



第七十三届会议

议程项目 120

关于如何评估联合国系统在执行《联合国全球反恐战略》方面取得的影响和进展的备选办法

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告根据对《联合国全球反恐战略》的第六次两年期审查期间于 2018 年 6 月 26 日通过的大会第 72/284 号决议第 83 段的要求印发。在该决议中，大会请秘书长至迟于 2019 年 5 月向大会第七十三届会议提交一份报告，其中载有关于如何评估联合国各实体执行《战略》的影响和进展的具体建议和备选办法，以在大会第七十四届会议对《战略》进行第七次两年期审查之前，为会员国之间的讨论提供借鉴。

2. 2006 年，会员国制定了《战略》，作为加强国家、区域和国际反恐努力的一项综合文书。会员国对执行《战略》负有主要责任，联合国在平衡执行《战略》所有四个支柱的基础上，在便利和支持会员国做出努力方面发挥重要作用。

3. 大会每两年审查一次《战略》，使其成为一份适应会员国反恐优先事项的活文件。随着世界各地的恐怖主义威胁不断演变，联合国必须分析其反恐活动如何产生可持续的影响，并考虑可以作出哪些进一步改进，以使会员国能够更有效地执行《战略》。正如我在以往的报告中已经强调的，促进和保护人权与法治对于这些再度推进的联合国反恐工作至关重要。此外，不尊重人权的反恐措施不仅违背了会员国的法律义务，而且还适得其反，从而鼓励而不是解决恐怖主义。

4. 按照大会第 72/284 号决议第 83 段的要求，本报告提出了一些备选方案，供会员国考虑如何评估联合国各实体在执行《战略》方面取得的影响和进展。鉴于会员国负有以平衡和全面的方式执行《战略》所有四个支柱的首要责任，因此在执行《战略》方面取得的影响和进展进行评估，也必须考虑到会员国采取的行



动和作出的决定的影响。因此，报告还提出了加强联合国与会员国之间伙伴关系的备选办法。

二. 对联合国反恐架构进行改革以来的进展情况

5. 正如我在联合国改革的其他领域所采取的做法一样，我致力于确保各实体在满足会员国的需求时保持高效、有效并且协调一致。任何旨在加强联合国系统评估在努力执行《战略》方面所取得的影响和进展的备选办法和建议，都需要借鉴近年来在联合国反恐架构进行改组后已经取得的坚实进展。

A. 设立反恐办公室

6. 反恐办公室是根据大会第 71/291 号决议设立的，其五项核心职能是：(a) 在整个联合国系统领导大会交付给我的反恐怖主义任务；(b) 加强 38 个《联合国全球反恐协调契约》实体的协调一致性，以确保平衡实施《战略》的四个支柱；(c) 加强联合国向会员国交付联合国反恐怖主义能力建设援助；(d) 提高联合国反恐怖主义努力的能见度，加强其宣传，为其推动资源调动；以及(e) 确保给予整个联合国系统的反恐工作应有的重视，并确保防止暴力极端主义这项重要的工作牢牢扎根于《战略》。大会在第 71/291 号决议中还欢迎将联合国反恐怖主义中心移交给反恐办公室。

7. 反恐办公室正在为联合国全球反恐协调契约工作队的成员提供战略领导，该工作队取代了反恐执行工作队，以确保以平衡的方式执行《战略》。反恐办公室最近完成了内部改革管理流程，以反映其在 2017 年从当时的政治事务部内的一个办公室，向秘书处内一个具有政策、机构间协调、能力建设和资源调动任务的全面运转的办公室的转型。反恐办公室的组织结构正在转变，以满足这项任务的要求以及会员国对切实、注重成果和有效地支持执行《战略》的高度期望。组织结构中包括联合国反恐中心，该中心自 2011 年以来一直为会员国提供便利和能力建设援助。这一改革管理流程将确保该办公室作为常设主管小组的成员，成为联合国和平与安全架构的一个组成部分，并充分参与影响到整个组织的贯穿各领域的问题。还将使反恐办公室能够更好地支持联合国其他实体执行任务，以期加强这些实体对执行《战略》的贡献。

B. 通过《联合国全球反恐协调契约》加强协调一致

8. 2018 年 12 月启动《全球契约》，是在尊重现有任务规定的同时，通过整体和综合办法加强联合国各实体执行《战略》工作的协调和一致性方面迈出的重要一步。迄今为止，36 个联合国实体，再加上国际刑事警察组织(国际刑警组织)和世界海关组织，已成为《全球契约》的成员。由主管反恐办公室副秘书长担任主席的协调委员会负责监督《全球契约》的执行情况，并正在根据《战略》的四大支柱，制定今后两年将通过振兴和精简以后的工作组执行的全面工作方案。特别重要的是设立了新的《全球契约》资源调动及监测和评价工作组，其目的是制定一个更强有力的监测和评价框架，以便联合国能够更好地衡量其反恐工作的成果和影响。

9. 正如他们根据安全理事会第 2395(2017)号决议第 18 段提交的联合报告 (A/72/840, 附件四)所概要指出的,反恐办公室和反恐怖主义委员会执行局已采取实际步骤,制定一种新的协作式工作方式,以支持会员国的反恐努力。例如,反恐执行局的国家评估、建议、调查和分析产品不断为反恐办公室能力建设项目的制定和执行提供信息依据,建立了及时分享特派团报告、评估和其他分析产品的机制,并且两个实体都派出了联合访问团,包括评估团。

C. 加强国际和区域合作

10. 联合国发挥独特的国际召集作用,将包括民间社会以及青年和妇女团体在内的主要伙伴聚集在一起,以应对恐怖主义的跨国威胁。在对《战略》进行第六次两年前审查之后,于 2018 年 6 月 28 日和 29 日在纽约举行的第一次联合国会员国反恐机构负责人高级别会议,就是这样一个例子。

11. 我在高级别会议上提出的主席摘要中宣布,联合国将建立一个新的反恐协调门户网站。这将是一个安全的在线平台,将《全球契约》各实体与会员国连接起来,以便分享相关信息、专门知识和资源,以期建立一个关于如何以更有效和平衡的方式执行《战略》的知识库。我敦促所有会员国在新的协调门户网站启动后立即与其接触互动。

12. 联合国还将利用高级别会议的势头,与会员国和区域组织共同组织一系列关于 2020 年下一次高级别会议筹备过程中的关键专题问题的区域会议。计划在阿富汗、奥地利、白俄罗斯、匈牙利、肯尼亚、塔吉克斯坦和阿拉伯联合酋长国举行会议。这些区域会议将在实际层面加强国际和区域反恐合作,促进以全面和循证的方式执行《战略》,同时充分尊重国际人权法和法治。2020 年 6 月,联合国还将主办第二次高级别会议和有史以来第一次全球恐怖主义受害者大会。后者将是受害者、会员国和包括民间社会代表在内的其他利益攸关方的一次里程碑式全球会议。预期高级别会议和受害者大会将启发人们在“反恐周”期间开展一系列与反恐有关的活动。鉴于 2020 年将是联合国成立 75 周年,受害者大会和“反恐周”期间的其他活动也将使联合国有机会反思其在帮助会员国预防和打击恐怖主义和暴力极端主义方面取得的进展,包括为此推动和加强这一领域的国际合作。

13. 联合国各实体还与区域和次区域组织建立并保持伙伴关系,以支持有效执行《战略》。例如,反恐办公室已经与八个区域组织签署了合作框架,2019 年晚些时候将商定进一步的伙伴关系。反恐办公室还正在制定一项参与战略,以确保以更系统的方式与民间社会组织进行协商。这项战略涉及到探讨《全球契约》其他实体的良好做法,并将就反恐办公室如何加强而不是重复或取代这些网络提出建议,以确保民间社会的观点在联合国反恐政策和方案中得到充分反映。

14. 联合国中亚预防性外交区域中心与反恐办公室合作,制定并启动了题为“在中亚全面执行《联合国全球反恐战略》”的项目的第三阶段。这一阶段包括制定国家和区域反恐战略,在优先领域提供能力建设援助,以及交流在该区域执行《战略》的最佳做法。

15. 在加勒比，政治和建设和平事务部、联合国开发计划署和联合国反恐怖主义中心在加勒比共同体制定反恐战略期间向其提供了技术和财政援助，该战略于2018年2月获得通过。

16. 在南部非洲，联合国反恐怖主义中心与南部非洲发展共同体合作制定了一项区域反恐战略。在中部非洲，反恐中心正在与反恐怖主义委员会执行局、联合国中部非洲区域办事处和联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会密切合作，制定中部非洲反恐怖主义和不扩散武器综合战略。反恐中心还与阿拉伯内政部长理事会密切合作，支持制定阿拉伯区域反恐战略。

17. 2018年4月，联合国西非和萨赫勒办事处举办了一次主题为“西非和萨赫勒地区的妇女、暴力和恐怖主义：建立区域/国际对策”的会议，会议产生了《达喀尔行动呼吁》中所载的建议，¹即“采取有效措施，有系统地让妇女参与旨在防止暴力极端主义和打击恐怖主义的所有举措”。

D. 联合国支持会员国努力防止和打击恐怖主义和暴力极端主义的活动

18. 联合国反恐架构改革的关键驱动因素之一，是确保联合国向会员国提供有效和经过协调的能力建设支助，使他们能够执行《战略》的所有四个支柱。在这方面，值得注意的是，在正在进行的重新设计联合国发展援助框架指南的过程中，人们认识到，这一中央规划文件应具有更大的灵活性，以适应动荡和不可预测的业务环境，并且应协助在这一领域促进外地一级的协调和更有效的成果。

19. 联合国正在实施以国际人权框架为基础的项目和活动，这些项目和活动有助于提高对安全理事会和大会决议以及国际标准和义务的认识，并有助于改进和加强立法及法律框架。在反恐怖主义委员会执行局和其他联合国实体得到受评估的会员国核准而进行专家评估之后，还在向会员国提供技术援助。

20. 联合国继续努力将性别平等问题纳入主流，并将对性别平等问题有敏感认识的战略和项目进行调整后纳入其反恐活动。已经通过《全球契约》采取性别敏感办法反恐工作组开展活动，将性别平等问题纳入整个联合国反恐架构的主流，并在反恐背景下维护妇女和女童的权利。联合国反恐怖主义中心征聘了一名性别平等事务干事，以支持将性别平等纳入其能力建设工作的主流，并编写了一份关于性别平等标码系统的指南，以对反恐中心关于性别平等主流化程度的项目进行分类。这一贯穿各领域的项目也旨在从这个角度涵盖反恐办公室的所有活动。

21. 联合国反恐怖主义中心作为反恐办公室的一部分，正在执行39个项目，以应会员国的请求协助他们执行《战略》。反恐中心的侧重点是确保其方案拟订能够应对新出现的和不断变化的恐怖主义威胁，诸如网络问题，防止和应对使用大规模毁灭性武器的恐怖袭击，并促进以人权为基础对待返回家园的儿童。2018年，反恐中心在更多受惠国(总共61个会员国)开展了更多能力建设活动，增加了其开展工作的专题领域的数量，扩大了现有领域的工作，并调整了其工作方法和办法，

¹ 可查阅：www.un.org/en/africa/osaa/pdf/events/2018/20180601/DAKAR_CALL_EN_Final_Version.pdf。

以满足会员国的需要。反恐中心继续采取将不同项目合并成更大的全球多年期方案的办法，以增强影响和可持续性。

22. 例如，反恐办公室与反恐怖主义委员会执行局、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、信息和通信技术厅、国际刑警组织和国际民用航空组织(民航组织)一道，制定并发起了一项题为“反恐旅行方案”的新的全球旗舰举措。该举措旨在加强会员国按照安全理事会第 2396(2017)号决议的要求，利用预报旅客资料和旅客姓名记录数据来发现、预防、调查和起诉恐怖主义罪行和严重犯罪、包括相关旅行的能力。这一举措受益于旅行信息门户系统，这是荷兰开发的利用预报旅客资料和旅客姓名记录旅行数据来发现恐怖分子及严重和有组织犯罪分子的信息技术软件解决方案。

23. 反恐综合援助倡议的具体目的是通过加强在每个国家开展工作的所有联合国实体之间的协调和一致性，向提出请求的会员国提供全面援助。根据安全理事会的任务授权，反恐办公室正在与萨赫勒五国集团常设秘书处共同努力，为萨赫勒五国集团的所有国家执行一项区域反恐综合援助方案，其范围涵盖预防暴力极端主义、边境安全和管理以及促进刑事司法和法治。该方案积极促使萨赫勒区域的民间社会组织参与，并进一步补充和相互加强联合国系统其他机构通过《联合国萨赫勒综合战略》提供的支持。

24. 为了帮助执行《战略》的第一支柱，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)正在全球开展 150 多项活动，通过教育、青年赋权、通信和信息以及捍卫文化遗产，防止暴力极端主义。在伊拉克，教科文组织发起了题为“重振摩苏尔精神”的倡议，旨在通过以文化和教育为基础的包容各方及综合的恢复和重建愿景，防止暴力极端主义。教科文组织还与联合国反恐怖主义中心在约旦、利比亚、摩洛哥和突尼斯发起了一个通过青年赋权防止暴力极端主义的联合项目，该项目正在支持由当地青年推动的教育、科学、文化和媒体等方面的举措。国际劳工组织正在这四个国家实施项目，旨在使青年男女能够成为负责任的公民，能够抵御任何形式的伤害或操纵，包括激进化和暴力极端主义。

25. 联合国不同文明联盟为民间社会行为体创造了一个更大的环境，供他们制定方案以消除有利于恐怖主义和暴力极端主义的条件。2016 年至 2018 年期间，作为青年和平建设者方案的一部分，来自 23 个会员国的 40 名 18 至 25 岁的青年领袖接受了文化间理解、冲突分析和反恐宣传的力量等方面的培训。自 2008 年以来，青年团结基金向 63 个由青年领导和以青年为重点的组织提供了种子资金，以实施促进文化间和信仰间对话、打击消极陈规定型观念和仇恨言论以及促进和解的项目。这些项目使 39 个国家的 90 000 多人直接受益。

26. 防止灭绝种族和保护责任问题特别顾问办公室正在与宗教行为体接触，以防止煽动暴力和暴力极端主义。2017 年 7 月，该办公室发起了《宗教领袖和行为体防止煽动可能导致残暴罪行的暴力行动计划》。该办公室与国家及宗教机构合作，目前正在各区域执行该《行动计划》，其中一个方案的重点是宗教教育在防止煽动暴力和暴力极端主义以及培养和平与包容性社会等方面的作用。

27. 联合国训练研究所(训研所)正在通过应会员国请求提供咨询服务以及提供培训, 加大努力消除有利于恐怖主义和暴力极端主义的条件。最近在非洲和拉丁美洲开展的活动已经解决了这类条件, 例如通过增强边缘化青年的权能, 使他们通过社会企业家精神、打击仇恨言论以及参与和解进程, 在国家和地方两级为建设和平作出积极贡献。训研所还与欧洲安全与合作组织一起制定了一个关于防止暴力极端主义的培训课程。

28. 经济和社会事务部与驻地协调员和联合国国家工作队以及联合国各实体和国际伙伴合作, 正在实施两个关于侧重于青年的政策及和平与发展的能力建设项目, 在布基纳法索、科特迪瓦和多哥实施的项目题为“关于非洲青年发展的循证政策行动”, 在肯尼亚、黎巴嫩和利比里亚实施的项目题为“在《2030年议程》框架内通过国家青年政策促进可持续和平”。这两个项目都促进包容式社会政策和发展, 作为在《2030年可持续发展议程》以及青年与和平与安全议程背景下预防冲突、建设和平和维持和平的一个手段。

29. 联合国区域间犯罪和司法研究所以萨赫勒-马格里布区域为重点, 支持民间社会实施和评价旨在防止和打击激进化、恐怖主义招募和暴力极端主义的创新项目。2018年, 该研究所向70多个民间社会组织提供了小额赠款, 以实施涉及青年、妇女、宗教领袖、农民、记者和地方当局等多种多样目标群体的小规模干预措施。

30. 为支持实施《战略》的第二个支柱, 联合国正与国际刑警组织共同努力, 通过国家中心局扩大对其执法、边境安全和海关机构数据库的利用, 以减少恐怖分子及其相关人员的跨界移动, 并消除外国恐怖主义作战人员构成的威胁。本组织还与国际刑警组织及其全球执法网络合作, 支持执行安全理事会关于保护关键基础设施不受恐怖主义行为威胁的第2341(2017)号决议。

31. 我对数以千计与联合国指定的恐怖主义团体有关联的人, 包括妇女和儿童, 所面临的局势深感关切。许多人仍被困在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内拥挤不堪的营地, 获得食物、医疗、正当程序及其他基本权利和服务的渠道有限。联合国系统必须利用联合国的现有能力, 团结起来, 更好地支持会员国解决这一紧迫而复杂的问题。因此, 我指示联合国有关实体在反恐办公室领导下, 根据国际法制定一套法律、政策和业务原则。这套关键原则旨在加强联合国在这一领域的活动的一致性, 以便联合国系统能够更好地协助会员国。我希望这些原则也将有助于会员国制定和执行这方面的政策和行动。

32. 分析支助和制裁监测组增加了会员国对制裁名单的认识和自主权, 从而产生了影响, 并使更多的会员国详细了解全球威胁的背景及其对他们的影响或可能产生的影响。

33. 民航组织与成员国和行业团体共同努力, 执行国际民用航空政策和标准以及建议的做法, 以防止非法干预行为, 加强全球民用航空安保、航空运输便利化和相关边境管理事项。2017年11月批准的《全球航空安保计划》为国际社会增强全球航空安保的成效奠定了基础。自2013年10月以来实施的民航组织旅客身份

识别方案战略因其对执行安全理事会第 2178(2014)号、第 2309(2016)号、第 2368(2017)号和第 2396(2017)号决议的贡献而得到了人们的承认。

34. 裁军事务厅继续协助会员国执行防止恐怖分子获取大规模毁灭性武器的全球立法框架。这种协助使会员国能够通过更有效地控制武器和弹药，加强其防止和打击武器非法流动的能力，特别是防止和打击向包括恐怖主义团体在内的非国家武装团体的非法流动的能力。

35. 和平行动部认识到，虽然和平行动不能提供打击恐怖主义和暴力极端主义的军事对策，但他们可以帮助建设东道会员国处理这些威胁的能力。联合国马里多层次综合稳定团协助国家当局通过了设立打击恐怖主义和跨国有组织犯罪的专门司法机构的法律，这个专门单位负责调查和起诉与恐怖主义和跨国有组织犯罪有关的案件。

36. 政治和建设和平事务部的核心任务是预防和解决冲突及维持和平，与会员国、区域组织和民间社会合作开展能力建设和技术支持活动，这些活动加强《战略》的执行工作。

37. 联合国索马里援助团(联索援助团)支持制定和执行索马里的防止和打击暴力极端主义国家战略和行动计划。联索援助团还为前青年党战斗人员的脱离接触、恢复正常生活和重返社会提供了战略政策咨询。

38. 2018 年，国际海事组织和毒品和犯罪问题办公室通过举办国家讲习班和次区域研讨会，启动了在亚洲的七个会员国实施关于打击海上恐怖主义和加强法律框架的大型项目的新伙伴关系。

39. 国际原子能机构(原子能机构)通过执行《2018-2021 年核安保计划》，帮助减轻了核材料和其他放射性材料可能被用于恐怖行为的危险。² 原子能机构应请求协助成员国加强其国家核安保制度，鼓励并协助他们遵守相关国际文书，并通过完成《原子能机构核安保丛书》中的国际指南，加强了全球核安保工作。

40. 为帮助执行《战略》的第三个支柱，毒品和犯罪问题办公室向会员国提供了强有力的法律和能力建设援助，以批准、在立法上纳入和执行国际反恐法律文书。自 2003 年以来，毒品和犯罪问题办公室已经帮助接受援助的会员国又批准了近 700 项反恐公约和议定书，并有 170 多项立法在毒品和犯罪问题办公室协助下得到修订或起草。在乍得湖流域地区，毒品和犯罪问题办公室和反恐怖主义委员会执行局一直在与会员国合作，帮助他们了解和执行安全理事会有关与致力传播先知教导及圣战人民军(博科圣地)有关联的个人的起诉、改造和重返社会的要求，并加强刑事司法机构在其工作中的作用。

41. 为支持《战略》第四支柱，2018 年，毒品和犯罪问题办公室还组织了三次萨赫勒区域反恐刑事司法对策人权问题的次区域培训师讲习班。讲习班是毒品和犯罪问题办公室当前建立人权和反恐区域培训师储备和培训材料库工作的一部分，

² 可查阅：www.legacy.iaea.org/About/Policy/GC/GC61/GC61Documents/English/gc61-24_en.pdf。

培训材料根据区域和国家情况进行了调整，并在非洲、亚洲和中东地区分发。毒品和犯罪问题办公室还主办反恐在线学习平台，促进从业人员的能力建设，平台目前拥有超过 125 个国家的 1 700 多个用户。

42. 此外，为支持《战略》第四支柱，反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员继续收集、请求、接收和交流关于反恐中注意侵犯人权和基本自由的指控的信息。她并定期向人权理事会和大会报告在执行充分尊重人权的反恐措施方面的良好政策和做法以及新老挑战。

43. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的工作重点，是在打击恐怖主义的同时促进保护人权，并将人权纳入《战略》所有四大支柱的主流。人权高专办编写了多份指导文件，包括对会员国采取符合人权的做法应对外国战斗人员威胁的指导，并举办了会员国反恐人权能力建设方案。高专办是联合国负责人权尽职政策的主要实体，尽职政策已成为多边和双边支持国家安全部队打击恐怖主义的核心支柱。

44. 负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表办公室重点确保恐怖主义团体性暴力受害者的权利，并确保以法治手段应对这种犯罪。特别代表办公室与各国政府和利益攸关方接触，通过签署会员国与联合国的联合公报，包括反恐和暴力极端主义的规定，促进会员国的建设性对话和能力建设。特别代表 2016 年与伊拉克政府并于今年早些时候与马里政府签署了联合公报。

45. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)与各国政府和其他利益攸关方密切合作，确保会员国、国际和区域机构及其他行为体的反恐措施符合其对难民和无国籍人员的国际法律义务。难民署发布指导意见，帮助会员国在保持难民保护重要标准的同时处理安全问题。难民署开展一系列活动，包括向边防人员和移民官员提供培训，提高了非法入境者管理的清晰度，促进了针对可能构成安全风险人员的及时和个性化对策。

46. 联合国全球传播部通过多语种数字平台和社交媒体账户，加深全世界数百万公众对《战略》及其实施情况的了解。传播部正在与全球契约向反恐同时促进和保护人权与法治和支持恐怖主义受害者工作组成员合作，制作一系列短片，为受害者提供讲述恐怖主义对其生活影响的平台。挪威(2017 年)、马里(2018 年)、喀麦隆和乍得(2019 年)拍摄了此类纪录片。

47. 为纪念 2018 年 8 月 21 日第一个纪念和悼念恐怖主义受害者国际日，2018 年 8 月反恐办公室与传播部合作，在联合国总部参观大厅举办了公共多媒体展览。展出了对受害者、专家和民间社会组织的简短采访，展示了恐怖主义对普通人生活的影响和幸存者重建生活的努力。

E. 联合资源调动

48. 我经常提醒联合国实体，继续提供有效的反恐能力建设支持和其他援助，满足会员国日益增长的需求，需要可持续、可预测的财政和技术资源。为此，大会

在第 71/291 号决议中将“提高联合国反恐努力的能见度、宣传和资源调动”的任务(A/71/858, 第 64 段)作为反恐办公室的五项关键职能之一。

49. 《战略》通过以来,会员国为支持联合国的反恐工作提供慷慨捐助。联合国总部和外地实体几乎都把资源调动作为本质工作。这种做法固然取得了成功,但也造成工作重复,许多实体为争夺有限的资源展开竞争。为了解决这些关切,《全球契约》承诺考虑与希望支持联合国反恐工作的捐助者建立联合资源调动和外联机制。

50. 今年早些时候发起的反恐办公室 2019-2020 年多年联合呼吁,³ 是联合资源调动的重要第一步,涉及全球契约 10 个实体的 60 个全球、区域和国家项目,涵盖《战略》的四大支柱。呼吁没有取代联合国各实体的资源调动机制,但是为根据会员国的要求协调筹资努力提供了有用的工具,并提出了一整套需要资金的项目。我敦促会员国积极响应多年呼吁,考虑鼓励和激励这一协调一致的资源调动办法,特别是为《战略》第四支柱。

三. 评估战略实施影响和进展的办法和建议

51. 联合国反恐架构的重组,包括反恐办公室的成立,提高了联合国系统支持会员国以更加全面、均衡、注重成果的方式执行《战略》的能力。我们将继续更好地协调能力建设援助,提高援助效力,满足会员国的具体需求。

52. 在联合国实体评估《战略》执行影响和进展方面,我提出了以下有待进一步改进的领域。会员国不妨结合《战略》第七次两年期审查,考虑是否希望全球契约协调委员会通过其机构间工作组,与会员国,特别是联合国能力建设支持的受援国密切协商,推进其中的一些办法。

53. 会员国对执行《战略》负有主要责任,会员国必须充分进行参与、提供支持,并与联合国及其他主要区域和国际伙伴密切合作,只有这样我们才能取得成功。因此,我并确定了一些供会员国考虑加强联合国与会员国伙伴关系的领域,以确保综合、均衡、全面地执行《战略》。

A. 评估联合国反恐活动的全面影响

54. 联合国系统在提出可量化的《战略》执行进展方面面临挑战,最大的原因是《战略》及其《行动计划》缺乏监测跟踪四大支柱预期成果和影响进展的机制。要解决这一问题,会员国不妨请联合国在 2020 年第七次两年期审查进程后为《战略》制定全面的成果框架。框架可以两年更新一次,与我向大会提交战略执行进展报告同步进行。

55. 成果框架可列出《战略》四大支柱需要交付的预期产出、成果和影响。成果可以关键绩效指标界定,而关键绩效指标需要采用经核实来源的数据来量化和衡

³ 见 https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/UNOCT_Multi-Year-Appeal_Website.pdf。

量。框架可包括基线值和预期产出和成果的现实目标，用以监测一段时间的进展，以及干预措施取得成功必须具备的任何基本关键假设。框架应包括类似于其他联合国实体的基于人权的方案。

56. 同样，会员国也必须考虑如何评估自身执行《战略》的努力，考虑是否可以加以改进。例如，会员国应努力建立强大的国家机制，评估在实施国家和区域反恐战略以及履行安全理事会和大会相关决议规定的义务方面的进展，特别包括反恐执行局的相关评估。会员国不妨考虑制定本国的成果框架，用以展示《战略》所有四大支柱的执行进展。

B. 加强联合国反恐活动的协调和一致性

57. 《全球反恐协调契约》为联合国系统在支持会员国反恐努力时加强协调与协作提供了战略框架。但是，联合国众多实体能力建设项目和其他活动交付的范围越来越广，意味着工作重复将在一定程度上继续存在。

58. 因此，会员国不妨支持联合国系统开发单一的综合数据库，为所有反恐和防止暴力极端主义能力建设项目和其他相关活动所用。数据库中的信息可按区域、国家、专题领域、执行机构和战略支柱进行搜索，以使会员国和联合国避免重复，明确协同作用，克服提供信息方面的差距。虽然已有一些信息总库，如反恐中心反恐网络门户网站维护的关于联合国工作某些方面的信息总库等，但部分信息总库并不定期更新，或没有全面涵盖联合国反恐能力建设支持。

59. 数据库开发耗费时日，为保持信息准确需要定期更新。因此，必须为全球契约实体确定提供所需信息的轻触机制，以及与会员国分享信息的手段。我建议，通过新的全球反恐协调门户网站的安全在线平台与会员国共享任何数据库。

60. 全球契约实体实施强有力的监测和评价机制，评估反恐项目和其他活动的效力和影响，有许多极好的例子。但是，实体采用的方法各不相同，监测和评价政策通常优先衡量与实体任务相关的可交付成果。尽管如此，评估联合国其他实体监测和评估项目所使用的方法，有助于为各实体衡量这一领域的影响制定更系统的方法，有助于确定同样能改善项目交付和影响的共同风险评估工具。这符合鼓励分享项目评价、促进同行学习、传播实体良好做法的契约《基本原则》。

61. 会员国不妨考虑鼓励提高全球契约实体为评估反恐和防止暴力极端主义活动影响而使用的监测以及评价框架、方法和工具的标准化和对接程度。新的全球契约资源调动及监测和评价工作组可就共同的定量和定性工具提供指导，如探索适用共同风险评估的方法，包括人权风险和适用的联合国人权尽职政策，以及在实施前减轻所有项目风险的方法。这种指导将有助于报告项目的影响，并为项目期中和期末的评价提供机会，提高服务交付质量。

62. 在全球契约实体与世界各地其他反恐行动者分享监测和评价结果及最佳做法方面，联合国系统仍需作出改进，这样才能确保方案和项目以证据为基础，以国家自主权原则为遵循。可以借鉴联合国评价小组的工作，使联合国不同的评价办公室能够讨论评价问题，分享评价知识。

63. 会员国不妨支持联合国实体加大努力, 加强协调和协作, 更好地支持会员国在区域和国家两级执行《战略》的进展和影响。办法之一是全球契约实体与各国政府密切合作, 制定实施量身定制的包容性行动计划, 并在两三个受恐怖主义影响的国家进行试点。反恐执行局的评估可用来确定差距和优先需求。之后, 全球契约实体可以与会员国及相关区域、次区域组织商定一系列协调一致的能力建设活动, 解决这些需求。重点是联合国实体利用专长领域, 充分合作避免工作重复。每项行动计划都可以与《战略》的四大支柱紧密挂钩, 并包括衡量进展的明确产出、成果和影响。

64. 已有几个全球契约实体建立了成熟的实地存在。但是, 驻地协调员办公室能力有限, 难以确保国家和区域两级反恐援助和参与方面的机构间协调和决策。因此, 会员国不妨探讨联合国系统如何加强在受恐怖主义影响最大区域和国家的实地存在。这项工作需要慎重考虑, 以避免重复全球契约实体现有外地工作人员的工作。要实现联合国全面综合外地援助, 办法之一是在全球契约协调委员会的指导下, 建立区域反恐协调中心, 负责确保各自区域内联合国的协调能力建设支助。协调中心还可以加强与国家反恐行动者的联系, 并与区域和次区域机构协调工作。

65. 安全理事会第 2129(2013)和 2395(2017)号决议, 确认反恐执行局在联合国确定和评估新的恐怖主义和反恐问题、趋势和事态发展的重要作用。反恐执行局趋势研究的一个重要工具有世界各国 100 多家领先研究机构参加的全球研究网络。反恐执行局通过全球研究网络与学术界和智囊团密切合作, 并通过定期出版物和活动提请会员国和联合国实体注意相关研究和分析。其他联合国实体根据自己的任务和优先事项委托进行研究, 并与学术界和智囊团互动协作。例如, 妇女署与反恐执行局合作, 收集了对性别问题有敏感认识的研究报告, 内容包括妇女激进化的驱动因素以及反恐战略对妇女人权和妇女组织的影响。

66. 会员国不妨鼓励全球契约实体在反恐研究方面加紧合作, 包括开展联合研究, 定期分享研究优先事项, 并与反恐执行局合作, 利用其全球研究网络和分析专长。会员国还可以鼓励联合国系统更好地利用实地研究和反馈, 为能力建设支助的设计、实施和评价提供参考, 包括总部和外地办事处、特派团和民间社会组织加强协调和信息交流。

67. 会员国应始终铭记会员国对执行《全球战略》负有主要责任, 同样还必须加大国家努力, 加强国内反恐工作的协调一致。国内协调机制, 无论是通过已建立的国家反恐机构还是通过指定的机构间结构, 都应得到应有的优先重视, 其有效运作应得到必要的支持和资源。此外, 会员国应采取包容性的“全政府”和“全社会”办法, 让包括民间社会组织在内的所有关键利益攸关方充分参与《全球战略》的执行工作。会员国可以探索促进与其他会员国分享反恐资源和专门知识的办法, 特别是通过联合国, 以解决关键的能力差距, 包括在反恐研究方面更密切地合作, 特别是开展研究以解决新的问题和趋势。

C. 确保均衡执行战略各项要素

68. 一些会员国关切地注意到，《战略》执行有失均衡，没有对不同支柱，特别是强调尊重人权和法治是反恐斗争根本基础的支柱四做到一视同仁。因此，会员国不妨鼓励承担关键反恐任务的全球契约实体提供年度信息，说明《战略》四大支柱的资源和努力的分配情况，以确保均衡执行。许多联合国实体的任务多侧重于一两个支柱，但《战略》以及安全理事会决议要求各项努力对性别问题有敏感认识，并尊重人权法。所有全球契约实体应分享信息，说明如何将人权和性别考虑纳入所有能力建设项目和其他活动。这将进一步推动实现联合国全系统跟踪妇女、和平与安全支出的承诺，实现到 2020 年达到或超过 15% 的目标。

69. 全球契约实体根据任务规定提供援助，支持会员国执行安全理事会和大会关于打击恐怖主义和防止暴力极端主义的重要决议。然而，部分决议的执行仍不均衡，特别是要求会员国建立技术或资源密集能力的决议。例如，安全理事会第 2396 (2017) 号决议要求会员国加强边境安全和信息共享，包括使用预报旅客资料和旅客姓名记录的数据和生物识别技术防止恐怖分子旅行。会员国不妨结合《战略》第七次两年期审查，要求联合国系统将努力和能力建设支助的重点放在提高认识和确保执行进展缓慢或存在重大挑战的安全理事会或大会决议上。

70. 会员国还承诺以综合、均衡的方式实施《战略》。因此，会员国不妨考虑与《全球契约》分享国家反恐资源分配信息，以及国家反恐战略和计划的详细情况。这些信息有助于确定会员国在均衡执行《战略》方面的具体差距和需求。

D. 为联合国反恐活动争取更多资源

71. 尽管许多捐助者慷慨供资，但因财政和技术资源有限，联合国系统在满足会员国日益增长的《战略》执行援助需求方面捉襟见肘。多边反恐努力仍迫切需要可预测、可持续的资金。例如，反恐办公室正在交付大会和安全理事会授权的核心工作，但办公室只有 8 个经常预算员额。会员国不妨考虑进一步支持全球契约实体在反恐办公室 2019-2020 年联合多年呼吁的基础上开展资源联合调动。会员国不妨考虑在反恐背景下，从与安全有关的预算，而不仅仅是从人权或特定性别预算中，为联合国符合人权和对性别平等有敏感认识的活动供资。

72. 此外，会员国还可以考虑要求联合国系统探索创新的供资办法和公私伙伴关系，借鉴近年来为联合国建设和平、可持续发展和促进性别平等的工作争取资金的经验教训，增加反恐资源。这可能涉及众筹项目和发展与私营部门组织的伙伴关系，私营部门组织对打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义有着天然的兴趣。确保私营部门支持加强国际反恐努力，也可能促进在国家一级释放更多的私营部门资源。

73. 联合国系统并不全面了解其他会员国以及区域和国际组织向会员国提供的反恐能力建设支持和技术援助。因此，会员国不妨考虑提高对其他国家和地区的**双边反恐支持的透明度**，确保联合国实体避免重复工作。

E. 确保联合国的支持对应恐怖主义不断演变的威胁

74. 随着全球恐怖主义威胁继续演变，会员国的援助要求继续增加，我们应当承认在未来的几年中联合国实体需要进一步加强的努力。我们知道，恐怖分子随时都想用新的方法发动惊悚袭击、传播恐惧。因此，国际社会必须持续调整不断变化的威胁的对策，并分享专家知识和经验。因此，会员国不妨要求联合国与其进行协商，在审议恐怖主义不断演变的威胁方面发挥更具战略性的领导作用，并确保向会员国提供适当的能力建设援助应对威胁。这可与我在《新技术战略》⁴ 中的承诺进行挂钩，即增加联合国在重大技术进步方面的能力和知识，使工作人员能够更好地与主要利益攸关方接触，了解这些发展给我们任务带来的利益和风险。

75. 近年来，安全理事会和大会为应对会员国面临的广泛的恐怖主义威胁通过了多项决议，对可能缺乏充分执行决议的资源、时间和专门知识的会员国提出了重要规定和行动。因此，在 2020 年 6 月对《战略》进行第七次审查并在审查确定会员国反恐努力的战略方向之前，会员国可通过我关于战略审查的下次报告集中执行现有决议，并与其他会员国分享经验。

F. 结论意见

76. 《战略》通过 13 年来，联合国系统对会员国反恐努力的支持取得了长足进展。在我们应对恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义构成的复杂和不断演变的威胁之时，这种进展意义重大。在《战略》第六次审查后，大会于 2018 年 6 月通过第 72/284 号决议，呼吁会员国、联合国和其他适当的国际、区域和次区域组织“进一步努力，综合、均衡、全面地实施《战略》”。正如本报告所述，联合国全面致力于以实际、务实的方式加大努力，以产生可持续的影响。我鼓励会员国就本报告所强调的如何评估联合国系统执行《联合国全球反恐战略》影响与进展的想法和建议向反恐委员会提供反馈意见。我并鼓励会员国采取类似行动，寻找评估自身努力影响和进展的方法。

77. 我们必须共同努力，衡量和评估我们实地活动的影响，这样才能消除恐怖主义的根源。我们的反恐对策必须建立在全面和包容的方法之上，使全球的家庭、社区和国家携起手来，共同实现恐怖分子无处招募、无法行动的目标。如果我们采取正确行动，我们不仅将推动防止和打击恐怖主义和暴力极端主义的斗争，而且还将促进可持续和平、建设有韧性发展能力的社会、实现经济发展。我期待着继续与会员国、区域组织、其他国际组织以及民间社会、社区领袖、妇女、青年合作，确保《战略》得到有效、均衡的执行。

⁴ 见 <https://www.un.org/en/newtechnologies/>。