



## 安全理事会

Distr.: General  
2 November 2010  
Chinese  
Original: English

### 2010年11月2日安全理事会关于反恐怖主义的第1373(2001)号决议所 设委员会主席给安全理事会主席的信

谨以安全理事会关于反恐怖主义的第1373(2001)号决议所设委员会的名义，提交关于反恐怖主义委员会执行局2008至2010年活动和成果的报告以及关于未来活动的建议(见附件)，作为安理会依照安理会第1805(2008)号决议第2段在执行局授权任务结束之前进行全面审议的一项内容。

委员会恳请将本信及报告提交安全理事会成员注意，并作为安理会文件印发。

安全理事会关于反恐怖主义的  
第1373(2001)号决议  
所设委员会

主席

埃尔图鲁尔·阿帕坎(签名)

\* 由于技术原因于2011年1月10日重新印发。



## 附件

**反恐怖主义执行局向反恐怖主义委员会提交的关于执行局 2008 至 2010 年活动和成果的报告以及关于未来活动的建议****一. 引言**

1. 安全理事会在其第 1805(2008)号决议第 2 段中决定反恐怖主义委员会执行局继续作为接受反恐怖主义委员会政策指导的一项特别政治任务开展运作，任期到 2010 年 12 月 31 日为止，还决定至迟于 2009 年 6 月 30 日进行一次临时审查，以及在其授权任务结束前全面审议反恐执行局的工作。安理会于 2009 年 6 月对反恐执行局的工作进行了一次临时审查。

2. 本报告参照 2009 年 6 月临时审查的各项结论，扼要陈述了反恐执行局在其现期任务期限内所获的成果，并提出若干建议，述及反恐执行局今后如何能更有效地协助各国，执行安全理事会第 1373(2001)和第 1624(2005)号决议。本报告也考虑到全球恐怖主义威胁最近的演变，以及国家和国际执行人员对有效的反恐措施普遍增进了了解。反恐执行局希望，该报告将有助于委员会履行下一任务：就是否应在 2010 年 12 月延长反恐执行局的任务期限，以及附加那些条件，向安全理事会提供意见。

**二. 反恐执行局结构改组的执行情况**

3. 反恐怖主义委员会在其 2009 年 6 月临时审查 (S/2009/289)中指出，反恐执行局 2008 年改组计划涉及创设五个技术小组和两个规模较小的单位，贯穿三个地域分组的现有结构作业。这项计划对反恐执行局大有助益，增强其执行核心任务的能力，就如何执行第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议同各会员国联系。这段期间取得、特别重要的两项成果，即：制订《全球执行情况调查》和编制《执行第 1373(2001)号决议的技术准则》，都可归功于建立了更加灵活的新结构。

4. 此一结构继续对反恐执行局和委员会大有助益。这些小组和分组都密切参与工作，编制了《全球执行情况调查》第一次修订本，并在过去的大约十二个月当中，向委员会以及向联合国所有会员国，提出了一系列技术简报。这些简报将有助于使委员会和反恐执行局的工作，对范围更广的联合国会员国更加透明化。而各技术小组也发挥了作用，对各分组在决定各国、各区域和各分区在执行第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议特定组成部分的成果时，能作出连贯一致的判断。而各分组本身，继续发挥重大作用，就如何评估成果和促进技术援助的工作，同会员国联系，并增进它们对委员会和反恐执行局工作的理解。

**三. 草拟执行情况初步评估和盘点**

5. 2008 年以来，反恐执行局为联合国所有会员国编制了执行情况初步评估，并经委员会通过，也协助委员会对其中一半以上的国家，进行了第一次审查，或盘

点。这次盘点使委员会得以深化同会员国的积极对话；获知各国继续面对重大挑战之处、和更普遍而言，对第 1373(2001)号决议在全球各地的执行现况获得更加透彻的了解。反恐执行局已能利用此一盘点程序，为若干迟交报告的国家(将近 12 个国家)安排电视讲习班，并从而在其首都同用其他方法无法联系的各种机构建立了联系。

6. 同时，对反恐执行局和委员会成员而言，盘点是一项耗费资源的工作，致使委员会于 2010 年年初采用了简化程序来审议执行情况初步评估。然而，鉴于委员会和反恐执行局同各会员国协作的其他活动范围越来越广，不妨考虑，通过一段较长的时限来推行盘点进程。

7. 如临时报告所述，委员会计划审查执行情况初步评估的格式，以便增强其作为诊断工具的用处。反恐执行局将在适当时机，同委员会成员协商，以《技术准则》为基础，起草维新执行情况初步评估的建议，供委员会审议。

#### 四. 国家访问

8. 2008 年 2 月经委员会核可的反恐执行局经修订的组织计划设想，对评估特派团采用更加灵活的办法，特别是：首先，允许反恐执行局考虑为期较短的访问，把重点针对有关会员国反恐怖主义制度特定的一两个方面，其次，为区域访问和特派团扫清道路，旨在审议良好做法。此后，反恐执行局大约访问了 36 个国家，以致从 2005 年以来，接受过访问和评估的国家总数达到 59 国(包括对两个国家进行的后继访问)。反恐执行局认为，这些访问仍构成反恐执行局工作的重要组成部分，对于了解各国反恐怖主义回应的演变情况，也至关重要。今后两三年期间，反恐执行局拟议访问的国家名单，不久将呈交委员会，供其审议。

9. 由于进行了各种各样的评估访问，反恐执行局已对逾 25%会员国的反恐怖主义活动有了更透彻的了解。反恐执行局从而对世界各区域当前的反恐怖主义挑战有了更加全面的体会。增进了解有助于向《全球执行情况调查》提供信息和构建其结构。这份文件的内容日益详尽，并在各区域间更为连贯一致，从而对世界许多地区的各国政府内外的执行人员和分析人员更有用处。重要的是，增进知识还有助于反恐执行局决定其区域和次区域活动的优先事项及其促进技术援助的工作。

#### 五. 各国当前面对的重大挑战

10. 许多国家在全面执行第 1373(2001)号决议时面对一些问题，原因是：财政资源和基础设施不足、缺乏合适的人力资源和发展方面另有更为重要的优先事项。因此，唯当各国能建立起基本的基础设施和建设好国家机构彻底落实其任务规定的的能力，执行情况才会有重大改善。即便在这些国家，反恐执行局发现，看重政府工作的下列四个关键领域看来对反恐怖主义能力会产生重大影响：加强边境管制系统；建设刑事司法系统的能力，以确保法治的推行；改善各相关国家机构之

间的协调和信息分享；和加强同邻邦的越境体制合作。即便在其他部门的发展仍然相对有限的情况下，这一点仍然成立。

11. 反恐执行局还注意到，立足于法治的反对恐怖主义办法往往较有成效和持久。此外，倘若把执法、边境管制和类似战略融合在一起，形成一种范围更广、具有支配性的反恐战略，通过适当的社会、教育和文化方案，缓解社会上的紧张对立和其他“有利于恐怖主义的种种情况”，这种战略将会有效得多，因为它们倾向于让社区的重要角色参与和互动。

## 六. 反恐执行局工作的影响

12. 观察到的上述现象，向执行局提供了越来越多的信息，有助于执行局制定其工作方案和活动以及其促进技术援助工作的重点。举例而言，2009年11月开始，今后几年仍将继续，在南亚为警察和公诉人举办的一系列讲习班，目的不仅在于针对来自南亚八个参与国的学员，加强其技术能力，还力求在一个惨受恐怖主义残害的区域，为反恐专业人员构建一个跨越国境的网络，让他们彼此联系。

13. 同样的，2010年6月在内罗毕举办关于加强边境管理的讲习班和相关后续活动，其目的不仅在于建设移民和海关检查领域的技能，而且还用来演示，在每一个国家，由八、九个相关的国家边境管理机构，彼此间加强协调和交流信息所能发挥的重要作用。这些活动也加强了下一工作至关重要的重大作用：推动各邻邦进行更有效的协调，以便协助它们更有效地分享和交流此一领域的信息。

14. 反恐执行局还确认，鉴于有必要促进邻邦进行更广泛的合作，区域性和次区域性手段大有潜力，可增强我们工作的效力。因此，反恐执行局日益优先采用此种办法，而少用仅涉及一个国家的办法。也就是因为这个缘故，反恐执行局一直在设法扩大和拓宽它同有关区域和次区域机构的合作。举例而言，它仍在继续拓展同非洲恐怖主义调查研究中心的关系。这不仅因为该中心是在反恐能力薄弱区域从事反恐培训的一个机构，而且因为该中心通过其培训方案及其相关网站，在非洲全境各国境内培养专业人员彼此合作的习惯。

15. 反恐执行局显然并不具备向所有非洲国家提供培训的能力，但通过其促进作用和借助它同日益增多的捐助者建立的关系，它已能通过区域或次区域机构促进这种培训。有些情况下(例如内罗毕讲习班)，它可成为触发剂，在有需要的领域促进更能长期持续的培训。关于反恐执行局在欧洲、拉丁美洲、南亚和中亚地区的工作，也可以找到类似的例子。

## 七. 技术援助

16. 过去三年来，执行局促进技术援助的办法也在不断演变。如上所述，反恐执行局对反恐怖主义当前面临的挑战有了更深刻的理解，这是通过它同各国积极对话，包括在国家评估访问的框架内进行对话所获得成果。对于在受访国家查明的

各项需要，反恐执行局继续将具体的技术援助要求转送其他捐助者。它是以针对明确目标的方式这样做的，要求转送给被认为乐于接纳的捐助者，或许是因为它们在某一国家已经参与了现有的方案，或者是因为它们对相关的技术领域很感兴趣或能力强大。自从 2008 年开始采用修订战略以后，反恐执行局进行的此种转介已有 187 例，其中有 43 例导致最后由双边或多边捐助者提供技术援助。

17. 然而，针对其促进技术援助的工作，反恐执行局日益采用区域或专题办法。因为这些方法更能体现安全理事会机构对这一领域所能发挥的增值作用。上文已经指出了区域办法的几个例子，诸如为南亚警察和公诉人举办的讲习班和内罗毕边境管理讲习班。另一个例子是，反恐执行局致力于促进在南亚设立一个执法培训中心。这些努力涉及：同捐助者进行频繁联系、同东道国谈判、对该区域其他国家的外联活动，目的是鼓励提供区域支助。另一个例子是，执行局同相关的次区域机构和捐助者协力工作，以便 2010 年 10 月在东南欧为刑事司法专业人员举办一次关于合作的讲习班。

18. 采用专题办法来应付技术援助需要的一个例子是，2010 年 12 月初将在纽约为恐怖活动案件公诉人举办的讲习班。这次讲习班将使来自世界各大区域和主要法律体系的执业公诉人齐聚一堂，分享他们在起诉恐怖案件方面的经验，尤其是，指明此种案件所引起的问题，并寻求解决这些问题的方法。反恐执行局预料，与会者还将查明相关的培训和其他需要，而以观察员身份参与活动的有关捐助者将能对这些需要作出回应。反恐执行局工作另一个例子是，2011 年 1 月将在联合王国举行的专家会议上启动的一项倡议，旨在寻求各种途径，保护慈善机构，使其免遭恐怖集团滥用。

## 八. 同反恐执行工作队和其他安全理事会机构的互动协作

19. 反恐执行局继续担任反恐执行工作队的一名核心成员，特别是为四个工作组的工作出力。这些工作组的工作分别涉及：反恐融资、人权与反恐、反恐综合援助倡议(反恐执行局在其中担任共同主席)和最近设立的一个工作组涉及边境管制(反恐执行局在其中担任协调员)。此外，反恐执行局的干事同最近设立的工作队常设秘书处维持了经常的联系和互动、就已规划和已完成的活动交流信息，并按需要提供咨询意见和技术支助。工作队主席长期应邀请出席反恐执行局所有的内部工作协调会议，并经常这样做，反过来，反恐执行局也出席工作队秘书处的管理会议。

20. 反恐执行工作队提供一个有效机制，以便协调各不同实体提出的技术援助提案，并将其转送捐助者，以便寻求资金。在这方面，反恐综合援助倡议关于技术援助需要和方案的数据库大有希望作出重大贡献。较长期地看，更加强有力的全系统技术援助协调很可能将会是工作队秘书处发挥的关键作用，而反恐执行局大可提供协助。

21. 工作队还提供了有用的框架，处理反恐问题的安全理事会附属机构下属的三个专家小组可在其中更有效地协调其活动和继续交流信息。这三个专家小组是：反恐执行局、安全理事会第 1267(1999)号决议所设委员会监察组和安全理事会第 1540(2004)号决议所设委员会专家组。当然，这些合作在工作队设立之前早已开始。这些合作特别表现于：在联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)的协助下，过去三年来在五个区域或次区域，由三个专家机构主持的多次“通报”讲习班，以及由三个专家机构通过、关于同迟交报告国家联系、分别涉及国际和区域组织的两项《共同战略》。此外，2008 年以来，监察组共参与了反恐执行局派出的九个评估特派团，并打算继续此一做法，只要访问与其工作相关。第 1540(2004)号决议所设委员会专家也考虑酌情加入反恐执行局今后的评估特派团。

## 九. 与各国际、区域和次区域组织的互动

22. 反恐执行局继续大力借助若干重要伙伴国际组织，请其：提供专家协助、咨询和支持(有时还包括后勤和资金支持)；协助派遣评估团、举行会议和举办讲习班；根据反恐执行局的推介提供技术援助。这些合作伙伴包括禁毒办预防恐怖主义处和全球反洗钱方案、反洗钱金融行动任务组、国际民用航空组织(民航组织)、国际海事组织、国际刑事警察组织(刑警组织)、国际移民组织、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、世界海关组织和世界银行。

23. 如上文所述，反恐执行局还与一些区域和次区域组织建立了特别牢固的关系，除其他外，这些组织包括：美洲的加勒比共同体和美洲国家组织美洲反恐怖主义委员会；非洲的非洲恐怖主义问题研究中心、非洲联盟、东南非洲反洗钱工作组、西非国家经济共同体(西非经共体)、伊加特反恐能力建设方案、西非政府间打击洗钱行动小组和南部非洲发展共同体；欧洲的评估反洗钱措施和资助恐怖主义问题专家委员会、欧洲委员会、欧洲联盟、欧洲司法协调机构、欧洲安全与合作组织、上海合作组织和独立国家联合体；太平洋的太平洋岛屿论坛；亚洲的亚洲开发银行、东南亚国家联盟和南亚区域合作联盟。

24. 在本报告所述期间，具体的合作例子包括：与民航组织、难民署和区域机构合作，向尚未发行符合国际民航组织标准的机读旅行证件的国家提供协助；与刑警组织合作，以创建一个丢失或被盗枪支国际数据库，该数据库将纳入 I-24/7 全球警用联络系统；与伊加特反恐能力建设方案合作，在乌干达举办一个区域边界安全问题讲习班；与世界银行合作，在伊斯兰堡为巴基斯坦国民议会成员举办打击资助恐怖主义行为讲习班；与移民组织合作，在内罗毕举办边境管理讲习班。

## 十. 人权

25. 反恐执行局工作人员中包括一名高级人权顾问，该顾问负责确保，在就执行第 1373(2001)号和第 1624(2005)号决议问题与各会员国持续进行对话过程中，适当考虑人权因素。此外，在执行 2008 年改组计划过程中，设立了一个汇集所

有议题专家的技术小组，以制定战略，在反恐执行局所有反恐活动中更好地促进人权。该小组是反恐执行局最活跃的小组之一，特别是，该小组组织并向反恐委员会通报了情况，并且作出安排，请来访人权专家向反恐委员会和反恐执行局工作人员通报情况。

26. 如上文所述，反恐执行局通过与会员国的对话，越来越确信，从长远角度看，反恐怖主义战略只有植根于法治，遵守国际人权和人道主义义务，才能充分发挥效力。因此，反恐执行局在访问各国家、举办视频讲习班和开展其他交流活动过程中总是提出这些问题，并认为今后应该与各国更深入地讨论这些做法的实用性。反恐执行局认为，在人权问题上对各国指指点点完全不起作用，但是，如果能够使各国主管机构相信切合实际的法治做法(包括通过与社会各界互动而不是通过恐吓实施的做法)的好处，使其相信实施这些做法将大幅度强化其国家的整体反恐部署，那么，他们采用这种做法的可能性将大增。

27. 反恐执行局继续加强与联合国人权事务高级专员办事处和难民署的合作，途径包括在人权和难民领域联合发展对各国的相关技术援助。反恐执行局还与在反恐时促进和保护人权问题特别报告员积极对话，在筹备评估团时借助其报告。关于进行更广泛的外联活动问题，反恐执行局应继续根据反恐委员会人权政策指南采取行动，该指南指示反恐执行局将人权纳入其宣传战略。这仍然是必要的，其部分原因是，人们对反恐执行局在工作中注意人权问题的程度存在误解，需要消除这些误解。

## 十一. 安全理事会第 1624 (2005) 号决议执行情况

28. 在反恐执行局工作中，关于煽动恐怖主义问题的安全理事会第 1624 (2005) 号决议日益重要，因为该决议为与会员国讨论处理极端主义和不容忍、特别是处理青年的极端主义和不容忍的做法和战略提供了工具和背景。如上文所述，显而易见的是，只有在执行重视滋生极端主义的各项因素的广泛战略过程中执行反恐措施，包括确保防止或劝阻为恐怖组织招募人员或煽动恐怖主义行为的人参与这些活动，这些措施才最有力。然而，这不是件容易的事情，尤其是因为，传统上主管反恐怖主义领域活动的国家机构(如警察、移民和海关部门以及情报机构)不一定是负责制定反击极端主义和仇恨意识形态吸引力的政策的机构。事实上，这些领域这种战略的最有效执行者往往不是政府机构，而是民间社会或宗教当局。

29. 这一现实是大多数国家政府面临的重大挑战，突显了建立适当的总体国家反恐机制的重要性，这些机制可以制定并帮助实施全面的国家反恐战略。反恐执行局根据第 1624 (2005) 号决议和联合国全球反恐战略的要求，确定和推动良好做法，处理煽动恐怖主义的问题，并且打击基于极端主义和不容忍心态的煽动行为，除此之外，反恐执行局还希望今后多作努力，在各国同意的前提下协助各国发展这种工具。

## 十二. 公共宣传和外联

30. 反恐执行局制订了积极的宣传战略，着重与会员国、国际组织、有关学术研究机构、民间社会和私营部门接触，以增进它们对委员会和反恐执行局的了解，加强与它们的接触。这项工作将在一定程度上被纳入目前通过反恐执行工作队及其正式成员新闻部协调采取的更广泛的公共宣传办法之中。鉴于联合国就其大多数宗旨而言，需要传递一个共同反恐怖主义信息，因此，虽然反恐执行局也需要保持其独立的公共形象并适当确保其自身程序的透明度，但反恐执行工作队应在这方面发挥主导作用。

31. 反恐执行局还管理和不断更新委员会的网站，该网站方便用户、信息丰富、与时俱进并定期全面更换其内容，以更好地反映委员会成员的利益。该网站每次增添英文版内容时也对所有六种语文版进行更新。反恐执行局还不断更新访问各国期间特别有用的新闻资料袋，在访问期间，反恐执行局经常与一般不与联合国打交道的机构接触。反恐执行局还努力与私营部门接触，既要利用其在各技术领域(如因特网)的知识和经验，又要谋求私人部门支持特定国家的反恐方案。

## 十三. 拟议今后开展的活动

32. 如果安全理事会决定延长其任务期限，反恐执行局建议继续采取上述办法，并开展已经推出或计划采取的各项举措。其中包括：

- 继续举办南亚警察和检察官讲习班
- 对东非边界控制讲习班采取后续行动，在该次区域进一步采取更具体的举措
- 继续实施和扩大与迟交报告国家的官员举办视频讲习班方案
- 照搬西非和南部非洲边界控制问题内罗毕讲习班模式
- 与美洲反恐委共同主办一次加勒比海关和海洋安全问题讲习班，重点讨论货物安保和风险管理
- 借鉴将于 2010 年 11 月举行的反恐执行局-欧安组织第 1624(2005)号决议中亚讲习班，并通过在其他区域采取类似举措，打击以极端主义为动机的煽动行为
- 通过次区域的具体举措，对 2010 年 5 月在加蓬与海事组织和禁毒办预防恐怖主义处联合举办的海事安全讲习班采取后续行动
- 通过按照研讨会的结论意见举办各种活动，对 2010 年 10 月东南欧次区域刑事司法事项合作问题讲习班采取后续行动

- 通过举办活动促进加强沟通和建立更强大的检察官网络，对 2010 年 12 月检察官讲习班采取后续行动
- 继续致力于建立南亚执法培训中心
- 在西非经共体委员会内部单位的支持下，努力制订西非经共体成员国区域反恐怖主义战略和行动计划
- 举行委员会特别会议，召集特定区域的相关国际、区域和次区域组织参加。

33. 反恐执行局还建议直接与各国合作，征得其同意后制定广泛和适当整合的国家反恐怖主义战略，并建立实施这些战略的机制(最近接受访问的一个国家表示原则上同意这种做法)。反恐执行局将确保这些战略和机制着重遵守第 1624(2005)号决议。反恐执行局认为有可能进一步开展工作的另一个领域，是进一步将人权办法纳入各项反恐怖主义方案。虽然这些办法的制订工作可能最宜于在反恐执行工作队内部并在全球战略的伞式框架内进行，但反恐执行局完全能够在其制订过程中对其进行“测试”。

#### 十四. 反恐执行局的组织和运作

34. 反恐执行局认为，目前它有足够的人手，可以按照新的任务授权执行宏大的活动方案，既在纽约支持委员会并与反恐执行工作队伙伴合作，又在外地进行评估访问，举办讲习班并派咨询团访问会员国。

35. 反恐执行局建议对其组织结构和业务做法进行 3 项小的调整，以更好地反映其不同的优先次序和拟议举办的新活动。

36. 第一，反恐执行局建议，2 个 D-1 职位中的 1 个职位不再担任小组主管，而是让这个 D-1 员额担任评估和技术援助办公室(评技办)副主任兼新股协调员，专门负责在贯穿各领域的基础上执行特别项目，并全面负责组织涉及特别联络和后勤挑战的活动。

37. 第二，反恐执行局建议，如有适当的资源，则派遣工作人员执行短期任务，在外地举办具体活动。举例而言，派一名反恐执行局干事在西非经共体秘书处驻留几个月，协助制订次区域反恐怖主义战略。在有关活动(如举办会议或讲习班)期间，也可接受从与反恐执行局一起开展共同活动的国际、区域和次区域组织借调的干事。

38. 第三，反恐执行局建议，赋予反恐执行局接受专项活动捐助方预算外资金的权力。由于目前没有这种权力，反恐执行局每次举办活动(如南亚或东非讲习班)时，不得不找出一个可以保管和发放捐款的伙伴组织。这种做法确实是一种适当的临时安排，但随着反恐执行局介入此类活动的程度越来越深，有些情况势必需

要反恐执行局管理预算拨款和随后发放资金。建议预算外资金的接受和使用须经委员会逐案审批。

## 十五. 结论

39. 过去三年来，反恐执行局为满足委员会的需要和愿望不断调整，反恐执行局在内容繁杂的国际反恐怖主义领域中的比较优势日趋明显。这种比较优势部分体现在委员会和反恐执行局作为安全理事会的附属机构，可以发挥安理会的充分影响力和权威。因此，反恐执行局能够提高对反恐措施制度化的重视；帮助促使此类行动在国际、区域和各国具有合法性；并鼓励各国政府与邻国合作，使其共同反恐防御办法尽可能发挥效力。此外，反恐执行局作为一个与伙伴组织(无论是专门机构、区域组织还是次区域组织)密切合作的技术专家机构，能够在一个充满真正实际困难的领域，提供合理、公正的咨询意见。反恐执行局认为，鉴于恐怖主义对会员国构成的威胁持续存在且不断发展，这项工作仍将十分重要并切合实际。

---