



第七十四届会议  
临时议程\* 项目 15  
和平文化

## 构建一个反对暴力和暴力极端主义的世界

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告阐述了联合国系统支持和促进全面执行题为“构建一个反对暴力和暴力极端主义的世界”的大会第 72/241 号决议的方式。2018 年，这一全系统努力随着《联合国全球反恐协调契约》的确立而得到了新的推动。报告还就如何进一步加强联合国与会员国、区域组织及其他关键行为体的伙伴关系提出了结论意见和建议，以应对暴力极端主义并帮助创建更加和平、包容和宽容的社会。

\* A/74/150。



## 一. 导言

1. 大会在题为“构建一个反对暴力和暴力极端主义的世界”的第 72/241 号决议中要求秘书长向大会第七十四届会议报告该决议执行情况，并就联合国系统和秘书处应会员国请求，在现有资源范围内协助会员国提高公众对不容忍行为危险性的认识以及促进理解和非暴力的途径和方法提出建议，本报告就是据此发布的。
2. 暴力极端主义日益增长的潜在威胁是国际社会面临的最重大挑战之一。近几个月针对礼拜场所和其他软性目标的惊人袭击夺去了许多无辜者的生命，传播了恐惧，并助长了世界各地的两极分化和不容忍行为。其中一些袭击相互攻讦，导致报复性暴力和歧视，进一步加剧了暴力极端分子的言论、策略和议程。
3. 在国家之间日益紧张、人民之间日益分裂的时刻，针对种族、民族、族裔和宗教社区、非信徒和妇女的仇恨言论也惊人地增加，不仅威胁到人权，还使得促进公正、和平和包容社会的共同目标遭到破坏。仇恨者和暴力极端分子继续利用互联网和社交媒体扩散他们的恶毒言论，挑起分裂，并煽动和美化暴力行为。
4. 暴力极端主义是一种多样且不断演变的现象，在世界各地以不同方式表现出来。不能也不应将其与任何宗教、民族、文明或族裔群体相联系。因此，如果要解决令人震惊的基于仇恨的暴力升级问题，就必须处理所有各种暴力极端主义，包括极右和至上主义团体构成的日益严重的威胁。
5. 暴力极端主义不容辩解，但也必须承认其并非凭空产生。在人权遭到侵犯，善治和法治被忽视，焦虑得不到处理，愿望正化为泡影的地方，基于感知或实际不满、赋权承诺和全面变革的言论正变得具有吸引力。
6. 会员国对处理暴力极端主义、仇恨言论、仇外心理和其他形式的偏执负有首要责任。根据《联合国宪章》、《世界人权宣言》和其他国际人权文书所载的原则和价值观，预防暴力是一项承诺和义务。会员国必须确保为打击助长恐怖主义的暴力极端主义以及煽动歧视、敌意和暴力而采取的任何措施都符合国际法、包括国际人权法规定的义务。
7. 《防止暴力极端主义行动计划》(A/70/674)为在《联合国全球反恐战略》背景下消除暴力极端主义的驱动因素提供了全面框架。《行动计划》强调，必须让妇女、青年和地方社区充分参与并增强其权能，以建设抵御助长恐怖主义的暴力极端主义的能力。大会在关于联合国全球反恐战略审查的第 70/291 和 72/284 号决议中建议会员国考虑执行适用于本国国情的《行动计划》相关建议。

## 二. 联合国系统执行第 72/241 号决议的情况

8. 秘书长对联合国反恐架构进行改革后，联合国系统得以通过一个更为精简和更加妥善协调的体制框架来执行第 72/241 号决议，以防止和打击助长恐怖主义的暴力极端主义。

9. 根据大会的任务授权，联合国反恐办公室提供政策和协调领导，确保在促进和支持会员国全面、均衡执行《联合国全球反恐战略》的背景下，适当优先处理暴力极端主义问题。2018年12月启动的《联合国全球反恐协调契约》是在尊重现有任务授权的同时，加强联合国集体处理办法的又一重大步骤。截至目前，除国际刑事警察组织(刑警组织)和世界海关组织外，还有36个联合国实体已成为该契约的成员。

10. 在新的《全球契约》框架内，秘书长主持成立了一个高级别行动小组，引领联合国利用所有相关实体的优势和专长，以统筹和协作方式执行《防止暴力极端主义行动计划》。反恐办公室担任高级别行动小组的秘书处，并主持召集全球契约防止和打击助长恐怖主义的暴力极端主义工作组，联合国开发计划署(开发署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和联合国不同文明联盟担任工作组副主席。作为在主管反恐办公室副秘书长主持的协调委员会下成立的八个振兴和精简的工作组之一，该工作组的目的是根据会员国的专题优先事项并按照《联合国全球反恐战略》的四大支柱，监督《全球契约》的执行情况。

11. 通过联合能力建设项目、联合资源调动和强化信息共享，《全球契约》各实体得以利用各自相对优势加强对会员国的支持，以便在实地就预防和打击助长恐怖主义的暴力极端主义发挥影响力。

#### A. 联合国应对暴力极端主义的项目和举措概览

12. 大会在第70/291和72/284号决议中鼓励联合国各实体根据各自任务授权执行《防止暴力极端主义行动计划》的相关建议，包括应会员国请求提供技术援助。这项工作以国家自主权原则为指导，会员国据此对打击暴力极端主义担负首要责任，并在联合国支持下发挥主导作用。

13. 联合国对会员国应对暴力极端主义的所有援助都基于对人权和法治的基本尊重，并且必须遵守关于联合国支持非联合国安全部队的人权尽职政策。联合国致力于将性别方面纳入到工作当中，确保其在这方面的所有活动都对性别问题有敏感认识，并反映妇女的人权、需求、作用和领导能力。秘书长还指示联合国系统优先让青年作为合作伙伴参与预防和打击暴力极端主义的努力并增强青年权能，这将有助于实现宏伟的《联合国青年战略》。

14. 反恐办公室通过《全球契约》，用地图标示了联合国在全球、区域和国家各级已经完成或正在执行的支持会员国预防和打击助长恐怖主义的暴力极端主义的410个项目。这些项目涵盖《防止暴力极端主义行动计划》的所有七个优先领域：64个项目旨在促进对话和预防冲突，94个侧重于加强善治、人权和法治，55个涉及发动社区参与，60个侧重于增强年轻人权能，32个寻求增进性别平等和增强妇女权能，87个设法改善教育、技能发展和就业便利化，42个涉及战略传播、互联网和社交媒体。就地域范围而言，有104个全球项目、133个区域项目和173个国家项目。此外，有167个具体项目侧重于非洲，73个侧重于中东和北非，102个侧重于亚洲，16个侧重于欧洲，13个侧重于美洲。

15. 大会在第 72/241 号决议中强调了下文 C 至 J 节所讨论的有待国际社会采取行动的专题领域，其中许多领域在《防止暴力极端主义行动计划》的七个优先领域中也有所反映。

## B. 联合国关于仇恨言论的战略和行动计划

16. 作为对《防止暴力极端主义行动计划》的补充，秘书长于 2019 年 6 月 18 日推出了在其防止灭绝种族罪行特别顾问主导进行机构间协商后制定的《联合国关于仇恨言论的战略和行动计划》。《战略和行动计划》提出了加强联合国工作的具体措施，以支持会员国根据秘书长的预防愿景，消除仇恨言论的根源和驱动因素，并与民间社会、私营部门和其他伙伴协作，有效应对仇恨言论对社会的破坏性影响。《战略和行动计划》还充分反映了国际人权规范和标准，包括意见和表达自由权。《战略和行动计划》利用了现有的联合国倡议，包括与关于禁止鼓吹构成煽动歧视、敌意或暴力的民族、种族或宗教仇恨的《拉巴特行动计划》(A/HRC/22/17/Add.4, 附录)相关联的倡议。事实上，消除仇恨言论人人有责，而且是一个最好通过协作与合作来实现的目标。为了落实《战略和行动计划》，联合国将在不久的将来组织举办部长级会议，讨论教育在消除仇恨言论和建设抵御能力方面的作用。

## C. 消除暴力极端主义根源的战略

17. 大会在第 70/291 和 72/284 号决议中请会员国和区域及次区域组织考虑根据各自优先事项，制定国家及区域防止助长恐怖主义的暴力极端主义的行动计划。联合国各实体已应要求加大力度提供在这方面的支助。2018 年，反恐办公室发布了关于制定国家及区域防止暴力极端主义行动计划的参考指南，其中概述了从制定国家及区域防止暴力极端主义计划的良好做法得出的总括性、实质性和程序性原则。反恐办公室还与开发署结成战略伙伴关系，启动了一项应请求为制定和实施此类计划提供技术援助的全球方案。

18. 联合国由此协助阿拉伯国家联盟、东南亚国家联盟、加勒比共同体、政府间发展组织、南部非洲国家和中亚国家制定了打击恐怖主义或防止和打击暴力极端主义的区域计划和战略。联合国还向越来越多提出请求的会员国提供了支助，包括乍得、中非共和国、印度尼西亚、约旦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、马尔代夫、马里、毛里塔尼亚、尼日利亚、菲律宾、索马里、苏丹、特立尼达和多巴哥、突尼斯、乌干达和坦桑尼亚联合共和国，帮助这些国家制定和执行国家行动计划。

19. 正如题为“通过包容发展、促进容忍和尊重多样性来防止暴力极端主义”的战略框架所阐明，开发署支持针对暴力极端主义的根源和结构驱动因素作出发展努力。开发署在其关于防止暴力极端主义的发展对策全球方案(2017-2020 年)中写道，其预防性处理办法的侧重点是和平社会与包容发展、法治和人权、反腐败努力、善治、公民参与和政治参与之间的关系，以及解决助长可能导致暴力极端主义的激进化的横向不平等。例如，开发署非洲区域服务中心制定了一个为期六年称为“预防和应对非洲暴力极端主义：发展处理办法”的区域项目，旨在消除助长暴力极端主义的直接、结构和深层因素。

20. 政治和建设和平事务部的核心任务领域，即预防和解决冲突以及保持和平，旨在防止出现助长暴力极端主义蔓延的条件，并寻求支持有抵御力的社会和顺应民意的政府。该部采取综合处理办法，支持会员国努力防止超出传统和平与安全问题的暴力极端主义，并设法分析和帮助消除暴力极端主义的深层驱动因素，例如边缘化、排斥和不平等。该部在实地的许多核心和平与安全工作通过特别政治任务开展，其中一些特别政治任务以及和平行动部领导的和平行动被部署在有暴力极端分子活动的环境中。

21. 特别政治任务与和平行动通过支持包容各方的政治进程，在消除暴力极端主义的驱动因素方面发挥重要作用，这些进程有助于解决不满情绪，促进地方和解，并协助国家当局建立和加强参与处理法治和安全问题的可问责有效机构。例如，联合国马里多层面综合稳定团帮助加强高风险囚犯的安全安保和人道拘留，从而最大限度地减少监狱中激进化和暴力极端主义的风险。联合国索马里援助团支持制定和实施索马里防止和打击暴力极端主义的国家战略和行动计划，还就前青年党作战人员的脱离接触、康复和重返社会问题提供战略政策咨询。为了支持区域技术能力的发展，非洲联盟与和平行动部、世界银行和联合国驻非洲联盟办事处协作，制定了关于解除武装、复员和重返社会具体业务指南并将其与打击暴力极端主义相联系。“执行联合国全球反恐战略中亚联合行动计划”区域项目第三阶段的组成部分，联合国中亚预防外交区域中心和联合国反恐中心、即反恐办公室的能力建设部门于 2018 年 5 月在努尔苏丹组织举办了关于消除助长暴力极端主义和恐怖主义在中亚蔓延的条件的区域讲习班。

22. 理解妇女、性别和暴力极端主义之间的复杂关系对于预防工作至关重要。妇女不仅仅是受害者，她们还扮演各种角色，有些妇女通过培养和招募他人、筹集资金和参与暴力活动等方式，积极支持暴力极端主义团体。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)与反恐委员会执行局协作，对妇女中导致恐怖主义的激进化驱动因素以及反恐战略对妇女人权和妇女组织的影响进行了顾及性别问题的研究。2019 年 2 月，执行局发布了题为“回返外国恐怖主义作战人员应对工作的性别层面：研究视角”的趋势报告。妇女署还通过促进妇女参与和妇女领导以及保护妇女权利的预防性努力，推动建立具有冲突抵御力和宽容的社会，能够消除助长恐怖主义的暴力极端主义的驱动因素。

#### D. 尊重及保护人权和法治

23. 联合国一贯明确认定，防止和打击助长恐怖主义的暴力极端主义的所有立法、政策、战略和做法都必须尊重和普遍人权和法治，包括尊重信仰自由、表达自由，特别是媒体和互联网上的言论自由，以及免受任何形式歧视的自由。联合国继续鼓励会员国将消除暴力极端主义的措施侧重于个人和团体的实际行为，而不是他们所持有的信仰或观点。当会员国的努力无视法治并违反国际法时，会员国就不仅违背了它们寻求维护的价值观，而且还可能助长有利于恐怖主义的暴力极端主义。相反，当会员国接受国际人权规范和标准、促进善治、维护法治并消除腐败时，它们就有助于建立社会凝聚力、促进宽容并减少暴力极端主义的吸引力。

24. 联合国各实体向会员国提供了技术援助，确保它们防止和打击助长恐怖主义的暴力极端主义的努力充分尊重及保护人权和法治。例如，联合国毒品和犯罪问题办公室与尼日利亚法律援助委员会合作，向辩护律师提供培训，以确保博科圣地嫌疑人在该国受到正当程序的审判。该办公室还加强尼日尔司法反恐单位和专门反恐分庭的能力，以便在有效调查、起诉和裁决恐怖主义案件的同时尊重人权。

25. 2018年6月，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)推出了通过《全球契约》制定的《各国对外国作战人员构成的威胁采取符合人权的对策指南》，为会员国努力执行安全理事会第2178(2014)和2396(2017)号决议提供了具体指导。该出版物包含关于预防和打击暴力极端主义和煽动恐怖主义必须有人权咨询意见的一章。

26. 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员继续汇集、索要、接收和交流关于反恐中据指侵犯人权和基本自由行为的信息。她在提交人权理事会的最新报告(A/HRC/40/52)中着重提到针对受国际法保护的合法活动、特别是民间社会和人权维护者开展的合法活动滥用安全措施防止和打击暴力极端主义的情况。

27. 2018年7月，联合国反恐中心设立了全面的恐怖主义受害者支助方案，向受害者提供声援，更好地支持和宣传他们的权利和需求，更好地倾听他们的声音，以促进抵御和预防能力。该中心还发布了《支持非洲和中东受害者协会良好做法手册》，加强对如何以防止暴力极端主义的方式支持受害者的知识和理解。接下来将出版针对亚洲的类似手册。

## E. 防止暴力侵害妇女行为

28. 各年龄段妇女也是暴力极端主义行为的蓄意目标。暴力侵害妇女和女童已成为暴力极端主义团体创收、恐吓、镇压和征服整个社区的常见策略，包括通过使用性暴力和性奴役、强迫婚姻和阻止受教育机会。妇女加入暴力极端主义团体从事暴力行为在许多情况下是受到胁迫或说服，有些妇女则是出于自己的信念。

29. 联合国致力于防止一切暴力侵害妇女行为，并在防止和打击助长恐怖主义的暴力极端主义的政策、战略和方案中促进妇女的权利、参与、领导和赋权，包括支持由妇女领导的民间社会组织积极应对暴力极端主义，建立社会凝聚力、宽容和社区复原力，以及牵头努力消除前暴力极端分子的激进行为并让他们重返社会。在《全球契约》八个工作组当中，有一个工作组的重点是在妇女署的主持下，采取对性别问题有敏感认识的办法来预防和打击恐怖主义。

30. 妇女署着重强调了妇女在预防和打击助长恐怖主义的暴力极端主义方面的重要作用、恐怖团体以妇女人权为目标以及打击措施对妇女权利和妇女组织的影响。妇女署还实施了研究项目，探讨妇女在预防暴力极端主义方面发挥的不同作用以及东非、萨赫勒、中亚、巴尔干以及南亚和东南亚暴力极端主义的影响。妇女署支持由妇女领导的民间社会组织加强与安全部门行为体和进程的信任和互动，并与人权高专办一道，编写了关于将性别视角纳入防止暴力极端主义方案主流的指导说明。

31. 为了为消除暴力极端主义所涉性别方面的新方案编制工作建立证据基础，并考虑到迫切需要就妇女的作用以及由妇女领导的组织在重返社会和康复进程中的工作开展以行动为导向的研究，开发署与国际民间社会行动网络合作，于 2019 年 1 月发布了题为《隐形妇女：回返、重返社会和康复的性别层面》的全球研究报告。该报告认为，妇女和由妇女领导的组织的经验对于设计和执行打击暴力极端主义的有效措施至关重要。

32. 毒品和犯罪问题办公室设法在恐怖主义案件的调查、起诉和审判中将性别视角纳入主流，消除歧视，并加强对妇女人权的尊重，其中包括特别关注对恐怖团体实施的性暴力和性别暴力进行责任追究以及对受害者的援助。2019 年 5 月，该办公室发布了《反恐刑事司法对策的性别层面手册》，其中阐述了通过纳入性别视角更有效地调查和起诉恐怖主义罪行的法律和政策框架以及良好做法。

33. 教科文组织支持会员国从性别平等角度通过、审查或加强媒体法律框架，以防止媒体煽动仇恨和任何形式基于性别的陈规定型观念和暴力，包括可能导致助长恐怖主义的暴力极端主义的方式。

## F. 推进可持续发展

34. 人们越来越认识到，防止助长恐怖主义的暴力极端主义和促进可持续发展是相互依存的。可持续发展无法在暴力或冲突盛行的国家扎根。暴力极端主义、仇恨言论和其他形式偏见加剧了对不安全的感知，会导致阻碍包容性经济增长的暴力事件一再发生。暴力极端主义团体利用不平等、贫穷和治理不善等发展挑战，加剧了这些不满情绪，并制造了一个恶性衰退循环，边缘化群体尤其深受影响。

35. 《2030 年可持续发展议程》是会员国可用来预防各种冲突和暴力的最有效和最具催化作用的框架之一，特别是关于建设和平、公正和包容社会的可持续发展目标 16。社区包容和容忍程度的提高既可带来更好的治理，又能使社会更好地抵御暴力极端主义意识形态并向支持这些意识形态者提出挑战。

36. 联合国支持会员国努力消除贫穷和文盲，应对气候变化，并减少国家内部和国家之间的不平等，以便不让任何人掉队，这有助于防止暴力极端主义。开发署帮助确保在国家及区域防止暴力极端主义行动计划中充分纳入可持续发展办法。开发署协助非洲联盟和乍得湖流域委员会制定了《乍得湖流域受博科圣地影响地区的区域稳定、恢复和复原战略》。该战略于 2018 年 8 月获得通过，含有一个与防止暴力极端主义有关的支柱，重点是与博科圣地相关联人员的解除武装、复员、康复、重新融入和重返社会。

## G. 助推教育和技能发展

37. 秘书长坚信，提供高质量的教育和技能发展机会是增强青年权能以及防止和打击暴力极端主义的最有效途径之一。联合国支持会员国实施促进全球公民教育、宽容以及尊重多样性和人权的方案和政策。例如，教科文组织正在全球开展 150 多项活动，通过教育、增强青年权能、沟通和信息交流以及保护文化遗产来防止暴力极端主义。

38. 在伊拉克，教科文组织启动了其“复兴摩苏尔精神”倡议的第一阶段，包括培训 500 多名教师，通过基于文化和教育的包容性、统筹性恢复和重建愿景，帮助防止暴力极端主义。2018 年 6 月，教科文组织与欧洲安全与合作组织协作编写了题为《通过教育应对反犹太主义—决策者指南》的出版物，其中载有建立青年人抵御反犹太思想及一切形式不容忍和歧视的能力的建议。教科文组织还与联合国反恐中心在约旦、利比亚、摩洛哥和突尼斯发起了关于通过增强青年权能防止暴力极端主义的联合项目，支持青年人在教育、科学、文化和媒体领域推动的地方举措，为青年人提供打击助长恐怖主义的激进化和暴力极端主义所需的知识、工具和技能。

39. 联合国反恐中心已加大力度，利用职业培训传授技能，增强抵御助长恐怖主义的暴力极端主义的能力，并扩大青年人的就业前景。反恐中心与国际劳工组织和国家机构合作，对孟加拉国和巴基斯坦的 370 多个技术和职业培训机构进行了有效技能发展、就业安置、公民参与、宽容和包容方面的培训，以便这些机构可以帮助青年人获得体面就业机会来支撑家庭。反恐中心还在巴基斯坦向监狱中的青少年提供了关于电气维修、裁缝和摩托车机械等适销对路行业的直接培训，并计划应要求将这一倡议扩大到南亚、东南亚以及中东、北非和非洲之角的其他国家。

40. 自 2016 年以来，联合国不同文明联盟的青年和平建设者方案对来自西非、中东和北非的男女青年进行了文化间对话和建设和平经验培训。该方案旨在支持青年和平建设者网络的发展，他们拥有必要工具来消除消极的陈规定型观念、偏见和两极分化，以建设更加包容和更加和平的社会，并解决助长恐怖主义的暴力极端主义的驱动因素。

41. 第十三届联合国预防犯罪和刑事司法大会通过的毒品和犯罪问题办公室司法教育倡议旨在通过为初等、中等和高等教育设计的活动来预防犯罪和促进合法文化。这一倡议产生了 14 个大学反恐模块，包括关于防止助长恐怖主义的暴力极端主义的模块，以及向本科生和研究生教授反恐课程的指南。

42. 2018 年，开发署与尼日利亚国家和地方机构合作，确定 100 名弱势青年参加了为期两周的培训方案，涵盖领导能力、公民责任、预防冲突、人权以及性暴力和性别暴力等问题。科索沃中央和地方青年理事会与开发署和联合国志愿人员合作，为五个城市的青年人开办了一个就业项目。青年理事会认为，它们的工作直接关系到为应对当地助长恐怖主义的暴力极端主义的驱动因素而作出更加广泛的努力。

43. 联合国反恐中心正与教科文组织和阿拉伯国家联盟合作实施一个项目，通过媒体促进对话、宽容和开放，以打击阿拉伯区域与恐怖主义有关的言论。该项目将利用媒体的作用，为加强对话、尊重和相互理解创造氛围，包括为此培育 240 名青年的媒体和新闻素养，开展宣传运动，以及提高 260 名媒体专业人员的新闻标准、知识和认识。

44. 人权教育对于长期防止侵犯人权和助长恐怖主义的暴力极端主义至关重要。2018年9月，人权理事会授权人权高专办为世界人权教育方案第四阶段(2020-2024年)编写一份专门针对青年人的行动计划。人权高专办目前正与包括青年网络和组织在内的所有相关利益攸关方协商编写这一行动计划，该计划将为制定有效的国家战略和青年人权教育方案提供指导。

## H. 发动社区参与打击暴力极端主义，包括加强社区之间的联系，强调社区的共同纽带和利益

45. 促进社区参与可以在打击助长恐怖主义的暴力极端主义以及应对其他形式的不容忍、歧视和暴力方面发挥重要作用，不仅有助于在社区一级建立信任，为文化间和信仰间对话提供平台，还能在早期发现不满情绪。联合国认识到只有采取全面和包容的办法，让社会各界参与进来，才能解决助长恐怖主义的暴力和暴力极端主义。宗教领袖和信仰组织、民间社会、妇女、青年、媒体和私营部门在促进容忍及尊重文化和宗教多样性方面，在制定并执行向暴力极端分子的腐蚀性言论和仇恨言论提出挑战的措施方面，都可以发挥重要的作用。

46. 在受暴力极端主义影响的维和环境，民政部门正与当地社区合作，通过对话与和解论坛、社区间建立信任、体育和社会活动等一系列广泛活动，预防和缓解社区冲突，并促进社会凝聚力与和解。此外，民政部门还努力改善社区、地方当局和安全部队之间的沟通，支持建立基于社区的预警机制，以防止紧张局势升级为暴力。实施减少社区暴力项目等创新办法提升了社会凝聚力和经济机会，成为防止武装团体招募风险青年的一种手段。

47. 联合国不同文明联盟与宝马集团合作实施了一项跨文化创新奖倡议，目的是确定并向高度创新的基层举措提供货币和实物支持，以缓解世界各地基于身份的紧张局势和冲突。这些项目促进文化间对话和理解，从而为繁荣与和平做出重要贡献。不同文明联盟的青年团结基金为青年人牵头的倡议提供种子资金，推动来自不同文化和宗教背景的人建立长期建设性关系，从而促进更加和平的社会。不同文明联盟向青年团结基金挑选的青年组织提供深入培训、技术援助和人际沟通机会，以加强资助项目的实施。

48. 开发署支持妇女、青年、宗教领袖及其组织成为防止暴力极端主义的倡导者，并帮助创造机会，让他们积极参与在社区一级建立社会凝聚力。在苏丹，开发署发起了“青年呼吸空间”倡议，作为其“合作打击暴力极端主义”项目的组成部分，目的是提升青年作用和社会凝聚力。该倡议的重点是建立地方对话空间，让青年人能够安全表达自己的想法、设计各类活动并发动同龄人和其他社区成员参与预防暴力极端主义。在菲律宾，开发署正协助南拉瑙省八个脆弱城市的市长开发有效的预警和应对平台。信仰及传统领袖、安全部门和公民团体正与地方政府官员合作，分析来自社区的信息，并组织适当的应对措施。

49. 联合国防止灭绝种族罪行和保护责任办公室继续支持执行《宗教领袖防止煽动可能导致残暴罪行的暴力行为行动计划》，其中载有防止和打击煽动暴力行为、加强对话和协作以及促进建设和平、公正和包容社会的详细建议。2018年10月，

该办公室为中非共和国记者共同组织了一次关于防止煽动实施暴行罪的培训活动。2019年3月，该办公室又在孟加拉国启动了“促进和平和包容社会：宗教教育的作用”新方案试点，重点是宗教教育如何有助于维护多元化、尊重多样性和包容性公民身份的概念。来自一系列世俗和宗教教育机构的75人出席了会议，会议承诺成立孟加拉国第一个不同宗教信仰者理事会。

50. 反恐办公室正在制定一项接触战略，以更加系统的办法与民间社会组织协商，确保民间社会的观点充分反映在联合国预防和打击恐怖主义和暴力极端主义潜在蔓延的政策和方案之中。这一战略正在探索《全球契约》其他实体的良好做法，并由此形成关于反恐办公室如何进一步借鉴和补充现有努力的建议。

## I. 传播关于容忍和相互尊重的信息

51. 当务之急显然是传播扩大和平、容忍和相互尊重文化的信息并推动积极宣传，作为对暴力极端主义团体压迫性和操纵性宣传的有说服力的替代办法，包括利用互联网、社交媒体和新技术的力量，通过参与性办法提高公众对仇恨言论、种族主义和仇外心理危险的认识，并加强所有宗教、信仰、文化和人民之间的对话，以帮助防止和打击暴力极端主义。

52. 联合国反恐中心推出了“通过战略传播防止暴力极端主义”全球项目，支持会员国、区域组织和民间社会打击恐怖分子的分裂和仇恨言论，同时促进关于复原力和凝聚力的宣传。该项目提供专门和量身定制的培训，以提高受益者的技术性战略沟通技能，例如活动设计、受众分析以及监测和评价。该项目还加强了对暴力极端主义团体如何利用战略传播的理解，以便会员国、区域组织和民间社会可以采取有效的应对措施。例如，2018年通过该项目向菲律宾政府提供了技术援助，确保将有效的战略沟通纳入该国预防和打击暴力极端主义的国家行动计划。该项目在特立尼达和多巴哥也开展了一些活动，向政府和民间社会组织提供机会，为共同努力开展有效的传播运动和连贯的战略宣传确定备选方案。

53. 为了提高公众对恐怖主义受害者的需求和权利的认识，并促进他们作为和平与宽容的强有力使者发出声音，联合国反恐中心和全球传播部正在制作一系列关于恐怖主义受害者的纪录片，介绍恐怖主义袭击幸存者及其将悲惨经历转化为积极行动的努力。关于马里和挪威幸存者的纪录片已经制作完成，关于喀麦隆和乍得幸存者的纪录片目前正在定稿。联合国支助恐怖主义受害者门户网站为受害者提供实用资源和信息，同时也是通过多媒体部分突出他们声音的平台。2018年11月，秘书长向大会提交了关于2018年8月21日首个纪念和悼念恐怖主义受害者国际日的报告(A/73/599)，详细介绍了联合国支持和维护恐怖主义受害者的工作。

54. 反恐委员会执行局在打击助长恐怖主义的暴力极端主义方面开展的工作包括应对根据安全理事会第2354(2017)号决议打击恐怖主义言论的挑战，确认此类言论是用来煽动、激进化和招募人员实施恐怖主义行为的关键策略。反恐执行局收集关于打击恐怖主义言论的良好做法的信息，并与会员国和其他国际伙伴分享，包括在安全理事会关于反恐怖主义的1373(2001)号决议所设委员会年度会议上分享。在关于外国恐怖主义作战人员的指导原则增编(S/2018/1177，附件)中，

反恐委员会敦促各国推广针对外国恐怖主义作战人员言论的和平替代方式，消除潜在驱动因素，并与一系列广泛行为体接触，包括让青年和妇女、家庭、宗教、文化、教育和地方社区领袖、其他民间社会行为体、恐怖主义受害者、媒体和私营部门实体参与和领导。通过《全球契约》，联合国反恐中心和反恐执行局正在汇编良好做法、关于有效监测和评价的建议以及供会员国、民间社会和其他主要利益攸关方在线上和线下参与打击恐怖主义言论的工具包。

55. 全球传播部继续提高全球对非暴力、尊重人权和促进宽容的认识和支持，利用其多种语文的传统和数字媒体平台以及联合国新闻中心全球网络，宣传联合国系统在预防暴力和促进不同文明间理解和对话方面的工作。这些活动往往与国际和平日、国际非暴力日、消除种族歧视国际日和国际容忍日等国际纪念活动相联系。

56. PLURAL+是联合国不同文明联盟和国际移民组织于2009年发起的一项联合倡议，邀请年轻人提交原创视频，重点关注移民、多样性、社会包容和防止仇外心理等紧迫的社会问题。PLURAL+支持在全球范围发行青年人提交的多媒体作品，确认在一个常常以不容忍及文化和宗教分裂为特征的世界中，青年人是积极社会变革的强大推动者。不同文明联盟的#SpreadNoHate 倡议继续发动全球媒体参与关于仇恨言论的对话并分享经验教训，以促进传统媒体和新媒体的反向宣传。

57. #ExtremeLives 是一种将开发署的发展专长与脸书的联网和外联能力相结合的伙伴关系，制作了一系列关于亚洲暴力极端主义的真实故事和视角观点的视频。从激进化到暴力到康复，再到新闻公司和社交媒体的作用、逃离暴力的难民和被恐怖团体掠夺的移民工人等议题，#ExtremeLives 在2018年帮助超过1 300万人提高了对暴力极端主义思想危险传播的认识。

## J. 保护宗教场所、圣地和文化遗址

58. 近期世界各地令人震惊的礼拜场所遇袭事件夺走了无辜生命，破坏了社区，加剧了宗教和文化紧张局势。联合国仍然充分致力于协助会员国保护宗教场所、圣地和文化遗址，使它们能够继续成为避难所及和平场所。2019年3月，秘书长请他的不同文明联盟高级代表制定一项保护宗教场所的行动计划，以帮助防止袭击和保障礼拜者的安全。不同文明联盟目前正与所有相关利益攸关方合作，确保该行动计划反映他们的观点和专长。

59. 教科文组织通过保护文化遗产和促进文化多样性，努力促进公民文化、相互及跨文化理解和人权。教科文组织带头执行安全理事会关于保护文化遗产、宗教场所和艺术品免遭武装冲突期间恐怖团体破坏和走私的第2347(2017)号决议。在这方面，教科文组织总干事于2017年11月向安理会提交了该决议的第一份执行情况报告(S/2017/969)，其中介绍了会员国为加强机制和培训专门人员以保护文化遗产、遏制非法贩运文化财产和打击助长恐怖主义的暴力极端主义所作的努力。教科文组织还牵头实施教育和文化方案，例如世界遗产教育方案和团结一致保护遗产全球联盟，发动青年人参与保护遗产和庆祝文化多样性。

### 三. 结论意见

60. 联合国反恐架构的改革,包括设立反恐办公室和启动《全球契约》,提高了联合国系统执行大会第 72/241 号决议以及支持会员国打击和防止助长恐怖主义的暴力极端主义的能力。秘书长最近根据在《联合国全球反恐战略》第六次两年期审查期间通过的大会第 72/284 号决议提交的关于评估联合国系统执行该战略的影响和进展情况备选办法的报告(A/73/866)就明确阐述了这一点。不过,联合国、会员国和其他关键行为体必须密切合作,重新关注以下领域,才有助于提高公众对不容忍和暴力极端主义危险性的认识并促进理解和非暴力。

61. 国际社会必须加强多边合作,应对两极分化、不容忍、暴力极端主义和恐怖主义等相互关联的挑战。秘书长仍然致力于利用联合国的普遍会员资格和召集力建立共识、推动协作并切实努力打击一切形式的暴力和仇恨。秘书长于 2018 年 6 月在纽约召开了第一次联合国会员国反恐机构负责人高级别会议,其主题会议之一是加强全球行动,防止助长恐怖主义的暴力极端主义,包括发动年轻人参与以及防止滥用新技术和互联网。在反恐办公室的领导下,联合国正借助这一势头与几个会员国开展合作,就关键专题事项举行一系列区域会议。2019 年全年将在蒙古、肯尼亚、匈牙利和阿拉伯联合酋长国举行以助长恐怖主义的暴力极端主义和恐怖主义激进化问题为重点的区域会议。这些区域会议将为 2020 年 6 月举行的第二次联合国会员国反恐机构负责人高级别会议和首次全球恐怖主义受害者大会提供投入。这些事件预计将在“反恐周”期间激发一系列其他相关反恐活动。

62. 所有促进容忍和尊重多样性以及防止助长恐怖主义的暴力极端主义蔓延的努力都应采取包容各方的全政府和全社会处理办法,以确保政府所有部门的共同所有权并实施有效战略,使之转化为惠及最边缘化人群的成功干预措施。因此,会员国需要支持民间社会在应对这些挑战方面发挥作用,创造和维护有利的环境,包括一个可保护和促进人权特别是结社自由、言论自由和不歧视的法律框架。联合国随时准备支持这些努力,并致力于促进民间社会行为体的参与,包括在其自身防止和打击恐怖主义的工作当中参与。至关重要是支持有助于消除暴力极端主义驱动因素的广泛努力,尽管这些驱动因素可能没有被明确认定,同时认识到有人担心这样贴标签可能会被视为污名化并产生相反效果。

63. 秘书长一再强调,需要利用青年人的创造力和能量来应对这些挑战。应按照 2015 年《安曼青年宣言》以及安全理事会第 2250(2015)和 2419(2018)号决议的规定,充分发动他们参与全球、区域、国家和地方各级应对助长恐怖主义的暴力极端主义的政策制定和执行活动的各个方面。随着社交媒体和互联网上错误信息和不实信息的增加,需要教育青年人并赋予他们权能,让他们认识并摒弃具有操纵性的言论、仇外心理和仇恨言论,这些都可能会助长导致暴力的在线激进化。

64. 会员国在制定应对不容忍、暴力和广泛暴力极端主义的战略和方案时,需要纳入妇女的意见和经验,并寻求与妇女组织进行更多协商。除了确保所有努力都对性别问题有敏感认识并且处理妇女的人权问题之外,为针对不同性别的对策提供资金也至关重要,特别是由妇女组织牵头的对策。联合国仍然致力于将所有涉

及和平与安全的资金中的至少 15%用于促进性别平等和增强妇女权能的举措，并促请会员国和区域组织做出类似承诺。

65. 秘书长促请会员国进一步鼓励和授权采取自下而上的地方解决办法，来应对暴力极端主义的全球挑战。显而易见，对于暴力极端主义的驱动因素和助长恐怖主义的条件，没有一个放之四海而皆准的对策，这种对策在国家内部和国家之间以及随着时间推移都会有所不同。当地社区和家庭可以为理解这些驱动因素是什么、它们如何演变和相互作用以及如何通过最佳方式予以消除提供宝贵的见解。这就需要让受影响的群体，特别是妇女和青年参与进来，并尽可能地支持当地努力弥合全球倡议、国家政策和当地现实之间的差距。民间社会和其他地方行为体处于独特的地位，拥有丰富的经验，能够提供量身定制的可信方案来加强社区复原力，并使弱势个人远离暴力。

66. 大会和安全理事会已经强调，所有防止和打击恐怖主义及暴力极端主义的努力都应基于国际法，包括国际人权法。秘书长感到关切的是，恐怖主义或暴力极端主义的定义过于宽泛，曾被多次用来为针对政治反对派、少数群体、民间社会组织、记者和人权维护者的刑事指控进行辩护。秘书长敦促会员国确保其预防和打击暴力极端主义的战略和方案牢牢扎根于法治和人权并予以推进。

67. 仇恨者和暴力极端主义团体操纵使用互联网和社交媒体来传播他们的扭曲言论，这仍然是国际社会面临的一个重大挑战。秘书长欢迎技术公司在删除和屏蔽网上恐怖主义内容方面取得的进展，包括全球互联网反恐论坛和技术反恐倡议所作的努力。然而，2019 年 3 月在新西兰克赖斯特彻奇发生的恐怖袭击悲惨地表明，需要做更多工作来解决滥用网络空间的问题。秘书长敦促会员国、全球技术部门和其他关键行为体加强合作，防止暴力极端主义内容在网上传播，同时不损害人权和法治。这应包括加大力度了解世界各地用于煽动仇恨和暴力的地方细微差别和语境化言论，并审查可能驱使用户使用暴力极端主义内容并使其成为病毒的算法和其他程序的运行情况。

68. 秘书长致力于扩大联合国支持恐怖主义受害者和幸存者权利的工作，这将有助于更广泛地努力建设抵御助长恐怖主义的暴力极端主义的能力。维护他们的权利，突出他们的声音，向他们提供支持和正义，也是为了摒弃暴力极端分子的非人化和分裂性言论可以采取的步骤。秘书长欢迎在会员国之间设立由阿富汗和西班牙担任共同主席的恐怖主义受害者之友小组，并欢迎大会在第 73/296 号决议中指定 8 月 22 日为纪念基于宗教或信仰原因的暴力行为受害者国际日。会员国应利用联合国将于 2020 年 6 月召开的全球恐怖主义受害者大会，讨论如何加强对恐怖主义受害者的支持，以及如何保护和促进他们的权利和需求。

69. 联合国系统需要确保继续跟踪新的暴力极端主义趋势，并不断相应调整其政策和活动，以履行相关任务授权。这包括探索可以做些什么来进一步支持会员国在所有助长恐怖主义的暴力极端主义中应对仇恨言论和煽动暴力。例如，极右和新纳粹团体一直利用互联网作为平台鼓动跨国界支持，使人们激进化并实施攻击，威胁到世界上许多国家的社会凝聚力和稳定。秘书长敦促会员国和其他主要行为体与联合国合作，就应对这一日益严重的威胁、包括其可能的跨国层面分享知识

和经验。联合国随时准备根据会员国和区域组织的需求、优先事项和背景，通过现有或新的举措，应会员国请求向它们提供实际支助。

70. 秘书长对包括妇女和儿童在内数以千计与联合国指认的恐怖团体有关联的人所面临的严峻局势深感关切。许多人仍然被困在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国拥挤不堪的难民营中，获得食物、医疗保健、正当程序及其他基本权利和服务的机会有限。根据国际法处理这一紧迫而复杂的问题对于防止和遏制助长恐怖主义的暴力极端主义进一步蔓延至关重要。因此，秘书长指示联合国相关实体在反恐办公室的领导下，制定一套旨在加强联合国在该领域活动一致性的关键原则，以便联合国系统能够更好地协助会员国。这些关键原则还将帮助会员国制定和实施在这一领域的政策和行动。

71. 联合国需要有可持续和可预测的财政和技术资源来继续提供有效的能力建设支助和其他类型援助，以满足会员国在预防和打击恐怖主义和暴力极端主义潜在蔓延方面日益增长的需求。反恐办公室于 2019 年早些时候发出了 2019-2020 年多年期联合呼吁，其中包括来自 10 个全球契约实体的 60 个全球、区域和国家项目，其中又有一半以上侧重于防止和打击助长恐怖主义的暴力极端主义。秘书长促请会员国积极响应这一呼吁和其他倡议，使联合国能够向最受助长恐怖主义的暴力极端主义影响的国家和地区提供更大的支持。

72. 我们正处于打击仇恨和暴力极端主义的关键时刻。近期世界各地暴力、仇外心理、种族主义和不容忍现象令人不安地上升，包括反犹太主义死灰复燃、反穆斯林仇恨增加、对基督教徒的攻击以及对族裔和宗教少数群体的迫害，都意味着国际社会必须以新的承诺和联合行动作出回应，同时充分尊重人权和法治。现在比以往任何时候都更需要采取多边对策，联合国将继续发挥关键作用，支持会员国和区域组织努力在全球、区域、国家和地方各级预防暴力以及加强对暴力极端主义的抵御力。