



前言

仇外心理、种族主义和不容忍行为急剧增加，反犹太主义、反穆斯林仇恨、对基督徒的迫害愈演愈烈，这些令人不安的现象正在全世界蔓延。社交媒体和其他的交流形式正在成为传播偏见的平台。新纳粹和白人至上运动甚嚣尘上。为了政治利益，有人把公开言论作为武器，散布煽动性言论，以污名化和非人化的方式对待少数族裔、移民、难民、妇女及任何所谓的“异类”。

仇恨言论不是孤立现象，也不是处于社会边缘少数人的大声呐喊。仇恨正在进入自由民主和专制制度的主流。随着规范被一个个打破，我们共同人类的支柱正在日益削弱。

仇恨言论威胁着民主价值、社会稳定与和平。联合国必须维护原则，随时应对仇恨言论。表示沉默就是对偏见和不容忍的漠不关心，如果事态升级，弱势群体就会成为受害群体。

为了防止武装冲突、暴行罪和恐怖主义，结束暴力侵害妇女及其他严重侵犯人权行为，促进和平、包容和公正的社会，扎实推进联合国各项议程，应对仇恨言论同样至关重要。

应对仇恨言论并不是要限制或禁止言论自由，而是要防止仇恨言论升级成为国际法所禁止的对歧视、敌意和暴力的煽动。

联合国具有通过广泛行动捍卫人权和推进法治，动员全世界力量反对各种仇恨的悠久历史。的确，正是因为致命的仇恨长期盛行给人类带来了梦魇，才有了对本组织的认同，才有了本组织的创建。

今天，我担心我们已经到了与仇恨言论的恶魔进行战斗的另一个紧要关头，因此要求我的高级顾问团队商讨联合国能够采取的进一步行动。作为商讨的结果，这项战略和行动计划为联合国指明了发挥作用的具体方式，即与各国政府、民间社会、私营部门和其他伙伴合作，在保护意见和言论自由的同时，应对世界各地的仇恨言论。

我们要增强全球长期抵御仇恨言论这一恶魔的能力，以此加强社会团结，为人人建设一个更美好的世界。

联合国秘书长
安东尼奥·古特雷斯

2019年5月



什么是仇恨言论？

虽然国际上没有仇恨言论的法律定义，对什么是“仇恨”的定性描述也存在着争议和异议，但联合国认为仇恨言论是因为个人或群体的身份（即他们的宗教、族裔、国籍、种族、肤色、血统、性别或其他身份因素）而攻击他们或对他们使用贬损或歧视性语言的任何言论、文字或行为交流。这往往根植于不容忍和仇恨，又会导致不容忍和仇恨，并且在某些情况下可能有损人格和造成分裂。

国际法并未禁止如上所述的仇恨言论本身，而是禁止煽动歧视、敌意和暴力（这里称为“煽动”）。煽动是一种非常危险的言论形式，因为它明示且蓄意地以引发歧视、敌意和暴力（也可能导致或包含恐怖主义或暴行罪）为目标。国际法没有要求各国禁止未达到煽动门槛的仇恨言论。不过，必须强调，尽管未被禁止，但仇恨言论也可有害。

仇恨言论的影响贯穿联合国目前许多行动领域，包括：人权保护；预防暴行罪、预防和打击恐怖主义以及暴力极端主义的潜在蔓延、反恐怖主义；预防和应对性别暴力；加强对平民的保护和对难民的保护；反对一切形式的种族主义和歧视；保护少数群体；保持和平；以及妇女、儿童和青年的参与。因此，需要对仇恨言论问题采取协调一致的对策，以解决仇恨言论的根源和驱动因素及其对受害者的影响乃至对社会更广泛的影响。

战略愿景

《联合国关于仇恨言论的战略和行动计划》旨在为联合国应对威胁联合国原则、价值观和方案的仇恨言论提供空间和资源。采取的措施将符合国际人权规范和标准，特别是意见和表达自由权。目标有两个：

- ▶ 加强联合国解决仇恨言论根源和驱动因素的努力
- ▶ 促使联合国有效应对仇恨言论对社会的影响

为应对仇恨言论，联合国将在全球一级和国家一级采取行动并加强相关联合国实体之间的内部合作。

该战略将遵循以下原则：

1. 该战略及其实施应尊重意见和表达自由权。联合国支持将增加言论，而不是减少言论作为解决仇恨言论的关键手段；



联合国关于仇恨言论的战略和行动计划

2. 解决仇恨言论是所有各方的责任——政府、社会、私营部门，且要从个人做起。所有各方均有责任，所有各方均须行动；
3. 在数字时代，联合国应该支持培养有能力识别、拒绝和反抗仇恨言论的新一代数字公民；
4. 为了采取有效行动，我们需要了解更多信息——因此需要对包括仇恨言论根源、驱动因素和条件在内的有关数据进行协调一致的收集和研究。

关键承诺

监控和分析仇恨言论	相关联合国实体应能够识别、监测、收集数据和分析仇恨言论趋势。
解决仇恨言论的根源、驱动因素和行为体	联合国系统应就仇恨言论的根源和驱动因素达成共识，以便采取相关行动，最佳解决和（或）减轻其影响。相关联合国实体还应找出并支持挑战仇恨言论的行为体。
接触和支持仇恨言论的受害者	联合国各实体应声援仇恨言论的受害者，并实施以人权为中心、旨在打击报复性仇恨言论和暴力升级的措施。联合国各实体还应促进采取措施，确保受害者的权利得到维护及其需求得到满足，包括为此倡导予以救济、诉诸司法和提供心理咨询。
召集相关行为体	结合具体背景，联合国应支持召集关键行为体；以使解决方案更易实现的方式重构问题；引进独立调解和专门知识；建立联盟。
接触新媒体和传统媒体	联合国系统应建立和加强与新媒体和传统媒体的伙伴关系，以应对仇恨言论，促进宽容、不歧视、多元化以及意见和表达自由等价值观。



联合国关于仇恨言论的战略和行动计划

利用技术	联合国各实体应跟上技术创新，并鼓励就滥用互联网和社交媒体传播仇恨言论与促使个人走向暴力的因素之间的关系展开更多研究。联合国各实体还应让私营部门行为体（包括社交媒体公司）采取力所能及的步骤，支持联合国应对和打击仇恨言论的原则和行动，鼓励政府、行业和民间社会之间的伙伴关系。
利用教育作为解决和打击仇恨言论的工具	联合国各实体应在正规和非正规教育中采取行动，实施可持续发展目标 4，促进全球公民教育的价值观和技能，并加强媒体和信息识读。
促进和平、包容和公正的社会，以解决仇恨言论的根源和驱动因素	联合国系统应提高尊重人权、不歧视、包容、理解其他文化和宗教，以及性别平等的认识，包括在数字世界中提高这种认识。联合国系统应该促进文化间、信仰间和宗教内的对话和相互理解。
参与倡导	联合国应该利用公私倡导手段，突出指出令人关切的仇恨言论趋势，并向目标个人或群体表达同情和支持。
制定外部沟通指南	应当战略性地利用通信来应对、反击和减轻仇恨言论的影响，并抵消其影响，同时又不对表达自由权加以限制。
利用伙伴关系	联合国应建立 / 加强与相关利益攸关方，包括从事技术行业的利益攸关方的伙伴关系。在反对仇恨言论方面，大部分有意义的行动不是由联合国单独采取的，而是由政府、区域和多边组织、私营公司、媒体、宗教和其他民间社会行为体开展的。
培养联合国工作人员的技能	通过现有方案等途径加强相关联合国实体中联合国工作人员在领导和工作层面理解和处理仇恨言论的技能。



联合国关于仇恨言论的战略和行动计划

支持会员国

应会员国的请求，联合国应在能力建设和政策制定方面向会员国提供支持，以应对仇恨言论。在这方面，联合国将召开一次邀请各国教育部长出席的关于教育促进预防的国际会议，主题是应对和打击仇恨言论。

培养联合国工作人员的技能

通过现有方案等途径加强相关联合国实体中联合国工作人员在领导和工作层面理解和处理仇恨言论的技能。

支持会员国

应会员国的请求，联合国应在能力建设和政策制定方面向会员国提供支持，以应对仇恨言论。在这方面，联合国将召开一次邀请各国教育部长出席的关于教育促进预防的国际会议，主题是应对和打击仇恨言论。