



大会

安全理事会

第六十六届会议

第六十六年

项目 14 和 117

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

保护责任：及时果断的反应

秘书长的报告

一. 保护责任的起源

1. 2005 年，世界首脑会议规定了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的责任(即“保护责任”)的概念；此后，国际社会在发展及实施此概念方面取得了重大进展。2009 年，大会第 63/308 号决议同意不断审议此概念。会员国参与(伴随我前三次报告的)大会年度性非正式辩论的情况显示，大家继续重视保护责任。

2. 我的第一次报告发布于 2009 年，内容是履行保护责任(A/63/677)，阐述了此概念的三大支柱。这些支柱取之于世界首脑会议成果(见大会第 60/1 号决议)第 138 和 139 段，其中国家元首和政府首脑们一致认为，“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。”他们也肯定了国际社会在协助各国保护本国人民免遭上述罪行之害方面发挥了作用，包括“在危机和冲突爆发前协助处于紧张状态的国家。”第三，成员国商定，“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，”它们“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”。三大支柱不是相继性的，而是同等重要。三大支柱缺一不可，少了一个，概念就不完整。三大支柱全都必须以完全遵守《宪章》宗旨、原则和规定



的方式加以实施。2010 年我第二次报告以“预警、评估及保护责任”为重点 (A/64/864)，而我的第三次报告 (2011 年) 则专注于区域和次区域安排在履行保护责任方面的作用 (A/65/877-S/2011/393)。

3. 最近发生的事件再次凸显对四种特定犯罪和侵权行为作出及时果断的反应的重要性和挑战性。对于这些犯罪和侵权行为而言，防患于未然远远胜过事后采取对策，但也有防不胜防的时候，这就需要作出及时果断的反应。还必须承认，会员国已对以下方面提出关注：责任，在需要及时果断作出反应时可能采用的措施，以及这些措施的管理监督。考虑到这些问题的紧迫性，本报告对《宪章》第六、七、八章下可用于履行保护责任第三支柱的广泛工具作了评估。

4. 纳粹大屠杀、柬埔寨杀戮场、卢旺达大屠杀、斯雷布雷尼察大杀戮和其他事件给二十世纪留下了污点。正是鉴于二十世纪这笔残酷的遗产，才有必要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。这些和其他的悲惨事件突出说明，个别国家远未能履行国际法所赋予的责任和义务，而国际机构整体性地力不从心；这导致我的前任——科菲·安南秘书长——采取一系列步骤，终致阐明保护责任之概念。¹ 这些步骤包括设立秘书长威胁、挑战和改革问题高级别小组 (2004 年召集，见 A/59/565 和 Corr. 1)，(还是在 2004 年) 设立防止灭绝种族罪行问题特别顾问办公室，以及秘书长 2005 年题为《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》的报告 (A/59/2005)。在这些步骤的基础上，出席 2005 年世界首脑会议的所有国家元首和政府首脑终于对保护责任作出了历史性的承诺。

5. 我就任秘书长不久，便任命了防止灭绝种族问题特别顾问，以及我要求注重保护责任的特别顾问。我要求两名顾问组成联合办公室，因为其职责虽然不同，却是相辅相成的。

6. 涉及保护责任的犯罪和侵权行为往往源于与身份有关的冲突，而不论它是 1948 年《防止及惩治灭绝种族罪公约》具体指明的“民族、人种、种族或宗教”团体之间，还是由其他因素确定的群体之间的冲突。这种冲突并非起于群体之间 (不论是真实的还是感觉到的) 差异本身，而是由这些差异的影响所致。这可能导人口群体遭受屈辱待遇，具体表现为严重的不平等，即：歧视、边缘化、排斥、污名化、泯灭人性和剥夺基本人权。对这些不平等现象的反应和逆反应可能导致针对平民的暴力，此种暴力通常又源于双方现有的担忧。在此情况下，最有效的预防形式在于建设性地多样性管理，以促进善治、平等、包容、尊重人权和基本自由以及遵从民主价值观和做法。这主要是国家的责任，必要时国际社会也给予支持。

¹ 干预和国家主权国际委员会 (2001 年) 第一个提到保护责任的概念。

7. 2005 年“保护责任宣言”的重点在于预防。各国宣称，它们有责任“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”（见大会第 60/1 号决议第 138 段）。然而，我们必须把预防和回应视为是紧密相连的。早期预防应解决影响一国预防和回应四种特定犯罪和侵犯行为之能力的结构性因素。我的两位特别顾问办公室已开发出一种“分析框架”，以指明可用于评估这些犯罪和侵犯行为之风险的各项因素。可以开展进一步的工作，以开发和加强针对各风险因素的回应力具。

8. 本报告侧重于第三支柱的各个方面，但同时也审时度势，重申此概念及其对保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪而言的极端重要性。本报告审议三支柱间的关系，建议不要过度强调预防和回应工作间的区别。本报告审议了所采用的、以《宪章》为基础的工具和迄今已利用的伙伴关系，以及负责任地进行保护的方式。最后，本报告审视了在履行保护责任方面迄今取得的进展以及今后所面临的挑战。

二. 实施战略

9. 保护责任的概念以国际法基本原则（特别是国际人道主义法、难民法和人权法所阐述的原则）为基础。在下列个别情况下，已有广泛的工具、技术和合作伙伴参与了此概念的实施：根据第六章和平解决争端，根据第七章对威胁、破坏和平及侵略行为采取行动，以及区域和次区域安排按照第八章采取的行动，等等。从一开始就强调采取面窄而深入之方法的重要性——面窄，其应用范围仅限于 2005 年世界首脑会议世界首脑会议成果第 138 段所列举犯罪和侵犯行为及煽动实施此类犯罪和侵犯行为的行为；深入，是说可用于此目的的、以《宪章》为基础的工具多种多样。

10. 为寻求更好的方法来预测、预防和回应灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪，出席 2005 年世界首脑会议的国家元首和政府首脑对保护责任作了广泛表述，以针对各种情况的具体特点，在《宪章》范围内，提供广泛的备选办法。按照这一做法，他们屡次要求具体情况具体处理，及早、灵活地作出回应。国际社会过去四年来在具体情况下执行保护责任目标方面的经验，证实了此做法的逻辑性，因为每起情形都有着重要的不同点。

11. 有人可能认为预防和回应是截然不同的两个对立面。然而，在实践中，两者常常出现重叠。例如，预防性外交基本上是对具体的一系列事件或令人关注的问题所作的回应，而国际上在早期阶段对严重罪行作出回应，是要防止其升级，并加快其终止。人们可以这样说，实施战略的头两项支柱涉及预防，而第三项则涉及回应。不过，实际上并不是区分得很清楚。在第一支柱下，行使国家责任可能会涉及到回应的要素，如：抑制针对少数群体的蛊惑性言论，或拦截可能用于实施灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的武器装运。国家有责任尽一切可

能防止在其领土上或在其管辖范围内实施此类犯罪和侵犯行为，并在发生此类犯罪和侵犯行为时予以阻止。

12. 同样，第二支柱——承诺在危机和冲突爆发前帮助各国建立起保护本国人民的能力并协助处于紧张状态者——也可以包含预防和回应的要素，有时甚至是同时并举。在第二支柱下，由国际调查委员会开展实况调查、以查明涉及保护责任的犯罪和侵犯行为实施者——以此形式提供国际援助，也可算是第三支柱行动，因为它构成了及时果断的回应。同时，派遣一个国际调查委员会，以及该委员会在有关国家的存在本身，即可有助于防止进一步的犯罪和侵犯行为，从而成为第二支柱下的预防措施。设立调查 2009 年 9 月 28 日几内亚大屠杀的调查委员会就是这方面的例子。因此，可能并不总能清楚地确定某一活动是否纯属三大支柱中的一个或另一个范畴。没有必要作此区分。

13. 在大会审议保护责任时，一些国家就三大支柱间关系的性质以及它们是否按次序排列提出疑问。三大支柱不按次序排列。因此，问题绝不在于保护责任什么情况下适用。这错误地暗示有些情况下国家不负保护其人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的责任。很明显，保护责任乃是每个国家固有的职责。我们面临的问题在于如何在不同情况下最好地实现保护责任之目标。

14. 要理解第三支柱，最好同其它两个支柱联系起来。分隔开来没有多大意义。从一开始我们就强调，目标在于帮助各国成功在履行保护责任。联合国的作用不是在履行这些职责方面替代国家。第三支柱的履行目的在于帮助为以下各项奠定基础：国家肯定履行其责任，以及协助或说服国家当局按照第一支柱所述的、定义明确的法律义务，履行对其人口的责任。

15. 在第一和第二支柱下有效开展行动，第三支柱下可能就不必再采取行动。所以，第三支柱的行动也应该有助于未来实现第一支柱的目标。在特定情况下制止四种特定犯罪和侵犯行为，应该标志着一个为降低未来暴力可能性而进行社会重建和机构能力建设时期的开端。正如我关于履行保护责任的报告(A/63/677)所述，在协助从此类犯罪和侵犯行为中恢复及为降低此类犯罪和侵犯行为复发的可能性而建设机构、立法、实践和态度方面，联合国及其一系列机构、基金和方案有着宝贵经验。这样，作出知情和张弛有度的回应也可以有助于实现预防目标。

16. 联合国维和特派团都是以同意原则为基础的，一般都是支持东道国而部署的，并得到部署国的同意。这样，它们属于第二支柱，须同第三支柱的工具相区别。维持和平特派团拥有旨在支持和平政治过渡和东道国保护平民能力建设的广泛机制。在根据《宪章》第七章获得保护平民授权的情况下，维和特派团在不得已时可使用武力保护平民化解受人身伤害的急迫威胁。安全理事会并不就这种威胁的来源作出区分，因此，凡有平民受到威胁的地方，都可能要求维持和平特派团作出回应。维和人员的工作虽可能有助于实现保护责任的目标，保护之责和保护平民这两个概念有着各自、独特的先决条件和目标。

17. 在和平手段不足、国家当局显然未能履行职责的情况下，国际社会表明愿意及时果断地采取集体行动，有时候可能会加强国家当局避免有关保护责任的犯罪和侵犯行为的意愿。因此，按照《宪章》在第三支柱下采取可信和相称的行动，可能有助于鼓励各国在第一支柱下承担自己的责任。第二支柱下的援助旨在帮助有关国家满足其第一支柱的责任，并使得第三支柱下的行动不必要或降低其可能性。许多情况下，各国政府为解决其社会内部的严重问题（此类问题导致或本来可能导致世界首脑会议成果第 138 段所述犯罪和侵犯行为），寻求并受益于国际援助。

18. 随着时间的推移，人们期望，必须诉诸第三支柱下国际回应的情况权将越来越少，因为各国（有时是在国际社会援助下）将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，并把它作为一种标准做法。责任是主权的盟友，因为一国如果充分履行其保护之主权责任，就不要国际社会采取集体行动保护人民。

19. 我的前三份报告都强调在危机和冲突爆发前、与处于紧张状态的社会和政府及早接触之裨益。我关于预警、评估和保护责任的报告强调及早参与对全面、均衡和有力地理解特定情况而言的重要意义，此种理解对于制订预防战略或回应策略而言同样重要。报告告诫大家，及早行动也应该是充分知情的行动。“对实地局势以及联合国及其区域和次区域伙伴可利用的政策选择作出正确评估，对于有效、可信和可持续履行保护责任及落实国家元首或政府首脑在 2005 年世界首脑会议上作出的承诺，至关重要”（见 A/64/864，第 19 段）。换言之，第三支柱下的有效回应战略可能取决于在第二支柱下、国际社会以持续方式同政府及社会接触的程度。同时，这一接触本身就可能减少要求利用第三支柱的次数。

20. 在总体战略方面，迄今得出的经验中，有五条值得一提：

- 一. 每一种情况都有不同。保护责任的原则应尽量连贯和一致地加以运用。然而，每种情况下所用方法和工具的选择，应根据实地具体情况以及对可能出现的后果做出知情的判断后作出。由于每一情况都有差异，如果试图使上述原则在所有情况下的应用显得千篇一律，结果就会适得其反。
- 二. 这种不同可能会导致人们指责搞双重标准和具备选择性。观念不可小视。因此，我在自己的言行方面，务求连贯地应用这些原则；我的特别顾问、人权事务高级专员及联合国其他高级官员也应这样做。最难和最重大的决定当然由安全理事会作出。虽然安理会作出（或不作出）决定有时会引起争议，但安理会更多地参与对侵犯人权的情形作出回应，乃是大势所趋。安理会最近几份决议明确提及保护责任，就体现了这一趋势。
- 三. 如上所述，经验表明，需要对三大支柱彼此如何关联、互补互长的情况进行更加全面、细致入微的认识。观察员常常表示更加喜欢一些支

柱。然而，单立开来，没有一个支柱有可能发挥效力。迄今每一起情形都昭示了这一核心的前提。

- 四. 有效和综合的战略可能涉及到预防和回应的要素。过去四年中所处理的每一起情况都需要制定预防和回应两方面相结合的措施，两者间的平衡随每起案件的情况而有不同。其中任何一方面离开了另一方面，都不会产生可喜成果。
- 五. 我们一而再、再而三地了解到，在此领域，如同在其他许多领域一样，伙伴们在推动联合国工作方面发挥关键作用。这条经验并不令人惊讶，因为我第一次报告就加以强调，而且它也是关于区域和次区域在履行保护责任安排方面之作用的第三次报告(A/65/877-S/2011/393)的主题。经验已经证明了一个简单的事实，即：当联合国同其区域伙伴携手协作时，预防和回应最为有效。加强这一关系，以便尽量利用此关系带来的机会——这仍然是实施战略极为重要的组成部分。

三. 可供履行之用的工具

21. 世界首脑会议成果，以及我关于履行保护责任的报告所概述的实施战略，都强调利用《宪章》第六、七、八章规定可用的所有工具、帮助保护人民免受四种特定犯罪和侵犯行为之害的重要性。国家元首和政府首脑在首脑会议成果文件第139段中表示，更愿意按照《宪章》第六章和第八章，先通过适当的外交、人道主义和其他和平手段，处理各种情况。过去四年的经验表明，工具越具有胁迫性，它被用来保护人民的情况就越少。许多情形下已用到第六章工具；在其中大部分情形下，区域和(或)分区域安排都作了第八章的努力。

22. 《宪章》第六章规定了一系列非胁迫性的回应，包括谈判、调查、调解、调和、仲裁、司法解决、诉诸区域机构或安排或其他和平手段。随着我们不断探索效果最好的途径，这些措施也继续得到发展和提炼。这些活动多可以由秘书长在进行“斡旋”时开展，或通过区域和次区域安排进行，并不需要安全理事会或大会明确授权。

23. 大家非常重视调解和预防性外交在预防和回应危机方面的重要性。人们往往把2008年非洲联盟在肯尼亚的调解和2010年联合国中亚预防性外交区域中心在处理吉尔吉斯斯坦族裔间暴力方面的作用，称为运用第六章工具、防止涉及保护责任的犯罪和侵犯行为的例子。为开展调解和预防性外交，也曾任命知名人士或特使来启动对话，并为地方、区域或联合国的调解或促和努力作出准备；利比亚的情形就是如此。为受上帝抵抗军(上帝军)影响地区任命了一名特使，以便利在南部苏丹、在上帝抵抗军和乌干达政府之间进行调解。联合国与阿拉伯国家联盟叙利亚问题联合特使尽职尽责开展工作，突出表明联合国同区域组织建立伙伴关系的关键意义，强调会员国支持以其名义开展外交活动的重要性。

24. 经验表明，不同的组织携手协力、用一个声音说话，并发挥其相对优势、互补互助——这样，调解和预防性外交才能发挥最大效力。这些安排已用于促进与各方进行的对话，目的是制止暴力、防止复发、促进人权、打击有罪不罚现象、支持民族和解和经济重建，并就具体的保护问题(如人道主义准入和安全)同各方保持接触。

25. 公共宣传是重点关注局势的重要工具。在过去 18 个月间，我呼吁各国履行责任，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；人权事务高级专员和我的两位特别顾问也发出了同样的呼吁。此种言论针对的是科特迪瓦、利比亚、也门、南苏丹，苏丹和叙利亚境内令人关注的局势。过去 18 个月间，联合国政府间机构在其决议中多次提到此概念。安全理事会在关于利比亚和也门的决议中提到各国有责任保护其人民。² 大会在关于叙利亚局势的决议中提到各国有责任保护其人民。³ 人权理事会在关于利比亚和叙利亚的决议中，提到各国有保护本国人民之责。⁴

26. 涉及保护责任的犯罪和侵犯行为发生之前往往有煽动暴力的情形。在世界首脑会议成果第 139 段中，各国肯定它们有责任防止煽动四种特定犯罪和侵犯行为。我记得，《公民及政治权利国际公约》禁止任何构成煽动歧视、敌视或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的行为。打击煽动性言论或仇恨宣传的措施有：联合国政治机关进行公开谴责，由高级官员呼吁停止此种言论；第一任防止灭绝种族问题特别顾问 2004 年就科特迪瓦问题发出的呼吁，即是一例。人们也利用媒体，宣传宽容，打击极端主义。

27. 根据实况调查团和调查委员会具体的职权范围，人们越来越多地利用它们开展以下工作：公正地确定是否发生了严重违反人权法和(或)严重违反国际人道主义法的行为，对一国处理侵犯行为的能力提出报告，凸显侵犯行为的根源，提出通过确保问责制向前迈进的方法和(或)就已发生的事件编制历史记录。安全理事会、人权理事会和我规定进行此种调查。人权理事会还可能任命一名特别报告员或独立专家，就某一情形提出意见，或将其提交现有特别程序。联合国人权条约机构可以断定一缔约国违反其人权条约义务，并可视人权条约机构的程序，同有关国家接触。在一些区域和次区域，存在着平行的工具和程序。

28. 根据《宪章》第六章部署的监测团和观察团提供了报告和核实信息的又一个重要手段。此种特派团可由不同的组织领导。它们就实地情况提出实时报告，可协助当事方对具体事件进行调查，评估和核查各方遵守协定及其国际人权义务和

² 见安全理事会关于利比亚局势的第 1970(2011)、1973(2011)、2040(2012)号决议和关于也门局势的第 2014(2011)号决议。

³ 见大会关于阿拉伯叙利亚共和国的第 66/176 和 66/253 号决议。

⁴ 见人权理事会关于利比亚局势的 S-15 和 S-16 号决议，以及关于叙利亚局势的 S-18 和 S-19 号决议。

保护责任的情况，监督威胁的具体来源(如武器的非法流动)，促进建立信任，进行斡旋，并通过其存在阻止暴行。

29. 国际刑事法院(国际刑院)努力结束犯下滔天罪行者有罪不罚的现象，从而有助于防止此种犯罪。可能被提交国际刑院，这无疑会起到预防作用，国际刑院参与处理所指控的犯罪，可以促进整体回应。笼统而言，国际刑事司法系统的形成已对保护责任概念的发展产生了积极影响。

30. 安全理事会动用其权力，发起对武装冲突中针对儿童的犯罪和侵犯行为(见安全理事会第1612(2005)号决议)和冲突中的性暴力(见安全理事会第1960(2010)号决议)进行普遍、公开的报告。强征未满15岁的儿童入伍被视为战争罪，而与冲突有关的性暴力可以构成种族灭绝罪、危害人类罪或战争罪，具体视其实施的背景而定。

31. 当一国对外交和其他和平手段不作回应时，首脑会议成果文件第139段要求根据《宪章》，“及时、果断地”采取集体行动。此种集体措施可由安全理事会根据《宪章》第四十一和四十二条加以授权。第四十一条规定的胁迫性措施有：制裁，包括冻结属于政府和政权个别成员的金融资产，实施旅行禁令；暂停国际金融机构向位于国外的政府官员提供信贷、援助和贷款；限制向政府或个别官员提供其他金融服务；控制奢侈品、武器和相关材料及高附加值商品的供应；限制各国同目标实体的外交接触；禁止参与国际体育赛事；并对科学和技术合作加以限制。可以认真设计制裁的结构，让它主要针对负责人，尽量减少对平民的影响。制裁可能要遵守严格的条件。有必要才实施制裁，没必要就不能实施了；制裁要相称，并须遵循适当的人权保障措施。过去十年间，制裁的设计、实施和监测方面产生变化，施行起来更加人性化，也更成功。制裁如果是作为连贯战略一部分而使用的工具之一，则效用最大。它们必须目标明确、一贯，深入浅出地加以阐述，使之能为作为目标对象的个人或机构理解，而且不拒绝进行接触。

32. 《宪章》第七章第四十二条规定，只有安全理事会才能授权使用武力。利用胁迫性的军事力量可以有各种形式，通过部署联合国批准的多国部队建立安全区，划设禁飞区，为保护或威慑目的建立陆地和海上的军事存在，或安理会确定的任何其他手段。

33. 《宪章》第四章授权大会讨论会员国或安全理事会或非联合国会员国向大会所提关于审议由会员国、安全理事会或不是联合国大会会员国的国家向大会提出的“维持国际和平及安全之合作之……原则”，并向会员国或安全理事会或兼向两者提出对于此类原则之建议提出建议。大会和秘书长也可提请安全理事会注意“足以危及国际和平与安全之情势”。大会通过关于叙利亚局势的第66/253号决议，就是联合国的主要审议机构可以发挥作用的例子。该决议强烈谴责叙利亚境内存在着“有计划地大规模”侵犯人权的行为，并要求叙利亚政府制止一切暴力、保护本国人民。

34. 人权理事会负责“促进普遍尊重对人人……享有所有人权和基本自由的保护”。在对人权紧急情况(可能会导致灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪)作出回应时,人权理事会可以:举行特别会议,通过决议并制定跟进措施,成立独立调查委员会实况调查团,调查侵犯人权的指控;责成联合国人权事务高级专员办事处提供必要援助,或与有关方面进行人权对话;并呼吁为人道主义工作者和人权监督员提供出入机会。这些措施可以在全面回应四种特定犯罪和侵犯行为方面起到至关重要的作用。此外,人权理事会的普遍定期审查程序规定,所有会员国履行人权义务的情况须接受同行审查。

35. 及时果断的反应,要求对特定情况下特定工具的现实潜力作出仔细评估。确定在合适时间采取正确措施,还要求考虑授权要求和主要行动者。第八章下的区域安排可以发挥关键作用,包括在安全理事会授权的措施方面。

36. 关于保护责任情形下奖惩措施的影响,还要做更多的工作。包括进一步研究:抵制非强制性措施的动力何在?如何克服此种抵制?需要更多地了解:什么措施组合、在哪些情况下最为有效?需要增加哪些能力?国际社会不同部门协调不同方法的最佳途径何在?

37. 成员国进行更具战略性的思考和行动,这方面的空间还是有的。应及早应用各项措施,特别是《宪章》第六和八章规定的措施。虽然军事执行必须是工具箱的一部分,但我们首要目标应该是以非强制性的方式尽早和有效地作出回应,从而减少对武力的需求。很清楚,胁迫性和非胁迫性措施要取得成功,需要在设计方面保持政治团结和应用方面保持一致性和业务协调。仍然有必要加强在国家、区域和国际各级间的协作模式。

四. 实施工作的伙伴

38. 伙伴的多样性,说明务必确保保护责任的概念尽量得到所有参与者(包括那些负责保护其控制之领土内的人口者和在这些负责者显然不能履行其保护责任时、代表广大国际社会作出回应者)的全面理解和忠实、统一的实施。此概念的完整性和信誉取决于其全面、忠实和一致的应用。这大概是出席 2005 年世界首脑会议的国家元首和政府首脑呼吁大会在该原则付诸实施期间继续予以审议的原因。由于保护责任的落实仍处于初级阶段,因此,对完整和一致的实施工作进展情况作出定期评估,可以发挥建设性作用,以确保所有的合作伙伴对如何向前推进有一个明确、共同的认识。必须向前发展。

39. 大家已经讨论过联合国主要机构履行保护责任的责任。虽然严格地讲,联合国其他机关和机构并不是“伙伴”,因为它们属于联合国系统,但须知它们也有与保护有关的任务。除了人权理事会发挥作用外,联合国人权文书所设 10 个条约机构,包括人权事务委员会、禁止酷刑委员会和消除种族歧视委员会,正在促进记录这些文书的缔约国侵犯人权的情况,并检测可能会增加灭绝种族、战争罪、

族裔清洗和危害人类罪风险的因素。人权事务高级专员办事处通过其实地存在，发挥关键的保护作用；联合国儿童基金会在保护儿童方面，难民事务高级专员办事处(难民署)在保护难民、回返者和无国籍人士方面也是这样做的。

40. 个别国家难以对实施四项具体的犯罪和侵权行为无动于衷。国际法院 2007 年对“《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用”(波斯尼亚和黑塞哥维那诉塞尔维亚和黑山)作出判决，认定塞尔维亚未能履行《灭绝种族罪公约》所赋予的、防止斯雷布雷尼察种族灭绝的义务。法院在得出此项意见时，考虑到了国家有效影响可能或已经犯下种族灭绝罪之个人之行为的能力，指出，除其他外，此项能力取决于国家当局与事件主要行动者之间的政治联系和其它联系的力度。

41. 各国在说服别人保护高危人群方面，可能会有很大的影响，并可能在其他国家无法保护其人民的情况下，采取外交措施，包括实施制裁。各国还可以请求它们参加的区域安排，或直接请求安全理事会，采取保护人民的措施。根据《宪章》第六章，联合国任何会员国均可提请安全理事会注意任何争端或情势(包括实施涉及保护责任的犯罪和侵权行为)。就利比亚而言，在阿拉伯国家联盟一些成员的倡议下，该联盟要求安全理事会采取保护人民的措施。此外，各国确保向逃离暴力者提供庇护并不予驱回(难民署酌情协助)，从而帮助防止这些犯罪和侵权行为。

42. 我 2011 年关于区域和次区域安排的作用的报告强调，《宪章》第八章特别强调为预防和保护目的在国际、区域和次区域组织之间利用各项安排的价值。《宪章》第五十二条确认处理涉及维护国际和平与安全事项的适当区域行动的重要性。《宪章》第五十三条规定，如无安全理事会之授权，不得依区域办法采取任何执行行动。最近，若干区域、次区域和其他组织，包括欧洲联盟、非洲联盟、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、阿拉伯国家联盟、北大西洋公约组织(北约)和西非国家经济共同体(西非经共体)，根据《宪章》采取措施，向易受灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的人群提供保护。

43. 例如，西非经共体通过其监察组(西非监察组)采取军事行动，保护塞拉利昂人民(1997 年)、几内亚比绍人民(1998 年)和科特迪瓦人民(2002 年)。西非经共体目前正在率先动员多边努力，防止局势恶化，保护马里北部人民。《非洲联盟组织法》第 4h 条规定，出于保护平民免遭种族灭绝罪、战争罪和危害人类罪之目的，非盟有权进行干预。

44. 世界首脑会议成果第 139 段强调，“人道主义”行动在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方面，起着至关重要的作用。人道主义机构可以帮助保护人民，使之免受流离失所的某些最恶劣影响。这样，人道主义行动就是任何“及时果断”回应的极为重要的一部分。然而，人道主义行动绝不能用来作为政治行动的替代品。须知人道主义行动取决于人道主义空间。为捍卫

人道主义空间，联合国和国际社会必须尊重中立、独立、人道和公正的人道主义原则。

45. 民间社会也可以成为重要的保护伙伴。国家和国际民间社会组织掌握一系列工具，以防止或应对涉及保护责任的犯罪和侵权行为。各国公开承诺履行保护责任，就使得民间社会组织在各国政府和国际社会显然未能保护人民时，有充足理由追究其责任。民间社会组织作好充分准备，以倡导和激励各方支持履行保护责任。

46. 国家民间社会组织可以发挥重要作用，为基层提供预警。新技术允许个人提供实时信息，可以帮助个人避免自己受到伤害。例如，利比亚和肯尼亚的情况就是如此。此种信息也被用来促使各国和国际组织采取行动。在其他情况下，当地社区组织起来——有时得到国际民间社会组织的协助，以非暴力策略，防止发生暴力或在各国和国际社会不愿或不能保护时、保护自身免遭暴力。国家和国际私营公司和企业也可以起到至关重要的作用，如拒绝与那些未保护其人民的国家贸易。这些保护途径值得鼓励和推动。

47. 个人也是重要的行动者。每个人都有一定影响，因而也有一份责任。在追究未能进行保护的国家及其领导人的责任方面，个人发挥重要作用。这包括有责任抨击不容忍、歧视和煽动行为，以及有责任不参加实施涉及保护责任的犯罪和侵权行为。

48. 最近的经验表明，国际社会对四种特定犯罪和侵权行为作出回应时，如果针对具体情况、张弛有度地采取行动，则最为有效。需要开展更多工作，以增加对区域和次区域安排可起作用的理解，加强联合国和各区域之间的关系，促进共同理解和共同的办法。在全球、区域和次区域层面开展进一步对话，有助于达成共同的理解；跨区域对话亦然。千万不要忘记我们的共同目标——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；我们必须着眼于找到实现此目标的、共同和可行的战略。做到了这一点，实施工作就能具备连贯性和互补性。

五. 提供保护时的责任

49. 如上两节所示，近年来，援引保护责任的情形多于以往任何时候。履行此项责任方面，也存在着一些挑战；这并不奇怪。随着使用的扩大，人们也就如何以负责、可持续和有效的方式“运作”保护责任展开了更深入、更广泛的对话。

50. 在此背景下，2011年9月巴西总统在一般性辩论期间提出“提供保护时的责任”倡议，这是值得欢迎的。巴西政府此后推动在会员国之间就此倡议进行广泛和建设性的讨论。会员国十分重视这项倡议；国际社会试图完善2005年世界首脑会议首先阐述的这一概念，并将其应用于安全理事会授权最近开展的行动（特别是在利比亚的行动）之中。我的两位特别顾问参加了其中的几次讨论会。对话强调会员国致力于保护责任所体现的预防和保护原则，它们共同决心确保实施这

一概念时，遵照《宪章》的宗旨、原则和规定，并符合国家元首和政府首脑在 2005 年世界首脑会议上表达的意图。

51. 在实施过程中的每一个阶段，从识别和评估到制定政策和行动，国际行动者需要负责地采取行动。早期阶段信息不灵或分析错误会误导国际决策者，导致反应过度或回应不力。我在第一次报告中告诫说，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。秘书处努力满足这些期望；需要进一步作出努力和进行协调。

52. “提供保护时的责任”要求在确定哪里存在重大威胁、哪里威胁不断增长时，保持警惕，作出清醒的判断。煽动、有辱人格的言论以及动员部分人口反对其他人——这方面的证据特别令人关注，因为它可能表明犯下暴行的意图。各国政府和国际社会在全球、区域和次区域各级有责任认真监测此种情况下的事态发展，按照世界首脑会议成果第 139 段的要求，协助处于紧张状态的国家，并同这些国家主动接触，帮助解决可能会导致实施或煽动四种特定犯罪和侵犯行为的紧张局势和冲突。“提供保护时的责任”要求进行我 2010 年的报告(A/64/864)所述的早期识别、接触，并采取预防行动。等待局势恶化、暴行格局升级再采取行动——那是不负责任的，效果适得其反。这不仅把无辜生命置于不必要的危险之中，而且历史告诉我们：我们等待的时间越长，对所有有关方面而言，最终干预就越为激烈和昂贵。

53. 提供保护时的责任的本质在于在正确的时间、地点，出于正确的理由，做正确的事情。及时果断的行动特别注重评估，注重理解：发生了什么？为什么会发生？国际社会如何能帮助避免困难局势每下愈况？及早和灵活反应战略需要侧重于趋势和发展，而不是最新的头条新闻，进行动态评估。这就是为什么国家元首和政府首脑在世界首脑会议成果第 138 段表示支持联合国预警能力，这就是为什么人权事务高级专员和我的两位特别顾问越来越积极地在此类情形下发表声明和咨询意见。

54. 尽管国际社会已根据《宪章》第六、七、八章采取行动，但人们最关注安全理事会按照《宪章》第七章采取行动，这是可以理解的。就利比亚而言，安全理事会大多数成员得出结论认为，一系列和平措施已证明是不够的；之后，安理会决定授权使用武力。然而，一些会员国辩称，人们并没有给非胁迫性措施以足够时间，来证明其在利比亚的结果。其他会员国表示，那些负责执行安理会第 1973(2011)号决议者，超出了安理会的授权。无论这些论点有何具体长处，国际社会必须从中汲取经验教训，将来要考虑到会员国所表示的关切。在确定最适当行动方面，《宪章》给予安理会很大自由度。安理会应继续灵活回应关于保护人民免受涉及保护责任的犯罪和侵犯行为之害的要求。

55. 关于北约在利比亚使用武力一事，人权理事会授权的利比亚问题国际调查委员会认定，北约开展了一次高度精确的行动，并且表现出避免造成平民伤亡的决心(见 A/HRC/19/68)。北约详细说明了其确定目标的决定，特别强调尽量减少平民伤亡。尽管作出了这些努力，但仍有平民在空袭中丧生。利比亚的经验提醒我们：军事行动者必须按照开展武装敌对行动的国际法，采取一切可能的预防措施，避免危及平民的情形，并调查此背景下可能违反国际法的行为。经验还再度肯定及早采取行动、保护人民的重要性，以免不得不使用武力。

56. 就所涉风险而言，采取胁迫措施——无论是制裁还是武力——从来都不是履行保护责任的上选工具。相反，人们一直强调最好预防四种特定犯罪和侵权行为，这必然要求采取非胁迫措施。话虽这么说，但我们既不应把胁迫措施排除在我们的综合战略之外，也不应将其搁置一旁，只待遍尝其他措施并发现不够之后才付诸使用。《宪章》第四十二条允许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，考虑采取强制执行措施。我继续赞成考虑到第六、七、八章下可用的所有工具，针对具体情况，及早作出灵活反应。

57. 使用武力或采用其他胁迫措施的决定，绝不能轻易作出。此种决定需要仔细评估情况，审查行动和不许动可能造成的后果，并评估对于实现我们共同目标而言最有效和最适当的战略。必须及时作出评估，并应促进(绝不限制)作出有效反应。此种情况下没有什么决策的模板；模板也不理想，因为每一情况都不相同。相反，国际社会应总结迄今为止获得的经验，努力利用所有可用工具，促进经验的推广。

58. 应用实施战略第三支柱，有时需要作出困难的抉择。决不可因为对过去存在分歧而动摇我们现在保护人民的决心。国家元首和政府首脑也不应忘记按照保护责任采取行动的承诺。关于“提供保护时的责任”的倡议为继续就如何弥合不同观点，针对涉及保护责任的犯罪和侵权行为制定及时果断反应的战略进行对话，提供了有益的途径。关于改善此种情形下决策和审查实施情况的建议，是推动进一步讨论的、有益的催化剂。

六. 结论

59. 保护责任提供了以国际法基本原则为基础的，预防和应对灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的政治框架。这一概念明显已或广泛接受。联合国的主要政治机关(包括安全理事会和大会)都援引了此概念。但不能否认，在实施的某些方面，特别是在使用胁迫措施保护人口方面，仍然存在着争论。本报告重点指出，我们的经验表明，在第三支柱下，采取了一系列非胁迫性措施。我们需要更好地了解《宪章》第六章和第八章规定可用的措施，在必要时增强这些工具，更好、更明智地使用它们。这将需要承诺更早地使用我们所掌握的工具。预防和果断、有效地及早采取行动，会拯救生命，免得以后还要为保护人民采取更具胁迫性的行动。不行动可不行。

60. 在认为其他措施不大可能成功或已经失败时，可以考虑根据《宪章》第七章采取强制执行行动。在不得已而为之时，才应当使用武力。在卢旺达和斯雷布雷尼察悲剧后，没有任何人再可以说第七章的措施绝不会构成适当回应。然而，对使用这些措施，要审视地加以考虑。这正是为什么国家元首和政府首脑在 2005 年世界首脑会议成果第 139 段中，明确允许在国家显然未能保护其人民以及和平手段不充分的情况下采取第七章措施。那么，所面临的挑战之一就是要认识到在某些情况下采取第七章措施的必要性，总结过去工作的经验，并对有关如何实现保护人民之共同目标的不同意见加以沟通。

61. 过去四年来在具体情形下履行保护责任的经验已证实我第一次报告所阐述的战略是基本有效的。然而，显然需要大会继续就此种事项进行对话。预计大会即将就本报告主题举行的非正式互动对话，将是讨论第三支柱下我们的经验、以及审议它与第一和第二支柱相互支持的关系的契机。在应对这些严重犯罪和侵犯行为方面，没有什么所有情况都适用的模板。会员国的合作及会员国之间的合作是成功实施的关键。我们协力履行保护人民的共同承诺，必须准备使用《联合国宪章》交给我们处置的工具，总结过去工作的经验，并考虑如何做得更好。必须继续朝着更有效和更连贯地履行保护责任的目标取得进展。我仍然相信，现在，推行这一概念的时机已经成熟。