



联合国

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

政治部

政策和调解司

调解支助股

---

# 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



联合国  
政治事务部  
纽约，2012年

编制本调解人指南，得益于2009年6月举行的联合国机构间高级别座谈会“与冲突有关的性暴力和和平谈判：执行安全理事会第1820号决议”形成的材料。该座谈会由联合国妇女发展基金（现为妇女署的一部分）、政治事务部、维持和平行动部、联合国开发署以及代表联合国制止冲突中性暴力行动的人道主义事务协调厅与人道主义对话中心合作举办。政治事务部感谢这些合作伙伴所做的贡献，并感谢通过联合国制止冲突中性暴力行动提供的财政支助。

# 目 录

	页码
<b>第一部分</b>	
全球概述.....	3
法律规范.....	5
性暴力什么时候是与冲突有关的性暴力?.....	5
性暴力什么时候是国际罪行?.....	5
关键原则.....	6
<b>第二部分</b>	
在敌对行动进行期间和在停火协定中处理与冲突 有关的性暴力问题.....	13
原则.....	14
调解人实施指南.....	16
知识收集、知识共享与策略沟通.....	16
信息与外联.....	19
停火前承诺.....	19
在停火协定中加入关于与冲突有关的性暴力的措辞.....	20
停火定义中所用禁止性暴力措辞的例子.....	21
对性暴力进行监察.....	22
教育和宣传运动.....	23
调解人检查单.....	25

页码

**第三部分**

在安全安排中处理与冲突有关的性暴力问题.....	29
原则.....	29
调解人实施指南.....	32
冲突分析.....	32
在停火协定与和平协定的安全安排条款规定中 加入关于性暴力的措辞.....	32
监察.....	34
控制武器.....	34
复员遣散和重返社会.....	35
现有措辞的例子.....	36
调解人检查单.....	37

**第四部分**

在制订冲突后正义和赔偿条款规定时处理与冲突 有关的性暴力问题.....	41
原则.....	42
考虑因素和挑战.....	44
调解人实施指南.....	45
特赦条款规定.....	45
关于过渡时期司法机制.....	46
全面赔偿.....	47
调解人检查单.....	48

# 第一部分 全球概述



## 第一部分 全球概述

在力图促成持久和全面的协定时，各方会对调解人和他/她的团队提出重大的要求，要将某些要素纳入协定。本指南提供咨询意见，帮助调解人和他/她的团队处理一个经常使用的战争手段和战术：与冲突有关的性暴力。本指南提出一些策略，说明如何在停火和安保安排中顾及人们担心的这项安全与建设和平问题，并提供司法救助和赔偿。本指南源自一个联合国<sup>1</sup>与冲突有关的性暴力问题高级别座谈会，<sup>2</sup>是与知名调解人、调解支助工作人员和专题专家密切磋商制订的。

在当今冲突中，平民身陷前线的情况日多。与冲突有关的性暴力是针对平民发动的破坏性最为严重的一种极端敌对行为。<sup>3</sup>妇

<sup>1</sup> 由政治事务部、维持和平行动部、开发计划署、联合国妇女发展基金和人道主义事务协调厅代表联合国制止冲突中性暴力行动举办，并与人道主义对话中心建立合作伙伴关系。

<sup>2</sup> 由国际专题专家和性别平等倡导者组成的各个工作组起草了五项指导说明。将各项草案制订为指南是与知名调解人、调解支助工作人员和专题专家磋商进行的。政治事务部感谢艾哈迈杜·乌尔德-阿卜杜拉先生为构建和制订这项指南作出了重大的贡献，又感谢联合国制止冲突中性暴力行动支持举办座谈会，完成此项指南的定稿。

<sup>3</sup> 与冲突有关的性暴力并不是某一时代、文化或大洲所专有的。1990年代初，在波斯尼亚战争中，有20 000名至50 000名妇女被强奸；在塞拉利昂，有50 000名至64 000名境内流离失所的妇女受到战斗人员的性侵犯；卢旺达种族灭绝诉讼指出，在冲突100天内，有500 000名妇女被强奸。2008年和2009年，在刚果民主共和国举报的性暴力案件分别共有15 314起和15 297起。2010年，每月举报案件的数目保持不变。见“秘书长关于安全理事会第820(2008)和1889(2009)号决议执行情况的报告”(S/2010/604)。



女和女童往往是主要目标，但与冲突有关的性暴力也被战略性地施诸男子和男童。

性暴力可以说比枪炮更为有力，更加便宜，它被用来驱赶人口，以提高对领土的控制，或增加对资源的获取（如在刚果民主共和国、缅甸、布干维尔、哥伦比亚和达尔富尔）；影响生育繁衍和族裔构成（像在前南斯拉夫和卢旺达）；促进部队团结（如在塞拉利昂被强行招募的革命联合阵线战士），以及破坏社会和社区的凝聚力。

性暴力高度有效，使用性暴力强加侮辱，支配主宰，灌输恐惧，消灭身份，并制造持久的族裔、家庭和社区分裂。然而，迄今为止，停火协定或和平协定很少作出处理冲突有关性暴力的规定。只有三个停火协定（努巴山脉、布隆迪和卢萨卡）具体将停止性暴力作为停火定义的一部分。

调解策略如一开始就首先处理与冲突有关的性暴力问题，可以通过减少各方的安全恐惧，提高透明度、问责性和信任度，增加和平的持久性。

如果置之不理，性暴力可被用来作为在协定和监察队职权范围以外继续实施战争行为的手段，从而可以引发复仇和自卫报复的暴力循环，产生对协定甚至可能对调解进程本身失掉信心的危险。

## 法律规范<sup>4</sup>

### 性暴力什么时候是与冲突有关的性暴力？

联合国安理会认为，“在战争中作为一种战术，有意针对平民或作为广泛或有计划地攻击平民行为的一部分，使用性暴力，可严重加剧武装冲突，阻碍恢复国际和平与安全”。<sup>5</sup>安全理事会有三项决议具体责成联合国系统处理与冲突有关的性暴力问题。<sup>6</sup>

作为“战术”的性暴力是指与军事/政治目标挂钩，并为（或打算为）冲突有关战略目标服务的性暴力行为。然而，性暴力并不需要明确为军事利益策划才属于安理会的职权范围。安理会还认为，性暴力如果是“针对平民”、“在联合国管理的难民营和境内流离失所者营地及其周围”、或在“解除武装、复员和重返社会进程”中施加的，就是与冲突有关的性暴力。

### 性暴力什么时候是国际罪行？

根据犯罪背景情况，性暴力行为可构成战争罪、危害人类罪、酷刑行为或构成种族灭绝行为。根据国际法定义，性暴力包括

---

<sup>4</sup> “与冲突有关的性暴力的分析和概念框架”，联合国制止冲突中性暴力行动（2011年）。

<sup>5</sup> 安全理事会第1820（2008）号决议。

<sup>6</sup> 安全理事会第1820（2008）号决议、安全理事会第1888（2009）号决议和安全理事会第1960（2010）号决议，其中规定禁止对与冲突有关的性暴力实施特赦；要求联合国系统制订调解方法，处理与冲突有关的性暴力问题；提供将施害者列名和除名的问责架构，以及报告与冲突有关的性暴力的模式和趋势。

强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕、强迫绝育、贩运和严重程度相当的任何其他形式的性暴力，视情况还可包括非礼、贩运、不适当的医疗检查和脱衣搜身等。<sup>7</sup>

## 关键原则

联合国承认，调解人要达成的协定不仅是全面的，而且还要能够有效和切实执行，任务既复杂，又艰巨。

在使用了或可能使用了与冲突有关的性暴力的局势，联合国调解人在与各方讨论时有义务提出这个主题。最低限度，性暴力应纳入停火的定义范围，在停火监督规定中详列细节或以附件说明。很重要的一点是，各项协定在必要时和在适当情况下，应确认与冲突有关的性暴力是一种战争手段或战术，并在制订安保和司法有关规定时予以考虑在内。为此，处理与冲突有关的性暴力问题可以看作是一种连续作业的一部分：从促进安全，处理过去的问题，到打破有罪不罚的循环，以及确保和解与复原。

---

<sup>7</sup> 例如，见前南斯拉夫问题国际刑事法庭、卢旺达问题国际刑事法庭、塞拉利昂问题特别法庭的规约和判例法，以及国际刑事法院的犯罪要件。

为了履行安全理事会关于这个问题的具体任务规定，<sup>8</sup> 调解人和他/她的团队处理与冲突有关的性暴力问题时，可以使用以下检查单（以及附列的更详细指引），以此作为总调解策略的一部分。

#### 在敌对行动进行中和在调解过程开始时：

- 评估是否可能会发生或可能已发生与冲突有关的性暴力的可信报告。
- 在讨论侵犯人权和国际人道主义法的其他行为时，积极努力同各方讨论立即终止与冲突有关的性暴力行为。
- 确保在调解过程中咨询和吸纳妇女和性别平等专家，并让她们作为调解小组成员。

#### 起草和谈判停火协定及和平协定：

##### 协定的基本规定应确保：

- 将性暴力列为被禁止行为，特别是在停火定义或原则中予以说明。
- 在停火协定中列明对性暴力进行监察，包括在有关附件中予以说明。
- 斟酌情况，确认在冲突中，性暴力被用作战争手段或战术。
- 禁止特赦这些国际法罪行，说明过渡时期的司法安排，特别是起诉、赔偿和真相调查机构。

---

<sup>8</sup> 见安全理事会第1888（2009）号决议。

### 安保安排的条款规定应确保：

- 安保行为人的指挥与控制结构及行为守则禁止实施与冲突有关的性暴力并惩罚不当行为。
- 凡确信涉嫌实施与冲突有关的性暴力或该对此种行为负责的个人，应不让他们参与或加入政府和国家安全系统，包括军队、警察、情报部门和国民警卫队，以及平民监督和控制机制及其他类似实体。
- 在武装部队或团体士兵中及早、自行释放和/或登记被绑架、胁迫或强行征募的人。<sup>9</sup>
- 安全部门机构的任务是打击与冲突有关的性暴力，并提供培训，以发展应对性暴力的军事和执法能力，包括宪兵。

### 正义和赔偿规定应确保：

- 禁止特赦国际法罪行。
- 过渡时期司法过程的条款规定应同等优先处理与冲突有关的性暴力行为及其他国际罪行。
- 过渡时期司法机制的条款规定要具体提到与冲突有关的性暴力；包括采取措施，保护受害者和证人的安全与尊严；也要吸纳妇女和性别平等专家参与其设计和监督。

---

<sup>9</sup> 被强行征募者包括被强行征募的男女战斗人员，被强行征募的与武装部队和团体有关联的妇女和儿童，包括被逼为妻的人及其子女，以及家庭佣工。

- 赔偿与补救规定，包括为与冲突有关的性暴力受害者提供的赔偿与补救的规定。



第二部分  
在敌对行动进行期间  
和在停火协定中  
处理与冲突  
有关的性暴力问题





## 第二部分

# 在敌对行动进行期间 和在停火协定中 处理与冲突 有关的性暴力问题

本指南说明为调解人和他们的团队提供在敌对行动进行期间处理与冲突有关的性暴力问题，以及立即及早策划停火的原则和策略。

在调解过程最早的时候，特别是在**敌对行动进行**<sup>10</sup>期间和在停火协定中，调解人和他/她的团队在处理与冲突有关的性暴力问题时，应考虑三个关键领域：（1）准备地面工作和建立信任措施；（2）禁止性暴力和促进指挥官责任；（3）确保作出强有力的监察安排。<sup>11</sup>

<sup>10</sup> 在敌对行动进行期间，停火协定的前提可包括暂停战斗、停止敌对行动、以及签订承诺书，这些均可作为建立信任措施。

<sup>11</sup> 见“联合国调解人处理与冲突有关的性暴力问题指南说明：安全安排；正义与赔偿”。

## 原 则

**原则1：**评估是否可能会发生或可能已发生与冲突有关的性暴力。

在调解过程一开始，调解人和他/她的团队将需要获取关于可能会发生或可能已发生与冲突有关的性暴力的信息。在某些情况下，与冲突有关的性暴力可能十分广泛，但并不广为人知，并未广为讨论或记录。在其他情况中，媒体可能报道了一些尚待核实的性暴力事件。

**原则2：**在讨论侵犯人权和国际人道主义法的其他行为时，积极努力同各方讨论立即终止与冲突有关的性暴力问题。

联合国特使与武装冲突各方对话时必须提出与冲突有关的性暴力的问题。调解人可召集各方，以确保彼此对调解与和平进程有共同程度的认识。及早讨论指挥官责任可有助于确保各方了解使用与冲突有关的性暴力的风险及其法律、政治、经济和个人后果。因此，各方可能都想避免被视为犯罪方。可以利用这种杠杆来达成停火前承诺，以停止与冲突有关的性暴力行为，如签订“承诺书”及采取其他建立信任措施。

**原则3：将性暴力列为被禁止的行为。**

在与冲突有关的性暴力正在发生的局势中，性暴力应列为被禁止的行为（作为停火定义或原则的一部分），应被视为违反协定的行为。列为被禁止行为将表明冲突各方、受害者和公众对这个问题的严肃态度。它也提醒人们，这种行为也被国际法禁止，包括被武装冲突法/国际人道主义法禁止。

**原则4：确保在停火协定，包括在有关附件中说明对性暴力进行监察的规定。**

监察条款还应该包括监察冲突有关性暴力的规定。这些规定有助于确保监察人（包括维持和平行动部）负有监察与冲突有关的性暴力的明确任务。

**原则5：确保吸纳妇女和两性平等专家并咨询他们。**

对冲突局势有认识的妇女、有影响力的国家和地方女领导人、女监察员和两性平等专家，可帮助调解人和他们的团队获取关于与冲突有关的性暴力的信息和知识。应吸纳这些妇女和专家，特别是讲当地语言的妇女和专家，参与规划过程、谈判、监察和调查/查询，以确保自始至终有效处理与冲突有关的性暴力问题。

## 调解人实施指南

为了精心打造一个乐于接受建议的环境，避免不必要的延误或出现其他问题，掌握时机与作出阶段安排是关键。调解人如何向各方提出与冲突有关的性暴力问题，而不会被视为唐突冒犯，是可能要面对的一项挑战。讨论前未雨绸缪，包括由妇女团体等民间社会提出倡议，可以帮助调解人正面推动各方讨论这个问题。

### 知识收集、知识共享与策略沟通

- 为了评估与冲突有关的性暴力行为是否可能会发生或可能已发生，特别是在敌对行动进行期间，调解小组最好事先绸缪，斟酌情况，主动与负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表办公室、各人道主义行为人或一个人道主义联络处、<sup>12</sup> 保护问题群组、<sup>13</sup> 其他联合国行为、妇女团体和网络、<sup>14</sup> 与冲突有关的性暴力受害者及其社区、警察、退役军人、宗教和政治领袖协调工作。这些行为也可以鼓励和增强当地社区权能，以便及早监察、记录和报告与冲突有关的性暴力。

---

<sup>12</sup> 调解小组应征求一个人道主义联络处的支助，以便在当地一级收集所需知识。

<sup>13</sup> 特派团中的保护问题群组集合不同的联合国实体和专门人才，以促进保护和人权为目的。

<sup>14</sup> 根据有关妇女与和平与安全的安全理事会各项决议所作的任务规定。

- 由于与冲突有关的性暴力属高度敏感性质，在开始任何查询之前，必须首先考虑一些道德和安全问题，以保护协助调查的个人及其家属和社区。研究/访谈人员必须尽一切努力，避免造成二次伤害，同时满足他们收集可靠数据的目标。任何收集到的关于性暴力的数据，都必须尊重既定的道德和安全原则，如安保、保密、佚名、知情同意、安全和受到不会遭到报复的保护、以及保护数据本身。<sup>15</sup>
- 调解人和他们的团队可考虑鼓励妇女团体等民间社会召开一个或多个公开论坛，讨论安全与建设和平问题，包括与冲突有关的性暴力问题。讨论结果可反馈到调解小组，以便在与有关各方讨论时加以运用。
- 调解人可邀请各领导人及其谈判小组的成员，在主要行为入以及支助他们的政府或使馆的支持下，召开关于和平进程安全关切和重要方面的信息通报会，以此作为一个切入点，提高对与冲突有关的性暴力的认识。从磋商会议，包括从民间社会论坛的成果获得的关于与冲突有关的性暴力的信息，可在与各方讨论时用来提出这个问题。
- 调解人应设法使各方认识到，使用性暴力作为针对平民的冲突战术，是违反国际法的行为，也可能是战争罪或

<sup>15</sup> 见“关于研究、记录和监测紧急情况下性暴力现象的伦理与安全问题的建议摘要”（联合国制止冲突中性暴力行动）。又见“如何报告和解释来自受冲突影响国家的性暴力数据：该做和不该做的事情”（联合国制止冲突中性暴力行动）。

危害人类罪。调解人也可以指出，领导人如未能防止其下属在冲突中实施性暴力，并惩罚性暴力行为，无论他们有无直接参与，均涉及指挥官的责任。<sup>16</sup>关于与冲突有关的性暴力后果的对话可说服各方克制一些可能会招致国际社会、联合国安全理事会、国际司法机制和本国人民群众严重关注的行为。

- 调解人可提醒冲突各方，禁止、防止和停止性暴力符合他们的利益，原因很多：
  - » 在冲突期间和之后实施性暴力会削弱希望国际社会和当地群众给予政治承认的行为人（包括非国家行为人）的合法性。
  - » 性暴力破坏一个国家的权威，并可以使无法保护平民的领导人受到批评，同时可以减少公众的信任和群众的支持。
  - » 根据安全理事会第1960号决议，这类行动可能会使确信涉嫌以实施与冲突有关的性暴力为例常活动的武装团体受到定向制裁，以及可能移交国际刑事法院审理。

---

<sup>16</sup> 国际刑事法院、以及前南斯拉夫问题国际刑事法庭、卢旺达问题国际刑事法庭、塞拉利昂问题特别法庭都曾就与冲突有关的性暴力起诉军事和政治领导人。

- 征求两性平等专门人才的支持，可有助于在规划和分析中确保以协调、系统的方法处理与冲突有关的性暴力问题（及其他两性平等问题）。

### 信息与外联：

- 调解小组可召集和联系无线电台专业人员，争取他们支持促进和平的广播节目，包括关于与冲突有关的性暴力的节目。
- 斟酌情况，调解人可与媒体分享关于与冲突有关的性暴力的相关信息，以及关于禁止此类行为并将其定为犯罪的法律规范以及有关此类罪行的国际诉状的相关信息。
- 调解人可鼓励安排社会集会（如斟酌安排联合祷告或体育赛事），以提供讨论各项关键问题（如与冲突有关的性暴力问题）的机会，汇集不同群体，包括妇女、青年、长者、士兵等。

### 停火前承诺：

重要的是，停火前承诺可作为建立信任措施，随后的停火协定与和平协定可以这些措施作为基础。这些措施可包括暂停敌对行动、武装团体签署承诺书以及人权协定，<sup>17</sup>其中应承诺停止

---

<sup>17</sup> 签订人权协定的情况相对较少（例如《1994年危地马拉人权总协定》），但在促进冲突进行中各方谈判时，都建议签订人权协定。有些协定包括保护平民的承诺，其中各方申明尊重国际人道主义法。



和禁止性暴力。此外，人道主义援助准入协定，<sup>18</sup>虽然必须与政治进程分开谈判，但可有助于作出附带承诺，以制止和防止与冲突有关的性暴力。

### 在停火协定中加入关于与冲突有关的性暴力的措辞

应当在停火协定下列各节加入禁止与冲突有关的性暴力的措辞，尤其是在停火定义一节：

- 序言；
- 停火定义或原则；
- 关于占领新阵地或将武装部队及资源从一个地区转移到另一个地区的各项规定；
- 关于行动自由各节；
- 关于监察的各项规定；以及
- 建立和界定监察的各个附件。

---

<sup>18</sup> 人道主义援助准入协定通常是人道主义行为人与冲突各方谈判达成的，有时与冲突双方或多方同时签署。此类协定的重点往往是便利人道主义行为人与平民大众，以监察和交送援助，以及促使平民大众取得这些援助。

## 停火定义中所用禁止性暴力措辞的例子

- **努巴山脉停火协定（2000年）**：第二条，停火原则：  
“（d.）所有对平民的暴力行为或其他虐待行为，例如即决处决、酷刑、骚扰、任意拘留以及以民族血统、宗教或政治背景为由进行迫害、煽动民族仇恨、瞄准平民射击、使用儿童兵、**性暴力**、培训恐怖分子、种族灭绝和轰炸平民。”
  
- **卢萨卡协定（1999年）**：第1条第（3）款：“停火应包括停止：所有对平民的暴力行为，办法是尊重和保护人权。暴力行为包括即决处决、酷刑、骚扰、拘留以及以民族血统为由处决平民；宣传煽动民族和部落仇恨；瞄准平民射击；征募和使用儿童兵；**性暴力**；培训和利用恐怖分子；屠杀；击落民用飞机；以及轰炸平民。”
  
- **布隆迪共和国政府与解放党-民解力量的停火协定（2006年）**：第二条“（1.）停火协定应意味着：……（1.1.5）停止一切对平民的暴力行为：复仇行为；即决处决；酷刑；骚扰；拘留以及以民族血统、宗教信仰和/或政治背景为由迫害平民；武装平民；使用儿童兵；**性暴力**；赞助或宣传恐怖分子或种族灭绝意识形态。”

## 对性暴力进行监察

停火协定应有文字规定对性暴力进行监察，要考虑到：

- **设立委员会负责核查和监察停火协定：**在针对平民实施暴力严重的地方，停火委员会可设置独特的人权监察单位，负责接受投诉，跟踪事件，包括与冲突有关的性暴力事件，并确保采取后续行动。
- **建立一个停火观察员组织模式，由具有与冲突有关的性暴力专门知识的民间社会或非政府组织非暴力<sup>19</sup>“和平部队”组成：**凡交战各方人员分散多地，渗入群众，没有明确界定的战区，由联合国维和人员搭配一个平民队伍，可以监察交战双方的阵地、调动和行动，包括监察与冲突有关的性暴力事件。
- **识别和报告用作战争手段或战术的性暴力：**与冲突有关的性暴力可有多种形式。监察队应了解实施性暴力的背景情况（是不是一系列性攻击的一部分？还是针对平民的较广泛攻击？），攻击者的身份（他们是现役军人还是退役军人、是民兵还是志愿武装？）和活动形态（袭击的时间或性质是否与其他类型的攻击相类似？）。监察队可与民间社会团体定期举行信息分享会议，后者或许知道可能会发生或可能已发生与冲突有关的性暴力行为。

---

<sup>19</sup> 例如在斯里兰卡和棉兰老，由第三国平民的观察员部署于交战双方之间，或建立一个非政府组织和民间社会行为人联盟，作为中立的民间监测机制，像1996年棉兰老停火协定那样。

- **性暴力监察队的组成：**虽然监察与冲突有关的性暴力的责任应该由整个监察结构分担，不过监察队应有女成员，特别是能讲当地语言的女性，负责记录、调查和报告与冲突有关的性暴力事件。女监察员可有助于确保与女性受害人接触和互动，也有助于与男性受害者对话，他们可能比较愿意与女监察员谈论所发生的事情。

## 教育和宣传运动

- 协定可要求开展教育和宣传运动，借以提高政府的透明度和公众的信任，<sup>20</sup>同时可以教育和告知战斗人员（士兵）、与武装团体有联系的人、以及广大群众，让他们知道协定的内容、意义和期望，包括关于与冲突有关的性暴力的内容。

---

<sup>20</sup> 见《安全与非军事化：和平协定起草人手册》（2005年），国际公法和政策集团。

- **布干维尔和平协定**（布干维尔，2001年）要求实施“积极的联合方案来提高公众对销毁武器的认识、理解和支持”。因此，布干维尔复原方案监察员在各村庄举行公众会议，他们在会上宣读和平协定和复员方案的条款规定，并派发关于复员方案进程的材料。他们又安排体育和文化活动，以便创造论坛，让监察队伍和各社区能进行一般性的交流。

## 调解人检查单：

- 有没有可信的关于与冲突有关的性暴力的报告？如果有，冲突哪一方可能涉嫌或被指控使用这种战术？
- 在地方一级，哪些行为人知道情况和拥有关于与冲突有关的性暴力的信息（例如人权委员会、人权高专办、人道协调厅、当地的妇女团体等）？这些情况是否被收集、记录和保存（以及谁在收集、记录和保存）？各种情况的收集工作有没有进行协调（以及由谁负责协调）？
- 调解人和他/她的团队有没有他们所需要的信息，以确定与冲突有关的性暴力行为是否可能会发生或可能已发生？调解小组有没有确保有关信息会输送给他们，使他们了解到受害者的数目和种类、指挥系统、强奸模式以及所发生的其他形式的与冲突有关的性暴力？
- 有没有咨询性别平等专家，征求有关协定的技术意见，并吸纳他们参与监察？
- 有没有物色两性平等专家、对冲突有认识的妇女，包括有影响力的国家和地方女领导人（包括妇女组织和网络的领导人），并请她们参与这一进程？
- 有没有与冲突各方进行外联，将他们汇聚一起，提高他们的认识，以确保他们对和平进程各个方面和国际法有共同程度的认识，包括关于性暴力方面？例如，冲突各方知不知道已有军事/政治领导人因与冲突有关的性暴力行为而被检控？

- 有没有让冲突各方一起作出具体和有时限的承诺，停止一切性暴力行为，例如按照联合国秘书长的呼吁，<sup>21</sup>“通过指挥系统发布禁止性暴力的明确命令”？
- 在起草协定时，有没有将性暴力列入停火定义或原则？有没有加入关于监察与冲突有关的性暴力的措辞，包括有没有在界定停火监察的附件内加入这种措辞？
- 在现役或可能组建的联合国维和行动特派团的局势中，有关措辞有没有让维持和平行动部负起监察与冲突有关的性暴力的任务，以此作为其活动的一部分？

---

<sup>21</sup> “秘书长关于第1820(2008)和第1888(2009)号决议执行情况的报告”(S/2010/604)。

第三部分  
在安保安排中  
处理与冲突  
有关的性暴力问题





## 第三部分

# 在安全安排中 处理与冲突 有关的性暴力问题

本指南说明为调解人和他们的团队提供原则和策略，以便在停火协定与和平协定中有关安全的条款规定处理与冲突有关的性暴力的问题。

在安全安排中处理与冲突有关的性暴力问题，可有助于保护人们不会遭受性暴力和防止未来发生性暴力行为，以及建立有效的、反应灵敏的安全机构。调解人和他/她的团队利用安全安排处理性暴力问题时，应考虑三个关键领域：（1）武装部队和团体的指挥官责任和问责规定；（2）社区治安；（3）军事能力和执法能力。

## 原 则

**原则1：** 确认在冲突中性暴力被用作战争手段和战术。

性暴力如被用作战争手段或战术，停火协定及和平协定的有关条款，包括关于界定脱离接触和规定非军事区、缓冲区和与复原方案有关集结区/地的规则和责任的条款，应将性暴力视作战争手段或战术。

**原则2：** 确保从武装部队或团体士兵中及早、自行释放和/或登记被绑架、胁迫或强行征募的人。<sup>22</sup>

在武装部队或团体中被绑架、胁迫或强行招募的人往往受到严重的性暴力侵犯。有关协定要有条文具体规定及早自行予以释放，是非常重要的。这些条款规定也可作为一项建立信任措施。

**原则3：** 凡确信涉嫌实施与冲突有关的性暴力或该对此种行为负责的个人，应不让他们参与或加入政府和国家安全系统，包括军队、警察、情报部门和国民警卫队，以及平民监督和控制机制等等。

为努力防止在冲突后环境中继续实施与冲突有关的性暴力，必须以条款规定，凡确信涉嫌实施与冲突有关的性暴力或该对此种行为负责的个人，应不让他们参与或加入军队、警察和国民警卫队，以及平民监督和控制机制等等。有关条款也应建议将这些个人发交适当的调查和检控机关处理，以及安排参加改造方案。

---

<sup>22</sup> 被强行征募者包括被强行征募的男女战斗人员，被强行征募的与武装部队和团体有关联的妇女和儿童，包括被逼为妻者及其子女，以及家庭佣工。

**原则4：**确保安全行为人指挥与控制结构及行为守则禁止实施性暴力并惩罚不当行为。

必须在武装团体和过渡时期治安部队的纪律、任务和作用中处理性暴力问题。这对安全与和平的可持续能力有至关重要的影响。

**原则5：**授权安全部门机构打击与冲突有关的性暴力，并列入培训条款规定，以发展应对性暴力的军事能力和执法能力，包括宪兵。

冲突后的安全安排和安全部门机构，应获授权和资源，以保护人们免遭受与冲突有关的性暴力。安全部门行为人（如军队和警察）需有处理与冲突有关的性暴力的具体任务规定，特别以弱势社区（国内流离失所者、难民）为对象。负责过渡时期安全安排的安全部队还必须获得资源、伙伴关系和一体化的结构，以有效打击与冲突有关的性暴力。

## 调解人实施指南

### 冲突分析

在冲突分析和评估的最初阶段，性暴力用作冲突手段或战术应被视为可致使暴力冲突在短期和长期死灰复燃的相关冲突因素。这样的分析可有助于制订全面的治安计划和威胁评估，其中包括防止和应对与冲突有关的性暴力的措施。

### 在停火协定与和平协定的安全安排条款规定中加入关于性暴力的措辞

在可能情况下，停火协定与和平协定安全安排的条款规定应述及性暴力问题。重要的是，各附件往往阐述安全安排，可以成为具体处理这个问题的实际切入点。

#### ■ 协定及其附件可加入文字，除其他外，规定：

- » **解散：** 凡订明要解散与各方部队并肩作战或在各方控制地域活动<sup>23</sup>的部队和武装团体的指挥官责任的条款规定，可要求冲突各方采取一切必要措施，防止、应对和惩罚在他们指挥下实施的性暴力。

---

<sup>23</sup> 见《努巴山脉停火协定》（2002年），第3.3条。虽然这个例子并无载列关于性暴力的措辞，这里予以提及，是以它作为例子，说明可在哪里加入这种措辞。

- » **脱离接触：**<sup>24</sup>关于脱离接触的条款规定，特别是定义条款，<sup>25</sup>应禁止用性暴力作为战争手段或战术。
- » **撤走外国部队：**在国家间冲突中，如有条款规定撤走外国部队，应要求部队指挥官防止、应对和惩罚在他们指挥下实施的性暴力行为。
- » **释放人质和交换战俘：**这些部分应包括和具体规定释放武装部队或团体士兵中被绑架、胁迫或强行招募的人。
- » **关于非军事区和缓冲区的规则和责任：**关于隔离部队的条款规定应确保由军事观察员监察缓冲区，并在弱势社区、营地及国内流离失所者和难民营周围部署特种警察部队。非军事区和缓冲区的规则应包括禁止性暴力和确保提供特殊保护以免遭受性暴力的条款规定。

<sup>24</sup> 在脱离接触不适用的局势，停止敌对行动的定义应具体禁止利用性暴力（见《调解人指导说明：在敌对行动进行期间和在停火协定中处理冲突有关性暴力问题》）。

<sup>25</sup> 见《努巴山脉停火协定》（2002年），第3.1条；《卢萨卡停火协定》（1999年），附件A，2.1；第5条，《利比里亚政府与利比里亚人了解与民主团结会、争取利比里亚民主运动及各政党签署的和平协定》（2003年）。虽然这些例子并无载列关于性暴力的措辞，这里予以提及，是以它们作为例子，说明可在哪里加入这种措辞。

- » **前战斗人员加入安全机构和其他国家机构：**这些部分应具体规定审查有冲突有关性暴力前科或牵涉的人。
- » **安全和治安计划：**这些条款规定应处理在冲突后环境实施与冲突有关的性暴力的后果，并规定进行培训，以培养军事能力和执法能力，防止和应对与冲突有关的性暴力。

## 监 察

- 规定进行监察和设立监察机制，包括联合军事委员会（联合军委会）和国际稳定部队，以协助和监察战斗人员脱离接触和重新部署，除其他外，应包括：
  - » 核实不再用性暴力作为冲突的手段和战术。
  - » 监察和报告与冲突有关的性暴力事件，包括查明确信涉嫌用性暴力作为战术的各方。
  - » 监察结构要有妇女和两性平等专家参加，以帮助确保能接触女受害人并进行互动，以及监察与冲突有关的性暴力。

## 控制武器

讨论如何收集、记录、控制和处置战斗人员和平民的小武器和轻重武器，可有助于防止冲突有关性暴力。例如，在刚果民主共和国东部，与冲突有关的性暴力案件中，估计有90%是由持枪男子实施的，不属于现有停火协定及和平协定的管辖范围。吸纳妇女团体和网络参与可有助于最终完成解除武装进程。

## 复员遣散和重返社会

关于复员遣散人员类别清单的条款规定应具体包括武装部队或团体士兵中被绑架、胁迫或强行招募的人，特别是妇女和女童。有关条款规定也应考虑到复原方案需要延长时限，同时要预留必要的服务和财政资源。

必须考虑并列入向有资格参加复员方案的性暴力受害者提供援助、医疗保健和心理咨询服务。曾遭强奸（特别是多次强奸）和性虐待的人，其体内器官和生殖器官受损，又有其他身体健康问题，往往导致身心残疾。

协定中有关复原方案的条款规定也应确认，收容大量前战斗人员的社区需要促进两性平等的和解方案及公共安全方案。

凡是有与冲突有关的性暴力前科或牵涉的人，应规定确保这些个人受到审查，不得加入安全机构，并绳之以法。也应考虑提供心理咨询和康复服务。



## 现有措辞的例子

- 乌干达政府与上帝抵抗军/运动签署的《解除武装、复员和重返社会协定》（2008年）在复员条款中处理性暴力问题，在第5.4（c）条规定“保护人们不受性暴力或虐待，向孕妇和授乳母亲提供适当服务，并确保有足够的女工作人员”。
- 达尔富尔和平协定（2006年），第26条，第279段表明：“大量苏丹政府警察、两个运动（正义运动和解放运动）的警务联络官、以及非洲联盟驻苏丹特派团民警应由妇女担任；它们应设立两性平等专家队，负责做妇女和儿童的工作；它们所有的调查和监察工作均应至少有一名妇女参与。”
- 达尔富尔和平协定（2006年），第26条，第278段指出：“非洲联盟驻苏丹特派团民警连同大量苏丹政府警察，以及两个运动（正义运动和解放运动）的警务联络官，在他们各自的控制区内，应设立独立的报案处，专门处理对妇女实施的犯罪行为，这些报案处的工作人员应由女警担任。”

## 调解人检查单：

- 协定中与安全有关的条款有没有规定：
  - 关于纵容、防止、应对和惩罚与冲突有关的性暴力行为的指挥官责任，例如在部队解散、脱离接触和撤出的时候？
  - 从武装部队或团体士兵中释放被绑架、强迫或强行征募的人？
  - 禁止用性暴力作为冲突手段或战术？
  - 监察用性暴力作为冲突手段或战术的情况？
- 过渡时期安全安排是否获授权通过警察和军事应对行动去打击与冲突有关的性暴力？
- 有没有条款规定，凡是有与冲突有关的性暴力前科或牵涉的前战斗人员，均要接受审查，不得让他们加入安全机构？
- 有没有制订计划，发展和出资培训军事能力和执法能力，以防止和应对与冲突有关的性暴力？
- 有没有计划开展信息和教育运动，宣传协定的内容、意义和期望，包括关于与冲突有关的性暴力的宣传运动？



第四部分  
在制订冲突后  
正义和赔偿条款规定时  
处理与冲突  
有关的性暴力问题



## 第四部分

# 在制订冲突后正义和赔偿条款规定时处理与冲突有关的性暴力问题

本指南说明为调解人和他们的团队提供原则和策略，确保关于正义和赔偿的条款规定处理与冲突有关的性暴力问题。<sup>26</sup>

虽然越来越多和平协定规定设立各种司法机制，以确保追究战时侵犯行为的责任，但对追究与冲突有关的性暴力的责任问题，以及受害者的司法救助问题，<sup>27</sup>大多数和平协定都只字不提。如要起诉与冲突有关的性暴力行为，并确保提供赔偿，建立有效的过渡时期司法与和解机制<sup>28</sup>和国内法院至关重要。

<sup>26</sup> 安全理事会第1820（2008）号决议呼吁为与冲突有关的性暴力受害人伸张正义，并责成谋求解决冲突的人确保在调解期间和在和平协定中处理这个问题。

<sup>27</sup> 根据妇女署进行的调研，自冷战结束以来，只有2003年刚果民主共和国《太阳城协定》以及乌干达政府与上帝抵抗军在2008年签订的《追究责任与和解协议》（及其附件）在涉及追究责任问题时采用了提到性暴力的措辞。见妇女署（2010年），“妇女参与和平谈判：在场与影响力的关系”。

<sup>28</sup> 过渡时期司法机制可包括真相与和解委员会、混合法庭、当地习俗。

调解人可以帮助为过渡时期司法机制奠定基础，加强国家实施协定的法律和体制环境。

调解人和他/她的团队在制订和平协定的冲突后正义和赔偿条款以处理冲突有关性暴力问题时，应考虑三个关键领域：（1）向有与冲突有关的性暴力前科或牵涉的人追究责任（2）向追求正义和赔偿的受害者和证人提供保护和参与机会；（3）向与冲突有关的性暴力受害者提供赔偿。

## 原 则

**原则1：司法过程应同等优先处理与冲突有关的性暴力行为及其他国际罪行。**

与冲突有关的性暴力是几种国际罪行的组成要素，可构成战争罪、危害人类罪、种族灭绝构成行为或对人权的严重侵犯。

**原则2：禁止特赦国际法罪行。**

联合国的立场是，凡是它赞同的和平协定，绝不能承诺特赦灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪或严重侵犯人权的罪行（根据国际法，性暴力可构成这些罪行）。<sup>29</sup> 安理会第1820

---

<sup>29</sup> S/2004/616，第10段。

(2008)号决议强化了这一立场，要求在特赦条款中排除性暴力罪行。<sup>30</sup>

**原则3：** 确保过渡时期司法机制的条款规定具体提到与冲突有关的性暴力；包括保护受害者和证人的安全与尊严的措施；并吸纳妇女和性别平等专家参与其设计和监督。

过渡时期司法机制应采用混合方法，从追究刑事责任，到寻求真相，赔偿和司法救助。混合采用的机制应按具体情况要求仔细调整，确保文化问题、资源约束和追诉时效法不致妨碍伸张正义、调查真相和对性暴力的全面赔偿。

必须记取的是，要求追究责任和司法救助的与冲突有关的性暴力受害者往往面临多重挑战，包括社会排斥，人身威胁和体制障碍。过渡时期司法机制必须提供策略，保护受害者和证人，包括实施受害者/证人保护方案，规定不公开听讯，提供支援律师等。

---

<sup>30</sup> 根据安全理事会第1820(2008)号决议，会员国有责任起诉需对与冲突有关的性暴力负责的人，并确保受害者特别是妇女和女童受到法律的平等保护并有平等机会利用司法手段。



**原则4：确保有条款规定要求赔偿，包括为与冲突有关的性暴力受害者要求赔偿。**

赔偿可有助于减轻所受伤害的影响。对于与冲突有关的性暴力的受害者来说，赔偿有特殊重要性，因为受害者不只是遭受罪行所导致的身心伤害，而且还往往受到排斥以及脆弱和贫困的连带风险。赔偿方案可以目标明确地将资源交付给没有援助就被边缘化的人口，为促进复原和可持续生计作出贡献。<sup>31</sup>

### **考虑因素和挑战：**

虽然国际人道主义法和国际刑法将冲突中的性暴力定为战争罪、危害人类罪或种族灭绝构成行为，但在谈判关于性暴力罪行的伸张正义和追究责任方面，需要考虑到若干因素，包括：

寻求真相机制：许多和平协定提供了一个寻求真相机制，作为揭露战时侵犯行为的第一步，或作为刑事检控的一个平行机制。然而，要求追究责任的性暴力罪行受害者诉诸过渡时期司法机制会面临多重挑战，包括社会排斥、人身威胁（犯罪者

---

<sup>31</sup> Rashida Manjoo（2010年）“关于赔偿妇女的专题报告”（暴力侵害妇女行为特别报告员）。

报复攻击)和体制上的障碍。除非协定有特殊的措施,保护受害者的尊严与安全,他们有被排斥或重新受创的风险。

**刑事司法:**虽然一些和平协定规定设立战争罪行法庭或分庭,大多数战时侵权行为往往被发交极度强调传统/非正式司法过程的国内司法系统处理。大多数协定没有说明这些过程如何能有效起诉与冲突有关的性暴力和保护性暴力幸存者的尊严与安全。通过这些机制提出的检控往往侧重于官阶最高的犯罪人,而“事实上”对“一般士兵”继续实行特赦。这会使人们认为有罪不罚,也会对受害者要求的司法救助产生影响。

**赔偿和救济:**侵权行为对幸存者的身心健康产生多方面的影响,而且一旦罪行被报道,还会产生来自社会排斥的更广泛的社会政治和经济后果,需要多种形式的司法救助和康复,这些情况都需要在赔偿、救济和补偿方案予以考虑。

## 调解人实施指南:

### 特赦条款规定:

与冲突有关的性暴力是好几种国际罪行的组成要素,可以构成战争罪、危害人类罪、构成种族灭绝罪行为或严重侵犯人权的行为。解决马达加斯加危机路线图(2011年):第3.18条确保将此类国际犯罪排除在大赦之外:

第3.18条：“准许对2002年至2009年间发生的所有政治事件实行一揽子赦免，但危害人类罪、战争罪、种族灭绝罪和其他严重侵犯人权和基本自由行为除外。大赦法应由过渡议会批准，在批准之前不会举行选举。”

关于过渡时期司法机制的条款规定应具体提及与冲突有关的性暴力，并包括保护受害者和证人的安全与尊严的措施，除其他外，要考虑到：

- 与冲突有关的性暴力的司法处理机制应包括追究刑事责任、寻求真相和赔偿等等。光靠一个机制可能不足以处理冲突后性暴力问题。
- 过渡时期司法计划应包括监督机制，以确保有效处理与冲突有关的性暴力问题。其形式可以是按照和平协定的规定，设置国家人权机构，授权它监察和报告侵犯人权行为，以及设立过渡时期司法过程。在和平协定的框架内建立这样一个机构，可通过过渡时期司法措施，用协调统一的方法处理与冲突有关的性暴力案件。

- 需要加强国内法律、机构和执法能力，以确保过渡时期司法战略的正确实施，同时防范未来的侵权行为和有罪不罚现象。鉴于国内法律和机构通常有性别偏见，在处理与冲突有关的性暴力问题时，推动法律改革特别重要。
- 调解人应认识到非正式司法机制的局限性，有关协定应协助确保追究刑事责任，确保其他正式司法过程没有被回避。

#### 全面赔偿：

协定载有赔偿条款规定，并为此提供足够的资金，是至关重要的。例如在塞拉利昂，真相与和解委员会建议政府为某些类别的受益者，包括受冲突影响的妇女，设立抚恤金，这些抚恤金的数额多少，应比照前战斗人员的抚恤金和复员福利金确定。

## 调解人检查单：

- 有没有与冲突所有各方进行外联，把他们汇聚一起，增加他们的知识，确保他们对和平进程和国际法，包括关于性暴力的法律有共同程度的认识？例如，各方是否认识到用性暴力作为战术是违反国际法的行为，可能会减弱其在国际社会面前的合法性？各方是否认识到已有军事/政治领导人因与冲突有关的性暴力而被起诉，知不知道国际法罪行禁止特赦？
- 有没有咨询两性平等专家和法律专家，征求更多技术意见？
- 过渡时期司法机制的条款规定有没有处理与冲突有关的性暴力，有没有要求在设计这些机制时吸纳妇女和性别平等专家？
- 有没有措施可确保司法机制向与冲突有关的性暴力的证人和受害者提供保护和参与机会？
- 有关协定是否载有赔偿条款规定？有没有具体提到对与冲突有关的性暴力的赔偿？

在当今冲突中，平民身陷前线的情况日多。与冲突有关的性暴力是针对平民发动的破坏性最为严重的一种极端敌对行为。性暴力可以说比枪炮更为有力，更加便宜，在战略上它被用来驱赶人口，影响生育繁衍和族裔构成、促进部队团结以及破坏社区的凝聚力。性暴力高度有效，使用性暴力强加侮辱，支配主宰，灌输恐惧，消灭身份，并制造持久的族裔、家庭和社区分裂。

联合国要求它的调解人处理与冲突有关的性暴力问题。本指南向调解人和他/她的团队提供包括在停火协定和平协定中的关键的维持和平行动和安全问题的原则和战略。

[www.un.org/depts/dpa](http://www.un.org/depts/dpa)

[www.un.org/peacemaker](http://www.un.org/peacemaker)