



11

妇女、和平与 安全和联合国 安理会

十 “同样重要的是，安理会作为联合国最高权力机构，肩负维护和平与安全的使命，应该以身作则，全面落实妇女、和平与安全议程。”

决议要点

+ 第1325号决议

表示愿意确保安全理事会代表团考虑到性别因素和妇女权利，包括通过与当地和国际妇女团体协商

2000

2009

+ 第1888号决议

表示打算确保设立或延长维和任务的决议酌情列入有关防止和应对性暴力的规定，并列入向安理会提交相应报告的规定

+ 第2122号决议

表示打算在安理会议程所有相关专题工作领域中，特别是在武装冲突中保护平民、冲突后建设和平、促进和加强法治【...】、非洲和平与安全、恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁和维护国际和平与安全等领域中，更加注意妇女、和平与安全问题

2013

+ 第2016号决议

再次要求武装冲突所有各方立即完全停止一切性暴力，再次呼吁它们作出并履行有具体时限的消除性暴力的承诺

安理会通过保护平民和儿童免受武装冲突侵害的专题决议一年后，又通过了第1325号决议。做出这些决定时，联合国正自我反省过去十年来在卢旺达、索马里和前南斯拉夫的维持和平行动的失败。卢旺达和波斯尼亚的妇女是攻击目标，惨遭包括系统化性暴力在内的多种侵害。这些专题决议也响应了妇女团体之前的全球动员（包括全球南方国家），不仅在1995年于北京召开的第四届世界妇女大会上，更在2000年通过的《温得和克宣言》中，提请人们注意有性别偏向的冲突性质。

为支持本全球研究而开展的一项口述历史项目表明，当时一些安理会成员还怀疑甚至抵制让妇女在和平与安全进程中发挥重要作用。¹以下两个主要因素最终促成了第1325号决议的通过。第一，当时安理会若干人员（尤其是孟加拉国、纳米比亚、加拿大、牙买加和马里五个安理会当选成员的常驻代表）拥有坚定的决心和个人信念并进行了艰苦的努力；第二，正值联合国开展和平行动总体方法评估时，妇女非政府组织积极倡导《北京行动纲要》（1995年），产生了深刻的影响。正是在此背景下，安理会通过了第1325号决议。简单来说，该决议决定，解决妇女需求、听取妇女意见、鼓励妇女参与，将给全社会带来积极的和平红利。

八年之后，安理会才进一步通过妇女、和平与安全议程相关决议。此外，卢旺达和前南斯拉夫国际刑事法庭对性暴力犯罪的判例也促成了这些决议的通过。该判例将性暴力认定为战争罪、危害人类罪、并有可能造成种族灭绝的罪行。这一判例加之刚果（金）东部妇女遭受大规模性暴力侵害的可信报告，营造了2008年第1820号决议获得通过的背景和政治气候。这项决议专门解决

冲突和冲突后环境中的性暴力问题，并表达了安理会制裁武装冲突中性暴力施害者的意愿。重要的是，第1820号决议强调了妇女参与冲突预防和解决以及冲突后公共生活的能力和合法性，这对长期的预防和保护战略非常关键。

在随后几年中，一系列关于妇女、和平与安全的决议——第1888(2008)号、第1889(2009)号、第1960(2010)号、第2106(2013)号和第2122(2013)号决议——获得通过。除第1889号决议和第2122号决议外，其他决议的重点都是解决性暴力和其他保护问题。这些决议构建了一个体系，确立了安理会日常工作中考虑妇女、和平与安全议程所列保护问题的方式。

从理论上讲，安理会具有预防冲突的职能，而鼓励妇女参与（同时作为主要因素和促成因素）可显著加强冲突的预防。然而在实践中，安理会的冲突预防机制并未得到充分利用。安理会很少采取行动来主动预防冲突，而是在很大程度上重点关注其各项工作中随时遇到的保护问题。这反映了联合国作为一个整体在预防冲突中的投入严重不足。联合国和平行动问题高级别独立小组最近的报告，以及2015年联合国建设和平架构

然而在实践中，安理会的冲突预防机制并未得到充分利用。安理会很少采取行动来主动预防冲突，而是重点关注其各项工作中随时遇到的保护问题。

人们关注的一个关键问题是，如何确保安理会能够收到信息，并对信息进行讨论和充分分析，从而通过工作团采取有针对性、切实可行的应对措施，并由联合国系统对这些应对措施进行问责。

审查专家咨询小组的报告，也指出了这一问题。² 这意味着在妇女、和平与安全方面，只是更注重保护妇女和女童，特别是保护其免遭冲突中性暴力侵害，而没有一贯地认可并系统地接受妇女参与该议程。诚然，保护问题与安理会如何看待自己维持国际和平与安全的职能更加相关，而妇女参与虽被认定为和平与安全长期结构性战略的重要组成部分，但在人身安全保护方面，不像预防大规模暴行那样有迫切的需要。³

进一步承诺落实妇女、和平与安全议程并采取相关行动

第1889号和第2122号决议没有将重点放在保护工作上，而是包含与安理会工作方法具有特殊关系的要素。第1889号决议于2009年通过，要求采用一套指标来跟踪第1325号决议在全球范围内的落实情况，并将跟踪结果写入联合国秘书长关于妇女、和平与安全的报告中，每年都向安理会汇报一次（参见第10章：主要行为体 - 数据）。

第2122号决议于2013年通过，可能是妇女、和平与安全议程迄今为止在安理会自身承诺的落实和行动方面所取得的最大成果。安理会要求巩固若干做法，包括：

- 改善安理会的信息流通渠道，包括要求联合国妇女署执行主任以及秘书长特别代表定期通报冲突中性暴力问题；
- 特使在向安理会汇报时，还应汇报在以下两个方面取得的进展：定期会见妇女领袖和群体，邀请妇女参与冲突决议进程；
- 联合国秘书处的政治事务部和维持和平行动部应将有关妇女、和平与安全的信息纳入到它们向安理会提交的报告和定期通报中；以及
- 调查委员会在调查安理会议程所列局势时，要在通报中加入冲突中涉及的性别问题。

此外，安理会强调必须在其自身工作中贯彻落实第1325号决议，包括将妇女、和平与安全方面的规定（例如性别问题专门知识方面的规定）纳入工作团的任务指令中，在解除武装、复员和重返社会方案（复员方案）、安全部门改革以及选举支持活动中将性别问题主流化。安理会致力于将妇女、和平与安全纳入到其定期审议的其他专项问题中，例如法治和反恐怖主义问题。安理会还对负责和平行动的领导层下达了一项重要命令，要求他/她们持续评估武装冲突和冲突后环境中威胁妇女和妇女权利的因素，并采取必要的应对措施。安理会还强调了自身与民间社会开展互动的重要性，无论是在纽约，还是在实地视察期间。自始至终，安理会都强调，妇女必须真正地参与和平进程，调解团队必须配备性别问题专家。

因此，第2122号决议的功绩在于阐明了联合国应如何加强自身在妇女、和平与安全承诺上的问责。然而，要将妇女、和平与安全议程的精神转化为具体而一贯的落实行动，仍有很多难题亟待解决。安理会内部的政治意愿摇摆不定，无法就是否在安理会各项工作中落实该议程达成一致。此外，由于妇女、和平与安全议程得不到充分理解，所以它经常被忽略，或者与防范性暴力混为一谈。

以下几节将阐述，安理会改善工作方法，结合联合国系统改善性别冲突分析的信息流通渠道，将如何促使安理会部分成员改变观点，不再将妇女、和平与安全问题看做是“妇女自己的问题”⁴，也不再把这方面的工作当成一些专家口中的自选责任，而是将其当做一种可以帮助安理会进一步确立自己的和平与安全目标，并且高效地实现这些目标的工具。

改善安理会所获信息的质量

人们关注的一个关键问题是，如何确保安理会能够收到信息，并对信息进行讨论和充分分析，从而通过工作团采取有针对性、切实可行的应对措施，并由联合国系统对这些应对措施进行问责。

+ 要将妇女、和平与安全议程的精神转化为具体而一贯的落实行动，仍有很多难题亟待解决。

联合国性别结构和整个联合国系统

安理会在妇女、和平与安全领域开展工作时，很大程度上依赖联合国系统内部提供信息和分析。改善联合国的性别结构（详见第10章：主要行为体 - 联合国）切实影响着安理会所获信息的质量和数量。

例如，具体而言，安理会为解决冲突中性暴力问题，建立了强有力的体系。这包括负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表、冲突中性暴力问题法治专家组、妇女保护顾问以及联合国制止冲突中性暴力行动这一跨机构网络。该体系成员都发挥着至关重要的作用，确保安理会能够获得有关妇女、和平与安全议程中保护问题的信息和分析。

如果将联合国系统看做一个整体，则应积极改善整个系统内部的互动和信息流通渠道，并努力消除可能会妨碍采取有效措施的机构分散和独立现象。⁵目前，联合国通过人权理事会这一重要渠道获取关切国家的信息，这主要得益于过去十年间，大量调查委员会和实况调查团的纷纷成立，以及冲突问题特别任务负责人开展的大量工作。让调查委员会参与定期举行的阿里亚办法会议⁶或非正式对话会议的趋势已经逐渐明朗。第2122号决议要求，所有此类机构都需将有关性别罪行的调查发现写入向安理会提交的通报中，因此这些互动提供了新的信息流通渠道，让安理会注意到冲突对妇女和女童的影响，而此前这些问题往往被忽视。虽然这是一种积极的做法，但还应努力使之规范化。

此外，正如在2014年关于妇女、和平与安全问题的公开辩论中，负责国内流离失所者人权问

题的特别报告员受邀向安理会作出通报，并特别阐述了自第二次世界大战爆发以来最严重的流离失所现象所造成的、具有强烈性别偏向的后果一样，相应的，安理会应考虑邀请其他相关任务负责人参与其约定俗成的各项工作。

数据收集

数据收集一直都是妇女、和平与安全议程中的根本性难题，信息缺乏不但妨碍了对规划和政策进展的评估，也成为一些消极怠工的利益攸关者不采取行动的借口。

在安理会的支持下，有关妇女、和平与安全的指标以及冲突中性暴力的标准化监测、分析和报告安排相继确立，这两项信息收集流程都用于衡量和推进妇女、和平与安全议程的落实。2015年秘书长关于冲突中性暴力问题的年度报告尤为详实，部分原因在于更多工作团的人权工作领域部署了妇女保护顾问，她们可以提高工作团应对冲突中性暴力问题的整体能力，并为相关的报告工作提供支持。⁷这表明安理会如能改善联合国工作团的工作人员性别结构，就可以获取质量更好的报告和分析。

妇女、和平与安全指标用于衡量该议程核心任务（预防、保护、参与、救援以及恢复）的纵向进展。来自联合国系统和会员国的报告都由联合国妇女署进行汇编。尽管这些指标深受民间社会的欢迎，并且纳入了秘书长关于妇女、和平与安全问题的年度报告，但却很少体现在各国提交至安理会的定期报告中。同样，作为其分析内容的一部分，秘书长向安理会呈交的所有报告都应包含按性别分列的数据。⁸

与民间社会的互动

民间社会特别是妇女组织，是落实妇女、和平与安全议程的主要行为体，通常奋战在正在发生冲突的地区，是为受冲突影响社区提供服务和维持对话的唯一行为体，并且将在冲突后的重建工作中长期扮演领导者角色。妇女组织还是关键的信息来源，能够为工作团和安理会提供亟需的信息，比如当地的局势、冲突造成的影响以及应对措施的可持续性。此外，妇女民间社会代表着安理会的核心群体，也是安理会决策中的重要利益攸关者。第2122号决议专门确认了“包括妇女组织在内的民间社会在总部和在安理会进行实地访问时同安理会成员进行交流的重要性，承诺在定期对冲突地区进行实地访问时，会在实地同当地的妇女和妇女组织开会交换意见。”

过去15年，安理会在关于妇女、和平与安全问题的年度辩论大会上经常听取妇女民间社会领袖的发言，而且近年来，相同的情况也出现在关于冲突中性暴力的年度辩护大会上。有时，安理会成员会主动要求听取妇女对特定国家形势的看法。例如，2014年1月17日召开的阿里亚办法会议上，叙利亚妇女讨论了该国的和平会谈。然而，这些举措都是一时之举，并非常态。无论是在专题辩论中，还是在针对特定国家的审议中，必须始终与妇女民间社会组织开展互动，并以此作为获取信息的关键手段。

此外，为进一步加大努力，工作团的高层领导与妇女组织还应在实地进行更频繁的互动。这种互动将改善工作团的信息渠道的质量，对按照第2122号决议要求向安理会提交的通报和报告中信息和数据带来有利影响。

十 “如果我可以向安理会提交一份提案【……】那这份提案就是壮大那些已经致力于落实第1325号决议的妇女组织。”

凯瑟琳·龙德罗斯，哥伦比亚妇女和自联主任，联合国妇女署视频访谈，2015年

安理会的落实工作

安理会在建立妇女、和平与安全规范性框架方面发挥了重要作用，这一点怎样强调都不为过。然而，尽管安理会帮助确立了妇女、和平与安全议程，但如何落实这项议程又是一个全新的挑战，而到目前为止，安理会仍然无法始终如一地监督其有关妇女、和平与安全问题的决策是否落实到行动中。

正如联合国和平行动问题高级别独立小组在报告中所指出的那样：“尽管安理会每年都会就妇女与和平问题举行辩论会，但安理会在一年中的其他时候，包括在制定任务和延续磋商中，却以不一致方式对待妇女、和平与安全议程，并且由于秘书处和工作团高层领导呈交安理会的通报和报告并未关注那些问题，导致这一不良现象加剧。”⁹

由于安理会不是联合国系统的执行机构，所以不能指望安理会仅凭一己之力或在缺乏高质量的数据和分析的情况下取得必要的成果。相反，落实妇女、和平与安全议程需要整个联合国系统、会员国以及民间社会共同努力。尽管如此，安理会仍然可以在有关妇女、和平与安全的决策上加强对自身的问责，并且让秘书处对落实工作的一致性负责。

弥补落实工作中的不足之处

自第1325号决议通过以来，安理会已经显著扩大其在妇女、和平与安全议程中的参与度，特别是在决议中加入了操作方面的规定。将有关性别平等的文字纳入安理会的各项成果，特别是主席声明和决议，这方面的工作已经稳步推进。例如，2000年只有25%的有关决议提及妇女问题，而该比例在2013年上升至94%。¹⁰自2011年以来，在安理会成果中性别平等内容的主流化已显著提高。这可能是因为联合国妇女署和负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表办公室相继成立并开展行动，改善了安理会成员的信息获取渠道；同时秘书处与安理会成员进行了更频繁的互动，使工作成果更加丰硕。秘书长报告也显示，特定国家报告中有关妇女、和平与安全问题的内容呈上升趋势。2000年，此类报告中仅有一半提及妇女问题，而该比例在2013年和2014年分别上升至83%和89%。

其他可以反映进展的例子包括，负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表以及联合国妇女署执行主任开始对特定国家的整体形势进行通报，而不仅限于妇女、和平与安全问题这一主题。特别代表还定期向中非、刚果（金）以及南苏丹的制裁委员会等安理会附属机构作出通报。此外，

关注中非、刚果（金）、苏丹以及索马里制裁制度的专家组会定期在其报告中提供性别问题分析。

尽管安理会在纽约总部取得了积极的成果，从秘书处到安理会成员的信息流通渠道得到了改善，但和平行动却没能在实地更好地落实妇女、和平与安全议程。这是落实工作中存在的明显不足。尽管安理会决议和主席发言中包含了涉及性别平等的言辞，这为联合国行为体完善妇女、和平与安全议程落实工作提供了机会，但是安理会、秘书处以及和平行动工作团中如果缺乏必要领导和跟进工作，就很难在基层取得显著的积极成果。¹¹

在采访一系列利益攸关者的过程中，反复出现的一个问题就是，必须采取哪些行动来弥补这一不足之处。特别是，安理会成员指出，秘书处应负责及时提供有关和平与安全环境的确凿信息。安理会成员表示，当此类信息纳入秘书长报告或和平行动负责人的通报时，往往是描述性的，而不是分析性的。在民间社会认为安理会理应完成的工作方面，安理会成员似乎也屡屡受挫。

秘书处成员表示，安理会成员需要作出坚决承诺，特别是针对向安理会做通报的工作团团长江提问后续问题。秘书处成员还指出，派驻实地的特别代表与安理会成员的接触时间有限，如果安理会不主动提问，就很难说服这些特别代表全面考虑后续问题。秘书处还指出，安理会对工作团下达的任务数量激增，与工作团现有的人力和财政资源不符。

秘书处也反思了自身的问题，比如一些工作人员表示，秘书处领导层并没有优先或严肃对待

在人员编制上实现性别均等的要求。¹²工作人员经常抱怨的问题，在各种和平行动中都时有发生，即工作团中批准设立的性别事务职位虽然都来之不易，但却没有编入工作团的核心预算中（联合国南苏丹工作团除外）。其结果是，当工作团缩减编制时，或者工作团预算紧张时，性别平等专家通常最先被裁减。

当然，与这些情况相反的例子也有很多，反映出一些工作团在实地认真落实妇女、和平与安全议程。然而，所有的利益攸关者都认为，无论是在纽约还是在实地，都缺少言行一致且可靠的领导层。从根本上说，要使任何问责制成为安理会的一项工作制度，并且确保问责制始终有效，就必须采取一种弹性方式，既能适应安理会因地域政治现实变化而出现的动态变化，也能适应安理会每年更换五个当选成员的实情。这样的制度需要认识到，虽然单个行为体对推进落实工作始终都很重要，但从长远来看，只依靠个人或某个强大的安理会成员的做法是无济于事的。

总之，我们建议安理会将工作重点放在以下领域，以弥补落实工作中的不足：

- 提高安理会所获信息和分析的质量；
- 在联合国系统内部，除了负责冲突中性暴力问题的领导层外，设立统一的高级别领导层负责妇女、和平与安全问题（参见第10章：主要行为体 - 联合国）；以及
- 制定具体而有针对性的指导方针，指导安理会在日常工作中推进妇女、和平与安全议程，进而推动建立高标准问责制，以监督实地落实情况。

安理会实施制裁：更加关注妇女、和平与安全

实施制裁是安理会用来确保和平与安全的重要手段。¹³在20世纪90年代，制裁的概念更加明确，制裁不再影响全体民众，而是包含具有针对性的措施，旨在改变或限制特定个体的行为或活动，而这些个体开展的行动正是安理会所极力打击的。¹⁴这些早期制裁制度大多是在第1325号决议通过前后确立的。安理会在确立早期制裁制度时，并未考虑到冲突对妇女生活造成的灾难性后果，特别是经济制裁所引发的动乱对那些之前就遭受社会、经济和政治歧视的群体和个体的影响更为强烈。但考虑到安理会在当时实施制裁的方式，以及缺乏完善框架提供指导的现实，出现这些情况也就不足为奇了。

第1325号决议标志着安理会希望审议制裁可能会对平民造成的影响，同时注意到妇女和女

童的特殊需求，以便考虑适当的人道主义豁免规定。在这项指导原则确立的同时，安理会正逐步将全面制裁改变为“定向制裁”和“聪明制裁”。在实施定向制裁时考虑妇女、和平与安全，这种情况直到21世纪头十年后期才出现。定向制裁的对象一般都是：拥有决策权力或涉嫌严重违反国际法的特定机构或个人。

总体而言，涉及制裁制度的安理会决议中更系统地提及性别问题已成为一般趋势。和平妇女在2010年回顾了此前10年间通过的安理会制裁决议，并指出提及妇女和/或性别问题的制裁决议仅占15.8%（12项）。¹⁵近年来，该比例显著提高：截至2015年4月，在涉及到16个制裁制度的75项决议中，有22项决议包含有关性别问题/妇女权利的文字（占29.3%）。¹⁶

制裁制度的关键性别问题考量因素

制裁制度可以从以下四个方面更好地落实性别问题考量因素：指认标准、移交流程、除名流程以及人道主义豁免。

指认标准 - 安理会在考虑制裁制度中的性别问题时，主要从指认标准这方面入手。尽管有计划的性罪行和性别罪行或违反妇女权利的行为都被列入指认标准，但极少有人因为这些违法行为受到制裁。¹⁷

移交流程 - 在考虑性别问题时，移交流程是第二种最常用的方式。在四种情况下¹⁸，流程明确地邀请负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表和/或联合国工作团将个人或实体提名至性暴力和/或性别罪行的制裁名单中。不过，目前还不清楚由秘书长特别代表提交的名称/姓名是否曾被列入制裁名单中。

除名流程 - 除名程序是与反恐怖主义制裁相关的重要问题。然而，只有1988年塔利班制裁委员会的除名流程考虑了性别问题。第1988(2011)号决议和第2082(2012)号决议都要求该制裁委员会考虑个人和/或实体是否尊重妇女权利，特别是阿富汗宪法及其中关于人权和妇女权利的规定，并以此作为除名标准的一部分。此类除名标准也可以应用到其他针对政治

破坏者的制裁制度中，这些制度最终可能需要成为政治解决方案的一部分。

人道主义豁免 - 虽然人道主义援助豁免已纳入安理会关于索马里的制裁决议中，但其中并未包含性别问题考量因素。这些考量因素可以纳入到其他制裁制度中，例如针对利比里亚木材和科特迪瓦钻石等商品的制裁。

通过制裁解决冲突中性暴力问题

自第1820号决议于2008年通过以来，反映安理会对性暴力问题关切的文字越来越多地出现在延续制裁制度的决议中，以及专家组向相关制裁委员会提交的报告中。第1888(2009)号决议进一步完善了这些文字，并且呼吁联合国所有相关工作团及机构都向制裁委员会及其专家组共享信息。最近通过的第1960(2010)号决议要求，秘书长应在提交的关于冲突中性暴力问题的年度报告附件中，列出武装冲突局势下确信涉嫌实施强奸或其他形式性暴力或应对此类行为负责的当事方，并把该名单纳入安理会议程，“用作依据，由联合国与这些当事方进行重点交涉，包括酌情按有关制裁委员会的程序采取措施”。

安理会实施定向制裁的次数日益增多，并且已经通过实施个人制裁来明确地处理四种情况下的武装冲突中性暴力和性别暴力问题。安理会通过第1807(2008)号决议、第2002(2011)号决议、

第2127(2013)号决议以及第2206(2015)号决议分别将性暴力列入刚果民主共和国、索马里、中非共和国以及南苏丹的定向制裁标准。然而，只有第1533号决议的刚果（金）制裁委员会以及第2206号决议的南苏丹制裁委员会将实施此类侵害行为的个人列入制裁名单。其他两个制裁委员会尽管有能力这样做，但却尚未采取行动。

制裁制度的指认标准将逐步涵盖这些侵害行为。目前的16个联合国制裁制度，有5个设有与人权及性暴力相关的指认标准。¹⁹这些制裁制度所列出的1,000多个制裁对象中，有16位个人和4个实体是根据这些标准指认的。²⁰例如，2014年5月，安理会的基地组织制裁委员会将博科哈拉姆组织加入制裁名单，此前该组织发动了一系列恐怖袭击，包括绑架大量女学生。²¹此外，越来越多的监测团队、团体或小组都吸纳了人权和性别暴力问题方面的专家。在目前的12个小组和监测团体中，有6个拥有此类专家，这是一个巨大进步。

对性别问题有敏感认识的指认标准：南苏丹的制裁制度

最近就南苏丹达成的决定可能是所有指认标准中最强有力的有关妇女和人权的文字。2015年3月3日，安理会通过第2206(2015)号决议，决定建立一个新的制裁制度，通过实施定向制裁“支持在南苏丹缔造包容和可持续和平”。

根据新的指认标准，第2206号决议的南苏丹制裁委员会可以制裁对以下罪行负有直接或间接责任的个人和实体：“下令对包括妇女和儿童在内的平民实施暴力行为（包括屠杀、残

害、虐待、强奸或其他性暴力）、绑架、强迫失踪或强迫流离失所；或针对学校、医院、宗教场所或平民避难地点发动袭击；或严重侵犯人权或违反国际人道主义法的施为。”

第2122号决议承认，考虑到强迫失踪、强迫流离失所和蓄意破坏民用基础设施等迫害妇女和女童的行为会造成不同程度的影响，制定全面的指认标准可以发挥更大作用，确保制裁制度符合有关妇女、和平与安全的承诺。

最近，2014年的联合国制裁高级别审查简报指出，将性暴力、其他性别罪行以及针对妇女袭击的相关问题纳入到制裁制度，是一个需要共同关注的问题。它指出，专家组应该有更多渠道获

取信息，并在特定问题上获得联合国系统的更多切实支持。联合国系统已经向制裁专家组公开各类名册，包括司法快速响应/联合国妇女署的性罪行和性别罪行调查员名册。

改善安理会处理妇女、和平与安全问题的方式的建议

不可否认，有很多情况超出了安理会的掌控，并且妨碍了妇女、和平与安全议程的落实，但安理会至少可在两个显而易见的方面改善自身的工作。一是，安理会以不均衡的方式将统一的性别平等战略应用到不同国家的局势。二是，在文化上，妇女、和平与安全继续被视为任务中的附加内容，而不是支持冲突预防、巩固长期稳定局面的核心要素之一。而这种文化又与秘书处部分人员及实地工作人员将妇女、和平与安全视为纯属“妇女的议程”的有害文化相叠加。

安理会和联合国系统可以立刻采取很多相对直截了当的方法来解决这两个问题，并以此着手弥补当前落实工作中存在的不足。

妇女保护顾问和性别问题顾问

- 秘书处可以更高效地部署妇女保护顾问和性别问题顾问，确保此类职位编入工作团的核心预算，并且职位结构符合有关性别结构的建议（参见第10章：主要行为体 - 联合国）。维持和平特派团、建设和平特派团和政治任务团的领导层应将这些顾问的工作更好地融入到工作团的任务框架中。安理会还应更好地认识到妇女保护顾问和性别问题顾问之间的区别（安理会专家曾提出该问题），²²并且更加一致地跟进他/她们的部署。
- 安理会还应始终强调妇女保护顾问在协调和组织监测、分析和报告安排中的关键作用。2014年，安理会只专门提到了与两个工作团相关的

监测、分析和报告安排，尽管它呼吁在五个工作团设立顾问。此外，回顾任命妇女保护顾问的初衷很有帮助，妇女保护顾问负责任务中的安全职能，包括与军警部队中的同行进行合作，通过提供咨询服务来指导工作团保护妇女免受冲突中的各种侵害。尽管此类职位所承担的报告职能对于监测、分析和报告安排十分重要，但行动安全顾问职能仍未在工作团的应对工作中发挥作用。这些顾问应与工作团团长以及维持和平部队的指挥官进行更直接的互动。

- 必须同样强调性别问题顾问所扮演的重要角色。尽管安理会在工作团任务指令和其关于妇女、和平与安全的决议（主要是第1889号和第2122号决议）中一再要求设立性别问题顾问，但秘书处在很多方面的工作都不到位，比如部署的顾问数量较少，招募的顾问在工作团组织结构中的级别较低，未能有效地维护现有职位（参见第10章：主要行为体 - 联合国）。因此，很多行动本应配备顾问，但实际上却没有。政治部和维和部的报告针对妇女、和平与安全问题的分析和建议千差万别。性别问题顾问的主要职责之一，就是改善这些材料内容的质量和一致性，这对确保安理会获得关键信息至关重要。

报告和通报

- 安理会可以着重强调妇女、和平与安全议程的重要性，方法很简单，就是按照第2122号决议的要求，在工作团领导来纽约总部做通报时，向他/她们提出一些后续问题。如果安理会成员作出更坚定的承诺，那么这很可能促使秘书处和工作团领导更加谨慎地执行任务。²³

- 尽管研究表明，秘书长有关妇女、和平与安全问题的国别报告的质量日趋提高，但仍有改进余地。特别是，安理会可以要求有关性别问题的报告包含分析性内容而不是描述性内容，并且加入一个单独的更具分析性的章节，专门阐述相应国家以及驻该国工作团所取得的成绩，面临的挑战，以及有关如何更好地落实妇女、和平与安全议程的建议。在报告中加入分析性章节的做法是可行的，只要联合国工作团内部拥有相应的性别平等专家即可。如果一些报告中已经包含了有关性暴力问题的单独章节，那么这些报告也应该增加一个更大的章节，讨论妇女、和平与安全问题，从而揭示妨碍妇女参与和增强妇女权能的主要因素，明确性暴力问题与系统性的性别歧视问题之间的关系。
- 妇女、和平与安全指标用于衡量议程核心任务（预防、保护、参与、救援以及恢复）方面的纵向进展。来自联合国系统和会员国的报告都由联合国妇女署进行汇编。尽管这些指标深受民间社会的欢迎，并且纳入了秘书长关于妇女、和平与安全问题的年度报告，但这些指标却很少在各国提交至安理会的定期报告中体现出来（有关第1325号决议所确立指标的详细论述，参见第10章：主要行为体 - 数据）。同样，秘书长向安理会呈交的所有报告都应包含按性别分列的数据，作为其分析内容的一部分。²⁴
- 负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表与安理会的互动仍然具有重要意义。特别代表不仅就他所承担的各类任务做通报，还就中非、达尔富尔、南苏丹以及叙利亚等国家的特定局势做通报。安理会可以继续巩固让特别代表做通报的做法，先听取这些通报，然后再考虑是否

延长任务期限；或者让特别代表就新出现的冲突局势及相关性暴力问题做通报。重要的是，安理会还应扩大互动范围，更频繁地邀请联合国妇女署执行主任进行互动（特别是当安理会审议旨在为特定国家的冲突后结构提供支持的任务时），这有助于确保妇女更广泛地参与和决策。

安理会视察团

- 安理会在过去的主席声明中做出承诺，“将性别平等视角纳入到赴冲突国家和地区的视察团和工作团的职权范围中”。为此，安理会要求秘书长针对冲突国家和地区的性别平等专家、妇女组织和网络建立数据库，并且在必要时将性别平等专家吸纳到团队中。”²⁵ 妇女、和平与安全议程被纳入到视察团的职权范围中以后，安理会便可以与基层的利益攸关者进行不同程度的互动。然而，如果妇女、和平与安全问题未被纳入到职权范围中，那么安理会成员在视察期间很容易忽视与性别相关的问题。²⁶ 安理会应齐心协力，将性别平等视角始终纳入所有视察团的职权范围，包括在2015年第1325号决议接受全球审查之前兑现其公开承诺，建立一支专门负责妇女、和平与安全问题的工作团。²⁷ 尽管该工作团并未在提议的时间范围内成立，但在未来建立一支这样的工作团仍然意义重大，因为它可以树立一些良好做法，供今后的视察团效仿。
- 关于安理会成员听取妇女民间社会意见的正面案例有很多：2012年5月，安理会成员听取了妇女民间社会要求塞拉利昂议会增加妇女配额的诉求；2013年10月，安理会成员在刚果（金）听取了妇女民间社会要求加强性暴力问

无论是在专题辩论中，还是在针对特定国家的审议中，都必须始终与妇女民间社会组织开展互动，并以此作为获取信息的关键手段。

责的提议；2014年2月，马里妇女民间社会向安理会成员讲述了妇女在参与全国对话时遭遇的困难；2014年8月，南苏丹妇女民间社会就妇女在南苏丹和平会谈中的人数比例向安理会成员发表了意见。但是，视察团往往会在视察工作即将结束时才与民间社会进行互动，因此民间社会没有机会通过安理会的国内高级别政治对话将性别问题传达给国家领导层。如果视察团从一开始就搜集此类利益攸关者的反馈信息，那么安理会成员在随后与政治领导人及工作团领导层进行互动时，就更有可能传达这些信息。当特别代表来到纽约向安理会做通报时，可以围绕着在解决这类难题方面所取得的进展，向他/她们提出一些后续问题，

提高当地行为体的参与度

- 提高参与度可以定义为与基层行为体一起商讨以下问题：联合国系统如何能够促进增强妇女的经济和政治权能；联合国维持和平特派团能否以及如何维持地区稳定，以便国内流离失所者可以重返家园；消除结构性限制让联合国工作团和国内安全组织吸纳更多女性警察；

以及针对如何追究性暴力施害者的责任提供具体方案。此外，还可以具体地谈论民间社会行为体希望将哪些信息传递给该国领导和工作团领导。

性剥削和性虐待

- 联合国对由其工作人员施行的性剥削和性虐待的零容忍政策并没有系统化地纳入到相关任务指令中。安理会可以立刻采取措施，将该政策纳入到所有延续或确立和平行动任务的决议中。安理会还可以始终要求部队派遣国提供部署前培训，并在必要时采取预防措施，开展惩戒行动（有关此问题的更多建议，参见第6章：维护和平）。

妇女参与

- 仍有迹象表明，安理会对妇女、和平与安全议程所列妇女参与问题不够关注，这一点令人担忧。尽管2013年通过的九项决议包含关于妇女、和平与安全议程所列妇女参与问题的强硬措辞，而且加入了与妇女相关的全新实质性文字，但所有这些文字几乎仅限于保护问题。²⁸ 不仅如此，更令人担忧的是，有关妇女参与的内容太过泛泛，而有关保护问题的内容则具体列举了侵害行为，并阐述了和平行动工作团和联合国系统应如何应对。推进该议程的难题在于如何从一般性的呼吁转为具体的问责措施，确保外地特派团更切实地履行妇女、和平与安全义务。
- 安理会负责冲突中性暴力问题的机构（如特别代表办公室、冲突中性暴力问题法治专家组、妇女保护顾问以及联合国制止冲突中性暴力行

动这一跨机构网络等)在确保安理会获得有关妇女、和平与安全议程所列保护问题的信息和分析方面发挥重要作用。还应建立一个类似的专门机构和相关系统,负责确保妇女参与预防冲突、缔造和平以及建设和平。

推动安理会落实妇女、和平与安全议程的建议

让当选成员担任联席领导

为加快落实第1325号决议及后续决议,必须建立统一的领导层。安理会的政治意愿和持续监督对于推进安理会跟进妇女、和平与安全议程落实情况至关重要,而且安理会成员必须解决自身在该问题上缺乏领导的问题。由于关键问题没有纳入到安理会成员的非公开磋商中予以讨论,这加剧了落实工作中的缺陷,因此建立问责程序需要安理会成员与联合国系统合作,建立统一的领导层。

目前,安理会考虑从两条轨道推进妇女、和平与安全议程,分别由一个常任理事国领导:美国负责冲突中性暴力问题,英国负责更广泛的妇女、和平与安全问题。理论上,两条轨道各由一个常任理事国专门负责,可以建立更强大的有关该议程在安理会各项工作中如何推进的机构记录,并且在其他常任理事国不愿在安理会成果中纳入更多性别问题的内容时施加影响力。然而在实践中,外交人员的流动是建立机构记录面临的主要障碍。此外,或许更大的障碍在于以下现实:五大常任理事国的政治优先事项以及动用政治资本的意愿并不总是符合妇女、和平与安全目标。在安理会商讨中不断提及妇女、和平与安全问题的往往是安理会当选成员。²⁹

在这种情况下,为了巩固当选成员的这些做法,在由常任理事国担任正式领导的同时,可以由当选成员在其两年任期内担任非正式的联席领导,从而充分利用这些当选成员为安理会带来的活力和资源。让当选成员担任联席领导,有助于在安理会内部建立更广泛的问责制,以便将相关的和涉及安全的妇女、和平与安全目标纳入到安理会成果中。

工作组

为支持安理会落实有关妇女、和平与安全的承诺,建立安理会工作组以及妇女、和平与安全高级别领导层的构想相继诞生。尽管这两个构想都不成熟,但都值得尝试。有关高级别领导层的探讨,参见第10章:主要行为体-联合国。

为进一步全面兑现有关妇女、和平与安全的承诺,安理会会受益于这样一种机制,不仅注重制裁委员会的保护和惩治决定,还关注妇女、和平与安全议程中更为棘手的参与问题。对于后者,安理会需要予以更多支持。

目前,安理会已有儿童和武装冲突工作组以及保护平民非正式专家组。在确定类似的妇女、

一个富有成效的妇女、和平与安全工作组应该是一个非正式专家组,并且它所负责跟踪的问题应该明确界定。

和平与安全工作组能否发挥作用时，可以参考以上两个工作组的可行性和弊端。有两个关键因素需要考虑。一是，必须确保任何系统都认识到该问题的特殊性，尤其是给安理会各项工作带来特殊挑战的“能力和增强权能”方面。二是，尽管儿童和平民保护机构的正式和非正式模式都取得了成绩，但仍然有必要评估这两种模式面临的挑战。

儿童和武装冲突工作组的优势在于它是正式的工作组，因此可以通过正式的结论，并且它的工作具有连续性。该工作组能够发挥作用，是因为它仅仅关注已认定的、范围有限的侵害行为，而且它通过安理会成员应对特定国家局势中的儿童安全问题。该工作组的负责人能够通过安理会工作使儿童保护问题主流化，比如在通报中提出问题，支持将儿童问题纳入安理会成果中。工作组还能够开展实地访问，并且已经走访了阿富汗、刚果（金）和缅甸。然而，该工作组的正式地位也存在缺点。边缘化是一个显著的问题，因为儿童议程可能会被安理会附属机构掩盖，无法重新纳入安理会的公开工作中。此外，安理会专家表示，该工作组的工作负担过重，缺少灵活性和创新空间。事实上，由于该工作组取得了一些成绩，尤其是揭露国家和非国家施害者，所以其工作逐渐变得僵化死板起来，主要负责通过结论，而无法推进议程中更加务实和有争议性的内容。³⁰

虽然保护平民非正式专家组并不是安理会的附属机构，但这种非正式地位也使得该组织能够以一定的灵活度建立各项流程，推动安理会在其工作中将保护问题主流化。例如，安理会成员会先听取人道协调厅关于国家局势的通报，然后再决定是否延续任务。联合国系统其他机构（如

维和部、政治部、联合国妇女署、难民专员、负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表办公室、地雷行动处和儿基会）的代表是否加入视讨论的问题而定。该小组还编写了备忘录，用来指导安理会处理工作团任务中的保护问题。限制该工作组发挥作用的主要因素在于，它不是一个正式机构，不是所有安理会成员都必须参加或出力。此外，该工作组仅就延续任务召开会议，无法更广泛地跟踪平民保护工作的落实情况。

从这些经验来看，一个富有成效的妇女、和平与安全工作组应该是一个非正式专家组（就像保护平民专家组模式），并且它所负责跟踪的问题应该明确界定（就像儿童和武装冲突工作组模式）。该小组必须承担的一项工作与这两种模式的共同工作类似：在所有安理会成果中实现性别问题主流化，将安理会与妇女在特定国家局势中面临的安全挑战和参与限制更具体地联系起来。这就需要与联合国妇女署、负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表以及联合国行动共享信息，尤其是来自政治部和维和部驻国家办公室文职人员的信息，因为这些信息是由外地特派团和人道协调厅的性别问题顾问和妇女保护顾问提供的，包含了针对性别问题的分析。这样做的目的是加强安理会在人道主义成果中针对性别问题的应对措施。³¹

具体而言，该工作组的职责范围可包括：

- 跟踪关于国家局势的通报和报告中包含的性别问题相关内容。这些信息可以用作依据，确保在与通报人举行的磋商中提出涉及性别问题的重要安全问题，并且能就这些问题畅所欲言，因为此类磋商是非公开、非正式的。这些信息

也有助于安理会为工作团制定合适的任务，针对特定局势中的具体和优先性别问题编写有关妇女、和平与安全的文字。

- 通过实地访问找出特定国家局势中的关键对话者和问题，这项工作特别要在安理会视察团抵达之前完成。这些前期工作有助于确保安理会视察团在驻实地的有限时间内与真正关键的利益攸关者讨论妇女、和平与安全问题。反过来，这也有助于安理会成员在视察期间向政府和工作团领导传达有关性别问题的具体信息。
- 确保安理会在各专题领域的工作都反映妇女、和平与安全议程要素，响应第2122号决议的要求。这些专题领域包括：武装冲突中保护平民、冲突后建设和平、促进和加强法治以维护国际和平与安全、非洲和平与安全、恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁。
- 跟踪安理会在组织和审查和平行动时，如何纳入第2122号决议的其他重要方面，这些和平行动包括：部署性别问题顾问和妇女保护顾问，为和平行动中涉及性别问题的文字编写工作提供指导。
- 将妇女、和平与安全问题与各项任务联系起来，例如选举筹备工作和政治进程，解除武装、复员和重返社会方案，安全部门改革和司法改革，以及更广泛的冲突后进程。

应该指出的是，实现主流化的任务比跟踪基层落实情况和在纽约建立安理会问责制及领导层要容易得多。工作组如要有效实现后者，则必须明确界定安理会对那些事项负责任是合情合理的。

为了有的放矢地推进这项工作，建议在初期采取循序渐进的方法。刚开始，工作组可以限定将在某一年跟踪落实情况的国家局势的数量，以检验如何才能改进安理会在妇女、和平与安全领域的工作。目标是逐渐将所有国家局势纳入工作组的审议范围。尽管安理会成员自行决议采取哪种措施，但最初的案例可以反映安理会通常会审议的局势类型。例如，联合国工作组置身于危机局势（如马里和中非）、冲突后局势（如科特迪瓦），以及基层没有安理会授权的工作团但受到安理会、联合国调解机构、联合国机构或方案密切监视的局势（如叙利亚冲突）。针对这些局势的具体分析不会妨碍工作组开展其他主流化任务。工作组可以使用针对选定国家的任务或相关决议来进一步缩小其研究范围，以便在直接授权联合国和平行动或调解进程执行的任务（例如选举支持、安全部门改革、复员方案、法治、停火监测、立法支持或宪法起草支持、与民间社会进行有意义互动等）中纳入性别平等视角，无论任务是否涉及妇女、和平与安全问题。

这种做法可以检验性别平等主流化在实地的落实情况，快速找出需要安理会成员和带领工作团的特别代表优先处理的不足之处。可以根据从

+ 用这种做法来跟踪落实情况，需要在安理会成员、联合国总部和外地特派团之间建立公开的沟通渠道。

有关落实情况的小范围的研究中收集的信息，向通报国家局势的特别代表提出严肃、分析性和尖锐的问题。这又可能产生了连带效应，促使工作团领导层和秘书处兑现各自在性别问题上作出的承诺，包括更慎重地对待工作人员的性别结构和隶属关系。

此外，用这种做法来跟踪落实情况，需要在安理会成员、联合国总部和外地特派团之间建立公开的沟通渠道，这样就能建成一个非正式信息共享网络，让安理会更好地指导任务延续，更好地向实地传达性别问题工作中的优先事项。在这方面，相关安理会成员作为联合国大会负责行政和预算事务的第五委员会的会员国，应确保工作团拥有必要的资源来实施安理会任务涉及的性别问题相关工作。

或将成立的非正式专家组还可以探索以下领域：

- 已将严重违反国际人权和人道主义法的行为列为指认标准的相关制裁委员会是否可以将与性别相关的侵害行为进一步纳入指认标准中。
- 在通报过程中或当问题在磋商中被列入“其他事项”时，如何战略性地向其他安理会成员提出妇女、和平与安全议题。
- 安理会如何才能充分利用阿里亚办法会议、公开辩论和通报来提出妇女、和平与安全议题，并征求具体建议，推进妇女、和平与安全议题。

最后，按照在安理会设立联席领导的建议，联席主席最好由一个安理会常任理事国和一个当选成员共同担任，同时联合国妇女署为新的工作组担任秘书处的职能。

✦ 这种做法可以检验性别平等主流化在实地的落实情况，快速找出需要优先处理的不足之处。

联合国系统落实妇女、和平与安全议程的情况

正如本章前面所提到的那样，安理会需要从联合国系统获得更优质的信息和分析。安理会在第2122号决议中向维和部和政治部提出的要求强调了这点。由于联合国机构主要负责执行安理会的和平行动任务，所以维和部与政治部在以下两个方面发挥关键作用：在联合国系统内部和实地落实妇女、和平与安全议程；确保向安理会提交的所有报告和通报都包含有关妇女参与情况的信息。

目前，这些信息是临时提供的，而且往往只关注妇女、和平与安全议程的某一方面（通常是保护方面）。这些信息往往缺少深入的分析，而和平行动负责人的通报以及秘书长的国家报告完全不包含这类内容。为了改善此类信息和分析的质量，并确保安理会拥有及时获取信息的渠道，关键联合国机构必须投入额外资源并发挥带头作用。因此，最重要的是，维和部、政治部作为和平与安全问题的行为体，以及联合国妇女署作为妇女、和平与安全问题的领导机构，都应该定期改善妇女、和平与安全事务的人力资源配置，投入政治资本来确保这些事务在日常工作中得到严肃对待，向安理会成员提交的国家报告以及紧急通报和定期通报始终记录该国为解决这些问题而开展的工作。

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

安理会应：

- ✓ 建立一个非正式专家组，充分利用来自整个联合国系统的信息、监测和支持能力。最初，该专家组应重点专注3-4个国家。这样专家组就能全面而有针对性地监测安理会落实第2122号决议的情况，包括确保向安理会提交的所有通报和报告中都包含有关妇女、和平与安全问题的信息，并确保安理会就这些问题向高层领导提问。
- ✓ 增加人权理事会和相关机构（包括执行冲突相关任务的负责人、调查委员会以及其他调查机构）的信息流通渠道，为安理会提供重要信息来源，以使其开展审议和取得成果。应该确立一致的做法，包括让安理会与人权理事会设立的调查委员会定期举行阿里亚办法会议。
- ✓ 定期邀请民间社会，尤其是妇女组织做通报，内容不限于专题领域，还应包括特定国家审议。
- ✓ 提高受冲突影响国家的性别分析能力和效率（参见第10章：主要行为体 - 联合国）。
- ✓ 提高联合国系统内部专职高层领导针对特定国家环境中的妇女、和平与安全问题作报告的能力（参见第10章：主要行为体 - 联合国）。
- ✓ 确保工作团高层领导按照第2122号决议的要求，始终在各种报告和定期通报中提供有关妇女、和平与安全问题的分析。
- ✓ 始终将性别平等视角纳入视察团的职权范围，并在视察一开始就优先落实该工作。
- ✓ 在安理会内部扩大妇女、和平与安全议程的负责范围，增设联席领导职位，即在决议草案起草国之外，增设一个由当选成员国担任的联席领导职位。
- ✓ 确保安理会成员中的联合国大会第五委员会成员为批准执行安理会任务中的性别问题所需的资源提供便利。
- ✓ 定期要求秘书长特别代表就妇女、和平与安全任务落实情况做临时的国家报告。这可以在国家层面为开展集体审议、焦点讨论以及一致行动提供了机会，也为安理会提供了有关特定环境的更深入和更实质的信息。
- ✓ 加强在制裁委员会的工作，做法是：
 - 更有效地使用现有制裁制度，根据高级别制裁审查强化各专题的优先事项（包括妇女、和平与安全），并考虑采用专题制裁制度和国家制裁制度，以解决冲突中性暴

力、人口贩运以及严重侵害妇女权利的行为等全球威胁。

- 对于性罪行和性别罪行以及针对妇女的袭击持续发生的地区，增加相关制裁制度的指认标准。
- 呼吁在负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表、联合国妇女署、所有相关制裁委员会以及相关专家组之间建立信息共享渠道。
- 正式要求专家组帮助制裁委员会吸纳性别平等专家，并使其成为专家组的成员；根

据高级别制裁审查中提出的建议，要求联合国大会提供其他必要资源，以便制裁机构和专家组能够获得所需的技术、语言和实务技能，提高自身的能力。

- 将尊重妇女权利纳入针对政治破坏者的制裁制度的除名标准，这些制度最终可能成为政治解决方案的一部分。
- 在所有制裁制度落实情况报告中，系统地从性别角度出发，加入制裁后续影响的具体信息。

参考资料

本章节基于阿曼达·罗伯茨和萨拉·泰勒所准备的背景研究。多数分析都是基于两位作者在2011年至2015年所做的访谈。访谈对象为来自阿根廷、澳大利亚、智利、法国、德国、危地马拉、印度、卢森堡、马来西亚、摩洛哥、挪威、巴基斯坦、葡萄牙、南非、西班牙、英国和美国并在联合国安理会供职的外交官。在同一时间段，经常性地与来自政治事务部及维持和平行动部的联合国秘书处工作人员，以及联合国妇女署工作人员面谈。研究取材自对刚果民主共和国、南苏丹、索马里、利比里亚、马里和塞拉利昂和平行动的观察，并且依赖联合作者对2000年至2014年安理会成果的严谨查阅以及非政府组织妇女、和平与安全工作组为联合国秘书处就同一时间性别内容向安理会做口头和书面报告所收集的数据。除泰勒原先为非政府组织妇女、和平与安全工作组工作的成果外，此分析还借鉴了罗伯茨参与安理会报告撰写时所产生的研究和出版物。

1. 包括，当时五个常任理事国中有两个，即英国和美国，在安理会中牵头这个问题。
2. 对于安理会来说，这也许在某种程度上归因于安理会为应对现有及新增危机而面临工作量增加，以及联合国系统内和平与安全方法的零碎。参见“*The Challenge of Sustaining Peace*”，联合国文件文号：A/69/968-S/2015/490（2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组，2015年6月29日），第67款。
3. 敬请注意，鉴于性暴力和性暴力威胁还妨碍着妇女参与政治、经济和社会，如不能强调妇女参与对这些工作的助益，保护工作就会被削弱，因此参与和保护之间的区别，特别是在妇女、和平与安全议程内，在很大程度上十分任意。
4. 联合国和平行动问题高级别独立小组指出，一般情况下，“存在一个普遍的错误观念，即妇女、和平与安全是‘妇女的问题’，只能由妇女来解决，而不是被理解为，男女以及整个社会面临的和平与安全问题。”参见“*Uniting Our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People*”，联合国文件文号：A/70/95-S/2015/446（联合国和平行动问题高级别独立小组，2015年6月16日），第239(i)款。
5. 联合国系统的零碎及其对建设和平的影响，更平白地说对和平与安全的影响，是2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组报告的主要结论之一。参见“*Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture (2015)*”，第61至67款。
6. 阿里亚办法会议是非正式的保密聚会，让安理会成员能够与邀请成员或安理会成员认为听一听有好处的人士进行坦率的私下交流。这些会议不构成安理会的活动，是否参与由单个成员决定。阿里亚办法会议是一个相对较新的安理会做法，由委内瑞拉大使迭戈·阿里亚于1992年发起。
7. “*Report of the Secretary-General: Conflict-Related Sexual Violence*”，联合国文件文号：S/2015/203（联合国安全理事会，2015年3月23日），第4款。
8. 政治部报告称，自2010年其接受15项妇女、和平与安全相关承诺以来，将按性别分列的数据纳入政治特派团报告的情况已显著增加。
9. “*Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)*”，第239(viii)款。
10. 在本章节的统计分析方面，诸如结转延长等技术方法被排除在外，原因是维持和平工作团不负责支持东道国的冲突后进程，如联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）或联合国驻戈兰高地脱离接触观察员部队（观察员部队）。还排除了专家小组通过扩展来协助制裁委员会处理未预期工作中会存在妇女、和平与安全问题的情况（例如，防扩散）。
11. 东帝汶（第10章：主要行为体——联合国中进一步详细说明）和索马里情况表明，虽然安理会成果中一致的妇女、和平与安全措辞十分重要，但是在缺乏此类措辞时仍可以有切实的解释与落实（东帝汶），以及虽有完备的措辞，但却缺少落实（索马里）。需要安理会内部和整个联合国系统内政治意愿、专门知识和领导层的全力以赴才能推动落实。
12. 例如，当安全理事会于2013年4月通过第2100号决议来建立马里稳定团时，安理会特别呼吁要部署性别问题专门知识。尽管如此，当涉及到实际设置一个能够提供此类部署的人员编制结构时，当时在维和部领导层面和工作团领导层面遇到强大阻力。
13. 如需关于本主题的更多信息，请参阅“*Women, Peace and Security*”，跨部门报告（安全理事会报告，2014年4月）；“*Women, Peace and Security: Sexual Violence in Conflict and Sanctions*”，跨领域报告（安全理事会报告，2013年4月10日）；Simon Tordjman和Anthony Amicelle著，“*The Gendered Dimensions of International Sanctions: Normative Evolution and Operational Dilemmas*”（联合国妇女署，即将出版）。
14. 20世纪90年代和本世纪初，安理会还开始将商品（如木材、钻石和木炭）纳入制裁范围，以防止用自然资源采掘来为冲突提供资金。
15. Maria Butler, Kristina Mader和Rachel Kean著，“*Women, Peace and Security Handbook: Compilation and Analysis of United Nations Security Council Resolution Language (2000-2010)*”（国际妇女争取和平与自由联盟和平妇女项目，2010年10月），10。
16. 数据来源：http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml。
17. 在六个或明或暗将性别罪行作为列入条件的制度中，仅16位个人和四个机构基于此类条件获得任命：刚果（金）制裁委员会有12位个人和四个机构，南苏丹制裁

- 委员会有一位个人，科特迪瓦制裁委员有另外三位个人（科特迪瓦、刚果（金）、苏丹和南苏丹）。
18. 科特迪瓦、刚果民主共和国、苏丹和南苏丹。
 19. 数据来源：http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml。
 20. 数据来源：http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml。
 21. 联合国新闻服务处著，“Boko Haram, Nigerian Group That Kidnapped Schoolgirls, Put on UN Terror Sanctions List”，联合国新闻中心，2014年5月23日，<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47874#.VFHQGBFVhHx>。
 22. 这是一个安理会成员以及联合国领导层在总部和实地常问的问题。性别问题顾问负责将性别平等观点纳入和平行动的各个方面。妇女保护顾问具有明确的任务，旨在监督冲突中对妇女的侵犯行为并提供相关指导。这种混淆会将两者混为一谈，并让人们误信，如果任务书中提到一个，就足以解决需求。
 23. 政治部用趣闻轶事证明了这些的跟进如何能够产生积极的连带效应。在非公开磋商中，安理会成员向工作团团长问了一个性别相关的问题，但未能得到想要的答复。该团长返回实地后似乎提高了对性别平等事务的重视程度。
 24. 政治部报告称，自2010年其接受15项妇女、和平与安全相关承诺以来，将按性别分列数据纳入政治特派团报告的情况已显著增加。
 25. “第2122(2013)号决议”，联合国文件文号：S/RES/2122(2013)（联合国安全理事会，2013年10月18日），第17段。
 26. 安理会工作团的报告位于：<http://www.un.org/en/sc/documents/missions/>
 27. “第2122(2013)号决议”，联合国文件文号：S/RES/2122(2013)（联合国安全理事会，2013年10月18日），第17段。
 28. 与马里相关的唯一决议提到了保护和参与这两个要素，但是如上所述，安理会结果中强烈的性别平等措辞并未转换成切实的落实，而且事实上受到工作团高层的抵制。2014年，安理会在安理会决议的执行篇章中更好地体现了妇女参与（48%）。
 29. 2015年，西班牙领导层（纳入对妇女、和平与安全问题的15年回顾）就是这样一个例子。
 30. 例如参见“Children and Armed Conflict”，跨部门报告（安理会报告，2014年2月21日）；“Children and Armed Conflict”，跨部门报告（安理会报告，2012年8月27日）。
 31. 平民保护问题非正式专家组的外交备忘录包含具体的性别规定，以便新的妇女、和平与安全团体可在自己的工作中加以利用和扩大。“Aide Memoire for the Consideration of Issues Pertaining to the Protection of Civilians in Armed Conflict”，政策和研究系列（人道主义事务协调厅（人道协调厅），政策制订和研究处，2014年）。