



经济及社会理事会

Distr.: Limited
17 May 2004
Chinese
Original: English

预防犯罪和刑事司法委员会
第十三届会议
2004年5月11日至20日，维也纳

报告草稿

报告员：Ajebe **Ligaba Wolde**（埃塞俄比亚）

增编

关于法治与发展：预防犯罪和刑事司法领域业务活动的贡献的主题讨论

1. 预防犯罪和刑事司法委员会在其5月12日第3和第4次会议上审议了议程项目3，其内容如下：

“关于法治与发展：预防犯罪和刑事司法领域业务活动的贡献的主题讨论：

“(a) 开展刑事司法国际合作加强法治，包括打击腐败和各种新类型的犯罪，以促进增长和可持续发展；

“(b) 加强法治和刑事司法机构改革，同时侧重于技术援助，包括在冲突后重建中。”

2. 委员会收到了关于法治与发展的主题讨论的秘书长说明（E/CN.15/2004/3）。

3. 下列专题小组成员主持了讨论：Pardeep Ahluwalia（加拿大国际开发署）、Hana Snajdrova（捷克共和国）、Ramli Atmasasmita（印度尼西亚）、Hermán Galan Castellanos（哥伦比亚）、Peter Gastrow（南非）和Rilwanu Lukman（石油输出国组织前秘书长）。

4. 阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、奥地利、巴西、喀麦隆、加拿大、克罗地亚、古巴、萨尔瓦多、印度、牙买加、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、阿曼、大韩民国、斯里兰卡、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、乌干达和乌拉圭的代



表作了发言。下列联合国附属研究所和非政府组织的观察员向委员会作了发言：国际科学和专业咨询理事会、联合国区域间犯罪和司法研究所、国际禁止吸毒和贩毒协会。

5. 委员会决定将该议程项目下的两个分主题合并起来进行相互联系的单项讨论。委员会请与会者对专题小组成员的介绍作出回应并考虑联合国毒品和犯罪问题办事处如何才能对加强法治作出具体贡献的问题。

A. 审议情况

6. 主题讨论由委员会第二副主席 Thomas Stelzer 先生（奥地利）主持，他在讨论开始时回顾说，全世界都在作出努力加强法治。有些国家需要重建基本法律和秩序，有些国家则在保障司法机构独立性和尊重人权方面面临重重困难，还有一些国家需要对付腐败行为或制定适当的法规或建立适当的执行机制来对付新类型的犯罪。他强调，社会和经济发展与公平司法制度之间的相互关系现在已经得到广泛承认。过去，各发展机构一直不愿意为监狱、警察站和执法行动的费用提供资金，而现在已认识到发展计划制定得再完美也会因没有法治而被破坏。他请各国就其技术合作项目如何协助其他国家促进尊重法治交换意见，并希望这次讨论有助于加强团结并促使各国和各发展机构对加强国际合作作出承诺。

7. 联合国毒品和犯罪问题办事处执行主任在对会议发言时提到联合国系统行政首长协调理事会 2004 年 4 月在维也纳举行的会议所核准的一份关于联合国在对付有组织犯罪包括腐败和恐怖主义对安全与发展构成的威胁方面的作用的文件。这份文件作为会议室文件分发给与会者。他强调和平取决于法治，犯罪损害并妨碍可持续发展。有组织犯罪集团首先就会利用没有法治的状况；有组织犯罪集团的活动使冲突久拖不决，加重了人道主义危机。他请委员会就如何应对同犯罪和发展有关的挑战向联合国毒品和犯罪问题办事处提供指导。

8. 第一位专题小组成员突出说明了加拿大国际开发署所采取的做法。该署与发展中国家一道建立强有力的机构，可确保可持续发展所必需的稳定环境。该署的工作是根据发展中国家制定的减贫战略中提出的优先重点进行的。该署积极主动地协助发展中国家避免出现可能导致社会和社区破裂的情形，因为伴随这种破裂的往往是混乱，并有可能使国家陷入困境。该署还通过帮助建立强有力的、公平的和公正的治理机构，协助发展中国家在冲突之后进行重建或在其摆脱贫困的漫长道路上提供援助。预防犯罪工作有助于为发展援助生根发芽创造条件。处理边缘化和受害情形这样一些犯罪根源问题，是对减少和预防犯罪并保持社会政治稳定的一种补充方式，这样就可以使发展投资畅行无阻并最终取得成功。他提到该署的面向受援国战略依据的是《千年发展目标》(A/56/326, 附件)，他还提到这样一个概念，即在促进人类福祉和进步方面，防止做恶事比做好事所取得的成绩大得多。

9. 第二位专题小组成员提到转型经济国家的状况，在经历了 1989 年的政治变革之后，有必要在新的民主体制的基础上重新树立法治观念。在前政权垮台之后，所有刑事司法机构都经历了深刻的变化，这些国家正在进行重建有效能的

刑事司法系统的工作。过渡期间，在建立专门对付新形式犯罪的更有力的刑事司法结构之前，有组织犯罪利用了尚不成熟的刑事司法系统中的漏洞，结果造成经济犯罪和腐败活动成为日常生活的一部分。经过整整 10 年的时间才使人民看清刑事司法系统改革的效果。这位专题小组成员说，实行法治改变了整个社会的观念；积极的变化发展是通过与某些国家的刑事司法系统的合作实现的，这些国家在同新型犯罪的长期斗争中积累了丰富的经验。关于这一点，她提到在联合国毒品和犯罪问题办事处的打击人口贩运全球方案的框架内各国执法当局之间开展的有效合作。在原籍国、过境国和目的地国的执法官员之间正在建立起工作关系。捷克共和国有关当局所取得的专门知识现在可以在这个全球方案的框架内提供给包括摩尔多瓦共和国在内的其他国家。

10. 在随后进行的讨论中，几位发言的人就联合国毒品和犯罪问题办事处如何在加强法治的国际努力总体框架内开展工作的建议。讨论了在转型经济国家中重建法治与新型复杂犯罪的出现之间存在的明显联系。其他人还提到象阿富汗这样的国家，该国虽然接受了巨额援助，但阿片生产和贩运仍然大量增加。另有一些发言的人则强调了发达国家与发展中国家之间日益扩大的鸿沟并注意到一种普遍存在的看法，即犯罪不断增加反映出许多发展中国家的广大社会阶层失去了希望。

11. 主席回顾，在阿富汗司法问题罗马会议期间，重建阿富汗法律基础设施的工作被认为是全面重建过程的第一步，在阿富汗这样的困难重重的国家中，指望在短期内取得效果是不现实的。秘书处的一位代表根据请求提供了关于联合国毒品和犯罪问题办事处阿富汗刑事司法改革方案的一些情况。这位代表解释说，该方案是根据需要评估制定的，同时考虑到了阿富汗当局确定的优先事项，例如少年司法系统的改革、教管系统的重建以及设立一个反腐败机构。执行主任补充说，阿富汗的毒品有关问题应当放在更广泛的框架内审视，重建刑事司法系统的工作才是至关重要的。他强调了采取兼顾压制性和预防性措施的综合方法的重要性、建立伙伴关系和所有关系的重要性、以及委员会就如何最有效地利用现有资源向办事处提供指导的必要性。

12. 几位发言的人认为，讨论中必须考虑到一些基本问题，例如犯罪的根源、发展本身和全球化可能导致经济犯罪、利用邻国破坏本国法治以及犯罪网设其他国家因而超出本国的控制范围，等等。

13. 第三位专题讨论小组成员强调指出，跨国犯罪已经扩展到许多国家，使其侦查变得越来越困难，因此国际合作要比以往任何时候都更为必要。他提到《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（大会第 55/25 号决议，附件一）及其两项议定书的生效以及《联合国反腐败公约》（大会第 58/4 号决议，附件）的通过，认为其是预防犯罪和刑事司法历史上的里程碑。他进一步指出，在执法、司法管理和金融系统薄弱的地方，存在的严重犯罪和有关非法活动的机会更大。他强调了国际司法合作的重要性，例如司法协助和引渡。他还强调刑事司法系统内有关工作人员具有最起码标准的敬业精神也同样有着根本性的重要意义，这可以确保在现场进行有效的合作。他详细介绍了东南亚国家联盟最近支持的打击跨国犯罪、腐败和恐怖主义的活动。他建议，国际社会应该加强各成

员国之间的司法合作、能力建设和技术合作，并明确指出，刑事司法人员之间交换意见和经验是成功打击跨国犯罪的一个前提。

14. 第四位专题讨论小组成员强调了城市预防犯罪的重要性以及哥伦比亚境内非法武装集团所造成的威胁。常常在法治以外寻求保护战略。公民由于对警察失去了信心建立了自己的私人警察或准军事部队，这又反过来威胁到安全和法治。发言者强调有必要仔细甄别和训练警察部队以及由公民对警察进行监督的重要性。他还指出了一些非正式的争端解决机制并详细介绍了本国在设立“‘法院’”方面的经验，该机关为家庭暴力和性虐待的被害人提供信息、指导和服务。

15. 第五位专题讨论小组成员提到了向南部非洲发展共同体区域国家提供援助的经验，其中大多数国家是最不发达国家或发展中国家，而且其中一些国家正处于冲突后状况。他强调在规划业务活动以加强处于过渡时期和冲突后状况的国家的法治时应采取一种以需求为导向的办法，因为每一个处于这种状况的社会都是不一样的，需要有其自己的解决办法。还必须确保所有有关的行为人之间建立充分的伙伴关系。该讨论小组成员特别提到了国家处于弱势，而资源稀缺，处于冲突后状况的国家，他指出最大的挑战是克服一般居民对法治所抱的怀疑态度并重建对各机构的信心。因此，刑事司法改革方面的努力虽然应着眼于可持续的效果但是也应该在近期内取得明显的影响。例如，对一名级别高，有强有力政治关系的贪官污吏进行成功的判罪能对人们对法治的看法产生重大影响。建立信心的一个关键要素是主动出击，尊重人权的治安，包括社区治安之类的举措。关于这一点，警察部队和司法机构的构成应反映社会的所有阶层。他指出，在 2001 年 9 月 11 日恐怖主义袭击后优先次序的改变已经对一些发展中国家造成了一些问题，因为国际议程不是按照国家局势来进行调整的。该专题讨论小组成员敦促，向最不发达国家和发展中国家提供更多的技术援助以便使它们能够履行国际义务，同时在期限方面应该允许有一定的灵活程度。

16. 最后一位专题讨论小组成员指出，虽然贫困国家可能已经有立法和刑事司法制度，但是由于缺乏资源，它们在执行工作中可能面临一些困难。他强调了外债负担和对发展中国家的贸易壁垒。他重申，发展中国家还应通过打击腐败来承担自己所分担的责任。在许多情况下，司法改革是一个政治意愿问题。他强调指出，在非常贫穷的国家，有必要制订一张优先次序表，因为要同时解决所有的困难是不可能的。

17. 一些发言者欢迎联合国毒品和犯罪问题办事处努力根据《关于犯罪和司法：迎接二十一世纪的挑战的维也纳宣言》（大会第 55/59 号决议，附件）的要求将预防犯罪和刑事司法纳入一个更大的社经背景。许多发言者强调了《联合国千年宣言》（大会第 55/2 号决议）所提及的法治和发展之间的相互关系。发言者承认办事处正在进行有关法治的工作的重要性。关于这一点，他们指出了推行刑事司法各项标准和规范的重要性。他们强调有必要调集必要的资源以便使办事处能够完成各种支持刑事司法改革的技术援助活动。还强调了应与其他实体，包括国际金融机构和非政府组织建立伙伴关系。

18. 一些发言者强调了为加强法治和国际合作而进行的国家、双边和区域性努力。会上介绍在冲突后重建领域所进行的技术援助项目。《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其两项议定书的最近生效，以及《联合国反腐败公约》的通过，被认为是国际上加强法治的重要步骤。许多发言者报告了其本国政府为批准和执行这些文书所作的努力。

19. 反腐败斗争被认为是建立法治和善政并使人民对其机构和代表建立必要信任的前提。法治被认为是一个公平、有效和高效能的刑事司法制度的必要条件。没有高效能和公平的立法机构，不根据操守和对人权标准的尊重来甄选和培训法院官员和刑事司法官员，刑事司法就不可能发挥作用。

20. 专题讨论小组还提到在促进法治，特别是在冲突后重建中促进法治过程中吸取经验教训的重要性。一些发言者强调指出，公正和法治的考虑应是联合国维持和平任务的核心组成部分，联合国毒品和犯罪问题办事处应该与秘书处的维持和平行动部及联合国其他有关实体进行合作。他们强调指出，联合国在和平行动的整个连续过程中：从冲突预防到冲突后重建都应始终参与。还应当注意特别是在城市环境下的预防犯罪，以便在公民和执法人员之间建立信任。

21. 主席归纳了审议情况，总结指出，会上的一个共识是没有法治，发展就不可持续。同时，他指出，发展所应包括的方案应针对犯罪的根源。贫困、得不到发展以及社区的边缘化使得“反文明社会”大行其道。建立法治是一项长期的努力，它的前提是在社会和文化方面发生很大的变革。刑事司法制度的改革，包括机构建设和能力建设，是建立和维护法治所必不可少的。改革应是全面的、跨学科的和可持续的。改革还应该在预防性措施和压制性措施之间加以平衡。努力推行法治需要将所有利益攸关方，包括政府，民间社会、当地社区以及非政府组织包括进来，以便建立一种主人翁感。

22. 根据恢复性司法原则建立起来的非正式冲突解决机制在促进法治方面可以起到重要作用。在处于过渡和冲突后状况的社会，应使对刑事司法制度的改革适应于建立公众特别是对警察信任的工作。发展援助一揽子计划应根据提出援助要求的国家的独特情况，符合国家的优先次序。这种一揽子计划应包括法治的内容，包括加强刑事司法机构。要求与各发展组织、金融机构和其他有关机关进行公开对话，讨论如何按照处于困境的国家所提出的要求，提高对涉及到法治问题的项目的财政援助的水平。应该增加对最不发达国家和发展中国家的技术援助，以便它们能解决优先的需要和履行国际义务。

23. 最后，主席指出，在与处于战争状态或政府系统已经崩溃的国家有共同边界的国家，刑事司法改革常常受到邻国没有法治的障碍。区域性办法常常能够起到更大的影响。在这一方面，应考虑与有关的区域和分区域组织一道进行工作。联合国毒品和犯罪问题办事处应与维持和平行动部合作以确保法治成为和平建设和冲突后重建努力的一个不可分割的部分。和平的红利应用于建立公平和有效的刑事司法制度以及培训执法人员。

B. 讲习班

24. 关于“法治与发展：预防犯罪和刑事司法领域的业务活动的贡献”的讲习班由联合国预防犯罪和刑事司法方案网研究所举办。协调单位是国际刑法改革和刑事司法政策中心和联合国区域间犯罪和司法研究所。主持人是委员会副主席 T. P. Sreenivasan 先生（印度）。意大利代表以及方案网各研究所、非政府组织和英国文化理事会的代表在讲习班上提出了九份论文。爱沙尼亚和爱尔兰的个人专家也提出了论文。讲习班的结构安排便于在与会者之间进行交互式对话。

25. 国际刑法改革和刑事司法政策中心执行主任在其介绍性发言中回顾，讲习班的主题与全体会议期间举行的主题讨论有关，但采取了一种更为实际的做法以便于审查个案和良好做法。联合国毒品和犯罪问题办事处条约事务司司长提到《关于犯罪与司法的维也纳宣言》和相关的行动计划（大会第 56/261 号决议，附件），并提到联合国和国际社会最近对在冲突后情形下和重建情形下建立或重建法治的关键性和重要性给予的注意。

26. 爱尔兰人权中心主任说明了根据代表各种法律制度和不同地理区域的专家所做的工作制定冲突后情形下的刑事和拘留示范守则所取得的进展。为制订可在批准最后法规之前的过渡阶段使用的简单守则、程序和准则做出了努力。国际禁止吸毒和贩毒协会执行主任强调了特别为预防而协调和使用最佳做法的必要性，强调冲突后的重建是一个需要处理经济、毒品和犯罪问题的艰难过程。非洲预防犯罪和罪犯待遇研究所主任在其专题介绍中着重说明了犯罪与发展之间的关系，并提出了非洲可持续发展的一些关键因素，包括经济增长、政治上的现代化和保护人权。

27. 亚洲预防犯罪基金会理事会主席认为，刑事司法工作不能被分割成互不相干的部分，而应当看作是一个完整的系统。综合办法也是日本在改善刑事司法工作领域中提供海外发展援助的主导原则以及亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所在该区域 24 个国家中提供执法和刑事司法人员培训的主导原则。

28. 英国文化理事会观察员介绍了该理事会题为“尼日利亚的司法渠道”的方案。他突出说明有必要结合《千年发展目标》改善利用司法的条件，并强调正式司法系统与非正式司法系统之间的关系错综复杂，需要更好地加以理解。

29. 联合国附属欧洲预防和控制犯罪研究所观察员报告了 2001 年发表的一项研究报告并着重说明了评价国际援助的方法。他强调了在援助国与受援国之间建立包容性伙伴关系的必要性。拉丁美洲预防犯罪和罪犯待遇研究所观察员介绍了拉丁美洲区域的刑事司法改革项目和活动的情况。

30. 意大利代表概要说明了意大利在建立机构和刑事司法改革领域中资助的项目，这些项目现在由联合国毒品和犯罪问题办事处、联合国区域间犯罪和司法研究所以及其他国际组织执行。

31. 国际犯罪学高等研究所观察员在其专题介绍中论及为阿富汗司法机构提供的一个旨在建立培训能力的培训方案。

32. 美国司法部全国司法研究所的 Jay Albanese 担任讲习班的报告员，他概要叙述了所讨论的问题。他说明了建立或重建法治这一复杂过程中的各个阶段，包括从处理经济差异开始，直到继续着手解决家庭、伦理道德和教育问题。只有在控制和预防腐败方面采取坚定的行动才能产生变革的意愿，而法律手段则是保持社会控制、个人安全和司法渠道的必要条件。刑事司法系统的体制能力应当通过培训和技术援助得到加强。联合国在执行各项方案中的作用至关重要。应当朝着促进法治和社会经济发展的方向做出协调的努力。
