

国际恐怖主义
特设委员会的报告

大会

正式记录: 第三十四届会议

补编第 37 号 (A/34/37)



联合国

国际恐怖主义
特设委员会的报告

大会

正式记录: 第三十四届会议

补编第 37 号 (A/34/37)



联合国
一九八〇年, 纽约

说 明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

〔原件：英文〕

〔一九七九年四月十七日〕

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 12	1
二、 一般性辩论的简要记录	13 - 59	5
A. 国际恐怖主义问题一般性探讨	13 - 23	5
B. 有关审议国际恐怖主义问题的一些主要 因素	24 - 31	8
C. 就特设委员会的工作提出的意见	32 - 37	12
D. 国际恐怖主义起因及其消除的问题	38 - 44	13
E. 扑灭恐怖主义的实际措施问题	45 - 59	15
三、 全体工作组的报告	60 - 117	21
四、 特设委员会的建议	118 - 119	39

一、导言

1. 一九七七年十二月十六日，大会在第一〇五次全体会议上根据第六委员会的建议¹，通过题为“防止危害或杀害无辜生命或损害基本自由的国际恐怖主义的措施和由于困苦、挫折、怨忿和失望，以致有人不惜牺牲人命，包括自己的生命在内，以求实现彻底改革的恐怖主义和暴力行为的根本原因的研究”的第32/147号决议，全文如下：

“大会，

“对于国际恐怖主义行为的发生日益频繁，并造成无辜人命的损失，深感不安，

“认识到国际合作拟订措施，有效防止这种行为的发生，并研究其根本原因，以期尽速找出公正与和平的解决办法，至为重要，

“回顾《关于各国依照联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》，²

“注意到国际恐怖主义特设委员会的报告，³

“深信特设委员会继续工作对人类至为重要，

“1. 对于危害或杀害无辜生命或损害基本自由的国际恐怖主义行为日益增加，深表忧虑；

“2. 敦促各国继续对造成此种暴力行为的根本原因寻求公正与和平的解决方法；

“3. 重申所有处于殖民政权和种族主义政权以及其他形式的外国统治下的人

¹ 《大会正式记录，第三十二届会议，附件》，议程项目118，第A/32/453号文件，第8段。

² 大会第2625(XXV)号决议，附件。

³ 《大会正式记录，第三十二届会议，补编第37号》(A/32/37)。

民享有自决和独立的不可剥夺的权利，并认为他们按照联合国宪章的宗旨和原则以及联合国各机构的有关决议所进行的斗争，尤其是民族解放运动的斗争，都是合法的；

“ 4. 谴责殖民政权、种族主义政权和外国政权继续采取镇压行动和恐怖主义行动以剥夺各国人民的自决和独立的合法权利以及其他人权和基本自由；

“ 5. 吁请尚未加入的国家审查是否能加入有关国际恐怖主义问题的各个方面的现有各项国际公约；

“ 6. 请各国在国家一级采取一切适当措施，以期迅速彻底解决这个问题，同时顾到上文第 3 段的规定；

“ 7. 请国际恐怖主义特设委员会继续按照一九七二年十二月十八日大会第 3034 (XXVII) 号决议交付给它的任务进行工作，首先是研究恐怖主义的根本原因，然后就对付恐怖主义的实际措施提出建议；

“ 8. 请尚未向秘书长提出意见和具体建议的国家尽速提出意见和具体建议，以便使特设委员会能更有效地执行其职务；

“ 9. 请秘书长将对于各国按照上文第 8 段提出的意见的分析研究送交特设委员会；

“ 10. 请特设委员会审议各国按照上文第 8 段所提出的意见，并铭记着第 3 段的规定，向大会第三十四届会议提出报告，连同关于为迅速解决这个问题而进行合作的建议；

“ 11. 请秘书长向特设委员会提供必要的便利和服务，包括编制其会议的简要记录；

“ 12. 决定将本项目列入大会第三十四届会议的临时议程。 ”

2. 按照一九七二年十二月十八日大会第3034(XXVII)号决议第9段的规定,国际恐怖主义特设委员会由大会主席任命下列会员国组成:

阿尔及利亚、奥地利、巴巴多斯、加拿大、刚果、捷克斯洛伐克、民主也门、法国、希腊、几内亚、海地、匈牙利、印度、伊朗、意大利、日本、毛里塔尼亚、尼加拉瓜、尼日利亚、巴拿马、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、土耳其、乌克兰苏维埃社会主义共和国、苏维埃社会主义共和国联盟、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、乌拉圭、委内瑞拉、也门、南斯拉夫、扎伊尔和赞比亚。

3. 特设委员会于一九七九年三月十九日至四月六日在联合国总部举行了会议。⁴

4. 特设委员会在三月十九日和三十日第十一和第十二次会议上选出下列主席团成员:

主席: 里基·贾帕尔先生(印度)

付主席: 伊姆雷·霍拉伊先生(匈牙利)

梅科克先生(巴巴多斯)

福尔克·佩尔森先生(瑞典)

报告员: 凯瑟琳·奥里约夫人(坦桑尼亚联合共和国)

5. 付秘书长兼法律顾问埃里克·絮伊先生代表秘书长主持会议开幕式。法律事务厅编纂司司长瓦伦丁·罗马诺夫先生担任特设委员会秘书。付研究主任甘梅尔·巴尔先生和法律高等专员杰奎琳·多希女士(法律事务厅编纂司)分别担任特设委员会的付秘书及其工作组的秘书。法律专员曼纽尔·拉马-蒙塔尔多先生和法律助理专员伊戈·福明诺夫先生(法律事务厅编纂司)分别担任特设委员会及其工作组的助理秘书。

⁴ 特设委员会一九七九年会议成员国名单参看 A/AC.160/INF.3.

6. 三月十九日，特设委员会在第十一次会议上通过下列议程：

1. 会议开幕。
2. 选举主席团成员。
3. 通过议程。
4. 工作的安排。
5. 按照大会第32/147号决议审议各国的意见和提出建议。
6. 通过报告。

7. 委员会收到了秘书处按照大会第32/147号决议所拟制的分析研究报告和载于该报告附件的各国按照同一决议提出的意见和建议（AC. 160/4 和 Corr. 1）。它还收到各国按照一九七六年十二月十五日大会第31/102号决议第8段的规定提出的意见（A/AC. 160/3 和 Add. 1-2）及其在一九七三年会议期间提出的，载于委员会提交大会第二十八届会议的报告附件的工作文件。⁵

8. 特设委员会于三月二十一日至二十六日举行了第十三次至十七次会议，它将第十三次会议的部分时间和第十四次至十七次会议的全部时间用来进行一般性辩论，参加一般性辩论的有下列各国代表：奥地利、巴巴多斯、捷克斯洛伐克、民主也门、法国、希腊、匈牙利、印度、意大利、日本、尼日利亚、瑞典、土耳其、乌克兰苏维埃社会主义共和国、苏维埃社会主义共和国联盟、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、乌拉圭、委内瑞拉和南斯拉夫。阿根廷、埃及、伊拉克和卢旺达代表团表示愿意以观察员的身份参加委员会的工作，阿根廷代表经委员会同意以观察员的身份发了言。

9. 特设委员会的议事经过载于会议简要记录（A/AC. 160/SR. 11-19）。

10. 特设委员会于三月二十一日在第十三次会议上决定设立一个全体工作组，先处理有关国际恐怖主义原因的问题，然后讨论防止国际恐怖主义的措施。

⁵ 《大会正式记录，第二十八届会议，补编第28号》（A/9028）。

11. 工作组主席由特设委员会主席担任，特设委员会的其他主席团成员也分别在工作组内履行各自的职责。它于三月二十六日至四月五日举行了十次会议。

12. 特设委员会于四月六日第十九次会议上审议和核可了工作组的报告（见下文第三节）。特设委员会的报告在同次会议上获得通过。

二、一般性辩论的简要记录

A. 国际恐怖主义问题一般性探讨

13. 许多代表团称国际恐怖主义活动为这个时代最大的悲剧之一，对国际恐怖主义的继续存在表示关切，并提请注意其破坏性后果。

14. 回顾一九七八年的恐怖主义事件，光是这一年便至少有 300 人被杀害，劫持飞机、绑架、爆炸和暗杀不断使无辜的人丧生。有人指出国际恐怖主义的行为影响到完全无辜的人的生命、健康、财产和安全；这些行为破坏了日常的经济和社会活动，播下了国与国之间互不信任和恐怖的种子，并且时常引起暴力反应，从而使紧张关系和敌对状态升级。因此，这些行为对国与国的相互关系产生不利的影
响，经常危害到多年来所发展的双边和多边关系的成果，使得争端更难得到和平解决。

15. 有人说，由于国际恐怖主义靠使用武力对所有民族国家和个人采取暴力行为，它对国际社会构成威胁。它们的目的在于否定基本的社会、政治和经济权利，危害人类生命，使国内社会制度不稳定，因此不仅对国际和平与安全构成严重威胁，同时也不符合和平共存原则、国家间友好关系原则、和平解决争端原则、互不干涉内政原则，互不干涉原则以及其他大家接受的国际法和联合国宪章的原则。

16. 还有人说国际恐怖主义的行为破坏了各国的外交活动，危害各国的代表，妨碍国家间接触和通讯的正常发展以及国际会议的顺利进行，对合作以及缓和进程的进一步发展造成重大的障碍，归根结蒂，它们威胁到各国人民的和平与安全。此

外，它们也威胁到欧洲安全和合作会议最后文件所述目标的达成⁶。因此，有人作出的结论是，国际恐怖主义可以说是针对国家间的国际合作。同时有人提请注意对国际恐怖主义概念作广义的解释，包括民族解放斗争、在侵略者占据的土地上对侵略者进行抵抗的行为和反抗剥削的工人示威，是不能接受的。将这些现象和国际恐怖主义相提并论，是侮辱为贯彻联合国所坚持的原则而进行斗争的民族和社会运动。

17. 有几个代表团强调在解决国际恐怖主义问题时有谋取国际社会积极合作的必要。有人说，由于越过国界从事恐怖主义行为日益普遍，很明显地，虽然一国之内反对国际恐怖主义的国内行政、立法和其他措施十分紧要，这类国内措施却不足以应付恐怖主义国际方面的问题。有人补充说，由于恐怖主义行为不仅影响无辜人民的生命、健康、财产和安全，同时在国家间关系的领域产生不利的效果，时常降低多年来发展国际合作的成果的价值，因而更有必要从事广泛和负责的国际合作对国际恐怖主义进行斗争。

18. 关于这一点，有人表示鉴于国际恐怖主义的复杂性，它对整个国际关系的影响以及一般对世界和平与安全的后果，这个问题具有普遍意义，因而绝对有必要在联合国范围内进行审议。

⁶ 《欧洲安全和合作会议最后文件》，Cmnd 6198 号（伦敦，皇家文书局，一九七五年）。

19. 关于联合国在这个领域的成就，某些代表指出自联合国于一九七二年按照秘书长的倡议正式着手审议国际恐怖主义问题以来，这七年间取得了重大的进展。有人提到已通过的关于这个题目的各个国际公约（见下文第5 a 段）。有人认为这些成果所以能够达成是因为国际社会首先谨慎地限制要达成的目标，然后从实际的观点出发，十分冷静、心平气和地逐步就这个问题进行讨论。

20. 不过，其他代表认为联合国通过大会第3034 (XXVII) 号决议已经有六年了，迄今还没有显示出足够的意愿，切实地处理这类重大问题。他们说充其量只有上述各公约中那种间接的处理方法。现在正是通过全盘决定，拟订谴责和消除所有恐怖主义行为的措施的最好时候。

21. 若干代表就国际社会在解决国际恐怖主义问题应从什么前提出发的问题提出一般性意见。一些代表认为反对国际恐怖主义的国际合作必须从国际法的有效原则、一般确认的关于国家主权、国家边界不可侵犯、国家内政不容干涉等原则出发。有人补充说，国际恐怖主义是现代关系的复杂问题之一，必须在旨在建立民主的新国际关系的较广泛的行动以及不断努力消除一切形式的使用武力或威胁使用武力的范围内予以审议。有人进一步表示反对暴力的斗争必须配合对人类尊严的保证，任何反对恐怖主义及其各种表现形式的试图均应以保障人权和维护正义为指导原则。

22. 其他代表确认如果联合国宪章所揭示的原则、世界人权宣言和其他有关的联合国决定将得到确切遵守的话，很多——虽然不是全部——恐怖主义事件可能不致发生。他们表示采取一切适当的措施防止对违反宪章原则和精神的事件作出极端形式的反应，以免无辜的人受害是符合国际社会的利益的。还有人说，广泛的国际合作是任何对国际恐怖主义问题作出建设性处理的先决条件，而只有找出最有可能达成国际协商一致意见的各点，并谴责恐怖主义行为违反了人类的正当行为基本原则，才能进行这种广泛的国际合作。

23. 关于这一点，有人提请注意在这个领域采用双重标准的危险，即对同一种恐怖主义，在某种情况下视为罪行，在另一种情况下则视为一种政治反抗和为人权而斗争的形式。他说这种办法是建立在意识形态准则和冷战的残余观念之上。如果国际承诺是按照狭隘和自私的利益来作单方面解释的话，国际恐怖主义便无法遏止，这种态度无可避免地使人怀疑公开宣布反对恐怖主义的立场是否诚意。还有人表示，法律条文，无论如何完善，也不足以解决恐怖主义问题，除非采取行动消除恐怖主义的根本原因。恢复阿拉伯巴勒斯坦人民的合法权利、终止以色列占领阿拉伯领土以及支持在殖民主义枷锁下的人民的解放斗争，才是真正解决这个问题的一些方法。

B. 有关审议国际恐怖主义问题 的一些主要因素

24. 许多国家重申它们的政府断然反对国际恐怖主义行为。有些国家说它们明确地谴责一切形式的国际恐怖主义，试图破坏人民基本自由的暴力行为在一个文雅讲理的社会是不容许的，这些行为是野蛮、不人道和反社会的，全世界爱好和平的人民一律应予谴责。有人补充说，肆无忌惮地杀害无辜人民和破坏他们的财产是怎样也说不通的，那些想将他们的冤情国际化的人士应当寻找一个为大家接受的比较文明的手段来传播他们的意见，而不诉诸暴力。有人进一步表示国际恐怖主义是令人憎恶的行为，不管行凶者的动机如何，必须尽可能给予最强烈的谴责。有人指出，犯罪的动机是不相干的，纵使在决定适当惩罚时它是减轻处分的一个考虑因素。此外，人类道德良心所不容的行动只能损害他们为之奋斗的事业本身。

25. 然而，有些代表团指出国际恐怖主义问题十分复杂，有心理、政治、经济和社会等种种根源和原因。他们一方面谴责旨在取得私利并造成无辜的人丧生的国际恐怖主义行动，另一方面表示对在国际恐怖主义问题提出并列入大会议程后随之而来的宣传表示关切。他们认为，这种关切是因为某些国家企图利用外界环境，

转移视线，使全世界不再注意为独立而进行斗争的人民和民族运动所遭受的不公平以及在联合国与爱好和平的进步国家支持下恢复自由。

26. 几位代表着重指出他们谴责犯下卑鄙的暴力行为者，其中包括肆意从事这些恶毒行为，因为别人的行为而虐待或集体惩罚，甚至屠杀无辜人民以达成某种目标的所有政府、非政府组织、情报组织、团体和私人。还有人表示恐怖主义其真正最危险的形式是武力、侵略、霸权、干预内政政策的表现和工具，旨在通过使用最精密的技术，通过所谓报复的行动和杀害无辜居民，将强者的意愿加于人的政策的表现和工具。有人认为，权力集中的国家的行动对国际和平的威胁比个人或恐怖主义份子所犯下的行为要严重得多。它们有各种不同的表现形式，例如对军事弱国及其独立和领土完整构成威胁，使用雇佣兵，从事颠覆活动等。关于这一点，有人提到由法西斯歹徒组织的盗匪担任情报机构雇佣兵，为外国的政治利益服务，并回顾根据《关于各国按照联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则的宣言》¹，各国“有义务避免组织或鼓励组织非正规军或武装团队，包括雇佣兵在内，侵入他国领土”，以及“有义务避免在他国发动、煽动、协助或参加内争或恐怖主义行动；或默许在其本国境内从事以犯此等行为为目的之有组织活动，但本项所述行为以涉及威胁使用或使用武力者为限”。

27. 其他代表着重指出，如果将恐怖主义的概念扩大，使其包括国家使用或威胁使用武力的所有一切形式，这将使委员会从事处理明确属于其他联合国机构，特别是安全理事会职权范围内的事项或问题，因而超出它的任务规定范围。有人补充说，国家恐怖主义所引起的问题是多样和复杂的，只有仔细分析其根本原因，才能正确地予以辨认。其中一些根源是出自攫取政治权力的野心，剥夺人民迄今享受的基本权利以及不尊重法律机构适当行使职权，以致否定正义和公平。各方已就

¹ 第2625(XXV)号决议，附件。

这些问题适当地向人权委员会提出报告，该委员会的职责是处理这种对基本人权的侵犯。关于一国当局在其领土或任何其他领土上组织或鼓励组织武装团队侵入他国领土，有人表示，那些在纠正一国结构或行政的所谓缺点的借口下干涉他国内政和外交的行为应受谴责，但这些行为不可能由委员会审议，而应由今后如果设置的另外一个机关来审议。按照定义，这些都是侵略行为，对人类的和平与安全构成侵犯行为。委员会不能有效地处理这类行为所造成的问题，它不应国家恐怖主义的十分复杂和高度敏感的领域，从而使本身的任务复杂化。

28. 几个代表团着重指出，他们谴责国际恐怖主义，但同时了解人类的天性由于绝望、痛苦、挫折和挑衅，倾向于作出某些行为。国际社会决不能不确认全世界所有被压迫人民重新取得政治、经济和社会自由的热切愿望，也不能不谴责一切经济剥削的行为、政治奴役、可厌的种族隔离政策和一切形式的种族歧视。还有人表示将反抗这类恐怖同恐怖主义等量齐观，只能被视为企图替落伍过时的国际和社会关系辩护以及抹煞和阻挠被压迫人民为争取自由和独立，反对建立在统治和剥夺权利的基础上的一切形式的关系而进行的正义合法斗争。他说被压迫人民为解放和平等权利而进行的真正斗争实际是对恐怖主义暴力和欺压的否定；它是一种争取对人权的尊重和建立正义的法律秩序的尝试。

29. 不过，有些代表团认为，虽然国际社会的首要任务之一是协助被剥夺基本权利和自由的人恢复他们的权利，对无辜的人使用武力不是达成这个目的的适当手段，可以采用暴力手段来反抗压迫，但无须诉诸恐怖主义。还有人说，对《宪章》《世界人权宣言》和其他国际文书所载原则的承诺意味着恐怖主义行为直接违反了这些原则，必须一律予以谴责。还有人进一步表示，象使用自由来摧毁自由的作法是不能接受的一样，使用不人道手段以达成乌托邦式人道主义的自由也应被否定。有人补充说，幸存者的兄弟般关系不能当作建立一个正义与和平社会的理想。

30. 若干代表更明确地谈到民族解放运动的斗争。回顾联合国曾一次又一次地强调被压迫人民和未独立的人民尽他们的一切力量进行解放斗争的道德和政治

合法性，同时这一斗争是完全符合联合国宪章的原则。有人补充说，民族解放斗争同恐怖主义行为应严格划分，因为就后者的本质来说，它并不是反抗殖民主义和占领的恐怖统治；它应与武装冲突同属一个范畴，从法律的观点看来，是一九四九年日内瓦公约⁸附加议定书⁹的范围。有人又补充说，反对国际恐怖主义的斗争不应使《宪章》和联合国决议所保证的人民对殖民主义、种族主义和种族隔离以及对一切形式的民族和社会压迫进行斗争的合法权利受到任何限制。

31. 其他代表说，他们尊重所有人民自决的权利，充分确认按照联合国宪章以及《关于各国依照联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》行使这一权利是合乎正义的。他们补充说，某些凶暴的行为，即使其动机是为了推进正当的事业，也应受到国际谴责。关于这一点，有人提到在前次会议所提出的国际恐怖主义的定义，这一定义的根据是所有国家，不管它们对犯罪者声称坚持的事业多么同情，同声谴责的那些行为的可憎的野蛮性质。几个代表团表示以下的信念，采取反对国际恐怖主义的措施同民族解放运动按照联合国宗旨和原则而进行的合法斗争是可以相符一致的。有人强调，解放运动必须就它们的行动作出调整，因而不能把它们同犯罪或恐怖主义集团相提并论，因为后者为了改善它们的形象，正试图将自己同解放运动连系起来。

⁸ 联合国，《条约汇编》，第七十五卷，第6号，英文本第970—973页。

⁹ 参看 A/32/144, 附件一和二。

C. 就特设委员会的工作提出的意见

32. 许多代表就特设委员会执行工作的方式和大会第 32/147 号决议规定的委员会职权提出了意见。

33. 一些代表团认为，如果不先回顾一下个别国家的基本立场，就无法在这方面采取真正有效并且普遍可以接受的行动。只要进行一次回顾，还可据以制定普遍可以接受的方针，使委员会的工作有所遵循。若干代表团还坚决认为必须避免采取它们所称的片面或局部的途径，并认为对国际恐怖主义问题应当予以全面处理。它们主张对国际恐怖主义这个概念进行一项深入研究，因为它们认为不全面考查一下有关的各项确切概念就难以查明起因并加以补救。又认为委员会同时应当为国际恐怖主义下一个定义、查明其起因并谋求预防办法，认为这三个工作彼此密切相关。

34. 其他代表团同意下定义是否合乎需要的，甚至可能有其必要，但是又着重指出不可能有足以容纳一切观点的彻底充分和全面的定义。它们认为，讨论的出发点还有政治态度和概念，这是无法一致的。但是由于普遍都同意无辜者不应遭难或被用作政治抵押品，并且应当受到国内和国际的保护，委员会现在就应当转而审议具体提案，而不要重新开始没完没了的争辩——要说的，差不多都说完了。

35. 就大会第 32/147 号决议规定的委员会职权也提出了意见。一些代表团满意地注意到决议第 7 段所规定的优先次序。它们认为，委员会的工作如果有持久成效，而不仅是效用不彰的技术性和运用方面的建议，就集中注意力于研究国际恐怖主义的起因并谋求消除的方式和方法；为此目的，应当对作为国际恐怖主义根沅的社会、政治、经济和其他社会性冲突进行一项分析。因此这些代表团认为，根据大会所赋予的职权，委员会应首先研究国际恐怖主义的起因，然后再就如何对付恐怖主义提出实际建议。

36. 其它代表团对大会第 32/147 号决议第 7 段侧重于研究国际恐怖主义的

根本原因而把制定实际预防措施视为次要表示怀疑。 它们认为委员会不应推迟其在解决世界其他问题以前谋求制止国际恐怖主义行为的任务； 因此它应倾全力于制定实际的措施来对付这些公然违犯人类行为标准的恐怖主义行为，并应向大会提出采取实际行动的实际建议。 它们还对委员会是不是一个审议这些引起恐怖主义的、范围比较广泛的社会和政治弊端的理想机构表示怀疑。 它们在这方面注意到其他一些联合国机构目前正试图解决这些问题，认为委员会应当现实地去认清它不可能纠正世界上的一切弊端。

37. 还有一些代表团一方面同意对恐怖主义起因的调查在一定程度上是拟订对策的先决条件，一方面又强调委员会没有时间来进行这种需要进行彻底研究的调查，所以这样的调查应当作为委员会的长期目标。 在进行一项可能主要是政治、经济和社会而非法律的研究前，委员会应当就这样一种耗费时日并且肯定复杂的任务拟订一项详细的方案，特别注明应当集中研究哪些领域。 并且又指出，应当考虑征求外界专家的协助。

D. 国际恐怖主义起因及其消除的问题

38. 一些代表团就国际恐怖主义的起因及其消除方法提出了意见。 其中有人特别认为国际恐怖主义的根本原因在于资本主义、新殖民主义、种族主义、侵略政策、外国占领及其后果。 并进一步认为，同国际恐怖主义密切有关并且必然引起国际恐怖主义的就是造成和容忍不公正、不平等、征服他人、压迫和剥削他人的现象。 消除这种现象，特别是消除殖民主义、种族歧视、直接间接侵略、占领、干涉内政、颠覆、各种破坏国家独立发展和动摇政府的方式以及其他的统治和剥削方式等等，是国际社会全体的任务：这需要贯彻执行和进一步发挥《宪章》的基本宗旨与原则以及当代国际法的行为准则。 因有消除这些起因才能根绝国际恐怖主义。

39. 又有人认为这种恶意地用心利用无辜受害者来达成特定目的的有组织的做法只不过是当代恐怖文化的一部分，这种恐怖文化表现于以暴还暴互相对抗、恐怖

轰炸城市和人民导致最后使用核武器等等。 又有人认为，殖民现象以及种族主义或外国统治的现象从一开始就是压迫行为，往往使无辜人民因他人行动而遭受酷刑、集体惩罚甚至杀害； 这种现象显然必须消除，但是科学技术发展所造成的现代恐怖结构引起的问题也同样严重。 它们认为消除国际恐怖主义起因的工作必须持久不懈地在所有国际论坛进行下去； 这项任务要求一切国家在国际关系中率先避免使用暴力，并带头建立一个基于正义平等的社会秩序。

40. 会议上有人进一步认为国际恐怖主义可归因于某些帝国主义、殖民主义和反动国家推行的侵略和压迫政策。 认为殖民主义、种族主义和其他反动政权国家恐怖主义在这方面的影响特别严重，因为殖民主义国家继续对殖民地人民屈受各种各样的压制、胁迫、羞辱以及不顾法律和风俗强迫移民，推行一种政策把和平人民集体赶出家园，使他们流落世界各地，惨遭绝望和挫折的打击。

41. 又有人认为应当以研究个别国家与犯罪行为有关的社会学问题的同样方法来研究促成暴力行为的内在原因如困苦、挫折、和失望等等。 国际社会作为一个整体，认识到恐怖主义是一项国际罪行，应当集中注意力于采取特别预防措施，以便消除诸如殖民主义、新殖民主义、帝国主义、军事占领外国领土、把本土人民集体赶出祖先家园、不了解被压迫人民民族情感等等这一类的内在原因。 消除这类恐怖主义的唯一办法就是适当执行联合国有关决议的各项规定；委员会应当本着这种精神进行工作。

42. 一些代表团认为，既然已经对这一问题的各个方面拟订了许多公约，委员会就应当集中注意力于恐怖主义的内在原因而非仅注意对付措施。 认为必须抓住嫌疑犯并依法查办，才能有效发挥惩罚的吓阻作用；但是只要国际社会没有切实有效的执行机构那就不得不靠各个会员国自动自发地切实遵行公约的规定，这一来，国际社会就不可能采取实际有效的措施。 为此目的，建议联合国拟订一项行动纲领，在一定年限内消除一切形式的殖民主义、种族歧视和种族隔离，并进一步重新强调迫切需要消灭贫富国家之间的差距。

43. 又有人建议把重点放在防止对无辜人士作出恐怖主义行为，为此有限目的，提议把国际恐怖主义简单界定为任何危害或杀害无辜生命或损害基本自由并影响所及不只一国的暴力行为，这种暴力行为同时又是企图达到某种具体目的的一种强制方式。另一建议是对一些推行牺牲无辜政策国家的指控进行国际调查，并对国际恐怖主义和国内恐怖主义同时加以谴责，尽管国内恐怖主义属于国内法律管辖范围。

44. 鉴于以上第10段提到委员会决定由委员会设立的工作组在其首届会议中专门对这项问题进行审查，许多在一般性辩论中发言的代表团没有在发言中论及国际恐怖主义的起因问题。

五. 扑灭恐怖主义的实际措施问题

45. 在这方面提出的意见和建议同国内一级和国际一级的措施有关。

46. 有人说无论国际组织对于进行扑灭国际恐怖主义的作用有多重要，主要的责任还是在于各国——它们必须采取一切必要的相应措施，特别是保护境内的外国人不受恐怖主义行为的侵犯。一些代表提到了本国在对外国代表施以恐怖行为、劫持、武器和炸药以及制止恐怖主义等等方面制定的法律措施。一位代表进一步指出该国的国内经验表明，只要充分实行民主和言论自由并且保证一切人民的机会均等就可以打击国内的恐怖主义。

47. 会议上强调各国有必要在各自管辖范围内积极参与扑灭国际恐怖主义，指出这个工作基本上取决于个别国家及其是否愿意充分执行各项国际公约并在本国境内采取有效措施。在这方面注意到一切国家必须严格和认真地达成所承担的国际目标，现行各项法律文书才能有效实施。有人对某些国家的态度表示遗憾，指出它们以宪法程序为借口，不顾《关于制止非法劫持飞机的海牙公约》¹⁰ 以及《关于制止不利于民用航空安全的非法行为的蒙特利尔公约》¹¹ 明白规定的各项义务，在双边协定中拒不列入有关交出空中劫持犯的条款。少数代表团进一步提请注意各种犹太复国主义、流亡和民族主义颠覆组织以及法西斯主义纳粹团体在东道国对外交代表团和派驻联合国的工作人员进行恐怖主义行动；认为东道国当局只肯采取折衷措施，而不积极采取预防这类犯罪行为的步骤，因而助长了这种对外交使团的挑衅行动，使其进一步升级。又指出，尽管联合国教育、科学及文化组织的有关决定规定大众传播工具有责任促进各国人民加强友好合作关系，从而致力于消减国际恐怖主义的行为，但是当发生这类罪行时大众传播工具就默不作声了。又有人认为扑灭恐怖主义有效与否基本上取决于订定的刑罚；对恐怖主义者不加惩罚或予以纵容只会助长他们的犯罪活动。

¹⁰ 《美国条约和其他国际协定》，第22卷第2部分（一九七一年），第1644页。

¹¹ 同上，第24卷，第1部分（一九七三年），第568页。

48. 会议上还注意到为了有效地进一步扑灭国际恐怖主义行为，对犯国际恐怖主义行为（劫持、攻击外交代表团等等）的罪犯予以纵容和不加惩罚的作法必须行止，某些国家的主管当局对于煽动、助长或直接参与针对其他国家官方代表和国民的恐怖主义行为及其他暴力行为的法西斯主义、复仇主义、犹太复国主义组织及团体的非法活动不能长此以往地继续抱容忍态度。会议上在这方面指出，某些国家的大众传播工具非但不加对恐怖主义行为加以揭露和谴责，反而往往违背其促进各国人民友谊、互相了解、尊重和合作的责任，煽动法西斯主义的组织和团体进行罪恶活动。

49. 有人认为在国际一级有必要设立机构来加强各国政府及主管当局之间的合作，并增进特别是在现代技术可能用于恐怖主义目的的这一方面的情报交流。又建议应适当注意到缔定双边和多边协定对于打击和预防恐怖主义行为非常有效，并应特别把重点放在引渡问题上。这类协定应规定立刻把从事劫持和其他国际恐怖主义类似行为的罪犯引渡至有关国家，应加重各国保证外国代表团及外国国民安全的责任，并应增进相互提供法律协助的方法。

50. 许多代表提到现有关于国际恐怖主义某些方面的各项多边公约，特别提到《一九六三年关于在飞机上所犯罪行和某些其他行为的东京公约》¹²、《一九七〇年关于制止非法劫持飞机的海牙公约》¹⁰、《一九七一年关于制止不利于民用航空安全的非法行为的蒙特利尔公约》¹¹和《一九七三年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纽约公约》¹³会议上认为有效执行后一公约特别重要，因为外交官员日益成为恐怖主义的攻击目标。又认为如果各国加入这些公约并予以执行，则毫无疑问地将向消除国际恐怖主义现象大大迈进一步。但是为使公约充分发挥效力，各国必须采取一切适当步骤将恐怖主义者绳之以法并防止这类行为发

¹² 联合国《条约汇编》，第 704 卷，第 10106 号，第 219 页。

¹³ 第 3166 (XXVIII) 号决议，附件。

生。许多代表认为，以委员会名义吁请尚未加入以上各项公约的国家遵守公约的规定将大有助于全世界反恐怖主义的运动。在这方面建议各国在正式加入现行各项公约以前即应保证遵守公约的规定。

51. 一些代表提到其他的文书，包括《一九七一年关于防止和惩处从事有国际影响的侵犯人身及勒索罪行的恐怖主义行为的美洲国家组织公约》¹⁴ 和《一九七七年关于防止恐怖主义的欧洲公约》¹⁵。后者于一九七八年八月四日生效，据称可以作为委员会工作的一个有用基础（尚须作出修正以符合较广国家范围的需要）。

52. 一些代表对劫持人质问题最近取得了成果表示欢迎，认为这从正面说明，解决国际恐怖主义特设委员会当前面临的这类问题并非全无可能。特别注意到特设委员会就起草反对劫持人质国际公约¹⁶通过的草案包括了一项条款，重申向殖民主义、种族主义、种族隔离、压迫和外国统治进行战斗的各解放运动斗争的合法性；另外又包括一项条款，规定各国义务禁止那些筹划、煽动、组织或进行劫持人质行为的个别团体和组织在本国境内从事活动。希望所有会员国都致力于使这项草案尽早成为具有法律约束效力的国际文书。

53. 在此背景下，许多代表对起草反对劫持人质国际公约特设委员会取得的进展感到鼓舞，并表示，在国际恐怖主义起因的研究继续作为委员会长期目标的情况下，希望也可以查明其他的类似行为，以便国际社会采取类似的制裁行动。并在这方面强调，委员会如果不查明具体的恐怖主义行为以便通过国际合作有效地加以对付，就极不可能对其起因或应采取的措施进行井然有序的讨论，况且对应负的任务如果缺乏共同了解，委员会各成员在讨论国际社会应对哪些恐怖主义行为进行并且有

¹⁴ 美洲国际法协会，《国际法律资料》，第十卷，第1号，第255页。

¹⁵ 欧洲理事会，《欧洲条约汇编》，第90号。

¹⁶ 参看《大会正式记录，第三十四届会议，补编第39号》（A/34/39），第四节。

可能进行实际合作时，可能会出现基本概念迥然不同的情况。

54. 会上又有人建议委员会为日后的公约拟订典范，列出为以上各项公约所普遍接受的原则，并应设法就新国际文书应当处理哪些暴力行为取得协议。

55. 一些代表团在这方面提到特设委员会一九七三年会议美国提出的草案¹⁷。认为草案值得仔细研究，并且其中包括了经过慎重考虑而规定的切实可行的措施。认为可以把其中第一条作为一个有用的基础，借此查明可以凭国际合作加以对付的恐怖主义行为，又认为需要作出某些修正，以期达成协商一致的意见。又建议在序言中承认各解放运动为肃清殖民主义、种族主义和侵略而进行斗争的作用和合法性，并强调将来拟定的任何新国际文书都有必要对属于人道主义范畴的庇护权利予以适当规定。

56. 另一方面则有人认为种类繁多的条约和公约各方在谈判缔订时都表示得极为热心，但却从来未见执行，这种情况其实于事无补。有人指出国际恐怖主义问题需要长期加以解决；即使不能消除问题的全部根本原因，也必须大部分予以消除，才能产生期望的成果。尽管几年以前也许有理由审议一项无所不包的反恐怖主义国际公约，但现在已经无此需要了，因为十年来通过了几项针对问题不同方面的公约，现在应当把注意力放在这些层出不穷的问题的根本原因上。

57. 另外一项规范性的提案是拟定一项关于禁止在国际关系中进行一切形式干予（例如禁止一切形式的国家恐怖主义）的宣言或公约。这件工作被认为特别迫切，因为出现了各种形式的外国干予，威胁到国际和平与安全。但是有一种意见认为特设委员会也许不是拟订这类文书的最适当论坛。

58. 其他的建议是关于以什么方式和方法来防止对高度尖端机器和原子能发电厂一类的目标进行攻击。会上提到在国际原子能机构倡议之下正在就一项关于实质保护核材料和运输设备的协定进行谈判，又提到《一九四九年日内瓦公约》第一

¹⁷ 《同上，第二十八届会议，补编第28号》（A/9028），第28页。

号附加议定书（A/32/144, 附件一）第五十六条的规定。

59. 又有人建议委员会应当对惩罚恐怖主义者以及加强各项协定和程序以确保嫌疑犯适当送审等问题加以审议。在这方面提到小国面临的问题——它们有决心但是没有能力来有效执行安全避难的规定。小国如果逮捕恐怖主义者而他们又接受武装精良、经费充裕的国际组织网的援助的那就有可能成为支持他们的犯罪团体的报复目标，因而在没有外援的情况下也许很难将罪犯送审。并认为在这种情况下，大国应准备担负起确保国际罪犯送审的责任。

三. 全体工作组的报告

60. 上文第 10 段指出，一九七九年三月二十一日，特设委员会第十三次会议已决定设立一个工作组，以期按照大会第 32/147 号决议第 7 段，先审议国际恐怖主义的根本原因问题，然后再讨论对恐怖主义的实际措施问题。已同意应由特设委员会主席团成员分别以其在主席团的身分参加工作组的工作。

61. 自三月二十六日至四月五日，工作组举行了十次会议。它按照上述决定，在三月二十六日至二十九日举行的头四次会议上审查了国际恐怖主义的潜在原因问题。

62. 工作组第一次和第二次会议就其工作方向和目标交换了意见。若干代表团强调，在采取任何实际行动以前，必须先查明国际恐怖主义的原因。它们强调，只有消除罪恶根沅和除去其潜在原因，才能彻底消除恐怖主义和暴力。它们认为难以理解的是，有人认为重要的是应采取紧急措施而不必设法消除国际恐怖主义的原因；它们还说，它们无意妨碍国际社会为同恐怖主义进行战斗而作出的努力，但也不赞同仓促地采取行动，因为这样只会使这种现象更为恶化，同时却使人产生幻觉，认为已采取了必要的措施。又有人说，特设委员会研究国际恐怖主义的潜在原因，完全符合大会第 32/147 号决议第 7 段所给予它的任务指示。对它来说，这是责无旁贷的。特别是因为若干发言者在进行一般性辩论时和许多政府在提出书面意见时都曾提及，无需再进行学术性研究，至少可以开始探讨国际恐怖主义的一些最明显的原因。

63. 其他代表团指出，寻求国际恐怖主义的潜在原因所根据的假定是，了解原因将有助于达成彻底消除恐怖主义，虽然不是采取重大步骤以处理本问题的某些方面的一个先决条件。可是，它们又说，这种假定的逻辑不应掩盖了确切识别恐怖主义起因的重大和实际困难。应该特别注意的是恐怖主义现象的复杂性，以及恐怖主义的原因的更大复杂性。有人说，问题是多方面的，牵涉到很多因素，不

仅仅是政治性的，而且还涉及社会、经济和心理因素。关于这一点，有人问，属于恐怖主义原因的一些方面是否大都是国内性质，因而不属于特设委员会的职权范围。还有人说，国际恐怖主义的起因问题是一个科学问题，并向由从事制订政策的外交家和法学家所组成的一个机构是否真正有资格在没有科学调查的指引下讨论国际恐怖主义起因的问题。可是，也有人认为，在这种性质的委员会上所作的发言必然会反映出对问题的政治看法。在进行一般性辩论时有人提议，应由一个专家组而不是政府代表们所组成的委员会来研究国际恐怖主义的潜在原因，工作组重申了这次提议。可是，有人怀疑是否应建议设立这样的专家组，因为大会已委托委员会负责研究这些原因，有人说，委员会成员国的代表团中可以包括一些专家。

64. 另外一些代表团则强调，尽管仍有歧见，但似乎都能同意，要有效地对付国际恐怖主义，必须先采取下列两种行动：首先应研究产生这种现象的原因，以期纠正足以成为恐怖主义的温床的情况；第二，应拟订有效措施防止和惩处国际恐怖主义的行为。对此，它们指出，大会已明智地将这两项工作列入委员会的工作方案。有人还补充说，研究国际恐怖主义的潜在原因，可以更清楚地了解整个问题，引起对足可导致暴力反应的某些情况的注意，并帮助澄清国际恐怖主义的概念。

65. 有些代表团认为，特设委员会如果能就国际恐怖主义的潜在原因交换意见，并就其主要趋势向大会提出报告，也就已履行了大会第 32/147 号决议第 7 段给予它的任务。如果委员会要就这样复杂的问题作出定论，那将是不切实际的；对第 32/147 号决议第 10 段应有合理的解释，即提出可以实际予期国际社会同意的对抗恐怖主义的切实可行的建议。

66. 其他代表虽然认识到按第 32/147 号决议第 7 段特设委员会应研究国际恐怖主义的潜在原因，而此项研究又无疑地有助于澄清目前的各种立场，但认为特设委员会不应自行局限于仅仅分析问题的成因，同时也按照第 32/147 号决议第 10 段就消除这些原因的方法提出建议。

67. 虽然头两次会议集中讨论的是关于国际恐怖主义原因的工作的方向，可是有一个代表团却就问题的实质作了一般性发言。 它说，虽然重要的是应审查恐怖主义的原因和消除恐怖主义的方法，可是，同样重要的是，应首先明确界定恐怖行为的概念。 它强调恐怖行为的目标的多样性，和动机的复杂性，说发生这种现象的原因主要有三： 第一、恐怖主义的发生是由于无法表达怨屈不平之情，因为现行法规不容许经由法律途径提出任何主张；第二，由于取得效果（宣传，得到预期的结果）的考虑，就选择采取恐怖行动的途径；最后，由于心理上的原因，虽然已有合法途径可以有效地提出自己的主张，但还是选择了恐怖行动。

68. 某些代表团说，表示不同的意见，即使是以暴力方式来表示也不应视为等同恐怖主义。 特设委员会应集中注意的是国际社会普遍都认为不应容许的暴力行为。

69. 工作组第三次和第四次会议审议了由阿尔及利亚、巴巴多斯、印度、伊朗、尼日利亚、巴拿马、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、委内瑞拉、南斯拉夫、扎伊尔和赞比亚提出的工作文件（A/AC.160/WG/R.1）。 工作文件的内容如下：

“关于国际恐怖主义的潜在原因的工作文件”

—

“为了履行一九七二年十二月十八日大会第3034(XXVII)号决议托付给国际恐怖主义特设委员会的职责并执行一九七七年十二月十六日第32/147号决议第7段的规定，兹将国际恐怖主义的潜在原因列举如下，作为对特设委员会工作的一项贡献。

“这对受殖民和种族主义政权统治及其他方式的外来统治的一切人民争取自决和独立的不容剥夺的权利，和他们的斗争的合法性，特别是各民族解放运动按照《宪章》的宗旨和原则及联合国各机构的有关决议所进行的斗争，并无影响。

“解放运动所进行的斗争属于一九四九年日内瓦公约及一九七七年该公约的附加议定书所规定的范围，不应视为是恐怖主义行动。

二。

“为了想实行控制、剥削、扩张、霸权主义帝国主义等而形成。

“ (A) 政治性的原因

- “ 1. 殖民主义和维持殖民统治，
- “ 2. 种族主义、种族歧视、种族隔离政策和灭绝种族，
- “ 3. 侵略、违反《联合国宪章》使用武力和侵犯各国的政治独立、国家主权和领土完整，
- “ 4. 占领外国领土和外国对这些领土及其人民的控制，
- “ 5. 干予别国内政，
- “ 6. 对人民实施大规模的恐怖，以期强行施加统治，并引起大量人口外逃，
- “ 7. 法西斯主义和新法西斯主义，
- “ 8. 扩张政策和霸权政策。

“ (B) 经济性和社会性的原因

- “ 1. 不公正和不公平的国际经济秩序的长期存在，
- “ 2. 国家自然资源受到外国的剥削，
- “ 3. 一个国家及其人民，其动植物、其运输工具、其经济结构等受到外国的有系统的摧毁，

- “ 4. 现有的政治、社会和经济上的不平等和剥削，
- “ 5. 大规模地违反人权、集体监禁、施加酷刑、报复，等
- “ 6. 贫穷、饥饿、困苦、沮丧等。”

70. 许多代表团都认为这个文件是有用的，可以为讨论问题提供一个构架。有人认为，特别重要的是，本文件对两类潜在原因作了区分：一类是政治原因；另一类是经济和社会原因。有人提议在工作文件所列原因之外再加上另一种原因，就是国家纵容和默许新老法西斯主义和犹太复国主义性质的团体和组织的行动，并且拒不采取有效措施对付此类行动。

71. 工作组的其他成员虽然赞赏各共同提案者所作的努力，但认为工作文件所反映的态度是一种先验性的判断，不仅没有执行委员会研究某些类型的国际恐怖主义的起因的任务，而且也没有充分顾到问题的复杂性。他们认为，恐怖主义有很大的活动力，而且性质复杂，其成因甚至更是如此；委员会虽然可以有用地举出足可导致恐怖主义的某些情况，但对问题本身来说，列举原因，或纯粹以政治概念来看问题都不会有用；又说，无论怎样列举原因，都无法广泛到足以确切说明这些情况同恐怖主义行动本身之间的复杂关系，而部分地和主观地列举发生恐怖主义现象的原因，不但不能解决问题，甚至会带来更多的问题。

72. 可是，各共同提案者指出，工作文件第一段就曾清楚指出，该文件的提出，是为了对特设委员会的工作有所贡献，本来就不打算包罗万象或施加限制。他们又说，他们愿意接受任何可以改进案文或使其内容更完备的建议。在目前阶段，他们集中注意的是他们认为造成足以危害和平与安全和无辜生命的国际恐怖主义表现形式的一些主要原因。工作文件的确反映了政治态度，但那是当然的，因为所处理的是一致公认包含有政治因素的问题，而且又是在一个政治机构里加以审议。又经指出，工作文件内列举的原因绝不是有意要把国际恐怖主义行动说成有理。

73. 讨论集中在下述三个主题。

74。关于该文件所述国际恐怖主义的原因，有些代表团认为，文件正确地集中注意于有公共目的和具有国际重要性的暴力行动，而不涉及因私人利益或个人精神失常而采取的个别的恐怖主义行动。他们指出，文件所述的情况有一个共同点就是所有这些情况都涉及对政治、经济或社会自由施加限制到达了无可容忍的程度，或是压迫、占领和种族主义等因素持续进行剥削、压制或施加不公平待遇所造成。在他们看来，殖民政策、种族主义或种族隔离政策或对世界上较不发达国家的人民进行经济剥削，必然会引起决心对抗这类政策的有组织的抵抗运动的出现；因此，有人认为，一项恐怖主义行动引起另一项恐怖主义行动，只要政府方面不中止推行政治性和经济性的压迫政策，就不能期望有组织的抵抗运动会消失。

75。其他代表团认为，虽然所列举的情况在某些情形下或和其他因素结合，也许会助长养成恐怖份子，但还有没有举出的其他情况也同样可以助长恐怖份子的养成。他们又说，一方面，文件所述的压迫行动或穷困的处境并不一定会自动导致恐怖主义行动，而另一方面，恐怖主义有时甚至会在完全没有暴力或压迫的情况下发生。所提及的这类例子是，在一些高度发达的国家出现了有组织的恐怖主义团体，又在一九七七年对世界各地已确知的三百五十名恐怖主义份子进行调查的结果，显示典型的恐怖份子是二十二岁至二十四岁的男性青年，至少受过一些大学教育，通常修习人文科学，出身中产阶级家庭。有人还提请注意新闻机构对恐怖主义行动详尽的报导和渲染，因而往往使这些行动的目的得以达成。

76。对工作文件所反映的一般态度不表同意的其他代表团又指出，在开列的原因中没有它们认为重要的两点，即：(1) 某些国家对国际恐怖主义的行动分子给予庇护；(2) 某些政府对国际恐怖主义分子给予物质上、政治上和财政上的支持，还有人指出，“新法西斯主义”一词需要有一个确切的定义。

77。讨论的第二个主题是因果关系问题。

78。有些代表团强调说，工作文件并未顾到可能使处于某种情况的个人采取恐怖主义行动的所有现实情况或动机，并提请注意整个问题中所存在的微妙的因果关系。这种关系中的第一个因素必然是由于受到屈辱而产生的可以觉察到的冤曲

之情，虽然有时在没有任何可以查明的潜在的政治、社会或经济原因时，也可能感到有冤曲，在此情况下，就没有可以查明的行动原因；有冤曲就会想望伸冤，如果没有合法申诉的途径或含冤者认为申诉也没有用，就会诉诸法律以外的方法，这种方法可以是和平的（例如非暴力的不合作）或是暴力的；甚至使用暴力也可能是采取恐怖主义以外的方式（例如激烈的示威）。因此，在这些代表团看来，在因果关系的每一阶段即从感到委曲到决定进行恐怖主义行动，都有一些新的因素在发生作用。有人说，这些因素对决定某一恐怖行动是否由于特定的政治、社会和经济原因，是有关键的重要性的。为此，有些代表团说，它们不能赞同工作文件中的说法，即认为控制、剥削等欲望必然会造成国际恐怖主义，并认为因果关系在 A 3、5 和 8 各点的情况特别难以联系，在 B 2 的情况甚至根本不存在。

79。其他代表团满意地注意到工作组似乎广泛同意工作文件所述的各种情况都可以成为国际恐怖主义的温床，但坚决认为这些情况都是引起国际恐怖主义的主要原因。它们承认对国际恐怖主义有两种对待方法，——一种是集中注意于个人的行动，另一种是集中注意于国家性的恐怖主义——并承认工作文件所反映的只是第二类，但它们却强调说，它们认为国家性的恐怖主义是实际存在的，因此不能对之视而不见。它们认为，任何政府如果为了达成其殖民、种族或种族隔离政策而从事暴力行为或以暴力相威胁，就是犯有恐怖主义行为，特别是如果这种行为是为了压制一个民族反抗这些政策的意愿。在导致各国推行这些政策的原因中，共同提案者特别强调了控制、剥削、扩张、霸权和帝国主义的欲望。关于这一点，有人指出，提出工作文件的国家在不同程度上都曾先后经受过剥削之害，如果不适当地考虑到这种经验，那将是不负责任。

80。在谈到因果关系时，有些代表团曾提到是否可以循合法途径提出申诉的问题。有人表示，对存在合法途径可以提起申诉的民主政权实行恐怖主义，和人民对专制政权实行起义，这两者间应该要有区分；虽然恐怖主义决不能说是合理的，但在民主社会中诉诸暴力，那就更不能容许。有人认为，对抗恐怖主义的最好办

法是加强民主机构和促进社会正义。

81。有些代表团强调，如果有合法途径可以提出申诉，受冤曲的人通常会循此途径提出反对意见。有人指出，因此就突出了个人选择的因素，那就是为什么有人在有合法途径可以有效地提出申诉的情况下还要采取恐怖主义途径，而其他处境相同的人却不这样做。对陷入绝境的人实际上是用尽其他补救办法后才蓄意诉诸恐怖主义的说法，有人表示怀疑。有人提到有些国家的经验，它们虽然受殖民统治，但却以非暴力的方式实行抗议。有人问，如果殖民统治者对这些非暴力方式不作出正面的反响，接着发生的暴力是否真可以归因于个人的选择，而不是由于统治者选择了自以为是和图谋私利的途径。

82。讨论的第三个主题是关于工作文件的第一节第2段和第3段。许多代表都重申他们支持所有受殖民主义和种族主义政权统治和其他方式的外来统治的人民的斗争，特别是为争取自决和独立的各民族解放运动的斗争，并强调他们不能赞同谴责国际恐怖主义，如果这种谴责会使这类斗争的合法性发生问题。

83。其他一些代表团说，它们虽然尊重自决权，但认为对谴责——一位代表回顾经提议界定为凶残的野蛮主义行为的——恐怖主义行径规定或明或暗的、或甚至明显的例外，是不可以的。又有人表示，委员会的职责不是面向反抗压迫或进行斗争，而是研讨在任何情况下发生的恐怖主义行为。

84。一九七九年三月三十日至四月五日，工作组在第五次至第十次会议上审议了对抗恐怖主义的实际措施问题。它收到分别由大不列颠及北爱尔兰联合王国（A/AC.160/WG/R.2）、美利坚合众国（A/AC.160/WG/R.3）、瑞典（A/AC.160/WG/R.4）和乌拉圭（A/AC.160/WG/R.5）提出的工作文件和一些口头建议。

85。对特设委员会在这个领域的工作方向和上述工作文件所反映的一般态度都提出了一般性的评论。

86. 有些代表团提到大会第 3034 (XXVII) 号和第 32/147 号决议给予特设委员会的任务，即委员会应先研究国际恐怖主义的潜在原因，然后再就对抗恐怖主义的实际措施提出建议。有人指出，许多代表团都曾强调，详细拟订这类实际措施，应与彻底研究这种现象的基本原因同时进行，并应首先设法消除引起国际恐怖主义的原因，特别是殖民主义、外国占领和种族隔离。

87. 有些代表团虽然同意只要上文第 69 段内所载关于国际恐怖主义的潜在原因的工作文件 (A/AC.160/WG/R.1) 所述的情况继续存在，在这种情况下的受害者就必然会运用一切可以运用的方法即使是虚幻的方法，来寻求解放和补救，它们对能否就这个在政治上极为敏感的问题的实际解决办法达成协议，表示悲观。曾作了巨大的努力，并提出了许多建议，有些是在特设委员会一九七三年会议上提出的，另一些则是在本届会议上提出的。但是，还看不到有任何解决办法，明显的是，尽管第 3034 (XXVII) 号决议请各国“紧急考虑这个主题事项”，但大多数会员国并没有把这个问题看成是紧急事项。又因为恐怖主义非但没有减少，而且随着科学的进步而变得更加危险，有些代表团认为，聘请有丰富经验的专家根据已有的各项文件编制初步的措施方案将是有益的。

88. 有几个代表团坚持对处理国内恐怖主义和国际恐怖主义的实际措施，应该作出区别。在这方面，有人认为，联合王国提出的工作文件多处提到“恐怖主义”，这种涵盖一切的对待方法是没有助益的。同时还有人提请注意，就是“恐怖主义”一词将因不同的哲学、政治和心理观点而有各种不同的解释。又有人说“恐怖主义”一词可以有多种含义，不仅种族主义、殖民主义和压迫者的代理人曾把人民对其政策的反抗说成是恐怖主义，而且独裁政权也用它来恶意中伤其反对者。因此，应该小心注意，不要使为保护无辜生命而作的努力，变成限制或剥夺其他人的基本自由。还有人说，任何关于这一方面的实际措施都不应有碍《宪章》第二条第 7 项的规定。

89。还有人提到对“习惯法”所称的国际恐怖主义行为和指称是民族解放运动所进行的恐怖主义活动，必须要加以区别。在这方面，委员会所收到的一些工作文件所反映的态度是对这两类行为相提并论，有人对此表示反对。有人认为，解放运动是合法的，虽然承认合法并不就是赞同应由这些运动负责的个别的国际恐怖主义行为。可是，有人指出，在进行辩论时，曾努力避免混淆反抗压迫的斗争——甚至武装斗争——和不论是谁干的、都是完全不能容许的凶暴行为。对付恐怖主义的实际措施所针对的就是这类行为。

90。有些代表团说，工作组收到的各项工作文件显然只是指由个人单独地或作为团体的成员所进行的恐怖主义行为。它们认为，特设委员会拟订的实际措施应该同时以国家的恐怖主义和个人的恐怖主义为对象。其他代表团则认为，在这里涉及国家的恐怖主义是不相宜的。有人特别指出，这样的概念极不容易界定，指为国家恐怖主义的情况正由其他联合国机构处理，又对国家恐怖主义作任何有意义的讨论，将是超越委员会的职权范围。每个国家都应设法消除在各自管辖范围内所发生的恐怖主义行动；大会只能敦促各国尽力消除国际恐怖主义的潜在原因。

91。又有人认为，在讨论恐怖主义或试图界定恐怖主义一词的意义时，个人的恐怖主义和国家的恐怖主义看来似乎可以是极为不同的概念。可是，如果只就应该采取何种措施的具体问题来看，可能就没有太大的差别。如果有人为某一国家采取一项恐怖主义行动，对这项行动的最后责任总得要由他担负，因而也就可以对他适用提起公诉或引渡的原则。

92。对工作组所收到的各项工作文件和所听取的各项口头建议，也有人提出了具体的意见。

93. 联合王国提交的工作文件 (A/AC.160/WG/R.2) 如下:

“关于合作对抗国际恐怖主义的建议

“ 1. 建议还没有加入现有与国际恐怖主义问题有关的下列各项国际公约的国家加入这些公约: 一九七〇年十二月十六日在海牙签署的《关于制止非法劫持航空器公约》, 一九七一年九月二十三日在蒙特利尔签署的《制止不利于民用航空安全的非法行为的公约》; 一九七三年十二月十四日在纽约通过的《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员的罪行的公约》。

“ 2. 建议各区域组织考虑在其区域内采取各种对抗恐怖主义的措施, 例如美洲国家组织在《关于防止和惩罚具有国际意义的侵犯人身罪行和有关勒索的恐怖主义行为的公约》以及欧洲理事会在《制止恐怖主义欧洲公约》内采取的各项措施。

“ 3. 呼吁各国加强并更有效地执行现有的国家措施, 以对抗国际恐怖主义。

“ 4. 呼吁各国更紧密地合作, 交换与恐怖主义活动有关的情报。

“ 5. 请秘书长编制一份各国关于对抗国内和国际恐怖主义的法规汇编, 并请各会员国向秘书长提供有关的资料。

“ 6. 呼吁各国和各国际组织进行合作, 研制出更有效的安全措施以保护关键的公共卫生、安全、福利和商业设施和装备。

“ 7. 强调各国有责任制止组织、煽动、协助或参加内乱的行动或在其他国家进行恐怖行为, 有责任不允许在其国土内为作出这种行为而进行有组织的活动。”

94. 总的来说, 大家对这份工作文件的反应很好, 认为它富有建设性并为今后的工作提供了良好的基础。

95. 第 1 点获得普遍赞同。 在这一点上, 大家认为虽然有关的公约的确已经有了许多缔约国, 但仍需要强调这些公约的意义并呼吁更多国家加入。 各国引

渡或起诉的义务范围越广，恐怖主义者也就越难以逃避他们的行为所带来的后果。

96。某些代表团指出，不但应致力于增加有关公约的缔约国，也应致力于确保严格地遵守这些公约的规定。据说《国际民航组织公约》的某些缔约国没有遵守这些《公约》所规定的引渡劫持者的义务，因而阻碍了對抗国际恐怖主义的努力，并且由于政治上或其他原因，某些国家宽恕了造成人命牺牲的各种行为。

97。不过，大家注意到事实上第1点所提及的各项公约中并没有任何一项规定缔约国有义务引渡犯罪者。如果缔约国选择的途径是起诉而不是引渡的话，它也已经履行了各公约所规定的义务。

98。某些代表团认为重要的是要鼓励缔结各种双边和多边协议，规定立即把犯罪者交给他们的原籍国家。

99. 某些代表团支持第2点，它们强调说，欧洲理事会和美洲国家集团都在区域基础上为对付恐怖主义创立了先例，并强调区域活动可以为对抗恐怖主义作出重大的贡献。不过，对于这一点也有一些保留意见。有人特别指出，欧洲理事会内对《制止恐怖主义欧洲公约》的反应并不一致，而且最好还是一般性地强调各国之间有必要在区域的基础上进行合作。

100. 关于第3点，有人表示各个国家在对抗国际恐怖主义方面承担了主要角色，因此，提议由国家就其立法和行政惯例进行审议是极为有用的。还有人说，即然各国对于其国民的安全负有主要的责任，最首要的问题是应该在国家立法的范围内采取有效的措施。必不可少的条件是所有国家的法规都应确定国际恐怖主义行为犯罪者应负刑事责任，规定严惩这种行为，同时在国家一级上采取措施制止犹太复国主义活动。民族主义颠覆中心以及仍然在某些国家寻求庇护的法西斯主义和纳粹集团，以及保护外国的代表。

101. 关于第4和第5点，某些代表说，如上文第88段所述，特设委员会应只讨论国际恐怖主义，同时有人建议在第4点中以“国际恐怖主义”取代“恐怖主义活动”，并删去第5点的“国内”一词。

102. 关于第6点，有人提议应举出例子使该点的意思更明确。在这点上有人提到《一九四九年各项日内瓦公约》第一号议定书第五十六条，其中指出要特别保护诸如核子厂和水坝“工厂和设备”。（A/32/144,附件一，第43页）。还有人建议第6点也应该包括那些可能误落入恐怖主义者手中或被这些人误用的物资。

103. 关于第7点，有人认为该条所载的原则是不干涉别国内政的原则的衍变，同时也载有《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》内所包涵的一种思想，这一原则应受到国际社会的极大重视，因此有必要加以重申。不过有人提出意见说，提议的案文并不符合上述《宣言》的措词，提议应用完全同样的措词，或是一般性地提出符合该《宣言》的各国的责任，作为替代办法。

104. 美国提交的工作文件 (A/AC.160/WG/R.3) 如下:

“关于合作对抗国际恐怖主义的建议”

“以起诉或引渡的原则起草另一份国际公约，以禁止国际恐怖主义的行为包括侵害生命、身体健全或他人自由的行为，以及以暴力毁坏财产或妨害对公共卫生、安全、和商业有关键作用的设备和装置的其他行为。”

105. 有几个代表团支持这个提案。其中某些代表团坚持需要明确地界定设想中公约的范围，并把它限制在对付特别严重和罪恶滔天的罪行。其他代表团则指出，提议的公约将明确针对个人或一群人的行为，应在序言部分或附载的决议中谴责国家恐怖主义并呼吁安全理事会适用《宪章》第七章的各项条款来对付危及国际和平与安全的恐怖主义政权；他们还提出，也应该效法反对劫持人质的公约草案所载的类似条款，载列一项与为反对殖民统治和外国占领而战斗的人士有关的条款。

106. 不过，其他代表团认为美国工作文件内所载的提案极为含糊不清而且范围过份广泛。它们认为，应澄清任何新公约所想要包括的活动领域。一份可以一般地加以适用的公约会产生与现有各公约互相重复的危险，因而造成混乱。替代的办法是起草一份对付各种现有公约还没有包括在内的特种恐怖主义，但这样一来，在议定应指那一类的恐怖主义的问题上会产生困难。

107. 该提案的提案国解释说，该国代表团的意思是，提议的公约是要对付那些现有公约还没有包括的行为，而且该国代表团会在稍后的时期设法指明应采取国际行动加以对付的各种具体行为。

108. 瑞典提交的工作文件 (A/AC.160/WG/R.4) 如下:

“关于合作对抗恐怖主义的建议”

“提请注意下述事实，即负责维护人权的联合国机关可以有效地促进各种恐怖主义根源的消除，这些根源存在于压迫群体和个人或存在于其他严重危害人权和基本自由的情事。”

109. 这份工作文件的提案者表示，国家恐怖主义的国家性比国际性强，因为它所涉的问题是当权者压迫少数人——特别的一群人或一个阶层的人，有时甚至是整个人口，并限制或否定其基本权利和自由。因此他建议委员会或许可以同意通过建议强调负责维护人权问题的联合国机构进行中工作的重要性，间接提请大会注意国际恐怖主义问题。

110. 有些代表国认为这份工作文件内包涵的概念很有意思。但其他代表团则对这个提案表示惊奇，他们认为这个提案为秘密集团和某些个人的利益服务，而对于为民族解放而进行战斗的人民却没有好处。

111. 乌拉圭提交的工作文件 (A/AC.160/WG/R.5) 如下：

“(1) 要求秘书长除了编制提议的关于对抗国内和国际恐怖主义的各国法规汇编以外，还要就下述问题提供统计数字，即关于遭恐怖主义者袭击的伤亡人数，以及遭抢劫、劫持、敲诈和其他违法行为所造成的财产金钱损失（以美元计）的统计数字；

“(2) 请秘书处加强并更有效地执行现有的措施，以制止恐怖主义者进入联合国的任何房舍，特别是当某些会议讨论的问题与他们的犯罪行为后果有直接关系的时候。”

112. 这份工作文件的提案者解释说，这里的第(1)点进一步阐述了联合王国工作文件的第5点，而且，设想中的汇编如果载有统计数字的话，不但可以帮助缺乏必要设备进行广泛研究国家法规的国家，而且还可准确地估计该问题的重要性。工作文件第(2)点旨在更严格地制止恐怖主义份子进入联合国房舍。重要的是要确保负责处理与国际恐怖主义有关的各种问题的联合国机构不要在执行任务时受到骚扰。

113. 某些代表团对该提案的第(1)点表示怀疑。他们认为，散布关于国际恐怖主义的情报或不当地加以宣传是不智之举；主要在采用一种数字上的办法来对付主要在道德上加以谴责的问题也是不适当的。作为折衷办法，提案国以“要求秘书长除了编制各国关于国内和国际恐怖主义的国家法规汇编外，还要要求各会员国提供必要的官方情报以编制……统计数字”等词取代原文中的“要求秘书长除了编制提议的关于对抗国内和国际恐怖主义的国家法规汇编外，还要就下述问题提供统计数字……”等字。大家同意以适当方式在委员会的建议中反映出该工作文件第(1)点的内涵思想。关于第(2)点，大家同意由主席写一封信提请秘书长注意该点的内容。

114. 最后，代表们口头提出下列各项制止和对抗国际恐怖主义的措施：

1. 在多边一级上进行合作——协调联合国内活动、起草国际公约等。
2. 在区域一级上进行合作——起草区域公约、区域协议以制止和对抗恐怖主义等。
3. 双边合作——交换情报、在有关的双边条约中列入特别条款、缔结专门条约、协调各种活动等。

4. 批准和落实与对抗恐怖主义有关的现有公约。

5. 在国家一级上采取适当的措施——协调国内法规和国际公约、履行承担的国际义务、防止在自己的国土上发生策划和组织不利于他国的行为。

115. 大家认为这些提议的措施值得认真注意，并且可能成为采取实际措施对抗国际恐怖主义的基础。

116. 在工作组工作结束阶段，大家普遍认为尽管存在着一些限制，仍必须在特设委员会内采取步骤以便努力挽救无辜的生命。为此，工作组在审议各种非正式提案的同时，也审议了印度提出的下列决议草案(A/AC.160/WG/R.6)：

“大会，

“回顾其一九七二年十二月十八日第3034(XXVII)号、一九七六年十二月十五日第31/102号和一九七七年十二月十六日第32/147号决议，

“又回顾《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际原则宣言》，

“对国际恐怖主义不断无谓伤害无辜人命的行为深表关切，

“深信进行国际合作以应付国际恐怖主义具有重大的意义，

“审查了国际恐怖主义特设委员会的报告，

“1. 促请各国注意特设委员会报告中所提到的导致国际恐怖主义行为的根本原因；

“2. 请各国单方面或与其他国家合作，逐渐消除这些根本原因，并寻求公正的解决办法去应付引起国际恐怖主义行为的情况；

“3. 赞扬特设委员会报告所建议的国际合作对付国际恐怖主义行为的实际措施；

“4. 请所有国家和区域组织研究执行建议的实际措施的方法和途径，并采取适当的行动以提出国家和区域各级的适当措施来对抗国际恐怖主义，并就它们所采取的行动，包括国家法规，向联合国秘书长提出报告；

“5. 认为关于缔结另一项国际公约以制止国际恐怖主义的问题值得进一步研究。”

117. 基于上述决议草案和各非正式提案，经主席和以协调员身分参加工作的南斯拉夫代表合作进行了广泛的非正式协商后，工作组同意下文第四节所载列的各项建议。

四、特设委员会的建议

118. 国际恐怖主义特设委员会表示深切关注国际恐怖主义不断无谓伤害无辜人命的行为，认识到进行国际合作以制止发生这种情况的重要性并回顾大会一九七二年十二月十八日第3034(XXVII)号、一九七六年十二月十五日第31/102号和一九七七年十二月十六日第32/147号决议，根据其报告向大会提出下列关于迅速消除国际恐怖主义问题的实际合作措施的建议：

1. 大会应明确地谴责危及或杀害人命或危害各种基本自由的一切国际恐怖主义行为。
2. 大会应注意到特设委员会报告内对于国际恐怖主义的根本原因的研究。
3. 大会应促请所有国家单方面或与其他国家和有关的联合国机关合作，致力于逐渐消除国际恐怖主义的根本原因；
4. 大会应呼吁所有国家履行其在国际法规定下的各项义务，以制止组织、煽动、协助或参加内乱行为或在别国从事恐怖主义行为，或默许在其领土内进行导致这种行为的有计划行动。
5. 大会应呼吁请还没有加入与国际恐怖主义问题各个方面有关的现有国际公约的国家加入这些公约，特别是一九六三年九月十四日在东京签署的《关于飞机上犯罪行为和其他行为的公约》¹⁸、一九七〇年十二月十六日在海牙签署的《关于制止非法劫持航空器公约》¹⁹、一九七一年九月二十三日在蒙特利尔签署的《制止不利于民用航空安全的非法行为的公约》²⁰、以及一九七三

¹⁸ 联合国《条约汇编》，第704卷，第10106号，英文本第219页。

¹⁹ 《联合国条约及其他国际协定》，第22卷，一九七一年第二编、英文本第1644页。

²⁰ 同上，第24卷、一九七三年第一编，英文本第568页。

年十二月十四日在纽约通过的《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》。²¹

6. 大会应请所有国家在国家一级上采取适当的措施以便迅速并最终消除国际恐怖主义问题，例如协调国内法规和国际公约、执行所承担的国际义务，以及防止在本国领土内策划和组织不利于别国的各种行为。

7. 大会应建议有关的专门机构和区域组织考虑采取各种措施，以便在它们各自的职责范围和区域内防止和对抗国际恐怖主义。

8. 大会应促请所有国家相互进行更密切的合作，特别是交换与防止和对抗国际恐怖主义有关的各种情报、签订专门条约和/或在双边条约内载入特别条款，尤其是有关引渡和起诉国际恐怖主义者的条款。

9. 大会应请秘书长根据各会员国提供的资料编制各国关于对抗国际恐怖主义的国家法规有关条款的汇编。

10. 大会应考虑到有需要除了别的以外，以其他类似国际公约还没有包括在内的对抗国际恐怖主义行为的引渡或起诉原则为基础，另外制订一项或多项国际公约。在这方面，可以考虑把类似公约的条款和有关领域内的现行草案经修改后列入新的公约，包括提到一九四九年八月十二日各项日内瓦公约第一号附加议定书的劫持人质公约草案内关于为反对殖民统治、外国占领和种族主义政权而战斗的人士的条款。²²

11. 为了便于消除国际恐怖主义的起因和问题，大会和安全理事会应特别注意一切可能引起国际恐怖主义和可能危及国际和平与安全的情况，其中除了别的以外，包括殖民主义、种族主义以及牵涉到外国占领的情况，以便在可能和必要的情况下适用《联合国宪章》的有关条款，包括第七章。

²¹ 第 3166(XXVIII)号决议，附件。

²² 见 A/32/144，附件一。

119. 特设委员会没有收到关于在恐怖主义者袭击下受害、受伤和被杀害人士以及各种国际恐怖主义行为所造成财产损失的货币价值的统计数字。这种统计数字将是大家都关心的，但由于秘书长在编集这些资料时会碰到一些困难，因此没有为此提出建议。不过，如果各会员国和非政府组织能够取得这种资料的话，可以由它们直接提供给秘书长以便载入档案。

- - - - -

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
