



人权理事会

第二十五届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

宗教或信仰自由问题特别报告员海纳·比勒费尔特 提交的报告

概要

宗教或信仰自由问题特别报告员在本报告中简要介绍了他向人权理事会提交上一次报告(A/HRC/22/51)以来根据任务授权开展的活动。

特别报告员的意见强调需要处理集体宗教仇恨的各种表现。近些年来，各国和其他利益攸关方如何适当处理集体宗教仇恨表现的问题变得越来越紧迫。在本报告中，特别报告员重点讨论了宗教仇恨的根源和加重这一现象的政治因素，以更好地了解这一令人不安的现象，并制定有效的预防和应对战略。首先，他建议开展建立信任的活动，不仅要设立值得信任的公共机构，还要广泛促进有意义的交流，尤其是不同宗教或信仰团体之间的交流。这些活动应始终系统地建立在尊重思想、良心、宗教或信仰自由的基础之上，《世界人权宣言》第十八条、《公民权利和政治权利国际公约》第十八条和其他国际人权文书都规定了这种自由。此外，联合国人权事务高级专员 2013 年 2 月启动的关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的《拉巴特行动计划》(A/HRC/22/17/Add.4, 附件, 附录)为在这方面开展有效工作提供了一个细致而切实可行的框架，所有相关利益攸关方应以协调一致的方式，采用这一框架。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 特别报告员的活动	3-15	3
A. 国别访问	4-5	3
B. 来文	6	3
C. 其他活动	7-15	4
三. 处理集体宗教仇恨的各种表现	16-64	5
A. 引言	16-18	5
B. 集体宗教仇恨及其根源	19-30	5
C. 在宗教或信仰自由基础上建立信任	31-53	9
D. 应对构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民 族、种族或宗教仇恨的言论	54-64	14
四. 结论和建议	65-70	17

一. 导言

1. 人权委员会第 1986/20 号决议最先规定了宗教或信仰自由问题特别报告员的任务，人权理事会第 6/37 号、第 14/1 号和第 22/20 号决议延长了其任务期限。理事会任命海纳·比勒费尔特自 2010 年 8 月 1 日起担任任务负责人；2013 年，比勒费尔特先生的特别报告员任命被延长三年。

2. 特别报告员在第二章简要介绍了他向人权理事会提交上一次报告 (A/HRC/22/51) 以来开展的各项活动，在第三章重点讨论了处理集体宗教仇恨各种表现的必要性。他在第四章得出了这方面的结论，并向各利益攸关方提出了一些建议。

二. 特别报告员的活动

3. 特别报告员依照人权理事会第 6/37 号、第 14/11 号和第 22/20 号决议开展了多项活动。在本章中，他简要介绍 2012 年 12 月 1 日至 2013 年 11 月 30 日期间根据任务授权开展的活动。

A. 国别访问

4. 在报告所述期间，特别报告员进行了两次国别访问：2013 年 6 月 30 日至 7 月 5 日访问了塞拉利昂；2013 年 9 月 2 日至 12 日访问了约旦。¹ 他感谢所有对话者以及约旦和塞拉利昂政府官员在其访问期间给予的良好合作。

5. 目前正在安排其他国别访问，其中包括已商定的 2014 年第一季度对哈萨克斯坦的访问和 2014 年晚些时候对越南的访问。关于特别报告员访问和相关请求的最新资料可在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)网站上查阅。²

B. 来文

6. 特别报告员处理提请他注意的个人案件或关切问题。他通过向各国发送指控函件和紧急呼吁，力求查明对某些可能不符合 1981 年《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》规定的行动提出的指控。自任务确立以来，各任特别报告员共向 130 个国家发出了 1,290 份指控函件和紧急呼吁。特别报告员在 2012 年 12 月 1 日至 2013 年 11 月 30 日期间发出的来文载于最新来文报告 (A/HRC/23/51、A/HRC/24/21 和 A/HRC/25/74)。

¹ 关于访问塞拉利昂和约旦的报告，分别见 A/HRC/25/58/Add.1 和 A/HRC/25/58/Add.2。

² 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CountryandothervisitsSP.aspx。

C. 其他活动

7. 2012年12月12日和13日，特别报告员出席了联合国难民事务高级专员办事处(难民署)题为“信仰与保护”的保护挑战对话。

8. 在2013年1月17日至18日举行的法律和实践中的歧视妇女问题工作组会议期间，特别报告员参加了关于两性平等及宗教和信仰自由问题的初步讨论。

9. 2013年2月21日，特别报告员参加了在日内瓦举行的启动《拉巴特行动计划》的高级别活动。2月22日，他还参加了防止灭绝种族问题特别顾问办公室举办的关于“防止煽动暴行：供采取行动的政策选择”的研讨会。

10. 2013年2月27日和28日，特别报告员出席了在维也纳举行的联合国不同文明联盟第五次全球论坛，重点讨论“负责地领导多样化和对话”的主题。

11. 2013年3月4至8日，特别报告员出席了人权理事会第二十二届会议。在这一周内，他还参加了各民间社会组织举办的一些活动。

12. 特别报告员与政府代表、宗教或信仰团体、民间社会组织和从事宗教或信仰自由领域工作的学术专家举行了多次会议。在这方面，他参加了包括在以下地点举行的国家和国际会议及研讨会：柏林、科伦坡、非斯、日内瓦、赫尔辛基、伦敦、卢萨卡、卢森堡、奥斯陆、牛津、拉巴特、里士满(弗吉尼亚)、萨尔茨堡、第比利斯、乌普萨拉、维也纳和埃里温。此外，他还与各大洲的利益攸关方举行了电视会议。

13. 2013年9月12日，特别报告员参加了在塞浦路斯举行的第一次宗教间圆桌会议，会议由塞浦路斯和平进程宗教渠道办事处在瑞典大使馆支持下与人权高专办合作举办。³

14. 2013年10月29日，特别报告员向大会第六十八届会议提出了临时报告(A/68/290)，该报告侧重于宗教或信仰自由与男女平等之间的相互作用。在这一周内，他还参加了民间社会组织举办的一些活动。

15. 2013年11月27日，特别报告员参加了在日内瓦举行的第六届少数群体问题论坛，以及一些相关的会外活动。

³ 关于此圆桌会议的进一步信息见第44段。

三. 处理集体宗教仇恨的各种表现

A. 引言

16. 集体仇恨的各种表现危害团体之间的关系，并危及个人和群体，是国家机构和(或)非国家行为者犯下的无数侵犯人权行为的根源。集体仇恨的各种形式还包括宗教仇恨。虽然这一现象尚无一个公认的定义，但特别报告员将“集体宗教仇恨”理解为：以某个特定宗教或信仰的名义，对某一特定目标群体或个人表示的强烈和不合理的蔑视、敌意和仇恨等情感。⁴ 这类表现可能是为了捍卫与某些宗教或信仰有关的真理主张、习俗、规范或特性免遭所认为的或想象中的威胁。⁵ 出于宗教动机的仇恨虽然经常以持其他信仰者或不信教者为目标，但也可能影响到内部批评者、持不同意见者、“异教徒”或自己宗教团体内的皈依者。

17. 实际上，集体宗教仇恨的表现往往与民族、种族、族裔或其他形式的仇恨相重叠，在许多情况下，似乎无法明确区分这些现象。因此，用“宗教”一词来描述集体仇恨的复杂现象和动机，有时可能是不准确、有问题的。但宗教和信仰显然可作为区分“你我”的有力标志。遗憾的是，有许多例子都证明了宗教的这种破坏潜力。但另一方面，我们应始终铭记，所有宗教内都有反仇恨运动，宗教和信仰传统不同的大多数信徒将信仰视为和平、慈善和同情而不是敌视和仇恨的源泉。

18. 特别报告员在本专题报告中重点讨论集体宗教仇恨的各种表现，理由有两点。一方面，集体宗教仇恨是许多侵犯《世界人权宣言》第十八条、《公民权利和政治权利国际公约》第十八条和其他国际人权文书所载思想、良心、宗教或信仰自由权的行为的一个原因。要防止这方面的侵犯人权行为，需要更好地了解这种令人不安的现象。另一方面，确保宗教或信仰自由以及其他人权，可有助于消除集体宗教仇恨的根源，在尊重每个人的宗教或信仰相关信念和习俗的基础上，建立社会上和社区间的信任。

B. 集体宗教仇恨及其根源

1. 不是一个“自然现象”

19. 集体仇恨的各种表现，包括宗教仇恨在内，可产生一种看似永无休止的消极态势。但仇恨的各种表现并不是像火山一样“爆发”的。相反，它们是由人类，即人的行为和疏忽所造成的。例如，民粹政治人士通过对复杂社会问题的简

⁴ 见《关于言论自由和平等的卡姆登原则》中的原则 12.1(i)给出的“仇恨”定义。可查阅 Available from www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf。

⁵ 另见 A/HRC/13/40。

单解释来吸引跟随者；鼓吹仇恨者为了短视的政治或经济利益煽动不满，破坏群体间关系；缺乏对公共机构的信任可能会加剧社会中的怀疑风气；有些人可能过于热衷用漂亮的仇恨口号来取代政治常识。

20. 仇恨政策在信徒眼中显得如此“有吸引力”（这点令人遗憾）的原因是，这种政策提供了可以折射多种恐惧的替罪羊。显然，恐惧是人类生活的一种基本情感和特征。与动物的恐惧来自其实际生存面临的直接危险不同，人类会想象出他们认为直接或间接受到的各种潜在威胁——甚至是牵强的或统计学上不可能的威胁。此外，由于人类状况的复杂性，恐惧可能与许多不同利益相关，如社会和经济地位、子女的教育前景或社区的长期发展等。人们还可能对其宗教特性——无论是作为个人还是群体——感到恐惧。例如，社会的快速发展可能会让人产生自己熟悉的宗教生活世界逐渐瓦解的感觉，从而造成对宗教价值观下降的恐惧。

21. 若能通过常识和实际分析加以平衡，恐惧其实是一种必要和有益的情绪。但恐惧往往是一种“自恋”。⁶ 与需要对他人观点持开放态度并愿意超出一己私利范围的同情不同，恐惧会在个人和群体中滋生狭隘。恐惧在情感方面的隐性复杂性，加上想象的恐惧理由的显性复杂性，需要既简单又无所不包的答案。人们想知道——有时候假装知道——谁身上可以折射其多种恐惧。

22. 恐惧对象往往被想象为既强有力，又该受到蔑视。例如，特别报告员曾听到一种恶意的谣言：据称某个宗教少数群体成员经营的一家内衣工厂用一种化学物质污染女性内衣，以降低大多数人口的生育率。由于这些谣言，该工厂可能会濒临破产。不管这个例子听起来有多怪，这种散布谣言的方式实际上是煽动仇恨的一种非常典型的做法，因为宗教或信仰少数群体——甚至包括人数极少的少数群体——往往被描述为拥有某种神秘的力量，据称会给社会大多数人造成威胁。此外，据说他们行使神秘力量的方式是诡秘、不公平和极其令人鄙视的。在上述例子中，关于偷偷攻击妇女的说法可能还会激发男性希望保护女士免遭外部威胁的传统态度——这个例子只是表明，也需从性别角度对仇恨宣传进行系统的研究（见 A/68/290）。

23. 恐惧与蔑视的结合经常反映在仇恨宣传中，包括集体宗教仇恨的各种表现。恐惧甚至会升级为集体妄想，而蔑视会导致公开的非人性化行为。反犹太的阴谋论可能是研究得最深入、也是最恶毒的例子之一。纳粹一方面声称犹太人具有某种操纵力量，会威胁社会，另一方面又恶意地将犹太人说成受贪婪、敌意和其他原始动机驱使。其他反犹太宣传者也采用了这种方法，无论是过去还是现在。

24. 一些宗教少数群体成员或持不同意见者被想象成为了外国势力的利益而暗地操作或以其他方式施加有害影响，对他们的许多仇恨表现都显示出恐惧与蔑视

⁶ Martha C. Nussbaum, *The New Religious Intolerance: Overcoming the Politics of Fear in an Anxious Age* (Cambridge/Massachusetts, Harvard University Press, 2012), pp. 20 ff.

相结合的奇怪模式。在恐惧与蔑视情绪的交织下，两种来源的挑衅心理，即由于想象中的威胁而产生的挑衅心理和由于佯装本集体高人一等而产生的挑衅心理，会形成一种有害的综合。

2. 使情况加重的政治环境

(a) 普遍的腐败

25. 宗教仇恨集体现象发生的可能性在很大程度上取决于社会的整体氛围和整个环境。一个广泛起到负面助长作用的因素是普遍的腐败，即社会腐败到了整个社会关系和期望在很大程度上受其影响的程度。在一个人们感觉腐败影响到社会生活各个方面的国家，他们很难对公共机构的公平运作有合理的信任。不过，公共机构在促进各种宗教和信仰的人们和平共处方面，发挥着不可或缺的作用。没有对公共机构的合理信任，就不能维持每个人可以平等利用而且宗教、哲学、族裔和政治多样性可以自由展示的公共空间。另外，生活在腐败盛行的社会中的人在对自己多少有些狭小的网络、群体或社区内安排生活方面，可能没有太多选择。这会形成一种内向型的心态，人们固守在自己的群体内，而在很大程度上避免与圈外人进行有意义的交流。在宗教成为这类群体的鲜明特征方面有很多例子，从而进一步造成了社会的总体分散性，加强了“你我”之间的界限。普遍的腐败不仅损害社会的体制和法律基础，还给人一种存在道德和法律真空以及不确定和不安全的感觉，可能会成为集体宗教狭隘的温床，在这种狭隘心态中，宗教多样性往往被认为会威胁自己所属群体的地位。这也许能说明为什么宗教群体有时会对让其他宗教或信仰，甚至是少数派的宗教或信仰进入其社会现有基础设施表现出极端仇恨。⁷

(b) 政治专制

26. 另一个起加重作用的因素是政治专制，它妨碍人们公开交流和积极参与公共辩论。实际上，消除群体间现有或新的不信任的最重要方法是在坦率的群体间交流和开放的公共讨论促进下，对现实进行审查。社会中如果没有鼓励交流的氛围，就始终存在一种危险，即与不熟悉的宗教群体、少数群体或持不同意见者有关的负面传闻将完全被保留在封闭范围内，包括互联网聊天室，而永远不会对其进行开放式的交流和公开的批评性讨论。没有任何相反证据和论点加以抑制的流言蜚语很容易发展成针对不受欢迎的宗教教派或其他宗教群体的全面阴谋论。这增加了宗教仇恨成为社会和政治生活中一种有影响力因素的可能性。而且，当试图压制对其政绩的公开批评时，专制政府很容易将现有问题和明显的政治上的失败归咎于宗教或信仰少数群体，从而进一步助长妄想和怪罪之风。

⁷ A/HRC/19/60，第 20 至 73 段。

(c) 狭隘的认同政治

27. 各国政府还可能将宗教作为形成和加强狭隘的民族认同概念的手段，利用宗教归属感来加强政治上的忠诚。没有宗教或信仰能够避免这种利用。此外，这种宗教工具化可在许多不同的政治或宪法背景下发生。不仅在信奉官方国教的国家，而且在许多正式的世俗国家，都以援引一种所有公民都与之有积极联系的占主导地位的文化和(或)宗教遗产的方式，将宗教用作促进民族团结和社会统一的工具。但利用宗教促进民族认同政治隐藏着严重风险，即增加对宗教少数群体成员的歧视以及被视为不属于民族—宗教身份主流者的敌意。因此，少数群体成员或持不同宗教意见的个人除了被认为在宗教上不同外，还可能被疑为破坏民族团结，危害国家的未来发展。这会增加集体宗教仇恨表现的可能性，而且民族仇恨与宗教仇恨混为一体。典型的目标群体是移民宗教群体或新的宗教运动成员，他们经常被污蔑为与国家的宗教和民族主流格格不入，甚至被认为是潜在的叛国者。但一国的长期宗教少数群体成员——其中许多人也是少数民族——同样会受到蔑视，并被指威胁民族团结。

3. 抵制宗教和信仰内的趋势：作为社会复原力积极因素的宗教和信仰群体

28. 上述三种起加剧作用的政治因素——普遍腐败、专制氛围和利用宗教实现狭隘的认同政治——是一些突出的例子。它们虽不是全部的负面因素，但可相互加强，从而可能进一步加快不信任、狭隘、歇斯底里、寻找替罪羊和散布谣言造成对某些宗教或信仰群体蔑视的恶性循环。

29. 不过，特别报告员想要重申的是，这种恶性循环并不具有自然法的地位。绝不应将其视为不可避免的事情。特别报告员虽在日常工作中遇到了很多关于宗教仇恨的负面例子，但也经常见到为克服这些毁灭性趋势成功开展积极工作的来自不同宗教或信仰背景的人，包括宗教领导人和普通群体成员。实际上，许多人都将其宗教或信仰视为心胸开阔而不是心胸狭窄、是坦率和同情而不是恐惧和蔑视的来源。特别报告员亲眼目睹了许多积极的例子，如他在 2013 年 7 月对塞拉利昂进行国别访问期间，对相互友好的各宗教群体——穆斯林、基督徒等——共同努力并开展日常合作，重建不久前经历内战的国家印象深刻。这种情况之所以可能，是因为宗教群体领导人成功使宗教免受分崩离析和暴力升级影响(见 A/HRC/25/58/Add.1)。同样，特别报告员在 2013 年 9 月对约旦进行国别访问期间，看到在日益困难的区域环境中保持积极的宗教间和谐气氛的良好意愿和决心(见 A/HRC/25/58/Add.2)。

30. 总的来说，特别报告员感到，需要进一步探讨宗教或信仰群体成为对抗集体仇恨各种表现的社会复原力积极因素的潜力，以充分了解这种潜力。他认为这是一个颇具吸引力，应当开展研究、实际试验和经验交流的领域。

C. 在宗教或信仰自由基础上建立信任

1. 尊重每个人的宗教或信仰自由

31. 如果集体仇恨确实通常源于不合理的恐惧与蔑视的综合情绪，那么，打击仇恨的政策必须着力建立基于对人类尊严普遍尊重的信任。以克服不合理的恐惧为目的建立信任，需要公共机构良好运作，并开展鼓励和促进交流的活动。这两个层面是相互交织的：公共机构必然意味着某种程度的公共交流，而若有能提供人人可平等利用的公共空间的机构基础设施，开展有意义和持续交流的前景一般也会增加。

32. 在专门处理宗教仇恨及其根源的政策中，宗教或信仰自由起着关键作用。同其他人权一样，宗教或信仰自由是在国家、区域和国际一级发展公共机构基础设施，包括法院、监察员机构、国家人权机构和国际监督机构的一部分。另一方面，宗教或信仰自由对交流也有深远的影响——顺便说一下，这也表明了它与言论自由的密切联系。最后，宗教或信仰自由使得对可能有着决定其身份的深刻信念和基于这些信念的习俗的所有人的应有尊重成为一种制度。

33. 尊重是理解人权尤其是宗教或信仰自由的一个关键词。在人权框架内总是强调对人的尊重，如《世界人权宣言》起始句所示，该句宣布了“对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不移的权利的承认”。由于存在广泛误解，有一点无论怎么强调都不为过，即宗教或信仰自由并不提供这种对宗教的尊重，而是增强人在广泛的宗教和信仰方面的能力。保护宗教本身名誉的想法显然会与人权方针相悖(见 A/68/290)。

34. 对世界上的许多人而言，宗教信念、精神价值观、神圣感、与群体有关的仪式以及其他宗教规范和习俗是其日常生活必不可少的一部分，并且可能是其个人和群体特性的支柱。宗教或信仰自由方面的工作需要理解许多信徒对其宗教或信仰的深厚感情和忠诚。严肃对待宗教和信仰的各个方面也意味着要严肃对待多元化，有时包括世界观和习俗上不可调和的分歧。对一个群体而言神圣的东西对另一个群体来说可能难以理解，一个群体高度重视的价值观在其他群体看来可能不可思议。这就是为什么还不能立即对宗教或信仰的特定内容——即宗教的真理主张、规范、习俗或特性——予以人权框架内的尊重，而只能对坚持、珍视、发展和努力遵守这种信念和规范的人予以尊重的原因之一。

35. 此外，如人权事务理事会在第 22 号一般性意见(1993 年)中所指出的，宗教或信仰自由适用于广泛的各种信念和基于信念的习俗，而不限于任何预先指定的“传统”宗教。用委员会的话来说：“第十八条保护有神论的、非神论的和无神论的信仰，以及不信奉任何宗教和信仰的权利。‘宗教’和‘信仰’二词应做广

义的解释。第十八条在适用上不限于传统的宗教、或带有体制特性的宗教和信仰、或类似于传统宗教实践的崇奉方式。”⁸

2. 通过公共机构建立信任

36. 一个社会内的可持续信任以按照符合所有人利益的方式运作的公共机构基础设施为前提。宗教或信仰自由与其他人权一起，对于社会的逐渐发展非常重要，并需在国际、区域和国家层面建立公共机构。宗教或信仰自由权所涉的这些机构问题是其在社会中发挥的全面建立信任作用的一个重要方面。

37. 根据国际法，国家是包括宗教或信仰自由在内的人权的正式保障者。要在宗教或信仰自由方面成为每个人值得信任的保障者，国家应提供一个开放、包容的框架，使宗教或信仰多元化能够不受歧视地自由展示。这需要克服任何排他性环境。首先，必须克服一种认识，在这种认识中，国家认同一种特定的宗教或信仰，而损害了其他宗教信徒理应受到的平等和不歧视待遇。这种排斥环境不仅发生在正式接受某种官方宗教或国教的国家。即使在许多被认为是宗教中立国的国家或世俗国家，政府也可能以某一特定宗教作为其政治合法性的基础，或者利用宗教忠诚来动员信徒。大量经验表明，在民族认同政治中利用宗教，通常会增加歧视少数群体、尤其是移民宗教群体或新的宗教运动成员的风险，他们往往被诬蔑为有害民族团结。如前所述，这可能会成为国家机构、非国家行为者或两者共同煽动集体宗教仇恨各种表现的温床。

38. 国际人权法并未规定国家与宗教之间的关系应如何安排的特定模式，也不禁止国教或官方宗教。不过，如人权事务委员会所指出的，各国应确保设立正式宗教——或在宪法或法律规定中提到某一特定宗教的历史作用——不会导致对其他宗教和信仰成员法律上或事实上的歧视。委员会在第 22 号一般性意见中强调，“某一宗教被确认为国教、或被建立为正式宗教或传统宗教、或其信徒包含居民中的大多数这一事实不应对《公约》第十八条和第二十七条下任何权利的享受造成损害，也不应对其他宗教的信徒或不信宗教的人造成歧视。”⁹

39. 尽管如此，设想适用官方“国教”的概念而不在实际上对宗教少数群体造成不良影响从而对其成员构成歧视，似乎是很难，甚至不可能的。¹⁰

40. 一个开放的、允许在平等尊重所有人的基础上自由表现现有或新出现的宗教多元化的宪法框架，是任何旨在以通过国家机构建立信任的方式消除集体宗教仇恨政策的必要条件。而这反过来又要求解除国家与特定宗教或信仰的任何排他性关系。当然，这并不意味着所有国家都与宗教群体建立同样的关系结构。此

⁸ 第 22 号一般性意见，第 2 段。

⁹ 同上，第 9 段。

¹⁰ 见宗教或信仰自由问题特别报告员 2012 年的报告(A/HRC/19/60)，第 66 段及其 2012 年临时报告(A/67/303)，第 47 段。

外，关系的解除可能需要时间，在这方面仍有试验和机构多样性空间，包括解决各种历史遗留问题。但实际上，只要排他性环境不受质疑，国家就很难发挥人人享有宗教或信仰自由方面值得信任的保障者的作用。

3. 通过交流建立信任

41. 建立信任的交流方面的重要性并不亚于机构方面。在宗教多样性背景下，交流活动至少应包括三个不同层面：**(a)** 群体间的交流；**(b)** 国家对宗教群体开展的宣传活动；**(c)** 营造可以蓬勃开展宗教问题公开辩论的氛围。宗教或信仰自由应在所有这些方面发挥作用。

(a) 群体间的交流

42. 跨越宗教界限的经常交流是增进了解和防止或克服宗教或信仰群体间不信任(这是集体宗教仇恨的一个根源)的最重要的前提。在平等基础上以持续的方式，即超出表面简短接触的方式进行的宗教间交流有助于以实际经历取代陈规定型观念和偏见。即便这些经历并不总是积极的，但可挑战关于你我界限的陈旧观念，这种观念不可能正确对待人类的复杂现实。

43. 在这方面，特别报告员想要强调的是，他认为仍需充分探讨宗教间交流促进制定有助于消除宗教仇恨的政策潜力。他经常注意到对这方面的系统活动不温不火的支持态度。虽然几乎没有人会直接反对宗教间的交流，但其政治意义仍往往被低估。

44. 不过，特别报告员曾有机会直接感受高度发展的宗教间或宗教内交流文化的有利影响，例如他对塞拉利昂进行国别访问期间。在该国，宗教间委员会已成为一个重新统一国家的关键因素，而这个国家十年前还在受战争折磨(见 A/HRC/25/58/Add.1)。同样，在访问约旦期间，他遇到许多来自政府、宗教团体和民间社会组织的人们，他们在这方面的努力有助于在一个日益动乱的地区实现社会凝聚(见 A/HRC/25/58/Add.2)。此外，塞浦路斯的宗教间交流与合作氛围似乎也有所改进，特别报告员 2013 年 9 月于尼科西亚举行的具有突破性的宗教间圆桌会议上看到了这一点。¹¹

45. 根据宗教或信仰自由，各国义务促进宗教间交流并在这方面采取积极措施。我们不应低估国家代表公开承认和促进的宗教间交流可能产生的象征性影响。政府可以多种方式支持宗教间对话，例如为现有项目或设立新论坛提供资金支持。另外，政府还可直接邀请宗教或信仰群体出席会议。国家机构提供的“中

¹¹ 2013 年 10 月 22 日，特别报告员欢迎塞浦路斯各宗教领导人在不同信仰间的交流方面实现的重要突破。共识使穆斯林和希腊东正教宗教领导人跨过了将该岛分为两半的绿线。特别报告员表扬了各宗教领导人，鼓励他们制定促进持续交流的包容性体制框架，例如建立一个促进塞浦路斯和平的宗教间委员会。这种突破在 2013 年 9 月 12 日的第一次宗教间圆桌会议后成为可能，会议由塞浦路斯和平进程宗教办公室在瑞典大使馆支持下与人权高专办合作举行。

立”空间可有助于促进甚至是由于历史上的冲突或其他负面因素而不可能主动会晤的群体之间的对话。例如，特别报告员在访问摩尔多瓦共和国时(2011年)，出席了司法部召开的不同宗教领导人代表会议。来自不同群体的与会者之间不自在的气氛表明，仍需在该国进一步发展宗教间交流文化，但是，除非国家在这方面采取更加积极主动的举措，否则这将是是不可能的(见 A/HRC/19/60/Add.2)。

46. 如特别报告员关于国家在这方面作用的专题报告所述(A/66/156, 第 21 至 69 段)，国家活动应包括正式和非正式的宗教间交流，即明确根据宗教差异实施的对话项目和人们不必表明各自宗教特征的交流方式。国家在宗教间交流方面的努力应始终考虑到现有的和新出现的多样性，包括宗教内的差异，同时还应确保妇女的实质性参与(她们在许多对话项目中仍然受到很大程度的歧视)。另外，在这方面，学校教育也值得特别关注，因为学校无疑是在青少年的成长阶段可以进行日常宗教间交流(无论是正式还是非正式)的最有影响力的机构，并且可以培养年轻一代持久的开放心态。¹² 宗教或信仰多元化方面的公允信息和实际经历作为正常的公共和私人生活的一部分，是发展应对集体宗教仇恨各种表现的社会复原力最为重要的前提之一。

(b) 预警和国家与宗教群体的联系

47. 虽然宗教间交流可以建立群体间的信任，但国家开展的外联活动也应以建立国家行政部门代表与各宗教群体代表或成员之间的信任关系为目标。交流渠道应是双向的。一方面，政府机构应能与各群体联系，尤其是在危机形势下，因为这时集体仇恨的公开表现升级为群体间暴力或其他暴力的风险增加。另一方面，同样重要的是，宗教群体应能方便地接触行政部门协调人，以便在危机形势充分展开、产生灾难性后果之前，提醒他们注意新出现的敌对行动。

48. 2011年12月在华盛顿举行了关于打击基于宗教或信仰原因的不容忍和歧视的伊斯坦布尔进程范围内的首次会议，¹³ 在这次会议上，特别报告员有机会看到作为行政部门协调人的公务员与各宗教群体成员共同努力。他们模拟了一种危机形势，以演示如何进行迅速有效的交流，以及如何在必要时确定切实可行的措施。特别报告员对与会者互动时表现出的高度专业精神印象深刻。显然，他们相互了解已有一段时间，并已建立信任的工作关系。外联活动要想成功，看来不仅要在理论上有交流渠道，还必须在实践中经常使用。特别报告员在初次访问瑞典期间，听到了一些关于瑞典政府机构和市政当局就危机防范和安全以及对如何

¹² 见 A/HRC/16/53, 第 20 至 62 段。另见《关于公立学校讲授宗教信仰的托莱多指导原则》。

¹³ 根据以协商一致方式达成的人权理事会关于打击基于宗教或信仰原因对他人不容忍、进行丑化和污辱以及歧视、煽动暴力和暴力侵犯行为的第 16/18 号决议，伊斯坦布尔进程开始了一系列探讨这方面适当政策和措施的活动。

合作建立更大的社会信任和防止发生宗教暴力的问题与信仰群体保持经常联系的积极事例。¹⁴

49. 集体仇恨现象的发生通常都有预警信号，甚至往往是由策划者公开宣布的。但即使所有预警信号都清晰可见，也常常不能尽早采取适当行动，也许是由于缺乏经验或想象不到如何在适当时间内予以适当应对。为缩小预警与尽早行动之间的差距，建议在行政部门协调人与宗教团体有影响力的成员之间经常举行外联会议。这类会议可包括与消防队或其他危机应对机构的演练相类似的实际演习。国家应做好应对集体仇恨表现所造成的危机的防范工作，并通过经常使用来保持必要交流渠道的畅通。可在国家和市一级开展实际训练，在适当的联合国论坛如不同文明联盟内交流这方面的正面和负面经验，可能也不无助益。

50. 不同的人权机制所发现的预警信号还必须传达到联合国的政治和预防冲突机构。联合国系统的不同部门之间需要建立有效的交流渠道，以便决策者及时采取适当行动。在这方面，特别报告员赞扬防止灭绝种族罪和保护责任问题办公室最近编写的一份关于防止残暴罪行的文件，尤其是关于需要制定应急计划的段落。¹⁵

(c) 可蓬勃开展宗教问题公共辩论的氛围

51. 如前所述，妨碍人们公开表达各种关切的专制之风往往会增加一国发生宗教仇恨表现形式的可能性。在没有自由公开的谈论文化的地方，负面传闻可能会在封闭的范围内历久不散，并会避免充分曝光，接受公众的严格审查。更糟糕的是，在压抑环境中长时间生活的人可能会形成扭曲的“怀疑心态”，并会隐藏其真正的想法。因此，人们可能亲自经历过的心口不一，往往也发生在其他个人或群体身上。同样，在解读个人、群体或组织发表的任何公开声明时也可能考虑私下的说法与公开主张之间的差距，从而造成社会上普遍的不信任和怀疑。因此，信任的交流可能变得日益困难，而越来越流于巧妙的空谈。在极端情况下，这可能会最终导致任何有意义的群体间交流彻底失败，公开谈论文化瓦解，偏见和误解泛滥。

52. 对于一个陷于偏执和轻蔑的社会来说，最有希望的解决办法是有一个高度发达的公开谈论文化，使人们敢于行使言论自由。这种文化还应允许表达宗教多元化方面的任何关切、担忧、焦虑和不太好的经历。在一个多元社会里共同生活

¹⁴ 瑞典设立了国家一级的宗教团体顾问小组，在这个小组中，瑞典民事灾难事故管理局和瑞典政府支持信仰团体委员会负责在危机相关问题上与瑞典信仰团体保持联系。该顾问小组每年举行几次会议，并在 2010 年马尔默发生攻击移民事件后促进宗教间对话方面发挥了关键作用。在地方层面，危机防范工作由瑞典市政当局组织，它们负责建立包括政府机构、企业、志愿者和社区组织及宗教团体的网络，确保发生危机时所有相关方面之间的有效合作。

¹⁵ 见预防灭绝种族和保护责任问题办公室，“防止煽动：供采取行动的政策选择”，在 2013 年 11 月 27 日第六届少数群体论坛的会外活动上提出。

当然能丰富自己，但这并不总是很容易的，有时甚至十分具有挑战性。当人们感到能够自由表达不好的经历所带来的挫折和烦恼，而不只是在私人圈子里讲述负面的故事时，就会有很大的机会通过反面证据和其他说法来还原真实情况和角度。这可能会防止负面经历成为固定的偏见。因此，公开谈论文化应使人们能够在宗教多样性领域进行有争议性的讨论，而这自然还须容纳对某些宗教甚至是所有宗教的批评。

53. 试图以表面上要求使用正面语言和阻止讲述负面经历来取代对其他宗教群体或少数群体的负面陈规定型观念，从长远来说，只会造成怀疑。一个更可行的战略是通过促进讲述作为个人或群体在与人互动中的真实经历，消除误解。毕竟，只有以现实为基础，并认真对待人们的经历，才能建立可持续的信任。特别是，这种现实的战略要求通过细致研究和报告提供不同信息，包括关于宗教群体问题的信息。往往被错误地认为破坏社会和平的调查报告可作为建立信任政策的必要要素，因为它有助于促进公共生活中以经验为基础的常识氛围。另外，少数群体成员，包括宗教或信仰少数群体的成员在内，应能通过建立社区媒体，以及有效参与满足更多主流受众需要的媒体(包括新的数字和在线媒体)，有公平的机会在公共领域讲述自己的经历、兴趣和观点。

D. 应对构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的言论

1. 《拉巴特行动计划的》的源起

54. 仇恨情绪可能会升级为实际的歧视、敌意或暴力行为。在蓄意煽动这类行为时，往往会发生这种情况。国家和其他利益攸关方应如何防止或应对仇恨引发的事件问题，引起了国际社会的更大关注。国家显然需要制定有效的预防和应对战略来解决这一问题。在极端情况下，这还可包括限制性措施，如禁止某些言论行为。但在采用禁止和其他限制性措施时，国家应始终确保不会对人们就包括有争议的宗教问题进行自由坦率交流的意愿产生寒蝉效应。在这方面被认为必要的任何限制言论自由或其他人权自由的做法都须符合相关国际人权准则规定的所有标准。

55. 为找到适当的解决办法，人权高专办举办了一系列有政府、民间社会、学术界、联合国机构和特别程序代表参加的区域专家研讨会。¹⁶ 2012年10月在拉巴特举行了专家总结研讨会，拟订了关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹

¹⁶ 2011年在维也纳、内罗毕、曼谷和圣地亚哥举行了专家研讨会。与会者包括政府代表、政府间组织、民间组织(特别是“第十九条：全球促进言论自由运动”)和不同学科的学术界代表、人权高专办专家、人权事务委员会和消除种族歧视委员会成员以及增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员、当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象特别报告员和宗教或信仰自由问题特别报告员。所有书面材料和会议报告可在以下网站查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx。

民族、种族或宗教仇恨言论的《拉巴特行动计划》。¹⁷ 2013 年 2 月，人权高专办在日内瓦公开启动了《拉巴特行动计划》。

56. 《拉巴特行动计划》的标题引用了《公民权利和政治权利国际公约》第二十条，其中第 2 款规定：“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止”。无论怎么强调都不为过的一点是，这项规定并不要求一概禁止激烈甚至敌对的言论，而是强调构成“煽动”实际歧视、敌视或暴力行为的鼓吹仇恨言论。《拉巴特行动计划》的主要目的之一是提高对《公约》第二十条第 2 款的认识和理解，并结合其他人权，特别是《公约》第十八条(宗教或信仰自由)和第十九条(言论自由)，对其作出一致的解释。¹⁸

57. 《拉巴特行动计划》承认“近年来在世界不同地方发生了一系列事件，使人们重新关注煽动仇恨的问题”。¹⁹ 作为引起重新关注的原因之一，该计划提到如下挑战：“遏制操纵种族、族裔出身和宗教的负面影响，并防止对经常被用于政治和选举等目的的民族团结或民族认同概念予以不好的利用”。²⁰

2. 宗教或信仰自由与言论自由之间的相互依存

58. 《拉巴特行动计划》特别强调需要维持基于言论自由、宗教或信仰自由和其他各种自由的自由交流和公开谈论的氛围。它对限制言论自由、确定煽动仇恨言论和适用《公民权利和政治权利国际公约》第二十条规定了很高的门槛。该计划还强调，“言论自由是创造可就宗教问题开展建设性讨论的环境所必不可少的”。²¹ 《拉巴特行动计划》明确赞成人权事务委员会在其第 34 号一般性意见中所澄清的内容，即《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款规定的禁止必须符合第十九条第 3 款的严格要求，以及《公约》第二条、第五条、第十七条、第十八条和第二十六条等条款。²² 因此，决不能通过援引第二十条而规避《公约》第十九条所载的言论自由。必须准确规定禁止，而且没有任何歧视意图或效果。另外，《拉巴特行动计划》就评估对某宗教或族裔群体具有挑衅或敌对性的具体言论行为实际上是否构成“煽动歧视、敌视或暴力”并严重到足以采取

¹⁷ 见 A/HRC/22/17/Add.4，附件，附录。

¹⁸ 在这方面，《拉巴特行动计划》除其他外提到人权理事会第 16/18 号决议。该《行动计划》还参考了人权事务委员会关于见解和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)。这两份文件也涉及《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款，如《拉巴特行动计划》的标题所示，这项条款是《行动计划》的主要参考规范。

¹⁹ A/HRC/22/17/Add.4，附件，附录，第 7 段。

²⁰ 同上，第 9 段。

²¹ 同上，第 10 段。

²² 第 34 号一般性意见，第 48 段，《拉巴特行动计划》第 17 段也引述了这句话。

禁止措施的程度，提出了六点测试法。²³ 这六个测试问题涉及：(a) 社会和政治背景；(b) 发布言论者，例如其身份和影响；(c) 言论行为的意图——相对于纯粹的疏忽；(d) 其内容或形式，例如挑衅的方式或程度；(e) 言论的范围，如其公开性质和听众规模；(f) 实际造成危害的可能性和迫近性。²⁴

59. 在评估有关这一问题的现行立法和判例时，《拉巴特行动计划》注意到各种成文法和判例法往往是临时颁布的，缺乏一贯性。这会导致武断的反应和反应过度，从而对言论自由或宗教或信仰方面信念的自由表现产生寒蝉效应，特别是对宗教少数群体或持不同观点的人而言。在这种情况下，《拉巴特行动计划》规定：“在国家层面，褻渎法可能具有反作用，因为这些法律可能导致对所有宗教或信仰间及宗教或信仰内的对话、辩论和批评的实际指责，而其中大多对话、辩论和批评可能是建设性的、健康的和必要的。此外，许多褻渎法对不同宗教提供不同程度的保护，结果往往在实施上具有歧视性”。²⁵ 因此，《拉巴特行动计划》建议“有褻渎法的国家将其废除，因为这些法律限制享有宗教或信仰自由以及开展关于宗教的健康对话和辩论。”²⁶ 特别报告员想要确认的是，他的经验表明，褻渎法对宗教少数群体成员以及批评者或持不同意见者往往有恐吓效果。

60. 《拉巴特行动计划》显然有助于理解《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第2款，并充分认识到言论自由和其他自由的重要意义。这意味着限制性的法律措施可在防止或应对煽动事件方面发挥必要作用，但作用有限。因此，各国和其他利益攸关方应制定包含非限制性和非禁止性活动的更加全面的政策，因为“要解决不容忍的根源，需要采取一系列更广泛的政策措施，例如文化间对话（相互了解和互动）、多元化和多样性教育等领域的政策，以及增强土著人民行使言论自由权的能力的政策”。²⁷

61. 实际上，《拉巴特行动计划》所包含的最重要的信息之一是，为防止和应对煽动仇恨事件，我们首先需要促进创造性和有效地行使言论自由的政策。例如，为了向在其主张中以“沉默大多数”的名义鼓吹宗教仇恨者表示异议，大多数人不应再保持沉默。以可见可闻的方式驳斥构成歧视、敌意和暴力的鼓吹宗教仇恨言论的民间社会活动可在阻止这种鼓吹行为，同时声援和支持目标对象方面产生非常实际的效果。在任何此类行动中都需要特别注意性别问题，因为妇女经常受到复杂的交叉歧视，使她们很容易受到煽动仇恨和随之而来的蔑视的影响。

²³ 这种检验方法是非政府组织“第十九条：全球促进言论自由运动”向人权高专办专家研讨会提出的，后被纳入了《拉巴特行动计划》。

²⁴ 详见《拉巴特行动计划》(A/HRC/22/17/Add.4, 附件, 附录), 第29段。

²⁵ 同上, 第19段。

²⁶ 同上, 第25段。

²⁷ 同上, 第37段。

62. 《拉巴特行动计划》特别呼吁政治和宗教领导人立即坚定地大力反对不容忍、歧视性的陈规定型观念和仇恨言论。²⁸ 他们还应避免使用可能会引发并导致集体宗教仇恨表现的不容忍信息或表达方式。宗教领导人可通过传播积极的接受、和解、和平和尊重多样性的信息，在存在大规模暴力风险的社会中发挥关键作用。²⁹

63. 《拉巴特行动计划》建议的其他措施包括自愿的媒体报道和自我监管道德准则，支持社区媒体，促进宗教少数群体不受歧视地参与主流媒体，鼓励宗教间和宗教内的对话举措，提高公众认识运动和学校开展教育工作等。值得指出的是，新信息技术领域的行为者也可发挥重要作用，促进数字空间中的宗教容忍。艺术家、记者、律师和人权维护者也可协助带来改观，尤其是在他们的发言和行动超越宗教界限和谴责宗教不容忍的情况下。³⁰

64. 特别报告员最后想要重申，《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》各自的第十八条和第十九条所载的宗教或信仰自由和言论自由无论是从字面还是比喻意义上来说，都是“邻接权利”。³¹ 它们相互依赖，相互加强，可作为自由交流方面相辅相成的保障。宗教或信仰自由与言论自由之间的这种积极联系应为旨在打击负面陈规定型观念、偏见和其他狭隘态度的政策提供指导，最好在一个有利于更有意义的群体间交流、交流性外联活动和公开讨论任何争议问题的环境中解决这些观念、偏见和态度。

四. 结论和建议

65. 集体宗教仇恨的各种表现虽然有时会导致一种看似永无休止的破坏态势，但它们并非自然现象，而是由人的行为和(或)疏忽造成的。因此，各国和其他利益攸关方负有打击集体宗教仇恨的共同责任，而这需要了解其根源和任何导致情况恶化的政治环境。

66. 集体宗教仇恨情绪往往是恐惧和蔑视交织的结果，可能会造成不信任、心胸狭隘、集体偏执、蔑视性谣言和害怕想象中阴谋的恶性循环。使集体宗教仇恨表现的可能性进一步增加的政治因素有：(a) 普遍的腐败，它往往会影响对公共机构的合理信任，从而形成内向型心态，并可能滋生集体狭隘；(b) 专制的政治氛围，这种氛围遏制自由和坦率的公开辩论，会产生“怀疑心态”，并破坏个人与

²⁸ 同上，第 36 段。

²⁹ 宗教或信仰自由问题特别报告员的报告(A/HRC/13/40)，第 60 段。

³⁰ 同上，第 62 段。

³¹ 《世界人权宣言》第十八条和第十九条以及《公民权利和政治权利国际公约》第十八条和第十九条与一种模式相契合，这种模式在其他地方也随处可见，包括《欧洲保护人权和基本自由公约》(第 9 和第 10 条)、《美洲人权公约》(第 12 和第 13 条)、《非洲人权和人民权利宪章》(第 8 和第 9 条)、《欧洲联盟基本权利宪章》(第 10 条和第 11 条)，以及各种国家宪法。

群体间的信任；(c) 为民族认同政治目的利用宗教，这往往会导致宗教少数群体的政治边缘化，其成员很容易成为替罪羊或遭到偏见和误解。

67. 旨在打击各种宗教仇恨现象的政策必须着力建立基于普遍尊重的信任。通过确保对拥有决定其身份的深刻信念的所有人的尊重，宗教或信仰自由在这种反仇恨政策中起着关键作用，无论是在通过公共机构建立信任还是通过交流建立信任方面。

68. 通过公共机构建立信任以国家是人人享有宗教或信仰自由方面值得信任的保障者为前提。取消国家与宗教或信仰关系中的任何排他性安排，以及克服为民族认同政治目的将宗教制度化的各种形式，是为宗教或信仰多元化不受歧视地自由展示提供一个开放和包容性框架的先决条件。

69. 通过交流建立信任至少意味着三个层面：(a) 旨在以真实经历以及与属于不同宗教或信仰群体的人的经常接触取代陈规定型观念和想法的群体间交流；(b) 政府对宗教社区开展外联活动，以建立可在危机形势下作为应急规划的一部分使用的信任关系和交流渠道；(c) 发展公开谈论的公共文化，在这种文化中，陈规定型观念和误解可以接受公众批评的考验。在所有这些层面，国家必须发挥积极作用，促进尊重人人享有的思想、良心、宗教或信仰自由。

70. 在此背景下，特别报告员谨提出以下建议：

(a) 国家和其他利益攸关方防止或应对集体宗教仇恨各种表现的政策应以尊重思想、良心、宗教或信仰自由作为坚定的基础——这种自由是一项需与其他人权特别是言论自由权一起广泛理解和全面落实的人权；

(b) 国家应制定开放的宪法和基础设施框架，促进在社会中以自由和不受歧视的方式表现宗教和信仰现有的和新的多样性；

(c) 国家应积极促进对宗教和其他少数群体的包容及其融入，以此作为国家打击宗教不容忍和处理鼓吹集体宗教仇恨言论及这种仇恨各种表现的责任的一部分；

(d) 国家应执行关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的《拉巴特行动计划》。各国在制定该行动计划执行战略时，应邀请相关利益攸关方，包括宗教团体、国家人权机构、民间社会组织、媒体代表和从事教育工作的专业人员参与，以便通力合作，并确立有效的劳动分工；

(e) 防止或应对煽动歧视、敌视或暴力行为事件的政策应包括各种措施。限制性措施若被视为必要，应当作为最后手段，并须符合各种国际人权准则所定的标准，包括《公民权利和政治权利国际公约》第十八条、第十九条和第二十条。各国应废除褻渎法，这类法律往往会对开放的对话和公开谈论起到禁锢作用，特别是经常会影响到属于宗教少数群体的人；

(f) 政治和宗教领导人以及民间社会组织应有效支持和鼓励宗教容忍气氛，帮助建立应对宗教仇恨各种表现的社会复原力。如《拉巴特行动计划》所强

调的，他们应避免使用不容忍信息或可能引发宗教暴力和集体宗教仇恨表现的表达方式。他们还应在立即坚定地大力反对不容忍、歧视性的陈规定型观念和仇恨言论方面发挥关键作用；

(g) 国家和其他利益攸关方应促进开诚布公的讨论，使人们可以表达在宗教或信仰多元化方面的关切、担心、焦虑和不好的经历。鼓励人们公开表示恐惧和负面经历，而不是将其限于私人范围，会为提出反面证据和其他说法提供机会，从而能够还原事情的真实情况和角度。这可有助于防止负面经历成为固定的偏见；

(h) 国家和其他利益攸关方应鼓励宗教间和宗教内的交流，采取实际举措，让所有利益攸关方参与进来，并充分认识到社会中现有的和新的多元化。宗教间和宗教内交流工作的一个主要目的应是，以真正的人——无论是作为个人还是群体——之间的真正接触代替陈规定型观念和误解。妇女(往往代表严重不足)应始终在这类举措中占有实质性份额，并应在地方、国家和社会层面对此加以促进；

(i) 国家应设立可联系得到的行政部门协调人，负责发展与不同宗教或信仰团体之间的信任关系。市、国家和区域层面的定期会议有助于保持交流渠道的畅通。这类会议可包括模拟危机形势的实际“演练”，以检验和发展防止升级的战略。这可有助于缩小预警与及早行动之间的差距；

(j) 应当利用国际论坛，如联合国不同文明联盟，以及现有的联合国保护和增进人权机制，就旨在防止或应对集体宗教仇恨的各种表现和打击构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹仇恨言论的、立足人权的防止升级战略交流积极经验；

(k) 应鼓励公共和私人媒体帮助克服与宗教或信仰有关的陈规定型观念，将其代之以更加准确和详细的信息。通过促进更加均衡的代表，包括新闻调查在内的专业新闻可有助于形成关于常识、现实和经历的公开氛围，以消除阴谋论、误解和公共偏执。随着新社会媒体和互联网成为许多国家鼓吹宗教仇恨和煽动歧视、敌意或暴力的主要工具，应作出专门努力，了解并适当处理这一现象；

(l) 鼓励媒体制定自愿的宗教问题报道准则，尤其是在(所谓的或实际的)宗教冲突局势方面。自我监管机制，如定期同行审查，可有助于以充分尊重言论自由人权的方式执行这类准则；

(m) 公共和私人媒体的负责人应确保宗教或信仰少数群体对媒体的公平参与，以确保他们的意见得到倾听，并成为公共话语的一部分。《关于言论自由和平等的卡姆登原则》可提供这方面的指导；

(n) 学校教育应包括关于宗教和信仰相关问题的公允信息，并以此作为必修课的一部分。这些信息应认真对待关于各宗教群体、包括内部多元化的自我认识，以克服往往具有成见的外部描述。学校教育还可促进不同宗教或信仰派别学生之间的日常接触，从而帮助他们感受到多样性是很自然的事情，并防止产生对

其他同胞的厌恶。教育还可鼓励学生更好地想象他人，尤其是宗教、族裔和文化背景各异的人们的感受和自我认识；

(o) 鼓励国家人权机构在计划旨在消除集体宗教仇恨的活动时，以《拉巴特行动计划》作为参考文件；

(p) 还应在对每个国家进行普遍定期审议时，系统审查《拉巴特行动计划》和人权理事会第 16/18 号决议的执行情况。
