



第十四章

冲突之后：妇女、和平 建设与发展

当今很多武装冲突已经不再区分“前线”和“后方”，这就给和平的到来产生了重要影响。军事力量的成败可以让国家恢复平静，由正常权力机构重新控制局势，但和平不会就此降临。随着军事指挥官的逃跑或投降，或是随着和平协定的签署，正面对抗结束了，但武装暴力将在有争议地区、城市社区、甚至家庭内部继续存在。文职政权的控制能力羸弱，实际控制范围狭小，不愿接受最终结果的势力可能会继续挑战政权的合法性。在这种情况下，冲突期间的的不安全和贫困现象可能会持续下去，其发展趋势如同战争期间同样不可预测。

由此可见，即便人们希望或是能够重建昔日的性别和社会关系模式，妇女在冲突后环境中也无法恢复以往的“正常”生活。战争改变了社会，打乱了生活体系，妇女在战争期间首次肩负起某种职责，或是开始接触新的思想；从这个意义上讲，战争动荡对人际关系和社会期望都产生了影响。除上述根深蒂固的传统模式之外，对前南斯拉夫、撒哈拉以南非洲、柬埔寨、东帝汶、哥伦比亚等地¹的战后情况进行性别分析研究发现，妇女在战争期间遭受的侵犯在战后依然没有结束，不仅如此，妇女还要面临新的暴力形式。

此外，有关方面在制订战后重建政策时往往忽略妇女的需求，甚至有意使之边缘化。这可能

是承袭了以往的情况和权力关系，但也可能是侵犯妇女权益的一种新形式。这种新旧形式的暴力，针对妇女刚刚获得的权力和开展的行为进行的攻击，共同构成了针对妇女的战后反击。²

持续的暴力和性侵害

战争结束后，妇女在家里、在去挑水和劳作的路上、在城里的工作场所以及前往警察局求助的时候，依然可能遭受虐待和暴力，这种侵害有时甚至来自在“和平”环境下负责保卫和保护妇女的专职人员。在难民营和流民营里，在生活体系崩溃的地方，妇女被迫靠卖淫来维持生计。此外，家庭暴力现象在战后普遍呈上升趋势，从战场上归来的配偶或是重新团聚的亲人都有可能对女性大打出手。³

家庭暴力现象在冲突后时期明显增多，这是由于一系列相互关联的因素造成的。战争结束后，战场上的暴力文化会给男子造成精神创伤和紊乱。无论他们是两手空空地回到家里，还是受益于政府的复员、发展和重返社会政策，这些男子都会对自己的生活感到强烈不满。⁴对于男人粗暴对待配偶的情况，通常没有有效的约束措施；原有的社会制裁机制可能已经失效，警方对待妇女十分不公正，甚至会虐待她们，致使妇女求助无门。

方框 14.1 战后家庭暴力增加

近期研究发现，许多参战人员在返乡之后很难恢复和平时期的非暴力行为。2002 年在美国北卡罗来纳州的布拉格堡，四名特种部队士兵在六周时间内相继杀害了自己的妻子。某些评论家认为，导致士兵在家庭生活中施暴的原因不是战争经历，而是军队当中普遍弥漫的暴力文化和大男子主义，但上述四人中有三人刚刚结束海外服役，从阿富汗回国。二十世纪九十年代中期在柬埔寨进行的研究发现，许多妇女（在其中一项调查中的比例高达 75%）是家庭暴力的受害者。施暴者是持有小型武器或轻武器的男子，这是他们在战争中曾经使用过的武器。

资料来源：Rehn 和 Sirleaf，2002。

妇女受到的这种冲击可能会发展成为由男性主导的公众舆论，谴责妇女在战争期间背离了她们原有的社会地位，导致妇女业已获得的权力和空间又被剥夺。⁵ 在出现这种舆论的同时，妇女可能遭到暴力侵犯、逮捕、⁶ 甚至谋杀。⁷ 妇女获得经济独立，不再依靠男性，受聘担任“男性”职位，或是在农村社会中采纳文明的城市生活方式，所有这些都可能导致妇女成为攻击目标。有人要求把妇女赶“回”厨房和田间，哪怕这些工作在战前并不由妇女承担。人们往往不清楚这些意见究竟是个别男性的自发反应，还是得到了国家和政府的支持。⁸ 无论是在哪种情况下，社会和个人都强烈希望贬低妇女的作用和权力，使其从属于男性。

例如，斯里兰卡在签订停火协议之后立即推行妇女行为规范，限制妇女的权利。按照相关要求，已婚泰米尔妇女要穿纱丽；未婚泰米尔妇女必须遵守某些行为规范，夜间活动要受到限制；僧伽罗战争寡妇的性生活受到严密“控制”；穆斯林妇女应戴面纱，活动范围要限定在社区内部。⁹ 在阿尔及利亚、萨尔瓦多、厄立特里亚、莫桑比克、尼加拉瓜、越南和津巴布韦，曾经积极投身解放斗争的妇女也受到了类似冲击，其中有些妇女甚至担任过高级军官。¹⁰

政治“空间”萎缩，生活选择减少

曾经积极参与战争的很多妇女发现，自己在和平时期必须适应新的环境。她们力争改变性别关系的政治空间比战争期间缩小了，甚至还不如战前。她们如果拒绝恢复旧的生活方式，就会受到暴力侵害和谴责。面对种种困境，许多妇女首先选择恢复同男性的和平关系，而不是继续努力争取更多权利。¹¹ 例如在纳米比亚，“在流亡期间担任领导职务的妇女迅速掩盖起自己的才干，以便获得社会接纳。”¹² 离婚率的上升更加剧了战后全面升级的性别矛盾。¹³

战争一旦结束，官方报道和公众舆论立刻就会将妇女为战争及和平所做的贡献一笔抹煞，第二次世界大战之后在欧洲就出现过这种情况。看来是有人企图否认性别关系变化是妇女在战时发挥特殊作用的必要条件，进而表明从来就不可能出现这种转变。¹⁴ 社会上出现的宣传辞令往往是“恢复”或“回归”类似于往日和平时期的性别关系，哪怕这种“恢复常态”可能会进一步损害妇女的权益。实际上，这种“重建”的性别政治平衡将明显偏袒男性，与之同时出现的是“传统”、母性、和平等具体文化概念。¹⁵ 人们在战争期间针对父权制社会的性别关系发起了激烈挑战，但

这种挑战在和平时期难以为继。

妇女对这种行为的反抗往往被斥责为“西化”。¹⁶ 这种矛盾有时甚至会引发暴力争端，国家在此时可能会重新启用“正常时期”的政策来干预性别政治，使这场“性别战争”¹⁷ 向着有利于男性的方向发展。在强行控制妇女性生活的问题上，国家起到了推波助澜的作用。国家没有提高妇女的人身安全保护，或是没能防止人身安全情况的恶化；限制妇女的活动，阻碍妇女获取住房、工作和财产（特别是土地），或是支持针对妇女的限制措施；置妇女的卫生要求于不顾。在涉及文化敏感问题时，一些国际组织没有积极征求妇女的意见，也没能促进妇女的权益，这种做法进一步巩固了上述官方政策的结果。

妇女之间的矛盾

在战后的困难局势下，妇女之间的分歧往往会重新冒出来，妇女按照严格的族裔或区域标准划分阵营的国家尤其如此。¹⁸ 由于妇女在战争期间的经历和阵营各有不同，战后会出现新的裂痕。例如，妇女属于“胜者”、“罪犯”、还是“同谋”，她们在被强奸之后是否给“敌人”生过孩子。这些因素同妇女的婚姻状况、是否同丈夫生活在一起、是否守寡、是否被抛弃、是否离婚等情况一样，能够决定谁有资格得到援助和其他支持。¹⁹ 假如妇女不享有法定权利，比如土地权、财产权以及获得信贷的权利，那么她的婚姻状况就至关重要。

如果大多数幸存者都是女性（例如，卢旺达将近 70% 的幸存者女性），这种情况可能会导致妇女相互争夺男性和资源。子女在战争中是否幸免于难或是如何幸存下来的问题，也会导致妇女之间出现矛盾。出于众多原因，战后在妇女之

间普遍缺乏信任，在鱼龙混杂的冲突幸存者当中同样存在这种现象。妇女之间的种种分歧和矛盾使得她们很难表达女性的共同要求，这就从一个层面加深了妇女的沉默。和平建设战略通常不会涉及到妇女的共同经历和重大分歧所造成的这种矛盾，政策往往把妇女视为一个统一的整体，或是将其视为毫无性别特色的群体。

积极变化的前景：

曙光乍现，机遇成真

在某些情况下，冲突的性质可以造就新的机遇，在战后环境中促成积极的变化，从而缓解上述不利局面。当某些战争结束时，人们普遍渴望建立新的社会，在发动解放斗争并取得胜利的情况下更是如此。²⁰ 假如性别问题被纳入冲突的政治议程（例如乌干达），或是妇女的处境在战争期间受到广泛关注（例如阿富汗），那么，打破战前枷锁，扩大妇女合法权益的可能性就非常大，但能否真正实现这些权利则难以预测。

其他因素可能有利于妇女主张自己的权力，或是巩固目前的利益。假如妇女在冲突期间能够增强自信，勇于表达自己的要求，她们就有望成为更加能干的活动分子和骨干分子。假如战争结束后能够开启一个更加开放的时代，能够从其他国家的类似经历中吸取经验教训，政府就可以更清楚地认识到支持妇女事业的收效。假如政府间组织和非政府组织能够向对待冲突后穷国那样提供巨额国际资助，外部压力就会要求国家政策支持妇女事业，妇女组织可以直接得到资金。

要让这些机会惠及妇女，就一定要制订宣传策略，确定重点优先问题。这些策略和问题定然会因具体情况不同而变化。这些问题是需要采取专项措施予以解决，还是属于普遍的社会发展问

题，这是战后时期令人感到困惑的难题。例如，由于生产和通讯遭到严重破坏，大量人口流离失所，人们通常认为在这种情况下有必要为落实“恢复”、“重建”和“重返社会”等宏观政策采取“非常”手段。政界同样可能存在着“非常”要求，例如，进行选民登记和建立选举机制，建立某种特殊司法程序或“真相与和解”程序。

关注性别问题的和平事业

上述特殊紧急活动可能会得到国际资助以及各方的高度重视，并能在正常计划程序之外得到优先考虑和执行。战后初期，由于国家刚刚经历战乱，政治力量薄弱，政府机构遭到破坏，或是被摧毁殆尽，这些活动比以往更加难以得到有效实施。国家能力的削弱往往导致妇女利益受到损害，使妇女陷入更加不利的境地。假如没有一个有效的政府，上述各项活动在很大程度上将由国外势力控制和决定，成为所谓“和平事业”的一部分。²¹

从长远观点来看，在紧急关头和冲突结束初期采取的各项措施往往会造成重大影响。在这种情况下，紧迫感往往会压倒性别分析；妇女的需求往往被忽略，或至少被误解。例如，妇女在萨尔瓦多战争中发挥了积极的重要作用，但性别问题却不是萨尔瓦多的法拉本多·马蒂民族解放阵线（马蒂民解阵线）的考虑重点。一位妇女活动家说道：“早在谈判之前，我们（马蒂民解阵线内部的妇女团体）就已经详细阐明了妇女的要求，但没能把这些要求纳入谈判议程。他们（马蒂民解阵线领导人）甚至不愿看我们的文件。”²²

制订战后政策时应该从经济、社会和政治发展进程的性别分析中吸取重要的经验教训。在战后有很多极为重要的政策领域需要考虑，当然，

不同环境下的考虑对象会有所不同。我们在此选取了若干政策领域，重点关注各种潜在机遇，以减少政府当局行为方式中固有的性别偏见，从而打破妇女在战后始终面临的众多不平等和不公正局面。

宏观经济和宏观社会政策： 对妇女的影响

战后宏观政策往往会忽略妇女的生活窘境和现实情况。例如，很多妇女在战后继续采用战时经济策略，从事非正规经济中的小本经营。然而政府为增加微薄的收入，可能会利用法规条例、收费和营业税等方式来规范这种“灰色经济”。由于有些妇女无力履行相应的规范，这些措施往往会剥夺她们的生计。莫桑比克妇女就曾经遭遇这种情况。²³ 由于国家服务系统陷入瘫痪，妇女常常要靠自己的力量恢复或维持基础教育和基本卫生保健服务。但这些工作在战后没有得到进一步发展。妇女被迫让位给合格的专业人员，而后者大多是男性。²⁴

在为妇女制订“特殊”政策的同时，宏观政策措施应该将性别分析纳入和平建设政策。这种做法已经获得了主要国际组织的认可。²⁵ 从最简单的单角度讲，性别意识方法要求人们提出这样一个问题：“这项政策是否会对男女产生不同影响？”如果答案是肯定的，决策者就需要采取措施，防止或纠正妇女的不利处境。²⁶ 在某些情况下，提出这个问题可以促使决策者全面重新考虑制订及实施政策的方法；在其他情况下则需要对政策做出小幅调整。

处于战后紧急状态的穷国可能难以采纳性别意识方法。这些国家财力匮乏，基础设施薄弱，新政府受制于严格控制预算赤字的多边及双边贷

方框 14.2 妇女被排挤出战后规划

一位科索沃妇女说：“国际社会只在科索沃妇女遭到强奸的时候才肯关注她们，而且也只不过把这件事当作刺激的新闻报道，简直岂有此理。我们现在算是明白了，他们根本不管我们的死活。我们在这儿看到的全是男人，来自欧洲、美洲、甚至亚洲的男人，听到的也全是男人在说话，科索沃的男人。为了在政治上摆摆样子，他们有时会吸收一名妇女进入委员会，或是在报告中加上一段冠冕堂皇的话。可是当妇女真正参与国家未来规划的时候，我们的男人会告诉那些外国男人，不要理睬女人的意见。那些外国男人也乐意这么做，而且还以‘文化敏感’作幌子。为什么忽略塞族或其他少数民族的利益就是政治错误，而忽略妇女的利益却变成‘文化敏感’呢？”

资料来源：Rehn 和 Sirleaf, 2002:125。

款条件，在开支方面往往捉襟见肘。在某些著名经济学者的支持下，越来越多的人要求放松对于战后经济体的控制，理由是这些限制措施严重破坏了经济复苏机会。相对于建立完善的宏观经济而言，妇女和其他弱势群体的需求理应得到更多重视。²⁷

采取性别意识方法

假如政界愿意认真对待政策的性别影响，可以采用分析工具，开展必要的收集、分析、检测和评估。在某些战后环境中，从事此项工作的政治意愿可能非常强烈，例如 1986 年的乌干达。一旦出现此类机会，就可以采取自上而下的方法，将性别意识因素纳入众多政策。当今战后环境中的普遍做法是至少对妇女组织给予自下而上的支持，这是支持妇女事业的最明显方法。近年来，在信息产业革命的有利推动下，妇女组织之间的国际联系不断扩大。

上述有利于妇女的政治环境得不到任何保障；实际上，由于出现了上文提及的针对妇女的反击现象，改变性别关系的政治意愿可能根本就不存在，至多也是含糊不清的。出于多种原因，妇女没有能力要求积极变革。但战后全新的政治环境中蕴含着机会。同其他政策相比，某些一般

性经济与政治政策将对妇女产生更为严重的影响，重点关注少数关键领域同样可以支持重要的变革。

可行方案和重点问题要视具体情况而定。假如大部分幸存人口以农业作为主要谋生手段，土地改革就是关键。假如城市化水平和教育程度较高，就业问题就成为重中之重。但无论在哪种情况下，妇女在战后时期往往大量集中在最边缘的社会部门。她们当中有得不到任何资源的返乡者，被忽视的复员战士，以及独自支撑家庭的户主。在背负着最沉重的污名和处于最不利境地的群体当中，妇女往往占大多数，这其中包括：强奸受害者、孤儿、残疾人和寡妇（在战后幸存人口中的比例可能高达 30%）。²⁸ 无论在城市还是乡村，这些人的文化程度往往是最底的，她们的特殊卫生需求被忽略。该如何解决这些问题呢？

农业和土地改革

农业经济中的大部分人口依然靠耕种和畜牧来养家糊口，农业经济往往带有强烈的重男轻女偏见。同男性相比，妇女得到的劳动报酬较少，对于他人及自身劳动的控制能力有限。由此造成许多妇女不得不设法出卖自己的劳动力，以换取微薄的收入，用以维持家庭最低生活需求。²⁹ 在

卢旺达、柬埔寨、津巴布韦和斯里兰卡等地，妇女得不到足够的耕地，只能外出打零工。³⁰

在激烈冲突期间，农业成为重要的食物来源，甚至连战前的非农业人口也要以农业为生。在男人离家参战、受伤或死亡的情况下，妇女往往要承担起农业生产的责任，哪怕她们以前从没干过农活。此外，战争还打破了既有的土地保有制度。随着社会规则的瓦解，人们逃离家园前往新的地区，男性通过暴力手段占有土地。地雷妨碍人们开垦农田和牧场，给其余的可耕地造成巨大压力。军队利用农田扎营，常常猎杀野生动物，破坏植被和土壤。为采矿或开采自然资源，商人、军队同当地首领进行土地权交易，在刚果民主共和国就发生过这种情况，他们甚至买卖土地。

所有这些情况丝毫没有考虑到当地关于土地所有权及使用权的习俗和法律，于是造成战后的土地权利关系混乱。莫桑比克目前实行土地公有制，规定买卖土地属于违法行为，但仍然出现了土地所有权的混乱。³¹ 战争期间的土地交易基本上没有协议，书面记录就更少了。一旦土地所有者死亡，人们不清楚应由谁来继承土地。由于土地资源匮乏，当地首领空缺或被推翻，地方政府机构瘫痪，以前得到公认的土地保有制度被打破，或是被取代。

土地保有权和妇女的权利

土地短缺情况越严重，对妇女权益造成的影响越大。在莫桑比克等许多国家，农村战后幸存的成年人口大多为妇女，而且有很多家庭只剩下妇女，她们迫切需要土地来种植粮食。³² 但歧视性的法律或根深蒂固的社会观念可能会阻碍妇女占有家庭土地。在卢旺达种族屠杀期间，大批男子被杀害；尽管宪法规定妇女拥有合法继承权，

但根据习惯法，女性无权要求获得土地所有权。为解决这一问题，政府修订了继承法，但仍不能保证妇女获得土地保有权。³³

妇女在战争期间获得的土地所有权或使用权在战后逐步萎缩，这方面的例子还有很多。柬埔寨过渡时期联合国权力机构发现，农村地区的许多争执源于土地所有权纠纷，传统调解体制的打破意味着妇女儿童在不断升级的暴力当中处于不利境地。³⁴ 在战后的厄立特里亚，大部分家庭由妇女持家，但男子还是反对妇女拥有土地。危地马拉难民在流亡期间曾经给予妇女权利，让妇女在政治机构中享有发言权；但回国之后，当妇女要求同男子享有平等的土地权利时，却受到当地人的抨击，指责她们的要求“超出了为女人定下的……规矩”。³⁵

冲突结束时，各方往往都要求“清理”土地保有权和土地使用权。土地改革和农业改革被视为推动复兴和加速“正常化”进程的手段，是在战后环境下迫切需要落实的现代化议程之一。在近十年当中结束冲突、走向和平的很多国家都属于农业经济体，土地保有制度对于国家复兴至关重要。世界银行确定了几种“有利于市场环境”（特别是非洲市场环境）的土地改革模式，并在战后国家广为推行。土地往往是引发冲突的诱因，甚至一些看似与土地无关的战争其实也离不开土地问题（例如萨尔瓦多、尼加拉瓜、危地马拉、津巴布韦和纳米比亚的战争）。因此，土地改革是和平协议的部分内容。和平协议中的土地改革性质能够反映出关于战后社会的构想以及农业在未来社会中的作用。这就需要同承担土地改革费用的国际捐助者进行谈判，后者对于事态发展结果有着举足轻重的影响。

国际贷款机构推动的土地改革几乎毫无例外

方框 14.3 妇女丧失土地：非洲和拉丁美洲战后土地改革

1997 年后的莫桑比克：由于战争导致社会瓦解，妇女根据习惯法获得的相对稳定的土地使用权受到削弱。随着国家经济的市场化程度日益加深，妇女相对于男子的劣势地位更加明显。政府鼓励人们“重返土地”，但在竞争良田的过程中，新兴的政界和商界精英攫取大片土地，给小农造成更大压力。妇女迫于生计重返农田，但她们很难继承土地，即便在母系制度地区也是如此，控制权总是掌握在男人手里。1997 年法律规定，妇女享有与男性平等的权利，但执法力度薄弱，地方社会的传统做法往往不利于女性。⁴⁰

1992 年后的萨尔瓦多：尽管马蒂民解阵线中的妇女活动分子多方努力，但土地要求还是没能写入萨尔瓦多战后协议。⁴¹ 随后的重返社会计划提出了性别观点，从而改善了妇女、尤其是复员女兵的境遇。但此项方针政策遭到地方官员的暗中破坏，他们反对妇女拥有土地。土地按家庭分配，土地所有权给了男性户主；即便妇女能够凭借自身资格分得土地，往往也是一些薄地。要获得土地还有一些附加条件，其中包括能够读书写字，持有出生证和投票登记卡等证明文件。很多妇女不符合这些条件。⁴²

二十世纪九十年代后的危地马拉：妇女在和平协议中享有发言权，有利于法律落实女性返乡者和复员女兵的土地权利，至少在书面文件上是这样。但《危地马拉和平协定》的各项目标在实际执行工作中缺乏明确的指导方针。⁴³ 由此造成很多妇女由于“传统男性体制”的阻碍而无法行使自己的权利。⁴⁴

二十世纪九十年代后的尼加拉瓜：桑蒂诺阵线同反对派达成的土地协议明确规定，妇女不得享有土地所有权。⁴⁵

地倾向于私有化的个人土地保有方式。以此项原则为核心的土地改革不但不会增强妇女权利，而且往往会大幅度削弱妇女的权利（见第六章）。³⁶ 也有一些例外情况，比如萨尔瓦多等国为纠正男女之间土地权利不均，在现有政策的基础上采取更加灵活的策略，有力地保护了妇女的土地权利。但人们在战后环境中往往没有考虑到这些经验教训。规划者忽略了一个事实——奔赴战场的很多男子长时间不事耕种，少年时就参军入伍的战士根本不具备任何农业技术。而与之相反的是，妇女一直在艰苦条件下规划并经营着有限的资源，她们往往更了解当地特有的生态环境和贸易机会。

妇女在土地所有权问题上受到歧视

人们一方面努力将旧有的土地使用制度以法律形式固定下来，并使之适应现代社会；而另一

方面，妇女以女儿、姨母、妻子、寡妇和母亲的身份获得土地权利的方式却往往被忽视，甚至有资格同当地首领进行谈判的独立妇女的土地权利也遭到忽视，哪怕她们获得权利的途径比男性要少的多。新的土地所有权几乎全部授予了男性，³⁷ 即便法律不禁止女性购买土地所有权，而且妇女也具备购买能力，家庭和社区中的男性会站出来极力反对她们这么做，危地马拉就出现过这种情况。³⁸

有些妇女凭借自身资格可以获得土地权利，但同男性相比，女性的这种机会缺乏保障，而且通常要取决于婚姻状况。参与土地分配和土地所有权工作的规划人员往往抱有偏见，认为农村妇女的文化水平低，“落后”于男子，没有能力利用土地改革机会。战后的农业恢复工作（通常包括分发种子、农具和家畜）一般以家庭为单位，而男人总是一家之主，哪怕妇女从事的农业劳动为

保障粮食供应和开展小规模经营做出了重要贡献。这些情况进一步加剧了性别不平等。³⁹

由于妇女仍然承担着满足家庭粮食需求的主要责任，特别是在冲突使得妇女成为一家之主的情况下，削弱妇女的土地权利，在农业改革中忽视妇女的利益，丝毫无助于改善粮食安全局势。由此可见，战后的常规土地改革方案可能造成粮食短缺情况进一步恶化。另一方面，可以利用土地改革和农业改革来支持妇女在战后的作用。土地改革的政治意义以及捐助者对于战后局势的重要影响，可以造就有利的机会。国际捐助者掌握着多份报告，强调削弱妇女土地权利的潜在危害以及支持妇女土地权利的种种裨益。如果妇女作为农田耕种者和家庭资源管理者在冲突期间发挥的重要作用能够在战后政治环境中得到广泛认可，捐助者就应该强调让妇女继续发挥这些作用的种种有利因素，但他们很少这样做。

城市就业

在战后环境下，国家可以考虑制订全新的就业战略，而不仅仅是力图恢复战前状况，将回返者“重新融入”千疮百孔的经济。这一点对于战前就业机会不足的城镇尤为重要。假如战争爆发在农村地区，哪怕城市正式就业机会由于战争的影响而变得非常有限，人们往往也会逃离家园，涌进城市。公共部门的瘫痪造成很多问题，其结果类似于公共部门改革造成的部门能力萎缩。由于交通、通讯、货币管制、安全以及其他服务等基础设施遭受破坏，私营商业部门同样面临诸多困境。⁴⁶

随着局势逐渐恢复，由死亡或离家在外造成的男性劳动力长期短缺现象可能会使妇女有机会担任重要职位，并成为主要劳动力。但这种机会

非常少。在通常情况下，返回家园的男人能够获得最好的就业机会，这是由于男性的文化程度和培训水平普遍较高。⁴⁷ 关于妇女角色的文化观念常常被用来阻止妇女进入正规部门就业。在某些情况下，国家甚至会出面剥夺妇女在战后实现就业的合法权利。⁴⁸ 国际劳工组织的一份文件证实，纳米比亚约有 60% 的妇女在回国两年之后仍然找不到工作。⁴⁹

在厄立特里亚等国，战时曾身居要职的复员女兵在农村地区的生活境遇远比男性更为艰难，她们不得不进城谋生。⁵⁰ 假如妇女在战后遭到男性的反击，她们将成为被指责的目标，找工作也会非常困难。此外，文化束缚和新近出台的政治限制也将妇女排除在就业之外。例如，阿富汗的塔利班政权明确禁止妇女工作，为此，许多女护士、女教师和其他专业女性被迫放弃正式部门的工作。在政权更迭之后，到目前为止还没有出现明确的迹象，表明这种情况将得到改观。此外，厄立特里亚的复员女兵发现，缺乏足够的儿童保育服务也是阻碍妇女实现就业的一大障碍。⁵¹

非正规经济

男女在战后的收入往往都要依靠非正规经济。妇女在和平时期的就业主要集中在非正规经济，例如从农村地区贩卖水果蔬菜，出售熟食和啤酒，长途贩运稀缺商品，从事手工艺生产。相对来说，这些货物投资少，见效快，而且不需要土地。在饱经战火的社会，正规贸易尚未恢复（如果曾经有过的话），妇女的这些经营活动可以为社会提供必需品。女商贩通常能够为当地城市居民提供廉价食品，而政府却做不到这一点。

例如，索马里妇女接替了男性的传统角色，负责买卖牲畜；在莫桑比克，妇女开始经营水果、

鱼、蔬菜和啤酒。在乍得、厄立特里亚、塞拉利昂等很多国家，妇女从事长途跨境贸易。⁵² 联合国难民署在 1994 年对索马里难民进行调查，发现在男子离家在外的情况下，妇女越来越多地参与经济活动，几乎垄断了食品、布匹等很多商品的易货贸易。⁵³ 然而，这些贸易和零售活动没有得到战后政府的支持，甚至没能得到政府经济政策的肯定。

事实上，妇女的零售活动受到限制，经营成功的妇女可能受到严厉的社会谴责，她们的创业活动不受欢迎，甚至被宣布为非法。所有这些都是妇女在战后遭遇的反击。津巴布韦妇女为增加家庭收入，建立了连接数个国家的非正式贸易网络。但冲破社会规范的结果是，这些妇女被冠以妓女的恶名，在国界线上受到骚扰。⁵⁴ 但国际捐助者日益认识到女商贩的发展潜力，并大力投资小额贷款方案。对波斯尼亚开展的研究表明，针对妇女的各项方案往往处于贷款市场的低端，而男性贷款者往往能获得大额信贷。⁵⁵ 随着妇女经济实力的增强，由男性控制的国家机构开始制订各种规章制度来削弱女性的力量。另一种方法是对女性的经营活动进行调查，找出能够支持女性经济发展的办法。许多妇女经营失败，是因为没有足够的资本，缺乏商业管理技能。救济和发展机构设法在战后环境下同妇女开展更多合作，提供直接就业机会或是支持妇女组织，从而为妇女创造收入来源。在前南斯拉夫战后国家，妇女紧密团结起来，成立新的组织来充分利用这种机会。

卖淫求生

找不到有偿工作的妇女最后往往被迫卖淫。⁵⁶ 在战后环境中，正式及非正式卖淫现象非常活跃，假如存在国际维和部队或国际旅游业形成的国际市场，情况会更加严重。⁵⁷ 在战后国家，参与卖

淫的妇女人数激增，这是由于她们缺少其他机会，当地存在有钱的外国客户，以及社会关系混乱。

由此可见，战后当局在处理卖淫问题时面临的困境远比正常时期更为复杂。支持妇女从事小规模生产和贸易，为她们开办培训，提供小额贷款，确保女性能够普遍参与适合正规部门就业的培训和教育，是减少卖淫妇女人数的最有效方法。多年来，很多重要报告就这一问题反复提出呼吁，但仍有很多妇女别无选择，只能冒着生命危险走上这条道路。即便是那些有机会接受培训和教育的幸运儿也必须想方设法在这期间维持生计。⁵⁸

卫生、福利和教育

战争结束时，卫生服务系统受到严重破坏，甚至可能完全瘫痪。即便人们付出巨大努力，设法保住了某些儿童卫生服务，但成年平民百姓的卫生服务设施往往遭到破坏。例如，战争期间的女性死亡率上升速度往往快于男性，这并不是受到战争的直接影响，而是由于战争导致卫生服务体系瘫痪、食品短缺、得不到专业产科护理等间接原因造成的。⁵⁹ 原本可以预防的疾病导致高发病率和死亡率高，给发展造成严重障碍。⁶⁰ 然而，在冲突后重建贷款和投资方面，国际金融机构和主要捐助者对于卫生事业开支没有给予足够的重视。重要经济学家呼吁，在战时和战后都应努力保证公众可以获得卫生和教育服务，特别是由于初级卫生保健和初等教育开支仅占社会开支的一小部分。⁶¹

几乎每一份关于妇女和冲突问题的报告都强调指出，务必要针对包括复员女兵在内的全体妇女制订卫生方案，并以此作为社会恢复的前提条件。但妇女在怀孕和分娩期间的卫生保健需求以

及强奸造成的伤害普遍受到忽视。这种情况进一步加重了妇女在满足家人及其他社区成员的卫生需求方面的困难，并严重损害了她们参与公共生活的能力。妇女受到性别歧视，她们的利益受到损害，这同“正常”时期的许多卫生和福利政策毫无二致。曾经受到侵犯、怀孕、感染艾滋病毒/艾滋病的妇女为人所不齿，受伤的妇女甚至得不到最基本的社区支持。

妇女往往是照料家庭的主要责任人，忽视妇女的基本需求，会对全社会造成影响。优先满足妇女的福利要求，将在和平建设期间在全社会引发积极的连锁反应。这就要求在制订预算分配时打破常规，有所突破和创新。

战后初期，在“复员、发展和重返社会”进程前后以及在此期间，国家往往会制订特殊措施，为复员军人提供支持。这些方案对待退伍女兵（以及退伍“娃娃兵”，特别是“女娃娃兵”）的态度即便不是完全忽略不计，至少也是相当排斥。⁶² 这种情况已被强调了近十年，但依然没有改观。

战后卫生保健工作面临的一大难题是治疗心理创伤。由于战争经历以及难以适应战后环境，往往导致酗酒、焦虑、暴力、攻击行为，甚至自杀。创伤心理咨询服务没有得到足够的重视，即便是在有资源的情况下，也未能得到妥善规划。研究表明，采用西方疗法来治疗战争留下的个人心理创伤，并不适合所有文化环境。在许多农业社会中，战争创伤不是孤立的个人经历，而是社会结构背景下的集体创伤；哪怕不是通过社会关系来提供支持，社会支持服务也必须将这种情况考虑在内。人们日益意识到，具有文化针对性的治疗方法更加有效。⁶³ 假如妇女能够在相关治疗方式与实践中发挥作用，她们就能够得到支持。

教育常常被战争幸存者视为恢复社会的关键所在，这可能会令人感到惊讶。这在一定程度上是由于人们需要“恢复正常”，还因为人们意识到，对于儿童、甚至成年人来说，教育能够起到防止冲突的重要作用。妇女在战争期间和战后往往主动恢复基础教育，而不是坐等政府采取行动。教育受到高度重视，但政府的教育开支和卫生投资同样受到预算限制，往往达不到民众的要求。

在许多国家，上学读书的女孩少于男孩。在战争期间，由于男孩离家在外，在校女生可能会多于男生。但在恢复办学的过程中，一旦男孩返乡，男女生比例立即恢复原状。⁶⁴ 不平等的教育机会将在很多方面进一步加剧性别不平等，为促进今后发生积极变化，教育是恰中肯綮的干预切入点。要让妇女能够有效地参与和平谈判、战后规划和公共生活，女童和妇女教育至关重要。即便让妇女参与和平谈判，但假如她们没有接受过初等教育，而其他重要参与者至少具有中等文化水平，妇女将处于极为不利的境地。

将和平教育作为新课程的重点内容，能够把妇女从所谓的个人责任（对子女进行和平教育）中解放出来，使之成为男性也能参与其中的公共活动。将性别问题纳入和平教育，能够对性别关系的整体转变产生深远影响，无论这种关系是否涉及到战争。

妇女权利和战后政治变化

战后政府一方面要努力恢复经济，重建社会，同时还要在全体民众当中、特别是在复员士兵、安全部队以及司法系统当中营造（重建）尊重人权和尊重权利的社会氛围。情况已经大有改观，但妇女在战后环境中获取政治权利的机会仍然少于男子。

在战后环境下营造人权文化十分困难，曾经在战争期间践踏人权的许多违法者依然逍遥法外，甚至进入政府机关、警察部门或武装部队。即使具备必要的法律体系，并且掌握了指控嫌疑的证据，往往也只有极少数罪犯被起诉。⁶⁵ 在大多数情况下，在战后建设（重建）法治是一项极其艰巨的任务，拉丁美洲为此投入巨资，但依然困难重重。⁶⁶

战后初期，人们普遍关注政府（新政府或新政府）行为，目的是确保军人及警察不再任意逮捕、拘留和拷打，不再凌驾于法律之上。这种做法赢得了国际社会的赞赏，但要真正实现变革，还需要付出多年努力。在大多数情况下，建设（重建）法律和秩序只意味着男人不再受到当权者的虐待。

近十年来，儿童权利日益受到重视，退伍娃娃兵的处境得到多方关注，国际社会也给予大量支持。但关注的焦点仍然是男孩的战争经历。女孩子的遭遇往往无人问津，例如，莫桑比克少女曾经遭到维和人员的性虐待。⁶⁷

遗憾的是，由于战后出现针对妇女的反击，妇女权利不但没能得到与男子同等的重视，而且还受到上述各种形式的虐待。假如在恢复法治的过程中采取过渡性司法体制，妇女的人权不会得到优先考虑。例如，战后改革和政治变化能够保护人们不再遭受任意拘捕和酷刑折磨，但警察的行动往往带有严重的性别偏见。战后社会往往给妇女施加巨大压力，要求她们不要报告自己遭受男性虐待，假如相关男子属于某个重要的政治派别，或是政府成员，或是在未婚男子稀缺的情况下，这种压力会更大。战争期间的强奸事件非常普遍，而且战时的强奸案往往得不到有效惩处，在战后对强奸犯提出起诉也非常困难。联合国早在十多年前就强调这个问题，但至今仍未解决。⁶⁸

侵犯妇女权利

直到不久前，战后时期侵犯妇女权利的行为几乎得不到任何惩罚。联合国安全理事会意识到妇女在战争的各个阶段持续受到虐待和侵犯，在2000年通过了一项具有历史意义的重大决议——第1325号决议。这是一项重要成就，但也引发了批评。最初的批评意见指出，决议的概念框架存在缺陷，实施不够成功，⁶⁹ 缺乏适当的指导方针来引导实际运作。但对于冲突地区的妇女来说，此项决议可谓意义非凡。2001年10月，阿富汗、科索沃和东帝汶等国妇女齐聚安全理事会，讲述各自的故事，以纪念决议通过一周年。第1325号决议对于妇女的意义由此可见一斑。⁷⁰

由于国际社会对于战争期间发生的强奸事件做了大量宣传，备受妇女关注的领域在战后得到了更多资源，但这些资源没能进入关于卫生或发展问题的主流政策。国际机构和人权组织为当地人权组织提供支持，但妇女权利往往不属于核心问题，而且这些组织刚刚开始对妇女的生活产生影响。越来越多的妇女正在创建自己的人权组织，有些妇女已经着手为警察、司法人员和其他机构开办培训，力图消除法律和秩序体制当中根深蒂固的歧视、文化和习俗。⁷¹

有关各方正在积极交流经验，探讨如何最有效地协助妇女报告侵犯事件和记录资料，以及如何防止人们将战后家庭暴力视为“文化”现象。针对战争期间虐待妇女的罪行提出起诉的工作取得重要进展，这将为致力于在战后环境下防止此类暴行的妇女组织提供帮助。然而，联合国秘书长在一份近期报告中指出：“确凿的事实证据表明，我们没能预防此类暴行，没能保护妇女和女童免受性别暴力的伤害，也没能保护她们免遭违反国际人权法、刑法和人道主义法的令人发指的

方框 14.4 联合国安全理事会第 1325 号决议

第 1325 号决议敦促会员国确保在预防、管理和解决冲突的国家、地区及国际机构和机制的所有决策层增加妇女人数，并呼吁：

所有相关行动者在谈判和执行和平协定时应采取性别观点，其中特别包括：

- (a) 妇女和女孩在遣返、重新安置、康复、重返社会和冲突后重建中的特殊需要；
- (b) 采取措施，支持当地妇女的和平倡议和解决冲突的当地进程，让妇女参与和平协定的所有执行机制；
- (c) 采取措施，确保保护并尊重妇女和女孩的人权，特别是在宪法、选举制度、警察和司法方面。

资料来源：联合国安全理事会，2000。

方框 14.5 讨论性侵害和强奸问题

米拉·努尔卡站在 15 名男法官面前，镇定自若地说道：“我有个问题，昨天晚上谁有过性行为，是怎么进行的？”房间内随即出现一阵尴尬的骚动，男人们在椅子上挪动身体，或是厌恶地皱起了眉头，有几个人低声咳嗽，还有一人禁不住笑出声来。“我是认真的。”努尔卡接着说道：“我想让你们每个人都把自己的性生活详细地讲给大家听。”这些法官来到泽尼察，参加当地基于性别暴力问题讲习班。这是讲习班的第二天，培训教官米拉·努尔卡是非政府组织——泽尼察医疗组织的成员。这个组织针对暴力侵犯妇女问题进行调查，并力图利用研究结果来改变法官、检察官、警察、卫生及社会服务工作者对待受害妇女的方式。努尔卡等待学员做出回答，直到众人的沉默几乎令人窒息，她才接着说道：“你们无需回答。但谁能告诉我，我为什么要提出这样的问题？”如释重负的男人们此时开始讲话了。在接下来的几个小时里，他们尽力去体会性侵害和强奸的幸存者一遍又一遍向法官和陪审团详细讲述其受辱经历时的感受。

资料来源：Spindel 等，2004。

暴力侵犯。这是一次集体失败。近年来，阿富汗、布隆迪、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、苏丹达尔富尔地区都出现了性暴力和基于性别的暴力现象。”⁷²

为战争期间的强奸和性暴力受害者寻求公正

曾经爆发大量内部冲突，现行人道主义法律框架以《日内瓦第四公约》以及《第二议定书》

作为准绳，但针对战争罪行提出的起诉历来非常罕见；对于性别暴力罪犯的起诉更是少之又少。这些法律文件早在 1949 年就已经问世，但始终未能得到有效执行，而且事实也证明这些文件存在缺陷。赦免战犯是开展和平谈判的重要手段之一，战犯由此可以免于被起诉，不久前的布隆迪和平谈判中就发生过这种情况。⁷³

近十年来，国际人道主义法的立法和执法工作都取得了显著进展，分别设立了南斯拉夫和卢旺达战争罪特别法庭、国际刑事法院、以及塞拉

利昂和东帝汶法庭。

建立国际法律框架⁷⁴

1994 年之前，关于武装冲突的国际法律框架禁止对妇女施暴，特别是禁止性暴力。但这些规定不够充分，对于妇女的保护力度也远远不及针对男性的保护措施。在国际妇女组织的压力下，同时也是由于二十世纪九十年代的国内及国际政治风云变化，人们对于基于性别的暴力有了新的认识，针对妇女的暴行日益成为国际社会关注的焦点问题。

波斯尼亚冲突以及卢旺达种族屠杀期间发生的令人发指的种种暴行，以及媒体的相关报道，促使国际社会采取严密措施来保护妇女的权利。由于出现大规模性别犯罪以及有预谋地将此类犯罪作为战争武器，国际社会开始采取行动，提高保护性法律框架的性别意识、扩大该法律框架并加强执法工作的进程由此展开。联合国安全理事会下令成立了前南斯拉夫问题国际刑事法庭（前南问题国际法庭，安全理事会第 827/93 号决议）以及卢旺达问题国际刑事法庭（卢旺达问题国际法庭，安全理事会第 955/94 号决议），负责对战争罪行提出起诉。这两家法庭的规约仅明确规定强奸属于危害人类罪，由法庭根据国际法的相关规定来确定强奸及其他性犯罪的具体起诉权。人们起初对于定义的局限性表示失望，但两家法庭成功地开创了具有历史意义的法律先例，奠定了新的法学基础，并拓展了国际法律体系。对于塔迪奇、阿卡耶索和库纳拉茨的审判都是具有划时代意义的案例，在战争期间对妇女施暴的罪犯首次得到惩罚。

将强奸作为战争罪提出起诉的案例⁷⁵

前南问题国际法庭受理的第一起案件是针对

杜什科·塔迪奇的起诉，在这起案件的审理过程中出现了很多此前从未遇到的问题。首先，性暴力的证据没有像其他犯罪证据一样得到认真对待。审判分庭的女法官奥迪奥·贝尼托要求检察官接受妇女组织提交的证据，起诉工作才得以比较顺利地进行下去。本案进一步表明证人保护措施的重要意义，并促使加布里埃尔·柯克·麦克唐纳法官主持的审判分庭制订了相关指导方针。但由于原告决定不出庭作证，塔迪奇最终没有因强奸罪受到起诉。

卢旺达的阿卡耶索案件在强奸定义及其定罪方面开创了多项具有历史意义的先例。同塔迪奇案件一样，本案在最初阶段没有涉及关于性暴力的指控。女法官皮莱根据目击者的证词收集到性暴力证据，阿卡耶索才因强奸受到指控，并被判犯有危害人类罪。在没有先例的情况下，国际法庭对于内部冲突期间的性暴力犯罪进行惩处，并修订了强奸的定义：“在胁迫情况下对人身的性侵犯。”更重要的是，强奸首次作为旨在消灭某一族群的种族屠杀行为受到惩处，因为人们发现强奸可以成为种族灭绝的一部分，“给受害者造成严重的身心创伤”。

同样，库纳拉茨案（“富查”案）在惩处强奸犯方面也做出了开创性贡献，此案的主审法官将强奸重新定义为对性自主权的侵犯。此外，案件判决书还承认强奸能够导致严重的身心痛苦和伤害，是危害人类的性奴役犯罪。这是有关方面首次将侵犯妇女的性暴力犯罪向国际法庭提出起诉。

国际刑事法院

基于性别的犯罪已经被纳入《国际刑事法庭规约》的人道主义法管辖范围。规约明确规定，强奸、性奴役、强迫卖淫以及强迫绝育都属于战

方框 14.6 塞拉利昂联合国特别法庭对性犯罪提出起诉

成立法庭的目的是将塞拉利昂内战期间的施暴者绳之以法。塞拉利昂法庭的资源和人员配备远远不及卢旺达问题国际法庭，但检察官戴维·克兰还是确保将性犯罪问题纳入起诉范围。调查组仅有十名成员，其中两位精明强干、经验丰富的女调查员负责性侵调查工作（卢旺达法庭的调查组有上百人，其中只有1%到2%的人员负责性侵调查）。仅仅一年之后，在法庭尚未开庭审理案件之前，性暴力问题被纳入所有起诉书。克兰还命令一名控方检察官制订性犯罪起诉计划，不仅对强奸行为提出起诉，更要对性暴力提出全面诉讼，补充国际法的现有相关司法解释。戴维·克兰的行为说明，在极端艰苦的工作条件下，检察官的政治意愿至关重要。2004年5月7日，塞拉利昂特别法庭宣布，针对六名被告的起诉书中将增加“逼婚”罪名。这是首次根据国际法将逼婚视为危害人类罪并提起诉讼。⁷⁸

资料来源：Nowrojee, 2004:13, 23。

争罪和危害人类罪，并进一步指出其他任何形式的性暴力都严重违背了《日内瓦公约》。此外，公约还将基于性别的迫害也纳入危害人类罪。判例法界定了强奸、奴役和性暴力的定义，规定强奸和其他形式的性暴力可以构成战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪，有助于加深人们对这一问题的认识。

1997年，在国际刑事法院内部成立了男女平等待遇问题妇女核心小组，致力于将性别观点纳入法院程序及职能的众多组织和个人从此有了一个核心机构。国际刑事法院规定，务必要保护受害者，并要求男女法官在很多具体问题上具备相关法律知识，其中包括针对妇女的暴力问题。⁷⁶但国际刑事法院存在诸多局限，其司法权限仅适用于缔约国，并且无权搜捕战犯、签发拘捕令、对住宅和建筑物进行搜查、或是要求证人出庭作证。

塞拉利昂法庭的女法官属于少数，也没有得到用于妇女问题的巨额专项拨款，仅仅凭借着从卢旺达问题国际法庭的错误中吸取经验教训的政治意愿和承诺，塞拉利昂法庭以更快的速度和更高的成效针对侵犯妇女的战争罪行提起了诉讼。⁷⁷

随着这方面的经验不断增加，人们纷纷要求本国也采取类似行动。⁷⁹事实证明，国际刑事法院的工作框架有助于揭露在其他情况下对妇女犯下的暴行。东帝汶特别审判小组和柬埔寨特别法庭都将该框架纳入各自的规章。这一点对于柬埔寨特别法庭尤为重要，该法庭是为审判红色高棉领导人而组建的，在其基本文件中没有提及基于性别的暴力或性暴力问题。

缓慢的进程

尽管取得了如此进展，但战争期间侵犯妇女的大部分罪行依然没能得到惩处。卢旺达问题国际法庭的戈德斯通法官从一开始就明确表示，他将认真对待性暴力犯罪问题，但调查小组未能收集相关证据，关于强奸的指控未能纳入大部分早期起诉书，在制订起诉策略时甚至没有考虑到这一点。⁸⁰ 同人权遭受践踏的男性幸存者相比，此类暴行的受害妇女仍然背负着巨大的耻辱，甚至可能再次沦为违法者的侵害对象。⁸¹ 由此不难理解为什么大多数妇女在采取法律行动和提供证据时会遇到重重阻碍。即便在法庭上胜诉，受到此类虐待的妇女也很难得到赔偿。

战时的起诉进展往往异常缓慢。向卢旺达问题国际法庭打听提起诉讼的一位妇女说：“我们活着的时候是看不到公正了。”⁸² 种族屠杀已经过去十年了，到目前为止只对两起强奸案提起了成功的诉讼，另有一起案件的被告被宣布无罪。对于很多妇女来说，司法程序（揭示真相，确认证词，公开揭露犯罪者的暴行）和审判结果至少有着同等重要的意义。但目前的起诉程序没能有效地收集证据并记录证词，法庭听到的陈述远非全部事实真相。卢旺达的女性幸存者讲述了自己在种族屠杀期间遭受强奸和暴力侵害的经历，其经历惨绝人寰，有些部分不可能向法庭和盘托出。⁸³ 这些妇女仍在等待官方宣布，发生她们身上的事情是错误的，她们活了下来，并不意味着她们同侵犯者沆瀣一气。作为证人，这些妇女希望得到更多的支持和更好的待遇，至少应该和等待判决的被告一样，获得同等的卫生保健服务和艾滋病病毒/艾滋病治疗。但从目前情况来看，她们的要求很难得到满足。

战后真相调查、和解与妇女经历

近十年来的通行做法是将“真相”与“和解”联系起来。人们普遍认为，和解意味着恢复友好关系，并在一定程度上给予原谅。但不同的人对此有着不同的理解，有些人关注个人经历，有些人关注群体，还有些人关注社会整体。⁸⁴ 关于能否达成和解以及如何实现和解，各国及国际社会展开了大量讨论，⁸⁵ 但没有人涉及“性别和解”问题。有关方面在战争期间利用妇女向往和平的天性来消除敌意，在战后则希望妇女支持和解与和平建设干预措施，这两种做法同出一辙。⁸⁶ 其中某些干预可以被视为男女两性之间的和解。⁸⁷

关于赦免战犯和揭露真相的问题历来存在争

议。假如以披露真相作为得到赦免的条件，民众会感到正义沦丧，进而引发暴力冲突。萨尔瓦多政府担心事实真相可能进一步激化冲突，于是在萨尔瓦多真相调查委员会发表报告的数日之后立即颁布赦免法。在一般情况下，真相调查委员会没有权力提出起诉，但某些委员会可以下令给予赦免。例如，假如犯罪者能够证明其犯罪是出于政治目的，并愿意提供相关证词，南非真相与和解委员会有权对其实施赦免。但对于那些宁愿提出起诉的人来说，这种做法会造成一些问题。

1974 年以来，世界各地组建了 25 个真相调查委员会。这些官方真相调查委员会的形式各不相同；其中，阿根廷、乌干达和斯里兰卡真相调查委员会的任务是探访“失踪者”的下落；海地和厄瓜多尔真相调查委员会旨在实现“真相和正义”；智利、南非、南斯拉夫联邦共和国、东帝汶和秘鲁真相调查委员会则努力寻求“真相与和解”。方框 14.7 概述了官方真相调查委员会的普遍特点和目标。但这些目标很难实现，而且大多数委员会也没能实现自己的目标。

此外，非政府组织也成立了真相调查委员会。由于巴西政府拒绝就军政府期间的侵犯人权问题立案调查，圣保罗大主教在世界基督教协进会的帮助下独自展开调查工作。危地马拉天主教会还制订了真相调查程序。⁸⁸

吐露真情的困难

未能报告给真相调查委员会的虐待事件大多是妇女遭受的虐待，这也正是提出起诉最少的案件。妇女可能会认为有些事情难以启齿。以最著名的南非真相与和解委员会为例，在暴力行为的目击者当中，妇女占大多数，但在最初阶段很少有人开口讲述自己遭受的性暴力攻击。在妇女活

方框 14.7 真相调查委员会的特点和目标

四项主要特点：

- 重点关注过去和近期事态发展，不属于人权委员会等常设机构。
- 负责调查某段时期内某种形式的虐待事件，而不是针对某一具体事件开展调查。真相调查委员会的任务有时间限制，可以调查的虐待类型有具体规定。
- 真相调查委员会通常为临时机构，存在时间平均为六个月至两年，期满时提交报告，在必要时可以延长任期。
- 真相调查委员会经由国家正式同意、批准和授权；作为和平谈判的一部分，还要得到武装反对派的认可。从理论上讲，这样做可以保证委员会获得信息，并确保委员会的建议和调查结果得到认真对待。

资料来源：Hayner, 2001:14。

六大目标

- 调查并确认事实真相。
- 满足并保护受害人/幸存者的需求和利益。
- 促进公正和责任。
- 指出机构责任，提出改革建议。
- 促进和解，消除昔日暴力遗留下来的矛盾。
- 满足受害人/幸存者和社会要求了解真相的权利。

资料来源：Hayner, 2001:28-31。

动分子的一再催促下，真相与和解委员会努力营造轻松友善的氛围，让妇女感到安全，愿意说出自己的经历。但即便如此，也很少有人有足够的勇气公开讲述自己遭遇的性侵犯。于是，委员会举行了只有女性出席的听证会，许多妇女认为这种形式非常有助于解决问题。⁸⁹ 在南非⁹⁰和拉丁美洲，⁹¹ 强奸案的女性受害者在担任公职之后会极力隐瞒自己的遭遇，避免曝光。

各种法庭和真相调查程序正在继续制订方案，鼓励妇女勇敢站出来揭露真相，妇女组织在这方面

发挥了重要作用。假如妇女由于文化或实际原因难以走出家门，举办听证会的具体地点就非常重要。为此，危地马拉历史真相调查委员会⁹²的成员跋山涉水前往偏远地区，与土著居民进行接触。塞拉利昂真相与和解委员会（2003）录用了 73 名证词记录员，其中包括区域和地区协调员。委员会首先对这 73 人进行证词记录方面的培训，然后将他们分派到全国各地，同相关人员进行对话。该委员会还成立了妇女工作组，为妇女作证营造轻松友善的环境。

秘鲁真相与和解委员会（2001 年）对于造成 20 年持续暴力冲突的原因进行调查，并就暴力受害者如何恢复尊严和重建人格提出各种建议。该委员会在建立伊始就将性别观点作为核心原则，明确反对“认为男女人权受到侵犯的方式相同并造成类似后果的盲目性别观点”。⁹³ 委员会制订了性别方案，帮助调查人员和其他官员在工作当中提高性别意识，确保性别观念能够贯穿于委员会的各项工作。委员会还编写培训和交流材料，同有关方面建立联系，就如何在偏远地区开展调查提供建议，并确保各个社区相互交流信息。此外，委员会还就失踪人员等问题召开研讨会，分发教育资料，提高人们对性别问题的关注。委员会采取这种积极策略，主动同妇女和社会进行接触，保证性别问题得到重视。委员会的报告指出，性别问题是建设和平的关键，要防止人权在今后再次遭到践踏，就必须考虑性别问题。

讲述战争经历

具有性别意识的真相调查程序不仅要防止妇女遭受的苦难被忽略，同时还要让妇女讲述自己作为战士、袭击和折磨的幸存者、家庭管理者和社区领导在冲突期间的经历和遭遇。要让妇女讲述自己的经历，可能需要另一种真相调查程序。例如，日本及其邻国的妇女团体在 2000 年共同组建了战争罪法庭，对日本军队在第二次世界大战期间的性奴役问题进行调查。⁹⁴ 法庭由妇女团体组成，不具备官方地位。妇女遭受性虐待的事件已经过去了半个多世纪，但这些站出来作证的妇女仍深切地感到，有必要让广大公众了解她们的悲惨遭遇。日本政府不愿承担责任，但最终还是承认了曾经否认的性奴役问题。然而这些妇女向日本提出的赔偿要求遭到拒绝。一些妇女接受了私人基金会提供的赔偿，但大多数人拒绝了。她

们要求得到的是日本这个国家的赔偿和道歉。⁹⁵

解决冲突的“传统”机制

在非洲，人们越来越多地依靠当地程序来解决冲突期间出现的问题。这与捐助者的做法不谋而合，后者正在大力宣传利用所谓“传统”方法来解决冲突（结束有组织的暴力），实现冲突后的调停与和解。投入的资金日益增多，目的各不相同，关于能否实现公正、调查真相以及达成和解，还存在很多争议。传统机制包括举行宗教仪式，转移（个人或集体）财产与劳动力，目的是实施惩罚、提供补偿、取得谅解以及建立信任。有些传统机制定期发挥作用，有些机制是根据老人们的记忆重新恢复或重新建立的，其余则是刚刚创建起来的。这些活动可能在同一个国家、甚至在同一社区内部同时进行，而且正在逐步纳入和平建设措施，主要目的是为了获取国际捐助者的资金。⁹⁶

这些传统机制往往反映出具有强烈性别倾向的地方政治和权利关系，绝非客观的传统文化。妇女往往受到严重排挤，女性需求得不到重视。有些做法有其文化根源，例如在阿富汗，不同部族之间以交换妻子作为提供赔偿和修复关系的一种手段。⁹⁷ 假如妇女在战后环境中受到反击，“传统”做法的死灰复燃在将妇女推回原有位置的过程中会起到推波助澜的作用。假如在这些传统机制中纳入性别意识，就可以借助“传统”来建设新社会。这方面的一个突出例子是卢旺达传统司法制度“加卡卡”。卢旺达政府重新启用了已经基本被废弃的传统争议解决制度，协助审理种族屠杀案件。妇女在焕然一新的“加卡卡”当中起到重要作用（见第十一章）。此外，女法官参与审理案件也是一项重大变化。要评估这些变化对于结果究竟会产生怎样的影响，现在还时尚早。

社会和政治参与

假如人们认为妇女由于在战争期间的表现而“赢得”新的权利，关于妇女在战后环境下的政治作为就会形成新的认识，社会舆论会认为在道义上有必要推动妇女参政。如果社会各界在实现“解放”后有意识地要建设“新”社会，这种观点对政治体系施加影响的机会就更大；⁹⁸ 假如战后的主流政治思想不承认妇女对于公共生活的贡献，或是认为妇女没有能力做出这种贡献，那么上述观点对政治体系施加影响的机会则较小。⁹⁹ 例如在印度北部的克什米尔地区，妇女获得解放的可能性微乎其微。当地的伊斯兰教、印度教和苏非派传统经过多年相互融合，为妇女营造了自由的社会空间。但随着冲突的加剧以及原教旨主义思想在叛乱分子当中日益盛行，妇女遭到重重限制，不得不屈从于严格的宗法观念。¹⁰⁰

即使是在克什米尔和索马里等极端保守的社会中，妇女在战争期间的传统影响力依然得到认可。在私下场合，妇女可以左右男性的决策；在公共场合，妇女可以作为歌手或诗人；她们还可以作为长者或首领在文化活动中提供指导，作为非正式的谈判者拜访同族或参与贸易。随着妇女的责任逐渐增多，她们有机会在战后环境中获得基本的法律和政治权利。

参政机会

在狂热的战后环境中，带有激进条款的新宪法和法律很快就能出炉。尽管这些规定最初只停留在书面上，但不久就能取得成效，其进展速度要大大快于平时时期。例如，津巴布韦解放战争结束后，妇女的法律地位立即得到大幅度提高。纳米比亚和厄立特里亚宪法明确规定了妇女的权利。确定妇女的合法权利，只是妇女能够行使这

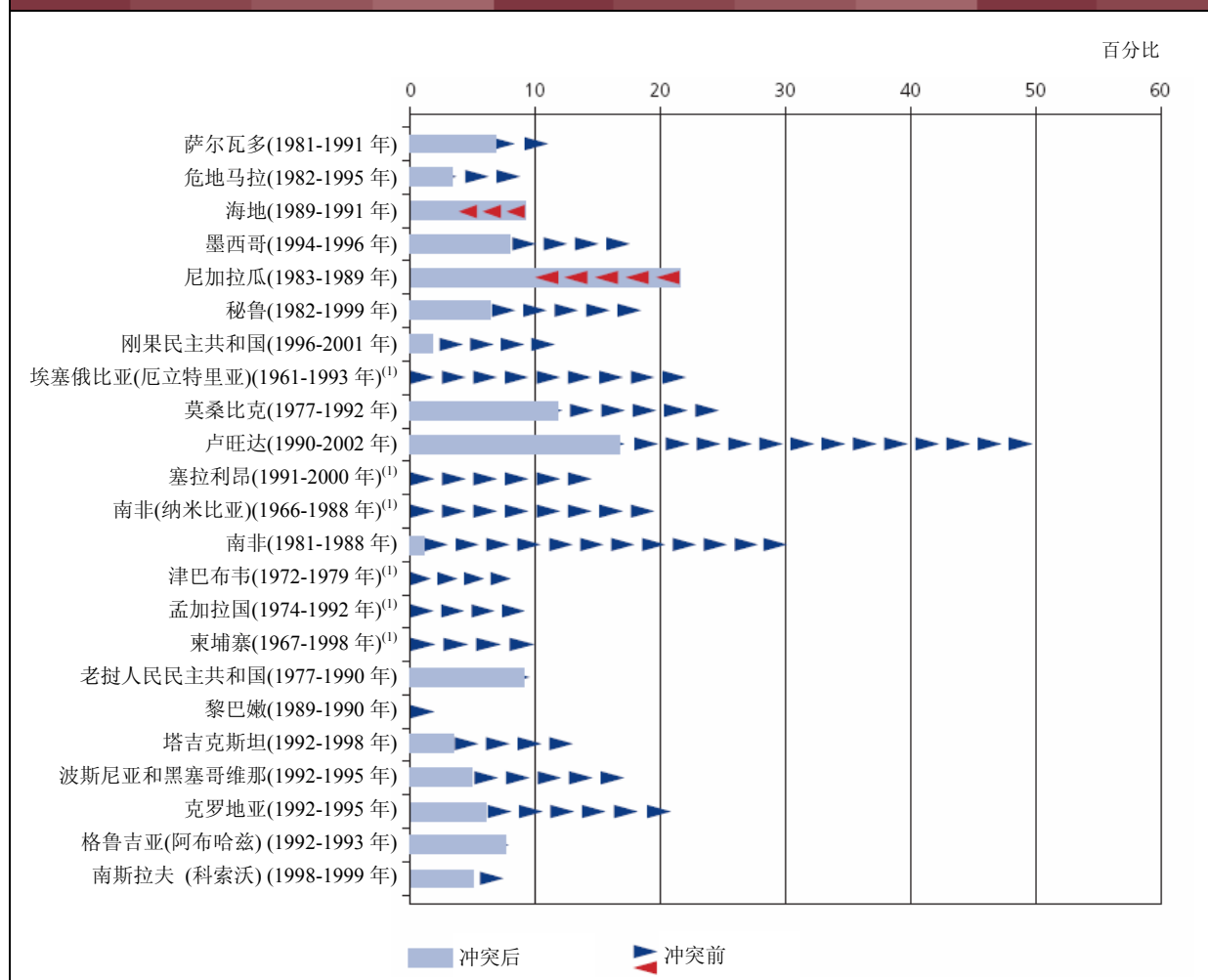
些权利的第一步。在战后环境中，特别在战争持续多年的地区，文盲现象十分普遍，法律掌握在一小部分文化精英手中。即便人们普遍意识到妇女拥有新的权利，要实现这些权利还是很困难的。¹⁰¹ 此外，妇女的政治权利并不能保护她们免受上文论述的“反击”。

即使设立了相关的政治和法律机构，允许妇女参与政治生活，但女性的参政程度往往低于男性。有多次选举经验表明，进行选民登记的教育水平要求，为参加投票必须长途跋涉，所有这些因素都可能阻碍妇女参政。客观限制、文化制约以及家庭和社会压力都可能阻止妇女行使选举权或参加竞选。在阿尔及利亚，男性通常代表妇女投票。如果妇女任由男性做主，鼓励公民社会组织参与公开辩论和政治协商的举措就会忽视妇女的观点。要实现妇女参政，还需要开展某些具体活动；尽管国际社会早已就此提出建议，但始终未能付诸实施。

假如妇女在战后遭遇反击，即便官方有着政治意愿，也很难采取措施来提高妇女的参政程度。例如，阿富汗妇女被排除在民主促进项目之外。¹⁰² 在战后的中美洲国家，曾经活跃在政坛上的复员女兵受到家庭排斥，其中很多人还面临着来自党内高官的性虐待。¹⁰³

正如上文所述，如何提高妇女的参政程度，依然是十分严峻的问题。《北京行动纲要》提出，妇女在决策机构中所占比例至少要达到 30%；联合国安全理事会第 1325 号决议敦促各国任命妇女参与和平进程并在随后建立的政治机构中任职。在利用这些国际框架提高妇女参政程度方面已经取得了显著成绩。人们在战后环境中往往有机会推行改革，采取创新办法，这与国际捐助者及当地妇女团体的期望不谋而合。

图 14.1 冲突前后的妇女在国民议会中所占比例



注：涉及的年代指冲突延续时间。⁽¹⁾ 没有冲突前选举数据的国家。

资料来源：各国议会联盟，2004；联合国，2000a；乌普萨拉冲突数据方案/奥斯陆国际和平研究所，2004。

冲突结束之后，妇女获得了更多的政治发言权，她们或许能够借机超越在其他地区陷入停滞的发展阶段。以南非为例，各方就性别平等问题进行过大量讨论，但民主过渡期间的非洲人国民大会领导人仍以男性居多。妇女为争取参政权不懈努力，并在国民议会中获得了 30% 的席位。厄

立特里亚政府保证接纳妇女进入战后行政机构，同意妇女在各区及地方政务会当中拥有 30% 的配额，并允许妇女竞选其余 70% 的席位。¹⁰⁴ 就连阿富汗制宪大会也保证妇女在 500 个席位至少能够占到 19%，而实际上，妇女赢得了 20% 的席位。¹⁰⁵

有些国家在战后实施的促进妇女参政措施在提倡妇女参政的捐助国并没有付诸实施。¹⁰⁶ 例如，英国法律禁止政党为妇女设立配额，但乌干达在地方及国家机构中为妇女保留席位的做法却得到了英国政府的支持。¹⁰⁷ 随着妇女参政步伐的加快，这种现象在世界各地层出不穷。在条件成熟的战后社会当中，变革会以以前所未有的速度发生。卢旺达是一个典型的例子。2003年，卢旺达妇女在国民议会选举中获得了49%的席位，这一比例远远高出经济合作与发展组织的任何成员国。这并不意味着卢旺达的性别关系发生了革命性变化，而是表明妇女在种族屠杀的幸存者当中占有很大比例。但这种巨变绝非人口结构变化的必然结果，并将对卢旺达政坛产生深远影响。至于其具体结果，现在还无从判断。

仅仅受到关注是不够的

十多年来，联合国一再表明妇女在战后环境下的需求理应得到更多关注。但很多报告指出的各种实际困难、滥用权利和方案缺陷等问题依然很普遍。¹⁰⁸ 妇女在战争期间的困境以及她们遭遇的大规模性侵犯引起了国际社会的关注，并且往往被用于凸显人性的野蛮或是“敌对”势力的残忍。妇女致力于结束冲突的努力得到各方赞赏，但她们在其他方面的作用被低估。某些国际组织将战后和平进程的女性参与者推到了前所未有的显要位置。尽管如此，在和平谈判、战后政策磋商以及战后社会的公共生活当中，妇女个人和妇女团体依然处于劣势。

许多分析家和顾问始终不愿吸取性别分析的经验教训，也不愿将其纳入战后政策，这一问题需要予以重视，并努力消除这种考虑不周或是处心积虑的抵制行为。这种行为本身就是对妇女的反击，听任性别政治逐渐充斥家庭、社区、乃至

整个政坛。女权主义者的冲突记录和发展研究提供了大量相关经验，其中既有正面经验，也有负面教训。这些资料经过多年的分析整理，已形成一部重要文献，但战后环境下的很多重量级国际参与者对此未能给予充分重视。

人们希望国际组织和捐助者今后在提出并支持经济、社会、政治和施政领域的战后复兴计划时，能够抓住机遇，重点宣传以往的经验教训，消除针对妇女的不公正待遇。随着成功经验的逐步积累，人们还希望战后政府能够更加清楚地认识到，政策不仅要有助于妇女的生存，还要帮助妇女在重建性别平等与性别和平社会的过程中充分发挥潜能。

注释：

- 1 Rehn and Sirleaf, 2002。
- 2 Pankhurst, 2003:11; Pankhurst and Pearce, 1997。
- 3 Spindel et al., 2004; Rehn and Sirleaf, 2002; Sørensen, 1998。
- 4 Kandiyoti, 2004: 25。
- 5 El Bushra, 2004。
- 6 Jacobs and Howard, 1987。
- 7 Luciak, 2004:28。
- 8 De Abreu, 1998; Luciak, 2004。
- 9 Samuel, 2004:6-7。
- 10 Sørensen, 1998:37; Luciak, 2004:23。
- 11 Sørensen, 1998:39; Luciak, 2004:23; El Bushra, 2004。
- 12 Preston, 1994:262, 转引自 Sørensen, 1998:37。
- 13 El Bushra, 2004。
- 14 Kelly, 2000:62。
- 15 Pierson, 1989。
- 16 El Bushra, 2004。
- 17 Pankhurst, 2003。
- 18 Korac, 1998:39-46。
- 19 Turshen and Twagiramariya, 1998:9。
- 20 Sørensen, 1998: 41-2。
- 21 Pankhurst and Pearce, 1997。
- 22 Yanira Argueta, 转引自 Luciak, 2004:6。
- 23 Chingono, 2001:116。
- 24 Sørensen, 1998。
- 25 UN, 1995a:第 141 段。
- 26 Elson, 1995。
- 27 Stewart and Fitzgerald, 2001:240。
- 28 Sørensen, 1998:38。
- 29 UNIFEM, 2001; Sørensen, 1998:20。
- 30 Sørensen, 1998:19。
- 31 UNIFEM, 2001:45-53。
- 32 Chingono, 2001: 95。
- 33 UNIFEM, 2001:38-44。
- 34 Zimmerman, 1994, 转引自 Curtis, 1998。
- 35 UNIFEM, 2001:58-62。
- 36 Davison, 1998。
- 37 UNIFEM, 2001; Davison, 1998。
- 38 UNIFEM, 2001:63。
- 39 Sørensen, 1998:20; Chingono, 1996。
- 40 UNIFEM, 2001:45-53。
- 41 Yanira Argueta, 转引自 Luciak, 2004:6。
- 42 Luciak, 2001。
- 43 Luciak, 2001。
- 44 UNIFEM, 2001:66。
- 45 Pankhurst and Pearce, 1997:161。
- 46 Stewart and Fitzgerald, 2001。
- 47 Sørensen, 1998。
- 48 Kelly, 2000:62。
- 49 Date-Bah, 1996, 转引自 Sørensen, 1998。
- 50 Sørensen, 1998:26。
- 51 Abreha, 1996, Klingebllel, 1995, 转引自 Sørensen, 1998。
- 52 Sørensen, 1998:20, 22。
- 53 UNHCR, 1994。
- 54 Cheater and Gaidzanwa, 1996:191, 转引自 Sørensen, 1998: 22。
- 55 Walsh, 2000:10。
- 56 Coomaraswamy, 2001, Add.2:20。
- 57 Sørensen, 1998:24。
- 58 Rehn and Sirleaf, 2002。
- 59 Stewart et al., 2001:93。
- 60 Stewart and Fitzgerald, 2001:236。
- 61 Stewart and Fitzgerald, 2001:237。
- 62 Farr, 2003。
- 63 Sørensen, 1998:34。
- 64 Stewart et al., 2001:103。
- 65 Brownmiller, 1975, 转引自 Walsh, 2004:6。

- 66 Sieder, 2003。
- 67 Nordstrom, 1997:15–19。
- 68 阿富汗的例证, 见 Kandiyoti, 2004:27–8。
- 69 UNIFEM, 2001。
- 70 Samuel, 2004。
- 71 Spindel et al., 2004:85。
- 72 UN Secretary-General, 2004:16。
- 73 Human Rights Watch, 2003。
- 74 本节参考了 Walsh, 2004; Nowrojee, 2004; ICC, 1998。
- 75 本节参考了 Walsh, 2004。
- 76 UNIFEM, 2001。
- 77 Nowrojee, 2004:13, 23。
- 78 Special Court for Sierra Leone, 2004。
- 79 Rehn and Sirleaf, 2002: 88–97。
- 80 Nowrojee, 2004:10。
- 81 Nowrojee, 2004:24。
- 82 Nowrojee, 2004:7。
- 83 Nowrojee, 2004。
- 84 Pankhurst, 1999。
- 85 Bloomfield et al., 2003。
- 86 Pankhurst, 2003。
- 87 关于前南斯拉夫问题, 见 Žarkov et al., 2004:11。
- 88 REMHI, 1999。
- 89 Goldblatt and Meintjes, 1998:29。
- 90 Sørensen, 1998。
- 91 Luciak, 2004。
- 92 REMHI, 1999。
- 93 Mantilla, 2003。
- 94 Chinkin, 2001。
- 95 Vanderweert, 2001:141。
- 96 Pankhurst, 2002, 2003。
- 97 Kandiyoti, 2004:26。
- 98 二十世纪八十年代的尼加拉瓜、七、八十年代的南非、九十年代的“新”南非, 以及 2004 年的伊拉克。
- 99 Sørensen, 1998; 关于阿富汗问题, 见 Kandiyoti, 2004:32。
- 100 Butalia, 2004。
- 101 关于津巴布韦问题, 见 Batezat et al., 1988; 关于南非问题, 见 Bentley, 2004。
- 102 Kandiyoti, 2004:32。
- 103 Luciak, 2004。
- 104 Tsefai, 1996, Fessehassion, 1989, Marcus, 1996, 转引自 Sørensen, 1998。
- 105 Kandiyoti, 2004:19–20。
- 106 Rehn and Sirleaf, 2002: 81。
- 107 Tamale, 1999。
- 108 例证见于 UN, 1995a, 1996, 1997, 1998。