



# 安全理事会

Distr.: General  
5 September 2025  
Chinese  
Original: English

## 妇女与和平与安全

### 秘书长的报告

#### 一. 导言

1. 2000 年，在纳米比亚主持安全理事会工作期间，安理会通过了第一项关于妇女与和平与安全的决议，这个具有里程碑意义的时刻被许多人视为妇女运动一百年来跨国开展倡导活动的最终成果。此举也标志着一个新篇章的开启。过去 25 年来，尽管民主制度遭受侵蚀，全球军事支出不断增加，妇女和平建设者和会员国仍通过在最需要的地方推动变革、影响话语、促进和平，推动妇女与和平与安全议程取得进展。

2. 这一进展远远不只是安全理事会决议和国家行动计划的通过或在全球各国首都发表的政治宣言。它体现在冲突后的社区中妇女有更多机会获得权利、当选或被任命担任领导职位的妇女逐渐增多以及她们倡导的法律和政策。改变还明显体现在以下方面：越来越多的国家和国际法庭性别公正判例、不断变化的司法和安全机构组成情况、支持数百万性别暴力幸存者的方案的出现；以前根本不存在的各种服务。

3. 例如，联合国或其他国际和国家调查机制现在对性别犯罪进行了彻底的调查和记录，将曾经被沉默掩盖的罪行记录在案。更多的联合国调解工作由妇女领导。与妇女民间社会组织的协商以及性别问题专门知识的部署也日益成为常态。来自哥伦比亚、利比里亚和菲律宾等国的妇女提供了现实生活中的例子，印证了日益形成的共识，即妇女的参与使和平协议更有可能达成并具有持久性。<sup>1</sup> 从布隆迪的当地调解人网络到索马里的亲善大使以及西非的状况室和平小屋，妇女主导的预防冲突举措在社区中建立和平，预防从未成为全球头条新闻的地方冲突。在受冲突影响的国家，孕产妇死亡率和女童辍学率从 1995 年到 2020 年稳步下

<sup>1</sup> Jana Krause, Werner Krause and Pila Bränfors, “Women’s participation in peace negotiations and the durability of peace”, *International Interactions*, vol. 44, No. 6 (2018).



降。同样在这些国家中，议会和政府中妇女的比例逐渐上升。截至 2025 年 7 月，已有 113 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，相比之下，在 2010 年只有 19 个。这其中的许多国家和地区在以下方面制定了目标：提高妇女在司法和安全部门的代表性，或推进立法以促进妇女和女童的权能和权利。在世界各地，数千名妇女因在冲突中遭受性暴力而获得赔偿。越来越多的与冲突有关性暴力的施害者已在法庭上被定罪，或已受到安全理事会的制裁，而且已经越来越多地受到区域组织和个别会员国的制裁。自 2017 年以来，参与联合国维和工作的妇女人数增加了一倍以上。

4. 在权威主义抬头、冲突和军事化扩散的背景下，过去五年间，即从 2020 年到 2025 年，妇女与和平与安全议程的许多目标陷入停滞，甚至倒退。政治两极分化继续考验多边体系，并有可能让数十年的成果付之东流。随着对国际规范和条约的遵守程度急剧下降，妇女、女童和边缘化群体遭受的影响最大。如今，妇女权利和性别平等受到威胁，即使是对长期确立的性别相关术语的争议也不单单反映了语义上的分歧，更是体现了破坏法律保护的阻力，为世界各地妇女和女童权利及日常生活中更广泛的倒退大开方便之门。2025 年初，会员国报告称，在所有努力执行《北京行动纲要》的国家中，有近四分之一出现了对妇女权利的强烈抵制。<sup>2</sup> 这些因素已导致歧视加剧、法律保护被削弱，以及非歧视性的性和生殖保健等支持性政策和方案获得的资金减少。2024 年，6.76 亿妇女和女童生活在致命冲突事件 50 公里范围内，这是自 1990 年代以来记录到的最高数字和比例。<sup>3</sup> 阿富汗妇女和女童权利受到压制的规模和速度令人震惊。在刚果民主共和国、海地、缅甸、苏丹和巴勒斯坦被占领土，严重侵害妇女和女童的行为用实例说明了妇女在受危机影响的环境中面临的严重风险。本报告对这些程度骇人听闻的暴力敲响警钟。

5. 尽管当前联合国工作人员被杀害或被拘留的人数达到创纪录的水平，且本组织正在应对财政危机，因而将被迫以更少的资源开展更少的工作，但本组织仍然继续坚定支持妇女和女童。例如，在阿富汗，2024 年，在非同寻常且日益严格的限制下，联合国为超过 900 万阿富汗妇女和女童提供了救生人道主义援助。尽管塔利班事实当局实施了限制妇女和女童接受教育的法律，但仍有数十万妇女和女童能够通过基于社区的学习活动获得学习机会，数百万妇女和女童通过电台广播获取心理健康支持和金融素养，这些电台广播由妇女为妇女而创建，并得到联合国的支持。联合国设法支持了数万个妇女领导的企业和数千个妇女组织。事实当局针对妇女权利施加的各种限制无一被撤销，但联合国仍然坚守了下来，并履行了职责。

6. 还有其他例子表明，包括政府、民间社会和联合国在内的利益攸关方联盟成功捍卫了妇女权利。在阿拉伯叙利亚共和国，在 2024 年底的事态发展之前，该国西北部一项限制妇女权利的法律草案在各方协调一致的倡导下被撤回。在

<sup>2</sup> 见 E/CN.6/2025/3/Rev.1。

<sup>3</sup> Siri Aas Rustad, “Women exposed to armed conflict, 1990–2024”, Gender, Peace and Security Policy Brief (Peace Research Institute Oslo, 2025).

冈比亚，废除残割女性生殖器禁令的企图成功受到抵制。哥伦比亚和塞拉利昂等国通过了消除童婚和促进性别平等的法律。若干会员国和联合国系统实体已采取更加强有力的行动来保护面临风险的妇女人权维护者，并向受冲突影响国家的妇女组织输送资金。在政府间空间，对妇女与和平与安全议程的倡导同样坚定不移。在《未来契约》中，会员国重申了对妇女与和平与安全的长期承诺。消除对妇女歧视委员会在关于妇女在决策系统中平等和包容性代表权的第 40 号一般性建议(2024 年)中明确指出，实现实质平等意味着在和平与安全决策的所有方面、阶段和级别的所有决策角色上的均等，包括在秘密会议和秘密渠道外交中的均等。

7. 然而，我们在妇女与和平与安全问题上的集体工作虽已历经 25 年，但绝大多数政府机构、和平谈判桌和安全机构仍然由男性主导，而且往往对这些决定的结果的问责有限。妇女和平建设者深知，当今世界的冲突和暴力之所以达到创纪录的水平，部分原因是国际体系没有投入足够的力气来兑现安全理事会第 [1325 \(2000\)](#)号决议的承诺。

8. 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进展、挑战和差距的最新情况；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。除了提供妇女与和平与安全议程的最新进展外，本报告还特别侧重于围绕妇女与和平与安全议程发起一场性别数据革命的目标([S/2020/946](#)，第 113 (e)段)，找到数据差距，探讨更多获取和使用性别数据将如何在冲破停滞和倒退模式、维护妇女与和平与安全议程的承诺方面起到至关重要的作用。本报告还就会员国应作出的承诺提出建议，这些承诺应会给妇女和女童的生活带来更多切实改善，从而帮助世界重回合作与和平之路。

## **二. 妇女与和平与安全十年的目标：通过性别数据和分析预防和应对冲突和危机**

9. 及时的优质性别数据是一个强有力的必要工具，有助于进行知情决策、宣传和方案拟订工作以及监测进展、变量和趋势。在有关落实妇女与和平与安全议程的讨论中，对性别数据的需求一直没有占据显著位置。由于缺乏定量和定性的性别数据和分析，妇女和女童的生活经历和需求不为人所见，尤其是在冲突和危机环境中。缺乏性别视角固化决策、政策和机构中的偏见和歧视，这体现在许多具体方面，包括：不合身的妇女制服和防护装备；流离失所者营地中安全设施的缺乏；加剧妇女和女童风险的供水线点设置；对照护责任考虑不足；对武器和新技术对不同性别的影响考虑有限。此外，许多行为体，包括订有专门国家行动计划的会员国，在跟踪其妇女与和平与安全承诺的进展以及监测预算和支出方面都困难重重。性别数据差距以及按不同变量分类的数据的整体缺乏也影响对可持续发展目标和其他全球承诺的监测。然而，已经取得了一些进

展：《2023 年可持续发展议程》各项可持续发展目标和具体目标全球指标框架中 63% 的指标现已有性别数据，而 2015 年开始落实《2030 年可持续发展议程》时，这一比例为 26%。<sup>4</sup>

10. 为数更多的行为体正在冲突和危机环境中开展性别分析，为政策制定和方案拟订提供信息，包括在建设和平举措、过渡阶段和人道主义行动方面。2024 年，几乎所有接受调查的联合国实体都已经进行了某种形式的性别平等分析，为其方案拟订提供信息。关于阿富汗、海地、黎巴嫩、缅甸、苏丹、乌克兰和巴勒斯坦被占领土等地的性别警报和评估提供了妇女需求和优先事项的实时快照，进而为国家战略和人道主义干预措施提供了信息，释放了供资，为政府间对话和辩论提供了参考。随着阿富汗妇女和女童处境持续恶化，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、国际移民组织和联合国阿富汗援助团联合举行了季度磋商，为来自不同省份的妇女提供了一个渠道来表达她们的观点并发挥领导力和主观能动性。联合国难民事务高级专员公署(难民署)等实体也在不同环境中使用参与性评估，让所有性别、年龄和不同背景的被迫流离失所者和无国籍者参与分析，制定有数据支撑的建议，更切实地反映流动中的妇女和女童的需求和优先事项。

11. 自 2015 年以来，各项新举措扩大了获得关于和平与安全数据和趋势分析的途径。全球妇女、和平与安全指数<sup>5</sup>通过与妇女有关的包容性、正义和安全的视角跟踪各国的可持续和平状况。还出现了各种冲突跟踪器和观察名单，但大多数仍然缺乏足够的性别平等分析。妇女署数据中心由妇女统计方案提供支持，汇集性别数据，监测各项可持续发展目标中的性别平等情况，并将数据转化成引人入胜的故事和资源。<sup>6</sup>在下一阶段，该方案将深化其在人道主义和危机背景中的参与，优先注重妇女与和平与安全部议程，并加大力度利用公民生成的数据、利用新技术收集的大数据以及其他创新来源，因为认识到许多与危机相关的数据来自非传统来源。

12. 各种其他数据举措扩大了我们在妇女与和平与安全领域的知识。例如，世界粮食计划署开发了综合跨领域背景分析和风险评估工具，该工具已经帮助确定了几个受冲突和危机影响的国家中关于不同性别的保护风险。机构间常设委员会在其精神卫生和社会心理支持最低成套服务中使用监测和评价指标库，该指标库鼓励收集按性别、年龄和残疾情况分类数据，以便提供信息，帮助在紧急情况下提供心理健康服务和拟定以公平性为重点的方案。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)领导的遇害记者观察站提供有关全球记者被杀害情况的分类数据。作为妇女参与和平行动埃尔西倡议的一部分，加拿大提供了资助，以开展研究，查明担任军警职位的妇女面临的挑战和机遇。人道主义行动基本性别数据工具包为在人道主义环境中编制和使用性别数据提供方便获取的资源

<sup>4</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，《可持续发展目标进展：2025 年性别快照》。

<sup>5</sup> 见 <https://giwps.georgetown.edu/the-index/>。

<sup>6</sup> 见 <http://data.unwomen.org/>。

汇编。人口、流离失所和难民基线数据互操作性机构间工作组显著改善了与危机相关的流动数据的互操作性和分类。妇女署通过在监测联合国系统跟踪的妇女与和平与安全指标方面发挥协调作用，帮助提供了关于总体趋势的宏观情况。

13. 供资的缩减正在制约对数据编制和创新的投资。报告显示，双边捐助方对所有数据和统计工作的支助总额约为 8.00 亿美元，其中 1.22 亿美元(15%)是用于性别数据。<sup>7</sup> 复杂风险分析基金<sup>8</sup> 等多伙伴供资举措已脱颖而出，成为支持危机环境中性别数据的一个重要机制。根据《秘书长关于支持各地各方采取行动的数据战略》，该基金通过武装冲突地点和事件数据项目等途径，推动了创新并助力新数据集的生成。2024 年，该基金拿出 300 万美元资金，首次公开征集性别数据。收到了超过 230 份申请，这表明该领域需求强劲，而且迫切需要继续投入资金。

14. 尽管全球层面性别数据的可用性取得了这般进展，但不安全状况和准入限制、机构被削弱和基础设施受损、资源有限以及人口流离失所等因素都阻碍了数据收集。<sup>9</sup> 受长期冲突影响的几个国家因人口数据等方面的数据过时而受到影响。

15. 最为关键的差距之一是缺乏与冲突有关的性暴力的数据，雪上加霜的是，获得以幸存者为中心的服务的机会有限而且越来越少。专业技术能力和资源的减少对旨在记录违反国际法的与冲突有关性暴力的现有监测系统和机制构成挑战，这进而阻碍了提供救生和基本服务以及诉诸司法。秘书长在最近关于与冲突有关的性暴力的报告(S/2025/389)中强调了妇女保护顾问在实施受冲突影响环境中的监测、分析和报告安排方面的作用。这项举措以及其他举措曝光了这些罪行，例如妇女署、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和司法快速响应倡议结成伙伴关系，部署专家作为调查的一部分记录包括性暴力在内的性别暴力犯罪。收集的信息不仅对于促进问责制至关重要，其关键作用还体现在为预防工作和非歧视性的性保健和生殖保健等循证服务的交付提供参考。然而，2024 年，监测性暴力和其他违法行为的实体被拒绝进入某些环境，或者由于持续的战火而无法开展调查。这些主要依赖预算外资金的机制已经面临供资不足的情况，而资金削减则对其构成了又一个风险。在和平行动正在进行过渡和缩编的情况下，确保监测和报告安排持续运作以及与冲突各方接触的努力尤其重要。在任何有关性别暴力(包括性暴力)的数据收集中，必须优先考虑伦理道德问题和幸存者的安全。这一要求凸显了性别暴力信息管理系统等人道主义行政数

---

<sup>7</sup> 这方面的最新数据来自 2021 年，可查阅：<https://data2x.org/wp-content/uploads/2024/07/Development-Assistance-Research-Brief-Final.pdf>。

<sup>8</sup> 见 <https://crafd.io/>。

<sup>9</sup> 还报告了许多具体差距，包括在以下数据方面：紧急生殖保健服务的获取；危机给妇女和边缘化群体造成的社会经济后果；冲突和危机中的残疾；气候、冲突和性别的交叉领域；资源的获取和控制；流动和流动中的妇女。

据系统的价值，以及服务的可获得性与监测趋势的能力之间的重要关联，因为在必要服务没有到位的情况下监测此类暴力不符合伦理道德和安全标准。

16. 监测其他侵犯人权行为，包括技术助长的对妇女人权维护者、和平建设者和从政妇女的威胁和攻击，也至关重要。公民空间越来越受限于审查、监视和网络骚扰，而且这些行为特别针对妇女，这意味着数字平台尽管存在固有风险，但往往是发声和行动的最后剩余途径。以促进性别平等的方式有目的地利用技术、在线平台和人工智能，可有助于应对歪曲信息、网络欺凌和骚扰等问题，但这种办法将需要作出更多努力，在人工智能和机器学习等新兴领域内为妇女提供支持，并需要作出有针对性的努力，将技术同妇女与和平与安全议程联系起来。迫切需要跨区域合作、监管和透明度，以确保技术创新以人权为立足点，保护公民空间，旨在促进而非损害性别平等。性别平等是教科文组织《人工智能伦理问题建议书》的一项核心原则，这是有关这一问题的首个全球标准。

17. 需要开展更多工作，深化有关妇女参与冲突预防和解决以及人道主义、建设和平和重建工作的数据分析。还需要作出更大努力，按年龄分列和平与安全数据，并反映青年妇女和平建设者的领导作用。迄今为止，缺乏系统性和可量化的信息掩盖了妇女的贡献，也限制了对履行平等参与承诺的问责。在努力收集定量数据的同时，还必须努力扩大有关影响力、参与机会和成效的定性数据。这些努力包括关注由妇女领导的非正式和社区一级的和平努力，这些努力仍未得到充分记录。

18. 与妇女领导的当地组织在数据收集、分析和使用方面建立伙伴关系，对于弥合性别数据差距、提高妇女在数据分析和切合实际情景的分析中的代表性至关重要。几个联合国实体采用了由公民生成的办法和参与性办法，以反映冲突环境中受影响民众的声音和经历。与此同时，在冲突期间，收集数据和报告侵犯和践踏人权行为以及进行需求评估的负担不能完全落在平民身上。国际社会必须支持部署快速反应小组来收集性别数据，并探索卫星图像和其他新兴工具等创新解决方案的使用，以出力帮助填补传统数据收集因安保和安全原因而不可行所造成的信息空白。在数据基础设施已被毁的冲突后环境中，重建地方统计系统的能力也应作为重建工作的组成部分予以优先考虑。

19. 虽然冲突和危机中的性别数据稀少，数据收集仍然是一个资金投入严重不足的领域，但现有数据和分析，包括本报告中记录的数据和分析，仍揭示出令人深感担忧的趋势。与冲突有关的性暴力不断增加、针对从政妇女及人权维护者的威胁与攻击、侵犯妇女人权(包括性和生殖健康及权利)的行为、参与和平进程方面的持续障碍，以及对处于冲突和危机前线的妇女组织的筹资受到削减，关于这些情况的数据不容忽视。沉默与不作为将放任这些情况继续下去，和平将愈发遥不可及，发展目标与承诺将沦为空谈。政策制定者、领导人、活动人士及媒体需利用这些数据和证据来推动变革。

### 三. 关于妇女与和平与安全议程其他各领域的进展、差距和挑战的最新情况

#### A. 妇女切实参与和平谈判

20. 妇女参与和平进程的规范基础比以往任何时候都更加坚实。推动妇女充分、平等、切实和安全地参与的承诺现已被牢牢纳入多项安全理事会决议，并在其他政府间机构通过的成果中得以强化，包括在《未来契约》中。这一承诺在有关妇女与和平与安全的区域政策和国家行动计划中得到回应。在现有的 113 项国家行动计划中，55% 明确载有关于妇女参与和平进程的承诺，42% 专门承诺支持妇女调解人。

21. 在作出政策承诺的同时，从研究和实践中提炼出了各种战略和做法，可以用于促进妇女的参与和包容性和平进程。例如，在哥伦比亚和南苏丹，推行了多轨进程，以促进直接参与，并与民间社会展开接触。在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，独立代表团和咨询机构在倡导妇女直接和间接参与方面发挥了核心作用。在阿富汗和也门，通过数字对话和协商进行的创新有助于确保妇女的观点和优先事项得到倾听。妇女和平与人道主义基金的妇女参与和平进程及和平协议的快速响应窗口展现了有针对性的供资机制的重要作用。

22. 2024 年 10 月，在安全理事会关于妇女与和平与安全问题的公开辩论中发起了推动妇女充分、平等和切实参与和平进程的共同承诺。<sup>10</sup> 截至 2025 年 9 月，包括会员国、国际和区域组织以及其他调解行为体在内的 37 个采用者已签署该承诺，承诺采取具体步骤，推动妇女参与涉及她们的所有和平进程。将这些承诺制度化将至关重要。非洲联盟承诺制定一个非洲大陆政策框架，其中要求在非洲联盟领导的调解和建设和平努力中有妇女代表，并将非洲妇女预防和调解冲突网络嵌入其和平与安全架构，这些说明了机构努力的方向可如何转向平等。这一领域内多边努力的另一个例子是 2024 年通过的《帕赛宣言》，<sup>11</sup> 该宣言就妇女参与和平谈判制定了可衡量的目标。

23. 迫切需要主要调解行为体像这样重新关注并采取有针对性的行动。暴力冲突数量不断增加，通过《联合国宪章》所述的和平手段解决的冲突则越来越少。2024 年，乌普萨拉冲突数据方案记录了 61 起涉及至少一个国家的激烈冲突，这是自 1946 年开始统计以来的最高数字。<sup>12</sup> 重大冲突越来越多地通过封闭和排他的方式进行谈判，只达成部分协议，其重点通常是停火、人道准入或未来和平谈判的结构。在缺乏基于国际法和普遍规范的更广泛政治进程的情况下，执行和维持停火协议所面临的挑战正在导致持续的冲突和人道主义危机。此外，由于性别视角更常见于全面和平协议，而此类协议在进程后期方才达成，上述趋势对妇女的优先事项和权利问题得到切实处理的可能性产生影响。随着包容和

<sup>10</sup> 见 <http://peacemaker.un.org/en/thematic-areas/gender-women-peace-security/common-pledge>。

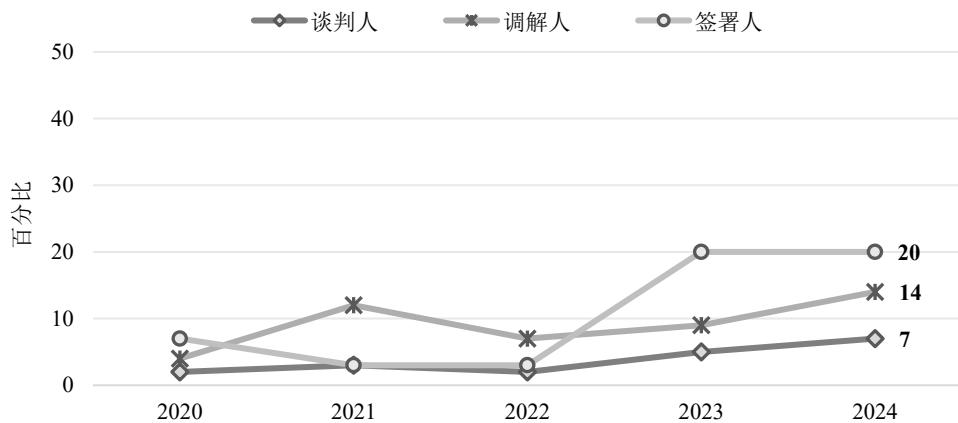
<sup>11</sup> 见 <http://icwpsmanila2024.com/pasay-declaration/>。

<sup>12</sup> 见 <http://www.uu.se/en/news/2025/2025-06-11-ucdp-sharp-increase-in-conflicts-and-wars>。

全面的和平与政治进程的空间缩小，妇女参与和影响官方层面谈判的机会和切入点越来越少。例如，尽管联合国持续进行倡导，但阿富汗民间社会和范围更广的妇女却缺席了 2024 年 6 月 30 日和 7 月 1 日在多哈举行的特使与事实当局的会议。<sup>13</sup> 同样，在利比亚和也门，尽管联合国和其他利益攸关方努力尝试将妇女纳入官方的停火谈判代表团，她们却被完全排除在外。

24. 2024 年，妇女署启动了妇女参与和平进程监测，收集有关妇女的和平努力以及参与和平进程的定量和定性数据，填补全球一个重大数据空白。所收集的 2020 至 2024 年期间的初步可获数据<sup>14</sup> 表明，妇女在重大和平进程中作为谈判人、调解人和签署人的代表性仍远低于联合国设定的最低三分之一的目标<sup>15</sup> 和消除对妇女歧视委员会建议的决策均等目标<sup>16</sup>（见图一）。虽然各项进程之间存在很大差异，但妇女更经常作为调解人而非谈判人参与，不过数字总体上仍然较低，并且与早期的数据集（1992–2019 年）相似。<sup>17</sup> 2024 年全球谈判人中妇女的平均占比仅为 7%，近九成谈判进程完全没有妇女谈判人的参与。<sup>18</sup> 在调解角色中，妇女的代表性略高，平均为 14%，但三分之二的调解工作没有任何妇女调解人的参与。尽管 2024 年和平协议签署人中妇女的比例相对较高，占 20%，但五年平均比例仍处低位，为 11%。

图一  
2020–2024 年全球妇女参与重大和平进程的情况



资料来源：妇女署，来自妇女参与和平进程监测的初步数据。数据将不断更新。

注：百分比按每项进程中女谈判人/调解人/签署人的平均百分比计算。

<sup>13</sup> 见 <http://www.womenpeacesecurity.org/resource/letter-womens-rights-afghanistan-06-2024/>。

<sup>14</sup> 此处提供的数字来自妇女参与和平进程监测的初步数据。数据将不断更新。

<sup>15</sup> 2023 年，秘书长承诺联合国将倡导调解与和平进程的参与者中至少有三分之一为妇女（或者任何一种性别的比例都不超过三分之二），同时继续争取在政治和选举进程中实现 50/50 性别均衡。

<sup>16</sup> 关于妇女在决策系统中平等和包容性代表权的第 40 号一般性建议（2024 年）。

<sup>17</sup> 见 <http://www.cfr.org/womens-participation-in-peace-processes/>。

<sup>18</sup> 基于 2024 年 65 项正在进行的和平进程。

25. 这些平均值受到少数和平进程的显著影响，特别是哥伦比亚和菲律宾的和平进程，妇女在其中的代表性最高。这些进程显著拉高了全球平均水平，同时掩盖了在其他情况下观察到的妇女被广泛排斥的现象。参与调解的更多行为体应建立制度化的数据收集和报告，以便这些数据可以更广泛地得到提供，并能够实时推动变革。

26. 随着全球和平与安全状况变得更具挑战性，各种区域、国家和地方行为体现在参与到建立和平的努力当中，采取集体行动应对妇女参与的障碍和挑战变得甚至更为重要——秘书长在共同承诺中确认了这一点。2024 年，联合国领导或共同领导了四个正在进行的和平进程：日内瓦国际讨论、与利比亚有关的两个进程，以及在苏丹的一个进程。两名妇女在其中三个进程中担任牵头调解人。自 2012 年以来，所有联合国调解小组都有妇女参与，其比例从 2023 年的 40% 上升到 2024 年的 45%，此外还一贯征求妇女民间社会组织的意见。2024 年，联合国还为哥伦比亚的两个和平进程<sup>19</sup> 以及南苏丹和索马里的制宪进程提供支助，并继续向伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的妇女咨询委员会提供支助。尽管不断向谈判各方进行宣传，但增加妇女在代表团的直接参与仍是一项充满挑战的任务。2024 年，在联合国领导、共同领导或支持的和平与制宪进程中，妇女平均仅占谈判人或谈判代表的 18%，低于 2023 年的 19% 和 2020 年的 23%。

27. 目前，妇女在社区一级的倡导与和平努力得到了更多承认。在埃塞俄比亚、肯尼亚和利比里亚，妇女和平建设者影响了地方、区域和国家各级的和平进程和协议。<sup>20</sup> 在大湖区，经过联合国、非洲联盟和妇女组织的成功倡导，两名妇女调解人被纳入东非共同体-南部非洲发展共同体联合和平倡议。在苏丹，妇女署支持成立妇女和平建设者联盟，并支持她们影响和平议程的努力，为其间接参与 2024 年 8 月在日内瓦举行的和平谈判做出贡献。在各个区域，妇女调解人网络的数量和影响力持续扩大，包括在妇女参与正式进程的机会有限的情况下。在科特迪瓦，妇女调解人通过当地平台缓和了卡瓦利区域的部族间冲突，促成了地方和平协议的签署，并首次指定妇女为其后续行动的担保人。2024 年，妇女署和联合国人口基金(人口基金)支持了 32 个有年轻妇女参与的建设和平进程。

28. 在 2024 年全球达成的 36 项和平协议中，11 项(31%)协议至少载有一项提及妇女、女童、性别暴力或性暴力的条款(见图二)。尽管与 2023 年相比这一数字有所增加，但这些包含性别平等条款的协议仅限于哥伦比亚、南苏丹和苏丹这三个国家的四个进程。2023 年和 2024 年大部分提及性别平等的条款是在哥伦比亚政府与武装团体之间最近的和平进程中制定的，这在很大程度上归因于妇女的存在以及她们从一开始就对和平进程议程制定做出的贡献。虽然一些协议提

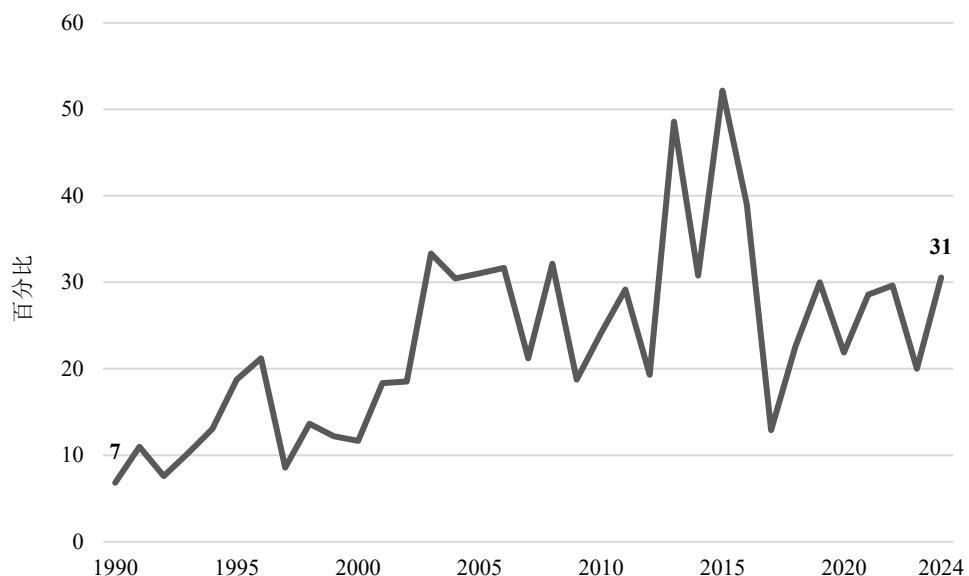
<sup>19</sup> 联合国的支助主要集中在政府与前哥伦比亚革命武装力量-人民军(哥人民军)之间于 2016 年签署的《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》的持续执行方面，还包括支持与民族解放军和联盟与阵线总参谋部的和平对话。

<sup>20</sup> 见 <http://www.c-r.org/learning-hub/enabling-change-lessons-grant-making-increase-womens-participation-peace-processes>。

及妇女的参与，但只有在南苏丹达成的协议<sup>21</sup> 载有性别配额。11 项协议中，仅有 2 项(哥伦比亚和苏丹)提及性别暴力，只有哥伦比亚的一项协议提及妇女在执行协议方面的作用。

图二

1990–2024 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 9 版。和平与解决冲突证据平台，爱丁堡大学(2025 年 6 月访问)。

注：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. 2024 年，在联合国领导或共同领导的进程中没有签署和平协议。尽管如此，本组织继续支持在中非共和国、哥伦比亚、菲律宾和南苏丹等国执行现有和平协议中的性别平等条款。联合国小组还在埃塞俄比亚和苏丹等地，就采取对性别问题有敏感认识的办法谈判和执行停火的问题提供了技术支持和咨询。

30. 推动妇女参与建立和平方面的知识与工具已经具备，框架也已建立，妇女在受冲突影响的情况下继续提出具体的和平建议和愿景。为了使妇女的参与成为看得见的现实，所有在和平努力中拥有影响力的行为体必须真正采纳这些建议。有证据表明，需要加强问责制并重新注重对包容性和平进程的投入，不仅要管理冲突，还要解决冲突的根源，促进性别平等和正义，减少冲突复发的风险。

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

31. 在联合国维持和平行动中，妇女与和平与安全议程的优先地位，包括妇女在军警人员和领导职位中所占比例，在过去十年中显著提高。从捐助国到部队

<sup>21</sup> 见 <http://www.peaceagreements.org/agreements/wgg/2614/>。

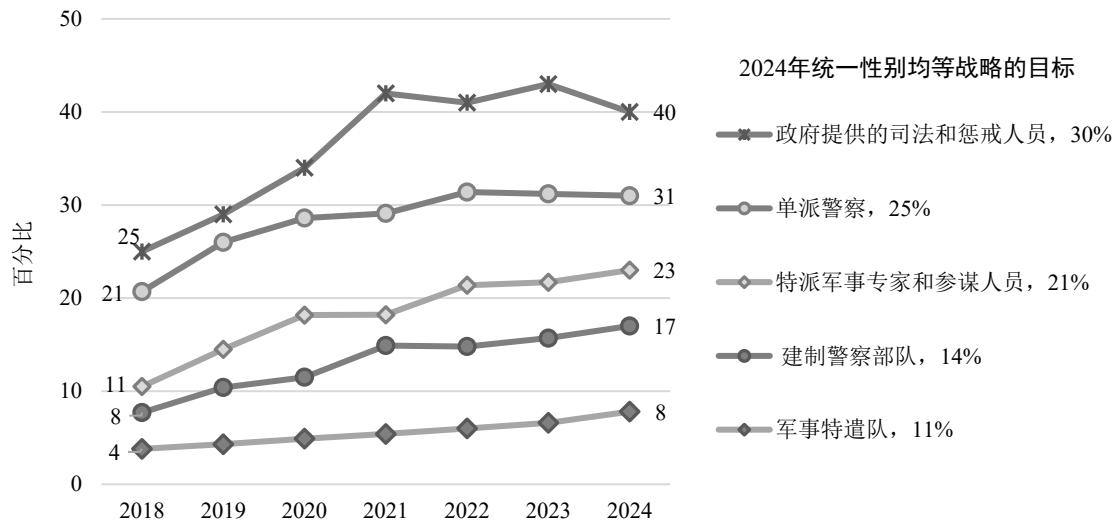
和警察派遣国，许多会员国对这一进展表示欢迎，其中绝大多数国家均表示支持和有意改善维和特派团的性别均衡，并确保它们为妇女和女童带来红利。这种支持在每次安全理事会关于维持和平的会议和其他政府间空间中都显而易见，包括在最近举行的联合国维持和平部长级会议上，会员国继续许诺提供支持并再次承诺推进妇女与和平与安全议程。

32. 过去一年，维持和平行动继续兑现这一承诺。在阿卜耶伊，在联合国阿卜耶伊临时安全部队的支助下，参加米塞里亚族和恩哥克-丁卡族之间一年两次的转场会议的妇女比例从 2023 年的 19% 增加到 2025 年的 41%。联合国中非共和国多层次综合稳定团支持建立由妇女组成的和平圈，她们在 16 个区域致力于调解当地冲突。联合国南苏丹特派团与妇女署合作，协助五名妇女参加在内罗毕的图迈尼倡议，与在 2018 年未签署《解决南苏丹共和国冲突重振协议》的顽固团体进行调解。联合国驻黎巴嫩临时部队在其部署地区建立了正式渠道，与妇女就威胁和风险进行协商，并建立援助分发网络。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)已动员有影响力的青年妇女消除错误信息，并支持由妇女领导的成功的族群间调解，例如布尼亞附近的希马族和伦杜族之间的调解，由于不信任、错误信息和过去的怨恨，这两个族群在过去的多年间不相来往。此外，联刚稳定团起诉支助小组继续向军事司法当局提供组织调查团和流动法院听证会方面的技术和后勤支持。这些案件中的三分之二事关与冲突有关的性暴力，数名武装部队和警察以及非国家武装团体的成员因此而被定罪。

33. 然而，在当前环境中，联合国维和面临严峻挑战，整个多边体系亦是如此。在刚果民主共和国，武装团体的大规模攻势以及针对妇女和女童的大量犯罪，已使特派团监测侵害行为和保护平民的能力不堪重负。2024 年在黎巴嫩的敌对行动升级期间，妇女和女童难以获得人身保护，也很难在过度拥挤的庇护所找到安全栖身之处。在阿卜耶伊，尽管特派团做出了努力，但妇女在当地安全机制中的代表性仍然不足，在不同的保护委员会中所占比例在 7% 到 16% 之间，而且在传统法院中几乎完全没有妇女代表。

34. 2018 年，联合国启动了统一性别均等战略。自那时起，妇女在大多数类别中的比例都增加了一倍多，包容性环境和妇女的切实参与也得到加强。在军事特遣队中，进展较慢但稳定(见图三)。在各维和行动和特别政治任务的所有军警人员中，妇女所占比例略高于 10%，而 15 年前这一比例仅略高于 3%。在各特派团的警察部门，8 个高级领导职位中有 4 个由妇女担任，但目前军事部门中只有一名妇女领导。具有包容性的均衡团队有助于提高业务效力，例如通过改善社区参与、预警和情报收集以及东道国的安全部门改革。

图三  
2018–2024 年联合国和平行动各类军警人员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(2025年4月访问的数据)。

注：数据反映年平均值。

35. 得益于为更好地满足妇女和男性维和人员的需求而做出的努力，为妇女提供的卫生保健得到改善，通过将于 2025 年推广到所有维和特派团的女性军警维和人员网络加强了同行支助，维和设施也更加完善。截至 2024 年，44% 的设施完全符合业务支助部认可的促进性别平等的营地设计，其余 55% 正在进行改良。特派团的文职部门仍然面临挑战。虽然国际工作人员中妇女的比例平均超过 30%，而且近年来略有提升，但在各项任务的本国工作人员中的占比远低于这一数字。

36. 联合国维和存在的缩减已导致安全真空和暴力升级，使妇女和女童更容易受到武装团体的伤害。维和特派团的撤离或缩编也削弱了监测侵犯妇女权利行为、在偏远地区部署流动法院以及持续支持妇女主导的网络的能力，这些网络已被证明能够有效减少社区暴力。

#### 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和领导作用

37. 近年来，冲突的扩散和升级伴随着令人震惊的无视国际人道法的行为以及程度日益加剧的野蛮和残暴。其中大部分是针对妇女、女童和少数群体。2024 年记录的针对女童的性暴力事件与前一年相比增加了 35%。在一些地方，性暴力的近一半受害者都是女童。仅 2025 年前几个月，单是北基伍省的服务提供者就报告了 38 000 起性暴力案件，这一数字令人震惊。在海地，在帮派暴力泛滥多年之后，2024 年性别暴力事件的报告大幅增加，在报告的所有案件中，有 64% 是性暴力事件。在苏丹，联合国报告称，从 2023 年到 2024 年，对面向强奸和性暴力幸存者的救生支助的需求增加了 288%，超过 1 200 万妇女和女童面临风险。

联合国记录的与冲突有关的性暴力侵犯的数量在两年内增加了 87%。<sup>22</sup> 在全球保护群组的年度报告中，25 个国家行动中有 22 个国家被记录为存在严重或极端程度的性别暴力。<sup>23</sup>

38. 性暴力只是妇女和女童遭受战争后果的方式之一。根据人权高专办的数据，2023 年至 2024 年间，死于武装冲突的妇女和儿童数量比此前的一个两年期翻了两番，全球在冲突中被杀害的妇女有七成死于加沙。<sup>24</sup> 在乌克兰，妇女和女童占平民伤亡人数的 31%。<sup>25</sup> 根据政治犯援助协会的数据，2024 年在缅甸被军方杀害的平民中，近 30% 是妇女。在苏丹，无国界医生组织报告称，2024 年初，在其设施中接受援助的战斗受伤人员中，妇女占 25%。由于公共市场、妇产医院、住宅和学校屡屡受到炸弹的蓄意攻击，受爆炸性暴力影响的妇女和女童的比例上升。

39. 担任公共职务的妇女，从政界人士、社区领袖和人权维护者到记者和艺术家，都成为武装行为体的攻击目标。2024 年，在伊拉克、索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰和巴勒斯坦被占领土等地都有女记者被杀害。<sup>26</sup> 虚假信息、错误信息和深度伪造品的传播导致妇女被噤声，新闻自由受到侵蚀。绝大多数女记者面临经常性的网络骚扰以及严重的威胁和抹黑行动。

40. 对性别平等的强烈抵制，再加上暴力极端主义团体的兴起、公民空间的萎缩以及违宪政府更迭，都使妇女人权维护者及和平建设者的工作大大增加了危险性。作为回应，一些会员国和联合国加大了干预力度，防止和应对恐吓和报复案件，包括就具体案件向各国政府和冲突各方进行公开和双边倡导，并加大对为此设立的专门基金的支持力度。自 2022 年以来，妇女和平与人道主义基金已支持了 25 个受危机影响的国家中的 777 名妇女人权维护者和她们的数千名受扶养人。

41. 尽管国际刑法、国际人权法和国际人道法(包括《国际刑事法院罗马规约》和日内瓦四公约)明确禁止，但妇女和女童还受到大量生殖暴力的影响，包括强迫绝育、强迫怀孕以及故意破坏或阻碍性和生殖保健。<sup>27</sup> 破坏冲突地区的孕产妇保健、性和生殖保健设施是生殖暴力的一种形式，可能是一种灭绝种族策略，因为这种破坏危及妇女和儿童的生命，并且可能“意图防止该团体内的生育”。<sup>28</sup>

<sup>22</sup> 见 S/2025/389。另见 S/PV.9378 和 S/PV.9981。

<sup>23</sup> 见 [gbvaor.net/sites/default/files/2025-02/gpc\\_annual\\_report\\_2024\\_final.pdf](http://gbvaor.net/sites/default/files/2025-02/gpc_annual_report_2024_final.pdf)。

<sup>24</sup> 见 [www.ohchr.org/en/press-releases/2025/06/un-data-shows-surge-civilian-deaths-conflict-globally-highlights-pervasive](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/06/un-data-shows-surge-civilian-deaths-conflict-globally-highlights-pervasive)；另见 [storymaps.arcgis.com/stories/b12adf1ee3a840b7a23d089050c3bd80](http://storymaps.arcgis.com/stories/b12adf1ee3a840b7a23d089050c3bd80)。

<sup>25</sup> 见 [www.ohchr.org/en/documents/country-reports/40th-periodic-report-human-rights-situation-ukraine-treatment-prisoners](http://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/40th-periodic-report-human-rights-situation-ukraine-treatment-prisoners)。

<sup>26</sup> 见 [www.unesco.org/en/safety-journalists/observatory?hub=72609](http://www.unesco.org/en/safety-journalists/observatory?hub=72609)。

<sup>27</sup> 见 [www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2024/09/research-paper-documenting-reproductive-violence-unveiling-opportunities-challenges-and-legal-pathways-for-un-investigative-mechanisms](http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2024/09/research-paper-documenting-reproductive-violence-unveiling-opportunities-challenges-and-legal-pathways-for-un-investigative-mechanisms)。

<sup>28</sup> 《防止及惩治灭绝种族罪公约》，第二条。

2023 年，全球 58% 的孕产妇死亡、50% 的新生儿死亡和 51% 的死产发生在 29 个为其制定了联合国人道主义应对计划的国家。<sup>29</sup> 鉴于频繁报出产科病房遭轰炸、生殖保健被封阻、性暴力增加以及资金的大幅削减迫使妇女最需要的服务被关停等事件，这些数字预计将显著恶化，逆转在孕产妇死亡率方面取得的改善。在加沙，数以万计的产妇在废墟和轰炸中分娩，其中大多数人无法获得剖腹产麻醉剂、产后护理，甚至没有水。<sup>30</sup> 在苏丹，近 272 000 名孕妇流离失所。<sup>31</sup> 在南达尔富尔州，大量孕产妇死于本可以通过基本产科护理预防的并发症。<sup>32</sup> 在缅甸，2025 年 3 月地震后，由于缺乏孕产妇保健服务，223 000 名妇女面临高危妊娠。<sup>33</sup> 在阿富汗，三分之一的妇女在没有专业医疗帮助的情况下分娩，每两小时就有一名妇女因可预防的孕产妇并发症而丧生，在未来几年内，禁止妇女接受医疗培训的决定将阻止超过 36 000 名助产士和 2 800 名护士加入劳动力队伍。<sup>34</sup> 早在这一决定公布之前，就有估计称到 2026 年阿富汗的孕产妇死亡率将增加 50%，<sup>35</sup> 因此，现在预计估计增幅会更加严重。鉴于冲突各方越来越多地使用性暴力，会员国应确保所有妇女和女童都能根据国际标准获得一整套相关的性和生殖服务。

42. 在对性和生殖健康的威胁之外，创伤更使情况雪上加霜。全球卫生筹资中仅有 2% 用于心理健康，尽管与心理健康相关的问题占紧急情况中报告的健康问题的 20%。在加沙和阿富汗，大多数妇女和女童身受压力、焦虑和(或)抑郁之苦。<sup>36</sup> 这些状况可能会造成创伤，对她们的福祉造成长期影响，在某些情况下可导致自杀。在乌克兰，随着 2022 年以来家庭暴力增加了 36%，42% 的妇女现在面临抑郁症的风险，53% 的境内流离失所妇女已经患有抑郁症。<sup>37</sup> 在科索沃，<sup>38</sup> 冲突结束 25 年后，仍有 86% 的性暴力幸存者继续遭受创伤性应激反应。<sup>39</sup>

<sup>29</sup> 见 <http://www.alignmnh.org/2023/01/10/humanitarian-response-plans-and-the-global-maternal-and-newborn-health-agenda/>。

<sup>30</sup> 见 A/HRC/58/CRP.6。另见 [www.unfpa.org/resources/palestine-situation-report-15-february-2025](http://www.unfpa.org/resources/palestine-situation-report-15-february-2025)。

<sup>31</sup> 见 <http://arabstates.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/2025-02/UNFPA%20Sudan%20Annual%20Report%202024.pdf>。

<sup>32</sup> 见 <http://www.doctorswithoutborders.ca/msf-report-pregnant-women-and-children-dying-in-shocking-numbers-in-south-darfur/>。

<sup>33</sup> 见 [asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/2025-04/mn-20250388119-myanmarearthquakegender-snapshot-01.pdf](http://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/2025-04/mn-20250388119-myanmarearthquakegender-snapshot-01.pdf)。

<sup>34</sup> 见 [press.un.org/en/2024/sc15932.doc.htm](http://press.un.org/en/2024/sc15932.doc.htm)。

<sup>35</sup> 见 [www.unwomen.org/en/news-stories/press-release/2025/08/afghanistan-ten-facts-about-the-worlds-most-severe-womens-rights-crisis](http://www.unwomen.org/en/news-stories/press-release/2025/08/afghanistan-ten-facts-about-the-worlds-most-severe-womens-rights-crisis)。

<sup>36</sup> 见 [www.unwomen.org/en/articles/explainer/inside-the-crisis-you-dont-see-how-war-impacts-womens-mental-health](http://www.unwomen.org/en/articles/explainer/inside-the-crisis-you-dont-see-how-war-impacts-womens-mental-health)。

<sup>37</sup> 同上。

<sup>38</sup> 提及科索沃时，应结合安全理事会第 1244 (1999) 号决议加以理解。

<sup>39</sup> 见 S/2025/389。

43. 妇女和女童还受到流离失所、粮食不安全、失去教育以及残割女性生殖器和童婚等有害习俗的影响。截至 2024 年底，估计有 1.232 亿人被迫流离失所，<sup>40</sup> 这代表着难民和其他被迫逃离家园者数量连续十年同比增加。超过 6 000 万被迫流离失所和无国籍的妇女和女童面临更高的性别暴力风险。超过 8 500 万受危机影响的儿童失学，其中 51.9% 是女童，<sup>41</sup> 包括在苏丹的 500 万女童。<sup>42</sup> 塔利班接管政权四年后，有八成阿富汗年轻妇女被排除在教育、就业或培训之外。<sup>43</sup> 超过 2.80 亿人正在经历突发重度粮食不安全，在加沙和苏丹等地，数以万计的人面临被饿死的风险。截至 2025 年 8 月 15 日，粮食安全阶段综合分类确认，在加沙有超过 50 万人受到饥荒(IPC 第五阶段)的影响，另有 107 万人处于紧急类别(IPC 第四阶段)。<sup>44</sup>

44. 尽管在满足不断增长的需求方面存在巨大挑战，但与仅仅十年前相比，现在的人道主义行为体帮助到数量多得多的妇女和女童，使用更多按性别分列的数据和性别分析，并在人道主义国家工作队中纳入更多妇女组织。2024 年，91% 的人道主义应对计划纳入了性别平等分析。联合国各机构现在给数百万幸存者带来服务，以防止和应对性别暴力，尽管对这一部门的供资仍然不足。2024 年，在人道主义环境中，联合国儿童基金会(儿基会)在 76 个人道主义背景下为估计 5 840 万儿童、青少年和照料者提供了多部门服务和社会心理支持服务，并为紧急情况中的 1 770 万儿童和妇女提供了应对性别暴力的服务。2024 年，人口基金 35% 的人道供资供给地方组织和妇女领导的组织，人口基金的目标是在 2025 年将份额提高到 43%。对 17 个脆弱和受冲突影响国家中的 42 项“现金+”方案进行的审查发现，超过一半的方案专门旨在惠及妇女，而且在高烈度的冲突环境中更有可能这样做。即使在排雷等通常由男性主导的领域，妇女的参与程度也明显提高。在尼日利亚，地雷行动司将其对当地非政府组织提供的资金中的一半分配给妇女领导的组织，将妇女参加排雷培训的比例从 13% 提高到 36%。在伊拉克，从事排雷工作的非政府组织中，有 40% 的本国工作人员是妇女。

45. 人道主义行动仍面临许多挑战。在乍得、中非共和国或南苏丹这样的国家，每 70 名幸存者仅有一名专业的社会工作者提供服务。关于经期健康和卫生以及性和生殖健康的数据不足，特别是涉及青春期少女、流离失所妇女和残疾人的数据不足。大多数的流离失所跟踪系统不包括有关住房安全、过境中的性别暴力风险或现金援助获取机会的性别敏感指标。这些因素共同作用，导致应对计划未能满足流离失所环境中妇女户主家庭、孕妇、青春期少女和老年妇女的差异化需求。

---

<sup>40</sup> 见 [www.unhcr.org/global-trends-report-2024](http://www.unhcr.org/global-trends-report-2024)。

<sup>41</sup> Education Cannot Wait, “State of education for crisis-affected children and adolescents: access and learning outcomes – global estimates 2025 update” (2025).

<sup>42</sup> 同上。

<sup>43</sup> 妇女署，2024 年阿富汗性别指数。

<sup>44</sup> 见 [www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/countries-in-focus-archive/issue-134/en/](http://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/countries-in-focus-archive/issue-134/en/)。

46. 在人道主义局势中支持需要支助的妇女和女童的最大挑战包括地方当局施加的各种限制。在阿富汗，自 2024 年 8 月《劝善惩恶法》颁布以来，报告妇女人道主义工作者无法从事其重要工作的组织比例在短短几个月内从 22% 上升至 47%。在缅甸，人道主义援助受到阻挠，并被当作工具利用，包括在 2025 年 3 月的毁灭性地震之后。<sup>45</sup> 在也门，胡塞武装长期、任意拘留妇女人道主义工作者和联合国工作人员，外加对妇女施加旅行限制，扰乱了关键援助的交付，并对妇女参与人道主义和公民空间产生了寒蝉效应。2024 年被杀害的人道主义工作者人数创下记录。在加沙，自 2023 年 10 月 7 日以来，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)已有超过 310 名团队成员被确认遇害，其中包括至少 125 名妇女。

47. 发展和人道主义援助捐助方供资的锐减将给妇女和女童的生活造成实际代价。在也门，2025 年初，供资的暂停已经迫使 22 个安全空间关闭，导致高风险地区的 1.1 万多名妇女和女童无法获得服务和支持。在南苏丹，多达 80 000 名难民妇女和女童受到难民署供资削减的影响。<sup>46</sup> 据估计，因人口基金支持的社会心理支助、针对性别暴力的服务、安全空间和增强经济权能方案被削减，乌克兰有 640 000 名妇女和女童受到影响。<sup>47</sup> 类似的情况可能会影响其他受危机影响的国家，如乍得、刚果民主共和国或马里。供资削减正在减少阿富汗女童的受教育机会和阿富汗妇女出国留学的奖学金、为几个国家数万名强奸幸存者提供的救生医疗照顾，以及为营养不良的母亲及其孩子提供的食物。预计有数千家诊所将关门歇业。危机地区的妇女已经被迫在没有药物、助产士或设备的情况下分娩，危及母婴生命。供给难民的救生医疗用品的货运正在被阻断。许多妇女和女童正在死去，未来还有更多的妇女和女童死去，而其他人将别无选择，只能采取危险的应对机制，从卖身求生和人口贩运，到嫁卖子女。结果很可能是更多的大规模流离失所、不断加深的怨恨和暴力极端主义，这将助燃新一轮的战火。

#### D. 裁军和军备控制，包括解除武装、复员和重返社会

48. 2024 年，随着武装冲突的持续，军事开支出现了前所未有的增长；全球 100 多个国家增加军事支出，全世界的军事开支超过 2.7 万亿美元，按实际价值计算比 2023 年增长 9.4%。这一增长反映了至少自冷战结束以来最大的同比增幅(见图四)。这些趋势令人震惊，在经济和社会领域的取舍可能对未来多年的社会产生重大影响。<sup>48</sup>

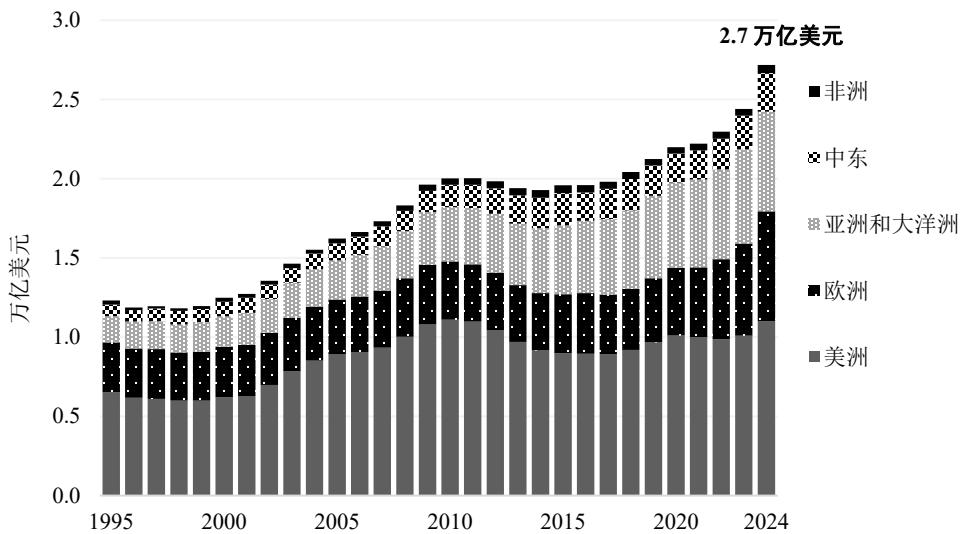
<sup>45</sup> 见 [news.un.org/en/story/2025/06/1165041](http://news.un.org/en/story/2025/06/1165041)。

<sup>46</sup> 见 [news.un.org/en/story/2025/07/1165430](http://news.un.org/en/story/2025/07/1165430)。

<sup>47</sup> 见 [news.un.org/en/story/2025/03/1160681](http://news.un.org/en/story/2025/03/1160681)。

<sup>48</sup> 见 [www.sipri.org/media/press-release/2025/unprecedented-rise-global-military-expenditure-european-and-middle-east-spending-surges](http://www.sipri.org/media/press-release/2025/unprecedented-rise-global-military-expenditure-european-and-middle-east-spending-surges)。

图四  
1995–2024 年全球军事开支



资料来源：斯德哥尔摩国际和平研究所军事开支数据库(2025年5月访问)。

49. 和平之路不在于在武器的积累，而在于对和平工具的投资，在于权利的实现和可持续发展。妇女组织和网络一贯呼吁将资源从军事支出转向对建设和平、保护工作和可持续发展的投资。在《未来契约》中，会员国请秘书长提供关于全球军事开支增加对实现可持续发展目标的影响的分析。军事支出的增加有可能加深经济和社会鸿沟，给妇女带来过度影响。关于社会保障最低标准筹资问题的研究表明，世界军事支出现在几乎是填补低收入国家普遍社会保障最低标准筹资缺口所需资金的九倍。<sup>49</sup> 在为审查和评价《北京宣言》和《行动纲要》执行情况(E/CN.6/2025/3/Rev.1)提供的信息中，只有3%的国家和地区报告采取措施减少军事开支或控制军备供应，只有1%的国家和地区将资金从军事支出重新分配到社会和经济支出，包括用于性别平等和增强妇女权能，这两个领域均低于五年前5%的比例。113项国家行动计划中，只有38项在其监测框架中提及军备控制、弹药管理和裁军。

50. 在军事支出的发展情况令人担忧的同时，过去几年还有更多的国家偏离了裁军和不扩散方面的规范和努力，包括与防止核武器的任何使用和化学武器的使用有关的规范和努力。新技术和新兴技术(特别是人工智能)的军事应用，以及冲突的升级和向网络空间和外层空间等领域的扩展，正在构成新挑战。与此同时，核武库出现现代化和扩大的趋势。另一个趋势是，对专门旨在保护平民的人道主义裁军条约的承诺受到令人震惊的侵蚀。在这方面，本报告所述期间，有史以来第一次有国家退出人道主义裁军条约《集束弹药公约》，随后又有更多国家表示打算退出《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此

<sup>49</sup> 例如，见国际劳工组织(劳工组织)，《2024-26年世界社会保障报告：气候行动和公正过渡的普遍社会保障》(日内瓦，2024年)；另见《关于妇女在发展中的作用的世界概览：利用社会保障促进性别平等、复原力和转型》(A/79/111)。

种地雷的公约》。这些事态发展没有让世界变得更安全。妇女团体和运动曾是许多历史性军备控制运动背后的主要运筹者之一，如今又在大声疾呼，反对这种侵蚀。<sup>50</sup>

51. 在这种令人生畏和愈发不安全的背景下，所有与裁军相关的谈判和进程都必须具有包容性。例如，2000 年至 2024 年间，参与第一委员会裁军外交的妇女比例从 15% 稳步增长到 38%。妇女参与网络空间研究金和妇女参与人工智能研究金等举措，正在推动制定快速发展的领域内更具包容性和更有效的全球政策。

52. 根据《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》提交的报告显示，在国家军备控制中纳入性别平等考虑因素的国家数量随着时间的推移持续大幅增加(2024 年占提交报告国家的 74%)。在刚果民主共和国、南苏丹和苏丹等受冲突影响的国家，以及在帮派不断扩大控制地盘的海地，武器和弹药的扩散对性别暴力的急剧增加起到直接的、决定性的推波助澜作用。<sup>51</sup>必须按照《武器贸易条约》的要求，通过在性别暴力猖獗的背景情况中执行武器禁运、改进武器追查和加强对武器出口的问责等方式，维护各项规范。

53. 需要持续努力，加强解除武装、复员和重返社会方案以及减少社区暴力方案促进性别平等的作用。联合国裁军研究所(裁研所)领导的管理从武装冲突的退出项目提供了关于加入和退出武装团体过程的独特证据。这些数据可以帮助政策制定者和从业人员防止武装团体招募人员，并更好地支持曾参与冲突的人员重返社会。2024 年，通过在喀麦隆、乍得、哥伦比亚、伊拉克、尼日尔和尼日利亚等六个国家开展的多方法研究，收集了关于冲突中特定性别经历的数据。该项目的调研结果显示妇女和女童如何往往在没有必要支持的情况下退出武装冲突，这阻碍了她们重返社会的进展。<sup>52</sup>

54. 生活在武装冲突附近的妇女和女童每天都面临未爆弹药带来的风险，战争遗留爆炸物的广泛污染严重损害了她们的战后恢复。虽然一些评估，包括地雷行动司在中非共和国和尼日利亚等地进行的评估，有助于扩大我们的知识，但有关爆炸物风险和受害者的按性别分类数据仍不完整。裁研所发现，在某些情况下，在地雷事件中幸存的妇女获得康复支持的机会往往极少，并面临社会污名和终生残疾。《2025–2029 年暹粒-吴哥行动计划》为执行和普遍加入《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》提供了路线图，以支持促进人类安全。该行动计划认识到性别和多样性考虑对有效地雷行动的重要意义。

---

<sup>50</sup> 见 [A/79/217](#)。

<sup>51</sup> 见 [unidir.org/publication/deploying-the-arms-control-and-disarmament-toolbox/](http://unidir.org/publication/deploying-the-arms-control-and-disarmament-toolbox/)。

<sup>52</sup> 见 [unidir.org/publication/survival-and-struggle-the-experience-of-women-and-girls-with-and-after-boko-haram/](http://unidir.org/publication/survival-and-struggle-the-experience-of-women-and-girls-with-and-after-boko-haram/)。

## E. 政治参与及代表性

55. 尽管 2024 年被认为是重要的选举年，但在妇女政治领导地位方面的进展微乎其微。妇女当选的比例远远低于男子，女性候选人遭受了性别暴力、攻击和骚扰。尽管 2024 年取得了一些显著的、具有历史意义的首次突破——其中，墨西哥、纳米比亚和北马其顿首次通过直选产生了女性总统——女性担任国家元首和政府首脑的情况仍属例外，在 102 个国家中从未出现过女性最高领导人。在撰写本报告时，由妇女领导的国家只有 29 个。<sup>53</sup>

56. 2025 年，全球内阁部长中妇女比例为 23%，而受冲突影响国家的这一比例略低，为 21%。<sup>54</sup> 数据还揭示了妇女在获得关键决策职位方面所面临的持续障碍，尤其是在国防和外交等关键领域。在多个国家，妇女的代表性非常低或完全缺失。例如，在也门，内阁中没有妇女。<sup>55</sup> 在阿拉伯叙利亚共和国，尽管人们呼吁将妇女更多地纳入政治过渡，但临时当局任命的 23 名部长中只有一名妇女。全球范围内，妇女在议会中的代表性也仍然显著偏低，为 27%，在受冲突影响的国家，这一比例降至 20%。<sup>56</sup> 在地方一级，妇女在全球审议机构中占 35.5% 的席位，在受冲突影响的国家，这一比例降至 18%，几乎是全球平均水平的一半。<sup>57</sup>

57. 妇女在外交中的代表性仍然严重不足。截至 2024 年，妇女在常驻联合国代表中仅占 21%，自 1947 年以来担任大使的妇女仅占 7%，且有 73 个国家从未任命过妇女担任常驻代表。妇女在外交使团中的代表性继续落后于男子，在最高层级职位上尤其如此。<sup>58</sup>

58. 在关于妇女在决策系统中平等和包容性代表权的第 40 号一般性建议(2024 年)中，消除对妇女歧视委员会表示，妇女在决策中享有 30% 代表权的目标不符合《公约》消除对妇女歧视的核心目标，而且，只有当决策建立在 50:50 均等的基础上并平等考虑到妇女和男子的利益时，决策才会具有真正的、动态的意义和持久的影响。性别配额等暂行特别措施已证明能有效提高妇女参与度。如今，不到一半的会员国立法制定了性别配额。在受冲突影响的国家，平均而言，有配额的情况下，女性议员比例为 25%，而在没有配额的情况下，这一比例仅为 14%。在地方一级，配额使妇女代表比例翻了一倍，达到了 22%，而在没有此类配额的国家，该比例为 11%。<sup>59</sup> 例如，格鲁吉亚市政机构领导层中妇女的比例

<sup>53</sup> 截止 2025 年 9 月妇女署有关女性国家元首和政府首脑的数据。

<sup>54</sup> 妇女署基于 [www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2025/03/women-in-politics-map-2025](http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2025/03/women-in-politics-map-2025) 的分析。

<sup>55</sup> 见 [www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2025/06/poster-women-political-leaders-2025](http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2025/06/poster-women-political-leaders-2025)。

<sup>56</sup> 各国议会联盟，“从政妇女”(截至 2025 年 1 月 1 日)。妇女署分析了受冲突影响国家的平均百分比。

<sup>57</sup> 妇女署，“地方政府中的妇女”(截至 2024 年 1 月 1 日的数据)。

<sup>58</sup> 见 [www.un.org/en/observances/women-in-diplomacy-day](http://www.un.org/en/observances/women-in-diplomacy-day)。

<sup>59</sup> 妇女署的计算。另见 <https://genderquota.org/>。

从 2021 年的 13.4% 大幅上升至 30%。然而，在 2024 年 4 月，格鲁吉亚议会决定终止强制性的选举性别配额，此举可能逆转在实现更加性别平衡的政治格局方面所取得的进展。

59. 2024 年，联合国继续努力通过技术支持、政策倡导和能力建设举措推动决策中的性别平等。在哥伦比亚，妇女署与议会的接触促成通过了一项平等法，其中规定在公共机构和权力部门中实现男女平等代表性。在利比里亚，向全国选举委员会提供了技术援助，以支持制定一项性别平等和社会包容政策，该政策致力于实现决策角色中 50:50 的代表性，并优先考虑纳入妇女和残疾人。在海地，联合国持续倡导将妇女纳入政治过渡，从而促成了任命四名妇女进入临时选举委员会。联合国还帮助缓和选举前后的紧张局势，包括为此在塞拉利昂共同牵头多利益攸关方开展工作，该工作促成了政府和主要反对党之间达成民族团结协议。该协议包括的一些建议是：在各级推进性别均等，将候选人提名费减少一半，提请关注针对女性的选举暴力。

60. 妇女人权和建设和平所依赖的民主保障措施，包括法治，正遭到损害。平等参与政治和公共事务的权利必须得到保护。妇女在民选或任命职位(包括外交任命)中的代表性，是妇女作为调解人和谈判人直接参与和平谈判的一条途径，这一点已有充分的文献记录。鉴于不断收窄的趋势，需要保持警惕和密切监测，包括跟踪开倒车的法律和政策，以有效应对妇女权利和自由的倒退。

## F. 经济恢复和获得资源的机会

61. 过去 25 年来一直建议，在从冲突向和平过渡期间投资于妇女的经济安全和机会，这既是一项预防冲突的战略，也是一项有效的救济和恢复干预措施。尽管提出了上述建议，这一领域的投资仍然没有得到充分的重视。冲突对妇女产生过度影响：她们首先失去工作，她们吃得更少，承担更多的无酬照护责任，而歧视性性别规范加剧了这些问题，阻碍了妇女拥有土地和财产以及获得继承、信贷、技术和银行服务的机会。第 [1325\(2000\)](#) 号决议通过四分之一个世纪后，针对妇女的经济赋权举措依然规模往往较小，而且一般未被列入和平协议、冲突后改革和大规模重建计划。在受冲突影响和危机后环境中，妇女在获得体面工作、金融服务、社会保障、财产权和创业机会方面，仍然面临限制。

62. 冲突的激增和加剧以及 2022 年以来的高通货膨胀率，加剧了粮食和能源危机，使这些经济状况更加糟糕。发展筹资的减少和债务压力的加剧进一步限制了对妇女经济赋权的投资。脆弱环境中的妇女生活在极端贫困中的可能性是稳定区域妇女的 7.7 倍。<sup>60</sup> 在海地，由于安全危机，服装业的运作能力急剧下降，导致临时解雇，大多影响到占纺织厂三分之二劳动力的妇女。在黎巴嫩，2024 年末敌对行动的升级导致四分之一可耕地的农业活动受到干扰，对从事农业的妇女造成尤为严重的后果。在南苏丹，通货膨胀率从前一年的不到 2% 增至 2024 年的 107%，导致已达创纪录程度的妇女和儿童营养不良和粮食不安全状况进一步恶化。在乌克兰，随着男子被部署至前线，妇女得以进入以往由男子主导的

<sup>60</sup> 妇女署和联合国，《可持续发展目标进展：2023 年性别快照》(纽约，2023 年)。

行业，从煤矿到奶牛场、卡车驾驶、警务工作或排雷。2024 年上半年新创企业中，有 59%由妇女领导。<sup>61</sup> 然而，自俄罗斯联邦全面入侵以来的总趋势是，妇女在劳动力中所占比例有所下降，她们的无偿照护责任大大增加，男女收入差距扩大了一倍以上。在苏丹，妇女的收入比男子少 82%，是全球悬殊最大的情况之一。在阿富汗和也门，妇女在劳动力中的比例仅为个位数，属全球最低。塔利班一直在逐步封堵妇女创造收入的门路，预计 2024 年至 2026 年间这将给阿富汗经济造成近 10 亿美元的代价。<sup>62</sup>

63. 导致贫困女性化的因素不仅有经济机会不平等，还有社会保障的缺乏。2024 年，妇女署对 171 个国家政府在全球通货膨胀上涨之后的几个月内采取的近 1 000 项社会保障措施进行了全面研究。结果显示，只有 18%的措施针对妇女经济安全；<sup>63</sup> 在受冲突影响的国家，有效覆盖率极低；在其中若干有数据的环境中，如阿富汗、马里、缅甸或也门，男子比妇女享有更多保障。

64. 对妇女经济安全作出投入的努力往往被缩减为一次性商业赠款、小额融资和培训，而在就业政策、财政政策、大规模重建救援一揽子计划和冲突后融资方面的体现却太少。在乌克兰，一项分析发现，虽然 2021 年至 2022 年官方发展援助增加了 13 倍，但只有 0.2%用于将性别平等作为首要目标加以促进。<sup>64</sup> 为了应对这一趋势，乌克兰政府与德国和妇女署合作，发起了一个由 15 个政府、主要国际金融机构、民间社会和私营部门组成的联盟，以改善乌克兰恢复过程中性别平等方面的筹资与融资。

65. 联合国干预工作的积极实例表明，即便在最困难的环境中，也可以为妇女的生活带来切实的改变。自 2021 年 8 月以来，联合国开发计划署(开发署)已向阿富汗 80 000 家妇女领导的企业提供了融资、设备和培训，并助力 27 000 多名妇女通过妇女领导的社区储蓄团体获得循环贷款。开发署的全球方案“平等经济学”旨在推动财政改革以实现女性经济正义，以 15 个脆弱和受危机影响的国家为目标，并支助了在黎巴嫩设立性别税务观察站等举措。在伊拉克，国际劳工组织对国家就业战略和法律的改革发挥了影响，促成了在工作场所提供更好的保护、同工同酬倡议和更好的托儿服务。妇女在工会领导层和集体谈判中的代表性也有所增加，促使预防和应对性别暴力和工作场所骚扰的措施得到更多关注。在哥伦比亚，联合国继续支持政府开展土地改革，以弥合妇女在获得土地

---

<sup>61</sup> 见 [www.unwomen.org/en/news-stories/feature-story/2025/06/ukrainian-women-at-the-frontlines-of-resistance-and-recovery#:~:text=Women%20are%20powering%20Ukraine's%20wartime,economy%2C%20businesses%20and%20families%20afloat。](http://www.unwomen.org/en/news-stories/feature-story/2025/06/ukrainian-women-at-the-frontlines-of-resistance-and-recovery#:~:text=Women%20are%20powering%20Ukraine's%20wartime,economy%2C%20businesses%20and%20families%20afloat。)

<sup>62</sup> 联合国开发计划署(开发署)，《2023-2024 年阿富汗社会经济评论：脆弱的进展，日益加深的生存无保障状况》(2025 年)。

<sup>63</sup> 见 A/79/111。

<sup>64</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)，“2022 年促进乌克兰性别平等的官方发展援助”(2024 年)。

方面的性别差距，因为近三分之二的农村单一业主财产属于男子，妇女拥有的地块中有 75% 的测量面积不足 3 公顷。<sup>65</sup>

#### G. 法治与妇女诉诸司法

66. 过去 25 年来，在执行安全理事会关于妇女与和平与安全的决议方面取得了进展，最明显例子之一就是调查和起诉侵害妇女和女童的国际罪行。此类措施是由于几十年来幸存者和妇女组织主导的法律行动、倡导和积极活动以及国内和国际法院建立的重要判例，这部分得益于女法官人数的大幅增加。<sup>66</sup> 这种判例主要集中在性暴力领域，但近年来已扩展，涵盖基于性别的迫害、基于性取向和性别认同的犯罪以及生殖暴力。

67. 虽然有罪不罚现象仍然普遍存在，但针对妇女和女童的犯罪已不再被沉默掩盖，而是被联合国和其他行为体记录在案。过去十五年来，联合国授权的每一个调查委员会或实况调查团都配备了妇女署提供的调查性别犯罪的专门知识。若干国家已越来越多地诉诸普遍管辖权来起诉这些犯罪。联合国扩大了对国家问责机制的支持，而且通过国际性法院裁决的案件以及国内法院(包括为此专门目的设立的特别法庭以及军事法庭和巡回法庭)进行的数百次审判，每年都在性别正义方面取得一些里程碑式的成果。过去一年，在取得此类里程碑式成果方面，成绩显著。上帝抵抗军(上帝军)的一名前指挥官成为第一位在乌干达法庭上因强奸等罪行被定罪的上帝军指挥官。在危地马拉内战期间，危地马拉士兵和准军事人员强奸了土著妇女，2011 年，36 名玛雅阿奇土著妇女挺身而出，就她们身受的罪行寻求正义。在罪行发生四十多年后，三名男子被一家国内法院定罪。<sup>67</sup> 2024 年 7 月，几内亚的迪克辛刑事法院判定 8 名高级官员犯有与 2009 年 9 月 28 日大屠杀和大规模强奸有关的危害人类罪。针对缅甸文职和军职官员的普遍管辖权案件正在阿根廷进行审理，涉及所指控的灭绝种族罪和危害人类罪，包括性犯罪和性别犯罪，并于 2025 年 2 月对 25 名官员发出了逮捕令。<sup>68</sup> 在科索沃，针对 1998 年和 1999 年冲突期间实施的性暴力的起诉数量在 2024 年增至 10 起，而此前的 25 年中，起诉数仅有寥寥数起。

68. 在《北京宣言》和《行动纲要》30 周年审查期间，37% 的国家报告称，作为应对冲突的一部分工作，加强了司法系统的机构能力，包括过渡期正义。<sup>69</sup> 在许多情况下，这些努力包括增加妇女对司法部门的参与和培训整个司法链专业人员的举措。虽然长期以来，赔偿一直被认为是过渡期正义和问责工作中利用得最为不足的工具之一，但近年来，在中非共和国、哥伦比亚、伊拉克、乌干达、乌克兰、科索沃和其他环境中，有数千名妇女通过司法和行政程序获得

<sup>65</sup> 见 [data.unwomen.org/features/growing-rural-womens-land-ownership-across-colombias-countryside](http://data.unwomen.org/features/growing-rural-womens-land-ownership-across-colombias-countryside)。

<sup>66</sup> 见 [gqualcampaign.org/data/current-composition/](http://gqualcampaign.org/data/current-composition/)。

<sup>67</sup> 见 [www.reuters.com/world/americas/guatemalan-ex-paramilitaries-sentenced-40-years-each-maya-achi-rape-trial-2025-05-30/](http://www.reuters.com/world/americas/guatemalan-ex-paramilitaries-sentenced-40-years-each-maya-achi-rape-trial-2025-05-30/)。

<sup>68</sup> 见 [www.globaljusticecenter.net/update-the-universal-jurisdiction-case-against-myanmar-officials/](http://www.globaljusticecenter.net/update-the-universal-jurisdiction-case-against-myanmar-officials/)。

<sup>69</sup> 见 E/CN.6/2025/3/Rev.1。

了赔偿和临时赔偿措施。然而，在许多受冲突影响的环境中，妇女诉诸司法的途径仍然不稳定，或几乎没有。自塔利班掌权以来，阿富汗的所有女法官均被移除出司法机构，数十年来在法律系统中妇女的代表性方面所取得的进展被抹去。在海地，没有妇女被任命为新成立的高级司法委员会成员。

69. 在妇女获得正义的前景似乎很渺茫的地方，国际性法院可以发挥作用。冈比亚在国际法院起诉缅甸，指控缅甸军方实施了谋杀、强奸和其他类型的性暴力等行为，因此违反了《防止及惩治灭绝种族罪公约》。<sup>70</sup> 2025 年 7 月，国际刑事法院对两名塔利班领导人发出逮捕令，称有合理理由相信，这两人通过指使、诱使或唆使实施了基于性别和政治理由进行迫害的危害人类罪。一个国家联盟促请塔利班停止违反《消除对妇女一切形式歧视公约》的行为。<sup>71</sup>

#### H. 安全部门改革和妇女参与国家安全机构

70. 2024 年，联合国发布了首份包含关于军队中妇女地位的数据的全球报告。<sup>72</sup> 报告显示，过去十年来，一些会员国的军队中妇女的比例大幅提高。<sup>73</sup> 在提交报告的 53 个国家中，77% 提到已将性别平等纳入其国防战略、政策和计划。然而，妇女在国防角色中的代表性总体上仍然很低。在对调查作出答复的国家中，只有 12% 的陆军人员、15% 的空军人员、14% 的海军人员和 16% 的宪兵人员是妇女。平均而言，妇女在武装部队中的比例从 2016 年的 11% 上升到 2022 年的 14%。妇女担任高级军事领导职位的情况仍然很少见，97% 的最高级别军官(上将和海军上将)为男子，不到十分之一的高级军官和大约六分之一的下级军官是妇女。妇女更常被分派到支助部门。即使法律允许加入战斗单位，她们的参与率仍然很低，约为 10%。

71. 报告显示，国防机构或国防部门征聘和留用妇女的主要障碍之一是缺乏对家庭和托儿责任的支持，其次是崇尚阳刚的机构文化和根深蒂固的社会性别成见。虽然一些国家制定了专门针对国防部和内政部的性别平等战略，但有效落实这些战略遇到了一些阻碍，包括：缺乏障碍评估和数据(包括在国防监督机制中)，军事预算中未纳入性别平等承诺，缺乏为每个军事部门和治理结构量身定制的实施计划。报告呼吁所有会员国查明妇女参与的障碍，改善征聘工作，提高留用率，培育包容性文化，打击性别歧视和性骚扰，支持职业发展，并确保妇女获得公平的晋升机会。

72. 妇女署就《北京宣言》和《行动纲要》30 周年审查开展的调查收到 159 个国家的答复。其中的受冲突影响国家中有 69% 报告加强了安全部门机构在人权、防止性暴力、性别暴力、性剥削和性虐待方面的能力。共同的行动包括：进行

<sup>70</sup> 见 [www.icj-cij.org/case/178](http://www.icj-cij.org/case/178)。

<sup>71</sup> 见 [www.dfat.gov.au/news/media-release/launch-initiative-accountability-afghanistans-violations-cedaw-declaration](http://www.dfat.gov.au/news/media-release/launch-initiative-accountability-afghanistans-violations-cedaw-declaration)。

<sup>72</sup> 联合国，《在国防部门中实现妇女机会平等》(纽约，2024 年)。

<sup>73</sup> 在一些国家，这一增幅超过 15 个百分点，包括阿根廷、澳大利亚、丹麦、多米尼加共和国、加纳、蒙古、尼日利亚、南非和乌拉圭。

障碍评估以查明妇女参与国家安全部门的障碍；执行和调整征聘目标和政策，包括修改资格要求，并执行和调整关于住宿、设备、托儿和外联的战略。其他努力的重点是：防止性骚扰、性剥削和性虐待以及与冲突有关的性暴力；提高安全行为体对性别平等和人权问题的认识；或加强监督和审查机制。

73. 2024 年，在一些向维和特派团派遣部队和警察的国家，女性军警人员参与和平行动埃尔西倡议基金在激励征聘妇女方面发挥了重要作用。例如，该基金在加纳支助了面向逾 21 000 名学生的征聘活动，并推动妇女征聘比例从 2021 年的 16% 提高到 2024 年的 26%。<sup>74</sup> 该基金与塞内加尔的伙伴关系使警察部队中的妇女任职比例从 9% 增加到 15%，也使得国民议会批准了一项预算分配，为武装部队和宪兵中设立的性别平等单位的工作和活动提供资金。

## I. 预防和打击恐怖主义和暴力极端主义

74. 过去十年来，在许多安全理事会决议和联合国政策中，明确确立了妇女与和平与安全同反恐和预防暴力极端主义的努力之间的关联，但在安全和反恐行为体的实践中，这种关联远未得到明确确立。那些最臭名昭著的恐怖主义团体的意识形态、战略和筹资是由厌女症、军事化的男子气概以及对性别角色和规范的操纵所塑造的。然而，军事和安全机构的反恐工作主要由男子领导，容易出现性别成见和偏见。性别平等程度高的社区更能抵御暴力极端主义。<sup>75</sup> 在设计和执行那些获得大部分供资和关注的干预措施方面，妇女的代表性仍然不足。然而，在她们所在社区中，妇女是预防暴力极端主义的有效行为体。例如，在索马里，作为妇女、和平与保护联合方案的一部分，17 个妇女网络在妇女、和平与保护方案中发挥关键作用，防止招募青年加入暴力极端主义团体并支持重返社区工作。

75. 近年来，恐怖主义活动的集中地已从中东转移到萨赫勒中部地区和撒哈拉以南非洲其他地区，如乍得湖流域、刚果民主共和国、莫桑比克或索马里，这些地区合计的恐怖主义袭击致死人数占全球近 60%。有关这些团体控制地区妇女和女童生活的信息很少，部分原因一是难以进入这些地区，二是人们担心因分享信息而遭到报复。在索马里，青年党利用对妇女和女童实施的与冲突有关的性暴力，作为征服其控制社区的一种战略，并把绑架和强迫婚姻作为对战斗人员的一种犒劳，并以此结交重要的部族领导人。在萨赫勒中部，恐怖主义团体推行了严苛的社会规则。这些规则压制人权，特别是妇女和女童的人权。在布基纳法索，2024 年劫持妇女和女童作为人质的事件增加了 218%。在整个区域，许多因这些团体的存在而流离失所的妇女失去了使用自己的土地和牲畜的机会，而市场的关闭使她们无法出售自己的产品。由于数千所学校关闭，布基纳法索、马里和尼日尔约有 100 万女童被剥夺了受教育的机会。在乍得湖流域，恐怖主义

<sup>74</sup> 见 <https://elsiefund.org/wp-content/uploads/2025/06/EIF-AR-2024.pdf>。

<sup>75</sup> 妇女署，“全球数字协商——民间社会就暴力极端主义和反恐对策的性别平等层面发出的声音”(2021 年)。

团体对女童实施的严重侵害行为的规模尤其之大，据联合国核实，2024 年遭受严重侵害的女童比男童多 60%。

76. 从安全、人权和人道主义角度来看，因被指与达伊沙（伊拉克和黎凡特伊斯兰国）有关联而被关押在霍尔和罗杰营地的妇女和女童以及被关押在阿拉伯叙利亚共和国东北部其他设施拘留地点的妇女和女童，仍然身处严峻和不可持续的境况。在伊拉克，从这些营地返回的妇女在获得法律证件方面面临障碍，往往需要男子的同意，或揭发某个与达伊沙有关联的亲属。

#### J. 气候变化及其对和平与安全的影响

77. 气候变化加剧日益增多的冲突所带来的风险，使现有的脆弱性和紧张局势更加复杂。难民署估计，有 9 000 万被迫流离失所者生活在受气候相关危害高度或极端影响的国家，所有被迫流离失所者中近一半承受着冲突和气候变化不利影响的双重重压。这其中包括刚果民主共和国、埃塞俄比亚、海地、黎巴嫩、缅甸、索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门等国家。<sup>76</sup>

78. 多项国际框架和政策文件均认识到气候变化的影响、环境退化和自然资源的匮乏是怎样加剧了全球各地的不安全与不稳定状况。越来越多的研究显示了气候危机如何加剧现有性别不平等和风险，并对妇女和女童的生计、安全和保障构成独特的威胁。<sup>77</sup> 自然资源的开采助长冲突和践踏妇女和女童人权的行为，包括在刚果民主共和国和缅甸，那里的武装团体为控制矿产和其他贵重商品而开战。<sup>78</sup>

79. 正在努力加强促进性别平等的气候风险评估和行动。例如，人道主义事务协调厅、联合国粮食及农业组织、妇女署和启动网络参与了一项不断发展的全球倡议。该倡议旨在改进将妇女对气候相关风险的不同敞口和流动模式纳入考量的预测分析，并将性别平等分析融入萨赫勒和非洲之角的预防行动框架。

80. 关于妇女与和平与安全的国家行动计划可以成为将性别、气候与和平努力更好联系起来的重要工具。提及气候问题的此类计划从 2023 年的 43 个增加到 2025 年 6 月的 53 个。然而，必须在仅仅提及气候问题之外，进一步采取具体行动。基于亚太区域经验的新指南提供了实用范例，说明以何种方式将气候变化纳入此类计划，从而可因地制宜地作出调整。<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> 见 <https://www.unhcr.org/publications/no-escape-frontlines-climate-change-conflict-and-forced-displacement>。

<sup>77</sup> 见 [www.gender-nr-peace.org/about](http://www.gender-nr-peace.org/about)。

<sup>78</sup> 见 [www.ohchr.org/en/press-releases/2023/11/military-coup-has-exacerbated-already-severe-climate-risks-myanmar-un](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/11/military-coup-has-exacerbated-already-severe-climate-risks-myanmar-un) 和 [www.amnesty.org/en/location/africa/east-africa-the-horn-and-great-lakes/democratic-republic-of-the-congo/report-democratic-republic-of-the-congo/](http://www.amnesty.org/en/location/africa/east-africa-the-horn-and-great-lakes/democratic-republic-of-the-congo/report-democratic-republic-of-the-congo/)。

<sup>79</sup> 见 [asiapacific.unwomen.org/en/stories/feature-story/2025/06/un-women-launches-women-peace-and-climate-security-guide-for-asia-and-the-pacific](http://asiapacific.unwomen.org/en/stories/feature-story/2025/06/un-women-launches-women-peace-and-climate-security-guide-for-asia-and-the-pacific)。

81. 在巴库举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十九届会议上，讨论了释放促进性别平等的气候安全与和平筹资的问题，与会者在讨论中概述了优先为妇女组织直接供资的必要性。妇女和平与人道主义基金通过妇女与气候安全供资倡议，积极帮助弥合供资缺口，目标是调集最多 2 500 万美元。<sup>80</sup> 该倡议在《公约》缔约方会议第二十八届会议上启动以来，已获得 600 万美元的初始资金投入，用于支持妇女组织，各项目侧重于推动促进性别平等的环境治理，以减少冲突，并加强妇女在可持续农业、气候适应和建设和平方面的领导作用。

82. 妇女人权维护者、基层女权团体和土著妇女，包括捍卫环境的年轻倡导者，仍经常在气候谈判和决策中被边缘化，并面临各种威胁、暴力和报复。即将于 2025 年 11 月在巴西贝伦举行的《公约》缔约方会议第三十届会议以及新的性别问题行动计划的制定，提供了重要契机，有助于加深对性别、自然资源、气候与和平之间的关联的理解，加强对环境维护者和和平建设者的保护，防止性别暴力，促进妇女参与和发挥领导作用，促进获取融资的机会并弥合冲突和危机等环境中按性别划分的气候数据的差距。

## 四. 采取行动实现妇女与和平与安全承诺

### A. 在国家和区域两级规划行动并监测成果

83. 虽然多个行为体在实现妇女与和平与安全议程方面发挥关键作用，但会员国负有首要责任，即确保将关于妇女与和平与安全的全球义务和承诺纳入国内政策、法律、规划和预算流程。因此，会员国在国内以及区域和国际论坛中作出的行动和决定，直接关联到各国在实现该议程的和平与平等愿景方面进展之大小。

84. 通过关于妇女与和平与安全的国家行动计划的国家和地区在过去二十年中显著增加，专门的区域框架和女权主义外交政策也日益增多，这都让人们有理由抱有希望。同样令人鼓舞的是，有更多的行为体加入该议程的倡导者团体，如妇女、和平与安全问题协调人网络。该网络目前由日本和挪威担任主席，有 106 名成员。<sup>81</sup> 此外，自 2021 年《妇女、和平与安全与人道主义行动契约》启动以来，加入该契约的签署方数量增加了一倍多，到 2025 年达到 242 个。<sup>82</sup> 然而，对《议程》展现出来的这种令人印象深刻的承诺和支持，必须在其最为紧要的时刻和地方付诸践行，尤其是当性别平等和妇女人权在许多情况下正在受到威胁之时。

85. 自 2005 年通过第一份妇女与和平与安全国家行动计划以来，58% 的会员国至少通过了一项此类计划，使总数截至 2025 年 6 月达到 113 个，包括地区在内。仅在 2024 年，就通过了九项新计划，其中包括哥伦比亚、厄瓜多尔、越南和津

<sup>80</sup> 见 [wphfund.org/women-and-climate-security/](http://wphfund.org/women-and-climate-security/)。

<sup>81</sup> 见 [wpsfocalpointsnetwork.org/](http://wpsfocalpointsnetwork.org/)。

<sup>82</sup> 见 [wpshacompany.org/](http://wpshacompany.org/)。

巴布韦的首个计划。然而，要使计划产生影响，充足的预算是根本。许多国家和领土仍然难以将其计划充分筹资，执行工作依赖外部支持。值此纪念妇女与和平与安全议程 25 周年之际，是时候重新构想国家行动计划的作用，将其视为不仅仅是处于和平与安全进程边缘的政策框架。相反，国家行动计划应成为预防冲突和应对危机的战略蓝图，需要更强有力的制度化——不仅在安全部门内，还横跨气候行动或恢复和重建等相互关联的领域。在这些计划中，多利益攸关方指导委员会的使用日益增加，这令人鼓舞，因为它为加强跨专题协调、筹资和数据收集提供机会。十多个国家已经通过了地方行动计划，这些计划使得干预措施能够更为深入地适应具体情况，包括通过在地方一级解决冲突，以及在某些情况下为执行工作提供实际资金。

86. 对于维护在妇女与和平与安全议程相关承诺方面的问责制、确保人权在冲突和危机环境中受到保护，国家人权机构、国际人权机制以及调查仍然发挥至关重要的作用。2024 年，在 30 个有数据的受冲突影响国家中，18 个国家(60%)设有国家人权机构。过去 25 年来，为在关于和平与安全的对话中促进妇女人权，消除对妇女歧视委员会发挥了至关重要的作用。该委员会在这方面的工作包括其关于受冲突影响缔约国的结论性意见、关于冲突背景的委员会特别会议和报告以及一般性建议，包括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(2013 年)一般性建议和关于妇女在决策系统中平等和包容性代表权的第 40 号(2024 年)一般性建议。

## B. 联合国内部的领导、协调和问责

87. 自秘书长上次报告以来，秘书长和联合国系统已采取若干步骤，确保本组织兑现对妇女与和平与安全的承诺，加快性别平等方面的进展并以身作则。作为 2024 年启动《联合国全系统性别平等加速计划》<sup>83</sup> 的后续行动，秘书长于 2025 年发起了“性别平等号角”倡议，他在其中提出了全系统承诺和强有力领导层政策立场，以积极应对性别反弹，防止倒退，并通过联合国工作的各个方面促进性别平等和所有妇女和女童的人权。

88. 采取了若干行动，确保领导问责制，确保最迟于 2026 年落实秘书长关于妇女与和平与安全的 10 项核心承诺(见 S/2019/800)。所有特派团团长都被直接提醒他们有责任落实这些行动。针对全球和平与政治进程中妇女代表性持续不足的情况，秘书长现在每年召集所有在外地的特使和特别代表讨论这一问题。在 2025 年 3 月的第一次此类会议上，秘书长紧急呼吁加大力度，以一切可能的方式促进妇女的参与，敦促联合国实地任务应对目前的性别平等反弹，确保妇女的声音既不被边缘化也不被压制。性别平等分析和报告的应用还有改进的空间。

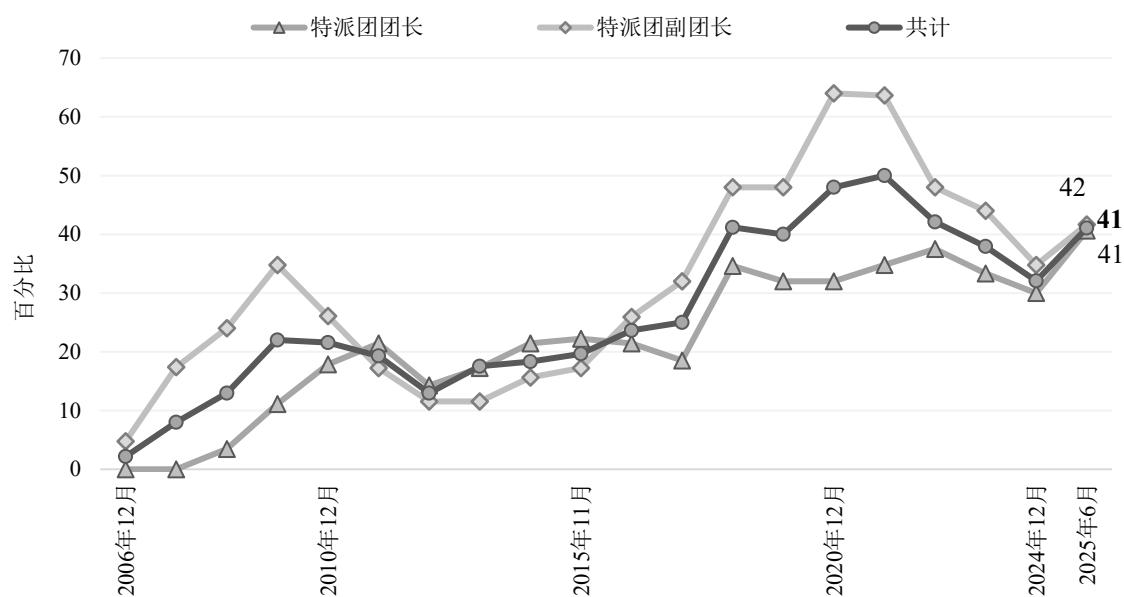
89. 联合国一直坚定地致力于实现和维持全球高级领导层中的性别均等。然而，自 2021 年在特派团团长和特派团副团长之中首次实现性别均等后，这一比例有所回落。截至 2025 年 6 月，妇女特派团团长比例为有记录以来最高水平(见图

<sup>83</sup> 见 [www.un.org/en/gender-equality-acceleration-plan](http://www.un.org/en/gender-equality-acceleration-plan)。

五)。秘书长于 2024 年在全球范围征集提名，收到的会员国提名和个人申请的数量为迄今之最，被会员国提名者中 55% 是妇女。

图五

2006 年 12 月-2025 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：领导力支助科，和平行动部和政治和建设和平事务部(2025 年 6 月)。

90. 联合国系统受命在其规范性工作和业务中履行一系列重要的妇女与和平与安全任务。这需要有专门和专业化的技术专长。性别专门知识发挥了作用的情况包括：以针对具体情况的性别分析为依据、导致规范性进展和突破的政策决定；更为有效的和平行动；效率更高的危机应对和配备更好的增援能力；为性别暴力幸存者提供更好的服务；总体上更具包容性的进程，从而确保需求不被忽视，所有声音都被听到。在过去的四分之一世纪里，为了应对冲突和危机，在联合国维持和平行动、特别政治任务和国家工作队中建立了一个不断演变的性别架构，包括以增援能力的形式和通过 2010 年妇女署的成立。尽管如此，对一些危机仍然未配备专门的全职性别问题工作人员，尤其是在中等规模或旷日持久的行动中，而且外地一级的性别问题工作往往依赖于自愿或非全职贡献，导致质量、覆盖范围和影响参差不齐。随着联合国适应当前的筹资格局，加强这一架构将较为重要。

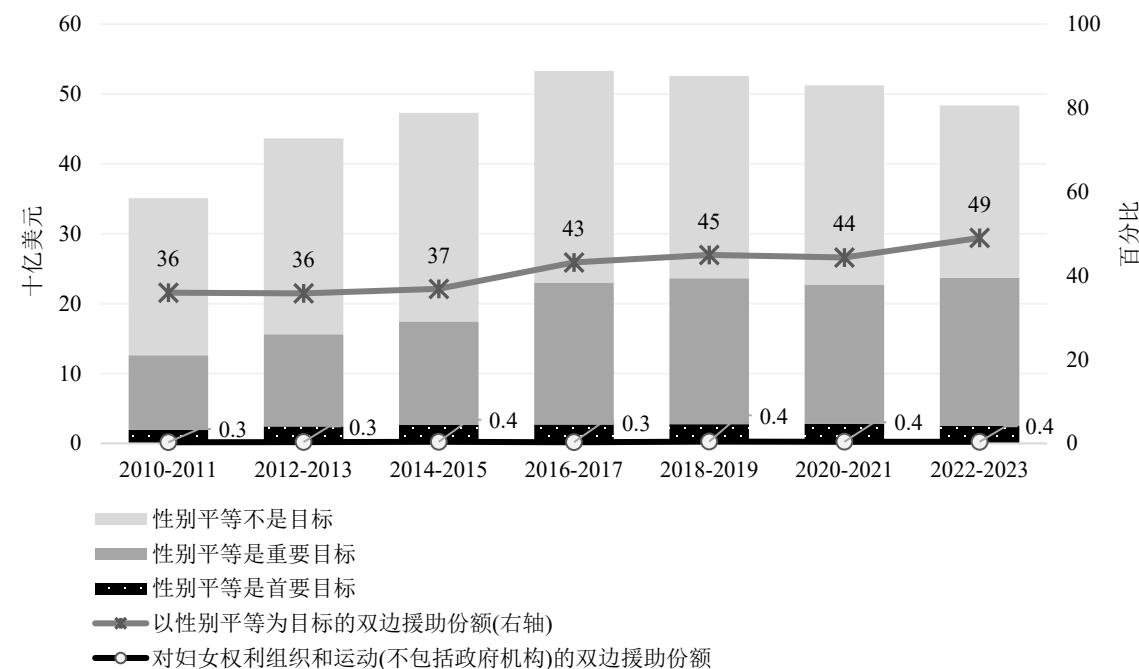
### C. 妇女与和平与安全筹资

91. 需求增长的同时，和平、发展和实现包括性别平等在内的权利的筹资却在减少。《北京宣言》和《行动纲要》执行情况审查和评价报告(E/CN.6/2025/3/Rev.1)发现，为妇女与和平与安全以及人道主义行动筹措的资金未能与挑战的规模相匹配。距离 2030 年可持续发展目标最后期限还有不到五年的时间，全球社会必须矫正方向，坚定不移地致力于实现这些目标和承诺。

92. 有关 2022-2023 两年期双边官方发展援助<sup>84</sup> 的最新可用数据显示，对高度和极端脆弱环境<sup>85</sup> 的双边援助平均每年为 500 亿美元，其中带有性别平等目标的官方发展援助份额从 44% 上升到 49% (见图六)。然而，只有 25 亿美元(5.2%)专门用于作为首要目标的性别平等，<sup>86</sup> 相比此前的 5.4% 略有下降。2022 年至 2023 年间，支持高度和极端脆弱环境中的妇女权利组织和运动(不包括政府机构)的双边援助停留在平均每年 1.86 亿美元(提供给受冲突影响环境的双边援助的 0.4%)的低水平，较 2020 年至 2021 年的 2.05 亿美元有所下降。这一份额仍低于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的建议。<sup>87</sup> 实现建议的目标应成为优先事项，特别是考虑到大幅增加对妇女组织的支助可能对可持续和平与发展以及社区福祉产生的潜在积极影响。

图六

支持高度和极端脆弱环境中的性别平等和妇女权利的双边援助的两年期年平均值(2010–2021 年至 2022–2023 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，2025 年 5 月 12 日访问。

注：发展援助委员会成员的双边援助。

<sup>84</sup> 双边援助仅反映部分情况。不过，经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会的数据提供了一段时期内最具可比性的数据，并很好地表明了总体趋势。

<sup>85</sup> 2025 年，经合组织确定了 61 个经历高度或极端脆弱性的环境，这些环境代表了危机、冲突和不稳定的最严重影响。

<sup>86</sup> 根据经合组织发展援助委员会的性别平等政策标志，“首要目标”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。

<sup>87</sup> 见 S/2023/725；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)，行动 5。

93. 经合组织的初步数据显示，按实际价值计算，2024 年官方捐助者的国际援助与 2023 年相比下降了 7.1%，这是六年来首次。<sup>88</sup> 在 33 个发展援助委员会成员中，三分之一的成员对高度和极端脆弱国家的援助在 2022-2023 年对性别平等的关注度较 2020-2021 年有所减少。分析还显示，不同发展主题和部门纳入对性别平等的承诺的程度仍然参差不齐。<sup>89</sup> 人道主义援助对性别平等的关注仍然很低，只有约 20% 的双边援助专门用于以性别平等为首要或重要目标的干预措施。此外，对性和生殖健康筹资等重要领域的援助已经不足，而且往往受到限制。近期宣布进一步大幅削减援助的捐助者中包括曾经在支持受冲突和危机影响国家性别平等方面表现突出的捐助者。这些变化与发展援助委员会去年通过的建议形成鲜明对比。若干联合国实体和组织对日益恶化的筹资危机和过去一年大幅削减筹资的影响发出了严峻警告。受影响最严重的原本就是最弱势的人，这使人们担心《2030 年可持续发展议程》中不让任何一个人掉队的承诺可能无法完全实现。

94. 对处于当今冲突和人道主义危机前线的妇女领导的组织和妇女权利组织而言，这些削减构成了生存威胁。2025 年 3 月，妇女署进行了一项快速全球调查，<sup>90</sup> 以了解这些筹资削减对危机环境中妇女领导的地方团体的影响。结果令人震惊：90% 的答复者表示，它们的业务在财务方面受到影响，近一半预计将在六个月内关闭，而且大多数团体已经裁员或暂停提供关键服务。在若干情况下，这些组织是那些有需要的人的生命线。

95. 在联合国内部，尽管由于会员国缴款的短缺而面临日益加深的预算危机，但仍在继续努力，确保本组织兑现其性别平等以及妇女与和平与安全承诺。已采取若干步骤，建设整个联合国系统的能力，以跟踪和实现《性别平等加速计划》作为全系统标准确立的最低 15% 的目标。2024 年，42 个实体报告了应用性别平等标志的情况。这些实体中，55% 在所有预算来源中应用了该标志，另有 45% 有选择地应用了该标志。<sup>91</sup> 更多的国家工作队在其联合工作计划中使用了该标志。2024 年，113 个有联合工作计划的国家工作队中，有 24 个(五分之一)将其年度筹资框架下 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。<sup>92</sup>

96. 用以支助受冲突和危机影响环境中各种举措的集合基金，可以在促进性别平等以及妇女与和平与安全议程方面发挥关键作用。建设和平基金仍然是专门支助和平努力与过渡的多伙伴信托基金之首。迄今为止，该基金已资助了 60 多个国家的项目。该基金也正在经历当前筹资气候的影响。在建设和平和预防工

<sup>88</sup> 见 [www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2025/04/official-development-assistance-2024-figures.html?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=ODA&utm\\_content=en&utm\\_term=pac](http://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2025/04/official-development-assistance-2024-figures.html?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=ODA&utm_content=en&utm_term=pac)。

<sup>89</sup> 见 [www.oecd.org/en/publications/development-finance-for-gender-equality-2024\\_e340afbf-en.html](http://www.oecd.org/en/publications/development-finance-for-gender-equality-2024_e340afbf-en.html)。

<sup>90</sup> 见 [www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2025/05/at-a-breaking-point-the-impact-of-foreign-aid-cuts-on-womens-organizations-in-humanitarian-crises-worldwide](http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2025/05/at-a-breaking-point-the-impact-of-foreign-aid-cuts-on-womens-organizations-in-humanitarian-crises-worldwide)。

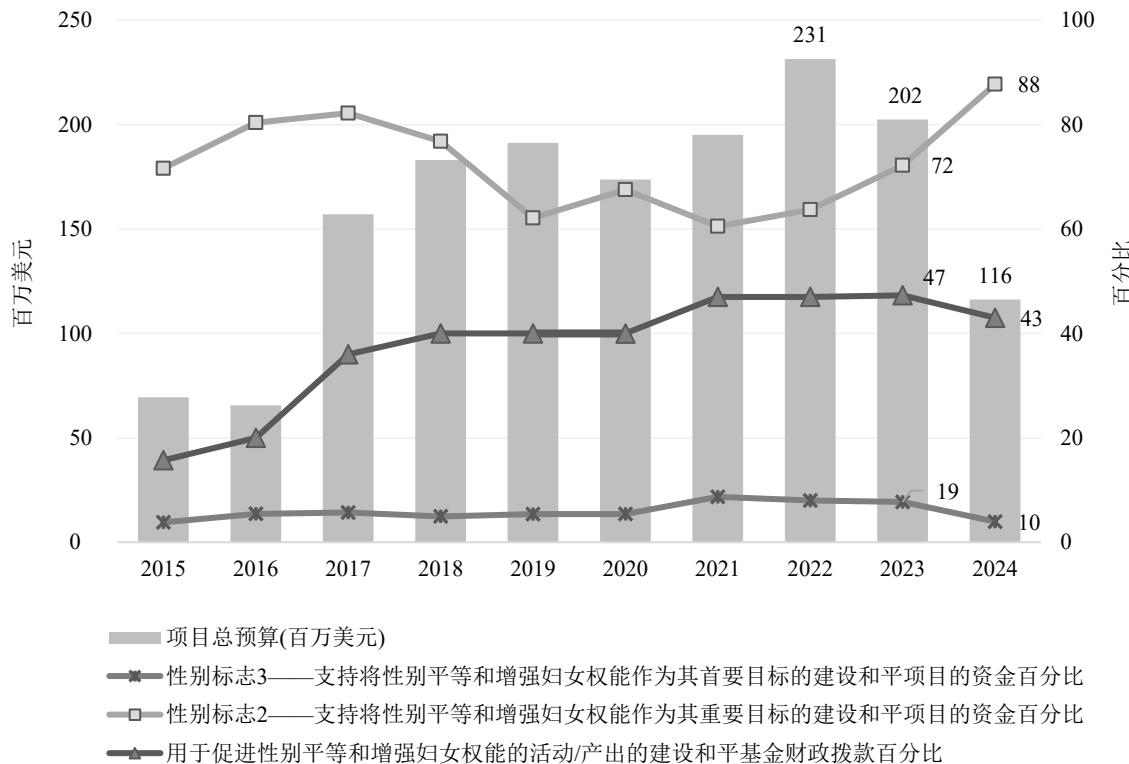
<sup>91</sup> 见 E/2025/58。

<sup>92</sup> 数据来自 UN INFO (<https://www.uninfo.org/>)，2025 年 6 月 2 日访问。

作所需支助增加的同时，自愿捐助出现明显下降。<sup>93</sup> 2024 年，该基金批准了 1.16 亿美元(2023 年为 2.02 亿美元)，其中 4 990 万美元(43%)重点支助性别平等，而 2023 年为 9 580 万美元(47.3%)(图七)。

图七

2015–2024 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：联合国政治和建设和平事务部建设和平支助办公室的数据(2025 年 6 月访问)。

注：2024 年用于支持性别平等的 43% 财政拨款(带三角形的线)在产出或活动一级而非项目一级进行跟踪。该百分比系根据以性别平等为首要目标的项目(即性别标志 3 项目)的财政拨款与促进性别平等的性别标志 2 和性别标志 1 项目的拨款之和计算得出。

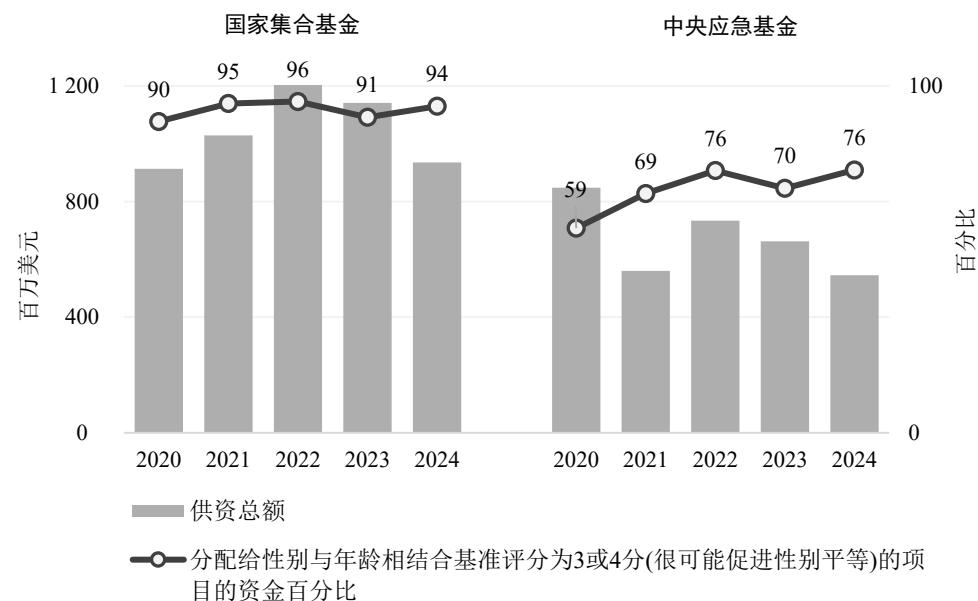
97. 2024 年，政治和建设和平事务部建设和平支助办公室与一些国际金融机构(特别是世界银行)共同推进了数项促进性别平等的举措。这些举措包括：支助聚光灯倡议和世界银行之间的战略参与计划，该计划旨在处理冲突环境中性别不平等和暴力侵害妇女和女童行为的问题；支助联合国-世界银行在刚果民主共和国的一个项目，该项目重点关注妇女参与建设和平和稳定工作的问题。随着遭受暴力和战争蹂躏的国家开始愈合创伤和重建，包括多边开发银行在内的发展筹资伙伴必须在冲突后筹资中进行考虑到性别的影响评估，以确保恢复努力惠及所有人。

<sup>93</sup> [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbf\\_sg\\_report\\_summary\\_2024\\_web.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbf_sg_report_summary_2024_web.pdf).

98. 对于人道主义资金，性别与年龄相结合基准继续指导人道主义事务协调厅管理的所有国家集合基金和中央应急基金的资金分配。2024 年，国家集合基金为促进各年龄组性别平等的项目拨款 9.35 亿美元(占供资总额的 94%)，中央应急基金为此类项目拨款 5.45 亿美元(占供资总额的 74%)(见图八)。

图八

2020–2024 年按性别与年龄相结合基准计量的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



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](https://cbpf.data.unocha.org/#gam_heading) (2025 年 6 月访问)；中央应急基金年度成果报告 (2025 年 6 月访问)。

99. 值得注意的是，2024 年，国家集合基金对人道主义背景中妇女领导的组织的拨款从付款总额(1.016 亿美元)的 7%增加到 11%。这反映出，在达到根据人道主义筹资大协议和有关妇女领导的组织的供资指导设定的 15%基准方面，取得了稳步进展，尽管幅度可能不大。现在要求所有国家集合基金咨询委员会至少包括一名来自妇女领导的组织的代表，这已有助于提高妇女在拨款决定中的可见度和发言权。但在各国取得的进展仍不均衡。例如，在苏丹，2024 年，苏丹人道主义基金的拨款只有 3%分配给妇女领导的组织。

100. 自报告于 2024 年发布以来，由于冲突和危机环境中的妇女组织面临崩溃的严重风险，为妇女领导的组织提供专项资金的需求变得更为紧迫。2024 年，约 69%的妇女和平与人道主义基金支助的民间社会组织强调，如果外部供资立即停止，它们将无法维持 6 个月以上。<sup>94</sup> 2024 年，该基金为第一线的地方妇女组

<sup>94</sup> 见 [wphfund.org/wphf-global-cso-survey-findings-on-women-peace-and-security-and-humanitarian-action/](http://wphfund.org/wphf-global-cso-survey-findings-on-women-peace-and-security-and-humanitarian-action/)。

织和活动人士筹资 6 590 万美元，这是自该基金成立以来筹集的最高年度金额。自 2016 年成立以来，该基金已支助了 49 个受危机影响国家的 1 600 多个地方妇女组织。此外，截至 2025 年 8 月，该基金已通过其“投资于妇女”全球运动为地方妇女组织调集了 1.23 亿美元的新资金。<sup>95</sup> 该运动将持续到 2025 年底。

## 五. 安全理事会的工作

101. 2024 年，安全理事会通过的决定中超过 60% 包含与性别问题有关的文字，比上一年略有增加，比 2000 年高出近 50 个百分点。同一年还有增加的数字包括：向安全理事会通报情况的民间社会妇女人数和根据安理会暂行议事规则第 39 条受邀的所有妇女的百分比；协助制裁委员会的小组或专家组的妇女成员的百分比；特别关注妇女和女童处境问题的会议数量；关于妇女与和平与安全的共同承诺倡议的签署方发布的联合声明的数量。自 2022 年以来，已有 22 个安理会成员加入该倡议。妇女署继续进行年度调查，收集有关这些民间社会妇女通报者遭到报复的信息。2024 年，55 名在该年受邀向安全理事会通报情况的民间社会妇女中，有 25 人对这项调查作出答复，其中 7 人报告遭受了从抹黑行动和网络攻击到办公场所被突袭的报复行为。该比例与 2023 年和 2022 年同一调查的结果相似。

102. 其中一些数字表明，与仅仅几年前相比，趋势有了明显的演变。2024 年，在根据第 39 条受邀向安全理事会通报情况的 464 人中实现了性别均等。自 2016 年以来，制裁委员会相关的专家小组中的妇女人数增加了一倍多，目前也正在接近性别均等。在过去十年中，来自民间社会的 338 名妇女向安全理事会通报了情况。从 2000 年到 2014 年，该人数只有 17 名。然而，在 2025 年上半年，受邀向安全理事会通报情况的民间社会妇女人数明显下降。

103. 关于妇女与和平与安全的可用分析和宣传有所增加，为一些重要决策提供了信息支持。在延长联合国驻阿卜耶伊、中非共和国、塞浦路斯、利比亚和南苏丹特派团任务期限的决议中，安全理事会设法加强了有关妇女与和平与安全的措辞。安全理事会还澄清，涉及性暴力和性别暴力的行为可能成为在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\(2015\)](#) 号决议所设委员会维持的制裁名单中被指认的理由。对于 2023 年 12 月以来受制裁的大多数个人，特别是来自刚果民主共和国、海地和苏丹的人员，性暴力被指作其列名的原因之一。此外，安全理事会呼吁让冲突和冲突后局势中性暴力幸存者在不受任何歧视的情况下不受阻碍和及时地获得性和生殖保健，让失踪人员的女性家庭成员获得儿童监护权、财产权和土地权，这在本报告撰写时与阿拉伯叙利亚共和国尤为相关。在若干案例中，安全理事会应和了 2024 年由塞拉利昂和瑞士担任主席的妇女与和平与安全问题非正式专家组的建议。

---

<sup>95</sup> 见 [wphfund.org/investinwomen/](http://wphfund.org/investinwomen/)。

104. 然而，上述一些决定尚未得到执行。安全理事会鼓励秘书长苏丹问题个人特使与非洲联盟、阿拉伯国家联盟和其他区域行为体展开有协调的接触，以便让妇女参与推动和平的努力以及包容性的全面政治进程。然而，由于交战各方仍然不愿真诚地努力结束冲突，发动妇女参与的努力往往仍旧限于在战争持续期间召开的外围会议。安全理事会关于阿富汗的若干决议明确呼吁塔利班取消对妇女实施的限制，但没有效果。2024 年，安全理事会第 [1988\(2011\)](#)号决议所设委员会批准了 25 项对受制裁的塔利班领导人的旅行禁令豁免，而 2023 年和 2022 年分别为 16 项和 5 项。

## 六. 结论和建议

105. 四分之一个世纪以来，妇女与和平与安全一直居于多边体系的议程。周年纪念日通常是盘点成就和重申承诺的良机，但由于冲突日益增多且影响数百万妇女和女童，本次周年纪念日具有特殊意义。2024 年 9 月，大会通过了《未来契约》，重申签署方致力于实现性别平等并增强所有妇女和女童的权能。这是这一政策议程所具力量的一个重要标志，但雄心勃勃的承诺往往伴随执行不力和长期供资不足的情况。全球新闻头条突显出我们在追求关于性别平等和妇女与和平与安全的全球目标方面的倒退。在此背景下，第 [1325\(2000\)](#)号决议通过 25 周年和《北京行动纲要》通过 30 周年纪念正在引起更多的关注和期望。这些周年纪念日不能仅仅是象征性的；它们必须成为转折点。国际社会必须说到做到——将预防、解决冲突、外交和包容性多边主义置于应对当今危机之举的核心。未来五年必须交出可衡量的成果：通过包容性政治解决方案结束更多冲突；更多妇女直接参与和平协议、安全部门改革和恢复计划的形成；更多暴力幸存者获得司法救助、赔偿和保护。取得这些成果需要以资源、专用资金、配额、目标、激励措施、硬性规定和问责制为后盾的政治意愿。

106. 我促请会员国在这些周年纪念日的背景下宣布下文概述的关键行动，这些行动将大大加快这一政策议程的实施步伐，为每个地方的妇女与和平与安全倡导者带来新的生活和希望：

(a) **供资**。达到联合国建议的最低供资目标，并利用关于妇女与和平与安全的多次全球会议和安全理事会会议报告合规情况，包括在性别平等和妇女参与的最低供资目标方面，即：1%的官方发展援助提供给受冲突影响国家的妇女组织，15%用于作为首要目标的性别平等；在和平进程参与者中至少占三分之一；在更广泛的和平与安全和政治进程中实现均等；

(b) **参与**。要求制定目标和配额，用于妇女充分、平等、切实、安全地参与接受会员国供资或受益于会员国参与的所有机制，从和平谈判和全国对话到安全部门改革、解除武装、复员和重返社会、难民委员会或过渡期正义和问责机构，并要求及时报告此类参与情况；

(c) **问责。**追究所有基于性别的暴力行为(包括与冲突有关的性暴力、生殖暴力和基于性别的迫害)责任人，无论是通过国内法院还是国际性法院，包括为此利用符合国际法的普遍管辖权原则；

(d) **保护。**对针对妇女和平建设者、人权维护者以及公共生活中其他妇女的任何暴力行为，执行零容忍办法；

(e) **制裁。**对严重侵犯妇女权利行为的为人，动用具体和有针对性的制裁，将可证明和可核实的努力作为解除这些制裁的条件，以预防或应对侵犯妇女权利的行为；

(f) **制度化。**将妇女与和平与安全行动计划纳入国家法律，并确保这些计划得到充足供资和定期监测；

(g) **经济和财产权。**在就业政策、社会保障制度、获得土地、住房、继承和财产权、重建计划和冲突后融资等方面，实施变革，转变妇女的经济保障；

(h) **支持妇女组织。**改变捐助者政策中的机构做法和风险门槛，让冲突环境和被迫流离失所背景下的各种地方妇女组织更容易获得优质、直接、灵活和持续稳定的供资，包括那些致力于更敏感和有争议问题如性和生殖权利以及性取向和性别认同的妇女组织。

107. 2020年，我阐述了到2030年的10年中妇女与和平与安全方面的五项目标(S/2020/946，第113段)。自那时起，我的年度报告为其中每项目标提出了建议。缩小关键信息差距并实时触及公众的性别数据革命是这些目标中的最后一项。以下是对该领域不同利益攸关方的建议：

(a) **投资于数据合作和伙伴关系，确保为危机环境中的性别数据编制和使用提供可持续资金。**鼓励会员国和捐助者投资于长期、灵活供资，以加强性别数据系统，建设机构和地方能力，包括妇女组织的能力，并支持创新和使用公民数据和大数据等非传统来源。国家统计局、和平与人道主义行为体、民间社会和研究机构之间加强合作，对于及时生成针对具体情况的性别数据至关重要；

(b) **在整个联合国系统的人道主义和危机应对、建设和平以及冲突后重建和恢复中，将性别平等分析制度化。**这个转变需要专门的技术能力、标准化工具包和专用资源——特别是在联合国国家工作队、调查机制、人道主义国家工作队以及在冲突和危机环境中派驻人员的联合国实体内。监测和安全地报告与冲突有关的性暴力和其他基于性别的侵犯行为的能力必须得到保护和增强，并应定期使用关于妇女参与决策或被排除出决策的可靠数据和性别分析，以及关于司法和安全部门的此类数据和分析，包括在安全理事会及其他论坛和渠道内；

(c) **负责任地利用技术以推进性别数据创新。**不断演变的数字格局带来新挑战，但也为生成实时性别数据提供机遇，特别是在脆弱和难以触及的环境中。为了释放这一潜力，必须与技术、电信和数据部门结成伙伴，开发包容性和安全的数字工具，并以强有力的道德和治理标准为其指导，以保护个人数据、打

击错误信息并确保妇女和边缘化群体的数字接入以及网络和人身安全，包括为此为必要的安全措施提供资金；

(d) 改进妇女与和平与安全议程各个方面数据分类。数据应按性别、残疾、年龄和其他相关因素系统分类。对于了解受冲突影响背景下边缘化群体妇女的具体经历、为包容性政策和做法提供信息以及确保在建设和平、保护、人道主义和恢复工作中不让任何人掉队，此类做法至关重要。

108. 妇女与和平与安全议程的核心原则仍然紧迫而确实，但其实施必须不断调整以应对当前的挑战。未来数年，会员国必须要能够以直接参与和平与安全进程或以司法、赔偿、服务或庇护的形式获得救济的妇女人数，来衡量自身对这一议程的支持。过去 25 年中，国际社会一直关注跨国安全和国际法律机构，但对培育社会运动和促进社会规范变革的关注度不够。妇女与和平与安全在全球各国首都甚至受冲突影响国家的主要城市中一直具有高可见度，但信息、资金、政策实施和服务通常达不到经受最大挑战的偏远地区。该议程未来的成功将取决于能否触及跨代际的新受众，能否在年轻人身上发现焕新与坚持的机会。

109. 面对不利条件和威胁生命的状况，妇女和平建设者仍然站在所有这些危机的前线。她们向各国政府和武装行为体发出的普遍信息是明确的：结束战争，尊重国际法，裁军和解除武装。这些要求是《联合国宪章》的核心，也是本组织存在的原因。否则，国际秩序将陷入崩溃，而这是人类无法承受的。联合国将继续秉持激励妇女与和平与安全议程的原则，秉持支撑我们的使命和《宪章》的原则。

---