



妇女与和平与安全

秘书长的报告*

一. 引言

1. 本报告是根据 2010 年 10 月 26 日的主席声明(S/PRST/2010/22)编写的，安全理事会在该声明中要求提交关于第 1325(2000)号决议执行情况的年度报告。本报告旨在后续跟进 2019 和 2020 年秘书长关于妇女与和平与安全的报告中秘书长对联合国发出的指示以及十年(2020 至 2030 年)五项目标，特别重视下列目标：将无条件维护妇女权利、尤其是保护妇女人权维护者视作联合国和平与安全工作中最显著的标志之一。

2. 尽管自 2000 年以来达成了规范性协议，而且有证据表明性别平等为实现可持续和平和预防冲突提供了路径，但我们正朝着相反的方向前进。纵观全球，数代人在妇女权利方面取得的进展正在出现逆转；与此同时，暴力冲突、军费开支、军事政变、流离失所和饥饿现象则在持续增加。

3. 民主和包容性政治最近面临的挑战再次表明，厌女症和独裁主义往往彼此加强，并与稳定繁荣的社会相互对立。在一些国家，暴力极端主义团体和军事行为体通过武力夺取政权，对过去所作的性别平等承诺出尔反尔，并迫害公开发声或只是过着日常生活的妇女。本报告侧重于各类妇女和女童，并表明厌女症和独裁主义相互叠加还导致基于性取向和性别认同的暴力和歧视行为增加。

4. 这种压迫最极端的表现之一发生在阿富汗，塔利班在那里任命了一个完全由男子组成的内阁，关闭了女子中学，禁止妇女在公共场合露出脸部，限制妇女离家的权利，并在去年发布了许多其他限制。大多数女童已经失学 400 多天，在她

* 由于提交办公室无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交处理。



们认为是返校首日的当天被学校拒之门外。近 2 000 万阿富汗妇女和女童被剥夺了基本人权，在阿富汗运作的妇女组织中，有 51% 已被迫关闭。¹

5. 阿富汗并非出现妇女人权倒退、希望破灭、改革推迟、未达配额、妇女和女童持续受到镇压和暴力的唯一地方。在大多数受冲突影响的国家，男子掌握着权力，妇女则遭到结构性排斥或直接排斥，妇女的权利和自由受到蓄意攻击。

6. 在许多国家，特别是受冲突影响的国家，妇女站在抗议独裁领导人的前列，坚决不接受无法保障其权利的政治解决方案。在一些国家，妇女正在赢得胜利，包括更加平等的法律出台，以及决策进程中的妇女代表性得到提高。她们期望的是，就包容妇女采取切实行动；她们拒绝接受与妇女团体的象征性会议，或在未经其直接参与的情况下，在协议中插入有关措辞。

7. 妇女与和平与安全议程不仅能解决历史不公和边缘化问题，而且是改弦更张的契机。包容和参与的大门一旦打开，将推动预防冲突和建设和平工作取得巨大进展。

8. 本报告还参考了和平行动和国家工作队等联合国系统各实体提供的数据和分 析，会员国、区域组织和民间社会分享的信息，以及其他全球公认数据源提供的分析。报告评估了当前面临的挑战，并举例说明了变革路径。

二. 妇女与和平与安全十年的目标：保护人权和人权维护者

9. 纵观全球，妇女人权维护者日益成为攻击目标，这些攻击旨在压制她们的主张，并阻止她们参与公共生活。极端主义政治行为体影响日增、军事政变再度猖獗以及政府违宪更迭都使人权维护者的工作变得愈加危险。为此，安全理事会呼吁采取措施，保护妇女权利活动者及其组织。² 2022 年，安全理事会首次就参与和平与安全进程的妇女遭到报复问题举行正式会议。然而，在民间社会行为体需要长期支持以加强自身安全措施，或在最危险的情况下需要保护或搬迁方面的紧急协助时，其本国政府和国际伙伴却往往反应不足。

10. 2021 年，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在 8 个受冲突影响的国家核对了 29 起杀害妇女人权维护者、记者和工会制倡导者的案件。但人们广泛认为，这一数字严重低于实际值。例如，人权高专办仅在哥伦比亚就收到了 1 116 项关于威胁和攻击人权维护者和组织的申诉，其中近三分之一是针对妇女的威胁和攻击，人权高专办还报告称，有 12 名妇女人权维护者被杀害，其中 7 人是土著妇女。在也门，交战各方继续迫害积极参与政治的妇女以及性和性别少数群体。叙利亚活动者报告说，有同事在其假照片被发送给家人后，曾考虑自杀。在苏丹，许多妇女在政变后参加抗议期间受到暴力、任意逮捕和拘留。在阿富汗，

¹ 阿富汗人道主义行动中的性别平等问题工作组，“对妇女领导的民间社会组织在阿富汗人道主义危机中面临的挑战、障碍和机遇的研究”，2022 年 3 月 30 日，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。

² 例如，见安全理事会第 2467(2019)、2493(2019)、2542(2020)、2567(2021)和 2626(2022)号决议。

许多活动者遭到拘留或骚扰，数人遇害或失踪。2022 年 1 月和 2 月，四名妇女活动者在参加争取妇女权利的抗议活动后，与其家人一起遭到逮捕。在联合国和广大国际社会的一致施压下，她们在被单独监禁数周后获释。在缅甸，军方杀害了数百名女性抗议者，包括妇女人权维护者、大学生、维护男女同性恋、双性恋、跨性别者、间性者和性别奇异者权利的活动者、记者和有影响力的人士。数千名妇女活动者被拘留，据报在拘留期间发生了数起凌辱和虐待案件。

11. 在联合国官方统计数据中，对妇女人权维护者所受攻击的报告严重不足，而且这些报告受到匿名处理。总体而言，妇女成为性暴力和性别暴力的目标以及受到言语虐待、监视和网络暴力的可能性远远高于男子。尽管所有活动者都是诽谤、抹黑行动以及线上和线下仇恨言论的目标，但对妇女人权维护者的攻击通常针对她们的个人行为、道德品行或性生活。性和生殖健康及权利维护者面临着极大的耻辱和暴力，因为他们的工作常被视作对传统社会和性别规范的威胁。针对性和生殖健康信息和服务的限制性立法可能扩大这些风险。攻击妇女权利活动者的人往往受到歧视性法律的鼓舞。男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者权利的维护者可能因其积极行动以及性别认同、性取向或性特征而成为专门目标。一些妇女人权维护者，特别是残疾妇女，尤其可能被误诊为心理失调，并被强行送入精神病院以制止她们发声。³

12. 自 2018 年以来，在非政府组织妇女、和平与安全工作组协助下应邀在安全理事会发言的女性通报者中，有超过三分之一遭到了报复和恐吓。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)对 2021 年 1 月至 2022 年 5 月向安理会通报情况的民间社会妇女代表进行调查时发现，32 名答复者中有 9 人报告其遭到了报复。一名妇女报告说，协助她通报情况的同事遭到逮捕、拘留和殴打，两人都不得不离开该国。由于她的人身安全面临重大风险，她迄今仍然无法继续开展人权工作。一位著名的妇女权利倡导者报告说，她通报情况后，她国家的政府在电视和社交媒体上播放了一段影片，她的父亲和一位同事被迫在片中诽谤她。并非所有调查答复者都在会前进行了风险评估和保护规划，而且许多评估和规划是由民间社会、而非由联合国或发出邀请的安全理事会成员开展的。人权高专办编写了指导材料以减少对民间社会通报者的报复，会员国还就这一问题成立了非正式小组，这些都是值得欢迎的步骤。

13. 处于危机和冲突环境下的妇女人权维护者获得资金的机会有限。为填补这一缺口，妇女和平与人道主义基金今年为妇女人权维护者设立了供资窗口，该窗口已开始向面临风险的妇女人权维护者提供直接后勤援助。民间社会组织仍是为处于危险的活动者提供支持的最可靠来源，为此应利用一系列基金和其他来源，为专门保护人权维护者的组织快速提供灵活的资金。

³ 妇女署、人权高专办和非政府组织妇女、和平与安全工作组于 2022 年 1 月 10 日至 12 日举办的专家协商会所作的分析。另见“妇女人权维护者：人权高专办与妇女人权和性别平等”，<https://www.ohchr.org/en/women/women-human-rights-defenders>。

14. 在向安全理事会提供关于侵犯和虐待妇女人权维护者的信息方面，和平行动的季度报告发挥了重要作用。2021 年，有 14 个和平行动向安全理事会报告了针对人权维护者的暴力行为。联合国哥伦比亚核查团的报告除了将性别考虑纳入安全分析和建议的主流之外，还一贯载有关于杀害人权维护者事件的按性别分列数据。在某些族裔群体或男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者群体的领导人受到攻击时，这些报告还予以具体说明，这应成为所有和平行动报告的规范做法。

15. 除进行报告外，联合国必须采取一切可能的措施，以保护妇女人权维护者及其工作，包括立即采取措施应对新出现的威胁。近年来，联合国作出了公开谴责，访问了面临风险的妇女人权维护者以减少污名化，推动建立了妇女人权维护者网络，并支持制定了政策和法律以更好地保护妇女。在利比亚，联合国与社交媒体公司合作打击针对妇女权利活动者的错误信息和仇恨言论。在哥伦比亚，在妇女署支持妇女人权维护者方案下制定的保护战略去年使至少 4 000 名女性领导人受益，6 个运作中的紧急基金为 499 人提供了支持。在喀土穆，人权高专办访问了一位已被拘留和隔离两周的著名妇女人权维护者，她在此次访问的三天后获得保释。联合国国家工作队与和平行动仍然必须对预防工作进行更多投资，准备好提供风险评估，并在需要它们提供支持时，采用更加协调一致的办法和系统性的规程。

16. 在妇女人权维护者面临紧迫风险的情况下，国际社会的支持战略和应对机制仍然不足且不完善，2021 年 8 月塔利班接管后人们撤离阿富汗的情况就表明了这一点。许多关键任务留给了民间社会组织，它们编制了面临风险的妇女名单，在这些妇女与会员国和其他运营撤离航班的组织之间建立联系，并筹备前往机场的安全通道，甚至自己安排撤离航班。由于安全无法得到保障，许多妇女活动者不敢试图进入机场，许多人不愿撇下家人离开。有报告称，妇女活动者在等待撤离时被杀害或逮捕。与民间社会和阿富汗妇女的访谈也表明，许多重新安置计划偏向于军方支持者，而非建设和平及促进人权与民主的人士，因而这些计划偏袒男子。大多数签证申请只能从第三国处理，但妇女往往缺乏为自己和家人获得旅行证件所需的资金。由男性亲属陪同的要求也使申请护照和旅行变得更为困难，特别是对单身和丧偶妇女而言。许多成功前往邻国的人在等待签证期间生活在恶劣条件下，并面临被逐回阿富汗的风险。

17. 一些会员国支持撤离和重新安置数千名阿富汗妇女，包括人权维护者以及前政治家、法官、记者和其他人士。例如，加拿大为难民推出了援助面临风险的妇女方案，其他国家则在处理庇护申请时优先考虑人权维护者。一些国家报告说，约一半的撤离者和获得庇护者是妇女。然而，许多妇女仍在艰难应付官僚机构，难以获得生计和继续工作的能力。

18. 支持人权维护者和妇女权利活动者的实际措施必须包括：与受影响的个人和民间社会协商，针对受影响个人的具体情况和需要，加快和促进批准因性别相关迫害而提出的庇护、临时搬迁或受保护地位的申请，在紧急个案中为保护妇女建

设和平者和人权维护者迅速提供灵活资金，并采取一切必要措施加强数字安全和人身安全。

19. 最重要的是，应为活动者及其工作提供持续、可见和明确的政治支持，这是防止他们受到攻击的关键因素。在妇女参与或可见度上让步并不能加强她们的安全。事实恰恰相反：出于安全关切而剥夺她们的空间、机会或资金，只会让施害者更加大胆，并肯定他们的策略。

三. 妇女与和平与安全议程在各方面的最新进展、差距和挑战： 趋势和新出现的问题

A. 推进性别平等与妇女切实参与和平进程和政治过渡

20. 2021年9月13日，非洲之角妇女战略倡议的区域主任哈拉·卡里卜在向安全理事会通报苏丹问题时表示，“苏丹现代史上充斥着因排斥妇女而陷入失败的和平协议”。“我们必须从过去的错误中吸取教训，否则就可能重蹈覆辙”。迄今为止，曾向安全理事会通报情况的200多名民间社会妇女中，几乎所有人都就排斥妇女问题发表了类似声明，并要求直接和正式参与和平进程的所有阶段。

21. 正如秘书长在人权行动呼吁中确认的那样，需要采取切实措施，克服长期存在的障碍，并加快推动妇女直接参与和平与政治进程。为此，秘书长特使、驻地协调员、顾问、代表及其团队需要协同一致、秉持诚意地作出努力。还需要积极推动妇女团体和妇女领导的民间社会组织参与进来，将性别问题纳入政治和冲突分析，并落实具体措施，确保妇女在这些进程中享有平等。

22. 政治和建设和平事务部继续筹办关于设计和支持包容性进程的高级别战略会议。这些会议提供了契机，可确定对各种情况最具影响力的措施，并推动将性别平等纳入特派团工作的主流。⁴ 例如，联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)利用其2022年高级别战略会议的机会，探讨了联苏综合援助团推动的政治进程下一阶段的甄选过程和妇女代表性。

23. 2021年，妇女作为冲突方谈判者或代表⁵参加了联合国牵头或共同牵头的和平进程。⁶ 然而，妇女代表的比例为19%，2020年则为23%。在塞浦路斯，希族塞人领导人和土族塞人领导人于2022年1月15日商定了“确保妇女充分、平等、切实参与解决进程/最终解决进程的行动计划”。在三个月后启动该计划时，双方领导人承诺确保技术委员会中至少30%的代表是妇女。但仍然存在诸多障碍。

⁴ 见 S/2019/800 和安全理事会第 2493(2019)号决议。2021 年，就日内瓦国际讨论和也门问题举行了后续会议，2022 年，就苏丹和阿拉伯叙利亚共和国问题举行了会议。

⁵ 2021 年，在 18 个冲突方代表团中，有 14 个代表团有妇女代表(77.8%)。相比之下，2020 年，13 个冲突方中的 8 个有妇女代表(61.5%)；2019 年，27 个代表团中的 13 个有妇女代表(48.1%)；2018 年，19 个代表团中的 14 个有妇女代表(73.7%)。

⁶ 2021 年，联合国共同牵头了 5 个和平进程：布干维尔、塞浦路斯、日内瓦国际讨论、利比亚(利比亚政治对话论坛和联合军事委员会)以及阿拉伯叙利亚共和国(宪法委员会)。

向安全理事会通报情况的民间社会人士强调指出，当权者如何在一些情况下积极地破坏包容性。在也门，秘书长特使曾为也门妇女提供了不可转让的预留席位。但各政党当时拒绝接受预留席位，由和平进程建立的各项委员会中仍然没有女性成员。在不是由联合国牵头的进程中，妇女的缺席也显而易见。例如在 2022 年 4 月，参加内罗毕磋商的近 30 名刚果民主共和国武装团体代表中，没有一名妇女。2022 年在多哈举行的乍得和平谈判中，50 多名与会者中只有一名妇女。

24. 联合国继续采取步骤，以身作则。总体而言，带领特派团努力寻求政治解决危机的妇女人数大幅增加；与此相应，在联合国牵头或共同牵头的五个正在运作的进程中，妇女担任其中两个进程(日内瓦国际讨论和利比亚对话)的牵头调解人。2021 年，联合国调解支助小组中有 43%的工作人员为妇女。⁷ 不过，促进性别平等是所有工作人员的责任，同时需要开展高质量性别分析的能力，这两点对于在和平进程的所有阶段为性别平等举措提供信息以及确保这些举措得到优先考虑和支持至关重要。此外，应同妇女组织和女权运动进行透明的常规接触，这对于推动实现以妇女参与、保护和权利为先的和平至关重要。2021 年，由联合国牵头或共同牵头的五个正在运作的和平进程都与民间社会组织进行了磋商，并获得了性别平等专长。在巴布亚新几内亚，布干维尔妇女联合会主席应邀加入布干维尔谈判小组，共同参与了联合国主导下的和平会谈。

25. 纳入妇女这一做法本身并不能确保将性别问题融入进程，因此联合国正在采取措施提供性别平等专长，并加强妇女权利行为体所作的贡献。在苏丹，联苏综合援助团协助成立了一个由五名妇女组成的性别问题专家观察员小组，并促进其参与了 2021 年苏丹过渡政府与苏丹人民解放运动-北方局阿卜杜勒-阿齐兹·赫卢派之间的谈判。为纳入性别问题采取的措施包括：鼓励各政党代表团至少达到 40%的目标，咨询及召集各类妇女权利倡导者，确保她们参与政治，以及向苏丹调解小组提供性别平等专长。除了呼吁妇女参加 2022 年 5 月启动的苏丹内部会谈的代表团外，联苏综合援助团还支持苏丹妇女牵头的一项进程，该进程旨在成立一个独立的妇女权利小组，其成员包括来自苏丹所有地区的 22 名妇女，她们负责与所有其他代表团在同等基础上进行谈判。在马里，非洲联盟和联合国支持妇女在政治过渡期间参与区域调解努力，包括促进非洲妇女领袖网络与加纳和塞内加尔国家元首召开会议，这些会议影响了西非国家经济共同体后续作出的决定。

26. 2021 年达成的 25 项和平协议中，有 8 项(32%)包含提及妇女、女童和性别的条款，高于 2020 年的 26%(图一)。这一数字仍然仅略高于过去 20 年的平均水平。各项协议的全面性和提出的问题也存在很大差异。协议的阶段或类型、联合国作为第三方的参与、妇女和民间社会对和平进程的参与以及冲突持续时间，都会影响和平协议提及性别问题的情况。⁸ 值得注意的是，2021 年，在地方一级的协议

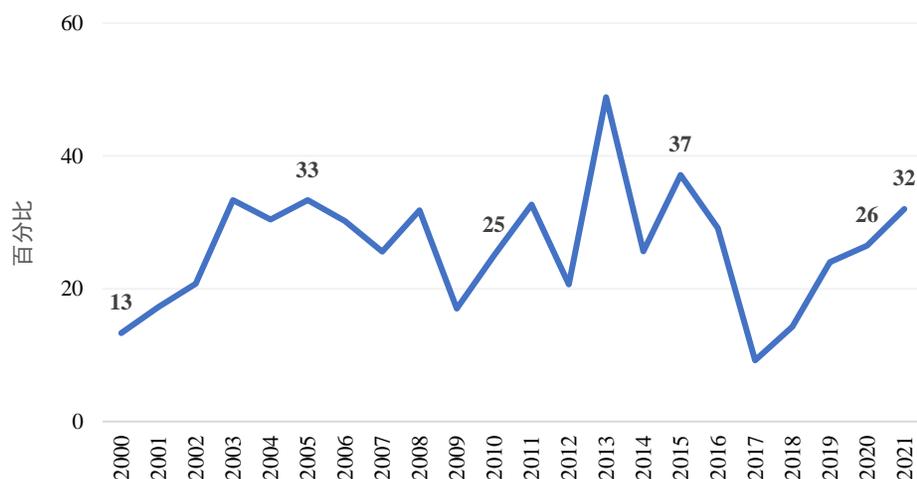
⁷ 自 2012 年以来，联合国所有调解支助小组都包括女性成员。

⁸ Laura Wise, "Peace agreements with a gender perspective are still an exception, not the rule", London School of Economics Women, Peace and Security blog, 18 June 2021.; Agathe Christien, "What has happened to gender provisions in peace agreements?" Georgetown Institute for Women, Peace and Security, 2 March 2020.

中可找到详细的性别平等条款，例如南苏丹琼莱州的洛乌努埃尔-丁卡博尔-穆尔勒以行动促和平协议，其中的条款似乎更多地植根于此前社区调解进程的背景。琼莱州协议的另一个特点是，三名妇女代表分别作为其社区的代表在该协议上签字。⁹ 联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)支持刚果民主共和国伊图里省伊鲁穆县的妇女参与对话，促成比鲁族与赫马族达成了具有里程碑意义的地方和平协议。

图一

其条款中提及妇女、女童和性别的和平协议占比，2000-2021 年



资料来源：PA-X 和平协议数据库(2022 年)。第 6 版。爱丁堡大学，2022 年 6 月访问。

27. 和平协议的执行过程是否顺利，以及协议对人们日常生活产生积极影响的潜力如何，都是对协议质量的考验。妇女切实参与执行阶段，包括参与专门机制的设计和参与必不可少，需要更加大力地加以倡导。2022 年 9 月 2 日，在安全理事会、联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)与马里妇女组织进行接触协作后，马里又有 15 名妇女被任命为协议监测委员会(3 名妇女)及其小组委员会的成员(12 名妇女)，委员会中的妇女比例由此从 31%增至 38%。此种协调一致的联合宣传应成为联合国支助的所有进程的标准做法。

28. 区域组织和会员国增加了对妇女平等和切实参与和平进程的支持。这方面的例子包括：参与调解和平努力的主要行为体公开呼吁提高妇女的代表性和参与度；扩大区域和国家两级的妇女调解人网络，并促进其参与解决冲突的努力；在《妇女、和平与安全与人道主义行动契约》以及《2025 年承诺》倡议下开展联合行动。然而，妇女与地方民间社会组织继续面临巨大的结构性障碍和实际障碍。为直接响应秘书长 2019 年发出的指示，在妇女和平与人道主义基金下设立了妇女参与和平进程和执行和平协议的快速响应窗口，这为克服上文所述的一些障碍提供了

⁹ Laura Wise and Anna Asproni, “Gender Perspectives in peace agreements: time for a new approach?” 21 July 2022. 可查阅：<https://peacerep.org/2022/07/21/gender-perspectives-in-peace-agreements-new-approach/>。

切实工具。迄今为止，快速响应窗口已向阿富汗、喀麦隆、埃塞俄比亚、危地马拉、马里、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国等国的 32 个民间社会组织提供了有针对性的灵活支助。

B. 促进性别平等的维持和平及和平行动

29. 通过强有力的领导、政治宣传、增加性别平等专长、分析和数据驱动的问责机制，在秘书长的以行动促维和倡议和维持和平行动任务中优先落实了妇女与和平与安全议程，此举正在产生显著影响。妇女与和平与安全被纳入了“以行动促维和+”计划，这是以行动促维和倡议的现有执行计划。

30. 在联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)的推动下，地方和平与和解委员会中的妇女比例从 2020 年的 21% 提高到 2021 年的 34%。在马里，马里稳定团通过妇女状况室支持妇女参与政治过渡进程。妇女在 2021 年 12 月的全国对话中发挥了核心作用。由此，性别均等法于 2022 年 6 月被纳入经修订的选举法。特派团与妇女民间社会组织之间的伙伴关系对创造这种影响力至关重要。在南苏丹，在联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)支持的社区一级和平谈判活动中，48% 的参与者是妇女。

31. 为加强对妇女的保护，联刚稳定团通过当地妇女网络支持妇女参加社区间对话，并加强了妇女在社区警报网络和地方保护委员会中的作用。稳定团和地方安全部队在了解妇女所查明的威胁和风险后，其保护平民的努力变得更加注重性别平等。稳定团的惩戒股支持在刚果民主共和国 11 所重点监狱中的 9 所建造女囚侧楼，侧重于更好地满足被拘留妇女的卫生保健需求。在西撒哈拉，地雷行动司为撒哈拉威地雷行动妇女小组提供培训，该小组进而向数千人提供了爆炸物风险和冠状病毒病(COVID-19)预防教育。在南苏丹，南苏丹特派团与合作伙伴促成因族群间暴力而被绑架的 36 名妇女、39 名女童和 45 名男童获释，并帮助他们寻找家人和与家人团聚。在阿卜耶伊，联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)的警察部分设立了性别暴力服务台，并在多个地点任命了协调人，关于性别暴力的报告随之增加了 80%。该特派团继续与米塞里亚族和恩哥克-丁卡族合作，将更多妇女纳入其决策机制，并让传统酋长参与取缔有害的传统习俗。11 名妇女被任命至恩哥克-丁卡族传统法院任职，1 名妇女被任命至设在埃米特的米塞里亚和恩哥克-丁卡族联合法院任职；在 34 个社区保护委员会中，超过四分之一的志愿人员是妇女。然而，和平会议与会者中的妇女比例仍然低于 10%。

32. 联合国继续支持设计包容性和促进性别平等的解除武装、复员和重返社会进程以及减少社区暴力项目。数个和平行动为减少社区暴力项目设定了受益人最低性别配额，并促进解除武装、复员和重返社会进程采用对性别问题敏感的资格标准。减少社区暴力以及解除武装、复员和重返社会项目受益者中的妇女比例参差不齐。在马里，减少社区暴力项目的受益者中有 50% 是妇女，但在刚果民主共和国，这一比例仅为 23%。在哥伦比亚，74% 的女性前战斗人员参加生产项目，但她们仍面临决策进程缺乏包容性和护理负担增加方面的挑战。

33. 妇女充分、平等、切实参与所有行动可改进任务的交付成果。在巴勒斯坦被占领土，2021年5月以色列与好战派别在加沙地带的冲突升级，在此期间发动了空袭，一个仅由妇女组成的爆炸物处理队随后被派去清理30个地点，包括应急住所、学校和医疗中心。除两所学校外，所有学校都在停火后七天内重新开放。2021年，地雷行动司为实施项目而征聘的工作人员中，有60%是妇女；马里的业务主任是一名妇女，这在该部门创下历史首次。在刚果民主共和国的基伍地区，部署妇女接触小组有助于促进当地民众与稳定团之间的沟通，并推动更好地应对与冲突有关的性暴力。联合国志愿人员方案部署的人员接近性别均等，推动提高了妇女在和平行动中的代表性。然而，维持和平特派团尚未踏上到2028年在各级实现性别均等的正轨，在征聘和留任妇女方面持续面临挑战。

34. 多边行动军事部分中的妇女代表性不足问题仍然凸显。这强调指出了安全部门改革努力的重要性，改革应包括评估障碍、设置性别配额、审查人力资源政策和征聘工作以及废除歧视性法律。为填补数据缺口，联合国计划编写一份关于全球国防部门中的性别平等和妇女地位的报告。在一些情况下，联合国特派团继续推动提高妇女在东道国安全部队中的代表性。在中非共和国，目前国家警察中的妇女占比超过25%，宪兵中的妇女占比接近16%。在海地，警察部队中的妇女比例提高了21%。然而，在谈判和执行和平协议中安全部门相关规定的决策机构中，妇女的代表性仍然很低，仅举两例说明：在马里的这一比例不足9%，在利比亚的这一比例为零。这种不平衡对全球安全部队的机构文化产生了深刻影响。

C. 在冲突环境和人道主义紧急情况下保护和促进妇女和女童的人权和领导力

35. 安全局势急剧恶化，正在给受冲突影响国家的妇女和女童造成巨大痛苦。在阿富汗，预计需要帮助的人数将在一年内翻倍。许多家庭为了在冬夜取暖而焚烧个人物品，并在一些情况下将女儿卖掉嫁人，或贩卖女儿以获取食物。缅甸发生政变后，需要人道主义援助和保护的人数从100万增至1440万。如今，该国一半人口处于贫困线以下。受影响最大的部门包括妇女占多数或发挥重要作用的部门，如服装业、招待业和公务行政部门。许多女童失学，而且可能再也无法重返校园。据预计，今年苏丹面临严重饥饿的人数将翻倍，日益严重的人道主义危机则对妇女造成了格外严重的代价，她们大多在农业和非正规部门工作。

36. 在马里，性别暴力案件比2020年增加了40%。在布基纳法索，2021年的粮食不安全程度达到2020年的4倍，暴力侵害妇女和女童行为急剧增加。乌克兰战争导致了二战以来欧洲最大规模的难民流动，这些难民主要由妇女和儿童组成，收容国和国际社会正在设法解决人口贩运和性剥削的高风险以及生殖保健需求。据估计，在2022年2月，乌克兰有265000名孕妇，一些关于战争的首批图像显示，妇女在防空洞内分娩或从产科病房撤离。

37. 在刚果民主共和国，2021年面临重度粮食不安全的人数从1560万跃升至2700万。2021年经联合国核实的与冲突有关的性暴力案件中，有三分之一的案件是在该国记录的。约80%的叙利亚人目前需要人道主义援助。由于70%的农业劳动力为妇女和女童，她们尤其容易受到阿拉伯叙利亚共和国北部和东北部的水

危机影响；25%的叙利亚家庭由妇女担任户主，这些家庭更有可能面临粮食安全，或以赊欠方式购买粮食。更多孕妇患有贫血和营养不良，保育箱或聘用护士和助产士的资金不足，则造成了许多婴儿死亡。童婚、亲密伴侣间暴力甚至妇女和女童自杀的比率继续上升。纵观全球，在18岁以前结婚或民事结合的20至24岁妇女比例为19.5%。¹⁰ 在乍得或中非共和国等一些脆弱和受冲突影响的国家，童婚率比世界平均水平高出三倍。

38. 在也门，孕妇无法安全地获得孕前和孕产妇急诊护理，每两小时就有1名妇女在分娩时死于可预防的原因。也门妇女限制自己的进食量，以将更多食物留给子女；在向社区提供人道主义援助的当地应急响应人员中，大多数也都是妇女，然而她们面临日益增多的行动限制和由男性亲属陪同的要求，特别是在北方。在海地最近一波与帮派有关的暴力事件中，约三分之一的绑架受害者为妇女。黎巴嫩经济局势严峻，致使超过82%的人口陷入贫困。对许多年轻成人而言，节育、避孕和筛查测试等手段已过于昂贵，导致了一波意外怀孕、性传播感染和不安全堕胎。

39. 在全球可预防的孕产妇死亡中，有60%发生在冲突和流离失所环境下。性和生殖健康及权利是妇女和女童获得选择自由以及为和平与安全作出贡献的能力的基础。对这些权利的挑战令人震惊，因为施加更多限制及剥夺获得生殖保健服务的机会只会导致不安全堕胎增加，而这正是孕产妇死亡的一个主要原因。近几个月来，有些领域出现了倒退，但也有些领域取得了进展，哥伦比亚的情况便是如此。

40. 2021年，联合国核实了近3300起与冲突有关的性暴力案件，比前一年增加了800起。秘书长关于与冲突有关的性暴力的年度报告(S/2022/272)列出了49个据信涉嫌在安全理事会议程所列武装冲突情势中一再实施性暴力或对此负责的当事方名单，其中70%以上的当事方已被列入该名单至少5年，但从未采取纠正行动。秘书长的报告记录了在公共生活中攻击妇女的行为，包括以性暴力和威胁为策略，制止妇女发声、羞辱她们和败坏她们的名声，这表明保护与参与之间存在着不可分割的联系。在伊拉克和黎凡特伊斯兰国¹¹ (达伊沙)¹² 袭击辛贾尔8年后，200 000名雅兹迪人依然流离失所，住在离家乡仅数小时之遥的营地，2 800名妇女和儿童仍被囚禁，网络上则依然存在贩卖雅兹迪妇女的行为。在利比亚，据报告各拘留中心内继续发生与冲突有关的性暴力，例如5名索马里女童在的黎波里的Shara'al-Zawiyah拘留中心受到了性暴力，在联合国的不懈努力下，这些女童最终获释，并交由联合国难民事务高级专员公署(难民署)照料。在南苏丹，数百名不明身份的男子在2021年袭击了耶伊县的努埃尔难民营，在此期间，一家非政府组织运营的卫生保健设施遭到袭击，至少19名妇女和女童当众遭到性

¹⁰ 2021年数据或有数据可用的最近年份数据，信息来源：全球可持续发展目标指标数据库，2022年7月访问。

¹¹ 列名为伊拉克基地组织(QDe.115)。

¹² 依照大会第75/291号决议。

侵犯，并被残忍杀害。在埃塞俄比亚，非政府组织观察到的诸多模式以及联合国与埃塞俄比亚人权委员会开展的联合调查表明，这些暴行被武装冲突各方用作战争策略。

41. 2022 年，秘书长发表了一份特别报告(S/2022/77)，其中概述了因与冲突有关的性暴力而怀孕的幸存者及其因战时强奸生下的子女所面临的具体政治、安全和人道主义挑战。这些挑战包括：面临歧视性法律和有害的社会规范，更容易受到冲突驱动的贩运影响，以及人们认为孕妇、幸存者及其子女与敌人有关联，这加剧了耻辱感并使其面临危险。该报告促请各国根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第 9 条，确保妇女在将国籍传给子女方面享有与男子平等的权利，并确保为性暴力幸存者提供全面优质的跨部门援助，包括在安全终止强奸所致怀孕以及其他性和生殖健康权利方面。

42. 2021 年，冲突环境中针对儿童的强奸和其他形式性暴力增加了 20%，其中 98%的幸存者是女童。这一情况背后是一个令人担忧的趋势，即侵害女童的行为总体上日益增多，不仅是性暴力，还有绑架、杀害和残伤行为。2021 年，每三名受害儿童中，就有一名是女童。仅在一年前，这一比例为四分之一(S/2022/493)。

43. 在这一背景下，联合国和人道主义伙伴为应对各类妇女和女童在卫生、经济、教育和社会福利领域面临的紧迫挑战而开展的工作比以往任何时候都更加重要。为确保妇女和女童能够立即获得性和生殖保健以及预防和应对性别暴力的服务，不仅需要资金，而且需要政治支持。这种支持对于优先向女户主家庭、孕妇和哺乳妇女提供粮食、现金和代金券援助以及其他直接援助也至关重要。获得基本服务的机会不仅不足，而且直接受到冲突的影响。在乌克兰，在 2022 年 2 月 24 日前，有 20 个医疗服务点和妇产医院在联合国人口基金的支持下向性别暴力幸存者提供援助。不到两个月后，由于敌对行动造成的破坏和人员短缺，上述设施中只有 9 个仍在运作。

44. 至关重要的是，应加大对开展人道主义应急工作的当地妇女组织的投资，不仅要提供服务，还应认真致力于推动妇女参与决策。2020 至 2021 年期间，在涉及难民和境内流离失所者的背景下，参与领导和管理机构的妇女人数出现下降。但据报告，在巴勒斯坦被占领土、埃塞俄比亚、伊拉克、也门、缅甸和阿拉伯叙利亚共和国等地，当地妇女领导的组织加大了对人道主义规划工作的参与。在塔利班接管阿富汗之后，与事实当局会晤的首位联合国高级官员是紧急救济协调员，她坚决要求，必须允许妇女人道主义工作者自由开展工作和行动，安全理事会后续各项决议和声明都重申了这一要求。¹³ 为落实这一要求，驻阿富汗人道主义国家工作队为阿富汗妇女设立了妇女咨询小组，负责根据具体情况提供指导。在许多其他人道主义紧急情况中，也存在类似的准入问题。在也门，胡塞武装分子(也自称为“真主的辅士”)干预人道主义援助的分配，包括试图改变受益人名单、确定地理位置或左右伙伴方甄选工作，这常常影响到妇女和女童获得援助的机会。为此，妇女领导的组织在人道主义群组服务中发挥明确作用，并持续参与社区驱

¹³ 例如，见安全理事会 2022 年 5 月 24 日关于阿富汗局势的新闻谈话(SC/14902)。

动和自下而上的做法变得更为重要。2021 年，在接受国家集合基金资助的所有合作伙伴中，只有 9% 是妇女领导的组织。这高于前几年的比例，但在这方面仍需作出更大努力。

D. 裁军和军备控制

45. 过去一年中，军事开支暴增，代价却是牺牲人的安全；裁军界与妇女与和平与安全界为此加强了联系。目前，核武器得到使用的风险高于过去 30 年中的任何时刻，2022 年 8 月举行的不扩散核武器条约缔约国审议大会却仍然未能达成协议。网络空间和外层空间正在成为可能发生冲突的领域，人们对使用生物和化学武器的关切增加，武器系统的自动性提高也构成了新的挑战，但在讨论或处理这些挑战时，却很少开展充分的性别平等分析。

46. 《武器贸易条约》要求缔约国在核准出口常规武器及其弹药之前，必须开展评估并考虑出口的此种武器被用于严重性别暴力行为的危险。¹⁴ 然而，缺乏关于各国适用风险评估标准的数据。反对在裁军论坛以及国家计划和政策中纳入性别平等语言的情况仍然存在，一些会员国对此予以反驳。不过，裁军、不扩散和军备控制机构，例如各国关于《联合国从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》的第七和第八次双年度会议，已在使用进步的性别平等语言、强调同妇女与和平与安全议程之间的联系方面取得了成果。关于《行动纲领》执行情况的最新报告显示，在对性别相关问题作出答复的国家中，有 62% 表示已将性别考虑纳入决策、规划和执行进程。¹⁵

47. 目前，在关于妇女与和平与安全的所有国家行动计划中，只有不到一半包含关于这一问题的具体行动，尽管这些行动对实现妇女与和平与安全议程十分重要。在 2021 年推出新的国家行动计划的 13 个国家中，只有法国、德国、墨西哥、哈萨克斯坦和乌干达提到裁军、不扩散或军备控制。¹⁶

48. 在多边裁军论坛中，仍然存在巨大差距。例如，在大会第七十六届会议期间，在第一委员会(裁军和国际安全)会议上发言的代表中，只有四分之一是妇女。裁军事务高级代表为联合国裁军事务厅推出了最新的性别平等政策(2021-2025 年)，并在多边论坛、专家组和专题小组中一贯倡导性别均等和包容性。在技术军备控制等许多武器相关领域，妇女代表性仍然严重不足，¹⁷ 全球国防部长中只有 12% 是妇女。¹⁸

¹⁴ 《武器贸易条约》，第 7.4 条。

¹⁵ 联合国裁军事务厅，《行动纲领》的全球执行情况。可查阅：<https://smallarms.un-arm.org/statistics>。

¹⁶ 妇女与和平与安全协调人网络，已通过的国家行动计划全球分布图。可查阅：<https://wpsfocalpointsnetwork.org/resources/>。

¹⁷ Hana Salama 和 Emma Bjertén-Günther，《妇女管理武器：促进妇女切实参与武器弹药管理的视角》(日内瓦，联合国裁军研究所(裁研所)，2021 年)。

¹⁸ 联合国安全部门改革股。“担任国防部长职务的妇女”数据库。2021 年。根据公开信息编制的数据库。

E. 政治参与和代表性

49. 男女均衡参政和在决策中分享权力不仅是一项国际商定的目标和人权，而且是《我们的共同议程》中牢固确立的优先事项。然而，在全球民选和任命的职位中实现性别均等的努力仍然远远偏离轨道，结构性障碍、系统性歧视和政治意愿缺失都阻碍了进展。在一些国家，军事行为体和暴力极端主义团体以武力夺取政权，威胁到妇女权利和性别平等方面的进展。令人震惊的是，在公共生活中暴力侵害和袭击妇女的现象正在增加。¹⁹ 2022 年 3 月，利比亚问题独立实况调查团发布报告，²⁰ 其中有一整节的内容描述了针对女性政治家和活动者的一系列暗杀、绑架和袭击事件，以及这些事件对她们参与公共生活的寒蝉效应。今年早些时候，利比亚妇女事务国务部长受到威胁和铺天盖地的仇恨言论影响。

50. 关于妇女参政和代表性的数据显示，变化微乎其微。妇女在全球议员中的占比为 26%，在受冲突影响和冲突后国家议员中的占比为 21%。妇女在地方一级职位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 34%，在受冲突影响和冲突后国家中，这一比例为 22%。在 2022 年 7 月，只有 27 个国家的国家元首或政府首脑为妇女。

51. 包括性别配额在内的暂行特别措施仍是提高或维持妇女候选人和当选官员比例的最有效工具。在设有法定性别配额的受冲突影响和冲突后国家，妇女在议会中的占比为 24%，而在没有实行配额的国家，这一比例不足 18%。在设有法定性别配额的国家，地方一级职位中的妇女占比为 27%，而在没有实行配额的国家，这一比例为 11%。联合国正在作出更加系统的努力，鼓励会员国响应秘书长的人权行动呼吁，采取暂行特别措施促进妇女参政。尽管民间社会和联合国作出了重大努力，但往往仍然无法达到这些配额，中非共和国或索马里等地便是如此。但若适当地实行配额，则有助于推动重大变革，例如哥伦比亚和伊拉克妇女在近期选举中获得了更大的代表性。尽管拟为黎巴嫩 2022 年议会选举实行性别配额的五项法案均未获得通过，但这些提案显示出促进妇女参与公共生活的一些势头：三个政党现已采用内部配额。

52. 在提高政府行政职位中的妇女代表性方面，针对性任命等措施仍未得到充分利用。在全球范围内，妇女仅占各国部长总数的 22%，而在冲突和冲突后国家，这一比例为 18%。在政府授权处理高度优先问题的工作队中，也出现了类似趋势。例如，在受冲突影响国家的 COVID-19 工作队中，只有 16% 的成员是妇女。²¹ 妇

¹⁹ 例如，见 Sam Jones, “Violence targeting women in politics on the rise, new ACLED data show”, 8 December 2021, ACLED.; Inter-Parliamentary Union, “Widespread sexism and violence against women in African parliaments according to new IPU report”, 23 November 2021.

²⁰ https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/A_HRC_49_4_AUV.pdf.

²¹ 联合国开发计划署(开发署)与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，COVID-19 全球性别平等应对举措追踪数据库，可查阅 <https://data.undp.org/gendertacker/>。

女在国家一级总体缺乏代表性，这一情况也反映在政府间机构的决策桌上；例如，在 1946 至 2022 年期间，在安全理事会任职的常驻代表中只有 26 名妇女。²²

53. 在评价和平行动对选举进程和政治过渡的支持后发现，²³ 结构性障碍系统地阻碍妇女平等参与公共和政治生活，阻止她们参加投票或开展成功的竞选活动。尽管为防止和应对威胁作出了越来越多的努力，但不安全情况和针对妇女的政治暴力呈上升趋势或居高不下，包括在选举前后。值得注意的是，评价发现，以妇女与和平与安全为重点的参与活动对妇女候选人的比例产生了有统计意义的积极影响。和平行动为若干国家提供支持，以期防止和应对基于性别的选举暴力。在 2021 年伊拉克选举之前，联合国支持制定了新的选举行为守则，以处理针对女性候选人的诽谤和性别暴力问题，并支持在竞选活动期间打击性别暴力和仇恨言论的努力，包括设立热线，指派一名专职法官处理事件，将网络攻击定为刑事犯罪，并为女性候选人提供保护。

F. 经济复苏和获得资源的机会

54. 将妇女纳入经济复苏是追求和平与繁荣的基本要素。各国政府、国际金融机构和私营部门都听过常被引用的统计数据，即劳动力中的性别差距所产生的数万亿亿美元影响，或暴力侵害和歧视妇女行为对国内生产总值造成的代价。但这一问题依然存在，并随着大流行病暴发而加剧。2022 年，25 至 35 岁极端贫困人口中的男女比例为 100 比 124。

55. 在阿富汗，妇女就业率自塔利班接管以来急剧下降，导致阿富汗国内生产总值直接损失高达 5%。在也门，有估计表明，增强妇女权能，特别是消除劳动力和教育方面的性别差距将对经济产生最显著的影响，到 2050 年将使人均国内生产总值提高近 30%。但妇女的参与率低得惊人，还不到 10%，也门妇女极少拥有银行账户，武装行为体则继续限制她们的行动和活动。在海地，超过 45% 的家庭由妇女担任户主，24% 的妇女在 COVID-19 大流行暴发后失业，而男子的这一比例为 15%。战后重启经济的努力仍由采掘业主导，大型重建方案则特别优待男子主导的部门。

56. 一些举措旨在扭转这些趋势。在哥伦比亚，在执行和平协议的背景下开展了替代非法作物和分配农村产权的方案，其中很大比例的参与者为妇女。建设和平基金提供的支助有助于增加尼日尔多索和马拉迪大区土地委员会中的妇女人数。在伊拉克，银行为女企业家预留了 25% 的商业贷款，尼泊尔则对妇女拥有的财产免于征税，并为她们提供无息或低息贷款。在南苏丹，世界银行宣布提供 7 000 万美元赠款，用于资助与妇女和女童有关的社会和经济赋权方案。

G. 法治与妇女诉诸司法

57. 在哥伦比亚记者希内特·贝多亚遭到绑架和性虐待 20 年后，美洲人权法院发布了一项具有里程碑意义的裁决，认定哥伦比亚应为 2000 年她遭绑架、强奸

²² <https://www.SCProcedure.org> 收集的数据。

²³ 内部监督事务厅，检查和评价报告。

和酷刑负责。美洲人权法院命令政府调查、起诉和惩罚责任人，保护所有女记者。该案件恰好说明国家、区域和国际人权机构如何成为受冲突相关侵权行为影响的妇女和女童获得公正、真相和赔偿的重要途径。

58. 在国家一级，2021 年，70%接受审查的受冲突影响国家的国家人权机构完全或部分符合《巴黎原则》。不到三分之一的此类机构由妇女领导。在国际一级，通过妇女署、人权高专办和非政府组织司法快速响应之间的伙伴关系，人权理事会授权的调查都借助了关于性暴力和性别暴力以及对侵犯人权行为的性别分析的专门知识。

59. 在本报告所述期间，在对受冲突影响情况下侵害妇女和女童的罪行和侵权行为诉诸刑事司法方面取得了值得注意的进展。德国一家法院判处叙利亚情报部门前高级官员安瓦尔无期徒刑，因为认定他犯有共同犯下危害人类罪，包括酷刑、强奸和严重性暴力。²⁴ 德国另一家法院首次宣判达伊沙一名成员犯有灭绝种族罪。这个判决是基于一个案例：一名五岁雅兹迪女童遭奴役，她和母亲一起给人买走，然后被锁在费卢杰 50 度的高温下死去。²⁵ 在危地马拉，一家法院判定五名前准军事巡逻队成员在 1980 年代初对土著玛雅阿齐族妇女犯有家庭奴役、强奸和其他形式的性暴力行为。法院还发布了 12 项个人和集体赔偿措施，包括对受害者的经济赔偿、在幸存者社区设立保健站以及国防部长公开道歉。²⁶ 在南苏丹，在联合国的支持下，成立了第一个专门审理性暴力和性别暴力的法院。为促进问责制，负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表推出了《关于调查和起诉与冲突有关的性暴力行为的示范立法条文和指南》。²⁷ 妇女署还为记录人员、调查人员和裁决人员制作了一个工具包，用于识别冲突和暴行中的性别迫害。²⁸

60. 无论作为决策者、公正倡导者，还是作为争取公正的受害者-幸存者，妇女在影响法治机构方面都发挥至关重要的作用。2021 年 11 月，希拉里·查尔斯沃思当选，填补了国际法院的一个空缺，成为过去 76 年来 110 名法官中第 5 位担任这一职务的女性。受害者-幸存者在司法程序中的领导作用可十分巨大。在危地马拉，土著妇女在 Sepur Zarco 案中发挥作用，激励其他妇女挺身而出，开始伸张正义。在冈比亚，Toufah Jallow 在该国真相、和解和赔偿委员会作证，指证她在前总统手中遭受性暴力，引发了一场解决暴力侵害妇女和女童行为的全国运动。哥伦比亚妇女在真相委员会 2022 年 6 月成功完成工作中发挥了巨大作用，该委员

²⁴ 联合国新闻，“对叙利亚高级情报官员的定罪‘重大飞跃’”，2022 年 1 月 13 日。

²⁵ Relief Web，“联合国调查组特别顾问 Christian Ritscher 欢迎判定达伊沙成员犯有灭绝种族罪的重大判决”，2021 年 11 月 30 日。

²⁶ 负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室，“联合国特别代表 Pramila Patten 欢迎危地马拉重大的性暴力案判决”。

²⁷ 负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室，“关于调查和起诉与冲突有关的性暴力的示范立法条款和指南”，2021 年 6 月 18 日。

²⁸ “确定冲突和暴行中的性别迫害：危害人类罪档案员、调查员、检察官和审判员工具包”，2021 年 12 月，妇女署，Human Rights and Gender Justice Clinic City University of New York, Madre。

会的历史性报告包括关于妇女和男女同性恋、双性恋、跨性别者、间性者和性别奇异者的专门一章。

61. 2020年5月1日至2021年12月31日，在联合国开发计划署(开发署)和妇女署的合作下，12个国家的36 000多名妇女能够获得司法救助。联合国法治与冲突中性暴力问题专家组向会员国提供直接支持，弥补问责差距，包括通过对刚果民主共和国和利比亚的访问。受冲突影响国家的联合国联合方案也力争弥补性别公正差距。例如，索马里联合司法方案支持建立非诉讼纠纷解决方式中心，增加边缘群体妇女诉诸司法的机会。

H. 防止和打击恐怖主义和暴力极端主义

62. 厌女症与恐怖主义或暴力极端主义之间的重要联系仍然常被政策应对措施所忽视。厌女症是大多数恐怖主义和暴力极端主义团体和个人的意识形态和政治身份的组成部分，其表现在他们的宣传、招募策略中，也常常表现在受害者身上。在莫桑比克北部德尔加杜角省，自2018年以来，600多名妇女和女童被与达伊沙有关联的武装团体绑架，其中一些在支付赎金后获释，一些被莫桑比克和区域部队解救，其余的仍然失踪，很可能遭受这些团体成员的性奴役。²⁹ 恐怖主义和暴力极端主义团体继续在马里中部和北部非常活跃，经常给妇女强行规定新规则，采用威胁恐怖手段施行这些规则。这些手段包括绑架和强奸妇女，或杀害拒绝将女儿交给战斗人员以换取保护的父亲。除了迫害政治上活跃的妇女之外，也门的胡塞人(他们自称真主的辅士)还逮捕和强奸拒绝参加他们教化课程的妇女，根据妇女的性取向和性别认同拘留和折磨她们。

63. 然而，越来越多的反恐基础设施和立法却常被用来对付妇女民间社会组织、人权维护者和记者。自2019年以来，反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员在20个国家代表在反恐幌子下遭受侵害的妇女人权维护者，干预了119多起案件。2001年至2018年，140个国家通过了反恐立法。在这些国家，对人权维护者的起诉中有58%是根据这种立法提出的(A/HRC/40/52)。2021年10月，以色列政府根据2016年《反恐法》将6个巴勒斯坦组织指定为恐怖组织，包括巴勒斯坦妇女委员会联盟。2021年11月，几个联合国特别程序致函委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府，对针对民间社会部门的登记、控制和供资的一揽子条例可能造成的影响表示关切，包括在打击资助恐怖主义幌子下造成的影响，以及对妇女组织的特别影响。安全理事会在大多数与反恐有关的决议中重申，会员国必须确保为打击恐怖主义采取的任何措施都遵守国际法，尤其是国际人权法、国际难民法和国际人道法规定的所有义务。

²⁹ Human Rights Watch, “Mozambique: hundreds of women, girls abducted” 7 December 2021.

I. 气候变化及其对和平与安全的影响

64. 人们越来越认识到，妇女和女童受到我们时代最大的威胁：气候危机明显和不成比例的影响。³⁰ 妇女地位委员会第六十六届会议确认，“气候变化、环境退化和灾害对处于冲突和冲突后环境以及人道主义紧急情况的全体妇女和女童造成不成比例的影响。”³¹

65. 联合国提高了评估和应对与气候变化和不安全相关的不同风险的能力。今年推出了一门跨学科在线课程，³² 为开展分析和设计方案，将性别平等置于气候行动和建设和平中心提供开源指导。

66. 需要继续努力，将认识和知识转化为集体紧急行动。研究表明，极端脆弱国家平均每人获得 2.1 美元气候融资，而非脆弱国家为 161.7 美元。³³ 妇女获得的资金甚至更少。将性别平等纳入气候安全主流，为绿色气候基金、全球环境基金、气候投资基金和适应基金提供了切入点，以通过在脆弱环境中促进性别平等的融资发挥更大影响。

67. 妇女组织和网络越来越多地将气候风险分析纳入其工作。例如，太平洋地区地方女权主义团体向太平洋气候安全网络提供指导，帮助决策者确定、评估和应对区域和国家气候安全风险。需要增加对地方组织的支持，确保这些知识和专长为相关政策、计划和方案所利用。

68. 针对环保主义者的暴力行为令人深感担忧。许多环境维权者也是土著人民，或是当地社区或少数群体成员。2021 年，国际融资的水电公司 Desa 前总裁，因参与谋杀洪都拉斯土著环保主义者 Berta Cáceres 而被判刑，这虽属罕见，但也是重要的问责。联合国必须更加努力，支持脆弱环境中环境维权者的工作。例如，联合国环境规划署、妇女署和其他合作伙伴支持妇女环境维权者，保护 Atrato 河免受污染和滥用；这是哥伦比亚乔科省当地社区的生命线。

69. 远离化石燃料的可持续过渡，是我们下一个巨大挑战。过渡战略、政策和法规为解决长期以来与能源开采相关的社会不公正、边缘化和冲突提供了机会——实际上也是当务之急。妇女有意义地参与各级决策，包括能源过渡计划的设计和实施，对于实现和平、公正和包容的未来至关重要。

³⁰ Adrien Detges and others, *10 Insights on Climate Impacts and Peace: A Summary of What We Know* (Adelphi and Potsdam Institute for Climate Impact Research, 2020).

³¹ [E/CN.6/2022/L.7](https://www.un.org/en/development/desa/policy/wdps/policybriefs/pb07.pdf).

³² 性别与环境开放在线课程。见 <https://unccelearn.org/course/view.php?id=39&page=overview>。

³³ 开发署，“气候融资维持和平：让气候资金在受冲突影响和脆弱的局势中发挥作用”，2021 年，纽约。

四. 行动起来，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

70. 国家行动计划仍是各国在国家和外交政策中优先考虑妇女、和平与安全的重要工具。在安全理事会首次呼吁制定国家行动计划 17 年后，100 多个国家和领土通过了国家行动计划，实为一个里程碑。³⁴ 哈萨克斯坦、马拉维、墨西哥、秘鲁和阿拉伯联合酋长国于 2021 年通过了第一个行动计划，摩洛哥和乌拉圭于 2022 年通过了第一个行动计划，使这一数字达到 103 个。一些国家更新了过期的计划，更多的国家认识到在其计划中解决多种形式歧视的重要性，包括少数民族、土著和移民的权利。

71. 行动计划应与涉及和平与安全和妇女人权的其他计划、政策和战略协调，更加精简。由 91 名成员组成的妇女与和平与安全协调人网络于 5 月在日内瓦举行了年度会议，由瑞士和南非担任共同主席，会议发表了一份联合公报，³⁵ 其中承认“需要与解决紧急情况和人道主义反应、难民和境内流离失所者、气候变化、青年、和平与安全、打击一切形式的极端主义和激进主义、贩运问题、小武器和轻武器的性别影响以及促进性别平等的预警系统的计划和战略建立协同作用。”同样，女权主义外交政策应推进妇女、和平与安全优先事项的实施，显示出与国家行动计划的明确联系。九个国家——加拿大、智利、法国、德国、卢森堡、墨西哥、荷兰、西班牙和瑞典——制定或宣布了女权主义外交政策。

72. 虽然 85% 的国家行动计划包括一个带有指标的监测框架，但评估和了解国家行动计划执行公正的影响，仍是大多数国家行动方案的一个弱点。数项国家行动计划仍只在活动层面跟踪进展，而不是在影响和成果层面。³⁶ 要把影响指标纳入监测框架，加强数据收集、监测和报告能力，促进问责。国家行动计划和女权主义政策的成功必须以其对所有妇女和女童福祉的影响来衡量，这是衡量整体社会健康以及国家和社区和平稳定的有力尺度。

73. 区域组织可以在加强监测和报告妇女、和平与安全承诺方面发挥重要作用。12 个区域和次区域组织制定了关于妇女与和平与安全的行动计划和战略，预计东南亚国家联盟也将效仿。非洲联盟妇女与和平与安全委员会主席特使办公室向非洲联盟成员国提供技术和能力建设支持，利用非洲联盟大陆成果框架监测该区域的进展。在地方一级，妇女署及妇女和平建设者全球网络和 1325 行动联盟等民间社会组织继续支持制定地方行动计划，在地方上落实关于妇女与和平与安全的全球和国家政策和承诺。

³⁴ 妇女与和平与安全联络网络，全球通过国家行动计划的情况。见 <https://wpsfocalpointsnetwork.org/resources/>。

³⁵ 联合公报见 <https://wpsfocalpointsnetwork.org/geneva-meeting/>。

³⁶ 妇女署，对妇女署支持妇女与和平与安全国家行动计划的整体评价，2021 年。

74. 2022 年 7 月，是“平等的一代行动联盟”和“妇女与和平与安全以及人道主义行动契约”实施第一年。截至 2022 年 9 月 30 日，184 个签署方³⁷ 加入了契约使命。其监测框架将掌握进展速度，提供一个工具来确定在明显存在差距和挑战的问题和领域开展合作和联合行动的机会。

75. 当性别平等和妇女人权面临风险时，必须充分启动承诺、政策工具和协调机制。这正是检验其效益之处。人权机制可以进一步加强问责制，包括监测在受冲突和危机影响环境中对妇女人权维护者的威胁和攻击。2021 年，一些国家在普遍定期审议背景下报告并收到了关于执行情况、及其履行《消除对妇女一切形式歧视公约》义务情况的建议，包括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。

B. 联合国内部的领导、协调和问责

76. 联合国仍然致力于实现秘书长关于妇女与和平与安全的 2019 年指示和 2020 年前瞻性目标(S/2019/800 和 S/2020/946)。这方面的基础是，努力加强基本的执行手段，包括：性别分析和数据收集能力、促进性别平等的规划、性别问题技术专长、对平等的承诺、充足的资源和强有力的伙伴关系，包括与妇女民间社会组织的伙伴关系。

77. 通过秘书长的内部决策机构，设立了更多决策点，落实这些指示和其他两性平等承诺。经决定，被任命为特派团团长或副团长的人，必须具备在性别平等方面的良好记录。维和特派团和政治特派团的所有高级领导人都应通过其契约，促进和监测妇女与和平与安全决议的执行，将性别观点纳入所有活动。许多联合国实体推出了新的战略计划，一些实体加强了对性别平等和妇女与和平与安全议程的承诺，并制定了更有力的指标来跟踪进展情况。这些措施将促成在进展不均衡的领域采取行动，包括性别分析的一致性和深度，努力与各种妇女人权行为体和建设和平者进行有意义的接触、协商和合作，以及实施性别平等标码和财务基准。

78. 在 2019 年指示及其与秘书长的契约的后续行动中，更多高级领导人正在对妇女与和平与安全议程的实施采取更坚定的立场。例如，联刚稳定团负责人在 2021 年上任后，加强了性别平等标码的实施，召开了关于特派团执行性别平等和妇女与和平与安全承诺的员工大会，并建立了一个与妇女民间社会交流的平台。根据 2019 年指示，政治和建设和平事务部和和平行动部正在将联合国全系统和针对具体情况的关于快速跟踪妇女参与和平与政治进程的关键信息纳入高级领导层的声明和信息。然而，还需更进一步，确保所有高级领导人采取全系统办法，提高这些信息的质量。例如，高级领导人经常提到与妇女民间社会团体的协商，但很少有人正式报告中提供关于这些讨论或其成果的实质性最新情况。

79. 安全理事会在其有史以来第一项关于联合国过渡的独立决议中，³⁸ 请秘书长确保在特派团规划、任务执行和审查的所有阶段以及整个过渡进程中纳入妇女的

³⁷ <https://wpshcompact.org/signatory-members/>.

³⁸ 安全理事会第 2594(2021)号决议。

充分、平等和有意义参与，以及性别问题技术专门能力和全面的性别分析。联刚稳定团新的过渡计划就是一个范例，它有一个具体的妇女与和平与安全基准，83项指标中有40%与性别问题有关。特派团领导层与女性领导人的接触对于实现这一成果至关重要。

80. 建设和平委员会正在推进其性别战略的实施，通过其行动计划跟踪进展情况。2021年，建设和平委员会37次会议中，有20次(54%)听取了妇女与和平建设者的情况通报。³⁹ 2021年，建设和平基金所有三个国家资格组合计划都纳入了促进性别平等的冲突分析，2020年有五分之四。

81. 有效实施需要专门的工作人员能力和技术专长。在12个维持和平特派团中，8个⁴⁰设有性别平等股，共有52名性别平等顾问和干事，但只有4个⁴¹担任高级职位(P-5)。在2021年维持和平特派团空缺的5个性别平等顾问员额中，4个员额到2022年2月已经填补。6位性别平等股股长⁴²直接向特派团团长报告，从而能够在规划进程和政治战略中考虑到妇女与和平与安全的战略问题。2021年，军事和警察性别平等专家和协调人的数量都有增加。在20个特别政治任务中，有148名工作人员参与提供性别平等专门知识和支助，包括31名全职性别平等顾问。7个特别政治任务有一名P-5职等的性别平等问题高级顾问，其中大多数由经常预算供资。在2021年特别政治任务性别平等问题顾问或妇女保护顾问的7个空缺员额中，截至2022年7月，4个员额⁴³仍未填补。机构间常设委员会的性别平等待命能力项目部署了22名高级性别平等问题顾问，以改善人道主义应急工作。2021年，妇女署支持在6个区域76个国家实施以妇女与和平与安全为重点的举措，并在几个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评估做出了贡献。

82. 在调动高级性别平等问题顾问和性别事务干事所需资源，以及数据分析员等具体技术专长方面，仍然存在挑战。一些维持和平特派团和特别政治任务通过预算外供资的职位⁴⁴或通过免费提供/借调人员，⁴⁵设法缩小了能力差距。然而，这些往往是短期解决办法。据报告，在部署妇女保护顾问方面也有类似情况，⁴⁶许

³⁹ https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/2021_pbc_gender_strategy_and_action_plan_written_update_0.pdf.

⁴⁰ 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、联黎部队和联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)。

⁴¹ 马里稳定团、中非稳定团、南苏丹特派团和联刚稳定团。

⁴² 马里稳定团、中非稳定团、联刚稳定团、联塞部队、科索沃特派团和联黎部队。

⁴³ 联阿援助团、联利支助团、联索援助团和荷台达协议支助团。

⁴⁴ 中非稳定团和马里稳定团。

⁴⁵ 马里稳定团和联刚稳定团。

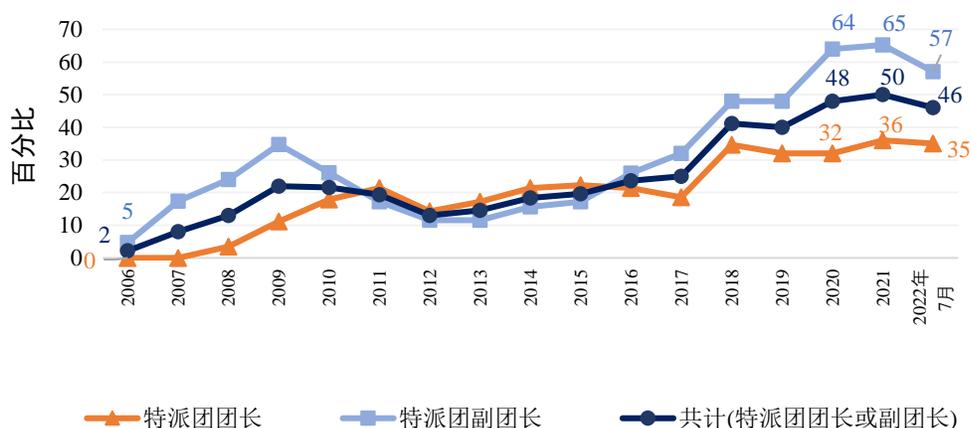
⁴⁶ 妇女保护顾问目前部署在中非稳定团、马里稳定团、联刚稳定团、联合国伊拉克援助团(联伊援助团)、联苏综合援助团、南苏丹特派团和联索援助团。

多其他实体报告，在争取对专门知识的充分支持方面面临挑战，包括预防性别暴力以及减轻风险和应对人道主义危机方面的专家。

83. 联合国仍然完全致力于实现全系统的均等目标。妇女在实地的领导地位取得了重大进展。截至 2022 年 7 月，几乎一半的高级领导职位由妇女担任，尽管她们担任特派团副团长的比例(57%)高于担任团长的比例(35%)(图二)。在维持和平行动中，特派团团长一级的差距更大，四个军人领导的特派团都由男性领导。2021 年 12 月，13 个特别政治任务中有 6 个由妇女领导(46%)，两名妇女担任特使/副特使。在驻地协调员中，51%是妇女，其中 53%在受冲突影响的国家。然而，目前维持和平行动各级文职人员中只有 32%是妇女，在一些特派团中，妇女仅占国际工作人员的四分之一。⁴⁷ 这仍然是本组织实现均等的最大差距。

图二.

2006 年至 2022 年 7 月，妇女在联合国特派团领导层中所占员额总数百分比



资料来源：政治和建设和平事务部、和平行动部，2022 年 8 月。

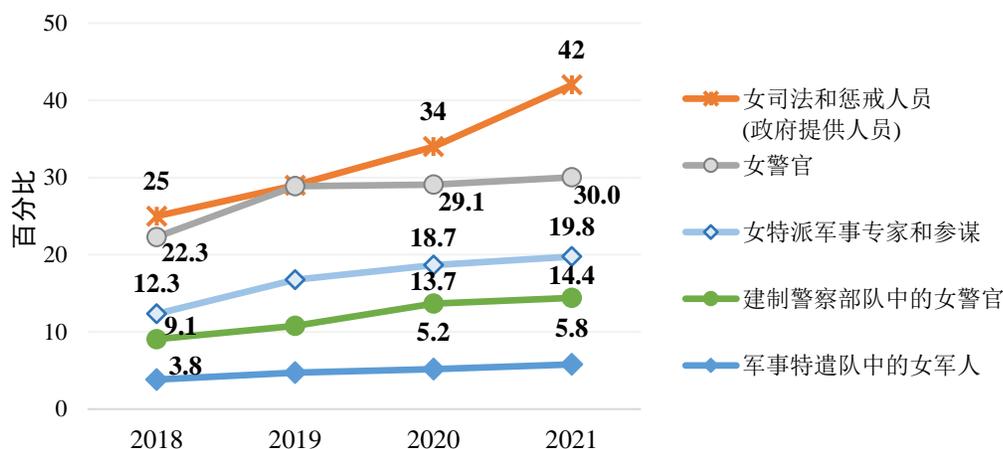
注：鉴于特派团团长或副团长职位数量很少，高级领导人的每次任命和离任都会对性别统计产生重大影响。

84. 自 2018-2028 年统一性别均等战略通过以来，截至 2021 年 12 月 31 日，女性参谋和特派军事专家比例从 12.3%增加到 19.8%，女警察比例从 22.3%增加到 30%，女性司法和惩教人员比例从 25%增加到 42%(见图三)。警察部门的负责人也实现了均等。在这些方面取得的进展是联合国和会员国采取许多积极措施的结果。例如，警务司现在要求，只有当会员国在评估候选人中提名至少 25%的妇女时，才能批准对特派团的服务评估。军事特遣队中的妇女人数仍然严重不足，目前妇女仅占部队的 5.8%。联合国侧重于创造一个有利于两性平等的有利环境，例如，通过改善性别平等的住宿条件，就解决和平行动中的性别偏见提供培训和指导，或进行调查，确定部署的妇女在部署期间面临的障碍。

⁴⁷ 联合国秘书处性别均等看板，见 <https://www.un.org/gender/content/un-secretariat-gender-parity-dashboard>。

图三.

2018年12月-2021年，联合国维持和平特派团中按职位类型分列的军警人员和政府提供的司法和惩戒人员中的妇女比例



资料来源：和平行动部，2022年6月数据。

85. 妇女参与和平行动埃尔西倡议有助于加快进度。2021年，埃尔西倡议批准了7个部队和警察派遣国和1个联合国和平行动的10个项目，金额达450万美元。其中一些项目涉及部署“注重性别平等的部队”——部署的妇女人数比统一性别均等战略中设定的目标高出5个百分点。给联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)的一笔赠款使特派团能够增加妇女专用的住宿建筑、卫生间和福利区，同时鼓励部队派遣国部署更多妇女。

86. 秘书长的人权行动呼吁、我们的共同议程以及即将对联合国系统作为所有实体的核心优先事项实现性别平等的能力进行的独立审查，提供了一个借鉴和推广良好做法的机会，并确保该系统切合目的，特别是在性别平等和妇女人权面临风险的时候。

B. 为妇女与和平与安全议程提供资金

87. 为预防、建设和平和两性平等筹资，现在比以往任何时候都更加重要。不断恶化的全球安全环境，加上冠状病毒病疫情引发的具有挑战性的全球经济状况，加深了不平等，加剧了不稳定。在这种情况下，至关重要的是，所有致力于实现和平、发展和两性平等全球目标的方面，都必须找到紧迫创新的解决办法来解决资金短缺问题。令人深感不安的是，对武器化安全的投资在增加，而对人类安全、可持续发展、实现基本人权和保护我们星球的投资却在减少。

88. 与联合国遏制军费开支和投资人类安全的核心承诺相反，全球军费开支在疫情的第二年继续增长，2021年达到2.1万亿美元的历史最高水平。这是支出连续第七年增长。⁴⁸ 与此同时，包括贫困、粮食、卫生和教育在内的全球发展指标正

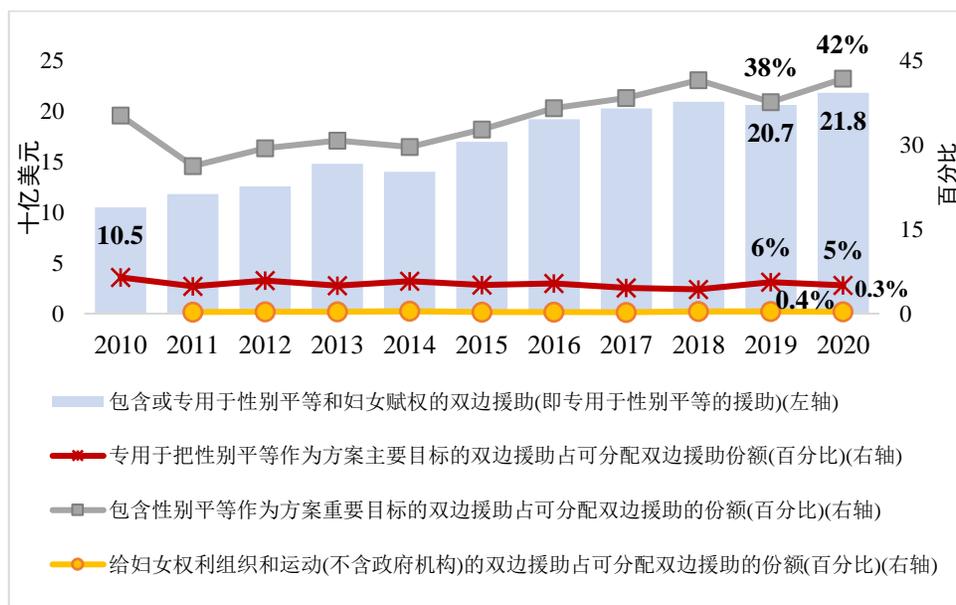
⁴⁸ Stockholm International Peace Research Institute, “World military expenditure passes \$2 trillion for first time” (25 April 2022). 可查阅 <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time>.

朝着错误方向发展，人道主义需求和要求已上升到 460.6 亿美元，用以援助全世界 3.03 亿贫困人口中的 2.02 亿人。需求和资金之间的差距比以往任何时候都大。⁴⁹ 例如，2021 年，旨在预防和应对人道主义紧急情况中性别暴力的资金短缺 72%。⁵⁰

89. 2020 年，对脆弱和受冲突影响境况的双边援助为 480 亿美元。⁵¹ 在这一援助中，218 亿美元(42%)用于支持这些境况下的性别平等——这一份额在冠状病毒病疫情出现后保持稳定(见图四)。然而，只有 23 亿美元专门用于作为主要目标的性别平等，相当于对脆弱境况援助的 5%。与秘书长 2020 年的建议(S/2020/946)相反，支持脆弱或受冲突影响国家的女权组织、妇女领导的组织和妇女权利组织的双边援助有所减少：2020 年为 1.5 亿美元(占双边援助的 0.3%)，2019 年为 1.81 亿美元。⁵² 基于具体境况的分析表明，供资仍然主要以项目为主，每年都不确定，妇女组织确定的优先事项和需求与捐助者的不吻合。⁵³ 在 2022 年 4 月建设和筹资问题高级别会议的背景文件中，⁵⁴ 妇女和平建设者网络提请注意各种妇女和平建设者在获得资金支持其工作方面面临的结构性障碍。这些障碍包括缺乏直接资金，以及和平建设者没有机会影响融资优先事项的决策。

图四.

2010-2020 年，支持脆弱或受冲突影响境况中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，2022 年 6 月 24 日数据。

⁴⁹ 人道主义事务协调厅，《全球人道主义状况概览：年中快照》(2022 年)。

⁵⁰ 人道主义事务协调厅财务跟踪系统。

⁵¹ 截至 2022 年 6 月，最近的数据截至到 2020 年。

⁵² 这种援助旨在支持女权主义者、妇女领导的组织和妇女权利组织、运动和机构(政府和非政府)，以提高其效益、影响和可持续性。这种援助通常通过以下方式提供：非政府组织和民间社会(超过 50%)；多边组织，包括支持妇女和平与人道主义基金等专用集合基金(约占 20%至 30%)；公共部门和研究机构。这些数据分析排除了通过政府机构输送的援助。

⁵³ 见 <https://thegenderhub.com/projects/donor-funding-and-wps-implementation/>。

⁵⁴ 见 <https://gnwp.org/wp-content/uploads/Fund-us-like-you-want-us-to-win.pdf>。

90. 一小批捐助者提供了大多数性别平等专用的援助和人道主义援助。因此，有迹象表明，更多会员国将在 2022 年削减官方发展援助，令人担忧。2018 年至 2021 年期间，87%性别平等专用国际人道主义援助仅来自 10 个捐助者，因此，仅一个捐助者削减就可能对总体供资产生相当大的影响。⁵⁵

91. 关于政府如何资助其妇女与和平与安全活动，包括执行国家行动计划的信息仍然不足。分析表明，大多数国家行动计划很少或根本没有关于预算或筹资机制的信息，很少国家行动计划专门为监测、数据收集和进展评估拨出资金。⁵⁶ 为执行国家行动计划筹集可持续资金的公认方法包括，成本计算、性别反应预算编制和建立集合筹资机制。妇女与和平与安全协调人网络应探索如何在所有国家行动计划中推广良好做法，以及如何通过妇女与和平与安全标码等方式，更好地跟踪国家行动方案执行工作的筹资。

92. 虽然许多行为体努力建立财务跟踪的基线和系统，但设立基准，如将至少 15% 的方案预算分配给性别平等目标，一直是整个联合国系统内外推进性别平等筹资的重要工具。作为改革进程的一环，联合国致力于增加用于性别平等的资源，审查和改善跟踪财政拨款的系统。关于联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划的报告显示，不到一半的报告实体(41%)拥有跟踪性别平等资源的系统(见 E/2022/62)。积极的一面是，更多实体报告已达到或超过性别平等方面的目标分配：2021 年有 23 个实体，而 2018 年有 16 个。例如，联合国儿童基金会将其在受冲突影响国家的资金的 16% 分配给以性别平等为主要目标的方案。开发署的 8% 仍然低于性别平等专用资金的目标，受冲突影响国家的方案拟定也更加落后 (2.7%)。开发署危机局认识到迫切需要增加投资和问责，再次承诺在危机情况下达到 15% 的最低目标，并正在采取措施履行这一承诺。

93. 2021 年，政治和建设和平事务部共投资 720 万美元(年度多年呼吁预算的 18%) 用于推进妇女与和平与安全议程，超过了其将至少 17% 的年度多年呼吁预算用于性别平等举措的承诺。在维持和平领域，4 个特派团⁵⁷ 对速效项目和信托基金项目采用性别平等标码，确保提供资金，支持妇女有意义的参与；其他特派团通过其他评估工具跟踪扶持性别平等和(或)妇女与和平与安全的项目。2021 年，妇女署为和平与安全方案拟订、人道主义干预和减少灾害风险拨款 1.267 亿美元，高于 2020 年的 1.055 亿美元。

⁵⁵ 见 <https://devinit.org/resources/funding-for-gender-relevant-humanitarian-response/executive-summary/>。

⁵⁶ 例如，见：Caitlin Hamilton, Nyibeny Naam and Laura J. Shepherd, “Twenty Years of Women, Peace and Security National Action Plans: Analysis and Lessons Learned” (University of Sydney, 2020). 可查阅 https://www.wpsnaps.org/app/uploads/2020/03/Twenty-Years-of-Women-Peace-and-Security-National-Action-Plans_Report_Final_Web.pdf。另见 Henri Myrtilinen, Laura J. Shepherd and Hannah Wright, *Implementing the Women, Peace and Security Agenda in the OSCE Region* (Organization for Security and Cooperation in Europe, 2020). 可查阅 <https://www.osce.org/files/documents/3/4/444577.pdf>。

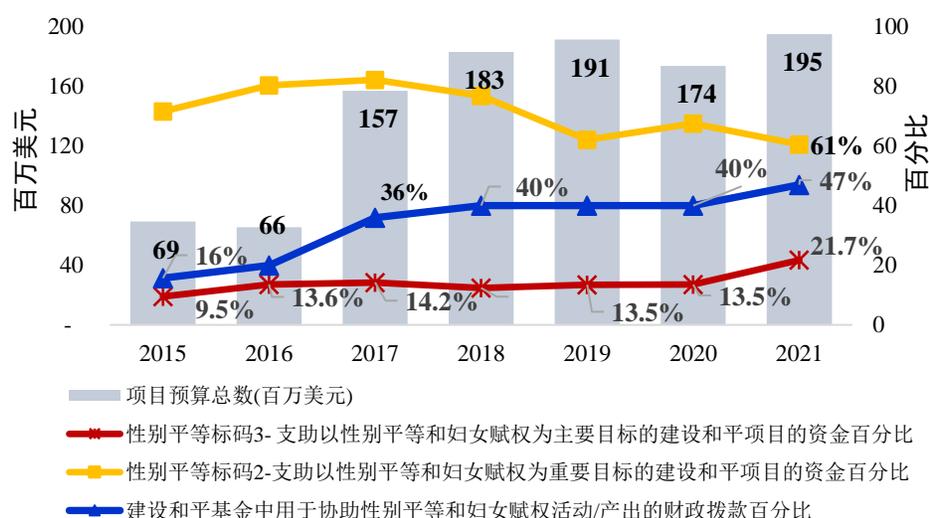
⁵⁷ 马里稳定团、联刚稳定团、科索沃特派团、联阿安全部队。

94. 自 2018 年推出联合国国家工作队性别平等标码以来，联合国发展合作办公室和妇女署合作制定相关指南，改善了财务跟踪。2021 年，在受冲突影响国家有联合工作计划⁵⁸ 的 23 个国家工作队中，有 11 个国家工作队报告将 15% 或更多的可用资源用于以性别平等为主要目标的活动。尽管如此，仍需要继续努力，增加报告高质量数据的国家工作队的数量。

95. 建设和平基金继续在引入性别平等标码过程中，为其他集合筹资机制给予鼓舞。2021 年，基金将总拨款的 47% (9 230 万美元) 用于支持性别平等，超过了 15% 和 30% 的性别平等筹资目标(图五)。几个因素促成了建设和平基金的进步，包括有坚定的高层领导，将跟踪注重性别平等的拨款作为一项要求，有完善的方法，投资性别平等和冲突分析，以及工作人员的监测和报告能力。2021 年，基金的性别平等和青年倡议呼吁为 23 个国家的 38 个项目拨款 5 150 万美元，其中 19 个项目专门关注性别平等，而 2020 年为 3 660 万美元。

图五.

2015-2021 年，联合国建设和平基金分配给促进性别平等和妇女赋权项目的资金



资料来源：2022 年 6 月，秘书长建设和平供资看板，2022 年 6 月数据。另见秘书长关于建设和平和维持和平的报告(A/72/707-S/2018/43；A/73/890-S/2019/448；A/74/976-S/2020/773；和 A/76/668-S/2022/66 和 A/76/668-S/2022/66/Corr.1)以及联合国政治建和部建设和平支助办公室(2022 年 7 月)。

注：2021 年 47% 的财政拨款(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。47% 是以性别平等为主要目标的项目(即性别平等标码 3 项目)的财政拨款及性别平等标码 2 和性别平等标码 1 项目中协助性别平等的拨款之和。

⁵⁸ 2021 年从联合国信息系统(<https://uninfo.org>)为国家工作队年度筹资框架提取数据。79 个国家工作队联合工作方案提供了对性别平等标码跟踪的财务数据，其中 23 个在受冲突影响的国家。

96. 联合国和捐助者正在努力将性别平等标识扩展到所有基金。2021 年，只有 18 个多捐助方信托基金(37%)和 32 个联合方案(48%)有性别平等的财务目标。关于财政拨款，25 个多捐助方信托基金(51%)和 47 个联合方案(71%)将其资源的 15% 或更多分配给以性别平等为主要目标的方案。⁵⁹ 在阿富汗妇女领导人和性别平等倡导者的大力倡导下，新成立的阿富汗特别信托基金正在借鉴促进性别平等筹资的既定良好做法。阿富汗特别信托基金要求所有实体承诺将至少 15% 的预算用于性别平等。自成立以来，阿富汗特别信托基金已将其 50% 以上的资金分配给以性别平等为主要或重要目标的项目。

97. 2021 年，中央应急基金批准了 2.569 亿美元，专用于标为机构间常设委员会性别与年龄相结合基准的项目，表明性别是方案拟定的一个考虑因素。国家集合基金拨款 7.07 亿美元，用于涵盖 20 个国家业务的具有强有力的性别平等主流化组成部分的项目。尽管出现这些发展，但目前这两种供资机制都缺乏性别平等供资基准。因此，最近的优先排定和资金增加可能是当前高级管理层承诺的结果，但尚未反映机构承诺；纳入机构承诺将确保更大的一致性。

98. 欢迎捐助者增加对妇女和平与人道主义基金等专门融资机制的支持。自 2016 年启动以来，该基金已筹集超过 1 亿美元，支持了 600 多个受冲突影响和人道主义环境中的当地妇女民间社会组织，其中近一半首次通过联合国获得资金。该基金已惠及全世界 28 个国家近 1 700 万人，证明了其应对新的和正在出现的危机的灵活性。⁶⁰ 独特的是，妇女和平与人道主义基金向妇女民间社会组织提供重要的机构资金，保障其存在，加强其能力，并适应不断变化的挑战。迄今为止，18 个国家的 58 个地方妇女组织收到继续开展重要工作的核心供资，成功留住了工作人员。

99. 来自其他机制的资金在多大程度上到达当地和妇女领导的建设和平组织及其网络，尚不清楚。需要做更多的工作来更好地跟踪整个供资机制。目前正在审查《国家集合筹资机制准则》，改善当地妇女领导的组织利用这些机制的机会，促进妇女组织参与治理安排，包括咨询委员会和项目审查委员会。

五. 安全理事会的工作

100. 2021 年，69% 的安全理事会决定提及妇女与和平与安全，比 2020 年高 5 个百分点。⁶¹ 几乎不含这种语言的所有决议都是简短的技术延期。相比之下，2016 年这一比例为 51%，这是各国邀请民间社会妇女参加国别会议以及妇女与和平与安全非正式专家组开始召开会议的第一年。

⁵⁹ 引自联合国可持续发展集团的调查，2020-2021 年期间 164 个活跃的机构间集合基金中，70% 的基金作出了回应。

⁶⁰ 见 <https://wphfund.org/>。

⁶¹ 63.16% 的决议和 83.33% 的主席声明提及。

101. 向安全理事会通报情况的妇女比以往任何时候都多。2021 年，来自民间社会的 62 名妇女应邀向安全理事会通报情况。相比之下，2000 年至 2015 年期间，只有 25 名来自民间社会的妇女向安全理事会通报了情况，一年中最多民间社会组织妇女代表人数只有 4 名。根据安理会暂行议事规则第 39 条邀请的妇女比例创下了另一项记录，其中也包括来自联合国、区域组织和其他类别的通报者。2021 年，安全理事会邀请的 354 名通报者中有 44% 是妇女。妇女通常在民间社会通报者中人数过多，在联合国和区域组织的通报者中人数不足。

102. 2021 年 9 月至 2022 年 7 月促成这些趋势的一个重要发展是，每一个当选的安理会成员都签署了一项承诺，在其轮值主席期间优先考虑妇女与和平与安全。这是由爱尔兰、肯尼亚和墨西哥等历任主席率先提出的倡议。随后的每个当选成员，以及 2022 年 4 月的大不列颠及北爱尔兰联合王国和 2022 年 9 月的法国，也加入了这一倡议。他们的承诺包括在其担任主席期间，在其工作方案中更加突出这一议程，促进妇女参与安理会会议，采取具体措施防止对她们的报复，要求联合国通报者在其发言中纳入性别平等分析，特别注意非正式专家组或民间社会妇女的建议，并就这些问题举行联合媒体候访。在此期间，举行了四次关于妇女与和平与安全的公开辩论和几次专门讨论性别平等问题的国别会议。

103. 在安理会决定中，关于妇女与和平与安全的文字变得更加详细、更加具体，并涵盖更多领域。提交给安全理事会的定期报告更多地纳入了妇女与和平与安全的问题，这有助于实现这一目标。⁶² 例如，安理会现在经常倡导为妇女规定配额和目标，有时明确要求制裁委员会监测小组具备性别平等专长，在其报告中进行性别平等分析。在某些情况下，安理会要求冲突各方商定在具体时间框架内制定一项行动计划，确保妇女参与，如在塞浦路斯的和平谈判中；或使用更具规定性的文字，如要求妇女充分、平等和有意义地参与也门的任何和平谈判。在安理会的审议中，至少半数安理会成员，又是几乎所有安理会成员，在大多数辩论中都提出了妇女与和平与安全的问题。

六. 结论和建议

104. 本报告特别强调我们致力于加强国际社会对妇女人权维护者、和平建设者和民间社会的支持，包括在冲突局势中。她们处于推进妇女与和平与安全议程的日常斗争的前线，我们必须更加努力，保护她们。联合国将采取积极措施，处理本报告中的调查结果，支持妇女人权维护者。我已要求相关实体采取以下措施：

(a) 所有相关实体和部门将加强对个人面临风险或遭到报复的案件的应对措施。这将涉及改进协调和协议，与受影响的个人及其组织和网络的密切协调，以及在联合国人权事务高级专员领导下提高能力，增加资源。我再次发出人权行

⁶² 2021 年，特别政治任务提交的所有 35 份报告和和平行动部编写的 30 份报告中的 29 份报告载有相关案文。这种改善还体现在包含性别信息或数据的文字的增加(和平行动部编写的报告中有 31.8% 的段落，而 2020 年为 25.3%；政治和建设和平事务部编写的报告中有 16.3% 的段落，而 2019 年为 11.9% 段落)。这也反映在包含妇女与和平与安全具体建议的报告数量上：超过 90%，而几年前仅为 60%。

动呼吁，要求驻地协调员、联合国国家工作队及和平行动负责人发展伙伴关系，定期与各种民间社会组织协商，并与东道国合作，为妇女组织和妇女人权维护者创造安全有利的环境。我期待和平行动和国家工作队领导每年向我通报他们在这方面采取的措施：

(b) 保护妇女人权维护者是一项集体道德责任。联合国高级领导层将根据各自的¹任务，倡导和支持妇女和平建设者和人权维护者的工作，包括遏止暴力言论，酌情向国家和非国家行为体提出骚扰或任意拘留的个案。为妇女人权维护者及其工作提供一致和明确的政治支持，极为重要。当政治支持来自许多相互呼应的不同行为体时，这种支持最为有效：从安全理事会和人权理事会到联合国领导人、联合国国家工作队、和平行动、区域组织和驻受冲突影响国家的大使馆，均为如此；

(c) 相关实体和部门将确保在必要时对个案采取专门的后续行动，不仅是为了向有关个人提供充分支持，也是为了加强问责制；

(d) 最重要的是，联合国系统将采取措施，确保妇女人权维护者面临的风险绝不会被用作排斥她们的借口，并敦促我们的合作伙伴也这样做，因为排斥会使她们更不安全，也因为她们的参与权和表达独立观点的权利是不容谈判的。

105. 我还提出如下行动呼吁：

(a) 我敦促会员国和区域组织利用包括安全理事会在内的所有论坛，定期报告为改善妇女人权维护者的有利环境而采取的步骤，为她们的工作和组织提供物质和政治支持，防止和应对针对她们的具体威胁或报复。这应包括废除限制她们生活或工作或将她们生活或工作定为犯罪的法律，根据国际人权标准颁布保护妇女人权维护者和和平活动者权利的立法。此外，会员国应落实措施，加快和便利批准因性别迫害而提出的庇护、临时搬迁或受保护身份申请，并适当考虑流亡妇女人权维护者的长期法律和财政需求；

(b) 我鼓励安全理事会成员考虑，授权与制裁委员会有联系的维持和平行动、特别政治任务 and 监测机制监测和应对针对所有人权维护者和建设和平者的风险、攻击和报复。

106. 在安全理事会第 1325(2000)号决议通过二十周年之际，我提出了未来十年的五个宏伟目标，我打算让联合国继续关注这一方向。我敦促我们的伙伴也这样做。到目前为止，我们在倒退。军费开支增加，对妇女组织的资助和妇女在和平谈判中的比例下降，针对妇女人权维护者的暴力行为增加。我在 2019 年的报告中向联合国系统、会员国、区域组织和安全理事会提出了建议(S/2019/800, 第 120-122 段)。这些建议仍然具有现实意义。让我们采取以下行动，扭转消极趋势，兑现我们对妇女与和平与安全的承诺：

(a) 坚持让妇女有意义地参与所有建立和平、维持和平和建设和平活动。妇女的参与权将是新和平纲领的核心。由 65 个会员国组成的妇女与和平与安全之友小组呼吁所有联合国支持的和平进程要求并确保妇女充分、平等和有意义的参

与。明年关于妇女与和平与安全的报告将重点关注这一目标，并将分析所有和平进程的趋势数据，详细审查联合国系统、会员国和区域组织的所有最新努力，从激励措施到目标和配额、包容性甄选措施、独立代表团和其他相关措施均包括在内。在代表团完全排斥妇女或让她们担任非正式或顾问角色的情况下，联合国调解小组、特使和特别代表应坚持让妇女直接和正式参与，并采取具体步骤促进她们有意义地参与，对任何特定进程的结果发挥影响；

(b) **拒绝军费持续上涨。**联合国各实体将加强与民间社会组织的伙伴关系，倡导政府和议员削减军费和重新分配资源。这将包括加强公民监督军事预算的方案，以及更有力地倡导和指导安全部门进行性别敏感的公共支出审查的机会；

(c) **扭转受冲突影响国家在性别平等以及促进和保护妇女和女童人权方面的资金赤字。**联合国各实体将向会员国和其他利益攸关方进行宣传，确保捐助者会议和其他资源分配进程设定目标，解决这一议程的资金赤字和现有资源质量不足问题。这些目标将包括把针对妇女组织的资金增加五倍和加强捐助者协调的方法。我期待联合国系统在国家工作队一级以及在机构间集合供资机制中，统一实施性别平等标码，并为每个实体设定财务目标；

(d) **投资高质量数据。**推进妇女与和平与安全工作，与知识和数据质量、可获得性和使用相关联。我们需要加大投资，注重性别平等，监测评估受危机影响环境中的联合国维持和平行动、特别政治任务和国家工作队，加强脆弱国家数据制作和使用能力。作为我的《关于支持各地各方采取行动的数据战略》的一环，联合国将加强和培育与会员国和区域组织的伙伴关系，以继续缩小性别数据差距，加强对妇女与和平与安全数据的使用。