



## 第六十届会议

议程项目 46 和 120

联合国经济、社会及有关领域各次主要会议和  
首脑会议结果的统筹协调执行及后续行动

千年首脑会议成果的后继行动

### 团结起来消灭恐怖主义：关于制定全球反恐战略的建议

#### 秘书长的报告

#### 一. 引言

1. 会员国当然记得，在 2004 年，威胁、挑战和改革问题高级别小组在其报告（A/59/565）中建议我推动制定一个综合性全球反恐战略，以加强负责任的国家的反恐能力，促进法治，同时保护人权。2005 年 3 月在马德里，在纪念造成 1 600 多名无辜者死伤的火车爆炸事件一周年之际，我接受了挑战，提出了这一战略的有关要点。这些要点包括五个支柱：说服人们不要诉诸恐怖主义或支助恐怖主义；剥夺恐怖主义分子实施攻击的手段；制止各国支助恐怖主义；发展各国的反恐能力；捍卫人权。接着在同一个月，在我题为《大自由：实现人人共享的发展、安全 and 人权》的报告（A/59/2005）中，我敦促各会员国根据这些要点通过一个战略。

2. 在《2005 年世界首脑会议成果》（第 60/1 号决议）中，会员国欢迎这些战略要点，并一致同意进一步发展这些要点。他们要求我就加强联合国系统协助各国反恐的能力，并改进联合国这方面工作的协调的问题提出建议。2005 年 12 月，大会主席请我就能力建设提交一份报告，并为大会今后关于反恐战略的工作提出其他意见。

3. 根据这些要求，本报告提出全球反恐战略建议，重点是加强联合国打击恐怖主义能力的具体提议。在拟订这些建议时，我得到了反恐怖主义执行工作队的协



助。该工作队是我在 2005 年设立的，目的是将涉及反恐问题的联合国系统各主要行动者及其伙伴聚集起来。该工作队是确保联合国各部、基金、方案、机构和其他有关实体为反恐工作作出充分贡献的第一步，同时应尽可能扩大协同增效效应，避免重复工作。

4. 一个真正的战略不能仅是列出一个个崇高目标，或不言而喻的内容。仅仅说我们力求防止今后再发生恐怖主义行为，或我们力求更好地应对恐怖袭击事件，不能算是一个战略。只有在战略能够指导我们实现我们的目标时，它才能成为名符其实的战略。为了团结起来消灭恐怖主义，我们需要一个可操作的战略，一个能够使我们共同合作打击恐怖主义的战略。如本文所述，我对这项战略的建议是力求通过强调劝阻、剥夺、制止、发展国家能力和捍卫人权等操作性要点，为大家提供指导，并将大家团结起来。所有这些要点的共同点是，国家和国际反恐都离不开法治。

5. 法治的核心是捍卫人权，这是联合国的核心价值，是我们工作的根本支柱。有效反恐和保护人权不是相互矛盾而是相辅相成的目标，故而捍卫人权对反恐战略的全面实施至关重要。因此，除关于人权问题本身的一节之外，本报告有关实质性问题的各节都强调了人权的核心理作用。

6. 恐怖行为的受害者被剥夺了他们最基本的人权。因此，反恐战略必须重点关注受害者并促进他们的权利。此外，一个部分依靠劝阻、坚定基于人权和法治并且重点关注受害者的全球战略的执行，取决于民间社会的积极参与和领导作用。因此，本文件始终强调民间社会在促进真正的全球反恐战略方面可以发挥的作用。

## 二. 说服各群体不要诉诸恐怖主义或支助恐怖主义

7. 我在马德里说过，联合国、会员国和民间社会必须联合起来，说服各不满团体不要将选择和支持恐怖主义作为一种策略。我们必须强化恐怖主义不可原谅和不可接受观念，同时努力解决被恐怖分子利用的问题。我们知道，由于支持者逐渐减少支持，一些恐怖主义团体难以为继。因此我们必须努力分化恐怖分子和他们的直接支持者。我们必须防止温和派分子变成好战的极端分子防止好战的极端分子变成恐怖分子。

8. 会员国之间一直在讨论的一个问题就是恐怖主义是否可以追溯到一些所谓的“根源”。为了推进一个可操作的反恐战略，我希望会员国认识到，恐怖行为不是在一个社会和政治真空中发生的。不过让我们首先同意，恐怖主义不得有任何借口，一切恐怖主义都是不可接受的。但是让我们也同意，我们必须解决容易被恐怖分子利用的问题。

## A. 恐怖主义是不可接受的

9. 联合国应传送一个明确、原则性和坚定不移的信息：恐怖主义是不可接受的。绝不允许恐怖分子为其行动制造借口。不管他们声称是为了推进什么事业，伸张什么冤屈，也绝无理由进行恐怖主义行动。在这方面，联合国必须占领道德的制高点。

10. 种种团体采取恐怖主义策略是因为他们认为这些策略行之有效，许多人至少是他们声称为之采取行动的那些人会赞成他们。因此，我们的主要任务是要减少恐怖主义在可能支持者中的诱惑力。为了限制那些可能诉诸恐怖主义的人数，我们必须十分明确地说明，任何事业，无论多么正义，都不能作为恐怖主义的借口。这包括人民为自决而进行的合法斗争。即使是《联合国宪章》中确定的这一基本权利，也不能作为蓄意杀害或残害平民和非战斗人员的借口。会员国在 2005 年世界首脑会议上，第一次一致强烈谴责所有形式和表现的恐怖主义，无论由何人所为、在何地发生、其目的为何，因为恐怖主义是对国际和平与安全的最严重威胁之一。

11. 我敦促政治领导人更加一贯地利用联合国和其他论坛，通过建立一种真正的多边主义文化，进一步强化恐怖主义无理的信息。在这方面，安全理事会，包括在国家元首和政府首脑层次上，谴责恐怖行为仍然十分重要。同样地，大会，特别是在国家元首和政府首脑层次上，谴责恐怖主义的力量尤其强大，因为这是全世界所有国家政府的共同声音。我还敦促区域组织利用一切机会，包括在区域首脑会议上，谴责恐怖主义。

12. 我还要呼吁全体会员国加入并实施 13 个关于预防和制止国际恐怖主义的全球文书。这些文书除了具有重大的实际意义外，还强调国际社会决不容忍恐怖活动，并随时准备与恐怖行为作斗争。我还敦促会员国尽快缔结关于国际恐怖主义的全面公约，这将强烈地显示国际团结，强化联合国的道德权威。全体会员国还应该全面执行安全理事会的反恐决议，特别是第 1267（1999）号决议及其后续决议：第 1373（2001）号决议和第 1540（2004）号决议。

13. 说明恐怖主义不可接受的一个最有力的方法是将着眼点放在恐怖主义受害者的身上，并确保传播他们的声音。我们的目标应该是恢复平民的不可侵犯性，给予受害者正义、尊严和同情，从而减少恐怖主义的迷惑力。

14. 联合国对此深有感受，因为三年前联合国曾在巴格达的恐怖攻击中失去亲爱的同事。本组织可以也应该促进国际团结，支持受害者，包括探讨向恐怖行为的受害者及其直系亲属提供援助的可能性。我敦促会员国建立促进受害者及其家属权利的援助系统，尽一切可能使他们重新融入社会，帮助他们重新过上有尊严的丰满生活。联合国有关实体可应邀帮助会员国建立这种系统，包括帮助起草立法，供其审议。

15. 但我们必须记住，受害者并不仅仅是那些直接受恐怖袭击影响的人。受害者还包括许多因政治、经济和社会混乱而间接受到影响的人。社会中的弱势群体由于没有安全网，格外受这些混乱的影响，在发展中国家尤其如此。

16. 恐怖主义影响我们大家，因此我们每个人都必须参与打击恐怖主义。在这方面，民间社会和宗教领袖可以发挥重要的作用。民间社会已针对地雷、艾滋病毒/艾滋病、环境退化、招募儿童兵和战争罪犯不受惩罚开展声势浩大的运动。我希望看见同样声势浩大的反恐主义的全球运动。我赞扬马德里俱乐部这一前国家元首和政府首脑组成的致力于在全世界加强民主的独立团体在 2005 年组织了关于民主在打击恐怖主义中所起作用的国际会议。我对新的跨国举措，诸如民间社会参加 2005 年 3 月在马德里举行的民主、恐怖主义和安全问题国际首脑会议后形成的公民反恐网络，也倍感鼓舞。

17. 这种全球斗争要在国际、区域和地方各级展开，着重受害者的困境，并强调恐怖主义的其他具体的有害影响，包括经济严重损失，发展努力受挫和法治受到削弱等。大众媒体也可作出重大贡献，使公众注意恐怖主义的后果、其对受害者的影响，以及受害者可以得到的援助，同时适当注意隐私权和顾及造成第二次伤害的危险。

18. 民间社会的活动需要设法使那些确有冤屈的人认识到还存在着别的非暴力对策，而且事实证明在多数情况下，这种对策更为有效。最近历史上有很多非暴力对抗运动引起重大变革的事例。这种成功事例值得进一步强调。

19. 联合国可以帮助开展民间社会的活动，例如通过联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的“和平文化”倡议。我还要在秘书处内部建立协调中心，支持民间社会团体协力对付恐怖主义问题。

## **B. 我们必须处理那些容易被恐怖主义份子利用的状况**

20. 任何全面反恐战略都必须包括一个长期组成部分，处理那些容易被恐怖主义份子用来建立或者扩大其权力基础的状况。然而，这些状况绝不能成为实施恐怖主义行为的藉口或者理由，而且也不应因为这个长期组成部分而转移我们的注意力，忽略我们为预防和打击恐怖主义可以采取的许多重要短期措施。即使这些状况保持不变，恐怖主义活动依然可能升级、减少或者消失。我敦促全世界研究机构对恐怖主义的内在动态演变投入更多的努力进行研究。

21. 联合国及国际社会应当处理以下可能容易被恐怖分子利用的状况：

### **1. 极端的意识形态和将受害者非人化**

22. 恐怖主义需要把受害者视为非人类一员。极端的、排他性的意识形态完全无视他人的价值和尊严，将他人描述为应该灭绝的次等人，这是他们用来动员和招

兵买马的必要手段。这种极端的意识形态煽动一种推崇暴力和不容忍的文化，使恐怖主义团体从其基本群众得到更多的支持。

23. 联合国深知那些宣扬极端主义世界观的人的危险性。实施种族灭绝行为和暴行的人，也正是否认他人为人类一员的人。安全理事会所作出的一项重大努力，是通过了第 1624 (2005) 号决议，其中除其他外，呼吁会员国履行其依据国际人权法承担的义务，防止在其境内发生煽动恐怖主义的行为，并将这种行为定为刑事犯罪行为，以防止教育、文化以及宗教机构受到颠覆。

24. 在这方面，民间社会也必须发挥突出作用，揭穿那些美化大规模屠杀和舍身殉道行为的偏激民族主义及仇外宣传信息。正如恐怖分子每天都在利用媒体一样，我们也必须迎接挑战，针对那些表达仇恨的宣传，多讲受害者的故事，多讲恐怖主义行为如何造成社区四分五裂，多讲那些冒着生命危险坚持日常工作的人们的勇气，多讲联合国所代表的价值观念。

25. 大众媒体还可研究那些对报道恐怖主义活动的记者实行自愿行为守则的国家的经验，例如禁止采访恐怖分子。联合国随时准备在这个问题上与记者协会及新闻自由组织合作，包括（如果有这个愿望）召开国际会议，以便对这个问题进行审议。而会员国则必须对采取措施促进记者安全的必要性给予充分关注。

26. 联合国还可协助安排来自不同宗教的受到敬重的代表举行具有高可见度的建设性对话，戳穿恐怖主义团体关于全球正处于一场善与恶的大战的宣传，并更强烈地表明杀害平民的行为与任何宗教都是背道而驰的。同时，我们必须警惕诋毁任何宗教的行为。关于不同文明联盟的倡议令我感到鼓舞，我热切期待它的最后报告。

27. 最后，联合国应当通过教育来促进宗教和族裔间容忍，为此帮助各国为其全体公民提供一种鼓励以自由思想、容忍以及开明温和态度替代好战和极端主义的教育。

## 2. 暴力冲突

28. 在地方或区域暴力冲突中出现了许多恐怖主义团体，其中有的为远方的恐怖主义领导者摇旗呐喊。特别是长期得不到解决的冲突，经常会形成易为恐怖分子所利用的状况。但是不论多难处理，都不能任由这种状况继续恶化。此外，在外国占领或被视为外国占领的环境中经常发生自杀式恐怖主义事件。因此，成功解决冲突并重视在外国占领或被视为外国占领的环境中所出现的问题，长远来看应会有助于遏制恐怖主义的蔓延。

29. 联合国长期以来一直致力于预防和解决武装冲突。2005 年《人类安全报告》<sup>1</sup>指出，自 1992 年以来武装冲突大减 40%，这部分归功于联合国增加了维持和平、预防及和平建设活动。本组织维持和平的资源在世界上独一无二，必须继续加强。在预防方面的一个例子是政治事务部和联合国开发计划署（开发署）开展的题为“建设预防冲突的国家能力”的联合方案。我对此类联合举措表示赞赏，并且敦促联合国各相关实体继续协助各国针对可能爆发的地方或区域暴力冲突建立预警系统和制定指标。

30. 同样，联合国通过我的斡旋并在政治事务部的支助下，在调解国内冲突方面取得了很好的成绩。如威胁、挑战和改革问题高级别小组在其报告中指出，过去 15 年中通过协商解决的内战比过去 200 年解决的还要多。但是小组也指出，联合国的斡旋外交和调解工作都还可以改进和加强。因此，我热烈欢迎最近为加强联合国冲突调解能力而采取的举措，包括在政治事务部设立一个调解支助股，帮助查找最佳做法和支援外地的调解努力。

31. 一旦签订了一项和平协定，我们必须保证协定能得以执行。目前几乎有 50% 停止内战的国家在 5 年内又重新陷入暴力局面。这是无法接受的，会员国为此成立了建设和平委员会，其任务是确保停止冲突的社会得到持久和平。我欢迎这一举措，并敦促会员国批准并为建设和平支助办公室和建设和平基金提供一个健全的财务和组织基础。

### 3. 治理不善、缺乏民权、人权受践踏

32. 恐怖主义往往滋生在人权受到侵犯、政治和公民权利被削减的环境之中。恐怖分子的确可以利用侵犯人权的事件为自己争取支持。而迫害和政府暴力镇压经常导致反对运动走向激化。如果缺乏表达不满和改变政策的非暴力途径，可能会使某些团体诉诸于暴力手段和恐怖主义。

33. 曾发生的事件表明，政府在打击恐怖主义时如果过度使用武力，不分青红皂白地镇压，可能会有加强公众对恐怖分子的支持基础的危险。此类措施往往会引起暴力反击，损害反恐怖措施的合法性，让恐怖分子得益。因此，我呼吁各国政府避免过度使用武力，并遵守国际人权法律。

34. 联合国在促进善政、法治和人权方面发挥重要作用。我敦促开发署增加它目前用来促进善政的援助，以支持经济和社会发展，以期将对恐怖主义的关切纳入民主治理规划之中。我还欢迎会员国在世界首脑会议上作出的关于设立人权理事会以及加强联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）业务能力的决定。我敦促会员国支持高级专员在世界各地建设人权能力的努力。

---

<sup>1</sup> *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, published for the Human Security Centre, University of British Columbia, Canada (New York, Oxford University Press, 2005)。

#### 4. 宗教和族裔歧视、政治排斥以及社会经济边缘化

35. 因族裔或宗教信仰而受排斥或歧视，以及许多国家未能融合少数群体或移民，会导致怨恨，包括产生孤立感和边缘化的情绪，加重在极端团体中寻找社会交往的倾向，这些都有利于恐怖分子招募新血。一些发达国家里的青年人、特别是第二代移民尤其如此，因为他们感到自己是外来人，缺乏平等的机会。我敦促那些具有多元文化社会的国家反思自己的融合政策。

36. 因族裔、宗教或原籍而受到排斥的人，往往还会受到政治及经济和社会上的排斥。在社会和经济方面，应特别关注青年人失业问题。就全球而言，青年人失业可能性是成年人的3倍。在某些国家，青年失业率居高不下，令人忧虑。各方面的排斥加起来，会形成一种很容易引爆的局面。边缘化、孤立感以及因此产生的受害感会助长极端主义，而极端主义又很容易被恐怖主义所利用。

37. 联合国通过制定处理发展和人道主义关切问题以及安全、政治和人权问题的规范并加强这方面的业务能力，能在帮助各国处理各种排斥现象方面发挥关键作用。我们必须致力于促进发展和社会包容性的工作，因为这本身就是重要的事情，但同时我们也知道，如果我们成功地使那些受到边缘化的人得到更多的包容、有更多的机会，对打击恐怖主义也会附带产生很大的积极影响。

### 三. 剥夺恐怖分子实施袭击的手段

38. 恐怖分子实施袭击需要具备一定的技术手段。获取和转移资金、获取武器、招募和培训干部及通过互联网等手段进行联络对于恐怖分子来说都是必不可少的。他们寻找最容易接近预定目标的方法，越来越多地谋求造成更大的影响——不论是在死亡人数方面，还是在媒体报道方面都是如此。阻止他们获取这些手段和接近目标有助于防止未来袭击的发生。

#### A. 阻断财路

39. 恐怖分子从多个渠道获取资金并且通过正规和非正规渠道转移资金。有些恐怖团体可能通过种植和贩运毒品来取得活动资金，而通过分散式网络活动的恐怖分子一度通过正规渠道和合法来源，例如私营企业和慈善机构筹集和转移资金，现在他们正在转而采用较难监测的手段，例如由递送员携带现金等方式转移资金。此外，我们不能忽视资金需求量较小的恐怖主义行为——“低预算”恐怖主义行为。为制止这种恐怖主义，必须着重从一开始就打消潜在恐怖分子走上恐怖主义道路的念头——这在本报告上一节已有阐述。另一方面，既有的反洗钱和制止资助恐怖主义的手段可能更适合于对付以毒品为资金来源的恐怖主义和全球网络。

40. 对资金流动情况进行跟踪不仅有助于预防袭击事件的发生，还可以为进一步调查提供有益信息。安全理事会第1373(2001)号决议要求所有国家采取必要措

施，杜绝资助恐怖主义的行为。安全理事会还敦促所有会员国执行金融行动工作组关于制止资助恐怖主义行为的九条特别建议，我愿意参与这项呼吁。九条建议载有重要的规定，其中涉及开展国际合作，及处理恐怖分子滥用慈善机构和非正规手段非法转移资金的问题。我还要敦促尚未加入和执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书的所有国家加入并执行该公约及其议定书，这对阻断恐怖主义财路会产生一定影响。

41. 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》是打击向恐怖主义提供资助行为的核心文书，有必要予以突出强调。截至 2006 年 4 月 23 日，已有 153 个国家加入该公约。虽然相对于 2001 年 9 月 11 日袭击事件发生后的 149 个有所增加，但是仍有 38 个会员国尚未加入。我敦促尚未加入该公约的所有会员国毫不例外地加入该公约并充分执行公约的各项条款。

42. 联合国金融制裁系统可以成为确保采取有效行动打击资助恐怖主义行为的重要工具。安全理事会长期以来对基地组织和有关实体的成员实行了武器和旅行禁令和金融制裁并且特别通过安理会第 1267 (1999) 号决议所设委员会监测各项制裁措施的执行情况。为确保上述制裁措施精准无误，并得到充分执行，同时为加强制裁制度的问责制和透明度，还要做更多的工作。我促请各会员国审议制裁委员会分析支助和制裁监测组的第四次报告所载的各项提议。此外，我们还要确保安理会第 1267 (1999) 号决议所设委员会和反恐怖主义委员会的制度相辅相成。

## **B. 剥夺获取武器，包括大规模毁灭性武器的渠道**

43. 恐怖分子在获得策划暴行所需的资金后，下一步就是考虑可以使用的实用手段——如何获取武器。虽然迄今为止，多数恐怖袭击中使用的武器是常规武器，但是谁也不能忽视恐怖分子使用核、生、化武器或放射性武器可能造成的巨大破坏力。若干恐怖团体表示决心获得大规模毁灭性武器，有些恐怖团体甚至已经使用了此类武器，幸亏未造成灾难性后果。国际社会必须严肃认真地剥夺恐怖分子获取这些武器的渠道。

### **1. 常规武器**

44. 安全理事会已经禁止向基地组织、塔利班及其成员提供武器，最近第 1617 (2005) 号决议对此予以重申，第 1373 (2001) 号决议吁请各国杜绝向恐怖主义提供武器的做法，但是对常规武器的管控仍然存在漏洞。必须做出进一步努力，包括制定新的国际常规武器管控文书，呼吁更多国家加入和更充分地执行现有文书。我们必须促使各国加入《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》，我敦促各会员国抓紧执行《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》和《使各国能及时可靠地查明和追踪非法小武器和轻武器的国际文书》。我还敦促各会员国推动采取必要的立法措施和其他措施，包括使

用经核定的最终用户证书，确保对非法小武器和轻武器的出口和过境实行有效控制。

45. 单兵便携式防空系统已经被恐怖分子采用。增加恐怖分子获取此种系统的难度并防止他们使用这类武器符合所有会员国的利益。我敦促各会员国支持当前在国际、区域和国家层面上为打击和防止单兵便携式防空系统的非法转让做出的努力，鼓励各会员国颁布或完善法律和程序，禁止此类武器转让给非国家最终用户，确保此类武器的出口对象仅限于政府或经政府授权的代理人。我还要敦促各会员国更多地参与联合国在管理下提高透明度的机制，特别是联合国常规武器登记册，并向这些机制作出准确的汇报，我支持做出各种努力，将登记册的范围扩大到小武器和轻武器。

46. 在陷于冲突或易发生冲突的国家和地区，小武器和轻武器的扩散加强了恐怖分子的供应链。为防止恐怖分子在冲突区获取武器，必须对小武器和弹药实行更加严格的控制，推出更为有效的解除武装、复员和重返社会方案。我敦促安全理事会考虑更加迅速地实行更为严格的武器禁运。

## 2. 核、生、化武器或放射性武器

47. 核、生、化武器或放射性武器恐怖袭击将带来破坏力深远的影响。这样的袭击不仅导致大量死亡和破坏，而且可能使世界经济重创瘫痪，使千百万人陷入赤贫。它对婴儿死亡率也有链环影响，可能使发展中国家爆发第二波死亡。

48. 我们的共同目标必须是保障核、生、化武器或放射性武器的安全，尽可能消除这些武器，并对与大规模毁灭性武器相关的两用材料实施有效的国内和出口管制。虽然在管制各类危险材料、确保其用于和平目的方面存在突出挑战，但国际原子能机构(原子能机构)和禁止化学武器组织等联合国组织一直与会员国协作因应这些挑战。必须加强此项重要工作。

49. 同样，各国应依据相关国际条约强化现有的不扩散机制，建立有效工具，防止大规模毁灭性武器和导弹的扩散。正如 2005 年 2 月举行的国际打击恐怖主义会议通过的《利雅得宣言》等文书所强调的那样，除其他外，需要加强国际措施，防止恐怖分子获取大规模毁灭性武器，并支持联合国在此方面发挥作用。各国必须全面执行安全理事会第 1540 (2004) 号决议，颁布和切实执行有效的国内法律和管控措施，防止非国家行为者获取大规模毁灭性武器。我还促请会员国采取大会关于防止恐怖分子获取大规模毁灭性武器的措施的第 60/78 号决议和关于防止放射恐怖主义的危险的第 60/73 号决议中细列的步骤。

50. 大多数国家已向安全理事会第 1540 (2004) 号决议所设委员会报告了它们为遵循第 1540 号决议要求，包括有关国内和出口管制及促进国际合作的要求而规划的步骤的现况。但截至 2006 年 4 月 20 日，仍有 62 个国家尚未向委员会提交

报告。我促请这些国家不加拖延地提交报告。这些报告有助于查明并消除这一机制中可能被恐怖分子利用的漏洞。

51. 最近通过的《制止核恐怖主义行为国际公约》旨在协助各国根据原子能机构提供的保障措施保障核材料的安全，从而阻止恐怖团体掌握核材料并处理危机后局势协助该公约的通过是多边防止核恐怖主义的工作的一大进展。我吁请所有国家成为公约缔约国并全面执行公约。经修订的《核材料实物保护公约》也同样如此。我并赞扬全球减少威胁倡议及其带来的有益工作。

### 3. 生物恐怖主义挑战

52. 所受关注不足、急需国际社会新思维的一个最重大恐怖主义威胁是恐怖分子使用生物武器。与计算机技术一样，生物技术的发展突飞猛进。这些进展带来了前景光明的突破，而且是我们设法消除那些每年导致 1 400 多万人死亡的传染病的主要战线之一。但这些进展如果被那些试图研制人造疾病和人造病原的人员用来搞破坏，则可能带来无法估量的危害。

53. 眼下，我们发现我们自己正处于与 1950 年代某一时期相似的时刻。那时，富有远见的公民、科学家、外交官和国际公务员认识到核能正反两方面的巨大潜在影响。当时的挑战是如何驾驭核能，将它引向民用目的，并最大限度地限制核能用于核武器制造和扩散。成果便是原子能机构及《不扩散核武器条约》的最终诞生。对生物技术双重用途这一两难问题的回答会大不一样，但找到这种回答的策略必须与那时一样雄心勃勃。

54. 防止生物恐怖主义，需要有针对性这一威胁的特性的创新解决办法。生物技术不同于核技术。这是一个数亿美元的实业，不久，全世界便将有成千上万个实验室在此领域活动。甚至连在小实验室工作的学生也将有能力操纵基因。因此，制止把生物技术用于恐怖目的，这方面的办法将更加类似于打击赛博犯罪的措施，而不同于控制核扩散的工作。

55. 许多会员国把生物武器视为有国家支持的威胁，因而认为对付这一威胁的良剂是《生物武器公约》。不错，该公约确需加强，而且我希望即将召开的第六次审议大会取得进展。但我们仍需其他措施来应对非国家行为者的问题。

56. 国际社会已通过《生物武器公约》后续进程开始对话，民间社会也为处理两用问题作出了创新努力。红十字国际委员会努力提请政府、业界和科学界关注这一问题。国际遗传工程和生物技术中心与各国科学院协作，起草了生物技术领域科学家行为守则。

57. 这些努力应予称赞，但除非形成合力，不然，它们的影响将是零散的。我们现在需要的是一个论坛，把政府、业界、科学界、公共卫生和安保部门及大众等各个利益攸关方都集中于一个由下至上建立的共同方案，以确保生物技术发展用

于公共利益，使世界各国公平分享惠益。这样一项举措必须确保不会作出任何妨碍人们受益于这一技术的潜在积极作用的行动。联合国地位适宜，便于协调和推动这样一个论坛，把众多相关行为者汇聚一堂。我促请会员国在不久的将来审议这一提议。

### C. 阻止恐怖主义分子利用因特网招募成员和通信

58. 恐怖主义组织要依靠通信手段，来寻求支持和招募成员。我们必须卡断他们的这种渠道，特别是阻止他们利用因特网，后者已成为恐怖主义组织招募成员、散布信息和宣传鼓动日益重要的工具。1998年，全世界仅有不到20个恐怖主义网站。而到2005年，据专家估计，这一数字已猛增至数千个。而且，对最近一些重大恐怖主义袭击的支持似乎都来自于因特网上的内容。

59. 因特网的例子最能说明恐怖主义活动可以真正地跨国化；各国的反恐思路和措施也必须相应跨国化。那些处心积虑要利用网络空间搞恐怖主义的人可以在全世界几乎任何地方进行活动。各国的对策措施之间的差异也给恐怖主义分子以可乘之机——如果在某一国家的活动受阻，恐怖主义分子只需搬到另一个国家便可以了。因此，因特网有可能成为恐怖主义的虚拟安全区，不受国家边界的限制。

60. 各国已开始确认并制定一些可能的措施，以应对这一问题。2005年信息社会世界首脑会议通过的《突尼斯议程》强调打击互联网上形形色色的恐怖主义的重要性，同时尊重人权并遵守参照国际法规定的其它义务。

61. 安全理事会第1624(2005)号决议为将煽动恐怖主义行为和招募恐怖主义组织成员的行为、包括通过因特网进行的此种行为定罪提供了依据。各会员国现在必须向反恐怖主义委员会报告自己为执行该决议而采取的步骤。委员会应当继续帮助各国政府建立这方面的能力，包括进行协调，以便总结最佳做法和根据各国自身的需要确定优先事项。一些会员国尚未采取必要步骤，以阻止恐怖主义分子利用信息和通信技术煽动和开展恐怖主义活动，这些会员国应采取这些步骤。联合国可以提供技术援助，帮助各国制定适当的法律和建立这方面的法律能力，并同会员国合作，探索可否采取其他可能的行动，阻止恐怖主义分子利用因特网。

### D. 阻止恐怖主义分子出入境

62. 国际恐怖主义的活动大多仍要依赖实体交通——即利用通常的交通手段前往另一国，以达散布信息，招募新成员，提供爆炸培训或转移资金的目的。我们必须采取更有力的措施，弥补交通运输方面的安保漏洞，并帮助各国制定有关工具，打击盗窃身份和伪造旅行证件的活动。按照安全理事会第1373(2001)号决议，反恐怖主义委员会正在同各国合作，帮助它们制定实施有关法律和行政措施，以阻止恐怖主义分子出入境，这方面的工作应继续开展。

63. 国际社会必须打击通过非法伪造证件牟利的活动，因为这种活动为恐怖主义分子实现其目标大开方便之门。国际民用航空组织（民航组织）最近启动了一个援助项目，旨在帮助约 70 个国家改进护照，使之达到基本安全要求，此举是朝正确方向迈出的一步。国际刑事警察组织（刑警组织）的被窃和遗失旅行证件数据库也是这方面一项非常有效的工具，尤其是有助于拦截试图越境的恐怖主义分子。我敦促刑警组织进一步做好数据库的工作，同时敦促各会员国充分利用这一工具，特别是通过该数据库相互交流有关信息，并允许在实地办案的执法官员，包括在过境点的官员使用这些信息。

64. 同样，我们必须加强对基地组织和塔利班的制裁制度所规定的旅行禁令，使其更行之有效，因为其实际效力似乎并不尽如人意。刑警组织和联合国共同颁布了若干特别通知，列出在安全理事会对塔利班、基地组织及其关联组织实施的制裁制度下应受旅行禁令限制的人员名单，这是非常有益的措施，各会员国应加以广泛传达，以便提高意识和使这一旅行禁令更行之有效。我鼓励安全理事会及所有会员国采取必要措施，进一步加强这一旅行禁令。

65. 我们还必须采取措施，加强边界管控，特别是在边界线漫长、界定不清且往往多山的发展中国家。联合国系统的部分成员，包括世界银行已在采取措施，支持各国、各地区以及国际上对边界管理系统、设施及机构进行的改革和现代化。我敦促在该领域进一步开展工作，并在此强调，有关国家须为改进边界管理措施提供政治上的支持。

#### **E. 阻止恐怖主义分子接触或进入袭击目标，阻止其取得攻击的预期效果**

66. 现代恐怖主义最为恶毒的一面是在公众场所、包括旅游和休闲场所蓄意制造大量人员伤亡的事件。然而，恐怖主义分子因发现其目的难以达到而被迫放弃预定袭击对象的情况也不乏其例。因此，我们必须采取措施，加强对软目标的保护，以及受恐怖袭击威胁的平民的安全保障。另外，我们也不能忘记，保障和平时期安保人员的安全，使其免受类似袭击，也非常重要。

67. 我们还必须确保，在发生恐怖袭击时，特别是在应对多处同步或一处连续发动的袭击时，必须采用最专业的救生措施。我们采取的应对行动必须能够阻止恐怖主义分子达到其散布恐怖的目的——我们在采取应对行动时必须显示我们具有掌控力。我们还必须让公众了解袭击对有关的无辜平民和社区造成的实际影响。

68. 培养各国自身能力，使其能够加强对软目标的保护并确保采取最新的应对措施，是至关重要的。我将在本报告后几个章节中着重介绍有关具体举措。作为对国家所作努力的补充，还可以同各社区及私营部门结成伙伴关系，一同开展各种行动，从而减少风险。

#### 四. 遏制国家支助恐怖团体

69. 2005 年世界首脑会议成果再次吁请各国不要组织、资助、鼓励恐怖活动，不为恐怖活动提供训练或其他支助，并采取适当措施确保本国领土不会被用来进行此类活动。会员国如能按照《联合国宪章》第二十五条的规定，对安全理事会通过的各项决定履行义务，这一呼吁就是得到了响应。安全理事会本身应密切监测其各项决议的执行情况，并确保所有国家依国际法行事，以缉查任何便利或参与资助、策划或实施恐怖行为的个人，不向其提供安全避护所，并将其绳之以法。

70. 国际社会已经采取若干重要步骤，为制止恐怖主义蔓延的共同行动奠定坚实法律基础，包括通过了关于防止和打击国际恐怖主义的 13 项国际文书，以及安全理事会第 1267(1999)、1373(2001)、1540(2004)、1566(2004) 和 1624(2005) 号决议。为了加强安全理事会在这一领域中的权威和作用，安理会处理恐怖主义问题的各机构应制定可衡量各国工作的问责制和遵守标准，以便区分那些被视为有能力但没有意愿履行义务的国家 and 那些无能力履行义务的国家。

71. 所有国家都必须防止恐怖主义团体在其领土上开办训练中心，使可能被招募的人员接触到危险的意识形态甚至更危险的技能。没有能力这样做的国家应同国际社会合作，发展这种能力并促进法治的运作。这还意味着各国必须确保难民地位不被恐怖分子滥用，而且不承认可以用政治动机为理由拒绝引渡被指控的恐怖分子请求。不过，必须确保反恐努力不损害真正的寻求避护者和难民的权利。

72. 安全理事会已经对若干被发现藏匿和协助恐怖分子的国家实施制裁。这种制裁在阻止一些国家继续赞助恐怖主义方面发挥了关键作用。这一坚定路线必须予以保持并加强。

73. 联合国不时被请求调查恐怖行为，特别是在第三方涉嫌参与的情况下。如果今后各国请求开展这种调查，会员国应适当考虑为这种活动提供资源和支助的最佳机制。安全理事会应立即采取行动，针对那些煽动或帮助实施恐怖行为的国家或其国民，作出一切必要决定，包括根据《宪章》第七章逐案作出决定。

#### 五. 发展国家防止恐怖主义的能力

74. 恐怖分子利用发展中国家和发达国家的弱点来资助、组织、装备和训练其招募的人员，发动袭击和躲避逮捕。因此，建设所有国家的能力必须是全球反恐努力的基石。本报告其他部分谈到这方面的几个重要倡议。本节专门侧重于指明各国可增强其防恐能力的实际手段，以及联合国可运用其比较优势帮助各国增强能力的相应方法。

75. 区域和次区域倡议证明是一个宝贵论坛，能促进分享能力建设最佳做法和经验教训，并推动各区域对国际社会的努力作出贡献。我敦促面对类似挑战的国家合作加强能力，包括利用南南合作的益处。

76. 在所有能力建设领域，提供援助者必须开展合作，使总体国际努力的影响最大化。各国也必须尽其所能，接受援助并使之对实施工作发挥真正作用。我敦促所有实体通过拟订和加强现有的外地指导方案等可能途径，对其提供的援助采取适当的后续行动。

## A. 优先领域

### 1. 促进法治、尊重人权和有效的刑事司法制度

77. 我们打击恐怖主义的共同斗争的根本基础是尊重人权和法治。既然如此，就必须将加强我们用于努力防止和打击恐怖主义的国际法律体系作为一个优先事项。为助于达到此目的，安全理事会第 1373 (2001) 号决议决定所有国家应确保把参与资助、计划、筹备或犯下恐怖主义行为或参与支持恐怖主义行为的任何人绳之以法，并确保在国内法规中确定此种恐怖主义行为是严重刑事罪行。各国需有能力实施和执行这些法律并将犯罪者绳之以法，同时适当尊重人权。

78. 联合国可以作出很大贡献，帮助各国建立和维持一个基于法治的有效刑事司法制度，以履行这些职能。例如，联合国毒品和犯罪问题办事处在以下方面积累了宝贵经验：提供立法和其他援助以促进毒品管制、打击跨国有组织犯罪、洗钱、恐怖主义和腐败行为，以及加强国际合作，特别是在引渡和刑事互助方面。该办事处这样做的能力由于使用其 22 个外地办事处而得到加强。这些办事处发挥的独特作用在于促进和加强应各国请求在有关防止和打击国际恐怖主义的国际文书方面提供技术援助的工作。特别是，办事处的预防恐怖主义处已将自己确立为起草立法与国际合作以及培训刑事司法官员方面的技术援助提供者。就立法本身以及加强各国执法机构与机制而言，还有很多工作要做。我敦促联合国毒品和犯罪问题办事处继续开展这方面急需的工作。

79. 正如本战略上文所述，在 166 个国家驻有最多实地工作人员的开发计划署，应在促进善政中发挥重要作用。它可以将反恐层面纳入其各项方案，途径是推动批准和执行打击恐怖主义的国际标准，支持并加强司法和执法系统的能力，以及促进各国对遵守国际人权法的高度重视。此外，维持和平行动部一直而且继续具有独特优势，能够就包括绑架、劫持人质以及调查暗杀、谋杀和炸弹袭击在内的刑事事务向国家警察提供培训，而且我敦促该部继续其加强国家警察能力的工作。同时，我们必须确保所有警察部队都了解人权工作的影响。因此，人权高专办应继续运用工具，提高对国际人权法的认识，特别是在恐怖主义和反恐主义方面。

### 2. 促进优质教育以及宗教和文化上的容忍

80. 教科文组织在至关重要的教育和促进容忍方面应发挥牵头作用，包括为此开展宗教信仰之间及其内部的对话。教科文组织应该扩展其加强世界各地教育系统

能力的现有方案，把人权教育、国际共同价值观、相互了解、防止冲突和批判性思维纳入国家教育系统的每一个方面，包括为此制定课程标准，培训教师和审批学校教科书。

### 3. 打击资助恐怖主义的行为

81. 各个联合国组织及其合作伙伴，特别是国际货币基金组织（基金组织）、世界银行、联合国毒品和犯罪问题办事处和刑警组织，业已开展工作，确保各国制定法律和建立制度，以便完全履行打击洗钱和资助恐怖主义行为的国际准则和义务。

82. 我鼓励增加对有关刑事司法人员的培训，并提供更多的把每个国家的金融部门发展水平和所面临具体风险考虑在内的技术援助。我还敦促进一步制定联合举措，例如联合国毒品和犯罪问题办事处与刑警组织成立的工作组，其目的是提供打击洗钱和资助恐怖主义行为方面的技术援助，并扩大有关的数据库。

### 4. 保证运输安全

83. 恐怖主义集团长期以来特别偏重袭击关键的基础设施，包括运输系统以及海上和空中客运和货运工具。联合国系统内若干与运输有关的实体，特别是国际海事组织（海事组织）、世界海关组织（海关组织）和民航组织，业已在加强各会员国的能力方面发挥关键作用，使它们能够在从集装箱安全直至防止使用肩扛式导弹的各个方面保护自己。我特别欢迎于 2004 年通过一套由海事组织执行的经过强化的《国际船舶和港口设施保安规则》。

84. 我敦促海事组织、海关组织和民航组织继续加强相互合作，努力查明任何为各国所忽视的运输安全领域。我还支持扩大每个组织的技术援助方案，并敦促各国利用这些方案，以保证落实各项国际标准。所有国家都应执行经过修订的 2005 年 11 月民航组织标准和 2005 年 6 月的海关组织《保护和促进全球贸易标准的框架》。此外，我鼓励反恐怖主义委员会执行局继续扩展其工作，通过对各国进行访问并与海事组织和民航组织开展密切合作，查明各国的需要，包括保护关键基础设施。执行局还应探索各种途径来帮助推广最佳做法，同时充分注意保密。

### 5. 利用因特网的力量反恐

85. 本报告在前面几节着重指出，国际社会亟需防止因特网为恐怖分子所用。而在另一方面，所有国家都必须充分利用因特网的力量反恐。从这个意义上讲，我们可以利用一个为恐怖分子所偏爱的工具来打击他们。因特网是一个威力巨大和无与伦比的工具，可用于反击恐怖主义意识形态的扩散，使人们注意受害者的处境，把不同国家的社区和教育机构联系起来，以及收集和分享关于恐怖主义嫌疑分子的情报。各国应该齐心协力，最大限度地发挥因特网在所有这些方面的作用，同时充分注意保密。

## 6. 改进对软目标的保护和在其受到袭击时作出的反应

86. 在保护软目标和在其受到袭击时作出反应方面，各会员国的能力差别很大，而且令人遗憾的是，这种能力可能在最需要的地方最为薄弱。我敦促各会员国重新检查联合国在帮助开展能力建设，以防止对一般民众的恐怖主义袭击方面的现有任务规定。联合国系统还应确定将以何种方式发挥中介作用，帮助各会员国交流这个方面的最佳做法，并加强这些方式。我敦促刑警组织为此与秘书处合作，特别是与能够在实地与各会员国开展活动的安全和安保部合作。恐怖分子的很多目标，例如基础设施、商店和餐厅，都是私人所有，因此，应该更多注意发展公营和私营部门之间的伙伴关系。我还敦促联合国毒品和犯罪问题办事处与联合国区域间犯罪和司法研究所进行协作，继续促进对大型活动和集会的保护工作，使其免遭恐怖主义袭击。

## 7. 加强各国的能力，以防止恐怖分子获取核、生、化或放射性材料，并确保更好地防备使用这些材料发动的袭击

87. 国际原子能机构和禁止化学武器组织一直在积极帮助各国进行能力建设，以防止恐怖分子获得核、生、化或放射性材料，并在发生使用这些材料进行的袭击时作出有效反应。我敦促这两个机构相互合作，以查明和弥补这方面的任何不足。

88. 此外，我还建议各会员国探讨有无可能请安全理事会通过反恐怖主义委员会执行局和协助第 1540 (2004) 号决议所设委员会的专家组促进提供技术援助，以防止恐怖分子研发、获取和使用大规模毁灭性武器。此外，大会和安全理事会不妨考虑通过一项决议，呼吁所有国家在发生使用大规模毁灭性武器的恐怖袭击时给予必要的合作和援助。也许还有必要为各会员国制定或审查对这种袭击作出反应的准则，特别是就此提出报告和请求国际援助的步骤。

89. 为了防止恐怖分子获取化学材料，各国应确保把化工厂的安全保卫保持在最高水准。我敦促各有关联合国实体提供所需援助。还应建立机制，使禁止化学武器组织能够与其他有关联合国机构进行合作，在发生化学武器袭击或化学剂释放事件时提供必要援助，并协调应对和救助行动。

90. 为帮助防止生物武器袭击并确保对其做好准备，需要采取重大措施来加强各国的公共卫生系统。世界卫生系统的改善将产生多重积极效果，包括减少每年死于传染病的人数。同样的措施还可使那些企图利用病原来实现邪恶意图的恐怖分子无法伤及其目标和达到所希望的影响。世界卫生组织（卫生组织）在提供技术援助，帮助各国改善公共卫生系统方面开展了很好的工作，但仍需大大加强其努力。各会员国以提供资源、展示政治意愿和开展合作等形式提供的支持至关重要。此外，联合国应致力于建立一个单一的关于生物事件的综合数据库，并促进信息交流，以帮助进行威胁和风险评估并支持刑事调查。还必须更新可以为秘书长所用的生物专家和实验室的名单。

91. 总之，联合国必须进行更好的协调，以规划对使用大规模毁灭性武器发动的恐怖主义袭击作出的反应。特别是，有必要审查和提高现有的机构间援助和救济行动协调机制的效力，范围包括风险评估、应急反应、危机管理和受害者支助以及紧急恢复计划，以使所有国家都能得到充分的援助。如果恐怖主义袭击造成严重的人道主义影响，以致需要提供国际援助，联合国的人道主义反应机制可以发挥作用。当前已在推行若干改革措施，以加强人道主义界迅速和有效地对所有人道主义紧急事件作出反应的能力。

## **B. 提供适当的反恐资源**

92. 近些年来，会员国对联合国各实体提供的技术援助的需求大幅度增加。但是，在需求出现这种前所未有的增长同时，资源并没有相应增加。而且，联合国在反恐领域提供的许多技术援助的经费来自自愿供资，容易出现波动，使各实体无法作出长期规划。我吁请会员国探讨以更可靠的方式提供更多资金的问题。

93. 例如，据估计，就所需活动的实质内容和数量而言，对联合国毒品和犯罪问题办事处预防恐怖主义处提供的技术援助服务的需求以及该处提供的服务，自2003年以来至少翻了三番。与此同时，预防恐怖主义处的核心资源分配(用于提供专门知识和履行核心支援职能)自2003年以来没有变化，因此必须通过自愿援助来筹集所需资源，这在操作上有诸多不利之处。因此，会员国应考虑由经常预算为这些类活动提供更多的资金。

## **C. 促进联合国全系统在反恐方面的协调统一**

94. 联合国系统及其伙伴都有许多不同的组织、部门、机构、单位和团体在积极参与建立各国预防恐怖主义能力的工作。反恐执行工作队由23个不同实体组成。其中许多是独立组织和专门机构，有自己的管理安排。本报告的附件一概述了这些实体的各类活动。

95. 这种组织结构上的松散，突出表明了联合国系统在反恐领域开展活动的范围很广，也表明需要有多层面的专业应对措施，处理复杂的恐怖主义威胁。与此同时，这还要求我们确保联合国工作的协调统一，确保紧缺的资源不会因没有充分分享信息和重复劳动而浪费掉。只有大力加强合作与协调，联合国才能充分发挥它在协助各国建立反恐能力方面的潜力。

96. 安全理事会第1373(2001)号决议设立的反恐委员会是我们努力加强技术援助的连贯性和有效性的核心。第1373(2001)号决议不仅授权委员会监测遵守情况，还授权委员会协助向各国提供技术援助，以增进各国履行反恐义务的能力。各国对委员会最初提出的要它们报告执行第1373(2001)号决议情况的要求，做出了积极的反响。截至编写本报告之时，所有191个会员国都至少向委员会提交了一份报告。许多会员国已提交两份、三份甚至更多的报告。通过这些报告，第一次全面了解到会员国现有的法律和体制安排，培养了查明现有缺陷的能力。

97. 为了加强反恐委员会为更有效地开展协作和建立各国的能力而做出的努力，委员会设立了反恐执行局，执行局于 2005 年秋开始全面运作。通过执行局对各国首都进行实地访问，以及同各国和相关国际、区域及次区域组织开展对话，委员会不再仅仅注重书面报告，而是加强了自身监测和评估各国实际采取的反恐行动的能力。执行局还增进了委员会在查明会员国技术援助需求并确定轻重缓急方面的能力。

98. 到目前为止，反恐执行局已进行了 7 次实地访问，并计划在 2006 年底以前再进行 10 次访问。反恐执行局进行访问时，联合国系统其他各实体派，有时甚至还有区域组织，也派代表参加，我对此表示赞赏。我促请相关组织进一步打造不同实体之间的这种协作关系。一旦完成评估，就应根据需求调配现有的人力和财力资源，用于提供技术援助。

99. 我还欣见开发了一个新的评估工具，使反恐执行局能够以系统和透明的方式，评估各国履行安全理事会第 1373 (2001) 号决议所定义义务的情况。这样反恐执行局就能确定各国的优先领域。技术援助提供方，包括双边捐助方，应乐于在适当保密的情况下，交流正在进行或已经完成的技术援助项目的信息。我促请反恐执行局同所有技术援助提供方密切合作，交流可能对他们的援助方案有帮助的信息。

## 1. 更好地互通信息

100. 鉴于联合国参加反恐工作的实体为数众多，必须尽可能做到充分协调和互通信息。为此，我建议设立一个由联合国技术援助单位以及信息提供方和接收方组成的非正式小组，每年开会一次或两次，以交流信息。

101. 这种协调还应包括更好地在实地互通信息。可以为此采用一些创新性机制。

102. 首先，我将确保把有关联合国现有全部反恐资源的信息集中在一个地方——一本可从网上查阅的手册。各国和联合国国家工作队都需要这一手册。除其他外，手册中应有联合国机构和技术援助单位协调人的详细联络信息。手册还应指明去何处查找有关资源，包括关键领域现有的最佳做法和常见问题。我将请反恐执行工作队与有关实体合作，尽快编写这一手册。

103. 第二，应该在国家一级更好地协调和加强技术援助的交付工作。我们要最大限度地利用现有的联合国国家办事处。我们应有联合国全系统的协调人，联合国系统的信息应自然流通、特别同外地有双向的信息流通，以便确保在任何一个国家开展反恐工作时，依循联合国的总体做法。驻地协调员和其他外地高级官员由于其所处位置，最容易察觉民众对恐怖主义团体或思想的同情、招募极端主义分子的活动和煽动仇恨的媒体宣传。他们可以通过提请联合国系统和国际社会注意，帮助及早采取行动。

104. 第三，应该加强国际、区域和次区域组织之间的配合。我们应该加强并充分利用现有的安排和机制，并在适当注意保密的情况下，建立新的合作渠道。联合国，特别是禁毒署和反恐执行局，可以在协助建立区域反恐机制和中心方面作出贡献。信息的全面流通十分重要；一个国家的所有行动者共同进行分析和评估是一个优先事项。我们应争取做到各组织联合进行评估访问，减轻各国的负担。

## 2. 精简编写报告的机制

105. 整个联合国系统都存在编写报告的责任过于繁重的问题，我在最近发表的题为“任务的制定与实施：为便利任务审查而提出的分析与建议”的报告（A/60/733）中强调了这一问题。就编写与反恐有关的报告的机制而言，采取一些实际的步骤将有助于缓解这一问题。

106. 首先，应该进行评估，以确定提交给安全理事会第 1267（1999）号决议和其后各项决议、第 1373（2001）号决议和第 1540（2004）号决议所要求的报告的减少，在何种程度上是缺乏精力和兴趣、缺乏意愿或缺乏能力造成的。

107. 第二，鉴于未向所有三个委员会提交报告的大多数国家同属某些区域，委员会应该考虑采取区域步骤，提高对有关问题的认识。在不损害每个国家必须分别提交报告的原则的情况下，安理会可以确立一个机制或确定一个相关会员国，向区域的各国提供帮助和咨询。

108. 第三，各委员会应该尽一切努力，相互并与其他国际组织一起，协调索取信息的要求，以确保它们知道已经提交了哪些信息，避免另外重复提出索取相同信息的要求。2005 年世界首脑会议成果文件鼓励安全理事会考虑采取步骤，“合并国家报告的规定，同时考虑到并尊重其反恐附属机构的任务规定。”我希望安全理事会能够考虑协助各反恐委员会工作的专家组提出的建议，并就此采取行动。此外，应根据接获要求国家的情况提出索取信息的要求。信息要求应该有较长的间隔，让各国有时间执行或审查有关的国家立法或程序，避免多次提交没有新信息的报告。

## 3. 正式设立反恐执行工作队

109. 设在秘书长办公室的反恐执行工作队是一个重要机制，它具有全面协调和统一联合国系统反恐工作的潜力。迄今为止，它不仅在协助我提出有关反恐战略的建议方面，而且在促进联合国有关实体之间的合作方面，都取得了成功，有鉴于此，我正在采取步骤在秘书处内正式设立该工作队。这包括在秘书长办公室内设立一个小型的支助职能，负责协调和开展工作队的活动，特别是把会员国对本报告提出的各项建议进行审议的结果付诸实施。

## 六. 在处理恐怖主义和反对恐怖主义的过程中捍卫人权

110. 正如我在本报告文首指出的，捍卫人权是任何反恐战略都固有和必须有的内容。有关劝阻、剥夺、制止以及发展国家能力的各个章节都着重强调了捍卫人权的各项建议。为了强调指出在反恐行动中必须充分考虑和纳入的其他重要人权因素，我在这里专门用一个章节来论述人权问题。

111. 会员国在大会第 54/164 号决议中重申，毫不含糊地谴责一切形式和表现的恐怖主义行为、方法和做法，认为这些活动的目的在于损害人权、基本自由和民主。此外，会员国在该决议中再次确认这些活动威胁国家领土完整和安全，动摇合法组建的政府，破坏多元化文明社会，并对各国的经济和社会发展产生有害影响。任何一个目的都不能成为蓄意攻击平民和非战斗人员的合理理由。恐怖行为侵犯生命、自由、安全、福祉和免于恐惧的权利。因此，制定和执行有效的反恐措施也是各国的人权义务。

112. 与此同时，在反恐斗争中，我们永远不得牺牲我们的价值观，把自己降低到与恐怖分子相同的水平。在进行反恐国际合作时，必须充分遵守国际法，包括充分遵守《联合国宪章》和有关国际公约和议定书。各国义务保证，所采取的任何反恐措施都符合它们根据国际法承担的义务，特别是符合人权法、难民法和国际人道主义法。

113. 我们只有在法治框架内反恐，才能捍卫国际社会珍视的禁止恐怖主义的标准，减少可能造成恐怖暴力循环的条件，消除可能助长恐怖分子招募活动的不满和怨恨。如果在保护人权方面作出退让，就会让恐怖分子取得他们无法取得的胜利。如果在反恐斗争中践踏人权，恐怖分子就会借此进行招募，为其行为寻找合理理由。因此，各国应该批准和执行各项核心国际人权文书，接受国际和各国的人权监测机构、包括负责对人民的自由遭到剥夺的所有地方进行监测的各机构的监督。

114. 国际人权专家继续对许多反恐措施侵犯人权和基本自由的问题表示关切。根据大会第 57/219、58/187 和 59/191 号决议，我提出了关于在反恐行动中保护人权和基本自由问题的报告。人权事务高级专员办事处应该继续在研究这个问题方面发挥主导作用，提出关于各国义务的一般性建议，并在各国提出要求时向它们提供协助和咨询。

115. 2005 年 7 月，人权委员会任命了在反恐行动中保护和促进人权和基本自由问题特别报告员。这在确保反恐措施不与国际人权法相抵触方面，向前迈出了一步。特别报告员通过与各国政府通信、访问各国、与联合国和各区域组织联系以及就这些问题提出报告，向各国提供支助和具体建议。新的人权理事会的建立又提供了一个机会，让我们把人权纳入反恐行动，应在人权理事会组建过程中铭记恐怖主义问题的现实情形。

116. 在前面谈到这项战略时，我赞扬了安全理事会第 1624(2005)号决议，该决议试图处理煽动恐怖主义行为的问题。我还促请各国与反恐怖主义委员会密切合作，采取必要步骤，阻止利用信息和通信技术推动和进行恐怖活动。但是，我们必须对下述危险保持警惕：那些滥用权力的政府或许会利用反煽动恐怖主义的措施来达到自己的目的，打击和平的政治对手。但是，必须处理煽动恐怖主义的问题。我敦促在这方面进一步作出努力，同时应充分遵守国际人权标准，适当顾及欧洲委员会的《防止恐怖主义公约》。

117. 另一个非常重要的问题是适当程序和列入名单问题。《2005 年世界首脑会议成果》第 109 段吁请安全理事会在我的支持下确保订立公正和明确的程序，用于将个人和实体列入制裁名单和从中删除，以及给予人道主义豁免。根据这项授权，并根据关于 2005 年世界首脑会议成果文件中应由秘书长采取行动的的各项决定的执行情况的报告 (A/60/430) 第 20 段，我请秘书处法律事务厅与政治事务部和人权高专办密切合作，启动一个部门间进程，提出建议和准则，供安全理事会审议。与此同时，第 1267(1999)号决议所设委员会核可了对其《准则》作出的部分修订，现促请该委员会继续讨论列入名单和从名单中删除的问题，包括讨论 1267 委员会分析支助和制裁监测组在各项报告中提出的建议，该监测组一直表示需要处理这些问题。

118. 维护和捍卫人权——不仅包括恐怖嫌犯的人权、而且还包括恐怖受害者的人权和受恐怖行动后果影响的人的人权——对于一项有效的全球反恐战略的所有组成部分至关重要。国际社会只有认同并加强所有人的人权，消除这种祸患的行动才能大获全胜。

## 七. 前面的道路

119. 会员国现在有一个历史性机会来接受世界各国领导人在 2005 年 9 月提出的挑战，就反恐战略达成普遍协议。迈出这一步，不仅将展示国际社会果断对付恐怖主义祸害的决心，而且还将为作出真正的全球回应奠定基础。所有国家，无论在哪一个区域，无论大小强弱，都有可能受害于恐怖主义及其后果。一项反恐战略，对所有国家都有好处。各国都应该在制定和落实这项战略的过程中发挥作用。

120. 因此，商定反恐战略只是一个开始。会员国必须确保这个战略具有活力，能够经常得到更新，以应对不断演变的挑战。更重要的是，必须确保战略得到充分执行。我希望，在会员国就初步战略达成协议的同时，也会同意对战略进行定期审查，并确保采取后续行动落实问责。

121. 联合国大家庭的各个机构都可以在后续行动中发挥重要作用。我将请反恐怖主义执行工作队提供支助和协助做好协调工作。如果我们要团结起来消灭恐怖主义，确保我们子孙后代继承一个更安全、更有保障的世界，那么我们大家就必须一起承担这项任务。

## 附件一

## 联合国反恐活动清单

目标	活动
劝阻人们不要诉诸恐怖主义或支持恐怖主义	<p><b>联合国教育、科学及文化组织</b>促进不同文明、文化和人民之间的对话，支持宗教间和信仰间对话，并通过加强科学方面的跨界合作与培训促进优质教育。教科文组织的和平文化方案协助民间社会组织谴责不可原谅的恐怖主义行为。</p> <p><b>秘书长多位特别代表和特使</b>自 2001 年以来一直提供调解支助并支持<b>政治事务部</b>，在全世界 13 场冲突中协助促成和平协定。政治事务部调解支助股以及<b>建设和平支助办公室</b>的设立将进一步提高联合国缔造和平和建设和平的能力。</p> <p><b>联合国开发计划署</b>支持会员国同易受暴力侵害的不满群体进行建设性接触，促使他们融入政治生活，以此作为处理冤情的手段。开发署组织了各种对话论坛和活动，例如，拉丁美洲和加勒比区域局组织的“民主对话”和<b>非洲区域局</b>提出的“非洲未来”倡议。</p> <p><b>新闻部</b>同媒体、教育机构、非政府组织和民间社会合作，促进相互尊重、宽容和文化多样性。新闻部组织了以“学会宽容”为题的一系列研讨会，着重同反犹太主义、仇视伊斯兰教和仇恨宣传作斗争。</p>
剥夺恐怖主义分子发动袭击的手段	<p><b>使恐怖主义分子无法获得财政支助</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 根据制裁<b>基地组织和塔利班</b>制度，截至 2006 年 1 月，34 个国家冻结了列在第 1267(1999)号决议所设委员会综合名单上的个人和团体至少 9 340 万美元的资产。</li> <li>• <b>反恐怖主义委员会</b>和<b>反恐怖主义委员会执行局</b>对所有 191 个会员国的相关财政立法进行了评估，并提出了改进建议。</li> </ul> <p><b>使恐怖主义分子无法获得致命武器、包括大规模毁灭性武器</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>国际原子能机构</b>执行了《2002 至 2005 年防范核恐怖主义的活动计划》，并核准了《2006 至 2009 年核安保计划》。派出了 100 多个评估团进行评估，由此在新独立的国家查到 38 个高活性放射源并对其实施安保措施，又从一些国家回收了将近 70 个总放射量为 1 000 核贝克的放射源，已退回供应商。</li> <li>• <b>禁止化学武器组织</b>并检查了 70 000 吨化学剂并编制清单。迄今为止，世界上半以上的前化学武器生产设施要么已被完全销毁，要么被转用于和平用途。</li> <li>• <b>裁军事务部</b>协助更多的会员国参加《联合国常规武器登记册》等提高透明度文书，并支持会员国执行《联合国小武器行动纲领》和《使各国能及时可靠地查明和追踪非法小武器和轻武器的国际文书》。</li> <li>• <b>第 1540(2004)号决议所设委员会及其专家们</b>审查了 127 个国家和 1 个组织（欧洲联盟）提交的关于为满足安全理事会第 1540(2004)号决议的要求所作各项努力的报告。他们还致力于找出在防止非国家行为者获得大规模毁灭性武器及其构件方面的不足之处，并提出改进办法。</li> </ul> <p><b>使恐怖主义分子无法旅行</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>刑警组织</b>促进跨界警务合作，并给负有防止和打击国际犯罪使命的所有组织、当局和机构提供支持和协助。刑警组织还保有一个追踪遗失和被盗旅行证件的全球数据库。</li> </ul>

- **国际海事组织**提供了一个国际商定和执行的船只和港口设施监管制度，而且预计即将开始对《保障和促进全球贸易标准框架》进行审议。海事组织正在建立一个全球远程识别和跟踪船只的强制性机制。

#### 使恐怖主义分子无法接触其目标，无法造成预期影响

- 过去 5 年来，各项**联合国维持和平行动**的军事和民政部门改善了全世界 16 个冲突区的安全环境。这有助于剥夺恐怖分子征募人员和从事活动的机会。
- **刑警组织**发出了几次橙色通知，提醒警方、公共机构和国际组织警惕暗藏武器、包裹炸弹和其他危险材料可能构成的威胁。

阻止各国支持恐怖主义团体

联合国安全理事会对基地组织和有关实体成员实行了禁止旅行措施和金融制裁。**基地组织和塔利班监测组**已就会员国按照安全理事会第 1617(2005)号决议的规定实施制裁的情况，向第 1267(1999)号决议所设委员会提交了 4 个大报告。

联合国制定和通过了 13 项**普遍性文书**，将劫持、扣留人质和核恐怖主义等具体恐怖主义行为定为犯罪。这些公约同安全理事会第 1267(1999)、1373(2001)、1540(2004)、1566(2004)和 1624(2005)号决议一起，为多边反恐行动提供了法律框架。

建立各国防范恐怖主义的能力

**反恐怖主义委员会执行局**收到会员国提交的关于执行安全理事会第 1373(2001)号决议的 630 多份报告；查明了 90 个会员国的技术援助需要，并进行了多次实地访问；还创立了有关反恐援助标准、做法和来源的《援助清单》。

#### 促进法治和有效的刑事司法制度

- **联合国毒品和犯罪问题办事处**协助 112 个国家加入和执行有关防止和禁止国际恐怖主义问题的普遍性文书，并向 67 个国家提供反恐立法咨询。该办事处还开发了或正在开发 9 个技术援助工具，用以协助各国加强其反恐立法制度。
- **联合国开发计划署**在 166 个国家驻有实地人员，开展多种活动来促进法治，其中包括支助执行反洗钱立法、加强司法制度以及建立检察官办公室机构能力的方案。
- **维持和平行动部**向各国警察部门提供有关刑事事项方面的培训，其中包括绑架、收集情报、扣留人质、近距离保护以及对暗杀、谋杀和爆炸事件的调查等。
- **法律事务厅**编写诸如《防止和制止国际恐怖主义的国内法规和条例》之类的出版物，并组织了 6 次促进条约生效的年度条约活动。在 2005 年的条约活动期间，82 个国家签署了《制止核恐怖主义行为国际公约》。

#### 促进优质教育以及宗教和文化容忍

- **联合国教育、科学及文化组织**提供学习材料和课程来促进包容性教学和多样化内容，并通过教科文组织 550 个教席网络和姐妹学校项目来促进大学间的团结和对话，这为所有区域的年轻人提供了机会。教科文组织还编写了一个科学工作者行为守则，以帮助阻止利用科学工作来实现恐怖目的。

#### 打击资助恐怖主义的行为

- **国际货币基金组织**组织了对 40 个国家的反洗钱和打击资助恐怖主义的行为能力的评估；自 2001 年以来派出了 200 多次双边技术援助团，协助进行立法起草以及建立和加强金融部门的监督。

- **世界银行**对 26 个国家遵守国际反洗钱和打击资助恐怖主义标准的措施进行了评估，并向所有发展中区域的国家提供了技术援助。
- **联合国毒品和犯罪问题办事处**继续利用这一领域的专业知识培训有关当局，并建立机构来加强反洗钱和打击资助恐怖主义行为的能力。此外，该办事处维持着一个关于反洗钱立法的数据库。

#### 确保运输安全

- **国际民用航空组织**评估了各国执行《国际民用航空公约》附件 17 中与安保有关的标准的情况。该组织还协助各国保护飞机免遭便携式导弹攻击，并努力改进大约 70 个国家的护照的安全性。
- **世界海关组织**于 2006 年 3 月通过了《保障和促进全球贸易的标准框架》，并将于 2007 年 6 月之前派出 51 个特派团前往 51 个国家完成能力建设任务。
- **国际海事组织**通过海事安全全球方案，向 32 个国家派出了顾问团，对大约 3 800 人进行了有关确保海事安全的方法的培训。

#### 预防恐怖分子获得核、生物、化学或放射性材料，并确保为应对使用此类材料的攻击作出更好准备

- **世界卫生组织**支持执行 2005 年《国际卫生条例》，其目的是确保迅速报告疾病爆发。世卫组织查出了 1 000 多次具有国际重要性的流行病，并为其中 100 多次流行病爆发提供了实地支助。此外，世卫组织建立了一个全球实验室网络，可集中利用各地的实验室能力来应对流行病爆发和生物威胁。
- **国际原子能机构**为 1 500 名参与者举行了培训和教育活动，以提高会员国处理核安保问题的能力，并一直努力协助各国建立有效的监管基础设施，改进对存有核材料和其他放射性材料的设施的实物保护，加强边境检查和应对非法核走私的能力，并做好应对核和放射性恐怖主义行为的准备。

#### 加强对软目标的保护及对它们遭到攻击后的应对

- **安全和安保部**正在发展反恐专门知识，并在 150 个国家开展了安保支助行动。该部以及**国际刑警组织**和**人道主义事务协调厅**也正在合作发展应对包括恐怖主义在内的安全威胁的应急能力。

#### 促进整个联合国系统在反恐方面的协调

- 2005 年秘书长设立的反恐怖主义执行工作队正在努力确保整个联合国系统内从事反恐工作的 23 个实体之间的总体协调一致。
- **联合国人权事务高级专员办事处**应会员国的要求，向它们提供有关在打击恐怖主义，包括审查和制定反恐怖主义立法的同时保护人权和基本自由方面的协助和咨询。人权高专办为执法和安保官员提供培训，以便建立执行国际人权文书所需的技能。人权高专办与**新闻部**合作，制作各种报告和工具，以提高在恐怖主义和反恐怖主义背景下遵守国际人权法的意识，其中包括出版《联合国和区域组织在打击恐怖主义的同时保护人权的判例文摘》。

在恐怖主义和反恐怖主义的背景下捍卫人权

目标

活动

- 在打击**恐怖主义的同时促进和保护人权问题特别报告员**致力于查明、交流和促进在尊重人权和基本自由的反恐措施方面的最佳做法。特别报告员还应会员国的请求提供咨询服务和技术援助。
  - **法律事务厅**在**政治事务部**和**人权事务高级专员办事处**合作下，正在为会员国拟定关于将个人和实体列入联合国制裁名单以及从名单删除的公平和明确程序的提案和准则。
-

## 附件二

## 有关防止和禁止国际恐怖主义的普遍文书的现状\*

1. 《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》。  
1963年9月14日在东京签署；1969年12月4日生效；180个缔约方。
2. 《关于制止非法劫持航空器的公约》。  
1970年12月16日在海牙签署；1971年10月14日生效；181个缔约方。
3. 《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》。  
1971年9月23日在蒙特利尔签署；1973年1月26日生效；183个缔约方。
4. 《制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》：补充《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》。  
1988年2月24日在蒙特利尔签署；1989年8月6日生效；156个缔约方。
5. 《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》。  
1973年12月14日由联合国大会通过；1977年2月20日生效；161个缔约方。
6. 《反对劫持人质国际公约》。  
1979年12月17日由联合国大会通过；1983年6月3日生效；153个缔约方。
7. 《核材料实物保护公约》。<sup>a</sup>  
1980年3月3日在维也纳签署；1987年2月8日生效；116个缔约方。
8. 《制止危害航海安全的非法行为公约》。<sup>b</sup>  
1988年3月10日在罗马缔结；1992年3月1日生效；135个缔约方。
9. 《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》。<sup>c</sup>

\* 截至2006年4月25日的情况，反映由保存者提供的资料或从各自网站获得的资料，但不包括在编制本文件时正在处理中的条约行动。

<sup>a</sup> 2005年7月8日，《核材料实物保护公约》拟议修正案审议会议通过了《核材料实物保护公约》修正案。

<sup>b</sup> 2005年10月14日，修订制止非法行为条约的外交会议通过了《制止危害航海安全的非法行为公约》的2005年议定书。

<sup>c</sup> 2005年10月14日，修订制止非法行为条约的会议通过了《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》的2005年议定书。

1988年3月10日在罗马缔结；1992年3月1日生效；124个缔约方。

10. 《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》。

1991年3月1日在蒙特利尔签署；1998年6月21日生效；125个缔约方。

11. 《制止恐怖主义爆炸的国际公约》。

1997年12月15日由联合国大会通过；2001年5月23日生效；146个缔约方。

12. 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。

1999年12月9日由联合国大会通过；2002年4月10日生效；153个缔约方。

13. 《制止核恐怖主义行为国际公约》。

2005年4月13日由联合国大会通过；尚未生效；2个缔约方。

---