

大会
第七十四届会议安全理事会
第七十五年

议程项目 14、117 和 130

联合国经济、社会及有关领域主要大型会议
和首脑会议成果的统筹协调执行及后续行动

千年首脑会议成果的后续行动

保护责任与防止灭绝种族、战争罪、
族裔清洗和危害人类罪

优先预防和加强应对：妇女和保护责任

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告发表之际，世界正面临一场由 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行引发的史无前例的全球危机，这场危机正在加深本已存在的不平等，给妇女和女童带来毁灭性后果。¹ 这种性别不平等是暴力模式得以存在的潜在结构性条件的一部分(S/2018/250)。虽然重点是应对危机及其后果，但也不应忽视世界各地仍有一些人群继续面临其他严重威胁，包括成为暴行罪受害者的威胁。在某些情况下，应对这一流行病的措施导致这些威胁更形严重，使本已脆弱的人群面临更大的风险。面对不容忍和仇外心理日益严重，暴力行为日益频繁的情况，各国必须采取更多措施保护本国人民，促进宽容和尊重人权的文化。例如，最近在一些国家发生的抗议活动反映了公众对系统性种族主义和歧视的失望。为防止暴行罪并履行保护责任，国际社会现在就应该弥合口头上的承诺与民众的真实经历之间的差距。

¹ 另见秘书长于 2020 年 4 月 9 日发表的声明，可查阅 www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-04-09/secretary-generals-video-message-women-and-covid-scroll-down-for-french-version。



2. 在大会第六十届会议高级别全体会议(2005年世界首脑会议)上,会员国的国家元首和政府首脑一致申明它们有责任保护人民免遭灭绝种族、战争罪、危害人类罪和族裔清洗之害。会员国在大会第 60/1 号决议所载《世界首脑会议成果文件》中一致认为,这种责任意味着通过适当和必要的手段防止这类犯罪,包括煽动犯罪(第 138 段)。他们有集体责任使用适当的外交、人道主义及其他和平手段帮助保护人民免遭暴行罪的侵害,如果和平手段不足,而且国家当局显然未能保护其人民免遭灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害,他们准备通过安全理事会并根据《宪章》及时果断采取集体行动(第 139 段)。正如《联合国宪章》所规定的,联合国的成立是为了“欲免后世再遭战祸,此种战祸(……)给人类带来无穷之悲痛”,并“重申基本人权、人格尊严及价值、男女及大小各国平等权利之信念。”

3. 庄严载入这一重要和持久承诺的《联合国宪章》通过 75 周年纪念活动,是在大会关于保护责任的第 63/308 号决议通过 15 周年之后不久举行的,它让世界有机会认真思考就兑现其诺言所做的承诺。今年也标志着《北京宣言和行动纲要》及其关于实现性别平等的承诺通过 25 周年、安全理事会关于妇女及和平与安全的第 1325(2000)号决议通过 20 周年以及 2030 年可持续发展议程通过 5 周年。安全理事会第 1325(2000)号决议呼吁会员国处理针对妇女和女童的性暴力和基于性别的暴力以及其他形式的暴力,以此作为结束有罪不罚现象及起诉灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪责任人的总体目标的一部分。理事会第 1820(2008)号决议确认“强奸和其他形式性暴力可构成战争罪、危害人类罪或是灭绝种族罪或酷刑构成行为”(第 4 段)。2009 年任命了负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表,进一步彰显了保护责任所涉性别问题工作的重要性。第 1325(2000)号决议和安全理事会随后关于妇女及和平与安全的决议敦促会员国加强妇女在各级决策中的参与和代表性,并将性别观点纳入预防和解决冲突以及重建的工作。

4. 性别平等和妇女参与在整个联合国系统中的重要性多年来明显可见,但与保护责任之间的联系就比较间接隐蔽,主要侧重于与冲突有关的性暴力。这两项议程显然在某些方面可互为补充,并有建立更多联系的空间,这可能有助于进一步把更多方面纳入加强预防冲突和暴行的工作,从而为拓宽预防工作议程提供支撑。

5. 本报告力求扼要叙述履行保护责任与促进性别平等及妇女与和平和安全议程之间的联系。而这又将有助于更好理解和应对暴行罪的性别动态。重点是落实支柱一和支柱二下的保护责任。前者是指国家保护其人民的责任,它源自各国现有国际法律义务,各国也有责任建设国家复原力和解决造成暴行罪的根源问题。后者是指包括会员国、区域和次区域组织、民间社会和联合国在内的国际社会协助各国履行这些责任的承诺。报告撰写人就性别视角如何不仅可以加深对暴行罪原因和动态的了解,而且还可以帮助国家、区域和其他行为者更好履行其保护责任进行了探讨。从本质上讲,如果以更具包容性的方式对待保护责任,优先考虑妇女在所有各阶段的有意义的参与、对妇女的保护以及妇女的权利,那么就能更加有效地履行保护责任。

二. 性别平等与保护责任

6. 以往关于保护责任的报告承认,性别不平等和歧视会增加性暴力和基于性别的暴力的潜在风险。这些报告还强调了保护责任所涉性别方面的情况并提及这样一个事实,即灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪对男子、妇女、女童和男童的不同影响(A/67/929-S/2013/399),并提及基层妇女组织在提供及时敏感的预警信息(A/63/677 和 A/73/898-S/2019/463)、通过族裔间对话化解社区间紧张关系(A/69/981-S/2015/500)以及打击仇恨言论和煽动暴力方面的作用(A/67/929-S/2013/399 和 A/73/898-S/2019/463)。报告还强调了这样一些方面,即纳入性别平等指标以支持预警(A/67/929-S/2013/399 和 A/73/898-S/2019/463)、实施促进性别平等的司法和安全部门改革的重要性(A/63/677)、性别包容国家预防战略的重要性(A/68/947-S/2014/449)、妇女充分平等参与决策与和平进程、风险评估中的妇女视角及其保护战略,以及缩小预防暴行差距的措施设计(A/67/929-S/2013/399、A/69/981-S/2015/500、A/71/1016-S/2017/556 和 A/72/884-S/2018/525)。

7. 预防暴行罪是联合国人权框架的核心组成部分。2020年,秘书长在“最高愿望:人权行动呼吁”中强调,人权文化必须充分体现在联合国的所有各项工作中,并呼吁制定共同的保护议程。动员全人类防止暴行需要让妇女积极参与决策,充分倾听她们的声音,并发挥她们的能力。

8. 会员国对保护责任的承诺首先是对预防和减轻犯下暴行罪的风险的承诺。预防暴行罪的系统方法需要强有力的对性别问题有敏感认识的分析和指标,以及基于按性别分列的数据的战略规划和行动。基于性别的歧视和不平等是造成暴行罪的风险因素。因此,重要的是将性别问题纳入预警指标和系统的主流,并认识到妇女在为此目的提供信息方面可以发挥的作用。按性别分列的对性别敏感的指标和数据也有助于确定社会中的攻击和军事化情况,例如对拒不屈从于拿起武器的压力的男子进行的迫害。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)率先开展了对性别问题有敏感认识的指标方面的工作,以便对预警采取整体办法。² 2020年出版的《联合国外地特派团预防和应对与冲突有关的性暴力手册》列有关于预警以及监测和报告此类暴力的指南。

9. 区域和次区域组织为保护妇女和女童免遭侵犯人权行为而采取的措施有助于防止暴行罪。2010年,东南亚国家联盟成立了东盟促进和保护妇女儿童权利委员会。其目的是更有效地执行《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》。³ 美洲国家组织于1994年通过了《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》(《贝伦杜帕拉公约》),并于2004年通过了其后续机制。2010年,非洲联盟宣布了非洲妇女十年,目的是推进性别平等和增强妇女权能。2014年,非洲联盟与联合国建立了《联合国负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室与非洲

² 巴勃罗·卡斯蒂略·迪亚斯等人著,《关于促进性别平等的预警:概览和操作指南》(联合国妇女署,2012年10月)。另见政治事务部,《调解人指南:关于在停火协定及和平协定中处理与冲突有关的性暴力问题》(纽约,联合国,2012年1月)。

³ 见东盟,《妇女权利和性别平等进展情况报告》(2016年)。

联盟委员会之间关于预防和应对非洲境内与冲突有关性暴力的合作框架》。五年后，非洲联盟和平与安全理事会决定每年举行一次公开会议，专门讨论非洲大陆与冲突有关的性暴力问题。⁴ 2011年，欧洲委员会通过了《预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》（《伊斯坦布尔公约》）。阿拉伯国家联盟还将保护妇女和女童作为优先事项，于2015年9月通过了《2015-2030年保护阿拉伯妇女：和平与安全执行行动计划》，并拟定了预防阿拉伯地区与冲突有关的性暴力行为合作框架。这些区域倡议都包含与防止暴行有关的内容。这些倡议鼓励各国提供进一步支持，推动制定对性别问题有敏感认识的预防暴行罪区域框架。

三. 暴行罪对妇女和女童的影响

10. 不同区域的会员国均强调了将预防暴行议程与包括妇女与和平和安全议程在内其他全球承诺和优先事项挂钩的重要性。联合国已将这种做法纳入其支持会员国工作的许多方面，会员国本身需要在所有各区域继续落实这一做法。

11. 安全理事会更加关注暴行正在发生或行将发生的局势中妇女的和平与安全问题。2016年成立的妇女及和平与安全非正式专家组响应了妇女民间社会团体的呼吁，加强了安理会对这些问题的分析和了解，包括特定国家局势中与冲突有关的性暴力问题。特别代表定期与安全理事会制裁委员会分享信息，包括通过各制裁委员会的监测组和专家组分享信息，以鼓励对在冲突中针对妇女和女童实施或指示实施性暴力的人实施定向制裁。已向联合国在中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、马里、索马里、南苏丹和苏丹(达尔富尔)的和平行动部署了高级妇女保护顾问，以帮助他们识别和评估与冲突有关的性暴力威胁，并就如何应对这些威胁向他们提供咨询。因此，国际上凡是就最为严重的危机能够做出更好回应的，往往是因为做出了承诺，保证履行保护责任和妇女及和平与安全议程。

12. 对属于保护责任议程的暴行罪需要从性别视角去看待，并且暴行罪具有性别方面的影响。根据《国际刑事法院罗马规约》，在对危害人类罪的定义中列入了强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕、强迫绝育等行为，或在广泛地或有系统地针对任何平民人口进行的攻击中，在明知这一攻击的情况下，作为攻击的一部分而实施的严重程度相当的任何其他形式的性暴力(第7条，第1款(g)项)。同样的行为也可能构成战争罪(第8条第2(e)(六)款)。《防止及惩治灭绝种族罪公约》第二条下有关种族灭绝的定义未曾明确提及强奸或性暴力属于种族灭绝的构成行为。然而，起诉应对1994年1月1日至1994年12月31日期间在卢旺达境内的种族灭绝和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内种族灭绝和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭(卢旺达问题国际法庭)，认定，强奸和性暴力只要意图全部或部分摧毁作为灭绝种族行为目标的特定群体，就构成灭绝种族行为。⁵ 这一重要结论有助于推进冲突中性暴力犯罪方面的司法。《公约》规定，如果意图是全部或部分摧毁作为灭绝种族行为目标的受保

⁴ 见 <https://archives.au.int/handle/123456789/6489>。

⁵ 检察官诉让-保罗·阿卡耶苏，卢旺达问题国际法庭第96-4-T号案件。

护群体，即构成种族灭绝行为，杀害某一群体的成员只是根据《公约》可能构成种族灭绝行为的四种行为中的一种行为。⁶ 其他种族灭绝行为，如果出于同样的意图，包括造成严重的身体或精神伤害、强制实施旨在防止群体内生育的措施以及强行将该群体的儿童转移到另一个群体，则更有可能针对妇女和女童，因此受到的关注较少。

13. 广泛或系统的性暴力可能构成暴行罪，对于这一点已不再有争议。安全理事会第 1612(2005)号和第 1820(2008)号决议强调，强奸和其他形式的性暴力可构成“战争罪、危害人类罪或灭绝种族罪的构成行为。”⁷ 各国负有独自和通过国际社会集体预防的责任。在武装冲突局势中及暴行罪已经发生或行将发生的情况下，性暴力仍然是对包括女性和平建设者和人权维护者在内的妇女和女童的主要威胁。在许多冲突局势中，例如在中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、缅甸、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国，与冲突有关的性暴力被用作一种战争战略。通过联合国和平行动对与冲突有关的性暴力的监测、分析和报告安排，已经把暴行罪记录下来并由特别代表向安全理事会报告。尽管男子和男童也是受害者，但妇女和女童受到的影响更大。2019 年，向安全理事会报告了 19 起情况，并且有正当理由怀疑其中 50 多个武装冲突当事方实施或煽动实施了强奸及其他形式的性暴力。⁸ 然而，由于污名化、社会和文化障碍以及对报复的恐惧，对此类犯罪的报告仍然不够。

14. 妇女和女童特别容易遭受以性剥削为目的的贩运，这类贩运是对人权的严重侵犯，也是一种严重犯罪，在某些情况下可能构成暴行罪。安全理事会第 2331(2016)号决议重申，在贩运人口背景下犯下的某些罪行可能构成战争罪，并呼吁各国立即采取果断行动，确保追究此类犯罪的责任。因此，防止贩运弱势群体事关保护责任。2019 年，贩运人口特别是妇女和儿童问题特别报告员向安全理事会报告说，妇女和女童特别是在冲突期间及冲突前或冲突后局势中受到贩运的影响尤为严重。他们占所有人口贩运受害者的 72%，⁹ 妇女被边缘化、她们获得资源和教育的机会有限、她们的从属地位以及基于性别的暴力盛行，所有这些都增加了妇女因为性交易、强迫婚姻、强迫卖淫或强迫劳动而被贩运的风险。

15. 在武装冲突和暴行罪的局势中，妇女和女童受到流离失所的影响也大得不成比例，根据国际法，这可能构成战争罪或危害人类罪。由于获得营养和医疗支持的机会往往有限，流离失所者的死亡率通常高于非流离失所者。流离失所的妇女在暴力袭击，特别是性暴力和基于性别的暴力以及剥削、贩运和对其最基本人权的侵犯面前尤为脆弱。流离失所者营地及其周边地区本应是避难所，但这并非总是有保证的。必须把保护流离失所的妇女和女童的战略，包括提供拯救生命的性保健和生殖保健，充分纳入暴行预防政策和战略。

⁶ 安全理事会第 1820(2008)号决议(第 4 段)和 A/HRC/32/CRP.2(第 124 段)。

⁷ A/63/677(第 34 段)。

⁸ S/2019/280。

⁹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25278&LangID=E。

16. 打击有罪不罚现象，确保对暴行罪伸张正义和追究责任，对于推进保护责任议程至关重要。各国在对侵害妇女和女童的暴行犯罪人进行追责的能力或准备程度方面仍然存在严重差距，而且往往没有满足对受害者进行赔偿的需要。¹⁰ 会员国还必须做出更多努力，结束对妇女和女童犯下的严重罪行有罪不罚的现象，包括确保对所有性暴力事件按照国际标准在主管法院进行充分的调查、起诉和审判；修正或通过国家法律以纳入国际罪行；批准和执行《防止及惩治灭绝种族罪公约》和《罗马规约》；并向国际、地区和混合法院提供支持。查找、逮捕和起诉各个级别的被控实施或煽动暴行罪的个人，特别是针对妇女和女童的个人，必须成为共同优先事项。为保证杜绝这种情况的再次发生，应经由过渡司法机制和培养尊重妇女人权的文化，推进把基于性别的所有各类暴力犯罪悉数纳入的法律框架，¹¹ 应当鼓励无法处理这些优先事项的会员国请求包括冲突中法治和性暴力问题专家组在内的联合国实体提供技术援助。

17. 暴行罪也可能发生在非武装冲突背景下，基于性别的暴力可能是显示暴行罪风险的一个指标。当妇女遭受基于族裔、种族、土著遗产、宗教或残疾的歧视时，基于性别的歧视这种长期存在的现象可能会更形严重。¹² 有必要扭转这种趋势，加倍努力以消除基于性别的不平等和歧视。

18. 暴行罪给个人和社会留下了往往长达数十年持久的身体和心理创伤。幸存者经常面临医疗基础设施不足和精神健康支持不足(如果有的话)的环境。医疗和心理社会服务、诉诸司法或赔偿、生计支持或任何其他类型的干预都应遵循以受害者为中心的做法。此外，构建不仅满足幸存者直接需求，还能消除暴力侵害和歧视妇女根本原因的战略是实现持续变革的关键。对暴行罪幸存者，往往既没有提供补救，也没有给予赔偿，长期干预和支持有时留给了民间社会团体，其中许多这类团体由妇女和志愿者领导。一个例子是波斯尼亚和黑塞哥维那的妇女健康组织“Medica Zenica”。它向该国 1992 年至 1995 年战争中成千上万的妇女和儿童幸存者提供全面的心理、医疗和物质支持。国家主管当局和捐助者的长期规划和参与对于救助尽可能多的幸存者至关重要。

19. 在 2005 年世界首脑会议成果文件中，会员国认识到，保护其人民免遭暴行罪的侵害也意味着防止此类罪行和防止煽动实施此类罪行。可能构成煽动暴力要素的仇恨言论是显示暴行罪风险的一个重要指标。仇恨言论包括了针对女性的仇恨言论和性别化或超男性化的仇恨言论。仇恨言论在全球蔓延日益令人关切，为此，秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问牵头拟订了《联合国仇恨言论战略和行动计划》。该战略正在全球和国家层面得到实施，其中还提到联合国需要与新媒体和传统媒体接触，将它们用作处理仇恨言论问题的工具，同时认识到社交媒体如今也是公共空间的一部分，社交媒体已被用于传播厌恶女性的仇恨言论并被

¹⁰ S/2019/280。

¹¹ S/2019/800(第 65 段)。

¹² 见有关基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议，该建议是对消除对妇女歧视委员会的第 19 号一般性建议的更新(第 12 段)；A/HRC/26/38，(第 58 段)；S/2019/280(第 2 段)。

用于歧视及攻击妇女和女童。不应低估包括妇女团体和宗教领袖在内的地方机制在化解社区间紧张关系、打击仇恨言论及防止煽动暴力方面的作用。它们需要得到国家和国际的支持。

20. 妇女经常被记录为暴行罪的受害者。然而，同样重要的是，应当更好了解妇女积极协助或实施此类犯罪的情况。研究表明，尽管大多数犯罪人是男性，但参与实施暴行罪的女性人数远超现有假设。¹³ 将施暴者完全视为男性会导致基于传统的性别陈规定型观念做出过于简单的解释。妇女可能作为战斗人员直接实施暴行罪，也可能通过例如向男性犯罪人提供实际支持或情感支持，或通过宣扬构成实施此类罪行依据的某些观念和某些类型的歧视而间接实施暴行罪。¹⁴ 这对追责会有影响。迄今为止，只有两名妇女被国际刑事法庭定罪，这掩盖了妇女在世界各个地区发生的暴行活动中发挥的多重作用。¹⁵ 重要的是，应当认真审视妇女在助长暴行罪方面所发挥的各种不同的作用，并如何在保护责任相关预防战略中有所反映。

四. 妇女在预防和保护方面的关键作用

21. 只有妇女平等并且有意义地参与决策、预防和解决冲突、调解、保护、过渡时期司法、和解和建设和平以及其他政治进程，才有可能加强全面预防暴行的工作。必须承认和支持妇女的既有作用，并查明她们所继续面临的根深蒂固的障碍。民间社会组织在这方面做了宝贵的工作。

22. 防止暴行的努力必须充分反映相关标准、优先事项和成果，它们已载述于安全理事会第 1325(2000)号决议及其后所有相关决议、《消除对妇女一切形式歧视公约》及《北京宣言和行动纲要》，并且已经纳入可持续发展目标的具体目标，特别是目标 5(性别平等)和目标 16(和平、正义和强有力的机构)。尽管妇女没有得到充分的代表，但世界许多地方的妇女在这方面展现出巨大的领导力。需要更多努力以支持这项工作。妇女必须在预防暴行的所有方面得到充分和平等的代表(见下文所述要点)。为了履行保护责任，在目标 5 和 16、妇女与和平和安全议程以及防止暴力极端主义的行动方面都需要开展跨领域的伙伴关系。

A. 预警

23. 地方行为体特别是妇女，通过信息共享和预警，在预防暴行方面发挥着关键作用。民间社会组织和妇女权利活动积极分子监测并记录下相当于或可能导致暴

¹³ Alette Smeulers 著，“Female perpetrators: ordinary and extraordinary women?”，《国际刑法评论》，第 15 卷，第 2 期(2015 年 1 月)。

¹⁴ Eli Stannes 著，“The responsibility to protect: integrating gender perspectives into policies and practices”，《全球保护责任》，第 4 卷，第 2 期(2012 年 1 月)。

¹⁵ 2011 年，卢旺达问题国际刑事法庭判定波利娜·尼拉马苏胡科犯有共谋灭绝种族罪、灭绝罪、强奸罪、迫害罪、谋杀形式的暴力侵害生命权罪和其他不人道行为罪。2003 年，起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭(前南斯拉夫问题国际法庭)判定比利亚纳·普拉夫希奇犯有危害人类罪。

行罪的侵权行为，为争取法律补救提供便利并向幸存者提供支持。例如，在东帝汶，非政府组织 Belun 率先建立了一个预警和应对网络，以提醒人们注意可能存在的暴力侵害妇女行为的危险，并提供补救措施。过去两年来，该网络已扩展到东帝汶更偏远地区。今后几年，将在其他一些国家建立由该网络变化而来的各种组织，并与暴行预警大框架挂钩。

24. 对女性人权维护者的攻讦日益频繁。人权维护者处境问题特别报告员在其 2019 年报告中指出，妇女所面临的危险和障碍往往更多而且种类不一，这些危险和障碍有其性别特征并且横跨不同领域，因为根深蒂固的性别陈规定型观念而形成。妇女遭到人身伤害、得不到医疗、受到有辱人格的搜查、家人和所在社区遭到威胁、诽谤、公共媒体对其外貌的攻击、任意拘留、性暴力和基于性别的暴力以及谋杀。如果他们报告暴力行为，则有可能为其所在社区所排斥并被污名化以及还会再次受害。¹⁶ 妇女人权维护者站在预防暴行的第一线，必须做出更多努力以向她们提供保护。

B. 安全部门

25. 更加性别均衡的警察、军事和司法部门可有助于改善对平民的保护，促进对法治的尊重。增加各级安全部门包括文职监督机构中的妇女人数，可以为预防暴行做出重要贡献。在提供服务的第一线(作为警官、惩教官员、法律代表和法院行政人员)和有政策影响力的最高层(作为立法者、法官并在专业监督机构)雇用妇女可以促成司法系统提升性别平等。¹⁷ 之所以有女警官，与关于性暴力的报案数量的增加有关。¹⁸ 在乍得东部，难民、境内流离失所者和当地民众面临劫持、性暴力和基于性别的暴力以及武装团体的袭击，因此部署了便衣女警察。事实证明，她们能够更好地与妇女沟通，并提高了对性别问题有敏感认识的保护水平。¹⁹ 会员国可以协助同行进行能力建设。在中非共和国，联合国向针对妇女和儿童的性暴力联合快速反应和预防股提供了甚至对偏远地区的性暴力犯罪展开调查的培训。在该国首都班吉，警署向性暴力幸存者提供了医疗和心理支持。

C. 冲突解决与和平进程

26. 妇女作为平等伙伴参与的和平进程往往会带来反映全社会关切和利益的更可持续的和平成果和更具包容性的和平协议。²⁰ 全球数据显示，妇女参与预防冲

¹⁶ A/HRC/40/60。

¹⁷ 联合国妇女署，《预防冲突、改革司法、确保和平：关于执行联合国安全理事会第 1325 号决议的全球研究》，第 121 页(2015 年)；妇女署，《改善妇女在冲突期间和冲突后诉诸司法的机会：规划联合国的法治参与》，第 40 页(2016 年)。

¹⁸ 联合国妇女署，《预防冲突》；Laura Turquet 等人，《世界妇女的进步：追求正义，2011-2012 年》，第 59-61 页(联合国妇女署，2011 年)。

¹⁹ John Karlsrud 和 Randi Sohljell, “Gender sensitive protection and the responsibility to protect: lessons from Chad”, 收录于 Sara E. Davies 等人主编, *Responsibility to Protect and Women, Peace and Security*, 第 109-110 页(博睿学术出版社国际法研究, 海牙, 2013 年)。

²⁰ 联合国妇女署，《预防冲突》，第 41 页。

突可以拓宽政治对话、让人们听到她们的声音并考虑到她们的优先事项，因而是实现持久公正和可持续和平的关键。妇女的参与使得和平协议至少持续两年的可能性提高了 20%。有妇女参与的协议有 35%的可能更可持续 15 年。²¹ 政治和建设和平事务部为克服影响妇女有意义地参与联合国调解努力的障碍做出了有系统的努力，例如为此确保妇女民间社会领导人和组织充分参与从地方预防冲突努力到正式和平谈判的各级和平进程。

27. 体现妇女和妇女组织在支持和平进程及调解造成或有可能造成暴行发生的争端方面发挥关键作用的例子不胜枚举。与叙利亚妇女咨询委员会的定期协商和秘书长叙利亚问题特使的持续宣传有助于确保包括咨询委员会成员在内的妇女在阿拉伯叙利亚共和国宪法委员会中的代表率达到 28%。自 2016 年以来，该委员会一直是该国主要的妇女机制，它就该国各种问题向联合国提供咨询、提出调解建议和指出议程中遗漏的事项，并从性别角度制定政策立场。它还在本国国内主张开展跨政治派别的合作，争取在从提供援助到释放被拘留者等各种问题上达成共识。在索马里，阿莎·哈吉·埃尔米²² 坚持不懈地追求和平，不仅推动妇女参与和平进程，还解决了侵犯妇女人权的问题。由南苏丹各妇女组织组成的南苏丹妇女和平与发展联盟在倡导妇女参与《关于解决南苏丹共和国冲突的振兴协定》方面发挥了重要作用，这体现在：25 名妇女代表参加了 2018 年 9 月的协定签署仪式，2020 年 2 月一名妇女被任命为南苏丹若干名副总统中的一名。在哥伦比亚，到 2015 年，参加政府和共同替代革命力量之间谈判的代表团成员中有五分之一是妇女。妇女参与度高产生的主要结果之一是，拓宽了谈判的内容，妇女利用她们对谈判的参与来解决受影响社区主要不满的一些问题，包括土地归还以及受害者获得司法救济和赔偿的权利。他们还将关于妇女、女童和土著居民权利的条款成功地纳入《最终和平协议》，寻求确保妇女平等获得农村财产，促进妇女的政治参与，制定措施防止基于性别的暴力，并拒绝赦免冲突期间犯下的性暴力罪行。因此，在《协定》的 578 项条款中，有 130 项涉及性别问题，重点是优先考虑妇女和女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者的权利及其参与《协定》的执行情况并解决结构性歧视问题和冲突对这些人不成比例的巨大影响问题。2018 年，联合国伊拉克援助团支持设立一个妇女咨询小组，以促进大幅提升妇女在领导、决策和建设和平中的代表性。该小组向负责宪法审查的议会委员会提议，在《宪法》中纳入一项条款，通过配额制度，保证妇女在各级治理和独立机构中的代表性，而不仅仅是在国民议会中的代表性。

28. 正如秘书长在一份报告中所指出的，所有联合国调解小组都已把妇女纳入在内，但仍需要加强妇女对参加谈判的代表团的参与。²³ 根据该报告和安全理事会第 2493(2019)号决议，政治和建设和平事务部已着手规划和举行针对具体情况的

²¹ 联合国妇女署，《预防冲突》；Laurel Stone，“对妇女参与和平进程的定量分析”，附件二，载于《重新构想缔造和平：妇女在和平进程中的作用》。

²² 阿莎·哈吉·埃尔米是索马里的政治家、和平活动家及拯救索马里妇女和儿童组织的创始人。2008 年，她因其工作获得了正确生活方式奖。

²³ S/2019/800，第 14 段。

高级别战略会议，以设计和支持包容性全面和平进程。经过 2020 年 4 月与秘书长也门问题特使办公室举行的第一次此类会议，拟订了一项行动计划，以提升也门妇女的深度参与和在也门建立和平过程中促进性别平等。越来越多的妇女调解员网络，包括区域妇女调解员网络全球联盟、非洲妇女预防冲突和调解网络、阿拉伯妇女调解员网络、地中海妇女调解员网络、北欧妇女调解员、整个英联邦的妇女调解员和东盟妇女促进和平登记处，为加强多轨做法提供了机会，应得到会员国和区域组织的支持。

D. 和平行动

29. 无论是由联合国还是由区域安排开展，和平行动在保护民众免遭暴行罪方面发挥着重要作用。和平行动部负责管理七项此类行动，并负有保护平民的具体任务；多数此类行动还有其他相关保护任务，包括在人权、与冲突有关的性暴力和儿童保护方面的任务。妇女参与维持和平行动军警部门的工作十分有助于此类特派团的成功。除了给特派团人员带来更多技能外，女性维和人员还提高了特派团在当地民众中的信誉和信任度。在有针对性地接触东道社区的妇女过程中，特派团从她们那里了解到当地的保护战略及其预警能力。²⁴ 在一些情况下，妇女保护网络与维持和平特派团密切合作，介绍情况，帮助确定特派团的巡逻地点，并确保包括境内流离失所者在内的弱势群体了解如何获得保护服务。在联合国南苏丹特派团，班提乌完全由妇女组成的肯尼亚特遣队在妇女去拾柴或打水时为她们提供了更好的人身保护，从而大大减少了袭击次数，包括强奸和轮奸。当肯尼亚在 2016 年撤出维和人员时，该趋势逆转直下。尽管取得了令人鼓舞的进展，并且妇女在和平行动中为履行保护责任做出了重大贡献，但她们在联合国和平行动中显然仍然是少数群体。部队派遣国和警察派遣国应继续与联合国合作，增加其特遣队中妇女的总体人数。

E. 建设和平和维持和平

30. 把妇女有系统地纳入在内及妇女的参与和促进性别平等是维护和平和可持续发展的关键。尽管妇女经常被排除在和平和政治进程之外，并且面临针对性别的威胁和暴力，但她们已经走到一起，成为变革的推动者、仲裁员、调解员、顾问和和平建设者。他们在地方和国家层面的建设和平方面取得了很大成就。她们对包括由建设和平委员会牵头的进程在内的这些进程的参与，是确保包容和可持续和平、扭转性别不平等的现象并解决妇女具体需求和关切的关键。例如，在利比里亚，妇女站在为结束内战所做努力的前列。自那时以来，她们一直积极投身于由社区主导的建设和平工作中去，在冲突初露苗头就努力加以遏制以防患于未然。她们继续就诸如自然资源管理和决策之类与冲突根源有关的问题同公司和政府展开合作。在喀麦隆，妇女和青年正致力于建立社区对话，缓解紧张关系和增强社会凝聚力。在埃塞俄比亚，妇女和平建设者正在利用社区对话平台来帮助东道社区和回返者之间展开对话以解决流离失所的问题。在所罗门群岛，妇女和青年核心小组成为了经此应对建设和平挑战的包容性论坛。它们鼓励政府加大努力

²⁴ 联合国妇女署，《预防冲突》，第 141 页。

力度，力争把性别视角纳入整个公共部门的主流。在吉尔吉斯斯坦，16个社区的女性宗教领袖和地方政府正在共同努力，以增强地方对暴力极端主义的抵御能力。他们领导开展了一场媒体的宣传运动，打破了关于宗教和种族群体的陈规定型观念，改善了地方政府与有可能走向激进化的社区之间的关系。在布隆迪，由联合国建设和平基金支持于2015年成立旨在解决当地冲突并促进和平环境的妇女和平与对话网络，现在已从地方扩展到国家一级，拥有14000多名活跃成员。他们举行了12000多次对话，解决了约5000起地方争端。在所有这些情况下，妇女都在为制止暴力、促进和平、防止冲突和暴行而行动。

F. 司法和问责

31. 确保包括经由过渡时期司法机制和程序等对以往和现在的暴行罪进行追责和补救，是保证这些罪行不再发生和预防暴力冲突的关键。²⁵ 根据《罗马规约》，并基于前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭的规约和判例，把一系列基于性别的犯罪编入危害人类罪和战争罪的法律(见上文第12段)。这在很大程度上归因于由妇女性别公正核心小组牵头进行的宣传，该联盟的成立就是为了确保《罗马规约》反映性别问题。妇女参与为国际法所述最严重罪行伸张正义的进程，不仅对促进性别平等和妇女参与决策十分重要，而且还可以就此顾及妇女对司法问题的看法。妇女参与追责进程也有助于挑战陈规定型观念，凸显武装冲突中针对妇女的性暴力行为的犯罪性质。在卢旺达问题国际刑事法庭审理的针对卢旺达塔巴市前市长让-保罗·阿卡耶苏的案件中，纳瓦尼特姆·皮莱法官率先就强奸指控询问了一名证人。这最终导致法庭作出有开创性的裁定，即强奸和性暴力的实施如果意图是全部或部分摧毁一个受保护群体，则可构成灭绝种族罪。该案为其他国际司法机构创造了重要的判例，并对强奸和其他形式的性暴力视为战争不可避免的副产品甚至战利品的错误观念提出了挑战。²⁶ 在科索沃，政府承认和核实科索沃战争期间性暴力幸存者地位委员会收到了1176份申请，其中657人被确认为这种暴力的受害者，并获得了赔偿。对许多妇女来说，这在赋予幸存者权力和承认她们过去的痛苦方面具有变革性。在危地马拉，与冲突有关的性暴力和家庭奴役暴力的幸存者正与联合国、国家机构及其社区展开合作，以执行促使该国采取了赔偿措施的塞普尔·扎尔科案的判决。²⁷

32. 国际法院和法庭中仍然存在性别不平衡现象。在国际刑事法院的20名法官中，有6名是女性，而在国际法院的15名法官中，有3名是女性。在欧洲人权法院，47名法官中有16名是女性，而美洲人权法院六名法官中有一名是女性。在非洲人权和人民权利法院，11名法官中有6名是女性。国际法院和法庭中的性别代表性和妇女视角对于合法性和代表性至关重要。许多此类职位由会员国提名

²⁵ A/HRC/37/65。

²⁶ 本报告凡提及科索沃，无论是指领土、机构还是人口，都应在安全理事会第1244(1999)号决议的范围内予以解释，并且不影响科索沃的地位。

²⁷ 数据来自委员会的报告。另见 Henri Myrtilinen 和 Nicola Popovic, *We Were Like Caged Birds, This Gave Us Wings to Fly: A Review of UN-Women Programming on Gender-Sensitive Transitional Justice* (妇女署, 纽约, 2019年)。

填补，然后进行选举。因此，国家最终不仅要负责提名更多女性候选人，还要负责确保处理妇女在法律职业中的地位问题。

五. 结论

33. 通过这份报告，我们向历史上和现代的许多勇敢和杰出的妇女致敬，这些妇女有些有记录，有些永远不会有，但她们都克服了暴力和战争，保护自己的同胞和整个社区免遭种族灭绝、危害人类罪、战争罪和族裔清洗。这份报告还让大会所有会员国都有机会作为上游预防暴行的一部分，加强性别平等，并促进妇女的参与，把它当作其履行保护民众免遭暴行罪的责任的一个关键部分。

34. 在世界各地和许多部门，妇女已经展示了发挥作用所需的决心和技能。然而，他们每走一步都会遇到障碍。妇女在政府决策、法治和安全部门的代表性仍然不足并且仍然遭到低估；他们继续面临社会压力、污名化、虐待和剥削。出于这些原因，我们尚未接近有效采取预防暴行的整体行动。让我们动员起来，消除歧视，追求平等，在保护责任议程中确保促进性别平等，并为支持妇女成为预防和保护的力量的力量而做更多努力。秘书长致力于在联合国内推进这些优先事项，并呼吁会员国以及区域和次区域组织加入这一努力中来，并执行以下建议：

(a) 再次承诺根据国际法防止和应对灭绝种族及其他严重罪行，并重申 2005 年世界首脑会议成果文件第 138 和 139 段，包括为此将保护所涉性别方面作为保护责任的一部分。

(b) 通过加强跨领域伙伴关系，包括在可持续发展目标特别是目标 5 和 16 以及妇女与和平和安全议程上的伙伴关系，加强预防基于性别的暴行。

(c) 充分利用保护责任协调中心以及妇女与和平和安全网络，将预防基于性别的暴行纳入国家和区域政策的主流。具体而言，国家协调中心可以确保性别政策与保护责任原则之间的联系。

(d) 批准和执行《防止及惩治灭绝种族罪公约》和《罗马规约》，在必要时对国家法规加以修订以纳入暴行罪，改善诉诸司法的机会，特别是妇女和女童诉诸司法的机会，以及向关于暴行罪的区域和国际追责机制提供支持，从而进一步努力结束有罪不罚现象，包括在性犯罪和基于性别的犯罪方面的有罪不罚现象。

(e) 制定并在国家和区域预警框架中纳入针对不同性别的指标，以提高情况监测、发现和应对包括性犯罪和基于性别的犯罪等犯罪早期规律的能力。为此，应当加强对妇女组织的支持，以便就不断变化的令人关切的情况及时提供可操作信息。

(f) 促进和便利构建有利于民间社会组织推进保护和预防工作的环境，包括助力性别平等及妇女平等参与和领导预防暴行、建立和平和建设和平工作的环境。

(g) 按照《联合国关于仇恨言论的战略和行动计划》，实施在地方、国家、区域和全球各个层面处理和打击有性别指向的仇恨言论并防止煽动暴力的措施。