理会仍然无法始终如一地监督其有关妇女、和平与安全问题的决策是否落实到行动中。

正如联合国和平行动问题高级别独立小组在报告中所指出的那样：“尽管安理会每年都会就妇女与和平问题举行辩论会，但安理会在一年中的其他时候，包括在制定任务和延续磋商中，却以不一致方式对待妇女、和平与安全议程，并且由于秘书处和工作团高层领导呈交安理会的通报和报告并未关注那些问题，导致这一不良现象加剧。”[9]

由于安理会不是联合国系统的执行机构，所以不能指望安理会仅凭一己之力或在缺乏高质量的数据和分析的情况下取得必要的成果。相反，落实妇女、和平与安全议程需要整个联合国系统、会员国以及民间社会共同努力。尽管如此，安理会仍然可以在有关妇女、和平与安全的决策上加强对自身的问责，并且让秘书处对落实工作的一致性负责。

弥补落实工作中的不足之处

自第1325号决议通过以来，安理会已经显著扩大其在妇女、和平与安全议程中的参与度，特别是在决议中加入了操作方面的规定。将有关性别平等的文字纳入安理会的各项成果，特别是主席声明和决议，这方面的工作已经稳步推进。例如，2000年只有25%的有关决议提及妇女问题，而该比例在2013年上升至94%。[10]自2011年以来，在安理会成果中性别平等内容的主流化已显著提高。这可能是因为联合国妇女署和负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表办公室相继成立并开展行动，改善了安理会成员的信息获取渠道；同时秘书处与安理会成员进行了更频繁的互动，使工作成果更加丰硕。秘书长报告也显示，特定国家报告中有关妇女、和平与安全问题的内容呈上升趋势。2000年，此类报告中仅有一半提及妇女问题，而该比例在2013年和2014年分别上升至83%和89%。

其他可以反映进展的例子包括，负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表以及联合国妇女署执行主任开始对特定国家的整体形势进行通报，而不仅限于妇女、和平与安全问题这一主题。特别代表还定期向中非、刚果（金）以及南苏丹的制裁委员会等安理会附属机构作出通报。此外，

关注中非、刚果（金）、苏丹以及索马里制裁制度的专家组会定期在其报告中提供性别问题分析。

尽管安理会在纽约总部取得了积极的成果，从秘书处到安理会成员的信息流通渠道得到了改善，但和平行动却没能在实地更好地落实妇女、和平与安全议程。这是落实工作中存在的明显不足。尽管安理会决议和主席发言中包含了涉及性别平等的言辞，这为联合国行为体完善妇女、和平与安全议程落实工作提供了机会，但是安理会、秘书处以及和平行动工作团中如果缺乏必要领导和跟进工作，就很难在基层取得显著的积极成果。[11]

在采访一系列利益攸关者的过程中，反复出现的一个问题就是，必须采取哪些行动来弥补这一不足之处。特别是，安理会成员指出，秘书处应负责及时提供有关和平与安全环境的确凿信息。安理会成员表示，当此类信息纳入秘书长报告或和平行动负责人的通报时，往往是描述性的，而不是分析性的。在民间社会认为安理会理应完成的工作方面，安理会成员似乎也屡屡受挫。

秘书处成员表示，安理会成员需要作出坚决承诺，特别是针对向安理会做通报的工作团团长提问后续问题。秘书处成员还指出，派驻实地的特别代表与安理会成员的接触时间有限，如果安理会不主动提问，就很难说服这些特别代表全面考虑后续问题。秘书处还指出，安理会对工作团下达的任务数量激增，与工作团现有的人力和财政资源不符。

秘书处也反思了自身的问题，比如一些工作人员表示，秘书处领导层并没有优先或严肃对待在人员编制上实现性别均等的要求。[12]工作人员经常抱怨的问题，在各种和平行动中都时有发生，即工作团中批准设立的性别事务职位虽然都来之不易，但却没有编入工作团的核心预算中（联合国南苏丹工作团除外）。其结果是，当工作团缩减编制时，或者工作团预算紧张时，性别平等专家通常最先被裁减。

当然，与这些情况相反的例子也有很多，反映出一些工作团在实地认真落实妇女、和平与安全议程。然而，所有的利益攸关者都认为，无论是在纽约还是在实地，都缺少言行一致且可靠的领导层。从根本上说，要使任何问责制成为安理会的一项工作制度，并且确保问责制始终有效，就必须采取一种弹性方式，既能适应安理会因地域政治现实变化而出现的动态变化，也能适应安理会每年更换五个当选成员的实情。这样的制度需要认识到，虽然单个行为体对推进落实工作始终都很重要，但从长远来看，只依靠个人或某个强大的安理会成员的做法是无济于事的。

总之，我们建议安理会将工作重点放在以下领域，以弥补落实工作中的不足：

- 提高安理会所获信息和分析的质量；
- 在联合国系统内部，除了负责冲突中性暴力问题的领导层外，设立统一的高级别领导层负责妇女、和平与安全问题（参见第10章：*主要行为体 - 联合国*）；以及
- 制定具体而有针对性的指导方针，指导安理会在日常工作中推进妇女、和平与安全议程，进而推动建立高标准的问责制，以监督实地落实情况。

安理会实施制裁：更加关注妇女、和平与安全问题

实施制裁是安理会用来确保和平与安全的重要手段。[13]在20世纪90年代，制裁的概念更加明确，制裁不再影响全体民众，而是包含具有针对性的措施，旨在改变或限制特定个体的行为或活动，而这些个体开展的行动正是安理会所极力打击的。[14]这些早期制裁制度大多是在第1325号决议通过前后确立的。安理会在确立早期制裁制度时，并未考虑到冲突对妇女生活造成的灾难性后果，特别是经济制裁所引发的动乱对那些之前就遭受社会、经济和政治歧视的群体和个体的影响更为强烈。但考虑到安理会在当时实施制裁的方式，以及缺乏完善框架提供指导的现实，出现这些情况也就不足为奇了。

第1325号决议标志着安理会希望审议制裁可能会对平民造成的影响，同时注意到妇女和女童的特殊需求，以便考虑适当的人道主义豁免规定。在这项指导原则确立的同时，安理会正逐步将全面制裁改变为“定向制裁”和“聪明制裁”。在实施定向制裁时考虑妇女、和平与安全问题，这种情况直到21世纪头十年后期才出现。定向制裁的对象一般都是：拥有决策权力或涉嫌严重违反国际法的特定机构或个人。

总体而言，涉及制裁制度的安理会决议中更系统地提及性别问题已成为一般趋势。和平妇女在2010年回顾了此前10年间通过的安理会制裁决议，并指出提及妇女和/或性别问题的制裁决议仅占15.8%（12项）。[15]近年来，该比例显著提高：截至2015年4月，在涉及到16个制裁制度的75项决议中，有22项决议包含有关性别问题/妇女权利的文字（占29.3%）。[16]

制裁制度的关键性别问题考量因素

制裁制度可以从以下四个方面更好地落实性别问题考量因素：指认标准、移交流程、除名流程以及人道主义豁免。

指认标准 - 安理会在考虑制裁制度中的性别问题时，主要从指认标准这方面入手。尽管有计划的性罪行和性别罪行或违反妇女权利的行为都被列入指认标准，但极少有人因为这些违法行为受到制裁。[17]

移交流程 - 在考虑性别问题时，移交流程是第二种最常用的方式。在四种情况下[18]，流程明确地邀请负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表和/或联合国工作团将个人或实体提名至性暴力和/或性别罪行的制裁名单中。不过，目前还不清楚由秘书长特别代表提交的名称/姓名是否曾被列入制裁名单中。

除名流程 - 除名程序是与反恐怖主义制裁相关的重要问题。然而，只有1988年塔利班制裁委员会的除名流程考虑了性别问题。第1988(2011)号决议和第2082(2012)号决议都要求该制裁委员会考虑个人和/或实体是否尊重妇女权利，特别是阿富汗宪法及其中关于人权和妇女权利的规定，并以此作为除名标准的一部分。此类除名标准也可以应用到其他针对政治破坏者的制裁制度中，这些制度最终可能需要成为政治解决方案的一部分。

人道主义豁免 - 虽然人道主义援助豁免已纳入安理会关于索马里的制裁决议中，但其中并未包含性别问题考量因素。这些考量因素可以纳入到其他制裁制度中，例如针对利比里亚木材和科特迪瓦钻石等商品的制裁。

通过制裁解决冲突中性暴力问题

自第1820号决议于2008年通过以来，反映安理会对性暴力问题关切的文字越来越多地出现在延续制裁制度的决议中，以及专家组向相关制裁委员会提交的报告中。第1888(2009)号决议进一步完善了这些文字，并且呼吁联合国所有相关工作团及机构都向制裁委员会及其专家组共享信息。最近通过的第1960(2010)号决议要求，秘书长应在提交的关于冲突中性暴力问题的年度报告附件中，列出武装冲突局势下确信涉嫌实施强奸或其他形式性暴力或应对此类行为负责的当事方，并把该名单纳入安理会议程，“用作依据，由联合国与这些当事方进行重点交涉，包括酌情按有关制裁委员会的程序采取措施”。

安理会实施定向制裁的次数日益增多，并且已经通过实施个人制裁来明确地处理四种情况下的武装冲突中性暴力和性别暴力问题。安理会通过第1807(2008)号决议、第2002(2011)号决议、第2127(2013)号决议以及第2206(2015)号决议分别将性暴力列入刚果民主共和国、索马里、中非共和国以及南苏丹的定向制裁标准。然而，只有第1533号决议的刚果（金）制裁委员会以及第2206号决议的南苏丹制裁委员会将实施此类侵害行为的个人列入制裁名单。其他两个制裁委员会尽管有能力这样做，但却尚未采取行动。

制裁制度的指认标准将逐步涵盖这些侵害行为。目前的16个联合国制裁制度，有5个设有与人权及性暴力相关的指认标准。[19]这些制裁制度所列出的1,000多个制裁对象中，有16位个人和4个实体是根据这些标准指认的。[20]例如，2014年5月，安理会的基地组织制裁委员会将博科哈拉姆组织加入制裁名单，此前该组织发动了一系列恐怖袭击，包括绑架大量女学生。[21]此外，越来越多的监测团队、团体或小组都吸纳了人权和性别暴力问题方面的专家。在目前的12个小组和监测团体中，有6个拥有此类专家，这是一个巨大进步。

对性别问题有敏感认识的指认标准：南苏丹的制裁制度

最近就南苏丹达成的决定可能是所有指认标准中最强有力的有关妇女和人权的文字。2015年3月3日，安理会通过第2206(2015)号决议，决定建立一个新的制裁制度，通过实施定向制裁“支持在南苏丹缔造包容和可持续和平”。

根据新的指认标准，第2206号决议的南苏丹制裁委员会可以制裁对以下罪行负有直接或间接责任的个人和实体：“下令对包括妇女和儿童在内的平民实施暴力行为（包括屠杀、残害、虐待、强奸或其他性暴力）、绑架、强迫失踪或强迫流离失所；或针对学校、医院、宗教场所或平民避难地点发动袭击；或严重侵犯人权或违反国际人道主义法的施为。”

第2122号决议承认，考虑到强迫失踪、强迫流离失所和蓄意破坏民用基础设施等迫害妇女和女童的行为会造成不同程度的影响，制定全面的指认标准可以发挥更大作用，确保制裁制度符合有关妇女、和平与安全的承诺。

最近，2014年的联合国制裁高级别审查简编指出，将性暴力、其他性别罪行以及针对妇女袭击的相关问题纳入到制裁制度，是一个需要共同关注的问题。它指出，专家组应该有更多渠道获取信息，并在特定问题上获得联合国系统的更多切实支持。联合国系统已经向制裁专家组公开各类名册，包括司法快速响应/联合国妇女署的性罪行和性别罪行调查员名册。

改善安理会处理妇女、和平与安全问题的方式的建议

不可否认，有很多情况超出了安理会的掌控，并且妨碍了妇女、和平与安全议程的落实，但安理会至少可在两个显而易见的方面改善自身的工作。一是，安理会以不均衡的方式将统一的性别平等战略应用到不同国家的局势。二是，在文化上，妇女、和平与安全继续被视为任务中的附加内容，而不是支持冲突预防、巩固长期稳定局面的核心要素之一。而这种文化又与秘书处部分人员及实地工作人员将妇女、和平与安全视为纯属“妇女的议程”的有害文化相叠加。

安理会和联合国系统可以立刻采取很多相对直截了当的方法来解决这两个问题，并以此着手弥补当前落实工作中存在的不足。

妇女保护顾问和性别问题顾问

- 秘书处可以更高效地部署妇女保护顾问和性别问题顾问，确保此类职位编入工作团的核心预算，并且职位结构符合有关性别结构的建议（参见第10章：*主要行为体 - 联合国*）。维持和平特派团、建设和平特派团和政治任务团的领导层应将这些顾问的工作更好地融入到工作团的任务框架中。安理会还应更好地认识到妇女保护顾问和性别问题顾问之间的区别（安理会专家曾提出该问题），[22]并且更加一致地跟进他/她们的部署。

- 安理会还应始终强调妇女保护顾问在协调和组织监测、分析和报告安排中的关键作用。2014年，安理会只专门提到了与两个工作团相关的监测、分析和报告安排，尽管它呼吁在五个工作团设立顾问。此外，回顾任命妇女保护顾问的初衷很有帮助，妇女保护顾问负责任务中的安全职能，包括与军警部队中的同行进行合作，通过提供咨询服务来指导工作团保护妇女免受冲突中的各种侵害。尽管此类职位所承担的报告职能对于监测、分析和报告安排十分重要，但行动安全顾问职能仍未在工作团的应对工作中发挥作用。这些顾问应与工作团团长以及维持和平部队的指挥官进行更直接的互动。

- 必须同样强调性别问题顾问所扮演的重要角色。尽管安理会在工作团任务指令和其关于妇女、和平与安全的决议（主要是第1889号和第2122号决议）中一再要求设立性别问题顾问，但秘书处在很多方面的工作都不到位，比如部署的顾问数量较少，招募的顾问在工作团组织结构中的级别较低，未能有效地维护现有职位（参见第10章：*主要行为体 - 联合国*）。因此，很多行动本应配备顾问，但实际上却没有。政治部和维和部的报告针对妇女、和平与安全问题的分析和建议千差万别。性别问题顾问的主要职责之一，就是改善这些材料内容的质量和一致性，这对确保安理会获得关键信息至关重要。

报告和通报

- 安理会可以着重强调妇女、和平与安全议程的重要性，方法很简单，就是按照第2122号决议的要求，在工作团领导来纽约总部做通报时，向他/她们提出一些后续问题。如果安理会成员作出更坚定的承诺，那么这很可能促使秘书处和工作团领导更加谨慎地执行任务。[23]

- 尽管研究表明，秘书长有关妇女、和平与安全问题的国别报告的质量日趋提高，但仍有改进余地。特别是，安理会可以要求有关性别问题的报告包含分析性内容而不是描述性内容，并且加入一个单独的更具分析性的章节，专门阐述相应国家以及驻该国工作团所取得的成绩，面临的挑战，以及有关如何更好地落实妇女、和平与安全议程的建议。在报告中加入分析性章节的做法是可行的，只要联合国工作团内部拥有相应的性别平等专家即可。如果一些报告中已经包含了有关性暴力问题的单独章节，那么这些报告也应该增加一个更大的章节，讨论妇女、和平与安全问题，从而揭示妨碍妇女参与和增强妇女权能的主要因素，明确性暴力问题与系统性的性别歧视问题之间的关系。

- 妇女、和平与安全指标用于衡量议程核心任务（预防、保护、参与、救援以及恢复）方面的纵向进展。来自联合国系统和会员国的报告都由联合国妇女署进行汇编。尽管这些指标深受民间社会的欢迎，并且纳入了秘书长关于妇女、和平与安全问题的年度报告，但这些指标却很少在各国提交至安理会的定期报告中体现出来（有关第1325号决议所确立指标的详细论述，参见第10章：*主要行为体 - 数据*）。同样，秘书长向安理会呈交的所有报告都应包含按性别分列的数据，作为其分析内容的一部分。[24]

- 负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表与安理会的互动仍然具有重要意义。特别代表不仅就他所承担的各类任务做通报，还就中非、达尔富尔、南苏丹以及叙利亚等国家的特定局势做通报。安理会可以继续巩固让特别代表做通报的做法，先听取这些通报，然后再考虑是否延长任务期限；或者让特别代表就新出现的冲突局势及相关性暴力问题做通报。重要的是，安理会还应扩大互动范围，更频繁地邀请联合国妇女署执行主任进行互动（特别是当安理会审议旨在为特定国家的冲突后结构提供支持的任务时），这有助于确保妇女更广泛地参与和决策。

安理会视察团

- 安理会在过去的主席声明中做出承诺，“将性别平等视角纳入到赴冲突国家和地区的视察团和工作团的职权范围中”。为此，安理会要求秘书长针对冲突国家和地区的性别平等专家、妇女组织和网络建立数据库，并且在必要时将性别平等专家吸纳到团队中。”[25]妇女、和平与安全议程被纳入到视察团的职权范围中以后，安理会便可以与基层的利益攸关者进行不同程度的互动。然而，如果妇女、和平与安全问题未被纳入到职权范围中，那么安理会成员在视察期间很容易忽视与性别相关的问题。[26]安理会应齐心协力，将性别平等视角始终纳入所有视察团的职权范围，包括在2015年第1325号决议接受全球审查之前兑现其公开承诺，建立一支专门负责妇女、和平与安全问题的工作团。[27]尽管该工作团并未在提议的时间范围内成立，但在未来建立一支这样的工作团仍然意义重大，因为它可以树立一些良好做法，供今后的视察团效仿。

- 关于安理会成员听取妇女民间社会意见的正面案例有很多：2012年5月，安理会成员听取了妇女民间社会要求塞拉利昂议会增加妇女配额的诉求；2013年10月，安理会成员在刚果（金）听取了妇女民间社会要求加强性暴力问

无论是在专题辩论中，还是在针对特定国家的审议中，都必须始终与妇女民间社会组织开展互动，并以此作为获取信息的关键手段。

责的提议；2014年2月，马里妇女民间社会向安理会成员讲述了妇女在参与全国对话时遭遇的困难；2014年8月，南苏丹妇女民间社会就妇女在南苏丹和平会谈中的人数比例向安理会成员发表了意见。但是，视察团往往会在视察工作即将结束时才与民间社会进行互动，因此民间社会没有机会通过安理会的国内高级别政治对话将性别问题传达给国家领导层。如果视察团从一开始就搜集此类利益攸关者的反馈信息，那么安理会成员在随后与政治领导人及工作团领导层进行互动时，就更有可能会传达这些信息。当特别代表来到纽约向安理会做通报时，可以围绕着在解决这类难题方面所取得的进展，向他/她们提出一些后续问题，

提高当地行为体的参与度

- 提高参与度可以定义为与基层行为体一起商讨以下问题：联合国系统如何能够促进增强妇女的经济和政治权能；联合国维持和平特派团能否以及如何维持地区稳定，以便国内流离失所者可以重返家园；消除结构性限制让联合国工作团和国内安全组织吸纳更多女性警察；以及针对如何追究性暴力施害者的责任提供具体方案。此外，还可以具体地谈论民间社会行为体希望将哪些信息传递给该国领导和工作团领导。

性剥削和性虐待

- 联合国对由其工作人员施行的性剥削和性虐待的零容忍政策并没有系统化地纳入到相关任务指令中。安理会可以立刻采取措施，将该政策纳入到所有延续或确立和平行动任务的决议中。安理会还可以始终要求部队派遣国提供部署前培训，并在必要时采取预防措施，开展惩戒行动（有关此问题的更多建议，参见第6章：*维护和平*）。

妇女参与

- 仍有迹象表明，安理会对妇女、和平与安全议程所列妇女参与问题不够关注，这一点令人担忧。尽管2013年通过的九项决议包含关于妇女、和平与安全议程所列妇女参与问题的强硬措辞，而且加入了与妇女相关的全新实质性文字，但所有这些文字几乎仅限于保护问题。[28] 不仅如此，更令人担忧的是，有关妇女参与的内容太过泛泛，而有关保护问题的内容则具体列举了侵害行为，并阐述了和平行动工作团和联合国系统应如何应对。推进该议程的难题在于如何从一般性的呼吁转为具体的问责措施，确保外地特派团更切实地履行妇女、和平与安全义务。

- 安理会负责冲突中性暴力问题的机构（如特别代表办公室、冲突中性暴力问题法治专家组、妇女保护顾问以及联合国制止冲突中性暴力行

动这一跨机构网络等）在确保安理会获得有关妇女、和平与安全议程所列保护问题的信息和分析方面发挥重要作用。还应建立一个类似的专门机构和相关系统，负责确保妇女参与预防冲突、缔造和平以及建设和平。

推动安理会落实妇女、和平与安全议程的建议

让当选成员担任联席领导

为加快落实第1325号决议及后续决议，必须建立统一的领导层。安理会的政治意愿和持续监督对于推进安理会跟进妇女、和平与安全议程落实情况至关重要，而且安理会成员必须解决自身在该问题上缺乏领导的问题。由于关键问题没有纳入到安理会成员的非公开磋商中予以讨论，这加剧了落实工作中的缺陷，因此建立问责程序需要安理会成员与联合国系统合作，建立统一的领导层。

目前，安理会考虑从两条轨道推进妇女、和平与安全议程，分别由一个常任理事国领导：美国负责冲突中性暴力问题，英国负责更广泛的妇女、和平与安全问题。理论上，两条轨道各由一个常任理事国专门负责，可以建立更强大的有关该议程在安理会各项工作中如何推进的机构记录，并且在其他常任理事国不愿在安理会成果中纳入更多性别问题的内容时施加影响力。然而在实践中，外交人员的流动是建立机构记录面临的主要障碍。此外，或许更大的障碍在于以下现实：五大常任理事国的政治优先事项以及动用政治资本的意愿并不总是符合妇女、和平与安全目标。在安理会商讨中不断提及妇女、和平与安全问题的往往是安理会当选成员。[29]

在这种情况下，为了巩固当选成员的这些做法，在由常任理事国担任正式领导的同时，可以由当选成员在其两年任期内担任非正式的联席领导，从而充分利用这些当选成员为安理会带来的活力和资源。让当选成员担任联席领导，有助于在安理会内部建立更广泛的问责制，以便将相关的和涉及安全的妇女、和平与安全目标纳入到安理会成果中。

工作组

为支持安理会落实有关妇女、和平与安全的承诺，建立安理会工作组以及妇女、和平与安全问题高级别领导层的构想相继诞生。尽管这两个构想都不成熟，但都值得尝试。有关高级别领导层的探讨，参见第10章：*主要行为体 - 联合国*。

为进一步全面兑现有关妇女、和平与安全的承诺，安理会会受益于这样一种机制，不仅注重制裁委员会的保护和惩治决定，还关注妇女、和平与安全议程中更为棘手的参与问题。对于后者，安理会需要予以更多支持。

目前，安理会已有儿童和武装冲突工作组以及保护平民非正式专家组。在确定类似的妇女、

一个富有成效的妇女、和平与安全问题工作组应该是一个非正式专家组，并且它所负责跟踪的问题应该明确界定。

和平与安全问题工作组能否发挥作用时，可以参考以上两个工作组的可行性和弊端。有两个关键因素需要考虑。一是，必须确保任何系统都认识到该问题的特殊性，尤其是给安理会各项工作带来特殊挑战的“能力和增强权能”方面。二是，尽管儿童和平民保护机构的正式和非正式模式都取得了成绩，但仍然有必要评估这两种模式面临的挑战。

儿童和武装冲突工作组的优势在于它是正式的工作组，因此可以通过正式的结论，并且它的工作具有连续性。该工作组能够发挥作用，是因为它仅仅关注已认定的、范围有限的侵害行为，而且它通过安理会成员应对特定国家局势中的儿童安全问题。该工作组的负责人能够通过安理会工作使儿童保护问题主流化，比如在通报中提出问题，支持将儿童问题纳入安理会成果中。工作组还能够开展实地访问，并且已经走访了阿富汗、刚果（金）和缅甸。然而，该工作组的正式地位也存在缺点。边缘化是一个显著的问题，因为儿童议程可能会被安理会附属机构掩盖，无法重新纳入安理会的公开工作中。此外，安理会专家表示，该工作组的工作负担过重，缺少灵活性和创新空间。事实上，由于该工作组取得了一些成绩，尤其是揭露国家和非国家施害者，所以其工作逐渐变得僵化死板起来，主要负责通过结论，而无法推进议程中更加务实和有争议性的内容。[30]

虽然保护平民非正式专家组并不是安理会的附属机构，但这种非正式地位也使得该组织能够以一定的灵活度建立各项流程，推动安理会在其工作中将保护问题主流化。例如，安理会成员会先听取人道协调厅关于国家局势的通报，然后再决定是否延续任务。联合国系统其他机构（如维和部、政治部、联合国妇女署、难民专员、负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表办公室、地雷行动处和儿基会）的代表是否加入视讨论的问题而定。该小组还编写了备忘录，用来指导安理会处理工作团任务中的保护问题。限制该工作组发挥作用的主要因素在于，它不是一个正式机构，不是所有安理会成员都必须参加或出力。此外，该工作组仅就延续任务召开会议，无法更广泛地跟踪平民保护工作的落实情况。

从这些经验来看，一个富有成效的妇女、和平与安全问题工作组应该是一个非正式专家组（就像保护平民专家组模式），并且它所负责跟踪的问题应该明确界定（就像儿童和武装冲突工作组模式）。该小组必须承担的一项工作与这两种模式的共同工作类似：在所有安理会成果中实现性别问题主流化，将安理会与妇女在特定国家局势中面临的安全挑战和参与限制更具体地联系起来。这就需要与联合国妇女署、负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表以及联合国行动共享信息，尤其是来自政治部和维和部驻国家办公室文职人员的信息，因为这些信息是由外地特派团和人道协调厅的性别问题顾问和妇女保护顾问提供的，包含了针对性别问题的分析。这样做的目的是加强安理会在人道主义成果中针对性别问题的应对措施。[31]

具体而言，该工作组的职责范围可包括：

- 跟踪关于国家局势的通报和报告中包含的性别问题相关内容。这些信息可以用作依据，确保在与通报人举行的磋商中提出涉及性别问题的重要安全问题，并且能就这些问题畅所欲言，因为此类磋商是非公开、非正式的。这些信息

也有助于安理会为工作团制定合适的任务，针对特定局势中的具体和优先性别问题编写有关妇女、和平与安全的文字。

- 通过实地访问找出特定国家局势中的关键对话者和问题，这项工作特别要在安理会视察团抵达之前完成。这些前期工作有助于确保安理会视察团在驻实地的有限时间内与真正关键的利益攸关者讨论妇女、和平与安全问题。反过来，这也有助于安理会成员在视察期间向政府和工作团领导传达有关性别问题的具体信息。

- 确保安理会在各专题领域的工作都反映妇女、和平与安全议程要素，响应第2122号决议的要求。这些专题领域包括：武装冲突中保护平民、冲突后建设和平、促进和加强法治以维护国际和平与安全、非洲和平与安全、恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁。

- 跟踪安理会在组织和审查和平行动时，如何纳入第2122号决议的其他重要方面，这些和平行动包括：部署性别问题顾问和妇女保护顾问，为和平行动中涉及性别问题的文字编写工作提供指导。

- 将妇女、和平与安全问题与各项任务联系起来，例如选举筹备工作和政治进程，解除武装、复员和重返社会方案，安全部门改革和司法改革，以及更广泛的冲突后进程。

应该指出的是，实现主流化的任务比跟踪基层落实情况和在纽约建立安理会问责制及领导层要容易得多。工作组如要有效实现后者，则必须明确界定安理会对那些事项负责任是合情合理的。

为了有的放矢地推进这项工作，建议在初期采取循序渐进的方法。刚开始，工作组可以限定将在某一年跟踪落实情况的国家局势的数量，以检验如何才能改进安理会在妇女、和平与安全领域的工作。目标是逐渐将所有国家局势纳入工作组的审议范围。尽管安理会成员自行决议采取哪种措施，但最初的案例可以反映安理会通常会审议的局势类型。例如，联合国工作组置身于危机局势（如马里和中非）、冲突后局势（如科特迪瓦），以及基层没有安理会授权的工作团但受到安理会、联合国调解机构、联合国机构或方案密切监视的局势（如叙利亚冲突）。针对这些局势的具体分析不会妨碍工作组开展其他主流化任务。工作组可以使用针对选定国家的任务或相关决议来进一步缩小其研究范围，以便在直接授权联合国和平行动或调解进程执行的任务（例如选举支持、安全部门改革、复员方案、法治、停火监测、立法支持或宪法起草支持、与民间社会进行有意义互动等）中纳入性别平等视角，无论任务是否涉及妇女、和平与安全问题。

这种做法可以检验性别平等主流化在实地的落实情况，快速找出需要安理会成员和带领工作团的特别代表优先处理的不足之处。可以根据从

用这种做法来跟踪落实情况，需要在安理会成员、联合国总部和外地特派团之间建立公开的沟通渠道。

有关落实情况的小范围的研究中收集的信息，向通报国家局势的特别代表提出严肃、分析性和尖锐的问题。这又可能产生了连带效应，促使工作团领导层和秘书处兑现各自在性别问题上作出的承诺，包括更慎重地对待工作人员的性别结构和隶属关系。

此外，用这种做法来跟踪落实情况，需要在安理会成员、联合国总部和外地特派团之间建立公开的沟通渠道，这样就能建成一个非正式信息共享网络，让安理会更好地指导任务延续，更好地向实地传达性别问题工作中的优先事项。在这方面，相关安理会成员作为联合国大会负责行政和预算事务的第五委员会的会员国，应努力确保工作团拥有必要的资源来实施安理会任务涉及的性别问题相关工作。

或将成立的非正式专家组还可以探索以下领域：

- 已将严重违反国际人权和人道主义法的行为列为指认标准的相关制裁委员会是否可以将与性别相关的侵害行为进一步纳入指认标准中。

- 在通报过程中或当问题在磋商中被列入“其他事项”时，如何战略性地向其他安理会成员提出妇女、和平与安全问题。

- 安理会如何才能充分利用阿里亚办法会议、公开辩论和通报来提出妇女、和平与安全问题，并征求具体建议，推进妇女、和平与安全议程。

最后，按照在安理会设立联席领导的建议，联席主席最好由一个安理会常任理事国和一个当选成员共同担任，同时联合国妇女署为新的工作组担任秘书处的职能。

这种做法可以检验性别平等主流化在实地的落实情况，快速找出需要优先处理的不足之处。

联合国系统落实妇女、和平与安全议程的情况

正如本章前面所提到的那样，安理会需要从联合国系统获得更优质的信息和分析。安理会在第2122号决议中向维和部和政治部提出的要求强调了这点。由于联合国机构主要负责执行安理会的和平行动任务，所以维和部与政治部在以下两个方面发挥关键作用：在联合国系统内部和实地落实妇女、和平与安全议程；确保向安理会提交的所有报告和通报都包含有关妇女参与情况的信息。

目前，这些信息是临时提供的，而且往往只关注妇女、和平与安全议程的某一方面（通常是保护方面）。这些信息往往缺少深入的分析，而和平行动负责人的通报以及秘书长的国家报告完全不包含这类内容。为了改善此类信息和分析的质量，并确保安理会拥有及时获取信息的渠道，关键联合国机构必须投入额外资源并发挥带头作用。因此，最重要的是，维和部、政治部作为和平与安全问题的行为体，以及联合国妇女署作为妇女、和平与安全问题的领导机构，都应该定期改善妇女、和平与安全事务的人力资源配置，投入政治资本来确保这些事务在日常工作中得到严肃对待，向安理会成员提交的国家报告以及紧急通报和定期通报始终记录该国为解决这些问题而开展的工作。

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

安理会应：

✓ 建立一个非正式专家组，充分利用来自整个联合国系统的信息、监测和支持能力。最初，该专家组应重点专注3-4个国家。这样专家组就能全面而有针对性地监测安理会落实第2122号决议的情况，包括确保向安理会提交的所有通报和报告中都包含有关妇女、和平与安全问题的信息，并确保安理会就这些问题向高层领导提问。

✓ 增加人权理事会和相关机构（包括执行冲突相关任务的负责人、调查委员会以及其他调查机构）的信息流通渠道，为安理会提供重要信息来源，以便其开展审议和取得成果。应该确立一致的做法，包括让安理会与人权理事会设立的调查委员会定期举行阿里亚办法会议。

✓ 定期邀请民间社会，尤其是妇女组织做通报，内容不限于专题领域，还应包括特定国家审议。

✓ 提高受冲突影响国家的性别分析能力和效率（参见第10章：*主要行为体 - 联合国*）。

✓ 提高联合国系统内部专职高层领导针对特定国家环境中的妇女、和平与安全问题作报告的能力（参见第10章：*主要行为体 - 联合国*）。

✓ 确保工作团高层领导按照第2122号决议的要求，始终在各种报告和定期通报中提供有关妇女、和平与安全问题的分析。

✓ 始终将性别平等视角纳入视察团的职权范围，并在视察一开始就优先落实该工作。

✓ 在安理会内部扩大妇女、和平与安全议程的负责范围，增设联席领导职位，即在决议草案起草国之外，增设一个由当选成员国担任的联席领导职位。

✓ 确保安理会成员中的联合国大会第五委员会成员为批准执行安理会任务中的性别问题所需的资源提供便利。

✓ 定期要求秘书长特别代表就妇女、和平与安全任务落实情况做临时的国家报告。这可以在国家层面为开展集体审议、焦点讨论以及一致行动提供了机会，也为安理会提供了有关特定环境的更深入和更实质的信息。

✓ 加强在制裁委员会的工作，做法是：

- 更有效地使用现有制裁制度，根据高级别制裁审查强化各专题的优先事项（包括妇女、和平与安全），并考虑采用专题制裁制度和国家制裁制度，以解决冲突中性暴

力、人口贩运以及严重侵害妇女权利的行为等全球威胁。

- 对于性罪行和性别罪行以及针对妇女的袭击持续发生的地区，增加相关制裁制度的指认标准。

- 呼吁在负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表、联合国妇女署、所有相关制裁委员会以及相关专家组之间建立信息共享渠道。

- 正式要求专家组帮助制裁委员会吸纳性别平等专家，并使其成为专家组的成员；根据高级别制裁审查中提出的建议，要求联合国大会提供其他必要资源，以便制裁机构和专家组能够获得所需的技术、语言和实务技能，提高自身的能力。

- 将尊重妇女权利纳入针对政治破坏者的制裁制度的除名标准，这些制度最终可能成为政治解决方案的一部分。

- 在所有制裁制度落实情况报告中，系统地从性别角度出发，加入制裁后续影响的具体信息。

参考资料

本章节基于阿曼达·罗伯茨和萨拉·泰勒所准备的背景研究。多数分析都是基于两位作者在2011年至2015年所做的访谈。访谈对象为来自阿根廷、澳大利亚、智利、法国、德国、危地马拉、印度、卢森堡、马来西亚、摩洛哥、挪威、巴基斯坦、葡萄牙、南非、西班牙、英国和美国并在联合国安理会供职的外交官。在同一时间段，经常性地与来自政治事务部及维持和平行动部的联合国秘书处工作人员，以及联合国妇女署工作人员面谈。研究取材自对刚果民主共和国、南苏丹、索马里、利比里亚、马里和塞拉利昂和平行动的观察，并且依赖联合作者对2000年至2014年安理会成果的严谨查阅以及非政府组织妇女、和平与安全工作组为联合国秘书处就同一时间性别内容向安理会做口头和书面报告所收集的数据。除泰勒原先为非政府组织妇女、和平与安全工作组工作的成果外，此分析还借鉴了罗伯茨参与安理会报告撰写时所产生的研究和出版物。

1. 包括，当时五个常任理事国中有两个，即英国和美国，在安理会中牵头这个问题。
2. 对于安理会来说，这也许在某种程度上归因于安理会为应对现有及新增危机而面临工作量增加，以及联合国系统内和平与安全方法的零碎。参见“The Challenge of Sustaining Peace”，联合国文件文号：A/69/968–S/2015/490（2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组，2015年6月29日），第67款。
3. 敬请注意，鉴于性暴力和性暴力威胁还妨碍着妇女参与政治、经济和社会，如不能强调妇女参与对这些工作的助益，保护工作就会被削弱，因此参与和保护之间的区别，特别是在妇女、和平与安全议程内，在很大程度上十分任意。
4. 联合国和平行动问题高级别独立小组指出，一般情况下，“存在一个普遍的错误观念，即妇女、和平与安全是‘妇女的问题’，只能由妇女来解决，而不是被理解为，男女以及整个社会面临的和平与安全问题。”参见“Uniting Our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People”，联合国文件文号：A/70/95–S/2015/446（联合国和平行动问题高级别独立小组，2015年6月16日），第239(i)款。
5. 联合国系统的零碎及其对建设和平的影响，更平白地说对和平与安全的影响，是2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组报告的主要结论之一。参见“Report of the Advisory Group of Experts for the2015年Review of the United Nations Peacebuilding Architecture (2015)”，第61至67款。
6. 阿里亚办法会议是非正式的保密聚会，让安理会成员能够与邀请成员或安理会成员认为听一听有好处的人士进行坦率的私下交流。这些会议不构成安理会的活动，是否参与由单个成员决定。阿里亚办法会议是一个相对较新的安理会做法，由委内瑞拉大使迭戈·阿里亚于1992年发起。
7. “Report of the Secretary-General: Conflict-Related Sexual Violence”，联合国文件文号：S/2015/203（联合国安全理事会，2015年3月23日），第4款。
8. 政治部报告称，自2010年其接受15项妇女、和平与安全相关承诺以来，将按性别分列的数据纳入政治特派团报告的情况已显著增加。
9. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，第239(viii)款。
10. 在本章节的统计分析方面，诸如转结延长等技术方法被排除在外，原因是维持和平工作团不负责支持东道国的冲突后进程，如联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）或联合国驻戈兰高地脱离接触观察员部队（观察员部队）。还排除了专家小组通过扩展来协助制裁委员会处理未预期工作中会存在妇女、和平与安全问题的情况（例如，防扩散）。
11. 东帝汶（第10章：主要行为体——联合国中进一步详细说明）和索马里情况表明，虽然安理会成果中一致的妇女、和平与安全措辞十分重要，但是在缺乏此类措辞时仍可以有切实的解释与落实（东帝汶），以及虽有完备的措辞，但却缺少落实（索马里）。需要安理会内部和整个联合国系统内政治意愿、专门知识和领导层的全力以赴才能推动落实。
12. 例如，当安全理事会于2013年4月通过第2100号决议来建立马里稳定团时，安理会特别呼吁要部署性别问题专门知识。尽管如此，当涉及到实际设置一个能够提供此类部署的人员编制结构时，当时在维和部领导层面和工作团领导层面遇到强大阻力。
13. 如需关于本主题的更多信息，请参阅“Women, Peace and Security”，跨部门报告（安全理事会报告，2014年4月）；“Women, Peace and Security: Sexual Violence in Conflict and Sanctions”，跨领域报告（安全理事会报告，2013年4月10日）；Simon Tordjman和Anthony Amicelle著，“The Gendered Dimensions of International Sanctions: Normative Evolution and Operational Dilemmas”（联合国妇女署，即将出版）。
14. 20世纪90年代和本世纪初，安理会还开始将商品（如木材、钻石和木炭）纳入制裁范围，以防止用自然资源采掘来为冲突提供资金。
15. Maria Butler, Kristina Mader和Rachel Kean著，“Women, Peace and Security Handbook: Compilation and Analysis of United Nations Security Council Resolution Language (2000-2010)”（国际妇女争取和平与自由联盟和平妇女项目，2010年10月），10。
16. 数据来源：http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml。
17. 在六个或明或暗将性别罪行作为列入条件的制度中，仅16位个人和四个机构基于此类条件获得任命：刚果（金）制裁委员会有12位个人和四个机构，南苏丹制裁

委员会有一位个人，科特迪瓦制裁委员有另外三位个人（科特迪瓦、刚果（金）、苏丹和南苏丹）。

18. 科特迪瓦、刚果民主共和国、苏丹和南苏丹。

19. 数据来源：http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml。

20. 数据来源：http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml。

21. 联合国新闻服务处著，“Boko Haram, Nigerian Group That Kidnapped Schoolgirls, Put on UN Terror Sanctions List”，联合国新闻中心，2014年5月23日，http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47874#.VfHQGBFVhHx。

22. 这是一个安理会成员以及联合国领导层在总部和实地常问的问题。性别问题顾问负责将性别平等观点纳入和平行动的各个方面。妇女保护顾问具有明确的任务，旨在监督冲突中对妇女的侵犯行为并提供相关指导。这种混淆会将两者混为一谈，并让人们误信，如果任务书中提到一个，就足以解决需求。

23. 政治部用趣闻轶事证明了这些的跟进如何能够产生积极的连带效应。在非公开磋商中，安理会成员向工作团团长问了一个性别相关的问题，但未能得到想要的答复。该团长返回实地后似乎提高了对性别平等事务股的重视程度。

24. 政治部报告称，自2010年其接受15项妇女、和平与安全相关承诺以来，将按性别分列数据纳入政治特派团报告的情况已显著增加。

25. “第2122(2013)号决议”，联合国文件文号：S/RES/2122(2013)（联合国安全理事会，2013年10月18日），第17段。

26. 安理会工作团的报告位于：http://www.un.org/en/sc/documents/missions/

27. “第2122(2013)号决议”，联合国文件文号：S/RES/2122(2013)（联合国安全理事会，2013年10月18日），第17段。

28. 与马里相关的唯一决议提到了保护和参与这两个要素，但是如上所述，安理会结果中强烈的性别平等措辞并未转换成切实的落实，而且事实上受到工作团高层的抵制。2014年，安理会在安理会决议的执行篇章中更好地体现了妇女参与（48%）。

29. 2015年，西班牙领导层（纳入对妇女、和平与安全问题的15年回顾）就是这样一个例子。

30. 例如参见“Children and Armed Conflict”，跨部门报告（安理会报告，2014年2月21日）；“Children and Armed Conflict”，跨部门报告（安理会报告，2012年8月27日）。

31. 平民保护问题非正式专家组的外交备忘录包含具体的性别规定，以便新的妇女、和平与安全团体可在自己的工作中加以利用和扩大。“Aide Memoire for the Consideration of Issues Pertaining to the Protection of Civilians in Armed Conflict”，政策和研究系列（人道主义事务协调厅（人道协调厅），政策制订和研究处，2014年）。

12

人权机制与安理会有关妇女、和平与安全问题的决议之间的联系：加强落实问责制的机遇

“我不认为有任何其它安理会决议被翻译成如此多的语言，并以这么多种与本土特点相结合的有机方式被人们所采用。”

萨纳姆·纳拉吉-安德林，国际民间社会行动网络联合创始人，
联合国妇女署视频专访，2015年

决议要点

第1325号决议

又重申必须充分执行在冲突中和冲突后保护妇女和女孩权利的国际人道主义和人权法

呼吁武装冲突各方充分尊重适用于平民、妇女和女孩的权利和保护的国际法，特别是根据1949年《日内瓦四公约》及其1977年《附加议定书》、1951年《难民公约》及其1967年《议定书》、1979年《消除对妇女一切形式歧视公约》及其1999年《任择议定书》、1989年《联合国儿童权利公约》及其2000年5月25日两项《任择议定书》规定适用于他们的义务，同时铭记《国际刑事法院罗马规约》的有关规定

2000

第2106号决议

指出，国际刑事法院、特别和混合法庭以及国家法院的特别分庭开展的工作加强了为结束国际社会关注的危害妇女和女孩的最重大罪行不受惩罚局面作出的努力；重申安理会打算继续采用适当方式，大力清除有罪不罚现象并追查责任

第2122号决议

为此回顾国际法关于个人权利受到侵犯的索偿权利的适用条款

2013

安理会通过了第1325号决议和关于妇女、和平与安全的六项后续决议，借此明确表示妇女的人权和性别平等对于维护国际和平具有核心意义。要充分认识妇女、和平与安全议程的人权义务，所有政府间机构和人权机制必须协同行动，在任何时候，包括在冲突中和冲突后，保护和促进妇女和女童的权利。

人权机制的范畴包括人权条约机构（其中包括消除对妇女歧视委员会），人权理事会及其普遍定期审议和特别程序、地区人权法院和委员会，以及国家人权机制等。这些机制很早就明确了妇女、和平与安全议程的要素，包括各国有义务维护妇女和女童的受教育权、健康权、参与治理权，以及在无暴力和歧视环境中生活的权利。本全球研究在世界各地开展的磋商中，妇女重申了人权和性别平等是妇女、和平与安全议程的核心要素，并再次强调了此项议程不仅与安理会有关，而且是各类行为体——特别是会员国——的责任。

本章将介绍如何有效利用这些机制，以及加强与安理会的信息共享，如何能够为包括民间社会在内的国际社会建设能力，促使会员国负责落实对妇女、和平与安全的全球承诺，并为提出更深入的分析、采取预防措施和持久地解决冲突提供新机遇。

消除对妇女一切形式歧视公约

《消除对妇女一切形式歧视公约》（《消除对妇女歧视公约》）通常被视为一部妇女权利国际法案。公约拥有189个缔约国，是世界上批准国家最多的条约之一。在第2122号决议中，安理会认可了消除对妇女歧视公约及其任择议定书对于妇女、和平与安全议程的重要性，并敦促会员国批准这两个文件。[1]在安理会通过2122(2013)号决议的同一天，负责监督公约落实情况的机构——消除对妇女歧视委员会——通过了有关妇女在冲突预防、冲突中和冲突后局势中的第30号一般性建议。[2]此一般建议明确了冲突和政治危机之前、期间和之后实施该公约，以及通过对国际维持和平部队做出贡献，和作为捐助方提供援助的国家和非国家义务，从而重申《消除对妇女歧视公约》作为对妇女、和平与安全议程最重要的问责工具之一所起到的作用。

> “……可持续和平需要我们采取一种综合方法，这种方法基于政治与安全措施之间、发展与人权议程（包括性别平等和法治）之间的统一性。”
>
> 消除对妇女歧视委员会
> 向本全球研究提交的报告

《消除对妇女歧视公约》第30号一般性建议明确了该公约与安理会的关联，呼吁妇女、和平与安全有关决议的落实应以公约中规定的性别平等模式为基础。一般建议的形成得益于与世界不同地区受冲突影响的妇女和民间社会行为体广泛而深入的磋商过程。一般建议的另一显著特点是纳入了非国家行为体，尽管《消除对妇女歧视公约》不能对非国家行为体施加义务，[3]但委员会敦促他们在冲突和冲突后局面中尊重妇女权利，并禁止一切形式的性别暴力。[4]这也肯定了国家对非国家侵犯妇女权利的责任，包括对企业、武装团体和其他个人，以及在境外经营但处于该国控制之下的实体和组织的行为。[5]各国应发动非国家行为体防止在受冲突影响地区与其活动有关的侵犯人权行为，特别是各种形式的性别暴力。各国应充分协助本国公司评估和解决妇女权利遭侵犯风险加剧的问题，并建立有效的问责机制。[6]

除了其实质性的权利保障，《消除对妇女歧视公约》第18条还包含了一个定期报告和审查程序，要求所有缔约国报告它们为落实该公约规定所采取的措施，包括在预防冲突、冲突中和冲突后局势中所采取的措施。[7]根据第18(1)条，缔约国承诺自批准之日起一年内提交一份报告，其后至少每四年“并随时应委员会的要求提交进一步的报告”。

公约第18(1)(b)条进一步授权委员会，在有侵犯妇女人权担忧的特殊原因的情况下，索取“特别报告”。自20世纪90年代以来，该委员会已多次利用特别报告在冲突中和冲突后局势中解决妇女人权问题。委员会应考虑扩大其使用特别报告的范围，并召开特别会议专门研究落实第30号一般性建议。在跟踪妇女在冲突期间的境况、突出妇女的能力、促使人们关注需要支持的领域、在可能的和平进程中跟踪磋商和参与的程度、以及提高对国家行为和责任的监督水平等方面，这些措施将发挥重要作用。

《消除对妇女歧视公约》报告，无论是定期报告还是特别报告，都提供了一个针对落实妇女、和平与安全相关承诺的重要却未得到充分利用的问责机制。第30号一般性建议对于缔约国向委员会进行报告，提出以下具体建议：

- 各缔约国应报告它们为确保妇女在预防冲突、解决冲突中和冲突后人权问题所实施的法律框架、政策和程序。
- 除长期趋势外，各缔约国应收集、分析和提供关于妇女、和平与安全的、按性别分列的统计数据。
- 除了它们单独和作为国际组织成员所采取的有关妇女和预防冲突、冲突和冲突后局势的行动之外，缔约国的报告应涉及其境内及境外管辖范围内的行动。
- 缔约国须提供有关联合国安理会妇女、和平与安全议程落实情况的信息，特别是第1325(2000)号、第1820(2008)号、第1888(2009)号、第1960(2010)号、第2106(2013)号和第2122(2013)号决议。
- 缔约国应具体针对作为议程一部分而议定的任何基准或指标进行报告。

有关《消除对妇女歧视公约》第30号一般性建议的新编指南，以及关于妇女、和平与安全问题的联合国安理会决议针对缔约国的报告提供了进一步指导，其中包括一份问题清单。

聚焦

用于缔约国《消除对妇女歧视公约》报告的问题清单[8]

冲突预防

- 为预防冲突采用了哪些预警系统？预警系统是否促进对妇女的吸纳？预警指标是否区分性别，并且具体到性别暴力对妇女的影响？
- 详细阐述对妇女通过正式和非正式渠道、为预防冲突作出的努力的支持力度。
- 武器出口缔约国已采取哪些措施，以确保这些武器不被用于实施或协助侵犯妇女人权，包括性别暴力？国家是否已批准《武器贸易条约》，采取了哪些措施来落实该条约？
- 详细阐述缔约国通过国内和外交政策，为有效监管包括小武器在内的传统及非法武器所采取的举措。

性别暴力

- 采取了哪些措施来禁止、防范和惩治国家和非国家行为体对妇女和女童的冲突相关暴力侵害？
- 为保护平民免遭冲突中的性暴力，采取了哪些措施？
- 详细阐述有关对妇女和女童的冲突相关暴力侵害的标准化数据收集流程。
- 冲突相关暴力的受害者能够获得哪些法律、医疗和心理服务？为确保所有妇女和女童都能有效地获得这些服务，采取了哪些措施？
- 详细阐述采用了哪些程序，以确保作为冲突国际应对参与者的所有人道主义、军事和警察人员，均在预防性暴力以及性剥削和性虐待行为准则方面获得了相应培训。详细阐述为加强司法、卫生和民间社会应对冲突中性暴力，而通过外交政策、国际金融机构和政府间组织的成员身份采取的措施。
- 详细阐述缔约国为联合国防止冲突中性暴力的努力所做的贡献，例如通过提供资金、人员和政治领导力。

贩运

- 缔约国采取了哪些措施，确保移民和庇护政策在操作中不会阻碍或限制妇女和女童逃离冲突地区、以合法获得庇护的机会，从而降低她们被贩运和剥削的可能性？

- 各国采取了哪些双边和多边措施来保护被贩运妇女和女童的权利，并促进对贩运及性剥削和性虐待施害者进行起诉?

- 采取了哪些措施以落实对贩运及性剥削和性虐待的零容忍政策；其中哪些措施涉及了国家部队、维和部队、边防警察、移民官员和人道主义行为体?

参与

- 妇女参与预防、应对和解决冲突存在哪些障碍，包括法律、社会、政治或体制障碍?

- 为确保妇女平等参与预防、应对和解决冲突，采取了哪些措施，包括暂行特别措施?

- 妇女民间社会组织在何种程度上被纳入和平谈判和冲突后重建？详细阐述为确保在和平谈判和冲突后重建中纳入妇女民间社会组织而采取的措施，包括暂行特别措施。

- 为支持妇女民间社会参与和领导此类进程，提供了哪些培训?

- 缔约国的谈判和调解人员中有多少人是女性，包括高级别人员?

- 为促进妇女有效参与预防冲突、调解和建设和平，缔约国通过其外交政策，以及在政府间组织和区域组织的会员身份，提供了哪些技术援助?

获得教育、就业和保健，以及农村妇女

- 为确保妇女和女童在冲突后环境中接受各级教育，采取了哪些措施?

- 冲突后经济复苏战略如何促进妇女参与和性别平等？这些政策是否在正式和非正式领域均明确了妇女的作用和需求？这些政策是否认识到农村及其他弱势妇女群体的特殊情况，即因缺乏足够卫生和社会服务，以及无法公平获得土地和自然资源而遭受尤其严重的冲击?

- 详细阐述性保健及生殖保健服务的提供情况，包括获取信息、社会心理辅导、计划生育服务、孕产妇保健服务、安全堕胎服务、堕胎后保健和艾滋病毒/艾滋病预防、治疗和支持。为确保妇女和女童平等获得此类服务，采取了哪些措施?

- 为确保妇女参与经济复苏和相关决策，通过双边和多边活动作出了哪些外交政策和实践方面的承诺?

流离失所、难民和寻求庇护者

- 为防止被迫流离失所，以及境内外流离失所的妇女和女童遭受暴力侵害，采取了哪些预防措施?

- 针对流离失所者的政策和法律响应措施，是否认识到流离失所妇女和女童在性别平等方面的特定需求？这些法律和政策是否认识到，流离失所的妇女和女童在流离失所周期不同阶段（即在逃离、安定和返乡期间）的不同需求？这些法律和政策是否回应了不同群体的流离失所妇女和女童（包括残疾妇女、老年妇女、艾滋病毒/艾滋病妇女，以及少数种族、民族、性别或宗教的妇女）所面临的多重及交叉歧视?

- 详细阐述为确保在位于缔约国境内、毗邻国家的难民营中，以及利用外交政策和政府间机构及组织成员身份，保护平民、防止性暴力和性别暴力，并平等获得供应和服务所采取的举措。

安全部门改革与解除武装、复员和重返社会（复员方案）

- 为确保复员方案进程对性别问题有敏感认识，并且在制定时与安全部门改革举措相互协调，采取了哪些举措?

- 详细阐述为确保冲突中性别暴力的施害者被排除在改革后的安全部门力量之外而采取的措施。

- 为确保安全部门改革形成包括妇女在内的安全部门机构、与妇女组织建立联络，并响应妇女和女童在性别问题上的冲突后安全需要，采取了哪些措施?

- 详细阐述开展对性别问题有敏感认识的性暴力和性别暴力调查的情况，以及在改革后的安全部门机构中预防性暴力的有关情况。

- 详细阐述驻扎营地内及驻扎营地附近对妇女和女童采取的保护措施。

- 为确保将女性战斗人员纳入复员方案、确保复员武装团体中受害女童的具体需求得到解决，采取了哪些措施?

宪法改革和选举改革

- 详细阐述为确保女性选民登记和投票而采取的措施。详细阐述为推动妇女平等参与宪法改革和选举改革的所有官方程序而采取的措施，包括暂行特别措施。

- 正在采取哪些措施来确保改革后的宪法和选举制度尊重妇女的人权、禁止直接和间接歧视，并保证妇女参与？

- 详细阐述为确保妇女在选举之前和选举期间的安全而通过对内和对外政策所采取的行动。

司法救助（问责、大赦、法治改革、过渡司法）

- 大赦法律是否允许对性别暴力有罪不罚？性暴力和其它形式的性别暴力在何种程度上作为种族灭绝罪、战争罪和反人道罪的内含元素被起诉？

- 为确保妇女平等参与冲突后的宪法和法律改革进程，采取了哪些措施？

- 过渡司法机制在设计和落实中，如何确保妇女参与以及解决性别暴力？

- 详细阐述开展对性别问题有敏感认识的冲突中暴力侵害妇女行为调查的有关程序。安全部门和司法部门已采取哪些措施，以结束对此类侵权行为的有罪不罚？为确保获得司法救助和性暴力补救，对法律和司法领域进行了怎样的改革？

- 详细阐述遭受冲突中性暴力的妇女和女童所能获得的补救措施，以及为确保妇女有效获得这些补救措施而采取的措施。

- 针对冲突中性暴力的问责制是如何通过缔约国的外交政策及其在政府间组织的会员身份推进的？

国籍和无国籍

- 采取了哪些措施来防止受冲突影响的妇女和女童的无国籍状态，包括在婚姻和其它家庭关系的基础上承认男女平等享有国籍权，承认在获取领事援助和建立公民身份所需的文件方面妇女面临的特定不利条件？

婚姻和家庭关系

- 为在受冲突影响地区防止、调查和惩罚性别暴力，如强迫婚姻、强迫怀孕、人工流产或绝育，采取了哪些措施？

- 详细阐述为保障妇女在冲突后环境中继承和有效获取土地，而制定的对性别问题有敏感认识的立法和政策。

在建设性对话期间，消除对妇女歧视委员会已要求部分缔约国提供关于妇女、和平与安全的各项决议的落实情况报告。2013年和2014年，十二个冲突中和冲突后国家提供了报告，供消除对妇女歧视委员会审议。此项质询定期适用于所有缔约国，同时也为民间社会提供了重要契机，通过并行报告对缔约国报告中的信息予以补充。

消除对妇女歧视委员会的建设性对话和结论性意见，有助于对一些至关重要的问题引起必要的关注。例如，在其2013年7月有关刚果民主共和国（刚果（金））局势的结论性意见中，委员会对当局未能在受冲突影响地区优先保护平民，以及重要国家官员否认冲突地区妇女遭受暴力侵害的程度表示担忧。[9]该委员会还对小武器和轻武器的监管欠缺，以及这种情况对妇女安全的影响表示担忧。叙利亚的情况提供了另一个说明性的实例。

《消除对妇女歧视公约》任择议定书第8条还为妇女、和平与安全议程提供了一个重要的问责机制：个人或个人群体均可向委员会提交可靠信息，指出缔约国严重或系统侵犯公约规定的权利的情形，其中包括《消除对妇女歧视公约》第30号一般性建议定义的与冲突有关的侵权。如果某个任择议定书缔约国经过其自行酌处，没有从调查程序中选择退出，则委员会可指定一名或多名成员开展调查，并紧急报告给委员会。

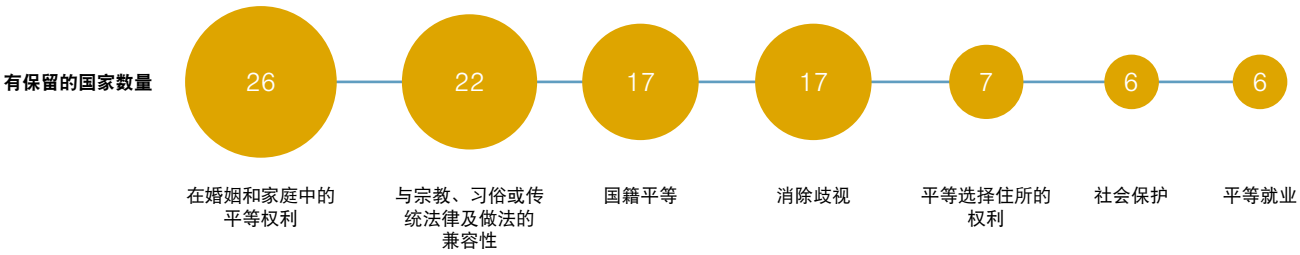
虽然几乎世界上所有国家均已批准《消除对妇女歧视公约》，但许多国家提出保留，这限制了公约的落实。应采取进一步努力消除此类保留。

其它人权条约机构

除了消除对妇女歧视委员会之外，还有另外九个条约机构负责监督主要人权条约落实情况。[10]所有条约机构在对冲突中和冲突后情形下侵犯妇女权利行为的监督方面发挥着不可或缺的作用，它们的参与能够为其它会员国的政策提供依据、有助于与联合国系统中其它机构（例如，普遍定期审议或调查委员会）相关的文件管理，并最终用于刑事调查。《儿童权利公约》及其条约机构儿童权利委员会，在这方面是特别重要的工具。《儿童权利公约》及其关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书，就受冲突影响国家的少女具体权利与需求，规定了缔约国的义务。[11]例如，在其2013年依据武装冲突任择议定书发表的有关对卢旺达的结论性意见中，委员会建议卢旺达在制定有关解除武装、复员和重返社会的政策和方案时，给予女童特别关注，包括少龄母亲和她们的孩子。[12]

各人权公约和条约机构作为重要的机制，有助于冲突的长期结构性预防。例如，《经济、社会及文化权利国际公约》要求各缔约国提供平等的教育、卫生保健和就业机会。该委员会对于为逐步实现以上每一项权利的预算拨款相对于军事和国防开支的比例表示关切。[13]通过考查不平等以及政治经济等冲突驱动因素，经济、社会和文化权利委员会在使所有缔约国对“预防”工作（妇女、和平与安全议程的核心要素之一）负责方面发挥着重要作用。

截至2015年3月日对《消除对妇女歧视公约》的保留[14]



聚焦

有关叙利亚基于性别的侵犯人权行为的结论性意见[15]

叙利亚于2003年4月批准了《消除对妇女歧视公约》，并向消除对妇女歧视委员会呈递了两份报告——其2007年的首份报告，以及2014年的另一份定期报告。继叙利亚政府于2014年提交报告之后，在叙利亚若干妇女人权组织和国际盟友的一份并行报告支持下，该委员会发表了有力而全面的结论性意见。这些结论性意见可以作为一种模式，使民间社会参与妇女、和平与安全议程的人权机制。

委员会的结论性意见和建议注意到了民间社会并行报告中提出的问题。委员会响应民间社会的要求，解决暴力侵害妇女行为以及歧视性的文化习俗和陈见，呼吁叙利亚使国家和非国家行为体对性别暴力负责、为幸存者提供必要的医疗和精神卫生服务，同时确保执行赔偿方案，以满足妇女和女童的需求并解决结构性的不平等问题。委员会还讨论了人道主义问题，敦促叙利亚恢复其和平进程，并切实将妇女纳入和平谈判的各个阶段和过渡司法进程。

委员会的结论性意见说明，可如何利用公约及其报告机制来揭露冲突中的侵犯人权行为，并消除性别公正与平等的结构性和体制性障碍。消除对妇女歧视委员会对叙利亚的审议，还展现了强大而统一的民间社会呼声有助于确保委员会听取并响应人们对生活在受冲突影响国家的妇女的关切。

人权理事会

普遍定期审议

普遍定期审议是联合国人权理事会定期评估各会员国人权状况的主要机制。它使各国有机会彼此考察为履行所有人权义务而开展的活动，包括《消除对妇女歧视公约》及其它人权条约中的有关规定。不同于消除对妇女歧视委员会进行的专家审查，普遍定期审议通过被审议国与其它会员国之间开展互动式对话的方式进行，即任何会员国均可向被审议国提出问题或建议。因而，作为一个同侪审议机制，普遍定期审议发挥了特殊作用，确保在会员国之间的国际舞台上讨论妇女在冲突中和冲突后情形下的权利。

近期对冲突中和冲突后国家的定期审议，讨论了落实第1325号决议的有关问题。关于冲突中性暴力的问责制问题，这些审议提出了特别强有力的建议。2014年，爱尔兰建议刚果（金）努力确保全面落实第1325号和第2122号决议，包括增加妇女对建设和平的参与。[16]二十余个国家就冲突中性暴力向刚果（金）提出建议。爱沙尼亚、卢森堡和法国分别就落实第1325号决议向中非共和国提出建议，包括通过增加妇女对过渡进程的参与，而有九个国家则针对冲突中的性暴力问题提出了建议。[17]这些建议发出一个明确而重要的信息：国际社会各会员国重视性别平等和妇女权利，特别是在受冲突影响的情形下，并愿意促使它们的同僚对其在这方面的义务和承诺负责。[18]

民间社会和其它利益攸关者在强化普遍定期审议作为问责进程方面也发挥了重要作用，首先通过向人权委员会提交报告，描述与妇女人权、性别平等相关国家义务落实方面的进展和差距；二是利用普遍定期审议的成果，在自己的国家倡导变革。作为各人权机构之间信息共享的一种重要形式，区域人权机构——欧洲委员会、美洲人权委员会以及非洲人权和人民权利委员会——也就其受审查的会员国向人权委员会提交报告。[19]

特别程序和其它机制

人权委员会的特别程序是指委任独立专家，就特定国家的人权状况或全球人权相关主题进行审查、监督、提出咨询建议和公开发表报告。[20]

这些任务无论是国别还是专题性的，均以一系列的方式实施，包括通过报告、国家访问、就涉嫌侵犯人权的行为与有关国家政府沟通，以及就关切的具体事宜发布新闻稿。由对妇女的暴力行为及其因果问题特别报告员牵头，这些机制在过去17年里通过其专题和国家访问报告，使冲突中和冲突后局势中的妇女人权问题得到了日益关注。专题和国别研究结果，以及这些专家提出的建议形成了另一项问责工具。可以更好地利用该工具推动落实妇女、和平与安全议程，特别是通过为安理会以及其它负责维护和平与安全的国际和区域机构的工作提供依据。

近期的定期审查【……】就冲突中性暴力的问责制问题提出了特别强有力的建议。

目前，人权委员会的特别程序在推进妇女、和平与安全议程方面已经发挥了重要作用。例如，对妇女的暴力行为及其因果问题特别报告员发表了一篇关于赔偿问题的开创性报告，使人们进一步认同有必要通过司法来改变影响妇女和女童的潜在社会不平等（参见第5章：*转化司法*）。法律和实践中的歧视妇女问题工作组针对包括转型时期在内的公共和政治生活中歧视妇女问题发表了其首份专题报告[21]，而强迫失踪问题工作组通过了一项有关性别和强迫失踪问题的一般性评论。[22]

妇女、和平与安全的有关问题也由法律和实践中的歧视妇女问题工作组提出。该工作组包括14名具有国别任务的特别报告员，以及以下专题的特别报告员：国内流离失所者的人权问题；法外处决、即审即决或任意处决；食物权；少数群体问题；当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象；赤贫与人权问题；维权人士状况；贩运人口（特别是妇女和儿童）；以及寻求真相、司法、赔偿和保证不再发生的规范框架。这十四项国别特别程序中的多项，在其向人权理事会的报告中，还定期包括对妇女、和平与安全专题的分析。

专题和国别研究结果，以及这些专家提出的建议形成了另一项问责工具。可以更好的利用该工具推动落实妇女、和平与安全议程。

尽管特别程序有着使妇女、和平与安全议程内的问题得到国际社会关注的良好记录，但是联合国还可以开展更多工作，以确保包括安理会在内的全球和平与安全决策机构获得这些信息和分析。例如，国内流离失所者人权问题特别报告员在2014年10月有关妇女、和平与安全的公开辩论中向安理会作了通报。[23]同样，参与特别程序机制的各国应当就妇女、和平与安全议程落实进展，向这些机制提供信息，包括安理会的七项决议和《消除对妇女歧视公约》第30号一般性建议。

聚焦

寻求真相、司法、赔偿和保证不再发生问题特别报告员：将性别问题纳入与冲突相关的司法工作[24]

联合国寻求真相、司法、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的任务由人权理事会第18/7号决议确立，于2011年9月获得通过。任务负责人的任务是处理公然侵犯人权和严重违反国际人道主义法的情况。第18/7号决议明确指出，该特别报告员将“在开展任务时始终纳入性别视角”——此项要求一贯出现在人权委员会有关特别报告员的决议中。

作为负责此项任务的首位特别报告员，帕伯罗·德格列夫采用安理会第1325号决议作为关键框架，在专题和政策层面以及在特定国家参与方面，为其任务中有性别偏向的要素提供依据。特别是，该名特别报告员的报告和建议一致反映了保护妇女和女童免遭性别暴力的问题，并针对与性暴力及其它对妇女和女童的暴力侵害有关的罪行，强调必须打击有罪不罚现象。特别报告员已经与联合国妇女署、妇女、和平与安全非盟特使等建立紧密合作关系，告知工作的技术要素并支持妇女参与磋商。

此外，特别报告员不断强调，必须避免过于狭隘地关注性暴力。相反，必须同样重视各种与性别有关的侵害。他主张各会员国采取政策，颠覆先前存在的结构性性别歧视和不平等的模式，强调了这种转化方法相对于国内立法和政策的积极“溢出效应”。

查阅自2011年以来引起联合国特别程序任务负责人关注的、发生在冲突中和冲突后环境中、与性别有关的侵犯人权案例[25]，我们看到这种侵权行为的广泛性颇为令人不安。其中包括如下各方面的信息通报：强奸事件、其它形式的性暴力，以及侵犯幸存者和对幸存者给予协助的人士；警察殴打强奸受害者；骚扰、强迫失踪和杀害妇女人权维护者；与冲突有关的杀戮；法外处决；任意拘禁、恐吓、骚扰男女同性恋、双性恋和跨性别者；贩运；以通奸和叛教为由量刑，并有体罚风险；歧视性立法，包括涉及国籍问题；任意关闭妇女权利组织；在驱散示威人群过程中过度使用武力；强迫婚姻和早婚；攻击和杀害难民营居民。这些信息通报确认了在安理会之外以及与安理会并行采用特殊程序对于推进妇女、和平与安全议程问责制的重要性。安理会倾向于将冲突中的性暴力作为保护平民问题的一部分加以重点关注，而往往忽略了妇女在冲突环境中经历的各种侵犯人权行为。

除特别程序之外，人权委员会还有权建立专家实况调查机构，以调查委员会和实况调查团的形式，调查、依法分析和报告武装冲突或大规模暴行。这又为妇女、和平与安全议程下的问责制增加了另一项重要工具，而人权委员会必须继续加强这些机构就性暴力和性别暴力以及侵犯妇女和女童人权问题进行报告的能力（详见第5章：*转化司法*），并扩大这些委员会、联合国机构和安理会之间的信息交流（参见第11章：*安全理事会*）。

> “在寻求持久解决方案，解决其自身特定问题的过程中，国内流离失所妇女的参与和领导作用至关重要。”
>
> **查洛卡·贝亚尼**，国内流离失所者人权问题特别报告员，在2014年有关妇女、和平与安全问题的辩论中对安理会的通报

区域人权机制

区域和次区域人权机制对于推进落实妇女、和平与安全议程，并使国家对其有关在受冲突影响的情形下实现性别平等的承诺负责，也发挥了关键作用。美洲体系——美洲人权委员会和美洲人权法院——为国家侵犯行为问责制提供了一个强有力的范例。该体系通过区域机制实现，特别是通过强化妇女人权的准则，以及推动有关性别公正的创新想法。欧洲也通过欧洲人权法院发展了有关妇女权利的判例。《伊斯坦布尔公约》是一部有关暴力侵害妇女行为的欧洲条约。该公约于2014年生效，适用于武装冲突时期。其中包含一个颇有前途的新问责机制：一个将在2015年开始运作的专家监测小组。次区域法院，如东非法院和加勒比法院，也为解决性别不平等和冲突中的侵犯妇女和女童人权问题提供了机会。

非洲区域人权体系，其中包括非洲人权和人民权利委员会，以及非洲人权和人民权利法院，针对妇女权利制定了一些最强有力的规范性框架。这包括非洲妇女权利的议定书。这是包含堕胎条款的首份国际，也是区域性的人权文书。然而遗憾的是，非洲体系在执行上非常滞后，为在区域层次上反击侵犯妇女权利、寻求正义蒙上了阴影。受理侵犯人权行为个人申诉的非洲委员会，历史上只接到过一宗（在其550宗此类申诉中）要求对侵犯妇女权利的行为采取补救措施的申诉。[27]

即使是最完善的区域人权机制也被批评为效率低下，且未能以其判决改变会员国的行为。例如，近年来，欧洲人权法院付出了相当大的努力，旨在减少未决案件数量。然而，在2014年，仍有近7万宗案件悬而未决。[28]

聚焦

美洲体系中的性别公正

美洲系统由美洲人权法院和美洲人权委员会组成。该系统对性别公正采用了较为全面的方法，认可了将结构性和交叉性的歧视作为侵犯人权行为根源加以解决的重要性。美洲所采用的方法应当作为一种模式，用于所有落实妇女、和平与安全议程的区域问责机制。

2006年，美洲人权委员会发布了一份关于在哥伦比亚武装冲突中对妇女施暴和歧视妇女的报告。[29]这份报告是在妇女权利问题特别报告员走访该国后形成的。报告认识到哥伦比亚妇女及其在武装冲突中经历上的差异性，有必要采用认可多元化和交织性的措施来应对基于性别的侵犯人权行为。该报告着重揭示了土著和非裔哥伦比亚妇女的经历。她们是宗教、种族和性别歧视的受害者，而冲突中的暴力和流离失所又令其遭遇雪上加霜。该报告提出了详细建议，为所有哥伦比亚妇女和女童在冲突中性别暴力的问题上实现公正规划了路线。

在其2009年棉田诉墨西哥案的判决中，[30]美洲人权法院认为墨西哥政府未能勤勉尽责，采取行动阻止、调查和起诉发生在华雷斯城，由非国家行为体造成的妇女失踪和奸杀，从而违反了国际人权法。虽然棉田案判决不涉及与冲突相关的性别暴力，但其本身对其它情况下发生的此类侵权行为采取补救措施具有重要意义。该法院认为，受害者及其家属有权获得对性别问题有敏感认识的变革性赔偿，而这种赔偿必须在简单实现恢复原状的基础上实现更大目标，即必须解决那些造成侵犯的结构性不平等。

诸如此类的报告和判决代表了区域和全球范围内在以下问题的认识上已有重大进步：一是为遭受性别暴力的妇女受害者寻求公正，二是让她们有最基本的权利向国家追责，特别是就非国家行为体的侵犯行为，追究政府当局未尽相关职能的责任。这些文件也印证了在国际和区域人权体系以及民间社会之间，加强协调作用和信息流通的重要性。上述两份文件都经常提及《消除对妇女歧视公约》有关哥伦比亚和墨西哥的国别报告、联合国特别报告员撰写的诸报告，人权事务高级专员的陈述，以及诸多记录侵犯妇女行为的非政府组织报告。

国家人权机构与机制

联合国大会已经认识到独立的国家机构在以下两方面的作用，一是同各国政府一道努力，确保在国家层面充分尊重人权；二是支持各国政府和联合国在促进和保护人权方面进行合作。[31]秘书长还在向安理会提交的报告中，强调了它们的作用。除了其确保国家在总体上履行人权义务的职责之外，国家人权机构处于独特地位，它们与其它国家一级的机制并行存在，引导所有国际和区域人权机制建议的落实。这包括设定取得成功的时限、基准和指标，包括涉及妇女、和平与安全议程的妇女人权问题。建设国家人权机构的能力，监测冲突中和冲突后环境中针对性别的侵犯人权行为，仍然是一个优先事项。这包括在专门知识和工作人员能力方面投入资金，以监测和报告妇女、和平与安全议程和消除对妇女歧视公约第30号一般性建议的主要方面。

2011年以来对活跃于冲突中和冲突后环境中的国家人权机构的性别平衡和架构体系开展的进展监测[32]表明，妇女在这些机构领导层中的参与程度仍然参差不齐，用于支持调查的性别问题专门知识的掌握度也是如此。在2014年审议的33个国家和领地中，[33]24个设有国家人权机构，而国家人权机构国际协调委员会对其中13个给予A级或B级评级。[34]这表明这些国家和领地全部或部分遵守有关国家机构地位国际公认原则（即“巴黎原则”），[35]。该原则要求它们：有基于普遍人权标准的广泛任务；有独立于政府的自主性；其独立性受法规或宪法保障；通过会员身份或合作等形式体现出多元性；有充足的资源；以及有充分的调查权力。[36]一些国家如中非共和国和刚果民主共和国正在建立国家人权机构。截至2014年，这些机构中有将近一半（11家）有特定的实务股、部门或委员会负责处理妇女权利和性别问题，而13家则发布了有关妇女权利的特别报告、报告章节或方案。

国家人权机构参与妇女、和平与安全事务在内容和质量上差别很大。阿富汗独立人权委员会对于积极参与监测和报告侵犯妇女人权行为提供了一个良好做法范例。该委员会设有一个独立的妇女权利部门，负责促进和保护妇女权利，以及消除侵犯妇女权利的根本原因。[37]该部门就阿富汗妇女的境况撰写了专题报告，同时呼吁政府解决暴力侵害妇女行为增多的情况。该部门还发布了多篇新闻稿，谴责阿境内暴力侵害和杀戮妇女的行为。

建设国家人权机构的能力，监测冲突中和冲突后环境中针对性别的侵犯人权行为，仍然是一个优先事项。这包括在专门知识和工作人员能力方面投入资金，以监测和报告妇女、和平与安全议程的主要方面。

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

会员国应：

✓ 批准、取消保留和全面落实《消除对妇女歧视公约》，并在向消除对妇女歧视委员会和其它条约机构的定期报告中汇报妇女、和平与安全有关义务的履行情况。

✓ 在普遍定期审议中报告妇女、和平与安全相关义务的履行情况；参加对其它被审议国家的审议，询问其履行这些义务的情况；建立国家机制，报告并跟踪普遍定期审议和其它人权机制所提建议。

✓ 鼓励民间社会提交独立并行报告，并提供资金支持，使民间社会能够参与普遍定期审议过程及其它人权条约机构的审议。

✓ 提供多边和双边援助，确保区域和国家人权机制的政治支持和独立性，以解决受冲突影响背景下的侵犯妇女权利行为，并全面落实这些机构的判断和建议。

民间社会应：

✓ 向条约机构和普遍定期审议提交并行报告，强调与妇女、和平与安全有关的国家义务。

✓ 协助受冲突影响的妇女和女童向条约机构及区域、次区域和国家人权机制提交个人权利受到侵犯的申诉。

消除对妇女歧视委员会（以及在适当情况下其它人权条约机构）应：

✓ 就妇女、和平与安全问题有关公约下的义务履行情况，向被审议国家提问。

✓ 鼓励和支持民间社会提交国别信息，用于缔约国报告，其中包括有关妇女、和平与安全的国家义务。

✓ 考虑扩大特别报告职能并举行特别会议，以及专门研究冲突中国家及其落实第30号一般性建议的情况。

人权理事会特别程序、调查委员会和实况调查团应：

✓ 将冲突和性别分析纳入其在受冲突影响国家的工作，其中包括调查委员会和实况调查团的任务。

参考资料

1. “第2122（2013）号决议”，联合国文件文号：S/RES/2122(2013)（联合国安全理事会，2013年10月18日）。
2. “关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第30号一般性建议”，联合国文件文号：CEDAW/C/GC/30（消除对妇女歧视委员会，2013年10月18日）。
3. 然而，该委员会指出在某些情况下，特别是在具有可识别政治架构的武装团体控制着多数领土和人口的情况下，非国家行为体有义务尊重国际人权。非国家行为体应在冲突中和冲突后局势中尊重妇女权利，并应致力于遵守有关人权的行为规范，禁止一切形式的性别暴力。同上，第16款。
4. 同上，第15款。作为此类自我监管的一个示例，在委员会向叙利亚提交的结论性意见中，委员会号召已签署“遵守国际人道主义法和促进人道主义援助的承诺”声明的非国家武装团体兑现承诺，为平民特别是妇女和儿童获得人道主义援助创造条件。“Concluding Observations on the Second Periodic Report of Syria”，联合国文件文号：CEDAW/C/SYR/CO/2（消除对妇女歧视公约，2014年7月18日），第11款。
5. “消除对妇女歧视公约第30号一般性建议（2013年）”，第14款至第15款，第17款。
6. 同上，第14款至第15款和第17款。
7. 委员会调取并细研了前南地区国家——塞尔维亚和黑山；波斯尼亚和黑塞哥维那的特别报告；卢旺达；刚果民主共和国的特别报告；较近期印度古吉拉特邦族群暴力及其对妇女影响的特别报告，以及几内亚科纳克里体育场大屠杀的特别报告。
8. 此核对单节选自：Catherine O’Rourke 和 Aisling Swaine 著，“Guidebook on CEDAW General Recommendation No. 30 and the UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security”（联合国妇女署，2015年）。
9. “Concluding Observations on the Combined Sixth and Seventh Periodic Reports of the Democratic Republic of the Congo”，联合国文件文号。CEDAW/C/COD/CO/6（消除对妇女歧视委员会，2013年7月30日）。
10. “Monitoring the Core International Human Rights Treaties: What Are the Treaty Bodies”，联合国人权事务高级专员办事处，访问日期：2015年7月7日，http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx。
11. 《儿童权利公约》第38条规定，缔约国有义务在武装冲突中遵守对于儿童有重要意义的国际人道主义法，并保护和照顾受武装冲突影响的儿童。第39条规定缔约国有义务采取一切可行措施，确保保护和照顾受武装冲突影响的儿童。这份公约的一份任择议定书特别注重儿童卷入武装冲突的情况。
12. 例如参见：“Concluding Observations on the Initial Report of Rwanda Submitted under Article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Involvement of Children in Armed Conflict”，联合国文件文号：CRC/C/OPAC/RWA/CO/1（儿童权利委员会，2013年7月8日）。
13. 例如参见：“Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the Second Periodic Report of the Democratic People’s Republic of Korea”，联合国文件文号：E/C.12/1/Add.95（联合国经济和社会理事会，2003年12月12日）。
14. “Progress of the World’s Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights”（联合国妇女署，2015年），附件6。
15. “CEDAW Concluding Observations on the Second Periodic Report of Syria (2014)”。
16. “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Democratic Republic of the Congo”，联合国文件文号：A/HRC/27/5（联合国人权理事会，2014年7月7日），第134.98款。
17. “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Central African Republic”，联合国文件文号：A/HRC/28/17（联合国人权理事会，2014年1月6日），第105.12款至第105.15款。
18. 查尔斯沃思和拉金指出了“【普遍定期审议】作为人权机制的力量和潜力”，她们认为“自她们的审议以来，各国的落实率有显著改善。甚至审议时各国拒绝的建议也是如此。”Hilary Charlesworth和Emma Larking著，Human Rights and the Universal Periodic Review（剑桥大学出版社，2015年），14。
19. 当在审查一个会员国时，欧洲理事会和美洲人权委员会定期提交这些报告。非洲委员会这样做的频率不那么频繁。“Workshop on Regional Arrangements for the Promotion and Protection of Human Rights: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights”（联合国人权理事会，2013年4月8日），第24款。
20. 特别程序制度是联合国人权机制的核心构件，涵盖各种人权：公民权、文化权、经济权、政治权和社会权。特别程序的执行者或是个人（称为“特别报告员”或“独立专家”），或是由五名成员（五个联合国区域一体化集团各出一人）构成的工作组。所有人都以个人身份参与；他/她们并非联合国工作人员，不领取经济报酬。
21. 人权理事会著，“Report of the Working Group on the Issue of Discrimination against Women in Law and in Practice”，联合国文件文号：A/HRC/23/50（联合国大会，2013年4月19日）。
22. 人权理事会被强迫或非自愿失踪问题工作组著，“General Comment on Women Affected by Enforced Disappearances”，联合国文件文号：A/HRC/WGEID/98/2（联合国大会，2013年2月14日）。
23. “Security Council Open Debate on Women, Peace and Security Meeting Records”，联合国文件文号：S/PV.7289（联合国安全理事会，2014年10月28日）。
24. “Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence”，联合国人权事务高级专员办事处，访问日期：2015年9月28日，http://www.ohchr.org/EN/Issues/TruthJusticeReparation/Pages/Index.aspx。

25. 自2011年以来，已经根据联合国指标，系统性地监视和跟踪通信的数量和性质，以跟踪第1325(2000)号决议落实情况。2014年1月1日至11月30日期间，为调查所报告的侵犯人权指控，联合国特别程序任务执行人向19个受到审查的国家和地区发出29份通信，比往年有显著增加。

26. “Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences, Rashida Manjoo”（联合国人权理事会，2015年6月10日），第17款。

27. 同上，第24款。埃及人身权倡议和国际人权法律保护中心诉埃及案于2011年做出判决。

28. “European Court of Human Rights: Annual Report 2014”（斯特拉斯堡，法国：欧洲人权法院登记薄，2015年），63；Christian M. De Vos 著，“From Rights to Remedies: Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions”（开放社会基金会，2013年6月）。

29. “Violence and Discrimination against Women in the Armed Conflict in Colombia”，OEA/Ser.L/V/II. Doc.67英文（美洲国家组织，美洲人权委员会，2006年10月18日）。

30. Ruth Rubio-Marín 和 Clara Sandoval 著，“Engendering the Reparations Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights: The Promise of the Cotton Field Judgment”，人权季刊第33卷，第4期（2011）：1062–91。

31. 例如参见：“Resolution Adopted on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights”，联合国文件文号：A/RES/66/169（联合国大会，2012年4月11日）；“Resolution Adopted on Effective Promotion of the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities”，联合国文件文号：A/RES/68/172（联合国大会，2014年1月23日）；“Resolution Adopted on The Role of the Ombudsman, Mediator and Other National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of Human Rights”，联合国文件文号：A/RES/69/168（联合国大会，2015年2月12日），168。

32. 自2011年以来，已经根据联合国指标，系统性地监视和跟踪为国家人权机构提供的信息，以跟踪第1325(2000)号决议落实情况。

33. 2014年有过政治工作团、建设和平工作团或维持和平工作团的国家或地区，或者2014年1月1日至2014年12月31日期间安理会涉及与考虑过的国家和地区，或者2014年从联合国建设和平基金获得方案资金的国家或地区。

34. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2014/693（联合国安全理事会，2014年9月23日），图7。

35. “Resolution Adopted on the Role of the Ombudsman, Mediator and Other National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of Human Rights”，联合国文件文号：A/RES/48/134（联合国大会，1993年12月20日），134。

36. 有关认证程序的信息，请参见“International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions (ICC)”，联合国人权事务高级专员办事处，访问日期：2015年9月28日，http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx。

37. “Women’s Rights Unit”，阿富汗独立人权委员会，2011年12月5日，http://www.aihrc.org.af/home/women/486。

13

妇女、和平与安全议程的经费筹措

“我们需要有长期的资金支持——不是受捐助方优先项目驱动——才能建设我们的能力，参与和解决造成本地区冲突的结构性不平等。”

本全球研究的亚太区民间社会磋商参与者

决议要点

第1325号决议

敦促会员国对关注性别问题的培训努力，包括有关基金和方案所做的努力，提供更多的自愿财政、技术和后勤支助

第1888号决议

请秘书长继续指导联合国所有相关实体采取具体措施，确保将两性平等问题系统地纳入各机构工作主流，包括确保在所有相关部厅及在基层调拨充分的财政资源和人力资源

2000

2009

第1889号决议

敦促会员国、联合国机构、捐助方和民间社会确保在评估和规划冲突后的需求时，并在其后资金发放和方案活动中，考虑到提高妇女能力的问题

第2106号决议

确认必须及时为性暴力幸存者提供援助，敦促联合国机构和捐助方为性暴力的幸存者提供非歧视性的综合保健服务【...】鼓励会员国和捐助方支持援助性暴力受害者的国家和国际方案，如【...】被害人信托基金；请联合国相关实体增拨资源，用于协调性别暴力应对措施和提供服务

2013

第2122号决议

鼓励相关会员国设立专门的筹资机制，以便在执行第1325(2000)号决议方面，支持协助培养妇女的领导才能和协助她们全面参与各级决策的有关组织的工作，加强它们的能力，包括增加对地方民间社会的捐款

尽管有大量证据凸显投资于妇女在冲突预防、危机应对与和平方面所能带来的惠益，过去15年妇女、和平与安全议程的落实却未能如愿——划拨给这一议程的资源和经费不足或许是其最严重、最顽固的障碍。[1]妇女、和平与安全议程的资金短缺，与更普遍性别平等问题的巨大全球资金缺口相一致。研究显示对性别平等和增强妇女权能的政策承诺，与为此给予的资金划拨之间一贯存在显著差距。

没有什么比观察全球支出模式更能清楚地了解缺乏优先事项排序，以及未能有效利用此项工具推动变革这两个问题。正如在第8章：*冲突预防*中描述的那样，15年来，全球继续将资源投入到短期军事化对策，而不是投入到预防冲突、社会正义和包容。正如本章中的数据显示，在分配给脆弱和受冲突影响国家的援助中，投入到促进性别平等和妇女参与，或满足妇女需求的金额仍然微乎其微。

此项高级别审查提供了一个独一无二的机会，便于确保在2015年以后全面落实妇女、和平与安全议程能够获得可预测的稳定资金——这也是区域和国家磋商，以及在向全球研究供稿的其它文献中强调的一个优先建议。关于此项议程的经费筹措已经提出了一些建议，包括在建设和平社会新政框架内。该框架在2011年12月于釜山举行的援助有效性高层论坛上订立。[2]

这些建议包括：

- 强调在需求评估、规划和预算监测中运用性别分析；
- 向国家落实框架，如国家行动计划，附加专门预算；
- 持续使用诸如性别平等标识等工具，针对性别平等的资金筹措评估业绩、改进问责制；
- 分配更多资源，支持和建设在冲突中和冲突后环境运作的妇女组织的能力。

所有这些建议并不是特别新，而且很多都与安理会的成果有所重复。然而，正如本章所示，它们的落实还不够均衡和全面。

捐助方支出的趋势

经合组织[3]和联合国秘书长近来关于妇女、和平与安全问题[4]的多份报告发现，脆弱国家和经济体，包括受冲突影响的国家，在实现千年发展目标和性别相关事务目标方面远远落后于其它发展中国家。[5]有资料显示，目前世界赤贫人口中有43%生活在脆弱的国家和经济体。[6]2012年，估计有50%的小学适龄失学儿童生活在受冲突影响地区[7]，而按照2013年的估算，冲突中和冲突后国家的孕产妇死亡率比同一组发展中国家高出2.5倍。[8]

在冲突和冲突后情形中，国内资金往往是要么完全耗尽，要么远远不足以解决脆弱局势对可持续发展带来的风险。发展资金的替代来源，如私募资金或技术和创新的投资也同样稀缺。其结果是，捐助资金构成了资金筹措的主要部分。然而，这些资金通常专注于危机本身期间的应急响应，比如人道主义援助。这样一来，留给重建国家，以及在确保稳定之前，为社会建立和平红利的资金少之又少。除了官方发展援助之外，各类其它干预措施，如可持续债务融资，也有利于调动公共和私人投资资源，进而影响国内的资源分配，以及食品、保健、教育、能源、基础设施和对可持续发展至关重要的其它领域，其中许多都对妇女有着重大影响。[9]

尽管可以说情况并不十分惨淡——脆弱国家和经济体在性别平等方面所获的官方发展援助正呈上升趋势，但事实上，这种增长速度源自一个近乎可以忽略不计的起点；也就是说，尽管增长迅猛，但是在脆弱国家和经济体所获的援助中，仅有非常小的一部分用于解决妇女的特定需求。

对来自经合组织发援会成员的双边部门间可分配官方发展援助进行的数据分析显示，自2008年以来，脆弱国家获得的对性别平等和妇女权利的支持平均每年增长10%。[10]自通过千年发展目标以来，对脆弱国家和经济体的性别平等援助[11]已经翻了两番，从2002-2003年度的26亿美元增加至2012-2013年度的103亿美元。[12]尽管如此，2012-2013年度，在脆弱国家和经济体获得的所有援助中，仅6%将性别平等作为主要目标。具体到和平与安全援助，这一数字仅为2%。[13]这表明，虽然经合组织发援会成员正努力将性别平等纳入其对脆弱情况的干预中，但却极少大量投资于促进性别平等和妇女权利的专项方案。

尽管是少数，但它们却是总体数字中强有力的进步范例。例如，瑞典将其在受冲突影响和脆弱国家中针对性别平等的援助份额显著增加到2014年的14.7亿美元——比2000年提高了五倍。[14]加拿大报告的向脆弱国家和经济体的援助中，将性别平等作为主要目标的份额最大（2012-2013年度为43%）。此外，葡萄牙、韩国和日本所报告的自2008年以来向脆弱国家和经济体提供的性别平等问题援助增幅最大。

尽管如此，2012-2013年度，在脆弱国家和经济体获得的所有援助中，仅6%将性别平等作为主要目标。具体到和平与安全援助，这一数字仅为2%。

聚焦

在资助决策中采用性别平等标准

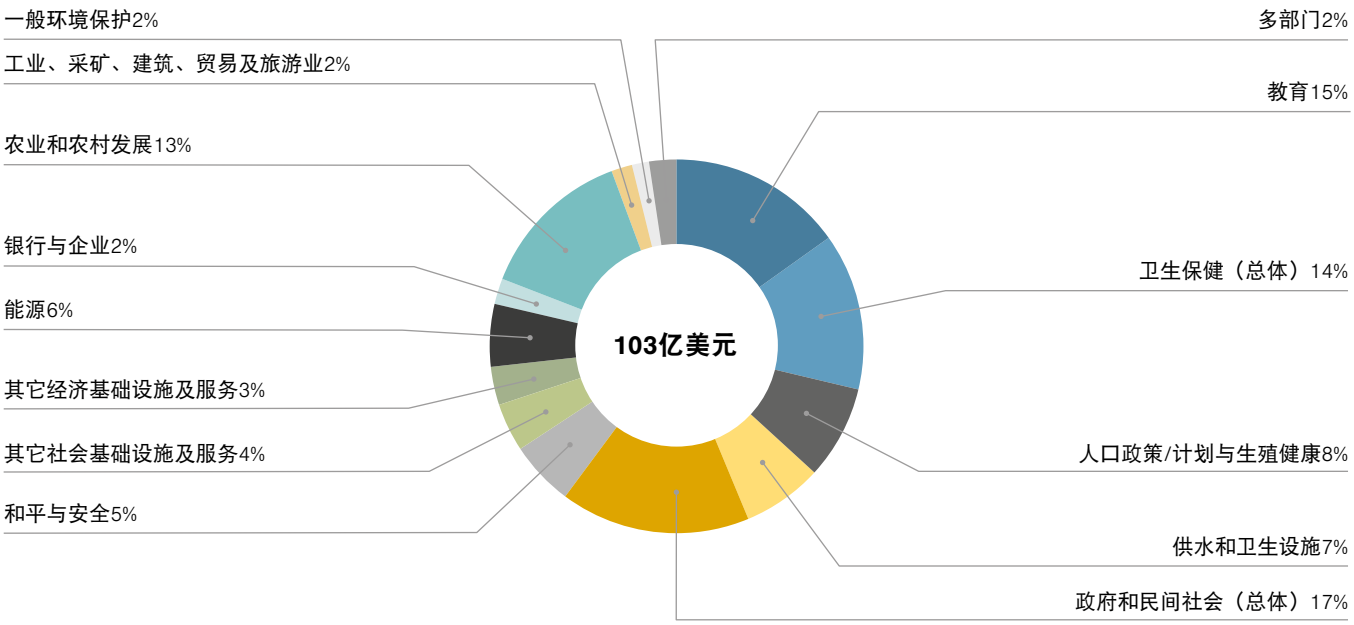
加拿大全球和平与安全基金对脆弱和受冲突影响国家的项目进行捐助，支持国际和平与安全。2010年加拿大妇女、和平与安全国家行动计划获得通过，使得该基金促进性别平等和增强妇女和女童权能的努力得到显著增强。该计划明确规定，在评估项目资助时，要考虑其对性别平等的贡献。该基金项目评估小组在评估项目方案是否推动落实加拿大有关妇女、和平与安全的承诺时，会明确要求申请人回答这个问题：“这个项目将如何满足女性、男性、男童和女童的不同需求？”这些措施的影响十分显著。评估项目对妇女、和平与安全的支持现在已是标准程序。在这些报告公布的三年间，以性别为重点的项目比例增加了大约12%，达到85%。[15]

性别平等重点援助的不可预测性

根据脆弱情况的不同，对性别平等给予的优先次序有很大差异。经合组织发援会的数据显示，2012-2013年度，向尼泊尔提供的援助中有67%针对解决性别平等问题，而这一比例在伊拉克仅占14%。[16]此外，2012-2013年度，在向脆弱国家和经济体提供的性别平等援助中，逾50%集中在仅仅8个国家，而过去六年中，主要受援国名单已发生显著变化。[17]这突出了对妇女、和平与安全干预措施给予的长期支持仍然有限这一事实。

这种波动部分归因于脆弱国家援助的大环境。据世界银行报告，平均而言，流向冲突后国家和脆弱国家的援助，波动性要大于流向既非脆弱也非冲突后国家的援助，尽管国与国之间确实存在很大差异。[18]援助资金流的不可预测性使得各国难以有效地规划发展战略，而这对妇女、和平与安全有着特殊影响。在此领域，不稳定的援助和有限的资源这双重束缚，导致旨在满足妇女需求的努力难上加难。[19]除了提高援助的可预测性，旨在提升分配给冲突和冲突后局势中性别问题的援助有效性的方式还包括，确保援助的及时性、不附带援助条件，使援助与国家优先事项一致，以及将重点对象设为那些“援助孤儿”和资金不足的部门。虽然无附带条件援助的全球份额已从2006年的68%上升至2012年的79%，各国政府和民间社会组织在获取援助时仍然遇到了显著障碍。在脆弱国家采取的创新融资方式和其它类型的干预措施力求解决这其中的部分问题。

脆弱国家和经济体性别平等问题援助在各部门之间的分配（2012-2013年度平均承诺水平，以2012年价格计）[20]



“有关性别平等的言论，以及所表达的雄心壮志未能在实际资助中得到充分体现，这仍然是一种困扰。我们决不能错过这个实现彻底改变的机会——从将妇女问题看作联合国的附带问题或外围事务，转变为使妇女和女童成为创造一个和平与公正的世界的不可或缺的答案。”

菲姆齐莱·姆兰博·努卡，联合国副秘书长
兼联合国妇女署执行主任

哪些部门处于优先地位?

经合组织发援会的数据显示，用于支持脆弱国家和经济体实现性别平等的双边援助大多流向诸如教育[21]、卫生等社会部门，而经济和生产部门，以及和平与安全部门仍有显著的资金缺口。[22]建设和平和国家建设进程为解决性别不平等问题，以及重建响应灵敏、包容性强、对社会所有成员（包括妇女和女童）负责的国家提供了重要的机会窗口。尽管如此，2012-2013年度，在经合组织发援会成员向脆弱国家和经济体提供的和平与安全援助中，仅28%以性别平等为重点，而将性别平等作为主要目标的仅占2%。[23]在和平与安全类别中，获得以性别平等为重点的援助最多的领域是民间建设和平及预防和解决冲突，其次是安全体系管理改革。然而，（分别）只有4%和1%将性别平等作为主要目标。[24]

2012-2013年度，在经合组织发援会成员向脆弱国家和经济体提供的和平与安全援助中，仅28%以性别平等为重点，而将性别平等作为主要目标的仅占2%。

2012-2013年度以性别平等作为主要或重要目标的和平与安全援助百分比和总额，按子类划分[25]

关键和平与安全问题	以性别平等为目标的援助所占百分比（%）		单位：百万美元 2012-2013年度平均值	
	重要	*主要*	*重要*	*主要*
安全体系管理与改革	26%	1%	90.6	5.2
民间建设和平及预防和解决冲突	41%	4%	359.3	32.3
重返社会以及小武器和轻武器控制	14%	0%	6.2	0
地雷和战争遗留爆炸物清除	19%	0%	16.2	0

迄今为止，还没有跟踪全球和平与安全开支及其性别重点的国际准则。批准此类全球准则和目标将大大提高旨在预防和减少危机的国际努力的质量。[26]

非发援会国家

过去十五年里，捐助支出的大背景发生了转变，新兴捐助方在向冲突国家提供援助方面扮演

越来越重要的角色。[27]据估计，就绝对值而言，阿拉伯联合酋长国、土耳其和中华人民共和国是最大的非发援会捐助方。此外，就在国民总收入中的占比而言，土耳其和阿拉伯联合酋长国是对脆弱局势最慷慨的非发援会捐助方。[28]2012-2013年度，阿拉伯联合酋长国提供的双边官方发展援助总额的前十大接受国中，有四个目前被视为脆弱国家。这些国家总共获得了2.39亿美元。[29]而就土耳其而言，前十大接受国中的5个属于脆弱国家，总共获得了16.45亿美元。[30]然而，至于这些资助是否促进性别平等，并无相关数据。重要的是，所有的援助方（包括非发援会捐助方）的所有援助捐款均应注重促进性别平等。

提高援助的有效性

有必要采取由发展中国家的优先事项推动的更具包容性和创新性的干预措施，以便在脆弱背景下加快过渡到稳定和包容性发展。此外，随着紧急情况、长期冲突和徘徊在冲突边缘的国家数量增加，有必要缩小人道主义援助与发展援助之间的距离，加大对复原能力、解决冲突，以及以长期发展成果为坚定目标建设和平的投资力度。

一种更为有效的援助支持模式是《国际参与脆弱国家新政》协议。[31]《新政》于2011年12月在釜山举行的援助实效问题高级别论坛上确立，采取国家主导的援助方式，旨在向从不安定状态进入发展状态的过渡提供支持，并作为一个平台，加强捐助方与受影响国家的关系。其目的是确定每个国家的建设和平和国家建设的优先事项，然后建立一个国家主导的针对具体情况的计划。要实现这一点，捐助方应作为合作伙伴，为融资契约作出贡献。

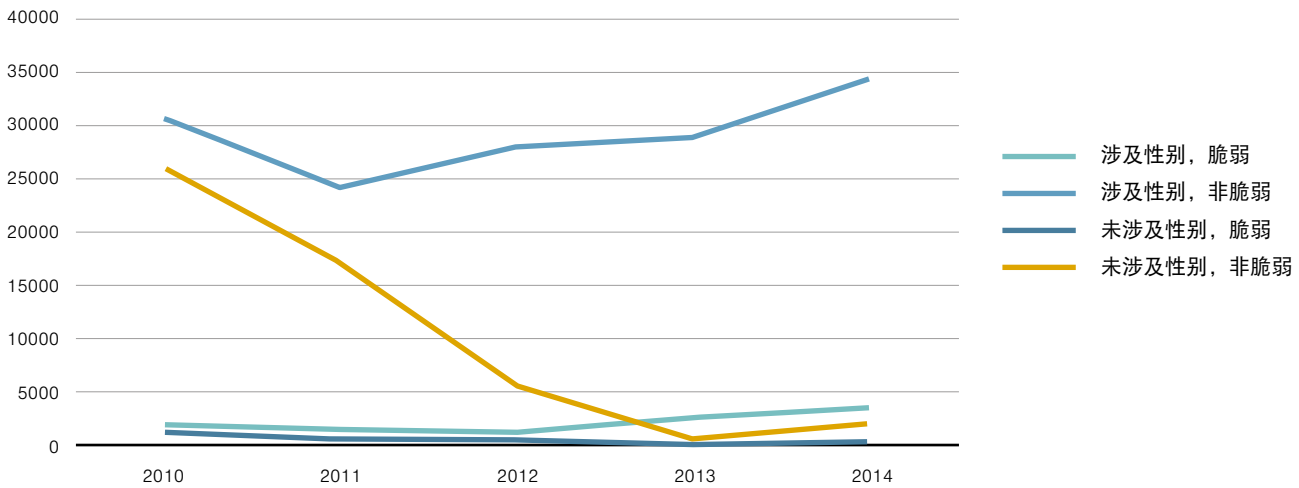
性别平等和妇女参与对于实现新政至关重要。新政强调国家领导、地方所有权和多方利益攸关者之间的协作，并为推动更具包容性的议程提供了机会，使之必须将妇女纳入其中，让她们的声音被听到。虽然落实此项举措所获得的支持并没有最初预想的多，但民间社会已经在某些情况下成功动员并纳入性别问题，比如阿富汗和南苏丹。[32]

开发银行的作用

有证据表明，20个脆弱和受冲突影响国家在2015年之前，实现了18个千年发展目标中的至少一个。[33]资金援助对取得这些成果发挥了重要作用。除了双边官方发展援助之外，诸如开发银行等多边捐助方也是发展的关键驱动力。例如，国际开发协会——世界银行面向最贫穷国家的援助基金——自2000年以来已经向脆弱和受冲突影响国家提供了逾285亿美元，并承诺将国际开发协会向这些国家的资助份额提高50%。[34]自2010财年以来，世界银行“涉及性别问题”的拨款比例大幅增长。[35]世行的战略目标“国际开发协会所有贷款业务的60%，以及银行所有贷款业务的55%涉及性别问题”均已在2014年达到。[36]

对于脆弱国家，世行拨款的性别重点显著增加。2010年，57%的拨款涉及性别问题，这一数字在2014年上升至97%。[37]这种转变可以媲美对非脆弱国家的拨款，同期该比例从54%上升到94%。然而，对脆弱国家的拨款总额仍然比对非脆弱国家的拨款要低得多。例如，在2014财年，对脆弱国家涉及性别问题的干预措施划拨了338万美元，而对非脆弱国家的划拨金额为3,415万美元。

世界银行向脆弱和非脆弱国家涉及和不涉及性别的拨款（总额以百万美元计）（2010-2014财年）[38]



2014财年，向单一冲突后或脆弱国家划拨的最大一笔涉及性别问题的款项的接受国是伊拉克（3.55亿美元），其次是缅甸（2.815亿美元）和马里（2.8亿美元）。

根据其性别与发展政策，亚洲开发银行承诺支持更大数量的解决性别平等问题的项目。有关努力集中在两个方面，一是在亚行所有资助的项目和方案中，使性别平等主流化；二是增加直接解决性别不平等问题的贷款数量。[39]一项对2014年亚洲开发银行批准的针对亚洲和太平洋地区脆弱国家干预措施的项目、贷款和捐助记录的分析表明，大多数分级拨款——54%（249万美元）被标记为有效将性别平等主流化的干预措施。[40]然而，只有14%的分级拨款（63.8万美元）分配给了专以促进性别平等为重点的项目，而近30%（132万美元）没有性别要素。

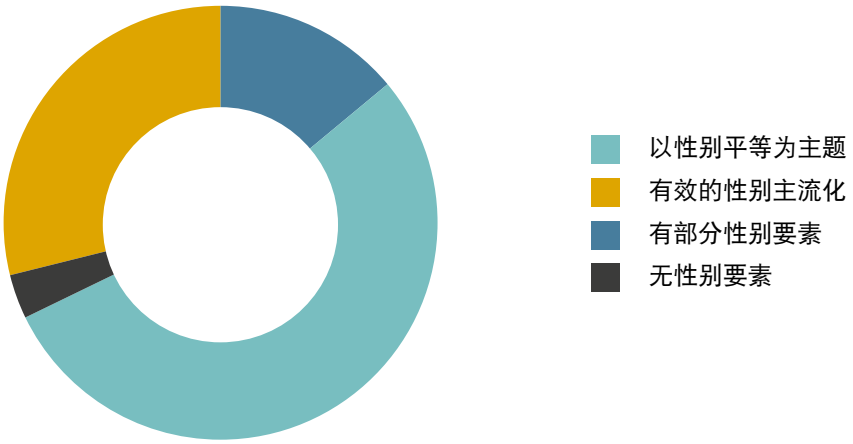
虽然2014年亚洲开发银行批准的向亚洲和太平洋地区单一脆弱国家提供的最大美元金额拨款为划拨给斯里兰卡的156万美元，但以性别为重点的最大金额拨款的接受国是孟加拉和尼泊尔。

其它开发银行尚未持续应用性别平等标识，因此无法充分评估其干预措施对性别的关注。例如，非洲开发银行计划于2015年引进一个性别平等标识系统，基于业务对性别平等的潜在影响进行标记。[41]目前设想了三类标记：“潜在性别影响高、中、低”，具体取决于性别平等是否为每项业务的一项显著发展成果。[42]

捐助方会议：将需求评估转换为资金承诺

捐助方会议对于将全球注意力集中在有关国家的冲突后优先事项上至为关键。然而，尽管妇女对于重建的核心重要性得到了反复确认，但妇女民间社会领袖和组织却往往在捐助方援助认捐程序中被边缘化。[43]秘书长在其2010年关于妇女参与建设和平的报告中，呼吁参与组织捐助方会议的联合国各机构、区域组织、国际金融机构和会

2014年亚洲开发银行批准的亚太地区脆弱国家的项目分级拨款、贷款和捐助，按性别重点划分[44]



员国，为妇女代表参与此类重要活动提供有意义的机会，包括查阅所有会议文件、在议程中留出呈报关切问题的空间，以及协助召开筹备会议和制定政策文件。[45]

对2010年以来召开的、涵盖11个冲突或冲突后局势的22次主要捐助方会议或参与会议的抽样审查显示，践行这一呼吁的结果喜忧参半。[46]例如，在解决阿富汗建设和平优先事项的多次会议上，有些会议正式邀请妇女民间社会代表传达她们的优先事项，而在其它会议上，虽然她们已做好准备而且出席了会议，但却被排除在正式程序之外。[47]虽然可获得的数据并不均衡，但此项抽样审查的初步结果显示，妇女民间社会代表的明确参与渠道、性别问题专门知识的支持，与针对性别平等的干预措施的捐助方认捐结果之间有很强的关联性。这表明妇女组织和在筹备规划中利用性别分析，在用于此类干预措施的筹款，以及特别是用于满足妇女需求的筹款中能够发挥重要作用。

联合国系统落实妇女、和平与安全承诺的资源追踪

关于联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划的报告表明，联合国各机构在针对以性别问题为重点的干预措施的资源追踪和分配方面进展有限。在2015年报告了数据的62家机构中，仅15家（24%）目前具有针对性别平等和增强妇女权能的资源追踪体系。48其中，约占联合国所有机构40%的联合国秘书处各部门显著落后，只极少数机构追踪其用于性别的资源。因此，它一直

在2015年报告了数据的62家机构中，仅15家（24%）目前具有针对性别平等和增强妇女权能的资源追踪体系。

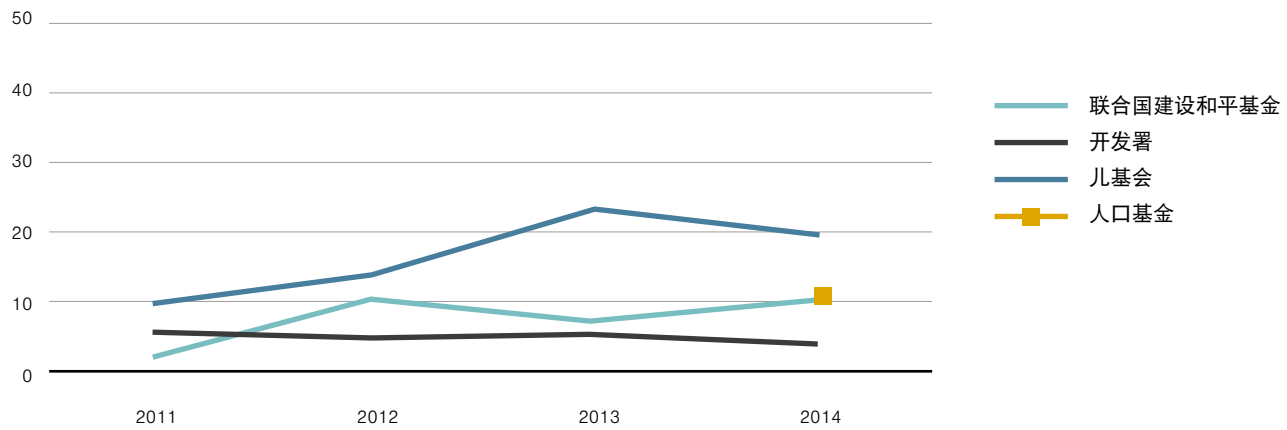
是联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划连续三年报告期内表现最弱的指标。目前，支持在多个联合国机构内建立和推出性别平等标识系统的努力正在进行中，但如果联合国系统期望于2017年之前达成联合国行政首长理事会设定的性别平等和增强妇女权能全系统行动计划的大多数目标，还需要更加积极的行动。

性别平等标识

值得注意的是，越来越多在受冲突影响和危机的环境中工作的机构在使用性别平等标识。目前，有五家不同的联合国机构每年报告冲突中和冲突后的特定性别平等标识数据。联合国开发计划署（开发署）、联合国建设和平基金和儿基会自2010年采纳联合国妇女、和平与安全指标和监督框架以来，一直报告有关数据。[49]机构间常设委员会（机构间常委会）自2012年起提供此项数据[50]，而人口基金于2014年开始进行标记和报告。但是，方法上的差异限制了联合国各机构间和不同时期的可比性。[51]

尽管有关以性别为重点的拨款比例数据显示，自2011年以来总体呈上升趋势，但显然还需要加强努力。特别是联合国秘书长在《关于促进性别平等的建设和平七点行动计划》[52]中设定的目标在很大程度上未得到满足。这一目标是将联合国管理的用于支持建设和平的基金中至少15%分配给以满足妇女特定需求和推动性别平等为主要目标的项目。例如，在建设和平基金的干预措施中，这一比例波动显著，从2011年的2.1%到2012年和2014年创下的较积极的成果。该基金在这两年开展了性别平等促进计划，并强调为增强妇女权能和促进性别平等的项目提供资金。2014年，这一数字为9.3%，即总共822万美元。[53]虽然诸如性别平等促进计划一类的特别措施非常重要，

联合国机构分配给以性别平等为主要目标的干预措施（占接受审查的美元总额的百分比）的资金比例[54]



但这些措施也存在使各个项目和基金相互孤立、分门别类的风险，使它们受制于单独、孤立的行动，而不是作为专项方案，被有效纳入冲突后环境中所有机构开展的整体项目规划的主流。

虽然各有关机构远未达成联合国建设和平干预措施15%的融资目标，但此项目标有助于推动更果断的行动和更系统性的进展监测。专家咨询小组在2015年联合国建设和平架构审查中确认，目前仍需要大力推动，不仅是达到，而且最好是超越秘书长关于性别平等和落实妇女、和平与安全议程的融资目标。[55]该报告强调了将15%的性别平等标识作为核心衡量标准之一，有助于联合国按照《联合国宪章》中使“子孙后代免受战争之苦”的愿景重新界定和调整其工作。[56]另外，还需要显著提升对促进性别平等的规划和预算编制、监测和评价，以及技术专业知识的投资领导力。

方法和报告制度上的挑战

“为了确保成年男女、女童和男童平等获得并受益于人道主义援助——我们必须‘跟着钱走’。我们需要知道我们的钱是怎么花的，哪些人得到了惠益。”

瓦莱丽·阿莫斯，人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员

划拨给以性别平等为“重要目标”的干预措施的金额大幅增加。这意味着此类干预措施可促进性别平等和增强妇女权能，虽然这不是干预的主要目标。这也意味着，性别平等问题被认为已在各种干预措施中主流化。

例如，2014年叙利亚、南苏丹和菲律宾接受的主要针对性别的人道主义援助比例最大，而这仍然只占其中每个国家接受的人道主义援助总额的百分之一。

当前采用的性别平等标识系统还不够精深，无法识别被标记为“重要”的资金中，有多大比例真正推动了性别平等。因此，一些干预措施可能比其它干预措施影响要大的多，而资金会集中于某几类部门。目前没有可用于监控实际支出的工具，而大多数机构中，跟踪和分析此类数据的人员能力也十分有限。此外，一些联合国机构，如人口基金采用标识来筛查其分配给脆弱国家的性别重点拨款总额，而其它机构，尤其是应急响应和人道主义干预，则在性别标记方面遇到了挑战，导致关于性别平等承诺是否兑现的情况并不可靠。

自2012年以来，通过联合国机构划拨的未标识的人道主义援助比例一直保持在60%左右，而使用了标识的援助，很大比例被标注为“未指定”（2014年为23%）。[57]因此，不仅仅判断哪些人道主义和紧急情况领域获得了更多关注是个挑战，而且数据也表明，性别重点通常也是极低的。例如，2014年叙利亚、南苏丹和菲律宾接受的主要针对性别的人道主义援助比例最大，而这仍然只占其中每个国家接受的人道主义援助总额的百分之一。[58]

其它在冲突和冲突后局势中工作的联合国机构，如联合国秘书处的维持和平行动部和政治事务部，不采用性别平等标识，因为这些机构的运作并非以项目为基础，需要稍微复杂一些的标识系统，才能捕捉其干预措施的性别重点。现有数据表明2014/15财年的维持和平资金总额为84.7亿美元，[59]而特别政治任务的年度预算约为5.9亿美元。[60]这部分庞大资金仍然未标记性别重点，因此在性别重点援助监测系统中未予记录。确立适当的方法和报告制度，跟踪包括外地特派团在内的非项目型拨款的性别重点，是使所有联合国机构对其性别承诺负责的关键。

分配给在冲突和冲突后局势中工作的民间社会组织的资金

本研究提供了详实的证据，表明妇女参与与和平与安全努力有效性之间的关系。在冲突刚刚结束时，会有一个加强妇女权利和领导地位的短暂机会，借此能够加快冲突后的恢复和稳定。然而，这恰恰是各国出现经费短缺的时期，而妇女组织以及它们所做的重要工作会受到极为不利的影响。即使有资金，也会在局势趋于稳定的后期才放款，这样就贻误了对它们的迫切需要，而此时其它官方发展援助资金也已重新建立。这一问题进一步加剧了上述资金短缺的情况。采用能在资源和时间上弥补这一差距的方式方法，将强有力地促进妇女的领导地位，和平与安全的惠益也将随之而来——正如证据显示的那样

妇女组织——包括那些工作在基层的妇女组织——对于解决冲突和建设和平的重要贡献，在安理会第2122(2013)号决议中得到了明确认可。该决议呼吁会员国制定专门的筹资机制，并增加其在地方一级对妇女组织的捐助。一些举措正在进行中。例如，作为一种机制，美国已经开始提供小额捐助，在国家复苏的关键时刻，直接向妇女领导的民间社会组织提供支持和资源，以此作为一种核心的危机对策。[61]

然而，这方面的努力还需要大大加强。经合组织发援会数据显示，2012-2013年度，对妇女平等组织和机构的援助仅为1.3亿美元，在同期向脆弱国家和经济体提供的318亿美元援助总额中显得微不足道，而且在向脆弱国家和经济体提供的性别平等重点援助中也仅占1%。[62]

2011年，在促进妇女发展权协会支持下，对1,000多个妇女组织和近50个妇女基金举行了跨区域调查。结果显示，这些机构的年收入中位数在2005年和2010年间翻了一番。[63]然而，这些组织的平均预算只有2万美元，只有7%的受访者报告2010年的预算超过50万美元。[64]大多数报告了在调动资源上面临的挑战，出于资金限制而不得不削减活动或工作人员。此外，妇女组织主要依靠项目支持，而不是长期的灵活筹资。事实上，48%的受访者报告称从未获得过核心资金，52%从未获得过多年期资金。[65]结果是，其中的许多小组织在募捐筹资活动上花费了大量时间，比如在紧迫的时间内为筹集

此外，妇女组织主要依靠项目支持，而不是长期的灵活筹资。事实上，48%的受访者报告称从未获得过核心资金，52%从未获得过多年期资金。

很少的资金去撰写提案，以及捐助方报告，所有这些都占用了实际项目方案设计与执行的宝贵时间。

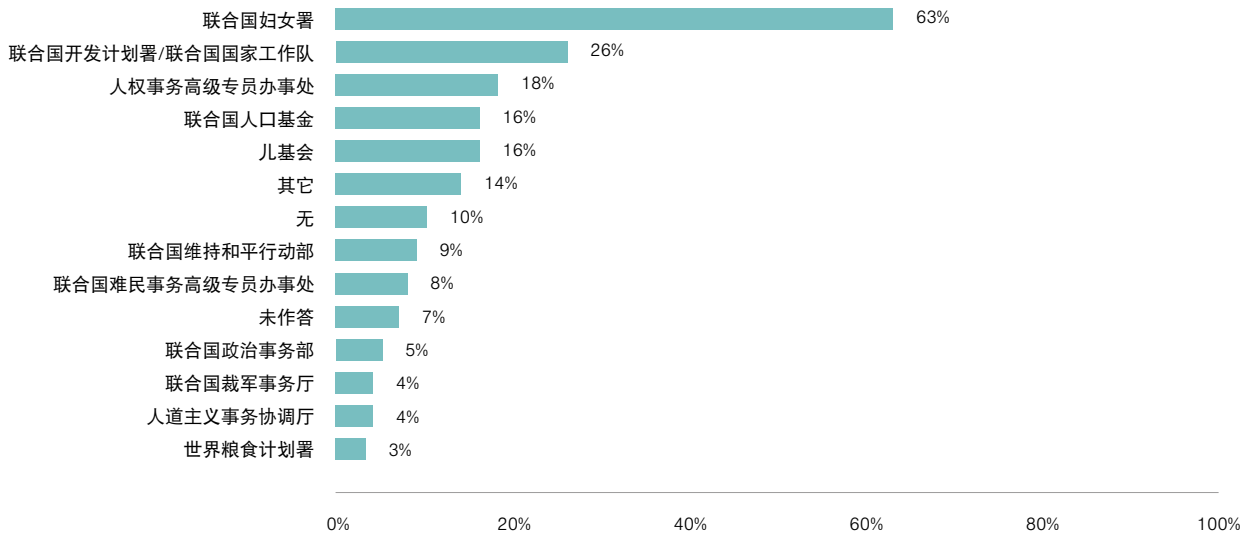
为向本全球研究提供资料而开展的全球民间社会调查，以及2015年发布的第1325(2000)号决议落实情况高级别审查，也得出了类似的结果。[66] 在民间社会组织遇到的障碍中，缺乏资源排名最高（39%），其次是缺乏与政府之间的信任和合作，以及国际政策与地方实际情况之间的差距（分别为29%）。大多数组织报告称，它们在宣传工作上获得的资金量最大，其次是技术能力建设（43%）。相比之下，只有11%的组织表示，其大部分经费用于支持核心职能/机构能力建设。受访者指出的其它资金方面的挑战包括：无效资金分配；捐助方专注于数字目标和“重量不重质”；向大型组织而不是基层组织提供资金；资助缺乏协调和规律；捐助方的利益变化干扰长远规划；捐助方设定出资条件；以及民间社会组织变为受捐助方驱动，而非由社区推动所引起的问题，这有时造成各组织之间的竞争。

“我们的年度预算很少，而我们有关妇女、和平与安全的大部分行动和工作都是志愿性质的。我们也需要核心支持，这是塞尔维亚许多妇女组织的境况。在大多数情况下，资助都是有时限的，即半年或一年，因此【我们】不能作长期规划。”

本全球研究的民间社会调查受访者，目前在塞尔维亚工作

在联合国系统内的支持来源方面，此项调查显示，接近三分之二（63%）的民间社会组织在妇女、和平与安全领域的工作获得了联合国妇女署的支持，显示出该机构尽管资源有限，但在提供直接资源和技术支持方面仍发挥了重要作用。[67]约四分之一的组织获得了开发署（26%）的支持，其次是人权事务高级专员办事处（18%）、人口基金（16%）和儿基会（16%）。百分之十的组织没有获得任何联合国机构对其妇女、和平与安全工作的支持。

针对“哪个联合国机构对您有关妇女、和平与安全工作所给予的支持最大？（多选）”这一调查问题选择以下各选项的受访者比例[68]



获得资源的壁垒

除了资金有限之外，在获取资源方面的新挑战，已经由于不断演变的全球趋势和威胁而涌现出来。2015年初，妇女和平缔造者计划署与人类安全联盟一起联系了十个国家的合作伙伴，深入了解反恐怖主义议程正在哪些方面影响其促进和平与妇女权利的工作。[69]回答显示，9/11事件后的反恐怖主义措施已经以多种方式影响着民间社会的运作和政治空间。几位受访者表示，其政府根据金融行动任务组在其反洗钱/反恐怖主义筹资标准中提出的建议，正试图通过制定新的非政府组织立法，控制、限制或阻止重要的民间社会工作。[70]此项新立法，在某些情况下对民间组织获得资金支持设置了限制。例如，由人道主义事务协调厅和挪威难民理事会于2013年开展的一项研究表明，过去十年中捐助国采取或扩大的反恐怖主义措施产生了负面影响，包括资金的暂停和减少、方案受阻或暂停，以及对金融交易的种种限制。[71]然而，人们极少承认，此类反恐怖主义筹资规则对妇女和妇女组织具有特别的负面影响，而且在许多情况下具有额外的负面影响。正如一位中东和北非地区的受访者所指出的那样：

> *“有时候，我们会在转帐过程中遇到困难，需要很长时间才能收到资金，而有的代理银行还会直接拒收资金。最近，引入了一个新系统：对我们每周可以从银行提取的金额设定了限制。这意味着我们不能按时支付所有组织费用，如员工工资、房租、活动经费……每个人都在打电话问我们要钱，而我们必须向他/她们保证下周就会付……有时候，我们会向其他人贷款，仅仅是为了负担我们的开支。银行应该设有与非政府组织打交道的特殊系统，尤其是在这些组织还提供人道主义服务的情况下。”*[72]

获得资金的其它挑战涉及捐助方越来越倾向于通过大型组织提供资金，这些组织能够按照苛刻的指导方针拟定资助计划，同时还能接受严格的报告和审计要求。[73]

多边资金来源

各种特别基金，如联合国消除暴力侵害妇女行为信托基金、联合国促进性别平等基金[74]，以及联合国制止冲突中性暴力行动基金[75]，一直是支持性别平等、妇女权利和增强妇女权能的重要多边来源。虽然这些资金正为越来越多冲突和冲突后环境中的项目提供支持，但现有资金与需求之间还存在相当大的差距，需要资金解决妇女组织的经费缺口，特别是在官方发展援助资金流恢复之前，需要资金专门应对从总体上落实妇女、和平与安全议程所带来的挑战，特别是妇女领导和参与方面，以及以民间社会为重点的要求。

为此，建立了妇女、和平与安全全球加速融资机制（Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security）。这是一个由会员国、联合国机构和民间社会共同新推出的多方利益攸关者倡议，承诺为落实妇女、和平与安全议程提供专项融资，并扩大融资规模。除筹资之外，该机制还将作为协调以及知识和经验交流的集体平台。

聚焦

妇女、和平与安全全球加速融资机制（Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security）

为了解决长期被认为是落实妇女、和平与安全议程，以及妇女参与人道主义行动主要障碍的严重资金缺口问题，2014年6月设立了妇女、和平与安全问题筹款讨论小组。捐助方、受冲突影响的会员国、联合国机构和民间社会代表组成了一个独特的多方利益攸关者机构，在一年之中召开会议，审议提供融资及扩大融资规模的问题。

在探索了各种选择和对应现有筹资机制后，筹款讨论小组同意支持建立妇女、和平与安全全球加速融资机制（Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security）。这是一个联合筹资机制，旨在重振行动并在针对危机响应及和平与安全环境中妇女参与、领导和增强权能的筹资中激发重要转变。[76]新基金将作为一种灵活快捷的筹资机制，支持那些响应不断变化的环境及突发性危机和紧急情况的高质量干预措施。它也将加强民间社会的能力，把握建设和平的重要机遇。该基金旨在填补签署平协议与恢复官方发展援助资金之间的空档，这是一个国家重建未来的关键时期，但却缺乏必要的资金资源开展此项工作。在这个关键时期向妇女组织和民间社会投资，已被证明有利于包容性和国家建设，并在更广泛的社会领域增加和平红利。

该全球加速融资机制将采用多方利益攸关者治理结构，使各会员国、民间社会和联合国都能平等参与决策，展现集体协商式战略规划和资源利用的透明度和有效性。

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

会员国、联合国和民间社会应：

✓ 设定具体的数字目标，如以下联合国目标：将建设和平资金的15%用于以满足妇女具体需求和推动性别平等为主要目标的项目。

✓ 在所有筹资行为体之间建立系统，通过跟踪资金分配是否以完全可比的方式促进性别平等，包括在和平、安全和紧急情况等各种情形下，促进透明度和问责制。为了实现这一目标，所有行为体都要建设监测和评价资金影响的能力。

✓ 为致力于各层级和平与安全的妇女民间社会组织，增加可预测、可获取和灵活的资金，包括利用专门的融资工具，如新成立的妇女、和平与安全全球加速融资机制（Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security）。

✓ 支持妇女参加捐助方会议，以确保干预措施适当响应基层妇女的需求。

✓ 在脆弱和受冲突影响环境中建设国家政府的能力，以便进行促进性别平等的预算编制，确保国家规划符合性别平等目标。

✓ 开展参与式性别和冲突风险分析（包括脆弱性分析），为受冲突影响环境中所有干预措施的设计、成本计算和落实提供依据。

捐助国和团体应：

✓ 采用联合国所设立的15%的性别问题专项拨款目标，将其各自用于建设和平干预措施的援助资金流的一部分划拨给受冲突影响的环境，而这个比例只是初始目标，并非最终目标。

民间社会应：

✓ 完善捐助方援助活动的协调，以确保在所有脆弱国家和经济体之间更均匀地分配以性别平等为重点的援助。

✓ 大幅增加对促进性别平等、妇女人权和增强妇女权能的财务机制的拨款，如联合国促进性别平等基金、联合国消除暴力侵害妇女行为信托基金、制止冲突中性暴力行动联合国基金（联合国行动）和新成立的妇女、和平与安全全球加速融资机制（Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security）。

✓ 修改预算结构，从“项目”型转变为着眼于国家实体和非国家实体的长期能力建设。

联合国应：

✓ 加快努力达到并超越秘书长将建设和平资金的15%烙上“性别平等标识”、用于促进性别平等的目标。其成就应写入秘书长与在基层、工作团和非工作团环境中的联合国高层领导之间的业绩契约，并以更完善的成就监测与跟踪系统作为支持。[77]

✓ 划拨1亿美元或象征性地从和平行动总预算金额中划拨1%（以较高者为准）给建设和平基金；[78]并进一步确保在此拨款中，至少15%分配给促进性别平等的建设和平项目。

参考资料

1. 这在秘书长2014年与此问题相关的报告中得到呼应。“Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2014/693（联合国安全理事会，2014年9月23日），第78款。
2. “A New Deal for Engagement in Fragile States: 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness”（釜山，韩国：建设和平与建设国家国际对话，2011年12月29日）。对于加快投入以支持性别平等的呼吁十分强烈，促成了于2015年7月在亚的斯亚贝巴召开第三次发展筹资国际会议。
3. “States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions”（经合组织，2015年6月）。
4. 例如参见：“秘书长妇女、和平与安全问题报告（2014年）”。
5. 例如参见：“Report of the Secretary-General: Review and Appraisal of the Implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the Outcomes of the Twenty-Third Special Session of the United Nations General Assembly”，联合国文件文号：E/CN.6/2015/3（联合国经济和社会理事会，2014年12月15日）；“In-Depth Study on All Forms of Violence against Women: Report of the Secretary-General”，联合国文件文号：A/61/122/Add.1（联合国大会，2006年11月17日）。
6. “States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions”，18。
7. “秘书长妇女、和平与安全问题报告（2014年）”，插文19。
8. 同上，插图 20。
9. 参见，“Preparatory Process for the 3rd International Conference on Financing for Development: Elements”（联合国，2015年1月21日），5。贸易援助是另一种融资工具，有助于在脆弱环境中促进救济、恢复、稳定，以及增强妇女的经济权能。
10. “Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women’s Rights in Fragile Contexts”，全球研究报告提交材料（经济合作与发展组织（经合组织），发展援助委员会性别平等网络，2015年3月），7。经合组织-发援会成员名单：http://www.oecd.org/about/membersandpartners/。当引用经合组织-发援会数字时，“援助”一词仅指发援会成员划拨、可依部门分配的双边官方发展援助。
11. 在分析经合组织-发援会数据时，“援助”是指可依部门分配的双边官方发展援助。
12. “Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women’s Rights in Fragile Contexts”，1。
13. 同上。标记为主要或重要目标的指引：http://www.oecd.org/investment/stats/37461060.pdf。
14. 同上。
15. 加拿大向全球研究报告提供的数据。
16. “Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women’s Rights in Fragile Contexts”，5。
17. 阿富汗、埃塞俄比亚、孟加拉国、巴基斯坦、肯尼亚、尼泊尔、刚果民主共和国、南苏丹。参见同上。
18. “World Development Report 2011: Conflict, Security and Development”（世界银行，2011年），25，194。
19. “Making Development Co-Operation More Effective: 2014 Progress Report”（经济合作与发展组织（经合组织），联合国开发计划署（开发署），2014年4月3日），24。
20. “Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women’s Rights in Fragile Contexts”，7。
21. 然而，就人道主义援助呼吁而言，教育仍然是获得资助最少的部门之一。2013年，仅2%源自人道主义呼吁的资金投入教育，仅40%的教育相关资助请求得到满足，相比之下，粮食部门的这一比例为86%，而卫生部门为57%。参见“Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges”（联合国教育、科学及文化组织（教科文组织），2015年），275。
22. 值得注意的是，2015年5月，发援会在其统计系统引入了新用途代码，以跟踪用于帮助结束对妇女和女童暴力侵害的援助。这对于监管双边捐助方在支持消除对妇女暴力行为（包括脆弱环境中）方面的工作将是必不可少的。
23. “Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women’s Rights in Fragile Contexts”。根据发援会的定义，“冲突预防以及决议、和平与安全”类别包括：安全制度管理和改革；民间建设和平、冲突预防和解决；参与国际维持和平行动；重返社会与小武器和轻武器控制；清除地雷和战争遗留爆炸物；以及童兵（预防和复员）。Sucharita S.K. Varanasi 著，“Using Technology to End Impunity for Mass Atrocities, Including Rap”，国际司法监督，2015年5月26日，http://www.ijmonitor.org/2015/05/using-technology-to-end-impunity-for-mass-atrocities-including-rape/。
24. 同上，7。
25. 发援会两性平等网络为经合组织发援会提供的汇总数据。
26. “States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions”，

14. 25，74。

27. 参见“States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions”。一些非发援会提供方增强了自己在脆弱环境中的发展合作和投资。

28. “Trends and Profiles of Other Providers' Development Co-Operation”，摘自发展合作报告（经济合作与发展组织（经合组织），2014年），381–96。

29. 数据来源：http://www.oecd.org/dac/stats/turkeys-official-development-assistanceoda.htm。

30. 数据来源：http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/uae-official-development-assistance.htm。

31. “A New Deal for Engagement in Fragile States: 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness”。

32. 如需有关阿富汗和南苏丹民间社会动员的更多信息，参见“Integrating Gender into the New Deal for Engagement in Fragile States”，政策文件（天主教救援与发展组织，2012年12月），21–27。

33. “Fragility, Conflict and Violence Overview”，世界银行，访问日期：2015年9月10日，http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview。

34. 同上。

35. “Update on the Implementation of the Gender Equality Agenda at the World Bank Group”，全球研究报告提交材料（世界银行，2014年8月14日），第18款。这些划拨算作国际复兴开发银行（世界银行）+ 国际开发协会。

36. 同上，第8款。按照世界银行的定义，性别知情行动是指那些通过用按性别细分指标及其他指标分析、实施或监视各类项目促进性别平等的行动。

37. 本段中的数据源自：https://finances.worldbank.org/dataset/Monitoring-Gender-Mainstreaming-In-World-Bank-Lend/cfwt-ypej。

38. 数据来源：https://finances.worldbank.org/dataset/Monitoring-Gender-Mainstreaming-In-World-Bank-Lend/cfwt-ypej。

39. “Gender and Development Projects and Initiatives”，亚洲发展银行，访问日期：2015年9月10日，http://www.adb.org/themes/gender/projects。

40. 本段中的数据源自：http://adb.org/projects/search/48419,21303?keyword=。出于问责目的，亚洲开发银行遵循有4个层次的性别分类系统，以评估干预措施在性别平等方面的重点。按照亚洲开发银行的定义，这四个类别分别是：1)“将性别平等作为主题”，2)“有效地将性别平等主流化”，3)“一些性别要素”和4)“无性别元素”。

41. “Operationalising Gender Mainstreaming at the African Development Bank Group”（非洲发展银行，2014年11月24日）。

42. 同上，图 4。

43. 例如参见：Carla Koppell 和 Jacqueline O'Neill 著，“Gender Symposia during Donor Conferences: A Model to Guarantee Women Leaders a Voice in Setting Priorities for Reconstruction”（包容性安全研究所，2009年11月）；Tobie Whitman，“Increasing Women's Participation and Engagement in Planning for Peace: The 2011 Gender Symposium and International Engagement Conference (IEC) for South Sudan”，接自联合国妇女署妇女、和平与安全资料手册（联合国妇女署，2012年）。

44. 数据来源：http://adb.org/projects/search/48419,21303?keyword=。

45. “Report of the Secretary-General: Women's Participation in Peacebuilding”，联合国文件文号：A/65/354-S/2010/466（联合国大会，联合国安全理事会，2010年9月7日），第33款。

46. 阿富汗、苏丹/达尔富尔、利比亚、南苏丹、也门、布隆迪、叙利亚、索马里、马里、中非共和国和巴勒斯坦。联合国妇女署为全球研究报告收集的数据。

47. Koppell 和 O'Neill 著，“Gender Symposia during Donor Conferences: A Model to Guarantee Women Leaders a Voice in Setting Priorities for Reconstruction”，1–2。

48. “UN-SWAP: An Accountability Framework to Mainstream Gender Equality and the Empowerment of Women across the UN System”（联合国妇女署，2015年），8。

49. 秘书长关于妇女，和平与安全的报告中每年报告的数据。

50. 机构间常设委员会是机构间人道主义援助协调的主要机制。

51. 联合国开发计划署以性别平等为主要目标划拨给冲突中和冲突后国家的资金比例自2011年以来已经基本保持不变，2014年该比例为其资金的4.2%。就联合国儿童基金会而言，在干预措施中的比例于2014年达到19%，比2011年的11%有大幅增加，尽管两者的标记方法有着本质的不同，且我们不鼓励与其他行为体对比。人口基金的首个性别标记分析表明，在其干预措施中，11.6%将性别平等作为主要目标。从绝对金额来看，以冲突中和冲突后环境中性别平等作为主要目标的干预措施，以开发署资助的金额最大，共计7170万美元。在这一金额中，1360万美元用于改善妇女的生计和工作（包括推动妇女获取贷款和资产），以及促进职业培训、辅导和联谊活动。其他获得重点关注的领域包括司法救助、补救和公民安全（720万美元），以及为性暴力受害妇女提供法律援助，包括相关的意识建设活动（560万美元）。相比之下，2014年联合国妇女署在和平、安全和人道主义行动等方面的实地方案开支仅1775万美元，其中获拨款金额最多的前两个地区是非洲和亚太，分别为688万美元和518万美元。“Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2015/716（联合国安全理事会，2015年9月17日），第133款。

52. “Secretary-General’s Report on Women’s Participation in Peacebuilding (2010)”，第34款至第36款。
53. 建设和平基金每年向联合国妇女署提供此类数据，以供纳入秘书长的妇女、和平与安全问题报告。参见“Secretary-General’s Report on Women and Peace and Security (2015)”，第134款。
54. 联合国机构每年向联合国妇女署提供此类数据，以供纳入秘书长的妇女、和平与安全问题报告。参见“Secretary-General’s Report on Women and Peace and Security (2015)”，第133款。
55. “The Challenge of Sustaining Peace”，联合国文件文号：A/69/968–S/2015/490（2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组，2015年6月29日），第81款至第82款，第182款。
56. 同上，9-10。
57. 联合国机构间常设委员会提供的数据。
58. “Funding Gender in Emergencies: What Are the Trends?”，简报（全球人道主义援助组织，2014年9月）。
59. 基于2014年7月1日至2015年6月30日期间批准的资源。
60. “States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions”，76。
61. “Implementation of the United States National Action Plan on Women, Peace, and Security”（美国国际开发署，2012年8月），12。
62. “Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women’s Rights in Fragile Contexts”，8。
63. Angelika Arutyunova 和 Cindy Clark 著，“Watering the Leaves, Starving the Roots: The Status of Financing Women’s Rights Organizing and Gender Equality”（促进妇女发展权协会，2013年），17。
64. 同上。
65. 同上。
66. 这些结论基于2015年2月至3月期间从72个国家和16个焦点小组收集的317份填妥的调查问卷。本段落的数据源自：“Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”（女性和平建设者全球网络，天主教救援与发展组织，非政府组织妇女、和平与安全工作组，国际民间社会行动网络，2015年7月）；“Focus Group Discussion Report for the Civil Society Organization (CSO) Survey: Civil Society Input to the Global Study on Women, Peace and Security”（女性和平建设者全球网络，国际民间社会行动网络，非政府组织妇女、和平与安全工作组，天主教救援与发展组织，2015年5月）。
67. 这包括除资助之外的其他形式支助。本段落的数据源自：“Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”。
68. 同上。
69. Isabelle Gueskens 等著，“Counterterrorism Measures and Their Effects on the Implementation of the Women, Peace and Security Agenda”，全球研究报告提交材料（妇女和平缔造者计划署，2015年3月12日）。
70. 反洗钱金融行动任务组（金融行动任务组）是1989年七国集团首脑峰会期间设立的一家政府间机构。其目标是制定标准，促进法律、法规和行动措施的有效落实，从而打击洗钱、恐怖主义融资及其他对国际金融体系完整性的相关威胁。金融行动任务组目前包括三十四个国家及两个区域组织（欧盟和海湾合作委员会）。其秘书处设在经合组织巴黎总部中。
71. Kate Mackintosh和Patrick Duplat著，“Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action”（人道主义事务协调厅（人道协调厅），挪威难民委员会，2013年7月）；“Activities of the United Nations System in Implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy”，联合国文件文号：A/68/841（联合国大会，2014年4月14日），第96款。
72. Gueskens 等著，5。
73. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption,”81。
74. 均由联合国妇女署管理。
75. 由联合国终止冲突中性暴力行动秘书处管理，并由联合国开发计划署（开发署）的多伙伴信托基金办公室担任管理代理。
76. 天主教救援与发展组织与女性和平建设者全球网络一直在开展研究，并主张为联合国安理会第1325号决议的落实以及支持自2010年以来的妇女、和平与安全决议划拨专项资金。二者携手与联合国妇女署合作，建立了妇女、和平与安全问题筹款讨论小组和全球加速融资机制。
77. “2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组报告（2015年）”，第182款。
78. 同上，第171款。

14

一般指导方针和建议

这些一般指导方针和建议旨在指导政策方向，并用于各会员国、国际组织和民间社会进行宣传。详细的技术性建议见每章结尾，具体涉及所涵盖的特定主题。

1. 拒绝军事化：采取预防措施

参与本全球研究磋商的世界各国妇女得出的有力结论是，必须终止当前一轮军事化及其带来的前所未有的军费开支，国际社会和会员国的武装干预只能是最后手段。所有利益攸关者应将重点放在通过第8章：*预防冲突*所阐述的短期和长期措施来防止冲突。有关预防的战略规划应作为国际、区域和国家层面的优先事项，并获得足够的资源，以使这些战略在实地得以实现。

2. 妇女、和平与安全必须作为人权任务得到尊重

2000年，当民间社会向安理会提议对妇女、和平与安全问题采取行动时，各方的理解是所表达的关切将永远在国际人权框架内进行解释。因此，第1325号决议议程不应从属于“国家安全”议题，而妇女也不应被用作任何军事战略的手段。她们的能力必须得到尊重，她们的自主性和关切应成为优先事项。在实地工作的妇女建设和平者应当有权选择自身优先事项，确定自身战略。

3. 和平进程调解员和联合国外地特派团领导必须在妇女参与问题上采取主动：妇女参与有助于实现可持续和平

研究证实，妇女参与对谈判及和平进程的可持续性有直接和积极的影响。国际调解员和实地领导必须竭尽一切努力，确保妇女参与第3章：*妇女参与*中概括的每项进程和每个部门。在任何特定情况下解释何为“政治”，必须采取一种包容的方式，包括与参加“第2轨”活动的妇女团体以及整个民间社会进行广泛磋商。

4.施害者必须受到惩罚，司法必须转化

对针对妇女的犯罪有罪不罚现象的斗争必须继续下去，同时更加注重国家公诉。然而，这些事件不会发生在真空中，同时还必须采取司法转化战略，认可赔偿、寻求真相、纪念与和解的重要性，使社区在一段时间的激烈战争后得以恢复。

5. 建设和平方案的本土化必须在各个层级都有妇女参与，并辅以全面的保障计划，保护妇女和女童在冲突后的安全

在冲突后建设和平必须尊重当地环境的特殊性，而“本土化”应作为前往当地的国际行为体的主要政策指示。为了实现真正的可持续性，任何建设和平战略都必须具有包容性，而妇女必须参与相关计划的设计、制定和落实。与此同时，如果冲突后局势中没有适当的法治体系，暴力侵害妇女行为就会加剧，而毒品和人口贩运等成为主要担忧。冲突刚刚结束后，必须实施一项得到国际社会协助的安全计划，以保护妇女和女童。

6. 资助女性和平建设者，尊重她们的能力，是反击极端主义的一条重要途径

特定形式暴力极端主义的加剧依然令每一个信仰人权、妇女权利和民主的人士担忧。对于打击这种极端主义的必要性，怎么强调都不为过。但是，单靠军事手段并不能取得成功，而且可能会迫使妇女陷入困难或矛盾境地。由于妇女权

利与极端主义的缺乏在任何特定社会均具有相关性，因此妇女应在全国、区域和国际范围内动员起来，但是领导才能和能力掌握在受影响妇女自己的手中。应显著增加提供给这些女性和平建设者的资金和资源，加上她们更了解当地的实际情况和期望，从而能够为其自身和所在社区争取权利。唯有建立在地方、国家、区域和国际层面的女性和平建设者和调解员网络，才会有助于制止暴力的浪潮。

7. 所有主要行为体必须发挥自己的作用

a. 会员国：

应鼓励所有会员国就妇女、和平与安全问题制定一份国家计划。本研究建议的联合国妇女署新架构应为监测和报告国家行动计划建立一种机制。

b. 区域组织：

所有区域组织均应对妇女、和平与安全问题制定战略规划，并尽量效仿非洲和欧洲的做法，任命区域特使倡导和推动妇女、和平与安全战略。

c. 媒体：

应鼓励公共和私营媒体机构宣传和报道妇女、和平与安全问题。此外，媒体应遵守道德守则，禁止仇恨言论和对妇女及其社区的陈见。

d. 民间社会：

民间社会过去是妇女、和平与安全议程的主要原始推动因素，在国家、区域和国际层面也依然是此问题的主要驱动力。这些组织获得充分的资金和支持至关重要。它们的声音必须通过在总部和实地建立咨询委员会被国际社会听到，以确保妇女、和平与安全议程保持其活力和影响力。

e. 青年：

在国家、区域和全球层面，年轻人必须更多地参与妇女、和平与安全问题。青年是我们的未来，我们必须聆听他/她们的声音，并让他/她们参与到制止战争和治愈社区的行动中来。

8. 迈向消息灵通、在看待所有问题时均考虑性别问题的安理会

安理会在历史性的时刻通过了关于妇女、和平与安全的第1325号决议，此后又进一步通过了有关此问题的其它决议。本研究第11章：*安全理事会*详细阐述了一些关于前进方向的具体建议，特别是建立安理会的“非正式专家组”，听取秘书处及其它利益攸关者的定期汇报。这将确保安理会持续关注妇女、和平与安全议程。

9. 全系统和平与安全经费总额的15%将专门用于对妇女产生影响的方案

妇女、和平与安全议程的筹资仍然是一个问题，第13章介绍了筹资缺口的详细情况。所有实地执行人员都同意：会员国、区域组织和联合国应将全部和平与安全相关经费的至少15%专门用于以满足妇女具体需求和促进性别平等为主要目标的方案，包括在冲突后社会里缔造、维持和建设和平。

10. 迈向强有力的联合国性别结构

本研究报告通篇都有向联合国提出的有关妇女、和平与安全的建议。主要建议如下：

a. 在实地：

i. 如相关和适当，并且在开展下文10(b)(ii)所述的重新评估后，应在受冲突影响国家设立联合国妇女署办事处，资助和支持地方妇女团体和女性和平建设者。

ii. 应重新制定驻地协调员和/或秘书长特别代表的任务，使妇女、和平与安全成为他/她们工作中的重要优先事项。

iii. 各秘书长特别代表办公室都必须设一位D1级高级性别问题顾问，并在各主题股设有技术和性别问题混合专家。

iv. 联合国妇女署、维和部和政治部应联合就维持和平工作团和政治特派团的性别编制提供技术、政治和政策专门知识。

b. 在总部：

i. 应与所有利益攸关者讨论由联合国维持和平人员和联合国工作人员在现场设立性剥削和性虐待国际法庭是否可行。

ii. 在政治部和维和部，性别问题顾问的职权和能力应得到加强。

iii. 应在重新全面评估联合国妇女署总部和各地在妇女、和平与安全方面的工作后，为联合国妇女署任命一位助理秘书长，并配给足够资源，以应对危机、冲突和突发事件。这种重新评估应该是独立的，而且应包括在总部和各地与民间社会进行磋商。助理秘书长的任务应包括：

1. 推动落实本研究所述建议和实地一级的方案。

2. 倡导妇女在紧急情况中的权利。

3. 在联合国妇女署内建立体制结构，应对紧急情况。

4. 在联合国妇女署执行主任不能参加时，出席在纽约和日内瓦总部举行的所有有关和平、安全和人道主义局势的总部会议。

行动呼吁

在所有既往世代，当世界处于战争状态，军事化和可怕暴力加剧时，妇女都以和平缔造者与和平建设者的身份走上前台。今天也不例外。这仍然发生在地方一级，无论是在叙利亚还是刚果（金），无不如此。拥抱“名人文化”的国际社会已经淡忘了这些女性，让她们依然默默无闻。人们需要将聚光灯再次转向这些女性和平建设者，支持和资助她们的努力。必须在地方、区域和国际层面建立网络，以便她们的声音和活动能够达到高潮，并遏制当前军事化复发和盲目暴力的浪潮。

附件一
技术性建议完整清单

对妇女参政议政的深刻认识

联合国应：

✓ 在每位调解员和每位使节、每位秘书长特别代表和每位副秘书长特别代表的职权范围中加入一项特定职责，即促进妇女参与国家决策进程，尤其是解决冲突、权力分享、全国对话与和解的各个方面。

✓ 确保联合国任命的调解员和特使按照安理会第2122(2013)号决议的要求，报告其与妇女团体的磋商和外联情况。

会员国、联合国和国际社会应：

✓ 确保所有行为体、调解员、友好团体和冲突各方确保妇女平等且有意义地参与会谈，并确保彻底清除阻碍她们参与的障碍，包括法律或实际做法中存在的障碍。

✓ 停止使用观察员身份，代之以真正有效的参与。妇女不应该在一旁观察，而应切实参与到关系自己国家未来的谈判和决策中去。

✓ 投资开发各种工具，用于研究和平会谈各种结果对性别平等的影响，包括联邦制、宪法制定、过渡司法、权力分享和停火条款。

✓ 致力在对妇女组织和国家主要政治领导人之间进行调解，以鼓励国家政治行为体（包括交战各方的领导人）在其代表团中纳入女性代表并在其谈判中处理妇女关注的问题。为此，联络小组中支持特定和平进程的会员国可想谈判各方提供激励措施——比如培训、后勤保障或者增加代表席位等。

✓ 致力于将关于妇女参与的议程项目纳入与友好团体及全国对话的其他协调人的会议，包括组织全国妇女组织代表与友好团体中会员国之间的会议。

✓ 对于每个进程，制定和资助长期支持策略以加强妇女社会群体参与政治对话的能力，加强调解员、协调人和冲突各方的性别平等意识，处理可能限制妇女参与的实际问题——从议程和材料的传阅程序等细枝末节到当地语言的使用等重大问题，并保护妇女活动家不受潜在反击与报复。

✓ 倡导和支持具有包容性的、透明的妇女参与谈判及其它进程的遴选标准，包括确保妇女参与和平会谈、全国对话和磋商论坛的领导委员会等方式；以及建立正式机制将妇女的需求传达到谈判桌上。

✓ 支持妇女融入和参与和平会谈、甚至预防外交以及协议的监督和落实。这应该扩展到和平进程和政治过渡的筹备阶段和落实阶段，而不仅仅限于某轮谈判或全国对话。

会员国应：

✓ 在其外交机构和全国安全机构中增加妇女人数，并采取措施确保一定人数的女外交官在冲突解决进程中担任领导角色。

调解员和特使应：

✓ 承担向对话/和平会谈/宪法改革的所有各方传达暂行特别措施的重要性这一特定职责，以增加谈判各方的妇女人数。同时，调解员/使节办公室必须告知全国妇女组织暂行特别措施的适用范围及其在其它情况下的有效性。

✓ 致力于在任何部署的前30天内与各妇女组织的代表开会，并通过定期的（至少一年四次）、列入计划并做记录的会议进行后续跟进。这些会议应不仅用来倾听妇女关于解决冲突的观点，还应为妇女团体提供信息，告知有机会参与即将举行的对话、捐助方会议以及正式和非正式的和平进程。

✓ 作为一项必然事务和惯例，致力于向与会各方提出妇女列席与参与停火与和平会谈所遇到的具体性别平等问题，比如性暴力的预防、针对性暴力罪行的司法制度、促进妇女参与政治的暂行特别措施、负责落实和平协议的冲突后委员会中领导职务的特定性别配额，以及行政和经济恢复安排中的性别特定条款（包括妇女的土地使用权和财产权利）。例如，军事权力分享应不仅仅注重整合军队和指挥结构，还应落实权利保护、公民和民主问责制，并确保妇女全面参与。领土权力分享应包括在国家以下层面保护妇女权利和参与，关注妇女权利和地方习俗及传统法律之间的关系。

✓ 致力于在调解小组中纳入性别问题顾问，并纳入政治分析领域以及调解小组所涉其它领域的妇女专家。

✓ 认识到妇女的参与并不是指她们全权负责妇女问题，而是允许她们参与和平进程所涉及的各种问题及相关决策。

✓ 致力于确保调解小组中的技术专家接受过关于其技术领域的性别平等培训，并确保这些技术专家本身具备关于妇女参与的影响和支持有效包容性所需技能的技术知识。

在人道主义危机中保护和促进妇女和女童的权利和领导力

会员国应：

✓ 废除歧视性法律和法规，以免其在冲突期间和冲突过后妨碍妇女和女童完全平等享有基本权利和服务，包括生命权、健康权、受教育权、财产权、生计权以及国籍权。

会员国和联合国应：

✓ 确保性别平等和妇女人权是2016年世界人道主义首脑会议筹备和结果的重点领域，也与各种其它主题相贯通。

包括会员国和私人基金会在内的捐助方应：

✓ 明确规定所有方案在整个项目周期采用和应用性别平等标识以及机构间常委会针对人道主义危机中性暴力和性别暴力干预措施的相关指导，并在所有资助申请中做出相关要求。

✓ 将当前针对妇女和女童方案的资助水平增加到至少15%。对地方妇女组织（包括妇女人权维护者）的资助水平（目前约为1%）应在未来三年内至少增加到5%，并在随后几年逐步设定更远大的目标。对核心业务、宣传和能力建设的资助应与对项目的资助相称。[1]

✓ 资助建立由妇女民间社会团体和妇女人权维护者运作的独立监控机制，以跟踪人道主义援助是否符合规范性框架与标准和国际人道主义法律，以及它们在性别平等方面的表现，包括收集按性别分列的数据、对性别问题有敏感认识的分析，以及性别平等标识的系统应用和地方妇女的参与等。

✓ 投入资金，将性与生殖健康、预防和应对性暴力和性别暴力的所有相关工具翻译成当地语言，以确保地方参与和可持续性。翻译和长期能力建设应优先于利用捐助方资金重复制定新的工具、战略、指导方针和准则，以及开展宣传运动。

联合国和非政府组织应：

✓ 致力于组建一支人道主义员工队伍，其中妇女占50%，并且所有工作人员都经过性别平等规划和妇女人权保护的相关培训。[2]

联合国应：

✓ 确保联合国妇女署参与所有相关的和平与安全及人道主义应急问题高级别机构间论坛，包括和平与安全问题机构间常委会和高级别咨询小组，以确保性别平等视角在联合国各冲突和紧急情况应对措施中成为主流。

包括会员国、联合国、捐助方和民间社会在内的所有相关行为体应：

✓ 确保所有全球人道主义和地方卫生保健工作者均依照国际人权标准，接受过基本的性健康和生殖健康救生培训，以及家庭暴力和性暴力受害者应急响应培训，包括紧急避孕和堕胎/堕胎后服务。必须将更多资金投入地方卫生系统，提高其在脆弱环境中为受害者提供优质的性卫生保健与生殖卫生保健服务，以及专科医疗转诊方式的能力。

✓ 确保支持受人道主义危机影响的妇女，包括难民、国内流离失所妇女和无国籍妇女，有意义且平等地参与社区决策、领导角色和人道主义干预措施的设计、落实、监测和评价。应该在方案设计时消除妨碍她们参与的因素。

迈向转化司法的时代

会员国、联合国和民间社会应：

✓ 在编制妇女司法救助方案时采用转化司法方式，包括制定干预措施来支持法律秩序，以挑战致使歧视妇女以及冲突中侵犯行为发生的相关社会文化规范与不平等问题。

✓ 鉴于极端组织对妇女权利的蓄意侵犯，包括性暴力和性别暴力日益攀升，确保旨在防止和应对极端暴力行为的问责机制具有开展此项工作的必要的性别问题专门知识。

起诉

会员国和联合国应：

✓ 在加强国家司法体系方面加大投入，按照补充性原则，调查和起诉国际犯罪，包括性暴力和性别暴力。这包括：

- 支持建立法律框架，按照罗马规约等国际标准，纳入性暴力和性别暴力的定义和要素、受害者和证人支持程序，以及赔偿有关规定。

- 共同努力、提供专门知识，确保各国有技术能力调查和起诉冲突中的性暴力和性别暴力。

民间社会应：

✓ 倡导国家批准罗马规约并在国内落实，同时通过符合妇女权利国际标准的国家立法，包括针对性暴力和性别暴力犯罪的专门立法。

过渡司法

会员国和联合国应：

✓ 致力于设计和落实对性别问题有敏感认识的过渡司法措施，以承认和应对妇女的冲突经历以及她们的司法和问责需求。

✓ 优先设计与落实对性别问题有敏感认识的变革性赔偿方案，包括落实《秘书长有关为冲突中性暴力提供赔偿的指导说明》。

✓ 制定具体措施，确保妇女和民间社会组织积极参与过渡司法机制的设计、落实、监测和评价，从而保证将妇女在冲突中的经验纳入其中、她们的特定需求和优先事项得到满足，并且所有侵犯行为得到处理。

会员国和联合国应：

✓ 致力于司法部门促进性别平等的能力建设：

- 为所有司法部门行为体提供对性别问题有敏感认识的培训，特别是那些参与提供司法相关服务的人士，包括传统领袖、医务人员和警察。

- 支持各级妇女更多地参与正式或非正式的司法服务；具体措施可包括为妇女接受法律教育提供配额和支持，包括奖学金。

会员国、联合国和民间社会应：

✓ 就促进法律权益倡议的设计和落实开展合作，以树立妇女的信心和开辟畅通的司法渠道，并促使女性能够积极参与其中。

✓ 支持基层妇女领导和参与传统司法机制，并与之开展合作。

会员国应：

✓ 确保宪法中的平等保障与国际法相符，且适用于所有法律和司法系统。

在日益军事化的世界中维护和平

会员国应：

✓ 为改进其武装部队以及安全机构领导层对妇女的招募、留用和晋升制定具体目标。

✓ 确保其部署的每一个士兵均经过彻底审查、训练并对自己的行动负责，包括追究其虐待或剥削妇女和女童的责任。

✓ 承诺遵守法律原则和规划，考虑到每一项军事部署和行动对妇女和女童的影响，并且酌情考虑以非武装军事保护作为首选或者补充保护方式。

联合国应协同会员国：

✓ 鼓励各会员国采取经济激励措施，如性别平衡补贴，在联合国维持和平工作团中部署更多女性军官。

✓ 通过请求维持和平预算专家和规划人员与促进性别平等预算专家一起审查工作团预算，并就所需的方法和能力给出建议，来确保促进性别平等的预算编制以及跟踪与性别平等相关的投资。[3]

✓ 通过呼吁会员国出资帮助最大部队派遣国的国家建设维持和平培训中心的能力，确保所有联合国维持和平人员获得有关性别平等问题的情景式培训，从维持和平行动中的性别主流化，到防止并应对冲突中的性暴力，让这些培训成为部署前培训课程的永久部分。

✓ 通过全面落实联合国和平行动问题高级别独立小组的建议[4]以及秘书长有关性剥削和性虐待年度报告的建议[5]，解决有罪不罚以及性剥削和性虐待受害者得不到援助的问题。此外：

- 某些国家对其调查并起诉其士兵的书面保证一再食言，不应再允许它们派遣部队参加维持和平工作团。
- 如果联合国已取得不当行为的*初步证据*，则嫌疑施害者的祖国应负有起诉义务，而如果有关国家不这样做，则应有义务就其调查结果提供详细解释。
- 联合国应授权一个独立调查委员会对性剥削和性虐待行为以及会员国和联合国本身对指控的处理展开广泛的调查，包括未能系统性地应用其已掌握的能力来追究相关行为人的责任。

- 考虑与各国合作，支持建立一个国际法庭，有权审判涉嫌犯有严重罪行（包括性虐待）的联合国工作人员和各类维持和平人员。

- 在基层就如何资助受害者援助机制并使此类机制切实可行提出具体建议，包括来自各国的统筹资金或者被告人雇主的运作预算。

✓ 针对性剥削和性虐待问题，采取措施更好地监管和监督受雇于联合国的所有私营承包商。联合国应修订并全面实施监管这些公司的指导方针，例如对于工作人员多次涉及性剥削和性虐待指控的公司，永久或暂时禁止与这些公司订立新合约，同时统一管理一份包含这些公司的名录。[6]

✓ 促进增强妇女权能和非暴力保护手段，并在工作团整体规划、任务落实和报告中以及和平行动背景下有关保护平民的讨论中考虑到各种妇女保护问题与相关干预措施，包括妇女领导权和增强妇女权能。

✓ 在受冲突影响的国家，升级对无武装平民保护的支持，包括与和平行动协作。

在冲突之后建设包容、和平的社会

会员国和联合国应：

✓ 确保在开展所有地方层次的建设和平工作之前进行对照，以确定哪些项目与受战争影响的社区最相关，哪些将最有效地增强妇女权能。不应采取一刀切的政策。

增强妇女在建设和平中的经济权能

会员国应：

✓ 作为冲突后重建工作的一部分，与当地妇女领袖（包括妇女人权维护者）磋商特许协议，并确保在国家自然资源方面的所有决策机构中，女性代表至少占30%。

联合国应：

✓ 设计经济复苏方案，使之致力于增强妇女权能，挑战而不是巩固性别陈见，并在妇女能够在未来经济中发挥的变革性作用方面有前瞻性。

✓ 设计方案，让农村妇女、寡妇和女户主切实参与并最终受益。

✓ 开发和使用对性别问题有敏感认识的工具，对照和分析当地情况和市场，以实施合乎与当地情况、对冲突敏感、可增强妇女权能，而非进一步使她们陷入贫困的生计活动。

✓ 制定有关冲突后宏观经济政策的指导方针，使之考虑到性别平等问题，将公共开支优先用于重建重要的女性服务。

✓ 以促进性别平等的方式设计经济复苏方案和宏观经济政策，并评估它们对妇女经济安全和人权的影响。

会员国和联合国应：

✓ 将妇女切实有效地参与决策和规划作为任何联合国支持的经济复苏方案的一个条件。

✓ 以促进性别平等的方式设计、实施和监督经济复苏方案和宏观经济政策，并评估它们对妇女经济安全的影响。

冲突后治理中的妇女

冲突后会员国应：

✓ 采取法律和政策措施，消除在国家政治和公共生活中对妇女的歧视，并确保妇女有平等机会参与冲突后的、新的治理结构。这包括采取暂行特别措施，以加速在所有决策岗位实现性别平等。

✓ 设立配额，让女性获得当地至少40%的服务业就业机会。

✓ 在冲突中和冲突后，优先向妇女和女童发放身份证明文件，以便她们能够登记投票、获得土地以及利用社会服务和惠益，包括教育和卫生服务。

✓ 提供的服务须采用专门针对妇女的措施；考虑到妇女在照料责任方面往往负担过重，这些措施可包括家庭儿童补助金；女童教育激励政策；针对孕妇和幼儿免费、方便的优质医疗服务，包括性健康和生殖健康；以及旨在减轻无薪工作和照顾家庭重担的其它措施。

联合国应：

✓ 继续确保为冲突后选举提供的技术援助中包括对暂行特别措施的建议。选举篮子基金应至少划拨15%，促进妇女参与。应支持选举机构建立收集性别问题敏感数据和管理按性别分列数据的能力。

✓ 为公共行政改革提供技术援助，帮助政府实施计划，以实现公务员性别均等。

✓ 促进基层妇女组织和妇女人权维护者在危机背景下参与基本服务的规划与实施，同时考虑这些服务对妇女安全及其沉重看护负担的影响。

会员国和联合国应：

✓ 为国家和地方各级妇女领导人提供领导能力建设机会。

安全部门改革和复员方案

会员国应：

✓ 在安全部门改革和复员方案中采用对性别问题有敏感认识的方法，不仅确保有关措施响应妇女的特殊冲突经历，而且妇女充分参与，她们的权利和观点得到充分关注。

✓ 制定和落实战略，提高妇女在军队、警察部门、国防机构、刑罚体系和司法机构中的参与度和领导力。

✓ 确保安全部门改革促进关爱家庭和非歧视性的工作环境，在安全部门内没有各种形式的骚扰和暴力，以增加女性人才的参与、留用和晋升。

✓ 针对新建或重新组建的武装部队和警察服务，审查候选人的性暴力犯罪及其它违反国际人权和人道主义法律的行为，特别关注性暴力受害者的保密和保护。

联合国应：

✓ 在安全部门改革和复员方案的规划和落实中纳入性别分析并充分考虑妇女人权，使入选要求不限制妇女获选，并且重返社会的机会不进一步加深有害的性别陈见和性别歧视，或侵犯妇女人权。

✓ （维持和平行动部）应确保在特派团规划中将促进性别平等的复员方案/安全部门改革与专项资金、性别平等专门知识整合，并在向安理会提交的工作团报告和通报中定期报告关于复员方案和安全部门改革促进性别平等的情况。

✓ 确保联合国所有和平特派团中的女性军警人员参与复员方案/安全部门改革方案的落实，因为她们可以在建立信心方面发挥关键作用，尤其是在筛查活动和在复员地提供安全保障方面。

联合国和会员国应：

✓ 促进妇女领袖和组织参与复员方案/安全部门改革的各个阶段。

✓ 应让安全部门改革涉及的所有各类行为体参与进来，包括世俗和宗教领袖、私营军事和保安公司、保安部门监督行为体和刑罚体系。还应让男子和男童参与进来，以加强复员方案和安全部门改革进程中的性别平等，预防和应对包括性虐待在内的侵犯人权行为。

联合国及其它服务提供者应：

✓ 确保重返社会进程应对创伤，改善社会心理辅导服务的提供状况和质量。

会员国、冲突各方和调解小组应：

✓ 确保正式和平协议谈判中具有性别问题和复员方案/安全部门改革专门知识，同时确保妇女参与复员方案和安全部门改革方案。

预防冲突：针对行动挑战和结构性挑战的和平解决方案

应对不平等、武器扩散、有组织犯罪和军事化

会员国应：

✓ 作为缔约国落实《武器贸易条约》中性别暴力相关条款（第7条第4款）的一项义务，要求武器生产公司监测和报告各自武器在暴力侵害妇女行为中的使用情况。

✓ 达到所有可持续发展目标——包括第5项关于性别平等的目标、第10项关于在国家内部和国家之间减少不平等现象的目标，以及第16项关于和平、包容社会的目标——以确保妇女和女童平等受益于这些成就，并优先按排她们磋商和参与可持续发展议程有关方案的落实、监督与问责。

✓ 作为战略，采纳促进性别平等的预算编制做法，包括与民间社会进行磋商，以处理、突出和缓解军事化的国家预算以及其对国际和平与安全和妇女权利的破坏性影响。

会员国、联合国和民间社会应：

✓ 提供财务、技术和政治支持，鼓励面向男子、妇女、男童和女童提供教育和领导力培训，巩固和支持男性气质非暴力、非军事化的表达方式。

✓ 制定教育战略，培育以非暴力方式解决家庭和公共场所冲突的文化。

民间社会应：

✓ 制定具有性别视角的基准工具，监督武器制造企业针对武器使用责任所采取的措施。

预警

会员国、联合国、区域和国际组织应：

✓ 在所有预警流程、预防冲突和早期反应工作中，纳入妇女参与、促进性别平等的相关指标以及性暴力和性别暴力相关指标（包括冲突中的性暴力），并与地方、国家、区域和国际各级官方反应渠道连通。

✓ 针对性别不平等的因果关系、暴力侵害妇女行为的程度以及暴力冲突的可能性，进一步收集数据和提高认识。

技术

联合国、会员国和民间社会应：

✓ 与私营部门合作，开发和使用新技术，以保障女性的人身安全，并加强冲突预防。

✓ 支持收集有关性别数字鸿沟的数据，以及限制和促进妇女和女童获得信息和通信技术的因素，特别是在受冲突影响和脆弱环境中。

选举暴力预防、争端解决和调解

联合国应：

✓ 全面落实联合国和平行动问题高级别独立小组有关调解的诸项建议，确保在受冲突影响地区与民间社会以及妇女和女童进行磋商。

✓ 制定新的战略，将妇女、和平与安全议程更系统地纳入更广泛的预防性外交工作中，包括预警机制、内部调解以及建设和平基础设施。

会员国、联合国和民间社会应：

✓ 通过资金、技术和政治支助等方式相互协作，强化妇女民间社会的能力，在国家和社区牵头的选举监督和选举暴力预防、争端解决和调解倡议中进行组织和发挥作用。

气候变化和自然资源稀缺

联合国、会员国和民间社会应：

✓ 在设计、落实和监测气候变化及自然资源相关战略方面，与受影响的妇女和女童合作，充分利用她们对当地的了解以及用于分享信息的社区网络。

会员国应：

✓ 与民间社会合作制定或修订关于落实第1325号决议的国家行动计划，以消除与气候相关的资源短缺和自然灾害在加剧冲突方面所起的作用，并提供具有包容性的方法解决与气候和资源有关的不安全问题。

✓ 制定对性别问题有敏感认识的自然资源管理政策。

反击暴力极端主义，同时尊重妇女及其社区的权利和自主

会员国、联合国和区域组织应：

✓ 将妇女权利规划与反击恐怖主义和极端主义，以及所有军事规划和军事进程区分开来。在增强妇女权能方面的任何努力都应以民间援助妇女本身或通过开发和人权机构进行。

✓ 自始至终保护妇女和女童权利，确保反暴力极端主义战略的努力不会对妇女和女童持有陈见，将其工具化或仅在国家安全语境下探讨她们的权利。

✓ 与当地妇女和机构合作，让各个层级的妇女参与进来，在确定反极端主义方面的重点及战略时，让当地妇女拥有自主权和领导权。

会员国、联合国、区域组织和民间社会应：

✓ 建设妇女和女童的能力，包括母亲、女性社区领袖、女性宗教领袖，以及妇女民间社会团体，以便她们以适合当地情况的方式参与反击暴力极端主义的努力。这可包括提供专门培训、协助以及培训妇女宗教领袖在其社区指导工作，从而使妇女更好地获得世俗和宗教教育，加强她们反击极端主义论调的声音并支持母亲学校。同样，所有这些能力建设措施都应通过民间机构实施，并由女性和平建设者决定优先事项和方案内容。

✓ 投资于针对女性在恐怖活动中的角色的研究与数据收集，包括查明导致妇女激进化和参与恐怖组织的驱动因素以及反恐怖主义战略对她们生活的影响。这应包括反恐怖主义法律、法规如何影响妇女民间社会组织的运作，以及如何影响这些组织获得所需资源，开展反暴力极端主义活动。

✓ 确保以对性别问题有敏感认识的方式监测和评价所有反恐怖主义和反暴力极端主义干预措施。这应该具体涉及对妇女和女童的影响，包括通过使用与性别平等有关的指标以及收集按性别分列的数据。

会员国和联合国应：

✓ 按照妇女和女童的具体需求，制定对性别问题有敏感认识的脱离、康复和重返社会方案。从按照妇女、和平与安全议程实施的解除武装、复员和重返社会方案（复员方案）中吸取经验教训。

联合国应：

✓ 确保旨在防止和应对极端暴力行为的问责机制具有完成其任务所必需的性别问题专门知识。

主要行为体：会员国

包括会员国、民间社会、捐助方和多边机构在内的所有相关行为体都应该：

✓ 记录最佳做法，推动通过全球标准，以指导制定、监测及落实强有力的国家行动计划以及

其他妇女、和平与安全国内工具，同时吸取以下几个方面的经验教训：a)领导和协调，b)包容和与民间社会协作，c)成本计算和筹措资金，d)监测和评价，以及e)计划的灵活性和适用性。

✓ 完善国家和全球报告机制，监测国家行动计划的制定和落实进展，提高工作透明度，促进相互学习交流，进一步推广良好做法。

会员国应：

✓ 为参与性进程、社会问责工具以及本地行动提供支持和投资，将全球、国家和地方行动相结合，确保在制定相关应对措施和监测工作进展时，将受影响和边缘化最严重的人群的诉求考虑在内。

✓ 如果受冲突影响国家缺乏必要资源，无法启动和推进国家行动方案的制定和落实工作，则应通过建立伙伴关系或开展双边及多边合作（包括南北、南南及三边合作、与民间社会合作），帮助这些国家进行能力建设，支持它们开展国家行动计划的制定、筹资、落实和监测工作。

联合国应：

✓ 推动联合国妇女、和平与安全问题常设委员会建立开放的综合性国家行动方案数据库，分享良好的做法、经验教训，并确保透明度和问责制。

✓ 联合国妇女署拟设立一个新的助理秘书长职位负责处理危机和冲突问题，应确保该职位将监测和报告国家行动计划落实情况作为工作重点。

主要行为体：区域组织

会员国应：

✓ 拥有足够的资金和政治意愿来高效地落实关于妇女、和平与安全的区域性政策和行动计划，以及其他相关政策、特定领域行动计划和战略。

✓ 为民间社会组织出席和有效参与地区性决策进程提供资金和支持。

区域组织应：

✓ 任命高级别妇女、和平与安全代表，在非盟和北约经验的基础上，推动区域层面的落实。

✓ 为妇女领袖和民间社会组织系统地促进区域组织的预防冲突和建设和平工作而开设渠道，包括建立女性和平领袖区域顾问机构。

✓ 建设监测和报告妇女、和平与安全议程落实进展的区域能力。

✓ 增进与国际和区域人权机制的交流与互动，确保妇女权利（妇女、和平与安全议程的核心部分）得到充分考虑。

✓ 建立妇女权利和性别问题顾问以及联络点网络，促进性别平等视觉在所有工作类别中的主流化。

区域组织和联合国应：

✓ 合作开辟新的渠道，就性别平等优先事项以及妇女、和平与安全议程相关落实问题开展相互学习和信息共享，包括将这些问题纳入到有关联合国与区域组织在以下领域开展合作的联合

对话和政府间会议的讨论中：缔造和平、预防性外交、维持和平以及建设和平。联合国安理会与非盟及欧盟之间定期召开的会议也包括在内。

主要行为体：联合国

为了在2015年之后更有效地落实妇女、和平与安全议程，并根据此报告的调查结果以及相关高级别审查和工作中提出的性别相关建议开展后续行动，联合国应在以下各方面采取行动：

监测和问责框架

对妇女、和平与安全方面以及人道主义行动方面的现有监测和问责框架（特别是战略性框架和指标）进行调整、巩固和改善，具体方法如下：

- ✓ 在截至目前的监测经验的基础上，考虑性别信息统计和信息管理系统的新发展以及新出现的优先事项。
- ✓ 消除重复性工作，专注于与兑现承诺最相关的问题。
- ✓ 确保指标的可衡量性、数据收集的可行性，为每项指标共同商定符合国际统计标准的评估方法指导方针。
- ✓ 设计和建立明确的报告机制，严肃要求主要行为体定期报告。
- ✓ 将整个系统的妇女、和平与安全承诺融入到在冲突和冲突后环境中工作的所有联合国机构的政策、策略、规划文件以及监测和评价工具中。
- ✓ 强化联合国机构（包括工作团和国家工作队）的筹资和技术能力，在相关国家统计系统的协作下，定期收集、分析和报告与妇女、和平与安全相关的统计数据，并使用这些数据作为报告编写、报表制作、方案规划、预算编制和落实的依据。
- ✓ 利用编码电报、定期更新机制、数据报告机制以及所有主要行为体（包括联合国外地特派团和国家工作队）的预警系统及时地共享有关性别问题的信息。

性别平衡

加快行动以实现联合国各级别工作人员性别均等的目标，具体方法如下：

- ✓ 为各领域和各级别聘用、晋升及留用女性工作人员扫除障碍，并在会员国的支持下努力落实相关建议，包括此前的审查报告和秘书长报告中有关改进联合国系统内女性任职状况的建议。
- ✓ 将性别平衡目标作为一项个人绩效指标纳入到所有高级管理人员的协议中。工作团和国家工作队每个季度都对高级别工作人员的人力资源管理评分卡中的性别平衡指标进行审查。
- ✓ 在工作团努力为妇女营造更加友好和安全的生活空间（为妇女提供特殊家庭或假期安排、充分和适当的工作团设施、居住场所和卫生设施、福利、娱乐空间和活动、特殊医疗和妇科保健），让潜在妇女候选人更好地了解合同惠益，改善妇女在维持和平工作团生活和工作期间的外联和交流活动。

- ✓ 通过提供更好的儿童保育政策和设施来提高工作团中的所在国女性工作人员的比例，并且针对妇女受教育或参加工作机会较少的国家修改经验要求。

- ✓ 积极指导和培训担任P2-P4职位的妇女，帮助妇女在事业上取得进步，为晋升至管理岗位做好准备。

- ✓ 在达到性别均等之前，更加灵活地执行一些规定：比如，让符合D1级职位资格的P5级职员有资格直接晋升至D2级，让D1级职员有资格申请助理秘书长级职位；重新审议不返职政策，即要求D2级职员在就任工作团团长或副团长（任期有限）时，放弃返回联合国总部的权利。

- ✓ 审查在性别平等工作中仍然停滞不前或倒退的工作团，针对工作团的表现好坏设立奖罚制度，对于在性别平等目标上进展缓慢或毫无进展的领导人追究责任。

- ✓ 由于很多妇女在离开组织时可能已经拥有伴侣但是还没有子女，所以应该全面考虑增加第三类工作地点，为已婚未育的夫妇和携带健康成年受养人的工作人员提供便利。

- ✓ 确保所有审查流程都融入性别平等视角，并任命更多妇女到高级别审查小组任职。

领导层

让高层领导对妇女、和平与安全承诺以及本研究中建议的落实情况负责，具体方法如下：

- ✓ 将具体的表现措施纳入秘书长与其特使、代表、顾问及其他高级管理人员之间的高级管理人员契约中，并且修订高级管理人员的职权范围，以反映妇女、和平与安全是重中之重。这应当包括受冲突影响国家的驻地协调员。

- ✓ 全面履行性别平等和增强妇女权能全系统行动计划的承诺，在2017年截止日期前，在所有指标上取得显著进展。

- ✓ 将性别、冲突和危机分析纳入到提交给安理会和其它关键联合国机构的专题报告、国家相关通报和报告中。

性别结构

- ✓ 确保工作团的最高决策层和所有相关实务股都具备性别问题专门知识：从所有和平行动工作团的创建之初直至结束，都在其中安排高级性别问题顾问；该顾问将在秘书长特别代表办公室办公，可获得工作团各技术部门（如法治、人权、复员方案、安全部门改革、选举）中混合性别问题专业资源的支助。

- ✓ （会员国应）投资于维和部和政治部在总部的性别平等事务股，以提高工作人员的级别，增加员工数量，提供更多资源，同时确保其编入经常预算的职位达到最低数量，并且适当考虑将这些实务股安置到副秘书长办公室。

- ✓ （会员国应）投资改善联合国妇女署在受冲突影响环境中设立的国家办事处，以便为妇女组织和妇女领导人提供更多支持，帮助联合国落实妇女、和平与安全方面的承诺。

- ✓ 改善联合国的性别结构，让妇女全面参与到推进和平和安全进程的工作中，在工作团内扩大性别工作的支持基础，充分发挥现有资源的作用，在维和部、政治部、联合国妇女署之间建立正式合作安排，使现有工作团能够获取联合国妇女署的技术、政治和政策专门知识。通过这项安排，作为妇女、和平与安全问题的领头人，联合国妇女署将利用现有的资源、能力、专门知识和工作人员，为和平行动工作团中的相关工作提供支持。

- ✓ 将未来的两个工作团作为试点：让联合国妇女署更高效地融入到工作团中，包括完善名册、共同遴选工作人员、提供培训、通过实践社群提供支持、提高增援能力和快速部署能力，提供技术支持。招聘的最终决定人和问责对象都是秘书长特别代表。性别问题工作人员只向秘书长特别代表汇报工作，可以与联合国妇女署共享信息，将得到技术支持，并将与负责性别平等的机构建立联系。[7]应仔细监测该模型，并在2年后评价相关问题与成果。

- ✓ （秘书处应）探讨与联合国妇女署编制联合名册的可行性，这样有利于快速而有针对性地部署性别平等技术专家，以全新的方式利用由机构、基金和方案管理的现有名册。

- ✓ 在联合国妇女署设立助理秘书长职位，并提供专项预算，该职位将接受联合国妇女署执行主任的指导，负责冲突、危机和紧急情况方面的工作。在会员国和合作伙伴的支持下，这位助理秘书长将推动落实本研究所提建议，帮助扩大所述的良好方案做法，加强联合国妇女署在冲突和紧急环境中的实地存在。

主要行为体：媒体

媒体机构应：

- ✓ 承诺如实地描写女性和男性在冲突和冲突后环境中所扮演的各类角色，包括作为预防冲突、缔造和平及建设和平的代言人。

- ✓ 让更多妇女投身到新闻行业，通过新闻媒体发出声音，担任决策者和领导者。

- ✓ 监测媒体内容，包括可能会对冲突中性暴力受害者造成伤害或侮辱的信息。在报道妇女和儿童的新闻时，考虑采取特殊保护措施。

- ✓ 让媒体从业人员编写一份媒体从业人员行为准则，作为处理敏感问题的指导方针。

会员国应：

- ✓ 当女性和男性人权维护者和新闻记者的声誉和生命受到威胁时，为其提供保护，比如加强法律框架，提供安全庇护，消除施害者有罪不罚现象。

- ✓ 通过制定和实施法律和机制来预防、调查及惩罚在互联网和移动平台上骚扰、威胁他人以及发表仇恨言论的行为。

- ✓ 让更多妇女在国有媒体企业中任职，通过划拨资金来帮助妇女更多地参与和领导媒体活动，包括在脆弱、冲突和冲突后环境中建立社区广播。

所有行为体都应：

✓ 考虑到一些妇女获取资源和通信技术的渠道有限，并且人身行动受到限制的情况，支持那些呼吁就如何报道性别问题以及如何使用、制作和传播媒体材料提供更多培训的倡议。

主要行为体：民间社会

联合国、区域组织及其会员国应：

✓ 从制度上确保民间社会和受冲突影响妇女（包括来自基层的）可以参与地区性、国家性和全球性的决策流程以及相关磋商，包括制定、落实和监测国家行动计划。

✓ 确保在和平进程中切实开展磋商，确保妇女直接参与和平进程，并为她们出席谈判提供资金和安全方面的保障。

✓ 建立信息共享机制，并提供资金和支助，确保民间社会与政府之间能及时而透明地共享信息，并努力接触和吸纳地方社区。

✓ 从法律和行动上建立和维护安全而有力的环境，确保将侵害民间社会倡导者和妇女人权维权者人权的施害者绳之以法，追究他们的责任，终结有罪不罚的现象，让民间社会倡导者和妇女人权捍卫者都能够不受威胁和伤害地开展行动，充分行使言论思想自由、和平结社与集会的权利。

妇女民间社会组织和运动应：

✓ 建立涵盖民间社会网络的战略联盟，针对有关人权、可持续发展以及和平与安全的新现全球性、区域性和国家性问题加强话语权和影响力。

✓ 制定联合倡导战略。

✓ 扩大与多边体系的交流，特别是普遍定期审议和条约机构机制，从而促使妇女、和平与安全议程的落实工作以及人权问题得到更多关注。

主要行为体：数据和统计资料

负责妇女、和平与安全问题的国际实体应：

✓ 审查和修订现行的妇女、和平与安全监测框架，以消除重叠并提高指标的可测性和相关性。

✓ 在联合国妇女、和平与安全问题常设委员会的主持下，建立包括国际、区域和国家数据生产者的合作机制，以创建一个在线性别、冲突和危机数据库，用于汇集和传播可用的数据。

✓ 利用性别、冲突和危机数据库为制定方案提供信息，并促进知识和良好做法的分享。

✓ 使用在线数据库进一步传播数据。

✓ 妇女、和平与安全领域的监测工作应以基层结果和影响为重点：

- 向各国统计系统和与这些系统合作的民间社会组织提供妇女、和平与安全数据编制所需的技术和资金支持；

- 加强与国际一级现有统计协调机制的协作，包括在联合国统计委员会主持下为可持续发展目标监测准备的协调机制；以及

- 聘请有关组织内的统计专家。

各国政府应：

✓ 优先考虑国家一级妇女、和平与安全数据的编制，包括拨出充足的资金、技术和人力资源，将新编制的数据纳入现有统计工作，并确保这些数据用于指导政策制定。

✓ 确保相关国家统计数据系统地按性别和其它关键变量分列，并及时向国际统计系统报告。

✓ 将性别统计数据纳入现有治理、和平与安全问题统计协调机制的工作方案。

联合国安全理事会

安理会应：

✓ 建立一个非正式专家组，充分利用来自整个联合国系统的信息、监测和支持能力。最初，该专家组应重点专注3-4个国家。这样专家组就能全面而有针对性地监测安理会落实第2122号决议的情况，包括确保向安理会提交的所有通报和报告中都包含有关妇女、和平与安全问题的信息，并确保安理会就这些问题向高层领导提问。

✓ 增加人权理事会和相关机构（包括执行冲突相关任务的负责人、调查委员会以及其他调查机构）的信息流通渠道，为安理会提供重要信息来源，以便其开展审议和取得成果。应该确立一致的做法，包括让安理会与人权理事会设立的调查委员会定期举行阿里亚办法会议。

✓ 定期邀请民间社会，尤其是妇女组织做通报，内容不限于专题领域，还应包括特定国家审议。

✓ 提高分析受冲突影响国家的性别问题的能力和效率（参见第10章：*主要行为体 - 联合国*）。

✓ 提高联合国系统内部专职高层领导针对特定国家环境中的妇女、和平与安全问题作报告的能力（参见第10章：*主要行为体——联合国*）。

✓ 确保工作团高层领导按照第2122号决议的要求，始终在各种报告和定期通报中提供有关妇女、和平与安全问题的分析。

✓ 始终将性别平等视角纳入视察团的职权范围，并在视察一开始就优先落实该工作。

✓ 在安理会内部扩大妇女、和平与安全议程的负责范围，即在决议草案起草国之外，增设一个由当选成员国担任的联系领导职位。

✓ 确保安理会成员中的联合国大会第五委员会成员为批准执行安理会任务涉及的性别问题相关工作所需的资源提供便利。

✓ 定期要求秘书长特别代表就妇女、和平与安全任务落实情况做临时的国家报告。这为在国家层面开展集体审议、焦点讨论及意志行动提供了机会，也为安理会提供了有关特定环境的更深入和更实质的信息。

✓ 加强在制裁委员会中的工作：

- 更有效地使用现有制裁制度，根据高级别制裁审查强化各专题的优先事项（包括妇女、和平与安全），并考虑采用专题制裁制度和国家制裁制度，以解决冲突中性暴力、人口贩运以及严重侵害妇女权利的行为等全球威胁。

- 对于性罪行和性别罪行以及针对妇女的袭击持续发生的地区，增加相关制裁制度的指认标准。

- 呼吁在负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表、联合国妇女署、所有相关制裁委员会以及相关专家组之间建立信息共享渠道。

- 正式要求专家组帮助制裁委员会吸纳性别平等专家，并使其成为专家组的成员；根据高级别制裁审查中提出的建议，要求联合国大会提供其他必要资源，以便制裁机构和专家组能够获得所需的技术、语言和实务技能，提高自身的能力。

- 将尊重妇女权利纳入针对政治破坏者的制裁制度的除名标准，这些制度最终可能成为政治解决方案的一部分。

- 在所有制裁制度落实情况报告中，系统地从性别角度出发，加入制裁后续影响的具体信息。

人权机制与安理会有关妇女、和平与安全问题的决议之间的联系

会员国应：

✓ 批准、取消保留和全面落实《消除对妇女歧视公约》，并在向消除对妇女歧视委员会和其它条约机构的定期报告中汇报妇女、和平与安全有关义务的履行情况。

✓ 在普遍定期审议中报告妇女、和平与安全相关义务的履行情况；参加对其它被审议国家的审议，询问其履行这些义务的情况；建立国家机制，报告并跟踪普遍定期审议和其它人权机制所提建议。

✓ 鼓励民间社会提交独立并行报告，并提供资金支持，使民间社会能够参与普遍定期审议过程及其它人权条约机构的审议。

✓ 提供多边和双边援助，确保区域和国家人权机制的政治支持和独立性，以解决受冲突影响背景下的侵犯妇女权利行为，并全面落实这些机构的判断和建议。

民间社会应：

✓ 向条约机构和普遍定期审议提交并行报告，强调与妇女、和平与安全有关的国家义务。

✓ 协助受冲突影响的妇女和女童向条约机构及区域、次区域和国家人权机制提交个人权利受到侵犯的申诉。

消除对妇女歧视委员会（以及在适当情况下其它人权条约机构）应：

✓ 就妇女、和平与安全问题有关公约下的义务履行情况，向被审议国家提问。

✓ 鼓励和支持民间社会提交国别信息，用于缔约国报告，其中包括有关妇女、和平与安全的国家义务。

✓ 考虑扩大特别报告职能并举行特别会议，以及专门研究冲突中国家及其落实第30号一般性建议的情况。

人权理事会特别程序、调查委员会和实况调查团应：

✓ 将冲突和性别分析纳入其在受冲突影响国家的工作，其中包括调查委员会和实况调查团的任务。

妇女、和平与安全议程的经费筹措

会员国、联合国和民间社会应：

✓ 设定具体的数字目标，如以下联合国目标：将建设和平资金的15%用于以满足妇女具体需求和推动性别平等为主要目标的项目。

✓ 在所有筹资行为体之间建立系统，通过跟踪资金分配是否以完全可比的方式促进性别平等，包括在和平、安全和紧急情况等各种情形下，促进透明度和问责制。为了实现这一目标，所有行为体都要建立监测和评价资金影响的能力。

✓ 为致力于各层级和平与安全的妇女民间社会组织，增加可预测、可获取和灵活的资金，包括利用专门的融资工具，如新成立的妇女、和平与安全全球加速融资机制（Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security）。

✓ 支持妇女参加捐助方会议，以确保干预措施适当响应基层妇女的需求。

✓ 在脆弱和受冲突影响环境中建设国家政府的能力，以便进行促进性别平等的预算编制，确保国家规划符合性别平等目标。

✓ 开展参与式性别和冲突风险分析（包括脆弱性分析），为受冲突影响环境中所有干预措施的设计、成本计算和落实提供依据。

捐助国和团体应：

✓ 采用联合国所设立的15%的性别问题专项拨款目标，将其各自用于建设和平干预措施的援助资金流的一部分划拨给受冲突影响的环境，而这个比例只是初始目标，并非最终目标。

民间社会应：

- ✓ 完善捐助方援助活动的协调，以确保在所有脆弱国家和经济体之间更均匀地分配以性别平等为重点的援助。
- ✓ 大幅增加对促进性别平等、妇女人权和增强妇女权能的财务机制的拨款，如联合国促进性别平等基金、联合国消除暴力侵害妇女行为信托基金、制止冲突中性暴力行动联合国基金（联合国行动）和新成立的妇女、和平与安全全球加速融资机制（Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security）。
- ✓ 修改预算结构，从“项目”型转变为着眼于国家实体和非国家实体的长期能力建设。

联合国应：

- ✓ 加快努力达到并超越秘书长将建设和平资金的15%烙上“性别平等标识”，用于促进性别平等的目标。其成就应写入秘书长与在基层、工作团和非工作团环境中的联合国高层领导之间的业绩契约，并以更完善的成就监测与跟踪系统作为支持。[8]
- ✓ 划拨1亿美元或象征性地从和平行动总预算金额中划拨1%（以较高者为准）给建设和平基金；[9]并进一步确保在此拨款中，至少15%分配给促进性别平等的建设和平项目。

参考资料

1. 制止紧急情况中对妇女和女童的暴力侵害行动呼吁，以及会员国就此呼吁所做的书面承诺，为推动这些承诺的通过提供了有意义的模式。“A Call to Action on Gender and Humanitarian Reform: From the Call to Action on Violence Against Women and Girls in Emergencies to the World Humanitarian Summit”，政策简讯（四方援助救济社，2014年9月）。
2. 可通过新的人道主义领导力学院并基于机构间常委会人道主义行动中的性别平等培训进行试点。机构间常委会的培训目前属于自愿参加，参加者几乎全是非政府组织，而不是联合国工作人员。
3. 即使只有某些类别的支出可用于促进两性平等的预算编制和财务跟踪，维持和平专家和促进两性平等预算编制专家应能作出这样的决定，并就使用什么样的方法，或是否把重点放在预算设计、跟踪支出，或两者兼顾（最理想）上提供建议。
4. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，76–77。
5. “Report of the Secretary-General: Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse”，联合国文件文号：A/69/779（联合国大会，2013年2月13日）。
6. 摘自2014年联合国使用雇用军问题工作小组报告，(A/69/338) 第80款，82–83。尽管工作组的建议仅涉及联合国的保安服务承包商，但是在这里，应被理解成适用于所有类型的联合国承包商。
7. 联合国妇女署将继续参与联合国国家工作队，以确保工作团和国家工作队在性别平等问题上更紧密的横向联系，并为最终缩编和移交给国家工作队，更重要的是移交给当地行为体奠定基础。应密切监测这一试点，以评估所产生的成功与挑战。
8. “2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组报告（2015年）”，第182款。
9. 同上，第171款。