



大会  
第六十八届会议  
项目 14 和 118

安全理事会  
第六十九年

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

## 履行我们的集体责任：国际援助与保护责任

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告概述了国家、区域和国际行为体能够在哪些方面协助各国履行其责任，以保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的危害。本报告回应大会在第 [A/63/308](#) 号决议中作出的决定，即：根据各国在《2005 年世界首脑会议成果文件》第 138 至 140 段中的认可，继续审议保护责任问题。报告还参考了秘书长 2009 年关于履行保护责任的第一次报告([A/63/677](#))，其中确定了此原则所含责任的三个支柱框架。

本报告的重点是第二支柱，首先回顾了《世界首脑会议成果文件》所述暴行罪的性质和发展过程。报告接着提出应遵循何种方法和原则，以努力协助国家履行保护责任，并指出哪些行为体可能有助于推动履行协助责任。核心部分详细介绍了在第二支柱方面提供支持的三个主要形式，即鼓励、能力建设、保护援助，并举例说明了国家、区域和国际良好做法。报告最后阐述了在执行保护责任的第二支柱方面有哪些挑战，并就如何推进这一重要议程提出了具体建议。鉴于 2005 年世界首脑会议举行 10 周年的日子即将到来，报告还阐述了会员国接下来可能采取哪些步骤继续审议保护责任。



## 一. 引言

1. 在《2005 年世界首脑会议成果文件》(见大会第 60/1 号决议)第 138 和 139 段中,各国国家元首和政府首脑申明:每一个国家均有责任保护其人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害,其中包括有责任防止发生这种行为(第一支柱)。他们还宣布,国际社会应鼓励和帮助各国履行这一责任,支持联合国建立预警能力,并在危机和冲突爆发前协助处于紧张状态的国家(第二支柱)。最后,会员国还确认国际社会有责任帮助保护人民,包括使用外交、人道主义和其他手段,同时确认,如果和平手段不足以解决问题,而且有关国家当局显然无法保护其人民,则会员国随时准备根据《宪章》及时和果断地采取集体行动(第三支柱)。

2. 保护责任代表一项必须遵循的重大原则,即:国际社会有集体责任帮助保护人民免遭定义为国际罪行的行为之害。<sup>1</sup> 此原则诞生于国际社会未能防止卢旺达和斯雷布雷尼察发生灭绝种族行为之后。为保护人民免遭此类震撼世界良知的行径之害,已展开广泛、长期的努力,此原则就是该努力的一个突出部分。保护责任是一项政治原则,与武装冲突中保护平民的概念有一些共同要素,但更侧重于保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的危害,<sup>2</sup> 并借鉴了许多预防和应对工具及方法。

3. 安全理事会在第 1674(2006)、1894(2009)、2117(2013)和 2150(2014)号决议中曾重申保护责任。第 2150(2014)号决议在卢旺达发生灭绝种族 20 周年之际通过,也回顾了我的特别顾问在防止灭绝种族和保护责任问题上所发挥的重要作用。安理会在针对具体国家的决议中,曾继续提及国家有责任保护其人民,且已就若干此类情况授权采取行动协助国家保护其人民免遭暴行罪之害。<sup>3</sup>

4. 大会在第 63/308 号决议中同意继续审议保护责任问题。在大会 2013 年 9 月就该原则进行的最近一次非正式辩论中,会员国对秘书长关于第三支柱的意见表达了关注。作为回应,本报告评估了各种行为体怎样才能:通过开展伙伴合作鼓励国家履行其首要保护责任;协助它们建设能力,使其更能应对暴行罪的风险因素;增强其在新发危机或已有危机中的保护能力。本报告借鉴了前几次报告。这些报告的主题分别为:履行保护责任(A/63/677)、预警和评估(A/64/864)、区域和

<sup>1</sup> 本报告使用的术语“暴行罪”系指《世界首脑会议成果文件》第 138 段所述的四种行为。国际刑事法将灭绝种族、战争罪和危害人类罪定为罪行;族裔清洗虽未定为单独的犯罪行为,但此概念包含的行为往往构成上述罪行之一,特别是构成灭绝种族和危害人类罪。

<sup>2</sup> 见秘书长 2012 年关于武装冲突中保护平民的报告(S/2012/376)第 21 段以及秘书长 2012 年“关于保护责任:及时果断的反应”的报告(A/66/874)第 16 段。

<sup>3</sup> 见安全理事会关于马里局势的第 2085(2012)号决议、关于南苏丹局势的 1996(2011)号决议、关于科特迪瓦局势的 1975(2011)号决议。

次区域安排(A/65/877-S/2011/393)、及时果断的反应(A/66/874-S/2012/578)、国家责任和预防(A/67/929-S/2013/399)。本报告还载列了会员国、区域和国际组织、民间社会行为体的意见。在编写报告过程中与他们进行了协商，向他们了解到通过国际援助帮助国家履行保护责任的例子。

5. 我每年就保护责任问题编写报告，表明坚决致力于推动将此原则从言辞转化为具体行动。关于第二支柱的详尽论述早就应该进行，因为它对这一关键任务的执行具有核心作用。当前中非共和国、伊拉克、南苏丹等国正在发生危机，使民众每日面临实际侵害，也生动说明了为什么这种国际援助比以往任何时候都更加重要。国际社会今天在保护方面面临重重挑战，其中包括极端主义团体兴起造成的挑战，突出说明迫切需要以更早和更有效方式提供支持，协助国家防止滑向有系统的暴力和暴行罪。

6. 作为第二支柱一部分的国际援助如果构想适当并一以贯之，可增强各国在保护其人民免遭暴行罪方面已做出的努力，并可减少国际社会在第三支柱下作出集体反应的可能性。这就是为什么我坚定地认为，保护责任的三个支柱同等重要、相辅相成、不分先后。在落实这些支柱方面，还应记住关键问题不在于保护责任是否“适用”于某一特定局势(因为国家在任何地方和任何时候均有责任保护其人民)，而在于如何才能最好地利用每个支柱下现有的具体措施来防止和应对暴行罪。

## 二. 暴行罪的性质和发展过程

7. 为在第二支柱范围内制定适当形式的国际援助，需要了解灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的具体性质，并明确了解其所代表哪些特定暴力形式。由于需要确定早期预防机会，也促使人们深入了解暴行罪是如何发展而来的。各种事件发生的具体情况可能有所不同，但均可划分为三个主要阶段。

8. 第一阶段的特征是存在一个或多个因素，会提高发生暴行罪的总体风险。如我在 2013 年关于国家责任和预防的报告中所述(A/67/929-S/2013/399)，这些因素可包括：存在武装冲突或其他形式的不稳定；曾发生严重违反国际人权法和人道主义法的情况，包括一贯存在歧视做法；经济匮乏以及存在与之相关的差距；国家机构薄弱；有犯下暴行罪的推动因素或鼓励因素，包括排外意识形态；缺少与上述各点相抗衡的因素；存在有能力犯下此种罪行的行为体。为在这一阶段采取预防行动，需要制定在制度上更有重点的战略，目标是帮助国家增强复原力。主要目标是建立国家制度和机构，使之能正常运作，有法律基础，尊重人权和法治，公平地提供服务，并能应对或消除紧张局势的根源，避免升级。

9. 在第二阶段，发生暴行罪的可能性增加，使存在普遍风险的局势变为存在更具体威胁的局势。这一阶段的起因常常是发生了危机或政治过渡，结果引发了动

乱，加剧了现有的怨愤。然而，只有当存在下述条件时，才会犯下暴行罪，即：明确存在某种运动，以某一群体为目标或将其排除在外，使温和分子靠边，并组建武装团体，途径往往是广泛进行宣传。这一阶段还可能发生更频繁和更严重的侵犯人权行为。

10. 第三阶段存在即将发生暴行罪的风险，包括：侵犯生命权和人身安全的情况显著增加，其他侵犯人权行为增多，有系统地针对政治反对派等具体群体采取行动，同时行动对象努力自保。为应对第二和第三阶段常见的冲击和危机，需要采取更有针对性的措施，因为此时防止罪行发生的时间已经不多。这些措施可针对某个面临风险的群体，也可针对具体的挑战，例如限制人们获得可能用来犯下暴行罪的武器。

11. 这三个阶段意味着，第二支柱的援助措施不一定限于早期预防，而可包括向即将发生或正在发生暴行罪的国家提供支助。

### 三. 第二支柱的精神实质

#### 主权平等

12. 在 2005 年世界首脑会议上，各国承诺相互协助，以成功地履行其保护责任，而不仅仅是在国家未履行责任情况下作出反应。第二支柱因此提醒我们，保护责任的目的是加强而不是损害主权。此原则并非旨在建立一个等级结构，让国际社会向各国提出要求或强加解决办法。相反，它重申了《联合国宪章》第二条所声明的主权平等基本原则。各国具有主权平等地位，相互拥有权利和承担责任，作为同侪参与建立和维护国际规则、准则、机构。保护责任原则的宗旨在于鼓励致力保护人民免遭暴行罪的各种行为体开展合作。

#### 集体责任

13. 《世界首脑会议成果文件》第 138 和 139 段还阐明，各国有集体责任协助保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害。保护责任原则在概念上的关键贡献是将讨论主题从酌处权或第三方干预权转向各种行动者在不同层次上协助保护暴行罪潜在受害者的责任。集体责任是一项要求更高但更具包容性的概念。根据第二支柱提供国际援助不是简单地在国家需要时提供支助，而是促进履行集体责任。

#### 援助的共同原则

14. 为有效地履行这一集体责任，国家、区域和国际行为体根据第二支柱协助各国时应遵循一套共同原则，即：

(a) 确保国家的自主权

15. 国家行为者通常最适合确定暴行罪的风险因素，也最适合制定有效的减轻风险战略经验表明，国际援助如能与国家优先事项相一致，则效果较强。同样，国家战略也必须反映整个社会的要求。预防或应对暴行罪的努力要取得成功，前提是必须开展包容性的进程，参与方必须包括国家和地方当局，也必须包括人权组织、传统领导人和妇女团体等民间社会成员。

(b) 建立相互承诺

16. 一个国家保护其人民免遭暴行罪之害的努力能否取得成功，取决于国家行为者是否致力于履行其责任。如果国家一级缺乏增强复原力的真正意愿，或如果国家行为体之间无法就目标和方法达成协议，外部行为体的潜在贡献将是有限的。与此同时，国际伙伴应谋求提供连贯和协调的援助，做到能加强国家的努力，尊重包容各方的国家决策进程，并认识到增强应对暴行罪的能力是一个长期性任务，因而致力于持续提供支助。

(c) 不造成损害

17. 经验表明，国际援助若设计不当，可能无意中造成或加剧社会分裂，从而助长暴行罪的发展。一些国际支助或技术咨询促成歧视和差异，或导致各团体竞争收入来源，造成的损害特别大。因此，国际伙伴应尽一切可能努力“不造成损害”，包括把预防犯罪工作纳入指导援助的评估、规划和监测进程。

(d) 将预防工作放在优先位置

18. 《世界首脑会议成果文件》第 139 段表示，国际社会承诺在危机和冲突爆发前协助处于紧张状态的国家。及早采取行动不仅增加了能在升级前处理潜在风险的可能性，而且成本效益更高。虽然这一点已得到广泛承认，但国际社会在预防方面仍一贯投资不足，且仅在危机的边缘才做出反应。

(e) 保持灵活性

19. 发生暴行罪的风险因背景不同而不同，还会随时间推移而发生变化。因此，国际援助必须设计为既能应对具体情况，又能适应不断变化的需要，特别是就处于紧张状态的国家而言。灵活性意味着愿意为实现期望的结果而定期调整方案，并愿意在提供援助的同时审查其效果。

### 伙伴关系

20. 许多行为体可以在实施第二支柱方面发挥作用。那些距离近、得到信任、具有知识、能力或合法性的行为体可以在某些情况下发挥主导作用。但是，这并不免除其他行为体继续有责任支持旨在预防和应对暴行罪的政策。最有效的国际援助形式可能涉及以下第 21 至 27 段所述一系列行为体之间的伙伴关系。

21. 由于其合法性和全球性质，联合国是第二支柱下国家援助架构的中心部分。大会具有独特的能力来召集各国开会，制定协助保护民众的国际准则和原则，并调动资源支持各国履行承诺。人权理事会、人权条约机构和特别程序任务执行人鼓励各国，向它们建议如何履行其第一支柱保护责任，并通过其不断监测职能来帮助确定潜在的暴行罪风险。安全理事会授权通过维持和平行动和特别政治任务援助国家，但也处理相关的专题议程，如武装冲突中的性暴力和基于性别的暴力专题议程。建设和平委员会有任务为冲突后国家提供持续支持，包括在一些情况下为已遭受暴行罪的国家提供这种支持。联合国特定方案、基金、专门机构、国家工作队和独立人权机制也可以在第二支柱下发挥关键作用，办法是为获取专门知识提供便利，并确保能力建设加强国家应对暴行罪的能力。

22. 其他几个国际组织也提供援助，直接和间接地帮助各国履行其保护责任。例如，世界银行扩大了对已遭受冲突和其他形式暴力的国家的支持，包括通过其建设国家与建设和平基金的支持。国际刑事法院和《罗马规约》确立的积极互补原则以及其他国际刑事问责机制也是要通过共享信息、培训国家检察官和调查人员、打击助长暴行罪的有罪不罚现象来协助各国保护其人民。

23. 距事件较近的国家往往掌握更详细的信息，可能对一国的历史文化有更深入的了解，更容易直接受到暴行罪后果的影响，可能对于有效交付国际援助至关重要。邻国可以在确定能力差距以及作为国家和国际行为体之间的信息、思想和战略交流渠道方面发挥主导作用。然而，紧张局势的后果或政治经济利益的存在可能会在某些情况下限制邻国的积极作用或加剧不稳定。在某些情况下，距离较远的行为体可能具有更广泛或更平衡的视角，能够更好地提供协助。

24. 如我 2011 年关于区域和次区域安排的作用的报告(A/65/877-S/2011/393)所述，促进区域和全球机构之间更广泛和有效的协助，对于履行保护责任至关重要。联合国、非洲联盟和政府间发展管理局(伊加特)之间合作支持苏丹和南苏丹的和平进程与政治对话，以及联合国、西非国家经济共同体(西非经共体)和非洲联盟联合促进萨赫勒区域和平，提供了区域组织可以如何在第二支柱下做出贡献的有力例子。这些共同办法较有可能建立跨界信任，推动安全与发展，应对民众所受的跨国威胁，并便利交流民用专门知识。其他区域组织如东南亚国家联盟(东盟)、欧洲联盟和美洲国家组织也有重要的经济和政治手段，可用来协助地方和国家当局及民间社会应对发生冲突或不稳定的风险。

25. 各国组建越来越多专门防止暴行罪的全球和区域网络，开辟了新的伙伴关系和互助途径。全球保护责任协调人网络、全球制止大规模暴行罪行动以及拉丁美洲防止灭绝种族和大规模暴行网络表明，共同目标和从过去经验中汲取的教训可以如何帮助国家确定有效的保护战略。

26. 私营部门行为体可以加强地方经济，雇佣包容所有社会群体的劳动力，从而促进增强复原力。在某些情况下，私营部门专门知识可以通过公私伙伴关系动员起来，以加强旨在预防暴行的国家措施的影响。另一方面，经验表明，企业既可能通过其经营和业务做法间接助长暴行罪的实施，尤其是在采掘业，也可能通过其产品和服务直接为实施这种行为的人提供条件。私营部门行为体可以通过遵守2011年《联合国企业与人权指导原则》减少这一风险，并确保其商业活动不会加剧社会分裂。他们还可以考虑制定明确涵盖暴行罪风险的风险管理工具。

27. 民间社会可以在提供和倡导第二支柱下国际援助方面发挥关键作用。地方民间社会行为体了解并能够获取早期预警信息，而许多其他行为体没有这种信息。地方民间社会行为体还可以追究国家当局的责任。国际民间社会组织可以鼓励发展一个妇女和青年在其中发挥重要作用的充满活力的民间社会，并支持制定国家预防办法和基于社区的预防办法。这些努力补充旨在加强国家复原力的较正式的国际援助。

## 四. 援助形式

28. 增进平等和社会正义的发展援助可在帮助各国履行其保护责任方面产生积极影响。然而，尽管传统的发展合作可以发挥核心作用，在保护责任方面援助各国还将涉及更广泛的经济、政治、人道主义工具，而且在某些情况下涉及军事工具。我2009年关于履行保护责任的报告(A/63/677)确定了第二支柱下的三大类援助：

- 鼓励各国履行其保护责任，为此传播相关的法律标准和规范性承诺，提醒各国必须遵守，并就如何履行其责任进行对话
- 通过培训、体制建设、积极分享最佳做法建设防止暴行罪的国家能力
- 通过提供更多能力或专门知识，协助各国在新发危机或已有危机局势下提供保护。

### A. 鼓励

29. 鼓励可以采取两种形式。第一，国际行为体可以通过提高认识和传播准则鼓励国家履行其第一支柱责任。第二，国际行为体可以利用保密或公开对话提醒处于紧张状态的国家必须履行其保护责任，并处理即将发生危机的迹象。

#### 鼓励履行第一支柱责任

30. 第一种鼓励形式是进行制度性暴行预防这一总体努力的一部分，包括传播人权和人道主义标准和准则，以及教育国家当局和广大公众认识暴行罪的性质和发展过程。围绕《日内瓦四公约》及其附加议定书、《防止及惩治灭绝种族罪公约》

和核心国际人权文书的讨论和做法有助于国家更严格遵守禁止暴行罪的法律准则。这些法律文书的所有缔约国都有义务确保它们得到执行。

31. 同行审议和评估机制是一种特别有力的鼓励形式，并提醒人们任何社会都不能幸免灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的风险。人权理事会会议和普遍定期审查进程使人们有机会对可能构成暴行罪风险因素的侵犯人权行为提出关切，并可就纠正行动提出建议。这些进程的公开性质特别能促进各国履行其第一支柱责任。此外，人权理事会特别程序任务执行人和人权条约机构独立专家的参与，为与各国就人权问题和暴行罪风险进行对话提供了一个重要机制。

32. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)也鼓励各国履行其保护责任，包括通过支持执行人权标准，发展国家人权机构，支持调查委员会调查可能构成暴行罪的受控严重违反人权和国际人道主义法行为。例如，在科特迪瓦，人权高专办为人权理事会设立的调查委员会提供信息，协助它调查关于 2010 年 11 月总统选举之后发生严重侵犯人权行为的指控。人权高专办还为国家司法机构提供了技术支持，有助于就该国选举后危机期间所犯罪行展开头两次国家审判。

33. 主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员有具体任务授权，在公开场合和私下为处境危险及需要保护和援助的民众代言，包括在大会和安全理事会代言。人道主义事务协调厅还力求加强会员国对在武装冲突中保护平民的承诺。

34. 区域行为体和举措特别适合提供有针对性的鼓励。例子包括美洲国家组织的美洲人权委员会、欧洲委员会特别是其欧洲人权法院、非洲同行审议机制、大湖区问题国际会议的防止及惩治灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪及一切形式歧视区域委员会、东盟区域论坛和阿拉伯国家联盟。我鼓励各国着力加强现有区域机制，以使其重视防止发生暴行罪，并考虑在缺乏预防暴行罪问题同行讨论的区域或分区域建立这种机制。

35. 一切形式的鼓励都应特别关注保护最脆弱群体。安全理事会关于妇女、和平与安全问题的第 1325(2000)号决议连同随后的第 1820(2008)、1888(2009)、1960(2010)和 2106(2013)号决议以及我的冲突中性暴力问题特别代表的努力，突出显示了必须通过采取鼓励措施，保持针对冲突中性暴力的禁令。同样，我的儿童与武装冲突问题特别代表和联合国儿童基金(儿基会)也在工作中鼓励各国执行儿童保护指导方针，并协助制定国家行动计划。民间社会组织一直在这两个领域积极宣传全球标准和鼓励制订国家战略，以应对性暴力和基于性别的暴力，并促进儿童保护。

### 对话和预防外交

36. 第二类鼓励适用于特定的令人关切局势，涉及使用预防外交，减少民众遭受暴行罪的危险。预防外交传统上力求在争端升级前将其解决，但各行为体可在第二支柱下以更具针对性的方式使用预防外交。保密对话或各种形式的公共交流既



可提醒处于紧张状态的国家的国家行为体他们负有保护民众的责任，又可建议通过何种途径能减轻发生暴行罪的风险。

37. 在一些区域，这些预防外交形式已形成制度。例如，欧洲安全与合作组织(欧安组织)少数民族事务高级专员在静默外交的基础上进行实地访问并开展早期预警活动。同样，非洲联盟智者小组有一项任务，即利用斡旋鼓励争端各方以非暴力方式解决他们的分歧。在拉丁美洲，各国领导人通过南美洲国家联盟团结起来共同支持处于紧张状态的邻国。2008年，该联盟成立了一个委员会，支持玻利维亚多民族国在充满暴力的政治动荡后进行对话。可利用这些机构和类似机构重申遵守国际人权和人道主义法的重要意义，并表明不遵守的潜在代价。

38. 联合国也在政治事务部牵头下利用预防外交来缓和紧张局势并努力找到非暴力解决办法，并可强调各国应履行其保护民众免遭暴行罪之害的责任。事实上，通过使用斡旋，或在某些情况下通过任命特使，我以公开和非公开的方式不断鼓励各国这样做。我打算继续建设采取行动的政治意愿，包括为此提请国际社会注意正在发生或即将发生的灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪局势。联合国人权事务高级专员以及我的防止灭绝种族问题特别顾问和保护责任特别顾问也通过为各国提供公开和非公开的鼓励措施，应对令人关切的局势。

## B. 能力建设

39. 暴行罪的预防始于国家和地方各级，但只有各国拥有促进复原力所需的必要架构、手段 and 知识，预防才能发挥实效。国际援助可通过帮助建设两套能力，产生重大的影响。第一套能力通常旨在建立有效、合法和具有包容性的治理，第二套能力专门用来创造“抑制犯下暴行罪的手段”。“抑制手段”指有助于防止风险升级为迫在眉睫的危机的特定能力、机构和行为体。

40. 在开展这一形式的国际援助时，各行为体不仅需要考虑他们力求建设何种能力，而且需要考虑如何能够最好地建设这些能力。经验表明，开展能力建设应首先进行彻底的需求评估，以便国际行为体考虑到已有的体系，并同国家和地方行为体进行广泛协商。此外，此类努力绝不能仅限于建立正式的机构。这些机构普遍存在的文化和精神同样重要，因为它们掌握权力的人中确立了共同的规范和原则。此外，国际能力建设援助应把以下二者结合在一起：一方面是提供有关不同治理领域的技术咨询意见；另一方面是为可充当“守望者”和向当局问责的行为体提供具体的支助和技能发展。最后，第二支柱下的能力建设应工作应包含测量工作效益的机制，以便持续保持地方对国际援助的支持。

### 有效、合法和具有包容性的治理

41. 若干区域和国际行为体参与建设国家进行有效、合法和具有包容性的治理的能力。虽然活动的轻重缓急取决于具体情况，但最常见的核心构成部分涉及协助发展或加强参与式和负责任的政治机构、对法治的尊重和平等诉诸法律的机会以

及公平和透明地管理经济资源和资产的机制。这些善治的基石可以消除冤情的核心来源，最大限度地减少灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的风险。要促进实现预防暴行的目标，建设这些能力的国际援助应特别注重解决社会中的横向不平等问题，造成这一问题原因往往是特定群体被系统地剥夺公民、政治、经济、社会和文化权利。

42. 这一办法的一个重要因素是协助国家当局促进和保护文化、族裔、民族、语言和宗教少数群体的权利。然而，最近一些危机显示基于宗教的不容忍、基于族裔、宗教或政治派别的歧视以及对公共自由的限制出现令人忧虑的增长，这些危机表明国际援助需要再前进一步，推动建立真正融合各方的机构。融合各方的机构代表整个社会，促进定期进行族群间对话和解决问题，并使国家前途与所有人的利益都息息相关。欧安组织少数民族事务高级专员拟订的“卢布尔雅那多元社会融合问题准则”所载的各项原则和意见为此类能力建设提供了有用的资源。

#### **抑制暴行罪的具体手段**

43. 除这些更广泛的预防努力外，经历灭绝种族、危害人类罪、战争罪和族裔清洗的社会经验表明，国际援助应着重于建设具体的抑制手段，使各国能够解决可能导致犯下暴行罪的危机的早期迹象。这些抑制手段促进发展有效、合法和具有包容性的国家机构，而且对减轻暴行罪的风险产生更直接和有针对性的影响。下述七项能力尤为重要。

##### **(a) 专业和负责任的安全部门**

44. 国际行为体可通过提供材料、培训和咨询，协助建设能够应对可能有犯下暴行罪动机和手段的非国家武装行为体构成的威胁的安全部门。然而，必须从更广泛的角度构想能力建设，原因有两个。首先，国家的安全部队本身可能共同犯下或积极参与犯下此类罪行。因此，提供援助者应坚持对可能出现的滥用援助情况采取保障措施，包括强有力的民事监督，并有权在预防暴行罪目标受到损害的情况下停止安全部门合作。

45. 其次，在加强实体能力的同时，还应为促进专业精神、尊重国际人权法和人道主义法以及问责提供援助，以便使武装部队、执法和情报部门得到民众的信任。本组织的安全部门改革总体方法即遵循这些目标，具体体现在《关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》以及各项建设具体能力的方案。例如在哥伦比亚，人权高专办的能力建设工作促使建立了情报部门运作的新法律框架并设立了议会情报监督委员会。为支持参与安全部门改革的区域和国际行为体设立的国际安全部门咨询小组也提供具体咨询意见，说明如何确保安全部门人员反映出人口的多样性，公正行事，并在明确设立的机制内运作以侦查和惩罚不法行为。展望未来，包括在联合国机构间安全部门改革工作队内参与安全部门援助的各机构可在各自的培训方案内纳入有关暴行罪性质和发展过程的具体模块。

(b) 监督政治过渡的公正机构

46. 政治过渡，特别是选举，有时可能引发暴力，最终可能导致犯下暴行罪。如果部分民众认为选举缺乏公平性、包容性或透明度，他们就更有可能会诉诸暴力，有鼓动暴力动机的冲突制造者也更有可能会为自己的目的煽动起这些群体。抑制这些消极动态的一个重要手段是，建立公正和称职的选举委员会，使之能够不受狭隘的经济和政治利益影响，确保选举诚信，并及时和公正地宣布选举结果。

47. 对肯尼亚 2007 年 12 月选举后犯下的包括危害人类罪在内的被控罪行的原因进行了评估，发现除基本的抱怨外，对选举机构的不信任也助长了在该国普遍存在的族裔暴力，而且推迟宣布选举结果也使人们更加怀疑选举存在舞弊。在 2013 年选举期间，为提高公众信心和减少暴行罪风险采取了若干改革举措，包括联合国开发计划署(开发署)和捐助国向肯尼亚独立选举和边界委员会提供了技术和资金支助。

(c) 独立的司法和人权机构

48. 公正和独立的司法机构提供了两条减轻暴行罪风险的特有途径。首先，此类机构可作为申冤机制，取代可能引发暴行罪的暴力或法外行事办法。其次，此类机构提供了把策划、煽动或犯下暴行罪的肇事者绳之以法的手段，从而有助于实施国际刑事法院有关补充性的核心原则。

49. 包括国家人权机构和监察员办公室在内的授权保护人权的机构也可作为抑制暴行罪的手段。这些独立机构应遵守大会通过的《1993 年巴黎原则》，不仅应对个人投诉，而且确定并公布哪些类型的言论构成根据族裔或宗教仇恨煽动暴力的行为。

50. 加强这些法治相关机构的工作如能避免采用“一刀切”做法并努力增强地方和国家行为体权能，往往最有实效。如能采用自下而上的战略，借助于业已存在的正式和非正式司法系统，就更有可能获得广泛的合法性，并成为后续改革的基础。例如，这一办法已在塞拉利昂得到采用，当地确认最高酋长历来在解决争端方面发挥的作用，邀请其参与议会和地方治理机构的工作。

(d) 评估风险、调动早期反应的能力

51. 通过经常评估危险因素、人员动态证据以及不同人群的脆弱性，有助于增强国家预防和应对暴行罪的能力。这种评估也可用来促成其他种类的国际援助，例如发展合作，从而避免一个领域的政策对另一个领域产生不利影响。

52. 每个国家都将按照本国国情制定风险评估框架，同时，民间社会组织提供的防止暴行罪的指导，或秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问和履行保护责任特

别顾问拟定的“分析框架”，<sup>4</sup> 可帮助确定发生暴行的风险和国家在应对这些风险方面的脆弱环节。拥有先进预警机制的区域组织，如欧洲联盟、非洲联盟、政府间发展管理局和西非国家经济共同体，也可向各国说明与其境况相关的危险因素。在某些情况下，可以与发展伙伴合作执行或联合执行风险评估。例如，作为参与脆弱国家新政框架的一部分，欧洲联盟和其他国际伙伴协助索马里拟定了脆弱性自我评估。不过，仅提供信息还不够。必须及时向有能力采取行动的决策者提供相关事实和分析，并使之易于采用。

(e) 地方解决冲突的能力

53. 能力建设援助也应侧重地方和国家能够促进对话与和解、调解具体事项的非正式机制。例如，在开发计划署的援助下，圭亚那成立了族裔关系委员会，协助建立政府和民间社会的能力，以有效应对可能引发暴行罪的事件。紧张状况的来源各不相同，有的来自土地和其他资源争端，有的来自宗教、种族或政治继承纠纷，但通过促进本地解决方案，这些机制可以建立和平解决纠纷的文化，减少对国际社会调解的依赖。

54. 在地方上，传统领导人和宗教领导人在化解社会矛盾中的作用尤其重要，已经为加强这些领导人的努力制定了一些颇有成功希望的举措。政治事务部调解支助股、联合国不同文明联盟、芬兰教会援助组织、伊斯兰合作组织以及非政府组织“宗教争取和平”建立了“传统和宗教和平缔造者网络”，借以使这些进程为解决社区间紧张关系做出更大的积极贡献。

(f) 媒体抵消偏见和仇恨言论的能力

55. 某些仇恨言论等于是煽动暴力，常常鼓励肇事者犯下暴行罪。这些破坏性的言论让人觉得暴行罪似乎是件好事或可以允许，所以打击这类言论是阻止暴行罪的重要手段。媒体作为接收和传播信息的工具，既可成为鼓吹宣传、散布负面偏见、进行煽动的强大途径，也可以作为打击这类言论、阻止其传播的重要工具。

56. 国际行为体可以支持媒体的积极作用，包括协助增进记者的研究调查能力，协助开展禁止煽动的立法工作，拟定记者的行为和道德标准规范，促进真实公正的报道。击退煽动言论的最佳办法是，让地方贤达和组织在平面媒体、广播电视、互联网和社交媒体上，以及在面对面沟通中给予反驳。在科特迪瓦，煽动仇恨的言论助长了社区暴力，联合国科特迪瓦行动(联科行动)则利用其广播能力促进建设和平环境，并经安全理事会授权负责监测和报告煽动仇恨、暴力或不宽容的言行。

<sup>4</sup> 此分析框架有联合国各正式语文的版本，可在以下网站查阅：<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/>。

(g) 在过渡时期有效、合理地开展司法工作的能力

57. 造成暴行罪的一个主要风险因素是，有人以往犯有这类罪行但却一直逍遥法外。因此，第二支柱下能力建设的重点应是建立有效合理的过渡时期司法机制，做到既前瞻未来又回顾以往。国际合作伙伴常与联合国密切合作，为过渡时期的混合型司法工作提供了重要的支持，包括柬埔寨法院特别法庭、塞拉利昂特别法院和波斯尼亚-黑塞哥维那法院战争罪分庭。除在司法上有效惩罚罪行外，国际行为体还可以协助资助悬而未决的财产索赔工作，持久解决流离失所现象，协助恢复受害者的公民身份。国际刑事法院向乌干达北部上帝抵抗军的受害者提供援助，就是这种更广泛方法的一个范例。此外，鉴于教育在促进社会和谐、增强个人责任感方面发挥核心作用，冲突后环境中的国际援助可特别注意教育改革，促进多元化价值观，讲解暴行罪的原因和后果。

58. 打击性犯罪和基于性别的犯罪的跨国司法工作尤其重要。正如我在与冲突有关的性暴力报告(S/2014/181)中所指出，缺乏足够的国家能力和专业知识，难以调查和起诉这类犯罪，仍然严重妨碍着追究责任。国际和区域行为者力求补救各国这方面的不足。例如，在刚果民主共和国，冲突中性暴力问题法治专家小组的代表与开发计划署一道支持军法官和流动军事法庭的调查起诉工作，包括通过联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)设计和支助的检察支助部门提供支持。除这些法律问责机制外，安理会第 1888(2009)号决议还呼吁各国在国际社会支持下，使性暴力受害者能更多获得法律援助、医疗保健、重新融入社会经济生活方面的服务，并消除造成暴力侵害妇女和女童的结构性因素。

C. 协助各国保护本国人民

59. 除能力建设援助外，处于紧张状态或危机迫在眉睫的国家还可以请求临时国际援助，剥夺意欲犯下暴行罪者的犯罪手段，或是增进这些国家现有的保护能力。

**剥夺施暴的手段**

60. 国际和区域行为者应进行合作，制止小武器和轻武器的流通，制止非法融资及其他形式的非法贩运，特别是加强跨境海关合作和信息共享网络。尽早努力剥夺肇事者施行暴行罪的手段尤其重要。《武器贸易条约》是这方面的重大步骤，加强了各国不故意提供可用于暴行罪的武器的义务。此外，安理会第 2117(2013)号决议也明确指出，小武器和轻武器的滥用导致了严重罪行，强调必须积极协助各国应对此类武器的增多和散布所造成的破坏性影响，包括在安全理事会授权进行武器禁运的国家借助联合国维持和平部队的力量开展这项工作。一些在处于紧张状态的国家经营的国际公司也可以协助保护人民，确保其产品、服务或技术不直接或间接地促成系统性暴力或严重侵犯人权行为。

## 民事援助

61. 邻国、区域和国际组织以及民间社会也可以响应各国提供民用资源的请求，加强保护弱势人群的能力。加强国际社会及时调动和部署专门民事能力的的能力，将特别有助于处于紧张状态的国家。以下五个方面的协助可能产生最大的影响。

### (a) 解决争端的专业知识

62. 国际行为体可以提供咨询和专业知识，支持当地的调解和解决争端的努力。政治事务部调解支助股通过部署调解专家待命小组提供了技术专长，并拟定了《联合国有效调解指南》。各成员国还参与支持地方调解努力的国家和区域倡议，如芬兰和土耳其主导的“调解之友小组”和西非经共体最近成立的“调解促进股”。

### (b) 人权监测

63. 在有发生暴行罪风险的局势中，协助扩大国家和地方监测和报告侵犯人权行为的能力尤其重要。人权高专办外地办事处、维和行动的人权部分以及联合国一些特殊政治任务往往有履行这一职责的任务。在阿富汗、哥伦比亚、几内亚、伊拉克、马里和苏丹南部等局势中，联合国人权监测员可以发现弱势群体，提供早期预警，会同国家当局应对冲突和风险，甚至通过其存在提供保护，阻止侵犯人权行为转成暴行罪。非洲联盟、西非国家经济共同体、欧洲联盟和欧安组织等区域组织也部署人权专家，有时是自己派出特派团，有时是参加联合国授权的维和特派团。鉴于人权专家发挥重要作用，各国和政府间组织可更多投资于其招聘、培训和部署，包括在联合国框架下进行此类投资。

### (c) 执法和刑事调查

64. 临时部署高级警官往往可以帮助国家行为者应对紧张时期执法面临的多方面挑战。联合国维持和平行动警察部分作出了重大贡献，包括在布隆迪、科特迪瓦、刚果民主共和国、海地、科索沃、利比里亚和塞拉利昂。整个司法部门也都需要这种援助。在调查和起诉暴行罪的能力有限的情况下，国际援助可能是确定事实、维护正当程序、向肇事者问罪的唯一手段。

### (d) 保护难民和国内流离失所者

65. 在出现危机时，联合国难民事务高级专员公署(难民署)有时可与诸如挪威难民理事会这样的非政府组织协同提供具体形式的保护，包括支助庇护申请，也包括保护安全设施内的难民。难民署工作人员不仅可防止出现暴行罪或暴行罪升级，还可提供有关难民和国内流离失所者的重要信息，用来增强国家及其他区域或国际行为体的保护能力。

(e) 在人道主义紧急情况中保护平民

66. 在外地和全球级别上，人道主义行为者在人道主义保护问题群组框架下开展协调和保护工作。在人道主义紧急情况中，这些群组发现、分析和积极应对受影响人群的保护需求。这种援助不仅增强了国家保护高危人群的努力，也有利于削弱助长暴行罪发生的条件。

**维持和平与稳定援助**

67. 在某些情况下，国家可能会寻求区域军事部队或国际军事部队的援助，以保护遭受或有可能遭受暴行罪之害的平民。例如，驻所罗门群岛区域援助团就是在所罗门群岛政府请求下于 2003 年设立的，在太平洋岛屿论坛的充分参与下向国家当局提供全面的军事、民事和警察支助，通过解除军事团体和犯罪团伙的武装、建立法治以及通过刑事司法机制追究犯罪人的责任，帮助该国保护其居民。此外，在安全理事会为维持和平特派团所规定的任务中，保护平民现在已经成为常规内容，并且仍然是在中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、南苏丹、苏丹和其他地方的工作中心，这些地方或者曾发生过暴行罪，或者存在继续犯下这种罪行的风险。在某些情况下，例如安全理事会第 1996(2011)号决议在设立联合国南苏丹特派团时，明确授权维持和平人员支持国家当局履行其保护责任。在其他一些情况下，联刚稳定团等特派团发明创新的灵活措施，通过使用快速反应部队、临时部署军事特遣队以及常规和机动巡逻等方式，向面临迫在眉睫威胁地区的平民提供安全保障。

68. 在保护处于动荡局势中的平民方面，已经取得了许多经验教训。维持和平行动部制定了培训单元，以提高维和人员对其保护平民职责的认识，并通过利用流动培训小组，努力确保维和人员在部署前领会这方面的指导意见。但光靠这些是不够的；培训需要双方都加大投入。至关重要的是，部队和警察派遣国应积极确保其人员接受关于这些任务的具体培训，了解执行这些任务所涉及的事项。

69. 在培训之外，至关重要的是加强人权监测员与维和部队之间的协调，以确保把评估不同人口组别所面临的风险有系统地纳入维持和平行动的战略和战术。正如我在 2013 年关于武装冲突中保护平民的报告(S/2013/689)中提议的那样，在实地改进对平民伤亡的跟踪并建立记录平民伤亡的联合国共用系统，将有助于这方面的努力。此外，捐助者还加大力度支持妇女保护顾问，可提高国家、区域和国际军事人员在冲突各方涉嫌实施强奸和其他形式性暴力行为的局势中的保护能力。

## 五. 挑战和建议

70. 第二支柱项下国际行动的三种主要形式，即鼓励、能力建设和保护援助，能够支持各国成功履行其第一支柱项下的责任，即保护其人民免遭灭绝种族、战争

罪、族裔清洗和危害人类罪，并避免采取第三支柱项下争议较大的措施。然而，要履行援助他国的集体责任，需要一些行为体采取不同做法，并在开展核心行动时更有意识地了解暴行罪及其发展过程。

71. 联合国在这方面已经迈出了坚实的一步。针对本组织在斯里兰卡冲突最后阶段的失败，我启动了“人权先行”行动计划，该计划呼吁开展全系统努力，以防止并应对有可能或正在发生的严重违反国际人权法和国际人道主义法行为，包括那些可能导致暴行罪的行为。“人权先行”利用联合国任务的广度，确保联合国实体确认其有集体责任加强早期预警与早期行动之间的联系，并将人权保护置于本组织工作的中心。其他行为体，包括区域和国家两级的行为体，也取得重大进展，制定了预防和应对暴行的明确战略。例如，欧洲联盟与其他区域组织和民间社会合作，大大加强了其早期预警和冲突分析能力，以便更好地为其提供援助确定目标。但是，尽管这些积极举措受到欢迎，执行第二支柱仍需要克服一系列挑战。

### 挑战

72. 首先，第二支柱项下的多层面议程可能令人望而生畏。没有任何简单方法来简化帮助各国履行其保护责任所涉及的众多任务或持续承诺。然而，在最有效的国际援助形式方面，已经取得了经验教训。要实现第二支柱的目标，既可通过以更明智方式利用现有资源，也可通过制定战略，将抑制暴行罪作为优先事项。

73. 第二，实施预防行动的意愿还是太微弱。最明显的表现是，在局势转变成危机之前，各国不愿其国内局势被列入区域或国际组织的议程。这也反映为许多会员国在分配资源时仍然优先考虑危机应对，而且一些国家对于接受同行审查心存顾虑。

74. 《世界首脑会议成果文件》载列了应对预防工作所面临挑战的部分解决办法，各国在该文件中承诺“援助那些处于危机和冲突爆发前紧张状态的国家”。履行保护责任的重点应是赋予该承诺以更大意义，并使之更具体化。众所周知，预防工作的成果难以证明，然而，通过投资于分析此类成果的方法以及确保各国商定“国家处于紧张状态”的构成要素，能够加强预防努力。

75. 第三，履行保护责任恰逢许多国家面临财政紧缩的大环境。但目前的资源制约也提供了从根本上重新审查资源分配并修订现有框架的契机。考虑到危机发生后行动成本大幅增加且经历暴行罪的国家会面临社会和经济破坏，在第二支柱项下提供援助也是明智和长期的投资。本报告中概述的国际援助形式有助于集中力量并鼓励分工。

76. 最后，第二支柱强调向国家提供援助。在非国家行为体对平民进行迫害的情况下，这一点尤其重要。但当一国政府积极利用国家架构实施暴行时，就没有理由加强国家机构。然而，即使在这种情况下，国际行为体仍然可以继续鼓励该国



履行其保护责任并提供援助。朝鲜民主主义人民共和国人权调查委员会 2014 年报告(A/HRC/25/63)吁请各国和特别报告员继续参与有关朝鲜民主主义人民共和国的努力，对于履行保护责任而言，该国仍然是最具挑战性的环境之一。为应对由国家推动的暴行，国际行为体也可以帮助民间社会团体发展政治和组织技能以反对暴行罪的支持者，将国际注意力集中在对民众的威胁上，并且主动提供协助来惩罚或孤立犯罪人。作为秘书长，我尤其有责任在这种情况下作为弱势和受威胁人民的代言人。

## 建议

77. 成功实施第二支柱各项议程需要本报告提及的各方协调行动，以避免国家行为体负担过重或国际援助零散化。协调的一个关键先决条件是各方认同下列核心优先事项：加大努力，鼓励各国履行其保护责任；投资于能力建设方案，解决横向不平等现象并支持具体抑制暴行罪的机制；向处于紧张状态的国家部署更多能力，以提高这些国家保护民众的能力。更具体而言，我呼吁各会员国：

- 利用人权理事会同行审查程序和相关区域组织等现有机制和机构，鼓励各国履行其保护责任；
- 投资于各种工具，以鼓励各国在新出现或已有的危机局势中履行其保护责任，如开展斡旋和预防性外交；
- 将暴行罪的风险和发展过程纳入冲突分析并将应对暴行罪局势的备选政策纳入现有指引，从而改进国家、区域和国际援助的现有形式；
- 将当前能力建设的工作重点放在消除横向不平等方面，并且，以七个抑制暴行罪的手段为目标，设计或加强能力建设方案；
- 增加提供专业文职人员资源并提高其专门知识水平，就暴行罪风险因素和发展过程为维和、安保、执法人员举办更多培训方案；
- 确保第二支柱项下的国际援助协调一致，包括就减轻暴行罪风险方面的优先事项和方案加强信息交流；
- 支持防止灭绝种族罪行和保护责任问题办公室开展早期预警和能力建设工作，并且为联合国征聘、培训和部署人权专家的能力进行投资；
- 支持努力改进对预防性行动效益的监测和评价；
- 加强预防暴行罪的区域和国际网络。

## 六. 重申保护承诺

78. 除了采取上述实际步骤以加强第二支柱项下的国际援助外，各国在即将到来的一年中还有机会重申并推进其世界首脑会议上作出的保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的承诺。考虑到人民在“永不重演”的承诺下继续遭受暴行罪之害，这项任务的紧迫性无以复加。现在是时候构建一个更强有力的全球伙伴关系，以便在本报告概述的共同原则激励下，履行我们提供保护的集体责任。

79. 自 2005 年以来就保护责任的众多要素所形成的共识可以作为向前迈进的基础。首先和最重要的是，各国一致认为保护责任的范围“狭窄但深入”：狭窄是因为它被限定于保护人民免遭暴行罪的范围，但执行保护责任所需的一系列措施却决定了其深入性。第二，各国重申国家当局应承担首要保护责任，且任何社会都无法免除暴行罪的风险。同时，各国都承认保护责任的三大支柱相辅相成，任何一个支柱都无法单独发挥效用。第三，各国一贯表示，试图解决已经发生危机的努力具有内在局限性，因此预防才是保护责任最重要的内容。但是，各国还认识到，并不总能明确区分预防和应对之间的界线。最后，各国坚持认为，国际社会必须依据《联合国宪章》和国际法的其他既定原则来履行其保护责任。各国还强调，在第三支柱项下及时、果断采取对策时也应注重运用外交、政治和人道主义措施，把军事力量作为最后手段。

80. 2015 年是世界首脑会议十周年，值此恰当时机，大会可以在上述共识基础上评估履行保护责任的努力。作为这一进程的组成部分，会员国不妨考虑将保护责任列入大会正式议程。该项评估可以提供机会更深入地审议保护责任迄今为止发挥的影响、三大支柱中每个支柱面临的有关挑战以及国家、区域和国际行为体在保护能力方面的差距。我鼓励会员国抓住这个机会，为保护责任的下一个十年拟订一项雄心勃勃的愿景，因为保护责任原则已成为全世界为保护脆弱群体免遭最严重国际罪行和违法行为之害所提供保障的核心组成部分。