



预防犯罪和刑事司法委员会
第五届会议
1996年5月21日至31日，维也纳
临时议程项目 3*

审查优先主题

《那不勒斯政治宣言和打击有组织跨国犯罪的
全球行动计划》的执行情况

秘书长的报告

目 录

	段	次	页 次
导言	1 - 3		2
一. 有组织跨国犯罪发展动态综述	4 - 37		2
A. 跨国犯罪组织的多样性	6		4
B. 设在安全的原籍国基地	7 - 9		4
C. 边界失去意义	10 - 11		5
D. 活动所在国的重要性	12 - 14		6
E. 金融基础设施	15 - 16		7
F. 合法、非法及贪污腐化之间的联系	17 - 19		8
H. 流动、移民社群和种族网络	20		9
I. 平行经济	21 - 23		10
J. 战略结盟	24 - 26		11
K. 全球信息系统	27 - 28		11
L. 政治动荡与有组织跨国犯罪	29 - 31		12
	32 - 33		13

* E/CN.15/1996/1。

M. 网络结构的普及	34 - 35	14
N. 跨国犯罪组织日趋复杂	36 - 37	15
二. 有组织跨国犯罪带来的挑战: 比较分析.....	38 - 45	16
三. 对有组织跨国犯罪作出的反应	46 - 61	18
四. 对有组织跨国犯罪问题取得共识	62 - 66	22
五. 制定一项或多项打击有组织跨国犯罪 公约的机会		
六. 建立打击有组织跨国犯罪立法和管理 措施中央资料库	67 - 83	24
七. 结论	84 - 86	28
八. 需请委员会采取的行动	87 - 91	29
	92	30

导 言

1. 根据大会第 49/159 号决议,预防犯罪和刑事司法委员会在其第四届会议上审查了 1994 年 11 月 21 日至 23 日在意大利那不勒斯召开的打击有组织跨国犯罪世界部长级会议通过的关于《那不勒斯政治宣言和打击有组织跨国犯罪全球行动计划》(A/49/748)的执行情况。根据委员会建议,经济及社会理事会通过了第 1995/11 号决议,请秘书长开始就制定诸如一项或多项打击有组织跨国犯罪公约之类国际文书的机会和影响以及在这类公约中应当包括的问题和内容征求各国政府意见的过程。经社理事会还请秘书长收集并分析有关有组织跨国犯罪的结构和动态以及各国对这个问题反应的资料。经社理事会决定在委员会第五届会议上成立一个开放政府间工作组,审议上述工作的结果,并就有关执行《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》进一步行动提出建议。在同一决议中,经社理事会还请秘书长在考虑到联合国司法信息网能力的情况下,在委员会第五届会议就建立一个中央资料库,收存有关打击有组织跨国犯罪的现行立法和管理措施以及有关犯罪组织结构的问题向会员国提交一份建议供其审议。

2. 经社理事会在其第 1995/27 号决议第二节,请秘书长根据联合国犯罪和司法信息网目前已经具有的及计划中的能力和其他联合国实体及有关政府间组织活动的情况,考虑建立一个定期收集和传播有关各国预防犯罪和刑事司法领域立法和执法情况资料的综合性系统的可行性。另外,经社理事会还请会员国在这方面给予合作,以促进特别在国际合作、引渡及其他双边和多边刑事事项互助方法的逐步统一,并请秘书长就此向委员会第五

届会议提出报告。在该决议同一节中，经社理事会还请秘书长继续研究有组织跨国犯罪的实际状况及有效的控制措施。

3. 本报告载有 20 个国家（阿根廷、澳大利亚、奥地利、白俄罗斯、玻利维亚、加拿大、智利、古巴、德国、教廷、意大利、日本、约旦、马来西亚、巴拿马、菲律宾、卡塔尔、大韩民国、沙特阿拉伯和土耳其）提供的资料以及对有组织跨国犯罪实际状况不断研究的结果。本报告还载有旨在促进委员会监测《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》执行情况方面工作的各项提议，为此，随报告附上了 1995 年 11 月 27 日至 30 日在布宜诺斯艾利斯召开的有组织跨国犯罪问题区域部长级讲习班的建议（E/CN.15/1996/2/Add.1）。大会第五十届会议审议了秘书长关于大会第 49/159 号决议执行情况的报告（A/50/433），其中载有关于开展各项活动促进并加速执行《那不勒斯政治宣言和行动纲领》的建议（A/50/433）。

一. 有组织跨国犯罪发展动态综述

4. 《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》进一步强调积累有关有组织跨国犯罪、结构和动态方面充分、可靠的资料。这类资料是国家及国际在充分了解情况的基础上作出决策和采取统一行动的先决条件。1995 年 4 月 29 日至 5 月 8 日在开罗召开的第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会、委员会第四届会议以及经社理事会第 1995/11 号和 1995/27 号决议均指出了这一点。一些国家也强调改进资料状况的必要性以及联合国在积累和传播资料方面可发挥的作用。近年来，有组织跨国犯罪形成了一种新的地缘政治形式，有自己的特点、逻辑、结构和支助系统。这一地缘政治看法对整理有关有组织跨国犯罪的现有资料和新认识是很重要的。

5. 有组织跨国犯罪的地缘政治在许多方面有别于以控制自然资源和地理位置重要地区为成功关键的传统地缘政治。而这种新的地缘政治取决于一系列相互关联、相互补充的全球政治和经济特点，这不仅有助于解释有组织跨国犯罪现象增长的原因，而且还有助于解释为什么这个问题成为对国际社会来说如此难以解决的大问题。

A. 跨国犯罪组织的多样性

6. 国际社会在试图对付有组织跨国犯罪的努力中遇到的问题的一部分是根本不存在可作为固定不变、看得见摸得着的打击目标的组织或行为模式。各犯罪组织在规模、结盟机制、活动范围、地理范围、与原籍国和驻在国权力结构的关系、内部组织情况和结构以及为了促进犯罪活动和保护自己

对抗政府和执法努力而采取的种种手段方面都不尽相同。如果再加上民族和文化差异，这种多样性就变得更为明显，对执法部门来说，特别是对驻在国的执法部门来说，便更构成问题。例如，在国家一级，有些措施对打击某个有组织犯罪团伙是有效的，而对其他团伙的效力就大大降低。在美国，执法部门采取窃听和电子监视手段对黑手党进行了有力的打击，但是以同样的手段对付诸如尼日利亚人或华人犯罪组织便效力大减，因为这些组织可以使用各种方言防止电子窃听。正如美国会计总署的一份报告所指出的那样：“华语有无数的方言，成为极大的障碍，牙买加 ‘Posse’ 成员常使用的被称为 ‘Patois’ 语的方言也是如此。警方指出，由于很难找到合格的翻译，对这些犯罪团伙的调查工作就变得更为复杂。例如，窃听用外国语言进行的对话毫无意义，如果没有懂这种语言的人来进行监测。在一宗诈骗案中，联邦窃听器上平均记录了 7 至 9 种语言，包括华语和希伯来语”。由于同样的原因，争取内线或利用便衣打入组织严密的民族团体变得更加困难。而且即使有现成的而且曾经相当奏效的执法手段，由于犯罪组织具有跨国性质，且日益多样化，也使这些手段的效力减弱。而在那些没有这类手段或这类手段应用不普遍的国家，问题就更大了。

B. 设在安全的原籍国基地

7. 在传统的地缘政治中，权力与领土连在一起，将对关键区域的控制视为主要的战略资产。而新的地缘政治中，关键的变数与其说是权力，不如说是权威——或说的更准确些，是缺少权威。在那些权威丧失（或从未充分建立）和国家机器软弱无力的国家，犯罪组织最容易泛滥。这类组织不仅趁政治软弱和不稳定之机迅速泛滥，而且加剧了 80 年代和 90 年代初期一些国家权力机构崩溃的后果。一些观察家称之为失败的民族-国家时代也正是有组织跨国犯罪时代，这并非偶然巧合。犯罪组织躲在“避难所”或避风港发号施令，将犯罪活动范围扩大到其他国家，往往形成重要的区域网络，有时将活动扩大到全球。

8. 如果说这是一个长期的挑战，那么大规模的政治动荡还造成了其他一些更迫在眉睫的威胁。许多东欧国家和新的及正在兴起的民主国家和经济转型期国家出现有组织犯罪和毒品贩运问题，其中一个重要因素就是新的国家力量薄弱。没有几个经济转型期国家作到建立有效的刑事司法系统来打击有组织犯罪；它们缺乏各方面的立法，因此无法打击这类犯罪组织，保护证人、没收资产及进行电子监视，而这些都是防止和控制有组织犯罪的一些基本手段。另外，其中许多国家的银行管理规定极不严格，为当地犯罪组织及其他地方的犯罪集团提供了极有吸引力的洗钱环境。然而，国

家能力弱不仅限于缺乏适当的立法。大规模的社会和经济动荡、极度通货膨胀和失业、计税基准低、对国家提出的要求多种多样，这一切都造成执法部门资金不足，执法部门通常交通工具落后、通信系统少、计算机设备相对落后。

9. 白俄罗斯强调上述困难，说在经济转型期国家，打击有组织跨国犯罪的立法基础还仅仅处于制定过程中。白俄罗斯还指出，犯罪组织有能力利用缺乏充分的立法措施这种情况并逃避本国立法规定的责任，因为从其他国家境内取证还存在相当多的问题。在国家的许多财政资金根据与外国合伙人签订的假合同划拨给了外国银行时，以及与诸如贩运武器、毒品、核材料和爆炸品的活动有关连时，这个问题在很大程度上涉及设法证明罪行是在信贷和金融关系范围内犯下的。

C. 边界失去意义

10. 跨国犯罪组织能够利用全球贸易大幅度增长、人员流动增多以及瞬间通信系统的发展。由于差价和市场条件，跨国贸易对非法企业和对合法企业一样具有同样不可抗拒的吸引力。因此，许多国家并非出于自愿地变成了那些能够满足非法产品需求的犯罪组织的所在国。随之而来的当然是有组织跨国犯罪的典型活动：各种形式的走私。一方面，有组织犯罪经营的货物本身是合法的，但是这些货物是在某一个国家不受关税、其他各种税或规定的限制而在另一个国家受此种限制的货物。另一方面，有组织犯罪也倒卖非法货物，例如非法药品和火器。有组织犯罪还提供非法服务：赌博、伪造证件和偷渡移民，或签订暗杀合同。在金融领域，有组织犯罪的活动包括制造假钞、支票和信用卡诈骗以及洗钱。在劳工领域，主要手段是欺诈行骗，可用这个词来形容形形色色的手法，例如进行诈骗性交易、通过恐吓和敲诈来索贿或滥用合法权位达到非法目的，如商人或工会和政府官员的情况。在伤风败俗的勾当方面，有组织犯罪为了经营国际卖淫业和性奴役而拐卖妇女，贩毒仍然是利润最高的有组织跨国犯罪活动，不过一些新的可获得高利润的机会已经出现并正在得到利用，例如武器贩运和有毒废物处理。

11. 加拿大认为，边境开放加上世界政治局势的变化、通信技术的发展和国际交通的改进等因素在有组织犯罪国际化方面起到了重要作用。所有上述因素都在不同程度上促进了有利于开辟新市场和放宽跨越边界活动限制的气氛的建立。有组织犯罪集团利用了这种形势。意大利强调由于各国经济逐步全球化，边境逐渐开放，为犯罪组织活动日趋统一和相互依存创造了有利的环境。意大利认为，这一进程的速度由于铁幕的崩溃而加快，西

欧原来就有的犯罪组织将它们的利益和投资扩大到东欧国家，因为向这些国家的经济渗透比较容易。

D. 活动所在国的重要性

12. 一些国家在并没有意识到的情况下或并非情愿地成为跨国犯罪组织的总部所在国；另外一些国家则成为其活动所在国，跨国犯罪组织在这些国家为市场提供非法产品，并从事各种非法活动，包括洗钱。这些国家不一定力量薄弱，但是同样感到很难防止这类市场的活动，很难对付这些犯罪组织，因为这些组织通常是民族性组织，因此很难渗透。对非法货物和服务需求高的国家很可能成为犯罪组织的分支或区域总部的所在地。有时，这些国家甚至成为敌对组织争夺霸权地位的战场。

13. 例如，西欧成为许多犯罪活动的焦点，因为西欧是一个有大钱可赚的市场、非法移民的目的地、偷盗并出口到其他国家的豪华轿车的来源、索贿和向合法企业渗透的宝地，以致有些观察家将西欧称为“犯罪共同市场”。

¹ 奥地利提供的扼要介绍该国有组织犯罪主要趋势的详细资料清楚地说明了这点。该国有组织犯罪的最显著特点是在该国活动的团伙具有多样性，有的来自东欧和东南欧国家，有的来自土耳其。阿尔巴尼亚和南斯拉夫以及其原各共和国的犯罪分子格外活跃。另外，他们与原籍国的政界人物和军方头目有联系，使他们可以逍遥法外。例如，在奥地利定居的一些阿尔巴尼亚裔犯罪分子的活动是由设在南斯拉夫科索沃地区的指挥中心直接控制的。贩毒、卖淫、武器贩运和掠夺财产是他们的主要活动。波斯尼亚－黑塞哥维那和南斯拉夫的组织也十分活跃，有一个被称为贝尔格莱德集团的组织能够召唤南斯拉夫军队的特种部队进行暴力犯罪活动。波兰和罗马尼亚的团伙也十分活跃，更引人注目的是前苏联的四个团伙：Solnzevskaia, Dolgoproudnskaja, 格鲁吉亚人和车臣人集团，所有这些团伙都从事企业犯罪和洗钱活动。包括克莫拉在内的意大利犯罪团体以及亚洲犯罪组织也渗透到了奥地利。

14. 另一个吸引犯罪组织的地区是北美洲。加拿大报告说，在这个国家活动的犯罪组织有五大类：非法机动车团伙以及土著、亚洲、东欧、意大利有组织犯罪集团。不过，有证据表明哥伦比亚毒品卡特尔和牙买加的“Posses”也十分活跃。犯罪组织不仅有在国内活动的的能力，也有在国际范围内活动的的能力，因此，即使有组织犯罪在国内受到政府打击，其活动也不会受到太大的影响。

E. 金融基础设施

15. 新地缘政治的另一个组成部分是金融基础设施。由于全球性金融系统的发展，特别是海外银行系统的发展，为藏匿和划拨资金提供了巨大的机会。随着所谓的“兆位钱款”²的出现，使资本能够更迅速、更方便地在全球金融系统流动，掩盖资本来源及将合法及非法钱款混在一起的机会也更多了。这种看法认为，最好将钱款当作一个网络来理解，这个网络包括世界上所有的市场——股票、证券、期货交易、货币、利率、期权等等。³由于为各种交易提供方便的系统数量日益增多，对“兆位钱款”的跟踪和控制也极为困难。投资经济的方式逐渐被交易经济的方式所替代，金融业务量骤增，但是却还没有制订相应的管理措施。⁴建立了新的股票交易所，期货买卖选择权及其各种衍生工具日益受到欢迎，这些不仅为洗钱提供了新的机会，而且使进行有效的监测和管制变得几乎不可能。这种系统有许多存取点，因此可以进行匿名贸易，迅速方便地转移资金，掩盖资本的来源和所有权。犯罪分子也和资本一样，到处流动。

16. 加拿大报告说，加拿大的以下几个特点使其成为一个吸引人的洗钱中心：接近美国这个巨大的市场、加拿大与美国之间的边界容易渗透、合法金融流量大。另外，加拿大货币和政府稳定、金融系统先进、资金可自由流动、对警方权力加以民主保障制度的限制，诸种因素加在一起，使加拿大成为一个对于国际洗钱行当的人具有吸引力的国家。影响到加拿大的较复杂的洗钱活动一般都包含国际成分。在加拿大进行的大部分洗钱活动是有组织犯罪集团，特别是美洲和意大利的黑手党干的，美国和加拿大的执法机构指出，北美洲的亚裔有组织犯罪集团一直在利用温哥华的印度和巴基斯坦地下银行系统将犯罪收益移往香港和其他法域。据加拿大报告，股票交易已成为另一种洗钱手段。现金或来路不明的资产可以改头换面，变成金融证券以及股票和债券所有权。

F. 合法、非法及贪污腐化之间的联系

17. 新的地缘政治的另一个组成部分是地下世界与“地上世界”之间的联系。⁵如果完全独立于合法的经济、社会及其机构，有组织跨国犯罪就远不会如此得逞，也不会构成如此大的威胁。但是，实际上在合法与非法之间存在着各种各样的联系和趋同点。有组织犯罪集团经常与合法企业结成非正式的联盟，或利用自己的合法公司作为掩护，进行非法活动。这对犯罪组织大有好处，但对合法经济却有严重的破坏性。例如，有人指出，造成日本目前债务危机的原因之一可能是借给 Boryokudan 成员的数十亿美元的贷款成为无法收回的呆帐。1994 年 9 月 Boryokudan（据估计约有 80,000

名成员)在名古屋暗杀了日本一家大银行的经理,显然是警告不许追还过期贷款。这起谋杀案震动了日本整个银行界,使其他银行不敢追还过期贷款。这份报告还估计,日本的 80%至 90%无法收回的贷款—数额可高达 1 万亿美元—可能与 Boryokudan 有关,该组织在 80 年代利用从信贷联盟和银行得到的借款转入房地产和股票市场。为此,前高级警官以及重要的经济学家和银行家都用“Boryokudan 衰退”来形容目前日本的金融病。⁶

18. 如果说跨国犯罪组织通过与合法企业和金融部门的联系获得了巨大的利润,它们还发现收买政府官员既有必要又有好处,可获取官方文件或出口许可证,帮助“清洗”犯罪活动收益或提供情报。建立这种联系可以采用贿赂或恐吓的手段,或者双管齐下。有组织犯罪集团表明它们更喜欢“有系统地”拉拢腐蚀,以便确保有一个适宜而风险低的原籍国大本营或在活动所在国有一个良好的环境。这类活动方法的特点是普遍采用行贿送礼的手段,软化关键人物和机构;提供政治资助,确保当选公职的政客对犯罪组织知恩图报;在执法人员中精心选择贿赂对象,以便得到情报;给司法机构人员以经济上的好处,以确保犯罪活动免受处罚或只受到极轻微的处罚。^{*} 地下世界与“地上世界”相互勾结,对国家统治起到了腐蚀作用。事实上,有系统地拉拢腐蚀是犯罪组织与国家建立共生关系的手段之一。

19. 罗马教皇提到了这个问题。贪污腐化与有组织犯罪之间的联系涉及各种各样复杂的问题,特别是当不仅政府官员,而且私营部门和个别公民也卷入其中时。这些问题在发展中国家和经济转型期国家尤为严重。罗马教廷认为,要对付这种状况,必须采取一系列措施,例如行为准则、违纪惩罚规则、刑事制裁以及增加透明度和简化行政程序等。另外,罗马教廷还认为有必要进行有关遵纪守法、新闻自由和对贪污腐化的公司实体和个人进行制裁的培训和教育。最后,罗马教廷建议最终还是应成立一个打击贪污腐化的国际组织和一个国际信息中心并制定管制及打击经济犯罪的标准。

G. 全球性城市的兴起

20. 最近几十年来,出现了一批全球性城市,其特点是金融权力集中,有高度发展的银行和金融系统。这类城市有时还是国家首都或行政中心,因此提供了有组织犯罪与政界及经济界上层人士接触的机会。这类城市还是四通八达的交通枢纽。由于这些城市拥有先进的电信系统,大大方便了信

^{*} 关于贪污腐化的详细探讨,见 Ethan Nadelmann, *Cops Across Borders* (University Park, Pennsylvania State University, 1993)。此处系统贪污腐化采用的方法近似于 Nadelmann 所说的“制度化的贪污腐化”。

息传递和钱款划拨，同时由于这些城市人口众多，便于匿名混在各种不同的种族和民族群体中，进行犯罪联络。大多数全球性大城市给国家政府带来了巨大的挑战；某些地段成为执法部门无法介入的禁区，为肆意加害无辜和进行有组织犯罪活动提供了理想的环境。全球性城市还为犯罪活动的勾结提供机会，因为各种不同民族的犯罪集团相互勾结，汇聚了各自的专长。这类具有世界性的犯罪活动和全球性城市的民族多样化正是新的地缘政治的另一个特点：流动性、移民社群和民族网络的重要性。

H. 流动、移民社群和种族网络

21. 由于移民、流动工人和寻求避难者的世界性流动在许多国家形成了各种不同民族的移民社群，成为有组织跨国犯罪分子的藏身之处和据点。语言上的障碍加之往往是被人灌输的对警方的不信任感使民族社区处于封闭状态，因此，许多国家的移民社区成为犯罪组织的理想的招兵买马和进行犯罪活动的地方。

22. 无数的研究表明移民中的绝大部分是遵纪守法的公民。但是，在移民中也有犯罪组织的成员，他们带来了犯罪技术和知识以及从事犯罪活动所需要的各种关系。华人、意大利人、尼日利亚人和俄罗斯人的移民社群中都有犯罪分子。这是不足为奇的：因为当犯罪组织在本国受到来自执法部门的压力或由于发生内讧自相残杀而带来的压力时，一些成员所采取的对策就是移民到那些风险较低、条件一般较为适宜的其他地区和国家。有时，这类外来的犯罪网络的能力超过本地的有组织犯罪集团。例如，在澳大利亚，主要的犯罪组织不仅包括意大利人的 *Ndrangheta*、日本人的 *Boryokudan*、华人的三合会以及土生土长的爱尔兰和英国后裔犯罪团伙，而且还有来自黎巴嫩、土耳其、美国、东南亚、拉丁美洲和东欧的犯罪团伙”。⁷一位犯罪学家指出，“澳大利亚得到了许多出类拔萃的新公民，不过也夹杂一些极恶劣之辈。”⁷另外，某些犯罪团伙至少在表面上成功地建立起他们在原籍国已经发展起来的共生关系。据澳大利亚联邦警察进行的一项秘密评估指出，意大利有组织犯罪集团已经打入一系列政府和非政府机构和至少打入一个政党，并且靠在从事合法职业中树立的正人君子形象的掩盖，进一步巩固了自己的地位”。⁷外来犯罪组织即使没有达到上述程度的渗透，也会给执法部门带来艰巨的挑战，正如华人有组织犯罪组织在南非和俄罗斯有组织犯罪集团在欧洲大部分地区所做的那样。

23. 但是，不应因为将重点放在移民问题上而掩盖流动性增加这一简单事实。由于跨越国界的旅行即方便又迅速，为犯罪分子提供了新的机会，使他们更不容易被抓住。例如，尼日利亚贩毒集团利用这种流动性将贩毒活

动扩大到遍及南部非洲的许多地区。另外，有组织犯罪有远比移民问题更深刻的根源，其中特别是遍及世界许多地区的国家权力结构危机。但是，在导致移民和有组织犯罪现象增长的多种压力之间也存在着重要的联系。由于国家被认为未能或确实未能满足其公民的需要，期望到其他地方改善经济状况，企业家才能得不到应有的发挥，使许多人设法移居他国或在合法经济范围之外寻求发展的机会。

I. 平行经济

24. 近年来，黑市或地下经济已经成为全球性现象。由于这种市场的性质本身使人们极难获得准确的资料，因此无法估计这类市场的规模及其对全球经济的总体影响。不过，仍然有一些估计数字。1988年，意大利的一家研究机构估计在八十年代中期，意大利的犯罪经济占国民经济的12%。⁸ 黑市利润极高，这是显而易见的；而较不明显的是经营不同产品的各种黑市之间存在联系，合法与非法之间的界线经常模糊不清。黑市结构极为复杂，而且相互影响。在这里起作用的不再是各自独立的非法市场，而是由相互支持的“分市场”网络组成的系统的、跨国性质的、多部门的“平行经济”。这种“平行经济”往往都有自己的劳工介绍所、销售方法以及信息网络。另外，这种经济还有自己的金融和银行系统以及自己的商行，就办企业的才能、管理技术和组织结构的适应性而言，赶上甚至超过许多合法的跨国企业。

25. 尽管犯罪组织靠利用活动所在国的市场需求得到许多好处，却给原籍国的经济带来了许多问题（暂且不谈对政治和社会生活造成的不利影响）。例如，据美国药品管制局的估计，每年从美国流向哥伦比亚卡特尔的贩毒所得赃款高达300亿美元。⁹ 数额如此之大的钱款对一个发展中国家或经济转型期国家的经济造成的不利影响无论怎么强调都是不会过分的。巨额外汇的流入会导致本地货币贬值，而本地货币的贬值又有可能造成本地工业衰退，投机性投资增多。另外，由于有组织犯罪集团在经营活动中经常使用暴力手段，这种气氛使外国投资者望而却步，本国资本外逃，同时，由于必须在安全方面大量投资，造成企业部门整个成本增加。

26. 白俄罗斯强调了上述某些关切，包括本国经济如何吸引外国投资。白俄罗斯说，重要的是获得可靠的信息，证实用于投资的金融资源来源的合法性，以避免来自犯罪活动的资本注入经济的可能性。

J. 战略结盟

27. 在有组织跨国犯罪的地缘政治中最容易找到的一个与传统地缘政治相同的特征就是普遍结盟。在传统的地缘政治中，一直利用结盟增强本国势力，使相互之间的关系具有可预测性、确立各种承诺以及保护弱者。而新的地缘政治中，跨国犯罪组织之间结盟与其说像传统的军事结盟倒不如说像跨国公司之间的战略结盟。这并不是说犯罪组织间的所有联系都具有战略结盟的特点。犯罪集团多种多样，它们之间的关系也各式各样。有的短暂，有的持久；有的基于短期权宜之计或机会主义，而另外一些则与跨国公司战略规划一样，是深谋远虑的结果。但是，战略结盟有几个特点使其有别于其他关系：这种结盟是长期性的，涉及“紧密业务联系”，以某种正式或默契为基础并由于双方都预期继续合作而得到进一步巩固。¹⁰ 另外一种关系性质截然相反，属于临时性安排或一次性交易，犯罪组织为了某项具体的交易走到一起，无意使这种关系变成更为持久的关系。

28. 结成战略同盟的一个最重要的原因是出于分散、分担或减少风险的愿望。战略同盟使合法公司能够“抓住那些否则可能过于危险的机会”。¹⁰ 同样，战略同盟还增强了犯罪组织对某些类型的风险的承受能力。跨国犯罪组织千方百计减少其产品、人员、利益、组织完整和领导地位面临的风险。战略结盟还可作为进入新市场的重要手段，否则，结盟中的一方本来是无法进入这些新市场的。作为回报，另一方可能得到新产品货源。在这类市场伙伴关系中还包含了减少风险的成份：犯罪组织进入新的地区或市场时，必须与非法权力结构进行谈判，以便绕过合法结构。犯罪组织使非法权力结构卷入它们的活动越多，成功的可能性就越大。例如，哥伦比亚—西西里之间的联系在开发和利用西欧主要可卡因市场方面起到了举足轻重的作用。对西西里一方来说，结盟提供了一种新的产品；对哥伦比亚一方来说，结盟使他们能够利用现有的销售渠道和有关当地情况的资料，在犯罪活动的世界往往也和合法经营的世界一样，都非得遵循“胸怀全球，立足本地”的忠告不可。战略结盟正是遵循这一忠告的一种手段。

K. 全球信息系统

29. 新的地缘政治的另一个组成部分是起到连接和补充全球金融和运输系统作用的全球信息和通信系统的发展。但是，这种发展也给国家带来了一系列新的容易被人钻空子的薄弱环节——特别是在发展的后工业阶段——容易被跨国犯罪组织以及个人犯罪份子利用。具有讽刺意义的是，技术先进程度与防破坏能力强弱成反比：技术越先进，防破坏能力越差。随着社会越来越多地依赖联网通信和信息系统，这些系统损坏或中断的可能性也越大，这类事故的后果也将更具有灾难性。这些系统为国家和全球金融交

易、股票市场、空中交通管制、征收税款、社会保障的运转，特别是军事和情报的关键部门以及执法基础设施提供了方便，如果中断，将会给社会和政府有效运转能力造成深远的影响。

30. 众所周知，跟踪及抓获计算机程序编制老手是极为困难的，不仅如此，这些人还代表了一种可以造成长期、破坏性后果的新形式的个人能力。一个人只要有一台计算机、一个调制 - 解调器并掌握必要的知识和技巧，便有能力使国家和全球信息系统陷入一片混乱，即使这些系统本身带有安全机制和防破坏装置。另外，计算机老手有许多机会通过一种相当于建立掩护性公司的“电脑空间”的程序来掩盖自己的真实身份。一旦这种个人力量与跨国犯罪组织的活动联系在一起，由此产生的威胁便具有了重大新特点。最近对二十一世纪有组织犯罪的性质所作的一份有说服力的评估¹¹表明计算机行家将是任何具有实力的犯罪组织必不可少的成员。指望跨国犯罪组织放过这些新的机会和可利用的薄弱环节是一相情愿的想法。有组织犯罪和白领犯罪日益结合在一起，这种情况在经济转型期国家已经很明显，在这些国家经营合法生意的商人有时被迫参与诈骗活动。

31. 一旦跨国犯罪组织主要为了开辟获取经济好处的新渠道而学会了利用全球信息系统，它们将有能力给这种系统造成重大破坏。全球信息系统不仅为诈骗和贪污而且还为制造混乱敲诈勒索提供了新的机会。如果跨国犯罪组织认为受到执法行动的威胁，它们可能甚至会显示进行这类破坏活动的意愿。也就是说显示具有破坏信息和通信基础设施重要环节的能力，这种显示本身就能够加强这些团伙的胁迫力。事实上，毒品卡特尔或有组织犯罪团伙与计算机行家的结合会被证明是一个危险的、难以解决的问题。跨国犯罪组织之所以能够充分利用这类机会，其中部分原因是这些组织的结构方式有利于实现最大限度的灵活性并鼓励革新。

L. 政治动荡与有组织跨国犯罪

32. 冷战后世界的特征不仅包括“地球村”的出现，而且——尽管有些相互矛盾——还包括宗派斗争和分裂活动日益严重，其中只有一部分可归结于冷战遗留下来的问题。有组织跨国犯罪从这两种现象都得到好处。全球化和经济相互依存的倾向为犯罪组织提供了新的机会。与此同时，分裂势力（“战争和血腥屠杀使人类中的一大部分倒退回部落时代：很可能分裂成无数个相互敌对的民族国家，充满不同文化、不同民族部落之间的对立”）提供了另外一些机会，也立即被犯罪组织紧紧抓住。¹² 有组织跨国犯罪的优势之一是它是一个机会均等的实体，利用一切可以利用的事态发展，只要对它有好处。例如，地区冲突为贩运军火提供了大好机会。有时是武器与毒

品相交换,因为种族集团设法以各种方式获得继续武装斗争所需要的武器。这曾是前南斯拉夫为共和国之间冲突的重要特点之一,而且其他地方的冲突很可能也会具有这种特点。交战各方与情愿冒险与之打交道的犯罪组织之间的联系往往是相互受惠的。但是,也有这样的情况,冲突的参与者自己也进行犯罪活动,最后发展成为犯罪组织,有一个记者将这种现象称为“从战士变成罪犯”。¹³ 意大利指出,前南斯拉夫各共和国的冲突助长了非法活动,使意大利犯罪集团及其他犯罪组织更容易渗透到卷入这场冲突的各个国家的经济。

33. 随着种族分裂、叛乱运动及恐怖主义集团都感到它们的活动越来越难从国家方面得到资助,上述现象看来可能会增加。从事犯罪活动是使它们能够获得经费和维持政治斗争的为数不多的几种出路之一。在欧洲和北美,许多泰米尔人因贩毒而被捕,就属于这种情况。有些人贩运毒品可能就是为了赚钱,而另外一些人“显然与为“泰米尔猛虎组织”分裂分子筹资有关”。¹³ 安哥拉的情况则不同,犯罪分子既自己作生意又与有组织犯罪勾结:“争取安哥拉彻底独立全国联盟叛乱分子筹款靠的是向走私者出售非法捕猎大象所得到的象牙和开放国有钻石矿场,与这些走私者分享利润”。¹³ 从眼前来说,这种联系不仅使有组织跨国犯罪自然积累的利润进一步增加,而且还往往使冲突无限期延长,和平更加遥遥无期。而从长远来讲,这种联系可能导致另外一种跨国犯罪组织的出现,这些组织的根源不是犯罪,而是战争。这类组织可对世界各国政府和执法部门构成极严峻的挑战,因为这类组织很可能会比犯罪组织更加肆无忌惮地使用暴力。

M. 网络结构的普及

34. 犯罪组织代表着一种新式的“无视国家主权”的组织,以执法部门很难渗透的所谓“关系网”为基础。种族和亲属关系,加上建立信任需要一个缓慢的过程,构成了犯罪组织的防卫机制,网络结构的情况也是如此。犯罪组织的网络结构不容易被瓦解,其复原能力之强是其他形式的组织所不及的。网络是一种保持组织整体性的一种理想的组织形式。由于网络的特点是具有很大的重复性,因此可通过各种不同的连接点维持相互之间的联系。如果联结点断裂,可以随时改换新的连接点,使组织无需费很大力气便可恢复原状。另外,即使网络的外围被渗透,其核心部分可能仍然不受任何影响。其中部分地是因为所谓的松散结合方式。如果组织或系统的各个构成部分紧密地结合在一起,一旦某一部分出现干扰或运转不正常,将会导致具有破坏性的连锁反应。相反,“采用松散结合方式,将能有时、资源及各种替代性方法来应付这种干扰并减少其影响”。¹⁴

35. 商界和工业界日益认识到网络结构的价值，有些企业正在逐渐认识到这种替代传统等级结构的方式就革新性和实现目标而言，效率更高，效果更好。但是，跨国犯罪组织早就这样作了，而且出于本能形成了一种显然超过任何其他形式的组织形式。

N. 跨国犯罪组织日趋复杂

36. 除了发展具有高度适应能力和复原能力并承受政府和执法行动所导致的成本的网络结构以外，跨国犯罪组织还制定了周密的风险管理战略。这些战略包括努力防止、控制和承受风险，特别是组织领导和完整方面的风险。例如，利用拉拢腐蚀创造一种更有利于犯罪的环境就是一种防止大本营出现风险的手段；也可能使用暴力手段控制风险，干掉政府和执法机构中那对付犯罪组织的强硬派人物。另一项控制风险措施是确保每项活动都分隔成不论是在情报方面，还是在参与人员方面，都互不通气的几个部分。从街头犯罪到犯罪组织总部之间需经过层层中间人，使首脑人物与外界完全隔绝。另外，犯罪活动的痕迹由于跨越国界的分工而被进一步的掩盖起来。对付跨国犯罪组织给各国及国际安全带来的挑战，不仅需要各国政府高度承诺，而且需要能够持久的、协调良好的国家、国际和全球各级战略。还需要瞄准跨国犯罪组织要害，即资产和收益，组织完整和头头，而不是像目前执法努力这样，主要是没收产品、抓人、打击赢利或洗钱活动。以首脑人物、他们积累的财富以及组织本身为目标的更全面的战略可能会产生更大的影响。

37. 跨国犯罪是从被认为是在国际关系中能够起到稳定和平息作用的经济相互依存中发展起来的。遗憾的是，促进合法经济活动增长的那些事态发展在很大程度上同样也助长了非法活动。从某种意义上来说，有组织跨国犯罪被视为相互依存的黑暗的一面，这一面给国家及国际安全带来了严重的挑战。与此同时，战争、局势不稳和世界许多地方国家权力存在危机也助长了有组织犯罪。由于其营养来源多种多样，很难铲除滋长有组织跨国犯罪的各种条件，犯罪组织的结构及风险管理战略更使它们成为各国政府难以对付的劲敌。

二. 有组织跨国犯罪带来的挑战：比较分析

38. 在有关打击有组织跨国犯罪行动的讨论中，人们往往想当然地认为，有时暗示，只要在国家一级各国政府投入更多的努力和资源，在双边一级加强国际合作，就能够有力地打击有组织跨国犯罪。但是，在讨论这个问

题时却很少提供一份最终评估，即关于有组织跨国犯罪一方及政府和执法部门一方的能力。

39. 国家传统上是为在概念上、组织上和行动上对付其他国家带来的问题而组织起来的。国家没有对付跨国犯罪组织危险的那种方式的任何条件，这些组织不仅看不见摸不着，而且想方设法避免直接面对作为大本营的国家或它们进行犯罪活动的国家。旨在调节各国之间关系的国际法和国际公约仍然走在国际刑法和对付跨国犯罪活动的努力的前面。重点在本国法律上，本国法正面临对付相对比较新的有组织跨国犯罪带来的种种困难。正在努力克服这些困难。建立多国执法特别行动组、利用引渡和法律互助条约以及越来越乐于为其他国家提供执法培训和司法协助等等都是为了制定打击“无视国家主权”的犯罪分子的必要文书和机制所作的努力的一部分。但是，要作的工作还很多。

40. 另一个相关的问题是执法问题就其性质来说主要是反应性的。这种反应性意味着政府投入的精力和资源与犯罪组织所投入的精力和资源完全不成比例。洗钱也许是最合适的例子。由于现代技术提供的可能性，洗钱本身可能只需要几分钟，而对这类案件进行调查可能要几个月甚至几年，耗费执法部门大量的资源。总而言之，进行有组织犯罪活动容易，预防或起诉犯罪行为却很困难。

41. 与此相关的犯罪组织的另一个优势是它们的议程简单明了。犯罪组织只关心如何获取最大限度的利润，而合法组成的当局在对有组织跨国犯罪采取行动时，必须作出权衡，顾及各种其他考虑因素以及如何在可接受的风险范围内实现各项目标。为了做到公正和合法，还必须注意尊重人权和公民自由。因此，只能在特殊情况下，而且要根据有关规则，使用窃听手段。尽管这些规则在尽量减少国家对个人自由的侵犯方面起到了重要作用，但是由于这些限制，执法部门有时无法按照达到最大限度效果所需要的那样迅速采取行动。政府面临种种限制的另一个例子是很难做到在打击非法贸易的同时，丝毫不影响合法贸易。进行更严格或更全面的检查，必然与促进自由贸易的愿望相冲突。竞争优势不仅越来越依赖于货物的质量，而且还越来越多地依赖于交货及时，这种情况构成了进一步加强管制的又一个障碍。换句话说，国家有多项目标和多种构成部分，必须权衡利弊，这些尽管是必要的，也是合法的，却影响了打击有组织跨国犯罪的效率和有效性。

42. 这两类组织的其他特点也导致有组织跨国犯罪的威胁日益加重。国家基本上是固定的、静止的，组织结构复杂，有时缺乏灵活性，运作具有很高的透明度。而跨国犯罪组织则相反，流动性强，看不见摸不着，而且一般都是秘密组织。国家受到各种规则和规定的约束，要对其公民负责。而

犯罪组织的本性就决定了它们无视任何规则和准则，同时由于它们不对任何人负责，使它们可以为所欲为，无所顾忌。另一个相关的问题是，总的来说，有没有现成的可随时动用的资源。犯罪组织不需要议会表决，在资源分配方面没有严格的管制，因为这种管制可能会妨碍迅速、巧妙地使用资金。当然，犯罪组织需要行贿和进行犯罪活动都需要花钱，但是这些与许多政府必须为方案提供的资金相比是微不足道的。

43. 所有这些都表明，对各方相对他方而言的实现其目标的能力而不是基本力量进行的比较性分析会指出，与国家相比，跨国犯罪组织略胜一筹。这句话尤其适用可被称之为“渗透竞争”的领域。犯罪组织和各国政府一般都企图打入对方内部。对政府来说，打入内部可取得对执法努力来说至关重要的证据。对犯罪组织来说，打入国家机构内部可获得情报，使犯罪集团得以制定并实施更为有效的防范措施。渗透对双方来说都是一项重要的战略。但是，归根结底，这种事情跨国犯罪组织作起来比较容易，而政府则不那么容易。因为政府部门有许多环节容易渗透。向某个政府机构或执法机构的渗透需要通过行贿或恐吓的手段掌握已经在位的某个人。而反过来，则不是这种情况。政府的渗透需要在犯罪组织内部安插人员，这是一项极为困难的任务，因为犯罪组织依靠基于亲戚关系或种族的联结机制，对外人有一种出于本能的怀疑，而且动辄使用暴力。总而言之，执法人员打入犯罪组织的困难要大得多，至少对打入足以造成沉重打击的高层来说是如此。打入跨国犯罪组织是一项风险极大的行动，而且收益有时抵不上所冒的风险。犯罪组织向政府部门的渗透则相反——风险低，效益高。政府通过鼓励犯罪组织成员弃暗投明的战略得到某种程度的补偿。犯罪组织成员投诚及随后在法庭上作证可提供宝贵的情况，给犯罪组织造成重大损失，如在意大利所证实的那样，在意大利由于所谓“pentiti”的暴露，在打击黑手党方面取得了前所未有的成功。但是，这种成功的例子极为罕见。

44. 这项分析表明有组织跨国犯罪力量可能日益壮大。尽管很难肯定或确切地预测有组织跨国犯罪的今后发展方向，但是可以指出一系列可能性，其中有些只是巩固现有的趋势，而另外一些则涉及有组织跨国犯罪的力量和功效的质量性变化。在前一类可能性中，可能包括犯罪组织战略结盟的进一步巩固。正如合法企业之间的战略结盟更加普遍和巩固一样，这种结盟可能会成为跨国犯罪组织活动的更为重要的特点。这已足够令人担忧，但是，如果跨国犯罪组织效仿公司界的另一趋势，朝着大规模合并的方向发展，情况将更令人担忧。

45. 还有可能出现各种不同类型的犯罪活动和犯罪组织相互合并的情况，而且相互之间的界线越来越模糊，跨国犯罪组织暴力威胁或行动也会进一步增加。这些组织显然具有进行这类威胁的能力。例如，核材料走私已经

成风。涉及武器级材料的案件很少，这可能会减轻人们对核材料扩散的担忧，但等级较低的材料如果与传统爆炸物结合起来使用，同样会造成大规模的死亡和破坏。日本一个宗教团体的活动也显示了非政府集团在制造化学武器方面的能力。生物毒素也普遍用于研究工作，而且并不象人们认为那样得到严格控制。所有这些都表明犯罪组织有可能越来越多地获得破坏性能力，可用来对国家、城市或公司进行敲榨。要证明可信性，只需要被敲榨者找到证据证明犯罪组织确实拥有造成严重损害的材料。同样，犯罪组织由于得到有经验的计算机行家的专门知识，将有可能进行威胁，要破坏主要通信和信息系统，获取银行和公司的资金。

三. 对有组织跨国犯罪作出的反应

46. 上述分析表明，犯罪组织对国家拥有某些优势，有组织跨国犯罪在国家在国际范围提出的挑战不但不会减少，反而有可能更加严峻。然而，国家还是可以有所作为，帮助防止或推迟某些较麻烦情况发生的。世界部长级会议及其通过的《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》可看作是采取这种行动的促进因素。各国取得的成功，如逮捕卡利集团的头目，世界各国领导人在诸多场合，包括在纪念联合国成立五十周年期间，对采取行动打击有组织跨国犯罪问题给予的优先注意，以及通过公众监督暴露贪污腐败现象的作法在国际社会中日渐得到响应，所有这些都是令人鼓舞的发展。

47. 各国就这一问题提供的所有资料都触及一个核心问题，就是必须进一步加强国际合作，把国际合作同各国的努力结合起来，就可以形成对付有组织跨国犯罪的全面战略。据认为，开展国际合作在双边、区域和多边所有这些层面都是必要的，同时还应鼓励国家和国际范围的协调与合作。

48. 阿根廷指出了针对有组织跨国犯罪采取的共同区域战略和措施的长处，澳大利亚、加拿大、菲律宾、大韩民国和土耳其则提请人们注意在它们之间订立的刑事事件引渡和互助双边协定的数目不断增加。另外，澳大利亚表示遵守英联邦订立的《伦敦引渡逃犯安排》和《哈拉雷刑事事件互助安排》，并表示将努力促进双边和区域合作，在本国的一些驻外使馆中派驻警察联络员。土耳其也遵循了这种行动方针，促进与其邻国的区域合作，以此作为国际合作的基础。加拿大提到几个国家的执法机构协调配合，最近在对付有组织犯罪和洗钱方面取得了成功，如“绿冰行动”。菲律宾强调指出，除非开展有效协调的国际合作，否则打击所有规模有组织跨国犯罪的任何尝试都是徒劳无益的。

49. 在回答有关国家一级行动的问题时，有些会员国表示，它们在《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》的指导下审查了本国对付有组织跨国犯罪

的政策和战略，订立了新的法规和管制措施，并建立起防止和控制有组织跨国犯罪的新机构。

50. 阿根廷提出了对下述问题的看法：针对有组织跨国犯罪这种现象，必须重新制订传统的政策，因为传统政策是针对某些不大复杂的犯罪形式设计的。为此，阿根廷修订了本国的法规或通过了新的法律，以便更有效地对付这一问题。阿根廷的法规中包括这样的条文，规定对于那些在有组织跨国犯罪案中向国家提供证据的人可以减刑或免刑，同时还规定保护证人和受害人。参加犯罪组织罪和合谋罪已写入该国的刑法典中，在预计进行的刑法典改革中，犯罪组织的一些活动将被禁止，如贩运未成年人等。关于组织结构问题，阿根廷为提高效率设立了新的协调机制。最后，阿根廷还越来越重视通过各种措施树立遵纪守法的风尚。

51. 澳大利亚对付有组织犯罪威胁的对策已发展成一套完整的措施，相当于一种“全方位”办法，其主要特征包括设立一个专门机构，重视政府各级部门之间以及执法机构的合作与协调，制订针对有组织犯罪要害方面的法规，并在高质量战略情报和评估的基础上采取战略办法对付这一问题。由于任何国家都不能自恃本国对付有组织犯罪有方而沾沾自喜，澳大利亚从有组织犯罪走向全球化以及有组织犯罪有可能从外部威胁到该国的角度出发，审查了本国政府的执法活动。通过审查，澳大利亚设立了联邦执法理事会，作为执法政策的主要咨询机构，另外还设立了犯罪问题战略评价办公室，作为对犯罪活动趋势和显露出来的威胁进行“预见性”战略评价的一个渠道。

52. 奥地利从 1993 年起规定了与成立和参加犯罪组织并清洗其收益有关的罪行。在对该国《刑法典》的同一修正案中，还规定了洗钱罪。这一法规已证明对打击有组织跨国犯罪卓有成效，同时还使奥地利得以对司法合作的请求作出响应。奥地利还制定了在有组织跨国犯罪案中保护证人的法规，目前正在审查的一项法律草案还将实行特别调查措施，包括电子监视。对奥地利《刑法典》提出的另一项修正案还将实行一些便于查获和没收犯罪收益的措施，同时相应地调整关于引渡和司法合作的现行法规。奥地利还在内务部设立了一个打击有组织跨国犯罪的特别行动单位。

53. 加拿大对付有组织跨国犯罪的法规涉面广泛，重点是剥夺有组织犯罪集团的经济手段和收益。加拿大的《刑法典》中载有实体法，其中包括《食品和药品法》、《麻醉品管制法》和《犯罪收益法》。后一法律使银行和金融机构能够向警方报告可疑的交易，而没有因违反为客户保密原则向客户承担赔偿责任的风险。1994 年生效的《查封财产管理法》授权加拿大联邦政府管理并处置犯罪收益财产，并适用于财产被联邦政府充公的案件。该法还允许由加拿大执法机构和其执法机构参与了导致没收财产的调查的

外国政府分享处置此种财产的收益。为执行这一法规，加拿大设立了一个查封财产管理办公室，该办公室提供查封财产前计划。1991年的《犯罪收益（洗钱）法》确定了金融业保持记录的要求，以便于调查和指控加拿大实体法规定的罪行，凡违犯或未能遵守这些规定的情形均按犯罪论处。《犯罪收益条例》阐明了对金融机构作出的主要规定，要求在这一条例管辖范围内的金融机构在当日由同一个人进行的现金交易总额超过10,000加元时作出大笔现金交易记录。1988年的《刑事事项法律互助法》和《移民法》对上述法规和条例措施作了补充，1993年，针对有组织跨国犯罪提出的新的挑战，又对这些法律作了修正。关于旨在增进打击有组织跨国犯罪的协调与效率的结构，加拿大设立了防止借贩毒牟取暴利综合单位，制定了反走私措施，同时还设置了一个新的证人保护方案。

54. 在《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》的指导下，智利通过了新的贩毒和洗钱法。该法着眼于促进国际合作，智利通过主办各种国际会议包括1995年10月3日至6日在圣地亚哥举行的第二次世界警察大会，*积极推动这方面的国际合作。配合智利的国内法规，设立了各种旨在提高预防和控制有组织跨国犯罪的效力的新的组织结构，如国家麻醉药品管制理事会、公共安全和宣传指导委员会以及保卫国家理事会。智利对防止和控制贪污腐败特别重视，设立了一个公共道德规范全国委员会，该委员会已制订了一些建议，包括关于把公职部门的透明度提高到宪法水平的建议。

55. 古巴虽然没有受到有组织跨国犯罪的影响，但还是创造了对这一问题作出迅速反应的必要基本条件。古巴的法律明文规定了怀有犯罪意图的结社罪并将那些与最常见的有组织跨国犯罪形式有联系的行为定为应予惩治的罪行，但古巴的法律没有对控制下交付和电子监视作出规定。古巴的《刑法典》规定，通过犯罪获得的财产以及由此产生的收益应予没收。

56. 日本采取的打击有组织犯罪的措施着眼于对犯罪组织的人力和物力资源给以有力的打击。法规和执法方法都旨在实现这一目标。

57. 以经济及社会理事会第1995/11号决议为指导，巴拿马制定了对付有组织跨国犯罪，特别是贩运军火和偷盗机动车辆的法律草案。

58. 菲律宾政府向国会提交了若干法律草案，其中包括一项反恐怖主义法案和保护知识产权、版权及商标的法规。

59. 大韩民国提供了关于对付有组织跨国犯罪的立法措施的资料，其中包括颁布《打击政府官员犯罪没收法》。大韩民国正在采取一系列行动，包括加强移民控制，设立一个特别调查队和一个负责对付有组织跨国犯罪的机构。

* 见智利常驻联合国代表团1995年11月1日致秘书长的普通照会(A/C.3/50/4)。

60. 包括澳大利亚、加拿大、古巴、意大利、日本和菲律宾在内的一些会员国强调的另一个问题，是必须打击有组织跨国犯罪的物力资源。例如，在其 1995 年的《犯罪控制法》中，菲律宾拟将洗钱定为刑事犯罪，规定了“对把从非法渠道获得的资金或财产输送、转移或用于合法企业或交易进行惩罚”的种种措施。澳大利亚强调了此类法规的效力，注意到自没收犯罪收益的法规在该国生效八年以来，已证明该法是打击有组织犯罪的有力手段。自 1991 年 12 月以来，澳大利亚还设立了一个没收财产信托基金，用以确保被没收的资金用来对付犯罪集团。

61. 许多国家的政府强调必须加强技术合作，打击有组织跨国犯罪。必须提供实际援助，以便不但提高人员的技能并制定和实施适当的措施，还要加强执法机构的技术能力。各国还强调了加强知识、专门技术和信息交流的必要性。白俄罗斯、玻利维亚、教廷、巴拿马和土耳其特别强调了这些问题。日本则表示愿意加强技术合作活动并根据请求提供必要的人员。

四. 对有组织跨国犯罪问题取得共识

62. 在解释本国对签定一项打击有组织跨国犯罪公约的立场时，几个国家的政府提到对有组织跨国犯罪没有取得一致的定义。另外一些国家的政府则认为，没有一个可以接受的有组织跨国犯罪的定义，对于制定一项打击有组织跨国犯罪的公约来说并非不可逾越的障碍。这些国家的政府强调在全球一级对付此种形式犯罪的必要性、这样一项公约将产生的正面倡导和各国间“相互影响的压力”作用。一些国家政府采取的另一个立场，是把重点放在有组织跨国犯罪造成的威胁上，而不是放在犯罪组织在任何特定时间有可能进行的个别活动上。这种立场似乎是基于下述认识，即由于有组织跨国犯罪灵活多变、五花八门，抓住特点、而不是偏重活动，会更有成效。

63. 虽然没有对有组织跨国犯罪作出普遍接受的定义，但对于这种形式犯罪活动的主要特点取得了共识。例如，卡塔尔提供了有组织犯罪的内容和特征的分析。卡塔尔认为，有组织犯罪是“持续存在的个人集团，他们借助犯罪、暴力和故意贿赂的手段获取物质财富和支配权”。在对这一说明中包括的内容作进一步分析时，卡塔尔强调指出，犯罪组织的活动具有持续性质，不同于临时拼凑起来的团伙；暴力是一种威慑手段，可以有效地防止检举者和证人为执法机构开展工作提供便利；另外，犯罪集团还需借助于贿赂手段。牟利和取得支配权据认为是有组织犯罪的基本目标。关于有组织犯罪的主要特征，卡塔尔特别强调了有组织犯罪的金字塔式结构，及其职责任务分配，内部效忠和行为规范及势力划分制度，借以避免竞争，

解决分歧和冲突。根据《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》第 12 段（A/49/748，附件，第一章）所载列的要点，土耳其将有组织犯罪界定为获取利润而借助于暴力、威吓或贿赂手段进行犯罪活动，不论以何种形式而组织起来的集团而犯下的罪行。

64. 应当回顾一下《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》列出的有组织犯罪的下述六个特点：(a)为从事犯罪活动而结伙拉帮；(b)可使犯罪集团头目对本集团进行控制的等级关系或个人关系；(c)使用暴力恐吓和贿赂手段，获取利润或控制地盘市场；(d)非法收益洗钱，以进一步推进犯罪活动并渗入合法经济；(e)跨越国境扩展到任何新的活动中的潜能；(f)同其他有组织跨国犯罪集团勾结。

65. 某一犯罪组织所具有的上述特点或成份越多、越明显，就越可以说这个犯罪组织符合有组织犯罪的定义标准。^{*} 由此看来，用简明扼要的话来说，有组织犯罪就是一种借助非法手段的经商方式，包括特别是对人身使用武力和暴力或以此进行威胁、敲诈勒索、恐吓或贿赂，以及提供非法货物和服务。由于有组织犯罪总是使出新的招术，利用可以利用的特殊的商业机会，所以有组织犯罪的形式也是多种多样的。国内的有组织犯罪集团一般都有层次分明的结构，在街头活动的人供给非法货物和服务，敲诈勒索，行凶杀人，或以此相威胁，但都同其隶属的集团的高级成员小心翼翼地分离着。后者一般都以经营合法的组织作掩护，雇用非组织成员来树立体面的社会形象，以图建立并保持信任。当有组织犯罪的“脑”和“体”实际分家时，大大有利于非法活动与合法外表的分离。把合法企业和非法企业放到不同的国家、不同的法域中经营，还可进一步增进这种效果。有组织犯罪的特点之一，就是利用不同法域之间的障碍和各国之间的障碍来捞取好处。

66. 有组织犯罪的跨国影响，是这种犯罪的内在逻辑的必然发展。各国被边界分开，边界不仅是领土的分界线，而且还标志着不同的法律制度、不同的经济发展水平、不同的需求方式、以及不同的政治文化。利用这些差别是有组织跨国犯罪的最重要特征。穿越边界走私货物（从烟草直到偷盗轿车）以及偷运人口（廉价非法劳动力），都需要情报、联络、保护和庇护所，简言之，需要有一个组织。因此，边界地区以及其他入境点，如海港和飞机场，都有利于形成有组织跨国犯罪。边界的某些可渗透性既提供了利用的渠道，也提供了藏身的屏障。边界对各自国家的执法人员而存在（有些例外情形是，如在严格管制的边界地区穷追罪犯的行动），边界还对边界两边

^{*} 有些表中列出六个以上要素。荷兰提出的一个定义补充了一些要素，即“采用内部制裁和利用掩护性公司”。（Centrale Recherche Informatiedienst, 1991 Jaarverslag（海牙，Centrale Recherche Informatiedienst, 1991 年），第 17 页）

的普通守法公民而存在。有些过境交往难以控制，已是尽人皆知的事实，尤其是资金电子划拨，但也包括较小飞机和船只的空海运输。集装箱业务大量增加，要检查集装箱内的所有进出货物根本不可能，因为这样一来世界贸易的流速会大大降低，让人无法接受。通信技术的革命（包括话音通信加密以及 Internet 通信加密）创造了各种机会，使跨国犯罪联网成为一种越来越安全的活动。^{*}

五. 制定一项或多项打击 有组织跨国犯罪公约的机会

67. 根据经社理事会第 1995/11 号决议，秘书长请会员国就制定一项或多项打击有组织跨国犯罪公约的可能性发表意见。在作出答复的 20 个国家中，有 10 个国家倾向于制定一项或多项打击有组织跨国犯罪的公约。三个国家对制定一项广泛的打击有组织跨国犯罪的公约的可能性表示了保留意见，还有两个国家赞成针对有组织跨国犯罪的不同方面或就打击有组织跨国犯罪的国际合作的具体方式制定几项公约。一个国家反对制定针对有组织跨国犯罪的任何新的文书或几项文书。在那不勒斯举行世界部长级会议期间，86 位做了发言的人大都表示支持制定一项或几项打击有组织跨国犯罪的公约，其中三人反对这一行动方针。在第九届预防犯罪大会期间，人们也对制定一项或几项这样的公约表示了同样的支持。

68. 阿根廷支持必须刻不容缓地开始制定一项对付有组织跨国犯罪的综合公约。阿根廷希望，国际社会成员将作出必要的努力和调动必要的资源，

^{*} Stephen Flynn 曾论及通信技术的进步对秘密神速转移非法获得的资金所产生的影响：“随着各国的货币逐渐成为可自由兑换的货币，新的基本上不受管制的私人金融机构在前苏联集团各国以及第三世界大量涌现，贩毒者有大量各种各样的新的投放资金的可能。……全球银行系统一体化，效率不断提高，洗钱者几乎可以不受惩罚地存放资金。电子划拨资金的数额之巨，要想查明来龙去脉，几乎完全不可能。例如，1991 年，纽约银行同业清算系统经手约 370 亿宗交易，价值为 222 万亿美元”（《国际科学和专业理事会跨国犯罪顾问委员会洗钱问题讲习班的报告》，意大利 Courmayeur，1992 年 3 月 23 日至 24 日，第 2 页）。谈到美国的走私机会，Flynn 注意到，仅在一年当中，就有 4.3 亿人、1.2 亿辆轿车、800 万个货物集装箱、720,000 架大型和小型飞机和 290,000 艘大小船舶进出该国的边界。仅仅是彻底检查一个集装箱，就需要五名海关人员花费三个小时才能完成。然而，只要有 13 个装满可卡因的集装箱漏网，就可满足美国全年对可卡因的非法需求。（S.E.Flynn，“制定国际禁毒议程：新战略、新体制和新方案论辩”，《1993 年国际麻醉品战略和美国麻醉品政策的未来》，在美国众议院外交事务委员会国际安全、国际组织和人权小组委员会上的听证，第 103 届国会第 1 届会议，1993 年 5 月 11 日（华盛顿特区，美国政府出版局，1993 年））。

以便在合理的时间内有可能以一项综合公约的形式来表达各国打击这种形式的犯罪并为此目的而确保相互合作的政治承诺。缔结一项综合公约将为国际社会提供一个对各种形式有组织跨国犯罪活动作出适当反应的单一有效文书，阿根廷还提请人们注意布宜诺斯艾利斯区域部长级讲习班，这次讲习班通过了《布宜诺斯艾利斯防止和控制有组织跨国犯罪宣言》（E/CN.15/1996/2/Add.1，附件），25个拉丁美洲和加勒比国家在这项宣言中提出的一些要点可以包括在一项打击有组织跨国犯罪的综合公约中。阿根廷建议由预防犯罪和刑事司法委员会担任制定这项公约的筹备机构。

69. 澳大利亚承认，为了支持一项打击有组织跨国犯罪的公约，是可以提出各种有力的论据的。然而，澳大利亚对于有可能使这一文书的谈判陷入困境的种种问题表示担心，包括就何以构成有组织跨国犯罪的普遍接受的定义达成协议，以及避免同有些领域中的现行协议发生重叠，如引渡协议和刑事事项互助协议。另一个风险是，由于必须对公约的内容取得协商一致的意见，最终订立的有可能是一项笼统的公约，从而严重地限制其效力。

70. 澳大利亚认为，鉴于有组织跨国犯罪的种类繁多，错综复杂，制定一项把所有这些各具特性的不同现象考虑在内的全面公约，看来是一项极为艰巨的任务。因此，一个比较现实的办法是，在国际范围内制定有关具体问题的具有约束力的法律文书，如洗钱及有关的没收犯罪收益问题，以及保护证人，包括开展国际合作执行保护证人的方案。

71. 白俄罗斯认为，制定这样一项公约将促使各国作出承诺，拟定改进和统一对付有组织跨国犯罪的法律措施。这样一项国际公约应当反映出对签订公约国家的立法基础提出的总的要求，其着眼点应当是增加银行和金融机构的活动的开放程度。

72. 玻利维亚表示愿意加入一项打击有组织跨国犯罪的国际公约，建议在这样一项公约中包括下述要点：(a)对协从行为者的行为不治罪，以便使有组织跨国犯罪的受害人能够作为起诉证人合法行事；(b)调整保护隐私权的机制，因为隐私权使犯罪组织得以保持其结构；(c)采用“举报不受罚”的原则，这就是说，减轻对为指控当局提供便利的举报者的刑罚。

73. 目前，加拿大不赞成制定一项打击有组织跨国犯罪的公约，因为各国难以就这样一个广泛的文书，特别是有组织犯罪的定义达成协商一致的意见。在加拿大看来，委员会和会员国的资源应更好地用在实际援助项目中，包括旨在鼓励全面执行现有的有关公约的项目，或者用来谈判达成重点更为突出的切实可行的条约和公约，如互助公约或洗钱公约。《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》已经阐明了有关的原则和各种针对有组织跨国犯罪的威胁日益增大而采取行动的实际行动。由于《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》已经代表国际社会作出强有力的声明，并且已经提请人们注

意这一紧迫的问题，现在的重点应当放在落实和制定打击有组织跨国犯罪的其他实际措施和手段上。

74. 古巴认为，为了打击有组织跨国犯罪，单是制定或批准各种区域或国际文书还不够，最重要的是，这种文书应当付诸实施，这才是国际社会的主要重点。

75. 德国提到曾于 1992 年就制定关于预防犯罪和刑事司法国际合作的公约或其他法律文件的可取性提出的一些保留意见，并说，德国不主张就打击有组织跨国犯罪中的具体问题或方面制定一项公约或任何其他法律文书。德国提出，在委员会第五届会议范围之内设立的政府间开放小组应当把制定具体可行的建议以落实《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》的任务接过来。

76. 教廷认为，鉴于犯罪组织活动的跨国性质以及这些活动不仅对个人的安全和尊严造成威胁，而且对各国政府、经济和金融机构以及国际金融系统的安全和稳定也造成威胁，这样一项公约将是有益的。为了对付这些威胁，惟有采取全球性的办法才能产生效力。因此，教廷认为，协调各国的法律和各国政府的行动，既可取又必要，为了作到这一点，最迅捷的方式就是订立有约束力的国际法律文书。关于公约，教廷强调重视促成和助长有组织犯罪的社会、经济及文化因素的重要性，并建议采取广泛的预防性措施。教廷还提请注意康复、被拘押者的人权保障以及被成年人推向暴力的儿童的需要，同时建议采取措施，对付对妇女、儿童和移民使用暴力的问题。

77. 意大利认为，面对有组织跨国犯罪的不断扩展及其对全球金融系统产生的影响，国际社会应当制定有组织有系统的全球对策，在那不勒斯举行的世界部长级会议的新颖之处，就在于强调了采取全球办法对付任何形式的有组织跨国犯罪。《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》充分反映了这一新的观点，预见到必须依靠多边合作，强调共同采取行动，在主管机构之间经常开展对话，并保障信息的流动不中断。在调查和审判有组织跨国犯罪以及在建立提高了打击此种形式犯罪的效率的业务网络方面制定的新的战略，已反映出《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》中所体现的这种新办法。如果朝着正确方向迈出的第一个步骤是增进对有组织跨国犯罪提出的问题和挑战的认识，那么第二个步骤就应当是建立起可确保注重行动的国家之间合作的国际机制，以便使各国的犯罪组织面临同样的危险，阻止有组织犯罪的扩大和国际化。《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》启动了一个积极的进程，应当通过积累和分析关于有组织跨国犯罪的结构以及旨在预防和控制这种犯罪的战略的知识、并找出可提高效力的解决办法，继续推动这一进程。七大工业化国家集团设立的有组织犯罪问题高级专家

组及其提出的各项建议，就是对这种行动方针正确性的确认。意大利认为，如果在推动制定一项打击有组织跨国犯罪公约的进程的同时，由一个极为干练的国家专家小组制定出可以立即在国家一级执行的具体建议，就可使《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》的执行发挥最大的效力。

78. 日本认为，虽然有必要考虑制定广泛全面的措施，包括制定法律规范，将会员国打击有组织犯罪的制度统一起来，但几乎看不出会员国目前对这种非法活动的实际方式已取得足够的共识。如果成员国打算在现阶段商定具体的强制性措施，以便在全世界范围内形成一种预防有组织犯罪的共同体系，那么此种措施是不可能符合每个具体国家的实际情况的，这种措施的效力也是令人怀疑的。因此，日本认为，最好由联合国来制定指导方针，以选择办法的形式提供给会员国。然而，在日本看来，由预防犯罪和刑事司法委员会来研究一下制定一项国际公约的问题，还是可取的，作为对付跨国界有组织犯罪的全球努力的一部分，这样一项公约将提供打击有组织非法犯罪的基本框架。

79. 约旦表示支持同预防犯罪所有事项有关的一切国际公约。

80. 菲律宾表示，通过一项国际公约或任何文书，将其作为国际合作的系统，都将极大地促进国际社会打击有组织跨国犯罪的行动计划。然而，即便通过一项国际公约或文书是可取的，但如果没有打击有组织跨国犯罪国际合作的总的框架或模式，而且考虑到各国的法律制度多种多样、立法议程互不相同，目前通过这种国际公约的方式来动员国际合作，可能不大妥当，不会有什么作用。在制订这样一项公约之前，适当的做法是鼓励订立双边协议或多边安排，为在调查、指控和引渡罪犯领域中开展全面合作创造条件。

81. 卡塔尔认为，务必在打击有组织跨国犯罪行动领域中加快建立国际合作的体系，包括订立双边和多边协定。由于每个国家都有自己的犯罪定义，有必要进行认真、客观地研究，使国际社会对会员国希望打击哪一种类型的犯罪形成清晰明确的看法。因此，为了采取有效的行动，订立一项关于打击有组织跨国犯罪的国际协议，就要同受到同样影响的邻国进行协调。

82. 大韩民国认为，有组织跨国犯罪造成的形势，要求加强各级国际合作。

83. 土耳其认为订立一项打击有组织跨国犯罪的国际公约是有益的。这样一项公约应包括国际恐怖主义组织问题，另外还应包括贩运非法药品、化学品、军火和非法移民问题。

六. 建立打击有组织跨国犯罪立法和 管理措施中央资料库

84. 为了避免重复努力并尽量发挥预防犯罪和刑事司法司向其客户提供服务的效率，经社理事会第 1995/11 号决议和第 1995/27 号决议第二节分别所载的关于建立一个中央资料库和建立定期收集资料综合系统的任务只能联系在一起看。无论如何，中央资料库的实际价值在于能否够得到最新资料，因此需定期加以审查和补充。此外，如果没有关于国际合作方式的资料，包括关于引渡和刑事事件互助的双边或多边协议的资料，这种资料库将是不完整的。

85. 会员国在答复中重申了提供可靠资料的必要性，《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》也强调了这一必要性，认为这是打击有组织跨国犯罪的斗争中不可或缺的工具。大多数会员国资料中都已包括了关于本国的立法和管理措施、国际合作安排以及为对付这一问题而建立起来的组织结构的详细资料。例如，澳大利亚表示正在考虑提供详细的资料，德国则担心收集有关的资料并将其提供给刑事司法司需要投入大量的人力和物力，而鉴于该司缺少建立和补充适当的资料收集系统的资源，这样做是不适当的。但是，德国准备根据请求提供具体的资料。日本表示完全支持设立一个中央资料库，但告诫不要同定期提供给联合国国际药物管制规划署（禁毒署）的资料重复。尽管有这些担心，但大多数给予答复的国家看来基本上都对推进这一计划表示感兴趣，而且已提供的资料的质量和数量本身就是中央资料库可行性和价值的证明。在某种程度上，这种资料库将补充一些会员国为建立中央机构以编辑国家一级有组织犯罪材料而正在采取的步骤。

86. 设立一个中央资料库，取决于会员国和国际组织是否愿意花费必要的时间，提供并定期补充有关的资料。这些资料可以分为三大类：(a)国内法规，包括管理措施；(b)组织结构；(c)国际合作安排，包括双边和多边条约以及落实这些条约的法规。资料库的内容将以电子形式通过联合国犯罪和司法信息网以及互联网络(Internet)刑事司法司原址提供，但还将作出安排，以非电子方式向那些无法通过电子方式进入资料库的会员国提供资料。司法司将制定收集和补充必要资料的标准格式，其中包括多种表，用以将必要的资料分为若干类，便于会员国提供答复。在初始阶段，为了减少所需的时间和资源，可将法律案文加以整理，以复印件归档，同时以电子形式提供概要。必要时，为提出请求的国家提供法规的复印件。司法司将酌情在条件允许时编制法律案文索引和互见条目，同时附上简要的评述和立法背景。如果请求会员用联合国的正式语文之一提供其法规案文，将为那些提供这种案文、但没有必要的翻译力量的发展中国家和转型经济国家提供翻译这些案文的便利。资料库将按年增补。所有这些工作都将同禁毒署密切配合执行。

七. 结论

87. 有组织跨国犯罪对国家和国际安全的威胁并不是长期趋势的偶然的現象。相反，这种威胁是犯罪组织无视国家对暴力的合法控制、腐蚀国家机关、破坏法制、危及社会中的金融和商业部门的廉洁、违犯法律和社会规范及惯例、践踏国家主权、并侵犯国家边界的种种活动的必然后果。这种威胁同以往造成的威胁有质的差别。

88. 究其根源，主要是因为有组织犯罪活动的环境发生了变化。犯罪组织急切而有效地利用新的机会而将执法机构远远甩在后面，穷于应付花样迭出和富有适应和恢复力的犯罪组织，这些犯罪组织不论是在意图上还是在行动上都已成为跨国性的，既可在安全的基地或“避难所”活动，又能在那里找到藏身之处。^{*}这就突出说明，犯罪组织是在一个在它们看来实际上不存在边界的世界中进行活动的，而执法机构则大大受到限制，不得不在对它们来说依然有边界阻隔的世界中行动。无论是犯罪分子、还是“游资”，都借助于这一现代化的技术，获得了前所未有的流动性。

89. 跨国犯罪组织已成为一种安全威胁，超出了国内法治问题的范围。这些犯罪组织是一种复杂的组合体，其形态和规模不一，在诸多方面又同合法经济和社会生活交织在一起，形态变化不定但又实实在在，根据事态的紧急程度和机会，不是拉拢收买，贿赂腐蚀，就是恐吓胁迫和对抗，从而使得这一挑战更加令人生畏。为了迎接这一挑战，国际社会必须拨出相应的资源并保持强有力的集体政治意愿，同时应当铭记，任何国家都不能够沾沾自喜，满足于对有组织跨国犯罪作出的反应。如果作不到这一点，从长远来看就会给民主施政和法制带来可怕的后果。

90. 面对新的威胁，要求人们把专门知识同新的行动能力结合起来。如果国际社会要对跨国犯罪组织造成的威胁作出有效的反应，那么，相应的政策出路不仅必须是全面和协调一致的，而且需要高度的想象力。在制定战略时应当充分考虑到这一挑战的性质。举例来说，要挫败犯罪网就必须建立起一个网络，从这一考虑出发，重点不应仅仅是扩大执法合作的方式（当然这一点也很重要），而且还需建立起跨国范围的协调措施网络，并最终使之全球化。

91. 一项有效协调的方式还应考虑到犯罪组织的风险管理战略，并采取相应的行动来削弱或挫败这些战略。实际上，对于犯罪组织应当采取反其道而行之的对策。在这方面，似乎有两种可以增加跨国犯罪组织的风险和代

^{*} 例如，据报告，由于未加入引渡条约，柬埔寨现在被当作避难所，在国际刑事警察组织（刑警组织）通缉的 2,000 名要犯中有 150 名到 300 名罪犯把柬埔寨当作藏身之地（《国际先驱论坛》，1995 年 8 月 17 日）。

价的优先目标。第一个目标是，拔除犯罪组织的避难所或安全基地，认清避难所更有可能是国家能力有限的结果，而不是缺乏意愿所致。在任何情况下采取多边办法，都具有明显的优势并具有较高的成功机率。通过目标明确的技术援助方案可以增强国家的能力。此种方案的基础是作出长远的承诺，保证采取各项措施加强国家并消除有组织犯罪得以泛滥的条件。第二个优先目标是描准犯罪组织的财产，这种办法更加侧重于挖出并没收跨国犯罪组织积累的财产，而不是侧重于洗钱过程本身。

八. 需请委员会采取的行动

92. 在委员会第四届会议已经采取的行动的配合下，《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》启动了一个提高认识的过程，使人们认识到有组织跨国犯罪造成的威胁以及在国家和国际范围采取紧急行动的必要性。委员会似应建议执行一个周密安排的活动方案，在确定期限内分阶段展开，以便最终逐渐地全面落实《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》。这样一种方案可以包括对全世界有组织跨国犯罪形式的比较性研究调查，建立并保持一个中央资料库，收集关于预防和控制有组织跨国犯罪的法规、管制措施和组织结构的资料以及关于双边和多边合作安排的资料。为此，委员会似应鼓励各国和有关的国际组织向预防犯罪和刑事司法司提供资料及有关材料并定期增补这些资料。作为上述方案的一个部分，委员会似应在司法司的协助下充分发挥其协调作用。最后，委员会似应注意通过何种方式和办法加强秘书处开展业务活动并向请求国提供实际援助的能力。在这方面，委员会似应促请各国政府为编写适当的手册和培训指南提供必要的服务，包括示范法规和把侦破、调查及审判有组织跨国犯罪的出色做法编辑成册。

注