



第七十七届会议

临时议程* 项目 122

联合国全球反恐战略

基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施的恐怖主义袭击

秘书长的报告

一. 背景

1. 本报告按照《联合国全球反恐战略》第七次审查的要求提交(见大会第 [75/291](#) 号决议)。审查期间,会员国认识到基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施的恐怖主义袭击增多已成为国际上严重关切的问题,要求“秘书长与会员国协商以更好地了解全球恐怖主义格局中此类团体的动机、目标、组织形式、所构成的威胁,包括新威胁和正在出现的威胁,根据请求协助制定这方面的有效反宣传内容、能力、战略,并在第七十七届会议之前报告相关情况。¹

2. 秘书长在围绕基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施的恐怖主义活动开展工作时认识到,可能有门类广泛的暴力行为在本报告的范围之内,而且国际上还没有商定恐怖主义一词的定义。因此,本报告采用了大会给出的术语,但不妨碍会员国使用各种术语来陈述这一现象,亦不影响安全理事会第 [1373\(2001\)](#)号决议和其他相关决议是否适用于目前不由安全理事会所设联合国特定制裁制度管辖的此类团体这一问题。此外,本报告注意到在使用宽泛的术语时可能附带的混淆风险,也认识到反恐措施的使用面过大可能产生的消极影响。

* [A/77/150](#)。

¹ 见第 [75/291](#) 号决议,第 36 段。



3. 会员国在《联合国全球反恐战略》² 强调，所有相关利益攸关方均对反恐事业起到重要作用。有鉴于此，为编写本报告，从广大来源收集了信息，详情见本报告附件。³

二 威胁概览

4. 基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施恐怖主义袭击的威胁日益增加，这虽然不是一个新现象，但引发了国际关切。基地组织和达伊沙等团体开展的恐怖主义活动仍然是对国际和平与安全的重大威胁，秘书长关于这一专题的定期报告包含了针对这一威胁进行的分析。⁴ 本报告重点关注的恐怖主义袭击是，主要被描述为出于“极右派”或“极右翼”意识形态动机实施的恐怖主义袭击，因为有的个人和团体采用了这种新的、正在出现的恐怖主义形式，由之造成的跨国威胁已经加大。

5. 关于这类暴力行为的全部范围和性质，还需要进一步的数据。尽管如此，一些会员国现在认为这是面前增长最快、甚至最为突出的国内安全威胁。⁵ 此类袭击的频率和致死率明显上升，最值得注意的是 2011 年 7 月在挪威于特岛发生的大规模屠杀事件，以及 2019 年 3 月在新西兰克赖斯特彻奇发生的袭击两座清真寺事件。一项研究表明，2014 年至 2018 年，与“右翼恐怖主义”有关联的个人发动的袭击增加了 320%，大多集中在西方国家。⁶ 会员国还挫败了不少此类阴谋。⁷ 联合国和会员国明显越来越多地认识到这一日益严重的威胁。尽管此类袭击多由个人实施，但自 2019 年以来，各国政府提高了对恐怖团体活动的认识，因而越来越多地把该等团体指认为恐怖主义实体。其中，在西欧、东欧、北美洲和大洋洲最为显著。

6. 在国际层面上，大会和安全理事会决议、⁸ 《联合国全球反恐战略》审查，以及《联合国全球反恐协调契约》实体，包括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)、联合国开发计划署(开发署)、联

² 同上，第 10 段。

³ 会员国、区域组织、《联合国全球反恐协调契约》实体和民间社会发来的资料引用了相关学术文献，而且得到了相关学术文献的补充。本报告提及的学术来源所表达的观点是相应作者的观点，不一定反映联合国的观点。

⁴ 见 S/2016/92、S/2016/501、S/2016/830、S/2017/97、S/2017/467、S/2018/80、S/2018/770、S/2019/103、S/2019/612、S/2020/95、S/2020/774、S/2021/98、S/2021/682 和 S/2022/63。

⁵ 会员国向反恐怖主义办公室提供的材料表明，虽然几个会员国估计，达伊沙和基地组织实施或激发的恐怖主义活动仍然是领土上的最大威胁，但许多会员国强调，此类威胁日益增多，还有不少会员国表示，这是国内的主要恐怖主义威胁。另见毒品和犯罪问题办公室《基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰名义进行的恐怖主义袭击预防和应对手册》(联合国出版物，2022 年)，可查阅毒品和犯罪问题办公室网站)。又见安全理事会关于反恐怖主义的第 1373(2001)号决议所设委员会在 2020 年 10 月举行公开通报会时开展的讨论。

⁶ 反恐怖主义委员会执行局，“反恐执行局趋势警报：‘会员国对极右翼恐怖主义威胁日益增长和跨境性质日益增强的现象感到关切’”，新闻稿，2020 年 4 月 1 日。

⁷ 同上。

⁸ 例如见大会第 73/285 号决议；联合国，“安全理事会关于新西兰克赖斯特彻奇恐怖主义袭击的新闻谈话”，2019 年 3 月 15 日。

联合国不同文明联盟、联合国区域间犯罪和司法研究所、联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)和国际刑事警察组织(国际刑警组织)越来越多地指出, 基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施的恐怖主义活动抬头。与此同时, 《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》承认仇外心理、种族主义、不容忍、暴力厌女症、反犹太主义和反穆斯林仇恨在全球范围内增加。民间社会、学术界、智库和其他非政府利益攸关方也同样关注这一现象。

7. 2020 年初以来, 由于冠状病毒病(COVID-19)大流行, 基于上述因素实施恐怖主义袭击的威胁显著加剧。特别是, 线上活动增加和社会隔离结合起来, 使个人越来越容易变得激进。⁹ 与此同时, 疫情恶化了各个社会深层次的脆弱性和不平等, 同时放大了对机构和政治领导的希望幻灭、信任丧失的问题。秘书长在题为“我们的共同议程”的报告(A/75/982)中, 指出在“不公平感加剧、民粹主义抬头、内向型民族主义议程兴起的大环境下”, 治理面临挑战, 同时强调由此造成了民众、家庭、社区及其领袖之间的信任危机。在此情况下, 恐怖团体和其他团体试图趁着全球危机, 通过利用恐惧加孤立、社会两极分化、虚假信息的蔓延, 扩大扩充其支持基础。

8. 虽然基于上述因素实施的恐怖主义活动主要集中在国内, 但是有零星证据表明, 它们有可能跨越国境。会员国经评估认为, 线上活动增加有助于国内行为体与具有类似意识形态信仰的个人建立跨国联系, 并相互影响。¹⁰ 这一情况因数字化程度激增而变得更加复杂。数字化程度激增是因为疫情所致,¹¹ 囊括了对社交媒体和其他网基通信平台的使用。¹² 凭借该等工具, 此类行为体能够建立新的网络, 通过交换大量材料和资源扩大范围和影响, 招募和动员新老支持者, 跨国筹措资金, 传播阴谋论, 煽动暴力。¹³ 此类行为体越来越多地使用宣言来概述意识形态、动机和袭击战术选择, 并且使用直播和其他方法宣传袭击, 这进一步显示其努力吸引国际关注, 并在全球范围内诱导他人采取类似行动。恐怖团体和个人基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名进行跨国线下活动, 是一种日益增长的趋势, 主要包括成员跨越国界参加文化活动,¹⁴ 还有一些迹象表明, 其出行的目的是参加准军事化训练或战斗。¹⁵

⁹ 反恐怖主义委员会执行局, “冠状病毒病大流行对恐怖主义、反恐怖主义、反暴力极端主义的影响”, 2020 年 6 月, 第 1 页; 联合国, “联合国关于应对和打击与 COVID-19 有关的仇恨言论的指导说明”, 2020 年 5 月 11 日, 第 2 页。

¹⁰ 会员国向反恐怖主义办公室提供的信息。

¹¹ 开发署, “从试点走向政策: 利用线上数据防止暴力极端主义、应对仇恨言论”, 2022 年 5 月 13 日。

¹² 联合国区域间犯罪和司法研究所和会员国向反恐怖主义办公室提供的信息。

¹³ 反恐怖主义执行局向反恐怖主义办公室提供的信息。见金融行动特别工作组, “出于族裔或种族动机资助恐怖主义行为”, 2021 年 6 月, 第 35-36 页。另见 Seth G. Jones, “The New Zealand attack and the global challenge of far-right extremism”, Centre for Strategic and International Studies, 15 March 2019。

¹⁴ 金融行动特别工作组, “出于族裔或种族动机资助恐怖主义行为”, 第 13-17 页。

¹⁵ 国际刑事警察组织(国际刑警组织)和会员国向反恐怖主义办公室提供的信息。

A. 动机和目标

9. 基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施恐怖主义袭击的动机各不相同，要看具体情况。信奉这种意识形态的个人和团体没有形成严密或易辨的运动，而是构建了一个“不断变动、复杂、交叠的环境，里面的个人、团体和运动(线上和线下)接纳了彼此不同但相互关联的意识形态”。¹⁶ 这些不断变动的意识形态和叙事也经常与主流话语交织在一起，有可能引起意见和表达自由方面的问题。

10. 特别是，会员国发现了叙事在动员该等团体方面所起的作用，包括宣传假新闻或假信息、阴谋论、仇恨内容和暴力言论，煽动两极对立和暴力行动，宣扬种族至上，在线利用成见、定见和过于简单化的观念。¹⁷ 这种说辞还可能包括反少数群体和反移民叙事，反“精英”和其他叙事，包括恐惧伊斯兰教、反犹太主义、恐惧基督教和其他宗教动机叙事。尽管叙事可能各不相同，但经常折射出共同且密切相关的主题，能帮助加强集体感受到的不满或压抑。有的会员国着重指出，假借阴谋论来推动种族主义和反对民主的立场，就算没有积极呼吁使用暴力，仍然可能导致恐怖主义袭击。¹⁸

11. 不止是有害叙事，暴力极端主义也会助长恐怖主义，驱动和促成暴力极端主义的因素包括治理不善、侵犯人权、法治薄弱、腐败、实际或疑似歧视、政治排斥和社会经济边缘化。尤其是，现已发现“对政府心怀不满、对政府信任有限”对于能够助长恐怖主义的暴力极端主义来说，是一个关键的驱动因素。¹⁹ 一些研究证实，家庭暴力和成长过程中被边缘化的经历也可能影响基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰的名义实施暴力行为的动机。²⁰ 再者，个体可能因为需要寻找新的或更为充实的身份、归属感和目标感而受到驱使，这也许会被采用集体身份和鼓吹“自他对立”的叙事利用。进一步研究表明，受“右翼极端主义和暴力”所激励的人中有很很大一部分可能缺乏心理健康支持。他们包括受恐怖主义影响的个人和社区，以及患有创伤后应激障碍的军人或退役军人。²¹

12. 基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名从事活动的团体，特别是受“极右派”或“极右翼”意识形态驱使的团体，也往往表现出性取向和性别认同方面的不容忍。为此类个人或团体发动的袭击正名的叙事中常

¹⁶ 反恐执行局，“反恐执行局趋势警报”。

¹⁷ 会员国向反恐怖主义办公室提供的信息。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 开发署，非洲区域局，非洲极端主义之路：招募的动因、诱因和拐点(2017年，纽约)；第 75/291 号决议。

²⁰ 《全球反恐协调契约》实体向反恐怖主义办公室提供的信息。关于家庭暴力的特殊角色，见 Christine Agius and others, “Anti-feminism, gender and the far-right gap in C/PVE measures”, *Critical Studies on Terrorism* (August 2021)。

²¹ 《全球反恐协调契约》实体向反恐怖主义办公室提供的信息。

常流露出厌女情绪，引发了对极端主义和性别暴力交叉现象的关注。²² 这种叙事突显粗野的男性气概，与阴谋论交叠，把女权主义与所称的家庭败落现象和世界特定地区的出生率下降问题挂钩。²³ 其中包括所谓“非自愿独身”线上社区，它们经常宣扬性别暴力。在加拿大多伦多(2020年2月)和英国普利茅斯(2021年8月)等地，就有人用此类叙事作为暴力侵害妇女的依据。

B. 组织和活动

13. 基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施的恐怖主义袭击越来越令人关切，但要确切了解该等团体关联个人所隶属的组织和所具有的成员身份，仍是一项挑战。会员国已查出有人以非正式结盟的方式组成小团体，而且可能因仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名动员起来实施暴力，此类团体几乎或根本没有清晰的组织结构、层级或方向。虽然近期的多数袭击由个人单独实施，但是一些团体可能有自称“民兵”的人加入，他们在相对有组织的武装团体中暴力抵抗政府权威。²⁴ 因此，此类恐怖团体和个人与达伊沙和基地组织等倾向于跨境保持高度层级化组织结构的团体不同，似乎采用了分散的组织结构，把自己伪装成暴民，呈现出缺乏集中领导或“无领袖抵抗”的特点。许多会员国指出，“独狼”恐怖主义是本国最为紧迫的恐怖威胁。“独狼”往往自发行动或自发接受激进思想实施暴力，常常被关联个人奉为“榜样”，希望出现“模仿者”或其他从自身暴力行动受到激励或启发的袭击者。²⁵ 还有一些信息表明，妇女在此类团体中发挥了积极作用，不过，因策划以“极右翼意识形态”为动机的恐怖主义或暴力袭击而被逮捕的人主要是男性，年龄越来越小，甚至包括儿童。²⁶

14. 虽然线下的激进化活动仍然普遍，但是会员国指出，该等团体开展的活动大多属于线上性质。这包括利用社交媒体、在线游戏平台和其他更广泛的互联网亚文化来传播虚假信息(包括阴谋论)，并且以种族、族裔、性别、宗教或信仰为基础，瞄准弱势人员²⁷ 进行招募。例如，通过制作游戏、修改视频游戏内容和和使用讽刺模因加速这种类型的思想灌输(特别是在年轻目标群体中)，努力使用模棱两

²² 性别暴力指以性别为由，对一个人或一群人实施的有害行为。其根源在于厌女症、性别不平等、滥用权力和有害规范。暴力极端主义和恐怖主义团体的战术、意识形态和战略目标中经常包括针对妇女实施的性别暴力。此外，据发现，厌女症和支持暴力侵害妇女行为与支持暴力极端主义密切相关。见 www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence；安全理事会第 2242(2015)号决议。

²³ 打击极端主义项目、皇家联合军种研究所、波兰国家安全协会、反对仇恨和极端主义全球项目向反恐主义办公室及其人权和性别科性别问题股提供的信息。另见 Alexandra Phelan 等，暴力极端主义的性别分析和 COVID-19 对东盟和平与安全的影响：政策循证研究(印度尼西亚国家反恐局、印度尼西亚妇女赋权与儿童保护部和妇女署，2022 年)；反恐主义委员会执行局，“反恐执行局趋势警报”。

²⁴ 会员国向反恐主义办公室提供的信息。

²⁵ 会员国和《全球反恐协调契约》实体向反恐主义办公室提供的信息。

²⁶ 会员国向反恐主义办公室提供的信息；反恐主义委员会执行局，“反恐执行局趋势警报”。

²⁷ 会员国和《全球反恐协调契约》实体向反恐主义办公室提供的信息。另见反恐主义办公室和联合国反恐主义中心，“危机沟通：预防和打击暴力极端主义全球方案”，2022 年。

可和经过加密的语言，避免被归为非法言论。²⁸ 尽管这些群体大量使用线上空间，但有迹象表明，它们最擅长滥用社交媒体平台、规避服务条款，而不擅长使用人工智能或其他先进方法来逃避侦查。²⁹ 近期，出现了一种趋势，即成功实施袭击的“独狼”会使用线上宣言或现场直播。宣言经常在网上广泛传播，被媒体广泛报道，让公众接触到仇恨思想，可能为进一步袭击带来启迪。³⁰

15. 虽然关于这方面威胁的信息较少，但一些研究指出，该等团体和个人在少数情况下会开展线下活动。恐怖团体成员和关联个人参加过国际大型活动，包括音乐会和音乐节等商业活动、战术射击练习、综合武术比赛、游行和示威。³¹ 监狱也是招募人手的沃土。³² 此外，冲突区也吸引了有意获得准军事训练、战斗经验和招募的个人。³³ COVID-19 大流行期间，对聚会和旅行实行了限制措施，似乎暂时制约了这些线下跨国活动。

16. 关于这类团体和个人活动资金来源的现有信息表明，资金来源可能多种多样、难以预测。会员国强调，基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名与恐怖主义有关系或有关联的行为体往往依赖合法的资金来源。金融行动特别工作组 2021 年的一份报告进一步支持了这个观点，而且反映了下列趋势，包括使用来自直接捐赠、商业活动和会费的资金，使用线上众筹的资金，组织音乐节和格斗运动锦标赛以筹集资金。一些研究指出，2020 年和 2021 年，因 COVID-19 实施了封锁，对大规模集会作出限制，影响到这些团体的一个重要资金来源。从业已查明的来源筹措的资金似乎用于各种活动，包括购买设备、开展培训、制作和散发宣传材料、招聘、组建网络、支付法律费用、购买和维护房地产。³⁴ 由于此类团体在发动袭击时通常使用简陋的武器或合法购买的火器，费用一般不高，未必有别于正常或合法交易。³⁵ 此外，因为通过这种活动筹集的许多资金通常是合法的，³⁶ 所以很难侦查或制止，但信息显示，此类团体试图绕过传统金融系统。一个特别的原因是，银行和货币或价值转移机构等传统金融服务提供者越来越多地拒绝为这一领域的行为体服务。于是，此类团体似乎会使用自己有门路使用的工具，比如专门为其事业服务的专业众筹平台，并且可能使用传统

²⁸ 会员国向反恐怖主义办公室提供的信息。

²⁹ 反恐怖主义办公室和联合国区域间犯罪和司法研究所，“算法和恐怖主义：出于恐怖主义目的，恶意使用人工智能”，2021 年。

³⁰ 会员国和《全球反恐协调契约》实体向反恐怖主义办公室提供的信息。

³¹ 会员国向反恐怖主义办公室提供的信息。另见金融行动特别工作组，“出于族裔或种族动机资助恐怖主义行为”，第 13-17 页。

³² 会员国向反恐怖主义办公室提供的信息。

³³ 会员国和国际刑警组织向反恐怖主义办公室提供的信息。

³⁴ 金融行动特别工作组，“出于族裔或种族动机资助恐怖主义行为”，第 16-17 页。

³⁵ 同上，第 8 页；国际刑警组织向反恐怖主义办公室提供的信息。

³⁶ 同上。

银行和现金环境之外的技术来筹集和转移资金，比如使用数字货币或加密货币等虚拟资产。³⁷

三. 挑战和正在推出的对策

17. 针对基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施恐怖主义袭击的威胁，正在推出一些对策。它们或建立在既有战略的基础上，或得到了既有战略的支持。

18. 会员国承认，防止或限制公众查阅、传播和持有那些可能会鼓励暴力或激起基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施的恐怖主义袭击的网上文件或信息，存在风险。例如，新西兰把持有和传播 2019 年对两座清真寺发动袭击者的宣言或直播视频定为犯罪。此外，克赖斯特彻奇呼吁概述了政府和线上服务提供商的集体、自愿承诺，它们着重清除线上的恐怖主义和暴力极端主义内容，防止发生类似克赖斯特彻奇袭击期间和之后发生的滥用互联网现象。同样，澳大利亚通过了法律，强制技术公司删除“令人憎恶的暴力材料”，欧盟则通过了关于解决恐怖主义内容线上传播问题的第 2021/784 号条例，要求有关方面在收到“主管当局”签发的删除令后一小时内删除此类内容。

19. 会员国表示，与基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名进行恐怖主义威胁有关系的行为体越来越多地滥用线上空间，这个问题令人关切。其中之一是，此类团体使用讽刺元素和模因，这样就很难开发基于人工智能的跟踪和检测机制，因为该等表达形式构成正当的沟通形式，未必被用作有害工具。一些会员国在试着加以解决。例如，保加利亚国家反恐中心正在开展活动，检测和识别极端主义意识形态的趋势，比如传播种族主义或仇外宣传。瑞典政府防务研究局按要求比对和分析数字环境中的暴力极端主义宣传、符号、模因和其他消息，以深入了解相关宣传、新的事态发展和可能的风险因素。在某些情况下，对可能有害的内容和网站进行监督、调节、删除或“平台封杀”。尤其是，“平台封杀”可以保护更广泛的受众免遭暴力极端主义和恐怖主义叙事的影响。然而，执法部门在阻断有害空间时，可能难以监测这类威胁，因此削弱了反恐工作的效果。³⁸

20. 此外，还出现了其他多利益攸关方倡议。一些会员国指出，有的区域和国际论坛，包括在东南亚、拉丁美洲和加勒比设立的论坛处理广泛的反恐问题，包括与仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍有关或以宗教或信仰为名的威胁、趋势和挑战，这点十分重要。欧洲联盟因特网论坛加强了执法部门与私营部门之间的自愿合作。它把欧洲联盟、欧洲联盟执法合作署(欧警署)、学术界和其他利益攸关方聚集到一起，就恐怖分子使用互联网情况的演变趋势交流信息。格鲁吉亚搭建了一个常设公私对话平台，里面囊括了执法机构、负责教育、文化、医疗卫生和经济的国家机构，还囊括了从事安全和人权保护领域活动的非政府组织和民

³⁷ 全球反恐论坛提供的信息；金融行动特别工作组向反恐主义办公室提供的信息。

³⁸ 会员国和全球互联网反恐论坛向反恐主义办公室提供的信息。

间社会组织的代表。对话平台定期开会，讨论与防止恐怖主义、极端主义和激进化有关的问题。

21. 滥用线上空间现象增加之后，此类应对措施纷纷涌现，但是，其中一些引起了对人权保护的严重关切。针对有害活动(包括散布某些说法来煽动恐怖主义或开展与恐怖主义活动有关的筹资活动)，出台了一些对策。其基础可能是就恐怖主义和相关罪行以及恐怖主义内容所下的过度宽泛的定义，所以某些措施侵犯了人权。此类对策也可能与线上平台的服务条款不相容。所以，就那些不带犯罪性质、甚或可能受人权法保护的行为而言，设想宽泛或运用不当的反恐对策可能会带来消极后果，包括限制人权。当法律中定义宽泛的术语对实现人权法下规定的正当目的来说既不必要也不相称时，当可能选择性地在平台上封杀特定群体(比如“可疑社区”)，³⁹ 从而会对属于特定族裔、种族或宗教群体的个人包括其不受歧视的权利造成过度冲击时，当可能任意或非法干涉隐私权时，就会出现上述情况(见 A/HRC/50/49，第 23-29 段)。此外，促进和保护意见和表达自由权特别报告表示，关切国家对企业施加压力，要求企业发布数据或调节内容(见 A/HRC/38/35)。最后，在线平台使用自动化和人工智能技术来调节内容，也会对人权造成严重影响(见 A/HRC/50/49，第 29 段)。关于获取和使用服务，企业出台的政策和线上平台实行的做法可能同样无法按照《工商企业与人权指导原则》，充分确保尊重人权。

《指导原则》为预防和处理工商企业的活动对人权造成的不利影响，提供了权威的全球标准(见 A/HRC/RES/17/4)。在此方面，某些线上平台处理极右团体制作的内容与处理达伊沙或基地组织等恐怖主义团体制作的内容相比存在偏见，尤其是有的研究表明针对前者开展的系统行动较少。⁴⁰ 对这种偏见，必须加以处理。

22. 在应对基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施的恐怖主义袭击时，金融情报单位发挥着重要作用。具体而言，金融情报单位可以对暴力极端主义网络及其财务状况进行战略分析，向执法部门和检察官提供能够产生线索的信息，并提供金融情报用于支持制裁/指认/列名工作。在此方面，事实证明公私伙伴关系是防止暴力极端主义和恐怖主义团体滥用金融服务收集、使用、转移资金的关键。此外，支持编写关于资助恐怖主义问题的研究论文、报告和手册，是一种有效的预防办法。例如，金融行动特别工作组围绕出于族裔或种族动机资助恐怖主义行为撰写的第一次报告、⁴¹ 毒品和犯罪问题办公室 2022 年出版的《基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施的恐怖主义袭击预防和应对手册》，都可作为示例。此外，几个会员国制定并使用了专门针对这类恐怖主义的风险指标，以及相关单位用来加强资助恐怖主义行为侦查工作的符号清单。

³⁹ 特别报告员和全球合作安全中心向反恐怖主义办公室提供的信息；《基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施的恐怖主义袭击预防和应对手册》。

⁴⁰ Muslim Advocates and Global Project against Hate and Extremism, “Complicit: the human cost of Facebook’s disregard for Muslim life”, 2020.

⁴¹ 见金融行动特别工作组，“出于族裔或种族动机资助恐怖主义行为”。

23. 根据《联合国全球反恐战略》和大会关于《战略》第七次审查的决议，围绕基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施恐怖主义袭击的威胁正在推出不少对策。它们是在全社会预防战略的基础上，经与民间社会和个人交流接触形成的。在此方面，有些做法鼓励前暴力极端主义分子和恐怖主义分子、恐怖主义事件的幸存者和受害者、受害者组织、宗教领袖、青年领袖和慈善机构切实参与，帮助提倡包容、容忍和尊重。在欧洲，欧洲联盟在预防战略中采取了全社会参与的做法，其中包括构建社区和个人的韧性、改过自新和重返社会。有些国家正在推出全社会预防的做法，包括致力于促进文化间和宗教间相互对话和相互理解。⁴² 例如，在坦桑尼亚联合共和国，宗教领袖一直通过宗教间理事会定期开会，这种会议是缓和国内不同宗教团体之间矛盾和分歧的重要步骤。沙特阿拉伯通过阿卜杜勒-阿齐兹国王全国对话中心、阿卜杜拉·本·阿卜杜勒-阿齐兹国王宗教间和文化间对话国际中心等机构，举行对话来促进容忍和接纳。⁴³ 新加坡注重青年在防止以宗教为动机、能助长恐怖主义的暴力极端主义方面的作用，举办了几次信仰间活动，让青年参与进来，推动文化间交流，加强社会凝聚力，争取促进种族和谐与宗教和谐。在索马里，开发署建立了一个全国网络。网络由志同道合的宗教领袖组成，与政府密切合作，以减少暴力极端主义内容的传播，搭建清真寺网络，向社区散发有关 COVID-19 疫情的准确信息。

24. 联合国不同文明联盟与联合国反恐怖主义办公室下设的联合国反恐怖主义中心实施了赋权对话和信仰间网络能力项目，在欧洲、中东和北非各地，动员年轻的宗教领袖、信仰行为体和年轻的媒体制作人参与同侪能力建设培训，重点学习利用社交媒体上的宗教和信仰间对话来缓和教派紧张关系，抵制恐怖主义叙事、促进社会凝聚力。《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》、《德班宣言和行动纲领》以及《关于表达自由和平等的卡姆登原则》进一步提供了处理歧视和煽动仇恨问题的框架。

25. 包括阿尔及利亚、德国、马尔代夫、菲律宾、塞内加尔和斯洛文尼亚在内的会员国进一步强调，必须制定强有力的国家级战略和行动计划，识别和应对不断变化、错综复杂的安全环境挑战，并且酌情适用现行刑法和程序。一些会员国特别强调了教育和培训的重要性，着力帮助教育工作者和专业人员了解恐怖主义和能够助长恐怖主义的暴力极端主义带来的威胁，以加强他们的批判性思维水平，为他们配备应对威胁的必要技能。⁴⁴ 美利坚合众国还带头努力开展教育、培训和筛查项目，以防止暴力分子渗入军事和执法机构。⁴⁵ 在挪威，围绕能够助长恐怖主义的暴力极端主义进行教育，研究人员、组织和社区成员之间在地方层面上开展合作，为预防事业作出了关键贡献。⁴⁶

⁴² 见联合国反恐怖主义中心，“全球南方打击恐怖主义和防止暴力极端主义的倡议：手册”，2022年。

⁴³ 会员国向反恐怖主义办公室提供的信息。

⁴⁴ 联合国教育、科学及文化组织向反恐怖主义办公室提供的信息。

⁴⁵ 会员国向反恐怖主义办公室提供的信息。

⁴⁶ 同上。

26. 列名、指认或取缔等做法一直是某些会员国的主要阻断工具，用来防止和打击基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施的恐怖主义活动。有的国家列出了被控基于仇外心理、种族主义、宗教和其他形式的不容忍鼓吹或实施暴力的实体。虽然对团体或实体进行列名的依据和影响可能因国家规定而异，但这可防止被列名团体直接与服务提供商联系，向其支持者转移资金，也可冻结，甚至扣押、没收被列名团体的资产。在此方面，对组织及其成员或有关个人的取缔应当“以明确的标准为基础，配有适当、明确、统一适用的证据标准，以及有效、可及、独立的审查机制”。⁴⁷

27. 最后，对基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施的恐怖主义袭击进行分类所用的术语广泛且多样，构成了不少挑战，也许会影响国家有效应对威胁的能力，同时增加了泛化使用反恐措施的风险，⁴⁸ 对人权造成负面影响。“恐怖主义”和“助长恐怖主义的暴力极端主义”等术语在不同管辖区之间差异很大，也可能妨碍跨境协同应对。这包括导致司法协助(获取证据的主要方法之一)、第三方资产冻结请求、潜在的多边列名做法、信息共享方面出现困难。鉴于线上空间等出现的跨界威胁不断演变，所有这些都可能造成危险的拖延。⁴⁹ 此外，定义不够明确意味着，针对威胁采取的反恐措施可能要么不够包容，要么过于包容；受到处罚的行为原本不该入罪，甚或可能受到国际人权法的保护。⁵⁰ 缺乏共同或共用的术语也许会影响对这类恐怖主义袭击受害者的认定，限制受害者及其家属获得补救，包括援助、公道或赔偿的可能性。由于各国在国内法中对恐怖犯罪、仇恨犯罪或出于种族动机实施的袭击等类型的暴力行为下了不同的定义、作了不同的分类，区域之间难以形成统一的认识并采取协调的对策。

四. 结论意见

28. 基于仇外心理、种族主义或不容忍，或以宗教或信仰为名发动的恐怖主义袭击构成的威胁日益增加，不少会员国认为这是一个关切。虽然此类恐怖主义主要集中在国内，但此类袭击背后的动机、思路和目标在境外越来越多地得到认同。信息表明，此类团体加大了线上活动的力度，从而形成新的联系，滥用互联网和社交媒体来利用不满情绪、跨境传播仇恨言论，破坏社会的包容和韧性。然而，这一威胁刚浮出水面，目前关于其广度和范围的严格数据和研究还不充分，对大家提出了挑战，需要进一步加以考察。

29. 会员国的首要责任是消除能够促使基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施的恐怖主义袭击蔓延的条件，同时确保遵守国际法

⁴⁷ 联合国人权事务高级专员办事处，人权、恐怖主义和反恐怖主义，第 32 号概况介绍(2008 年，日内瓦)，第 39 页；《全球反恐协调契约》，“基本人权参考指南：在反恐过程中取缔组织”，2021 年 6 月。

⁴⁸ 见 A/HRC/33/39，第 21 和 24 段；A/74/270，第 35-38 段；A/HRC/50/49，第 15 和 31 段。

⁴⁹ 金融行动特别工作组，“出于族裔或种族动机资助恐怖主义行为”，第 33-35 页。

⁵⁰ 《全球反恐协调契约》实体向反恐怖主义办公室提供的信息。

特别是国际人权法、国际难民法和国际人道法赋予的全部义务。有的会员国已施策应对这一不断抬头的威胁，其中许多措施提出了有建设性的前进道路，特别是运用全社会参与的办法、促进文化间和宗教间搭建平台和开展对话、接触民间社会、加强法律应对措施，包括在列名和金融资产方面。然而，鉴于这一威胁的性质和范围，还需要做更多的工作，才能更好地了解其跨国联系，特别是在基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施恐怖主义袭击的风险比其他地方更为严重的国家。我强烈鼓励会员国制定和执行综合国家计划，应对基于仇外心理、种族主义和其他形式的不容忍或以宗教或信仰为名实施恐怖主义袭击的威胁。在国家层面上进行反省，就能找到机会。我还鼓励会员国通过分享这一领域的专门知识和资源，进一步拓展国际合作。

附件

补充信息：秘书处从会员国和区域组织、《联合国全球反恐协调契约》实体和民间社会收到材料的情况

应反恐怖主义办公室的要求，欧洲联盟、伊斯兰合作组织以及下列 35 个会员国向秘书处提供资料，说明对全球恐怖主义格局中这类团体的动机、目标、组织结构和所致威胁的了解：阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、奥地利、阿塞拜疆、保加利亚、古巴、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、匈牙利、印度、约旦、沙特阿拉伯、马来西亚、马尔代夫、毛里塔尼亚、墨西哥、挪威、巴拿马、菲律宾、葡萄牙、俄罗斯联邦、塞内加尔、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、瑞典、瑞士、土耳其、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。在面向全球征集材料后，反恐怖主义办公室还收到了全球反恐论坛和 12 个《联合国全球反恐协调契约》实体提出的意见，包括反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员、当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员和宗教或信仰自由问题特别报告员联合提出的意见，也收到了 20 多家民间社会组织提交的材料。