



经济及社会理事会

Distr.: General
2 April 2007
Chinese
Original: English

预防犯罪和刑事司法委员会

第十六届会议

2007年4月23日至27日，维也纳

临时议程**项目4

世界犯罪趋势及对策：联合国毒品和犯罪问题办公室及
会员国在预防犯罪和刑事司法领域的工作的统一与协调

编拟欺诈、非法滥用和伪造身份资料问题研究报告政府间专家组
第二次会议结果

秘书长的报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	2
二. 编拟欺诈、非法滥用和伪造身份资料问题研究报告政府间专家组 第二次会议	6-11	3
三. 研究报告术语的使用	12-15	3
四. 结论和建议	16-37	4
A. 欺诈和与身份有关的犯罪之间的关系及其对未来工作的影响	16	4
B. 收集、分析和发布信息的进一步工作	17	5
C. 国际合作	18-20	6
D. 调查、起诉和惩罚欺诈和与身份有关的犯罪的国内力量	21-37	8

* 因技术原因重新印发。

** E/CN.15/2007/1。



一. 导言

1. 在 2004 年 7 月 21 日题为“开展国际合作，预防、侦查、起诉和惩处欺诈、滥用和伪造身份资料罪以及有关的犯罪”的第 2004/26 号决议中，经济及社会理事会要求秘书长根据预算外经费的情况，召集一个政府间专家组，负责编拟欺诈、非法滥用和伪造身份资料问题研究报告。其人员构成比例以预防犯罪和刑事司法委员会的区域组成为依据，向任何希望作为观察员参加的会员国开放；要求政府间专家组在进行工作的同时，虑及联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）和其他相关及适当机构的相关工作，并牢记避免重复工作的必要性。
2. 在加拿大政府的支持下，编拟欺诈、非法滥用和伪造身份资料问题研究报告政府间专家组的第一次会议于 2005 年 3 月 17 日和 18 日在维也纳召开。政府间专家组审议了研究报告的范围，通过了一项方法，并决定在会员国的研究信息中纳入私营部门和专家本人的信息。政府间专家组要求秘书处制订并分发一份分为两部分的问卷，以便获取关于经济欺诈、非法滥用和伪造身份资料的信息。根据经济及社会理事会第 2004/26 号决议，向预防犯罪和刑事司法委员会第十四届会议提交了一份进度报告（E/CN.15/2005/11）。
3. 问卷的初稿作为会议室文件（E/CN.15/2005/CRP.5）在预防犯罪和刑事司法委员会第十四届会议上提交，供委员会进行审议和审查。问卷草案在分发之前已经过进一步更新，充分虑及来自会员国的评论和意见。2005 年 12 月，问卷的终稿分发给会员国，以期获得研究所需的信息。在委员会第十五届会议前，没有得到足够的答卷来结束工作（E/CN.15/2006/11 和 Corr.1），但在 2006 年 12 月 31 日该研究完成时，46 个国家提供了答卷。¹ 问卷还发送给了参加政府间专家组会议的各位专家，供其审议，以使其就研究所涉领域的具体学科向专家组提供数据、评论和推断。
4. 一部分私营部门曾设法获取研究范围内某些问题的相关信息，应政府间专家组第一次会议的要求，贸易法委员会和联合国毒品和犯罪问题办公室向相应私营部门联合发送了一封附有关于欺诈和身份资料欺诈的问卷的函件。贸易法委员会还向定期参加贸易法委员会工作的一系列国际政府和非政府组织发出了问卷，要求对方酌情在各自成员之间进行印发，供其回答。
5. 许多曾经联系过的私营公司和组织向贸易法委员会秘书处表达了对此次研究的关注和支持，其中许多私营公司或组织已经完成并提交了问卷的相关部分。其他的私营部门实体更愿意让其总部所在国来处理答卷问题。在制订本报告时虑及了所提供的所有信息，同时谨慎地维护了机密性。此外还审议了私营公司和产业协会有关经济欺诈和与身份有关的犯罪问题的公共报告。

¹ 在 2006 年 12 月 31 日前从下列国家收到了答卷：阿尔及利亚、白俄罗斯、加拿大、哥斯达黎加、克罗地亚、埃及、芬兰、意大利、日本、约旦、拉脱维亚、黎巴嫩、马达加斯加、马耳他、墨西哥、摩纳哥、摩洛哥、荷兰、尼加拉瓜、挪威、阿曼、巴拿马、秘鲁、大韩民国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、斯洛伐克、南非、西班牙、苏丹、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、前南斯拉夫的马其顿共和国、特立尼达和多巴哥、土耳其、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和赞比亚。其中很多国家还提供了相关立法的副本。

二. 编拟欺诈、非法滥用和伪造身份资料问题研究报告政府间专家组第二次会议

6. 在加拿大政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府的支持下，编拟欺诈、非法滥用和伪造身份资料问题研究报告不限成员名额政府间专家组第二次会议于 2007 年 1 月 16 日至 19 日在维也纳召开。根据经济及社会理事会第 2004/26 号决议第 4 款和第 11 款，政府间专家组召开了 7 次会议，并完成了此次研究报告，其中包括报告、建议以及汇总经济欺诈和身份犯罪的证据及分析的附件。政府间专家组还根据该决议的第 5 款召开了一些初步讨论，决议还要求该专家组使用该研究所获得的信息制订有益的惯例、准则和其他材料，但委员会没有完成这项工作。

7. 为筹备第二次会议，本报告的初稿于 2006 年 9 月印发给各位专家。代表加拿大、德国、联合王国和美利坚合众国的专家均提出了评论和意见，会员国也提交了更多的答卷。为制订报告的第二稿，还虑及了毒品和犯罪问题办公室和贸易法委员会秘书处提供的材料和意见。第二稿于 2006 年 12 月完成，并分发给各位专家。第二稿是政府间专家组第二次会议所审议的工作文件。

8. 此外还事先制订了一个加长版本，并作为背景材料印发给各位专家。第一次印发之后，由于尚未决定发表，并未对加长版进行修订。报告还需进行更新，以反映出自 2006 年 10 月以来收到的评论以及政府间专家组的讨论，并可能需要在扩大的专家组中再次印发，或提交扩大的专家组进行最后审查。

9. 政府间专家组第二次会议由主席 Eugenio María Curia（阿根廷）主持。

10. 18 个会员国的专家参加了政府间专家组第二次会议。同时参与会议的还有贸易法委员会秘书处和欧洲安全与合作组织（欧安组织）的观察员。

11. 在 2007 年 1 月 19 日召开的第 7 次会议上，政府间专家组通过了这份报告。

三. 研究报告术语的使用

12. 虽然在几个论坛——包括第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会²——都讨论了经济和金融犯罪的话题，但对于“经济犯罪”和“金融犯罪”³没有一个清晰和全面的定义，人们认为法证定义对政府间专家组的研究无关紧要。但为澄清起见，政府间专家组还是将“金融犯罪”这一术语包括在使用主要金融系统、或本身针对主要金融系统的犯罪行为当中。其中包括洗钱、影响金融结构的某些形式的腐败，以及利用或伤害金融机构的最重大的经济犯罪。“经济犯罪”用于内容更加集中的概念，仅指犯罪动机是获得某些形式的经济利益或金融或其他物质利益的犯罪。其中将包括所有的经济欺诈以及大部分——而非全

² 第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会，2005 年 4 月 18 日至 25 日，曼谷，秘书处的报告（联合国出版物，出售品编号：E.05.IV.7），第 173-189 段。

³ 同上，第 181 段。

部——与身份有关的犯罪。某些国家报告的与身份有关的犯罪，特别是以旅行为目的伪造或滥用护照和签证，不一定有经济问题的因素或动机。

13. “欺诈”这一术语有两个含义。几乎所有国家的立法都将“欺诈”限定为受害者有经济损失的案件，但“欺诈”和“欺诈的”这样的术语也往往被官员、学者和其他人作为专门术语，用以描述使用不正当和蒙骗的手段、但不一定有任何经济或其他物质损失或利益的行为。例如，招募贩运人口受害人的手段可能涉及非经济欺诈，而谈判国如果出现欺诈则可能造成一个条约的失效。⁴为在不影响今后工作的前提下做到清楚起见，决定在本研究报告范围内在指代既定的经济意义时酌情使用“欺诈”和“经济欺诈”这两个术语，并在其他情况下用“身份欺诈”这一术语。

14. 最初，专家决定在讨论非法滥用和伪造身份资料问题时使用术语“身份欺诈”，但在审查证据时，发现一个很明显的现象，即“盗用身份”和“身份欺诈”两个术语的使用不一致，也没有全面包括该研究所覆盖的与身份有关的问题。在本报告中，如采用或滥用了真实的身份信息或文件，则称其为“盗用身份”，若使用身份资料来欺骗他人，则称其为“身份欺诈”。如身份资料或相关信息是编纂的，则此类情况与欺诈或盗用均无可比性，虽然一些国家根据后继发生的身份滥用认为这些情况属于身份欺诈。相应的，在本报告中，“与身份有关的犯罪”被用作泛指，在适当的上下文中，使用更加具体的术语“盗用身份”或“身份欺诈”。

15. “商业”、“商业犯罪”和“商业欺诈”也有一系列的含义。商业和商业惯例在不同的国家和地区有多种形式，而“商业”这一术语在更广义的范围内，包括任何形式的货币或易货交易，从非常大的商业交易到市场上最小的成交行为。从这点来看，事实上所有的经济欺诈均可被视为商业犯罪。不过，大部分专家认为商业犯罪或商业欺诈在范围上更有限制性，仅包括涉及、影响或针对大型商业体系的、明显偏离合法商业规范的行为。该研究报告同贸易法委员会在商业欺诈问题中的工作一样，在狭义范围内使用这一术语。⁵

四. 结论和建议

A. 欺诈和与身份有关的犯罪之间的关系及其对未来工作的影响

16. 研究报告认为，经济欺诈和与身份有关的犯罪之间不仅有显著的联系，而且两者之间在内容和程序上的区别会对两个领域今后的工作产生影响。与身份有关的大量犯罪均与经济欺诈有关，在这些案件中，身份犯罪被用来规避防止欺诈措施和刑事责任的手段，并在很多情况下是欺诈罪本身的核心蒙蔽手段。

⁴ 《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》（大会第 55/25 号决议，附件二），第 3 条(a)款，以及《维也纳条约法公约》（《联合国条约集》，第 1155 卷，第 18232 号），第 49 条。

⁵ 见《联合国国际贸易法委员会关于其第三十六届会议工作的报告》（大会正式记录，第五十八届会议，第 17 号补编（A/58/17），第 237 段），以及秘书长题为“未来可能进行的与商业欺诈问题有关的工作”的说明（A/CN.9/540，第 12-26 段）。

但不是所有形式的欺诈都涉及与身份有关的犯罪，许多身份犯罪的实施没有确定的理由，或者没有与任何经济或其他物质利益有直接关系的理由。从程序上看，答卷也显示，虽然大部分国家有成熟的立法和针对经济欺诈的其他措施，但大部分国家没有任何措施针对与身份有关的犯罪本身，许多国家将相关行为，例如伪造文件或冒名顶替规定为犯罪。关系的复杂性以及实质和程序的差别显示，最有实效和效果的办法是根据经济及社会理事会第 2004/26 号决议第 5 款，各自遵循制订材料的程序，为会员国提供援助。与此同时，两者之间的联系也表明进行协调的必要性，以利用在这两个领域的协同效应，避免重复工作。因此，推荐使用独立、但协调的方法来进行这方面的工作。

B. 收集、分析和发布信息的进一步工作

17. 现有证据清楚地表明，经济欺诈在全球及许多会员国中都是一个严重问题，且日益增多。但许多国家报告说，他们没有准确的信息或系统的框架来收集和分析此类信息。证据还显示，这个问题的严重性及其跨国性的程度往往被漏报和低估。在许多国家，尚无可用于量化发生率和犯罪率的数据，且几乎没有对赃款进行量化的官方数据。国家金融情报机构和金融行动工作组收集的数据不具有统计意义，且与欺诈或其他具体先行犯罪无关。私营部门收集了一些数据，但仅用于特定的商业用途。对于与身份有关的犯罪的认识和担忧正日益增长，但在许多国家，此类犯罪对执法部门和刑事司法专家来说都是一个全新的理念。在初步阶段，立法定义不多，且许多基本概念依然不固定。欺诈往往是犯罪者的主要焦点，与身份有关的犯罪与欺诈不同的是，最常见的形式是作为一个更大的刑事犯罪或刑事行动的组成部分，但对其性质、范围或其他形式活动的关系的研究或信息似乎很少。因此，政府间专家组提出以下建议：

(a) 应根据来自会员国以及在欺诈或其他相应的经济犯罪领域工作的实体所提供的信息将经济欺诈和与身份有关的犯罪作为全球问题来进行深入普遍研究，且此类研究应考虑到经济欺诈和与身份有关的犯罪之间的关系；

(b) 经济欺诈和与身份有关的犯罪这样的主题应该被分成多个类别，支持预防犯罪和刑事司法委员会、联合国毒品和犯罪问题办公室、其他相关国际组织和会员国有效的优先事项的设置和目标明确的研究及后续工作，某些优先领域可包括以下内容：

(一) 在经济欺诈方面，大部分国家均有清晰的立法定义和罪名，但还不够具体，不足以支持对引起担忧的包括集体欺诈在内的特定类型、趋势和模式以及包括跨国性、有组织犯罪集团和信息通信技术介入等因素的研究和分析。可以考虑制订以研究为导向的全球定义和类型学，以及支持会员国使用相关定义和类型学进行国家一级的研究和分析；

(二) 对于与身份有关的犯罪，已知的情况更少，可以根据在研究中形成的概念进行更加普遍的研究，以便深入了解与身份有关的犯罪的性质和范围，以及这种犯罪怎样同其他形式的犯罪活动相关。这将推动基本定义和类型学的进一步形成和发布，不仅支持了研究和分析，也支持了定罪工作，还没有几个国家在这一领域设定了具体罪名；

(c) 设置优先项目和进行进一步工作应考虑到避免与其他机构的工作交叉或重复，并保持与其他机构的协调，特别是在洗钱、资助恐怖主义、网络犯罪和商业欺诈等领域；

(d) 应在每个会员国形成收集和分析数据的系统化和结构化过程，要求联合国毒品和犯罪问题办公室协助这一过程，并在可能和适当的情况下，根据预算外经费的资源，鼓励和支持会员国之间的标准化工作。一般来说，此类程序应包括：

- (一) 各类犯罪或活动的标准类型学或分类框架；
 - (二) 从多个来源收集定量和定性信息，包括官方犯罪报告或投诉和其他来源，也可以从不太可能受到漏报行为影响的其他来源收集信息；
 - (三) 尽可能收集并分析有关欺诈成本的信息，包括对罪犯所积累的欺诈总赃款的评估、间接的经济成本以及欺诈的非经济成本。为确保一致性、防止重复并确保分析是以最好的信息为依据，应咨询国家反洗钱领域和其他领域的专家以及相应的行业或商业协会或代表；
 - (四) 收集并分析关于与身份有关的犯罪的信息，无论信息是来自相关的犯罪行为还是来自明确的犯罪问题本身；
- (e) 可以要求联合国毒品和犯罪问题办公室及其他相应实体考察经济欺诈、与身份有关的犯罪、腐败和洗钱等问题之间的关系，支持这些主题领域相关工作的协调；
- (f) 可以要求反洗钱金融行动工作组考察用于清洗欺诈赃款的手段，以制订各种材料[类型学]来支持会员国。

C. 国际合作

18. 许多国家报告说，跨国欺诈案件数量大幅增加，这似乎与全球贸易和商业的扩大以及信息、通信和商业技术的日益普及有关。目前还没有足够的信息可以支持对与身份有关的犯罪做出同样的结论，但各国对跨国活动有所担忧，特别是与护照和其他旅行文件相关的问题和跨国信用卡欺诈问题。相应的，许多国家提到国际合作的必要性。处理这些问题的国家也感到现有的国际法律文书，包括《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）、《欧洲委员会网络犯罪公约》⁶和其他区域及双边文书足以作为合作的法律基础，重点在于找到并公布有效使用现有工具的方法，而不是创造新的方法。各专家也指出《联合国反腐败公约》（大会第 58/4 号决议，附件）在此方面的实用性。

⁶ 欧洲委员会，见《欧洲条约集》，第 185 卷，特别是第 7 条（与计算机有关的伪造罪）和第 8 条（与计算机有关的欺诈罪）。专家指出《网络犯罪公约》是唯一专门处理网络犯罪的国际文书。它包括三个部分：实质性刑事定罪；计算机犯罪和涉及电子证据的调查程序机制；对获取证据的国际援助或罪犯的引渡。《公约》仅涉及刑事（非民事）事件。非欧洲委员会成员国可以通过加入该《公约》成为缔约国。

19. 有证据表明，这是一个可行的方法。在跨国经济欺诈中，新科技为个人犯罪提供了可能，但大部分严重的案件似乎都涉及《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 2 条(a)款所定义的“有组织犯罪团伙”。此外，在 46 个答卷的国家中，只有 5 个国家报告第 2 条(b)款中“严重犯罪”的定义所要求的最高刑期低于 4 年，这也意味着只有当受影响国是《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的缔约国时，该公约才适用。现在还不清楚《联合国打击跨国有组织犯罪公约》是否也将适用于与身份有关的跨国犯罪，因为目前确定了国内罪名的国家尚少，但适用的可能是存在的。具有跨国性的身份犯罪往往涉及伪造或篡改身份确认系统和文件，这种行为日益超出了个别罪犯的能力范围，很可能需要一定程度的专业技能和与有组织犯罪集团或恐怖集团相关的资源。

20. 出于上述原因，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、《联合国反腐败公约》、《欧洲委员会网络犯罪公约》（在适用的情况下）以及 13 部国际反恐文书，已经为处理跨国经济欺诈和与身份有关的犯罪案件所需各种类型的共同法律援助、引渡和其他形式的国际合作提供了充足的框架和法律基础。因此，政府间专家组认为没有必要在这一领域制订更多的国际法律文书。但专家组建议在欺诈案件中仔细考虑以最有效的方式适用各种公约，包括以下各项：

- (a) 尚未批准、加入或充分实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《联合国反腐败公约》的会员国应批准、加入并充分实施该公约；
- (b) 会员国应考虑加入《网络犯罪公约》，非欧洲委员会成员国也可加入该公约；
- (c) 大部分国家报告了将更多的严重罪行纳入《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 2 条(b)款所定义的“严重犯罪”的惩罚类型。但许多国家出现了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》所未涉及的罪行，还有许多国家没有报告《公约》涉及到的罪行。会员国应确保所有相关的欺诈及相关罪行均在《联合国打击跨国有组织犯罪公约》所定义的“严重犯罪”的范围内；
- (d) 只有少数几个国家将与身份有关的犯罪定为刑事犯罪，但大部分国家将相关罪行，例如伪造文件和冒名顶替，定为刑事犯罪，比这些罪行更严重的罪行也将在《联合国打击跨国有组织犯罪公约》涉及范围之内，只要符合该公约第 2 条和第 3 条规定。涉及电子网络的伪造文件和欺诈罪也可能在《网络犯罪公约》的覆盖范围内。建议各国审查现有的刑事犯罪罪名，以确保两项公约均可以在适当的情况下得到适用；
- (e) 建议各会员国在制订与身份犯罪相关的罪行时，可虑及《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的第 2 条和第 3 条所载的应用范围和相关定义；
- (f) 应鼓励国家执法部门和其他负责有组织犯罪的机构将重大的经济欺诈和与身份有关的犯罪视为有组织犯罪形式，并就在适当情况下有效使用《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其实施立法接受培训；
- (g) 各国应确保执法和其他相关机构在调查网络犯罪方面获得培训，包括在合适和适用的情况下使用《网络犯罪公约》及其国内实施立法等方面的培训；

(h) 各国应确保执法和其他相关机构在打击经济欺诈和与身份有关的犯罪时更加有效的合作，特别是通过共同法律支援和引渡罪犯，并虑及这些犯罪的跨国性。

D. 调查、起诉和惩罚欺诈和与身份有关的犯罪的国内力量

1. 打击欺诈和与身份有关的犯罪的立法措施

21. 大部分国家报告了打击一系列刑事欺诈犯罪的立法措施，这些犯罪从小的剥夺罪到复杂的涉及大型经济破坏和间接伤害的计划。这些措施对欺诈进行了足够的定罪，以打击国内欺诈并支持国际合作。大多数国家还指出，欺诈被视为企图针对反洗钱系统的先行犯罪。虽然大部分定罪问题已得到处理，但有证据表明，要完善和改进立法，仍需考虑做出具体修改。欺诈罪和调查力量无法跟上使用现代科技的各种欺诈行为，也不是所有国家都指出欺诈是针对反洗钱措施的先行犯罪。将欺诈计划和集体欺诈行为具体定罪，仅涉及个体交易的刑事犯罪也可以扩大，以便反映出跨国和集体欺诈行为的扩张。在跨国情况下，这种做法可以简化管辖权，因为领土管辖权可适用于整个计划，而不仅是特定交易，整个方案的证据及其影响都可加以使用，不必证明对个体受害者的欺诈行为的完成。因此，建议各国考虑酌情对以下几点做出改进：

(a) 尚未采取行动的各国应考虑完善欺诈罪名和调查力量，有效地处理利用电话、电子邮件、互联网和其他通信技术的国内和跨国欺诈行为；

(b) 考虑到大型欺诈产生的大量收益，仅将反洗钱措施用于指定的先行犯罪的国家应考虑将欺诈和类似罪行也纳入此类先行犯罪；

(c) 仅根据个体欺诈交易对欺诈定罪的国家应考虑将运作欺诈计划和进行集体欺诈的行为也定罪；

(d) 各国应该在与经济欺诈和身份欺诈相关的立法和立法者的培训中相互支持。

22. 关于与身份相关的犯罪，以身份滥用作为定罪基础对大部分国家来说是一个新的方式，需要做出广泛工作。立法者需要制订适当的概念、定义和方法将一系列行为定罪，包括盗用身份、身份欺诈和其他与身份有关的犯罪。对大部分国家来说，确保与其各自的私人和公共身份资料系统的一致性以及与既有罪名——例如伪造和冒名顶替——的一致性也至关重要。考虑到对国内身份确定的方式、国际和与旅行相关的身份确认方式和与身份有关的跨国犯罪之间的联系令人担忧，可以为国际合作提供良好基础的刑事罪行是值得考虑的。因此，建议各国确定新的以身份资料为基础的刑事罪名，同时还建议在确定新的罪名时，尽量采取共同的定罪方法，以便未来的证据分享、罪犯引渡和其他形式的国际合作。

2. 管辖权

23. **领土管辖权。**现代跨国欺诈往往在许多地方同时发生，因此传统的领土管辖权可能不能很好地解决这一问题，除非对法律进行更新，以虑及最近的发展情况。狭义方法可以造成这样的情况——没有一个能够进行有效起诉的国家有足够的管辖权来进行起诉，而过于广泛的方法又可能造成管辖权的冲突、一罪不二审和其他问题。因此建议：

(a) 法律方式狭窄的国家应在本报告所涉及的一系列欺诈犯罪和领土管辖权方案的背景下对这些方式进行审查，各国应确保管辖权规则与欺诈犯罪的持续发展同步；

(b) 当几个国家均有管辖权时，应相互磋商和协调，确保由最适合进行起诉的国家来对案件进行起诉，并虑及各种因素，例如人证和物证的可得性、被控者的权利、该国实施公平和成功起诉的能力以及其他利益相关国家在起诉中提供合作的能力；

(c) 各国应考虑提供技术援助，既可作为支持特定起诉的国际合作形式，也可在更广泛范围内通过联合国毒品和犯罪问题办公室和其他相应机构协助确有权限、但没有能力的国家能够有效地调查并起诉涉及跨国欺诈的复杂案件；

(d) 各国对涉及或影响本国利益，但由于权限或实际原因无法对其进行起诉或放弃管辖权的欺诈案件，应确保拥有足够的调查权限和权力，为进行起诉的国家提供必要援助。

24. **共同管辖权与合作。**领土管辖权的广泛方法往往造成几个国家在大型跨国欺诈案件中拥有共同管辖权。在这种情况下，建议相关国家根据《联合国跨国组织犯罪公约》、《联合国反腐败公约》、《欧洲委员会网络犯罪公约》和其他适用的相关国际法律文书进行合作，确保犯罪行为能够在所有相关辖区得到彻底和全面的调查，而罪犯在最适当的辖区受到起诉，并虑及各种因素，例如被告、受害人和证据的所在地以及有效起诉所需的资源和专业技能的可得性。由于跨国欺诈的性质，相关各国的早期确定以及早期调查协作及合作至关重要。非起诉国的相关各国应该以各种方式支持起诉国。建议使用与身份犯罪跨国案件的定罪、调查和起诉类似的方法。

25. **域外管辖权。**《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 15 条和第 16 条以及《联合国反腐败公约》第 42 和 43 条规定，不能引渡其公民的缔约国确保有足够的管辖权，当其公民在其领土辖区外实施这些公约所涉及的犯罪时，可对其进行起诉。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》也鼓励缔约国确立足够的管辖权，若在其辖区内发现的罪犯由于其他原因未被引渡，则可对案件进行起诉（第 15 条第 4 款）。考虑到大量欺诈案件具有跨国性或多国性，建议所有会员国考虑建立管辖权，以便在其境内发现被告、而本国又由于各种原因不能将被告引渡到拥有领土管辖权对该罪行进行起诉的国家时，对欺诈行为进行起诉，但前提是相关行为在国内罪行范围内，且属于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 2 条(b)款定义的“严重犯罪”。另外，《网络犯罪公约》第 22 条和第 24 条规定，若罪行是伪造文件或涉及电子网络的欺诈，则必须进行引渡。更普

遍的引渡管辖权形式并未在经济欺诈的总体背景下提及，但政府间专家组指出，若某些国家的基本利益受到影响，例如与伪造护照或造假钞相关的犯罪，这些国家将具有引渡管辖权。

3. 诉讼时限和特赦权

26. 诉讼时限是某些国家刑事司法惯例中不可分割的一部分，但在大型跨国欺诈案件中，成功调查和起诉往往复杂、费时和昂贵，诉讼时限可能会引起特定的问题。时限和特赦问题的各种处理方法相差甚远，但在存在限制之处，应考虑及在大型欺诈案件中有效调查和起诉所需的时间，并牢记各国法律和刑事司法系统的基本概念：⁷

(a) 因此建议各国在确立时限时应考虑此类欺诈行为的性质，以确保时限不会过于具有限制性，某些类型的欺诈，例如与企业有关的欺诈、商业或其他复杂形式的欺诈、跨国性欺诈或涉及有组织犯罪的欺诈，若在国内法中属于具体罪行，则可能需要更多的时间，应考虑给予更长时间；

(b) 考虑到在此类案件中一旦调查和起诉程序开始后所需要的时间，建议从此类程序开始起中止或停止时限计算或重新开始计算时限；

(c) 进一步建议各国对于与共同法律援助、引渡、根据共同或专有领土管辖权进行起诉相关的程序，适用根据其国内法进行纯粹国内起诉所用的加长时间、延长时限、中止或重新计算期限的规定及引渡和审判规定；

(d) 也有一些国家报告在经济欺诈中也适用特赦。特赦是各国的问题，但建议在涉及跨国因素时，在欺诈案件中使用赦免权力前先考虑跨国或外国调查和起诉的相关事项。在涉及跨国刑事犯罪或活动的情况下，对与身份有关的犯罪问题使用特赦权时可考虑同样的政策。

4. 执法和调查能力

27. 最严重的经济欺诈和与身份有关的犯罪涉及一定程度的高端性，即使是对最发达和设备最精良的国家来说也是挑战，对于发展中国家和国际合作来说就是更加严重的挑战。对信息、通信和商业科技的滥用，使得调查、收集和保存网络犯罪的证据所需的法证专业技能变得至关重要。对合法金融和经济系统、会计和洗钱技术及身份资料系统的实质性知识也非常重要，在跨国案件中需要专业技术和能力来支持国际合作。还有一个因素就是合法技术和商业惯例的快速发展以及由此引发的犯罪技术的快速发展，这就需要定期的对培训材料进行更新，并对官员进行再培训。在制订有效对策方面也取得了某些进展，包括在跨境网络犯罪中的一个全天候（一天 24 小时，1 周 7 天）紧急联系网络。紧急联系网络于 1992 年建立，在 2007 年 1 月已经覆盖了超过 45 个国家。每个国家都部署了计算机调查专家，随时接受援助申请：

⁷ 也可根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 11 条第 5 款和《联合国反腐败公约》第 29 条采取本章建议呼吁的某些行动。

(a) 因此建议各国发展并保持充足的研究能力，跟上在经济欺诈和与身份相关的犯罪中所用的信息、通信和商业科技的新发展；

(b) 还建议在各国通过国内培训向执法机构分享和发布研究成果，在可行和适当的情况下还可以通过适当的技术援助和培训与各国和相关商业实体分享研究成果；

(c) 认识到在商业可行范围内，将犯罪控制纳入到新技术中的重要性和在新技术和产品进入市场时确保相应执法能力的重要性，还建议政府和商业实体在研发问题上进行协作；

(d) 进一步建议，各国在跨境网络事务中，若涉及电子欺诈或与身份有关的犯罪，无论在紧急还是非紧急的案件中均支持和使用全天候紧急联系网络。

28. 一些国家和商业实体指出，筛选集体通信和金融或商业交易，从中寻找有欺诈迹象的模式是有益的，可由此进行及时调查并适用其他措施。这引起了几点关注，包括侵犯隐私和其他人权的可能性以及在商业系统中侵犯专有技术和客户隐私的可能性，这些都需要进行考虑和处理。因此建议：

(a) 成员国个体或集体，并在适当情况下经过与商业实体进行咨询，应进行研究以查明任何可用于区分正常合法和欺诈交易或活动的特征，例如在电信活动中或商业交易中的不寻常模式、具体商业惯例、可能出现欺诈的高危市场或货物等；

(b) 在各国和相应商业实体中应制订并交流筛选和查明涉嫌欺诈活动的实质性标准和程序性惯例，各国和私营部门应相互协作和互相支持，确保这些标准和惯例是先进的，且相关官员就这些标准和惯例的使用接受了培训；

(c) 关于利用筛选活动、交流从这些活动产生的信息以及有益的筛选技术和最佳做法，应制订并虑及适当的保障措施；

(d) 查明涉嫌欺诈和涉嫌洗钱的标准不一定相同，但反欺诈和反洗钱的官员之间应有适当的协调和信息交流。

5. 刑事司法系统和私营部门之间的合作

29. 经济欺诈是既定的经济犯罪，可被视为对合法商业交易的歪曲或扭曲：受害者往往是在罪犯成功地冒充某种合法商业时受到欺骗。与身份有关的犯罪或者针对身份资料文件、系统或数据，或者在实施其他类型的犯罪时利用这些文件、系统或数据。经济欺诈和与身份有关的犯罪对私人利益以及公共利益均产生严重影响。欺诈影响个体商业和总体商业：大型欺诈可以导致公司破产和丧失市场信心。与身份有关的犯罪既影响公共身份确认，例如护照，也影响私人信用卡和类似文件。在用私人文件办理公事或用公共身份办理私事的国家，任何针对身份确认形式的犯罪对这两个领域均有影响。因此，刑事司法和商业实体一定要有效合作，既要准确全面地了解相关问题，也要制订并执行防范性措施和快速应对措施。在调查和起诉上的合作也非常重要，要牢记需要适当的保障措施来确保调查、起诉和司法职能的独立性。

30. 要防范欺诈和与身份有关的犯罪，一定要制订安全对策，并将其纳入商业技术和惯例。这就需要同公共实体和私人利益集团进行磋商，前者如标准设置机构，后者包括生产和销售新技术的公司和使用新技术的公司。重要的问题包括确保防范性措施要有效，不能过度妨碍正常商业活动，并确保在影响成本或竞争因素的情况下，同一规定要在全球适用，这样才能保持正常的竞争环境。一般来说，安全措施应该增强产品的竞争性，而不是降低其竞争性。

31. 很多国家提到了国家和商业身份确认系统之间的关系。几个国家还指出，执法部门和商业实体在侦测、调查和起诉经济欺诈和相关滥用商业身份等罪行中的合作非常重要。还有国家指出，商业实体往往最适合检测商业贩运和身份资料中出现可疑或危险信号的模式，在很多情况下，受害人更愿意向公司、而不是执法机构投诉，以期追回损失。但商业实体也指出，与执法部门积极的合作可能影响竞争利益或客户隐私，或造成民事责任。因此建议执法部门和商业实体的代表进行磋商，以期制订出对关键领域有益的做法，例如犯罪举报和调查合作。在这方面，专家指出，此类活动在某些论坛已经开展了一段时间，特别是关于数据保存等重要问题。

32. 防范的关键因素是对那些有条件查明和报告经济欺诈或与身份有关的犯罪的人员进行教育和培训，此类人员从商业客户或通信订户到处理商业交易的员工。此类培训和教育需要频繁地更新，以反映出在犯罪方法和技术、执法措施和商业惯例中的最新进展情况。因此，建议刑事司法和商业实体尽可能地进行合作，支持有效的教育和培训，包括通过分享相关信息和确保由应该获得这些信息的人获得相关信息。

6. 经济欺诈和与身份有关的犯罪

33. 在经济转型期国家，无论是在冲突后或自然灾害后重建、发展、修复过程中，还是在大型经济改革过程中，新老规则和惯例之间的混淆都会造成经济欺诈的风险。此类犯罪可能造成很大危害：直接经济损失很难抵消，对于新的经济和法律结构的信任也受到损害。其危害来自有组织犯罪和经济欺诈赃款可能加剧的其他问题。这就是欺诈和腐败紧密联系的领域：欺诈往往是非法转移资源的手段，贿赂和其他形式的腐败也可用来确保转移能够成功或在不被察觉的情况下进行。身份犯罪的作用相比之下不太明确，但能够确立和核查身份的基本能力非常重要，这是一个稳定元素，能够支持打击犯罪的措施。但大部分发展中国家和经济转型期国家缺乏基本的身份确认和相关基础设施。有必要确认所有参与者都认识到在此情况下欺诈的高风险性，以及此类欺诈可以造成的实质性危害：

(a) 因此建议在发展或重建基本经济和商业结构时应纳入基本的反欺诈元素和专业技能，这种元素可由相关当局在国家一级进行规划和实施的过程中进行考虑，无论是否有国际援助；

(b) 有人指出，在许多法律系统中欺诈和腐败犯罪之间均存在着交叉，特别是当欺诈计划针对公共官员、公共机构或公共基金时，因此建议在反欺诈和

反腐败之间进行适当的协作，并在制订和实施具体项目时考虑到协调工作、利用协同效应和减少不必要的重复工作的必要性；

(c) 建议在对发展和重建项目进行评估时将身份确认文件和基础设施的存在、效应或可靠性作为构成部分，并在必要时将建立或加强身份认证项目纳入发展和重建工作。

7. 防范和威慑经济欺诈和与身份资料有关的犯罪的各项建议

34. 考虑到经济欺诈和某些形式的与身份有关的犯罪之间的联系，许多防范或威慑其中一种犯罪的措施将对另外一种犯罪有同样的影响。特别是针对与身份有关的犯罪的措施，也可以防止许多使用假身份资料实施的洗钱犯罪。欺骗或经济损失因素通常意味着经济欺诈需要罪犯事先进行广泛和精心的筹备，以及受害人具备某种形式的对欺骗的脆弱性，而这两种因素为有效防止犯罪创造了机会。防止与身份有关的犯罪的大部分方案都具有技术性，着重于为篡改身份认证资料、扰乱或腐蚀身份认证系统和/或获取身份资料数据制造困难的手段，如上所述，公共部门和私营部门在制订和实施防范措施的过程中密切合作，对于成功非常重要，要牢记需要在利用协同效应的同时确保一致性并避免不必要的重复。与防范包括有组织犯罪、腐败和洗钱在内的相关罪行的专家进行协作也非常重要。因此建议会员国在国家一级，以及必要时在国际一级制订并实施有效措施来防止欺诈和与身份有关的犯罪，并与私营部门进行合作，此类防范措施包括以下：

(a) 向潜在受害者发布有关欺诈和与身份有关的犯罪的信息，此类信息可包括提高对该领域认识的一般性信息以及依据公共和私营部门的相关实体对犯罪行动的准确、及时监测所获得的对特定形式的欺诈和身份犯罪的及时信息。宣传运动可面对大众和被视为特别脆弱或可能成为目标的风险有所增加的特定群体；

(b) 向在犯罪事件发生时有条件查明、报告或防止此类罪行的其他人发布有关欺诈和与身份有关的犯罪的相关信息；

(c) 快速准确地收集和分析信息以支持有效和及时的防范措施，其中应包括在国家一级，以及在适当情况下在国际一级收集有关执法部门、商业和其他实体的相关信息；

(d) 在国家和国际一级的相应执法部门和私营部门实体间快速分享信息：此类分享必须关注相应和适用的隐私和安全问题；但防止欺诈所需要的信息通常不要求分享那些会引起此类问题的信息，例如个人信息或调查信息。

(e) 制订商业和其他惯例及系统时虑及具体的和一般性的威胁、与欺诈和与身份有关的犯罪的成本以及纳入有效的保障措施和其他防范性措施的必要性：政府和私营部门之间的有效合作对确保所纳入或所适用的防范欺诈的有效措施至关重要，同时要避免与实效、协作性和公平竞争相关的其他问题。

35. 许多答卷提到了一系列防范经济欺诈和与身份有关的犯罪的技术手段，包括让护照或信用卡等各类文件成为确认个人身份的更可靠手段，更难改动或伪造，以及使支持信息系统更难遭到破坏，在使用卡或文件时能够成为更加可靠

的快速身份确认手段。防范技术的发展已经成熟，且还在不断改进，无论是在相应商业部门还是在公共部门。专家特别注意到刑警组织和国际民用航空组织（国际民航组织）增强护照和其他与旅行相关的身份文件的安全性的工作，欧安组织反恐行动股在推动执行和使用国际民航组织和刑警组织方案上的工作，以及与旅行安全和身份文件安全相关的其他援助。专家还指出，《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》（大会第 55/25 号决议，附件二）和《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》（大会第 55/25 号决议，附件三）包括关于防止伪造或篡改旅行文件、增强生产、发行、确认和核查中的安全性，以及实施可机读的文件形式以便利快速查验护照的措施的相关规定。专家进一步指出，研究、发展和实施的成本也是一个重要因素，特别是对发展中国家以及关注成本效益和竞争优势的商业实体来说。在各国建立更加强大的身份确认系统将对国际社会带来共同的益处，例如在控制经济欺诈和移民或与旅行相关的犯罪（例如人员贩运）和整体安全性的方面。因此建议：

(a) 各国应制订并实施各项措施来增强护照和其他与旅行有关的身份认证文件的安全性以及用于生产、发行、确认和核查程序和系统的安全性，并虑及在《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各议定书⁸以及关于可机读的旅行文件的国际民航组织第 9303 号文件⁹中所呼吁的针对护照和其他与旅行相关的身份文件的措施；

(b) 应在可能的情况下与发展中国家分享技术信息，并支持发展中国家使用此类信息来建立强大的国内身份确认基础设施来支持公共和商业功能；

(c) 政府和商业实体应进行合作，确保身份确认系统是强大的和可以互相操作的。

36. 对威慑手段的有效性的犯罪学调查显示，这些手段对许多罪行产生的效果喜忧参半。但威慑手段在欺诈和类似犯罪中没有更加有效是有原因的，这些类型的犯罪从本质上说具有预谋性，罪犯往往进行某种成本效益分析。除监禁之外，欺诈罪的经济性意味着罚款、没收和反洗钱措施可以具有相当大的威慑性。因此建议进行深入研究并考虑威慑措施。除确立罪名和制订惩罚措施，如果可以提高侦测、起诉和惩治罪犯的概率，也可以采取其他措施，例如设立经过专门培训的执法机构，负责处理欺诈罪问题。

8. 培训

37. 某些答卷提到的问题之一是需要培训调查者和起诉者，并为发展中国家提供相关领域的技术援助。在经济欺诈案中，培训必须应对覆盖范围极大的各种欺诈形式、许多犯罪所具有的复杂性、跨国性、有组织犯罪的性质以及欺诈具有的犯罪和商业的双重性质。在与身份有关的犯罪中，培训必须解决一些实际问题，此类犯罪属于新型犯罪，相关理念正在不断发展，其中既涉及新的、高

⁸ 见《贩运人口议定书》第 12 至 13 条和《移民议定书》第 12 至 13 条。

⁹ 专家指出，国际民航组织成员国已经承诺在 2010 年 4 月前实施第 9303 号文件的相关部分。

科技形式的犯罪，也涉及由来已久的伪造文件等形式的犯罪。在这两种情况下，必须对培训进行定期更新，以便跟上罪犯使用的技术的快速发展。专家指出，此类培训往往需要在制订和实施培训方案中使用多学科方法，包括公共部门和私营部门各个实体的一系列学科。现代欺诈调查人员需要关于会计与商业和金融系统运作、网络犯罪案件的证据调查、保存和操作等领域的专业知识。与身份有关的犯罪的调查人员不仅需要关于冒名顶替和伪造等犯罪方面的知识，还需要关于支持政府和商业形式的身份确认的身份认证基础设施及系统的知识。因此建议：

(a) 一般应采取措施制订并发布适当的材料和信息用于调查人员、起诉人员和其他公共官员的培训，若可能防范欺诈或与身份有关的犯罪或协助其调查和起诉，也可酌情用于私营部门相关人员的培训；

(b) 会员国应在关于制订培训方案和材料方面开展交流与合作。这对于确保各国之间相互交流有益的做法非常重要，同时也有助于确保负责在国家一级打击欺诈行为的官员能够进行有效的合作，共同应对日益增长的跨国欺诈案件；

(c) 材料和培训方案应纳入对欺诈行为的总体概览，但也应当针对特定形式或类型的犯罪行为；

(d) 在关于打击欺诈、洗钱、腐败、恐怖主义和网络犯罪的培训和包括私营部门内部的类似培训中，参与提供培训者应进行有效的协作，利用协同效应，确保协调性并避免重复工作；

(e) 应向联合国和其他政府间机构发布关于反欺诈培训的建议和资料，将其纳入培训和这些机构制订的其他材料；

(f) 会员国应就现有的关于调查计算机犯罪和与计算机有关的欺诈的培训方案的可用性交换信息，增加此类培训，并进一步将此类培训系统化。在这些领域和相关领域已经有很多的培训。许多国家、组织和私营公司既是此类培训的提供者，也是此类培训的对象，这些培训在世界各地采取各种语言，涉及不同专业程度。事实证明，相关培训在为刑事调查人员提供调查计算机欺诈和与计算机相关的犯罪所需技能和知识方面非常重要；

(g) 《联合国防止和控制与计算机有关的犯罪手册》应更新内容，增加关于涉及计算机的欺诈和身份犯罪形式的相关资料。¹⁰

¹⁰ 国际刑事政策评论，第 43-44 期（联合国出版物，出售品编号：E.94.IV.5）。