



第六十二届会议

议程项目 118

联合国全球反恐战略

联合国全球反恐战略：联合国系统在执行反恐战略方面进行的活动

秘书长的报告

一. 引言

1. 恐怖主义是对全人类的暴行，是懦夫令人发指的行径。大会在 2006 年 9 月 8 日具有划时代意义的第 60/288 号决议中，通过了《联合国全球反恐战略》，全体 192 个成员国首次同心协力支持一个共同战略框架，同意采取具体措施，遏制恐怖主义的所有方面问题。通过这项行动，世界各国政府传达了相同的重要信息：不论基于何种政治、思想、意识形态、种族、人种、宗教或任何其他理由，恐怖主义都不是可取的行为。

2. 这项战略指出了四项行动支柱：

- (a) 消除有利于恐怖主义蔓延的条件措施；
- (b) 防止和打击恐怖主义的措施；
- (c) 建立各国防止和打击恐怖主义的能力以及加强联合国系统在这方面的作用的措施；
- (d) 确保尊重所有人的人权和实行法治作为反恐斗争根基的措施。

这项战略包含了 50 余项切实可行的建议和规定，规划了至少未来 10 年的宏伟议程。



3. 尽管会员国负有执行反恐战略的主要责任，但有些规定需要联合国系统的支持。本报告根据下列要求编制：会员国在大会第 60/288 号决议中邀请秘书长“为大会今后在审查战略实施情况和修订战略方面进行的讨论提供协助”；后来要求秘书长“在此过程中提供关于秘书处内相关活动的资料，以确保联合国系统反恐工作的全面协调和统一”（见大会第 62/71 号决议）；和大会主席 2008 年 5 月 16 日的信，其中请秘书长向大会提交书面报告，说明联合国系统为执行这项战略进行的活动。

4. 自反恐战略通过以来，联合国系统已经由两种方式协助战略的执行。首先，联合国各部门、专门机构、基金和方案根据各自工作计划单独以及协力进行其职责范围内的行动。其次，联合国系统 24 个实体连同国际刑警组织组成了反恐执行工作队，相互通力合作（工作队组成名单见本报告附件）。

5. 这支工作队是秘书长在 2005 年 7 月设立的，用以确保联合国系统的反恐工作得到全面协调和统一。工作队通过两种方式达成这项目标。首先，工作队的组成实体分享各自在其任务规定内进行的或计划进行的活动资料，以此加强实体之间相互合作的机会。联合国系统通过工作队填补了一个重大空白：提供一个讨论战略和协调行动的论坛。其次，工作队设立了由进行联合工作方案的工作队实体组成的工作组。目前，已经在至少一个联合国实体参与而能使反恐工作获益的各个领域设立了 9 个工作组。这些工作组都是按照反恐战略认定的可达到的目标要求整个联合国系统的投入设立的（工作组组成成员见附件）。

6. 本报告对联合国系统通过个别部门、专门机构、基金和方案以及经由工作队对支持反恐战略的执行作出的努力作了要点说明。它也对工作队如何能在未来进一步协助战略的执行建议了一些措施。

7. 本报告载列了至今执行反恐战略的部分情况。执行进展的全部情况将在 9 月份大会审查反恐战略的执行情况时才会全面呈现，届时成员国将就其进行的活动提出报告。会员国那时将能评估取得的成就，并指出需要大家继续关注和加强努力的领域。

二. 消除有利于恐怖主义蔓延的条件措施

8. 在反恐战略中，会员国为消除“有利于恐怖主义蔓延的条件”，决心加强预防冲突、谈判、调停、调解、维持和平和建设和平的各项现有措施。它们还全力强调促进不同宗教和不同文化之间相互容忍、减少如青年等弱势群体边缘化和提高社会包容程度的举措。这项战略还强调各项传统发展议程：减少贫穷、社会发展和法治方案与打击恐怖主义之间的关联。最后，会员国就反恐战略的这一部分指出，应该建立国家和区域援助系统，以便满足受害者的需要。

9. 在联合国系统内，政治事务部、联合国开发计划署（开发署）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和维持和平行动部组成了关于预防和解决冲突、支持和强调恐怖主义受害者以及消除导致恐怖主义的激进行为和极端主义的三个工作组，以此协助第一支柱载列的各项工作的执行。

10. 作为联合国建立和平和进行预防性外交的主要部门，政治事务部在世界各地进行各种减少暴力冲突的活动。自反恐战略通过以来，它设立了联合国中亚预防性外交区域中心。该中心在 2008 年 6 月展开工作，协助哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦等国政府对恐怖主义、毒品贩运和有组织犯罪等各种跨界挑战和威胁作出主动积极的回应。它将与这些国家政府合作建立进行预防和对话的能力，并将推动世界各国支持这些项目和举措。它也与联合国目前设于中亚的机构和方案并与欧洲安全与合作组织、独立国家联合体和上海合作组织等区域集团密切合作。

11. 政治事务部也依照反恐战略的要求，努力促进追求和平、正义和人类发展的文化，促进族裔、民族和宗教容忍，促进对所有宗教、宗教价值观念、信仰或文化的尊重。2007 年 11 月，政治事务部与伊斯兰会议组织及其伊斯兰教育、科学及文化组织合作举办了关于所涉问题、威胁和对策的恐怖主义问题国际会议。这项活动是与突尼斯政府合作在突尼斯举行的，它的另一个目的是加强联合国与各区域组织在打击恐怖主义方面的合作。超过 200 名来自中东、北非、欧洲和南亚的政治、政府、宗教和其他领域领袖出席了会议。

12. 教科文组织支持提倡人权和尊重多样性的方案和举措；促进各种文明、文化和人民之间的对话和容忍；并鼓励容忍、相互学习和尊重。它举办的活动，例如在巴林王国王储赞助下，最近在麦纳麦举办的“十字路口的青年：没有暴力激进行为的未来”的会议，使非政府组织、基金会、私有部门以及地方、区域和国家政府部门的代表能够共聚一堂，共同讨论和示范最佳的做法。

13. 2007 年 10 月，教科文组织通过了 2008-2013 年中期计划，将“促进文化多样性、各种文化间的对话和和平文化”作为其五项首要主题之一。2008 年 1 月，教科文组织和不同文明联盟签订了一份谅解备忘录，商定共同规划和合作进行外联活动。

14. 在反恐战略中，认为法治不彰和缺乏善政也是导致有利于恐怖主义蔓延的条件。开发署和维持和平行动部在反恐战略得到核准后，已经加强了它们在这些领域的活动。

15. 去年，有 90 个国家得到开发署在法治、司法申诉和人权方面的支持。方案供资在 2004 年至 2007 年间增加超过一倍，从 6 500 万美元增加到 14 000 万美元。开发署就“全球法治和司法”这个主题编制了两个方案，其中着重国家一级的机构建设和能力发展；一项方案集中于冲突和冲突后的局势，另一项则集中于

从冲突后的局势过渡到长期发展和没有危机的局面。增强穷人法律能力委员会是一个强调贫穷和治理之间关联以及法律 and 经济发展之间交互作用的组织；根据该委员会的建议，开发署也已推展了新的活动。

16. 支持法治和司法申诉方案是开发署在推动包容和参与以及促进负责和问责的管理机构的民主治理理念的广泛职责下的一部分任务。通过发展方案，开发署支持了各项反贪措施以及加强了民间社会、地方发展、新闻培训、选举支助和行政和议会机构的能力建设的项目。这个领域工作的全球供资在 2007 年已达 14 亿美元。

17. 维持和平行动部力求减少恐怖分子利用政治不稳的环境借助犯罪手段取得支持和助长其活动的机会。它通过各种旨在确保建立有效、公平和问责的刑事司法体制、促进公共安全和建立法治的方案，致力于达成这项目标。

18. 预防和解决冲突工作组致力于将各项反恐目标纳入联合国系统长期以来一直进行的防止和解决武装冲突的工作。至今，工作组已经起草反恐初步准则，供秘书长的特使和特别代表以及供其他调解人使用。准则是：(a) 讨论恐怖主义和反恐行动对联合国冲突调解人工作的相关性；(b) 提供现有国际反恐法律和反恐战略准则供联合国调解人参考，例如 16 份反恐普遍国际文书以及过去 15 年大会和安全理事会就和平谈判直接所涉问题通过的决议；(c) 指出联合国调解人在和平谈判或和平协定中可能列入考虑的恐怖主义相关因素；和(d) 着重指出恐怖主义对联合国特派团特别是可能被视为潜在目标和受到高度注目的调停工作所涉的安全问题。

19. 自准则完成制定以来，工作队未再通过这个工作组作出任何新的举措。会员国似乎有兴趣重新启动工作组审议与冲突有关的广泛规划问题。

20. 工作队通过消除导致恐怖主义的激进行为和极端主义工作组，审议了反恐战略所列有利于恐怖主义蔓延的八项条件的关联。工作组与会员国正在一起探讨，设法明了为何与其他许多人一样面临类似情况的一小撮人会采取恐怖主义行动。

21. 工作组全面归纳了各区域所有会员国为打击暴力极端主义和恐怖主义执行的政策和采取的行动，以及各区域组织和民间社会为此进行的活动或项目。到目前为止，约有 30 个会员国已经提供了它们就这些问题进行的国家方案和项目的资料。工作组计划在 2008 年 9 月提出有关这些观点和经验的报告，并向会员国提供可以考虑纳入其国家和区域化解激进做法的战略的选项摘要。希望各会员国，特别是受到恐怖主义威胁但缺乏全面有效反击政策的会员国，能学习其他国家的经验和做法。

22. 工作队通过支持和强调恐怖主义受害者工作组期望对恐怖主义造成的祸害加上人性层面的考虑，并指出目前为声援和支持受害者所采取的步骤。工作组预

备协助举办秘书长计划在今年召开的支持恐怖主义受害者的研讨会。这次研讨会使会员国有机会相互分享经验和最佳做法，并使受害者有机会提出他们的需要和看法，同时使会员国、受害者和民间社会有机会相互对话。所有会员国以及区域和次区域组织都将受邀出席研讨会。其他受邀者还包括受害者、专家和民间社会。

23. 关于在打击恐怖主义的同时促进和保护人权及基本自由问题特别报告员强调使恐怖主义受害者享有所有人权和使正义得以伸张的长期工作应作为建立没有恐怖主义的社会的要素。例如，特别报告员通过访问土耳其（2006年）和西班牙（2008年）两国，指出在援助受害者工作中呈现最佳做法的领域。他在往访以色列以及同时访问巴勒斯坦被占领土的报告（2007年）和在另一份提交人权理事会的主题报告（2007年）中，探讨了加强经济、社会和文化权利对消除有利于恐怖主义蔓延的条件发挥的作用。

三. 防止和打击恐怖主义的措施

24. 反恐战略承认，恐怖分子既需要实施攻击的手段，也需要一批有价值的攻击目标。反恐战略要求会员国采取各种行动，不让恐怖分子获得资源，还要求采取行动，保护特别易受攻击的目标。

25. 反恐战略通过后，联合国系统在以下三个方面向会员国的工作提供了支助：帮助起草法律文书和指导方针，为预防行动制定标准；编撰名册和数据库，帮助汇集预防和应对恐怖主义行为可用资源的资料；并在会员国提出要求时，对其现有反恐能力进行评估。

26. 秘书处法律事务厅、国际原子能机构（原子能机构）、国际民用航空组织（国际民航组织）、国际海事组织（海事组织）以及世界银行均为制定有助于反恐的法律文书、标准、建议和指导方针作出了主要贡献。

27. 法律事务厅一直向大会 1996 年 12 月 17 日第 51/210 号决议设立的特设委员会提供广泛支持，该委员会正在起草一份关于国际恐怖主义的全面公约。尽管取得了重大进展，但会员国对公约的范围仍然有不同意见。第六委员会将在大会第六十三届会议期间努力解决争议。

28. 《制止核恐怖主义行为国际公约》于 2007 年 7 月 7 日生效。截至 2008 年 6 月 25 日，只有 40 个国家成为该公约的缔约方。《核材料实物保护公约》缔约方的数目到 2008 年 5 月为止为 136 个，但只有 15 个国家批准或加入了 2005 年修正案。原子能机构正通过各种核安全特派团、培训活动、会议以及与安理会 1540（2004）号决议有关的研讨会，积极倡导加入《核材料实物保护公约》及其 2005 年修正案，以及加入《制止核恐怖主义行为国际公约》。不幸的是，尽管缔约的国家越来越多，但现有全球反恐文书没有一个得到各国的普遍参与。

29. 国际民航组织也一直在努力加强国际反恐法律制度。作为对反恐战略关于采取立法和行政措施制止恐怖分子旅行举措的响应，国际民航组织法律委员会编制了两份公约草案，涉及在非法干扰行为或一般风险情况下航空器对第三方造成的损害赔偿。前者包含一项关于设立补充赔偿机制的提案。国际民航组织还起草了两份条约，旨在通过解决新出现的威胁，如使用民用航空器作为武器以及使用生物、化学及核物质进行攻击，来更新现有的航空安全公约。

30. 在北大西洋上空发生一起据称针对民航飞机的恐怖主义阴谋之后，国际民航组织于 2006 年 8 月批准了补充建议的行李检查安全控制准则，供成员国立即执行。为了加强边境管制安全，国际民航组织发布了第 9303 号文件第一部分《机读护照》的补编，并制定了《公钥号码簿》作为发放电子护照“国际民航组织蓝图”的基本要素。国际民航组织航空安全小组还在继续制定《国际民用航空公约的标准和建议措施》，以解决对民用航空新出现的威胁。

31. 海事组织致力于制定法律文书和通过各项标准，旨在保护国际航运不受恐怖主义活动的攻击。海事组织根据 1974 年《国际海上人命安全公约》及《国际船舶和港口设施保安规则》通过了强制性措施，以加强海事安全。这些措施得到 158 个会员国的执行，代表了全球从事国际航运的商船船队的 99% 船只（约 40 000 艘船舶）。将近 10 000 座港口设施制定并批准了安全规划。通过批准 2006 年《国际海上人命安全公约》的修正案，海事组织目前正实施一项新的强制性远程跟踪和识别系统，以便对船舶进行全球跟踪。

32. 作为《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其三项议定书的保存人，联合国毒品和犯罪问题办事处继续协助会员国批准和执行这些文书。禁毒办帮助各国利用公约和议定书的条款通过本国刑法应对恐怖主义活动，采用新的框架进行司法互助，并推动引渡、执法合作、技术援助及培训。

33. 反恐战略要求安全理事会第 1267 (1999) 号决议所设委员会加强联合国对基地组织和塔利班的制裁制度，同时确保所采取的措施和所通过的政策符合透明和问责的高标准。安全理事会接受了 1267 号决议所设委员会监察组提出的建议，这些决议旨在帮助会员国打击可能与恐怖主义有关联的犯罪，如贩毒、非法军火交易和洗钱。监察组提出了方法方面的建议，使第 1267 号决议所设委员会可以加强制裁制度内有关旅行禁令的效力，并在将个人和实体列入制裁名单、从名单上删除或因人道主义理由允许例外的做法均有公平、透明的程序可循。监察组还与国际刑事警察组织（国际刑警组织）密切合作，改进关于列入制裁人员的特别通知的数量、质量和分发工作，并和私营部门的实体建立联系，他们的合作对于有效执行很关键。监察组收集了各成员国关于基地组织和塔利班所造成威胁的实际情况的资料，并就制裁制度在威胁发生变化时如何维持并加强其效果向安理会提出了建议。

34. 世界银行为加强法律机制作出的贡献有三个方面：评估各国遵守金融行动工作组《关于洗钱问题的 40 项建议》和《关于资助恐怖主义问题的 9 项特别建议》的情况；向各国提供相关技术援助；以及在这一领域承担制定政策的工作。世界银行最近就金融服务新技术的使用进行了研究，以便减少为恐怖主义行动提供资金的机会。这项研究应该会得出进一步的风险管理方法。

35. 裁军事务厅从 2007 年 7 月开始一直在和政府专家及若干国际组织的代表进行磋商，讨论根据反恐战略的要求建立一个单一的生物事件综合数据库的范围和可行性。2008 年 4 月，该厅开始开发生物事件数据库的软件平台，以便为报告生物事件提供一个安全的基于网络的数据输入工具。这一系统已经可以供感兴趣的会员国试用。

36. 裁军事务厅还从 2007 年 3 月开始与会员国合作，更新其与生物事件有关的专家和实验室名册，并更新技术指导准则和程序的技术附录。已将这些更新资料提交秘书长，以供及时和高效率地调查所指控的案件。

37. 原子能机构的非法贩运数据库方案在反恐战略通过之前就已进行，不过这一举措对于反恐战略的执行做出了重要贡献。目前有 99 个会员国向该数据库提供信息并从中获益。截至 2007 年 12 月 31 日，参与各国报告或以其他方式确认了 1 340 件贩运事件。其中有 303 件涉及从非法拥有这些材料、有些情况下还企图跨界出售或走私的人那里攫取核材料或放射源。那些涉及未经授权拥有高浓缩铀和钚的事件尤其令人关注。从 1993 年到 2007 年，有 15 件这样的事件报告了原子能机构。

38. 国际刑警组织的盖革项目把原子能机构非法贩运数据库的数据结合起来，对有关偷窃放射性材料的数据进行收集和分析，以便找出方法和趋势，以及材料是否容易受到恐怖分子的盗窃，用来制造装有放射性材料的常规炸药即所谓的“脏弹”。

39. 国际民航组织按照其职责建立了航空保安联络点网，对民用航空运输业务迫在眉睫的威胁进行通报。83 个国家参与了这项工作。

40. 维持和平行动部在汇集资料的工作中也起到了重要的作用，有助于减少和管理威胁。联合国维和人员对暴力程度、未经授权的军火和药品运输以及民兵组织的转移进行监测，并保障主要通信中心的安全。维持和平行动中的联合任务分析中心和联合行动中心对恐怖主义威胁进行综合分析。

41. 联合国系统对执行反恐战略第二支柱的第三个层面的支持是关于对有兴趣的会员国进行能力评估的规定。反恐怖主义委员会及其反恐怖主义执行局在这一方面起着关键作用。执行局代表该委员会，促使会员国执行安全理事会第 1373（2001）号决议，并予以监测。根据会员国就其执行第 1373（2001）号决议的情况向委员会提交的报告，以及从其他来源获得的资料，执行局为所有 192 个会员

国编制了初步的执行情况评估报告，并对所有会员国执行决议的情况编制了总体评估报告。从 2006 年 9 月开始，执行局对会员国进行了 19 次访问，以监测和促使他们执行第 1373 (2001) 号和第 1624 (2005) 号决议。在访问期间，反恐执行工作队的不同成员参与了结果报告的编撰，并为之作出了贡献。此外，反恐主义执行局、第 1267 号决议所设委员会以及第 1540 (2004) 号决议所设专家组相互合作，加强会员国在理解有效执行安全理事会关于恐怖主义各项决议的要求方面的能力。

42. 执行局和反恐主义委员会在其审查报告中日益关注人权问题。联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）和在打击恐怖主义的同时促进和保护人权和基本自由问题特别报告员就加强他们与反恐主义委员会及其执行局的实际联络提出了建议，包括通过对各国进行联合访问。

43. 在其他评估方面，国际民航组织普遍保安审计计划于 2008 年 1 月启动了为期六年的国际民航组织保安审计，重点是各国的航空安保监督能力。对被审计国的后续访问证明国际民航组织保安标准的执行情况得到了显著的加强。

44. 联合国区域间犯罪和司法研究所（犯罪司法所）从 25 个国家收集并分析了数据，对欧亚地区化学、生物、放射性材料或核材料及武器的非法贩运进行了风险评估。在评估的基础上，犯罪司法所与欧洲联盟委员会合作，在欧洲刑事警察组织、原子能机构、禁止化学武器组织、东南欧合作倡议区域打击跨界犯罪中心以及世界海关组织的技术支助下，开发了一套试验性的东南欧及高加索地区知识管理系统。该系统旨在改进各国之间的信息交流，在化学、生物、放射性材料或核材料贩运方面形成长期的合作机制。

45. 国际货币基金组织（基金组织）和世界银行都把评估工作的重点放在支助全球打击洗钱和资助恐怖主义行为的作为上。从 2004 年开始，基金组织提供诊断和需求评估，以及对洗钱和资助恐怖主义的风险评估。世界银行在全世界执行了近 400 次国家或区域层面的技术援助任务。这些技术援助的重点主要是制定反洗钱措施和打击资助恐怖主义行为的框架，建设金融情报机构的能力，并改进对金融部门及其从业者的监督。

46. 各实体除了根据各自任务规定开展工作之外，还组成下列三个工作组一起努力通过反恐执行工作队支助反恐战略第二支柱的工作：防止和应对大规模毁灭性武器攻击工作组、应对资助恐怖主义行为工作组和制止利用因特网进行恐怖主义活动工作组。

47. 防止和应对大规模毁灭性武器攻击工作组旨在改善联合国系统和国际组织在侦测、防止和应对措施方面向会员国提供的援助。犯罪和司法研究所应工作队的请求，已经开始汇集和评估工作队的组成实体目前为协助会员国防止和应对大规模毁灭性武器的恐怖攻击所进行的所有方案和活动。

48. 工作队通过应对资助恐怖主义行为工作组，正在编制一份调查与分析报告，说明目前在一些国家为打击恐怖分子融资活动而采取的措施的功效，并找出解决这个问题新办法。这份报告依据的内容是对基金组织、世界银行和委员会执行局提出的报告进行的统计分析、同专家的讨论结果以及案例研究的结论。工作组自成立以来，已在维也纳和纽约召开了 7 次圆桌会议，以便就其看法和建议与银行业务、情报（包括金融情报）、监管、执法和刑事司法等领域的外部专家进行探讨。

49. 制止利用因特网进行恐怖主义活动工作组的工作是将利益攸关方和伙伴聚集在一起，讨论因特网可能遭到恐怖主义滥用和误用的问题，并收集因特网不被用作可能导致恐怖主义的激进宣传或沦为恐怖分子招募成员、筹划策动恐怖活动以及筹措恐怖主义资金的工具的最佳做法。反恐执行工作队预备根据会员国、国际技术产业、学界成员以及相关国际和区域组织提供的资料，通过这个工作组，汇总目前为制止恐怖分子使用因特网所制定的法律和技术措施，供今年稍后时间完成的一份报告使用。

四. 建立各国防止和打击恐怖主义的能力以及加强联合国系统在这方面的作用的措施

50. 在反恐战略中，会员国认识到，能力建设是全球反恐努力的基石。这项战略呼吁国际社会尤其是联合国系统提供技术援助，以找出差距或漏洞，提供信息交流和建立联系的机会，促成国家间的合作和分享“最佳做法”，并提高公众对恐怖主义威胁的意识。工作队的所有成员都对执行反恐战略的这一部分概述的措施作出了贡献。

51. 联合国毒品和犯罪问题办事处通过关于加强反恐法律制度的全球项目，已对法律和相关能力建设事项提供技术援助。通过这个全球项目已使更多国家成为国际反恐法律文书的缔约国，并协助拟订了新的或增订的反恐立法。从 2006 年 9 月 8 日至 2008 年 5 月 31 日，约提出了 120 项批准书或加入书，受援国还起草了约 47 件新的或增订的反恐法律文书。这些成果必须加强，因为批准全部 12 项首批普遍反恐法律文书的国家不足 100 个。整体而言，自全球项目 2003 年 1 月推出以来，它已经援助了 150 多个国家，培训了超过 6 700 名国家刑事司法官员，并开发了十多个技术援助工具，包括立法数据库和反恐示范立法条文。联合国毒品和犯罪问题办事处通过其全球反洗钱方案，向全世界大部分地区提供打击资助恐怖主义的技术援助。已在有关提高认识、培训、机构和体制能力建设，特别是成立金融情报单位方面采取了具体举措。

52. 反恐怖主义委员会执行局继续加强其在促进为执行第 1373 (2001) 号决议提供技术援助中的作用。该局已确定了 90 多个会员国的技术援助需求，编列了有

关优先顺序，并已将这些需求告知捐助方。它已在反恐委员会网站上提供一个确定的援助需要汇总表和一个援助目录，载有关于捐助方和现有援助方案的信息。该网站还包含约 264 项关于执行安理会第 1373 (2001) 号决议的国际最佳做法、守则和标准的参考项目的一个目录。2007 年 7 月，委员会执行局举行了西非会员国和潜在援助提供国代表组成的一次非正式论坛。执行局与 30 多个技术援助提供国和一些潜在的新援助提供国打交道，并已举行关于为技术援助提供便利的讲习班。

53. 如反恐战略提出的呼吁，国际原子能机构和禁止化学武器组织均继续努力帮助各国加强能力，防止恐怖分子获取核材料、化学材料或放射性材料。1540 委员会的努力补充了它们的工作。

54. 原子能机构的第二个核保安计划 2006 年开始运作，并将继续执行到 2009 年。根据该计划，原子能机构努力促进有关核安全方面的具有法律约束力和无约束力的国际文书，并协助各国履行其根据这些文书承担的义务。2007 年，原子能机构进行了 15 次核安保咨询访问，包括国际实物保护咨询服务的访问。原子能机构的国际专家组访问团就国家遵守和执行有关加强防范核恐怖主义的国际文书向各国提供咨询。国家核衡算和控制系统咨询服务团评估了各国在国家设施和一级级的监管、立法、行政和技术能力，并评估了国家核衡算和控制系统满足每个国家的《保障协定》和《附加议定书》所载义务的情况。辐射安全和放射源的安全评价团对照既定的国际辐射安全标准，包括《放射源安全和保安行为准则》、方针、建议和最佳做法，评估了各国现有国家监管基础设施的实效。

55. 此外，原子能机构继续提供核安全培训，以提高和扩大各国技术和非技术人员实际核安全技能。在 2007 年共举行的 69 场活动中，104 个国家的 1 700 多名参加者接受了核安全培训。它开展合作，并支持在塞瓦斯托波尔核能和核技术国立大学（乌克兰）、在奥布宁斯克的跨部门特别训练中心（俄罗斯联邦）以及奈夫阿拉伯安全大学（沙特阿拉伯）提供的核安全教育方案。

56. 为协助回收、处理和调制高活性废放射源，原子能机构建立了一个流动热室，使废放射源能够得到处理，并可准备长期储存。2008 年计划在几个非洲国家和拉丁美洲开展处理行动。原子能机构核安全设备实验室向各国提供核安全技术支助，以加强探测位于其国际边界的核材料和其他放射性材料的能力。

57. 为了应对新形式的威胁，国际原子能机构协助各国确保大型公众活动的核安全，并与巴西政府和中国政府分别建立了筹备 2007 年泛美运动会和 2008 年奥运会的项目。

58. 犯罪司法所加强了原子能机构的努力，除了奥运会外，许多会员国还要求该所协助规划大型体育活动、高级别首脑会议和群体活动的安全。犯罪司法所已成立一个欧洲国家网络，以促进关于重大活动安全的综合研究，其目的是成立一个

欧洲重大活动之家。它还建立了一个拉丁美洲国家的网络，收集和转让关于重大活动安全的技术援助领域的专门知识和经验教训。为支持这些活动，犯罪和司法所为国家决策者和安全伙伴拟定了一些技术和分析工具。

59. 禁止化学武器组织和原子能机构，应缔约国的请求提供有关执行《化学武器公约》各项要求的技术援助。禁止化学武器组织以技术援助访问形式提供的援助涉及设立国家主管部门方面的直接现场帮助、起草立法和行政措施、促进对公约各项要求的了解以及培训国家机关人员。

60. 国际刑警组织，作为其建立防止和应对生物武器袭击的执法能力的努力的一部分，举办了一系列区域研讨会/训练教练员会议，将警方、卫生、检察机关和海关官员聚集在一起。此外，该组织还制定了一本预先规划和应对生物恐怖主义事件指南。

61. 1540 委员会集中精力对付大规模毁灭性武器及其运载工具和相关材料的扩散的潜在风险，特别关注潜在的用于恐怖目的的扩散。委员会的任务是对正在采取的防止扩散大规模毁灭性武器及其运载工具的所有立法和措施（现有的及计划的）及其执行情况进行评估。这包括通过诸如此类材料的核算、安保和实物保护以及改善边境安全和出口管制等措施来防止非法贩运与核生化武器有关材料。

62. 1540 委员会已明显扩大其外联和提高认识方案，自 2006 年以来，该方案已涵盖 100 多个会员国。这项活动已导致世界范围的一些国际、区域和次区域组织采取支持各国充分执行安理会第 1540 (2004) 号决议的具体决定。第 1810 (2008) 号决议鼓励各国使用该委员会以其信息交换所角色通过的援助模板，让提出的援助要求和提供的援助相符，从而提高如出口和边境管制等极为重要的领域的能力建设。

63. 自 2006 年以来，1540 委员会加深了与安全理事会其他附属机构，如反恐怖主义委员会和 1267 委员会的密切实际合作，以避免可能的努力重叠，并酌情分享信息和分析。第 1810 (2008) 号决议明确鼓励安理会委员会这三个委员会之间的合作努力。1540 委员会也显著增加了其与联合国毒品和犯罪问题办事处和其他有关的政府间组织以及民间社会的合作。

64. 国际民航组织，在其执行支助和发展方案下，继续向缔约国发展和维持一个可行的可持续航空保安系统提供援助。2007 年，23 个国家获得支助，以解决审计的不足和改进其安全基础设施。

65. 国际海事组织通过《全球海事安全方案》前往各国进行了 59 次需求评估和咨询，组织了 69 次国家一级和 53 次区域一级的讨论会、研讨会和课程，约有 6 000 人得到保障海事安全方法的培训。海事组织还与反恐执行工作队其他组成实体协调合作，进行了多项区域倡议，以期在更广泛的海事安全背景下，应对海上恐怖

主义，制止海上犯罪，并加强对海事情势的了解。海事组织积极参与反恐执行局组织的国家访问，并正在发展与 1540 委员会的合作联系。

66. 尽管加强会员国的能力显然是联合国系统的工作重点，不过根据不断变化的威胁以及本组织面临的风险，联合国系统也在审视本身的不足之处。安全和安保部致力于协调联合国综合安全管理系统的各项活动，在考虑到包括恐怖主义在内的各种威胁的情况下，力求保障世界各地所有联合国工作地点的联合国工作人员、资产和业务的安全。今年二月，秘书长还任命了以拉赫达尔·卜拉希米为首并由该领域的国际专家组成的世界各地联合国人员及房舍安全保障问题独立审查小组。该小组于 2008 年 6 月提交了报告和建议。

67. 除了要求提供直接技术援助，反恐战略还呼吁联合国系统通过召开提高认识的会议和提供交流信息和最佳做法的论坛等方式，开展间接的能力建设。反恐执行工作队的许多组成实体都根据各自的任务规定和可用资源，参加了这项活动。下面是正在进行的此类参与活动的若干实例。

68. 通过与一般民众以及与专业人士和会员国、政府和非政府组织、新闻媒体和学术机构等利益攸关方分享联合国反恐工作的信息的方式，新闻部在提高认识方面发挥了重要作用。它利用新闻部维护的并以所有联合国正式语文发布的联合国反恐网站以及借助一般民众及专业人士参加的反恐工作简报和讲座完成这项工作。新闻部的各个驻外办事处进一步推展了世界范围的外联工作。

69. 新闻部还与会员国、新闻媒体、教育机构、非政府组织和民间社会合作促进对话，加强尊重、提高容忍和文化多样性。新闻部举办了题为“摒弃不容忍”的系列研讨会，审视不容忍作为的不同表现形式，并讨论如何能够通过教育和获取信息来解决此类问题。迄今举办的研讨会集中讨论了反犹太主义、仇视伊斯兰的现象、媒体的作用、防止种族灭绝以及政治漫画的作用等问题。

70. 过去两年，反恐执行局与联合国毒品和犯罪问题办事处以及支持其他相关安全理事会委员会的小组合作，举办了一系列讲习班，促使非洲西部、中部和南部的会员国了解第 1373（2001）号决议规定的各项要求。

71. 工作队成员还通过两个工作组支持反恐战略第三支柱所列各项措施的执行：加强保护易受害目标工作组和促进全面执行联合国全球反恐战略工作组。

72. 加强保护易受害目标工作组的工作旨在建立适当机制，促使这个领域的各种最佳做法得到分享和发展，其中一个机制是在法国里昂国际刑警组织总秘书处设立了“查询中心”，便利保护易受害目标领域的知识、资源、专家、技术援助和最佳做法的交流。国际刑警组织、安全和安保部及犯罪司法所亦将通过查询中心密切合作，找出现有工作中的不足之处，确定最佳做法和查明新出现的趋势。查询中心将于今年夏天展开业务。

73. 在这个工作组中，犯罪司法所一直都在收集和分析公私共同合作反恐的材料，安全和安保部则一直关注在敌对环境中工作的联合国人员的问题。

74. 反恐战略强调需要加强联合国系统的内部协调，以促进国际反恐合作和加强反恐战略的四大支柱。会员国指出，反恐战略应得到会员国和联合国的全面执行。工作队通过促进全面执行联合国全球反恐战略工作组，正在拟定根据会员国的请求向其提供援助的方法，以便全面执行反恐战略。这项工作尚未开始；但预期会员国将能通过单一的切入点直接向联合国提交请求，并获得符合需要的援助。这项倡议不会取代或替代工作队成员正在进行的工作，反而有助于避免重复已经开展的工作，并能最大限度地提高实施援助的效率和影响。

75. 在今后几个月中，工作队计划将按要求开发执行机制，包括开发工作队的参与成员提供的并能查询的实时信息的反恐援助信息自动交流系统的演示版。这项工具的开发将借鉴捐助方援助自动机制的经验；该机制是联合国毒品和犯罪问题办事处在 55 个国家和 13 个国际组织为打击阿富汗鸦片贩运和吸食而建立的伙伴关系的巴黎公约倡议框架内开发的。工作组还将设置一个磋商过程，方便与工作队以外的援助提供者开展互动。

76. 今年年底以前，反恐执行局将率领一个由反恐执行工作队若干成员组成的小组对一个会员国全面执行反恐战略的能力进行评估。从这次访问以及初期活动的 12 个月间取得的经验，应使工作组能就如何持续推动全面执行以及如何将其提供给所有感兴趣的会员国提出建议。

五. 确保尊重所有人的人权和实行法治作为反恐斗争根基的措施

77. 在反恐战略中，会员国承诺采取措施，确保将尊重所有人的人权和实行法治作为反恐斗争的根基。他们还决心采取措施，惩处侵犯人权的行为，并确保为反恐采取的任何措施均符合人权的规定。它们认识到，有效的反恐措施和对人权的保护互不冲突，两者还相辅相成、相得益彰。

78. 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、联合国毒品和犯罪问题办事处、开发署、犯罪和司法研究所、维持和平行动部及在反恐的同时促进和保护人权和基本自由问题特别报告员在执行反恐战略第四支柱所列各项措施方面一直特别积极。此外，工作队还成立了一个支持这个支柱下各项工作的工作组。

79. 联合国人权事务高级专员提交人权理事会关于在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由的报告（A/HRC/8/13）重点说明在执行反恐战略的背景下，国际反恐合作的最新活动和引发的关注。报告着重探讨为避免对恐怖主义作出含糊或过于广泛的定义而需制定具体和有效的立法，因为这种含糊和过于广泛的定义已导致对合法行使结社、言论和集会等权利的不当限制；收集情报和资料的方法应受到法律制约，并应尽可能受到独立机构的监督，和进行适当司法审查；未经正

当程序移交嫌疑人，以及使用酷刑或残忍、不人道和有辱人格的待遇或惩罚都是不能接受的做法；当恐怖主义行为的嫌犯获得司法审查的权利被剥夺时，获得公平审判的权利就持续受到损害；以及在当前针对个人的定向制裁国际制度下缺乏人权保障的问题。报告确定了一些与在反恐背景下遵守人权义务有关的实际挑战。

80. 人权高专办正在开发多种在充分遵守人权标准的情况下打击恐怖主义的工具，旨在为执行人员提供协助，并应会员国的请求，就制订符合人权标准的反恐立法和政策提供技术援助，和为相关联合国机制提供支持。人权高专办正在更新2003年初次出版的《联合国和区域组织关于在反恐主义的同时保护人权的判例摘要》。此外，人权高专办还在与联合国毒品和犯罪问题办事处合作，在刑事司法系统中开发符合人权法规的相关反恐工具。

81. 根据反恐战略的要求，联合国毒品和犯罪问题办事处有关法律和相关能力建设问题的所有反恐技术援助活动都强调，对恐怖主义作出有效和全面的应对，应该建立在一个以刑事司法为本的强有力方法的基础之上，遵循普遍适用的反恐法律制度的规范性框架，纳入对法治和人权的尊重之内。通过编写一些专门的技术援助工具，如即将出版的《打击恐怖主义的刑事司法应对手册：与反恐有关的国际法问题导论》和《执行人员恐怖主义案例摘要》，促进了以法治为基础的反恐应对。

82. 开发署为国家人权机构和国家人权行动计划提供支持，并在实现国家法律与国际规范和标准的协调统一领域继续开展工作。开发计划署参与的活动还包括重点改善安全系统，将其作为法治总括项目的一部分。这项工作主要集中在与安全系统相关的民主治理领域，如国会和民间监督、人权以及与安全机构的透明和问责有关的管理问题等。

83. 犯罪司法所为19个拉丁美洲国家的公共检察官和其他有关调查官员提供了有关证人保护的培训，具体侧重点放在参与或曾经参与过恐怖活动或有组织犯罪集团的人，以及恐怖主义的受害者。培训活动的目的是提高相关技能，妥善利用证人依据辩护权提供的资料，加强采用对待恐怖主义受害者的适当方法。

84. 维持和平行动经常涉及重新制订地方和国家安全以及公共安全的文书。维持和平行动部为改革、改组和重建警察、司法和惩罚教养机构提供协助。它也协助进行法律培训和有关立法的草拟。这些技术援助经常都对反恐作出直接和间接的贡献。

85. 在反恐的同时促进和保护人权和基本自由问题特别报告员正与许多会员国以及与反恐委员会和反恐执行局开展合作，促进对人权的保护。通过对一些国家的访问、法律评估和实践评估，并确定和传播在反恐的同时尊重人权的最佳做法，特别报告员的工作对其他现有程序和实体正在进行的努力构成了重要的补充。在

2005 年确立任务规定之后，特别报告员对许多重要领域提供了专题分析及建议，如国内法对恐怖主义罪行的定义；反恐时的特征做法；反恐措施对当前难民法构成的挑战；改进个人和实体在恐怖主义名册列名和除名的国际和国内程序；经济、社会和文化权利在反恐方面的作用；以及如何在反恐的同时捍卫公平审判的权利。

86. 反恐执行工作队实体还通过与在反恐的同时保护人权问题工作组的合作，包括通过制定和实施符合人权标准的立法和政策，支持会员国努力确保在反恐的背景下促进和保护人权。工作组正在搜集有关对会员国现有援助的资料，确保在反恐的背景下促进和保护人权；工作组也在为协助会员国在反恐的同时保护人权制作实用的工具；并为会员国、民间社会和人权团体之间就人权优先事项和良好做法开展信息交流提供便利。

六. 关于前进道路的建议

87. 2007 年以来，已向会员国做了 4 次关于反恐执行工作队在《全球反恐战略》方面工作的通报：第一次是 2007 年 2 月在纽约与《反恐在线手册》的发布同时进行；第二次是 2007 年 5 月在维也纳推动反恐战略执行工作的讨论会期间进行；第三次是 2007 年 12 月在纽约关于反恐战略执行工作的非正式会议上进行；第四次于 2008 年 5 月也是在纽约进行。

88. 会员国对增强制度化表示兴趣，以此能够为工作队的活动提供指导，并在工作队与会员国之间建立更密切的沟通渠道。如果会员国在 9 月的审查期间就此达成协议，联合国系统将乐见其成。

89. 关于会员国到底如何将其同工作队的接触制度化，须由会员国决定；不过，秘书长能够根据他对联合国系统在这方面的交付能力的了解提出建议。此举与两个方面有关。首先，制度化的范围应与大会提供的人力和财政资源相吻合。其次，如果工作队需要充分维持其重要的协调和连贯的职能，并且其组成单位需要完成各自现有任务，则制度化的过程不应成为工作队工作的主要部分。

90. 这些需要能够通过一些机制来满足。最直接的机制或许会员国正在讨论：工作队定期向大会通报的制度化，通报时将排定议程，提供资料并收集会员国对工作队及其各工作组的指导。

91. 为了在现有资源内开展活动，秘书长依靠自愿捐款和临时工作人员的支助。在大会第 58/270 号决议第 14 段核可进行员额调动的试验并在大会第 60/246 号决议第 7 段将这种试验延长至 2006-2007 两年期的背景下，由于很难确定某一方案内的哪些人力资源已不再需要用来执行其核定从事的活动，或用来执行同一方案内授权执行的其他优先活动，故无法实现员额调动的试验的制度化。目前的安排无法持续，特别是因为必须向反恐执行工作队提供必要的管理支助，而且会员

国对频繁的资料交换和互动的要求日益增多。秘书长牢记大会第 60/288 号决议通过时记录在案的所涉经费问题的说明，将继续在现有资源内解决所需人员编制问题。

92. 在工作队过去一年所记录的要求中，关于联合国系统与全球、区域和次区域组织及民间社会就反恐战略的执行进行接触的要求有所增加。全球、区域和次区域组织及民间社会提供了联合国系统未加以最充分利用的资源。会员国应通过这些机构的理事机构鼓励反恐怖主义方面的跨区域援助与合作，以便在该领域已经制定程序和开发专长的全球、区域和次区域机构能够向那些仍然在发展相关能力的机构提供援助。联合国系统可通过该工作队提供一个与全球、区域和次区域机构及民间社会之间有关反恐战略的战略接触面，但工作队必须得到完成这项工作所需的人员配置和资源。

七. 结论

93. 本报告说明了联合国系统为执行《全球反恐战略》所采取的重要步骤。然而，我们决不能让初步的成功蒙住我们的眼睛而不顾现实：我们仍需加大力度，说服人们不要诉诸恐怖主义，排除恐怖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并捍卫人权。我们只有共同做出持续的、一致的和协调的努力，才能为全面执行《联合国反恐战略》和实现更加和平的世界的难得机会奠定基础。

附件

反恐执行工作队包括下列部门的代表：

反恐怖主义委员会执行局
维持和平行动部
政治事务部
新闻部
安全和安保部
安全理事会第 1540（2004）号决议所设委员会专家/工作人员
国际原子能机构
国际民用航空组织
国际海事组织
国际货币基金组织
国际刑事警察组织
安全理事会第 1267（1999）号决议所设委员会监察组
裁军事务厅
联合国人权事务高级专员办事处
法律事务厅
禁止化学武器组织
在打击恐怖主义的同时促进和保护人权问题特别报告员
联合国开发计划署
联合国教育、科学及文化组织
联合国区域间犯罪和司法研究所
联合国毒品和犯罪问题办事处
世界海关组织
世界银行
世界卫生组织

反恐执行工作队各工作组包括如下部门的代表：

预防和解决冲突工作组

政治事务部（牵头）
维持和平行动部
秘书长办公厅
联合国人权事务高级专员办事处
法律事务厅
联合国开发计划署
联合国教育、科学及文化组织
联合国毒品和犯罪问题办事处

消除导致恐怖主义的激进行为和极端主义工作组

秘书长办公厅（牵头）
安全理事会第 1267（1999）号决议所设委员会监察组（牵头）
联合国区域间犯罪和司法研究所（牵头）
反恐怖主义委员会执行局
政治事务部
新闻部
国际刑事警察组织
联合国开发计划署
联合国教育、科学及文化组织
其他伙伴：经济和社会事务部

支持和强调恐怖主义受害者工作组

秘书长办公厅（牵头）
新闻部
国际民用航空组织
联合国人权事务高级专员办事处

在打击恐怖主义的同时促进和保护人权问题特别报告员

其他伙伴：联合国人道主义事务协调厅

防止和应对大规模毁灭性武器攻击工作组

国际原子能机构（牵头）

裁军事务厅（牵头）

禁止化学武器组织（牵头）

联合国区域间犯罪和司法研究所（牵头）

世界卫生组织（牵头）

安全理事会第 1540（2004）号决议所设委员会专家/工作人员

国际刑事警察组织

联合国开发计划署

其他伙伴：联合国人道主义事务协调厅

应对资助恐怖主义行为工作组

国际货币基金组织（牵头）

联合国毒品和犯罪问题办事处（牵头）

世界银行（牵头）

反恐怖主义委员会执行局

国际刑事警察组织

安全理事会第 1267（1999）号决议所设委员会监察组

制止利用因特网进行恐怖主义活动工作组

秘书长办公厅（牵头）

安全理事会第 1267（1999）号决议所设委员会监察组（牵头）

新闻部

维持和平行动部

安全和安保部

国际刑事警察组织

联合国人权事务高级专员办事处

在打击恐怖主义的同时促进和保护人权问题特别报告员

联合国教育、科学及文化组织

联合国区域间犯罪和司法研究所

联合国毒品和犯罪问题办事处

其他伙伴：经济和社会事务部、因特网治理论坛秘书处、国际电信联盟

促进全面执行联合国全球反恐战略工作组

秘书长办公厅（牵头）

联合国毒品和犯罪问题办事处（牵头）

反恐怖主义委员会执行局（牵头）

反恐执行工作队成员实体

加强保护易受害目标工作组

安全和安保部（牵头）

国际刑事警察组织（牵头）

联合国区域间犯罪和司法研究所（牵头）

政治事务部

维持和平行动部

国际民用航空组织

国际海事组织

联合国开发计划署

其他伙伴：联合国人道主义事务协调厅

在反恐的同时保护人权问题工作组

联合国人权事务高级专员办事处（牵头）

反恐怖主义委员会执行局

国际海事组织

法律事务厅

在打击恐怖主义的同时促进和保护人权问题特别报告员

联合国区域间犯罪和司法研究所

联合国毒品和犯罪问题办事处

世界银行

其他伙伴：红十字国际委员会、联合国人道主义事务协调厅
