

妇女、和平与安全： 非洲联盟的实践与探索

谷亚平 王江波

内容提要 长期以来，非洲妇女的和平与安全面临着严峻挑战。作为唯一代表非洲大陆的区域组织，非盟将保障非洲妇女的和平与安全视为重要目标，并将落实联合国妇女、和平与安全议程作为实现目标的重要途径。本文从法律、政策、机构和机制的角度出发，探究非盟如何践行妇女、和平与安全议程。非盟不仅出台相关法律，制定政策框架、改革和设置配套机构，还对实施效果进行评估与监督。但是，从结果来看，非盟的政策设计和执行之间还存在较大差距，父权制和非洲安全环境对非盟践行妇女、和平与安全议程产生了不良影响。因而，非洲要全面实现妇女、和平与安全议程还有很长的路要走。

关键词 非洲联盟 妇女、和平与安全议程 性别平等 妇女赋权

作者简介 谷亚平，中国社会科学院西亚非洲研究所、中国非洲研究院助理研究员（北京 100101）；王江波，邯郸学院文史学院讲师（邯郸 056005）。

妇女既是战争与冲突的受害者，也是推动和平的积极力量。为了保护受武装冲突影响的妇女，推动妇女参与和平进程，联合国于2000年10月提出了“妇女、和平与安全议程”（Women, Peace and Security Agenda），受到国际社会广泛欢迎。对于该议程的具体实践而言，联合国、欧洲国家、中国、日本、俄罗斯等行为体受到更多关注，而非洲大陆的受关注程度相对不足。^① 其实，非洲大陆不

① 关于这一点，国内学界的研究状况具有一定程度的代表性。参见李英桃主编：《“妇女、和平与安全”研究丛书》，社会科学文献出版社2021年版；李英桃、金岳嶷：《妇女、和平与安全议程——联合国安理会第1325号决议的发展与执行》，《世界经济与政治》2016年第2期，第36—59页；李英桃：《加速实施妇女、和平与安全议程——对近五年中国落实“妇女与武装冲突”战略目标的评估》，《山东女子学院学报》2020年第3期，

仅充分认识到妇女、和平与安全议程的必要性和重要性，还为此作出了不懈努力。当前，国内外学界已经就非洲妇女、和平与安全议题展开研究。在国内，相关研究正处于起步阶段，部分学者开始有意识地探索非洲实施妇女、和平与安全议程的具体状况，为下一步研究奠定了基础。^①在国外，既涌现了大量政策评估报告，^②也发表了诸多基础性研究成果。^③但是，鉴于非盟是唯一代表非洲大陆的区域组织，以及非盟在非洲妇女、和平与安全方面发挥的突出作用，有必要更为系统和深入地阐释非盟在妇女、和平与安全方面的实践与探索。由此，本文将以出台法律、制定政策、机构设置、评估监督为分析维度，探究非盟如何践行与推进妇女、和平与安全议程。

妇女、和平与安全议程：制定与实施

2000年10月，联合国安理会通过第1325号决议，这是首个承认妇女在实现国际和平与安全方面的领导作用并认可妇女对预防冲突、维持和平、解决冲突

上接第76页

第41—51页；赵源、吴钊：《妇女、和平与安全议题的演进与发展——基于联合国秘书长报告（2010—2019）的分析》，《山东女子学院学报》2021年第2期，第30—42页；田小惠：《英国妇女和平与安全国家行动计划探析》，《当代世界与社会主义》2015年第1期，第147—152页。

- ① 李英桃：《和平进程中的非洲妇女安全——以布隆迪和利比里亚为例》，《国际安全研究》2014年第3期，第136—155页；么兰：《联合国安理会第1325号决议对妇女在联合国和平行动中的影响研究——以非洲地区为例》，《武警学院学报》2017年第7期，第44—48页。
- ② Helen Scanlon, Pravina Makan - Lakha and Molly Hamilton, "The Twentieth Anniversary of UNSCR 1325: What's Next in the Era of COVID - 19?" 2020, [https://www.accord.org.za/publication/the-twentieth-anniversary-of-unscr-1325/\[2022-01-05\]](https://www.accord.org.za/publication/the-twentieth-anniversary-of-unscr-1325/[2022-01-05]); Amani Africa, "10 Years Review of the Women, Peace and Security Agenda of the AU Peace and Security Council," October 16, 2020, [https://amaniafrica-et.org/wp-content/uploads/2021/01/08_10_Years_Review_of_the_Women_Peace_and_Security_Agenda_of_the.pdf\[2022-01-05\]](https://amaniafrica-et.org/wp-content/uploads/2021/01/08_10_Years_Review_of_the_Women_Peace_and_Security_Agenda_of_the.pdf[2022-01-05]).
- ③ Cheryl Hendricks, "Progress and Challenges in Implementing the Women, Peace and Security Agenda in the African Union's Peace and Security Architecture," *Africa Development*, Vol. 42, No. 3, 2017, pp. 73 - 98; Seema Shekhawat, "Patriarchy is the Constraint: Resolution 1325 Two Decades Later," *Conflict Trends*, 2021, pp. 31 - 37; Tony Haastrup, "WPS and the African Union," in Sara E. Davies and Jacqui True (eds.), *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, Oxford University Press, 2019, pp. 375 - 387; Omotola Adeyolu Ilesanmi, "UNSCR 1325 and African Women in Conflict and Peace," in Olajumoke Yacob - Haliso and Toyin Falola (eds.), *The Palgrave Handbook of African Women's Studies*, Springer, 2021, pp. 813 - 832.

和建设和平所作贡献的决议。^① 1325号决议发布后,受到国际社会广泛欢迎和高度重视,国际组织与主权国家均为落实妇女、和平与安全议程作出了积极努力。

(一) 妇女、和平与安全议程的制定

妇女、和平与安全问题一直受到国际社会关注。“和平与安全是全人类孜孜以求的共同目标,妇女解放和平等是各国妇女运动持续奋斗的方向……从2000年至2019年联合国安理会先后通过了10个相关决议,形成以1325(2000)号决议及其后续决议为基础的‘妇女、和平与安全’议程,该议程也已经成为一个重要的国际规范框架。目前,落实妇女、和平与安全议程已经成为以联合国为代表的国际社会的共识和各国政府对国际社会的郑重承诺。”^②除了1325号决议,联合国安理会还通过了另外九项决议,分别是第1820、1888、1889、1960、2106、2122、2242、2467、2493号决议,由此构成了妇女、和平与安全议程。^③联合国安理会第1325号决议是该议程的基石,有助于国际社会共同应对妇女在冲突中面临的挑战。1325号决议以预防、参与、保护、救济和重建为支柱,强调妇女对促进国际和平与安全的重要作用。^④该决议呼吁联合国成员国积极预防冲突,保护妇女免于遭受基于性别的暴力,并加强妇女参与冲突预防、管理及冲突后建设和平的程度,同时敦促各国政府和利益攸关方在设计和实施和平进程时,将性别观念纳入其中,积极回应当地妇女的和平倡议。考虑到存在大量暴力、歧视和冲突现象及其对妇女产生的严重不利影响,妇女、和平与安全议程对非洲来说尤其重要。

① 《妇女、和平与安全20周年》,联合国维持和平网站, <https://peacekeeping.un.org/zh/20-years-of-women-peace-and-security>[2022-01-08]。

② 赵源:《联合国妇女、和平与安全:文本的追溯》,社会科学文献出版社2021年版,第1页。

③ Peace Women, “Solutions: Innovative WPS Agenda,” <https://www.peacewomen.org/why-wps/solutions>[2022-01-10]。

④ 预防:强调在和平时期、冲突过程中和冲突结束后的情况下防止一切形式的暴力侵害妇女和女童的行为,要求将性别观念纳入各级预防冲突的措施当中。参与:旨在确保男女平等参与的权利;在地方、国家、区域和国际组织的和平与安全决策过程中促进性别平等,增加女性代表;把性别平等观念纳入和平谈判、维持和平、冲突后和平建设与治理当中;要求成员国和相关机构实施机构改革,推动妇女赋权和积极参与追求可持续发展的进程。保护:旨在确保妇女和女孩的安全(包括身体、社会和经济等方面)权利,包括防止性暴力和基于性别的暴力;要求各国政府、区域组织和国际机构以及人道主义特派团建立健全基础条件,保护妇女免受性暴力和基于性别的暴力,并为性暴力受害者提供帮助,包括人身安全、社会心理以及法律和体制等方面。救济和重建:确保妇女和女孩的救济需求得到满足,特别是冲突时和冲突后。

（二）妇女、和平与安全议程的实施

为落实妇女、和平与安全议程，联合国安理会要求联合国系统内各机构、各大区域以及成员国制定相关的行动计划。从实施情况来看，欧洲和非洲地区较为积极。截至2021年9月，已经有98个国家和地区、7个区域组织出台了实施联合国安理会第1325号决议的行动计划，其中欧洲41个，非洲33个，亚太地区14个，美洲9个，中东地区8个。^①当前，非洲已有29个国家和4个区域组织出台了行动计划。^②但是，总体来看1325号决议的执行情况不尽如人意，在许多方面受到社会和政治的巨大压力，特别是在非洲实施妇女、和平与安全议程仍然有很多限制。2005年，在美国纽约举行了北京世界妇女大会十周年会议，与会者认为如果不要求政府对履行妇女、和平与安全议程相关议定书、宣言和公约负责，那么议程仅仅只是政治声明，不会产生任何实际效用。2015年，相关研究报告表明，在制定和通过有关性别平等、防止性暴力等法律、政策及培训方面，各国和政府间组织往往表现不错，但这些措施并不能够有效地阻止冲突和非冲突情况下针对妇女的暴力行为，或者提升妇女参与和平与安全事务的程度。^③

非盟涉及妇女、和平与安全的法律文书

关于妇女、和平与安全，非盟通过了一系列法律文件，保障了非洲妇女的平等权利，也为推动落实妇女、和平与安全议程奠定了法律基础。

（一）《非洲人权和人民权利宪章》

早在联合国安理会第1325号决议出台之前，非盟法律文件已经涉及妇女权益保障。1981年6月28日，非盟的前身非洲统一组织（简称“非统”）通过了《非洲人权和人民权利宪章》（*African Charter of Human and People's Right*），并于10月21日正式生效，已得到所有非盟成员国批准。宪章旨在促进和保护非洲基本人权与自由，涉及政治、经济与社会等领域，也包括妇女权利。具体而言，宪章第一章第二条规定：人人平等享有宪章中所规定的一切权利和自由，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治见解、国籍或者出身、财产的差异而有所不

① 在这98个国家和地区中，科索沃不是联合国成员国，而且中国未承认其主权国家地位。

② Peace Women, "National Action Plans By Region," <http://1325naps.peacewomen.org/index.php/nap-overview/> [2022-01-12].

③ Cheryl Hendricks, "Progress and Challenges in Implementing the Women, Peace and Security Agenda in the African Union's Peace and Security Architecture," p. 84.

同。第一章第十八条倡导反对妇女遭受的性别歧视，即要求缔约国确保避免针对妇女的性别歧视，并且涉及妇女保护的法律须符合国际法律的规定。^①

（二）《马普托议定书》

2003 年，非盟颁布了《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》，即《马普托议定书》（*Maputo Protocol*），并于 2005 年正式生效。^② 相较于之前的非盟法律，《马普托议定书》专门就非洲妇女权利作出明确规定，包括妇女的政治参与权、在社会和政治领域的平等权、提升妇女自主的生育意愿、废除割礼等内容，还特别提到和平与安全领域的妇女权利。议定书第十一条规定，要在武装冲突中保护妇女，其主要措施包括遵守国际人权法和国际人道主义原则、保护冲突中寻求避难的妇女、反对向妇女施加的暴力行为、保证 18 岁以下的女孩不能直接参与战争等。同时，缔约国还要保证上述协议在国家层面得到顺利实施，需要根据非盟宪章第 62 条规定，定期提交相关报告，指明其在立法和规则制定方面如何促进协议实施。另外，在妇女、和平与安全议程中，保护妇女和女孩不受性暴力的侵害是一项关键性原则。《马普托议定书》第十一条规定，各缔约国有义务保护寻求庇护的妇女、难民、回乡者和国内流离失所者免受性暴力和性剥削。

（三）《非洲性别平等庄严宣言》

2004 年，非盟通过了《非洲性别平等庄严宣言》（*The Solemn Declaration on Gender Equality in Africa*），这是非洲大陆第一个为实现性别平等规定了具体政策的法律文件。^③ 宣言重申奉行《非盟宪章》通过的性别平等原则，以及其他地区、大陆和国际上通过的关于妇女权利的承诺、原则、目标和行动，承诺将继续促进各个层面的性别平等，加快落实有关非洲妇女的政策和决议。其中，宣言第二条涉及非洲妇女、和平与安全问题，明确要求非盟成员国切实遵守联合国安理会第 1325 号决议，承诺确保妇女充分和有效地参与和平进程，包括冲突预防、冲突解决、冲突管理以及冲突后重建，并且还要任命妇女为非盟特使或特别代

① African Union, "African Charter of Human and People's Right," 1981, <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49> [2022-01-15].

② African Union, "Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa," July 11, 2003, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WG/ProtocolontheRightsofWomen.pdf> [2022-01-15].

③ Africa Union, "Solemn Declaration on Gender Equality in Africa," 2004, https://au.int/sites/default/files/documents/38956-doc-assembly_au_decl_12_iii_e.pdf [2022-01-15].

表。关于性别平等方面，宣言呼吁非盟要将性别平等原则应用于非盟、非洲区域经济体和成员国相关机构。宣言还指出要通过立法和行动保护妇女免于遭受基于性别的暴力行为、保障妇女的人权、财产权、继承权、受教育权等权利。

以上法律文书为非盟及其成员国和非洲次区域组织制定或修改相关法律和政策提供了依据和参考，从而有利于更好地保障非洲妇女权利和促进性别平等。

非盟制定妇女、和平与安全政策框架

在相关法律文书的基础上，非盟制定了一系列政策框架，以保障妇女、和平与安全议程的实施。非盟政策框架充分贯彻妇女、和平与安全议程的核心理念，并结合非洲具体情况，致力于实现议程的非洲化。

（一）《非洲联盟性别政策》

2009年出台的《非洲联盟性别政策》（*African Union Gender Policy*），为非洲性别平等和妇女赋权制度化提供了指导方针，并提出具体的政策目标和措施，助力非盟相关机构、非洲区域经济体和成员国将性别观念纳入工作过程。^①《非洲联盟性别政策》承诺促进妇女在和平与安全领域的有效参与，并采取以下措施：参考联合国安理会第1325号决议和1820号决议，将性别观念充分纳入涉及冲突与和平的政策、方案与活动；建立交流平台，协调战略成果；将女性领导人纳入和平调解、冲突解决和冲突后重建的过程；同联合国及其他机构开展合作，将冲突中侵犯妇女和女童的行为公布于众，并找到永久性解决方案；定期提交受冲突影响地区的报告，并关注妇女和儿童权益相关问题。《非洲联盟性别政策》通过将联合国安理会第1325号决议和1820号决议本土化，推动非洲解决性别平等问题和关注安全问题，这体现出非盟在实现妇女、和平与安全议程方面作出的切实努力。

（二）《非洲和平与安全架构线路图》

非洲和平与安全架构是非盟参与和影响非洲和平与安全事务的制度基础，包括非盟和平与安全理事会、智者小组、早期预警机制、非洲待命部队、非洲和平基金。经过多年运作，非洲和平与安全架构已经初步成型，并发挥出一定的作用，但仍面临诸多挑战，需要不断完善。为此，非盟制定了《非洲和平与安全架

^① Africa Union, "African Union Gender Policy," February 10, 2009, https://www.usip.org/sites/default/files/Gender/African_Union_Gender_Policy_2009.pdf [2022-01-16].

构路线图》，使其能够更好地为维护非洲和平与安全助力。2015年12月，在《非洲和平与安全架构路线图（2011—2013）》的基础上，非盟公布了《非洲和平与安全架构路线图（2016—2020）》。^① 作为一份战略性文件，路线图是非盟促进非洲和平与安全的重要举措，它将妇女和平与安全纳入非洲和平与安全架构，承认性别、和平与安全为解决冲突的关键因素。路线图旨在加强妇女参与非洲和平与安全建设以及冲突后重建的过程，提高负责保护冲突中妇女和儿童的机构效率，将性别纳入非洲和平与安全议程的主要考虑范畴，使妇女在冲突中得到充分有效保护。

（三）性别、和平与安全方案

2014年6月2日，非盟委员会启动了一项为期五年的《性别、和平与安全方案（2015—2020）》（*Gender, Peace and Security Programme 2015 - 2020*）。^② 该方案旨在制订有效的战略和机制，促进非洲和平与安全领域的性别主流化策略（Gender Mainstreaming），充分考虑男性和女性的不同经验，发挥其潜力，从而构建更加和平稳定的社会环境。^③ 该方案重点加强妇女在非洲和平与安全领域的参与度和重要性、提升冲突过程中对妇女的保护程度以及妇女在冲突后重建过程中的作用。同时，该方案还加强非盟、联合国、非洲区域经济组织和其他各方之间在妇女、和平与安全方面的合作。

（四）非洲妇女参与冲突预防和调解网络

长期以来，男性是非盟和平调解进程的主要参与者，例如非盟向冲突国家派遣的特使几乎全是男性，而只有极少数妇女能够参与非盟发起的高级别调解活动。随着联合国妇女、和平与安全议程在全球范围内推广，非盟也意识到妇女在和平调解领域的可塑性。2010年，非盟和平与安全理事会要求智者小组研究妇女与武装冲突问题，后者在研究报告中提议建立一个正式的妇女调解网络。经过细致讨论与协商，非盟首脑会议通过正式决议，成立“非洲妇女参与冲突预防和

① Africa Union Commission, “African Peace and Security Architecture: APSA Roadmap 2016 - 2020,” December 2015, <https://reliefweb.int/report/world/african-peace-and-security-architecture-apsa-roadmap-2016-2020> [2022-01-18].

② African Union Peace and Security, “Gender, Peace and Security Programme (2015 - 2020),” May 9, 2016, <https://www.peacewomen.org/sites/default/files/AfricanUnion.pdf> [2022-01-18].

③ 社会性别主流化是指在各个领域和各个层面评估所有计划内行动（包括立法、政策、项目）对男女双方的不同含义。作为一种策略，它使男女双方的关注和经验成为设计、实施、监督和评判政治、经济和社会领域所有政策方案的有机组成部分，从而使男女双方受益均等。

调解网络”。^① 该网络的主要任务是在非洲和平与安全架构内，提升妇女参与冲突预防和调解的能力。该网络是智者小组的附属机构，旨在通过战略宣传、能力建设与平台协作，加强落实妇女在非洲和平缔造领域中的各项承诺，推动妇女参与和领导非洲和平进程。

（五）性别平等和妇女赋权战略

2019年2月，在吸取《非盟性别平等政策》经验与教训的基础上，非盟又启动了具有变革性的《性别平等和妇女赋权战略（2018—2028）》（*Strategy for Gender Equality and Women's Empowerment 2018 - 2028*）。^② 这是一份框架性文件，旨在加强非洲妇女的能动性，指导非盟在性别平等和妇女赋权方面的工作。该战略有四大支柱：一是最大限度地提高和保障妇女受教育权、获得生产性资源的机会，以及平等有效地参与科技领域；二是保障尊严和安全，提升重建能力，非盟将提供专项资金支持成员国相关项目；三是有效的法律、政策和机构，提升性别平等战略的执行度；四是领导力、话语权和被关注度，非盟将出版《非洲妇女权利报告》《非洲妇女手册》等知识产品。这四项支柱是根据全球和其他地区的规范性框架制定的，详细描述了非盟及其伙伴将在该领域采取的具体行动、战略和预期效果。

可以看出，非盟出台的政策框架结合了非盟和平与安全架构及联合国安理会第1325号决议的四大支柱——预防、保护、参与、救济和重建，致力于实现非洲妇女的和平与安全、确保性别平等和妇女赋权。

非盟设置妇女、和平与安全机构

既然出台了法律与政策框架，就需要相关机构来贯彻落实。为此，非盟设置了专门机构，以推动性别平等，落实妇女、和平与安全议程。

（一）在机构设置和组织层面的努力

2002年非盟成立后，设置了和平与安全理事会（PSC），通过了《和平与安全理事会议定书》（*PSC Protocol*），规定和平与安全理事会的职能是预防、管理

^① “Operationalisation of ‘FemWise - Africa’,” <https://www.peaceau.org/uploads/final-concept-note-femwise-sept-15-short-version-clean-4-flyer.pdf> [2022-01-20].

^② Africa Union, “AU Strategy for Gender Equality and Women's Empowerment (2018 - 2028),” February 2019, https://au.int/sites/default/files/documents/36195-doc-au_strategy_for_gender_equality_womens_empowerment_2018-2028_report.pdf [2022-01-21].

和解决非洲武装冲突。非盟和平与安全理事会建立了相关制度，每年召开一次审议妇女、和平与安全问题的公开会议，主要讨论非洲实施妇女、和平和安全议程的进展和不足，也使成员国有机会评估自身执行联合国安理会第 1325 号决议及相关决议的进展、差距和挑战。自 2010 年以来，非盟和平与安全理事会共举行了 7 次年度公开会议。2006 年，非盟成立了妇女委员会（African Union Women's Committee, AUWC），^① 作为非盟委员会下属咨询机构，聚焦性别和发展问题，并就妇女问题向非盟委员会主席提供政策咨询。此外，非盟还让更多女性担任关键职务。2002 年，非盟首脑会议通过了性别均等原则，这意味着在非盟决策体系中，男女代表的比例要相同，从而将非盟性别平等政策推向高峰。非盟宪章第四条明确规定，非盟应该按照性别平等原则展开工作。^② 2012 年，非盟委员会迎来首位女性主席恩科萨扎娜·德拉米尼-祖马（Nkosazana Dlamini-Zuma）。在穆萨·法基·马哈马特（Moussa Faki Mahamat）担任非盟委员会主席期间，他任命了同等数量的男性和女性委员。

（二）成立非盟妇女和平与安全特使办公室

非盟成立妇女、和平与安全特使办公室（简称“特使办公室”）是一件具有标志性意义的事件。特使办公室由非盟委员会主席祖马创建，并以联合国安理会第 1325 号决议及其他相关决议、非盟相关法律和政策文件为基础，旨在促进妇女、和平与安全议程在非洲大陆的制度化和本土化，同时负责监督非洲大陆实施该议程的进度。非盟关于妇女、和平与安全的重要工作多数通过特使办公室协调进行。特使办公室聚焦预防、维护和建设和平，具体措施包括：支持妇女和妇女团体参与冲突预防与和平建设；在非洲大陆层面、区域层面和国家层面制定一个成果评估框架，用来监测和报告整个非洲地区实施妇女、和平与安全政策的情况；监测、评估和报告该框架的实施情况；提升妇女领导力和创新能力，并选择优秀案例进行推广；促进非盟在妇女、和平与安全过程中发挥更大作用，提升组织影响力；与利益攸关方建立伙伴关系，包括相关发展机构、民间社会组织、妇女问题专家以及和平与安全合作伙伴。^③

① 非盟妇女委员会的前身是成立于 1998 年的非洲妇女和平发展委员会（African Women's Committee on Peace and Development），其职责是作为咨询机构支持非洲统一组织涉及性别问题的决定和项目，致力于发挥妇女在政府决策与和平进程中的重要作用。

② Africa Union, "Constitutive Act of the African Union," July 2000, https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf, [2022-01-25].

③ "The Office of the Special Envoy on Women, Peace and Security at a Glance," 2016, p. 5, <https://www.peaceau.org/uploads/01-ose-at-a-glance-booklet-modified.pdf> [2022-02-08].

值得一提的是，特使办公室自成立以来，很好地发挥了协调作用，通过实际行动、联合各方力量促进了非洲妇女、和平与安全议程的实施。特使办公室向受冲突影响的国家派遣特派团，并联合成员国、联合国机构、国际合作伙伴、妇女民间组织以及学术界、媒体和私营部门召开高级别会议，首任特使比内塔·迪奥普（Bineta Diop）多次前往发生冲突和战争的国家执行任务，尤其是倡导将妇女纳入和平进程。特使办公室较为注重对非洲妇女进行和平与安全方面的培训工作。为了增强妇女作为选举监督员和调解员的能力，特使办公室为妇女提供了选举监督和调解方面的培训，目的是建立一支妇女专家队伍，保障非洲选举监督和调解队伍至少有 50% 的妇女代表。特使办公室发起了一系列网络和培训项目，例如妇女和平与安全问题记者联盟、非洲女性领导人联盟、非洲妇女调解员网络和培训项目、政府间发展组织妇女和平论坛、南苏丹国家妇女和平论坛、萨赫勒妇女区域平台，以及为妇女领导人提供选举监督和争端调解项目培训等。

非盟构建妇女、和平与安全评估监督机制

监督和评估是落实妇女、和平与安全议程的重要环节，联合国多次强调其重要性。2009 年联合国安理会通过第 1889 号决议，该决议第 17 条规定：“请秘书长在 6 个月内提交一套用于全球一级监测安理会第 1325（2000）号决议执行情况的指标供安理会审议。”^① 2010 年，联合国妇女、和平与安全常设委员会制定了评估妇女、和平与安全的全球指标，共 26 项，并以 1325 号决议的四大支柱为标准进行分类。^② 非盟一直重视监督和评估妇女、和平与安全议程的落实情况。早在 2008 年，第六届非洲发展论坛专门讨论了非洲性别平等、妇女赋权和结束针对妇女的暴力等问题。论坛认为，妇女、和平与安全议程的实施过程较为缓慢，一些国家的行动方案仍较为有限，并且政治精英倾向于将妇女边缘化，使议程不能顺利实施。为了推进议程实施，非盟在监督和成效评估方面付出了不少努力，出台了评估框架和审查报告。

2016 年，非盟首次发布了关于妇女、和平与安全议程实施情况的报告。这份报告概述了非盟成员国和非洲区域经济共同体实施联合国安理会第 1325 号决议的情况，它对于了解非盟为妇女、和平与安全议程所做贡献至关重要。报告显

① 李英桃、张瀚之主编：《妇女、和平与安全文件汇编》（联合国卷），社会科学文献出版社 2021 年版，第 168 页。

② United Nations Security Council, “UN Strategic Results Framework on Women, Peace and Security: 2011 – 2020,” 2011, https://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/Strategic_Framework_2011-2020.pdf [2022-02-08].

示，妇女在非洲和平与安全进程中的参与度仍处于较低水平，特别是利比亚、中非共和国、苏丹和南苏丹等国妇女在参加和平与安全进程中仍面临较多内部或外部阻碍。^①

2019 年，非盟发布《大陆成果框架：非洲妇女、和平与安全议程实施情况的监测和报告（2018—2028）》（简称“大陆成果框架”），这是非盟监督和评估妇女、和平与安全议程的代表性成果。^② 大陆成果框架充分参考了联合国相关文件及世界其他地区出台的监测框架文件，^③ 它是经过非盟各机构、成员国、非洲区域经济共同体、联合国相关机构和民间团体长期协商后达成的结果，是非洲推进实施联合国安理会第 1325 号决议的里程碑，也是非盟及其成员国实施妇女、和平与安全议程取得的进展，有利于数据搜集，提升非盟和成员国的监测能力，缩小政策制定和执行之间的差距。

大陆成果框架主要目的是：定期、系统地监测与报告非洲妇女、和平与安全议程的实施情况，生成数据，提高透明度；加强对非洲妇女、和平与安全议程执行情况的问责，促进各级妇女、和平与安全行为体之间的合作。围绕联合国安理会第 1325 号决议的四大支柱，以及“新安全威胁背景下的妇女、和平与安全议程”这一主题，大陆成果框架提供了 28 项评估指标。总体来说，28 项指标主要对法律、预算、机构任职情况及妇女保护等方面作出规定，具体包括法律中涉及的性别条款、实施妇女、和平与安全议程的预算比例、妇女在涉及和平与安全关键部门的任职情况、保护受冲突影响妇女的措施等内容。此外，大陆成果框架还提供了 13 个指标，专门监测非盟委员会对妇女、和平与安全议程的实施状况，具体内容包括非盟为实施议程出台的各项法律政策、预算情况、妇女在关键领域的任职情况、妇女在和平与安全领域的参与情况、为保护妇女免遭暴力而采取的

① African Union Commission, “Implementation of the Women, Peace and Security Agenda in Africa 2016,” July 2016, <https://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/pubs/2016womenpeacesecurity-auc.pdf> [2022-02-10].

② African Union Commission, “Continental Results Framework—Monitoring and Reporting on the Implementation of the Women, Peace and Security Agenda in Africa (2018-2028),” 2019, p. 10, https://au.int/sites/default/files/documents/35958-doc-continental_result_framework_on_wps_agenda_in_africa.pdf [2022-02-10].

③ 这些文件和框架包括：（一）联合国安理会第 1889 号决议（2009 年），共 26 个指标，自 2011 年以来联合国秘书长一直以这些指标为标准编制妇女、和平与安全议程报告；（二）欧盟在 2010 年 7 月通过了一套 17 项指标，监测欧洲妇女、和平与安全议程的执行情况，指标侧重于跟踪欧盟作为一个组织如何实施议程；（三）妇女和平建设者全球网络项目（The Global Network of Women Peace Builders）制订的民间指标，该项目由国际公民社会行动网络（International Civil Society Action Network）发起，共形成 11 项核心指标；（四）妇女、和平与安全指数指标，由乔治敦妇女和平与安全研究所于 2017 年 10 月发布，共有 11 个指标，把性别发展指数与和平安全指数联系在一起。

措施以及在救济领域采取的措施等。^① 大陆成果框架还提供了通用的报告格式，为相关部门开展年度报告提供了便利条件，并为非盟成员国加强在实施妇女、和平与安全议程方面的政策规划、检测、数据搜集和报告提供了有效参考，使其对议程实施的监督机制化。

特使办公室是成果框架文件执行的重要监督者，它与非盟委员会主席办公室、和平与安全理事会、妇女性别和青年事务局、区域经济共同体以及其他非盟机构开展合作，共同审查妇女、和平与安全议程的执行情况。特使办公室负责数据搜集、整理和汇编，提供技术层面的支持，并向和平与安全理事会提交实施情况的年度报告。非盟成员国负责性别和妇女事务的相关部门将协调搜集数据，并向非盟委员会报告。

2019年，非盟发布了关于非洲实施妇女、和平与安全议程的报告，这是第一份使用大陆成果框架而形成的报告。^② 根据该报告，非洲实施妇女、和平与安全议程取得良好进展，特别是在法律、政策、体制等方面表现出色，但是成员国的数据搜集工作面临障碍，特别是在救济和恢复数据方面。非盟成员国均承诺利用大陆成果框架来监督国内妇女、和平与安全议程的实施情况，并向非盟定期提交报告。

非盟推进妇女、和平与安全议程的挑战与阻碍

政策执行是国际组织面临的普遍难题，尤其是资源和能力相对不足的区域组织。妇女、和平与安全议程虽以获得非盟及其成员国的一致认可，也搭建起了法律和制度框架，但从具体实施情况来看，非盟落实议程的力度和效果还有待进一步加强。究其原因，其中父权制和非洲安全环境对非盟落实议程的影响较大。

（一）政策设计和执行之间存在差距

从前文分析可以看出，关于妇女、和平与安全议程，非盟已经制定了明确的、强有力的、富有进步性的法律和政策框架，也协调了相关机构来贯彻实施。但是，政策设计并不代表着政策能够顺利实施，非洲地区妇女、和平与安全议程的执行实施情况并不理想。

^① African Union Commission, “Continental Results Framework – Monitoring and Reporting on the Implementation of the Women, Peace and Security Agenda in Africa (2018 – 2028),” p. 4.

^② African Union Commission, “Women, Peace and Security Agenda in Africa: Report on Implementation 2019,” October 2019.

首先，大陆成果框架作为监督和加强非洲落实妇女、和平与安全议程的最主要机制，存在一定的实践困难。评估议程的执行状况是一项比较复杂的工作，因为议程涉及面比较广泛，国际社会也倾向于使用量化法进行评估，比如妇女参与和平进程的人数，但是冲突数据获取难度较大。此外，大陆成果框架本身参考了联合国的评价标准，缺少定性方面的评估和研究，比如妇女面临的外部环境（包括政治、经济和社会方面）是否安全。在资金支持方面，非洲各国政府还没有为实施妇女、和平与安全议程提供必要资金，通常较为依赖不稳定的援助资金，这影响了相关项目的实施。

其次，从现实情况来看，非洲距离实现妇女、和平与安全的目标还有很大距离。一方面，非洲大多数和平进程没有纳入性别主流化观念，缺少妇女的积极有效参与。虽然人们日益认识到增加妇女参与度可以延长冲突后和平的时间，但提高妇女参与率仍然是一个较大挑战。1992—2011 年，非洲和平条约缔造过程中，妇女参与条约签署的比例较低，例如刚果民主共和国仅为 5%；妇女调解人所占比例也相对较低，刚果民主共和国北基伍和南基伍的妇女调解人占比均为 20%，肯尼亚为 33%；妇女作为谈判代表参与和平谈判的比例同样较低，布隆迪为 2%，刚果民主共和国为 12%，苏丹达尔富尔地区为 8%，乌干达为 9%，肯尼亚为 25%。^① 此外，在非洲各国武装部队中，女性军官普遍偏少且增长速度很慢，截至 2020 年只有 10% 的部队指挥官为女性。^② 另一方面，非洲针对女性的暴力行为并未得到有效遏制。尽管非盟努力消除针对妇女的暴力行为，但并没有从根本上改变非洲的性别权力关系。^③ 武装冲突中针对妇女的暴力行为不但没有减少，反而有所增加。例如，在尼日利亚、乍得、中非共和国、莫桑比克和南苏丹等国的武装冲突中，如果出现大规模流离失所人员，通常伴随着对妇女的虐待和暴力行为。

（二）父权制的影响

将非洲妇女排除在和平与安全进程外的根源是社会文化的限制，即父权制阻碍了非洲妇女参与社会公共事务。父权制是指以男子掌握权力为基础的社会组织

① Cheryl Hendricks, "Progress and Challenges in Implementing the Women, Peace and Security Agenda in the African Union's Peace and Security Architecture," p. 85.
 ② Stockholm International Peace Research Institute, "Women in Multilateral Peace Operations in 2020: What's the State of Play?" 2020, p. 2, https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-10/women_in_multilateral_peace_operations_in_2020_small.pdf [2022-02-15].
 ③ Cheryl Hendricks, "Progress and Challenges in Implementing the Women, Peace and Security Agenda in the African Union's Peace and Security Architecture," p. 93.

结构，以男性权力为中心，限制女性获得政治、经济、社会和文化等资源。^① 传统父权制社会里，妇女在公共领域的诉求受到限制，社会普遍认为妇女只能成为好的追随者，而不能成为领导者。这种观念还认为，妇女是天生的治愈者和冲突调解者，她们更倾向于实现与维护和平，但不能成为政策制定者，也不具有进行正式和平谈判的能力。这是因为，妇女不能离开家庭，她们通常不愿意参与政治事务，妇女在和平进程中的角色缺失理所当然地被认为是一种正常现象，甚至不少女性自身也认为她们在和平进程中处于边缘化是一种正常现象。

当前，非洲依然受到父权制的严重制约，导致妇女无法在和平进程中扮演重要角色，无法有效促进和平与安全。父权制结构、允许男女不平等和妇女边缘化现象长期存在，而且在公共生活和私人生活领域，妇女还将被进一步边缘化。^② 妇女和平与自由国际联盟认为，父权制是阻碍非洲实施妇女、和平与安全议程的最主要障碍。^③ 如果父权制观念不改变，即使有更多妇女参与和平与安全进程，她们也将沦为陪衬角色。诸如，增加特派团中妇女人数并加强其能力建设，这些措施并未从根本上改变妇女在和平安全进程中的边缘化地位，也没有减少性暴力和基于性别的暴力，这是因为社会的性别观念没有从根本上改变。

（三）非洲安全环境的影响

非洲严峻的安全环境影响着妇女、和平与安全议程的实施。当前，非洲仍然是世界上最动荡的地区之一。一些非洲国家面临政治不稳定、内战和冲突、恐怖主义及选举暴力威胁。例如曾经保持政局相对稳定的埃塞俄比亚，由于民族、政党矛盾及新冠肺炎疫情等因素，引发提格雷冲突。因复兴大坝问题和边境争端，埃塞俄比亚同埃及、苏丹的关系再度紧张，威胁到整个非洲之角的和平与稳定。2021年7月，南非前总统雅各布·祖马（Jacob Zuma）被判入狱引发大规模抗议，并演变成自1994年种族隔离结束以来最严重的暴行。尼日利亚则面临极端组织袭击、牧民与农民冲突、分离运动、有组织犯罪等多重挑战，社会治安问题严重。另外，非洲大陆恐怖袭击频发，恐怖主义的阴霾挥之不去。“伊斯兰国”等极端组织趁机在非洲坐大，导致非洲暴恐事件增多。萨赫勒地区的恐怖袭击情况也越来越严重，马里政变和乍得总统代比阵亡加剧了该地区不稳定。由战争和

① 谷亚平：《论埃及剧变中的女性政治参与》，《国际论坛》2017年第2期，第76页。

② Helen Scanlon, Pravina Makan - Lakha and Molly Hamilton, "The Twentieth Anniversary of UNSCR 1325: What's next in the era of COVID - 19?" 2020, p. 11, [https://www. accord. org. za/publication/the-twentieth-anniversary-of-unscr-1325/](https://www.accord.org.za/publication/the-twentieth-anniversary-of-unscr-1325/) [2022-02-18].

③ Women's International League for Peace and Freedom, "Patriarchy, Inequalities and Violent Masculinities," [https://www. peacewomen. org/why - WPS/critical - issues/](https://www.peacewomen.org/why-WPS/critical-issues/) [2022-02-18].

冲突导致的非法移民和流离失所者增多以及武器扩散等因素，也极大地影响着非洲实施妇女、和平与安全议程。

此外，气候变化和新冠肺炎疫情也影响非洲实施妇女、和平与安全议程。在世界多个地区，妇女和女童的生计受到气候变化的直接或间接影响，而对非洲妇女的影响尤为严重，因为她们很大一部分人生活在贫困之中，应对自然灾害的能力很弱。同时，新冠肺炎疫情与非洲原有的安全和治理问题叠加，对非洲经济、政治和社会造成严重冲击。妇女、和平与安全议程在新冠肺炎疫情的影响下变得更加脆弱，疫情防控措施严重影响了妇女生计，其引发的经济衰退也会导致与性别相关的项目缩减预算。上述这些因素都对非洲落实妇女、和平与安全议程产生了不利影响。

结 语

为实施妇女、和平与安全议程，非盟在法律层面、政策层面、组织层面、评估层面都付出了积极且有益的努力。法律、政策、配套机构是落实议程的前提条件，但最关键的是要将这些政策落到实处。不可否认，非洲在实现妇女真正和平和安全方面仍有较长的路要走，但只有为妇女提供和平与安全的有利环境，并且保障妇女在和平与安全领域的有效参与，才能真正实现妇女和平与安全。对于非洲来说，通过消解父权制观念的影响、改变陈旧的性别观念和性别结构以及非洲社会对于妇女地位的陈规看法，建立一个更加包容和平等的社会，是实现妇女和平与安全的关键所在。不应该仅仅把妇女当作受害者，更应该将其视为变革的积极推动者。同样，女性也应该正视当前存在的性别歧视现象，更重要的是要超越当前既定的性别规范，积极争取妇女作为和平建设者的正当权利。

(责任编辑：贺杨 责任校对：李若杨)

and experience of cooperation, analyze the problems and challenges faced by China and Africa, and explore paths for the two sides to continue their effective cooperation on UN affairs.

Keywords: China – Africa relations, UN affairs, UN reform, global governance, multilateralism

Author: Wei Baige, PhD candidate at School of International Politics and Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences (Beijing 102488).

The Women, Peace and Security Agenda: The Africa Union's Implementation and Exploration

Gu Yaping and Wang Jiangbo

Abstract: Women's peace and security in Africa has long faced severe challenges. As the only regional organization representing the African continent, the African Union (AU) takes ensuring African women's peace and security as an important objective and regards the implementation of the Women, Peace and Security Agenda as an important way to achieve this objective. This article explores how the AU has implemented the Women, Peace and Security Agenda from the perspectives of law, policies, institutions and mechanisms. The AU has not only enacted relevant laws, established policy frameworks, set up and reformed corresponding agencies to implement the agenda, but also supervised and evaluated the implementation effects. However, the results show that there is a significant gap between policy design and implementation. Meanwhile, the patriarchy and the African security environment have negative impacts on the AU's implementation of the Women, Peace and Security Agenda. Africa still has a long way to go to ensure women's peace and security.

Keywords: The African Union, the Women, Peace and Security Agenda, gender equality, women empowerment

Author: Gu Yaping, Assistant Research Fellow at Institute of West – Asian and African Studies of Chinese Academy of Social Sciences and China – Africa Institute; Wang Jiangbo, Lecturer at School of Literature and History, Handan University (Handan 056005).

Political Development Characteristics of DR Congo since Its Independence

Sun Hong

Abstract: Since its independence from Belgium, the Democratic Republic of Congo (DR Congo) has witnessed a turbulent political development path: The Congo Crisis in the 1960s, Mobutu's dictatorial rule for more than 30 years, the two Congo wars at the