

大会
第七十六届会议安全理事会
第七十七年

议程项目 15、119 和 134

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：优先考虑儿童和青年人

秘书长的报告

摘要

本报告旨在强调儿童和青年人在灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪背景下的特殊需要，以及他们在多大程度上被这些罪行所针对和影响，尽管在武装冲突和非武装冲突局势中情况有所不同。

在报告中，秘书长鼓励各国政府将保护儿童和青年人免遭暴行罪之害作为整个政府的当务之急。他重申，预防是保护人民免遭暴行罪之害的责任的最重要部分，而这意味着要建立不太可能发生暴行罪的社会。为此，他鼓励各国政府及其支持者识别和应对早期预警，以化解暴行罪的风险；履行与保护儿童和青年人有关的法律承诺；促进社会经济包容和平等；消除基于身份的不容忍和仇恨言论；利用教育部门促进容忍、对多样性的尊重和社会凝聚力；对侵害儿童和青年人的暴行追究责任；将儿童和青年人置于预防暴行工作的中心，包括为此尊重与儿童权利有关的原则并利用儿童和青年人的能力。

* 本报告迟交是因为核准过程出现延误。



秘书长还强调指出，在执行上述优先事项时，各国政府将需要民间社会和其他非政府行为体、多边和双边国家伙伴和机构伙伴的参与和支持，并需要有关于具体局势风险因素、全球预防暴行工作经验教训和良好做法的数据，以及联合国相关任务、方案和倡议，包括儿童与武装冲突议程、青年与和平与安全议程和可持续发展议程。

一. 导言

1. 在 2005 年世界首脑会议成果文件中，会员国确认，每个国家都有责任保护本国人民免遭暴行罪之害，即灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害。它们对日益众多的儿童被卷入武装冲突和其他形式的暴力并受其影响表示惊愕，并表示支持采取合作政策，加强国家能力，以改善这些儿童的处境，协助他们恢复正常生活，重新融入社会。¹

2. 自此之后，各国一再重申这一承诺。安全理事会通过了 86 项提及保护责任的决议，其中有 7 项明确申明了世界首脑会议成果文件的有关段落。大会通过了 32 项涉及保护责任的决议，其中有 6 项明确重申或回顾了世界首脑会议成果文件的有关段落。2021 年，大会决定将题为“保护责任与防止灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪”的项目列入其年度议程，并请秘书长每年就此事项提出报告。² 人权理事会在 60 多项决议中阐明了保护责任。总体而言，61 个国家和 2 个区域组织已任命保护责任协调人，53 个国家和欧洲联盟加入了纽约和日内瓦的保护责任之友小组。

3. 各国还明确承诺无论在平时时期还是在武装冲突局势中都保护儿童权利。在国际一级，对儿童权利的保护主要载于《儿童权利公约》及其《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。这些文书有 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约及其附加议定书、各项关于儿童权利的宣言和承诺书作为补充。³ 对安全理事会而言，20 多年来，监测、报告并最终制止武装冲突中严重侵犯儿童行为的必要性一直是一个优先事项。安理会就此通过了几项决议，最近的一项谴责对学校、教育设施和与学校有关的平民实施攻击和威胁。⁴

4. 在过去十年中，和平与安全背景下的青年人问题也得到了更多关注。在一系列关于青年与和平与安全的决议中，安全理事会认识到，特别是青年人，⁵ 尤其是女青年，受到武装冲突的不利影响，而青年人在预防和解决冲突、保持和平方面发挥着至关重要的作用。⁶

5. 尽管有这些承诺书，但儿童和青年人继续被暴行罪所针对并被卷入其中。特别而言，武装冲突局势中儿童的困境已被广泛记录在案。他们被杀害和致残，包括在对学校和医院的不分皂白攻击中被杀害和致残，被招募加入武装部队和武装团体，被羁押和绑架，遭受酷刑，并面临强奸和其他形式的性暴力。他们目睹了各种暴行，遭受了难以想象的创伤，严重营养不良，甚至因社会服务的中断而饿

¹ 大会第 60/1 号决议，第 138-141 段。

² 大会第 75/277 号决议。

³ 《关于与武装部队或武装团体有关联儿童的原则和准则》、《安全学校宣言》、《关于维持和平以及防止招募和使用儿童兵的温哥华原则》。

⁴ 安全理事会第 2601(2021)号决议。

⁵ 安全理事会在其第 2250(2015)号决议中将“青年”定义为 18 至 29 岁的人。

⁶ 安全理事会第 2250(2015)、2419(2018)和 2535(2020)号决议。

死，而社会服务的中断通常与有组织暴力有关，有时是武装冲突各方故意造成的，他们获得拯救生命的人道主义援助的机会受到威胁。他们的教育受到干扰甚至停止，使他们更容易受到剥削和虐待。

6. 虽然暴行罪通常是在武装冲突背景下实施的，但情况并非总是如此。助长暴行罪的条件可以包括权力和资源分配不公平、对多样性的不容忍和排斥性意识形态及其在基于身份的歧视和仇恨方面的表现。即使在相对稳定的社会中，也会存在这些风险因素，有时会具体针对儿童和青年人。

7. 在实践中，青年人并不总是有机会享有他们应享有的社会、经济和政治权利，这会加大通常与暴行罪有关联的社会和经济混乱的影响。联合国有若干工作流主持监测和报告侵犯青年人行为，如与冲突有关的性暴力和人权机制。尽管青年人也受到武装冲突和暴力特别严重的影响，包括可能遭受在此类情况下特别针对女青年和女童的性暴力和性别暴力，但他们在这些情况下并未得到特别保护。虽然人们认识到，大多数青年男女在保持和平及预防性努力方面发挥着积极作用，但他们中的一些人自己也容易走向激进化和卷入暴力。

8. 秘书长在 2009 年发布的第一份关于保护责任的报告⁷ 中阐述了三个相互关联的支柱：(a) 国家有责任保护其人民，不论是否其国民，免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪以及这方面的煽动之害；(b) 国际社会承诺协助各国履行这些义务；(c) 会员国有责任在一国明显不提供此类保护时及时果断地作出集体反应。在此后的各报告⁸ 中，秘书长概述了各国围绕这三个支柱中的每个支柱能采取的一系列行动。然而，这些报告没有述及暴行罪对儿童和青年人的风险或影响，也没有强调国家保护他们免遭这些罪行之害的特殊责任。这些报告也没有强调儿童和青年人可对预防暴行罪作出的贡献。

9. 在本报告中，秘书长力求填补这些空白，着重强调儿童和青年人如何特别容易受到暴行罪的伤害和影响，并就优先事项提出建议，以便更集中地关注和采取行动，加强对他们的保护，增强他们的能动性。在报告中，他借鉴了联合国相关的专门或贯穿各领域的倡议和议程，包括儿童与武装冲突议程、青年与和平与安全议程和可持续发展议程，以及其他国际和区域组织及非政府组织在这些领域的工作。他申明了这些议程与保护责任的关联性，并提请注意通过这些议程吸取的、可协助各国加强努力建设儿童和青年人免于暴行罪风险的社会的经验教训。

二. 暴行罪风险及其对儿童和青年人的影响

10. 儿童和青年人特别容易受到暴行罪的伤害，并以不同方式受其影响。武装冲突背景下暴行罪对儿童的影响在安全理事会儿童与武装冲突议程下得到了详细记录。就青年人而言，正如秘书长最近在其关于青年与和平与安全的报告中所强调的，青年人的安全、保障和保护没有得到改善。线上线下的公民空间一直在缩

⁷ A/63/677。

⁸ 该报告可查阅 www.un.org/en/genocideprevention/key-documents.shtml。

小，这在参与和保护方面给青年人带来了报复和恐吓等严峻挑战。⁹然而，相对于儿童的情况，关于青年人如何容易受到暴行罪的伤害和影响的信息很少。¹⁰无论是在武装冲突还是在和平局势中，儿童和青年人都会是暴行罪蓄意针对的目标，成为不分皂白暴力行为的受害者，或因更容易遭受剥削和虐待以及长期的身心创伤而难以恢复。

11. 由于暴行罪实施者通常试图对目标人群造成最大程度的恐吓，儿童尤其会成为故意攻击、虐待或剥削的目标。儿童被用以索取赎金或作为交换囚犯的筹码，遭受性奴役，被当众处决，或被迫充当刽子手。武装部队和武装团体，包括被联合国指认为恐怖主义实体的团体，继续招募和使用儿童。自 2005 年以来，武装冲突各方招募和使用了 9.3 万多名儿童。¹¹ 根据《国际刑事法院罗马规约》和国际人道法，招募 15 岁以下儿童并将其用于敌对行动可构成战争罪。被武装部队或团体招募和使用的儿童和青年人面临死亡或受伤、性暴力、恶劣生活条件和被迫滥用药物的风险。特别是男童，无论是实际上还是据称与武装团体包括恐怖主义团体有关联，都更容易被视为安全威胁而非侵犯人权行为的受害者，并会被羁押、虐待，遭受酷刑，在不符合少年司法国际标准的条件下被关押。在某些情况下，被武装部队和团体招募、使用的儿童和青年人被迫实施极端暴力行为，包括针对其家人或社区的极端暴力行为。他们可能遭受长期的身心影响，并受到其原社区的排斥，使得重返社会极为困难。¹²

12. 儿童和青年人在针对平民和民用基础设施的攻击中被打死、打伤。即使在不蓄意以平民为目标的情况下，由于当今武装冲突的城市性质，加之在人口居住区使用爆炸性武器，儿童和青年人也极易在不分皂白的攻击中严重受伤或死亡。¹³ 自 2005 年以来，全球有 10 多万儿童被武装冲突各方杀害或致残。¹⁴

13. 女青年和女童、男青年和男童特别容易遭到强奸和其他形式的性暴力侵害，这些行为可能构成战争罪或危害人类罪，或可能作为战争策略、灭绝种族或族裔清洗运动的一部分而实施。2020 年，联合国核对了 1 200 多起武装冲突背景下针对儿童的强奸和其他形式性暴力事件，是 2005 年以来年度总数最多的一年。¹⁵ 这一数字可能没有充分反映儿童和青年人面临的性暴力现实，由于幸存者害怕报复和受到有害社会规范的影响，性暴力案件大多被少报。由此造成的身心后果是毁灭性的、终身的，而由于幸存者得不到服务、施害者不被追责，加之幸存者蒙受

⁹ S/2022/220。

¹⁰ 《如果我消失了：关于在公民空间保护青年人的全球报告》(联合国出版物，2021 年)。

¹¹ 《关于 1996-2021 年儿童与武装冲突任务演变情况的研究报告》(联合国出版物，2022 年)。

¹² 帮助儿童兵重返社会全球联盟，“重构儿童重返社会工作：从人道主义行动到发展、预防、建设和平及其他”，2021 年。

¹³ 见 www.unicef.org/protection/protecting-children-from-explosive-weapons。

¹⁴ 《关于 1996-2021 年儿童与武装冲突任务演变情况的研究报告》(联合国出版物，2022 年)。

¹⁵ 同上。

污名并(或)受到家人排斥,更容易受到各种形式的剥削和虐待,包括性剥削和贩运,可能使情况更加严重。

14. 作为暴行罪受害者或目击者的儿童和青年人遭受了难以想象的身心创伤,其心理健康往往会受到持久影响。在大规模暴力事件期间,学校等通常可能帮助儿童和青年人消化自身经历的社区和社会支助结构和服务可能无法利用或受到攻击,导致恢复变得困难。精神和心理发展在很大程度上取决于儿童和青年时期所处的条件。条件的不稳定,如武装冲突局势中的不稳定,会加剧儿童和青年人出现精神障碍和社会心理问题的风险。¹⁶

15. 暴行罪对儿童和青年人最持久的影响之一是失学,而这通常与武装冲突有关联。尽管国际社会不断进行倡导,但学校和大学继续受到武装冲突各方的攻击,并被其用于军事目的;它们也是被联合国指认为恐怖主义实体的团体攻击的目标。与学校有关的受保护人员,如教师和学生,继续受到威胁或攻击。2015年至2019年,全球发生了1.1万多起攻击教育设施和将其用于军事目的的事件,使至少2.2万名学生受到影响。¹⁷ 鉴于教育在促进社会凝聚力方面发挥着积极作用,失学对防止暴行的努力产生了严重的负面影响。此外,许多在危机时期教育被中断的儿童和青年人再也没有恢复正规学习。¹⁸ 女童和青少年的情况尤其如此,她们在中断中学教育后通常不会返回中学。¹⁹ 所有这些都使她们更容易受到各种形式的剥削和虐待,并减少了她们的长期经济机会。

16. 实施暴行罪往往造成大规模流离失所。2020年,所有被迫流离失所者中有42%是儿童。²⁰ 一些儿童和青年人长年甚至终生被迫流离失所。他们面临着无数风险,更容易遭受剥削,而处于流离失所环境中的儿童和青年人往往失学,并缺乏满足其身体、社会和心理需求所需的基本服务,致使情况更加恶化。女童和女青年面临特别高的性暴力和性别暴力及虐待风险。国际社会对侵害儿童和青年人的暴行罪的关注主要集中在武装冲突局势上。然而,儿童和青年人在非武装冲突环境中也容易遭受暴行或成为暴行的受害者。即使在相对稳定的社会中,儿童和青年人也会强烈感受到基于身份的边缘化和排斥,以及不容忍和仇恨的制度和传播,而这往往是发生暴行罪的前兆。基于身份的不容忍和仇恨在青年人可以进入的数字空间中尤其普遍,在儿童和青年人所处的教育和社会环境中也明显存在。研究还表明,无论是在武装冲突还是在和平环境中,青年人都尤其严重地受到武装团体、恐怖主义分子或暴力极端主义团体、帮派、有组

¹⁶ 联合国儿童基金会(儿基会),“精神健康和社会心理支助:技术说明”,2019年9月。

¹⁷ 保护教育设施不受袭击全球联盟,《2020年受袭击的教育》(2020年)。

¹⁸ 世界银行、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和儿基会,《全球教育危机状况:复苏之路》(2021年,华盛顿特区、巴黎和纽约)。

¹⁹ 教科文组织,《2000-2015年全民教育:成就与挑战》(2015年,巴黎);联合国人口基金(人口基金),《过早结婚:结束童婚》(2012年,纽约)。

²⁰ 联合国难民事务高级专员公署(难民署),《全球趋势:2020年被迫流离失所情况》(2021年,哥本哈根)。

织犯罪网络和专制政府的伤害并遭受创伤。²¹ 2018 年，联合国人口基金(人口基金)和建设和平支助办公室支持编写的关于青年与和平与安全方面进展情况的独立研究报告突出表明，暴力团体有能力根据青年人的需要制定招募战略，提供现成的社区和身份，并提供参与对青年人特别有吸引力的某一事业的机会。²²

三. 在保护儿童和青年人免遭暴行罪之害方面取得的进展

17. 过去几十年来，各国采取了重大步骤，更好地保护儿童和青年人免遭暴行罪之害，并以压倒性多数支持在武装冲突与和平环境中保护儿童权利的国际框架。除一个国家外的所有国家都加入了《儿童权利公约》，从而除其他外，承诺尽最大可能确保儿童的生存和发展，并保护他们免遭一切形式的身心暴力；有 172 个国家成为该公约《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的缔约国。《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)得到了广泛批准。关于武装冲突，大多数国家已成为 1949 年日内瓦四公约及其第一和第二附加议定书的缔约国，这些文书除其他外，规定向没有直接参加敌对行动的人提供人道主义保护，并为儿童提供具体保护。²³

18. 各国还重点针对武装冲突局势中严重侵犯儿童权利的行为通过了若干多边准则、原则和承诺书。这包括《关于与武装部队或武装团体有关联儿童的原则和准则》(2007 年)、《安全学校宣言》(2015 年)和《关于维持和平及防止招募和使用儿童兵的温哥华原则》(2017 年)。各国还支持并继续支持政府间和民间社会主导的重要倡议，包括保护教育设施不受袭击全球联盟、武装冲突中儿童之友小组和帮助儿童兵重返社会全球联盟。

19. 区域组织也推进了关于保护儿童包括在武装冲突中保护儿童的规范和体制框架。这其中特别重要的有《非洲儿童权利与福利宪章》、《南亚区域合作联盟促进南亚儿童福利区域安排公约》、《东南亚国家联盟(东盟)关于对儿童承诺的宣言》、《欧洲行使儿童权利公约》和《美洲人权公约》。

20. 安全理事会于 1999 年将在武装冲突中保护儿童的事项列入其议程，并于 2005 年建立了武装冲突局势中严重侵犯儿童行为监测和报告机制，从而加强了各国在这方面的努力。²⁴ 在该机制和安理会第 1460(2003)号决议的主持下，37 个冲突方与联合国制定了行动计划，以处理严重侵犯儿童行为，其中 12 个冲突方充分履行了其承诺。²⁵ 2021 年，正如负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表所报

²¹ Graeme Simpson, 《失去的和平：关于青年与和平与安全方面进展情况的独立研究报告》(人口基金及建设和平支助办公室, 2018 年)。

²² 同上。另见和平直通车, “预防暴行与建设和平：和平直通车召开的全球协商的关键见解和经验教训”, 2018 年。

²³ 关于 1949 年日内瓦四公约及其附加议定书的信息由红十字国际委员会收集, 可查阅 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>。

²⁴ 安全理事会第 1261(1999)和 1612(2005)号决议。

²⁵ 关于行动计划的信息, 可查阅 <https://childrenandarmedconflict.un.org/tools-for-action/action-plans/>。

告的，数个国家采取措施，制止严重侵犯和践踏儿童权利的行为。这些步骤包括涉及武装部队和(或)武装团体招募和使用儿童以及其他严重侵犯和虐待儿童行为的政策、立法、计划、指示和司法程序。²⁶ 数个国家还制定政策并承诺不将学校用于军事目的，²⁷ 包括为此执行《安全学校宣言》。²⁸

21. 在开展这一促进武装冲突中保护儿童的工作的同时，人们日益认识到武装冲突和暴力会对青年人产生影响，青年人可为预防冲突、建设和平、建立团结和宽容社会作出贡献，从而减少发生暴行罪的风险。²⁹ 2015年，安全理事会确认武装冲突会对青年人的教育和经济机会产生破坏性影响，并申明青年人可在预防冲突方面发挥重要作用。³⁰ 次年，安理会和大会都重申，青年人通过有意义地参与和平与政治进程并发挥代表性，可在预防和解决冲突方面发挥重要作用。³¹ 2020年，安理会认识到，在武装冲突中保护青年人并使其参与和平进程可为维护和促进国际和平与安全作出重要贡献。³² 人口基金和建设和平支助办公室支持就如何最好地支持青年人在建设可持续和平努力中发挥能动性、领导作用和自主性开展了一项重要研究，³³ 并开发了一些资源，以加大力度保护青年人、执行青年与和平与安全议程，包括最近制定了公职人员指南和关于促进包容青年的和平进程的五年战略行动计划。³⁴ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署指出，必须促使女青年参与预防冲突和建设和平，因为冲突后局势可为推进性别平等创造机会，而性别平等反过来又有助于建设和平、有复原力的包容性社会。³⁵

22. 国家和区域行为体日益认识到武装冲突和暴力对青年人的影响以及支持青年参与预防冲突和建设和平的迫切性。正如2022年关于青年与和平与安全的报告所详述的，除其他事态发展外，各国已启动关于青年与和平与安全的国家行动计划，将青年与和平与安全纳入国家法律和政策，并在政府各部和(或)其他实体中建立了青年与和平与安全方面的专门能力。³⁶ 在区域一级，相关的文书和承诺书(其中一些是在安全理事会通过其青年与和平与安全议程之前就已存在)包括

²⁶ A/HRC/49/58。

²⁷ 安全理事会第2601(2021)号决议。

²⁸ A/75/873-S/2021/437。

²⁹ 例如见S/2022/220。

³⁰ 安全理事会第2250(2015)号决议。

³¹ 安理会第2282(2016)号决议；大会第70/262号决议。

³² 安全理事会第2535(2020)号决议。

³³ Graeme Simpson, 《失去的和平：关于青年与和平与安全方面进展情况的独立研究报告》(人口基金及建设和平支助办公室, 2018年)。

³⁴ 全球青年与和平与安全联盟, 《在国家一级执行青年与和平与安全议程：公职人员指南》(2022年, 纽约); Irena Grizelj 和 Ali Saleem, “我们同舟共济：制定落实关于促进包容青年的和平进程的五年战略行动计划”, 2022年。

³⁵ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署, “和平与安全中的女青年：处于青年与和平与安全议程和妇女与和平与安全议程的交叉点”, 2018年4月。

³⁶ S/2022/220。

《非洲青年宪章》、《非洲联盟青年与和平与安全非洲大陆框架》、《伊比利亚美洲青年权利公约》、欧洲委员会 2030 年青年部门战略和东盟地区论坛关于促进青年与和平与安全议程的声明。

23. 这些相辅相成的工作领域重点关注武装冲突对儿童的影响和青年与和平与安全议程，是保护儿童和青年人免遭暴行罪之害、确保青年人切实参与防止和处理暴行罪努力的战略的基石。如上文所着重强调的，暴行罪最常发生在武装冲突局势中，而大多数作为儿童与武装冲突议程关注重点的严重侵犯儿童权利行为本身就可构成暴行罪。因此，在联合国儿童与武装冲突议程下完成的工作有助于确定儿童最常受到暴行罪影响的方式，以及为制止和防止侵害儿童行为所需采取的优先干预措施。在开展这一工作的同时，在青年与和平与安全方面所作的努力也揭示了武装冲突和暴力对青年人的影响，并有助于突出青年人在建设和保持和平方面可发挥的作用。

24. 然而，这两个议程所确定的优先事项并没有全面概括一套可据以更好地保护儿童和青年人免遭暴行罪之害的备选方案，也没有全面概括促使这两个人口群体参与的方式。从预防暴行的角度而言，这两个议程的优先事项和成就尚存在三个方面的关键差距。第一，武装冲突中的儿童议程专门针对武装冲突背景，重点往往是消除武装冲突的根源，或减轻已经发生的大规模暴力的影响。然而，关于预防暴行的文献确认，所有社会都不同程度地存在风险因素；暴行罪的风险因素与武装冲突的风险因素类似，但并不完全相同；预防暴行的关键是所有国家，无论是否存在直接诱因，都要查明相关风险因素并尽可能加以处理。除其他外，这需要建设促进社会经济平等、重视差异和多样性、备有相关系统用以识别预警并作出反应的社会。在这方面，预防暴行与可持续发展议程的共同点与显然相关的儿童与武装冲突议程和青年与和平与安全议程的共同点一样多。

25. 第二，如上文已隐晦提到的，虽然监测和报告机制记录了严重侵犯儿童的行为，但在了解青年人在多大程度上也特别容易受到暴行罪的伤害和影响方面，仍有许多工作要做。同样，虽然保护是安全理事会第 2250(2015)号决议所阐明行动的五个支柱之一，但迄今为止，会员国尚未适当注意需要制定有针对性的战略，将青年人作为一个独特群体加以保护，防止他们遭受武装冲突之害。

26. 最后，儿童与武装冲突议程并没有涉及儿童可在建设可持续和平方面发挥的关键作用。虽然一旦发生暴行，此类参与的机会显然有限，但必须承认和促进儿童与青年人并肩在长期防止暴行努力中发挥的作用。

四. 保护儿童和青年人免遭暴行罪之害方面的七个优先事项

27. 在大会关于保护责任的辩论中，会员国经常强调预防的首要地位。秘书长自就职以来一直将预防作为优先事项。暴行罪对儿童和青年人的可怕影响在世界各地随处可见，证明一旦发生暴行罪，保护的选项会十分有限，政治上令人担忧，且往往完全失败。保障儿童和青年人免遭暴行罪之害的最有效办法是首先预防暴行罪的发生。

28. 以往关于保护责任的各报告，包括 2019 年关于预防方面经验教训的报告³⁷规定了若干政策领域和措施，供各国在努力预防暴行罪时考虑。在本报告中，秘书长重申必须采取这些步骤，并在此基础上更进一步，为此着重强调了七个优先事项，如果各国政府大力加以实施，这些优先事项对保护儿童和青年人尤其具有变革性。虽然它们主要聚焦国家责任，但也有助于指导整个国际社会优先支持各国政府履行其保护责任。

A. 识别预警并作出反应

29. 秘书长在其以往关于保护责任的各报告中着重指出，必须在各级包括地方一级收集和分析预警信息，并配备针对不同性别的指标及提及种族和族裔的数据，以便能够查明因歧视和(或)边缘化而产生的风险。³⁸为此，秘书长呼吁各国定期进行暴行风险国家评估，³⁹在这方面，暴行罪分析框架是一个重要的预防工具。⁴⁰他在本报告中重申，无论是采用定期国家评估的形式，还是通过更为非正式的数据收集和监测，有效的预警能力，特别是地方一级的预警能力，可决定暴行风险的早期指标是被发现并得到处理，还是成为发生大规模暴力的前兆。秘书长在本报告中再次强调指出，预警信息应尽可能不仅针对不同性别，而且针对不同年龄。

30. 儿童和青年人可在发现暴行罪预警方面发挥关键作用。他们可能会切身感受到自己所处教育和社会环境中不断升级的挫折感、动荡、歧视、仇恨言论和基于身份的暴力，敏感意识到通过社交媒体传播的暴力信息；因此，他们可以提供其他人口组别可能无法了解的关于暴行风险的信息和观点。女青年和女童可能会特别警惕性别暴力的威胁增大，这可以是暴行罪的早期迹象。因此，在设计预警系统时，应特别考虑和支持儿童和青年人的潜在见解、贡献和参与，同时适当考虑“无害”原则。

31. 为了能够推动预防暴行罪，必须将在地方一级从儿童和青年人处收集的预警信息纳入各种进程，以便促成不断升级的反应，即首先由地方一级，然后在必要时由国家一级作出反应，同时由国际社会应请求提供支持。在 2016 年大会就保护责任举行的非正式互动对话期间，各国着重指出，有必要加强预警和反应之间的联系，同时确保国家自主权并得到国际支持。⁴¹虽然国家人权机构可在此类进程中发挥重要作用，但它们在社区一级通常缺乏存在。因此，为了能够利用儿童、青年人和地方行为体提供的见解和专门知识，这些机构应与其建立密切、充分的联系。

³⁷ A/73/898-S/2019/463。

³⁸ 特别见 A/67/929-S/2013/399 和 A/72/884-S/2018/525。

³⁹ 例如见 A/71/1016-S/2017/556，第 15 段。

⁴⁰ 由防止灭绝种族罪行和保护责任办公室编制，可查阅 www.un.org/en/genocideprevention/documents/about-us/Doc.3_Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf。

⁴¹ 联合国，“主席对大会第七十届会议关于保护责任的非正式互动对话的总结：动员集体行动——保护责任的下一个十年”，2016 年 9 月 6 日，纽约。

B. 履行保护儿童和青年人的承诺

32. 正如秘书长在其关于保护责任的年度报告中一再重申的，实质上，各国保护本国人民免遭暴行罪之害的责任是在重申已庄严载入国际法的承诺。如上文所述，各国几乎一致地加入了关于保护儿童和青年人的核心国际法律文书。然而，这些条约的一些缔约国仍然未能处理和预防针对儿童和青年人的暴行。因此，各国可采取一个关键步骤保护儿童和青年人免遭暴行罪之害，即充分执行它们已加入的相关法律文书，⁴² 加入它们尚未加入的此类文书，并将这些文书纳入国家立法。各国还应与联合国条约机构和国际人权机制充分合作，包括为人权理事会特别程序任务负责人提供充分的准入，与普遍定期审议进程合作，并执行儿童权利委员会和消除对妇女歧视委员会等人权条约机构提出的建议。

33. 如第三节所述，自 2005 年以来，许多国家在联合国的支持下制定了行动计划，以预防或制止严重侵犯儿童权利的行为。这些努力值得欢迎。同样重要的是，已制定行动计划的国家应充分执行这些计划，尚未制定行动计划的国家应与联合国合作制定计划。

34. 第三节还确认，除了关于保护儿童和青年人的国际法律文书外，区域一级也通过了重要的法律文书。

C. 促进包容和社会经济平等

35. 促成暴行罪的条件可能包括结构性不平等、歧视、边缘化和排斥。以往关于保护责任的各报告指出，歧视可以是政治、社会或经济性的。⁴³ 歧视的表现形式包括：相关人口组别在立法机构、安全部门或司法机构中的代表性不足或被排斥在外；针对某社区的成员，剥夺其公民身份或信奉某宗教或信仰的权利；群落之间存在社会经济差距。⁴⁴ 通过法律、政策、计划和预算，消除一切形式的歧视，以确保每个人都能充分参与经济、社会和政治生活，而不论其族裔、文化、宗教、种族或性别为何，这是各国可为长期保护儿童和青年人免遭暴行之害而采取的最重要行动之一。

36. 通过可持续发展目标，为实现性别平等(目标 5)和减少不平等(目标 10)等目标制定了一个框架。⁴⁵ 在这一总体框架内，联合国开发计划署(开发署)在其《2019 年人类发展报告》中提议制定更具体的框架和政策，以纠正不平等，缩小能力差

⁴² 包括《防止及惩治灭绝种族罪公约》、日内瓦四公约及其附加议定书、《公民及政治权利国际公约》及其旨在废除死刑的《第二任择议定书》、《经济社会文化权利国际公约》、《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国际公约》、《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书、《儿童权利公约》及其《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、《国际刑事法院罗马规约》和《武器贸易条约》。

⁴³ 除其他外见 [A/67/929-S/2013/399](#)。

⁴⁴ [A/67/929-S/2013/399](#)，第 19 段。

⁴⁵ 大会第 70/1 号决议。

距，并促进收入的包容性增长。⁴⁶ 开发署在报告中进一步强调，要成功解决这些不平等和差距问题，可能需要采取有针对性的行动或平权行动，以消除根深蒂固的歧视性规范和有害的定型观念、偏见和做法。⁴⁷ 所有这些方面对于建设稳定、有复原力和可持续的社会都至关重要。

37. 各国促进社会经济平等的最重要方式之一是确保公平的教育机会。边缘化和受排斥群体有机会接受教育会促进社会经济方面的向上流动，如果与其他战略适当结合，能化解可能助长暴力的代际不满。可持续发展目标 4 旨在确保到 2030 年，所有女童和男童都能完成免费、公平和优质的中小学教育；然而，2018 年，全球约有五分之一的学龄儿童失学。⁴⁸

D. 重视差异和多样性，管理不容忍和仇恨

38. 除了不平等和歧视外，对差异和多样性的不容忍及其表现形式，如贬损性定型观念、污名化、煽动敌意和暴力，也会滋生暴行罪。在 2019 年启动的《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》中，秘书长对世界各地出现“令人不安的仇外心理、种族主义和不容忍风潮”表示关切。⁴⁹ 同样，大会在其第 75/187 号决议中注意到，世界各地宗教不容忍、歧视和相关暴力以及基于宗教或信仰原因而对他人进行丑化的事件继续增多。传播仇恨宣传，特别是在加上歧视性做法、政策或立法时，会加剧基于身份的紧张，破坏社会稳定，并最终增加暴行罪的风险。

39. 要打击不容忍、禁止鼓吹基于身份的仇恨和暴力，各国就必须建设性地管理多样性。大会认识到，这样做需要提高对不同文化和宗教或信仰的认识；还需要开展教育以促进宽容，并进行宗教间、信仰间和文化间对话，以促进宽容与尊重的文化。⁵⁰ 以往各报告建议，建设性地管理多样性需要有旨在保护个人和群体免遭基于身份的骚扰和虐待的法律和机构，包括对人权提供强有力的宪法和立法保护。⁵¹ 这种保护应包括将煽动仇恨、歧视和暴力的行为定为刑事犯罪。应特别注意处理学校和其他教育环境中的不容忍和仇恨言论，因为儿童和青年人在这些环境中的经历会播下不公正和怨恨的种子，从而在长远上增加社会的暴力倾向。大会第 75/187 号决议、《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》和 2013 年秘书长关于消除种族歧视和保护少数群体的指导说明所载建议着重强调了旨在打击不容忍和仇恨的措施。

⁴⁶ 《2019 年人类发展报告：超越收入、超越平均、超越当下——21 世纪人类发展历程中的不平等问题》(联合国出版物，2019 年)。

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ 见 www.un.org/sustainabledevelopment/education/。

⁴⁹ 可查阅 www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_EN.pdf。

⁵⁰ 大会第 75/187 号决议。

⁵¹ A/73/898-S/2019/463，第 16(a)段。

E. 利用教育促进和平

40. 如第二节所述，对于降低儿童和青年人在面临暴行罪时的脆弱性，包括在短期内降低他们遭受剥削和虐待的风险，在长远上改善他们的社会经济前景，教育都非常重要。然而，除此之外，教育部门各行为体还可在建设包容、宽容、尊重多样性并能管理冲突的社会方面发挥关键作用。大会在最近通过的一项决议中着重指出，教育措施在促进宽容以及消除基于宗教或信仰原因的丑化、污名化、歧视、暴力煽动和针对他人的暴力行为方面大有潜力。⁵²

41. 正规和非正规教育部门都能被用以促进和平。要做到这一点，可以制定国家课程，促进对文化、宗教、族裔和性别多样性的理解和尊重，并平衡地讲述历史，包括涉及过去暴行的历史。专门的和平教育可以使学生掌握预防武装冲突和暴力的知识和技能。正如联合国儿童基金会 2012-2016 年学习促进和平方案所述，在正规教育部门之外，“生活技能”和有针对性的建设和平培训可以使青年人掌握技能，包括具备沟通和领导能力，以领导其社区打击歧视和仇恨，管理冲突。⁵³

F. 对侵害和影响儿童和青年人的暴行进行追责

42. 以往关于保护责任的各报告强调了追究责任和纠正过去暴行的重要性。⁵⁴ 在本报告中，秘书长再次重申追究责任的重要性，认为这是对今后暴行实施者的一种重要威慑，也是最重要的预防工具之一。

43. 如第三节所述，安全理事会在 2005 年设立了监测和报告机制，从而加强了对严重侵害儿童行为进行追责的前景。然而，对侵害儿童的罪行进行追责仍面临巨大挑战。第一组挑战涉及国家一级的信息收集，具体包括：缺乏参与信息收集的能力、无法进入发生侵犯行为的地区、无法接触某些社区，所有这些都造成少报的情况。

44. 第二项挑战是，并非所有国家都愿意或能够追究施害者的责任。国际刑事法院检察官承诺优先给予儿童诉诸司法的机会，这值得欢迎；⁵⁵ 然而，该法院仍然可能对太多涉及儿童和青年人的暴行罪案件没有管辖权。因此，欢迎各国对暴行罪进行调查、起诉和裁定，包括在可能的情况下承认和行使普遍管辖权，并设立和运作国际调查委员会、区域实况调查团和非司法追责机制。

45. 第三项挑战是，即使已有追责机制，包括司法和非司法追责机制，它们对侵害儿童的罪行进行追责的能力也有限。此类机制通常缺乏适合儿童的调查、

⁵² 大会第 75/187 号决议。

⁵³ 儿基会，《受冲突影响情况下的建设和平、教育和宣传方案：儿基会 2012-2016 年方案报告（2016 年）》。

⁵⁴ A/73/898-S/2019/463；A/75/863-S/2021/424。

⁵⁵ 国际刑事法院，检察官办公室，“儿童政策”，2016 年 11 月。

记录和起诉战略，也缺乏胜任儿童工作的专门知识，而且往往没有充分接触家庭和社区。⁵⁶

46. 儿童和青年人可在追责方面发挥重要作用。在落实过渡期正义进程的地方，儿童和青年人可因此得到机会，分享自己的经历，可能获得赔偿，并看到施害者被追责。除了为有关个人带来潜在的治愈惠益外，促使儿童和青年人参与正义进程还能提高公众对它们的总体满意度。安全理事会第 2250(2015)号决议确认了这一点，其中申明应促使青年人积极参与营造持久和平，促进公正与和解，包括为此讲述真相和调查真相，重建与机构改革有关的公民信任，并确保过去的罪行不再重演。⁵⁷

G. 将儿童和青年人置于预防暴行工作的中心

47. 最后，要推进减少暴行罪风险的议程和落实上述优先事项，各国就必须在各个方面都将儿童和青年人置于预防暴行工作的中心。迫切需要保护儿童和青年人免遭暴行罪之害，这应当是确保这些罪行永远不再重演的核心驱动力，在这一努力过程中采取的每一项举措都应保护和促进儿童权利。这意味着，预防暴行工作的每一个方面，包括规划、筹资、执行、监测和评价，都应遵循与儿童权利有关的原则，特别是关于不歧视、儿童的最高利益、生存和发展权及参与权的原则。⁵⁸

48. 将儿童和青年人置于预防暴行工作的中心意味着承认他们可发挥作用，不仅是干预措施的受益者，而且还是促进和平的伙伴。儿童和青年人有机会进入其他人可能无法进入的社交网络和空间，包括数字空间。因此，他们具有独特的地位，能够识别预警并作出反应、标示风险、消除消极的定型观念、促进宽容和尊重。然而，儿童和青年人促进和平的能力尚未得到有系统的利用。正如秘书长关于青年与和平与安全的第二次报告所强调的，尽管自安全理事会第 2250(2015)号决议通过以来取得了进展，但青年人仍然鲜少被视为促进和平的重要伙伴。⁵⁹ 安理会在其关于青年与和平与安全的决议中确定了利用青年人变革潜力的战略，包括：投资于青年人的能力、能动性和领导能力；改造强化排斥的制度，以消除限制青年参与和平与安全的结构性障碍；优先重视伙伴关系和协作行动，并在此过程中将青年人视为促进和平的平等和重要伙伴。⁶⁰ 将儿童保护工作纳入思考与和平谈

⁵⁶ Federica D'Alessandra 等，《促进儿童正义：通过创新加强对影响冲突中儿童的侵犯和犯罪行为进行追责》（救助儿童会和牛津国际和平与安全方案，2021 年）。

⁵⁷ Graeme Simpson，《失去的和平：关于青年与和平与安全方面进展情况的独立研究报告》（人口基金及建设和平支助办公室，2018 年）。

⁵⁸ 在这方面，提请注意联合国人权事务高级专员关于以儿童权利为重点落实《2030 年可持续发展议程》的各项建议，其中大多数建议同样与预防暴行有关(A/HRC/34/27)。

⁵⁹ S/2022/220。

⁶⁰ 安全理事会第 2250(2015)、2419(2018)和 2535(2020)号决议。

判至关重要。⁶¹ 各国如能考虑针对自身所处情况采取其他步骤，促使儿童和青年人更积极主动地参与减少暴行风险的努力，则必将从中受益。

五. 结论和建议

49. 儿童和青年人一直特别容易遭受、且的确遭受了针对他们的暴行之害，这使人们质疑各国作出的、得到一致认可的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承诺。儿童和青年人应当是我们预防这些罪行的努力的核心和推动力。

50. 预防工作确实是保障儿童和青年人安全、使其不受暴行罪侵害的关键。在这方面，各国政府拥有国家主权的根本重要性怎么强调都不为过。此外，如能将保护儿童和青年人免遭暴行罪之害的责任，特别是通过本报告所述七项优先行动提供保护的责任概念化和制度化，使其成为一个涉及从最高政治领导层到地方当局等各级政府的整体政府关切事项，则必将带来各种惠益。因此，我呼吁各国：

(a) 确保在国家一级建立相关系统用以监测暴行罪预警并作出反应，确保这些系统按照设计能收集和分析针对不同性别和不同年龄的数据，并确保儿童和青年人参与这些进程；

(b) 加入并执行关于保护儿童和青年人的国际和区域法律文书，并与为便利这些文书得到遵守而设立的各项机制合作；

(c) 通过法律、政策、计划和预算，促进社会经济平等，以确保每个人都能充分参与经济、社会和政治生活，而不论其族裔、文化、宗教、种族或性别为何；

(d) 消除基于身份的不容忍和仇恨言论，包括为此对人权提供强有力的宪法和立法保护；

(e) 利用正规和非正规教育部门，建设宽容、尊重多样性并能够在地方一级解决冲突的社会；

(f) 确保追究侵害儿童和青年人的暴行实施者的责任，包括为此通过和执行立法，将违反关于在武装冲突中保护儿童的国际法规则的行为定为刑事犯罪，采取国家追责措施，并确保所有追责机制都具备必要的专门知识，以调查、记录、起诉和裁定侵害儿童的罪行；

(g) 将儿童和青年人置于预防暴行工作的中心，包括为此尊重与儿童权利有关的原则，利用儿童和青年人的能力，并确保将青年人，特别是女青年和女童，充分和有意义地纳入调解、预防工作以及相关政策和方案干预的所有阶段；

(h) 加强儿童保护能力(区域和次区域组织也应如此)，并与联合国互动协作，以改进分析，制定预防严重侵犯行为的战略，并建立儿童保护伙伴关系。

⁶¹ 《武装冲突局势中保护儿童调解人实用指南》(联合国出版物，2020年)。

51. 在落实这些优先事项时，各国政府将需要多利益攸关方的持续支持和参与。这包括：

(a) 青年人的支持、伙伴关系和专门知识，加上更广泛的民间社会，特别是从事儿童和青年人工作的民间社会组织的支持、伙伴关系和专门知识；

(b) 多边和双边国家伙伴和机构伙伴、国际金融机构和私营部门的支持，鼓励它们适当考虑本报告确定的优先事项；

(c) 收集特定情况下暴行罪风险因素数据、分享良好做法的各组织和机构的支持；

(d) 有关基金、方案和专门机构的支持，加上联合国专门或跨领域议程和倡议的支持。

52. 虽然保护本国境内儿童和青年人的责任首先在于各国政府，但我谨重申，国家、区域和多边机构必须支持青年男女切实参与旨在预防暴行、确保可持续和平的政治与和平进程的所有阶段。我也强调指出，国际社会有责任支持各国政府落实这些优先事项，以履行一部分帮助各国建设保护本国人民的能力的责任，世界首脑会议成果文件决议对此作过阐述，我在 2009 年执行战略中也就此进行过详述。我还重申该战略所述保护责任的所有三个支柱的重要性。
