



妇女与和平与安全

秘书长的报告

一. 引言

1. 已进入 2020 年，联合国设想使这一年成为在实现对性别平等及妇女与和平与安全的全球承诺方面取得进展的里程碑式的一年。面对冠状病毒病(COVID-19)大流行带来的前所未有的危机，履行这些承诺的决心并没有减弱，如果说有什么不同的话，那就是紧迫感增强了。

2. 在关于 COVID-19 对妇女的影响的政策简报¹ 中，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)警告说，在性别平等方面取得的有限进展有逆转的风险。妇女构成了第一线卫生保健工作者的大部分，承担了大部分护理负担，将受到此次危机造成的经济后果的最大影响。妇女已在遭受越来越多发的性别暴力。专家们有理由担心，用于开展促进妇女健康(包括性健康和生殖健康)的努力的资源被挪用，对女童参与教育和妇女就业的长期影响，以及以大流行病为借口，在侵犯妇女权利的行为方面向后倒退。这一大流行病将对国际和平与安全产生深远影响，包括使妇女在政治决策中被进一步边缘化，特别是在正在谈判和平协定的国家或正在进行政治转型的国家。更普遍地说，性别不平等和冲突风险之间存在很强的相关性。² 秘书长在 2 月份关于性别平等的施政讲话中指出，暴力侵害妇女、国内压迫和冲突之间是一条直线；每年在和平与安全上花费了数万亿美元，但我们应该询问：谁的和平？谁的安全？

3. 安全理事会第 2532(2020)号决议肯定妇女在冠状病毒病应对工作中发挥着重大作用，并呼吁采取切实行动，确保妇女充分、平等和有意义地参与制定和

¹ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，“COVID-19 对妇女的影响”，政策简报。可查阅 www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406。

² 世界银行和联合国，《和平之路：预防暴力冲突的包容性办法》(华盛顿特区，世界银行，2018 年)。



实施应对这一大流行病的适当和可持续对策。在过去 20 年中，安全理事会通过了 10 项关于妇女与和平与安全的决议，所有决议都围绕着妇女人权和妇女在预防和应对危机中发挥领导作用的重要性。在大流行病期间，许多展现领导力的最佳例子都来自妇女，但妇女领导的国家只有 7%。对设有冠状病毒病工作队和委员会的 30 个国家进行的调查结果显示，平均只有 24% 的成员是妇女。³ 在受冲突影响的国家，⁴ 冠状病毒病工作队中的妇女比例更低，只有 18%。⁵

4. 妇女与和平与安全议程的核心是预防危机议程。在受冲突影响的国家，妇女组织和网络是其社区和高危群体的生命线。虽然处理突发公共卫生事件的主要责任在于国家，但事实已经证明，妇女团体是紧急情况下必不可少的领导者，在维持社会凝聚力和防止进一步的冲突和不稳定方面发挥着关键作用。妇女团体拥有社区的信任和外联能力，这对在大流行病期间管理公共卫生信息时至关重要。除非得到财政支持，否则这些组织有着停止运营的风险。

5. 在过去的一年里，妇女一直站在社会运动的前列，在这些运动中，人们走上街头，要求其权利、平等、不同的社会契约和更雄心勃勃的气候行动。这些社会运动，包括在象阿尔及利亚、智利、哥伦比亚、海地、伊拉克、黎巴嫩和苏丹等国，其被评论最多的特征之一是各个年龄段的妇女发挥的杰出领导力。研究表明，妇女在第一线的参与同一个社会运动使用非暴力方法并取得成功的机会非常相关，即使在高度镇压的背景下也是如此。⁶

6. 充满活力的社会运动、脆弱的和平协定和全球大流行病的结合敲响了需要建设更加平等和包容各方的社会的警钟。忽视从几十年的妇女和平行动中吸取的教训以及我们自己对妇女与和平与安全的承诺，将对妇女产生长期的代际影响，并对实现可持续发展目标的集体努力产生影响。

7. 本报告特别及时，不仅因为正值安全理事会第 1325(2000)号决议通过 20 周年之际，而且还因为我们正处在失去性别平等与和平问题上来之不易的成果和从冠状病毒病大流行中恢复得更好的十字路口。本报告参考了根据联合国系统各实体、会员国、区域组织、民间社会和全球公认数据源提供的数据和信息对进展和趋势进行的分析。主要的研究结果包括以下内容：

³ 援外社国际协会，“大多数国家未能将妇女纳入冠状病毒病应急小组和计划”，新闻稿，2020 年 6 月 9 日。可查阅 www.care-international.org/news/press-releases/most-countries-fail-to-include-women-in-their-covid-19-response-teams-plans。

⁴ 就本报告而言，这包括安全理事会目前处理中的项目以及 2019 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间安理会在正式会议上审议的议程项目、2019 年驻有维持和平特派团或特别政治任务的国家以及 2019 年从建设和平基金获得方案资金的国家。

⁵ 妇女署对安全理事会处理中的 12 个局势的现有数据的分析。

⁶ Erica Chenoweth 和其他人，“妇女的参与和非暴力运动的命运：关于妇女参与抵抗(WiRe)数据集的报告”，为一个地球未来基金会准备的文件，科罗拉多州布鲁姆菲尔德，2019 年。

(a) 1992 年至 2019 年期间，在世界各地的主要和平进程中，只有 13% 的谈判人员、6% 的调解人和 6% 的签字人是女性；⁷

(b) 在世界范围内，1995 年至 2019 年期间，含有性别平等条款的和平协定的比例从 14% 增至 22%；⁸

(c) 2020 年 5 月，5.4% 的联合国军事人员和 15.1% 的警察人员为女性，而 2015 年分别为 3% 和 10%；⁹

(d) 联合国核实，2015 年至 2019 年期间，有 102 名妇女人权维护者、记者和工会成员在 26 个受冲突影响的国家被杀，这可能是低估的数字；由于为抗击大流行病而实施的行动限制和保护措施的减少，预计这些事件将会增加；¹⁰

(e) 妇女在国民议会中的代表人数比例从 2000 年的 13.1% 增至 2020 年的 24.9%；在受冲突影响的国家，妇女在议会中的比例仍然较低，为 18.9%；¹¹

(f) 在有法定配额的冲突中和冲突后国家，妇女在国家议会中的比例是没有配额的国家两倍多(分别为 23% 和 10.8%)，在有配额的地方政府机构中，妇女的比例为 26%——比没有配额的地方机构中高出三倍多；¹²

(g) 截至 2020 年 7 月，已有 85 个会员国(占联合国会员国的 44%)将妇女与和平与安全议程转化为国家行动计划——比 2015 年的 53 个和 2010 年的 19 个有所增加——但只有 24% 的会员国在通过这些计划时列有执行这些计划的预算；16 个国家通过了 55 项关于妇女与和平与安全的地方行动计划；¹³

(h) 在第 1325(2000)号决议通过后的头五年里，只有 15% 的安全理事会决议明确提到妇女与和平与安全问题；2017 年至 2019 年期间，这一比例升至约 70%；¹⁴

(i) 承诺支持脆弱和受冲突影响国家的性别平等努力的双边可分配援助总额继续增加，2017 年至 2018 年期间为每年 205 亿美元，而 2015 年至 2016 年

⁷ 外交关系理事会，“妇女参与和平进程”，2019 年 1 月 30 日。可查阅 www.cfr.org/womens-participation-in-peace-processes。

⁸ 数据来自爱丁堡大学、PA-X 和平协议数据库，第三版。可查阅 www.peaceagreements.org/。

⁹ 来自和平行动部和业务支助部的数据。可查阅 <https://peacekeeping.un.org/en/gender>。

¹⁰ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和国际劳工组织(劳工组织)合作提供的数据。

¹¹ 截至 2020 年 1 月 1 日的数据。不包括尼日尔和也门。妇女署根据可持续发展目标指标 5.5.1 项下的报告进行的计算。

¹² 从联合国、秘书处统计司、全球可持续发展目标指标数据库获得的关于国家议会和地方政府中妇女比例的数据。可查阅 <http://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>。从国际民主和选举援助学会、斯德哥尔摩大学和各国议会联盟(议联)、全球性别配额数据库获得的性别配额数据。可查阅 www.quotaproject.org。

¹³ 妇女署对关于妇女与和平与安全的国家和地方行动计划的分析。

¹⁴ 来自相应年份的秘书长关于妇女与和平与安全的报告中的数据。

期间为每年 180 亿美元；然而，对妇女组织的双边援助停滞不前，仅占双边援助总额的 0.2%；¹⁵

(j) 2019 年，历经十年来最大年度增幅之后，全球军费开支达到 1.9 万亿美元，¹⁶ 但只有 30% 的国家行动计划将裁军作为一个重点领域。

二. 2020 年妇女与和平与安全议程：进展、挑战和正在出现的问题

8. 在上一份关于妇女与和平与安全的报告(S/2019/800)中，列入了对 2015 年 3 次和平与安全审查提出的与联合国系统有关的妇女与和平与安全方面建议的执行情况所作的评估，¹⁷ 突出强调了许多执行方面的差距。现在正是在各处做得更好的时候，从当地、非正式解决冲突到正式和平谈判、在安全理事会大厅以及在决定建设和平和恢复计划和预算的会议室，均要做得更好，并确保这些努力无缝衔接。在一个领域得到支持和倡导的东西，往往必须在另一个领域付诸实践。例如，安全理事会第 2510(2020)号决议认可的关于利比亚问题的柏林会议的结论(S/2020/63，附件一)鼓励妇女进行充分、有效和有意义的参与，但在联利支助团推动的关于安全、政治和经济事项的三个利比亚内部对话轨道上，利比亚代表绝大多数是男性。¹⁸

9. 在上一份报告中，强调了需要加快行动的六个领域：妇女有意义地参与和平进程和成果的执行；妇女的经济保障和获得资源；保护和支助妇女人权维护者与建设和平者；增加维持和平特派团和国家安全部队中妇女的人数并加强其影响力；为执行妇女与和平与安全议程提供资金；让联合国领导人对履行妇女与和平与安全议程的承诺，从实现目标到改进分析和信息传递等负责。

10. 本报告载有关于在妇女与和平与安全议程的这些领域和其他领域进展情况的信息，并特别注意落实上一份报告中提出的具体承诺和建议。展望未来，必须更加关注许多妇女面临的基于种族、族裔、能力、经济地位、性取向和性别认同的相互交织的各种歧视形式，以及消除结构性障碍，以增加不同群体的妇女参与预防和解决冲突以及建设和平。

11. 在管理、和平与安全以及发展领域进行的相辅相成的联合国改革，为对包容性分析、规划和方案拟订进程采取协调一致的方法，包括促进性别平等的方

¹⁵ 数据来自经济合作与发展组织，贷方报告制度。可查阅 <http://stats.oecd.org>。

¹⁶ 斯德哥尔摩国际和平研究所，“根据斯德哥尔摩国际和平研究所的说法，2019 年全球军费开支出现了十年来最大的年度增长，达到 19 170 亿美元”，2020 年 4 月 27 日。可查阅 www.sipri.org/media/press-release/2020/global-military-expenditure-sees-largest-annual-increase-decade-says-sipri-reaching-1917-billion。

¹⁷ 三次审查是：Radhika Coomaraswamy，预防冲突，改革司法，保障和平：关于联合国安全理事会第 1325 号决议执行情况的全球研究，为妇女署编写的研究报告，2015 年；A/70/95-S/2015/446；和 A/69/968-S/2015/490。

¹⁸ 安全和经济轨道的所有代表都是男性，政治轨道的 26 名参与者中只有 7 名是女性。

法奠定了坚实的基础。在海地和苏丹过渡等背景下，总部和实地的综合领导和分析方面已取得一些进展。然而，必须做更多的工作，以确保妇女处于本组织发展、和平与安全、人道主义和大流行病后长期复苏计划的中心位置。秘书长性别平等战略已被纳入所有改革，该战略对参与和平行动的妇女人数产生了重大影响，这是妇女与和平与安全议程的一项关键承诺。

A. 推进性别平等与妇女有意义地参与和平进程和政治过渡

12. 长期以来，女性建设和平者和女权运动一直呼吁结束歧视性法律和惯例，因为这些法律和惯例剥夺或限制了妇女获得司法以及社会、政治和经济机会的概率。2019年，苏丹学生和活动家阿拉阿·萨拉赫在安全理事会关于妇女与和平与安全的年度辩论会上发言时说，如果妇女在和平谈判桌上没有代表权，如果她们在议会中没有有意义的发言权，她们的权利就得不到保障，歧视性和限制性法律将依旧不变，不稳定和暴力的循环将继续下去(见 [S/PV.8649](#))。

13. 必须立即将妇女充分、平等和有意义的参与和实现妇女权利放在预防、解决冲突和恢复努力的所有办法的核心位置，不仅要揭露和解决规划和决策中的性别歧视和偏见，而且要确保为妇女的包容性参与提供坚实的基石。有足够的知识和良好做法可供借鉴，例如包容性和平进程设计方法，所有调解人都应使用和鼓励这些做法。然而，缺乏进展的主要原因是缺乏在和平进程的所有阶段充分实现妇女与和平与安全议程所载的全球承诺的政治意愿，特别是冲突各方缺乏政治意愿。随着承诺的增加，会员国、区域组织和联合国的政策和问责框架得到加强，以及采取新的会员国倡议，如芬兰和西班牙牵头的“2025年承诺”倡议，可能会发生根本性转变，不仅可以用参加谈判的数字来衡量，而且还可以在预防和解决冲突以及设计和执行和平协定方面采取包含性别平等和促进性别平等的方法来衡量。

14. 鉴于 COVID-19 大流行在世界各地蔓延，2020年3月23日，秘书长呼吁全球停火——立即停止世界各个角落的敌对行动，以加强外交行动，帮助为提供救生援助创造条件，并给最易受 COVID-19 大流行影响的地方带来希望。随后，鉴于 COVID-19 大流行期间令人担忧的针对妇女的暴力行为激增和相关封锁，他专门呼吁结束从战区到人们家中的所有地方的暴力行为。会员国、冲突各方、区域组织和民间社会行为体，包括许多妇女组织，迅速响应这些呼吁，为此或给予支持，或采取具体措施。安全理事会在其第 [2532\(2020\)](#) 号决议中赞同全球停火，承认脆弱的和平进程在大流行病之后可能脱轨的风险。现在支持接纳妇女比以往任何时候都更重要，因为个人与国际和平与安全之间的联系也比以往任何时候都重要，这一联系在 20 年前构成了该议程的核心。

15. 总体而言，在实现妇女在和平进程各个阶段平等和有意义地参与有关其国家未来的决策方面取得的全球进展仍然不够。1992年至2019年期间，在外交关系委员会追踪的全球主要和平进程中，妇女平均占谈判人员的 13%、调解人的 6% 和签字人的 6%。虽然在增加妇女参与方面取得了一些进展，但每 10 个和平进程中仍有约 7 个进程不包括女性调解人或女性签字人——后者表明，很

少有妇女作为谈判人员、担保人或见证人参与领导角色。¹⁹ 实时收集和公布关于妇女参与和平进程的数据,有助于向所有行为体施加压力,以确保吸纳妇女。妇女的参与不容商量。更多的男性必须挺身而出,尽自己的一份力量,打破将妇女排斥在外的循环。

16. 作为对上一份报告和安全理事会第 2493(2019)号决议的回应,政治和建设和平事务部开始举行针对具体情况的高级别战略会议,以设计和支持包容性和平进程。2020年4月,与秘书长也门问题特使办公室虚拟举行第一次此类会议,探讨了采取哪些行动,以促进将性别问题纳入也门和平进程,包括也门妇女技术咨询小组的效力和影响。与安全理事会妇女与和平与安全问题非正式专家组分享这些会议的成果,并与妇女领导人和建设和平者保持密切接触,有助于确定优先事项,包括流离失所妇女的优先事项。目前还在努力解决调解小组的性别不平衡问题。2019年,支持联合国领导和联合领导的和平进程的团队的组成人员平均有30%的妇女。

17. 在物理、公民和政治空间不断缩小的背景下,通过虚拟协商和接触,为妇女有意义地参与和平进程开辟新途径所作的努力,如秘书长叙利亚问题特使和秘书长也门问题特使所做的努力,受到欢迎。与此同时,重要的是认识到,协商,无论是线协商还是面对面协商,都不能取代直接参与。此外,数字包容倡议需要有针对性的努力,以解决获取权力以及获取数字技术方面的性别差距和其他差距。重要的是,促进和支持和平进程的所有行为体都应扩大对包容性进程的政治支持,并投资于能够惠及所有选民并使其有意义地参与的进程和技术。

18. 战时和谈代表团是对冲突和社会权力结构的反映。当决策结构始终将妇女排除在明显的角色之外时,冲突各方更有可能认为她们未经考验,因为她们以前没有参与过,因此她们得不到承认。2018年至2019年期间,参加联合国领导和共同领导的和平进程的冲突各方代表团中有妇女的代表团的数量减少,但也有一些显著进展,例如2019年在喀土穆举行的关于中非共和国的和平谈判中,有一名妇女代表一个武装团体,直接参与和平谈判,并是该协定的签字人之一。2020年8月,苏丹政府与来自达尔富尔、南科尔多凡和青尼罗河的武装团体签署了争取达成一项全面和平协定的八项议定书,几名妇女代表这些武装团体,并成为其中四项议定书的签字人。这对苏丹来说是一个向前迈进的重要信号和步骤。2019年,日内瓦国际讨论主席启动实施关于妇女与和平与安全的联合主席战略和行动计划,并系统地与妇女民间社会团体接触。

19. 在不是由联合国牵头的谈判中,妇女代表权不足的情况也很明显。美利坚合众国和塔利班在多哈举行的双边会谈没有一次包括阿富汗妇女,2019年7月在多哈举行的由德国和卡塔尔联合主办的阿富汗内部对话,聚集了阿富汗民间社会团体、以个人身份行事的政府代表和塔利班代表。在67名参与者中,有10名是女性。她们在会谈中发挥了关键作用,有助于营造富有成效的对话环境。

¹⁹ 外交关系理事会,“妇女参与和平进程”。

在 9 月份举行的阿富汗与塔利班之间的阿富汗内部谈判开幕式上，阿富汗谈判小组的 4 名女性成员中有 3 人参加了谈判，而塔利班代表团只由男性组成。

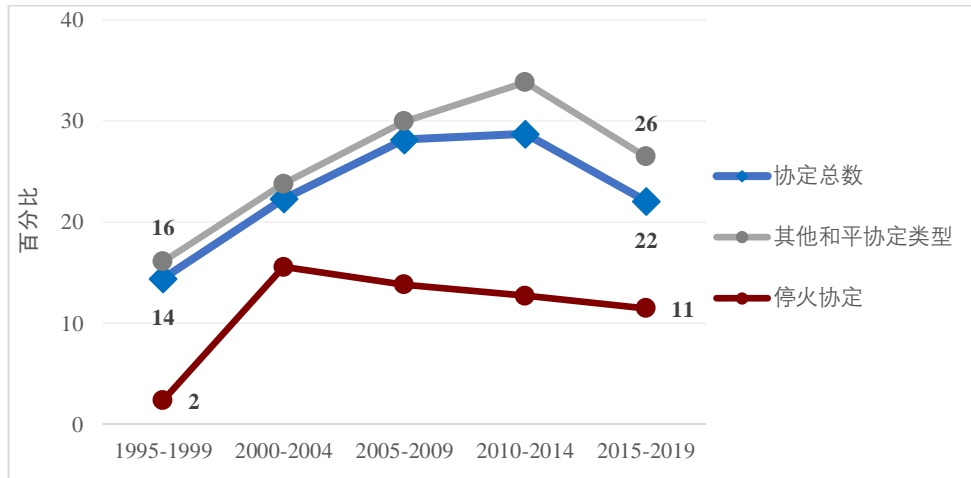
20. 增加妇女人数、融入性别平等观点并以与女权主义者和妇女权利支持者(包括人权维护者和建设和平者)讨论为基础的多轨方法至关重要。联合国特使与整个联合国系统的合作伙伴和第三方调解组织合作，帮助设想和实施此类方法。预期调解人将促进妇女的直接参与，明确将此作为一个优先事项，而不是将此作为只有在交战各方之间实现和平之后才能解决的问题，并探讨所有可能的战略，包括提供激励措施和实施暂行特别措施。2019 年，各种咨询委员会为妇女的声音提供了重要的咨询和协商空间，包括在伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和也门，但它们不能取代妇女的直接参与。与叙利亚妇女咨询委员会的定期协商和特使办公室的持续倡导有助于确保包括咨询委员会成员在内的妇女，在阿拉伯叙利亚共和国宪法委员会，包括其较小的起草机构中达到 28% 的参与率。成立由叙利亚专家、民间社会成员和其他人组成的第三集团有助于改善妇女的代表权和独立声音的存在；它为其他流程提供了一个可供参考的模型。然而，数量上的代表权只是第一步。在没有真正机会影响进程结果的情况下，象征性的、肤浅的、最后一刻的或临时的妇女代表权不能被认为是足够的或可以接受的，特别是在联合国支持的进程中，尤其是考虑到这种不充分的代表权没有让这些进程获得宝贵的观点和投入。

21. 调解人必须确保那些倡导妇女与和平与安全议程核心问题的社会运动和组织的代表参加。从历史上看，妇女参与正式和平进程往往是通过妇女组织与领导人个人的共同施压发起和实现的。2019 年，联合国确保在其领导或共同领导的所有四个积极和平进程中与妇女民间社会组织定期磋商。在中非共和国，这促成关于性别平等的条款出现在最终协定中。在伊拉克和黎巴嫩，联合国特派团与抗议运动的女性成员接触，并支持旨在促进和保护妇女权利的改革。在海地和伊拉克，特派团主张追究杀害和绑架女性抗议者的责任。在刚果民主共和国，特派团正在支持一个妇女调解人网络，以加强妇女的参与和妇女参与地方一级的社区对话和冲突解决。

22. 对 1995 年至 2019 年期间的趋势的分析显示，在全球范围内，包含性别平等条款的和平协定的百分比²⁰ 随着时间的推移而增加(从 14% 增至 22%)，但总体上仍然令人失望地低(见图 1)。对于部分协定，特别是停火协定，这一比例要低得多。2015 年至 2019 年间，只有 11% 的停火协定包含有关性别平等的条款，而在其他类型的和平协定中，这一比例为 26%。妇女在停火监测机制中的代表权较低，使得这一情况更是雪上加霜。

²⁰ 来自 PA-X 和平协定数据库的数据，其中和平协定的广义定义是经冲突各方讨论并由某些或所有当事方彼此商定的处理冲突以期结束冲突的正式、可公开获得的文件。

图 1
1995 年至 2019 年包含性别平等条款的和平协定百分比



资料来源：PA-X 和平协定数据库。

注解：其它协定类型包括其他部分协定以及全面协定和执行协定。

23. 虽然可以理解和平谈判是聚光灯的焦点，但妇女代表权不足的情况通常会在和平协定一经签署就会在为执行这些协定而设立的委员会和机构中重复出现。在马里，在签署和平协议四年多之后，妇女在全国解除武装、复员和重返社会委员会中却仅占 3%，在国家安全部门改革理事会中占 6%，在真相、正义与和解委员会中占 20%，在协议监测委员会各小组委员会中占 4%。在其他几个委员会中，根本没有女性。与第一年相比，这些微不足道的数字仍然有所改善，当时协议监督委员会及其四个技术小组委员会的大约 70 名成员中只有一名女性。在南苏丹，只有两个委员会达到了《解决南苏丹共和国冲突重振协议》中规定的 35% 这一妇女配额。虽然 20% 的委员会由妇女担任主席，但妇女在这些国家机构的成员中平均只占 18%；这是在 2019 年的数字有所改善之后的情况，这一改善要归功于妇女组织的持续倡导。在中非共和国，和平协定正式监测机制中的妇女比例在国家一级为 17%，在地方一级为 23%。哥伦比亚是一个罕见的例外，在那里妇女有更好的代表权，而且政府和民间社会团体实际上都在跟踪和平协定中关于性别平等的条款的执行情况。

B. 促进性别平等的维持和平及和平行动

24. 妇女与和平与安全是“以行动促维和”倡议的首要优先事项之一，该倡议包括关于下列方面的承诺：让妇女充分参与和平与政治进程，将妇女与和平与安全系统地纳入规划、执行、分析和报告的所有阶段，增加妇女在和平行动中的代表权。在这些领域的每一领域都取得了进展。

25. 需要利用联合国和平行动的所有资源和专长，以确保妇女领导和创造政治解决办法。与当地女权主义领导人和妇女权利组织建立伙伴关系至关重要。例如，在马里北部，联合国特派团和妇女署建立了“和平之家”，将来自不同族裔

群体具有共同建设和平目标的 76 个妇女组织聚集在一起。特派团还与联合国国家工作队、民间社会组织 and 政府合作，提高妇女在和平协定执行机构中的比例。在中非共和国，在 2019 年签署的和平协定谈判中，妇女仅占积极参与者和观察员的 10%，即便这一结果，也需要非洲联盟、联合国和民间社会团体，包括非洲妇女领袖网络和非洲妇女预防和调解冲突网络的大力协调员。在南苏丹，在联合国特派团支持或监测的地方和平谈判中，28%的参与者是妇女。这些和平行动：帮助达尔富尔妇女参与在喀土穆举行的关于政治过渡的讨论，为妇女建立一个影响朱巴和平进程的平台；就参与阿卜耶伊社区间冲突预防机制事宜与米塞里亚族和恩哥克-丁卡族妇女接触；促进马里妇女参与 2020 年选举，使她们在议会中的代表比例从 10%增至 28%，尽管 COVID-9 大流行带来了额外的困难。

26. 为支持包容性政治过渡，安全理事会应更加一致地发布将性别观点纳入安全部门改革和解除武装、复员和重返社会进程的具体指示和任务。虽然女性战斗人员在维持和平特派团复员工作量中所占比例很小，但减少社区暴力项目的实施显示了妇女在缓解当地冲突、防止招募加入武装团体、提高重返社会的可持续性和建设社区复原力方面的积极影响。例如，在刚果民主共和国和马里，妇女占减少社区暴力项目受益者的一半。

27. 实施新的问责工具和战略指导，从作为过渡规划一环的标准化性别反应冲突分析，到在高级代表契约中纳入关于妇女与和平与安全的特别目标，也取得了成果。之所以能够做到这一点，是因为和平行动中有性别问题专门知识，这是因为会员国在安全理事会授权和预算谈判中提高了这种专门知识的重要性。在海地和苏丹这两个最大的联合国维持和平特派团的后续政治特派团，在其规划和任务中系统地纳入了性别平等考虑。改进后的报告工作提高了妇女与和平与安全问题的可见度，也能带来更积极和持久的成果。例如，在刚果民主共和国，女性惩戒干事的比例增至 25%，特派团参照促进性别平等的安全地图，加强了妇女特别需要保护的 18 个地点的巡逻和监视。在黎巴嫩，特派团区指挥官和营指挥官必须达到关于妇女与和平与安全的具体业绩基准。

28. 联合国在 22 个和平行动中 共有 82 000 多名军警人员。自从第 1325(2000)号决议通过 15 周年以来，妇女人数在经历几年停滞之后，开始缓慢上升。2020 年 5 月，在维持和平行动中，5.4%的军事人员和 15.1%的警务人员为女性，而 2015 年分别为 3.3%和 10.2%(见图 2)。

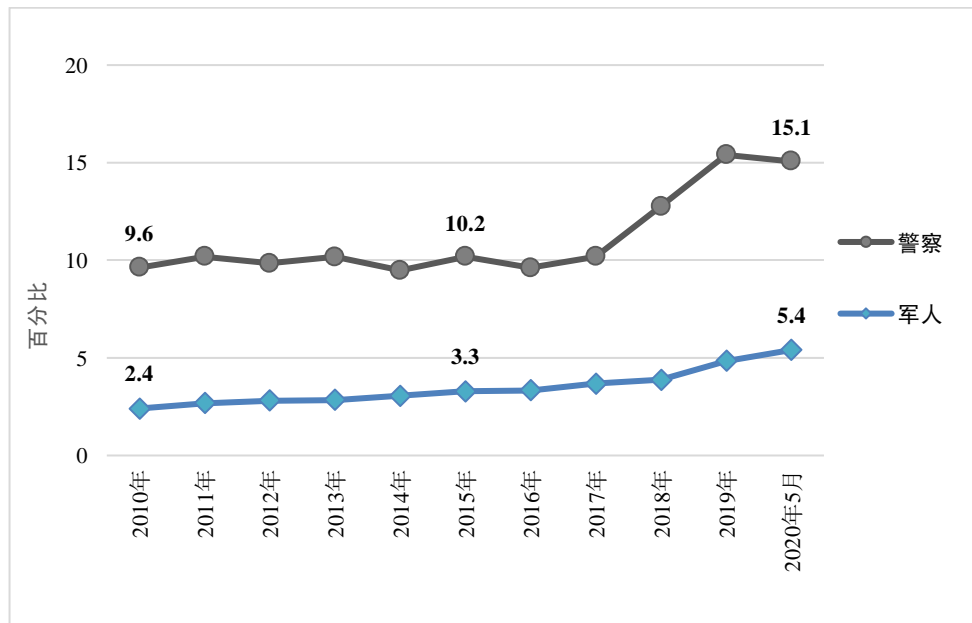
29. 2019 年 10 月，常务副秘书长会同非洲联盟派驻非洲之角各位代表开展了一次高级别声援访问，会见了女性维和人员；她们向访问团通报了她们面临的一系列挑战，包括性骚扰、设施不足或不适当以及无法获得卫生巾等基本个人卫生用品。她们还表示感到受挫的是，尽管具备资格，但许多人仍主要被指派负责行政管理任务。包括各特派团和发展机构在内的派驻各国团队正与会员国合作，寻求应对这些挑战的办法。

30. 传统上由男性主导的维持和平支助部门出现积极趋势，值得欢迎。地雷行动中担任技术职务的妇女人数从 2017 年的 3%增至 2020 年的 19%。作为政府提供

人员部署的女性惩戒干事和司法官员的百分比从 2018 年的 25% 增至 2019 年的 29%，超过了既定目标。安全理事会通过了第 2538 (2020) 号决议——这是第一项专门讨论妇女代表权问题的维和决议——表明了这一问题的重要性。由加拿大牵头的埃尔西倡议以及所有加入该倡议或支持埃尔西倡议基金的国家，都值得称赞。其目的是根据 2015 年进行的全球研究的建议，支持和激励提高女性军警有意义地参与联合国和平行动的努力。²¹

图 2

2010 年至 2020 年联合国维持和平特派团中女性军事和警务人员比例



资料来源：和平行动部和业务支助部。可查阅 <https://peacekeeping.un.org/en/gender>。

31. 尽管这些努力是在正确轨道上的努力，但仍路途遥远。与民间社会组织的对话有时是临时性质的，与一次性活动和表演一起举办，而非定期的、参与性的和有意义的。根据秘书长的人权行动呼吁，与妇女民间社会组织和妇女人权维护者的实质性接触需要采取进一步行动，以便成为所有联合国特派团的核心业务框架。除数字之外，联合国的报告工作还将进一步加强，纳入对联合国特派团在该工作领域的参与情况的政治分析，包括任何反弹或报复迹象，以及对有害的性别规范和冲突动态之间的联系的分析。还需要投资于数据驱动的通信，更好地传达妇女领袖和网络在推进政治解决方案和巩固维持和平背景下的和平方面的重要作用，以及联合国维持和平努力可以对妇女生活产生的积极影响。例如，最近研究认为，部署维和行动的地点改善了孕产妇健康状况、获得疫苗接种的机会和女童入学率。²²

²¹ Radhika Coomaraswamy, 预防冲突。

²² Theodora Ismene Gizelis 和 Xun Cao, “安全红利：维持和平和孕产妇健康成果和获得机会，《和平研究杂志》，2019 年 7 月。

C. 在冲突环境和人道主义紧急情况下保护和促进妇女和女童的人权

32. 2019 年底，妇女权利活动积极分子和援助工作者阿尔玛斯·埃尔曼在摩加迪沙被枪杀，这发生在她在社交媒体上发布了她妹妹在联合国关于和解重要性的讲话的数小时之后。她像父母和两个妹妹一样，投身于为他人服务，为改善索马里做出奉献。2019 年 6 月，同样返回阿富汗帮助他人的 24 岁人权工作者法蒂玛(“娜塔莎”)·哈利勒和她的司机在喀布尔的一次爆炸中丧生。她曾是一名难民，直言不讳倡导妇女权利，回到喀布尔后是要加入阿富汗独立人权委员会。

33. 在 26 个受冲突影响的国家，联合国核对了 2015 年至 2019 年期间发生的 102 起杀害妇女人权维护者、记者和工会成员的事件，这可能是低估的数字。²³ 在哥伦比亚，监察员办公室报告了 2019 年 480 起针对女性领导人和女性人权维护者的威胁，包括仇女的侮辱性言论和性暴力威胁。其中至少有 12 人被杀，比前一年增加了 50%。2020 年，就在应对 COVID-19 大流行的封闭在哥伦比亚刚生效之时，一名妇女权利活动者在家外面被杀，这是针对一名争取男女同性恋、双性恋、变性人、同性恋和双性人权利的活动者的暗杀。此后几天，更多的人被杀害，因为女领导人留在家里很容易成为目标，而治安人员则被转用于执行隔离。妇女权利组织也是受缩小公民空间的法律影响最大的组织。除反恐法律在一些国家带来的审查和限制之外，当局还可能利用对非政府组织的各种其他措施，来限制在其社区倡导妇女和女童利益的民间社会行为者。

34. 必须开展多得多的工作，以支持妇女和妇女权利组织及其捍卫人权的努力，包括当即谴责，还有大力落实。在妇女人权维护者遭谋杀的绝大多数案件中，受害者以前曾受到过威胁，但从报告受到威胁到被谋杀期间，都没有得到国家当局的必要保护和支持。现有数据表明，其中许多人从事性健康和生殖健康及权利、土著权利和环境问题方面的工作。²⁴ 国际社会要持续资助向处境危险的妇女人权维护者提供紧急资金的各组织。保护妇女人权维护者的国家战略和网络激增，国家人权机构不懈努力，都受到欢迎。²⁵

35. 秘书长在其关于与冲突有关的性暴力报告(S/2020/487)中提供了令人沉痛的记录，2019 年录得经联合国核实的 2 838 起与冲突有关的性暴力案件；在 96% 的案件中，暴力对象是妇女和女童，这违反了安全理事会自 2008 年以来就这一主题通过的相关决议。尽管由于根深蒂固的性别不平等、恐惧、污名化及缺乏获得服务和司法机制的机会，导致长期报案率偏低，这一信息并没有反映出这些罪行

²³ 人权高专办与教科文组织和劳工组织的合作提供的数据。公民社会和第一线卫士等组织报告的数字更高。

²⁴ 第一线捍卫者，2019 年全球分析”，2020 年 1 月 11 日。可查阅 www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/global-analysis-2019。

²⁵ 为撰写本报告而审查的三分之二受冲突影响的国家(45 个国家中的 29 个)的国家人权机构完全或部分符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)；仍有 14 个国家没有经认证的国家人权机构。三分之一的国家人权机构由妇女领导，担任委员会类型的人权机构的主席或监察员类型的机构的负责人。

的全部规模和普遍程度，但这也说明了问题的严重性。与冲突有关的性暴力的影响可能会延续几代人，因为在一些国家，因强奸而出生的儿童有可能成为无国籍者，可能无法获得保健、教育和基本服务。这是秘书长第九次在此类报告中可信地列出涉嫌在安全理事会处理的国家和局势中实施强奸和其他形式的性暴力或对此负责的各方。过去十年，11 个国家的 65 个当事方被列名，只有一个当事方在采取必要行动后被除名。秘书长呼吁加强监测和大力执行合规情况，因为其中 42 个当事方没有做出任何承诺来解决这些严重侵犯人权的行为，而且制裁委员会也没有专门针对性暴力对个人或实体实施制裁，尽管其中 8 个委员会明确将这些罪行列为指认标准。²⁶ 最近的研究证实，与非冲突环境相比，受冲突影响国家的非伴侣性暴力发生率非常高。²⁷

36. 5 月份对喀布尔 Sad Bistar 医院产科病房丧尽天良的袭击造成 24 名平民死亡，其中包括 16 名妇女和新生儿；这一事件清楚地提醒人们，在受冲突影响的国家，妇女和女童的生命受到多种方式的攻击。在报告严重偏低的阿富汗，联合国阿富汗援助团记录了 27 起与冲突有关的性暴力案件(S/2020/487, 第 17 段)。援助团还记录了 204 起其他针对妇女的严重暴力犯罪案件，包括 96 起所谓的“名誉杀人”案件、45 起强迫婚姻和童婚案件，以及 6 起威胁女性人权维护者的案件。在也门，正如安全理事会第 2140(2014)号决议所设也门问题专家小组所详述的那样，自 2017 年以来，妇女政界领导人和活动家一直是胡塞派系统性针对的目标，该小组将问题指向了萨那刑事调查司司长领导的一个网络(见 S/2020/313)。在世界为应对 COVID-19 大流行而进入前所未有的封闭状态，也门女权团体也加入了全球停火的呼吁之时，据称，胡塞派袭击了塔伊兹中央监狱的女囚牢房，杀害了 7 名妇女和一名与被拘留母亲生活在一起的儿童，打伤了 26 名其他妇女。

37. 2020 年初，阿拉伯叙利亚共和国西北部局势升级，导致 100 万人在两个月内逃离，这是自九年前战争开始以来最大的大规模流离失所事件。一些叙利亚儿童受到严重创伤，不再说话；早产、流产和低体重分娩数量正在增加。除了广泛记录的性别暴力、绑架和贩运案件之外，叙利亚妇女还因丈夫或男性亲属失踪或被拘留而痛苦；也因为她们在不知道丈夫或男性亲属下落或没有死亡证明的情况下，面临失去住房和土地合法权利的风险。在世界各地的冲突中，女户主家庭尤其面临风险。在乌克兰，对峙线两侧近 70%的家庭是女户主，她们往往无法获得社会福利，获得收入或保护的机会有限。在也门，妇女为户主的家庭，特别是在流离失所的情况下，被驱逐的风险更高，还有报告说其精神和情感极为苦痛。

38. 即使在冲突和人道主义危机时期，妇女和女童遭受的亲密伴侣暴力也比非伴侣性暴力更为普遍。在南苏丹三个受冲突影响地区进行的跨部门调查结果显示，多达三分之一的妇女和女童一生中经历过非伴侣的性侵犯；然而，亲密伴侣暴力

²⁶ 中非共和国、刚果民主共和国、利比亚和南苏丹的 22 名个人和 4 个实体在其案件侵权行为简述中列有性暴力罪行，尽管他们主要是基于其他理由而被指认的。

²⁷ Maureen Murphy 和其他人，“什么能有效防止冲突和人道主义危机中的暴力侵害妇女和女童行为”，为什么能有效防止暴力编写的综合简报第 8 页。可查阅 www.whatworks.co.za/documents/publications/355-p868-irc-synthesis-brief-report-lr-26092019/file。

发生率更高，从 54%到 73%不等。²⁸ 在隔离环境中，亲密伴侣的暴力行为在频率和严重程度方面有惊人的增长。专家们确信，在受冲突影响的环境中，COVID-19 大流行的累加影响将增加童婚、性剥削和性虐待以及贩运人口的比率。在这方面，难民和流离失所妇女和童孩尤其面临风险。2018 年，在全球发现的 45 000 多名受害者中，妇女和女童约占 65%，但对贩运者的起诉却在下降。²⁹ 令人关切的是，COVID-19 大流行正在增加性剥削和性虐待的风险，原因是消极应对战略、隔离措施、缺乏问责制、男子和男童实施的暴力行为正常化、获得信息、服务和报告渠道的机会有限，以及获得食物和保健用品的机会不平等。

39. 残疾妇女和女童占全世界所有残疾人的一半以上，占全世界所有妇女的近五分之一。在冲突环境中，残疾妇女和女童人数也不成比例。例如，根据 2019 年 12 月在阿拉伯叙利亚共和国进行的人道主义需求评估，阿拉伯叙利亚共和国所有流离失所妇女中有 28%是残疾妇女。她们不太可能被人道主义应急工作列为优先援助对象，也不太可能被纳入建设和平之中。安全理事会第 2475(2019)号决议授权满足残疾妇女权利。

40. 安全理事会在其第 7044 次会议一致通过的第 2122(2013)号决议中指出需要要在不带歧视的情况下提供各种性健康和生殖健康服务，包括就强奸造成怀孕提供服务。2019 年 11 月，在纪念国际人口与发展会议二十五周年之际，展示了再次对性健康和生殖健康及权利作出的承诺。然而，COVID-19 大流行对妇女健康构成了严峻挑战(见图 3)。联合国人口基金(人口基金)警告，这一流行病可能导致近 5 000 万名妇女的避孕需求得不到满足，原因包括供应链中断、出行限制以及妇女保健资源转用于其他服务等。此外，2019 年，已经发生 1 000 多起影响保健设施的安全事件，比 2018 年的 795 起大幅增加。³⁰ 在某些受冲突影响或脆弱的国家，孕产妇死亡率高得惊人，尽管自 2000 年以来，全球孕产妇死亡率下降了 38%(从每 10 万例活产中 342 例孕产妇死亡，降至 211 例)。令人关切的是，近年来，缅甸、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的孕产妇死亡率有所上升。通过在产前、产中和产后提供高质量的护理，确保非歧视性的全面性健康和生殖健康服务，大多数孕产妇死亡是可以预防的。

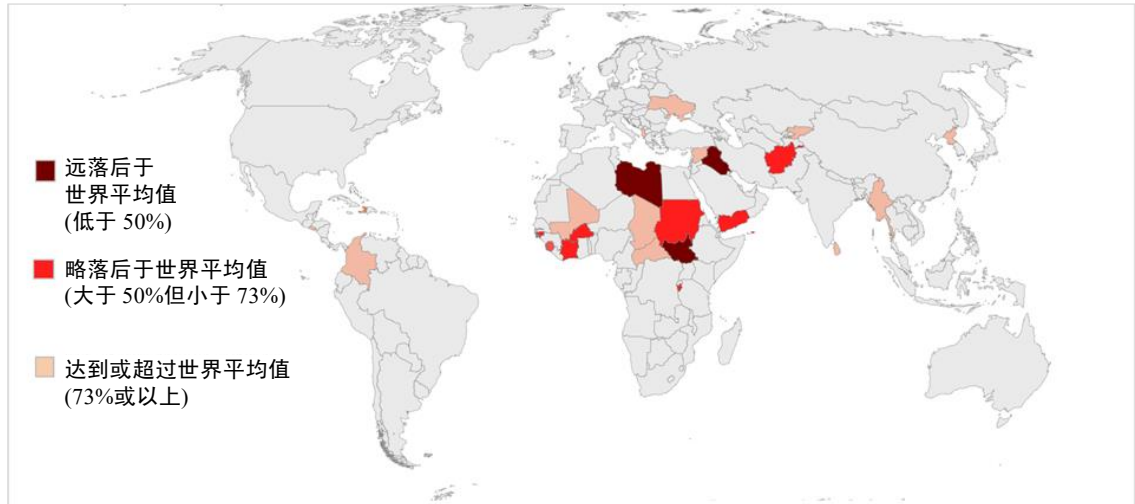
²⁸ Maureen Murphy 和其他人，“什么可以有效防止暴力侵害妇女和女童行为”，第 8 页。

²⁹ 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)，《2020 年全球人口贩运问题报告》(即将印发)。

³⁰ S/2020/366；世界卫生组织卫生保健部门受攻击情况监测系统。可查阅 <https://extranet.who.int/ssa/index.aspx>。

图 3

2019 年在受冲突影响或脆弱国家国家法律法规在多大程度上保障充分和平等获得性保健和生殖保健、信息和教育



资料来源：联合国，秘书处统计司，全球可持续发展目标指标数据库，指标 5.6.2。可查阅 <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database>。

41. 许多利益攸关方正在加大努力应对这些挑战，向受冲突影响国家的数以百万计的妇女和女童提供 20 年前几乎不存在的服务。在 2019 年于奥斯陆举行的结束人道主义危机中性暴力和性别暴力会议上，21 个捐助方为 2019 年和 2020 年的方案认捐了 3.63 亿美元。欧洲联盟-联合国联合聚光灯倡议正在向全世界 5 000 万受益者施以援手，包括在许多人道主义紧急情况下和受冲突影响的国家中施以援手。面向预防的干预措施是有效的，特别是在由妇女领导、针对社会规范并让整个社区参与的情况下。当有足够资源和专业知识可供利用时，态度可以相对快速地改变。刚果民主共和国的一个此类方案仅在几年内就使亲密伴侣暴力从 69% 降至 29%，非伴侣性暴力从 21% 降至 4%。³¹

42. 和平行动中的联合国妇女保护顾问和人权事务干事发挥着至关重要的作用。联合国刚果民主共和国特派团启动了一项行动计划，防止和解决玛伊-玛伊愤怒公民组织派别实施的与冲突有关的性暴力；该派别对前一年记录在案的事件中的最多数量负有责任。自 2018 年以来，该计划已使该区域报告的与冲突有关的性暴力减少了近 72%。也导致了对该派别领导人的审判，其因包括强奸和性奴役在内的危害人类罪被判处终身监禁。在南苏丹，联合国一直与武装团体接触，以争取释放在西赤道州被绑架的数百名妇女和女童。许多人仍关押在军营。在全球范围内，必须加倍努力释放其他被绑架的妇女和女童，如仍被关押的许多雅兹迪妇女和女童。

³¹ Rachel Jewkes、Erin Stern 和 Leane Ramsoomar, “防止暴力侵害妇女和女孩行为：改变有害的性别态度、角色和社会规范的社区行动主义方法”，为《什么能有效防止暴力》编写的证据审查，第 5 页。可查阅 www.whatworks.co.za/documents/publications/357-social-norms-briefweb-28092019/file。

43. 2019年12月，有1.676亿人需要人道主义援助³²——这是几十年来报告的最高数字。经历严重饥饿的人数从2018年的1.13亿增至2019年的1.35亿，这只是长期饥饿人数中的一小部分。³³近60%经历严重饥饿的人生活在受冲突影响的国家。南苏丹、也门和萨赫勒是最令人担忧的地区。全球大流行病预计将带来全球经济危机、粮食不安全加剧、汇款大幅下降、石油价格暴跌和拯救生命的外援减少，所有这些都将对妇女和女童产生深远影响，从粮食不安全和饥饿到失去教育，还有性别暴力、性剥削和性虐待事件不断增加。

44. 显然，为在人道主义行动中产生可持续和有效的影响，对受危机影响的妇女和女童的保护和让其发挥领导作用至关重要。虽然在规范和政策框架方面取得了明显进展，但仍有待于将其系统转化为需要人道主义援助的妇女和女童生活中的行动。2019年，机构间常设委员会性别与人道主义行动问题咨询小组发表了关于性别平等政策问责框架的第一份报告，其中首次集中报告了联合国在人道主义援助背景下履行性别平等方面的承诺、标准、作用和责任的情况。报告将每年编写一次，鼓励所有人道主义组织执行该常设委员会的建议。³⁴用于促进人道主义行动中性别平等的资金仍然很少。妇女署和人口基金对孟加拉国、约旦、尼日利亚和索马里进行了一项联合研究，结果显示，为满足受危机影响的妇女和女童需求而要求提供的资金总额中，只有不到51%得到了满足；针对妇女和女童和(或)为其量身定制的方案资金不成比例地短缺。³⁵紧急救济协调员已将性别暴力确定为资金分配的四个战略优先事项之一。对性别平等相关问题的分析和专门知识将为联合国人道主义工作提供信息，包括在应对全球大流行病及其后果时。迄今为止，为应对作为《2019冠状病毒病全球人道主义应对计划》的一部分的性别暴力，其所需资金只收到不到10%。

三. 建设和维持和平：将妇女与和平与安全议程与实现《2030年可持续发展议程》的努力联系起来

45. 预防冲突和维持和平取决于消除造成不稳定的根源和结构性原因，如排斥、不公正、不平等和武器扩散。本节介绍关于对实现可持续发展目标至关重要和对实现妇女与和平与安全议程至关重要的领域，如裁军、确保妇女政治权利、公平的经济制度和法治；以及新出现的问题，如暴力极端主义和气候危机，因为在这些问题上迫切需要妇女的领导力、影响和视角。

³² 联合国人道主义事务协调厅，“2020年全球人道主义状况概览”。可查阅 www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2020_v9.1.pdf。

³³ 世界粮食计划署，“2020年全球粮食危机报告”。可查阅 https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000114546/download/?_ga=2.103660224.1556261707.1598964667-1440025491.1593782226。

³⁴ 机构间常设委员会和妇女署，“性别平等问责框架报告：2018年”。可查阅 https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_af_gender_report_2018.pdf。

³⁵ 妇女署，“在人道主义方案拟订中为性别平等和增强妇女和女童权能提供资金”。可查阅 www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/06/funding-for-gender-equality-and-the-empowerment-of-women-and-girls-in-humanitarian-programming。

46. 2020 年对联合国建设和平架构的审查结果显示，³⁶ 许多国家和地方行为体，特别是妇女，仍然并不总是以有意义的方式参与国家建设和平优先事项的制定和推进。尽管建设和平委员会等机构在将性别平等纳入其工作方案方面取得了进展，建设和平基金在为性别平等提供财政支持方面也取得了进展，但必须做更多工作，将妇女与和平与安全视为和平进程和建设和平努力的一个基本部分，消除阻碍妇女有意义地参与这些进程的结构障碍。

A. 裁军和军备控制

47. 裁军是最初设想的妇女与和平与安全议程的核心。在《北京宣言》和《行动纲要》关于妇女与武装冲突的一节中，在减少过度军事开支和控制军备供应的战略目标和相关承诺下，它也得到突出的重点介绍。然而，裁军议程与妇女与和平与安全议程之间的联系仍有待充分探索。只有 30% 的关于妇女与和平与安全的国家行动计划将裁军列为一个重点领域。

48. 欢迎裁军事务高级代表办公室和各会员国努力在各种裁军论坛上更多关注妇女与和平与安全方面的承诺。2019 年在纳米比亚温得和克举行的会议上，妇女与和平与安全国家协调人网络将裁军和军备控制问题，包括需要解决全球流通的约 10 亿件小武器给不同性别造成的威胁和伤害，置于关于执行妇女与和平与安全议程的讨论中心，也受到欢迎。在最近一份关于武器转让对人权影响的报告(A/HRC/44/29)中，联合国人权事务高级专员指出，武器的拥有和使用与会助长对妇女和女童的性别歧视的男子特性、权力、控制等具体表现密切相关，也助长性别歧视和暴力侵害妇女和女童行为。

49. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)正在收集关于因非法贩运枪支罪而被逮捕、起诉和判决的个人的性别层面问题的全球数据。³⁷ 4 月，裁军事务厅启动了一个多年项目，在打击小武器贩运和滥用的工作中推进将性别观点纳入主流的政策、方案和行动。充分执行相关条约和文书仍然是紧迫的优先事项。倡导妇女与和平与安全议程的国家应该以身作则，在与武器贸易和转让有关的问题上采取坚定立场，包括停止全球武器出口，因为这是受冲突影响国家特别迫切需要的措施。所有国家都必须遵守安全理事会的武器禁运和制裁，包括利比亚和南苏丹等情况。区域倡议，如非洲联盟的“到 2020 年平息枪炮声”运动，尤其值得注意。

50. 令人深感关切的是核武器带来的新威胁，核大国之间的紧张关系日益加剧，核裁军制度正在受到侵蚀。在纪念《不扩散核武器条约》生效五十周年之际，各国必须再次坚定承诺消除大规模毁灭性武器，继续努力促进将性别观点纳入核裁军和不扩散工作之中。鼓励在多边论坛上进一步研究和讨论其他大规模毁灭性武器与性别之间的联系，因为这些领域落后于核武器领域取得的进展。在这方面，联合国裁军研究所 2019 年发布的一份研究报告提出了在《关于禁止发展、生产、

³⁶ 见 www.un.org/peacebuilding/content/2020-review-un-peacebuilding-architecture。

³⁷ 见毒品和犯罪问题办公室和联合国裁军事务厅，非法武器流动调查表，全球数据收集工具。可查阅 www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime/iafq.html。

储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》和《关于禁止发展、生产和储存细菌(生物)及毒素武器和销毁此种武器的公约》的监测制度范围内推动促进性别平等的援助的想法。

51. 新技术和创新可以为促进性别平等提供机会。然而，妇女与和平与安全倡导者也对相关风险提出了警告，例如自主武器可能被用来实施性别暴力。拥有超越人类控制的杀人能力和判断力的机器在政治上是不可接受的，在道德上也令人厌恶。一些会员国对此类武器技术的投资日益增加，令人尤为关切。

52. 妇女在处理军备控制、不扩散和裁军问题的多边论坛中的代表权长期不足。在多边裁军会议中，只有三分之一的与会者可能是妇女，女代表团团长的比例甚至更低。³⁸ 为解决这些不平衡问题，2019年2月决定，未来的裁军政府专家组将根据大会决议和《裁军议程》，致力于实现妇女充分平等地参与所有此类机构。加强妇女在决策中的作用和促进多样化的声音是实现裁军、不扩散和军备控制的集体目标的关键步骤。创造更加包容、有效和可持续的成果还需要超越数字，积极将性别观点纳入政策和方案；这需要在性别分析、专门知识和研究方面持续投资。

B. 政治参与和代表权

53. 在世界范围内，参与政治决策的男子人数远远超过女子。男子拥有世界四分之三以上的立法权，女子仅占国家议员的24.9%。³⁹ 2000年，这一比例为13.1%。在冲突和冲突后国家，妇女的比例甚至更低，为18.9%。在国家以下各级，全球地方政府中的妇女比例为36%，在受冲突影响的国家中为21%。⁴⁰ 30岁以下的妇女仅占世界议员的0.9%。年轻女性普遍遭受过厌恶女性的经历，她们的参与受到歧视性社会规范和法律的阻碍。只有23个国家的国家元首或政府首脑由女性担任。

54. COVID-19大流行使妇女的领导成为焦点。许多分析人士注意到，世界各地女领导人如何在包容和循证领导的基础上成功应对这一流行病。女议员倡导促进性别平等的COVID-19对策。塞拉利昂议会妇女核心小组吸取埃博拉病毒病危机的经验教训，在联合国开发计划署(开发署)的支持下，与国家机构、传统领导人和边境当局合作，减轻这一流行病对妇女和女童的风险，确保做出促进性别平等的应对努力。敦促更多的议会进一步确定如何促进妇女在未来COVID-19应对和复苏中的领导作用和参与。

55. 性别配额与其他暂行特别措施相结合，仍然是缩小妇女政治代表权差距的有效手段，使妇女能够实现平等代表权的权利，并使社会受益于更大包容带来的决策效力的提高。这正是它成为联合国系统共同落实人权行动呼吁的重点领域之一

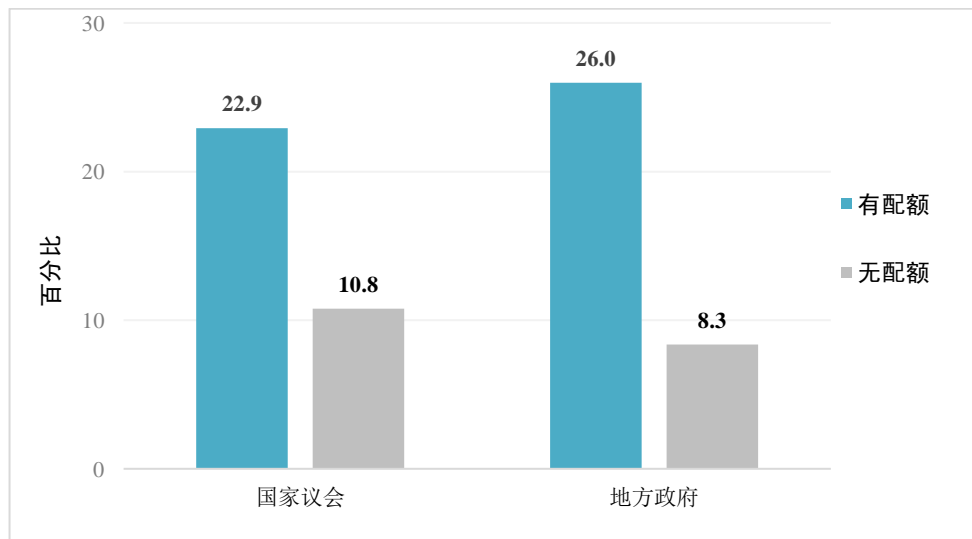
³⁸ Renata Hessmann Dalaqua、Kjølvi Egeland 和 Torbjørn Graff Hugo, 《仍然落后于曲线》, 为联合国裁军研究所编写的报告, 日内瓦, 2019年。

³⁹ 截至2020年1月各国女议员数据(来自各国议会联盟)。可查阅 <https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2020>。

⁴⁰ 截至2020年1月1日的数据。不包括尼日尔和也门。妇女署数据来自关于可持续发展目标指标5.5.1的报告。

的原因。一个令人鼓舞的趋势是，在为撰写本报告而审查的大多数冲突和冲突后国家，对国家议会(64%)和地方政府(61%)使用了法定配额。与以前报告相一致的是，在有法定配额的冲突和冲突后国家，妇女在议会中的比例是没有法定配额国家的两倍多(有配额的为 22.9%，没有配额的为 10.8%)(见图 4)。妇女在地方政府中的比例有类似趋势。在有配额的国家，妇女在地方政府中的平均比例为 26%，而在没有配额的国家，为 8%。⁴¹ 最近的研究表明，与任何其他旨在促进性别平等的条款相比，在和平协定中纳入配额条款，更能预测妇女在冲突后政治环境中的代表权及其劳动力参与情况。⁴² 最近在中非共和国、科特迪瓦、尼日尔和乌克兰实行改革，旨在促进性别均衡的暂行特别措施，令人鼓舞。为了加强进展，敦促会员国考虑采取和执行配额和其他暂行特别措施，在各级民选和任命的决策职位上实现性别均衡。然而，并非所有暂行特别措施都同样有效。在阿富汗，25%的省议会席位为妇女保留。然而，34 个省议会的领导绝大多数由男子担任，他们担任其中 33 个议会的议长。

图 4
2019 年受冲突影响和冲突后国家的国家议会和地方政府中的妇女比例



资料来源：联合国，秘书处统计司、全球可持续发展目标指标数据库、国际民主和选举援助学会、斯德哥尔摩大学和各国议会联盟、全球性别配额数据库。

注：如无 2019 年数据，则使用现有最新年份数据。

56. 妇女在内阁和政府其他机构中任职人数不足的情况仍然很普遍，尽管有一些变化的实例。在黎巴嫩，提高性别平等和消除对妇女和女童歧视，是民众抗议中提出的两个最具凝聚力的诉求。在新内阁中，女部长人数空前(30%)，包括国防部长，这在阿拉伯地区尚属首次。在伊拉克，联合国持续倡导帮助将宪法审查委员会中的妇女人数从 1 名增至 5 名。在苏丹，22%的部长职位由妇女担任，包括首

⁴¹ 不包括也门。妇女署数据。

⁴² 见 <https://gnwp.org/nyu-research-2020>。

位女外交部长，主权委员会成员中有 18% 是妇女。2019 年任命了苏丹第一位女首席大法官。

57. 妇女的政治领导作用和妇女的参与是有效的国家和地方治理和改革的重要组成部分，但在实现这些组成部分的道路上，仍然存在重大持续障碍。在政治和选举中，对妇女的暴力仍然是普遍的侵犯人权行为。女性领导人和公职人员在社会中和网络上都面临骚扰、威胁和虐待。为了让妇女充分参与公共生活，政治机构必须唾弃性别歧视和性别暴力。利比亚国会议员西汉姆·塞尔吉瓦在班加西家中被绑架已有一年，利比亚妇女表达意见的公共空间继续缩小。会员国有责任防止、调查和惩罚暴力侵害妇女行为，采取行动，对恐吓、性骚扰和任何其他形式的性别暴力零容忍，并将其制度化，通过相关立法和政策，提供必要资源，促进和使妇女能够充分和有意义地参与政治和公共领域。解决这些问题仍然是联合国系统的一个高度优先事项。

C. 经济复苏和获得资源

58. 正如以前的各份报告所强调的那样，解决经济不平等问题是一项预防危机战略。妇女更有可能将其收入用于满足家庭需求，包括医疗保健和教育，从而为复苏做出更大贡献。然而，性别规范和歧视使妇女远离土地、财产、继承、信贷、技术和银行业务等资产和生产性资源。相反，国际社会对妇女的支持侧重于微型企业和小额贷款，而冲突后的大规模重建则由男性主导并主要惠及男性。

59. 虽然重建及和平协定执行中与性别有关的优先事项的融资情况仍然鲜为人知，但研究表明资金严重不足。最近重点关注哥伦比亚和菲律宾和平协定执行情况以及伊拉克重建情况的研究表明，目前只有不到 2% 的官方发展援助将性别平等作为一项主要目标。⁴³ 在哥伦比亚和菲律宾，妇女对和平进程的参与高于平均水平，虽然在签署和平协定后的第二年，对性别平等事项的供资确实有所增加，但其后却大幅减少。在菲律宾，《邦萨摩洛全面协议》列入了一条罕见的规定，将发展资金的 5% 专门用于支持妇女开展复苏工作和参与政治生活、保护妇女免受暴力侵害，但棉兰老岛重建和发展信托基金 2013 至 2017 年资助的方案中没有一个是方案报告说将资金分配给了造福妇女的项目和活动。

60. 在促进性别平等的经济重建方面，良好做法的实例太少。2013 年，开发署开始跟踪冲突和冲突后环境中临时就业和生产性生计项目支付给妇女的款项。2019 年，34% 的妇女从这些方案中受益，比前一年的 31% 有所增加。

61. 通常，试点方案即使证明有益，也不会以实质性的更大规模地加以复制。例如，在加沙地带，妇女署让 250 名妇女参加工作换现金方案；她们的家庭收入增加了 345%。这 250 名妇女中，有 71% 的人报告家庭紧张关系缓和，55% 的人表示，新的处境使她们能够参与家庭决策。在约旦，联合国使用创新区块链现金支付办法，在为防止 COVID-19 传播而采取的封锁措施到位后，立即将针对难民营中叙利亚难民的现金换工作方案转换为直接现金援助。在提供与生计和就业相关

⁴³ Jacqui True 和 Sara Davies 即将提出的研究报告(2020 年)。

的支持时，无论是对性别平等还是对和平红利而言，促进体面工作和确保女工权利得到尊重都至关重要。⁴⁴

62. COVID-19 大流行和全球范围内的封锁突显了无偿护理和家务工作对经济的巨大价值，并反映出这一负担大部分是由妇女承担的。在几个受冲突影响国家，妇女从事的无偿护理和家务劳动是男性的三到七倍。⁴⁵ 这严重影响了妇女的有偿就业。全球经济萎缩预计将加剧妇女有偿就业问题。例如，据估计，甚至在贝鲁特港口遭毁坏之前，经济萎缩就已经使黎巴嫩妇女的就业减少了 14%至 19%。⁴⁶ 在有关复苏和重建的决策中优先考虑照护工作，投资于社会保障工具，包括基本收入倡议，以及保障教育和卫生支出，比以往任何时候都更加紧迫和具有相关性。改革债务结构以缓解沉重的债务，纠正不成比例地影响妇女的紧缩政策，对于创造财政空间，将投资转向社会保障和护理经济，也至关重要。

D. 法治以及妇女诉诸司法的机会

63. 2019 年末，一名在波斯尼亚和黑塞哥维那为战争受害者争取权利的年轻妇女告知安全理事会，司法努力正在危险地放缓。她报告说，一些公共场所(如街道、纪念馆和纪念碑)以被判有罪的战犯的名字命名，但几乎没有专门为战争受害者设立的公共场所。此外，与退伍军人不同，平民受害者，特别是性暴力的女性幸存者，在武装冲突结束四分之一世纪后，仍然不得为自己的权利而战(见 S/PV.8658)。

64. 这严酷地提醒人们，谋求正义的努力会持续数十年，受害者将同否认或推迟他们正当诉求的行为作斗争，并坚持挑战施害者手握权力、逍遥法外并被美化的情况。在不同的历史性决定中，禁止酷刑委员会和消除对妇女歧视委员会都要求波斯尼亚和黑塞哥维那为与冲突有关的性暴力幸存者建立全面赔偿制度。⁴⁷ 危地马拉是国内法院对武装冲突期间的性奴役定罪的第一个国家，联合国正在支持危地马拉受害者获得塞普尔·扎尔科案历史性判决中判给他们的赔偿。联合国还在监测另一起重要案件的司法程序，即近 40 年前准军事人员对玛雅阿奇人实施性暴力的案件。

65. 这名来自波斯尼亚和黑塞哥维那的妇女的证词也是重要的提醒：在我们这个时代最具破坏性的冲突中，从缅甸到阿拉伯叙利亚共和国，从阿富汗和南苏丹到也门，面对有罪不罚现象的肆虐，不要放弃，也不要屈服。秘书长在其关于与冲突有关性暴力的最新报告(S/2020/487)中指出，在马里，没有任何一起与冲突有关的性暴力案件受到审判。在尼日利亚，尽管博科圣地组织及其对妇女和女童的暴

⁴⁴ 见劳工组织 2017 年《关于就业和体面劳动促进和平与复原的建议书》(第 205 号)。

⁴⁵ 联合国，全球可持续发展目标指标数据库，指标 5.4.1。

⁴⁶ 妇女署，“黎巴嫩促进性别平等的复苏：关于财政、社会和劳工政策改革的建议”。可查阅：https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20arab%20states/attachments/publications/2020/06/macro%20economic%20policy%20recommendations%20_final%20english%20design.pdf?la=en&vs=5558。

⁴⁷ A 诉波斯尼亚和黑塞哥维那案(CAT/C/67/D/854/2017)和 S.H.诉波斯尼亚和黑塞哥维那案(CEDAW/C/76/D/116/2017)。

行引起了公众关注，但直到 2019 年才在一起与冲突有关的性暴力案件中，首次报告对施害者定罪——一名士兵因强奸一名 14 岁流离失所的女童而被军事法庭判刑。在科特迪瓦 2010-2011 年危机期间发生的性暴力案件没有一起进入审判阶段，没有任何幸存者得到赔偿。在南苏丹，仍然没有审判性暴力和性别暴力案件的混合法庭或专门法庭，政府对 2018 年本提乌大规模强奸案的调查只承认 16 起强奸事件，并将这些事件定性为孤立的犯罪行为。尽管有大量关于阿拉伯叙利亚共和国境内与冲突有关性暴力事件的记录，但没有一名犯罪人面临当面起诉，直到在冲突持续 9 年后德国提出第一起案件。

66. 尽管如此，幸存者和他们的捍卫者仍然找到其他方式争取正义。倡导者们通过不同途径，如大会和人权理事会创建的机制，分别调查缅甸和阿拉伯叙利亚共和国境内发生的最严重的国际罪行。安全理事会请秘书长设立促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组(联合国调查组)，以支持国内努力，追究伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国/达伊沙)对在伊拉克所实施的行为的责任。联合国调查组把对性暴力和性别暴力行为的调查作为优先事项，并在其 100 多名工作人员和领导团队中实现了性别均等。广泛利用国际调查委员会开展工作，也将过去讳莫如深的针对妇女和女童的暴行写进历史中，为正义之路的最终打开提供了详细的事实说明。在许多受冲突影响的国家，这些记录工作将与冲突有关的性暴力与侵犯妇女的社会和经济权利行为以及更广泛的性别不平等联系起来，表明性别不平等是不稳定和冲突的一个驱动因素，必须作为一个根本原因加以解决。

67. 以不安全、暴力和缺乏法律和司法保护为标志的冲突后环境，是妇女参与建设和平与发展的障碍。在过去二十年里，在加强法律、司法和保障系统，为妇女和女童创造更安全的环境并保护她们的权利方面取得了相当大的进展。最近开展的工作包括，除其他外，就加强性别均等和选举法拟订的立法和规范框架，特别是在公共团体中的代表权方面。例如，在中非共和国和科特迪瓦就进行了这些工作。中非共和国的一个女律师网络获得财政支助，从而能够为大约 13 500 名妇女提供法律服务及诉诸司法的途径。在冲突后国家，通过宪法和立法改革等方式推进法治，有助于解决妇女经常面临的跨部门不平等，并有助于减轻妇女在冲突后日常将继续面临的家庭、身份和国籍、财产、保健、继承和就业等社会经济不公正问题。

68. 其他进展令人鼓舞。在哥伦比亚，和平特别司法管辖机制 55%的成员和真相委员会 45%的成员是妇女，三分之一以上登记在册的性暴力受害者得到了赔偿。刚果民主共和国、几内亚、伊拉克和斯里兰卡正在大力扩展妇女获得赔偿的机会，包括在全球幸存者基金的支持下开展这项工作。突尼斯列入独立预算项目，以推动妇女和女童参加真相和尊严委员会。其他国家可以效仿突尼斯的做法。在马里，真相、正义与和解委员会已收到 16 000 多份证词，其中 60%来自妇女。全球法治协调中心、法治与冲突中性暴力问题专家组等机制继续向受冲突影响国家的国家当局提供协助。在刚果民主共和国，自 2013 年以来，已有 1 000 多人因与冲突有关的性暴力而被起诉，目前正在进行几起标志性的审判。2019 年 12 月，中非共

和国在班吉就 20 多起与冲突有关的性暴力案件举行专门的刑事法庭庭审。这是朝着开始弥合有罪不罚差距迈出的积极的一步。在南苏丹，维和特派团支持下的流动法院审理了 260 起案件，其中许多案件与性暴力有关，截至 2019 年底，共有 136 人定罪。2020 年 7 月，国际刑事法院开始对一名马里被告进行审判，这将是该法庭对基于性别迫害的反人类罪行做出裁决的第一起案件。

69. 除非妇女在司法程序中得到公平的代表权，并且历史性创举和良好范例成为普遍做法，否则这些步骤将无法成功缩小司法差距。现在已有以 COVID-19 大流行为借口，推迟审判和调查的例子。允许放慢追求性别公正的脚步，是不可接受的。

E. 防止和打击恐怖主义和暴力极端主义

70. 厌恶女性及让妇女和女童屈服是大多数极端主义和恐怖组织的共同特征，无论其意识形态如何。这不是巧合。对性别规范和定型观念的战略性操纵是他们宣传和招募策略的一部分。控制妇女和女童的生活不仅是他们的所作所为的副产品，也是他们目标的基础。

71. 安全理事会在第 2242(2015)号决议中敦促会员国和联合国系统确保妇女和妇女组织参加反恐战略和反暴力极端主义战略的制定工作并起领导作用，并请反恐怖主义委员会和反恐怖主义委员会执行局把性别平等问题作为一个贯穿不同领域的问题列入各自任务规定的所有活动。自那以后，联合国在其机构架构、政策框架和指导以及方案干预方面都取得了进展。反恐怖主义办公室采用了性别平等标码，并开始建立财务跟踪系统，以便遵守将 15% 的资金分配给性别平等和妇女赋权项目的指示。2019 年，反恐怖主义委员会执行局对会员国工作的评估包含 60 多项与性别问题有关的建议。妇女署、开发署、毒品和犯罪问题办公室和国际移民组织牵头开展工作，支持以前与极端主义团体有关联的妇女的康复，并在印度尼西亚、肯尼亚、利比亚、莫桑比克、尼日利亚、菲律宾、斯里兰卡和苏丹等国，支持妇女领导的组织参与起草和监测打击暴力极端主义的国家行动计划，并支持这些组织参与社区预警和预防倡议。然而，还需要做更多工作来确保妇女领导的民间社会组织和性别平等活动家积极有效的参与。

72. 知识也得到了扩展。2019 年，莫纳什大学和妇女署公布了他们在孟加拉国、印度尼西亚、利比亚和菲律宾的研究中值得注意的成果。⁴⁸ 在所有四个国家的定量调查都显示，与宗教信仰、年龄、性别、教育水平、就业或所处地点相比，厌恶女性心理与支持暴力极端主义的关联更为紧密。研究还表明，妇女得到的康复和重返社会支助往往比男性少，而且这种支助往往没有充分兼顾她们的性别具体

⁴⁸ Melissa Johnston 和 Jacqui True, “对女性的厌恶与暴力极端主义: 预防暴力极端主义的影响”, 莫纳什大学和妇女署, 2019 年。可查阅: https://arts.monash.edu/__data/assets/pdf_file/0007/2003389/Policy-Brief_VE_and_VAW_V7t.pdf。

需要。⁴⁹ 涉嫌与来自伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的伊黎伊斯兰国成员有家庭联系的妇女的返回率比男子和儿童的返回率慢得多。

73. 反恐法律和行动仍然或有意或无意地损害妇女团体的权利和建设和平宣传。与妇女组织持续对话的机制仍然不足，许多国家根本没有这种机制。妇女在专门反恐的决策机构和执法机构中代表权严重不足。迫切需要加强对受害者的外联和支持。尽管对解决包括伊黎伊斯兰国和博科圣地组织在内的广泛实施性奴役和性暴力制度的团体的问题给予了极多关注和资源，但这些团体的许多受害者却没有能够伸张正义或得到足够的支持(S/2020/487)。

F. 气候变化及其对和平和安全的影响

74. 各国在努力预防和应对当代众多安全挑战的过程中，不能忽视当今的生存风险——气候变化。气候变化和环境退化的影响已经在全球范围内使复杂的危机进一步恶化。

75. 越来越多证据表明，性别规范和权力结构在确定与气候有关的安全风险对男女的影响方面发挥着关键作用。然而，需要做出更加协调一致的努力，在决策中整合和处理性别、气候和安全之间的联系，并优先考虑妇女参与应对和预防机制。在目前关于妇女与和平与安全的国家行动计划中，甚至只有 17 个计划提及气候变化，而在关于气候变化和安全的政策辩论中，基本上没有涉及性别问题。

76. 联合国环境规划署(环境署)、妇女署、政治和建设和平事务部建设和平支助办公室和开发署最近的一份报告令人信服地证明，性别规范和权力结构以各种方式决定着不同背景的男女如何应对和管理与气候有关的安全风险。⁵⁰

77. 妇女留守在气候变化和不安全的第一线，在不断退化的环境中背负着新的经济责任。例如，在整个萨赫勒地区，气温升高和不可预测的降雨对生计的影响正在加剧族群间暴力，移民模式在发生转变。在苏丹的许多社区，如北科尔多凡州的社区，越来越多男子离开村庄，寻找务农之外的替代生计，而牧民在越来越不安全的环境中寻找牧场时，把妇女留在后面。在尼日利亚北部，性别规范和权力动态促使一些年轻妇女和年轻男子决定加入武装反对派团体。一些男子的动机是经济机会，他们试图逃离失败的生计，而一些妇女加入武装团体，是为了获得受教育和其他增强权能的机会。在拉丁美洲，气候变化、冲突和安全挑战以及性别不平等的影响在许多情况下交织在一起，造成复杂的粮食安全风险。在中美洲的干旱走廊，气候变化和迁移增加了妇女的负担，包括需要长途跋涉才能获得水。

78. 尽管存在这些挑战，但联合国各实体成功的试点方案编制表明，适应气候变化和包容性自然资源治理为加强妇女在预防冲突和解决争端方面的领导力提供

⁴⁹ 反恐怖主义委员会执行局，“回返外国恐怖主义作战人员应对工作的性别层面：研究视角”，2019年2月。可查阅：www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2019/02/Feb_2019_CTED_Trends_Report.pdf；“反恐执行局分析简报：遣返与伊黎伊斯兰国有关联的妇女”，2019年9月。

⁵⁰ 环境署、妇女署、政治和建设和平事务部和开发署，“性别、气候与安全：在气候变化第一线维持包容性和平”，2020年6月11日。可查阅：<https://gender-nr-peace.org/gender-climate-security/>。

了重要切入点。建设和平基金正在投资扩大这些做法，包括在跨界地区实行这些做法。主要伙伴关系(如环境署、妇女署、开发署和政治和建设和平事务部的伙伴关系)以及政治和建设和平事务部、开发署和环境署的联合气候安全机制，指导着政策、投资和方案设计，以支持妇女领导建设有复原力、包容性与和平的社会。在强调预防冲突的中心地位的同时，必须认识到通过集资和其他手段将资源导向处于气候变化第一线的当地妇女团体的重要性，并支持妇女发挥领导作用解决这些相互关联的危机。

三. 承诺为未来十年采取行动

A. 在国家和区域两级规划行动并监测结果

79. 在政策层面，支持妇女与和平与安全议程的国家和区域承诺继续增加。自 2005 年丹麦通过第一个国家行动计划以来，到 2020 年 6 月，43%的联合国会员国和观察员通过了国家行动计划。在拥有国家行动计划的 85 个会员国和领土中，超过一半的国家和领土通过了两次或两次以上的计划迭代，以应对不断变化的背景和优先事项。约 70%的欧洲联盟成员国和 45%的非洲联盟成员国通过了国家行动计划。加拿大和爱尔兰等拥有外向型国家行动计划的国家越来越认识到，必须处理与和平与安全有关的国内优先事项，包括土著、难民、流离失所者、回返者和少数群体的地位问题。在国家行动计划中纳入与 COVID-19 对策相关的具体行动和优先事项，将有助于解决特定妇女群体在其境内外如何面临不同的、往往是结构性和交叉形式的排斥、歧视和不平等的问题。

80. 2020 年 1 月，墨西哥成为继瑞典之后第二个公布女权主义外交政策的国家，加拿大和法国也宣布了女权主义外交和(或)发展政策。性别平等机制与侧重于外交、安全部门和金融的机制之间加强协调，将促使对妇女与和平与安全议程采取全面、精简的整体政府做法。加强联合国与区域组织之间的伙伴关系至关重要。东南亚国家联盟(东盟)承诺更加重视该议程，值得欢迎。

81. 2019 年 4 月，64 个会员国、8 个联合国实体和 3 个区域组织在安理会第 1325(2000)号决议通过 20 周年前夕作出 400 多项具体承诺，支持全面实施妇女与和平与安全议程。在 2020 年初的一次中期评估活动中，作出承诺的半数以上的会员国、近三分之二的联合国实体和三分之一的区域组织报告了为履行这些承诺而采取的具体行动。此外，目前有 10 个会员国宣布自己是以行动促维和妇女与和平与安全倡导者。鼓励其他会员国加入该小组，并敦促所有利益攸关方兑现承诺，缩小仍然存在的执行方面的差距。

82. 人权理事会的普遍定期审议进程为促进对妇女与和平与安全的问责提供了宝贵的论坛。然而，对这一重要机制的利用仍然不足。对 11 个受冲突影响国家过去两个普遍定期审议周期的审查显示，在各国提出的 3 747 项建议中，只有 189 项被认为与妇女与和平与安全议程相关。尽管如此，713 项建议的确谈到了性别平等和实现妇女权利的问题。一个协同增效方面的良好做法是，自 2010 年以来，明显有更多关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况的缔约国报告提及和

报告妇女与和平与安全的执行情况。由于消除对妇女歧视委员会通过了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(2013 年)，这一趋势可能已经加速。⁵¹

83. 会员国越来越多地动员起来，组成全球联盟，加强该议程。2020 年 5 月，妇女与和平与安全问题协调人网络召开特别会议，讨论如何在 COVID-19 大流行的背景下推进妇女与和平与安全议程。例如，黎巴嫩利用其国家行动计划，颁布了一项法令，为幸存者设立一个特别基金和服务，以解决日益严重的性别暴力问题。鼓励更多的会员国和区域组织加入该网络。在第 1325(2000)号决议通过二十周年之际，作为平等一代论坛的一部分，将发起一项创新的妇女与和平与安全与人道主义行动契约。⁵² 该契约将把会员国、国际和区域组织、民间社会、私营部门和其他利益攸关方汇集在一起，推动履行议程中现有的财政和政治承诺与责任。同样重要的是，确保 6 个平等一代专题行动联盟也将和平、安全和人道主义重点分析纳入其工作之中。

B. 联合国内部的领导力、协调和问责

84. 以前的各次报告强调，迫切需要领导力、问责和财政支助，以加快在履行现有妇女与和平与安全承诺方面取得进展。对 2015 年 3 次和平与安全审查提出的各项建议执行情况的独立评估表明，尽管做出了许多努力并取得了积极进展，但仍有大量工作要做。为进一步缩小执行方面的差距，这些报告概述了联合国各实体商定的 10 项有时限的循证承诺。一年过去了，联合国各实体显然认真做出了努力，加强针对实体和针对性别的政策和进程，以便在履行这些承诺方面取得进展。

85. 在联合国系统内和在维和中实现性别均等，是全面履行妇女与和平与安全条款的一个显著优先事项。它并不是将性别观点纳入各实体工作的替代。秘书处高级领导层先于目标日期实现了性别均等。自 2016 年以来，在缩小特别政治任务和维护和平行动特派团高级领导层的性别差距方面也取得了重大进展。2017 年，特派团高级领导层中女性占 21%，但到 2020 年 8 月，这一比例上升至 41%。秘书长仍然坚定致力于在整个组织实现性别均等，并正在与会员国合作，确保这一目标不仅实现而且得以保持。总体而言，担任联合国系统高级职位(P-5 及以上)的妇女比例呈上升趋势，2007 至 2019 年期间，从 29%增至 39%。至于驻地协调员，在全球范围内保持了性别均等，而且在受冲突影响国家也首次实现了性别均等。

86. 继续努力加强整个组织的性别架构(见 E/2020/50)。在目前的维持和平特派团中，有 10 个特派团设有性别平等股，其中 7 个按照 2015 年全球研究报告的建议，设在特派团团长办公室内。2019 年，特派团所有性别平等问题高级顾问和性别平等事务干事员额都是通过经常分摊预算供资的。在中非共和国和马里等环境中，特派团还得到了预算外技术人员的支持，以协助执行特派团任务规定中概述的针

⁵¹ 见 Agnieszka Fal-Dutra Santos 和 Kelly Yzique-Zea，“加强消除对妇女歧视公约与妇女、和平与安全决议之间的协同作用”，政策简报(妇女和平建设者全球网络，2018 年)。可查阅：<https://gnwp.org/strengthening-synergies-between-cedaw-and-women-peace-and-security-resolutions/>。

⁵² 见 <https://forum.generationequality.org/>。

对妇女与和平与安全议程的优先任务。截至 2019 年底，特别政治任务中有 27 名性别平等问题顾问，这是历史新高。5 个特派团由性别平等问题高级顾问(P-5 或以上)提供服务，9 个特派团由 P-4 级性别平等问题顾问提供服务。⁵³ 7 个特派团没有性别平等问题顾问，其中 3 个特派团的专业工作人员不足 10 人。⁵⁴ 特别政治任务中大多数性别平等问题员额和活动都是通过预算外资源供资的，因而专门知识的提供是暂时性的，并依赖于项目筹资情况。此外，7 个维持和平行动和特别政治任务设有妇女保护顾问。在冲突环境中，很少有驻地协调员在其办公室内设有专门的性别问题专家，如果妇女署在这些国家没有派驻人员，这就特别成问题。在过渡环境中，例如在苏丹，专职能力至关重要，以便在派驻当地各实体的工作中，将性别平等同妇女与和平与安全承诺联系起来，并将其作为优先事项。

87. 在人道主义环境中，为帮助缓解性别平等能力方面的不足，部署了短期性别平等和保护问题高级顾问(性别平等备用能力和保护备用能力)。2019 年，向 21 个出现人道主义危机的国家部署了这些跨机构性别平等问题高级顾问。这种部署是权宜之计；仍然需要对能够帮助调停人道主义、和平与发展鸿沟的技术性性别平等专门知识进行长期投资，以有效实现妇女与和平与安全议程。

88. 联合国及其高级管理人员仍然充分致力于加强联合国系统各实体在执行妇女与和平与安全议程方面的问责。秘书长在其上一份报告中承诺更新高级管理人员的契约、职权范围和指令，以反映对妇女与和平与安全议程和将性别问题纳入主流的承诺的履行情况。通过其契约，预计维持和平行动和特别政治任务的所有高级领导人现在都会促进和监测妇女与和平与安全决议的执行，并将性别观点纳入所有活动。现在特使的职权范围中也有一条类似的规定。

89. 秘书长还承诺将性别平等和妇女与和平与安全纳入联合国战略规划文书，并通过加强监测框架强化问责。对联合国各实体进行的一项调查显示，许多实体将性别平等考虑作为一个贯穿各领域的主题纳入其战略规划框架，但只有少数几个实体报告将性别平等或妇女与和平与安全作为单独的目标。在针对性别的指标方面取得了进展，这些指标越来越多地用于加强问责。例如，2019 年，10 个维持和平特派团首次报告了一套针对妇女与和平与安全的 15 项指标。此外，4 个维持和平特派团将针对具体特派团的妇女与和平与安全指标纳入新的全面业绩问责制度框架。政治和建设和平事务部正在更新其妇女与和平与安全指标。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)性别问题能力认证方案将人权高专办对性别平等、多样性和包容性的承诺转化为具体行动，联合国难民事务高级专员公署最新的“年龄、性别和多样性政策”规定了高级管理层和工作人员的具体责任。改革

⁵³ 所有特派团都由性别平等问题顾问或性别平等问题协调人提供服务。一些顾问为不止一个特派团提供服务(即：联合国驻非洲联盟办事处的性别平等问题顾问也为秘书长非洲之角问题特使办公室提供服务，联合国驻塞浦路斯维持和平部队的性别平等问题顾问也为秘书长塞浦路斯问题特别顾问办公室提供服务)。

⁵⁴ 秘书长布隆迪问题特使办公室、联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处/执行安全理事会第 1559(2004)号决议秘书长特使办公室、联合国中东和平进程特别协调员办公室、联合国支助荷台达协议特派团、联合国中亚地区预防外交中心、秘书长缅甸问题特使办公室以及参加日内瓦国际讨论的联合国代表。后面三个机构的专业工作人员均不足 10 人。

联合国系统，使其更加促进性别平等，需要持续进行评估。2020 年关于性别平等和增强妇女和女童权能的机构间人道主义评估即将提出的建议，即是一个例子。

90. 为响应秘书长关于加强民间社会和广大地方社区接触的呼吁，联合国-民间社会工作组制定了全系统社区接触导则，以支持关于建设和保持和平的特定国家和地方一级社区接触战略。⁵⁵ 导则包括具体建议，鼓励不同的妇女民间社会行为者有效参与建设和和平的所有方面，包括谈判和执行和平协定和进程，并有更多机会受益于长期、灵活的筹资模式。导则还包括确保受限环境中的民间社会行为者的安全和保护以及促进和保护公民空间的建议。联合国将利用这些导则确保与妇女民间社会组织的所有接触都具有意义和实效，包括寻找办法，让当地女性建设和平者参与以人为本的 COVID-19 应对措施。

C. 妇女与和平与安全议程的资金筹措

91. 虽然为执行妇女与和平与安全议程筹措的资金增加，尤其是在过去五年，但资金不足、不可预测仍是一个主要障碍。承诺经常不与预算挂钩，规划没有以性别分析作为参考，妇女领导和妇女组织的建议在最后决定中要么不被采纳、要么不受重视。需要迈出更大、更勇敢的步伐，才能让 20 年前妇女建设和平者在设计妇女与和平与安全议程的构成要素时确立的、以积极和平与人类安全为基础的女权主义和平愿景转化为现实。

92. 在受冲突影响环境和人道主义环境中，COVID-19 带来的冲击可能具有毁灭性，会加剧被剥夺、不平等和贫困女性化现象。国际社会如何坚守性别平等承诺，将影响国家重建经济和社会、防止暴力升级的能力。妇女在当前制定重大计划、一揽子财政方案和应对措施的许多场合与进程中缺位、受到排斥，这种情况令人关切。近期一份报告发现，30 个样本国家中，有 25% 未在应对 COVID-19 的对策中承诺划拨资金或出台政策，解决性别暴力、性健康和生殖健康问题，或向妇女提供经济援助。⁵⁶

93. 进行持久、富有革新意义的转变，也需要重新审视全球政治经济。现有的经济结构和权力动态不可持续，因为它们会继续耗竭自然资源、阻止和平扎根。COVID-19 危机把系统性不平等和扭曲的支出模式置于放大镜下。特别是，一方面，军费开支增长速度急剧上升，另一方面，社会保障制度捉襟见肘，两者迥异。2019 年，全球军费开支历经 10 年来最大额年度增幅，达到 1.9 万亿美元。⁵⁷ 与此同时，现有的社会保障制度失灵，教育系统在大流行病期间学习调整过程中暴露出的不平等更加明显；收容所无力应付封锁期间激增的需求；医疗设备和

⁵⁵ 见 www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org/peacebuilding/files/documents/un_community-engagement_guidelines.august_2020.pdf。

⁵⁶ 援外社国际协会，“女性在哪里？冠状病毒病应急小组和计划中明显缺乏女性，我们为什么需要她们”。可查阅：https://insights.careinternational.org.uk/media/k2/attachments/CARE_COVID-19-womens-leadership-report_June-2020.pdf。

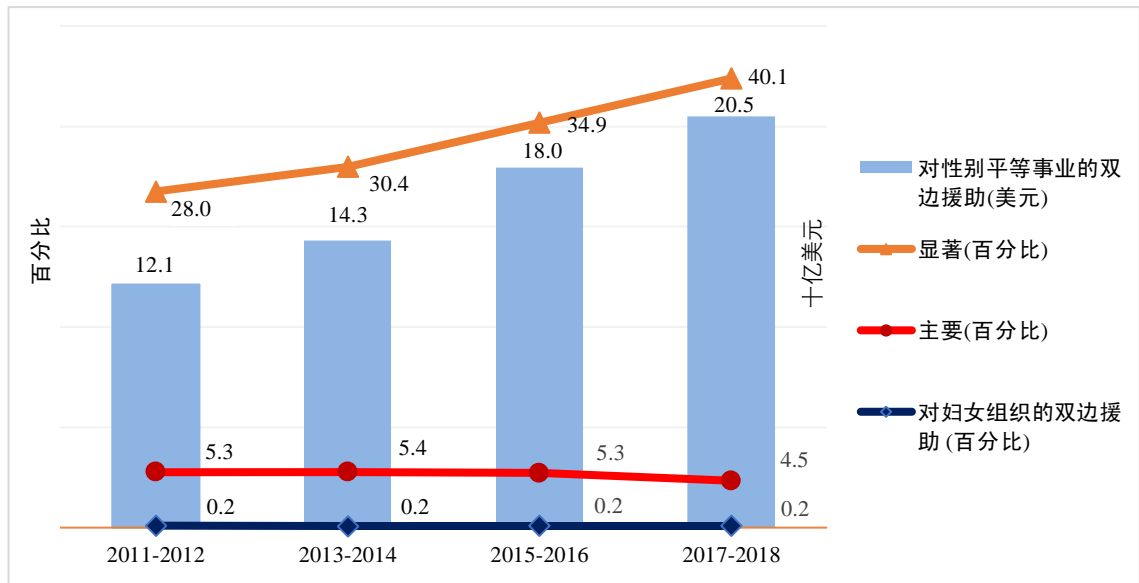
⁵⁷ 见 www.sipri.org/media/press-release/2020/global-military-expenditure-sees-largest-annual-increase-decade-says-sipri-reaching-1917-billion。

口罩即使在最富裕的国家也供应不足；对必要医疗卫生服务作出的越来越多的限制给妇女和女童带来的影响特别严重。

94. 专门用于支持脆弱和受冲突影响国家性别平等事业的双边援助总额继续增加，2017-2018 年度达到每年 205 亿美元(见图 5)。然而，指定用于以改善性别平等状况和妇女权利为主要目标的方案或项目的那部分援助所占比例降至 4.5%。此外，对脆弱或受冲突影响国家妇女组织的双边援助陷入停滞，在双边援助总额中所占比例一直是 0.2%(平均每年 9 600 万美元)。在标志性别平等与和平事业的历史性里程碑的这一年，必须优先采取协调一致的行动，扭转趋势，扩大支持性别平等举措的捐助方群体并使之多样化，确保在脆弱环境中为和平而奋斗的妇女领袖和组织能获得可持续的资金。

图 5

2010-2018 年针对脆弱或受冲突影响局势中的性别平等和增强妇女权能事业提供的双边援助，年平均值



资料来源：经合组织，为促进性别平等和增强妇女权能开展的援助项目，贷方报告制度数据。
可查阅：<http://stats.oecd.org>。

注：数据为年平均值。

95. 筹集的资金有限，继续对全面执行国家行动计划构成挑战。此类计划很少有专门预算或专项集中管理资金。截至 2020 年 6 月，只有 20 个国家行动计划(24%)在通过时列有预算。如计划的资金未集中管理，分散给政府部委、部门和机构，则通常没有充足的信息来跟踪资金分配和支出情况，也没有充足的信息来适当评估专门用于整体实施工作的总额。加拿大、冰岛、挪威和瑞典等国已采取步骤，更加全面地跟踪国家行动计划相关支出。促请会员国在中央预算和部门预算中为国家行动计划分配专项资金，并且每年跟踪用于实施计划的支出。

96. 财政资源的跟踪和分配对联合国来说，也仍然是需要改进的领域。2019 年 12 月，性别平等经费筹措问题高级别工作队得出结论认为，整个联合国为性别平等

事业筹措的资金仍然不足，并建议在实体和国家工作队层面上采用性别平等自动标识系统。越来越多的实体正在采纳筹资目标，推出性别平等事业拨款跟踪系统。2020年，政治建设和和平事务部正式把修订后的性别平等标识作为一种制度，以确保更加一致地将妇女与和平与安全方面的考量纳入预算外项目制定和规划的所有阶段。此外，政治建和部决心从年度多年呼吁预算中拿出至少17%，用于那些认可并帮助促进妇女在预防冲突与保持和平方面所起关键作用的举措和方案。在已建立拨款跟踪系统的实体中，呈现出一些积极趋势。例如，开发署与联合国儿童基金会(儿基会)把全球方案资金的一半以上用于以某种形式解决性别平等问题。在联合国国家工作队中，只有少数几个达到目标——为性别平等和增强妇女权能事业设定最低方案基准，在所有支出领域加强性别平等主流化。联合国各实体应确保落实性别平等经费筹措问题高级别工作队所提建议的执行计划，将其纳入具体实体的行动中。

97. 2020年也是妇女署成立10周年。在妇女署作为联合国一个新实体成立的头十年中，对其提供的全球和平、安全和人道主义方案拟订和协调支持的需求急剧上升。2019年，妇女署花在和平与安全方案拟订和人道主义干预措施的支出总额从2018年的8944万美元增至1.1053亿美元，方案拟订的覆盖面从55个国家和地区增加到65个。

98. 建设和平基金表明，系统地纳入妇女和青年并且动员其参与，以及实施性别分析，是有效建设和平的基础。2019年，该基金批准在34个国家投资1.91亿美元。该基金所有投资中约有40%用于支持开展能促进性别平等的建设和平工作，其中，专门把促进性别平等和增强妇女权能作为主要目标的投资占14%，比2018年的12%要高。该基金在提倡以促进性别平等的方式拟订方案上积累的经验教训，可以为联合国冠状病毒病应对和恢复基金等其他集合基金所效仿。作为对秘书长2019年关于妇女与和平与安全的报告的回应，建设和平基金2020年的性别平等与青年促进倡议将妇女与和平与安全方面的两个优先事项定为专题重点：**(a)** 妇女参与并引领和平进程、建设和平工作和领导队伍；**(b)** 为解决在妇女与和平与安全议程中找出的差距，保护妇女人权维护者与建设和平者。

99. 欢迎其他多捐助方举措向前推进。在缅甸，联合和平基金把预算的15%专门用于性别平等事业，还开设了一个单独的妇女与和平与安全窗口。在哥伦比亚，多伙伴信托基金在2019年把专项预算从原来的15%提高到30%。

100. 秘书长在上一次关于妇女与和平与安全的报告中强调，必须为妇女民间社会团体提供直接、专门和灵活的资金，并呼吁会员国支持妇女和平与人道主义基金在2020年底前实现筹资4000万美元的目标。这一目标不仅已经超额完成，而且由于支持力度加大，妇女和平与人道主义基金资助的基层民间社会组织数量翻了四倍。迄今为止，该基金已为受冲突影响国家和人道主义环境中的200多个组织提供了资金。

101. COVID-19全球大流行对在危机第一线奔忙的地方民间社会组织的重要工作和自身生存构成了新的严重威胁。妇女和平与人道主义基金开展的一项调查显示，30%的地方民间社会合作伙伴报告说，由于大流行病及其造成的影响，其组

织的生存岌岌可危。值得注意的是，许多地方妇女组织自认为在预防和应对大流行病方面处于特别有利的地位。然而，所作工作经常得不到承认，也拿不到资金。为此，妇女和平与人道主义基金开辟了一个新的 COVID-19 应急窗口，为第一线抗疫的妇女组织开展项目提供支持，为从事妇女与和平与安全工作的组织提供机构资金，帮助它们撑过危机。提案征集活动在 25 个国家启动后，收到了当地民间社会组织发来的近 5 000 份提案。秘书长在其关于 COVID-19 社会经济影响的报告中建议扩大妇女和平与人道主义基金并实行资本化，以此在大流行病期间加大对妇女组织的扶持，并且敦促会员国效仿。

102. 按照 2019 年的要求，妇女和平与人道主义基金新开辟了一个关于妇女参与和平进程和执行和平协定的快速反应窗口。该窗口将通过为差旅、签证、育儿以及后勤和技术支持提供资金等方式，直接促进妇女更多地参与和平进程，

D. 跟踪进展和监测结果

103. 现有的监测和问责框架脱胎于为衡量第 1325(2000)号决议的执行进展而设置的指标(S/2010/498, 附件)，方便了整个联合国系统的循证规划和方案拟订，推动了妇女与和平与安全议程的实施。时间已经过去 10 年，必须加以更新。在当前的和平与安全背景下，诸如气候危机、大流行病、厌女极端主义、私营公司势力不断增长的现象以及新技术的作用等问题的相关性很明显。自 2010 年以来，安全理事会又通过了 6 项这方面的决议。必须确保监测框架与 2010 年之后形成的政策框架相一致，包括《2030 年可持续发展议程》、维持和平相关决议、青年与和平与安全议程、裁军议程、《武器贸易条约》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》以及 2016 年世界人道主义峰会成果。在政治和建设和平事务部与妇女署牵头修订关于促进性别平等的建设和和平七点行动计划(A/65/354-S/2010/466)时，这点也很重要。妇女与和平与安全常设委员会下面设立了一个专门的工作队，以促进协调一致和加强现有监测框架。

四. 安全理事会的工作

104. 在第 1325(2000)号决议通过后的头五年，安全理事会决议中只有 15%明确提及妇女与和平与安全问题。2017 年到 2019 年，这一比例上升至 70%左右。

105. 安理会也在其他方面发生了变化。自 2016 年 12 月以来，安理会邀请了 50 多名来自民间社会的妇女，在正式会议上向安理会通报具体国家的情况。除民间社会外，在安理会发表演讲的妇女比例总体稳步增长，一个原因就是更多妇女获任联合国高级领导职务。2019 年，在接到根据规则第 39 条发出的邀请而向安理会通报情况的 387 名发言者中，有 38.8%是妇女，打破了之前于 2018 年和 2017 年创下的记录(分别为 30%和 24%)。⁵⁸ 联合国高级领导通过妇女与和平与安全问

⁵⁸ 见《2019 年安全理事会惯例摘要》。可查阅：www.un.org/securitycouncil/content/highlights-2019。安全理事会在事务司每年都会公布此类摘要。

题非正式专家组，就安理会议程上的有关局势提供更详细的信息和分析。该专家组自 2016 年开始举行会议以来，平均每年举行 8 次会议。⁵⁹

106. 然而，在这些积极的发展之外，也有一些不那么均衡的变化。2019 年通过了两项关于妇女与和平与安全的决议，谈判都很艰难。安全理事会成员在 2019 年举行了四次关于妇女与和平与安全的“阿里亚办法”会议，数量创下纪录。然而，安全理事会提及妇女与和平与安全问题的决定所占比例低于前两年。⁶⁰ 来自民间社会的通报人数量于 2019 年达到新高，但 2020 年上半年，在安理会迫于 COVID-19 大流行暂停定期会议后，数量骤减。这些通报人的建议虽然经常受到欢迎和表扬，但鲜有后续采取强有力行动的情况。⁶¹ 关于制裁问题，安理会多次要求专家组和监测组配备足够的资源，掌握性别平等、性暴力和性别暴力方面的专门知识；联合国将继续与会员国一道，确保这些能落到实处。

107. 秘书长上一次关于妇女与和平与安全的报告载有向安理会成员提出的若干建议，包括确保特派团的任务规定包含具体的语句，要求让妇女有意义地参与负责执行和监测和平协议的后续机制。2019 年通过的几项决议就包含此类语句，树立了范例。安理会欢迎有关方面承诺为妇女在《解决南苏丹共和国冲突重振协议》的执行机构中所占比例设置 35% 这一配额。安理会还呼吁马里各方达到为妇女在依照和平协议设立的机制中设置的 30% 这一配额，并敦促马里各方举行一次高级别研讨会，确定达到这一配额的方式和商定时间表。⁶²

108. 继上次报告建议安理会成员要求改善对于妇女与和平与安全问题的报告⁶³ 之后，关于延长驻刚果民主共和国、黎巴嫩、马里和南苏丹的维持和平特派团的任务期限的几次报告，为满足这一报告要求作出了榜样。尽管如此，非政府组织妇女与和平与安全问题工作组的独立分析表明，大多数报告仍然缺乏对这些事务的有力分析。⁶⁴ 许多安理会成员在发言中，更系统地提出了有关妇女与和平与安全问题。他们坚持认为，凡是秘书长也门问题特使举办的会议，妇女代表占比最低都要达到 30%，并且强调索马里即将举行的选举必须保障给妇女 30% 的配额。

109. 经常发表公开讲话承认人权维护者、建设和平者和民间社会的正当性和价值，谴责对他们的一切攻击，仍然必不可少。当个人因与联合国、包括安全理事

⁵⁹ 2019 年，非正式专家组由德国和秘鲁在大不列颠及北爱尔兰联合王国的协助下共同主持工作。专家组举行了两次关于南苏丹的会议，就阿富汗、刚果民主共和国、利比亚、缅甸、苏丹和也门的局势举行了一次会议。

⁶⁰ 2019 年，安全理事会通过的决议中有 67% 包含关于妇女与和平与安全的规定，比 2018 年的 72% 略有下降。主席声明中提及妇女与和平与安全的比例大幅减少到 40%，相比之下，2018 年为 85%。

⁶¹ 见非政府组织妇女与和平与安全问题工作组的分析：www.womenpeacesecurity.org/resource/mapping-women-peace-and-security-in-the-un-security-council-2019/和 www.womenpeacesecurity.org/support-civil-society-security-council/。

⁶² 安全理事会第 2514(2020)号决议第 31 段、第 2480(2019)号决议第 4-5 段和第 2531(2020)号决议第 4 段。

⁶³ 2019 年，和平行动部 90% 的报告(39 份报告中有 35 份)、政治和建设和平事务部 96% 的报告(24 份报告中有 23 份)提到妇女与和平与安全问题(和/或)关于侵犯妇女和女童行为的信息。

⁶⁴ 见 www.womenpeacesecurity.org/roadmap-2020/。

会接触而受到骚扰或威胁时，安理会成员或联合国机构制定对策时必须与面临风险的维护者和支持他们的民间社会组织协商。必须保护民间社会专门、独立的参与空间和渠道，鼓励安理会成员继续就此与非政府组织妇女与和平与安全工作组合作。

五. 结论和建议

110. 本报告陈述了去年取得的进展和持续存在的挑战，回顾了安全理事会第 1325(2000)号决议过去 20 年的执行情况。20 年来，我们的影响不仅限于声明和决议。相反，我们看到联合国在国际和平与安全方面的工作方式、投入的资源以及利用的专门知识发生了重要变化。一路走来，取得了显著的成就，妇女运动及其在国家政府和国际机构中的支持者改变了歧视性法律，在政治代表权和国际判例上达到了里程碑，在和平进程中产生了影响。然而，进展速度太慢、涉及面太窄，中间有过挫折，进步容易被逆转。

111. 对已经因为民族主义抬头、多边主义和全球规范受攻击而面临挑战的国际社会来说，COVID-19 大流行是一记警钟。我们迫切需要建立更加平等、更具包容性的社会。要么失去在妇女权利、可持续发展目标和国际安全方面来之不易的成果，要么摆脱大流行病，此后变得更加平等、具有更强的抗灾能力，走上持久、包容性和平之路。在跨国女权运动成功催生出第 1325(2000)号决议 20 年后，现在是时候了，要让富有革新意义的愿景成为现实，以支撑经济、政治制度与和平进程的包容各方的权力结构为基础，给所有人带来公正、可持续的和平。

112. 我坚信，多边体系能够应对这一挑战。2019 年，在筹备此次周年纪念活动时，我向联合国各机构、各部门发出了指示，也向会员国和安全理事会提出了建议(S/2019/800，第 34-38 段)。如今，它们仍像一年前一样，具有现实意义。执行委员会每年都要跟踪建议的落实情况。我还希望国际社会在国际和平与安全工作的开展方式上做出更加深刻的改变。《2030 年议程》为可持续和平、安全与发展提供了一张全球蓝图，让我们围绕包容各方且能促进性别平等的建设和平和制定政策这一愿景，齐心协力。

113. 在下一个十年，让我们：

(a) 推动在妇女切实参与促成和平、维持和平、建设和平方面发生根本性转变，确保让妇女作为和平事业中平等的合作伙伴，从最初阶段就充分参与联合国支持的各个和平进程、政治进程。正如我在“以行动促维和”倡议中所说的，妇女充分、平等、切实参与，是联合国的政治优先事项，这点不容商量。在 2019 年关于妇女与和平与安全的报告中，我就呼吁在每个调解进程开始时、在随后每年持续开展的工作中，视具体情况举行高级别战略会议，讨论如何设计和支持兼顾各方的进程。此项工作需要大量投入，开辟妇女参与的新途径，包括为此使用数字技术，扩大与各种妇女网络结成的伙伴关系，以及加强数据收集并使之现代化，从而实时公布妇女参与和平进程的数据。我期望这些配套措施在今后 5 至 10 年能展现出实实在在的成果；

(b) 把无条件捍卫妇女权利变成联合国和平与安全工作可见度最高、辨识度最强的标识。我已要求所有高级官员推进“人权行动呼吁”，确保在公开信息和声明中、在与所有利益攸关方进行的其他形式的接触中，都要凸显实现妇女全方位人权的重要性、凸显妇女人权维护者与建设和平者工作的正当性和价值。此外，我要求维持和平特派团和政治任务利用定期报告，就任何打击或报复的迹象作出警示，并且改进对威胁和暴力侵害妇女人权维护者等活动人士的行为的监测和报告。我重申，自己期待的不止是对于当前风险的笼统提及，还需要具体的数据和分析，说明谁因做了哪些工作而成为目标，以及政府和国际行为体如何应对。我们对妇女权利的承诺在每种情况下都以促进性别平等的冲突分析为参考，必须融入全球、区域和国家各级的政治宣传、伙伴关系和战略规划；

(c) 扭转全球军费开支上升的趋势，以期鼓励加大对人类安全有益的社会基础设施和服务的投资。我请求会员国批准《武器贸易条约》，控制军备供应；促进妇女参与所有关于军备控制和裁军的进程和论坛；减少过度的军事开支。从眼下情况来看，需要重新努力控制军费开支，这一直是妇女和平运动的一项主要战略目标。我呼吁妇女与和平与安全行为体和裁军行为体合力实施审查，拉低目前的军费开支水平，包括为此形成能把军费开支方面的节约与经济社会发展投资关联起来的循证分析、政策建议和政策宣传；

(d) 激励捐助界支持普遍落实以下目标：在向受冲突影响国家提供的官方发展援助中，至少分配 15% 用于促进性别平等，其余 85% 要纳入性别考虑因素，包括使给妇女组织的直接援助提高 4 倍(当前为 0.2%)。这说明不仅要争取增加拨款，而且把某些捐助方与联合国实体(例如建设和平基金)作为榜样加以效仿，指定并跟踪用于支持妇女与和平与安全事业的资源。我期望所有相关的联合国实体与国家工作队按照我在 2019 年报告中的指令，遵循性别平等经费筹措问题高级别工作队的建议设定基准，以达到至少把方案预算的 15% 分配给性别平等工作的目标，并在所有支出领域加强性别平等主流化。对于此项指令的执行情况，要每年跟踪，并同执行委员会讨论；

(e) 在我的数据战略的基础上，围绕妇女与和平与安全议程，发起一场性别数据革命，藉此接触广大公众，重点缩小数据差距，增进对当今最迫切问题的了解。在过去二十年执行这一议程的过程中，我们每年都向安全理事会提交报告，详细介绍国际性法院与和平谈判的情况、妇女在政治和安全部门所占比例、记录的暴力侵害妇女和女童行为、国家行动计划的复杂特点、国际机构专业化发展和规范制定工作的标识。虽然我们对这些问题的了解稳步增加，但仍有重大差距。显然，必须拓展在数据制作和使用方面的合作伙伴关系，加大投入，使掌握的情况对政策制定者和公众有用、与当前的和平与安全局面以及新出现的挑战和趋势相关。

114. 现在比以往任何时候都更需要夯实在妇女与和平与安全议程上逐步取得的进展，把执行工作从循序渐进切换到全面铺开，以昂扬的斗志、坚定的决心，全力以赴攻克剩余的挑战。