

# 关于会员国执行安全理事会第 1373(2001)号决议和其他相关决议情况的全球调查报告

## 执行摘要

2016 年以来，全球恐怖主义威胁的性质继续演变，促使会员国调整政策和方式，以应对各自面临的新挑战，解决当前反恐措施的不足。这些挑战包括外国恐怖主义作战人员威胁的演变；冲突地区恐怖主义威胁的上升；新型恐怖主义方法的出现；基于仇外心理、种族主义和其他形式不容忍的恐怖主义袭击<sup>1</sup> 的威胁日益扩大以及此类恐怖主义团体之间一些跨国联系的日益显现，以及最近的 2019 冠状病毒病(COVID-19)全球大流行造成的影响。

### 全球威胁展望

尽管上述挑战多为全球性挑战，但恐怖主义继续对各个国家、区域和次区域产生不同影响。

北非区域继续面临以下恐怖主义威胁：与伊斯兰马格里布基地组织有关联的恐怖主义组织、伊拉克和黎凡特伊斯兰国(又称达伊沙)以及前往伊拉克或阿拉伯叙利亚共和国活动的外国恐怖主义作战人员。在达伊沙遭遇领地挫败之后，外国恐怖主义作战人员悄然返回其原籍国而未被发现，带来了更多的安全挑战。此外，近年来，单独行动者和小型团伙在若干北非国家实施了多起致命袭击，而且事实证明这类行动者和团伙很难发现。

在东非，青年党(2012 年宣誓效忠基地组织)仍是最活跃的恐怖主义团伙，主要在索马里发动袭击，但袭击对象也包括邻近各国。青年党仍具有很强的适应性，2021 年，其通过间接瞄准射击对航空器和机场实施的袭击有所增加。2016 年以来，青年党还在索马里境外包括肯尼亚发动了重大、复杂、致命的袭击。招募和激进化活动持续令人担忧。

2016 年以来，南部非洲的恐怖主义活动急剧增加，特别是在莫桑比克北部和莫桑比克与坦桑尼亚的边境沿线。自 2019 年 6 月起，打着“伊斯兰国中部非洲省”旗号的达伊沙关联分子开始声称对该地区的暴力袭击负责。

西非面临极大的恐怖主义威胁。该次区域急剧增加的恐怖主义活动主要由两个团体实施：“支持伊斯兰与穆斯林”组织和大撒哈拉伊斯兰国。尽管基地组织及其附属组织(特别是伊斯兰马格里布基地组织)所在领土和活动最初仅限于马里最北部，但现已扩大到布基纳法索、马里和尼日尔的大片地区。达伊沙在西非日益坐大，加剧了该次区域面临的恐怖主义威胁，导致当地安全局势恶化。

<sup>1</sup> 安全理事会尚未就这一威胁确立国际商定的术语，但反恐怖主义委员会在以往文件中指出，其最近评估的许多会员国在用各种不同的术语指代此类个人和团体实施的恐怖主义行为。

中部非洲国家面临多重恐怖主义威胁。“博科圣地”组织的恐怖主义活动已从最初的尼日利亚东北部活动区域，扩展到了整个乍得湖流域地区，影响范围波及喀麦隆的极北大区和乍得的乍得湖省。“博科圣地”已分裂成两大主要团体(其中之一为伊斯兰国西非省，直接附属于达伊沙)和第三个团体 Ba Koura。总体而言，这三个团体仍是乍得湖流域周边国家面临的主要威胁。

其他武装团体实施的暴力，包括在乍得、刚果民主共和国和中非共和国，继续对该次区域的整体稳定构成威胁。

在东南亚区域，受达伊沙启发的外国恐怖主义作战人员已渗透进入，当地的恐怖主义团体也继续受达伊沙启发，并宣誓效忠达伊沙。该次区域仍是达伊沙作战人员以及与阿布沙耶夫集团、基地组织和伊斯兰祈祷团等有关联的战斗分子的来源地、过境点和目的地。

在南亚，总体威胁水平仍然较高，自上次全球调查以来，已有若干国家遭遇袭击。许多与基地组织和达伊沙有关联的恐怖主义团体(包括基地组织印度次大陆分支以及伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑省(伊黎伊斯兰国-霍拉桑)及其附属组织，如哈卡尼网络、虔诚军、穆罕默德大军和圣战者运动)在该次区域活动。该次区域的多数恐怖主义活动虽非由达伊沙指使，但似乎都受了达伊沙的启发(达伊沙声称对某些袭击负责，但缺乏证据来证实其说法)。阿富汗最近的事态发展，包括在喀布尔国际机场发生的自杀爆炸，引起了人们对该国和该地区恐怖主义威胁的关切。

中亚继续面临重大安全挑战，原因包括其临近区域存在突出的恐怖主义活动、非法毒品和武器贩运问题，易受恐怖主义宣传和招募影响，并且面临普遍依赖替代货币汇款所带来的风险。尽管近年来中亚地区发生的恐怖主义相关袭击或事件数目相对有限，但中亚人在该区域以外实施的恐怖袭击数目却有所增加。遣返和重新安置外国恐怖主义作战人员的工作也是一项挑战。

西亚的 12 个会员国中，有 10 个受到了恐怖袭击的影响。一些国家政治和安全局势脆弱，仍需保持警惕。在该次区域的一些国家境内，包括当前政治和安全局势脆弱的国家境内，达伊沙仍是一个活跃的恐怖主义威胁。达伊沙认为，当地大多数国家都应遵守对宗教教义更为严格的解释。地处西亚的阿拉伯叙利亚共和国发生的武装冲突，再加上周边存在各种恐怖主义组织的活动，继续极大地加剧了西亚面临的恐怖主义风险，原因包括伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的人民不断流离失所，给该次区域各国造成持续的跨境安全关切，引发重大的政治和经济紧张局势。

尽管东亚次区域被认为基本上没有受到伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国冲突的影响，但报告显示，达伊沙及其附属组织确有从该次区域招募外国恐怖主义作战人员。

太平洋岛屿次区域各国因地理位置隔绝、交通限制、面积和人口较小(这些因素导致难以藏身匿迹)以及金融和商业部门相对较小，面临的恐怖主义风险较低。该次区域尚没有任何国家遭遇恐怖主义袭击。

中美洲次区域面临有组织犯罪和毒品贩运引起的暴力和腐败相关挑战。尽管当地的恐怖主义威胁仍然较低，但该次区域各国仍以美洲国家组织美洲反恐怖主义委员会(美洲组织/美洲反恐委)的框架为主，不断加强反恐努力。最近的证据表明，犯罪组织可能正在采取与恐怖主义组织的相关战术**类似的战术**，受助长恐怖主义的暴力极端主义的启发，新趋势和新团伙也已在该区域抬头。

在加勒比，恐怖主义仍是低概率、高影响的威胁。该次区域各国政府意识到，达伊沙和基地组织等国际恐怖主义团伙构成的威胁在不断演变且分散各地。恐怖主义招募和助长恐怖主义的暴力极端主义激进化风险，恐怖主义宣传数量之大和获取之便利，以及许多国家的银行系统和非正规经济可能被用来为恐怖主义网络提供资金的问题，仍然令人十分关切。此外，出于地理位置原因，该次区域容易受到走私毒品、小武器和轻武器(轻小武器)、人员以及化学、生物、放射和核(化生放核)材料的影响。

尽管普遍认为南美洲面临的恐怖主义威胁较低，但该次区域所有国家都认识到了恐怖主义构成的威胁，逐步采取了预防恐怖主义行为和恐怖分子跨境流动的措施。尽管如此，该次区域仍然容易受到下列因素的影响：资助恐怖主义行为；跨国有组织犯罪；资金、武器和人员的非法跨境流动；以及其他潜在的恐怖主义相关威胁。据悉，少数南美国民曾前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国冲突地区，支持达伊沙。

东欧大多数国家的风险水平相对较低，但也发生了一些小规模袭击或阴谋。近年来，俄罗斯联邦境内的威胁水平有所下降。在该次区域各地，**基于仇外心理、种族主义和其他形式不容忍的恐怖主义袭击**风险是一个日益上升的威胁。该次区域位于申根地区东部边境两侧的国家有可能被用作人员、武器和现金非法流动的过境国。2020年，独立国家联合体(独联体)成员国元首通过了《2021-2025年独联体成员国加强外部边境安全合作计划》。

过去5年，**西欧、北美和其他国家组**的国家继续遭遇了持续不断的恐怖袭击。自上次全球调查以来，**澳大利亚、加拿大、新西兰和美国**也发生了恐怖主义活动。但各国面临的风险水平并不相同。一些国家(如澳大利亚、法国、德国和联合王国)发生的事件数量尤其之多。而在西欧和中欧各地，包括奥地利、比利时、芬兰、荷兰、挪威和瑞典，继续发生小规模或低频率袭击事件。

这一组的所有国家都面临不同程度但日益增加的**基于仇外心理、种族主义和其他形式不容忍的恐怖主义袭击**挑战。这种威胁正日益呈现出有组织、跨国界的特点。最近的趋势表明，“独狼式”袭击正日益普遍。还有历史宗派分歧导致的较低的恐怖主义袭击残余风险。但这些冲突(虽没有得到完全化解)通常是通过政治手段解决。

在上次全球调查以来的5年中，**东南欧**基本上没有发生恐怖主义袭击事件，与其他欧洲次区域相比，东南欧面临的风险较低。但始终存在的一个潜在风险是，对于寻求在欧洲联盟与冲突地区之间过境通行者而言，该次区域仍然具有吸引力。

该次区域的其他持续风险包括相对较高水平的有组织犯罪和武器贩运问题及其与恐怖主义的潜在联系。

#### 安全理事会和会员国的应对措施

针对迅速变化的恐怖主义威胁，安全理事会通过了几项有针对性的决议，特别是第 2395(2017)和 2396(2017)号决议，其中明确了一些必要的应对措施和相关挑战。

在代表反恐怖主义委员会与会员国进行的对话中，反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)关注的一大关键问题就是需要制定全面、综合的国家战略，确保采取有效、整体的方式打击恐怖主义。自上次调查以来，反恐执行局发现，有更多会员国采取步骤制定更加广泛的反恐办法，包括让执法机构以外的更多利益攸关方参与进来。

根据安理会第 2178(2014)、2322(2016)、2396(2017)和 2462(2019)号决议，会员国加快了审查本国现行立法和行政框架的速度，并在必要时颁布新措施，将安理会有关决议的要求纳入国内法。然而，尽管有此进展，但各国对有关罪行作出成文规定的程度各有不同，仍需仔细监测。

在评估和监测会员国的立法动态时，反恐委员会和反恐执行局经常发现各国国内对恐怖主义和恐怖主义相关罪行的定义存在缺陷。反恐委员会建议各国按照其加入的国际反恐文书和安全理事会有关决议的规定，并遵循其他相关国际法义务、规范和标准包括适用的国际人权法，为恐怖主义制定清晰、准确的定义。反恐委员会还注意到，定义上的缺陷可能会破坏打击恐怖主义方面的国际合作。

包括第 1373(2001)、2178(2014)和 2396(2017)号决议在内的多项安理会决议强调指出，会员国需要确保针对恐怖主义采取有效的刑事司法对策。由于反恐案件的有效起诉有赖于专门技能和专业知识，各国的调查、检察和司法当局必须设法应付这类日益复杂的案件。反恐委员会访问的大多数国家在落实这些要求方面继续面临困难，涉及的方面包括情报信息在刑事司法工作当中的使用和刑事司法事项方面的国际合作(涉恐案件的司法协助、引渡以及数字证据的收集和使用)。

在应对外国恐怖主义作战人员构成的不断变化的风险方面，安全理事会第 2178(2014)和 2396(2017)号决议要求各国制定并实施全面、量身定制的起诉、改造和重返社会战略。许多受恐怖主义(包括外国恐怖主义作战人员现象)影响的国家尚未制定和(或)实施全面的起诉、改造和重返社会战略。在有些情况下，相关措施是视需要临时实施，可能导致组织、财政和人力资源分配不足。在缺乏总体战略的情况下采取临时性措施，可能导致各国在国内一级采取和执行的措施难以奏效。反恐执行局的分析表明，在这方面，各国普遍需要加强刑事司法行为体与其他相关利益攸关方之间的协调。

在制定与起诉、改造和重返社会相关的法律、政策和措施时，只有少数国家与所有相关利益攸关方进行了有意义的公开协商，特别是向受恐怖主义影响最严重的群体征求意见。起诉、改造和重返社会问题常常十分敏感，在制定这方面的

法律和政策时确保包容各方和广泛参与，将提高由此产生的措施的合法性，进而提高相关措施的有效性。

在制定和落实于**武装冲突背景下预防和打击恐怖主义**的措施方面，会员国也面临相当大的挑战。武装冲突(特别是旷日持久的冲突)及其引发的暴力、不稳定和法治机构崩溃问题，是助长暴力极端主义、进而滋生恐怖主义的驱动因素。这种状况可能会促使个人和社区接受招募，原因包括冲突以及经常伴随冲突产生的治理和问责缺失问题会导致根深蒂固的不满情绪，这种情绪会被用来实施招募。此外，与冲突有关的体制、社会和经济脆弱性也可能严重破坏反恐努力，损及反恐努力的长期可持续性。

安全理事会经常强调，会员国预防和打击恐怖主义和暴力极端主义的努力必须遵守国际法包括**国际人道主义法**规定的义务。安理会还强调，反恐战略应以确保可持续和平与安全为目标，而且遵守国际法对反恐努力取得成功必不可少。这方面的义务尤其事关解决外国恐怖主义作战人员现象的工作。

恐怖主义和暴力极端主义可能会显著加剧人道主义危机，包括由严重气候灾害和武装冲突等自然和人为因素叠加而造成的复杂紧急情况。这种性质的紧急情况需要以中立、独立、公正的方式，作出迅速、有效的人道主义反应。恐怖主义活动还危及人道主义行为体，可能破坏人道主义行动。达伊沙和其他恐怖组织宣布援助人员为“合法目标”，呼吁追随者“打击”人道主义组织。

在确保追究外国恐怖主义作战人员的**刑事责任**方面，各国的刑事司法系统按要求应调查、起诉和审判发生在千里之外的犯罪行为，这些行为往往发生在法治机构崩溃和非国家武装行为体遍布的冲突地区。要有效起诉在冲突地区实施的相关行为，必须按照国际公认的公平审判标准，使用非传统类型的信息和证据，包括电子证据、公开来源情报和社交媒体情报，以及从冲突地区收集或获取的信息，包括由军事行为体收集或获取的信息。这给许多国家带来了重大挑战，如果不加以解决，可能会导致有罪不罚的现象，对恐怖主义受害者和社会整体造成司法不公。

**恐怖主义分子和团伙继续通过下列方式筹集资金**：滥用合法企业 and 非营利组织、开采自然资源、捐赠、众筹和犯罪活动收益，包括通过绑架勒索、敲诈、非法贸易和贩运文化财产、贩运人口和非法交易轻小武器等。这些资金的转移不仅利用正规银行系统、金融机构、货币服务企业或非正规金融网络和现金运送人等“传统”手段，还借助预付卡、移动钱包或虚拟资产等新兴支付方式。

会员国在越来越多地修正本国打击资助恐怖主义行为的立法，以执行安理会有关决议的要求，落实反恐主义委员会在对相关国家进行评估访问之后提出的建议，并开展金融行动特别工作组(FATF)和 FATF 式区域机构的相互评估和后续进程。然而，许多新通过或修正的打击资助恐怖主义行为法律和机制没有得到一贯或充分适用。许多国家仍需要在这一领域获得技术援助、培训和相关设备，而且应当建立交流有效做法和有益经验的平台。

随着各国继续加强本国反恐立法和行动措施，对于这些措施可能会在多大程度上影响完全属于人道主义性质的活动，包括在恐怖主义活动频发的冲突地区，存在相当大的争论。而 COVID-19 大流行也导致人们更加关切，打击资助恐怖主义行为的措施可能会影响应急措施。

会员国设立专门的反恐执法部门，并就如何调查恐怖主义行为对反恐人员进行专业化培训，大大加强了第 1373(2001)号决议的执行工作。不少国家还通过利用计算机化工具、建立观察名单和数据库、交叉核对犯罪档案和扩大信息交流系统，提高了反恐能力。

在机构间信息共享职能部门和情报融合小组的支持下，会员国在加强反恐执法和安全合作与协调方面取得了一些进展。会员国还通过了预防和打击恐怖主义的国家执法行动计划，并加强了国际合作，包括为此扩大使用国际刑事警察组织(国际刑警组织)的 I-24/7 全球警察安全通信系统。

海、陆、空边境是预防恐怖主义分子、非法商品和货物跨境流动的第一道屏障，对其实施有效管控，对于打击恐怖主义至关重要。但是，许多国家的边界相当长，所经之处多为复杂地形，且非官方边界过境点日益增多，再加上间断式旅行的运用，给会员国管控边境造成了重大难题。

恐怖主义分子利用互联网和社交媒体等其他信息和通信技术(信通技术)实施恐怖主义行为，协助开展各种各样的恐怖主义活动，包括煽动暴力、激进化、招募、培训、规划、收集信息、通信、制备和筹资，也继续给会员国造成威胁。受仇外心理、种族主义和其他形式不容忍驱使的恐怖主义分子和团伙正在利用技术进步调整作案方法，包括通过增强传统技术散播宣传内容和暴力言论、采购武器和争取其他支持，或者为此目的开发新技术。

在恐怖主义和反恐工作越来越多使用技术的背景下，借助人工智能、内容审核和数字/电子证据等技术实现恐怖主义目的的问题，正日益引起相关从业人员、政策制定者和研究人员的关切。

安全理事会继续申明，各国必须确保所采取的任何反恐措施都遵守所有国际法义务，特别是国际人权法、国际难民法和国际人道法规定的义务。因此，反恐委员会在评估各国执行第 1373(2001)号决议的情况时继续关注解决相关人权问题。这不仅事关各国的法定义务，而且尊重人权、基本自由和法治与有效的反恐措施互为补充，相辅相成，对反恐努力取得成功必不可少。反恐执行局的分析和研究表明，一些国家已采取措施确保本国反恐法律和政策与对其适用的国际法律义务进一步接轨。但反恐执行局的评估发现，总体而言，大多数国家在这一关键领域还做得不够。

安全理事会认识到，恐怖主义和暴力极端主义对妇女和女童享有人权产生的影响不同，而反恐战略也可能对妇女、包括妇女的人权和妇女民间社会组织产生不同的影响。自安全理事会第 2242(2015)号决议通过以来，越来越多的关于恐怖主义的安理会决议纳入了性别平等考虑，涉及的内容包括起诉、改造和重返社会问题；打击恐怖主义宣传；以及解决恐怖主义、贩运人口和与冲突有关的性暴力之间的联系。