



## 秘书长关于妇女、和平与安全的报告

### 一. 引言

1. 安全理事会主席在其代表安理会发表的声明 (S/PRST/2005/52) 中欢迎秘书长关于妇女、和平与安全的报告 (S/2005/636, 附件) 所载的在整个联合国系统内执行安理会第 1325 (2000) 号决议的《全系统行动计划》。
2. 安全理事会主席在 S/PRST/2004/40 号主席声明中代表安理会请秘书长制定执行安全理事会第 1325 (2000) 号决议的《全系统行动计划》，2005 年，根据这一要求制定了《全系统行动计划》。《行动计划》是由性别问题和提高妇女地位问题特别顾问同机构间妇女和两性平等网络及其妇女、和平与安全专题组密切合作编写的，并借鉴了 39 个联合国实体所提供的资料。
3. 《全系统行动计划》的内容几乎包括了妇女、和平与安全方面所有主要行动领域，体现了安全理事会第 1325 (2000) 号决议和相关主席声明的授权。<sup>1</sup> 它涵盖总计 269 项行动，并为 2005-2007 年期间的机构间行动提供框架。各项活动是根据行动分类（例如性别平等主流化政策和战略拟定、能力建设、支助当地妇女组织、研究和知识管理、咨询服务等）并按每个行动领域进行分组的。
4. 安全理事会主席在其声明 (S/PRST/2005/52) 中代表安理会请秘书长从 2006 年 10 月起，每年对《全系统行动计划》的实施和统筹工作进行更新、监测和审查，并向安全理事会报告。本报告是根据这一授权提出的。

<sup>1</sup> S/PRST/2001/31、S/PRST/2002/32 和 S/PRST/2004/40。



## 二. 执行工作审查的目标和方法

5. 秘书长责成性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室审查《全系统行动计划》的执行工作，并兼顾主要联合国实体、会员国以及非联合国行动方等利益有关者的意见，以确保采取包容各方的做法。

6. 该办公室在审查《全系统行动计划》执行工作时，把重点放在联合国系统执行《行动计划》的水平；对监测、报告和问责等机构能力的评估；加强第1325(2000)号决议的执行工作以及将性别观点纳入《行动计划》各个行动领域的方式方法。

7. 基于这些目标，要求各联合国实体就以下三个核心问题组提供资料：

- 在主要业务行动领域执行《行动计划》的成绩，包括良好做法的实例
- 在执行《行动计划》的机构和组织能力方面存在的差距和挑战，包括吸取经验教训
- 为应对已确认的挑战并加快第1325(2000)号决议的执行工作，就今后采取的行动提出建议。

8. 为了确保调查结果的可靠性和正确性，采用了各种数据收集和分析方法。与会员国、联合国实体和非政府组织合作，分三个阶段进行了协商工作，其中包括向那些曾为《全系统行动计划》提供资料的所有39个联合国实体发出内容全面的在线问卷、与联合国官员和专家进行一系列约谈、以及与会会员国和民间社会组织等举行焦点小组讨论。审查工作涵盖的期间自2005年11月1日起，到2006年6月30日即性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室规定的结束问卷工作截止日期止。

9. 收到了39个联合国实体中29个实体的问卷答复。<sup>2</sup> 评估小组与联合国系统高级官员进行了12次约谈，并举办了两次焦点小组讨论：一次是与安全理事会成员以及“1325之友”，另一次是与妇女、和平与安全非政府组织工作组。为了核实结论，进行了广泛的文件性研究。

---

<sup>2</sup> 经济和社会事务部提高妇女地位司、裁军事务部、政治事务部、新闻部、维持和平行动部、非洲经委会、亚太经社会、西亚经委会、粮农组织、卢旺达问题国际法庭、前南问题国际法庭、劳工组织、提高妇女地位研训所、人道协调厅、人权高专办、社会性别问题特别顾问办公室、艾滋病规划署、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、人居中心、难民署、儿童基金会、妇发基金、伙伴基金、训研所、粮食计划署和世界银行。

### 三. 执行工作审查的结果

#### A. 在主题领域的进展情况和良好做法

10. 对审查工作的总体反应显示,正在开展大量的工作来执行第 1325(2000)号决议。许多活动具有相关性、实效、创新性和重要性。在执行《全系统行动计划》规划的一系列活动方面取得进展,但就每个行动领域而言,存在着程度上的差异。下文对《全系统行动计划》为每个行动领域规划的活动的执行工作所取得的进展作了简要概述。概述与《行动计划》所阐明的每个行动计划的任務规定/方向挂钩。另外,为每个行动领域提供了良好做法的实例。

##### 1. 预防冲突和早期预警

11. 主要的侧重点是增强妇女对冲突预防工作和决策的参与;建立对性别问题有敏感认识的有效早期预警机制,为参与早期预警和预防冲突工作的所有工作人员举办系统的两性问题培训。政治事务部通过就实地局势与当地妇女团体磋商,促进了妇女对早期预警和预防冲突工作的参与,并完成了对性别问题有敏感认识的《政治分析框架》,供政治事务部主管干事使用。世界银行着力于将性别观点作为《冲突分析框架》的主要内容,确保数据收集按性别分列。非洲经委会利用非洲两性和社会发展指数,在 12 个国家监测全国执行第 1325(2000)决议的执行工作。联合国儿童基金会(儿童基金会)已着手将按性别区分的数据纳入最新设立的紧急状况早期预警/早期行动系统,并对一套早期预警数据的收集、分析和传播系统进行试点,以拟定对性别问题有敏感认识的冲突预防政策和方案。妇发基金完成了三个对性别问题有敏感认识方面早期预警指标的试点项目。世界粮食计划署(粮食计划署)成功地将两性分析纳入其弱点分析和绘图以及紧急粮食安全需求评估,并且完成了将性别观点作为重要内容纳入其《紧急规划准则》和早期预警工具的工作。国际劳工组织(劳工组织)在一个加强冲突后用人研究项目的框架内,完成了早期预警的研究。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与合作伙伴一道,为亚洲和太平洋、非洲、欧洲和中亚的国家人权机构举办一系列预防冲突问题培训班。

##### 2. 建立和平和建设和平

12. 联合国系统各项活动的战略方向侧重于在实地加强能力建设,以确保妇女全面参与各个阶段的和平进程,特别是和平协定的谈判和执行工作。政治事务部发布一项关于两性平等以及性别平等问题主流化战略目标的政策声明,并启动了建立和平数据库以及调解支助业务工具。政治事务部通过举办能力建设研讨会和讲习班,继续鼓励妇女参与政治生活,并针对在中非共和国过去几次立法选举中女性国会议员的人数有所增加这一情况,向最近当选的女性国会议员提供支助。

13. 维持和乎行动部、联合国开发计划署（开发署）和妇发基金支持妇女参加海地、布隆迪、利比里亚和刚果（金）的选举，包括提供领导能力培训，从而增强了妇女对选举进程的参与。维持和乎行动部特派团的高级领导与东道国妇女代表定期举行会议。妇发基金促进了苏丹和索马里妇女对和平谈判的参与，并印发了方法说明以及索马里联合评估团在性别平等主流化方面的核对表。亚太经社会成功地制定了战略方案框架，把重点放在冲突国家和冲突后国家对性别问题有敏感认识的能力建设工作。提高妇女地位研训所编写了题为“两性平等，共建和平”的国家行动规划准则。经社部公发司更新了在线、可搜索、互动式网站，在网站上登载了 2 000 余篇关于撒南非洲预防冲突和和平建设组织的介绍。维持和乎行动部、联合国人口基金（人口基金）、开发署、政治事务部、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、粮食计划署和联合国训练研究所针对第 1325(2000)号决议，为民政、军事和人道主义人员以及全国性和地方非政府组织举办了各种对性别问题有敏感认识的讲习班和培训。难民署与合作伙伴合作，筹办了难民妇女领导能力培训课程，其中包括一个关于执行第 1325(2000)号决议的训练单元。人权事务高专办成功地促进了哥伦比亚的复员机制，以采取措施保证受害人的权利，特别是妇女和儿童获得真相、正义和赔偿的权利。

### 3. 维持和乎行动

14. 联合国各实体的侧重点是制定政策和业务工具，以促进把性别纳入维持和乎的所有专题和职能领域的主流，其中包括维持和乎特派团的任务规定；为所有职类和职等的维和人员提供定期性别问题培训。为在总部执行第 1325(2000)号决议，维持和乎行动部作为这一领域的牵头实体制定了《政策说明》和《全部门行动计划》，以确保包括按性别分列数据，并增加维和行动征聘妇女的人数。还建立了一个跨部门任务组来监督执行工作。50 个会员国参与了由维持和乎行动部组织的政策对话，以审查增加联合国维持和乎特派团所部署的妇女军事和警察人员人数的战略。维持和乎行动部、经社部公发司、人权高专办、艾滋病规划署及其他机构通过采取各项举措，把性别观点作为部队和警察派遣国训练单元的主要内容，以使维和人员更敏感地认识到两性关系和冲突给两性角色带来的种种变化。性别问题特别顾问办公室编写了最新的联合国妇女、和平与安全资源盘存。在发展和加强维持和乎建设和乎行动两性问题顾问网络、两性问题协调人以及两性问题股方面，取得了积极的进展。维持和乎行动部在多元化特派团设有八个全职两性问题顾问，并在其他特派团设有协调人。人权高专办在所有维持和乎行动人权科任命了两性问题协调人。

### 4. 人道主义应急

15. 联合国活动的主要侧重点是，将性别观点纳入所有人道主义援助方案的主流，并为此提供业务支助。机构间常设委员会（机构间常委会）性别问题和人道主义援助任务组由人道协调厅和世卫组织共同主持，正在牵头编写题为“妇女、

女童、男童和男子：不同的需求——平等的机会。人道主义行动性别问题手册”的手册。《性别问题手册》在性别分析、为把性别纳入各援助部门的主流所采取的行动、以及衡量进展情况的指标方面提供了指导。在艾滋病规划署的领导下，敲定了关于加强对艾滋病毒问题的介入的联合国联合工作方案，以解决民众在人道主义方面的需要。难民署在 40 个外地行动中实施了年龄、性别和多样性主流化战略。粮食计划署把性别观点作为其方案拟定活动的主要内容，并提供协助，以把性别纳入国家粮食保障政策和方案之中。人口基金编写了一份人道主义应急方案政策手册，其中包括对第 1325(2000)号决议执行工作的指导；在苏丹达尔富尔培训了共计 750 名保健人员；向危地马拉国家妇女事务部提供了技术援助，以制定关于妇女、和平与安全的全国行动计划。

## 5. 冲突后的重建和恢复

16. 联合国活动的着眼点是为冲突后重建和恢复方案及相关性别培训制定和实施性别平等主流化政策，促进妇女参与关于冲突后重建和施政的决策论坛。各联合国实体在阿富汗、哥伦比亚、刚果民主共和国、印度尼西亚、伊拉克、科索沃（塞尔维亚）、斯里兰卡和塔吉克斯坦开展的活动显示，必须把性别观点纳入重建政策和方案的主流，将其与普遍提供就业、保健和教育等领域的技术援助和培训挂钩，以此解决目前存在的性别不平等问题。开发署已完成对其危机预防和恢复局的全面性别审查，这项审查成为战略规划进程的基础，并由此制定了多年期性别战略。环境规划署通过了一项性别行动计划，以把性别观点纳入其各项活动（包括冲突后评估方案）的主流。此外，环境署从性别角度审查了一份指南，以供决策者和执行者分析利比里亚人口流离失所对环境造成的影响。劳工组织与难民署一道，为安哥拉和莫桑比克的回返和难民妇女开办了企业经营课程，并发表了题为“培养安哥拉和莫桑比克回返和难民妇女的企业经营能力”的研究报告。世界银行将性别纳入发展集团/世银冲突后需求评估中，并编写了题为“性别、正义和真相委员会”的研究报告。由于世界银行冲突后信托基金开展的活动，在接受培训的 534 名伊拉克妇女中，75%的人找到了工作，而在科索沃，130 个扫盲中心通过妇女扫盲项目向 2 300 名妇女提供服务。西亚经社会向伊拉克和巴勒斯坦的妇女部提供咨询服务，建立了伊拉克按性别分列数据方案，并为伊拉克和黎巴嫩的妇女举行了多种讲习班。提高妇女地位研训所在网站上开办了一个安保部门改革栏目，并负责协调一个供执行人员、学术界和联合国机构使用的全球虚拟网络，该网络在全世界拥有 150 多个成员。艾滋病规划署、人口基金、妇发基金和维持和平行动部在塞拉利昂的伙伴关系，已成为在冲突后重建工作中应对性别和艾滋病毒/艾滋病问题的良好做法范例，并在安哥拉、刚果（金）和利比里亚加以推广。在塞拉利昂，维持和平行动部还协助一个技术评估团拟定建议，以增加妇女对政治进程的参与。

17. 人类住区开展了非洲灾害管理性别审查，以确定性别问题在何种程度上已被纳入灾害管理政策和做法中。粮农组织为专业人员定期举行讲习班和培训，以使其了解目前采用的性别工具和方法。经社部提高妇女地位司向利比里亚、塞拉利昂和阿富汗等国政府提供了关于执行《消除对妇女一切形式歧视公约》的技术援助。教科文组织编写的一本题为“性别、冲突与新闻-南亚”的手册，并为毛里塔尼亚的女记者举办培训讲习班。维持和平行动部地雷行动处在解决所有扫雷方案中妇女和女童特别需求的问题方面取得进展，制定并实施了《扫雷行动方案性别准则》，通过联合国负责管理和支出的方案散发给驻受地雷/战争遗留爆炸物影响国家的秘书长特别代表，还举办了一系列性别培训讲习班。

#### **6. 解除武装、复员和重返社会(复员方案)**

18. 各联合国实体在各种相关政策和方案中侧重妇女和女童的需求，并提供性别培训。各联合国实体，包括裁军部、世界银行、教科文组织、维持和平行动部和劳工组织，越来越重视复员方案所有三个组成部分中的性别层面，为过去从属于战斗部队和武装团体的妇女和女童制定特殊项目方案。复员方案机构间工作组敲定了关于妇女、性别和复员方案的综合解除武装、复员和重返社会标准（综合复员方案标准）训练单元，综合复员方案标准培训组正在完成相关培训战略的制定工作。裁军部向拉丁美洲和加勒比区域的议员及其顾问提供了关于将性别观点纳入国家火器立法的主流培训。开发署、联刚特派团和妇发基金已在刚果（金）开展提高认识活动，以确保把对性别问题的关切纳入全国复员方案中。维持和平行动部和开发署在利比里亚和苏丹开展了类似的活动。

#### **7. 在武装冲突中防止和应对基于性别的暴力**

19. 战略重点一直是提高认识和培训、以及监测、调查、记录和报告基于性别的暴力，并向受害人提供援助。目前有多种卫生、教育、司法和多部门项目由机构间常委会性别问题和人道主义援助任务组的一个分组牵头，并由人口基金予以协助，在针对如何把基于性别的暴力的预防和应对工作纳入这些项目中所制定各种实用准则和指南方面取得了进展。难民署制定了外地行动标准程序，以防止和应对针对性别的暴力，并散发了管理人员监测执行工作的核对表。人口基金还在印度尼西亚、东帝汶、科索沃、巴勒斯坦和塞拉利昂开展了五项基于性别的暴力个案研究，并开展相关性别培训。经社部提高妇女地位司和性别问题特别顾问办公室编写了对妇女一切形式的暴力研究报告，深入分析了对妇女一切形式的暴力行为，其中包括冲突前、冲突期间和冲突后的暴力行为。前南问题国际法庭通过在法庭工作中提供临时实习机会，向卢旺达的司法机构提供援助。人权高专办和维持和平行动部在制定利比里亚新的强奸法和继承法方面提供了实质性援助。联合国暴力问题信托基金的联合合作伙伴倡议（由妇发基金负责管理），向那些受到

基于性别的暴力的威胁的人提供了亟需的援助。人口基金在达尔富尔提供强奸治疗包，使保健单位能向 20 000 名幸存的强奸受害者提供临床护理。

## 8. 防止和应对联合国工作人员、相关人员和合作伙伴实施的性剥削和性侵害

20. 根据卢旺达问题国际法庭、前南问题国际法庭、人道协调厅、开发署、维持和平行动部、政治事务部、儿童基金会、难民署、联合国训练研究所、粮食计划署等联合国实体的报告，已采取措施，让工作人员了解关于性剥削和性侵害的所有相关细则和规章，其中包括改善培训单元和工具。在特派团联合国警察、军事观察员和其他专家、联合国志愿人员的任命条件以及所有咨询和承包合同中，包括了秘书长题为“防范性剥削和性侵害的特殊措施”的 ST/SGB/2003/13 号公告。和安执委会/人道执委会援助受害人任务组由人道协调厅和儿童基金会牵头，拟定了向联合国工作人员和相关人员所实施性剥削和性侵害的受害者提供援助和支助的政策说明和全面战略草案。新闻部编写了对性别问题有敏感认识的宣传资料以及向所有维和特派下发的、关于对性剥削和性侵害零容忍的战略指导材料。维持和平行动部在维持和平行动部总部和八个和平行动设立了行为和纪律小组。裁军部设立了道德和纪律委员会，对被指称的不道德行为采取行动并提出报告。

## B. 体制和组织上的差距和挑战

21. 对现阶段《全系统行动计划》执行工作的评估总体上是积极的，但审查也发现一些差距和挑战。在冲突和冲突后局势中，通常出现了缺乏稳定和安保；暴力行为、包括基于性别的暴力；贫穷、歧视、民主制度方面的赤字、有罪不罚以及公共机构薄弱等情况。此外，还发现常见的体制差距以及在系统执行《全系统行动计划》方面的挑战。其中一些反映了联合国实体在妇女、和平与安全领域范围之外面临的广泛挑战，例如问责制、一致性和协调；另一些则与《计划》所确定活动的实际执行以及《行动计划》本身有关。与高级联合国官员的约谈以及与会员国和非政府组织社区进行的焦点小组讨论，有助于更深入地了解那些制约《行动计划》和第 1325(2000)号决议全面执行工作的差距和挑战。执行工作方面的差距可以分为以下几类。

### 1. 能力

22. 据一些实体报告，它们的工作人员对性别分析和主流化等概念缺乏了解。许多高级官员在约谈中特别强调，由于缺乏专门知识，在把性别平等主流化转化为方案行动方面存在种种困难。一些实体报告，人们的总体感觉是，这种专门知识在参与《行动计划》执行工作的单位和实体一级并不总是一个必要条件。在其他实体，甚至是在拥有性别分析的调查结果的情况下，采纳和利用分析结果的能力通常不足。其他性别平等主流化的工具，例如性别预算和性别审计等工具，没有得到有效利用。

23. 对性别和性别平等主流化、特别是对它们的实际运用缺乏共识，给对性别问题有敏感认识的方案规划和决策带来严重后果。近年来，随着人们日益认识到冲突给妇女造成的后果，《行动计划》的许多方案和项目力图侧重妇女，并努力满足她们在健康、教育以及获得资源等方面的具体需求。然而，仅仅采取这些做法，并不能解决妇女在和平与安全进程中遭到边缘化的背后存在的更大的背景问题。在冲突期间和冲突后环境中，对妇女基于性别的暴力行为的发生率上升，是导致要求性别平等主流化的一个十分显著的因素，但侧重点仍然放在妇女身上，并没有充分重视男子的作用。

24. 在答卷者看来，未能充分利用现有的咨询和技术专门知识，是一个挑战。他们一致认为，在维持和平行动部维持和平行动中安排性别问题顾问职务，<sup>3</sup>是整个联合国系统在能力发展方面的一项重要成绩，对《行动计划》的执行工作起到积极作用。然而，据悉性别问题顾问的专门知识往往没有得到充分利用。此外，在这些性别问题顾问中，许多人只得到非常初级职等的任命，使他们无法接触高级官员。

25. 同样，答卷者还认为，性别问题和提高妇女地位问题特别顾问没有以其自身的身份并以妇女和两性平等机构间网络主席的身份充分利用专门知识，而且总体而言，全系统现有的社会性别问题专门知识往往被排斥于组织内和组织间的主流决策过程之外。

26. 答卷者还发现，一个重要的能力差距就是，缺乏一个全系统知识和资料管理系统，以此作为良好做法和已吸取经验教训的保存机制。许多业务实体报告说，必须改善资料散发，以使其能够了解文化和性别背景。同样，必须改善第1325(2000)号决议在国家一级的散发。

27. 大多数联合国实体表示，与民间社会建立切实有效的伙伴关系是一项挑战，在实地尤其如此。即使在民间社会在冲突后和平建设中的角色得到承认的情况下，仍然不能与妇女组织建立足够的联系。

## 2. 领导能力和承诺

28. 答卷者认为，对于在政府间机构和联合国系统一级实施《行动计划》而言，领导能力和承诺是影响决议执行工作的一个严重弱点。安理会为促进两性平等采取了许多战略举措，并支持增强妇女的能力，然而，安理会没有对两性问题给予系统的关注。自通过第1325(2000)号决议以来，到2006年6月30日为止，在安全理事会通过的针对具体国家的221项决议中，只有55项（即26.07%）包含

<sup>3</sup> 2005年11月，为了加强性别顾问的工作在特派团和总部级别的影响力和一致性，顾问们采用了“性别问题咨询组”这一名称，用以说明他们在推动采取对性别问题有敏感认识的做法开展维持和平工作方面作为资源小组的集体身份。

关于妇女或性别的内容。在实体一级，《全系统行动计划》所确定的行动在何种程度上在实体内得到推动，在大多数情况下往往取决于具体的实体首脑，而不是取决于系统性和全面性做法。这波及到整个系统，并对《行动计划》的成果产生重大影响。人们认为，性别平等主流化做得不够，是整个联合国系统普遍存在的组织文化所造成的，而在联合国系统，大多数高级工作人员并不认为发展性别平等主流化的机构能力是他们的角色或义务。

### 3. 问责制度

29. 对机构和个人实行问责，是联合国系统各实体所关切主要问题。最近增强了秘书处内部<sup>4</sup>及联合国系统其他部分的问责，其中包括实施成果制管理，改善绩效制度、绩效数据和扩大各职等工作人员的培训，然而，联合国实体中报告已就和平与安全问题设立问责机制的寥寥无几。约谈和焦点小组讨论还表明，存在的一个明显共识是，必须大力加强对和平与安全问题、以及这些问题的性别层面进行问责，在中级和高级职等尤其如此。

30. 其他的相关挑战包括定期提出报告，建立有效的监测系统，获取和使用按性别分列的数据、以及针对不同性别的资料和指标。对性别平等主流化的监测和评估，目前大都通过采用具体性别评估、审计、评价或调查进行。只有少数实体把性别观点纳入现有的监测手段之中，包括注重效果的报告工作。在监测和报告的机制和做法方面存在的弱点，加剧了联合国实体内的问责问题。

### 4. 资源

31. 从审查参与者提及问题的次数来判断，财政资源和人力资源的分配问题尤为重要。妇女、和平与安全活动缺乏足够的资金和足够的人力资源。在经常预算下，妇女、和平与安全议程是一个资金严重不足的任务规定。大多数实体依赖预算外资源，而本已十分有限的预算外资源，却日益成为对妇女、和平与安全介入工作提供资金的主要来源。预算外资源往往属于短期性质，大都是指定用途的资源流动，因此，对预算外资源的依赖导致无法进行中期和长期规划，无法致力于在实地发挥作用。此外，用于妇女、和平与安全的资源流动没有与需求相适应，而是取决于一些外部因素，如媒体说法、战略利益、政治意愿、捐助方对联合国实体和接受国绩效的看法。人们认为，诸如信托基金和类似机制等较长期安排、以及捐助国的积极参与至关重要，应在这些方面进行进一步探索。

32. 在涉及性别的任务规定与为妇女和和平问题分配的人力资源之间，也存在着巨大差距。各联合国实体在人力资源的能力和支助机制方面遇到以下挑战：

<sup>4</sup> 参见 A/60/312 和 A/60/846/Add. 6。

- 在总部和和平支助行动里妇女在决策层中的代表人数偏低<sup>5</sup>
- 与性别有关的员额数量不足，而且在多数情况下职等较低
- 性别问题股、顾问和专家相对于高级管理层和决策机制与制定议程机制而言所处的位置
- 偏向于采用性别问题协调人机制，而在这种机制中，往往是由较为初级的的工作人员在正常职责之外担负协调人责任，而不是任命全职性别问题专家
- 相对于任务的性质、范围和要求而言，指派参加《行动计划》执行工作的工作人员人数不足
- 在职务说明和工作范围中没有包括性别方面的专门知识
- 在绩效评估中没有规定与性别平等主流化工作和成果有关的标准。

## 5. 协调一致

33. 在机构间协调执行《全系统行动计划》方面存在的挑战，反映了秘书长在题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告<sup>6</sup>中提到的全系统协调和一致性这个大问题，其成因在于，联合国系统的许多部分有着不同的治理架构，而且任务规定重叠。关于联合国如何才能更好地开展工作，实现两性平等，其中包括协调自身的活动，在这方面，秘书长的联合国全系统一致性问题高级别小组的调查结果可望提出我们迫切需要的洞见。

34. 这项审查的答卷者强调，各联合国实体在总部和国家一级开展更为密切的合作，可能将带来重大的利益，但他们又几乎一致认为，联合国系统作为一个整体还没有以协调有效的方式提供服务。这往往导致活动重复或重叠，各种努力支离破碎。不仅个体实体的行动和战略应加以协调，而且政策、方案拟定、交付做法和评估系统也应做到一致统一。因此，他们重点提出以下长期存在的挑战：性别平等主流化的政策和活动在侧重点和方式上缺乏一致性；全系统执行工作的标准和指标过低，导致每个实体的规划工作对两性平等的关注存在差别；部门之间没有充分发挥协同作用，以使联合国实体在各个行动领域开展的工作发挥最大作用。

35. 机构间妇女和两性平等网络及其妇女、和平与安全任务组是联合国系统内部为推动合作、协调以及定期交流妇女和和平问题的资料而设立的唯一机制。该网

<sup>5</sup> 例如，截至 2006 年 6 月 30 日，总部的 D-1 和以上职等的工作人员中，妇女只占 25.3%；在和平支助行动里，该职等的工作人员中妇女只占 10%（见 A/61/318）。

<sup>6</sup> A/59/2005，第 193 至 212 页。

络充当性别平等主流化问题的技术机构，也是制定方法、分享资料和吸取的教训、以及确保规范层面与业务层面挂钩的一个论坛。然而，该网络没有发挥任何政策性作用，成员也不能要求联合国实体就重大政策问题或联合方案作出承诺。

36. 秘书长已指派性别问题特别顾问办公室担负促进机构间合作的责任，其中包括采取加强宣传以及强化机构间网络和任务组等方式。然而，由于性别问题特别顾问办公室在妇女、和平与安全领域开展协调的机构间任务规定不够明确，加上缺乏必要的资源，因此削弱了性别问题特别顾问办公室的效力。

37. 秘书长根据《2005 年首脑会议成果文件》，要求联合国系统各实体就把性别观点纳入其各项工作的主流再次作出承诺，并就执行两性平等和提高妇女地位方面的商定政策提出全系统政策和战略。他特别提请注意安全理事会第 1325(2000)号决议和执行该项决议的迫切性。机构间网络阐明了政策和说明的要件。2006 年 4 月，行政首长协调会下设的方案问题高级别委员会和管理问题高级别委员会(管委会)听取了性别问题和提高妇女地位问题特别顾问的简报，并正在制定各项程序和机制，以期监测第 1325(2000)号决议的执行情况，在这方面建立对高级管理层的问责制度。这些提议将在行政首长协调会 2006 年秋的届会上进行讨论。

## 6. 行动计划

38. 就《行动计划》本身而言，许多答卷者注意到，尚不存在基线资料、绩效标准和指标、时限以及对成果的侧重。这些缺点降低了《行动计划》作为规划和方案拟订文件的总体效用，从而难以对正在取得的进展作出准确评价。人们还承认，《行动计划》并不是作为整个联合国系统的统筹战略制定的，而是将其作为在具备专门知识和资源的行动领域、由联合国实体规划的或正在进行的各项活动的汇编。因此，存在一些重叠和差距在所难免。此外，人们还强调，必须在已报告的行动同受冲突影响最严重的妇女的生活中出现的任何可衡量或有实质意义的变化之间建立合理联系。

## 四. 加快执行安全理事会第 1325(2000)号决议的进一步行动

39. 对《全系统行动计划》执行情况进行的第一次审查突显了在执行第 1325(2000)号决议方面所取得的进展和存在的挑战及差距。在审查结果的基础上，确定了一系列需要进一步采取行动的关键优先领域如下：

- (a) 继续与会员国保持积极和多方面交往；
- (b) 为新一轮《行动计划》建立有效问责、监督和报告系统；
- (c) 为全面执行决议加强全系统能力；
- (d) 加强包括外地在内的整个联合国系统的协调；

(e) 根据优先情况安排资源。

40. 加强执行第 1325 (2000) 号决议的进一步行动按照上述类别进行分类。

#### **A. 继续与会员国保持积极和多方面交往**

41. 为确定并消除执行方面的差距，联合国系统必须以更加协调一致的方式与会员国就执行第 1325 (2000) 号决议进行交往。为此目的，建议联合国各实体开展下列活动以便进一步加强决议的执行：

(a) 与会员国一道参与积极的协调一致的宣传运动，特别是在受冲突困扰和冲突后国家，以便提升全面执行决议的政治势头并寻求切实保证；

(b) 与安全理事会、建设和平委会和其他联合国实体密切合作，在冲突预防、管理、建设和平、维持和平和冲突后重建及巩固的各个阶段将妇女权利和关切纳入联合国的和平与安全、人道主义与发展议程；

(c) 根据安全理事会对会员国发出的“通过制订国家行动计划或其它国家级战略等办法，继续执行第 1325 (2000) 号决议”的呼吁 (S/PRST/2005/52)，帮助会员国制订并有效实施执行第 1325 (2000) 号决议的国家行动计划；

(d) 倡导加强政府间监督、监测和问责，方法包括在安全理事会的层面上建立一个有关妇女、和平与安全的工作小组或指定一个联络中心；

(e) 会员国为旨在实现全面有效执行第 1325 (2000) 号决议的联合国举措和活动提供政治和其他支持。

#### **B. 为新一轮《行动计划》建立有效问责、监督和报告系统**

42. 应建立并实施用于执行第 1325 (2000) 号决议的一个有力、有效的问责、监测和报告系统。对《全系统行动计划》的审查表明，尽管当前的《行动计划》存在缺点，它完成了为全系统执行第 1325 (2000) 号决议建立协调一致的综合方法进行第一步规划工作这一任务。实施《行动计划》的早期经验表明如果有能力确定和平进程中的性别方面，制订基于成果的政策优先重点和业务干预，并对实施和结果进行监测，那么该方法就可能在实际情况中产生很大的不同。重要的是问责和监测系统要结合到现有的成果管理框架等监测和报告框架中。与这项工作相结合，有必要确定对实施进行评估的具体措施、目标和时间框架。

43. 因此在 2007 年以后，需要对《行动计划》的概念进行重新设计以便将其转为基于成果的方案编制、监测和报告工具。为实现这一目标，建议采取下列行动：

(a) 在《行动计划》的最后一年 2007 年内，使用《行动计划》中所包含的信息来开发一个电子数据库知识和信息管理系统，通过该系统联合国各实体能够记录进展、最佳做法和经验教训；

(b) 通过有关妇女、和平与安全的机构间工作队开始准备新的有重点的行动计划，它将被用作一种全面考虑联合国系统内部协同效应的全面和协调一致战略的工具；

(c) 在各级实施层面制订或加强问责框架和机制，特别是在总部和国家级别高级管理者的个人问责制度；

(d) 使各实体负责人和秘书长特别代表及特使为将性别观点纳入政策和方案之中以及全面执行第 1325 (2000) 号决议负起责任；

(e) 明确阐明不同实体在执行决议中的作用和互补性；

(f) 为衡量具体时间框架内的进展和成绩确定一套通用目标、全系统标准和指标；

(g) 建立能够保证为实施承诺加强问责的系统化的监测和报告程序。

### C. 为全面执行决议加强全系统能力

44. 在联合国系统实施《行动计划》的能力方面存在各种弱点，这迫切需要联合国各实体就有关妇女、和平与安全的问题进行大规模的内部能力建设。为此目的，需要进行下列活动：

(a) 将社会性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室转交给方案问题高级别委员会和管理问题高级别委员会的有关社会性别主流化的全系统政策和战略最终定稿以供行政首长理事会通过；

(b) 加强联合国工作人员，特别是外地性别分析和主流化的能力，包括进行强制核心性别培训和定期跟进、将性别主流化和性别分析或业务主流化具体方面技术模块纳入管理和领导能力课程；

(c) 加强工作人员的承诺，特别是高级管理者的承诺和领导能力，以便扩大对将性别主流化纳入和平与安全政策和方案的支持，全面并加快执行第 1325 (2000) 号决议；

(d) 开发一个全面的在线知识和信息管理系统，以便收集并传播将性别观点纳入和平进程方面好的做法案例和工具；

(e) 继续开发性别主流化工具和方法并收集和传播按照性别分列的数据；

(f) 促进把性别观点纳入建设和平委员会及其支助办公室的政策制定、筹资和活动的主流，以确保性别平等、和平与安全之间相互关连；

(g) 加强性别事务单位的资金和能力并确保任命直接向高级管理层报告的高级别性别顾问；

(h) 酌情充分利用现有的内部性别专业知识并使用民间社会的能力。

#### **D. 加强包括外地在内的整个联合国系统的协调**

45. 有效协调将涉及联合方案编制和资源调动，设定优先重点和标准，系统的知识和信息共享，以及准确及时的报告，以便建立所有权并加强全球、区域、国家和社区层面的集体能力。执行第 1325（2000）号决议的《全系统行动计划》很可能成为整个联合国系统的可行的协调工具。为提高机构间协调有必要采取下列行动：

(a) 促进联合规划、方案编制、资源调动、监测和评估、设定优先重点、宣传以及根据需要指定牵头机构；

(b) 在行政首长协调会的框架内，基于联合国各实体的任务和相对优势设定其在执行第 1325（2000）号决议时的明确职责划分；

(c) 加强机构间的外地协调，包括通过联合国国家工作队和性别问题顾问小组并提高与各国政府、性别平等国家机制之间的协作并提高妇女、议会以及民间社会妇女成员的地位；

(d) 加强总部政策制定机构和外地业务机构之间的合作和互动，以便将有关性别主流化和提高妇女地位的规范性框架转变为实际实施；

(e) 加强性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室与建设和平支助办公室之间的协作和互动，以执行第 1325（2000）号决议；

(f) 加强性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室在全系统执行安全理事会第 1325（2000）号决议以及促进将性别主流化纳入政策、方案和项目方面的战略领导能力和协调责任。

#### **E. 根据优先情况安排资源**

46. 系统执行第 1325（2000）号决议以及为会员国包括其国家行动计划提供支持需要根据其明示的需求进行灵活、可预测和及时的拨款。妇女和和平活动通常被认为是和平与安全任务的附加责任并预期在现有预算资源范围内予以实现。联合国系统的经验持续地表明这种预期是不现实的。因此提出下列活动建议：

(a) 在联合国系统实施的执行第 1325（2000）号决议的联合活动方面根据财务目标确定优先重点；

(b) 在编写联合国机构的方案预算时与会员国进行积极对话以便包含执行第 1325（2000）号决议和《行动计划》的专用拨款；

(c) 建立与年度筹款、认捐会议和官方发展援助相联系的执行第 1325(2000)号决议的中期和长期财政目标；

(d) 会员国为妇女、和平与安全活动经常提供充足的资金。

## 五. 结论

47. 实现《联合国宪章》和第 1325(2000)号决议所述两性平等目标是所有会员国的一个首要和长期责任，因此也是联合国需要为会员国提供帮助的一个突出领域。各会员国和联合国开展的多方面安全与和平工作也必须相应系统地纳入性别视角，在它们的政策、方案和活动中解决妇女赋权问题。虽然在维护国际和平与安全方面两性平等问题已经越来越被看作是一个核心问题，但是妇女在和平进程中的作用依然被普遍看作是一个枝节问题，而没有被看作是发展可行的民主机制和建立具有可持续性和平的一个基本问题。

48. 为实施安全理事会第 1325(2000)号决议而制定的《全系统行动计划》反映了全球在这方面的力度。该行动计划包括大量全系统当前开展的活动信息。这是第一次尝试制定一个综合连贯的方法以促进妇女、和平与安全问题，并将性别视角纳入联合国有关和平与安全的各项方案和政策的主流。本报告是对《全系统行动计划》前 8 个月的执行情况所做的一次全面和公正的评估。由安全理事会授权开展的这次审查强有力地展示了该行动计划的局限性和其带来的机会，因此可以采取相应的集体行动矫正其局限性，并加强其带来的机会。

49. 由社会性别问题特别顾问办公室开展的执行审查表明，联合国系统各组织在《全系统行动计划》的很多领域都进行了令人称赞的努力，并取得了重大进展，尤其是在维持和平、促成和平以及建设和平领域。联合国很多机构开展了有趣的创新型项目以预防和应对武装冲突中基于性别的暴力行为，并为民众提供人道主义援助。在《行动计划》的其他领域也已取得了进展。

50. 尽管如此，联合国系统各个层面，无论是总部还是外地的所有部门能够做而且应该做的还很多。除取得的进展外，审查还发现了在总部和业务层面存在的缺点，并提出了一系列解决这些缺点的具体行动建议。很多机构和组织上的挑战已经制约了《行动计划》的有效执行。

51. 执行审查对《全系统行动计划》带来的好处予以了肯定。至关重要的是要根据本报告中的各条建议对该计划进行修订，取长补短，使其在协调机构间关系，加强问责与所有权，提高本组织文化方面发挥更有效的作用，推动实现第 1325(2000)号决议所载各项目标和理想。若将《全系统行动计划》提升到一个新层次，联合国系统可以成为各会员国更具战略性的伙伴，支持它们维护国际和平与安全的能力并将两性平等的承诺变成现实。

52. 迅速执行本报告所列的各项行动将加速联合国系统执行第 1325 (2000) 号决议的速度。必须要特别关注各成员国和其他各方，使它们能够加强政治意愿和承诺，以便在执行该决议时能够加大政治力度。执行该决议的最终责任在于各会员国，而且秘书长呼吁安全理事会和建设和平委员会优先重视每一个处于冲突中和冲突后局势的国家的妇女状况，以取得具体的成果。联合国系统在执行全系统行动计划方面需要各成员国的支持。在联合国实体和全系统各个层面上还需要加大努力，加强问责与协调及提高联合国系统的能力，以支持该决议的执行。还应利用现有的机构间协调与统一机制加大努力协调机构间的政策和做法。

53. 基于上述考虑，秘书长建议安全理事会将《全系统行动计划》延长至 2007 年以后，并根据本报告所载审查结果和行动予以编写。

---