



12

# 人权机制与安理会有关 妇女、和平与安全问题的 决议之间的联系：加 强落实问责制的机遇

十 “我不认为有任何其它安理会决议被翻译成如此多的语言，并以这么多种与本土特点相结合的有机方式被人们所采用。”

萨纳姆·纳拉吉-安德林，国际民间社会行动网络联合创始人，  
联合国妇女署视频专访，2015年

## 决议要点

### + 第1325号决议

又重申必须充分执行在冲突中和冲突后保护妇女和女孩权利的国际人道主义和人权法

呼吁武装冲突各方充分尊重适用于平民、妇女和女孩的权利和保护的国际法，特别是根据1949年《日内瓦四公约》及其1977年《附加议定书》、1951年《难民公约》及其1967年《议定书》、1979年《消除对妇女一切形式歧视公约》及其1999年《任择议定书》、1989年《联合国儿童权利公约》及其2000年5月25日两项《任择议定书》规定适用于他们的义务，同时铭记《国际刑事法院罗马规约》的有关规定

2000

## + 第2106号决议

指出，国际刑事法院、特别和混合法庭以及国家法院的特别分庭开展的工作加强了为结束国际社会关注的危害妇女和女孩的最重大罪行不受惩罚局面作出的努力；重申安理会打算继续采用适当方式，大力清除有罪不罚现象并追查责任

## + 第2122号决议

为此回顾国际法关于个人权利受到侵犯的索偿权利的适用条款

2013



安理会通过了第1325号决议和关于妇女、和平与安全的六项后续决议，借此明确表示妇女的人权和性别平等对于维护国际和平具有核心意义。要充分认识妇女、和平与安全议程的人权义务，所有政府间机构和人权机制必须协同行动，在任何时候，包括在冲突中和冲突后，保护和促进妇女和女童的权利。

人权机制的范畴包括人权条约机构（其中包括消除对妇女歧视委员会），人权理事会及其普遍定期审议和特别程序、地区人权法院和委员会，以及国家人权机制等。这些机制很早就明确了妇女、和平与安全议程的要素，包括各国义务维护妇女和女童的受教育权、健康权、参与治理权，以及无暴力和歧视环境中生活的权利。本全球研究在世界各地开展的磋商中，妇女重申了人权和性别平等是妇女、和平与安全议程的核心要素，并再次强调了此项议程不仅与安理会有关，而且是各类行为体——特别是会员国——的责任。

本章将介绍如何有效利用这些机制，以及加强与安理会的信息共享，如何能够为包括民间社会在内的国际社会建设能力，促使会员国负责落实对妇女、和平与安全的全球承诺，并为提出更深入的分析、采取预防措施和持久地解决冲突提供新机遇。

### 消除对妇女一切形式歧视公约

《消除对妇女一切形式歧视公约》（《消除对妇女歧视公约》）通常被视为一部妇女权利国际法案。公约拥有189个缔约国，是世界上批准国

---

“……可持续和平需要我们采取一种综合方法，这种方法基于政治与安全措施之间、发展与人权议程（包括性别平等和法治）之间的统一性。”

消除对妇女歧视委员会  
向本全球研究提交的报告

---

家最多的条约之一。在第2122号决议中，安理会认可了消除对妇女歧视公约及其任择议定书对于妇女、和平与安全议程的重要性，并敦促会员国批准这两个文件。<sup>1</sup>在安理会通过2122(2013)号决议的同一天，负责监督公约落实情况的机构——消除对妇女歧视委员会——通过了有关妇女在冲突预防、冲突中和冲突后局势中的第30号一般性建议。<sup>2</sup>此一般建议明确了冲突和政治危机之前、期间和之后实施该公约，以及通过对国际维持和平部队做出贡献，和作为捐助方提供援助的国家和非国家义务，从而重申《消除对妇女歧视公约》作为对妇女、和平与安全议程最重要的问责工具之一所起到的作用。



《消除对妇女歧视公约》第30号一般性建议明确了该公约与安理会的关联，呼吁妇女、和平与安全有关决议的落实应以公约中规定的性别平等模式为基础。一般建议的形成得益于与世界不同地区受冲突影响的妇女和民间社会行为体广泛而深入的磋商过程。一般建议的另一显著特点是纳入了非国家行为体，尽管《消除对妇女歧视公约》不能对非国家行为体施加义务，<sup>3</sup>但委员会敦促他们在冲突和冲突后局面中尊重妇女权利，并禁止一切形式的性别暴力。<sup>4</sup>这也肯定了国家对非国家侵犯妇女权利的责任，包括对企业、武装团体和其他个人，以及在境外经营但处于该国控制之下的实体和组织的行为。<sup>5</sup>各国应发动非国家行为体防止在受冲突影响地区与其活动有关的侵犯人权行为，特别是各种形式的性别暴力。各国应充分协助本国公司评估和解决妇女权利遭侵犯风险加剧的问题，并建立有效的问责机制。<sup>6</sup>

除了其实质性的权利保障，《消除对妇女歧视公约》第18条还包含了一个定期报告和审查程序，要求所有缔约国报告它们为落实该公约规定所采取的措施，包括在预防冲突、冲突中和冲突后局势中所采取的措施。<sup>7</sup>根据第18(1)条，缔约国承诺自批准之日起一年内提交一份报告，其后至少每四年“并随时应委员会的要求提交进一步的报告”。

公约第18(1)(b)条进一步授权委员会，在有侵犯妇女人权担忧的特殊原因的情况下，索取“特别报告”。自20世纪90年代以来，该委员会已多次利用特别报告在冲突中和冲突后局势中解决妇女人权问题。委员会应考虑扩大其使用特别报告的范围，并召开特别会议专门研究落实第30号一般性建议。在跟踪妇女在冲突期间的境况、突出妇女的能力、促使人们关注需要支持的领域、在

可能的和平进程中跟踪磋商和参与的程度、以及提高对国家行为 and 责任的监督水平等方面，这些措施将发挥重要作用。

《消除对妇女歧视公约》报告，无论是定期报告还是特别报告，都提供了一个针对落实妇女、和平与安全相关承诺的重要却未得到充分利用的问责机制。第30号一般性建议对于缔约国向委员会进行报告，提出以下具体建议：

- 各缔约国应报告它们为确保妇女在预防冲突、解决冲突中和冲突后人权问题所实施的法律框架、政策和程序。
- 除长期趋势外，各缔约国应收集、分析和提供关于妇女、和平与安全的、按性别分列的统计数据。
- 除了它们单独和作为国际组织成员所采取的有关妇女和预防冲突、冲突和冲突后局势的行动之外，缔约国的报告应涉及其境内及境外管辖范围内的行动。
- 缔约国须提供有关联合国安理会妇女、和平与安全议程落实情况的信息，特别是第1325(2000)号、第1820(2008)号、第1888(2009)号、第1960(2010)号、第2106(2013)号和第2122(2013)号决议。
- 缔约国应具体针对作为议程一部分而议定的任何基准或指标进行报告。

有关《消除对妇女歧视公约》第30号一般性建议的新编指南，以及关于妇女、和平与安全问题的联合国安理会决议针对缔约国的报告提供了进一步指导，其中包括一份问题清单。

## 聚焦

### 用于缔约国《消除对妇女歧视公约》报告的问题清单<sup>8</sup>

#### 冲突预防

- 为预防冲突采用了哪些预警系统？预警系统是否促进对妇女的吸纳？预警指标是否区分性别，并且具体到性别暴力对妇女的影响？
- 详细阐述对妇女通过正式和非正式渠道、为预防冲突作出的努力的支持力度。
- 武器出口缔约国已采取哪些措施，以确保这些武器不被用于实施或协助侵犯妇女人权，包括性别暴力？国家是否已批准《武器贸易条约》，采取了哪些措施来落实该条约？
- 详细阐述缔约国通过国内和外交政策，为有效监管包括小武器在内的传统及非法武器所采取的举措。
- 详细阐述有关对妇女和女童的冲突相关暴力侵害的标准化数据收集流程。
- 冲突相关暴力的受害者能够获得哪些法律、医疗和心理服务？为确保所有妇女和女童都能有效地获得这些服务，采取了哪些措施？
- 详细阐述采用了哪些程序，以确保作为冲突国际应对参与者的所有人道主义、军事和警察人员，均在预防性暴力以及性剥削和性虐待行为准则方面获得了相应培训。详细阐述为加强司法、卫生和民间社会应对冲突中性暴力，而通过外交政策、国际金融机构和政府间组织的成员身份采取的措施。
- 详细阐述缔约国为联合国防止冲突中性暴力的努力所做的贡献，例如通过提供资金、人员和政治领导力。

#### 性别暴力

- 采取了哪些措施来禁止、防范和惩治国家和非国家行为体对妇女和女童的冲突相关暴力侵害？
- 为保护平民免遭冲突中的性暴力，采取了哪些措施？

#### 贩运

- 缔约国采取了哪些措施，确保移民和庇护政策在操作中不会阻碍或限制妇女和女童逃离冲突地区、以合法获得庇护的机会，从而降低她们被贩运和剥削的可能性？

- 各国采取了哪些双边和多边措施来保护被贩运妇女和女童的权利，并促进对贩运及性剥削和性虐待施害者进行起诉？
- 采取了哪些措施以落实对贩运及性剥削和性虐待的零容忍政策；其中哪些措施涉及了国家部队、维和部队、边防警察、移民官员和人道主义行为体？
- 为支持妇女民间社会参与和领导此类进程，提供了哪些培训？
- 缔约国的谈判和调解人员中有多少人女性，包括高级别人员？
- 为促进妇女有效参与预防冲突、调解和建设和平，缔约国通过其外交政策，以及在政府间组织和区域组织的会员身份，提供了哪些技术援助？

## 参与

- 妇女参与预防、应对和解决冲突存在哪些障碍，包括法律、社会、政治或体制障碍？
- 为确保妇女平等参与预防、应对和解决冲突，采取了哪些措施，包括暂行特别措施？
- 妇女民间社会组织在何种程度上被纳入和平谈判和冲突后重建？详细阐述为确保在和平谈判和冲突后重建中纳入妇女民间社会组织而采取的措施，包括暂行特别措施。

## 获得教育、就业和保健，以及农村妇女

- 为确保妇女和女童在冲突后环境中接受各级教育，采取了哪些措施？
- 冲突后经济复苏战略如何促进妇女参与和性别平等？这些政策是否在正式和非正式领域均明确了妇女的作用和需求？这些政策是否认识到农村及其他弱势妇女群体的特殊情况，即因缺乏足够卫生和社会服务，以及无法公平获得土地和自然资源而遭受尤其严重的冲击？



- 详细阐述性保健及生殖保健服务的提供情况，包括获取信息、社会心理辅导、计划生育服务、孕产妇保健服务、安全堕胎服务、堕胎后保健和艾滋病毒/艾滋病预防、治疗和支持。为确保妇女和女童平等获得此类服务，采取了哪些措施？
- 为确保妇女参与经济复苏和相关决策，通过双边和多边活动作出了哪些外交政策和实践方面的承诺？

### 流离失所、难民和寻求庇护者

- 为防止被迫流离失所，以及境内外流离失所的妇女和女童遭受暴力侵害，采取了哪些预防措施？
- 针对流离失所者的政策和法律响应措施，是否认识到流离失所妇女和女童在性别平等方面的特定需求？这些法律和政策是否认识到，流离失所的妇女和女童在流离失所周期不同阶段（即在逃离、安定和返乡期间）的不同需求？这些法律和政策是否回应了不同群体的流离失所妇女和女童（包括残疾妇女、老年妇女、艾滋病毒/艾滋病妇女，以及少数种族、民族、性别或宗教的妇女）所面临的多重及交叉歧视？
- 详细阐述为确保在位于缔约国境内、毗邻国家的难民营中，以及利用外交政策和政府间机构及组织成员身份，保护平民、防止性暴力和性别暴力，并平等获得供应和服务所采取的举措。

### 安全部门改革与解除武装、复员和重返社会（复员方案）

- 为确保复员方案进程对性别问题有敏感认识，并且在制定时与安全部门改革举措相互协调，采取了哪些举措？
- 详细阐述为确保冲突中性别暴力的施害者被排除在改革后的安全部门力量之外而采取的措施。
- 为确保安全部门改革形成包括妇女在内的安全部门机构、与妇女组织建立联络，并响应妇女和女童在性别问题上的冲突后安全需要，采取了哪些措施？
- 详细阐述开展对性别问题有敏感认识的性暴力和性别暴力调查的情况，以及在改革后的安全部门机构中预防性暴力的有关情况。
- 详细阐述驻扎营地内及驻扎营地附近对妇女和女童采取的保护措施。
- 为确保将女性战斗人员纳入复员方案、确保复员武装团体中受害女童的具体需求得到解决，采取了哪些措施？

### 宪法改革和选举改革

- 详细阐述为确保女性选民登记和投票而采取的措施。详细阐述为推动妇女平等参与宪法改革和选举改革的所有官方程序而采取的措施，包括暂行特别措施。

- 正在采取哪些措施来确保改革后的宪法和选举制度尊重妇女的人权、禁止直接和间接歧视，并保证妇女参与？
- 详细阐述为确保妇女在选举之前和选举期间的安全而通过对内和对外政策所采取的行动。
- 详细阐述遭受冲突中性暴力的妇女和女童所能获得的补救措施，以及为确保妇女有效获得这些补救措施而采取的措施。
- 针对冲突中性暴力的问责制是如何通过缔约国的外交政策及其在政府间组织的会员身份推进的？

### 司法救助（问责、大赦、法治改革、过渡司法）

- 大赦法律是否允许对性别暴力有罪不罚？性暴力和其它形式的性别暴力在何种程度上作为种族灭绝罪、战争罪和反人道罪的内含元素被起诉？
- 为确保妇女平等参与冲突后的宪法和法律改革进程，采取了哪些措施？
- 过渡司法机制在设计和落实中，如何确保妇女参与以及解决性别暴力？
- 详细阐述开展对性别问题有敏感认识的冲突中暴力侵害妇女行为调查的有关程序。安全部门和司法部门已采取哪些措施，以结束对此类侵权行为的有罪不罚？为确保获得司法救助和性暴力补救，对法律和司法领域进行了怎样的改革？

### 国籍和无国籍

- 采取了哪些措施来防止受冲突影响的妇女和女童的无国籍状态，包括在婚姻和其它家庭关系的基础上承认男女平等享有国籍权，承认在获取领事援助和建立公民身份所需的文件方面妇女面临的特定不利条件？

### 婚姻和家庭关系

- 为在受冲突影响地区防止、调查和惩罚性别暴力，如强迫婚姻、强迫怀孕、人工流产或绝育，采取了哪些措施？
- 详细阐述为保障妇女在冲突后环境中继承和有效获取土地，而制定的对性别问题有敏感认识的立法和政策。

在建设性对话期间，消除对妇女歧视委员会已要求部分缔约国提供关于妇女、和平与安全的各项决议的落实情况报告。2013年和2014年，十二个冲突中和冲突后国家提供了报告，供消除对妇女歧视委员会审议。此项质询定期适用于所有缔约国，同时也为民间社会提供了重要契机，通过并行报告对缔约国报告中的信息予以补充。

消除对妇女歧视委员会的建设性对话和结论性意见，有助于对一些至关重要的问题引起必要的关注。例如，在其2013年7月有关刚果民主共和国（刚果（金））局势的结论性意见中，委员会对当局未能在受冲突影响地区优先保护平民，以及重要国家官员否认冲突地区妇女遭受暴力侵害的程度表示担忧。<sup>9</sup>该委员会还对小武器和轻武器的监管欠缺，以及这种情况对妇女安全的影响表示担忧。叙利亚的情况提供了另一个说明性的实例。

《消除对妇女歧视公约》任择议定书第8条还为妇女、和平与安全议程提供了一个重要的问责机制：个人或群体均可向委员会提交可靠信息，指出缔约国严重或系统侵犯公约规定的权利的情形，其中包括《消除对妇女歧视公约》第30号一般性建议定义的与冲突有关的侵权。如果某个任择议定书缔约国经过其自行酌处，没有从调查程序中选择退出，则委员会可指定一名或多名成员开展调查，并紧急报告给委员会。

虽然几乎世界上所有国家均已批准《消除对妇女歧视公约》，但许多国家提出保留，这限制了公约的落实。应采取进一步努力消除此类保留。

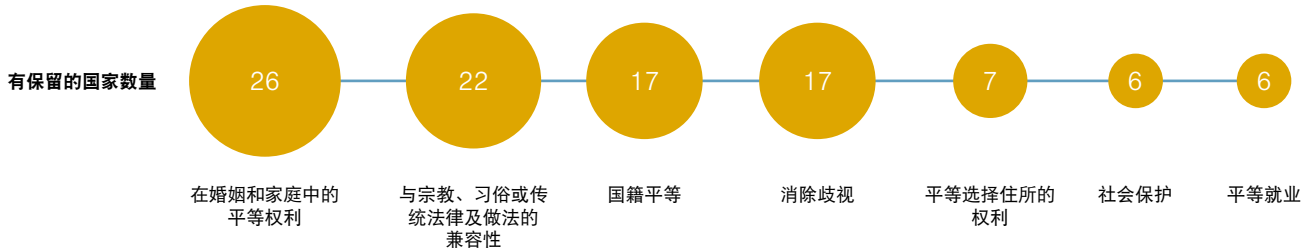
## 其它人权条约机构

除了消除对妇女歧视委员会之外，还有另外九个条约机构负责监督主要人权条约落实情况。<sup>10</sup>所有条约机构在对冲突中和冲突后情形下侵犯妇女权利行为的监督方面发挥着不可或缺的作用，它们的参与能够为其它会员国的政策提供依据、有助于与联合国系统中其它机构（例如，普遍定期审议或调查委员会）相关的文件管理，并最终用于刑事调查。《儿童权利公约》及其条约机构儿童权利委员会，在这方面是特别重要的工具。

《儿童权利公约》及其关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书，就受冲突影响国家的少女具体权利与需求，规定了缔约国的义务。<sup>11</sup>例如，在其2013年依据武装冲突任择议定书发表的有关对卢旺达的结论性意见中，委员会建议卢旺达在制定有关解除武装、复员和重返社会的政策和方案时，给予女童特别关注，包括少龄母亲和她们的孩子。<sup>12</sup>

各人权公约和条约机构作为重要的机制，有助于冲突的长期结构性预防。例如，《经济、社会及文化权利国际公约》要求各缔约国提供平等的教育、卫生保健和就业机会。该委员会对于为逐步实现以上每一项权利的预算拨款相对于军事和国防开支的比例表示关切。<sup>13</sup>通过考查不平等以及政治经济等冲突驱动因素，经济、社会和文化权利委员会在使所有缔约国对“预防”工作（妇女、和平与安全议程的核心要素之一）负责方面发挥着重要作用。

## 截至2015年3月31日对《消除对妇女歧视公约》的保留<sup>14</sup>



## 聚焦

### 有关叙利亚基于性别的侵犯人权行为的结论性意见<sup>15</sup>

叙利亚于2003年4月批准了《消除对妇女歧视公约》，并向消除对妇女歧视委员会呈递了两份报告——其2007年的首份报告，以及2014年的另一份定期报告。继叙利亚政府于2014年提交报告之后，在叙利亚若干妇女人权组织和国际盟友的一份并行报告支持下，该委员会发表了有力而全面的结论性意见。这些结论性意见可以作为一种模式，使民间社会参与妇女、和平与安全议程的人权机制。

委员会的结论性意见和建议注意到了民间社会并行报告中提出的问题。委员会响应民间社会的要求，解决暴力侵害妇女行为以及歧视性的文化习俗和陈见，呼吁叙利亚使国家和非国家行为

体对性别暴力负责、为幸存者提供必要的医疗和精神卫生服务，同时确保执行赔偿方案，以满足妇女和女童的需求并解决结构性的不平等问题。委员会还讨论了人道主义问题，敦促叙利亚恢复其和平进程，并切实将妇女纳入和平谈判的各个阶段和过渡司法进程。

委员会的结论性意见说明，可利用公约及其报告机制来揭露冲突中的侵犯人权行为，并消除性别公正与平等的结构性和体制性障碍。消除对妇女歧视委员会对叙利亚的审议，还展现了强大而统一的民间社会呼声有助于确保委员会听取并响应人们对生活在受冲突影响国家的妇女的关切。

## 人权理事会

### 普遍定期审议

普遍定期审议是联合国人权理事会定期评估各会员国人权状况的主要机制。它使各国有机会彼此考察为履行所有人权义务而开展的活动，包括《消除对妇女歧视公约》及其它人权条约中的有关规定。不同于消除对妇女歧视委员会进行的专家审查，普遍定期审议通过被审议国与其它会员国之间开展互动式对话的方式进行，即任何会员国均可向被审议国提出问题或建议。因而，作为一个同侪审议机制，普遍定期审议发挥了特殊作用，确保在会员国之间的国际舞台上讨论妇女在冲突中和冲突后情形下的权利。

近期对冲突中和冲突后国家的定期审议，讨论了落实第1325号决议的有关问题。关于冲突中性暴力的问责制问题，这些审议提出了特别强有力的建议。2014年，爱尔兰建议刚果（金）努力确保全面落实第1325号和第2122号决议，包括增加妇女对建设和平的参与。<sup>16</sup>二十余个国家就冲突中性暴力向刚果（金）提出建议。爱沙尼亚、卢森堡和法国分别就落实第1325号决议向中非共和国提出建议，包括通过增加妇女对过渡进程的参与，而有九个国家则针对冲突中的性暴力问题提出了建议。<sup>17</sup>这些建议发出一个明确而重要的信息：国际社会各会员国重视性别平等和妇女权利，特别是在受冲突影响的情形下，并愿意促使它们的同僚对其在这方面的义务和承诺负责。<sup>18</sup>

民间社会和其它利益攸关者在强化普遍定期审议作为问责进程方面也发挥了重要作用，首先

通过向人权委员会提交报告，描述与妇女人权、性别平等相关国家义务落实方面的进展和差距；二是利用普遍定期审议的成果，在自己的国家倡导变革。作为各人权机构之间信息共享的一种重要形式，区域人权机构——欧洲委员会、美洲人权委员会以及非洲人权和人民权利委员会——也就其受审查的会员国向人权委员会提交报告。<sup>19</sup>

### 特别程序和其它机制

人权委员会的特别程序是指委任独立专家，就特定国家的人权状况或全球人权相关主题进行审查、监督、提出咨询建议和公开发表报告。<sup>20</sup>

这些任务无论是国别还是专题性的，均以一系列的方式实施，包括通过报告、国家访问、就涉嫌侵犯人权的行为与有关国家政府沟通，以及就关切的具体事宜发布新闻稿。由对妇女的暴力行为及其因果问题特别报告员牵头，这些机制在过去17年里通过其专题和国家访问报告，使冲突中和冲突后局势中的妇女人权问题得到了日益关注。专题和国别研究结果，以及这些专家提出的建议形成了另一项问责工具。可以更好地利用该工具推动落实妇女、和平与安全议程，特别是通过为安理会以及其它负责维护和平与安全的国际和区域机构的工作提供依据。

---

**+** 近期的定期审查【……】就冲突中性暴力的问责制问题提出了特别强有力的建议。

---



目前，人权委员会的特别程序在推进妇女、和平与安全议程方面已经发挥了重要作用。例如，对妇女的暴力行为及其因果问题特别报告员发表了一篇关于赔偿问题的开创性报告，使人们进一步认同有必要通过司法来改变影响妇女和女童的潜在社会不平等（参见第5章：转化司法）。法律和实践中的歧视妇女问题工作组针对包括转型时期在内的公共和政治生活中歧视妇女问题发表了其首份专题报告<sup>21</sup>，而强迫失踪问题工作组通过了一项有关性别和强迫失踪问题的一般性评论。<sup>22</sup>

妇女、和平与安全的有关问题也由法律和实践中的歧视妇女问题工作组提出。该工作组包括14名具有国别任务的特别报告员，以及以下专题的特别报告员：国内流离失所者的人权问题；法外处决、即审即决或任意处决；食物权；少数群体问题；当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象；赤贫与人权问题；维权人士状况；贩运人口（特别是妇女和儿童）；以及寻求真相、司法、赔偿和保证不再发生的规范框架。这十四项国别特别程序中的多项，在其向人权理事会的报告中，还定期包括对妇女、和平与安全专题的分析。

---

**专题和国别研究结果，以及这些专家提出的建议形成了另一项问责工具。可以更好的利用该工具推动落实妇女、和平与安全议程。**

---

尽管特别程序有着使妇女、和平与安全议程内的问题得到国际社会关注的良好记录，但是联合国还可以开展更多工作，以确保包括安理会在内的全球和平与安全决策机构获得这些信息和分析。例如，国内流离失所者人权问题特别报告员在2014年10月有关妇女、和平与安全的公开辩论中向安理会作了通报。<sup>23</sup>同样，参与特别程序机制的各国应当就妇女、和平与安全议程落实进展，向这些机制提供信息，包括安理会的七项决议和《消除对妇女歧视公约》第30号一般性建议。

## 聚焦

寻求真相、司法、赔偿和保证不再发生问题特别报告员：将性别问题纳入与冲突相关的司法工作<sup>24</sup>

联合国寻求真相、司法、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的任务由人权理事会第18/7号决议确立，于2011年9月获得通过。任务负责人的任务是处理公然侵犯人权和严重违反国际人道主义法的情况。第18/7号决议明确指出，该特别报告员将“在开展任务时始终纳入性别视角”——此项要求一贯出现在人权委员会有关特别报告员的决议中。

作为负责此项任务的首位特别报告员，帕伯罗·德格列夫采用安理会第1325号决议作为关键框架，在专题和政策层面以及在特定国家参与方面，为其任务中有性别偏向的要素提供依据。特别是，该名特别报告员的报告和建议一致反映了保护妇

女和女童免遭性别暴力的问题，并针对与性暴力及其它对妇女和女童的暴力侵害有关的罪行，强调必须打击有罪不罚现象。特别报告员已经与联合国妇女署、妇女、和平与安全非盟特使等建立紧密合作关系，告知工作的技术要素并支持妇女参与磋商。

此外，特别报告员不断强调，必须避免过于狭隘地关注性暴力。相反，必须同样重视各种与性别有关的侵害。他主张各会员国采取政策，颠覆先前存在的结构性性别歧视和不平等的模式，强调了这种转化方法相对于国内立法和政策的积极“溢出效应”。

查阅自2011年以来引起联合国特别程序任务负责人关注的、发生在冲突中和冲突后环境中、与性别有关的侵犯人权案例<sup>25</sup>，我们看到这种侵权行为的广泛性颇为令人不安。其中包括如下各方面的信息通报：强奸事件、其它形式的性暴力，以及侵犯幸存者和对幸存者给予协助的人士；警察殴打强奸受害者；骚扰、强迫失踪和杀害妇女人权维护者；与冲突有关的杀戮；法外处决；任意拘禁、恐吓、骚扰男女同性恋、双性恋和跨性别者；贩运；以通奸和叛

教为由量刑，并有体罚风险；歧视性立法，包括涉及国籍问题；任意关闭妇女权利组织；在驱散示威人群过程中过度使用武力；强迫婚姻和早婚；攻击和杀害难民营居民。这些信息通报确认了在安理会之外以及与安理会并行采用特殊程序对于推进妇女、和平与安全议程问责制的重要性。安理会倾向于将冲突中的性暴力作为保护平民问题的一部分加以重点关注，而往往忽略了妇女在冲突环境中经历的各种侵犯人权行为。

除特别程序之外，人权委员会还有权建立专家实况调查机构，以调查委员会和实况调查团的形式，调查、依法分析和报告武装冲突或大规模暴行。这又为妇女、和平与安全议程下的问责制增加了另一项重要工具，而人权委员会必须继续加强这些机构就性暴力和性别暴力以及侵犯妇女和女童人权问题进行报告的能力（详见第5章：转化司法），并扩大这些委员会、联合国机构和安理会之间的信息交流（参见第11章：安全理事会）。

## 区域人权机制

区域和次区域人权机制对于推进落实妇女、和平与安全议程，并使国家对其有关在受冲突影响的情形下实现性别平等的承诺负责，也发挥了关键作用。美洲体系——美洲人权委员会和美洲人权法院——为国家侵犯行为问责制提供了一个强有力的范例。该体系通过区域机制实现，特别是通过强化妇女人权的准则，以及推动有关性别公正的创新想法。欧洲也通过欧洲人权法院发展了有关妇女权利的判例。《伊斯坦布尔公约》是一部有关暴力侵害妇女行为的欧洲条约。该公约于2014年生效，适用于武装冲突时期。其中包含一个颇有前途的新问责机制：一个将在2015年开始运作的专家监测小组。次区域法院，如东非法院和加勒比法院，也为解决性别不平等和冲突中的侵犯妇女和女童人权问题提供了机会。

非洲区域人权体系，其中包括非洲人权和人民权利委员会，以及非洲人权和人民权利法院，针对

---

“在寻求持久解决方案，解决其自身特定问题的过程中，国内流离失所妇女的参与和领导作用至关重要。”

**查洛卡·贝亚尼**，国内流离失所者人权问题特别报告员，在2014年有关妇女、和平与安全问题的辩论中对安理会的通报

---

妇女权利制定了一些最强有力的规范性框架。这包括非洲妇女权利的议定书。这是包含堕胎条款的首份国际，也是区域性的人权文书。然而遗憾的是，非洲体系在执行上非常滞后，为在区域层次上反击侵犯妇女权利、寻求正义蒙上了阴影。受理侵犯人权行为个人申诉的非洲委员会，历史上只接到过一宗（在其550宗此类申诉中）要求对侵犯妇女权利的行为采取补救措施的申诉。<sup>27</sup>

即使是最完善的区域人权机制也被批评为效率低下，且未能以其判决改变会员国的行为。例如，近年来，欧洲人权法院付出了相当大的努力，旨在减少未决案件数量。然而，在2014年，仍有近7万宗案件悬而未决。<sup>28</sup>

## 聚焦

### 美洲体系中的性别公正

美洲系统由美洲人权法院和美洲人权委员会组成。该系统对性别公正采用了较为全面的方法，认可了将结构性和交叉性的歧视作为侵犯人权行为根源加以解决的重要性。美洲所采用的方法应当作为一种模式，用于所有落实妇女、和平与安全议程的区域问责机制。

2006年，美洲人权委员会发布了一份关于在哥伦比亚武装冲突中对妇女施暴和歧视妇女的报告。<sup>29</sup>这份报告是在妇女权利问题特别报告员走访该国后形成的。报告认识到哥伦比亚妇女及其在武装冲突中经历上的差异性，有必要采用认可多元化和交织性的措施来应对基于性别的侵犯人权行为。该报告着重揭示了土著和非裔哥伦比亚妇女的经历。她们是宗教、种族和性别歧视的受害者，而冲突中的暴力和流离失所又令其遭遇雪上加霜。该报告提出了详细建议，为所有哥伦比亚妇女和女童在冲突中性别暴力的问题上实现公正规划了路线。

在其2009年棉田诉墨西哥案的判决中，<sup>30</sup>美洲人权法院认为墨西哥政府未能勤勉尽责，采取

行动阻止、调查和起诉发生在华雷斯城，由非国家行为体造成的妇女失踪和奸杀，从而违反了国际人权法。虽然棉田案判决不涉及与冲突相关的性别暴力，但其本身对其它情况下发生的此类侵权行为采取补救措施具有重要意义。该法院认为，受害者及其家属有权获得对性别问题有敏感认识的变革性赔偿，而这种赔偿必须在简单实现恢复原状的基础上实现更大目标，即必须解决那些造成侵犯的结构性的不平等。

诸如此类的报告和判决代表了区域和全球范围内在以下问题的认识上已有重大进步：一是为遭受性别暴力的妇女受害者寻求公正，二是让她们有最基本的权利向国家追责，特别是就非国家行为体的侵权行为，追究政府当局未尽相关职能的责任。这些文件也印证了在国际和区域人权体系以及民间社会之间，加强协调作用和信息流通的重要性。上述两份文件都经常提及《消除对妇女歧视公约》有关哥伦比亚和墨西哥的国别报告、联合国特别报告员撰写的诸报告，人权事务高级专员的陈述，以及诸多记录侵犯妇女行为的非政府组织报告。

## 国家人权机构与机制

联合国大会已经认识到独立的国家机构在以下两方面的作用，一是同各国政府一道努力，确保在国家层面充分尊重人权；二是支持各国政府和联合国在促进和保护人权方面进行合作。<sup>31</sup>秘书长还在向安理会提交的报告中，强调了它们的作用。除了其确保国家在总体上履行人权义务的职责之外，国家人权机构处于独特地位，它们与其它国家一级机制并行存在，引导所有国际和区域人权机制建议的落实。这包括设定取得成功的时限、基准和指标，包括涉及妇女、和平与安全议程的妇女人权问题。建设国家人权机构的能力，监测冲突中和冲突后环境中针对性别的侵犯人权行为，仍然是一个优先事项。这包括在专门知识和工作人员能力方面投入资金，以监测和报告妇女、和平与安全议程和消除对妇女歧视公约第30号一般性建议的主要方面。

2011年以来对活跃于冲突中和冲突后环境中的国家人权机构的性别平衡和架构体系开展的进展监测<sup>32</sup>表明，妇女在这些机构领导层中的参与程度仍然参差不齐，用于支持调查的性别问题专门知识的掌握度也是如此。在2014年审议的33个国家和领地中，<sup>33</sup>24个设有国家人权机构，而国家人权机构国际协调委员会对其中13个给予A级或B级评级。<sup>34</sup>这表明这些国家和领地全部或部分遵守有关国家机构地位国际公认原则（即“巴黎原则”），<sup>35</sup>。该原则要求它们：有基于普遍人权标准的广泛任务；有独立于政府的自主性；其独立性受法规或宪法保障；通过会员身份或合作等形式体现出多元性；有充足的资源；以及有充分的

调查权力。<sup>36</sup>一些国家如中非共和国和刚果民主共和国正在建立国家人权机构。截至2014年，这些机构中有将近一半（11家）有特定的实务股、部门或委员会负责处理妇女权利和性别问题，而13家则发布了有关妇女权利的特别报告、报告章节或方案。

国家人权机构参与妇女、和平与安全事务在内容和质量上差别很大。阿富汗独立人权委员会对于积极参与监测和报告侵犯妇女人权行为提供了一个良好做法范例。该委员会设有一个独立的妇女权利部门，负责促进和保护妇女权利，以及消除侵犯妇女权利的根本原因。<sup>37</sup>该部门就阿富汗妇女的境况撰写了专题报告，同时呼吁政府解决暴力侵害妇女行为增多的情况。该部门还发布了多篇新闻稿，谴责阿境内暴力侵害和杀戮妇女的行为。

---

**+** 建设国家人权机构的能力，监测冲突中和冲突后环境中针对性别的侵犯人权行为，仍然是一个优先事项。这包括在专门知识和工作人员能力方面投入资金，以监测和报告妇女、和平与安全议程的主要方面。

---



## 建议

---

### 2015年之后的进展展望：行动建议

#### 会员国应：

- ✓ 批准、取消保留和全面落实《消除对妇女歧视公约》，并在向消除对妇女歧视委员会和其它条约机构的定期报告中汇报妇女、和平与安全有关义务的履行情况。
- ✓ 在普遍定期审议中报告妇女、和平与安全相关义务的履行情况；参加对其它被审议国家的审议，询问其履行这些义务的情况；建立国家机制，报告并跟踪普遍定期审议和其它人权机制所提建议。
- ✓ 鼓励民间社会提交独立并行报告，并提供资金支持，使民间社会能够参与普遍定期审议过程及其它人权条约机构的审议。
- ✓ 提供多边和双边援助，确保区域和国家人权机制的政治支持和独立性，以解决受冲突影响背景下的侵犯妇女权利行为，并全面落实这些机构的判断和建议。

#### 民间社会应：

- ✓ 向条约机构和普遍定期审议提交并行报告，强调与妇女、和平与安全有关的国家义务。

- ✓ 协助受冲突影响的妇女和女童向条约机构及区域、次区域和国家人权机制提交个人权利受到侵犯的申诉。

#### 消除对妇女歧视委员会（以及在适当情况下其它人权条约机构）应：

- ✓ 就妇女、和平与安全问题有关公约下的义务履行情况，向被审议国家提问。
- ✓ 鼓励和支持民间社会提交国别信息，用于缔约国报告，其中包括有关妇女、和平与安全的国家义务。
- ✓ 考虑扩大特别报告职能并举行特别会议，以及专门研究冲突中国家及其落实第30号一般性建议的情况。

#### 人权理事会特别程序、调查委员会和实况调查团应：

- ✓ 将冲突和性别分析纳入其在受冲突影响国家的工作，其中包括调查委员会和实况调查团的任务。

## 参考资料

1. “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）。
2. “关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用第30号一般性建议”，联合国文件文号：CEDAW/C/GC/30（消除对妇女歧视委员会，2013年10月18日）。
3. 然而，该委员会指出在某些情况下，特别是在具有可识别政治架构的武装团体控制着多数领土和人口的情况下，非国家行为体有义务尊重国际人权。非国家行为体应在冲突中和冲突后局势中尊重妇女权利，并应致力于遵守有关人权的行为规范，禁止一切形式的性别暴力。同上，第16款。
4. 同上，第15款。作为此类自我监管的一个示例，在委员会向叙利亚提交的结论性意见中，委员会号召已签署“遵守国际人道主义法和促进人道主义援助的承诺”声明的非国家武装团体兑现承诺，为平民特别是妇女和儿童获得人道主义援助创造条件。“Concluding Observations on the Second Periodic Report of Syria”，联合国文件文号：CEDAW/C/SYR/CO/2（消除对妇女歧视公约，2014年7月18日），第11款。
5. “消除对妇女歧视公约第30号一般性建议（2013年）”，第14款至第15款，第17款。
6. 同上，第14款至第15款和第17款。
7. 委员会调取并细研了前南地区国家——塞尔维亚和黑山；波斯尼亚和黑塞哥维那的特别报告；卢旺达；刚果民主共和国的特别报告；较近期印度古吉拉特邦族群暴力及其对妇女影响的特别报告，以及几内亚科纳克里体育场大屠杀的特别报告。
8. 此核对单节选自：Catherine O'Rourke 和 Aisling Swaine 著，“Guidebook on CEDAW General Recommendation No. 30 and the UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security”（联合国妇女署，2015年）。
9. “Concluding Observations on the Combined Sixth and Seventh Periodic Reports of the Democratic Republic of the Congo”，联合国文件文号：CEDAW/C/COD/CO/6（消除对妇女歧视委员会，2013年7月30日）。
10. “Monitoring the Core International Human Rights Treaties: What Are the Treaty Bodies”，联合国人权事务高级专员办事处，访问日期：2015年7月7日，<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>。
11. 《儿童权利公约》第38条规定，缔约国有义务在武装冲突中遵守对于儿童有重要意义的国际人道主义法，并保护和照顾受武装冲突影响的儿童。第39条规定缔约国有义务采取一切可行措施，确保保护和照顾受武装冲突影响的儿童。这份公约的一份任择议定书特别注重儿童卷入武装冲突的情况。
12. 例如参见：“Concluding Observations on the Initial Report of Rwanda Submitted under Article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Involvement of Children in Armed Conflict”，联合国文件文号：CRC/C/OPAC/RWA/CO/1（儿童权利委员会，2013年7月8日）。
13. 例如参见：“Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the Second Periodic Report of the Democratic People's Republic of Korea”，联合国文件文号：E/C.12/1/Add.95（联合国经济和社会理事会，2003年12月12日）。
14. “Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights”（联合国妇女署，2015年），附件6。
15. “CEDAW Concluding Observations on the Second Periodic Report of Syria (2014)”。
16. “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Democratic Republic of the Congo”，联合国文件文号：A/HRC/27/5（联合国人权理事会，2014年7月7日），第134.98款。
17. “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Central African Republic”，联合国文件文号：A/HRC/28/17（联合国人权理事会，2014年1月6日），第105.12款至第105.15款。
18. 查尔斯沃思和拉金指出了“【普遍定期审议】作为人权机制的力量和潜力”，她们认为“自她们的审议以来，各国的落实率有显著改善。甚至审议时各国拒绝的建议也是如此。”Hilary Charlesworth和Emma Larking著，Human Rights and the Universal Periodic Review（剑桥大学出版社，2015年），14。
19. 当在审查一个会员国时，欧洲理事会和美洲人权委员会定期提交这些报告。非洲委员会这样做的频率不那么频繁。“Workshop on Regional Arrangements for the Promotion and Protection of Human Rights: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights”（联合国人权理事会，2013年4月8日），第24款。
20. 特别程序制度是联合国人权机制的核心构件，涵盖各种人权：公民权、文化权、经济权、政治权和社会权。特别程序的执行者或是个人（称为“特别报告员”或“独立专家”），或是由五名成员（五个联合国区域一体化集团各出一人）构成的工作组。所有人都以个人身份参与；他/她们并非联合国工作人员，不领取经济报酬。
21. 人权理事会著，“Report of the Working Group on the Issue of Discrimination against Women in Law and in Practice”，联合国文件文号：A/HRC/23/50（联合国大会，2013年4月19日）。
22. 人权理事会被迫或非自愿失踪问题工作组著，“General Comment on Women Affected by Enforced Disappearances”，联合国文件文号：A/HRC/WGEID/98/2（联合国大会，2013年2月14日）。
23. “Security Council Open Debate on Women, Peace and Security Meeting Records”，联合国文件文号：S/PV.7289（联合国安全理事会，2014年10月28日）。
24. “Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence”，联合国人权事务高级专员办事处，访问日期：2015年9月28日，<http://www.ohchr.org/EN/Issues/TruthJusticeReparation/Pages/Index.aspx>。

25. 自2011年以来,已经根据联合国指标,系统性地监视和跟踪通信的数量和性质,以跟踪第1325(2000)号决议落实情况。2014年1月1日至11月30日期间,为调查所报告的侵犯人权指控,联合国特别程序任务执行人向19个受到审查的国家和地区发出29份通信,比往年有显著增加。
26. “Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences, Rashida Manjoo” (联合国人权理事会,2015年6月10日),第17款。
27. 同上,第24款。埃及人身权倡议和国际人权法律保护中心诉埃及案于2011年做出判决。
28. “European Court of Human Rights: Annual Report 2014” (斯特拉斯堡,法国:欧洲人权法院登记簿,2015年),63; Christian M. De Vos 著,“From Rights to Remedies: Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions” (开放社会基金会,2013年6月)。
29. “Violence and Discrimination against Women in the Armed Conflict in Colombia”, OEA/Ser.L/V/II. Doc.67英文(美洲国家组织,美洲人权委员会,2006年10月18日)。
30. Ruth Rubio-Marín 和 Clara Sandoval 著,“Engendering the Reparations Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights: The Promise of the Cotton Field Judgment”, 人权季刊第33卷,第4期(2011): 1062-91。
31. 例如参见:“Resolution Adopted on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights”, 联合国文件文号: A/RES/66/169 (联合国大会,2012年4月11日); “Resolution Adopted on Effective Promotion of the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities”, 联合国文件文号: A/RES/68/172 (联合国大会,2014年1月23日); “Resolution Adopted on The Role of the Ombudsman, Mediator and Other National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of Human Rights”, 联合国文件文号: A/RES/69/168 (联合国大会,2015年2月12日), 168。
32. 自2011年以来,已经根据联合国指标,系统性地监视和跟踪为国家人权机构提供的信息,以跟踪第1325(2000)号决议落实情况。
33. 2014年有过政治工作团、建设和平工作团或维持和平工作团的国家或地区,或者2014年1月1日至2014年12月31日期间安理会涉及与考虑过的国家和地区,或者2014年从联合国建设和平基金获得方案资金的国家和地区。
34. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”, 联合国文件文号: S/2014/693 (联合国安全理事会,2014年9月23日),图7。
35. “Resolution Adopted on the Role of the Ombudsman, Mediator and Other National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of Human Rights”, 联合国文件文号: A/RES/48/134 (联合国大会,1993年12月20日), 134。
36. 有关认证程序的信息,请参见“International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions (ICC)”, 联合国人权事务高级专员办事处,访问日期:2015年9月28日, <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>。
37. “Women’s Rights Unit”, 阿富汗独立人权委员会,2011年12月5日, <http://www.aihrc.org.af/home/women/486>。

