



人权理事会

第二十八届会议

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·比勒费尔特的报告

概要

“以宗教为名义”的暴力是指基于或借用行为人的宗教信条而犯下的暴力行为，这些行为会导致严重地侵犯人权，包括侵犯宗教或信仰自由。

特别报告员在本报告中首先分类介绍了以宗教名义犯下的各种形式的暴力行为。随后他探讨了这种暴力背后的根本原因和相关因素。报告传达的主要信息是，不应误将以宗教名义犯下的暴力行为视为集体侵略行为的“自然”爆发，认为其反映了自古以来的派别敌对。这种行为实际上多源自政局等现存因素和行为方。

特别报告员还建议国家、宗教群体、宗教间对话倡议、民间社会组织和媒体代表等各利益攸关方采取共同行动，以控制并最终消除以宗教名义犯下的暴行。



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	3
二. 防止宗教名义的暴力行为.....	3-82	3
A. 一个复杂的现象.....	3-11	3
B. 克服简单化解读.....	12-20	5
C. 根本原因、因素和政局.....	21-38	7
D. 人权框架.....	39-40	9
E. 国际法规定的义务和责任.....	41-59	10
F. 其他利益攸关方的作用.....	60-82	14
三. 结论和建议.....	83-118	19
A. 给所有利益攸关方的建议.....	86-88	19
B. 给各个国家机构的建议.....	89-102	19
C. 给宗教群体的建议.....	103-106	20
D. 给民间社会组织的建议.....	107-111	21
E. 给媒体的建议.....	112-115	21
F. 给国际社会的建议.....	116-118	21

一. 引言

1 人权委员会根据其第 1986/20 号决议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、第 14/1 和第 22/20 号决议延长了任务期限。¹

2. 人权理事会第 25/12 号决议谴责“基于宗教或信仰原因或以宗教或信仰名义实施的一切形式的暴力、不容忍和歧视，对思想、良心、宗教或信仰自由的侵害，以及构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹宗教仇恨的行为，不论是采用印刷、视听或电子媒体，还是采用任何其他手段”。鉴于此，本报告第二部分以防止以宗教为名义犯下的暴力为重点内容，并在第三部分中为所有相关利益攸关方提出了具体建议。

二. 防止以宗教为名义的暴力行为

A. 一个复杂的现象

3. “以宗教为名义”的暴力是指基于或借用行为人的宗教信条犯下的暴力，²是见于世界多处的复杂现象。这种暴力的表现形式极为残忍，令人触目惊心。常令观者无语。宗教名义的暴力在一些国家仍属地方或区域现象，但近年来，为向全世界传达信息而蓄意上演的恐怖主义行为日益严重。这种背景下，表面看似“古老”的暴行似乎经过恶意“导演”以满足现代媒体的窥视欲，令受害者及其家属的遭遇更平添一层屈辱。

4. 宗教名义的暴力的形式包括针对个人或群体的攻击、社区暴力、自杀式袭击、恐怖主义、国家镇压、歧视性政策或法律和其他类型的暴力行为。还可以是某一现状下所包含或延续的、以宗教为名的各种形式的体制暴力。犯罪者包括各类非国家行为方，也包括国家机构或——通常是——两者兼有。在一些国家，武装团体援引宗教为由施行大规模杀害、法外和即决处决、强迫失踪、酷刑、性暴力、肆意攻击平民、大规模驱逐、奴役或对特定社区的不断摧毁等暴行。在另一些国家，自卫团体侵扰宗教少数群体的行为包括破坏墓地和礼拜场所，抢夺土地或财产及威胁安全。

5. 一些国家的主要问题源自国家未能打击恐怖主义或非国家行为方的暴力，另一些国家的某些国家机构则直接或间接支持这种暴力，例如推动仇视宗教少数群体或对暴力坐视不管从而导致有罪不罚的氛围。侵犯人权甚至可能直接源自国家机关本身，例如政府为“维护”某一国家宗教或现有宗教霸权，为使这些宗教免遭其它宗教的潜在竞争或内部纷争的威胁。因此国家参与宗教名义的暴力有多种

¹ 特别报告员 2013 年 8 月 1 日至 2014 年 7 月 31 日的活动概览见 A/69/261，第 4-22 段。

² 反之，“宗教或信仰原因的”暴力的基础是受害者的宗教归属(见 A/HRC/13/40，第 33 段)。

模式，从能力不足到直接或间接纵容或蓄意的宗教歧视政策，有时甚至构成国家正式支持或有系统地组织这种暴力。

6. 大量宗教名义的暴力以宗教异见者、宗教少数群体成员或皈依者为目标。³ 涉嫌损害国家团结的人也常常成为不容忍所致暴力行为的目标。当存在“官方”或国家宗教、或某一宗教被用于定义民族身份时，也容易出现更多的袭击。此外还有自卫团体袭击民众，有时是在执法机构的支持下，特别是袭击那些从某些狭隘的宗教行为规范角度看来生活方式“不道德”的妇女。

7. 然而，宗教名义的暴力也会对此一宗教本身的信徒产生影响，这一宗教很可能是为大多数人所信奉的，而它被作为施行暴力的理由。反对滥用本宗教作为暴力理由，态度温和或直接提出批评的人更有可能被指责为“背叛”或“亵渎”，并招致报复性惩罚。

8. 宗教或信仰自由问题的重要性显而易见，因为宗教名义的暴力导致了许多侵犯这一人权的最极端行为并通常伴有其他侵犯人权行为。宗教或信仰自由是一项人权，因此保护的是人而不是宗教。对宗教或信仰多元化的任何评估的出发点必须是人类的自我认知，而这种认知可能相当多元化。

9. 暴力的受害者来自各个宗教或信仰背景。他们中有些属于“传统”大群体，有些属于小的或新的、往往被耻辱化为“异端邪教”的宗教运动。还有很多国家的无神论者和不可知论者面临恐吓、镇压或暴力的大环境。另一个常被忽视的群体是信奉各种土著信仰的人，他们也遭到国家机构和/或非国家行为方的暴力行为。

10. 无数实例表明，宗教名义的暴力通常表现出明显的性别因素。⁴ 很多妇女和女童是硫酸攻击、截肢或鞭笞等“荣誉”杀害行为——有时是依据宗教法律刑法的行为——的受害者。还有大量妇女和女童遭受强奸、绑架、性奴役，女性外阴残割，强迫婚姻等性暴力侵害，并常常同时遭受强行皈依或其他残忍行为。

11. 另外，仇视同性恋和仇视变性者，侵害女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者的暴力行为也可能以宗教为名义。被视为女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者的人可能遭受有组织虐待，犯罪者包括宗教极端分子⁵。女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者遭受的暴力侵害包括残暴的轮奸、所谓的“治疗性”强奸和

³ 见 A/67/303, 第 15 段。

⁴ 见，例如，www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10522&LangID=E, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14125&LangID=E, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14618&LangID=E, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14936&LangID=E 和 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15094&LangID=E.

⁵ 见 A/HRC/19/41, 第 21 段。

性取向及性别身份导致的家庭暴力。⁶ 法律上和实践上的歧视与煽动宗教名义的暴力及暴力本身密切相关。暴力侵害妇女和女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者常常得到合理化，基于宗教法律或宗教权威支持的歧视性法律又使这种暴力合法化，例如将通奸、同性恋或易装定为犯罪的法律。人权事务委员会关切地注意到宗教领袖发表的基于性取向的针对个人的仇恨言论及不容忍和偏见的种种表现，与广泛意义上的暴力行为，包括杀害女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者之间的关系。⁷ 还有报告称，有些宗教权威直接暴力侵害女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者，尽管其中很多人实际上信奉宗教。

B. 克服简单化解读

1. 在描述冲突时简单地将“宗教”作为单一的因素

12. 以宗教为名的内战、社区暴力、恐怖主义行为或其他暴力冲突致使一些观察人士在分析这些现象时笼统地套用“宗教”的标签。多层面的暴力冲突常常与宗教联系起来。这样描述可能抓住了事件的某些相关因素，但不能解释问题的复杂性。“宗教暴力”、“宗教内战”或“教派冲突”这样的标题容易淡化非宗教因素的重要性，特别是政治因素的重要性从而使核心问题被搁置一边。

13. 应严肃考虑的非宗教因素包括：一国复杂的历史遗留问题、政治专制的环境、军事干预、极度贫困、社会、文化、经济和政治歧视与边缘化、不平等、种姓阶层、种族分化、人口结构迅速变化、父权价值观和“男权”文化、移徙进程、城乡差距加大、有效公共对话崩溃、群体间交流缺乏、根深蒂固的腐败、政治裙带关系、对政治失望、对薄弱或缺失的公共机构普遍丧失信任、有罪不罚的文化和对以往严重侵犯国际人权和人道主义法律的行为的否认。对任何特定的宗教名义的暴力事件都应结合背景仔细分析所有相关因素，包括政治大环境。这样能更清楚地看到，宗教几乎从不是暴力冲突或袭击的孤立的根本原因。

14. 在描述暴力、冲突和内战时孤立地看待宗教常可能滋养宿命论观念。似乎“永无休止”的宗教或宗派差别是某些问题的根本原因这种印象可能会放大无助感并导致无所作为。但如果错误地认为宗教斗争是某些据称几百甚至上千年前开始的暴力冲突的决定性根源，则可能转移人们的视线，使他们不去要求政府、社区领袖、媒体代表、民间社会组织 and 国际机构在今时今日履行应有的责任。

15. 另外，必须避免错误地将暴力归因于某些宗教的核心内容或宗教整体的“本质论”观点。本报告中特意选择“宗教名义的暴力”这一措辞，以强调暴力的犯罪者一直是人类而不是宗教本身。是人类一个人、群体、社区领袖、国家代表、非国家行为方和其他人——援引宗教或某些宗教信条让暴力合法化并煽

⁶ 见 A/HRC/14/22/Add.2, 第 38 和第 89 段。

⁷ See CCPR/C/RUS/CO/6, para. 27.

动、传播或加剧暴力。也就是说，宗教与暴力的联系决不是直接的；宗教从来都需要人类作为行为方，那些需要积极打造这一联系或挑战这一联系的个人或群体。

2. 工具化理论的不足

16. 与孤立地抓住宗教而忽视其它相关的政治和其他非宗教因素相反，“工具化理论”一开始就否认宗教动机在暴力事件中发挥着真正的作用。反之，它认为此种暴力的犯罪者只是将宗教“工具化”，用于政治、经济或其他普通的原因。

“工具化”一词造成的印象是，宗教说教本身对以宗教为名的暴力行为几乎没什么关系。

17. 但就此淡化宗教动机、恐惧和强迫行为的重要性从事实看来是错误的，并且在很多情况下这一概念也行不通。这还将意味着一开始就排除了宗教群体及其领袖在宗教名义的暴力方面负有任何真正的责任，他们也因此无法有效协助解决该问题。

18. 不能将暴力行为归因于宗教本身或任何特定宗教，这一点始终属实，因为执行这些行为的人一直是在特定社会，经济，政治和历史背景下寻求特定目标。但同样属实的是，人类行为方动机广泛，包括宗教动机。有些情况下暴力袭击可能由煽动宗教情感的马基雅维利主义战略家策划，但显然也有宗教狂热分子似乎认为，他们折磨或杀害人类同胞时实际上是在为上帝服务。此外，令人不安的事实是，宗教狂热分子在其所处的社区和社群内可能有崇拜者和支持者，这些群体错误地以暴力表现坚定的宗教承诺。宗教群体及其领袖，包括各门派的神学家，有责任对各种根本原因，其中包括对宗教说教的狭隘和极端的解读进行剖析之后，解决这一问题。

3. 广泛的因素和行为方

19. 关于宗教名义的暴力的讨论中常出现上述两种简单化的解读。二者的共同点在于忽视相关因素和行为方，尽管方式不同。孤立看待宗教的做法基本上忽视了人类行为方的重要性，特别是忽视了政治和其他非宗教因素，因此在面对似乎永无休止的派别纷争时可能导致宿命论。反之，工具化理论不重视宗教动机对犯下或支持暴力行为可能产生的作用，导致宗教群体及其领袖回应不足。

20. 特别报告员确信，克服宗教名义的暴力的政策必须基于对背后所有因素和负有责任的行为方的全面认识。这是调动一切相关利益攸关方尽全力消除这种暴力的必要条件。

C. 根本原因、因素和政局

21. 宗教名义的暴力行为是一个复杂的现实，因此特别报告员仅讨论几类观点，并非穷尽。⁸

1. 对宗教的狭隘解读

22. 对于很多人，宗教是与身份感、忠诚和群体归属密切相关的十分感性的问题。宗教信仰可以推动人们挑战自我并作出团结、慈悲和慈善的举动。但这种巨大的权利也可能变成毁灭性力量，助长群体两极化、狭隘和暴力狂热。

23. 宗教狂热的危险存在于各种宗教信仰。企图从特定宗教的某些具体神学内容中推断出某种暴力倾向，这种做法是很有问题的。这样做忽视了与包括世俗世界观在内的千差万别的宗教和信仰相关的各种各样的暴力表现形式；还忽视了人类行为方这一决定性因素，如上文所言。

24. 多数宗教声称具有超验——也就是说“超人类”——的起源，宗教渊源和规范性行为准则总是经得起人类积极进行的各种解读。因此，人类行为方不可避免地参与了解读宗教传统、教条、法律或认同的过程。对同一宗教，鼓励容忍、同情和广泛团结的开放解读可能与狭隘解读并存，导致两极化世界观和对持其他信仰者的坚决拒绝。无论某一宗教信仰的最初起源被认为是什么，人类都对解读自身信仰的实际后果负有责任。尤其是宗教教师、传道者和社区领袖，他们在具有影响力的同时也应有更强的责任感。

25. 凡援引宗教或借用宗教原则作为暴力的理由时均应认真对待宗教观点、理念、形象或焦虑等具体解读。考虑这些解读时不应脱离政治大环境和其他因素，但只是以两极化宗教解读作为侵犯行为仅有的理由未免过于简单化。同时不应忘记，对于任何暴力行为或解释，扮演各种角色、处于各种地位的人类始终是负有责任的行为方，这样可以避免本质主义的陷阱。

2. 对公共体制失去信任

26. 万幸的是，宗教狂热的种子并非总有合适的土壤。很多社会中，推行宗教狭隘、暴力、甚至恐怖主义的人士无法召集众多跟随者，在另一些国家他们的机会则可能较大。狂热分子在有些社会中得到强烈共鸣，在一些国家中甚至得以渗入国家机关的重要部门或领导政府。

27. 令较大群体易于接受宗教极端主义的一大因素是对公共体制整体失去信任。起初通常是普遍的腐败和政治裙带关系，最后可能演变为大部分人对国家政策彻底不满。但是，人民对公共体制的公正运作失去信任后会试图寻求自己的支持网络以掌控自己的生活。这些网络的性质通常与种族或宗教相关。

⁸ 另见 A/HRC/25/58, 第 16-70 段。

28. 总体公共体制失信的同时，在种族和/或宗教忠诚基础上形成的群体日趋重要。这种分裂的进程往往带来排外的思维方式、集体焦虑和普遍怀疑自身所在群体之外发生的一切的态度。对人的信任缩小至内部圈子时，后果可能是集体狭隘。这种情况下，两极化的末日论宗教信息可能显得“具有吸引力”，因为它们其实似乎符合那些感觉自己困在险恶政治环境中的人们的思路。日常的焦虑与好战的宗教说教由此可能相互交融。

29. 在这种危险的局势下，某一事件或甚至只是谣传等突发危机即可轻易引发大规模暴力，包括以宗教为名的野蛮的残暴行为。由于缺乏可信的上层公共体制，政治歇斯底里可能乘虚而入并令对立群体之间关系进一步恶化。这种恶性循环的最终结果可能是形成政治偏执的大环境，军事化群体借一切可用手段相互争斗，包括宗教谴责和妖魔化。按宗教定义归化的军事化群体身份和两极分化的宗教世界观可能由此相互促长，愈演愈烈。

30. 缺乏可信的公共体制常伴有公共沟通的减少。如果不能通过展示和公开讨论，利用反证来平息消极谣传，谣传的阴谋可能更是甚嚣尘上。这种情况下，已存于多个宗教传统的末日形象和暴力说教正可用于为现存的种种焦虑提供解读和释放，因此又为暴力加剧添加了额外的因素。

3. 排斥政策

31. 宗教名义的暴力方面，很多最极端行为发生在衰落中或已衰落的国家，但国家机构也可能直接参与暴力式派别分化。国家自称是某一特定宗教的守护者时常有这种情况。如果再加上“官方”或国家宗教的因素，对属宗教少数群体者影响往往更严重。(某个或多个)受保护宗教的跟随者通常受到优厚待遇，而信奉其他宗教或信仰的人则可能遭到严重歧视，例如在公共就业领域得不到充分代表、被排斥在高等教育之外或甚至被剥夺公民身份。体制排斥的情况几乎无一例外地导致社会内部分化。

32. 宗教领域的排斥政策有不同的主导者。很多政府以特定宗教真理守护者的身份作为其合法性的依据。不信奉受保护宗教或信奉者被视为“非正统”解读者可能被公开指责为“不忠”、“叛教”或“异教徒”；有些国家甚至施加压力，强迫这些人皈依本国官方宗教。

33. 另一方面，为数更多的国家，包括形式上为世俗制度，推行某一宗教传统作为其民族身份的组成部分但不认同特定的信仰。这类的国家传统可能是大体塑造了国家历史的一个宗教或该国认可为“传统宗教格局”组成部分的多个宗教或信仰。实际上，利用宗教推行民族身份的过程中，界线通常错划在“传统”和“非传统”宗教之间，后者包括移徙者的宗教或信仰。被视为不符合一国正统自我身份认同的个人或群体可能被指涉嫌破坏国家团结或甚至服务于“外国势力”或“外国捐助方”利益的第五纵队。

34. 排斥政策常表现为民粹政客发表的敌对的公共言论，并多伴有媒体煽动宗教仇恨的行为。有时甚至极小规模少数群体也被妖魔化，被指称对国家长期存

亡构成危险，或被指控参与密谋。例如，特别报告员常指出以下几点：仇恨言论中带有明显的性别因素；煽动人们的恐惧心理，指称人口结构的深远变化，正是少数群体企图以此作为在长远的上风战略步骤，也是宗教少数群体成员性欲强之后果，并因而称他们“原始”，女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者在宗教话语中也常被错误地称为“威胁”民族生存或控制人口增长的“阴谋”的一部分。

35. 排斥政策还可能体现在正式的行政法律行为上。例如，不受欢迎的宗教少数群体遇到难以逾越的障碍，难以获得法人地位从而获得发展所需基础设施、以可持续地经营本群体的社区事务。有时这些群体在一国存在被视为“非法”。因此，属于这些受歧视群体的人普遍遭到一贯骚扰和恐吓。进一步增加骚扰的一个因素是反亵渎法或禁止改变信仰的法律，这些法律动辄对界线模糊的“犯罪行为”处以刑事处罚。无数事例表明，这种法律对少数群体有严重影响，同时还可能鼓励自封的自卫团体暴力侵袭的举动，这些举动通常受到执法机构的直接或间接支持。

4. 有罪不罚、庸常化与沉默的文化

36. 不少国家有罪不罚的文化是宗教名义的暴力背后的一大原因。受害者及家人常报告称当局未提供有效保护，警察迟迟不到暴力现场或袖手旁观，眼看暴徒焚烧礼拜场所或攻击人员。很难说有罪不罚是因为能力不足或甚至是反映了部分国家机构一定程度的纵容。

37. 令情况更加严重的另一因素是，有些政府倾向于忽视宗教名义的暴力的根本体制原因或轻视其重要性。这些政府处理该问题时可能将之庸常化为“偶发事件”，称之是由少数不负责任的个人引起的，而不承认原因在于整个体制问题或政治层面。根本没有反映出暴力的频度和模式的官方数据，包括关于根本动机的分列数据。

38. 有些国家处在恐惧和恐吓的大环境下，这有可能是由侵略性的非国家行为方或是由镇压性的政府造成的，在这种情况下人们大多避免谈论宗教名义的暴力。但这给问题又带来另一个层面。不断加重的沉默的文化通常因限制性法律而进一步加剧，令有责任解决问题的利益攸关方也无法公开并在整体上处理这一问题。打破沉默的文化是让政府为相关政治行动和渎职——包括有罪不罚的情况——负责的一大前提。

D. 人权框架

39. 宗教名义的暴力灾祸需要国家、宗教和信仰群体、宗教间倡议、民间社会和媒体协同行动，以控制并最终战胜这一现象。任何处理该问题及其根本原因的政策必须在人权的规范框架内制定。这方面有多重可能：

(a) 人权代表着获国际社会支持并在国际法中具有约束力的广义的道德上的共识，因此结合了道德说服力和法律效力；

(b) 人权要求的是在全球、区域、国家和次国家层面建立基础设施方面的体制。这种复杂的基础设施有助于各利益攸关方在人权的落实和监督方面的战略合作；

(c) 各层面——从全球到地方——人权体制和机制基础设施能够进一步帮助人们建立或恢复信任，特别是当一个社会的公共体制基本停止正常运作时；

(d) 人权作为法律常规本身并不构成上层信仰体系，但人权的基本原则——例如尊重人类尊严、人类一概平等、向往普遍正义——与很多宗教、文化和哲学传统有大量共同之处。因此，人权可能有助于提高对各个宗教或信仰中慈善要旨的认识，由此增强对仇恨和暴力宣传的抵御能力；

(e) 宗教或信仰自由，连同其他人权，为属于极为不同的宗教或信仰的人群提供了共存与合作的规范基础，并使国家有义务提供包容的框架。宗教或信仰自由还保障不同群体和次群体得到保护。

40. 以上清单并非穷尽，它体现了人权集结各利益攸关方的潜力，各方应协同行动，尽最大努力打击宗教名义的暴力。特别报告员在下文中讨论了一些相关的利益攸关方在这方面作用。

E. 国际法规定的义务和责任

1. 国家的最高义务

41. 国家并非仅仅是与各其他行为方和机构并存的另一利益攸关方。根据国际法，国家是人权的正式守护者，其最高义务在概念上可分三个层次：尊重的义务、保护的义务和增进人权的义务。

(a) 尊重的义务

42. 本文的讨论中，尊重的义务主要指国家应废除一切——正式或非正式的——令属于特定群体的人遭受歧视的排斥政策。⁹ 这样做将有多重影响。具体而言，政府代表必须坚决避免发表任何可能被视为纵容甚至鼓励针对宗教异见者、宗教少数群体或其他人群的暴力行为的言论。任何立法若规定特定宗教群体在该国的存在本身为“非法”、或阻碍这些群体发展可持续的基础设施，就不符合宗教或信仰自由的普世权利，应予以废止。这样的法律会煽动不满并可能鼓励恐吓行为，包括执法机构的恐吓行为。此外，国家应撤销反亵渎法、禁止改变宗教信仰的法律和基于宗教派别或信仰的原因歧视特定人群、或将这些群体的“异见”传

⁹ 见人权事务委员会第 22 号一般性意见，CCPR/C/21/Rev.1/Add.4，第 9 和第 10 段。

统习俗入刑的刑法。这些法律除增加边缘化群体或个人的脆弱性之外，还可能成为自卫团体等仇恨行为的犯罪者恐吓和犯下暴力行为的借口。学校所用教科书不得包含引起针对特定宗教或信仰的信徒和一贯遭受歧视的群体的敌对情绪的定型观念与偏见，例如针对妇女和女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者的定型观念与偏见。

43. 国家作为所有人宗教或信仰自由的守护者，不应仅认同某一个宗教或信仰(或某一类宗教)而令其他信仰的信徒无法得到同等待遇。¹⁰ 已有充分实例表明，在利用国家身份搞政治时，掺进宗教因素必将加大歧视少数群体的风险，例如歧视移徙者宗教群体或新宗教运动，从而在社会内部造成分化。因此应认真清除一切排斥主义的做法并最终包容的体制框架取代之，以便在没有歧视和恐惧的环境下实现宗教多元化。

(b) 保护的义务

44. 国家并非侵犯人权的唯一源头；非国家行为方也经常有此种行为。但由于这正体现出对人权的保护不足，因此国家应对此种行为负有责任。

45. 保护免遭宗教名义的暴力侵害的第一步是，一旦发生此类行为，国家高层代表应迅速坚决谴责。实际上，国家代表应率先拒绝暴力，同时对受害者表示同情并公开支持受害个人或群体。针对长期受到宗教名义的歧视的群体成员的暴力袭击应视为对全社会的袭击。但在发表公开声明时，只有公开探讨政治环境等可能助长暴力因素的根本原因，这样的讲话才具有可信度。遗憾的是，一些政府表现出的倾向是选择将暴力庸常化的政策，将事件完全归因于几个不负责任的个人而不承认更广泛的政治层面。只有克服这种庸常化，才能制定有效的预防和应对战略。

46. 要保护人们免遭宗教名义的暴力侵害，就必须打击有罪不罚，全面彻底地解决这一问题。必须将犯下或共谋暴力行为者绳之以法。为此需要培训执法机构并建立有效独立的司法系统。反歧视法对于保护所有人、不论宗教或派别平等享有人权、从而防止或消除社会内部分化也具有不可或缺的作用。

47. 保护人权的义务要求国家采取有效措施打击恐怖主义，但特别报告员要重申的是，国家必须确保为打击恐怖主义采取的任何措施均完全符合国际法规定的义务，特别是在人权、难民和人道主义法律方面。这方面令人关切的一个问题是将目标锁定包括特定宗教群体成员在内的特定群体，即所谓的宗教定型化。¹¹

¹⁰ 见 A/HRC/19/60, 第 65 和第 66 段。

¹¹ 见 A/HRC/4/21, 第 40-42 段。

(c) 增进的义务

48. 国家在尊重和保护人权之外还应广泛采取积极措施协助有效落实人权。这包括提供适当的框架，让宗教群体、宗教间倡议、民间社会组织、人权维护者和新闻专业人士等其他利益攸关方展现各自特有潜力。

49. 国家自身还应利用一切可用手段——包括正式和非正式教育及社区宣传——在社会中增进尊重、非歧视和欣赏多样性的文化。国家应同所有相关利益攸关方密切合作，制定打击宗教名义的暴力的国家行动计划。对此有所帮助的一个文件是禁止构成煽动歧视、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》。¹² 由专家、成员国和民间社会组织在联合国人权事务高级专员办事处的主持下制定的《拉巴特行动计划》为如何在社会中建设抵御煽动宗教仇恨及相应暴力行为的能力提供了指导。建设抵御能力要求广泛的行动，包括教育工作、早期预警能力和应对危机的政策，为此应建设沟通渠道，使相关行为方能够迅速采取战略应对行动。

50. 国家人权机构特别适于增进人权。一些机构还明确负有增进群体间关系的任务。特别报告员希望鼓励这些机构，包括国际协调委员会，积极掌握《拉巴特行动计划》的自主权并制定战略，以消除宗教名义的暴力的根本原因。

51. 国家还应保障各群体，特别是宗教群体的记忆，包括发展和保护国家档案、纪念馆和纪念建筑。

2. 保护人民免遭灭绝种族罪、战争罪、种族清洗和危害人类罪的责任

52. 国家元首和政府首脑在 2005 年世界首脑会议上就保护本国人民免遭灭绝种族罪，战争罪，种族清洗和危害人类罪的责任作出了承诺。¹³ 因此，国家有责任保护本国人民免遭残暴罪行；有责任通过提供国际援助协助其他国家这样做；有责任在看到一国不能保护本国人民时采取集体行动。具体而言，“人民”一词指居住在一国领土内的所有人，无论是否公民，包括宗教群体。该原则的依据是国际法规定的现有义务并体现了防止和应对暴行的政治决心，但它本身并不单独具备法律特性。

53. 秘书长在 2009 年关于履行保护责任的报告(A/63/677)中规定了履行保护责任的框架，框架的依据是三个平等、相互加强、顺序不分先后的支柱。第一个支柱包括单个国家保护本国人民免遭灭绝种族罪，战争罪，种族清洗和危害人类罪的责任。第二个支柱重在按照《2005 年世界首脑会议成果文件》第 138 和第 139 段提供国际援助，成果文件强调，国际社会应酌情鼓励并协助国家履行这一责任，还应支持联合国建设早期预警能力并在危机和冲突爆发前协助因危机和冲突

¹² 见 A/HRC/22/17/Add.4 附件。

¹³ 见大会第 60/1 号决议，第 138 和第 139 段。

将至而处于压力之下的各方。第三个支柱提出了在和平手段不足以解决问题、国家权威显然不能保护本国人民时及时坚决根据《联合国宪章》采取集体行动的几种选择。¹⁴

3. 非国家武装团体的义务

(a) 国际人权法律

54. 国际人权法律一般只关注国家的义务，¹⁵ 但正在形成的一个方法认识到特定非国家行为方——包括有效控制(或者甚至未有效控制)某一领土的非国家武装团体——的作用和影响，认为某些人权义务也对它们同样适用。对此，消除对妇女歧视委员会关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第 30 号一般性建议(2013 年)强调，“当一个具有可识别政治架构的武装团体对领土和人口行使明显控制时，非国家行为体有义务尊重国际人权”。¹⁶

55. 各特别程序和调查委员会也在处理有效控制领土的武装团体以宗教名义犯下的侵犯人权行为。¹⁷ “有效控制”意味着非国家武装团体已巩固对某一领土的控制，能够在不止是短时期内剥夺了国家对该领土的治理权。¹⁸ 此外，已有对领土并无有效控制的武装团体因侵犯人权而受到追究。¹⁹ 联合国南苏丹共和国特派团 2014 年 5 月的一份报告²⁰强调，多数基本人权义务，特别是源自强制性国际法(强制法)的义务，在和平时期和武装冲突期间对国家和武装反对派群体均有约束力。

(b) 国际人道主义法律

56. 对于非国家武装团体参与武装冲突的情况也可援引国际人道主义法律。1949 年日内瓦四公约共同的第三条为参与非国际武装冲突的各方规定了应遵守的具体最低保障，包括在一切情况下人道地对待并未积极参与敌对的人员，不因

¹⁴ 另见 www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml; and A/69/266, 第 78-85 段。

¹⁵ 见 CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 第 8 段。

¹⁶ 见 CEDAW/C/GC/30, 第 16 段。

¹⁷ 见，例如 A/56/253, 关于塔利班的第 27 和第 30 段；A/HRC/2/7, 关于真主党的第 19 段；A/HRC/18/48, 关于青年圣战运动的第 31 段；以及关于伊拉克和黎凡特的伊斯兰国 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/HRC_CRP_ISIS_14Nov2014.pdf。

¹⁸ 见《陆战法规和惯例国际公约》第 42 条；CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 第 10 段；CAT/C/GC/2, 第 16 段。

¹⁹ 见 www2.ohchr.org/SPdocs/Countries/LRARReport_December2009_E.pdf 和 www2.ohchr.org/SPdocs/Countries/LRARReport_SudanDecember2009.doc, 关于上帝抵抗军。

²⁰ 见 www.unmiss.unmissions.org/Portals/unmiss/Human%20Rights%20Reports/UNMISS%20Conflict%20in%20South%20Sudan%20-%20A%20Human%20Rights%20Report.pdf。

宗教或信仰原因作不利区分。1949 年日内瓦四公约及第一和第二附加议定书中还有多项规范具有习惯国际法地位，因此对武装冲突各方都具有约束力。²¹

57. 最重要的是，国际人道主义法律要求国家和非国家武装团体在开展军事行动时都应采取一切措施将暴力对平民的影响减至最小，遵守区分和相称原则并让平民能够安全且有尊严地离开受暴力影响的地区同时随时获得基本人道主义援助，以确保平民的安全与保护。²²

(c) 国际刑法

58. 根据国际刑法，非国家武装团体成员的特定行为也可能带来个体责任。《国际刑事法院罗马规约》第六条作出了“灭绝种族罪”的定义，第七条定义了“危害人类罪”，第八条定义了“战争罪”。这些规定中还多次提及“宗教的”或“宗教”，例如第六条(“蓄意全部或局部消灭某一[……]宗教团体而实施的下列任何一种行为”)，第七条第(一)款(8)，(“依据[……]宗教对任何可以识别的团体或集体进行迫害”)以及第八条第(二)款 2(10)和 5(4)(故意指令攻击专用于宗教[……]事业的建筑物[……]除非这些是军事目标)。

59. 个人刑事责任对于确保严重侵犯国际人权和人道主义法律行为的问责制至关重要。但根据《罗马规约》第二十五条第(三)款(6)，“放弃实施犯罪或防止犯罪完成的人，如果完全和自愿地放弃其犯罪目的，不按犯罪未遂根据本规约受处罚”。因此，该规定加上可能的国际起诉的威慑或许有希望影响非国家武装团体的个体成员，令其放弃实行国际罪行。

F. 其他利益攸关方的作用

1. 宗教群体其领袖

60. 暴力的犯罪者常代表其所属各宗教群体中的较小分支，而多数信徒目睹以自己宗教的名义犯下的暴力时常感到震惊。不支持暴力的多数信徒及其领袖尤其应谴责暴力。有些国家的宗教群体组织大规模示威并利用一切可用的媒体公开谴责以宗教为借口的暴行。但也有些情况下，多数信徒及其领袖的沉默令人“震耳欲聋”，从而在事实上将公共舞台让给了少数攻击性群体。²³ 这些情况下，在暴力发生但仍可控制或遏制时公开谴责需要勇气、决心和抓住机会适时干预的能力。

²¹ 见 Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*, International Committee of the Red Cross (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 其中规则 3, 27, 30, 38, 40, 88, 104 和 127 明确提及“宗教”原因。

²² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14884&LangID=E。

²³ 见，例如 A/HRC/19/60/Add.2, 第 65 段(摩尔多瓦共和国)。

61. 面临暴力袭击时打破沉默的文化至关重要，无论这种文化存在何处。暴力的犯罪者通常装作代表“沉默的大多数”行事。此外，宗教狂热分子喜欢将自己描述为“英雄”和终将增进本群体利益的宗教先锋。只要大多数和广大人群基本保持沉默，极端分子就可轻易扮演这一角色。他们可能自认为可以全权实施暴力行为并称这些暴行为宗教忠诚的表现。

62. 打破沉默的文化并非易事，有些情况下这样做可能风险较大。一个问题是，极端主义宗教群体常能得到或极力利用广泛的媒体报道，而和平与和解的声音却常常在公众视线的边缘。这或许非常令人沮丧，但绝不能以之为借口保持沉默。坏消息传得快这种现象虽然极具讽刺，但不应妨碍宗教群体的其他成员主动发表意见和看法。此外，在恐吓的环境下，很多信徒可能因惧怕报复而避免公开发言。这时，处于相对安全的政局的其他信徒应助一臂之力，明确谴责以本宗教名义犯下的暴力行为。

63. 特别报告员对宗教群体代表发表的一些反暴力声明印象深刻，这些声明简洁、神学基础深刻且充满感情。²⁴ 但也有一些对暴力的公开谴责始终过于抽象，因为它们将暴力归罪为对宗教的利用，并因此与宗教动机鲜有关联或毫不相关。但这种将宗教动机庸常化的谴责本身最终也无足轻重。如上文所述，工具化理论单方面将问题归于非宗教因素的外因，而忽视了宗教狂热和神学观点潜在影响。

64. 宗教群体，特别是其代表和精神领袖，不应将宗教名义的暴力仅仅称为“误解”和外部侵犯。这将导致将问题不负责任地被庸常化。反之，处理这种暴力问题时，神学家和宗教领袖应面对这一令人不安的事实：暴力行为——或至少部分暴力行为——的犯罪者在杀害人类同胞时可能深信自己的行为是在为神服务。这些想法貌似扭曲怪异，但认真对待它们是予以足够深刻的应对的前提。只有正视暴力的宗教极端主义对包括生活在危险和动荡政局中的人在内的一部分人的反常“吸引力”，才有可能解决暴力的各种根本原因，包括两极化宗教解读和煽动宗教仇恨。

65. 除明确谴责宗教名义的暴力行为外，各群体及其领袖还应积极增进同情、宽容和对多样性的提倡。应揭露宗教极端分子的观点中对宗教传统核心的慈善要旨的无知，从而挑战他们所谓正宗性的言论。宗教群体和学者还可在暴力极端分子和回归原籍国的外籍战士的恢复和重新融入方案中发挥重要作用，这也是为了化解未来策动这些人成为激进分子的行动。²⁵

²⁴ 见，例如 A/HRC/25/58/Add.1, 第 35 段(塞拉利昂)和 A/HRC/25/58/Add.2, 第 16 段(约旦)。

²⁵ 见，例如 www.thegctf.org/documents/10162/38330/Rome+Memorandum-English 和 www.thegctf.org/documents/10162/140201/14Sept19_The+Hague-Marrakech+FTF+Memorandum.pdf。

2. 宗教间倡议

66. 宗教间沟通对消除宗教名义的暴力可能具有重大作用。²⁶ 众多实例表明，在没有任何可信的跨越宗教或派别界线的沟通，与此同时又出现意识形态权力真空时，常常会发生暴力。缺乏或拒绝群体间沟通可能有多重原因，从社会分裂与排斥政策到利用两极化宗教解读对其他群体进行妖魔化，均是其中的原因。无论某具体情况下是何种原因，改善各宗教群体间关系的举措能够极大地有助于防止暴力升级。对若干社区暴力案件的深入研究表明，一旦在各群体已发展出可持续的不分彼此的交流文化，就可以将暴力行为控制在一定程度之内。因此，群体间交流除具有预防潜力，还可缓解正在发生的大规模暴力。

67. 为进行有效的宗教间交流，各个伙伴应平等相待，并为超越纯礼节会面的有效交流创造空间。具有性别平衡和各代人参与等特点的广泛代表性可确保广大人群积极掌握这类举措的所有权。这方面还有很大改善空间，因为妇女，包括女权主义神学家通常在宗教间对话中非常缺乏代表。令人遗憾的是，很多项目中没有她们的声音。还应增进妇女人权维护者的作用，因为她们可以促进在宗教解读中减少父权因素，这一因素极大地影响着妇女、女童和女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者的权利。

68. 涉及宗教间合作的项目可能产生深远影响。近期一个十分积极的进展是，为难民和内部流离失所者提供援助过程中的宗教间合作有所改善。²⁷ 除支持生活困苦的人之外，这种合作还向这些群体和国际社会发出了一个令人欣慰的希望的信息，是能够为他人带来启发的良好做法。

69. 一些举措实施后正式建立的宗教间委员会让各宗教派别背景的人们定期会面。这有助于确保可持续的合作并防范暴力极端主义势力。同时，还有不少通过非正式民间举措推动信任关系的实例。令人惊讶的是，即便在遭受宗教极端主义和暴力冲突的国家，超越宗教区分的日常沟通也可能在基层存在。以一个比喻来说，即使在偏执的暴力政治的沙漠中，跨越界线交流的人们也能够留住一些常理的绿洲，这些绿洲应得到承认、强化和政治支持。

70. 宗教间沟通和群体间合作对于消除宗教名义的暴力的各项任务都具有重要作用。定期跨宗教会面的人们可能不一定对所有问题都意见一致，但他们将认识到，其他宗教和派别的信徒并非思维情感与自己完全不同的“异类”。这是一种重要的体验，也是消除敌对成见的前提。发现共同的关切、担忧和利益也可能是制定联合行动计划以便从整体上解决暴力的根本原因的第一步。

²⁶ 见 A/HRC/22/51/Add.1, 第 90 段(塞浦路斯), A/HRC/25/58, 第 44 段和 A/66/156, 第 21-69 段。

²⁷ 例如世界路德教会联合会与世界伊斯兰救济会之间的合作；见 www.lutheranworld.org/news/lwf-and-islamic-relief-sign-memorandum-understanding。

3. 民间社会

71. 民间社会组织与宗教群体的不同之处在于，它们主要从事“民间”领域的工作。民间社会组织中将人们团结起来的并不是——或基本上并不是——共同的宗教信仰或惯例，而是解决人权等共同关切的问题的共同走向。同时这不排除事实上不少民间社会组织自认是以宗教为基础的组织。

72. 民间社会组织积累的专业知识是评估人权局势，包括宗教或信仰自由，必不可少的。对于侵犯人权的受害者和在持续恐吓的处境下生活的人们，知道有民间社会组织监督他们的处境并在必要时提醒有关当局和公众，这令他们感到安心。这些组织提供信息、建议、指导、援助、有时提供保护，包括个案跟踪。民间社会组织的调查结果也可起到早期预警作用，特别是局势动荡时。

73. 此外，面对暴力侵害时，民间社会在超越无论存在在何处的沉默文化方面具有重大作用。受到因被煽起的宗教仇恨和暴力攻击的个人和群体应能感受到他人的团结和支持并感到有人为他们说话。要对仇恨犯罪者代表“沉默的大多数”行事的言论提出质疑同样需要打破沉默。公开反对这种暴力以及这些问题背后的广泛政治或宗教层面可能具有危险性。因此，地方民间社会组织在受到威胁时可能需要借助国际网络的保护。²⁸

74. 基于信仰的和世俗的民间社会组织共同努力，创造了共同的平台。协作带来了实际的优势，也说明致力于人权可创造并强化超越宗教、文化和哲学分界的团结。这本身就传达了一个重要信息。这方面，特别报告员曾遇到一些令人印象深刻的实例，例如，基督教民间社会组织支持面临威胁的无神论者或佛教徒的举措以及巴哈教代表发表的反对迫害什叶派穆斯林的公开声明。这些声援的行动具有高度的象征意义。

4. 媒体的贡献

75. 包括网络在内的媒体常被用于传播错误、偏见或有偏颇的资讯和煽动暴力的仇恨信息，引发了群体间敌对，但应利用它们来促进跨越界线的沟通并推动宽容、和解与合作的政策。简言之，媒体是问题的一部分，但也必将是解决出路的一部分。

76. 敌对的媒体宣传可能对人们的思维产生严重不良影响，并且长期看来可能使人们的常理，造成一种混淆和集体歇斯底里的环境。对抗针对宗教少数群体或其他群体的恶意媒体宣传的最重要的对策是凡事要实事求是。

77. 实事求是还可包括公开分析集体历史创伤。超越界线的有效沟通需要人们能够就关乎错综复杂的历史遗留问题的重要事实达成一致——或至少部分达成一致。和解委员会在其名称中通常也表达寻求“真相”的愿望并非巧合(通常名为

²⁸ 见 www.ohchr.org/EN/issues/SRHRDefenders/。

“真相与和解委员会”），因为只有至少在就一些基本史实达成一致的基础上各群体才能处理创伤性历史遗留问题，否则这些问题有可能导致社会分裂。只有在认真研究事实的基础上公开辩论才能平息“过去的阴魂”。对此，在广大独立且具有批判意识的媒体协助下开展的公众对话同样具有重要作用。

78. 媒体对于培养公共对话的文化具有不可或缺的作用。这种文化尚未成熟或甚至尚未出现，而针对一向遭受歧视的群体的偏见信息却常能找到肥沃的土壤，因为没有人以事实证据驳斥恶意谣传，公开论证和反驳那些令人恐慌的言论。从积极方面看，成熟的、坦诚布公的、跨越界线的社会交流文化是防止不满升级为真正的阴谋投射的必要前提。

79. 面对宗教名义的暴力，打破任何地方出现的沉默的文化，也需要媒体。媒体代表应同民间社会组织一道应对暴力事件、其根本原因和政局。有罪不罚的文化和沉默的文化通常同时存在，因此结束这种沉默还可以是解决有罪不罚问题的第一步。在危险环境下工作的记者和其他新闻工作者需要能够维护自身免遭暴力威胁的网络。

80. 此外，媒体的成功范例证明了媒体在协助跨越界线的沟通方面的重大正面潜力，包括出版以消除社会分化为目的的小说。特别是在遭受暴力的集体创伤之后，媒体的正面举措有助于让人们意识到其他宗教或信仰的成员远非“异类”，而是实际上与自己有类似的恐惧、希望和情感，从而恢复共情能力。总体上，新闻工作跨越宗教或其他区分的潜在影响如何强调都不为过。

81. 没有言论自由就无法发展宗教或信仰自由，《世界人权宣言》第十八和第十九条及《公民权利和政治权利国际公约》中密切相关的权利是相互促进的。同多数其他人权一样，言论自由并非没有限制，可能有些情况下国家不得不施加限制，例如为保护目标少数群体免遭构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹宗教仇恨的行为。但应谨记自由沟通的重要意义和媒体促进公开讨论的关键作用，因此对言论自由的任何限制在实证和规范方面必须做到高度尽职。限制必须符合《国际公约》第十九条第 3 款中的所有标准，对于这些标准在人权事务委员会第 34 号一般性建议做了进一步规定。²⁹ 此外，《拉巴特行动计划》也为对言论自由的任何限制设定了高标准，包括适用《国际公约》第二十条第 2 款。³⁰

82. 实际上，消除仇恨言论的最好方法是“更多的言论”，包括细微准确的媒体报导、自我监管机构和其他少数群体在媒体中的平等代表、认真寻求事实以消除误区并监控负面谣言、民间社会组织的公开声明、可持续的宗教间沟通以及来自宗教群体的明确的反暴力信息，如上文所述。

²⁹ 见 CCPR/C/GC/34, 第 21-52 段; 另见《关于言论自由和平等的卡姆登原则》中的原则 11 和 12, 参阅 www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf.

³⁰ 见 A/HRC/22/17/Add.4, 附录第 29 段。

三. 结论和建议

83. 宗教名义的暴力并非像自然灾害那样“爆发”，不应将这种暴力误认为据称源自千百年来的派别敌对的必然后果，从而似乎不属于当今各行为方的责任。必须克服通常由对该现象的简单化描述导致的宿命论观念。宗教名义的暴力并非源自似乎“无休止”的宗教敌对，而通常是由政局等当前因素和行为方导致，它们为仇恨的种子提供了土壤。

84. 分析该问题时不应孤立地看待宗教，但将宗教动机作为以宗教为名犯下暴力罪行的借口同样过于简单化。需要通观宗教名义的暴力行为涉及的多种因素。典型因素包括对法治和公共体制的公平运作缺乏信任；对宗教传统作狭隘和两极化解读，这可能导致社会分裂进程，对社会关系产生深远的消极影响；故意排斥的政策，通常伴有狭隘的民族身份政策和其他因素；拒绝承认严重的侵犯国际人权人道主义法律的行为或对这些行为有罪不罚。

85. 只有全面了解问题的多种根本原因，广大行为方才能在打击宗教名义的暴力行为时建立共同责任的意识。鉴于此，特别报告员为各利益攸关方提出以下建议：

A. 给所有利益攸关方的建议

86. 政府代表、宗教群体、民间社会组织、媒体和其他利益攸关方应拒绝并及时、明确、公开地声明立场，反对法律和实践中的任何宗教名义的暴力行为及相关的煽动暴力和歧视的行为，从而打破一些国家里存在的沉默文化。应立即协调行动以威慑并终止这种暴力。

87. 在公开谴责宗教名义的暴力行为之前，应对这一问题进行综合全面的分析，包括问题的背后的根本体制原因。

88. 各利益攸关方应共同为控制并最终消除宗教名义的暴力行为做贡献，为此应创造性地利用自身空间和专长。应合作消除任何策动返回原籍国的外籍士兵成为激进分子的行动。

B. 给各个国家机构的建议

89. 国家有责任保护国内人民，无论是否本国公民，免遭灭绝种族罪、战争罪、种族清洗和危害人类罪和煽动这些罪行的行为的侵害。

90. 国家有义务迅速行动，终止针对个人、群体和礼拜场所的宗教名义暴力行为。必须将打破存在于任何地方的有罪不罚的文化作为优先事项。必须将犯下或纵容暴力行为者绳之以法。

91. 国家应保障所有人群，特别是宗教群体的记忆，包括发展和保护国家档案、纪念馆和纪念碑。

92. 国家采取行动控制和打击宗教名义的暴力时必须尊重宗教或信仰自由以及所有其他人权。
93. 国家不应称特定宗教群体的存在为“非法”。
94. 国家应撤销反亵渎法、反皈依法及任何其他歧视性刑法规定，包括基于宗教的这类法律。
95. 国家应就其管辖范围内发生的暴力行为，包括可能出于宗教动机的行为，提供分列数据。
96. 为成为所有人宗教或信仰自由的可靠守护者，国家不应只认同某一特定宗教或信仰，使得其他信仰的信徒无法得到同等待遇。应以包容的体制框架取代任何排斥性环境，在没有歧视和恐惧的环境下发展宗教多样性。
97. 反歧视法律应保护所有人平等地享有人权，打破宗教派别区分，从而防止或消除社会内部分裂。国家尤其应采取措施确保所有人的权利得到保护，让所有人安心地信奉自身的宗教或信仰。
98. 国家应同所有相关利益攸关方密切合作，制定国家行动计划，以防止宗教名义的暴力行为以及国家机构或非国家行为方其他形式的宗教迫害。
99. 学校教科书不应包含可能煽动歧视或敌对任何群体——包括特定宗教或信仰的信徒——的负面成见和偏见。
100. 国家应利用一切可用手段，包括教育和社区宣传，以在全社会推进尊重、非歧视和倡导多元化的文化。
101. 鼓励国家人权机构发扬当家作主的精神，根据关于禁止推行民族、种族或宗教仇恨并构成煽动歧视、敌意或暴力的行为的《拉巴特行动计划》，为消除宗教名义暴力行为的根本原因制定战略。
102. 国家应避免在他国煽动宗教极端主义暴力行为。

C. 给宗教群体的建议

103. 宗教群体及其领袖在处理以自身宗教为名犯下的暴力行为时，应严肃对待宗教动机等问题，这些问题常源自对宗教传统狭隘、两极化和父权式的解读。
104. 当公开反对暴力可能带来危险时，处于相对安全的政局下同一信仰的信徒应助一臂之力，明确谴责以自身宗教名义犯下的暴力。
105. 宗教群体及其领袖应推动共情、尊重、非歧视和倡导多元化。可通过揭露指出宗教极端分子的观点与宗教传统中慈善的核心要旨背道而驰，质疑这些人所谓正宗的言论。还应同其他人分享自己对尊重他人权利的信念，增强对所有人的权利都应得到尊重的共识。

106. 鼓励宗教群体开展宗教间沟通与合作的举措，包括建立宗教间委员会。广泛的代表性，包括男女平衡和各代人的参与，可确保广大民众积极掌握此类举措的所有权。

D. 给民间社会组织的建议

107. 民间社会组织应继续收集关于人权状况的资料并通过跟踪案件支持生活在恐吓中的民众。

108. 民间社会组织应将研究成果更系统地用于其早期预警工作，特别是在动荡的局势下。

109. 民间社会应继续发挥作用，在宗教名义的暴力行为面前打破沉默的文化，从而向目标群体和个人发出声援的信号。

110. 基于信仰的和世俗的民间社会组织应开展合作，包括通过创建共同平台这样做，以显示出对人权的承诺能够跨越所有宗教、文化与哲学分界而创造团结。

111. 在危险处境下工作的人权维护者应受到保护维护者网络的特别关注和支持。

E. 给媒体的建议

112. 媒体代表应同民间社会组织合作，维护自身的独立性、专业性和正义性，从而应对暴力事件、其根本原因和事件发生时的政局。

113. 媒体应协助培养社会对话的文化，这种文化是消除恶意谣言和恐惧言论的前提，只有公开审视和反驳这些谣言和言论，才能避免这些谣言和言论演变成蛊惑人心的阴谋论。

114. 实事求是防范针对宗教少数群体或其他群体的负面媒体宣传的最重要手段。实事求是也包括公开分析集体创伤的历史。

115. 媒体可帮助人们认识到，一向面临歧视的群体成员远非“异类”，而是有与自己相似的恐惧、希望和情感的人，这样做可有助于恢复共情能力。

F. 给国际社会的建议

116. 国际社会应谨记 2005 年世界首脑会议结论所言，自身有义务协助并在履行保护本国人民免遭灭绝种族罪、战争罪、种族清洗和危害人类罪这一承诺方面建设国家能力。

117. 鼓励特别程序、条约机构和普遍定期审议等人权机制处理宗教名义的暴力和国家参与此种暴力的问题。

118. 国际社会应追究国家和非国家武装团体的责任并让它们认识到目前它们根据包括人权法、人道主义法、刑法和难民法在内的国际法应负有的义务。
