



大会
安全理事会

Distr.: General
7 September 2010
Chinese
Original: English

大会
第六十五届会议
临时议程 * 项目 28(a) 和 122
提高妇女地位
加强联合国系统

安全理事会
第六十五年

妇女参与建设和平

秘书长的报告

目录

	页次
一. 导言	2
二. 背景资料	3
三. 妇女在冲突后的需求和她们在参与建设和平方面面临的挑战	4
四. 促进两性平等的建设和平行行动计划	7
五. 结论和意见	16

* A/65/150。



一. 引言

1. 安全理事会第 1889(2009)号决议请秘书长在 12 个月内向安全理事会提交一份关于妇女参与建设和平情况的报告。我向安理会提出本报告前，与建设和平委员会、会员国、刚摆脱冲突的国家的利益攸关方、联合国系统内和系统外工作者和民间社会组织进行了协商。

2. 本报告分析了冲突后局势中妇女和儿童的需求；确认了妇女参与防止冲突、解决冲突和从冲突中恢复所面临的挑战；规定了国家和国际措施，目的是确保妇女的优先事项得到重视、充分参与的权利能够实现、在建设和平中落实两性平等观点，以及所有公共行动符合国家应尽的国际人权义务。

3. 第 1889(2009)号决议是安全理事会处理妇女与和平与安全问题的四项决议中最新的一项决议。第 1325(2000)号决议奠定了基础，其中呼吁妇女平等参与维持和促进和平与安全，呼吁在防止冲突、和平谈判、维持和平行动、人道主义援助和冲突后重建中纳入两性平等观点。第 1820(2008)和 1888(2009)号决议的重点是防止和对付与冲突有关的性暴力。安理会在第 1889(2009)号决议中除其他外，要求制定用于跟踪第 1325(2000)号决议执行情况的全球指标，更加关注冲突后规划和筹资工作中的性别层面。

4. 近十年来，更有力地执行第 1325(2000)号决议的必要性，已成为安全理事会各项决定的一个经常性主题。由于注意到进展缓慢，安理会在第 1820(2008)号决议中敦促加强努力，为妇女在决策一级的平等、全面参与提供便利。安理会第 1889(2009)号决议深表关切的是，妨碍妇女充分参与预防冲突、解决冲突和在冲突后参与公共生活的障碍依然存在。安理会在主席声明中提请注意，妇女在正式和平进程中的代表性一直不足(见 S/PRST/2005/52)，并关切地注意到在调解进程中起正式作用的妇女人数非常少(见 S/PRST/2009/8)。

5. 适逢第 1325(2000)号决议通过十周年之际，可借此机会确认已取得的进展，查明为何还需要作出更大努力。我支持这一进程，将为此设立执行第 1325(2000)号决议高级别指导委员会，并指示我在外地的代表参加 2010 年 6 月与妇女举办的全球开放日。会员国组织了磋商，编制了国家行动计划。民间社会为促进这些努力发挥了实质性和催化作用。对《北京行动纲要》执行情况的 15 周年审查和经济及社会理事会在其年度部长级审查中以两性平等问题为重点，也起到了进一步的推动作用。大会还在今年设立了联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)。我们必须推动这一势头。在国家、国际社会、公共、私营部门和男女等所有利益攸关方提供的资源和承诺的支持下，现在该是系统地着力采取持续行动的时候了。

6. 因此，为改变国家和国际行为体的做法以及改进实地成果提出的一份详细行动计划构成了本报告的核心部分。计划中所列七项承诺是为了确保：(a) 妇女充分参与各项和平谈判，为和平谈判及时提供两性平等专门知识；(b) 妇女应在冲突后的规划进程中，包括捐助方会议上发挥实质性作用，应利用确保全面关注两性平等问题的方法；(c) 为满足妇女的特定需求、推动两性平等和增强妇女权能，而有针对性的和在主流领域提供充足的资金；(d) 部署的文职人员拥有必要的专门技能，包括重建国家机构的专门知识，使妇女更易于获得这些机构的帮助；(e) 妇女可作为民间行动者、当选的代表或公共机构的决策者，包括通过配额等暂行特别措施，充分参与冲突后治理；(f) 法治举措鼓励妇女参与寻求纠正她们遭受的不公平待遇，以及提高安全部门防止和应对侵犯妇女权利的能力；(g) 经济复苏高度重视妇女对创造就业计划、社区发展方案和提供一线服务的参与。

二. 背景资料

7. 确保妇女参与建设和平不只是一个涉及妇女和女孩权利的问题。妇女是支撑持久和平的三大支柱——经济复苏、社会和谐和政治合法性——的重要伙伴。近半个世纪以来，世界上增长速度最快的几个经济体都是从冲突的废墟中开始腾飞的。它们的成功部分归功于妇女在生产、贸易和企业的创办中更多地发挥了作用。¹ 这包括促进女孩的教育，扩大妇女获得农业推广服务和信贷的机会。关于社会和谐，安全理事会确认妇女在重建社会结构方面的重大作用(见S/PRST/2009/23)。妇女比男子拿出更大的收入部分用于有利于家庭——其子女和大家庭亲属成员——的支出。² 为了继续承担这项基本职能，妇女需要获得社会服务和生产性资产，以及获得能够适应农户主家庭现实的国家机构的帮助。最后，妇女以民间领袖和公共官员的身份进行参与，表明并鼓励政治和治理更具包容性。反之，任何地方只要担任公职的妇女人数不足或妇女和女孩的权利受到侵犯而不受惩罚，政治合法性就会受到动摇。³ 导致的结果是，对政府的信任度不断降低，法治恶化，集体行动在征得民众支持时困难重重——这种情况破坏了可持续和平。

8. 为加强妇女参与防止冲突、解决冲突和从冲突中恢复所作的努力，与为消除冲突对妇女的影响所作的努力和对建设和平采取两性平等观点的必要性，是密不可分的。妇女的参与、性别分析的利用和对妇女在冲突后优先事项的反应，这三

¹ Luchsinger, Gretchen, 编辑，权力、发言权和权利：亚洲和太平洋两性平等的转折点(联合国开发计划署，2010年)。

² Duflo, Esther 和 Udry Christopher R. "Intrahousehold Resource Allocation in Cote d'Ivoire: Social Norms, Separate Accounts and Consumption Choices," 国家经济研究局第 W10498 号工作文件(2004年)。

³ Norris, Pippa 和 Franklin Mark, "Social Representation," *European Journal of Political Research*, Vol. 32, No. 2 (1997年)。

大要素时常陷入一种恶性循环。将妇女排除在制定和平协定和恢复框架的进程之外，说明对纠正两性不平等和处理妇女无安全保障的问题重视不够；妇女的需求因此而得不到满足，她们的能力仍然未得到充分利用。我们必须将这一恶性循环转变成良性循环，使妇女对建立和平的参与能够将两性平等观点带入冲突后的规划中，产生有利于妇女的更大成果，进一步提高参加更长期建设和平的能力。

9. 这只不过是一个梗概性说明，而现实则要复杂得多。并非所有位于决策地位的妇女都将两性平等观点纳入建设和平问题，尽管在实践中她们比男子更有可能这样做，部分原因是她们往往更容易接触到其他妇女。性别分析也不足以确保政策可以成功地处理妇女的优先事项；持续供资和坚定的领导，也同样至关重要。即使公共机构减轻了妇女和女孩在冲突结束后所遭受的苦难，其他障碍也妨碍了妇女参与公共生活。社会习俗和立法中反映了根深蒂固的性别偏见，对妇女参与冲突后治理构成了严重障碍。我们认识到这些限制，但决不能因此而阻止我们采取行动。很多国家一直在以相辅相成、相互促进的方法应用性别分析、应对妇女和女孩的冲突后需求，以及妇女参与建立和平和建设和平。

10. 承认妇女为可持续和平作出贡献的能力以及她们在试图这样做时遇到的障碍，就需要对建设和平采取超越恢复原状的方法。冲突后重建是一项巨大工程，但也是“重建得更好”的一次契机，并为提高妇女地位、加强国家机构的能力和提高了有形基础设施的质量提供了机会。建设和平者必须处理一切形式的非正义，包括两性不平等和基于性别的歧视。这就需要承认妇女在冲突期间经常扮演的角色——作为战斗员、为家庭提供生活来源的经济行为者和参与社区和解的活动分子。冲突结束后，无论是国家行为体还是国际行为体都不得串通一气，让妇女重扮男子认为可以接受的角色，而是必须确保《消除对妇女一切形式歧视公约》等国际人权标准得到维护，该公约重申妇女充分享有一切公民、政治、经济、社会和文化权利。

11. 加强国家能力和确保国家所有权，是有效建设和平的关键要素。外部支助迄今只能使国家对可持续和平产生追求。赋予妇女能力以便为恢复和重建作出贡献，是加强一个国家持续作出建设和平努力的不可或缺的一部分。同样，如果全国有一半人口不能积极参与建设和平战略的制定和执行，就不能充分“拥有”这些战略，只有在此认识基础上，才能努力为加强妇女在决策进程中的作用提供便利。

三. 妇女在冲突后的需求和她们在参与建设和平方面面临的挑战

12. 冲突后的妇女状况不是一个单一的组合，没有哪一个妇女可以完全归属于任何一个类别。女性前战斗员当寻求进入安全部队或回归平民生活时，遇到特殊障碍。寡妇需要特别援助。性暴力和基于性别的暴力的幸存者、残疾妇女和女孩或感染艾滋病毒/艾滋病的妇女和女孩受到更深一层的创伤和歧视，被进一步边缘化。流离失所妇女必须应对不同的挑战。还必须认识到阶层、地区和族裔的差别。

13. 受冲突影响的妇女就像一般民众一样具有多元化。妇女在冲突后的需求在很多方面与 2009 年秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告 (A/63/881-S/2009/304) 中概述的经常性优先事项类似: (a) 安全和安保, 包括司法和尊重法治; (b) 通过包容性对话和冲突后选举, 建立对政治进程的信心; (c) 获得供水和教育等基本服务; (d) 建立一个能够发挥职能的公共行政当局, 以最低限度地管理政府资金和公共记录; (e) 振兴经济, 主要是创造就业机会和改善基础设施。

14. 为了实施这项议程, 我们在采取应对措施时必须基于一项谅解, 即男女的优先事项和能力有所不同。将两性平等问题推迟到建设和平稍后阶段审议, 是无视它们从建立制度到分配资金用于方案执行的每一个事项上的中心位置。需要对下文所述的五个建设和平优先事项中的每一个优先事项采取促进两性平等的方法。

15. 为妇女提供安全保障需要承认她们在冲突结束后面临的特别威胁。即使在和平时期, 暴力侵害妇女行为也是一个严重的问题。秘书长十分重视这一问题, 他还发起了“联合起来制止暴力侵害妇女行为”运动。冲突后环境构成了进一步挑战。几乎在所有冲突中性暴力案都会增加。武装冲突中的性暴力行为, 视发生的背景、范围和意图, 可能构成战争罪、危害人类罪或灭绝种族行为。凡在冲突中性暴力肆虐横行的地方, 这类情形在冲突后阶段依然持续存在。即使是在未普遍或系统地发生性暴力的冲突结束之后, 妇女面临的威胁也始终存在。一再地践踏使将这类罪行视为文明行为所不齿的社会禁忌受到削弱。如果再加上执法不力、司法机构薄弱, 不断减弱的社会指责声可以将性暴力从偶发案件——引起愤怒——变成日常生活中恐怖的一幕。

16. 在脆弱的停火得以维持, 国家全部队和国际维持和平人员构成打击猖獗的性暴力案的主要堡垒的环境下, 必须采取特别措施发现、防止和应对性暴力行为, 才能为妇女提供安全保障。在联合国制止冲突中性暴力行为倡议的协助下, 拟定了有关这方面技术的一份清单, 该项倡议是一个由联合国 13 个实体组成的网路, 现得益于负责冲突中的性暴力问题秘书长特别代表的领导。此项倡议和其他一些倡议将在秘书长根据第 1888(2009) 号决议编制的、将提交安全理事会的关于与冲突相关的性暴力问题的报告中得到阐述。

17. 冲突结束后, 妇女和女孩的安全在家庭中也受到威胁。妇女也许更会受到配偶、姻亲、手足同胞、父母或男女亲属的暴力侵害。有些亲属想对争取去世男子财产继承权的竞争对手实施恐吓, 战争遗孀可能成为其目标。那些不能扮好养家活口和保护家庭的传统角色的男子在失去权威感后, 也对妇女暴力相向。妇女可能被吓得不敢报告受到了虐待, 一是担心被逐出家门, 也害怕落入警察手中后会进一步受到虐待, 对于妇女提出的家庭暴力指控, 警察往往拒绝登记或采取行动。

18. 执法机构、司法机构和惩教机构未能有效预防或应对妇女无安全保障处境的事实, 突出说明必须以促进两性平等的方法对待推动法治的问题。在很多情况下,

不存在将暴力侵害妇女行为定为刑事犯罪的立法；婚姻内的某些暴力形式，包括强奸可能不算犯罪；证明强奸的证据标准高得离谱；司法程序没有为受害者提供多少保护；土地和继承法可能对妇女构成歧视；执法和司法机构往往资源和能力不足；女囚犯的特定需求往往得不到满足。这已成为系统性问题，需要各级——从国家一级对性别问题有敏感认识的安全部门改革，到基层一级的社区维持治安举措——采取协调一致的法治对策。妇女直接和持续参与解除武装、复员和重返社会方案，是确保她们安全的另一个关键要素。此外，不仅要打击一切形式的有罪不罚现象，还要赋予妇女权能，以寻求获得补救，包括正义和赔偿，以及作为公务员、诉讼人、法官、检察官、辩护律师、警察或狱警或武装部队成员，参与体制改革。提交非正式和传统的争端解决机构审理的案件及审理程序，也必须符合国际法。

19. 尊重法治与建设和平的第二个经常性优先事项密不可分：对政治进程的信心。对代表机构的公信力下降，是因为民众得出结论认为，警察不执法、法官不惩罚违法者、政府各部门不执行方案规定或法律规范，或立法者不对有缺陷的条例规则进行改革，这些都是政治施惠造成的。对于妇女来说，由从蓄意的偏见中丧失了正义的官员来实施一项歧视妇女的法律规则，表明政治秩序从根本上是不合法的。即使妇女在冲突期间的公共表现突出，当法律和习俗合起来阻止妇女在政治论坛上取得有效发言权时，这种被边缘化的感觉更加强烈。妇女被排除在公共生活之外的原因包括经济匮乏、诋毁妇女政治活跃份子受人尊敬的品质的性别定型观念、妇女的人身安全受到威胁、学历低，以及家庭责任分工不平等，在时间上受到限制。

20. 妇女对政治进程的信心不断增加，要求在冲突刚结束阶段立即采取强劲措施，使更多妇女担任民选和任命的公职。妇女官员形成“必要数量”至关重要，这将鼓励妇女更实质性地参与男子主导的机构，特别是军警部门。必须在冲突结束前就开始增加妇女的政治存在。和平谈判不仅通过有关正义、权力分享和立宪问题的和平协定条款，直接勾勒出冲突后的政治格局，也通过使谈判桌上被代表者具有合法性，间接勾勒出这一政治格局。这也是贯穿于第 1325(2000)号决议的重大见解。不仅妇女要坐到谈判桌前，在起草和平协议的过程中，两性平等问题也必须在公认的专门知识的协助下，得到彻底审议。

21. 恢复基本服务是当前任何建设和平议程的一个关键因素。试图恢复基本服务时不考虑冲突和复苏中的性别层面，可能不能满足妇女和女孩的需要。恢复供水和环卫等服务往往被看成是向受冲突影响的民众提供“和平红利”的一种手段——这是说服他们向其领导人施加影响，以继续承诺通过谈判解决争端的一种方式。但是，为了使其产生效果，和平红利必须为所有支持者提供具体利益。如果妇女得不到服务或服务满足不了她们需求，不仅妇女和女孩受到伤害，和平红利的回报率也将减少。

22. 除其他因素外，无人身安全保障和歧视性社会规范，使妇女获得各项服务的机会受到限制。在冲突后环境中，在往返学校途中或上学期间可能受到性攻击的事实，使家长更有理由不让女孩接受教育。提供服务时必须克服这些障碍，例如安全接送和对女孩入学予以奖励。作为粮食生产的主要贡献者和家庭粮食安全的提供者，妇女需要获得专门为她们设计的农业生计援助。不能消除妨碍获取服务的制约因素，可能对建设和平产生不利后果；粮食安全的重要性不仅在于可避免营养不良，也在于可确保社会稳定。同样，提供初级保健服务也需要利用流动诊所为妇女提供服务。服务的内容与方式同样重要，妇女的政治发言权也至关重要。可以论证的是，如果更多妇女发挥决策作用，就会有更多的生殖健康从业人员可供选择。供水站地点的选择、路灯的安置和卫生设施的设计，这些例子突出说明冲突后的规划者有必要系统应用性别分析和重视权利的方法。与妇女保持协商，可以通过她们的观点影响服务的设计和组成。

23. 冲突后恢复公共行政和财政制度也需要采取两性平等观点。如果在试图重建国家机构时未采取平等权利步骤反对性别偏见，就不可能满足妇女的需要或消除阻碍她们充分参与建设和平的制约因素。促进两性平等的预算编制使决策者能够评价相互竞争的拟议预算可能对男女产生的影响，当预算项目和管理信息系统的结构能够容纳按性别分类的数据时，这一预算编制的效果就会大大提高。同理，促进两性平等的公务员制度的结构调整也可通过下列方式完成，即将两性平等目标纳入官员的职责范围和业绩标准，以及通过快速通道在政府各级征聘和晋升女公务员。

24. 振兴经济是建设和平的第五个经常性优先事项。与前四个优先事项一样，无视性别差异的方法无助于妇女的参与。在以农业为主的冲突后社会中，制定政策时必须以农村妇女的需求和能力为目标——例如，从妇女小土地拥有者那里购买粮食。需要重点关注获得信贷方面的障碍，包括土地所有权得不到保障的问题。要让妇女平等参与经济复苏确实需要在早先建设和平优先领域中的每个领域采取促进两性平等的行动：便利妇女投入到市场的实物安保；妇女为打击侵犯妇女经济权利行为发挥的政治领导作用；以妇女为对象的服务；奖励促进两性平等的公共行动的国家机构。没有充分认识到妇女在经济上的贡献的决策进程和公共支出框架，使妇女的参与受到更大限制。

四. 促进两性平等的建设和平行动计划

25. 上文中对妇女在冲突后的需求和她们参与建设和平进程受到的限制所作的分析表明，对于国际社会共同面对的挑战务必要有一个共同的认识。然而，第1325(2000)号决议通过已有十年了，仅仅作出诊断是不够的，还必须采取补救行动。在编制本报告时，秘书长留意到安全理事会的一贯呼吁，即为遵守其关于妇女与和平与安全的各项决议的规定，作出持续和协调努力。

26. 下文所述的促进两性平等的建设和平行动计划中列述了七项承诺。每一项承诺都配有一套具体措施和支助活动。根据报告中所述基本原则，联合国高级领导人需要将这些承诺变为具体方案和改进的程序。行动计划呼吁整个国际社会为确保妇女参与建设和平，采取更强劲和更连贯统一的方法，重点是联合国系统将采取的措施。秘书长正敦促并将继续敦促各会员国、区域组织、国际金融机构、民间社会组织，以及更重要的是刚摆脱冲突的国家政府和人民，采取协调行动，后者的参与至关重要。确保和平需要所有利益攸关方共同作出努力。然而，不能让其他方面不及时、不充分的响应阻碍了联合国充分而快速地履行承诺。

27. 第一项承诺与解决冲突有关。制定和平协定时核心特征是呼吁处理两性平等问题，而促进妇女更积极地参与和平进程则是第 1325(2000)号决议的中心内容。联合国在这两方面取得的进展都太缓慢。自 1992 年以来，在参加联合国调解的和平进程的谈判代表团中，妇女的比例不到 8%，参加签署和平协定的妇女人数不到 3%。⁴ 尽管在联合国各特派团中担任最高领导职务的妇女人数不断增加，但是，尚无妇女被任命为联合国主导的建立和平进程的首席调解人。有充分理由认为，妇女在和平谈判中的人数不足，导致在和平协定的案文中，妇女的优先事项相对被忽视。对 1990 至 2010 年期间缔结的 585 项和平协定的研究表明，只有 16%提到了妇女。⁵ 很多和平协定在提到妇女——以及儿童、残疾人和难民——时仅仅将其作为一个需要提供某类特别援助的群体。另一项研究表明，在全球范围，只有 8 项协定将性暴力行为列为构成违反停火协议的“禁止行为”。⁶ 这些统计数字确实令人失望，而那些为妇女参与冲突后治理作出规定的协定应提醒我们在和平谈判中应用性别分析所具有的价值。9 项协定为妇女参与立法或行政机构提供了具体配额；5 项协定支持妇女在警察中任职或参与对性别问题有敏感认识的警察改革；4 项协定提到司法部门的两性平等问题；4 项协定在公共部门结构调整中提到妇女或两性平等问题。

28. 国家和国际行为体必须加快努力，让妇女参与和平进程，以及在和平进程中处理两性平等问题，承诺必须更加具体。为此，秘书长要求联合国各相关实体采取更系统的行动，确保妇女参与和平进程，和在和平进程中利用两性平等的专门知识。由此而需要采取四项行动。第一，秘书长将继续推行任命更多妇女担任高级职务的政策，确保妇女在联合国领导的和平进程中担任首席调解人。第二，根据 2009 年秘书长关于加强调解及其支助活动的报告(S/2009/189)，联合国将在

⁴ “妇女参与和平谈判：出席与影响之间的关系”（联合国妇女发展基金，2010 年）。

⁵ Bell, Christine 和 O' Rourke, Catherine, “Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements,” 《国际法和比较法季刊》，第 59 卷(2010 年 10 月)。

⁶ Jenkins, Robert 和 Goetz, Anne-Marie, “Addressing Sexual Violence in International Mediated Peace Negotiations,” 《国际维持和平刊物》第 17 卷，第 2 期。

调解支助活动的高层级别中吸纳两性平等专门知识。将定期向谈判方通报与和平协定条款有关的两性平等问题，除其他外，涉及人道主义援助准入、司法、安全、财富分享和执行机制。第三，虽然国际社会不能就谈判方的组成说三道四，但是，我们可以投资于将更多妇女纳入其中的战略。为此，联合国相关实体将在对现行做法的分析基础上制定战略。第四，联合国将建立和利用因地制宜的机制，确保调解小组和谈判方与妇女民间社会组织进行协商。为此目的，联合国相关实体将以能力建设活动等方式，协助成立妇女民间社会组织论坛。成立后的论坛将审议和平谈判的实质内容，这些论坛将：(a) 具有包容性，代表包括流离失所妇女、少数族裔和农村地区妇女在内的跨部门妇女群体；(b) 最好是在实质性谈判开始前尽早开展活动；(c) 与正式谈判进程挂钩，包括为妇女民间社会组织定期提供通报情况和提供投入的机会。为了推动这些措施和使其制度化，将向调解支助小组提供专用技术援助，并建立针对具体情况的协商机制，确保妇女被系统纳入和参与某项调解进程。秘书长敦促会员国和区域组织在鼓励或协助和平进程时，将这些程序作为标准做法。

29. 和平协定为从冲突过渡到和平提供了一个框架，而国际社会与刚摆脱冲突国家进行接触的蓝图是通过一系列冲突后规划进程产生的。促使这一切更加系统地促进两性平等，是行动计划的第二项承诺。这将需要以改进的方法对待联合国参与冲突后需求评估以及拟定对冲突有敏感认识的减贫战略文件，减贫战略文件是建设和平委员会与各国商讨其议程和联合国发展援助框架和综合战略框架等内部规划产品的战略框架。虽然指导材料一般都建议规划者采取两性平等观点，但这并不足以确保评估方法照顾到妇女在冲突后优先事项的各个方面，或将对两性平等的普遍支助变成横跨各部门的可核查指标或可核算成本的活动。

30. 最近对六个冲突后国家的冲突后需求评估和联合国发展援助框架进行审查后发现，成果框架中对两性平等问题的关切显然没有在阅读了有关这一问题的情况说明后所预想的那么明显。尽管说明部门需求和方针的案文对两性平等做了适当表达，但平均只拨出 4% 的预算用于针对妇女需要或促进两性平等的成果和活动。⁷ 此外，较之安全和法治领域，在卫生和教育领域提供按性别划分的活动、指标和相关预算的频率要高得多，这表明，关于哪些部门妇女感兴趣或需要采取有针对性的干预措施的观念已不合时宜。2010 年有关安理会议程上五个国家的减贫战略文件的研究，结果类似。虽然与妇女和两性平等相关的问题在重点部门和分部门分析中得到了极大的关注，但这没有转化为具体的规划承诺。平均只拨出 6% 的预算用于广泛针对妇女需要或促进两性平等的活动和指标。⁸

⁷ Finnoff、Kade 和 Ramamurthy, Bhargavi, 《两性平等筹资：审查联合国冲突后筹资方式》(妇发基金，2010 年)。

⁸ 《两性平等和冲突后规划：减贫战略文件分析》(妇发基金，2010 年)。

31. 规划者指导材料的存在并不意味着冲突后规划方法充分处理了两性平等问题。重要的是其对规划文件内容的影响。联合国与各国政府和国际社会其他层面合作开展冲突后规划。联合国不能独自改变在这些合作过程中处理两性平等问题的方式，这并不能成为不作为的借口。因此，秘书长承诺联合国系统将更系统地在制度上保障妇女参与所有冲突后规划进程，且把两性平等分析适用于规划进程，使妇女的特殊需要和性别歧视在每个阶段得到处理。履行这一承诺需要改进方法，以便跟踪成果框架和预算内按性别分类的资源分配、受益者和影响情况。我们还需要建立更好的问责机制，以确保新办法得到系统应用且改进包容性和规划质量。

32. 要求联合国有关实体全面审查现有体制安排，促进把性别问题纳入冲突后规划。除其它外，这项审查还会建议修订评估小组的职权范围、利用确定妇女需求的分析工具、作出人员安排和提供训练。审查工作将以五个原则为指导：(a) 所有规划进程都应咨询当地妇女和国家两性平等专家且体现他们的观点；(b) 分析需求和优先事项时必须认识到冲突对妇女和男子、男孩和女孩产生的影响不同，还应认识到现存的性别关系可能会影响到重建有效和公平机构的工作；(c) 应根据竞相争夺资金对两性平等的影响的预设情况，分配资源；(d) 应将性别相关的成果指标和计算成本的活动纳入规划框架；(e) 应该在整个规划过程中提供足够的社会分析和两性平等分析专业知识，以便在规定的时限内有效执行这些步骤。

33. 由于捐助者会议在把需求评估转化为具体的财政承诺方面发挥了如此重要的作用，我们必须确保捐助者会议更加敏感地应对两性平等问题。通常情况下，妇女不得不在会场外要求参加会议。她们偶然能够通过正式与会者分发声明或通过举办并行活动吸引注意力。妇女不需要依赖中介或即席演说让别人听到自己的声音。因此，秘书长呼吁参与组织捐助方会议的联合国实体、区域组织、国际金融机构和会员国为妇女代表提供有意义的机会，让其参与这些重要事件。必须制定标准程序，不仅确保民间社会和政界的各方妇女代表得到邀请，且使其能够接触到所有会议文件，在议程上留出位置以便提出关切的问题，以及协助召开筹备会议和编制政策文件。

34. 行动计划中的第三个承诺涉及为两性平等和妇女赋权筹资。秘书长在 2009 年关于冲突结束后立即建设和平的报告中呼吁所有联合国管理的基金制定一个“性别标记”，协助追踪专门用于促进两性平等的资金比例。一些实体已经尝试推行性别标记，少数已开始把其制度化。这些工作产生的初步资料发人深省。一个机构只将 4% 的预算资金拨用于“主要目标”是两性平等的项目。在这些项目中，几乎全部预算都包括促进两性平等的活动——例如，建立性暴力幸存者庇护所或为妇女创业者提供小额赠款。该机构预算中另有 31% 的资金用于“极大”促进两性平等的项目。然而，这些项目的预算中有多大比例真正用于与性

别相关的活动，则无从知晓。可通过为本报告开展的背景研究结果发现促进两性平等的资金缺口迹象，该项研究分析了六个冲突后国家多方捐助信托基金和联合方案的 394 个项目预算。在所有资源中只有 5.7% 拨用于与促进两性平等直接相关的活动。⁷

35. 性别平等主流化可有效确保妇女和男子参与并受益于冲突后方案规划。但是，鉴于冲突后局势的实际情况，主流化必须以集中资金用于有针对性的干预措施为补充——例如，当地维和妇女的能力建设或建设致力于打击性暴力和基于性别的暴力的男子网络项目。秘书长重申所有联合国资助的项目必须证明如何惠益于妇女和男子，这是一项长期原则。

36. 此外，秘书长致力于推动联合国系统和会员国之间的合作，以确保联合国管理的支助建设和平资金至少有 15% 专门用于主要目标（与组织任务一致）是针对妇女特殊需要、促进两性平等或赋予妇女权力的项目。建设和平基金将立即启动一个实现这一目标的进程。鉴于联合国大家庭的授权、预算、报告和监督制度多种多样，需要采取各种方法和规定不同的时限。系统的某些部分可能已经达到或超越了目标；秘书长鼓励他们再接再厉，取得更大成果。其他实体将开始投入各系统，包括采用性别标记，以奠定基础，使他们能够跟踪进展情况。就联合国外地特派团而言，秘书长将努力促成对联合国授权任务的预算编制如何根据现有方案规划和预算程序支持促进两性平等和赋予妇女权力的总体目标形成一个基本了解。秘书长敦促会员国支持联合国系统各理事机构实施这些措施，且在自己的财政拨款方面努力予以配合。

37. 行动计划的第四个承诺涉及可部署的文职人员能力。联合国目前正在审查国际文职人员能力。审查小组的目标之一是确定增加部署到冲突后环境中的女文职人员比例的方法。部署更多的妇女虽然重要，但这只是确保促进两性平等的一个办法。同样重要的是确定应对两性不平等所需的技能和专业知识，以及制定战略，确保把妇女纳入部署到冲突后环境中的双边和多边特遣队。

38. 促进两性平等的文职专门知识可分成两种。第一种是满足妇女在冲突后的迫切需求所需的各种专门能力。除其他外，这包括生殖保健工作者以及制定和实施促进两性平等的复员方案专家。较少认识到的是，在冲突刚结束后需要有受过专门培训的法律专业人员——例如，对广泛或有系统的性暴力指控进行调查，或协助妇女求助于执法和刑事司法系统。第二类专门知识涉及从两性平等角度重整国家机构。除其他外，这包括改革选举进程、安保机构和公共支出管理系统方面的两性平等专家，还包括土地和继承权、公民身份和暴力妇女侵害行为等领域的立法改革专家。这些技能有许多涉及在行动计划的其它方面确定的措施，而且，事实上，凡拥有的文职人员能力能够更为敏感地应对两性平等问题，就更有可能针对计划中的其他六项承诺部署适当专门知识和资源。

39. 秘书长因此而承诺，联合国系统将确保在已部署的文职人员能力中包括满足妇女迫切需要的专门技能和重建国家机构的专业知识，使妇女和女孩更容易获取这些技能和知识，较不容易受到基于性别的歧视。秘书长要求联合国高级领导人确保特派任务和人道主义规划人员修改其程序，以提高本组织满足冲突后妇女和女孩需求的能力，其中除其他外，应利用部署到危机和冲突后局势中的性别问题顾问的积极经验。秘书长敦促会员国以及区域组织和非政府组织征聘这方面专家，并制订此类专家的适当职权范围，将其纳入可部署人员名册，为其提供可持续参与的专用资源。负责确保提供文职人员能力的所有行为体应酌情修订技能分类系统，确保充分提供与两性平等相关的专业知识。为了确保将有关这些事项的审议纳入现有改革方案，秘书长请国际文职人员能力审查小组确定实施行动计划中的这一重要组成部分的各项建议。

40. 行动计划的第五个承诺涉及在冲突后治理机构中增加女决策者比例的办法。确保增加妇女比例是安理会促进妇女参与建设和平议程的关键要素。消除阻碍妇女参政的各方面障碍是一个基本人权问题。不得阻碍妇女投票、加入协会、竞选公职或表达自己的信念。无论是国家还是非国家行为体都不得限制行使这些权利的自由。歧视性法律和政策必须予以废除；安全部队须阻止妇女受到公开恐吓。各国还必须采取积极步骤，包括消除剥夺女童接受教育的社会偏见，需要通过教育来更有意义的行使公民权利和政治权利。冲突后局势为保障这些权利带来了更多挑战，其中包括缺少资源、安全条件差和通信基础设施退化。这些也需要从两性平等的角度予以紧急关注。

41. 要全面落实第 1325 (2000) 号决议中的承诺，我们不仅须保护妇女的基本政治权利，还要确保有更多妇女通过任命和选举担任领导职务。正如保障妇女的选举权、结社权和言论自由权一样，只是消除阻碍妇女担任决策角色的公开障碍是不够的。还需要采取特别措施，特别是要克服认为妇女不适合担任政治领袖或公务员的成见。还需要采取积极步骤，消除经常阻碍历史上被边缘化群体中少数新就任成员参与议事机构的非正式体制障碍。例如，研究显示，除非妇女在一个机构的成员中至少占四分之一至三分之一，否则她们的参与极其有限。⁹ 国际社会的明确承诺是增加当选公职的妇女的比例——这是计量实现千年发展目标的第三项目标的指标之一。确保更多妇女担任公职的一个最直接、有效的方法是制定可实施的法律条文，规定妇女在民选机构中至少持有一定比例的席位(通过对各党派提出要求或采用其他方式)，而且通过任命在国家机构中担任职务。在尚未使用配额系统的冲突后国家，平均只有 12% 的议员是妇女。在使用配额的冲突后国家，妇女在立法机关中占 34%。¹⁰

⁹ Agarwal, Bina, “妇女所占比例影响其参与吗?”, 《世界发展》, 第 38 卷, 第 1 期(2010 年)。

¹⁰ 各国议会联盟提供的资料, 配额项目, 见于 www.quotaproject.org。

42. 选择选举制度和指导其运作的规则是主权国家的责任。联合国的作用是提出建议和提供便利条件，而不是强制实施。但是无论如何，我们也不能放弃责任，不去提醒各国遵守国际承诺，包括有必要在民选机构和其他公共机构中增加妇女比例。此外，我们必须提供基于证据的建议，说明为确保履行这一义务所采取的各种方式可能产生的影响。国际社会可促进采取暂行特别措施，如积极行动、特惠待遇和配额制度，以促进妇女参政且增加担任公职的女性比例。这些措施的实施得到《消除对妇女一切形式歧视公约》等几个国际文书的支持，还得到了联合国妇女地位委员会的一贯支持。秘书长在其 2008 年关于联合国提供法治援助的方针的指导说明中强烈支持采用暂行特别措施。从事选举支助的联合国行为体在某些情况下为采用妇女配额等暂行特别措施提供了技术援助。尽管我们有理由对联合国的记录感到骄傲，但采用更为一致和系统的办法可加强在这一领域提供技术援助。选举配额等暂行特别措施只应在适当的情况下予以实施。规定妇女在非民选公共机构占有一定比例的措施也应如此。虽然与其他国家相比，特别措施可能更适用于某些国家的国情，但是我们必须确保对所有国家的技术援助要严格评估所有这些措施的潜在实用性。为了综合处理这些问题，且表明国际社会支持包容性治理，秘书长承诺联合国将确保为解决冲突进程和刚摆脱冲突国家提供的技术援助能够促进妇女通过任命和选举参与公共机构的决策，包括采用暂行特别措施，如积极行动、特惠待遇和配额制度。

43. 此外，联合国提供的援助应确保性别歧视问题在政治进程的每一个阶段都得到处理。为此，联合国将支持涉及政党、公民身份、个人状况和流离失所者和难民身份证件立法框架改革，支持为确保妇女在选举管理和争端解决机构中享有实质性代表权，以及所有选举进程(包括选民登记、公民教育、投票、候选人安全和媒体准入报道)没有性别歧视所作的努力，以及支持评估妇女(作为选民、政党工作者和候选人)可能遭受暴力的脆弱性勘查以及采取行动防止和应对这些威胁。

44. 秘书长将要求联合国相关实体审查各自的程序，以确保连贯统一地提供这类形式的技术援助。这除其他外将涉及为调解进程提供两性平等和选举专门知识，以便尽早评估各项方法，确保有更多当选和任命的妇女在冲突后决策中发挥作用；修订评估团的职权范围，确保例行提供对强制性配额等暂行特别措施的各种选择进行的循证分析；召集各政党、民间社会团体和参加配额制度的本区域其他冲突后国家的女议员都参加的广泛的全国性协商，以评估各种相互对立的方法的可行性。支持公共行政改革也要确保充分审议包括配额和快速通道晋升计划在内的各项措施，以提高妇女在各级国家机构中的人数比例，以及加强提高其效率的能力建设。

45. 行动计划中的第六项承诺是关于支持法治，这对冲突后国家至关重要，其中包括了提供安全、管理司法和确定立法框架的机构。法治出现真空无异于国家跨

台。本报告第三节概述了如果法治机构无视两性平等问题，妇女就会被剥夺安全、正义和平等的情形。为应对其中每一项挑战提出一项全面方案的问题，超出了本节的范围。有些问题将在行动计划中的其它部分加以阐述：将妇女和女孩的安全需要纳入和平协定和冲突后规划框架；为妇女求助司法的活动增拨资源；征聘从两性平等角度进行司法改革的专家参加民事反应小组；让更多妇女担任领导职务，要求就上述各项实施问责制。

46. 鉴于所涉问题的范围和规模，本报告仅限于扼要说明三项具体措施，它们将支持和表明联合国的承诺，即确保联合国在冲突前、冲突期间和冲突后的法治方针系统地促进妇女享有安全和正义的权利。第一项措施是，凡在联合国维和人员部署的地方，本组织将妇女和女孩的安全列为优先事项，方法是为妇女，包括为难民营和境内流离失所者营地中的妇女创建一个保护性环境，并到 2014 年将维持和平行动中的女警察比例提高到 20%。这将赋予妇女权能和鼓励她们举报罪行，包括举报性暴力和基于性别的暴力行为。联合国打击性暴力和基于性别的暴力行为的方法也将通过系统实施为民警和军事维和人员提供的指导准则、工具和培训资源中所述措施得到改进，这些准则、工具和培训资源包括，联合国维持和平行动中警察的两性平等和维持治安标准化最佳做法工具包和联合国警察调查和防止性暴力和基于性别的暴力行为标准化培训课程。建立国家安全部门能力，包括通过对性别问题有敏感认识的安全部门改革，推广、改进和以制度保障这些最佳做法，将是这方面工作的一个整体部分。最后，将继续把速效项目用于建立信任目的，包括实施赋予妇女权能或促进保护妇女环境的项目。

47. 第二项措施是，我们必须为妇女和女孩诉诸司法和寻求执法机构帮助，提供经常和直接支助。向妇女提供法律支助服务——尽早执行以及执行规模足以表明对结束有罪不罚现象和保护受害人的承诺——将成为联合国法治措施的标准组成部分。国家和国际行为体将在有创意的现行方案基础上协同工作，为律师、律师助手和警察联络助理提供培训，以便除其他外，为寻求举报和参与起诉性暴力和基于性别的暴力行为和其他罪行、登记土地和要求继承遗产、寻求子女监护和争取国家承认其公民身份的妇女提供法律咨询和后勤支助。将为此采取补充措施，以便在警察局中建立负责登记、处理和监督妇女举报的案件的专门单位和起诉性暴力和基于性别的暴力案的专案组。

48. 第三项措施是，秘书长呼吁各行为体确保为真相委员会、赔偿方案和相关机构制定促进两性平等的最低标准。尽管过渡时期司法机构的设置应由谈判当事方和冲突后国家政府来决定，但是，国际社会必须清楚说明如何才能使这些机制与安全理事会有关妇女和女孩权利的各项决议和这方面的其他国际法律条款保持一致。联合国将就下列各项制定准则和示范语文：(a) 过渡时期司法机关理事机构的构成，特别是将包括的妇女比例和简况；(b) 其职权范围，尤其是哪些罪行和犯罪人属于其管辖范围，所涉期间和与其他司法机构的联系；(c) 保护受害人

和证人安全和尊严的程序，确保适当的证据标准和确定补偿形式和执行补偿的方式。联合国相关实体将在国家一级监督和报告过渡时期司法机构的运作情况，评估它们与上述标准和其他标准的一致性。

49. 行动计划中的第七项也是最后一项承诺是，经济复苏。不仅妇女的经济活动极大促进可持续和平；她们更多地投身于劳动大军也往往为她们提供了参与政界所需的资源、地位和关系网，从而可以参加竞选或投身于公民活动。尽管有必要采取各种措施利用妇女的生产性潜能和确保她们的经济赋权，但是，国际社会可以作出的最大贡献也许是纠正将冲突后资源的绝大部分分配给男子的普遍存在的偏向，其信念是这样可以阻止男子实施暴力或恢复暴力行为。这种假设忽视了一个反证据，即将资源分配给妇女也可以产生为持久和平创造有利条件的同等效果。有关为被视为有可能加入反叛团体的男子实施的奖励方案的分析结果表明，男子的成本效益计算是以整个家庭的收入为基础的；无论谋生机会是直接给了这些男子还是给了女性家庭成员，都不会影响这些男子加入反叛团体的倾向性。¹¹

50. 因此，为了维持效率和公平，秘书长承诺联合国将确保妇女作为参与者和受益者，平等参与冲突后局势中的地方发展、创造就业机会和一线服务的提供。为了履行这项承诺，秘书长将要求联合国总部和外地的高层领导人在四个领域展开行动。第一，在地方发展和基础设施方案以参与性方法为基础的地方——这是应当积极鼓励的一个范例——就需要由妇女和妇女民间社会组织直接参与确定优先事项、查明受益者和监督实施情况。研究结果表明了这些方法的益处。¹² 第二，冲突后就业方案应专门将妇女作为一个受益群体。应实施等量范围原则，确保无论男女的就业人日都不超过 60%。而且就业方案还需确保女工直接收取酬劳，以及消除阻碍公平参与的障碍——例如，调整工作产出定额，在安全方面作出充分安排。联合国派驻外地的高层领导将负责修订、监督和报告联合国冲突后创造就业机会、创收和重返社会业务准则说明中与两性平等有关的规定的遵守情况。

51. 第三项措施是确保促进两性平等的经济复苏能够倡导妇女作为“一线”服务的提供者——例如在卫生、农业推广和自然资源管理领域。研究结果表明，让妇女发挥一线作用加强了对女性客户的外联、提高了妇女的自我收入、产生榜样的效果，鼓励了其他妇女追求投身于公共生活的职业。¹³ 秘书长要求联合国高层领导人确保在向政府机构提供的技术援助中，包括为如何增加一线服务提供者妇女的比例提供指导。

¹¹ “巴基斯坦危机分析框架：了解西北边境省和联邦直辖部落地区的危机”（世界银行/联合国，2010年4月）。

¹² Narayan, Deepa 和 Petesch, Patti (编辑)，走出贫困，第一卷：对流动的跨学科观点(世界银行，2007年)。

¹³ Tendler Judith, Good Government in the Tropics (约翰斯·霍普金斯大学出版社，1998年)。

52. 第四，需要采取具体措施，确保妇女平等参与解除武装、复员和重返社会方案的各个阶段——从有关和平协定的谈判和建立国家机构，到制定和执行方案。解除武装、复员和重返社会方案必须清除障碍，使女性战斗员、与武装部队和团体有关联的妇女和女孩能够参与其中；为妇女提供适当的重返社会援助，包括为重返平民生活时面对家人或社区特别歧视态度或暴力行为的妇女提供材料和心理社会支助；向为患有残疾的和长期生病的前战斗员和过去与武装部队和团体有关联的儿童提供照料的妇女提供支助；建立审查程序，将侵犯妇女权利的人清除出安全部门；向接受大批前战斗员的社区提供促进两性平等的和解和公共安全方案。作为这项工作的一部分，派驻外地的联合国高层领导将负责监督和报告联合国解除武装、复员和重返社会综合标准中两性平等部分的实施情况。

五. 结论和意见

53. 国际社会为采取有力行动，确保妇女充分参与建设和平，提供了前所未有的支持。上文所述分析和行动计划为履行安全理事会关于妇女与和平与安全问题的各项决议中所做的承诺，提供了坚实的基础。然而，我们不能对实施中面临的挑战存有幻想。必须进行审慎的审议后，才修订程序和制定方案。还需要追加资源，秘书长敦促会员国为挖掘妇女的安全和生产性潜能进行投资，她们可以为促进持久和平“增强战斗力”。

54. 各会员国还须确保始终如一地为妇女参与建设和平提供支助。就重大问题采取的立场不能因联合国内外体制环境的不同而有所差异。除其他外，在通过独立外交倡议支持和平进程、为冲突后国家提供双边援助和在联合国政府间机构内进行参与时，都必须将加强妇女参与建设和平的能力作为优先事项。

55. 联合国系统也须确保统一行动。建设和平委员会可以发挥重要作用，包括通过其国别组合发挥作用，在该委员会的创立决议中包括了处理两性平等问题的任务规定。追踪行动计划中七项承诺的履行进展情况，至关重要。应安全理事会要求编制的关于跟踪第 1325(2000)号决议执行情况的全球指标将为监督工作提供便利。根据第 1889(2009)号决议第 15 段所载的安理会指示，报告和监督此项行动计划的执行情况将是我改善联合国建设和平工作整体行动议程中的一部分。