



大会  
安全理事会

Distr.: General  
6 August 2002  
Chinese  
Original: English

大会  
第五十七届会议  
临时议程\* 项目 162  
消除国际恐怖主义的措施

安全理事会  
第五十七年

2002年8月1日秘书长给大会主席和安全理事会主席的同文函

谨随函附上关于联合国和恐怖主义问题的政策工作组编写的报告，该工作组是我2001年10月设立的，任务是查明恐怖主义给联合国带来的影响和所涉广范政策问题，并就此提出建议。

政策工作组报告的目的是订出联合国反恐活动的优先事项，并就联合国系统如何在这一极为复杂的领域内协调一致地运作提出具体建议。目前我正在考虑工作组的各项建议。

请将本函和所附报告作为大会和安全理事会的文件分发为荷。

科菲·安南 (签名)

\* A/57/150。

## 附件

### 关于联合国和恐怖主义问题的政策工作组的报告

#### 摘要

政策工作组认为联合国应在它有比较优势的领域着重发挥反恐怖主义的直接作用。一般而言，联合国应坚持、宣扬并重申《联合国宪章》的主要原则和宗旨，其核心受到恐怖主义的破坏和威胁。联合国的活动应作为三方战略的一部分，支持全球努力，以：

- (a) **劝阻**那些心怀不满的群体，使他们不至信仰恐怖主义；
- (b) **杜绝**各群体或个人采取恐怖主义行动的手段；
- (c) 持续广范的**国际合作**，与恐怖主义进行斗争。

在**劝阻**工作上，联合国过去已是今后将继续通过制订准则、人权和交流等方式作出贡献。联合国的一个主要作用是拟订并有效实施法律文书。联合国应定期审查现有的条约制度，必须强调国际刑法文书同反恐公约之间的联系。

同时，联合国必须确保对人权的保护作为一个主要关切事项。恐怖主义往往滋生于人权受到侵犯的情况，因而更有必要加强反对侵犯人权的行动。恐怖主义本身也应视为对基本权利的侵犯。在所有情况下，向恐怖主义进行的斗争都必须尊重国际人权义务。

在公开表态方面，联合国应发出一个明确的有原则的信息，强调恐怖主义是不可容忍的，着重指出联合国在解决和防止恐怖主义方面的作用，确保与恐怖主义进行的斗争不妨碍联合国的中心工作。这些信息必须有主要的对象，特别是在劝阻那些恐怖主义行为的可能支持者方面取得较大影响。新闻部和联合国信息中心的工作必须在这方面加强。

反恐怖主义委员会特有的任务使它在联合国**杜绝**恐怖主义行为产生的机会的活动方面处于中心地位。联合国系统作为一个整体必须确保支持委员会的工作，执行反恐怖主义的措施。联合国各机构在这方面可提供援助的一个特定领域是制订模式立法，以供会员国遵守国际文书和有关决议。

由于担心恐怖主义者有可能取得现有的大规模毁灭性武器或有关技术，联合国裁军领域的活动必须再次加强。除了这方面的工作和加强在必要时协助反恐委员会的能力之外，裁军事务部还应提请大众注意到恐怖主义行动中使用大规模毁灭性武器造成的威胁。

预防行动，特别是加强国家能力的措施，有助于创造恐怖主义无法生存的环境。其方式可以通过有效的冲突后建设和平，确保维持和平任务顾及与恐怖主义

预防行动，特别是加强国家能力的措施，有助于创造恐怖主义无法生存的环境。其方式可以通过有效的冲突后建设和平，确保维持和平任务顾及与恐怖主义有关的问题。

为使国际反恐努力发生效力，联合国和其它国际行动者之间必须进行更加有系统的合作，确保按照比较性优势进行适当的分工。下一次订于 2003 年举行的联合国与区域组织之间的高级别会议应在议程上列入恐怖主义问题这一项目，目标是制订国际行动计划。

同样的，联合国大家庭必须确保更高层次内部协调一致。和平与安全执行委员会必须定期审查联合国关于恐怖主义的工作，加强某些单位，特别是联合国秘书处药物管制和预防犯罪办事处的职能。联合国系统执行首长协调理事会应审查全系统的活动，确保各单位之间的协调。

## 一. 引言

1. 2001年9月11日发生在美利坚合众国的恐怖主义事件使得国际社会再次重点注意恐怖主义问题。事件发生后的几个星期之内，安全理事会一致通过了第1368(2001)和1373(2001)号决议，大会协商一致通过了第56/1号决议，并召开了一届特别会议。这些步骤显示国际社会在恐怖主义问题上作出有效、持续和多边反应的承诺。

2. 为此目的，2001年10月秘书长指示设立了联合国和恐怖主义问题政策工作组。其目的是查明恐怖主义对联合国的长期影响及所涉政策问题，并就联合国系统对这个问题可能采取的步骤提出建议。

3. 政策工作组由主管政治事务副秘书长基兰·普伦德加斯特担任主席，成员如下：主管法律事务副秘书长兼法律顾问汉斯·科雷尔；联合国维也纳办事处主任兼药物管制和预防犯罪办事处执行主任安东尼奥·马利亚·科斯塔；主管经济和社会事务副秘书长尼廷·德赛；主管裁军事务副秘书长贾扬塔·达纳帕拉；助理秘书长兼秘书长特别顾问迈克尔·多伊尔；政治事务助理秘书长易卜拉希马·法尔；副秘书长兼秘书长非洲特殊任务特别顾问易卜拉欣·甘巴里；哥伦比亚大学国际和公共事务学院国际组织中心主任爱德尔·乐克；国际和平学院院长戴维·马隆；秘书长执行办公室通讯主任爱德华·莫蒂默；负责联合国不同文明之间对话年的秘书长个人代表詹多梅尼科·皮科；副人权事务高级专员伯特兰·拉姆查兰；维持和平行动助理秘书长迈克尔·希恩；政治事务助理秘书长达尼洛·蒂尔克；前任副秘书长布赖恩·厄克特。政治事务部的马尔克·夸特曼担任工作组秘书。

4. 政策工作组确定其报告应适当表述联合国在反恐怖主义的斗争中的作用，提高联合国这方面活动的优先地位，并就联合国系统如何在这一极为复杂的领域内协调有效地运作提出具体建议。

5. 政策工作组设立了一些分组负责下列特定问题：

(a) 国际法律文书和国际刑事司法问题；

(b) 人权；

(c) 联合国系统活动；

(d) 大规模毁灭性武器、其它武器和技术；

(e) 利用意识形态（宗教或非宗教性）宣扬恐怖主义；

(f) 安全理事会的反恐怖主义委员会；

(g) 宣传和交流；

(h) 联合国以外的多边行动。

各分组由政策工作组成员、联合国官员和外部专家组成。各分组尽力收集有关问题的广泛观点。每一分组编制一份详细报告。其主要目的是提供背景资料，拟订政策建议，作为本报告的基础。

6. 政策工作组同联合国内外各团体，包括联合国药物管制和预防犯罪办事处的预防恐怖主义处、国际和平学院和哥伦比亚国际组织事务中心建立了关系。国际和平学院为工作组起草了两份背景文件，并举行了两次会议，由学术专家提供背景资料和概念意见。国际组织事务中心举办了四次与恐怖主义有关的各种议题的圆桌讨论，参加的有学术专家、政策分析人员、会员国代表和联合国工作人员。该中心提出了八份关于恐怖主义的文件在圆桌会议上讨论。药物管制和预防犯罪办事处的专门知识通过办事处执行主任作为成员的参与以及国际文书和国际刑事司法问题分组和联合国系统活动分组的工作而成为对工作组讨论的投入。

7. 2002年1月，工作组主席提交了一份编制本报告的纲领。2002年3月，工作组主席又向秘书长提交了一份说明，列出可能执行的主要建议，同时等待最后报告的完成。这些建议有许多正在执行之中。

8. 工作组的成员认识到他们的工作不因本报告的提交而结束。如果以下所附建议的部分或全部得到秘书长同意，就必须拟订一项执行计划，详细指出所需要的任何额外资源或任务的修改。工作组将继续不断努力直到项目完成。

## 一般性考虑

9. 重要的是，讲明政策工作组没有试图做哪些事情。工作组没有采取全面铺开的方式，而是将重点放在联合国具有比较优势而且能够为国际反恐努力作出新的、实实在在的贡献的那些领域。工作组没有试着界定何为恐怖主义、查明恐怖主义的形形色色的根源或处理具体的恐怖主义活动事件。工作组不认为联合国所处的地位适于在镇压恐怖主义团伙、以先下手为强的方式制止具体的恐怖主义袭击或发展专门的情报收集能力等努力方面发挥积极的业务作用。相反，工作组将重点放在联合国可能在下述活动领域采取的切实可行的步骤上：(a) 劝阻心怀不满的群体不要接受恐怖主义；(b) 剥夺团体或个人实施恐怖主义行动的手段；以及(c)，维持以尊重人权和基本自由为基础的广泛的反恐怖主义斗争国际合作。

10. 反恐怖主义活动是通过各国执法、情报以及安全机构之间的双边和多边合作进行的。一般来说，这类措施不需要本组织的参与。但从另一方面来说，也正如一些会员国在提交给反恐怖主义委员会的答复中所指出的那样，很可能在不少领域联合国系统都可协助提供或组织与执法、刑事司法以及实施第 1373 (2001) 号决议各项规定有关的能力建设努力。

11. 工作组意识到恐怖主义以多种方式对源自《联合国宪章》的本组织的核心原则以及授权任务提出了挑战。恐怖主义是对创建这个世界机构所依据的法律、秩序、人权以及和平解决争端等各项原则的侵犯，这种侵犯正是恐怖主义的本意所在。但是，尽管将恐怖主义作为一种具体方法的情况相对比较普遍，恐怖主义并不是孤立的现象，应当结合恐怖主义活动所产生的环境理解恐怖主义。恐怖主义不是那种主要源自某个单一的民族或宗教群体的问题。事实上，几乎世界的每个角落都发生过将恐怖作为一种战术的情况，恐怖行为的受害者通常是平民，不论穷富、不分男女老幼。必须承认，在我们这个时代，我们曾经目睹将恐怖主义作为一种战略使用的情况。

12. 大部分恐怖主义行为是由议程有限的特定团体在具体国家境内使用小武器进行的。实施 9. 11 袭击

的那类跨国网络是一种相对比较新的现象。但是，不应忽视较传统的恐怖主义形式的国际影响和联系。随着时间的推移，设在某一个国家的团体可能逐渐带上跨国性质，进行跨越边境的袭击，接受境外私人或政府的资助，从多个来源购买武器。某一个国家境内的恐怖主义活动随时都可能由于“外流效果”——例如，跨越边界的暴力事件和难民人口——威胁到区域和平与安全，因此，很难将国内恐怖主义与国际恐怖主义截然区分开来。

13. 在不试图全面界定恐怖主义的情况下，界定恐怖主义现象的某些主要特点还是有益的。在大多数情况下，恐怖主义基本属于政治行为。恐怖主义的目的在于给平民造成突如其来的、致命的伤害，制造恐怖气氛，通常是为了达到政治或意识形态（不论是世俗的还是宗教的）目的。恐怖主义是一种刑事犯罪行为，但是，恐怖主义不仅仅是犯罪学领域的问题。要解决恐怖主义的问题，就必须了解这个问题的政治性质及其基本的犯罪学和心理学方面。联合国需要解决这个等式的两端。

14. 尽管恐怖主义行为通常是国家以下一级的团体或跨国团体实施的，但是，统治者也在不同时期以恐怖作为控制手段。反恐怖主义的规定可被用来为支持政治议程的行为辩护，例如巩固政治权力、消除政治对手、禁止合法的持不同政见者、以及 / 或镇压抵制军事占领的行动。给反对派或对手贴上“恐怖主义份子”的标签是剥夺他们的合法身份或将他们妖魔化的屡试不爽的伎俩。联合国应当注意避免——或避免被人们认为——对所有以反恐的名义采取的措施都一律或自动得到批准。

15. 恐怖主义是一个复杂的现象。但是这并不意味着在攻击平民这个问题上无法采取明确的道义立场。恐怖主义应当受到普遍的谴责，打击恐怖主义的斗争需要智力和道义上的明确性以及一份谨慎地区别以待的实施计划。

16. 恐怖主义分子竭力破坏联合国的核心原则和宗旨，因此，这个世界组织只有通过旨在促进并重申这些指导原则和宗旨的坚定不移的努力才能更好地为



打击恐怖主义的斗争作出贡献。人们对正义得到伸张不抱希望，是滋生恐怖主义的温床。联合国为了减少世界上目无法纪、希望破灭的现象而做的努力在哪里获得成功，哪里就没有滋生恐怖主义所需要的养分。因此，工作组认为，规范、人权、正义和沟通是联合国的比较优势最明显的领域，联合国在这些领域最能有所作为。本组织可通过其各项公约、决议、声明和行动帮助劝阻那些心怀不满的群体不要选择恐怖主义的道路，劝阻那些援助、支持或为恐怖主义行动辩解的人不要保持这类联系或同情心。联合国具有普遍性、可以遍及全球各个角落而且具有国际合法性，这些构成了联合国进行反恐努力可以凭借的重要资产。秘书长在各界享有的信誉在具体案例中可同样起到重要作用。

17. 安全理事会第 1373 (2001) 号决议既全面又具体地阐述了国际社会关于剥夺恐怖主义分子作案手段——资金、保密制度、武器和避难所——的愿望，但是该决议并非这方面的首创。多年来，一系列联合国及非联合国的公约、机构和方案都致力于控制恐怖主义分子获得实施暴力袭击所需要的手段的机会。这决非易事，需要国家、区域一级全球各种机构和安排进行长期、具体的合作。该小组设想联合国系统可通过继续开展其在以下领域的实质性工作在反恐努力中发挥重要作用：裁军及控制大规模毁灭性武器、实施第 1373 (2001) 号决议的规定以及通过冲突后和平建设及相关的预防措施缩小恐怖主义分子可利用的空间。

18. 该小组意识到执行这两项任务——劝阻和剥夺——需要采取一种多层次、协调的对策，在多边框架范围内开展，同时使每个参与的组织、国家和机构都能通过发挥各自的强项作出贡献。联合国在这项努力中占据重要的位置，但是它必须实现与众多的其他参与者之间的合理的分工。鉴于这是第一次试图通过一项联合国全系统范围的战略对付恐怖主义问题，应当对机构、官僚主义以及财政问题给予认真关注，对与这些问题的答复可有助于确保采取统一对策，应付这项前所未有的挑战。从更根本的意义上来说，本组织

的特殊地位提供了维持广泛的打击恐怖主义的国际合作所需要的政治上的协调一致和原则性强的宗旨。

19. 在实施打击恐怖主义的**劝阻、杜绝及合作**三部分组成战略的同时，联合国不能也不应该对其广泛的议程上的其他紧迫问题弃之不顾。在这方面，工作组注意到秘书长在大会第五十六届会议一般性辩论时所作的发言，在发言中指出，全球社会在 2001 年 9 月 11 日之前面临的各种问题，例如贫困、艾滋病毒 / 艾滋病以及环境退化，在那以后依然同样紧迫。工作组还认识到，本组织许多现有方案可帮助减少恐怖主义的吸引力以及维持恐怖主义所需要的人力、物力及财力资源。因此，工作组决定建议既不对本组织的议程进行实质性的修改，也不进行联合国系统范围内的组织改革，或者将主要资源转用于打击恐怖主义的斗争。工作组在审查联合国系统活动的过程中认识到，如果加强协调，资源水平略有提高，战略和优先事项更加明确，本组织反恐努力将会更加有效。

20. 本报告的开始部分将重点放在国际法律文书、人权以及确定行为准则上——这些可作为进行讨论的强有力的工具。第二部分涉及实现剥夺目的所需要的三个主要工具：联合国在裁军以及控制大规模毁灭性武器方面的努力；实施第 1373 (2001) 号决议的规定以及反恐恐怖主义委员会的工作；联合国建设和平以及防止冲突方面的努力可对缩小恐怖主义分子活动空间作出的贡献。第三部分审议了如何维持会员国之间的合作、如何配合非联合国多边倡议以及如何促进联合国系统范围内的进一步的协调一致。报告的最后部分就联合国今后反恐恐怖主义努力列出了一份简明、按优先次序排列的建议清单。

## 二. 劝阻

### A. 国际法律文书

21. 政策工作组认为通过不断促进及通过各种国际法律文书确立国际准则，保护人权以及传播明确的、有原则性的信息应当继续作为联合国在这个问题上的努力的一个中心优先事项。

22. 由于国际社会过去十年来的努力，在国际以及区域一级通过了若干项国际文书及其他措施，构成了打击国际恐怖主义活动的法律框架。其中包括 19 项国际及区域文书以及大会和安全理事会若干决议（见附录）。安全理事会领导下的国际社会坚定地认为，国际恐怖主义构成了对国际和平与安全的威胁。在国际法律文书框架范围内采取的国际行动构成了对付上述威胁的最有效的、合法的对策。

23. 任何国际法律制度能否奏效取决于各国的执行情况和支 持。联合国系统应当加 强努力，提高人们对与 国际恐怖主义及跨国有 组织犯罪有关的相关文 书的认识。但是，与恐 怖主义有关的现有国际 法律文书没有形成一个 综合的系统，依然存在 漏洞。另外，这些文 书的批准速度依然过 于缓慢。

24. 裁军是确立法律 准则方面的一个格外 重要的领域。还需要 建立更多的机制，以 确保履行各项义务和 责任，提高透明度。

25. 国际恐怖主义 与跨国有组织犯罪往 往相互交织、密切地 联系在一起，例如通 过贩卖毒品和武器以 及洗钱活动。因此， 一项打击国际恐怖主 义的综合方案如果能 够与打击跨国有组织 犯罪的斗争协调进行 ，将会更有效。随着 《联合国打击跨国有 组织犯罪公约》的生 效，联合国维也纳办 事处（《公约》秘书 处所在地）将在进一 步探索这种联系以及 促进这种协调方面发 挥重要作用。

## B. 人权

26. 根据法治保护 及促进人权是防止恐 怖主义所必不可少的 。首先，恐怖主义往 往在那些人权受到侵 犯的环境最猖獗。恐 怖主义分子可利用人 权受到侵犯的情况赢 得人们对他们的事业 的支持。第二，必须 明确地认识到，恐怖 主义本身就是对人权 的侵犯。剥夺人的生 命的恐怖主义行为是 对《公民及政治权利 国际盟约》第六条所 规定的生命的权利的 侵犯。第三，还应当 认识到，国际法要求 在打击恐怖主义的斗 争中遵守基本的人权 标准。如果恐怖主义 分子犯下的最严重的

罪行能够在国际刑 事法庭受到审判，能 够根据该法庭的规 约受到起诉（条件是 相关的国家法庭不能 或者不愿意起诉）， 将能够进一步推动打 击国际恐怖主义的斗 争。《规约》涵盖危 害人类罪类别，其中 包括作为对任何平民 人口的普遍的或有系 统的攻击的一部分犯 下的谋杀罪及灭绝罪 ，因此对某些恐怖主 义行为可根据该《规 约》进行审判。

27. 应当根据人权 方面的国际义务展开 打击恐怖主义的斗 争。秘书长、联合国 人权事务高级专员以 及其他国际领导人都 曾强调了这点。200 2 年 1 月 18 日秘 书长在安全理事会发 言时指出：

“因此，虽然我们 务必警惕防止恐怖主 义行径、坚决谴责和 惩处它们，但如果我 们在这个过程中牺牲 其它关键优先——例 如人权——则我们自 己的目标就无法实现 。”

28. 关于人权的各 种国际文书中都包括 对各国在打击恐怖 主义斗争的范围内可 采取的行动的明确的 限制条款。应当使各 国意识到各种人权文 书赋予他们的责任， 提醒他们注意不可偏 离《公民及政治权利 国际盟约》的主要条 款。

## C. 行为准则的确立

29. 在说服各社区 相信恐怖主义方法是 不能接受的方面联合 国也可起到重要的作 用。但是，在传统上 ，联合国秘书处是与 各国政府联系的，往 往在接触精英方面 比接触会员国国内的 受侵犯的社区方面更 有效。要实现上述目 标，就需要发出明确 、前后一致的信息， 与媒体及会员国进行 具有革新性的接触。

30. 以下三个至 关重要的目标应当能 够引导联合国在这个 领域的公众传播努力 ：第一，使传播达及 那些不相信恐怖主义 是不能接受的人，说 服他们相信不存在任 何可以采用恐怖主义 手段的正当的事业； 第二，强调本组织在 处理以及防止恐怖主 义方面的作用；以及 第三，防止由于联合 国对恐怖主义的反应 而使本组织的核心工 作黯然失色。

### 三. 杜绝

#### A. 反恐怖主义委员会

31. 作为安全理事会第 1373 (2001) 号决议所设的一个全体委员会，反恐怖主义委员会（反恐委员会）无论从其职责所涉及的范围和工作的创新性来说，都是独特的。有人将之与安全理事会设立的各制裁委员会相比，因为同这些委员会相同，反恐委员会监测各国执行安理会决议的情况。但反恐委员会职责的性质和范围及其工作方法是一种重要的创新，开创了国与国间合作的新的可能性。

32. 安全理事会 2001 年 9 月 28 日一致同意通过第 1373 (2001) 号决议时，第一次不是针对一个国家、其领导人、国民或商品，而是针对全世界的恐怖主义行为和恐怖主义分子本身宣布制裁措施。这是安理会有史以来最广泛的决议之一，侧重确保将所有参与资助、策划、准备或从事恐怖主义行为、或参与支持恐怖主义行为的人绳之以法，并确保将这种行为定为国内法律和规章中严重的刑事犯罪，受到与之严重程度相应的惩罚。安理会要求会员国向反恐委员会提交执行决议情况的报告。反恐委员会设立了小组委员会在有关领域专家的协助下对报告进行审议，同时与提交报告的国家合作进行各次的审议。这种伙伴关系可能使委员会、联合国各机构和（或）某些其他国家提供相当多的技术援助与合作，以便利第 1373 (2001) 号决议的执行。

33. 反恐委员会应处于与恐怖主义相关的联合国活动的中心，整个联合国系统都向其提供必要的援助。为使反恐委员会能够利用联合国系统现有各种资源，建立名副其实的反恐问题网络，似有必要考虑加强反恐委员会自秘书处得到的支助。

#### B. 大规模毁灭性武器、其他武器和武器技术

34. 对与恐怖主义有牵连的集体和个人拥有武器、双重用途和相关物资、装置和技术的数量和质量没有作过可靠的评估。但显然，只要存在武器、相关物资、装置和技术的储存，恐怖主义分子就会努力去获得。

35. 历史的经验表明，在多数情况下，恐怖主义分子继续利用技术要求不高、处置时没有危险的常规技术的可能性更大。当然，对那些甘冒生命危险或不惜牺牲生命发动恐怖主义攻击的恐怖主义分子和集体来说又另当别论。根据“9.11”对美国的攻击来看，极为不幸的是，蓄意利用商营飞机的民用技术作为攻击平民目标的一种武器，显然可能被用作恐怖主义的技术。自“9.11”以来，通过模仿和独出心裁地策划和发动恐怖主义攻击的可能性更大了。

36. 国际原子能机构总干事曾指出，他认为偷窃核武器的可能性和恐怖主义分子拥有生产和引爆核炸药的手段和能力的可能性相对来说较小。蓄意搞核风险给人、财产和环境造成危害却很可能是一种选择。通过常规炸药传播核辐射材料的“肮脏炸弹”方案可包括在这种选择之内。但鉴于已经确认发生的数百起走私核材料（有些涉及小量的可制武器材料）事件，又鉴于据信拥有核武器的国家内这些材料的情况非常不清楚，确定核恐怖威胁存在着很多困难。生产化学剂和生物剂需要高度精密的科学和技术，将大量的化学剂和生物剂制成武器并加以使用被视为不可能。但尽管如此，“9.11”后不久发生的炭疽恐吓事件显示，利用化学剂和生物剂从事小规模的行为可能造成社会动乱和经济后果，同时给人类造成损失和心理上的影响。

37. 恐怖主义分子继续大量使用小武器、轻武器和爆炸物，广泛从事恐怖主义行为。小武器和轻武器价格相对低廉，非常耐用，而且容易携带和隐藏。如前所述，恐怖主义分子、贩毒分子和军火中间商之间的网络和密切的行动联系使得越境转移这类武器十分容易。挪移政府仓库储存和非法的生产，是这些武器非法贸易的主要来源。2001 年联合国小武器和轻武器贸易各方面问题大会通过的《行动纲领》<sup>c</sup>指出，这种非法贸易助长了有组织犯罪和恐怖主义。《行动纲领》敦促各国和有关国际和区域组织“提供援助以打击与贩毒、跨国有组织犯罪和恐怖主义相勾结的小武器和轻武器非法贸易”。作为《联合国打击跨国有组织犯罪公约》附件的《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充<sup>d</sup>议定书》提供了打击《公约》



所确定的“有组织犯罪集体”参与的非法贸易的工具。

### C. 防止和解决武装冲突

38. 恐怖主义常常与武装冲突有关。虽然防止和解决武装冲突不应主要地被看作是打击恐怖主义的活动，但确可以通过压缩恐怖主义分子活动的空间帮助这些活动。联合国长期以来致力于防止和解决武装冲突。秘书长 2001 年向大会和安全理事会提交的关于防止武装冲突问题的报告（A/55/985，S/2002/574 和 Corr. 1）中明确地将防止武装冲突列入《宪章》授权范围内的联合国活动。秘书长提出了加强联合国的能力以帮助会员国防止武装冲突和参与冲突后社会的建设和平活动的计划，这一计划包括了两类战略，即行动性预防和结构性预防。行动性预防是指发生迫在眉睫或实际的危机时采取的紧急措施，结构性预防包括消除冲突的长期性措施。

39. **行动性预防**之所以适用是因为，任何缓解危机和防止武装冲突发展或扩大的措施都能够防止发生与这些冲突有联系的恐怖主义行为。尽管武装冲突和恐怖主义之间并不一定有直接的因果关系，但使危机得到控制并表明解决造成危机的根源取得了进展，便可能会减少受侵害社会对声称代表他们的恐怖主义集体的支持。

40. 在上述报告第 9 段中，秘书长提出了致力于**结构性预防**的发展援助的定义：“发展援助……有助于创造机会和提供政治、经济和社会空间，使本地行动者能够查明、开发和利用一个和平、公正和公平的社会所必需的资源”。如果这种努力能够帮助社会在法制范围内和平地解决冲突，那种可能通过恐怖主义行为流露出来的怨气就比较容易通过政治、法律和社会手段得到解决。此外，有效的结构性预防措施能够加强各国的能力，避免发生使阿富汗受到削弱并使其境内跨国恐怖主义网络得以蔓延的那种长期的武装冲突。

41. 政策工作组认为，预防性行动、特别是加强各国能力的措施有助于造成不利于恐怖主义的环境。反对恐怖主义的关切不应推动预防性活动。但是，对于恐怖主义猖獗的具体冲突，联合国系统在制订预防和建

设和平的方案时，应注意将下文第五节所载建议提出的各项措施包括在内，这些措施能够压制恐怖主义活动的空间，加强各国对付恐怖主义威胁的能力。

## 四. 合作

### A. 联合国以外的多边倡议

42. 过去 20 年，多边机构和区域组织执行了各种反恐怖主义的倡议，随着“9. 11”攻击后国际恐怖主义威胁的日益增长，这些倡议的声势不断加强。

43. 许多区域组织通过了明确对付恐怖主义问题的公约，从而在区域一级支持了 12 项国际反恐公约。这些公约大多都规定了共同的引渡程序，提出了合作的目的和要求交换资料。欧洲联盟在警察与司法合作方面发挥了领导作用，这不仅仅是因为欧盟的一体化程度很高。这些措施包括：统一的逮捕证；统一的恐怖主义组织清单；成员国与欧洲刑警组织之间进行日常的资料交换；建立欧洲法院（一个由法官、检察官和警官组成的协调机构）；跨国界的警察和法官联合调查组；以及为了刑事司法的目的确定恐怖主义活动定义的努力。在更全球一级，区域组织可在国际刑警所做重要工作的基础上更进一步。拥有 179 个成员国的刑警组织负责收集、储存、分析和分发有关涉嫌犯罪的个人和集体及其活动的情报。

44. 一些区域组织的秘书处设立了专责对付恐怖主义的特殊单位、突击队或专职。这些步骤的责任分工明确，在便利组织间合作方面尤其如此。这些步骤还提供明确的联络点。

45. 某些组织已采取行动打击对恐怖主义的资助。七个工业国家集体设立的一个政府间组织，洗钱问题财务工作队目前有 28 个成员国，在制订标准和对反对资助恐怖主义的国家立法作出必要改变方面起着主导的作用。2001 年 10 月 31 日，洗钱工作队发出了八点“关于恐怖主义洗钱问题的特别建议”，让成员国承诺采取广泛的立法和管制行动。联合国通过药物管

制和预防犯罪办事处所执行的打击洗钱全球方案框架内进行的活动参与了这一领域的工作。打击洗钱全球方案与洗钱工作队进行密切的协调。

46. 很多多边集体为各国提供技术援助，帮助拟定或加强对付恐怖主义的各种法律、财政和其他方面的行动。最后，许多组织还进一步强调了区域间政治和宗教对话的重要性。欧盟和伊斯兰会议组织在外长一级开展了不同文化间的对话。

47. 联合国与区域多边努力合作的潜在作用，与联合国制订标准、协调、合作和能力建设的作用相吻合。本报告其他部分已论及制订标准的作用。联合国在支持协调与合作时，应接受以下原则的指导：第一、应使联合国与区域组织目前特定的相互作用更加全面。第二、应利用已有的协调机制，以避免重复工作和浪费资源。第三、联合国在可能时应帮助参与反恐的区域组织在相对优势的基础上确定分工。第四、应加强区域组织和联合国间的信息交流。

## **B. 联合国系统内的协调与统一**

48. 自 9 月 11 日恐怖主义攻击以来，联合国系统内几乎所有部门都采取了措施在各自工作领域列入反恐活动。其中许多实体扩大了职责范围，以便制订反恐措施和为采取行动提供章程规定的基础。

49. 因上述行动造成联合国各机构、基金和方案的努力的重叠和重复是对紧急情况的必然反应，多数情况下为学习提供了有益的机会，这是因为，各方案间存在的差异能够确定什么是最佳做法。但更严重的是各种反应仍存在着重大不足，是各组织职责和现有资料间存在着差距。

50. 职责与资源之间存在着重大的差距。药物管制和预防犯罪办事处国际预防犯罪中心的预防恐怖主义处有两名专业人员员额，而药物管制和预防犯罪中心有 34 名专业人员员额。该中心的技术援助和能力建设的任务已有所扩大，包括了恐怖主义。

51. 政策工作组认为，有必要在联合国系统内成立一高级别小组，定期开会评估系统内的反恐活动，并就

如何使小组工作有效和连贯提出建议。作为联合国系统反恐协调中心的政治事务部，可从政治角度出发定期对此问题进行监测，并确保联合国系统能够视情况出席国际会议和作为拟议的高级别小组的召集人。为最充分利用现有结构，召集人应该是和平与安全执行委员会(和安执委会)。

## **五. 建议**

52. 以下建议按上述各项主要任务分组。每一组的建议是按照优先顺序排列的。

### **劝阻**

#### **国际法律文书**

##### **建议 1**

向会员国强调签署、批准和切实执行 12 项联合国反恐怖主义公约以及尤其是《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》<sup>e</sup> (1999 年) 的重要性。秘书长和高级官员可以在双边会议和其他场合转达这一信息。信息的主旨应该是反对恐怖主义应坚决以国际法为根据。

##### **建议 2**

继续由法律事务部每年对批准情况和各国为实施现有条约机制采取的行动作定期审查，如果大会要求，对该机制进行分析性的审查。

##### **建议 3**

为帮助开展反恐行动，呼吁尽早签署和批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其三个议定书<sup>f</sup>，并使之尽早生效。

### **人权**

##### **建议 4**

联合国系统内所有有关部门都应强调必须保护基本人权并不得中止执行。司法独立和法律补救办法的存在，是在涉及反恐措施的所有情况下保护基本人权的重要内容。

### 建议 5

请新闻部与联合国人权事务高级专员办事处协商出版国际和区域人权机构关于在反恐斗争中保护人权的主要判例的文集。各国政府和人权组织会发现编撰这种文集对制订反恐政策有明显的益处。

### 建议 6

联合国人权事务高级专员应召集国际、区域和分区域组织和非政府组织进行协商，讨论反恐斗争中保护人权问题。还应考虑召集规模较小的区域会议。人权专员办事处应最充分地利用实地存在和区域专家，并最充分利用人权机构和特别报告员的调查结果。

#### 非法律性准则的制订

### 建议 7

在秘书长领导下，联合国系统在解决恐怖主义问题时，应发出以下一贯和明晰并富有原则性的信息：

(a) 在任何情况下以手无寸铁的平民为目标都是错误的；

(b) 各国政府应确保让公民有表达关切和怨气的渠道；

(c) 只有在严格恪守《联合国宪章》原则的情况下才能动用武力。这种动用武力必须依照关于战争的国际法。以平民为目标和在超出合法军事目的的情况下不适当使用武力，违反国际人道主义法；

(d) 不能通过牺牲人权实现安全。

### 建议 8

新闻部应着手审查联合国如何设计让支持恐怖主义目的的当地人能够“听到”的形式，以便对这些人产生影响。应最大限度地利用国家小组确定向锁定的听众转达信息的最佳手段。

### 建议 9

审查并加强联合国新闻中心与民间社会的联系，其中包括讲阿拉伯语国家内日益增多的机构和智囊团。

### 建议 10

促进与反恐斗争有关的联合国活动，主要是：

(a) 关于反恐委员会的公共资讯，包括传播诸如反恐委员会和捐助者提供援助委员会工作中的这类积极事例以及区域合作的进展情况；

(b) 传播联合国机构在与恐怖主义有关的广泛问题方面的工作，包括进一步突出联合国教育科学及文化组织和联合国系统其他组织在教育方面的倡议，例如目的在于增进了解、鼓励容忍、尊重人的尊严和减少冲突中各社会间的互不信任的课程改革。联合国系统内负责教育问题的部门应坐在一起确定如何最好地开展整套的全球性方案，帮助教育制度需要支助或受到主张恐怖集体控制的国家。

(c) 促进国际法在打击恐怖主义方面的作用。

### 建议 11

继续强调当前联合国在人权、国内能力建设和社会经济司法方面打击恐怖主义工作中的重要性。

### 建议 12

确保改进联合国内部的通讯，使所有部门、机构和方案充分了解当前这一活动领域的各项活动。

### 杜绝

#### 反恐怖主义委员会

### 建议 13

确保能够让反恐委员会获得联合国系统各办事机构发展起来的专门知识。与反恐委员会就如何加强秘书处当前对委员会工作的支持并使之持续下去的问题进行协商。考虑召开联合国有关行动者和反恐委员会的会议以增进联合国系统内的对话。2002年6月3日至4日在维也纳举行的“打击国际恐怖主义：联合国的贡献”的研讨会开启了这一进程的第一阶段。

### 建议 14

为帮助会员国和区域机构执行安全理事会第1373(2001)号决议，药物管制和预防犯罪办事处国

际预防犯罪中心可制订示范立法，并就修订打击国内恐怖主义的现行立法使之能有效对付国际恐怖主义提供咨询意见。预防犯罪中心目前正考虑如何完善组织工作以完成这些任务，因此，工作组在开展这方面工作的问题上还没有形成具体建议，仅希望指出可能需要额外资源。

#### 建议 15

鼓励会员国审查第 1373 (2001) 号决议的执行情况，同时对作为国内管理和才能工具的目标明确的制裁机制进行审查，帮助会员国更有效地对边界和贸易进行管制和控制非法贩运者、恐怖主义分子、有组织犯罪和其他非国家行动者的活动。

#### 建议 16

与联合国人权事务高级专员一道，就确保在执行打击恐怖主义的立法、政策和做法时尊重人权的重要性与反恐委员会保持对话。

#### 建议 17

创立一包括联合国系统和布雷顿森林机构在内的网络，帮助会员国（尤其是需要更多援助的会员国）执行反恐怖主义委员会的建议。

### 裁军

#### 建议 18

考虑在裁军事务部下制订一种机制，负责每两年拟定一次关于恐怖主义行为中可能使用大规模毁灭性武器问题的公开性报告。这一机制将利用联合国现有资源、专门数据库和从会员国收到的资料，并可发挥预报恐怖主义危险的作用。此外，这一机制还可直接提供分析和咨询意见，或间接地建议安全理事会（或反恐委员会）与原子能机构或禁止化学武器组织等有关执行机构进行适当合作，以这种方式向反恐委员会提供帮助。这一报告可与上述对立法进行定期审查的建议(二)联系起来，如认为适宜，报告可提交大会以提请会员国注意这一重要问题。

#### 建议 19

鼓励发展原子能机构、禁止化学武器组织和世界卫生组织的技术能力，在发生使用大规模毁灭性武器、其他武器和技术或以之相威胁的情况时向各国提供援助。

#### 建议 20

为各种安排提供便利，使专门机构或有关组织能够通过这种安排向各国提供援助，或指导各国发展并保持对付使用大规模毁灭性武器、其他武器或技术的充分的民防能力。

#### 建议 21

要求联合国有关办事机构通过国际和国家科学协会以及教授与武器技术有关的科学或工程技术方面的机构，就加强道德标准和鼓励制订科学家行为守则提出建议。行为守则的目的是防止国防科学家或技术专家参与恐怖主义活动，限制公众获得研制、生产、储存和使用大规模毁灭性武器或相关技术方面的知识和专门知识的机会。

### 预防性措施

#### 建议 22

强调有效的冲突后建设和平不仅对防止暴力冲突死灰再燃十分重要，而且对防止让恐怖主义集体得以蔓延的无政府状态的继续发展也十分重要。联合国开发计划署和政治事务部可与药物管制和预防犯罪办事处国际预防犯罪中心一道建立这些领域最佳做法的数据库，这些最佳做法的发展和传播将有助于会员国打击恐怖主义的斗争。

#### 建议 23

确保维持和平行动的任务规定随时注意恐怖主义的相关问题，例如规定对民警进行识别和对付恐怖主义集体措施的适当培训。

#### 建议 24

药物管制和预防犯罪办事处和裁军事务部应研究恐怖主义与有组织犯罪之间的联系，其中包括贩



毒、洗钱、非法贩运军火和贪污。这类有组织犯罪给恐怖主义行动的蔓延提供了土壤。

## 合作

### 联合国以外的多边行动

#### 建议 25

订于 2003 年同区域组织举行的高级别会议的议程上将恐怖主义列为一个议题。

#### 建议 26

上述会议可制订一项国际行动计划，由联合国：

(a) 鼓励各区域组织之间更加密切合作，设法建立一个非正式的联络网；

(b) 呼吁国际金融机构和其他捐助者增加向发展中国家提供的资源和技术援助，防止恐怖主义得到资金；

(c) 同区域组织合作找出反恐领域的最佳作法，并予以推广。

#### 建议 27

政治事务部，作为联合国系统恐怖主义问题的联络点，应同区域和国际组织保持联络，确保联合国国际恐怖主义问题上始终有适当层次的代表。

#### 建议 28

确保现有同区域组织交流的会议上以合作打击恐怖主义作为议程上的优先项目。

#### 建议 29

采取措施，交付明确的职责，并分配必要的能力以便更有效地联络国际警察和其他有关警察有关的活动，确保信息在联合国系统内流通。

## 联合国系统内的协调一致

#### 建议 30

为了澄清职责，政治事务部应作为与反恐有关的政治和战略问题的联络点，而药物管制和预防犯罪办事处国际预防犯罪中心应领头协助各会员国执行有关的公约和决议。法律事务厅应继续协助各会员国制订反恐怖主义的公约。

#### 建议 31

增进协调，避免反恐活动的重复或缺，方式如下：

(a) 将反恐问题作为方案问题高级别委员会和联合国系统执行首长协调理事会会议上的经常性（年度）项目，目的是加强各机构、基金和方案之间的协调；

(b) 责成和平与安全执行委员会，在联合国系统恐怖主义问题联络点政治事务部主持下就恐怖主义问题每两个月举行一次会议，以增进联合国反恐怖主义行动的协调。

## 注

<sup>a</sup> 大会第 55/25 号决议，附件一。

<sup>b</sup> 大会第 2200A (XXI) 号决议，附件。

<sup>c</sup> 见《联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题大会，纽约，2001 年 7 月 9 日至 20 日》，(A/CONF/192/15)，第四章。

<sup>d</sup> 大会第 55/255 号决议，附件。

<sup>e</sup> 大会第 54/109 号决议，附件。

<sup>f</sup> 大会第 55/25 号决议，附件二和三和第 55/255 号决议，附件。

## 附录

### 目前有 19 项关于国际恐怖主义问题的全球性或区域性条约如下：

1. 国际民用航空组织《关于在航空器上实施的犯罪和某些其他行为的公约》，1963 年 9 月 14 日在东京签署。（1969 年 12 月 4 日生效）；
2. 国际民用航空组织《关于制止非法劫持航空器的公约》1970 年 12 月 16 日在海牙签署。（1971 年 12 月 14 日生效）；
3. 国际民用航空组织《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》大会 1971 年 9 月 23 日在加拿大蒙特利尔签署。（1973 年 1 月 26 日生效）；
4. 联合国《关于防止及惩治侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》，大会 1973 年 12 月 14 日第 3166 (XXVIII) 号决议通过（《联合国条约汇编》，第 1035 卷，第 167 页。（1977 年 2 月 20 日生效）；
5. 联合国《反对劫持人质国际公约》，大会 1979 年 12 月 17 日第 34/146 号决议通过（《联合国条约汇编》，第 1316 卷，第 205 页（1983 年 6 月 3 日生效）；
6. 国际原子能机构《关于核材料的实物保护公约》，1979 年 10 月 26 日在维也纳通过，1980 年 3 月 3 日在维也纳和纽约签署。（1987 年 2 月 8 日生效）；
7. 国际民用航空组织《制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的公约》，1971 年 9 月 23 日在蒙特利尔制定，1988 年 2 月 24 日在加拿大蒙特利尔签署。（1989 年 8 月 6 日生效）；
8. 国际海事组织《制止危害航海安全的非法行为公约》，1988 年 3 月 10 日在罗马制定。（1992 年 3 月 1 日生效）；
9. 国际海事组织《禁止危害大陆架固定平台安全的非法行为议定书》，1988 年 3 月 10 日在罗马制定。（1992 年 3 月 1 日生效）；
10. 国际民用航空组织《关于在可塑炸药中活添加识别剂以便侦测的公约》，1991 年 3 月 1 日在加拿大蒙特利尔制定。（1998 年 6 月 21 日生效）；
11. 联合国《制止恐怖主义爆炸事件国际公约》，大会 1997 年 12 月 15 日第 54/164 号决议通过。（2001 年 5 月 13 日生效）；
12. 联合国《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，大会 1999 年 12 月 9 日第 54/109 号决议通过（2002 年 4 月 10 日生效）；
13. 阿拉伯国家联盟《阿拉伯制止恐怖主义公约》，1998 年 4 月 22 日在开罗签署。（1999 年 5 月 7 日生效）；

14. 伊斯兰会议组织《打击国际恐怖主义公约》1999年7月1日在瓦加杜古通过。尚未生效；
  15. 欧洲理事会《欧洲制止恐怖主义公约》，1977年1月27日在法国斯特拉斯堡开放签署。（1978年8月4日生效）；
  16. 美洲国家组织《预防和惩治具有国际影响的伤人及勒索罪行的恐怖主义行为公约》，1971年2月2日在华盛顿哥伦比亚特区签署。（1973年10月16日生效）；
  17. 非洲联盟（前非洲统一组织）《防止和打击恐怖主义公约》，1999年7月14日在阿尔及尔通过。尚未生效；
  18. 南亚区域合作联盟《制止恐怖主义区域公约》，1987年11月4日在加德满都签署。（1988年8月22日生效）；
  19. 独立国家联合体《独立国家联合体成员国打击恐怖主义合作条约》，1999年6月4日在明斯克通过。按照《合作条约》第22条生效。
-