



大会

安全理事会

第六十七届会议

第六十八年

议程项目 14 和 113

联合国经济、社会及有关领域各次主要会议
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

保护责任问题：国家责任与预防

秘书长的报告

一. 导言和任务规定

1. 自 2005 年世界首脑会议通过保护责任的概念以来，国际社会在发展这一概念及其实施方面取得进展。¹ 2009 年，大会在第 63/308 号决议中同意继续审议这一概念。自那时以来，我已经提出数份年度报告，协助大会审查这一概念的不同方面及其应用。

2. 关于履行保护责任的第一份报告(A/63/677)根据世界首脑会议成果文件第 138 和第 139 段提出了实施的三大战略支柱。第一个支柱是指每个国家根据其国内和国际义务，保护其人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪(暴行罪)之害的首要责任。第二个支柱提出了国际社会同时致力于鼓励和帮助各国履行其责任。第三个支柱强调了在国家显然未能履行其职责的情况下根据联合国宪章第六章、第七章和第八章，及时果断作出反应的一系列现有工具。

3. 2010 年第二次报告侧重于早期预警、评估及保护责任(A/64/864)，并呼吁针对每一种局势不断变化的需求及早着手处理。2011 年第三次报告审议了区域和次区域安排对履行保护责任的作用(A/65/877-S/2011/393)。注重及时果断反应的

¹ 第 60/1 号决议。



2012 年第四份报告 (A/66/874-S/2012/578) 评估了所采用的、以《宪章》为基础的工具和可利用的伙伴关系，以及负责任地进行保护的方式。

4. 通过防止暴行罪来推动保护的责任，这是我的五年行动议程中的一个关键要素。最近的事件，包括在阿拉伯叙利亚共和国的事件，突出表明及早采取行动防止暴行罪的至关重要以及预防行动失败所造成的可怕后果。

5. 世界首脑会议成果文件的第 138 和 139 段的核心在于会员国确认他们的首要责任是保护其人民。这一责任意味着通过适当、必要的手段，预防这类罪行的发生，包括预防煽动这类犯罪。“居民”在这里不仅是指公民或平民，而是指国家边界内的所有人群。

6. 这一保护责任符合对所有国家都具有约束力的国际人权法、人道主义法和难民法规定的现有义务。各国义务积极防止灭绝种族罪行是灭绝种族罪公约第 1 条的规定。《日内瓦四公约》共同第 1 条规定，缔约国有义务在任何情况下确保尊重国际人道主义法。

7. 除道义和法律义务外，历史经验已经表明，建立对暴行罪具有应对能力的社会，可以加强国家主权并增强和平与稳定的前景。提高应对能力意味着制定适当法律框架和建立合法的国家结构和机构，这种结构和机构应当尊重国际人权法和整体法治，而且有能力在紧张局势升级之前予以解决并化解其根源。这意味着建设一个接受和重视多样性的社会，让不同社区和平共存。

8. 这一报告的重点在于各国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及其煽动活动，报告评估了肇因及违法行为的起因和发展，并审查了各国防止这些暴行罪可以采取各种结构措施和行动措施。报告根据各会员国所采取的举措提出一些事例，并确定了防止暴行可能采取的其他方法。

二. 方法

9. 为征求会员国和其他主要伙伴对于本报告的意见，我的保护责任问题特别顾问进行一次协商。2013 年 3 月 11 日发出的普通照会邀请所有会员国以及区域和次区域组织，就其为加强国家预防能力的现有措施、执行这些措施的挑战和预防性做法实例提出意见，同时也邀请非政府组织提出意见。截至 2013 年 5 月 16 日，秘书处已收到 27 个会员国、一个区域组织和 27 个民间社会组织的书面意见。

10. 除书面意见外，秘书处在 2013 年 4 月同来自非洲、亚洲、欧洲、拉丁美洲和加勒比区域集团的 120 多个会员国在纽约举行会议，进行了协商。此外，斯洛文尼亚在卢布尔雅那举办一次协商会议，有 31 个欧洲成员国参加会议。协商和书面意见均已纳入本报告内容。

11. 本报告所收纳的例子显示了各区域会员国所采取可能有助于应对残暴犯罪风险因素和增强国家应对能力的措施，即使采取措施并未以此为具体目标。其中一些例子是通过协商进程收集的，其他一些则是通过案头研究得到的。这些例子并不是为了对进展情况作出评估，也不是要反映出所有相关举措。尽管如此，这些例子说明已经采用的一些政策备选办法。

三. 风险因素

12. 应该承认，在涉及武装冲突的风险因素和各种暴行的风险因素之间存在着一一定的相互重叠。在武装冲突中，特别是国内武装冲突中，发生暴行的可能性更大。武装冲突本身就是造成暴行的一种风险，而暴行罪也可以增加武装冲突的风险。并非所有武装冲突都会产生暴行，也不是所有暴行都发生武装冲突情况下。不同之处在于暴行罪是蓄意针对具体群体、社区或群体的，包括受日内瓦公约保护的人员，而且有时则包括社区之间反应和再反应的循环。

13. 结果，虽然预防冲突和预防暴行密切相关，但这两者却不是同义词，在制定预防暴行措施时应牢记这一点。只注重预防冲突的话，就会忽视武装冲突之外所发生，或不一定与武装冲突有关的暴行罪。

14. 灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪就具体禁止的行为²以及相关危险因素而言，有众多共同点。但是也仍然有着重大差别。就灭绝种族罪而言，这一差别在于施暴者的意图是“全部或部分摧毁”一个民族、族裔、种族或宗教群体。犯下战争罪行只能是在武装冲突中或占领的情况下。战争罪可包括针对并非军事目标的民用基础设施和不再积极参与敌对行动者，以及使用国际法所禁止的武器。危害人类罪的特点是有计划或大规模的严重侵犯人权行为。战争罪、族裔清洗和危害人类罪可能在同一事件过程中发生，或者可能发生在其他暴行之前。

15. 历史已经表明，这些残暴犯罪都是一个进程，而不是单一事件。没有任何单一起因或一类起因。相反，加大暴行罪的风险有多方面因素。这些因素大多反映在我的防止种族灭绝问题特别顾问为评估灭绝种族罪行风险而制订的分析框架中。³ 将提出的关于灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪风险因素的框架将补充这一工具。

16. 风险因素的存在不会直接或不可避免地导致暴行罪。社会上没有暴行罪是因为一个特定社会内在的应对能力，或者仅仅是因为不存在一个触发或推动因素。

² 《防止和惩治灭绝种族罪公约》和《国际刑事法院罗马规约》均列出这种行为。所有这些与保护责任有关的行为构成习惯国际法所禁止的犯罪和侵害行为，这是对所有国家都具有约束力，而不论其条约义务如何。族裔清洗虽未被定为国际刑事法下的明确罪行，却往往是灭绝种族罪、战争罪或危害人类罪等一系列行为的综合结果。

³ 分析框架以联合国六种正式语文提供，见 <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/>。

虽然在特定风险因素的存在与暴行的发生之间不可能看到一种直接的因果关系，但在没有这些风险因素的情况下很少出现这些犯罪。

17. 首先，面临种族灭绝风险的国家，并在一定程度上，面临其他暴行罪的国家，通常都有过针对某一特定群体或居民，基于族裔、种族或宗教背景基础的歧视或其他侵犯人权的问题。如果未能通过追究个人刑事责任、赔偿、真相调查与和解以及安全和司法部门的全面改革措施，充分解决过去的暴行罪问题，这种危险因素则尤其无法忽视。

18. 种族灭绝是一种基于身份的极端犯罪形式。无论是真实身份，还是社会构成的身份，都会受到精英的操控，包括作为一种蓄意谋取个人或政治利益的策略，并可用于加剧社会分化。基于身份的冲突可能植根于民族、族裔、种族或宗教群体之间的差异，无论是真实或感知的差异。导致群体之间冲突的并不是差异本身，但基于此种差异的歧视造成了获取资源机会的不平等，和被排斥于决策过程之外，并导致经济、社会、文化、公民和政治权利的剥夺。

19. 政治歧视是指对一个特定群体的歧视模式具有重要因素。歧视可以是公开或隐蔽的，并可采取许多不同形式。歧视是指剥夺参与和代表权、言论自由、表达意见和结社等基本政治权利。政治歧视可体现在人口群体在国家立法机构、安全部门和司法机构的代表人数不足或被排斥在外。社会歧视包括各种措施，例如剥夺国籍或信奉某一宗教或信仰的权利、强制身份证明和针对某一群体成员在诸如婚姻或教育等基本权利上的限制。经济上的歧视模式显而易见，各社区之间在社会经济方面有着很大差距。经济上的歧视包括经济机会、土地和其他资源、就业、粮食、住房或保健方面的不平等。性别歧视和不平等现象增加了性暴力和基于性别的暴力的潜在危险，这种暴力在某些情况下有可能构成种族灭绝、战争罪行和危害人类罪行。性别歧视的具体做法包括妇女人身安全和地位方面基本权利的剥夺和保护不足、强制节育，和不能平等地获得服务和财产。

20. 此类歧视造成群体之间不合，但从预防暴行的角度看，如果歧视源于蓄意排斥模式则其令人担忧。持续歧视会造成社会内部的分裂，这将导致实际群体暴力，或成为暴力的缘由。如果没有群体层面的歧视，即使深层次的不满情绪也不大可能转变为导致暴行的虐待行为模式。伴随歧视的往往是针对整个社区或社区成员的暴力和进一步侵犯人权的的行为，例如任意拘留、强迫失踪、酷刑、杀人。

21. 其次，行动者打击一个群体的根本动机——不论是政治、经济、军事或宗教性质——都是导致暴行的额外风险因素。这种动机常常表现为通过排他观念和确定身份的方式，以“我们”和“他们”作出划分，以强调差异。通过仇恨言论或对目标群体的宣传运动可以加大这些差异，并指出他们不够忠诚、构成安全或经济威胁，或低人一等，以作为敌视这一群体的依据。一个国家是否为其敌视某一部分人口的行动提出公开理由也是一项风险指标。

22. 第三, 暴行罪的风险往往与武装团体或民兵的存在及其犯下暴行的能力相关联。武装团伙或民兵可能与国家或与某一部分特定人口结盟。所涉风险包括连同小武器在内的军火扩散以及武装团体资助其行动的能力, 通过开采自然资源或其他跨国犯罪。在一个越来越不稳定或冲突的局势中, 再加上没有任何威慑因素, 一旦获得被禁武器就会进一步提高暴行的风险。

23. 第四, 暴行罪的风险可能取决于便于犯下这些罪行的具体情况, 例如可能导致大规模暴力行为或犯下暴行罪的长期计划或政策的任何发展趋势。这可以包括突然或逐步加强军事或安全机构, 建立民兵团体或为其提供更多支助, 试图减少或消除安全机构内部的多样性, 煽动部分人口采取行动, 通过立法限制权利和自由, 或实行紧急状态或非常安全法。

24. 第五, 政府如果没有防止这些灭绝种族罪和其他暴行罪的能力, 而且没有设立有保护民众的组织机构, 可能会增加此类犯罪的风险。风险因素包括: 独裁政权或剥夺有效参与公共事务权利、限制民间社会的政权; 薄弱的人权保护立法以及薄弱的司法系统、国家人权机构和安全部门。这些机构或其缺乏或没有公信力是构成风险的一个重要因素。在法治薄弱或受到压制的情况下, 这些机构不能正常运作, 而民众则得不到保护。在这种情况下, 歧视和用来实施歧视的暴力很可能会逍遥法外。有罪不罚现象不仅削弱人权保护, 还会为暴力升级创造条件。

25. 第六, 暴行罪的风险因素包括采取按照例如国际刑事法院罗马规约第 6、7 和 8 条可能构成灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪要素的行为。这可以包括诸如杀戮行为; 强迫失踪; 劫持人质; 酷刑或其他不人道的待遇; 强奸和其他形式的性暴力; 招募儿童和其他强迫征兵; 强迫流离失所和任意驱逐; 使用被禁武器和弹药; 攻击民用基础设施而不是军事目标或对人道主义工作人员的袭击。此外, 旨在防止生育的计划以及强迫转移儿童等作法均可构成灭绝种族罪或危害人类罪的要素。

26. 具体涉及种族灭绝的行为包括不太明显的打击受保护群体, 如蓄意剥夺该群体赖以生存而其他人则可享有的所需资源。蓄意全部或局部消灭的证据也是与灭绝种族罪有关的一个关键风险因素。意图可能难以确定, 但可以在宣传或煽动仇恨的言论或在国家政策中体现出来。敌对意图可以表现为广泛的歧视性做法, 乃至针对特定的群体的严重侵犯人权的的行为。根据针对某一特定群体的广泛或有系统的行为以及这种行为的严重程度和规模和所使用的武器类型, 也可以推断出敌对意图。

27. 这些风险可以会由于触发或驱动创造了一个宽松环境或危及到紧张局势快速升级而更加复杂化。触发因素可包括政府违宪更迭; 某一邻国事态的蔓延, 包括武装敌对行动或大规模流离失所; 内部动乱或不稳定; 标志性人物遭到暗杀; 或安全部队离开一个地区后的安全真空。在一些情况下, 诸如选举的政治权力之

争可能引发危机，特别是如果党派是按照身份划分的，且人们对选举进程的透明度提出质疑、或选举被武断推迟或取消。这种政治权力争斗会因经济不稳定或自然灾害等危机的同时出现而进一步加剧。在歧视和群体间紧张关系的背景下，围绕政治权力或必要资源的争夺会变成群体之间的生存斗争，以致双方都将对方视为一种威胁。

28. 防止暴行罪的最大挑战通常是在武装冲突局势中。然而，这并没有削弱国家在防止暴行罪上的责任，也不能成为不采取行动的借口。各国必须继续适用有关国际准则，并尽其所能保护其人民。如果不能确保安全部队接受遵守国际人道主义法和人权法的培训，就会增加战争罪和其他暴行的风险。新出现的违反国际人道主义法和人权法的格局表明了今后出现暴行的风险。武装部队人员、非正规部队、民兵以及武装叛乱分子或其他非国家行为者侵犯人权之后不能绳之以法，也会加剧未来出现暴行的风险。没有依照国际人道主义法和人权法制定的接战规则，特别是如果不能有效禁止和防止袭击平民和平民财产、或过度使用或滥用武力，都会增加战争罪的风险。

29. 本报告中所提出的风险已在不同程度上反映在世界上所有地区的暴行之中。任何国家都不能自以为可免受暴行的风险。虽然风险程度不同，而且许多国家已设立可确保他们能够处理内部风险和压力的结构，必须将保护的责任视为一种国家和国际责任。

四. 防止暴行的各种政策选择

30. 各种风险因素表明，暴行罪有一个过程，而非一夜之间发生的孤立事件。大屠杀并非源自毒气室而卢旺达的灭绝种族行为并非始于在教堂进行的屠杀。这些灭绝种族始于仇恨言论、歧视和边缘化。在阿根廷，1976年至1983年执政的军事政权找出其认为的政治对手是实施构成暴行罪的大规模任意拘留、强迫失踪、酷刑及其他行径的前奏。虽然这些进程各有千秋，但每个进程都有意或无意地采取了一些步骤，助长了这些罪行的实施。滋生这些罪行的环境并非在一夜之间形成，其进程可持续几年或几十年。可从很多切入点采取行动以制止上述进程并防止暴行罪。无论风险因素在特定情况下如何构成，各国为消除这些风险因素所采取的行动，包括在合作伙伴支持下的行动，可以减少风险的根源并建立渡过艰难时期的复原力。

31. 早期预防行动可消除影响国家防止暴行罪能力的结构性和执行性因素。结构性政策选择的目的是建立复原力环境，解决暴行罪根源、消除不满情绪的核心起因并建设有助于阻止实施这些罪行或成功渡过动荡时期的国家结构。行动措施可包括采取周密行动以缓解紧张局势，阻止即将发生或正在进行的犯罪行为，确保对所犯罪行实施问责并防止进一步的暴力行为。行动措施还包括设立预警、评估和应对机制。

32. 必须认识到灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪对男子和妇女、男孩和女孩的影响有所不同。安全理事会关于妇女、和平与安全问题的第 1325(2000)、1820(2008)、1888(2009)、1889(2009)和 1960(2010)号决议申明,必须打击将性暴力作为战争方式的做法,而且必须保证妇女充分和平等地参与决策与和平进程。安全理事会关于儿童与武装冲突问题的第 1612(2005)、1698(2006)、1998(2011)、1882(2009)和 2068(2012)号决议除其他外概述了打击侵害儿童的各种具体罪行的手段。这些决议所述原则可纳入防止暴行战略。

33. 在防止暴行方面没有“一刀切”的做法。本报告所述的各种政策选择可根据各国情况进行调整。有些政策选择与伙伴合作实施时最为有效,这些伙伴包括联合国、会员国、区域或次区域机制安排或民间社会。

34. 以下几段将着重指出有助于减少暴行罪风险的结构性和行动性措施,并且概述会员国执行政策选择的一些最新实例。虽然在执行中有时遭遇挑战,但这些实例提供了在不同情况下采用各种措施的思路。

建设国家复原力

35. 宪法保护,如果得以维持,有助于创建无歧视社会。宪政安排可成为应对各种国家关切问题的工具,并可保证对基本人权进行保护。宪法可承认国家的多样性并对不同人群给予明确保护,包括文化、种族或宗教少数群体。宪法还可确保通过下放权力来实现对多样性的政治认可,其方式包括建立地区议会以保证国家治理中的地区参与,以及为地区行政当局分配有意义的角色。宪法可规定国家的行政机构、公务员系统、司法机构和安全部队构成的多样性。尽管没有完美的多样性管理模式,宪政安排可以成为消除政治紧张局势的手段,包括那些涉及领土或身份问题的紧张状况。

36. 世界各地都有此类宪法保护的实例。例如,植根于加拿大宪法的《加拿大权利和自由宪章》申明,加拿大的每个人都被视为平等——不分种族、宗教、民族或族裔血统、肤色、性别、年龄、身体或精神残疾。各法院确认,这项条款保障《宪章》未具体规定的其他特性之间的平等。在克罗地亚,《关于少数民族权利的宪法文件》为确保少数群体在地方、国家和区域各级政治、行政和司法机构中的代表权铺平了道路。在南非,宪法确认习惯法与人权原则具有一致性,从而支持了对不同文化、语言、宗教和传统的社区给予全面权利保护的制度。虽然在执行中可能面临挑战,但这些宪法均确认其社会的多样性并提供有利于建设性地管理多样性的保护措施。

37. 大多数国家政府通过某种形式民主选举进程寻求合法性。当选举符合自由、公正和尊重人权的国际标准并获得民众支持时,这些选举可以为政府提供合法性。当各阶层人民都有机会通过包容和公平的选举进程参与公共生活时,他们就不太可能诉诸暴力来解决分歧或表达意见。选举进程有助于通过公开对话、建设

性辩论及根据商定规则选择领导人来管理社会紧张关系。鼓励部族间开展政治合作的选举制度有助于预防紧张关系升级为暴行罪。选举管理机构在确保选举进程的诚信方面发挥着重要作用，因此需要拥有必要资源来公正和有效地发挥这一作用。强健和独立的民间社会，以及各政党代表的监测，有助于确保选举的开放、透明和免受恶意影响，并保证选举的可信度被广为接受。

38. 尽管 2006 年的圭亚那大选充斥着紧张状况、恐惧和政治不确定性，但各国国家行为体在国际社会支持和推动下采取建设和平举措，有效防止了大规模暴力行为的爆发。例如，选举委员会与合作伙伴共同努力，简化选举进程，监测媒体的不实、偏颇或煽动性言论并鼓励媒体单位遵守行为守则。在尼泊尔，《临时宪法》要求各政党在选择候选人时考虑包容性原则。《制宪会议成员选举法 2064》(2007) 规定，根据上一次人口普查确定的人口比例，建立促进弱势种姓及族裔群体代表权的定额制度。尽管遭遇到一些挑战，该法令推动建立了包容性和多样性的制宪会议。

39. 权力的扩散和分享可建立政治多元化，从而促进不同利益群体的和平共处。在民主社会中，政治环境有助于创造充满活力、多党竞争的局面并保护个人成立、加入和运作政党的权利。虽然身份政治化可能是国家和平进程产生的副作用，但可以采取促进民族团结、保障不同群体的权利及限制政治领导人利用其身份排斥或排挤其他团体的方式来组建政党。为培养抵御暴行罪的能力，各政党可调节其言论和政治方案内容、鼓励宽容并尊重多样性、促进使用正面言论并避免采用歧视性语言。

40. 根据国际习惯法，各国有约束性义务将灭绝种族、战争罪和危害人类罪定为刑事罪，并调查和起诉犯罪人。确保追究侵犯人权行为及过去的暴行罪，不仅有助于预防这些行为，还可建立机构公信力。批准、采用和执行相关国际法律文书可为实施问责提供法律框架。⁴ 将国际人权和人道主义法下承担的各项义务纳入国家立法，并采取切实措施执行法律可加强上述法律框架。虽然一些国家并未一贯严格照搬国际定义，但他们已在本国立法中将灭绝种族、战争罪或危害人类罪，或将所有上述三种行为定为刑事犯罪，例如多民族玻利维亚国、葡萄牙、塞舌尔和越南。危地马拉成为首个以灭绝种族和危害人类罪名起诉其前国家元首的国家，创造了历史先例。各国还可将案件移交给国际刑事法院进行起诉。迄今为止，中非共和国、刚果民主共和国、马里和乌干达等 4 个《罗马规约》缔约国已将在其领土发生的局势移交给上述法院审理。

⁴ 这些文书包括《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《公民权利和政治权利国际公约》及其《1989 年第二项任择议定书》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《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公约》、《关于难民地位的公约》及其《1967 年议定书》、《儿童权利公约》、《国际刑事法院罗马规约》和《武器贸易条约》。

41. 国家问责机制还可确保包括安全部队在内的国家控制下工作人员不会实施构成暴行罪的行为。取消阻碍起诉对暴行罪负责的国家官员及其他个人且落后于国际标准的法定时效、大赦或豁免，有助于加强促进问责的国家法律框架。2003年，阿根廷扫清了起诉责任人的法律障碍，取消了1990年对豪尔赫·拉斐尔·维德拉政权实施暴行罪所给予的豁免。包括前总统在内的四百多人现已被判危害人类罪。

42. 在经历了暴行罪的社会，公平和包容性的过渡司法进程可防止重陷进一步的暴力行为。过渡司法举措可涵盖司法和非司法机制，包括起诉个人、赔偿、真相调查、体制改革、审查和解职等措施。这些进程通过促进说明真相并确保问责和伸张正义，以便消除紧张局势的根源。处理过去的冤情和侵害行为可促进人权、加强法治并重塑对国家的信心，从而推动和解并进而促进稳定和持久和平。遵守国际标准并采取全面办法可确保这些进程的有效性和合法性。

43. 在过渡司法进程方面，东帝汶接纳、真相与和解委员会提供了关于独立法定机构的实例。该委员会的任务是调查1974-1999年期间的事件真相并促进社区和解。该委员会的各项建议已提交总统、议会和东帝汶政府。

44. 有效的安全部门改革进程有助于控制实施暴行罪所需资源并对不当行为或虐待事件构成威慑，从而减轻暴行罪的风险。合法安全部门的特点是：接受透明、问责和民主的民间监督，包括对预算事项的监督；吸纳体现群体多样性的各级工作人员；促进军警人员的专业精神；制定改善与当地社区关系的方案；审查参与暴行罪的官员并将查明的犯罪人解职；提供关于国际人道主义和人权法及暴行罪证收集的培训；建立符合国际标准的武力和火器使用操作程序；在国家军事法规中采纳国际人道主义和人权标准，并建立内部纪律及其他问责机制，以便处理安全部队人员实施的侵害行为。如果由建立了民主机构的合法政府推出，或是在全面民主改革计划框架下开展，安全部门改革就最有可能推动减少暴行罪风险。在包括奥地利、爱沙尼亚、斯洛文尼亚在内的许多国家，对武装部队的民间监督推动了问责。

45. 鉴于经济掠夺或实际/感知的差距构成暴行罪的风险因素，可采取一系列政治、经济及社会措施，提高各群体间资源、资产、收入及机会分配方面的实际或感知的公平性，并促进总体经济发展和繁荣。促进横向平等的相关措施可包括为青年等边缘化群体提供的就业和安全网方案，以及提高透明度和公平性的财政改革。旨在减少与身份有关的腐败或偏袒等腐败行为的举措和政策可作为上述改革的补充手段。由于腐败和不公平破坏国家合法性，上述改革有助于减轻滋生不稳定的不满情绪。

46. 2008年，澳大利亚在国家一级采纳了“缩小差距”战略，力求缩小土著与非土著人口在预期寿命、儿童死亡率、早期幼儿教育、教育成就和就业等领域存在

的差距。在厄瓜多尔，宪法成为社会保护政策及推动更具包容性的经济增长的基础。国家发展计划的通过为将各社会行为体纳入发展进程，进而促进包容性和透明度铺平了道路。

47. 除这些结构性改革外，发展或加强包括立法机构在内的国家机构(这为基于法制、民主原则和价值观的善治奠定了基础)以及问责制有助于建设具备暴行罪复原能力的社会。接受人民问责的国家机构承担了保护人民的责任并具备更强的合法性。法治是复原力的主要来源之一。对人权、少数群体权利及难民和境内流离失所者权利的立法保护；独立和有效的司法制度；国家人权机构；有效、合法和接受问责的安全部队；包括多元化媒体在内的多样化和强健的民间社会都与法治问题相关，并有助于加强社会应对暴行罪相关风险的能力。在法治薄弱或面临压力时，这些国家机构正常运作能力较弱或根本没有能力运作，其人民则脆弱无助。

48. 诸如法国、卢森堡和罗马尼亚等国议院编制了关于其活动及预算执行情况的公开年度报告。在博茨瓦纳，腐败及经济犯罪执行委员会的任务是开展腐败风险评估，审查政府机构的做法与程序及为各种公共组织举行研讨会和提供咨询服务，从而防止公共机构的腐败行为。

促进和保护人权

49. 促进和保护人权的国家基础设施加强国家应对暴行罪的能力，增强其解决紧张局势根源的能力。此种基础设施应以符合国际人权法的法律框架为基础，还可以包括国家人权行动计划、人权机构和人权委员会以及致力于保护、纳入弱势群体或受排斥群体并增强其权能的人道主义机构。监察员可代表民众利益，并为此调查和处理有关管理不善或侵犯权利的投诉。

50. 人权机构在预防暴行方面可发挥关键作用。它们可促进和监测国际人权标准和国内法的执行，包括为此与联合国各条约机构、人权机制和人权理事会普遍定期审议进程以及国际和区域机制合作。已建立这些机构并使其具备必要独立性和运作资源的国家表明其致力于建设应对暴行罪的能力。

51. 经评估，截至 2012 年 5 月，各区域 101 个国家人权机构中的 69 个机构符合规定了上述机构地位和运作标准的巴黎原则。其中一个机构——阿富汗独立人权委员会，一直在调查侵犯人权案件，并对可构成暴行罪的案件进行分类。该委员会的理事机构包括民间社会组织，并在政府和民间社会之间建立起桥梁。印度尼西亚的国家人权委员会有广泛的法律权力和调查可能的侵犯人权行为的授权。2008 年，该机构又承担了防止种族歧视和族裔歧视的责任。中美洲人权监察员理事会的成员已批准发展防止灭绝种族的预警系统；该系统将设法发挥每个监察员的自主作用和调查作用，从防止灭绝种族的角度获取并分析信息。

52. 促进应对能力建设的国家机构可以不同形式出现。肯尼亚于 2008 年设立了民族团结与融合委员会，以促进和推动“不同族裔和种族背景的人之间机会平等、良好关系、和谐和平共处”，并就如何增长知识，改进团结工作的做法，消除歧视和加强善治向政府提供咨询意见。

53. 如果一个活跃、多样且强有力的民间社会得以自由、公开地运作，而不必担心遭受迫害或报复，这有助于确保领导的问责，确保尊重法治和让社会各部门参与决策进程。墨西哥于 2012 年通过一项法律建立了保护记者和人权维护者的新机制，并设立了一个政府特别咨询委员会，以便让民间社会参与落实该机制。虽然在执行方面存在挑战，人们认为该法向保护面临风险的记者和维权者的方向迈出了一步。

54. 媒体是民间社会的重要组成部分。应鼓励媒体的独立性和多元化，包括少数民族、少数种族以及宗教和族裔少数群体拥有自己媒体的权利。各国还可创建一种法律和社会环境，这种环境将支持新闻领域的专业标准和道德标准，尊重并鼓励新闻出版自由。包括荷兰（其媒体独立且多样）在内的许多国家通过宪法保障言论自由。马拉维的宪法保障新闻出版自由。尽管在获得信息方面仍存在挑战，行政当局于 2012 年 5 月废除了被认为是强制性的媒体法律，并采取措施加强媒体的作用。

55. 在尊重意见和言论自由的同时，重要的是根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和第二十条，打击任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨之主张，构成煽动歧视、敌对情绪或暴力者，同时考虑到《拉巴特宣言和行动计划》（见 A/HRC/22/17/Add.4，附录）。

采取有针对性的措施防止暴行罪

56. 各国可采取一些具体措施将防止暴行观点纳入国家行政机构的主流。上述措施包括指定防止暴行或“保护责任”协调中心或机构间机制；它们可促进将防止暴行观点纳入国家政策和战略。上述协调中心可帮助协调国家工作，以便将保护责任概念主流化并予以落实，从而促进建立适合具体国情的国家防止暴行行动计划。

57. 一些国家已经采取上述步骤。2010 年，丹麦和加纳发起了保护责任协调人倡议。此后，澳大利亚和哥斯达黎加成为组织方成员。目前，来自各区域的 28 个国家任命了保护责任国家协调人。如同任何国家倡议一样，各国从各自的角度出发设置该职能。丹麦首先任命了保护责任国家协调人，随后根据各部在落实保护责任三个支柱方面的相关性，设立了部际协调机制。在另一项倡议中，阿根廷、柬埔寨、瑞士和坦桑尼亚联合共和国自 2008 年以来组织了一系列有关防止灭绝种族问题的区域会议，其成果之一是设立了防止灭绝种族协调中心网络，促进了经验教训的交流。

58. 美利坚合众国于 2012 年设立了机构间预防暴行委员会，并在此之前对现有的能力和差距进行了彻底审查，提出了一系列目前正在执行的建议。

59. 在非洲，肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国和乌干达根据《大湖区问题国际会议议定书》，以《灭绝种族罪公约》和《国际刑事法院罗马规约》为基础成立了防止及惩治灭绝种族罪、战争罪，危害人类罪以及一切形式歧视国家委员会。该次区域机构的所有 11 个成员国均致力于设立类似的委员会。⁵ 虽然仍处于发展过程，上述各委员会可为建立或加强国家预警机制铺平道路。

60. 有具体的预防暴行重点、与政策制定挂钩的有效的预警机制有助于查明、评估和应对紧张局势的根源和危险点，或查明弱势民众。在此背景下，预警机制可使包括政府官员、政治家以及区域和次区域组织的代表在内的决策者对可能升级为暴行罪的局势保持警惕。更具体而言，这些机制有助于查明风险来源，监测事态发展，并就早期预防行动提出建议。这些机制还可系统、及时地将相关信息提供给适当的行为体，促进更好地规划和利用资源，以实施预防行动。虽然预警并非总能导致及早采取行动，但是没有预警就不可能有及时的预防行动。

61. 国家和各族群之间对话的制度化进程对于保持开放的沟通渠道和建立信任具有重要意义。各国还可以考虑制定支持早日化解紧张局势的机制。有效的国家机制将定期评估风险因素和紧张局势的根源，确定如何在紧张局势升级前予以解决。旨在缓解各族群之间的紧张关系，打击仇恨言论和煽动暴力行为的地方机制也可有助于加强民族团结。应将包括妇女团体在内的民间社会组织纳入此类机制。国家和地方行为体可利用调停、仲裁和司法解决等工具以及其他司法手段来解决争端。如果人们认为这些工具可信且尊重法治，则它们可发挥有效作用。

62. 在加纳，2011 年成立的全国和平委员会已采取措施，调解地方紧张局势，制定解决冲突的政策框架。该委员会在处理政治紧张局势，尤其是激烈竞选造成的紧张局势方面发挥了促进作用。新加坡作出各种体制安排，将宗教领袖聚集到一起建立宗教间信任，加强社区互动，以便在宗教间紧张局势升级前加以解决。

63. 教育可促进宽容，使人们更了解多样性的价值。改变青年人的行为、态度和观念有助于建立能应对暴行罪的社会。教育系统应该体现社会中的族裔、民族和文化多样性，在其政策中树立包容性的榜样，编写促进包容性和接纳的教科书。教育课程应包括有关过去的侵权行为和有关暴行罪的原因、动态发展及其后果的教育。2009 年，阿根廷启动了一个教育方案，其内容包括以强化问责制、参与和包容概念的方式开展有关大屠杀的教育。

⁵ 安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、肯尼亚、乌干达、刚果共和国、卢旺达、苏丹、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。

64. 有关过去暴行罪的纪念活动和纪念仪式也是预防行动的重要环节。柬埔寨、德国、伊拉克、巴拉圭、波兰、卢旺达及其它国家已将有关过去暴行罪的纪念活动制度化，方式是设立纪念馆或组织纪念仪式，从而促进更好地认识和了解这些罪行。卢旺达等国增强了受害者协会的权能，确保随着各国的发展，那些受这些暴行罪影响最严重的人成为国家良知的一部分。

挑战

65. 尽管在加强防止暴行的国家能力方面有一系列广泛的备选政策，会员国在履行 2005 年世界首脑会议上所做承诺方面仍面临挑战。

66. 首先，实践承诺需要政治意愿和领导力。有时，难以证明可能不会立即产生切实效果的预防行动，特别是早期预防行动的增加值。虽然此类行动最有可能拯救生命，同时与后期行动相比更经济，争议也较少，但是获得采取预防行动所需的政治支持和所需资源具有难度。

67. 第二，由于暴行罪源于一系列风险因素，判明需要在哪个阶段解决什么问题可能比较困难。预防行动可能因缺乏能力、专业知识以及对罪行起因及其动态发展或某些危险的严重性的了解而受到进一步阻碍。

68. 第三，保护责任需要国家责任，也需要国际责任。预防暴行的基础必须是各国努力建设有应对暴行罪能力的社会，以及国际社会在必要时努力协助其他国家。

建立伙伴关系，促进预防工作

69. 与联合国、其他会员国、区域或次区域组织和民间社会之间的伙伴关系可帮助各国加强在预防暴行方面开展的国家工作，克服各项挑战。伙伴关系的基础是各国对暴行预防工作行使自主权，这种伙伴关系可向会员国提供技术援助和资源，以加强国家能力。这些伙伴关系还可为加强预防暴行的区域和国际协作铺平道路。

70. 区域伙伴关系的一个典范是，18 个国家于 2012 年启动了拉丁美洲防止灭绝种族和大规模暴行网络。该联盟与民间社会伙伴和秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问和保护责任特别顾问协作，支持其成员建设防止暴行罪国家能力的各种举措。

五. 下一步行动

71. 除上文提及的各种政策选择，致力于通过预防暴行罪和履行其根据国际法承担的义务来完成其保护民众责任的会员国可考虑采取以下措施，振兴国家预防暴

行工作。可通过与联合国、其他会员国和民间社会建立伙伴关系来采取这些措施。我呼吁所有会员国：

(a) 任命一名承担预防暴行职责的高级协调人，并为其提供充足资源，或设立执行此项任务的其他国家机制；

(b) 视情况利用秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问开发的分析框架、本报告概述的风险因素和民间社会开发的工具进行一次全国风险和复原力评估。此项审查应是全系统的，包括确定弱势民众和评估复原力的现有结构。民间社会应参加审查进程；

(c) 签署、批准和执行相关的国际法律文书；⁴

(d) 与其他会员国、区域或次区域安排互动并向其提供支持，以交流经验并加强合作，促进有效利用资源；

(e) 参与同行审议进程，包括人权理事会普遍定期审议、区域同行审议进程以及监测所采取措施效力的其他备选方案；

(f) 确定并与其他会员国、区域和次区域安排或民间社会建立伙伴关系，其目的是获得技术援助和开展能力建设，交流经验教训和调动资源；

(g) 参加有关进一步推动保护责任及其落实的国际、区域和国家讨论会。

六. 结论

72. 二十世纪的残酷遗产表明了各国未能保护其民众的后果。二十一世纪开始以来，我们再次目睹各国未采取预防行动所产生的直接后果，包括科特迪瓦、刚果民主共和国、肯尼亚、斯里兰卡、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国等国的暴行罪。一旦我们了解到这些情况本可避免，就尤其感到悲哀。

73. 正如本报告所述，防止暴行罪需要各国持续不断的努力。在各国明显未能保护其民众的情况下，预防工作还需要国际社会通过援助或行动进行参与。阿拉伯叙利亚共和国令人无法忍受的苦难悲痛地提醒人们，当该国和国际社会未能先后履行此方面的责任时所产生的后果。过去两年半时间里，我们为防止阿拉伯叙利亚共和国的暴行罪所做的共同努力未取得成功，这对联合国及其会员国的地位而言仍将是一个沉重的道德负担，对那些对国际和平与安全负有首要责任的各方和那些以各种方式延续冲突的各方而言尤其如此。我敦促所有会员国为日内瓦和平会议，特别是当时达成协议的执行提供最大限度的支持。

74. 本报告所提出的并非是全新的政策方案。各国正在执行其中的许多政策，即使其目的可能不是为了预防暴行的具体目标。因此，可能不需要作出根本改变。但对现有倡议仅仅重新作出规划也不够。为使预防暴行工作行之有效，需要对风

险、脆弱性和及时应对风险及脆弱性的行动进行协调一致、全面和包容性的审查。我赞扬所有已采取措施，包括通过实施本报告所述措施来加强其预防能力的国家。

75. 我期待大会即将就本报告举行的非正式互动对话。如同先前举行的对话一样，在我们继续努力全面、均衡和持续地履行保护责任时，此次对话将为会员国提供分享观点的机会。对全世界人民而言，该是实践保护责任，把预防列为优先事项的时候了。

76. 为此，我打算就本报告所载建议的执行情况与会员国、区域及次区域组织和民间社会组织一次后续会议。此次会议将提供机会，各方可借此就某些情况下政策选择的要素和效力、良好做法和经验教训非正式地交流意见，促进伙伴关系，确定前进的步骤。我鼓励会员国向我的防止灭绝种族罪行问题特别顾问和保护责任特别顾问提供最新情况，说明执行上述建议所采取的措施。

77. 我欢迎就明年对话的重点提出建议。一种方案是更深入地审查会员国和国际社会的“第二支柱”责任，即帮助各国进行能力建设，以保护其民众免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害，协助那些在危机和冲突爆发前处于紧张状态的国家。