



10

妇女、和平与安全 事务的主要行为 体：监测和问责

主要行为体的作用

在落实联合国安全理事会第1325(2000)号决议的最初十年里，可以用来系统地跟踪妇女、和平与安全议程落实进展的工具和数据几乎没有。在很多领域，只能依靠有限的证据来制定政策和规划，有效的做法得不到定期记录，针对不同利益攸关者的问责机制基本缺失。在第1325号决议通过十周年到来之际，尽管由本决议促成的规范性框架和各类活动不断增多，但妇女和女童在生活中仍然遭受暴力侵害，妇女在和平进程各阶段的参与程度仍然低得无法接受，这种情况引起了广泛担忧。监测和问责方面的问题急需得到更密切的关注，特别是因为推动第1325号决议诞生的所有行为体所构想更具转化性的结构变化远未实现。

为迎接第1325号决议通过十五周年，政策制定者、研究者和执行人员回顾了过去的工作，以评估本决议和相关规范性框架在妇女、和平与安全方面取得的成果。大家还展望了未来需要开展的工作，以便应对新出现的优先事项和问题，并

为进展缓慢的领域带来实质性变化。重要的是，安理会第2122(2013)号决议关切地认识到，落实工作如无重大转变，那么在可以预见的未来，在预防和解决冲突、妇女保护和建设和平过程中妇女和妇女的意见仍将得不到重视，因此该决议鼓励会员国、相关区域组织和联合国机构着手审查现有的落实计划和目标。

本章将审视不同利益攸关者为加快行动步伐、衡量进展情况并改善基层效果而采取的措施。本章将重点阐述行之有效的做法，并针对今后的行动提出具体建议。在第1325号决议落实情况接受审查期间，一些其他重大政策也在审查和讨论之中，包括针对2030年可持续发展目标及其具体目标和指标的讨论；北京宣言和行动纲要二十周年审查；2015年联合国和平行动问题高级别独立小组审查；2015年联合国建设和平架构审查。此外，世界人道主义首脑会议也在筹备之中。本章还将从性别观点出发，探讨各项关于和平与安全问题的议程之间的联系和协同效应。

决议要点

+ 第1325号决议

敦促会员国确保在预防、管理和解决冲突的【...】机制的所有决策层增加妇女人数

2000

+ 第1889号决议

欢迎会员国在国家一级努力执行安理会第1325(2000)号决议，包括拟定国家行动计划，鼓励会员国继续推动上述决议的执行

2009

+ 第1888号决议

鼓励会员国派更多的女军人和女警员参加联合国维持和平行动，对所有军事人员和警务人员进行充分的培训，以便他们能履行责任

+ 第1889号决议

敦促各会员国、联合国各机构和民间社会，包括非政府组织，考虑到教育在促进妇女参与冲突后决策方面的重要作用，采取一切可行措施，确保冲突后妇女和女孩平等接受教育

+ 第2106号决议

敦促有关会员国确保在本国人员涉及【联合国人员的性剥削和性虐待行为】时全面追究责任，包括提起起诉

2013

+ 第2122号决议

鼓励相关会员国设立专门的筹资机制，以便在执行第1325(2000)号决议方面，支持协助培养妇女的领导才能和协助她们全面参与各级决策的有关组织的工作，加强它们的能力

十 “在十五周年到来之际，我希望更多会员国制定并通过国家行动计划……民间社会、地方社区都积极参与国家行动计划的相关工作……国家行动计划的预算和技术资源得到必要保障，政府不会难为无米之炊……”

梅维斯·卡布雷拉·贝莱扎，
妇女和平建设者全球网络国际协调员

尽管全面落实安理会第1325(2000)号决议是多方利益攸关者的义务，但确保世界各国在制定本国政策、法律、计划及预算过程中践行有关妇女、和平与安全的全局承诺和义务则是会员国的主要责任。民族国家仍是推进落实妇女、和平与安全议程的最具影响力的行为体。

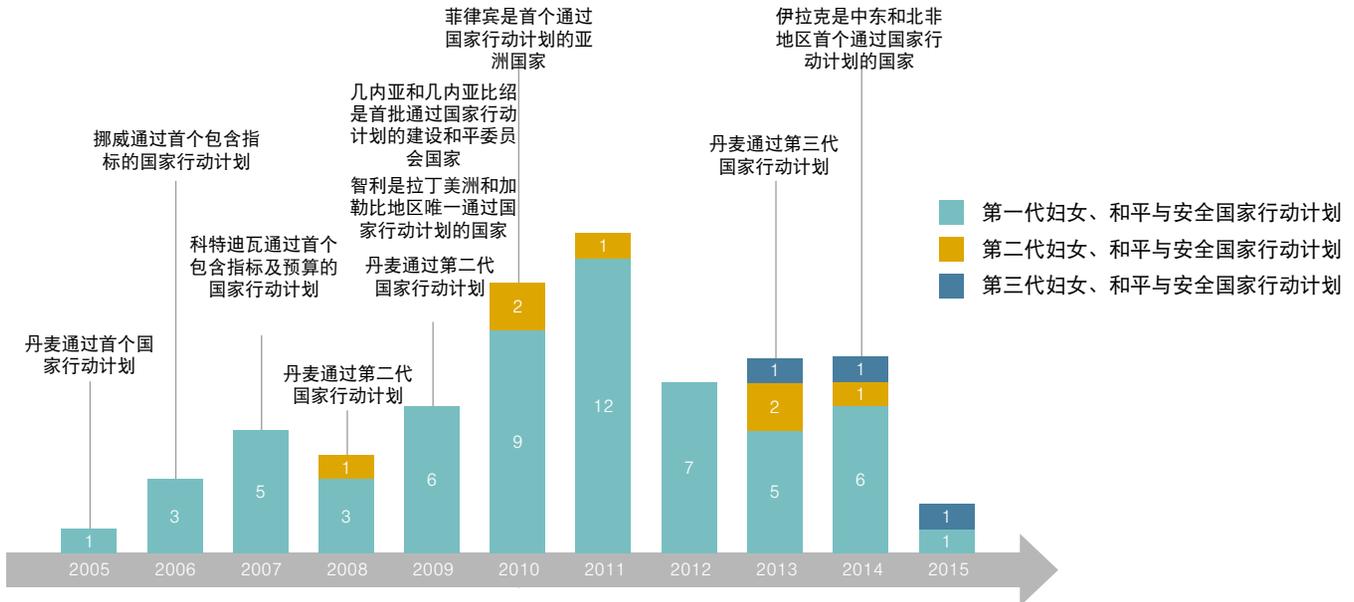
国家行动计划

联合国机构和捐助国已认识到，制定国家行动计划是促使会员国履行这方面承诺的重要手段。通过制定有效的国家行动计划，国家利益攸关者可以在规定的时间范围内明确优先事项，确定职责范围，合理分配资源，并采取战略行动。然而，本全球研究在各地举行的磋商表明，行动计划的构想有时基于理想化的前提，即一国之内的各个阶层都愿意共同努力，不存在多样性、分裂和对立的问题。同样，将所有群体合而为一，不考虑议程之间的差别，这会导致行动计划不切实际、无法实现；当资源有限时，情况更是如此。因此，必须首先了解武装冲突局势的实地情况，再推动国家行动计划及其内容的制定。

截至2015年7月，全球共有54个国家通过了国家行动计划（24个欧洲国家，其中一些国家已经开始实施第三代国家行动计划；17个非洲国家；9个亚洲国家；3个美洲国家；1个大洋洲国家）。¹数个国家行动计划预计很快就会更新，另有大约20个国家正在着手制定首个国家行动计划。²其中一些国家计划的颁布，恰逢第1325号决议通过十五周年以及2015年10月的安理会高级别审查。值得注意的是，已经通过或正在起草国家行动计划的国家，有些正面临联合国安理会议程中提及的局势，还有些正担负着维持和平任务或特别政治任务，这些国家都得到了建设和平基金的资助，并/或被列入2014年世界银行脆弱形势名单。³

丹麦在2005年率先颁布国家行动计划，其他西欧和北欧国家紧随其后。自此以来，国家行

每年通过的妇女、和平与安全国家行动计划的数量⁴



动计划取得了显著改进。科特迪瓦在2007年通过了国家行动计划，成为首个拥有此类计划的冲突后国家，乌干达和利比里亚则紧随其后，分别在2008年和2009年通过了国家行动计划。大多数早期的国家行动计划都更注重过程而不是结果。针对一些早期文件的分析表明，综合目标、战略目标及行动方案之间缺乏明确界限，职责、预算及时间表之间相互混淆，协调机制和监测机制之间也是如此。⁵此后，新制定的或第二、三代国家行动计划开始尝试解决上述早期缺陷。

什么样的国家行动计划才具有重要影响？通过吸取经验教训和借鉴良好的做法来制定标准

国家行动计划的数量在全球范围内出现增长，说明会员国正为落实第1325号决议而投入更多努力。然而，仍需注意的是，这些只是过程和协调人的行动，并不是最终目的。在本研究举行的地区性和国家性磋商中，民间社会组织重申了从国家行动计划审查中汲取的历史经验教训，并且认为国家行动计划能否成为有效工具，确保各

方行动协调一致、目标明确并带来深远影响，这取决于国家行动计划的制定是否具备以下共性要素。⁶这些要素包括：

- 强有力的领导和有效的协调；
- 包容性设计过程；
- 为落实工作计算成本和编制预算；
- 监测和评价；以及
- 灵活地适应新出现的情况。

强有力的领导和有效的协调

为有效地制定和落实国家行动计划，同时监测相关落实情况，政府必须在政治和技术层面作出明确承诺，并发挥领导作用。⁷选出恰当的政府机构来协调国家行动计划的各项工作至关重要。在理想情况下，负责此类工作的应该是具有政治影响力且深受妇女团体信任的高级别部委。有证据表明，与性别事务部相比，国防部和外交部等

职能部门管理协调工作更具成效，因为这可以凸显国家行动计划对于解决和平与安全问题至关重要，并已在所有相关部门主流化。⁸

本研究针对国家行动计划开展了审查和磋商，不但阐明了政府机构应肩负重任并协调行动，还强调了各行为体的高效协作对实现妇女、和平与安全议程的重要性。为此，多个国家已经设立了国家级的特别工作组、指导委员会或工作组来协调各部委及其他利益攸关者之间的行动。⁹实践证明，各国应相互学习并共享好的做法，这也有助于设计出有效的国家行动计划。¹⁰

十 “在冲突国家和地区，政府往往将这些决议当做不具法律约束力的政治文件，这导致国家行动计划力量微弱，无法为非政府组织提供资金和支持，这种情况对妇女和女童更为不利。”

本全球研究的民间社会调查受访者，在缅甸、伊拉克及美国工作的全球性组织

包容性进程

为制定有效的落实计划和战略，不仅需要政府部门发挥领导作用，还需要民间社会组织、学术机构、捐助方政府、男性和女性群体以及直接受冲突影响的当地社区及民众的广泛参与。这些行为体可以为国家行动计划的制定、落实、监测和评价以及审查作出重要贡献。

造成紧张局面的原因可能包括，由于时间和资源受限而无法举行大规模磋商，决策传统导致政府与民间社会伙伴在某些情况下无法开展合作。¹¹然而，广泛参与大有裨益，不容忽视。包容可以提高认识，促进倡导倡议，并确保从多个方面了解会影响不同利益攸关者的安全问题。反过来，广泛参与可以保障平等及不受歧视的权利，让相应计划和战略更加符合基层的需求及预期，确保各方在落实计划过程中充分发挥自主性并履行承诺。

无论是非冲突地区，还是受冲突影响的地区，都出现了越来越多值得借鉴的良好做法。以荷兰为例，该国的第二份国家行动计划是由多方共同签署的，包括三个荷兰政府部委，四个研究机构以及超过30个民间社会组织（如多国非政府组织、女性和平运动组织以及侨民组织）。¹²在塞拉利昂，国家行动计划设计工作历时一年之久，在初始阶段便组建了政府与民间社会工作组——WANMAR 1325工作组，其成员包括35个政府代表机构、民间社会组织及当地组织。¹³国家行动计划颁布后，WANMAR 1325工作组改为指导委员会，负责指导该计划的落实工作。包容有助于让地方政府部门参与进来，将国家行动计划融入到部门的工作当中。目前，19个次国家级地方理事会有7个正在开展落实国家行动计划的各项活动。

在塞拉利昂，国家行动计划设计工作历时一年之久，在初始阶段便组建了政府与民间社会工作组——WANMAR 1325工作组，其成员包括35个政府代表机构、民间社会组织及当地组织。

在波斯尼亚和黑塞哥维那，政府将确保把人类安全列为工作重点，以国家行动计划为平台，在社区层面实现了有意义的变革。¹⁴该计划还推动了国家安全观的转变，使观念的重心由传统军事安全转移到平民安全，以及对各种形式的恐吓、威胁行为的日常防范。具体而言，性别平等机构与地方政府及民间社会行为体开展合作，在包容性安全研究所的技术支持下，为五个试点城市制

定了地方版的国家行动计划，以解决女性在日常生活中面临的安全问题，包括防范性别暴力、歧视以及人口贩运；确保女性得到法律保护，能够获取教育、健康、自然和经济方面的资源。这些计划还旨在解决环境与基础设施问题，例如治理近期发生的洪灾，清除地雷，改善街头照明和公共交通设施。

自2010年以来，妇女和平建设者全球网络及其合作伙伴已经在布隆迪、哥伦比亚、刚果民主共和国（刚果（金））、利比里亚、尼泊尔、菲律宾、塞尔维亚、塞拉利昂及乌干达落实了一系列“本地”倡议，不断形成一些良好的做法。¹⁵例如，2012年在菲律宾举办的本地倡议讲习班促使博东这一古老的和平委员会作出吸纳四名女性成员的决定。该委员会位于卡林阿省，已有上百年历史，由24名成员组成，每位成员均由部落长老任命，而此前仅允许男性加入。¹⁶这些讲习班促使奎松省瑞尔市的政府官员通过了一项确保女性在地方政府机构中的任职人数占到50%的决议。

聚焦

尼泊尔国家行动计划：参与方式案例研究

在尼泊尔，政府安全部队与尼泊尔共产党（毛派）之间的武装冲突已造成14,000多人丧生，200,000多人流离失所。¹⁷妇女和女童深受其害，沦为大规模性暴力和性别暴力的受害者。女性是武装冲突的主要参与者，在毛派武装分子中占30-40%。也有很多妇女积极投身于旨在结束冲

突的行动。尽管如此，尼泊尔妇女最终仍然未能参与正式和平谈判。¹⁸

经过尼泊尔妇女运动和联合国的积极倡导，在和平与重建工作部的领导下，尼泊尔政府于2011年启动了关于联合国安理会第1325号和第

1820号决议的国家行动计划。从国家到区县，各职能部门、民间社会、妇女组织以及外部发展伙伴都广泛参与到国家行动的制定工作中。更重要的是，直接受冲突影响的妇女和女童也参与到各类磋商中。

与和平支助工作组开展合作、共同行动是成功促成广泛参与及磋商的关键。该工作组由发展伙伴与联合国机构共同组建，并与非政府组织网络及民间组织网络密切合作，其中包括四方援助救济社、Shanti Mailika和Sankalpa等组织。它们一直以来都深受信任，并与当地的妇女及其他团体保持良好关系。这些组织长期为妇女团体提供支持，并能通过促进妇女参与来明确她们的社会、经济和其他发展需求，所有这些都为国家行动计划的磋商奠定了基础。此外，为加强监督工作，民间社会还设立了“1325行动组”，负责监督国家行动计划的落实情况。

2013年，尼泊尔和平与重建工作部、联邦事务和地方发展部与该国民间组织共同制定了国家行动计划本地化指导方针，旨在将相关活动直接纳入到地方规划工作中。¹⁹这也促使第1325号和第1820号决议被列入学校课程和军警培训科目。²⁰在资金方面，尼泊尔和平信托基金会以及联合国和平基金会是各职能部门启动落实工作的重要依托，二者在国家行动计划的“本地化”进程中互为补充。这两个基金会为“地区协调委员会”和“地方和平委员会”的工作提供支持，包括将促进性别平等的预算编制应用到区县规划工作中。

在1325行动组的支持下，该国非政府组织Saathi与和平与重建工作部共同编写了最新的国家行动计划中期监测报告，并于2014年10月发布该报告。²¹该审查报告指出了一些重要领域所取得的进展，包括进一步认识到妇女、和平与安全议程在政策落实、资源分配、政府及安全人员能力建设方面的指导作用。妇女、和平与安全议程在各类发展工作中日益主流化，比如在提供基本服务方面。此外，对偏远西部地区落实情况的评估结果显示，如何在地区层面落实国家行动计划，以及如何编写向和平与重建工作部提交的地方监测报告受到了更多关注。该中期报告还记录了妇女是如何更积极地扮演和平代言人及人权捍卫者的角色，为解决家庭和社区中的冲突出力，打破传统文化的偏见走向领导职位。

然而，报告也指出了一些难题。用于解决妇女、和平与安全相关问题的专项预算仍然缺失，相关责任机构之间仍然协调不力。如何加强本地化指导方针的日常落实工作，仍然困难重重。因为只有修改本地规划和预算编制流程，才能系统地纳入国家行动计划的各项活动。此外，有关受冲突影响的妇女以及性暴力和性别暴力幸存者的官方准确数据往往缺失，但存在非官方的估测数据。这使得地方和平委员会等机构更难以开展有效行动。最后，尼泊尔的冲突暴力幸存者，包括性别暴力幸存者，在追讨公道和索取赔偿的道路上仍面临困难。

**“政府【必须】
采取实质性措施
【……】，落实国家
行动计划。这有利于
妇女全面而平等地参
与冲突后决策工作并
担任职务。”**

本全球研究的民间社会调查受访者，位于伊拉克

为落实国家行动计划计算成本、编制预算及管理预期

可预测且可持续的资金支持是确保妇女、和平与安全议程在国家和国际层面得到有效落实的前提条件，这是一个明确的共识。2014年，一项针对47份国家行动计划的审查表明，其中只有11份设立了专项预算，而且它们在预算划拨比例方面差别巨大。²²民间社会团体对此表达了无奈和不满，认为国家行动计划沦为一纸空文和黄粱美梦，在不发达社会无法发挥任何作用。²³如不根据实际情况编写计划，妥善解决资金问题，并设立合理的预期，国家行动计划就有可能名存实亡，甚至激起社会不满情绪。

为保证可持续的资金来源，在制定国家行动计划之初，必须全面而切实计算相关成本，并且设立专项资金用于落实计划。为此，可以对机构开展初步审计，为政府提供处理利益攸关者资源和能力限制所需的具体信息，以便建立明确的责任和问责机制。爱尔兰、挪威、卢旺达、瑞典和英国等国都在制定国家行动计划前开展了机构审计工作。在英国，初步审计帮助揭示了政府在性别相关工作方面正在开展的行动以及仍然存在的差距。²⁴将民间社会组织考虑在内，明确地划拨预算和划分职责，这既对这些组织有利，也可以清晰地反映出现有承诺。与此同时，一些部门可能因为资金不足而无法履行某些承诺。²⁵

与双边机构、区域机构以及多边机构开展合作，可以为本国落实妇女、和平与安全决议争取更广泛的政治支持、甚至资金支持，从而提高成功几率。冲突中和冲突后国家更需要开展这类合作，因为相关政府很可能无法自行提供充足资金，保障国家行动计划下的相关承诺得以兑现。

“由于缺少强有力的国内监测体系，能够取得的成果十分有限。大多数方案只能在中心城市落实，难以在整个地区推广开来。”

本全球研究的民间社会调查受访者，目前在亚美尼亚/阿塞拜疆冲突地区工作

在某些情况下，可以建立多利益攸关者筹资机制，推进国家行动计划的落实。布隆迪就是一个例子。然而，这种做法的难题在于各利益攸关者可能无法持续提供支持。²⁶奥地利、瑞典、瑞士以及其他国家机构（如联合国妇女署、联合国开发计划署、北约、欧洲联盟警察特派团（欧警特派团）及欧洲联盟部队（欧盟部队）等）共同出资，在波斯尼亚和黑塞哥维那设立了国家行动计划专项筹资机制。实践证明，该机制是促使空谈化为实干的关键。²⁷虽然捐助方应继续长期提供可预测的大量资金及其他资源，但联合国所发挥的作用依然至关重要，比如推动南南合作，支持政府和民间社会的能力建设。此外，还应考虑从私营部门等全新来源获取资金和支持。

聚焦

为落实国家行动计划筹措资金

2013年，天主教救援与发展组织与妇女和平建设者全球网络针对已通过国家行动计划的会员国开展了一项调查²⁸，以了解国家行动计划的筹资现状。此调查的受访者提出了很多共同关心的问题 and 优先事项。需注意的是，调查结果再次表明，为有效落实国家行动计划以及整个妇女、和平与安全议程，获得充足且可持续的专项资金来源已迫在眉睫。

主要调查结果显示：²⁹

- 大多数政府没有为制定和落实国家行动计划划拨专项资金。
- 落实国家行动计划的资金来源及可持续性各不相同，这会影响到跟踪、监测和问责工作。
- 很多政府通过调整本国优先事项，并对这些事项实行差异化拨款，为落实国家行动计划提供资金。
- 国家行动计划的筹资跟踪和监测机制通常缺失或不足。
- 尽管许多政府采用了促进性别平等的预算编制，但所用的具体做法千差万别，落实国家行动计划所需的资金一般无法得到保障。
- 民间社会，特别是妇女权利组织、妇女网络和妇女运动，由于得不到充分支持或认可，或者无法得到充足资源，而未能在国家行动计划的制定和落实工作中发挥重要作用。
- 出资建立多利益攸关者筹资机制，以落实国家行动计划的设想也得到了关注（该建议出自关于妇女、和平与安全及人道主义行动的全球加速文书的提案，参见第13章：*妇女、和平与安全议程的经费筹措*）。

建立更强有力的监测、报告及评价框架

为确保国家行动计划在改善妇女、女童及其社区的生活水平方面取得实质性效果，应对计划所发挥的实际作用进行系统化监测及定期评价。建立高效的监测和评价系统，有助于完善政策及方案，加大承诺和合作力度，推进问责机制的建立，并为可持续投资奠定基础。³⁰在规划阶段，就必须建立此系统，同时还要对不同因素、行为体、风险及需求进行全面背景分析和评估。背景分析用于制定基线，这对今后的监测和评价工作至关重要。

例如，布隆迪、刚果民主共和国及卢旺达在制定国家行动计划前，先使用从社区收集到的信息开展了基线分析。³¹在卢旺达，基线分析揭示了贫困女性化是妇女日常生活中面临的关键基本结构性问题之一，也是妨碍全面落实第1325号决议的重要因素。这一发现为冲突后的规划工作提供了重要依据，有助于扫除增强妇女权能方面的结构性障碍，同时推进了冲突后的转型进程。³²

自2010年以来，为衡量国家行动计划落实情况并改进报告流程，制定相关指标、基准和目标成为一项重要工作。例如，在2009年，15份国家行动计划只有6份（占40%）包含了用于衡量成果

的指标。到2014年，47份接受审查的国家行动计划，有30份（近64%）包含了用于监测落实进展的指标，有19份设定了可以衡量的目标，所有这些计划都包含了妇女参与预防冲突、保护、治理和重建工作的人数配额。³³此外，新出现了向议会提交年度落实进度报告这一良好做法。还可以编写一份面向公众发布的进度报告，进一步加强这一做法。在利比里亚、尼日利亚和美国这三个国家中，国家行动计划的落实进展直接向总统报告。³⁴

民间社会的作用也得到充分认可，它们针对受冲突影响妇女的现状收集了大量最新信息，同时保持了落实国家行动计划的势头。虽然国家行动计划大多包含了让民间社会参与其中的规定，但民间社会直接参与监测和报告工作的程度千差万别。例如，在奥地利、澳大利亚、比利时、刚果民主共和国、加纳、利比里亚、荷兰及美国等国，作为国家监测机制的一部分，民间社会可以编写非正式报告，和/或受邀评议年度落实报告。在澳大利亚，民间社会采用另一种参与方式，它们每年都会编写一份报告卡，随附于国家行动计划的进展报告后。³⁵在智利，政府最近承诺将与民间社会进行公开对话，以期弥补在落实第二份国家行动计划（于2015年颁布）过程中暴露出的不足。³⁶

“国家行动计划、国家磋商和监测【已经】为妇女创造了新的机会，让她们可以参与建设和平及预防冲突工作，并且保护妇女和女童不受暴力侵害。”

本全球研究的民间社会调查受访者，目前在全球范围内的冲突地区工作

建议

2015年之后的展望：行动建议

包括会员国、民间社会、捐助方和多边机构在内的所有相关行为体都应：

- ✓ 记录最佳做法，推动并通过全球标准，用于制定、监测及落实强有力的国家行动计划以及其他妇女、和平与安全国内工具，同时吸取以下几个方面的经验教训：a)领导和协调，b)包容和与民间社会协作，c)成本计算和筹措资金，d)监测和评价，以及e)计划的灵活性和适用性。
- ✓ 加强国家和全球报告机制，监测国家行动计划的制定和落实进展，提高工作透明度，促进相互学习交流，进一步推广良好做法。

会员国应：

- ✓ 为参与式进程、社会问责工具以及本地化行动提供支持和投资，将全球、国家和地方行动相结合，确保在制定相关应对措施和监测工作进展时，将受影响和边缘化最严重的人群的诉求考虑在内。

- ✓ 如果受冲突影响国家缺乏必要资源，无法启动和推进国家行动计划的制定和落实工作，则应通过建立伙伴关系或开展双边及多边合作（包括南北、南南及三边合作、与民间社会合作），帮助这些国家进行能力建设，支持它们开展国家行动计划的制定、筹资、落实和监测工作。

联合国应：

- ✓ 支持联合国妇女、和平与安全常设委员会建立全面而公开的国家行动计划数据库，以分享良好做法和经验教训，并保障相关工作的透明性和问责制。
- ✓ 联合国妇女署拟设立一个新的助理秘书长职位负责处理危机和冲突问题，应确保该职位将监测和报告国家行动计划落实情况作为工作重点。

参考资料

- 阿富汗、澳大利亚、奥地利、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、布隆迪、加拿大、中非共和国、智利、科特迪瓦、克罗地亚、刚果民主共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、冈比亚、格鲁吉亚、德国、加纳、几内亚、几内亚比绍、冰岛、印度尼西亚、伊拉克、爱尔兰、意大利、韩国、科索沃共和国——安理会第1244号决议(1999年)、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、立陶宛、马其顿、前南斯拉夫、马里、尼泊尔、荷兰、尼日利亚、挪威、菲律宾、葡萄牙、卢旺达、塞内加尔、塞尔维亚、塞拉利昂、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、塔吉克斯坦、多哥、乌干达、英国和美国。
- 阿根廷、孟加拉国、保加利亚、希腊、危地马拉、日本、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、巴勒斯坦国、巴布亚新几内亚、巴拉圭、所罗门群岛、索马里、南非、南苏丹、泰国和东帝汶。
- Malika Bhandarkar著,“Mapping Progress of WPS Action Plans”(联合国妇女署,2014年8月)。
- 同上。
- 如要了解对2005年至2009年期间通过的十一个国家行动方案的分析,参见Belgin Gumru和Jan Marie Fritz著,“Women, Peace and Security: An Analysis of the National Action Plans Developed in Response to UN Security Council Resolution 1325”,《无国界社会》第4卷,第2期(2009年7月1日):209-25。另见Sahana Dharmapuri著,“A Survey of UN1325 National Action Plan Mechanisms for Implementation, Monitoring, Reporting and Evaluation”,讨论文件(美国民间社会妇女、和平与安全工作组,2011年11月)。
- 包容性安全研究所创造并发展“高影响力国家行动方案”一词,并就此主题开发了许多资源。如需有关国家行动方案(包括有关制定高影响力国家行动方案的培训课程)的更多信息,参见<https://actionplans.inclusivesecurity.org/>。
- Natalia Zakharova著,“Women and Peace and Security: Guidelines for National Implementation”,摘自联合国妇女署妇女、和平与安全资料手册(联合国妇女署,2012年)。
- 同上,12。
- “Planning for Action on Women Peace and Security: National-Level Implementation of Resolution 1325 (2000)”(联合国,国际警觉组织,2010年),50。
- 同上,35-37。
- Christin Ormhaug著,“OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325”(奥斯陆和平研究院,欧洲安全与合作组织,2014年9月),40。
- “Planning for Action on Women Peace and Security: National-Level Implementation of Resolution 1325 (2000)”,38。
- “Nairobi Symposium: Maximizing Impact of Women, Peace and Security Policies in Africa”(内罗毕,肯尼亚:包容性安全研究所,2014年7月22日),7。
- “Implementation of the UN SC Resolution 1325 (2000) in Bosnia and Herzegovina from 2000 to 2015”,全球研究报告提交材料(波斯尼亚和黑塞哥维那,人权和难民部,波斯尼亚和黑塞哥维那性别平等署,2015年2月12日)。
- “Implementing Locally, Inspiring Globally: Localization of UNSCR 1325 and 1820”,全球研究报告提交材料(女性和平建设者全球网络,2015年3月2日)。
- 同上,4。
- “Beyond 2015 for Women, Peace and Security: CARE International Position on the 15th Anniversary of UNSCR 1325”,全球研究报告提交材料(四方援助救济社,2015年),6。
- “From Resolution to Reality: Lessons Learned from Afghanistan, Nepal and Uganda on Women’s Participation in Peacebuilding and Post-Conflict Governance”(四方援助救济社,2010年1月)。
- “Localization Guideline 2013: National Action Plan on the Implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 & 1820”(尼泊尔政府,和平与重建部,2013年2月20日)。
- “Implementing Locally, Inspiring Globally: Localization of UNSCR 1325 and 1820”,4。
- “National Action Plan on Implementation of United Nations Security Council Resolutions 1325 & 1820: Nepal Mid-Term Monitoring Report”(尼泊尔政府,和平与重建部,第1325号决议尼泊尔行动组,萨蒂,2014年10月)。
- Bhandarkar著,“Mapping Progress of WPS Action Plans”。
- “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption,”31。
- “Planning for Action on Women Peace and Security: National-Level Implementation of Resolution 1325 (2000)”,45。
- Aisling Swaine著,“Assessing the Potential of National Action Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325”,《国际人道主义法年鉴》第12卷(2009年12月):425。
- Natalie Raaber著,“Financing for the Implementation of National Action Plans on Security Council Resolution 1325: Critical for Advancing Women’s Human Rights, Peace and

- Security” (天主教救援与发展组织, 女性和平建设者全球网络, 2014年10月), 27。
27. “Global Technical Review Meeting: Building Accountability for Implementation of Security Council Resolutions on Women, Peace and Security” (格伦科夫, 纽约: 联合国妇女署2013年11月5日), 22。
 28. Raaber著, “Financing for the Implementation of National Action Plans on Security Council Resolution 1325: Critical for Advancing Women’s Human Rights, Peace and Security”。
 29. 同上, 4。
 30. “What Matters Most: Measuring Plans for Inclusive Security” (包容性安全研究所, 2014年11月); “Recommendations for Reviewing and Revising National Action Plans on Women, Peace and Security”, 全球研究报告提交材料 (包容性安全研究所, 2014年9月)。如需有关国家行动方案 (包括有关制定高影响力国家行动方案的培训课程) 的更多信息, 参见<https://actionplans.inclusivesecurity.org/>。
 31. “Advancing National Action Plans, Regional Action Plans, and Twinning on Women, Peace and Security”, 工作文件 (联合国妇女、和平与安全民间社会咨询小组, 2012年10月)。
 32. Natalie Florea Hudson著, “National and Regional Implementation of Security Council Resolutions on Women, Peace and Security”, 背景文件 (联合国妇女署, 2013年)。
 33. Bhandarkar著, “Mapping Progress of WPS Action Plans”。
 34. 同上。
 35. Susan Hutchinson著, “Australian Case Study of Civil Society Engagement with Government on the National Action Plan”, 全球研究报告提交材料 (澳大利亚女子国际和平和自由联盟, 2015年3月30日)。
 36. “Report on the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 in Chile”, 全球研究报告提交材料 (智利常驻联合国代表团, 2015年3月2日)。

决议要点

+ 第1820号决议

敦促相关的区域和次区域机构尤其考虑制定并实施有益于武装冲突中受性暴力影响的妇女和女孩的政策、活动和宣传工作

+ 第1888号决议

敦促秘书长、会员国和各区域组织首长采取措施增加妇女参加解决冲突和建设和平的调解进程和决策进程的代表人数

2008

2009

+ 第2106号决议

重申必须在适当时，在调解工作、停火和和平协议中处理武装冲突中和冲突后的性暴力问题；请秘书长、会员国和区域组织酌情确保调解人和特使【...】，参与处理性暴力问题，包括同妇女、民间社会（包括妇女组织和性暴力幸存者）进行接触，确保在和平协议、包括安全安排和过渡司法机制协议的具体规定中体现这些关注

+ 第2122号决议

还关切地认识到，执行工作如没有重大转变，那么在可以预见的未来，妇女和妇女的意见在防止和解决冲突、妇女保护和建设和平过程中仍会得到重视，因此【...】的会员国、相关区域组织和联合国机构着手审查现有的执行计划和目标，并鼓励会员国评估和加快进展，为提出新目标做准备，以迎接2015年的高级别审查；



2013

自2000年以来，全球安全威胁、危机以及频繁波及境外的国内冲突呈现出影响范围广、复杂程度高的特点，因此必须采取更多地区性的安全管理、缔造和平、保护及预防措施。联合国与非洲联盟（非盟）及欧洲联盟（欧盟）等区域和次区域组织进一步加强合作，在中非共和国、马里、索马里及苏丹等国共同开展行动。此外，联合国还与北大西洋公约组织（北约）在阿富汗进行合作。2013年，在非盟、大湖区问题国际会议、南部非洲发展共同体（南共体）以及联合国的共同支持下，11个国家通过了刚果民主共和国

和该区域的和平、安全与合作框架¹。这为加强合作和建立新型伙伴关系树立了典范。

本研究开展的区域磋商强调了，自2000年以来，区域和次区域组织通过各种措施将有关妇女、和平与安全的全球承诺与它们在安全、危机应对、人权及建设和平领域所做的努力相结合。这些措施包括：采用具体的区域政策框架、监测工具和行动计划；编制妇女权利方面的判例；任命高级别代表负责推进妇女、和平与安全方面的行动；与妇女组织密切合作以改善预警系统；通过干预来提高这些区域组织的性别问题专门知识水平。但分析还表明，区域和次区域倡议行动所取得的进展，以及它们获得的领导层支持严重不平均。因此，基层效果仍然参差不齐，无法在短期内予以妥善评估。

十 “如何才能促进政治、经济和社会机构之间通力合作以彻底解决冲突和暴力遗留问题，建立更加以人为本的全新包容性关系秩序，为实现可持续发展提供支持？”

罗莎·艾米利亚·萨拉曼卡在联合国大会专题辩论“保障社会稳定与和平”上的主旨发言，2014年4月24日

关于妇女、和平与安全的区域性政策和行动计划

截至2015年5月，共有五个组织通过了关于妇女、和平与安全的专项区域行动计划，它们分别为西非国家经济共同体（西非经共体）、²欧盟、³政府间发展管理局（发展局）、⁴北约、⁵以及太平洋岛屿论坛⁶。自2010年以来通过的其他重要地区性倡议包括：

- 由阿拉伯国家联盟制定保护阿拉伯妇女的和平与安全战略（2015年妇女、和平与安全区域行动计划对其进行了补充）；⁷
- 在刚果民主共和国（刚果（金））和该区域的和平、安全与合作框架的支持下，通过一项关于落实第1325号决议的行动计划；以及

主要区域组织更深入地参与到妇女、和平与安全议程的相关工作中，这促使会员国实施了更多相关的国家行动计划。

- 非盟启动一项新的性别、和平与安全五年方案（2015-2020年）。⁸

越来越多的区域组织根据妇女、和平与安全的全球规范性框架，改进了特定领域的指导和战略规划工具，以便纳入妇女人权和性别平等观点，这些领域包括调解、安全部门改革、过渡司法、减少灾害风险以及反暴力极端主义等。

关于妇女、和平与安全的区域和次区域政策及行动计划可与国家行动计划互为补充、相互促进，也可与人权及相关领域的其他国家和区域政策及行动计划相辅相成。它们还有助于在跨界冲突环境中进一步构建和平与安全。例如，监测非洲之角地区的牧民冲突；欧洲联盟推动塞尔维亚与科索沃开展对话；东南亚国家联盟（东盟）在2011年开展的行动结束了泰国与柬埔寨的边界冲突。在历史、文化及社会经济环境相似的情况下，它们还为共享有限资源和借鉴邻国经验创造了条件。⁹对于那些因结构性问题或歧视问题而在本国内不具备发言权的群体，它们还有可能让这些群体重新获得权利，例如通过非洲人权和人民委员会以及欧洲人权法院等机制。区域行动计划

能否发挥效力，在很大程度上取决于以下众多因素：行动计划的落实基于哪些政治承诺；是否存在有利的环境；民间社会的参与程度和影响力如何；是否具备充足的资金、人力和技术资源；落实工作是否步调一致；是否建立强有力的区域监测和评价体系。

在一些地区，主要区域组织更深入地参与到妇女、和平与安全议程的相关工作中，这促使会员国实施了更多相关的国家行动计划。以西非地区为例，15个会员国在西非国家经济共同体区域行动计划中作出了制定国家行动计划的承诺，其中的12个会员国在该区域行动计划通过后三年内就制定出了国家行动计划。在欧盟，截至2015年5月，28个会员国已有17个制定了国家行动计划，多个会员国都另行制定了与之配套的妇女、和平与安全政策指导方针。在太平洋群岛地区，在区域行动计划的指导下，所罗门群岛以及巴布亚新几内亚的布干维尔自治区制定了国家行动计划。区域组织的关键作用还包括在会员国之间汲取和传播经验教训与良好做法。例如，欧安组织与奥斯陆国际和平研究所（和研所）合作开展了一项研究，对该地区的27份国家行动计划进行了分析，重点阐述了一些良好做法、不足之处以及面临的挑战。¹⁰欧安组织还与联合国妇女署及其合作伙伴开展合作，对乌克兰在2015年启动的国家行动计划制定工作予以指导。

增加妇女在区域组织中的任职人数

促进妇女的人权、领导才能以及参与权利，这是促使区域组织履行全球性和地区性承诺，以及招聘和任命妇女担任高级职务的关键。

数据显示，自2012年以来，在区域组织担任高级职务的妇女人数呈上升趋势，¹¹但由于可用数据的质量良莠不齐，因此无法对该趋势进行更精确地分析。此外，现有数据还表明，担任关键职务的妇女人数依然较少。例如，北约提供的数据显示，截至2014年12月12日，北约总部的38个高级领导职务中，只有6个由妇女出任（16%）；国家办事处的7个高级领导职务中，只有2个由妇女担任（28%）。此外，每两个北约特别代表中有一位是妇女，这使妇女担任领导职位的整体比率达到19%，但该数值仍然较低。在欧洲对外行动署，28个总部高管职位中只有3个由妇女担任（11%），135个国家办公室和工作团职位中

只有31个由妇女担任（23%）。在2014年，尽管每两位欧洲对外行动署调解员就有一名妇女，但妇女担任特使和代表职务的比例只有十分之一（10%）。¹³

太平洋岛屿论坛秘书处的情况是，7个总部高管职位有4个由妇女出任（57%），但女性特别代表或特使的比例非常低，约为5%（36人中只有2名女性）。¹⁴非盟委员会取得了显著成绩。不仅各委员之间达到了性别均等，女性还担任了最高职务。恩科萨扎纳·德拉米尼·祖马于2012年被任命为非盟委员会主席，这标志着女性任职状况发生了重大转变。

聚焦

北约内部的性别问题能力建设

北约为落实第1325号决议并履行妇女、和平与安全相关承诺而做出了努力，该组织内部的性别问题专门知识和能力也因此得以显著提高。2012年审查发现，尽管强有力的政策平台已经建成，但难题在于如何在整个组织中将政策付诸实践。¹⁵除其他事项外，审查还提出了以下建议：每位指挥官对任务进行初步分析时，都应将第1325号决议考虑在内；相关的规划、报告和评估工具必须予以修改，以纳入性别平等观点。

在此背景下，在阿富汗建立坚定支持特派团成为关键一步。相关规划工作表明，纳入性别平等观点不再是事后之举，而已融入到整个规划过程中，从做出政治决策到制定运营计划和部署军

队，无一例外。此外，在坚定支持特派团从执行任务之初，其团队各层级就都接受了由盟国和伙伴国家提供的必要的性别问题专项培训，这在所有工作团中开了先河。¹⁶

目前，在北约机构和基层指挥部，文职和军事职能部门都已建立了高效运行的性别问题顾问和联络点网络。性别问题顾问职位已正式设立，其经费已被列入预算，这些顾问将在北欧军事行动性别问题中心接受培训。¹⁷近年来，北约投入大量努力来设计和改善面向各类工作人员的性别问题培训（包括部署前培训），以便让所有工作人员进一步认识到，自己有责任履行妇女、和平与安全相关承诺，并且应培养这方面的能力。

国际组织必须为当地组织提供支持，帮助它们开展能力建设并提高国际地位，让她们可以在国际、区域和地区事务中有效发挥作用。

本全球研究的民间社会调查受访者，位于伊拉克

构建性别问题专门知识

第1325号决议的通过以及有关妇女、和平与安全问题的全球承诺，对区域安全组织的性别平等状况和体制架构造成了实质性影响，也为欧安组织建立支持机制提供了动力。例如，在秘书处设立性别平等事务股，在民主体制和人权事务处设立性别平等事务股，通过该组织建立性别平等联络点体系。在2014年乌克兰危机发生后，欧安组织在该国建立了特别监察团，并在筹建工作一开始就委派了性别问题顾问。¹⁸同样，非盟也在其外地特派团中设立了平民保护和性别平等事务股，例如在索马里和达尔富尔分别成立了非洲联盟驻索马里特派团（非索特派团）和联合国—非洲联盟驻达尔富尔特派团，并在冲突后需求评估团队中加入性别平等专家。

欧盟在妇女、和平与安全领域开展工作由多个方面提供支持，比如欧盟总部各科室的性别问题顾问和联络点，以及安理会第1325号决议欧盟非正式工作组，后者由欧盟会员国及各机构的代表组成。目前，欧盟部署的全部16个共同安全与防务政策特派团都拥有性别问题顾问或联络

点，它们除了执行大多数任务以外，还要处理妇女人权等互相关联的问题。¹⁹

妇女、和平与安全高级别代表或特使

任命专职倡导者还有助于这些组织与联合国加强协作和伙伴关系，这主要体现在签署谅解备忘录、组建联合特派团以及提出倡议等。任命区域特使来协调和推进行动已成为日益采用的做法。²⁰实践证明，这些高级别专职人员可以帮助各自的组织发挥实际作用。2012年8月，北约秘书长任命了首位妇女、和平与安全特别代表，作为北约促进妇女、和平与安全议程各方面工作的高级别联络点。目前，该职位已正式成为秘书长办公室的北约常设高级职位。²¹截至2015年6月，欧盟正在讨论是否要在其内部设立类似的职位。此外，2014年1月，比内塔·迪奥普被任命为非洲联盟主席的首位妇女、和平与安全特使。

扩大监测和评价结果的能力

自2010年以来，区域和次区域组织大力建设监测和评价体系，以便对妇女、和平与安全议程的落实进展及相关成果进行监测和评价，并分享在落实该议程过程中形成的良好做法。例如：

- 欧盟理事会通过了一套指标，用于评估安理会第1325号和第1820号决议全面落实方针的进展情况。²²目前，这套指标正在接受审查，以汲取汇编数据过程中的经验教训，提高指标的可衡量性和有效性。
- 北约在2014年妇女、和平与安全政策落实行动计划中加入了包含各项指标的监测和评价框

任命区域特使来协调和推进行动已成为日益采用的做法。实践证明，这些高级别专职人员可以帮助各自的组织发挥实际作用。

聚焦

非盟妇女、和平与安全问题特使第一年的工作

“要在2020年实现让各方停火的目标，现有范式必须彻底改变。我们需要打破陈规、敢于创新，团结妇女，联络传统领袖、宗教领袖，让男同胞们参与进来，并教育我们的男孩们。”

比内塔·迪奥普，非洲联盟主席的妇女、和平与安全问题特使。

自2014年上任以来，比内塔·迪奥普特使一直致力于终止妇女和女童在冲突中遭受的伤害，并积极倡导让妇女参与到建设和平与建立国家的进程中。在任职的第一年里，这位特使以了解受冲突影响群体的现状作为工作重点。为此，她与这些群体进行了直接接触，倾听她们的观点。

她还在中非共和国、尼日利亚以及索马里肩负起促成团结的任务。她的尼日利亚之行让

人们了解到该国妇女为争取奇博克镇被绑女童获得释放而做出的努力，并且更加意识到面对博科哈拉姆组织的教育封杀，让女童接受教育的重要性。²³2014年5月，她与联合国妇女署执行主任菲姆齐莱·姆兰博·努卡一同访问了中非共和国，并且促成联合国与非盟达成一项联合行动计划，支持妇女参加即将举行的选举，参与法治改革和过渡机制筹建工作。

2014年3月，这位特使接受任命，成为非盟南苏丹调查委员会的一员。她上任后与南苏丹妇女进行了密切交流，确保冲突期间针对妇女的罪行得到重视，并强调妇女参与和平进程的重要性。2014年12月，非盟和平与安全理事会敦促非洲委员会在特使办公室的协调下制定一份大陆成果框架，以监测非盟会员国以及其他利益攸关者在非洲落实妇女、和平与安全承诺的情况。

架。北约对监测和报告工作做出了更有力的承诺，这主要体现在北约盟国及伙伴国家每六个月都会通报工作进展，而且北约秘书长需要发布一份关于妇女、和平与安全政策落实情况的年度报告。²⁴

- 2015年，非盟发起了制定关于妇女、和平与安全的非洲大陆成果框架的倡议。该框架将以非洲大陆近年来在政策方面所取得的显著进步为依据，并将提供建议，指导相关机构如何按性别分列数据、提高数据收集的能力，尤其是在脆弱和冲突后背景下运用这些能力。这些建议包括派遣性别问题专家，开展能力建设和科研开发以及加强国际统计机构等。²⁵

此外，还应考虑如何为相互学习和共享信息创造条件。比如，在全球、区域和国家层面建立各项传播妇女、和平与安全相关统计数据及其他信息的机制；让受益方更深入地参与到项目和方案的制定、落实和评价工作中。在妇女、和平与安全区域性倡议的经费方面，现有的、可供比对的信息非常匮乏，因此加强信息分享与合作将大有裨益。此外，还需开展更多工作，让当地的妇女和平领袖、妇女人权维护者以及其他民间社会组织正式参与并积极配合区域组织的工作。这种参与及合作可以有效地推动各区域和国家做出更多努力，落实全球妇女、和平与安全议程，并监测其落实情况。

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

会员国应：

- ✓ 确保拥有足够的资金和政治意愿来高效地落实关于妇女、和平与安全的区域性政策和行动计划，以及其他相关政策、特定领域行动计划和战略。
- ✓ 为民间社会组织出席和有效参与地区性决策工作提供资金和支持。

区域组织应：

- ✓ 任命高级别妇女、和平与安全代表，在非盟和北约经验的基础上，推动区域层面的落实。
- ✓ 为妇女领袖和民间社会组织系统地参与区域组织的预防冲突和建设和平工作开设渠道，包括建立妇女和平领袖区域顾问机构。
- ✓ 建设监测和报告妇女、和平与安全议程落实进展的区域能力。

- ✓ 增进与国际和区域人权机制的交流与互动，确保妇女权利（妇女、和平与安全议程的核心部分）得到充分考虑。
- ✓ 建立妇女权利和性别问题顾问以及联络点网络，促进性别平等观点在所有工作类别中的主流化。

区域组织和联合国应：

- ✓ 合作开辟新的渠道，就性别平等优先事项以及妇女、和平与安全议程相关落实问题开展相互学习和信息共享，包括将这些问题纳入到联合国与区域组织在以下领域开展合作的联合对话和政府间会议的讨论中：缔造和平、预防性外交、维持和平以及建设和平。联合国安理会与非盟及欧盟之间定期召开的会议也包括在内。

参考资料

1. “A Framework of Hope: The Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of Congo and the Region”（秘书长非洲大湖区问题特使办公室，2013年）。
2. 2010年9月庆祝第1325（2000）号决议10周年之际，西非经共体在塞内加尔达喀尔通过了旨在落实联合国第1325号决议和第1820号决议的首个行动计划。
3. 2008年，欧盟通过了“欧盟落实联合国妇女、和平与安全第1325号决议和第1820号决议的全面方法”；并于2010年推出一套指标加以补充。这套指标构成了有关落实情况的报告的基础。
4. 发展局旨在落实联合国第1325（2000年）号决议和第1820（2008年）号决议的2011年至2015年区域行动计划，是2011年4月26日至29日在埃塞俄比亚的斯亚贝巴召开的发展局妇女与和平大会的核心成果之一。
5. 2014年，与欧洲一大西洋合作理事会（欧大合会）中的北约伙伴以及阿富汗、澳大利亚、日本、约旦和阿联酋一起，在新西兰的协助下修订了北约在妇女、和平与安全方面的政策和行动计划。共有50个国家签署了加入政策和行动计划。
6. 2012年通过的太平洋区域行动计划：妇女、和平与安全涵盖2012至2015年。成立太平洋岛屿论坛咨商小组进行监督，并从澳大利亚获得了支持其落实的初始资金。
7. “The Arab Region Report on the Implementation of the UNSCR 1325 and The Regional Strategy on Protecting Women in the Arab Region”（阿拉伯国家联盟，2015年6月）。
8. “African Union Launches Five-Year Gender Peace and Security Programme 2015-2020”，非洲联盟 - 和平与安全部，2014年6月2日，<http://www.peaceau.org/en/article/african-union-launches-five-year-gender-peace-and-security-programme-2015-2020>。
9. “Advancing National Action Plans, Regional Action Plans, and Twinning on Women, Peace and Security”，工作文件（联合国妇女、和平与安全民间社会咨询小组，2012年10月）。
10. Christin Ormhaug著，“OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325”（奥斯陆和平研究院，欧洲安全与合作组织，2014年9月）。
11. 例如参见“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）。
12. 这涵盖北约总部国际工作人员，但不包括国际军事人员和代表团。
13. “European Union - Input to the Global Study on Women, Peace and Security”（欧洲联盟，2015年3月）。
14. “Pacific Islands Forum Secretariat Input for Global Study on the Implementation of UNSCR 1325 - Annex II - Indicator Reporting Template”（太平洋岛屿论坛，2015年）。
15. “Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-Led Operations and Missions”（北约，北欧军事行动性别中心，瑞典国防研究机构，2013年）。
16. “北约向全球研究报告提交的材料”（北大西洋公约组织（北约），2015年3月23日），4。
17. 同上，10。
18. Ormhaug著，“OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325”。
19. “European Union - Input to the Global Study on Women, Peace and Security”，13。
20. 这些任命都反映在国家层面，在美国、澳大利亚和瑞典等国设立大使，专职倡导性别平等。
21. “北约向全球研究报告提交的材料”，5。继挪威外交官马瑞·斯卡勒女士之后，荷兰外交官玛瑞·舒曼于2014年10月被任命为北约秘书长妇女、和平与安全特别代表。
22. 如需完整的指标列表，参见“Indicators for the Comprehensive Approach to the EU Implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on Women”，2010年7月14日。虽然每半年汇编和报告一次数据，但是对于某些指标来说，数据仍然很少。
23. “Report of the Special Envoy on Women, Peace and Security of the Chairperson of the African Union Commission”（非洲联盟委员会，2014年1月30日）。
24. “北约向全球研究报告提交的材料”，4。
25. “Towards a Continental Results Framework on Women, Peace and Security in Africa”，高级别会外活动向59届妇女地位委员会提出的建议（第11会议室，联合国总部：非洲问题特别顾问办公室、非洲联盟（非盟）、联合国新闻部（新闻部），联合国妇女署，非政府组织妇女、和平与安全工作组，非洲妇女团结会，2015年3月10日）。

决议要点

+ 第1325号决议

还敦促秘书长谋求扩大妇女在联合国实地行动中的作用和贡献，特别是担任军事观察员、民警、人权和人道主义工作人员

+ 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

2000

2008

2009

+ 第1820号决议

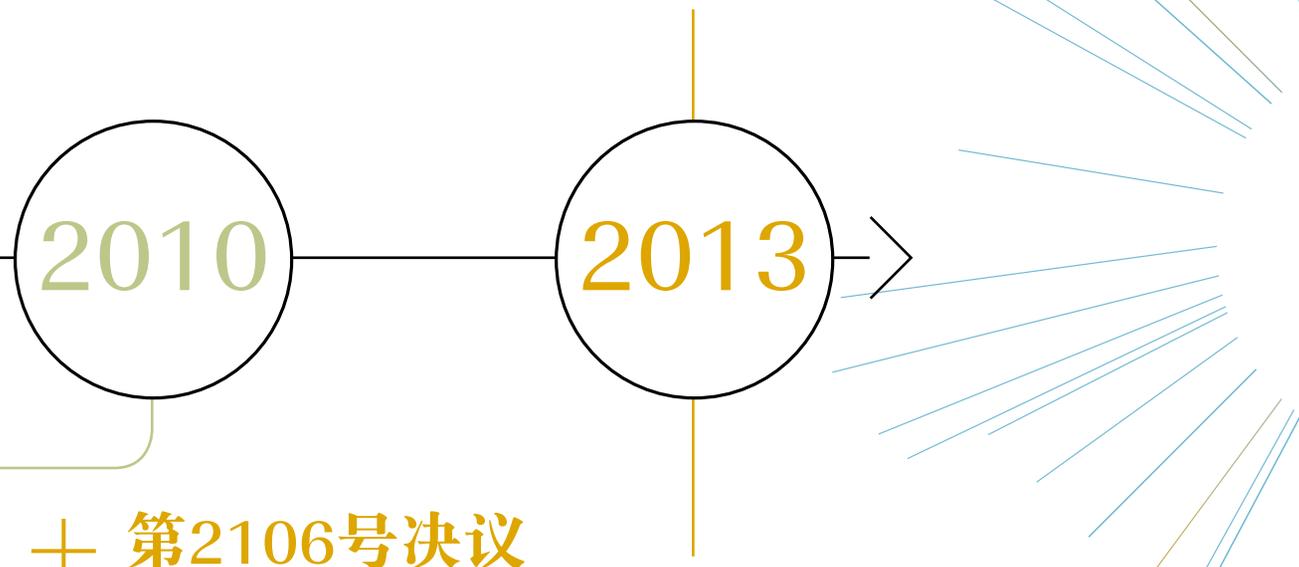
请秘书长酌情鼓励在联合国相关官员和冲突各方之间关于冲突解决办法的广泛讨论范围内进行对话，以处理这一问题，同时除其他外考虑到受影响地方社区妇女表达的看法

+ 第1960号决议

请秘书长追踪和监测在安全理事会议程所列武装冲突中一再实施强奸或其他形式性暴力行为的当事方履行这些承诺的情况，并通过相关报告和情况通报会，定期向安理会报告最新情况

+ 第2122号决议

请秘书长向所有联合国调解小组提供性别平等专业知识和性别平等专家，增加参加和平谈判的谈判代表团和和解支助小组成员对建设和平涉及的性别平等问题的了解



2010

2013

+ 第2106号决议

认识到性别平等顾问发挥独特作用，确保特派团所有部门的政策、规划和执行都考虑到性别平等问题；呼吁秘书长继续在联合国相关维和和政治特派团以及人道主义行动中部署性别平等顾问，确保对所有相关维和人员和文职人员进行全面的性别平等培训

过去十五年中妇女、和平与安全领域所取得的最令人瞩目的成绩或许就是，妇女在预防和应对冲突以及建设和平方面的关键作用得到了普遍认可。这一转变主要体现在：安理会规范性框架不断增多，这些规范被纳入其他联合国机构的工作中，关于妇女、和平与安全的国家行动计划的制定速度加快，以及会员国代表在审议和辩论中围绕这些承诺进行发言。这方面的例子有，安理会在2014年1月召开了阿里亚办法会议，听取叙利亚妇女对本国冲突的看法，而这种会议在五年前根本不可能举行。与会者大多为安理会会员国的大使级别官员，每个人的发言似乎出自同一篇讲稿，不断重申建立包容性进程的迫切性，并指出妇女参与的重要性。尽管仅靠规范、政策和言论的增加，并不能促使受冲突影响国家发生所需的变化，但却可以确立主要行为体的问责标准，衡量它们是否言出必行、履行承诺。

联合国作为负责制定这些全球规范的机构，还肩负着一项特殊的责任，就是以自己的行动全面落实这些规范，为其他组织树立榜样。为此，联合国逐渐将性别平等、妇女人权以及增强妇女权能方面的承诺融入到该机构的政策、指导、培训、监测及报告工作中。越来越多的机构都运用性别问题专门知识与技术来指导自身工作。联合国总部也一直在推动通用框架的制定，以监测联合国在该领域的工作，并完善问责制。此外，联合国的最高官员越来越重视改善联合国工作人员的性别平衡，包括领导职位上的性别平衡。

尽管这些进展值得肯定，但本研究开展的全球磋商表明，磋商参与者仍然认为相关工作不到位，对基层造成的影响十分有限。磋商参与者一致认为，迄今为止，联合国在落实妇女、和平

十 “必须在开展缔造和平、维持和平和建设和平的工作中推进妇女、和平与安全事业，而不能在事后才予以考虑。”

潘基文，
联合国秘书长

与安全议程方面不孚众望，所取得的成果远远低于预期。为补充本研究和2015年高级审查，有关方面开展了一项全球民间社会调查，¹略高于一半的受访者表示，联合国与大型组织之间合作频繁，与基层组织合作不足，而且联合国工作进度缓慢，官僚主义严重。此外，近三分之一的受访者认为，联合国机构与捐助国之间缺乏基层协调，这是一个主要难题。持这些观点的人本应是妇女、和平与安全议程的受益方，目前的状况说明，有必要开展更多工作，将性别平等和妇女参与纳入到联合国和平与安全进程的所有领域。应该建立全新且新颖的以结果为重的工作方式，消除妨碍妇女参与的障碍，更高效地利用现有能力和资源，加大投资力度，让高层领导更高效地发挥作用，最终使联合国达到各方预期，确保该机构在目前形势下“胜任其职”。

本章讨论三个各不相同但相互联系的领域，联合国必须更加重视这些领域，才能有效地加快落实妇女、和平与安全议程：强化全系统的问责制，确保行动更加协调一致；让更多妇女在总部和驻地担任职务甚至领导职务；改善联合国的性别结构。

改进进展监测体系和行动协调体系

在2010年10月举行的安理会部长级会议上，秘书长承诺将制定更全面且可衡量的措施，以便在联合国系统内落实第1325(2000)号决议。此举回应了全球对加强问责和行动的呼吁。²此后，一系列关键倡议得以确立。其中包括由秘书长提出的关于建设和平促进性别平等的七点行动计划，用于跟踪第1325号决议落实情况的一套指标，联合国关于妇女、和平与安全的战略成果框架，所有这些都彼此密切相关。

聚焦

联合国在妇女、和平与安全方面的监测和问责框架

由秘书长提出的关于建设和平促进性别平等的七点行动计划³规定了一套迄今为止最为具体的指标，用来衡量以下领域的工作成效：调解、冲突后规划和筹资、治理、法治以及妇女经济复苏。值得注意的是，在筹资领域，秘书长承诺将划拨至少15%的联合国管理资金，用以支持以下用途的建设和平项目：解决妇女特定需求，促进性别平等，或增强妇女权能。该行动计划由联合国政策委员会核准认可，并且秘书长将落实该计划列为其第二个任期内的优先事项。截至2013年9月，共有12个联合国国家工作队主动带头落实该计划。⁴这套用于跟踪第1325号决议落实情况的全球指标应安理会的要求制定，⁵已于2010年10月以附录形式纳入到秘书长关于妇女、和平与安全问

题的年度报告中。⁶这套指标共包含26项指标。⁷一些会员国和区域组织根据本国/本区域的需求，从中选用了一些指标，并将它们纳入到自己的监测框架中，包括关于妇女、和平与安全的国家行动计划。⁸

为进一步指导联合国内部落落实第1325号决议，安理会要求制定一个战略性框架。⁹联合国关于妇女、和平与安全的战略成果框架应运而生。¹⁰该战略成果框架旨在衡量联合国机构在多个职能领域取得的进展，这些领域包括：性别问题专门知识和性别平衡；规划和筹资；保障妇女的参与权、人身安全和各项权利；监测和报告；以及与妇女领袖及团体的磋商机制。¹¹

每一项联合国问责制框架的建立都改善了信息质量，这些信息涉及到众多领域的工作进展、落实趋势以及良好做法等。¹²这些框架还揭示了一些领域陷入停滞或出现倒退的原因，例如，妇女在联合国系统管理职位的任职人数，妇女、和平与安全议程的筹资工作，联合国性别结构的脆弱性等。

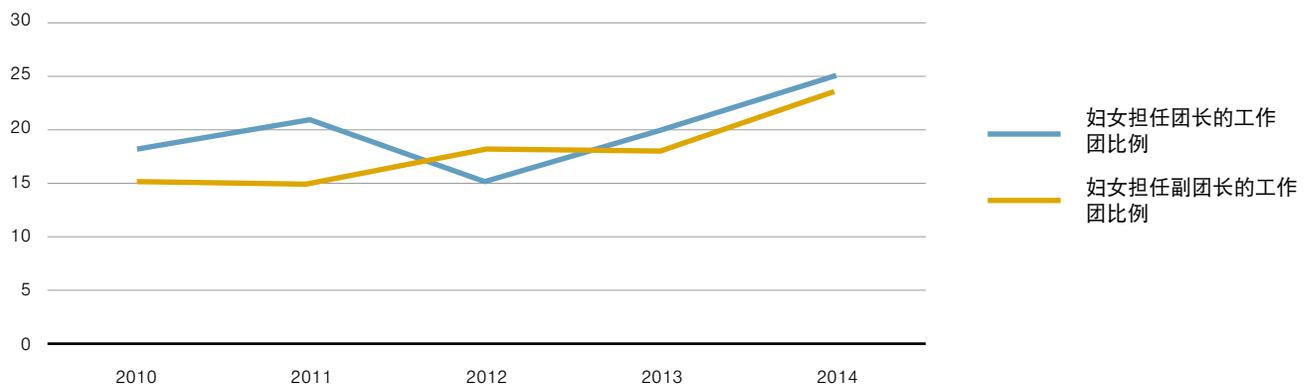
针对上述监测框架开展的内部评估探讨了如何用监测结果来高效地指导政策改动、规划、资源配置以及方案编制。¹³主要评估结果包括：这些框架在问责和倡导方面的使用有限，因为针对相同问题存在着三个各自独立、但彼此相互联系的联合国框架。此外，这些框架附带的一些目标和指标过于复杂，无法在当前框架下进行衡量。一些机构得到了高层领导的支持，并且成功地将整个系统的承诺纳入到机构专项框架和工具中。迄今为止，这样的机构所取得的进展最为显著。¹⁴整合各类框架，完善指标和目标，区分进展和成果衡量标准，以及确保责任机构以及联合国高层领导在政治上给予支持，这些举措将有力地推进落实工作。

联合国应以身作则：妇女比例和领导层妇女在联合国工作人员中的比例

1987年，玛格丽特·安斯蒂女爵士成为首位女性联合国副秘书长，这在联合国成立42年以来首开先例。¹⁵此后，越来越多的妇女开始担任高级领导职务，特别是工作团团长一职。在过去的十年中，得益于秘书长的亲历亲为，妇女任职人数显著增加。自2011年以来，由妇女领导的维持和平特派团与特别政治任务团的比例一直在15%到25%之间波动。¹⁶2015年5月，由妇女领导的维持和平特派团在维和部中的比例达到了40%，创历史新高。同时，女性副团长的数量也呈现上升趋势：在2011年，由妇女担任副团长的外地特派团仅占15%；到2014年，该数值达到了24%；而截至2015年1月，该比例又下滑至19%。要在2015年实现让特别代表和特使职位达到性别均等的目标，仍然还有很长一段路要走，¹⁷而且在联合国各级工作职位实现性别均等的工作进展仍然缓慢。

在维持和平特派团中，管理职位（P5到D2）的妇女比例在2011年到2013年间保持在21%，在

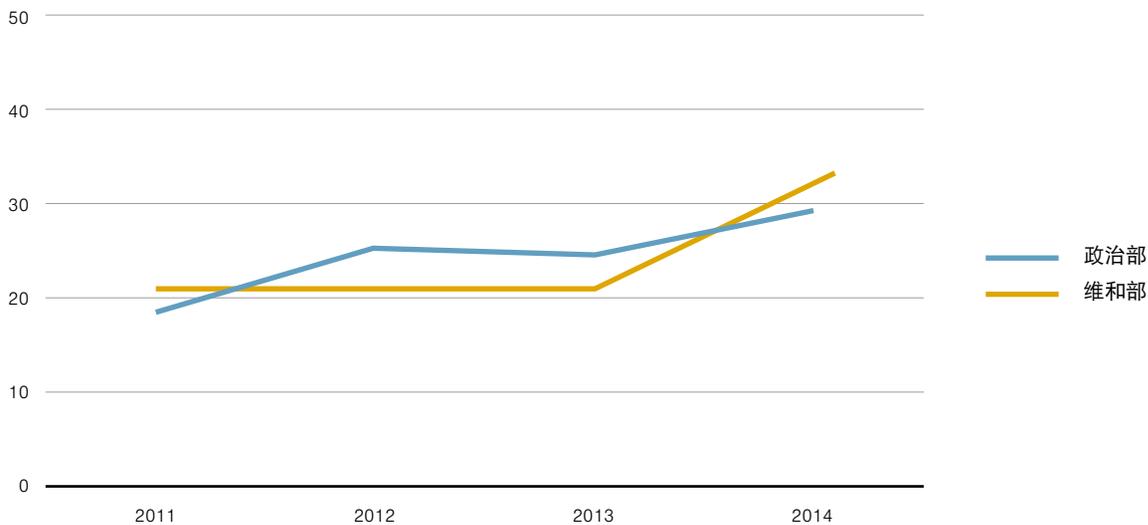
由妇女担任团长和副团长的维持和平特派团和特别政治任务团¹⁸



2014年上升至33.4%。¹⁹同样，特别政治任务团中的妇女任职比例在2011年至2014年间从18%提高至29%。虽然这种上升趋势是积极的，但更快速地促成改变是可能的。例如，联合国艾滋病规划署发布了性别平等行动计划，并将问责制和职业发

展作为工作重点，此举产生了重要影响：从2013年到2014年，仅在一年之间，P5职位的妇女数量就增加了8%，国家办事处的女性领导数量增加近50%。

维持和平特派团和特别政治任务团P5至D2职位的妇女比例²⁰



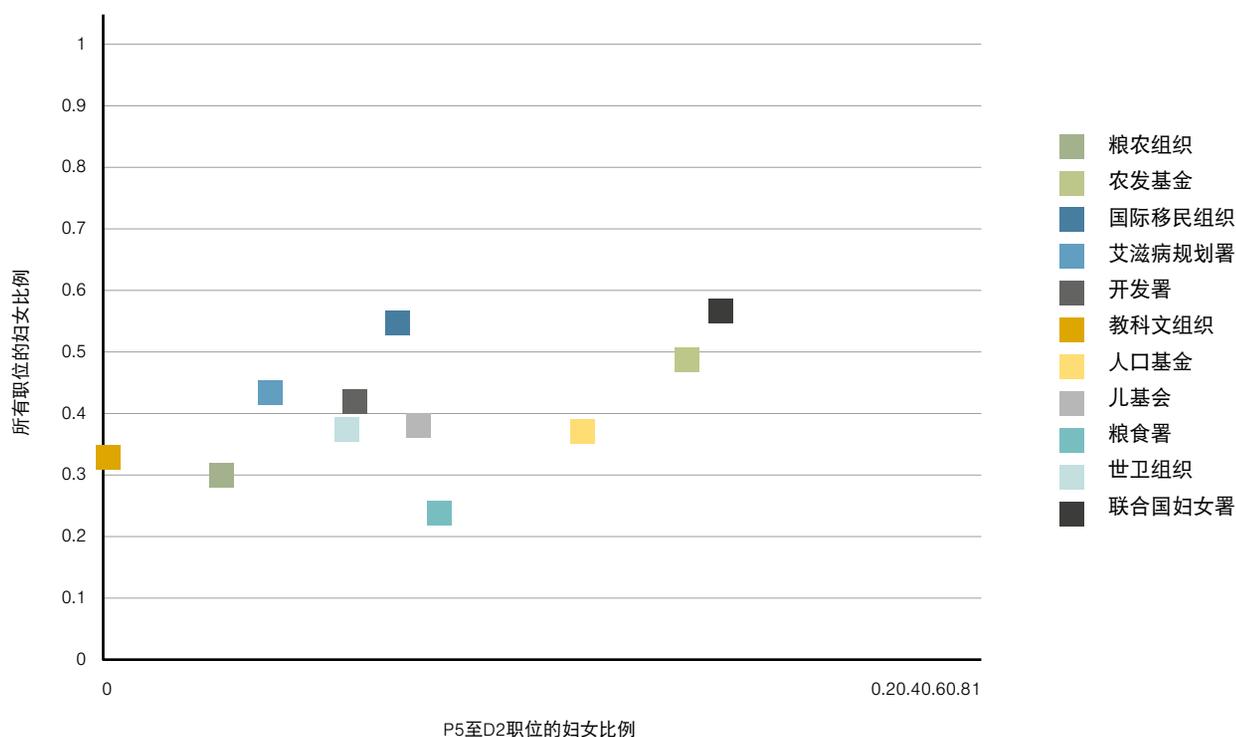
对于在冲突中和冲突后国家工作的其他联合国机构，²¹妇女担任管理职位的比例相差巨大：农发基金、人口基金及联合国妇女署都已达到性别均等，甚至更佳，而教科文组织、粮农组织以及艾滋病规划署等其他机构的妇女任职率低于20%。²²最值得注意的就是，联合国秘书处在冲突中和冲突后实地环境中的性别平衡情况显著逊色于其他大型联合国机构，如难民署、粮食署、儿基会、人口基金和开发署，而且在冲突中和冲突后地区的女性工作人员总体比例方面，也不及北约、世界银行、欧洲联盟和移民组织。

开发署和艾滋病规划署在性别平衡方面成绩显著，妇女任职的整体比例超过了40%。²³然而，在这两个组织中，妇女大多担任低级职位。以艾滋病规划署为例，妇女担任管理层职位的比例仅为18%。在2014年发布报告的组织大多存在这种情况，即妇女任职比例在低级专业职位（P4及以下）较高。但农发基金、人口基金、粮食署以及联合国妇女署例外，这些机构的妇女管理人员数量高于联合国的整体水平。只有移民组织和联合国妇女署这两个机构实现了各级职位的女性数量等于甚至高于男性数量。

不过，性别平衡问题矫枉过正（即女性数量超过男性），也会造成不良后果。当性别问题的工作人员的数量超过男性，后果就会更糟糕。如果只让妇女处理妇女、和平与安全问题，就会让人误以为该议程仅影响到女性，仅仅是女性的责任。而事实上，和平与安全问题和男性女

性都息息相关。正如联合国和平行动问题高级别独立小组所指出：“一种常见的错误观点就是，认为妇女、和平与安全仅是妇女的问题，而且仅依靠妇女就可以解决。但实际上，妇女、和平与安全应该被当做男性女性以及全社会都需要共同面对的问题。”²⁴

2014年高级职位和所有职位的妇女比例（仅限冲突国家和冲突后国家办事处）²⁵



与2010年及早先时候相比，更多妇女在秘书长斡旋工作中扮演重要角色，如秘书长特使、顾问以及协调员。然而，截至2015年5月，在各地区积极担任这些职能的妇女总共只有四人。²⁶在联合国各国家工作队中，妇女担任高级领导职务的人数仍然存在差距。截至2015年5月，领导联

合国家工作队的驻地协调员共有136人，其中53人是女性（39%）。然而，在冲突和冲突后环境中，该数值明显降低。在33个接受审查的国家和领地中，²⁷31个有领导联合国国家工作队的驻地协调员。在这些驻地协调员中，只有6名女性（19%）。

同样值得注意的还有，尽管外地特派团（维持和平特派团与政治特派团）共有近7000名国际文职人员，但妇女所占比例不到30%，而且在高级管理职位中仅占20%。²⁸来自当地的本国职员在工作团工作人员中所占比例比国际职员更高，但其中的女性比例仅为17%。更令人担忧的是，调查显示，外地特派团和总部的秘书处人员编制对促进工作场所性别平衡的重视仍然不足。²⁹

妇女任职比例较低，尤以高级管理职位明显。而该比例预计将在不久后继续降低，因为女性员工的流失率更高，一些性别较为平衡的工作团缩减人数或结束任务，还有很多担任P5职位的妇女即将退休。³⁰最大的问题在于，P5到D2职位采用工作人员遴选系统，而不是秘书长任命程序。而相比之下，任命程序在这方面取得了更大的进展。

2015年，联合国和平行动问题高级别独立小组指出，秘书长应继续任命更多来自机构内外的妇女担任工作团高级领导职务，并支持女性工作人员晋升至高级领导职位，为此可以采取辅导方案和招募新女性工作人员等措施。联合国外勤支助部、人力资源管理厅以及联合国妇女联络点和相关机构提出了一系列旨在加快工作进度的措施，包括要求决选名单中至少包括一名妇女候选人；建立用于招聘、提拔和挽留女性高级管理人员的人才培养通道；以及深入研究妇女所面临的障碍。人力资源管理厅还推出了自我监测评分卡，要求工作团在性别均等的现有差距基础上取得50%的进步。³¹此外，秘书长还承诺，将向各部门的主管发布定期指令，以提醒他/她们实现自己确立的性别平衡目标。³²各部门都需要支持并落实这些举措，本研究还建议采取下文所列举的一系列其他措施。

+ 尽管外地特派团（维持和平特派团与政治特派团）共有近7,000名国际文职人员，但妇女所占比例不到30%，而且在高级管理职位中仅占20%。

重要的是，有证据表明，入门级职位的妇女比例上升并不代表决策职位的妇女比例也会上升，除非不断采取措施支持妇女留任、入职和晋升。在该系统的一些科室，妇女的任职人数几乎保持不变，毫无改善。³³

虽然必须认识到联合国在实现性别平衡方面面临着挑战，但是联合国仍然需要以身作则，为实现这一基本目标而发挥带头作用，这样才能更好地要求其他行为体和会员国采取大胆措施，实现性别平等。北京+20会议再次呼吁联合国采取行动，在2030年实现系统内性别均等。³⁴

领导层

最高级别的领导必须作出和落实关于妇女、和平与安全的承诺。事实上，在联合国落实性别平等和增强妇女权能全系统行动计划三年里，吸取的主要教训之一就是，如果高级管理人员致力于实现性别平等和增强妇女权能，以一致的承诺和言论确立“高层基调”，就很有可能取得巨大成功。³⁵特别需要注意的是，联合国实地行动领导

和办公室领导如果尽职尽责，意识到解决妇女权利和性别平等问题的重要性，并积极支持妇女参与各类事务，就可以凸显解决该问题的合法性，消除妇女组织的顾虑，让工作在各部门的性别平等专家树立起公信力。

为此，应将这些目标和预期系统地纳入到所有关键任务、指令、业务指南、职权范围以及高级职位契约和高级工作人员绩效评估标准中。不仅要将这些目标融入到文化中，成为文化对联合国领导人的预期，还应该追究那些未尽到责任的领导人，而不是把他/她们分派到其他高级职位，甚至予以提拔。

+ 不仅要将这些目标融入到联合国领导人的工作要求，还应该追究那些未达目标的领导人的责任，而不是把他/她们调到其他高级职位了事，甚至予以提拔。

例如，第2122号决议要求秘书长特使和特别代表在部署到联合国工作团之初，就开始与妇女组织及妇女领导人，包括与在社会和/或经济领域遭受排斥的妇女团体进行定期磋商，并向安理会报告她们为完成妇女、和平与安全方面的任务而采取的种种措施。³⁶有关该承诺的文字应该纳入秘书长特别代表和特使的职权范围，而且安理会在询问局势状况时，所提出的问题应该更加一致（参见第11章：安全理事会）。

根据这项建议，联合国和平行动问题高级别独立小组要求，安理会与工作团团长之间的契约必须指定三项性别相关绩效指标：承诺在所有任务中推进性别平等主流化；承诺鼓励国家领导人主动掌管妇女、和平与安全议程；承诺改善工作人员的性别均等状况。³⁷然而，这些目标从目前的措辞来看较为模糊，无法衡量。这些文件必须进一步细化，而且某些定义需要共同议定，确保工作团团长的表现得到准确评估。

最后，联合国和平行动问题高级别独立小组指出，向安理会提交的所有通报和报告都必须包含以下内容：阐述冲突对妇女和女童造成的特殊影响，分析成功、困难和失败之处，以及就如何解决落实工作中的不足提出建议。³⁸联合国驻地协调员，特别是受冲突影响国家的协调员，同样应将妇女、和平与安全作为其职权范围中的优先事项。

聚焦

在妇女、和平与安全议程的工作中以身作则

2013年3月，前爱尔兰总统和联合国人权事务高级专员玛丽·罗宾逊被任命为非洲大湖地区的特使，负责推进刚果民主共和国（刚果（金））和该区域的和平、安全与合作框架的落实工作。这项协议被称作“希望框架”，由11个非洲国家在当年二月签署。罗宾逊不但是第一位担任联合国特使的妇女，她还从一开始就将妇女、和平与安全议程作为工作重点。例如，她将相关文字添加到她的职权范围中，请求联合国妇女署向她的团队派遣一名高级性别问题顾问，并且通过和平与安全框架中的妇女平台，建立与妇女民间社会组织及领导人的定期交流渠道。2013年7月，该特使

与非洲妇女团结会及大湖区问题国际会议开展合作，在布隆迪布琼布拉举办了首届妇女、和平、安全与发展地区会议。该会议最终通过了《布琼布拉宣言》和关于刚果民主共和国、卢旺达和布隆迪在希望框架支持下落实第1325号决议的区域行动计划草案。罗宾逊还在其他方面发挥了重要作用，例如为该地区的性别平等项目筹集大量资金，包括从世界银行筹集了1.5亿美元资金。尽管玛丽·罗宾逊在担任特使期间，采取了系统化的举措来解决这些问题，并合理地划分各项工作的优先顺序，但这并不代表所有由秘书长任命的特使和高级代表都会这样做。

改善联合国的性别结构：进展和挑战

尽管已经采取措施，贯彻各项建议，强化联合国的性别结构，并且良好的做法正在不断涌现，但有证据显示，2012年性别结构审查中提出的很多挑战仍未得到解决。³⁹落实工作几乎只由工作团或其他驻地机构（包括联合国妇女署）中的小团队负责，有时团队只有一名性别问题顾问和一个联络点。这对跟进和兑现关键承诺造成了消极影响，例如不利于推进和扩大与妇女民间社会网络及当地妇女群体的合作。

+

联合国实地行动领导和办公室领导如果尽职尽责，意识到解决……并积极支持妇女参与各类事务，就可以凸显解决该问题的合法性。

聚焦

联合国和平行动问题高级别独立小组报告中阐述的妇女、和平与安全行动工作团

联合国和平行动问题高级别独立小组报告用一章的篇幅阐述妇女、和平与安全议程，指出这项议程的落实工作仍然不足，尽管有强有力的规范基础。⁴⁰在援引和平行动工作团自身面临的一些障碍时，该报告重点列出以下问题：

- “性别问题”往往会交由性别平等事务股，而不是纳入到所有相关职能股的工作中；
- 缺少足够的政策和实质性技术能力支持工作团内部和总部开展性别平等工作；
- 工作团缺少资金支持性别相关活动，这限制了工作团与当地人的互动能力；
- 最高级别官员、工作团各级别文职和军警人员以及联合国总部致力于该议程的努力各有参差，而将性别平等与推进妇女、和平与安全议程相结合是所有工作人员的责任，这一观念未得到理解。
- 与妇女领导人及妇女民间社会组织的接触往往是不定期或非正式的，工作团高层领导尤为如此。这错过了让妇女帮助工作团开展工作的重要机会。未能与妇女开展密切合作，就意味着工作团未能把握机会培养妇女的能力，让她们在工作团离开后成为合作伙伴和领导人。

全面落实妇女、和平与安全议程是许多联合国机构共同的职责，这些机构与民间社会都是联合国妇女、和平与安全机构间常设委员会的代表。该常设委员会由联合国妇女署主持，按照达成的关于妇女、和平与安全的战略成果框架进行协调。所有责任机构都必须具备妇女、和平与安全方面的专门知识，还需要有效地将性别平等主流化，以便取得更积极的成果。本研究的相关

章节还就如何帮助这些机构提高能力和专门知识提出了具体建议。

2012年，为跟进秘书长关于冲突后文职能力的报告，⁴¹联合国妇女署在维和部、政治部、儿基会、开发署和人口基金的协助下，委托针对冲突后环境中的性别问题专门知识进行审查，以评估联合国系统内是否为解决维持和平和建设和平背

景下的性别问题而做足工作，步调一致。⁴²根据良好做法提出了若干建议，包括提议：

- 向秘书长特别代表和驻地协调员的驻地办公室派遣高级性别平等专家，这些专家可以直接与高级管理人员接触和汇报；
- 在工作团的实务科股以及战略技术评估团队及工作团内部传播性别问题专门知识；以及
- 通过联合国国家工作队中的性别平等专题小组加强协作和配合。

同样，联合国和平行动问题高级别独立小组报告中也包含了一系列旨在完善工作团性别结构并确保工作团具备必要性别问题专门知识和能力的建议。其中的一项建议与上述2012年性别结构审查相吻合，即高级性别问题顾问应该进驻秘书长特别代表办公室，直接隶属于秘书长特别代表，并从战略层面向秘书长特别代表及工作团高层领导提供建议。此外，还建议在需要运用性别问题知识和经验的职能部门内部普及性别问题专门知识。⁴³例如，政治事务干事需要运用专门知识，让妇女参与到调解、协商和其他政治工作；复员方案干事需要运用专门知识，帮助女性前战斗人员解决问题，满足她们的特定需求；选举干事需要运用专门知识，赋予女性优先地位，并采取其他措施让更多女性参与选举，等等。⁴⁴2006年，东帝汶（联东综合团）成功地在工作团内每个专项部门都将部门专门知识和性别问题专门知识相结合，这已成为一项备受肯定的良好做法。

维和部与政治部

由于联合国各部门主要负责执行安理会的和

虽然各和平行动工作团内部的能力至关重要，但总部一级的专项能力同样重要，总部必须有专人负责全面实现性别平等主流化。

平行行动任务，所以维和部与政治部在以下两个方面具有特殊作用：在联合国系统内部和实地落实妇女、和平与安全议程；以及向安理会发送高质量的信息、情报和分析结果，以便为安理会的审议工作和相关行动提供依据。整体而言，政治部在妇女、和平与安全工作的内部审查中有一项最重要的发现，那就是，整个联合国系统的和平与安全结构都将持续面临挑战：负责性别相关工作的“级别较低、人手不足、资源匮乏，并且他/她们通常属于最初级的工作人员。”⁴⁶

在受冲突影响地区，维和部是最能代表联合国系统的机构。正如该机构在内部策略中所强调的那样，落实妇女、和平与安全议程是维持和平工作的关键所在。⁴⁷维和部在联合国总部设立了性别平等事务股，在维持和平特派团中普及了性别问题专门知识，以便将性别平等问题纳入到维持和平特派团的任务中。所有多层面维持和平特派团目前都设立了高级性别问题顾问的职位，这是一个重大进展。这些高级顾问发挥着重要作用，保证了性别平等视角得以纳入工作团的各项工作中，而且工作团向安理会提交的通报和报告中还加入了性别问题分析内容。

聚焦

联合国东帝汶综合特派团（联东综合团）的经验教训： 从一开始就建立创新的性别结构

2006年4月至5月间，东帝汶爆发了严重的政治、人道主义和安全危机。当时，联合国秘书长要求特使伊恩·马丁率领一支综合评估工作团前往东帝汶，制定继联合国政治工作团（联东办事处）之后向该国派驻新的联合国工作团的建议。综合评估小组由13个部门的代表组成，其中“性别层面”部门的职权范围是：“评估此次涉及的所有问题的性别层面，并为联东办事处之后进驻的其他工作团提供建议，将性别平等视角纳入所有职能领域，包括为达到此目的而构建性别能力。”

评估工作团将评估结果和有关新工作团任务的建议写入秘书长报告，并将报告呈交给安理会。⁴⁵在审议该报告和相关建议后，安理会于2006年8月25日通过了第1704号决议，该决议授权建立联东综合团，负责执行各类授权任务，包括：“通过综合团的政策、计划和活动实现性别平等观点以及儿童青年观点主流化，并与联合国机构、基金和方案开展合作，帮助制定国家级战略，促进性别平等，增强妇女权能。”

根据该决议中规定的任务范围，由秘书长向联合国大会提交的新工作团拟定预算，应涵盖为需要性别问题专门知识的优先实务领域提供支持的职位，以及小规模性别平等事务股（由1名P5高级性别问题顾问、1名P3官员、2名国家级政治

干事、1名联合国志愿者以及1名地方行政助理组成））。该预算报告建议纳入专项职能职位。这些职位需要具备部门专门知识和性别问题专门知识，包括司法支助股、性别和少年问题、选举援助办公室以及重罪调查组，在这些部门任职的官员必须直接隶属于各自实务股/办公室的主管。联合国大会批准设立所有这些职位，对这一创新举措给予了支持。

此外，还建立了各种协调机制，以此推动联东综合团与其他联合国机构、基金和方案开展统一行动，进而促使东帝汶政府和联合采取一致的行动并签订协议。联东综合团/联合国国家工作队的性别问题专题工作组就是一个突出的例子。该工作组由联东综合团的治理支持、发展和人道主义协调秘书长特别代表（助理秘书长级）主持，他还兼任领导联合国国家工作队的驻地协调员/人道主义协调员。

东帝汶在多个层面的良好做法都值得效仿，包括在维和部和联东综合团派驻高层领导，从一开始就开展性别和冲突问题分析，在报告和工作团任务（附带预算）中针对性别问题提出具体建议，设立了需具备部门专门知识和性别问题专门知识的职位，建立了性别领域的协调机制，将所有基层相关合作伙伴联系在一起。

然而，性别问题顾问的作用及部门专门知识差别很大。有时，这会造成工作难以开展，使得军警特遣队或专家部门之间难以齐心协力，脱离了高层的领导和关键决策的指导。⁴⁸事实上，尽管维和部目前管理的16个维持和平特派团有9个设立了性别问题顾问一职，但截至2014年底，这些职位有7个是空缺的。⁴⁹此外，性别平等事务股往往是每个工作团中规模最小的实务股或其中之一，相比之下，工作团中担负以下专题领域任务的实务股更为庞大：人权、保护平民、法治、安全部门改革、解除武装、选举支持以及儿童保护。

妇女保护顾问也是性别结构中的重要组成部分，主要负责以下工作：落实有关冲突中性暴力的一系列安理会决议，加强应对与冲突中性暴力有关的人权、性别平等和其他相关问题，帮助落实新的监测、分析和报告安排，以及促成武装冲突各方就此问题开展保护对话。

在这方面，政治部为确保妇女有权利参与预防冲突和相关决议创造了重要条件。过去几年，政治部一直致力于将妇女、和平与安全议程纳入到工作中，该机构最近针对妇女、和平与安全问题开展内部评估的结果表明，尽管该机构做出了

巨大努力，但依然未能解决遗留的关键难题。⁵⁰在履行义务和兑现承诺方面表现最突出的就是那些在全球范围内推进调解进程和冲突决议进程、设有性别平等事务股的科室。

为提高应对妇女、和平与安全问题的能力，政治部在其特别政治任务团同时启用了性别问题顾问和性别问题联络点。2014年，12个特别政治任务团中只有6个设立了专门的性别问题顾问职位，但所有特别政治任务团都任命了性别问题联络点。⁵¹这些联络点的级别也在不断提高。虽然这反映了积极的趋势，但联络点无论级别多高，都只能作为补充，不能取代专门的性别平等专家。

虽然各和平行动工作团内部的能力至关重要，但总部一级的专项能力同样重要，总部必须有专人负责在维和部和政治部的所有工作领域全面实现性别平等主流化。目前，政治部性别事务团队只有一位性别问题顾问由经常预算负担，另一个临时职位则由预算外资金负担。同样，维和部只有三个职位编入预算。⁵²必须提高这些职位的级别、员工人数、合同稳定性以及政治领导地位，这样才能确保秘书处拥有必要的资金和能力，更有效地兑现有关妇女、和平与安全的承诺。政治部和维和部/外勤部的经常预算总额应确保性别平等事务股可以设立高级职位并雇佣充足的工作人员，这项要求应纳入制度。

工作团拥有充足的专职工作人员至关重要，但工作人员必须掌握更广泛体系的专门知识，这样才能充分发挥自己的潜力。这种需求已经得到重视，因为联合国和平行动问题高级别独立小组的后续建议中指出，“为帮助工作团落实安理会第1325号决议及后续决议，除了政治事务部和维持和平部目前提供支持外，联合国妇女署也应提

负责性别相关工作的
工作人员“级别较低、人手不足、资源匮乏，并且他/她们通常属于最初级的工作人员。”

供政策、实务和技术支持。”⁵³2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组的报告中出现了相似的内容：“为在建设和平的过程中更好地实现性别平等，无论是联合国妇女署（以及相关的联合国机构、基金和方案），还是政治部和维和部这两个负责和平行动的主要部门，都应该积极寻找有效的合作途径。”⁵⁴

联合国妇女署

联合国大会的维持和平行动特别委员会（C34）在年度决议中提出以下要求：维和部和政治部应与联合国妇女署（及其他相关联合国行为体）开展合作并协调行动，落实有关妇女、和平与安全的任务，在维持和平行动中坚持性别平等的观点。⁵⁵

联合国妇女署在妇女、和平与安全方面的能力建设包括在总部设立和平与安全问题专职团队，并向地区办公室派驻和平与安全顾问，以及在部分（但依然太少）受冲突影响国家的办事处配备专职工作人员。安理会第2122(2013)号决议要求，联合国妇女署执行主任应增加定期通报的次数，这表明该机构是安理会了解冲突国家妇女和女童遭遇的重要渠道。国家一级工作人员人手不足，依然是妨碍联合国妇女署执行任务的障碍。虽然这表明，在更广大的联合国体系内，能够应对妇女、和平与安全问题并具备相关专门知识的资源非常稀缺，但必须优先解决国家一级工作人员人手不足的问题，这样才能确保相关议程能为受冲突影响社会带来切实影响。⁵⁶

联合国妇女署应与外地特派团加强合作，这样有助于充分利用当前的有限资源，以便在联合

+ 联合国妇女署应与外地特派团加强合作，这样有助于充分利用当前的有限资源，以便在联合国系统内落实第1325号决议。

国系统内落实第1325号决议，同时还有利于充分利用联合国的现有性别问题专门知识，发挥联合国妇女署的相对优势。为此，联合国妇女署还应与基层妇女民间社会组织继续保持互动，让她们施展自己的能力，成为工作团行为体的紧密合作伙伴，帮助开展外联工作。联合国妇女署地位特殊，因为它是一个混合机构——既是联合国秘书处的组成部分，又是更大的机构、资金和计划体系中的一部分——承担着规范和协调职能以及政策和规划职能，让和平及安全议程与联合国其他工作领域有可能更好地联系在一起。此外，该机构在妇女、和平与安全方面拥有技术专门知识，并在这些领域扮演全球倡导者的角色，这些都可以看作是支持工作团行为体的资本。

此外，更加协调一致的行动有助于解决由联合国和平行动问题高级别独立小组和2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组发现的更广泛的结构性问题，特别是联合国国家工作队与和平行动工作团之间各自为政的问题。在妇女、和平与安全领域，联合国建设和平架构的审查报告发现，机构分散和孤立影响了联合国在该领域履行其承诺的能力，并指出“工作团的工作往往集

中于妇女参政和预防与冲突相关的性暴力和性别暴力这些狭隘但重要的问题，而国家工作队则采取对性别敏感型措施来推动经济复苏并实现包容性，并没有充分采用‘建设和平的视角’……相互独立的资金来源和机构性命令使这些趋势进一步加剧。”⁵⁷因此，该审查报告建议“工作团与国家工作队在开展以性别为导向的建设和平工作时，应该进一步加强配合，统筹行动。”⁵⁸

此外，为提高和平特派团、联合国妇女署以及其他国家工作队行为体在妇女、和平与安全问题上的一致性、互补性和一致性，还应利用并扩大有关统筹行动、合用办公空间以及共同工作规划等模型，并且制定共同的落实框架，例如，性别平等主题小组共同工作计划、冲突后和其他危机环境中的警察、司法和惩戒等法治领域的全球联络点、利比里亚的同一个性别框架、秘书长七点行动计划的落实框架。⁵⁹在冲突和冲突后地区，还应探索以其他方式与具备性别问题专门知识的关键机构建立更为正式的合作伙伴关系，这些机构包括维和部、政治部以及联合国妇女署。⁶⁰举行

机构间论坛有利于提高配合度，而参与度和优先级往往较低的性别平等主题小组还能因此提升重要性。

最后，还有一个必须多加关注的领域就是，需要构建快速临时部署性别问题专门知识的能力，以便为以下各种工作提供支持：人权侵犯调查、调解工作、不同技术评估工作团的组建、流程规划以及危机应对。在冲突和危机环境中，由于进程和局势随时都会发生变化，可能会临时需要用到这些专门知识。尽管越来越多的证据表明，及时进行战略部署意义重大，⁶¹但编制特定部门性别平等技术专家名册的管理程序较为复杂，这方面的能力不足，不利于推广性别问题专门知识。联合国关键机构和相关会员国应就这一问题密切协作，以取得更多进展。

妇女、和平与安全领域的高层领导

在全球范围内举行的磋商中，会员国、民间社会以及受影响的妇女都呼吁，联合国体系内部需要设立更加透明、专职和高级别的领导职位，负责处理妇女、和平与安全问题。这些领导职位对确立问责制、支持妇女表达诉求、协调系统内部行动以及加快相关议程的落实至关重要。

为应对这项需求，设立秘书长妇女、和平与安全问题特别代表的想法应运而生，会员国也对此进行了初步讨论和审议。然而，设立新的秘书长特别代表职位，虽然可以满足各方对专职高级别代表的需求，但这种做法有可能削弱而不是巩固相关议程。

+ 必须优先解决国家一级工作人员人手不足的问题，这样才能确保相关议程能为受冲突影响社会带来切实影响。

联合国高层领导以及联合国成员都必须更坚决地保证人员和资源需求得到，从而在基层高效地执行这些任务。

特别是，秘书长特别代表职位不“符合”妇女、和平与安全任务的性质。目前，安理会授权在儿童和武装冲突以及冲突中性暴力领域设立秘书长特别代表，他/她们所负责的都是履约和问责任务，涉及到指名揭露那些确信涉嫌严重侵权的施害者，但这种做法却不能用来解决妇女、和平与安全任务。其次，设立此类职位还可能会缩小第1325号决议的适用范围，导致相关议程仅适用于安理会议程提及的国家，并削弱预防冲突和冲突后建设和平这些核心工作。对于全球大部分地区，无论这些地区的冲突仅限于国内，还是可对国际和平与安全构成威胁，都意味着此类特别代表的工作将不适用于，甚至从根本上限制和抵消第1325号决议的普适性。第三，设立新的办公室会占用目前的有限资源，导致联合国系统内的机构之间关系紧张，隶属关系和问责对象混乱。最

后，设立新的职位会将妇女、和平与安全议程割裂成两个相互独立的保护和参与要素，使落实工作不再是一个全面而相互联系的进程。

联合国妇女署作为联合国系统内部负责妇女、和平与安全议程的领导机构，在这方面责任重大，而且还需要履行职能，向安理会通报有关妇女、和平与安全的问题。联合国妇女署执行主任必然需要高级别领导的支持。因此，联合国妇女署应设立助理秘书长一级的专门办公室并纳入预算，由该办公室全面负责处置冲突和经济局势，同时致力于落实本全球研究中提出的建议，推广本全球研究强调的良好规划做法，并加强联合国妇女署在实地的影响力。

派驻到受冲突影响环境和危机环境中的联合国机构必须显著改善性别结构，只有这样才能按照预期和需求来构建性别敏感型冲突预警体系，支持妇女参与制定与冲突相关的决议，为受冲突或危机影响的妇女和女童提供充足、及时、持续的康复服务，向安理会提供充足的情报，使其了解到妇女参与不同进程所面临的与性别相关的威胁、挑战和机遇。从工作团到总部，高级管理人员的领导能力和敬业程度各不相同，这是另一个关键难题。为此，必须强化用于落实妇女、和平与安全任务的问责框架。⁶²联合国高层领导以及联合国成员都必须更坚决地保证人员和资源需求得到满足，从而在基层高效地执行这些任务。

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

为了在2015年之后更有效地落实妇女、和平与安全议程，并根据此报告的调查结果以及相关高级别审查和工作中提出的性别相关建议开展后续行动，联合国应在以下各方面采取行动：

监测和问责框架

调整、巩固和改善妇女、和平与安全及人道主义行动的现有监测和问责框架（特别是战略性框架和指标），具体方法如下：

- ✓ 在迄今为止的监测经验基础上，考虑性别信息统计和信息管理系统的新发展以及新出现的优先事项。
- ✓ 消除重复性工作，专注于与兑现承诺最相关的问题。
- ✓ 确保指标的可衡量性、数据收集的可行性，为每项指标共同商定符合国际统计标准的评估方法指导方针。
- ✓ 设计和建立明确的报告机制，严肃要求主要行为体定期报告。
- ✓ 将整个系统的妇女、和平与安全承诺融入到在冲突和冲突后环境中工作的所有联合国机构的政策、策略、规划文件以及监测和评价工具中。

- ✓ 强化联合国机构（包括工作团和国家工作队）的筹资和技术能力，在相关国家统计系统的协作下，定期收集、分析和报告与妇女、和平与安全相关的统计数据，并以这些数据作为报告编写、报表制作、方案规划、预算编制和落实的依据。
- ✓ 利用编码电报、定期更新机制、数据报告机制以及预警系统在所有主要行为体（包括联合国外地特派团和国家工作队）中及时共享有关性别问题的信息。

性别平衡

加快行动以实现联合国各级别工作人员性别均等的目标，具体方法如下：

- ✓ 为各领域和各级别聘用、晋升及留用女性工作人员扫除障碍，并在会员国的支持下努力落实相关建议，包括此前的审查报告和秘书长报告中有关改进联合国系统内女性任职状况的建议。
- ✓ 将性别平衡目标作为一项个人绩效指标纳入到联合国与所有高级管理人员签订的协议中。工作团和国家工作队每个季度都对高级别工作人员的人力资源管理评分卡中的性别平衡指标进行审查。

- ✓ 在工作团努力为妇女营造更加友好和安全的生活空间（为妇女提供家庭或假期的特殊安排、充分和适当的工作团设施、居住场所和卫生设施、福利、娱乐空间和活动、特殊医疗和妇幼保健），让潜在妇女候选人更好地了解合同惠益，改善妇女在维持和平特派团生活和工作期间的外联和交流活动。
- ✓ 通过提供更好的儿童保育政策和设施来提高工作团中的所在国女性工作人员的比例，并且针对妇女受教育或参加工作机会较少的国家修改经验要求。
- ✓ 积极指导和培训担任P2-P4职位的妇女，帮助妇女在事业上取得进步，为晋升至管理岗位做好准备。
- ✓ 在达到性别均等之前，更加灵活地执行一些规定：比如，让符合D1级职位资格的P5级职员有资格直接晋升至D2级，让D1级职员有资格申请助理秘书长级职位；重新审议不返职政策，即要求D2级职员在就任工作团团长或副团长（任期有限）时，放弃返回联合国总部的权利。
- ✓ 审查在性别平等工作中仍然停滞不前或倒退的工作团，针对工作团的表现好坏设立奖罚制度，对于在性别平等目标上进展缓慢或毫无进展的领导人追究责任。
- ✓ 由于很多妇女在离开组织时可能已经拥有伴侣但是还没有子女，所以应该全面考虑增加第三类工作地点，为已婚未育的夫妇和携带健康成年受养人的工作人员提供便利。

- ✓ 确保所有审查流程都融入性别平等视角，并任命更多妇女到高级别审查小组任职。

领导层

让高层领导对落实妇女、和平与安全承诺以及本研究中的建议负责，具体方法如下：

- ✓ 将具体的业绩衡量指标纳入秘书长与其特使、代表、顾问及其他高级管理人员之间的高级管理人员契约中，并且修订高级管理人员的职权范围，以反映妇女、和平与安全是重中之重。这应当包括受冲突影响国家的驻地协调员。
- ✓ 全面履行性别平等和增强妇女权能全系统行动计划的承诺，在2017年截止日期前，在所有指标上取得显著进展。
- ✓ 将性别、冲突和危机分析纳入到提交给安理会和其他关键联合国机构的专题报告、国家相关通报和报告。

性别结构

- ✓ 确保工作团的最高决策层和所有相关实务股都具备性别问题专门知识：从所有和平行动工作团创建之初直至结束，都在其中安排高级性别问题顾问；该顾问将在秘书长特别代表办公室办公，可获得工作团各技术部门（如法治、人权、复员方案、安全部门改革、选举）中混合性别问题专业资源的支持。

- ✓ （会员国应）投资于维和部和政治部在总部的性别平等事务股，以提高工作人员的级别，增加员工数量，提供更多资源，同时确保其编入经常预算的职位达到最低数量，并且适当考虑将这些实务股安置到副秘书长办公室。
- ✓ （会员国应）投资于改善联合国妇女署在受冲突影响环境中设立的国家办事处，以便为妇女组织和妇女领导人提供更多支持，帮助联合国履行妇女、和平与安全方面的承诺。
- ✓ 改善联合国的性别结构，让妇女全面参与到推进和平和安全进程的工作中，在工作团内扩大性别工作的支持基础，充分发挥现有资源的作用，在维和部、政治部、联合国妇女署之间建立正式合作安排，使现有工作团能够获取联合国妇女署的技术、政治和政策专门知识。通过这项安排，作为妇女、和平与安全问题的领头人，联合国妇女署将利用现有的资源、能力、专门知识和工作人员，为和平行动工作团中的相关工作提供支持。
- ✓ 将未来的两个工作团作为试点：让联合国妇女署更高效地融入到工作团中，包括完善名册、共同遴选工作人员、提供培训、通过实践社群提供支持、提高增援能力和快速部署能力，提供技术支持。招聘的最终决定人和问责对象都是秘书长特别代表。性别问题工作人员单线隶属于秘书长特别代表，与联合国妇女署共享信息，会得到技术支持，并且与负责性别平等的机构建立联系。⁶³应仔细监测该模型，并在2年后评价相关问题与成果。
- ✓ （秘书处应）探讨与联合国妇女署编制联合名册的可行性，这样有利于快速而有针对性地部署性别平等技术专家，以全新的方式利用由机构、基金和方案管理的现有名册。
- ✓ 在联合国妇女署设立助理秘书长职位，并提供专项预算，该职位将接受联合国妇女署执行主任的指导，负责冲突、危机和紧急情况方面的工作。在会员国和合作伙伴的支持下，这位助理秘书长将推动落实本研究所提建议，帮助扩大所述的良好方案做法，加强联合国妇女署在冲突和紧急环境中的实地存在。

参考资料

1. 这些结论基于2015年2月至5月期间从72个国家和16个焦点小组收集的317份填妥的调查问卷。参见“Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”（女性和平建设者全球网络，天主教救援与发展组织，非政府组织妇女、和平与安全工作组，国际民间社会行动网络，2015年7月）；“Focus Group Discussion Report for the Civil Society Organization (CSO) Survey: Civil Society Input to the Global Study on Women, Peace and Security”（女性和平建设者全球网络，国际民间社会行动网络，非政府组织妇女、和平与安全工作组，天主教救援与发展组织，2015年5月）。
2. 联合国秘书长潘基文著，“Remarks to the Ministerial Meeting on Security Council Resolution 1325: A Call to Action”，2010年9月25日。
3. 七点行动计划构成了秘书长2010年妇女参与建设和平报告的一部分，寻求确保联合国能更好地响应妇女的需求和优先事项，并支持妇女作为平等的参与者在冲突后参与塑造自己社区和社会。“Report of the Secretary-General: Women's Participation in Peacebuilding”，联合国文件文号：A/65/354-S/2010/466（联合国大会，联合国安全理事会，2010年9月7日），第IV款。
4. 乍得、利比里亚、危地马拉、刚果民主共和国、中非共和国、尼泊尔、塞拉利昂、几内亚比绍、苏丹、科摩罗、吉尔吉斯斯坦和马里。
5. “第1889（2009）号决议”，联合国文件文号：S/RES/1889（联合国安全理事会，2009年10月5日），第17款。
6. “Secretary-General's Report on Women's Participation in Peacebuilding (2010)”，附录。
7. 安全理事会支持推进各项指标，并鼓励会员国在落实联合国安全理事会第1325(2000)号决议以及有关妇女、和平与安全的各项后续决议时酌情考虑各项指标。参见“Statement by the President of the Security Council”，联合国文件文号：S/PRST/2010/22（联合国安全理事会，2010年10月26日）。这26个指标可分为两类：一类衡量国际和区域机构取得的进展，另一类衡量国家层面的成果。自2011年以来一直开展数据收集与年度进展情况监测和报告。
8. 冲突后民事能力特别咨询小组的2011年独立报告建议：“增强性别平等相关问责制... 秘书长应通过联合国妇女署，鼓励依据其报告中所设的指标，对性别平等相关的进展展开年度独立审查，让其高级管理人员对此类进展负起责任来”，“Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict: Independent Report of the Senior Advisory Group”（联合国，2011年3月），23。另请参见“Report of the Secretary-General on Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict”，联合国文件文号：A/66/311-S/2011/527（联合国大会和安理会，2011年8月19日），第52款。
9. “Statement by the President of the Security Council on Women, Peace and Security (2010)”。
10. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2011/598（联合国安全理事会，2011年9月29日），附录。战略成果框架由联合国妇女、和平与安全常设委员会制定，并于2011年向安理会提出。其包括拟随着时间推移修订，以反映新机遇和新优先事项的目标。
11. 除这些专门用于落实妇女、和平与安全议程的框架外，性别平等和增强妇女权能全系统行动计划（2012年由联合国行政首长理事会提出）包含了一些与性别平等和增强妇女权能相关的目标。其包括一组围绕六个职能领域的15个指标，联合国系统机构将参照这些指标按年评估和报告绩效。“Report of the Secretary-General on Mainstreaming a Gender Perspective into All Policies and Programmes in the United Nations System”，联合国文件文号：E/2011/58（联合国经济和社会理事会，2011年4月1日）。
12. 联合国机构致力于每年通过这些指标汇编和报告有关落实第1325(2000)号决议进展的数据。一直以来，这都在帮助秘书长编写其向安理会提交的年度妇女、和平与安全报告，以及各机构制定自身特定的政策和方案。
13. 在联合国妇女、和平与安全机构间常设委员会的支持下，由联合国妇女署承办，并作为本全球研究报告委托研究的组成部分。
14. 比如说，政治事务部（政治部）已将直接落入其任务范围的妇女、和平与安全承诺和指标转化成机构特定的政策、指导和培训，包括转化成政治部的战略计划和多年呼吁结果框架。同样，联合国开发计划署（开发署）已将妇女参与和享有早期经济复苏方案相关的第1325决议指标纳入其战略计划。
15. 1992年至1993年期间，安斯蒂夫人担任安哥拉问题秘书长特别代表以及联合国驻安哥拉维持和平工作团最高首长。
16. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2015/716（联合国安全理事会，2015年10月9日），114。
17. “Report of the Secretary-General: Women, Peace and Security”，联合国文件文号：S/2002/1154（联合国安全理事会，2002年10月16日），第44款；“Resolution Adopted by the General Assembly on the Improvement of the Status of Women in the United Nations System”，A/RES/58/144（联合国大会，2004年2月19日），第7款。
18. 联合国妇女署每年都会为秘书长的妇女、和平与安全报告计算这些汇总数据。参见“Secretary-General's Report on Women and Peace and Security (2015)”，第114款。

19. 同上，第115款。
20. 同上。
21. 出于分析目的，这包括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日期间安理会涉及并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或地区。
22. 联合国机构每年向联合国妇女署提供此类数据，以供纳入秘书长的妇女、和平与安全问题的报告。参见“Secretary-General's Report on Women and Peace and Security (2015)”，第115款。
23. 同上。
24. “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。
25. 联合国机构每年向联合国妇女署提供此类数据，以供纳入秘书长的妇女、和平与安全问题的报告。参见“Secretary-General's Report on Women and Peace and Security (2015)”，第115款。
26. 同上，第116款。
27. 2015年为本全球研究报告而开展的研究
28. “Bridging the Gender Gap in Peace Operations”（联合国外勤支助部（外勤部），联合国维持和平行动部（维和部），联合国政治事务部（政治部），2013年）。
29. 同上。
30. 此外，预算削减可能会更为不利地影响女性，因为在临时合同签署者中妇女的占比较高，因此受合同终止的影响更多。
31. “UN System-Wide Action Plan for the Implementation of the CEB Policy on Gender Equality and the Empowerment of Women: Performance Indicators and Technical Notes”（联合国妇女署，2014年12月），13。
32. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2013/525（联合国安全理事会，2013年9月4日），第70款。
33. “Resolution Adopted by the General Assembly on Follow-up to the Fourth World Conference on Women and Full Implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the Outcome of the Twenty-Third Special Session of the General Assembly”，联合国文件文号：A/RES/69/151（联合国大会，2015年2月17日）。
34. “Beijing +20: Past, Present and Future: The Representation of Women and the United Nations System”（联合国妇女署，2015年），20。
35. “Secretary-General's Report on Mainstreaming a Gender Perspective into All Policies and Programmes in the UN System (2015)”。
36. “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2、5和7款。
37. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，第243款。
38. 同上。
39. Carole Doucet著，“UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries”（联合国妇女署，联合国广泛机构间工作组，2012年9月20日）。
40. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，第239款至第243款。
41. “Report of the Secretary-General on Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict”。(A/66/311-S/2011/527)。
42. Carole Doucet著，“UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries”（联合国妇女署，联合国广泛机构间工作组，2012年9月20日）。
43. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，第241款。
44. Nina Lahoud著，“Possible Model for Increased Integration of Gender Dimensions in DPKO-Led Multidimensional Peace Operations”（维持和平行动部，2015年）。
45. “Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council Resolution 1690 (2006)”，S/2006/628（联合国安全理事会，2006年8月8日）。
46. “Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)”（联合国政治事务部，2015年3月），第53款。
47. “DPKO/DFS Gender Forward Looking Strategy (2014-2018)”（联合国维和部-外勤部性别科，2014年）。
48. Doucet著，“UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries”。
49. 维和部向全球研究报告提供的数据。凭借同时拥有P4和P5级顾问，联合国海地稳定特派团是唯一具有一个以上高级顾问的维持和平工作团，也是唯一具有P5级顾问的工作团。八个维和部工作团具有P2至P3级性别问题顾问。
50. “Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)”。
51. 2014年44%为男性。同上，第56段。性别问题协调人并非全职职务；指定为性别平等问题协调人者通常兼负其他领域的职责。此外，审查指出，负责工作团中性别平等主流化的人员“虽然责任增加了，但是却没有额外的资源，而且往往得不到高层领导的足够支持，而性别问

题顾问也越来越多地被召去建设东道国政府对口部门和妇女组织的能力”。同上，第54段。

52. 由外来预算渠道出资的四个冲突中性暴力问题职位。
53. “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015)”，第243款。自联合国妇女署创建以来，联合国大会维持和平特别委员会每年都通过有关维和部必须就妇女、和平与安全问题和联合国妇女署合作和协调的措辞。“Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations”，联合国文件文号：A/65/19（联合国大会，2011年5月12日）；“Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations”，联合国文件文号：A/66/19（联合国大会，2012年9月11日）；“Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations”，联合国文件文号：A/68/19（联合国大会，2014年4月1日）。
54. “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159款。
55. 例如参见“Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations (2011)”；“Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations (2012)”；“Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations (2014)”。联合国妇女署的任务是独一无二的，因为其衔接技术、运作、方案编制以及政府间领域。在妇女、和平与安全领域，这为连贯整个系统的工作提供了重要途径。作为联合国最新的机构，其设想是作为催化剂，为整个联合国系统提供专门知识、能力和支持，以推动联合国就各个性别平等领域所做承诺的落实。
56. “Thematic Evaluation of UN Women’s Contribution to Increasing Women’s Leadership and Participation in Peace and Security and in Humanitarian Response”（联合国妇女署，2013年9月）。
57. “2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组报告（2015年）”，第80款。
58. 同上。
59. 2012年确定的全球联络点安排通过综合规划和方案编制，在法治领域取得了更好的性别平等问题主流化成果，共享了维和部、开发署、联合国妇女署和其他联合国国家工作队机构的名单，产生了诸如中非共和国联合国部署和马里联合项目等成果。
60. 对联合国妇女署和平与安全方案编制工作的独立评估特别建议，在国家层面应就和平与安全和人道主义应急，增加与其他联合国机构的联合方案编制与协作。这一评估接着指出，“在某些情况下，这可能需要就合作方式撰写谅解备忘录，以促进国家层面的机构间关系。这似乎特别适合促进联合国妇女署和维和部在驻在国的关系”。“Thematic Evaluation of UN Women’s Contribution to Increasing Women’s Leadership and Participation in Peace and Security and in Humanitarian Response”，11（着重号是笔者所加）。
61. 部署联合国妇女署—司法快速响应名册中的专家，以及冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室中的专家团队，就是两个这方面的示例；详见第5章：转化司法中的讨论。
62. “DPKO/DFS Gender Forward Looking Strategy (2014-2018)”。
63. 联合国妇女署将继续参与联合国国家工作队，以确保工作团和国家工作队在性别平等问题上的更紧密横向联系，并为最终缩编和移交给国家工作队，更重要的是移交给当地行为体奠定基础。应密切监测这一试点，以评估所产生的成功与挑战。

“我是一个女孩，我要去解放广场，我将只身一人站在那儿。我会撑起一面旗帜……。不要再认为你是安全的。我们都不安全。与大家一起捍卫你的权利、我的权利、家人的权利。”

阿斯玛·马夫兹，埃及活动家

2011年1月18日，26岁的埃及活动家阿斯玛·马夫兹在一段上传到YouTube的视频中说了上面这些话，呼吁抗议者与她一起推翻腐败的穆巴拉克政府。¹该视频很快在社交媒体平台传播开来，并且成为阿拉伯之春的一星燎原之火。在整个地区，妇女都面临着巨大的人身威胁，她们利用公民新闻和社交媒体对抗国有媒体，影响着全球主

+ 当社会爆发暴力冲突时，对立各方都试图控制媒体。【……】通过媒体发出信息非常重要，因为公众通常将新闻内容当做“真相”。

佩妮拉·阿尔森，“和平的新闻业：媒体报道对战争和冲突的影响”²

流媒体的动向。阿斯玛和她的视频信息有力地表明，世界各地的妇女和女童应该利用当今的信息技术、网络平台和媒体工具来揭露黑暗，掀起社会变革。³

如果冲突既源于社区纠纷，又波及到境外地区，那么媒体将成为推进妇女、和平与安全议程的重要工具，它可以将消息传递给不同人群，提高公众意识并打破禁忌，全面地描述冲突和冲突后地区的性别问题和妇女生活，最重要的是，追究国家的责任。

但是，在本全球研究举行的磋商中，很多人都强调，无论妇女和女童年龄大小、能力高低、身居何处，她们必须拥有获取信息的渠道，并且信息应恰当地反映她们的亲身经历，只有这样才能充分发挥媒体的作用，而事实确实如此。在很多冲突和冲突后环境中，这仍然是一个难题，因为这些地区的基础设施遭到破坏，民众的文化水平较低，主流媒体由国家私营部门行为体拥有，或受到冲突中政权和非政权方面的操作或控制，仅为他们的利益而服务。此外，在军事化的社会中，妇女的诉求、关切和遭遇往往在轻重缓急之辨中被边缘化，屈从于“燃眉之急的暴政”。

最后，媒体只是一种途径，其内容和价值取决于使用者。理想情况下，各类通讯媒体应该用来真实地呈现冲突和冲突后环境中的妇女生活，重点展现妇女所扮演的角色和发挥的作用，以及冲突对其生活的影响。

由妇女和社区领导的媒体渠道

妈妈调频是一家位于乌干达的社区广告电台，也是世界上由妇女运营的几个广播电台之

无论妇女和女童年龄大小、能力高低、身居何处，她们必须拥有获取信息的渠道，并且信息应恰当地反映她们的亲身经历。

一。⁴边缘化社区的妇女没有收音机，为了让她们能够收听到广播，该电台在乌干达的15个区组

织了“妇女收听俱乐部”，为妇女齐聚一堂、收听广告和讨论问题提供了场所。⁵妈妈调频媒体渠道的例子表明，媒体可以成为具有双重功能的强大工具，既可以在基层传播有关性别平等和增强妇女权能的信息，又可以将妇女聚集在一起，建立和强化和平建设者和决策者网络。同样，斐济的女权媒体网络FemLINKPACIFIC使用广播和电视开展对话，吸引农村妇女和政府官员共同探讨发展问题和人类安全问题，为妇女向政府决策者和公众表达观点和见解提供了独有的公开平台。⁶FemLINKPACIFIC的作用在于支持妇女参与到地区的建设和平工作中，为制定和落实太平洋地区妇女、和平与安全行动计划提供信息。

聚焦

利比亚 - “努尔”运动

由非政府组织利比亚妇女之声领导的努尔运动旨在更正利比亚文化对伊斯兰教的歪曲，证明暴力侵害妇女行为属于犯罪。为了对抗宗教曲解，该运动利用伊斯兰教义表明，伊斯兰教不允许对妇女有任何形式的歧视。⁷

2013年7月5日，努尔运动第一阶段正式启动，通过发起国家媒体运动，进而掀起一场关于伊斯兰教如何对待妇女的讨论。而此时恰逢斋月到来，利比亚人在斋月期间会祈求和平、反思过错，也会特别关注主流媒体，例如广播和电视。此外，利比亚国内17座城市有33块广告牌以妇

女的公共和私人安全为主题。有两个在全国播放的电台广告鼓励利比亚民众在斋月期间思考如何对待女性。国家电视台播放了四个有关家庭暴力的广告，社交媒体频道上也使用#NoorLibya的标签播放了视频广告，这些广告被利比亚国内外的大量人群观看。在此基础上，努尔运动进入后续阶段，并且采用了多种方式，包括联系社区成员以及研讨班、讲习班和调研会的学生。努尔运动例证了维护妇女权利的基层宗教活动。它反映了当代倡导者如何使用各种手段并借助新旧媒体，向更广的受众群体传播消息，进而推动社会变革。

十 “媒体在社会中发挥着建设性作用。今天，新闻媒体、甚至一些报纸已经成为社会问题的代言人，这有助于我们估测真实的生活状况。”

本全球研究的民间社会调查受访者，目前在阿富汗工作

调查性新闻 – 讲述公众需要知道的故事

各种形式的调查性报道是向公众揭露隐蔽问题的强大工具，也是打破禁忌束缚的有力武器。例如，通过一些纪录片，可以近距离观察战争对妇女的影响。2006年，电影制片人丽莎·杰克逊前往刚果民主共和国（刚果（金））采访冲突中性暴力的女性幸存者。她的纪录片《最大的沉默》赢得了国际赞誉，而当时的主流媒体很少关注冲突中性暴力问题。⁹近年来，世界各地的媒体纷纷报道了在刚果（金）等地，强奸被用作战争武器的事情，让人们了解到这些罪行的严重程度，揭露了那些施加、指挥或容忍这些罪行的施害者却一直有罪不罚的现象。

在许多情况下，与刚果平民，特别是妇女和女童的恐怖遭遇相比，媒体对这类暴力行为的报道都过于轻描淡写。但不可否认，新闻报道也起到了作用，比如促使国际社会施加压力，要求结束21世纪最严重的冲突之一，以及全球范围内的冲突中性暴力。国际媒体为终止冲突中性暴力所做的努力和宣传，使得公共意识和政治意愿发生了转变。⁹这些问题得到关注后，无疑会促成安理会通过一系列关于冲突中性暴力预防、保护和问责的决议，¹⁰同时，相关政府、国家法院和国际刑事法院也会迫于压力而追惩性暴力罪行的施害者。媒体自身对曝光联合国维持和平人员的性虐待行为一直特别警惕，在联合国自身行动迟缓时引起了国际社会的关注。

除了描写冲突中的女性受害者，媒体开始更加注重女性的正面报道，反映她们在建设和平过程中扮演的各类角色。例如，2008年的PBS获奖纪录片《祈祷恶魔回到地狱》讲述了利比里亚妇女在该国的残酷内战中推翻了前总统查尔斯·泰勒的统治，并开创了难以想象的和平局面。这类故事描绘了女性的卓越能力、精神和领导才能，其价值在于唤醒了女性的自我认识，并扭转传统父权社会乃至国际社会对女性的态度。

然而，这样描写妇女的故事很少见，更多的是不为人知的故事。全球媒体监测项目¹¹在2015年针对15个冲突和冲突后国家开展一项分析，结果表明在新闻媒体上以和平与安全为主题的报道中，仅有13%在主题涉及到女性，而以女性为中心的报道则只占6%。无论话题是什么，仅4%的报道将妇女描绘为冲突和冲突后国家的领导者，只有2%的报道强调了性别平等或不平等问题，而在乌干达、南苏丹或刚果（金），这类报道均为零。

“我相信将冲突中妇女遭受的性暴力侵害公诸于众【……】可以对公共政策造成影响，并且【帮助】改变有关暴力侵害妇女行为的论调。”

吉内丝·贝多亚·利马，
记者，联合国妇女署视频访谈，2015年

无论话题是什么，仅4%的报道将妇女描绘为冲突和冲突后国家的领导者。

将妇女作为领导者描写的报道在马里最多（占有报道的20%），在尼泊尔和巴勒斯坦都没有。该分析还发现，妇女在报道中作为受害者的几率是男性的两倍，而且提及妇女遭遇的报道大多围绕以下主题：妇女在冲突和冲突后环境或避难所接受心理辅导，或者性别暴力。

在全球范围内，媒体往往拥有让一个故事耸人听闻，让另一个故事不为人知的能力。具体问题的“新闻价值”往往取决于该问题是否得到了有影响力人士或群体的声援。媒体跟踪报道往往是一项繁重工作，而且成本不菲。同时，身处前线的妇女尽管积极参与人道主义谈判，亲临战场奋勇保护无辜民众，但她们往往被媒体视而不见，她们的诉求也被名人的喧哗声和政治现象所掩埋。

在第1325号决议通过后的几年间，妇女在媒体中代表自己和自己事业的能力发生了巨大变化。

在第1325号决议通过后的几年间，妇女在媒体中代表自己和自己事业的能力发生了巨大变化，无论是通过传统的性别包容度较低的媒体（比如电视、广播、印刷物等，隶属于有组织的行业，由公共或私营部门行为体所有），还是通过较新的更易于访问的平台（比如各类社交媒体论坛和移动技术），无不如此。

在此背景下，由妇女和社区领导的媒体渠道可以发挥重要作用，进一步推广性别平等视角，深入分析社会讨论中考虑的问题。这些平台还有助于偏远或边缘化地区的民众获取关键信息。

当今媒体存在的风险

现代媒体技术并不总是有利于保障妇女的权利。在如今的超级互联世界中，任何人都可以拥有自己的媒体平台，通过使用互联网或移动技术传播自己的想法。例如，一些消息可能会煽动暴力侵害妇女行为，使妇女权利出现倒退。越来越多的极端组织开始使用互联网和社交媒体散播暴力和仇恨信息，并招募新成员扩充队伍。互联网的普及也助长了网络欺凌行为：只需按下按钮，任何人都能以匿名方式，威胁对某位女性及其家人施加暴力、性侵犯或谋杀。

进步通讯协会发起了“夺回技术”运动，通过建立在线平台来发动公众收集有关针对妇女的在线威胁、骚扰和仇恨言论的报告，所涉国家包括波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、刚果（金）、肯尼亚、马其顿、墨西哥、巴基斯坦以及菲律宾。此举旨在证明这些事件不是孤立和非常的，并呼吁人们认识到科技也滋长了地区、国

聚焦

全球协议和媒体的作用

1995年，第四次世界妇女大会通过了《北京行动纲要》，该纲要承认媒体对促进性别平等的作用和潜力，并且呼吁让更多妇女加入媒体行业，放弃对女性的陈见。大会还要求对冲突相关问题作出公正和全面的报道。¹²消除对妇女歧视委员会在《一般性建议》（第19号和第23号）中强调了媒体的作用，特别呼吁媒体应对女性进行正

面和无陈见报道的重要性；缔约国需要采取有效手段来确保媒体尊重女性，并传播尊重女性的观念。在受冲突影响的地区，公共和私营新闻媒体都可以推动妇女角色的范式转变，帮助她们成为参与者和领导者，比如不仅仅将女性作为性暴力受害者报道，还要描绘女性为当地预防冲突和建设和平所做出的努力。

聚焦

警世故事

尽管媒体在妇女、和平与安全领域发挥的积极作用值得肯定，还必须认识到在某些情况下，媒体也扮演了非常负面的角色。谁都不能忘记，是广播电台煽动仇恨引发了卢旺达种族大屠杀。

即使在今天，仍有许多私营广播电台和电视台，以及社交媒体和平面媒体，经常针对不同种族或宗教的人群以及政治对手发表近乎仇恨言论的内容。此外，故意歪曲事实，精心编造不实新闻，都成为国家情报机构或叛乱团体的心理战术或战争策略。这些行动的目的都是否定某些诉求

的合法性，激起人们对某些公众人物（通常是强势而独立的女性）的仇恨，制造恐怖氛围，并最终压制新闻自由。¹³

在复杂的媒体宣传时代，新闻媒体是无法被认定为完全中立、客观或大无畏的。虽然新闻媒体的自由必须得到保障，但必须意识到它们也可能恶意行事，因此有必要防范它们对妇女和全社会造成的后果。由媒体行业制定的道德准则可以在某些方面指导媒体行为体如何报道并妥善处理敏感问题。

家和全球范围内的性别暴力行为，这一问题必须予以解决。¹⁴

另一个令人担忧的问题是，新闻独立性和媒体从业者的人身安全面临更多风险，这在危机和受冲突影响国家尤为严重。记者、摄影记者和人权观察员试图报道冲突情况，但置身于极其危险的境地，当他/她们要向公众报道战争的真相时，往往发现自己的行踪被跟踪。保护记者委员会于2015年公布的数据显示，自2000年以来，共有446名记者因在冲突和冲突后国家从事新闻活动而遇害。¹⁵虽然冲突环境的新闻工作者以男性居多，但女性面临的风险更高：全球范围内死亡的女性新闻工作者中，有64%是在冲突国家遇害的，而男性的比例只有54%。女性记者遇害人数最多的国家是伊拉克（13人），而男性记者遇害人数最多的地区是以色列和巴勒斯坦被占领土（153人），

另一个令人担忧的问题是，新闻独立性和媒体从业者的人身安全面临更多风险，这在危机和受冲突影响国家尤为严重。

叙利亚次之（79人）。另一个触目惊心的数据是，70%的遇害男性记者和62%的遇害女性记者是死于谋杀，而其他遇害者是在交火中或执行危险任务时不幸身亡的。更为严重的是，冲突地区谋杀女性记者的施害者中，有53%有罪不罚或仅受部分惩罚。

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

媒体机构应：

- ✓ 承诺如实地描写女性和男性在冲突和冲突后环境中所扮演的各类角色，包括作为预防冲突、缔造和平及建设和平的代言人。
 - ✓ 让更多妇女投身到新闻行业，通过新闻媒体发出声音，担任决策者和领导者。
 - ✓ 监测媒体内容，包括可能会对冲突中性暴力受害者造成伤害或侮辱的信息。在报道妇女和儿童的新闻时，考虑采取特殊保护措施。
 - ✓ 让媒体从业人员编写一份媒体从业人员行为准则，作为处理敏感问题的指导方针。
- ✓ 通过制定和实施法律和机制来预防、调查及惩罚在互联网和移动平台上骚扰、威胁他人以及发表仇恨言论的行为。
 - ✓ 让更多妇女在国有媒体企业中任职，划拨资金帮助妇女更多地参与和领导媒体活动，包括在脆弱、冲突和冲突后环境中建立社区广播。

所有行为体都应：

- ✓ 考虑到一些妇女获取资源和通信技术的渠道有限，并且人身行动受到限制的情况，支持相关举措，就性别敏感型报道以及如何使用、制作和传播媒体材料提供更多培训。

会员国应：

- ✓ 当女性和男性人权维护者的声誉和生命受到威胁时，为其提供保护，比如加强法律框架，提供安全庇护，消除施害者有罪不罚现象。

参考资料

1. Courtney Radsch著, “Women, Cyberactivism, & the Arab Spring”, 穆夫塔, 2012年12月10日, <http://muftah.org/women-cyberactivism-the-arab-spring/>。
2. Pernilla Ahlsén著, “Peace Journalism: How Media Reporting Affects Wars and Conflicts” (Kvinna till Kvinna, 2013年10月3日)。
3. 出于全球研究报告之目的, 媒体一词取其广义, 既包括各种传统媒体, 如印刷物、电视和广播(属于产业, 由公共或私人部门所有), 也包括新的、更易获取的媒体形式, 如社交媒体平台、在线杂志、视频日志和博客。
4. Hilary Heuler著, “Uganda’s Mama FM Gives Women a Chance to Be Heard”, 美国之音, 2014年6月19日, <http://www.voanews.com/content/ugandas-mama-fm-gives-women-a-chance-to-be-heard/1940619.html>。
5. “Uganda Media Women Association (UMWA) - Community Radio”, 访问日期: 2015年6月22日, http://interconnection.org/umwa/community_radio.html。
6. “FemLINKPACIFIC Program Strategy”, 访问日期: 2015年9月11日, <http://www.femlinkpacific.org/fj/index.php/en/what-we-do/program-strategy>。
7. “The Noor Campaign: Shedding Light on Women’s Security Concerns in Libya” (利比亚妇女之声, 2014年)。
8. Natalie Hanman著, “I Urge You to Watch The Greatest Silence”, 卫报, 2008年3月20日, <http://www.theguardian.com/film/filmblog/2008/mar/20/congoswaronwomen>。还有其它专注于刚果(金)的妇女暴力经历的纪录片, 包括费姆科·范费尔岑、伊尔莎·范费尔岑, 以及IF...制作室, Fighting the silence sexual violence against women in Congo。(阿姆斯特丹: IF 制作室, 2007年)。Dearbhla Glynn制作, “War on Women” (IRIN电影公司, 奥班那·阿尼娅迪凯和夏洛特·卡恩斯, 2014年)和布鲁诺·Sorrentino等制作, “Grace under fire” (奥利, 宾州: Bullfrog电影公司, 2011年)。
9. 例如, 冲突中性暴力问题秘书长特别代表的高级别政策和媒体倡导, 以及联合国制止冲突中性暴力行动的立即制止强奸活动, 通过吸引决策者和全球媒体的关注推动这一范式转换。参见Eleanor O’Gorman著, “Review of UN Action Against Sexual Violence in Conflict 2007-2012 - Final Report” (剑桥, 英国, 2013年1月)。
10. “第1820(2008)号决议”, 联合国文件文号: S/RES/1820 (联合国安全理事会, 2008年6月19日); “第1960(2010)号决议”, 联合国文件文号: S/RES/1960 (联合国安全理事会, 2010年12月16日); “第2106(2013)号决议”, 联合国文件文号: S/RES/2106 (联合国安全理事会, 2013年6月24日)。
11. Sarah Macharia著, “Women Peace and Security Media Monitoring” (世界基督教通信协会, 2015年6月12日)。
12. “Report of the Fourth World Conference on Women (Beijing, China 4-15 September 1995)”, 联合国文件文号: A/CONF.177/20/Rev.1 (联合国, 1996年)。
13. 在过去几年的斯里兰卡内战中, 这些做法往往被采用。参见Charles Petrie著, “Report of the Secretary-General’s Internal Review Panel on United Nations Actions in Sri Lanka”, 2012年11月。
14. “Take Back The Tech! Map It. End It.”, Take Back the Tech, 访问日期: 2015年7月8日, <https://www.takebackthetech.net/mapit/main>。
15. 数据来源: <https://cpj.org/killed/2015/>。出于分析目的, 这包括2014年期间有过联合国政治工作团、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日期间中安理会涉及并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或地区。

决议要点

+ 第1888号决议

表示打算更好地利用定期走访冲突地区的机会，做法是同当地妇女和妇女组织举行互动会议

2009

2010

+ 第1960号决议

强调指出，特派团要完成任务，就要同当地社区进行有效的沟通；并鼓励秘书长增强特派团的沟通能力

+ 第2106号决议

强调妇女组织等民间社会组织和网络可发挥重要作用，使社区在武装冲突中和冲突后进一步保护妇女不受性暴力的侵害，协助幸存者寻求公正和赔偿



2013

+ 第2122号决议

鼓励相关会员国设立专门的筹资机制，以便在执行第1325(2000)号决议方面，支持协助培养妇女的领导才能和协助她们全面参与各级决策的有关组织的工作，加强它们的能力，包括增加对地方民间社会的捐款

1915年，面对第一次世界大战留下的满目疮痍，12个国家的1,000多名妇女齐聚荷兰海牙，共同声讨战争暴行，讨论如何终止战争，避免暴力和冲突继续发生。¹这次集会为国际妇女争取和平与自由联盟（妇女和自联）这一全新组织的成立播下了种子。同时，这次集会引发的社会运动得到越来越多的声援，促使人们认识到妇女在和平与安全领域所发挥的作用，并最终促成了大约85年后的安理会第1325号决议。

民间社会的游说活动对于第1325号决议的通过和起草意义重大，而且该决议可能是唯一一个坚定不移地将民间社会放在核心地位的国际议程。这在很大程度上归功于妇女组织在预防冲突、缔造和平方面的贡献，在国家和捐助社区还没有采取行动时，妇女就已经投身到冲突后恢复工作的最前线。

事实上，正是由于这个原因，我们在筹划本研究时，重点与妇女民间社会进行磋商，包括在全球各地举行专门会议。本全球研究还得到了旨在表达广大民间社会诉求的高级别咨询小组的支

持。秘书处还与非政府组织伙伴开展合作，共同管理针对民间社会组织的全球性调查，并且创办网络平台，邀请民间社会建言献策。无论是在纽约、亚的斯亚贝巴、伦敦还是莫斯科，民间社会的支持、反馈、投入、经验和专门知识对本研究中的发现和建议至关重要，而且利用每个机会继续将这些声音传递给政策制定者是非常重要的。

最近，妇女和自联在海牙举行了一百周年纪念活动，来自全球80多个国家的男性和女性和平缔造者齐聚一堂，为实现可持续和平这一共同目标而努力。²在海牙举行的商谈主要围绕着如何有效落实第1325号决议而展开。特别是：各国需要将人权、平等、解除武装以及和平作为外交政策的核心；联合国需要在联合国宪章下实现民主化并履行职责，包括结束以隐秘和排外的方式遴选秘书长的做法；必须意识到人类安全是全球安全的关键；必须停止依靠基于项目的方式来落实第1325号决议，因为这样会使捐助方的优先事项凌驾于那些为确保在实地真正且可持续地落实该决议而展开的行动。

自下而上的社会运动的力量

在世界各地，从危地马拉城，到加德满都，再到坎帕拉，民间社会组织已经用行动证明了社会运动的力量，即从下而上引发真正的变革。从促使最高和平与安全机构听取妇女的意见，到在全球范围内推动签订武器贸易条约，在当地结束暴力侵害妇女行为，进步的社会运动在改善男性、妇女、男童、女童生活上所起的实际作用甚至超过了国家和多边机构。

社会运动之所以能够带来特殊影响，部分原因在于民间社会组织更贴近底层民众。还必须认

十 “我们有能力制止战争，使颠三倒四的世界恢复正常。”

莱伊曼·古博韦，
诺贝尔奖获得者

可这些组织有能力制定公共和政府议程，形成付诸行动的政治意愿。世界妇女协会和国际行动援助组织针对五个脆弱和受冲突影响国家开展了一项调查，结果表明基层的妇女权利组织对缓解冲突和缔造和平起到关键作用，她们在阿富汗建立了地下学校和医疗诊所，在塞拉利昂帮助前战斗人员重新融入社会。³正如一篇报告中强调的那样：“阿富汗、尼泊尔、利比里亚或索马里的妇女活动家和基层组织者都是当地文化和政治领域最优秀的领路人。她们知道哪些问题最重要。”⁴

然而，在第1325号决议通过15年之后，我们仍然缺乏有效机制与这些妇女组织定期进行互动和磋商，以确保她们的知识、经验和能力得到认可，让她们能够在国家性、地区性和全球性的政策制定工作中出谋划策。

尽管进步和更广泛的转化已经发生，但这些成果主要得益于其他民间社会组织的协作和联合行动，而且民间社会组织扮演了监督者和独立监测者的角色。⁵因此，开展更密切的协作、提供更多的支持对基层组织至关重要，尤其是那些致力于帮助遭遇交叉歧视（包括对年龄、性取向、乡土和残疾的偏见）的妇女的组织。

民间社会组织有能力制定公共和政府议程、形成付诸行动的政治意愿也很关键。⁶妇女组织和妇女运动还发挥着重要的问责作用，可以监督政府的行动，在政府不积极履行妇女、和平与安全承诺时追究它们的责任。⁷这方面的例子包括：妇女和平建设者全球网络实施的1325监测项目；⁸妇女、和平与安全非政府组织工作组开展的“联合国安理会妇女、和平与安全普查”；⁹以及天主教救援与发展组织制定的“当地妇女安全晴雨表”。¹⁰

+ 包括妇女组织在内的民间社会应发挥突出作用，帮助联合国制定各种方案，并且每个机构都应该严肃地将它们当做合作伙伴。

本全球研究的民间社会调查荷兰受访者，在亚洲及中东和北非地区工作

有组织联盟发起的社会运动取得了更显著的成果，国际禁止地雷运动就是一例。同样，区域联盟在动员各方维护和平方面发挥了核心作用。例如，在巴尔干地区，地区妇女游说组织和东南欧地区和平、安全与正义妇女游说组织等组织成功地使用第1325号决议的内容将人权、区域安全、发展和宪法改革等问题联系起来。¹¹另一项正在进行的工作就是制止暴力侵害妇女行为。马拉·赫顿和劳雷尔·韦尔登在2012年发布了一项具有里程碑意义的研究，她们审视了70个国家四十年的历史，试图找到减少妇女暴力遭遇的最有效方法。¹²她们分析了不同变量对国家应对暴力侵害妇女行为指数得分的影响，并发现发动强大而独立的女性运动是一项始终影响显著的变量。

民间社会的全球调查

在筹划本研究的过程中，我们与那些致力于落实妇女、和平与安全议程的民间社会组织分享了一份全球调查。调查结果源自71个不同国家收集的317份回复、在16个国家举行的由200多人参加的17场专题小组讨论、一场有关第1325号决议的国际专家会议¹³，包含了丰富的定量和定性数据，显示出积极成果以及差距和挑战。¹⁴

很多民间社会受访者在反映2000年以来自己的工作变化时指出，第1325号决议有助于激励妇女参与到与和平与安全相关的一系列工作中。该

决议还成为要求政府和国际社会采取行动的框架性工具和合法性依据，进而推动了冲突中性暴力等领域的国际标准的制定。

尽管如此，大多数受访者认为第1325号决议效果一般，因为该决议的转化潜力尚未发挥出来。¹⁵在基层访问和磋商中，很多机构都担心规范层面取得的成果没有转化为预期的基层影响。当地社区并没有感受到变化，即使受冲突影响最严重的社区也不例外。在一些情况下，女性提出的需求和优先事项仍在项目和规划中被忽视，例如创收活动和生计机会；甚至在妇女强烈表达自身诉求的时候也得不到关注。该

聚焦

建立联盟 – 向国际禁止地雷运动学习

国际禁止地雷运动（禁雷运动）的工作和成果表明了结成强大联盟的影响力和积极开展合作的重要性。该运动自1992年发起以来，已经成为民间社会在外交舞台上的代言人，一直致力于推动政府改变有关处理地雷伤害事件的政策和做法。该运动的参与方包括国内和国际非政府组织，以及来自人权、发展、难民问题以及医疗和人道主义救援等众多领域的专业人员。该运动自兴起以来，已聚集了100多个国家的积极人士，他们共同致力于创造一个无杀伤性地雷的世界，并帮助地雷幸存者过上圆满的生活。¹⁶

禁雷运动及其创始协调者乔迪·威廉姆斯因促成禁雷公约（渥太华条约），而共同荣获了1997年诺贝尔和平奖。该公约禁止使用、生产、储存和转移杀伤性地雷，其签订被视为禁雷运动取得的最大成果。威廉姆斯与其他五位女性诺贝尔和平奖获得者在2006年发起了诺贝尔妇女倡议，如今还积极参与终结杀人机器运动，即致力于预先禁止全自动武器开发的国际联盟。

+ “我们希望有机会自己决定接受哪些服务。”

女性前战斗人员，本全球研究访问尼泊尔

对于一般限制性因素，本全球研究的受访者列出了影响民间社会工作效果的因素，排在前三位的分别是：

- 资源缺乏（详见第13章：妇女、和平与安全议程的经费筹措）；
- 国际政策和本地实情存在差距；以及
- 政府与民间社会之间缺乏信任。

民间社会在危机和受冲突影响环境中面临的挑战

民间社会组织正在冲突和灾难一线发挥着日益重要的作用，包括直接提供服务，而且往往承受巨大风险和牺牲。例如，妇女人权维护者日益成为暴力袭击目标，她们所面临的风险必须由国

际社会及时清除。2015年，这些风险已蔓延至世界各地，而保护妇女人权维护者的安全措施日显不足。¹⁷中东和北非等地区冲突持续不断，在这些地区工作的组织指出，安全无保障和军国主义是它们面临的主要挑战。

安全形势因冲突而进一步恶化，加剧了已经出现的公民空间不断缩小的全球趋势。最近的一份报告显示，2014年，在联合国的193个会员国

+ 我们必须承认民众贡献的价值，帮助边缘化的声音得到倾听，让民间社会行为体在谈判桌上有一席之地，保证民社活动得以顺利开展。”

扎伊德·拉阿德·侯赛因，联合国人权事务高级专员¹⁸

中，超过96个会员国的民主进程出现倒退，侵犯公民集会自由权利的行为呈上升趋势。¹⁹封闭公民空间的手段包括，通过限制性法律，打压个别民间社会组织，比如袭击它们的办公室，冻结它们的银行账户，或撤销它们的登记。从战略角度使用普遍定期审议等机制，并向签署了消除对妇女歧视公约等条约的机构提交报告，可以揭露政府对民间社会采取的镇压行动，更好地监督政府行为，并应对政府政策（关于此类人权机制的作用，详见第12章）。

另一项挑战在于政府和民间社会之间缺乏信任，这对分析需求和优先事项、制定政策和战略、支持落实工作造成了不利影响。尽管人们意

识到更具包容性的和平进程有利于长久地维持建设和平的成果，但民间社会活动家经常发现自己被关键谈判拒之门外，他/她们他们提供的分析和数据也不像“官方来源”的信息一样受到重视。

与之关联的是，在妇女和自联举行的“妇女制止战争的力量”会议上，与会者对自己参与多边体系的性质表示失望，她们往往感觉自己只是表面上得到了资助和扶持。²⁰尽管不信任，这些组织仍然不断表达出希望与政府及国际社会合作的意愿——参与民间组织调查的受访者中，有69%表示自己曾与国家政府及部委进行过一些合作²¹——但同时重申她们需要在合作中保持独立的地位。

聚焦

民间社会不是只有一种声音

“在民间社会组织中，我们必须加以小心，不能将所有妇女归为一类。很多妇女的政治意识形态截然不同。然而，由于妇女之间存在的分歧，很多争取权利的努力都付诸东流。”

本全球研究的民间社会磋商参与者，位于尼泊尔

虽然联盟或社会运动在某些问题上的声音是一致的，但民间社会就其本身而言，从来都不

是只有一种声音。不同的观点对于反映不同的人群、意愿和经历至关重要，但这也是难题所在。特别是在冲突和冲突后环境中，民间社会可能各持己见，脆弱不堪，甚至由精英或散居国外者掌控。²²事实上，在最近几年，一些对国际法律框架下赋予的权利持反对态度的群体，也展示了相当强的政治动员、组织能力，并且企图通过煽动和威胁来推翻那些已经确立的权利。

十 “民间社会组织扮演了监督者的角色，代表无话语权的群体发出声音。在它们的不懈努力下，边缘化的问题可以通过负责任的服务、联合国和其他相关服务得以解决。”

本全球研究的民间社会调查受访者，目前在喀麦隆工作

需要更加包容的空间

考虑到民间社会通常最便于联系国家领导者，向他们讲述当地的问题，将基层妇女和女童的看法传播到国家、地区和全球层面，²³因此，应努力创造更加包容的空间，支持民间社会、国家政府以及国际社会共同决策、开展磋商、进行互动和讨论。

自2010年以来，联合国和平行动每年都会举行“妇女、和平与安全开放日”，²⁴在开展和平行动的国家，让妇女有机会直接与联合国高层官员对话，向决策者表达她们的关切，提出她们的诉求和优先事项。然而，尽管这项活动很有用，但

一年一度的互动远远不够。相反，应该建立起经常性的论坛，以便和平行动工作团的高层领导能与妇女领袖及民间社会团体更好地交流、沟通和磋商。

新现问题和系统性问题

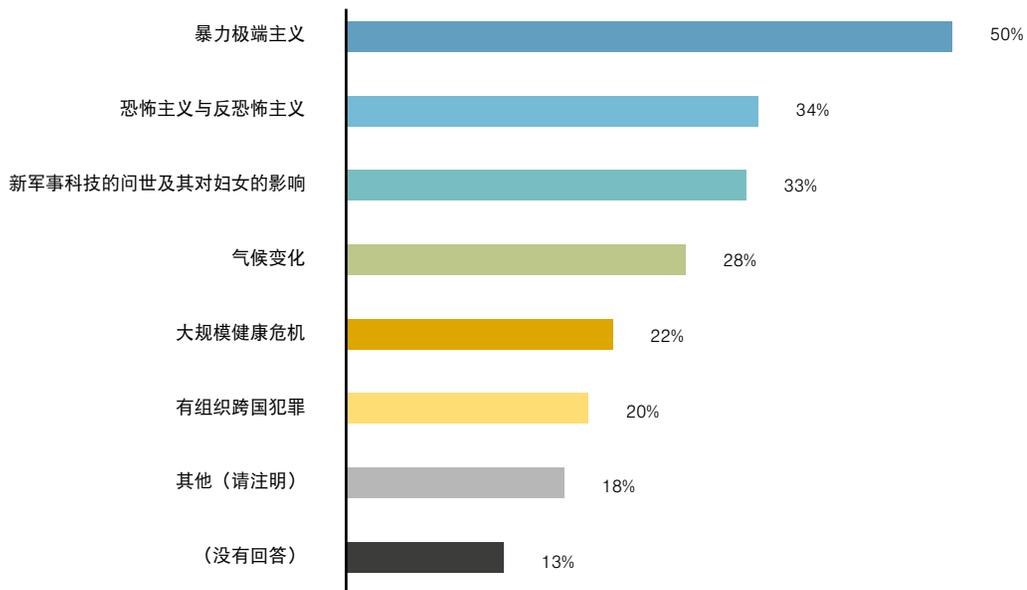
民间社会调查和专题小组讨论揭示了全球各地的妇女组织和活动家在工作中面临一些新现问题和系统性问题，包括军事化、性别不平等和暴力侵害妇女行为。大部分受访者认为，暴力极端主义的滋长对她们的的工作构成了威胁和挑战，这往往与恐怖主义及反恐怖主义问题相伴而生。²⁵新军事科技的问世及其对妇女的影响也是一个严峻的新现问题。

以下两张图说明了对以下调查问题的各种回答：“哪些新现全球性问题影响到了您在妇女、和平与安全领域的工作？”²⁶

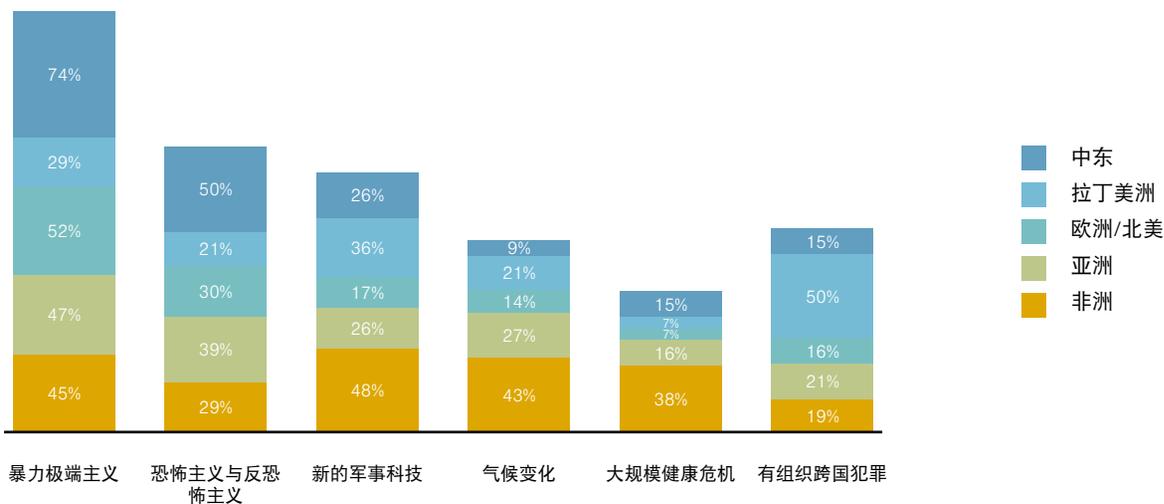
值得注意的是，2002年由伊丽莎白·罗姆和埃伦·约翰逊·瑟利夫领导的独立专家评估列出了妇女在组织和平工作中的各项需求，而时至今日，其中很多需求仍然一成不变，即人身安全、资源、政治空间以及与决策者交流的途径。²⁷这揭示了一些系统性的障碍和差距，比如根深蒂固且无处不在的社会排斥、性别不平等以及暴力侵害妇女行为。此外，政治承诺内容、必要资源分配和对基层的实际影响之间存在不一致。

为了发挥第1325号决议的转化潜力，大多数民间社会组织都强调，重新划定妇女、和平与安全议程冲突预防要素的优先化行迫在眉睫。这些组织一再呼吁，要以长期的综合战略消除武装冲突的根源，而不是只解决表面问题。

对“哪些新现全球性问题影响到了您在妇女、和平与安全领域的工作？（多选）”这一调查问题，选择以下每项答案的受访者比例²⁸



对“哪些新现全球性问题影响到了您在妇女、和平与安全领域的工作？（多选）”这一调查问题，选择以下每项答案的受访者地区分布比例²⁹



各地区在2015年之后的头等要务就是，让妇女全面而平等地参与所有预防冲突、建设和平和冲突后重建进程。更重要的是，不能仅凭数字来衡量

妇女的参与程度，而应以妇女发挥的影响力和妇女自发组织行动的空间为准绳。这正是第1325号决议的核心，但仍是努力最少的领域之一。

+ “我们从过去15年的工作中吸取经验教训，并积极筹划2015年之后的议程，民间社会组织愿与所有行为体共同努力，发挥这一具有里程碑意义的决议的转化潜力。”

本全球研究的民间社会调查结果报告³⁰

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

联合国、区域组织及其会员国应：

- ✓ 从制度上确保民间社会和受冲突影响的妇女（包括来自基层的）参与地区性、国家性和全球性的决策流程以及相关磋商，包括制定、落实和监测国家行动计划。
- ✓ 确保在和平进程中切实开展磋商，确保妇女直接参与和平进程，并为她们出席谈判提供资金和安全保障。
- ✓ 建立信息共享机制，并提供资金和支持，确保民间社会与政府之间能及时而透明地共享信息，并努力接触和吸纳地方社区。
- ✓ 从法律和行动上建立和维护安全而有力的环境，确保将侵害民间社会倡导者和妇女人权维权者人权的施害者绳之以法，追究他们的责

任，终结有罪不罚的现象，让民间社会倡导者和妇女人权捍卫者都能够不受威胁和伤害地开展行动，充分行使言论思想自由、和平结社与集会的权利。

妇女民间社会组织和运动应：

- ✓ 建立涵盖民间社会网络的战略联盟，针对有关人权、可持续发展以及和平与安全的新现全球性、区域性和国家性问题加强话语权和影响力。
- ✓ 制定联合倡导战略。
- ✓ 扩大与多边体系的交流，特别是普遍定期审议和条约机构机制，从而促使妇女、和平与安全议程的落实工作以及人权问题得到更多关注。

参考资料

1. “WILPF 2015 Manifesto”（国际妇女争取和平与自由联盟，2015年3月）。
2. “Conference Summary: Women’s Power to Stop War, 27-29 April 2015”（荷兰海牙：国际妇女争取和平与自由联盟，2015年）。
3. Ivan Cardona 等著，“From the Ground Up: Women’s Roles in Local Peacebuilding in Afghanistan, Liberia, Nepal, Pakistan and Sierra Leone”（国际行动援助，2012年9月），15。
4. Sanam Naraghi Anderlini 著，“Women Building Peace: What They Do, Why It Matter”（琳连内出版社，2007年）。
5. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”（女性和平建设者全球网络、天主教救援与发展组织、非政府组织妇女、和平与安全工作组、国际民间社会行动网络，2015年7月），图14。
6. 人权理事会已认识到民间社会积极参与各个层面具有极端重要性。参见“Civil Society Space”，联合国文件文号：A/HRC/27/L.24（联合国大会，2014年9月23日）。
7. “Turning Promises into Progress: Gender Equality and Rights for Women and Girls - Lessons Learnt and Actions Needed”（性别与发展网络，性别和平与安全行动，英国性健康和生殖健康权利网络，2015年3月），25。
8. 女性和平建设者全球网络，“Women Count: Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2012”，2012年，http://www.gnwp.org/sites/default/files/resource-field_media/Nepal_1.pdf。
9. 非政府组织妇女、和平与安全工作组，“Mapping Women, Peace and Security in the UN Security Council”，http://womenpeacesecurity.org/media/pdf-NGOWGMAPPReport_Full2011-12.pdf。
10. “Women’s Peace and Security Barometer: Measuring Daily Security for Effective Peace Building”（天主教救援与发展组织，2014年3月）。
11. Donjeta Murati 等著，“1325 Facts & Fables: A Collection of Stories about the Implementtion of United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security in Kosovo”（普里斯蒂纳，科索沃：科索沃妇女网络，2011年）；Irvine 著，“Leveraging Change: Women’s Organizations and the Implementation of UNSCR 1325 in the Balkans”，30。
12. Mala Htun和S. Laurel Weldon 著，“The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005”，美国政治科学评述第106卷，第3期（2012年8月）：548-69。
13. 焦点小组讨论的组织者是妇女和平建设者全球网络、国际民间社会行动网络和天主教救援与发展组织，参与的当地合作伙伴来自阿富汗、布隆迪、哥伦比亚、刚果民主共和国、加纳、危地马拉、以色列、尼泊尔、荷兰、挪威、菲律宾、卢旺达、塞尔维亚、南苏丹、瑞典、乌干达和英国。参见“Focus Group Discussion Report for the Civil Society Organization (CSO) Survey: Civil Society Input to the Global Study on Women, Peace and Security”（女性和平建设者全球网络，国际民间社会行动网络，非政府组织妇女、和平与安全工作组、天主教救援与发展组织，2015年5月）。此报告还收纳了《2015年荷兰——民间社会》的相关调查结果。后者基于WO=MEN（女=子）机构根据民间社会在2015年2月16日至17日阿姆斯特丹国际第1325号决议专家大会期间提出的意见或建议，以及妇女和平建设者全球网络——2014年荷兰民间社会监测报告编写而成。
14. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”。
15. 同上。
16. “International Campaign to Ban Landmines - ICBL”，访问日期：2015年9月16日，<http://www.icbl.org/en-gb/about-us.aspx>。
17. Sarah Marland 著，“Women Human Rights Defenders: Protecting Each Other”，openDemocracy，2015年4月23日，<https://www.opendemocracy.net/5050/sarah-marland/women-human-rights-defenders-protecting-each-other>。
18. “Opening Statement by Zeid Ra’ad Al Hussein United Nations High Commissioner for Human Rights at the Human Rights Council 27th Session”，联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），2014年9月8日，<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14998>。
19. “Civil Society Watch Report”（公民社会，2015年6月）。
20. “Conference Summary: Women’s Power to Stop War, 27-29 April 2015”。
21. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”，图14。
22. “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46款。
23. 人权理事会于2014年3月11日召开的小组讨论说明了促进和保护民间社会空间的重要性，提出了与民间社会相

关的经验、教训和良好做法，并强调为这些群体促进安全和有利环境的战略和措施。“Summary of the Human Rights Council Panel Discussion on the Importance of the Promotion and Protection of Civil Society Space: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights”，联合国文件文号：A/HRC/27/33（联合国大会，2014年6月16日）。

24. “Women Count for Peace: The 2010 Open Days on Women, Peace and Security”（联合国维持和平行动部（维和部）、联合国政治事务部（政治部）、妇发基金（现为联合国妇女署）、联合国开发计划署（开发署），2010年9月）。
25. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”。
26. 鉴于背景不同，因此各问题所获的权重有些变化。每名参加者可多选。
27. Elisabeth Rehn和Ellen Johnson Sirleaf著，“Women, War, Peace: The Independent Experts’ Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women’s Role in Peace-Building”，世界妇女的进步（纽约，纽约州：联合国妇女发展基金，2002年）。
28. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”。每名参加者可多选。
29. 同上。每名参加者可多选。
30. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption”，9。

决议要点

+ 第1325号决议

注意到必须汇集关于武装冲突对妇女和女孩影响的数据

2000

+ 第1889号决议

请秘书长确保联合国相关机构与会员国和民间社会合作，收集有关妇女和女孩在冲突后的特殊需求的数据，并对其进行系统分析和评估

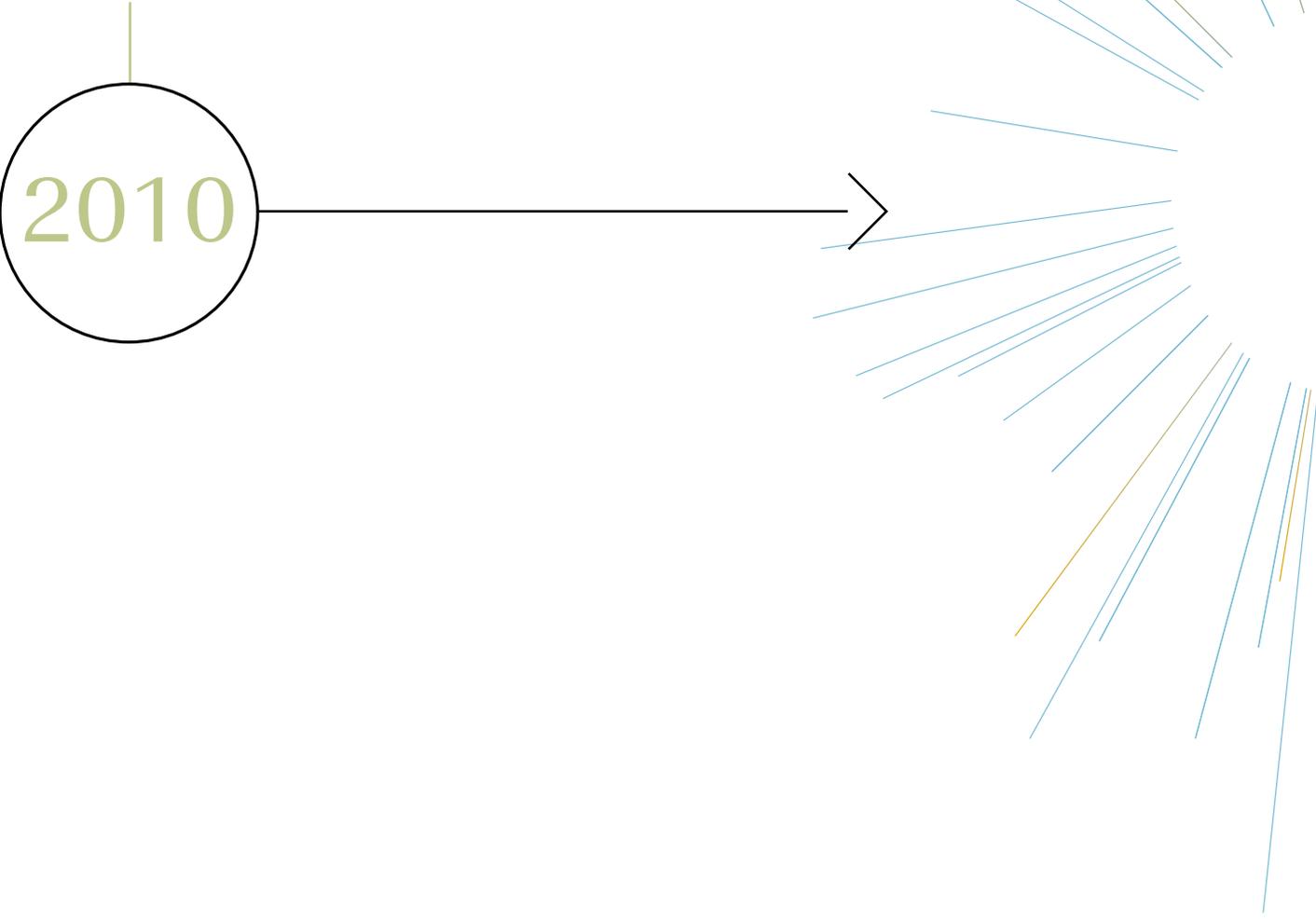
2009

+ 第1888号决议

请秘书长确保在提交安理会的所有相关报告中更系统地汇报武装冲突中性暴力行为的事件趋势、新出现的攻击方式以及预警指标

+ 第1960号决议

请秘书长就冲突所涉性暴力问题，包括就武装冲突和冲突后以及其他情况下的强奸行为，做出监测、分析和提交报告的安排，【并】鼓励秘书长与联合国行动者、国际机构、民间社会组织、医疗服务提供者和妇女团体建立联系，以加强对强奸和其他形式的性暴力发生率、趋势和模式的数据收集和分析工作；



2010

+ “.....在衡量工作进展时，我们必须非常小心。如果我们的衡量标准错误，我们的奋斗目标也会错误。”

约瑟夫·斯蒂格利茨，诺贝尔奖获得者¹

数据是推动社会变革最宝贵的东西之一。可用、可获取、可靠的数据有利于加强问责制，促使公众开展行动，为决策提供依据，让公共政策能够真正解决大众的需求。经过适当分类的数据可成为一种基本工具，用于制定干预措施，消除性别不平等、推进工作进展。

有效地分析数据，能够推动政治、经济和社会进步，这已在很多领域得到印证。例如，通过监测为实现第7项千年发展目标而开展的工作，有关改善水源获取途径的按地区分类数据更加容易获取，这为查明哪些城市和农村地区最需要足够的基础设施提供了便利。因此，联合国儿童基金会（儿基会）和世界卫生组织（世卫组织）在相关国家政府的配合下，能够更有针对性地兴建水源设施和修复社区水井。通过开展这些工作和类似工作，到宣告达到这项千年发展目标之时，发展中地区可获取改善水源的人口比例从1990年的76%上升至2010年的89%。²而这又促使全球儿童

死亡率大幅度降低（发展中地区的新生儿死亡率从1990年的99‰下降至2012年的53‰）³。据估算，每天有超过3,000名儿童死于腹泻疾病。⁴

在和平与安全相关领域也存在着相似的例证。例如，在21世纪初，有关方面曾多次尝试在全球范围内衡量妇女参与和平进程的情况。在第1325号决议通过十周年后，各项研究调查表明妇女在和平谈判中的参与程度极低，和平协议中缺少有关促进性别平等的文字，这些问题引起了人们的重视。⁵通过跟踪妇女对和平进程的贡献，揭露了妇女话语权匮乏的问题，为开展更多定期监测奠定了基础，促使旨在提高妇女参与程度的倡议增多。这一证据还促使人们针对妇女在和平进程中的作用开展了一系列定量研究，从而揭示了妨碍妇女参与的结构性问题和其他问题，进一步印证了妇女融入和平进程的必要性（参见第3章：妇女参与）。

参与本研究磋商的人士普遍认可并提出，有关妇女、和平与安全问题的统计信息必须更具针对性、更加可靠。例如，参与者呼吁针对军事化社会与性暴力及性别暴力之间的相关性开展深入研究，并强调这方面的数据存在缺失，必须加强数据收集和分析工作，以监测气候变化对受冲突影响的环境和脆弱环境中的妇女和社区有何影响。⁶他们还要求，将按性别分列的数据纳入所有国家计划，包括减少灾害风险方案和应急响应对策。

自安理会第1325号决议通过后，性别统计信息的存在和妇女、和平与安全数据的监测能力均有显著进展。然而，用于衡量冲突和冲突后环境的基层需求、差距和进展的统计信息仍然匮

通过跟踪妇女对和平进程的贡献，揭露了妇女话语权匮乏的问题，为开展更多定期监测奠定了基础，促使旨在提高妇女参与程度的倡议增多。

乏。这不利于精确地把握冲突环境中妇女和女童存在哪些需求、面临哪些挑战，进而限制了行为体在锁定规划、了解需求和监测干预效果方面的能力。

妇女、和平与安全领域进展衡量指标有很多。其中包括与第1325号决议相关的指标，联合国妇女、和平与安全常设委员会每年都会围绕这些指标协调数据汇编工作。这些信息将写入秘书长的妇女、和平与安全年度报告中，并提交给安理会。尽管开展了很多监测工作，但数据的缺乏依然影响着结果。⁷迄今为止，大多数有数据的指标关注的都是国际实体为落实第1325号决议而做出的努力，但对于那些旨在衡量国家一级的实际效果的指标，相关数据基本上是缺失的。

填补数据空白，全面了解基层情况

极少有国家每年都编制和报告关于妇女、和平与安全的高质量数据。其中一个关键原因在于，由于缺乏政治意愿，或不了解高质量的数据有助于制定具有针对性的干预措施进而可在促进和平方面发挥关键作用，导致和平与安全机

构与统计系统之间不够协调一致。另外还有以下原因：在受冲突影响的情况下，统计能力往往有限；本应用于统计的资源往往用于紧急需求；安全问题影响了入户调查的可行性，甚至行政记录也可能中断。在某些情况下，即使数据已计算出来，由于保密问题和统计法规，与安全相关的数据也不能传播。但是，为解决其中部分问题的相关努力已经到位，这些努力表明，脆弱局势下的数据编制和传播不仅必要而且是可能的。

众多国际和区域倡议正推动冲突环境中的方法协调和数据编制。例如，联合国统计委员会最近已批准使用一项有关犯罪驱动因素和要素的数据收集和分析国际标准。⁸越来越多的犯罪数据按性别分列，这对脆弱局势极为重要。如其他章节所述，在冲突后环境中，妇女继续处于严重的暴力和不安全境地。然而，警方的犯罪记录和其他行政记录没能一贯地指明受害者和施害者的性别。加强国家登记部门和其他行政数据源，以确保长期、一贯地按性别分列数据。这确实会给冲突中、冲突后（这种情况下调查数据的收集并不总是可行）的妇女生活带来变革。

国家登记部门很少登记性暴力和性别暴力案件，此类数据通过调查往往可以更好地获得。然而，专业调查的成本可能很昂贵。由于财力所限，专门的暴力调查模块常被纳入更为广泛的入户调查。由于抽样问题或人口普查员技能有限，这种做法在某些情况下并不足以调查到实际案件。在冲突国家，强奸可能用作战争武器，性暴力经常远非仅限于亲密伴侣之间。这类案例更难捕捉，登记处的数据也更不可靠。

在没有可靠暴力案件数据的情况下，认知调查是评估不同人口群体安全感的有用工具。通过

这些调查还可获得对治理、领导力和包容性问题的宝贵见解，而这些见解可能很难通过其他统计工具获得。⁹在非洲统计协调战略框架内进行的认知调查和观察调查是自下而上举措的典范，它正改变着全非洲对治理、和平与安全问题的官方评估。

国家统计数据应成为监测联合国大会2015年9月通过的17项可持续发展目标的落实情况的重要

数据，并应指导旨在促进来年可持续发展的干预措施。按性别分列的治理、和平与安全数据十分必要，可用来监测众多可持续发展目标的实现情况。因此，必须保证向国家统计局提供足够的资金和技术支持，以编制这此类数据。¹⁰

联合国统计委员会于2013年通过了两性社会状况最低指标集，在提高用于评估妇女、和平与安全议程基层进展的两性社会状况统计数据可用

聚焦

用于指导决策的统计数据：非洲统计协调战略

非洲统计协调战略¹¹是在整个非洲大陆开展的一项行动，旨在编制用于指导决策的对比统计数据。非洲统计协调战略有必要通过与非洲现实相适应的国际标准和方法，并加强统一化数据的协调和持续编制。治理、和平与安全统计专门技术小组于2012年应运而生，并开发了一套用于定期监测的统一数据收集工具，包括两个附加调查模块：一个治理调查模块，一个和平与安全调查模块。¹²使用这些模块进行的数据收集工作，有的已经进行，有的正在至少13个非洲国家统计局进行。¹³

2014年在乌干达通过这一倡议收集的微观数据，让我们深入了解了人们对性别相关问题（治理、和平和安全等方面）的看法和相关经历。例如，被问及他们担心的主要问题时，51%的人，无论男女，都很担心第三

方对妇女造成的身体暴力威胁。同样，69%的人担心成为人口贩运的受害者。40%的妇女和38%的男子担心武装冲突带来的人身安全风险。然而，最令男女两性担心的是饥饿和驱逐，几乎80%的妇女和70%的男子对这两个问题都很担心。妇女和男子对当地群体间紧张关系、冲突或暴力的存在有不同的认识。更多的男子会列举自然资源¹⁴和种族差异造成的紧张局势¹⁵，妇女则更有可能提及由经济竞争引起的不同群体之间的紧张关系。¹⁶

对国家与次国家级的治理、和平与安全数据（包括这方面的微观数据）的性别平等分析，对于全面了解脆弱局势下各群体的需求和优先事项至关重要。因此，国际层面对国家层面数据收集的资金和技术支持对进一步推进妇女、和平与安全议程至关重要。

性方面发挥着关键作用。该最低指标集是两性社会状况统计领域的一项重大进展。会员国已同意运用这些指标指导国家层面两性社会状况统计数据的编制。¹⁷虽然两性社会状况最低指标集的重点不一定是获取冲突和冲突后环境中的性别问题数据，但它包括以下问题的指标：性暴力和性别暴力、妇女人权、妇女就业、妇女参政、妇女对资源和公共服务的获取。这些指标在脆弱局势下具有重要意义。区域组织正发起专门倡议，以支持国家一级按照两性社会状况最低指标集进行两性社会状况统计数据编制。¹⁸

共同评估我们的宝贵成果：行动议程

尽管各种充满前景的倡议正在实施，制定各项指标并跟踪全球、区域和国家层面的进展，但缺乏可比较、及时且可靠的数据显然是有效跟踪各项妇女、和平与安全相关进展的一项重大挑战。在冲突和冲突后环境中，许多相关指标的数据仍然没能定期统计。即使有“快照”数据，也往往没有能够监测一段时间变化的趋势数据。未来几年，监测可持续发展目标的实现情况需要大量数据，特别是监测男女平等、增强妇女权能、妇女和女童的人权，以及衡量社会的和平与包容。为使干预措施具有针对性，并确保妇女和女童在冲突和冲突后环境中实现可持续发展，也需要关于妇女、和平与安全的专项统计数据。

各国政府必须优先考虑对脆弱局势很重要的两性社会状况统计数据的编制，以及妇女、和平

+ “统计数据是制定政策和采取有效行动的关键工具。”

玛塞拉·埃泰尔诺·阿兰布鲁，
墨西哥国家妇女问题研究所执行秘书

与安全专项统计数据的编制。同样关键的是，让妇女参与数据编制过程，并为这些统计数据在政策制定过程中的传播和使用制定明确的战略。在许多冲突和冲突后国家，只有从双边和多边行为体获得额外的资金和技术支持，才能编制出结果层面的高质量数据。不光是脆弱国家，各国政府组成的伙伴关系，在国际实体的支持下，也需要以整体的方式编制妇女、和平与安全数据：从评估指标的相关性，确立国际商定的定义，使相关工作符合现有国际统计机制，到审查并强化数据编制、协调和报告机制，无不如此。

在国际一级，和平与安全行为体须将监测重心转向更加注重成果的措施，评估干预措施的影响，并更加重视质量。国际实体需要对统计工作给予管理支持并分配统计类专门知识和资源。

建议

2015年之后的进展衡量：行动建议

负责妇女、和平与安全问题的国际实体应：

- ✓ 审查和修订现行的妇女、和平与安全监测框架，以消除重叠并提高指标的可计量性和相关性。
- ✓ 在联合国妇女、和平与安全常设委员会的主持下，建立包括国际、区域和国家数据生产者的合作机制，以创建一个在线性别、冲突和危机数据库，用于汇集和传播现有数据。
- ✓ 利用性别、冲突和危机数据库为制定方案提供信息，并促进知识和良好做法的分享。
- ✓ 使用在线数据库进一步传播数据。
- ✓ 妇女、和平与安全领域的监测工作应以基层结果和影响为重点，具体做法是：
 - 向各国统计系统和与这些系统合作的民间社会组织提供技术和资金支持，用于编制妇女、和平与安全数据；

- 加强与国际现有统计协调机制的协作，包括在联合国统计委员会主持下为监测可持续发展目标所准备的协调机制；以及
- 聘请有关组织内的统计专家。

各国政府应：

- ✓ 优先考虑国家级妇女、和平与安全数据的编制，包括拨出充足的资金、技术和人力资源，将新编制的数据库纳入现有统计工作，并确保这些数据用于指导政策制定。
- ✓ 确保相关国家统计数据系统地按性别和其他关键变量分列，并及时向国际统计系统报告。
- ✓ 将性别统计数据纳入有关治理、和平与安全问题的现有统计协调机制的工作方案。

参考资料

- Joseph Stiglitz 著, “Why Inequality Matters and What Can Be Done About It”, 下一个新交易: 富兰克林研究所博客, 2014年4月1日, <http://www.nextnewdeal.net/stiglitz-why-inequality-matters-and-what-can-be-done-about-it>。
- “Progress on Drinking Water and Sanitation 2012 Update” (儿基会, 世界卫生组织, 2012), 4。
- “2014 World Development Indicators” (世界银行, 2014年), 5。
- “Millennium Development Goal Drinking Water Target Met,” 儿基会东亚和太平洋地区, 2012年3月6日, http://www.unicef.org/eapro/media_18369.html。
- Pablo Castillo Diaz和Simon Tordjman著, “Women’s Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence”, 摘自联合国妇女署妇女、和平与安全资料手册(联合国妇女署, 2012年)。
- “Consultation on the Women, Peace and Security 2015 High-Level Review” (荷兰海牙: 和平妇女联合会, 2015年4月28日), 6, 9。
- 如需完整的指标列表, 参见, “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”, 联合国文件文号: S/2010/498 (联合国安全理事会, 2010年9月28日)。共有26个指标(以及36个数据系列)。
- “International Classification of Crime for Statistical Purposes (ICCS)” (联合国毒品和犯罪问题办公室, 2015年)
- 世界价值观调查和盖洛普世界民意调查就属于认知度调查, 定期提供此类信息, 并越来越多地在脆弱国家开展。然而, 由第三方机构运作的那些调查仍然游离在官方统计之外, 很少用来制定国家公共政策。
- 目前, 已有许多倡议来提高这些统计信息的生成, 包括治理统计普拉亚小组以及性别平等统计数据机构间和专家组。治理统计普拉亚小组在联合国统计委员会第46届会议上正式成立, 并有望在快速启动国家治理、和平与安全统计方面发挥关键作用, 同时地也将性别平等和人权统计数据作为其重点专题领域之一。
- “Strategy for the Harmonization of Statistics in Africa” (非洲联盟委员会、非洲开发银行、联合国非洲经济委员会, 2013年)。
- 凭借这些工具的渐进式推出行动计划和预算, 开发了两个“附加”家庭调查模块和两个行政管理项目时间表。其中, 一套针对治理统计数据, 另一套针对和平与安全统计数据。
- 贝宁、喀麦隆、佛得角、刚果(布)、加蓬、加纳、科特迪瓦、肯尼亚、马达加斯加、马里、塞内加尔、塞舌尔和乌干达。
- 53%的男性对比36%的女性
- 16%的男性对比8%的女性
- 56%的女性对比31%的男性
- “Statistical Commission: Report on the Forty-Fourth Session (26 February-1 March 2013)”, 联合国文件文号: E/2013/24-E/CN.3/2013/33 (联合国经济和社会理事会, 2013年3月1日)。其他工作, 比如各联合国机构发起的、针对各自工作领域的倡议, 如人道协调厅的世界人道主义数据指标, 难民署有关难民、寻求庇护者、国内流离失所者和其他受关注者的统计数据, 粮农组织的性别与土地权利数据库, 以及人权高专办的人权指标, 也都将在产生妇女、和平与安全相关统计数据方面有一定意义, 有助于影响对相关可持续发展目标的监测, 改善对冲突、危机和冲突后环境中性别情况的整体分析。民间社会最近也逐渐成为可持续发展目标监测背景下的重要数据生产行为体。
- 例如, 在亚洲和太平洋, 亚太经社会支持国家能力建设, 通过利用这一集合来应对数据需求, 从而促进性别平等和增强妇女权能。“Regional Consultative Workshop to Develop a Framework and Core Set of Gender Statistics and Indicators in Asia and the Pacific, United Nations Conference Centre, Bangkok, 46 November 2013” (联合国亚太经社会, 2013年), <http://www.unescap.org/sites/default/files/Report-workshop-on-gender-statistics.pdf>。