联 合 国 A/HRC/59/39

大 会

Distr.: General
10 April 2025
Chinese
Original: English

人权理事会
第五十九届会议
2025 年 6 月 16 日至 7 月 11 日
议程项目 2 和 3
联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

民间获取、拥有和使用枪支的影响

联合国人权事务高级专员的报告

概要

在本报告中，联合国人权事务高级专员研究了民间获取、拥有和使用枪支以及驱动涉枪暴力的根本原因和风险因素对参与文化生活的权利和参与公共事务的权利的影响，特别是对处于脆弱或被边缘化境地者的影响。

请回收

一. 导言

1. 在全球范围内，平民拥有的枪支数量超过了执法部门和军队持有量的总和，[1] 平民使用枪支所导致的死亡人数超过了武装冲突和恐怖主义造成的死亡人数总和。[2] 枪支仍然是实施凶杀最常用的工具，全球大约一半的凶杀案都与枪支有关。[3] 某些地区受影响尤为严重。美洲的凶杀案数量仍占全球最大比例，也是使用枪支实施凶杀比例最高的地区。[4] 枪支暴力继续对社会和社区造成毁灭性影响。

2. 人权理事会在第56/9号决议中，请联合国人权事务高级专员编写一份报告，说明民间获取、拥有和使用枪支以及驱动涉枪暴力的根本原因和风险因素对参与文化生活的权利和参与公共事务的权利的影响，特别是对处于脆弱或被边缘化境地者的影响，并将该报告提交理事会第五十九届会议。

3. 为编写本报告，人权事务高级专员征求了各国、联合国各实体、国家人权机构和非政府组织的意见。[5] 高级专员还广泛参考了各种公共资料，包括国际和区域文书、联合国人权机制的实践以及区域组织、人道主义组织、民间社会、学者和从业人员的报告。如之前报告所述，世界许多地方仍然缺乏关于民间获取、拥有和使用枪支的资料。信息的可获得性影响了研究对象的选择。

4. 本报告在根据人权理事会第29/10号、第38/10号、第45/13号和第50/12号决议提交的相关报告基础上撰写，研究了民间获取、拥有和使用枪支的情况，以及这一现象对参与文化生活的权利和参与公共事务的权利所产生的影响。报告探讨了与导致枪支暴力的根本原因和风险因素有关的关切。最后提出了结论和建议。

二. 参与文化生活的权利和参与公共事务的权利

5. 参与文化生活的权利被载入《世界人权宣言》第二十七条和《经济社会文化权利国际公约》第十五条，在其他条约中亦有体现。《公民及政治权利国际公约》第二十七条和《儿童权利公约》第三十条承认属于族裔、宗教或语言少数群体的个人享有其自身文化的权利。《消除对妇女一切形式歧视公约》第十三条规定，缔约国有义务在男女平等的基础上，确保妇女参与娱乐生活、运动以及文化生活各个方面的权利。正如经济、社会及文化权利委员会所指出的，文化是一个

[1] A/HRC/53/49, 第14段。

[2] 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)，《2023 年全球凶杀问题研究》(纽约，2023)，第 41 页。

[3] 同上，第130页。

[4] 同上，第33和第130页。

[5] 收到了以下国家和机构的材料：阿尔及利亚、厄瓜多尔、洪都拉斯、意大利、约旦、墨西哥、摩洛哥和卡塔尔、联合国裁军事务厅、克里米亚回归协会、知识风尚教育中心、马特和平、发展和人权基金会、国际妇女争取和平与自由联盟。

“广泛、包容性的概念”。[6]“文化生活”这一表述明确提到文化是一个历史的、动态的和不断演变的鲜活过程。[7]

6. 经济、社会及文化权利委员会强调，“文化”的概念包含以下内容：“生活方式、语言、口头和书面文学、音乐和歌曲、非口头交流、宗教或信仰制度、礼仪和仪式、体育和游戏、生产方法或技术、自然和人为环境、食品、服装、风俗习惯和传统，通过这些，个人、个人的团体和社区表达其人性及其赋予生存的意义，并建立其世界观，这是一个人同影响其生活的各种外部力量遭遇的总和。[8]享有参与文化生活的权利与享有其他权利，如意见和表达自由、和平集会自由和结社自由的权利是相关联的。

7. 参与公共事务的权利体现在《世界人权宣言》第二十一条和《公民及政治权利国际公约》第二十五条。[9] 正如人权事务委员会所指出的，参与公共事务的权利是一个广义的概念，涉及政治权力的行使，涵盖公共行政的各个方面，以及政策的制定与实施。[10] 按照《公民及政治权利国际公约》第二十五条的含义，参与公共事务不仅包括选举层面的参与，也包括非选举背景下的参与。[11] 公民还通过与其代表公开辩论和对话或通过自我组织的能力来施加影响而参与公共事务。[12]

三. 民间获取和拥有枪支

8. 平民获取和拥有枪支的方式以及推动枪支需求的一些因素，在之前报告中已有所强调。[13] 每个国家的国内法对平民合法获取和拥有枪支作出了规定。因此，法律法规是决定平民是否可以合法获取和拥有枪支的重要因素。除合法渠道外，平民也通过非法渠道获取和拥有枪支。非法枪支的来源包括从国家库存中流出的武器以及武器转让等。大量枪支也从民间库存转出，途径包括非法顶替购买、盗窃、非法销售等。企业在这方面所起的作用已在之前的报告中有所强调。[14]

9. 枪支一旦流入非法渠道，可在黑市流通数十年，在原流出国境内外构成安全威胁。枪支贩运通过陆路、海路和空运渠道进行。在一些区域，枪支贩运已成为非法武器的重要来源。所谓“蚂蚁搬家”式交易是美洲、非洲、亚洲和欧洲非法枪支的一种供应方式。[15] 同一目的地往往存在多种贩运来源和路线。以海地为

[6] 见经济、社会及文化权利委员会第 21 号一般性意见(2009 年)，第 11 段。

[7] 同上，第 11 段。

[8] 同上，第 13 段。

[9] 另见《消除对妇女一切形式歧视公约》第七条；《残疾人权利公约》第二十九条。

[10] 人权事务委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 5 段。

[11] 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“各国有效落实参与公共事务权利的准则”(2018 年)。

[12] 人权事务委员会，第 25 号一般性意见(1996 年)，第 8 段。

[13] A/HRC/53/49，第 14 段及以下；A/HRC/49/41，第 5 段及以下。

[14] 见 A/HRC/53/49。

[15] 毒罪办，《2020 年全球枪支贩运研究报告》(纽约，2020)，第 63 页及以下；小武器调查，《武器情况：非洲小武器非法流通情况探讨》(日内瓦，2019)，第 38 页及以下。

例，该国暴力团伙获取的非法枪支主要来自西面的美利坚合众国、东面的多米尼加共和国以及南面的南美洲。[16]

10. 被贩运枪支、弹药及零部件的类型因供需因素存在显著差异。联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)的枪支缴获数据显示，手枪、猎枪和步枪是最常缴获的枪支类型。[17] 美国 2016-2023 年缴获的枪支中，步枪占相当大比例，其中贩运至拉丁美洲的步枪主要流向墨西哥，以满足犯罪集团需求。运往加勒比地区的弹匣中，93%为大容量弹匣。[18]

11. 在不少地方，私营安保公司的枪支流出被认为是非法枪支的重要来源之一。私营安保公司持有的枪支可能因被盗、遗失、腐败或安保人员与犯罪集团勾结，流入非法市场。据报道，一些面临破产的安保公司甚至直接廉价出售其持有的枪支。[19] 据称在南非西开普省，一些帮派头目与安保公司有联系，而这些公司可以通过注册枪支经销商合法购买弹药。[20] 以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使民族自决权问题工作组注意到，私营军事和安保公司将贩运武器作为一项资金来源。[21]

12. 虽然工业制造的非法枪支在总持有量中占比最高，但在一些区域，手工制作的武器和改装的枪支也大量存在。西非一些国家有手工制作武器的悠久传统。[22] 过去十年间，利用 3D 打印和计算机数控加工等新技术私自制造枪支及其零部件(包括可将半自动枪支改装为全自动枪支的转换装置)的情况有所增加。[23] 在加勒比地区，首次报告查获 3D 打印枪支是在 2023 年，此后又查获了多件此类枪支或其零部件。2017 年至 2021 年间，美国查获的私制枪支数量增长了 1,000%以上。[24] 在厄瓜多尔，3D 打印枪支以低于走私的工业制式枪支的价格出售并贩运至拉丁美洲其他国家，服务于犯罪市场中的另一需求群体。[25] 私制枪支的扩散带来了多项挑战，包括对涉案枪支溯源和弹道分析造成困难。[26]

---

16 见 S/2024/554。

17 毒罪办，《2020 年全球枪支贩运研究报告》，第 25 页及以下。

18 Matt Schroeder, “Trends in trafficking: comparing US-based firearms trafficking to the Caribbean and Latin America”, situation update (Small Arms Survey, November 2024).

19 打击跨国有组织犯罪全球倡议，东非和南部非洲非法经济观察站，“风险公告：第 2 期”(2019 年 11 月)。

20 打击跨国有组织犯罪全球倡议，“西开普省帮派监测：第 4 期”(2024 年 12 月)。

21 A/HRC/57/45，第 56 段。

22 Julien Joly and Aline Shaban, “Between tradition and the law: artisanal firearm production in West Africa”, briefing paper (Small Arms Survey, November 2023).

23 例如，见 Stefan Schaufelbühl and others, “The emergence of 3D-printed firearms: an analysis of media and law enforcement reports”, *Forensic Science International: Synergy*, vol. 8 (2024)。

24 Yulia Yarina and Nicolas Florquin, “Dangerous devices: privately made firearms in the Caribbean”, situation update (Small Arms Survey, June 2024).

25 Matilde Vecchioni, “Unregulated production: examining craft-produced weapons from a global perspective” (United Nations Institute for Disarmament Research, 2024), p. 18; 以及 Carla Álvarez, “Paradise Lost? Firearms trafficking and violence in Ecuador” (Global Initiative against Transnational Organized Crime, June 2024), p. 18。

26 G. Hays and N.R. Jenzen-Jones, *Beyond State Control: Improvised and Craft-Produced Small Arms and Light Weapons* (Small Arms Survey, 2018), pp. 116–118.

四. 民间获取、拥有和使用枪支对参与文化生活和参与公共事务的权利的影响

A. 使用枪支的文化习俗

13. 枪支是某些文化习俗的重要组成部分。射击作为一项体育运动，在一些国家已有数百年历史，早在 1896 年首届现代奥运会上就被列为比赛项目。尽管这类活动引发了生态保护与动物福利方面的争议，但以运动或生存为目的的狩猎活动同样在一些国家延续了数百年。古董枪械是博物馆和私人收藏家的常见藏品。在某些国家，枪支还用于宗教或庆典典礼。[27]

14. 然而，关于合法购枪动机的研究表明，相较于娱乐文化用途，民间获取、拥有和使用枪支的主要原因仍然是自卫。[28] 此外，多项涉及枪支的文化习俗与男子气概的刻板印象密切相关，例如将枪支赠予男孩，作为其步入成年的一种仪式。[29] 部分涉及枪支的文化习俗也会对生命和健康构成威胁。典型的例子包括全球多地常见的庆祝性鸣枪活动，已导致多起伤亡事件。

B. 使用枪支实施有针对性的袭击

15. 枪支是用于对个人实施针对性袭击的一种工具，这类袭击或因人们行使权利而引发，或旨在阻止人们行使权利。虽然此类袭击也通过其他手段实施，但枪支的使用具有致命性。这类有针对性的袭击不仅侵害生命权和人身完整权，还可能对他人行使权利产生寒蝉效应，让人因担心在类似情境中行使权利会导致受害而选择不行使权利。

16. 例如，有针对性的袭击会针对民选官员或竞选公职的个人。针对政治人物、地方官员、选举官员和选民的暴力行为可能会阻止他人参选，危及选举的公正性，并导致削弱公众对公共机构和选举进程的信任。此类袭击的实例包括：2021 年海地总统遇刺、2022 年日本前首相遇刺、2023 年厄瓜多尔一位总统候选人遇刺，以及 2024 年美国一位总统候选人遭遇未遂暗杀。针对立法人员的枪击事件亦有发生，例如 2001 年瑞士楚格州议会发生枪击案，造成 14 人死亡、18 人受伤。该事件还揭示了此类袭击可能引发的更广泛后果：事后采取的安全措施引发了公众担忧，认为这些措施可能危及瑞士政治透明的传统和民众接触公职人员的便利性。[30]

17. 许多有针对性的袭击似乎是针对当地的政治人物。据报道，2022 年全球近 100 个国家发生了逾 2,100 起针对地方政府官员及机构的暴力事件，其中对非武

[27] Joly and Shaban, “Between tradition and the law”.

[28] Claire Boine and others, “What is gun culture? Cultural variations and trends across the United States”, *Humanities and Social Sciences Communications*, vol. 7 (2020).

[29] Joly and Shaban, “Between tradition and the law”, p. 8.

[30] Steffen Hurka and Kerstin Nebel, “Framing and policy change after shooting rampages: a comparative analysis of discourse networks”, *Journal of European Public Policy*, vol. 20, No. 3 (2013), p. 402.

装官员的直接袭击(包括持刀伤人和枪击)超过 50%。[31] 南非发生了大量地方议员遇刺案件，据称源于党内斗争和党派纠纷，且近年来呈上升趋势，在市政选举年份明显激增。[32] 在尼日利亚的卡诺州与河流州，据报道有政治势力雇佣武装团伙对政敌、选民及选举官员实施暴力袭击，包括使用枪支实施袭击。[33] 据报道，墨西哥 2004 年至 2018 年间共有 178 名现任、前任及候任市长遇害，其中半数案件与有组织犯罪有关。2018 年至 2023 年初，有 65 名地方官员遇害，含 20 名市长。[34] 据报道，菲律宾在 2006 年至 2021 年期间，有超过 1,100 名民选地方官员遭遇暗杀，副市长和市长遭遇暴力死亡的风险比普通人高出 20 至 40 倍。据分析，多数案件由职业杀手实施，受害者往往身中数十枪。[35] 巴西在 2018 年至 2022 年间共发生了 123 起地方政客遇害事件，其中一些是涉枪案件，证据显示部分案件系政治对手和犯罪集团所为。[36]

18. 还有一些情况下，个人、尤其是记者因行使表达自由权而遭到有针对性的袭击。自由、不受审查和阻碍的新闻或其他媒体是民主社会的基石，因此与公民参与公共事务的权利息息相关。[37] 调查记者因报道有组织犯罪及腐败问题而遭到有针对性的杀害或生命威胁，在意大利和墨西哥就有这样的案例。[38] 在厄瓜多尔，随着暴力激增，记者的安全状况恶化，出现了针对记者的杀害和威胁事件。据报道，这种情况已导致部分记者逃离该国，安全形势的持续恶化也引发了担忧，即年轻人对从事新闻业的兴趣正在不断减退。[39] 针对记者的袭击不仅影响直接受害者的权利，也损害了广大公众获取信息和观点以参与公共事务的权利。

19. 针对群体或社区特定成员的袭击(多涉及枪支暴力)可能或被认为是对该群体或社区全体成员的袭击。因此，这类袭击可能影响该群体所有成员对权利的享有。在这方面，针对社区领袖或社区权利倡导者的袭击可能也会对整个社区造成伤害。这类袭击不仅可能阻止他人承担类似角色，还可能导致本就处于弱势的群体被噤声，从而维持甚至加剧其脆弱处境。

[31] 武装冲突地点和事件数据项目，“暴力治理：武装冲突地点和事件数据项目关于地方官员遇袭事件的特别研究项目”，2023 年 6 月 22 日。

[32] Rumbi Matamba and Chwayita Thobela, “The politics of murder: criminal governance and targeted killings in South Africa” (Global Initiative against Transnational Organized Crime, May 2024), pp. 7 ff.

[33] Kingsley Madueke and others, “Do not come out to vote: gangs, elections, political violence and criminality in Kano and Rivers, Nigeria” (Global Initiative against Transnational Organized Crime, October 2023).

[34] 国际危机组织，“墨西哥被遗忘的市长：地方政府在打击犯罪中的作用”(2023 年 6 月)，第 11 页。

[35] Peter Kreuzer, “Killing politicians in the Philippines: who, where, when, and why” (Peace Research Institute Frankfurt, 2022), pp. 7 and 8.

[36] 武装冲突地点和事件数据项目，“针对地方官员的暴力：巴西”，2023 年 6 月 22 日。

[37] 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 13 和第 20 段；促进和保护意见和表达自由权特别报告员等，“关于媒体自由和民主的联合声明”(2023 年 5 月 2 日通过)，可查阅 https://www.osce.org/files/f/documents/3/2/542676.pdf。

[38] 国际无国界记者组织，“记者：有组织犯罪的眼中钉”(2018 年)。

[39] Luis Fernando Cascante, “Journalists in Ecuador face mounting insecurity”, International Journalists’ Network, 26 April 2024.

20. 一个因政治原因而成为主要攻击对象的群体是人权维护者，[40] 近年来的报道显示，被杀害的土地和环境维护者数量惊人。根据全球见证组织的数据，2012年至 2023 年间，全球有超过 2,000 名土地和环境维护者遇害。仅 2023 年，就有196 名土地和环境维护者据称遭到谋杀，其中 85%发生在拉丁美洲。该区域 2023年遇害的人权维护者中，有 43%来自土著社区。[41] 以巴西为例，一项涵盖 2019年至 2022 年的调查表明，遇害的人权维护者大多是土地和环境维护者，且大多数死于枪击。[42] 针对捍卫其土地的土著社区和其他社区领袖的针对性袭击进一步加剧了这些社区在享有文化权利方面的既有风险，因为他们的文化与祖传土地的获取和使用密不可分。

21. 针对社区成员的针对性袭击也常发生在部族冲突中。在巴布亚新几内亚的高地大区，部族冲突长期以来一直引发暴力事件。当局指出，近年来致命暴力事件频发，包括 2024 年发生的屠杀数十人和焚烧房屋事件，是多种因素共同导致的结果，部族团体获取非法枪支和弹药是其中一个因素。[43] 高地大区部族冲突的暴力升级，已导致数千人流离失所。[44]

22. 在巴勒斯坦被占领土，以色列的定居点政策引发了以色列定居者对巴勒斯坦人的暴力行为，[45] 而这些暴力行为得到了以色列安全部队的默许、纵容、支持甚至直接参与。[46] 自 2023 年 10 月 7 日以来，定居者的暴力行为有所增加，[47] 实施暴力时频繁使用火器，包括杀害手无寸铁的巴勒斯坦平民而不受惩罚。[48] 定居者暴力还促成了一种胁迫环境，致使巴勒斯坦人流离失所。[49] 定居者的暴力行为构成对多项国际法规范的侵犯，包括巴勒斯坦人民自由决定其政治地位以及追求经济、社会和文化发展的权利。[50]

23. 实体空间是行使参与文化生活和公共事务权利的重要载体。[51] 针对人群聚集场所的袭击，例如公共场所的大规模枪击事件，可能并且往往是为了确保伤害尽可能多的社区成员。此类事件虽在其他国家也有发生，但绝大多数集中在美

[40] 毒罪办，《2023 年全球凶杀问题研究》，第 121 页。

[41] 全球见证组织，“消失的声音：对土地与环境维护者的暴力抹除”(2024 年 9 月)。

[42] 土地权利组织，“调查显示，过去四年巴西发生了 169 起针对人权维护者的凶杀案”，2023 年 6 月 14 日。

[43] 武装冲突地点和事件数据项目，“问答：巴布亚新几内亚的暴力恶化趋势”，2024 年 2 月 27 日。另见 https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2024/07/turk-horrified-killings-papua-new-guinea-urges-accountability。

[44] 红十字国际委员会，“巴布亚新几内亚的部族暴力”，2022 年 3 月 15 日。

[45] 国际法院，《以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的政策和做法的法律后果，咨询意见，2024 年 7 月 19 日》，第 148 段。

[46] A/79/347，第 52 段。

[47] 人权高专办，“包括东耶路撒冷在内的被占领西岸的人权状况：2023 年 10 月 7 日至 11 月 20 日”，特别事件报告(2023 年 12 月 27 日)，第 37 段。

[48] 例如，见 A/79/347，第 50 段和第 56 段及以下。

[49] 同上，第 78 段。

[50] 国际法院，《以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的政策和做法的法律后果，咨询意见》，第 242 段。

[51] 例如，见 A/74/255。

国。多起大规模枪击事件存在基于种族、族裔、宗教、政见或性取向及性别认同的仇恨动机，包括：2011 年挪威针对工党青年团的大规模枪击案(69 人死亡)；2012 年美国威斯康星州锡克教寺庙大规模枪击案(7 人死亡)；2015 年美国南卡罗来纳州查尔斯顿教堂枪击案(9 人死亡)；2016 年美国佛罗里达州 Pulse 夜总会针对 LGBTIQ+群体的枪击案(49 人死亡，58 人受伤)；2019 年新西兰基督城清真寺针对穆斯林的枪击案(51 人死亡)；2019 年美国得克萨斯州埃尔帕索针对拉美裔的枪击案(23 人死亡)。此类空间发生的袭击不仅会影响直接受害者享有权利，更会加深社区成员的严重不安全感，影响其进入文化场所时的安全感。[52]

C. 社会中的枪支暴力高发问题

24. 枪支的使用还滋生了社会中的高暴力率和不安全感，影响人们享有参与文化生活和公共事务的权利。例如，凶杀率高的地区往往有较高比例的涉枪凶杀案，这种相关性表明，在总体层面上，涉枪凶杀可能是推动整体凶杀率上升的一个因素。[53] 除杀人行为外，枪支还被用于实施其他犯罪行为。

25. 总体而言，美洲地区不仅有全球最高的凶杀率，涉枪凶杀案件占比也位居世界首位。据估计，2015 年至 2021 年间，与有组织犯罪有关的凶杀数量已接近武装冲突导致的死亡人数，[54] 其中绝大多数案件集中在拉丁美洲和加勒比地区，主要作案者为毒品走私集团、黑手党组织、暴力帮派及民兵团体。[55]

26. 尽管近年来该区域一些国家的凶杀率呈下降趋势，但整体水平仍相对较高，而另一些国家的凶杀率不降反升。[56] 以墨西哥为例，2023 年全年凶杀案超过 31,000 起，是二十年前的三倍，其中 70%为涉枪案件。[57] 2024 年，海地的帮派暴力导致 5,601 人死亡，其中包括一起大规模屠杀事件，造成至少 207 人死亡，遇害者多为老年人。[58] 该区域帮派和有组织犯罪集团的暴力活动很大程度上得益于枪支的泛滥，而争夺地盘和非法市场的帮派斗争更是火上浇油。[59]

27. 暴力帮派主要聚集在城市的贫困社区及部分农村地区。在某些情况下，暴力帮派和有组织犯罪集团行使与国家权力并行的控制力，[60] 有时甚至具备通过暴力手段取代执法机关管控的能力。正如美洲人权委员会所指出的，在这些集团控

[52] 见 Christopher B. Stults and others, “Perceptions of safety among LGBTQ people following the 2016 Pulse nightclub shooting”, *Psychology of Sexual Orientation and Gender Diversity*, vol. 4, No. 3 (2017)。

[53] 毒罪办，《2023 年全球凶杀问题研究》，第 133 页。

[54] 同上，第 107 页。

[55] 毒罪办，“拉丁美洲和加勒比的凶杀及有组织犯罪”(2023 年)，第 3 页。

[56] 同上，第 5-7 页。

[57] 墨西哥提供的材料。

[58] 例如，见 https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/01/haiti-over-5600-killed-gang-violence-2024-un-figures-show。

[59] 毒罪办，“拉丁美洲和加勒比的凶杀及有组织犯罪”。

[60] 美洲人权委员会：《暴力、儿童与有组织犯罪》(2015 年)，第 334 段。

制的地区，已形成一套平行的权力架构，有自己的规则体系，通过威胁和勒索严密控制其地盘和当地居民。[61]

28. 据报道，这种非正式的规则体系支配着居民生活中的重要方面，限制了他们对权利的行使，并影响人身完整权；如果居民不遵守帮派的规则，他们的安全也将受到威胁。[62] 暴力帮派往往领导结构松散，领导层不稳定，可能给生活在其控制区域内的居民带来不确定性。暴力帮派或有组织犯罪集团之间或内部的派系之争会导致暴力事件增加，也会加大个人被卷入交火或被误认为是敌对帮派成员的风险。穿越敌对暴力帮派控制区的交界地带也可能使个人陷入危险，例如在被怀疑是帮派成员时。[63] 暴力帮派和有组织犯罪集团实行的这种控制可能会通过多种方式影响人们行使参与文化生活和参与公共事务的权利。

29. 生活在这种控制下的人们可能会采取一些降低受害风险的措施，包括自我隔离和自我审查。[64] 他们可能会减少在受害风险较高的公共场所出现，或避免、甚至被阻止进入由敌对暴力帮派或有组织犯罪集团控制的地盘。儿童和青少年受影响尤为严重，不仅因为他们是最容易遭受枪支伤害的年龄群体，还因为他们面临被暴力帮派或有组织犯罪团体招募的风险或遭受性虐待的危险。他们可能被关在家里，父母可能不让孩子出门上学。[65]

30. 枪支暴力高发同样会影响人们享有在真正的定期选举中投票的权利。就墨西哥而言，定量研究表明，刑事暴力高发会导致选民投票率降低。有理论认为，在凶杀率较高的市镇中，对犯罪行为的恐惧使市民不敢出门投票。[66] 总体而言，刑事暴力会降低墨西哥各市镇的投票率，尤其是当贩毒集团在竞选期间对政治人物实施攻击时，因为这在选举期间制造了一种恐怖氛围。[67]

31. 为了应对暴力犯罪高发，一些国家的平民组建了自卫团体，以保护当地社区的权利，例如在西非的一些国家和墨西哥，这也推动了对枪支的需求。[68] 在墨西哥，一些最初为打击贩毒集团而成立的自卫团体后来也卷入了对平民的犯罪行为，包括敲诈勒索和贩运等。西非一些国家成立的自卫团体也引起了类似关切，包括对法外处决和激化族裔紧张关系的关切。[69]

---

[61] 美洲人权委员会，《中美洲北部：有组织犯罪与儿童、青少年和青年权利：当前挑战与国家行动》(2023 年)，第 51 段。

[62] 同上。

[63] Chris van der Borgh, “Everyday security practices in gang-controlled neighborhoods in San Salvador”, *Conflict and Society: Advances in Research*, vol. 9, No. 1 (2023).

[64] 同上。

[65] 同上。

[66] Alejandro Trelles and Miguel Carreras, “Bullets and votes: violence and electoral participation in Mexico”, *Journal of Politics in Latin America*, vol. 4, No. 2 (2012).

[67] Sandra Ley, “To vote or not to vote: how criminal violence shapes electoral participation”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 62, No. 9 (2017).

[68] Romain Le Cour Grandmaison and others, “Self-defense groups as a response to crime and conflict in West Africa: learning from international experiences” (Commission of the Economic Community of West African States, November 2023), pp. 2 ff.

[69] 同上，第 11-13 页。

32. 在一些情况下，针对社区的袭击极为严重，或枪支暴力发生率和受害风险极高，导致人们流离失所。例如，中美洲地区高发的暴力犯罪已导致数十万人流离失所；[70] 厄瓜多尔 2023 年凶杀率上升，据称促使数千人迁离。[71] 在肯尼亚东北部，影响牧区的武装盗匪活动和盗窃牲畜事件加剧了族裔紧张关系，引发了受影响社区部分成员的报复性袭击，并导致另一些人流离失所。[72] 在尼日利亚，暴力高发(包括武装匪徒的暴力行为)导致数千人流离失所。[73] 流离失所使受影响者面临多重脆弱性，并可能因为国内法下的实际和法律障碍，导致无法享有投票权和被选举权。[74] 流离失所也可能影响人们切实享有文化生活，尤其是对那些文化生活与土地密切相连的土著社区及其他社区而言。

D. 抗议活动中出现和使用枪支

33. 平民在公共场所持有枪支也可能对权利的行使产生寒蝉效应。在美国，允许所谓“公开持枪”(在某些州甚至无需许可证)的法律影响了公民间接参与公共事务的权利。据报道，允许公开持枪的州发生抗议活动时，出现武装人员的概率是禁止公开持枪州的五倍以上。2020 年 1 月至 2021 年 6 月期间，民兵团体和激进派社会运动据称参与了全美超过 54%的武装示威活动。数据显示，在未出现枪支的示威活动中，死亡率约为 1/2,963，而出现枪支的示威活动中，死亡率则高达 1/62。[75] 另有研究表明，当人们知道抗议活动中可能出现枪支时，他们参加示威、携带标语、表达观点或带孩子一同参加的可能性明显降低。[76]

五. 应对驱动涉枪暴力的根本原因和风险因素的措施

A. 驱动涉枪暴力的根本原因和风险因素

34. 人权法规定各国有义务保护人民免受民间使用枪支带来的负面影响，并采取措施防止枪支的使用对人权造成负面影响。驱动对参与文化生活和参与公共事务的权利有负面影响的枪支使用的根本原因和风险因素多种多样，视情况而定。一般来说，风险因素可以依据多种特征进行分类，包括个体特征、关系特征、社区背景和社会文化特征。为了解这些影响的广泛程度并提高应对措施的有效性，之前的报告建议各国收集数据并促进研究，以便更好地理解影响枪支供应的因素以

[70] 联合国儿童基金会，“死亡威胁和帮派暴力迫使更多家庭逃离中美洲北部地区——难民署与儿基会的联合调查”，新闻稿，2020 年 12 月 17 日。

[71] 挪威难民理事会，“厄瓜多尔：持续的暴力导致数千人流离失所”，2025 年 1 月 9 日。

[72] 安全研究所，“肯尼亚北部的解除武装困境”，2024 年 1 月 30 日。

[73] Kingsley L. Madueke and others, *Armed Bandits in Nigeria* (Global Initiative against Transnational Organized Crime and Armed Conflict Location and Event Data Project, July 2024).

[74] A/HRC/50/24，第 25 段及以下。

[75] 武装冲突地点和事件数据项目与枪支安全城市组织，“武装集会：美国的枪支、示威与政治暴力”(2021 年 8 月)。

[76] Diana Palmer and Timothy Zick, “The Second Amendment has become a threat to the First”, *Atlantic*, 27 October 2021.

及涉枪暴力的动态，并为循证政策提供信息，从而应对民间获取、拥有和使用枪支对人权造成的影响。[77]

B. 保护

35. 国家有义务保护个人免受非国家行为体造成的伤害，这意味着国家必须针对来自个人或私营实体的可合理预见的生命威胁，采取合理的积极措施，而这些措施不应对国家构成过度负担。[78] 对于处境特别脆弱的群体，国家可能需要承担额外的义务。保护生命权的义务要求《公民及政治权利国际公约》缔约国采取特别措施，保护生命因特定威胁或先前存在的暴力型态而面临特别风险的处境脆弱人士。[79]

36. 保护工作的一项重要内容是在面对高发的枪支暴力时，确保有效的执法和安全措施。某些类型的犯罪对特定社区和人群造成了不成比例的影响，因此国家需要采取果断措施保护他们。不过，在一些情况下，人们对缺乏这种保护表示关切。例如，据报道，巴布亚新几内亚的高地大区警力不足，无法有效保护民众免受部族暴力的侵害。[80] 在一些国家，由于执法机关无法应对高发的暴力犯罪，民间自卫组织应运而生，但这些组织反过来也可能涉及侵犯人权的行为。[81] 因此，增强执法机关的能力，确保其在受影响严重的地区部署到位，至关重要。

37. 对于生命受到严重威胁的群体，针对个人的保护措施能够降低其面临的风险。例如，可以为面临有组织犯罪威胁的记者采取保护措施。然而，在一些政治人物或人权维护者面临针对性杀害风险的情况下，存在保护措施不足或执行不力的问题，引起了人们的关切。以哥伦比亚为例，尽管已为高危人权维护者采取了保护措施，但实际效果仍令人担忧。[82]

38. 执法与刑事司法措施在任何情况下都必须遵守国际人权法，包括关于使用武力、禁止酷刑和虐待、剥夺自由以及公正审判保障的规定。主要由于暴力帮派的活动，萨尔瓦多曾长期位居全球凶杀率最高的国家之列。该国的凶杀率现已降至本世纪以来的最低水平。[83] 然而，一直令人担忧的是，该国为打击暴力而采取的措施存在严重违反国际人权法的情况。这些措施包括：基于个人的社会经济地位等歧视性标准大规模逮捕逾 7 万人；[84] 通过立法措施削弱防止任意剥夺自由的法律保障以及与公正审判权和少年司法有关的法律保障。[85] 除了有关任意拘留的报告外，据称由警察和武装部队成员实施的法外处决(包括针对未成年人的法

[77] A/HRC/53/49，第 55(a)段。

[78] 人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 21 段。

[79] 同上，第 23 段。

[80] 武装冲突地点和事件数据项目，“问答：巴布亚新几内亚的暴力恶化趋势”。

[81] Le Cour Grandmaison and others, “Self-defense groups as a response to crime and conflict in West Africa”, pp. 8 ff.

[82] A/HRC/58/24，第 34 段。

[83] 毒罪办，“拉丁美洲和加勒比的凶杀及有组织犯罪”，第 6 页。

[84] 美洲人权委员会，《萨尔瓦多：紧急状态与人权》(2024 年)，第 14 和 147 段。另见 CAT/C/SLV/CO/3 和 CAT/C/SLV/CO/3/Corr.1，第 10 段。

[85] 例如，见美洲人权委员会，《萨尔瓦多》，第 120、124 和 127 段。

外处决)也引起了关切，这些行为涉及过度使用武力、致命武力、酷刑和虐待行为以及羁押期间死亡。[86]

39. 一些国家为应对严重的暴力局势，尤其是为打击有组织犯罪集团和暴力帮派实施的暴力行为，宣布进入紧急状态，从而暂停享有部分人权。以厄瓜多尔为例，该国曾以存在"非国际性武装冲突"为由宣布进入紧急状态，以应对有组织犯罪集团的暴力活动，但该措施最终被宪法法院裁定违宪。[87] 人权事务委员会在最近关于厄瓜多尔的结论性意见中表示遗憾的是，自 2024 年 1 月以来，缔约国一再援引“国内武装冲突”作为宣布进入紧急状态的理由，而且没有采取措施确保遵守宪法法院关于这一问题的裁决。委员会还表示关切的是，有报告称，包括行动自由、结社自由和集会自由在内的一些权利受到严重和不成比例的限制，特别影响到土著人民、生活贫困者、移民、难民和寻求庇护者。[88]

40. 根据保护公民的国家义务，各国必须对非国家行为体实施的特定侵害行为——包括影响享有生命权的暴力行为——进行调查、起诉和惩处。[89] 放任枪支暴力实施者或协助实施者逍遥法外，不仅损害受害者获得有效救济的权利，更会加剧未来遭受暴力的风险，影响人们享有人权。毒罪办指出，在拉丁美洲和加勒比地区，凶杀暴力与结构性风险(如普遍存在的有罪不罚现象)存在关联。[90] 令人担忧的是，一些国家可能因为不追究责任，包括不追究自卫团体的责任，而形成有罪不罚的文化。[91] 关于南非地方政客遭针对性暗杀的现象，建议通过增加资源投入和制定检察策略，确保不仅追究袭击实施者的责任，而且追查幕后主使者。[92]

41. 各国政府也有义务对面临风险的公职人员采取特殊保护措施，例如法官、检察官以及负责调查枪支暴力案件(包括有组织犯罪和腐败案件)的其他法律专业人士。[93] 例如，南非高等法院在 2022 年的一项判决中指出，有证据表明那些指导调查有组织犯罪并对暴力团伙及有组织犯罪集团成员提起刑事诉讼的公诉人，其本人及近亲长期持续面临生命威胁。法院还指出，有证据显示暴力团伙及有组织犯罪集团成员干扰司法礼仪和司法官员的独立性。[94]

[86] CAT/C/SLV/CO/3 和 CAT/C/SLV/CO/3/Corr.1，第 14 段。

[87] 2024 年 1 月 9 日第 111 号行政令。见宪法法院判决：2024 年 2 月 29 日第 1-24-EE/24 号、2024 年 3 月 21 日第 2-24-EE/24 号、2024 年 5 月 9 日第 5-24-EE/24 号、2024 年 6 月 13 日第 6-24-EE/24 号以及 2024 年 8 月 1 日第 7-24-EE/24 号。

[88] CCPR/C/ECU/CO/7，第 9 段。

[89] 人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 27 段。

[90] 毒罪办，“拉丁美洲和加勒比的凶杀及有组织犯罪”，第 4 页。

[91] Le Cour Grandmaison and others, “Self-defense groups as a response to crime and conflict in West Africa”, pp. 11–13.

[92] Matamba and Thobela, “The politics of murder”, p. 23.

[93] A/HRC/40/60/Add.2，第 55 段；A/HRC/44/47/Add.2，第 67 段。

[94] Elcardo Adams 和 Alfonso Cloete 诉国家，案件号 A135/2022 和 CC47/2021，2022 年 10 月 17 日的判决，第 70 段。

C. 预防

42. 各国应采取措施，防止人权，包括享有参与文化生活和参与公共事务的权利受到负面影响。预防措施应结合具体情况，与受影响社区，包括受害者及民间社会协商制定。[95] 在制定预防措施时，应考虑驱动枪支暴力的根本因素。

43. 之前的报告建议减少民间枪支保有量。[96] 这需要从供给侧加强管控，包括规范枪支的制造、流通、营销、买卖等环节。[97] 各国还有责任采取海关与刑事司法等措施打击枪支流失和贩运现象。[98] 鉴于枪支贩运的跨国属性，国际合作至关重要，包括通过情报共享、溯源追踪、边境管控和司法协作来瓦解贩运网络。之前的报告已强调，各国有义务追究企业行为体侵害人权的责任。为此，各国应消除追责障碍，包括对协助枪支贩运的企业行为体追究责任。[99]

44. 重要的是，预防措施需着力解决贫困和边缘化问题。生活贫困的边缘化群体往往更容易成为暴力犯罪的受害者。与此同时，贫困、排斥以及向上社会流动机会的匮乏，是促使人们加入暴力团伙和有组织犯罪集团的重要因素。关于墨西哥贩毒集团和南非暴力团伙招募行为的研究表明，贫困是促使人们加入帮派的主要动因。[100] 瑞典的帮派成员也大多来自贫困社区。[101] 联合国极端贫困与人权问题特别报告员在对一个国家的调研中发现，贫困导致不安全感，而就业机会的匮乏使青年群体容易成为犯罪团伙的招募目标，因为犯罪成为了一种可行的谋生方式。[102]

45. 在制定预防策略时，必须特别关注儿童和青少年。[103] 他们在枪支暴力受害者中占比异常突出，[104] 而且在很多情况下，极易被暴力团伙或有组织犯罪集团招募。[105] 就中美洲北部地区而言，以下问题令人关切：儿童和青少年，尤其是社会经济地位低下的儿童和青少年遭受污名化；监禁率居高不下；缺乏行之有效

---

95 见人权高专办，“各国有效落实参与公共事务权利的准则”；A/HRC/49/41，第 51 段；毒罪办，《2019 年全球凶杀问题研究》(维也纳，2019 年)，第 30 页；A/HRC/53/49，第 55(h)段。

96 A/HRC/49/41，第 50 段；A/HRC/53/49，第 55(d)段。

97 A/HRC/53/49，第 55 段。

98 有关文书的例子见 A/HRC/58/41，脚注 25。

99 A/HRC/53/49，第 55(f)段。

100 Piotr A. Chomczyński, Roger Guy and Elena Azaola, “Beyond money, power, and masculinity: toward an analytical perspective on recruitment to Mexican drug trafficking organizations”, *International Sociology*, vol. 38, No. 3.

101 Markus Kaakinen and others, “Street gang involvement among Nordic youth: a comparative study on prevalence and risk factors in Nordic countries” (Nordic Research Council for Criminology, 2024).

102 A/HRC/56/61/Add.2，第 7 段。

103 A/HRC/49/41，第 51 段。

104 同上，第 21 段；毒罪办，《2023 年全球凶杀问题研究》，第 57 页。

105 A/HRC/49/41，第 15 段；墨西哥提供的材料；A/HRC/56/56/Add.1，第 46 段。

的重返社会计划。[106] 毒罪办指出，从长远来看，旨在促进弱势青少年及成年人融入社会、帮助其脱离犯罪团伙的预防性措施能够减少帮派暴力。[107]

46. 预防措施中还应考虑性别因素。正如之前报告所强调的，男性刻板印象是助长涉枪暴力的一个风险因素。[108] 数据显示，男人和男孩在枪支暴力事件中，无论作为施害者还是受害者，其比例都明显过高。对男子气概的刻板认知助长了民间获取枪支的风潮，并且可能成为参与犯罪的一个推动因素。根据《消除对妇女一切形式歧视公约》，缔约国必须采取一切适当措施，改变男女的社会和文化行为模式，以消除基于男女角色定型观念所产生的偏见、习俗和一切其他做法。

47. 此外，在制定预防措施时，还需考虑未解决的土地权属等历史遗留问题。许多暴力的发生可能是由于未采取措施对土地及土地使用权予以有效的法律认定，或是由于未能可持续地解决土地纠纷。此外，缺乏对土地权利的法律认定可能加剧土著社区等特定社区面临的生存风险。

48. 最后，预防措施应致力于加强法治和治理机构，尤其应采取措施打击腐败，因为腐败可能助长有组织犯罪并为枪支贩运提供便利。例如，军队、执法机关和海关部门中的腐败行为可能为枪支流失和枪支贩运提供便利。[109] 腐败可以维系有组织犯罪集团的运作，助长对其实施的暴力行为的有罪不罚。至于某些对部分领土具有控制力和影响力的有组织犯罪集团，它们凭借其财力和在社区中的地位，能够影响选举结果，并拥有相当大的政治影响力。[110]

六. 结论和建议

49. 民间获取、拥有和使用枪支对人权造成的后果是灾难性的，对享有所有人权都造成影响，往往严重影响享有参与文化生活和参与公共事务的权利。作为一种暴力工具，枪支增强了针对性袭击的致命性，助长了高发的社会暴力，进而营造出一种恐怖氛围，阻碍政治参与和文化表达。暴力的影响具有差异性。社会中高发的枪支暴力往往影响那些本已处于弱势的人群，某些群体因其种族、族裔、宗教、性取向或性别认同而成为袭击目标，影响了他们享有包括参与文化生活在内的各项权利。这类袭击破坏了社会凝聚力，还可能加剧歧视和排斥。

50. 人权事务高级专员重申了之前报告中提出的建议，并另外建议各国采取以下措施：

(a) 收集并记录关于枪支暴力的全面分类数据，以方便制定基于证据且量身定制的措施，用于防范和防止枪支暴力，包括枪支暴力对参与文化生活权和参与公共事务权的影响；

[106] 美洲人权委员会，《中美洲北部：有组织犯罪与儿童、青少年和青年权利》，第 177-186 段、第 217 段和第 265 段。

[107] 毒罪办，《2019 年全球凶杀问题研究》，第 66 页。

[108] A/HRC/49/41，第 47 段；A/HRC/53/49，第 19、28 和 43 段。

[109] 透明国际，“危险的稀释：腐败如何助长武器流失”(2024 年 6 月 25 日)。

[110] 毒罪办，《中美洲和加勒比的跨国有组织犯罪：威胁评估》(2012 年)，第 22 页。

(b) 采取措施保护个人免受枪支暴力带来的威胁，特别是对行使参与文化生活和参与公共事务的权利造成的威胁，以及可能产生更广泛寒蝉效应的威胁，具体包括：

(一) 采取措施切实保护面临具体威胁或既有暴力模式的个人和群体，例如人权维护者、记者和政治人物，以及参与打击暴力和有组织犯罪的公职人员；

(二) 为执法机关分配充足资源，并采取措施切实调查、起诉和惩处使用枪支实施的暴力行为，包括确保追究直接实施暴力者以及下令或协助实施暴力者的责任；

(三) 在打击枪支暴力时确保遵守国际人权法，包括遵守对人权条约所允许的克减的限制，以及关于使用武力、剥夺自由、拘留条件和公正审判保障的适用标准；

(c) 为预防枪支暴力──特别是在可能对参与文化生活和参与公共事务的权利造成负面影响的情况下，应采取以下措施：

(一) 制定并实施枪支暴力应对政策，确保此类政策根据具体情况量身定制，并吸纳受害者、民间组织及当地社区等受影响利益相关方参与其中；

(二) 采取措施解决不平等和歧视问题，包括酌情采取社会保护和教育措施，同时化解暴力的风险因素，特别是土地及土地使用权纠纷等积怨以及未解决的历史不公问题；

(三) 制定并实施基于社区的干预方案，例如暴力阻断计划，以及旨在减少涉枪暴力的地方性和平或调解倡议；

(四) 采取措施应对助长枪支暴力的男子气概观念，包括为此推动教育方案及其他方案；

(五) 加强法治，尤其是加大力度打击执法、司法和地方政府部门中的腐败。