



# 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.15/1998/2/Add.1/Rev.1  
28 April 1998  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

## 预防犯罪和刑事司法委员会

第七届会议

1998年4月21日至30日，维也纳

议程项目 3\*

### 联合国第十届预防犯罪和罪犯待遇大会

联合国第十届预防犯罪和罪犯待遇大会  
各区域筹备会议讨论指南草案

#### 目 录

	段 次	页 次
导言 .....	1 - 6	2
一. 促进法治和加强刑事司法系统 .....	7 - 19	3
A. 逐步走向多边和注重效果的方法 .....	11 - 16	4
B. 对冲突后重建的技术援助 .....	17 - 18	5
C. 供讨论的问题 .....	19	5
二. 开展国际合作打击跨国犯罪：二十一世纪的新挑战 .....	20 - 33	6
A. 打击有组织跨国犯罪公约 .....	22	6
B. 打击有组织跨国犯罪的行动 .....	23	6
C. 引渡和相互法律协助 .....	24	7
D. 其他国际合作和技术援助 .....	25	7
E. 针对具体犯罪形式的措施 .....	26 - 32	7
F. 供讨论的问题 .....	33	9

\* E/CN.15/1998/1 和 Corr.1。

	段	次	页	次
三 有效的预防犯罪：紧跟新的发展.....	34 - 48		9	
A. 与排外情绪、种族主义及民族冲突有关的犯罪活动 .....	37 - 39		10	
B. 新技术 .....	40 - 43		11	
C. 预防犯罪方案的评估 .....	44 - 47		11	
D. 供讨论的问题.....	48		12	
四 犯罪者与受害者：司法过程中的责任与公正问题.....	49 - 77		13	
A. 恢复性司法.....	53 - 54		13	
B. 刑事司法过程中的恢复性司法措施.....	55 - 65		13	
C. 公正对待受害者和犯罪者 .....	66 - 73		15	
D. 恢复性司法方面的国际合作.....	74 - 76		16	
E. 供讨论的问题.....	77		17	

导言

1. 遵照联合国大会 1950 年 12 月 1 日第 415(V)号决议，自 1955 年以来，每五年举行一届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会。按照大会关于制定有效的联合国预防犯罪和刑事司法方案的第 46/152 号决议，联合国预防犯罪大会作为方案的一个协商机构，应为下述目的提供论坛：

- (a) 各个国家、政府间组织和非政府组织以及代表各专业和学科的专家之间交换意见；
- (b) 交流研究、法律和政策制定方面的经验；
- (c) 查明预防犯罪和刑事司法方面出现的趋势和问题；
- (d) 就预防犯罪和刑事司法委员会提交大会的某些问题向委员会提供咨询和意见；
- (e) 就工作方案可能列入的题目提出建议供委员会审议。

2. 根据委员会第六届会议的建议，大会在其关于第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会筹备情况的第 52/91 号决议中决定了应列入第十届预防犯罪大会临时议程的实质性项目以及四个讲习班的议题。大会在该决议中请秘书长与联合国各附属预防犯罪和罪犯待遇研究所合作，编写一份讨论指南，供委员会审议，并邀请会员国积极参加这一工作。

3. 由联合国大会核准的列入第十届预防犯罪大会临时议程的议题是：

- (a) 促进法治和加强刑事司法系统；
- (b) 开展国际合作打击跨国犯罪：二十一世纪的新挑战；
- (c) 有效的预防犯罪：紧跟新的发展；
- (d) 犯罪者和被害人：司法过程中的责任和公正问题；

4. 四个讲习班的议题是：

- (a) 打击腐败现象；
- (b) 与计算机网络有关的犯罪；
- (c) 社区参与预防犯罪；
- (d) 刑事司法系统中的妇女。

5. 大会还决定保留第十届预防犯罪大会头两天的全体会议，主要供高级别政治层的代表就大会的主题发言，并请秘书长编写一份关于全世界犯罪和刑事司法现状的概览以便在第十届大会开幕式上提出。

6. 这份讨论指南旨在激发讨论一些对国际社会关系重大的事项，以期确定一些主要的政策办法，供预防犯罪大会审议。

## 一. 促进法治和加强刑事司法系统

7. 上一个十年期间，许多发展中国家着手宪法改革，建立新机构，促进尊重人权和实行多元化选举用以支持民众社会的参政。与此同时，多数东欧国家和一些亚洲国家正经历着迈向市场经济的一个过渡期。政治的逐渐开放，连结着机构体制民主化和社会经济政策宽松化的趋势，为旨在加强法治的发展活动开创了有利的环境。

8. 随着 1990 年代新民主主义的出现，技术合作着重于“善政”建议——政府方面为民众提供优质公共服务和维护法治的能力。许多国家的刑事司法系统在对付重大政治变革后的犯罪高潮和随之产生的经济紊乱过程中遇到了很大困难。由于体制瓦解和社会控制缩小而出现的真空状态使有组织犯罪以各种方式建立了自己的阵地，例如通过敲榨勒索、组织卖淫、贩运毒品、诈骗勾当和盗用公款。地方上的贪污腐败和管理不当耗蚀了许多开发援助并危害国际投资。在一些国家，情况发展到了十分危急地步，政府控制犯罪的能力已成为其存亡兴衰的重大考验。正是有鉴及此，1990 年代初期以来，国际社会日益意识到有必要为谋求发展创立稳定的法律框架，因而更加有计划地在其发展援助之中列入一些侧重于司法和法治的活动项目。

9. 这一题目的讨论应注重于在新的条件下为加强刑事司法系统和加强法治而作出的努力。第十届大会可作为论坛，一方面检讨总结双边和多边层面提供的技术援助，另一方面查明最急需援助的领域。它还可对技术合作的未来指向提供指导，同时审定加强法治方面卓有成效的原型援助项目，以及为增加此种项目而应采取的步骤。

10. 此种援助需求，如同会员国所表示，数量甚大。常常有这种情况：发展中国家在对付迅猛的政治和社会经济变革和对付犯罪手段日益复杂化方面遇到困难，请求提供援助，以便修改法规或拟定新法律。法律改革，包括制定新的刑法和程序法，在改革日程中高居榜首，同样居于重要位置还有制定专门法规用以对付一些特殊问题，例如贪污腐败、有组织犯罪和洗钱。许多发展中国家和经济转型期国家都需要得到技术援助，用以建设或改革其预防犯罪和刑事司法系统。由于缺少经费，负责预防犯罪和刑事司法的政府机构往往人员不足，并缺乏现代化培训和相宜的设备。各国常常请求提供援助，谋求改善刑事司法工作的某些方面，例如提高警察队伍的专业素质和司

法机关的独立性。教改方面的需求包括改用其他手段来扭转监狱拥挤状况。其他表明的需求涉及缺乏各种物资和缺乏有关掌握专门化设备的培训。许多国家要求得到咨询和援助来对付日益增多的少年犯罪和少年罪犯的处理。

#### A. 逐步走向多边和注重效果的方法

11. 尊重法治的重要性及其推进可持续发展的作用已为联合国以及其他实体和一些国际组织所确认。联合国大会在其第 46/152 号决议附件的第一部分确认,“民主以及更好的生活质量只有在人人享有和平与安全的条件下才能昌盛发展。犯罪构成着对社会稳定的威胁,对安全环境的威胁。因此,适当顾及人权的预防犯罪和刑事司法乃是对维护和平与安全的直接贡献...”。在经过对联合国预防犯罪和刑事司法方案作了长时间审查后才作出的这项决议中,大会鼓励“所有发达国家审查其援助方案,以确保在考虑整个发展优先顺序的问题时在刑事司法领域有充分和恰当的贡献”。

12. 预防犯罪和刑事司法方面有效的国际合作首先取决于某一国家的刑事司法系统有无能力充分对付目前存在的或可能发生的各种犯罪问题。提高专门知识水平和刑事司法系统的专业素质往往需要资源,而许多国家正缺乏此种资源。

13. 作为其目标之一,预防犯罪和刑事司法的国际合作应导致在国家一级采取一些战略措施来减少日见增多的问题例如有组织犯罪,并促进各国在司法合作和警务安排的基础上,采取有效机制开展区域合作,在与犯罪有关的各个方面交流信息和经验。

14. 国际合作包括一系列范围广泛的活动,例如协助更新已经过时的刑法;草拟和修改对特定问题的法律条款;改组关键机构,例如司法部和内务部、警察队伍和司法监管机构;训练刑事司法人员,提高其技术能力和专业水平;刑事事项的互助;支持电脑化方案;保护和援助遭受犯罪和滥用权力之害的受害者。

15. 预防犯罪和刑事司法方面的国际合作和技术援助目前主要是各国政府的双边援助和通过一系列政府间组织、国际开发援助和基金(例如联合国开发计划署\*、世界银行、区域开发银行特别是泛美开发银行、英联邦秘书处、欧洲理事会和欧洲联盟)以及通过多种多样的国家和国际非政府组织来提供。在联合国秘书处内,除国际预防犯罪中心之外,还有一些其他实体,例如维持和平行动部、经济及社会事务部、联合国人权问题高级专员办事处、联合国国际药物管制规划署和各个区域委员会,均在各自职权范围内提供援助。联合国区域间犯罪和司法研究所和例如亚洲和远东预防犯罪和罪

---

\* 在所述的这些机构之中,开发署近年来执行的政策是侧重有效施政的能力发展,作为支持消除贫困、改善环境、性别平等和起码生活水平这些目标的优先手段。在开发署促进和支持善政建设的努力方面,特别相关的是欧洲及独立国家联合体区域局的活动,该区域局实施的一个区域方案是提供支助来加强民主、政府管理和参与。1990 年代初,根据有关国家的要求,开发署资助了立法和司法系统的一些改革。1994 年以来,开发署以相当一部分资源用于善政建设。共拨付 4,400 多万美元给这方面的 62 个项目;1996 年以来,此种活动大幅增多。

犯待遇研究所、拉丁美洲预防犯罪和罪犯待遇研究所、联合国附属欧洲预防和控制犯罪研究所和非洲预防犯罪和罪犯待遇研究所等机构则致力于收集和传播有关信息，研究和培训，以及促进就共同关切的问题采取协同行动。

16. 多边援助特别是经由联合国提供的援助，有着一系列优点。它提供极好论坛，用以提高公众意识和形成为采取一致行动所必要的共识。它的中立性使联合国得以发展与各国及其人民的特别信任关系，并可提供稳定而长期的能力建设援助，并无短期政治或经济优势或其他考虑。由于它根据有关国家的需要来安排发展援助，加上它在全世界范围设立国家办事处和区域办事处网络，这就使得联合国能在国家一级有效开展工作。最后，会员国要求在取得尽可能广泛经验基础上而且按多种选择提供援助，以便使行之有效的办法切合于特定国家的法律、社会和文化情况。此种广泛经验和多种选择在双边援助情况下一般是得不到的。

### B. 对冲突后重建的技术援助

17. 联合国近年维持和平行动中取得的经验表明，刑事司法系统是发生冲突情况下受影响最大的一类机构。刑事司法系统常常被迫屈从于政治权力，如对达致非法目的有违抗表现，它难免成为解散和摧跨的首要目标。一个国家在经历外来冲突或国内冲突后能否成功地重建起来，主要取决于法治的重新建立，使全体公民得到充分的安全感。因此，恢复刑事司法系统的正常能力，确保维护法律秩序，适当顾及保护公民权利和基本自由，成了最高优先事项之一。

18. 对于侵犯人身的暴力行为，特别是对有组织的危害人类罪行，必须适当地实施镇压。跨国性质和有组织的犯罪在向和平过渡时期的军事冲突情况下最有可能乘机蔓延。若无必要的法律实施机制和基础结构，蒙受冲突的社会有可能成为本国或跨国犯罪组织的安乐窝。不幸的是，违法乱纪、杀人越货、走私贩毒和杀害无辜之事通常均伴随战争而来。除建立起犯罪控制和刑事司法的国际机制(战争法庭)之外，重要的是要使国家和地方刑事司法机构切实地进行工作，务使伸张正气(并使之有目共睹)，维护法治，同时也作为一种取得人民信任和社会凝聚力的手段。亦可考虑采用当地特有的调解方式，包括使用传统司法形式的某些成分。

### C. 供讨论的问题

19. 区域筹备会议似可考虑讨论下述问题：

(a) 在促进法治的预防犯罪和刑事司法中，包括在冲突后的重建中需要提供何种技术援助？联合国预防犯罪和刑事司法方案如何才能最好地提供此种援助？

(b) 根据过去的经验，采用什么样的方法可卓有成效地建立了有效而公正的刑事司法系统，包括警察和司法部门？

(c) 过去如何评估技术援助项目的效果及其对建立和维持预防犯罪和刑事司法稳

定法律框架的作用，可如何改进这种评估工作？

## 二. 开展国际合作打击跨国犯罪：二十一世纪的新挑战

20. 近年来跨国犯罪有所增加，特别是具有像有组织跨国犯罪中所反映的新特点的跨国犯罪有所增加。有组织犯罪的跨国联盟这种新形式的出现，要求作出有效的反应。在国家、区域和全球各级，研究、学术环境和政治机构的相互作用已开始结出成果，虽然进展速度还很慢。应需要将国际社会的成就实际体现在颁布旨在打击犯罪的新法规上，以便加强法治。特别是，有组织跨国犯罪所产生的问题要求在考虑到人类和整个社会的其他需要的情况下，应用法律和犯罪学专门知识加强治安，以建立更好的法律和更便于实施的刑事司法制度。

21. 预防犯罪大会的重点应放在预防和控制现代形式跨国犯罪的合作实际手段和实际形式上。讨论应注重寻找增加专门知识，开发培训工具和收集全世界最好做法的方法。已确定下列概述的问题与第十届预防犯罪大会特别相关。

### A. 打击有组织跨国犯罪公约

22. 大会在其第 51/120 号决议中，请预防犯罪和刑事司法委员会作为优先事项审议拟订一项打击有组织跨国犯罪国际公约的问题。关于拟订一项打击有组织跨国犯罪的尽可能全面的国际公约问题闭会期间开放式政府间专家组在其 1998 年 2 月 2 日至 6 日在华沙召开的会议的报告中指出：“关于此一公约的可取性问题存在着广泛的共识……。从这一国际法律文书中会得到很多东西，因为该文书不仅建立在而且超出了其他……处理迫切国家和国际问题的成功努力。人们无保留地肯定国际社会承诺将注意力优先放在拟订此一公约并确保其全面实施上” (E/CN.15/1998/5)。委员会第七届会议进一步就公约草案问题开展了工作，拟于 1998 年 8 月 31 日至 9 月 4 日在布宜诺斯艾利斯召开的闭会期间专家组会议将继续就此开展工作。如果委员会能完成其关于该拟议公约的工作，预防犯罪大会可作为一个论坛，讨论执行公约各项规定的最可行方式。预防犯罪大会似还应审查研究在这方面可起帮助作用的现有国际法和立法。同时，还可分析各国的实体和程序立法以鉴定其满足此一国际文书要求的能力。

### B. 打击有组织跨国犯罪的行动

23. 可讨论有助于执法人员预防和控制有组织跨国犯罪的实际措施，包括视察犯罪现场、搜集证据和犯罪技术方法方面的国际合作。此外，还可研拟收集和分析跨国犯罪活动数据的方法。需要研究探讨有组织犯罪同紧张局势和内乱发展之间的关系，以便鉴定有组织犯罪可触发紧张局势和内部冲突的程度。

### C. 引渡和相互法律协助

24. 预防犯罪大会可促进讨论有关刑事案件和引渡方面相互协助的问题。一些示范条约是业经很好检验的国际合作文书，因此，是预防和控制有组织跨国犯罪及加强执法和司法程序区域和国际合作的更广泛努力的一部分。预防犯罪大会可取得出席会议的法律专家和决策者们的帮助，开展对话以促进修订现有并制订新的促进刑事司法合作的文书，例如，可将一些示范条约归纳合并成一项促进国际合作的全面文书。可探讨建立解决引渡争端的国际机制的可行性。可审查研究现有公约中所载的国际公认的原则。可拟订相互法律协助示范立法，相互法律协助立法和引渡示范立法一道可用作加强刑事事项国际合作的有效工具。侧重于培训和咨询服务的该领域的技术援助活动可包括促进提高技能的方法。预防犯罪大会还可提供机会探讨通过简化引渡程序采取非正式引渡办法的可行性。

### D. 其他国际合作和技术援助

25. 总之，关于促进打击有组织跨国犯罪的工作的技术顾问问题，预防犯罪大会应该提供一个适当的机会，使决策者可确定在适当的领域制订和发展通用法律工具(即示范法、宣言和手册)和实际战略，以援助请求国家特别是发展中国家、经济转型期国家和从冲突中正在恢复的国家预防和控制有组织犯罪活动。这些文书应该制订得能够经过必要变通修正可在全世界范围实施。还可研究在有关国际组织和私营部门之间建立协调与合作机制的可行性，以便以较少的费用提供更好更有效的技术援助；扩大技术援助的范围和规模；制订提供援助和评价援助效果的统一标准；使提供技术援助更加统一和系统。

### E. 针对具体犯罪形式的措施

#### 1. 各种形式的恐怖主义

26. 恐怖主义任意采取暴力行为，挑战国家保护其公民的能力，是对国家和国际安全的一个全球性威胁。因为恐怖主义超越国界，不断改变其活动形式和方法，充分利用现代化技术，所以，任何区域或国家都不能不受其影响。联合国大会在制订准则促进国际合作打击各种形式的恐怖主义活动方面已取得重大进展。在此种进展和在不同层面采取的其他措施的基础上，预防犯罪大会应研究探讨加强国家行动和促进国际合作的实际方法，特别是应建立执法机构间的紧密合作联系，研拟作出实际安排和筹办培训班和研讨会，探讨如何在国家和国际范围内对付恐怖主义的具体问题。预防犯罪大会还应提供投入，研究探讨各会员国如何加强能力，以防止、调查和有效反击恐怖主义的进攻。

## 2. 洗钱

27. 预防犯罪大会可作为一个讨论预防和控制犯罪实际措施的论坛。可讨论如何提供技术援助以支持执行药物管制和预防犯罪厅的打击洗钱活动全球方案(包括培训班、咨询服务和最佳做法范例等)。可突出研究讨论在高技术时代针对洗钱活动新动向需采取的措施,特别是讨论高新技术如何可为洗钱提供新方法和造成洗钱漏洞。在这一方面可讨论的有关问题包括跟踪和扣押资产的合作方法,包括银行保密制度和国际资产分享及实际措施,如交换数据、资料和经验,阻止、侦查和起诉经济和金融犯罪。此外,还可讨论确保披露财务状况、透明度和责任制度的其他方法。

## 3. 贪污腐化

28. 关于贪污腐化问题,预防犯罪大会可在《公职人员国际行为守则》(大会第 51/59 号决议,附件)、《联合国反对国际商业交易中的贪污和贿赂宣言》(大会第 51/191 号决议,附件)和 1997 年 3 月 17 日至 21 日在布宜诺斯艾利斯召开的贪污问题专家组会议的 50 条建议(E/CN.15/1997/3/Add.1)基础上提供一个讨论论坛。可讨论实际适用反贪污机制的计划方式。可拟订支持适用这些机制的技术援助建议,特别是培训班、咨询服务和最佳做法范例。可制订示范管理制度和银行规则。可提出控制特别是私营企业中的国外贪污的法律机制建议。可考虑采取行政和民事补救措施作为刑事制裁的替代办法,以减轻刑事司法系统处理贪污案件的负担,同时保留对高级罪犯的刑罚措施。可研究公众参与的问题,如开展宣传和认识运动,介绍贪污现象对社会福利和国家发展的不利影响。另一值得审议的问题可能是如大会所建议的那样,对行贿受贿加以治罪以打击贪污行为。

## 4. 环境犯罪

29. 关于刑法在保护环境中的作用,决策者和国际专家出席预防犯罪大会可提供一个机会就建立实际机制确保统一地处理环境犯罪问题,以避免有些公司或个人钻环境立法薄弱或没有实施环境立法的国家的空子。可考虑设立一个国际论坛以协调打击环境犯罪的行动。此一论坛可以提供一种机会以交流资料,进行犯罪分析和协调环境问题国际刑事立法,制订可载入一项国际公约的公认的原则。可考虑编写一个关于如何侦查和阻止危险物质贩运问题的执法人员和海关人员手册与编写一个如何探测和阻止濒危物种走私问题执法人员手册。预防犯罪大会应鼓励此种举措并提出促进就此问题进行合作的方法建议。



## 5. 贩运核物质

30. 关于贩运核物质，包括真正或据称的放射性物质以及稀有金属和稀土元素，与会的决策者们可探讨深入分析核犯罪的可行性，包括诸如市场上的放射性物质量、获得武器级裂变物质的情况、来源、是否有实际市场、政府以外方面使用放射性物质的情况等问题。

## 6. 盗车

31. 预防犯罪大会将提供一个机会以审查在拟订一个打击盗车问题执法人员手册并将之用于培训活动方面所取得的进展。可考虑对该广泛扩散的犯罪形式进行全面的世界范围的研究，以便补充就该主题召开的会议提出的结论和建议，并确定建立打击涉及汽车犯罪协调行动机制的可行性。

## 7. 人的贩运

32. 人的贩运是国际社会面临的一个十分严重问题。目前，此种贩运被认为是全世界增长最快的犯罪市场。据认为，该问题包括下列三个主要构成部分：非法走私外国人；对妇女和儿童进行性奴役；各种形式的经济奴役。在估价有效对策时，预防犯罪大会似宜考虑建议拟定和执行技术援助项目以协助各国努力对此一现象作出反应。

## F. 供讨论的问题

33. 区域筹备会议似可审议下列问题：

(a) 鉴于可能的打击有组织跨国犯罪国际公约，在国家和国际范围应建立什么机制以实施其各项规定？

(b) 联合国应采取哪些最有效的措施以便对各国加强打击跨国犯罪活动方面国家能力的技术援助需要作出反应？

(c) 预防犯罪和刑事司法领域的区域及国际合作怎样才能最有助于打击恐怖主义？

## 三. 有效的预防犯罪：紧跟新的发展

34. 过去二十年来，国际刑事司法界的注意力日益集中在确定、开发和评估预防犯罪措施方面。这种做法仍在继续并取得了成果，而且在对关于“任何方法都不奏效”的论点作出反应的过程中使这种做法获得了新的动力。所取得的成果表明确实存在一些基于传统观念（例如加强家庭的作用并鼓励正式教育）的有效预防犯罪措施。另外

一些具有新意的措施则基于技术发展，使刑事司法界能够及时、有效地对新的犯罪形势作出反应。事实上，特别是在过去十年中，跟上犯罪以及预防犯罪方面新形势已经成为许多国家政府的一个主要优先考虑，对执法人员及从事预防犯罪的其他人员来说，是一项严峻的挑战。

35. 犯罪活动的动态和格局不断变化，促使对付犯罪活动的方法也随之变化。有利于加强通讯往来（不论是遵纪守法的公民之间，还是违法乱纪者之间）的新的信息技术主要限于发达国家，但是在第九届和第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会之间这段相对较短的时间内，这方面取得了巨大进展。新的信息技术的普及给全球通信和合作带来一系列的好处，但是也促成了新的国内、区域及国际犯罪形式。

36. 经济及社会理事会在根据委员会第六届会议的建议通过的第 1997/33 号决议中注意到上述事态发展，“负责任的预防犯罪的要素：标准和准则”的文本作为附件附在该决议的后面。该文本的第一节指出“预防犯罪的概念不应仅限于普通形式的犯罪，包括家庭暴力，而应还包括新形式的犯罪，如有组织犯罪、恐怖主义、非法贩运移徙者、计算机和电脑犯罪、环境犯罪、腐败和与大规模毁灭性武器的获取和研制有关的非法商务活动等…。预防犯罪的概念应当考虑到犯罪活动的日益国际化和全球经济、先进技术与各国犯罪现象之间的关系，特别要考虑到发展中国家。”

#### A. 与排外情绪、种族主义及民族冲突有关的犯罪活动

37. 在各种主要关心的问题中，日益增长的排外情绪、种族主义及不容忍异族群体被认为是几项最大的挑战。由于曾经很严格的边境管理和制度现在都放宽了，贸易实现了国际化，这些导致了国内及国际劳动市场的变化，其必然的结果就是人们为了寻求更好的工作和生活机会而迁移。这种从南向北的移徙以及由于不同的社会经济发展水平引起的移徙给接受国带来了预防和管制犯罪活动的问题。保护移民和移徙者的权利给各国政府带来了巨大的挑战。这些人由于其可能不合法的地位，成为违法者，但更多的时候他们是受害者。排外情绪和种族仇恨，包括反犹主义，不仅引发个人之间的暴力及集体暴力行为，同时还促成了犯罪机会，涉及有组织犯罪网络的成员，或那些欺负特定群体（例如索要保护费，负责签发工作许可和居住许可的贪官索贿）的有组织犯罪分子的受害者。

38. 1996 年 10 月，国际科学和专业咨询理事会与联合国及意大利政府合作，在意大利的科马约尔召开了移徙与犯罪问题国际会议，从各个方面分析了这两种现象之间的关系，并提出了行动建议。联合国预防犯罪和刑事司法方案在一系列政策声明和有关实际行动中都涉及到以上两个方面，以求促进法治、培训执法官员、改变公众态度，使人们对文化多元性持更为宽容的态度，并乐于接受有益的融合。但是，委员会第六届会议指出，这类违法者往往是有关当局本身：“伤害非法移徙者的暴力行为日益成为严重问题…对这类人的犯罪行为往往是移民当局犯下的。据建议，各国应对防止和制裁这种形式的滥用权力行为给予适当重视。移民法的重点应当更多地放在参与偷运

移徙者的犯罪组织网络上，而不是惩罚那些没有合法身份的移徙者。据指出，遣返程序应当避免出现可能损及移徙者人格、尊严和人权的情况。”<sup>1</sup>

39. 预防犯罪措施和方法应当包括立法、社会、政治及经济干预，以防止与排外情绪和种族主义有关的犯罪行为和滥用职权行为，这类干预包括移徙者定居和重新定居方案；促进宽容态度和文化多元性的媒介宣传活动；目的在于防止对外国儿童的侵犯性行为和防止种族性监视行为的教育方案，以及对扰乱治安的临时防备。

## B. 新技术

40. 通信全球化和信息管理的改进为新的犯罪形式提供了方便，同时也可能给预防犯罪工作带来意义深远的影响。在发达国家，许多个人利用现代化信息技术（例如手提电话和因特网）保持与社会的联系并增进安全。而在电话线路仍然短缺的发展中国家，仍需依靠严密的家庭监管和支持来获得基本的安全感。但是，随着信息传播不断发展并深入到世界人口的这一部分，这种安全感就可能减弱。

41. 在第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的时候，几个发达国家当时正在实行一种新形式的非监禁式的制裁，即电子监测。不久，实行了现场跟踪的预防犯罪措施，取得了积极的成果并有可能在世界其他国家应用。这类措施得益于信息技术的进一步发展，包括卫星监测、闭路电视、枪支寻踪和弹道对比以及要犯通缉电子布告。另一个例子是最近在使用 DNA 证据方面的新发展，这种新发展有助于给犯罪者定罪的同时又允许利用一种机制，在审讯期间证明被告无罪。

42. 例如，美利坚合众国的一些法域早就对受到非监禁式制裁的罪犯进行卫星监视。汽车工业已经应用卫星技术防止偷盗机动车辆，或帮助找回被盗车辆，因为这些车辆能够传送信号，这样就有可能确定它们的方位。在指纹技术方面，取得了进一步的进展，因此现在警官可以通过电子方式将指纹图象传送到中心数据库进行处理，为可能逮捕或拘留犯罪者提供了方便。印制货币采用了十分先进的作记号的方法，使伪造货币极为困难。还有一些其他有助于预防犯罪的先进技术即将问世。

43. 正在不断完善这类信息技术，并使更多的国家得到这类信息技术，随之而来的必然是这类信息技术的普遍使用。但是，仍然存在着一些立法、研究或方案规划性质的基本问题，第九届大会以及委员会已经注意到其中一些问题。但是，还有许多其他问题尚待讨论，包括非法侵入、保护隐私和其他权利的问题以及与据称可带来的好处相比，新技术的成本问题。

## C. 预防犯罪方案的评估

44. 为了确定预防犯罪措施是否有效，对预防犯罪措施的评估应当是第十届大会的讨论核心。在几个国家，实施预防犯罪方案的国家机构及其他部门拟订了各种复杂的方法，对所采取的战略的有效性进行评估。其中某些评估方法主要依靠在监视移地

犯罪的可能性以后的成功率或失败率，即重新犯罪的百分比。其他评估手段包括计算与其财政投入相比，预防犯罪方案有可能节省多少资金。

45. 这类方法对许多实际从事预防犯罪工作的人员可能没有吸引力。不能仅仅靠统计数字评价预防犯罪方案是否有效，而且还要从质量角度来评价，质量体现在恐惧感是否减少，公民是否认为危险程度降低了，而且还体现在预防犯罪战略是否能把侵犯民主自由的案件减少到最低限度。对打击犯罪活动的各种新技术应当进行认真的分析，对这些新技术应当像诸如免疫注射运动或批准新的药品等社会方案一样，进行严格的评估。

46. 由于跨国犯罪活动性质复杂，在国际一级比国内一级更难断定有效程度。在其 1997/33 号决议中，经社理事会指出有必要将预防犯罪的概念扩大到有组织犯罪、恐怖主义、非法贩运移徙者、计算机犯罪和电脑犯罪、环境犯罪、腐败以及与获得及研制大规模毁灭性武器有关的非法商务活动等。该决议还指出，拟订预防犯罪概念应当考虑到犯罪活动日益国际化的现象，同时特别考虑到发展中国家的需要和关切。

47. 如何衡量预防犯罪方案在一个不断演变、变化无常的环境中的有效程度，对国际刑事司法界来说将是一项巨大的挑战。为了通过比较，逐步形成有效的预防犯罪战略，各国之间以及国际刑事司法界之间分享和交流情报是必不可少的。

#### D. 供讨论的问题

48. 区域筹备会议似可讨论以下问题：

(a) 刑事司法统计数据是否能够充分反映出与排外情绪、种族主义和民族冲突有关的犯罪活动，包括犯罪活动所涉外国犯罪者或受害者的比例？在利用有关控制和预防犯罪统计数字向公众进行宣传方面采取了哪些措施？在培训边防检查人员采用符合人道的、有效的入境程序和政策方面实施了哪些方案？执法机构为了减少对移徙者和异族群体的暴力活动采取了哪些措施和行动？社区执警战略在减少针对某个民族的暴力行为方面的效果如何？

(b) 新技术对预防犯罪和执法有何帮助？例如，利用电子指纹技术侦破犯罪案件的效果如何？法庭是否接受这种证据？录像电视会议能起到什么作用？利用计算机绘制的犯罪率图表对警察的工作有何影响？卫星技术对调查国内犯罪活动及跨国犯罪活动有何帮助？枪支追踪和弹道分析方面的新发展对加强暴力犯罪行为以及非法贩运枪支的调查和起诉？DNA 鉴定技术如何改变了警察工作？

(c) 新技术，包括电子监视，对符合人道的、高效率的控制和预防犯罪工作有哪些影响？为了加强隐私权已经或仍需要采取哪些法律措施？

(d) 如何改进预防犯罪战略，包括对其评估工作，以达到实行更加有效的对付犯罪的政策？

#### 四. 犯罪者与受害者：司法过程中的责任与公正问题

49. 刑事司法系统认定犯罪者应对其刑事犯罪行为负责，视情况而承担各种不同的后果，包括剥夺人身自由在内的各种处罚到主要着眼于解决冲突的恢复性司法方式。

50. 众所周知，采取监禁方式带来许多问题，例如监狱人满为患、建造监狱问题、监禁机构的维持和人员费用昂贵——这些问题在以往各届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会上都曾详细讨论过——以及对监狱进行专业性管理方面的问题等。除了上述问题之外，还有一个问题是，许多国家的刑事司法系统仍然将注意力放在公众对犯罪问题的反应上，而不是放在确保公正处理受害者和犯罪者方面。受害者往往不能充分参与刑事诉讼程序，需依靠外界援助补偿其所受到的损害。

51. 恢复性裁夺方法为重新建立社会和谐关系提供了一种框架，通过刑事司法系统范围内以及范围之外的补偿和调解，实现犯罪者与受害者之间的和解。这种方法强调的是受害者、犯罪者与社区之间冲突的解决，侧重于满足需要和恢复正常，而不是由国家采取惩罚性行动。

52. 为了拟订这样一个概念并促进各国之间交流经验，根据本委员会的建议，该问题被列入第十届预防犯罪大会的议程。

##### A. 恢复性司法

53. 在实施恢复性司法措施时，在受害者的需要和利益与犯罪者的权利之间确保适当的平衡非常重要。由于恢复性司法措施可能有助于克服监禁所带来的某些问题，应当在国家一级酌情促进加强这些措施的使用。在国际和区域这两级，应当提供关于非刑罚和非拘禁措施的资料，以期使社会公众包括刑事司法工作人员更加愿意接受这些措施，因为这类措施在许多情况下足以对犯罪作出回应。

54. 第十届大会似宜讨论在预审阶段（即调查和检控阶段）以及在审判和审判后阶段，各级可以在多大程度上采用恢复性司法措施，无论是否诉诸刑事司法系统。

##### B. 刑事司法过程中的恢复性司法措施

55. 一些国家早已在调查的初始阶段使用包括调解在内的恢复性司法措施，以便能在审判前弥补损害和向受害者提供赔偿。为此目的，警官可以在适当案件中提议采用受害者－犯罪者和解措施，但要有监督机制来防范贪污受贿的危险。采用恢复性司法措施，特别在青少年犯罪案件中采用这种措施，要求警官在整个程序的早期就向受害者和犯罪者提供关于这种措施和方案的完整资料。恢复性司法措施不应仅限于轻微罪行。在处理暴力犯罪时，赔偿和受害者－犯罪者的和解被认为是重建社会安宁的重要因素。

56. 应当强调社区在解决与犯罪相关联的冲突方面的责任。虽然可能强调旨在

确保公正、补救损害和向受害者提供赔偿或补偿的民法手段，但冲突的解决不应当成为私人的事情，而是应当在既定的替代正常刑事程序的做法范围内进行。这种回避正规系统而采用调解和其他以社区为基础的方案的做法可以证明是有用和适当的。

57. 在实施恢复性司法措施时，调解者应确保尊重法治（包括相称性原则），以及保护犯罪者的权利和受害者的利益，同时铭记这两方面并非相互排斥的：对受害者的保护并非一定造成对犯罪者权利的限制。无论是受害者还是犯罪者都应当能获得免费的翻译、医疗护理和某些情况下的法定代理等。近来，某些国家已经采取了措施，以便在城乡地区加强恢复性司法，包括在刑事司法制度内外的解决冲突中提高专业能力。

58. 以社区为基础解决问题的管治方法对受害者的紧迫需要更为敏感，必须得到鼓励，以避免因为麻痹大意的处理办法或谈话等而在调查期间造成双重受害的可能性。这在处理暴力犯罪的受害者时更为重要，对这种情况必须要有特别的警事调查培训。调查暴力犯罪，特别是对妇女和儿童的暴力犯罪，也需要有敏感性，包括性别和儿童考虑。

59. 有效地解决冲突能够消除进行正式检控的必要性，在成功地采用恢复性司法措施能够使人们相信犯罪者将不会再次犯罪时尤其如此。进行调查的法官和检察官可以鼓励犯罪者和受害者逐步取得和解，同时考虑到在受害者、犯罪者和社会之间重建和平可能需要一个不太短或者甚至较长的时间。恢复性司法的概念可能导致既是犯罪目击者同时又是犯罪受害者的职能范围的扩大。进行调查的法官或检察官在准备听审时应当确保受害者有向法院申诉的充分权利。进行调查的法官或检察官还应当向受害者提供关于其权利以及现有受害者援助和补偿方案与其他服务的信息，例如关于医疗和在安全避难所例如在妇女庇护所等获得保护的所有必要信息。

60. 实施恢复性司法方案应当有助于减少繁重的办案负担，确保刑事司法系统仅处理那些需要由刑事司法系统进行正规干预的严重案件。这样，刑事司法机关就能集中于数目有限的一些案件，使嫌疑犯能享受公正审判基本原则所提供的好处，而不是在审前拘留期间被剥夺自由而在拘留数月后又不经正式听审（审判）就获得释放。

61. 社区更密切地参与刑事司法程序能对刑事司法政策产生直接的影响。虽然有少数刑事案件受到公众的注意，但大多数审判并没有引起公众的注意。可以考虑改进传媒在报道听审方面的作用，以期：让公众了解刑事司法制度的工作；提高公众对有效预防犯罪涉及到社会利害关系的认识；并同时促进在刑事司法程序中对犯罪者基本权利和在刑事司法制度中对受害者利益的尊重。然而，某些传媒报道以追求轰动效应和误解司法系统的运作为特点。必须强调传媒在这方面的责任，同时可以通过法院管理当局来加强公众关系。

62. 在正式审判中也可以考虑采取恢复性司法措施。在所谓的依附程序中，可以在由国家提起的案件中加入受害者对损害赔偿或费用偿还的要求。这样，刑事判决本身就能够包括一条将使受害者对司法补救享有合法权利而又不必在另一个民法程序中对犯罪者作为被告加以起诉的判决。与此同时，在决定对犯罪者的惩处时可以考虑

补偿受害者的义务以作为惩罚的一部分。另一种可能性可以是某种协商一致判决的形式，以作为促进恢复性做法的有效手段。这些程序往往与许多国家的传统司法和冲突解决形式相吻合。

63. 法院在考虑刑罚时还可以将补偿作为一个减免因素。它所涉及的将是犯罪者在审判前已经补偿了或者已经开始补偿受害者的那些案件。

64. 监禁往往使犯罪者失去能力，因而不能补偿受害者，当犯罪者由于被剥夺了自由而与外界隔绝并失去从事有收益工作的机会时更是如此。为了能使被判刑的犯罪者向受害者提供赔偿，可以采用某些措施，包括保释和监外劳役以及社区服务，同时应看到非拘留措施还有助于缓解监狱人满为患的情况。

65. 替代监禁的另一种做法是电子监视。虽然安装这种监视系统可能费用较高，但是，从长期来看，它将减少监禁的维持费用，并有助于维持犯罪者的家庭生活和与社区的联系以及从事有收益工作的机会。但是，必须谨慎地检查电子监视的使用情况，防止人权可能受到侵犯，以确保只有那些本应监禁的犯罪者才受到监视，从而避免所谓的监视网扩大。

### C. 公正对待受害者和犯罪者

66. 关于剥夺自由，监禁不应当剥夺犯罪者向受害者提供赔偿的机会。提供有意义和有适当报酬的工作应当在监狱管理的优先事项中处于主要地位，潜在的雇主应当起建设性作用，向犯罪者和释放犯提供合适的工作机会。

67. 在许多情况下，需要诱发犯罪者的正义感，包括其对所犯罪行的责任。但是，只有在监狱当局公平对待犯罪者，尊重囚犯被监禁是作为惩罚而不是为了惩罚这一原则时，才能加强犯罪者的公正感。因此，会造成不人道或有辱人格的待遇的恶劣监狱条件一定会破坏犯罪者的正义感，减弱其改恶从善的动机。

68. 以预防重犯为其另一个目的的恢复性司法做法要求进一步努力，为犯罪者提供适当的心理和生理待遇以及释放前的援助方案以为犯罪者重返社会作准备。这包括在监狱中进行与就业有关的培训方案，以期确保囚犯释放后的经济独立性。由于许多国家面临高失业率，待遇方案还应当力求为释放犯提供如何对付失业和在充满竞争的就业市场如何提高其技能的战略。

69. 社区参与拘留机构的工作是确保囚犯维持与外界的联系的一项重要手段。在许多监所中，监狱工作人员认为这种接触会破坏或危及监狱的安全和秩序。然而，有正面的实例表明，监狱探望者、宗教集团和其他有关组织能够协助达到监禁的目的，帮助犯罪者在释放后过遵纪守法的生活。监狱专业工作人员可以协助希望探视在押犯的受害者，为受害者—犯罪者和解打基础。

70. 应当注意促进进行有系统的努力来加强这种过程中的区域和国际合作。考虑到发展中国家的特殊需要及其依靠恢复性司法习惯形式的当地传统，恢复性司法措施和恢复性程序的加强可以成为更广泛的发展方案的一部分。在努力充实这种传统以发

展一种有效处理社会中的暴力、犯罪和冲突的能力的情况下，传统的解决冲突做法会比其他方法具有更多的优点。

71. 恢复性司法政策具有若干相对优势。使用恢复性司法措施将能使刑事司法系统得到更有效的使用，将其努力和有限的资源集中在更严重的犯罪上，从而有助于减少监狱人数，缓解监狱人满为患的情况，以致减少监狱的维持费用。由于允许犯罪者呆在家里和继续从事他们的社会和职业活动，就有可能帮助犯罪者重新适应社会和避免单亲家庭所受到的经济困难。这样一来，帮助犯罪者及其家庭这一负担将不落在社会保障计划上（如果有这种计划的话），或者落在非正式的社会网，例如亲戚、邻居和朋友身上。此外，可以通过社区服务和社会工作行动在国营和私营部门利用犯罪者的工作潜力。长远地看，采用恢复性司法措施将会给一个国家的发展进程带来双重好处：既避免动用宝贵的人力和物力资源，又刺激了经济性生产活动。妥善运作的刑事司法制度加上公平的恢复性司法措施的使用还将有助于增强对刑事司法制度的稳定性和效益的信任和加强安全环境，这些可以是刺激外国投资和国际技术援助的决定性因素。

72. 统筹兼顾的做法能带来最好的前景，确保国际和区域文书（即《囚犯待遇最低限度标准规则》<sup>2</sup>和《联合国非拘禁措施最低限度规则》（东京规则）（大会第 45/100 号决议，附件））所承认的犯罪者的权利和《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》（大会第 40/34 号决议，附件）所强调和规定的受害者的权利均得到充分的尊重。

73. 为了便利《宣言》的使用和适用，最近编写了实施《联合国为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》的从业者手册和供决策者使用的关于实施《宣言》的指南，以协助制定对受害者敏感的政策、程序和议定书，并实施受害者服务方案。相应地，应当大力促进广泛传播指南和手册。有必要加强技术援助活动，特别是开发关于《宣言》的使用和适用的培训方案。广泛传播从业者手册和决策者指南可以成为为对公众进行关于无论对受害者还是犯罪者都需要恢复性司法进行教育而开发专业培训和技能这一总的过程的一部分。其他技能将包括以道德行为准则为基础，使用多媒体表述和因特网等新的信息技术，让媒介更广泛地参与和开展公共关系运动。

#### D. 恢复性司法方面的国际合作

74. 还应当注意在国家渠道可能不充分时，例如在涉及跨国犯罪的案件中，向受害者提供适当的国际追索权和补救。下列内容可列入供审议的许多建议中：可以指定一名国际调查官来帮助获得国际一级的追索权和补救；可以扩大现有的人权申诉程序，以便恢复受到阻碍的权利或以其他方式获得某种补救。一个积极的动向是已经在起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭和在起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 1994 年 12 月 31 日期间在卢旺达境内的种族灭绝和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内种族灭绝和其他这



类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭中设立了受害者和证人股，还提议应当在今后的国际刑事法庭结构中设立这样一个股。第十届大会似宜提出建议以便支持第八届和第九届大会以及专家组会议关于为犯罪和滥用权力的受害者提供补偿，包括建立一个国际犯罪受害者基金的建议。

75. 在区域一级，在现有合作结构例如欧洲理事会和区域人权法院（如美洲人权法院）范围内制定的受害者政策可以在其他区域行动中采用。在这方面，应当进一步加强构成联合国预防犯罪和刑事司法方案网的各区域研究所在区域和分区域这两级开展的与受害者有关的活动。这些活动可以包括比较调查和评价研究，以及技术援助示范项目和演示计划。还应当强调与参与这种活动的非政府组织进行合作的重要性。

76. 第十届大会能够为促进交流关于经事实证明是成功的恢复性司法措施的资料和经验提供一个论坛，并侧重于如何确保受害者利益与犯罪者权利之间的适当平衡。关于在与受害者有关的问题方面有希望的做法和立法的资料应当继续纳入数据库和信息交换中心的工作，以便为政府机关和包括受害者团体在内的非政府组织提供连续的服务。

#### E. 供讨论的问题

77. 各区域筹备会议似宜审议以下问题：

(a) 各国已采取了什么实际措施，执行了什么实际方案，以便将恢复性司法原则纳入一刑事司法制度各阶段，包括审判前、审判和审判后阶段？

(b) 什么妨碍刑事司法系统执行恢复性司法措施？在何种情况下，认为执行恢复性司法措施不适当或不成功？执行恢复性司法程序应遵循什么基本原则以维护受害者、罪犯和社会的权利和利益之间的平衡？

(c) 在国际和区域各级就促进恢复性司法可做些什么，包括提供技术援助来确保加强刑事司法制度中的公正和说明的责任？

#### 注

<sup>1</sup> 《经济及社会理事会正式记录，1997年，补编第10号》（E/1997/30），第75段。

<sup>2</sup> 见《人权：国际文件汇编》（联合国出版物，销售品编号：E.94.XIV.1），第一卷，第1部分，H节。