

A

联合国



# 大 会

Distr.  
GENERAL

A/50/433  
18 September 1995  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

临时议程\* 项目108

## 预防犯罪和刑事司法

### 大会关于《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 第49/159号决议的执行情况

#### 秘书长的报告

#### 目 录

	段 次	页 次
一、 导言 .....	1 - 6	2
二、 预防犯罪和刑事司法委员会的行动 .....	7 - 11	3
三、 打击有组织跨国犯罪的行动:一个全球优先事项 .....	12 - 27	5
四、 实施《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:方案方面和方法》 .....	28 - 72	11
A. 加强国际合作和打击有组织跨国犯罪的公约或 多项公约的机会 .....	31 - 40	12
B. 加强可靠的了解 .....	40 - 54	16
C. 立法和管制领域的援助 .....	55 - 64	20
D. 技术合作 .....	65 - 72	23
五、 结论 .....	73 - 75	25

\* A/50/150。

## 一、导言

1. 根据经济及社会理事会第1993/29号决议，1994年11月21日在意大利那勒斯举行的有组织跨国犯罪问题世界部长级会议一致通过1994年12月23日大会第49/159号决议核准的《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》(A/49/748, 附件第一章A节)。大会吁请各国将《政治宣言和全球行动行动计划》作为紧急事项加以执行。

2. 大会请秘书长将《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》转递预防犯罪和刑事司法委员会，以采取适当行动，同时建议在联合国框架内对联合国预防犯罪和刑事司法方案给予更高度的优先。请委员会对《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》的执行情况保持定期审查。

3. 在另一项决议中，世界部长级会议对意大利政府提出的与联合国预防犯罪和刑事司法方案协商在无须联合国支付费用的情况下组织一个国际特别工作组并担任其东道国的建议表示赞赏，该工作组就设立执法和刑事司法人员国际培训中心的可行性拟定建议。世界部长级会议注意到意大利政府愿意作为这一中心的东道国并提供组织和运作方面的资源，并请意大利政府向委员会第四届会议提交特别工作组的工作结果。

4. 在《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》中，为了使打击有组织犯罪更加有效和加强国际合作，已确定了具体措施，以便进一步完善和实施。要采取的措施的目的是加强各国的能力，以便它们有能力对付各种新形式和新表现的有组织跨国犯罪所造成的日趋严重的威胁。这些措施还旨在增强发展中国家和转型期国家对付有组织跨国犯罪所造成问题的能力，以及旨在改善区域和国际这两级的合作。

5. 在《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》中，世界部长级会议强烈建议联合国预防犯罪和刑事司法方案对加强国际合作，打击有组织跨国犯罪继续给予优先重视。世界部长级会议认识到现有的资源不足以司法方案支助加强国家一级的努力

和政府间合作，建议对联合国犯罪控制活动应给予更高度优先，向司法方案提供足够的资源，以便其履行其任务和职责。

6. 本报告是根据大会关于《那不勒斯政治宣言和打击有组织跨国犯罪全球行动计划》提出的。根据大会第49/159号决议和《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》，本报告集中讨论执行工作的某些方面和各国和联合国应采取的行动以及这些执行工作的种种方式。

## 二、预防犯罪和刑事司法委员会的行动

7. 预防犯罪和刑事司法委员会于1995年5月30日至6月9日在维也纳举行的第四届会议讨论了关于《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》的执行问题，并开始敦促各成员国朝这个方向采取行动并确认应予注意的领域。委员会在其对于监测和推动这一执行任务的后续工作最适当办法和方式的审议，可参考1995年4月29日至5月8日在开罗举行的第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的建议。该大会详细讨论了上述问题并通过关于公约等打击有组织跨国犯罪国际文书的第3号决议。在该项决议中，大会请委员会优先开始进行《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》所要求的程序，就制定公约等新的国际文书及其可以涉及的问题和内容征求各国政府的意见。还请委员会考虑向各国政府提供一份这种文书可以处理的问题或内容的清单是否有益；决议附件列有一些可用例子。<sup>1</sup> 第九届大会还审议了关于恐怖主义犯罪与有组织跨国犯罪的联系的问题，在《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》中各成员国对该问题表示严重关注(A/49/748, 附件第一章A节, 第2段)。

8. 根据委员会第四届会议的建议，经济及社会理事会通过关于执行《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1995年7月24日第1995/11号决议。理事会注意到秘书长关于《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》方案方面的报告(E/CN.15/1995/2)。理事会还赞赏地欢迎研究建立国际执法和刑事司法人员培训中心可行性的国际工作组会议的初步报告(E/CN.15/1995/11)，鼓励意大利政

府及国际特别工作组的其他成员国政府继续开展和完成其工作，以便向大会第五十届会议汇报。理事会请秘书长根据《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》着手征求各国政府对制订诸如一项或多项打击有组织跨国犯罪问题公约的国际文书的机会和作用以及这类文书可予涉及的问题和内容等的看法；根据这一请求，联合国维也纳办事处于1995年9月通过其在维也纳或纽约的常驻代表团向各成员国政府致送照会。在第1995/11号决议中，理事会决定在委员会第五届会议上，在委员会范围内设立一个不限成员名额的政府间专家组，审议各成员国政府对这个问题的看法。

9. 为协助国际社会进一步了解犯罪组织及其动态，理事会请秘书长收集和分析关于有组织跨国犯罪的结构及动态和各国对这个问题的反应的资料。资料的分析将依靠各成员国的经验和专门知识，利用各成员国的贡献，其中包括高水平专家的集体合作、有关组织和个人提供的资料，同时考虑到在该领域已经进行的工作。将在委员会第五届会议上设立的不限成员名额的政府间专家组将审查这些资料的分析结果，上述照会已请各成员国向秘书处提供资料。在相关条款内，理事会请秘书长就建立一个关于旨在打击有组织跨国犯罪的现行法规措施及组织结构资料的中央资料总汇提交一份提议，供会员国在第五届会议上审议，以便向提出要求的会员国提供这些信息。

10. 关于向提出要求的会员国提供实际援助方面，理事会请秘书长在必要时提出具体建议交由委员会核准，以便依靠各国的经验及专门知识和有关组织提供的资料，制定实体法和程序法的实用范本和指导原则，从而应请求特别协助发展中国家和转型期国家审查和评估其立法以及规划和进行改革。还请秘书长向提出要求的会员国提供需求评估、能力建设和培训以及执行《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》方面的咨询服务和技术援助；理事会进一步请秘书长利用会员国所指明的在预防和控制有组织跨国犯罪方面具有丰富经验的专家的帮助，在技术合作活动方面可求助于他们的协助。联合国维也纳办事处请各会员国提供专家名单，以便编制名册，备供提供咨询服务和实体援助之用。

11. 在《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》有关防止和管制洗钱以及利用犯罪收益的建议的后续行动方面,理事会将进一步请秘书长寻求与在打击洗钱方面积极发挥作用的其他国际、全球和区域组织及机制进行合作和共同努力,以增强这方面的共同管控和执法战略;根据请求帮助各国拟定条约和发展刑事司法基础设施及提供技术援助,必要时在考虑到法律差异的情况下,吸取各会员国及其他有关组织的专门知识,并利用联合国预防犯罪和刑事司法方案所有研究所及其他相关实体的专门知识,汇编一些适当的手册。

### 三、打击有组织跨国犯罪的行动:一个全球优先事项

12. 出席有组织跨国犯罪问题世界部长级会议的142个国家宣布了其保证全面迅速执行《政治宣言和全球行动纲领》的政治意愿、坚定的决心和不动摇的承诺。这说明大家紧急优先地注意打击有组织跨国犯罪的行动。那不勒斯会议不仅是各国表达其集体关注的论坛,而且也将国际一级的努力推向高潮。有组织跨国犯罪不断增加,其活动范围扩大,跨地理边界的活动也在增加,这使大家认识到打击跨国犯罪的行动不能局限于国家一级,或局限于为数有限的几个国家之间的安排。鉴于许多国家在努力加强国家之间的关系,增加货物、资本、劳务和人员的自由流动,因此在努力打击跨国犯罪时必须考虑到当前的政治形势以及有组织犯罪集团很容易跨越边界并利用上述情况这一事实。由于有组织跨国犯罪活动在充分利用现代技术,从而增加了其复杂性和多样性,超过了许多国家对付这种活动的能力,因此必须根据这一情况来调整打击跨国犯罪的工作。有组织犯罪集团在寻找新机会和新市场的过程中,为了排除竞争对手,除了使用更加暴力的手段以外,还随时愿意在设备和人力资源方面作出大量投资,不惜动用其巨大财力。此外,国际社会认识到,目标对准合法经济的犯罪收益对财政稳定和增长构成严重威胁。各国政府日益认识到并日益密切地关注有组织犯罪集团渗透发展中国家和转型国家经济的关键部门并掌握这些部门占主导地位的利益的前景,在各国共同努力在自由市场原则的基础上进行经济改革

的时候尤其如此。

13. 正是在此背景下,世界各国领导人开始将协同打击有组织跨国犯罪的工作列为优先事项。七个主要工业国在其1994年7月在那不勒斯举行的首脑会议上专门讨论了国际社会打击有组织跨国犯罪和洗钱事宜。七个主要工业国国家元首和政府首脑以及欧洲委员会主席在其首脑会议公报中对有组织的跨国犯罪和利用非法收益控制合法企业和发展表示震惊。这是一个世界性的问题,而且转型中的各国正越来越成为犯罪组织的目标。他们还表示决心加强国际合作解决这一问题,并欢迎在那不勒斯召开有组织跨国犯罪问题世界部长级会议。在主席的声明中,七国集团国家元首和政府首脑强调,有组织的犯罪和毒品贩运对政治、经济和社会生活都构成威胁。他们要求加强国际合作,并认为世界部长级会议是加强这一合作的一个最重要的机会。

14. 1995年6月26日,在旧金山举行的联合国五十周年仪式上,美利坚合众国总统比尔·柯林顿要求国际社会就联合国的一个新议程达成协议,以增加信任,确保对联合国的支持,并在今后五十年中推进和平与繁荣。柯林顿总统指出联合国应该更加注意的领域时,呼吁“通过联合国支持同人为和自然的破坏力量作斗争,包括犯罪集团、贩毒集团、新的疾病和消失中的森林。这些破坏力量随意跨越边界。各国可以也必须单独地同这些力量作斗争,但是我们知道,正如开罗会议所重申的那样,要进行最有效的反击,就需要有坚强的国际合作和相互支持”。

15. 1995年在哈利法克斯举行的首脑会议主席的声明中,七国集团宣布:“跨国犯罪组织对我们各国的安全形成越来越大的威胁。它们破坏健全的财政制度、制造贪污和削弱世界各地新兴的民主国家和发展中国家。为了有效地反击其犯罪活动,我们将努力加强现有的机构、加强我们的合作、交流信息和协助其他国家。”七国集团国家元首和政府首脑一致认为应在彼此间以及与其他国家进行更加密切的合作,以确保跨国犯罪组织不会因为跨过边界就可以逍遥法外。他们鼓励各国政府遵守并执行有关国际公约和财务行动工作组的各项建议。他们认识到最后的胜利需要

各国政府采取有效措施防止洗刷贩毒和其他严重犯罪所产生的收入。为了履行他们与有组织的跨国犯罪活动进行斗争的承诺，他们设立了一个具有临时授权的高级专家小组，审查现有的双边和多边合作安排，以查明在改进协调方面所存在的重大差距和选择，并为弥补这些差距提议采取切实可行的行动。

16. 在《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》中，各国宣布决心联合一致，共同制止有组织犯罪的扩大和多样化。尽管最近取得了种种成绩，各国表示深信仍然应该进一步制定协调一致的战略并开展其他形式的国际合作。各国关切地注意到有组织跨国犯罪威胁到发展中国家和转型期国家的社会和经济发展，强调国际社会应该协助这些国家自己作出努力，使它们的刑事司法机构有能力充分预防和打击有组织跨国犯罪，并认为各国、所有有关的全球及区域组织应对打击有组织跨国犯罪给予高度优先地位，同时一般公众、新闻媒介、各企业、机构和非政府组织应给予必要的支持。各国得出了上述结论，并宣布决心采取《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》所列的行动，同时重申联合国在预防犯罪和刑事司法方面负有责任，并承认需要加强联合国的作用，以拟定预防和控制有组织跨国犯罪的一项综合行动纲领。

17. 《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》之所以能获得通过，是因为在全球一级有处理这个问题的集体政治意愿，而且就所需要做的工作已达成共识。同时该文书的通过也证明了这种政治意愿和共识。之所以能达成这一共识，不仅是因为大家认识到这个问题的全球影响，而且也是结合和平衡国家利益和看法的长期过程以及充分认识各种不同的需求和能力的结果和高潮。过去，有组织跨国犯罪通常被认为是发达国家的一个问题，因此，对有其他优先事项和其他更加紧迫需求的发展中国家关系不大。当有组织犯罪开始跨越边界并威胁到发展中国家时，这个问题的范围就有也根本的改变。随着新的独立国家的出现，而这些国家又进入了政治和经济转型阶段，政治环境发生了变化。有组织跨国犯罪集团很快就发现这些变化使它们有更多的机会扩大其活动范围，并使其活动多样化。这使这个问题增加了一个新的方面。发展中国家和转型国家越来越关注有组织跨国犯罪问题，将其列为一个优先事

项，这也是由于有组织跨国犯罪的影响使这些国家更加难以进行其他常规的发展优先事项。

18. 发达国家也出现了新的局面。前不久打击有组织跨国犯罪的行动主要是在国家边界内计划和进行，或同具有类似能力和认识的其他国家合作进行。但由于跨国活动的增加以及活动范围的扩大，使这些国家无法预测有组织跨国犯罪集团的活动，难以有效执法和进行司法合作。面对有组织跨国犯罪的新情况，不仅需要有更多的资源来扩大合作安排，而且也需要新的执法技术和能力。然而，虽然发达国家已经拥有调集必要资源以及尽可能提高其效力和效率的基础设施和关键知识，但发展中国家和转型国家却处于十分困难的境地，很容易落后于有组织犯罪集团。要反击有组织跨国犯罪，需要动用稀有的资源，推迟或者甚至可能无法达到其他目标和发展指标。此外，发展中国家和转型国家越来越处于困境。这些国家根据自由市场原则进行发展和增长的努力受到有组织跨国犯罪的直接影响或间接影响的威胁，同时由于缺乏必要资源，其努力成果十分有限，而这通常被认为又是难以得到十分需要的外国投资和援助的一个原因。

19. 《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》所表明的共识和集体政治意愿以及上文提及的其他活动的结果对于国际社会打击有组织跨国犯罪的今后行动具有重要意义。在过去两年中，大家已始终如一的反复阐述了这一共识和集体政治意愿，从而形成了一个势头。这个势头也同样重要。这样的势头和共识是在尽可能短的时间内确定具体行动并使其产生预定效果的先决条件。鉴于有组织跨国犯罪迅速发展和扩大，这是十分重要的因素。国际社会应该保持和扩大这一势头，开始迈出决定性步骤，执行《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》中所列的政策和措施。

20. 如果参与达成共识和形成坚定的集体政治意愿的所有国家集体进行规划和实施工作，打击有组织跨国犯罪的行动就会更加有效。在《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》中，各国在认识到有组织犯罪的全球性影响的同时，也认识到预防和控制措施也必须因国家、区域而异，这类措施应该立足于提高本国的能力、加深对有

组织犯罪集团的了解及交流这方面的经验。鉴于有组织犯罪集团及其活动在各国和各区域的表现形式和发展程度不同,各国或各区域自然应采取不同的措施。此外,各体制发展程度以及财政能力的不同必然要影响对这个问题的反应。在经费有限而且有许多相互竞争的优先事项的情况下,决策者就分配资源作出决定时必然会考虑到有组织跨国犯罪问题的范围和目前影响。

21. 然而,有组织跨国犯罪除了其公认的全球影响以外,还有能力跨越边界转移其活动,以最大限度地减轻威胁和扩大机会,并充分利用各国打击犯罪方面的差距以及国际合作的不足。此外,有组织跨国犯罪集团有能力并随时准备从发展中国家和转型国家的经济增长以及经济改革和私有化中受益,这主要是由于这些过程与建立或加强适当体制的步伐不一。

22. 结果,当前的情况可能会变化过快,使现有机制无法作出充分反应。在这种情况下,可能会丧失采取预防行动的机会,控制会变得极为困难,使原来有限的资源更加短缺,使不成熟的体制面临更重的负担。因此,在拟订打击有组织跨国犯罪的国家政策和区域合作机制时,必须保持一种全球观,以长远的观点看待问题。此外,需要有一个可以衡量行动的共同标准,以确保持续性和一致性,并确保持续争取达到共同目标。

23. 自从《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》获得通过以来,从所采取的主动行动来看,该文件的重要意义在于表明国际社会已经就一套基本共同目标以及要达到这些目标所需方法的基本要素达成协议。然而,要落实这些基本协议,持续协调地执行这些协议,还需做更多的工作。这些协议似乎是基于以下理解:有组织跨国犯罪问题对全世界所有国家都同样构成威胁,有能力的国家将协助那些有困难的国家,帮助其调整有关机制,使之达到所要求的标准,以采取有效行动预防和控制有组织跨国犯罪的影响。然而,由于有组织跨国犯罪问题十分普遍,又十分危险,各国往往有一种尽可能减轻其影响的紧迫感。有组织跨国犯罪的一些活动涉及暴力,通过新闻媒介的报导引起公众的注意,于是大家更加普遍地拥有这种紧迫感。此外,各国

政府感到震惊的是，有组织跨国犯罪集团越来越多地参与合法商业，同时它们需要找到途径洗刷非收益意。

24. 这种紧迫感的特点之一是倾向于忽视达成和保持共识的好处，并依赖单独的能力，以为这样能更快地开展工作。就认识、优先事项、需求和资金目标的一致性而言，并且从基础设施能力相当的角度来看，在此背景下所采取的行动可以与在区域一级经常采取的行动相似。从短期来看，这种行动可以取得明显效果，能够满足取得可衡量的显著结果的紧迫要求。然而，就有组织跨国犯罪而言，这个问题的全球性质最终需要有全球方针和全球解决办法。区域一级的行动帮助满足直接需要，并为就许多问题采取全球办法铺平道路。这些行动毕竟是基于同样的原则和共识。这些原则和共识也应该是全球行动的基础，并能使全球行动具有效力。然而，在区域的框架内，由于上述提及的原因，也许更易于达成共识并保持这种共识。

25. 有的国家对全球达成共识的过程感到不耐烦，于是采取了行动。这些行动似乎开辟了新天地，并为取得成果订立高标准。在此背景下，计划和执行这种行动的努力也许有助于指出在尽可能短的时间内达到尽可能高的目标的理想方式，从而作为衡量成功的指导和准尺。然而，行动步伐不一非但不能缩小并消除差距，反而会扩大差距，尤其是考虑到有组织跨国犯罪集团有能力灵活地使其活动多样化。观点和认识不一致可能会使这个问题变得不重要，并在长期辩论中争吵，最终即使不是危及打击有组织跨国犯罪行动的有效性，也会放慢所需的步伐。虽然在体制框架的背景下各国之间的压力十分有用，但鉴于有组织跨国犯罪的影响及其对发达国家和发展中国家同样构成的威胁，错误认识最终目标以及达到这些目标的途径会产生过大的危险。

26. 要在全球一级进行有效行动，将需要以同样步伐开展工作，需要集体商定推进工作的速度。只有在这种情况下，才能有达到目的和实现共同目标的承诺。鉴于各个不同国家的情况不同，尤其是各国的能力和基础设施不同，行动的步伐也许不能象国际社会所希望的那样快。需要设立机制，在尽可能短的时间内确定出现放慢步

伐的情况，并争取通过提供适当技术援助来纠正这一局面。如果能在共识和集体承诺的基础上采取行动，技术援助的效果将能大大提高，因为这种援助的目标和方式也会是意见一致和全盘协议的结果。

27. 打击有组织跨国犯罪的全球行动是否有效也将取决于协调，这尤其是因为这种行动必然涉及技术合作。通过协调，将确保以更高的效率利用资源，并将大大提高技术援助的效果，不仅将技术援助用于最需要得到援助的领域，而且在需要满足的需求与为达到共同目标的捐助之间建立和保持不断的联系。应该把协调视为有效行动的一个有机组成部分。进行协调时需要不断交流可靠资料，需要有关各方愿意依赖并提供这些资料，需要尤其是捐助国和捐助机构愿意拨出资源用以满足所出现的需求。

#### 四、实施《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：方案方面和方法》

28. 充分实施《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》要求各国和联合国、以及有关政府间和非政府组织作出巨大努力和投资。为了使预防犯罪和刑事司法委员会的适当行动起到最大作用，也为了协助各国把力量和财力用于更有效地实施《宣言》方面，也许需要规划行动步骤，确定需要集中注意力以及联合国通过规划和进行业务活动作出有益贡献的领域。

29. 在资金有限的情况下需要分阶段实施，这将由国际社会来商定。分阶段措施的基础应当是持续协调努力，保持势头和加强由《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》创造的势头，进一步加强使其成为可能的协商一致意见和政治意愿。在规划实施的行动步骤时，需要记住一些关键因素。在过去十年中，由于有组织跨国犯罪激增给主权国家的国内安全与稳定、以及给国际安全造成的威胁日益并将继续增长，因此，如果国际社会推迟采取联合和决定性行动，这种威胁会更加险恶。虽然必须以最佳和最有效的方式集中力量和计划行动，但切实有效的预防和控制一切形式的有

组织的跨国犯罪、以及在国家和国际级别上控制犯罪范围扩大的最终目标应指导有关工作，并将成为评估成就的标准。

30. 根据大会第49/159号决议赋予的任务，预防犯罪和刑事司法委员会第四届会议开始为实施《宣言》规划行动步骤。在根据委员会建议通过的经济及社会理事会第1995/11号决议中确定了一些优先重视领域。除审议诸如一项或多项打击有组织跨国犯罪问题公约的国际文书的机会和作用以及这些文书涉及问题和内容外，还优先重视提高关于有组织跨国犯罪的结构及其动态方面的知识的可靠性、立法和管理措施以及技术合作。

A. 加强国际合作和打击有组织  
跨国犯罪的公约或多项公约的机会

31. 由于有组织跨国犯罪激增而使各国政府不得不承担新责任、以及对付犯罪的全球战略要求使人们注意到需要制订切实有效的文书，同时意识到最需要的是在打击有组织的跨国犯罪的斗争中执法和刑事司法方面的国际合作采取全面综合措施。理论上，真正切实有效的国际措施应包括一整套相辅相成的双边、区域和多边安排。但事实上，双边和多边形式的合作是相辅相成、而不是相互排斥的。然而，国际合作是否能以对跨国犯罪组织的威胁作出相应反应的方式发展则取决于各国理解刑事司法和执法制度的能力，这已不再被单纯地视为是一个国家的问题了。合作的前景最终取决于对新形势的威胁做出新反应的认识，其中国际合作起着关键作用。经验说明了在对付具有跨国性质的问题时，通过国际文书、以执行全球行动战略的重要性。一个成功的例子是1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药和精神药物公约》(E/CONF.82/15和Corr.2)。

32. 国际合作的一个主要目标是使刑事司法制度更加统一，普遍提高刑事司法制度较弱的国家的标准，或制订针对有组织犯罪的国家立法。必须消除“避难国”，确保关于跨国犯罪的国家立法尽可能地协调一致。当然，由于上面提到的一些原因，

完全一致是不可能的。但应当有一定程度的协调，也许最好是可共用的，即允许各国继续保持差别，同时为及时有效的联合对付跨国犯罪达到必要程度的相互辅助。人们强调指出“调查跨国犯罪、与对其刑事起诉一样都涉及多重管辖权以及各国政府之间的合作。这些调查的结果应尽可能地可相互交换才能起作用。程序不需要完全一样，但应列入保护被指控者，限制警察权力，保证公平审判和提供象样的监狱的规定。”<sup>2</sup>加强可交换性以及跨越国家管辖权利用资料和证据的能力对打击跨国犯罪具有重要意义。

33. 多边合作不能被简单地视为是各种双边努力的一种折衷。相反，正如许多区域安排所显示的，它本身就具有重要意义。它们可被理解为，世界许多区域，例如西欧经济政治一体化发展的刑事司法部分。刑事司法方面的区域合作是与实现政治经济统一努力随之而来的，尽管它可能涉及国家主权的一些更为敏感复杂的问题。从这个意义上来说，多边合作可被理解为是更广的政治经济进程的派生物，这种进程正以更快的频率和速度进行，即使这是以国家立法完全统一既不可行也不需要的看法为依据的。正如人们所指出的，“刑法制度都是经过适当调整适合不同国家具体特点的。除非是要得到实质性的好处，否则不应打破这种微妙的平衡。”<sup>3</sup>

34. 可以肯定地说，制定象公约这样的国际文书不是没有障碍的。虽然多边公约能提供个别国家无法单独做到的增加资源和动员相互支助和援助的办法，但应强调指出，只有在各方都作出与其他各方相应的牺牲时，多边响应才会有效。避免这种障碍要求作出不论代价如何，只要需要就采取行动的承诺。一个公约要想真正切实有效，就需要各国加入，并表现出根据公约承担义务的意愿和能力。正如所指出的那样：“只有当多数国家愿意重新审查一些根深蒂固的法律程序，并且认识到它们自己的传统做事方法不一定是处理这个问题的最好的或者是最有效的办法时，多边……公约的概念才能落实。”<sup>4</sup>

35. 这种新文书的问题之一也许是其内容。类似的关于恐怖主义和贩毒活动的公约是针对特定类型的犯罪活动制定的。因此，问题是，关于跨国犯罪问题的新的国

际文书是否应涉及有组织的犯罪团体所进行的多种犯罪活动、还是应把重点放在各国应对跨国犯罪组织造成的威胁作出反应的方式方面。把重点放在犯罪方面的问题是犯罪活动的面太广了，很难一一列举。这就是说重点应放在第二方面，这就是各国政府利用在阐述、批准和实施1988年《维也纳公约》过程中积累的经验、从《公约》中所提到的现有的关于立法和执法方法的建议出发，对这种挑战作出积极响应的责任。国际社会对《维也纳公约》的支持是不同寻常的：100多个国家加入为《公约》缔约国。由于这么多的国家的承诺和政治意愿，《公约》对采取联合行动打击犯罪活动产生了重要影响。

36. 另一个困难是，制定国际公约可能是一个需要在各个阶段达成和维持协商一致意见的长期过程。参与的广度是不能以合作的深度和密度为代价取得的。但是，在具有强烈的政治意愿和达成广泛协商一致的情况下，例如把对有组织跨国犯罪采取行动列为优先项目和《那布勒斯政治宣言和打击有组织跨国犯罪的全球行动计划》，有可能确保谈判进程不会达成缺少对跨国犯罪组织作出有效响应所需规定的无足轻重的文件。对有组织跨国犯罪采取切实有效行动需要有一个框架，以使各国能在所有级别上以系统有效的方法进行合作。这种框架使得有可能弥补目前存在的、被跨国犯罪活动随意和充分利用的空白。例如，《维也纳公约》引起得到联合国国际药物管制规划署法律协助方案支持的在国家一级开展的立法活动，以及通过实施和进一步加强《公约》规定的双边和区域安排。

37. 尽管有各种困难，精心制定关于有组织跨国犯罪的国际公约能带来很多好处，而且会带来极为宝贵的普遍遵守公约的可能性。首先，就公约进行谈判的行动就有一些益处。例如，它使人们重视这个问题。尽管对一些特定的犯罪组织非常重视，但跨国犯罪组织的出现和扩大形成威胁造成的问题在很多方面都超过了国际恐怖主义，而这一点却相对地被忽视了。的确，对跨国犯罪组织以及它们的活动不仅给个别国家、而且给整个国际社会造成的问题缺乏新闻和学术方面的分析。关于有组织的跨国犯罪的公约将具有重要的象征意义，因为它是国际社会认为这个问题已变得相

当严重、需要由全球作出响应的集体判决。这对使国家行动合法化，包括针对有组织跨国犯罪的国家立法具有重要影响。此外，就公约进行的谈判可以使各国政府、特别是国家机构间产生更多的相互影响，从而加强国际合作。对其他谈判者的了解非常重要，特别是这些谈判者在以后执行政策方面具有一定作用时更是如此。

38. 第二，一旦制定了公约，它就应具有一些积极影响：(a) 它应制定一整套标准和对签署国有义务遵守标准的期望。在某种意义上说，它应促进同行施加压力，使国际社会共同努力解决这个问题；(b) 它将具有重要的规范作用，规定比双边协定扩大更标准的合作形式，因为那些双边协定都各自具有特点；(c) 推动在刑事司法和执法领域提供更系统的协助，而不是临时措施；(d) 指导实施协助实现协调执法风险和使跨国犯罪组织更难于渗透合法商业活动双重目标的方案。

39. 显而易见，关于跨国犯罪活动的多边公约有利有弊。这个问题不是绝对的。如果政府认为利大于弊，那么，在把它从理论可能性变为实际可行的计划时还需要满足一些其他要求。首先，需要对有组织跨国犯罪对国家和国际社会造成的挑战的严重性保持广泛的协商一致意见。保持和进一步扩大这种协商一致意见的关键是，受有组织跨国犯罪活动影响的政府应认识到它们并不孤单，那些目前没有成为有组织跨国犯罪活动目标的国家应意识到它们也不是平安无事，这个问题直接影响到它们只是时间问题。第二，另一个关键要求是，制定公约的主张应得到大多数国家的明确支持。这些国家集团对公约不应被视为任何特定的国家集团对其他经济发展程度不同或文化背景不同的国家强加某些特定的行为的意图的理解越不同越好。一些作出严肃承诺的国家优先考虑顺利实施的意愿能够产生极大的宣传效果，鼓励其他人参加。第三个要求是，公约应有明确的宗旨和范围。需要认真制定，确定目标（跨国犯罪组织及其成员），各国应承担的义务（就从本国法律采取主动行动方面来说对其他国家要求援助的请求作出积极响应、提供和交换资料）以及对实施（程序性和实质性）的规定。

## B. 加强可靠的了解

40. 对国际合作的任何讨论都必须清楚地了解优先事项和目标。在特定问题方面，例如，在预防和控制有组织犯罪的刑事司法制度能力方面的国际合作需要深入了解短期和长期的危险。此外，还需要精确地评估刑事司法制度对付复杂的犯罪形式的能力。将这些参数综合起来适当加以平衡，就可对国际合作作出适当的评估。只有加强了解和进行认真的评估才能适当选择优先事项和目标。国家一级的决策人士是那些最终能够并负责建立、维持和推动国际合作以及决定其步伐的人士，他们需要通过这项了解来指导他们作出理智的决定。决策人士还必须能够在相互竞争的政治和财政利益之间达成适当的平衡。不论其发展程度如何，对任何一国政府来说要平衡为获得资源而竞争的多方利益都是十分困难的。国际合作需要各级政府专心致志和真正的致力于共同筹集和分配资源以应付有组织的跨国犯罪对国际社会所造成的威胁。

41. 各国政府所掌握的手段往往不足以承担有效打击新的跨国犯罪形式的任务，因此，正是通过践踏传统的原则和主权，有组织的犯罪分子才成功地以低得多的风险非法作案。如果犯罪组织因发现执法当局在有些领域只造成很小的威胁从而走上国际化进程，那么国际社会为在各国都产生这一威胁而采取的协调行动将会尽可能地缩小或抑制这一进程。形成普遍的威胁就是要在全世界范围内的适当级别提高预防和控制行动的数量、质量，更重要的是一致性，并以始终如一和协调的方式设立维持和提高这一级别的机制。

42. 各国预防和控制有组织跨国犯罪的能力主要取决于是否能够了解有组织跨国犯罪的特点、有组织犯罪集团的结构、其作案手法以及非法活动方面的利益所在获得可靠的资料。在许多发达国家，有组织犯罪的增长已导致人们在积累知识和收集可靠资料方面开展大量高质量的工作。尽管取得了这些进展，但是由于有组织跨界犯罪日益多样化和不断扩大以及作案活动愈趋高度复杂化，执法机构和刑事司法

系统面临的任务总的来说依然是艰巨的。不过，在多数发展中国家转型期国家，种种因素延缓了它们对这种形式的彻底认识或者妨碍它们取得这种认识。另外，在评估有组织跨国犯罪所造成的威胁以及执法和刑事司法系统对付这种犯罪的能力方面存在相当大的困难。有组织跨国犯罪的特点变化多端，作案手法极其狡诈以及针对国家机构不断出现的漏洞和软弱性大肆扩大活动，所有这一切更增加了上述困难。

43. 《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》强调了将对有组织犯罪的普遍商定的概念作为更协调的国家对策和更有效的国际合作的基础的重要性。如果对上文提到的有组织犯罪缺乏全面了解，要达成这样的共同概念可能会更加困难。因此，国际合作的充分潜力可能相当难于实现，从而有可能留下漏洞使有组织的跨国犯罪已经或继续加以利用。对有组织犯罪缺乏共同概念可能会大大阻碍国家执法和司法机关为侦破、检控和审判有组织犯罪案件而做的努力。对这些努力至关重要的信息和情报的交换和分享是受到影响的关键领域之一。在许多情况下，即使存在双边和多边合作安排，政府之间和国家主管当局之间看来仍缺少沟通和信息交流的公开渠道。在此方面提出的理由往往是对某国的法律制度缺乏了解，对执法和司法当局尽可能提供相关信息的最好结果的能力缺乏了解。这种担心可能还包括对信息或情报的安全性的担忧，而这种担心往往妨碍重大的调查并造成司法诉讼程序的长期拖延，有时导致使花了很大财力和人力被捉拿归案的个人不受惩罚。

44. 目前，越来越迫切需要提高对有组织犯罪及其跨国性质和活动的了解，这主要是因为有组织犯罪不仅对国家和国际金融系统而且对各机构乃至整个社会造成越来越大的影响。有两方面的知识需要同时掌握，齐头并进。

45. 理论知识的积累对教育青年一代和一般公众以及对制定抵消有组织犯罪对社会价值观的腐败影响的战略和措施具有不可替代的价值。然而，理论知识却不能取代必须传授给执法和司法人员使他们能在所有各级预防和控制有组织犯罪的实际业务知识。两类知识将互为相得益彰，两者的平衡发展将大大有利于实现打击有组织跨国犯罪的有效行动。学术机构和专业协会在积累关于有组织跨国犯罪的理论知

识以及宣传这种知识方面可发挥重大作用,不过它们应与政府机构和教育系统密切合作,并与媒介、非政府组织和私营部门协调。

46. 提高业务知识则要求有能力处理和评估信息和情报,而这些信息和情报则来自日常业务和调查以及其他国家在这一领域积累的经验。调查研究是理论知识的主要成分,而现场工作中获得的经验和专门知识则是实际知识的基础。实际知识的另一个极重要的要素是执法和司法人员具有评估所收集和处理的信息以及所积累的情报的能力。在侦察、调查和审判经济犯罪以及涉及金融活动和商业交易的有组织犯罪集团的其他非法活动时,这一点特别重要。

47. 要有能力不仅在国家一级而且跨界收集、处理和评估信息和情报,就必须进行认真的规划和前后一致的执行有关战略和政策以及着重人力资源开发。此外,鉴于有组织犯罪越来越多地利用现代电信和数据处理设备,使用和依靠这种设备具有很大的重要性。因此,积累实际经验除了承诺和决心之外,还要求政府不仅在业务一级而且在机构一级进行大量而又长期的投资。

48. 为了获得和传播理论知识,应对学术机构、专业协会和媒介加以积极鼓励和支持,并应制定方案争取私营部门和非政府组织的参与。对不同国家的做法和经验进行比较研究有助于两类知识的积累,而交流和利用信息和情报的能力可加强国际合作并使打击有组织跨国犯罪的行动更加有效。

49. 预防犯罪和刑事司法处着手收集有助于积累知识的信息,在这一努力中,司法处首次将跨国犯罪问题列入第四次联合国关于犯罪趋势和刑事司法制度业务的调查中。调查的初步结果已提交给第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会(A/CONF.169/15和Add.1),预防犯罪和刑事司法委员会第四届会议也获得了这份调查结果。

50. 从各国政府的答复中可得出的结论之一是世界许多地区在查明有组织犯罪集团从事的明显具有跨国特点的活动方面实际上存在大量困难。尽管人们已意识到此种犯罪活动的潜在恶果,并且有迹象表明,人们正在制定措施着手处理所产生的问题,但是,在许多情况下,看来仍缺乏着重于有组织犯罪的具体特点及其活动的跨国

性的必要分析。结果，拖延了以这种分析结果为基础的立法和管制行动，而这种行动将预防和控制有组织跨国犯罪的进一步扩大和多样化并促使国际合作更加有效。

51. 一般来说，发达国家有能力拿出必要的资源获得所要求的大量的理论和实际知识，以便有效预防和控制有组织的跨国犯罪，如上文所述，在这方面正在作出巨大努力。

52. 然而，发展中国家和经济转型期国家所面临的困难使援助变得至关重要。联合国应能够通过咨询服务和培训，帮助各国就有组织跨国犯罪的作案活动、其方法和利益以及洗钱和利用其犯罪活动收益的方法，拟订收集、处理和评估信息和情报的方式方法。在收集和处理信息时，应重点收集有组织跨国犯罪的扩大及其多样性和狡诈性的日趋增加的信息，这些是需要特别重视的因素，因为这些正是这种犯罪形式与其他犯罪活动的不同之处。实际知识的积累，主要依赖可在国家一级开展的研究，并且依赖根据可靠的信息在区域和国际两级开展的比较研究。

53. 《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》授权联合国协助各国采取具体行动，以便增加和改进对有组织的跨国犯罪及其动态的了解。秘书长根据经济及社会理事会第1995/11号决议要求提供的资料和材料可以对全世界各地区的状况进行全面和比较性研究，从而有助于实现进一步可靠了解有组织的跨国犯罪、其结构和动态的目标。根据上述理事会的决议，应利用各国提供的资料，其中可包括高水平专家的集体合作进行资料的收集和分析工作。这方面的贡献是无比宝贵的，尤其是必须考虑和加强已在这一领域开展的工作，并考虑到联合国预防犯罪和刑事司法方案可得的资源有限。各国和有关国际组织供秘书长利用的高水平专家所提供的援助将在科学和实际做法中极大地加强这一价值，并便利于必要的比较性研究所需做的工作。

54. 通过对有组织跨国犯罪状况的全面评价，该项研究将力求有助于更好地了解各国因在认识和评估有组织跨国犯罪方面的差别而存在和正在产生的问题，从而可以对这一现象以及对更有效的国际合作的全球战略逐步形成一种共同认识。这项

研究应吸收各国的经验，协助有关能力不够的各国查明问题并开始收集和处理可靠的信息。研究还应包括分析被认为特别危险和令人震惊的具体犯罪类别以及分析跨国犯罪组织向防卫机制薄弱的国家蔓延或转移所引起的问题。它还应研究有利于犯罪组织滋长和壮大的条件，如社会、经济和政治因素，有组织犯罪的结构特点以及控制机构组织上的缺陷等。它应包括分析与各国不同的法律和规章发展程度有关的问题以及分析跨国犯罪组织的活动和作案手法。该研究的结果还应被用来制定学术机构的特别方案、课程和教程，以确保理论知识得到加强、提高和传播，从而为打击有组织跨国犯罪的长期而连贯的行动建立基础。

### C. 立法和管制领域的援助

55. 实质性和程序性立法在打击有组织跨国犯罪的政策中占重要地位。它仍然是各国政府用来保护其社会的价值和安全以及促进增长和发展的主要手段之一。但是，立法必须充满活力，即使不能预见也应使其适应发展。在对付有组织跨国犯罪方面，立法的制订应能够促进国际合作和协调一致的行动。立法的构成和制订应能够在犯罪集团最有效作案的地方予以狠狠的打击。

56. 《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》确认了适当立法和管制措施在预防和控制有组织跨国犯罪方面的巨大重要性。特别是，建议各国审查那些面临有组织犯罪问题的国家的经验和从分析有组织犯罪的结构和犯罪活动获得的情报，作为有益的指导原则，以确定在此种现象作斗争时需要那些实体法、程序法和管理条例及组织结构。此外，应将《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》就洗钱和犯罪收益问题所提出的管理措施和提高工商界及政府的透明度并保持其廉洁的其他法律机制看作与打击有组织犯罪的刑法手段同样重要的预防性措施。应该指出，已注意到也许有必要制订实体法对付参加犯罪组织和参与犯罪阴谋的行为并为法人团体规定刑事责任，以此加强在国内打击有组织犯罪的能力，并增进国际合作。

57. 如上文所述，尽管许多国家愿意有效对付有组织跨国犯罪形式，但还缺乏预

防和控制这一犯罪的法律和管制措施。由于缺乏专门理论知识和实践知识，并鉴于在取得此种知识以及其他国家积累的成果方面所面临的困难，对许多国家，尤其是对发展中国家和经济转型期国家来说，通过立法和管制措施制订战略和实施战略是极其艰巨的任务。

58. 各国在《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》中表示希望加强并提高各国、联合国和其他有关全球及区域组织的能力，以便除其他外，在使关于有组织犯罪的立法规定更趋一致方面为更有效地对付有组织跨国犯罪进行国际合作。事实上，立法和管制措施方面的不一致性经常被看作是双边和多边合作的主要困难之一。

59. 各国政府也许有必要考虑从实质性和程序性的角度审查其刑事政策。从实质性观点出发，应注意某种表现形式所形成的刑事责任。在一些国家全面和适当的立法使有组织的犯罪需承担刑事责任，它们所取得的经验应鼓励拟订和通过相同的法律。对此可采用协调一致的方法，这样做，可避免各国之间出现差异并促进机制和政策的一致性。国际社会对有组织跨国犯罪的辩论已空前高涨，这表明国际社会已认识并愿意同心协力与其作斗争。从程序观点来看，各国政府对新的犯罪活动所产生的问题必须考虑与传统的主权和各自决策概念有关的问题。在政治和决策一级对有组织跨国犯罪的实际规模和复杂性的认识可作为利用科学界集中的知识和经验形成改善的国际合作形式的基础。

60. 过去，民法和普通法制度之间的不同并未阻碍国际合作。签订双边条约和多边公约的长期传统支持这样的想法，即一旦就一个主题达成协定，相互之间的合作就会很顺利地进行。问题是应如何制订战略和技术以减少国际合作方面所面临的障碍。最近有关国际刑事法的文书可在这方面提供有用的建议。

61. 致力于立法和管制措施趋同并最终接近一致的第一个步骤应是实行和公布行之有效的政策，这种政策在不同法律制度下不会产生相互协调配合的问题，而实际上只会促进不同国家间的合作。在实体法领域，通过下列改革可大大加强打击有组织跨国犯罪的努力：着重于使参与犯罪组织成为刑事犯罪、使参与阴谋或犯下类似

形式的初步罪行成为刑事犯罪、禁止犯罪收益洗钱和旨在挫败犯罪组织经济实力的制裁和其他措施，如没收非法收益。

62. 在任何致力于使对付有组织跨国犯罪立法措施更趋一致的努力中，都不应忽视为使金融制度获得最大限度的透明度并防止垄断而采取必要的管制措施。

63. 根据经济及社会理事会第1995/11号决议，秘书长应考虑到联合国犯罪和司法信息网的能力和联合国其他机构及有关政府间机构的活动，就建立一个旨在打击有组织犯罪的现有立法和管制措施及组织结构资料中央储存库向预防犯罪和刑事司法委员会第五届会议提出一项建议，供会员国审议。如果各国认为着手建立这样一个储存库是合适和有必要的，它们的持续支持和协助将是使储存库有用和有效的必要条件。此种储存库需要通过比较分析和评论以及关于采取措施的方法和这些方法对预防有组织跨国犯罪所做贡献的资料不断加以更新和补充。储存的材料和资料供各国支配使用，并可用于联合国为响应预防和控制有组织跨国犯罪领域提出的援助请求而开展的咨询服务和培训活动。可将上文提及的关于世界不同地区有组织跨国犯罪情况综合研究的结果同这些比较分析结合起来，以增加希望颁布立法和管制措施的国家可作的选择。

64. 理事会第1995/11号决议请秘书长在必要时提出具体建议交由委员会核准，以便依靠各国的经验和专门知识和有关组织提供的资料，制订实体法和程序法实用范本和指导原则。这样的范本和指导原则应依靠根据立法和管制措施的最好实践而收集和分析的资料以及通过全面研究所累积的知识和经验。联合国还可帮助请求国修改这些示范法和指导原则，使之适应本国的特殊迫切需求和其法律、文化及社会传统，以便促进其具体制度下的有关的政策和措施的统一和执行。在具有特殊困难的具体领域，如洗钱和使用犯罪收益，可特别注意不仅援助各国取得有关措施的资料和建立适当的机制，而且还要援助各国评估其制度的需要，以便最大限度地发挥措施的效力和确定最适宜的实施机制。

#### D. 技术合作

65. 另一个极为重要而且与国际合作基本概念直接有关的问题是技术援助。有效的国际合作常常要靠某一个特定国家的刑事司法制度的能力。许多国家都缺乏提高刑事司法制度的知识、专门技能和职业素质的水平所需的资源。于是，技术援助就成为确保克服结构性困难的唯一途径。提供技术援助可以采取许多方式，须视受援国的需要和捐赠国的资源有无而定。从咨询服务到提供设备都属于技术援助的范围，而且总是会把专门化的培训工作包括在内。技术援助项目的规划与执行，在此项过程的每个阶段都需要同受援国的主管当局经常合作和协商。应当特别注意的是确保援助乃根据那个国家的实际需要，如有必要应由该国同提供援助的国家协商来决定。援助不仅要迎合受援国的特定需要，而且应适合受援国的政治、文化和法律传统。应当了解的是：在处理一个特定问题方面，证明有效的措施和政策，可能需要大加修正以保持其在不同环境或制度中的效能。在许多情况下，最基本的原则或行动的理论根据是能够予以保留的仅有因素，因而就须制订新的措施和政策。未能在此项基础上建立和提供技术援助，不仅会使这种援助完全无效，而且会创造一个极不利于实际合作的环境。

66. 建立刑事司法制度的全面能力和阶段是所有的技术援助工作应当考虑的因素，特别是此项援助在于协助受援国应付有组织的跨国犯罪。因为这类方式花样百出，援助常以加强或改进立法和执行法律的措施为目的。不过，这种干预需要根据对所说的刑事司法制度和它的全面能力的通盘知识，以及它们对该一特别刑事司法制度的影响的仔细评价来规划和制订。例如：设立一个对付与套取犯罪收益有关罪行的特别调查股，就可以改进对洗钱者的侦查和逮捕工作。不过，如果起诉和审判当局不能评断和利用该股的努力所得到的证据，这些成功仍会令人灰心。

67. 另一个需要仔细考虑的问题是协调。多种援助项目几乎全都是针对刑事司法制度的同一组成部分，不是重叠就是互相抵触。结果便是不必要的工作重复，引起

受援国间和混乱，因而使技术援助无效。协调对所有有关各方都是必要的，应当把协调视为对具有结构和全面筹划及提供技术援助的一项主要辅助工作。没有协调，用于援助的资源就不能达成既定的目标。

68. 不论在起草新的立法方面或培训刑事司法人员方面，技术援助的传统理念，在于协助各国更有效地处理它们的问题。全球局势在过去几年来有了急剧变化，国际社会的需要和目标也同样发生了急剧的变化。技术援助需要根据新的政治和经济现实来考量，并须在概念和目标方面能够适应。技术援助方案的设计应当使各国能够分散有组织的犯罪的风险，这样做所采取的方式便是向集体利益作出贡献，以遏制犯罪集团的扩展。

69. 如果规划和提供技术援助缺少这个目标，这种援助将仍是发达国家直接或经由多边机构支付的共同税负。越多的国家受到有限资源的限制，它们所能提供的援助就越少。因此，有必要使技术援助越来越成为下面三种国家的具有成效投资：接受援助的那些国家，提供援助的那些国家以及属于国际社会的那些国家。

70. 国际合作的根本目的是促进发展中国家和转型期国家建立自力更生的能力。应将加强打击有组织跨国犯罪的技术合作看作是朝这一方向发展的重要一步。应使联合国预防犯罪和刑事司法方案的业务活动致力于发展专门技术知识，特别是在缺少专门技术知识的国家，致力于促进专业素质和专业化的最高标准。培训和提高刑事司法各领域工作人员的技能，特别是对复杂案件的调查、检控和判决是至关重要的。为最大限度地用好资源和提高认识，可先在区域一级举办培训研讨会，着眼于一些共同紧迫的问题，以便对举办国家一级培训班的请求作出响应。为此，需查明适宜的专门技术知识，编制适于每一区域或每一批受训人员具体需要的培训教材。此外，还应有有效的通信渠道，以便评估需要和主要情况，并相应设计培训活动。委员会似宜查明最适宜的方法，以使联合国响应各国在此领域提出的要求并提供上文所述的援助。

71. 知识和专门技术的积累，收集、处理和分析可靠信息能力的发展需要长期

的努力。需要把适宜的专门技术知识汇总起来并进行真正综合性的研究，这是对国际社会打击有组织跨国犯罪共同努力的一个重大贡献。能力建设需要作出长期不懈的努力，以确保通过机制和程序的巩固加强及建立必要的基础设施，使援助的效益得以维持下去；然而，有组织跨国犯罪继续是对国际社会的一个日益增长的威胁。因此，必须采取周全的做法。在积累知识努力的同时还需要努力满足各国为防止有组织跨国犯罪扩大和减少其对各国经济和体制影响采取应急措施的当前需要。在需要建设信息收集能力的同时，还迫切需要加强同有组织跨国犯罪作斗争的现有机制和机构。

72. 为了促进这一兼顾多方面的周全做法，联合国应通过提供咨询服务，援助请求国评估其当前需要。在审查现有措施，机制和机构时也应提供此种服务，以便查明和确立各种方式，加强各国对有组织跨国犯罪新的表现形式产生的问题采取对策的能力。根据各国的请求，联合国应就建立专门调查部门和发展可靠的收集证据技术问题提供专家咨询和意见。为加强各国合作和交流信息、情报及经验的能力，联合国应协助建立专门机制和执行必要的措施。去年，预防犯罪和刑事司法处收到的协助请求的增加足以证明当前的迫切需要。该处经常同联合国国际药物管制规划署密切合作，现已开始回应来自白俄罗斯、吉尔吉斯斯坦和前南斯拉夫的马其顿共和国政府的这类请求。

## 五、 结论

73. 各国都把执行《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》以及联合国预防犯罪和刑事司法方案在执行方面的任务作为高度优先事项。如果要使关于跨国犯罪问题的世界部长级会议的势头持续下去，这一优先事项就应当立即付诸实行。对于有组织的跨国犯罪所造成的威胁，和迫切需要切实加以抵制所获得的共识以及采取全球性行动的政治意志，已成为执行方面的必要基础。国际社会和联合国所作的努力应以这种共识和政治意志为准则，并应使其持续和扩大。

74. 以既有的共识为依据，并充分利用适宜进行更有意义的国际合作的现有政治气候，各国应具体指出在执行方面需要从事的工作，同意执行的步调，并竭尽全力和密切注意以求《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》中所揭示的共同目标的实现。这项行动对于预防犯罪和刑事司法委员会和联合国得以从事合理而有效的规划，是十分必要的。

75. 由于其一般任务规定和普遍的管辖权力，联合国提供了一个促进全球行动的适当机构。联合国承担了增进各国抵制有组织的跨国犯罪的能力的特别责任，而且能够作为全球性的催化剂，收集不同的意见，平均执行工作的负担和步调，以及鼓励朝此方向所作的努力。虽然联合国定会坚持具有效率和成效的严格标准，但没有会员国提供执行此项工作的资金，就无法进行下去。在缺乏资金的情况下，虽然在使用有限资源和取得最高效率方面作了最大努力，仍然很难产生真正的影响和获得显著的成果。正如任何其他的全球性行动，资金必然是一个重要问题。秘书长根据他在1996-1997两年期方案概算中的建议<sup>5</sup>已开始把作为优先事项的抵制有组织的国际犯罪付诸行动。但经常预算的资源仅能提供一个最小的框架，虽然应当有所增加，似乎仍不足应付所需采取的行动。它们需要经由各国志愿捐款所获得的预算外资源予以补充，尤其是鉴于发展中国家和转型期国家的大量需要，以及提供实际援助在执行《那不勒斯政治宣言和全球行动计划》方面的种种努力所必然起的重要作用。

#### 注

<sup>1</sup> 第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，1995年4月29日至5月8日，开罗(A/CONF. 169/16第一章，决议3)。

<sup>2</sup> 副检察长 Philip B. Heymann 在美国众议院外交委员会的证词，1993年9月14日第3段。

<sup>3</sup> 见Fleur Keyser-Ringnald，"European integration with regard to the

confiscation of the proceeds of Crime ”的第十次经济犯罪问题国际专题讨论会编写的文件, Cambridge, 1992年7月。

<sup>4</sup> 第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会, 1990年8月27日至9月7日, 哈瓦那(联合国出版物, 出售品编号E.91.IV.2), 第四章, C节, 第253段。

<sup>5</sup> 见大会正式记录, 第五十届会议, 补编第6号(A/50/6/Rev.1)第13节。

- - - - -