

大会
第七十七届会议安全理事会
第七十八年

议程项目 13、120 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

发展和保护责任：认识和处理暴行罪的内在风险和驱动因素

秘书长的报告*

摘要

在 2005 年世界首脑会议上，联合国会员国申明其有责任保护本国民众免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害。各国同意相互协助，以履行保护责任概念所述的责任，并在各国自己不能或不愿这样做的情况下，依照《联合国宪章》采取集体行动。正如秘书长关于保护责任的历次年度报告所重申的那样，这一承诺要求各国提供负责任的领导，作出有明确目标的决定，并进行大量投资，以便将防止暴行罪融入国内战略、政策、方案和机构。

本报告考察可持续发展和保护责任之间的相互关系。报告承认，发展可以为可持续和平、公平增长和负责任治理创造条件，从而巩固实现保护责任各项基本宗旨和目标的前景。与此同时，发展方面的不足或排斥有可能引发和加剧发生大规模暴行的风险，特别是在与其他重要因素相结合的情况下。本报告讨论与可持续发展有关的暴行罪风险因素、驱动因素和倍增因素。鼓励会员国承认发展和保护责任之间的交叉性，并在暴行风险评估、预警、防备和应对等方面借助发展规划的力量，以避免、减少或减轻这些风险和事件。

* 本报告迟交是因为在定稿过程中需要进行更多的咨询，造成延误。



一. 引言

1. 保护责任在 2005 年世界首脑会议成果文件中得到认可，此后在联合国的一系列决议中得到重申。¹ 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”的项目列入议程，并授权秘书长每年就这个问题提出报告。²

2. 《2030 年可持续发展议程》以可持续发展目标的形式描绘了实现繁荣的共同蓝图。会员国在《2030 年议程》中承诺“在世界各地消除贫困与饥饿；消除各个国家内和各个国家之间的不平等；建立和平、公正和包容的社会；保护人权和促进性别平等，增强妇女和女童的权能；永久保护地球及其自然资源[并]创造条件，实现可持续、包容和持久的经济增长，让所有人分享繁荣并拥有体面工作，同时顾及各国不同的发展程度和能力”。³ 可持续发展目标是一项综合议程，承认“没有和平，就没有可持续发展；没有可持续发展，就没有和平”。⁴ 可持续发展目标呼吁所有国家——发达国家和发展中国家——在全球伙伴关系中采取行动。

3. 本报告考察可持续发展面临的挑战与引发暴行罪的风险、原因和驱动因素之间的关系。这种关系在保护责任的概念构想⁵ 及其后续的概念和业务发展中得到确认。秘书长先前关于保护责任的报告也提出了可持续发展不足与引发暴行罪的风险、原因和驱动因素之间的关系问题。⁶ 本报告旨在深化对这种关系的分析。为此，报告考察了保护责任所涉四种暴行罪的特性、风险、原因和动态中与重大发展问题有关的内容。报告还概述如何利用发展来实现保护责任的主要目标。

二. 暴行风险和驱动因素框架内的发展动态

4. 到 2030 年的时间表已经过半，但可持续发展目标深陷困境。在可持续发展目标的各项具体目标中，只有 12% 有望到 2030 年实现。其余的具体目标则实现无望，有些停滞不前，甚至相对于 2015 年的基线出现倒退。⁷

¹ 截至 2022 年底，有提及保护责任的 89 项安全理事会决议和主席声明、35 项大会决议和 71 项人权理事会决议获得通过。

² 大会第 75/277 号决议。

³ 大会第 70/1 号决议，第 3 段。

⁴ 同上，序言。

⁵ 干预和国家主权国际委员会在其报告的一部分中着重讨论武装冲突和贯彻长期有效预防战略的必要性问题，强调指出，“通常要对潜在或‘根本’原因和诱发或‘直接’原因做出区分”，“人们越来越广泛地认识到，如果不考虑贫困、政治压迫、资源分配不均等‘根本’原因，就无法理解武装冲突”，随后着重指出“预防根本原因可能还意味着解决经济匮乏和缺乏经济机会的问题”，并详细阐述了这方面的战略。见 *The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (International Development Centre, Ottawa, 2001), paras. 3.19 and 3.22。

⁶ A/63/677、A/68/947-S/2014/449 和 A/73/898-S/2019/463 等。

⁷ A/78/80-E/2023/64。

5. 世界面临一系列全球性挑战，包括冠状病毒病(COVID-19)疫情的持久冲击、武装冲突、气候紧急情况以及金融、粮食和能源危机。这些危机结合在一起，加剧了全球不平等现象，加深了世界上最弱势民众的贫困程度。⁸ 这些危机还使许多领域的发展成果发生倒退。2020年和2021年，90%国家的人类发展指数值下跌。⁹ 经济合作与发展组织估计，在COVID-19疫情之后，约有1亿人陷入极端贫困。¹⁰ 在这种严峻的环境中，迫切需要调整发展合作，以应对民众面临的多维脆弱性。¹¹ 近年来，随着极端贫困、不平等和冲突的加剧，发生大规模暴行的风险增加。对这些风险加以识别和处理，是应对上述挑战的一个重要方面。

6. 大规模暴行是一系列结构性因素、政治动态、暴力触发因素和暴力事件期间目标选择模式共同作用的结果。然而，各种暴行之间存在明显的模式，这使人们能够识别发生大规模暴行的风险和可能性。这些模式深深植根于社会不平等、机构薄弱和政治不稳定等核心发展问题。¹²

7. 报告的这一节讨论根植于各国经济、社会、治理、冲突和人权发展背景中的一些重大风险因素和驱动因素，这些因素导致了暴行事件的发生。

A. 欠发达状况和贫困

8. 虽然长期欠发达状况本身不会造成不同族裔、宗教或文化社区之间的紧张关系，但欠发达、极端贫困和不平等可能成为引发暴行的结构性风险。¹³ 经济状况困难，再加上其他形式的政治不满或外生冲击(例如粮食或燃料价格飙升)，可能会引发不稳定、动乱、镇压或大规模暴力事件。

9. 虽然大多数国家都有极端贫困地区，但受冲突影响国家的贫困率往往更高。¹⁴ 其中一些国家的典型特征还包括资源匮乏，这种情况可能导致族裔间争端、不满以及在财富获取和再分配上的竞争，而这些争端、不满竞争往往是以族裔、区域和宗教划分。管理不善造成的土地退化、气候变化、极端干旱、缺水和人口过多等大量环境因素可能会加剧这些社会和政治压力，还可能引发冲突、暴力和大规模暴行事件。

B. 粮食不安全

10. 包括饥饿、饥荒和断绝粮食在内的粮食不安全是一个重要的发展问题，迄今尚未纳入保护责任框架。在保护责任框架内承认与粮食有关的匮乏问题，就是确认断

⁸ 《2022年可持续发展目标报告》(联合国出版物，2022年)。

⁹ 联合国开发计划署(开发署)，《2021/2022年人类发展报告：不确定的时代，不稳定的生活——在瞬息万变的世界中塑造我们的未来》，联合国出版物，出售品编号C.22.III.B.4。

¹⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System* (Paris, OECD Publishing, 2023).

¹¹ [E/2023/48](#)。

¹² 联合国，“暴行罪分析框架：预防工具”(2014年)。

¹³ [A/63/677](#)，第43段。

¹⁴ 同上；另见 Paul Corral 等人，《脆弱性与冲突：在消除贫困斗争最前线》(世界银行，2020年，华盛顿特区)。

绝粮食和封锁在实施灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪方面可能发挥的作用。¹⁵ 发展界完全有能力通过监测粮食不安全、饥饿、饥荒和断绝粮食模式并提醒国际社会注意发生大规模暴行的可能性或早期迹象，解决粮食不安全问题。

C. 社会韧性面临的压力源

11. 可持续发展在建设民众的社会韧性以减轻多重危机和薄弱性造成的多维脆弱性方面发挥重要作用。¹¹ 凭借发展增强社会韧性对于保护民众免遭大规模暴行至关重要，因为大范围的排斥、歧视或迫害政策和做法往往会造成或加剧脆弱性。平时形成的脆弱性模式在决定暴行期间的暴力性质以及特定群体成为攻击目标的可能性方面发挥重要作用。同样，招募和伤害儿童的模式往往与冲突前的社会脆弱性模式相一致，并可能升级为暴力冲突和大规模暴行，使儿童遭到有针对性的杀害、残伤、拘禁和酷刑、强奸或其他形式性暴力。¹⁶ 对这些和其他暴力模式的认识，应该为采取敏感对待暴行问题的建设社会韧性办法提供参考。

D. 与治理有关的暴行驱动因素

12. 可持续发展目标 16 要求会员国创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，建立有效、负责和包容的机构。凭借发展促进有效治理，包括构建透明和负责任的强大机构、¹⁷ 尊重法治、建立有效的国家人权机构和实施安全部门改革，可以减少造成一种可能助长暴行的环境的风险。

13. 另一方面，法治缺失或恶化直接助长有可能引发暴行的政治不稳定状况。在严重的情况下，任意行使权力、为维护权力和政治控制而暴力镇压平民和反对者以及有罪不罚现象加剧的可能性增大。

14. 促进包容民主社会的发展可以通过培养负责任、有代表力的政治领导人，直接帮助防止暴行。对民众负责的政治领导人可以通过处理引发暴力的主要驱动因素和在危机时期严格控制暴力，有效抑制大规模暴行。¹⁸

15. 问责对于防止暴行至关重要。¹⁹ 在社会中长期存在或在领导层和机构中屡见不鲜的有罪不罚现象，会破坏法治，为未来的暴力埋下隐患，增加发生暴行的风险。

E. 歧视以及其他侵犯和践踏人权的行

16. 剥夺民众社会、经济、文化、公民和政治权利的歧视性意识形态和排斥政策是导致灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的重大风险点。²⁰ 虽然个别侵犯人权行为本身并不是大规模暴行，但在发生大规模暴行之前，总会发生一些特

¹⁵ 安全理事会强烈谴责在武装冲突局势中以断绝平民粮食作为战争方法和非法拒绝人道主义援助准入(见安理会第 2573(2021)号决议)。

¹⁶ [A/76/844-S/2022/428](#)。

¹⁷ [A/67/929-S/2013/399](#)。

¹⁸ 同上。

¹⁹ [A/71/1016-S/2017/556](#)。

²⁰ [A/68/947-S/2014/449](#)。

定模式和类型的侵犯人权行为。¹⁷ 因此，加强国家人权保护系统并融入包容可持续发展的方案通过强化预警机制和保护民众免遭可能导致大规模暴行的侵犯和践踏人权行为，有助于实现保护责任的各项目标。

17. 国家或其他行为体实施大规模侵犯人权行为的倾向并不是自发产生的，而是产生于原本已经存在的系统性侵权和有罪不罚模式。人权状况突然恶化，特别是有人针对某一特定身份群体实施侵权行为，可能是暴行的预警信号。通过人权理事会及其前身人权委员会特别程序发出的预警曾多次提醒国际社会注意即将发生的大规模暴行。²¹

18. 灭绝种族和族裔清洗是基于身份实施有针对性攻击的极端形式。在灭绝种族过程之前(或该过程中)明显存在的歧视性政策包括剥夺社会、文化、经济、政治和公民权利，将目标群体排斥在社会之外，否认这些群体的基本人性。²² 由于在这些情况下被侵犯的权利对有效的可持续发展至关重要，必须在发展规划中敏感地认识到针对特定身份群体的剥夺模式和规模，因为这些可能是大规模暴行风险的预兆。²³

F. 武装冲突的存在

19. 世界范围内武装冲突的数量不断上升，²⁴ 破坏了在发展方面取得的重要进展。各国和国际发展行为体已经认识到冲突环境中风险和脆弱性之间的复杂相互关系，并认识到需要在预防冲突的长期发展战略和紧急人道主义应对举措之间取得平衡。研究表明，武装冲突也是发生大规模暴行的一个最重要风险因素。²⁵

三. 利用发展预防和应对暴行

A. 国家的基本职责和作用

1. 高级别政治承诺、国家对保护责任的主导权以及整个政府部门一体联动办法

20. 实现可持续发展的责任和保护责任首先属于会员国。整合预防和应对暴行工作并将保护责任视角制度化的途径因各国具体情况而异。尽管如此，各会员国的重要经验和共同主题可以为这些途径的拟定提供协助和指导。整个政府部门一体联动的办法将在发展框架内确保国家防止暴行的各项举措保持连贯一致。此外，将防止暴行的职能制度化，可以加强协调，确保专门知识得以保存。60多个国家指定了保护责任协调人，以统筹和推动国家履行保护责任方面的协调工作。²⁶ 这些协调人加入一个全球网络，该网络协助开展同行学习和建立国际伙伴关系，以便加强国家一级的努力。

²¹ 例如见 E/CN.4/1994/7/Add.1，第 79-81 段。

²² 例如，在大屠杀和柬埔寨境内灭绝种族事件发生之前，存在可识别的针对目标人群的系统性侵犯人权行为模式。

²³ 大会第 43/29 号决议。

²⁴ 开发署，《2021/2022 年人类发展报告》。

²⁵ Scott Straus, *Fundamentals of Genocide and Mass Atrocity Prevention* (Washington, DC, United States Holocaust Memorial Museum, November 2014).

²⁶ 关于全球保护责任协调人倡议，见 www.globalr2p.org/the-global-network-of-r2p-focal-points。

2. 通过国家防止暴行机制建立能力

21. 政府和非政府行为体参与并积极投身于防止暴行工作至关重要。可以通过正式的机构和流程来帮助实现这一点，这些机构和流程将防止暴行的努力与当地政府、社区和民间社会联系起来，并包含传统的司法形式。²⁷

3. 旨在减缓贫困和实现经济平等的战略

22. 若要提高经济发展战略对保护责任的敏感认识，就要确保这些战略不会加剧暴行风险或驱动因素。此外，可以调整旨在减缓贫困的战略，以确保这些战略能够准确地找出可能滋生或加剧暴行风险或驱动因素的匮乏和不平等相关风险、模式和趋势。

23. 对自然资源进行有效管理和监管，可以减少因争夺稀缺资源而产生的紧张关系根源，还可以防止有人利用资源为武装冲突提供资金。在应对未来的暴力风险方面，治理改革可以加强机构和法治，增强社区的韧性，对更广泛的建设和平进程起到补充作用。

4. 改进对可持续发展指标的计量和监测，特别是以评估暴行风险为视角

24. 监测与贫困、不平等、卫生、教育和粮食安全有关的社会韧性指标，与防止暴行切实相关。根据可持续发展目标的具体目标 17.18，应该按收入、性别、年龄、种族、族裔和移民身份对数据进行分类。应与当地社区协商制定可持续发展战略，顺应脆弱程度较高的人群的需要。这有助于在必要和适当时以跨部门和针对优先群体的方式将防止暴行纳入可持续发展政策。

5. 把处理暴行风险的法治和问责措施作为治理改革的目标

25. 要切实解决可能引发或驱动暴行的制度性歧视、边缘化和社会不平等根源，就必须实施促进包容和问责的治理改革，例如按照可持续发展目标 16 的要求，开展具有代表性和包容性的政治进程，建立独立健全的司法机构，确保诉诸司法的机会，全面加强法治。

26. 大规模暴力和严重侵犯人权行为不受惩罚的现象是引发暴行的一个重大风险因素，会削弱法治和发展目标。解决这个问题的途径包括：对暴行罪进行调查、起诉和审判；推动过渡期正义进程，包括说明真相和提供赔偿；促进正义、和解和法治。²⁸ 处理仇恨言论并确保历来遭受歧视和迫害的少数群体得到保护，这一点同样至关重要。

6. 加强国家人权保护系统，以监测风险并保护面临风险的人群

27. 国家人权机制、人权监察员和调解员在预防侵犯人权行为、²⁹ 加强法治和实施问责以及保护民众权利方面发挥关键作用。这些机制和人员也是强有力的

²⁷ 此类机制的实例可参见全球制止大规模暴行罪行动非洲工作组，“培训工具包：建立和管理预防大规模暴行的国家机制”（2021 年）。可查阅 https://gaamac.org/wp-content/uploads/2022/07/RL_AWG-toolkit_FINAL_EN.pdf。

²⁸ A/HRC/37/65。

²⁹ A/75/224。

工具,能够用于监测基于身份的歧视以及表明暴行罪风险增加的严重侵犯人权行为模式。

7. 处理武装冲突和推进建设和平

28. 旨在预防冲突和实现冲突后恢复的国家建设和平战略若要取得最佳效果,就必须让经历过或非常有可能遭受暴行罪的民众得到充分代表和参与。宗教领袖和信仰行为体、³⁰ 民间社会、非政府组织和社区性组织(包括土著社区、妇女和青年组织)、学校和媒体的参与也至关重要。这些行为体可以领导和促进建设和平努力,建设能够应对暴行风险的公正包容社会。³¹

8. 对实施大规模暴行的手段加以抑制

29. 安全部门改革可以在处理暴行风险方面发挥重要作用。这些措施可以涉及有效解除武装和监管武器流动,包括阻止向恐怖主义行为体供应武器或储存可用于实施大规模暴力行为的武器和军事装备。更全面而言,安全部门改革要求在不歧视和充分尊重人权与法治的情况下,为国家及其公民实现有效和负责任的安全。这既是一项预防措施,也是一项长期发展目标。安全和发展之间的关系现在已得到广泛承认。实施安全部门改革,特别是在受冲突影响的社会实施改革,能够创造一种有利于政治和社会经济发展的环境。

B. 国际社会

1. 优先重视保护责任和发展之间的关系

30. 发展办法可以依照保护责任的第二个支柱,着重处理保护责任和发展之间的关系。双边捐助方、区域和国际组织、多边开发银行、国际金融机构、私营部门、非政府组织和民间社会可以将保护责任融入发展活动,包括采取下文所述步骤。

2. 能够发现和应对暴行风险和驱动因素的发展框架

31. 对大规模暴行风险有敏感认识和敏锐意识的发展行为体可以与经过培训的专家合作,在各项方案和实地业务中评估和监测暴行风险。“无害”原则可适用于所有框架和活动,以确保援助不会加剧暴行风险。发展行为体可以特别关注治理改革、安全和经济增长援助,这些方面历来对迫害少数群体等暴行风险不够重视。

32. 因此,可以仔细调整为促进和平、正义和包容(可持续发展目标 16)而对治理机构进行的投资,以应对每一个发展环境中与治理有关的具体暴行驱动因素。这包括处理歧视、排斥和侵犯人权行为的模式,以增强各国管理多样性和保护少数群体的能力,并提高透明度,加强问责,促进和平,提升社会凝聚力。包容各方的政治进程也可用于缓解造成过渡期政治不稳定的潜在根源问题。

³⁰ 见《宗教领袖和行为体旨在防止可能导致残暴罪行的煽动暴力行为的行动计划》(2017年),可查阅 www.un.org/en/genocideprevention/documents/Plan%20of%20Action%20Advanced%20Copy.pdf。

³¹ A/75/863-S/2021/424。

3. 提高公共开发银行和国际金融机构对暴行风险的敏感认识

33. 公共开发银行和国际金融机构在向各国提供发展援助以减少贫困和促进可持续发展方面发挥重要作用。这些机构可以采取行动，确保其活动不会造成新形式的脆弱性或加剧原有的社会紧张关系，从而避免增加暴行风险。这包括按照对经济改革政策进行人权影响评估的指导原则³² 进行人权评估，以查明任何活动是否以及如何造成人权问题或加剧现有的人权问题。通过纳入关于暴行的指标，这些评估可以帮助查明可能与这些机构的活动有关的暴行风险，还可用于制定强有力的保障措施。³³ 公共开发银行和国际金融机构还可以投资于减轻受援社区暴行风险的活动。

4. 识别并应对表明暴行风险的社会匮乏和粮食不安全模式

34. 国际发展行为体可以监测社会内部的社会匮乏和粮食不安全模式，并在暴行预警系统中评价风险。如果出现令人担忧的模式，可利用国际援助增强社会韧性，以解决这些模式。

5. 将暴行视角纳入关于冲突和脆弱性的方案规划

35. 暴行罪最有可能发生在冲突和脆弱的环境中。国际发展行为体可以利用关于冲突和脆弱性的现有方案规划，在预警评估中发现暴行风险。包括非洲联盟、欧洲安全与合作组织、西非国家经济共同体和政府间发展组织在内的一些区域和次区域组织设有专门的预警和预防冲突机制。这些专门机制完全有能力纳入暴行预警、预防和应对方面的具体能力。

6. 对实施暴行的能力加以抑制

36. 作为对更广泛安全部门改革(上文所述)的补充，会员国和国际行为体可以针对小武器违法流动和非法贸易采取措施，防止行为体积累实施暴行的手段。遵守联合国实施的军火禁运在这方面发挥关键作用。制定对即将发生暴行的预警信号有敏感认识的解除武装和复员工作，也是至关重要的。²⁰

7. 私营部门行为体在支持保护责任方面的作用

37. 私营部门行为体可以评估暴行风险，了解受其活动影响的当地社区的脆弱性，并制定和披露既有助于实现可持续发展目标又考虑到暴行风险的业务战略。这可以包括进行评估，以了解包括妇女、土著社区和当地社区在内的不同群体如何受到行动的影响。随后，这种评估可以为采取措施提供参考，以便确保行动不会加剧可能助长暴行的现有社会压力源。

C. 联合国发展系统

38. 联合国发展系统通过联合国各机构、基金和方案在 170 个国家和领土开展工作。鉴于引发暴行的重要风险和驱动因素植根于发展问题，该系统将实现可持续发展目标的各种努力结合起来，包括努力减少一切表现形式的暴力，从而促进保护责任。

³² A/HRC/40/57。

³³ A/HRC/45/28。

1. 在保护责任和通过预防实现发展之间建立明确的联系

39. 联合国发展系统通过将立足人权的方针作为联合国可持续发展合作框架的六项指导原则之一，确保各项人权原则(普遍性、不可分割性、平等和不歧视、参与和问责)指导联合国发展合作，并注重建设“责任承担者”履行义务的能力和“权利持有者”主张权利的能力。

2. 经济及社会理事会的辅助审议

40. 2023年1月24日，经济及社会理事会举行特别会议，审议社会和经济措施在防止灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪方面的潜力。³⁴ 鉴于大会将继续按规定从整体角度审议保护责任的履行情况，我鼓励在理事会工作方案内最大限度地利用一切机会，在保护责任框架内进一步审议本报告所述的经济和社会问题。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将一如既往地为此类对话提供协助，包括拟订工作思路、概念、数据和案例研究。

四. 建议

41. 我鼓励会员国投资于及早发现、预警、预防和应对暴行的国家能力和协调机制，并开发更好的数据收集和分析系统，以识别蕴含在匮乏或排斥相关社会和经济模式中的重要风险。

42. 我还鼓励从事国际发展工作的所有利益攸关方：

(a) 确保发展方案敏感对待极端贫困、有罪不罚、机构薄弱、侵犯人权和武装冲突等暴行风险和驱动因素；

(b) 采取步骤，识别和了解业务所在地区的暴行风险和驱动因素；

(c) 设法调整发展战略，以应对所评估的暴行风险和驱动因素，并开展涵盖可能受影响的当地社区的例行评估；

(d) 确保做到“无害”，并确保援助不会加剧暴行风险；

(e) 确保民间社会、信仰团体、传统领导人、土著居民等少数群体、妇女、儿童和青年、媒体和其他当地行为体参与拟订和执行旨在防止暴行的发展方案，并成为国家和地方建设和平进程的主要行为体；

(f) 继续考虑发展在防止灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪方面的作用。

³⁴ 经济及社会理事会，关于防止灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的社会和经济措施的概念说明。可查阅 www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2023doc/ECOSOC-Special-Meeting-24-Jan_Concept-Note.pdf。