



大会

安全理事会

第六十九届会议

第七十年

议程项目 13 和 115

联合国经济、社会及有关领域主要大型会议和  
首脑会议成果的统筹协调执行及后续行动

千年首脑会议成果的后续行动

## 一个重要和持久的承诺：履行保护责任

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告总结了 10 年来为推动保护责任所作的努力。报告重申，这项原则作为政治承诺的一个表述和作为对防止和制止灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗罪和危害人类罪的行动指南具有持久意义。报告还概述了以 2009 年确立的三大支柱实施框架(见 [A/63/677](#))为基础并经大会年度对话阐明的共识。

报告评估了根据该原则三大支柱中每一个支柱所作履行努力的范围和影响力，包括各国为批准相关法律文书和建设国家对暴行罪的抗击能力所采取的行动、为协助各国履行其主要保护责任所采取的国际举措，以及国际社会采用各种工具为应对保护危机所作出的努力。接下来的一个章节确认了自 2005 年以来在国际形势中发生的会影响未来为推动保护责任所采取行动的关键变化。

报告最后提出了今后 10 年里保护责任的 6 个核心优先事项，即(1) 在国家、区域和全球各级发出保护民众免遭暴行罪侵害的信号；(2) 将预防工作提升为保护责任的一个核心内容；(3) 明确说明在作出及时果断反应方面的选项并扩大选项范围；(4) 消除复发风险；(5) 加强区域行动以防止和应对暴行罪；以及(6) 加强专用于防止灭绝种族罪和推动保护责任的国际网络。



## 一. 引言

1. 尽管在 20 世纪期间在防止暴行罪方面多次遭到彻底失败后一再宣称“永远不让再次发生”，<sup>1</sup> 但今天仍有太多的危机具有震撼世界良知和挑战我们共同人性的暴力形式的特征。在一些国家里正发生着可能构成灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗罪和危害人类罪的行为，包括在中非共和国、刚果民主共和国、朝鲜民主主义人民共和国、伊拉克、利比亚、尼日利亚、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门。许多其他局势也具有严重侵犯人权或违反国际人道主义法的特征，会带来进一步升级的重大风险，或具有暴力极端主义的特点，特别对宗教和族裔少数群体构成了威胁。

2. 这类局势导致产生了极为严重的保护挑战。例如在阿拉伯叙利亚共和国，自爆发冲突以来，已有 22 万多人被打死，100 多万人受伤；760 万人成为境内流离失所者，将近 400 万人成为难民。<sup>2</sup> 在南苏丹，目前 200 多万人成为境内流离失所者，将近 11.8 万人在联合国南苏丹特派团的“平民保护”点避难。这种规模令人震惊的苦难应促使国际社会坦白地评估其失败并加倍作出努力，以保护弱势群体免遭最恶劣的国际罪行的侵害。<sup>3</sup>

3. 会员国认识到必须防止和制止暴行罪，因此在 2005 年世界首脑会议上通过了保护责任原则。各国国家元首和政府首脑确认其承担着保护本国民众免遭灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗罪和危害人类罪侵害的主要责任，并接受在履行该责任时提供相互协助的集体责任。他们还宣布，一旦国家当局显然无法保护其民众时，他们就会按照《联合国宪章》的规定并酌情与相关区域组织合作，采取及时果断的行动。

4. 现在是总结为坚持这一承诺所作出的努力的时候了。本报告评估了过去 10 年在推进保护责任方面的进展情况，确定在执行该原则方面尚未解决的挑战，阐明 6 个核心优先事项，以指导未来 10 年如何防止和应对暴行罪。

5. 自 2005 年世界首脑会议以来已多次重申了保护责任的重要性。安全理事会通过的 30 项决议和 6 项主席声明提到过保护责任，并且近几年来以更强硬的词语和更频繁的次数表示支持该原则和支持防止灭绝种族罪行问题特别顾问和保护责任问题特别顾问。<sup>4</sup> 安理会在授权开展联合国维和行动的几项决议中强调，

---

<sup>1</sup> 本报告使用的“暴行罪”这一术语指 2005 年世界首脑会议成果文件第 138 段阐明的四种行为。灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪在国际刑法中得到了界定；族裔清洗罪虽未确定为一个单独的犯罪行为，但包含了通常构成这三种罪行中的一种罪的行为，特别是灭绝种族罪和危害人类罪。

<sup>2</sup> 联合国，新闻稿，2015 年 3 月 12 日；可查阅 [www.un.org/press/en/2015/sgsm16588.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2015/sgsm16588.doc.htm)。

<sup>3</sup> 秘书长关于南苏丹的报告(S/2015/296)，第 20 段。

<sup>4</sup> 特别参见，安全理事会第 2150 (2014) 号和第 2171 (2014)号决议。

必须支持国家当局履行其保护责任。<sup>5</sup> 大会继续审议该原则，举行了 1 次正式辩论，召集了 6 次年度非正式互动对话。人权理事会通过了以保护责任为重点的 13 项决议，包括 3 项关于防止灭绝种族罪的决议和 9 项与具体国家局势有关的决议。在区域一级，非洲人权和人民权利委员会通过一项关于在非洲加强保护责任的决议，<sup>6</sup> 欧洲议会建议欧洲联盟全面执行该原则。<sup>7</sup>

6. 我关于保护责任的年度报告阐述了以三个平等和相辅相成的支柱为基础的框架。<sup>8</sup> 第一支柱说明各国如何履行其保护本国民众的主要责任。<sup>9</sup> 第二支柱概述国际社会的集体责任，以鼓励和帮助各国履行其保护责任。<sup>10</sup> 第三支柱阐明在作出及时果断反应方面的选项。<sup>11</sup> 我还对暴行罪的预警和评估<sup>12</sup> 及区域和次区域安排的作用提供了指导意见。<sup>13</sup> 因此，就这一框架的核心问题达成了共识，包括必须把预防工作放在优先地位，利用一系列外交、政治和人道主义措施，军事力量只能作为最后手段加以考虑，以及确保履行保护责任的行动符合《宪章》和其他公认的国际法原则。

7. 这一共识涵盖所有区域。过去 10 年表明，关于具体国情的争论不能取代保护民众免遭灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗罪和危害人类罪侵害的普遍义务。保护民众免遭暴行罪的侵害既是国家责任也是国际责任，这已不是问题。

8. 过去 10 年中，国际社会对具有不断加剧的暴行罪风险或持续发生暴行罪的局势作出了反应。由此取得了一些显著成就。在科特迪瓦、几内亚、肯尼亚和吉尔吉斯斯坦进行的国际协调一致介入有助于避免再次发生暴行罪。但在其他情况下，国际社会的努力未能提供充分保护。在中非共和国和南苏丹爆发的族群间暴力表明，虽然联合国和区域组织通过向弱势民众提供保护试图减小危机的规模，但在防止暴行罪方面仍然遭到了重大失败。国际行动在应对朝鲜民主主义人民共和国境内的局势时尚未证明是有效的，尽管调查委员会的结论是，那里正在犯下系统性、广泛和严重侵犯人权的行为，其中许多行为涉及危害人类罪。<sup>14</sup> 在伊

<sup>5</sup> 例如参见，安全理事会第 1975(2011)号、第 1996(2011)号、第 2085(2012)号和第 2121(2013)号决议。

<sup>6</sup> ACHPRRes.117(XXXII)07。

<sup>7</sup> 欧洲议会 2013 年 4 月 18 日的建议(P7\_TA(2013)0180)。

<sup>8</sup> 见秘书长关于履行保护责任的报告(A/63/677)。

<sup>9</sup> 见秘书长关于保护责任的报告：国家责任与预防(A/67/929-S/2013/399)。

<sup>10</sup> 见秘书长关于“履行我们的集体责任：国际援助与保护责任”的报告(A/68/947-S/2014/449)。

<sup>11</sup> 见秘书长关于“保护责任：及时果断的反应”的报告(A/66/874-S/2012/578)。

<sup>12</sup> 见秘书长关于预警、评估及保护责任的报告(A/64/864)。

<sup>13</sup> 见秘书长关于区域和次区域安排对履行保护责任的作用的报告(A/65/877-S/2011/393)。

<sup>14</sup> 朝鲜民主主义人民共和国人权状况调查委员会的报告(A/HRC/25/63)，第 24 段。

拉克和阿拉伯叙利亚共和国，伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)和其他暴力极端团体的兴起导致暴行罪增多并蓄意以宗教少数群体为攻击目标。<sup>15</sup> 在也门和巴勒斯坦被占领土加沙地带的冲突已造成大量平民伤亡，使人们对当事各方滥用武力和可能犯下战争罪的问题感到关切。

9. 保护责任的履行还引起了重要的实际问题，特别是在及时果断的反应方面。安全理事会在第 1973(2011)号决议中授权在伊拉克进行干预，由此引发了关于何时和如何才能使用武力以实现保护目的的辩论，并使一些会员国对滥用该原则表示关切。这次干预同样还提醒各行为体必须考虑到在使用武力后还可能需要什么持续支持。此外，国际社会无力对阿拉伯叙利亚共和国境内的持续危机作出有效反应一事导致有人质疑该原则在最棘手的情形下是否具有触发行动的效用。这两场危机还促使更多人误以为保护责任主要涉及强制性措施。

10. 这份成绩单不应动摇我们履行会员国在 2005 年承诺要履行的各项责任的决心。事实上，保护责任的演变情况表明为什么它仍然是一个可用于防止和制止种族灭绝罪、战争罪、族裔清洗罪和危害人类罪的关键资源。

11. 首先，正如 2005 年世界首脑会议成果文件所规定的，该原则的范围狭窄，将保护责任仅限于最严重的国际罪行。保护责任的主要目的在于消除在国家根据《防止及惩治灭绝种族罪公约》和《1949 年日内瓦四公约》等法律文书所承担的义务与持续对民众施加暴行罪暴力和恐怖之间存在的差距。

12. 其次，保护责任澄清了保护标准和责任，在重视弱势民众的同时加强了国家主权，这是值得欢迎的。其基础是以下信念：国家主权通过更有效地保护人民免遭暴行罪侵害而得到加强。因此，保护责任和国家主权是盟友，而不是对手。

13. 第三，世界首脑会议成果文件第 138 和第 139 段(见大会第 60/1 号决议)对单方面行动设立了重要限制。各国国家元首和政府首脑在 10 年前强调，绝不可再将实施灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗罪和危害人类罪的行为视为只是国内的关注事项。与此同时，他们想防止出现滥用该原则的可能性。精心打造出来作为保护责任基础的共识通过在各国和国际行为体之间创建保护责任伙伴关系的做法解决了这类关切。该共识为保护民众提供了一个能加强现有国家责任的行动框架；该框架受《联合国宪章》第六、第七和第八章中的集体安全条款制约，同时将强制性措施的使用限于安全理事会授权的行动。因此，保护责任仍是鼓励国家和国际社会按照国际法为防止和应对暴行罪采取行动的一个重要原则。

---

<sup>15</sup> 秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问、秘书长保护责任问题特别顾问、少数群体问题特别报告员和宗教或信仰自由问题特别报告员关于叙利亚局势的发言(2015 年 6 月 12 日)；可查阅 [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)。

## 二. 履行的必要性

14. 保护责任正处于转折点。我欢迎过去 10 年中的精打细敲，从而大大减少了关于该原则的概念辩论并把关注点导向与有效履行有关的问题。迫切需要这个新的关注点。将对话内容从概念转向实际将有助于确保使保护责任保持其理想品质。制订该原则的目的不是为了让会员国和其他国际行为体感到舒服。其目的和价值是要推动我们所有人都做得更多、做得更好。各国国家元首和政府首脑核可了 2005 年世界首脑会议成果文件，因为他们认为现状是不能接受的。当我们进入下一个 10 年时，绝不能让那种想应对每一个潜在批评意见的愿望导致我们偏离自己的核心目的。

15. 必须加快履行工作的理由已非常有力了。灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗罪和危害人类罪是对整个人类、对人类根本尊严的一种绝大侮辱。暴行罪加大了保护需求，使现有危机变成严重的人道主义紧急状况，并且造成了对妇女和儿童这样的弱势群体特别有害的局面。这些行为也可能构成对国际和平与安全的严重威胁，因为涉及暴行罪的局势可能会造成国境内外的持久不稳定。这类犯罪往往加剧冲突的根源，限制和平解决危机的范围，产生大量难民流和国内流离失所现象，以及破坏邻国的稳定。

16. 暴行罪造成高昂费用和长期影响。过去几十年的痛苦经历表明，基于受害者的特征而实施的暴力会摧毁社会结构，其后果会影响好几代人。这种暴力会削弱治理进程，促使经济发展大逆转，造成对国际援助的新需求，并留下会阻碍重建和平努力的持久伤痕。在国际能力面对当前的危机捉襟见肘之时，会员国和其他国际行为体应该投入更多精力和资源，以有效防止并加快作出努力，制止持续不断地犯下这类罪行的行为。

## 三. 实施三大支柱

17. 在编写本报告时，保护责任问题特别顾问根据会员国、区域组织和民间社会提供的资料，汇总了一个惯例汇编，这是关于至今为止履行保护责任情况的一个公共资源。<sup>16</sup> 总体情况表明，在多个方面作出的努力正在向前推进。行为体在查明暴行罪的风险因素和制订预防和应对战略方面的能力有了相当大的改善。与此同时，迫切需要采取更持久和更具针对性的行动，以消除关键风险来源并建立更有效的保护民众的机制。

---

<sup>16</sup> 可上 [www.un.org/en/preventgenocide/adviser/](http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/) 查阅惯例汇编。

## A. 第一支柱：国家的保护责任

18. 在 2005 年达成的政府间共识强调，每一个国家均负有保护其民众的主要责任。因此，保护责任的第一支柱以国际人权、人道主义、刑事和难民法规定的现有国家义务为基础，同时还力求加强履行这类义务。这也就是承认，抗击暴行罪的主要力量来源于国家内部和社会本身。

### 促进参加主要法律文书

19. 履行工作中第一个令人鼓舞的方面是，一些国家采取行动以成为与灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗罪和危害人类罪有关的法律文书的缔约国。<sup>17</sup> 一些国家已通过修订刑法或制订能更有效地履行这些法律文书的实际措施，在国家一级履行了这些法律义务。特别重要的是，已采取国家措施确保任何人都不能凌驾于法律之上，如消除在对被控犯下严重罪行的国家官员提起公诉方面的障碍和加强安全和警察部队所要承担的法律义务。

20. 但在参加条约方面的进展情况不均衡，在某些情况下滞后状况令人无法接受。我感到关切的是，48 个会员国尚未成为《防止及惩治灭绝种族罪公约》的缔约国。28 个会员国尚未成为《日内瓦四公约第一和第二附加议定书》中的一项或两项议定书的缔约国，鉴于这两项议定书载有关于将保护义务的范围扩及国际和非国际性武装冲突局势的条款，因此在目前情况下，这是个关键的缺陷。在国际刑事司法方面同样存在着显而易见的差距。72 个会员国尚未成为《国际刑事法院罗马规约》的缔约国，而《规约》的一些缔约国也并不总能履行其义务。另外，一些国内司法机构与国际司法机构之间在调查和制裁暴行罪方面存在着差异。消除有罪不罚现象既不是一个任选项目，也不是一个可供谈判的项目。问责制不仅有助于防止暴行罪死灰复燃，而且还可以使国家机构变得更为强大和更为合法。

### 建设国家防止暴行罪的能力

21. 有效、合法和可追责的国家结构能促进防止暴行罪，特别是通过在最早阶段解决紧张局势根源的方法。特别重要的是，要采取宪法和其他法律措施，以使对多样性的尊重、有效和顺应民情的司法系统、能消除长期存在的不公平格局的公共政策及打击煽动敌意和暴力行为的能力等制度化。暴行罪的绝大多数受害者都遭受过基于种族或族裔、宗教或信仰、政治或其他见解、性别、性取向、种姓或阶级的剥夺和歧视。

<sup>17</sup> 这些文书包括：《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《1949 年日内瓦四公约及其附加议定书》、《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》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《关于难民地位的公约及其 1967 年议定书》、《国际刑事法院罗马规约》、《武器贸易条约》，以及《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》（《坎帕拉公约》）。

22. 虽然今天会员国承认它们承担主要保护责任，但许多会员国并没有把用于建设国家抗击暴行罪能力的政策置于优先地位。<sup>18</sup> 这可能需要新的举措。一个相关的例子就是大湖区问题国际会议防止和惩治灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪和一切形式种族歧视区域委员会，这是为加强国家评估暴行罪风险和调动早期反应行动的能力而作出的一个区域努力。另外还需要加强族群间对话的机制，以使国家和非国家行为体聚集在一起，包括通过让族群和宗教领导人及妇女组织发挥突出作用。但在大多数情况下，要把预防工作置于优先地位就意味着，现有方案应以促进包容性、打击排外意识形态及采取迅速果断行动以制裁侵犯国际人权和人道主义法的行为的方式明确消除暴行罪风险。

23. 最后，看到在某些国家里出现了从保护人权和尊重国际人道主义和难民法的方向上向后退却的现象，这令人震惊。一些政府提到了特殊情况，例如恐怖主义威胁、抗议和反抗，或移民的压力，作为其不履行法定义务的理由。但保护责任的范围涵盖在任何时候和处于一切情况下的所有民众。特别重要的是，国家行为体在危机时期必须履行其现有法定义务。在一些当代武装冲突中，交战各方未能保护平民免受敌对行动的影响、蓄意攻击平民，或严重阻碍提供人道主义救济的工作。会员国必须强烈谴责这种不维护国际人道主义法基本原则的行为。会员国还应强调，任意不准人道主义人员和物资通行和不让平民获得其生存必不可缺的物品的做法，包括蓄意阻碍供应和获取救济物资，均可构成违反国际人道主义法的行为。

#### 扩大和支持国家协调中心

24. 建立会员国协调中心以把暴行罪观点纳入国家政策是过去 10 年中一个特别有希望的事态发展。这些保护责任的国家“家园”——联合国会员国中现在有四分之一的国家有这样的家园——不仅有助于提高对该原则的认识和在政府内部协调政策，而且还为在会员国之间展开讨论提供了一个跳板。相关网络形成了一个“承诺社会”并作为专门知识的重要储存库发挥作用。

25. 协调中心网络必须使其会员具有真正意义上的全球性，以使区域之间能够共享已有的经验教训。协调中心本身需要获得必要的资源和机构权力，以确保防止和应对暴行罪的工作得到广泛支持——不仅得到各政府部门和机构的支持，而且还得到范围更为广泛的社会行为体的支持。这一进程将有助于为预防和保护工作建立持久的基础设施，从而确保增进各国在履行其保护责任方面的一致性和可持续性。

<sup>18</sup> A/67/929-S/2013/399，第 35-48 段。

## B. 第二支柱：国际援助和能力建设

26. 会员国现在更清楚地了解了暴行罪的风险因素及如何互相帮助以减轻这类风险。目前正在作出令人振奋的努力，以调整国际支持的现有形式，更好地应对暴行罪风险。民间社会的宣传和技术咨询促进了这类进展，包括通过发展预警机制和落实有针对性的培训方案。但这一议程尚未得到一致或广泛采纳。

27. 要把暴行罪观点纳入预防冲突、发展合作、维持和平和建设和平之中就需要在重点上作四个主要转变。第一是要了解犯下灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗罪和危害人类罪行为时的各种情况。虽然暴行罪最常发生在武装冲突过程中，不管是国际还是国内武装冲突，但有些暴行罪也可能是在冲突之外的情况下或作为冲突前阶段的组成部分犯下的。第二个转变是风险分析，要重点分析对特定民众——往往基于其特征——的威胁和潜在犯罪人犯下系统性暴力行为的动机、机会和手段。第三是当出现证据表明存在针对特定民众的日益增强的暴力行为风险时，具有调整和优先考虑特定形式支持的能力，例如作出旨在促进族群对话的努力。更广泛地说，提供援助时必须确保这种援助不会加剧现有的歧视现象或强化长期存在的不平等格局。最后，要防止暴行罪就必须不断监测正在发生的冲突，监测其动态变化是否会导致武装斗争任何一方的参与者参与实施暴行罪。

### 鼓励

28. 尽管有大量证据表明，对话和预防性外交在鼓励各国履行其保护责任方面发挥着重要作用，但国际社会仍然系统地继续对这些工具投资不足。正如和平行动问题高级别独立小组所建议的，会员国必须提供更加一致的支持，凡能促进防止暴力的政治和财政资源都要提供，包括特使、调解人、和平行动和区域办事处。<sup>19</sup> 在行为体早已踏上更具对抗性和致命的道路之后才呼吁克制的做法可能不如早期介入更具有说服力。

29. 联合国各政府间机构在鼓励各国保护本国民众方面同样可以发挥更积极的作用。按照在第 2171(2014)号决议中所表达的承诺，安全理事会可以利用其现行工作方法，尽早审议暴行罪风险问题，包括要求防止灭绝种族罪行问题特别顾问和保护责任问题特别顾问作情况简报，支持联合国的预防性部署和派遣安理会自己的实地特派团。建设和平委员会也可鼓励会员国把分析和应对暴行罪风险的工作纳入建设和平战略，支持相关的能力建设和技术援助，加深同防止灭绝种族罪行问题特别顾问和保护责任问题特别顾问的合作，以及利用其咨询能力就发生暴行罪的可能性向安全理事会提出预警。

<sup>19</sup> 和平行动问题高级别独立小组的报告：集中力量，促进和平：政治、伙伴关系和人民(见 A/70/95-S/2015/446，第 65-79 段)。

30. 国际人权机构提供另一种重要的鼓励形式，可有助于降低往往会阻碍早期预防工作的那种政治敏感性。人权理事会、特别程序任务负责人和调查委员会近年来都提到了保护责任。但现在有机会以更系统化的方式把暴行罪风险因素和国家为消除这些因素所作的努力纳入普遍定期审议进程、人权报告和人权条约机构的程序之内。扩大这种形式的鼓励范围还能更好地把在纽约和在日内瓦的审议工作联系起来，从而确保在联合国各机构采用一种更全面和更一致的方法。区域人权机制同样应该考虑把防止暴行罪工作纳入其同行审议和评估机制之内。

### 能力建设

31. 我已确认了能在减轻暴行罪风险中发挥重要作用的七种特定能力。<sup>20</sup> 惯例汇编载列了国际支持这些抑制手段中每一个手段的有用实例，包括为加强国家选举委员会和人权机制、为在安全部门改革中加强保护人权和尊重国际人道主义法及为促进独立媒体和其他机制反击煽动歧视、敌意或暴力的行为所作的努力。在社区一级，能力建设努力的重点是让宗教和族群领袖在对话中发挥作用并把当地的呼声、尤其是妇女的呼声纳入预警系统。

32. 现在仍有让会员国和国际组织评价和加强其提供第二支柱援助的现有能力的广泛空间。一些会员国早已将其支持重点调向抑制暴行罪的手段，将暴力或系统性歧视的后遗症作为目标，评估以往的努力如何有可能负面地强化了现有的不平等格局，以及培训官员来制订和管理这类方案。应加强和扩展这些步骤，从而确保国际援助专门用于消除暴行罪风险，并以灵活方式、在尊重国家自主权和建立共同承诺的情况下提供这类援助。

### 保护援助

33. 联合国维和行动通常是协助在压力之下的国家履行其保护责任的一种前线资源。目前在联合国 16 个维和特派团中有 10 个特派团得到安全理事会关于支持东道国保护其平民人口的授权。这类行动越来越多地面临以广泛和系统性暴力、具体针对特定特征的群体和滥用武力为特点的局势。维和人员也被越来越频繁地部署到无和平可维持的复杂和敌意的环境中。我呼吁用能将当地行为体特别是妇女和儿童的视野和保护战略包含在内的更具战略性和对民众威胁的前瞻性评估结果来指导维和特派团。这将需要加强特派团的情报能力。这类特派团还必须获得军事和民事方面的快速部署能力和资源，这对于应对它们所面临的不断变化的威胁规模和性质是不可缺少的。

34. 用于指导维和和行动的保护平民战略可受益于重点更明确的方法，即查明并追踪暴行罪风险，这是综合威胁分析的组成部分，防止灭绝种族罪行和保护责任问

<sup>20</sup> 这七个抑制手段包括一个专业和可追责的安全部门、负责监督政治过渡的公正机构、独立的司法和人权机构、评估风险和调动早期反应的能力、当地解决冲突的能力、媒体反击偏见和仇恨言论的能力，以及促进有效和合法过渡司法的能力(见 A/68/947-S/2014/449，第 43-58 段)。

题办公室制订的《暴行罪分析框架》对此也作了概述。更经常和更有系统地记录伤亡人数同样能支持作出努力，以监测对特定群体的不断变化的暴力模式。在对军事和文职人员、特别是处于领导职位的那些人的关于人权和保护平民的部署前培训中还必须列入在近几次具有暴行罪特点的危机期间从所面临的实际挑战中获得的经验教训。最近举行的关于卢旺达和斯雷布雷尼察灭绝种族事件的周年纪念活动提醒我们，要使联合国维和行动具有实效，就必须使特派团在确保保护平民方面具有充分决心、装备和授权。而会员国则必须作出更大努力，确保使冲突各方明白，一旦犯下国际罪行就必定有严重后果。

35. 最后必须记住，实施暴行罪是需要军事、财政和技术手段的。在这方面，我欢迎安全理事会在第 2117(2013)号和第 2220(2015)号决议中所作的承诺，即阻止小武器和轻武器的流通，协助会员国安全和有效地管理剩余库存，支持解除武装、复员和重返社会进程，以及酌情采用武器禁运和定向制裁。会员国必须继续扩大合作，限制获得小武器和轻武器的渠道，并大力打击非法供资和其他形式的非法贩运，特别是通过加强跨界海关合作和力求全面及时执行《武器贸易条约》。

### C. 第三支柱：及时果断的反应

36. 虽然在履行保护责任时最好采用预防做法，但这样做并不总能成功。过去 10 年的经验表明，及时果断的反应对于保护民众仍然是不可或缺的，而集体反应则可削弱潜在犯罪人实施暴行罪的决心。但记录还显示，国际社会缺乏政治意愿和团结，导致无法顺利采取一致及时对策以保护民众。

37. 各国国家元首和政府首脑在 2005 年世界首脑会议成果文件第 139 段中着重指出了国际社会在应对迫在眉睫的实施灭绝种族罪、战争罪，族裔清洗罪和危害人类罪的风险时所能使用的各种非军事和军事工具。会员国在过去 10 年中采用了各种非军事措施，努力应对或防止暴行罪的升级，包括调解、监测和观察特派团、实况调查团和调查委员会，以及由国际官员作公共宣传。国际社会根据《宪章》第七条还采用过更有力的工具，包括为阻止攻击平民而进行制裁、设立维和特派团和在明确表明为了保护平民的目的的情况下授权采取军事行动。

38. 尽管有这一系列选项，但保护责任的第三支柱仍然常常被视作仅与使用武力有关。需要抵制这种看法。首先，并不是要在不行动和使用武力之间作选择。非军事工具在应对暴行罪犯罪行为和防止暴行罪升级方面产生了显著作用。第二，即使在以持续暴力为特点的棘手情况下，国际行为体仍然试图通过政治、外交和人道主义手段履行其保护责任。这些努力有时可能没有实现长期的保护环境，但却成功地挽救了生命。最后，在某些情况下作出的判断认定，要采用武力来实现保护目的就有可能导致出现弊大于利的结果。

39. 展望未来 10 年，我仍然赞成就第三支柱的责任采取以非强制性手段为重点的早期和灵活方法，但同时从一开始就应考虑到《宪章》规定的所有可用机制。要使这种方法成功需满足五个先决条件。

40. 第一，国际社会在选择所要使用的工具时必须及时准确地了解实地情况并掌握充分信息以对采用不同措施造成的后果作出判断。会员国有义务寻求最佳和最公正的相关信息，以了解弱势群体的情况、潜在犯罪者的意图及可能会导致发生暴行罪的政治和其他动态发展。会员国同样有责任尽可能预测其政策反应的任何有害影响并在其集体行动计划中减少这类潜在后果。包括安全理事会在内的相关国际和区域机构在决策时必须充分考虑到这些因素。

41. 第二，政府和其他行为者需要更好地了解可能使工具发挥效力的条件。例如，在实施的同时制裁伴之以涵盖范围更大的冲突管理战略、制裁具有明确目标和符合国际人权标准并能不断调整以明确确定会员国寻求修正的是哪类行为或行动，如此就能取得最佳实效。当有一个得到国际社会全面支持的单个进程时，调解成功的可能性就更大；而要使一项和平协议更有可能维系持久就需要有冲突各方的政治承诺、相关民众的接受、解决冲突的根源并能承受执行工作的压力。

42. 第三，在采取第三支柱规定的措施时必须了解更为全面的战略，而这类战略的目的完全是为了防止进一步犯下暴行罪。有太多的情况是，行为体在采用一个工具时未充分考虑到该工具与其他机制的关系。几内亚 2010 年总统大选的实例表明，会员国及其他区域和国际行为体可以如何协调采用各种旨在防止暴行罪升级的措施，包括高级别预防性外交、武器禁运、对关键人物的旅行禁令，以及被国际刑事法庭起诉的前景。这个案例还突显出国际一致介入的必要性，这种介入反映出国际、区域和双边行为体各自发挥的作用。

43. 第四，当安全理事会认为必须采取军事手段时，任务的目标、预期持续时间和审查进展情况的程序必须清晰。集体军事行动还必须按照接战规则进行调整并具有相称性，做到既符合行动的保护目的也完全符合国际法。还必须在尽可能早的阶段就考虑到危机后建设和平所需的支持。这些为改善决策、监测执行情况和遵守保护平民标准所作出的努力均将有助于实现负责任的保护这一目的。<sup>21</sup>

44. 最后，虽然 2005 年世界首脑会议成果文件吁请安全理事会逐案处理暴行罪，但安理会对具有灭绝种族罪、战争罪、种族清洗罪和危害人类罪特点的局势作出的不一致反应在继续影响保护责任的地位。安全理事会往往未尽到其全球责任，让狭隘的战略利益阻碍达成共识，妨碍作出有力的集体反应。同样，邻近国家和区域组织的领导人必须明确支持安全理事会发出的信息和采取的措施，使国际社会以同一个声音说话。

<sup>21</sup> 见 2011 年 11 月 9 日巴西常驻联合国代表给秘书长的信(A/66/551-S/2011/701)。

## 四. 保护中的新挑战

45. 现在实施暴行罪的情形越来越广泛，包括在新的冲突动态之中和由不同类型的犯罪者实施。在某些情况下，国际社会也在努力管理国家对其领土缺乏控制所造成的后果。在这种范围更为广泛的情形下，两种挑战可能具有特别重要的意义：如何应对从事暴行罪的非国家武装团体和如何适应新技术的影响。

### 非国家武装团体

46. 类似伊黎伊斯兰国、博科哈拉姆和青年党这样的非国家武装团体所犯行为的规模、残酷性和全球影响力构成了对既定国际准则的新的强有力威胁。尽管非国家武装团体实施暴行罪并不是一个新现象，但某些非国家武装团体那种肆无忌惮的犯罪方式似乎已把利用灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗罪和危害人类罪作为推进其目标的一种战略，这是前所未有的。国际社会要应对这些团体构成的挑战就必须改变其预测、防止和应对暴行罪犯罪行为的方法。

47. 第一，必须更新预警机制，以反映非国家武装团体的不同目标、意识形态和战术及这类团体在何种条件下可能会实施暴行罪。

48. 第二，鉴于暴力极端主义和恐怖主义往往发生在存在暴行罪风险的情形下，因此需要在结构性防止暴行罪方面加强合作。《联合国全球反恐战略》的一些方面与早期预防相关，包括强调持续投资于包容性、负责任和有效的治理，以及进一步努力促进不同文明、文化、民族和宗教之间的对话和了解。我即将就预防暴力极端主义提出的行动计划同样会述及其中的许多因素和战略。

49. 第三，保护责任第三支柱所概述的各个选项在用于非国家武装团体时可能会不太有效。类似公共宣传、实况调查团、监测团和定向制裁这样的工具对那些不寻求国际合法性的行为体可能影响更为有限。与此同时，在考虑诉诸武力时必须考虑到具体局势的紧迫性及非强制性工具的潜在影响力和实效，以进行平衡。应将强制性措施嵌入政治战略之中，其目的是指明重建社会之路、承认合法诉求、建设社会凝聚力、鼓励对话和降低族群之间的紧张态势。还必须尽一切努力确保对非国家武装团体的任何军事反应都避免采用可能会使民众遭受潜在战争罪的不分青红皂白的方法。

50. 最后，决策者还必须解决与把保护责任同相关议程，例如预防暴力极端主义或打击恐怖主义，更紧密联系在一起有关的问题。虽然根据这些议程进行协调有可能为防止和应对暴行罪所作的努力带来更多动力，但保护责任具有明确的目标、法律基础和政策框架，不会总是很容易就与安全需要相吻合。因此，会员国和其他行为体必须确保其用于应对非国家犯罪者的方法充分并始终基于对国际人权和人道主义法的尊重。

## 新技术

51. 获取信息和通信技术的机会正在连接曾经互不相干的民众、提高对暴行罪的认识并以前所未有的程度使人民看到弱势民众的困境。这种技术情况使新的政治行动形式成为可能，产生了积极和消极两个方面的后果。

52. 关于因获取信息和通信技术的机会造成挑战的最突出的例子就是类似伊黎伊斯兰国这样的团体利用因特网和社交媒体传播暴力极端主义意识形态、交流、协调和规划暴行罪的现象。这些技术正急剧扩大非国家武装团体发出的信息所能到达的范围，而本来这种信息会议局限于处于特定地理位置的族群。这反过来又鼓励外国战斗人员介入伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突并挑动其他会员国境内的激进化。

53. 这类可能会助长实施暴行罪的技术同样也为预防工作创造了新机会。可以用社交媒体和在线信息源技术补充传统预警模式，以尽早察觉新出现的风险。可利用移动电话网络实时查明和应对族群冲突迹象或在面临风险的孤立族群与寻求提供保护的国家和国际部队之间建立至关重要的生命线。在努力打击暴力极端主义时可利用社交媒体，使促进容忍和对话的反制言论有更广泛的受众和影响力。防止灭绝种族罪行和保护责任问题办公室已制订了用于防止煽动暴行罪、特别侧重于媒体和新媒体作用的政策选项。<sup>22</sup> 正如这些选项所表明的，未来的挑战在于如何最大限度地利用新技术在防止暴行罪方面的潜力，同时又维护为维持包容性和开放社会所必需的表达自由和意见自由。

## 五. 下一个 10 年的优先事项

54. 要履行保护责任就必须在全球、区域和国家各级尽早采取迅速、果断和协调的行动。虽然在许多领域都有加快进展的余地，但在今后 10 年在推进该原则方面可能有 6 个优先事项可取得最大实效。

### 展示政治承诺

55. 联合国、区域组织和会员国将不会因各自的口头承诺而被作出判断，恰恰相反，判断的依据将是向面临风险的族群提供了何种实际保护。要应对本报告概述的各种挑战就必须调整现有工具和机制、制订专门政策举措、重新分配资源，以及在某些情况下进行大胆的体制变革。还必须把保护民众的工作上升到高于更为特殊的政治和战略利益的地位。所有这些步骤都需要新的和坚定的政治承诺和领导。

56. 联合国早已改善了在防止和应对暴行罪方面的能力，最值得指出的就是设立了防止灭绝种族罪行和保护责任问题办公室。“人权先行”倡议同样试图将关于

<sup>22</sup> 欲知政策选项详情，可查阅 [www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Prevention%20of%20incitement.Policy%20options.Nov2013.pdf](http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Prevention%20of%20incitement.Policy%20options.Nov2013.pdf)。

保护民众免遭严重侵犯国际人权和人道主义法行为之害的承诺嵌入联合国的业务文化之中。

57. 一些会员国和区域组织采取了同样的步骤。另有一些正在探索使关于防止和应对暴行罪的承诺制度化的其他方法。我要特别鼓励会员国力求使防止和应对暴行罪的工作成为一个明确的国家优先事项并制定具体的国家实施计划。除了国家一级行动外，把保护责任列入大会正式议程有助于更为深入地审议该原则的方方面面问题。

#### **向防止暴行罪的工作投资**

58. 迫切需要向国家、区域和全球各级的防止暴行罪工作增加投资，以克服三项持久挑战。

59. 第一，尽管改进了预警方法，但这些机制往往仍与早期行动脱节。会员国及区域和国际组织必须确保，现有预警、冲突分析和危机管理程序能明确查明暴行罪风险，及时将具体政策选项传递给高级决策人，并得到适当机制和资源的支持，以确保立即采取行动。要落实这些步骤不仅需要机构改革，而且还需要改变在这些机构里工作的个人的行为。

60. 第二，预防工作必须成为规矩而不是例外。要做到这一点就必须更经常地公开讨论令人关切的局势并把这种讨论作为国际合作的组成部分加以接受。安全理事会、大会、人权理事会和建设和平委员会均可以表示更愿意审议和应对最早期的风险迹象，以为防止暴行罪工作作出更大贡献。还必须把预防工作嵌入在国家、区域和全球各级运作的其他机构的工作之内。这类广泛的行为体将需要克服当前那种把保护责任视作与预防冲突、建设和平、保护平民、保护和增强妇女和女孩权能及与国际刑事司法相关活动无关的倾向。

61. 第三，需要做更多的工作来了解哪种防止暴行罪的工具最有效及以何种顺序加以利用。在 2016 年底之前，我的防止灭绝种族罪行问题特别顾问和保护责任问题特别顾问将分析相关案例，以便对至今所采用的防止暴行罪措施作系统评估，为业内人士提供政策指导。我要鼓励会员国自己分析经验教训，以确定它们如何能以最佳方式鼓励和协助各国履行各自的保护责任。

#### **确保作出更及时果断的反应**

62. 作出更及时果断反应的第一步就是认识第三支柱规定的各种工具，对使用方法进行投资以使这些工具更具实效，并了解如何以最佳方式把各种工具结合起来使用。虽然不同的行为体都可利用这些机制，但安全理事会负有特殊责任。现在对保护责任的接受度越来越高，从而使安全理事会更难为在面对灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗罪和危害人类罪时无所作为作辩解了。当安全理事会成员团结时，它们可以改善不安全状况并表明国际社会的决心。但当它们不能找到共同目的时，

如它们在对待阿拉伯叙利亚共和国问题时所经常出现的情况那样，产生的后果就可能具有破坏性，包括对安全理事会本身的声誉和地位。

63. 即使在非常复杂的情况下，在行为体因政治动态而各行其是时，安全理事会仍然承担着制订一个有效的集体对策的责任。因此，我要鼓励常任理事国在涉及包括实施暴行罪在内的一些情况时克制使用否决权，并欢迎一切旨在加强安理会履行其责任的能力的努力。如果国家在这类情况下使用否决权，它们就应公开说明它们有何种替代战略来保护面临风险的民众。安全理事会所有理事国都应继续作出更大努力，以商定一个有效的行动方案。

64. 会员国以把保护责任的强制性工具置于安全理事会手中的做法重申了使用这类工具时的集体决策的重要性。之后的经验表明，审议工作同样应该更具包容性。要针对暴行罪调动有效保护就需要来自广泛行为体的合作和贡献，包括部队派遣国、主要财政大国及关键的区域和当地对话者。今后 10 年保护责任的另一个优先事项是考虑如何报告和审查经安全理事会授权但由第三方派遣的保护特派团，从而解决在 2011 年对利比亚的干预之后提出的关切问题。

#### **防止再次发生暴行罪**

65. 在保护责任的发展过程中对防止暴行罪复发问题的关注相对较为有限。要阻断暴力反复循环周期就必须在未来几年里多加关注，特别是要注意如何更好地将保护责任的履行工作纳入现有的建设和平工作之中。正如中非共和国的危机所生动表明的，建设和平进程的失败有可能创造出有利于实施暴行罪的条件，包括在曾经和平共处的群体中爆发族群之间的暴力。

66. 要防止暴行罪复发不仅需要建设和平作出长期承诺，而且还需要承认，摆脱了这种可怕的暴力形式的社会可能会面临特殊挑战。在向合法治理提供广泛援助时必须调整建设和平优先事项、战略和方案规划，以消除相关的暴行罪风险，特别要强调支持和解和问责制。在开展过渡司法进程的同时必须作出具体努力，以矫正侵犯国际人权和人道主义法的行为，并以包容性政治对话进程作为基础。国际刑事法院可以发挥特别重要的作用，追究暴行罪犯罪者的责任并根据积极互补原则向国家机制提供支持。

67. 最后，必须切记，保护责任是一项持久义务。正如利比亚当前的局势所表明的，及时果断应对暴行罪可有助于消除眼前的威胁，但之后同样需要持续的国际援助。要履行保护责任就必须采取一系列行动，从预防到及时果断反应，以消除复发风险。国际社会必须更加坚定并更好地准备好在所有阶段的介入。

#### **加强区域行动**

68. 保护责任是一项全球承诺，需要得到全世界各地的支持和推动，不能仅限在联合国各会员国机构的审议中。区域组织在执行三个支柱框架方面可发挥至关重

要的作用，因为它们往往最直接受到暴行罪的跨国不利后果、最能向努力保护国民的国家提供有效援助并最适合了解如何把保护责任纳入当地特定情况。每一个区域在不同程度上都有能用于促进防止和应对暴行罪的机构和机制。通过努力加强这一架构和提高对与暴行罪相关的风险和动态的特定认识，区域组织在联合国和其他国际行为体的合作下可以在保护民众免遭暴行罪侵害方面承担更大的作用。

### 加强同行网络

69. 2005 年世界首脑会议成果文件的一个关键优势是会员国承诺在履行各自的保护责任时相互支持。协调中心网络已成为分享当代或历史经验教训的强大机制。展望未来，协调中心应得到具体的包含四个主要要素的国家战略的支持，即评估暴行罪风险和国家抗击能力的来源，这可以借鉴《暴行罪分析框架》；根据对暴行罪的抑制手段确定国内和国际行动的优先次序；对有关官员进行更广泛的培训；以及调动资源和政治支持，包括在可能的情况下来自立法机构的支持。最后，协调中心应与民间社会和媒体伙伴开展更为密切的合作，以使民众能够追究国家官员的责任。

## 六. 结论

70. 当我们在对 2005 年世界首脑会议十周年作思考时，必须认识到保护责任所代表的那种在规范方面的进展。该原则在非常短的时间里就转变了关于保护民众免遭暴行罪侵害的期望。

71. 令人遗憾的是，这并不意味着在过去 10 年里始终能够达成其艰巨的目标，即鼓励有效防止暴行罪并确保作出及时果断反应。会员国、国际组织、区域组织和其他行为体作出的部分或不充分的努力继续在影响保护责任的地位和走向。这些行为体也并不始终能够商定在某种特定局势中应采用的履行方式。鉴于挑战的艰巨性，保护责任在短短 10 年之后未取得充分进展也就不足为奇了。但正如我在 2011 年向科特迪瓦和利比亚派出平民保护特派团之后所指出的，“我宁愿忍受一个正得其时的设想所带来的日益深刻的苦痛，而不喜欢就从未实践过的原则展开空洞的辩论。世界对后者是见得太多了，而对前者则经历得太少了”。<sup>23</sup>

72. 保护责任带来的高度期望需要得到满足。我将在四个方面就这一必要性采取行动。首先，我将继续进行斡旋，包括通过第九十九条赋予的权力，提请安全理事会和范围广泛的国际社会关注涉及实施暴行罪或具有即将发生暴行罪风险的局势。其次，我将参与预防性外交，包括通过我的特使和特别代表，鼓励行为体履行其保护民众免遭暴行罪侵害的责任并提醒他们不这样做会造成的后果。第三，

<sup>23</sup> 联合国，新闻稿，2011 年 9 月 23 日；可查阅 [www.un.org/press/en/2011/sgsm13838.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2011/sgsm13838.doc.htm)。

我将继续并加强利用联合国与区域组织之间现有的合作机制，包括联合国与非洲联盟之间的战略伙伴关系，以建设一个建立在对共同责任和相对优势有明确了解基础之上的能更有效促进保护的伙伴关系。第四，我将继续作为优先事项监督《人权先行行动计划》的执行情况，其重点是提高联合国在尽早和有效应对严重侵犯国际人权和人道主义法的示警迹象方面的能力，并更好地调动会员国对预防性行动的政治支持。我还将就如何使保护责任在整个联合国系统主流化拟订更有针对性的建议。

73. 国际社会其他成员同样必须响应本报告提出的行动呼吁。我要特别吁请安全理事会对令人关切的局势尽早采取行动，以免这类局势升级成为棘手的冲突，向联合国的斡旋、预防性外交和调解提供强有力的政治支持，以更及时果断的方式采用其可用的各种措施，并确保追究暴行罪犯罪者的犯罪行为。我也要鼓励人权理事会和建设和平委员会更系统地查明和消除暴行罪风险因素，特别要关注社会在发生灭绝种族罪行、战争罪、族裔清洗罪和危害人类罪之后所需要的持续定向支持。

74. 为履行保护责任，会员国应：

- 宣布防止和应对暴行罪是国家优先事项、进行全国风险评估并为国内和国际政策阐明一个可供采取行动的全政府范围的战略；
- 扩大国际和区域协调中心网络并使协调中心具备推动政策变革所必需的机构权力和资源；
- 推动预防工作、为防御性外交增加提供反应迅速和灵活的资金、更新预警系统以应对暴行罪威胁并使之更好地与早期行动机制相联系、在同行审议进程中规范关于暴行罪问题的讨论，以及审查至今所获得的经验教训；
- 将定期审议防止和应对暴行罪问题的的工作列入相关区域机构的审议和活动中，并在区域内和区域之间扩大共享最佳做法和经验教训的范围；
- 向联合国维和行动提供快速和灵活应对具有暴行罪风险的局势所必需的军事和文职力量，并制订与履行保护责任有关的培训和指导材料；
- 针对暴行罪风险调整冲突后建设和平工作以防止复发，包括通过支持过渡司法、和解及专用于预警和解决冲突的能力；
- 进一步努力防止暴力极端主义并打击非国家武装团体煽动歧视、敌意和暴力的行为，包括通过与宗教和族群领导人的合作和通过利用新技术。

75. 在暴行罪面前我们并非无能为力的旁观者，即使在那些看起来罪行规模巨大或过于棘手的局势中亦是如此。会员国承担着保护其民众的既定法律义务。会员国同样具有能力和智慧，一旦采取集体行动就能保护民众免遭被整个国际社会谴责为最恶劣的罪行行为的侵害。我们决不能推卸这一责任或将之视作为我们力所不能及的责任。正如没有任何国家能免受暴行罪风险一样，没有任何国家可免除共同的保护责任。