



秘书长关于通过跨国有组织犯罪受益的恐怖分子的威胁的报告

一. 引言

1. 2014年12月19日,安全理事会举办了关于恐怖主义与跨界犯罪问题的专题辩论会。辩论会由乍得外交部长主持,安理会在会上通过了第2195(2014)号决议。安理会在该决议中强调需要开展集体工作,打击通过跨国有组织犯罪受益的恐怖主义。安理会请我向其提交一份报告,说明联合国各实体为消除这一威胁而做出的努力,并要求在该报告中就加强会员国能力的具体方案提出建议。

2. 安理会在该决议中除其他外请联合国相关实体协助会员国培养它们有效应对、防止、调查和起诉恐怖主义行为的能力,并促请会员国帮助培养其他会员国的能力。安理会重申需要抗击恐怖行为对国际和平与安全造成的威胁,鼓励会员国加强合作,把重点放在执行现有法律文书的必要性上,加强边境管理,打击资助恐怖主义的行为。

3. 恐怖主义和跨国有组织犯罪是两种不同的现象,有着不同的运作方式和目标,通过不同的国际法律框架加以应对。尽管存在这些差异,但由于二者之间的互动日益影响到国际和平与安全,大会和安全理事会在过去15年中一直在考虑恐怖分子是如何与跨国有组织犯罪集团互动的。

4. 本报告载有整个联合国系统提供的资料,包括实地提供的资料,并提供了关于通过跨国有组织犯罪受益的恐怖分子的威胁的概念框架。本报告仅考虑安全理事会第1267(1999)号和第1989(2011)号决议确定的基地组织制裁名单所载恐怖主义团体,以及已经违反打击恐怖主义的国际法律框架实施恐怖行为的团体,并包括安理会处理中的事项。

5. 虽然本报告举例说明恐怖主义分子从中获取资源的犯罪活动,但令人遗憾的是,因数据匮乏,无法对这些威胁进行合理分析。进一步研究和分析将有助于会员国和联合国今后更好地应对恐怖主义的威胁。



6. 本报告的结论是，通过跨国有组织犯罪受益的恐怖分子对国际和平与安全造成的影响日益加剧，因为二者之间的互动可能使其积累与主权国家匹敌的财政和政治资源。此类资源被用于支持持续的军事活动，管理整个领土，并将攻击扩展到既定边界以外。与此同时，大量的暴力和犯罪活动削弱了国家的合法性(既指对国家的信任，也指国家提供保护和遵守法治的能力)。如此大量的暴力和犯罪活动破坏民众支持，使国家更难以提供健全治理。没有发展就不可能实现和平，没有和平就不可能实现发展，而如果没有善治，不尊重人权和法治，就不会实现持久和平或发展。因此，此类互动导致国家合法性变弱是一个必须应对的关键战略挑战。

7. 本报告载有加强会员国能力的建议，使其能够减轻并最终消除通过跨国有组织犯罪受益的恐怖分子的影响。这些建议是多层面的，包括从政治、法律和执法角度提出的战略和行动建议。本报告还建议联合国如何能够支持这方面的工作。

二. 恐怖主义与跨国有组织犯罪之间的联系

A. 联系的性质

8. 理论上讲，恐怖主义团体和跨国有组织犯罪集团具有不同目标。恐怖主义团体出于很多原因，包括意识形态上的原因，故意与国家当局叫板，企图通过暴力手段实现政治变革。这些团体实施了惊人的袭击和有目标的暴力，包括性暴力和对少数群体施暴的行为，目的是吸引国际媒体关注。对此类行为的报道促进了这些团体的招募工作。恐怖分子希望，其言论通过媒体等途径散布得越广，受诱惑加入其活动的沉默同情者、公开支持者和积极招募者就越多。金钱被视为供他们继续开展与国家权力较量的行动的一种手段，而不是一个目标。

9. 跨国有组织犯罪集团通常参与秘密行动，以免引起国家当局和媒体注意。犯罪组织的目的不是促成政治变革，而是利用现状使自身富有。这些组织对国家权威造成破坏，旨在创造、扩充或维持对其行动有利的条件。

10. 实际上，上述差异并非总是显著。如下文 B 节的例子所示，有些恐怖主义团体与跨国有组织犯罪有联系并深入参与了此类犯罪。这两种团体都在长期制造不稳定局势方面发挥作用，而不稳定局势反过来又为支持其行动提供了沃土。跨国有组织犯罪集团可提供恐怖主义团体持续开展活动所需的资金、武器和其他手段。

11. 近年，有人将恐怖主义团体与跨国有组织犯罪集团联系起来，但围绕此种联系的性质、程度和深度发生了争论。由于恐怖主义和跨国有组织犯罪都在不断演变，在不提到具体例子的情况下一言断定它们是如何相辅相成的，这依然是一项挑战。因此，这个问题日益对国际和平与安全构成威胁。

12. 恐怖主义团体与跨国有组织犯罪集团之间的互动并非直截了当。恐怖主义团体通过胁迫或征税、合作和直接参与从跨国有组织犯罪中受益。本报告仅阐述恐

怖分子如何从有组织犯罪中受益，因此不涵盖其他联系，比如恐怖分子与犯罪集团之间的竞争。

13. 首先，有些恐怖主义团体为贩运者提供安全通道并收费。例如，据报告，在萨赫勒区域活动的犯罪集团向伊斯兰马格里布基地组织支付费用，以便将货物畅通无阻地从西非运至地中海沿岸。

14. 第二，有些恐怖主义团体似乎与跨国有组织犯罪集团合作，以获取专门知识，比如洗钱技术，或行动支持，比如为了将外国恐怖战斗人员带入境内而使用走私路线或伪造证件。在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)正在利用长期走私网络出口非法开采的原油，用的油罐车主要是私人中间商运营的(见 [S/2014/815](#))。

15. 第三，有些恐怖主义团体直接参与有组织犯罪。乌兹别克斯坦伊斯兰运动据称直接参与贩毒，目的是为其恐怖行动筹资。同样，阿布沙耶夫集团据称分裂成若干组织，其中大多数组织的动力与其说是意识形态，不如说是追求金钱(见 [S/2014/770](#))。

B. 专题重点

16. 恐怖分子通过不同方式从跨国有组织犯罪中受益。本报告的范围不包括对恐怖主义团体可能从中受益的各类犯罪活动进行全面分析，但详细阐述了几个主要例子，以便突出说明恐怖分子能够直接或间接从中受益的一些犯罪活动。犯罪活动的排列顺序与第 2195(2014)号决议序言部分第 7 段所列顺序相同。

1. 贩运武器

17. 小武器、轻武器和弹药非法贸易是导致不安全的一个原因。此类武器比较廉价、轻巧、便于使用、运输和藏匿，是恐怖分子和有组织罪犯用于实施袭击的首选武器。在世界各大洲，小武器缺乏管制是一个长期问题。虽然小武器扩充本身可能不会引起使用这些武器的冲突，但过量积累和到处扩散是引起冲突的一个主要原因。暴力变得更加致命和更加持久，不安全感与日俱增，这反过来导致对武器的需求扩大。

18. 恐怖主义团体依靠区域犯罪网络贩运的武器来维持其行动能力。2011 年利比亚政府垮台后，政府拥有的库存遭到洗劫，武器被非法贩运到邻国和更远的地方，落入恐怖分子和有组织犯罪集团之手，目前用于在整个区域和区域以外制造不稳定局势。

19. 索马里和厄立特里亚问题监测组称，并根据安全理事会第 2060(2012)号决议，邦特兰安全部队没收了几批据称运给青年党的货物，包括在邦特兰巴里地区没收的两批武器。监测组确定也门是这些货物的主要来源，并进一步调查了在邦特兰和索马里兰接收此类货物的武器走私者网络。青年党和与其有关联的武器走

私网络可利用索马里北部海岸的送货点，并在较小程度上利用索马里中部和南部海岸的送货点。

2. 贩运人口和偷运移民

20. 简而言之，贩运人口系指为剥削目的而通过胁迫或欺骗或滥用脆弱境况招募、运送、窝藏或接收人员，¹ 是一种非常严重的罪行，也是严重侵犯人权的行为。每年，数千名男女和儿童在本国和外国落入贩运者手中。世界上几乎每个国家都受到贩运影响，不管是作为原籍国、中转国还是目的地国。

21. 例如，据信伊黎伊斯兰国通过贩运人口获得大量收入。联合国已有文件记载伊黎伊斯兰国在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国间贩运妇女和儿童，尤其是自 2014 年 6 月以来。伊黎伊斯兰国在伊拉克捉到雅兹迪和土库曼女孩，把她们带到阿拉伯叙利亚共和国卖作性奴。已经证实了女孩在这种情况下被绑架的七宗案件，但联合国认为实际人数更多。在被俘获后或作为“自愿新兵”被征入伍后，未成年男孩也被强行带出境，接受伊黎伊斯兰国的教化和军事训练。

22. 偷运移民系指为获取利益安排人员非法进入一国。² 恐怖主义团体可能参与将战斗人员偷运到冲突地区，这是通过一个由招募人员、伪造证件制作者和护送到冲突地区的人员组成的一个庞大网络发生的。恐怖主义团体还可能利用难民和移民外流的机会收取大量金钱，以便允许其使用安全通道。

23. 反恐怖主义委员会执行局称，东南欧的恐怖组织和有组织犯罪集团通过在过境期间或在非法移民定居的情况下征“税”，从贩运人口中受益。在东南欧和中亚，恐怖组织通过剥削非法移民和被贩运者得到了招募机会。

24. 性暴力和基于性别的暴力，包括绑架 2 000 多名妇女和女孩，³ 是“博科圣地”组织的蓄意策略。2014 年 4 月在尼日利亚奇博克有 270 多名女生遭绑架，这是迄今为止规模最大的单一事件。绑架被用于战术目的，引诱安全部队进入伏击地点、强迫支付赎金或交换囚犯。⁴ 很多被绑架者被迫结婚，有报告称，女孩被卖给战斗人员为妻，每人卖价大约为 10 至 15 美元。⁵ 有报告指出，“博科圣地”

¹ 完整定义见《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》第 3 条。

² 完整定义见《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆海空偷运移民的补充议定书》第 3 条。

³ 大赦国际，“我们的工作就是射击、屠杀和杀人”：“博科圣地”组织对尼日利亚东北部的恐怖统治”，(2015 年)。

⁴ 人权监察，“在其营地的恐怖数周”：“博科圣地”组织在尼日利亚东北部暴力侵害妇女和女孩 (2014 年)。

⁵ Laura Heaton, “尼日利亚：被绑女生‘被卖给伊斯兰战斗人员为妻’”，《每日电讯报》，2014 年 4 月 30 日。可查阅：<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/nigeria/10797454/Nigeria-kidnapped-schoolgirls-sold-as-wives-to-Islamist-fighters.html>。

组织关押的被绑架妇女和女孩经历了各种侵权事件，包括身心虐待；强迫劳动、参与军事行动和与捉捕她们的人结婚；包括强奸在内的性虐待。⁴ 此外，该国东北部地区的安全和人道主义局势不断恶化，导致大规模流离失所，在人口逃离期间以及在境内流离失所者营地出现了强奸和儿童贩运行为。不过，由于害怕背负污名，以及普遍存在的文化观念，人们很少报告性暴力和基于性别的暴力。

3. 贩毒

25. 贩毒是一种全球非法贸易，涉及应受禁毒法管制的物质的种植、生产、分发和销售。2009年，联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)阿富汗鸦片贸易问题项目估计，全球海洛因消费量为375吨。估计全球海洛因流动量为460吨至480吨，包括收缴的海洛因。其中大约有380吨海洛因是用阿富汗鸦片制成的。从阿富汗运走大约365吨海洛因，其中大部分经巴基斯坦(160吨)和伊朗伊斯兰共和国(115吨)转运，小部分经中亚(90吨)转运。全世界鸦片贸易额按零售价计算约为680亿美元。毒品和犯罪问题办公室在其《2013年世界毒品情况报告》中估计，全球海洛因的潜在产量增至560吨，其中420吨是用阿富汗鸦片制成的。毒品和犯罪问题办公室在与阿富汗禁毒部合作发布的阿富汗年度鸦片调查报告中估计，2013年，阿富汗出口到邻国的鸦片(鸦片、吗啡和海洛因)总值为30亿美元，相当于该国国内生产总值的14%，而2009年的总值为16亿美元。

26. 毒品和犯罪问题办公室根据阿富汗鸦片贸易问题项目估计，2009年，阿富汗塔利班通过在其兵力强大的地区为有组织贩毒犯罪集团提供保护和畅通无阻的中转，从鸦片贸易中赚了1.55亿美元。与此同时，阿富汗毒枭用毒品非法贸易所得收益资助塔利班。除了与毒贩合作，塔利班还进入了毒品贸易每个阶段(种植、生产和贩运)的供应链(见 S/2015/79)，比如在赫尔曼德省向农民征税，收取罂粟种植所得收益的10%作为什一税(土地税)。毒品实验室附近出现塔利班训练营，也体现了塔利班在供应链中的影响。

27. 在可卡因贩运问题上，毒品和犯罪问题办公室在2013年2月题为“西非跨国有组织犯罪：威胁评估”的报告中估计，2010年从西非向欧洲贩运了大约18吨可卡因，按批发价计算价值12.5亿美元，这意味着该年度在欧洲发现的可卡因(即欧洲的可卡因消费量和收缴量)中大约有10%来自西非。一直收到的指控称，有人经由陆地穿过撒哈拉沙漠将可卡因贩运到地中海沿岸。除了地形不利和道路基础设施有限，武装团体也争夺该地区。经常有人认为，这些团体通过参与贩毒获得资金，但支持这一说法的证据有限。伊斯兰马格里布基地组织据称卷入了通过西非的毒品流动活动。经常使用萨赫勒公路的贸易商报告称，一个与伊斯兰马格里布基地组织有关联的团体在该区域活动，并参与对各种走私物品非正式征税。

28. 据报告，很多其他团体参与贩毒或从中受益，这些团体包括、但不限于伊黎伊斯兰国、胜利阵线和乌兹别克斯坦伊斯兰运动。

4. 贩运文化财产

29. 恐怖主义团体抢劫文化财产和有关贩运是另一个令人日益关切的趋势，特别是在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国。正如安理会第 2199(2015)号决议指出的那样，伊黎伊斯兰国、胜利阵线和其他与基地组织有关联的个人和实体通过抢劫和走私伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的文化遗产物品获得收入。从这种活动中获得的收入被用于支持招募工作和加强行动能力。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)称，在阿拉伯叙利亚共和国各考古遗迹的非法挖掘是为了在区域和国际黑市上出售而非法贩运的被抢文物的主要来源，对遗迹造成了广泛、不可逆的损害。

30. 正如分析支助和制裁监测组重点强调的那样，伊黎伊斯兰国通过向掠夺者征税赚取收入。掠夺已变得更系统化和有组织。例如，伊黎伊斯兰国据报已在更大程度上参与遗址挖掘，为此雇用承包商并动用推土机。挖掘物品随后被卖给当地掮客(S/2014/815)。非法贩运文化财产所得收入被用于资助和支持恐怖主义行动。

5. 非法开采和贩运自然资源

31. 恐怖主义团体直接或间接开采其控制地区自然资源的具体例子很多，其中包括黄金和木炭等矿物以及石油。例如，索马里和厄立特里亚问题监测组称，2013年和2014年，索马里木炭出口总收入超过2.50亿美元，估计其中三分之一已落入青年党之手。

32. 分析支助和制裁监测组称，伊黎伊斯兰国持续收入的最重要来源是非法出售石油，以及伊黎伊斯兰国利用长期商品走私网络的能力，以便使用驳船、大型桶群及通常用于灌溉的小直径管道走私。不过，使用油罐车似乎是主要的原油走私方法，油罐车往往是私人中间商运营的。中间人据称在区域和全球市场上寻找买家。伊黎伊斯兰国夺取了若干正常运作的油田，日产数千桶原油，每日获取高达200万美元的收入(S/2014/815)。

33. 在阿富汗，塔利班深入渗透到自然资源部门，敲诈勒索相当普遍。塔利班直接参与开采自然资源。塔利班勒索或企图勒索政府特许的或无特许的采矿业，并充当后者的“服务提供商”(S/2015/79)。

6. 绑架勒索

34. 恐怖主义团体日益参与以勒索赎金或获取政治上的让步为目的的绑架活动，特别是在中东、北非、萨赫勒和地中海区域，往往得到跨国犯罪网络的支持。来自赎金的收益使恐怖和犯罪组织得以壮大、招募人员和购买武器，从而对安全造成影响。

35. 分析支助和制裁监测组在其根据关于基地组织及有关个人和实体的第2161(2014)号决议提交的第十六次报告中提到，即便是在恐怖分子采取绑架勒索的办

法作为资金来源的案件中，恐怖主义分子也往往将实际绑架和交付受害者的工作分包给犯罪团伙(见 S/2014/770)。

36. 赎金付款仍然是伊黎伊斯兰国的重要资金来源，其绑架策略与伊拉克基地组织的绑架策略如出一辙。大多数受害者为当地居民，少数为国际人道主义工作者和记者。分析支助和制裁监测组在其报告中估计，伊黎伊斯兰国在 12 个月期间内从赎金付款中筹集到 3 500 万美元至 4 500 万美元(每日大约 96 000 美元至 123 000 美元)(见 S/2014/770)。

37. 阿布沙耶夫集团系基地组织在东南亚的附属组织，在 2008 年至 2014 年 8 月期间收到 150 万美元赎金付款，据报其中一半是在 2012 年和 2013 年收到的。中间人据信在该集团的绑架活动中发挥了重要作用，拿走很大一部分赎金(见 S/2014/770)。

38. 2003 年至 2014 年，塔利班在阿富汗绑架的阿富汗公民和外国人日益增加。据估计，为释放外国人而支付的赎金总额至少有 1 600 万美元。塔利班或代表其行动的犯罪集团已经转变了重点，不再把绑架当作恐吓和恐怖的手段，而是当作勒索经济富裕的外国人或当地人员的一种机制(见 S/2015/79)。

39. 伊斯兰马格里布基地组织的主要收入来源是贩运和绑架勒索。据估计，该团体自 2008 年以来已收到大约 9 150 万美元。⁶“博科圣地”组织也把喀麦隆和尼日利亚高级官员作为绑架对象。

7. 洗钱和资助恐怖主义

40. 洗钱和资助恐怖主义是恐怖分子赖以通过有组织犯罪获益的交叉犯罪行为。资金来源可能是合法的，例如个人储蓄、合法企业资产、慈善和非营利组织的资金，也可能是非法的。如果是非法收益，恐怖分子可能选择直接用这些资金资助其活动，也可能通过洗钱将这些资金融入正规经济。采用的洗钱方法主要有两种：将合法资金融入当地或区域金融系统，或者运送货币，例如使用现金运送人——或用资金换取货物，从而进入区域贸易体系。

41. 跨国有组织犯罪的收益能通过各种途径用于支持恐怖主义组织和资助恐怖主义行为，包括：滥用非营利组织和慈善组织为恐怖主义活动筹集资金和(或)转移资金；利用新的付款方法，包括先进电信技术和新型金融产品，例如电子货币；跨界运送现钞和无记名流通票据。反恐怖主义委员会执行局的评估显示，这类活动在某些区域尤其普遍，在东非和西非，涉及大量现金的有组织犯罪与恐怖主义的联系往往采取这类途径。

⁶ Rukmini Callimachi, “欧洲支付赎金，为基地组织恐怖活动提供资金”，《纽约时报》，2014 年 7 月 29 日。可查阅：http://www.nytimes.com/2014/07/30/world/africa/ransoming-citizens-europe-becomes-al-qaedas-patron.html?_r=1。

42. 据报告，在巴基斯坦，拉什卡-塔伊巴组织利用前台慈善机构掩护其活动，包括筹集资金、逃避制裁以及向社区提供社会服务(学校和保健诊所)，以便招募新成员。⁷

43. 据分析支助和制裁监测组报告，“基地”组织及与其有关联者继续利用正规和非正规金融系统跨界转移资金，用于资助他们的活动(见 S/2013/467)。

44. 反恐怖主义委员会执行局指出，知识产权犯罪与资助恐怖主义和其他犯罪的联系可能涉及恐怖组织的直接或间接参与。

C. 主要政治和战略影响

45. 恐怖主义团体通过有组织犯罪获益，日益对国际和平与安全造成威胁。它们掌握充足资金，具有更强的生存和行动能力。这使它们占据有力位置，能够通过军事行动，甚至控制跨越国际边界的领土和人口，直接威胁各国主权。

46. 伊黎伊斯兰国这类团体从根本上改变了全球恐怖主义形势。伊黎伊斯兰国与跨国有组织犯罪集团相互勾结，或通过自身参与有组织犯罪，继续积累所需资源，用于夺取和控制领土和人口。近百万人口的伊拉克摩苏尔市被伊黎伊斯兰国控制已有一年多。据估计，伊黎伊斯兰国指挥着多达 31 000 名战斗人员，目前掌握的资源使其能够建立一套准行政机构。其行政机制既有包括工程师在内的前技术专家，也有军事将领。伊黎伊斯兰国充当着事实上的治理角色，因此能与伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国政府抗衡并挑战国际边界，对各国主权构成根本上的政治和战略威胁。

47. “博科圣地”组织案例表明，一国某个地区的不安全可能迅速蔓延到邻国，危及整个区域的安全。据人道主义事务协调厅报告，自 2013 年 5 月尼日利亚宣布紧急状态以来，该区域已有近 190 万人流离失所，包括尼日利亚境内 150 万人、喀麦隆境内 96 000 人、尼日尔境内 50 000 人、乍得境内 15 000 人。此外还有大批尼日利亚人在邻国寻求避难。

48. 恐怖分子通过跨国有组织犯罪获益，还会逐渐破坏国家的合法性，最终对国际和平与安全造成影响。犯罪所得常常用来贿赂政府官员，这会削弱法治，为更多犯罪活动鸣锣开道，造成有罪不罚的恶性循环。这反过来又会削弱政府机构，破坏可持续经济发展，使国家失去合法性。

49. 国家权力有限，犯罪分子和恐怖分子有恃无恐，伸手控制关键领域，如贩运或走私路线或经济部门，以便从事非法活动。某些情况下，非法行为体向受其控制的民众提供保护，甚或提供经济和社会福利，这样会进一步削弱和侵蚀国家的合法性，破坏善治的前景。

⁷ 美利坚合众国财政部和国务院，“美国政府致力于保护和促进慈善捐赠”，《欧洲安全与合作组织反恐网络电子期刊——防止滥用非营利组织资助恐怖主义》(2011 年 6 月)。

50. 在发展中国家，合法就业机会匮乏，可能是个人参与犯罪或恐怖主义团体的若干原因之一，也是造成长期不安全状况的潜在因素。此外，数百万人可能会依靠非法经济满足其基本需求，因而反对打击犯罪的举措或给予无声的抵制。

51. 联合国和国际社会不应只注意新一代恐怖主义团体对国际和平与安全的直接破坏，还应处理恐怖分子通过有组织犯罪获益所造成的中长期战略影响，因为这也威胁到所有国家的合法性和主权。

三. 联合国各实体努力应对恐怖主义分子通过跨国有组织犯罪获益所造成的威胁

52. 联合国系统各机构、基金和方案开展各种工作，在国家、区域和全球各级支持会员国防止恐怖分子通过跨国有组织犯罪获益，但本报告无法全面囊括所有这些工作。附件概述了联合国目前在一些重要领域开展的活动。

53. 在国家一级，联合国支持若干会员国努力建设能力并为技术援助提供便利，以抵制恐怖主义团体伙同跨国有组织犯罪集团获益。

54. 在区域一级，联合国各办事处综合利用各机构、基金和方案的工作应对这些威胁。例如，联合国利用秘书处内部专长，支持联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会成员国努力制定反恐怖主义与不扩散小武器和轻武器区域综合战略。该拟议战略将加强非洲区域在抵制恐怖主义和跨国有组织犯罪方面的协调，并作为一项会员国之间和国内建立信任的措施。

55. 在全球一级，联合国拟定各种规范和文书，以减轻恐怖主义和跨国有组织犯罪的影响，同时还制定各种全球项目，例如即将举办的旨在建设会员国防止绑架勒索行为能力的系列讲习班，以及就尊重人权的执法问题开展的培训。

56. 联合国在这方面开展的工作涵盖多种相关主题，例如边界安全、善治、反洗钱和防止资助恐怖主义行为、保护脆弱社区、海事保安、人道主义援助、促进和保护人权以及打击贩运人口、武器和毒品行为。高度尊重人权、严格遵守法治是所有这些工作的一个首要原则。

57. 联合国同许多其他实体开展伙伴合作，包括区域组织、国际刑事警察组织(国际刑警组织)、金融行动任务组、非政府组织、智囊团、研究所和大学。本组织尽一切努力使妇女、青年和民间社会组织能够平等、有效地参与能力建设和外联工作。

四. 关于加强会员国能力的建议

58. 本节载有一系列建议，其中考虑到第二节所述恐怖主义与跨国有组织犯罪的联系，以及第三节和附件所述联合国目前开展的活动。第 59 段至 88 段提出关于加强会员国在政治和战略、法律和刑事司法、执法和行动等各层面能力的建议。

第 89 段至 94 段提出联合国可采取何种战略备选方案，支持会员国应对恐怖分子通过有组织犯罪获益所造成的威胁，并提出一些相关的能力建设和技术援助举措。本节就如何调动现有资源和新资源来执行这些建议提出意见。

A. 会员国和国际合作

1. 政治和战略层面

加强国家机构、法治和人权

59. 如上文第 45 段至 51 段所述，恐怖分子通过有组织犯罪获益可能会削弱国家合法性(即对国家的信任以及国家提供保护和遵守法治的能力)，进而又影响到国际和平与安全。如果实际政府机构被侵蚀或不存在，非法行为体还可能向当地民众提供保护，甚至提供经济或社会福利，以赢得支持。如果政府不能保护人权，或在试图抵制恐怖主义和有组织犯罪时侵犯人权，或者无视法治，造成容易发生腐败和有罪不罚的环境，国家合法性也会被破坏。

60. 要处理上述问题，就必须按照国际人权标准、法治和善治原则，切实通过和执行全面战略，加强国家的合法性和有效性，以应对有组织犯罪与恐怖主义的联系。一个体系对有组织犯罪和恐怖主义的抵抗力，即其处理、适应和应对有组织犯罪和恐怖主义挑战的能力，可通过下列途径加强：制定和实施高度透明机制、反腐败机制和有效的人权保护措施；改进政策和法律，应对新的恐怖分子和犯罪分子联盟以及正在出现的新技术；确保司法系统的独立和良好运作；建立和加强促进和保护恐怖主义受害者权利的国家制度；设立自主的金融情报中心。

61. 建设对恐怖主义和犯罪行为的社会抵抗力需要采取全社会办法。所有相关行为者，包括妇女和青年、社区组织、宗教和其他民间领袖、金融机构、私营部门以及各级教育工作者均应参与拟定全面解决办法，以建设国家能力并加强国家在地方社区心目中的合法性。执法部门和军队往往被视为唯一的行动方，这种看法必须改变。增强地方社区的权能，支持社区预防犯罪并建立社区教育和社会机构，这一点至关重要。

消除滋生恐怖主义和犯罪行为的条件

62. 必须采取全面办法消除和减少恐怖主义和犯罪活动的吸引力。面临恐怖主义挑战的国家需要投入资源，制定战略对策，以赢得公民的拥护并促进社会和经济发展机会。为此需要增强个人和社区的经济、政治和社会权能。教育、发展、政治和社会包容状况无不与犯罪和恐怖主义相互关联。

63. 仍然存在各种重大挑战，容易引发暴力并造成经济和社会怨愤，特别是在青年和弱势群体中，这些挑战包括不尊重人权和法治、治理和司法机构不力或腐败、有罪不罚的环境、族裔、民族、宗教和其他形式的歧视或边缘化、政治和社会排斥、缺乏受教育和就业机会、武器和毒品随处可见。

64. 国际社会需要继续支持会员国努力解决这些挑战，为此采取各种综合举措，例如联合国萨赫勒区域综合战略，以及我打算将在 2015 年晚些时候向大会提出的防止暴力极端主义行动计划。

65. 联合国开展社区减少暴力方案的经验，为在地方一级努力防止招募人员加入武装恐怖主义和犯罪活动提供了一个实例。将联合国援助重点更多放在促进面向社区的治安活动，特别是针对青年和边境居民的治安活动，可以产生显著效果。

预防和解决冲突

66. 恐怖主义和跨国有组织犯罪交互发生，可能会加剧冲突。恐怖主义团体通过跨国有组织犯罪获益，可能会使预防和解决冲突的努力复杂化，增加冲突复发、跨界蔓延和国内冲突区域化的风险，导致广泛的践踏人权行为，并引发人道主义危机。

67. 为了减轻此类风险，联合国及国际社会应该加强执行联合国全球反恐战略，特别是关于消除助长恐怖主义蔓延的条件的措施的第一支柱。《联合国宪章》规定的以和平手段解决争端的机制需要得到成功运作的空间，国际社会必须给予必不可少的支持。预防冲突战略、冲突分析、调解努力(包括与那些可能起“破坏作用”的群体接触)、综合特派团评估、规划以及建设和平支助机制必须努力打击恐怖主义与有组织犯罪之间的勾结。

68. 当冲突结束时，那些直接参与了战斗的人可能有生计、经济和心理社会方面的特殊需求，社区和国家要迅速有效地重建，就应该考虑到这些需求。如果这些需求得不到满足，政治稳定和可持续和平与发展的前景可能会受到损害。因此，还应作出更多努力，为解除武装、复员和重返社会(复员方案)提供技术援助。

性别平等视角

69. 国际社会需要促进增强妇女权能，促进妇女参与和领导打击恐怖主义和有组织犯罪，认识到妇女有可能成为预防工作中的伙伴和互动协作的起点。安理会特别是第 2122(2013)号和第 2129(2013)号决议日益认识到需要将反恐对策更坚实地纳入包括妇女、和平与安全的框架。

70. 虽然妇女是恐怖主义和犯罪行为的有力预防者，但是，她们也可能和男子出于同样原因受这些活动吸引，成为此类活动的同情者、动员者和实施者。我们在工作中必须更细致地了解导致妇女参与恐怖主义和有组织犯罪的怨愤和途径，必须支持各种加强妇女抵抗此类活动能力的积极因素，并应当通过促进性别平等的援助和能力建设方案加倍努力。

71. 妇女的权利既可受到恐怖主义团体的影响，也可受到打击此类团体的战略的影响。有必要投资开展经合理设计的研究和数据收集工作，了解妇女在恐怖主义和有组织犯罪中的作用、妇女参与反恐战略的情况以及这些战略对她们生活的影响，以便制定可持续的有效对策。

加强国际和区域合作

72. 国际社会需要集体开展工作，防止和打击一切形式的恐怖主义，包括防止和阻止恐怖分子通过跨国有组织犯罪获益。然而，战略和行动对策主要仍在国家一级实施，因此其作用有限，不敌恐怖分子和跨国犯罪集团使用的区域乃至全球办法。

73. 联合国可在促进区域合作方面发挥重要作用。非洲一些有益的区域机制需要国际社会给予更多支持，这些机制包括：萨赫勒情报汇总与联络股；在萨赫勒-撒哈拉区域加强安全合作和落实非洲和平与安全构架的努瓦克肖特进程；为打击“博科圣地”组织设立的乍得湖流域委员会多国联合特遣部队区域情报融合股；西非国家经济共同体(西非经共体)；毒品和犯罪问题办公室的萨赫勒国家刑事司法合作平台，该平台旨在加强会员国就刑事事项进行司法合作的区域机制。

74. 这方面特别重要的是制定区域反恐战略，例如在联合国反恐怖主义中心(反恐中心)支持下为中亚、中部非洲和南部非洲区域制定的战略，以及为在西非打击恐怖主义和相关犯罪行为制定的西非经共体反恐战略和执行计划。这些战略应在其他区域推广，而且需要有相应资源来执行。

2. 法律和刑事司法层面

批准和执行国际法律文书

75. 加强打击恐怖主义和有组织犯罪的国际法律框架一直是国际社会打击恐怖主义战略的一个主要构成部分，因为它有助于确定共同优先事项和基准、协调各种刑事司法系统并促进国际合作。联合国通过所有相关实体支持会员国批准和执行所有相关国际公约，例如经 1972 年议定书修订的 1961 年《麻醉品单一公约》、1971 年《精神药物公约》、1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其三项补充议定书、《联合国反腐败公约》、2013 年《武器贸易条约》以及 19 项国际反恐公约和议定书。批准和执行所有国际人权条约以及专门规定在发生武装冲突时保护文化财产和打击非法贩运文化财产的条约，也是任何应对恐怖主义和有组织犯罪的多层面有效战略的关键组成部分。

76. 为了打击用跨国有组织犯罪所得资助恐怖主义的行为，各国应将相关国际和区域文书、包括金融行动任务组的建议纳入国家立法。

77. 各国国内执行打击有组织犯罪和恐怖主义的国际法律框架是限制并最终防止此类活动的一个关键步骤。它有助于会员国加强执法和刑事司法系统，并按照国际法加强区域和国际合作，包括引渡和司法协助，从而适当应对这些威胁。

3. 执法和行动层面

加强尊重人权的执法和情报合作

78. 至关重要的是加强执法措施，防止恐怖分子通过有组织犯罪获益，并迅速调整此类措施，应对恐怖主义不断变化的多层面性质。这方面的建议包括加强刑事情报收集、分析和传播；制定犯罪跟踪系统，包括犯罪趋势分析和威胁评估；进行战略情报分析，以改进定向阻截。此类措施必须符合国际人权法和标准，包括隐私权以及表达、意见和集会自由权。

79. 还应促进相关执法机构之间以及这些机构与刑事司法系统的合作，使其能够更快、更有效地处理恐怖主义和跨国有组织犯罪案件，例如利用情报作为法院可接受的证据。可以设立机构间单位，并在联合国支持下制定国家和区域打击恐怖主义和有组织犯罪综合能力建设方案。通过公私伙伴关系促进地方和社区治安，也有助于预防和应对威胁并建立地方抵抗力。还必须积极地将妇女纳入反恐怖主义预防和应对框架，比如让更多妇女从事执法工作。

80. 为了适当加强执法和情报机制，区域合作至关重要。应大力鼓励批准和执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项补充议定书，因为这些文书可成为促进区域交流刑事和金融情报的法律基础。还应加强相关区域机制。正在开展的有益举措包括：西非海岸倡议；联合国反恐怖主义中心和反恐怖主义委员会执行局在萨赫勒区域 6 个国家设立打击恐怖主义和跨国有组织犯罪协调机制的倡议；西非经共体应对西非日益严重的非法贩毒、有组织犯罪和滥用毒品问题的区域行动计划；西非警察信息系统。

破坏犯罪网络：奖惩办法

81. 各国政府在设计防止恐怖分子得益于有组织犯罪的战略和政策时应考虑破坏犯罪网络的经济因素，侧重于奖惩办法。联合国制裁制度、特别是根据安全理事会第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议实行的制度是有效的惩罚措施，因为它们不仅针对恐怖分子头目，还针对有助于恐怖分子的犯罪活动的促进者。各国政府应进一步考虑将制裁制度作为破坏犯罪网络的工具，确保其具有明确目标、必要性、有效性和适度性；并在设计和执行这些制度时要求对正当行为体的潜在负面影响降至最低，包括对人道主义行动采取适当豁免。

国家和区域两级的边境管制方案

82. 会员国应有办法根据适用的国际法、包括安全理事会第 1373(2001)号和第 2178(2014)号决议防止恐怖分子及其资产跨境流动，这一点至关重要。为此，通过完善的移民和海关法、建立有效的边境管制和加强边境管理系统十分关键。会员国还应尽量减少采取上述部分措施对人道主义行动可能产生的负面影响。

83. 区域协调、特别是在萨赫勒和马格里布地区的协调更加关键。需要制定有效的包容性战略，全面综合地打击恐怖主义团体的活动、防止其扩张以及限制它们

获得武器和进入跨国有组织犯罪网络。积极事例包括：成立非洲警察合作组织、制定非洲恐怖分子逮捕证、反恐执行工作队与反恐怖主义有关的边境管理工作组的技术援助和能力建设工作以及计划开展的联合国反恐怖主义中心-全球反恐怖主义论坛边境安全举措。

84. 为了加强移徙和边境管理，包括联合国在内的国际社会应支持如下方案：通过或改革与移民和边境管理有关的立法及程序框架以应对当前威胁，并考虑国际人权和难民保护标准同国家安全方面合理关切之间的平衡；成立国家机构间单位，推动采用统筹的边境管理办法；建立边境管制官员网络；建立边境跨国犯罪和反恐单位(情报、执法和检察部门)及其网络；采用风险分析方法；提供专门的能力建设援助，包括在区域一级；安装或升级边境管理设备、技术和软件；改善边境检查站的基础设施。

恐怖主义融资和洗钱

85. 为了防止有组织犯罪的收入被用于资助恐怖主义，各国应根据国际法和标准，制定强有力的法律、管理和监督框架。它们还应进一步提高自身的分析和调查能力，处理恐怖主义融资的合法和非法来源，跟踪正式和非正式金融系统中的恐怖分子融资计划，并应对实体和电子转移资金方式。应特别关注新形式贸易洗钱、滥用非营利组织资助恐怖分子活动、使用新技术(金融产品和支付方式)以及跨境携带运送货币和不记名流通票据。

86. 国际社会应进一步支持联合国以及专门国际和区域组织所作的努力，例如通过反恐执行工作队处理资助恐怖主义行为问题工作组和金融行动任务组协助各国加强或建立适当的法律、调查(金融情报单位)、监管和监督机制。

87. 应确保主要的金融交易实体(包括金融行动任务组)在审议中纳入人道主义视角，这一点同样重要。

B. 联合国对会员国的支持

1. 加强联合国的应对措施：战略办法

88. 尽管联合国对恐怖主义和有组织犯罪的威胁采取了应对措施，但仍然有改进空间。本组织需要采取更加系统、全面和多层面的应对措施，特别是在外地一级，联合国维持和平行动和政治特派团已经在外地面临这些挑战。为了适当调整我们对恐怖主义和有组织犯罪的战略应对措施，联合国有关实体也必须加强对有组织犯罪和恐怖主义之间联系的研究和分析工作。除了这些工作以外，还应为会员国提供相关援助，使其制定有效的战略传播方案，侧重于提高对当地恐怖主义活动和犯罪活动所产生负面影响的认识。

2. 为会员国提供能力建设和技术援助

89. 联合国应继续在以下方面发挥主要作用：支持会员国增强能力，以减少恐怖分子通过跨国有组织犯罪受益所产生的负面影响，包括为此在最高政治级别加强

会员国的认识和参与。国际社会应将处理恐怖主义和跨国有组织犯罪之间的联系作为战略优先事项，因为国际恐怖分子和罪犯危害国际和平、安全和人权，并影响到政治稳定和社会经济发展。

90. 联合国可以根据上述建议，在国家、区域和全球各级加强现有举措，或开展一系列新的优先项目和活动。联合国各实体可以加强以下当前方案：

(a) 进一步推动全面均衡地执行联合国全球反恐战略，包括将反恐执行工作队反恐怖主义综合援助(反恐综合援助)倡议推广至萨赫勒五国集团和中非等国家；

(b) 进一步开展能力建设和技术援助方案：

(一) 协助会员国全面批准和执行与打击恐怖主义和有组织犯罪有关的国际法律文书及国际标准，并协助其培养能力以有效应对、预防、调查、起诉和裁决恐怖主义行为；

(二) 支持会员国建立调查和起诉能力，以应对贩毒、贩运人口、贩运文化财产、贩运武器以及非法开采和贩运自然资源等罪行；

(三) 支持会员国增强国家立法、司法和执法人员以及有关政府官员的能力，加强他们对适用国际人权、人道主义和难民保护标准的了解、知识和执行，确保协调一致地适用立法和政策；

(四) 加强国家调查和起诉能力，旨在切断支持恐怖主义的资金流动，由反恐执行工作队处理资助恐怖主义行为问题工作组、针对恐怖主义的法律和刑事司法对策工作组以及金融行动任务组等实体负责执行；

(c) 在面临恐怖主义挑战的区域和国家进一步加强执法合作，包括支持毒品和犯罪问题办公室建立和维护有效区域执法网络的方案，并由联合国中部非洲区域办事处和联合国西非办事处同各区域组织合作开展技术支持与合作方案，以应对“博科圣地”组织的威胁；

(d) 进一步加强国家执法机构的边境管制和调查能力，包括由毒品和犯罪问题办公室、联合国裁军事务厅和联合国反恐怖主义中心等反恐执行工作队实体提供能力建设援助。应特别关注萨赫勒-撒哈拉地区、北非和中东的走私路线；

(e) 进一步支持抵制贩运文化财产和促进归还文化财产的方案，例如教科文组织及其伙伴(包括毒品和犯罪问题办公室、国际刑警组织和世界海关组织)在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国执行的方案。

91. 联合国相关实体可以执行以下新方案：

(a) 就恐怖主义和有组织犯罪之间的联系开展研究和分析工作；

(b) 有外地存在的相关联合国实体、特别是相关的维持和平行动和政治特派团应通过专门的人力和财政资源，加强对新安全威胁以及恐怖主义和有组织犯罪之间的政治及经济联系的理解；

(c) 开展能力建设、技术援助和研究方案，支持会员国加强妇女在抵制恐怖主义和有组织犯罪方面的权能、参与和领导作用，包括增加在各级安全部门工作的妇女人数，并确认她们作为预防合作伙伴和参与切入点所拥有的潜力；

(d) 制定一个方案，让维持和平行动部、联合国裁军事务厅以及安全理事会制裁委员会和专家小组参与分析在恐怖主义团体活动区域发现的非法武器弹药的资料，制定武器控制措施，促进监测和执行武器禁运，特别是根据联合国制裁制度实行的武器禁运。

92. 由于恐怖分子通过跨国有组织犯罪受益的威胁对国际和平与安全的影响越来越大，会员国和联合国将需要在国家、区域和全球各级加强努力。受该威胁影响最大的会员国将需要获得资源来建立预防和应对能力。同时，需为支持这些努力的多边方案提供资源，因此，联合国有关机构、特别是大会和安全理事会需要仔细审议该威胁及其后果。

93. 除了联合国系统内的现有资源以外，还可以通过感兴趣的会员国资助具体项目提案来筹集资金。其他自愿捐助也可以支持现有机制，例如联合国裁军事务厅管理的全球和区域裁军活动信托基金，或支持现有的能力建设提供者，如通过共同出资安排支持联合国反恐怖主义中心。

94. 还可以探索新的筹资机制。例如，一些会员国和区域成功建立了多机构机制，用于查明、追回和转移大规模有组织犯罪活动的收入。一经查明，调查和诉讼工作将导致这些收入被没收并被纳入政府特设账户或资金。这些资金随后会被用于预防犯罪、补偿和其他有关执法方案，造福社区。拥有这类机制的会员国可以考虑将该资金的特定比例捐给联合国打击恐怖主义和有组织犯罪信托基金，随后用于资助方案和项目，支持其他会员国应对恐怖主义和有组织犯罪的威胁。该信托基金还可以根据安全理事会第 1566(2004)号决议成为对恐怖主义受害者的补偿机制。

附件

联合国为减少恐怖分子通过跨国有组织犯罪受益的不利影响 开展的活动

序号	实体/项目/活动	执行状况	主要活动	地域范围
1	反恐执行工作队与反恐怖主义有关的边境管理工作组：协同边境管理	正在进行	该工作组由反恐怖主义委员会执行局领导，目前正在执行包含三个阶段的协同边境管理项目，包括编纂有效边境管制方面的法律文书、标准和建议的做法汇编，并制定协同边境管理的模板或模型。	全球
2	反恐执行工作队在反恐的同时促进和保护人权及法治问题工作组：对执法人员进行人权培训	正在进行	工作组由联合国人权事务高级专员办事处和秘书长办公厅法治股共同主持，正在执行一项人权和反恐项目，试图增强国家执法人员和安全官员的能力，为此加强他们对反恐行动中国际人权标准的了解、认识和执行，该项目包含 7 个核心专题模块，包括调查和预审问题等。	全球
3	安全理事会第 1267(1999) 号和第 1989(2011) 号决议所设委员会分析支助和制裁监测组：报告	正在进行	监测组在提交安全理事会第 1267(1999) 号和第 1989(2011) 号决议所设委员会和安全理事会第 1988(2011) 号决议所设委员会的多份报告中探讨了恐怖主义与跨国有组织犯罪之间联系的问题，并向后者提交了关于有组织犯罪团伙与根据安全理事会第 2160(2014) 号决议第 1 段列入名单的个人、团体、企业和实体的具体合作情况的报告(S/2015/79)。	全球
4	反恐怖主义委员会执行局：评估会员国反恐能力及促进相关技术援助	正在进行	执行局代表反恐怖主义委员会开展国家访问，旨在评估会员国执行关于国际恐怖主义和跨国有组织犯罪之间密切关系的第 1373(2001) 号决议的能力。这些访问和随后对技术援助及能力建设的促进工作侧重于支持会员国努力应对这项挑战。	全球
5	反恐怖主义委员会执行局：犯罪类型	已完成	执行局监测和研究用犯罪所得收益资助恐怖主义的犯罪类型，向反恐怖主义委员会报告这些方法。执行局就特定方法、包括犯罪网络利用新的支付方法和滥用慈善组织和非营利组织现象举行公开通报会。	全球
6	反恐怖主义委员会执行局：同金融行动任务组合作	正在进行	执行局同任务组密切合作，设定标准及评估各国为打击洗钱和资助恐怖主义行为而开展的工作。	全球
7	反恐怖主义委员会执行局和反恐执行工作队：关	已完成	这是一项为期三年的方案，旨在提高对此类联系的认识。该方案涉及 60 多个国家和 80 个非营利组织。组	全球

序号	实体/项目/活动	执行状况	主要活动	地域范围
	于为资助恐怖主义而滥用慈善机构和非营利组织的跨国有组织犯罪活动期间联系的方案		织了一系列讲习班,包括一个同欧洲安全与合作组织举行的讲习班(2014年10月)。	
8	反恐怖主义委员会执行局:对马里、尼日尔和喀麦隆的高级别访问	正在进行	2015年2月,委员会及其执行局对马里和尼日尔进行了高级别联合访问,以重申委员会对萨赫勒区域各国反恐活动的持续支持,并促进区域合作。2015年3月,执行局对喀麦隆进行了国家访问,以评估反恐框架和为有效打击恐怖主义而制定的措施以及在这方面确定的技术援助需要。同有关当局讨论了能力建设的可能优先领域,包括处理恐怖主义与跨国有组织犯罪之间的联系。这两个实体均在此次访问后采取了后续行动,包括与萨赫勒五国集团所有成员国(布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔)的代表开展进一步对话,并最终确定对技术援助活动的建议和提案(截至2015年3月12日)。	萨赫勒
9	反恐怖主义委员会执行局:东南欧和中亚恐怖主义与有组织犯罪之间的联系	已完成	执行局于2013年在土耳其安塔利亚主持了一场关于东南欧和中亚恐怖主义与有组织犯罪之间联系的讲习班,来自区域执法机构和检察机关、国际、区域和次区域组织、观察员国和伙伴国、民间社会组织、私营部门以及数个中亚国家的代表参加了讲习班。	东南欧和中亚
10	维持和平行动部:警务、司法和惩教	常设	例如,维持和平行动的警务、司法和惩教部门的工作包括调查、起诉和拘留参与恐怖主义活动和/或跨国有组织犯罪的个人。该部在建立包容性、可持续的法治机构方面提供援助,这些机构能够缓解实际存在或认为存在的社会政治不公与隔离现象,这些现象往往是恐怖主义和跨国有组织犯罪的根源。例如,联合国警务、司法和惩教人员在科特迪瓦、利比里亚和马里继续同东道国的专门机构合作,抵制跨国有组织犯罪。	全球
11	维持和平行动部:解除武装、复员和重返社会方案和减少社区暴力方案	常设	该部通过解除武装、复员和重返社会方案(例如在刚果民主共和国)和减少社区暴力方案(例如在马里)处理受益于跨国有组织犯罪的恐怖主义团体/组织的威胁。在马里设立了各种方案,以应对在该国的武装运动招募人员的问题,其中包括同基地组织结盟的武装运动。	全球

序号	实体/项目/活动	执行状况	主要活动	地域范围
12	维持和平行动部：联合国警务援助	常设	维持和平行动部领导的 13 个维和行动和政治事务部领导的 5 个政治特派团有大约 12 500 名联合国警察协助会员国解决各方面的公共安全问题。这些警察同东道国民众密切合作，开展面向社区的警务工作，特别关注妇女和脆弱社区。组织了社区外联活动，以建立对警察和其他执法机构的信任，并加强社区抵抗恐怖主义、犯罪和极端团体的能力。	全球
13	维持和平行动部：执法能力建设和技术援助	已完成	联合国利比里亚特派团同联合国西非办事处合作，支持西非海岸倡议加强多机构打击跨国犯罪小组。该特派团还通过在该小组中纳入特别顾问，增强了利比里亚国家警察打击跨国有组织犯罪的能力。由联合国警察对警察和移民部门进行调查方面的培训和能力建设，特别是在法医学的应用方面。	利比里亚
14	维持和平行动部：联合国马里多层面综合稳定团打击恐怖主义和有组织犯罪工作队	已完成	建立该工作队的目的是为制定一项共同综合战略提供建议，以支持马里政府打击恐怖主义和有组织犯罪。	马里
15	维持和平行动部：培训马里安全部队	已完成	联合国警察正在对马里安全部队进行培训，包括 2015 年 2 月关于小武器贩运和恐怖主义的培训课程。执行了 6 个项目，以支持马里打击有组织犯罪和恐怖主义的单位进行大幅调整。	马里
16	维持和平行动部：高风险囚犯思想改造试点项目	正在制定	该部正在设计这一项目。该项目侧重于建立国家能力以防范和打击暴力极端主义思想在监狱囚犯中的传播。	索马里
17	国际海事组织(海事组织)：关于防范毒品走私和其他非法活动措施的指导意见	常设	海事组织发布了关于防范毒品走私和其他非法活动措施的指导意见以及关于船上武装安保人员使用问题的指导意见，后者符合《国际船舶和港口设施保安规则》及有关海上安保的指南。	全球
18	海事组织：全球技术合作方案	常设	海事组织制定并实施了一项全球技术合作综合方案，侧重于协助各国实施、核查、遵守并执行海事组织《国际海上人命安全公约》第 11-2 章的规定、《国际船舶和港口设施保安规则》中关于反海盗的规定、《打击海盗方案》、《制止危及海上航行安全非法行为公约》及 2005 年议定书以及船舶远程识别和跟踪规定，以提高海上态势感知。海事组织还同联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心等若干联合国实	全球

序号	实体/项目/活动	执行状况	主要活动	地域范围
			体以及国际和区域伙伴合作,开展海事和边境安全技术合作项目。	
19	人道主义事务协调厅: 指导人道主义组织和加强打击恐怖主义措施原则性办法的“工具包”	正在制定	人道协调厅确认了它在以下领域的领导作用: 确保以更一贯、有原则的方式,使挪用援助物资现象降至最低,为此采取的措施包括: 同国家和非国家冲突当事方以及其他有关国家进行对话、开展宣传并进行互动协作。为此,人道协调厅正在参与挪威难民理事会领导的工作,开发指导人道主义组织和加强打击恐怖主义措施原则性办法的“工具包”,包括改进防范挪用、风险管理和尽职调查做法。	全球
20	联合国阿富汗援助团(联阿援助团): 支持安全理事会第 1988(2011)号决议所设委员会的工作	正在进行	联阿援助团在分析支助和制裁监测组访问阿富汗期间,向其提供支持。联阿援助团协助与阿富汗和国际对话方举办调查事实会议,并陪同监测组参加这些会议。联阿援助团把委员会的制裁名单翻译成达利文和普什图文。	阿富汗
21	联阿援助团: 支持区域合作和阿富汗国家当局	正在进行	联阿援助团积极支持关于加强区域安全与合作实现阿富汗安全稳定的伊斯坦布尔进程,包括反恐怖主义和缉毒建立信任措施,这些措施力求加强区域合作,打击区域和跨国恐怖主义和毒品生产贩运。联阿援助团联络政府有关部门,帮助推进防止非法开采自然资源的工作,以及其他有关事项。	阿富汗
22	联合国伊拉克援助团(联伊援助团)	常设	联伊援助团保持在伊拉克的政治、发展和人道主义存在,在支持全国政治进程方面发挥积极作用,并发挥其他作用。联伊援助团努力遏制伊黎伊斯兰国的扩展,鼓励各社区参加和平、包容的政治进程,向伊拉克公民提供服务。联伊援助团的活动包括建立与存在不满情绪的社区的武装团体的对话渠道,定期报告违反人权的情况,以及为建立伊拉克机构防范恐怖主义和犯罪能力而开展的努力。	伊拉克
23	联合国反恐怖主义中心: 建设能力,打击勒索绑架	正在进行	该中心正在举办 8 次能力建设讲习班,提高国家反恐机构和执法机构、全国受管理和半受管理金融机构及非政府组织对绑架勒索行为的认识,更好地防范此种行为,特别注重现行的国际良好实践,在有关方面之间分享信息并促进交流。	全球
24	联合国反恐怖主义中心和反恐怖主义委员会执行局: 信息交流,抵制恐怖主义和有组织犯罪	正在进行	这两个实体参与各项努力,以加强萨赫勒区域各国反恐怖主义和跨国有组织犯罪的协调和信息共享能力,以及一项着手建立萨赫勒各国海关、警察和安全官员非正式网络以解决跨界安全和犯罪问题的倡议。	全球、萨赫勒

序号	实体/项目/活动	执行状况	主要活动	地域范围
25	联合国反恐怖主义中心：边境安全和管理举措	正在进行	该举措将帮助建立边境管理人员的能力。	全球、大萨赫勒区域
26	联合国反恐怖主义中心：制定区域反恐战略	正在进行	该中心支持制定区域反恐战略。	中部非洲和南部非洲区域
27	联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、国际刑事警察组织(国际刑警组织)及联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)：打击非法贩运文化遗产	正在进行	教科文组织与毒品和犯罪问题办公室、国际刑警组织、世界海关组织、国际统一私法协会、安保管理小组、国际文物保存和修复研究中心以及国际名胜古迹理事会、国际博物馆理事会、国际图书馆协会联合会和国际档案理事会等非政府组织密切合作，进一步改善这一伙伴网络的协调，开展活动，通过欧洲联盟等区域机构和国家机构，打击国际上和地方上非法贩运文化遗产的行为。	全球
28	教科文组织：支持执行安全理事会第 2199(2015)号决议及其他有关行动	正在进行	为加强教科文组织与合作伙伴之间的协调机制，了解安全理事会第 2199(2015)号决议的执行情况，2015 年 4 月 1 日，教科文组织总干事在巴黎召开了限制性的高级别会议，与会的有安保管理小组协调员、国际刑警组织、世界海关组织、国际统一私法协会、毒品和犯罪问题办公室、国际文物保存和修复研究中心、国际名胜古迹理事会、国际博物馆理事会、国际图书馆协会联合会和国际档案理事会代表。会上商定了合作伙伴采取有关行动的时间表和路线图(如成立协调人网络，协助交流信息，加快应对紧急情况)。还讨论了一套拟议准则，指导各国采取有效的国内措施，执行第 2199(2015)号决议。此外，教科文组织执行局在第一百九十六届会议上通过了第 196 EX/29 号决定，旨在加强该组织在冲突地区文化问题上的作用和责任。这项决定是执行局第一百九十五届会议通过的关于保护伊拉克遗产的第 195EX/31 号决定的后续。	全球
29	联合国难民事务高级专员公署(难民署)：设立注重保护的入境制度	常设	为按照规定任务提供国际保护，解决难民问题，难民署与各国政府密切合作，推动注重保护的入境制度，作为更大的移徙管理政策和实践的一环。一系列外地活动，包括向边防卫兵、移民官员和相关官员提供培训、技术援助和能力建设，更明确地管理非正常抵达人员，对可能构成安全隐患的人员，以及因参与某些严重犯罪或邪恶行径而不值得国际保护的人员，协助针对不同情况采用不同方法，及时做出反应。这些活动有助于维系国家庇护系统的完整，积极创造总的-safe 环境。	全球

序号	实体/项目/活动	执行状况	主要活动	地域范围
30	联合国区域间犯罪和司法研究所：伪造：打击有组织犯罪和犯罪非法所得	正在进行	2007 年，研究所发表了题为《伪造：全球性蔓延，全球性威胁》的报告，此后，制定了关于解决伪造问题的全面应用研究方案，伪造是跨国有组织犯罪的一项重大活动，威胁消费者健康和安安全、资助其他犯罪活动和恐怖活动，并对全社会造成负面影响。根据经济及社会理事会第 2012/19 号决议，研究所继续其在这一领域的研究和技术援助努力，制定战略，更有效地打击有组织犯罪，针对具体国情提供技术援助，协助会员国应对伪造行为。	全球
31	联合国区域间犯罪和司法研究所：抵制有组织犯罪团伙介入网络犯罪	正在进行	2014 年，研究所会同其他国际组织和会员国，大力协助网络犯罪和网络恐怖主义欧洲研究议程项目。正在制定打击网络犯罪和网络恐怖主义的综合研究议程。研究所研究了涉及网络犯罪的有组织犯罪情况，在世界各地的多次会议上和研讨会上，促使人们意识到黑客特征分析和有组织犯罪。研究所还与不同的合作伙伴一道举办培训研讨会，向决策者和从业者介绍恐怖分子使用因特网的情况。	全球
32	联合国区域间犯罪和司法研究所：贩运贵金属与跨国有组织犯罪之间的联系	正在进行	经济及社会理事会第 2013/38 号决议邀请研究所在毒品和犯罪问题办公室支持下，全面研究跨国有组织犯罪与非法贩运贵金属之间的联系。研究所设计了一个方案，旨在抵制非法贩运贵金属和通过这些贩运收益可能资助有组织犯罪和恐怖主义的行为。关于跨国有组织犯罪、其他犯罪活动和非法贩运贵金属之间的联系，将在南非政府的财政支持下，开展一次综合研究，并于 2016 年提交预防犯罪和刑事司法委员会。研究所正在开展一项有关可行性研究，探讨设立一个机制，跟踪和查证彩色宝石的原产地，防止有组织犯罪集团参与供应链。	全球
33	联合国区域间犯罪和司法研究所：有组织犯罪、国际恐怖主义与发展之间的联系	正在发展	会员国要求指导如何解决有组织犯罪、恐怖主义和发展之间的联系越来越密切的问题，对此请求，研究所将在 2015 年召开一次为期两天的会议，更好地理解这种联系造成的威胁。预计将协商探索如何最好地协助会员国应对这一威胁及其对发展、安全与和平的影响。	全球
34	联合国区域间犯罪和司法研究所：减少贩运和犯罪使用化学、生物、放射和核材料带来的风险	正在进行	研究所目前正在会同欧洲委员会及其联合研究中心开展一个项目，以建立化学、生物、放射和核英才中心。其目的是促进区域合作，加强化学、生物、放射和核政策和能力，具体是建立一个区域举措网络，推动和支持制定和执行有关国家政策。这项举措目前涵盖 48 个国家和八个区域。研究所正在支持各国政府	全球

序号	实体/项目/活动	执行状况	主要活动	地域范围
			制定本国的化学、生物、放射和核行动计划，作为一份战略文件，确定国家主管当局能力建设和协调方面的优先事项。在此背景下，会员国与研究所建立合作伙伴关系，在纽约、海牙和日内瓦举办了高级别活动。	
35	联合国驻非洲联盟办事处	正在进行	联非办支持非洲联盟筹备 2015 年 2 月 5 日至 7 日在雅温得召开专家规划会议，以及 2015 年 2 月 23 日至 27 日在恩贾梅纳召开一次后续会议。在这些会议上，联非办支持非洲联盟最后敲定多国联合特遣部队的行动概念，包括特派团支助计划和交战规则。3 月 3 日，联非办参加了非洲联盟和平与安全理事会的公开会议，会上赞同在雅温得和恩贾梅纳编制的文件。联非办还敦促合作伙伴和会员国向目前与“博科圣地”组织开展作战行动的部队提供双边支持。	非洲
36	联合国中部非洲区域办事处(中部非洲区域办)和联合国反恐怖主义中心：中部非洲反恐和不扩散小武器和轻武器综合战略	正在进行	中部非洲安全问题常设咨询委员会成员国在 2011 年 12 月于班吉举行的第三十三届部长级会议上同意拟定中部非洲反恐及小武器和轻武器管制综合战略。为支持这一进程，中部非洲区域办与联合国反恐怖主义中心和反恐执行工作队共同举办了以下主题的研讨会：警察与情报；海关、移民、边境管制与小武器和轻武器；暴力极端主义与人权。另外两个研讨会(关于司法和资助恐怖主义)将在 2015 年举行，综合战略将提交 2015 年年底举行的常设咨询委员会第四十一届部长级会议。	中部非洲
37	中部非洲区域办和联合国西非办事处(西非办)：海上安全	已完成	政治事务部通过中部非洲区域办和西非办支持中部非洲国家经济共同体、西非国家经济共同体和几内亚湾委员会于 2013 年 6 月在雅温得举行几内亚湾海事安全和安保问题国家元首和政府首脑会议。这两个办事处还协助制定综合性区域反海盗战略，以应对海事不安全带来的新威胁。	中部非洲
38	中部非洲区域办：偷猎和非法贩运野生生物	正在发展	中部非洲国家经济共同体(中非经共体)正在制定反偷猎紧急行动计划，安全理事会鼓励中部非洲区域办支持中非经共体的努力。	中部非洲
39	中部非洲区域办和西非办：“博科圣地”组织的威胁	已完成	为了回击“博科圣地”组织把活动扩展到乍得湖流域地区，特别是喀麦隆、乍得和尼日尔，政治事务部通过中部非洲区域办和西非办，协助区域加强双边、次区域和国际合作，消除恐怖主义和跨境非法活动的威胁。例如，2014 年 10 月，向喀麦隆和乍得派出联合访问团，评估“博科圣地”组织在这两个国家的影响，探讨联合国如何支持受影响政府以及相关次区域组	中部非洲

序号	实体/项目/活动	执行状况	主要活动	地域范围
			织消除该团伙构成的威胁。2015年4月12日至18日,中部非洲问题秘书长特别代表兼中部非洲区域办负责人阿卜杜拉耶·巴蒂利和西非问题秘书长特别代表兼西非办负责人穆罕默德·伊本·查巴斯对乍得湖流域各国进行了联合外交访问,评估“博科圣地”组织在该地区的影响,讨论联合后续活动。	
40	联合国裁军事务厅:小武器和轻武器	常设	裁军厅,包括其三个区域中心,已根据请求开展能力建设项目,协助各区域会员国打击非法贩运小武器和轻武器。这些项目包括国家立法、武器标记、保存记录、跟踪库存、实物储存安全、收集和销毁以及边境管制。在开展这些援助活动时,裁军厅促进应用根据大会的任务制订的《国际弹药技术准则》和联合国在小武器问题协调行动”机制框架内拟定的《国际小武器管制标准》。	全球
41	联合国裁军事务厅:支持执行安全理事会第1540(2004)号决议	常设	作为其总体任务的一个组成部分,裁军厅及其非洲、亚洲和太平洋、拉丁美洲和加勒比三个区域中心协助落实第1540(2004)号决议的关键要求,并开展安全理事会第1540(2004)号决议所设委员会及其专家组的的活动。裁军厅把重点放在以下方面:促进国家实施活动;加强国际、区域和次区域组织之间的合作;与关键利益攸关方,包括民间社会和工业建立有效的伙伴关系。	全球
42	毒品和犯罪问题办公室:应对恐怖主义和有组织犯罪的刑事司法对策	正在进行	毒品和犯罪问题办公室是联合国向会员国提供法律和能力建设援助的关键部门,旨在加强会员国应对恐怖主义和有组织犯罪的刑事司法对策。	全球
43	毒品和犯罪问题办公室:刑事事项国际合作	正在进行	毒品和犯罪问题办公室支持能力建设,支持有关网络,以此协助各国之间的刑事事项国际合作。例如,在西非,毒品和犯罪问题办公室继续支持萨赫勒国家司法合作平台、西非中央主管部门和检察官打击有组织犯罪网络和西非资产追回机构间网络,以及通过区域司法网络(如欧洲司法协调机制)与其他区域各国开展合作。	全球
44	毒品和犯罪问题办公室:边境管制	正在进行	毒品和犯罪问题办公室支持各会员国,包括中东、北非和西非会员国,加强国家能力,识别、调查和拦截货物的非法运输。该办公室定向开展边境口岸管制方面的具体工作,内陆通过集装箱管制方案;在海上通过西非海岸倡议,并支持印度洋海上犯罪论坛的一个倡议;在机场,通过机场通信方案。例如,毒品和犯罪问题办公室最近推出了区域边境管制举措,着眼于	全球

序号	实体/项目/活动	执行状况	主要活动	地域范围
			陆地边界过境点，以及沿萨赫勒-撒哈拉区域、北非和中东走私路线的关键枢纽城市。在尼日利亚，毒品和犯罪问题办公室将开始一个加强边境管制项目，侧重该国与乍得东北部边界以及尼日尔和喀麦隆边界，这些地区受“博科圣地”组织恐怖活动影响最大。	
45	毒品和犯罪问题办公室：执法	正在进行	毒品和犯罪问题办公室正在支持各国执法机构进行合作，根据情报开展调查，并且正在促进区域合作。该办公室已建立并且正在支持若干信息共享区域平台，如海湾阿拉伯国家合作委员会的禁毒刑事信息中心、中亚区域信息和协调中心、以及阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦参加的联合规划组。毒品和犯罪问题正在协助若干区域的国家发展区域网络，推动“网络联网”倡议，旨在加强区域和国际执法机构之间的合作。	全球
46	毒品和犯罪问题办公室和联合国反恐怖主义中心：抵制资助恐怖主义和反洗钱	正在进行	毒品和犯罪问题办公室一直支持会员国加强抵制资助恐怖主义和反洗钱的法律和技术方面，包括提供有关问题的能力建设培训，如跨境合作，预防和打击恐怖主义融资；冻结资产；司法互助；调查、起诉和判决；资助恐怖主义与洗钱和跨国有组织犯罪之间的联系。2014年，毒品和犯罪问题办公室和反恐中心开展了为期两年的项目，设想在阿根廷和哥伦比亚为刑事司法官员举办资助恐怖主义罪行模拟审判。	全球
47	毒品和犯罪问题办公室：抵制非法制造和贩运枪支	正在进行	毒品和犯罪问题办公室通过批准和有效实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《关于打击非法制造和贩运枪支的补充议定书》，协助会员国努力防止和打击非法制造和贩运枪支。毒品和犯罪问题办公室将预防和控制措施结合起来，旨在建立全面的枪支管制制度，加强会员国的能力，破解非法枪支贩运与其他严重犯罪，包括有组织犯罪和恐怖主义之间越来越密切的联系。	全球
48	毒品和犯罪问题办公室：外国恐怖主义战斗人员	正在进行	毒品和犯罪问题办公室为了响应各会员国的需要，加强其应对外国恐怖主义战斗人员的刑事司法工作，与欧洲联盟、反恐执行工作队、反恐怖主义委员会执行局、国际司法和法制研究所和捐助国密切协调，为中东、北非和巴尔干区域各国制定了一项为期五年的技术援助举措。正在关注外国恐怖主义战斗人员与有组织犯罪，特别是与偷运人员之间可能存在的联系。还将探讨为萨赫勒、西非以及东部非洲拟定类似的举措。	全球

序号	实体/项目/活动	执行状况	主要活动	地域范围
49	毒品和犯罪问题办公室： 为恐怖主义目的使用因特网	正在进行	毒品和犯罪问题办公室进一步加强了在调查和起诉涉及利用因特网(资助、招募和培训)的案件中的恐怖分子方面向刑事司法官员提供能力建设援助的工作。该办公室还与反恐执行工作队协作，制定了一个技术援助工具，以应对为恐怖主义目的使用因特网的问题。作为毒品和犯罪问题办公室活动的一部分，该工具已得到广泛使用。	全球
50	毒品和犯罪问题办公室： 绑架勒索	已完成	2014年，毒品和犯罪问题办公室颁布了订正版的《联合国反绑架手册》，旨在协助主管部门有效应对绑架勒索案件。	全球
51	毒品和犯罪问题办公室： 反腐败	正在进行	毒品和犯罪问题办公室继续推动批准和执行《联合国反腐败公约》。	全球
52	毒品和犯罪问题办公室： 犯罪研究	正在进行	毒品和犯罪问题办公室在其关于跨国有组织犯罪的研究中收集了关于非国家武装团体在非法贩运流动中的作用的数据，包括贩运可卡因、大麻和矿物、以及贩运儿童迫其充当儿童兵等。	全球
53	西非办	常设	西非办、毒品和犯罪问题办公室和合作伙伴继续开展能力建设和援助活动，提高人们对贩毒和有组织犯罪对西非和平与稳定带来的威胁的认识，包括与恐怖主义威胁的联系，尤其是在萨赫勒。	西非
54	西非办：支持西非海岸倡议	正在进行	毒品和犯罪问题办公室通过统筹兼顾的办法，与维持和平行动部、政治事务部、西非办和国际刑警组织合作，制定了西非海岸倡议，以加强科特迪瓦、几内亚比绍、利比里亚和塞拉利昂的国家执法和情报收集能力。该倡议作为与西非国家经济共同体区域行动计划的联合方案协同行动，应对西非日益严重的非法贩毒、有组织犯罪和药物滥用问题，包括在国家和地区层面上的执法、取证、边境管理，反洗钱和加强刑事司法机构等领域的能力建设。	西非
55	西非办支持毒品和犯罪问题办公室：加强西非区域能力，让刑事司法系统更便利，更有效，更负责	正在进行	毒品和犯罪问题办公室旗舰项目得到西非办的支持，正在重点加强西非区域的能力，让刑事司法系统更便利，更有效，更负责，以有效打击贩毒、非法贩运、跨国有组织犯罪和恐怖主义。	西非
56	西非办：海上安全	正在进行	西非办正在与战略合作伙伴密切合作，支持区域经济体、几内亚湾委员会和几内亚湾各国，制定区域海上战略联合举措，打击几内亚湾的海盗行为。西非办还支持西非国家经济共同体全面综合海洋战略，力求保持繁荣、安全及和平的海域。	西非

序号	实体/项目/活动	执行状况	主要活动	地域范围
57	西非办：支持乍得湖流域委员会的区域反恐战略	已完成	2014 年 10 月，西非办与区域经济共同体和非洲联盟协作，为乍得湖流域委员会制定了区域反恐战略，并参加了关于 2015 年 1 月在尼亚美商定的建立多国部队事宜的讨论。	西非
58	联合国中亚地区预防外交中心和反恐执行工作队：执行联合国全球反恐战略联合行动计划的执行	正在进行	过去几年，该地区中心和工作队参与了中亚执行联合国全球反恐战略联合行动计划的执行工作。在这一举措中，正在应对恐怖主义和有组织犯罪之间的联系，主要是开展活动，突出表明需要加强边境安全和管理，以抵制恐怖主义，更有力地打击资助恐怖主义行为。	中亚
59	联合国中亚地区预防外交中心与毒品和犯罪问题办公室：打击非法药物	正在进行	毒品和犯罪问题办公室与该地区中心合作，开展活动，打击区域内非法药物，解决贩毒与有组织犯罪之间的联系问题。	中亚