



秘书长关于妇女、和平与安全的报告

一. 引言

1. 安全理事会在 2000 年 10 月 31 日第 1325 (2000) 号决议第 16 段中请我就武装冲突对妇女和女孩的影响、妇女在建设和平中的作用以及和平进程和解决冲突过程中涉及的两性平等方面的问题进行研究，并向安全理事会提出报告，说明此项研究的结果。本报告即应上述要求提交。

2. 关于妇女、和平与安全的研究将以以下各方面现有的研究和资料为基础：联合国、联合国各方案、基金机构和专门机构、会员国、学者以及地方性和国际性非政府组织。我的性别问题和提高妇女地位问题特别顾问将与妇女、和平与安全机构间工作队密切合作，对上述研究的准备工作进行监督。

3. 安全理事会第 1325 (2000) 号决议是一项标志性文件，该决议确认了妇女对维持和促进和平与安全的贡献，承认在武装冲突中和冲突之后她们具体的需要和所关心的问题，并肯定国际社会有责任采取有效对策。该决议在安全理事会关心武装冲突中儿童状况以及保护平民和防止武装冲突的基础上又进了一步。¹ 安理会要求展开这方面的研究并撰写报告，以此来进一步突显武装冲突中和冲突之后妇女和女童的作用和经历。

4. 本报告重点介绍了关于妇女、和平与安全研究的主要调查结果和结论。报告着重指出了为在和平与安全方面实现两性平等这一目标而必须接受的挑战。报告载有行动建议 1 至 21 点，请安全理事会审议这些建议，以加强和加快实施第 1325 (2000) 号决议所载的目标和建议。

二. 武装冲突对妇女和女童的影响

5. 在所有社会中妇女均不享有与男子平等的地位。如果冲突之前就存在着对妇女和女童的暴力和歧视文化，在冲突中这种暴力和歧视就会更加严重。如果妇女

不参与社会各层次的决策体系，她们就不可能参与关于冲突或冲突发生后的和平进程的决策。

6. 与其他群体相比，在当代武装冲突中，妇女和儿童更经常地成为攻击目标。冲突的大部分受害者是妇女和儿童；全世界难民和内部流离失所者大部分也是妇女和儿童。

7. 平民妇女和女孩同男子和男孩一样，在武装冲突中丧失生命、被迫迁移、被地雷和其他武器伤害，并丧失谋生手段。但是，妇女和女童的经历有很大的特殊性。在冲突中，妇女和女童可能会遭受所有形式的暴力，尤其是性暴力和性剥削，包括酷刑、强奸、集体强奸、强迫怀孕、性奴役、强迫卖淫和贩卖。这些暴力行为具有政治和象征意义，往往得到高级领导层的赞许。对妇女和女童施行酷刑也是为了伤害她们的自尊，同时也是对她们的社区和她们所相关的男子的攻击。小武器的泛滥增加了个人间暴力的危险，这种暴力包括冲突之后继续存在的家庭暴力。

8. 在武装冲突中妇女和女童不仅遭受基于性别的暴力和性暴力，武装冲突、特别是暴力后果对她们的生理和心理健康造成不可估量的影响。由于她们生理上的差异，她们面对许许多多健康危险。以性暴力作为战争的战略和战术武器增加了妇女和女童感染性传播疾病和艾滋病毒/艾滋病的危险。制度性的性别歧视加剧了这种危险，因为这种歧视减少了她们保护自己不受感染的能力。很高的感染率和死亡率增加了妇女的家庭和社区负担，也加重了她们照顾孤儿的负担。

9. 男子参军、受拘留或失踪，家庭和社区因此失去了他们，妇女和女童不得不承担更大的家庭安全和生活责任，她们往往没有必要的资源或社会支持。由于她们缺乏土地和财产权，不能获得或控制资源，使她们的生计受到威胁。妇女是养家人和照料者，她们的日常劳作日益危险、困难，公共服务和家用物品的减少更加剧了这种情况。在城市和农村地区，妇女为保证食品来源、家庭用水和能源而奔忙，并担负家庭保健的责任，这也使她们面对被地雷炸伤、在交火中受伤和性虐待的危险。由于妇女成为家庭重要的、或唯一的挣钱人，她们往往从事新的、或非传统的职业。她们被迫离开正式行业，并在非正式行业面对越来越多的竞争，她们可能会不得不从事非法活动，如贩运毒品。这类活动往往受有组织犯罪团伙的控制，具有很高的暴力危险。

10. 武装冲突还改变社会结构和社会关系。冲突期间以儿童为家长的家庭增加，以女孩为家长的家庭受到特别排挤，因为少女的地位低下，得不到保护。经济上处于绝境的家庭可能会强迫女孩早婚，以此作为对付办法。

11. 在流离失所问题的发生到解决的各阶段都可以看到武装冲突对妇女和女童所产生的特殊影响以及她们在此期间可能会受到的具体损害；这些阶段包括最初的流离失所、逃难、难民营和流离失所者营地的保护和援助、重新安置和重

返社会。妇女遭遇歧视，人权受到侵犯，遭受性暴力和剥削——包括家庭暴力；而且法律、政策和方案都对她们不利，不为她们着想。举例来说，在确定难民地位时可能不会考虑基于性别的迫害。社会支助系统削弱或解体，因此，妇女和女童受到的保护减少了，受到骚扰或虐待的危险，她们难以得到生存所需要的帮助。

12. 妇女也是拘留或“失踪”的受害者。在妇女地位与其同男子的关系直接相联系的社会，妇女的男性亲戚“失踪”对她们的影响尤其大。她们心理受伤，而且只要她们仍然希望其亲戚能够回来，她们就不能最终接受现实。她们还须对家庭的正常生活承担更多的责任。

13. 妇女和女童不仅是武装冲突的牺牲品，她们也是积极的参与者。一些妇女出于对冲突的某种政治、宗教或经济目标的忠诚，她们成为战士，或参与暴力行动。妇女和女童也可能被迫随军，提供生活服务和/或充当性奴隶。妇女在非正式的和平进程中发挥积极作用，成为和平活动人士，她们为解除武装而进行组织活动和游说活动，在冲突之前、期间和之后努力争取和解和安全保障。

14. 冲突对妇女和女童造成特殊影响，这就要求国际社会作出有针对性的反应。虽然对这种基于性别的差异和不平等的认识迅速提高，但是这种认识还很不全面。然而，更令人不安的是这方面的认识并没有体现于所有和平行动、人道主义活动和重建努力的各项政策、规划和实施过程中。

15. 我提出以下几点行动建议，请安全理事会注意：

行动 1

认识到武装冲突期间侵犯妇女和女孩人权的严重程度；并确保这一认识体现于所有和平支助行动的规划和实施。

行动 2

发现和利用当地的信息来源，包括通过与妇女团体和网络建立经常接触，以了解武装冲突的影响、和平行动干预对妇女和女童的影响以及妇女和女童在冲突局势中的作用和贡献。

三. 国际法律框架

16. 国际法律为保护受武装冲突影响的人提供了框架。国际人道主义法——特别是 1949 年关于保护战争受害者的四项日内瓦公约及其 1977 年的两项附加议定书——是与武装冲突期间保护妇女和女童问题最相关的法律领域。国际人权法也适用于武装冲突时期。国际难民法在武装冲突期间和冲突前后对妇女和女童提供了有关保护。国际刑法对武装冲突期间针对妇女和女童的罪行，尤其是性暴力罪行，已开始具有越来越大的重要性。

17. 国际人道主义法和人权法提供一视同仁的保护。此外，国际人道主义法的某些规定与妇女特别相关，例如那些关于力求减少妇女受性暴力侵害可能的条款。另外一些条款只适用于妇女，如要求在对待妇女时适当考虑其性别的条款。对孕妇和子女年幼的母亲还提供格外保护。

18. 国际人权法提供的保护对妇女和女童同等适用。主要的人权文书包括《消除对妇女一切形式歧视公约》，其中对贩卖和剥削妇女以及从卖淫活动中牟利（冲突中和冲突后经常出现的现象）作有专门规定。《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其补充议定书(尚未生效)对贩卖行为作了全面规定。女童得益于《儿童权利公约》及其关于贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品、让儿童参与武装冲突的任择议定书这类文书中对儿童规定的特别保护。

19. 过去十年中，国际法律框架已有所扩展，对妇女在武装冲突中遭受的一些特别罪行作了规定。安全理事会为处理在前南斯拉夫和卢旺达发生的罪行而成立了两个国际法庭；这两个法庭的规约、《国际刑事法院罗马规约》和《塞拉利昂问题特别法庭规约》将基于性别的暴力（例如强奸、强迫卖淫和在武装冲突中从事贩卖）以及酷刑或其他残忍、不人道和侮辱人格的待遇和奴役罪包括在战争罪和危害人类罪的定义中，并作为灭绝种族罪的定义中。其他法外机制，例如真相与和解进程，也提供了矫正的途径。

20. 前南斯拉夫和卢旺达问题国际法庭几次发出有关性暴力的起诉书。在前南斯拉夫问题国际法庭²上性暴力被控告为严重违反《关于战时保护平民的日内瓦第四公约》的行为，而且卢旺达问题国际法庭已宣判一名被告犯有危害人类罪和灭绝种族罪，其犯罪行为包括性暴力。³

21. 前南问题国际法庭、卢旺达问题国际法庭、国际刑事法院和塞拉利昂问题特别法庭的章程都包含有确保在伸张正义时对性别问题有敏感认识的条款，包括受害者和证人保护措施。《罗马规约》规定男女法官要达到公平的比例，并规定能得到关于针对妇女和儿童的暴力等具体问题的法律专业知识。

22. 过去 15 年来，主要由难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)制定的政策指令和指导方针补充了国际法律框架对难民妇女和流离失所的妇女提供的保护。对 1951 年关于难民地位的公约中的难民定义所作的顾及性别的解释使妇女和女童能够因基于性别的迫害（包括性暴力）而争取难民地位。1998 年《关于国内流离失所问题的指导原则》对妇女和儿童的权利和需要给予了特别关注。

23. 这一全面的国际法律框架开始对妇女和女童的经历、特别是涉及性暴力的问题给予更多的考虑。安全理事会今后可能设立的这类特设法庭应在上述成就的基础上扩大成果。就武装冲突中对妇女和女童施行性暴力的许多罪行追究指挥官个人的责任，这是一项重大进展，打击了原先普遍存在的违法者逍遥法外的风气。

24. 这些进展必须予以保持并进一步光大。其他影响妇女和女童的暴力形式也必须得到承认并在法律制度中给予充分反映。必须更好地遵守国际规范，而且必须采取预防措施，尤其是因为冲突性质已有了改变：战斗人员，包括非国家行动者（私人民兵和儿童）很少理睬关于冲突中保护妇女和女童的国际法规则，他们常常刻意以妇女和女童为攻击目标。受到基于性别的暴力和其他形式暴力伤害的妇女和女童应能够就冲突期间受到的伤害和损失要求赔偿。

25. 我提出以下几点行动建议，请安全理事会注意：

行动 3

谴责武装冲突情况中侵犯妇女和女童人权的所有行为；采取一切必要措施以结束这种侵权行为，呼吁参与冲突的所有各方依照涉及妇女和女童的国际人道主义法、人权法和难民法的有关原则，始终遵守它们所负的各项义务。

行动 4

确保安全理事会主持下达成的解决冲突的协定中所包括的大赦条款不免除惩罚战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪（包括基于性别的罪行）。

行动 5

监察安全理事会作为解决冲突的部分安排所建立的司法或准司法机制在多大程度上以顾及性别、一贯而系统的方式阐释和应用有关武装冲突及其后果的国际法律框架。

行动 6

确保安全理事会今后设立的特设法庭以现有规约为基础，吸收对具体问题（例如侵犯妇女和女童权利，包括基于性别的暴力和性暴力）具有法律专门知识的法官和顾问，确保这种特设国际法庭尊重妇女和女童受害者和证人的利益和个人情况，考虑涉及基于性别的暴力、性暴力和针对儿童的暴力的罪行性质。

四. 和平进程

26. 妇女和女童的参与以及将有关两性平等的考虑纳入正式和非正式的和平进程关系到和平会谈中所谈判的政治结构、经济和社会机构以及安全部门能否确保推动实现男女之间的进一步平等。

27. 许多积极的事例表明妇女在推进和平，特别是维护社会秩序和教育促进和平方面起着重要作用。妇女基层组织在许多国家主办和平教育，包括鼓励儿童士兵和其他人放下武器。她们组织起跨党派和跨种族的团体，倡导和平；并经常借助区域和国际网络的支持，积极进行和解努力。她们主张销毁大规模毁灭性武器、开展反小武器运动、参加收缴武器的方案、传播关于地雷区的信息。由于妇女团

体和网络对解除武装进程的强烈关注和支持，与之进行协商可以获得重要信息，了解对武器数量和种类造成的危险的看法、找到武器储藏库和发现跨边界的武器交易。然而，妇女团体和网络在非正式和平进程中的作用并非总能得到充分的承认和支持。

28. 缺乏机制或渠道将妇女的非正式团体和网络的优先事项和建议纳入更为正式的进程仍然是一个限制因素。虽然人们越来越认识到妇女可以而且确实在通过非正式进程对建设和平作出贡献，然而，除少数例外的情况外，妇女仍不能参加正式和平谈判。妇女往往因为不是军事领导人或政治决策者、并因为没有作为战斗人员参加冲突而被排除在外。妇女被认为缺乏适当的谈判知识，或者因为歧视和成见而受到忽视。也许还因为人们认为她们的兴趣比参加谈判的男子的兴趣广泛而将她们排除在外。

29. 和平谈判与和平协议为冲突后的社会重建奠定基础。这些谈判和协议通常确定冲突后的政治、民间、经济和社会结构。妇女所关心的事项并不总能提到谈判桌上。在妇女不参加谈判的情况下更是如此。已经可以看到，妇女在谈判前的政治动员和谈判中的参与能够影响对两性平等问题的重视程度，并影响诸如在起草宪法、实施土地改革、获得经济机会和制定社会政策等广泛问题上采取对性别问题有敏感认识的做法。然而，有妇女在场并不一定保证性别问题得到关注。和平进程中的所有行动者都有责任和能力做到在和平协定中两性平等问题得到注意。

30. 安全理事会曾数次承认和支持妇女团体和网络的非正式和平主动行动。这些例子包括安全理事会在执行刚果民主共和国、科索沃和塞拉利昂的特派任务时与妇女团体和网络一起开会。与非政府组织的妇女代表举行的阿里亚办法会议也为安理会关于和平进程的辩论作出了贡献。

31. 秘书处和联合国其他实体也支持妇女组织的非正式和平活动以及她们参与正式和平进程和冲突后帮助建立新的政治结构的努力。然而，需要有计划、有步骤地作出进一步努力，使妇女充分参与巩固和平的各阶段工作。

32. 参与和平进程的所有国际行动者都应熟悉妇女在基层一级进行的与和平有关的活动规模。还需要进行努力，使妇女更多地参与正式的和平谈判。需要进一步加强妇女参与及领导和平谈判的能力，为此应对她们进行培训，让她们参加第二轨道谈判。收集信息的进程，特别是针对民间社会和研究机构的，也必须确认并争取妇女团体和网络的参与。联合国目前与妇女团体和网络在和平进程中的合作应该更全面地记录成文，包括我提交安理会的报告。

33. 为便利加强与妇女团体和网络的联系，我打算建立一个两性平等问题专家以及冲突国家和地区的数据库。我还鼓励会员国、捐助者和民间社会为妇女的和平建设主动行动和网络提供财政、政治和技术支助。

34. 征求当地妇女团体的意见可提高预防外交和实况调查的效率。更多地注意一个社会的男女行为规范和习俗也可带来有益的、透彻的观察，使预警指标细致化并加强预防冲突的机制。我在别处观察到，加强法制是预防冲突的重要因素，在法制内通过宪法、立法、司法和选举改革注重两性平等而保护妇女人权。⁴ 我还呼吁在预防冲突、预警系统和预防外交各个领域审查对两性平等问题的注意情况。

35. 根据收集和使用按性别和年龄分类的数据看制裁对不同性别造成的影响可使安理会对制裁进行细致的调整，从而最大限度地减少对全体平民的不良后果。

36. 我提出以下几点行动建议，请安全理事会注意：

行动 7

将两性平等问题明确纳入安全理事会对冲突国家和地区派遣的特派团的职权范围之内；要求向安全理事会成员介绍有关冲突中的妇女和女童的情况；尽可能在小组中包括性别问题专家并确保与妇女团体和网络进行协商。

行动 8

确保在联合国主持下达成的所有和平协议系统而明确地处理武装冲突对妇女和女童造成的后果，承认她们对和平进程的贡献并照顾到她们在冲突后的需要和最关心的问题。

行动 9

通过对妇女和妇女组织进行正式和平进程培训等活动，确保妇女全面参与国家和国际一级的和平协议谈判。

五. 维持和平行动

37. 多层面的维持和平行动可包括援助选举、监测人权和执行警察职能等项授权任务。授权任务具体可包括发展体制以支持法治、设立国家行政结构、设立排雷行动方案、遣返难民和运送人道主义援助。特别是在人权监测、设立或改组机构及警察培训等方面，多层面的维持和平行动在解决两性平等问题方面有很大潜力。

38. 在特派团任务中明确提及两性平等问题并提供充足的预算经费，可协助将与两性平等有关的工作纳入所有实务活动并提供衡量业绩的标准。少数维持和平特派团的任务授权明确提及妇女和女孩，或武装冲突或冲突后恢复工作对妇女和女孩的特殊影响。没有一个特派团将两性平等承诺列为其任务的一部分。

39. 维持和平行动的一个基本方面是建立安全。在努力建立安全环境时，应了解在家庭和公众场所男女在安全保障方面不同的优先考虑和需要。民警部门在与新建和改组的警察合作时，以及在人权监测中，在处理对妇女和女孩的犯罪时，需

要对两性平等方面的问题有敏锐的认识。特派团的新闻活动应确保妇女和男子都可以得到信息。维持和平特派团得益于同当地妇女组织接触及获得其知识和专长。

40. 维持和平行动应更注意与两性平等有关的问题，必须面对这方面的挑战。从任务开始到结束，整个特派团都必须对促进两性平等作出明确承诺。这种承诺应变为特派团所有领域中的具体行动，而且应是特派团所有工作人员，特别是高级管理人员的职责。不过，许多管理人员和专业工作人员仍不明白哪些与两性平等有关的问题与其工作领域有关，他们应如何努力将这方面的事务纳入维持和平工作的不同领域。有必要在派遣工作人员之前和之后对他们全体进行更有系统的性别观点培训。为维持和平行动提供指南的所有标准作业程序、手册、指示及其他文书都必须包括关于两性平等的内容。

41. 缺少准则和培训方案等适当工具，缺少财政资源，这些都妨碍对两性平等问题的注意。维持和平行动部为协助将有关两性平等的事务纳入特派团各部门的日常工作而制订的具体办法应有助于满足这些需要。

42. 总部和特派团各级都需要有关两性平等问题的专门知识，以支持最高管理层履行将这方面的工作纳入日常事务的职责。联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局）（现为联合国东帝汶支助团）、以及联合国科索沃特派团（科索沃特派团）、联合国刚果民主共和国观察团（联刚观察团）、联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团（波黑特派团）和联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）等特派团的主管两性平等事务的单位和两性平等问题顾问的经验应该有助于在这些单位和顾问的任务、位置、报告渠道和资源方面提供有益的见解，以实现最大功效。外地两性平等问题专家需要总部的支持。2001年6月，维持和平行动特别委员会表示认识到总部需要两性平等问题方面的专门知识，并建议帮助维持和平行动部获得处理两性平等问题的能力；这项资源迄今尚未得到批准。⁵

43. 在将两性平等方面的工作纳入维持和平行动方面已作出一些重大努力，并取得了若干成就，其中包括波黑特派团、科索沃特派团和东帝汶过渡当局采取了措施，在地方警察部队中促使男女比例均衡，并就家庭暴力和贩卖妇女和女孩的有关问题与新建或改组的警察部队合作。科索沃特派团和东帝汶特派团还通过培训和能力建设讲习班，积极支持更多妇女参与政府和行政结构。东帝汶过渡当局的两性平等事务股已协助将两性平等方面的问题纳入该特派团的方案和政策，并已经在该特派团内和东帝汶社会中进行能力建设。

44. 有必要让更多妇女作为国际工作人员和当地工作人员参加和平行动的各方面工作，特别是参与高层决策，这已成为一个得到首要关心的问题。我已采取几项措施，增加和平行动中的女性工作人员，但我们远未实现 50-50 两性平等的目标。第一位女秘书长特别代表是在 1992 年任命的。十年之后，仍然只有一位女秘书长特别代表。现在有三位副职女秘书长特别代表。秘书处将下更大的决定，

努力任命更多的正副女秘书长特别代表。此外，我重申我已经向会员国发出的呼吁，即提名合格的妇女候选人担任高级职务。我将定下任命妇女担任我的特别代表和特使的具体目标：到 2010 年实现 50% 的总体指标。我还呼吁会员国主动积极地找出妇女担任高级决策职务，并征聘更多妇女担任军事观察员、维持和平士兵和民警。然而，应注意到，促进两性平等不仅仅是妇女的责任，妇女参与也不能自动导致在维持和平活动中更加注意妇女的需要及其首要关心的问题。

45. 行为守则规定了要求联合国工作人员遵守的行为标准。有证据表明，在进行国际干预的环境下卖淫活动增加，并且这种活动常常和贩卖一起发生，因此有必要进一步采取措施，防止在国际和平行动中发生贩卖妇女和对其进行性剥削的活动。不容忍对妇女和女孩的暴力行为和贩卖。所有特派团都有明确指示，彻底调查关于任何维持和平人员有性剥削或性攻击行为的任何指控，应确保罪犯得到应有惩戒。此外，维持和平行动部正在审查并改进纪律事项程序，并已要求各特派团改进监测体制，确保采取适当行动。我吁请部队派遣国家加紧各自的努力，确保不发生这种违规行为，针对指控不当行为的案件作出有效调查和起诉，并制定应有的责任机制和纪律措施。

46. 我提出以下几点行动建议，请安全理事会注意：

行动 10

将有关两性平等问题的考虑明确纳入所有维持和平特派团的任务，包括规定在提交安全理事会的所有报告中系统地说明这方面的情况。

行动 11

要求有关和平行动的研究、评析和评估、监测和评价及报告所收集的所有数据有系统地按性别和年龄分类，提供关于妇女和女孩状况以及干预行动对其影响的具体数据。

行动 12

确保有必要的财政和人力资源可用于将有关两性平等的考虑纳入维持和平行动，包括在多层面的维持和平行动中设立两性平等问题专家/单位，开展建设能力活动，并为妇女和女孩制订目标明确的项目；这方面的资源应包括在已核准的特派团预算中。

六. 人道主义行动

47. 当今复杂的人道主义行动往往在敌对行动停止之前就已经开始，通常涉及许多不同的人道主义和发展组织。鉴于人道主义行动和发展干预在许多方面重叠，必须确保从最初阶段便将两性平等方面的考虑有系统地纳入整个紧急行动。

48. 妇女和女孩在武装冲突中经历的许多情况和她们在冲突期间的需要在进行人道主义救助期间和紧急局势期间仍然存在。必须了解妇女和女孩的特殊保护需要，在提供人道主义援助时予以解决，为此目的可采取的办法包括促进与弱势人口的接触以及分隔平民和武装分子。

49. 快速拟订方案的压力不应导致忽视两性平等方面的考虑。至关重要的是，妇女和女孩的需要和优先事项必须在最初的调查、评估和评价性特派活动中得到注意，以便将其充分纳入政策框架、战略和方案拟订的过程，在各人道主义阶段中指导活动选择和资源分配。妇女应积极参与评价需要和分配援助的工作。

50. 特别是在武器扩散的情况下难民营中的妇女和女孩易受伤害，这一认识应贯穿于所有有关管理和业务的决定，并导致设立适当的保护机制。需要采取实际措施来保护妇女和女童免遭暴力并防止暴力（包括基于性别的暴力和性暴力）。如果难民营的设计不当，难民营内外不够安全，妇女和女孩会面临暴力危险。难民营附近有军队和交火的情况造成更大的危险。处于难民状况和国内流离失所的妇女和女童也可能遭受暴力，而施暴者正是那些有权让她们出走、确定她们难民地位或发放身份证的人，她们在被迫返回家园期间也会面临暴力危险。妇女可能被迫卖淫，以换取食品和其他基本物品和服务。

51. 要有效地分配救济及其他福利，就必须了解妇女和女孩在特定危机中的经历和需要。妇女应充分参与管理难民营，包括参与决策。必须特别注意登记难民和流离失所者的方式，使妇女能够直接获得基本物品和服务，直接受益于社会和经济方案，或有机会直接参与决策。应有充分的对策，处理冲突后的环境中生计、粮食安全和健康等方面的两性平等问题。基于不歧视和男女平等的原则，联合国各实体及其他组织必须抗拒一切阻力，坚持向妇女和女孩提供救济或工作机会。

52. 提供人道主义援助的实体——特别是机构间常设委员会的成员——拟订了许多建设性政策、战略和指南，以确保参与人道主义行动的所有工作人员始终考虑到两性平等问题和妇女的需要。我们面临的挑战是确保这些方法和工具得到充分利用。各类工作人员都需要充分和适当的培训，而且应征聘更多妇女参加人道主义行动。根据最近的报道，西非发生了人道主义工作者对难民进行性欺辱的事件，这说明需要更具体、更严格地执行行为守则和纪律措施。内部监督事务厅已对这些指控作了调查并将向大会提交一份调查结果报告。我欢迎机构间常委会关于人道主义危机中性剥削和性虐待的《行动计划》，这是联合国系统的一项积极倡议，我还呼吁机构间常委会所有成员及其他有关各方迅速执行该《行动计划》。

53. 我提出以下几点行动，请安全理事会注意：

行动 13

敦促冲突各方确保联合国各机构及其他国际组织、区域组织和非政府组织可以安全无阻碍地接触有困难的人，特别是妇女和女孩。

行动 14

在人道主义危机中，从拟订方案和提供服务的最初阶段开始，就增加妇女和女孩的参与，充分利用其能力，并注意其需要和优先事项，以便尽量扩大给妇女和女孩的福利。

七. 重建和复兴

54. 可持续和持久的和平需要妇女和女孩的参与，也需要将性别观点纳入一切重建进程，以确保创造较平等和可持续的社会。重建工作必须以人权原则包括非歧视原则为基础，以确保在冲突之前存在并在冲突期间可能加深的不平等和歧视不会继续下去或恶化。

55. 例如可以借宪法改革进程，制订以性别为基础的非歧视和平等原则，立法改革应废除在国籍、财产权或继承权各领域的歧视性规定，并且矫正对妇女的暴力行为。要消除法院可能有的偏见，就必须提高法院人员的认识，并对其进行培训，使之对两性平等问题有敏锐的认识。确保基于性别，违反国际人道主义和人权法做法的受害者获得公正的对待是重建的一个关键方面。在成立真相与和解委员会的地方，必须确保平等的机会和性别敏感的程序。

56. 选举制度的成立应保证自由和公平的选举以及普选制。可能必须采取特别措施，包括为妇女选民和候选人制订保障名额并进行培训，以确保妇女能确实行使这些权利，以及提高妇女平等担任公职的机会。虽然在冲突期间妇女可能成功地组织起来，但可能需要其他支助、包括财政支助，以确保她们在冲突停止后继续积极参加民间社会组织和公共生活。

57. 经济重建必须知道妇女和女孩在正规经济部门和非正规经济部门获得就业所面临的挑战，以及在妇女是主要粮食生产者的地区的农业生产和粮食安全状况。经济政策改革必须顾及妇女和男子的需要和优先事项。微额信贷不应被视为是增加妇女获得经济资源的机会以及将性别观点纳入经济发展的万灵丹。应该让妇女充分参与经济决策。

58. 社会重建包括被损坏或被摧毁的社会部门、特别是保健、教育和社会服务机构的重建，并且涉及社会康复和重新融合的长期进程。武装冲突对社会网络造成的严重破坏导致边缘化群体越来越多，他们包括战争寡妇、儿童当户长的家庭、孤儿、残疾人和前儿童兵。照顾妇女和女孩的需要和优先事项应成为设计和执行社会康复进程的一个组成部分。妇女和女孩在冲突和流离失所方面所面临的问题——特别是关于人权、生殖健康、家庭暴力和贩卖人口等问题——必须直接处理。

59. 下列各项因素妨碍在重建进程中促进两性平等的有效进展：资源不足，为妇女所采取的有针对性的措施被边缘化，以及在一切主流政策、战略和活动方面未

有系统地注意到性别观点。在一切重建领域，在设计和执行在当地的方案方面将性别观点列入考虑的情况必须更有系统地加以监测、评估和记录。

60. 会员国、联合国实体和民间社会组织都在重建进程起极重要的作用。我吁请参与重建进程的所有行动者：

行动 15

拟订关于将性别观点纳入复兴和重建方案的明确战略和行动计划（有指标和时间表），包括监测机制，在各部门在需求评价和初步评估报告中并在执行计划中明确说明妇女和女孩的情况，并且拟订有的放矢的活动，获得足够资源，着重妇女和女孩面临的具体限制因素。

行动 16

确实努力使妇女团体和工作网积极参与的重建进程、特别是在决策层由当地人当家作主。

行动 17

通过采取主流措施和有针对性的措施，查明和排除妇女和女孩受教育和就业的社会和法律障碍。

行动 18

确保在经济重建中重视性别观点，以便从性别观点分析经济决策和经济规划以及提高妇女参与经济决策；按照发展筹资问题国际会议（2002 年），将性别观点纳入对国家预算进程的一切支助中。

八. 解除武装、复员和重返社会

61. 解除武装、复员和重返社会是和平进程和冲突后活动的组成部分，日益被纳入正式的和平协定里。解除武装最重要的目标之一是在冲突之后收集、安全储藏和销毁武器和弹药，以及战斗员的复员和重返社会。近几年来，各国政府、区域和国际组织都参与解除武装活动，其中一些解除武装活动还提供各种物质奖励，诸如提供社区发展援助，鼓励交出武器。这种解除武装活动对妇女和女孩都非常重要，因为在冲突后形势中，武器的扩散对她们的人身安全的威胁增加。由于这个理由，妇女和女孩常常积极地参与武器收集方案。

62. 全面了解谁是战斗员——不仅有男子，还有妇女、女孩如男孩，这是成功地执行解除武装、复员和重返社会行动的基础。只以 18 岁以上男子（适合国际关于士兵的定义）为对象的解除武装、复员和重返社会行动，没有查明妇女和女孩战斗员的需要和优先事项。如果妇女和女孩战斗员未登记在解除武装、复员和重返社会方案中，她们就无法获得方案所提供的各种形式的援助。

63. 对战斗员的有限概念也限制了那些自愿或非自愿作为“随营人员”支持战士的妇女和儿童通过解除武装复员和重返社会的各项方案获得援助的机会。必须明确探讨被当作家庭佣人和性奴隶利用的妇女和女孩的地位和处境，包括特别是性虐待和其他形式的虐待的影响及由此产生的创伤。

64. 即使在妇女和女孩未积极涉及武装冲突的地方，仍然必须考虑到武装冲突对家庭结构和关系的破坏作用，也必须认识到在重返社会的进程中复员的战斗员及其家庭和社区可能碰到的问题。必须考虑到家庭暴力增加的可能性，必须拟订战略以解决这个问题。

65. 我吁请所有会员国、联合国实体和参与解除武装、复员和重返社会进程的民间社会组织执行：

行动 19

将作为前战斗员、“随营人员”和前战斗员家属的妇女和女孩的需要和优先事项列入解除武装、复员和重返社会各项方案的设计和執行中，如营地的设计，福利的分发，基本资源和服务的获得，包括粮食、水、保健和咨询，以便确保这种方案获得成功执行以及妇女和女孩参与并充分获得福利。

行动 20

增加帮助儿童兵的方案数目，充分注意女童兵的具体情况和需要，查明支持未加入解除武装、复员和重返社会各项方案的儿童兵、包括女孩的方法。

行动 21

确认武装冲突和流离失所对家庭关系的影响，促进认识家庭暴力增加的可能性，尤其是在前战斗员的家庭；拟订关于防止家庭暴力的方案，以家庭和社区、尤其是男性前战斗员为对象。

九. 结论意见

66. 安全理事会第 1325 (2000) 号决议激励了会员国、联合国系统和民间社会、包括基层民间社会。妇女和女孩在武装冲突期间及其后期间，所遭受到的苦难已有广泛的记录。妇女对建立和平和建设和平的贡献仍然较少得到承认和利用。在过去两年内，安全理事会已逐渐将注意集中在武装冲突中妇女和女孩的处境。但是，这些问题常被当作单独项目讨论，而非纳入安理会的全部审议中。在武装冲突期间，为了有效地满足妇女和女孩的需要和优先事项，必须有系统地将性别观点纳入所有建设和平、维持和平和建立和平的工作中，以及在人道主义行动期间和重建进程中。

67. 国际法以及在联合国实体内现有的战略和准则提供了一个有力的框架，供在武装冲突及其后果的范围内探讨性别观点。尽管已采取积极措施，性别观点仍未

有系统地列入与和平和安全有关的一切活动中。还要大大努力，才能确保安全理事会第 1325 (2000) 号决议里的现有框架和建议获得充分执行。在有关和平与安全有关的各种各样活动中充分利用妇女所能作出的贡献，在许多层次上仍然存在着各种挑战。

68. 我们再也不能小看或忽视妇女和女孩对解决冲突、建立和平、建设和平和维持和平的各个阶段以及在重建进程中所能做出的贡献。如果没有妇女和男子充分和平等的参与，就无法实现可持续的和平。我希望安全理事会、会员国、联合国系统、非政府组织、民间社会及其他方面将采取更坚定的行动，确保妇女和女孩的参与以及将她们所关注的问题充分纳入我们促进和平与安全的全部努力中。

注

¹ A/55/163-S/2000/712, A/56/342-S/2001/852, S/1999/957, S/2001/331 和 A/55/985-S/2001/574 和 Corr. 1。

² 检察官诉 Delalic 和其他人, IT-96-21 号案件, 判决书 (1998 年 11 月 16 日)。

³ 检察官诉 Akayesu, ICTR-96-4 号案件, 判决书 (1998 年 9 月 2 日)。

⁴ A/55/985-S/2000/574 和 Corr. 1。

⁵ 维持和平行动特别委员会和联合国和平行动问题小组的建议 (A/55/977), 附件 C。