



13

妇女、和平与安全议程 的经费筹措

十 “我们需要有长期的资金支持——不是受捐助方优先项目驱动——才能建设我们的能力，参与和解决造成本地区冲突的结构性不平等。”

本全球研究的亚太区民间社会磋商参与者

决议要点

+ 第1325号决议

敦促会员国对关注性别问题的培训努力，包括有关基金和方案所做的努力，提供更多的自愿财政、技术和后勤支助

2000

+ 第1888号决议

请秘书长继续指导联合国所有相关实体采取具体措施，确保将两性平等问题系统地纳入各机构工作主流，包括确保在所有相关部厅及在基层调拨充分的财政资源和人力资源

2009

+ 第1889号决议

敦促会员国、联合国机构、捐助方和民间社会确保在评估和规划冲突后的需求时，并在其后资金发放和方案活动中，考虑到提高妇女能力的问题

+ 第2106号决议

确认必须及时为性暴力幸存者提供援助，敦促联合国机构和捐助方为性暴力的幸存者提供非歧视性的综合保健服务【...】鼓励会员国和捐助方支持援助性暴力受害者的国家和国际方案，如【...】被害人信托基金；请联合国相关实体增拨资源，用于协调性别暴力应对措施和提供服务



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

尽管有大量证据凸显投资于妇女在冲突预防、危机应对与和平方面所能带来的惠益，过去15年妇女、和平与安全议程的落实却未能如愿——划拨给这一议程的资源和经费不足或许是其最严重、最顽固的障碍。¹妇女、和平与安全议程的资金短缺，与更普遍性别平等问题的巨大全球资金缺口相一致。研究显示对性别平等和增强妇女权能的政策承诺，与为此给予的资金划拨之间一贯存在显著差距。

没有什么比观察全球支出模式更能清楚地了解缺乏优先事项排序，以及未能有效利用此项工具推动变革这两个问题。正如在第8章：冲突预防中描述的那样，15年来，全球继续将资源投入到短期军事化对策，而不是投入到预防冲突、社会正义和包容。正如本章中的数据显示，在分配给脆弱和受冲突影响国家的援助中，投入到促进性别平等和妇女参与，或满足妇女需求的金额仍然微乎其微。

此项高级别审查提供了一个独一无二的机会，便于确保在2015年以后全面落实妇女、和平与安全议程能够获得可预测的稳定资金——这也是区域和国家磋商，以及在向全球研究供稿的其它文献中强调的一个优先建议。关于此项议程的经费筹措已经提出了一些建议，包括在建设和平社会新政框架内。该框架在2011年12月于釜山举行的援助有效性高层论坛上订立。²

这些建议包括：

- 强调在需求评估、规划和预算监测中运用性别分析；
- 向国家落实框架，如国家行动计划，附加专门预算；

- 持续使用诸如性别平等标识等工具，针对性别平等的资金筹措评估业绩、改进问责制；
- 分配更多资源，支持和建设在冲突中和冲突后环境运作的妇女组织的能力。

所有这些建议并不是特别新，而且很多都与安理会的成果有所重复。然而，正如本章所示，它们的落实还不够均衡和全面。

捐助方支出的趋势

经合组织³和联合国秘书长近来关于妇女、和平与安全问题的⁴的多份报告发现，脆弱国家和经济体，包括受冲突影响的国家，在实现千年发展目标⁵和性别相关事务目标方面远远落后于其它发展中国家。⁶有资料显示，目前世界赤贫人口中有43%生活在脆弱的国家和经济体。⁶2012年，估计有50%的小学适龄失学儿童生活在受冲突影响地区⁷，而按照2013年的估算，冲突中和冲突后国家的孕产妇死亡率比同一组发展中国家高出2.5倍。⁸

在冲突和冲突后情形中，国内资金往往是要么完全耗尽，要么远远不足以解决脆弱局势对可持续发展带来的风险。发展资金的替代来源，如私募基金或技术和创新的投资也同样稀缺。其结果是，捐助资金构成了资金筹措的主要部分。然而，这些资金通常专注于危机本身期间的应急响应，比如人道主义援助。这样一来，留给重建国家，以及在确保稳定之前，为社会建立和平红利的资金少之又少。除了官方发展援助之外，各类其它干预措施，如可持续债务融资，也有利于调动公共和私人投资资源，进而影响国内的资源分配，以及食品、保健、教育、能源、基础设施和对可持续发展至关重要的其它领域，其中许多都对妇女有着重大影响。⁹

尽管可以说情况并不十分惨淡——脆弱国家和经济体在性别平等方面所获的官方发展援助正呈上升趋势，但事实上，这种增长速度源自一个近乎可以忽略不计的起点；也就是说，尽管增长迅猛，但是在脆弱国家和经济体所获的援助中，仅有非常小的一部分用于解决妇女的特定需求。

对来自经合组织发援会成员的双边部门间可分配官方发展援助进行的数据分析显示，自2008年以来，脆弱国家获得的对性别平等和妇女权利的支持平均每年增长10%。¹⁰自通过千年发展目标以来，对脆弱国家和经济体的性别平等援助¹¹已经翻了两番，从2002-2003年度的26亿美元增加至2012-2013年度的103亿美元。¹²尽管如此，2012-2013年度，在脆弱国家和经济体获得的所有援助中，仅6%将性别平等作为主要目标。具体到和平与安全援助，这一数字仅为2%。¹³这表明，虽然经合组织发援会成员正努力将性别平等纳入其对脆弱情况的干预中，但却极少大量投资于促进性别平等和妇女权利的专项方案。

尽管是少数，但它们却是总体数字中强有力的进步范例。例如，瑞典将其在受冲突影响和脆弱国家中针对性别平等的援助份额显著增加到2014年的14.7亿美元——比2000年提高了五倍。¹⁴加拿大报告的向脆弱国家和经济体的援助中，将性别平等作为主要目标的份额最大（2012-2013年度为43%）。此外，葡萄牙、韩国和日本所报告的自2008年以来向脆弱国家和经济体提供的性别平等问题援助增幅最大。

+ 尽管如此，2012-2013年度，在脆弱国家和经济体获得的所有援助中，仅6%将性别平等作为主要目标。具体到和平与安全援助，这一数字仅为2%。

聚焦

在资助决策中采用性别平等标准

加拿大全球和平与安全基金对脆弱和受冲突影响国家的项目进行捐助，支持国际和平与安全。2010年加拿大妇女、和平与安全国家行动计划获得通过，使得该基金促进性别平等和增强妇女和女童权能的努力得到显著增强。该计划明确规定，在评估项目资助时，要考虑其对性别平等的贡献。该基金项目评估小组在评估项目方案是

否推动落实加拿大有关妇女、和平与安全的承诺时，会明确要求申请人回答这个问题：“这个项目将如何满足女性、男性、男童和女童的不同需求？”这些措施的影响十分显著。评估项目对妇女、和平与安全的支持现在已是标准程序。在这些报告公布的三年间，以性别为重点的项目比例增加了大约12%，达到85%。¹⁵

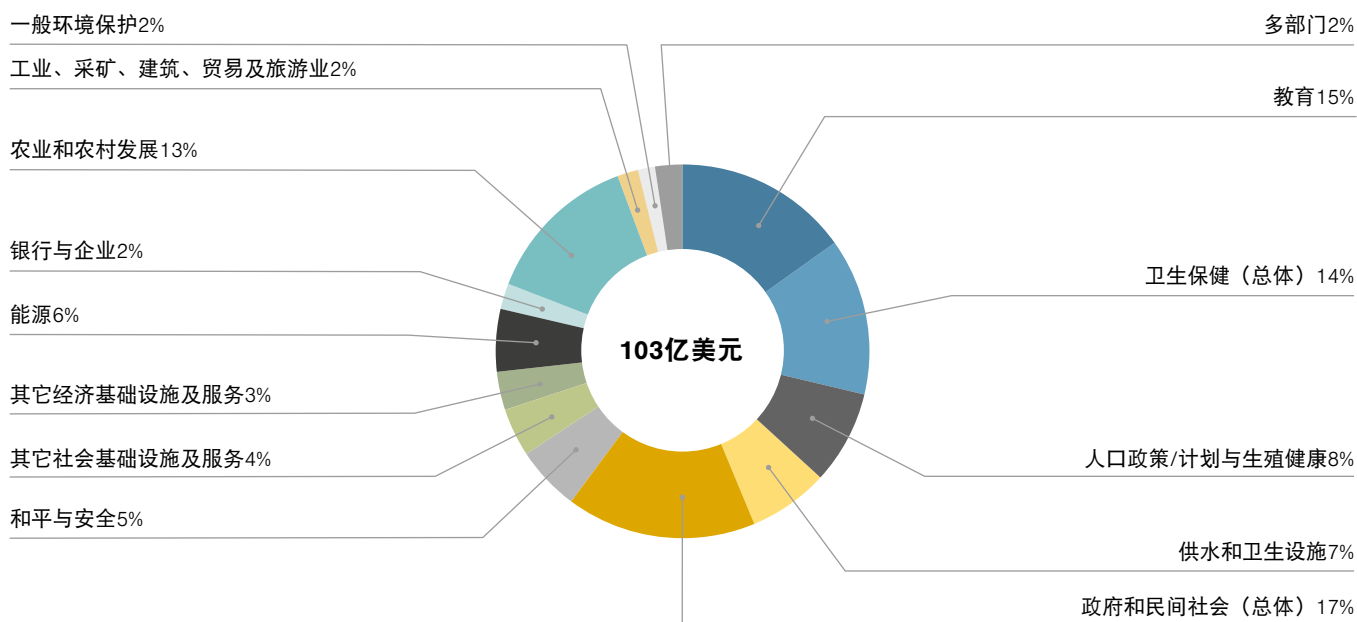
性别平等重点援助的不可预测性

根据脆弱情况的不同，对性别平等给予的优先次序有很大差异。经合组织发援会的数据显示，2012-2013年度，向尼泊尔提供的援助中有67%针对解决性别平等问题，而这一比例在伊拉克仅占14%。¹⁶此外，2012-2013年度，在向脆弱国家和经济体提供的性别平等援助中，逾50%集中在仅仅8个国家，而过去六年中，主要受援国名单已发生显著变化。¹⁷这突出了对妇女、和平与安全干预措施给予的长期支持仍然有限这一事实。

这种波动部分归因于脆弱国家援助的大环境。据世界银行报告，平均而言，流向冲突后国家和脆弱国家的援助，波动性要大于流向既非脆

弱也非冲突后国家的援助，尽管国与国之间确实存在很大差异。¹⁸援助资金流的不可预测性使得各国难以有效地规划发展战略，而这对妇女、和平与安全有着特殊影响。在此领域，不稳定的援助和有限的资源这双重束缚，导致旨在满足妇女需求的努力难上加难。¹⁹除了提高援助的可预测性，旨在提升分配给冲突和冲突后局势中性别问题的援助有效性的方式还包括，确保援助的及时性、不附带援助条件，使援助与国家优先事项一致，以及将重点对象设为那些“援助孤儿”和资金不足的部门。虽然无附带条件援助的全球份额已从2006年的68%上升至2012年的79%，各国政府和民间社会组织在获取援助时仍然遇到了显著障碍。在脆弱国家采取的创新融资方式和其它类型的干预措施力求解决这其中的部分问题。

脆弱国家和经济体性别平等问题援助在各部门之间的分配
(2012-2013年度平均承诺水平，以2012年价格计)²⁰



“有关性别平等的言论，
以及所表达的雄心壮志
未能在实际资助中得到充
分体现，这仍然是一种困
扰。我们决不能错过这
个实现彻底改变的机会
——从将妇女问题看作联
合国的附带问题或外围事
务，转变为使妇女和女童
成为创造一个和平与公正
的世界的不可或
缺的答案。”

菲姆齐莱·姆兰博·努卡，联合国副秘书长
兼联合国妇女署执行主任

哪些部门处于优先地位？

经合组织发援会的数据显示，用于支持脆弱国家和经济体实现性别平等的双边援助大多流向诸如教育²¹、卫生等社会部门，而经济和生产部门，以及和平与安全部门仍有显著的资金缺口。²²建设和平和国家建设进程为解决性别不平等问题，以及重建响应灵敏、包容性强、对社会所有成员（包括妇女和女童）负责的国家提供了重要的机会窗口。尽管如此，2012-2013年度，在经合组织发援会成员向脆弱国家和经济体提供的和平与安全援助中，仅28%以性别平等为重点，而将性别平等作为主要目标的仅占2%。²³在和平与安全类别中，获得以性别平等为重点的援助最多的领域

是民间建设和平及预防和解决冲突，其次是安全体系管理改革。然而，（分别）只有4%和1%将性别平等作为主要目标。²⁴

+ 2012-2013年度，在经合组织发援会成员向脆弱国家和经济体提供的和平与安全援助中，仅28%以性别平等为重点，而将性别平等作为主要目标的仅占2%。

2012-2013年度以性别平等作为主要或重要目标的和平与安全援助百分比和总额，按子类划分²⁵

关键和平与安全问题	以性别平等为目标的援助所占百分比 (%)		单位：百万美元 2012-2013年度平均值	
	重要	主要	重要	主要
安全体系管理与改革	26%	1%	90.6	5.2
民间建设和平及预防和解决冲突	41%	4%	359.3	32.3
重返社会以及小武器和轻武器控制	14%	0%	6.2	0
地雷和战争遗留爆炸物清除	19%	0%	16.2	0

迄今为止，还没有跟踪全球和平与安全开支及其性别重点的国际准则。批准此类全球准则和目标将大大提高旨在预防和减少危机的国际努力的质量。²⁶

非发援会国家

过去十五年里，捐助支出的大背景发生了转变，新兴捐助方在向冲突国家提供援助方面扮演

越来越重要的角色。²⁷据估计，就绝对值而言，阿拉伯联合酋长国、土耳其和中华人民共和国是最大的非发援会捐助方。此外，就在国民总收入中的占比而言，土耳其和阿拉伯联合酋长国是对脆弱局势最慷慨的非发援会捐助方。²⁸2012-2013年度，阿拉伯联合酋长国提供的双边官方发展援助总额的前十大接受国中，有四个目前被视为脆弱国家。这些国家总共获得了2.39亿美元。²⁹而就土耳其而言，前十大接受国中的5个属于脆弱国家，总共获得了16.45亿美元。³⁰然而，至于这些资助是否促进性别平等，并无相关数据。重要的是，所有的援助方（包括非发援会捐助方）的所有援助捐款均应注重促进性别平等。

提高援助的有效性

有必要采取由发展中国家的优先事项推动的更具包容性和创新性的干预措施，以便在脆弱背景下加快过渡到稳定和包容性发展。此外，随着紧急情况、长期冲突和徘徊在冲突边缘的国家数量增加，有必要缩小人道主义援助与发展援助之间的距离，加大对复原能力、解决冲突，以及以长期发展成果为坚定目标建设和平的投资力度。

一种更为有效的援助支持模式是《国际参与脆弱国家新政》协议。³¹《新政》于2011年12月在釜山举行的援助实效问题高级别论坛上确立，采取国家主导的援助方式，旨在向从不安定状态进入发展状态的过渡提供支持，并作为一个平台，加强捐助方与受影响国家的关系。其目的是确定每个国家的建设和平和国家建设的优先事项，然后建立一个国家主导的针对具体情况的计划。要实现这一点，捐助方应作为合作伙伴，为融资契约作出贡献。

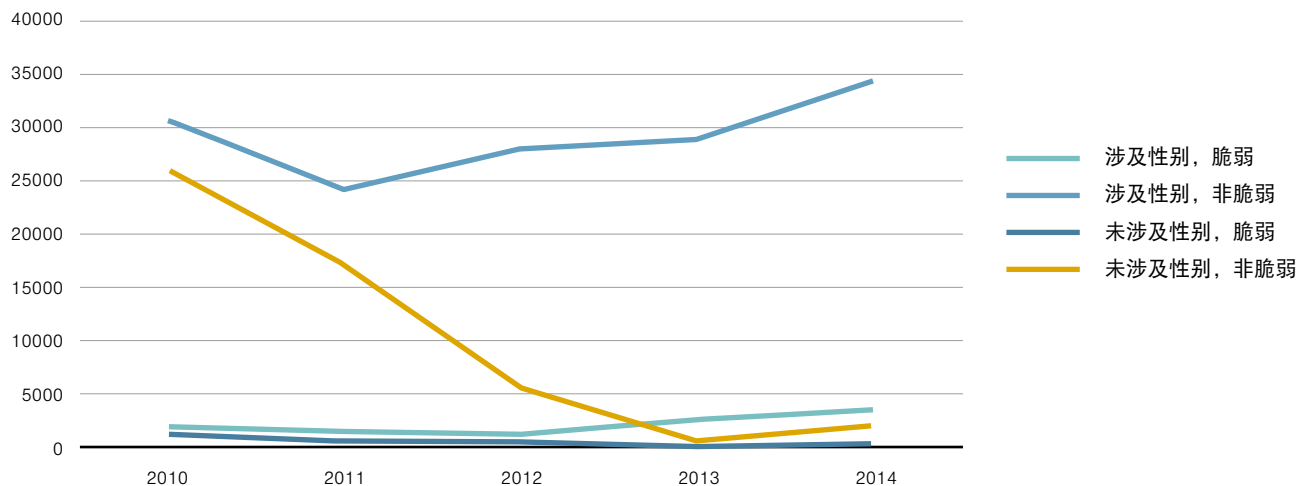
性别平等和妇女参与对于实现新政至关重要。新政强调国家领导、地方所有权和多方利益攸关者之间的协作，并为推动更具包容性的议程提供了机会，使之必须将妇女纳入其中，让她们的声音被听到。虽然落实此项举措所获得的支持并没有最初预想的多，但民间社会已经在某些情况下成功动员并纳入性别问题，比如阿富汗和南苏丹。³²

开发银行的作用

有证据表明，20个脆弱和受冲突影响国家在2015年之前，实现了18个千年发展目标中的至少一个。³³资金援助对取得这些成果发挥了重要作用。除了双边官方发展援助之外，诸如开发银行等多边捐助方也是发展的关键驱动力。例如，国际开发协会——世界银行面向最贫穷国家的援助基金——自2000年以来已经向脆弱和受冲突影响国家提供了逾285亿美元，并承诺将国际开发协会向这些国家的资助份额提高50%。³⁴自2010财年以来，世界银行“涉及性别问题”的拨款比例大幅增长。³⁵世行的战略目标“国际开发协会所有贷款业务的60%，以及银行所有贷款业务的55%涉及性别问题”均已在2014年达到。³⁶

对于脆弱国家，世行拨款的性别重点显著增加。2010年，57%的拨款涉及性别问题，这一数字在2014年上升至97%。³⁷这种转变可以媲美对非脆弱国家的拨款，同期该比例从54%上升到94%。然而，对脆弱国家的拨款总额仍然比对非脆弱国家的拨款要低得多。例如，在2014财年，对脆弱国家涉及性别问题的干预措施划拨了338万美元，而对非脆弱国家的划拨金额为3,415万美元。

世界银行向脆弱和非脆弱国家涉及和不涉及性别的拨款
(总额以百万美元计) (2010-2014财年)³⁸



2014财年, 向单一冲突后或脆弱国家划拨的最大一笔涉及性别问题的款项的接受国是伊拉克(3.55亿美元), 其次是缅甸(2.815亿美元)和马里(2.8亿美元)。

根据其性别与发展政策, 亚洲开发银行承诺支持更大数量的解决性别平等问题的项目。有关努力集中在两个方面, 一是在亚行所有资助的项目和方案中, 使性别平等主流化; 二是增加直接解决性别不平等问题的贷款数量。³⁹一项对2014年亚洲开发银行批准的针对亚洲和太平洋地区脆弱国家干预措施的项目、贷款和捐助记录的分析表明, 大多数分级拨款——54%(249万美元)被标记为有效将性别平等主流化的干预措施。⁴⁰然而, 只有14%的分级拨款(63.8万美元)分配给了专以促进性别平等为重点的项目, 而近30%(132万美元)没有性别要素。

虽然2014年亚洲开发银行批准的向亚洲和太平洋地区单一脆弱国家提供的最大美元金额拨款

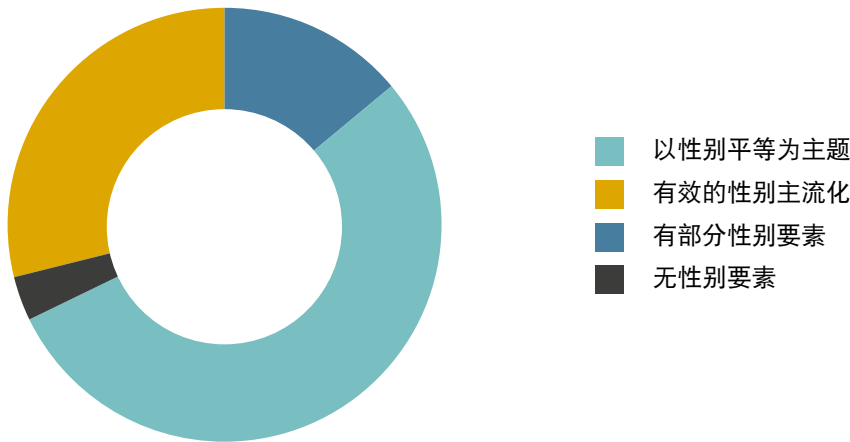
为划拨给斯里兰卡的156万美元, 但以性别为重点的最大金额拨款的接受国是孟加拉和尼泊尔。

其它开发银行尚未持续应用性别平等标识, 因此无法充分评估其干预措施对性别的关注。例如, 非洲开发银行计划于2015年引进一个性别平等标识系统, 基于业务对性别平等的潜在影响进行标记。⁴¹目前设想了三类标记: “潜在性别影响高、中、低”, 具体取决于性别平等是否为每项业务的一项显著发展成果。⁴²

捐助方会议: 将需求评估转换为资金承诺

捐助方会议对于将全球注意力集中在有关国家的冲突后优先事项上至为关键。然而, 尽管妇女对于重建的核心重要性得到了反复确认, 但妇女民间社会领袖和组织却往往在捐助方援助认捐程序中被边缘化。⁴³秘书长在其2010年关于妇女参与建设和平的报告中, 呼吁参与组织捐助方会议的联合国各机构、区域组织、国际金融机构和会

2014年亚洲开发银行批准的亚太地区脆弱国家的项目分级拨款、贷款和捐助，按性别重点划分⁴⁴



员国，为妇女代表参与此类重要活动提供有意义的机会，包括查阅所有会议文件、在议程中留出呈报关切问题的空间，以及协助召开筹备会议和制定政策文件。⁴⁵

对2010年以来召开的、涵盖11个冲突或冲突后局势的22次主要捐助方会议或参与会议的抽样审查显示，践行这一呼吁的结果喜忧参半。⁴⁶例如，在解决阿富汗建设和平优先事项的多次会议上，有些会议正式邀请妇女民间社会代表传达她们的优先事项，而在其它会议上，虽然她们已做好准备而且出席了会议，但却被排除在正式程序之外。⁴⁷虽然可获得的数据并不均衡，但此项抽样审查的初步结果显示，妇女民间社会代表的明确参与渠道、性别问题专门知识的支持，与针对性别平等的干预措施的捐助方认捐结果之间有很强的关联性。这表明妇女组织和在筹备规划中利用性别分析，在用于此类干预措施的筹款，以及特别是用于满足妇女需求的筹款中能够发挥重要作用。

联合国系统落实妇女、和平与安全承诺的资源追踪

关于联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划的报告表明，联合国各机构在针对以性别问题为重点的干预措施的资源追踪和分配方面进展有限。在2015年报告了数据的62家机构中，仅15家（24%）目前具有针对性别平等和增强妇女权能的资源追踪体系。⁴⁸其中，约占联合国所有机构40%的联合国秘书处各部门显著落后，只极少数机构追踪其用于性别的资源。因此，它一直

在2015年报告了数据的62家机构中，仅15家（24%）目前具有针对性别平等和增强妇女权能的资源追踪体系。

是联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划连续三年报告期内表现最弱的指标。目前，支持在多个联合国机构内建立和推出性别平等标识系统的努力正在进行中，但如果联合国系统期望于2017年之前达成联合国行政首长理事会设定的性别平等和增强妇女权能全系统行动计划的大多数目标，还需要更加积极的行动。

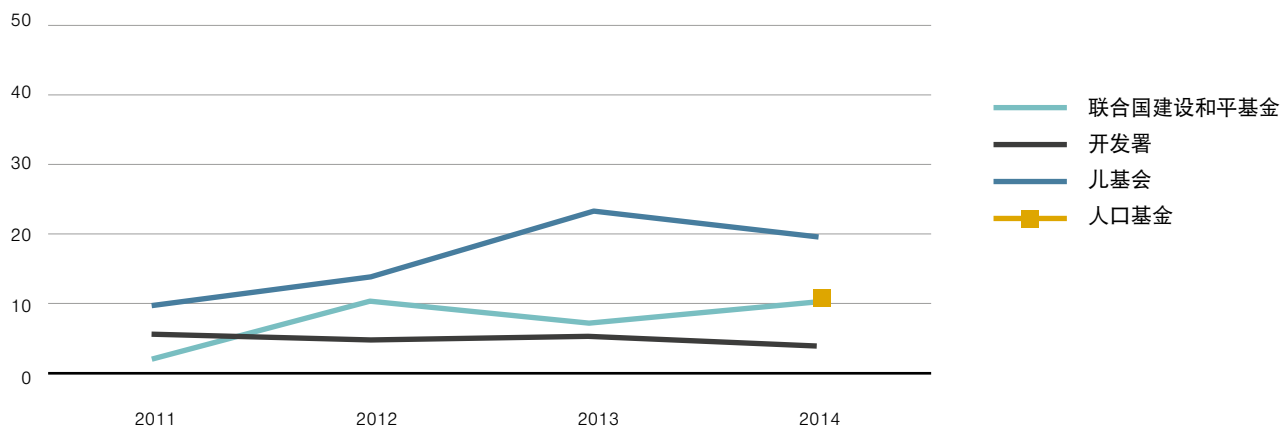
性别平等标识

值得注意的是，越来越多在受冲突影响和危机的环境中工作的机构在使用性别平等标识。目前，有五家不同的联合国机构每年报告冲突中和冲突后的特定性别平等标识数据。联合国开发计划署（开发署）、联合国建设和平基金和儿基会自2010年采纳联合国妇女、和平与安全指标和监督框架以来，一直报告有关数据。⁴⁹机构间常设委员会（机构间常委会）自2012年起提供此项数据⁵⁰，

而人口基金于2014年开始进行标记和报告。但是，方法上的差异限制了联合国各机构间和不同时期的可比性。⁵¹

尽管有关以性别为重点的拨款比例数据显示，自2011年以来总体呈上升趋势，但显然还需要加强努力。特别是联合国秘书长在《关于促进性别平等的建设和平七点行动计划》⁵²中设定的目标在很大程度上未得到满足。这一目标是将联合国管理的用于支持建设和平的基金中至少15%分配给以满足妇女特定需求和推动性别平等为主要目标的项目。例如，在建设和平基金的干预措施中，这一比例波动显著，从2011年的2.1%到2012年和2014年创下的较积极的成果。该基金在这两年开展了性别平等促进计划，并强调为增强妇女权能和促进性别平等的项目提供资金。2014年，这一数字为9.3%，即总共822万美元。⁵³虽然诸如性别平等促进计划一类的特别措施非常重要，

联合国机构分配给以性别平等为主要目标的干预措施（占接受审查的美元总额的百分比）的资金比例⁵⁴



但这些措施也存在使各个项目和基金相互孤立、分门别类的风险，使它们受制于单独、孤立的行动，而不是作为专项方案，被有效纳入冲突后环境中所有机构开展的整体项目规划的主流。

虽然各有关机构远未达成联合国建设和平干预措施15%的融资目标，但此项目标有助于推动更果断的行动和更系统性的进展监测。专家咨询小组在2015年联合国建设和平架构审查中确认，目前仍需要大力推动，不仅是达到，而且最好是超越秘书长关于性别平等和落实妇女、和平与安全议程的融资目标。⁵⁵该报告强调了将15%的性别平等标识作为核心衡量标准之一，有助于联合国按照《联合国宪章》中使“子孙后代免受战争之苦”的愿景重新界定和调整其工作。⁵⁶另外，还需要显著提升对促进性别平等的规划和预算编制、监测和评价，以及技术专业知识的投资领导力。

方法和报告制度上的挑战

“为了确保成年男女、女童和男童平等获得并受益于人道主义援助——我们必须‘跟着钱走’。我们需要知道我们的钱是怎么花的，哪些人得到了惠益。”

瓦莱丽·阿莫斯，人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员

划拨给以性别平等为“重要目标”的干预措施的金額大幅增加。这意味着此类干预措施可促进性别平等和增强妇女权能，虽然这不是干预的主要目标。这也意味着，性别平等问题被认为已在各种干预措施中主流化。

+ 例如，2014年叙利亚、南苏丹和菲律宾接受的主要针对性别的人道主义援助比例最大，而这仍然只占其中每个国家接受的人道主义援助总额的百分之一。

当前采用的性别平等标识系统还不够精深，无法识别被标记为“重要”的资金中，有多大比例真正推动了性别平等。因此，一些干预措施可能比其它干预措施影响要大的多，而资金会集中于某几类部门。目前没有可用于监控实际支出的工具，而大多数机构中，跟踪和分析此类数据的人员能力也十分有限。此外，一些联合国机构，如人口基金采用标识来筛查其分配给脆弱国家的性别重点拨款总额，而其它机构，尤其是应急响应和人道主义干预，则在性别标记方面遇到了挑战，导致关于性别平等承诺是否兑现的情况并不可靠。

自2012年以来，通过联合国机构划拨的未标识的人道主义援助比例一直保持在60%左右，而使用了标识的援助，很大比例被标注为“未指定”（2014年为23%）。⁵⁷因此，不仅仅判断哪些人道主义和紧急情况领域获得了更多关注是个挑战，而且数据也表明，性别重点通常也是极低的。例如，2014年叙利亚、南苏丹和菲律宾接受的主要针对性别的人道主义援助比例最大，而这仍然只占其中每个国家接受的人道主义援助总额的百分之一。⁵⁸

其它在冲突和冲突后局势中工作的联合国机构，如联合国秘书处的维持和平行动部和政治事务部，不采用性别平等标识，因为这些机构的运作并非以项目为基础，需要稍微复杂一些的标识系统，才能捕捉其干预措施的性别重点。现有数据表明2014/15财年的维持和平资金总额为84.7亿美元，⁵⁹而特别政治任务的年度预算约为5.9亿美元。⁶⁰这部分庞大资金仍然未标记性别重点，因此在性别重点援助监测系统中未予记录。确立适当的方法和报告制度，跟踪包括外地特派团在内的非项目型拨款的性别重点，是使所有联合国机构对其性别承诺负责的关键。

分配给在冲突和冲突后局势中工作的民间社会组织的资金

本研究提供了详实的证据，表明妇女参与与和平与安全努力有效性之间的关系。在冲突刚刚结束时，会有一个加强妇女权利和领导地位的短暂机会，借此能够加快冲突后的恢复和稳定。然而，这恰恰是各国出现经费短缺的时期，而妇女组织以及它们所做的重要工作会受到极为不利的影 响。即使有资金，也会在局势趋于稳定的后期才放款，这样就贻误了对它们的迫切需要，而此时其它官方发展援助资金也已重新建立。这一问题进一步加剧了上述资金短缺的情况。采用能在资源和时间上弥补这一差距的方式方法，将强有力地促进妇女的领导地位，和平与安全的惠益也将随之而来——正如证据显示的那样

妇女组织——包括那些工作在基层的妇女组织——对于解决冲突和建设和平的重要贡献，在安理会第2122(2013)号决议中得到了明确认可。该决议呼吁会员国制定专门的筹资机制，并增加其在地方一级对妇女组织的捐助。一些举措正在

进行中。例如，作为一种机制，美国已经开始提供小额捐助，在国家复苏的关键时刻，直接向妇女领导的民间社会组织提供支持和资源，以此作为一种核心的危机对策。⁶¹

然而，这方面的努力还需要大大加强。经合组织发援会数据显示，2012-2013年度，对妇女平等组织和机构的援助仅为1.3亿美元，在同期向脆弱国家和经济体提供的318亿美元援助总额中显得微不足道，而且在向脆弱国家和经济体提供的性别平等重点援助中也仅占1%。⁶²

2011年，在促进妇女发展权协会支持下，对1,000多个妇女组织和近50个妇女基金举行了跨区域调查。结果显示，这些机构的年收入中位数在2005年和2010年间翻了一番。⁶³然而，这些组织的平均预算只有2万美元，只有7%的受访者报告2010年的预算超过50万美元。⁶⁴大多数报告了在调动资源上面临的挑战，出于资金限制而不得不削减活动或工作人员。此外，妇女组织主要依靠项目支持，而不是长期的灵活筹资。事实上，48%的受访者报告称从未获得过核心资金，52%从未获得过多年期资金。⁶⁵结果是，其中的许多小组织在募捐筹资活动上花费了大量时间，比如在紧迫的时间内为筹集

此外，妇女组织主要依靠项目支持，而不是长期的灵活筹资。事实上，48%的受访者报告称从未获得过核心资金，52%从未获得过多年期资金。

很少的资金去撰写提案，以及捐助方报告，所有这些都占用了实际项目方案设计与执行的宝贵时间。

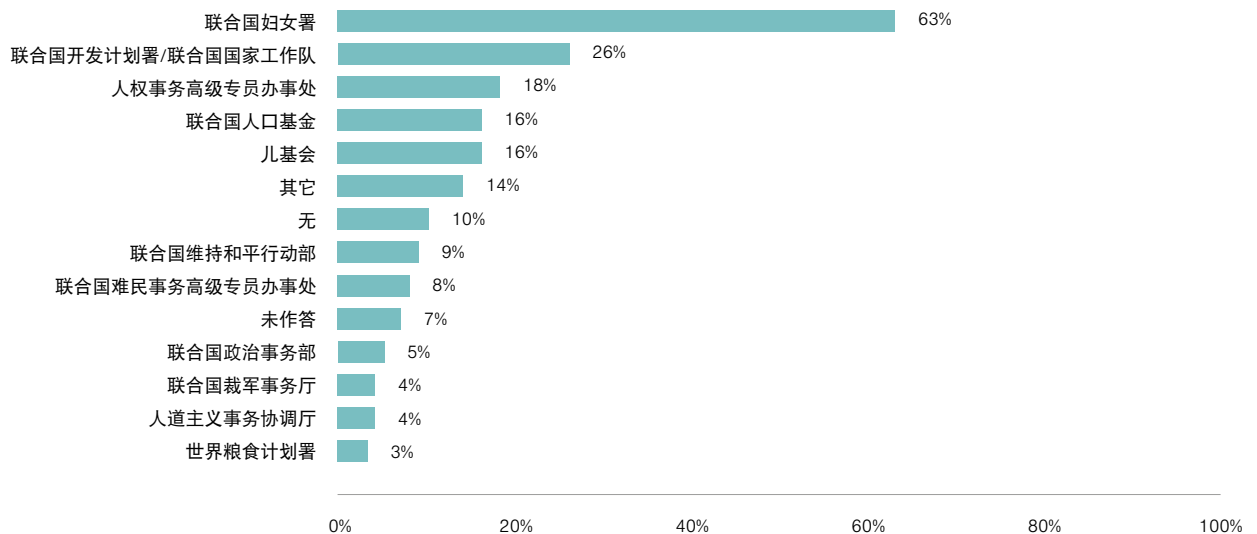
为向本全球研究提供资料而开展的全球民间社会调查，以及2015年发布的第1325(2000)号决议落实情况高级别审查，也得出了类似的结果。⁶⁶在民间社会组织遇到的障碍中，缺乏资源排名最高（39%），其次是缺乏与政府之间的信任和合作，以及国际政策与地方实际情况之间的差距（分别为29%）。大多数组织报告称，它们在宣传工作上获得的资金量最大，其次是技术能力建设（43%）。相比之下，只有11%的组织表示，其大部分经费用于支持核心职能/机构能力建设。受访者指出的其它资金方面的挑战包括：无效资金分配；捐助方专注于数字目标和“重量不重质”；向大型组织而不是基层组织提供资金；资助缺乏协调和规律；捐助方的利益变化干扰长远规划；捐助方设定出资条件；以及民间社会组织变为受捐助方驱动，而非由社区推动所引起的问题，这有时造成各组织之间的竞争。

“我们的年度预算很少，而我们有关妇女、和平与安全的大部分行动和工作都是志愿性质的。我们也需要核心支持，这是塞尔维亚许多妇女组织的境况。在大多数情况下，资助都是有期限的，即半年或一年，因此【我们】不能作长期规划。”

本全球研究的民间社会调查受访者，目前在塞尔维亚工作

在联合国系统内的支持来源方面，此项调查显示，接近三分之二（63%）的民间社会组织在妇女、和平与安全领域的工作获得了联合国妇女署的支持，显示出该机构尽管资源有限，但在提供直接资源和技术支持方面仍发挥了重要作用。⁶⁷约四分之一的组织获得了开发署（26%）的支持，其次是人权事务高级专员办事处（18%）、人口基金（16%）和儿基会（16%）。百分之十的组织没有获得任何联合国机构对其妇女、和平与安全工作的支持。

针对“哪个联合国机构对您有关妇女、和平与安全工作的支持最大？（多选）”这一调查问题选择以下各选项的受访者比例⁶⁸



获得资源的壁垒

除了资金有限之外，在获取资源方面的新挑战，已经由于不断演变的全球趋势和威胁而涌现出来。2015年初，妇女和平缔造者计划署与人类安全联盟一起联系了十个国家的合作伙伴，深入了解反恐怖主义议程正在哪些方面影响其促进和平与妇女权利的工作。⁶⁹回答显示，9/11事件后的反恐怖主义措施已经以多种方式影响着民间社会的运作和政治空间。几位受访者表示，其政府根据金融行动任务组在其反洗钱/反恐怖主义筹资标准中提出的建议，正试图通过制定新的非政府组织立法，控制、限制或阻止重要的民间社会工作。⁷⁰此项新立法，在某些情况下对民间组织获得资金支持设置了限制。例如，由人道主义事务协调厅和挪威难民理事会于2013年开展的一项研究表明，过去十年中捐助国采取或扩大的反恐怖主义措施产生了负面影响，包括资金的暂停和减少、方案受阻或暂停，以及对金融交易的种种限制。⁷¹然而，人们极少承认，此类反恐怖主义筹资规则对妇女和妇女组织具有特别的负面影响，而且在许多情况下具有额外的负面影响。正如一位中东和北非地区的受访者所指出的那样：

“有时候，我们会在转帐过程中遇到困难，需要很长时间才能收到资金，而有的代理银行还会直接拒收资金。最近，引入了一个新系统：对我们每周可以从银行提取的金额设定了限制。这意味着我们不能按时支付所有组织费用，如员工工资、房租、活动经费……每个人都在打电话问我们要钱，而我们必须向他/她们保证下周就会付……有时候，我们会向

其他人贷款，仅仅是为了负担我们的开支。银行应该设有与非政府组织打交道的特殊系统，尤其是在这些组织还提供人道主义服务的情况下。”⁷²

获得资金的其它挑战涉及捐助方越来越倾向于通过大型组织提供资金，这些组织能够按照苛刻的指导方针拟定资助计划，同时还能接受严格的报告和审计要求。⁷³

多边资金来源

各种特别基金，如联合国消除暴力侵害妇女行为信托基金、联合国促进性别平等基金⁷⁴，以及联合国制止冲突中性暴力行动基金⁷⁵，一直是支持性别平等、妇女权利和增强妇女权能的重要多边来源。虽然这些资金正为越来越多冲突和冲突后环境中的项目提供支持，但现有资金与需求之间还存在相当大的差距，需要资金解决妇女组织的经费缺口，特别是在官方发展援助资金流恢复之前，需要资金专门应对从总体上落实妇女、和平与安全议程所带来的挑战，特别是妇女领导和参与方面，以及以民间社会为重点的要求。

为此，建立了妇女、和平与安全全球加速融资机制（Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security）。这是一个由会员国、联合国机构和民间社会共同新推出的多方利益攸关者倡议，承诺为落实妇女、和平与安全议程提供专项融资，并扩大融资规模。除筹资之外，该机制还将作为协调以及知识和经验交流的集体平台。

聚焦

妇女、和平与安全全球加速融资机制 (Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security)

为了解决长期被认为是落实妇女、和平与安全议程，以及妇女参与人道主义行动主要障碍的严重资金缺口问题，2014年6月设立了妇女、和平与安全筹款讨论小组。捐助方、受冲突影响的会员国、联合国机构和民间社会代表组成了一个独特的多方利益攸关者机构，在一年之中召开会议，审议提供融资及扩大融资规模的问题。

在探索了各种选择和对现有筹资机制后，筹款讨论小组同意支持建立妇女、和平与安全全球加速融资机制 (Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security)。这是一个联合筹资机制，旨在重振行动并在针对危机响应及和平与安全环境中妇女参与、领导和增强权能的筹资中激发重要转变。⁷⁶新基金将作为一种灵活

快捷的筹资机制，支持那些响应不断变化的环境及突发性危机和紧急情况的高质量干预措施。它也将加强民间社会的能力，把握建设和平的重要机遇。该基金旨在填补签署平协议与恢复官方发展援助资金之间的空档，这是一个国家重建未来的关键时期，但却缺乏必要的资金资源开展此项工作。在这个关键时期向妇女组织和民间社会投资，已被证明有利于包容性和国家建设，并在更广泛的社会领域增加和平红利。

该全球加速融资机制将采用多方利益攸关者治理结构，使各会员国、民间社会和联合国都能平等参与决策，展现集体协商式战略规划和资源利用的透明度和有效性。

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

会员国、联合国和民间社会应：

- ✓ 设定具体的数字目标，如以下联合国目标：将建设和平资金的15%用于以满足妇女具体需求和推动性别平等为主要目标的项目。
- ✓ 在所有筹资行为体之间建立系统，通过跟踪资金分配是否以完全可比的方式促进性别平等，包括在和平、安全和紧急情况等各种情形下，促进透明度和问责制。为了实现这一目标，所有行为体都要建设监测和评价资金影响的能力。
- ✓ 为致力于各层级和平与安全的妇女民间社会组织，增加可预测、可获取和灵活的资金，包括利用专门的融资工具，如新成立的妇女、和平与安全全球加速融资机制（Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security）。
- ✓ 支持妇女参加捐助方会议，以确保干预措施适当响应基层妇女的需求。
- ✓ 在脆弱和受冲突影响环境中建设国家政府的能力，以便进行促进性别平等的预算编制，确保国家规划符合性别平等目标。

- ✓ 开展参与式性别和冲突风险分析（包括脆弱性分析），为受冲突影响环境中所有干预措施的设计、成本计算和落实提供依据。

捐助国和团体应：

- ✓ 采用联合国所设立的15%的性别问题专项拨款目标，将其各自用于建设和平干预措施的援助资金流的一部分划拨给受冲突影响的环境，而这个比例只是初始目标，并非最终目标。

民间社会应：

- ✓ 完善捐助方援助活动的协调，以确保在所有脆弱国家和经济体之间更均匀地分配以性别平等为重点的援助。
- ✓ 大幅增加对促进性别平等、妇女人权和增强妇女权能的财务机制的拨款，如联合国促进性别平等基金、联合国消除暴力侵害妇女行为信托基金、制止冲突中性暴力行动联合国基金（联合国行动）和新成立的妇女、和平与安全全球加速融资机制（Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security）。

- ✓ 修改预算结构，从“项目”型转变为着眼于国家实体和非国家实体的长期能力建设。

作团和非工作团环境中的联合国高层领导之间的业绩契约，并以更完善的成就监测与跟踪系统作为支持。⁷⁷

联合国应：

- ✓ 加快努力达到并超越秘书长将建设和平资金的15%烙上“性别平等标识”、用于促进性别平等的目标。其成就应写入秘书长与在基层、工

- ✓ 划拨1亿美元或象征性地从和平行动总预算金额中划拨1%（以较高者为准）给建设和平基金；⁷⁸并进一步确保在此拨款中，至少15%分配给促进性别平等的建设和平项目。

参考资料

1. 这在秘书长2014年与此问题相关的报告中得到呼应。“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），第78款。
2. “A New Deal for Engagement in Fragile States: 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness”（釜山，韩国：建设与和平和建设国家国际对话，2011年12月29日）。对于加快投入以支持性别平等的呼吁十分强烈，促成了于2015年7月在亚的斯亚贝巴召开第三次发展筹资国际会议。
3. “States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions”（经合组织，2015年6月）。
4. 例如参见：“秘书长妇女、和平与安全报告（2014年）”。
5. 例如参见：“Report of the Secretary-General: Review and Appraisal of the Implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the Outcomes of the Twenty-Third Special Session of the United Nations General Assembly”，联合国文件文号：E/CN.6/2015/3（联合国经济和社会理事会，2014年12月15日）；“In-Depth Study on All Forms of Violence against Women: Report of the Secretary-General”，联合国文件文号：A/61/122/Add.1（联合国大会，2006年11月17日）。
6. “States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions”，18。
7. “秘书长妇女、和平与安全报告（2014年）”，插图19。
8. 同上，插图20。
9. 参见，“Preparatory Process for the 3rd International Conference on Financing for Development: Elements”（联合国，2015年1月21日），5。贸易援助是另一种融资工具，有助于在脆弱环境中促进救济、恢复、稳定，以及增强妇女的经济权能。
10. “Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women’s Rights in Fragile Contexts”，全球研究报告提交材料（经济合作与发展组织（经合组织），发展援助委员会性别平等网络，2015年3月），7。经合组织-发援会成员名单：<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>。当引用经合组织-发援会数字时，“援助”一词仅指发援会成员划拨、可依部门分配的双边官方发展援助。
11. 在分析经合组织-发援会数据时，“援助”是指可依部门分配的双边官方发展援助。
12. “Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women’s Rights in Fragile Contexts”，1。
13. 同上。标记为主要或重要目标的指引：<http://www.oecd.org/investment/stats/37461060.pdf>。
14. 同上。
15. 加拿大向全球研究报告提供的数据。
16. “Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women’s Rights in Fragile Contexts”，5。
17. 阿富汗、埃塞俄比亚、孟加拉国、巴基斯坦、肯尼亚、尼泊尔、刚果民主共和国、南苏丹。参见同上。
18. “World Development Report 2011: Conflict, Security and Development”（世界银行，2011年），25，194。
19. “Making Development Co-Operation More Effective: 2014 Progress Report”（经济合作与发展组织（经合组织），联合国开发计划署（开发署），2014年4月3日），24。
20. “Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women’s Rights in Fragile Contexts”，7。
21. 然而，就人道主义援助呼吁而言，教育仍然是获得资助最少的部门之一。2013年，仅2%源自人道主义呼吁的资金投入教育，仅40%的教育相关资助请求得到满足，相比之下，粮食部门的这一比例为86%，而卫生部门为57%。参见“Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges”（联合国教育、科学及文化组织（教科文组织），2015年），275。
22. 值得注意的是，2015年5月，发援会在其统计系统引入了新用途代码，以跟踪用于帮助结束对妇女和女童暴力侵害的援助。这对于监管双边捐助方在支持消除对妇女暴力行为（包括脆弱环境中）方面的工作将是必不可少的。
23. “Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women’s Rights in Fragile Contexts”。根据发援会的定义，“冲突预防以及决议、和平与安全”类别包括：安全制度管理和改革；民间建设和平、冲突预防和解决；参与国际维持和平行动；重返社会与小武器和轻武器控制；清除地雷和战争遗留爆炸物；以及童兵（预防和复员）。Sucharita S.K. Varanasi 著，“Using Technology to End Impunity for Mass Atrocities, Including Rap”，国际司法监督，2015年5月26日，<http://www.ijmonitor.org/2015/05/using-technology-to-end-impunity-for-mass-atrocities-including-rape/>。
24. 同上，7。
25. 发援会两性平等网络为经合组织发援会提供的汇总数据。
26. “States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions”，

14. 25, 74。
27. 参见“States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions”。一些非发援会提供方增强了自己在脆弱环境中的发展合作和投资。
28. “Trends and Profiles of Other Providers’ Development Co-Operation”，摘自发展合作报告（经济合作与发展组织（经合组织），2014年），381–96。
29. 数据来源：<http://www.oecd.org/dac/stats/turkeys-official-development-assistanceoda.htm>。
30. 数据来源：<http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/uae-official-development-assistance.htm>。
31. “A New Deal for Engagement in Fragile States: 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness”。
32. 如需有关阿富汗和南苏丹民间社会动员的更多信息，参见“Integrating Gender into the New Deal for Engagement in Fragile States”，政策文件（天主教救援与发展组织，2012年12月），21–27。
33. “Fragility, Conflict and Violence Overview”，世界银行，访问日期：2015年9月10日，<http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>。
34. 同上。
35. “Update on the Implementation of the Gender Equality Agenda at the World Bank Group”，全球研究报告提交材料（世界银行，2014年8月14日），第18款。这些划拨算作国际复兴开发银行（世界银行）+ 国际开发协会。
36. 同上，第8款。按照世界银行的定义，性别知情行动是指那些通过用按性别细分指标及其他指标分析、实施或监视各类项目促进性别平等的行动。
37. 本段中的数据源自：<https://finances.worldbank.org/dataset/Monitoring-Gender-Mainstreaming-In-World-Bank-Lend/cfwtypej>。
38. 数据来源：<https://finances.worldbank.org/dataset/Monitoring-Gender-Mainstreaming-In-World-Bank-Lend/cfwtypej>。
39. “Gender and Development Projects and Initiatives”，亚洲发展银行，访问日期：2015年9月10日，<http://www.adb.org/themes/gender/projects>。
40. 本段中的数据源自：<http://adb.org/projects/search/48419,21303?keyword=>。出于问责目的，亚洲开发银行遵循有4个层次的性别分类系统，以评估干预措施在性别平等方面的重点。按照亚洲开发银行的定义，这四个类别分别是：1) “将性别平等作为主题”，2) “有效地将性别平等主流化”，3) “一些性别要素”和4) “无性别元素”。
41. “Operationalising Gender Mainstreaming at the African Development Bank Group”（非洲发展银行，2014年11月24日）。
42. 同上，图 4。
43. 例如参见：Carla Koppell 和 Jacqueline O’Neill 著，“Gender Symposia during Donor Conferences: A Model to Guarantee Women Leaders a Voice in Setting Priorities for Reconstruction”（包容性安全研究所，2009年11月）；Tobie Whitman，“Increasing Women’s Participation and Engagement in Planning for Peace: The 2011 Gender Symposium and International Engagement Conference (IEC) for South Sudan”，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）。
44. 数据来源：<http://adb.org/projects/search/48419,21303?keyword=>。
45. “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33款。
46. 阿富汗、苏丹/达尔富尔、利比亚、南苏丹、也门、布隆迪、叙利亚、索马里、马里、中非共和国和巴勒斯坦。联合国妇女署为全球研究报告收集的数据。
47. Koppell 和 O’Neill 著，“Gender Symposia during Donor Conferences: A Model to Guarantee Women Leaders a Voice in Setting Priorities for Reconstruction”，1–2。
48. “UN-SWAP: An Accountability Framework to Mainstream Gender Equality and the Empowerment of Women across the UN System”（联合国妇女署，2015年），8。
49. 秘书长关于妇女，和平与安全的报告中每年报告的数据。
50. 机构间常设委员会是机构间人道主义援助协调的主要机制。
51. 联合国开发计划署以性别平等为主要目标划拨给冲突中和冲突后国家的资金比例自2011年以来已经基本保持不变，2014年该比例为其资金的4.2%。就联合国儿童基金会而言，在干预措施中的比例于2014年达到19%，比2011年的11%有大幅增加，尽管两者的标记方法有着本质的不同，且我们不鼓励与其他行为体对比。人口基金的首个性别标记分析表明，在其干预措施中，11.6%将性别平等作为主要目标。从绝对金额来看，以冲突中和冲突后环境中性别平等作为主要目标的干预措施，以开发署资助的金额最大，共计7170万美元。在这一金额中，1360万美元用于改善妇女的生计和工作（包括推动妇女获取贷款和资产），以及促进职业培训、辅导和联谊活动。其他获得重点关注的领域包括司法救助、补救和公民安全（720万美元），以及为性暴力受害妇女提供法律援助，包括相关的意识建设活动（560万美元）。相比之下，2014年联合国妇女署在和平、安全和人道主义行动等方面的实地方案开支仅1775万美元，其中获拨款金额最多的前两个地区是非洲和亚太，分别为688万美元和518万美元。“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9月17日），第133款。

52. “Secretary-General’s Report on Women’s Participation in Peacebuilding (2010)”, 第34款至第36款。
53. 建设和平基金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、和平与安全问题报告。参见“Secretary-General’s Report on Women and Peace and Security (2015)”, 第134款。
54. 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、和平与安全问题报告。参见“Secretary-General’s Report on Women and Peace and Security (2015)”, 第133款。
55. “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81款至第82款, 第182款。
56. 同上, 9-10。
57. 联合国机构间常设委员会提供的数据。
58. “Funding Gender in Emergencies: What Are the Trends?”, 简报 (全球人道主义援助组织, 2014年9月)。
59. 基于2014年7月1日至2015年6月30日期间批准的资源。
60. “States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions”, 76。
61. “Implementation of the United States National Action Plan on Women, Peace, and Security” (美国国际开发署, 2012年8月), 12。
62. “Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women’s Rights in Fragile Contexts”, 8。
63. Angelika Arutyunova 和 Cindy Clark 著, “Watering the Leaves, Starving the Roots: The Status of Financing Women’s Rights Organizing and Gender Equality” (促进妇女发展权协会, 2013年), 17。
64. 同上。
65. 同上。
66. 这些结论基于2015年2月至3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。本段落的数据源自: “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)。
67. 这包括除资助之外的其他形式支助。本段落的数据源自: “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”。
68. 同上。
69. Isabelle Gueskens 等著, “Counterterrorism Measures and Their Effects on the Implementation of the Women, Peace and Security Agenda”, 全球研究报告提交材料 (妇女和平缔造者计划署, 2015年3月12日)。
70. 反洗钱金融行动任务组 (金融行动任务组) 是1989年七国集团首脑峰会期间设立的一家政府间机构。其目标是制定标准, 促进法律、法规和行动措施的有效落实, 从而打击洗钱、恐怖主义融资及其他对国际金融体系完整性的相关威胁。金融行动任务组目前包括三十四个国家及两个区域组织 (欧盟和海湾合作委员会)。其秘书处设在经合组织巴黎总部中。
71. Kate Mackintosh和Patrick Duplat著, “Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action” (人道主义事务协调厅 (人道协调厅), 挪威难民委员会, 2013年7月); “Activities of the United Nations System in Implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy”, 联合国文件文号: A/68/841 (联合国大会, 2014年4月14日), 第96款。
72. Gueskens 等著, 5。
73. “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,” 81。
74. 均由联合国妇女署管理。
75. 由联合国终止冲突中性暴力行动秘书处管理, 并由联合国开发计划署 (开发署) 的多伙伴信托基金办公室担任管理代理。
76. 天主教救援与发展组织与女性和平建设者全球网络一直在开展研究, 并主张为联合国安理会第1325号决议的落实以及支持自2010年以来的妇女、和平与安全决议划拨专项资金。二者携手与联合国妇女署合作, 建立了妇女、和平与安全问题筹款讨论小组和全球加速融资机制。
77. “2015年联合国建设和平架构审查专家咨询小组报告 (2015年)”, 第182款。
78. 同上, 第171款。

