

大会
第七十二届会议安全理事会
第七十三年

议程项目 14、117 和 132

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
保护责任与防止灭绝种族、战争罪、
族裔清洗和危害人类罪

保护责任：从早报警到早行动

秘书长的报告

摘要

尽管在执行保护责任原则方面取得了进展，但国际社会在关系最重大之处仍做得不足：防止灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪¹ 以及保护弱势群体。在实地，趋势继续朝着错误的方向发展，平民正在为此付出生命代价。此种问题的存在，不是因为这个原则多么薄弱或不合时宜，而是因为国际社会在执行这个原则上不够坚决，让有关过去的分歧损害了现在目的的统一。

危机后收拾残局的成本远远高于预防危机的成本。因此，必须将有效预防暴行纳入国际社会预防危机和苦难的更大努力中。暴行发生的条件甚至不能任其出现。与此同时，必须尽一切可能帮助各国避免暴行罪，包括改进预警系统，从预警更快地转向早行动。为此，本报告说明如何进一步改进预警和评估，并概述了

¹ 在本报告中，这些罪行统称“暴行罪”。“暴行罪”这一术语仅指《2005 年世界首脑会议成果》(大会第 60/1 号决议)第 138 段所规定的四种行为。国际刑法，包括《国际刑事法院罗马规约》第五至第八条，对灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪作了界定。族裔清洗虽未定为一个单独的罪行，但包含了可能构成这三种罪行之一、特别是灭绝种族罪和危害人类罪的行为。



加强早行动的三重战略：第一，审查并在必要时加强现有的预防能力；第二，继续推进对预防暴行责任的追究；第三，通过大力扩大预防暴行的民事行动进行创新，并利用一切可用资源应对这一最紧迫的挑战。

在《2005年世界首脑会议成果》(大会第60/1号决议)中，会员国一致认为，每个国家都负有保护本国人民免遭灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的责任，国际社会应酌情鼓励和帮助各国履行这一责任，支持联合国建立预警能力。本报告说明联合国及其伙伴可如何共同努力，更好地预防暴行罪。

一. 引言

1. 保护责任要求我们避免重蹈过去的覆辙，以前在防止灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪以及保护弱势民众方面做得太少。防止灭绝种族、危害人类罪和其他严重违反国际法的行为是联合国工作的重要组成部分。我在上一次关于履行保护责任的报告(A/71/1016-S/2017/556)中特别指出，必须注重采取切实步骤，使预防暴行成为现实。

2. 在过去一年里，为将该报告中的一些建议付诸实施作出了努力。大会已将保护责任列入第七十二届会议正式议程。会员国就如何更好地利用人权理事会的普遍定期审议进程支持预防暴行进行了非正式对话。60 多个会员国审查或通过了加强应对暴行罪能力的机制，包括任命了国家保护责任协调中心。我高兴地获悉 2017 年在卡塔尔举行的国家协调中心年度会议取得了积极成果，并期待着 2018 年 6 月在芬兰举行下一次会议。许多国家正在继续探索和建立国家安排，以加强其预防暴行罪的能力，从而提高其应对此类罪行的能力。议员、国家人权机构和监察员也通过其国际网络，探讨了如何为风险评估、尽职调查和国家问责机制作出贡献。民间社会继续支持预防暴行，并敦促国家当局履行职责。宗教领袖正在积极发挥作用，防止可能导致暴行罪的煽动行为。

3. 然而，国际社会在关系最重大之处仍然存在不足：防止暴行罪和保护弱势民众。上次报告指出，趋势正朝着错误的方向发展，而且还在继续。自 2005 年以来，据报与战斗有关的死亡人数增加了十倍，² 被迫流离失所的人数达到创纪录水平。平民越来越多地身陷武装冲突之中。我们的承诺言辞与世界各地弱势群体的经历间的差距日益扩大。没有哪个国家能仅凭一己之力解决我们面临的各种问题，如冲突、气候变化和移民。需要加强国际合作和多边机构，以应对当今危机的严峻挑战。对实行多边主义、尊重国际人权及人道主义和难民法的国际承诺减弱，令人不安。国际社会需要言行一致，向包括联合国在内的多边机构提供必要的政治支持和资源。

4. 有效的暴行预防意味着尽一切可能帮助各国避免暴行罪的发生。这就要求把预警和早行动列为优先事项。履行保护责任是我将预防确定为联合国范围内优先事项的更广泛战略的重要组成部分。我认为，至关重要的是，预防工作应贯穿联合国工作的所有支柱，并使我们团结起来，以便更有效地开展工作。

5. 早行动是保护责任的实质。作为保护责任原则的第一个支柱，它是指各国负有保护其境内所有民众免遭暴行罪侵害的首要责任。许多国家之所以能够履行其责任，主要是因为它们的机构和社会内含抑制办法，确保能够导致暴行的因素在升级为暴力之前及早得到缓解(见 A/67/929-S/2013/399 和 A/69/981-S/2015/500)，并帮助国家应对艰难时期(见 A/69/947-S/2014/449)。第一支柱下应采取的国家行动要求定期评估各种风险和机会。区域和其他组织及安排在该原则第二支柱下协

² 见 Marie Allansson, Erik Melander and Lotta Themnér, “Organized violence, 1989-2016”, *Journal of Peace Research*, vol. 54, No. 4 (July 2017); and Ralph Sundberg, Kristine Eck and Joakim Kreutz, “Introducing the UCDP non-State conflict dataset”, *Journal of Peace Research*, vol. 49, No. 2 (2012).

助各国的行动可以补充国家努力。然而，预警和评估本身并不能引发早行动，只有在预警之后注重早行动，才能取得最佳效果。

6. 我们必须调动我们所掌握的资源，扩大参与预防暴行的行为体的范围，不仅包含在保护民众方面负有最大责任的行为体，而且包括最有能力支持有效行动的行动者，其中包括调解人、人权维护者、专家和监察员、宗教和传统长老、商界领袖、青年代表、活动家、记者和专业人员。我们必须确保妇女在和平进程中得到平等代表，而且因其是预防暴行的推动力量，增强其权能并给予其支持。我强调，包容各方的可持续发展本身不仅是一个目标，也是我们防范各种风险、包括暴行罪风险的最佳方式。我们应加强努力，帮助各国实现可持续发展目标，不让任何一个人掉队。

7. 我们还必须更好地利用现有的人权机制，如人权理事会特别程序、条约机构和普遍定期审议进程及其建议，以支持会员国。预防暴行必须自上而下和自下而上同时进行，将各级政府、社会各阶层、各种区域和次区域安排以及联合国联系起来。预防总是会通过长期培育的伙伴关系取得成功。我们必须现在就进行规划和准备，以便建立我们使预防在今后取得成功可能需要的关系。本报告概述了实现这些目标的切实步骤。

8. 在编写本报告时，我的保护责任特别顾问进行了广泛的意见征询。除了在一些活动中邀请参与者提供投入外，我的特别顾问还与会员国和国家网络进行了联系。在编写本报告时，参考了对向会员国、民间社会组织、国家人权机构以及议员和监察员网络所发问卷的回复。

二. 预警

9. 过去几年来，国际社会对暴行罪风险的预警和评估能力显著提高。在联合国内部，防止灭绝种族罪行和保护责任办公室制定的暴行罪分析框架为觉察暴行风险提供了全面指南。该框架正越来越多地得到整个联合国系统以及会员国和民间社会组织的采用。会员国建议将该框架纳入现有的维持和平行动指引，该办公室正努力制定新的产出，使联合国外地行动和其他伙伴更便于利用该框架支持会员国。

10. 我的防止灭绝种族罪行特别顾问和保护责任特别顾问继续监测各种局势，并就暴行风险的存在向我发出警告。他们在联合国系统中发挥着重要作用。人权先行倡议旨在加强联合国系统预防发生严重侵犯人权行为、包括可能导致暴行罪的行为的能力，并在侵犯人权行为升级为暴行罪之前敲响警钟。该倡议下的区域月度审查提供了交流信息和进行综合跨支柱评估的机会，以确保对新出现的令人关切的局势作出协调一致的反应。因而，联合国各实体能更好地将令人关切的局势和各种预防办法通告本组织决策机构和会员国。

11. 若干会员国加强了觉察国内外暴行罪预警迹象和相应调整国家政策的能力。例如，柬埔寨政府和坦桑尼亚联合共和国政府研究了如何将预警评估和预防方案的拟订纳入发展伙伴关系中，以使其社区和国际伙伴能共同努力来查明和减轻

风险。这些是令人鼓舞的事态发展，但还可以做出更多工作，包括由可开展自身定期风险评估的国家人权机构或监察员做出更多工作。

12. 还应将预警和评估纳入外交、国防、发展、贸易和经济政策中，而一些会员国已经开始这样做。例如，美利坚合众国建立的预防暴行委员会旨在提供一种能够识别风险并为预防和应对暴行的政策提供参考的跨政府预警方法。其他政府也制定了自身程序。例如，澳大利亚、哥伦比亚和大韩民国政府为其官员提供了识别暴行罪相关风险因素的培训。许多国家利用国家保护责任协调中心来从事这一工作。

13. 区域和次区域安排也已采取步骤加强其预警和评估能力。非洲联盟已采取步骤，强化非洲大陆预警系统的能力，以有效预测和应对正在出现的危机，包括那些展现出暴行罪风险的危机。欧洲联盟在 2016 年通过《全球外交和安全政策战略》之后，继续审查了其预警系统，以纳入暴行罪风险，并将重点转向早行动，同时还正在最后确定一个工具包，以帮助识别预警迹象，制定防止暴行罪的政策选择。欧洲对外行动署预防冲突、法治和安全部门改革、综合办法、稳定和调解司向部署在其海外特派团的平民和士兵提供预警和评估培训。我将确保联合国加强与这些举措的沟通渠道。

14. 民间社会组织也为加强预警和评估作出了贡献，例如，及时提供跟踪新出现和正在发生的局势的报告。国家民间社会组织也作出了重要贡献。全球和区域网络对预警和评估作出了重要贡献，可为国家当局制定政策提供参考。

15. 实际上，对暴行罪风险的评估得益于其他机制的评估，例如聚焦防止侵犯人权和冲突的机制。在联合国内部，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在就严重侵犯人权的情况发出警告以及在早期指标、例如与对个人或群体系统歧视有关的侵犯行为模式方面，发挥着不可或缺的作用。大多数暴行罪发生在武装冲突背景下。因此，冲突风险分析、例如政治事务部进行的冲突风险分析，对于指导和(或)帮助进行评估暴行罪风险具有重要意义，特别有助于确定可能需要预防性外交或调解等预防性措施的情况。

16. 通过区域安排在内的手段，在预警机制的设计和 implementation 方面取得了进展。西非国家经济共同体的预警和反应网络是一个很好的例子。然而，仍然存在预警不足的情况。有时是因为在未提前觉察的情况下危机突然爆发，但这种情况很少见。更常见的是问题在于未有效地交流预警信号。事后来看，个人或组织往往知晓这些风险。因此，必须作出进一步的改进，消除预警和评估系统中的这些问题。我的防止灭绝种族罪行特别顾问和保护责任特别顾问将在整个联合国系统进行意见征询，并提出切合实际的提议，以明确联合国系统必须采取的下列三个步骤：

(a) 第一，继续制定一种更系统和结构性更强的方法来开展情报收集、预警、评估以及传播分析和咨询意见，以便向会员国提供用于早行动的更及时和更好的建议。例如，可以通过借鉴通过人权先行倡议开展的工作加以实现；

(b) 第二，加强联合国的综合分析和风险评估能力，特别是那些专注于预防暴行罪的能力；

(c) 第三，支持区域安排和会员国建立有效的预警系统。

17. 预警必须系统地与早行动的决策联系起来。尽管全球能力有了很大进步，但是评估与决策之间的连通没有跟上。我们必须建立机制，使其能够将会员国、区域安排和联合国系统联系起来，并迅速提请最高决策机构注意相关的分析。联合国在将其预警和评估能力与早行动机制连通方面，仍有许多工作要做。在我发现即将发生暴行罪的风险时，将继续提请大会、安全理事会和人权理事会加以注意。

三. 早行动

18. 警告只有在随后采取行动时才有效。早行动挽救生命，预防暴行罪造成长期的经济、社会、人道主义和其他形式的损害，并保护基本人权。在大多数情况下，早行动是在与相关国家当局结成伙伴关系的情况下开展的。此外，研究表明，早行动预防暴行在作为来自许多部门的地方、国家、区域和全球行为体所开展广泛工作的一部分时更为有效。

19. 如果利用正确的因地制宜的措施组合有效地加以开展，早行动将加强国家主权，并减少采取进一步措施的必要性。风险缓解措施可包括尽早在各种情况下召集不同行为体组合，确保它们之间互补与合作，并定期监测和评估进展情况。做到这一点的最佳途径是建立积极主动的伙伴关系，可在必要时要求其采取行动，手段包括通过定期对话建立关系、进行各组织间官员的临时交流和开展联合演习。

20. 通过以往的经历，我们汲取了有关哪些因素有助于有效地早行动的重要经验教训，其中包括：

(a) 预防行动应集中并因地制宜。个性化并侧重于解决具体问题或影响具体个人的措施最有效；

(b) 每一级的领导力都很重要。如果在风险刚刚显现就立即在地方一级加以处理，同时在必要时与在国家在国际两级一道并行施加作用，那么暴行预防工作的效果最佳。当即将发生暴行罪时，全球行为体在多大程度上能够发挥作用取决于地方和国家领导人是否愿意开展合作。因此，地方自主权至关重要，早行动只有在得到预定受益者的支持时才能成功。国际领导力也很重要，因为在有合法性、有能力带头的国家牵头时，预防暴行的及早行动才更有可能，也更有成效；

(c) 时间很重要。深层的风险因素必须及早处理。机会之窗在危机出现时关闭。一旦社会陷入动荡，有效处理深层风险的政治空间和时间迅速减少，有时完全消失。必须确保在必要时不断评估和调整处理风险的措施；

(d) 暴行罪预防工作得到其他议程的支持。可通过其他领域相辅相成的活动减少发生暴行罪的风险，包括努力改善国家机构早行动的能力，通过消除一切形式的歧视等手段促进和保护人权，加强法治机构的独立性和监督职能，并支持追究过去的暴行罪的责任以防止其再次发生。预防暴行最有效的方法是那些具有包容性、综合、具有适应性、灵活、协作和可持续的办法；

(e) 有效的预防以现有的应对能力为基础。大多数社会既内含风险，也包含抑制暴行罪的因素和应对能力来源。预防暴行最有效、成本效益最高的方法都会确定和支持社区内现有的应对能力来源。我在最近发布的关于建设和平和保持和平的报告(A/72/707-S/2018/43)中，力求在整个联合国建立共同愿景以及共同制度和能力，以支持会员国维持和平，并按照在落实可持续发展目标方面不让任何一个人掉队的承诺将自身建成有韧性的、繁荣的国家；

(f) 团结和决心是关键所在。预防暴行是通过影响行为体、让其在犯下暴行罪之前再想一想来发挥作用的。国际行为体的影响力受团结和决心的传递的很大影响。鉴于不团结会削弱公信力、滋生有罪不罚现象并鼓励暴行罪，国际社会在任何情况下面对发生暴行罪的高风险时，必须统一和协调一致地采取行动；

(g) 伙伴关系至关重要。如果没有区域和国家合作伙伴，联合国就做不成多少事。同样，合作伙伴可以受益于将其工作与联合国的议程联系起来。然而，相对而言没有多少国家和地方决策者、宗教领袖和舆论领袖、议员、企业家和教育工作者认识到保护责任及其影响。

21. 随着早行动得到加强，为指导未来实践而汲取经验教训的做法必须变得更加系统化。防止灭绝种族罪行和保护责任办公室正在牵头开展一项基于个案研究的“经验教训”工作，旨在了解在过去案例中预防行动的影响。根据这项研究，一项经验教训研究报告将于 2018 年下半年出版。在对建议的有效性进行测试后，将在 2019 年年底前制定并共享确定最适合不同类型情况的工具和方法的循证准则，将其作为一份反映新经验教训的动态文件。

22. 为了改进做法，联合国还必须反思其失败，并更好地认识自身取得的成就。二十多年前，关于本组织在斯雷布雷尼察和卢旺达失败的报告推动会员国在联合国系统内建立预防灭绝种族罪的专门能力，通过了保护责任并承诺加以落实。应及时考虑从联合国已被提醒即将发生暴行罪风险的当前局势和危机中汲取的经验教训。经常发生的情况是，对暴行罪进行预警后未及早采取行动，没有充分利用至关重要的机会之窗。

23. 为了应对这些挑战，各会员国应当审查和加强现有的预防能力，确保对暴行预防工作问责，并通过大幅扩大民事行为体对暴行预防工作的贡献进行创新。

A. 加强现有能力

24. 首先，必须更好地利用现有能力来预防暴行罪。预防行动始于国家。国家负有保护其境内所有人免遭此类罪行之害的首要责任。批准涉及禁止和预防暴行罪以及保护民众的国际法基本文书并将其纳入国内法是重要步骤，推动一国致力于建立采取预防行动的必要法律基础。³ 暴行罪分析框架旨在帮助各国进行风险和

³ 这些文书包括：《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《公民权利和政治权利国际公约》及其第二项任择议定书(1989 年)、《经济、社会及文化权利国际公约》、《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》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《消除一切形式种族歧视公约》、《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》、《儿童权利公约》、《国际刑事法院罗马规约》、《武器贸易条约》。

应对能力评估，并确定各国可在哪些领域加强其防止暴行罪的能力，并在必要时提供援助。

25. 为预防暴行的及早行动在区域和次区域安排发挥支助作用时最为有效。这些安排可通过支持各国政府建立必要的机制来协助早行动。当风险变得更加严重时，它们可以支持国家采取行动应对这些风险，并与联合国和其他相关行为体合作，解决可能导致暴行罪的冲突。区域安排有能力通过监测和观察活动牵头相关努力，手段包括就如何减少风险和预防可能导致升级的诱因提供建议、支持国家当局采取必要步骤。区域安排可在必要时支持预防暴行罪的集体行动。

26. 大会仍是落实保护责任的最全面和最具包容性的手段，特别是在必要时向会员国建议预防措施方面。大会应继续反思经验教训，并确定今后的优先事项和方向。大会也必须评估为预防暴行罪所采取行动的结果，并根据实地经验对措施作出调整。

27. 处理歧视和侵犯人权行为系统性模式的根源可能起到重要作用。联合国人权系统在这方面可发挥重要作用，但这一作用未得到充分利用。该系统提供了一个普遍规范和机制的既定法律框架，国际社会通过该框架能够协助各国处理如果不加以解决会增加暴行罪风险的问题。人权理事会的普遍定期审议进程、其特别程序和条约机构经常在风险迫在眉睫几年前发现预警信号。同样，人权理事会授权的实况调查团、调查委员会和各种调查有助于确定风险的具体来源，包括可能对筹划和组织发动暴行罪负责的个人和团体，并防止再次发生暴行罪。因此，人权理事会完全可以建议采取措施以防止紧张局势升级为暴行罪，并可一如既往，特别指出应由安全理事会处理的局势。

28. 《2005 年世界首脑会议成果》第 139 段申明了安全理事会预防暴行罪的特殊责任。过去，安理会有时在暴行罪发生后才对有关局势作出反应，但安理会已主动采取促进早行动的举措。例如，安理会越来越多地邀请和听取我的防止灭绝种族罪行特别顾问的通报。如“阿里亚办法”通报、安理会派往受冲突影响国家的访问团、公开专题辩论、态势感知简报和总结会议等举措都应加强安理会在预防工作中的成效。安理会可以考虑如何利用现有措施预防暴行罪。当发生暴行罪的风险得到确认时，安理会可以利用其所掌握的工具，更好地查明形势和指导其决策。

29. 发生暴行罪的风险应通过联合国外地机构采取协调一致的行动加以应对。重要的是要确保外地机构了解发生暴行罪的风险，审议其工作如何能支持预防和加强应对能力，并向当地合作伙伴和相关联合国任务负责人清楚有效地表达它们的关切。对外地机构的配置应能尽可能有效地应对不断变化的情况。当发生暴行罪的风险很高时，联合国维持和平行动、国家工作队和人权高专办外地机构发挥着重要作用，可帮助各国和社会缓和紧张局势，处理深层问题。此外，还需要通过执行最新审查所提出的建议(例如见 [A/70/357-S/2015/683](#))和《基加利保护平民原则》，在联合国区域办事处网络的支持下，加强保护平民的活动。

B. 促进问责

30. 加强问责仍是我预防暴行战略的重要组成部分。我在上一次报告(A/71/1016-S/2017/556)中,强调需要改变我们思考预防暴行工作的方式,并确保在预防暴行罪方面负有首要责任的国家对其民众负责。国家议会和人权机构可以通过审查预防暴行罪的措施,通过确保政府执行联合国人权机构提出的相关建议并履行其他相关的国家和国际义务和承诺,对政府问责,并向相关方案和行动计划划拨充足的资源。国家及政府间机制有责任协助国家履行其保护民众并在必要时采取措施预防暴行罪的首要责任。

31. 安全理事会、大会和人权理事会应考虑如何更好地利用其掌握的工具来加强对暴行罪的国际追责。

32. 各国就加强安理会在应对暴行罪威胁及其实施的工作方法的效力和透明度提出了不少提议,例如加强问责制、一致性和透明度国家集团以及法国和墨西哥政府就提出了提议。

C. 通过民事行动开展预防创新

33. 在预防暴行罪方面国家负有首要责任。然而,为了缩小预警和早行动之间的差距,我们必须认识到其他行为体的潜在贡献。我们必须进一步发展和更好地利用国际组织的民事能力和区域及次区域安排来预防暴行,以及国家以外的巨大能力。在国家和非国家部门,我们必须培养全球防止暴行的能动性。我们需要利用这一巨大能力,将其与国家、区域和国际努力联系起来,并促进在全球范围内扩大预防暴行的民事行动。

34. 民事行动对预防作出了重要贡献。我经常收到报告称正规机构、民间社会团体、私营部门或勇敢的个人采取的民事行动如何在世界各地帮助缓和紧张局势,如何防止包括暴行罪在内的暴力。民事行动发挥作用的方式是建立和保持社区对适当行为的预期,查明和否定不符合这些标准的行动,就侵犯人权行为作证,并通过支持法治和法律问责以及寻求解决争端的实际办法,捍卫人权。它有助于创造建设性地管理多样性及和平解决紧张局势所需的手段,促进观点的多元性以及信息和意见的公开交流。一些行动可以满足人类的基本需求,支持生计,挑战不平等和歧视,抵制仇恨言论,从根源上抑制风险因素,并保证弱势群体的安全。在民事行动中,我们在预防暴行方面有大量但未得到充分利用的资源。

35. 联合国拥有广泛的民事能力,可以更好地用于预防暴行,我在一些局势中主动进行了斡旋,帮助冲突各方解决分歧。在这方面,联合国内防止灭绝种族、保护责任、防止武装冲突中性暴力、在武装冲突中保护儿童以及保护难民和国内流离失所者的任务负责人都发挥了至关重要的作用。根据我关于加强联合国内部一体化的政策,这些任务正在合并其能力和专门知识,以开展预防工作,包括预防暴行罪。和平行动可以帮助地方政治领导人找到协商解决办法,协助他们执行协议,避免暴行罪。政治事务部调解支助股支持全球各地的建立和平努力,为联合国特使和其他高级调解人提供调解专门知识和技术援助。

36. 人权理事会的人权人员和机制，包括其特别程序和调查委员会，在监测或调查令人关切的局势、查明潜在未来风险来源方面，在与各国和民间社会合作解决问题以及在公认规范法律框架基础上尽早制定解决办法方面，都发挥着至关重要的作用。建设和平活动将各国与国家、国际利益攸关方聚集在一起，以确定和商定实现共同目标的相关优先事项，并减少陷入或重新陷入冲突的风险。联合国难民事务高级专员监督开展的难民保护有助于使弱势个人和群体摆脱成为暴行罪受害者的直接危险。人道主义行为体通过接近受危机影响的民众，可以查明保护风险，并促进保护问题的预防和应对。

37. 过去几年来，区域安排显示了其在利用外交和调解解决紧张局势、开展人权监测、帮助管理和监督选举、支持建设和平和机构能力建设、提供人道主义救济和为救济提供便利以及协调应对流离失所问题等方面的重要能力。区域安排以其独特的实际能力，推动以包容性方法开展预防，并促进区域自主权。

38. 从过去的经验来看，单个国家原本可以做出很多事情来尽最大限度地减少暴行罪的风险，比如利用与其他国家的双边关系。国家可以利用和平手段来影响行为，例如长期外交关系、对外援助和难民政策，以及一系列与贸易、旅行和职能合作有关的其他政策。外交措施可用于应对特定的威胁来源，如使用仇恨言论、煽动或将特定群体作为攻击目标。国家可以利用非正式网络协调和倡导采取及早行动，预防暴行罪，并通过其所属的区域安排和全球机构牵头开展工作。国家为此作出贡献的办法还包括通过民事机构或专家名册以及增加对发展援助和人道主义行动的投资，提高其支持预防暴行的民事能力，并鼓励和促进民间社会和私营部门采取行动。

39. 民间社会组织为预防暴行作出了重大贡献。国际民间社会组织为制定标准、提供技术专门知识、开展调查和追究政府责任做出了不少工作。非政府人道主义组织提供的援助有时可能事关生死。

40. 在受影响的国家和地区，民间社会组织、记者、企业界和包括宗教领袖在内的发挥领导作用的个人的行动有助于防止侵犯人权行为、加强应对能力和缓解紧张局势。他们可以帮助处理暴行罪的一些深层原因，降低升级的风险，并提醒世人注意新出现的风险。例如，由代表有组织劳工、私营部门、法律界和人权倡导者的民间社会组织组成的获得诺贝尔奖的突尼斯全国对话四方，和平地带领该国完成了艰难和危险的政治过渡。2013年，肯尼亚民间社会和商业团体在支持预防方面发挥了关键作用。在世界各地，人权维护者冒着生命危险确保权利得到尊重，报告侵犯人权行为并为受害者发声。更广泛地说，一个促进不同观点的多元性、捍卫各群体持有和表达不同观点的权利，同时挑战仇恨言论和煽动的强大和具有代表性的民间社会，是预防暴行的一个关键组成部分(见 [A/63/677](#)，第 17、27、37、43-45、47 和 59 段)。

41. 我再次申明，需要加强妇女在预防暴行罪方面的作用。研究表明，性别平等和妇女充分参与和平进程并作为预防行为体，大大减少了社会遭受暴力、包括暴行罪侵害的风险。然而，妇女不仅在预防冲突和建立和平方面代表性仍然不足，在预防暴行罪方面也是如此。预防暴行必须充分反映安全理事会第 1325(2000)号

决议及其后各项决议、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《北京宣言和行动纲要》，并实现可持续发展目标 5 的具体目标。我们必须优先结束一切形式的基于性别的歧视，增强妇女作为预防暴行的推动者的权能。我的防止灭绝种族罪行特别顾问和保护责任特别顾问将与联合国促进性别平等和增强妇女权能署、相关任务负责人和区域行为体合作，以实现这一目标。

42. 当我们从整体上思考防止暴行罪的民事行动时，很明显，我们有巨大的潜在能力可加以利用，并对其投资。如果能够不断调动所有这些资源和各种行为体，我们就可以开辟一条从预警到早行动的道路。尽管认识到地方应对能力和接受能力对及早预防至关重要，但培养这些能力的努力仍然是临时权宜的、有限的，并且国际社会提供民事能力以应对暴行罪风险的能力仍然不多。

43. 由于民事行动可真正起到作用，为了率先采取这一新举措，我的防止灭绝种族罪行特别顾问和保护责任特别顾问将与会员国、区域和次区域安排以及民间社会协商加强预防暴行民事行动的备选方案。国际社会支持这一重要的新举措将大有裨益。

四. 结论和建议

44. 尽管我们在履行保护责任的努力中取得了政治和体制进展，我们正面临着我们的责任与世界各地弱势人口日常经历之间日益扩大的差距。我们常常未能将有关暴行罪的预警转化为预防暴行罪的果断及早行动。我呼吁所有国家以行动支持其承诺。本报告确定了改进我们的应对办法的措施，并提出了将在实践中加强暴行预防的工作方案。

45. 各国负有首要保护责任，并完全有能力尽早采取行动防止暴行罪。我鼓励会员国考虑以下措施：

(a) 任命一名高级官员担任国家保护责任协调人，负责协调国家活动、交流良好做法和带头开展合作；

(b) 签署、批准和执行有关禁止和预防暴行罪及保护民众的国际法基本文书，特别是《防止及惩治灭绝种族罪公约》和《国际刑事法院罗马规约》。此外，《世界人权宣言》七十周年为各国提供了一个机会，可借以重申其保护所有人权和消除一切形式歧视的承诺。各国应加强履行这方面的法律义务，包括《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》中所载义务；

(c) 审查暴行罪预警和评估国家程序，并在必要时加强这些程序，包括采用预防暴行的国家综合预警信息系统。还应将预警和评估纳入外交、国防、贸易、经济和发展政策；

(d) 利用防止灭绝种族罪和保护责任办公室制定的暴行罪分析框架，在全国对发生暴行罪的风险和应对暴行罪的能力进行国家评估。评估工作应定期、全面，并确定哪些是弱势民众。为了将评估转化为实际的预防行动，会员国应采取必要

步骤，支持国家预防努力，加强国家应对能力。各国应在必要时请求援助，以发展其能力；

(e) 支持和采取旨在改进和平行动培训、行动准备和效率的举措，在这方面肯定《基加利保护平民原则》；

(f) 通过执行我 2017 年提出的建议，加强预防暴行的问责制。特别是，议会和国家人权机构应建立问责机制，以确保政府履行其在国内外的保护责任。各国议会应利用风险评估为有关预防暴行罪和监督政府预防活动的辩论提供参考；

(g) 与我的防止灭绝种族罪行特别顾问和保护责任特别顾问合作，制定加强防止暴行罪的民事行动备选方案。会员国应系统审查并在必要时加强其及早采取预防暴行民事行动的能力，并在这方面投入更多资源和政治支持。

46. 区域和次区域安排在预防暴行罪方面可发挥独特和至关重要的作用。我强烈敦促它们：

(a) 建立或进一步发展暴行罪预警和评估的区域能力。区域实体和联合国应探讨如何改进信息和分析结果的传递，以促进协调一致的评估和反应；

(b) 通过审查和加强预防能力，包括监测和观察新出现的局势、提出减轻风险措施、谈判解决争端和对争端进行调解以及对国家当局施加影响使其采取必要步骤的能力，支持及早采取行动预防暴行；

(c) 支持其成员国建设必要的预警和评估能力，以有效识别和应对暴行罪风险；

(d) 与我的防止灭绝种族罪行特别顾问和保护责任特别顾问合作，制定加强防止暴行罪的民事行动备选方案，并提供必要的政治和财政支持。

47. 在《2005 年世界首脑会议成果》中，会员国明确表示，国际社会通过联合国有责任根据《联合国宪章》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，帮助保护民众免遭暴行罪之害。为此，我鼓励：

(a) 大会把履行保护责任的进展情况设为一个常设议程项目，从而延长对该问题的审议。它应继续就在具体情况下可采取哪些步骤来防止暴行罪提出建议，并在必要时建立适当的机制来支持这些建议。鉴于暴行罪对国际和平与安全构成威胁，当安全理事会未能采取行动时，大会应考虑《宪章》所载的备选办法，将令人关切的局势列入其议程，并建议可采取哪些措施；

(b) 安全理事会考虑如何更好地利用其掌握的工具防止暴行罪，并加强对此类罪行的国际问责；

(c) 人权理事会继续审议人权和预防暴行问题以及如何加强这一工作。具体而言，理事会可继续探讨如何更好地利用普遍定期审议来预防暴行，并利用实况调查团、特别程序和调查委员会支持预防暴行和追究暴行罪的法律責任。

48. 有效的预防需要民间社会、商业部门、宗教和传统领袖和个人的积极参与。我鼓励国家和全球民间社会行为体加倍努力，支持会员国在预防暴行方面的努力。

49. 保护责任要求我们大家尽一切可能防止暴行罪。联合国随时准备支持会员国努力履行这一责任，办法包括：

(a) 根据过去和正在进行的暴行预防工作的经验教训，于 2019 年公布并向从事这方面工作的人员散发基于证据的暴行预防准则；

(b) 加强我们对暴行罪风险的预警和评估能力，重点关注信息共享和评估的优先领域，将预防暴行的视角纳入主流，并加强联合国与区域安排之间的积极伙伴关系。我鼓励联合国人权事务高级专员办事处与特别顾问合作，制定和实施各种办法，确保暴行罪风险得到例行确认和评估，相关评估得到分享，并采取步骤更好地利用人权实地人员来支持实现预防暴行的目标；

(c) 使联合国防止灭绝种族罪、保护责任、防止武装冲突中性暴力、在武装冲突中保护儿童以及保护难民和境内流离失所者任务负责人能够更密切地合作，应对可能导致暴行罪的风险；

(d) 继续报告在履行保护责任方面取得的进展，并视需要提请大会、安全理事会和人权理事会注意可能即将发生暴行罪的情况；

(e) 通过防止灭绝种族罪和保护责任办公室，制定和实施更系统的办法，从防止暴行工作的成功和失败中汲取经验教训；

(f) 在广泛协商的基础上制定全面计划，以加强预防暴行的民事行动。这将包括进一步审查和利用联合国的能力；

(g) 加强将妇女与和平与安全议程及其他相关条约和方案的相关内容纳入联合国预防暴行战略和政策的工作。这包括采取具体步骤，将消除一切形式的性别歧视和增强妇女作为预防暴行推动者的权能工作列为优先事项。