

ICRtoP

保护责任国际联盟

保护责任工具包



工具包的宗旨

- I. 帮助**增加**对保护责任（简称RtoP或R2P）这一规范的**认知与理解**。
- II. 支持**增强国家与地区能力**的工作，从而预防并终止灭绝种族、战争罪、反人类罪及族裔清洗等罪行。

工具包的使用

工具包包括以下三大部分内容：

- I. 综合回顾保护责任的起源与发展；
- II. 概述各利益相关者在推动保护责任这一规范发展过程中的作用；
- III. 关于这一规范的其他资料

第一部分和第三部分应作为各种研讨会或课堂讨论的基础资料，以提升对保护责任的认知，增进对保护责任的理解，可根据情况适当添加附在其后的其他材料。第二部分可根据研讨班目标受众的需求加以选择使用。

工具包的使用主体

这份工具包的主要受众是一些特定的**民间行为体**，他们希望能够增强公民社会组织、学术界、媒体、外交人员、安全部门官员及其他团体对保护责任的认知。我们也鼓励**政府、媒体、议员、学术界、宗教领袖及商务人员**使用工具包的部分内容。

目录

第一部分：理解保护责任

- 保护责任的定义
- 保护责任的必要性
- 保护责任的发展过程
- 保护责任的范畴：灭绝种族、反人类罪、战争罪和族裔清洗
- 保护责任如何在联合国中得到发展？
- 预防和终止大规模暴行的措施有哪些？
- 危机情境下的保护责任
- 对保护责任的常见误解
- 保护责任与其他国际议程

第二部分：发展保护责任：国家与区域行为主体的作用

公民社会组织

学术界

媒体

政府官员

议员

区域与次区域安排

第三部分：关于保护责任的其他资料

- 核心文件
- 其他资源和公民社会组织
- 保护责任国际联合会
- 致谢

第一部分：

理解

保护责任

保护责任的定义

保护责任（简称RtoP或R2P）是旨在预防并终止灭绝种族、战争罪、族裔清洗与反人类罪的新规范。保护责任并非法律规范，而是用于指导国家与区域安排、次区域安排及国际组织保护人民免遭此类罪行之害的政治承诺。

保护责任规定：

1. 国家承担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的**首要责任**。这一责任意味着预防此类罪行的发生，包括预防煽动这类犯罪；
2. 国际社会有**责任鼓励并帮助**各国履行这一责任；
3. 国际社会也有**责任采取适当的外交、人道主义和其他和平手段，帮助**保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害。若有关国家当局无法保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害，或事实上正是这类犯罪的实施者，国际社会也应随时准备根据《联合国宪章》，逐案处理，并与相关区域组织合作，**及时、果断地采取集体行动**。这类行动可能必须采取强制手段，包括在必要时通过联合国安理会集体使用武力。

保护责任的必要性

犹太人大屠杀、柬埔寨大屠杀和卢旺达种族大屠杀，以及发生在前南斯拉夫、东帝汶和达尔富尔地区的反人类罪行都体现了国际社会在预防此类暴行时的惨重失败。这些惨绝人寰的案件和千百万无辜生命的逝去促使人们高呼，“绝不让悲剧重演”！



图片说明：1999年，科索沃难民逃离家园。图片来源：联合国与联合国难民署图片；摄影/R LeMoyné。

纵观20世纪90年代，针对是支持用于保护人民的干预权（例如人道主义干涉）还是应坚持认为《联合国宪章》所承认的国家主权禁止对任何内部事务进行干预，这两种观点的支持者展开了长期争论。在卢旺达惨案中，国际社会未能采取措施保护卢旺达人民免受暴虐罪行之害；而在科索沃战争中，北约却在未得到安理会授权的情况下发动军事行动终止人道主义灾害。国际社会的不同反应与平民利益密切相关，也使人们认识到，国际社会亟需就何时以及如何采取行动预防和终止大规模暴行达成共识，引领人们改变观点，认识到不仅仅是国家安全，社会和个人的安全也必须成为国家政策和国际政策的重要考虑。有鉴于此，当时的联合国秘书长科菲·安南在1999年和2000年的联大讲话中，要求各成员国协调国家主权原则和国际社会保护人民免受大规模人权侵犯的责任之间的关系。



联合国总部“大屠杀期间的儿童”展览。图片来源：联合国图片；摄影/JC McIwaine。

非洲联盟从“不干涉”走向“不漠视”

2000年，非洲国家组成非洲联盟（简称AU），并立即在非盟的奠基性文件《非洲联盟宪章》中记录了与“保护责任”相呼应的原则。宪章中规定的原则体现了非盟在政策上的重大转变，从作为非洲统一组织时一直奉行的对他国事务“不干涉”政策转向了“不漠视”政策。

非盟强调，应使保护人民成为一种集体责任，这一点可以从《非洲联盟宪章》的以下条款得以体现：

- 第3(b)条表明，非盟的核心宗旨之一在于“维护成员国的主权、领土的完整与独立”。
- 第4(h)条规定，“在危急情况下，包括出现灭绝种族、战争罪和反人类罪等罪行时，非洲联盟有权根据非盟首脑会议的决定干涉成员国事务。”
- 第4(j)条指出，成员国有权要求非洲联盟进行干预来恢复成员国的和平与安全。

而且，非盟并未规定在干预人民遭遇危险的情况时必须得到成员国的同意。与此相反，非洲统一组织的行动是建立在达成共识的基础上。重要的是，非盟认为，未得到当事国同意的军事干预必须是所有和平手段都无法解决问题时才能采取的最后手段。这点更是与保护责任的原则相一致。



冈比亚的非盟峰会。图片来源：联合国图片；摄影/Mark Garten

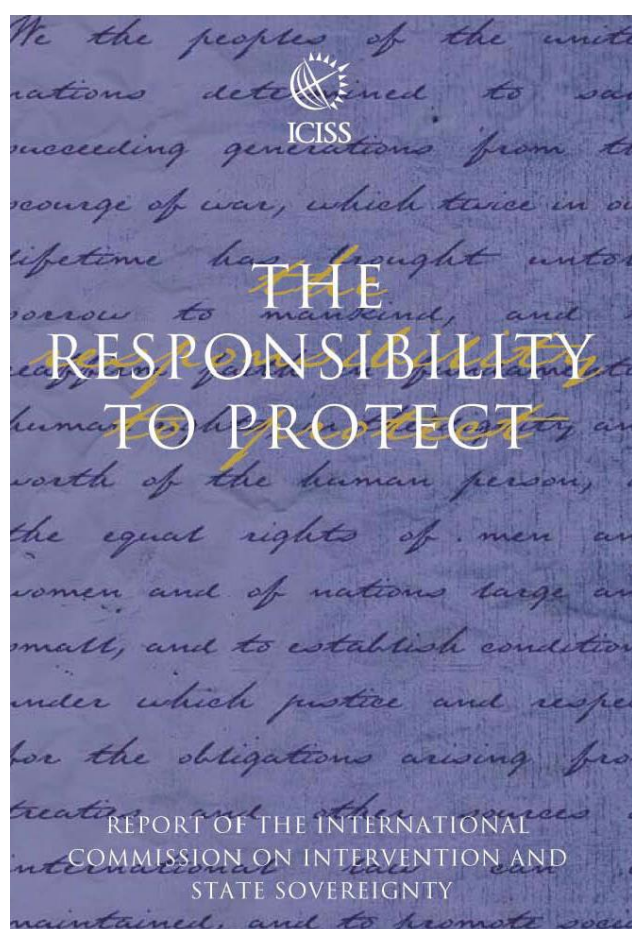
干预和国家主权国际委员会报告首创保护责任这一术语

2001年，加拿大政府力图回应科菲·安南的呼吁，成立了国际专家小组即**干预和国家主权国际委员会**（ICISS）。在与各国政府、非政府组织、政府间组织、大学和智库进行多次磋商之后，委员会于2001年12月提交了名为《**保护的责任**》的报告。

基于弗朗西斯·登博士及其在布鲁金斯学会的同事关于“**主权的责任**”这一概念的论著，委员会提出了一个问题，即**国家主权**——这一国际法的根本原则——在什么时候**必须让步于对抗严重破坏人道主义法与国际法的罪行**，包括灭绝种族、战争罪、族裔清洗和反人类罪。

通过将“**国家干预的权利**”转变为“**国家保护人民的责任**”，报告优先考虑了对受到暴行威胁的人民的保护。报告主张，主权国家必须履行其国内责任，主要指保护人民的责任。报告倡导把主权界定为对责任的承担而不是控制的机制。

报告还指出，如果国家不愿意或者没有能力保护本国国民，那么国际社会就应该承担起保护这些人民的责任。国际社会不仅要竭尽全力制止正在进行中的暴行，还应该致力于预防此类罪行在任何地区的发生。鉴于此，委员会呼吁采取一系列措施实施保护责任，从**预防到反应再到重建**。委员会提出许多实施保护责任的措施，并认为武力干涉只能作为最后的手段。



ICISS报告封面。图片来源：保护责任国际联盟。

干预和国家主权国际委员会报告首创保护责任这一术语

重要的是，为了防止其他国家以保护人权之名行维护自身政治利益之实，干预和国家主权国际委员会报告就国际社会何时能够及何时应该采取行动进行了限制。报告特别指出，在授权军事行动保护人民之前应考虑几条预防性原则，包括：

- 正当的目的
- 最后的手段
- 适度的措施
- 合理的成功预期

报告还探讨了“正当的权威”，承认联合国安理会是授权使用武力的最适当的机构，但同时鼓励安理会成员应该更加有效地预防保护责任范畴内的罪行（例如：通过针对危机情况迅速发表声明，而对五个常任理事国来说，则应在这类事件中避免使用否决权）。报告也指出，如果安理会未能在“合理的时间”内处理此类情况，联合国大会、区域安排和次区域安排及其他相关国家应发挥作用。报告还讨论了“正当的理由”，认为只有在危及到“大量的生命损失或族裔清洗”时，才可以考虑使用武力。

不幸的是，这份报告的发布时机对于其首次面世而言却是灾难性的，部分应归咎于2003年美国对伊拉克的入侵。美国的单边军事行动是以人道主义干预为部分前提的，这使人们担心保护责任可能被强国利用，成为侵蚀他国主权的借口。不过，虽然最初国际社会对保护责任的支持是有限的，但不断发生的人道主义灾难，包括达尔富尔人道主义救援的失败，提醒国际社会应该对危害人民的大规模暴行做出更多的集体回应。



ICISS联合主席默罕默德（左）与加雷斯·埃文斯。

图片来源：联合国图片；摄影/Evan Schneider。

保护责任的发展过程：从干预和国家主权国际委员会到2005年世界首脑会议

联合国秘书长在联合国改革议程中包含了对保护责任的支持，具体内容如下：

2004年：威胁、挑战和改革问题高级别小组报告《一个更安全的世界：我们共同的责任》

在准备第60届联大的过程中，秘书长科菲·安南任命了一个名人小组，要求他们评估当时全球面临的最为迫切的安全威胁，并为如何最好地规避风险提出建议。这份报告涵括了101条关于全球必须如何集体、全面地应对安全挑战的建议，其中包括认可并履行保护责任。

2005年：秘书长报告《大自由：实现人人共享的发展、安全与人权》

联合国秘书长科菲·安南发表报告，针对各国首脑和政府领导应该在2005年及之后的“世界首脑会议”上讨论的议题提出建议。在题为“有尊严生活的自由”那一节中，秘书长讨论了联合国的人权支柱领域，建议各国应接受新出现的保护责任规范。

2005年：非洲国家的“埃祖尔韦尼共识”

非洲各国政府在“埃祖尔韦尼共识”中认同保护责任，承认联合国安理会是在遭遇灭绝种族、反人类罪、战争罪和族裔清洗的情况下授权使用武力的权威机构，并坚持在此类情况下，靠近冲突地区的区域性组织应该被授权采取行动。



秘书长发表威胁、挑战和改革问题高级别小组报告。图片来源：联合国图片；摄影/Eskinder Debebe。

2005年世界首脑会议成果文件历史性地认同保护责任

2005年9月，各国首脑**一致认同**保护责任，并通过联合国大会高级别全体会议决议即“世界首脑会议”成果文件的**第138条至140条**。这是一个历史性的时刻，代表着全球各地的政府和民间组织都支持国际社会的保护责任。这一成果在一定程度上得益于包括阿根廷、智利、墨西哥、卢旺达与南非在内的南方国家的领导，他们都是该理念的坚定倡导者。

138. 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。这一责任意味通过适当、必要的手段，**预防这类罪行的发生，包括预防煽动这类犯罪**。我们接受这一责任，并将据此采取行动。国际社会应酌情鼓励并帮助各国履行这一责任，支持联合国建立预警能力。

139. 国际社会通过联合国也有责任**根据《联合国宪章》第六章和第八章，使用适当的外交、人道主义和其他和平手段**，帮助保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害。在这方面，**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**，我们随时准备根据《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，**即时、果断地采取集体行动**。我们强调，大会需要继续审议保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的责任问题，要考虑到《宪章》和国际法的相关原则。我们还打算视需要酌情做出承诺，**帮助各国建设保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的能力**，并在危机和冲突爆发前协助处于紧张状态的国家。

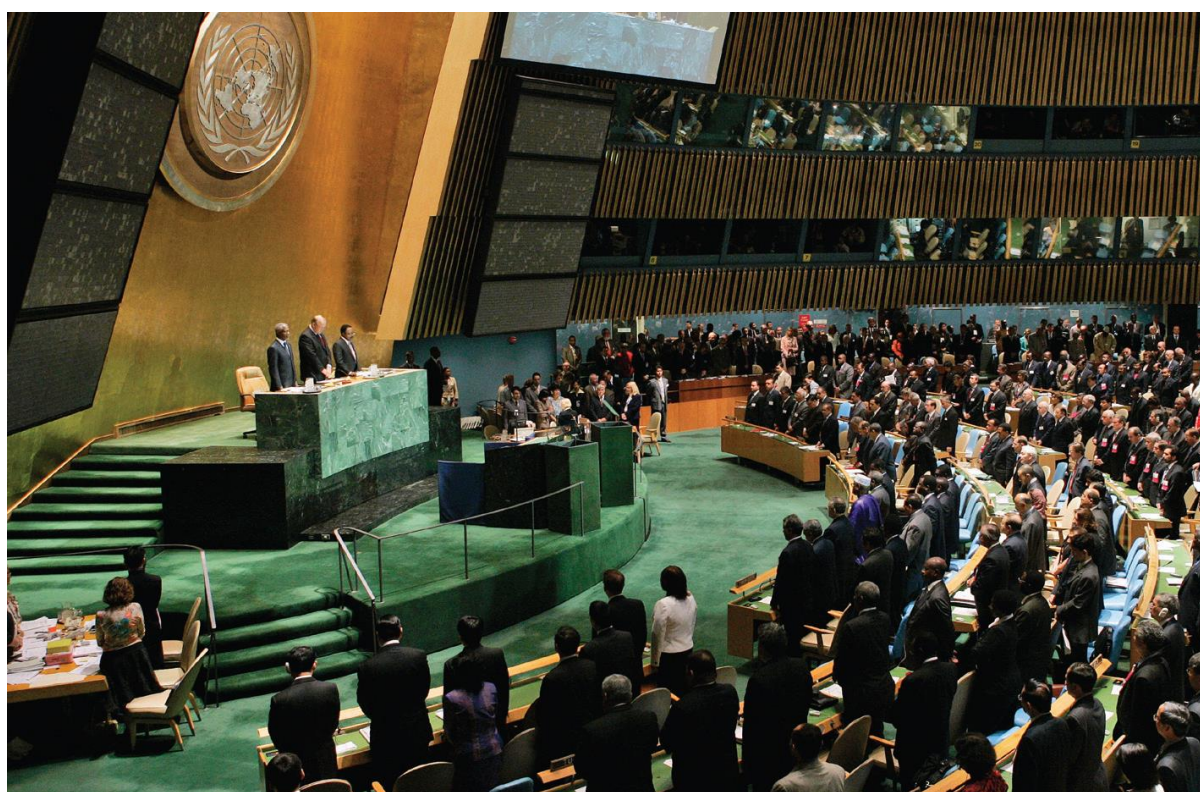
140. 我们全力支持**秘书长防止种族灭绝问题特别顾问**的任务。

区别：2001年干预和国家主权国际委员会报告与2005年世界首脑会议成果文件

虽然干预和国家主权国际委员会报告第一次提出了保护责任，但各国并没有在世界首脑会议成果文件中签字认同报告的所有要素。今天，当我们探讨保护责任时，我们特指的是在世界首脑会议成果文件第139、139和140条中界定的保护责任，因为这才是各成员国都认可的定义。

干预和国家主权国际委员会报告与世界首脑会议成果文件对这一规范在表述上有所不同，体现在以下几点：

- 虽然干预和国家主权国际委员会报告中提出授权使用武力之前应该考虑“预防性原则”（见第11页），这一点却并未在2005年的世界首脑会议成果文件中通过。
- 世界首脑会议成果文件的签署国同意将保护责任的适用范畴限制在四种罪行范围内，即灭绝种族、反人类罪、战争罪和族裔清洗。与此不同的是，干预和国家主权国际委员会的报告中提出了更加广泛的适用范畴，包括“当遭遇难以避免的自然或环境灾害时，国家不愿意或没有能力应对或寻求援助”，以及“国家崩溃致使人民遭遇大规模的饥荒或内战”的情况。
- 干预和国家主权国际委员会的报告将“重建的责任”作为保护责任之延续，但是世界首脑会议成果文件并未将此列入其中。其中部分原因在于，虽然重建是防止暴行再度发生、保护人民的一个重要组成部分，但重建的措施应该通过设立建设和平委员会进行解决。



2005年9月14日世界首脑会议召开。图片来源：联合国图片；摄影/Mark Garten。

保护责任之规范性基础与法律基础

保护责任的指导原则是对主权的新理解，即认为**主权不仅是种权利也是种责任**。联合国会员就是作为国际社会成员的各国自愿承担义务和限制自身行为的重要例子。

联合国发展署《1994年人类发展报告》中第一次提出“**人的安全**”，这一概念也与保护责任有关，因为保护责任为把安全的重点从领土转移到人的身上发挥了重要作用。

人权和人权保护宣言、公约及相关协议，国际人道主义和难民法，以及制定行为标准与执行手段的各国法律所规定的**国际法律义务**也是保护责任的基础。与保护责任关系特别密切的相关法规包括《世界人权宣言》、《日内瓦（四）公约》和两项附加议定书、《禁止酷刑公约》、《防止及惩治灭绝种族罪公约》、有关公民、政治、社会、经济和文化权利的公约以及《国际刑事法院罗马规约》。

保护责任范畴下的四种罪行是什么？

保护责任的范畴十分有限，仅适用于四种特定罪行，分别为：灭绝种族、反人类罪、战争罪和族裔清洗。正因如此，该准则并不适用于对人类安全的其他威胁，例如健康危机、自然灾害、贫困或腐败等。我们通常用“大规模暴行”来指代这四种罪行。

灭绝种族

在经历过犹太人大屠杀的恐怖之后，联合国大会各成员国于1948年12月9日通过了《防止及惩治灭绝种族罪公约》。公约第二条对“灭绝种族”的定义如下：

蓄意全部或局部消灭某一民族、人种、种族或宗教团体的行为，包括：

1. 杀害该团体的成员；
2. 致使该团体的成员在身体上或精神上遭受严重伤害；
3. 故意使该团体处于某种生活状况下，以毁灭其全部或局部的生命；
4. 强制施行办法，意图防止该团体内的生育；
5. 强迫转移该团体的儿童至另一团体。

** 注：灭绝种族可能发生在武装冲突中也可能发生在武装冲突之外。

反人类罪

2002年7月1日通过的《国际刑事法院罗马规约》规定设立国际法院为常设国际仲裁机构，负责调查和起诉灭绝种族案件、反人类罪及战争罪案件。虽然并非所有国家都签署了罗马规约，但规约的第七条将反人类罪（与灭绝种族罪不同，反人类罪没有特定意图）定义为：

在广泛或有系统地针对任何平民进行的攻击中，在明知这一攻击的情况下，作为攻击的一部分而实施的行为，包括：

1. 谋杀；
2. 灭绝；
3. 奴役；
4. 驱逐出境或强行迁移人口；
5. 违反国际法基本规则，监禁或以其他方式严重剥夺人身自由；
6. 酷刑；
7. 强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕、强迫绝育或严重程度相当的任何其他形式的性暴力；
8. 基于政治、种族、民族、族裔、文化、宗教、第三款所界定的性别，或根据公认为国际法不容的其他理由，对任何可以识别的团体或集体进行迫害，而且与任何一种本款提及的行为或任何一种本法院管辖权内的犯罪结合发生；
9. 强迫人员失踪；
10. 种族隔离罪；
11. 故意造成重大痛苦，或对人体或身心健康造成严重伤害的其他性质相同的不人道行为。

战争罪

1949年8月12日，国际社会通过了四项《日内瓦公约》。这些公约与1977年通过的两项附加议定书规定应该对武装冲突中未参与敌对行动的平民给予保护。公约和附加议定书明确规定国际人道主义法对这些平民的待遇标准，并将战争罪定义为武装冲突期间违反国际人道主义法或人权法规定的行为。构成战争罪的违规行为范围较广，其中包括杀害或虐待不再参与敌对行动的个人，包括平民、战俘、病患或伤患、医疗与宗教人员以及救援行动的工作人员等。

****注：**保护责任范畴内的战争罪仅限于针对平民的大范围、系统性的犯罪。

族裔清洗

国际法并未正式将族裔清洗单独定义为一种犯罪，但族裔清洗是指某个族裔或宗教集团特地制定的政策，通过暴力和恐怖手段将另一个族裔或宗教集团的平民从某个地理区域中驱逐出去。由于反人类罪中包括对人口的强制性转移或驱逐，因此，族裔清洗包含在反人类罪范畴中。

2005年以来在联合国框架下的发展

秘书处

2004年，联合国秘书长设立防止灭绝种族罪行问题特别顾问办公室（现改为防止灭绝种族罪行问题和保护责任特别顾问办公室），担任防止灭绝种族罪行问题的历任特别顾问分别为：胡安·门德斯先生（2004~2007），弗兰西斯·登博士（2007-2012）和阿达玛·迪恩先生（2012至今）。联合国秘书长也任命了保护责任特别顾问：爱德华·勒克博士（2008-2012）。珍妮弗·威尔士博士担任2013年的联合国秘书长保护责任问题特别顾问。



秘书长向联合国大会介绍2009年保护责任报告。图片来源：联合国图片；摄影/Jenny Rockett。

联合国大会

2009年以来，联合国秘书长每年都会发布关于保护责任问题的报告。在各成员国、联合国官员和公民社会组织的互动对话中，联合国大会仔细考虑了这些报告。第一份保护责任报告发布于2009年，题为《履行保护责任》。这份报告使得联合国大会通过了A/RES/63/308号决议，表示支持继续讨论这一准则。接下来的几年里，保护责任报告及其相关讨论主要关注以下几个议题：

- 《早期预警、评估和保护责任》(2010)
- 《区域和次区域安排对履行保护责任时的作用》(2011)
- 《保护责任：及时果断的反应》(2012)
- 《保护责任：国家责任与预防》(2013)

防止灭绝种族罪行问题和保护责任特别顾问办公室

防止灭绝种族罪行问题和保护责任特别顾问办公室充当“监察员”，通过公开声明和非公开汇报的方式警告联合国各行为体、民间组织和普通公众警惕人民遭受大规模暴行威胁的情形，增强联合国预防保护责任范畴内罪行的能力。特别顾问办公室也在世界各地执行任务、开展培训，增强地方、国家和区域性行为主体保护人民的能力。就此而言，特别顾问办公室已经与大湖区问题国际会议、东南亚国家政府官员及区域性组织官员、拉丁美洲国家级防止灭绝种族罪行问题专家等进行合作。

安全理事会

安全理事会在许多决议中也援引了保护责任：

- 关于 *武装冲突中保护平民*的 1674号决议（2006年）和1894号决议（2009年）。
- 关于 *大湖区的和平、安全与发展的*1653号决议（2006年）
- 关于 *达尔富尔局势*的1706号决议（2007年）
- 关于 *利比亚局势*的1970号决议（2011年）、1973号决议（2011年）、2016号决议（2011年）、2040号决议（2012年）和2095号决议（2013年）
- 关于 *科特迪瓦局势*的1975号决议（2011年）
- 关于 *南苏丹局势*的1996号决议（2011年）
- 关于 *也门局势*的2014号决议（2011年）
- 关于 *马里局势*的2085号决议（2012年）和2100号决议（2013年）
- 关于 *索马里局势*的2093号决议（2013年）
- 关于 *苏丹/南苏丹局势*的2109号决议（2013年）
- 关于 *小武器和轻武器*的2117号决议（2013年）
- 关于 *中非共和国局势*的2121号决议（2013年）、2127号决议（2013年）、2134号决议（2014年）和2149号决议（2014年）
- 关于 *叙利亚局势*的2139号决议（2014）
- 关于 *预防和对抗灭绝种族罪*的2150号决议（2014年）

联合国大会

2011年以来，联合国大会援引保护责任，通过决议谴责发生在叙利亚的对人权的系统性侵犯行为。

- 1198号决议（2011年12月：133张赞成票，11张反对票，43张弃权票）
- 11207号决议（2012年2月：137张赞成票，12张反对票，17张弃权票）
- 11266号决议（2012年8月：133张赞成票，12张反对票，31张弃权票）
- 11372号决议（2013年5月：107张赞成票，12张反对票，59张弃权票）
- 11475号决议（2013年12月：127张赞成票，13张反对票，47张弃权票）

人权理事会和人权事务高级专员办事处

2012年6月，澳大利亚常驻联合国代表团、匈牙利常驻联合国代表团、尼日利亚常驻联合国代表团、泰国常驻联合国代表团和乌拉圭常驻联合国代表团共同举办了一次活动。在这次活动中，**人权理事会**认真考虑了保护责任问题。此次活动之前，人权理事会发布了两份声明：第一份声明发表于2011年3月，代表55个成员国；而第二份声明发表于2012年3月，代表组织这次活动的上述五国政府。这次活动是人权理事会成员国第一次被邀请在日内瓦讨论保护责任问题的活动，象征着人权理事会为促进各成员国接受保护责任并加强履行保护责任迈出了重要的一步。

联合国人权事务高级专员纳瓦尼特姆·皮莱也表达了她对保护责任的一贯支持，并且自2009年起，她也在不同的国家案例背景下（包括利比亚危机和叙利亚危机）争取各成员国

对保护责任的承诺。2014年，朝鲜人权调查委员会向联合国人权理事会提交了一份关于朝鲜国内系统性侵犯人权问题的报告，其中也记载了反人类罪的证据。

保护责任的要素：三大支柱

联合国秘书长潘基文在其2009年题为《履行保护责任》的报告中明确指出了三大支柱的方案：

第一支柱：国家的保护责任

第一支柱是指国家均应承担保护国民免遭灭绝种族、战争罪、反人类罪和族裔清洗罪行之害的首要责任。

第二支柱：国际社会的援助和能力建设

第二支柱是指国际社会有责任援助并鼓励主权国家履行其保护责任。

第三支柱：及时、果断的应对

第三支柱是指如果主权国家无法保护国民免受这些罪行的侵犯或事实上正是这些罪行的实施者，国际社会必须及时果断地应对，采取适当的外交、经济、人道主义和其他和平手段保护人民。如果和平手段不足以解决问题，国际社会必须随时准备采取更加强硬的行动，包括根据《联合国宪章》第七章采取集体强制措施。

预防和终止大规模暴行的措施有哪些？

保护责任的首要目标在于防止灭绝种族、战争罪、族裔清洗和反人类罪等罪行。这些暴行既可能发生在平时时期，也可能发生在任何类型的政府或任何发展阶段的国家的国内或国外冲突之中。因此，地区、国家、区域和国际行为主体都必须能够认识到可以预示保护责任范畴下罪行的因素。为了辨别这些因素，国际社会已经竭力开展了重要的研究，其中一个重要的例子就是联合国防止灭绝种族罪行问题和保护责任特别顾问办公室（当时还是联合国防止灭绝种族罪行问题特别顾问办公室）提出的分析框架。这一框架明确指出8种可用于判断某个国家是否存在种族灭绝罪行危险的因素，包括对少数族群的歧视或煽动以及非法武装的存在等。

当人民已经遭受到实际威胁时，所有行为主体的责任则应超越预防犯罪的范围，延伸到追究罪行施行者的责任、建立重建和调解机制、预防灾害再度发生的范畴。为了保护人民免受灭绝种族、战争罪、族裔清洗和反人类罪之害，就要求增强预防能力，动员主权国家、区域组织和联合国的政治意愿，以便当此类犯罪出现之时可以及早进行应对。

上游预防是指政府可以在国内采取的相关措施，包括建立机制，制定政策，强化部门力量以减少大规模暴行发生的风险。

下游预防是指应对即将发生的大规模暴行威胁。这些措施可以是经济上的、政治上的、人道主义或是军事上的。措施的实施者可以是国际社会的行为主体，包括民间组织、单一政府、区域和次区域安排以及联合国有关部门等。

保护责任框架下可行的**预防性措施**有哪些？

上游预防措施

经济

- 减少剥削，缓解贫困
- 减少不平等现象，特别是同一阶层的不平等现象
- 促进经济发展
- 支持结构改革
- 提供技术援助
- 改善贸易条件，增强贸易开放度
- 支持社区开发和地区所有权

治理

- 建设制度力量，保证社会服务的提供
- 增强并支持民主
- 支持权力的分散或共享
- 增强司法独立
- 消除腐败
- 增强解决地区冲突的能力

人权

- 保障基本人权，建设国家能力，特别保护少数群体、妇女和儿童的权利
- 支持国际刑事法院的工作

安全

- 加强法治
- 终结/阻止有罪不罚现象
- 改革安全部门
- 鼓励裁军和有效的武器控制或管理，特别是对小型武器的控制与管理

社会

- 建立群体间的信任感，包括宗教对话
- 增强民间力量，支持民间组织
- 建立新闻自由
- 防止并惩处煽动性言论和仇恨性言论
- 多元化教育和宽容教育

外交

- 查明事实
- 在区域成员或联合国成员中建立“朋友圈”
- 派遣名人或使节进行调解
- 运用联合国秘书长或区域组织领导的斡旋能力

- 力求仲裁
- 支持当地的冲突解决路径

法制

- 将争议提交国际刑事法院解决
- 通过国际法院或其他法律机制寻求公正

早期预警

- 建立区域性及联合国早期预警和评估能力

军事

- 动员预防性部署
- 发展并（或）威慑快速部署能力
- 干扰措施及其他防止煽动行为的措施

激励机制

- 提高经济或贸易动力
- 提供政治诱因

制裁

- 禁止旅游
- 贸易制裁和武器禁运
- 冻结资产
- 实施外交制裁

**表格整理自Alex Bellamy, “Mass Atrocities and Armed Conflict: Distinctions, and Implications for the Responsibility to Protect”, The Stanley Foundation, February 2011.

保护责任如何看待武力的使用？

当国家无法防止国境内的大规模暴行，并且如果外交、人道主义和其他和平手段不足以解决问题时，安理会可以授权集体使用武力来保护平民免受大规模暴行的伤害。

为了防止出现未经授权的单边或多边军事干涉（通常被称为“人道主义干预”），保护责任力图强调《联合国宪章》对国际社会干预行动在时间与方式上的现有限制。

然而，关于增加额外标准来指导以武力应对保护责任范畴内的罪行是否更有意义这个问题，国际社会并未达成一致共识。国际社会担心，这种指导方针可能会导致面对暴行时的无所作为，甚至使这种无为合法化。

干预和国家主权国际委员会在其2001年的报告中曾提出使用武力的标准，包括在授权使用武力之前考虑四点“预防性原则”；然而，这些标准既没有被联合国安理会或联合国各成员国通过，也未被予以认真考虑。

干预和国家主权国际委员会报告中提出的“**预防性原则**”：

- **正当的目的**：“干预的首要目标必须是终止或避免人民的苦难。”
- **最后的手段**：“（必须）尝试了每一种非军事的预防手段或和平的危机解决手段，并有足够理由相信其他手段不可能成功。”
- **适度的方式**：“军事干预计划的规模、持续时间和强度应该是实现相关人道主义目标所需的最低必要程度。”
- **合理的预期**：“军事干预必须有着能够终止或避免苦难的合理成功预期，以证实干预的合法性。军事干预的结果不能比不作为的结果更糟。”

干预和国家主权国际委员会的报告中还讨论了其他的标准，包括“**正当的权威**”，即联合国安理会必须是授权使用武力的权威机构；以及“**正当的理由**”，即只有在“大规模的生命伤亡或族裔清洗”正在进行或即将发生时才可以考虑使用武力。

危机情境下的保护责任

下列案例展示了保护责任如何应用于或未被应用于近年来某些国家的国民遭受大规模暴行威胁的情境之中。这些案例只是展示了国家和国际社会在应对威胁时的一系列可行措施，但并非全部。

刚果民主共和国 虽然刚果民主共和国的内战在2003年就已经结束并成立了过渡政府，但当时国内针对平民的反人类罪和战争罪——包括谋杀、强奸和性奴役、招募儿童兵及强制迁徙等——却仍然持续不断。国际社会已经采取措施履行其应对进行中的暴行与重建的责任；但是，国际社会在刚果民主共和国缓解人道主义危机与实现和平发展的进程只取得了缓慢的进展。

苏丹：达尔富尔 2003年，苏丹政府应对达尔富尔地区的叛乱，开始了一场针对平民的恐怖活动，造成30多万平民死亡，迫使300多万达尔富尔群众逃离家园。随着这场危机持续到第10年，苏丹政府及其代理民兵仍然在继续攻击，平民仍处于空袭和地面攻击的威胁之中。由于当地的非盟和联合国联勤人员缺乏保护平民的资源，平民们还遭到日益增多的抢劫和因叛乱带来的性暴力。

加沙（2008-2009） 2008年12月，以色列与哈马斯集团撕毁停战协议，爆发军事打击行动，致使加沙危机的爆发。在这场危机中，以色列与哈马斯集团都被指控违反人权法和国际人道主义法。据称在这次危机造成1300多人死亡，5400多人受伤，其中平民占据绝大多数。虽然在2013年初，局势已经复归稳定，但是以色列封锁了加沙地带，只允许食物和药物等满足基本需求的物资进入加沙，阻碍了长期恢复和发展工作。在这个案例中，仍有一些疑问尚需解答，包括所犯罪行到什么程度才称得上大规模和系统性，以及援引保护责任是否能够带来期望的改变从而保护这个高度政治化地区的平民。高度的紧张状态继续演变为以色列军队和哈姆斯集团驻加沙地区军队之间的暴力冲突。最近的一次冲突发生在2012年年底，当事双方都被控侵犯人权。

危机情境下的保护责任

肯尼亚（2007-2008） 2007年12月，肯尼亚因总统选举备受争议而引发了一场骚乱。**国际社会迅速协调应对**此次骚乱，达成一项政治决议，派遣由非洲联盟任命的“非洲名人小组”前往肯尼亚调解危机，促成权力分享协议的签订。这次危机的处理被许多公民社会组织称赞为“保护责任框架下外交行动的典范”。而在2013年的总统选举中，鉴于肯尼亚因选举产生暴乱的历史以及两位总统候选人都因其在2007年暴乱中的行为而面临国际刑事法院的指控，非洲联盟和世界各地的民间组织都采取措施**监督此次选举，并保证人民在此次选举中的安全问题**。

斯里兰卡（2008-2009） 在斯里兰卡内战的最后阶段，暴力冲突急剧升级，致使成千上万的平民无法获取基本的必需品或人道主义援助。虽然斯里兰卡政府声称自己的行为只是为了消灭恐怖活动，但**从根本上来说，其行为仍然导致了大量的平民伤亡，斯里兰卡政府未能履行保护责任所界定的责任**。当时，不少公民社会组织批评联合国没有尽全力追究斯里兰卡政府可能犯下战争罪和反人类罪的责任。后来，联合国在一份报告中承认这个案例标志着“**联合国未能及时、充分应对早期预警和恶化形势的巨大失败**”。

几内亚（2009） 2009年9月28日，几内亚民众在首都科纳克里的某体育场进行和平抗议行动。政府军破坏此次游行，并对群众开火，导致**150多名平民死亡，至少1400名平民受伤**。据报道，此次冲突还涉及了大量的性暴力和强奸行为。**据称**，当天的暴力行为**已经到达反人类罪行的程度**，而且在攻击发生之前，已经有人担心军政府中的个人会按部族聚集私人军队。西非国家经济共同体和非洲联盟迅速展开调解行动，并对几内亚进行经济制裁；这些措施促使统一政府的迅速成立。在这些区域组织的帮助下，**本可能升级为长期、致命冲突的危机得到了快速的政治解决**，相关区域组织也因此广受赞誉。

危机情境下的保护责任

科特迪瓦（2010-2011） 2010年科特迪瓦的总统竞选之后爆发了一次暴乱，导致大量平民伤亡，迫使群众逃离家园。国际社会**迅速**对科特迪瓦**采取经济制裁，呼吁政治改革**。随着冲突升级为大规模暴行，联合国安理会一致赞成通过巩固联合国地面力量来增强其保护平民的能力。虽然**终止了对平民的初步暴力威胁**，然而由于**“有罪不罚”文化的普遍存在**，科特迪瓦政府仍未调查此次大规模暴行的责任问题。

南苏丹 南苏丹于2011年7月取得独立，但就在其独立后的几个月，南苏丹琼莱州洛乌努埃部落和穆尔勒部落之间发生了暴力冲突。双方攻击牛圈，进行报复袭击，造成一千多人死亡，迫使更多人逃离家园。虽然南苏丹政府发起裁军行动，派遣军队前往解决冲突并协调双方进行谈判，但**由于两部落之间的紧张关系，人民仍然面临威胁**。作为一个独立的主权国家，南苏丹政府承担起了保护其国民免受保护责任范畴内大规模暴行之害的责任。但是，根据联合国安理会派遣前往南苏丹为其政府履行保护责任提供“建议和帮助”的联合国维和部队报告，南苏丹政府军在裁军行动过程中犯下了庭外滥杀、酷刑、强奸等罪行。

苏丹：南科尔多凡省和青尼罗河 自2011年年中以来，苏丹武装部队就与苏丹人民解放运动北方局开始交战，发动随意空袭和地面攻击，很有可能升级为危害南科尔多凡省和青尼罗河地区平民的反人类罪行。据称，苏丹人民解放运动北方局犯下了大规模暴行，虽然在程度上小于苏丹武装部队。虽然阿拉伯国家联盟、非洲联盟和联合国在2012年促使双方达成了一项协议来帮助苏丹人民获取人道主义救援，但这项协议并未得到确切地执行。苏丹武装部队和苏丹人民解放运动北方局**必须终止正在进行的大规模暴行，国际社会也应该追究双方未能履行协议以使人民获取人道主义救援的责任**。

也门（2011） 2011年，也门亲政府安全部队在镇压1月起就开始的反政府抗议活动时，造成了几百人的伤亡。随着亲政府武装和反政府武装之间的冲突日渐升级到内战边缘，抗议者多次受到攻击。为了终止这一暴行，海湾阿拉伯国家合作委员会**提出**以也门总统移交权力来**换取总统免受指控的和平协议**。由于忽略了对也门总统的问责，同时允许赦免大规模暴力罪行，该协议饱受批评。但联合国安理会和国际社会在2011年10月通过了这一协议。

利比亚（2011-2012） 针对利比亚前领导人穆阿迈尔·卡扎菲对利比亚平民发出的威胁（这些威胁令人回想起1994年卢旺达大屠杀期间煽动暴力行为之流所用的语言），国际社会和区域组织采取了一系列经济、政治、法律措施，之后还在联合国安理会的授权下采取了军事措施，阻止卡扎菲犯下更多侵害人民的罪行。关于此次军事行动的战术使用，以及参与干预的国家是为了保护利比亚国民还是为了影响利比亚国内政权更迭的问题，国际社会存在争议。然而，国际社会通过**迅速采取行动，运用各种措施保护利比亚平民**来履行其保护责任的努力还是得到了多数赞誉。这一冲突告诉我们，在履行保护责任时未能信守保护人民免受四种罪行之害的承诺，是存在问题的。而解决这个问题十分重要。武装冲突结束之后，随着利比亚努力进行重建，促进互信，建立制度保护平民，国际社会和区域组织**帮助进行重建的责任也在继续**。

叙利亚 2011年3月，叙利亚安全部队对示威的平民使用武力，造成大规模的人权侵犯行为。根据联合国人权理事会叙利亚人权调查小组的调查称，叙利亚国内发生了系统性的残暴行为，包括酷刑和任意逮捕等，这些行为说明叙利亚军队和民选政府所采取的政策已经达到反人类罪的程度。暴力冲突不断恶化，**并升级为内战**，叙利亚安全部队和反对派都犯下了战争罪。由于报复性攻击行为加深了不同部族之间的分歧，这场冲突**在本质上日趋成为宗派斗争**。随着暴行的继续，国际社会已经采取了经济、外交和政治等手段

段应对。然而，联合国安理会未能一致同意采取更加强硬的手段，某些成员国还多次使用否决权的行为引来各国、联合国官员和民间组织的批评。

中非共和国 2013年3月，塞雷卡武装团体发动了一场军事政变，中非共和国爆发危机。塞雷卡（主要由穆斯林构成）大规模袭击村庄，并造成大量的平民伤亡。塞雷卡的暴力袭击导致主要由基督教徒和反对塞雷卡军事集团统治的万物有灵论派组成的“反巴拉卡”军事组织的形成。反巴拉卡军事组织对穆斯林群体进行了恐怖袭击。中非共和国的宗教种族矛盾造成大量的人员伤亡，并具有较高的族裔清洗和灭绝种族威胁。国际社会谴责中非共和国国内充满仇恨内容的宣传，授权一支临时的法国干预部队和联合国多维维和部队前往中非共和国执行保护平民的任务。中非共和国的局势仍然十分严峻，资金的不足已经成为人道主义救援的重大阻碍，并延缓了以保护平民为目的的强力维和部队的授权与派遣。

危机情境下的保护责任

保护责任的错误运用

格鲁吉亚（2008） 2008年8月，俄罗斯以保护俄罗斯公民免受格鲁吉亚南奥塞梯的种族灭绝之害为名在格鲁吉亚展开单边军事行动。当时，俄罗斯以自己正在履行保护国民的责任为由替自己的行为辩护。这一说法饱受争议，因为当时俄罗斯公民所面临的**威胁是否已经达到大规模暴行的程度还未明确**，同时军事行动是否是恰当的应对方式也不明确。此外，根据2005年世界首脑会议成果文件通过的保护责任内容来看，为保护国民免受国土范围外的大规模暴行而采取的军事行动必须是根据《联合国宪章》进行的集体军事行动。

缅甸（2008） 2008年，热带风暴纳尔吉斯侵袭缅甸，造成1500万人“严重受害”（据联合国相关机构估计）。鉴于自然灾害并不属于保护责任的保护范畴，因此，此次风暴引发的饥荒并未被认为是“保护责任范畴的危机情境”。当时，有人质疑缅甸政府不断阻碍帮助缅甸灾区恢复的人道主义救援的行为是否构成了反人类罪。但是，针对这些阻碍行为是否是系统性的、是否是缅甸政府更广范围内恶劣计划的一部分的问题存在大量怀疑。这使国际社会达成共识，认为如果在此次危机中运用保护责任，则很可能成为**对保护责任的错误运用**。

讨论问题

当您讨论上述国家案例时，可思考以下问题以加深对保护责任的运用的理解：

1. 在这个国家案例中，国家、地区和国际层面的不同行为主体如何履行保护责任框架下所明确规定的责任？
2. 从这个案例可以看出，保护责任的履行过程中存在哪些挑战？
3. 国际社会对此次危机的处理可以给未来可能发生的人民遭遇大规模暴行威胁的情境带来什么启发？

履行保护责任的挑战

自诞生之日起，保护责任就引起了国际社会的高度重视，并期望它能成为促进全球和平的潜在的有力工具。保护责任对国际社会处理在一些国家案例中保护平民的问题上起了重要的影响作用。然而，保证及时、合理地履行保护责任仍然是个严峻的挑战。其中，一个新概念的提出为探讨保护责任的实施创造了机会。巴西常驻联合国代表团于2011年11月向安理会上提交了题为《**保护过程中的责任：制定和推广一个概念的各项要素**》的文件，旨在解决用军事手段履行保护人民免受四大罪行之害的责任时存在的问题。概括而言，针对保护责任持续、无选择性的实施存在以下几个问题：

- 不论是在联合国体系内还是在区域与次区域安排中，**动员**各行为主体防止和应对保护责任范畴内罪行的**政治意愿存在困难**；
- **国际社会、区域组织和各国防止**保护责任范畴内罪行的**能力不足**；
- 在国际社会、区域组织、主权国家以及民间组织的工作中，**需要将防止大规模暴行作为主要目标**；
- 相关行为主体在参与早期预警系统、长期信息共享和共同合作应对暴行的努力中（例如调查真相、发布逮捕令或授权制裁），**在交流和合作方面存在系统空缺**；
- 虽然越来越多的成员国呼吁安理会常任理事国在对待灭绝种族、战争罪、反人类罪时限制使用否决权，**安理会成员**在涉及大规模暴行的危机下仍**选择使用否决权**；以及
- 在使用武力保护人民时**缺乏指导方针**，这点多国政府已经提出倡议，但由于担心这类标准可能阻碍对危机中人群的迅速援助，许多国家也提出了警告。

对保护责任的常见误解

保护责任等同于人道主义干预？

不同；保护责任并不是指国家干涉的权利，而是指国家保护人民免受该理念框架下罪行之害的责任。国际社会应该帮助主权国家保护其国民，或者在主权国家不能或不愿应对保护责任范畴内罪行或其他威胁时迅速采取行动。人道主义干预——指未经当事国同意和联合国安理会授权而进行的军事行动——不受主权国家认可，也不被保护责任第三支柱所允许。保护责任的准则提倡负责任的主权，肯定《联合国宪章》对他国在何时可以及应该如何保护人民的限制。军事行动只能由联合国安理会授权并且只有当所有的和平手段被证明无效时才可以使用。

武力是保护责任第三支柱中的唯一手段？

不是。保护责任的第三支柱将国际社会的责任定义为及时、果断地应对大规模暴行的威胁，并根据《联合国宪章》逐案处理危机。根据第三支柱，国际社会可以采取各种和平与强制手段应对危机，包括预防性外交、派遣调查团、实施经济制裁和禁运以及采取军事行动，例如设立禁飞区、派遣观察团和民防部队等。

保护责任可以作为促进政权更迭的工具？

不能。政权更迭并非保护责任框架内的措施。保护责任仅仅强调预防并终止四种罪行，并未要求设立任何特定形式的政府。保护责任案例中的应对战略总是旨在使政府改变其应对危机的方式，这在某些情况下可能会导致政权的更迭。然而，这种更迭并非隐藏在保护责任框架之下，特别是当某个政权通过改变其政策保护国民时。

保护责任与其他国际议程的关系

武装冲突中保护平民

保护责任与**防止武装冲突**这个更广泛的议程有着密切联系，虽然该框架下的四种罪行不一定在武装冲突中发生。详细说来，虽然保护责任与**武装冲突中保护平民**这一议程有所区别，却也不乏联系。武装冲突中保护平民是联合国为保护武装冲突中的平民而采取外交、法律、人道主义及人权行动的框架。武装冲突中保护平民解决的是在特定武装冲突案件中更广义的保护问题，而保护责任只能运用于当人民遭受灭绝种族、反人类罪、战争罪和族裔清洗罪行威胁的情况下，无论这一情况是否被定义为武装冲突。

妇女，和平与安全

保护责任为现有的关于妇女人权与安全问题的系列国际承诺做出了重要补充。这些承诺包括《**北京行动纲领**》和**安理会1325号决议、1888号决议、1889号决议和1960号关于妇女、和平与安全问题的决议**。“促成保护责任”的运行措施有利于在防止和终止大规模暴行、保证男女在冲突的预防、解决以及重建工作中的平等权利等方面发挥并体现妇女的领导作用。

除了认识到妇女在预防和保护过程中的作用，人们也日益体会到，当代的冲突情况与冲突后的情况会对男女产生不同的影响。联合国秘书长潘基文重申强奸及其他形式的性暴力都可能升级为大规模暴行，且性暴力是这些罪行的早期预警因素。然而，性暴力却仍然大量存在，而人们却未能掌握足够的信息和资料找出原因。这一情况必须得到改变，从而保证在遇到保护责任范畴内罪行的威胁时能够进行更加有效的保护。

保护责任与其他国际议程的关系

国际正义与国际刑事法院

作为防止或终止灭绝种族、战争罪和反人类罪的一项倡议，保护责任与力图在**国际正义范围内**终止对这些罪行有罪不罚现象的各种努力紧密相关。**国际刑事法院**于2002年开始正式运作，是第一个负责调查此类严重犯罪和审判此类罪犯的常设国际仲裁机构。国际刑事法院追究个人罪犯的责任，不对国家首脑进行赦免。而且，根据**管辖权补充性**原则，当国家和区域的司法力量不足时，国际刑事法院有权调查可能发生的大规模暴行。在保护责任的框架下，将案件提交国际刑事法院不仅是种预防性措施，还是一种应对措施，因为此举可以阻止大规模暴行的威胁，有助于实现问责制和预防有罪不罚的现象。

小型武器和其他武器的扩散与贸易

随意流通弹药武器和非法扩散小型武器都会直接影响到对大规模暴行的预防，并可能阻碍政府保护平民的能力。这点部分是由于小型武器和弹药易于流通、盗窃或转移的特点使之成为武装冲突中经常的武器选择。非法武装也可能引发本可以通过外交努力解决的争端，存在使冲突升级为大规模暴行的风险，并可能被用于破坏各国安全部门和旨在稳定潜在危机的区域或国际能力建设机制。2001年，联合国成员国承诺通过《**联合国小武器和轻武器行动纲领**》来消除小武器的非法贸易。各国也还在《**武器贸易协定**》的定案谈判阶段。该协定致力于管理传统武器的流通，并规定应该防止那些极可能被用于大规模暴行的武器的流通。

第二部分：
发展保护责任：
国家与区域行为主体的作用

公民社会组织的作用：公民社会组织已经为预防和终止大规模暴行做了哪些？

对保护责任的倡导与许多方面相互重合，包括人权、防止冲突、法治管理、和平与安全、国际正义、建设和平、人道主义援助、妇女权益与信仰等。公民社会组织已经通过各种不同的措施和倡议为保护人民做出贡献：

1. 监控暴行并提供文件证明

- 实地监控潜在危机或通过实况调查行动、社会 and 传统媒体进行监督，特别搜索大规模暴行的指标，包括煽动行为、对少数群体的攻击和性暴力等。

2. 共享早期预警和评估信息

- 在诸如政治转型与选举的脆弱时期，通过与国家、区域和国际层面的早期预警机制共享预警信息和评估信息，提醒其他行为主体警惕潜在的冲突和早期冲突。

3. 调解、谈判和解决争议

- 鼓励争议双方进行协商并和平底解决危机。
- 支持、参与或领导调解行动或解决冲突。

4. 培训平民保护人员

- 帮助训练参与保护平民任务的军事和非军事人员，包括就认识大规模暴行的指标、最小化平民伤亡、防止武装冲突中的性暴力和对儿童的威胁等问题提供指导。
- 评估保护责任的指标并分析过去的危机案例，吸取经验教训，增强预防性措施。

公民社会组织的作用：公民社会组织已经为预防和终止大规模暴行做了哪些？

5. 创伤后的恢复工作

- 独立评估或与其他民间组织、政府和政府间国际组织共同合作评估当事国各团体的需求，从而制定重建与和解策略。
- 协助并促进危机后和平发展的进程，重点在于保证少数群体、妇女和其他脆弱群体在重建的过程中得到平等的权利。

6. 支持并增强国内和区域性司法系统

- 监督司法机构的工作并为之提供法律支持。

7. 倡导更强有力的机制来预防并应对保护责任范畴下的罪行，呼吁：

- 政治家在报告声明中涉及预防和保护人民免受大规模暴行之害；
- 立法保证少数民族、妇女和脆弱群体的平等权利；
- 国家和区域组织制定或强化国内和区域性政策与结构来预防大规模暴行；
- 政府签订国际人权条约与协议或成立保护责任的国家协调中心。

8. 支持地区群体进行预防和保护的 effort

- 帮助地区行为主体建设辨别与预防保护责任范畴下暴行威胁的能力，在可能的情况下，对这些努力进行宣传或复制。



利比里亚的国际妇女节

图片来源：联合国图片；摄影/Eric Kanenstein。

公民社会组织的作用：公民社会组织如何推动保护责任的发展？

公民社会组织可以利用保护责任来强化他们目前正在进行的防止大规模暴行的工作。当各国政府在世界首脑会议成果文件中通过保护责任时，在这一关键的历史时刻，他们承认自己在保护全球人民免受人类所知最恶劣罪行之害的责任。因此，公民社会组织能够以此作为难以反驳的理由，要求各国政府对自己的承诺负责。除了将保护责任这一准则融入各个公民社会组织的工作之中，并以此倡导有效的预防和保护，公民社会组织还可以通过开展各种不同的活动提高公众对保护责任的认知，并建立对保护责任的支持。

1. 在民众、政府、议会、媒体、私企和学术界中建立对保护责任的理解

- 针对保护责任、相关国家案例及其他相关主题开展公开的活动或非公开的研讨会。
- 使用当地的语言制定、翻译并传播相关的教学资料。
- 在出版文章、评论和关于国家案例及相关主题的政策报告时引用保护责任。
- 在保护责任范畴内的罪行即将发生时，呼吁各层面的行为主体采取行动，并要求当事国政府对人民遭受的伤害负责。这包括在保护责任被误用或滥用的情况下畅所欲言，以及在必须履行保护责任的情况下阐明一切。
- 在讨论相关议程时，包括国际与区域司法正义、妇女、和平与安全、军控和武装冲突中保护平民等方面，把保护责任和预防大规模暴行作为一种探讨的视角。

2. 为保护责任建立选民支持，增加公民社会组织在保护责任方面的工作

- 与其他公民社会组织一起开展或支持常规性对话，探讨保护责任的最新发展、保护责任在危机情境中的运用、政府和区域性组织对规范性发展的回应等，并为促进保护责任的发展制定策略。
- 通过社交媒体分享新闻、分析、出版物和活动信息来与其他公民社会组织、学术机构和普通大众建立联系。
- 加入保护责任国际联盟。

公民社会组织的作用：公民社会组织如何推动保护责任的发展？

3. 主张增加对保护责任的规范支撑

- 呼吁政治家在声明中援引保护责任，呼吁主权国家和区域组织将保护责任融入到国家安全战略、区域性安全战略和白皮书等当中。

4. 开展研究，制定政策

- 出版关于保护责任及与之相关主题的研究简报和政策简报，增强对保护责任的认知，并为保护责任的论述做出贡献。

供公民社会组织讨论的问题

在您的关系网和社群中，请就如何实践保护责任，考虑以下问题：

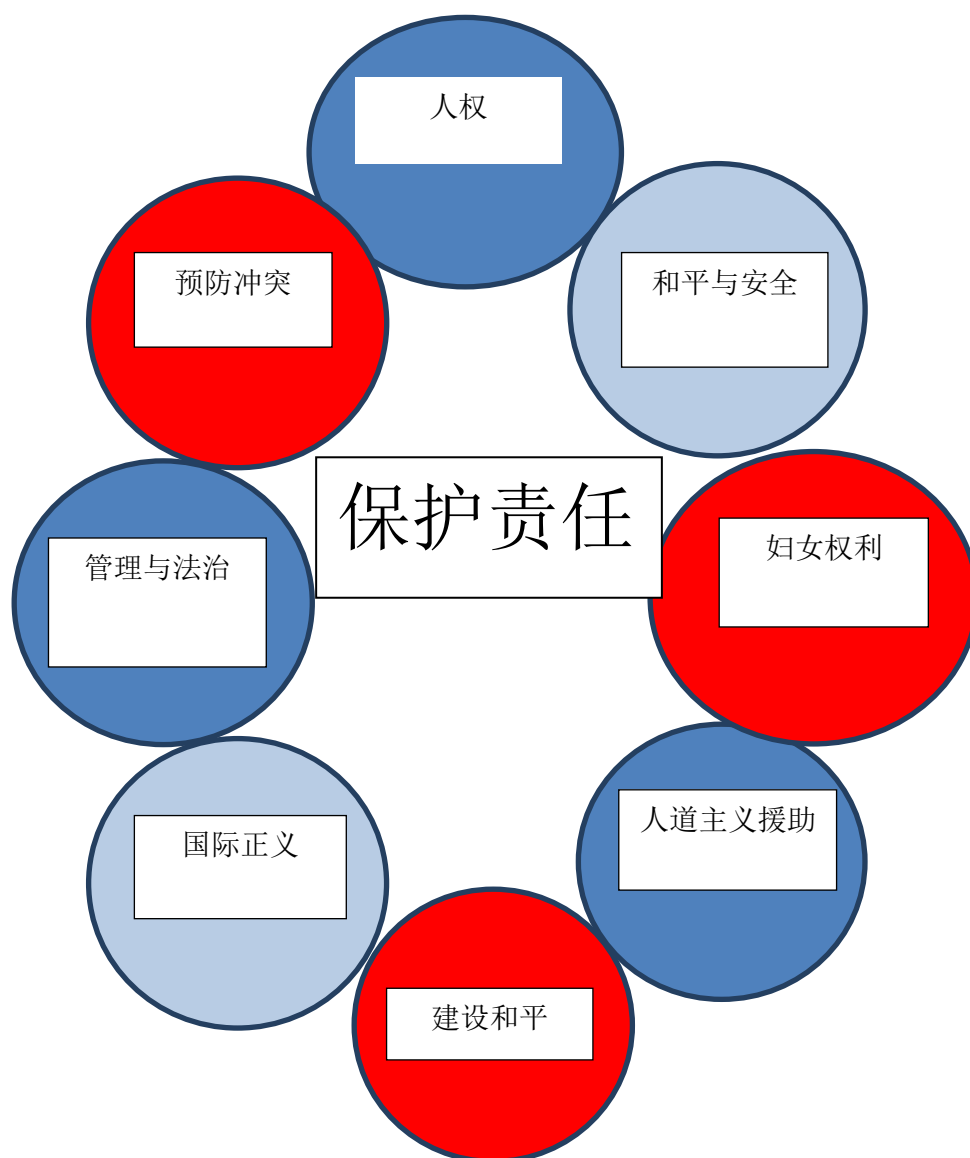
- 您所在的公民社会组织与社群对保护责任的主要问题或顾虑是什么？
- 公民社会组织应该要求联合国、各国政府和区域组织采取什么样的非强制性措施？如果这些措施不足以保护，您所在的公民社会组织是否会考虑呼吁通过联合国或区域组织采取强制手段？如果非强制性措施或强制性措施不可用，这些行为主体应该怎样发展自己的能力来保护人民免受保护责任范畴下大规模暴行的伤害呢？

在与区域组织的官员或政府官员接洽时，可以考虑提出以下问题：

- 官员是否知道2005年世界首脑会议上政府对保护责任的承诺？
- 政府官员或国会议员是否对保护责任学说持保留意见？
- 您所在的政府或区域性组织有什么防止大规模暴行的合理战略与机制？这些机构是否正在努力建设预防和保护的能力？
- 您所在的政府是否正在采取措施将保护责任融合到国家政策中？
- 您所在的政府或区域组织有没有与民间组织建立起互动机制探讨这些问题？

您能接触到哪类团体？

公民社会组织可以在更广泛的领域里推动保护责任的发展。您或您所在的组织可以与政策研究机构、服务机构、宗教团体和学术机构成为合作伙伴，推动保护责任的发展，防止并应对大规模暴行。



学术界如何推动保护责任的发展？

学者（包括研究者和教师）在推动保护责任的发展中发挥着至关重要的作用。他们不仅可以接触到民间社会的不同部门，还可以接触到国家和区域组织层面的外交人员，并与他们一起探讨保护责任的许多方面。正如上文提及的，关于如何有效地预测、预防与应对保护责任范畴内的犯罪存在许多重要的问题。学者不仅可以对这些问题进行研究，还可以开发课程，编纂教学材料，组织研讨会，教授课程，检验保护责任以及它是如何运用到具体的国家案例和相关课题中。专家学者还可以在学术界内外帮助澄清关于保护责任的一些常见误解。

1. 相关研究和著作可以关注：

- 大规模暴行的危机评估与早期预警
- 冲突的分析与研究
- 冲突的原因、升级过程与缓和
- 研究过去发生的、即将发生的以及正在发生的国家危机案例，研究需要进行调整的专门用于预防和应对保护责任范畴下罪行的措施。
- 阐明保护责任在概念和实践方面的挑战

2. 保护责任的教育可以融合在以下领域的研究之中：

- 和平与冲突
- 种族灭绝研究
- 预防
- 国际关系
- 国际法
- 转型正义
- 维持和平与建设和平

媒体的作用：媒体代表如何保护人民？

记者和其他媒体从业人员通常见证了平民遭受大规模暴行或其他严重侵犯人权行为威胁的情形。他们利用媒体（新闻、杂志、期刊、广播、网络和电视）作为对外传播渠道，为世界提供信息并促进预防性行动的发生。社会媒体的迅速发展，包括Twitter、Facebook和Youtube的出现，使得全世界可以立即浏览到个人分享的内容。但媒体的作用也有双面性：虽然媒体可以帮助传播信息，并促成预防性行动，它也可能被操纵用于支持争议方或高压政府煽动大规模暴行。

媒体如何在大规模暴行中负责任地报道？

记者及其他媒体从业人员应当：

- 保证对危机事件和危急情形进行全面公正的报道；
- 采用新媒体技术将报道传播给更广泛、更多元化的受众；
- 为能够长期跟踪报道局势的外国同行提供支持；
- 在媒体从业人员中保证足够的专业培训和高水平的新闻工作实践；
- 支持独立多元的媒体来源，这样才能为公众提供不同的视角；
- 吸引公众关注大规模人权侵犯行为和导致大规模暴行的条件。

媒体的作用：如何利用媒体保护人民？

其他行为主体如何监督媒体并与其共同有效地预防大规模暴行？

民间组织和国家、地区及国际外交人员应该：

- 查证、分析并传播从目击者那里获取的大量信息；
- 将关于大规模暴行的信息翻译成其他语言，保证所有人都能很好地理解这些信息；
- 允许媒体进入受到这类罪行威胁或正在发生这类罪行的国家，并允许媒体在这些国家内自由行动，帮助其获取并报道事实；
- 保证在冲突发生国工作的新闻报道者和记者的安全；
- 报道并反驳煽动战争的案例，例如散播鼓励多样化和主张适度克制的信息等；
- 允许或倡导各国公民使用并参与独立、多样、公正的媒体。

您的政府及各国政府如何推动并履行保护责任？

主权国家承担保护国民免遭灭绝种族、战争罪、反人类罪和族裔清洗之害的首要责任。各国政府也应该谨记他们有责任帮助其他国家履行其保护责任，并且当某个国家无法防止国境内的大规模暴行时，其他各国应该为集体应对这一暴行做出贡献。各国政府可以采取各种措施推动保护责任的发展，并进行国家能力建设，预防和应对保护责任范畴下的罪行。

1. 保护责任的规范性和制度性支撑

- 参与国际社会和区域组织针对保护责任的讨论，并在官方声明和决议中认同这一准则。
- 成立保护责任的常务委员会或议会团体。
- 成立国家协调中心或高级官员集团来倡导在国内履行保护责任。

2. 减少保护责任范畴下罪行威胁的风险

- 反思现有的支持多样性、促进经济发展、维持公正的安全部门的政策，考虑如何将预防大规模暴行的视角融合到这些机制之中。
- 在国家安全战略、国防白皮书等政策文件中将防止大规模暴行作为优先考虑。
- 立法反对保护责任范畴下的罪行，立法支持保护少数群体、妇女、难民及其他脆弱群体的权利。
- 批准并履行国际社会的相关人权规范、国际人道主义法、难民法和《国际刑事法院罗马规约》中规定的职责。
- 保证并（或）帮助国际组织和区域组织的工作，包括为维和行动做贡献和支持为增强当地各行为主体能力所做的努力。这些行为主体包括警察、士兵、法院、立法者和其他帮助监督人权和实施人道主义标准的行为主体。

您的政府及各国政府如何推动并履行保护责任？

3. 通过及早发现、解决冲突与和解等方式防止冲突升级

- 成立诸如人权委员会之类的独立国家机构来监督与保护人权。该人权委员会的成员应该多元化，包括少数民族成员、少数派宗教成员和妇女等。
- 审查预防大规模暴行的早期预警机制，提高对相关指标（例如性暴力和仇恨言论或为对少数族群不断升级的攻击等）的认知，保证从当地收集早期预警信息，加以分析，并与相关行为者共同分享。
- 加强政府官员在应对可能发生的或正在发生的保护责任危机情境时的合作。
- 增强国家和地区调节冲突、解决冲突和实地调查的能力。
- 培训安保与维和人员，为保护行动做好准备，最大程度地保障平民安全。这类培训包括为如何最小化平民伤亡、如何预防并应对武装冲突中的性暴力和对儿童的威胁等提供指导。
- 保证司法机制到位，这样政府可以起诉并调查大规模暴力的犯罪者；或支持国际刑事法院或区域法庭对同类案件的调查。
- 通过国家和平与调解委员会鼓励说明真相与调解危机。

议员如何支持保护责任？

议员可以运用其对政府的影响力加大政府对保护责任的支持，并增强国家能力来预防和应对该规范框架下的相关罪行。

2013年3月27日，国际议会联盟在厄瓜多尔的首都基多举行了第128次大会，并在会上通过题为《实施保护责任：议会对保护平民生命的作用》的决议。

下面列出国际议会联盟决议中提及议会可以采用的部分措施：

- 在防止灭绝种族、战争罪、反人类罪和族裔清洗罪方面，加强对公众的教育，增强公众意识；
- 利用社交媒体公开谴责针对妇女和儿童的暴力行为，打击有罪不罚现象；
- 通过相关法律和政策来保护妇女和儿童，防止性暴力并将这类行为判定为犯罪，在和平与冲突时期为受害者提供救济赔偿，包括执行联合国安理会 1325 号决议；
- 保证主权国家签订的国际协议，特别是与人权和保护平民相关的国际协议，在国内法规上得以体现；
- 采取措施，尊重被困于武装冲突中的平民的权利；
- 采取必要措施，使国家的刑事法和军事法与国际上关于保护武装冲突中平民的法律相一致；
- 利用议员的国际关系网促使所有国家批准《罗马规约》；
- 鼓励各自的政府支持建立并有效运转早期预警系统，在国家、区域和国际层面应对危机；
- 将保护人民免受暴行并保障人民安全的所需资金纳入国家财政预算中；以及
- 承担保护难民权利及难民受到国际保护的的权利的责任，包括履行国家保护难民与寻求政治庇护人士的责任。

议员能够如何促进这一准则的发展并鼓励防止大规模暴行？

- 提出支持保护责任的决议，可能包括：
 - 回顾主权国家保护国民免受大规模暴行之害的首要责任，并且当主权国家无法履行保护责任时，国际社会就应当承担起这一责任；
 - 肯定灭绝种族、战争罪、反人类罪和族裔清洗这四种特定罪行属于保护责任的范畴；
 - 认识到保护责任首先指的是使用非军事措施预防此类犯罪，武力的使用只是最后手段，而且只有在主权国家不愿意或无法履行保护责任，国际社会为了终止大规模暴行，在所有和平手段都无法解决危机，并获得了联合国安理会授权的情况下才可以使用武力。
- 拨款保护受害者。

- 成立防止大规模暴行的主题议会小组，并与其他国家的同类议会小组接触，共同防止大规模暴行。

议员如何增强政府对保护责任的参与和履行？

- 呼吁将保护人民免受保护责任范畴下四大罪行之害融合到国家安全战略中。
- 举办听证会和辩论来评价政府预防大规模暴行的能力，包括通过审查情报和早期预警能力；评估进行预防、应对和重建的可用资源；检验国家采取措施防止保护责任范畴下四大罪行与惩处犯罪者的相关制度、政策和总体能力。
- 发布报告，并根据听证会和辩论中对国家能力进行探讨的结果，为政府提出建议。

区域和次区域安排如何保护人民免受保护责任范畴内罪行之害？

为了能够及时果断地应对大规模暴行，保护人民免受其害，区域和次区域安排正在不断地发展自身能力。通常情况下，这些组织是最早知晓危机情况的，因此他们可以利用对该地区特有的理解和影响力采取预防性措施，迅速地应对即将发生或正在进行的危机，并警告其他行为主体情况的紧迫性：

1. 预防保护责任范畴下的四种罪行

- 制定并实施与人权侵犯和大规模暴行相关的会员门槛。
- 建立早期预警机制或使用现有的早期预警机制，吸引人们关注平民受到威胁的情况。
- 与成员国及其他区域和国际组织共同分享关于可能发生的或正在进行的危机的信息。
- 通过监督当地媒体、地区媒体和政府部门的煽动性言论来预防煽动行为。

2. 及时果断地应对大规模暴行的威胁或发生

- 通过发表声明表示担忧和（或）召回使节等手段，施加外交压力。
- 成立实况调查组和调查委员会，调查并报告所谓的“人民受到的威胁”。
- 协助进行预防性外交，可以包括派遣名人和任命使节发起对话或帮助和解。
- 采取有针对性的外交制裁、旅游禁令、资产冻结、贸易禁令、武器禁运和中断援助等手段。
- 派遣军人、警察和民兵，按照《联合国宪章》的要求，参与维和、监控和保护平民的任务。
- 与区域性司法机构进行合作或要求将案件转交给国际刑事法院办理。



2011年4月，阿拉伯联盟在开罗就利比亚问题召开会议。图片来源：联合国图片；摄影/Paulo Filgueiras。

第三部分： 关于保护责任的其他资料

了解更多关于保护责任的信息

核心文件

- 非洲联盟宪章（2000年）
- 干预和国家主权国际委员会报告（2001年）
- 威胁、挑战和改革问题高级别小组报告：《一个更安全的世界：我们共同的责任》（2004年）
- 秘书长报告：《大自由：实现人人共享的发展、安全与人权》（2005年）
- 2005年世界首脑会议成果文件（见第138-140段）
- 联合国秘书长潘基文的报告：《履行保护责任》（2009年）；《早期预警、评估和保护责任》（2010年）；《区域和次区域安排对履行保护责任时的作用》（2011年）；《保护责任：及时果断的反应》（2012年）；《保护责任：国家责任与预防》（2013年）
- 国际议会联盟：《实施保护的责任：议会对保护平民生命的作用》（2013年）

重要资源

保护责任国际联盟的官方网站收录了关于这一规范的完整资源。请访问 www.responsibilitytoprotect.org 了解更多信息。其他重要的网站资源包括：

- 亚太保护责任中心，www.r2pasiapacific.org
- 经济与社会研究区域协调中心（西班牙语），www.cries.org
- 种族灭绝警报（德语），www.schutzverantwortung.de
- 全球保护责任中心，www.globalr2p.org
- 斯坦利基金会，
<http://www.stanleyfoundation.org/programs.cfm?id=27>
- 联合国防止灭绝种族罪行和保护的责任特别顾问办公室，
www.un.org/en/preventgenocide/adviser
- 联合国协会世界联合会，www.wfuna.org/r2p-activities

保护责任国际联盟

保护责任国际联盟，简称ICRtoP，是一个公民社会组织的全球网络，致力于在国际、区域、次区域和国家层面推动保护责任的发展。保护责任国际联盟成立于2009年1月，成员来自世界各地，遍布各个工作领域，包括妇女权利、冲突预防、人权、国际正义和区域正义及提供人道主义服务等。

保护责任国际联合会的成员力求：

1. 提高政府、公民社会组织和公众的**保护责任意识**；
2. 推动国际社会、区域组织、次区域组织和主权国家**对保护责任的认同与支持**；
3. 鼓励政府、区域和次区域组织、联合国**进行能力建设以预防和终止灭绝种族、战争罪、反人类罪和族裔清洗罪**；
4. 帮助建立并加强**对保护责任的全球性支持**；
5. 动员公民社会组织在发生四大罪行的特定国家环境中**促使各界采取行动拯救生命**。

保护责任国际联盟成员致力于增强对保护责任相关原则的理解与支持，呼吁——并在可能的情况下直接——增强防止灭绝种族、战争罪、反人类罪和族裔清洗罪的必要能力，从而推动保护责任的发展。保护责任国际联盟成员出版期刊，制作工具包，编纂教学材料，并为各国外交人员、联合国和区域组织官员、议员、学者、媒体及其他公民社会组织开展研讨会，举办会议。保护责任国际联合会的秘书处设在纽约，由世界联邦主义运动全球政策研究所主办。秘书处负责维护各种信息渠道和社会媒体渠道，并利用这些渠道迅速更新会员和其他国家的合作伙伴，帮助进行研究，促进交流与合作。

这份文件的翻译工作是由亚太保护责任中心组织进行的。亚太保护责任中心是亚太地区唯一致力于推动保护责任原则，建设预防和应对大规模暴行的能力的区域中心。该组织由澳大利亚外交贸易部和澳大利亚昆士兰大学联合倡议。

加入我们！

成为**会员**：www.responsibilitytoprotect.org/join-the-coalition

• 订阅我们的**邮件服务**：www.responsibilitytoprotect.org/subscribe

• 在**Facebook**上发现我们：www.facebook.com/icrtop

• 关注我们的**Twitter**：www.twitter.com/icrtop

- 阅读我们的**博客**: www.icrtopblog.org
- **支持我们的工作**: www.responsibilitytoprotect.org/donate

想要了解保护责任国际联盟的其他信息, 请访问我们的官方网站:
www.responsibilitytoprotect.org

如需查询更多信息, 请联系:

保护责任国际联盟

纽约州纽约市第三大道708号1715单元, 邮编: 10017

电话: +1-646-465-8523 传真: +1-212-599-1332

邮箱: info@responsibilitytoprotect.org

网站: www.responsibilitytoprotect.org

致谢

保护责任国际联盟对下列组织和个人在这份工具包的制定过程中所提供的支持与指导表示感谢：西非公民社会研究院的娜娜·阿法德奇努（Nana Afadzinu）和她的同事；亚历克斯·贝拉米（Alex Bellamy）教授；提比·加利斯（Tibi Galis）；瑞秋·嘉宝（Rachel Gerber）；乌干达人权网；诺埃尔·莫拉达（Noel Morada）博士；威廉·佩斯（William Pace）；本杰明·卡多佐法学院的雪莉·罗森堡（Sheri Rosenberg）博士和她的同事；莫妮卡·塞拉诺（Monica Serrano）博士；劳拉·斯帕诺（Laura Spano）；斯坦利基金会；莎拉·泰特（Sarah Teitt）；世界联邦主义运动全球政策研究所；罗伯特·祖贝尔（Robert Zuber）博士和亚历克斯·祖克尔（Alex Zucker）。

全球合作伙伴

保护责任国际联盟衷心感谢全球各地的合作伙伴和捐赠方对联合会的大力支持。联盟的主要资金来自奥瑟罗家庭基金会、赫尔莫德·兰农思基金会、约翰和凯瑟琳·麦克阿瑟基金会及橡树基金会，以及澳大利亚政府、荷兰政府、瑞典政府与一些个人捐赠者的资金支持。

如需详细了解如何支持联盟的工作，请参考我们的官方网站

www.responsibilitytoprotect.org/donate或拨打电话+1.646.465.8527或发送邮件至 development@responsibilitytoprotect.org联系我们。

在澳大利亚外交贸易部和荷兰外交部的大力支持下，这份工具包才得以完成。工具包的内容不代表任何合作伙伴或捐赠者的观点，由保护责任国际联盟承担全部责任。



AP R2P

Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect



Australian Government

Department of Foreign Affairs and Trade



**Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands**

封面图片：联合国维和人员在乍得与女难民谈话。来源：联合国图片；摄影/Olivia Grey Pritchard。



保护责任国际联盟

纽约州纽约市第三大道708号1715单元，邮编：10017

电话：+1-646-465-8523 传真：+1-212-599-1332

info@responsibilitytoprotect.org

www.responsibilitytoprotect.org