



01

# 背景介绍

十 “男女平等与和平与安全息息相关”。

安瓦尔·乔杜里大使，

全球研究高级别咨询小组，联合国妇女署视频访谈，2015年

自安理会于2000年10月通过第1325号决议以来，世界已有所不同。某些地区的冲突发生了质变；我们对和平与安全的内涵定义在逐步演变；我们对司法的理解也已转变。这一不断变化和不断发展的现实使安全理事会第1325号决议及其后的各项决议的四大核心任务——预防、参与、保护和建设和平与恢复——陷入重重困境。正是在这样的背景下，本全球研究报告着手审查第1325号决议十五年的落实情况，报告审视了需要填补的空白和必须回顾的一些基本假设。

## 冲突的本质已经改变

自第二次世界大战以来，冲突的实际数量和受冲突影响的平民人数大幅减少。而公众却感到，世界正处于前所未有的、毁灭性的冲突和危机之中。造成这种观感的原因之一是，全球媒体和先进通讯技术已将现有冲突的严峻现实带到人们的日常生活与工作之中，因而提高了人们对破坏程度和平民伤亡及痛苦的意识。而人与人之间的相互关联性使冲突看起来极具毁灭性，而且永无止境。

其次，世界上许多地区的冲突也更为旷日持久。这样的局势下，对于生活在冲突地区的平民而言，暴力已经常态化，军阀成为榜样，经济不受控管、调节，国家长期脆弱不堪。这些旷日持久的冲突摧毁了平民的生活。刑事诉讼随着贩毒、人口贩卖、走私和腐败开始主宰公共生活而变得稀松平常。通过原材料贪婪敛财的行业也竞相出现。往往从主要叛军编队分裂出来的私营保安公司、准军事组织和其它神秘的武装团体开始涌现。这种不安全状况使普通平凡的日常生活变得艰难，而生存成为每个人的当务之急。

第三，自2001年以来，世界某些特定地区的冲突在本质上已发生了巨大变化。事实上，**本全球研究在民间社会组织中开展的调查显示，84%的受访者表示其关注的新问题是暴力极端主义和反恐怖主义**。在二十世纪九十年代，大部分战争发生在非洲，尤其是在那些军阀割据的脆弱国家。今天，新型冲突却以前所未有的方式直接将平民卷入其中。

虽然恐怖主义这一现象在很久以前就很常见，自2001年以来其性质、规模、以及破坏性却已达到前所未有的程度。自杀式爆炸和针对平民目标的爆炸似乎在本世纪的第一个十年中达到了高峰。这些行为的野蛮残暴在使国际社会感到震惊的同时，也使得我们异常团结。

如今，世界某些地区的战争更加趋向于不对称，即持有简陋武器和爆炸物的叛乱团体对抗着拥有最先进武器装备的大国军队、国际联盟。正如冲突地区的一位妇女对我们说的那样：“多国部队控制天空，叛乱分子控制社区。”由于参与这些战争的暴力极端主义团体的战士大多来自这些妇女所在的社区——许多人还是她们的孩子——她们往往感觉自己深陷两难之境，一方面需要保护自己的社区和孩子，另一方面又需要抵制极端主义及其对妇女权利造成的诸多负面影响。许多妇女受革命或救世话语的蛊惑，也开始大量作为战士加入极端主义团体，而不再仅仅是作为母亲、女儿或姐妹被卷入冲突。

各国已作出未必有效却着实强势的反应，试图应对这一日益严峻的现象。其国内和国外战略已加大监视和武力的强度。先前利用警力对付“恐怖行为”，如今则称之为“反恐战争”。这种对警察管辖范围内的人权和武装冲突的国际人道主

义法的模糊区别已导致国际法和行政做法出现病态征兆。定点击杀、在内部非“武装冲突”局势下使用空中轰炸，以及为监视和拘禁活动采取的非常规立法和行政措施正在制造新的人权困境。

虽然这些措施可能会增加安全感，而且可能会有效阻止攻击，但也导致了更严重的分化和激进，以及团体和个人的抵制行为。在这个过程中，许多妇女看着她们的社区被四分五裂或被敌对双方的势力分区而治，始终受困于矛盾心理。她们往往不喜欢极端分子的战术，却也不想与攻击她们的儿子、丈夫或家庭或歧视她们的部队站在同一边。这种矛盾心理被纯粹的反恐怖主义者视为同谋，被狂热的叛乱分子视为决心不足。

自2000年以来的这段时期还出现了大量改变战争本质的技术创新。尽管技术已大量用于保护人口和辅助人道主义行动，但这些积极作用远不及冲突中所用武器技术的毁灭性。无人操纵的空战武器、新型飞机和新型地对地武器已将生活在战区的妇女陷入不可预见的新困境。在这十年中，活生生砍下人头的残暴行径和针对地区及个人的冷酷无情的军事打击并存。这些事件导致的伤亡中，妇女只是所谓“附带损害”中的数字而已。于是，在本世纪，在一片大陆上，妇女可能惨遭轮奸和肢解，幸存者急需一对一的援助；在另一片大陆上，这些妇女却仅仅被视为一个个无名无姓的客观数字。

**今天的战争，无论是传统内战还是不对称战争，均已造成第二次世界大战以来数量最多的国内流离失所者和难民，导致了可怕的人道主义后果。**令局势更为严峻的一个事实是，神圣的人道主义空间和人道主义行为体的中立性并不总是受到尊重。这导致平民的处境岌岌可危——除了

成为难民或国内流离失所者，几乎毫无幸存的可能。在这种情况下，年长的妇女经常自告奋勇担任和平建设者和人道主义者，因为她们往往是唯一具备从事人道主义工作所需合法性、唯一能取得各方信任的人群。

作出以上批判时，人们不能无视暴力极端主义团体所带来的某些迫在眉睫的威胁。这些团体来自不承认异议、民主或妇女权利的不同种族和宗教群体。然而，生活在那些地区的妇女以及女性人道主义援助者的压倒性意见是，单靠武力并不能解决问题。必须更加注重冲突的预防，在尊重妇女和平建设者自主性的同时更多地增强其权能，并投入更多资源使预防策略切实可行。必须预防冲突，即便有些冲突本身不可避免，也必须避免泯灭人性的行径再次发生。

## 根源的本质已改变

在世界某些地区，战争实践已然改变，人们所意识到的冲突“根源”大多也已改变。紧随第二次世界大战之后的战争是民族独立战争或基于意识形态的政治渗透、代理战争，而当今许多战争的根源却来自宗教或种族分歧。这些分歧所导致的战争完全属于认同政治的范畴，并以其最极端的方式，非常保守和反动地对待妇女及其权利。

2000年第1325号决议通过时，妇女在冲突局势中面临的主要问题是性暴力、因冲突而失去孩子或亲人、被迫或自愿成为战斗人员，和/或由于失去个人财产而成为弱势群体：难民或国内流离失所者。今天，所有这些问题依然存在，但除此之外，在某些战争中，这些妇女们担忧的问题



对于生活在这些地区的平民，暴力已经常态化，军阀成为榜样，经济不受管制，国家长期脆弱不堪。

变得更加严峻。同时，战争侵入了她们的私人空间，威胁着她们从家庭和社区中获得的认同感和安全感。在上述每一种新格局下，妇女面临着严峻、艰难的选择，因此，她们往往一直处于缺乏保障和矛盾摇摆的状态。

虽然认同政治已成为冲突的主要根源，但从各类歧视到气候变化等其它根源仍然存在，并且是需要长期的结构性改革才能解决的顽固问题。围绕“项目”的捐助方案只是治标不治本，有时还会阻碍社会用富有远见的政策解决这些问题。一些关系到妇女的问题将需要数十载兢兢业业、坚持不懈的改革实践。国际社会应以更系统的方式用心解决这些长期的结构性问题。

## 多边进程备受压力

2000年安全理事会通过第1325号决议时，世界在历经波斯尼亚战争和卢旺达战争之后团结一致，尤其是在妇女、和平与安全以及儿童和武装冲突等问题上。这项决议在国际、国家和地区各级引发了大量讨论和实践活动。妇女以及成员国受到了激励，纷纷行动起来。最终得出了可以借鉴的通用标准并归纳了最佳做法，这使跨国、跨文化的对话和沟通成为可能。然而，自那以后，尽管国际社会在消除性暴力问题上取得了重大进

展，当年易于达成共识的融洽氛围已明显改变。无论是安全理事会内部或外部，政治分化和对立日益显著，决策速度由于不信任和对外交黑幕的担忧变得异常缓慢。

这种分化和不信任已经对妇女、和平与安全议程以及安理会议程中其它专项造成不利影响。有一种观点认为，诸如第1325号这样的决议，其背后的积极势头正在放缓，相互掣肘终将导致最小公分母，且往往受制于政治上的权宜之计以及政治交易与谈判，效果大打折扣。由于这个原因，利益攸关方普遍认为，未来十年的妇女、和平与安全议程不仅应积极巩固安全理事会内部取得的成效，还应开始寻找其它论坛、机构作为磋商平台或合作伙伴，一起向前推进有关事务。

在这方面，人们发现，不仅其它与联合国关联的多边论坛，一些区域组织和次区域组织也同样可以协助确保第1325号决议的落实。安理会还呼吁各国政府成为第1325号决议的主要驱动力，并呼吁在社区层面给予妇女组织充分的资助，以确保能够追究当地政府的责任。此外还吁请联合国各机构提高相关问题的可见度，并在总部和各地地方建立相关机制，确保国际规范与具体落实之间没有落差。

## 国家的脆弱和非国家行为体的兴起

虽然主权原则因最近国际事态的发展而获得了新的活力，但民族国家作为国际体系的基础也备受压力。全球化和全球网络影响着几乎每一个国家的主权决策，更不用说区域、政治、经济和社会联系对国家决策的影响了。在国家内部，无论是跨国采掘业还是控制大片领土的武装团体，非国家行为体有时握有巨大权力。在某些情况

今天的战争，无论是传统内战还是不对称战争，都已造成自第二次世界大战以来最大数量的国内流离失所者和难民，导致了可怕的人道主义后果。

下，如“占领”，即不被国际社会正式认可的、以类似于国家的实体形式存在的这种状况，既难以实现当地平民的最大利益，也阻碍了平民受国际法和国际人权的全面保护。

区域组织的兴起不仅使妇女、和平与安全议程获得了更专注的精力和方向，也为相关问题的解决提供了新的机遇。欧洲联盟和非洲联盟均已开始在有关妇女、和平与安全的问题中发挥积极作用。加强这些积极发展的需求不能被夸大，我们希望有关倡议能传播至其它地区。

然而，区域组织自身也造成了一些妇女、和平与安全问题上的困境，并以全新而独特的方式挑战、动摇着国家主权。中东磋商、核心小组会议和南亚地区妇女显示出对区域组织的不情愿和戒心，尤其是对其认为是由一个或几个大国主导的区域组织。与此相反，在大多数国家实力相当的非洲和欧洲，人们对区域倡议有极大的信任和依赖。在处理和平与安全问题时，以上那些因素也应考虑在内。

在脆弱国家中，非国家行为体的权势不容小觑。纵观全球，非国家行为体的主要类型自然是

武装团体。这类团体控制领土并执掌平行政府，强迫推行税制和地方级法规的。对于在其控制下的平民来说，非国家行为体其实在国际法中没有明确地位。贝拉斯克斯原则强制要求各国进行尽职、周全的调查，以确保非国家行为体的行为符合国际标准。然而，如果国家的令状无法传入非国家行为体控制的地区，那么该如何确保非国家行为体符合国际标准？又该如何衡量进展？

许多国家禁止联合国机构与被视为犯罪团伙的非国家行为体之间进行任何接触。然而，重要的是要找到一种被认可和接受的方式，使人道主义者能够进入非国家行为体控制的领土，并带动非国家行为体参与有关保护包括妇女在内的平民的问题。依据日内瓦公约和当今的罗马规约以及有关监督和报告的安全理事会决议，犯下战争罪行或反人类罪行的非国家行为体应负直接责任。以上这些方面都需要得到加强，以使非国家行为体也感受到法律的充分效力和处罚的威慑力。

另一种类型的非国家行为体是跨国公司实体。在战争中和战争后，薄弱的监管框架使贪婪敛财的公司，尤其是从事采掘业的公司，得以进行大量投资。这些行业使人们流离失所，它们拥有自己的侵入式安全系统，造成腐败猖獗，对各级政府影响巨大。许多妇女和妇女组织对被迫流离失所和未获补偿或补偿极少颇有怨言。她们还承受着隶属于这些行业的私营安全部队的暴力。

## 多样性

在本全球研究的磋商过程中，我们明显地感受到世界的多样性。对联合国规范和价值观的通用性的理解必须考虑到这一背景因素。承认多样

性要求缔造和平的过程具有包容性，使妇女和其它边缘化群体成为任何和平进程的一部分。它还包括承认多元化的司法体系和世界各地存在的和解途径。在建设和平方面，承认多样性要求我们不能采用一刀切的政策，而且在落实方案之前，我们必须在特定地区调查了解当地妇女的需求、她们已经具备以及想要学习的技能。

承认多样性还意味着了解妇女的多样性，以及各个类别的妇女在各种背景下面临的不同问题。它还意味着，随着妇女的参与，和平进程应反映出妇女的多样性，并且任何正式进程中的妇女代表不应是象征性的或仅仅反映多数人的意愿。

### “和平”的本质已改变

几十年来，和平主要是指枪声沉寂，以及作为统治方式的正式政治活动的恢复。停火和复员是和平进程的两大重点。然而，如今人们认识到，和平远不止是“无暴力”。和平已日益成为一项具有包容性的政治进程、对战后人权的一种承诺、处理司法与和解问题的一种尝试。

随着时间的推移，研究表明，仅当缔造和平具有包容性时——正如本全球研究对妇女问题所明确论证的那样——才可能实现可持续和平。此前的研究还表明，除了妇女参与，司法与和解也是实现可持续和平、使各项方案有效运行的积极因素。因此，包容性和司法均依托于将人权作为战后架构核心要素的冲突后进程。

---

“我们对和平与安全的认识完全忽略了一半的人口，所以，我们随后惊讶地发现和平无法持续【...】。而使之可持续发展的唯一方法就是将其本土化，使之成为一场文化变革。”

阿拉·穆拉比特，全球研究高级别咨询小组，联合国妇女署视频访谈，2015年

---

### “安全”的本质已改变

同样，在较早时代，人们对安全的认识也仅限于“无暴力”。如今，人们对安全的认识远比从前更为全面，而不仅仅限于遏制身体暴力。安全还具有政治、经济和社会特性。它既关系到公众，又关系到个人。它不仅意味着没有恐惧，还意味着没有贫困。它还意味着允许您积极的参

与那些号称代表了您的利益的决策。虽然陈旧范式的安全与确保个人生存相关联，但近年来却被赋予了更广的寓意，即确保个人及其社区的幸福安乐。尽管在先前的安全定义中，妇女并非主要因素，但当前方式——包括家庭安全与社区安全——使妇女成为主要行为者和利益攸关方。

## 司法转变

几个世纪以来，司法一直被视为处罚对受害者犯下罪行的施害者的一种方式。作为世界各地大多数法律的依据，殖民地法律制度也强调司法的惩罚性概念。鉴于战争罪行和反人类罪行的罪恶本质，司法不能完全摆脱惩罚性概念，因为这将意味着接受有罪不罚的现象。对于性暴力，国际社会已公开明确地作出一致表态。然而，近年来，通过对赔偿与和解（包括共同寻求真相和保留记忆）的呼吁，司法的惩罚性已得到扩增。在内战中，这种方式被视为社区恢复和司法在恢复进程中发挥变革性作用的必要手段。

## 联合国已改变

2000年的时候，联合国被视为一个发展援助组织，开发署尤其被视为联合国在基层第一线的主要工具。今天，拥有九十亿美元预算的联合国维持和平行动似乎已经成为联合国的核心任务，尽管有些人仍然抵制这一改变。投身于积极主动的和平行动令联合国措手不及。其对冲突、危机的应对往往是临时性的，毫无系统性的规划。与本全球研究同时开展的联合国和平行动审查已详尽地探讨了这些问题。在联合国的重视下，妇女已受到这一改变的影响。她们在联合国维持和平行动部的任职人数，无论是在总部或实地，都有极大的上升空间。维持

和平人员和人道主义工作人员的性虐待问题仍有待联合国采取有效和强有力的行动。最后，联合国在保护包括妇女在内的平民方面的作用，现已成为成员国和舆论最关注的问题。

已被维持和平行动占据庞大份额的资源竞争也影响着世界各地的妇女，尤其是那些没有生活在冲突局势下的妇女。发展和社会及经济权利——妇女日常生活的核心要素——不再是主要的工作重点，这意味着在需要国际支持的国家，这些优先事项要么得不到资助，要么得到的资助少于其应得资助。

## 注重预防和“反对”军事化

实际上，单靠武力作为解决冲突的唯一方式，这本身就可能导致和延续暴力循环。这正是世界各地的妇女重申应谨慎使用军事手段的原因。正如之前所述，她们认为国际体系应更加重视通过非暴力方式进行预防和保护，而且应投入更多资源专门用于这项工作。如要使用武力，即使是为了保护平民，也必须清晰透明并有明确、可实现的目标。

对我们正在经历的巨大变化的理解也必须考虑到特定冲突局势下妇女的需求和担忧。我们的分析必须明确地将“地方性”作为最重要的因素。然而，各大洲的妇女异口同声地向安理会传达了一个重要讯息：在愈演愈烈的冲突循环中，联合国必须带头阻止自2001年开始的军事化和军国主义进程。地方、国家和国际层面的暴力常态化必须停止。妇女和平建设者与和平缔造者的网络必须发扬光大，并得到支助，走到台前。我们如要推动世界向联合国的最初愿景发展，即各国“铸剑为犁”并坚定不移地致力于通过对话和讨论防止战争，这些妇女工作者的团结至关重要。