



大会
安全理事会

Distr.: General
3 June 2024
Chinese
Original: English

大会
第七十八届会议

安全理事会
第七十九年

议程项目 13、117 和 129

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：关于防止和保护人民免受暴行罪之害的承诺

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 [75/277](#) 号决议提交，按照《2005 年世界首脑会议成果》第 138 和第 139 段所确认的承诺，阐述了与保护责任有关的防止、保护和应对工作方面的进展和挑战。



一. 引言

1. 在《2005 年世界首脑会议成果》文件中，大会确认每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。¹ 会员国一致认为，国际社会应酌情鼓励和帮助各国履行这一责任，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灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害，国际社会应随时准备根据《联合国宪章》，通过安全理事会及时、果断地采取集体行动(见第 60/1 号决议，第 138 和 139 段)。这是一项政治承诺，其依据是国际人道法和国际人权法以及包括《防止及惩治灭绝种族罪公约》在内的多项条约规定的适用法律义务，目的是防止和应对暴行罪² 的风险、原因和驱动因素，加强全球对发生此类罪行的抵御能力。

2. 《2005 年世界首脑会议成果》第 138 和第 139 段的规定确定了一个框架，在该框架内，会员国、区域安排和联合国系统及其合作伙伴可以寻求在理论、政策和体制方面给保护责任赋予生命力。自 2005 年以来，各国一再重申这一承诺。大会、安全理事会和人权理事会均提到保护责任。³ 值得注意的是，大会于 2021 年决定在其年度议程中列入一个以保护责任为重点的项目，并请秘书长每年就此事项提出报告(见第 75/277 号决议)。在本报告发布之前，共有 15 份关于保护责任的报告，⁴ 除 1 份报告之外的其余所有报告在发布后均举行了非正式互动对话或大会全体会议。⁵

3. 截至今天，已有 61 个国家和两个区域组织任命了保护责任协调人，53 个会员国和欧洲联盟是保护责任之友小组的成员，该小组的工作地点是纽约和日内瓦。

4. 这表明多个利益攸关方明确表示愿意履行 2005 年承诺，最大限度地发挥国家、区域和国际行为体之间相辅相成的工作的潜力。

5. 民间社会组织是履行这一承诺的公认伙伴，面对世界各地的大规模暴行罪，它们正在动员起来。民间社会组织促请各国和国际社会履行承诺，防止这些暴行，有效保护人民。

6. 然而，尽管作出了这一庄严承诺并采取了相应行动，制止暴行罪的诺言仍未兑现。国家和非国家行为体均继续无视国际人道法和国际人权法。⁶ 如今，即

¹ 族裔清洗尚未被确认为国际法规定的一项独立罪行。见 www.un.org/en/genocideprevention/ethnic-cleansing.shtml。

² 在本报告中，“暴行罪”被用作一个统称，指灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪。

³ 见 www.un.org/en/genocideprevention/key-documents.shtml。

⁴ 同上。

⁵ 由于受到冠状病毒病(COVID-19)大流行的限制，2020 年没有举行会议。

⁶ 乔伊丝·姆苏亚，主管人道主义事务助理秘书长，“向安全理事会作出的关于武装冲突中保护平民的年度通报”，2024 年 5 月 21 日的发言。

使是经核实的暴行罪风险预警信息或暴行罪证据，有时也会被会员国漠视、否认甚至是主动压制。在所有各级，在某些情况下没有及时作出或者根本没有作出防止和制止暴行的决定。这种在保护人民方面的集体失败破坏了人们对国际体系的信任。迫切需要采取行动，履行保护人民免遭这些罪行之害的承诺。

7. 本报告旨在评价防止和保护人民免遭暴行罪之害的现状，并提出将保护责任作为加强防止和保护框架的方式。

二. 持续实施暴行的全球模式

8. 保护责任源于二十世纪的大规模暴行悲剧，包括大屠杀、柬埔寨的杀戮场、卢旺达和前南斯拉夫的灭绝种族以及其他大规模暴行。自举行 2005 年世界首脑会议以来，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一直在努力明确说明保护责任如何能有助于防止国际社会关切的最严重罪行。目前人们对加剧这些犯罪的风险因素、助长这些罪行的动态以及可能防止这些罪行出现的行动有了更深入的了解。如今，人们具备先进的知识和能力，可用以促进人权和法治、保护平民、防止与和平解决冲突，包括满足听取更多不同声音的需要以确保和平进程的可持续性。

A. 违反国际人道法行为的模式

9. 世界面临着第二次世界大战以来数量最多的暴力冲突(见 [A/78/73-E/2023/61](#))。在过去十年中，联合国目睹并记录了一种模式，即国家和非国家行为体越来越多地使用无视人的生命并可能构成违反国际人道法行为的战争手段和方法。在某些情况下，冲突各方实施此类侵权行为的方式是故意对平民造成尽可能严重的伤害。违反国际人道法的行为也可能构成战争罪，并可能构成危害人类罪、族裔清洗或灭绝种族或者成为其中一部分。

10. 在敌对行动中保护平民(见 [S/2024/385](#))的必要性是维护国际人道法的核心，但攻击中的区分原则、相称性原则、必要性原则和预防原则经常遭到违反。在平民区滥用集束弹药⁷等具有大面积影响的爆炸性武器⁸的情况(同上)，以及埋设地雷和其他爆炸物⁹的情况，均有记录。在过去 10 年中，在冲突中对平民使用了《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》所禁止的化学武器。¹⁰

⁷ 地雷和集束弹药监测组织，《2023 年集束弹药监测报告》。

⁸ 见 www.unocha.org/explosive-weapons-populated-areas。

⁹ 国际禁止地雷运动，《2023 年地雷监测报告》(2023 年，日内瓦)。

¹⁰ 在本报告中使用的关于属于某种身份的群体、受保护群体、种群、少数群体的提法用于指具有例如族裔、语言、宗教、性别、政治、信仰或文化习俗特点方面的特定特征的任何群体。这些共同特征将他们与大多数人区分开来，并可能被用来(在他们的社会中)对其贴上“他者”或“他们”的标签。

11. 在许多情况下，身份是冲突的主要驱动因素，平民因宗教、族裔、国籍、种族、血统、性别或其他身份因素而成为攻击目标。¹¹ 儿童在武装冲突中继续成为攻击目标(见 A/77/895-S/2023/363)。性暴力也继续被用作一种战争策略、恐怖主义战术(见安全理事会第 2467(2019)号决议)或用作一种酷刑形式(见 S/2024/292)。国家和非国家武装团体利用性暴力巩固对领土和收益丰厚的自然资源的控制(见第 2467(2019)号决议)。在一些情况下，实施与冲突有关的性暴力是报复被认为或实际与敌对武装团体有关联的个人和群体的一种形式，或者是蓄意攻击属于某种身份的团体的一种形式(见 S/2024/292)。

12. 根据国际人道法，冲突各方在任何时候都必须区分民用物体和军事目标。攻击不得针对民用物体。禁止攻击、毁坏、移动平民生存所必需的物体或使其失去效用。¹² 然而，在过去几年中，民用基础设施(礼拜场所、住宅、学校、医院和其他医疗服务设施)以及发电厂和水厂等关键基础设施遭到攻击(见 S/2024/385)。这些攻击摧毁了平民的生计，剥夺其获得基本物品和服务的机会，最终加重了他们的痛苦。利用平民作为人盾和攻击受保护的民用基础设施可能构成战争罪。¹³

13. 文化财产，包括对人们的文化遗产具有重要意义的动产或不动产，遭到了破坏和侵犯，这是一种蓄意策略，目的是消除这些群体身份认同的基础。¹⁴

14. 大规模暴力导致了在世界范围内出现被迫流离失所的全球危机。截至 2023 年底，全世界估计有 1.14 亿人因遭受迫害、暴力、侵犯和践踏人权的行为以及严重扰乱公共秩序的事件而被迫流离失所。¹⁵ 当人们逃到城市地区、难民营或类似难民营的场所之后，他们往往进一步遭受侵犯和践踏人权的行为，包括冲突各方实施的性暴力和性别暴力、杀戮和空袭。

15. 此外，暴力造成了人为的人道主义危机，导致世界各地因饥饿、疾病或无法获得其他基本物品和服务而面临死亡风险的人数达到创纪录水平。根据《2024 年全球粮食危机报告》，2023 年，在发生武装冲突的国家，超过 1.345 亿人面临极为重度的粮食不安全。¹⁶ 值得注意的是，在 2023 年爆发新冲突的地方，出现饥荒和与饥饿有关的死亡的风险很高。¹⁷ 一些冲突的特点是对人道准入实

¹¹ 联合国，《联合国关于仇恨言论的战略和行动计划》，2019 年 5 月。

¹² 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书，1977 年(《第一议定书》)。

¹³ 红十字国际委员会，“规则 97：人盾”，国际人道法数据库。可查阅 <https://ihl-databases.icrc.org/zh/customary-ihl/v1/rule97>。

¹⁴ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，《关于蓄意破坏文化遗产问题的宣言》，2003 年 10 月 17 日；国际刑事法院，《文化遗产政策》，2023 年 6 月。

¹⁵ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“难民署：随着冲突升级被迫流离失所现象持续增加”，2023 年 10 月 25 日。

¹⁶ 粮食安全信息网络和全球应对粮食危机网络，《2024 年全球粮食危机报告》(2024 年，罗马)。

¹⁷ 同上。

行普遍和持续的限制，包括对人道主义工作者和关键基础设施进行攻击(见 S/2024/385)。剥夺平民生存不可或缺的物品可能构成违反国际人道法的行为，并可能构成战争罪，具体方式包括在武装冲突局势中将用于应对冲突引发的粮食不安全局面的救济物资供应和获取工具化(见安全理事会第 2417(2018)号决议)。

B. 侵犯和践踏人权行为的模式

16. 纵观历史，国家和非国家行为体严重侵犯和践踏人权的行为往往引发暴行罪。公民和政治权利、经济、社会和文化权利以及保护和促进这些权利所需的公民空间受到有系统的侵犯，这为实施暴行罪创造了有利环境。如果再加上其他激化因素，例如歧视或排斥某些群体，这些风险就会加剧，因为这些因素可能会创造条件，使更多人成为攻击目标和(或)助长基于身份的煽动和冲突。此外，许多侵犯和践踏人权的行为如果达到某些阈值或条件，其本身就可能构成暴行罪。

17. 在世界各地，民主倒退现象和政府对实际存在和被认为存在的异见声音进行有针对性打击的现象日益增多。¹⁸ 政治反对派人士、活动人士、人权维护者、环境活动人士和民间社会其他成员继续遭受任意拘留、酷刑、强迫失踪、法外处决和其他严重侵犯行为之害。新闻和媒体自由经常受到损害，记者正成为国家和非国家行为体的攻击目标。¹⁹ 在全世界的许多国家，和平抗议也遭到使用过度武力的暴力镇压，或者干脆被禁止。普遍存在一种明显倾向于政治极端主义、民粹主义言论和加剧的仇外心理的政治环境，导致越来越多的人接受歧视性政策和做法。煽动性和分裂性的言语在公共话语中越来越普遍。

18. 在一些国家，妇女和女童的权利在倒退，这也威胁到她们的人身安全和人身完整。绑架、性奴役和强迫婚姻被用作集体惩罚敌对群体的一种方式(见 A/78/172)。在过去一年中，基于性别的仇恨言论、性别化虚假信息和煽动暴力的行为明显增加，其中强奸、威胁强奸和其他形式的性暴力被用来羞辱和扰乱被针对的群体和政治对手。限制性政策和做法使极端形式的性别歧视长期存在，而针对妇女和女童的压制性法令和政令严重限制了她们的行动自由、意见和表达自由、就业机会、政治参与以及获得教育和保健服务的途径。

C. 助长暴行罪的环境

19. 在发生暴行罪之前往往已存在为暴行罪创造有利环境的结构、社会和政治因素。暴行罪可以发生在平时期和武装冲突期间。上文列举的模式往往与社会中的其他动态相结合，或是这些动态的副产品，这些动态创造了增加暴行罪风险的条件。一些因素可能通过为犯罪人提供犯罪手段、动机和机会来促成犯

¹⁸ 教科文组织，《新闻是一种公共产品：言论自由和媒体发展的世界趋势：2021/2022 全球报告》(2022 年，巴黎)。

¹⁹ 见 A/HRC/50/2。值得注意的是，2021 年，联合国记录了在 35 个国家发生的 320 起针对人权维护者、记者和工会成员的致命袭击事件。令人不安的是，杀戮事件增加了 40%，被谋杀的人权维护者人数是有史以来最多的，从 2021 年到 2022 年，强迫失踪事件增加了近 300%。见《2022 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，2022 年)。

罪，或者可能阻碍罪行的减轻。以下促成因素并非详尽无遗，但表明了目前在世界不同地区出现的主要趋势。

20. 对少数群体的结构性歧视助长和推动了严重侵犯这些群体的权利的行为。基于宗教、族裔、性别、性取向等身份以及政治派别等其他形式的身份而针对不同群体采取歧视性政策和做法，可能使这些群体面临暴行罪风险。此外，极端形式的歧视可能导致属于某一身份的群体遭受暴力，有时可能为被迫流离失所或被迫迁移创造条件。在其他情况下，歧视性政策和做法的实施方式是强行将多个群体或单个群体同化到主流文化或宗教当中。

21. 持续对男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别存疑者和间性者社区进行定罪和污名化，使这些群体面临的脆弱性增加了一层独特因素，在暴行罪风险较高的情况下尤其如此。

22. 对土著人民的威胁和暴力袭击有所增加，在涉及基础设施、采掘业和农业企业的大型项目中尤其如此，这令人感到关切(见 [A/77/238](#))。这可能不符合土著和部落人民根据国际劳工组织第 169 号公约²⁰和《联合国土著人民权利宣言》(见大会第 61/295 号决议)所享有的权利。土著领导人有时是强迫失踪和法外处决的受害人，而他们的社区除了面临司法骚扰、任意逮捕和拘留、限制表达自由与和平集会权、污名化、监视、旅行禁令和性骚扰等威胁之外，还面临着被剥夺土地和强迫迁离的威胁(见 [A/77/238](#))。

23. 近年来，世界多个区域的一些国家以违宪或非法的方式破坏代议制治理和民主机构(见大会第 78/208 号决议)。在采用违宪手段更迭政府的情况下，人权状况可能特别不稳定，从而可能引起严重的人权问题，包括任意剥夺生命和自由、取消正当法律程序保障、普遍歧视以及妇女权利方面的微弱进展出现倒退。公民对这些违宪变化的抵制遭到暴力回应，有时会引发新的国内冲突。有时，选举加剧了社会分裂，导致选举结果引起激烈质疑，并可能引发更广泛的冲突。

24. 世界各地的民主倒退表现为公民空间缩小、司法机构被系统性削弱以及国家安全化程度日益增强。在一些社会中，和平集会权和表达自由权受到限制，政治反对派、民间社会组织和独立媒体成为攻击目标，攻击手段包括定期和频繁关闭互联网，这些社会更容易面临暴行罪的风险。被蓄意剥夺独立性的司法机构可能会在最需要向人民提供使其免受国家过度行为之害的必要保护之时停止提供此类保护。

25. 随着非国家武装行为体不断扩张势力，它们使公共机构腐败以及控制领土和人民的能力也在增强，这给国家和区域两级的国家行为体带来新的挑战，在暴力蔓延至国境之外的情况下尤其如此。在一些情况下，犯罪团伙会争夺对居民区和城市领土的控制权。在非国家武装团体和帮派控制之下的地区，这些团体和帮派通过暴力威胁人民。在这种情况下，它们的行动可能构成危害人类罪，或者违反国际人道法并构成战争罪。除了控制领土之外，许多这些行为体还竞

²⁰ 《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)。

相控制、非法开采和走私自然资源以及非法药物和受管制物质。小武器和轻武器的供应和扩散提高了这些团体广泛实施践踏人权行为的能力。在国家应对武装团体崛起的能力较低的地区，一些群体被迫参与自卫团体或民团团体，导致社会进一步武器化，国家以下各级暴力事件频发。

26. 军事力量通过采取反恐或戡乱行动应对非国家武装行为体带来的威胁，在某些情况下这些行动没有适当遵守对平民和人权的保护(见 [A/77/718](#))。有时，这种干预导致本已脆弱的安全形势恶化。在某些情况下，滥用反恐措施导致了歧视性政策和做法，将来自特定宗教、族裔或政治背景的特定群体单独挑出来。这些做法提供了温床，促使这些群体被妖魔化或成为仇恨犯罪和其他攻击的目标对象。

27. 新的和新兴的数字技术正被一些行为体滥用，它们恶意侵犯人民的权利，在某些情况下进一步加剧社会内部的分裂(见 [A/HRC/53/45](#))。在动荡的社会和政治背景下，错误信息、虚假信息和仇恨言论可能会导致暴力。²¹ 虽然仇恨言论、仇外心理和虚假信息的传播并不是新现象，但社交媒体平台、信息传播和其他数字通信手段使得抹黑特定群体以及可能煽动暴力和基于身份的攻击的内容传播呈指数级增长。在某些情况下，基于性别的仇恨言论和煽动暴力出现令人不安的趋势，这些趋势助长了冲突，其中强奸和其他形式的性暴力被用来羞辱和扰乱有关群体。根据可获得的分类数据，约 70% 的网上仇恨暴力目标对象属于少数群体。²²

28. 近年来，预测分析、机器学习和数据收集等人工智能的使用日益普遍。面部识别、收集生物特征数据和设置警察检查站等大规模监测方法被一些政府当局广泛用于对付民间社会和属于特定身份的群体(见 [A/78/520](#))。预测分析和其他形式的人工智能容易复制和加剧偏见，这可能导致产生基于族裔、性别、宗教、性取向和国籍等因素的歧视性政策，并为实施大规模暴行提供有利环境(见 [A/HRC/53/45](#))。

29. 气候变化是一个风险倍增器，也是当前的决定性挑战。未能应对气候变化已经使许多社区处于危险之中，因为荒漠化、农业资源和产量减少以及极端天气事件削弱了生计，使社区居民流离失所，并加剧了对有限资源的竞争。²³ 随着气候变化的影响继续扩大，这些威胁将进一步加剧，使人民变得更加脆弱，促使他们向其他地区迁徙，可能引发资源冲突。

30. 虽然这些规模和复杂性空前的模式和趋势已为人所知，但在国家、区域和多边层面缺乏通过采取有效防止措施来保护人民从而解决这些问题的政治意愿。这表现为国际体系内合作的退化。安全理事会内部的僵局使它无法有效履行维

²¹ 联合国，“我们的共同议程政策简报 8：数字平台上的信息完整性”，2023 年 6 月。

²² 包括罗姆人、达利特、非洲人后裔、移民和难民。见 [A/HRC/46/57](#)。

²³ 见 www.un.org/zh/climatechange/science/climate-issues/human-security。

护国际和平与安全的职责。在这些紧张局势中，有人认为正在使用双重标准，这一印象正在加深会员国之间的不信任。

三. 在防止暴行罪和保护人民方面的进展和挑战

31. 旷日持久的危机远远超出了通过现有最佳做法作出应对或实施新的创新解决办法的能力。虽然承认在太多情况下各方都未能共同保护人民，但也必须指出，在履行保护责任方面正在取得进展。本节重点介绍在防止和保护工作以及促进人权和追责的进程方面取得的进展。本节还反映了为了更好地防止暴行罪和保护人民而需要应对的众多规范、概念和业务方面的挑战。

A. 防止和保护方面的进展

32. 在过去 20 年中，在理解引发暴行罪的风险因素、原因和动态方面取得了相当大的进展。为了加强对预警信号的应对能力，政策制定者现在可以利用多种工具和手段，从防止暴行和保护的角度支持早期决策。

33. 自防止灭绝种族和保护责任问题特别顾问办公室发表暴行罪分析框架²⁴以来，已编写了几份关于保护责任的报告，报告强调了需要考虑的其他变量，以及收集更精细的关于特定群体脆弱性的预警数据和信息的手段。²⁵建设和平委员会也已成为会员国讨论与建设和平和防止有关的重要问题的一个重要平台。²⁶

34. 全球制止大规模暴行罪行动召集了来自各大洲超过 39 个的伙伴国家和民间社会组织。该行动在阐明国家防止战略方面取得了重大进展，特别是通过其亚太和非洲工作组取得了进展。²⁷此外，会员国还建立了旨在防止和应对国内暴行风险的国家机制。²⁸这些机构聚集了一些政府官员和独立专家。它们的任务是提出预警，向有关部委提供建议，支持政策制定者作出符合保护责任的决定。

²⁴ 联合国，“暴行罪分析框架：一种防止工具”，2014 年。

²⁵ 见 www.un.org/en/genocideprevention/key-documents.shtml。

²⁶ 联合国，“建设和平委员会”，小册子，2023 年 6 月。

²⁷ 见 <https://gaamac.org/who-we-are/>。

²⁸ 若干国家设立了防止暴行罪国家委员会，作为大湖区问题国际会议《防止和惩治灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪和一切形式歧视的议定书》的一部分。例如，加纳政府自 2011 年以来一直设有全国和平委员会。

它们还与区域实体合作。²⁹ 此外，国家、区域和国际各级的民间社会组织正在向利益攸关方提供专门知识以及及时、可采取行动的预警和行动建议。³⁰

35. 已经设立了一些国际机制，如调查委员会、实况调查团³¹ 和其他调查机构，并授权它们协助收集、整合和保全证据，以促进公正独立的刑事诉讼，并与国家法院以及酌情与区域和国际性法院分享证据和分析。³² 还可授权这些机制查明冲突或具体事件的根源，并在某些情况下查明犯罪人。虽然设立这些机制不是为了提起刑事诉讼，但它们可以作为一种重要的威慑力量，并可以降低进一步发生暴行罪的可能性。其中一些机制采取了预防性行动，利用暴行罪分析框架及时发出警报，以突显结构性因素、践踏人权行为与发生暴行罪风险之间的关系(例如见 [A/HRC/51/46](#))。这有助于确定可能采取的减轻和应对当前和未来风险的措施。联合国人权事务高级专员根据大会第 [48/141](#) 号决议开展的监测和宣传工作在这方面也发挥了关键作用。

36. 多个会员国愿意追究暴行罪犯罪人的责任，这也导致通过根据域外和(或)普遍管辖权原则提起的诉讼案追究责任。

37. 自从向人权理事会提交关于采取行动打击有罪不罚现象以保护和促进人权的原则(见 [E/CN.4/Sub.2/1997/20](#))以来，在落实这些原则以支持正在处理大规模暴行遗留问题的社会方面取得了进展。采用整体办法的过渡期正义战略有助于形成广泛的社会共识，承认暴行的模式，建立处理暴行后果的惩罚性和恢复性司法机制，并可以安排落实必要的体制改革以防止暴行再次发生。纪念活动可以在这一进程中发挥重要作用，通过把过去与现在清晰地区分开来，抑制否认和修正主义，并通过教育新一代人加强预防工作。寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员和防止灭绝种族问题特别顾问的联合研究报告也是理解防止暴行罪的一个重要里程碑(见 [A/HRC/37/65](#))。

38. 一些会员国最近承认对土著人民、第一民族或少数民族犯下的严重侵权行为(有时构成暴行)负有责任，并公开道歉。³³ 在道歉的同时，还实施了赔偿

²⁹ 例如非洲联盟和平与安全理事会(<https://au.int/en/psc>)、大湖区问题国际会议(<https://icglr.org/genocide-prevention-committee>)和东南亚国家联盟(<https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/rules-based-people-oriented-people-centred/human-rights>)。另见欧洲联盟，“欧盟的保护责任——暴行防止工具包”，2018年9月；Jared Genser, *The Responsibility to Protect and the Organization of American States: A Path Forward for Atrocity Prevention and Response* (Washington, D.C., Organization of American States, 2022)。

³⁰ 全球制止大规模暴行罪行动，《培训工具包：建立和管理防止大规模暴行的国家机制》(2021年，日内瓦)。

³¹ 联合国人权事务高级专员办事处(难民署)，《国际人权法和国际人道法调查委员会和实况调查团：指导与实践》(2015年，纽约和日内瓦)。

³² 联合国日内瓦办事处图书馆与档案，“授权机构”，国际调查委员会，实况调查团数据库。可查阅 <https://libraryresources.unog.ch/c.php?g=462695&p=3162812>。

³³ 例如见芬兰、挪威和加拿大的真相与和解委员会，以及瑞典的真相委员会和澳大利亚的尤鲁克司法委员会。

方案、修订历史教科书或制定新的法律，以更好地维护国家责任，或综合采取上述措施。

39. 国际法院通过裁定国家间关于《防止及惩治灭绝种族罪公约》和其他有关条约(特别是各项人权条约)的解释和适用的争端，发挥着至关重要的作用。根据《宪章》和《法院规约》，国际法院的裁决对有关各方具有约束力(见《宪章》第九十四条)。

40. 国家法院以及国际性刑事法院和法庭审理的具有里程碑意义的案件有助于追究暴行罪犯罪人的责任，发展了重要判例，并使人们进一步了解暴行罪的性质和实施方式，³⁴ 如使用儿童兵、³⁵ 冲突中的性暴力³⁶ 和攻击文化遗址等。³⁷

B. 防止和保护方面的进一步挑战

41. 上述进展只是会员国、联合国、地方社区和民间社会在暴行罪发生之前和之后为评估和应对暴行罪威胁所采取行动的一个缩影。这些进展突显出风险相关信息的可用性、防止罪行发生的现有潜力以及护弱势群体和追究暴行罪犯罪人责任的机构能力。尽管取得了这些进展，但国际社会仍未能防止在一些重大案件中犯下的暴行罪。

42. 问题不在于对保护责任的承诺本身，而在于在实践中如何具体履行这一承诺。下文列出了这方面的四个关键挑战。

43. 首先，应早在风险因素出现之前就开始防止暴行。这需要作出关于承诺开展预防工作的初步决定，然后是系统研究、政策制定及做法和结构的发展。这样做的目的是识别模式，确定风险因素和指标，并告知政策制定者如何首先提高社会对暴行罪的抵御能力。根据这些评估，政策制定者可以颁布新的法律或采取其他举措，保护弱势群体的权利，防止他们被边缘化，抑制引发直接暴力的因素的发展，阻止犯罪人采取行动。遗憾的是，并没有持续进行这些努力。

44. 第二个挑战涉及暴行罪的特殊性质。考虑到灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪所涉及的行为、行动和意图的模式，评估可用信息的方式非常重要(见 [A/63/677](#))。这些模式往往没有得到承认。此外，如果不认真对待预警信号，即没有预料到预警信号会真正转化为犯罪行为，或者高估减轻风险战略的影响，可能会导致拒绝及时作出旨在防止暴行罪的决策和采取行动(见 [A/73/898-S/2019/463](#)、[A/72/884-S/2018/525](#) 和 [A/71/1016-S/2017/556](#))。所有这些因素加在一起，阻碍了人们思考建设抵御能力和部署适当保护手段所需的最有效战略。

³⁴ 例如，这包括前南斯拉夫问题国际刑事法庭和卢旺达问题国际刑事法庭、柬埔寨法院特别法庭、塞拉利昂问题特别法庭和哥伦比亚和平特别司法管辖机制所做的工作。

³⁵ 例如见国际刑事法院，检察官诉多米尼克·翁古文案，案件编号 ICC-02/04-01/15，2021年2月。

³⁶ 例如见 www.icty.org/en/features/crimes-sexual-violence/landmark-cases。

³⁷ 例如见国际刑事法院，检察官诉艾哈迈德·法奇·马赫迪案，案件编号 ICC-01/12-01/15，2024年4月。

更好地了解暴行罪的性质可以加强政治意愿，有助于就及早参与防止和保护工作达成更广泛的共识。

45. 第三，当两极分化和暴力的程度已经很高因而难以建立共识时，就即将发生暴行的风险进行讨论往往为时已晚。问题在于，在国家、区域和国际各级缺乏及时的认识、及时的决定和适当的反应。

46. 第四，即使了解或明确阐述了风险，也没有充分优先考虑保护弱势群体。这包括提供所需的资金和专门知识，以制定适用于各种情况并为受影响群体所接受的充分、适当的保护措施。此外，保护人民免遭大规模暴行的集体责任是一项总括原则。还需要继续努力，确保面临或最接近灭绝种族、危害人类罪和战争罪的人的知识和专长在政策、实践和理解中处于核心位置。如果不这样做，应对措施可能无法有效保护弱势群体，或可能使他们更加脆弱。

四. 理解有效的防止和保护

47. 防止暴行要想取得成功，就必须将其作为一项持续的工作来对待。这需要确定可能导致短期和长期暴行的风险因素和指标。此外，还包括定期评估当前和新出现的动态，使利益攸关方能够更好地了解利害关系以及可以开展的工作，并使其能作出一致的政策决定，从而减少这些事件发生的可能性和加强对人民的保护。

A. 预防是一个持续的过程

48. 历史表明，没有一个社会能够免受大规模暴行之害。最有效的预防工作的重点是在风险因素和指标出现的情况下将其视为一种模式，并在必要时结合区域和国际努力加以解决。打击导致暴行罪的行为的最佳方式是将预防和保护作为持续进程的一部分，并建立一个包括结构、政策和实践的架构。

49. 关于这一点，在制定旨在预测和应对暴行罪潜在风险的预防政策方面，公共卫生领域提供了一个重要示范。公共卫生预防工作是一项动态事业，依赖于层层监测和报告(从多年经验汲取教训)，以便及早干预，避免最坏的情况发生。该项工作与官僚和科学网络相连，可以动员这个网络采取适当和精准的预防行动，并在必要时以更强的能力和在更大的范围内进行干预，避免对人民造成广泛伤害。公共卫生预防工作的根本优势在于将经验转化为模式识别，以便在必要时能采取干预措施和保护战略。

50. 同样，持续的预防任务应成为公认的善治和法治实践的一部分。定期评估和发现风险有助于营造一个促进容忍和对话的政治空间。例如，最重要的挑战之一是建设性地对多样性进行管理。目前有许多保护少数群体权利的举措，如法律和教育方案、宣传运动、打击仇恨言论或性别暴力的举措、对公安部队的专门培训、地方调解举措以及扩大不同群体在权力职位上的代表性。这些措施十分有助于制止污名化或歧视的发展，并加强了对这些群体的保护。

51. 此外，随着内部和外部因素推动着社会不断变化和演变，脆弱性和威胁也在不断变化。因此，防止暴行工作的一个重要特点是能够根据这种不断演变的情况对评估进行调整，并根据不断变化的情况提出适当措施。这反过来将加强社会的抵御能力和国家履行义务的能力，特别是履行对少数群体和其他弱势群体的义务。

52. 在出现风险时，预防架构能够识别各种模式，并能够提出及时调整建议，以避免暴力升级，遏制暴行罪的实施，部署保护措施。在这种情况下，可以发布促进容忍的公开信息，同时反击虚假信息或仇恨言论，或采取调解举措和其他措施阻止犯罪人采取行动。

53. 暴行发生后，应重新启动预防工作，并应继续努力加强国家能力，使国家能够履行对管辖范围内所有人的义务，确保弱势群体的安全，并与民间社会一道重建整个社会的信任。

B. 防止暴行罪的独特框架

54. 通过保护责任进行的预防有别于其他形式的预防，因为这种预防有助于分析行动、事件以及随后在任何特定背景下构成暴行罪本质的动态和模式。这种防止暴行的概念或视角承认可能促成或先于暴行罪的行为和动态模式。从整体上看，这一防止框架还可以帮助确定某些群体——包括族裔和宗教少数群体、妇女、不同性取向和性别认同者、儿童、残疾人和其他人——在暴行罪面前的特定脆弱性，并查明可能使他们面临特定风险的因素。在此基础上，可以提出防止和纠正措施，采取行动保护被确定有可能面临暴行罪风险的弱势群体。

55. 因此，以保护责任为基础的防止暴行视角可能会给处理防止冲突、解决冲突或人道主义保护问题的现有实体带来附加价值。例如，目前已有 110 多个国家人权机构。³⁸ 在某些情况下，还设立了负责促进和平解决冲突的实体。在这两种情况下，将这种防止暴行罪框架纳入这些实体正在进行的工作中，可以支持在国内一级履行第一支柱下的保护责任，而无需额外进行大量投资。此举还可能有助于加强保护责任下第二和第三支柱的辅助性质。³⁹

56. 只有采取以尊重人权为基础的政治解决办法，才能实现持久、可持续的和平。把暴行防止框架或视角纳入考虑，可以帮助决策者制定适当的政治战略，从而应对威胁，避免采取可能加剧社会分裂、结构性排斥或群体间暴力的行动。利益攸关方通过更有针对性地理解更广泛的政治格局以及该格局如何具体关系到高风险群体面临的威胁，可以更好地理解政治进程中的哪些因素可能会引发更广泛的暴力或暴行，以及国家和非国家行为体的哪些行动可能会加剧国家某些群体或地区面临的脆弱性。

³⁸ 见 <https://ganhri.org> 和 www.ohchr.org/en/countries/nhri。

³⁹ 秘书长题关于履行保护责任的报告(A/63/677)详细讨论了这三大支柱：国家的保护责任(第一支柱)；国际援助和能力建设(第二支柱)；及时果断的反应(第三支柱)。

C. 预防和保护：合作努力

57. 有效保护源于扎实的预防工作评估。预防工作为预测促使暴行发生的动态情况提供了知识和比较证据。保护工作确定目标和部署具体机制，维护社区和机构。事实上，预防和保护是同一枚硬币的两面。以预防工作评估为依据的保护战略能够有效降低人们面临威胁的可能性，以协调一致的方式和足够的拯救生命手段(特别是最脆弱群体的生命)迅速高效地作出反应，并满足他们的基本生存需要。需要随时准备好部署保护措施，以防预防危机的工作失败并爆发危机。

D. 多种形式的保护正在发挥作用

58. 可以采取许多相辅相成的形式进行保护，包括在法律、人身和人道主义领域采取的措施。在和平与动荡时期、武装冲突期间和冲突之后，保护手段和行动都是必要的。鉴于保护与防止存在联系，保护工作还需要对不断变化的局势及其对人民脆弱性的影响进行持续的分析、审查和报告，以便为关于如何有效应对和保护的决策提供信息。

59. 在联合国，各实体在其各自的授权范围内执行对保护工作十分重要的监测、报告和宣传方面的任务。⁴⁰ 独立人权机构和安保服务机构的分析以及人权维护者、民间社会和独立媒体提供的信息，在记录和提请注意侵犯和践踏人权的行为、对民众人身完整的威胁和攻击模式方面也发挥着关键作用。如上所述，持续采用防止暴行的视角将确保在设计保护战略时查明、理解和优先考虑特定弱势群体或属于特定身份的群体的需求。

法律保护

60. 适用的国际法对保护工作提供的法律保障是防止暴行罪和相关保护工作的核心。这些国际法包括《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、《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》、《公民及政治权利国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》和国际人道法。在设计国内法律框架方面，应通过确保平等获得公共服务和充分保护人权来保护所有群体。防止暴行的视角有助于确定特定群体的潜在脆弱性，可以通过加强法律保护加以解决或纠正。在武装冲突的情况下，向人民提供法律保护的方式是使武装冲突各方遵守包括日内瓦四公约及其附加议定书在内的适用国际人道法。维护国际人道法的义务也适用于占领方和非国家有组织的武装团体。其他各国或这些条约的缔约国以及联合国可以回顾适用的义务和提醒有关国家根据各自条约承担的义务，从而促进有效遵守这些条约，并通过在不遵守这些条约的行为提出正式申诉，采取必要步骤进行制止和保护。

⁴⁰ 人权高专办、人道主义事务协调厅和特别政治任务等。

预防外交、斡旋和调解

61. 预防外交、斡旋和调解努力旨在缓和紧张局势，避免暴力升级，促进冲突各方达成协议。这些努力是预防和长期保护工作的重点。联合解决问题进程以及劝阻潜在犯罪人不要犯下暴行的举措已产生明显的威慑作用。⁴¹

62. 包括国家、国际、区域和次区域组织以及其他相关利益攸关方在内的第三方作出的这些努力，往往是改变特定危机走向的最重要步骤。它们促使冲突各方放弃暴力言论和不断升级的践踏人权行为，作出停止践踏人权行为的政治承诺，并重新审视在平民空间中使用的战术。至关重要的是，这些举措必须具有包容性，融入跨部门视角，促进妇女的政治参与。正如《新和平纲领》概述，在大国实力衰退和出现国家间冲突增加的新风险之际，斡旋可以在缓解紧张局势方面发挥关键作用，并弥合抗拒合作的各方之间的分歧。⁴²

63. 当地的社区和宗教领袖、民间社会活动人士以及妇女和青年团体等国内行为体在缓和局势和促使交战方或交战团体之间进行对话方面正发挥着至关重要的作用。这些行为体应被视为预防外交的前线行为者，并得到国际社会的必要支持，包括防止暴行方面的培训。

人身保护

64. 以社区为基础、遵循关于全民预防的国际规范和标准的安全部门，是确保对人民提供人身保护使其免遭暴行罪之害的最重要行为体之一。认识暴行动态和风险可帮助安全部队了解暴力的潜在触发因素(如煽动行为或针对特定弱势群体的人身暴力事件)，以及如何满足这些群体的保护需求。

65. 在区域和国际两级，联合国、区域组织或会员国如果得到安全理事会和有关区域机构的授权，或得到东道国的同意，可以部署武装军队或警察部队作为一种威慑力量，并在必要时确保平民的人身安全。⁴³

66. 正如《世界首脑会议成果》第139段所述，第七章的措施是保护责任的一个重要方面，当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灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害时，应及时果断地使用这些措施。然而，正在发生暴行罪的危机和局势变得更加复杂。在某些情况下，授权使用武力不一定能防止进一步的暴行罪，还可能危及民众。因此，应探讨和考虑为民众提供人身保护的其他备选办法。

人道主义援助和人道主义保护

67. 如今，正在发生暴行罪的许多局势已导致严重的人为人道主义紧急情况，因为人们在境内或者跨境大规模逃离。在太多的情况下，无论是在城市地区还

⁴¹ United States Holocaust Memorial Museum, “A strategic framework for helping prevent mass atrocities”, September 2023.

⁴² 联合国, “《我们的共同议程》政策简报 9: 新和平纲领”, 2023 年 7 月。

⁴³ 见 <https://peacekeeping.un.org/zh/protection-of-civilians-mandate>。

是在难民营中，食品、卫生和保健方面的有形基础设施都被蓄意摧毁或封锁。包括国家和非国家行为体在内的冲突和危机当事方往往阻碍人道主义援助的提供或使其政治化。人道主义行为体必须得到保护，绝不能成为冲突各方的攻击目标。为了保护平民，必须让人道主义行为体能够接触所有群体，包括处于冲突地区的群体，并对任何阻碍或挪用援助的行为体追究责任。保护工作有效与否取决于人道主义界作出集体努力，通过应对违反国际人道法和国际人权法的行为等风险和威胁，把保护工作作为优先重点。此外，人们日益认识到，必须制定一项全面计划，为弥合人道主义救济、发展援助与建设和平之间的鸿沟提供一个综合框架。只要在有需要的情况下，这种连续性就是解决暴力根源问题、促进持久社会变革和促进保护仍然脆弱的群体的关键。

五. 坚持保护责任：结论和前进方向

68. 对保护责任基本要求的承诺仍然是，无论暴行罪在何处发生，无论谁对实施暴行罪负有责任，且无论出于何种原因实施暴行罪，国际社会都必须始终反对这种行为，保护人民免受其影响。未能履行这一承诺会降低多边体系的公信力，削弱人们对该体系有效保护人类的能力的信任。

69. 2025 年将是大会通过保护责任承诺 20 周年。这是一个适时的机会，可以强调需要在防止暴行和保护人民方面取得更切实的成果。在这方面，保护责任问题特别顾问将作出重要贡献，帮助总结过去 20 年的成功、挑战和经验教训，评估如何更有效、更一致地履行保护责任。

70. 我鼓励会员国、区域机构和联合国实体酌情评估和进一步发展自身防止大规模暴行的能力。为了让人们对未来抱有希望，在这个深陷困境的世界中，人们必须感到安全，并受到保护，免受暴力和暴行之害。我们可以共同决定履行保护责任这一深刻的承诺。