



大会 安全理事会

Distr.: General
22 April 2025
Chinese
Original: English

大会

安全理事会

第七十九届会议

第八十年

议程项目 13、118 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

保护责任：致力于有原则的集体行动 20 年*

秘书长的报告

摘要

今年是 2005 年世界首脑会议二十周年，大会在首脑会议上对保护责任作出承诺，以此申明国际社会需要采取有针对性的集体行动，实施预防措施以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。本报告是根据大会第 75/277 号决议提交，秘书长在报告中概述了当前全球暴行罪的背景，总结了保护责任 20 年来的历程，并提出了具体的执行任务步骤。

* 由于提交文件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. 引言

1. 在 2005 年世界首脑会议上，会员国一致对保护责任这一行动原则作出承诺。在《2005 年世界首脑会议成果》¹ 第 138 和 139 段中，世界各国领导人申明，各国负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，包括为此防范这些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、人道主义和其他和平手段担起此责任，并表示，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. 会员国在《世界首脑会议成果》第 140 段还重申支持秘书长防止灭绝种族问题特别顾问的任务。秘书长随后告知安全理事会，² 他打算指定一位保护责任问题特别顾问，其将与防止灭绝种族问题特别顾问共用一个办公室，以提高效率，实现任务互补。他们的任务需要深入的战略和业务合作以及与联合国所有实体、区域机构和会员国的密切合作。

3. 秘书长关于保护责任的首次报告³ 大力推出了落实保护责任的三大支柱战略：支柱一是国家的保护责任，支柱二是国际援助和能力建设，支柱三是作出及时果断的反应。后续各次报告就三大支柱战略提供了详细指南。⁴

4. 联合国通过拥有潜在预警和预防能力的众多机制，协助会员国履行保护责任，努力推动保护民众免遭暴行罪侵害。⁵ 这些机制包括观察员和特别政治任务、维持和平行动、人权和人道主义机构以及包括监测、查明实况、调查、能力建设、技术合作和调解等领域在内的各种授权任务。

5. 过去 20 年，安全理事会、大会和人权理事会发布了各项决议，⁶ 均重申致力于维护《宪章》的宗旨和原则以及国际法，致力于履行保护责任。

6. 秘书长在《新和平纲领》政策简报⁷ 中强调，新出现的暴力模式，叠加气候变化、新技术武器化、错误信息和虚假信息、日益加剧的不平等、公民空间缩

¹ 大会第 60/1 号决议。

² 见 S/2007/721。

³ 见 A/63/677。

⁴ 更多详情见第 70 段。

⁵ 见 A/ES-10/794 和 A/78/901。

⁶ 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；人权理事会第 44/14(2020)、7/25(2008)、22/22(2013)、28/34(2015)、37/26(2018)、43/29(2020)、49/9(2022)和 55/13(2024)号决议。

⁷ 见 A/77/CRP.1/Add.8。

小以及世界许多地区人权和法治的恶化等日益加剧的威胁正使全球和平与安全格局迅速转变。这些深刻的变化正在勾勒当今暴行罪的特征和动态。保护责任是应对这些新挑战所需的努力中的一个层面。

7. 2024 年 9 月，大会通过了《未来契约》，⁸重申其对多边体系和国际法的坚定支持。大会在《契约》中强调，必须解决武装冲突的驱动因素和根本原因，确保追究国际法所定义的最严重罪行的责任，包括灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪以及其他暴行罪和其他严重侵害行为，诸如将平民挨饿作为作战手段以及实施性别暴力，包括与冲突有关的性暴力。⁹大会在《未来契约》中呼吁继续致力于维护《宪章》的宗旨和原则。保护责任与这些承诺相一致，并为实现可持续、公正、和平、维护法治和人权的全球秩序开辟了途径。

8. 二战结束以及奥斯维辛和广岛恐怖事件距今已有 80 年，“永不重演”这一短语所承载的承诺依然至关重要。虽有此承诺，但制止暴行罪的允诺仍未兑现。在世界各地的冲突中，一方面是国家和非国家行为体持续无视国际人道法和国际人权法，另一方面则是缺乏预防和应对暴行罪的协调行动。关于暴行罪风险和据称的实施犯罪证据的预警信息常常遭到漠视、否认或压制。在有些情况下，预防和制止暴行罪的决定未及时做出，甚至根本没有做出，有时甚至采取选择性做法或双重标准。这种未能保护民众的集体失败损害了多边机构的合法性和可信度。

9. 任何社会都无法免受暴行罪的侵害，预防必须在社会层面做起。需要振兴战略投入，现在是时候制定推动防范暴行罪的政策和战略，在保护责任的三大支柱框架下长期而一致地实施。需要作出这些努力，以期加强能力、激发政治意愿，使会员国、区域实体和多边机构能履行承诺，进行预防以有效保护民众免遭暴行罪。

10. 秘书长在本报告中首先概述了当前全球暴行罪的背景，包括近期趋势和挑战。然后，秘书长总结了 20 年来的行动举措和概念发展，并指出了经验教训和良好做法。最后，秘书长提出了未来推进落实保护责任的具体步骤。在报告起草过程中参考了保护责任问题特别顾问所做调查和协商的信息，会员国、国家人权机构、区域组织、民间社会组织、研究人员、专家以及各区域其他相关行为体提供了投入。

⁸ 见大会第 79/1 号决议。

⁹ 同上，第 35(g)段，行动 14。

二. 暴行罪的全球背景与新模式

11. 过去 20 年中不断有严重违反国际法行为震撼着人类的良知。对暴行罪的严重指控惊人增加，表明国际准则受到尊重的程度普遍下降。许多国家正在剥夺基本自由和人权。镇压和迫害日益增多。

12. 对灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的法律认定属于国家和国际法院的事务，但对此类违法行为的预警和指控往往未促成及时开展预防和保护行动。

A. 以暴行罪为特点的全球冲突历史数字

13. 保护责任的确立是为了应对未能有效防止基于身份认同而系统地针对特定群体实施灭绝种族和其他暴行罪的问题。可悲的是，基于民族、族裔、种族、宗教认同或政治认同而针对群体的攻击在过去几年有所增加。¹⁰ 世界正在经历二战结束以来冲突数量最多的时期。成千上万平民继续在不分皂白的袭击中丧生受伤，数百万人流离失所，急需人道主义援助。¹¹

14. 据报违反国际人道法和国际人权法的行为是当前冲突的一个特征，包括在刚果民主共和国、埃塞俄比亚、以色列及巴勒斯坦被占领土、缅甸、苏丹、乌克兰、也门等地的冲突。在有些情况下，这些违法行为可能构成危害人类罪和战争罪，例如与冲突有关的性暴力、对学校 and 医院等民用基础设施的袭击、严重侵犯儿童权利、强迫流离失所、限制获取人道主义援助以及袭击人道主义工作者。¹² 在人口稠密的城市地区大量使用爆炸性武器，给大量平民带来了难以言喻的苦难。

15. 在某些情况下，尽管国际法持续遭到违反，一些会员国仍继续支持和(或)提供武器和资金，或破坏负责追究责任的机构的工作。¹³ 此外，尽管许多会员国致力于为重大冲突寻求可持续解决方案，但安全理事会却常常因否决权的使用而陷入瘫痪，导致人们认为存在双重标准，并阻碍了有效决策。¹⁴

16. 2005 年，武装冲突主要发生在一些国家国内，但涉及区域和国际行为体的国家间冲突正日益成为当前国际和平与安全环境的重要特征。履行保护责任时必须考虑到武装暴力不断变化的现实，因其具有全球性影响和后果。

¹⁰ 见 [A/77/246](#)。

¹¹ 见 [S/2024/385](#)。

¹² 同上。

¹³ 《以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的政策和做法的法律后果，2024 年 7 月 19 日的咨询意见，2024 年国际法院案例汇编》。

¹⁴ 见 [S/2024/434](#)。

B. 冲突的人道主义影响

17. 当前重大武装冲突的特点是普遍无视国际人道法的基本原则，包括区分、相称性和预防措施等原则。因此，实施暴行罪的风险增加，针对平民的暴力事件达到 2015 年以来之最。¹⁵

18. 2023 年，武装冲突中的平民伤亡人数比上一年增加了 72%，其中每 10 起死亡事件中就有 7 起发生在以色列和巴勒斯坦被占领土。¹⁶ 2024 年，大湖区、乍得湖盆地、缅甸、以色列和巴勒斯坦被占领土、萨赫勒区域、苏丹和乌克兰的重大冲突导致大量平民死亡，包括不分青红皂白和有针对性地袭击平民所致的大量平民伤亡，包括基于身份的袭击，这也导致大规模流离失所。¹⁷

19. 反恐怖主义行动以及雇佣军¹⁸ 和私营军事承包商的使用¹⁹ 加剧了某些冲突局势中的侵犯人权行为。这种情况可能使行为体得以逃避国际人道法和人权法规定的责任，从而强化其行径，加重了有罪不罚文化。²⁰

20. 除了人员伤亡外，持续不断的冲突还导致民用基础设施遭到广泛破坏，进而导致大量人口流离失所。在有些情况下，例如在巴勒斯坦被占领土²¹ 以及在缅甸²² 和苏丹²³ 的特定地区，破坏范围十分广泛。

21. 全球被迫流离失所者人数在过去 20 年急剧上升，从 2005 年的 3 700 万人增至 2024 年 10 月创纪录的 1.23 亿人，截至 2024 年 6 月，境内流离失所者人数超过 7 210 万人。²⁴ 冲突和危机地区的流离失所者面临着严峻的保护风险，包括遭受袭击、绑架和失踪、性别暴力、强迫征兵和酷刑，²⁵ 其中一些可能构成暴行罪。弱势群体，包括身份群体、慢性病患者、残疾人和老年人，在获得保护方面面临着越来越多的障碍。

¹⁵ 见 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/Goal-16/>。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 见 A/78/901-S/2024/434。

¹⁸ 见 A/77/718。

¹⁹ 见 A/78/535。

²⁰ 见 A/HRC/55/48。

²¹ 见 www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/04/02/joint-world-bank-un-report-assesses-damage-to-gaza-s-infrastructure。

²² 见 www.unocha.org/publications/report/myanmar/myanmar-humanitarian-update-no-33-2-october-2023。

²³ 见 A/HRC/55/29。

²⁴ 见 www.unhcr.org/news/stories/unhcr-s-grandi-urges-joint-action-tackle-soaring-displacement 和 www.unhcr.org/au/about-unhcr/who-we-are/figures-glance。

²⁵ 见 <https://globalprotectioncluster.org/protection-issues>。

22. 近年来，全球冲突加剧，导致针对妇女和女童以及男子和男童的与冲突有关的性暴力事件增多。²⁶ 此外，2022年，冲突中丧生的平民中20%为妇女，10%为儿童。²⁷ 到2023年，这一数字分别为40%和30%，²⁸ 针对儿童的严重侵犯行为增加了21%。²⁹

C. 获取人道主义援助以及针对人道主义工作者的攻击

23. 安全理事会在第2417(2018)号决议中强烈谴责以使平民挨饿为战争手段的行为，呼吁交战各方遵守国际人道法，确保平民获得充足的食物。2024年，封锁和限制获取药品等必需品和人道主义援助的措施对巴勒斯坦被占领土、苏丹北达尔富尔州、阿拉伯叙利亚共和国和也门等地的平民造成了严重影响，导致重度粮食不安全。³⁰

24. 安全理事会在第2286(2016)号决议中强调，根据国际法，蓄意攻击医院和病人和伤员聚集但不是军事目标的地方，以及蓄意攻击依国际法使用《日内瓦四公约》特殊标志的建筑物、物资、医疗单位和运输工具及人员，是战争罪，然而，在2024年1月至12月期间，世界卫生组织记录了16个国家和地区的1637起针对医疗设施的袭击事件。³¹

D. 在人口稠密地区使用爆炸性武器和新技术

25. 当前各个冲突中造成平民伤亡和民用设施损毁的主要原因是滥用空中导弹、炸弹和其他爆炸性武器，包括在人口稠密地区的未爆弹药。³² 冲突地区内无人机的扩散以及城乡地区埋设的大量地雷令人担忧。简易爆炸装置和无法追踪武器的使用增多，可能会在未来几十年影响冲突后的环境。

26. 人工智能和新技术给战场带来了新的挑战。很难确定是何方部署了借助人工智能的技术，这不仅可能削弱问责，还会助长此类技术的滥用，从而可能导致违反国际人道法的行为增多，并可能造成更多暴行罪的发生。网络攻击已被用来封锁和破坏关键基础设施，扰乱医疗保健等基本服务，因此有可能给平民带来广泛伤害。

²⁶ 见 S/2024/292。

²⁷ 见 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/Goal-16/>。

²⁸ 同上。

²⁹ 见 A/78/842-S/2024/384；www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/opt/20241106-Gaza-Update-Report-OPT.pdf。

³⁰ 世界粮食计划署和联合国粮食及农业组织，《饥饿热点：粮农组织——粮食署重度粮食不安全预警：2024年6月-10月展望》(2024年，罗马)。

³¹ 见 <https://extranet.who.int/ssa/Index.aspx>。

³² 见 A/78/901-S/2024/434，另见《联合国裁军年鉴，第48卷：2023年》(联合国出版物，2024年)；www.unocha.org/explosive-weapons-populated-areas；反集束弹药联盟，《2023年集束弹药监测》(2023年)；国际禁止地雷运动，《2023年地雷监测》(2023年，日内瓦)。

E. 非武装冲突背景下的暴行罪

27. 暴行罪往往是长期的系统性不公正、侵犯践踏人权以及排他性态度和做法的后果，这些现象若不加以解决，在极端情况下可能引发集体暴力。所有社会和文化都存在发生此类直接暴力的可能性。

28. 2017 年，罗兴亚少数民族在经历了数十年的无国籍状态、歧视和迫害后，在缅甸若开邦遭受了大规模袭击。据报，这些袭击造成 70 万罗兴亚人被强迫驱逐出境，1 万人死亡。³³ 2020 年，国际法院发布临时措施令，要求缅甸联邦共和国政府在其权力范围内，就其境内的罗兴亚族成员采取一切措施，防止发生《防止及惩治灭绝种族罪公约》第二条所述的一切行为。³⁴ 尽管国际法院做出宣布，东南亚国家联盟(东盟)达成了寻求解决缅甸局势的五点共识，但缅甸罗兴亚人仍然遭受广泛的歧视、破坏和流离失所。³⁵

29. 在所有各个区域的许多社会中，人权和国家治理继续面临挑战。脆弱国家，³⁶ 即治理能力极低、权威和合法性薄弱的国家，极有可能陷入暴力，甚至可能犯下暴行罪。海地目前正面临严重的人权危机，³⁷ 尤其反映于暴力和腐败猖獗，社会和经济挑战严峻，人道主义紧急情况日益加深，尤其是在首都太子港。³⁸

30. 在某些情况下，剥夺公民权利和政治权利可能是暴行罪风险的早期预警信号。《我们的共同议程》重申了保护公民空间、言论自由、和平集会权利和尊重民主进程的重要性。³⁹ 对记者和媒体的袭击、种族主义的蔓延以及针对身份群体和其他少数群体使用仇恨言论引发了人们对实现基本人权以及透明和问责治理的深切担忧。⁴⁰ 包括社交媒体在内的技术正被影响力日益扩大的行为体利用，以宣扬排他性意识形态、非人化行为和煽动暴力，这些都助长了暴行罪的发生。⁴¹

³³ 国际刑事法院，ICC-01/19 号文件，第 71 段。

³⁴ 见 www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/178/178-20200123-ORD-01-00-EN.pdf。

³⁵ 见 [A/HRC/57/56](https://www.unhcr.org/refugees-and-asylum-seekers/57/56)。

³⁶ 见 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/fb0f93e8e3375803bce211ab1218ef2a-0090082023/original/Classification-of-Fragility-and-Conflict-Situations-FY24.pdf>。

³⁷ 见 www.ohchr.org/en/press-releases/2025/01/haiti-over-5600-killed-gang-violence-2024-un-figures-show。

³⁸ 见 [S/2025/28](https://www.un.org/press/en/2025/s202528)。

³⁹ 见 [A/75/982](https://www.un.org/press/en/2025/a75982) 和 [A/77/CRP.1/Add.8](https://www.un.org/press/en/2025/a77crp1add8)。

⁴⁰ 见 [A/79/319](https://www.un.org/press/en/2025/a79319)。

⁴¹ 见 [A/77/CRP.1/Add.7](https://www.un.org/press/en/2025/a77crp1add7)。

31. 基于性取向和性别认同的歧视和暴力，加上限制言论自由、和平集会和结社自由的措施，加剧了恐惧和自我审查的氛围。这也是国家和非国家行为体实施系统性歧视和暴力的根源，为基于身份的暴行罪创造了肥沃的土壤。⁴²

32. 在塔利班统治下，阿富汗妇女和女童遭受性别歧视，导致她们无法完成学业、找到工作或参与公共生活。这种情况导致她们的生活条件严重恶化，凸显了在预防暴行罪的努力中解决性别歧视问题的迫切必要性。⁴³

33. 尽管受到国际法的保护，土著人民仍常常处于严重的脆弱境地，原因包括未得到解决且持续存在的暴力、歧视和被迫流离失所等问题。⁴⁴ 采掘业和环境退化正给生计、文化遗产和土著习俗的可持续性造成不可挽回的损害，给土著个体成员和群体生存带来风险。“自愿与世隔离和初步接触外界”的土著人民⁴⁵迫切需要预防政策和保护举措。人权理事会一些特别程序任务负责人提供了相关报告，介绍全球范围内威胁土著人民的各类具体风险。⁴⁶

34. 建设性地管理多样性有助于增强社会抵御暴行罪和保护民众的能力，⁴⁷ 包括维护少数群体权利⁴⁸ 和土著权利，消除歧视，⁴⁹ 保护公民和政治权利、经济、社会和文化权利，而这些权利往往在出现人身攻击和暴力冲突之前就首先被剥夺。⁵⁰ 据报发生了少数群体被驱逐出境且无法获得安全返回保障的情况⁵¹ 以及违反不推回原则的行为，例如驱回寻求庇护者和对庇护申请处理不当。⁵²

35. 总之，过去 20 年，国家和非国家行为体对国际人道法和国际人权法的尊重程度显著下降。这种恶化情况也反映于一再未能进行预防以保护民众免遭暴行罪。然而，与此同时，各方也做出了巨大努力，旨在识别风险局势，加强预防和保护架构，并确保根据保护责任的目标进行问责。在未来几年，将预防暴行

⁴² 见 [A/HRC/56/49](#)。

⁴³ 见 [A/79/797-S/2025/109](#)。

⁴⁴ 见 [A/HRC/EMRIP/2009/6](#)，国际劳工组织，《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)。

⁴⁵ 见 www.un.org/en/desa/protecting-rights-indigenous-peoples-voluntary-isolation-and-initial-contact;E/C.19/2025/4。

⁴⁶ 见 www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-indigenous-peoples 和 <https://social.desa.un.org/issues/indigenous-peoples/participation-of-indigenous-peoples-at-the-un>。

⁴⁷ 见 www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Genocide_Framework%20of%20Analysis-English.pdf。

⁴⁸ 《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(第 47/135 号决议)。

⁴⁹ 《消除一切形式种族歧视国际公约》要求各国打击针对少数群体的种族歧视和仇恨言论。

⁵⁰ 见 [A/HRC/49/46](#) 和 [A/HRC/46/57](#)。

⁵¹ 见 www.unhcr.org/news/press-releases/unhcr-condemns-forced-returns-thailand。

⁵² 见 www.unhcr.org/us/sites/en-us/files/2023-03/background-guide-challenge-1-ensuring-the-safety-of-asylum-seekers_0.pdf。

的视角系统地融入所有这些努力以及保护责任的三大支柱之中，既可以增强国际社会及时预防暴行罪的能力，又可以提升针对弱势社区的保护措施的有效性。

三. 实现保护责任各项目标：2005-2025 年期间的良好做法和经验教训

36. 许多旨在进行预防以保护民众免遭暴行罪的努力都是明确在保护责任框架下开展，但其他一些努力却并非如此，而是更广泛地侧重于促进和保护人权和国际人道法，这是主权国家义务的一部分。预防暴行是该义务的一大要素。⁵³ 因此，下文列出的举措有些明确属于保护责任的范畴，有些则只是与其目标相一致或被视为补充。

A. 国家预防战略

37. 自 2005 年以来，至少有十几个会员国⁵⁴ 根据大湖区问题国际会议制定的《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》建立了预防暴行的国家机制。⁵⁵ 这些努力与非洲联盟领导的开创性努力、⁵⁶ “干预和国家主权国际委员会”为确立保护责任而开展的工作相一致。⁵⁷ 自关于此主题的首次报告发布、鼓励会员国将保护责任相关原则纳入当地价值观和标准以来，国家机制的发展势头尤为强劲。⁵⁸

38. 《新和平纲领》鼓励会员国制定各自的国家战略，承认预防暴力冲突和建设和平是国家的首要责任。⁵⁹ 这些国家的经验⁶⁰ 可以提供一个独特的机会，将预防暴行的视角纳入所有国家预防和建设和平战略，以确保落实《新和平纲领》，履行保护责任。⁶¹

39. 118 个国家设有国家人权机构，⁶² 它们是负责防止发生和再次发生严重侵犯践踏人权行为的国内机制，其任务是解决根本原因和预防冲突。支持国家人权

⁵³ 见 A/63/677。

⁵⁴ 包括中非共和国、肯尼亚、利比里亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。

⁵⁵ 见 <https://icglr.org/wp-content/uploads/2022/06/protocol-for-the-prevention-of-the-crime-of-genocide-war-crimes-and-crimes-against-humanity-and-all-forms-of-discrimination.pdf?x55657>。

⁵⁶ 见 www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf。

⁵⁷ 见 <https://web.archive.org/web/20070731161527/http://www.iciss-ciise.gc.ca/report2-en.asp>。

⁵⁸ 见 A/63/677。

⁵⁹ 见 A/79/552-S/2024/767。

⁶⁰ 见 https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org/peacebuilding/files/documents/chairs_summary_-_pbc_ambassadorial-level_meeting_on_national_efforts_for_prevention_and_peacebuilding_in_kenya_norway_and_timor-leste_-_final.pdf。

⁶¹ 见 A/78/901-S/2024/434。

⁶² 见 www.ohchr.org/en/countries/nhri 和 A/75/224。

机构将预防暴行的视角纳入其工作，是会员国可借以加强国内履行保护责任的重要途径。⁶³

40. 会员国还建立了国际和区域伙伴关系及网络，以分享良好做法并支持预防工作。一个范例是全球制止大规模暴行罪行动，⁶⁴ 这是一个由国家主导、涉及民间社会和学术机构的网络，通过制作“国家创建预防暴行实体手册”⁶⁵ 和培训工具包⁶⁶ 等工具来支持国家和区域工作。该网络的非洲、亚洲-太平洋和拉丁美洲及加勒比工作组在这些工作中发挥着关键的领导作用。

41. 共有 61 个国家和两个区域组织已任命保护责任协调人，以推动任务落实。56 个会员国和欧洲联盟是保护责任之友小组的成员。⁶⁷ 该小组是在联合国框架内、在纽约和日内瓦促进双边和多边良好实践交流的重要平台。

42. 议员全球行动联盟发布了一份关于预防暴力极端主义和大规模暴行罪的指导说明，⁶⁸ 以支持由全世界 141 个多党制议会中约 1 200 名立法者组成的网络开展的预防和保护工作。⁶⁹

43. 正日益利用过渡期正义处理暴行罪遗留问题，用来加强各国能力，履行关于有权了解真相、伸张正义、获得赔偿和保证不再发生方面的义务，⁷⁰ 借以防止此类罪行再次发生。⁷¹ 重要的是，过去几十年，哥伦比亚、尼泊尔、菲律宾和东帝汶和其他地方的和平协议都纳入了具有预防视角的过渡期正义条款。⁷²

⁶³ 见 [A/HRC/41/24](#) 和 [A/78/901-S/2024/434](#)。

⁶⁴ 见 www.gaamac.org/community-members/。

⁶⁵ 见 www.gaamac.org/wp-content/uploads/2022/07/RL_AWG-manual-on-best-practices.pdf。

⁶⁶ 见 www.gaamac.org/wp-content/uploads/2022/07/RL_AWG-toolkit_FINAL_EN.pdf。

⁶⁷ 见 www.globalr2p.org/group-of-friends-of-the-responsibility-to-protect/。

⁶⁸ 见 <https://issuu.com/migsinstitute/docs/380461454-preventing-violent-extrem/6>。

⁶⁹ 见 <https://www.pgaction.org/membership/our-members.html>。

⁷⁰ 见 [E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1](#)。

⁷¹ 见 [A/HRC/37/65](#)。

⁷² 见 <https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2024/04/202307guidancenotetransitionaljusticeen.pdf>。

44. 此外，澳大利亚、⁷³ 加拿大、⁷⁴ 芬兰、⁷⁵ 挪威、⁷⁶ 和瑞典⁷⁷ 在过去 20 年中以及瑞士⁷⁸ 于近期都承认了对少数民族或土著居民犯下的罪行(其中一些罪行构成暴行罪)的责任，并迈出了建设性地管理多样性的步伐。作为预防和保护战略的一环，哥伦比亚政府最近决定为“自愿与世隔绝和初步接触”的土著人民正式划定一块占地 270 万英亩的亚马逊森林领地。⁷⁹

45. 民间社会组织在推动全球预防暴行方面也发挥着关键作用。⁸⁰ 他们与高危社区合作，这对于发现暴行犯罪的早期预警信号并支持制定长期预防战略至关重要。

B. 区域举措

46. 区域和次区域组织更了解区域内各国国情和邻国之间历史渊源，因而对落实保护责任至关重要。⁸¹ 非洲联盟、西非国家经济共同体、欧洲安全与合作组织和美洲国家组织等区域组织成功地运用调解、预防性外交和斡旋化解了各自区域内的暴力冲突，保护了平民，为实现保护责任的目标做出了贡献。⁸² 例如，2017 年，西非国家经济共同体和非洲联盟得到安全理事会认可的协调一致对策⁸³ 帮助了冈比亚严重的选举后危机得到管控，从而防止了可能的局势升级。

47. 非洲联盟制定了和平与安全架构以支持对暴行罪的预警和应对，⁸⁴ 该框架因非洲联盟近期任命了一位防止灭绝种族和其他大规模暴行问题特使而得到加强。《非洲联盟组织法》含三项要素，为非盟及其成员国提供应对该区域危机的手段，包括发生战争罪、灭绝种族罪和危害人类罪时的应对手段。⁸⁵

⁷³ 见 <https://yoorrookjusticecommission.org.au/>。

⁷⁴ 见 www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/aboriginal-heritage/royal-commission-aboriginal-peoples/Pages/final-report.aspx。

⁷⁵ 见 <https://sdt.sk.fi/en/home/>。

⁷⁶ 见 www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Organene/sannhets--og-forsoningskommisjonen/。

⁷⁷ 见 <https://sanningskommissionensamer.se/en/about-the-commission/>。

⁷⁸ 见 www.bak.admin.ch/bak/fr/home/sprachen-und-gesellschaft/les-yeniches-et-les-manouches-sont-une-minorite-nationale/autres-informations.html。

⁷⁹ 见 www.andesamazonfund.org/news-blog/first-of-its-kind-territory-will-safeguard-indigenous-peoples-in-isolation-in-remote-colombian-amazon/。

⁸⁰ 见 <https://digitalcommons.usf.edu/gsp/vol9/iss3/7/>。

⁸¹ 见 A/65/877-S/2011/393。

⁸² 见 www.un.org/sites/un2.un.org/files/mediation_and_dialogue_for_genocide_prevention.pdf。

⁸³ 见安全理事会第 2337(2017)号决议。

⁸⁴ 非洲联盟和平与安全理事会是非洲和平与安全架构的主要支柱，其由非洲常备军、大陆预警系统、智者小组和和平基金四个机构组成。

⁸⁵ 《非洲联盟组织法》(2000 年)，第 4(h)、4(j)和 9 条。

48. 欧洲联盟和美洲国家组织已经制定了具体的能力、手册⁸⁶和工具包，⁸⁷以积极主动和协调一致的方式协调各自区域预防和应对暴行罪的战略。
49. 欧安组织少数民族事务高级专员⁸⁸和民主制度和人权办公室⁸⁹支持各国努力制定国内战略，以促进民主、法治、人权、宽容和非歧视。这些办公室应要求开展调查和预防性外交，以应对可能导致暴力的族裔紧张局势。
50. 东盟政府间人权委员会根据东盟 2017 年通过的《关于建设和平、包容、有韧性、健康、和谐社会的预防文化宣言》⁹⁰和《关于促进妇女、和平与安全的联合声明》推动支持预防和防范暴行的行动。⁹¹
51. 东盟议员人权组织是一个由来自东南亚 8 个国家的 140 多名现任和前任议员组成的网络，倡导维护该区域最脆弱和受迫害群体的人权和基本自由，并倡导追究国际犯罪的责任。
52. 国家领导层已请求区域行为体提供支持，以防止事态升级，避免引发暴行罪。例如，非盟主导的肯尼亚调解进程(2007-2008 年)⁹²以及欧安组织在吉尔吉斯斯坦的援助和调查(2010 年)就是如此。⁹³
53. 预防灭绝种族及保护责任领域的民间社会、从业人员和专家之间的区域网络和伙伴关系，⁹⁴对于传播良好做法以及培训官员进行预警、预防、保护和打击仇恨言论至关重要。例如，亚洲太平洋保护责任中心⁹⁵帮助就保护责任建立了规范性共识，并推动其在整个区域的实施。自 2019 年以来，该中心已发布三份重要报告，衡量落实保护责任的进展并识别暴行罪的风险因素。报告的结论认为，亚太区域有效履行保护责任的力度有所提升，但许多风险因素的结构性质以及尚未解决的暴行罪遗留问题阻碍了取得重大进展。

⁸⁶ 见 www.oas.org/fpdb/press/R2P-and-the-OAS.pdf。

⁸⁷ 见 www.ceas.europa.eu/sites/default/files/eu_r2p_atrocity_prevention_toolkit.pdf。

⁸⁸ 见 www.osce.org/hcnm。

⁸⁹ 见 www.osce.org/odihr。

⁹⁰ 见 www.asean.org/wp-content/uploads/2017/11/9.-ADOPTION_12-NOV-ASCC-Endorsed-Culture-of-Prevention-Declaration_CLEAN.pdf。

⁹¹ 见 www.asean.org/wp-content/uploads/2021/01/8.-ADOPTION_Joint-Statement-on-Promoting-Women-Peace-and-Security-in-ASEANACWC-Endorsed_rev2.pdf。

⁹² 见 www.globalr2p.org/wp-content/uploads/2020/07/Kenya_OccasionalPaper_Web.pdf。

⁹³ 见 www.oscepa.org/en/news-a-media/press-releases/press-2010/pa-special-representative-kiljunen-organizing-international-investigation-into-recent-violence-in-kyrgyzstan。

⁹⁴ 见 [www.auschwitzinstitute.org/programs/latin-american-network-for-genocide-and-mass-atrocity-prevention#:~:text=Latin%20American%20Program,policy%20development%20in%20this%20field;https://r2pasiapacific.org/APPAP#:~:text=The%20Asia%20Pacific%20Partnership%20for,to%20Protect%20\(R2P\)%20principle](http://www.auschwitzinstitute.org/programs/latin-american-network-for-genocide-and-mass-atrocity-prevention#:~:text=Latin%20American%20Program,policy%20development%20in%20this%20field;https://r2pasiapacific.org/APPAP#:~:text=The%20Asia%20Pacific%20Partnership%20for,to%20Protect%20(R2P)%20principle) 和 www.facebook.com/r2pwestafrica/。

⁹⁵ 见 <https://r2pasiapacific.org/r2p-and-atrocity-prevention-asia-and-pacific>。

C. 会员国通过多边机构推进保护责任

54. 日益加剧的两极分化以及对现有国际规范和标准的系统性攻击威胁着全球对多边主义的承诺。为此，众多会员国已创造性地动员起来，通过创新且相互促进的机制途径，推进预防、国际问责以及保护民众免遭暴行罪侵害等方面。

55. 保护责任之友小组的 56 个联合国会员国一直率先在联合国努力倡导推进保护责任。该小组在大会、安全理事会和人权理事会提出决议并发表联合声明。保护责任之友小组的共同主席定期与安全理事会轮值主席国举行会议，探讨加大力度预防和应对暴行罪的战略。

56. 过去 20 年，联合国一些机关和机构通过了提及保护责任的决议，指出各国根据国际法和《宪章》承担的义务。⁹⁶ 这些决议表明了国际社会在建立协调行动的共同方针方面的进展。

57. 自 2005 年以来，会员国一直开展讨论，旨在找到根据第三支柱——作出及时果断的反应——履行保护责任的共同方针。应回顾指出的是，安全理事会第 1970(2011)和 1973(2011)号决议与保护责任相吻合，但第 1973(2011)号决议的执行却受到批评，并对随后应对暴行罪产生了负面影响。有鉴于此，巴西政府提出了“保护时的责任”概念，⁹⁷ 旨在建设性地强调在履行保护责任时需要更加明确和责任到位。这一概念为进一步开展讨论以加强根据第三支柱履行保护责任奠定了重要基础。

58. 会员国已推出若干举措，以应对安全理事会的否决权或可能的不作为对风险局势的影响，例如 1950 年 11 月大会通过的题为“联合一致共策和平”的决议；⁹⁸ 近期的例子则有“加强问责制、一致性和透明度国家集团”行为守则⁹⁹ 以及关于在发生大规模暴行的情况下限制否决权的倡议。¹⁰⁰ 安全理事会在巴勒斯坦被占领土和乌克兰的冲突局势问题上出现行使否决权的情况后，会员国呼吁大会召开紧急特别会议以应对这些局势。¹⁰¹ 2022 年，大会通过了一项决议，¹⁰² 要求大会主席在安全理事会一个或多个常任理事国行使否决权后十天内召开正

⁹⁶ 联合国其他机构的决议，另见 www.un.org/en/genocide-prevention/responsibility-protect/key-documents#collapseThree。

⁹⁷ 见 A/66/551-S/2011/701。

⁹⁸ 大会第 377(V)号决议。

⁹⁹ 见 A/70/621-S/2015/978 和 www.globalr2p.org/resources/list-of-signatories-to-the-act-code-of-conduct/。

¹⁰⁰ 见 [www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/france-and-the-united-nations/france-and-the-united-nations-security-council/why-france-wishes-to-regulate-use-of-the-veto-in-the-united-nations-security-65315/](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/france-and-the-united-nations/france-and-the-united-nations/france-and-the-united-nations-security-council/why-france-wishes-to-regulate-use-of-the-veto-in-the-united-nations-security-65315/)。

¹⁰¹ 大会第 377(V)号决议。

¹⁰² 大会第 76/262 号决议。

式会议，就有关局势进行辩论。这些举措表明大会坚定致力于保护规范和标准，加强安全理事会的工作方法和效力，特别是在指控出现严重暴行罪的情况下。

59. 在过去 20 年中，会员国在确保问责和支持人权机制和文书方面表现出不凡、持续的决心，¹⁰³ 这些机制和文书包括普遍定期审议、人权理事会特别程序、实况调查团、调查委员会和调查团。这些机制监测局势，查明正在发生或可能发生的暴行的事实，并发出预警，促使国际社会及早采取行动。负责国别局势特使和专题问题特使通过提请关注具体风险和需求并协助业务支助，支持预防行动和保护工作。¹⁰⁴

60. 自 2005 年以来，处理暴行罪责任问题的国际法院和司法机制，包括行使普遍管辖权的国内法院的数量都有所增加。¹⁰⁵ 会员国表示愿意通过更广泛的机构途径和援引国际法来保护民众免遭暴行罪的侵害。已有四起与《防止及惩治灭绝种族罪公约》相关的案件提交国际法院。¹⁰⁶ 此外，国际刑事法院正在调查 15 起涉及战争罪和危害人类罪指控的案件。

61. 制定一项具有法律约束力的关于防止及惩治危害人类罪的文书的工作已取得进展。大会决定于 2028 年和 2029 年召开联合国防止及惩治危害人类罪问题全权代表会议。¹⁰⁷

D. 在整个联合国系统更深入地整合保护责任

62. 进行预防以保护民众免遭严重国际罪行侵害，这需要整个系统的努力。防止灭绝种族罪行¹⁰⁸ 和保护责任办公室¹⁰⁹ 就可能导致暴行罪的局势提供预警和建议。该办公室与整个联合国系统、会员国、区域机构和民间社会组织合作。它开发了“暴行罪分析框架”等¹¹⁰ 用于预警和暴行风险识别的关键工具，并不定期向安全理事会通报情况。¹¹¹ 此外，秘书长防止灭绝种族问题特别顾问担任

¹⁰³ 见 www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms; www.globalr2p.org/resources/un-general-assembly-resolutions-referencing-r2p-2/; www.globalr2p.org/wp-content/uploads/2023/10/HRC-Resolutions-R2P-5-April-2024.pdf。

¹⁰⁴ 见 www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/co-is。

¹⁰⁵ 见 <https://ujim.trialinternational.org/>。

¹⁰⁶ 《冈比亚诉缅甸》(2019 年);《苏丹诉阿拉伯联合酋长国》(2025 年);《南非诉以色列》(2023 年);《乌克兰诉俄罗斯联邦》(2022 年)。

¹⁰⁷ 大会第 79/122 号决议。

¹⁰⁸ 见 S/2004/567。

¹⁰⁹ 见 S/2007/721。

¹¹⁰ 见 www.un.org/en/genocideprevention/documents/about-us/Doc.3_Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf。

¹¹¹ 见 https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Briefing_Security_Council_Special_Adviser_Prevention_Genocide_Sudan_21_May_2024.pdf 和 www.un.org/en/genocide-prevention/media-resources/publications。

《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》的执行协调人，此项执行工作对于防止灭绝种族罪和其他暴行罪至关重要。

63. 近几十年来，整个联合国系统在发展预警系统以及预防和保护机构能力方面取得了重大进展。主要成就包括维持和平行动改革、¹¹²自 2005 年以来建立联合国建设和平架构、联合国调解、预防外交和预警能力的扩展。联合国一直努力增强国家在灾害、冲突和脆弱性背景下的预警和预防能力。¹¹³

64. 发展和规范各专题领域的预防和保护工作，包括儿童与武装冲突、¹¹⁴保护平民、¹¹⁵妇女与和平与安全、¹¹⁶与冲突有关的性暴力、¹¹⁷暴力侵害儿童¹¹⁸以及青年与和平与安全¹¹⁹等专题领域，或可有助于拓展对保护责任的理解和落实。迄今已有 16 个联合国维和行动以保护平民为授权开展工作，¹²⁰响应冲突和冲突后实现稳定局势中受影响社区，特别是基于身份认同的社区的保护需求。¹²¹

65. 负责危机应对和人道主义援助的联合国实体在履行各自职责的同时，也可以通过实地工作帮助保护弱势群体。有必要评估包括暴行罪风险在内的多维风险，¹²²并进一步在整个联合国系统内就保护工作(包括预防工作)达成共识，推动实践，这在联合国保护议程中得到确认。¹²³

66. 2025 年联合国建设和平架构审查也可能为整个联合国系统深化合作、整合预防暴行能力(包括旨在保持和平的政府间能力和实地能力)提供独特的机遇。将预防暴行的视角纳入现有方案和战略可增强整个系统进行预防以保护民众免遭暴行犯罪的能力。

¹¹² 见 <https://reform.un.org/content/peace-and-security-reform-0>。

¹¹³ 例如，<https://dppa.un.org/en/peace-and-development-advisors-joint-undp-dppa-programme-building-national-capacities-conflict>。

¹¹⁴ 安全理事会第 1261(1999)号决议。

¹¹⁵ 安全理事会第 1265(1999)号决议。

¹¹⁶ 安全理事会第 1325(2000)号决议。

¹¹⁷ 安全理事会第 1820(2008)号决议。

¹¹⁸ 大会第 62/141 号决议。

¹¹⁹ 安全理事会第 2250(2015)号决议。

¹²⁰ 见 <https://peacekeeping.un.org/en/protection-of-civilians-mandate>。

¹²¹ 见 https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2023_protection_of_civilians_policy.pdf。

¹²² 联合国，“联合国保护议程：加强联合国系统通过人权保护民众的能力”，2024 年 2 月，第 18 页。

¹²³ 同上。

67. 经济及社会理事会于 2023 年举办了以“防止灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的社会经济措施”为主题的特别会议，这是加强履行保护责任的另一项有希望的举措。¹²⁴

四. 保护责任：2005-2025 年期间的概念发展

68. 过去 20 年，会员国与民间社会、独立学者和专家就保护责任的概念发展生成了大量研究成果，做了大量分析。

69. 秘书长年度报告以及会员国在大会关于保护责任的年度对话期间所做贡献是这一时期保护责任概念发展和实施的主要载体。

70. 秘书长在其于 2009 年发布的首次报告¹²⁵中提出了履行保护责任的三大支柱战略，在后续各次报告中对该战略提供了详细指南，分别侧重于预警和评估；¹²⁶区域和次区域安排在履行保护责任中的作用；¹²⁷根据《宪章》第六、七、八章作出及时果断的反应；¹²⁸国家责任和预防；¹²⁹国际援助和保护责任；¹³⁰预警；¹³¹动员集体行动；¹³²履行保护责任所必需的核心要素。¹³³

71. 秘书长近期的报告涉及相互交叉的专题领域，包括问责和人权、¹³⁴妇女、¹³⁵儿童和青年、¹³⁶可持续发展、¹³⁷预防方面的经验教训、¹³⁸反思如何将预防暴行和保护作为一项持续工作来开展。¹³⁹

¹²⁴ 见 <https://ecosoc.un.org/en/events/2023/ecosoc-special-meeting>。

¹²⁵ 见 A/63/677。

¹²⁶ 见 A/64/864。

¹²⁷ 见 A/65/877-S/2011/393。

¹²⁸ 见 A/66/874-S/2012/578 和 www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text。

¹²⁹ 见 A/67/929-S/2013/399。

¹³⁰ 见 A/68/947-S/2014/449。

¹³¹ 见 A/72/884-S/2018/525。

¹³² 见 A/70/999-S/2016/620。

¹³³ 见 A/69/981-S/2015/500。

¹³⁴ 见 A/71/1016-S/2017/556。

¹³⁵ 见 A/74/964-S/2020/501。

¹³⁶ 见 A/76/844-S/2022/428。

¹³⁷ 见 A/77/910-S/2023/409。

¹³⁸ 见 A/73/898-S/2019/463。

¹³⁹ 见 A/78/901-S/2024/434。

72. 从 20 年的概念发展和实施中可得出结论：当预警、预防和保护完全融入国家和区域层面的公共政策议程时，有效预防和保护不仅可能，而且可以成功和可持续。

73. 不过，为了提高成效，需要新的伙伴关系模式和工作方法。自主性和连续性很重要，涉及通过参与式的协同努力制定国家主导的政策和战略，以期建立和加强会员国对三大支柱的包容性共识，并使会员国能够及时有效地做出决策，防止暴行罪的发生并保护民众。

74. 自 2005 年以来在概念和实践上都取得了长足进步。尽管国际形势恶化，但保护责任的根本信念依然坚定不移，上述努力正是明证。不过，必须找到新的途径和创新方法来兑现“永不重演”的承诺。

五. 结论和今后步骤

75. 20 年来，保护责任在复杂多重危机背景下提供了切实可行的行动框架，为各国履行主权责任和义务提供了有益的指南。保护责任依据的是各国根据《宪章》对责任的共同理解。然而，面对全球新出现的负面趋势，我们需要再度努力，将过去 20 年积累的概念和经验知识转化为能有效预防暴行罪和保护民众的战略。数字技术有可能增强预测和应对暴行罪的能力，但仍需要进一步合作，按照《全球数字契约》中的商定原则并依照保护责任管理这些技术。

76. 如今已呈现出三个可能的主要行动领域。首先，应更加重视在国家层面建立常设预防机制。其次，区域协商将有助于分享经验教训，加强国家与区域实体之间的关系。第三，应探索制定在国内、区域和多边层面履行保护责任的战略和技术指南。

77. 秘书长保护责任问题特别顾问将与会员国和其他利益攸关方合作，逐一审议上述领域。我鼓励会员国与特别顾问就此开展合作。

78. 我还邀请会员国参加大会关于保护责任的年度辩论，分享它们在落实前十六次保护责任报告所提建议的经验，¹⁴⁰ 并继续落实这些建议。

79. 保护责任是会员国对防止暴行罪和保护民众的共同承诺，同时承认全球福祉与我们中最脆弱群体的福祉密不可分。

80. 过去 20 年，履行这一承诺的意愿和能力一直是衡量国际社会应对暴行罪的成败标准。保护责任仍然是国际社会在这一共同努力中的前行之路。为此，我呼吁所有会员国加强和提升各自及共同的预防暴行罪和保护境内民众的努力。

¹⁴⁰ 见 www.un.org/en/genocide-prevention/responsibility-protect/20anniversary。