



## 第六十三届会议

议程项目 44 和 107

### 联合国经济、社会及有关领域各次主要会议和 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

## 履行保护责任

### 秘书长的报告

#### 摘要

2005 年世界首脑会议成果第 138 和 139 段提出了我们时代的一个基本挑战：落实保护责任。本报告就是针对这一挑战编写的。在首脑会议上，各国国家元首和政府首脑一致申明，“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”。他们还一致认为，国际社会应协助各国履行责任，建设保护能力。尽管如此，他们确认，如果一国“显然无法”保护其人民，防范上述四种犯罪和侵害行为，国际社会随时准备通过安全理事会，依照《联合国宪章》“及时、果断地”采取集体行动。本报告强调，阻止各国或国家集团为不正当目的滥用保护责任的最佳途径是全面地订立联合国的保护责任战略、标准、程序、工具和做法。

本报告第一节阐述这一任务及其历史、法律和政治背景。

本报告接着概述推进各国国家元首和政府首脑在首脑会议上要求的议程的三大支柱战略如下：

第一支柱

国家的保护责任(第二节)



第二支柱  
国际援助和能力建设(第三节)

第三支柱  
及时果断的反应(第四节)

该战略强调预防的价值，而在预防失败时，根据每一局势的具体情况及早作出灵活反应，也十分重要。三大支柱并无固定的先后次序，也不能假定某一支柱比另一支柱更为重要。保护责任的架构与其他任何架构一样，依赖每一支柱都具有等同的长度、力度和承受力。本报告还举例说明哪些政策和做法有助于或可能有助于推进与保护责任有关的每一支柱的目标。

第五节探讨如何取得进展问题。第 71 段特别提出大会“不断审议”《首脑会议成果》第 139 段规定的任务时不妨考虑到五个要点。附件中按《首脑会议成果》第 138 段的要求提出关于预警和评估的一些初步构想。

在协商期间提出、可能值得会员国今后进一步审议的政策构想以粗体字显示，但秘书长并没有请大会在此阶段就这些建议采取具体行动。

## 目录

	页次
一. 任务和背景 .....	4
二. 第一支柱	
国家的保护责任 .....	9
三. 第二支柱	
国际援助和能力建设 .....	13
四. 第三支柱	
及时果断的反应 .....	19
五. 取得进展的途径 .....	24
附件	
预警和评估 .....	27

## 一. 任务和背景

1. 《2005 年世界首脑会议成果》的以下三段对本报告的任务作了规定：

“138. 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。这一责任意味通过适当、必要的手段，预防这类罪行的发生，包括预防煽动这类犯罪。我们接受这一责任，并将据此采取行动。国际社会应酌情鼓励并帮助各国履行这一责任，支持联合国建立预警能力。

“139. 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。在这方面，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免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害，我们随时准备根据《宪章》，包括第七章，通过安全理事会逐案处理，并酌情与相关区域组织合作，及时、果断地采取集体行动。我们强调，大会需要继续审议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的责任及所涉问题，要考虑到《宪章》和国际法的相关原则。我们还打算视需要酌情作出承诺，帮助各国建设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的能力，并在危机和冲突爆发前协助处于紧张状态的国家。

“140. 我们全力支持秘书长防止种族灭绝问题特别顾问的任务。”

大会以第 60/1 号决议通过了《世界首脑会议成果》。安全理事会关于在武装冲突中保护平民的第 1674(2006)号决议重申《首脑会议成果》第 138 和 139 段关于保护平民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的责任的规定。安理会在关于达尔富尔危机的第 1706(2006)号决议序言部分第二段中回顾其此前重申的上述规定。

2. 《首脑会议成果》第 138 和 139 段的规定以现行国际法为依据，在最高级别商定，得到大会和安全理事会认可，因此确定了一个权威性的框架，会员国、区域安排和联合国系统及其伙伴可据以为保护责任订立理论、政策和体制机制。眼前的任务不是重新解释或重新谈判世界首脑会议的结论，而是寻求不折不扣、协调一致地执行其决定的途径。本报告就此提出了一些初步构想，意在帮助会员国在联合国秘书处的支持下就保护责任问题继续进行对话。

3. 应该强调，《首脑会议成果》第 138 和 139 段的规定是以既定国际法原则为坚实依据的。根据协定国际法和习惯国际法，各国义务防止并惩处灭绝种族、战争罪和危害人类罪。族裔清洗本身并非国际法所述犯罪行为，但可构成其他三种犯罪之一。首脑会议提出保护责任，决非意在减损国际人道主义法、国际人权法、难民法和国际刑法规定的涉面广得多的现有义务。也应强调的是，根据《首

脑会议成果》第 138 和 139 段采取的行动必须符合《联合国宪章》的规定、宗旨和原则。在这方面，保护责任不但没有改变联合国会员国除依照《宪章》行事外不使用武力的法律义务，而是加强了这种义务。

4. 2005 年世界首脑会议是有史以来最为盛大的一次国家元首和政府首脑集会。正如所期待的那样，会上对一些问题，包括保护责任问题，进行了激烈、抗争性的辩论。关于一些重要问题，如裁军和大规模毁灭性武器的扩散，大家无法达成共识。与会各国领导人能就保护责任商定如此详细的规定，这要归功于他们的决心和远见以及对问题紧迫性的共同理解。在保护责任问题上，他们之所以决心变许诺为实践，是因为吸取了沉痛的历史教训，并考虑到法律标准和政治必要性的演变。

5. 二十世纪伤痕累累，发生了对犹太人的大屠杀、柬埔寨的大屠杀、卢旺达的种族灭绝、斯雷布雷尼察的大屠杀等等，而后两次屠杀是在安全理事会和联合国维持和平人员的眼皮底下发生的。灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪是二十世纪的残暴遗产，沉痛而生动地说明各国的严重失败，未能承担其最基本、最义不容辞的责任，并说明国际机构的集体安排也很不够。由于这些惨痛的事件，我的尊敬的前任科菲·安南和世界上其他领导人提出这样一个问题：联合国和其他国际机构应否仅注重国家安全，而不顾国内人民的安全。他们问，作为民族国家时代的基石和联合国本身的基石的主权能否被用作肆无忌惮地对居民大规模施行暴力的盾牌？这种行为的曝光如何深刻和不可弥补地损害了联合国及其伙伴的合法性和公信力？我们难道就没有在新世纪做出改进的意愿和能力？

6. 在作出回答之前，我们应注意到上个世纪最惨痛的人类悲剧并非局限于世界某一地区。这些悲剧发生在北方，也发生在南方，发生在穷国，也发生在中等收入国家和相对富有的国家。悲剧的发生有时与正在发生的冲突有关，但经常与冲突无关，一些最惨痛的悲剧也是如此。回顾过去，下列三个因素很突出。第一，每次事发前都有警告迹象。大规模暴力需要规划和准备，并且需要有起助长作用的政治、社会、经济环境。第二，国家和国际最高决策者各自政治目标不一，因而一再忽视、搁置或淡化眼前将发生暴力的迹象。第三，联合国及其政府间机关和秘书处有时也未能履行其职能。当时的秘书长安南委托调查联合国在 1994 年卢旺达灭绝种族事件中的行动的独立调查委员会的报告认为，由于“没有投入资源，也没有作出政治承诺”（见 S/1999/1257，附录，第一节），“联合国在 1994 年灭绝种族事件中使卢旺达人民失望”（见 S/1999/1257，附录，第三节，第 18 段）。秘书长关于斯雷布雷尼察沦陷的报告虽然强调“任务与手段之间的差距”，但对下述情况提出质疑：“联合国内对以武力实现和平的作用存在普遍矛盾的心态”，“甚至在面对灭绝种族的企图时，仍然保持传统的不偏不倚的态度”（见 A/54/549，第 505 段）。秘书长指出，斯雷布雷尼察的一个主要教训是“联合国对制止冲突的普遍承诺，并不排除道德判断，而是必须作出这种判断”（见

A/54/549, 第 506 段)。这些令人醒悟到报告发表九年后, 尽管为提高联合国的预防能力作出了努力, 但许多体制性建议, 包括关于预警、分析和培训的建议, 尚未得到充分实施。联合国及其会员国对履行其最基本的预防和保护责任仍然准备不足。我们能够做得更好, 我们必须做得更好。这是人类的期望, 也是历史的要求。

7. 问题的一方面是概念和理论性的: 我们如何理解问题和可选用的政策。在二十世纪末出现了两个不同的处理办法。对于人道主义干预, 有人错误地以为只能对两个极端作出选择: 要么面对平民死亡人数增加而袖手旁观, 要么部署胁迫性军事力量来保护受威胁的弱势民众。会员国不愿在这均不可取的两极之间作出选择, 这是可以理解的。同时, 当时负责境内流离失所者问题的秘书长代表弗朗西斯·登和他的同事以“主权作为责任”理念为核心订立概念上不同的办法。<sup>1</sup> 他们强调, 一国在行使主权的同时, 除享有某些国际特权外, 还必须承担对人民的长期义务。国家若履行了保护义务并能尊重核心人权, 对其不欢迎的外来干涉的担心就会少很多。

8. 对主权的关注和对主权意味着责任的理解都不局限于世界某一地区。<sup>2</sup> 在非洲, 这方面的思维和实践的变迁特别显著。非洲统一组织强调不干涉, 但其后继组织非洲联盟却强调不能置若罔闻。2000 年, 即 2005 年世界首脑会议认可保护责任的五年前, 非洲联盟组织法第 4(h) 条就已规定, “联盟有权依照大会决定, 在发生下列严重情况时在成员国进行干预: 战争罪、灭绝种族和危害人类罪”。非洲联盟组织法对成员国与联盟作了明确区分, 成员国不得干涉“他国内政”(第 4(g) 条), 而联盟可对上述三种“严重情况”作出反应。负责调查联合国在 1994 年卢旺达灭绝种族事件中的行动的独立调查委员会得出结论认为(见 S/1999/1257, 附录, 第四节, 第 1 段), 《防止及惩治灭绝种族罪公约》<sup>3</sup> 早就规定了“行动的责任”。

9. 人们关心应如何对这种震撼良知的事件作出反应, 最好是能防患于未然。这种想法并非局限于非洲或南方。2000 年, 加拿大召开了由澳大利亚的加雷思·埃文斯和阿尔及利亚的穆罕默德·萨赫农共同主持的干预与国家主权问题国际独立委员会会议。委员会认为, “为人道主义保护目的的外部军事干预一直有争议, 无论是进行了干预——如在索马里、波斯尼亚和科索沃, 还是未能进行干预——

<sup>1</sup> Francis M. Deng, et al *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1996)。

<sup>2</sup> 例如, 见 Edward C. Luck, “The responsible sovereign and the responsibility to protect,” in Joachim W. Müller and Karl P. Sauvant, eds., *Annual Review of United Nations Affairs* (Oxford: Oxford University Press, 2008); and Edward C. Luck, “Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect,” *Global Responsibility to Protect*, vol.1, no.1 (January 2009)。

<sup>3</sup> 大会第 260 A(III)号决议, 附件。

如在卢旺达”。<sup>4</sup> 但这个成员来自各区域的委员会最终认为，根本而言，保护既不是一个军事事项，也不是国家与个人主权之间的抗争。委员会采用了“保护责任”一词，提出了预防责任、反应责任和重建责任，构成这方面一系列可逐步利用的政策工具。委员会的报告虽然论述使用武力的适当权威和规则问题，但通过鼓励各国履行其核心保护责任，强调预防的优点。委员会的一些关键建议被列入2004年由当时的秘书长科菲·安南召集的威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告(见A/59/565和Corr. 1)和随后题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告(A/59/2005)的结论。这些报告又提供了供2005年世界首脑会议审议的材料。

10. 本报告所述的保护责任办法虽然有上述重要历史渊源，但已由《首脑会议成果》第138和139段的规定加以确定：

(a) 与会各国国家元首和政府首脑已极为清楚地表明，保护责任是主权的同盟，而非敌手。保护责任来自主权作为责任的正面肯定的概念，而不是出自狭隘的人道主义干预的构想。这一理念通过帮助各国履行其核心保护责任，可望加强主权，而不是削弱主权，从而帮助各国取得成功，而不是仅在各国失败时作出反应；

(b) 在会员国另有决定之前，保护责任仅适用于四类特定犯罪和侵害行为：灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪。如果扩展适用范围，将艾滋病毒/艾滋病、气候变化等灾难或自然灾害也列入其中，那就会有损于2005年的共识，就会过渡延伸这一概念，使其脱离原貌，或使其丧失实际用途；

(c) 虽然范围应保持狭窄，反应却需深入，需动用会员国、联合国系统、区域组织和次区域组织以及民间社会伙伴的现有各种各样预防和保护工具。为此目的，《首脑会议成果》第138段要求各国利用“适当、必要的手段”，预防这类罪行的发生和煽动这类犯罪的行为，并要求国际社会“鼓励并帮助”各国履行这一责任，“支持联合国建立预警能力”。《首脑会议成果》第139段提及根据《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”，也提及根据《宪章》第七章采取“集体行动”。因此，保护责任办法应既狭窄，又深入；

(d) 首脑会议承认，会员国通过联合国成功地采取预防和保护行动的一个必要条件是预警和评估，虽然这绝不是一个充分条件。《首脑会议成果》第138段指出，国际社会应“支持联合国建立预警能力”。这需要：(一) 向联合国决策者

<sup>4</sup> 见 Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), p. vii. 关于委员会内部工作情况以及构想，见 Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008)。另见 Alex J. Bellamy, *A Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities* (Cambridge: Polity press, 2009)。

及时提供关于煽动、准备或实施四种特定犯罪和侵犯行为的准确、权威、可靠的相关信息；(二) 联合国秘书处具备评估信息和在当地条件背景中适当了解事件格局的能力；(三) 与秘书长办公厅联系便利。警钟经常没有敲响，或未能引起秘书处或政府间机构高级政治领导层的注意或促使其采取有效行动(见 S/1999/1257 和 A/54/549)。但经常发出虚假的警报，或更为甚者，有选择地报告情况，也会损害联合国公信力。因此，预警和评估必须公平、谨慎、具有专业性，杜绝政治干扰或双重标准。

11. 如《首脑会议成果》第 138 和 139 段的规定所述，保护责任依赖下列三大支柱：

### **第一支柱**

#### **国家的保护责任**

(a) 第一支柱是国家始终有责任保护其居民，无论是否其国民，防止居民遭受灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害，防止他们受到煽动。我要强调，防止煽动对于有效及时实施预防战略至关重要。各国国家元首和政府首脑在《首脑会议成果》第 138 段中宣布，“我们接受这一责任，并将据此采取行动”。这就是保护责任的基岩。他们申明，这一责任首先在于国家。这一责任的渊源既在于国家主权的性质，也在于原有且持续存在的国家法律义务，而不仅仅在于相对新近出现的对保护责任的阐述和接受；

### **第二支柱**

#### **国际援助和能力建设**

(b) 第二支柱是国际社会承诺协助各国履行其义务。这是为了利用会员国、区域组织和次区域组织、民间社会和私营部门的合作，同时发挥联合国系统的体制力量和比较优势。第二支柱虽然经常受到学界和决策者的忽视，但对于订立能得到一致适用和广泛支持的政策、程序和做法至关重要。在第一和第二支柱的基础上进行预防，是成功推行保护战略的一个关键要素；

### **第三支柱**

#### **及时果断的反应**

(c) 第三支柱是，在一国显然未能提供这种保护时，会员国有责任及时、果断地作出集体反应。虽然关于第三支柱的讨论十分广泛，但对其的理解一般都过于狭隘。2008 年初肯尼亚有争议的选举后，发生了流血事件。为了避免进一步流血，在双边、区域、全球层面进行了成功的努力。这表明，国际社会如果及早行动，就不必在袖手旁观与动用武力之间作出棘手的选择。要作出有理性、适度、及时的反应，可动用联合国及其伙伴所掌握的各种工具。这些工具包括《宪章》第六章规定的和平措施、第七章规定的强制性措施和(或)第八章规定的与区域和次区域安排的协作。在最佳行动方针确定过程和执行过程中，必须充分尊重《宪

章》的规定、原则和宗旨。根据《宪章》，第七章所述的措施必须得到安全理事会授权。大会根据第十条至第十四条的规定和第 377(V) 号决议所述“联合一致共策和平”程序，可行使一系列相关职能。第六章和第八章具体阐明了传统上由政府间机构或秘书长执行的涉面广泛的各种和平措施。无论如何，成功的关键在于针对每一情况的具体需要及早作出灵活反应。

12. 如果这三大支柱长短不一，保护责任的架构就会不稳定，就会向一边倾斜，岌岌可危。同样，除非三大支柱都很坚固，否则这个架构就有可能破裂倒塌。三大支柱都必须随时可供使用，因为利用的先后无固定次序，在实施及早灵活反应战略时尤其如此。考虑到这些要点，下面第二至第四节列举分别有助于或可能有助于满足第一、第二和第三支柱的义务要求的政策和做法的一些例子。最后，第五节探讨如何取得进展问题。第 71 段特别提议大会在审查本报告所述全盘战略时不妨考虑的五个要点。附件列出关于预警和评估的一些初步构想。2009 年晚些时候，我将向大会提出关于按《首脑会议成果》第 138 段的要求提高联合国预警能力的并非雄心勃勃的建议。

## 二. 第一支柱 国家的保护责任

13. 《首脑会议成果》第 138 段头三句话毫不含糊地体现了保护责任的基本原则：

“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。这一责任意味通过适当、必要的手段，预防这类罪行的发生，包括预防煽动这类犯罪。我们接受这一责任，并将据此采取行动。”

在首脑会议上作出、随后由大会通过和安全理事会重申的这一庄严誓言，既明确，又简洁，不加修饰，斩钉截铁。世界各国人民十分期望每一会员国都始终信守这一承诺，因为要使保护责任由言论变成理论、政策和行动，这一以国际法规定的长期义务为基础的保护责任第一支柱必不可少。如果一国因能力不足或缺乏领土控制而无法充分履行这一责任，国际社会就应按照第二支柱的要求准备支持和协助该国履行其核心责任(见下文第三节)。但该国仍然是保护责任的基本主体，因为保护责任的目的是确立负责任的主权，而不是削弱主权。

14. 保护责任首先是国家责任，因为预防始于本国，保护人民是二十一世纪主权和国家的一个定义属性。与会国家元首和政府首脑通过《首脑会议成果》第 138 段的措辞，确认了这两条基本真理。他们认识到，国际社会最多只能发挥补充作用。同许多其他领域一样，联合国在这个政策领域依靠其主权会员国的力量和决心。在一个日益相互依存和全球化的世界，会员国还须摆脱以彼此认同为基础的政治理念，转而奉行不歧视和平等享有权利的原则，有效处理多样性问题，甚至鼓励多样性。负责任的主权的基础是包容性政治，而不是排他性政治。这要求发

展体制、能力和做法，建设性地处理通常与似乎有利于某些群体而不是其他群体的不均衡增长或快速变化的环境相关的紧张局势。

15. 这些原则适用于各种政治和经济制度，因为这事关价值观和实践，无论一国经济发展水平如何。这方面的好想法或成功实践绝非仅某一地方才有。**需要更多研究和分析为什么有时一个社会陷入大规模暴力，而其邻国却相对稳定；为什么在一些地方如此难以制止广泛和有系统的性暴力。**但显然，各国如妥善处理国内多样性，促进不同群体相互尊重，并设有有效机制来解决国内争端，保护妇女、青年和少数群体权利，就不太可能走上毁灭性的道路。

16. 因此，尊重人权是负责任的主权的一个要素。在纪念《世界人权宣言》<sup>5</sup>和《防止及惩治灭绝种族罪公约》六十周年之后，会员国不妨审查他们可单独和集体开展哪些工作来履行人权法所规定的义务并同联合国各人权机制合作。各国可以通过在国内外促进大会第 48/141 号决议规定的联合国人权事务高级专员的广泛而重要的任务，以及人权理事会、特别报告员及人权条约机构的各项任务，帮助推进与保护责任有关的预防和保护目标。<sup>6</sup> **各国也可以协助人权理事会突出重点，作为一个论坛，审议如何鼓励会员国履行保护责任义务，并在普遍和非政治化基础上监测其在这方面的表现。为此目的，人权理事会的普遍定期审查机制可以是促进人权以及间接促进与保护责任有关目标的一个重要工具。**

17. **各国应成为有关人权、国际人道主义法和难民法的国际文书及《国际刑事法院罗马规约》<sup>7</sup>的缔约国。但这只是朝着在实践中贯彻落实迈出的第一步。**这些核心国际标准必须忠实体现于国家立法，以便在国内法律和实践将这四种特定犯罪和侵害行为及煽动实施这些罪行的行为定为犯罪。作为加强法治的全盘工作的一部分，社会各阶层人士在基本权利遭到侵犯时都必须有平等机会投诉司法，并得到司法补救。应制定刑事法律、规则和程序来保护无权无势的脆弱群体，同时确保在国内和国际上都不允许有罪不罚。在这方面应特别注意防止性暴力和基于性别的暴力，起诉犯罪人，采取敏感注意性别问题的措施进行司法和安全部门

<sup>5</sup> 大会第 217 A(III)号决议。

<sup>6</sup> 大会第 48/141 号决议托付给联合国人权事务高级专员的职责包括“促进和保护所有人有效享受所有公民、文化、政治和社会权利，”“协调整个联合国系统内促进和保护人权的活动，”以及“发挥积极作用，消除目前的障碍，应付充分实现所有人权所面临的挑战并防止世界各地持续发生侵犯人权事件。”高级专员和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)向各国提供技术援助，并便利特别报告员和条约监测机构的工作。一些特别报告员和条约监测机构的任务特别相关，如法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员、人权事务委员会和消除一切形式种族歧视委员会。高级专员的职能是便利为预警的目的利用各种手段，包括发挥宣传和公众喉舌的作用、斡旋、能力建设、应安全理事会或秘书长的请求就特别值得关注的局势和问题向包括安全理事会在内的政府间机构提交报告。

<sup>7</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2187 卷，第 38544 号。

改革。执法和司法程序负责人应接受培训，了解人权、国际人权法、难民法及相关文书的程序。生气勃勃的民间社会、独立的新闻媒体、接受国际和国内监督的开放环境，有助于纠正滥用司法制度的现象，同时减少瞒着国际社会策划和实施与保护责任有关的犯罪的可能性。

18. 如上所述，作为第一支柱的基础的国家义务在原有协定国际法和习惯国际法中有着坚实的根基。重要的是，这些已确立的国际犯罪和惩罚行为人的义务已载入《国际刑事法院罗马规约》的规定。《罗马规约》集中注意实施或煽动这些十恶不赦的行为的人设法制定机制和程序，用于辨认、调查和起诉对与保护责任有关的犯罪和侵犯行为等负有最直接责任的人。国际刑事法院及联合国协助的法院争取结束有罪不罚现象，为执行保护责任增添了一个基本工具，从而加强了劝阻和威慑的力量。

19. 不过，各国可以做更多工作来改进终止有罪不罚现象的工具。根据《罗马规约》的互补原则，国家司法程序是打击有罪不罚现象的第一道防线。目前《罗马规约》有 108 个缔约国，但我要鼓励更多国家成为《规约》缔约国，从而加强与保护责任有关的主要文书之一。国家当局应尽力协助国际刑事法院和其他国际法庭在各级查找和逮捕被指控实施或煽动与保护责任有关的罪行和侵犯行为的人。

20. 此外，与保护责任有关的各项原则如要充分有效且可持续，就必须不仅反映为全球的价值观和标准，而且反映为地方的价值观和标准，无保留、无条件地融入每一个文化和社会。这不应该是一项无法完成的任务，因为没有哪个社区、社会或文化会公开正式地饶恕种族灭绝罪、战争罪、种族清洗和危害人类罪，会将这些犯罪视为可接受的行为。关于这一原则，会员国是一致的。尽管各会员国就如何最佳落实保护责任进行了热烈辩论，但没有任何会员国反对试图制止如此严重的侵犯行为或反对发展国家、区域和全球伙伴关系来完成这项工作。

21. 种族灭绝和与保护责任有关的其他犯罪不会突然发生。这些犯罪往往是老谋深算的政治选择的结果，是那些很想利用现有社会分歧和体制缺陷的政治领导人的决定与行动的结果。像对犹太人的大屠杀、1970 年代柬埔寨及 1994 年卢旺达发生的这种大规模的事件，需要策划、宣传和调动大量人力物力。这些事件既不是必然的，也不是不可避免的。它们需要国际国内条件允许。甚至相对稳定、发达和进步的社会也需要扪心自问，自己的社会里会否发生这类事件，不容忍、偏见和排斥的种子是否会扎根并生长出一些可怕和自我毁灭的东西，社会、经济和政治制度是否有自我纠正机制来阻止和消除这种冲动。世界各地的脆弱社会和看似健康的社会都需要坦白自省，都需要寻求在国内和国际团体和机构之间进行对话，都需要定期进行风险评估。如果我们以为此类事件不会对我们发生，那么我们就都处于危险之中。

22. 作为自省过程的一部分，各国可以寻求联合国、邻国、区域组织、非政府专门组织或独立专家的技术援助，以起草立法或设立可信的监测小组或独立的国家机构，协助监督有关国际人权和人道主义标准执行情况。许多国家已经这样做。联合国人权事务高级专员办事处持续努力开设人权报告培训方案，培养国家人权机构的能力，鼓励这些机构独立于政府。目前世界各地有 150 多个国家人权机构。**国家间学习过程——通常是邻国帮邻国——推动了最佳/良好做法转让，如通过非洲发展新伙伴关系的非洲同行审议机制，或通过欧洲联盟成员国资格标准，推动这种转让。在其他区域作出这种安排和类似安排时，应考虑将保护责任标准纳入同行审查机制。**

23. 曾遭受大规模犯罪和侵害行为的国家急于设置防止重蹈覆辙的障碍，是可以理解的。我们必须从这些国家的错误中以及从通常随之而来的和解、治愈创伤和重建过程中吸取经验教训。我们还应向没有经历过这种创伤的国家学习，部分原因是，这些国家已发展形成查明和处理新出现的紧张局势的机制，能防患于未然。这种能力的三个例子是圭亚那族裔关系委员会、加纳全国和平委员会及塞拉利昂的政党登记委员会和安全部门全面改革。

24. 培训、学习和教育方案可以帮助各国自助。1996 年以来，红十字国际委员会设有国际人道主义法咨询服务处，除其他外，鼓励批准人道主义公约，便利国与国学习过程，协助各国将国际人道主义标准纳入国内法，鼓励各国建立国际人道主义法机制，并提供有关这些规范和公约的教材。例如，红十字国际委员会同阿拉伯联盟合作，帮助起草了阿拉伯示范法，同时协助波斯尼亚和黑塞哥维那制定和执行一项关于失踪人员的国内法。同样，2001 年以来，红十字会与红新月会国际联合会一直在开展减少歧视的活动。联合会的工作包括制定同欧洲罗姆人和其他边缘化群体合作的导则，协助尼泊尔最弱势群体，并在曾遭受可怕的危害人类罪的塞拉利昂社会促进与武装团体有关系的儿童恢复正常生活，重返社会。

25. 对警察、士兵、司法和立法人员等社会上的重要行为体进行培训，可以是特别有效的预防工具。例如，和平基金在乌干达举办了一系列关于冲突评估系统工具的培训班，旨在帮助确定预警指标，并希望向东非其他国家推广。肯尼亚全国教会理事会订立了裂谷和其他地区社区内暴力监测和报告制度。各国议会联盟和联合国儿童基金会(儿童基金会)合作出版了《儿童保护：议员手册》，联合国人权事务高级专员办事处积极出版各种人权出版物。儿童基金会也同哥伦比亚、苏丹、菲律宾等一些国家政府合作处理司法系统如何对付以前与武装团体有关系的、被指控实施严重战争罪行或其他大规模侵害行为的儿童的问题。在哥伦比亚，加强监察员办公室有助于处理儿童招募和复员、冲突中基于性别的暴力及与冲突有关的性剥削问题。乌干达武装部队根据联合国导则，采用了禁止对妇女和女孩性剥削的行为守则。从 2000 年至 2007 年，西非国家经济共同体和拯救儿童瑞典分会为区域武装部队举办了武装冲突之前、期间和之后儿童权利与保护问题综合

培训方案。同样，联合国妇发基金同卢旺达国防军合办了性别问题和人权培训，为国防军参加区域和平行动做准备。

26. 在全球、区域和国家机构的所有讨论中，应注意不要忽视这种犯罪的受害者和幸存者。需要支持与鼓励他们坦率地讲出全部经过，而不害怕报复或污名。在这方面，妇女非政府组织常常在接触和协助有系统的性暴力幸存者方面发挥重要作用。她们应得到我们的充分支持。

27. 同样，要防止小罪变大罪，以及完全终止对人类尊严的这种侮辱，关键之一是增强个人责任。即使在最严重的种族灭绝事件中，仍有普通人拒绝作集体犯罪的同谋。他们坚持其价值观，保持独立性，敢对那些使社会坠入残酷、不公正、仇恨和暴力的炼狱的人说“不”字。我们需要做更多工作来承认他们的勇气，学习他们的行动。受过这种创伤的国家以及民间社会和国际组织，可以协助发展国家和跨国幸存者网络，以便更广泛地传播他们的经历和教训，帮助防止悲剧重演或在其他地方发生。

### 三. 第二支柱 国际援助和能力建设

28. 《首脑会议成果》第 138 段指出，“国际社会应酌情鼓励并帮助各国履行这一[保护]责任，支持联合国建立预警能力。”第 139 段说，“我们还打算视需要酌情作出承诺，帮助各国建设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的能力，并在危机和冲突爆发前协助处于紧张状态的国家。”根据这些规定，援助可采取四种形式之一：(a) 鼓励各国履行第一支柱的责任(第 138 段)；(b) 帮助各国行使这种责任(第 138 段)；(c) 帮助各国建设保护能力(第 139 段)；(d) 协助“在危机和冲突爆发前处于紧张状态的国家”(第 139 段)。第一种形式的援助是说服各国做应该做的事，而其他三种形式的援助则建议国际社会和国家之间相互承诺及结成积极的伙伴关系。

29. 如果某国政治领导人执意实施与保护责任有关的罪行和侵害行为，第二支柱的援助措施使用处不大，国际社会最好根据《首脑会议成果》第 139 段的规定，开始同心协力，“及时、果断地”作出反应(见下文第四节)。不过，如果国家政治领导层软弱、分裂或不知所措，缺乏有效保护人民的能力，或面临威胁实施或正在实施与保护责任有关的犯罪和侵害行为的武装反对派，第二支柱的措施便可以在国际社会履行保护责任方面发挥重要作用。除了说服和积极鼓励外，第二支柱还可以包括军事援助，帮助陷于困境的国家对付威胁其国家和人民的非国家武装行为体。这些措施将补充第一支柱的政策工具，并辅助第三支柱的工具，因为三大支柱无一能孤立运作。

30. 鼓励各国履行与保护责任有关的义务，可能需要秘密或公开地进行劝说、教育、培训和(或)提供援助。有能力帮助这种斡旋和公开外交努力的是区域机制和次区域机制、联合国人权事务高级专员、联合国难民事务高级专员、紧急救济协调员、防止灭绝种族罪行问题特别顾问、秘书长的其他特别顾问、特别代表和特使、联合国其他高级官员、各发展机构和布雷顿森林机构。如果会员国同时采取一致的外交措施，这些信息就会增加效应，更有说服力。对话的效果往往优于哗众取宠，部分原因是对话可帮助各当事方更多了解彼此的动机和意图。

31. 在这种情况下公信力和一致性很重要。多年来，在太多案例中，秘书长在开展公开外交时，会员国和政府间机构没有相应表示愿意具体落实他的承诺或警告。鉴于这些问题事关无辜生命和联合国的声誉，各方的坦诚务实至关重要。

32. **必须让那些想煽动或实施与保护责任有关的犯罪和侵害行为的人懂得走这条路的代价以及谋求和平和解与发展的潜在好处。**这两者的对比极其鲜明。实施与保护责任有关的严重犯罪和侵害行为给社会造成的代价可以是巨大而持久的，不仅对社会声誉而言是如此。这种代价可能包括丧失外国投资、资本外逃、援助和游客减少，对于一些国家来说，还可能声誉扫地，丧失作为国际机构成员资格。这种创伤性和分裂性事件可使发展努力倒退几十年。另一方面，如下文所述，应鼓励捐助者支持那些争取加强保护人民和预防发生与保护责任有关的犯罪和侵害行为的国家和方案。这两条道路之别，相当于在保护与摧毁国家潜力之间作出选择。

33. 鼓励的方式还可以是关于人权和人道主义标准和准则对话、教育和培训。例如，安全理事会根据其第 1612(2005)号决议建立了一个具有创新性的框架，使负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表和儿童基金会能就儿童保护问题进行高级别对话。结果，科特迪瓦与武装团体有关的所有儿童均已获释，苏丹南方和斯里兰卡冲突各方利用儿童的情况已减少。同样，由于联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和各位特别报告员的宣传，世界各地设立了真相委员会和其他过渡司法和问责机制。这些机制不仅帮助社会应对过去的侵犯人权行为，而且帮助社会制订国家体制改革议程。为了推动停滞不前的和平进程，联合国开发计划署支持伍德罗威尔逊中心在布隆迪和刚果民主共和国东部努力培养建设领导人的能力。

34. 安全理事会第 1612(2005)号和第 1820(2008)号决议强调，强奸和其他形式的性暴力可以构成战争罪、危害人类罪或种族灭绝构成行为。第 1820(2008)号决议认识到，广泛和有系统的性暴力是安全理事会应监测的一个严重安全问题。毫无疑问，有系统的性暴力对社区的摧毁可以完全和常规武器一样。

35. 近年来，联合国及其伙伴作出了一系列努力，帮助各国行使其保护责任。人权高专办有人员驻留约五十个国家，因此已成为协助各国观察人权义务以及监

测、宣传和教育的全球资源。人权高专办代表同各国政府及国家非政府组织合作，努力加强保护能力，缓和社会紧张局势，并为预防冲突作出贡献。人权理事会特别程序国家特派团提出的分析和建议，可以为能力建设、减缓冲突以及保护严重侵犯人权行为的实际受害者和可能的受害者提供依据。在这方面较少得到承认的是联合国难民事务高级专员办事处为难民获得庇护和保护难民的工作。该机构为与保护责任有关的犯罪和侵害行为无数可能的受害者提供了服务。

36. 在一些冲突后局势中，联合国人员的驻留对于保护儿童至关重要，在乌干达北部、非洲东部和中部及苏丹部分地区就是如此。更广泛地说，负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表经常访问，以及安全理事会就秘书长年度报告及其特定国家附件的公开辩论，使儿童保护问题得到了前所未有的注意。联合国人员的驻留还帮助把打击基于性别的暴力的规定纳入东帝汶、斯里兰卡、科索沃等国家的刑法典和司法程序。

37. 除了联合国的工作以外，一些区域机构或次区域机构的创新措施也可能很值得世界其他区域效仿。1992年，当巴尔干半岛爆发暴力时，欧洲安全与合作组织设立了少数民族问题高级专员职位，以便在族裔紧张局势升级之前查明问题，并争取早日解决问题。被描述为“尽早预防冲突的工具”的高级专员独立行事，不偏不倚，保守机密。该区域局势较为动荡的国家继续要求高级专员提供服务，说明这个方法有用，可能值得世界其他区域组织和次区域组织考虑。在西非，西非国家经济共同体十五个成员国的早期预警和反应系统体现出政府间机构和民间社会网络之间的伙伴关系，重点是人的安全。**这两项努力表明可能由联合国或外部捐助者提供便利的区域间学习过程的潜在价值以及适应当地条件和文化的重要性。**

38. 如在几内亚比绍和中非共和国等国家执行的特派政治任务所示，需要有相当的技巧、经验、对当地情况的了解和勇气，才能应对一个族裔紧张局势愈演愈烈的环境，在安全不稳定的条件下搭建文化和政治桥梁，调解分歧，传播全球价值观，帮助建立持久地方体制。显然，国际社会对预防能力的投资不足，这方面的投资仅占联合国主要冲突后和平行动费用的一个零头。**关于这一点，帮助区域组织和次区域组织建设预防与保护责任有关的犯罪和侵害行为的文职能力，可以是明智的投资。目前根据非洲联盟-联合国十年能力建设方案<sup>8</sup>正在审议一些符合这种思路的有益的倡议。**

39. 帮助各国自助的各种努力有一个共同要素：主要依靠文职专门知识和文职人员，而不是靠提供军事专门知识和派出军事力量。为了应对与保护责任有关的局

<sup>8</sup> 对预防的综合审视，见秘书长题为“预防武装冲突进展报告”的报告(A/60/891)。对这方面全球-区域合作的可能性的评估，见秘书长题为“区域—全球安全伙伴关系：挑战和机遇”的报告(A/61/204-S/2006/590)。

势，警察和文职部门有时可能特别重要，因为优先任务是在经历国内动乱纷争的社会恢复治安和重建信心。在这方面，应当强调，往往难以找出和调动足够数目的有必要技能和训练的警察和文职干部来对付与保护责任有关的犯罪，这与在军队中调派相应人员一样困难。**各国政府和民间社会都提出了关于为这种紧急情况创立常设或待命快速反应文职和警察能力的许多建议。我要鼓励大家进一步创造地思考这种备选办法，并将确保联合国有关官员将仔细审查这种办法。**

40. 毫无疑问，正如已经多次说过的那样，使用武力应被视为一种万不得已的措施。不过，经东道国政府同意，军事部队曾用于一系列非强制性的目的，如预防、保护、维持和平和解除武装等，或用于对付试图以随意和广泛的暴力手段推翻政府、恐吓平民的武装集团。**非国家行为体和国家都会实施与保护责任有关的令人发指的犯罪。这样情况出现时，国际集体军事援助可能是支持国家履行与保护责任有关的义务并在极端情况下恢复其有效主权的最可靠的办法。**在这种时刻，及早有针对性、有节制地使用国际军事资产和武装部队，可以抢救生命，恢复一定程度的稳定，为外交、国内政治进程、愈合与和解赢得运作的时间和空间。当然，经同意后开展的维持和平行动，是联合国的创新和长处，同时本组织也开展了更具强制性的军事行动，次数不多，结果不一。区域和次区域组织也是这样。

41. 1992年，当时的秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利在题为“和平纲领：预防外交、建立和平与维持和平”的前瞻性报告(A/47/277-S/24111)中提出了预防性部署的概念，该术语因此进入了联合国词汇。他指出：

在一国内部发生危机的情况下，如果政府提出要求或经各方同意，预防性部署可以若干方式帮助减轻痛苦，限制或控制暴力行为。公平提供人道主义援助可能具有关键重要性；以军事人员、警察人员或文职人员协助维持治安可以拯救生命、创造安全状况以便进行谈判；如果各方愿意，联合国还可以协助和解工作。(第29段)

联合国维持和平人员预防性部署的经典范例是1992年至1999年在前南斯拉夫的马其顿共和国的部署。配备有军事部队和民警监测员的联合国保护部队和联合国预防性部署部队帮助一个国内外两方面都面临族裔紧张局势的国家实现稳定，其成果受到广泛肯定。东道国领导人高瞻远瞩，力求防范肆虐若干邻国的动乱和族裔暴力殃及本国，欢迎联合国蓝盔部队进驻，并欢迎区域组织监测和调解，各方协力成果可喜。多年来，布隆迪如同邻国卢旺达一样，一直面临内部压力。但经政府同意，首先由南非、随后由非洲联盟、最后由联合国部署了维持和平人员，帮助布隆迪恢复一定程度的稳定。

42. 在塞拉利昂，联合国塞拉利昂特派团刚刚开始部署时，曾广泛实施极其恶劣的国际罪行的革命联合阵线部队撕毁了和平协定，对居民和特派团展开大规模攻击。2000年，经政府同意，英国领导的一支规模不大的干预部队协助保护了弗里

敦，加强了特派团的力量，使这个陷于困境的西非国家恢复了稳定。同样，2003年第二季度，鉴于刚果民主共和国东部伊图里省侵犯人权行为规模大，残暴程度令人发指，性暴力尤其如此，根据安全理事会第1484(2003)号决议，欧洲联盟主导的阿尔特弥斯行动帮助联合国组织刚果民主共和国特派团在该地区执行更强有力的任务。在前南斯拉夫的马其顿共和国、布隆迪、塞拉利昂和刚果民主共和国的这四次部署，都发生在2005年世界首脑会议接受保护责任之前，但都说明了在同意的基础上部署国际军事力量帮助防止武装冲突升级的潜在价值，并突出了联合国授权协助一个国家履行其保护责任时会员国及时提供充足的资产和资源的重要性。

43. 在族裔关系紧张、各群体之间严重不平等现象长期存在的国家和地区，如果不弥合社会和政治结构鸿沟，就很难想象经济和社会的可持续发展。同样，如果不解决相应的发展难题，也就很难想象治愈这些创伤。长期发展不足本身并不会造成不同族裔、宗教或文化社区之间关系紧张，但会加深对稀缺资源的竞争，严重限制国家、民间社会、区域和次区域组织和平地全面解决国内紧张局势的能力。总的来看，大幅度逐步增加一般发展援助，很可能减少与保护责任有关的犯罪和侵害行为，因为一些最严重的大规模国内暴力发生在非常贫穷的国家，最穷的人没有抵抗能力(不过，对犹太人的大屠杀以及最近在巴尔干发生的暴行证明，贫穷不是必要条件)。如果向“**最底层的10亿人**”提供更多发展援助，让穷人和少数群体在社会上更有发言权，增进平等和社会正义，提高他们的教育水平，使他们有更多机会切实参与政治生活，这种援助就无疑会对预防发生与保护责任有关的犯罪和侵害行为产生积极效果。但如果分配更多的援助时加深了这些社会中相互竞争的族裔、宗教或文化社区的地位和生活条件的差异，而不是缩小这种差异，那么，援助效果就是破坏稳定，就可能加剧现有紧张局势和怨恨。因此，援助方案需要既敏感注意冲突问题，又敏感注意保护责任。

44. 从保护责任角度来看，最需要的是要让援助方案针对性地在社会中建设特定能力，减少社会走上与保护责任有关的犯罪道路的可能性。需要进行更多的实地研究，充分了解哪些措施能奏效，在何处奏效，原因何在。联合国及其会员国应鼓励和支持地域广泛的研究网络，力求更好地逐个了解为何有些国家采取一种方式，其他国家采取另外一种方式。为了加强第二支柱，需要国家间、区域间以及机构间关于预防、能力建设和保护战略的相互学习的累积进程，以便更深刻、更细致地了解多年来各种战略、理论和做法的效用。不过，不能等到知识库完善后才着手制定政策。经验和常识表明，被人们普遍接受为善政内容的许多要素，如法治、有能力和独立的司法、人权、安全部门改革、有生气的民间社会、独立的新闻媒体、倡导容忍、对话和流动、唾弃僵化和不公正的认同理念的政治文化，往往也有助于与保护责任有关的目标。

45. 在这方面，根据发展援助实践以及各会员国本身的要求，至少有五种能力为关键能力：

(a) **敏感认识冲突问题的发展分析**。作为发展规划的一部分内容，这涉及到建设国家机构一并分析新出现的问题和紧张局势的能力，以便发展方案的执行有助于缓解现有的紧张局势，而不是进一步激化紧张局势。例如，尼日利亚和印度尼西亚为获得这种能力迈出了重大步骤；

(b) **当地调解能力**。这需要在政府和民间社会建立或加强可信的机构和程序，包括传统和现代机构和程序，协助内部解决争端，促进和解，调解具体事项。如上所述，圭亚那、加纳和塞拉利昂在开发计划署援助下建立的机构在这方面很有起色；

(c) **共识和对话**。这需要建设能力，开展包容性和参与性的对话，提供中立的空间和论坛，通过这样的对话解决有争议的问题。尤其在拉丁美洲，会员国已经开拓了“民主对话”空间，作为治理进程的一环；

(d) **当地解决争端的能力**。这涉及到在国家和地方建立和平基础设施，长久解决土地、资源、宗教、族裔或领导继承等方面的地方争端，避免导致冲突。类似的能力有助于确保南非在 1990 年代初期成功地过渡到民主制度。2008 年初，肯尼亚选举后出现暴力事件，而在发展了这样能力的地区，特别是在北部干旱地区和沿海省份，暴力程度就轻于其他地区；

(e) **学习能力**。最后，上述四种能力还必须得到吸收，深深植根于社会，使新一代领导人掌握资源和技能，防止各种分崩离析和挫折忿懣导致与保护责任有关的犯罪。在这方面，各会员国越来越多地要求协助订立大学和公务培训学院的解决冲突方案，建立调解人员网络，制定全国教学大纲，让青年人今后以不同的方式处理分歧。

在联合国系统内，若干创新系统已经到位，以更好地满足会员国提出的上述五种能力建设的援助请求。相关举措包括开发计划署和政治事务部关于建立国家预防冲突能力的联合方案以及机构间预防行动协调框架。协调框架是一个非正式论坛，使联合国各实体能统一答复会员国的这种请求。

46. 事实一再证明，公正、纪律严明的安全部门是缓解群体间紧张关系、防止暴力蔓延的关键。**会员国应汲取本国的经验，利用双边合作伙伴和联合国系统的技术支援，继续加强安全部门，为全体人民创造安全和稳定的条件，不论其身份为何。这能够防止代价高昂的动乱，除履行保护责任外，还是对发展进程的重要投资。**

47. 法治是防止实施与保护责任有关的犯罪的根本。**联合国系统，通过捐助国的参与等途径，应加强对会员国的法治援助。**目的应该是确保利用司法手段机会平

等，改善司法、检察、刑法、执法服务，造福全民。这些步骤将使社会内部的争端更有可能通过法律手段而不是暴力手段得到解决。**捐助国可酌情在现有援助方案中列入保护责任和人权事项，并尽可能设立与保护责任有关的新的援助方案。**在这方面，应该认识到，国情、状况和需要因国而异，援助方案应同受援国政府和民间社会密切协商制定。**鉴于这是一个新领域，联合国和区域组织应就与保护责任有关的援助问题开展区域间学习和经验教训交流进程。**

48. 创伤后建设和平工作是与保护责任有关的援助的一个关键要点。可能发生种族灭绝事件的最令人确信的征兆，是过去发生的种族灭绝。建设和平委员会在社会演变的关键阶段开展工作，在这个阶段，国际社会拥有能发挥积极作用的最佳机遇。**应探讨建设和平委员会能否更多参与帮助各国履行保护责任。此外，建设和平基金虽数额有限，但在紧急情况下可以是灵活的资金来源。**

#### 四. 第三支柱 及时果断的反应

49. 《首脑会议成果》第 139 段头两句明确表示，第三支柱是履行与会各国国家元首和政府首脑商定的保护责任的战略的有机一环。开头一句指出，“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。”这样的措辞表明，用意是以此作为采用《宪章》第六章和第八章第五十二条规定的和平、非武力的措施的一项持续、通用的责任。第 139 段第 2 句强调，如果下列两个条件得到满足，国际社会可采用更广泛的集体行动，不论是和平行动还是非和平的行动：(a) “如果和平手段不足……”；<sup>9</sup> (b) “有关国家当局显然无法保护其人民”，使其免遭四种特定犯罪和侵害行为。在这两种情况下，第 139 段指出：“我们随时准备根据《宪章》，包括第七章，通过安全理事会逐案处理，并酌情与相关区域组织合作，及时、果断地采取集体行动”。正如 2008 年 7 月 15 日我在德国柏林讲演时所述(见新闻稿 SG/SM/11701)，这句话的措辞表明，在这种情况下，需要及早灵活地作出反应，而这种反应须既适合特定情况，也须完全符合《宪章》规定。

50. 在应对谋划、煽动和(或)实施与保护责任有关犯罪和侵害行为的不同情况时，绝无僵硬的先后次序，亦无严格特定的行动“触发点”。第二支柱的预防、能力建设或重建工作的门槛，无疑低于第三支柱的反应的门槛，即**“有关国家当**

<sup>9</sup> 这句话似乎与《宪章》第四十二条起首的措辞相呼应：“安全理事会如认第四十一条所规定之办法为不足或已经证明为不足时……”如同在旧金山联合国成立大会上一样，会员国在 2005 年世界首脑会议上选择的措辞也是要强调，根据“联合一致共策和平”的程序，安全理事会或大会均不会、也不应等到所有其他手段都予尝试且都失败后，再考虑更有力的集体措施。

**局显然无法保护其人民”**（《首脑会议成果》第 139 段）。同样，就第三支柱而言，采取第六章规定的措施的门槛，也低于采取第七章规定的执行行动的门槛，因为采取第七章规定的行动必须得到政府间机构的授权。反应越有力，授权标准就越高。**如果紧急情况迅速发生，联合国、区域、次区域和国家决策者必须通过“及时、果断的行动”**（《首脑会议成果》第 139 段），**重点注意抢救生命，而不应主观臆断，按部就班，重形式，轻实质，重表面，轻结果。**

51. 联合国大力倾向于对话及和平劝解。因此，除更有力的步骤外，第三支柱还包括《宪章》第六章和第八章规定的范围广泛的非强制性和非暴力应对措施。根据《宪章》，联合国秘书长或区域或次区域安排，不经安全理事会明确授权，便可采取其中许多措施。肯尼亚 2008 年初的情况正是如此，区域行为体和联合国首次也从保护责任角度看待危机。

52. 政府间机构可以发挥关键作用，可进行现场调查，可派遣实况调查团。《宪章》第三十四条规定，“安全理事会得调查任何争端或可能引起国际磨擦或惹起争端之任何情势，以断定该项争端或情势之继续存在是否足以危及国际和平与安全之维持”。除须遵循《宪章》第十二条的规定外，大会在某些情况下，可按第十一条、第十三条和第十四条的规定利用类似的机会。例如，大会或安全理事会可以指定实况调查团，负责调查和报告所称违反国际法的行为，安理会在达尔富尔就是这样做的。人权理事会可派出实况调查团，任命特别报告员就相关局势提供咨询意见，或将相关情况交由现有特别程序处理。一些区域和次区域也可能有相应的工具和做法。

53. 当然，调查不能取代“及时、果断”的保护行动（《首脑会议成果》第 139 段），而只应被视为是采取保护行动前的最初步骤。如果在危机之初刚有迹象显示某国没有履行与保护责任有关的义务时，就进行实地调查，那就有机会代表广大国际社会向主要决策者直接传递信息，例如，劝告他们不要采取破坏性行动，以免受到国际刑事法院或特设法庭的起诉。联合国人权事务高级专员、联合国难民事务高级专员、防止灭绝种族罪行特别顾问等等，以及秘书长办公室，都曾有效传达过这种坦率的信息。近年来，国际刑事司法系统在追究责任、结束有罪不罚现象方面取得了重大进展，但在消除关于处事欠公的印象以及确保其全球影响力方面还有很多工作要做。

54. 国际法和国际实践现已公认，主权并不意味着组织、煽动或实施与保护责任有关的犯罪的人可逍遥法外。在《首脑会议成果》第 138 段，**各国申明其防止煽动这四种犯罪和侵害行为的责任。如果一国显然没有防止这种煽动行为，国际社会就应提醒当局注意这项义务，而且这种行为可以根据《罗马规约》送交国际刑事法院审理。**如上所述，即将发生或正在发生针对人民的大规模暴力时，当面传达上述信息，可能比从远处传达更有效，更有说服力。不过，直到最近，联合国和许多国家的做法往往是忽视或淡化即将发生大屠杀的征兆。世界机构未能注意

到红色高棉呼吁建立具有“干净的社会制度”<sup>10</sup> 的同一社会和同一种族的柬埔寨，也没注意到红色高棉电台敦促听众“净化”柬埔寨的“人民大群”。<sup>11</sup> 世界机构也没有对 1990 年代初期巴尔干地区族裔煽动性的言论和广播节目或 1993 年和 1994 年卢旺达种族灭绝发生之前几个月的族裔煽动性的言论和广播节目作出有力反应。尽管在这几个关键的月份里联合国卢旺达援助团和法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员几次报告了米勒·科林斯电台广播煽动性节目的情况，国际社会却没有干扰这种可憎、灾难性的广播。<sup>12</sup>

55. 然而，有一定的理由可以相信，联合国及其会员国已经从灾难中汲取了一些痛苦而持久的经验教训。诚然，正如达尔富尔、刚果民主共和国和索马里发生的悲剧提醒我们的那样，我们尚未制订工具，尚未展示意愿，以求一致有效地应对与保护责任有关的所有紧急情况。但今天的世界已经不同于上个世纪，面对与保护责任有关的犯罪和侵害行为或煽动言行，不再会视若不见。例如，2004 年 11 月，在科特迪瓦，仇外言论加剧了国内紧张局势，进一步助长暴力。当时的防止灭绝种族问题特别顾问胡安·门德斯提醒科特迪瓦当局，对此后果，他们得负刑事责任。<sup>13</sup> 谩骂的言论随之停止。同样，2008 年初肯尼亚选举后发生暴力，我与我的防止灭绝种族罪行问题特别顾问弗朗西斯·登一样，敦促各方领导人公开呼吁结束暴力，停止煽动暴力的言论，并指出，政治和社区领袖得对在他们煽动下实施的违反国际法行为承担刑事责任。于是在危机高潮时，现场直播被禁。正在调解纠纷的前秘书长科菲·安南告诫肯尼亚国会议员说：施行暴力者，不得逍遥法外。**应该提醒各地领导人注意，煽动种族仇恨的行为受到《消除一切形式种族歧视国际公约》的谴责。由于这种煽动一般都特别公开，特别明确，因此相对易于识别，易于争取国际支持，加以阻止。此外，如果某地有联合国维持和平人员驻留，或能从近海或从邻国广播信息，联合国也可用自己的广播节目和信息服务给予迎击(见A/1999/1257，附录，第三节，第 6 段)。**

56. 谈论本身不是目的。如果不事声张的外交只是拖延战术，而更早和更直接的反应本来能抢救生命，恢复秩序，那么就应毫不迟疑地寻求授权，采取更有力的措施。《首脑会议成果》第 139 段反映了一个严峻的真理：若无可能采取集体强制措施，包括制裁或在极端情况下采取强制性军事行动，履行保护责任的战略将是不完整的。一国如果拒绝接受国际预防和保护援助，实施与保护责任有关的令

<sup>10</sup> 见柬埔寨专家组的报告(A/53/850-S/1999/231)，第 16 段。

<sup>11</sup> 见英国广播公司，《世界新闻一览》，FE/5813/A3/2，1978 年 5 月 15 日。

<sup>12</sup> 见秘书长关于卢旺达局势的报告(S/1994/640，第 11 段)；独立调查委员会的报告(S/1999/1257，附录，附件一)；以及法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的报告(E/CN.4/1994/7/Add.1)。

<sup>13</sup> 见防止灭绝种族罪行问题特别顾问的发言，2004 年 11 月 15 日，可查阅 <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=12527&Cr=ivoire&Cr1=>。

人发指的犯罪和侵害行为，而且对不太具有强制性的措施无动于衷，那实际上就是向国际社会挑战，国际社会就必须履行《首脑会议成果》第 139 段规定的责任。这种集体措施可由安全理事会根据《宪章》第四十一条或第四十二条授权，或由大会根据“联合一致共策和平”的程序授权(见下文第 64 段)，也可由区域或次区域安排根据第五十三条经安全理事会事先授权后实施。

57. 外交制裁，如果由会员国充分和一致施行，则是国际社会发出信息的另一种方式，表明在二十一世纪联合国会员国实施与保护责任有关的犯罪和侵害行为，是不可接受的。对此类暴行负责的领导人，至少不应得到其他国家领导人的欢迎。他们或其国家也不应有资格当选次区域、区域或全球机构的领导职位。**有针对性的制裁，例如旅行、资金转移、奢侈品和武器等方面的制裁，也应由安全理事会酌情同有关区域组织合作，根据《宪章》第四十一条和第五十三条，并按照《首脑会议成果》第 139 段(在发生性暴力的情况下，根据安理会第 1820(2008)号决议的规定)，逐案加以审议。大会也可以根据题为“联合一致共策和平”的决议的规定，考虑采取这样的措施，尽管这种措施不具有法律约束力。**制裁措施虽然可能不足以制止一意孤行的专制政权的侵害行为，但如果应用及早，仍能够显示国际社会履行《首脑会议成果》第 139 段规定的集体责任的承诺，并作为警告，向当局表明当局如果继续对人民施暴，就可能面对更强硬的措施。

58. **应特别注意限制武器或警察装备的流动，防止武器装备被显然不履行《首脑会议成果》第 139 段规定的核心责任的专制政权滥用，或防止眼前的冲突升级，结果出现某一方实施与保护责任有关的大规模犯罪和侵害行为的局面。**大会有时呼吁实行武器禁运，但只有安理会有权使这种要求具有约束力。根据《宪章》第五十三条的规定，区域安排经安全理事会授权，可采取强制执行措施。然而，实际上，区域或次区域机构或临时组成的会员国集团事先未经安理会正式授权便采取这种措施的情况，也并非异常。

59. 当然，如上文第二节和第三节讨论第一支柱和第二支柱时所强调，在与保护责任有关的局势中，有影响力的行为体并不仅仅是国家和政府间组织。国内和跨国的民间社会在宣传、预警、监测、研究、培训和教育等方面具有多重作用，这是众所周知的，本报告多处予以确认。不太令人注意的是个人、宣传团体、妇女团体和私营部门在国际应对与保护责任有关的犯罪和侵害行为方面的作用。国际民间社会与联合国一样，从公众对柬埔寨和卢旺达种族灭绝事件相对缄默、缓慢和分散的反应中汲取了教训。反对达尔富尔暴力的精心组织和高调曝光的大规模跨国运动，展示了这类运动的力量，也暴露了其局限性。这些运动突出指出，我们的政策工具很不完善，使用政策工具的政治意愿又是一闪即逝。这些运动表明公众对结束达尔富尔受困人民遭受的暴力行为关注的深度和广度。然而，如上所述，实施与保护责任有关的犯罪和侵害行为的人应当从更长期的角度考虑这些暴

行对社会和社会复原能力造成的长期和广泛的伤害。外国直接投资、文化交流和旅游业在未来数十年中都可能受到不利影响，因为这种不可接受的行为对一个国家声望带来的代价十分高昂并且不断增加。即使安全理事会没有实行禁运，在非政府组织宣传网络的推动下公营和私营投资者也可能实行制裁。如果有关国家不持续进行明显变革，解除这些单独的金融和贸易禁运可能要困难得多。

60. 上文曾一再强调，就与保护责任有关的一整套预防和保护措施而言，在能力、想象力和意愿方面存在巨大差距。而最明显或者最具伤害力的差距是及时强有力地应对最公然地执意违反与保护责任有关的原则的行为。在这方面，能力不足，意愿不坚，口称需推进与保护责任有关的目标的许多国家也是如此，面对正在发生的暴行，踌躇不决，相互指责，结果陷于恶性循环。国际社会未能在达尔富尔、刚果民主共和国和索马里制止大规模暴力行为和流离失所，这种最明显、最可悲的失败损害了公众对联合国和我们集体支持保护责任原则的信心。但是我坚信，完全依循《宪章》和《首脑会议成果》第 138 段和第 139 段规定的框架行事，我们今后能够做得更好，我们将做得更好。

61. 第一项长期责任由每个国家承担，各国均须履行其与保护责任有关的义务，但如果国家显然未能这样做，秘书长就应特别负责确保国际社会按照《首脑会议成果》第 139 段的要求“及时、果断地”作出反应。**我承认，正如联合国和平行动问题小组的报告(见 A/55/305-S/2000/909)在类似情况下所述，秘书长有义务将安全理事会需要了解的情况而不是它希望听到的情况告诉安全理事会——在目前的例子中也应将这些情况告诉大会。**如果弱势和受威胁群体受到本国政府的迫害，而不是得到保护，如果本国政府不再有能力防止武装团伙的抢劫，秘书长就必须成为弱势和受威胁群体的发言人。**在安全理事会，五个常任理事国承担特殊的责任，因为根据《宪章》它们享有常任特权和否决权。如果《首脑会议成果》第 139 段界定的与保护责任有关的义务显然没有得到履行，我敦促常任理事国在这种情况下不要使用或威胁使用否决权，而应就此达成相互谅解。**纵观全球，自从柬埔寨、卢旺达和斯雷布雷尼察的事件发生以来，人们的态度已经发生重大变化。任何人，如果被认为在阻扰国际社会有效应对正在发生的种族灭绝事件或与保护责任有关的其他备受关注的犯罪行为，都得在国内外付出更高的政治代价。**所有会员国，不仅仅是安全理事会的 15 个理事国，都应清楚了解公众的期望和共同责任。如果大会要带领联合国作出反应，那么所有 192 个会员国都应共同承担责任，使大会成为推动落实《首脑会议成果》第 138 段和第 139 段明确阐述的保护责任原则的有效工具。**

62. 如前所述，**联合国推动落实保护责任原则的公信力、权威和效用在很大程度上取决于适用这些原则的一致性。动用军事部队强制执行这些原则时，尤其如此。**在这方面，会员国不妨审议指导在与保护责任有关的极端情况下动用强制性力量的原则、规则和学说。2001 年干预和国家主权国际委员会的报告和我的前任科

菲·安南 2005 年题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告(见 A/59/2005, 第 126 段)都提到这个问题。

63. 大会能发挥重要作用，甚至就第三支柱而言也是如此。《宪章》第十一条、第十二条、第十四条和第十五条都提到大会在和平与安全方面的职能。《宪章》第二十四条授予安全理事会维持国际和平及安全的“主要”责任，而不是全部责任，而且在有些情况下，与保护责任有关的犯罪可能并没有被认为对国际和平与安全构成威胁。此外，按照“联合一致共策和平”的程序，在安全理事会因五个常任理事国未达成一致意见而不能履行国际和平与安全责任的情况下，大会可以处理这类问题。不过，即使在这些情况下，大会的决定对当事方也没有法律约束力。

64. 尽管经过多年的研究和公开讨论，但是联合国仍然远没有发展形成快速反应军事能力，以应对《首脑会议成果》第 139 段所述迅速出现的暴行。我赞赏若干会员国努力考虑这种能力的组成部分，如理论、培训、指挥和控制问题。不过，要把这些努力国际化并将其置于寻求保护平民的更好办法的更大范围内考虑，还有更多工作要做。安全理事会和大会继续审议后一个问题是当前这方面最及时的工作。

65. 联合国与区域和次区域安排之间还需要更好的协作模式。作出这种安排时需要考虑能力分享，而不仅仅是能力建设，现在的调解支持就属这种情况。非洲联盟和联合国之间的十年方案在这方面尤其重要。我们必须加倍努力，确保这项工作获得成功，确保非洲待命部队充分发挥潜力。全球-区域协作是我们落实保护责任战略的关键一环，包括建立《首脑会议成果》第 138 段要求的预警能力。这项工作值得我们旗帜鲜明地全力支持。

66. 总之，鉴于联合国各组织按照《首脑会议成果》第 139 段关于“及时、果断”采取行动的要求以及《宪章》的规定，包括其宗旨和原则，着手制定和执行应对战略，各国或国家集团就更加难以宣称它们需要单方面或在联合国渠道、规则和程序之外采取应对与保护责任有关的紧急情况行动。这种以联合国为基础的应对系统越能够始终如一、公正、可靠地运作，人们对联合国采取可信的多边行动的能力就越有信心。这也会有助于增强威慑，使这类犯罪和侵害行为的潜在实施者望而却步。

## 五. 取得进展的途径

67. 本报告无疑不是关于如何落实保护责任的定论。但本报告的确迈出了关键的第一步，力求将《2005 年世界首脑会议成果》意义深远的权威文字变成理论、政策，最重要的是，变成行动。本报告充分认识到，延缓或退却会造成生命损失，代价高昂，因此设法缩短许诺与实践的距离。上文提出的政策构想力求在《联合

国宪章》的原则、宗旨和规定以及各国国家元首和政府首脑一致商定的《首脑会议成果》第 138 段和第 139 段各项规定的范围内充分发挥保护责任的潜力。这些文件中的规定如果得到会员国的实施，将能有助于强有力地实现与保护责任有关的愿望，因此，热心者不必要设法摆脱商定规则和原则的限制。的确，**经过谈判，我们通过了《首脑会议成果》第 138 和 139 段的规定，但如果要重新谈判，那就会起反作用，甚至可能起破坏作用。这些规定的通过是一项非常出色的成果，非常有利于保护责任的最终目的：防止最令人发指的大规模侵犯人权行为，抢救生命，同时强化《宪章》的文字和精神，遵守负责任的主权的原则。**

68. 本报告概述了会员国、联合国、区域组织、次区域组织和民间社会伙伴对待预防和保护责任的涉面广泛的方针。报告强调必须采用跨部门方式，分担负担，共同努力永远消除种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪等大规模暴行。本报告没有提供灵丹妙药，但找到了希望的理由：共同目标已经确立，保护责任在现行国际法中有着坚实的根基，过去十五年中为总体上减少这类令人发指的事件的趋势令人鼓舞。虽然最终决定这些积极趋势能否持续的是各国政策和态度，但联合国随时都是一个伙伴。联合国及其各机构、基金和方案的重要资源、活动和外地行动已经到位，为消除这些人为祸害作出了重大贡献。联合国及其各机构、基金和方案如果将与保护责任有关的目标，包括保护难民和境内流离失所者的目标，纳入人权、人道主义事务、维持和平、建设和平、政治事务或发展等领域的优先事项，这方面的工作就会有效得多。在联合国活动的每个领域都能够为这项共同努力做很多工作。因此，本报告的重点是制订一项共同战略，而不是提议费用高昂的新方案或提议对现行办法作重大调整。

69. 不过，要把这项共同战略各个部分综合起来，需要坚定、有远见的领导，需要重新作出政治承诺。我一直致力于实现这一目标，并将继续在秘书处内、在公开论坛上大力倡导这一目标，向会员国大力倡导这一目标。消除大规模的暴行将继续是我作为秘书长任期内的重大目标之一。在 2005 年世界首脑会议上发言的会员国最高领导人承诺各国将发挥其作用。大会和安全理事会都重申了这项普遍承诺。**大会作为世界首要的包容各国的政治论坛，现在要开始一项政治进程，先审议本报告所述总体战略，然后审查我将在 2009 年早些时候提出的并非雄心勃勃的建议。我的建议旨在支持防止种族灭绝问题特别顾问办公室的工作，按照《首脑会议成果》第 138 段的规定加强联合国的预警能力。**

70. 重申大会和安全理事会在执行这项紧迫任务中相互补充和相互加强的作用也非常重要。显然，根据《宪章》第四至第八章的规定，大会和安全理事会在这方面都负有重大责任。人权理事会、建设和平委员会和经济及社会理事会等其他政府间机构在执行《首脑会议成果》第 138 段和第 139 段提出的任务中也能够发挥重要作用。在每一种情况下都应以《宪章》的原则、宗旨和规定指导政府间机构的作用和关系。

71. 我敦促大会采取第一个步骤，认真审议本报告所述关于执行保护责任的战略。为此，我请我的关于这些问题的特别顾问爱德华·勒克与防止种族灭绝问题特别顾问弗朗西斯·邓密切协作，继续与会员国和大会主席协商向前迈进的最佳途径。我也将积极参与这个过程。一种可能性是由大会在 2009 年初某个时候讨论这些建议。由于 2005 年与会各国国家元首和政府首脑一致申明保护的责任，我认为大会应探讨联合国帮助确保履行所作承诺的最佳方式。除确认这项决定之外，大会不妨：

- (a) 对本报告表示欢迎，或注意到本报告；
- (b) 按《首脑会议成果》第 139 段的要求，界定大会“继续审议”的作用；
- (c) 探讨如何确定和发展各国与国际社会在本报告所述战略的第二支柱（国际援助和能力建设）下的伙伴关系；
- (d) 审议是否要定期审查会员国为执行保护责任所做的工作，如果要审查，如何审查；
- (e) 确定监督秘书处执行保护责任的工作的最佳方式。

关于后一点，大会监督商定战略的执行工作可以采用不同方式，这取决于会员国的偏好。例如，鉴于该问题涉及广泛的方案和规范内容，秘书长可在今后几年提交关于保护责任执行措施的年度报告或两年期报告。

72. 我期待与会员国进行建设性的互动对话，讨论我的建议，因为现在将保护责任的构想付诸实践的时机已经成熟。世界各地的公共团体和民间社会团体对保护责任的欣然接受就证明了这一点。2005 年各国领导人向我们提出了一项重大而明确的任务：将他们的言论付诸实践；世界各地人民向往更安全、更有保障的世界，向往“我们人民的”世界，让他们的愿望成为现实。为此而奋斗，应使我们团结一致，而不是在我们之间造成分裂，因为对最终目标谁都不持异议。我期待着与会员国一起开展这一共同努力。

## 附件

### 预警和评估

1. 鉴于与保护责任有关的犯罪和侵害行为所涉范围广泛，性质严重，最好从各个不同角度了解和识别这些行为的筹划、煽动和实施情况。人权和人道主义角度固然非常重要，但是也需要从政治、安全、经济、社会 and 发展的角度了解可能导致大规模侵害人的尊严的事件的格局，探讨预先制止这些事件的途径。在这方面，从保护责任的角度看待问题，也有助于订立综合框架，将基础广泛的联合国反应的各个组成部分与正在出现的局势相联系，并判定其可能的走向。这需要利用联合国现有实体收集的信息和了解的情况，而不是给目前的活动和方案另贴标签或加以重复。简言之，保护责任原则需要纳入本组织目前工作的主流。为了履行保护责任以及开展本组织的其余工作，团队精神和协作必须成为标准业务程序，而不是希望的目标。

2. 信息本身很少成为缺失的成份。在卢旺达和斯雷布雷尼察，联合国都在实地驻有维持和平部队和其他人员，发生与保护责任有关的令人发指的犯罪行为的其他几个地方的情况也一样。随着时间推移，联合国日益成为以外地为基础的组织，越来越多的人权、人道主义、发展、政治、维持和平以及建设和平人员与当地工作人员、区域和次区域伙伴、民间社会团体一起在局势脆弱或受战争蹂躏的国家工作。在如此多种多样和敏感的局势中考虑政策备选办法，对当地情况的了解以及能从当地视角看问题，可以很有帮助。在任何可能情况下都应以区域和次区域组织的投入丰富联合国的决策。关于保护责任问题，特别是预警和及时果断的反应问题，需要在联合国及其区域和次区域伙伴之间促进信息、构想、见解定期双向流动。

3. 独立信息来源很多。这些来源包括本地民间社会团体和跨国民间社会团体，而本地团体极少得到全球决策者的注意。地方团体中能及时提供不断演变的冲突局势的敏感信息的有基层妇女组织。在全球，许多人权和人道主义监测团体拥有发展完善的网络、方法和报告渠道。这些团体经常在暴行发生初期最先发出警报。这些独立的报告，不论是地方来源还是跨国来源，都能够帮助指明联合国需要更加注意的局势，或能帮助证实或补充从官方渠道收到的信息。不过，联合国并不会完全根据这些独立来源提供的信息采取行动。对于妥善的决策，信息的质量和可靠性要比信息的数量重要。

4. 为了应对保护责任的挑战，包括《首脑会议成果》第 138 段关于预警能力的要求，联合国并不需要建立新的实地监测或信息收集的网络，那样做可能与现有安排重叠。总的来说，近年来联合国各种信息渠道已得到很大改善。因此，我要求有关实务部门、方案、机构和机构间网络在其任务允许的范围将内将与保护责任

有关的考虑和观点纳入现有活动和报告程序，而不是建立专门应对与保护责任有关的犯罪和侵害行为的多余的渠道。这样做有两大好处。第一，在现有的各种视角的基础上增添保护责任视角，将帮助联合国提高识别先兆、辨认格局、分享和评价有关信息以及据此采取行动的能力，以便预测可能出现这类犯罪和侵害行为的局势。错误的问题会产生错误的答案。第二，这种统一的视角将鼓励各方案和机构之间更经常地对话，交流信息，共同分析情况，便于全系统的协调统一。

5. 仅改善信息流动并不能保证妥善的决策，更不能保证会有政治意愿按照《首脑会议成果》第 139 段的诺言为执行所作决定采取及时果断的行动。信息是有效集体反应的必要条件，但不是充分条件。考虑到四种特定犯罪和侵害活动涉及的行为、行动和意图的格局，如何评估现有信息在与保护责任有关的局势中事关重大。同样，由于联合国的反应可能需结合利用《宪章》第六章、第七章和(或)第八章提出的政策工具，由于结合使用的政策工具需根据实地局势的发展变化予以审查和调整，在秘书处和在政府间层面的决策过程应具有相对广泛的基础，应包容各方，能灵活应变。为了确保秘书处决策工作全系统一致，确保根据每一局势的具体需要及早作出灵活反应，拟利用机构间和部门间机制审议向我及通过我向有关政府间机构提交的政策备选办法。

6. 应当注意的是，从效率和效用出发，防止灭绝种族罪行问题特别顾问和也负责保护责任工作的秘书长特别顾问应有不同而又密切相关的任务。2004 年，当时的秘书长科菲·安南在给安全理事会主席的信(见 S/2004/567，附件)中列出了防止灭绝种族罪行问题特别顾问的职责如下：

(a) 就起因于族裔和种族问题、如不加预防或制止则可能导致种族灭绝的大规模和严重侵犯人权和违反国际人道主义法的情况，收集现有信息，特别是来自联合国系统内的信息；

(b) 作为预警机制，向秘书长并通过秘书长向安全理事会发出警报，请其注意可能导致种族灭绝的局势；

(c) 通过秘书长向安全理事会提出关于预防或制止种族灭绝的行的建议；

(d) 就预防灭绝种族的的活动与联合国系统进行联络，并努力提高联合国分析和处理关于灭绝种族罪或有关罪行的信息的能力。

7. 另一方面，我请秘书长特别顾问与防止灭绝种族罪行问题特别顾问密切协商，按照《世界首脑会议成果》第 138 段和第 139 段商定的规定，拟订落实保护责任的概念、体制和政治层面的内容。这包括在编写本报告时发挥率先作用。《首脑会议成果》确认这些问题之间的密切关系，因此不仅将种族灭绝列于保护责任所涉四种犯罪和侵害行为之首，而且在第 140 段表示会员国全力支持防止灭绝种族罪行问题特别顾问依照有关保护责任的规定执行任务。我在 2007 年 8 月 31 日给安全理事会主席的信(S/2007/721)中指出，“出于效率的考虑和职责相互补充

---

的需要，他们[两位特别顾问]将共用一个办公室和辅助工作人员”。联合办公室的工作将保留和加强现有安排，包括能力建设以及从外地收集和分析信息的安排，同时如何在如何预测、防止和应对与保护责任有关危机方面，作出关于宣传、跨部门评估、共同政策和积累学习的新安排。一旦大会有机会审议本报告所述更大的政策问题，关于设立由防止灭绝种族罪行问题特别顾问领导的小型联合办公室的建议也将提交大会审议。

---