



第七十届会议

议程项目 16 和 117

和平文化

联合国全球反恐战略

## 防止暴力极端主义行动计划

### 秘书长的报告

#### 一. 导言

1. 暴力极端主义全然无视联合国的宗旨和原则。它破坏和平与安全，侵犯人权和危害可持续发展。没有国家或地区能够不受它的影响。

2. 本防止暴力极端主义行动计划从暴力极端主义助长恐怖主义的角度来加以论述和处理。暴力极端主义是一个有不同表现形式的现象，并没有一个明确的定义。它不是新出现的，也不局限于某一区域、国家或信仰。但是，伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)、基地组织和博科哈拉姆等恐怖主义团体最近几年在我们的眼中成了暴力极端主义的代表，主导了关于如何处理这一威胁的讨论。这些团体宣扬宗教、文化和社会不容忍，在世界许多地方产生重大影响。它们占据地盘，利用社交媒体在全球实时传播它们的思想和行为，试图挑战我们共有的和平、公正和人类尊严的价值观。暴力极端主义的蔓延进一步加剧了在不同区域发生的原本十分严重的人道主义危机。数百万人逃离恐怖主义分子和暴力极端主义团体控制的地区。离开和进入冲突区的人——寻求安全的人和被冲突吸引的外国恐怖主义参战人员——在增加，进一步破坏有关区域的稳定。虽然本行动计划是在这种情况下制定的，但它旨在论述和处理暴力极端主义的问题，无论其表现形式为何，在何处发生。

3. 虽然没有任何可为暴力极端主义辩解的理由，但我们也必须承认，它不是凭空产生的。在人权受到侵犯、缺少善治和希望破灭时，抱怨不平、论述实际或想



象中的不公平、许诺增强权能和实行重大改革就会变得很有吸引力。暴力极端主义从 100 多个会员国中招募了 30 000 多名外国恐怖主义参战人员前往阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克以及阿富汗、利比亚和也门。他们当中有些人肯定会被他们看到的景象吓到，希望忘掉这一切，但还有其他一些人已经回到自己的国家——肯定还会有更多的人回国——，在自己的社区中传播仇恨、不容忍和暴力。

4. 在过去二十年中，国际社会试图通过为消除基地组织及其相关团体的威胁采取的保障安全的反恐措施，来处理暴力极端主义问题。但是，由于出现了新一代暴力极端主义团体，国际社会日益认识到光靠这些反恐措施来阻止暴力极端主义的蔓延是不够的。暴力极端主义有更多的表现形式，如果把它与恐怖主义合并等同起来，可能会成为大范围采用反恐措施，包括对并不是恐怖主义的行为采用反恐措施的理由。

5. 安全理事会在第 2178(2014)号决议中把暴力极端主义与恐怖主义联系起来，特别指出有关措施必须符合国际准则，确认需要防止“可能助长恐怖主义的暴力极端主义”，需要集体做出努力，“包括防止激进化、招募和动员个人加入恐怖团体和成为外国恐怖主义战斗人员”。安理会在决议中“促请会员国加强努力，打击这种暴力极端主义”确认“会员国为防止和打击恐怖主义进行的国际合作和采取的任何措施必须充分符合《联合国宪章》”。界定“恐怖主义”和“暴力极端主义”是会员国的特权，必须符合国际法、特别是国际人权法为其规定的义务。大会在反恐问题上采用务实做法，以协商一致的方式通过了《联合国全球反恐战略》，本行动计划也采用务实做法来防止暴力极端主义，不论及定义问题。

6. 需要采用一个更加全面的方法，不仅要有现行的保障安全的基本反恐措施，而且要有预防措施，有步骤地直接消除促成暴力极端主义的因素，因为它们出现新的危害更大的团体的原因。会员国在《联合国宪章》中决心“采取有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁”。我已经把加强联合国预防议程、特别是预防武装冲突、暴行、灾害和危害妇女和儿童的暴力行为、与冲突相关的性暴力作为一个优先事项，果断采取举措，实行人权先行。和平行动问题高级别独立小组 2015 年报告(见 A/70/95-S/2015/446)、联合国建设和平架构审查咨询专家组的报告(见 A/69/968-S/2015/490)、2030 年可持续发展议程<sup>1</sup> 和妇女、和平与安全议程都强调要集体作出承诺，让预防工作发挥作用。由于暴力极端主义的蔓延，我们更加需要开展预防工作。

7. 大会在第 60/288 号决议中一致通过的《联合国全球反恐战略》明确阐述了预防问题，期望在《战略》的四个支柱领域中统筹开展执行工作：“(a) 消除有利于恐怖主义的条件；(b) 防止和打击恐怖主义；(c) 建设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；(d) 在反恐的同时尊重所有人的

<sup>1</sup> 大会第 70/1 号决议。

权和实行法治”。在过去十年中，人们重点关注支柱二措施的执行工作，常常忽略了支柱一和四措施的执行。2016年是颁发《战略》十周年，我提出了本行动计划，把重点放在预防暴力极端主义措施上，包括重启《战略》支柱一和支柱四涵盖的措施，根据过去十年的经验教训和今后的挑战，更全面地执行《战略》。大会在最近一次审查《战略》的过程中敦促会员国“团结起来，共同反对一切形式和表现的暴力极端主义”。我们在这样做时必须要有原则，有战略，认真调整我们的对策。我们必须调整我们的轻重缓急，力求做到更加公正，重新订立治理者和被治理者之间的社会契约。我们需要注意为什么会有人被暴力极端主义团体吸引的问题。我深信，在充分尊重人权和让所有人享有经济机会的基础上建立开放、公平、包容和多元的社会，是取代暴力极端主义的最实际和最有用的办法，是消除它的吸引力的最可行战略。

8. 虽然我们对促成暴力极端主义的因素有了进一步了解，能够调整和改进我们的行动，但是我们必须加快我们的学习过程，跟上这一威胁变化的速度。虽然我们大家拥有工具来消除促成暴力极端主义的各种抱怨和不平，但我们必须有效地利用和动用这些工具。联合国各实体，包括反恐主义执行工作队和联合国反恐中心、反恐主义委员会执行局、联合国开发计划署、联合国人权事务高级专员办事处、联合国教育、科学及文化组织、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国不同文明联盟、秘书处维持和平行动部、建设和平支助办公室和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、我的青年问题特使以及联合国系统的其他许多成员机构，一直在处理与防止暴力极端主义有关的问题。我们需要吸取经验，改进我们的行动，提高行动效力。

9. 如果我们不能让青年人和其他感到自己的权利被剥夺的人发挥他们的理想、创造力和活力，我们就不会取得成功。在越来越多的国家中，青年人目前占人口的大多数，必须把他们视为资产，必须让他们能够对自己的社区和国家的政治和经济发展做出积极的贡献。他们是一个尚未得到利用的资源。我们必须让他们对自己的未来充满希望，同时提供实现其愿望和潜能的真实机会。

10. 我在制定本行动计划时仔细听取了会员国和区域组织的意见。我们还征求了内部和外部专家、学者和从事这方面工作的人的意见。我欢迎强调有必要发挥创造力采取新行动处理暴力极端主义问题的多边倡议。

11. 联合国的创始者相信我们的共同原则、宗旨和价值观的力量。会员国有义务在信守我们的共同承诺的同时，采取行动应对新的现实。如果我们认为可以放弃这些共同承诺，那就是在帮助那些违背这些承诺的人实现他们的目标。我打算用这一行动计划来推动关于我们怎样才能最佳地利用我们的相对优势来有效防止暴力极端主义的全球辩论。

## 二. 暴力极端主义的影响

12. 暴力极端主义破坏我们维护和平安全、促进可持续发展、保护人权、促进法治和开展人道主义行动的集体努力。

### A. 和平与安全

13. 暴力极端主义团体在很大程度上助长在世界许多地方反复出现的不安全和武装冲突。基地组织及其相关团体开展恶意宣传，发动造成重大伤亡的袭击，试图以此来迫使各国政府改变它们的政策。新近出现的暴力极端主义团体和恐怖主义团体，特别是伊黎伊斯兰国，更为棘手：它们的成员利用阿拉伯叙利亚共和国目前的武装冲突和伊拉克和利比亚的不稳定，占领了大片领土，按自己的规则进行统治。他们机动性很强，装备精良，熟悉通讯技术，组织严密。历史表明，“代理人”战争往往会进一步加剧不安全与冲突。区域和国际行动者尤其有责任帮助冲突国家重新实现和平。因此，我欢迎叙利亚国际支持小组最近与安全理事会合作采取举措，推动阿拉伯叙利亚共和国危机的全面解决。

14. 为了取代现有的国家，消除现有的国界线，伊黎伊斯兰国和博科哈拉姆正在摧毁国家权力，不仅破坏最直接相关的国家的稳定，而且破坏周围地区的稳定。在马里，恐怖分子几乎破坏了国家的基本结构，影响到国家和整个区域的稳定。伊斯兰马格里布基地组织和其他团体继续在马里北部开展活动，并对邻近国家产生影响。它们威胁联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的派驻人员和活动。如我最近一份报告(S/2015/366)所述，恐怖团体还通过跨国有组织犯罪获益。一些暴力极端主义团体为获得更多的资金，同跨国有组织犯罪建立联系。它们通过贩卖人口和奴隶，贩卖文物和非法出售石油获取大笔收入。其中有许多团体还进行绑架以获取赎金。

15. 在应对这一威胁时，我们必须认识到，暴力极端主义想让各国做出过度的反应，然后利用考虑欠妥的政府行动来达到自己的宣传目的。挪威的大规模杀人犯安德斯·布雷维克 2011 年杀害 77 人就是要通过分化当地社区和引发过度反应，来动摇挪威社会的容忍性。国际法、包括各项人权文书为会员国规定的义务是应对这类袭击的一个合理框架。

### B. 可持续发展

16. 千年发展目标在过去 15 年中在发展议程中占据了主导地位，那些试图处理普遍存在的暴力问题的国家在实现千年发展目标方面没有取得什么进展。暴力极端主义使人们愈加感到不安全，并可一再引发动乱，破坏经济的持久增长。会员国在制定用于指导我们今后 15 年工作的可持续发展目标时告诫说，暴力极端主义有可能使最近数十年取得的大部分发展进展功亏一篑。暴力极端主义利用不平等、贫困和治理不善等发展难题，进一步加重这些难题引发的问题，形成一个尤其影响到边缘群体的每况愈下的恶性循环。此外，由于教育尤其对恐怖分子传播

其思想构成威胁，恐怖分子袭击那些想通过接受现代教育为自己和家人谋求更好的生活和创建更好的社会的青年，尤其是女孩。博科哈拉姆 2014 年 4 月在尼日利亚 Chibok 镇绑架女孩、青年党 2015 年 4 月在肯尼亚加里萨杀害学生、巴基斯坦塔利班运动 2014 年 12 月在巴基斯坦白沙瓦杀害陆军公立学校的学生等事件，不过是暴力极端主义威胁的几个最极端的例子。

17. 暴力极端主义还阻碍正在帮助会员国消除贫困、减少社会不公平和社会排斥的发展行动者、包括联合国各发展机构和联合国国家工作队的日常工作。联合国在外地的人员和维和人员因此成为袭击对象。

### C. 人权和法治

18. 暴力极端主义对人们享有各项人权，包括享有生命、人身自由和人身安全权利和享有表达、结社、思想、宗教信仰和宗教自由，直接构成威胁。

19. 有可靠信息表明，伊黎伊斯兰国等恐怖主义和暴力极端主义团体及其相关团体有严重违反国际法的行为，包括灭绝种族、危害人类罪和战争罪。这些团体还侵犯妇女和女孩的权利，包括让她们当性奴隶、强迫结婚和剥夺她们受教育和参与公共生活的权利。在目前有伊黎伊斯兰国和其他恐怖主义和暴力极端主义团体活动的地方，宗教社区、妇女、儿童、政治活动家、记者、捍卫人权者和女同性恋、男同性恋、双性恋、变性者和双性人似乎尤其遭到系统的袭击、绑架、流离失所和杀害。酷刑、性暴力和性别暴力据说也很普遍。具有重大历史、宗教和文化意义的物品和场所不享受国际人道主义法为文化遗产提供的保护，遭到蓄意破坏。

20. 由于冲突地区无人追究责任，这些残暴罪行有所增加。有罪不罚和司法不公造成一种不安全和无助的局面，破坏调解和解决冲突工作，包括政治过渡。我们需要结束违法犯罪者、包括犯有国际法所述罪行的人均未被追究责任的局面。与此同时，我们必须提高警惕，确保会员国消除暴力极端主义的努力尊重法治，符合国际法为其规定的义务和酌情遵守国际人道主义法。即便在发生危及国家安危的公共险情时，有些权利也是不可克减的。

### D. 人道主义行动

21. 到 2014 年底时，世界上被迫流离失所者达到了历史最高人数，暴力极端主义是一个重要促成因素。不仅流离失所者的人数、而且人数增加的速度令人担忧，因为人数仅在三年的时间内就从 4 250 万人增加到 5 950 万人，增加了 40%。境内流离失所者和难民，特别是儿童，被包括暴力极端主义团体在内的团体强迫招募的风险在增加。

22. 暴力极端主义团体通过限制人道主义行动者出入它们控制的地区或扣押救济物资，积极阻挠为需要援助的民众提供国际人道主义援助、包括粮食和重要医疗援助的工作。暴力极端主义分子在武装冲突中经常无视国际人道主义法为冲突

区中的人道主义行动者提供的传统保护。许多人道主义工作人员因此成为袭击的目标：2014 年有 329 名援助人员被杀、受伤或被绑架。虽然除了暴力极端主义团体外，其他一些人也有这些令人憎恶的行为，但暴力极端主义团的影响力不断增加，是人道主义组织的工作环境日益恶化的一个重要因素。

### 三. 暴力极端主义的背景和促成因素

23. 在过去十五年中，对暴力极端主义的促成因素进行了研究。但是，没有权威的数据来表明个人是如何走向激进化的。虽然可以辨认出一些趋势和动向，但研究人员意见一致的领域不多。主要是根据访谈进行的定性研究表明，有两大类促成因素：“推出因素”，即有利于暴力极端主义的条件和出现暴力极端主义的体制原因；和“拉入因素”，即个人的动机和过程，因为它们把思想和抱怨变成暴力极端主义行动的过程中起重要作用。需要对这一不断变化的现象进行更多的定性和定量研究。

#### A. 有利于暴力极端主义的条件和暴力极端主义的体制原因

24. 现有的定性证据表明，有某些反复出现的促成因素，不同的国家和地区都有这些因素，它们有时单独出现，有时与其他因素同时出现，导致激进化和暴力极端主义。

##### 缺少社会经济机遇

25. 未能实现持久的经济高增长，未能为青年人提供体面的工作，未能减少贫困和失业，未能增强平等，未能反对腐败和根据人权义务理顺不同社区之间的关系的国家比较容易出现暴力极端主义，与暴力极端主义有关的事件也发生得比较多。公民可以认为发展成果不足表明政府缺少合法性，政府机构在出现暴力极端主义时采取对策的效力因此减弱。缺少其他的就业机会可以使暴力极端主义组织成为一个有吸引力的收入来源。

##### 边缘化和歧视

26. 没有一个国家是单一性的。多元化本身并不会导致暴力极端主义或增加出现暴力极端主义的机率。但是，当一个国家出现资源短缺等不安定因素，当一个群体在政治和经济领域中牺牲其他群体的利益独断采取行动，社区间关系紧张、两性不平等、边缘化、疏远和歧视就会增加，具体表现是获取公共服务和就业机会受限制，区域发展受阻，宗教自由受限制。这种情况又使那些感到自己的权利被剥夺的人为了推进自己的目标而接受暴力极端主义。

##### 治理不力、侵犯人权和破坏法治

27. 暴力极端主义往往在治理不力、缺乏民主、腐败盛行和国家或国家代理人的非法行为得不到惩处的情况下发展壮大。在治理不力的同时采用侵犯人权和破坏

法治的压制政策和做法往往会增加暴力极端主义的吸引力。以维护国家安全为名侵犯人权起帮助暴力极端主义的作用，因为它使个人边缘化，疏远主要群体，促使社区支持、同情和参加暴力极端主义行动。暴力极端主义还积极利用国家的镇压和其他不平之事来反对国家。因此，政府采用侵犯人权和破坏法治的压制性鲁莽安全对策，例如对某些群体进行定性，采用入侵监测技术和延长已宣布的紧急状态期限，往往会促成更多的暴力极端主义分子。国际伙伴参与国家采取的这些行动会进一步削弱公众对广大国际体系合法性的信任。

28. 未根据国际义务做出足够的努力来实现经济、社会和文化权利，加之对不同族裔、国籍、性别、种族、宗教、语言和其他群体进行歧视以及民主空间缺失或受到限制，可以让暴力极端主义分子有机可乘。国家机构不充分履行国际义务来维护这些权利可能助长民怨，不仅损害自己的效力，而且破坏社会准则和社会和睦。

29. 此外，需要更多地注意为那些被判犯有恐怖主义罪行的人以及回国的外国恐怖主义战斗人员制定符合性别平等和人权标准的重返社会战略和计划。

#### 未获解决的长期冲突

30. 未获解决的长期冲突往往是暴力极端主义的滋生场所，这不仅是因为冲突本身造成苦难和阻碍治理，而且是因为冲突让暴力极端主义团体利用长期积存的怨恨来获取支持，夺取领土与资源，控制人口。必须迅速采取措施来解决长期冲突。这些冲突得到解决将会削弱暴力极端主义团体欺骗性宣传的作用。如果无法预防暴力极端主义，那么实现持久和平和消除暴力极端主义的最佳战略是寻求包容各方的政治解决和进行问责。

#### 在监狱中走向激进化

31. 研究表明，羁押设施中的恶劣待遇可起到举足轻重的作用，让许多人应招参加暴力极端主义团体和恐怖组织。已发现有若干因素促使囚犯为寻求保护而参加团伙，其中包括监狱的条件不人道，囚犯遭受不人道的待遇，工作人员和狱警腐败，帮派活动，吸毒，缺乏安全和适当的设施，以及人满为患。需要提供保障，防止暴力极端主义思想在其他囚犯中蔓延，同时为被剥夺自由的人提供国际法规定的保护，包括遵守关于单独监禁的国际标准和规则。

### B. 激进化的过程

32. 虽然所有人都会置身有利于暴力极端主义的条件，但只有很少的人真正走向激进化和信奉暴力。人的各种复杂动机和人的能动性在利用这些条件和把思想和怨恨变成暴力行动的过程中起关键作用。

#### 人的背景和动机

33. 个人如有不好的经历，而这一经历与暴力极端主义思想的宣传产生共鸣，就会增加他接受暴力极端主义的可能性。每个人的促成因素不一样，有些因素很强

烈，有些则很平常：研究人员提到经历各种不同的事件，例如身受酷刑或目睹酷刑，亲戚或朋友死在安全部队或其他国家的手中，审判不公，损失财产，父母受辱，甚至包括个人贷款被拒。

34. 尽管一些受过高等教育的人在暴力极端主义组织中发挥重要的作用，但许多成员的教育程度很低，经常中学都没有毕业。有很大一部分人只能基本识字，几乎没有宗教知识或受过宗教教育，因此很容易接受灌输。在参加暴力极端主义团体前，他们很可能已有劣迹和参加过非法活动。参加团体也让他们有从属感，或者从疏远、孤立或道德缺失中解脱出来。

### 集体怨恨和受害

35. 统治、压迫、征服或外国干预遗留下来的历史问题或造成的集体民怨可以让人们相信遭受受害的宣传。这些宣传可以在感情上引起单纯和强烈反应，并可能被暴力极端主义分子利用：人们会想起过去或现在的、实际或想象中的压迫，增强向压迫者复仇的强烈愿望。

### 歪曲和滥用信仰、政治思想体系和族裔与文化差异

36. 暴力极端主义团体随意歪曲和利用宗教信仰、族裔差异和政治思想体系，以便为它们的行动提供正当理由，对领土提出主张，招募追随者。它们通过歪曲和滥用宗教来分化国家、文化和人民，破坏我们的人性。宗教和社区领导人可发挥重要的作用，为易受影响的信徒提供辅导，让他们拒绝暴力思想，并为教派内和教派间对话提供机会，促进不同社区间的容忍、理解与和解。领导人、政府、国际社会和媒体必须开展合作，防止国家、宗教、民族和人民内部和相互之间的对抗和两极化。在阿富汗、伊拉克、利比亚、阿拉伯叙利亚共和国、也门和其他国家中，冲突、恐怖主义和暴力极端主义相互联系在一起，挑衅和反挑衅往复不断，形成恶性循环，常常加强这种联系，我们必须携手开展工作，制止这种恶性循环。

### 领导人和社会网络

37. 虽然背景因素、个人经历和集体怨恨都可以促成暴力极端主义的产生，但还必须有一个为这些因素提供某种组织形式和方向的社会背景。这通常是通过一个有魅力的领导人或政治新人和通过非正式的家庭和社会网络来实现的。除非已经认识暴力极端主义组织的成员，否则是很难加入有关组织的，这是因为他们的活动常常不让外人参加，是秘密进行的。但是，网上工具近年来已成为参加团体的另外一个更便于使用的途径。

## 四. 行动议程：关于防止暴力极端主义的建议

38. 我一直呼吁均衡执行《联合国全球反恐战略》。虽然我们需要继续重点努力打击暴力极端主义，但我们必须扩大我们的应对措施，更早介入，消除促成暴力

极端主义的因素。我们需要用预防措施来配合打击暴力极端主义的工作。把预防工作作为我们的统筹办法的一部分有助于我们消除许多促使个人参加暴力极端主义团体的基本条件。同一般预防工作一样，可能无法马上看到结果，我们需要耐心地长期参与。

39. 因此，我提出以下建议，供会员国考虑；我认为这些建议将防止和减少暴力极端主义的空间，同时通过现有的反恐措施应对眼下的和平与安全挑战。我的建议提出了可在国际、国家和区域各级采取哪些行动来推动《联合国全球反恐战略》的全面均衡执行。

## A. 确立政策框架

### 防止暴力极端主义的全球框架

40. 防止暴力极端主义是一个根据《联合国宪章》、《世界人权宣言》<sup>2</sup> 和其他国际人权文书的原则和价值观做出的承诺和履行的义务。为防止暴力极端主义采用的所有立法、政策、战略和做法要做到有效并符合国际法为会员国规定的义务，就必须坚决尊重人权和法治。

41. 大会和安全理事会都确认，暴力极端主义已形成威胁，具有一定的复杂性，需要除了执法、军事或安全措施外，另外采取协调行动，解决发展、善治、人权和人道主义问题。加强法治、废除歧视性立法和在实践中和法律上执行消除歧视、边缘化和排斥的政策和立法，必须是消除暴力极端主义威胁的对策必不可少的内容。

42. 在过去两年中，大会强调指出了在暴力极端主义问题上联合采取行动的必要性：在《联合国全球反恐战略》第四次审查中，<sup>3</sup> 在大会题为“构建一个反对暴力和暴力极端主义的世界”的第 68/127 号决议中，在大会主席与秘书长和联合国不同文明联盟一起于 2015 年 4 月 21 和 22 日举办的大会关于“促进宽容与和解：促进和平、包容各方的社会和打击暴力极端主义”的高级别专题辩论过程中，以及在大会第七十届会议最近进行的一般性辩论过程中。在安理会第 2178(2014)号决议中，在安理会 2015 年 4 月 23 日举行的关于“青年在反对暴力极端主义和促进和平过程中的作用”高级别公开辩论中和在安理会主席 2015 年 5 月 29 日的声明(S/PRST/2015/11)中，安全理事会强调需要采取措施打击暴力极端主义和阻止外国恐怖主义战斗人员的流动。

43. 虽然我们可以在国际一级订立基准，但地方、国家和区域一级的行动的作用最大。因此，我期望会员国利用我们的共同承诺和政治意愿促成真正的变革，寻找制订公共政策的新方法，以便在自己的国家和地区防止暴力极端主义。《联合国宪章》、《世界人权宣言》和国际法、特别是国际人权法、难民法和有关国际人

<sup>2</sup> 大会第 217 A(III)号决议。

<sup>3</sup> 见大会第 68/276 号决议。

道主义法为会员国规定的义务，是国家和区域行动计划的一个有力依据，《联合国全球反恐战略》和 2013 年 1 月 31 日至 2 月 1 日在波哥大举行的国家和区域反恐战略国际会议提出的反恐战略指导原则也为这些计划提供了指南。制订国家计划和区域战略和修改现有计划和战略的工作应起补充本行动计划的作用，并起相互补充的作用。联合国愿意通过反恐执行工作队的 36 个实体并通过全联合国的方式协助会员国制订这些政策和计划。我还会指示驻地协调员、联合国国家工作队和联合国发展集团区域小组在接获会员国请求时，协助它们制订国家和区域计划。

#### 防止暴力极端主义国家行动计划

44. 每个会员国都应考虑制订防止暴力极端主义的国家行动计划，以确立本国消除促成本地暴力极端主义的因素的重点，并在已有国家反恐战略的情况下起补充作用。根据国家享有自主权的原则和国际法，会员国在制订计划时不妨考虑以下要点：

(a) 国家计划的制订应采用跨学科的方式进行，列入打击和预防暴力极端主义的措施，征求以下各方的意见：执法机构、社会服务机构和教育部、青年部和宗教事务部等不同政府部门，以及非政府行为体，包括青年；家庭；妇女；宗教、文化和教育界领袖；民间社会组织；媒体和私营部门。制订国家计划时首先要分析本地和本国暴力极端主义的促成因素；

(b) 国家计划应加强反对暴力极端主义的社会契约，增进对法律面前人人平等和在所有政府与公民的关系中享受平等保护的原则的尊重，在各级建立有效、负责和透明的机构，并确保决策做到有求必应，包容各方，有参与性和代表性。我鼓励各国议员在必要时根据国家 and 国际义务提供立法依据，以制订防止暴力极端主义国家行动计划；

(c) 国家计划还应根据安全理事会第 2178(2014)号决议的要求，处理外国恐怖主义战斗人员的问题。安理会在该项决议中决定，各国应确保它们的法律体系起诉为恐怖主义目的或相关培训目的进行的旅行；还应处理资助或协助这类活动的问题，并在有可信的情报表明可以有合理的理由认为旅行者出行是为了参加恐怖行动时，防止他在本国入境或过境，包括通过使用国际公认的数据库。在这方面，安全理事会关于反对恐怖主义的 1373(2001)号决议所设委员会在 2015 年 7 月 28 日举行的特别会议上商定的关于制止外国恐怖主义战斗人员流动的指导原则可供参考；

(d) 国家计划应根据安全理事会第 2199 (2015)号决议为会员国规定的义务，防止暴力极端主义团体和恐怖主义团体买卖石油和文物，劫持人质和接受捐款；

(e) 消除许多促成暴力极端主义的因素的一个方式是让国家发展政策与可持续发展目标保持一致，具体而言：在全球消除一切形式的贫困(目标 1)；确保

包容和公平的优质教育，让全民享有终身学习机会(目标 4)；实现性别平等，加强所有妇女和女童的赋权(目标 5)；促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业(目标 8)；减少国家内和国家间的不平等(目标 10)；建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区(目标 11)；创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构(目标 16)；

(f) 国家计划应提供专款，供政府和非政府实体开展执行工作，并酌情促进公共-私营部门的协作；

(g) 必须有有效的监测和评估机制来确保政策产生预期作用。

#### 防止暴力极端主义区域计划

45. 由于暴力极端主义不受国界的限制，国家和国际社会在采取行动时还必须加强区域合作。若干次区域和区域已经通过了综合反恐战略。会员国应在区域或次区域组织和联合国的协助下，一起补充这些战略或通过新的防止暴力极端主义区域或次区域行动计划，以便补充和加强国家计划。为此，会员国应：

(a) 加强次区域和区域组织，包括建立和保留区域协调人联系名单，监测小武器和重武器的流通和促进政府间交流与合作。建立用于交流暴力极端主义活动信息的预警中心可以增加这种交流的可预测性，并可增加效用；

(b) 使次区域和区域组织能够为有关次区域或区域的会员国提供技术援助，以培养防止暴力极端主义的能力，支持开展有效合作，例如关于边界管理的合作。

#### 筹集资源

46. 为了把我们的承诺变成持久的变革，我们需要更高效地使用现有的资金，并根据促成暴力极端主义的政治、社会和经济因素是相辅相成的情况，考虑怎样才能使资源的分配相互配合。此外，在和平与安全领域中，人们日益认识到，许多以往被认为是发展工作一部分的预防措施有助于消除这些促成因素。新近通过的可持续发展目标明确列入了与防止暴力和推进和平包容社会有关的目标和具体目标。

47. 投资预防工作的成本效益远远高于调拨资源减轻后果。为此，我建议考虑：

(a) 调整专用于打击恐怖主义和暴力极端主义的现有资金的重点，以便也用于消除暴力极端主义的促成因素，使现有资源最终更有效地得到使用；

(b) 从各部门寻找其他资金来源，评估各国政府和国际机构怎样才能调整现有的资金，以便更多地编制可用于防止暴力极端主义的方案。

## B. 采取行动

48. 会员国在制订国家行动计划和区域战略时应考虑处理下文提出的要点。

### 对话与预防冲突

49. 我在提交给安全理事会的题为“联合国与预防冲突：集体再承诺”的报告(S/2015/730)中指出，如果有关情况致使冲突的风险增加，那么它常常也会增加暴力极端主义的风险。在已经发生冲突的情况下，我们必须加倍努力，推动交战各方不断对话，因为长期得不到解决的冲突是暴力极端主义的一个主要促成因素。在这种情况下，虽然我们可以使用为预防冲突已经制订的一些工具，但我们通过反恐主义执行工作队和联合国反恐中心另外制订了一些防止暴力极端主义的具体举措，例如工作队防止暴力极端主义工作组、工作队关于有助于恐怖主义蔓延的条件的工作组和一个区域青年参与和培养技能方案。因此，我建议会员国：

(a) 在必须采取军事行动阻止暴力极端主义团体的扩张时，确保这种对策完全符合国际法，特别是《联合国宪章》、国际人权法、国际难民法和国际人道主义法；

(b) 及早同反对方和区域行为体接触，争取达成国际共识，让区域和联合国外交拥有必要的力量来促成解决。推迟接触会减少选择，增加财务和人员成本；

(c) 通过制订重点为暴力极端主义团体的人提供教育机会和经济机遇的方案，鼓励他们脱离暴力极端主义团体。为防止为这些人提供援助可能会令人感到不公，这些方案不应采用用于满足广大平民百姓需求的举措；

(d) 寻找机会采用其他解决争端的机制，例如调解、仲裁和修复式司法，以解决冲突和实现持久和平；

(e) 让宗教领袖参与，为教派内和教派间对话和讨论提供平台，以此促进不同社区间的容忍和了解，通过强调自己教义固有的和平与人道主义价值观，表明他们反对暴力极端主义。宗教领袖自己也有责任寻求这种了解。容忍不是被动的：它要求在相互了解和尊重的基础上主动选择与他人交流，特别是在存在分歧时；

(f) 维护文化遗产和宗教多元性，挫败暴力极端主义分子毁坏那些象征多元性和容忍的手稿、物体和场所；

(g) 与各方人士一起开展区域和国家防止暴力极端主义的对话，包括让青年参与，推动性别平等，包容边缘群体，发挥城镇政府的作用，通过社交媒体和其他虚拟化平台积极同外界交流。

### 加强善治、人权和法治

50. 如果各国政府采纳国际人权准则和标准，促进善治，维护法制，消除腐败，它们就会为民间社会创造一个有利的环境，减少暴力极端主义的吸引力。必须采

用全面尊重人权的政策和举措，接纳易受暴力极端主义影响的个人和社区。我们需要找到加强政府机构与社区间的信任的办法，防止实际或认为存在的边缘化和排斥。因此，我建议会员国：

(a) 审查本国所有防止和打击暴力极端主义的立法、政策、战略和方法，以查明它们是否全面尊重人权和法治，是否建立国家机制来保证它们得到遵守。可能需要采取措施来加强法治，废除歧视性立法和执行消除歧视与排斥的政策和法律；

(b) 根据 2030 年可持续发展议程，让所有人都能诉诸司法，在各级强化公正、有效、负责和包容的机构；

(c) 促进以非歧视的方式提供基本服务，对提供的服务负责，将国家服务延伸到边远地区，创造一个鼓励创业和社会变得更加和平、公平和包容的环境；

(d) 提高安全部队、执法机构和司法机构的职业水准，依照国际人权法和法治对这些机构进行有效监督和问责。可能需要对安全部队、执法人员和其他所有参与司法工作的人专门进行人权培训，包括禁止煽动仇恨和在更广泛的打击暴力极端主义的措施中尊重人权；

(e) 在保障法定诉讼程序的情况下提起刑事诉讼，追究严重违反国际人权法和国际人道主义法、包括构成战争罪和危害人类罪等国际法所述罪行的行为的责任。问责机制应拥有相关的性别平等专业知识来执行其任务。如果国家司法程序无法或不愿意处理这些罪行，国际社会应支持追究责任工作，包括由安全理事会酌情将有关情况移交国际刑事法院或特设法庭审理；

(f) 改革国家法律框架和监狱制度，保障囚犯、人员和设施的安全，根据人权和法治制定程序，防止在监狱中走向激进化；

(g) 对参与暴力极端主义的人采用脱离接触、恢复正常生活和心理咨询方案，方案要顾及性别平等问题，并有帮助儿童重新融入社会的方案。这些方案必须全面遵守国际人权准则和标准，包括行动自由、表达自由和隐私等权利、性别平等和非歧视原则；

(h) 促进享有经济、社会和文化权利，包括采取有助于消除有利于暴力极端主义的条件的人权举措。当一个群体，无论它在人口中占多大比重，在政治和经济领域中牺牲其他群体的利益采取独断行动时，这些方案尤其有帮助；

(i) 执行安全理事会第 1624(2005)号决议，推动对煽动和暴力极端主义采用统筹处理办法，推进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，附录)，并让国家人权机构、民间社会、政党和媒体的所有相关各方参与；

(j) 按安全理事会第 1624(2005)号决议所述，防止恐怖分子及其支持者破坏教育、文化和宗教机构的工作；采取适当措施反对基于宗教或信仰的一切形式不容忍和歧视，特别是在正规和非正规教育机构的课程、教科书和教学方式中；

(k) 对表达自由实行的限制要明确严格界定，符合合法、相称和必要这三个条件。

### 社区参与

51. 暴力极端主义分子需要获得大量同情者的支持才能生存下去。如果不让他们获得这种支持，就能大大削弱他们造成破坏和逃避惩罚的能力。虽然与长期不信任政府的社区建立联系有难度，但有一些有成效的社区参与战略。因此，我建议会员国：

(a) 与包括民间社会和地方社区在内的各方联合制定参与性战略，防止出现暴力极端主义，不让暴力极端主义威胁社区和从社区招募人员，通过提供适当的对话平台和及早发现怨愤，协助在社区一级采取建立信任措施；

(b) 采用社区警务模式和方案，在完全尊重人权的基础上与社区携手解决本地问题，防止社区成员受到威胁。这将提高社区的认识和警惕，增加警察对社区的了解，提高警察预先采取行动和及早发现怨恨和重大问题的能力；

(c) 以一名辅导人对一名被辅导人的方式，制定地方和家庭辅导方案，重点为易受暴力极端主义影响的人或因涉及暴力极端主义的刑事罪行被定罪或起诉的人提供辅导；

(d) 在社区提供医疗、心理和法律服务支助，为暴力极端主义的受害者，包括性犯罪和性别犯罪的受害者，提供住处；

(e) 鼓励公民协会和专业人员协会、工会和商会通过自己的网络接触边缘群体，以便通过开展包容性对话和协商共事，共同应对挑战；

(f) 协助为民间社会、青年、妇女组织和宗教领袖建立区域和全球网络，让它们交流好的经验和做法，以便改进自己社区的工作，促进不同文化和信仰间的对话；

(g) 与民间社会和社区一起，推动对暴力极端主义的促成因素、包括持续侵犯人权行为的讨论。处理现有的侵犯人权行为，以便履行法律义务和维护信誉。

### 增强青年的权能

52. 我们必须特别关注青年。全球有 18 亿名青年，他们是我们防止暴力极端主义的一个重要伙伴。我们必须找到更好的方式，在青年追求和平、多元化和相互尊重时支持他们。现代通信技术的迅速发展也意味着当代青年组建了一个前所未有的全球社区。暴力极端主义分子已经在利用他们相互之间的这种连接；我们需

要夺回这一空间，增强那些向同代人宣讲相互尊重与和平价值观的青年的声音。因此，我建议会员国：

(a) 支持和促进青年参加防止暴力极端主义的活动，按 2015 年《关于青年、和平与安全的安曼宣言》所述，优先在国家、区域和全球各级建立有效的参与机制；提供一个保障人身、社会和心理安全的有利环境，以便于青年参与防止暴力极端主义；

(b) 让青年参加地方和国家一级的决策，包括设立青年委员会和类似的机制，让青年有一个参加主流政治讨论的平台；

(c) 促进决策者和青年相互建立信任，特别是不同代的人开展对话，举办青年-成年人建立信任活动和培训；

(d) 按《青年人参与建设和平问题指导原则》所述，让那些与外界接触不多的青年，例如缺乏自己的代表的群体，参加防止暴力极端主义工作；

(e) 为青年制定国家辅导方案，为他们在自己选定的领域中成长创造空间；提供社区服务机会，让他们成为积极变革的引领人和推动者；

(f) 确保所有用于处理暴力极端主义问题的资金中的一部分是用于满足青年具体需求或增强其权能的项目，鼓励国际金融机构、基金会和其他捐助方为妇女和青年社会企业家提供小额赠款的融资机制，让他们能对加强社区抵御暴力极端主义的能力提出自己的设想。

### **性别平等和增强妇女权能**

53. 增强妇女权能是实现持久和平的重要力量。虽然妇女有时也在暴力极端主义组织中起积极的作用，但性别平等指数较高的社会受暴力极端主义的影响较小并非偶然。因此，我们要知道怎样才能更好地增强妇女在社会中的参与、领导权和权能，包括在政府、安全部门和民间社会机构中。我们必须根据安全理事会第 2242 (2015)号决议，确保保护妇女和增强妇女权能是反恐和反暴力极端主义战略的一个主要考虑因素。还需要确保反恐和反暴力极端主义工作不会对妇女的权利产生不利影响。因此，我建议会员国：

(a) 在所有防止暴力极端主义的工作中考虑到性别平等问题；

(b) 投资开展顾及性别平等因素的研究和数据收集工作，内容为妇女在暴力极端主义中的作用，包括查明促使妇女参加暴力极端主义团体的因素和反恐战略对妇女生活的影响，以便制定有针对性和有实践基础的政策和方案对策；

(c) 国家执法机构和安全机构中有妇女和其他缺少代表的群体，包括让他们加入防止和应对恐怖主义框架；

(d) 培养妇女和妇女民间社会团体的能力，以参加防止和应对暴力极端主义的工作；

(e) 根据我最近提交给安全理事会的关于妇女与和平与安全的报告(S/2015/716)，确保所有用于处理暴力极端主义问题的资金中的一部分是用于满足青年具体需求或增强其权能的项目。

#### **接受教育、培训技能和协助就业**

54. 作为消除贫穷和社会边缘化的一部分，我们需要确保每个孩子都能按教育权所述，接受优质教育，掌握谋生技能。教育应包括促进尊重人权和多元化，培养分析思考能力，了解媒体工具和数码技术，培养有助于和平共处和容忍的行为技能和社会情感技能。刚参加工作的青年需要在获得继续学习机会、获取职业培训资源和培养自己的创业才能方面，得到我们的支持。因此，我建议会员国：

(a) 投资教育，特别是 3 至 8 岁的儿童早期教育，确保所有儿童都能得到顾及不同社会和文化背景的包容的优质教育；

(b) 执行教育计划以培养“全球公民素质”、软技能、分析思考能力和使用数码工具能力，寻找把公民教育列入学校课程、教科书和教学材料的途径。培养教师和教育工作者支持这一议程的能力；

(c) 提供从小学到大学的全面教育，包括提供技术和职业教育，利用网络和手机技术为所有弱势群体，包括流离失所者提供辅导；

(d) 与地方当局协作，在城市和农村创造社会和经济机会；投资提供相关教育机会，让人们掌握必要的技能来满足地方劳工市场的需求；

(e) 为青年提供其他就业选择，具体方法是培养创业文化，提供创业教育，帮助寻找就业机会和相匹配的工作，颁布立法以促进发展微型和小型企业，减少获取资金和小额信贷的难度，扩大营销和配送等支助服务的范围，以便充分发挥青年的经济潜力；

(f) 请私营部门和其他民间社会行动者协助冲突后和解与重建工作，特别是创造就业机会，提供便利和提供培训机会。

#### **战略通信、因特网和社交媒体**

55. 暴力极端主义分子在社交媒体中传播的诱骗信息在诱人、特别是青年加入他们的队伍方面取得了很大成功。虽然暴力极端主义分子在使用新老媒体工具方面有一些手段，但我们在反驳他们的信息时，同样也没有为那些丧失希望和被剥夺权利的人提供一个能吸引他们并表明情况会有重大改变的前景。成千上万的青年活动家和艺术家用音乐、艺术、电影、喜剧和幽默来反对暴力极端主义，他们应得到我们的支持。因此，我建议会员国：

(a) 与社会媒体公司和私营部门密切合作，制订和执行符合本地情况、顾及性别平等和符合国际人权标准的国家通信战略，挑战暴力极端主义的有关宣传；

(b) 鼓励对暴力极端主义分子滥用因特网和社会媒体与各种促使个人信奉暴力极端主义的因素之间的关系进行更多的研究；

(c) 开展基层工作来宣传容忍价值、多元化和理解；

(d) 确保国家法律框架保护言论和表达自由、多元化和媒体多样化；

(e) 增强受害者的权能，让他们把损失和痛苦变成防止暴力极端主义的积极力量，为他们提供网上论坛来讲述自己的经历；

(f) 保护记者，因为记者在民主社会中发挥重要作用，迅速彻底调查他们安全受到的威胁，鼓励记者开展合作，自愿制订促进容忍和尊重的媒体培训材料和业界行为守则。

### C. 通过联合国支持会员国、区域机构和社区

56. 会员国负有防止暴力极端主义的首要责任。在它们制订自己的对策时，联合国可以起到一个天然伙伴的作用。联合国可以帮助推动全球对话，促使国家、人民和社区依循国际法、包括人权文书载列的普遍价值观和原则，团结起来。

57. 联合国的特派团、方案和项目同会员国合作，已经在消除各种促成和引发暴力极端主义的因素。暴力极端主义团体意识到这些工具的威力，专门袭击维和人员、促进人权者、教育工作者、民间社会活动家和援助人员，以削弱我们的决心和成果。我们的活动需要加强战略性和协调，在安全、可持续发展、人权和人道主义援助等所有领域中加强统一性。因此，联合国的和平与安全工作和可持续发展政策框架要消除促成暴力极端主义的因素，我们就要进一步促进和保护基本人权和法治，确保人道主义原则得到尊重，人道主义行动者有开展工作的必要空间，我们的人道主义工作要以人为本，帮助有恢复力的社区，不加剧冲突。

58. 我已指示联合国各实体加倍努力，与会员国协调开展活动，以确定方案的轻重缓急，提高敏感性和视情做出调整，更准确地消除暴力极端主义的促成因素，并采取新举措来填补潜在空白。因此，我打算：

(a) 采用一个全联合国的方式，支持国家、区域和国际社会通过联合国行政首长协调理事会以及现有的联合国机构间机构和反恐执行工作队及其实体，防止暴力极端主义。反恐执行工作队及其实体负有协助会员国执行《联合国全球反恐战略》的四个支柱的首要责任。联合国将通过工作队的框架采用全联合国方式，更加密切协调它的行动，帮助采用和交流被证明有效的举措；

(b) 根据联合国维和行动和特别政治任务的任务规定，把防止暴力极端主义列入它们的相关活动，并列入联合国国家工作队的相关活动，以便通过以下各项机制

培养会员国的能力：联合国发展援助框架；青年咨询委员会；警察、司法、惩戒工作全球联合协调人；解除武装、复员和重返社会方案；和安全部门改革方案；

(c) 鼓励联合国的理事会和执行局加强联合国机构、基金和方案的能力，以协助会员国制订执行本国的防止暴力极端主义行动计划；

(d) 提供能力建设方案，以加强国家和区域制订防止暴力极端主义和交流良好做法的机构计划的能力，协助会员国在与以下各方密切协调的情况下通过相关立法和政策：联合国有关国家工作队、秘书长特别代表、已经部署的和平行动和反恐执行工作队的实体，其中包括反对恐怖主义委员会执行局、联合国人权事务高级专员办事处、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公室和联合国反恐中心；

(e) 启用一个联合国全球通信战略，以根据《联合国宪章》、《世界人权宣言》和其他文书载列的和平、公正、容忍和人的尊严等联合国核心价值观，防止暴力极端主义，在世界各地加强这些普遍价值观，并在接获会员国要求时，协助它们调整本国和本地的通信战略；

(f) 通过人权先行举措进一步加强早期有效行动，从政策和行动两个方面防止或处理大规模违反国际人权法或国际人道主义法行为；

(g) 在反恐执行工作队的协助下和联合国反恐中心的支持下，建立一个联合国防止暴力极端主义的常设平台来指导本计划的执行工作。这一平台将在联合国系统内部协调政策，并通过交流经验教训，协助会员国在地方、国家和区域各级制订自己的机构对策。它应促进会员国之间的合作，包括通过南-南合作和三角合作这样做；

(h) 支持各国政府努力制订和执行教育方案，促进公民教育、软技能、分析思考能力、使用数码工具能力和尊重多元性，例如编制和平教育模块，供学龄儿童使用，以弘扬非暴力文化；

(i) 开展一个帮助暴力极端主义受害者的全球宣传运动，扩大支持恐怖主义受害者的网络门户，让受害者有一个讲述自己经历的平台；

(j) 鼓励在会员国和会员国之间举办青年交流计划，可以进一步将其发展成一个全球社区服务计划和全球青年计划，以加强不同文化间的了解，促进学习新技能和支持发展举措；

(k) 请私营部门，包括通信和社会媒体公司，协助防止暴力极端主义的举措，提出帮助国际社会切实阻止暴力极端主义通过因特网蔓延的新设想；

(l) 就设立一个秘书长基金提出建议，以支持防止暴力极端主义的新颖项目，特别是在通信和增强社区权能方面。

## 五. 一致采取行动

59. 暴力极端主义破坏人类共性，并具有全球性质。它是由各种个人、社会和思想因素造成的，在每个人身上的表现都不一样。世界上不同的区域、不同的时代和不同的社会，都受暴力极端主义的影响。本行动计划并不是处理这一挑战的唯一办法——没有一个工具或方法可以永久解决这一问题。事实上，我们需要扩大思路，采取措施防止它的进一步扩散。目前局势最令人不安的是暴力极端主义思潮正在技术革命的帮助下，在世界各地迅速传播。我们必须现在就本着《联合国宪章》的精神采取行动，不让下一代人受其危害。

60. 为了有效地防止暴力极端主义，我们的行动必须跟上情况，也必须同样是灵活和大范围的。我们必须大大改进我们的工具，不断评估我们的对策。行动计划是采用综合方法应对这一迅速发展多层面的挑战的起点。我已经让我的工作人员不断评估联合国的行动计划，不断向我报告我们还可以采取哪些行动。

61. 我深信，统一采取有原则的行动将会击退暴力极端主义的宣传，消除它的吸引力，并最终击败暴力极端主义团体。在一些国家、区域和全球问题上，目前出现了意见的两极分化，而防止暴力极端主义让国际社会真正有机会团结起来，统一行动，采用包容的方法来反对分裂、不容忍和仇恨。

62. 大会是唯一能够代表全世界向所有暴力极端主义分子正在试图扩大不容忍和分裂的地区发出呼唤的机构。因此，我促请所有会员国借此大声疾呼团结起来采取行动。