



大会

安全理事会

第八十届会议

八十一年

议程项目 13、117 和 131

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

在国家、区域和多边各级持续履行保护责任

秘书长的报告*

摘要

本报告根据大会第 [75/277](#) 号决议编写。报告在以往关于保护责任的报告基础上，分析了目前暴行罪的相关情况，并提出了在国家、区域和多边各级继续落实这一承诺的可选方案。报告就如何在稳定时期、风险显现时期、危机爆发时期以及冲突后恢复时期将预防和保护视角纳入公共政策提出了方法。

* 由于提交单位无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交会议事务部门处理。



一. 导言

1. 在国际社会未能阻止在卢旺达(1994年)和波斯尼亚和黑塞哥维那斯雷布雷尼察(1995年)发生的种族灭绝之后,大会在《2005年世界首脑会议成果》¹第138和139段中对保护责任作出承诺,申明各国有责任保护本国人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害,包括有责任预防此类罪行及煽动此类罪行的行为。世界领导人还商定酌情鼓励和帮助其他国家履行这一责任。为此,他们承诺,国际社会有责任根据《联合国宪章》第六章和第八章使用适当的外交、人道主义及其他和平手段。他们还表示,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,他们随时准备根据《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。此外,他们还一致认为,国际社会应酌情支持联合国建立预警能力。

2. 大会、安全理事会和人权理事会在多项决议²中提及了保护责任。自2018年以来,大会每年都就保护责任举行会议。秘书长防止灭绝种族问题特别顾问和保护责任问题特别顾问与会员国合作,在整个联合国系统中³以及通过次区域⁴和区域性的政府间组织及民间社会,促进预防暴行罪⁵并保护民众。此外,56个会员国组成了保护责任之友小组。⁶

3. 2025年,联合国纪念了《2005年世界首脑会议成果》通过二十周年。会员国评估了所取得的进展,着重指出了依然存在的挑战,并再次呼吁通过国家、区域和多边各级的持续政策,加强履行保护责任。

4. 二十年来落实保护责任的努力揭示了一些反复出现的经验教训,包括以下几点:

(a) 保护责任始于本国。没有任何社会能够免于暴行。因此,从定义上讲,保护责任突出国家责任的核心地位,而国际社会则在援助和预防方面发挥支持作用;⁷

¹ 大会第60/1号决议。

² 安全理事会第1674(2006)和1894(2009)号决议;大会第63/308和75/277号决议;以及人权理事会第7/25、22/22、28/34、37/26、43/29、44/14、49/9和55/13号决议。

³ 见<https://www.un.org/en/genocide-prevention>。

⁴ 见<https://icglr.org/wp-content/uploads/2025/10/protocol-for-the-prevention-of-the-crime-of-genocide-war-crimes-and-crimes-against-humanity-and-all-forms-of-discrimination.pdf>。

⁵ 本报告使用“暴行罪”一词指称《2005年世界首脑会议成果》第138段列明的四种行为。灭绝种族、战争罪和危害人类罪在国际刑法中已有定义;虽然族裔清洗未被确立为一项单独罪行,但其包含的行为通常构成上述三种罪行之一,特别是灭绝种族和危害人类罪。见<https://www.un.org/en/genocide-prevention/definition>。另见A/69/981-S/2015/500。

⁶ 见<https://www.globalr2p.org/group-of-friends-of-the-responsibility-to-protect/>。

⁷ 见<https://www.ipinst.org/images/pdfs/s3.pdf>,第20页。

(b) 保护责任应成为一项持续的政策和实践。⁸ 在国家、区域和多边各级将保护责任融入从稳定到危机的各个连续阶段，有助于在风险升级为暴行罪之前增强识别和应对这些风险的能力；

(c) 保护责任具有独特且互补的侧重点。它有别于预防冲突、保护人权和保护平民，但又与这些工作相互强化。保护责任重点关注社会脆弱性和民众，为此需要持续评估暴行风险、模式和诱因，并制定预警方案及预防和保护建议；

(d) 保护责任是一项合作性事业。各国、受影响社区、民间社会和联合国之间的对话与合作能加强预防和保护工作，增强国家自主权，并支持韧性建设；

(e) 应在国家、区域和多边各级以一致且持续的方式履行保护责任，以避免双重标准。

二. 正在发生的暴行罪模式与表现形式

5. 2025 年，全球有记录的武装冲突超过 120 起，⁹ 其中一些已持续 20 多年。2024 年 12 月至 2025 年 11 月期间，这些冲突导致超过 48 000 人死亡，¹⁰ 妇女和儿童受影响尤为严重。¹¹ 自 2024 年以来，武装冲突中的平民死亡人数持续上升。¹²

6. 截至 2025 年底，有超过 2.04 亿人生活在非国家武装团体完全控制或正在争夺控制权的地区，或国家机构及基本服务无法触达的地区。¹³ 非国家武装行为体可能在涉及国家实体、私营公司和犯罪集团的复杂网络中运作，其目的之一是确保获取矿物、石油、木材和土地等宝贵资源。¹⁴ 这些态势可能导致严重侵犯人权的行为，包括任意拘留、酷刑、性暴力、强迫招募、强迫流离失所和破坏环境。¹⁵ 武装犯罪集团管控着大部分民众对物理空间、服务和生计的获取。¹⁶

⁸ 见 A/67/929-S/2013/399。

⁹ 见 S/2025/271。

¹⁰ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/06/un-data-shows-surge-civilian-deaths-conflict-globally-highlights-pervasive>；以及 A/80/81-E/2025/62。

¹¹ 见 <https://knowledge.unwomen.org/sites/default/files/2025-10/infographic-un-secretary-generals-annual-report-on-women-and-peace-and-security-2025-en.pdf>；以及 <https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms/human-rights-indicators/sdg-indicators-under-ohchrs-custodianship/human-rights-numbers>。

¹² 见 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2025/goal-16>。

¹³ 见 <https://www.icrc.org/en/news-release/icrc-204-million-people-live-areas-controlled-or-contested-armed-groups>。

¹⁴ 见 https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta_sahel/TOCTA_Sahel_Transversal_2024.pdf。

¹⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/09/un-experts-concerned-about-human-rights-violations-linked-mercenary-related>。

¹⁶ 见 S/2026/32；以及 <https://news.un.org/en/story/2026/02/1166997>。

7. 当代冲突日益以技术变革为特点，包括无人机、无人驾驶武装车辆、人工智能和数字战的运用。违反国际人道法的行为以及对法律义务的宽松解释造成了巨大的人员伤亡。标准不一、主张例外情形以及不遵守规定，进一步削弱了对国际人道法的尊重。¹⁷

8. 利用虚假信息、仇恨言论和煽动暴力作为冲突工具，会助长阴谋论，使基于事实的证据被否定，破坏国际规范，并为将批评言论定为犯罪提供借口。在武装冲突环境中，这类行为会加剧紧张局势，恶化人道主义危机，并危及平民、联合国维和人员及人道主义工作者。¹⁸

9. 人口流离失所现象往往旷日持久，难民营存续数十年，人道主义援助成为生存的主要依靠。¹⁹ 截至 2026 年初，约有 2.39 亿人亟需人道主义援助，与此同时援助人员继续成为袭击目标，人道主义资金不断减少，这导致不得不就不同的极弱势群体获得援助的优先顺序作出艰难决定。²⁰ 截至 2025 年 6 月，全球有超过 1.17 亿人被迫流离失所。²¹

10. 在此背景下，保护责任框架着重指出若干风险因素，这些因素若得不到解决，可能会促成或助长暴行的发生。人权维护者、环保活动家、记者和工会成员遭到法外处决和失踪的情况令人严重关切。²² 据报告，一些行为体采取措施，通过制裁或将公务行为定为犯罪，阻碍联合国专家开展工作或试图对其进行恐吓，²³ 还有报告记载了对国际刑事法院官员采取的行动，这些可能对问责努力产生寒蝉效应。

11. 少数群体问题特别报告员指出，少数群体成员面临的挑战可能包括灭绝、排斥、“隐形化”、在进入公共空间和获得公共服务方面受到歧视、边缘化，以及自我代表和组织。²⁴ 由于法律保护薄弱，非定居和流动少数群体也面临严峻挑战。²⁵

¹⁷ S/2025/271，第 3 段。

¹⁸ 见 <https://peacekeeping.un.org/en/information-integrity-and-harmful-information>。

¹⁹ 见 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099620212122524250/pdf/IDU-9a2bd969-a761-4d2e-b5fc-e0c28d8f9db9.pdf>。

²⁰ 见 <https://www.unocha.org/publications/report/world/global-humanitarian-overview-2026-enesfr>。

²¹ 见 <https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/figures-glance>。

²² 见 <https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms/human-rights-indicators/sdg-indicators-under-ohchrs-custodianship/human-rights-numbers>。

²³ 见 <https://www.unognewsroom.org/story/en/2717/ohchr-reaction-to-us-sanctions-imposed-on-special-rapporteur-albanese>。

²⁴ 见 A/HRC/61/41。

²⁵ 见 A/HRC/61/41；以及 A/79/160。

12. 民族、族裔、宗教和语言少数群体²⁶ 以及其他身份群体²⁷ 成员成为被针对的对象，可能是暴行风险升高的征兆。针对妇女的歧视性政策在全球范围内依然存在，据阿富汗人权状况特别报告员称，这类政策在阿富汗造成的影响尤为严重。²⁸

13. 当前，由于社会需求、价值观和愿望与各级治理体系满足它们的能力之间存在感知上的脱节，治理体系正迎来一个转折点。²⁹ 这些态势可能加剧社会两极分化，并在某些情况下增加暴行罪风险。

三. 持续履行保护责任：预防、保护和确保不再发生

14. 不存在导致暴行罪的单一原因或固定一组原因。³⁰ 此类罪行通常随着时间推移而发生，包括当某一特定群体被潜在施害者单独挑出，并被其视作实现特定目标的根本威胁或障碍时。³¹ 种族灭绝问题学者、历史学家及其他专家的学术研究，对受影响社区的经历的研究，以及受害者证词和法律调查结果，共同构成了关于暴行指标、模式和诱因的知识体系。³² 自 2009 年以来关于保护责任的历次报告提供了相关观察、背景分析和建议。³³

15. 保护责任涵盖国际社会关注的一些最严重罪行。保护责任有别于预防冲突、防止侵犯人权及保护平民，但又与这些工作相辅相成。保护责任与保护平民均强调预防，并强调国家当局在武装冲突期间履行对平民义务的责任。保护平民的立足点是武装冲突各方有义务区分战斗人员与平民，³⁴ 而保护责任则侧重于预防并保护民众免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的侵害，包括在未必构成武装冲突的情形中。³⁵

16. 在履行保护责任方面采取持续性方针，并非只在暴行即将发生或正在发生时才显重要，更应在更早阶段就予以重视。这一方针涵盖从相对稳定期到日益动荡期的一系列行动，包括出现严重风险或据称已发生暴行罪的情形。此类持续性努力包含两个相互关联的组成部分：

²⁶ 见 A/HRC/61/33。

²⁷ 见 A/80/183。

²⁸ 见 A/HRC/56/51；以及 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2026/02/afghanistan-talibans-gender-oppression-and-international-funding-cuts>。

²⁹ 见 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2025/04/unen_policy_brief_april_2025.pdf。

³⁰ A/67/929-S/2013/399，第 15 段。

³¹ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2014/03/human-rights-council-discusses-prevention-genocide>。

³² 见 A/63/677；A/67/929-S/2013/399；以及 <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/18432/IDL-18432.pdf>。

³³ 见 <https://www.un.org/en/genocide-prevention/responsibility-protect/key-documents>。

³⁴ 见安全理事会第 2417 (2018) 号决议。

³⁵ 见 <https://www.globalr2p.org/wp-content/uploads/2020/12/Relationship-between-R2P-and-POC.pdf>。

(a) 持续预防方针，涉及建立风险和脆弱性的具体指标以及预警机制，以追踪潜在的诱因和模式。通过这类做法可识别弱势民众的特定需求，并提出旨在增强韧性、防止局势升级的战略、政策和措施建议。与区域及多边对口单位共享数据、分析和建议，有助于作出知情、及时的决策；

(b) 持续保护方针，它以预防方面的研究、分析和建议为依据，涉及启动现有机制，例如法律框架、司法措施和公共机构，以保护弱势群体并威慑或制止潜在施害者。在暴行罪正在发生或据称正在发生的背景下，运用保护责任视角有助于确保将弱势群体的特定需求反映在保护战略中。在任何时候，尤其是在不稳定时期，与区域和多边实体进行协调并相互交流信息都至关重要。³⁶

17. 当国家承受压力或机构脆弱时，运用保护责任视角有助于找到加强机构能力的方法，以应对社会脆弱性并保护弱势群体。这样做能强化在预防冲突、人权和保护少数群体方面正在进行的努力，并可能为深化合作、将预防暴行能力融入整个联合国系统提供契机。

18. 易发生暴行的态势可表现为短期、中期或长期过程，包括国家或非国家行为体实施系统性政策或反复采取行动，剥夺基于身份认同的某些群体的权利或将其排除在外，这些政策或行动可能被用来为采取手段抹杀这些群体——从强行压制身份认同到肉体消灭——提供借口。此类态势可能出现在世界各地，并不局限于武装冲突局势。

19. 预防暴行视角包括：对社会脆弱性及弱势群体进行系统且有针对性的评估；识别可能加剧风险或触发暴行罪的条件；并制定政策建议，预判和有效管理可能导致暴行的态势，或(必要时)从暴行造成的后果中恢复。

20. 在相对稳定的环境中，采取以预防为导向并纳入保护责任视角的政策，有助于及早识别风险并及时作出反应。例如，必须从一开始就持续地在法律、结构和文化层面解决歧视问题，以防止排斥、污名化、迫害乃至暴力行为。《暴行罪分析框架：预防工具》³⁷ 提供了一套有用的指标，可用于分析国家局势和区域趋势，并识别暴行罪风险。此类分析应综合考虑政治和经济指标，以及历史和文化因素，从而制定可持续且适当的预防和保护政策。

21. 过去二十年的经验为保护责任的持续发展提供了若干启示：

(a) **国家自主**。要使保护责任具有可持续性和有效性，必须依靠国家层面的领导，以及由国家主导的机构和政策；

(b) **持续努力**。从相对稳定期到动荡加剧期始终将预防和保护考量持续纳入公共政策，可使政治领导层远在暴行发生之前就尽早采取行动；

³⁶ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/training9chapter3en.pdf>。

³⁷ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-11/Genocide-Framework-of-Analysis-English.pdf>。

(c) **循证方法。**履行保护责任必须植根于循证分析方法，以评估和理解特定的暴行脆弱性、模式和诱因；

(d) **参与和对话。**国家与包括受影响社区在内的民间社会³⁸ 之间开展对话与合作，能为制定预警方案以及预防和保护建议提供信息，使之更有可能发挥效力；

(e) **连贯性与一致性。**在国家、区域和多边各级适用同样的标准，可确保合法性、公信力和效率。

22. 建立暴行罪预警系统在某些方面可与公共卫生举措进行类比。数十年来，公共卫生方案在国家、区域和多边各级实施了预警、预防和降低风险措施，并取得了切实成果。³⁹ 这些努力表明，预防和保护规划可以产生成效，不同利益攸关方之间可以开展合作，各方可以基于对出现新风险的理解作出集体决定。

四. 国家、区域和多边各级的保护责任

23. 可将预防暴行酌情纳入国家立法和政府政策，并与区域及国际预防和保护战略相协调。⁴⁰ 本报告的结论部分载有一组相关建议。

24. 预防暴行罪的国家战略可包括采取措施消除法律和体制层面的歧视根源；促进平等与包容；保护少数群体及其他面临风险群体的权利；实施全面的人权政策；对公共机构进行培训和监督；维护法治和司法独立；增强政府机构对民众需求的响应能力；支持自由独立的媒体；与民间社会开展对话；确保定期、透明且可信的选举；促进宽容、相互尊重和人权；打击种族主义、仇恨言论和煽动行为；打击腐败；建立应对族群间紧张关系的机制；以及酌情处理过去暴行的遗留问题和后果。⁴¹

25. 区域实体在应对易发生暴行的态势方面可发挥关键作用。建立并实施共同预警系统、预防和保护框架，以及开展联合培训，有助于作出适当、及时的决策，并强化共同的预防文化。

26. 区域和次区域组织是各国履行保护责任的关键伙伴，⁴² 包括在更广泛的和平与安全倡议方面。非洲联盟、欧洲联盟、东南亚国家联盟、美洲国家组织和

³⁸ 此处所指的民间社会包括学术界和私营部门。

³⁹ 见 <https://www.who.int/activities/preparing-and-preventing-epidemics-and-pandemics/measuring-the-effectiveness-and-impact-of-public-health-and-social-measures>；以及 <https://www.who.int/docs/default-source/documents/detect-earlier-to-better-protect.pdf>。

⁴⁰ 见 A/65/877-S/2011/393。

⁴¹ 见 https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/2024_pbf_thermatic_review_hires_0.pdf；以及 A/79/552-S/2024/767。

⁴² A/79/875-S/2025/248，第 46 至 53 段。

欧洲安全与合作组织已为此开发了工具包、框架、⁴³ 区域能力及基础设施。民间社会组织也是建设预防和保护能力的重要力量。⁴⁴

27. 在《2005 年世界首脑会议成果》第 139 段中，会员国表示，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，他们随时准备根据《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。所通过的制裁应考虑到可能对平民人道主义救援产生的任何后果。⁴⁵

28. 鼓励安全理事会常任理事国在涉及严重风险或据指控犯下暴行罪的情况下，克制行使否决权。⁴⁶ 倘若安全理事会无法采取行动，大会可考虑现有的一系列选项，包括援引题为“联合一致共策和平”的第 377 (V)号决议，⁴⁷ 以支持保护民众，并建议其他预防暴行和保护民众的手段。

29. 当各国在国家、区域和多边各级将保护责任作为一项持续、一贯的政策加以落实时，便可增强保护民众承诺的可信度。这进而有助于及时作出决定以遏制危险态势，并可减轻对适用双重标准的关切。此外，这还有助于强化共同的预防和保护文化。

五. 在保护责任框架内开展预防

30. 在相对稳定的环境中，保护责任可作为一种补充视角纳入与人权、善治和法治相关的现有机制，同时需关注暴行风险指标、模式及诱因。除现有多边层面的协调人外，任命国内协调人有助于支持国家一级的落实和自主权。国家协调人可设在现有实体内，例如独立的国家人权机构、⁴⁸ 负责实施国家预防战略的政府机关、⁴⁹ 预防灭绝种族和其他暴行罪国家委员会，⁵⁰ 或负责监督国家人权或法治义务履行情况的现有机构。设立并培训这些国家协调人，可推动将预防暴行视角纳入国内各机构的主流。

⁴³ 框架包括预警系统(见 A/79/875-S/2025/248)。

⁴⁴ 见 <https://r2pasiapacific.org/>; www.gaamac.org/wp-content/uploads/2022/07/RL_AWG-manual-on-best-practices.pdf; www.gaamac.org/wp-content/uploads/2022/07/RL_AWG-toolkit_FINAL_EN.pdf; 以及 www.globalr2p.org。

⁴⁵ S/2025/271，第 39 段。

⁴⁶ A/69/981-S/2015/500，第 63 段。

⁴⁷ 见 <https://www.un.org/en/ga/sessions/emergency.shtml>。

⁴⁸ 见 <https://www.ohchr.org/en/countries/nhri>。

⁴⁹ 见 https://www.seguridadpublica.go.cr/politica_nacional/politica_nacional_seguridad_publica_2023-2030.pdf; <https://www.dpme.govt.nz/our-business-units/national-security-and-resilience-group>; <https://www.undp.org/malawi/publications/malawi-national-peace-policy>; 以及 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/698009/serious-violence-strategy.pdf。

⁵⁰ 见 <https://icglr.org/wp-content/uploads/2025/10/protocol-for-the-prevention-of-the-crime-of-genocide-war-crimes-and-crimes-against-humanity-and-all-forms-of-discrimination.pdf>。

31. 在社会承受压力或经历动荡的情况下，设立国家预防暴行实体已渐成势头。⁵¹ 此类实体通常由公务员、专家和民间社会成员组成，其职责可包括发布预警和向政府提出建议，以保护弱势群体并防止相关态势升级为暴行罪。

32. 国际社会往往未能预防暴行罪或保护面临风险的民众。除了充分遵守《联合国宪章》外，在国家、区域和多边各级更一致地履行保护责任，并辅以协调良好、相辅相成的办法，可增强分析能力和反应能力。多元且协作性的网络也能增强韧性，降低任何单一行为体不堪重负或各项工作相互掣肘的可能性。

六. 在保护责任框架内提供保护

33. 有效的保护需依据在从相对稳定到严重危机的各种情况下提出的预防和预警建议。各项原则和标准必须在国家、区域和多边各级保持一致。全面、协调的应对措施若能依托现有机制、战略和网络，从而实现快速且协调一致的落实，则将发挥更大成效。在各种情形下，保护责任相关工作都着力识别社会脆弱性，侧重于保护弱势群体，同时制定战略以应对暴力的表象与后果以及暴力的深层驱动因素。

34. 在相对稳定的环境中，保护措施可包括通过法律改革加强民主问责和法治，通过教育改革促进包容性，开展对话与调解倡议以缓解紧张关系并预防暴力，⁵² 或采取举措确保对过去事件(无论是地方、国家还是区域性事件)有准确的理解。民间社会行为体和弱势群体可协助查明需求并增强韧性。

35. 在紧张状态加剧的情况下，国家、区域和多边各级的保护努力可包括旨在缓解紧张局势、促进对话与建立共识、支持和平解决争端的各项举措。例如，建设和平委员会支持各国自主制定的建设和平和保持和平战略及优先事项，并就支持各国自主开展的和平努力向大会和安全理事会提供咨询意见。⁵³

36. 在实况调查工作中纳入保护责任视角，有助于查明特定的暴行驱动因素和模式、预备行为以及弱势群体的经历，⁵⁴ 从而支持追究责任、向受影响社区提供援助，并为和平进程与和解努力提供参考。⁵⁵ 在国家一级，政府机构、国家监测实体、民间社会组织及受影响社区在收集信息和提出建议以打击虚假信息、仇恨言论和煽动暴力行为方面发挥着核心作用。

⁵¹ A/79/875-S/2025/248，第 37 和 40 段。

⁵² 见 <https://www.peacecouncil.gov.gh/>。

⁵³ 见安全理事会第 2558 (2020)号决议；以及 https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org/peacebuilding/files/documents/psc_brochure_eng_2025-04-11.pdf。

⁵⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/co-is>。

⁵⁵ 见 A/HRC/60/32。

37. 人权理事会特别程序下的调查委员会和实况调查团可提请关注严重侵害和虐待行为模式。⁵⁶ 它们定期就 13 个国家状况⁵⁷ 和 46 个专题领域⁵⁸ 编写人权报告，揭示与侵犯人权、虐待及暴行罪相关的重大挑战，并就一系列问题提出建议。某些调查机制负责收集、保存和分析已犯下的国际罪行的相关证据，供当前及未来的司法程序使用。国内法院继续审理涉及暴行罪的普遍管辖权案件，国际刑事法院和国际法院目前也正在审理多起案件。⁵⁹

38. 在武装暴力不断升级的情况下，必须依照包括 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约在内的适用国际法，采取迅速且持续的保护措施，保护民众免遭暴行罪。国家、区域和国际行为体应实施及时的预防措施，依托现有社会网络增强信任、加强自主性、提高性别敏感度并加深对具体情境的理解。

39. 和平行动通过多种途径，为预防暴行罪和保护平民作出了贡献。尽管近年来和平行动的总体数量有所减少，但它们仍然是支持各国履行其首要保护责任、保护平民免受暴行罪风险或威胁的重要工具。和平行动需要会员国持续的政治和财政支持。加强与区域组织以及酌情加强与特设或多国安排之间的协调与合作，可有助于和平行动的开展。

七. 在保护责任框架内确保不再发生

40. 在暴行罪发生后，确保此类罪行不再重演的努力应包括加强机构、回应幸存者 and 受影响社区的需求、解决根源问题以及实施结构性和法律改革。从长远来看，将预防纳入长久的国家政策，包括实施预防暴行罪战略和机制，具有至关重要的意义。

41. 在保护责任框架内确保不再发生，⁶⁰ 旨在通过查明促成因素并化解导致此类罪行发生的根本症结，来处理暴行罪的遗留问题。寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员指出了在社会层面保证不再发生所涉及的主要领域：(a) 停止对包括人权维护者在内的民间社会代表的攻击和威胁，并消除民间社会面临的障碍；(b) 增强法律权能，包括在社区层面；(c) 更广泛地为民间社会创造有利环境。⁶¹

42. 防止暴行重演，还需要在建立和平进程中纳入预防暴行视角，从最初的外交、谈判与调解举措，一直贯穿到和平协议签署之后的阶段。尽早纳入这一视角，有助于取得更可持续的成果。让前战斗人员复员并重新融入平民生活、在

⁵⁶ 见 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/co-is>。

⁵⁷ <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx>。

⁵⁸ <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM>。

⁵⁹ 例如见国际法院，《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用(冈比亚诉缅甸：11 个国家参加)，冈比亚在此案中行使了该公约赋予的权利，可查阅 <https://icj-cij.org/case/178>。

⁶⁰ 见人权理事会第 51/23 号决议；以及 A/HRC/58/36。

⁶¹ A/HRC/30/42，第 77 至 91 段。

全国范围内恢复公共服务、开展安全部门改革，这些努力往往是迈向可持续和平的第一步。

43. 过渡期正义进程以真相、正义、赔偿和保证不再发生这四个相互强化的支柱为基础，⁶² 涵盖广泛的司法和非司法措施，对于克服暴行罪的遗留影响至关重要。⁶³ 秘书长关于过渡期正义的指导说明⁶⁴ 可为设计持久进程提供有益参考。

44. 对事实的承认以及对暴力根源的更深入理解，应为深层次的社会改革提供依据。追责措施——无论是惩罚性的还是恢复性的——应有助于确证事实、防止修正主义、赋予幸存者尊严，并确保前施害者在充分认识真相并承担责任的基础上可持续地重新融入社会。

45. 确保不再发生的努力必须符合具体情境、由国家自主，并听取幸存者和受影响社区的意见。⁶⁵ 这些努力应最终形成全面的国家预防战略，其中包括保护政策、反歧视立法以及旨在增强国家与民间社会在预防、保护、对话和调解方面能力的培训。重要的是，这些旨在确保不再发生的国内努力还须得到区域和多边层面的支持，从而确保这一长期事业获得广泛行为体的助力。长期来看，确保不再发生的努力应促成持续的预防政策，使保护平民方面的战略、机制和规范深深根植于制度与日常生活中。

八. 结论和建议

46. 在 2025 年关于制定在国家、区域和多边各级履行保护责任的战略和技术指南的建议基础上，本报告提出了概念参考和具体方法，目的是在所有时期——包括政治稳定期、风险显现期、危机爆发期以及冲突后恢复期——都能持续落实这项承诺。

47. 在国家一级，鼓励会员国根据其宪法和法律框架，指定或确立国家协调人并建立相关体制安排，以支持风险评估和预警，并为制定持续的预防与保护政策提供依据。

48. 在次区域、区域和多边各级，鼓励相关组织和实体将预防暴行视角纳入预警、调解、和平、安全及问责框架，从而加强预防外交以及符合国际法的协调保护措施。

49. 鼓励会员国考虑加入国际人权法、国际人道法和国际难民法的所有相关文书以及《国际刑事法院罗马规约》，并在国家一级纳入适用的国际义务。《防止

⁶² 见 [A/HRC/37/65](#)。

⁶³ 见 [A/HRC/21/46](#)。

⁶⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/guidance-note-secretary-general-transitional-justice-strategic-tool>。

⁶⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/stories/2025/03/transitional-justice-confronting-past-building-future>；<https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2020/02/justice-past-crimes-can-build-shared-future>；以及 <https://www.undp.org/rollhr/justice/transitional-justice>。

及惩治灭绝种族罪公约》应获得普遍批准并由缔约国全面执行。还鼓励会员国积极主动参与各项问责工作，包括普遍定期审议及相关区域和多边审议进程，并从预防暴行的视角加以审视。

50. 最后，鼓励会员国继续与保护责任问题特别顾问以及联合国系统其他相关部门开展合作，以制定并运用具体方法，支持在各级一致且持续地履行保护责任。