秘书长指导说明

过渡期正义

利于人民、促进预防与和平的战略工具



秘书长指导说明

过渡期正义
利于人民、促进预防与和平的战略工具

导言 2

1. 联合国过渡期正义方针的主要特点 5

规范性 5
战略性 6
包容性 8
促进性别平等 10
变革性 11

2. 全面过渡期正义进程的关键要素 13

协商 13
寻求真相 14
刑事司法 16
赔偿 18
保证不再发生 20

3. 实施支持过渡期正义的工作：联合国的前进方向 22

对过渡期正义的体制化理解和定位 22
过渡期正义工作设计和实施中的创新 23
对人民和社区产生的切实变革性影响 25

导言

过渡期正义作为一种战略政策工具，有助于在饱受冲突遗留问题和/或大规模侵犯人权行为困扰的支离破碎的社会中构建公正包容的未来，但各国和其他利益攸关方往往未充分利用其潜力。过渡期正义提供了全面的分析和协调行动的框架，以解决日益扩大和有害的司法差距，它不仅可以成为帮助受害者获得救济的重要方式，还可以成为推动整个社会实现变革的催化剂。它有助于预防冲突和严重的人权侵犯行为，有助于维护和平、建立问责和法治，有助于增强社会凝聚力、促进社会愈合与和解，有助于推动可持续发展和实现可持续发展目标，尤其是目标16.[1]。

对“过渡期正义”的呼声在日益多样化和复杂的背景下越来越大。[2] 我们生活在动荡的世界中。人

对联合国而言，过渡期正义是什么？

自2004年以来，联合国将过渡期正义定义为“社会为正视过去大规模暴行的遗留问题而做出的努力，旨在确保问责、伸张正义并实现和解而采取的一系列程序和机制”。联合国指出“这些程序和机制可能包括国际参与程度不同（或完全不参与）的司法和非司法机制，并包括个人起诉、赔偿、真相调查、机构改革、审查和解散等措施，或上述措施的组合。”[3]

基于各国的人权义务，过渡期正义领域提出了更广泛的司法概念，其中，补救措施的进一步要素补充并加强了刑事问责程序。这具体体现为四个相互关联的方面：寻求真相、刑事司法、赔偿和保证不再发生。“保证不再发生”的概念不仅指体制改革和审查，还指社会、文化和个人领域的措施。[4]

联合国主张对过渡期正义采取整体性方针，这意味着这四个方面是综合政策的一部分。

1 关于过渡期正义的目标，参见例如，寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员2012年的报告（A/HRC/21/46）；关于联合国建设和平架构审查的两项决议（A/RES/70/262和S/RES/2282）；世界银行和联合国，《和平之路：预防暴力冲突的包容性办法》，华盛顿特区，2018年；以及联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）的报告，“人权与过渡期正义”（关于过渡期正义对维持和平和实现可持续发展目标16的贡献）（A/HRC/49/39）。

2 这些情况包括后独裁过渡期、制度薄弱的冲突后环境、持续冲突的环境、受恐怖主义或暴力极端主义影响的局势、停滞的政治过渡期，甚至包括正在应对历史性不公的成熟民主国家。关于过渡期正义在当今多种背景下的应用以及相应的体制、能力和其他挑战，参见寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员2017年的报告，特别是“制度薄弱的冲突后环境中的过渡期正义”一节（A/HRC/36/50）。另见特别报告员2021年的报告“过渡期正义措施和解决在殖民背景下严重侵犯人权和严重违反国际人道法的遗留问题”（A/76/180）。

3 秘书长的报告“冲突中和冲突后社会的法治和过渡期正义”（S/2004/616）。

4 参见例如，寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员2015年的报告，其中特别讨论了“保证不再发生”的问题（A/HRC/30/42）。



人权高专办摄影

们对人际间和对体制的信任度很低，许多人感到被落在了队尾。[5] 社会分裂和抗议活动不断增多，这往往是由于缺乏共同的真相和理解，而日益加剧的不满、权力失衡、不平等和其他形式的边缘化，使共同社会契约的概念本身受到质疑。

在这样的背景下，过渡期正义进程的能力显得尤为重要，因为它能够承认受害者的经历并赋予他们权利，增强公民信任和对体制的信任，提升个人和集体层面的包容性，促进性别平等，并找出冲突和暴行的根源，以期将这些问题作为变革性预防议程的一部分加以解决。[6]

本指导说明从现实性的角度探讨过渡期正义进程在极端挑战性的环境中所产生的直接影响，而主要目的在于转变实践和思维方式，以便更好地发挥过渡期正义的潜力。本修订指导说明在联合国已有规范和概念的基础上，进一步巩固该领域，[7]以三大核心目标为基础：

- 推动过渡期正义成为**国家利益攸关方可运用的务实的基于人权的政策工具**，使之用于加强和平与安全、人权与问责以及可持续发展，并因此成为与整个组织相关的具有战略重要性和跨领域的政策领域；
- 在联合国过渡期正义工作的**设计和实施方面实现更大创新**，以支持国家利益攸关方；
- **为人民和社区带来切实的变革性影响**。

因此，本指导说明力求确保联合国对过渡期正义进程的支持具有战略性、综合性、创新性和确保以人为本，打破时而变成临时性、碎片化、公式化和技术官僚主义式的做法。

5 联合国，《我们的共同议程：秘书长的报告》（纽约，2021年），第16、20和27段。

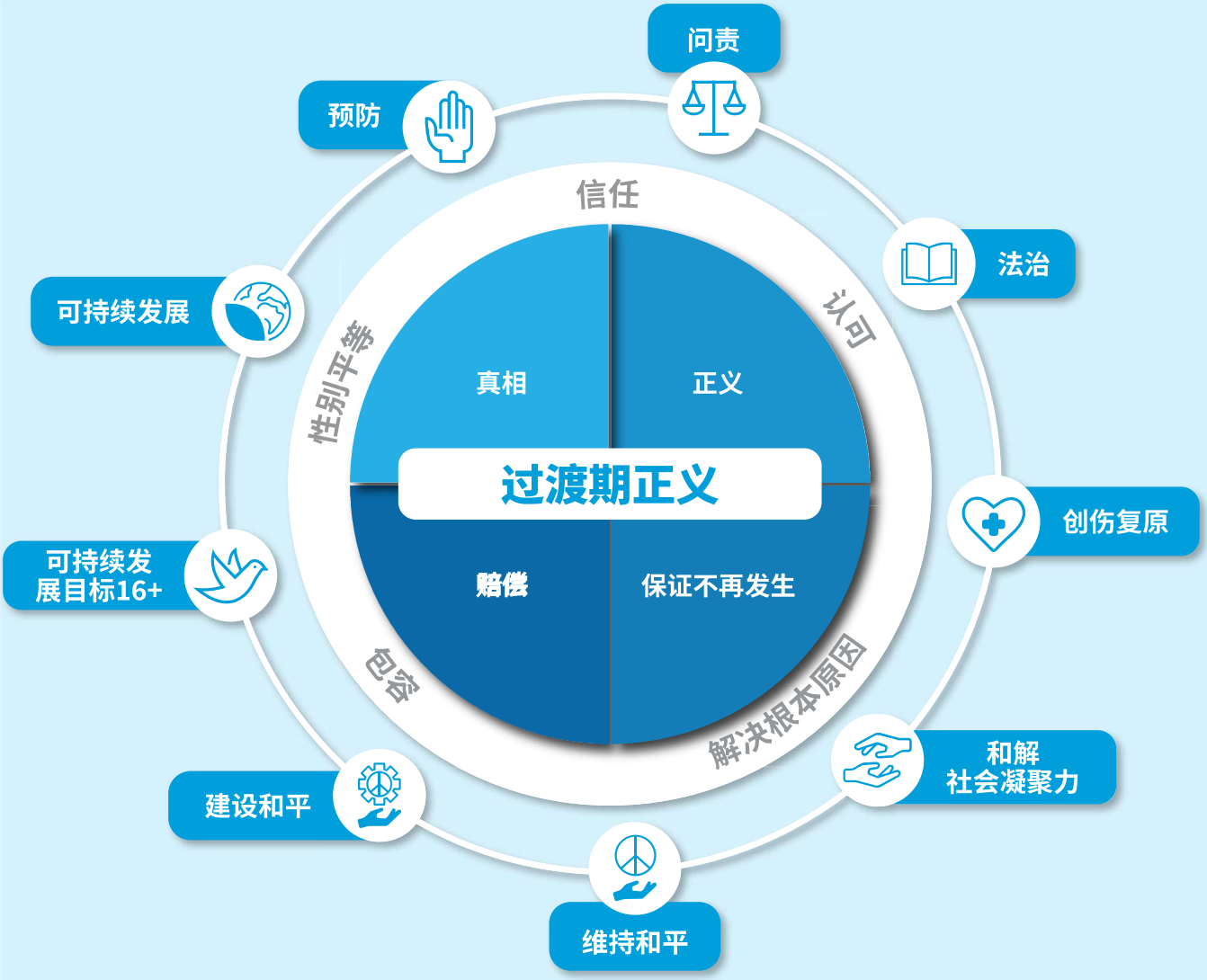
6 参见A/HRC/49/39。

7 参见例如，秘书长题为“冲突中和冲突后社会的法治和过渡期正义”的报告（S/2004/616和S/2011/634）以及2010年发布的第一份《秘书长指导说明：联合国过渡期正义方针》。

符合本指导说明的过渡期正义政策是秘书长《人权行动呼吁》工具箱的重要组成部分，也是《我们的共同议程》（旨在增强以人权为基础的社会契约的合法性）、《法治新愿景》（旨在加强问责和法治）以及联合国为实现《新和平纲领》（旨在应对不稳定、暴力和冲突的风险因素）所作努力的重要组成部分。[8]

8 安东尼奥·古特雷斯，《最高愿望：人权行动呼吁》（联合国，2020年）；联合国，《我们的共同议程》；安东尼奥·古特雷斯，《秘书长法治新愿景》（联合国，2023年）；联合国，《我们的共同议程：政策简报 9——新和平纲领》（联合国，2023 年）。

过渡期正义的目标



1. 联合国过渡期正义方针的主要特点

过渡期正义的成功程度取决于多种因素，包括政策设计和具体环境动态。联合国的工作应具备五个相互关联、相辅相成的特点，以提升其成功率。这些特点包括：规范性、战略性、包容性、促进性别平等和变革性。

01 规范性：援助以国际规范和标准为基础，并促进遵守这些规范和标准

概要：
联合国必须确保其对过渡期正义的支持符合规范，推动过渡期正义进程，使其成为社会重申人权及其他保护人尊严的国际规范和标准的有效性和核心地位，并争取正义的机会。

过渡期正义在国际法，尤其是国际人道主义法和国际人权法中有着坚实的基础。多种国际法律文书都规定了受害者的权利以及各国在有效救济和纠正严重侵犯人权行为方面的相应义务。这些义务尤其涉及实现了解真相的权利、[9]寻求正义的权利、[10]获得赔偿的权利[11]以及防止再次发生的权利，[12]这些义务在联合国条约机构以及国际和区域法院中有明确阐述。[13]其他文书虽然本身不具有直接约束力，但也反映了这些规范，并阐述了与过渡期正义相关的其他标准、原则和准则，这些准则、原则和指导方针通常是多边进程的成果。[14]

联合国在向利益攸关方进行宣传和提供建议时，将始终如一地鼓励遵守适用的国际规范，并充分考虑权威标准和指导意见。坚持过渡期正义的规范根源意味着联合国必须提倡以人权为基础、以受害者为中心[15]的过渡期正义方针。遵守规范并为侵犯和践踏人权的行为提供补救，对于重申受

9 《公民及政治权利国际公约》第二条；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第二十四条。

10 《公民及政治权利国际公约》第二条；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第四、第五、第七和第十二条；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第三、第六、第七和第十一条；《防止及惩治灭绝种族罪公约》第三条。

11 《世界人权宣言》第八条；《公民及政治权利国际公约》第二条；《消除一切形式种族歧视国际公约》第六条；《禁止酷刑公约》第十四条；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第二十四条；《儿童权利公约》第三十九条。

12 《公民及政治权利国际公约》第二条；《禁止酷刑公约》第二条；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第二十三条；《防止及惩治灭绝种族罪公约》第一条。

13 参见例如，国际法院，LaGrand案（德国诉美国），判决，2001年6月27日；美洲人权法院，“Velasquez Rodriguez诉洪都拉斯”案，判决，1988年7月29日；欧洲人权法院，“Benzer等人诉土耳其”案，判决，2014年3月24日；非洲人权和民族权委员会，“津巴布韦人权非政府组织论坛诉津巴布韦”案，裁决，2006年5月11日至25日；联合国人权事务委员会，第1874/2009号来文（关于阿尔及利亚）（CCPR/C/109/D/1874/2009）。

14 “经更新的《采取行动打击有罪不罚现象、保护和增进人权的一套原则》”（E/CN.4/2005/102/Add.1）；“严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则”（A/RES/60/147）。另见人权委员会第2005/66、2005/70和2005/81号决议；人权理事会第9/10、9/11、12/11、12/12、21/7、21/15、33/19、42/17和51/23号决议；大会第68/165号决议；“欧盟支持过渡期正义政策框架”（2015年）；以及“过渡期正义政策”（非洲联盟，2019年）。

15 本指导说明使用“受害者”和“以受害者为中心”等术语，以承认受害者依据国际法所享有的合法权利。然而，本指导说明也承认并尊重“幸存者”和“以幸存者为中心”等术语的价值和效用，这些术语强调了遭受侵犯的个人的赋能、代理权和韧性。

害者具有权利和解决他们的问题（包括各种形式的边缘化）至关重要。联合国必须反对政治工具化或歧视性地、选择性地利用过渡期正义进程。严重侵犯和践踏人权的事件发生本身就决定了需要进行补救，而补救不应受到受害者或明显肇事者的国籍、种族、社会、政治、族裔、宗教、性别或其他特征或归属的影响。最后，考虑到过渡期正义的人权根基，联合国必须采取整体性的方法推进过渡期正义。过渡期正义的各个要素并非可以相互替代的选择，而必须共同构成一项总体战略。

联合国的参与本身也应遵循适用的国际规范以及联合国的内部规则、政策和程序。例如，联合国不会设立或协助允许死刑的法庭，[16]也不会认可和平协定中关于赦免种族灭绝罪、危害人类罪、战争罪或者严重侵犯或践踏人权行为的条款。[17]



联合国摄影/Eskinder Debebe

02 战略性：鼓励因地制宜、切合实际、具有全面和长远眼光、并与其他改革进程协调一致的创新解决方案。

概要：

为了实现战略相关性，联合国必须鼓励采取全面的过渡期正义视角，并协助制定功能完善、切合具体情况的解决方案，以支持已确定的长期目标，并与建设和平及其他改革议程相协调。

在规划和实施过渡期正义政策和方案时，各国应强调其力求实现的根本目标，并采取与这些目标相适应的手段。在设计过渡期正义政策时，必须始终思考以下主要问题："在此特定背景下，怎样以最佳方式满足受害者和整个社会寻求真相、正义、赔偿和确保不再发生的权利？"这个问题不应被更具技术性的问题所取代，例如"怎样以最简方式建立典型的过渡期正义机制，例如真相委员会、检察机制和赔偿方案？"核心要点在于，过渡期正义不能沦为公式化、技术官僚化、非政治化的运作。

尽管人们常说过渡期正义没有"一刀切式"的蓝图，但包括联合国在内，在过渡期正义的规划上存在大量的复制情况。支持国家过渡期正义进程的规划应以战略为指导。而战略又需要针对具体情况。[18]每种情况都有其自身的特殊性和复杂性，所有这些都需要在设计和实施过渡期正义政策和支持性策略时纳入考量。这些政策要能实现目标，取决于能否理解这些要素——当前的政治、安全、社会和经济动态，积怨的历史根源，社会分裂和不信任的性质和深度，排斥的模式，认可所代

16 这意味着，联合国问责机制收集的证据应仅在无法判处死刑的情况下，用于刑事诉讼。参见例如，秘书长关于"加强和协调联合国法治活动"的报告（A/75/284）第74段。

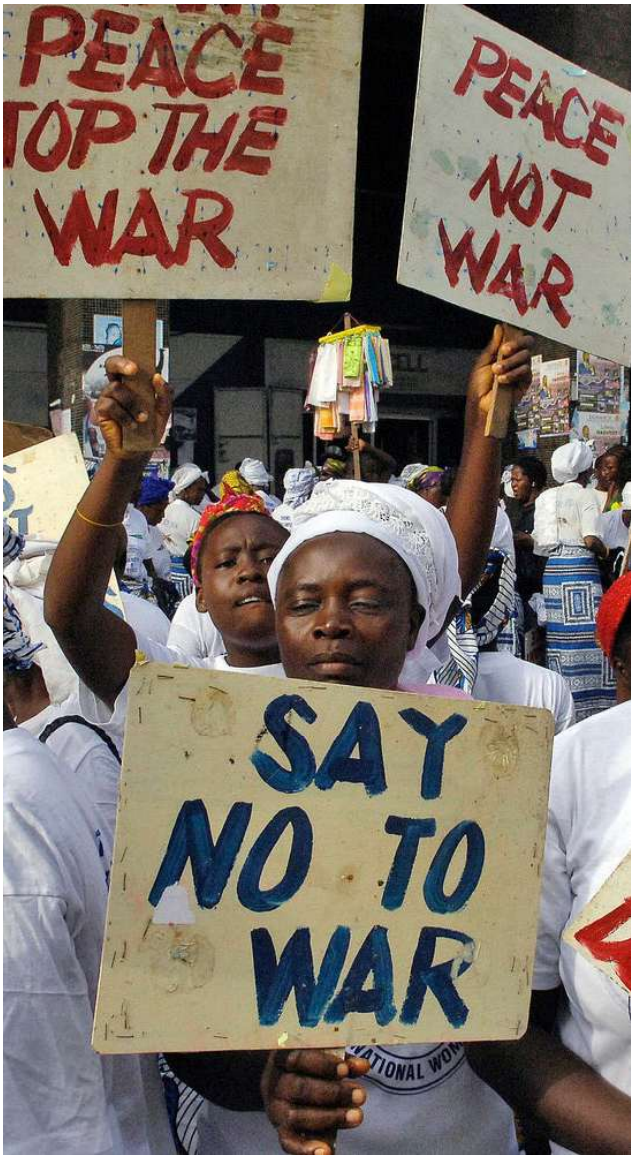
17 参见例如S/2004/616。

18 更多关于联合国支持过渡期正义方案规划的经验教训信息，参见Salif Nimaga，"秘书长建设和平基金：专题审查——受秘书长建设和平基金支持的过渡期正义项目"，建设和平支助办公室，2020 年 4 月 28 日。

表的文化含义与补救、包容与和解的文化资源和实际资源，还取决于能否识别表达和体现这些不同考虑的利益攸关方。[19]

联合国主张采取全面的过渡期正义方针，因为国际经验表明，不同措施的规划和实施不能孤立进行，而须作为一项连贯政策的组成部分，才能取得最佳效果。[20] 制定一项整体性的政策，并不一定要求所有要素同时实施。面对政治意愿、安全、机构能力和资源有限等挑战，务实态度、长远眼光和优先排序至关重要。全面性意味着在充分考虑这些因素的同时，不削弱保障受害者获得真相、正义、赔偿和保证不再发生的权利。即使在最具挑战性的情况下，找到取得进展的创造性方法也至关重要而且可行，例如，将早期参与的重点放在宣传、能力建设和预备性步骤上。

最后，过渡期正义政策、项目和方案要具有战略性，必须与其他改革进程相协调。过渡期正义的实施通常发生在一系列国家和国际方案规划措施同时实施的情况下，这些措施涵盖建设和平、预防、和解、人人平等获得司法救助、更广泛的法治改革、安全部门改革、解除武装、复员、康复和重返社会进程、经济和社会复苏以及可持续发展。国家领导层需要引导国家在这些相互关联的领域中运用政治、机制和财政资源。相互协调这些相邻政策领域的过渡期正义举措和干预措施，对于加强工作力度和优化资源利用以实现共同目标至关重要。这也有助于使过渡期正义在民众面临就业、食物、住所或安全匮乏的情况下更具现实意义，确保（临时）过渡期正义措施有助于加强国家在和平、预防和发展方面具备更持久的能力。可持续发展目标框架及其规划和报告系统，是将过渡期正义纳入更广泛的改革进程，从而使二者都得以强化的战略规划的重要工具。[21]



联合国摄影/Eric Kanalstein

19 关于冲突敏感型做法的指导意见，参见联合国可持续发展集团，《良好实践说明：冲突敏感性、建设和平与维持和平》，2022年。冲突敏感性旨在使为政治进程提供发展和人道主义援助及支持的联合国实体对冲突态势保持认识，以最大限度地降低这些活动可能加剧冲突态势、并使各国在实现可持续发展目标的道路上进一步偏离轨道的风险。这是对联合国的最低要求，符合“不伤害”原则，并为维护和平和促进可持续发展的活动奠定基础，其核心是促进、保护和实现人权。

20 关于过渡期正义全面性的更多信息，参见A/HRC/21/46第22-27段。

21 参见A/HRC/49/39；寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员关于“可持续发展目标与过渡期正义：不让任何受害者掉队”的报告（A/77/162）；以及联合国开发计划署（开发署），《从着眼过去的正义到面向未来的和平与包容——过渡期正义的发展方针——开发署政策和实践经验教训总结》（纽约，2020年）。另见过渡期正义和可持续发展目标16+工作组，“牢固根基：在发生大规模侵犯人权行为后建设可持续和平与发展”，国际过渡期正义中心，2019年5月。可持续发展目标框架并非唯一可用的工具。普遍定期审议及其报告要求是另一个有用的工具。参见例如，依据人权理事会第38/18号决议于2020年提交给理事会的报告“关于人权理事会对预防侵犯人权行为的贡献的协商情况概述”（A/HRC/43/37）。

03 包容性：为受害者赋能，吸纳边缘性群体参与，采用跨代际视角和儿童敏感视角，并培养社区自主权

概要：
联合国支持过渡期正义的工作必须以受害者为中心，并应培养广泛的社区自主权。除了将民众纳入过渡期正义进程，重点关注传统上被排斥和被边缘化的群体之外，联合国还可以帮助将包容性问题纳入公共议程，并建立面向未来、更具包容性的机构。这需要采用跨代际视角，充分利用儿童和青年在建设和平中的潜力，并考虑到老年人面临的挑战。

有成效的过渡期正义进程能认识到受害者的核心地位及其在措施设计和实施过程中的重要作用。通过让受害者发起、推动和参与这一进程，并在每个阶段都将他们的权利、需求和愿望纳入考量，过渡期正义进程可以为受害者赋能，使他们能够有效地主张自身的权利，并重申他们的尊严。当受害者的参与被视为一个持续的过程，而非单一的举措时，最具有成效。确保以受害者为中心的做法需要民间社会，包括妇女和青年主导的组织的大力参与。受害者和民间社会组织在倡导、接触和动员受害者、开展教育和能力建设以及提供技术、后勤和其他支持方面发挥着关键作用。应避免临时性的互动、做做样子，或避免采取这样的行动——让受害者感觉自己仅仅被用来支持或提供“合法性”，而没有进行认真协商和给予其发挥主导作用的机会。

有意义地参与公共事务不仅是一项人权：[22]它能够促进公民参与，给予认可，促进公众意识和理解，帮助将复杂问题人性化，并赋予这一进程合法性。[23]它还能使拟议政策更能体现受害者和社区的意见和正义感。过渡期正义的一个关键贡献是促进经常被边缘化或歧视的社区和人口群体的融入，例如妇女和女童、族裔和宗教少数群体、土著人民、农村人口、难民、无国籍人士和境内流离失所者、移民、残疾人以及具有不同性取向、性别认同、性别表达或性别特征的人的融入。[24]

除了让受害者和传统边缘群体融入之外，过渡期正义政策的成功还取决于更广泛的社区自主权，包括广大公众的自主权。在一个不平等现象日益加深、人们对共同的政治项目感到疏离和不满的时代，社会融合机制至关重要。由精英阶层驱动或仅得到特定利益攸关方认可的进程往往缺乏有效性，而尽可能广泛和深入的公众理解和参与至关重要。在设计和实施过渡期正义措施的过程中，全国协商、外联和公众宣传活动以及动员和平力量（例如，妇女、具有多元性取向、性别认同、性别表达或性特征的人士、儿童和青少年、人权维护者、工会、宗教组织、媒体和商界）至关重要。

促进包容性和广泛社区自主权的一个关键因素是将跨代视角融入过渡期正义政策和方案中，充

22 《世界人权宣言》第二十一条；《公民及政治权利国际公约》第二十五条；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第四十一和第四十二条；《非洲人权和民族权宪章》第十三条第一款；《美洲人权公约》第二十三条第一款（a）项；《美洲民主宪章》第二条；《欧洲保护人权与基本自由公约》第1号议定书第三条。另见人权事务委员会关于参与公共生活和投票的权利的第25号一般性意见（1996年）。

23 人权高专办，《各国有效落实参与公共事务权利的准则》，2018年；寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的报告（A/HRC/34/62），“受害者参与过渡期正义措施”，第24-30段。

24 参见例如，境内流离失所者人权特别报告员的报告（A/73/173），“境内流离失所和过渡期正义”；联合国土著问题常设论坛，“专家组会议：‘真相、过渡期正义与和解进程’，2022年11月15日至17日”；防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家关于和平、安全、性取向和性别认同的报告（A/77/235）。

分考虑儿童和青年[25]在奠定更加公正和平的社会基础方面的关键贡献，并考虑到老年人面临的具体挑战。儿童和青年是受武装冲突、恐怖主义和暴力极端主义、压迫和不稳定政治环境影响最严重的群体之一，必须将他们充分纳入其中，成为权利的持有者和变革的推动者。[26]年轻人除了能带来活力、观点和创新之外，他们的参与还能让我们以强有力的前瞻性视角，关注将记忆传承给后代，同时应对暴力和压迫的代际影响，包括社会心理方面的影响。当儿童获得信息、支持和指导，并根据其最佳利益和不断发展的能力，获得适合其年龄的工具和平台时，他们参与过渡期正义有助于培养积极参与冲突后恢复和建设和平的能力。当青年以尊重其自主权、抱负、多样性和创造力的方式参与时，过渡期正义进程有助于解决他们可能遭遇的边缘化和疏离感，并增强整体社会凝聚力和公民信任。简言之，青年是关键的利益攸关方，必须为他们赋能，使他们能够主张自身权利，并有意义地参与过渡期正义进程。这需要精心制定对儿童敏感、以青年为核心的政策和程序。[27]

最后，除了向受害者赋能、让民众参与和平进程外，过渡期正义措施还可以协助识别和解决与排斥相关的不满和根本原因，将包容性问题纳入公共议程，并建立面向未来的更具包容性的机构。就过往的严重侵犯人权行为开展包容性讨论，不仅有助于理解其具体特征、情况和影响（包括代际影响），而且往往还能揭示持续存在的不平等、边缘化、歧视以及其他经济、社会和文化权利侵犯行为的模式。[28]

25 《儿童权利公约》第一条将“儿童”定义为18岁以下的人。联合国将“青年”定义为15岁至24岁的人。

26 参见安全理事会第2250(2015)号决议；秘书长2018年3月2日的同文信，“缺失的和平：关于青年与和平与安全的独立进展研究”(A/72/761-S/2018/86)（另见完整报告：格雷姆·辛普森，《缺失的和平：关于青年与和平与安全的独立进展研究》（联合国人口基金，2018年）；秘书长报告，“青年与和平与安全”(S/2020/167)；联合国和福尔克·贝纳多特学院，《青年、和平与安全：方案拟定手册》(纽约，2021年)。

27 “秘书长指导说明：联合国儿童司法方针”，2008年9月；联合国儿童基金会（儿基会）因诺琴蒂研究中心，“儿童与过渡期正义”；儿基会，“#重新构想儿童司法”，2021年；另见《国际过渡期正义期刊》第16卷第1期，青年与过渡期正义特刊，2022年3月。

28 人权高专办，《过渡期正义与经济、社会及文化权利》（纽约和日内瓦，2014年）。



和解机制协商工作组摄影

04 促进性别平等：

采取并持续倡导促进性别平等的做法，包括通过提升女性领导力和解决人权侵犯问题根源中的性别因素来实现。

概要：

联合国在过渡期正义方面的工作不仅必须支持解决妇女和女童以及具有不同性取向、性别认同、性别表达和性特征的人士所遭受的具体人权侵犯行为，还必须倡导她们充分且有意义的参与和领导，并帮助解决冲突和暴行根源中的性别因素。过渡期正义进程为审视造成或加剧性别歧视和性别暴力的社会结构、性别规范和其他因素提供了独特的机会。它们有助于促进性别平等，并实现社会转型。

过渡期正义要促进预防和可持续和平，必须至少在三个方面促进性别平等。首先，过渡期正义进程应敏感且全面地处理妇女、女童、男子和男童所遭受的具体人权侵犯——包括性暴力和性别暴力——并审查人们如何因其生物性别、社会性别、性取向、性别认同、性别表达或性特征而成为攻击目标或遭受不同的侵犯。鉴于其特定的社会、文化、经济或家庭环境，妇女和女童可能成为人权侵犯行为的目标或受到不同的影响。同样，性少数群体也可能遭受性别歧视和性别暴力，其根源在于他们被认为不符合社会公认的性别角色。此类人权侵犯行为往往因多种形式的脆弱性和歧视而加剧，包括基于年龄、种族、宗教、残疾以及移民或难民身份等因素的歧视。因此，妇女、女童、男子和男童以及性少数群体可能在人权侵犯行为的原因和补救措施上有不同的需求和独特的视角。[29] 为了应对性暴力，过渡期正义进程必须消除污名，尊重保密性，并应对具体的健康影响，包括与性健康和生殖健康以及心理健康相关的需求。[30]

第二，过渡期正义进程应确保来自不同背景的妇女以及具有不同性取向、性别认同、性别表达和性特征的人士作为平等的权利持有人、变革推动者和领导者，充分且有意义地参与其中。[31] 她们必须积极参与收集信息和证据、制定议程、建立联盟、动员变革战略，并发挥影响力，以确保决策反映她们不同的利益以及更广泛的社会利益。这包括性暴力和性别暴力的幸存者、政治领袖、技术专家、和平建设者、记者、女性人权维护者和妇女组织，以及性少数群体权利活动家。

第三，过渡期正义进程应力求理解并着手解决冲突和暴行根源中的性别因素，包括考量基于性别的成见、歧视和暴力的既有模式。在大多数情况下，这可能涉及审视父权制和男性主导的权力结构，无论是在家庭、社区还是公共领域。既有的社会和结构性条件本身就造成了性别暴力，而且继续存在，持续危及妇女和女童，也影响着性少数

29 参见例如，寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的报告“过渡期正义进程中的性别视角”（A/75/174）。

30 参见例如，人权高专办，《性暴力和性别暴力策略性诉讼：经验教训》，2019 年；《保护性暴力受害者：经验教训》，2019 年。关于理解幸存者在赔偿方面具体需求的实用框架，参见《秘书长指导说明：对冲突相关性暴力的赔偿》，2014 年 6 月。

31 联合国促进性别平等和增强妇女权能署（联合国妇女署），《机会之窗：让过渡期正义为女性服务》，第二版，2012年10月；联合国妇女署和联合国开发计划署，《妇女在过渡期正义中的有意义参与：促进性别平等和建设可持续和平》（纽约，2022 年）；A/77/235。

群体——这种状况必须予以处理。虽然过渡期正义措施本身无法实现这些深刻的转变，但它们可以促进这些转变，尤其是通过揭示一些阻碍妇女、女童和性少数群体发展的因素来促成。



联合国摄影/JC McIlwaine

05 变革性：

支持更广泛的变革性项目，这些项目旨在处理冲突和侵犯行为的结构性根源和促成因素，并切实改善人民的生活。

概要：

联合国必须采取以人为本的方针，根据人民的实际需求、条件、境况和能力调整政策和工作方法，确保拟议措施方便使用，并取得切实改善人民生活的成果。联合国必须注重于为人民和社区带来可持续的变革性影响。这需要将过渡期正义的支持工作与更广泛的建设和平和预防性议程相结合，处理冲突和人权侵犯行为的结构性根源和促成因素。

过渡期正义致力于在各个层面实现变革。它力求改变受害者在社会中的地位，恢复他们的尊严，并重申他们作为权利持有人的地位。它旨在促进社会关系的变革，处理虚假信息、不信任、不平等和歧视、排斥和边缘化问题，从而促进治愈与和解。它还致力于推动功能失调的国家制度、不公平的权力结构、国家控制和腐败、保障措施缺位以及其他结构性问题的转型，这些问题可能是严重人权侵犯行为的根源、破坏法治、削弱民众对国家及其制度的信任。过渡期正义无法独自实现这些转变，但它可以促进这些转变，并且应以力求最大限度发挥潜力的方式进行规划。

实现这一变革目标的第一步，是确保过渡期正义进程以人为核心（而不仅仅是以受害者为核心），确保其旨在切实改变更广大民众的生活，同时表明和平与正义积极地关乎每个人。这种做法基于民众不同的愿望和需求，宣传和规划应充分考虑民众的条件、境况和能力。在经历了数十年的冲突或压迫后，民众可能不再将自己视为有能力和自主权与权威机构进行互动的“权利持有人”；他们可能会在有意义地参与这一进程时遇到心理或实际层面的挑战。如果他们的参与可能带来再次受创或再次伤害的风险，他们可能会因此犹豫。更广大的民众可能会因为虚假信息或错误信息而对此不感兴趣，甚至产生负面情绪。因此，设计完善的方案和便于使用的方法需要考虑一系列相关的活动和服务，需要在公众宣传和沟通、行为科学[32]、心理健康和社会心理支持[33]、律师助

32 联合国创新网络，《联合国行为科学报告》，2021 年；“行为科学指导说明：秘书长关于行为科学的指导意见”，2021 年。

33 Brandon Hamber，《过渡期正义、心理健康和社会心理支持：更新联合国过渡期正义方针》（2021 年）（指导说明修订项目论文），可访问 www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice；另见促进对达伊沙所犯罪行追究责任的联合国调查组和斯坦福大学创伤心理健康人权项目，《创伤知情调查实地指南》（联合国，纽约，2021 年）。

理服务、无障碍环境和后勤保障等领域进行投资。它还意味着要努力与社会保护和发展方案，包括在卫生、教育和司法改革等领域进行协调。

建设更美好的未来也取决于对最初导致人权侵犯行为的因素的查明与处理。因此，过渡期正义进程应深入审查严重侵犯行为的起因和推动因素，并将其纳入旨在实现制度、经济、社会、文化和个人领域变革的预防性纲领。虽然整体性的过渡期正义进程的所有组成部分都息息相关，但“保证不再发生”这一内在、前瞻性的概念为协助社会做出努力提供了一个理想的框架。[34] 它可以将过渡期正义方案的具体预防层面与更广泛的“上游”工作联系起来，以便早在危机或冲突时期作出反应之前，更广泛地预防人权侵犯行为、暴行罪和武装冲突。[35]



联合国摄影/ Cristina Domínguez

33 Brandon Hamber，《过渡期正义、心理健康和社会心理支持：更新联合国过渡期正义方针》（2021 年）（指导说明修订项目论文），可访问 www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice；另见促进对达伊沙所犯罪行追究责任的联合国调查组和斯坦福大学创伤心理健康人权项目，《创伤知情调查实地指南》（联合国，纽约，2021 年）。

34 参见例如，寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员关于“保证不再发生”问题的报告（A/HRC/30/42）和关于全面预防框架办法的报告（A/72/523）；另见寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员和秘书长防止灭绝种族问题特别顾问的报告“关于过渡时期司法对于防止严重侵犯和践踏人权以及严重违反国际人道主义法，包括灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪及其再度发生的积极作用的联合研究报告”（A/HRC/37/65）。

35 和平行动问题高级别独立小组题为“集中力量，促进和平：政治、伙伴关系和人民”的报告（A/70/95-S/2015/446）；“维护和平的挑战：建设和平架构审查专家咨询小组的报告”（A/69/968-S/2015/490）；Radhika Coomaraswamy，《预防冲突，转变司法，保障和平：联合国安全理事会第1325号决议执行情况全球研究》（联合国妇女署，2015年）。

2. 全面过渡期正义进程的关键要素

联合国提倡以整体方式推进过渡期正义，将真相、正义、赔偿和“保证不再发生”理解为一项连贯政策中相互关联的要素。至关重要的是，要思考如何在这些方面实现人民的权利和愿望，而不受制于先入为主的模式或机制。这正是协商对于帮助制定连贯性政策至关重要的关键原因之一。

01 协商

协商，像一般性的参与一样，以多种方式推动过渡期正义取得成效。首先，协商有助于获取必要的知识和具体见解。与受害者和其他利益攸关方进行协商，更有可能使过渡期正义措施更好地吸收他们对正义以及有效补救措施构成要素的不同看法。协商使受害者表达的需求与尚待制定的措施更加契合，同时考虑到社会、文化、历史和政治现实。

第二，协商能够增强未来过渡期正义措施的合法性，因为协商过程本身就是一种对受害者及其社区给予认可和赋能的措施，并帮助他们在公共领域获得或重新获得此前被剥夺的地位。过渡期正义措施的成功和可持续性，在某种程度上可能取决于此前被排斥或边缘化群体的积极参与。协商还能促进不同群体之间识别在经验、价值观和原则上的共通之处。这本身就很有价值，同时也是建立联盟和共识的驱动力，对就争议性问题制定政策至关重要。

协商和参与式方法提供了独特的机会，通过与受害者直接接触——即在官方认可、受害者作为权利持有人而受到尊重的环境中，看见受害者并倾听他们的个人证词——加速和深化社会融合或凝聚力。开展广泛而包容的协商，意味着有真诚意愿建立基于法治的包容性社会。它还有助于在社会内部，包括在可能受影响较小的人群中，推动形成更广泛的理解——理解处理过往问题所具有的价值。

成功的协商有四个关键因素。首先，协商需要提前在所有利益攸关方中进行有效的能力建设和敏感性宣传，而不仅仅是作为协商活动的前奏。第二，协商不应被视为一次性的活动，而应被视为持续不断的过程，不断了解受害者的需求，因为这些需求可能会在往往长达数十年的过渡期中发生变化。第三，协商需要选择一个包容且性别平衡的利益攸关方群体（而不仅仅是精英群体），以增强这一进程的可持续性。宗教人士、传统领袖、医务人员、教师、企业家和劳工领袖等都是社区中值得信赖的人，可以在弥合社会差距方面发挥重要作用。最后，安全、知情同意和保密性是进行有效协商的基本要求。

可供深入阅读的重要文件：

– 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），《冲突后国家的法治工具：过渡时期司法问题全国协商》

– 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的报告（A/71/567），“寻求真相、正义、赔偿和杜绝再犯”（关于制定和实施过渡期正义措施的全国协商）

– 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的报告（A/HRC/34/62），“受害者参与过渡期正义措施”

– 人权高专办，《关于各国切实落实参与公共事务权的准则》

– 建设和平支助办公室，《联合国建设和平和保持和平的社区参与准则》

– 联合国促进性别平等和增强妇女权能署（联合国妇女署）和联合国开发计划署（开发署），《妇女在过渡期正义中的有效参与：促进性别平等与建设可持续和平》

02 寻求真相

寻求真相的权利赋予受害者、其亲属和公众寻求和获取所有相关信息的权利，这些信息涉及据称人权侵犯行为的实施、受害者的命运和下落以及侵犯行为可能在多大程度上得到官方授权。这项权利要求各国建立授权机构、机制和程序，以寻求有关争议事件的信息。虽然刑事法院在查明事实方面发挥着作用，但司法记录通常不够充分。

除了记录人权侵犯行为的性质、背景和程度外，寻求真相的目的还在于承认受害者的经历、重建信任、加强法治以及促进社会融合与和解。寻求真相程序可以让受害者有机会在公共论坛发言，确认他们作为平等权利持有人的地位。官方承认人权侵犯行为，有助于结束怨恨和不信任的循环。寻求真相的举措还可以为其他措施，包括起诉和赔偿方案提供重要信息。他们对国家机制的系统性失灵和缺陷，以及对暴力和暴行的结构性层面的分析，有助于确定改革的优先排序。此外，寻求真相有助于处理可能被恐怖主义或暴力极端主义团体等所利用的集体怨恨和受害的叙事言论。[36]

虽然正式的真相委员会是确保这项权利最普遍的机制，但其他措施也可以做到这一点。这些措施包括民间社会主导的真相寻求程序、社区倡议、调查委员会、实况调查团和事实匹配工作、人权委员会、揭示失踪人员命运的机制、法证调查、万人坑定位以及遗体挖掘和身份识别[37]、保存并

36 参见例如，秘书长关于防止暴力极端主义行动计划的报告（A/70/674）。

37 参见例如，人权理事会关于法医遗传学与人权的第10/26号和第15/5号决议；红十字国际委员会，“法医学身份鉴定”，2013年12月；“法医学身份鉴定过程：一个综合的方法”，2022年2月；“死亡的医学法律调查：法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的报告”（A/HRC/50/34）。

允许公众查阅情报和安全部门的档案[38]、艺术倡议[39]、以及公开道歉。[40]

在规划真相寻求时，必须牢记一些反复出现的挑战。首先，每种具体情况都要求审视其真相缺失情况、期待真相展现的不同方式，以及揭露真相的机会和障碍。具体情况将决定何种措施组合最有效，以满足受害者和社会寻求真相的权利。做到这一点，并不总是需要真相委员会。例如，在某些情况下，身份确认和遗体归还将是首要考虑。在其他情况下，促进共存的措施至关重要。这些措施可能包括社区工作或仪式，让施害者在听取受害者陈述后，承认责任并采取一定形式的赔偿措施。这些局部举措并不一定能阐明统一的共同说法，但它们能限制可容忍的谎言范围，有助于减少出现替罪羊的情况，并确立任何可信的侵犯行为记录都必须承认的基本事实。

其次，如果要设立真相委员会，它必须是独立的，它的任务授权、目标和权力应根据具体情况量身定制。委员会应获得充足的资源。虽然没有“一刀切式”的模板，[41] 但若干要素对于成功至关重要：独立性，体现在成员构成、任务授权以及预算和人员安排的控制上；公正性，体现在任务授权的实质性重点上；选任委员应采用非政治化的程序，所选任的委员应具有信誉和道德品质；应有适当权力以便利严肃问讯和调查；应具备清楚的对年龄和性别具有敏感性的方法；应有公平对待受害者和被控施害者的程序；应具备参与式程序，并能与受害者和其他利益攸关方进行有效的沟通；应有公正、缜密的流程来得出结果和建议；以及有权力在不受政府批准或控制的情况下直接向公众公布调查结果。

最后，歪曲事实、煽动两极分化的虚假信息和仇恨言论在社交媒体和其他媒体上的传播，对寻求真相的进程构成挑战。[42] 寻求真相的举措可能需要具体的策略和专业知识来应对这一威胁，例如借鉴数字取证和行为科学。

可供深入阅读的重要文件：

- 人权高专办，《冲突后国家的法治工具：真相委员会》
- 人权高专办，《冲突后国家的法治工具：档案》
- 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的报告（A/HRC/24/42）（关于“真相委员会面临的特定挑战”和“加强这些机制有效性的应对措施”）
- Priscilla Hayner，《和平进程中的过渡期正义：联合国政策与实践中的挑战》（指导说明修订项目论文），可访问www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice
- 联合国儿童基金会（儿基会）和哈佛大学法学院，《儿童与过渡期正义：真相揭露、问责与和解》

38 参见例如，人权高专办，《冲突后国家的法治工具：档案》（纽约和日内瓦，联合国，2015 年）；瑞士和平基金会，“档案：处理过去——我们的工作”和“资源”。

39 参见Clara Ramírez-Barat编，《过渡期正义、文化与社会：超越外联》（纽约，社会科学研究理事会，2014 年）。

40 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的报告（A/74/147）（关于“就严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法行为道歉”）。

41 由于南非真相与和解委员会的影响，有错误的观念认为，真相委员会必然与大赦有关。事实上，绝大多数真相委员会并不批准大赦，甚至不建议大赦，而且其中许多委员会将证据移交给检察机关。

42 参见《联合国关于仇恨言论的战略和行动计划》和《联合国关于仇恨言论的战略和行动计划：联合国驻外机构实施详细指南》（联合国，2020 年）；秘书长的报告，“打击虚假信息，促进和保护人权与基本自由”（A/77/287）；联合国，《打击否认大屠杀和种族灭绝：保护幸存者、保存记忆和增强复原力——政策文件》，2022 年 6 月。

03 刑事司法

多项国际法渊源均规定，各国有义务调查、起诉和惩治严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法的行为。[43] 各国履行这一义务对于预防犯罪至关重要。依据公正审判标准对被控施害者进行审判，并在定罪后给予应有的惩罚，有助于加强社会信任和法治。在后独裁时代、冲突后时代或其他过渡期正义环境下，这一义务亦是如此。然而，在这些情况下，各国在追究被控施害者的责任时往往面临重大障碍，这涉及到意愿和能力的问题。全面的过渡期正义政策将致力于解决这些障碍。

为了应对缺乏意愿或能力的问题，近几十年来，追究人权犯罪刑事责任的途径已经变得多样化，这大有帮助。国际刑事法院和行使域外管辖权或普遍管辖权的国家法院在艰难情况下发挥着宝贵作用，尽管此类国际化举措无法取代或完全满足国内司法的普遍需求。互补性是国际刑事法院工作的一项基本原则。此外，还设立了专门的国内刑事法庭、分庭和检察部门。为了弥补能力差距，其中一些机构采用混合结构，既有国内法官，也有国际法官、检察官和调查人员。虽然对临时、特设或专门法院和法庭的投入至关重要，但这不能取代对国内司法系统彻底的结构性、程序性和人事改革，以确保其独立性、有效性和可持续性，并维护当地刑事司法的预防质量。

国内制度可能出于政治目的被不当使用，司法机构可能由于暴力、政治化或系统性投入不足而变得薄弱、无效或根本不存在。在这种情况下，重要的是确定整个刑事司法链（从调查和证据保全到拘留条件）中需要具备的核心要素或先决条件，以快速启动系统，并为地方和可持续司法奠定基础。这其中一个条件是具备充分的调查和起诉策略、结构、程序和能力。这通常需要建立或加强独立、公正的实体，能在政治敏感的环境中调查复杂的人权犯罪，这可能包括发展调查大规模犯罪



和平行动部/OROLS摄影

所需的法医能力。在起诉方面，在案件数量容易超过能力的情况下，需要基于公平、透明的标准制定优先排序策略。这将有助于部署资源以发挥最大作用，并降低政治选择倾向性或工具化的风险。另一个先决条件是具备充分的架构和能力，以确保人人享有平等的诉诸司法的机会，包括获取信息以及获得专业法律咨询、代理、支持服务（包括受害者和证人保护措施）和法律援助。如果这种能力建设与更广泛的法治和司法改革相结合，它将不仅有助于纠正过去的违法行为，而且有助于打击正在发生的有组织犯罪、腐败和恐怖主义犯罪。

43 这其中包括《防止及惩治灭绝种族罪公约》第四和第五条；1949年8月12日《改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》第五十条；1949年8月12日《关于战俘待遇之日内瓦公约》第一二九条；1949年8月12日《关于战时保护平民之日内瓦公约》第一四六条；《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》（《第一议定书》）第八十五条；《禁止酷刑公约》第四条；《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》第六条；以及《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第三、第七、第九和第十一条。另见《国际刑事法院罗马规约》。关于冲突相关性暴力，另见安全理事会相关决议，特别是第2467(2019)号决议第30段。

对结构性改革的这种能力建设支持必须辅之以应对所谓“政治意愿”缺失的策略。除了扩大受害者和社区，包括基层的司法诉求外，这通常还包括持续倡导，为未来的司法机会保留空间（例如通过和平谈判或斡旋），并创造有利环境（例如通过人权和司法教育、联盟建设或利用区域和国际机制）。

最后，在和平进程和设计过渡期正义政策的过程中，大赦和宽大处理措施的问题经常出现，这可能是因为实际上无法有效处理所有施害者。联合国对大赦的立场十分明确：它不能纵容或鼓励对种族灭绝罪、危害人类罪、战争罪或严重侵犯人权的行为实行大赦。[44] 对其他罪行，特别是与抵抗国家有关的政治罪行，可以实行大赦，在某些情况下，大赦可能有助于奠定和平的基础。即使检察策略侧重于“责任最大”的施害者，也仍然会遗漏许多其他施害者。随之而来的问题是，可以采取哪些其他问责措施来防止出现有罪不罚的漏洞，从而避免造成社会不稳定的风险。减刑、改判或替代性量刑或许是一种选择，前提是刑罚与罪行的严重程度相称，并且尊重受害者获得真相、正义和赔偿的权利，这种尊重并非仅仅停留在理论上，而是与受害者切实进行协商。如果特赦和宽大处理政策是经与所有利益攸关方协商后实施，而且协商过程充分明确了这些措施的目的、范围和条件，那么这些政策将更具合法性。[45]

44 参见S/2004/616和人权高专办，《冲突后国家的法治工具：大赦》（纽约和日内瓦，联合国，2009 年）。

45 Priscilla Hayner，《和平进程中的过渡期正义：联合国政策与实践中的挑战》（指导说明修订项目论文），2022年10月，可访问www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice；Barney Afako，《困境：管理和平进程中的过渡期正义》（指导说明修订项目论文），2022年4月，可访问www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice。

可供深入阅读的重要文件：

- 人权高专办，《冲突后国家的法治工具：起诉举措》
- 人权高专办，《冲突后国家的法治工具：大赦》
- 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的报告（A/HRC/27/56）（关于严重侵犯人权行为发生后的起诉优先策略）
- 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的报告（A/HRC/48/60）（“追究责任：过渡期正义进程中起诉和惩罚严重侵犯人权和严重违反国际人道法行为”）
- 联合国，《联合国维持和平行动司法事务干事手册》
- Cath Collins，《在挑战性环境中推进过渡期正义的刑事司法支柱：成功刑事司法的先决条件》（指导说明修订项目论文），可访问 www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice
- 儿基会，“#重新构想儿童司法”
- 负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室，《调查和起诉冲突相关性暴力的示范立法条款和指导意见》

04 | 赔偿

就严重侵犯人权和严重违反人道主义法的行为进行赔偿，对于帮助受害者、幸存者、家庭和社区克服他们所遭受的往往具有毁灭性、且会延续数代的影响至关重要。然而，获得补救和赔偿权的坚实规范基础与实际现实之间仍然存在巨大差距。缺乏对受害者诉求的关注以及他们处境的岌岌可危，加剧了他们的脆弱性和不公正感，进一步加深了受害者的怨恨，削弱了他们对国家的信任。这破坏了社区稳定，损害了可持续和平的前景。它剥夺了妇女和女童幸存者在面临经常遭受的污名化、社会排斥和经济边缘化时可能获得的重要支持。

赔偿可以通过司法途径进行。然而，考虑到受害者往往人数众多，还有法院程序复杂、持续时间长或无法提供，通常更可取的做法是通过行政方案提供赔偿。《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》列出了确保充分有效赔偿所需的五类措施（恢复原状、补偿、康复、满足和保证不再发生），为各国制定适当的赔偿政策提供了框架。[46] 这些措施可以是个人性的，也可以是集体性的，取决于受益方是具体受害者还是群体。这些措施可以采取资金形式、物质形式（例如与医疗保健、教育或住房福利相关），也可以采用纪念的方式（如建立纪念馆、纪念碑、博物馆、进行重新安葬仪式或消除政治动机类型的定罪）。受害者通常更倾向于多种利益相结合的方式，而且人们认为这更有利于给予认可并促进社会凝聚力。[47] 心理健康和社会心理支持通常是克服侵犯行为跨代影响的优先举措，这些影响包括群体间的不信任、对体制的不信任以及对所谓“非自己人”的负面态度倾向。[48]

制定此类行政方案非常具有挑战性。方案如果不仅全面而且具有包容性（涵盖各类受害者和人权侵犯行为），如果能与其他司法举措相关联（例如旨在查明真相、提起诉讼和保证不再发生的努力），如果具有协商性（让受害者、幸存者和基层组织，包括妇女和青年领导的组织参与方案的设计、实施和评价），那它成功发挥影响力的几率就更大。这类方案还应区别于一般福利或发展项目。这意味着，在赔偿方案中，国家在提供利益的同时，还承认发生了人权侵犯行为并造成了损害，并且承担了责任。对资源稀缺和赔偿方案费用的潜在担忧不应导致其被预先取消。应计算涵盖所有可能措施（个人、集体、资金、物质和纪念性手段）的潜在方案的资源影响，以便就优先安排、资源分配和资金方案进行透明的讨论。



环境保护署摄影

46 这五个类别的完整名称是：使受害者恢复原状；对经济上可估量损害的补偿；提供医疗和心理护理以及法律和社会服务的康复措施；涵盖包括象征性行动、寻求真相以及司法和行政制裁等广泛措施的满足办法；以及保证不再发生。参见A/RES/60/147附件第19-23段。

47 参见Pablo de Greiff，“导言：修复过去——对侵犯人权行为受害者的补偿”，载于Pablo de Greiff编，《赔偿问题手册》（牛津，牛津大学出版社，2006年）；另见寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的报告（A/HRC/42/45）（关于“国内赔偿方案实际经验”）。

48 参见例如，Hamber，《过渡期正义、心理健康和社会心理支持》，可访问www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice；另见Yael Danieli 编，《多代创伤遗留问题国际手册》（纽约，Plenum Press，1998 年）。

最后，考虑到受害者和幸存者的需求通常非常紧迫，建立司法和赔偿方案需要的时间很长，以及最初的稳定工作通常侧重于（前）战斗人员或战斗员，因此必须从最初阶段就特别注意向受害者和幸存者，特别是处境不稳定的人群（例如流离失所者、残疾人、儿童、老年人、有扶养责任的寡妇以及性暴力和性别暴力幸存者）快速提供重要服务和高效益的福利。在卫生、住房、教育、保护和医疗保健等领域采取此类临时措施，以及采取赋予合法身份的措施，不应取代全面的赔偿方案，而应在制定赔偿方案的过程中同时采取措施，并支持方案进程，同时应让受害者和幸存者参与其中。

可供深入阅读的重要文件：

- 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》（A/RES/60/147）
- 人权高专办，《冲突后国家的法治工具：赔偿方案》
- 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的报告（A/69/518）（关于向严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法的行为受害者提供赔偿）
- 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的报告（A/HRC/42/45）（关于国内赔偿方案实际经验）
- 《秘书长指导说明：与冲突有关的性暴力的赔偿问题》
- 有罪不罚观察组织与国际严重侵犯人权受害者和幸存者网络（INOVAS），“赔偿作为改变受害者和幸存者生活的推动力量：来自基层的观点和贡献”



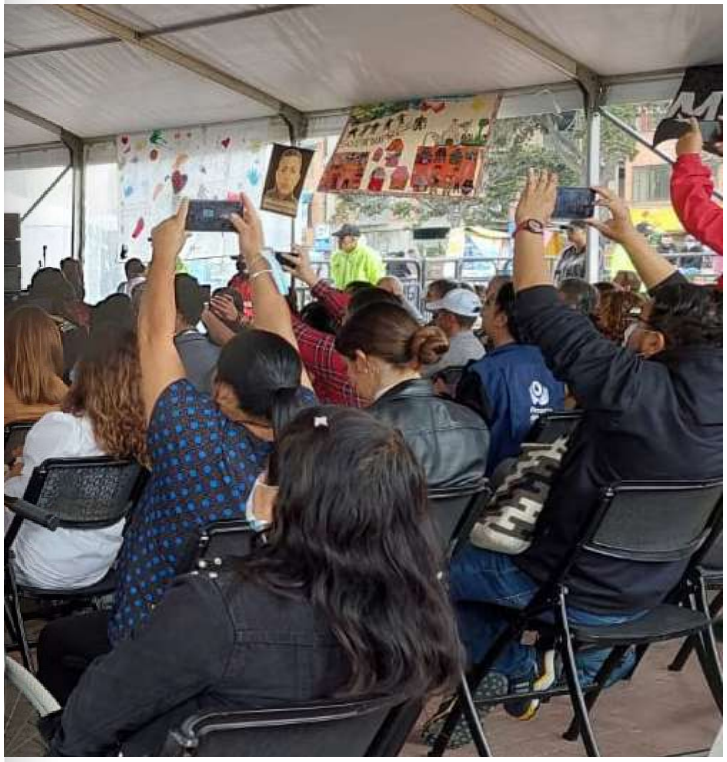
05 保证不再发生

如果国家没有承诺并采取切实行动阻止人权侵犯行为继续发生和防止再次发生，那么查明侵犯和践踏人权行为的真相、起诉施害者和修复损害的做法就很难被视为正义。寻求真相、刑事司法和赔偿具有预防作用，但过渡期正义的第四大支柱——“保证不再发生”，本质上具有前瞻性，它指的是预防这项核心职能，而不是指某一具体措施。“保证不再发生”涵盖范围广泛，它的具体内容应根据具体情况，通过深入分析以下方面来确定：已发生的侵犯行为和暴行的类型、实施的方式、根本原因、对受害者和社区的影响，以及未来有何种最佳方式能加以预防。

“保证不再发生”的重点往往是体制改革，力求使侵犯行为无法发生，并加强国家机构（尤其是安全部门）内部的作风操守。例如，通过解除武装、复员和重返社会进程，进驻营地并解散施暴团体；[49] 通过审查措施，将施害者从安全部门开除；以及通过更广泛的安全部门改革，加强内部问责并促进有效的公民监督。其他“保证不再发生”的例子还包括：在宪法和法律改革领域采取有针对性的步骤，纳入已采取的措施，确保紧急状态和安全方面的立法符合人权规范、进行司法改革以加强司法独立性，以及设立独立的人权机构和监察员。

然而，仅仅关注体制领域是不够的。有效的预防和可持续的转变需要的不仅仅是安全部门的变革和体制构建，还需要触及社会、文化和个人领域的措施。旨在保证不再发生的社会层面的措施还包括：废除限制公民空间的法律；营造让民间社会可以倡导宣传和建立联系的自由环境，同时推广反歧视法律和政策；实施法律赋能方案；制定政策保护和促进表达自由权和结社自由权；培育自由独立的媒体部门。在文化和个人领域，这样的措施包括：开展正规和非正规教育，特别是历史教育（以承认暴行历史、鼓励批判性和多视角思考并明确人权承诺的教科书和课程为基础），[50] 跨宗教对话，[51] 促进宽容和社会团结的艺术和文化举措，纪念活动（纪念受害者，并为就过往暴行的因果和责任归属进行社会辩论和对话创造条件），[52] 保存和开放档案。与赔偿相结合，提供

人权高专办摄影/ Carmen Murcia



49 解除武装、复员和重返社会综合进程构成了多维度做法，有助于推进从预防、解决冲突、维持和平到建设和平与发展的整个和平进程。

50 参见例如，文化权利领域特别报告员的报告（A/68/296）（关于历史的书写和教育）。

51 参见例如，人权高专办，“关于信仰促进权利的《贝鲁特宣言》及其18项承诺：报告与展望”，第16版（日内瓦，2023年）；防止灭绝种族和保护责任办公室，《宗教领袖和行为体旨在防止可能导致残暴罪行的煽动暴力行为的行动计划》。

52 文化权利领域特别报告员关于“纪念进程”（冲突后社会和分裂社会）的报告（A/HRC/25/49）；寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员关于“严重侵犯人权和违反国际人道法行为背景下的追忆进程：过渡期正义的第五个支柱”的报告（A/HRC/45/45）。在后一份报告中，寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员认为，纪念进程既是过渡期正义的一个独立支柱，也是一个跨领域支柱，因为纪念有助于落实其他四大支柱，是帮助社会摆脱仇恨和冲突循环并开始采取措施建设和平文化的重要工具。

心理健康和社会心理支持的方案可以有效地化解积怨，并摒弃根深蒂固的成见观念和偏见。如果受害者的怨愤得不到解决，反而代代相传，它们将成为未来暴力的主要风险因素。[53]

过渡期正义借助其“保证不再发生”支柱，具有帮助社会制定有效预防战略的潜力，但这一潜力往往被忽视。过渡期正义作为一个涵盖体制、社会、文化和个人领域的总体概念，可以为分析和制定预防行动计划提供有用的框架。过渡期正义背景下的预防战略必须与更广泛的“上游”工作相结合，以更广泛地预防人权侵犯行为、暴行罪、恐怖主义和武装冲突。[54]

可供深入阅读的重要文件：

- 人权高专办，《冲突后国家的法治工具：审查——可操作的框架》

- 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的报告（A/HRC/30/42）（关于保证不再发生）

- 特别报告员的报告（A/70/438）（关于安全部门改革，包括对安全机构的审查）

- 特别报告员的报告（A/72/523）（关于全面预防框架办法）

- 特别报告员的报告（A/HRC/45/45）（严重侵犯人权和违反国际人道法行为背景下的追忆进程：过渡期正义的第五个支柱）

- 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员和秘书长防止灭绝种族问题特别顾问的报告，“关于过渡时期司法对于防止严重侵犯和践踏人权以及严重违反国际人道主义法，包括灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪及其再度发生的积极作用的联合研究报告”（A/HRC/37/65）

- 《秘书长指导说明：联合国的宪法援助》

- Silke Rusch，“在维持和平背景下，解除武装、复员和重返社会举措与过渡期正义努力的协调”（指导说明修订项目论文），可访问 www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice

- 《解除武装、复员和重返社会综合标准》，特别是关于解除武装、复员和重返社会与过渡期正义的模块6.20

- 联合国，《暴行罪分析框架：预防工具》

- 联合国制止冲突中性暴力行动，《预防冲突相关性暴力框架》

53 参见例如，Hamber，《过渡期正义、精神健康和社会心理支持》，可访问www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice。另见A/70/674。

54 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员建议制定“全面预防框架办法”，以便系统有序地规划广泛的预防政策（见A/72/523）。

3. 实施支持过渡期正义的工作：联合国的前进方向

考虑到本指导说明中列出的目标、原则和特点，为了确保联合国对过渡期正义的支持始终具有现实意义，并能适应新出现的挑战，联合国必须调整其对过渡期正义的体制化理解和定位，在过渡期正义工作的设计和实施上更具有创新性，并进一步重振过渡期正义以受害者和人民为核心的理念，力求为民众和社区带来尽早、切实和变革性的改变。为确保联合国在过渡期正义方面的工作始终具有战略性、综合性、创新性和以人为核心，需要做到以下方面：

01 对过渡期正义的体制化理解和定位

1. 促进对过渡期正义的理解——它不仅是为严重侵犯人权行为受害者寻求救济的规范框架，还是服务于预防和维持和平、问责和法治、治愈与和解以及可持续发展等长期政策目标的**前瞻性、战略性和务实性工具**。

2. 理解并运用过渡期正义作为**基于人权的解决问题的工具**，以建设更美好的未来——建设和平与维持和平，以及实现可持续发展和可持续发展目标，从而实现**《我们的共同议程》和《新和平纲领》**。

3. 认识到过渡期正义是一个**跨领域的政策领域**，它与联合国的和平与安全、人权和发展等支柱领域中大多数部门和机构的任务授权息息相关，过渡期正义还是一项**共同责任**，需要基于联合分析和规划、与相邻政策领域的适当衔接和有效协调，提供跨组织支持。

4. 确保**联合国总部和驻地的高级官员**（特别是秘书长特别代表、驻地协调员和人道主义协调员）**对过渡期正义给予适当的领导、参与和支持**，包括通过提高制定协调一致的参与方案的能力，将过渡期正义工作的宣传、方案制定和传播等各个环节联系起来。

5. 认识到在过渡期正义领域**进行有效协调的重要性**（在全面的过渡期正义政策框架内，并结合更广泛的建设和平与巩固和平战略、政策和方案进行协调），确保联合国驻地高级官员具备促进此种协调工作的必要作用和能力，包括通过**酌情创建联合国地方协调机制，并利用联合国的召集力**，将国际资金和技术伙伴聚合起来，以促进共同、战略性的长期方针，支持各国确立的过渡期正义优先工作。

6 在现有的制定本指导说明的机构间咨询委员会的基础上，建立一个**常设的联合国机构间过渡期正义工作队**，以促进整个联合国进行更密切的合作与协调，包括通过汇集现有的实用专业知识和能力，促进信息交流、联合分析和战略制定，以及协助全面实施本指导说明及其战略性、综合性、创新性和以人为核心的方法。



02 过渡期正义工作设计和实施中的创新

1 为了避免公式化的回应，促进创造力，确保联合国过渡期正义工作**以长期、全面的支持战略和一致的信息传递为基础，以扎实、综合、战略性的、对年龄和性别问题敏感的分析和规划为指导**，并着眼于长期愿景，这一愿景考虑到政治上和实践上的可行性，核心目标是依照具体情况，明确何为确保受害者和受影响社区获得真相、正义和赔偿的权利的最佳方式，同时帮助防止严重侵犯和践踏人权的行为再次发生。

2 确保过渡期正义支持的规划模型包含以下要素：**情境分析和政治经济分析**（考虑关键的政治、历史、社会文化、安全和经济因素以及冲突敏感性）；**利益攸关方分析**（针对可能对进程产生积极或消极影响的关键行为体，并识别变革推动者）；**司法因素分析和差距分析**（针对各种冲突、和平与司法因素，包括关注有罪不罚结构）；以及对有利于过渡期正义环境的**必要先决条件的分析**（涵盖政治意愿、体制实力和安全局势）。

3 承认没有任何一个联合国实体能够单独拥有或获得此种深入分析和战略规划所需的所有信息，因此必须**在联合国三大支柱之间开展联合协作**。

4 利用分析和规划流程，**将过渡期正义置于更广泛的建设和平与巩固和平的格局内**，阐明各政策领域之间的相互联系和一致性；找到在当前情况下最适合过渡期正义的框架；促进确定优先排序和制定更长期的愿景；并基于着眼现实的变革理论、有效的数据收集和影响监测，阐明联合国支持工作的具体目标。

5 **明确在具体情况下最相关的切入点和构建方法来制定过渡期正义应对措施**，同时认识到术语没有那么重要（即这项工作无需被称为或定义为“过渡期正义”），并更好地利用过渡期正义固有的灵活性及其与邻近政策领域和议程（包括预防、维持和平和可持续发展目标）的联系。

和平行动部/ OROLSI摄影



6 **在所有现有的分析和规划流程中**系统地**纳入过渡期正义和对历史敏感的视角**，包括制定综合战略框架或任务概念（包括通过战略评估和技术评估团实现），以及进行冲突与发展分析和通用国情分析，这些分析是制定联合国可持续发展合作框架和其他合作框架及方案的基础；如果这些现有流程尚未形成过渡期正义的愿景和战略，则应以具体的过渡期正义分析作为补充。

7 **将和平进程视为利益攸关方直面历史难题的机遇**，并力图就过渡期正义问题为各方提供创造性建议（不仅只是提醒国际规范和标准），基于全面冲突分析、利益攸关方匹配以及与国内专家、政策制定者、民间社会，特别是受害者和受影响社区的协商，提供合理灵活的策略；因此，应为联合国调解员配备相关的人权和过渡期正义专业知识，并鼓励这些专家参与和平谈判。

8 利用联合国的号召力，协助识别推进过渡期正义进程所需的**最广泛的支持者、代表、机构和伙伴**，并支持该国正在进行的政治、经济和社会转型，重点关注那些有可能掉队的人，并将他们纳入这一进程。

9 **考虑到体制薄弱带来的限制**，发挥推动作用，协助利益攸关方确定缓解措施，包括确保加强国家机构在过渡期正义方面的能力建设活动与更广泛的国家建设、司法和安全部门改革举措相协调。

10 加深对**司法、稳定和安全之间联系**的理解，特别是在不安全和制度化薄弱的背景下，探索联合国所支持的其他稳定与建设和平方面的工作，如解除武装、复员和重返社会进程，在多大程度上满足了当地的司法需求，并能与过渡期正义相联系，包括在社区重返社会方案和减少社区暴力方案的背景下；由此酌情以相辅相成的方式，进一步加强解除武装、复员和重返社会举措与过渡期正义进程和机制的协调。

11 承认在某些情况下启动全面的过渡期正义进程可能是不明智的或不可能的，并在这种情况下，**重点开展战略准备活动并为国家利益攸关方建设长期能力**（例如通过持续宣传、与民众咨商、让主要选民熟悉过渡期正义的概念和理论、加强民间社会的能力、促进合法身份等基本权利、记录侵犯行为和保存证据）。

03 对人民和社区产生的切实变革性影响

1 始终在联合国倡导、参与和支持过渡期正义进程的工作中，**强烈注重基于包容和参与的有效和便于使用的流程设计**，特别是通过以下方式：推广包容性的工作方法和成果（为广泛的国家利益攸关方提供参与所需的空间、工具和信息渠道）；扩大受害者的声音（鼓励开展对受害者敏感的程序和受害者保护、鼓励建立受害者组织和进行联络，采取策略在政治和经济上为受害者赋能、并减轻污名化、经济负担和再次受创等风险和挑战）；注重外联和沟通；并与民间社会（包括在基层一级）开展积极协商和合作。

2 在过渡期正义的倡导和方案制定过程中，**考虑受害者、受影响社区和社会的利益、需求和期待**，并**根据人们的条件、处境和能力调整方法**，包括考虑相关的活动和服务（外联和沟通、心理健康和社会心理支持、律师助理服务、无障碍环境、后勤保障等），并寻求与社会保护和发展方案的有效协调。

3 促进对“保证不再发生”的理解，使之不限于体制改革，并**将过渡期正义工作纳入更广泛的预防议程**，以处理严重侵犯人权行为的结构性原因和根本原因，同时努力促进体制、经济、社会、文化和个人领域的转型。

4 系统地纳入**心理健康和社会心理支持的视角**，以加强分析，改善过渡期正义机制本应提供的心理健康和社会心理支持，与社区层面的心理健康和社会心理支持服务建立联系，以补充过渡期正义进程，并使人们能够参与过渡期正义进程。

5 在过渡期正义工作中融入**跨代视角**，鼓励采取对儿童敏感和以青年为中心的政策和程序。

6 确保联合国项目和方案**以性别分析和变革理论为指导**，并将性别视角纳入方案预算、工作计划以及监测和评价工作，重点关注促进**妇女和女童有意义的参与和领导力**；促进对基于性别的人权侵犯行为的全面补救；并继续努力履行承诺，确保联合国管理的建设和平（包括过渡期正义相关）支持资金的15%专门用于以促进性别平等为主要目标的项目（S/2010/466第36段）。

7 更加重视向受害者，特别是处境艰难的受害者，**快速提供服务和福利**，包括探索如何利用联合国在人道主义援助方面的丰富经验，制定满足受害者紧急需求的方案，作为长期补救和赔偿进程的切入点。

8 通过投资于开发创新和实践导向的数据收集方法，加强**内部监测和评价**，以体现长期利益的方式，衡量、监测和评价过渡期正义的进展。



Renu Yadav

贾纳克普尔妇女发展中心

（尼泊尔）

这件作品展现了关于公正、和平与包容社会的可持续发展目标16，是“可持续发展目标在米蒂拉”项目的一部分。该项目由联合国驻尼泊尔协调员办公室和贾纳克普尔妇女发展中心联合发起，旨在将17个可持续发展目标与尼泊尔本地情况相结合，并让当地女性艺术家参与其中。

United Nations