

大会
第七十届会议安全理事会
第七十一年

议程项目 15 和 116

联合国经济、社会和相关领域各次主要会议
和首脑会议结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

动员集体行动：保护责任的下一个十年

秘书长的报告

一. 引言

1. 2005 年，各国国家元首和政府首脑在世界首脑会议成果文件第 138 和 139 段中阐述了保护责任原则(见大会第 60/1 号决议)，他们表示打算加强保护人民不受灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪侵害的能力和意愿。鉴于卢旺达和斯雷布雷尼察的种族灭绝表明集体行动失败了，他们希望消除国际人道主义法、难民法和人权法明确规定的各国现有法律义务与民众遭受大规模系统暴力行为威胁这一现实之间的差距。

2. 我受到上述政治承诺的激励。这是我为什么在成为秘书长前保证，如果当选，我将尽我最大努力落实保护责任原则，把它从言论变为行动。这一保证也表明我相信，《联合国宪章》的初始原则中就有保护民众不受残暴行为罪的侵害。¹ “我联合国人民”的安全与各国的安全一样重要。

* 由于技术原因于 2016 年 8 月 17 日重发。

¹ 在本报告中，“暴行罪”这一用语是指 2005 年世界首脑会议成果文件第 138 段阐明的四种行为。国际刑事法对灭绝种族、战争罪和危害人类罪作了界定；族裔清洗虽未被确定为单独的罪行，但有关概念包含了可能构成上述某一罪行的行为，特别是构成灭绝种族和危害人类罪的行为。



3. 在我的秘书长任期行将结束之际，我清楚地看到在围绕保护责任达成共识和加强履行这一责任的意愿和能力方面取得了很大的成就。保护人民不受暴行罪侵害这一要务已在联合国内外成为政府间机构日常工作的一个重要内容。在国家、区域和国际各级设立了支持履行我们提供保护的集体责任的新结构和机制。

4. 尽管取得了这一进展，国际社会远远没有实现它防止和应对暴行罪的愿望。正如我关于世界人道主义首脑会议的报告所述，残酷和棘手的冲突几乎在所有区域破坏着数百万人民的生活，危及整整几代人的前途。² 今天，我们面临一个更具挑战性的环境，一些国家和非国家行为体经常威胁民众，蓄意作出无视其法律义务和保护责任的决定。其中一些局势，例如伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国局势，一直引起国际社会的持续关注，而其他一些国家或地区的局势，如朝鲜民主主义人民共和国、厄立特里亚和苏丹南科尔多凡州的局势，一直不让我们知道。在那么多关于保护的国际规范和标准受到藐视时，会员国信守 2005 年作出的承诺至关重要。

5. 本报告是我向大会提交的关于保护责任的最后一份报告，我将在报告中扩展我在 2015 年评估执行工作进展时提出的建议。³ 特别是，我将重点阐述动员采取集体行动防止和应对灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪有哪些障碍，并就如何清除这些障碍提出建议。这样，本报告就可以帮助为下一任秘书长拟订一个加快落实保护责任的议程。它还将特别指出我们不消除我们的承诺和我们的行动记录不一致会有什么后果：危机旷日持久，伤亡和大规模流离失所继续发生，更多的区域出现不稳定，受到非国家武装团体威胁的地区的国家主权日益削弱，联合国和区域组织等各种机构的公信力下降。

6. 虽然保护人民不受暴行罪侵害的挑战是巨大的，有原则和协调一致的国际行动的潜在力量也很大。联合国会员国现在要与其他国际行为体携手采取必要和有原则的实际步骤来阻止对尊重保护准则的侵蚀和终止严重违反国际人道主义法、人权法和难民法的行为。

二. 挑战性更大的局势

7. 在为下一个保护责任十年制定议程时，我们应该停步回顾一下我们取得的成就。如今会员国更难声称暴行罪不是国际社会关注的事项。与 2005 年相比，保护民众不受暴行罪侵害在安全理事会的工作中变得更加重要，安理会据此提出了 40 多个决议，并将其直接列入大多数联合国和平行动的任务规定，要求对平民进

² 同一个人类：共同责任——秘书长对世界人道主义首脑会议的报告(A/70/709)，第 3 段。

³ 秘书长关于一个重要和持久的承诺：履行保护责任的报告(A/69/981-S/2015/500)。

行保护。它在人权理事会的审议和建议中的地位也更加突出，促成了 10 项决议，为调查委员会工作提供方向。联合国和其他国际和区域组织也在更大的范围内通过确立新的维持和平理论和培训以及加强文职人员的能力，包括在预防性外交和调解、治安和法治、保护人权、建设和平和增强妇女权能等一系列领域中加强他们的能力，为减少暴行罪这一全球祸患作出贡献。

8. 然而，我们在过去几年中偏离了轨道，这可能逆转多年取得的进展。暴行罪的频率和规模有所增加，而且很可能将继续增加，除非国际社会采取更坚决和一致的行动来履行它的保护责任。研究表明，在 2014 年武装冲突和暴行罪造成 10 多万人死亡，是 1994 年以来最高的，其很大原因是平民更多地成为袭击目标。⁴ 在过去两年里，中非共和国、伊拉克、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门的平民一直受到可能构成暴行罪的系统性暴力行为的侵害。仅阿拉伯叙利亚共和国就有 25 万以上的人被杀，1 100 多万人因内战流离失所，政府部队和非国家武装团体在内战中全然无视它们对平民的法律义务。可能构成灭绝种族行为、战争罪或危害人类罪的性暴力和性别暴力行为也继续普遍存在。⁵

9. 这一令人不安的形势因暴力极端主义分子的出现而变得更加严峻，因为这些人全然无视国际人道主义法并美化他们的罪行。如我在去年的报告(A/69/981-S/2015/500，第 46 段)中指出的，伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)、博科哈拉姆和青年党等非国家武装团体是对保护民众不受暴行罪侵害的既定国际准则的严重威胁，并利用不稳定局势来巩固其影响。例如，在利比亚，政府软弱无力支离破碎，武装团体大量涌现，暴力极端主义势力抬头，这些情况同时出现，加剧了平民面临的挑战。

10. 暴行罪居高不下是被迫流离失所这一全球危机的一个重要起因。目前大约有 2 130 万难民，4 080 多万境内流离失所者，是联合国历史上的最高人数。全球的流离失所者大多数来自发生过可能构成暴行罪的暴力行为的国家，包括中非共和国、刚果民主共和国、厄立特里亚、伊拉克、尼日利亚、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门。这些令人担忧的趋势还表明，强迫流离失所越来越多地被当作一种战争方式来使用，国际社会无法为流离失所者找到长期重新安置方案。1990 年代初，为了解决被迫流离失所的危机，提出了主权蕴含责任的原则——保护责任的一个基石。因此，我们必须加倍致力于落实《国内流离失所问题指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)和 1951 年《关于难民地位的公约》规定的各项义务。

⁴ Erik Melander, “Organized Violence in the World 2015: an assessment by the Uppsala Conflict Data Program”, Uppsala, 2015; 可在 www.pcr.uu.se/data/overview_ucdp_data/ 上查阅。

⁵ 见秘书长关于冲突中性暴力问题的报告(S/2015/203)。

11. 暴行罪近期激增有许多原因。一个促成因素是当代武装冲突旷日持久，令平民不断面临威胁和不安全。武装冲突仍然是实施暴行罪的一个主要风险因素，因为它为大规模实施暴力提供动机和有利环境。

12. 在一些情况下，民众主要受到本国政府的威胁。联合国调查委员会已确定，朝鲜民主主义人民共和国、厄立特里亚和阿拉伯叙利亚共和国政府对本国人民实施了危害人类罪。⁶ 在其他情况下，例如在国家机构和法治脆弱的南苏丹，争夺权力的派别在寻求自己利益时有可能构成暴行罪的行为。在中非共和国，宗派纷争使一个社区与另一个社区对抗，并助长普遍和有系统地对平民实施暴力。在伊拉克、尼日利亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和也门等地，暴力极端主义有所抬头，其倡导者利用族裔和宗教分裂来为自己的目的服务，传播排斥共同人性基本原则的理论。

13. 新技术正在越来越多地被用来协助实施暴行罪。暴力极端分子利用社交媒体煽动仇恨，从世界各地招募追随者，提高他们夺取领土和散布暴力和恐怖的能力。此外，团体可以凭借新的通信技术跨界策划、资助和协调暴行罪的实施。因此，意见相同的极端分子组成的小规模分散团体能够对平民造成重大伤害。迄今为止，他们创造实施暴行罪的新手段的能力超出国际社会为打击这些罪行作出的努力。

14. 在所有这些助长暴行罪的因素交织在一起的同时，国际主义衰退，对国际人道主义法的尊重不断下降，对推行保护一类的远大议程的信心越来越不足。这一退缩是各种趋势混合的结果，包括 2008 年发生金融危机，用于和平与发展的预算随后减少，要求注重国内优先事项的民粹政治议程的影响力增加，以及对以往实现稳定和提供保护工作感到失望，因为取得的结果似乎参差不齐。产生的后果是，最有可能防止暴行罪或在发生此类罪行后进行重建的工具缺少足够的政治或财务支持，其中包括预防性外交、政治特派团和维持和平特派团、人权外地机构和建设和平方案。在上述每一个领域中，联合国继续因经常预算项下资源有限面临困难。因此不得不依赖自愿捐款，无法进行多年期规划，这些工具充分交付成果的能力受到限制。

15. 政治分歧、特别是在安全理事会的内部分歧，正使安理会越来越无法果断采取行动——无论是为了防止还是为了应对。在一些已经发生或可能发生暴行罪的情况下，世界主要大国支持敌对派别并把对它们的效忠置于保护责任之上。联合国的创始者认识到必须利用主要强国的力量来建立一个有效的集体安全体系，但他们也期待安全理事会成员负责任地利用它们的权力来进一步保障所有人的安全。然而，当前安全理事会的审议工作往往不能产生共同的解决办法，而且有时

⁶ 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)，2014年2月7日；阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会的报告(A/HRC/31/68)，2016年2月11日；厄立特里亚人权状况调查委员会的报告(A/HRC/32/47)，2016年5月9日。

会加深会员国之间的分歧。安全理事会可能继续“处理”某一事项，但除非采取具体步骤，否则它对遭受苦难的人没有多大意义。

16. 安全理事会的内部不团结在危机早期阶段特别有害，因为在此期间，对话空间更大，国际社会一致发出的强有力呼声更有可能阻止地方行为体走上死亡之路。在其他情况下，常任理事国使用或威胁使用否决权妨碍提出和实现共同的目的。叙利亚危机期间出现的暴力模式可悲地表明这一僵局对交战各方行为产生的影响，国际大力参与的缺失可能增加了它们的胆量。安全理事会未能在 2012 年 2 月通过一项决议，阿拉伯叙利亚共和国境内的战斗在其后升级，与冲突有关的死亡人数急剧增加，特别是政府部队加强对人口稠密地区的空中轰炸后。

17. 安全理事会之外也有政治分歧。受冲突影响区域的会员国也将狭隘的利益置于它们保护人民不受残暴行为侵害的责任之上，在需要采取集体行动寻求和平解决争端时向冲突方提供支持。我们今天面对的严重危机不能仅由联合国实体或联合国的一小部分会员国解决。所有国家都必须履行它们承诺履行的责任。我们面前的证据——包括平民遭受痛苦和许多人流离失所——生动地表明面对暴行罪无所作为的代价。我们是唤醒我们的集体意愿来保护我们的共同人性，还是让不和谐、无能为力和狭隘的私利占上风？

三. 落实我们的政治承诺

18. 毫无疑问，会员国认识到它们的保护责任和在这方面对它们的期望。大会 2005 年一致确立了这一概念，并在四年后决定继续审议此事。会员国在非正式和互动对话期间一再申明它们保护本国民众不受灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪侵害的首要责任，并对我在 2009 年关于履行保护责任的报告 (A/63/677) 中提出的三大领域的执行战略表示支持。在许多重大要点上，会员国的意见是一致的，其中包括预防是保护责任的核心，协助各国履行保护责任的工作应尊重国家享有自主权的原则，任何国际行动应全面采用各种外交、政治和人道主义措施，应在万不得已时才考虑使用军事力量。安全理事会决议、安全理事会的各项决议⁷ 和安理会采用阿里亚办法召开的讨论保护责任的会议和大会的对话还提到我的防止灭绝种族问题特别顾问和保护责任问题特别顾问的重要作用，会员国对两名特别顾问正在进行的工作表示了支持。

A. 从概念到行动

19. 世界首脑会议成果文件在为防止和应对灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪作出更有效的努力奠定基础的同时，也就落实保护责任提出了一些重要

⁷ 安全理事会关于对国际和平与安全的威胁的第 2195(2014 年)号决议和安理会关于维护国际和平与安全——预防冲突的第 2171(2014 年)号决议。

问题和关切。争议已经大大减少，但没有完全消失。保护责任仍然是一个相对较新的原则，而且同其他规范性议程一样，在侧重点和解释上会有不同意见。过去几年中与会员国的协商明确表明，两个领域尤其可能成为今后几年继续讨论和辩论的主题。

20. 首先是执行框架三大领域之间的关系。一些会员国询问是否应按顺序开展各领域的工作——例如，国际社会是否在国家充分履行保护民众的首要责任后才能提供援助。我一直认为，《世界首脑会议成果文件》第 138 段和第 139 段表明，这三个领域是相辅相成的，与每个领域相关的责任常常是同时履行的。例如，政府在尽其所能保护人民不受暴行罪侵害的同时，可以请求在第二个领域的框架内有针对性地为某些政策提供援助，以加强它的能力。但国家的主要保护责任永远不会消失。

21. 然而，虽然并不是要按顺序开展有关领域的工作，但可以而且应该按合理的顺序使用特定的防止和应对工具。例如，会员国希望逐步提供国际援助，先提供传播知识和评估风险的工具，然后在需要和提出请求时，开展更有针对性的能力建设。关于第三个领域，已经形成了共识，即国际社会应与国家当局协作，始终采用和平手段开展工作，应在万不得已时才使用军事力量。

22. 会员国要求进一步澄清的第二个问题是，在国家显然未能保护人民时集体采取对策的依据是什么，具体而言，考虑使用军事力量作为适当的对策的依据是什么。简而言之，谁来作出决定，理由是什么？在《世界首脑会议成果文件》第 139 段中达成的一致意见明确指出，国际社会应“通过联合国”采取行动，以帮助保护人民不受暴行罪的侵害。它还宣布，“如果和平手段不足以解决问题”，应该通过安全理事会“包括根据第七章”，及时、果断地采取集体行动。因此，在 2005 年达成的一致意见清楚地表明，《联合国宪章》中现有的关于安全理事会行使特定权力和责任的集体安全规定，应用于作出任何关于使用军事手段保护人民不受暴行罪侵害的决定。

23. 大多数会员国都一致认为，独立、公正的行为体或机构对可信的信息作出的评估，是决定是否采取集体行动保护民众不受暴行罪侵害的最好依据。多年来，各种机制或行为体，包括调查委员会和实况调查团、联合国人权事务高级专员、人权理事会特别程序任务负责人、人权条约机构和秘书长特别顾问、特使和代表，提供了这些信息。是否应当只使用一种信息来源，还是视情况使用不同来源，是会员国要继续讨论和辩论的问题。此外，在确立安全理事会决定授权使用军事手段的具体标准是否得当和可行的问题上，还有不同的意见。

24. 这些悬而未决的概念问题不应被忽略，值得进一步审议。它们也不应妨碍从完善保护责任的概念过渡到将其付诸执行。没有任何国家否认它们保护本国人民不受灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪侵害的首要责任，也没有国家否

认国际社会需要为处于紧张状态的国家提供援助。会员国一再表示，它们希望巩固已经达成的重要共识，并看到保护责任在最重要的领域——弱势群体的生活方面——产生影响。

B. 阻碍执行的障碍

25. 尽管发出了予以执行的呼吁，一些令人深感忧虑的事态发展可能加大会员国承诺与世界各地弱势群体面临的现实之间的差距。对许多人而言，所有国家元首和政府首脑 2005 年作出的承诺都是空洞的。除非消除这一差距，否则人们会对我们所代表的机构和我们努力维护的价值观失去信心。我尤其对三个趋势感到不安。

26. 第一，国际法的基本原则被藐视，令人震惊。在近几年发生的许多武装冲突中，冲突各方有意识地违反国际人道主义法。从非国家武装团体蓄意袭击平民到国家不分青红皂白地对人口稠密地区使用空中力量和攻击平民避难地点，违反国际人道主义法已经成为武装冲突的常见特征。医院和学校等受保护的民用物体以及人道主义和保健工作者等受保护人员普遍遭受公然袭击。数量惊人的记者和人权维护者也继续遭受袭击。最近冲突中围困平民社区和不允许获取人道主义救济的行为造成难以想象的匮乏和痛苦，尤其令人感到不安。在我们当今的时代中，冲突地区的平民不应受到饥饿的威胁，或因缺乏基本医疗援助死亡。大多数可能构成暴行罪的严重违反国际人道主义法和人权法的行为仍是会员国的武装部队及其附属民兵所为，这是一个令人警醒的事实。

27. 必须迅速处理这种不尊重国际法的行为。我在以前的报告中列出了尚未加入与保护民众有关的核心国际条约的会员国的数目。⁸ 此外，一些已签署和批准这些条约的国家没有履行它们的义务。例如，一些签署了《关于难民地位的公约》的国家在难民和寻求庇护者最需要保护的时刻收回了向其提供的保护。同样，各国政府未能追究暴行罪实施者对其行动的责任。在国际一级，一些《罗马规约》缔约国没有与国际刑事法院充分合作，安全理事会越来越不愿意将情势提交法院审理，一些政治领导人寻求永久免除法律责任。这些行动危及过去取得的成就，并可能让我们回到暴力行为不受限制的时代。阿拉伯叙利亚共和国是一个未追究实施暴行罪的责任的明显例子。为此，我再次呼吁安全理事会把阿拉伯叙利亚共和国情势提交国际刑事法院审理。

28. 第二，虽然会员国一再强调它们支持防止暴行罪，这种支持没有完全转变成对预防战略的切实支持，即便对民众面临的迫在眉睫的威胁做出了可信的评估。

⁸ 《防止及惩治灭绝种族罪公约》，1948 年 12 月 9 日；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)，1977 年 6 月 8 日；1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书(第二议定书)，1977 年 6 月 8 日；《关于难民地位的公约》，1951 年 7 月 28 日；关于难民地位的议定书，1967 年 1 月 31 日；《国际刑事法院罗马规约》(2010 年最后一次修正)，1998 年 7 月 17 日。

2011年初,阿拉伯叙利亚共和国发生暴行罪风险已经显而易见,但安全理事会没有足够意愿或共识来阻止系统暴力的恶性循环。在也门,联合国官员在某些阶段发出了平民面临危险的警告,但这些警告并没有变成保护弱势群体的果断行动。在其他情况下,早期预警转化成预防行动,但速度非常缓慢,中非共和国的情况就是这样。在中非共和国,2013年3月的政变明确表明即将发生暴行罪,其后又有可能出现灭绝种族行为的可信报告,但安全理事会直到2014年4月才采取果断行动,授权部署联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)。

29. 由于联合国、非洲联盟、欧洲联盟和西非国家经济共同体(西非经共体)以及各个会员国快速开发预警工具和系统,我们现在常常事先知悉风险。然而,国际社会常常在看到伤亡不断增加后才采取行动。布隆迪目前的情况就是这样,尽管几个早期预警系统已提出需要关注该国的局势。在许多情况下,不尽早采取果断行动是因为没有一个有明确的政策备选方案和政治解决办法的预防战略,而且风险有所增加。在其他情况下,支持处于紧张状态国家的会员国和国际机构不能充分接受那些可能质疑他们关于这些社会正向正确方向发展的看法的事实和情况。要建立有力的预防文化,就要注意并接受所有事实,无论它们多么令人感到不舒服。

30. 第三,外部行为体正在促成暴行罪的实施。在目前的三分之一内战中,第三方行为体支持一个或多个冲突方。⁹ 一些行为体甚至使用武力支持那些要对可构成暴行罪的普遍系统侵犯人权行为负责的实体。其他行为体则提供了用于实施这些罪行的武器,对武器贸易和运输视而不见,或利用其政治影响力让犯罪者躲避制裁。必须承认,国家在外国武装冲突的问题上常常面临困难的选择,但保护人民不受暴行罪侵害是一项基本责任,在与朋友和盟国的关系中也必须信守。例如,在也门目前的冲突中,为使国际人道主义法充分得到尊重做出的努力太少,尽管冲突各当事方与一些重要的区域和全球强国有联系,而其中一些强国是《武器贸易条约》(这项协定显然是要控制流向可能以违反国际人道主义法的方式使用武器的行为体的武器)的缔约国。

四. 集体行动愿景

31. 我在与会员国的交流中,经常听到它们说目前保护工作的深度大,范围广,超出它们的能力。有那么多紧急情况要处理,降低标准或优先处理成为当前媒体头条新闻的危机很有吸引力。但是,这种更为严峻的情况需要的是重建对集体行动的信心,加强协调早期应对措施的能力。我们只有通过更加有意识和更加战略性地使用国际社会可以动用的所有机构、资源和人力才能做到这一点。我们在开展工作时经常认为,不同的议程是不相容的,或者是相互竞争的,这种想法限

⁹ 同一个人类: 共同责任——秘书长对世界人道主义首脑会议的报告(A/70/709),第23段。

制了我们的想象力和能力。今后十年面临的挑战是认识到我们面临的问题是相互关联的，看到各组织的任务可以是相辅相成的，并通过使用最有可能取得预期效果的那些能力来寻找解决办法。

32. 我们只需要读一下《联合国宪章》的序言就能抓住集体行动的实质，因为序言呼吁联合国会员国齐心协力在和平与安全、发展和人权这三个主要领域中开展工作。要集体采取行动，就要根据共同准则，不断协调采取行动来实现共同的目标。在保护责任方面，这一目标是采取有效的预防和应对措施，保护人民不受残暴罪行的侵害，无论他们居住在何处。

A. 有效和协调一致的预防战略

33. 虽然各国政府负有防止灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的主要责任，但这是一项集体努力，需要在地方、国家、区域和国际一级开展协作。几内亚和肯尼亚 2009-2010 年和 2013 年的情况表明，持续协调开展预防工作，再投入一些资源，就可以避免暴行罪和拯救生命。我们需要更深刻地思考这些成功实例，让更多的可在预防工作中起作用的各方知道和了解所取得的经验教训。

34. 但是，在世界许多地区民众面对的现实让人怀疑会员国有诚意来履行保护职责的承诺。仅在口头上支持预防行动，是无法保护人民不受残暴罪行的侵害的。如果我们不能加以防止，暴行罪已经发生，我们将不得不采用维持和平行动等工具，这些工具不仅政治和物质成本更高，而且已经资金不足和不堪重负了。由于冲突更加棘手和更加复杂，我们再也不能继续放弃我们在国家、区域和国际一级坚定建立开展预防工作的制度的责任了。

35. 一个最紧迫的需求是增加对专门用于收集和分析情报的人力和物力的投资，制定可行的政策方案。这要求更多地对国家、区域和国际各级的官员进行早期预警和早期行动培训，努力为他们开展预防工作创造有利的环境。为此，各国政府和各国际组织的高级官员必须随时准备支持那些发现和大胆指出可能产生风险的同事。

36. 认真开展防止暴行罪工作还涉及政治层面。政府、民间社会和私营部门的领导人必须共同努力，促使公众更清楚地了解防止暴行罪是如何增进国家的利益和推动国家优先事项。要培养预防暴行的文化，我们都必须明确表明这样做的好处。

37. 为协助上述努力，我在我的秘书长任期即将结束时优先注重找出差距和制定战略，以加强联合国的预防能力，包括在世界人道主义峰会上提交人权先行行动计划，并提出保护责任。我在这一过程中提出了三个核心挑战。

38. 首先，安全理事会应该改变做法，注重预防和早期行动。根据《宪章》第三十四条，安理会有权对新出现的对和平与安全的威胁做出反应，包括帮助创造政治空间，因为常需要有政治空间来避免陷入暴力。这就要求安全理事会加强对引

起关注的新事态的监测，在如何采用最佳方式制定预防战略和为之提供支持问题上，加强与秘书处的对话。安理会有一些可以动用的手段，包括在“任何其他事项”下对可能发生暴行罪表示关切，举行非正式互动对话，组织安全理事会派人前往风险地区，请建设和平委员会提供咨询意见，¹⁰ 情况通报和讨论重新采用重点关注各区域的形式，例如安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组，并定期要求不同的联合国官员，包括防止灭绝种族问题特别顾问和保护责任问题特别顾问，通报情况。安全理事会的讨论更加注重具体的政策方案也可以推进预防战略的制定。安全理事会成员可以而且应该确定目前有哪些途径或新的途径来讨论令人关注的局势，协调早期行动，在这些工作中成为重要的盟友。可以更多开展工作，确认人权机制可在查明风险和防止暴行罪方面发挥重要作用，加强安全理事会同人权理事会、包括其特别程序任务执行人的接触。

39. 我在局势需要时向安全理事会通报了发生暴行罪的风险，敦促它及早果断采取行动。我希望今后上任的秘书长继续利用《联合国宪章》和其他机制提供给他们权力，包括每月与安全理事会成员共进非正式午餐，表达对没有列入安理会正式议程的民众面临的新威胁的关切。

40. 第二，我们必须继续改进预警和分析，因为这是迅速对暴行罪风险作出有效灵活反应的基础。在联合国内部，我们已通过痛苦的经历，了解到正确开展这项工作的重要性。有关联合国在斯雷布雷尼察和卢旺达灭绝种族事件中的作用的内部报告指出，联合国没有充分注意预警工作，它的风险分析工作普遍薄弱。¹¹ 秘书处后来在及时向会员国提供信息和可能的政策解决办法方面有了显著的改进。

41. 但是，仍然有严峻的挑战。正如我在前几份有关保护责任问题的报告中强调的，防止煽动或实施暴行罪不一定等同于预防武装冲突。因此，至关重要是将防止灭绝种族问题特别顾问和保护责任问题特别顾问制定的暴行罪分析框架纳入联合国系统目前使用的人权情况和冲突的分析方法。一些区域机构，例如欧洲对外行动署和一些会员国，例如坦桑尼亚通过防止及惩治灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪国家委员会，已开始将该框架列入自己的分析工作。我鼓励其他机构和国家也考虑这样做。

42. 早期预警和分析本质上是一项集体工作。它取决于当地的信息，包括来自非政府组织的信息；拥有不同类别和程度的知识的官员对这些资料进行的分析；对政策方案和可能促使方案取得成功的条件进行的评估；以及就有关预防战略与政策制定者进行的对话。会员国在这一进程中的每一个步骤都有不可或缺的作用。

¹⁰ 如大会和安全理事会最近决议所述。见大会第 70/262 号决议和安全理事会第 2282(2016)号决议。

¹¹ 秘书长根据大会第 53/35 号决议提交的报告：斯雷布雷尼察的陷落(A/54/549，第 474 段)和对联合国在 1994 年卢旺达发生灭绝种族事件期间采取的行动进行的独立调查的报告(S/1999/1257，附件)。

这不仅包括提供物质和政治支助，以加强预警能力和联合国和区域组织派驻的人员机构，而且包括更加愿意分享关于风险因素的敏感信息。

43. 第三，必须加强国际社会的关注和资源，以确立相互配合的方式来防止暴行罪和暴力极端主义。这两项工作的目标是一致的。有利于暴力极端主义抬头的环境往往与最有可能发生暴行罪的环境是一样的。有以下情况的社会出现这两种现象的可能性更大：法治和善治薄弱；身份不同群体之间在经济和政治上有明显的不平等；人权受到系统的侵害，个人惯常遭受歧视和被边缘化；有罪不罚的文化盛行。

44. 防止暴力极端主义和暴行罪的综合性做法应优先考虑三个关键要素：反击不满或仇恨言论，因为它们被用来为暴力行为辩护，招募和激励暴力极端分子和暴行罪实施者；处理未追究煽动或实施暴行罪的责任的问题；以及处理推动实施犯罪和侵害行为的思想、武器和人员跨国流动的问题。如我在防止暴力极端主义行动计划(A/70/674)中所述，这一战略要求通过更好地评估致使这些现象发生的当地情况，把重点从单纯的军事手段转移到应对更深层次的结构挑战上。这包括对弱势群体进行摸底，不断更新它们的信息；对这些群体的自我保护战略和如何加强这些战略进行分析；并对促进地方复原力的因素、包括民间社会的作用进行评估。最重要的是，防止暴力极端主义和暴行罪的政策必须符合国际人道主义法和人权法。国际社会若在防止暴力极端主义的工作中损害它的宝贵价值观，它就无法保护这些价值观。为获取短期战术上的好处违反既定国际规范只会在反击这种对我们共同人性的攻击的各方中播下不和的种子，为暴行罪实施者另外提供一个加强他们事业的工具。

B. 及时果断的对策

45. 预防并不总能取得成功。在预防未果时，国际社会必须支持暴行罪的受害者，尽其所能地不让他们受到伤害。这就是为什么保护责任这第三个主要领域始终是整体的一个组成部分。2005年世界首脑会议成果文件第139段的第一句明确指出，“国际社会通过联合国也有责任根据《宪章》第六章和第八章，使用适当的外交、人道主义和其他和平手段，帮助保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害。”这是一个用和平手段保护民众的持续责任。早期灵活运用这些手段必须是我们对实施暴行罪做出的第一个当然反应。

46. 我们必须共同采取三个步骤来加强国际社会及时做出果断反应的能力。第一，我们必须确认及时的反应是每个国际社会成员要承担的一项责任。在面对迫在眉睫或持续发生的暴行罪时，我们绝不应询问“是否”要作出回应，或期望其他国家承担我们的责任；相反，我们必须询问我们“怎样”才能帮助做出集体反应。虽然只有安全理事会有权规定采取强制手段，但安理会中的僵局不应被用作普遍不采取行动的借口。每个会员国都必须考虑它能够作出哪些贡献，

考虑哪些相关区域安排可帮助保护民众不受灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的侵害。

47. 第二，我们必须进一步投资现有的各种保护受暴行罪影响人口的和平手段。它们包括但不限于：实况调查、监测、报告和核查；委托进行调查；公共宣传；秘密外交；仲裁、调解和调停；社区参与；人道主义援助和保护；难民和流离失所者的保护；民事和技术援助；共同商定的维持和平行动。《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》(A/70/95-S/2015/446)还强调非武装平民保护措施是这一工具包的重要组成部分。会员国经常宣称其中许多工具的重要性，却未能在作出宣称的同时提供充足的财政支助。资金不足既延误这些工具的使用，也限制了它们的效力。同样重要的是，这些工具是为保护民众不受暴行罪的侵害的特定任务提供的，包括提问它们将如何处理那些既减轻又加重这些罪行的具体因素的问题。

48. 第三，国际社会必须尽早采取果断行动。如果决策者作好了应对现实的准备，有更好的分析工具和报告只会产生更好的政策。最近的经验告诉我们，推诿和拖延可增加暴行罪的严重性，而受影响民众的境况会恶化，有吸引力的政策选择的范围会缩小。为了改进决策，会员国必须准备听取各种意见，做出不懈的努力来形成共同立场，特别是在危机过程中对实地情况的信息有不同解释时。

49. 安全理事会五个常任理事国尤其有责任表明它们的领导作用。加强问责制、一致性和透明度国家集团（它的提议得到大多数会员国的支持）和法国和墨西哥主导的联合倡议提出，常任理事国要采取的一个具体步骤是同意在发生暴行罪时审慎使用否决权。同样至关重要，理事会的要确保它就暴行罪作出的各项决定得到遵守。一些国家和非国家武装团体无视安全理事会，继续违反国际人权法和人道主义法，继续实施暴行罪，这是根本不能接受的。因此，安理会成员必须进一步做好准备，对那些违反《宪章》第二十五条拒绝遵守安理会决议的团体采取措施。不对那些公然无视安全理事会的团体采取行动会损害联合国的公信力。

50. 我们在过去十年中认识到，在联合国和区域及次区域安排密切合作时，国际社会对暴行罪采取的对策常常是最有效的。正是通过联合采取协调一致的行动，能力得到最大限度的发挥，并取得了最佳的结果。因此，我们必须加强联合国与其合作伙伴之间的实际联系，包括分享有关当前局势和新局势的信息与分析以促进共识，培养必要的习惯和建立必要联系，确保可以在需要时迅速开展协作。

51. 会员国还必须支持民间社会发挥关键作用，协助及时作出果断的反应。民间社会组织帮助完善预警框架，常常首先发现令人担忧的事态发展。它们是暴行罪受害者利益的维护者，确保国家和联合国承担责任。它们还通过提供法律服务、为暴行罪受害者提供辅导、调解地方争端和缓和紧张局势以及提供拯救生命的人道主义援助，以更加直接的方式作出贡献。宗教领袖对很大一部分人口有影响力

并能迅速筹集人力和财政资源,因此他/她们可以对防止和处理暴行罪作出特别的贡献。私营部门行为体也可以通过在它们的组织中推行容忍和消除冲突,采取步骤保护自己的雇员及其家人,在落实保护责任方面发挥积极的作用。

52. 在有些情况下,个别社区已勇敢地同邻近的受到威胁的社区接触,主动提供救援和庇护。私下采取行动的个人和小团体有能力提供保护,不管是通过施加影响以防止袭击,支持救济工作,还是庇护弱势群体。保罗·卢斯赛伯吉纳在卢旺达灭绝种族事件期间挽救的生命证明,勇敢的人有这种改变局势的力量。随着我们所面临挑战的增加,我们要鼓励和支持这种新的大胆创新。将会定期更新防止灭绝种族罪行和保护责任问题办公室 2015 年制订的惯例汇编,以跟踪新的保护解决办法。

C. 预防暴行重现

53. 令人失望的是,在我担任秘书长期间,我们仍然要面对暴行罪的重现。虽然 2005 年世界首脑会议成果文件第 138 段和第 139 段没有明确提及重现,但进行预防的义务是保护责任的一个主要特点,且暴行的预防与重现是密切相关的。专家咨询小组关于联合国建设和平架构 2015 年审查的报告(A/69/968-S/2015/490)确认了这种相互关系。目前有可能发生广泛的系统暴力行为的国家以前出现过这种风险,这包括阿富汗、布隆迪、伊拉克、利比亚、南苏丹和苏丹。

54. 预防暴行重现的核心是针对性地向各国当局提供支持,协助它们履行保护责任。在许多情况下,将需要加强或重建治理机构,重振经济。但是,国际援助还必须争取消除冲突和暴行罪的根源,推动采用有助于在出现争端时促成和解与和平解决的做法。将预防暴行列入建设和平和其他恢复工作是取得成功的关键,在当地民间社会的帮助下监测重现的迹象也十分重要。

55. 如果不作出上述这些努力,暴行罪就很可能重现。迅速停止参与可能使已取得的成果发生逆转,并可能会给平民带来灾难性影响。如果改革尚未生效,当地社区的不满和担忧未得到解决,潜在的罪行实施者就能轻易利用体制弱点和安全真空。伊拉克当前的危机表明,人们在这种情况下就会响应自我武装和复仇的呼吁。尽管有巨大的挑战,我们知道,如果有适当的政治意愿和资源,我们就能防止暴行罪的重现。科特迪瓦、东帝汶、几内亚和肯尼亚的情况已经证明了这一点,国内、区域和国际行为体在这些国家采取一致行动,帮助防止广泛系统的暴力行为的重现。但是,即便在暴力行为重现得以避免时,仍然需要不断参与,以便消除可能引发暴行罪的基本因素。

56. 最近一些情况的经验教训表明,必须对促进和解和过渡时期司法进行投资。暴行罪遗留下来的问题常常使各个社区严重不信任对方,并不信任负责提供法律保护 and 人身保护的政府机构。寻求公正有时是一个缓慢的过程。正如 2016 年认定拉多万·卡拉季奇在波斯尼亚犯有灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪、让-皮

埃尔·本巴在中非共和国犯有战争罪和危害人类罪以及侯赛因·哈布雷在乍得犯有危害人类罪和战争罪所表明的，暴行罪受害者可能要等几十年才能得到一个交代。但是，即便正义姗姗来迟，但它仍然得到伸张。追究过去罪行的责任不仅有可能减少今后的违法行为；它还是对有罪不罚文化的普遍打击，使未来的潜在犯罪者在做出选择时不得不考虑这一点。

D. 重建机构能力

国家和区域网络

57. 建立国家预防和应对暴行的架构是成功履行有关责任的基础，因为这是提供保护的首要责任所在。虽然每个国家系统的确切结构将是并且应该是不同的——考虑到当地情况和体制结构——我 2014 年题为“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)提出了应该得到加强的七个抑制暴行罪的主要因素：(a) 专业和负责任的安全部门；(b) 监督政治过渡的公正机构；(c) 独立的司法和人权机构；(d) 评估风险、调动早期反应的能力；(e) 解决冲突的地方能力；(f) 媒体抵消偏见和仇恨言论的能力；(g) 在过渡时期有效、合理地开展司法工作的能力。我鼓励会员国审视本国的情况，考虑采取实际步骤来加强这些抑制手段和处理提出的所有其他优先事项。此外，它们还可以加强能力，以协助其他国家加强这些抑制手段，将其作为外交政策和国际合作改革的一部分。

58. 全球和区域网络已成为鼓励和协助各国履行保护责任的体制结构的一个组成部分。全球保护责任协调人网络、拉丁美洲防止灭绝种族网络、全球制止大规模暴行罪行动和大湖区问题国际会议都努力在建设防止暴行的国家能力方面促进对话和具体行动，并分享最佳做法。我欢迎扩大这些同侪网络，敦促所有会员国考虑指定一个国家联络机构，以主导本国的工作和加强参与。

59. 区域保护架构通常是在由区域或次区域组织的推动下建立的，特别适于推动同侪之间的实际合作。虽然举措应体现每个区域的具体情况，但可以采取五个主要步骤来加强区域机构同联合国和其他行为体合作防止和应对暴行罪的能力。第一，加强各组织之间的关系，包括定期进行对话和加强各秘书处之间的对口合作。第二，改进联合国与区域和次区域组织之间有关暴行罪风险的双向信息交流和分析。第三，加强应对暴行罪风险方面的协调，提高效率和避免各个组织自行其是的情况。第四，交流最佳预防和保护方法的指南和理论，包括在维持和平行动中保护平民以及防止性暴力和性别暴力的具体相关措施。第五，鼓励和支持区域和次区域组织进一步培养自己预防和应对暴行罪的能力。我强烈敦促区域和次区域组织继续它们关于保护责任的对话，继续采取可以采取的重大步骤，支持成员国履行它们的承诺。

联合国

60. 联合国必须加倍努力，考虑到保护责任。面对越来越多的多方面挑战，一切照旧是不行的。两年中进行的一系列审查考量了我们就维持和平、建设和平、执行安全理事会第 1325 号决议和保护平民开展的工作的所有方面。¹² 我还在今年世界人道主义峰会前审评了我们的人道主义工作。这些审查的主要结论十分清楚，并密切相关。每项审查都强调指出，我们必须做更多的工作，优先注重预防，包括重点关注助长冲突和暴力的体制因素，例如歧视和法治薄弱，加强解决争端的预防性外交工具。有关审查工作还强调一个核心要点，即保护民众不受暴行罪侵害是联合国的一项核心义务。联合国秘书处必须坦率承认我们面临的挑战和实际限制。它还必须愿意告诉会员国它们需要获悉而不是希望获悉的信息。

61. 在对这些审查采取后续行动过程中，在推动“人权先行倡议”过程中和目前开展的把保护责任纳入主流的工作中，联合国正在经历一系列变革，以便能够应对保护方面的挑战。这项工作要求联合国的每一名官员，包括下一任秘书长，并要求会员国继续做出不懈努力。除了开展斡旋外，秘书长可继续鼓励安全理事会和人权理事会在发生暴行罪或即将发生暴行罪时委派进行独立和公正的调查以查明事实，促请会员国执行提出的建议。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办公室目前正在回顾以往预防工作中的经验教训。我希望下一任秘书长协助在联合国系统内分发审查结果，并鼓励会员国全力支持两个特别顾问的工作。

五. 结论

62. 现在是会员国表明它们捍卫和维护那些作为保护责任依据的用于保护全人类的各项规范的更大决心的时候了。如果我们不这样做，保护责任的第一个十年所取得的成就将会受到削弱。在出现危机时，我们不应退缩，而应团结起来，巩固我们已经取得的成果。一个具体的步骤是会员国通过一个关于保护责任的新的 大会决议，商定重申并加强它们的承诺。它们还应启动一个全面有力的全球运动，通过宣传国际人权法和人道主义法的价值，要求各方加强遵守，追查那些继续违反法律的人和追究犯罪人的责任，来恢复人们对国际人权法和人道主义法的信心。这是我们应该为世界各地的弱势群体做的事。

63. 但是，保护责任有更多的要求。它要求国际社会的每一个成员在暴行罪正在出现或即将发生的任何时候和地点大声疾呼。这种呼声是对政治承诺的表述，旨

¹² 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 (A/70/95-S/2015/446)；维持和平的挑战：2015 年专家咨询小组关于联合国建设和平架构的报告，2015 年 6 月 29 日，纽约；《预防冲突、改革司法、保障和平：关于联合国安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况的全球性研究》，妇女署，2015 年；评价联合国维持和平行动保护平民任务的执行情况和成果：内部监督事务厅的报告(A/68/787)。

在激励人们集体采取行动，在国家、区域和国际各级防止和应对暴行罪，提高在灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪发生时不采取行动的政治代价。为了履行这一承诺，它要求会员国摒弃狭隘的国家利益，优先保护弱势民众，为消除政治分歧作出不懈的努力，并对加强预防和应对能力作出切实的投资。总之，保护责任要求有持续的政治领导。

64. 我在担任秘书长期间一直呼吁会员国履行其职责，重点指出为保护平民采取的勇敢行动，承认未能果断采取集体行动的情形。我努力主导保护责任的落实工作是因为我始终相信，国际社会不是、也不能是一个对暴行罪无能为力的旁观者。共同的目标和协调一致的战略可以有所作为，可以拯救无数的生命。但是，不会只靠原则来开展集体行动。保护责任是所有会员国作出的承诺。会员国的任务是在更广泛的国际社会的支持下，把它变成为活生生的现实。
