



## 第六十四届会议

临时议程\* 项目 114

千年首脑会议成果的后续行动

## 通过减少和防止武装暴力来促进发展

## 秘书长的报告

## 摘要

武装暴力是故意威胁使用或实际使用武器以造成死亡或伤害的行为。此种暴力采用从政治暴力和犯罪暴力直到人际暴力等一系列多种形式，并出现在各种广泛的场合。武装暴力不仅摧残生命，还破坏基础设施和财产、限制提供公共服务、破坏对人力、社会和经济资本的投资，并造成用于安保服务的非生产性开支。武装暴力有损于发展，是实现千年发展目标的障碍。本报告审查了武装暴力与发展之间关系的各个不同方面。在不同的场合，武装暴力的风险因素和影响往往类似。使用武装暴力的多数是男青年，受害者也多数是男青年。在某些局势包括在一些武装冲突中，妇女、女孩和男孩遭受严重的性暴力侵害。机构功能低下、普遍的经济不平等和横向不平等、少数群体遭受排斥、两性关系不平等、教育机会有限、持久失业、有组织的犯罪和非法市场，以及容易获得火器、酒精和毒品等因素，都在武装暴力发生、持续和严重程度方面起重要作用。

联合国系统、区域和次区域组织、国家和地方政府以及民间社会组织已动员起来，通过循证干预措施预防和减少武装暴力，但尚需加大应对力度。必须审慎地规划预防和减少武装暴力的努力，使之目标明确并予以认真监测。方案拟定各

\* A/64/150。



选办法包括与预防冲突和建设和平相关的干预措施，以及针对个人、关系和社会各级的需求和风险因素的相关干预措施。

本报告特别强调应对武装暴力和就业不足的风险和影响。这包括执行与武装暴力和发展相关的现有公约和协定；在提供、分析和使用证据方面进行投资，以提高预防和减少武装暴力政策的效能；加强鉴别、明确阐述战略和实施方案的能力；制定预防和减少武装暴力的可衡量的目标、具体目标和指标；在联合国系统以及与区域组织、国家当局和民间社会结成伙伴关系，确保政策和方案拟订工作协调一致；增加用以预防和减少武装暴力的资源；以及促进加强国际行动。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 认识武装暴力与发展 .....	5
三. 联合国内外的应对措施 .....	10
四. 改善政策、方案和协调 .....	13
五. 意见和建议 .....	17

## 一. 引言

1. 大会第 63/23 号决议第 2 段请秘书长就武装暴力与发展之间的相互关系征求会员国的意见，与联合国系统有关机构、基金和方案及联合国三个区域和平与裁军中心<sup>1</sup> 密切协商，向大会第六十四届会议提出报告。本报告是应这一请求提交的。此外，33 个会员国和两民间社会组织也应决议第 2 段所载的请求提交了它们关于暴力与发展之间相互关系的意见。<sup>2</sup>

2. 武装暴力对人类、社会、政治和经济发展产生有害影响。与冲突相关时，武装暴力会造成被迫流离失所，破坏基础设施以及人力和社会资本，并留下持久的伤痕，对重建及和解努力产生长远影响。与大规模犯罪活动相关时，武装暴力会削弱国家机构、散布恐惧感和不安全感，并滋长有罪不罚现象。武装暴力既助长非法贩运人口、毒品、武器和其他非法货物等跨国罪行，又得到这些罪行的支持。在与人际暴力和基于性别的暴力相关时，武装暴力会破坏家庭和社区结构，并在幸存者和受害者的身心留下很深的伤痕。在所有情况下，武装暴力产生的有害影响，都不止于直接受害者和幸存者的痛楚和苦难。

3. 武装暴力还会损害和平与安全。在深受其害的国家，武装暴力可危及其政治稳定、破坏法治、并妨碍实现千年发展目标的进展。联合国会员国在 2005 年世界首脑会议上认识到“发展、和平与安全及人权彼此关联并相互加强”(A/60/1)。武装暴力问题是所有会员国都关注的问题，因为国家负有向公民提供安全以及促进尊重和遵守人权的首要责任。无论是政治、犯罪或人际性质的武装暴力，都对国家造成挑战，并有损于国家与其公民间的关系。

4. 若干会员国和联合国系统广泛的机构已认识到武装暴力对发展的有害影响。会员国提交的意见和本报告收集的资料表明，许多会员国、国际组织和民间社会组织正在积极开展预防和减少武装暴力的努力。应该支持这些利益攸关方努力采用综合办法制定预防或减少暴力的政策和方案，使人类、经济、社会和政治发展的前景更为明朗。切实的应对措施将要求在不同机构和组织之间及在其内部开展合作，并实施使国际和区域组织、国家和地方组织及民间社会相互关联的创新政策和方案。本报告建议进一步加强和鼓励此种努力。

---

<sup>1</sup> 设在秘书处裁军事务厅的这三个区域和平与裁军中心的任务，是与相关的区域和次区域组织合作，协助各自区域的会员国开展同和平与裁军相关的活动。

<sup>2</sup> 会员国提交的意见可在 [http://www.un.org/disarmament/convarms/SALW/Docs/AV\\_memberStates/Views](http://www.un.org/disarmament/convarms/SALW/Docs/AV_memberStates/Views) 查阅

## 二. 认识武装暴力与发展

5. 联合国就《武装暴力预防方案》<sup>3</sup> 开展联合协作的六个机构已采用以下对武装暴力的定义：故意针对自己、他人、某一群体、社区或国家，以武器威胁使用或实际使用武力，对某一个人或多人造成损失、伤害、死亡和(或)精神伤害，并可有损于国家或区域安全以及发展的成果和前景。<sup>4</sup> 这一定义的依据是世界卫生大会一致认可的对暴力的定义。<sup>5</sup>

6. 按照国际法律义务、人道主义和人权原则，国家拥有合法使用武力和武装暴力的专有权，据以保护和捍卫其人民和机构。国家还负责确定个人可在哪些情况下合法使用武力和武装暴力，并负责确保充分尊重和遵守关于使用武力和武装暴力的国际和国内法律标准。<sup>6</sup>

7. 过去 30 年期间，武装暴力的性质不断变化，包括在联合国在其中积极开展和平行动、冲突后重建或发展援助的许多局势中的变化，从而模糊了武装冲突与罪行之间以及出自政治动机和出自经济动机的暴力之间的界限。出自经济动机的战争，涉及跨国有组织犯罪帮派和非国家武装团体的区域网络的扩展，以及在一些冲突后局势和尚未经历武装冲突的地区，人际暴力的严重程度居高不下，这些都明确区分了往往在实际上和通过分析难以区分的不同形式的暴力。

8. 在若干区域，过量囤积小武器的现象促使了武装暴力爆发、使之变得严重和长期持续并产生有害后果。由于可普遍容易获取又易于使用，火器是在武装冲突中以及在非冲突环境中的犯罪暴力及人际暴力最主要的工具。全世界冲突和非冲突地区暴力致死事件，有高达 60%可归结于火器。<sup>7</sup> 大会一些决议(如第 60/68 号

<sup>3</sup> 《武装暴力预防方案》是联合国促进以更协调一致的以证据为指导的方针处理武装暴力及其预防问题的联合方案。该方案于 2006 年启动时，是联合国开发计划署(开发署)和世界卫生组织(世卫组织)的合作项目，第 2 阶段是开发署、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国裁军事务厅、联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)和卫生组织的联合倡议。

<sup>4</sup> 类似的定义见经济合作与发展组织(经合组织)，《减少武装暴力：促进发展》(巴黎：经合组织，2009 年)，英文本第 28 页，其中对武装暴力的定义是“使用或威胁使用武器以造成伤害、死亡或心理损伤，从而损害发展”，或《武装暴力与发展问题日内瓦宣言》，“预防和减少武装暴力：对实现千年发展目标的挑战”，背景文件(日内瓦：日内瓦宣言秘书处，2008 年)，英文本第 10 页，其中对武装暴力的定义是“故意针对个人、群体、社区或国家，以武器或爆炸物(实际或威胁)使用非法武力，从而损害以人为本的安全和/或可持续发展”。

<sup>5</sup> WHA56.24。

<sup>6</sup> 此种标准见诸如第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的《联合国执法官员使用武力和火器的基本原则》等文件。

<sup>7</sup> 《武装暴力的全球负担》(日内瓦：日内瓦宣言秘书处，2008 年)，英文本第 78 页。

决议)以及2008年秘书长提交安全理事会关于小武器问题的报告(A/2008/258)清楚地表明了小武器、武装暴力和发展之间的这种关系。

9. 同暴力和冲突问题专家一起,经济学家、公共卫生专家、犯罪学家、城市地理学家以及其他人员已开始认真察看武装暴力的动态以及武装暴力与发展之间的关系。他们已经发现,武装暴力往往集中在一些地域和某些特定的社会群体之中。虽然一个国家的某些地区或城市可以正常运作,但另一些地区则可能遭受长期严重武装暴力之害。边界地区和城市贫民区等周边、边缘和被人忽视的区域,往往容易遭受基于武力和暴力的非正式和掠夺性权力结构扩张现象之害。

10. 不同形式的暴力可以有互为因果的关联,也可能在一种恶性循环中相互强化。一些冲突地区报告了频频发生基于性别的暴力<sup>8</sup>尤其是性暴力的现象,这强调了与武装冲突关联的暴力往往不限于战斗人员,而会蔓延成为对平民犯下的暴力行为。<sup>9</sup>若干冲突后地区频频发生犯罪暴力,这也强调了冲突的后遗症可如何对重建、和平与安全造成持续的障碍。虽然不同形式的暴力需要采用针对具体风险因素和保护性因素的政策和方案应对措施,但必须避免彼此孤立地处理不同形式的暴力。各自为政的处理办法可能会妨碍制定预防和减少武装暴力的战略,并阻碍制定更协调一致的国际、区域、国家和地方政策。

11. 武装暴力的概念包含一系列形式的暴力:冲突暴力,冲突后暴力,以及与犯罪相关的人际暴力,包括基于性别形式的人际暴力。它的范围比预防冲突更广,并包括建设和平、发展、公共卫生和刑事司法战略和方针。这一概念涉及裁军、发展、城市安全、公共卫生、冲突预防、刑事司法和法治、两性平等和儿童、反恐怖主义以及人权界的利益攸关方。大会第63/23号决议认识到这些关联。

### 武装暴力与发展

12. 人们日益更清楚地认识到武装暴力与就业不足之间的复杂关系——武装暴力既是就业不足的起因,也是它的后果。在无论是遭受了武装冲突、犯罪暴力或人际暴力破坏的社会中,普遍可见的武装暴力会妨碍实现千年发展目标。在协助受害社会实现千年发展目标时,必须有切实的证据,证明武装暴力如何和在何时破坏发展的前景,并证明切实有效的战略和预防可减少武装暴力。

13. 过去数十年期间,许多发展中国家犯罪武装暴力和非冲突武装暴力的严重程度有所下降,这表明社会、经济和政治发展将逐步加强国家机制,并促使增强公共安全保障。但在过去20年期间,武装暴力在一些经济和社会发展取得进展的

<sup>8</sup> 此种暴力的定义见联合国《消除对妇女的暴力行为宣言》(第48/104号决议)第1和第2条。

<sup>9</sup> 见安全理事会关于妇女、和平与安全的第1820(2008)号和第1325(2000)号决议。2007年,联合国还开展了联合国制止冲突中的性暴力行动(联合国行动),协力开展联合国在这一领域的各机构的努力。

区域和国家中有所加剧，这强调了武装暴力具有其本身的动力，因此必须按其本身的性质将之视为一个公共政策问题。

14. 目前，许多国家感到已陷入一种“冲突陷阱”，其中持续的武装暴力和不安全现象破坏了发展前景。<sup>10</sup> 世界上许多最贫穷国家正在遭受武装冲突之害或刚摆脱武装冲突，其中多数在非洲。<sup>11</sup> 同样，非冲突地区许多国家正陷入同等的“暴力陷阱”，其中有组织犯罪和人际暴力及其产生的不安全状况严重，迫使脆弱的国家机构付出昂贵的费用，令人对投资望而生畏，并致使家庭、社区和政府为安全和公共秩序支付非生产性费用。<sup>12</sup> 严重的暴力杀人事件及犯罪行为集中在若干中低收入国家，尤其是拉丁美洲和加勒比以及非洲的部分地区。

### 武装暴力造成的代价及后果

15. 武装暴力造成的社会经济和人力后果十分深远。每年有 54 000 余名男子、妇女和儿童因暴力行为丧生，绝大多数是在未受战争影响而是受严重人际暴力影响的国家，其中一些暴力涉及有组织团伙。<sup>13</sup> 更多的人则死于间接影响，例如流离失所和丧失获得粮食、水、基本保健和其他必需品的机会而造成的过早死亡。

16. 许多丧生或受伤的人，其中多数是男青年，正处于有所作为的生活高峰期。因此，武装暴力会造成严重的社会经济损失，这在中低收入国家以及对贫穷和脆弱的社会群体尤其如此。

17. 除了造成死亡和受伤外，武装暴力还会使个人和社区遭受心理创伤。这些后果虽然不易看到，但对各社区内和社区间的和解和重建的前景和进程有着实际和有害的影响。<sup>14</sup>

18. 武装暴力还对经济产生有害影响。受战争影响国家经济的年增长率降幅平均约为国内生产总值 2% 左右，战斗停止后，低增长率依然持续不变。此外，非冲突暴力对世界各地社会造成的被视为因过早死亡而丧失生产力的代价，每年可高达 1 600 亿美元。<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Paul Collier 等人，《冲出冲突陷阱：内战与发展政策》（世界银行政策研究报告）（华盛顿：世界银行和牛津大学出版社，2003 年）。

<sup>11</sup> 受冲突影响或刚摆脱冲突的 20 个国家中，至少有 13 国是人类发展指数最低的国家。见《2007/2008 年人类发展报告》（<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008>）。

<sup>12</sup> 见《加勒比罪行、暴力与发展：趋势、代价和政策选项》，第 37820 号报告，联合国毒品和犯罪问题办公室和世界银行拉丁美洲和加勒比区域的联合报告（华盛顿：世界银行，2007 年）。

<sup>13</sup> 《武装暴力的全球负担》，英文本第 2 页。

<sup>14</sup> 红十字国际委员会和益普索集团，《我们的世界，你们的行动：来自实地的看法》（日内瓦：红十字委员会/益普索集团，2009 年）。

<sup>15</sup> 《武装暴力的全球负担》，英文本第 89 页。



19. 武装暴力还在整个社会产生更广泛的有害经济影响。这种暴力摧毁生命和破坏财产，损害可能提供的地方和外国投资，并在人力资本迁离时，使社会丧失各种至关重要的技能。此种暴力促使为维持治安和安全事务付出过高和非生产性的费用。不能低估严重武装暴力对国民经济的影响，因为这可相当于每年国内生产总值的若干个百分点。<sup>16</sup>

20. 武装暴力既是国内也是国际安全关切问题，并具有区域和跨国层面。这种暴力可跨越边界蔓延，并引起人民大规模流离失所，在敌对的游牧群体之间或在从一国向另一国贩运武器的犯罪集团中产生冲突期间可见到这种情况。有组织犯罪集团、外侨团体以及恐怖主义网络，也可直接影响武装暴力的地方性动态。

21. 武装暴力在起因和后果两个方面都具有很明显的性别差异。在受影响社会的所有群体中，青年男子是武装袭击行为最常见的肇事者，也是最直接的受害者。这种暴力深深扎根于不平等的社会文化规范以及不平等的男女结构关系之中。对武装暴力具有性别因素性质的认识，必须体现在政策和方案应对措施之中。如果不处理武装暴力的性别方面，包括往往作为武装暴力支柱的男性的社会作用以及妇女和女孩在更大的社会中所处的结构性从属地位，就可能会忽视武装暴力的一些关键起因及其对女孩、男孩、妇女和男子的不同影响。

22. 武装冲突或遭受过暴力侵害的情况，往往会明显影响性别认同问题。如果与保护妇女、儿童和其他脆弱群体相关的社会规范失去作用，有时会导致暴力侵害最脆弱群体的风气盛行。

23. 虽然年龄较大的青少年和青年男子可能成为最主要的直接受害者，但妇女、青春期前的男孩和女孩也同样遭受其害，成为武装暴力的直接和间接受害者。安全理事会第 1325(2000)和第 1820(2008)号决议强调指出，基于性别的暴力尤其是性暴力在许多冲突地区泛滥，但很少将肇事者绳之以法。对通过包括强奸、家庭暴力、性剥削的基于性别的暴力使妇女和儿童沦为受害者的现象往往记载不全，但这是武装暴力的一种重大后果。在家庭常常感受到暴力的影响，因为儿童或妇女必须在家里发挥照料被害者的作用，或成为事实上的家长。在谋生机会较少的情况下，妇女和儿童要艰难地供养家人，日渐贫穷的状况往往使他们痛苦不堪，而这种贫穷会遗留给他们的后代。

24. 武装暴力的存在和持续不断的状况，往往表明未能提供公共安全、法治和切实的预防措施。急剧的集体武装暴力表明出现了一种脆弱局势，国家在这种局势中没有行使对在全国领土上合法使用武力的专有权力，或是过度使用了武力镇压异己分子或制止罪行。在有些情况下，平民报告指出，他们感到非正规武装团体

<sup>16</sup> “使社会对暴力产生更大的回弹力”，冲突、犯罪和暴力问题工作队，社会发展部，世界银行(华盛顿，2009年)。



对他们提供的保护比公共当局提供的更好，但是，没有公平地提供政府服务，包括免受不安全状况之害的基本保护，应被视为任何区域的一个明显的问题。

### 暴力的风险因素

25. 多数武装暴力局势都有一些相同的风险因素。旨在预防和减少武装暴力的政策和方案必须对产生武装暴力的具体环境有敏感的认识，但也可以以围绕处理这些风险因素的广泛的证据作为依据。认识造成武装暴力的风险因素，对制定和执行有效的预防和减少暴力战略至关重要。尤其重要的是必须将促使武装暴力爆发和长期持续的关键风险因素和应对因素加以记载和分析。

26. 社区和社会一级的风险因素可提高产生武装暴力的可能性和严重程度，此种因素包括社会、政治和经济不平等；一贯排斥少数群体；持续的失业和就业不足；经济困境或不满情绪；资源匮乏和资源竞争；容易获得麻醉品和火器；突发的经济冲击。诸如在存在出生率居高不下、有组织犯罪活动和非法市场渗透社会以及两性关系不平等现象的地区内，教育和就业机会有限等因素可能进一步扩大各种风险。<sup>17</sup>

27. 治理结构薄弱也可成为风险因素，这包括刑事司法制度效能不高，有罪不罚现象严重，公共安全制度失灵，腐败，国家机构广泛或过度使用武力，提供服务的工作缺乏效率，对社会政策和方案拟定工作的投资有限，以及有损于有效治理的其他弊端。

28. 人际和个人方面的风险因素包括各种有害的同侪影响，例如帮派的存在，大男子主义和权力的暴力形象，家庭凝聚力薄弱，教育程度低下，丧失权力感和绝望感，以及过去遭受暴力侵害的经历。这些风险因素不同程度地存在于世界各个区域，但在一些脆弱的国家可有所加剧，这些国家的解决冲突机制薄弱，对国家机构的信任程度低下，提供的安全、司法和社会保护不足。这些风险因素削弱了通常有助于社会安全保障方面的信任、规范和网络。

29. 与武装暴力的风险因素相对的是个人和社区的回弹力，这是这个方程式的组成部分。回弹力是个人和社区摆脱逆境并以积极方式应对风险的能力，据以使发展以及社会、政治和经济互动的积极模式光大发扬。回弹因素包括尊重法治、家庭凝聚力、社会关系和与社会机构的关联，高度参与社区协会的工作，以及可获得各种社会服务，这些因素在使家庭和社区有能力避免或克服武装暴力之害方面可发挥关键作用。

<sup>17</sup> Mayra Buvinic、Andrew Morrison 和 Michael Shifter，《拉丁美洲和加勒比的暴力：行动框架》，可持续发展部，美洲开发银行（华盛顿：美洲开发银行，1999年）；《2008年小武器调查：风险和回弹力》（剑桥：剑桥大学出版社，2008年）。

### 预防和减少

30. 就像武装暴力没有单一的起因一样，武装暴力没有单一的解决办法。预防和减少暴力方案必须考虑到一系列风险和回弹因素，并使所有有关利益攸关方参与其间。目前正在努力遏制和减少武装暴力的，通常是军事和治安机构、公共卫生和教育机构，或是着重于开展预防冲突、建设和平、过渡司法和社区发展的各种民间社会组织。但是，制定方案时的依据，未必始终是对问题的可靠诊断或表明哪些办法可行而哪些办法不可行的综合证据。

## 三. 联合国内外的应对措施

31. 若干国际公约和协议处理的对象是武装暴力的不同方面。其中一些着重于控制可轻易获取小武器和轻武器的现象，另一些则强调反恐怖主义、控制麻醉品以及保护人权和脆弱群体。重要的文书包括作为《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的补充的《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》（以下称为《枪支议定书》）、《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》（以下称为《行动纲领》）、世界卫生大会关于预防暴力的决议；《消除对妇女的暴力行为宣言》；三项《麻醉药品公约》；各项世界反恐公约和议定书；《世界人权宣言》；《公民及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》；还有关于妇女和儿童权利的国际公约、安全理事会关于妇女、和平与安全的第1325(2000)和第1820(2008)号决议，以及2005年世界首脑会议成果文件。

32. 在打击冲突和冲突后环境中特别针对脆弱人口群体的武装暴力方面，维持和平和建设和平活动应该作为优先目标将减少武装暴力包括在内，秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告(A/63/881-S/2009/304)等文件已强调了这一点。维持和平和建设和平的环境需要采取广泛的干预行动，以便切实摆脱挛生的“冲突”和“暴力”陷阱。这些行动包括切实部署维持和平部队、裁军、前战斗人员复员和重返社会、促进推广法治包括改革安全部门，以及开展长期的重建努力，包括创造有利环境以利提供政府服务、改善经济实绩并增加就业机会，并在可有助于预防武装暴力的分散的争端解决机制中进行投资。

33. 千年发展目标的重点是确定明确的减缓不发达状况的具体目标和指标，但也应对往往与武装暴力的爆发和严重程度相关的风险因素。尽管千年发展目标没有明确表明武装暴力与发展之间的关联，但这些目标提出了供发展机构考虑的切入点。减贫、确保产妇保健和促进教育等目标都与切实预防和减少武装暴力的举措相关。不过，虽然《千年宣言》载有与预防和减少武装暴力及不安全状况大体相关的关于“和平与安全”的一章，但千年发展目标中没有任何一项目标具体地应对冲突、暴力和不安全状况。

34. 在方案拟定方面，联合国系统经常在各自的专门知识领域中处理武装暴力问题。例如，联合国的一些伙伴着重于按照联合国的标准和规范处理小武器控制和推广预防犯罪方案和计划，另一些伙伴则就暴力和预防伤害问题从事儿童及青年工作，或是在城市规划框架内开展工作。<sup>18</sup> 联合国三个和平与裁军区域中心与各合作伙伴共同努力，将关于和平和减少暴力的全球行动变为区域、次区域和国家举措。虽然这些经验中有些已经使联合国机构获得了重要的专门知识和教训，但依然需要开展更多的工作，将学到的经验教训转变为最佳做法和具体方案，并促进它们在更多的国家和环境中得到推广。

35. 联合国系统内对预防和减少武装暴力采取合作办法的一个突出实例是《预防武装暴力方案》。该方案的目标是增强具体国家减少和预防武装暴力的国家能力并减少对小武器的需求；制定更好的旨在从地方到国家直到全球一级应对武装暴力的政策和战略；以及根据认真的评价，列出与预防暴力相关的最佳做法和学到的教训。<sup>19</sup> 该方案还提出了重要的经验教训，据以制定处理武装暴力的国际政策应对举措，包括在实施减少武装暴力举措时国家和地方的自主权和领导地位；采用涉及政府和各部门及机构的综合的政府总体解决办法的必要性；认真评价和监测以及拟定基于证据的方案的重要性；以及民间社会和基于社区的群体以关键利益攸关方的身分积极参与的必要性。

36. 国际金融机构也在预防和减少武装暴力方面取得了相当丰富的经验，并认识到必须通过预防和减少武装暴力促进发展。世界银行已设立一个冲突、犯罪和暴力问题单位，负责支持世界银行努力加强国家和社会应对武装暴力的能力。这些干预措施有很多明确地支持国家和市镇级诊断、规划和减少集体暴力和人际暴力的能力。

37. 许多会员国采取了一系列干预措施来应对武装暴力。许多国家政府偏向于采取由执法部门主导的行动，开展强大的军事和警察行动并执行惩罚性法律。在另一些情况下，已开展一系列预防活动，强调鼓励措施与惩罚和威慑措施并举。成功的活动往往将执法部门主导的行动（例如强有力的治安行动）与自愿和基于预防的方案（例如旨在协助青年脱离帮派的方案）相结合，这些行动的目的是应对结构性和迫在眉睫的风险，并增强人民和社区应对武装暴力回弹能力。

38. 捐助国也在经济合作与发展组织及发展援助委员会的框架内共同努力，商定预防和减少武装暴力的共同办法。<sup>20</sup> 经合组织-发援会关于减少武装暴力的报告

<sup>18</sup> 包括联合国裁军研究所(裁研所)、联合国人类住区规划署(人居署)以及联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的一些组织一直在开展工作，据以更好地认识造成暴力的各种市级、地方和文化因素，以有助于各机构确定适当的干预行动。

<sup>19</sup> 见 [www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/activities/en](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/activities/en)。

<sup>20</sup> 《减少武装暴力：创造有利环境》。

强调了冲突与犯罪行为的关联，发展中国家青年人人数日益增加造成的日渐严重的挑战，以及出现在地方到全球各级的各种重叠的安全挑战。此种努力表明，目前正在出现一整套数量日增的政策和做法，发展部门的关键行动者正在采用这些政策和做法，指导它们在预防和减少武装暴力的政策和方案方面进行投资。

39. 秘书长 2008 年提交安全理事会的关于小武器问题的报告欢迎(S/2008/258)《武装暴力与发展问题日内瓦宣言》所载的举措，即“切实有效地防止武装暴力造成的灾难，据此在全球、区域和地方各级加强可持续发展的前景”。获得 108 个国家支持的《日内瓦宣言》认识到武装暴力造成的挑战是对实现千年发展目标的重大障碍。<sup>21</sup> 该《宣言》反映实现千年发展目标的进程，要求签署国承诺在 2015 年前在减少全球武装暴力负担方面取得可衡量的成绩。

40. 《日内瓦宣言》主张采用综合办法应对武装暴力和发展问题，并反映了捐助国和发展中国家之间、民间社会与政府之间以及在安全和发展工作者群体之中的创新合作伙伴关系。《日内瓦宣言》进程的依据是三项支柱：倡导、宣传和协调；可衡量性和监测；切实的方案拟订工作。

41. 若干会员国按照请它们表明对武装暴力与发展间关系的观点的要求提交了报告，这些报告多数强调了应对武装暴力的关键切入点。提交的报告多数指出了可轻易获得武器的现象与武装暴力之间的关系，也指出无控制地扩散和滥用小武器和轻武器是助长武装暴力的关键因素。许多会员国还表明，它们已采取落实《行动纲领》的措施，据此认识到该文件对它们预防和减少武装暴力的努力的关联性。会员国提交的若干报告强调了弱势国家和武装冲突造成的挑战，应对武装暴力的风险和根本起因的重要性，尤其是应对与冲突相关的武装暴力对发展、建设和平和重建前景产生的有害影响的重要性。

42. 提交的报告中有一些特别提请注意武装暴力对实现千年发展目标前景的有害影响，并特别注意与武装暴力相关的巨大的人员伤亡和经济损失。如下文所述，这强调了将武装暴力问题纳入千年发展目标审议进程的必要性。

43. 一些会员国在提交的报告中提出了预防和减少武装暴力的切实措施和机会。一些国家强调要以“高风险”地区和群体为对象，确保各项战略与国家及地方政府的计划密切关联，并控制和管制暴力手段。它们还指出了旨在确保国家机构有效维持治安和保障安全的安全和司法部门的改革的重要性。

44. 若干会员国(有时是在与区域机构合作下)正在国家和包括城乡地区的国家以下各级切实应对武装暴力。若干国家已采取政府总体办法应对武装暴力的风险和影响，将司法、治安、发展和解决冲突的专门知识综合在一起。在某些情况下，一些国家政府已经将预防和减少武装暴力的优先事项纳入国家发展战略和减贫

<sup>21</sup> 见 [www.genevadeclaration.org](http://www.genevadeclaration.org)。

战略文件，以确保相关战略、计划和预算考虑到助长武装暴力的关键风险因素。应该鼓励加强这些努力。

45. 范围广泛的一系列来自发展、人道主义、公共卫生、和平建设和人权部门的国家和国际民间社会组织、非政府组织也正在采用主动积极的办法预防和减少武装暴力。民间社会组织正在采用基于发展的办法预防和减少武装暴力，重点是通过以下措施减缓各种风险因素：对青年人进行教育并提供就业机会，改善城市安全和设计，减少酒精和致命工具进入学校的途径，改善家庭关系，并增加弱势群体和高风险群体获得诸如水、保健和教育等基本服务的机会。<sup>22</sup> 这些努力之中有许多还处于早期阶段，因此必须予以加强和协调，以便切实支助受影响社会应对武装暴力。在国家一级，一些政府开始作出了值得赞扬的努力，与民间社会共同加强社区治安，开展与边缘化社会群体相关的工作，并在就学和就业机会方面进行投资，以便在犯罪环境之外提供其他不同的条件。

#### 四. 改善政策、方案和协调

46. 鉴于其复杂性，在武装暴力局势中应对这种趋势的方案拟定工作面临着若干挑战。由于这是一个较新的实践领域，切实有效的方案拟定工作必须认真和基于证据地评估武装暴力的动态：促使其爆发、持续和结束的风险和保护因素。只有通过明确分析暴力的驱动因素、肇事者的身份状况和动机以及体制环境的运作情况，才能制定和调整有效的干预措施。

47. 过去几年期间，发展工作者主张在脆弱环境和冲突后环境中就政策和拟定方案开展工作，应该对安全因素有敏感的认识。在讨论预防和减少人际武装暴力对促进发展的作用时，同等地注重武装暴力各种因素的做法可能是有益的。<sup>23</sup> 这将鼓励不同环境的发展工作者查明参与实施暴力的行动者，查明助长或预防暴力的社区和国家机构的优势或弱点，查明可轻易获得在暴力行为中使用的武器的情况以及这些武器的来源，并查明受武装暴力影响群体的特性。

48. 很容易将对冲突有敏感认识的办法适用于非冲突局势，包括人际暴力和犯罪暴力严重的环境。此种方案拟定工作需要地方行动者和受惠者不断提供投入并表明自己的观点。早期诊断和分析可进一步有助于确保采用适当和有效预防和减少武装暴力的措施。

49. 应对预防和减少武装暴力的办法涉及多个部门并利用一系列学科。并非不常见的情况是，一些有效的干预措施得到发展捐助方和私营部门的资助，由公营部门各单位共同推广，并由公共卫生组织、警察和司法机构以及大量非政府机构和

<sup>22</sup> 这方面的例子见一个民间社会提交的文件“推进关于武装暴力的议程”，2009年 ([www.un.org/disarmament/convarms/SALW/Docs/AV-NGOviews/AVD\\_NGO\\_submission.pdf](http://www.un.org/disarmament/convarms/SALW/Docs/AV-NGOviews/AVD_NGO_submission.pdf))。

<sup>23</sup> 《减少武装暴力》，英文本第 49-58 页。



社会科学专家执行。战争和非战争局势中武装暴力的复杂性，以及全球、国家和地方因素的影响，都意味着减少暴力促进发展的工作必须采用多部门和多学科的办法，必须进行有力的沟通和互动，并对在预防武装暴力或减少风险因素方面有确切效能的办法进行分析。

50. 应鼓励会员国制定并执行部门间国家和市政战略，使所有相关机构参与其间，以此作为改善发展前景的手段应对武装暴力。同样重要的是有关的私营部门、民间社会和研究实体都应该参与其间，确保这些战略具有适当的针对性，并得到适当的监测和评价。理想的情况是，战略应该确定明确的效能基准，并提供充分的财政资源，确保持续实施干预措施并使发展获得最大程度的收益。

51. 国际社会可发挥重要职能，支助加强国家和地方制定和执行预防和减少武装暴力方案和战略的能力。这可能不仅涉及支助制定国家(政府和非政府)战略，也可能涉及协助加强国家和地方的数据收集和监测系统，并协助建设国家技术能力。

52. 现在至少有两类可供发展机构和发展工作者选用的方案拟定办法。第一种是直接办法，它采用的干预措施特别针对与武装暴力行动者和手段相关的具体风险因素。此种干预措施对发展界来说是相对新颖的措施，但它们为加强实在的和意识中的安全提供了重要机会。典型的直接干预措施包括限制各类武器，开展有针对性的维持治安活动以搜查和收缴火器，由规定地域的公共当局和社区建立所谓的无枪区，限制暴力严重地区的学校可轻易获得酒精饮料的现象，以及开展以武器换取发展的活动。

53. 第二类方案拟定工作较为间接，其中包括对特定的风险、回弹因素以及对武装暴力的后果尤其是在高风险群体中的后果有敏感认识的发展方案拟定工作。间接干预措施的首要目标是减贫、改善教育成果或加强施政等传统发展目标，但在使之敏感考虑到预防武装暴力问题后，这些干预措施可利用各种机会来减少风险并增强回弹力。例如，以脆弱群体为对象的学校毕业奖励方案，学前教育以及家长培训方案，应对受长期暴力影响的贫民窟问题的城市复兴计划，或公共卫生教育方案，包括关于家庭暴力和基于性别暴力的培训单元，都是间接方案的实例。虽然直接和间接方案拟定工作之间的区别未必十分明确，但它们可有助于区分一系列开展中的干预活动。

54. 北美洲和南美洲、加勒比、非洲、西欧和东欧、东南亚和南太平洋已开始采用若干有效的直接和间接干预措施。虽然这些措施之中有许多尚未得到全面评价，但它们为预防和减少武装暴力方案拟定工作提供了重要的切入点。许多更具建设性的努力已将一连串直接和间接方案拟定工作相互结合，下文所述的情况说明了这一点。<sup>24</sup>

<sup>24</sup> 世卫组织，《预防暴力并减小其影响：发展机构可如何提供协助》(日内瓦：世卫组织，2008年)。该报告查明了10项具有科学可信度的预防暴力战略，这种战略可纳入对暴力有敏感认识的发展方案拟定工作(第四章)。

55. 刑事司法和执法机构的能力建设：依据法治行使职能的刑事司法和安全系统，是预防和减少武装暴力必不可少的因素。有效和合法的法律和服务有助于阻止武装暴力并减少有罪不罚现象。建设涵盖国家全部领土并涉及所有公民的负责和专业的执法和警务能力，支助独立、可利用和称职的司法机构，切实有效的教养事务，以及多部门预防犯罪和暴力战略，对于减少武装暴力至关重要。<sup>25</sup> 现已制定一系列援助方案，以协助建立在法治范围内工作的有效和负责的安全机构，作为预防和减少武装暴力工作的组成部分。例如在拉丁美洲和加勒比各地，低收入和贫穷地区的国家努力使更具针对性的社区治安活动与邻里守望干预措施相结合，从而产生了重大效益。

### 冲突后建设和平

56. 冲突后环境与受战争影响的环境同样复杂也各不相同，一些冲突后局势中武装暴力的严重程度还高于冲突期间。旨在加强司法和安全部门并促进对话、和解和过渡司法的许多冲突后方案，包括前战斗人员解除武装、复员和重返社会方案，载有减少武装暴力的重要的目标。可持续和长期支助建设和平努力至关重要，因此国际社会应该支持开展努力，通过处理民主施政、能力建设、人权和民间社会参与等问题，加强合法和负责的国家的的能力，并增强地方开展对话及建设和平的能力。

### 火器管制、毒品政策和酒精控制

57. 大量证据表明，容易获得武器、酒精和麻醉品的现象加在一起，可急剧增加武装暴力的风险。<sup>26</sup> 已在拉丁美洲各地尤其是在地方一级开始实施的若干项干预措施，已经在遭受武装暴力严重蔓延地区将临时限制销售酒精饮料措施与加强火器控制行动相结合。公共安全和保障的重大改善以及武装暴力的明显减少，都可归功于这些干预措施。

### 城市复兴

58. 切实有效的预防武装暴力努力，往往与为增强公共安全改变城市环境的工作密切相关。<sup>27</sup> 例如，在从北美洲和南美洲到西欧和东南亚以及东亚等许多地区，城市规划人员已在努力改善和重建交通运输系统，重新开拓状况日渐恶化的城市空间，以扩大不同社区共处的机会并恢复其自豪感和尊严。世界银行和非洲开发银行等机构已经与联合国开发计划署(开发署)、联合国教育、科学及文化组织(教

<sup>25</sup> Kirsti Samuels, 《冲突后国家法治改革：业务倡议和学到的经验教训》，社会发展文件，第37号工作文件(华盛顿：世界银行，2006年10月)。

<sup>26</sup> 《酒与人际暴力》，政策简介(日内瓦：世卫组织，2006年)。

<sup>27</sup> 人居署，《2007年全球人类住区报告：增强城市安全和保障》，(伦敦：Earthscan Publications Ltd, 2007年)。



科文组织)以及联合国人类住区规划署(人居署)等联合国机构一起,通过环境设计积极支持开展预防犯罪活动。

### 社区安全保障

59. 目前正在社区一级实施许多有望取得成果的预防和减少武装暴力举措,因为在社区一级更容易确立地方自主权,各种方案也更容易适应当地的需要和挑战。这一领域各项现有举措的重点是与社区领导人、地方政府官员和基于社区的组织的代表共同努力,查明它们本身的安全保障需要,并制定和实施适当的应对措施——这些措施往往被纳入社区或公民安全计划之中。支助这些方案的工作可包括与市镇领导人协会合作,推广从成功方案中学到的经验教训,提高地方政府和其他社区结构满足居民安全需求的能力。

### 处境危险的青年和妇女

60. 青年极容易成为武装冲突的肇事者和受害者。至关重要的是采取着重处理以下问题的干预措施:加强婴儿与父母或照料人员间的积极关系、加强学校安全、维持入学率、恢复公民价值、建立适当的青年司法制度以及支助单亲家庭。为促进预防儿童遭受武装暴力侵害,各利益攸关方应该执行负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的报告(A/62/228)和转递联合国研究暴力侵害儿童行为问题独立专家报告的秘书长的说明(见A/61/299)所载的建议。妇女作为家长和主要照料者的作用以及她们在社区和解努力中的作用,使她们参与制定和执行预防和减少武装暴力方案的工作成为必不可少。支助武装暴力受害者和幸存者的行动,对重建社区、家庭和恢复生活也很重要。

### 社会和人力资本

61. 发展方案拟定工作的首要目标是增强人和社会的潜力。爆发武装暴力的地区往往信任程度低下,社区组织有限,对投资和支出的目光短浅。在从东南亚到拉丁美洲各地开展的创新活动力图促进共存、支助公民文化、加强解决非暴力冲突,并查明可采用哪些通过文化和体育体现的其他表达方式,为预防和减少武装冲突奠定基础。

62. 推动预防和减少武装暴力的干预措施应该伴之以强有力的监测和评价制度以及良好的基线数据收集工作,以便追踪武装暴力模式在一段期间的变化情况。虽然有所例外,但许多预防和减少武装暴力干预措施只得到了实施却没有得到评价。至关重要的是必须定期检查国家和市镇的战略和干预措施,还必须公布信息,查明并推广良好的做法和成功的方案,同时说服各行为者不采用无效的办法。政府和伙伴捐助机构应该对有效的监测和评价系统进行投资并将之编入预算。

## 五. 意见和建议

63. 要成功地应对武装暴力，就必须采用利用不同领域专门知识的协调一致的应对措施。许多国家政府、民间组织行动者以及联合国实体正在开始共同努力，应对各种风险因素和武装暴力对发展的有害影响，但这种国际应对在某种程度上依然零碎分散。在促成捐助方、受影响国家政府和民间社会会聚一堂以及在汇集各种核心能力和发展良好做法方面，联合国系统有充分的能力来协助促进采用更为一贯、统筹、协调和综合的举措，并鼓励在国际、国家和地方各级采用有针对性的预防和减少武装暴力的政策和方案。

64. 政策应对措施要获得成功，就必须涉及有意义和合理的地方自主权以及政府与民间社会间完善的伙伴关系。还必须将这些应对措施纳入区域和次区域办法之中。

65. 联合国系统以及国家和地方政府及民间社会要有效发挥协调机构和促进机构的作用，就必须加强支助受影响国家制定和执行预防和应对武装暴力的战略。现提出以下建议：

(a) 加强执行现有的全球公约和协定。现在有一系列可有助于预防和减少武装冲突的协定。联合国机构应该支持国家政府维护、实施和加强现有的全球和区域规范和措施，包括有助于减少和预防一切形式武装暴力的相关国际和区域条约、公约和其他文书。这些文书包括：《枪支议定书》、《行动纲领》、三项《麻醉药品公约》；《世界人权宣言》；《公民及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》；还有关于妇女和儿童权利的国际公约，安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325 (2000) 和第 1820 (2008) 号决议，以及 2005 年世界首脑会议成果文件。还应该作出协调的努力，确保在国家和地方各级通过采用国家法律和其他国内措施反映并执行国际规范和标准。

(b) 通过对提供、分析和使用证据进行投资，提高预防和减少武装暴力政策和方案的效能。有效预防和减少武装暴力的办法，要求国家政府和国际组织对高质量的收集和分析能力进行投资。全面、可靠和及时的信息，对知情的决策和方案拟定、监测和评价以及预报未来趋势和需求至关重要。这将涉及开展中的基线数据收集和分析、定期转让知识和学到的经验教训和创新办法，将证据和分析纳入方案拟定进程。可从中看出冲突、非冲突和人际武装暴力最全面状况的是公共卫生和刑事司法系统提供的综合数据，同时结合基于人口的调查、民间社会的监测以及内容丰富的历史和文化研究。对预防武装暴力方案进行例行监测和评价，将扩大国家当局、地方当局和民间社会可采用的预防武装暴力的其他循证办法的范围。

(c) 加强国家和地方预防和减少武装暴力的能力。国家对预防和减少武装暴力负有首要责任。多边和双边机构可通过以下途径支助受影响国家政府：提高国

家和地方应对武装冲突的能力，包括收集有关武装暴力和受其危害现象的范围和程度以及关于各种风险和回弹因素的可靠数据的能力。这可包括制定预防和减少武装暴力的国家战略，对国家和地方监视系统进行投资，建立有效的基于法治的刑事司法制度，包括加强执行反恐和维持治安行动的能力，并支持以具体风险因素和处境危险群体为对象的方案。国际机构和国家政府还可确保将预防和减少武装暴力的做法纳入范围更广的发展战略，例如联合国发展援助框架、减贫战略文件和其他的国家和地方计划。应该支助并加强地方行为者，尤其是政府、社区当局(包括地方政府和社区和平与安全委员会)、研究机构和媒体，以便制定和执行地方战略和干预措施并衡量它们的效能。可以让联合国一些利益攸关方包括联合国三个和平与裁军区域中心参与这些活动。

(d) 制定预防和减少武装暴力的可衡量的目标、具体目标和指标：越来越多的证据表明了武装暴力如何妨碍实现千年发展目标并妨碍更广泛的社会、经济、政治和人类发展。但是，减少武装冲突的努力很少被纳入实现千年发展目标的战略。2010年开始的千年发展目标审议进程提供了机会，用以审议作为实现千年发展目标重要条件的减少武装暴力的状况，尤其是通过制定和认可一套目标、具体目标和指标，显著减少武装冲突并切实改善人类安全。制定2015年之前关于武装暴力问题可衡量的目标，将提供有关机会把有关安全的专题纳入可能为千年发展目标采取的后续行动(见S/2008/258)。

(e) 确保预防和减少武装暴力的努力协调一致。多边和双边捐助方可就采用协调办法预防和减少暴力的问题进一步开展工作。<sup>28</sup> 通过联合国发展集团(发展集团)、机构间协调机制、联合国发展账户和驻地协调员制度，联合国已存在一系列协调机制。可进一步维持协调的办法，是为联合国驻地协调员就预防和减少武装暴力问题进行培训和提供支助，使他们能够监测武装暴力的潜在风险因素并确保联合国国家工作队的协调努力支助国家能力。一致性也可予以加强，办法是实施《武装暴力预防方案》和《小武器问题协调行动》等联合国联合方案，包括进行联合评估以促进制定协调支助方案，并加强联合国内部的领导。秘书长关于“冲突结束后立即建设和平”的报告(A/63/881-S/2009/304)对此有所阐述。

(f) 增加用于预防和减少武装暴力的资源。要加大预防和减少武装暴力的力度，就必须加强在多边、国家和地方各级提供技术和财政支助。联合国不仅有力量确保采用协调和多部门的办法，而且还富有可用以促进实施创新和有效的预防和减少武装冲突方案和项目的经验。加强支助的工作还可以涉及在发展工作界内外查明并推广预防和减少武装暴力的最佳做法和创新办法。

<sup>28</sup> 目前已在经合组织-发援会框架、有时是(在开发署领导下)在国内对预防武装暴力进行捐助方协调。可在更多的受武装暴力影响的国家推行后一种做法，使联合国和捐助方能向政府和民间社会提供更协调的支助。

(g) 建立部门间、机构间和民间社会内的伙伴关系。联合国系统可促进关于预防武装暴力的国际和区域伙伴关系。这应该包括在捐助方、受影响国家政府和民间社会之间的伙伴关系，并包括加强南南合作和区域合作。在国家内，联合国机构可协助发展政府与民间社会之间强有力和可持续的伙伴关系，这种伙伴关系对有效的预防和减少暴力的方案拟定工作至关重要。

(h) 促进开展更有力的国际行动。必须进一步提高对武装暴力对发展有害影响的认识。开展这一工作的部分途径是将武装暴力问题纳入讨论《行动纲领》的会议内容，这些会议的任务是审议这一问题所有方面的落实情况，包括审议主要因武装暴力事件频发而产生的对小武器的需求。此外还必须进一步深入探讨武装暴力对发展的有害影响，审查各项国际文书以及推动预防和减少暴力的努力是否适当，建议采用哪些方法来鼓励综合应对冲突、冲突后、非冲突和人际环境中的武装暴力，促进形成对武装暴力的共同认识，并审查实现预防和减少武装暴力的切实措施，以此作为加强可持续的人类、社会和经济发展的手段。因此，进一步讨论这一问题很有益处；会员国不妨确定采用哪些适当方式来开展这种讨论。

(i) 作出长期承诺。参与预防和减少武装暴力举措的所有行动者都必须认识到所有利益攸关方面面临的挑战。要使努力获得成功，就必须对预防和减少暴力的战略作出可持续的长期承诺，以此作为实现可持续人类、社会 and 经济发展总体进程的组成部分。