



第七十二届会议

临时议程项目 72(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

## 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生\*

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员巴勃罗·德格列夫根据人权理事会第 27/3 号决议提交的报告。

\* 在最后限期之后才提交本报告的原因是为了反映最新事态发展。



## 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的报告

### 摘要

联合国正在进行的改革倡议将预防置于本组织工作的中心，有鉴于此，寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员提议制定实质性的全面预防框架办法，他在本报告中概述了该框架办法的一些要素。

### 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 联合国系统的预防工作 .....	3
三. 制定预防框架办法 .....	6
四. 预防框架办法的要素 .....	9
A. 正式国家机构领域的干预措施 .....	9
B. 民间社会的预防作用 .....	13
C. 加强民间社会 .....	15
D. 文化和个人领域的干预措施 .....	17
五. 结论和建议 .....	18

## 一. 引言

1. 2015 年，作为任务规定各个支柱的系列报告的一部分，特别报告员向人权理事会和大会提交了两份报告，内容涉及(不太常用的)保证不再发生概念(A/HRC/30/42 和 A/70/438)。在这些报告中，他认为，最好从预防角度理解保证不再发生概念，并试图澄清该概念特有的一些观念问题，以及理顺实践中关于此种保证的讨论架构。

2. 与此同时，对预防的兴趣大力回升，这并非因为新秘书长强调预防。秘书长在首次向安全理事会通报情况时表示：“我们应对危机所花时间和资源比预防危机所花时间和资源多得多。人民正在付出高昂代价[……]我们需要一个全新办法，”他接着说，对他而言，“预防不仅仅是一项优先事项，预防就是优先事项。”<sup>1</sup>

3. 在同一情况通报中，秘书长突出强调了预防、人权和可持续和平之间的联系：“捍卫人权是预防的一个关键要素”，“人权与保持和平有着内在联系。”这个对预防、人权和可持续和平之间联系的兴趣不是一次性的。事实上，秘书长在首次向人权理事会发言时已经说过这个问题，他在人权理事会上表示，《世界人权宣言》以及由此产生的条约“也许是我们拥有的最佳预防工具”，指出“其中所载权利确定了冲突的许多根本原因，但也通过实地情况的切实改变提供了现实世界的解决方案。”<sup>2</sup>

4. 本报告意在促进正在进行的预防讨论。特别报告员在报告中赞成任务(即在人权受到大规模侵犯时促进人权)视角的预防框架办法。框架办法将有助于打破现存的、阻碍有效预防工作的封闭性知识和专长，并将促进系统地有序扩大预防范围并在上游实施预防(这经常受到称赞却很少实行)。在这个意义上说，该办法是一项规划工具，该工具还有可能揭示预防、人权和维持和平之间的重要联系。

## 二. 联合国系统的预防工作

5. 秘书长除了努力强调预防与人权的联系外，还强调将重点放在预防上，这受到了广泛欢迎。当然，对界定广泛的预防的兴趣不是联合国系统的新鲜事物。此处不好说明联合国系统使用该词的全部情况，但下文阐述了一些重点历程。<sup>3</sup>

6. 在联合国系统内，大多数观察员会想起秘书长布特罗斯·加利 1992 年的“和平纲领：预防性外交、建立和平与维持和平”(A/44/277-S/24111)，把此作为该趋

<sup>1</sup> 见秘书长致安全理事会关于“维护国际和平与安全：冲突预防和维持和平”的公开辩论的一席话，2017 年 1 月 10 日，可见于 [www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-01-10/secretary-generals-remarks-security-council-open-debate-maintenance](http://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-01-10/secretary-generals-remarks-security-council-open-debate-maintenance)。

<sup>2</sup> 见秘书长致人权理事会的一席话，2017 年 2 月 27 日。可见于 [www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-02-27/secretary-generals-human-rights-council-remarks](http://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-02-27/secretary-generals-human-rights-council-remarks)。

<sup>3</sup> 关于现有预防机构的详细说明，见 Vincenç Fisas, *La Gestió de las Crisis Sociopolíticas* (Barcelona, Institut Català Internacional per la Pau, 2017)。

势发端的文件。该文件认识到军事化维和的限制，意图扩大预防机制工具箱，在提高预防性外交姿态和展现冲突后建设和平新空间方面有了新的突破。<sup>4</sup>

7. 秘书长科菲·安南在 1999 年关于本组织工作的报告中大力倡导联合国会员国、联合国秘书处和联合国实体认真对待早期预防并应对根源问题，指出受战争蹂躏的社会往往存在族裔、宗教或其他社会群体不平等现象，有人会故意利用不满，还有争夺控制经济资源问题，所有这一切都要从长期加以应对。秘书长迫切要求在联合国内建设实质性预防文化，并倡导清除“阻碍建立跨部门合作的体制上的障碍，而这种合作乃是成功预防的先决条件”（见 A/54/1，导言）。尽管随后为实现所期望的协调做出了努力，但仍有大量工作要做。

8. 在这一早期阶段对预防冲突最终有极大影响的是秘书长安南 2001 年关于预防武装冲突的第一份报告。秘书长安南在该报告中重申，预防是整个联合国系统的事务，他认为，预防的主要责任要由会员国及民间社会承担，外界、包括联合国各实体是提供便利而非驱动方。值得注意的是，他认为，预防和发展应齐头并进(A/55/985-S/2001/574 和 A/55/985/Corr.1-S/2001/574/Corr.1)。

9. 预防、特别是预防冲突工作不仅在概念也在行动层面进行。<sup>5</sup> 例子包括联合国机构间预防行动框架小组，该小组于 21 世纪早期开始运作，其时，有专任工作人员被分派给该小组(尽管自 1995 年以来一直有该框架)。该框架小组最初是作为政治事务部、维持和平行动部和人道主义事务协调厅协调预警的一个非正式机制，然后演变为促进机构间合作开展早期预防行动的第一个联合国正式机制。<sup>6</sup> 该框架小组逐渐纳入了 22 个联合国部门和机构，这些部门和机构的工作级代表定期举行会议，对不引人注目的较低级冲突开展协调预警，以防止或减轻正在恶化的暴力。<sup>7</sup>

10. 尽管框架小组作出了贡献，但终究，预防工作显然在防止暴力或避免再次发生暴力方面仍然是被动的，往往是无效的，甚至是无条理的，既不全面也无战略

<sup>4</sup> 20 世纪 90 年代初在卢旺达和波斯尼亚发生的灭绝种族暴行促使国际社会寻求更有效的预防工具。卡内基委员会的《预防致命冲突》报告扩大了潜在预防措施的范围，对“行动性预防”(适用于眼前危机阶段的措施)和“结构性预防”(针对根源问题的措施，首先是旨在确保不会发生危机，或者是，若发生了危机，则确保不再发生危机)做出了重大区分。该报告在讨论联合国预防事宜方面很有影响，但实际上并非总是很充分。(见卡耐基预防致命冲突委员会，《预防致命冲突：最后报告》(New York, Carnegie Corporation of New York, 1997))。

<sup>5</sup> “预防”在联合国系统内外一直意义模糊。虽然大多数联合国预防工作主要侧重于预防冲突(这个概念本身漏洞百出)，但预防这个词也被用来适用于以下方面：威胁国际和平与安全、暴力冲突、暴力极端主义、一般暴力、侵犯人权、人道主义危机、灾害风险和公共卫生。(见国际合作中心，“An integrated approach to prevention: the links between prevention—the 2030 agenda, and sustaining peace”(即将出版))。

<sup>6</sup> 联合国机构间预防行动框架小组，信息传单(2012)。可见于 [www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/FRAMEWORK\\_TEAM\\_FLYER-2July12.pdf](http://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/FRAMEWORK_TEAM_FLYER-2July12.pdf)。

<sup>7</sup> 框架小组在 2014 年鼎盛时期的预算约 200 万美元，有五名工作人员从事预警，支持部署和平与发展顾问，建设联合国系统关于预防的知识和技能，项目涉及对冲突有敏感认识、自然资源与冲突、人权和冲突转化。框架小组的预算和人员配置尽管相对于本组织的总体预算和人员配置以及相对于需求而言并非微不足道，但说得婉转些，还是适度的。

性，而且，缺乏同人权的重大联系。发展新的预防体制机制和能力的动力来自独立的联合国在斯里兰卡行动内部审查小组，该审查小组描述了联合国在该国行动的“系统性失败”。这促使制定了人权先行倡议，<sup>8</sup> 该倡议创建了新的重新重视预警(特别是践踏和侵犯人权预警)的联合国体制结构，并改善了联合国的分析能力及协调一致的快速反应能力。人权先行倡议让特等行为体参与高层分析，确保提高战略制定和对策的一致性。高级管理人员定期举行会议审查区域和国家情况。倡议执行工作在应对下面挑战中有所提升：将倡议实施工作从总部推广到外地；从最初受危机驱动的应对方针转向长期预防。

11. 人权先行倡议于 2014 和 2015 年开始执行，创建了几个高级别小组和流程来审查联合国主要实务的演变和进展情况：

- 和平行动问题高级别独立小组，定期审查维持和平行动和特别政治任务
- 审查建设和平架构专家咨询小组，编制自设立建设和平委员会和支助办公室以来的十年工作报告
- 高级别审查安全理事会第 1325(2000)号决议执行情况，评价该决议的 15 年执行情况。<sup>9</sup>

12. 和平行动问题高级别独立小组 2015 年 6 月报告(A/70/95-S/2015/446)和秘书长 2015 年 9 月建议执行情况报告(A/70/357-S/2015/682)提出了一项三方行动计划，第一个支柱是“重新关注”预防和“重新优先”进行预防。秘书长在报告中建议通过诸如增加特使、待命调解专家以及斡旋能力等措施“加强预防和调解努力”，以反映和平行动中“政治居首”。为了加强联合国国家工作队的预防能力，小组建议加强驻地协调员的能力，并部署专门人员，包括和平与发展顾问、人权顾问以及有调解专长的工作人员。

13. 报告对预防的最大贡献是做出了新的突破：小组认为，采取军事化办法来预防冲突和保护平民是应对冲突风险的惯常默认对策，但这种办法“只提供了短期的、在某些情况下转瞬即逝或虚幻的成功，同时进一步加剧了一些导致冲突的怨愤”(A/70/95-S/2017/446，第 14 段)。小组接着主张，非武装战略“必须放在联合国保护平民工作的首位”，并建议联合国“特派团应与当地社区、国家和国际非政府组织更紧密地协作，以建立一个保护环境。”(同上，第 86 和 105(a)段)。

14. 审查建设和平架构专家咨询小组在报告中坚持认为，重要的是“预防冲突(对此特别是联合国系统需要更加重视)”(A/69/968-S/2015/490，摘要)。然而，因为报告重点是在其他方面(建设和平)，咨询小组从未界定或阐明意指哪些方面的预防，也未建议如何强调、适用、整合冲突预防，如何将冲突预防纳入主流，如何

<sup>8</sup> 见联合国，“人权先行：加强联合国在危机中保护人民的作用的行动计划——贯彻落实联合国在斯里兰卡行动内部审查小组的报告”(2013 年 7 月 9 日)。

<sup>9</sup> Radhika Coomaraswamy，“预防冲突，改革司法，保障和平：联合国安全理事会第 1325 号决议执行情况全球研究报告”(联合国促进性别平等和增强妇女权能署，2015)。

打破冲突预防方面各自为政的局面，如何就预防冲突采取统一行动，或最终如何具体地实现预防冲突。

15. 尽管如此，咨询小组在报告中有益地重申，建设和平不仅是冲突后活动，并将其定义为包容更广的概念，“贯穿联合国的整个介入周期，从预防行动，到和平行动的部署和后来的缩编，再到冲突后恢复和重建”（同上，第 186 段）。大会和安全理事会通过的来之不易的保持和平决议（分别是第 70/262 号和第 2282(2016) 号决议）探讨了这一意见，大会和安理会在这些决议中强调“必须采用综合方法来保持和平，特别是防止冲突和消除冲突根源”，重申了“各国政府的首要职责”，并强调“民间社会可在推进保持和平工作方面发挥重要作用”（见这两个决议的序言部分段落）。<sup>10</sup>

16. 题为“预防冲突，改革司法，保障和平”的 400 多页的第 1325(2000) 号决议执行情况全球研究报告记述了增强妇女权能如何有助于加强和平行动，实现和平协定，改善人道主义援助，打击暴力极端主义和实现可持续和平。

17. 尤其是，报告强调，过度依赖过时的、将冲突及冲突预防军事化的意见（一旦危机爆发就求助于维和）或开展晚期调解和斡旋的狭隘观点不过是取代非军事化、长期、更早治理和发展办法的拙劣做法。

18. 在人权支柱中，预防方面的重要报告是防止灭绝种族罪行和保护责任办公室的报告。也许，最重要的是暴行罪分析框架，这是一个风险评估工具（A/70/741-S/2016/71，附件）。该框架有一个章节很有用，是关于保护的法律依据，并宽泛解读了如何实现预防。该框架明确提及加强法治、机构建设、根除腐败、管理多样性和包容性、加强民间社会和实现“多元媒体”。

### 三. 制定预防框架办法

19. 联合国的预防文件有时自然而然地更多反映了机构自身对内部要做事务、而非对世界上需要做何事务的解读。除少数例外情况外，这种文件更加注重进程而非实质。本组织在预防做法方面的广泛经验应使本组织能够拿出综合办法。事实上，如果所有这些文件有一个共同主线，那就是，预防工作需要扩大重点并“在上游”开展预防工作。但没有任何文件说明这在内容上有何意义，特别是没有任何文件充实预防和人权之间的联系，而关于这两者之间的联系似乎存在普遍共识。

20. 除缺乏知识和专长外，阻碍预防领域取得更好结果的首先是，承诺相对无力以及由此造成这一领域的投资短缺，其次是，知识和资源极大分离。（联合国内外皆如此）。虽然这一分离部分上是由于不可避免的（大体上是积极的）专业化进程造成的，因为，上述举措毕竟存在技术层面，但正如上文所述联合国内部讨论所揭示的那样，也有充分理由期望开展更有效协调并做出更全面的战略规划。

<sup>10</sup> 特别报告员赞扬，大会和安全理事会在这些决议中强调了用综合性方法处理过渡期正义问题的重要性，把这作为保持和平工作的一部分。然而，该措辞表明的做法是大量侧重于机构一级的举措，主要是安全部门改革。



21. 这一领域的知识不成体系清楚表现在，大多数真正有效的预防措施，例如制度化综合进程(包括国家组建进程<sup>11</sup>)、特别是体制改革进程(包括建设司法独立的举措或对安全部队的文职监督)、尤其是重大决策(例如改变警务战略)，几乎未被归类为预防性工具。这在诸如经济学等其他领域更是如此，这些领域可能极大影响冲突、暴力和侵犯人权风险，但这些领域并不总是从这个角度予以思考。<sup>12</sup>

22. 为了说明经济措施的预防潜力，特别报告员在前几份报告中指出腐败政权长期在位如何削弱了预防目标。然而，轮流当权在劳动力市场不完善的国家不太可能，在这种国家，政府工作实际上是定期付酬的仅有职位，若不在政府工作就身陷贫困(A/HRC/30/42，第 33-36 段)。

23. 预防讨论受到各种简化论的影响，本报告希望促进克服这个问题。第一种是，如强调预警(在某些方面无可非议)所建议的那样，将预防简化为(在实践中，若非在理论上)一种危机应对。虽然对联合国预防文件的审查表明希望扩大预防工作并在上游开展预防工作，但在行动上，在预防做法中，预警和仍有挑战性的快速反应继续占有突出地位。尽管有充分理由确保濒临暴力冲突的国家不爆发冲突，但应当承认，只要存在可以触发预警系统的任何事物，则都表明，预防工作开始得太晚了。

24. 采用预防框架办法可以缓解知识和资源分离以及过分强调危机预防(牺牲了更上游的工作)造成的困境，本报告的主要战略兴趣即是阐明该框架办法。

25. 本报告其余部分是尽力促进这种努力。报告广泛论述了赞成全面框架办法，是从预防和纠正系统性侵犯人权行为的任务视角写就而成。<sup>13</sup> 因此，这里提出的框架充其量只是部分简述了真正全面框架的样子。例如，虽然本报告重申必须应对发生大规模侵犯行为的国家往往所特有的众多发展不足，但为此目的，框架要有关于本质问题的必要内容，其中包括财政政策、劳工法和反腐立法。此外，甚至是与正义和权利更相关的当前关切领域，框架也是专注于国家一级要开展的行动。<sup>14</sup> 因此，框架对例如区域和多边层面为提高预防工作的效力可以开展的工作只字不提，这个问题有深刻影响。

<sup>11</sup> 见 Stephen Pinker, “Rates of Violence in State and Non State Societies,” 摘自 *Better Angels of our Nature* (New York, Penguin Books, 2011)。

<sup>12</sup> 见联合国和世界银行,《和平之路:防止暴力冲突的包容性办法》(哥伦比亚特区华盛顿,世界银行,2017年),表明让整个群体边缘化、不让他们获取经济机会如何与冲突和暴力密切相关,可能不仅是侵犯各种权利行为,而且会推动其他形式的侵权行为。

<sup>13</sup> 证据表明,侵权行为会助长冲突。例如,见 Kjersti Skarstad and Håvard Strand, “Do human rights violations increase the risk of civil war?”, *International Area Studies Review*, vol. 19, No. 2 (2016)。

<sup>14</sup> 甚至就国家层面的倡议而言,框架也不是详尽无遗的。因此,尽管报告提及权力分配问题,但该框架并未涉及可以与议会或政党开展的预防工作,这可以说是正通向代议制民主危机,会产生巨大的冲突和侵权风险。框架也未详细提到独立人权机构的预防潜力。这些疏漏未体现出价值判断,反而表明存在空间制约。

26. 关于这个做法性质的最后评论：框架办法与政策蓝图不是一回事；事实上，有理由怀疑是否存在诸如一般预防政策。框架背景有重要意义，其紧要性表现多样；机会同需求一样，并非在所有情况下都是一致的。此外，从共时和历时两个角度而言都是如此。需求和机会是动态的，因此任何特定框架都会包含一些国家在某一特定时间因所涉问题无紧迫性无须处理的要素，还包括一些国家目前因为缺乏例如体制能力或资源而无法处理的要素。不言而喻，就是涉及到某个国家认为与自己局势相关且可行的问题，任何真正的全面框架还会涵盖更多无法同时处理的问题，甚至假定机构有很大能力。<sup>15</sup> 因此，框架是一个有用工具，可明晰有效预防预示的系列问题，甚至问题之间一些相关的关联性，当然，框架并非类似于公式可让大家无需做出判断。

27. 归根结底，除了用内容、即实现有效预防相关问题填充框架外，关于这个主题的工作将要求制定相关性、可行性和紧迫性标准。参考公共卫生工作的预防模式部分上是这样做的。例如，国际合作中心有益地提出，预防工作应区分以下方面：普遍预防战略，即任何国家都认为实施是有益的、能以较低费用为和平、正义和包容带来“广泛”福利以及通常会带来其他社会、环境或经济利益的举措；“有风险”的预防战略，或者是针对冲突风险加大或者是暴力和排斥程度提高或复原力水平较低的群体、社区和国家的更具体举措；“危机”战略，即高度有针对性的干预措施，意在防止局势进一步恶化，促进稳定，为复苏奠定基础。<sup>16</sup>

28. 尽管任何特定框架都有各种限制，但特别报告员认为，就规划目的而言，有这样的工具好过没有。预防框架办法提出了相关联要素的架构，理论上有助于指导决策更加全面，但是以有条理的有序方式。此外，有一个全面框架可促使打破制约预防工作的一些各自为政现象。我们无法继续抽象地谈论预防、人权和可持续和平之间的联系而对其所涉内容没有一些具体概念。

29. 此外，这个时机很好。关于必须扩大预防和从上游开展预防(纯概念)的共识从未如此一致。除前一节中提到的报告外，<sup>17</sup> 联合国-世界银行关于预防的旗舰研究报告《和平之路》、特别是《2030年议程》<sup>18</sup> 提供的综合框架，提供了制定真正的全面预防框架的基础。本报告是为了给这样一个框架提供一些内容，无疑是从这一任务规定的视角提供内容。毋庸讳言，该框架需要从其他视角予以提升。

<sup>15</sup> 应该铭记的另一个动态要素是，与预防相关的大多数问题是那种不会完全一劳永逸解决的问题；宪法修订程序即是对这一点的确认。同样，大量移民情形中的容忍要求与没有此种移民情形中的要求大不相同。

<sup>16</sup> 国际合作中心，“综合预防办法”（见脚注 5）。

<sup>17</sup> 以及其他无法审查的，包括《2005年世界首脑会议成果》（大会第 60/1 号决议）和大会各项决议，其中包括第 57/337(2003)号决议，大会在决议中纳入了关于预防的广泛定义，还纳入了关于问责、善治、人权、促进发展、裁军、教育和性别平等的规定，大会在第 68/303 号决议中对此做了重申。

<sup>18</sup> 大会第 70/1 号决议。



## 四. 预防框架办法的要素

### A. 正式国家机构领域的干预措施

30. 在先前报告中，特别报告员强调了下列举措的预防潜力，从易于采取行动的到比较宏伟的举措不等。

#### 1. 文职机构

##### (a) 合法身份

31. 在最基本层面，作为有效预防举措的背景条件，过渡进程确认，必须制定保障合法身份的有效办法。合法身份证明在冲突期间因移徙和流离失所、国家服务弱化和登记册遭到蓄意毁坏而非常稀有。若无合法身份证明，则不可能行使某些权利和获取一些国家服务。因此，合法身份是实现其他权利的门户。合法身份对享有受尊重权而言有重要意义，合法身份也是提出索赔和获得补救的依据。有效、可靠的国家登记制度可保障个人资料的保密性，对文化差异有敏感认识，还可以提供统计数据，这将有助于规划、执行和监测服务提供情况，包括保障各种权利，防止权利受到侵犯。

##### (b) 批准和纳入国际条约

32. 为预防政策赋予内容的一个非常直接的方式是批准国际人权文书。人们公认，冲突与侵犯人权行为有很强的关联性。此外，有充分理由认为，很容易证实侵犯人权行为和冲突之间存在恶性循环，即，侵犯行为助长冲突，而冲突又助长更多侵犯行为，等等。<sup>19</sup>

33. 毋庸置疑，任何法律都不是自动执行的。那么，批准只不过是一个示意手段，可用来掩饰日益恶化的人权情况。尽管如此，除其他外，批准为宣传提供了依据，这被广泛视为重要的变革推动力。<sup>20</sup>

34. 在大多数国家，若无纳入国际条约的战略则批准这种条约毫无意义，因此，纳入也应当是预防政策的一个要素。将国际刑法纳入国内制度也有助于应对追溯效力问题和合法性原则。

##### (c) 审查紧急和反恐立法

35. 仍然是在大多涉及立法改革而非设立或改革复杂机构的举措领域，可作为广泛预防框架一部分的其他法律改革包括审查紧急、反恐和其他与安全有关的立法，以核实这些立法是否完全符合人权标准。专制政权、冲突中政权以及日增的、卷入真实或想象的“反恐战争”的政权通过的立法往往与所谓制定立法所依据的风

<sup>19</sup> 例如，见 James Fearon, “Governance and civil war onset”, 工作文件 (哥伦比亚特区华盛顿, 世界银行, 2010 年); Skarstad and Strand, “Do human rights violations increase the risk of civil war” (见脚注 13)。

<sup>20</sup> *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, Thomas Risse, Stephen Ropp and Kathryn Sikkink, eds. (Cambridge University Press, 2013)。

险不很相关。当然，国家不仅有权而且有义务保障自己领土上人员的安全，但各国在法制界限内保障人员安全。在许多国家，反恐立法开始促发侵犯各种权利行为。审查这种立法并不是特别麻烦的预防措施。

(d) 司法改革

36. 许多真相委员会在分析造成大规模侵犯人权行为的因素时，广泛关注了司法机构，在不仅涉及补救而且涉及不再发生的建议中，委员会纳入了各方面的司法改革，其中最重要的三个是：(a) 检查或审查司法人员；(b) 加强司法独立性(法官的独立性和司法部门作为一个机构的独立性)；(c) 增加司法部门在与预防目的有关的领域的的能力，包括熟悉国际人权法和人道主义法以及应对系统性犯罪的战略。

(e) 宪法改革

37. 在更复杂层面(不仅仅是要求提高机构协调)，过渡进程还包括不同形式的宪法改革，这些改革可视为一般预防框架的一部分。这种改革最简单的类型是消除歧视性条款和建立包容机制。

38. 曾有大规模侵犯人权行为的一些国家为杜绝再次发生此种行为，已通过一项权利法案。虽然这种措施的效力始终取决于阐释这些法规(说明预防举措彼此关联的方式)的法院的影响力，但阐明一国承诺保障、尊重和促进一系列基本权利具有相当大的预防潜力。在有族裔或宗教分歧史的国家，少数群体受到系统性歧视并最终背负了“横向不平等”的负担，在这些国家，一项明确的权利法案会抑制边缘化，从而消除冲突因素。

39. 这种宪法改革的预防潜力可能不仅取决于最后成果，即案文，还取决于明确表述权利法案的程序。程序越包容、越慎重，则越有理由认为该权利法案会抓住所有相关利益攸关方。

40. 正在过渡的一些国家认为执行部门缺乏制约导致了过去的侵权行为，因此，还改革了本国宪法以加强权力分立。

(f) 设立宪法法院

41. 第二次世界大战后在德国主导下，在“第三次民主化浪潮”中从专制过渡到民主制的大多数国家设立了宪法法院。除了强调基本权利(通过区分宪法法院裁定基本权利所涉事项和普通法院裁定“常规”法律事项)的重要意义外，设立宪法法院在发生大规模侵权行为、无法信任法官但也无法开除法官的国家提供了一个简便办法。设立一个只关切基本权利的新法院并让各种人在法院任职可解决许多问题。

42. 显然，可被视为预防政策一部分的最宏伟的宪法项目是通过一项新宪法。可以说，冲突史证明，现有的宪政分配无法解决重大社会挑战。冲突后国家倾向于通过的宪法是：在权利和保障方面包容广泛；保护权力分配；最近从纠问制转向检察制。由于冲突刚结束时期可能难以通过全新宪法，一些国家采用了过渡宪法，以便促进更循序渐进和更包容的变革。

43. 上述举措不论单独还是总体上都不足以保证不再发生侵权行为，在这个意义上，它们不是万无一失的预防工具。应当铭记，包括宪法改革在内的所有法律和体制改革的效力取决于实施者和公民是否认真对待此种改革。可以说，执行不力问题同制定拙劣一样严重。

## 2. 安全部门

44. 在过渡时期司法领域，安全部门改革的经验也能惠及全面预防框架。事实上，过渡时期司法界的预防讨论长期沦为安全部门改革的讨论，特别是安全部队审查的讨论。<sup>21</sup>

### (a) 人员审查

45. 审查警察、武装部队和情报部门人员事实上可以为预防作出重要贡献，条件是要有意义地与清洗区别开来。审查这个词逐渐得到使用，该词并非意味着例如只是因为加入一个党派或组织或者是基于责任归属因素(更不常见)而大量解雇人员，而是意指一种正式程序，即根据客观标准检视个人行为并评估其操守，以便确定他们是否适合继续或有可能担任公职。<sup>22</sup>

46. 在过渡时期司法背景下，有相当一部分关于审查的讨论(滥)用于辩论审查的威慑潜力及其可能有助于消除“有罪不罚漏洞”，但就预防框架而言，重点是，审查可能有助于摧毁犯罪网络(见 A/70/438)。

47. 应当承认，审查在专制后进程中非常具有挑战性，在冲突后环境中更是如此，因为武装部队在这种情况下仍占有突出地位。可以通过以下方式缓解困境：采用“温和的”审查形式，<sup>23</sup> 包括涉及轻微制裁(例如，让个人有机会在不公开披露或几乎不公开披露的情况下辞职，或者是停止严苛的潜在就业限制)；或者是采用“间接的”审查形式(例如，奖励退休，或降低规定的离职年龄，如，在过渡后的西班牙)；或者是采取类似阿根廷的制度，允许民间社会组织向议会晋升问题辩论提交材料(这可极大促动过去历史阴暗者不为晋升目的上报自己的名字，最终促使他们辞职)。<sup>24</sup>

<sup>21</sup> 通过打击有罪不罚行动以保护和促进人权且针对保证不再发生的六个原则中有三个涉及审查。见 E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 原则40-42)。另见 S/2004/616, 第52和53段; A/62/659-S/2008/39。

<sup>22</sup> 对审查的这个理解见秘书长 2004 年关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法的报告。见 S/2004/616, 第52段。

<sup>23</sup> 不言而喻，没有任何形式的审查，更不用说这些温和的形式没有一个达到独立履行法律职责、对某些类型的侵犯和践踏人权行为进行刑事调查、起诉和惩处的要求。

<sup>24</sup> 阿根廷的做法的一个特别优势是，严格来说，这个办法不是作为审查方案制定的，而是源于允许公众参与辩论的议会改革。见 Valeria Barbuto “Strengthening democracy: impugnación procedures in Argentina”, in *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh and Pablo de Greiff, eds. (New York, Social Science Research Council, 2007)和 A/70/438。

(b) 界定职责

48. 然而，即使有可能进行审查，安全部门改革措施也远未得到充分利用，这些措施具有重要的预防潜力，因此应考虑将其列为全面预防框架的要素。

49. 例如，最好在宪法中明确界定警察、军事和情报部门的职责。在经历过冲突或可能发生冲突的许多国家，安保部门各部分的职责界定非常模糊。军队被拉入从事并非自己本来承担的警务职能，例如参加“毒品战”、在本国边界内打击有组织犯罪、开展戡乱和反恐行动、甚至参加控制暴乱。

50. 付出的代价通常是，将武装部队和情报部门政治化，让他们容易受到腐败，接触到歪曲他们认识自己社会作用的其他因素，并让他们置于未得到适当训练或装备而难以应对的情势中。这还不够严重的话，那么，另一个常常发生的后果是，警察部队受到相应削弱，而警察部队所受培训及其装备和贴近当地居民情况，在理论上使他们能更好地发挥警务作用。警察部队然后可能陷入腐败和其他形式的犯罪，加剧功能失调的恶性循环，这又会进一步助长为此种目的利用军队的诱惑。

51. 因此，一个强有力的预防议程要认真界定军事和情报部门的外部职责、警察维护治安的内部职责以及可以跨越这些界限的限制情形。还要明确界定情报部门的内外职责。

(c) 部队合理化

52. 发生冲突期间和冲突风险严峻期间，也会诱使各国政府设立任务规定部分重叠及上下级报告和指挥关系不明确的专门安保机构，其中包括情报部门。这包括频繁设立非国家准军事团体。因此，认真的预防工作最终还包括努力理顺和精简部队，阐明报告和指挥线，而就非国家准军事团体而言，则将其解散但避免成立破坏团体，例如，通过有效利用解除武装、复员和重返社会方案，将其中一些部队(在审查他们有无严重侵犯和践踏权利行为后)纳入法定安全机构。

53. 为预防目的将部队合理化也应对军事开支进行客观风险评估。经历过冲突或有冲突风险的国家的军事开支经常超出实际需求，往往是个秘密，几乎无一例外最终成为酬庸的来源(造成政治军事化在这种情况下如此频繁的诸多促动因素之一)，很容易产生腐败和其他形式的侵犯行为。鉴于对这个预算项目的投资往往超过对教育、卫生和基础设施的投资总和，因此，推行透明度和更有效的文职监督可能产生重大预防成果。

(d) 文职监督机制

54. 应当从预防角度特别注意加强对包括情报部门在内的安全部门的文职监督机制。当然，这是指合法的文职控制和监督，要按照所有宪法条款，并充分遵守所有相关国际标准。这种监督目的并非总是最佳体现在缩减方面(例如，缩减自主性、部队规模，等等)，而是体现在服务专业化中，包括不同部队和分支之间的合理分工以及防止权力关系溢入其他领域，政治和经济也包括在内。

## (e) 界定军事法院的管辖权

55. 一个常见的军事力量外溢效应是侵入司法领域。全面预防框架还应仔细审查军事法院的管辖权。虽然鉴于军事人员必须遵守平民通常无须遵守的规则而有充分理由设立军事法院，但扩大军事法院的管辖权，让军事法院审判平民或军事人员的非军事罪行违反了国际法，其本身构成了侵犯权利，是遮掩侵犯行为的最普遍手段之一。从预防视角看，限制军事法院的管辖权是一项重要举措，不应威胁真正的专门安全机构的运作。

## (f) 消除军事“特权”

56. 冲突和巨大的冲突风险的另一组外溢效应是产生军事“特权”，其中往往包括控制政治和经济的各个方面。这些特权中包括“监护权”，如任命议会成员的权力(例如在缅甸为 25%)，这种权力与对超级多数的要求一道，保障了军队对立法和宪法改革的否决权。这些权力可能还包括：参加安全委员会的比例超大、拥有更多的咨询权力，让军队实际控制关键问题，有时还包括何时宣布进入紧急状态(并相应取消权利或威胁到权利)；很少监督、透明度低的有保障资金来源；对军事工业和军队人员参与企业的机会监管宽松甚至不加监管。作为预防战略的一部分，应当消除这些特权、“独裁飞地”或脱离控制的自主领域。它们削弱对武装部队的文职监督和控制，不利于经济发展，颠覆民主和法治，破坏治理的透明度。

57. 军队在冲突局势中或冲突风险严峻的局势中倾向于占据“保留领域”，而民间社会对国防政策问题几乎没有什么技术能力，从而助长了这个倾向。对军队进行有意义的文职监督，有赖于果断质疑其对防务问题专门知识的所谓垄断，其中包括战略、预算编制和并购。防止侵犯人权行为的政策若注意到在哪些条件下可有效对军队实行文职监督，则将得到大大加强。民间社会行为体知情参与安全部门改革进程，在很大程度上影响了其方向和范围。这的确可帮助提醒民间社会在预防中可以发挥的重要作用，这是一个未予充分关注的论题。

## B. 民间社会的预防作用

58. 虽然要反对把预防讨论简化为改革安全部门机构的倾向(上述情况就是试图这样做)，但在预防讨论和实践中有一种挥之不去的简化论也需要反对，该简化论只注重国家正式机构。大多数关于预防和相关方案制定的讨论完全忽略了民间社会机构的重大预防作用，<sup>25</sup> 或是赋予民间社会机构诸如监测和报告等狭隘、可预见的作用。尽管监测和报告可能意义重大，但它们既不表明民间社会可发挥众多预防职能，也未体现强大的民间社会借以实施预防职能的根本“社会机制”。

<sup>25</sup> 于尔根·哈伯马斯对民间社会的定义即是本报告采用的定义：“民间社会由或多或少自发出现的协会、组织和运动组成，它们切合了社会问题在私人生活领域的共鸣，将这种反应升华并放大到公共领域。民间社会的核心包括协会组成的网络，这个网络将解决普遍关心问题的讨论纳入有组织的公共领域的框架内。”见 Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology Press, 1996), especially chap. VIII.

59. 在权利领域，民间社会组织(不应只理解为非政府组织)可以说是取得了重大胜利，包括废除奴隶制；在包括美利坚合众国和南非在内的世界多地废除种族隔离；在十九世纪和二十世纪初期扩大投票权，特别是二十世纪后半部分成功开展了民主化的过渡；在打击有罪不罚现象、特别是在专制后过渡时期取得了重要成功；在男女同性恋、双性恋、跨性别和性别奇异者权利方面取得了巨大进展。

60. 然而，应当铭记，“民间社会”未必等同于道义、法律和政治上可取的一切事物。在刚刚提到的每个斗争中，都有部分民间社会组织站在反对立场。因此，一定存在各种事物，如赞成奴隶制的民间团体、种族隔离运动、反对非殖民化的民间定居者团体、有时支持专制统治的多数派以及继续反对男女同性恋、双性恋、跨性别和性别奇异者权利的广大社会部门。各类民间社会组织积极参与实施了侵害行为和暴行，这不仅仅导致了纳粹在德国的胜利，而且，在卢旺达灭绝种族期间还发生了种族灭绝事件，其间，广泛使用了媒体工具。当前，我们看到民间社会在大量动员支持并非促进或加强权利的民粹主义、仇外甚至种族主义议程。

61. 承认并非民间社会所有部门都一样不应掩盖这样一个事实，即民间社会通常是推动人权领域取得进展的动力。事实上，相较于有理由怀疑整个国家机构、认为这种机构会舞弊而言，这种承认更是鲜有理由怀疑整个民间社会，毕竟，民间社会就性质而言是多样化和多元化的。

62. 经验证据表明，强大自主的民间社会和积极的人权指标之间有很大关联。部分是由于民间社会可汇总和放大呼声，在这一进程中向政府清楚响亮地表明公民倾向，这是一个信号职能，不仅仅是“信息性的”，还有隐含的权利主张特性。正如 60 国研究报告作者概述调查结果所述，“民间社会在过渡前的力量及过渡后的密集性不仅在深化过渡时期公民的政治自由和公民自由方面可发挥重要作用，还会促使改善机构业绩。”<sup>26</sup>

63. 因此，汇总和放大呼声可被视为民间社会可借以发挥作用、帮助引导使用公权的重大社会机制。这本身赋予了发挥作用的民间社会一个预防优势，因为能够定期有效汇总和放大呼声的民间社会总体上不会容许某些类型的待遇。换言之，在有强大民间社会组织的国家，民间社会与当局之间的关系并非纯反应性的，而是也可以预期的。

64. 还有一个非常一般性的机制，民间社会可借此行使预防职能。也许最好从反面看待：众所周知，滥用国家权力的一个(刻意)结果是打破社会纽带，让人们彼此孤立。在前一份报告中，特别报告员说明了这一现象，回顾了阿根廷人在独裁期间通过的“逃避战略”：“首先，人民不再参与政治活动；第二，人民放弃了自己的政治信仰。他们减少了结社活动，而且不承认有任何证据表明，当前的做法不人道。作为国家恐怖主义政治目标的团体成员最终刻意对正在发生的事情视而

<sup>26</sup> Rollin F. Tusalem, “A boon or a bane? The role of civil society in third- and fourth-wave democracies”, *International Political Science Review*, vol. 28, No. 3 (2007).



不见。人民采用的是自私的生存战略。”<sup>27</sup> 在此方面，阿根廷的案例没有什么特别之处。这种效应可有助于实现利用恐怖维护权力的目标。被称为“拆解力”的核心作用是妨碍社会协调，而任何有组织的反对行为都需要协调。<sup>28</sup>

65. 因此，如果恐怖的可持续性有赖于拆解民间纽带，则各种深厚纽带已经将人们联系在一起时更难实施恐怖的想法不是很牵强。事实上，这也扩展了一个观念，即，强大的民间社会的信号职能的可预测性也可以被认为有预防作用。可被认为有预防作用的相关社会机制是一种汇总，在此不是如上文所述的意见汇总，而是汇集人群，或更确切的是汇集有关纽带。知道人们不孤立的人，会更不情愿凌辱群体个别成员。

### C. 加强民间社会

66. 无论如何，民间社会，如上所述，被认为可通过诸如宣传、监测、报告和各種调解举措等非常具体的手段促进预防。由于这些种种原因，预防框架办法应纳入加强民间社会和加强民间社会自主性的措施。

67. 同体制改革的情形一样，特别报告员认为，最好提出复杂程度不同的各种方案，从简便可行的到需要复杂协调或设立复杂机构的资源密集型举措不等。由于民间社会的性质和职能一部分是独立的，甚至是“无法控制的”，因此，还要承认，民间社会对待政策举措的态度不会是：将自己视为或多或少依赖等级权力给予指导的官方机构网络的一部分。

#### 1. 废除限制公民空间的法律

68. 不过，民间社会显然要应对政策举措，原因是，有一个显而易见的情况是，最近全球各个国家通过了以各种方式限制民间社会组织运作的一系列法律。<sup>29</sup> 这些法律规定了繁琐的登记和报告要求，阻碍开展业务活动，赋予当局不仅有几近无限的监督权力，而且有权否决工作计划的个别内容，还普遍限制获取资助，限制自由言论、表达与和平集会的权利。促进加强民间社会组织的一种简便可行的办法可能是废除这种立法。

#### 2. 建立平台、联盟或网络

69. 在许多国家，个别民间社会组织、特别是非政府组织有很高的技术能力。然而，由于各种原因，包括可能涉及阶级、族裔、宗教或冲突史及冲突后随之而来的信任度低下而产生的深刻社会裂痕，民间社会组织、甚至是对一个问题持同一

<sup>27</sup> 见 A/68/345，第 19 段，援引了 Jaime Malamud-Goti, *Game Without End: State Terror and the Politics of Justice* (University of Oklahoma Press, 1996)。

<sup>28</sup> 正如汉纳·阿伦特所说，“极权政府，像所有专制政权一样，当然不可能不破坏公共领域的生活而存在，即通过孤立人们破坏他们的政治能力。”见汉纳·阿伦特，*The Origins of Totalitarianism*, 2nd ed. (New York, Meridian Books, 1958)。

<sup>29</sup> 一份报告指出，“在 2004 年和 2010 年间，50 多个国家审议或颁布了限制民间社会的措施。自 2012 年以来，拟议或颁布了限制自由结社或集会的 90 多项法律。”见“Aid barriers and the rise of philanthropic protectionism”，*International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 17, No. 1 (2015)。

立场的组织很难合作。在这种情况下，民间社会难以达到特有的汇总呼声的效应，因此，最终会耗散自己的潜在影响。

70. 针对这个问题，在许多国家设立了独立的民间社会组织的网络、平台、联盟和结盟。这种组织没有蓝图，事实上，这种组织可能正式程度不同。可以分享和交流信息、促进形成共识、促进偏远者参与(例如，首都外或其他城市地区的基层组织)并允许在一定程度上协调行动的机构在许多国家被认为实现了集体行动的潜力，而集体行动从性质上说，比民间社会各个构成部分的单独行动更有力量。

71. 各国政府有时试图建立类似机构，以便操纵民间社会组织。在评估民间社会对包括预防等问题的潜在贡献时，民间社会的力量和自主性都至关重要。此处所述网络必须完全独立于政府，完全根据民间社会的倡议设立并运行。

### 3. 建立论坛

72. 发展民间社会的强大动力是证明民间社会一直所做努力是有意义的。正式协商论坛，特别是当论坛不只是空谈场所时，可极大推动加强民间社会，这不仅是从一般意义上而言，而且还有专门知识可以加强民间社会。例如，允许民间社会提交材料和参与立法讨论的规定不仅会展现和促进包容性和透明度的益处，而且还提供了有力理由让民间社会加强能力。<sup>30</sup>

### 4. 扶持有利环境

73. 民间社会就性质而言不是国家的一部分，因此不能指望民间社会对国家举措的态度好像是那些举措归根结底是国家加强民间社会的最佳途径，重申这点即是扶持有利环境。在过去的报告中，特别报告员提到：(a) 积极促进基本的言论和意见自由、和平集会和结社自由及宗教自由；(b) 设立一个教育制度，该制度不仅要提供机会发展适应市场的技能，而且还要发展批判性思维；(c) 保持开放、透明和协商传统，这是这种环境的一些要素。<sup>31</sup>

74. 一个强大、自主的民间社会可在预防中发挥重要作用，通过官方举措可以扶持民间社会力量，而非通过官方举措产生民间社会力量，认真对待这种理念将在

<sup>30</sup> 见特别报告员关于受害者参与情况以及关于国家协商进程的报告(A/HRC/34/62 和 A/71/567)。

<sup>31</sup> 见 A/HRC/30/42。为世界公民参与联盟制定的衡量民间社会有利环境的全球能力指数也许是最全面的努力成果，提供了可被纳入全面预防框架的要素。该指数把促进民间社会的有利环境视作三个不同亚环境的综合体：社会经济、社会文化和治理。例如，促进民间社会的治理环境将是在以下方面都进展不错的环境：(a) 民间社会基础设施(依据民间社会组织的组织能力、效力和财务可行性计量)；(b) 民间社会和国家机构之间的政策对话；(c) 腐败；(d) 政治权利和自由；(e) 结社权利；(f) 法治；(g) 人身权；(h) 非政府组织的法律框架；(i) 媒体自由。这些因素和可能制定的预防框架的内容有大量重叠，见特别报告员关于不再发生的本报告和先前报告。该指数更详细地阐述了所谓构成有利于民间社会的社会文化环境的因素(尽管所用方式并非显然倾向于政策干预措施)。这些因素包括：(a) 个人参加从请愿到和平示威等各种集体行动的倾向；(b) 容忍不同族裔和宗教群体；(c) 信任民间社会组织；(d) 团结，表现在给予和志愿服务。该指数还详述了其称之为促进民间社会的社会经济环境。该指数抽取的相关指标有：(a) 教育成就；(b) 通信(特别侧重于上网)；(c) 经济平等程度；(d) 性别平等。伴随指数的材料阐明了指标和数据源。本报告感兴趣的是扶持政策 and 纳入可促进积极更改指数的政策。

例如预算编制、规划和国际合作支持预防举措的方式方面产生广泛影响。例如，认真对待这个理念要体现在提高合作伙伴的多样性，让援助不太以国家为中心，还要体现在合作时限和评估影响所选指标，其中一些指标将会是“间接的”，不仅计量成果，还计量民间社会运作环境的变化情况。

## D. 文化和个人领域的干预措施

75. 真正有效的预防政策不仅侧重于机构(即便将重点扩大到纳入非正式民间社会部门)，而且还会纳入旨在在文化和个人意向领域做出变革的干预措施。毕竟，预防不能简化为靠技术实施巧妙的体制工程。暴力和冲突有文化层面，正如有些个人倾向会使人走向暴力或远离暴力。

76. 文化和个人倾向在职能上是提供稳定性和连续性，因此它们不会立即发生变动。然而，这并不意味着它们是不可变的。同民间社会的变动一样，实现文化和个人转变的最佳方式是间接的，要借助长期持续支助而非狭隘的短期干预措施。

77. 本报告无法详尽无遗地列出文化和个人领域中那类应当纳入广泛预防平台的干预措施。本报告主旨是坚决反对最后一种简化论：该简化论认为要用机构领域的干预措施充斥预防议程。

### 1. 教育

78. 全面预防框架的三个明显要素应当是教育、艺术和文化以及档案和文献。正规和非正规教育由于有发展潜力，可用于减轻和助长怨恨。有机会接受教育可加深或促进解决横向不平等。教育方面的具体内容可煽动不满或激发解决不满的态度和办法。教学方法可产生容忍或不容忍倾向。此外，教育是机构、文化和个人领域之间的桥梁。教育方面若无长期支持性变革，则任何预防战略都不可能扎根。

### 2. 艺术和其他文化措施

79. 艺术和其他文化措施，包括博物馆、展览、遗迹和戏剧表演，是产生共情和亲和的重要手段，除其他外，它们还可以促进要求伸张正义，最终加强可持续的社会融合进程。艺术性和文化措施可完美地适用于突出受害者以及受害的多层面、复杂、长期后果，这些后果往往会波及几代人和社区。

### 3. 档案和文献

80. 最后，各国将文件存档和保障获取档案的方式在很大程度上说明了他们对包容、透明度、甚至正当程序的态度。有权使用保存良好的受保护档案是反对否认、反对修正主义的教育工具，这对历史教育以及各方面体制改革都有重要意义。特别是在媒体、包括社交媒体舆论日益脱离事实依据之时，有效利用档案文献可以防止操纵“记忆”以挑起冲突。

## 五. 结论和建议

### 结论

81. 有理由庆贺联合国系统内外提高了对预防的兴趣。不仅仅是因为有些伤害无法消除，还有些伤害要用巨大代价才能消除，因此，我们最好从一开始就防止发生一些侵害行为。补救至关重要，但显然，仅仅补救并非理想的结局。

82. 联合国系统内对预防的兴趣不是新出现的。过去曾尝试过预防理念和业务工作，取得了不同程度的成功。审查这种工作为以下结论提供了依据：第一，需要做更多工作；其次，正在对扩大预防工作的范围以及从上游开展预防工作形成一种共识；第三，从业务方面看，联合国系统或任何其他人都未达到所需的协调程度。联合国系统和其他方面继续运作，所依据的主张是，被视为关系到预防的主题(如人权和发展)之间存在普遍联系，但未详细说明这些联系的性质或在方案上的意义。

83. 除了对预防的投资较低外，制定有效预防方案的最大障碍是知识和专长的“本位主义”。问题与其说是不了解如何实现预防目标，不如说是这个知识和专长太抽离，而且，工作或是太分散，或是正如往往发生的那样，集中于危机预防，而到了危机预防之时，则可以说是太迟了。

84. 本报告主张通过一项预防“框架办法”。广泛的框架本身可能不足以打开所有各自为政的“筒仓式”心态，但可以约略说明作为有效预防一部分的各项举措的广博性，还可借机阐明全面预防政策各要素之间的关系。框架虽然不是准则或蓝图，但可促进规划和协调，只这一点就值得考虑通过一项框架。

85. 此外，报告还拟议了广泛预防框架的一些内容，依据的是过渡时期正义领域的经验教训，特别是保证不再发生工作。虽然有些措施是耳熟能详的，但把它们放在更全面的框架中则是新奇的。此外，由于特别报告员深信，可持续的重大社会变革不仅关系到制度设计(这可能有重要意义)，也关系到转变文化和个人倾向，因此，报告载有一项建议，即，在预防框架中纳入通常被排除在外的要素，包括采取措施加强民间社会，并纳入文化和个人倾向领域的一些要素。

### 建议

86. 特别报告员支持关于加大预防领域工作的呼吁。为了提高预防工作的效力，他还支持预防工作的范围不仅仅涵盖危机预防、而且从上游开展预防工作的意见。

87. 然而，扩大预防范围或从上游开展预防工作不应盲目。特别报告员敦促参与预防工作者思考广泛预防议程各部分之间的关系。

88. 为了促进打开该领域工作特有的、知识和专长各自为政的“筒仓式”心态，特别报告员促请通过一项“框架办法”，以便系统地有序规划广泛预防政策。

89. 特别报告员鼓励负责制订预防政策者考虑把一系列倡议作为这种政策要素，在正式国家机构领域的系列倡议包括，促进合法身份；批准和纳入人权条约；开

展法律改革，确保反恐和应急法完全符合人权标准；实施司法改革，加强司法机构的独立性，并提高其在预防相关专题的能力，其中包括国际人权法；考虑进行宪政改革，包括通过权利法案和建立宪法法院。

90. 关于安全部队，特别报告员鼓励参与制定预防政策者将以下内容作为这种政策要素：审查人事；在宪法上界定每个部队的职责(包括情报部门)；部队合理化；加强文职监督机制和消除军事特权等。

91. 特别报告员敦促制定预防政策者回顾民间社会能够为此作出的重大贡献，民间社会做出贡献的方式不只是开展诸如倡导、监测和报告等常见(和重要)职能。因此，预防政策将受益于加强民间社会的措施，包括废除妨碍民间社会组织运作的法律；执行促进法律权益方案；(由民间社会行为体)建立平台、联盟、结盟和网络；通过法律促使民间社会有意义参与不同论坛、包括立法论坛；扶持有利于公民参与的环境，充分保护结社和言论自由等权利。

92. 最后，因为预防不仅仅是体制工程问题，特别报告员敦促负责制定预防战略者也纳入文化领域和个人倾向领域中有助于充分实现人权的干预措施。教育、艺术和其他文化措施，包括纪念活动和博物馆以及投资于档案和文献，都将有助于支持开展预防工作的文化和个人，他们可随着时间的推移继续开展预防工作，包括在无法只指望机构保障充分实现权利时继续开展预防工作。