联合国 S/2024/671

安全理事会

Distr.: General
24 September 2024
Chinese
Original: English

妇女与和平与安全

秘书长的报告*

一. 导言

1. 本报告系根据下列安全理事会主席声明和决议编写：2010 年 10 月 26 日的主席声明(S/PRST/2010/22)，安理会在声明中要求提交关于第 1325(2000)号决议执行情况的年度报告；第 2122(2013)号决议，安理会在决议中要求提供妇女与和平与安全议程所有领域的最新进展情况，重点阐述差距和挑战；第 2493(2019)号决议，安理会在决议中呼吁采取更有力措施，全面落实该议程。本报告跟踪受冲突影响国家[1] 的趋势，并遵循秘书长对联合国的指示以及 2019 年和 2020 年关于妇女与和平与安全的报告中阐述的十年五个目标，特别是关于妇女与和平与安全议程的筹资目标。本报告参考了联合国系统各实体包括维持和平行动、特别政治任务和国家工作队提供的数据和分析、会员国、区域组织和民间社会提供的信息以及其他全球公认的数据源的分析。

2. 本报告的数据和调查结果描绘了一幅严峻的景象。在武装冲突和暴力达到创纪录水平的情况下，几十年来取得的进展正在我们眼前消失。在全球范围内，数代人在妇女权利方面取得的成果岌岌可危，削弱了妇女通过领导和参与和平进程发挥的变革潜力。

3. 国际社会一再承诺确保妇女参与冲突的预防、解决和恢复，承诺在战争期间维护妇女权利。然而，近年来，秘书长关于妇女与和平与安全的年度报告却发出妇女与和平与安全的主要指标出现停滞和倒退的警告。阻碍进展的一个关键因素是对妇女权利和性别平等的抵制日益加剧。处于危机前线的妇女人权维

* 由于提交部门无法控制的原因，本报告在截止日期后提交处理。

[1] 其中包括：(a) 安全理事会目前处理中的议程项目相关、安理会在 2023 年 1 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日期间在正式会议上审议过的国家/局势(见 S/2024/10/Rev.1)；(b) 2023 年驻有维和特派团或特别政治任务的国家；(c) 宣布有资格在 2023 年获得联合国建设和平基金建设和平恢复机制资助的国家。

请回收

护者和民间社会组织本身也常常受到攻击。2023 年，一些国家政府限制使用数十年来被普遍接受的性别相关术语，对联合国和妇女领导的民间社会组织的工作造成严重影响。[2] 阿富汗、也门等地对妇女和女童的教育、行动自由和工作权的限制是对人权的公然侵犯和践踏，严重影响到妇女和女童的生活。这些限制还造成了生存和业务方面的挑战，包括对提供人道主义援助的挑战，限制妇女和女童获得救济。

4. 另一组因素与推动妇女与和平与安全议程的机会减少有关。地缘政治分歧加剧使全面解决冲突变得困难。越来越多的政府和非国家武装行为体不再采取外交和调解包括在联合国或区域组织的主持下采取外交和调解手段，而是重新使用军事行动和武器扩散手段。[3] 和平谈判、过渡期正义、维持和平和特别政治任务、制裁、人权监测以及解除武装和复员举措等这些在妇女与和平与安全议程头 20 年推进议程的重要工具最近获得的支助有所减少，影响了效力。

5. 最后，关于和平与安全事务的权力和决策仍然绝大多数由男子主导，在消除对妇女和女童犯下暴行者有罪不罚现象方面进展缓慢，令人不安。2023 年，在武装冲突中丧生的妇女比例比上一年翻了一番，[4] 联合国核实的与冲突有关的性暴力案件数量比上一年增加了 50%，[5] 在武装冲突局势中受到严重侵犯的女童人数增加了 35%。[6] 然而，公众对这些不公正现象甚至缺乏基本的认识。最近的一项研究表明，2013 年至 2023 年间，有关冲突的媒体报道增加了六倍多，但其中只有 5%关注妇女在战争中的经历，在此期间发表的有关武装冲突的文章中，只有 0.04%提及妇女作为领导人的贡献。[7] 受交叉形式歧视影响的妇女和女童的状况更加令人担忧，需要给予更多关注。

6. 只要压迫性的父权制社会结构和性别偏见阻碍社会一半人口的发展，和平就会遥遥无期。因此，秘书长关于《新和平纲领》[8] 的政策简报大力强调，妇女以人权为基础，充分、平等、切实地参与政治和公共生活，参与和平与安全的各级决策，是我们通往更美好未来的希望之路。

[2] 见 S/2024/373 和 S/2024/591。

[3] 斯德哥尔摩国际和平研究所，“在战争、紧张局势加剧和不安全的情况下，全球军事开支激增”，2024 年 4 月 22 日。

[4] 见 S/2024/385。

[5] 见 S/2024/292；联合国，负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室，“联合国秘书长关于与冲突有关的性暴力的第 15 次报告”，概况介绍，2024 年 4 月。

[6] 根据内部计算，见 S/2024/384 和 S/2023/363。

[7] Emily Janoch and others, “Women in war: leaders, responders, and potential”, Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, May 2024。

[8] 联合国，“《我们的共同议程》政策简报 9：新和平纲领”，2023 年 7 月(A/77/CRP.1/Add.8)。

二. 妇女与和平与安全十年的目标：妇女与和平与安全议程筹资

7. 资金不足是消除上述停滞和倒退根源、实现关于妇女与和平与安全承诺的重大挑战。对该议程的支持通常采取资金有限的小规模项目的形式，在一些情况下，当政府、捐助方和安全优先事项发生变化时，议程执行资源要么没有落实，要么迅速减少。此外，秘书长还详细介绍了国际金融结构如何因扩大了国家之间和国家内部的不平等而辜负了许多人，以及当前的全球经济和金融体系如何因此成为延续性别不平等的帮凶。妇女历来在社会所有领域包括在经济和金融体系中被边缘化，导致无法平等获得资源、机会和决策权。在冲突和危机环境中，能够获得资源的人与无法获得资源的人之间往往有着天壤之别，令人震惊。

8. 以性别平等为目标的援助在整个双边官方发展援助中所占比例从 45%降至 44%，而在上一个十年中这一比例有所上升。向受冲突影响环境提供的双边官方发展援助也出现了类似下降。最新数据显示，2021-2022 年对受冲突影响环境[9] 的年均双边援助为477亿美元，其中，205亿美元包括性别平等目标(见图一)。然而，尽管发出了努力实现并超过目标(如联合国的 15%最低目标)的呼吁，将性别平等作为首要目标的专项援助却仅为 25 亿美元(5%)，[10] 与 2019-2020 年的年均28亿美元相比有所下降。2021-2022年支持受冲突影响国家的女权主义、妇女领导和妇女权利组织与运动的双边援助处于 1.42 亿美元的低位(占受冲突影响环境双边援助的 0.3%)，低于 2019-2020 年的 1.91 亿美元。这一数字与联合国关于将官方发展援助的至少 1%分配给受冲突影响国家的妇女组织，特别是为和平进行动员的基层团体的建议相去甚远。[11]

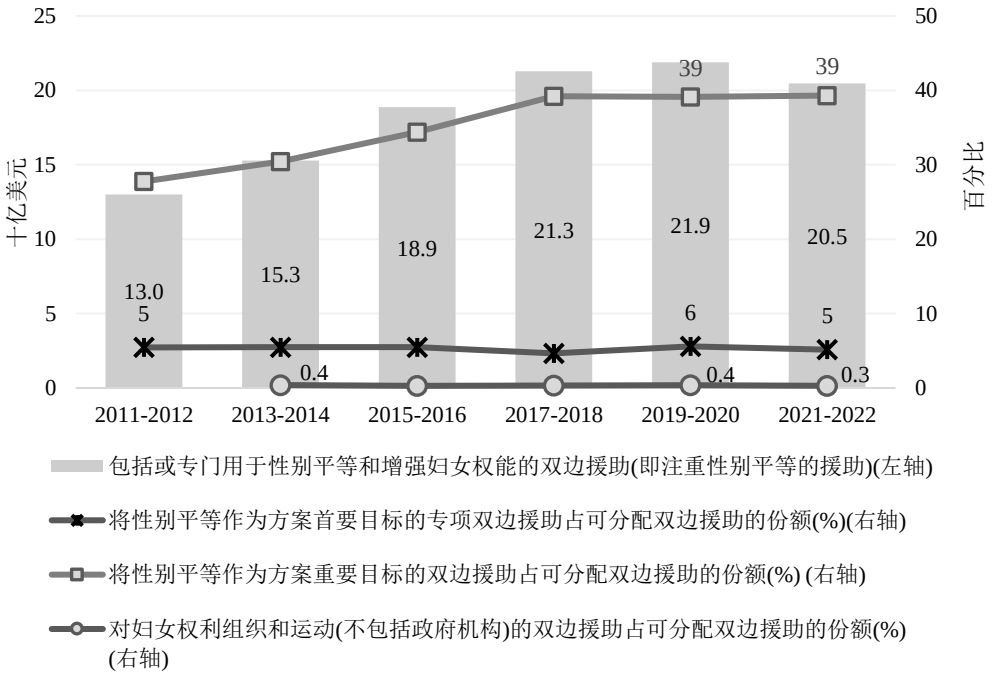
[9] 为了第 8 段和图一的统计目的，受冲突影响环境包括经济合作与发展组织(经合组织)认定为“脆弱”的国家。

[10] 根据经合组织的性别平等政策标码，这是指性别平等是项目/方案的主要目标，是其设计和预期成果的基础。如果没有这一目标，项目/方案就不会实施。

[11] 见 S/2023/725；联合国，“《我们的共同议程》政策简报 9”，第 20 页。

图一

支持受冲突影响环境中的性别平等和妇女权利的双边援助，每两年期年平均数(2011-2012 年至 2021-2022 年)



资料来源：经济合作与发展组织(经合组织)贷方报告制度数据库，2024 年 6 月访问。

9. 本报告的新研究[12] 审查了妇女民间社会组织资助认捐激增与冲突和危机环境中妇女组织实收资金之间的差距，实收资金已连续三年下降。研究发现，援助举措仍然集中由少数几个捐助方提供，而且在某些情况下，可能并非提供全新资源，而是对现有拨款的重新包装。此外，研究还发现，很大一部分资金流向了以捐助方供资为基础的国际非政府组织，而不是直接流向受冲突影响国家的地方组织；而且捐助方虽然熟知性别平等供资至少 15%的目标，但并不了解妇女组织供资达到 1%的目标，秘书长在第 1325(2000)号决议通过二十周年时首次提出该目标，并在《新和平纲领》中重申。研究还表明，援助重点从和平与安全和可持续发展转向人道主义援助，对受冲突影响国家的妇女组织获得资源产生了影响，因为人道主义部门纳入性别平等的比例最低，只有 17%的双边人道主义援助将性别平等作为首要或次要目标，而和平与安全部门的比例则为 50%。最后，研究建议改进跟踪系统，因为通过联合国提供的一些资源或流向受冲突影响环境内其他部门当地妇女领导组织的一些资源没有得到适当记录。

10. 一些捐助国在支持受冲突影响国家的性别平等方面表现突出。比利时、加拿大、冰岛、爱尔兰、荷兰王国、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国将超过

[12] 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，《转换中的缺失：揭示全球承诺与受冲突影响环境中妇女组织供资之间的差距》(即将发布)。

三分之二的官方发展援助以性别平等作为政策目标。这些高比例表明，性别平等是这些国家政府在制定方案和项目时的明确政策意图。就用于性别平等的官方发展援助数额而言，美利坚合众国和德国名列前茅，过去十年平均每年分别提供 36 亿美元和 26 亿美元。[13] 几个捐助方设立了支持民间社会组织的专项基金和赠款机制。这方面的例子包括妇女之声与领导力方案(加拿大)、“可持续发展目标 5 基金”和相关融资机制如南方领导方案(荷兰王国)和女权组织支助基金(法国)。然而，具有性别平等目标的官方发展援助所占比例总体较低且停滞不前，凸显需要更多捐助方效仿，增加对性别平等工作和妇女组织的支持。

11. 2024 年，经济合作与发展组织发展援助委员会通过了一项关于在发展合作和人道主义援助中实现性别平等和增强所有妇女和女童权能的建议，[14] 其中各成员承诺增加对当地妇女权利组织、女权运动和妇女基金以及政府合作伙伴的资助，促进性别平等。

12. 评估妇女与和平与安全议程资源和准确掌握妇女组织所获援助数量的一大挑战是，性别平等、妇女和女童权利以及妇女民间社会财政投资监测系统十分薄弱，在冲突和危机环境中尤其如此。在有数据的 25 个受冲突影响国家中，只有 7 个国家(28%)建立了全面跟踪性别平等和增强妇女权能情况并进行预算分配的系统。[15]

13. 同样，财政资源的跟踪和分配仍然是联合国需要改进的领域。在有数据的实体中，2023 年的结果参差不齐。虽然有 7 个实体报告说采用了将 15%或更多的资金专门用于性别平等的财政目标，但该目标的适用情况各不相同，有些实体仅将其适用于部分预算。约 14 个实体将 5%或更少的资金用于将性别平等作为首要目标。在 2023 年采用性别平等标码的 108 个联合国国家工作队中，25 个有联合工作计划的国家工作队将其年度供资框架下 15%或更多的可用资源分配给以性别平等为首要目标的活动，2022 年则有 26 个国家工作队这样做。[16]

14. 2024 年启动的《联合国全系统性别平等加速计划》要求，到 2026 年，将 15%定为联合国系统专门用于性别平等目标产出的标准支出拨款。已要求所有实体方案和筹资部门制定在 2030 年前实现这一目标的计划。《加速计划》还建议所有新的多伙伴信托基金为性别平等方案拟定和协调设定 40%的目标。设定该目标是受到秘书长建设和平基金的启发，该基金连续第七年超额完成将 30%用于性别平等的内部分配目标。2023 年，建设和平基金为支持 36 个国家的建设和平举措批款 2.025 亿美元，其中 47.3%(9 580 万美元)重点支持性别平等(见图二)。建

[13] 基于经合组织贷方报告制度数据库，可查阅 www.oecd-ilibrary.org/development/data/creditor-reporting-system_dev-cred-data-en (2024 年 6 月访问)。

[14] 经合组织，OECD/LEGAL/5022 号文件。

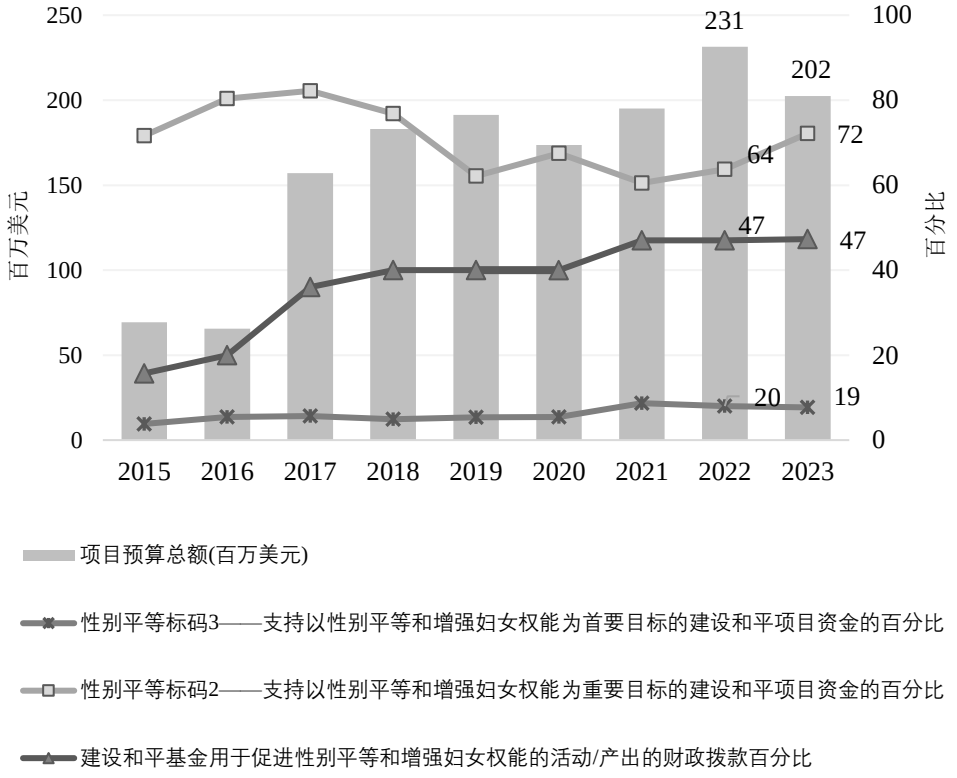
[15] 可持续发展目标指标 5.c.1。数据来自联合国全球可持续发展目标数据库，可查阅 https://unstats.un.org/sdgs/dataportal。

[16] 根据 2024 年 6 月 2 日访问的联合工作计划最新数据集，采用性别平等标码的国家工作队数目从 2022 年的 95 个增至 108 个。见联合国可持续发展集团可持续发展目标数据门户，可查阅 https://www.uninfo.org/。

设和平基金在促进妇女和青年参与方面的投资超过了联合国系统任何其他集合基金。该基金的成功有赖于以下几个关键要素：坚定的高层领导；将跟踪注重性别问题的拨款作为强制性而非选择性措施；明确方法和指导；具有性别问题专门知识；要求采取性别敏感办法进行冲突分析以指导方案拟定工作；工作人员具有监测和报告能力。

图二

2015–2023 年建设和平基金分配给促进性别平等和增强妇女权能项目的资金



资料来源：联合国政治建和部建设和平支助办公室的数据 (2024 年 6 月访问)。

注释：2023 年用于支持性别平等的 47%的财政拨款(带三角形的线)在产出或活动层面而非项目层面进行跟踪。该百分比系以性别平等为首要目标的项目(即性别平等标码 3 项目)的财政拨款与促进性别平等的性别平等标码 2 和性别平等标码 1 项目的拨款之和计算得出。

15. 2023 年，25 个联合国多伙伴信托基金(38%)和 55 个独立联合方案(47%)报告称，将 15%或更多的资金分配给了以性别平等为首要目标的方案。[17] 与 2022 年相比这些百分比有所下降，2022 年多伙伴信托基金和联合方案的百分比分别为 42%和 54%。

[17] 根据信托管理监督小组 2023 年的一项调查。

16. 随着人道主义危机的恶化，许多人道主义组织面临前所未有的供资挑战和资金短缺问题。[18] 2021 年至 2023 年期间，应对、预防和消除性别暴力的需求增加，促使联合国将这一问题的资金需求提高 40%。[19] 这些需求并没有得到相应的资金支持。在 2023 年，预防和应对性别暴力的总需求中只有 23.1%得到满足，[20] 在人道主义援助支出中占比不到 1%。[21] 在这些资金中，只有一小部分被地方一线组织获得。对中央应急基金(应急基金)向联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国人口基金提供的 2 500 万美元性别暴力问题全球整笔赠款的评价于 2023 年结束，评价显示所有资金的 40%转赠给了 11 个国家的地方妇女组织，并确认对危机中妇女领导的民间社会进行投资既可行又有效。中央应急基金目前正在努力落实筹资基准，将预防和应对性别暴力问题资金总额的至少 30%转赠给地方妇女领导的组织。

17. 2023 年，中央应急基金为促进性别平等项目拨款 4.67 亿美元(70%)，2022 年为 5.55 亿美元(76%)(见图三)。这笔资金为 1 840 万名妇女和女童提供了援助(占受益者总数的 56%)。[22] 此外，估计有 270 万残疾人受益于中央应急基金供资的人道主义援助，其中包括约 777 400 名妇女和 140 万名儿童。同年，国家集合基金拨款 10.3 亿美元(91%)用于在 16 个国家促进性别平等。国家集合基金分配给国家非政府组织的资金比例从 2022 年占资金总额的 36%升至 2023 年的 39%。2023 年向国家或地方妇女领导的组织供资 8 300 万美元，相当于国家集合基金供资总额的 7%，比 2022 年的 6%略有提高。若干地方妇女组织报告说，由于语言障碍、资格标准以及繁琐的申请和报告程序等原因，在获得更多资金方面遇到挑战。

[18] 联合国人道主义事务协调厅，“协调计划的进展情况”，财务支出核实处数据库。可查阅 https://fts.unocha.org/home/2024/plans。

[19] Paula Dupraz-Dobias, “Services under threat after UN emergency funding for gender-based violence runs out”, The New Humanitarian, 29 January 2024。

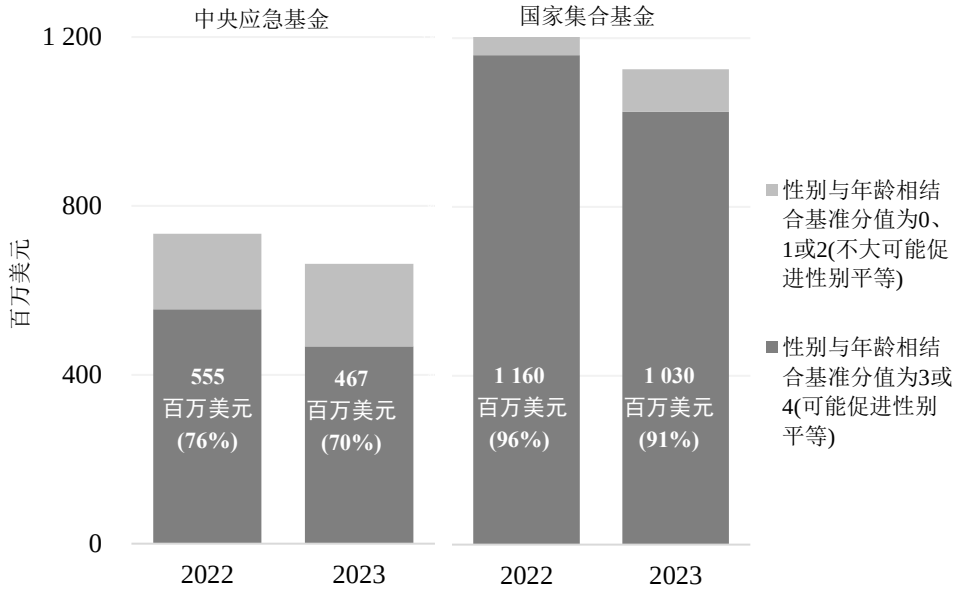
[20] 根据财务支出核实处数据库的数据进行的计算。

[21] 2024 年 8 月从财务支出核实处数据库检索的数据。

[22] 《2023 年中央应急基金年度成果报告》(联合国出版物，2024 年)。

图三

2022 年和 2023 年中央应急基金和国家集合基金分配给促进性别平等项目的资金，按性别与年龄相结合基准衡量



资料来源：关于性别与年龄相结合基准的数据来自国家集合基金数据库，可查阅 https://cbpf.data.unocha.org/#gam_heading (2024 年 6 月访问)；以及来自 2022 和 2023 年中央应急基金的年度成果报告。

18. 过去十年，专门用于推进具体性别平等目标和承诺的集合基金数量有所增加。[23] 妇女和平与人道主义基金[24] 是唯一一个专门为冲突和危机环境下的地方和基层妇女组织动员支持的全球性筹资机制。2023 年，该基金为一线当地妇女民间社会筹款超过 4 500 万美元，这是自基金成立以来筹集的最高年度金额。自 2016 年成立以来，该基金已为 44 个受危机影响国家的超过 1 300 个地方妇女民间社会组织提供支持，包括为 158 个组织提供关键的机构资金，以保障其能够存续并加强能力，能够适应不断变化的挑战。保障此类组织存续的作用非常重要，因为缺乏核心资金长期以来被视为一个重大短板。值得注意的是，近一半的妇女和平与人道主义基金的民间社会合作伙伴是通过该基金的支持首次从联合国获得资金。

19. 2023 年 3 月 8 日，妇女和平与人道主义基金发起“投资于妇女”全球运动，迄今已为地方妇女组织筹集超过 7 000 万美元的新资金，[25] 争取在 2025 年底前实

[23] 包括妇女和平与人道主义基金、女性军警人员参与和平行动埃尔西倡议基金、预防与冲突有关的性暴力多伙伴信托基金、联合国行动多伙伴信托基金、聚光灯倡议基金和联合国支持采取行动消除暴力侵害妇女行为信托基金。

[24] 见 https://wphfund.org/。

[25] 包括直至 2027 年的多年期认捐款。

现筹款 3 亿美元的目标。《联合国全系统性别平等加速计划》强调了为在冲突和危机环境中工作的妇女组织筹集新的净资源这一重要目标。

三. 关于妇女与和平与安全议程其他各个领域的进展、差距和挑战的最新情况

A. 妇女切实参与和平进程

20. 随着暴力冲突数量持续增加，强度和范围不断扩大，寻求和平、保持和平成为当务之急。人类、环境和社会代价无可辩解，违反了国际准则，损害了《联合国宪章》。2023 年，大多数对话和谈判进程停滞不前或严重受挫。

21. 除联合国外，区域和次区域组织、会员国、私营实体和民间社会等更多行为体如今也以不同方式参与调解努力，支持和平进程。值得注意的是，新兴利益攸关方和区域组织在调解领域发挥了更加积极的作用。所有调解行为体都可以产生重大影响，倡导和支持妇女的平等参与权，并在建立和平工作中提升妇女与和平与安全议程，从而提高和平努力取得成功、得以持续的前景。

22. 妇女署通过“妇女参与和平进程监测”收集的新的全球初步数据显示，妇女充分、平等、切实地参与和平进程缺乏总体进展。[26] 对 50 多个进程进行分析后得出的初步数据表明，2023 年，妇女在和平协议和停火协议的谈判者、调解者和签署者中分别平均仅占 9.6%、13.7%和 26.6%。如果不包括哥伦比亚的协议，女性签署者的比例则降至 1.5%。数据显示，过去十年进展甚微。在 2023 年达成的和平协议中，没有一项协议的签署方包括妇女团体或妇女代表。[27] 哥伦比亚是妇女作为谈判者直接参与和平努力最多的国家，在哥伦比亚政府与民族解放军的谈判中，妇女在哥伦比亚政府代表团中占比 50%，在民族解放军代表团中占比 25%。

23. 涵盖 2005-2019 年期间的研究表明，制定了国家行动计划等妇女与和平与安全问题专项政策的国家更有可能任命妇女调解者参与和平进程。从总体上看，在此期间，有国家行动计划的国家任命了 22%的妇女调解者，而没有此类计划的国家则为 6.25%。[28] 墨西哥、荷兰王国、挪威、瑞典和瑞士等国都为提升妇女与和平与安全议程、促进妇女参与各自建立和平工作做出了不懈努力，包括在被指定为和平进程的保证国时这样做。

24. 联合国发挥倡导、支持和召集作用，推动采取有针对性的措施，促进妇女充分、平等、切实地参与和平与政治进程。2023 年，联合国领导或共同领导了

[26] 这里提供的所有数字都来自 2023 年“妇女参与和平进程监测”数据的第一版。最新数据和分析将在即将推出的指定网页上公布。

[27] Laura Wise, “Gender references in peace agreements in 2023”, Peace and Conflict Resolution Evidence Platform, May 2024。

[28] Joakim Kreutz and Magda Lorena Cárdenas, “The women and men that make peace: introducing Mediating Individuals (M-Ind) dataset”, *Journal of Peace Research* (2024)。

四个积极进程，即日内瓦国际讨论以及与利比亚、苏丹和也门有关的和平进程。联合国还支持哥伦比亚的积极和平进程和南苏丹的宪法审查进程。在所有这些进程中，女性谈判人员平均占比 19%。在利比亚和也门，谈判各方的代表团中没有女性。在日内瓦国际讨论这一共同领导的进程中，联合国牵头调解者是一名女性。此外，在联合国领导或共同领导的四个进程中，妇女占联合国调解支助小组工作人员的 40%。在所有进程中，联合国调解者都征求了民间社会妇女组织的意见，都提供了性别平等方面的专门知识。

25. 然而，妇女代表人数不足仍是常态。尽管秘书长也门问题特使一再鼓励让妇女参与其中，但在2023年3月和6月举行的《斯德哥尔摩被羁押人问题协议》执行情况监督委员会会议上，各方代表团中都没有妇女成员。此外，28 人组成的谈判小组中没有女性成员，根据协议释放了973名被羁押人员，其中只有一名女性。在苏丹，妇女仍然被排除在 2023 年区域和国际层面为应对苏丹冲突爆发而发起的外交行动之外，包括在沙特阿拉伯吉达的行动。在加沙战争之前，妇女就长期被排除在以色列人和巴勒斯坦人之间的政治谈判之外，包括被排除在2023年10月7日袭击之后开始的停火谈判之外。

26. 尽管面临这些挑战，但联合国仍在支持与政治和民间社会妇女领袖进行长期接触，为建立和平开辟空间。在阿拉伯叙利亚共和国，妇女继续通过叙利亚妇女咨询委员会和民间社会支助室机制等方式与秘书长特使办公室接触。在黎巴嫩，来自各政治派别的 26 名妇女领导人定期举行会议，作为妇女署为促进和解、增进信任而召集的非正式政治对话的一部分。在阿富汗，联合国促进该国境内外妇女与主要利益攸关方定期举行会议，但所有行为体都必须做更多的工作，坚持保障妇女权利及其对公共生活的参与，包括对日后任何和平或政治进程的参与。在利比亚，联合国利比亚支助团启动了一项包容性调解计划，并确定了在保护妇女安全的同时加强妇女参与利比亚选举进程的备选方案。在苏丹，联合国与合作伙伴支持建立了一个苏丹和平平台，该平台由来自不同地区、年龄组和族裔背景的妇女组成，积极倡导和平并将妇女纳入所有和平进程。在西撒哈拉，秘书长个人特使在 2023 年 9 月访问阿尤恩和达赫拉期间会见了民间社会组织和妇女团体，他坚持按照联合国原则进行这种接触。

27. 政策决定必须以妇女和平建设者、妇女调解员网络和活跃在地方一级的青年妇女组织等妇女民间社会行为体本身提出的优先事项和建议为基础。妇女调解者网络的数量继续增加，包括在国家和地方两级：近年来，几乎每个区域和次区域都建立了妇女调解者网络，许多国家还建立了地方调解者网络。在肯尼亚，县和平委员会中的妇女代表比例从十年前的 14%增至去年的 34%。在也门，特使办公室与妇女署合作，组织了关于自下而上的包容性和平愿景的系列磋商，以优先倾听也门当地妇女和男子的声音。

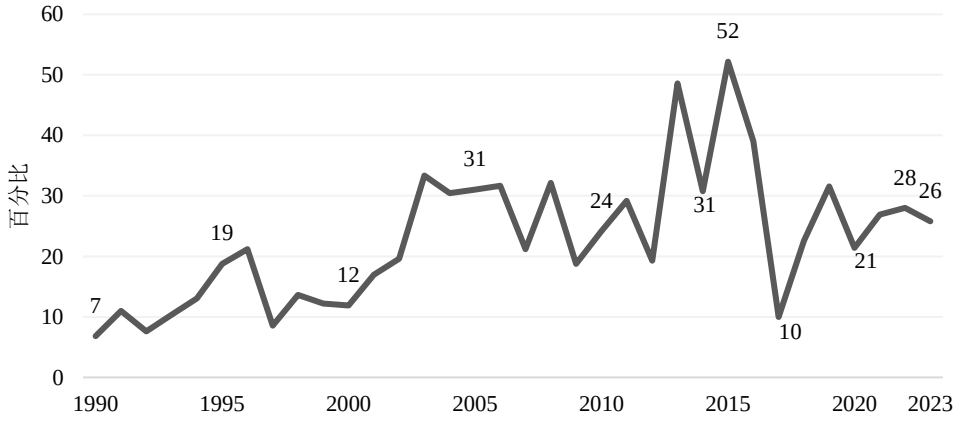
28. 尽管取得了这些成就，但许多挑战仍然存在，妇女和平组织仍难以找到资源。从妇女和平与人道主义基金妇女参与和平进程与和平协议快速应急窗口的经验中可以总结出良好做法。自 2021 年成立以来，快速应急窗口已支持包括青

年妇女在内的 1 097 名女性[29] 参与 28 个国家的正式轨道 1 和轨道 2 和平谈判，为 147 个民间社会组织的工作提供支持。[30]

29. 世界范围内冲突数量有所增加，和平协议的数量却没有相应增加。2023 年，刚果民主共和国、缅甸、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国以及加沙冲突等多个激烈冲突仍未解决，给妇女和女童以及广大平民造成了毁灭性的伤害。在 2023 年达成的 31 项协议中，只有 8 项(26%)明确提及妇女、女童、性别暴力或性暴力，比 2022 年的 28%略有下降(见图四)。[31] 联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)为确保妇女参与执行 2015 年签署的《马里和平与和解协议》做出了重大贡献。马里稳定团关闭后，《和平协议》签署方北方武装团体与马里国防和安全部队之间的冲突增加，2024 年 1 月，过渡政府宣布终止《和平协议》，这可能给妇女与和平与安全议程以及性别平等带来重大风险。

图四

1990–2023 年列有提及妇女、女童和性别平等条款的和平协议占比



资料来源：PA-X 和平协议数据库，第 8 版。爱丁堡大学和平与解决冲突证据平台(2024 年 6 月访问)。

注释：所分析的数据包括国家间和国家内部的和平协议，不包括地方和平协议。

[29] 关于快速应急窗口主要影响的来源报告(2021-2023 年)

[30] 截至 2024 年 7 月 1 日。

[31] 这不包括在 PA-X 中归类为国内/地方的地方协议。见 Wise, “Gender references in peace agreements”。

30. 持续支持和平协议的执行工作，包括作出针对性别问题的规定以及将妇女纳入监测和评价机制，对于这些措施取得成功至关重要。在哥伦比亚，各种妇女组织以及由男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者领导的组织积极参与建设和平的努力，包括在国家全面和平政策下这样做。这些努力影响了分析和高级别宣传工作，推动将前女战斗人员纳入执行《妇女领导人和人权维护者综合保障方案》的新行动计划，将具体的性别指标和女权主义观点纳入解散犯罪组织的公共政策和国家安全保障委员会的工作。继《解决南苏丹共和国冲突重振协议》纳入 35%的性别配额后，最近有更多妇女被任命在过渡机构内任职，尽管获任命的妇女人数并非总能达到配额：目前，妇女在全国选举委员会中占比 22%，在全国宪法审查会议中占比 32%，在政党委员会中占比 40%。南苏丹这些机构和其他机构实现商定配额的工作仍在进行中，与此同时南苏丹妇女则在要求平等。[32]

31. 在协调妇女切实地参与和平进程的原则性行动方面，还可以而且必须做更多的工作，包括采用最低要求并监测结果。加快进展的具体建议载于秘书长的上一份报告(见 S/2023/725，第 105 段)。2023 年，除其他建议外，联合国致力于倡导并支持实现一个初步最低目标，即妇女占调解与和平进程参与者的三分之一，同时继续力争在此基础上有所增加，在政治和选举进程中实现性别均等。非洲联盟也同样承诺为非洲联盟领导和共同领导的所有调解进程制定性别平等政策。

B. 通过“以行动促维和”倡议在联合国维持和平行动中促进性别平等以及妇女与和平与安全工作

32. 维持和平是联合国促进和维护国际和平与安全的一个重要工具。就联合国维持和平而言，妇女的充分参与是一项政治和战略要务，有助于在维持和平人员服务的东道国取得持久成果。许多支持联合国维持和平行动的国家也做出了这一承诺。在 2023 年 12 月于加纳举行的维持和平部长级会议上，会员国做出的 65 项承诺中包括对妇女与和平与安全的承诺，这些承诺涵盖如下几个领域：实现 2018-2028 年军警性别均等战略的目标；对安全部门征聘、留用和部署妇女进行障碍评估；开展促进性别平等的领导力培训；为妇女与和平与安全项目提供资金。

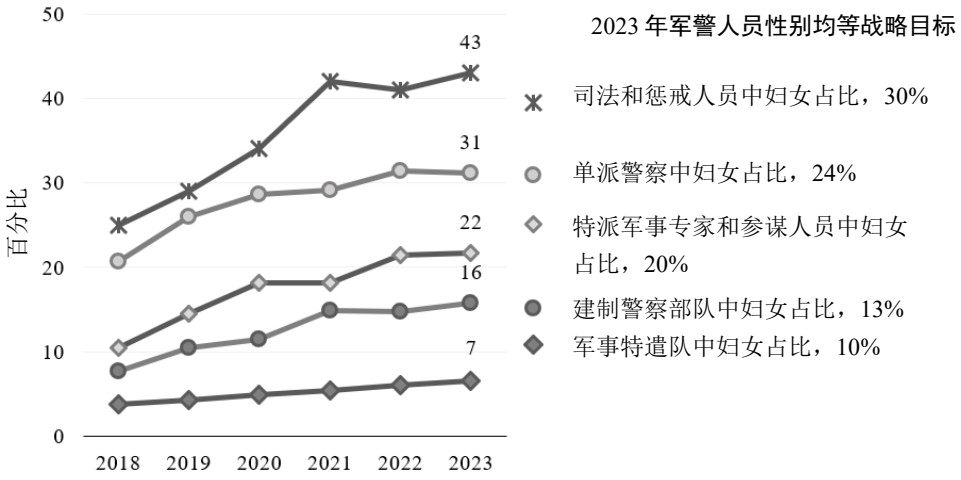
33. 增加妇女代表人数是支持任务执行工作的关键，包括为此与东道国社区建立信任，加强情报收集，促进国家安全部门的性别均等。在中非共和国，联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)有妇女参与的巡逻的平均比例从 2022 年的 32%增至 2023 年的 46%，中非稳定团的女惩教干事帮助该国监狱部门成立了第一个全女性快速干预小组。在刚果民主共和国，由至少 50%的妇女组成的接触小组将性别视角纳入对偏远地区的远距离巡逻，显著加强了局势分析和减少威胁工作。

[32] 妇女署，《南苏丹妇女宪章：永久宪法中的妇女要求宪章》(2024 年)。

34. 妇女在维持和平特派团中的任职人数能够增加，是因为联合国、部队派遣国和警察派遣国做出了诸多努力，包括通过《妇女参与和平行动埃尔西倡议》落实 2018-2028 年军警人员性别均等战略。和平行动部继续加强有针对性的外联和征聘举措。因此，过去五年，大多数类别军警人员中的女性比例翻了一番，超过了为 2023 年设定的目标。例如，2023 年的惩戒干事征聘工作将名册上可供部署的女惩戒干事人数增加了一倍，从 32 人增至 64 人。此外，一些特派团正在努力创造更有利的环境，包括提供注重性别平等的住宿、卫生和福利设施，改善妇女在外地的生活和工作条件。然而，近年来，在构成维和部署主体的部队中，妇女占比仅从 4%小幅升至 7%(见图五)。[33]

图五

2018-2023 年按职类列示的联合国和平行动军警人员中以及政府提供的司法和惩戒人员中妇女占比情况



资料来源：和平行动部，2024 年 6 月访问的数据。

注释：数据反映的是年度平均值。

[33] 这一职类主要由步兵营组成，在部队派遣国中，妇女在这些营中的任职人数最少甚至被排除在外。

35. 维持和平特派团继续采取行动，执行妇女与和平与安全任务。在刚果民主共和国，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)通过社区倡导者、榜样和电台广播宣传积极的男子气概，帮助保护和异地安置妇女人权维护者，促进妇女在内罗毕进程相关地方社区对话中的代表性(在一些地方，妇女参与率高达 30%和 40%)，在戈马高风险地区进行巡逻以保护妇女和女童免遭与冲突有关的性暴力，并继续部署起诉支助小组以促进性别公正。2023 年，这些小组支助的案件中有 57%涉及与冲突有关的性暴力，促使数十名武装团体和国家安全部队成员被定罪。在阿卜耶伊，该特派团的宣传工作促成两名妇女被任命担任地方行政部门的部长职务，使妇女代表比例增至 22%。在中非共和国，中非稳定团帮助减少了涉及被控施行巫术的报复案件的数量，并协助建立了 12 个由当地妇女领袖和调解者组成的“和平圈”，努力增进社区的社会凝聚力。在南苏丹，联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)向数百名被绑架后获释的妇女和因强奸而出生的儿童提供直接援助，并在多年来没有法定法院审理案件的地方部署流动法院，使性别暴力案件得以定罪。在塞浦路斯，联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)与土族塞人和希族塞人社区的妇女团体一道，协助开展了 107 项社区间举措和活动，支持建立信任和妇女参与和平进程。许多人是通过这些举措第一次与其他社区的人接触。

36. 马里稳定团在 2023 年底关闭之前，不仅协助加强妇女参与和平协议执行情况监测委员会的工作，还促进妇女参与全国对话。此外，马里稳定团帮助增加了妇女在国民议会、2020 年当选代表以及政变后成立的过渡议会中的代表人数。鉴于关闭稳定团的时间有限，没有向国家当局或联合国国家工作队移交妇女与和平与安全项目或性别平等问题顾问或干事。

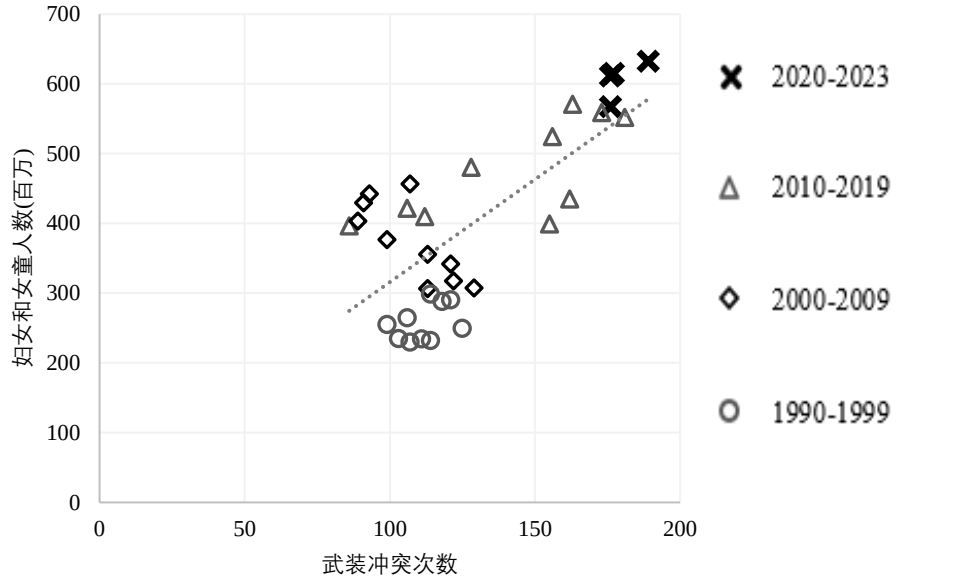
37. 如上所述，联合国维持和平特派团和特别政治任务离开时，只有有限的时间进行有计划、有资源的过渡，这种情况可能危及来之不易的和平成果，导致丧失对性别平等以及妇女与和平与安全议程的重要贡献，并可能使妇女和女童因缺乏保护而面临严重危险；联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)的关闭也是如此。安全理事会若干决议呼吁在整个过渡进程中进行全面的性别分析并提供关于性别问题的技术性专门知识，但实际上很少落实。安全理事会在关于联合国为非洲联盟领导的和平行动筹措经费的第 2719(2023)号决议中强调，必须执行第 1325(2000)号决议，确保妇女充分、平等、切实地参与和平支助行动的所有方面。

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

38. 世界陷入了冲突、不稳定和暴力的可怕漩涡。2023 年，记录在案的武装冲突超过 170 起，约有 6.12 亿妇女和女童生活在这些冲突 50 公里范围内，比十年前增加了 150%(见图六)。

图六

1990-2023 年武装冲突次数以及生活在武装冲突 50 公里范围内的妇女和女童人数



资料来源：奥斯陆和平研究所根据乌普萨拉冲突数据方案地理参照事件数据集(全球版 24.1)计算出了生活在武装冲突 50 公里范围内的妇女和女童人数；另见国际地球科学信息网络中心世界网格化人口第 4.11 版(2018)的数据。武装冲突数据源自乌普萨拉冲突数据方案，可查阅 https://ucdp.uu.se/downloads/，2024 年 6 月访问。

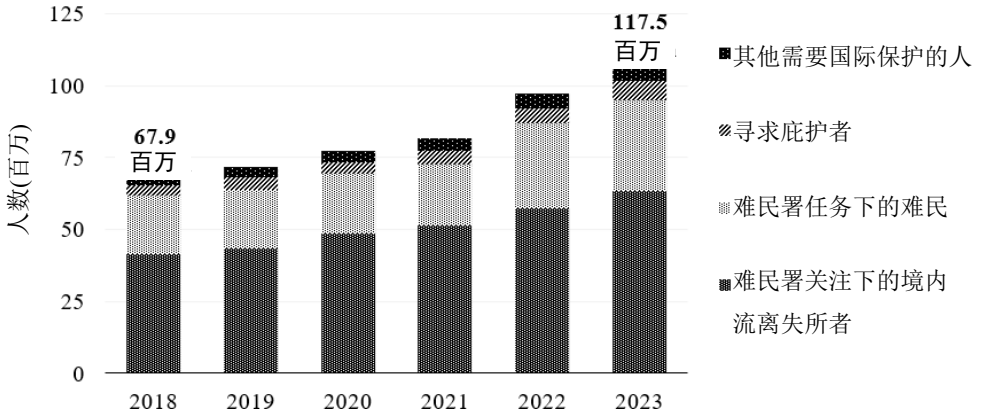
39. 对平民的影响是毁灭性的。在冲突局势中，联合国记录的遇害妇女的比例以及受性暴力影响的妇女和女童人数急剧增加。[34] 此外，截至 2023 年底，全球估计有 1.175 亿人因迫害、冲突和暴力被迫流离失所(见图七)，这一数字自 2018 年以来上升了 70%。被迫流离失所的人口中有一半是妇女和女童，每 4 名流离失所者中就有 1 名是 12 岁以下的儿童。[35] 例如，在苏丹，2023 年有 610 万人新近流离失所，其中 53%是妇女和女童。2023 年，近 500 000 名在巴基斯坦的阿富汗国民返回阿富汗，其中约 49%是妇女和女童，许多人返回时健康状况不佳，精神健康和福祉受到严重不利影响。

[34] 见 S/2024/292；S/2024/385；S/PV.9614。

[35] 根据联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“2023 年被迫流离失所全球趋势”，2024 年。据难民署估计，有人口数据(性别和年龄)的人口占世界被迫流离失所者的 70%。

图七

2018-2023 年全球被迫流离失所者人数



资料来源：联合国难民事务高级专员公署难民数据查询，2024 年 8 月访问。

缩略语：难民署，联合国难民事务高级专员公署。

40. 国际人权法及其对妇女和儿童的特别保护遭到忽视。这在若干冲突局势中很明显。据以色列消息来源称，2023 年 10 月 7 日在以色列发生的袭击(包括实施了多起恐怖行为)造成至少有 280 名妇女遇害，90 名妇女和 36 名儿童被扣为人质。[36] 自 11 月 24 日开始，根据以色列和哈马斯在埃及、卡塔尔和美利坚合众国促成下达成的安排，哈马斯在为期 7 天的人道主义暂停期间释放了 78 名人质——42 名妇女、33 名儿童和 3 名男子。负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表的访问团报告显示，根据所收集的信息，“有合理的理由认为，在 10 月 7 日加沙周边多个地点的袭击中，发生了与冲突有关的性暴力，包括至少在三个地点发生了强奸和轮奸”。关于被劫持到加沙的人质，“访问团团队收到了明确和令人信服的信息，表明一些妇女和儿童在被囚禁期间遭受了性暴力，包括强奸、性酷刑以及残忍、不人道和有辱人格的待遇，并有合理的理由相信这种暴力可能仍在继续”。[37] 据加沙卫生部称，截至 2024 年 8 月 26 日，40 435 名巴勒斯坦人在之后的战争中丧生，其中大多是儿童和妇女。至少 92 534 名巴勒斯坦人受伤，另有数千人失踪，可能被困或逝于废墟之下。总体而言，这场战争对妇女造成了特别残酷的伤害。在 10 月 7 日之前的 15 年里，在巴勒斯坦被占领土遇害的平民中有 14%是妇女和女童。[38] 10 月 7 日之后，卫生部报告的加沙死亡人数中近三分之二是妇女和儿童。此外，3 000 多名妇女成为丧偶妇女和新的户主，要在承受巨大创伤和悲痛的同时努力保护自己的家庭。[39]

[36] 见 A/HRC/56/26。

[37] 见 S/2024/217 和 S/2024/292。

[38] 根据联合国人道主义事务协调厅伤亡数据库计算，见 www.ochaopt.org/data/casualties。

[39] 妇女署，“情况与数字：加沙战争期间的妇女和女童”，2024 年 4 月 16 日。

41. 加沙战争中出现的生殖暴力等行为严重侵犯了生殖健康和生殖权利，为国际人道法所禁止。估计有 52 000 名孕妇卷入战争，每天约有 180 次分娩，大多无法获得剖腹产麻醉剂，也没有水、卫生设施、营养或产后护理，因为周边医院和产科诊所都被摧毁了。只剩下三家不堪重负的妇产医院。

42. 缺乏基本医疗服务对冲突国家的数百万妇女构成了威胁生命的危险。数据显示，61%的可预防孕产妇死亡发生在 35 个受危机影响的国家，相当于每天死亡 500 人。[40] 在 2023 年 4 月武装冲突爆发前，苏丹已经是世界上孕产妇死亡率最高的国家之一，目前有 264 万育龄妇女和女童需要紧急援助，其中包括 260 000 名孕妇。在报告广泛存在性暴力的同时，[41] 大多数受害者在被强奸后的头 72 小时内却无法获得接触后预防或紧急避孕等必要的医疗服务，联合国收到的报告称，强奸受害者被拒绝堕胎，理由是堕胎超出了法律允许的时限。在也门，妇女获得产前护理、安全分娩、产后护理、计划生育以及急诊妇产科护理和新生儿护理等生殖健康服务的机会有限或根本没有。2023 年上半年，也门先前有限的生殖健康和产后护理分别进一步下降了 35%和 22%。[42] 这些情况表明为何要亟需关注这一问题，而生殖暴力问责方面存在着重大差距。

43. 性暴力的施害者大多仍然逍遥法外。在刚果民主共和国，2023 年报告的性别暴力案件超过 123 000 起，仅仅三年内就增加了 300%。戈马及其周边地区的流离失所妇女和女童被迫为了生存从事性工作，包括在至少 1 063 家妓院中卖淫。[43] 在海地，仅无国界医生组织就在 2023 年支助了 3 700 多名性暴力和亲密伴侣间暴力的幸存者，比上一年支助的幸存者人数增加了 43%。埃塞俄比亚问题国际人权专家委员会得出结论认为，2020 年 11 月至 2023 年 6 月期间，仅提格雷州一地就有超过 10 000 名性暴力幸存者在一站式服务中心寻求医疗服务。

44. 受冲突影响国家的妇女和女童受到粮食不安全问题的影响尤为严重。联合国粮食及农业组织估计，全球每 4 名妇女和女童中就有 1 人以上面临中度或重度粮食不安全。在受冲突影响的环境中，每 2 名妇女和女童中就有 1 人面临中度或重度粮食不安全。在苏丹，由于交战方蓄意阻挠粮食援助，未来数月可能有 5 500 名孕妇和 7 000 名新生儿母亲死于饥饿。[44] 在加沙，每 10 名妇女中约有 9 人发现比男人更难获得食物，84%的妇女报告说，她们家庭吃的食物是战争开

[40] 《2024 年世界人口状况：交织的生命，希望的纽带——消除性和生殖健康及权利方面的不平等》(联合国出版物，2024 年)。

[41] 联合国人道主义事务协调厅，“苏丹：联合国领导人呼吁采取紧急行动，消除持续冲突中的性暴力祸患”，2024 年 4 月 25 日。

[42] 见 S/2024/269。另见 https://reliefweb.int/report/yemen/yemen-humanitarian-needsoverview-2024-january-2024-enar。

[43] 见 S/PV.9615。

[44] Save the Children, “Sudan: nearly 230,000 children and new mothers likely to die from hunger without critical action”, 13 March 2024。

始前的一半或更少，母亲们经常不吃饭来喂养孩子。[45] 阿拉伯叙利亚共和国的流离失所者营地内 92%的女户主家庭报告说，她们无法满足家庭的基本需求，并担心在买不起燃料或衣服给孩子取暖的情况下如何度过冬天。随着饥饿加剧，妇女和女童被迫采取有害的应对策略，包括在家中最后吃和吃得最少、从事性交易、早婚和(或)强迫婚姻和童婚。

45. 捍卫妇女和女童的权利是一项全球责任。在阿富汗，12 岁以上的妇女和女童被剥夺受教育权已有三年之久，对妇女权利的限制不断扩大，成为塔利班掌权以来发布的 90 多项法令的重点内容。[46] 2024 年 6 月，阿富汗人权状况特别报告员呼吁承认性别隔离问题并将其编纂为危害人类罪，建议会员国和国际社会支持将阿富汗因违反其加入的国际人权条约而诉诸国际法院的努力。[47] 妇女署、国际移民组织(移民组织)和联合国阿富汗援助团(联阿援助团)开展的调查显示，[48] 只有 1%的阿富汗妇女表示她们对社区层面的决策具有良好或充分的影响力，而在过去一年中，她们在家庭中的影响力急剧下降了近 60%。在这些调查中，82%的受访女性将自己的心理健康状况评为“糟糕”或“非常糟糕”，8%的受访女性表示，她们至少认识一名自 2021 年 8 月以来企图自杀的妇女或女童。阿富汗妇女受到严重压迫，妇女之间的交往变得非常罕见：18%的人报告说，她们在过去三个月中没有与近亲属以外的妇女见过面。

46. 伊拉克、利比亚和也门等一些国家的地方或国家当局发布了禁止使用性别一词的禁令，并限制或压制性别平等或妇女权利工作者的活动。在镇压性别相关工作的同时，对受冲突影响环境中女性人权维护者以及女记者和女艺术家的攻击也在增加。据前线卫士称，两个最受关注的人权捍卫领域是妇女权利和男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者的权利，其次是人权运动和土著人民的权利。[49] 在缅甸，自 2021 年 2 月军方接管政权以来，据报道有 5 000 多名妇女被捕，数百名女性人权维护者离开缅甸，主要前往邻国，她们往往没有任何正式证件，面临被驱逐出境的风险。

47. 一些会员国、欧盟等区域组织和联合国正在采取更强有力的措施来应对针对妇女人权维护者的攻击和报复行为。自 2022 年以来，妇女和平与人道主义基金已为 24 个受危机影响国家的 582 名妇女人权维护者及其 1 647 名受扶养人提供支助，其中一半以上的人获得了生计和搬迁费用方面的支助。在最近的一次调查中，虽然 80%的人报告说，得益于该基金的安全网，风险有所降低，但 45%的人强调，自从获得该基金的支助以来，出现了新的威胁或骚扰和恐吓形式。

[45] 联合国新闻，“加沙战争迄今已造成约 9 000 名妇女丧生：联合国妇女署”，2024 年 3 月 2 日。

[46] 见 https://www.usip.org/tracking-talibans-Mistreatment-women。

[47] 见 A/HRC/53/21。

[48] 见国际移民组织，“阿富汗妇女的状况”，《妇女协商季刊》。可查阅 https://afghanistan.iom.int/situation-afghan-women-quarterly-womens-consultation。

[49] Front Line Defenders, *Front Line Defenders: Global Analysis 2023/24* (2023)。

在妇女署向2023年向安全理事会通报情况的45名民间社会妇女发送的另一份调查中，23名答复者中有5人报告说，她们因通报情况而成为攻击目标。

48. 在许多情况下，对妇女人权和性别相关活动的抵制，包括对妇女行动自由的限制，也严重影响到人道主义援助的提供，在阿富汗和也门尤其如此。人道主义界继续与事实上的管辖当局谈判，以加强和拓展就妇女在非政府组织或联合国工作的禁令豁免达成的地方协议，但人道主义合作伙伴报告称，2023年发生了1 775起与准入有关的事件。[50] 在也门，各种限制迫使妇女只能在一个地方工作，不能出差，许多妇女因此离职。

49. 不尊重妇女的人权和妇女的参与，就不可能有原则地提供人道主义援助。尽管面临挑战，但在确保受危机影响的妇女参与人道主义决策并发挥领导作用方面继续取得进展。在10个不同情况下运作的人道主义国家工作队报告说，至少有一个由当地妇女领导的组织作为成员，或有一个由民间社会代表组成的妇女咨询小组，直接向人道主义国家工作队提供咨询。[51] 此外，在19个国家集合基金中，13个基金的咨询委员会分别包括当地妇女组织的代表。2023年，79%的人道主义应对计划纳入了执行性别平等优先事项以下三个交叉领域的规定：增强经济权能、促进性健康和生殖健康、消除性别暴力。即使在最具挑战性的情况下，妇女的参与也是必要的。在加沙，地雷行动司确保2023年提供爆炸物风险教育的辅导员中55%以上为妇女。

50. 然而，国际社会向妇女和女童提供人道主义援助的能力因资金减少而受到削弱。例如，难民署在刚果民主共和国应对性别暴力工作的资金不足，这意味着受益于服务的妇女和女童人数估计将从195 000人减至120 000人。在阿拉伯叙利亚共和国，由于资金需求未得到满足，难民署不得不关闭西北部数十个妇女和女童安全空间。叙利亚应对计划的供资水平处于低位，导致230万育龄妇女无法获得孕产妇保健等性健康和生殖健康服务，440万妇女和女童无法获得急需的营养援助。在中非共和国，性别暴力相关服务资金不足，这意味着只有29%的强奸幸存者能够在72小时内获得医疗服务。

D. 裁军和军备控制，包括解除武装、复员和重返社会

51. 在安全环境恶化、地缘政治紧张局势升级(包括使用核武器的威胁)和新兴技术开发投资增加等因素的驱动下，2023年全球军事开支连续第九年增长，达到2.44万亿美元的历史新高，[52] 比2022年实际增长6.8%。军事开支的持续增加有可能进一步限制可用于2030年可持续发展议程投资的资源，包括用于可持续发展目标5(性别平等)的资源。军事开支激增不符合《联合国宪章》旨在促进建立并维护国际和平与安全，尽量减少世界人力及经济资源耗用于军备的第二十六条。如果不加以制止，军事化、武器和弹药的扩散可能导致一个更加危险和暴

[50] 见S/2024/196。

[51] 2023年，妇女咨询小组积极参与阿富汗和阿拉伯叙利亚共和国跨国界行动。

[52] 斯德哥尔摩国际和平研究所，“在战争情况下，全球军事开支激增”。

力的十年，平民将继续首当其冲受到伤害。加强和维护军备控制、裁军和不扩散架构是秘书长《新和平纲领》的一个优先事项。

52. 大会通过了《常规弹药全周期管理全球框架》(A/78/111，附件)，标志着联合国裁军和军备控制工作迈出了重要一步。通过该框架，各国承诺加强性别平等主流化、妇女对弹药管理的领导和参与，并在授权弹药转让时改进供应链透明度措施，以减少被转用弹药用于助长犯罪和武装暴力包括性别暴力的风险。在一些军备控制和裁军论坛上，缔约国采取了一种新的办法，任命性别平等问题协调人支持将性别平等问题纳入条约和重要协议的政府间进程的主流。这种办法可以在所有裁军和军备控制机制中推广。

53. 小武器和轻武器的非法转让和滥用继续引发、加剧和延续武装冲突、普遍存在的暴力以及犯罪和恐怖主义行为。自上次报告发布以来，包括安全理事会在内的全球讨论更加关注获得武器弹药与性暴力和性别暴力之间的联系。[53] 2024 年 4 月，苏丹妇女人权维护者尼马特·艾哈迈德在安理会关于与冲突有关的性暴力问题的公开辩论会上通报情况时指出，如果没有违反武器禁运的武器扩散，苏丹的性暴力绝不会达到当前看到的这种程度。现在必须将这种日益增加的关注转化为行动，例如通过与冲突有关的性暴力预警机制评估武器相关风险，在作出武器转让决定时考虑到性别暴力的风险。[54] 这些措施还要求在性别暴力猖獗的情况下实施武器禁运、优化跟踪并落实武器出口问责制。[55] 在 2024 年举行的第四次联合国审查从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行进度大会上，会员国通过了促进性别平等政策的新措施，防止小武器和轻武器的转用和非法贸易加剧性别暴力。[56]

54. 在国家层面还可以做更多工作，以更好地协调妇女与和平与安全以及军备控制方面的政策。目前，在 110 个关于妇女与和平与安全的国家行动计划中，只有不到四分之一的计划在监测框架中提到裁军和军备控制行动。[57]

55. 尽管一再呼吁妇女充分、平等、切实地参与各级决策，参与裁军、不扩散和军备控制努力的制定和执行，但在军备控制和裁军论坛上听到的声音中，妇女的声音不到三分之一，在与性别问题无关的论坛上，妇女的代表性仍然严重不足。国家和区域层面的挑战似乎大于多边层面的挑战。

---

[53] 2023 年 12 月，安全理事会审议小武器问题时提出了这一问题(见 S/2023/823，和安全理事会关于妇女与和平与安全的共同承诺的签署国，关于小武器问题公开辩论的联合声明，纽约，2015 年)，以及 2024 年 4 月关于与冲突有关的性暴力问题的联合声明(见 S/2024/292 和 S/2024/311)。

[54] Hana Salama, “Addressing Weapons in Conflict Related Sexual Violence: the Arms control and Disarmament Toolbox”，联合国裁军研究所，2023 年。

[55] 《武器贸易条约》第 7 条第(4)款规定，出口缔约国有义务在进行武器出口风险评估时考虑到性别暴力和暴力侵害妇女和儿童行为的风险。

[56] 见 A/CONF.192/2024/RC/3。

[57] 联合国裁军事务厅的分析。

56. 性别平等和裁军问题及方案拟订的研究和外联筹资机会有限。例如，2021年至 2023 年期间，联合国裁军研究所(裁研所)性别平等与裁军方案的支出平均占裁研所总支出的 5%。为了支持各国从性别视角减少武装暴力和促进军备控制的执行工作，联合国筹资机制“拯救生命实体基金”在 2023 年继续将其至少 30%的方案资金用于性别平等相关活动。

57. 有效的解除武装、复员和重返社会方案和减少社区暴力方案可以成为更广泛的稳定和恢复以及防止再次发生与冲突有关的性暴力的关键因素。去年，由 27 个联合国系统实体组成的解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组通过了一个关于性别平等、妇女与解除武装、复员和重返社会的新模块，将其纳入经修订的《解除武装、复员和重返社会问题综合标准》。由于妇女往往被排除在和平协议有关解除武装、复员和重返社会的规定之外，因此在实施该模块方面取得进展至关重要。最近的一项研究表明，在 128 项此类规定中，只有 11 项提到与武装团体有关联的妇女。[58]

58. 世界各地的实例表明了这一领域工作的现实意义。在南苏丹，南苏丹特派团确保青年妇女在瓦乌年轻前战斗人员重返平民生活的试点帮扶项目参与者中占 35%。在喀麦隆，妇女署和国际移民组织正在通过向地方妇女团体提供小额赠款等方式，支持一个妇女组织平台，帮助极北大区的全国解除武装、复员和重返社会委员会实施该国首个促进性别平等的解除武装、复员和重返社会战略。在莫桑比克，最近有 2 000 多名妇女复员，尽管其中只有一小部分获得了重返社会的机会或成为养恤金领取人。在中非共和国，自 2022 年 7 月以来，在世界银行的资助下，已有超过 1 000 名前战斗人员完成重新融入社会经济生活的进程，但其中只有 4.5%是女性。[59]

E. 政治参与和代表性

59. 预计 2024 年将有 60 多个国家举行全国选举，其中约五分之一将在本报告提及的国家举行。随着政治极端主义和独裁主义的威胁日益加剧，在人口众多、经济规模巨大和地缘政治重要的国家举行的选举结果预计将产生全球影响。选举结果可能会影响国际关系、安全联盟、经济战略和气候变化，所有这些都有可能减缓实现性别平等的进程。各国在妇女平等参与、投票、竞选和担任公职权利方面的承诺也将受到考验。

60. 全球数据显示，由于生活各个领域存在性别歧视，妇女在公共生活和决策中的代表性长期不足。截至 2024 年 1 月，全世界竟有 113 个国家从未有过女性担任国家元首或政府首脑，仅有 27 个国家由女性领导。[60] 据估计，按照目前的速度，最高权力职位的性别均等还要再过 130 年才能实现。[61] 全球范围内妇女在

[58] Júlia Palik, “Still lacking representation: women and minors in DDR provisions (1975–2021)”, conference paper presented at the Folke Bernadotte Academy, 28 February 2023.

[59] 见 S/2023/769。

[60] 妇女署，“2024 年妇女政治领袖”，2024 年。

[61] 见 E/CN.6/2021/3。

担任部委负责人的内阁部长中占比 23%，比 2023 年增加不到 0.5 个百分点，在受冲突影响的国家这个比例为 19%。[62] 妇女在受冲突影响国家政府中的代表比例较低，这在外交部(14%)或国防部(3%)等某些关键部委更为明显。2020 年以来，若干国家发生违宪政府更迭，对性别平等、妇女权利和妇女参与公共生活造成了灾难性影响。

61. 全球范围内妇女在议会中占比尚未超过 27%，[63] 在受冲突影响的国家则降至 21%。[64] 全球范围内地方政府中的妇女代表占民选席位的 35.5%，在受冲突影响的国家，这一比例则仅为 20%。[65] 研究显示，在 22 个有法定性别配额和数据的受冲突影响国家，妇女在议会中的代表比例较高，平均为 25%，而在 13 个没有配额但有妇女代表数据的国家，这一比例平均仅为 15%。地方层面的情况也是如此，在 15 个实行性别配额的国家，妇女当选地方政府职务的比例为 22%，而在 6 个未实行性别配额的国家，这一比例为 17.5%。[66] 配额不仅增加了妇女的代表性，还使她们参与决策正常化，并提高了她们的能见度。妇女的更多参与可以显著影响法律和政策制定，正如塞拉利昂所见，该国 2023 年妇女在议会中代表人数的增加有助于 2024 年禁止童婚。

62. 为促进决策中的性别均等，联合国继续根据请求或授权提供选举援助，并面向合作伙伴和选举利益攸关方进行有针对性的宣传。例如，在南苏丹，联合国通过协调方案拟订促进了 2012 年《全国选举法》的修正工作，修正案于 2023 年 9 月颁布，其中规定 35%的国家立法者席位由妇女担任。在刚果民主共和国，妇女署牵头为有抱负的政治候选人开展了一个培训方案，共有 5 600 名妇女从中受益，提高了沟通和竞选管理技能。在该国选举之后，齐塞克迪总统先生任命朱迪思·苏明瓦·图卢卡为总理，成为担任这一职务的首位女性。在中非共和国，在妇女民间社会领袖、中非稳定团和妇女署的多年倡导下，政府于 2024 年 2 月颁布了一项要求建立和运作国家均等观察站的法令。2024 年 7 月生效的《选举法》规定了市政选举候选人名单(男女)交替制度。

63. 妇女在政治和公共生活中遭受性别暴力仍然是阻碍其切实参与的实际障碍。在刚果民主共和国，全国独立选举委员会地方分会主席在选举日当天在一个投票站遭到几名男子的殴打并被剥光衣服。在海地，一名被提名进入过渡总统委员会的妇女因遭受厌女攻击和死亡威胁而辞职，现在委员会中所有七名有表决

[62] 妇女署，“2024 年妇女政治领袖”；妇女署的计算。

[63] 各国议会联盟，《2023 年议会中的妇女：年度回顾》(日内瓦，2024 年)。截至 2024 年 1 月 1 日，2023 年为 26.5%。

[64] 妇女署的计算。

[65] 截至 2023 年 1 月 1 日的数据，见联合国妇女署，妇女参与地方政府情况数据库，可查阅 https://localgov.unwomen.org/ (2024 年 5 月 8 日访问)。

[66] 妇女署的计算。另见联合国性别配额门户网站，可查阅 https://genderquota.org/；妇女署，妇女参与地方政府情况数据库。

权的成员都是男性。这种暴力包括借助技术手段实施的暴力，[67] 对妇女的心理健康和参与公共生活造成严重影响。[68] 一份新的报告显示，生成式人工智能的普及带来了新的危害，使情况变得更糟。[69] 要消除这些危害，需要政府监管，加强媒体与信息素养，并与人工智能开发者、技术公司和民间社会合作。

F. 经济复苏和获得资源的机会

64. 许多和平协议以及近期和长期恢复与重建计划仍然没有考虑到受冲突影响妇女的经济需求和贡献。非政府组织援外社国际协会最近的一份报告对 15 个受冲突影响国家的近 14 000 名妇女进行了调查，结果显示，生计援助被认为是最迫切的需求和优先事项，这一调查结果与以往许多其他报告和评价一致，但近年来有所增加。例如，由于违宪政府更迭包括关闭边境对妇女主导的跨境贸易产生了影响，尼日尔妇女将收入或生计作为最迫切个人需求的比例从 2020 年的 43%激增至 2023 年的超过 87%。[70]

65. 一直建议的是，在从冲突向和平过渡期间投资于妇女的经济安全和机会，既将其作为预防冲突的战略，也作为有效的救济和恢复干预措施。这也是实现可持续发展目标的重要手段。妇女署和联合国贸易和发展会议(贸发会议)估计，在关键领域实现性别平等的努力，包括到 2030 年消除贫困和饥饿的目标以及支持妇女更平等地参与社会的目标[71]，每年仍有高达 3 600 亿美元的资金缺口，令人震惊。然而，关于妇女与和平与安全的国家行动计划很少为妇女的经济安全制定实质性措施。在《妇女、和平与安全与人道主义行动契约》的背景下，经济安全是 2023 年报告最少的支柱。在许多情况下，这一领域的干预措施在最好的情况下是规模太小，而在最坏的情况下，则是加强了最初使一些最具生产力的成员落在后面的经济体系。

66. 2023 年，在联合国开发计划署(开发署)的支持下，42 个危机中或危机后国家的 480 万妇女获得了工作，生计得到改善。例如，在也门，开发署和国际劳工组织(劳工组织)向 4 800 多名小企业主提供创业和企业管理培训，其中 43%是妇女。伊拉克提出了一项法律草案，以批准劳工组织关于预防和解决工作场所暴力和骚扰问题的《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)。这一举措尤为重要，因为伊拉克妇女目前仅占劳动力的 10.6%，而男子占 68%。在哥伦比亚，政府将农村妇女作为雄心勃勃的土地改革进程的优先受益者，并着手对 33 000 多项发展举措进行审查，以优先考虑那些影响最大和惠及妇女的举措。此外，77%经确

[67] 妇女署和世界卫生组织，“借助技术的暴力侵害妇女行为：评估证据和数据收集”，2023 年 3 月。

[68] 各国议会联盟，“AI-4/5：关于政治领域对妇女的暴力行为，确定并分享最佳做法”，2023 年 11 月 30 日。

[69] 联合国教育、科学及文化组织，“无论如何，你的意见并不重要”：在生成式人工智能时代揭露借助技术实施的性别暴力(巴黎，2023 年)。

[70] Janoch and others, “Women in war”。

[71] 妇女署，《可持续发展目标的进展：2023 年性别平等概况》(2023 年)。另见 https://unctad.org/sdg-costing/gender-equality。

认的女性前战斗人员正在参加生产项目(包括其亲属在内为 86%)。然而，超过三分之一的女性前战斗人员提供无酬照护服务，而只有 2%的男性前战斗人员提供无酬照护服务，这促使联合国儿童基金会(儿基会)、妇女署和重返社会和正常化事务局启动了一项全面照护方案。

67. 受冲突影响国家的经济复苏战略中往往缺少照护工作部分，[72] 政府、私营部门、国际银行和国际金融机构的多项干预措施也没有得到充分利用。这些干预措施包括：在冲突后恢复基金和倡议中更为一致地应用性别分析和性别标码；加大对妇女权利以及妇女获得资本、土地和财产所有权的投资；覆盖非正规部门妇女的社会保护制度；在危机期间和危机之后试行全民或有针对性的基本收入方案；为妇女拥有和领导的社会企业和商业提供更全面的支持；在受冲突影响的国家，更多地面向妇女使用现金干预措施。

G. 法治与妇女诉诸司法

68. 有效包容的法治机构是促进性别平等的基础。为了加强这一基础，秘书长在 2023 年提出了法治新愿景，其中承诺本组织将支持会员国努力消除系统性和持续性障碍，例如性别陈规定型观念、歧视性法律、相互交织或叠加的歧视以及歧视性的程序和证据要求和做法。

69. 妇女在影响法治机构方面发挥着至关重要的作用。例如，消除基于性别的歧视性法律需要采取代际办法，让青年妇女参与地方和全国关于机构和法律改革的对话，特别是那些妨碍妇女诉诸司法的法律。然而，妇女在决策层，包括在国际司法机构中的代表性不平等现象依然存在。自 1945 年以来，国际法院历史上只有 6 名女性担任法官，占法院法官总数的 5%(6 名女性，115 名男性)。

70. 在本报告所述期间，在一些特定国家局势中的性别暴力问责方面取得了显著进展。在刚果民主共和国，国家法院在世界上首次成功审判了强迫怀孕罪，判定 2023 年 5 月马伊-马伊愤怒公民组织一名前派别领导人犯有危害人类罪，被判处无期徒刑。在哥伦比亚，和平特别司法管辖机制于 2023 年 9 月正式开始审理第 11 号宏观案件，调查在哥伦比亚武装冲突背景下实施的性别暴力、性暴力、生殖暴力和其他基于性取向或性别认同实施的罪行。2023 年 7 月，中非共和国特别刑事法院上诉分庭维持了 2022 年作出的如下判决：因武装团体“回归、索回和复原”一名指挥官的手下实施强奸，基于指挥责任，将该指挥官定罪。

71. 在国际层面，2024 年 2 月，国际刑事法院就多米尼克·翁古文在刚果民主共和国所犯罪行案下达了对受害者的赔偿令，赔偿可能涉及近 50 000 人，包括性犯罪和性别犯罪受害者以及因这些罪行出生的儿童。[73] 2023 年 12 月，国际刑

[72] 联合国，“在可持续发展目标和《我们的共同议程》的背景下改革照护系统”，联合国系统政策文件，2024 年。

[73] 国际刑事法院第九审判分庭，检察官诉多米尼克·翁古文案，案件编号 ICC-02/04-01/15，赔偿令，2024 年 2 月 28 日。

事法院检察官办公室修订《性别犯罪政策》作出重要调整，包括在检察官办公室的工作中纳入以幸存者为中心和体察创伤的办法。

72. 经修订的秘书长关于过渡期正义的指导说明将促进性别平等作为其五个关键特征之一。联合国人权调查更加关注性取向和性别认同问题：2018 年，6 项人权调查中只有 2 项涉及与这些问题有关的侵权行为，而 2023 年，10 项调查中有 9 项涉及这些问题。

73. 2023 年，41 个受冲突影响国家和地区中有 8 个进行了改革，以期建立有效、便利和促进性别平等的刑事司法系统，这些改革往往得到联合国的支持。在刚果民主共和国，2023 年总统提名的 2 500 名新治安法官中有 31%为女性。新成立的马里危机受害者赔偿管理局指导委员会的 7 名成员中有 3 名女性。许多民间社会组织来信关切将促进对达伊沙/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)的任务期限仅延至 2024 年 9 月及其对确保公正处理伊拉克境内侵犯妇女和女童暴行的前景造成的后果，对此，伊拉克总理宣布，政府正在拟订起诉战争罪和危害人类罪包括与冲突有关的性暴力的立法。[74]

H. 安全部门改革和妇女参与国家安全机构

74. 随着安全部门规模的扩大，促进性别平等的改革需求变得更加迫切。侵犯人权行为，包括安全部队实施的性暴力和性别暴力，加剧了人们的不满情绪，破坏了人们对国家的信任，助长了对社会契约的侵蚀，成为冲突的驱动因素。联合国继续支持会员国实施促进性别平等的安全部门改革，包括为此：评估妇女在国防部门的地位；进行障碍评估，查明妇女参与国家安全部门的障碍；建立监督和审查机制，防止性暴力施害者加入安全部门，并处理安全部队对妇女和女童实施的任何形式的虐待；促进妇女参与关于和平协议安全条款的谈判，参与负责制定国家安全政策和行动的国家安全机构，并参与议会监督机制。尽管作出了这些努力，但阻碍妇女参与的重大文化、政策、法律和体制障碍依然存在，包括妇女就业条件不平等以及遭受性骚扰和性虐待。

75. 一些受冲突影响的国家正在这些领域作出努力。例如，妇女署和联刚稳定团一直在支持刚果民主共和国政府努力为武装部队和国家警察招募更多妇女，目标是到 2025 年妇女在武装部队和国家警察中分别占比 10%和 20%；目前的水平为 9.8%(武装部队)和 11%(警察部队)。在南苏丹，由于南苏丹特派团提供的支持，军事司法部于 2023 年通过了具有法律约束力的常规命令，促进对严重罪行(包括与冲突有关的性暴力)追究责任。在西巴尔干地区，开发署支持国防部门的性别平等和均等举措，其中包括为高级军官和军事领导人举办关于如何纳入性别平等视角的辅导方案，并修改军事教育和培训材料，从而推动稳步增加女军人的比例。在黎巴嫩，黎巴嫩武装部队努力提高妇女在其队伍中的参与度和留用率，并核准了一项性别平等主流化战略，指导指挥官和人员实现性别平等。在格鲁吉亚，类似的努力促成了任命妇女担任格鲁吉亚国防军较高职务的历史性里程碑。在中非共和国，妇女在国家安全部门改革协调机构中占比 20%。一

[74] 见 S/2024/373。

个令人关切的事态发展是，缅甸武装部队开始根据 2010 年《人民兵役法》强制征兵，其中也包括 18 至 27 岁的女性，或 35 岁以下的女医生、女护士或女工程师，但已婚妇女和有子女的妇女除外。为了逃避征兵，一些年轻妇女违背自己的意愿选择结婚，或越过边境或逃往与军方作战的武装团体控制的地区。

I. 防止和打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义

76. 要有效防止和打击恐怖主义，就必须了解结构性性别不平等如何为暴力极端主义创造条件，还必须认识到厌女症、军事化的大男子主义以及对性别角色和规范的操纵如何影响恐怖主义团体的意识形态、战略和资金来源，认识到妇女和女童如何受到恐怖主义团体实施的暴力以及为应对这种暴力而颁布的国家安全措施和反恐立法的明显影响。十年来这一领域的规范和政策有所发展，但大多数国家的反恐工作仍然忽视了这些问题。2023 年，反恐怖主义办公室完成了对国家反恐中心的评估，发现对相关规范框架的认识有限，几乎没有纳入大多数业务层面的政策和实践。反恐怖主义委员会执行局记录了与恐怖主义有关的性暴力和性别暴力行为继续不受惩罚的情况，并公布了一份法律分析报告，分析在不同法律框架下更有效地调查和起诉此类罪行的可能途径。[75] 在联合国毒品和犯罪问题办公室的支持下，尼日利亚检察机关于 2023 年 12 月首次成功地将一名恐怖主义团体成员涉嫌实施的性暴力和性别暴力行为指控为恐怖主义行为。[76] 安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会没有制裁严重侵犯妇女权利包括使用性暴力或性奴役的个人或实体，安全理事会关于青年党的第 2713(2023)号决议所设委员会自 2014 年以来的列名中没有提到性暴力或妇女权利。

77. 在某些情况下，妇女和女童以及捍卫她们的组织和活动家的权利也受到为反恐而设立的立法和安全机制的侵犯。根据反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员的报告，消除对妇女歧视委员会审查的民间社会不当监管和登记案件中，57.6%与反恐限制相关。在某些情况下，这种立法颁布的程序性行政要求可能看似中立或平等地影响所有民间社会行为体，但实际上对小型基层组织，特别是妇女领导团体的影响尤为严重。例如，对外国供资的限制可能影响到从事性健康和生殖健康或性取向和性别认同工作的地方组织。

78. 联合国继续与国家当局接触，确保在预防和打击恐怖主义时考虑到人权和性别平等规范。例如，妇女署与肯尼亚国家反恐中心合作，在预防助长恐怖主义的暴力极端主义时，包括在网络空间，促进性别平等和增强妇女权能。在伊拉克，国际移民组织与政府之间的合作取得了成果：2023 年，妇女在国家和地区层面防止暴力极端主义委员会中的代表比例增至 25%，2023 年启动的七项地方行动计划包括性别平等主流化支柱。为了支持这些计划的落实，国际移民组

[75] 联合国，反恐怖主义委员会执行局，《切实对与恐怖主义有关的性暴力和性别暴力进行追责》(2023 年)。

[76] 见 https://www.icct.nl/publication/tide-turns-prosecution-sgbv-crimes-terrorist-offence-nigeria。

织于 2022 年设立了一个基金，该基金自此已支持 50 个由民间社会牵头的项目，其中三分之一专门用于由妇女牵头或以妇女为重点的举措，其余大多数项目确保 35%至 50%的受益者为女性。

79. 执行过去十年制定的政策建议和指示的资金仍然不足，联合国尚未采取具体程序，按照秘书长最初在 2015 年提出的建议，将所有反恐资金的至少 15%用于支持性别平等。

J. 气候变化及其对和平与安全的影响

80. 2023 年，在认识气候变化、脆弱性和冲突之间的联系方面取得了重大进展。在联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十八届会议上，91 个国家核可了一项关于气候、救济、恢复与和平的宣言，其中承认气候变化、冲突和人道主义危机对脆弱社区的叠加影响。[77] 由于性别平等与加强气候复原力及和平成果相互关联，[78] 该宣言强调了开展促进性别平等的的风险评估以及增加适应工作财政资源的重要性，并强调了妇女在应对社区面临的挑战方面的领导作用。有针对性的行动和支持对于《2030 年可持续发展议程》取得进展至关重要。然而，妇女署的一项分析显示，承诺将气候融资用于以气候、和平与安全以及性别平等为首要目标的活动的情况仍然很少。2021 年，在通过官方发展援助支持的 160 000 多项活动中，只有 56 项(0.035%)做出了此类承诺。[79]

81. 设立损失和损害赔偿基金是在最脆弱国家应对不可逆转的气候变化影响方面取得的重大进展，这些国家中有许多还很脆弱或受到冲突的影响，而且在性别平等方面表现不佳。[80] 该基金的有效运作需要进行性别分析，以应对经济和非经济影响，例如气候冲击后性别暴力和无酬照护工作的增加。[81] 还需要在建设和平与气候行动中应对与性别有关的风险，克服阻碍妇女发挥领导作用的障碍。2023 年，建设和平基金专门就减缓和适应气候变化以及妇女参与自然资源管理等主题向全球征集促进性别平等倡议提案。该基金在 2023 年批准的气候与和平与安全方案中，为性别平等工作拨款约 3 040 万美元。

82. 在国家和区域两级执行妇女与和平与安全议程是应对气候相关安全风险的积极措施，将相关考虑因素纳入非洲之角区域预防和一体化综合战略就是证明。更多关于妇女与和平及安全的区域和国家行动计划正在纳入气候方面的考虑。芬兰、菲律宾、乌干达和越南的国家行动计划的经验教训强调了地方行动和土著知识在确保措施有效性方面的重要性。[82]

---

[77] 见 www.cop28.com/en/cop28-declaration-on-climate-relief-recovery-and-peace。

[78] Elena Ortiz and Marisa O. Ensor, “The WPS Index and the gender-climate-security nexus”, GIWPS Research Brief, November 2023。

[79] 妇女署，《气候融资促进性别平等与和平：全球分析》(即将发布)。

[80] 见 FCCC/CP/2023/L.1−FCCC/PA/CMA/2023/L.1。

[81] Laura Turquet 等人，《女权主义气候正义：行动框架》(妇女署，2023 年，纽约)。

[82]妇女署，《关于将气候与和平与安全纳入妇女与和平与安全国家行动计划的研究》(即将发布)。

83. 青年妇女是应对代际挑战的关键，加强青年妇女在气候与和平与安全方面领导作用的承诺必须得到资源的支持，包括支持青年气候活动家的安全、心理健康和福祉，为其提供发展机会相关资源和参与辩论和决策的机会。在未来峰会召开之前，妇女署举办了亚洲及太平洋青年妇女和平建设者论坛；与会者强调，必须建立机制，使社区中的青年妇女能够直接为安全和气候讨论贡献知识和经验。[83]

84. 妇女环境人权维护者(其中许多是在高度军事化地区的土著妇女)面临着一系列威胁。2012 年至 2022 年期间，近 2 000 名环境维护者遇害，[84] 许多人遭到通过死亡威胁、监视、性暴力或刑事定罪等策略施加的压制，所有这些都突出了对她们进行全面保护的必要性。

四. 采取行动履行妇女与和平与安全承诺

A. 在国家和区域层面规划行动，监测成果

85. 反性别平等和反女权运动组织严密，拥有大量财政资源。[85] 世界各地抵制人权现象在线上线下蔓延开来。[86] 过去一年，这种抵制以多种方式表现出来，包括废除促进性别平等的法律，无视和平协议中针对性别的规定，颁布禁止使用性别术语的新法令和政策通知，加剧不安全状况，威胁和攻击从事性别平等和妇女与和平与安全问题工作的妇女领导人和组织，暴力侵害男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者，以及政府间机构中令人担忧的谈判，其中有关性别平等和妇女权利的措辞包括与冲突和危机环境相关的措辞不断面临倒退的风险。最新的性别社会规范指数报告发现，在过去十年中，对女性的偏见没有改善。[87] 在这种情况下，拥有关于妇女与和平与安全的专门政策和计划的会员国和区域组织必须积极维护、倡导和兑现承诺，特别是在冲突和危机环境中。

---

[83] 见 https://asiapacific.unwomen.org/en/news-and-events/events/2024/04/gen-forum-2024-young-leaders-for-women-peace-and-security#event-content。

[84] Global Witness, *Decade of Defiance: Ten Years of Reporting Land and Environmental Activism Worldwide* (2022)。

[85] 见 A/HRC/56/51；Conny Roggeband and Andrea Krizsan, *Democratic Backsliding and the Backlash against Women's Rights: Understanding the Current Challenges for Feminist Politics* (New York, UN-Women 2020);Haley McEwen and Lata Narayanaswamy, "The international anti-gender movement: understanding the rise of anti-gender discourses in the context of development, human rights and social protection", Working Paper, No. 2023-06(Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, 2023)。

[86] 联合国人权事务高级专员办事处，"抵制性别平等凸显了实现妇女和女童实质性平等的紧迫性：联合国歧视妇女和女童问题工作组"，2024 年 6 月 28 日。

[87] 联合国开发计划署，"打破性别偏见：转变社会规范，实现性别平等"，2023 年。

86. 截至 2024 年 6 月，110 个国家和地区通过了关于妇女与和平与安全的国家行动计划。[88] 自上次报告发布以来，希腊、越南和津巴布韦通过了本国有史以来首个行动计划。此外，13 个区域和次区域组织也制定了行动计划或战略。2023 年，妇女署为制定和实施 40 多项行动计划提供了技术和财政支持。

87. 确保专项资金仍然是全面执行国家行动计划的一个挑战，只有 29 项计划(26%)在通过时列入了预算，其中大多数在低收入国家。一些国家采用促进性别平等的预算编制，格鲁吉亚、印度尼西亚、约旦、肯尼亚、摩尔多瓦共和国和乌干达等国均已划拨政府资金支持实施本国行动计划。尽管多个部委参与制定国家行动计划，但在一些情况下，执行这些计划的协调和责任属于国家性别平等机构，而这些机构的资源可能已经严重不足。南苏丹 2023-2024 年国家预算的 1%分配给了性别平等、儿童和社会福利部，与其他五个机构共享。一些高收入国家报告说，它们对国家行动计划的供资分散到负责这些计划不同方面的各部委、部门和机构。然而，往往没有足够的信息来跟踪资金分配和支出情况，因此难以评估用于总体执行工作的资金总额。包括含指标监测框架的现有国家行动计划的比例五年来首次下降，从 2022 年的 86%降至 2023 年的 81%。更多的国家正在制定和执行地方行动计划，包括伊拉克、肯尼亚、尼日利亚、菲律宾(即棉兰老穆斯林邦萨摩洛自治区地区行动计划、索马里和苏丹。在乌干达 13 个有地方行动计划的区中，有 4 个区将其地方区预算的 1%用于执行这些计划。

88. 大多数制定了行动计划的国家和区域组织是妇女与和平与安全问题协调人网络的成员，该网络目前由 93 个会员国和 10 个区域组织组成。随着安全理事会第 1325(2000)号决议即将通过二十五周年，网络成员有机会通过履行各自对议程的承诺，成为世界其他地区的有力倡导者和榜样。

89. 截至 2024 年 7 月，《妇女、和平与安全与人道主义行动多利益攸关方契约》已有 225 个签署方，包括 28 个会员国和地区。2023 年，签署方支出了近 10 亿美元，其中用于资助承诺的支出最高，其次是确保妇女参与和平进程的行动。签署方还在阿富汗、哥伦比亚、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、乌克兰和巴勒斯坦被占领土加紧努力。[89]

90. 国家人权机构和国际人权机制、调查、进程和条约机构在妇女与和平与安全议程中发挥关键作用。在 41 个有数据的受冲突影响国家和地区中，25 个拥有完全或部分符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的国家人权机构。[90] 2023 年，消除对妇女歧视委员会公布了关于妇女在决策系统中的平等和包容性代表权的第 40 号一般性建议草案。该草案包括关于妇女参与和平谈判、冲突后重建努力、过渡期正义、国防和安全、人道主义援助以及维持和平的建议。同样在 2023 年，委员会就 25 个提交定期报告的不同国家发表了结论性意见，其中三分之二以上的结论性意见包括关于妇女与和平与安

[88] 见 https://wpsfocalpointsnetwork.org/resources/。

[89] 见 https://wpshacompact.org/accountability-report-2024/ (即将发布)。

[90] 见 https://ganhri.org/paris-principles/。

全的建议。从 2013 年委员会通过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)到 2023 年，103 个缔约国在向委员会提交的正式报告中报告了其执行妇女与和平与安全议程的情况。

B. 联合国内部的领导、协调和问责

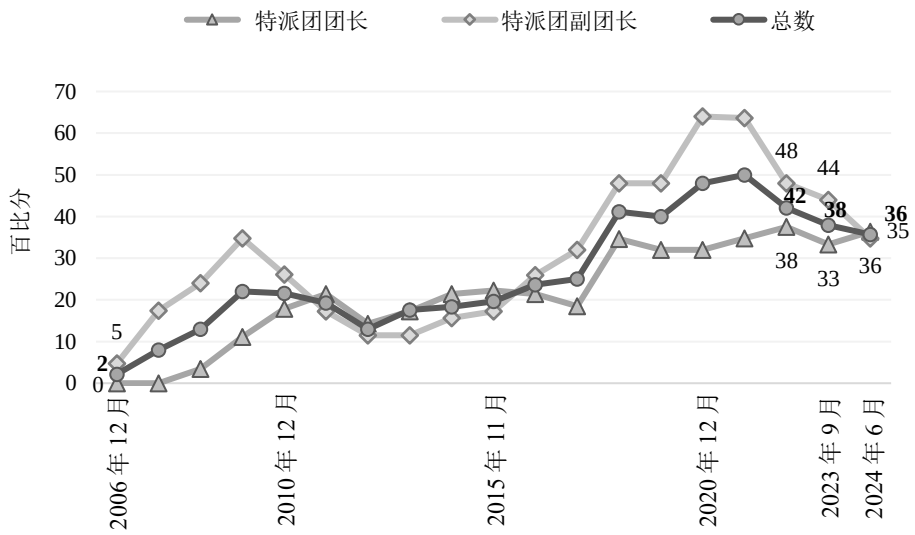
91. 在性别平等和妇女人权受到抵制的背景下，联合国将坚定不移地致力于维护和促进这些权利，根据《2030 年议程》所确定的目标实现性别平等。秘书长已将此作为所有已经或正在发起的新倡议的优先事项，包括《我们的共同议程》、《新和平纲领》、《人权行动呼吁》和《法治新愿景》。秘书长已要求联合国系统在 2026 年之前落实最初于 2019 年发布的妇女与和平与安全承诺(S/2019/800)。此外，2024 年 3 月 8 日，秘书长在以往调查结果和建议的基础上启动了《联合国全系统性别平等加速计划》，旨在通过领导问责、充足资源、政治意愿和加强伙伴关系等方式加强执行手段。

92. 继续努力加强数据和分析及其使用，以更好地解决复杂的性别不平等问题。在危机情况下，统计系统和数据的总体质量往往较低，或因冲突而受到削弱，因此必须投资于调查、利益攸关方会议和其他创新方法，以获取实时数据包括按性别和年龄分列的数据，并加强形势分析，以便为决策、规划和方案拟订提供信息。在阿富汗、海地、苏丹、乌克兰和巴勒斯坦被占领土等地，性别警报、国家和社区性别概况以及快速性别需求评估助力引导人们关注关键问题，提升妇女自身的声音和视角。例如，自 2022 年以来，妇女署、国际移民组织和联阿援助团每季度与不同的阿富汗妇女进行磋商，从而向国际社会提出她们的关切和优先事项。在乌克兰，地方妇女团体接受了收集人口数据和汇编社区性别概况的培训，这些材料使地方当局了解到服务方面的差距，并在制定地方妇女与和平与安全行动计划时用作宣传工具。这些活动在为包容性决策、规划和方案拟订工作提供信息方面发挥了至关重要的作用，应为其提供更多的财政支助。

93. 随着时间的推移，本组织在提高妇女担任领导职务的比例方面取得了显著进展。2021 年，根据秘书长的承诺，联合国外地特派团团长和副团长首次实现性别均等，与 2006 年相比迈出了一大步，当时只有一名妇女担任特派团副团长。截至 2024 年 6 月，所有特派团中有 36%的此类员额由妇女担任(见图八)。

图八

2006 年 12 月-2024 年 6 月由妇女担任的联合国特派团领导职位占员额总数的百分比



资料来源：和平行动部及政治和建设和平事务部领导力支助科(2024 年 6 月)。

94. 另一个需要持续关注的领域是，必须确保联合国作为一个组织配备足够的工作人员、性别问题专门知识和资源，以履行性别平等、妇女与和平与安全方面的承诺和任务。除了广泛的性别问题专门知识外，还应包括联合国 2.0 倡议要求的数据、数字化和创新等特定方面的性别问题专门知识。[91] 截至 2023 年，和平行动部已在总部和 8 个特派团建立了一个由性别平等股[92] 和性别平等问题协调人组成的性别平等架构，到 2023 年，共有 5 名性别平等问题高级顾问(P-5 职等)、48 名性别平等事务干事和(或)顾问、11 名警务性别平等问题顾问和 24 名军事性别平等问题顾问提供支助。然而，分配给性别平等股的预算因特派团而异，总部的一些员额依赖预算外资金、免费提供的人员或借调人员，而在特派团，这些员额由于资金限制大多已被裁撤。在政治和建设和平事务部，189 名工作人员参与向 21 个特别政治任务提供性别平等专门知识和支助，其中包括 36 名全职性别平等问题顾问和 139 名性别平等问题协调人，以及 14 名部门性别平等问题专家。五个特别政治任务配备了性别平等问题高级顾问(P-5)。通过由人道主义事

[91] 见 www.un.org/two-zero/en。

[92] 2023 年，在 12 个有明确性别平等和妇女与和平与安全任务的维和行动中，有 8 个设立了专门的性别平等股(联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)、联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)、联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)、联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)和联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团))。

务协调厅和挪威难民理事会管理的机构间常设委员会性别平等待命能力项目，将 21 名性别问题高级顾问部署到人道主义环境中。

95. 秘书长在最近关于与冲突有关的性暴力的报告(S/2024/292)中指出，在报告所述的 20 多个环境中，仅在 8 个环境中部署了妇女保护顾问。2023 年，根据安全理事会第 2467(2019)号决议，首次向非特派团环境特别是乌克兰部署了妇女保护顾问，并在区域层面向联合国驻非洲联盟办事处和秘书长非洲之角问题特使办公室部署了首位高级妇女保护顾问。

96. 妇女署继续在执行妇女与和平与安全议程方面发挥核心作用，包括为此向所有关键的全球协调机制和专项基金提供秘书处支助，并向 90 多个国家提供专门知识和技术支助，以履行对整个议程的妇女与和平与安全承诺。

97. 尽管长期以来一直在努力建设联合国性别平等架构，但整个联合国系统内这项工作资金严重不足。至关重要的是，在联合国特派团缩编或关闭时，性别平等和妇女与和平与安全方面的能力和资源不应丧失。在许多情况下，比以往任何时候都更需要这种支持。

五. 安全理事会的工作

98. 安全理事会第 2242(2015)号决议呼吁设立一个妇女与和平与安全问题非正式专家组，并呼吁定期邀请民间社会妇女参加安全理事会的国别会议。工作方法的这一创新对安理会的决定和审议产生了重大影响。2015 年至 2023 年，安全理事会超过 65%的决定明确包括与性别有关的问题，而此前 15 年这一比例为 35%。然而，过去两年平均水平一直呈下降趋势，2023 年降至 58%，为 7 年来最低。[93] 应邀在安全理事会发言的民间社会妇女人数也从 2022 年的 56 人减至 2023 年的 45 人。[94]

99. 然而，有几个例子表明，安全理事会继续重申过去 24 年来建立的妇女与和平与安全规范。在 2023 年的 21 项不同决议中，安理会呼吁妇女充分、平等、切实地参与选举、解决冲突或与和平与安全有关的所有决策阶段。在关于塞浦路斯、南苏丹和中非共和国等一些决议中，安理会鼓励遵守具体的妇女配额。在关于南苏丹和利比亚的决议中，安理会呼吁各方认识到有必要保护妇女领导的组织和妇女和平建设者免受威胁和报复。其中一项关于阿富汗的决议重点关注妇女权利和妇女参与，安理会促请塔利班迅速取消限制妇女和女童享有人权和基本自由的政策和做法。[95] 该决议有 91 个共同提案国，是 2023 年迄今为止通过的决议中共同提案国最多的一项决议，也是任何一年中共同提案国异常多的一项决议。安全理事会在决定终止马里稳定团或联苏综合援助团的任务时，没有涉及与性别有关的考虑因素，但确实要求参加驻海地多国安全支助团这一非联

[93] 妇女署的分析(即将发布)。

[94] 同上。

[95] 第 2681(2023)号决议。

合国特派团的会员国配备保护妇女方面的专门知识，进一步鼓励妇女在各级任职并将逐步减少性暴力和性别暴力事件作为考虑加强、修改、暂停或解除制裁措施的基准。安全理事会第2719(2023)号决议是关于联合国为非洲联盟和平支助行动供资的历史性决定，其中强调必须执行第1325(2000)号决议，确保妇女充分、平等、切实地参与，包括酌情部署妇女作为非洲联盟主导的、安理会可能授权使用联合国摊款的和平支助行动的一部分。2023 年 12 月，安全理事会关于加沙局势的第 2720(2023)号决议首次提及妇女，而自安全理事会成立以来，已有 100 多项决议涉及加沙局势。

100. 近年来的几项制裁决议没有涉及性别相关问题，但在 2023 年 12 月至 2024 年 2 月期间，据信对性暴力等侵犯行为负有责任的 6 名刚果民主共和国人和 4 名海地人受到了制裁。国际和平研究所的研究发现，在目前受到制裁的总共 676 名个人和 193 个实体中，只有 25 名个人和 2 个实体因性暴力和其他侵犯行为受到制裁，而且没有一个是专门因此受到制裁。[96] 在秘书长关于与冲突有关的性暴力行为的报告中列入五年或五年以上的施害者中，有 14 名性暴力施害者从未受到制裁。制裁委员会在 2023 年累计举行了 68 次会议，但没有一次专门讨论与性别有关的问题，安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会批准了对受制裁塔利班成员的 16 项旅行禁令豁免。尽管最近和过去都有报告称苏丹普遍存在性暴力和性奴役，但安全理事会关于苏丹的第 1591(2005)号决议所设委员会所列个人和实体的叙述性简要说明均未提及性暴力和性别暴力或侵害妇女和女童的行为。

六. 结论和建议

101. 本报告特别强调为妇女与和平与安全议程筹资，尤其是为冲突和危机前线的妇女组织筹资。现有数据仍然显示进展有限，当各国的优先事项发生变化时，随时可能出现逆转。在当前的全球背景下，缩小关于妇女与和平与安全的明确政策优先事项和承诺与实际落实工作所需资金之间的差距比以往任何时候都更加重要，尤其要在作为任何政府最重要经济政策文件的国家预算中这样做。要想取得切实突破，就必须采取深思熟虑的办法。联合国将确保所有实体都制定计划，以实现至少 15%专门用于性别平等方案拟订的财政目标。今后，联合国特派团必须跟踪和报告专门用于性别相关问题的资金数额。根据为性别平等筹措资金高级别工作队和《联合国全系统性别平等加速计划》的建议，我将要求联合国系统各实体以及所有多伙伴信托基金改进其目标，跟踪并报告为受冲突影响国家的妇女民间社会组织提供资金的情况。在《性别平等加速计划》中，我建议所有新的多伙伴信托基金为性别平等方案拟订和协调设定 40%的目标，并重申为冲突和危机环境中的妇女组织筹集 3 亿美元新资金的目标。

[96] Jenna Russo and Lauren McGowan, “UN tools for addressing conflict-related sexual violence: an analysis of listings and sanctions processes”, International Peace Institute, April 2024。

102. 此外，敦促会员国：

(a) 确保为执行国家行动计划提供资金；已制定专门政策和计划的区域组织、国家和地区应考虑设立支持妇女组织专项资金；

(b) 增加具有明确性别平等和妇女组织基准的金融工具的数量，分别达到或超过 15%和 1%的最低目标；

(c) 做出深思熟虑、重点突出的努力，使冲突和危机环境中的各种地方妇女组织能够获得更多资金，包括那些致力于处理更敏感和更有争议问题的组织，如性权利和生殖权利以及打击占主导地位的歧视性性别规范和叙事的变革战略。要使其能够获得这种资金，就必须更加注意以下问题：限制申请和报告程序；增加支助的灵活性，因为这些环境中的条件和安全状况可能会迅速发生变化；减少行政和官僚障碍；增加获取核心和长期资金的机会；

(d) 大幅增加对专门用于支持和接触冲突和危机环境中的妇女组织的专项基金和供资窗口的支持，包括对妇女和平与人道主义基金的支持。

103. 我对本报告详述的妇女与和平与安全议程总体进展不足深表关切。2025 年将是安全理事会第 1325(2000)号决议通过二十五周年以及《北京宣言》和《行动纲要》通过三十周年，也是执行《2030 年议程》剩余五年的开局之年。如果以过去第 1325(2000)号决议通过周年纪念为遵循，100 多个国家和区域组织将重申其对妇女与和平及安全议程的承诺，并举例分享其最近的贡献或近期的计划，其中许多将采取新的活动、指导、战略和行动计划的形式，我对此表示欢迎。然而，妇女和平建设者所表示的沮丧情绪，很大一部分根源于雄心勃勃的言论与拟议干预措施的有限影响之间的脱节。在这一重要时刻到来之前的一年，所有国家和区域组织都应准备投入政治资本和财政资源，为前线的妇女和平建设者、妇女人权维护者和地方妇女组织带来实实在在的变化。以下是对二十五周年承诺的一些建议：

(a) 与联合国的承诺相一致，倡导和支持妇女在调解与和平进程参与者中占三分之一的初步最低目标，同时力求实现均等，包括为此采取促进妇女直接参与和融入的措施，如目标和激励措施；

(b) 废除所有侵犯妇女和女童人权或导致任何形式性别歧视的歧视性法律和政策，包括破坏各类妇女和女童参与所有生活领域的权利或身体自主权的法律和政策；

(c) 采取新的有针对性的措施，加强妇女在地方层面充分、平等、切实的参与，包括参与解决冲突、人道主义协调和决策、社区安全、诉诸司法、预警以及减缓和适应气候变化；

(d) 利用各种途径加强对严重侵犯妇女权利行为的国际问责。这种办法可能需要做出以下努力：起诉性别迫害行为，为国际法院准备有关违反《消除对妇女一切形式歧视公约》的案件，与国际刑事法院合作调查和起诉性别犯罪，支持对系统和广泛侵犯妇女权利负有责任的个人进行制裁，或利用国家刑事司

法系统追究在生活各个领域对妇女实施犯罪的人的责任，包括与冲突有关的性暴力、生殖暴力或在政治和公共生活中对妇女实施的暴力，包括线上和线下暴力；

(e) 承诺在维持和平特派团或特别政治任务正在离开或最近已经离开的国家，加大对妇女及和平与安全行为体的政治和财政支持，并与其他多边维持和平或执行和平部队如区域和次区域组织领导的部队合作，确保在其任务、准备工作、人员配置、预算和报告中考虑到性别相关问题；

(f) 对妇女因参与政治、人权和人道主义工作、建设和平活动或与包括安全理事会在内的联合国机制合作而遭受的任何形式的恐吓或报复，采取并全面实施零容忍方针，同时保障她们的参与权和独立发表意见的权利。例如，这种办法可能需要审查立法和政策，为面临风险的妇女人权维护者提供更强有力的保护，包括为此保护她们在数字空间的工作，并在给予庇护的过程中考虑到基于性别的迫害；

(g) 鉴于性暴力被广泛和系统地用作一种战争策略，确保为与冲突有关性暴力的幸存者提供一个有利的环境，使其能够不受歧视地享有性权利和生殖权利及服务，包括强奸致孕的紧急护理服务；

(h) 确保尽量减少将人力和经济资源转用于军备，减少军事开支，制定以人为本的裁军措施。这种办法应包括提高武器转让和军事开支的透明度，加强全面执行武器禁运的能力，通过促进性别平等的小武器和轻武器相关立法，并制定政策，降低转让的武器和弹药被用于实施或助长性别暴力和与冲突有关的性暴力的风险。

104. 上述承诺是妇女和平建设者期望国际社会做出的承诺和采取的行动。只有各国政府展现出强烈的政治意愿才能使妇女充分、平等、切实的参与成为和平与安全干预举措和人道主义行动的规范，才能解决国际法和多边合作受到侵蚀的问题，才能制止目前冲突加剧和武器扩散的趋势，而冲突加剧和武器扩散正在给妇女和女童以及所有人的和平前景造成如此严重的影响。