联 合 国 A/HRC/42/21

大 会

Distr.: General
3 July 2019
Chinese
Original: English

人权理事会
第四十二届会议
2019 年 9 月 9 日至 27 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

平民获取、拥有和使用枪支对公民权利、政治权利、经济、社会及文化权利的影响

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着重论述民间越来越容易接触枪支(包括合法获得的武器)如何导致暴力和不安全程度升高，这对公民权利、政治权利、经济、社会及文化权利产生负面影响。高级专员在报告中还讨论了民间接触枪支对妇女、儿童、青少年和少数族裔成员人权的特殊影响。报告审视了保护人权和防止侵犯人权的监管措施和非监管措施，随后阐述了监管方面良好做法的各种要素，最后提出多项建议。

* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。

一. 导言

1. 人权理事会第 38/10 号决议请联合国人权事务高级专员提交一份报告，说明平民获取、拥有和使用枪支对公民权利、政治权利、经济、社会及文化权利的影响，以期促进各国和其他相关利益攸关方更充分地了解这种影响，并有助于加强或制订有效的国内管制规定和国家可能采取的其他措施。

2. 为了编写本报告，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)征求了各会员国、国际组织和区域组织、国家人权机构及非政府组织的意见。[1] 报告还借鉴了各种公共资料来源，包括国际和区域文书、联合国人权机制的实践以及区域和人道主义组织、民间社会、学者和从业者的报告。

3. 本报告以应人权理事会第 29/10 号决议提交的前一份报告[2] 为基础，该报告论述了有效管制民间获取、拥有和使用枪支的不同方式，以评估这些管制措施对保护人权，特别是生命权和人身安全权的积极作用，并确定了最佳做法，可指导各国进一步制定相关国内管制。[3]

4. 本报告综述民间获取、拥有和使用枪支对享有所有人权的影响。报告将这一专题置于防止民间枪支暴力的大背景下，审视各种保护人权和防止侵犯人权的管制和非管制措施，并酌情讨论这些措施的效率和良好做法的要素。报告最后提出多项建议。

二. 平民获取、拥有和使用枪支对人权的影响

5. 全世界平民拥有超过 8.5 亿件枪支，远远超过军队和执法部门估计拥有的枪支总数。[4] 绝大多数枪支暴力也是由平民实施的，约 86%的枪杀案件发生在非冲突环境中。[5]

[1] 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)收到以下各方的材料：阿塞拜疆、哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、危地马拉、伊拉克、科威特、黑山、秘鲁、葡萄牙、卡塔尔、乌克兰、印度国家人权委员会、肯尼亚国家人权委员会、墨西哥国家人权委员会、乌干达人权委员会、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国裁军研究所、联合国裁军事务厅、大赦国际、(喀麦隆)全国促进和保护人权协会、(科特迪瓦)打击轻武器和小口径武器扩散和非法流通全国委员会、Sur 武器与人权档案、(哥伦比亚)妇女争取和平与自由国际联盟(代表国际妇女争取和平与自由联盟)。所有材料均在秘书处备案，可供查阅。

[2] A/HRC/32/21.

[3] 依照任务授权，高级专员的上一份报告详细全面回顾了相关的国际人权法，以及联合国内部就枪支管制采取的步骤。该报告阐述了国际和区域人权机制以及部门区域协定和文书的相关结论。报告还讨论了平民获取、拥有和使用枪支方面的国家立法。本报告将列举各国和其他利益攸关方提交的有效管制实例，从而对这一讨论加以补充。见第四节。

[4] 见联合国裁军事务厅的资料。

[5] Geneva Declaration on Armed Violence and Development, *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*, chap. 2.

6. 在许多情况下，平民的枪支是非法获取的，他们利用非法武器流动获取枪支用于暴力犯罪。事实上，据报告 2017 年全球平民持有的枪支中只有 12%得到报备登记。[6]

7. 各国和其他利益攸关方提供的资料有助于更好地理解枪支对人权的直接和间接影响，证实了平民中流通的大量枪支会导致一系列广泛行为，可能影响到广泛的各项人权。

A. 对公民权利和政治权利的影响

8. 根据《公民权利和政治权利国际公约》的规定，任何人的生命不得任意剥夺，这项权利应受法律保护。[7] 人权事务委员会在关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)中指出，保护生命权的责任包括各国有义务通过任何适当的法律或采取其他措施，以保护生命免遭一切可合理预见的威胁，包括来自个人和实体的威胁。

9. 平民接触枪支对生命权具有影响，因为这为凶杀提供了便利。枪支仍然是全世界使用最广的杀人工具，所有凶杀案件中近一半(46.3%)是用枪支实施的，这意味着每年约有 17.4 万起凶杀案件中使用了枪支。[8] 拉丁美洲和加勒比地区的凶杀率是世界上最高的，[9] 最近的估计表明，约 66%至 72%的凶杀案涉枪。[10] 数据还表明，在致命暴力发生率高的国家，平民接触枪支使枪杀率升高。例如，2015 年和 2016 年，在致命暴力程度较高的国家中，约有一半的凶杀案件是用枪支实施的，而在致命暴力发生率较低的国家中，这一比例约为 12%。[11]

10. 关于在自卫中使用致命武力的问题，人权事务委员会指出，为了避免侵犯生命权，必须是在针对于攻击者构成的威胁绝对必要的情况下私人才能使用致命武力。它还必须是在其他替代办法业已用尽或被认定为不足之后的最后手段。此外，使用的武力不能超过对威胁作出反应所严格需要的程度，使用武力必须谨慎地仅针对攻击者，所应对的威胁必须有造成立即死亡或严重伤害的可能。[12]

---

[6] Aaron Karp, “Estimating global civilian-held firearms numbers”, Small Arms Survey briefing paper, June 2018, p. 3.

[7] 见第六条。

[8] Geneva Declaration on Armed Violence and Development, *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*, p. 72.

[9] 联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心，“La necesaria vinculación entre las normas sobre violencia por motivos de género y las normas de regulación y control de armas pequeñas: el caso específico de Perú”, 2017 年 12 月，第 3 页。

[10] 见哥斯达黎加、危地马拉和 Sur“武器和人权档案”提供的资料。

[11] Claire McEvoy and Gergely Hideg, Small Arms Survey, *Global Violent Deaths 2017: Time to Decide*, p. 12. 致命暴力程度最高的国家是指暴力死亡率至少为每 10 万居民中 20 例的国家，而致命暴力程度最低的国家是暴力死亡率为每 10 万居民中不到 3 例的国家。

[12] 见委员会关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)。

11. 各国应以符合国际人权规范和标准的方式，界定使用武力自卫的规则。有些法律管辖区的自卫法过于宽松，不符合这些要求，会鼓励在没有足够威胁的情况下使用致命武力，如再加上平民有机会接触枪支，就会导致凶杀案件增多。[13]

12. 例如在美利坚合众国，几个州的“不退让”法允许个人使用武力，包括使用涉枪的致命武力来自卫；当事人只要在一个有权进入的地方并且不参与非法活动，就没有后退的义务。[14] 这种对自卫原则的松散表述忽视了国际法规定的一般义务，即在有合理的非暴力自卫手段的情况下应避免使用武力，只有在为了应对迫在眉睫的死亡或自己或他人遭受严重伤害的威胁而绝对不可避免时才可使用致命武力。[15] 在美国佛罗里达州通过“不退让”法后的十年间，正当[16] 自卫杀人增加了 75%。[17] 这些法律近年来不断扩散，美国已有 35 个州颁布了某种版本的“不退让”法。[18]

13. 平民获取、拥有和使用枪支也会助长自杀和流弹致死，从而对生命权产生影响。瑞士的持枪率高于其他中欧国家，研究表明，限制接触枪支的机会对于减少持枪自杀至关重要。[19] 流弹致死的情况在拉丁美洲和加勒比地区较为普遍，2014 年和 2015 年有 371 人死于这种情况。[20] 2011 年，哥伦比亚仅新年庆祝活动就有 57 人死于流弹。[21]

14. 当平民可以接触枪支时，身体和精神伤害的风险就会增加。《公民权利和政治权利国际公约》第九条规定，人人有权享有人身安全。[22] 人权事务委员会强调，这项权利保护个人免受任何政府或私人行为者无理和蓄意造成的身体或精神伤害。为了保障这一权利，各国必须保护个人的生命或身体完整免受可预见的威

[13] 见大赦国际提供的资料。此外，(喀麦隆)全国促进和保护人权协会表示，自卫杀人在平民持枪率高的不安全地区的涉枪杀人案件中占很大比例，因为许多人获取、拥有和使用枪支的目的是保护自己免受他人用枪支造成的威胁。哥斯达黎加在提供的材料中表示同意，声称大多数居民获取枪支的目的是自卫，并指出 2017 年在其境内发生的凶杀案件中有 70%是用枪支实施的。

[14] 见 https://lawcenter.giffords.org/gun-laws/policy-areas/guns-in-public/stand-your-ground-laws/。

[15] 见大赦国际提供的材料，其中引述《执法人员使用武力和火器的基本原则》，特别条款，第 9 条。

[16] 在这种语境下，“正当”是指根据佛罗里达州的“不退让”法，在该州具有法律正当性的杀人行为。

[17] 见大赦国际提供的材料，其中引述 David K. Humphreys, Antonio Gasparrini and Douglas J. Wiebe, “Association between enactment of a ‘Stand Your Ground’ self-defence law and unlawful homicides in Florida”, *JAMA Internal Medicine* (October 2017)。

[18] 见大赦国际提供的材料。

[19] Nina Thoeni et al., “Suicide by firearm in Switzerland: who uses the army weapon? Results from the national survey between 2000 and 2010”, *Swiss Medical Weekly* (23 September 2018).

[20] 联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心，“Balas perdidas II: análisis de casos de balas perdidas reportados en medios de comunicación en América Latina y el Caribe (2014-2015)”，第 12 页。

[21] 联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心，“Women and children first: armed violence analysis of media reporting of deaths and injuries caused by stray bullets in Latin America and the Caribbean (2009-2013)”，第 v 和第 x 页。

[22] 见第九条第 1 款。

胁，包括保护人民免受枪支泛滥造成的风险。[23] 虽然很少有国家拥有非致命枪伤方面的全国详实数据，但小武器调查组织估计，全世界每年有 50 万至 75 万人在非冲突环境中受到枪伤。[24]

15. 当个人用枪支有选择地攻击特定宗教团体的成员时，思想、良心和宗教自由权就会受到影响。[25] 人权事务委员会在关于思想、良心和宗教自由权利的第 22 号一般性意见(1993 年)中，对出于任何理由歧视任何宗教或信仰的趋势表示关切，包括被歧视者可能成为处于支配地位的宗教团体仇视的对象。[26]

16. 2019 年 3 月 15 日，新西兰克赖斯特彻奇两座清真寺发生大规模枪击事件，[27] 造成至少 50 名穆斯林平民死亡，数十人受伤；这是平民枪支暴力影响宗教自由权的一个例子。美国匹兹堡[28] 和圣地亚哥[29] 的犹太教堂分别于 2018 年 10 月 27 日和 2019 年 4 月 27 日发生枪击事件，造成 12 人死亡、9 人受伤，这是另外两个例子。

17. 当个人使用枪支瞄准和攻击持反对意见的人时，平民接触枪支也影响意见和表达自由权。意见自由权包括：有权持有意见而不受干涉；一切形式的意见均受保护，包括关于政治、科学、历史、道德或者宗教意见。[30] 表达自由权包括寻求、接受和传递各种信息和思想的自由。[31]

18. 选举后暴力事件高发的国家如果出现有争议的选举，对立政治团体的成员经常会在选后用枪支相互攻击。[32] 例如，墨西哥 2018 年联邦选举后有 21 名候选人被枪杀。[33] 此外，2017 年 9 月至 2018 年 8 月期间，67 名政治人物遭到枪支袭击，导致 28 人受伤。[34] 在其他情况下，平民使用枪支攻击与对立政治团体有关联的个人。例如，2011 年 7 月 22 日，一名持有极右翼极端主义观点的平民在挪威工党青年营活动上开枪打死了 69 名青少年。[35]

---

[23] 见人权事务委员会，关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，第 9 段。又见 A/HRC/32/21 号文件第 14 段关于各国保护人权这一应有注意义务的讨论。

[24] “Non-lethal firearm violence”, Small Arms Survey research notes, No. 32 (July 2013).

[25] 《公民权利和政治权利国际公约》，第十八条第 1 款。

[26] 见第 2 段。

[27] Reuters, “New Zealand begins funerals for mosque shooting victims, PM visits school”, 20 March 2019.

[28] Reuters, “Gunman targeting Jews kills 11 in Pittsburgh synagogue”, 27 October 2018.

[29] Reuters, “San Diego-area synagogue shooting leaves one worshipper dead, three wounded”, 27 April 2019.

[30] 人权事务委员会关于见解和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 9 段。

[31] 同上，第 11 段。

[32] 见打击轻武器和小口径武器扩散和非法流通全国委员会提供的资料。

[33] 见墨西哥国家人权委员会提供的资料。

[34] 见 www.etellekt.com/presencia-medios.html。

[35] Henrik Pryser Libell, “Anders Behring Breivik, killer in 2011 Norway massacre, says prison conditions violate his rights”, *New York Times*, 15 March 2016.

19. 还有一些记者、社会领袖和人权维护者被希望他们噤声的平民枪杀。例如，墨西哥 2000 年至 2017 年期间有 130 名记者被杀害，其中大多数是枪杀。[36] 在哥伦比亚，2016 年 11 月 24 日至 2018 年 7 月 31 日期间，社会领袖和人权维护者遇害的案件中有 82.5%属于枪杀。[37]

20. 凡存在种族、宗教或语言少数群体的国家，此类少数成员绝不应被剥夺与同一群体的其他成员一起享受自己文化、信奉自己宗教、或使用自己语言的权利。[38] 人权事务委员会在关于少数群体权利的第 23 号一般性意见(1994 年)中申明，这一权利不同于他们根据国际人权法已经有权享有的所有其他权利。[39]

21. 当个人使用枪支攻击享受自己文化、信奉自己宗教或使用自己语言的族裔、宗教或语言少数群体成员时，平民接触枪支会影响这项权利。2015 年在美国南卡罗来纳州查尔斯顿，一名白人至上主义者枪杀了 9 名非洲裔教徒 [40]；2017 年在美国堪萨斯州奥拉西，一名袭击者持枪打死一名印度人，打伤另一名他认为的中东裔男子 [41]；这些案例都是这种影响的例子。

B. 对经济、社会及文化权利的影响

22. 人人都有权为自己和家庭获得适足的生活水准，包括适足的住房。[42] 经济、社会及文化权利委员会申明，住房权应被视为安全、和平和有尊严地生活在某地的权利，包括免受强迫迁离的法律保护。[43] 许多强迫迁离是由内部纷争和社区或族裔暴力造成的，[44] 包括人们非自愿离开自己的土地和社区。[45]

23. 在中美洲和墨西哥，以枪支极端暴力为特征的有组织犯罪集团使得强迫迁离现象流行肆虐，影响到适足住房权。有证据表明，2006 年至 2011 年期间，有组织犯罪集团的暴力威胁或相关风险致使约 2%的墨西哥人口(165 万人)改变住所，意味着每年平均有 33 万人在国内流离失所。在萨尔瓦多，由于受到有组织犯罪集团的暴力威胁，仅一年内(2012 年)就有 2.1%的人口改变居住地。其中近三分之一(13 万人)在同一年内流离失所两次以上。[46]

24. 健康权承认人人有权享有能达到的最高标准的身心健康。它既包括保健权，也包括促使人民可以享有健康生活条件的多方面社会经济因素，如食物和营养、

[36] 见墨西哥国家人权委员会提供的资料。

[37] 见妇女争取和平与自由国际联盟提供的资料。

[38] 《公民权利和政治权利国际公约》，第二十七条。

[39] 见第 1 段。

[40] Reuters, “White suspect arrested in killing of nine at black U.S. church”, 18 June 2015.

[41] Reuters, “Kansas man charged with killing Indian in possible hate crime”, 24 February 2017.

[42] 《经济、社会及文化权利国际公约》，第十一条第一款。

[43] 见委员会关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)，第 7-8 段。

[44] 见委员会关于强迫驱逐的第 7 号一般性意见(1997 年)，第 6 段。

[45] 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx。

[46] David James Cantor, “The new wave: forced displacement caused by organized crime in Central America and Mexico”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 33, issue 3 (September 2014), pp. 36-37.

住房、使用安全饮水和得到适当的卫生条件、安全而有益健康的工作条件和有益健康的环境。[47]

25. 平民中旷日持久的枪支暴力会对健康权产生严重影响。枪伤的严重性导致受害者的身心健康受到长期负面影响。有些人需要永久终身护理，而另一些人由于身体和精神受损或残疾而丧失工作能力。还有些人负担不起枪伤患者保持稳定和康复所需的昂贵治疗费用。[48] 例如，科特迪瓦治疗枪伤的平均费用从 130 美元到 260 美元不等，[49] 相当于年人均国民总收入的 8%到 16%。[50]

26. 在某些地区，个人生活在对枪支暴力的极度恐惧之中，从而影响他们的心理健康。例如，在巴西政府 2013 年进行的受害情况调查中，一半以上的巴西人表示他们非常害怕被杀，近三分之一的人认为他们可能在未来 12 个月内被杀害。[51]

27. 在大多数国家，此类枪伤发生在公共卫生服务本已紧张的低收入城市地区。大量枪伤带来的额外负担使现有的保健资源更加紧张，年深日久后更不断退化，使这些社区的困窘困在一个恶性循环中，对健康权造成不利影响。例如，在南非开普敦，枪伤使骨科卫生资源不堪重负，包括耗材、理疗床和非材料人工等。平均而言，在外科各科必须共用的急诊手术可用总时间中，骨科枪伤病例每天至少要从中占用 5%。[52]

28. 在得不到充分服务的农村地区，平民中的枪支暴力问题阻碍人们获取保健服务和取水，从而影响健康权。例如，肯尼亚北裂谷地区的武装平民偷牛和土匪行为十分普遍，个人因而往往无法用上有限的医疗保健服务。许多诊所和卫生设施完全关闭，疫苗接种方案无法惠及儿童。而且，由于不安全，很少有合格的保健专业人员愿意前往北裂谷地区工作。此外，农村社区往往无法获得井眼等水源，因为它们要么不易到达，要么由于不安全而被毁坏。由于持续不断的枪支暴力，供水和灌溉项目经常被废弃或拖延。[53]

29. 接受教育是处于经济和社会边缘地位的成年人和儿童摆脱贫困并获得充分参与社区的手段的主要途径。在这方面，教育在赋权妇女和女童、保护儿童免于从事剥削和危险劳动及免受性剥削、促进人权和民主、保护环境和控制人口增长等方面发挥着至关重要的作用。虽然受教育权需要逐步实现，但《经济、社会及文化权利国际公约》缔约国应采取审慎、具体和有针对性的步骤，充分实现这项权利。[54]

---

[47] 见 E/C.12/2000/4。

[48] 见大赦国际和打击轻武器和小口径武器扩散和非法流通全国委员会提供的资料。

[49] 根据打击轻武器和小口径武器扩散和非法流通全国委员会提供的资料，治疗枪伤的平均费用在 7.5 万至 15 万非洲法郎之间，按 2019 年 5 月 7 日的汇率计算，大约为 130 至 260 美元。

[50] 世界银行估计，科特迪瓦 2017 年人均国民总收入为 1,580 美元。见 https://data.worldbank.org/country/cote-divoire。

[51] 见 Sur“武器与人权档案”提供的资料。

[52] C. Martin et al., “The burden of gunshot injuries on orthopaedic health-care resources in South Africa”, *South African Medical Journal*, vol. 107, No. 7 (July 2017).

[53] 见肯尼亚国家人权委员会提供的资料。

[54] 经济、社会及文化权利委员会，关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)。

30. 平民获取、拥有和使用枪支会对受教育权产生重大影响。在拉丁美洲和加勒比地区，在学校使用枪支及由此产生的威胁对儿童和教育工作者的安全构成越来越大的挑战，导致受教育机会减少。[55] 例如在巴西里约热内卢，敌对帮派之间或帮派与警察之间的枪战在 2017 年每天迫使 20 至 30 所学校或日托中心关闭，导致每天有 6,000 至 7,000 名儿童被迫回家。[56]

31. 牧民社区平民中的武装抢牛也对受教育权产生负面影响。习惯上这些抢牛行动是用传统武器实施的，或者根本不用武器，暴力因而被控制在较低水平。然而，由于获得小武器的机会增多，抢夺变得更加暴力。事实上，卡拉什尼科夫式突击步枪，如 AK-47, 现在成为东非和非洲之角的抢牛者最常用的武器。[57] 抢牛活动造成的不安全剧增，使包括南苏丹在内的一些国家提供优质教育的情况恶化。[58] 在肯尼亚北部，抢牛活动经常打断课堂，限制了现有教师的人数，导致师生比例极低(约为 1:105)。此外，抢牛地区的许多学校辍学率高，年级升学率低。[59]

32. 从更广的意义上说，平民枪支暴力产生的巨大成本挪用了当事国本可用于加强保护所有个人的经济、社会和文化权利的资金。例如，墨西哥 2017 年枪支暴力造成的经济影响约为 410 亿美元。[60] 2011-2014 年期间，洪都拉斯某市一家医院治疗枪伤的费用就高达约 1,660 万美元。[61]

三. 对特定群体个人权利的影响

33. 平民获取、拥有和使用枪支一方面影响到所有个人的人权，另一方面对妇女、儿童和青少年以及少数族裔人权的影响方式尤其令人震惊。

34. 根据《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 1 款以及《经济、社会及文化权利国际公约》第二条第二款，缔约国必须尊重和确保人权，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生或其他身份。

35. 消除对妇女歧视委员会关切表示，作为与冲突有关的性别暴力的受害者、家庭暴力的受害者、抵抗运动的抗议者或行为者，妇女和女童受到枪支扩散的影

[55] 联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心，“Preventing firearms proliferation and armed violence in educational centres of Latin America and the Caribbean ”, working paper(2011), pp. 6-7。

[56] Associated Press, “Schools caught in crossfire in violent Rio de Janeiro slums”, 13 April 2017.

[57] Control Arms, “How to use the Arms Trade Treaty to address armed violence in pastoralist communities”, March 2017, pp. 3 and 6.

[58] Philip T. Manyok, “Cattle rustling and its effects among three communities (Dinka, Murle and Nuer) in Jonglei State, South Sudan”, Nova Southeastern University, 1 January 2017, p. 92.

[59] 见肯尼亚国家人权委员会提供的资料。

[60] 见墨西哥国家人权委员会提供的资料。

[61] Mario Flores, “Costo médico-hospitalario derivado de la atención de pacientes víctimas de violencia por armas de fuego en Honduras”, Small Arms Survey, 1 February 2016, p. 3.

响。[62] 例如，消除对妇女歧视委员会 2016 年指出，枪支在洪都拉斯的扩散和使用与杀害妇女之间存在关联。[63]

36. 就家庭暴力而言，平民接触枪支更多地影响到妇女的生命权和人身安全权。研究表明，现任或前任亲密伴侣能够接触枪支的妇女更容易遭到虐待或杀害。例如，黑山对向妇女庇护所求助妇女的调查显示，90%的受害者受过伴侣的持枪威胁。[64] 同样，在波斯尼亚和黑塞哥维那的一个妇女庇护所进行的研究得出结论，寻求帮助的妇女中有 74%经历过涉枪家庭暴力。[65] 此外，一项政府研究发现，2013 年至 2014 年期间，美国半数以上被谋杀的妇女是被现任或前任亲密伴侣杀害的，大多数亲密伴侣杀人都是用枪实施的。[66] 家中有枪的女性被谋杀的可能性比家中无枪的女性高近 3 到 5 倍。[67]

37. 平民实施的枪支暴力也会影响妇女和女童的经济、社会及文化权利。在许多国家，当配偶或伴侣被杀后，妇女经常失去获取农田和在夫家生活的权利。许多受影响的妇女和女孩由此面临的生存选择是卖淫、出卖劳力或做家庭杂役，这有可能使她们遭受持续的暴力，因传染病和恶劣工作条件而损害健康，以及将来受到族群排斥。[68]

38. 生活在平民枪支暴力易发地区的妇女在获得妇女特需的保健服务方面也面临困难。例如在刚果民主共和国，患有产科并发症的妇女因受武装劫匪等危险条件的阻碍，难以前往保健中心获得治疗。[69] 此外，在肯尼亚北裂谷地区，妇女因武装抢牛造成的不安全状况而无法获得性健康和生殖健康服务，导致该地区的产前护理水平全国最低。[70]

39. 枪支暴力还更多地对儿童和青少年的生命权和人身安全权产生负面影响，尤其是在冲突环境之外。例如，统计数据显示，2015 年拉丁美洲和加勒比地区 60%的青少年(2.6 万人)死于枪支。[71] 最常见的情况是，该地区枪支暴力的年轻男性施暴者和受害者受到引诱，过上帮派暴力和犯罪的生活，他们渴望一种充斥着枪支、汽车、酒精、毒品、权力感和其他奢侈品和放纵行为的生活方式，认为

[62] 见委员会关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第 30 号一般性建议(2013 年)。

[63] CEDAW/C/HND/CO/7-8, 第 22 段。基于《宪章》的人权机构就 2016 年以前平民接触枪支对妇女人权的影响发表了评论，相关讨论见 A/HRC/32/21, 第 21-23 段。

[64] 东南欧和东欧管制小武器和轻武器信息中心，*Firearms Possession and Domestic Violence in the Western Balkans: A Comparative Study of Legislation and Implementation Mechanisms* (Belgrade, 2007), p. 5。

[65] 同上。

[66] 见大赦国际提供的资料。

[67] 同上。

[68] 经济合作与发展组织，*Armed Violence Reduction: Enabling Development* (Paris, 2009), footnote 7。

[69] Ley Uwera (Global Press Journal), “For women in DRC, conflict means greater chance of rape, health problems and scarce access to health care ”, 9 May 2016.

[70] 见肯尼亚国家人权委员会提供的资料。

[71] 见儿基会提供的资料。

只有加入这些团体才能实现这种愿望。[72] 此外，儿童权利委员会指出，小武器随处可得是造成儿童残疾的一个主要原因。[73]

40. 平民接触枪支也可能更多地对少数族裔群体个人的生命权和人身安全权产生歧视性影响。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国国家统计署近期表示，非洲人和亚洲人后裔成为枪支犯罪受害者的人数过多。[74] 消除种族歧视委员会对平民枪支暴力及其对少数群体的显著影响表示关切。[75]

四. 对平民获取、拥有和使用枪支的管制 [76]

41. 美国的一些州颁布法律，大大降低了枪支伤亡的风险。例如，27 个州颁布了防止儿童接触枪支的法律，要求枪支所有人将枪支锁起来且不得装填弹药，弹药应另行存放在上锁之处，从而防止儿童伤害自己或他人。[77] 兰德公司的一项深入研究发现，有证据表明，防止儿童接触枪支的法律减少了枪击导致儿童意外死亡或自杀的数字。[78] 斯坦福大学医学院的研究人员同意这一观点，称有防止儿童接触枪支法的州的儿童自杀率是没有相关法律的州的四分之一。[79]

42. 要求对潜在购买者的心理健康和犯罪历史进行背景调查的法律，以及任何相关的民事命令，也通过确保枪支不会落入可能滥用枪支的个人手中而切实降低了枪支致死致伤的风险。[80] 美国最近的一项研究发现，在 2009 年至 2016 年期间对手枪进行普遍背景调查的各州，枪支导致凶杀案件的总体平均数有所下降。极为重要的是，在进行普遍背景调查的各州中，亲密伴侣涉枪暴力致死的妇女减少

[72] 见墨西哥国家人权委员会提供的资料。

[73] 见委员会关于残疾儿童权利的第 9 号一般性意见(2006 年)。儿童权利委员会还关切地注意到，一些国家的枪支立法没有明确禁止儿童获取或使用枪支。见 CRC/C/OPAC/GIN/CO/1 和 CRC/C/OPAC/MWI/CO/1。此外，委员会表示关切的是，一些国家为儿童和青少年提供和组织军事训练表示关切，其中包括或可能包括儿童参与操作枪支的内容。委员会敦促各国禁止这种培训。见 CRC/C/OPAC/EST/CO/1、CRC/C/OPAC/LVA/CO/1 和 CRC/C/OPAC/PER/CO/1。基于条约的人权机构就 2016 年以前平民接触枪支对儿童人权的影响发表了意见，相关讨论见 A/HRC/32/21，第 26、第 30 和第 33 段。

[74] “Offences involving the use of weapons”, Office for National Statistics compendium, 11 February 2016, p. 20.

[75] CERD/C/USA/CO/7-9，第 16 段。

[76] 关于管制平民接触枪支及其法律规范的全面讨论，见 A/HRC/32/21，第 11-50 段。本报告专门讨论减少平民接触枪支对人权影响的法律，以期努力加强或发展有效的国内管制。

[77] 见大赦国际提供的资料。

[78] Rand Corporation, Gun policy in America, “The effects of child access prevention laws”, available at www.rand.org/research/gun-policy/analysis/child-access-prevention.html. 兰德公司用两年时间研究美国枪支法律和政策的影响后，发表了“美国枪支政策”研究报告。

[79] Rob Goodier (Reuters), Stricter state gun laws linked to fewer child deaths from gunshot wounds, 14 November 2018.

[80] 见大赦国际提供的资料。

了 47%，执勤期间被害的警察减少了 53%。[81] 研究还表明背景调查可以减少自杀和暴力犯罪。[82]

43. 在某些情况下，限制公开携带枪支权利的国内立法也降低了枪杀案件的水平。例如，哥伦比亚报告称，在 2016 年 2 月 1 日至 12 月 31 日实施全面暂停携带枪支许可后，该国 2017 年的凶杀案件为 34 年来的最低水平。[83]

44. 同样，有些立法限制国家安全部门武装人员将勤务武器带回家的权利，似乎减少了妇女遭受枪支暴力的数字。据联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心称，加拿大皇家骑警进行的一项为期六年的研究得出结论，一项限制警察将勤务武器带回家的政策降低了妇女在家庭纠纷中被杀的风险。[84]

五. 非管制措施

45. 虽然管制措施是减少平民接触枪支固有风险的一项必不可少的有效措施，但仅靠这些措施并非总能取得成功，[85] 因为它们没有充分解决造成枪支暴力的更广泛的社会、文化和经济方面因素。[86] 此外，在一些国家中，许多人认为拥有枪支是个人和国家认同的核心，同时对个人安全也至关重要，管制措施往往遇到强烈抵制。

46. 出于这些原因，在讨论如何减少平民接触枪支对人权的影响时，也必须考虑非管制措施。各国和其他利益攸关方提交的若干资料提出了非管制措施的建议，这些措施可以减少平民获取、拥有和使用枪支对人权的影响。这些资料强烈支持针对平民实施枪支暴力的根本原因采取有针对性的措施。[87]

47. 几份材料指出应实施相关方案，专门减少青年中枪支暴力的驱动因素。例如，科特迪瓦建议为年轻人制定减贫方案、善治方案以及提供职业和就业机会。[88] 哥斯达黎加指出针对青年的预防暴力方案的重要性，该国实施这些方案后取得了显著的积极成果。2006 年至 2010 年期间，哥斯达黎加学生带枪上学的情况稳步增多，该国随后推出了“Escuela Segura”(安全学校)方案，年轻人带枪上学的情

[81] 同上。

[82] Rand Corporation, Gun policy in America, “The effects of background checks”, available at www.rand.org/research/gun-policy/analysis/background-checks.html.

[83] 见哥伦比亚提供的资料。

[84] 联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心，“Violencia armada, violencia por motivos de género y armas pequeñas: sistematizacion de datos disponibles en América Latina y el Caribe”, January 2015, p. 20。

[85] 例如，墨西哥国家人权委员会在提交的材料中表示，严格的枪支管制并没有阻止境内枪杀案件高发的情况。它还承认，虽然该国人均持枪率相对较低，但枪杀案件的发案水平正在升高。

[86] 例如，肯尼亚国家人权委员会在提供的资料中强调，平民获取、拥有和使用枪支是更广泛的社会问题的症状表现和反应，这些问题包括安全、经济贫困、失业、治理不善以及地方上商品和服务供应不平等。

[87] 见大赦国际、哥斯达黎加、科特迪瓦、肯尼亚国家人权委员会、墨西哥国家人权委员会、Sur 武器与人权档案、儿基会提供的资料。

[88] 见科特迪瓦提供的资料。

况次年就减少了近 50%。哥斯达黎加年轻人带枪上学的情况除 2016 年短暂增加之外，一直持续稳步下降。[89]

48. 安全学校方案最显著的特点之一是建议每个教育中心成立一个内部委员会，处理和应对校内的武装暴力问题。此外，这些委员会的任务还包括向暴力行为的受害者、目击者和实施者提供心理支持服务，并积极评估预防和应对措施的有效性。[90]

49. 联合国儿童基金会(儿基会)强调解决帮派暴力的非管制措施的重要性，因为青年中致命暴力的模式主要归因于有组织犯罪集团的非法活动和街头帮派的存在。据估计，拉丁美洲和加勒比地区近三分之一的凶杀案与犯罪和帮派活动有关，其中三分之二属于枪杀。[91]

50. 在帮派文化是枪支暴力主要原因的情况下，儿基会更加推荐实施从根源上专门解决帮派暴力的方案，而不是仅仅努力管控高危青年获取枪支。例如，一些干预措施教授人们和平解决冲突，以应对反社会行为风险，还有些方案通过安全网和育儿技能对家庭和父母提供支持；这些都可以产生积极的结果。[92]

51. 然而，在处理帮派暴力时，仅靠个别干预不足以应对获取、拥有和使用枪支带来的多方面的社区风险和问题。即使个别干预措施得以阻止某个青年人在特定时间寻找、携带和使用武器，也不能完全解决系统性的根源问题，这名青年今后仍可能再次接触枪支。[93]

52. 因此，若干材料指出，旨在防止帮派暴力的青年方案要想尽可能有效，就应该将针对儿童和青少年的一整套社会经济干预和服务与个案管理结合起来。按照这一系统方法，由来自社会服务、保健、执法和各个社区的专业人员组成的小组进行协调和规划，最适合对能够接触枪支的儿童，或能够接触已经获得或拥有枪支或正在使用枪支的成年平民的儿童提供支助。[94] 然而，儿基会警告说，这些方案不应只在学校开展，也不应只关注学校中的儿童，因为大多数风险青年并未入学。[95]

53. 例如在美国奥克兰，社区成员、社会服务提供者和执法官员之间持续开展名为“奥克兰停火”的伙伴关系，自 2012 年以来已将每年的枪击和凶杀案件减少了近一半。[96] 奥克兰附近的其他城市也实施了类似的方案，旧金山湾区和非洲

[89] 见哥斯达黎加提供的资料。

[90] 联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心，“Preventing firearms proliferation and armed violence in educational centres of Latin America and the Caribbean”，工作文件(2011 年)，第 16-17 页。

[91] 见儿基会提供的资料。

[92] 同上。

[93] 同上。

[94] 同上。

[95] 同上。

[96] Mike McLively and Brittany Nieto, “A case study in hope: lessons from Oakland’s remarkable reduction in gun violence” (Giffords Law Center to Prevent Gun Violence, Faith in Action, and Black and Brown Gun Violence Prevention Consortium, April 2019), pp. 5-6.

裔居民的枪杀案件因而总体持续下降，分别下降了 30%和 40%。这些城市的共同背景是，它们采用了社区驱动、资金雄厚的方法，并吸收了刑满释放居民的领导力。[97]

54. “奥克兰停火”方案还强调必须委托开展公共研究，了解平民接触枪支对人权的影响。通过广泛的研究，该方案确定在任何特定时间实施严重暴力风险最高的只有 400 人，仅占奥克兰总人口的 0.1%。“奥克兰停火”方案合作伙伴对这一人群进行了干预，在很大程度上促成了枪杀案件的急剧减少。[98]

55. 证据还表明贫困与枪支暴力之间存在有力的关联，这突出表明需要实施减贫方案，以减少枪支暴力对人权的影响。[99] 联合国毒品和犯罪问题办公室已经确定致命暴力和贫困之间存在明确联系。[100] 还有研究表明，城市武装暴力与贫困、不平等、失业、青年适应不良和枪支泛滥有关。[101] 因此，枪支暴力高发的国家应考虑投资于经济贫困地区，为此应创建就业方案，吸引和激励企业进入这些地区，并提供教育、辅导和职业培训方案，以消除枪支暴力的根源。[102] 科特迪瓦表示赞同，认为减贫方案和更好的教育、就业机会可以减少本地平民对枪支的需求。[103]

56. 有几份材料强调需要实施相关方案，提高民众对平民获取、拥有和使用枪支的风险的认识。[104] 例如儿基会提到，需要采取干预措施，遏制枪支在包括家庭、学校和社区等儿童环境中变得司空见惯的现象。[105] 大赦国际建议各国政府发起公共教育运动，宣传枪支安全和因自杀和意外枪击造成儿童死亡的情况。它还建议州和地方当局鼓励卫生专业人员向家中有枪的父母提供健康和安全教育。[106]

57. 了解平民通过何种方式获得枪支，对于解决枪支暴力对人权的影响也至关重要。在许多情况下，平民通过非法武器流动获得枪支，将其用于暴力犯罪。被盗和流失的枪支很难追踪，往往妨碍执法当局迅速识别潜在嫌疑人。[107] 因此，许多国家和组织强调打击非法武器流动的重要性，认为这是减少平民获得武器对人权影响的一个关键步骤。[108]

---

[97] Lois Beckett et al., “Gun violence has sharply declined in California’s Bay Area. What happened?”, The Guardian, 4 June 2019, available at www.theguardian.com/us-news/ng-interactive/2019/jun/03/gun-violence-bay-area-drop-30-percent-why-investigation.

[98] Mike McLively and Brittany Nieto, “A case study in hope: lessons from Oakland’s remarkable reduction in gun violence”, p. 6.

[99] 见科特迪瓦、肯尼亚国家人权委员会、大赦国际、儿基会的提供的资料。

[100] 《2013 年全球凶杀问题研究》(联合国出版物，出售品编号 14.IV.1)，第 25 页。

[101] Small Arms Survey research notes, No. 23 (November 2012), p. 3.

[102] 见大赦国际提供的资料。

[103] 见科特迪瓦提供的资料。

[104] 见科特迪瓦、儿基会、大赦国际提供的资料。

[105] 见儿基会提供的资料。

[106] 见大赦国际提供的资料。

[107] 同上。

[108] 见科特迪瓦、墨西哥国家人权委员会、肯尼亚、黑山、大赦国际提供的资料。

58. 非法武器流动可能源于个人或国家库存的武器被盗或流失。例如，2006 年至 2017 年期间，墨西哥联邦和州安全部队报告的失踪或被盗枪支有 2 万件。[109]

59. 武器从武装冲突中流失后也可能进入黑市。腐败和边境漏洞为这些武器的流动创造了便利，[110] 经常导致对人权的跨国影响。例如，肯尼亚北部被邻国索马里和南苏丹的内部武装冲突所包围，与这些国家的边境通常漏洞百出。因此，来自这些冲突的大量枪支流入肯尼亚的非法枪支市场。事实上，截至 2019 年 2 月，肯尼亚平民拥有的枪支(741,864 件)中，将近 99%没有登记。[111] 因此，肯尼亚北裂谷地区因抢牛有关的枪支暴力问题而羸弱不堪，内罗毕等城市中心的枪支暴力事件高发，而肇事武器往往十分精良。[112]

六. 结论和建议

60. 平民越来越容易接触枪支，包括接触合法获得的武器，导致暴力和不安全程度升高，对人权产生负面影响。

61. 特别是，平民获取、拥有和使用枪支对生命权、人身安全权、宗教自由权、表达自由权以及享受自己文化、宗教和语言的自由权构成直接风险。平民接触枪支也危及适足住房权、健康权和受教育权以及平等和不受歧视权。正如报告所强调的那样，平民越来越容易接触枪支，还对妇女、儿童和青少年以及少数族裔的人权产生特定影响。

62. 鉴于误用枪支对享受人权具有潜在危害和破坏性影响，应当从人权角度制定和审查关于平民接触枪支的立法和公共政策。

63. 高级专员 2016 年提交人权理事会的报告建议采取若干对平民接触枪支的管制措施，[113] 这些措施有助于保护人权，应结合以下额外措施加以考虑，从而确立一种保护人权免受枪支负面影响的综合办法：

(a) 委托开展关于平民获取、拥有和使用枪支对人权影响的全面公共研究，从而方便循证决策；

(b) 制定相关立法，要求在执行任何销售或转让之前，对所有潜在的枪支购买者或枪支受让者进行彻底的背景调查，其中至少应考虑：该人以前的犯罪记录，特别是暴力犯罪记录；是否面临暴力犯罪起诉；性别暴力、性暴力或家庭暴力史；以及医疗状况，包括吸毒或酗酒史或可能导致自我伤害或伤害他人的精神健康问题；[114]

[109] 见墨西哥国家人权委员会提供的资料。

[110] 见科特迪瓦和肯尼亚国家人权委员会提供的资料。

[111] 见肯尼亚国家人权委员会提供的资料。

[112] 同上。

[113] A/HRC/32/21, 第 54 段。

[114] 与 A/HRC/32/21 中建议(a)和(b)一并解读(见第 54 段)。

(c) 制定立法，要求安全稳妥地储存所有枪支，从而保护个人特别是儿童避免伤及自己和他人；[115]

(d) 制定立法，对未经许可、出于庆祝目的[116] 开枪的行为处以适当刑罚和(或)行政制裁；[117]

(e) 制定立法，打击枪支弹药的非法流动，通过强调遵守国际人权法包括签署和批准《武器贸易条约》，推动对常规武器国际转让承担责任；[118]

(f) 审查有关使用武力自卫的规则，以确保这些规则符合国际人权法，尤其应废除过于宽松的自卫法律；[119]

(g) 实施相关方案，将社会服务、卫生保健和执法专业人员以及社区工作者汇聚起来，共同解决和消除平民中枪支暴力的根源问题，尤其关注特别容易受到招募加入帮派和从事其他形式有组织犯罪的儿童和青少年。

---

[115] 与 A/HRC/32/21 中建议(a)一并解读(见第 54 段)。

[116] 在当前语境下，“庆祝目的”包括试图开枪纪念或欢庆某一天或某一事件的所有行为。

[117] 与 A/HRC/32/21 中建议(a)一并解读(见第 54 段)。

[118] 与 A/HRC/32/21 中建议(c)一并解读(见第 54 段)。

[119] 与 A/HRC/32/21 中建议(c)一并解读(见第 54 段)。