



## 妇女与和平与安全

### 秘书长的报告\*

#### 一. 引言

1. 安全理事会第 1325(2000)号决议获通过已有近四分之一世纪，妇女充分、平等和切实参与建设和平理应已成为常态，而不应仍是一种期望或事后一念，但数据却显示现实远非如此。在和平进程中，谈判各方继续经常将妇女排除在外，对妇女和女孩施暴而不受惩罚的现象仍然普遍存在。妇女在直接参与和平与政治进程方面继续面临根深蒂固的障碍，妇女组织难以找到资源，而军费开支却继续每年增长。这种情况仍在持续，即便有充分证据表明妇女的参与促进更强大的民主和更持久的和平。<sup>1</sup>

2. 多年的民主倒退使世界上日益多的民众生活在专制统治之下。厌女症是威权主义抬头情况下常见的一个现象，冲突和暴力极端主义的蔓延同样如此。需要人道主义援助者人数比去年增加了 25%，世界正在经历现代历史上最大的全球粮食危机。需要援助者增加的主要致因在于近 200 起武装冲突和有组织暴力局势<sup>2</sup> 以及气候危机和冠状病毒病(COVID-19)疫情影响。在这种困难的背景下，2022 年生

\* 由于提交单位无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交处理。

<sup>1</sup> 见第 1325(2000)号决议执行情况全球研究，可查阅 <https://wps.unwomen.org/>。同样，有近 100 项研究结果显示了性和性别不平等与暴力结果之间的联系(Dara Kay Cohen and Sabrina Karim, "Does More Equality for Women Mean Less War? Rethinking Sex and Gender Inequality and Political Violence", International Organization, vol. 76, no. 2 (Spring 2022))。

<sup>2</sup> 见乌普萨拉冲突数据方案，2022 年数据，可查阅 <https://ucdp.uu.se/year/2022>。



活在受冲突影响国家<sup>3</sup> 的妇女和女孩人数达到 6.14 亿，比 2017 年增加 50%。<sup>4</sup> 2022 年初，被迫逃离战争、暴力和迫害的民众人数超过 1 亿，而且据联合国难民事务高级专员公署估计，到 2023 年底，将有 1.172 亿人被迫流离失所或无国籍。

3. 这些消极趋势不仅使妇女权利倒退，而且使历史倒退，导致性别平等和全球和平受挫。2023 年 4 月苏丹境内爆发战斗，达尔富尔和该国其他地方的妇女和女孩因普遍存在的猖獗性暴力而惊恐不安，<sup>5</sup> 20 年前在达尔富尔发生的暴力情况复现。在阿富汗，塔利班发布了 50 多项法令，<sup>6</sup> 压制妇女和女孩的权利，回到 1990 年代的压制状态。

4. 秘书长关于直至 2030 年的十年期间妇女与和平与安全目标为建设并保持和平提供了一条不同的前进道路。国际社会有许多机会帮助实现这一愿景，包括女权主义外交政策的传播、“平等的一代”运动的集体努力、《我们的共同议程》(A/75/982)和“新和平纲领政策简报”(A/77/CRP.1/Add.8)中关于性别平等的明确承诺、2024 年未来峰会筹备工作和 2025 年安全理事会第 1325(2000)号决议通过二十五周年等机会。如果各国政府和国际组织能够跟随全球妇女权利运动的步伐，不受任何反弹或挫折的压制和遏制，我们便仍有希望看到方向大幅改变。

5. 本报告是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。报告遵循了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，特别是在妇女切实参与建立和平、维持和平与建设和平工作方面实现根本转变并取得具体成果这一目标。报告参考了联合国系统各实体包括和平行动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。

<sup>3</sup> 这些国家包括：(a) 安全理事会目前处理中、安理会在 2020 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日期间在正式会议上审议过的项目所涉国家；(b) 2022 年驻有维和特派团或特别政治任务的国家；(c) 2022 年从建设和平基金获得方案资金的国家。

<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：2023 年性别平等简述”(2023 年，纽约)，第 23 页。

<sup>5</sup> 见 <https://www.unwomen.org/en/news-stories/press-release/2023/07/press-release-sudan-top-un-officials-sound-alarm-at-spoke-in-violence-against-women-and-girls> 和 <https://press.un.org/en/2023/sc15381.doc.htm>。

<sup>6</sup> 2021 年 9 月至 2023 年 5 月(A/HRC/53/21，第 17 段)。

## 二. 妇女与和平与安全十年的目标：推动在妇女切实参与建立和平、维持和平与建设和平工作方面实现根本转变

6. 2020 年，秘书长阐述了未来十年妇女与和平与安全五项目标。其中一项目标将妇女充分、平等和切实参与界定为联合国一项不容置疑的政治优先事项，并列明了今后十年需取得的切实成果。

### A. 妇女切实参与和平进程

7. 平等参与权深深植根于《联合国宪章》和国际人道法和人权法庄严载明的平等和不歧视原则。这项权利是妇女与和平与安全议程的核心，该议程呼吁妇女充分、平等和切实参与所有建设可持续和平工作。然而，妇女对和平谈判发挥影响力的机会仍然有限。在过去一年中，一些国家的妇女参与和平与安全决策的政治空间有所减少。与此同时，确实参与的妇女面临越来越多的困难和安全问题，包括数字技术武器化所致的困难和安全问题。倡导和支持有的放矢的措施以促进妇女的直接参与，这对于促进实质性平等和建设包容和可持续的和平至关重要。

8. 地缘政治分歧和冲突趋势变化导致和平进程受挫甚至停滞。尽管一再呼吁进行改革，但阻碍妇女参与的根深蒂固的障碍顽固存在，妇女作为调解人、谈判者和签署方直接参与依然属例外情况。在哥伦比亚政府与民族解放军的谈判中，妇女作为谈判者加入了双方代表团，几乎达到性别均等。相比之下，在 2022 年埃塞俄比亚政府与提格雷人民解放阵线的谈判中，双方的谈判团队均没有妇女，不过有一位妇女在 2022 年 11 月达成和平协议的谈判中担任调解人。同样，在本报告所述期间，欧洲联盟主持的贝尔格莱德-普里什蒂纳对话进程代表团中没有妇女，参加东南亚国家联盟缅甸问题五点共识谈判或之后的评估进程的代表团中也没有妇女。1990 年以来的趋势数据表明，很少有妇女团体的代表是协议签署方。在 2022 年达成的 18 项和平协议中仅有一项(根据独立研究)<sup>7</sup> 是由妇女团体或组织的代表签署或见证。

9. 2022 年，妇女作为冲突方的谈判者或代表参加了联合国牵头或共同牵头的 5 个现有和平进程中的 4 个进程。<sup>8</sup> 然而，就比例而言，她们的代表比例仅为 16%，与 2021 年的 19%和 2020 年的 23%相比进一步下降。如果联合国没有采取措施，这个数字会更低。在也门，冲突各方继续拒绝妇女参与，尽管秘书长也门问题特使不断倡导，鼓励代表团中至少有 30%的妇女代表，并鼓励为妇女提供更多的不可转让席位。所有 5 个现有和平进程都与妇女民间社会组织进行了实质性协商，并获得了性别平等方面的专门知识。尽管作出了真诚的努力，但当和平进程受阻或停滞时，妇女被纳入的机会便受到很大限制。

<sup>7</sup> 在南苏丹，苏丹人民解放运动政府派与阿格韦莱克部队之间的《喀土穆和平协定》。来自 PA-X Peace Agreement Database 的数据，第 7 版。和平与解决冲突证据平台，爱丁堡大学(2022 年 6 月访问)。

<sup>8</sup> 日内瓦国际讨论以及与利比亚、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国有关的和平进程，但不包括与也门有关的和平进程。

10. 针对性别平等方面的挑战和阻力日益增加的情况，联合国努力以身作则。2022年，特别政治任务负责人或副负责人职位中妇女任职者占比46%，她们在调解工作中发挥着关键作用。妇女在联合国调解支助小组工作人员中的比例也从2019年的30%上升至43%，而且这些小组也具备了性别平等和包容方面的专门人力和知识，包括通过政治和建设和平事务部高级调解顾问待命小组提供的专长。除了这些数字之外，该部及其在世界各地——从哥伦比亚到伊拉克、再到苏丹——的高级领导层投入了政治努力，旨在加强妇女的切实参与，推进妇女与和平与安全优先事项。该部根据秘书长的承诺(S/2019/800)和安全理事会关于此问题的授权，召开了关于设计和支持苏丹和阿拉伯叙利亚共和国包容性进程的高级别战略会议。在苏丹，这一会议促成了一个单独的妇女权利谈判代表团的设立，其中许多人目前正积极参与自最近一次战争升级以来由妇女主导的反战举措。在阿拉伯叙利亚共和国，这一会议为特使办公室制定该国2023-2024年性别战略提供了参考。

11. 和平行动部和联合国国家工作队所代表的各个实体，特别是联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，也通过高级领导层参与以及技术、业务和其他形式的支持，在推动妇女切实参与和平进程方面发挥关键作用。例如，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)协助妇女代表参加了2022年在内罗毕举行、由东非共同体(东共体)牵头的刚果民主共和国东部和平进程第三轮磋商。来自民间社会和社群的110名代表中有40%是妇女，包括与冲突有关的性暴力的幸存者。东共体调解人与妇女幸存者会晤后认可了她们提出的两项建议，以便纳入内罗毕进程路线图。在停滞或受阻的进程中，联合国必须投资于与妇女政治和民间社会领导人的持续和长期互动，帮助努力为建立和平开辟空间，努力支持妇女发挥领导作用以促进和平。在阿富汗，妇女署继续通过直接或间接互动，包括通过阿富汗妇女领导人和流亡妇女参与国际进程和机制进行互动，将当地妇女的声音传送给国际社会。

12. 除了第一轨道进程外，投资于地方调解对建设和平基础设施至关重要。在缅甸，仰光、若开邦和缅甸其他地方的妇女在促进不同族裔和宗教社群的妇女间社会凝聚力方面发挥了关键作用。<sup>9</sup> 来自伊拉克、利比亚、阿拉伯叙利亚共和国和也门的案例研究<sup>10</sup> 显示了妇女在解决冲突和恢复社区社会凝聚力方面发挥的多种调解作用，尽管她们基本上被排除在正式调解作用之外。她们调解了停火和停止侵犯平民行为，促成了政治犯的释放，防止和解决了部落冲突，并参与了跨境谈判以确保获得水和其他重要资源的机会。在也门，特使办公室邀请民间社会妇女地方调解人作为联合国调解小组的顾问参加2022年5月政府与胡塞武装(他们也自称为真主的辅士)之间关于道路开放的谈判。两名妇女民间社会代表参加了谈判。这些经验教训表明，当高级别谈判陷入僵局或对话空间有限时，地方调解可以成为妇女参与建立和平的一个关键切入点。

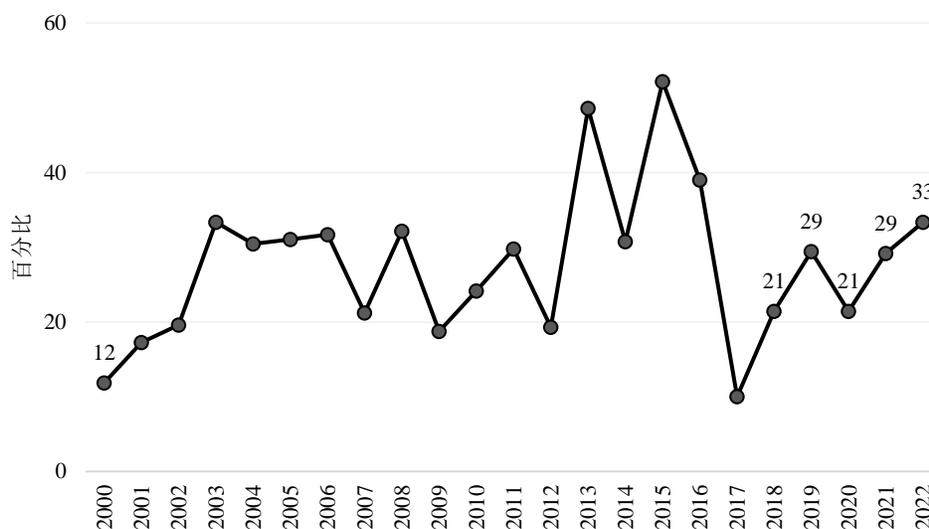
<sup>9</sup> S/2022/258。

<sup>10</sup> 见 <https://arabstates.unwomen.org/en/digital-library/publications/2022/06/womens-participation-in-local-mediation-lessons-from-iraq-libya-syria-and-yemen>。

13. 和平协定对于为包容和可持续的未来奠定基础具有关键意义。研究表明，2022 年，在达成的 18 项和平协定中有 6 项(33%)纳入了涉及妇女、女孩和性别问题的条款。<sup>11</sup> 这一比例与近几年的数据相似，提及性别问题的协定占比每年稳定在 20%至 35%之间(见图一)。在统计数据之外，就主题和详细程度而言，提及性别问题的情况不尽相同，关于妇女参与的规定仍然很少。2022 年，《苏丹政治框架协议》中最实质性地提及妇女的参与，这是苏丹妇女权利倡导者-包括政党成员和民间社会-在联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)支持下互动商定的直接结果。旨在促进国家政治过渡的这一协议规定妇女在国家立法和行政一级的代表比例不低于 40%。它还载有支持妇女切实参与和保护妇女的平等和人权条款，如禁止基于性别的歧视、对一切形式暴力侵害妇女行为追究责任以及维护和平集会和言论自由。<sup>12</sup> 2023 年 4 月，苏丹武装部队与快速支援部队之间爆发广泛的暴力冲突，导致协定执行工作停止。全国各地的安全、人权和人道主义局势迅速恶化，越来越多的与冲突有关的性暴力举报令人深感关切。自战斗开始以来已达成和打破多次停火，苏丹妇女迄今未能参与谈判，但她们继续为本国的和平以及她们在塑造国家未来方面的作用而组织起来和大声疾呼。

图一

2000 年至 2022 年列有提及妇女、女孩和性别平等的条款的和平协定占比



资料来源：PA-X Peace Agreement Database，第 7 版。和平与解决冲突证据平台，爱丁堡大学(2023 年 6 月访问)。关于《苏丹政治框架协议》的其他数据来自政治和建设和平事务部。

注：所分析的数据包括国家内部和国家间和平协定，但不包括地方和平协议。

14. 和平协定的脆弱性突出表明，必须确保包容各方地执行和平协定，包括执行关于性别的具体规定。例如，南苏丹民间社会的妇女在向安全理事会通报情况时

<sup>11</sup> Laura Wise 和 Fiona Knäussel, “Still searching for gender perspectives in peace agreements?” 和平与解决冲突证据平台，爱丁堡大学爱丁堡法学院(2023 年)。可查阅 <https://peacerep.org/2023/08/14/gender-perspectives-peace-agreements/>。

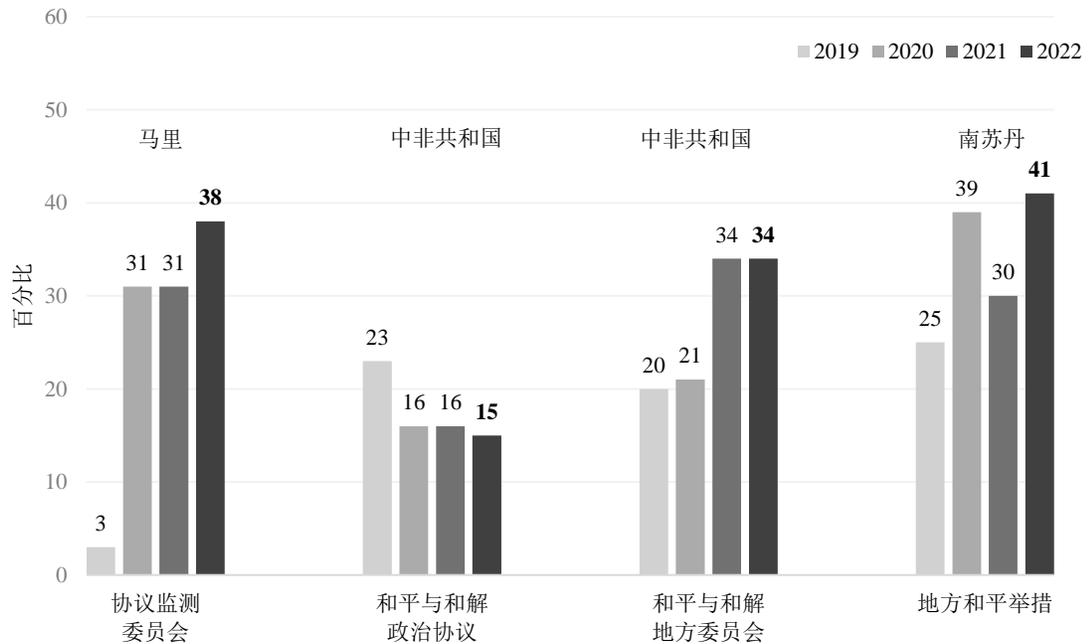
<sup>12</sup> 同上。

对本国执行《重振和平协议》的方向和推延表示警惕，提请注意政府各级都未达到妇女配额，性暴力问题严重。在哥伦比亚，虽已加大力度推进和平执行工作以及在国会推进旨在促进性别均等的重要和平立法，但妇女对和平协议执行速度表示关切，特别是与性别有关的条款的执行速度，因为该国几个地区持续存在暴力行为。必须使受冲突影响环境中的妇女领导人有机会向安全理事会、建设和平委员会、人权理事会和其他国际一级政府间机构通报情况，以便国家建立和平工作议程始终关注与性别有关的关切问题。

15. 仍需加强妇女在执行阶段的充分、平等和切实参与，包括参与专门机制的设计和工作。来自维和背景的现有数字显示各不相同的结果，妇女代表比例仍普遍较低。例如，在马里，联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)帮助将协议监督委员会中妇女代表比例从 2019 年的 3% 显著改善为 2022 年的 38% (见图二)。非洲妇女领袖网络马里分会在推动民选和任命职位中、包括在执行机制中妇女占比达到 30% 这一性别配额方面发挥了关键作用。稳定团计划在 2023 年 12 月前完成撤出工作，因此必须保障这些成果。除了目前跟踪妇女参与情况的维持和平背景和机制，其他数据的提供率低，仍是需要改进的一个领域。

图二

2019-2022 年期间得到联合国维持和平特派团支持的和平协议执行机制中妇女比例



资料来源：和平行动部妇女与和平与安全问责框架

16. 由于所涉各行为体之间缺乏系统的办法，收集关于妇女在所有现行进程的和平谈判及和平协议执行工作中的参与和作用方面数据一直是一项挑战。妇女署正与合作伙伴一起开发一个新工具，即和平进程跟踪系统，旨在监测在全球跟踪了解妇女参与和平进程的情况以及和平协议对性别平等的敏感性的一组指标趋势。

17. 妇女、和平与安全与人道主义行动契约以及芬兰和西班牙牵头的 2025 年承诺倡议为到 2025 年大幅增加妇女对和平与安全进程的切实参与以及改进数据和分析提供了机会。截至 2023 年 7 月，70%的契约签署方(204 个中的 144 个)正采取具体行动加强妇女对和平进程的切实参与。<sup>13</sup> 截至编写本报告之时，44%的妇女与和平与安全国家行动计划明确提及和平谈判和调解。13 个专门区域计划和战略中有 9 个直接提及提高妇女在和平谈判和调解中的代表性。2015 年以来，许多会员国和区域组织为区域调解人网络的建立提供了支持，迄今已建立有 8 个网络。<sup>14</sup> 其中，非洲联盟的非洲妇女预防和调解冲突网络(FemWise-Africa)已于 2022 年在乍得和苏丹的进程中开展工作。

18. 妇女切实参与和平进程、促进性别平等的和平进程以及和平协定中与性别相关规定的执行都严重短缺资金。主持或协助和平进程的国家或区域组织与联合国一起在设计进程、参加认捐会议和编制支助预算时可对障碍和需求进行具有性别反应的评估并指定专项资金。需追踪和监测这些拨款和支出。而且仍需增加对现有专门机制的支持。自去年以来，妇女和平与人道主义基金通过其快速应急窗口为促进妇女参与和平进程及和平协定执行工作而提供支持的组织数目增加了一倍。迄今已有 22 个国家的 100 多个民间社会组织获得了有的放矢的灵活支持，以期提升和平工作，减少暴力，并解决妇女参与和平进程的障碍。

19. 联合国致力于加强对妇女直接参与和平进程的支持，包括为此倡导在谈判团队内为妇女保留席位、制定目标和充分利用各种包容机制。有许多最佳做法措施的例子，且已用于推进性别均等目标和增加妇女的切实参与，但需要系统地采纳这些例子，并辅之以必要的支持和资源。冲突各方缺乏将妇女列为平等伙伴的政治意愿，这仍是一大障碍。

## 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

20. “以行动促维和”倡议将妇女与和平与安全列为优先事项，带来了积极成果。各个维持和平特派团一直在努力增加东道国妇女的切实参与，在任务执行各个领域更多纳入性别平等视角，更多利用资源促进性别平等。例如在刚果民主共和国，联刚稳定团通过秘书长特别代表的斡旋工作倡导妇女的政治参与，每周播放这方面的专题广播节目，与当地妇女调解人网络互动，为制定与冲突有关的性暴力幸存者赔偿计划提供技术支持，并为安全部队内的妇女提供辅导课。在中非共和国，减少社区暴力方案的参与者中近一半是妇女。联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)为参加 2023 年 3 月在 Todach 举行的地方和平会议的妇女提供支持，她们的建议为会上达成的协议提供了参考。<sup>15</sup> 联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部

<sup>13</sup> 见 <https://wpshacom pact.org/monitoring-accountability/>。

<sup>14</sup> 非洲妇女预防和调解冲突网络(FemWise-Africa)、北欧妇女调解员网络、地中海区域妇女调解人网络、阿拉伯妇女调解人网络、东南亚妇女谈判员和调解员网络、英联邦妇女调解人网络、伊比利亚-美洲妇女调解人网络、太平洋妇女调解人网络。

<sup>15</sup> 联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)，“联阿安全部队、移民组织、粮农组织和 Concordis 组织推动阿卜耶伊地区恩哥克-丁卡人和米塞里亚人之间达成和平协议”，2023 年 3 月 23 日。可查阅 <https://peacekeeping.un.org/en/unisfa-iom-fao-and-concordis-broker-peace-agreement-between-ngok-dinkas-and-misseriyas-abyei-box>。

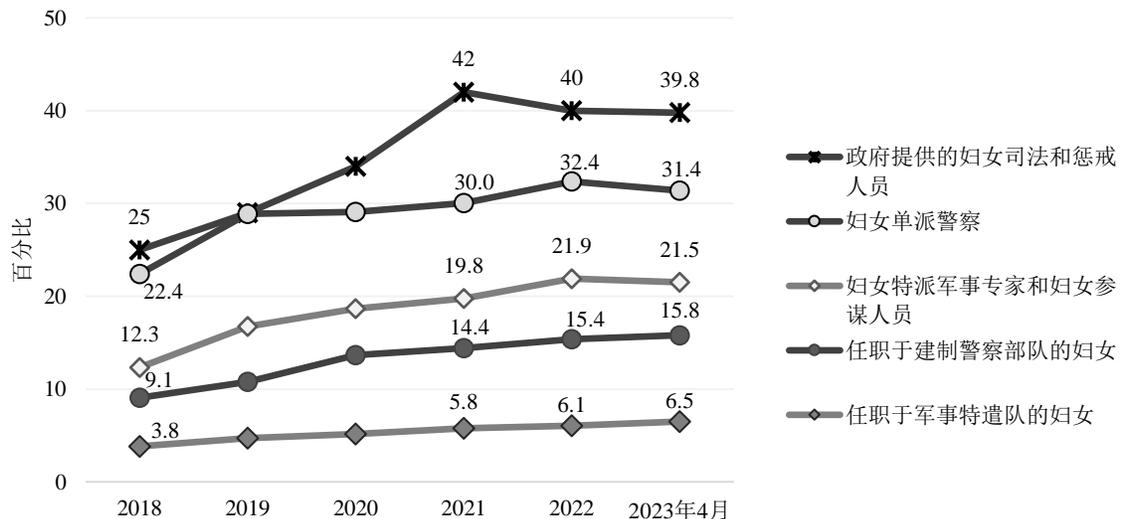
队)与联合国系统其他实体协调,支持黎巴嫩武装部队连续三年将军事学院的女生入学率提高到 50%,并设立了首个性别专题系,这是该区域第一个这样的院系。

21. 关于保护问题,在马里,马里稳定团与马里伊斯兰高等理事会持续互动,最终促成一项禁止与冲突有关的性暴力的法特瓦于 2023 年 1 月签署。联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)帮助了在西赤道州被绑架后获释的妇女以及近 100 名因母亲遭强奸而出身、面临被污名化和排斥风险的儿童。南苏丹特派团还继续支持流动法院的部署和运作。例如,在西加扎勒河州的 Raja,六年来没有法定法院审理过案件,巡回法院的部署帮助判决了 13 起性别暴力案件,使 13 人被定罪。

22. 根据和平行动部的记录,在军警人员方面连续第三年达到或超过了 2018-2028 年军警人员性别均等战略列明的所有类别人员的目标,除了军事特遣队。部署至维持和平行动的人员中部队士兵占大多数,其中妇女占比仍然很低,2023 年 4 月在军事特遣队中占 6.5%(见图三)。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。联合国继续提供促进性别平等的领导能力培训和指导并采取征聘和外联举措,以支持军警人员性别均等并为他们营造有利环境。例如,截至 2023 年 8 月,在 14 名被任命为警察部门负责人或副负责人的人员中有 6 名是妇女。维和特派团和会员国在军警人员性别均等战略范围内采取的积极措施以及现已续期 5 年(2022 年至 2027 年)的女性军警人员参与和平行动埃尔西倡议基金等努力正在产生影响。埃尔西倡议基金迄今已支持 14 个安全机构对有碍妇女部署的障碍进行循证评估。

图三

按职类列示的 2018 年 12 月至 2023 年 4 月期间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



资料来源:和平行动部,2023 年 5 月所得数据。

23. 在最大的维持和平特派团中,妇女在文职人员中占 20%至 30%。这一比例并没有增加。联合国志愿人员为维持和平特派团的性别均等作出了贡献。2022 年,

支持联合国维持和平特派团的联合国志愿人员中妇女比例增至 42%，而 2021 年为 39%。

24. 维持和平人员性别均衡的改善加强了和平行动任务的执行和根据“以行动促维和”倡议所作承诺的落实，包括与东道国社群建立信任和强化维和人员对局势的了解等承诺。在刚果民主共和国，混合和妇女接触小组对东部省份的偏远地区进行了数百次远程巡逻，从而使性别平等视角在局势分析和减少威胁计划中得到更多反映。将妇女纳入爆炸物风险教育团队大幅增加了这些方案的妇女受益者人数。

25. 执行性别均等战略和落实“以行动促维和”倡议中的妇女与和平与安全承诺，这已成为联合国维持和平的政治优先事项。然而，要实现这些目标，仍有改进的余地，仍有工作要做。例如，在按性别分列数据报告的维持和平活动中，妇女所占比例仍然不足。还需要加强性别分析，以便在所有阶段，包括在过渡阶段，为特派团规划和决策提供信息。

### C. 促进妇女切实参与建设和平

26. 即使被排除在和平谈判桌和权力大厅之外，妇女也常常因从基层开展建设和平工作而受到赞扬。她们的成功往往得不到宣传，得到的支持也很少。联合国正在努力改变这种情况。2022 年，建设和平委员会 58% 的会议听取了妇女建设和平者的情况通报，比 2021 年的 52% 有所增加。联合国维持和平行动和特别政治任务在支持妇女在地方一级开展建设和平工作方面发挥了重要作用。在南苏丹，得到维和特派团支持的当地和平举措参与者中有 41% 为妇女，高于 2021 年的 30%。在西赤道州，这些举措支持传统领导人遵守和平协定规定的妇女占 35% 的配额。在阿卜耶伊，妇女在新的社区保护委员会中的代表比例达到 25%，联阿安全部队为仅由米塞里亚族、恩哥克-丁卡族和特威克-丁卡族妇女组成的委员会的组建提供了支持。在索马里，联合国索马里援助团(联索援助团)发挥了重要作用，确保妇女在人民院议长领导的解决西南州内部政治争端的倡议中以及在解决马塔班地区两个部族之间冲突的和平委员会中有代表性。各个维持和平特派团利用速效项目为妇女团体及其工作提供实际空间。在马里，特派团支持在莫普提为 30 个妇女协会建立一个多功能中心。在刚果民主共和国或海地等地的一些特派团的过渡计划中，妇女参与地方建设和平机制被确定为一项基准。

27. 联合国继续支持许多国家的妇女地方调解人网络。在黎巴嫩，妇女署设立了 19 个妇女建设和平和调解小组，使不同年龄组、地理区域、政治和宗教派别的数百名妇女参与，采取以社区为重点的行动促进预防和缓解冲突及对话。在刚果民主共和国，建设和平基金支助的方案惠及地方和平委员会的数百名青年，确保特瓦族和班图族的妇女和青年首次能够影响地方一级决策，并向两族提供服务，包括建造和修复学校、青年和妇女中心以及一个产科诊所。

28. 虽有这些进展，但妇女在基础广泛的全国对话中的代表性仍然不足，而包容对于对话至关重要，性别均等应是可以实现的目标。例如，2022 年在中非共和国

进行的共和对话的 450 名参与者中只有 17% 是妇女，其他若干全国对话，甚至是联合国支持的对话，参与者中妇女占比也已降至 40% 以下。

### 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. 在冲突环境与人道主义紧急情况下保护和促进妇女和女孩的人权和领导作用

29. 秘书长在其前次报告(S/2022/740)中详细介绍了受冲突影响环境中妇女人权维护者所遭受的广泛攻击。这一令人担忧的趋势仍在继续。2021 年 5 月至 2022 年 4 月，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)记录了 172 起关于妇女、女孩、妇女人权维护者和人权领域开展工作的民间社会组织因与联合国合作而遭报复和恐吓的事件。<sup>16</sup> 人权高专办还核实了 2022 年在受冲突影响国家有 34 名妇女人权维护者被杀害，<sup>17</sup> 但这可能只是实际案件数中的一小部分。数字平台上针对个人的骚扰、威胁和虚假信息未得到社交媒体公司的充分处理，往往导致现实生活中的暴力行为。

30. 在许多情况下，妇女人权维护者被迫离开自己的国家，但在旅途中往往得不到支持。“VOICE”进行的一项研究<sup>18</sup> 发现，42% 的阿富汗妇女人权维护者和人权领袖在重新安置过程中没有得到任何基本援助，大多数人报告说，她们是靠个人联系和资源才得以进入喀布尔机场。同样，根据独立研究人员的信息，许多也门妇女人权维护者为逃避任意拘留和威胁生命的局面而移居也门境外，并成功登记为难民，但多年来一直在等待重新安置的机会，无法开启新生活，在许多情况下不能工作。

31. 联合国和其他国际伙伴正加大力度支持妇女人权维护者。2022 年 10 月以来，联合国各实体和机构对这一问题的关注程度有了明显的改善。人权理事会的人权维护者处境特别报告员在其提交大会的年度报告中专门论述了妇女人权维护者在冲突、冲突后和受危机影响环境中的处境。<sup>19</sup> 妇女署和人权高专办与其他实体合作加强联合国系统在这些局势中的宣传、问责和保护支助等工作。2022 年，联合国妇女和平与人道主义基金为妇女人权维护者设立了一个供资窗口，并在该窗口开始运作后几个月内便为 214 名妇女及其 553 名受扶养人提供了支助。近年来，欧洲联盟向处境危险的人权维护者提供紧急补助金的方案的受益者中有一半

<sup>16</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提供的分类数据。

<sup>17</sup> 人权高专办提供的关于可持续发展目标指标 16.10.1 的分类数据。

<sup>18</sup> 见 VOICE, “Taking Myself out of the Darkness: Afghan Women Human Rights Defenders’ Fight for Recognition”, 2022 年 11 月。可查阅 <https://voiceamplified.org/wp-content/uploads/2022/11/VOICE-Report-Afghanistan-WHRDs.pdf>。

<sup>19</sup> A/78/131。

以上是妇女或属于性少数群体。在哥伦比亚，妇女署的一个方案通过应急和快速反应基金等途径，帮助了 7 000 多名处境危险的妇女人权维护者。

32. 联合国维持和平特派团和特别政治任务正加大对妇女人权维护者的支持力度，途径包括在公开发言中谴责攻击行为；与妇女人权维护者互动，在相关国家和国际利益攸关方一级宣传她们的信息，提高对其处境的认识；走访处境危险的妇女人权维护者；如果她们被监禁，呼吁释放她们；监测暴力侵害妇女行为，包括社交媒体上和选举期间的仇恨言论。在刚果民主共和国，联刚稳定团支持人权维护者临时或永久搬迁至更安全地方，在 2022 年帮助了 17 名妇女人权维护者。

33. 在受冲突影响国家，妇女人权维护者站在争取妇女权利的最前线。在过去的一年，冲突各方侵犯妇女权利的情况仍在继续。在阿富汗，塔利班对阿富汗妇女和女孩的广泛而系统的歧视引发了性别迫害指控，根据《罗马规约》，这是一种危害人类罪，侵犯了平等和不受歧视的权利。<sup>20</sup> 在也门，胡塞武装继续限制妇女的行动，并被指控以捏造的通奸罪名将数百名妇女和女孩拘留在萨那的中央监狱，还威胁要公布被拘留妇女或其家人的有损形象的图像。<sup>21</sup> 在阿拉伯叙利亚共和国西北部，被安全理事会列名的恐怖组织 Hay'at Tahrir al-Sham 一再拘留妇女，以扼杀政治异议。<sup>22</sup> 在政府控制地区，被拘留的妇女幸存者举报称，她们遭受了各种性暴力，包括强奸、强奸威胁、性酷刑、虐待和侮辱。<sup>23</sup> 在马里中部和北部，暴力极端主义团体试图将妇女排除在公共领域之外，将女孩排除在学校之外。<sup>24</sup> 在伊朗伊斯兰共和国，Jina Mahsa Amini 在被拘留期间死亡事件引发了全国各地妇女领导的大规模抗议和公民抗命活动，数百名伊朗女学生受到有毒气体攻击。<sup>25</sup>

34. 关于妇女权利或保护妇女免遭性别暴力的立法往往受阻多年。在伊拉克，一项反家庭暴力法律草案自 2014 年提交议会以来一直停滞不前。在索马里，部长委员会于 2018 年一致通过的性犯罪法案仍未获得议会通过。支持性犯罪法案的政治家和活动家在社交媒体上受到骚扰和诽谤。<sup>26</sup> 几年来，联合国一直支持妇女活动家和利比亚立法者起草打击暴力侵害妇女行为的法律草案。在巴勒斯坦被占领土，自 2000 年代初以来，一项家庭保护法案一直未获通过。

<sup>20</sup> A/HRC/53/21。

<sup>21</sup> S/2023/130，附件 29。

<sup>22</sup> S/2023/586。

<sup>23</sup> 例如，见：S/2023/413 和 S/2022/272；另见 A/HRC/31/CRP.1 和 A/HRC/37/72/CRP.1。

<sup>24</sup> S/2023/361。

<sup>25</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/03/iran-deliberate-poisoning-schoolgirls-further-evidence-continuous-violence>。

<sup>26</sup> S/PV.9267。

35. 与此同时，联合国核对了 2022 年 2 455 起与冲突有关的据报性暴力案件，<sup>27</sup> 其中刚果民主共和国境内的记录案件数量最多。应了解的是，这些数字是低报数字，因为许多案件未经举报或无法核实。<sup>28</sup> 性暴力继续被用作战争、酷刑、政治镇压和恐怖主义的一种手段，军事化、武器非法扩散和违宪政府更迭使情况更加复杂。在刚果民主共和国，仅 2023 年前三个月就有 2 万多名性暴力幸存者在伊图里、北基伍和南基伍寻求支助服务，而且有报告称，在戈马约 1 000 个地方，流离失所的妇女和女孩被迫“为生存而卖淫”。<sup>29</sup> 苏丹爆发战争后，民间社会、服务提供者、达尔富尔当局和喀土穆当局以及埃塞俄比亚人和厄立特里亚人难民营报告了数百起与冲突有关的性暴力案件。<sup>30</sup>

36. 妇女和女孩的生活在许多其他方面受到冲突的影响，包括受到全面和系统提供各种性健康和生殖健康服务方面存在的重大差距的影响。冲突爆发时，数千名需要产科急诊服务的苏丹孕妇即刻面临死亡危险。全面的性和生殖保健和服务仍然并不总是被所有行为体视为拯救生命和必不可少，也并不总是被纳入人道主义应急行动初始阶段。

37. 世界饥饿人数已达历史新高，而粮食安全方面的性别差距依然存在。2022 年，全球超过四分之一(27.8%)的妇女经历中度或严重粮食不安全，比例高于男性(25.4%)。<sup>31</sup> 在阿富汗，近 100%的女性户主家庭在 2022 年大多数时间出现粮食消费不足的情况。

38. 更多地关注和报告紧急局势中影响妇女和女孩的心理健康问题，这一点至关重要。联合国并正在强调将残疾包容纳入预防和保护战略的重要性。安全理事会第 2475(2019)号决议发出了冲突中保护残疾人的呼吁，但 2023 年 2 月阿拉伯叙利亚共和国的地震清楚地提醒人们，残疾妇女面临更多的困难，因为应急系统和结构并不总是考虑到无障碍环境，包括在支持有智力和(或)心理残疾的妇女或具有不同性取向和性别认同者等方面，对这些人而言，寻求援助可能进一步加剧其易受伤害的处境。

39. 妇女在流离失所期间和之后面临许多不同的风险。在马里梅纳卡市，60%的流离失所妇女和女孩报告说遭遇绑架和强迫婚姻。在加奥，约 30%的妇女和女童在流离失所之前和期间遭受性暴力。<sup>32</sup> 妇女和女孩在乌克兰数百万流离失所并在

<sup>27</sup> 见 <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2023/07/factsheet2022-2.pdf>。

<sup>28</sup> S/2023/413。

<sup>29</sup> 见 <https://peacekeeping.un.org/en/twenty-four-un-entities-urge-immediate-action-to-protect-women-and-girls-sexual-violence-and-around>。

<sup>30</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/08/un-experts-alarmed-reported-widespread-use-rape-and-sexual-violence-against>。

<sup>31</sup> 见妇女署，“可持续发展目标进展：2023 年性别平等简述”。

<sup>32</sup> 见 S/2022/1005。

邻国寻求避难的平民中占大多数，因此应对贩运和虐待风险始终是人道主义应对措施的一大要素。

40. 妇女倡导者经常提出的受冲突影响国家另一个人权问题是被拘留、消失和失踪人员的命运，其中不仅包括数千名妇女，而且包括较大数目的男子，他们不在家对家中妇女和女孩的生活产生了深远影响。2023年6月，大会在第77/301号决议中决定在联合国主持下设立阿拉伯叙利亚共和国失踪人员问题独立机构，并决定这一新机制应定期、持续地与妇女组织接触。这一问题在利比亚等其他国家也具有相关性，在这些国家，拒绝签发拘留证使数百个家庭无法获得基本服务，无法行使权利，使妇女及其受抚养人陷入贫困。<sup>33</sup> 这些困难在社会成员已经不被当局承认或社会成员没有合法身份证件的国家更加严重，许多土著妇女以及民族、族裔、宗教、语言和其他少数群体的妇女就是这种情况，她们因国家关于身份的法律和政策所造成的系统性歧视而生活在社会边缘。

41. 一些会员国已采取措施应对这些不公正现象，包括欢迎逃离战争和迫害的妇女和女孩。仍需更加重视解决与获得和延长签证、居留和工作许可有关的挑战。非洲联盟正在拟订一项关于消除暴力侵害妇女和女孩行为的公约。2023年3月，欧洲联盟对在受冲突影响国家侵犯妇女权利的9名个人和3个实体实施制裁。2022年，“聚光灯倡议”通过与妇女和平与人道主义基金合作等途径，为受冲突影响和人道主义环境中的23万多名妇女和女孩提供了帮助，包括为数万名阿富汗妇女和女孩提供心理咨询和生计支持，并使刚果民主共和国的数百个妇女权利组织能够开展性和生殖健康及权利方面的工作。在“安全工作从头做起”倡议的支持下，紧急部署了性别暴力问题专家，从而确保了为100多万流离失所者提供救生服务。

42. 这一年又是需要人道主义援助的妇女和女孩人数增加的一年，针对这一情况，人道主义界将性别平等考量纳入工作的努力有所改善。在阿富汗和土耳其加济安泰普建立妇女咨询机制促进了妇女领袖和妇女组织参与人道主义应急规划、资源筹措和决策。地方妇女组织在国家集合基金咨询委员会中的代表比例有所增加，包括在埃塞俄比亚、黎巴嫩、苏丹或乌克兰等复杂环境下。在索马里，当地妇女组织在人道主义背景下应对性别暴力问题协调机制中的代表比例从2021年19%增至2022年的29%。2022年，联合国开展地雷行动的14个国家和地区订有地雷行动性别平等战略，而2018年是6个。

43. 虽有这些进展，但在阿富汗和也门等国，向妇女和女孩提供援助的能力，甚至雇用妇女提供人道主义援助的能力，都受到严重挑战，考验着国际社会坚守核心人道主义原则的能力。2022年12月塔利班禁止阿富汗妇女在非政府组织工作，两周后，妇女署的一项调查显示，由妇女领导的全国民间社会组织有94%已完全或部分停止活动，她们很快将无法支付数千名作为家庭主要经济支柱的阿富汗妇

<sup>33</sup> 见 S/2023/248。

女的工资。<sup>34</sup> 此后不久，更多人道主义实体报告指出，他们与妇女互动协作和实施干预措施，特别是在农业推广、扫雷、卫生和等领域实施干预措施的能力急剧下降。<sup>35</sup> 2023 年 4 月 5 日，事实上的外交部长口头通知负责阿富汗问题秘书长特别代表关于立即对受雇于联合国的阿富汗妇女工作人员施加严格限制的决定，使得上述限制进一步扩大。在妇女署、国际移民组织(移民组织)和联合国阿富汗援助团进行的季度协商中，仍留在本国的绝大多数阿富汗妇女——城市和农村妇女——都认为，对国际伙伴来说，改善妇女权利应与改善获得基本服务、人道主义援助和满足人们基本需求的机会同等重要。在也门，妇女组织领导人表示关切的是，人道主义行为体继续把对妇女人道主义工作者的限制视为需谈判解决或设法绕过的程序障碍，而不是将此类限制视为将妇女完全从公共生活，包括学校、大学、就业和政治中抹去的政策目标的一部分。

## B. 裁军和军备控制，包括解除武装、复员和重返社会

44. 2022 年，联合国加大力度将性别平等纳入裁军和军备控制政策的主流。不断加剧的地缘政治紧张局势增加了这项工作的紧迫性，但随着整军备武的加速，也使这项工作更具挑战性。世界军事开支在 2022 年连续第八年增加，达到 2.24 万亿美元的历史最高水平。俄罗斯联邦侵入乌克兰是去年支出增长的驱动因素之一；欧洲的军事开支增加了 13%，根据斯德哥尔摩国际和平研究所的资料，这是冷战后欧洲军事总开支年增长幅度最大的一年。<sup>36</sup>

45. 在 2022 年大会通过的 66 项裁军决议中有 20 项提及性别平等，只有一项提及多样性。裁军、性别平等和人权是不可分割的问题。军火扩散继续构成生存威胁，发展筹资不足，这均是每个人严重关切的问题。仍需开展工作，以便更好地将裁军纳入国家妇女与和平与安全政策，反之亦然。在 107 个关于妇女与和平与安全的国家行动计划中只有 33 个在监测框架中直接提及军备控制、弹药管理和(或)解除武装。在 2022 年 10 月 20 日举行的安全理事会关于妇女与和平与安全的公开辩论中，只有 14% 的发言提及武器或武器技术。

46. 关于核武器的言论日趋危险，在此背景下，《禁止核武器条约》在 2022 年通过了一个重要的里程碑，其第一次缔约国会议产生了一项反对核威胁的强有力宣言和一项雄心勃勃的行动计划，以推进条约目标，包括关于性别平等的条款。关于人工智能军事用途的讨论仍在继续。在许多论坛上，一些国家对军事领域内人工智能的无意中偏见表示关切，呼吁采取措施减少这种偏见。

47. 另一个值得欢迎的新情况是，妇女对 2021-2025 年信息和通信技术安全和使用问题不限成员名额工作组的参与有所增加，其中妇女代表的平均比例为 37%。

<sup>34</sup> 见 <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2023/01/gender-alert-no-3-out-of-jobs-into-poverty-the-impact-of-the-ban-on-afghan-women-working-in-ngos>。

<sup>35</sup> S/2023/207。

<sup>36</sup> 斯德哥尔摩国际和平研究所，“World military expenditure reaches new record high as European spending surges”，2023 年 4 月 24 日。可查阅 <https://www.sipri.org/media/press-release/2023/world-military-expenditure-reaches-new-record-high-european-spending-surges>。

妇女参与国际安全和网络空间研究金方案的设立促成了这一增长。在大多数关于不扩散和裁军的多边论坛中，妇女约占代表的三分之一，在代表团团长中，妇女的比例进一步下降。<sup>37</sup> 裁军事务高级代表继续倡导性别目标和包容性，以便加强妇女在裁军方面的领导作用。

48. 秘书长在其关于与冲突有关的性暴力的报告中详细说明了小武器和轻武器扩散与性暴力之间的联系。根据报告，新的联合国防止与冲突有关的性暴力框架将军备控制和裁军确定为预防工作的优先行动领域。虽然数据仍然很少，但联合国裁军研究所(裁研所)的一份新报告指出，在可看到的武器报告中，与冲突有关的性暴力有 70%至 90%涉及武器，特别是火器。<sup>38</sup>

49. 设有国家小武器协调机构的国家的现有数据表明，需要作出更大努力，改善妇女对这些机制的参与。在有数据的 43 个国家中有 25 个国家的男子参与比例仍明显偏高。妇女在技术性军备控制方面面临的障碍包括性别陈规定型观念、同事和主管的歧视性态度以及限制妇女在安全部门机构中作用的歧视性政策和法律。<sup>39</sup>

50. 联合国继续推进促进性别平等的预防和应对工作，包括在面临不断升级的帮派暴力威胁和平与安全这一问题的海地等环境中。海地帮派实施的性暴力激增的助长因素是他们可以获得从国外贩入的大口径武器和弹药，包括军用狙击步枪、弹带式机枪和半自动手枪。海地妇女在促进地方调解和基于社区的减少暴力举措方面发挥了关键作用，并积极参与了联合国支持的社区对话平台，包括关于预防和制止武装团伙利用性暴力为手段的对话平台。

51. 联合国在若干环境中帮助加强了国家战略和方案对性别平等问题的敏感度。例如，联合国支持莫桑比克的解除武装、复员和重返社会工作，该国的妇女前战斗人员是量身定制的重返社会经济生活机会的重点对象；在索马里，支持脱离青年党的人员重返社会的五个改造自新中心中有两个专为妇女提供服务。然而，多种挑战依然存在。在乍得湖流域，移民组织所做的研究表明，需要在整个重返社会进程中保护妇女和妇女组织的权利，建设政府和民间社会满足妇女需求的能力。逃离“博科圣地”各个不同派别的妇女和女孩处于特别脆弱的地位，因为其中许多人与子女一起居住在过渡中心、境内流离失所者营地和其他容易受到进一步剥削的地点。

---

<sup>37</sup> Renata Hessmann Dalaqua, Kjølvs Egeland and Torbjørn Graff Hugo, “Still behind the curve: gender balance in arms control, non-proliferation and disarmament diplomacy”, 2019 年。可查阅 <https://unidir.org/publication/still-behind-curve>。

<sup>38</sup> Hana Salama, “Addressing Weapons in Conflict Related Sexual Violence: the Arms control and Disarmament Toolbox” (联合国裁军研究所(裁研所), 2023 年, 日内瓦)。可查阅 <https://unidir.org/publication/addressing-weapons-conflict-related-sexual-violence-arms-control-and-disarmament>。

<sup>39</sup> Hana Salama and Emma Bjertén-Günther, “Women Managing Weapons: Perspectives for Increasing Women’s Meaningful Participation in Weapons and Ammunition Management” (裁研所, 2021 年, 日内瓦)。可查阅 <https://unidir.org/publication/women-managing-weapons>。

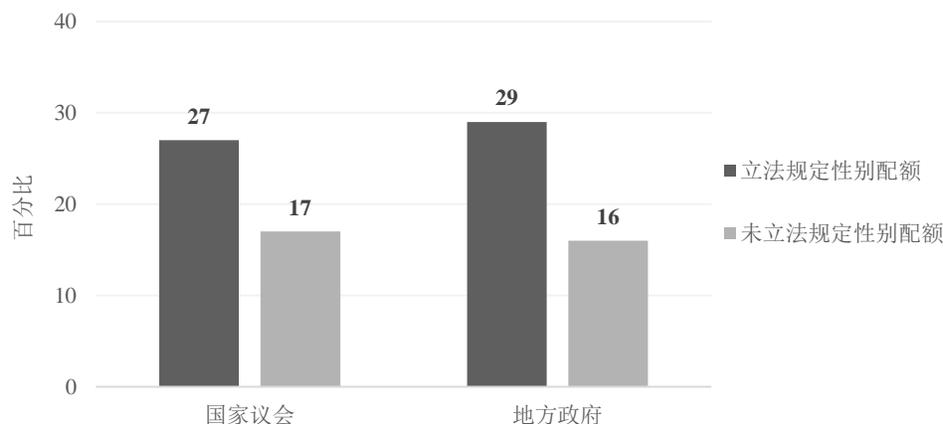
### C. 政治参与和代表性

52. 妇女对公共和政治生活的参与有所扩大。然而，在各级决策中，政治生活中的性别均等还远未实现。截至 2023 年 7 月，27 个国家的国家元首或政府首脑为妇女。全球议会中妇女比例为 26.5%。<sup>40</sup> 在受冲突影响国家，妇女在国家议会中的占比仍然很低，为 23%。妇女在地方政府中的代表性高于在国家一级的代表性，在全球各地的地方审议机构中，妇女占当选席位的 35.5%，在受冲突影响国家，这一比例为 24.5%。

53. 在立法规定性别配额的受冲突影响国家，女议员的比例为 27%。<sup>41</sup> 在没有配额规定的受冲突影响国家，妇女在议员中仅占 17%。<sup>42</sup> 在地方一级也可以看到很大差异。在立法规定性别配额的受冲突影响国家，妇女在民选地方政府中占有 29% 的席位，而在没有配额规定的受冲突影响国家，这一比例为 16% (见图四)。

图四

2022 年在立法规定或未规定性别配额的受冲突影响国家的国家议会和地方政府中妇女占比



资料来源：可持续发展目标全球数据库关于国家议会和地方政府中妇女占比的数据，2023 年 7 月访问。联合国性别配额门户网站的性别配额数据，2023 年 7 月访问。

54. 在几个受冲突影响国家，围绕组阁问题的政治危机和艰难谈判的突出问题也是几乎完全没有妇女。在利比亚，联合国向由国民代表大会和国家最高委员会组成、负责拟定选举法的 6+6 联合委员会提供了技术支持，联合国进行了宣传，但该委员会中没有妇女。在伊拉克，尽管妇女在议会中的代表人数达到了前所未有的水平，但在组阁谈判和解决僵局的政治努力中看不到妇女，因为在参加会议的主流政党和联盟中没有妇女担任高级职务。

<sup>40</sup> 各国议会联盟(议联)和妇女署，“妇女参政：2023 年”。可查阅 <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2023/03/women-in-politics-map-2023>。

<sup>41</sup> 联合国性别配额门户网站，可查阅 <https://genderquota.org/>。截至 2023 年 1 月 1 日的数据。

<sup>42</sup> 妇女署根据议联和妇女署“妇女参政：2023 年”的数据计算的结果。

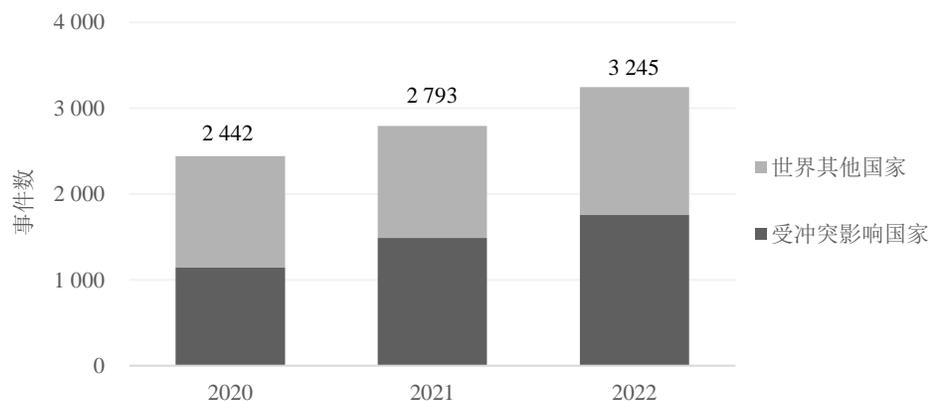
55. 为推动落实秘书长的人权行动呼吁和《我们的共同议程》，妇女署对关于性别配额的国家法律进行了全球审查，并在性别配额门户网站提供了相关信息，旨在支持联合国为促进暂行特别措施开展宣传和援助工作。这方面的良好做法为联合国在议会讨论通过配额法案期间向国家合作伙伴提供协调一致的宣传和技术支持提供了信息。在塞拉利昂，一项关于配额的新立法促成当选女议员比例增加了一倍多，从 13% 增至 28%。在一些立法规定性别配额的国家，或可强化法律，以制定雄心勃勃的目标，执行席位安排规则，并对不遵守规定的行为实施制裁。

56. 结构性障碍、歧视和基于性别的有害规范、在线和线下暴力以及性别仇恨言论继续破坏妇女的参与，担任领导职务的男子往往缺乏打破现状的政治意愿。目前，妇女仅占全球各国内阁部长总数的 23%，而在受冲突影响国家，这一比例为 20%。有九个国家没有女部长。<sup>43</sup> 针对从政妇女的暴力行为影响到妇女参与各级政治活动，往往阻碍妇女参与公共生活。例如，哥伦比亚副总统、知名人权维护者和环境活动家弗朗西亚·马尔克斯(Francia Márquez)在 2023 年 1 月的一次暗杀中幸免于难。同月，阿富汗前议员 Mursal Nabizada 在喀布尔家中被枪手杀害。

57. 除了针对从政妇女的暴力行为外，以妇女为目标的其他暴力事件也在受冲突影响国家广泛蔓延。武装冲突地点和事件数据项目的数据显示，2022 年，全球约 3 200 多起政治暴力事件中，妇女和女孩是主要目标，<sup>44</sup> 其中一半以上发生在受冲突影响国家，2020 年至 2022 年，这些国家内针对妇女的政治暴力事件增加了 1.5 倍(见图五)。布基纳法索、海地、马里、缅甸、尼日利亚和乌克兰境内针对妇女的暴力事件发生率陡增了两倍多，包括人身攻击、绑架、强迫失踪、性暴力或暴民暴力等形式。

图五

2020 至 2022 年针对妇女的暴力事件数



资料来源：武装冲突地点和事件数据项目，可查阅 <https://acleddata.com/>，2023 年 10 月 3 日访问。

注：用于定义受冲突影响国家的标准列于本报告脚注 3。

<sup>43</sup> 同上。

<sup>44</sup> 这些事件指的是直接以妇女为目标的案件，如袭击、绑架或暴乱和暴民暴力，受害者主要或全部是妇女或女孩。

## D. 经济复苏和获得资源的机会

58. 秘书长在此前相关报告中强调指出，冲突后大规模重建和恢复工作对妇女优先事项严重供资不足，妇女在受益于临时就业和生产性民生项目的群体中仍是少数群体，危机对妇女的影响尤其严重，因为首先失去工作的是她们，她们吃得更少，承担更多的无酬照护责任，而且歧视性的性别规范阻碍妇女获得土地、财产、继承权、信贷、技术和银行服务。在许多受冲突影响国家，此类歧视是政治决定的直接结果。在阿富汗，妇女就业急剧下降造成的经济损失是该国经济萎缩的一大原因，该国贫困人口从 2020 年的 1 900 万飙升至 2022 年的 3 400 万。

59. 在危机时期，男女经济自主程度的差异更加明显。在巴勒斯坦被占领土，劳动力参与方面的很大性别差距顽固存在。2022 年，妇女和男子就业相对于人口的比率分别为 11% 和 56%。<sup>45</sup> 在伊拉克，境内流离失所者营地中以妇女为户主的家庭面临失业的可能性是其他家庭的三倍。在南苏丹，妇女从事有薪工作的可能性要低四倍，获得融资的机会要少 30%。在马里，根据世界银行的数据，妇女参与经济的比例比男子低 26 个百分点。<sup>46</sup> 在哥伦比亚，数以千计的前战斗人员受益于帮助其重返社会的生产性项目，但三分之一以上的女性参与者还提供无酬护理服务，而男性参与者只有 2% 提供这些服务，这种不平等阻碍了妇女获得重返社会福利和参与决策的机会。<sup>47</sup> 乌克兰邻国境内的乌克兰难民中，妇女的就业不足率高于男子，5% 至 35% 的妇女认为缺乏托儿服务是找工作的障碍。<sup>48</sup> 在阿拉伯叙利亚共和国，创收活动有很大一部分是由妇女通过非正规经济活动在家中完成，但由于 2023 年 2 月地震后房屋和建筑物被毁，这些活动不再可行。在若干受冲突影响国家，获得银行账户方面的性别差距可能很大。例如在尼日尔，28% 的妇女在遇到意外紧急情况时无法在 30 天内筹到资金，而男子的这一比例为 17%。<sup>49</sup>

60. 将妇女纳入经济恢复和重建进程对实现和平至关重要。这也是联合国在受冲突影响国家的许多方案的目标，无论是通过直接现金转移还是生计支助和临时就业或支持妇女合作社或储蓄和贷款协会等途径。在海地，国际劳工组织确保其对可可和面包果生产部门的支持的受益者性别均等。在伊拉克，联合国教育、科学及文化组织培训的妇女中几乎有一半在重建和恢复部门找到了工作，重建和恢复项目是复兴摩苏尔和巴士拉老城项目的一部分。在萨赫勒利普塔科-古尔马跨境地区，联合国粮食及农业组织和移民组织促进妇女更多参与土地委员会，使妇女能够更好地参与调解和预防冲突并被纳入关于季节性游牧的地方协商。

<sup>45</sup> 见劳工组织统计数据库浏览器，可查阅 [https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer54/?lang=en&segment=indicator&id=EMP\\_DWAP\\_SEX\\_AGE\\_RT\\_A](https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer54/?lang=en&segment=indicator&id=EMP_DWAP_SEX_AGE_RT_A)。

<sup>46</sup> 世界银行性别数据门户。

<sup>47</sup> 见 S/2023/222。

<sup>48</sup> 见 <https://eca.unwomen.org/sites/default/files/2023-06/Final%20English%20livelihoods%20brief%202023June.pdf>。

<sup>49</sup> 世界银行，全球普惠金融数据库，2021 年。可查阅 <https://www.worldbank.org/en/publication/globalindex/Data>。

61. 然而, 这些方案仅触及表面, 而且往往没有推广, 即便它们显现出明显裨益。欲对妇女的经济安全产生更大影响, 则需对我们的经济和金融体系进行雄心勃勃的改革。与减轻受冲突影响国家债务负担以及扩大特别提款权使用范围的举措同样重要的是, 同样迫切需要增加对促进性别平等的社会保障制度的投资, 以保护易发生危机国家的妇女, 途径包括直接现金转移(研究表明这可大幅降低低收入国家妇女的死亡率)、<sup>50</sup> 产假和社会养老金以及重新定义经济措施, 在定义中纳入用于无薪护理、家务劳动的时间, 并在定义中考虑到暴力侵害妇女行为的社会和经济代价。

## E. 法治与妇女诉诸司法

62. 有效和包容的法治机构对于促进性别平等至关重要。这是秘书长在《我们的共同议程》框架内制定的法治新愿景的核心原则之一。<sup>51</sup> 妇女充分、平等和切实参与法治机构, 包括发挥领导作用, 可以激发对实现性别平等和废除歧视性法律、政策和做法的更大反响和问责。2021 年, 刑事司法机构中 43% 的专业法官或治安法官为妇女, 高于 2010 年的 34%。<sup>52</sup> 在本报告所述期间的过渡时期司法进程中, 妇女在哥伦比亚和平特别司法管辖机制的治安法官中占 55%, 在马里和哥伦比亚的真相委员会委员中分别占 20% 和 36%。

63. 在追究性暴力和性别暴力犯罪的责任方面取得了显著进展。德国一家法院对一名达伊沙成员奴役和虐待伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内雅兹迪妇女作出了第三项灭绝种族罪判决。中非共和国特别刑事法院作出了第一项审判定罪, 其中将性暴力定为战争罪和危害人类罪。在几内亚, 对 2009 年 9 月大屠杀和大规模性暴力事件责任人的全国审判已经开始。在哥伦比亚, 和平特别司法管辖机制首次将性别迫害列入起诉书, 并宣布将对武装冲突框架内性暴力、生殖暴力和其他出于偏见、仇恨和基于性别、性、身份和不同性取向歧视而犯下的罪行的案件 11 号立案开审。在国际一级, 国际刑事法院上诉分庭维持了对多米尼克·翁古文 61 项危害人类罪和战争罪、包括强迫怀孕和其他性别犯罪的判刑。此外, 国际刑事法院检察官办公室通过了关于性别迫害罪的政策。最后, 协助调查和起诉自 2011 年 3 月以来在阿拉伯叙利亚共和国境内犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制通过了一项全面的性别平等战略和执行计划。在为数不多但正不断增加的情况下, 还为暴力、包括与冲突有关的性暴力行为的受害者和幸存者制定了赔偿方案。例如, 在本报告所述期间, 刚果民主共和国和马里通过了新法

<sup>50</sup> Aaron Richterman and others, “The effects of cash transfers on adult and child mortality in low- and middle-income countries”, 《自然》, 第 618 卷, 2023 年 6 月 15 日。

<sup>51</sup> 秘书长的法治新愿景, 可查阅 <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2023/07/New-Vision-of-the-Secretary-General-for-the-Rule-of-Law.pdf>。另见 A/75/982, 第 23 段。

<sup>52</sup> 65 个国家现有的按性别分列数据, 包括 2010 年或 2015 年之前最近年份的数据以及 2021 年或 2017 年以来最近年份的数据。资料来源: 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室), 毒品和犯罪问题办公室数据, 可查阅 <https://dataunodc.un.org/dp-cjs-personnel>, 2023 年 8 月访问。

律，伊拉克为雅兹迪幸存者赔偿基金拨款 1 900 万美元。在科索沃，<sup>53</sup> 妇女署继续支持四个妇女组织帮助幸存者向科索沃战争期间性暴力幸存者识别和核实委员会申请赔偿。迄今已有近 2 000 名幸存者提交了申请。

64. 联合国系统继续支持包容的法治机构，并通过全球法治协调中心等途径增进妇女诉诸司法的机会，全球法治协调中心于 2023 年 3 月设立了性别公正工作组。2022 年，52 个受冲突影响国家中有 22 个国家(42%)进行了改革，以建立有效、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。在莫桑比克，联合国开发计划署(开发署)和联合国人口基金向 30 名社区法院成员提供了关于应对性别暴力问题的培训。在阿卜耶伊，联阿安全部队开展的宣传促成 16 名妇女在传统法院得到任命。在南苏丹，南苏丹特派团支持部署法院和调查员，使得 15 起性暴力案件被定罪，而且该特派团还支持那些为性别暴力案件受害者和证人提供援助的组织。

65. 在一些情况下，妇女仍然无法诉诸司法。在阿富汗，妇女被排除在法律部门每个职能之外，女法官、女律师、女检察官和女性法院工作人员已被男子取代。支持妇女合法权利的机构和基础设施已被拆除，在某些情况下被旨在监管妇女生活的实体所取代。妇女和女孩未经其男性亲属同意且未在他们随同情况下被禁与相关机构和律师接触，从而严重限制了她们诉诸司法的机会。在其他地方，其他威胁和棘手问题顽固持续。例如，人权理事会法官和律师独立性问题特别报告员指出，萨尔瓦多、墨西哥、洪都拉斯和危地马拉的女法官报告说，在审理或裁决某些案件时仅因为她们是妇女而遭受暴力(A/76/142)。

## F. 安全部门改革和妇女参与国家安全部门机构

66. 促进性别平等和妇女参与安全部门对于建设更加责任到位、更具包容性、反应更灵敏的机构至关重要。安全理事会在其第 2553(2020)号决议中鼓励会员国制定安全部门改革战略和方案，消除阻碍妇女充分、平等和切实参与安全部门的法律、体制和监管障碍，并增加妇女在各级的代表性。秘书长在其关于安全部门改革的报告(S/2022/280)中承诺加强联合国系统的能力，将性别问题纳入联合国对安全部门改革的各种形式支持中，包括为此发表有史以来第一份关于国防部门性别平等和妇女地位的全球报告，支持进行障碍评估，以查明妇女参与国家安全部门的障碍，建立审查、监督和问责机制，以结束安全机构内部和安全机构对暴力侵害妇女行为有罪不罚的现象，并促进将妇女纳入和平协定安全条款、国家安全政策、支出或法律的谈判。

67. 安全部队实施的侵权行为引发的不满可能成为冲突的触发因素，而安全部门缺乏代表性和多样性有损其效力，并削弱其服务对象的信任，导致这些人往往转向其他行为体寻求保护。虽存在这些情况，在 11 个明确规定有安全部门改革任

<sup>53</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。

务的特派团中,安全理事会仅在其中 6 个特派团纳入了性别考量。<sup>54</sup> 全球只有 13% 的国防部长是妇女,在许多国家的安全部门,歧视和骚扰仍然司空见惯,妇女往往被禁止在作战岗位任职,遭遇不平等的就业条件,这阻碍了她们的晋升和留用,而且还受到性骚扰和性虐待。在正处于过渡期和正在执行和平协议的受冲突影响国家,妇女在处理安全部门问题的委员会中的代表性极低。在南苏丹,尽管妇女的配额为 35%,但妇女在三个与安全有关的委员会中所占比例从 11%到 17%不等。在马里,妇女在由国家军队和签署协议的运动混合部队组成的协调行动机制中占 0.6%,在国家安全部门改革委员会中占近 9%。世界其他地方的类似委员会也存在妇女代表比例低的明显问题。

68. 影响妇女参与安全部门机构的障碍暴露了根深蒂固的父权观念,这种观念长期以来形成了机构文化,使歧视常态化。为应对这些挑战,联合国支持国家安全部门进行以性别平等为导向的改革。在南苏丹,这促成对全国安全部门进行性别平等评估、在该国五个安全机构建立安全部门妇女网络以及最终确定关于将性别平等纳入安全部门改革主流的国家当局培训单元。在索马里,视察拘留设施的文职监督委员会成员中有 40%是妇女。在中非共和国,部署在全国各地的警察中有四分之一是妇女,宪兵中有五分之一是妇女。在刚果民主共和国,达到政府的 3 000 名新女兵目标所需的妇女几乎都已加入武装部队。一些国家报告说,妇女已超过本国军警人员的三分之一。

## G. 防止和打击恐怖主义和暴力极端主义

69. 10 年前,安全理事会在第 2122(2013)号决议中承诺更加关注恐怖主义背景下的妇女与和平与安全问题。自那时以来,在负责防止和打击暴力极端主义和恐怖主义的联合国机构的工作中,性别问题的可见度和重要性有了明显提高,而且人们日益认识到,征服妇女和将妇女排除在公共生活之外,这种意图是全球恐怖主义的特性之一,也是其策略、宣传和意识形态的核心所在。然而,在全球、区域和国家各级,对性别问题有敏感认识的反恐做法仍面临许多挑战。<sup>55</sup> 许多涉及妇女的倡议仅具象征意义,或者仍处于政策和实践的边缘。最多也就是征求妇女的意见,但往往没有为她们的专长提供经济补偿,而且妇女在很大程度上被忽视。最坏的情况是,她们被利用并处于危险之中,或成为被滥用于阻碍民间社会活动家工作的反恐法律的目标,成为全面军事干预措施的受害者。例如,2023 年 5 月,联合国一份实况调查报告得出结论,2022 年 3 月,在马里中部莫普提大区的 Moura 村,至少有 58 名妇女和女孩遭到强奸或其他形式的性暴力,这是马里军队和外国军事人员针对基地组织关联团体马西纳解放阵线领头实施的军事行动的一部分。

<sup>54</sup> 联合国利比亚支助团(联利支助团)、联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)、联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)。

<sup>55</sup> 关于会员国执行安全理事会第 1373(2001)号决议和其他有关决议情况的全球调查(S/2021/972,附件,第 730 段)。另见人权理事会特别程序关于反恐对民间社会和公民空间影响的全球调查,可查阅 <https://www.ohchr.org/en/specialprocedures/sr-terrorism/global-study-impact-counter-terrorism-measures-civil-society-and-civic-space>。

70. 有一个令人欢迎的情况是，2023年3月，包括21名女性在内的24名雅兹迪人获得了第一笔每月定期经济津贴，这是根据《雅兹迪女性幸存者支助法》实施的措施，迄今已批准了490份赔偿申请。然而，九年前被达伊沙绑架的雅兹迪人中有一半仍然失踪，许多已经获释者仍在境内流离失所者营地，仍在等待援助。关于达伊沙实施的暴行的调查和记录是史上最彻底的调查和记录之一，但达伊沙成员针对雅兹迪实施的灭绝种族行径直到2021年才首次被定罪，直到2023年1月才确认判决，而这些暴行发生在九年前。在伊拉克，虽然根据反恐立法对若干达伊沙成员提出了指控，但没有任何案件包括性暴力指控(S/2023/413,第38段)。

71. 为防止暴力极端主义而开展的促进性别平等工作的供资仍是一个问题，尽管有大量资金专用于军费开支和反恐斗争。2015年，秘书长提出了15%这一性别平等最低供资目标，作为一项主要目标，适用于应对暴力极端主义的项目。八年已过去，这个最低目标仍未达到。

## H. 气候变化及其对和平与安全的影响

72. 气候相关风险对和平与安全的影响具有明显的性别层面。<sup>56</sup> 安全理事会在南苏丹特派团的任务规定中首次确认气候与和平与安全之间的这一联系，明确敦促纳入“对性别问题有敏感认识的气候变化不利影响风险评估”(第2625(2022)号决议)，这是一个重要的里程碑。这一认识突出表明，需要在所有和平行动和特别政治任务中加大力度处理气候变化、性别以及和平与安全之间的复杂关系。

73. 建设和平支助办公室委托进行的气候-安全与建设和平专题审查<sup>57</sup> 结果重点指出了在今后的气候安全和建设和平投资中优先考虑促进性别平等办法的重要性。此项研究结果表明，妇女和女孩切实参与和领导气候变化适应、减缓和自然资源管理，可带来建设和平惠益，并强调需要为妇女主导的举措和组织提供有针对性的支持。2022年，建设和平基金在这些领域投入了1280万美元。同时面临气候变化和冲突影响的国家更为脆弱，性别不平等、包括限制妇女拥有土地以及获得水和其他自然资源等现象顽固存在，但这些受危机影响情况仅获得一小部分气候资金。妇女署最近进行的一项气候资金研究进一步探讨了这一差异问题，包括建议采用更详细的方法，在气候减缓和适应融资项目中设计针对性别的指标和性别标签系统。<sup>58</sup>

74. 妇女与和平与安全国家行动计划越来越多地提及气候变化。编写本报告之时，107个国家行动计划中有43个(40%)、13个区域行动计划和战略中有6个(46%)提及这一点。这符合第2242(2015)号决议，安全理事会在这项近十年前通过的决议中认识到气候变化在不断变化的全球和平与安全格局中的影响。国家行动计划和妇女与和平与安全议程中仍有未开发的潜力，除了单纯提及之外，还可订立具

<sup>56</sup> 例如见，联合国政治和建设和平事务部，关于“经历两场风暴：和平与安全中的性别和气候问题”的实践说明，2022年11月。

<sup>57</sup> 联合国大学政策研究中心，《气候-安全与建设和平专题审查》，2023年4月。

<sup>58</sup> 妇女署，关于对性别问题有敏感认识的气候融资促进保持和平的研究(即将发布)。

体的行动和目标，包括为此支持妇女建设和平者在解决与自然资源相关的冲突中发挥作用，并确保对妇女环境人权维护者的保护。

75. 要应对气候危机的破坏性后果，便需立即采取果断行动。这些行动必须建立在包容、可持续和公平的战略基础上，特别是在已面临长期危机和根深蒂固的不平等之重负的地区。社区以及妇女建设和平者和环境人权维护者往往代表受气候变化和环境灾难影响最严重的社区，他们的宝贵知识必须善加利用，纳入社区适应和减缓战略，并为全球决策提供信息。例如在也门，妇女团体在提高对浮式储卸油船“萨菲尔号”环境风险的认识方面发挥了重要作用，从而为成功阻止红海大规模石油泄漏的集体努力做出了贡献。

## 四. 采取行动履行妇女与和平与安全承诺

### A. 在国家和区域两级规划行动，监测成果

76. 国家和区域对妇女与和平与安全议程的承诺继续增加，表明了二十年来对该议程的规范框架及其在保持和平方面潜在作用的持续支持。不过，最近的冲突趋势表明，决策者尚未将妇女与和平与安全议程的原则作为核心战略纳入预防和解决冲突进程。

77. 截至 2023 年 7 月，已有 107 个国家和地区通过了国家行动计划。乍得、摩洛哥、索马里、斯里兰卡和乌拉圭启动了各自的第一个行动计划，一些国家延长了已到期的计划。乌克兰针对俄罗斯的入侵更新和修订了国家行动计划，并授权相应更新国家以下各级计划。随着时间的推移，新的和正在出现的问题在这些计划中得到更多关注，包括应对交叉形式歧视、气候变化和网络安全，与妇女建设和平者合作将国家行动计划本地化的例子日益增加。共有 86% 的国家行动计划有监测框架和指标，但只有 26% 的国家行动计划在推出时列有预算。总体而言，缺乏全面的全政府监测和报告以及缺乏资金用于实现国家行动计划的目标和承诺仍是最大难题。在某些情况下，如在利比亚，政治行为体成功地调动力量反对通过国家行动计划。启动或宣布女权主义外交政策的国家数量继续增加。新的分析<sup>59</sup> 认识到这些政策作为系统变革工具的潜在作用，但迄今很少有国家将女权主义者的原则和方针完全植入外交政策各个领域。

78. 区域组织在和平与安全进程和推进关于妇女与和平与安全议程的全球承诺方面发挥着重要作用。在编写本报告之时，有 13 个区域和次区域组织制定了与成员国一起加强落实妇女与和平与安全承诺和监测工作的行动计划和战略。东南亚国家联盟(东盟)于 2022 年 12 月通过了第一个区域行动计划，为东盟国家制定国家行动方案和在区域内使议程本地化创造了势头。

<sup>59</sup> 见 <https://www.icrw.org/publications/feminist-foreign-policy-index-a-qualitative-evaluation-of-feminist-commitments/>。

79. 会员国和区域组织的妇女与和平与安全协调人网络<sup>60</sup> 已发展有 100 个成员，该网络于 2023 年 6 月在华盛顿特区举行了第五次首都级会议。网络成员在一份联合会议公报中谴责世界各地妇女和女孩人权的倒退。成员们还强调了议员和立法者在促进整个政府的监测和报告以及为国家行动方案、政策和举措提供充足资金方面的关键作用。

80. 截至 2023 年 7 月，多利益攸关方《妇女、和平与安全与人道主义行动契约》<sup>61</sup> 已有 204 个签署方，并正在跟踪 156 个国家和地区的 1200 多项宣传、筹资、政策和方案行动，其中 15 个国家和地区被经济合作与发展组织(经合组织)认为极其脆弱。妇女署于 2023 年 9 月发布了首份《契约》问责报告，重点介绍了签署方在履行关于筹资、妇女参与和平进程、妇女经济安全、妇女领导作用以及关于保护和促进妇女人权的全球承诺方面取得的进展。

81. 国际人权机制和国家人权机构、进程和条约机构也发挥着关键作用。在有数据的 44 个受冲突影响国家中有 33 个建有完全或部分符合《巴黎原则》的国家人权机构。2022 年，一些国家在普遍定期审议期间报告了妇女与和平与安全议程落实情况并得到了这方面的建议。2023 年是消除对妇女歧视委员会关于妇女在预防冲突、冲突中及冲突后局势中的作用的第 30 号一般性建议(2013 年)通过十周年。在过去十年中，委员会在其关于所审议缔约国的结论性意见中参考了第 30 号一般性建议。人权理事会授权的人权调查继续在记录性暴力和性别暴力方面发挥关键作用，日益采用交叉视角。2023 年，包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和以色列问题独立国际调查委员会和利比亚问题独立实况调查团的报告载有对基于人们所认为的性取向或性别认同而实施的性暴力和性别暴力的详细调查结果。

## B. 联合国内部的领导、协调和问责

82. 正如 2023 年 7 月 20 日发布的《新和平纲领政策简报》<sup>62</sup> 所强调，落实妇女与和平与安全议程是联合国的一项优先事项。秘书长在该文件中陈述了对全球和平与安全现状的一致观点，提出了一套全面的建议，涉及核裁军、预防外交和政府间改革等方面，并提出了改变和平与安全中性别权力动态的想法。他申明，我们必须消除父权制权力结构，这些压迫性结构是绊脚石，在性别平等或妇女充分、平等、切实参与政治和公共生活方面阻碍进展。文件以以往的承诺为基础，例如秘书长的人权行动呼吁，其中呼吁优先考虑妇女充分和切实参与预防和解决冲突的所有领域，包括参与正式和平协定。

83. 本组织正在 2019 年关于妇女与和平与安全的指示(S/2019/800)方面取得进展。秘书长最近提醒包括特派团团长和驻地协调员在内的高级领导人谨记这方面的义务。一些实体加强了关于妇女与和平与安全的信息传递，包括在斡旋、政治宣传和战略传播方面。通过播客、社论、讲故事、展览和社交媒体信息等一系列创

<sup>60</sup> 见 <https://wpsfocalpointsnetwork.org/>。

<sup>61</sup> 见 [www.wpshcompact.org](http://www.wpshcompact.org)。

<sup>62</sup> [A/77/CRP.1/Add.8](#)。

新手段，妇女建设和平者的工作和声音得到了提升，并得到了高级领导层的宣传。2023年6月，防止灭绝种族和保护责任问题办公室推出了“打击仇恨言论和防止煽动可能导致灭绝种族罪和相关暴行罪的暴力行为的社区妇女行动计划”。<sup>63</sup> 在科索沃，秘书长特别代表兼联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)团长参加了一次群众示威，呼吁人们关注一系列残忍杀害女性的事件。秘书长特别代表兼联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)团长呼吁国民议会改革选举法，便利在即将举行的选举中提高妇女的代表性。紧急救济协调员不仅在公开发言中，而且在与关键对话者，包括政府领导人、事实上的当局、非国家武装团体和人道主义背景下的其他决策者的双边接触中，以及机构间常设委员会负责人在发言中，都将性别平等列为优先事项。

84. 继续努力加强联合国开展的促进性别平等的政治和冲突分析及需求评估的质量和一致性。经修订的联合国综合评估和规划政策如今要求所有机制和评估的所有阶段都需有专门的性别问题专家参与。人道主义需求概览和人道主义应急计划表明，性别分析得到加强，更多纳入了按性别和年龄分列的数据，从而改进了促进性别平等的人道主义规划；例如，2021年，85%的人道主义需求概览包括此类分析，而2020年为55%。“以行动促维和”倡议的新监测框架纳入了跟踪特派团规划框架是否参考了性别分析和针对具体情况的妇女与和平与安全优先事项的指标，而且该框架也用于监测妇女参与特派团支助的预警和正式机制的情况。开发署制定了在危机环境中促进性别平等的“10点行动议程”。

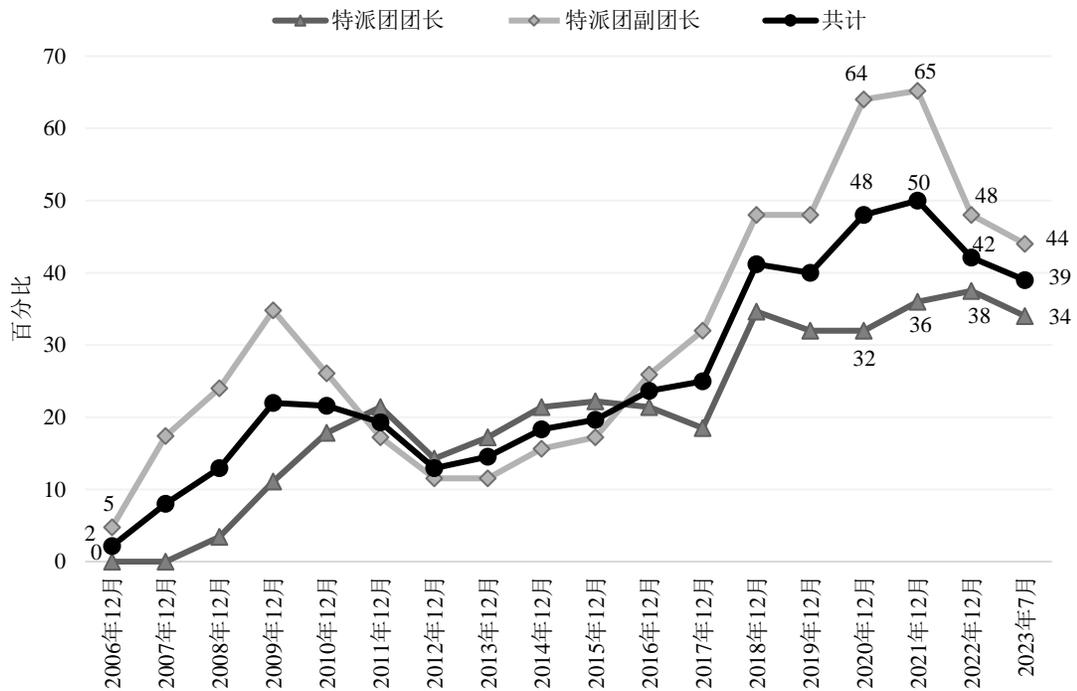
85. 联合国继续充分致力于在全系统实现和维持性别均等目标，以此作为以身作则努力的一部分。虽然2021年6月特派团团长和副团长中的妇女任职比例达到48%，几乎实现了性别均等，但那时至2023年6月的这两年期间领导层变动导致这一比例降至38%。截至2023年7月，此类职位39%由妇女担任，妇女担任副职的比例更高(见图六)。就特派团团长而言，维持和平行动中的这一数字较低(29%)，有4个军事主导的特派团均由男子领导，而特别政治任务中43%的领导职位由妇女担任。全球很少有妇女任职于被任命在维持和平行动中担任这些职务所要求的相关级别军事领导职位，因此，妇女担任特派团军事首长职位这方面的进展将有赖会员国提名妇女担任这些职位。2017年以来安全理事会授权对联合国外地行动进行的21次独立审查中，只有两个外地行动由妇女领导。<sup>64</sup> 为了在联合国最高级别实现性别均等，将继续努力执行联合国全系统性别均等战略中概述的各项战略。

<sup>63</sup> 联合国防止灭绝种族罪行和保护责任办公室，“打击仇恨言论和防止煽动可能导致灭绝种族罪和相关暴行罪的暴力行为的社区妇女行动计划”，2022年7月14日。可查阅 [https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Napoli\\_women\\_Communities\\_Plan\\_Action\\_August\\_2023.pdf](https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Napoli_women_Communities_Plan_Action_August_2023.pdf)。

<sup>64</sup> 根据 Daniel Forti, *Independent Reviews of UN Peace Operations: A Study of Politics and Practice* 中的最新计算，国际和平研究所，2021年10月。

图六

2006年-2023年7月由妇女任职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，和平行动部及政治和建设和平事务部(2023年8月)。

注：数据也包括由政治和建设和平事务部主导并由特使或特别代表领导的其他特别政治任务。2022年9月以来，数据的计算以在职员额为基础，不包括候任员额。

86. 2022年，在12个维持和平特派团中，8个设有性别平等股，<sup>65</sup> 共有44名性别平等问题顾问或性别平等事务干事、14名警察性别平等问题顾问和33名获任命的军事性别平等问题顾问。四个较大的复合特派团派有性别平等问题高级顾问(P-5)。六个<sup>66</sup> 性别平等股的负责人继续直接向特派团团长报告。性别平等股的战略性部署和向特派团团长的直接报告关系，对于促成在规划进程、政治战略、监测和报告中对妇女与和平与安全问题和优先事项进行战略性审议依然至关重要。在20个特别政治任务中还有31名全职性别平等问题顾问。<sup>67</sup> 2022年全年，6个特别政治任务设有性别平等问题高级顾问(P-5)，<sup>68</sup> 比2021年减少1个。没有设任

<sup>65</sup> 南苏丹特派团、马里稳定团、中非稳定团、联刚稳定团、联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)、联阿安全部队、联黎部队、联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)。

<sup>66</sup> 马里稳定团、中非稳定团、联刚稳定团、科索沃特派团、联塞部队、联黎部队。

<sup>67</sup> 塞浦路斯的性别平等问题顾问部署在维持和平特派团，但也为斡旋任务提供咨询意见。联合国驻非洲联盟办事处的性别平等问题顾问也向秘书长非洲之角问题特使办公室提供咨询意见。

<sup>68</sup> 联合国海地综合办事处(联海综合办)、联合国索马里援助团(联索援助团)、联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)、秘书长也门问题特使办公室和联合国支助荷台达协议特派团(荷台达协议支助团)。

何性别平等问题顾问、妇女保护顾问或人权顾问的四个特别政治任务<sup>69</sup> 通过性别平等问题协调人获得支持。秘书长在其关于与冲突有关的性暴力的最新报告(S/2023/413)中强调，需要扩大妇女保护顾问的部署，包括在过渡环境中。

87. 此外还通过其他实体和机制提供冲突和危机环境中的性别平等专长。妇女署通过其在区域和国家两级的存在，支持在约 70 个国家实施妇女与和平与安全倡议，并在冲突和人道主义环境中为促进性别平等的冲突分析和快速性别平等评估做出贡献。妇女署作为机构间常设委员会的新成员，正在牵头更新该委员会的性别平等政策。2022 年，妇女署为 1 328 个地方妇女组织提供了支持，使其能够切实参与人道主义规划进程，改善性别公平成果，并增加受危机影响的妇女和女童获得关键人道主义服务的机会。通过由人道主义事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，2022 年部署了 23 名性别平等问题高级顾问，以加强人道主义应急工作中的性别平等。人道主义行动中的性别问题工作组为 13 个人道主义国家工作队的工作做出了贡献。65%的人道主义国家工作队报告称，2021 年期间至少与一个当地妇女权利组织进行了协商，而这一比例在性别问题工作组活跃的情况下达到 85%。

88. 联合国加强了妇女与和平与安全方面的监测和问责框架。该框架除了跟踪冲突和危机环境中的全球指标趋势外，还将监测全系统为履行议程下的承诺所作的努力，并记录各实体的相关成果。秘书长重申需要弥合性别数据差距，提高妇女与和平与安全数据和讯息的可用性、使用率和可见度。

### C. 为妇女与和平与安全议程提供资金

89. 现有数据继续显示，投资和供资方面存在显著差距，这方面的一个例子是在实现可持续发展目标方面缺乏进展。另一个例子是人道主义需求和所需资金不断增加，令人震惊。2023 年初，全球应对人道主义危机所需的资金为 515 亿美元，较 2022 年初增加 25%。自那以来，需求又进一步增加。过去两年间，各项呼吁筹到的资金不足目标额的一半，且资金去向严重失衡。例如，2022 年收到的对性别暴力应对计划的供资仅为 20%。<sup>70</sup>

90. 2021 年，向受冲突影响环境提供的双边援助为 487 亿美元。<sup>71</sup> 其中 204 亿美元(43%)承诺支持性别平等(见图七)。这与过去十年的总体上升趋势相比有所下降，而且只有 26 亿美元(6%)专门用于作为主要目标的性别平等，表明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，但相关进展已趋于停滞。同样，支持受冲突影响国家和经合组织认定为“脆弱”国家中的女权主义、妇女领导和妇女权利组织和运动的双边援助在 2021 年仍维持在 1.48 亿美元的低水平(占双边援助的 0.3%)，低于 2020 年的 1.76 亿美元。需要加大努力与

<sup>69</sup> 联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处、中东和平进程特别协调员办事处、秘书长也门问题特使办公室和荷台达协议支助团。

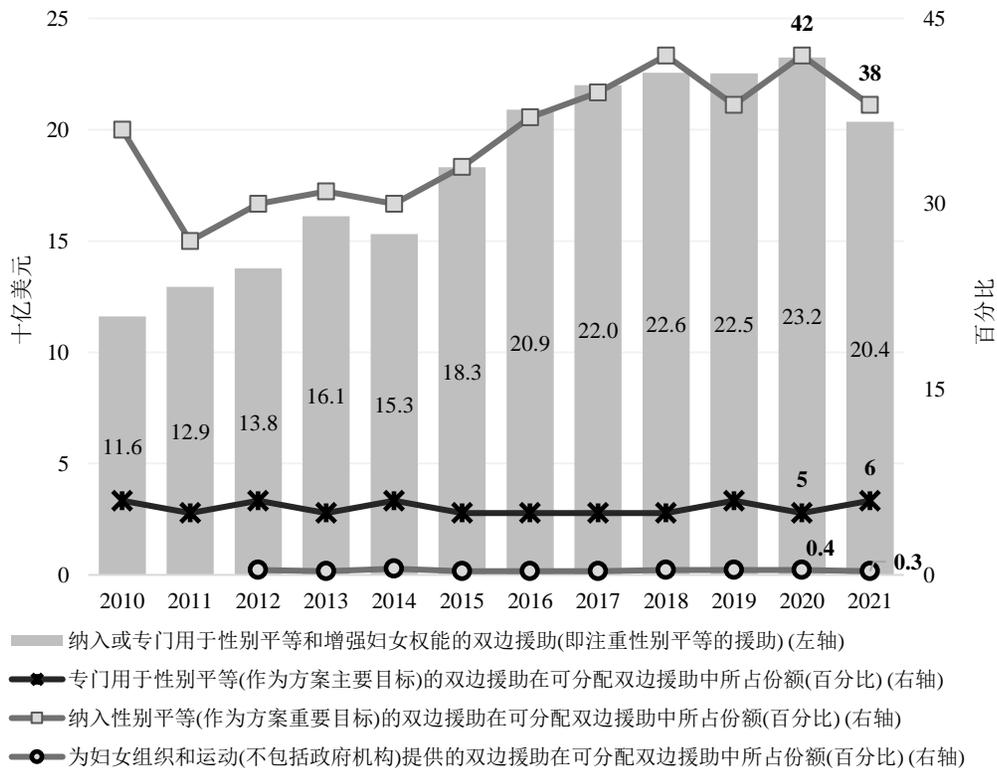
<sup>70</sup> 见 <https://fts.unocha.org/appeals/overview/2022>，2023 年 7 月访问。

<sup>71</sup> 为了统计目的，在第 90 段和图 7 中，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。

当地民间社会组织和建设和平者建立真正的和平伙伴关系，而且这种伙伴关系应基于对许多组织所处的具有挑战性的现实情况的扎实了解。除了致力于大幅提高支助规模外，可能还需要努力解决资格标准问题，对这些标准予以修订，并简化申请和报告程序。

图七

2010-2021 年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



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，2023年6月6日访问。

91. 联合国系统行政首长协调理事会财务和预算网认识到为性别平等分配必要资金的重要性，于2022年11月通过了性别平等标码标准。该标准引入了跟踪联合国活动对性别平等和增强妇女权能所作贡献的共同方法和格式。各实体有3年的过渡期来调整各自系统。该标准将涵盖联合国系统各实体和国家工作队以及机构间集合基金。

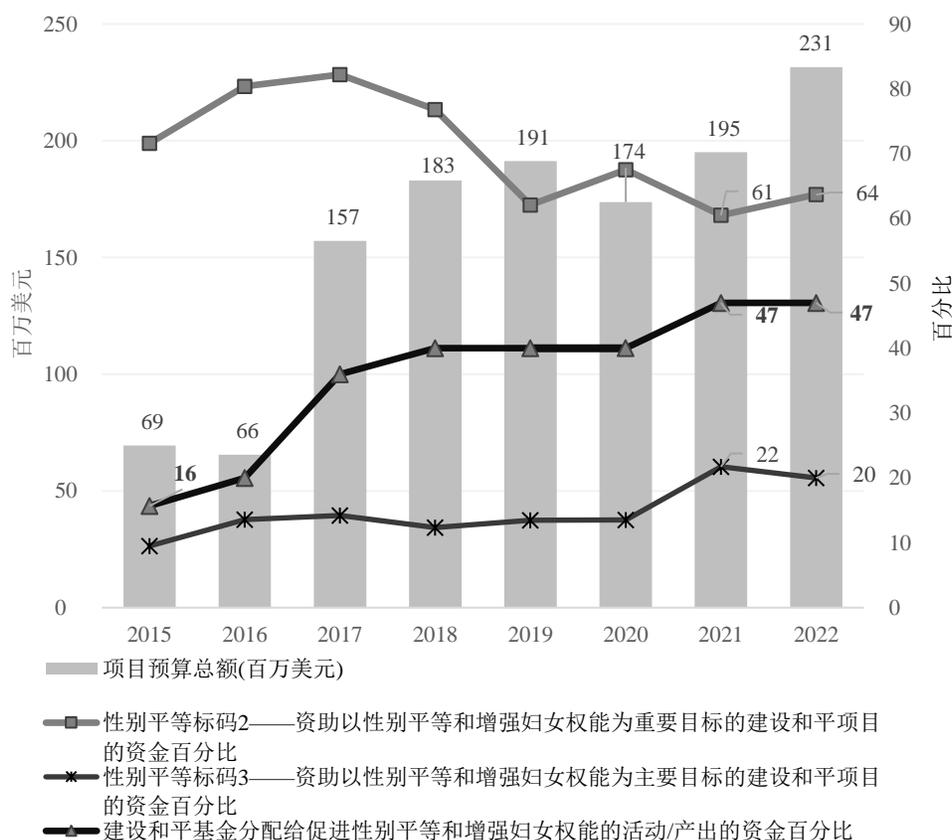
92. 在编写本报告时，有23个实体正在使用某种形式的性别平等标码，同时结合财务目标，以界定对性别平等的适当投资。2022年，4个实体(西亚经济社会委员会、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署、联合国儿童基金会和反恐办公室)设立了15%的性别平等专项最低财务指标，其他实体则维持定制目标。例如，政治和建设和平事务部继续超过其多年期呼吁项目所适用的17%的最低目标。采用性别平等标码的联合国国家工作队数目从2022年的79个增加到91个。2022年，25个有联合工作计划的国家工作队将国家工作队年度筹资框架可用资源的15%或以上分配给了以性别平等为主要目标的活动。需要不断努力建设总部和外

地工作人员以及合作伙伴的能力，以应用性别平等标码，监测和报告各专题领域和背景下的资金分配和支出情况。

93. 随着建设和平方面的需求不断增加，对建设和平基金支助的需求也在增加。然而，如果不相应地增加捐款，为和平提供的资金将减少。2022 年，建设和平基金批准了创纪录的 2.31 亿美元，用于支持 37 个国家的建设和平举措，其中 47% (1.085 亿美元)侧重于支持性别平等。虽然专门用于性别平等的资金比例不再提高，但仍然超过了该基金设定的 15%和 30%的性别平等供资目标(见图八)。2022 年，该基金的性别平等与青年促进倡议为 21 个国家的 27 个项目拨款 4 670 万美元，而 2021 年为 5 150 万美元。建设和平基金参考对地方建设和平工作和对促进性别平等的建设和平工作的专题审查结果，在冈比亚、危地马拉、海地和尼日尔启动了一个试点项目，将促进性别平等倡议的权力下放，在每个国家投资 250 万美元，鼓励国家自主选择提案，同时扩大妇女领导的国家和地方民间社会组织获得资金的机会。建设和平基金对性别平等标码的应用和监测仍然是其他基金的典范。

图八

2015-2022 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：政治和建设和平事务部建设和平支助办公室的数据(2023 年 4 月)。

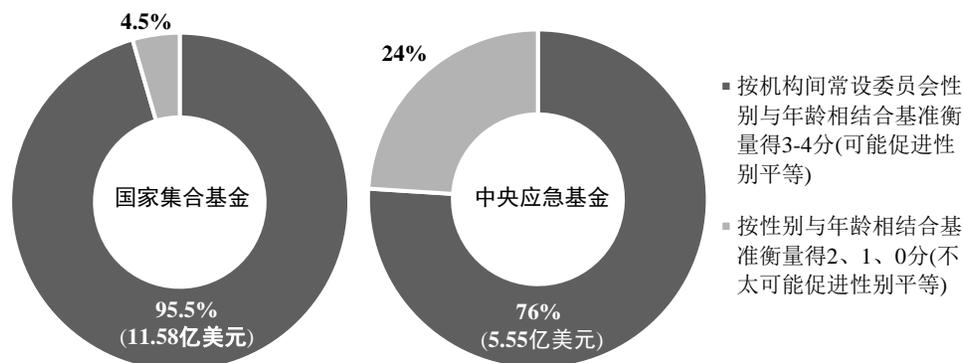
注：2022 年 47%的资金分配比例(带三角形的蓝线)是在产出或活动层面跟踪的，而非在项目层面。该百分比根据以下两项的总和计算：分配给以性别平等为主要目标的项目(即性别平等标码 3 项目)的款项，以及在性别平等标码 2 和性别平等标码 1 项目拨款中促进性别平等的款项。

94. 2022 年 4 月举行的建设和平筹资问题高级别会议是会员国承诺为建设和平筹措更多、更可预测和更可持续资金的一个里程碑。会议一致通过了大会第 76/305 号决议，其中大会认识到建设和平资金持续不足，并概述了后续行动，包括敦促作出努力，为各项举措提供资金，使妇女能够充分、平等和切实参与建设和平方案的规划、执行和报告工作。大会还鼓励其他供资机制增加建设和平资金中专门用于性别平等和增强妇女和女童权能的资金百分比。

95. 中央应急基金和国家集合基金框架内的所有供资提案都需要性别平等分析和按性别分列的数据，并使用机构间常设委员会的性别与年龄相结合基准。2022 年，中央应急基金为旨在促进性别平等的项目分配了创纪录的 5.55 亿美元(76%) (图九)。国家集合基金拨款 11.58 亿美元(95.5%)，用于具有强有力的性别平等主流化内容的项目，并涵盖在 20 个国家的业务。近四分之三由国家集合基金资助的项目被评定为在针对目标群体成员的拟议干预措施和成果中表现出对性别、年龄和残疾问题的考虑。

图九

2022 年国家集合基金和中央应急基金向促进性别平等方案或项目所拨款额的分配情况，按性别与年龄相结合基准衡量



资料来源：国家集合基金数据库中关于性别与年龄相结合基准的数据，可查阅 [https://cbpf.data.unocha.org/#gam\\_heading](https://cbpf.data.unocha.org/#gam_heading)；中央应急基金 2022 年年度成果报告。

96. 已一再呼吁向地方妇女权利组织和妇女领导的组织提供长期、灵活的核心资金，作为建设和平、稳定和社会凝聚力战略的一部分。然而，在摆脱基于项目的短期供资方面进展缓慢。妇女署通过其区域和国家办事处，继续倡导尽可能提供灵活和非专用资金，以便与妇女民间社会组织并肩工作，并与其结成伙伴关系，共同设计灵活和有响应能力的举措，满足局势迅速变化时妇女的需求。

97. 妇女和平与人道主义基金等机制率先展现出了采取不同做法的裨益。仅在 2022 年，该基金就筹集了超过 4 380 万美元，这是自 2016 年该基金启动以来的最高年度金额。自成立以来，该基金已为 46 个受危机和冲突影响国家的 1 000 多个地方妇女民间社会组织提供支持，包括为其中 98 个组织提供关键的机构资金，以保障其生存、加强其能力并适应不断变化的挑战。该基金近一半的合作伙伴是

首次通过联合国获得资金。例如，过去一年间，该基金资助了乌克兰和摩尔多瓦的 43 个民间社会组织，拨款 970 万美元用于应对入侵乌克兰造成的危机。

98. 2023 年 3 月 8 日，妇女与和平与人道主义基金发起了“投资于妇女”全球运动，呼吁世界各国政府和其他捐助方支持地方妇女组织在面对日益复杂的危机时发挥变革性影响。该运动得到了秘书长的认可，它的目标是到 2025 年底为 3 500 个地方妇女组织筹集 3 亿美元的新资金。

99. 2024 年，秘书长的报告将特别强调妇女与和平与安全议程的筹资问题，以落实秘书长为 2030 年之前十年提出的前瞻性目标。可借此机会进行更深入的分析，以了解和解决资金缺口，加快应用性别平等标码和性别平等审计等工具，并大幅增加供资，以支持处于冲突和危机前线的妇女和平建设者、妇女人权维护者和妇女民间社会组织。

## 五. 安全理事会的工作

100. 2022 年，大多数担任安全理事会月度轮值主席的国家签署了关于妇女与和平与安全的共同承诺宣言；自 2021 年 9 月以来，已有 16 个安理会成员签署这一倡议。<sup>72</sup> 该倡议有助于提高妇女与和平与安全议程的受关注度，这体现在 2022 年就该议程项目举行了五次公开辩论，向安全理事会通报情况的妇女比例较高，这两项都创下了新的纪录。2022 年，根据《暂行议事规则》第 39 条应邀在安全理事会发言的人中有 46% 是妇女，而 2013 年至 2017 年期间的这一比例平均为 19%，更早年份的数字甚至更低。发言者中包括 56 名代表民间社会的妇女，是有史以来第二高的数字，代表联合国的妇女人数也显著增加。相比之下，在应邀在安全理事会发言的区域组织中，妇女代表人数不足的情况比 2021 年更为明显，妇女占比仅为 17%。

101. 安全理事会决定中提及妇女或性别平等的决定占比降至 62.3%，比 2021 年低近 7 个百分点。虽然与制裁制度有关的专家小组的性别平衡继续改善——妇女目前占专家人数的 39.3%，而 2016 年为 19%，<sup>73</sup> 而且相关监测组的报告经常载有关于对妇女和女童所实施暴行的重要信息，但很少有个人或实体因此而受到制裁，即使秘书长关于与冲突有关的性暴力的年度报告附件中也反复将这些个人或实体列入名单。在妇女与和平与安全问题非正式专家组的支持下，各制裁委员会可采取步骤，进一步推进妇女与和平与安全议程，包括恢复负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表的定期通报。非正式专家组继续为性别平等分析的质量和可用性作出贡献，包括为此举行了九次会议并进行了首次实地访问，共同主席还在这些会议之后开展倡导举措，如鼓励哥伦比亚政府增加妇女在与民族解放军谈判工作中的代表性。

<sup>72</sup> 阿尔巴尼亚、巴西、厄瓜多尔、法国、加蓬、爱尔兰、日本、肯尼亚、马耳他、墨西哥、尼日尔、挪威、瑞士、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。关于这一倡议起源的更多详情，见 S/2022/91。

<sup>73</sup> 见 <https://www.un.org/securitycouncil/content/highlights-2022>。

102. 安全理事会行动的一些例子包括：一再谴责塔利班对妇女权利的限制，包括为此于 2023 年 4 月通过了由 90 多个国家共同提出的第 2681(2023)号决议；通过了更有力的措施处理海地武装帮派实施性暴力事件增加的问题，如规定部署一名妇女保护顾问，以及设立一个将性暴力作为单独列名标准的制裁制度(第 2645(2022)号和第 2653(2022)号决议)；在安全理事会关于不扩散问题的第 1540(2004)号决议所设委员会的任务规定中首次提及妇女(第 2663(2022)号决议)；安理会成员在保护捍卫人权的妇女免遭报复方面采用了更有力的措辞，并更加重视保护受邀通报情况的民间社会妇女通报情况者免遭报复，在发生此类报复情况时予以处理。妇女署发起了一项调查，以收集有关这些民间社会通报者遭到报复的情况，从而改进对此类案件的报告和记录。2022 年，向当年向安理会通报情况的 56 名妇女发送了调查问卷，其中 24 人作了答复，7 人自述因通报情况而成为了打击目标。通过这项调查报告的三起案件被列入秘书长关于与联合国及其人权领域代表和机制的合作的报告，因担心招致进一步报复，对其中两起案件作了匿名处理(A/HRC/54/61，第 13 段)。

## 六. 结论和建议

103. 本报告特别强调，在妇女切实参与建立和平、维持和平和建设和平方面，应力争实现根本性转变并取得具体成果。报告详述了不断恶化的全球安全环境和相关负面趋势正在如何使性别平等和全球和平方面的进展倒退，因此更加迫切需要为兑现承诺而进行投资。报告指出，在增加对妇女组织的资助或提高妇女参与和平谈判的比例方面没有取得实质性进展，尽管在上一份报告后，人们更加关注妇女人权维护者面临的威胁和暴力，但这种暴力仍在增加。有鉴于此，捍卫性别平等和妇女人权比以往任何时候都更加重要。妇女与和平与安全议程已执行二十多年，妇女充分、平等和切实参与建设和保持和平工作应已常规化，而不是事后才考虑到。

104. 我于 2019 年首次面向联合国系统各实体发布了一系列关于妇女与和平与安全问题的指示，我最近重申了这些指示，并将继续认真监测进展情况。除落实其他建议外，联合国还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，以实现政治和选举进程中的性别均等。

105. 然而，除非会员国和其他国际组织也利用自身的政治和财政资本及影响力来推动妇女与和平与安全议程，否则任何这些措施的变革潜力都将削弱。我们知道，性别平等能够使人类进步、经济增长、可持续发展与和平的动力增倍并加速。因此，在《2030 年可持续发展议程》执行期已到中点之际，数据显示世界在实现性别平等方面的进展不力，<sup>74</sup> 这一点令人严重关切。按照目前的进展速度，没有一个受冲突影响的国家能够实现与消除饥饿、健康或性别平等有关的目标。以下

<sup>74</sup> 妇女署，“2023 年可持续发展目标进展：性别问题简述”，第 12 页。

建议考虑到近期趋势和事态发展，旨在鼓励会员国在安全理事会第 1325(2000)号决议通过 25 周年前夕采取行动：

(a) 支持调解的会员国可制定雄心勃勃和可衡量的目标，按照国际规范和标准，促进妇女直接参与代表团和谈判小组；提名和任命妇女担任牵头调解人和调解专家，并将性别平衡和纳入性别平等专长作为本国调解小组遵循的规范；将至少 15% 的调解支助资金专门用于促进妇女参与；对直接参与和平进程的妇女人数和百分比进行跟踪及公开和实时报告；确保性别平等和妇女人权成为和平协定的一个核心部分；

(b) 支持创新性的方案拟订工作，以投资于妇女在解决地方冲突方面的参与和领导作用，包括参与和领导局部停火、人道主义准入、预警机制、囚犯交换和受冲突影响环境中的自然资源管理；

(c) 通过支持妇女和平与人道主义基金等方式，帮助联合国努力在未来三年为危机环境中的妇女组织筹集 3 亿美元的新认捐资金；

(d) 确保为妇女与和平与安全国家行动计划编列预算，并考虑将其纳入国家立法，或通过关于议程特定要素的立法，如应对性别暴力的多部门服务、对与冲突有关的性暴力和性别迫害幸存者的赔偿、难民和庇护权，或在受冲突影响的环境中支持性和生殖健康及权利；

(e) 将官方发展援助的至少 15% 用于促进性别平等，包括将官方发展援助的至少 1% 用于妇女组织，特别是为和平进行动员的基层团体；

(f) 加大支持力度，提高不同背景妇女的声音，包括青年妇女、残疾妇女、不同性取向和性别认同者及土著妇女等，并视需要对各项和平与安全工作中的包容性进程和做法模式做出调整；

(g) 支持妇女的所有人权，并宣传妇女参与和妇女人权之间相辅相成的关系；承认如果不能促进和保护妇女的所有人权，包括全面的性和生殖健康及权利，那么妇女参与公共生活的能力也会受到明显影响；

(h) 采取更多措施，支持妇女人权维护者以安全和可持续的方式开展工作，为面临紧迫风险的妇女人权维护者的撤离和搬迁提供便利，并制定为流亡中的妇女人权维护者提供长期支持的战略；

(i) 考虑更多地施加条件以及使用激励措施和问责工具，包括制裁、国际刑事诉讼、撤资运动或适用普遍管辖权，以加强对受冲突影响国家境内的妇女的保护；

(j) 针对受冲突影响环境中的妇女，通过更多地利用暂行特别措施，促进公平获得竞选活动公共资金，并加强防止暴力侵害参政妇女的机制，从而表明对性别平等、妇女权利和政治代表性方面性别均等这一全球规范的承诺；

(k) 削减军事开支，确保遵守《武器贸易条约》和《不扩散核武器条约》等国际规范和框架；

(l) 从国防预算中拨出固定比例的款额，用于支持促进性别平等的安全部门改革，并授权国家安全机构报告妇女在这些机构中的地位和比例，以便能够收集这方面的全球数据，评估妇女代表性方面的障碍，制定促进性别平等的政策、招聘策略、职业发展举措和暂行特别措施，并确保关于在安全部门中负责任地使用新技术的讨论和决策考虑到性别因素；

(m) 呼吁为冲突后重建和恢复提供的所有捐助以及关于冲突后宏观经济政策的咨询意见均考虑到性别平等，并将公共开支优先用于为妇女提供的重要服务，还呼吁明确报告并在相关论坛上与国际社会分享这些投资情况；

(n) 确保在维持和平特派团缩编和过渡期间为性别平等和妇女与和平与安全方面的方案拟订和专门知识提供可预测的资源，以避免由于特派团结束而出现危机和缺口，并巩固成果；

(o) 防止和消除一切形式的暴力，包括因使用技术而导致或加剧的性别暴力，并与妇女和女权组织合作，使社交媒体平台和社交媒体监测实体参与打击基于性别的仇恨言论和虚假信息的传播。

---