

联合国
经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E

E/CN.15/1996/7
25 April 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

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

有组织跨国犯罪和恐怖主义犯罪的联系

秘书长的报告

提要

本报告概述有组织跨国犯罪和恐怖主义犯罪之间的异同，并简介了所收到的各国根据经济及社会理事会第1995/27号决议附件二作出的答复的情况。本报告在重点介绍了最近打击恐怖主义犯罪的国际举措后指出，虽然说有组织跨国犯罪与恐怖主义犯罪之间的联系在于环境方面而不是机构方面，但这两种犯罪都对国际社会构成巨大的挑战而需要更好地开展国际合作。

目 录

	段 次	页 次
导言	1 - 5	2
一. 有组织跨国犯罪和恐怖主义犯罪的异同	6 - 13	3
二. 各国意见概述	14 - 38	5
三. 近来打击恐怖主义犯罪的国际举措	39 - 51	11
四. 结论	52 - 53	16

* E/CN.15/1996/1 .

导言

1. 根据预防犯罪和刑事司法委员会第四届会议的建议，经济及社会理事会通过了关于执行第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的各项决议和建议的第 1995/27 号决议。在该项决议第二节中，经社理事会吁请各预防犯罪和刑事司法研究所和中心对研究有组织跨国犯罪与恐怖主义犯罪之间的联系、其影响及打击这类犯罪的适当手段给予必要的注意，并要求各联合国主管机构收集有关这类联系的资料。经社理事会在决议同一节中决定在委员会第五届会议上设立一个开放政府间工作组，以审议拟由秘书长为执行第九届大会第 3 号决议第 1 段而征得的会员国意见。¹
2. 1994 年 2 月 14 日至 18 日在坎帕拉举行的第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会非洲区域筹备会议在其题为“切实打击国内和跨国犯罪”的决议第三节(A/CONF.169/RPM.2)中敦促各会员国开展合作，查明新形式的有组织犯罪，包括旨在通过暴力行为颠覆民主社会而达到政治目的的恐怖主义犯罪行为。第九届大会在其第 4 号决议中¹建议委员会在第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会议程中列入一个题为“有组织跨国犯罪与恐怖主义犯罪之间的联系”的项目。
3. 最近时期，有组织犯罪和恐怖主义在国际社会的优先事项中占有突出的地位，1995 年 10 月为纪念联合国成立 50 周年而在纽约召开的各国元首和政府首脑最高级会议上讲话便是证明。联合国大会，也讨论了这些问题，其中谈到了第九届大会的成就，尤其是 1994 年 11 月 21 日至 23 日在那不勒斯举行的有组织跨国犯罪问题世界部长级会议在打击有组织犯罪方面所取得的成绩。
4. 根据经社理事会第 1995/27 号决议第二节，秘书处请各国就有组织跨国犯罪与恐怖主义犯罪之间的联系的问题发表意见。已收到以下各国的答复：阿根廷、澳大利亚、奥地利、白俄罗斯、巴西、智利、古巴、芬兰、法国、加蓬、德国、教廷、日本、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、马来西亚、毛里求斯、菲律宾、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、西班牙、土耳其和美国。
5. 本报告载有所收到答复的提要，以及对最近打击恐怖主义犯罪国际举措的综述。根据经社理事会第 1995/11 和 1995/27 号决议第二节，委员会还将收到一份秘书长关于《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》执行情况的报告（E/CN.15/1996/2），其中详细讨论了有组织跨国

犯罪的当前情况。

一. 有组织跨国犯罪和恐怖主义犯罪的异同

6. 1993 年和 1994 年期间（现有最新资料截至 1994 年止），国际恐怖主义事件^{*}下降了 25%，1994 年，国际恐怖主义事件共有 321 起，共有 321 人死亡，另有 663 人受伤。其中共有 115 起发生于中东，88 起在西欧，58 起在拉丁美洲，36 起在亚洲和非洲。²自 1989 年以来，左翼恐怖主义活动虽然有所下降，但国内种族、伪宗教和种族主义方面的恐怖主义却似乎有所抬头。

7. 使人们日益感到忧虑的是，恐怖主义危害的受害者将会从每起几人发展到每起几百人。可以表明向大规模致害发展的趋势的例子有美国俄克拉荷马城的政府大楼所受到的汽车炸弹袭击案，据报 1995 年 4 月 19 日共有 169 人丧生，受伤者 600 人以上。造成 6 人死亡和近千人受伤的 1993 年 2 月纽约世界贸易中心爆炸案，如果共容 5 万人以上的高楼倒塌，那将是一场浩劫。但值得指出的是，上述事件中所使用的炸弹并不涉及高科技：俄克拉荷马城的炸弹的成分不过是化肥和燃料，世界贸易中心近 6,500 万美元损失也只不过是价值 40 美元的硫酸和钾制作的一颗炸弹造成的。³车臣分离主义者同俄罗斯联邦之间的冲突，造成扣留人质的行动，涉及数以百计的俄罗斯联邦布迪约诺夫斯克和基兹利亚尔（后为五一城）平民，事情发生在 1995 年和 1996 年一艘客轮从特拉布宗至索契的黑海航行之时。⁴1995 年 3 月 20 日在日本发生了超过极限的不祥事件：一个宗教教派对东京地铁的乘客使用神经性毒气，毒死 12 人，受伤者 5,000 人。日本警方发现，该教派的实验室拥有生产 60 至 80 千克毒气的能力。刑侦期间发现的一本笔记本上载有图谋从俄罗斯联邦获取核武器的暗示。

8. 恐怖主义集团转向核武器的危险据认为仍然很小。但在常规炸药中装入铯 - 134 或钴 - 90 之类的核辐射材料以便在几十年的时间内对政府办事处或商业中心进行污染，却已是某些恐怖主义集团力所能及的事情，特别是当这类集团设法得到机构和金融资助时。

* 在本报告中，国际恐怖主义系指涉及一个以上国家的公民或领土的恐怖主义。

9. 从对犯罪组织和恐怖主义集团的作案方法和目标的分析可以看出其主要异同之处，这对更好地认识两种形式的犯罪活动所构成的问题及其中的联系是很重要的。由于有组织跨国犯罪和规模稍小一些的恐怖主义犯罪是相当复杂的犯罪行为类型，下文所列异同之处只能是笼统的介绍。

10. 恐怖主义集团通常受意识形态的强烈驱使。有组织犯罪集团追求的是更大的非法和合法市场份额，一般并不热衷于弘扬任何具体的意识形态制度。恐怖主义集团一般更热衷于社会和政治变革（或者是保持现状或恢复原来的状况，有些集团便是从事这类工作的），并不象多数有组织犯罪集团成员（尽管后者也会为了地位或寻求刺激而诉诸暴力）那样追求个人的物质改善。⁶ 在受审时，恐怖主义者通常承认自己的行为，不过拒绝承认这些行为是犯罪，而且他们还利用法庭作为其发表政治宣言的论坛。有组织犯罪集团成员往往利用一切可能进行辩护，极力想把自己对犯罪的参与说得轻一些。恐怖主义集团努力发展政治追随者，而这一点对有组织犯罪集团来说却并不那么重要。结果便是，恐怖主义分子通常寻求新闻媒介的报导，而有组织犯罪集团却避之唯恐不及。恐怖主义分子在争取公众的道义支持方面同政府互争合法地位，因为他们主要的目标之一便是取得对其事业的支持。有组织犯罪集团并不想取悦大众，因为越是向大众隐瞒其活动，便越有利于实现自己的目标。另外，恐怖主义致害往往比有组织犯罪的致害更加不区分对象。受害者与动机之间的联系对有组织犯罪来说比对恐怖主义集团来说更为强烈。某一领土上的有组织犯罪集团往往在帮派战争中互相残杀，而对相互竞争的恐怖主义集团来说这种情况却不那么常见。但是，恐怖主义集团往往要消除有着同样目标的较温和的竞争性政治集团，以成为代表其事业的唯一集团。在较温和的前线组织与在后台的恐怖主义集团之间往往也会有分工。

11. 恐怖主义组织成员和犯罪组织成员一样一般都是讲理性的。^{*} 两者中的大多数都有目的地进行行动，尽管他们在估价具体社会或政治形势方面可能会都不够现实。犯罪组织和恐怖主义集团都使用暴力和留下受害者。两者都通过威胁使用肉体暴力进行恐吓，不过恐怖主义的暴力却必然会侵犯基本道德准则以取得异常大的效果。恐怖主义暴力带有三角特点：使某些人受害从而使另一些人就范。有些组织犯罪集团也在其活动中利用这种三角关系。

* 关于这一点的论证及恐怖主义集团和犯罪集团的 9 点相似之处，见 M.Amir “政治恐怖主义与普通犯罪：某些初步考虑”一文，该文载于《暴力、侵略与恐怖主义》第 1 卷第 4 期（1987 年），第 377 - 378 页。

例如，从事卖淫活动的有组织犯罪集团往往向妇女提供在其他国家工作的机会。一旦到了那个国家，她们便会被迫卖淫；如果她们反抗，便会有人告诉她们说：她们在本国的家人将会受害。有组织犯罪的某些活动常被称为“无牺牲者犯罪”，（因为这类犯罪不涉及直接生命损失，例如多数形式的经济犯罪）。恰成鲜明对照的是，恐怖主义犯罪却从来不是没有牺牲者的，尽管由于以前已有制造实际恐怖的名声而偶尔会有没有暴力的恐怖。犯罪组织成员为了利用恐怖主义犯罪所通常具有的更凶恶的名声而也将自己扮成是恐怖主义集团成员。它们这样做有时也是为了将执法官员引入歧途。

12. 犯罪组织和恐怖主义集团有时采用类似的（但也并非完全雷同的）策略：绑架、暗杀、勒索（其形式有保护费或“革命捐”等）。有组织犯罪集团的暴力通常更为集中，不过有组织犯罪的某些暴力行为很难同恐怖主义者的区别开来。为了赎金而绑票以及抢劫银行是有组织犯罪集团和恐怖主义集团都会参与的犯罪，特别是在其早期的纯掠夺性阶段。犯罪组织还以利用事实上的人质著称，目的是使其商业伙伴就范。有时候，商业伙伴的家庭成员成了活的抵押品，以防止商业伙伴在被捕时向警方泄露他们之间的关系。⁵

13. 这两类组织都要靠犯罪活动来筹措活动经费。虽然说恐怖主义集团的目标一般是政治性的而犯罪组织的一般是经济性的（以尽可能小的风险迅速牟取巨额利润），但二者都需要有稳定的收入来源才能运转。恐怖主义集团旨在集资的活动必然是非法的，所采用的手段，至少在初期阶段来说，同普通犯罪的也非常近似。⁶为了避免侦破而规模通常很小的恐怖主义组织甚至更得依靠犯罪来集资（能找到外国赞助者例外），因为它们一般得不到民众支持。恐怖主义集团和有组织犯罪集团同其周围环境的物质关系可分为两种类型：涉及索取赎金的绑票和武装抢劫等犯罪活动的掠夺型关系；带有剥削性的犯罪或恐怖主义集团索取特许或金钱而又不使收入来源达到自我消灭的丧失能力的地步的寄生型关系。学术界著名人士曾表示，在有组织跨国犯罪的情况下，犯罪组织和其对象之间有着一种互利但一般并不轻松的关系，也就是说还存在着一种共生关系。⁷这种共生关系在恐怖主义集团和当政者之间一般是不可能存在的。

二. 各国意见概述

14. 以上所述问题中，许多都是各国在答复秘书长征求意见和资料的请求时

提出的。各国都指出，有组织跨国犯罪和恐怖主义犯罪可能有这样或那样的异同，但都应引起国际社会的特别注意。各国都强调进行更有效的国际合作。

15. 阿根廷说，在该国于 1995 年担任两次国际会议东道主时，各国代表团都强调了在各种形式的有组织跨国犯罪中从概念上将恐怖主义也包括进去的重要性。这两次会议就是为防止和控制国际恐怖主义而开展合作的协商会议（南锥体共同市场国家和其他与会者参加了会议）和 1995 年 11 月 27 日至 30 日在布宜诺斯艾利斯举行的贯彻《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》的区域部长级讲习班（ E/CN.15/1996/2/Add.1 ）。在这些会议上，代表们一致认为，恐怖主义组织的细胞状结构、破坏性影响和超政府权力，并不能使它们同从事毒品或军火非法贩运的组织显得有什么不同。代表们还一致认为有必要研究恐怖主义团伙和毒品贩运者之间的联系。阿根廷说，应当鼓励研究拟订一份国际文书，以便在国际民用航空组织各项公约所确立的先例的基础上就在引渡和援助恐怖主义行为受害者事项上给国家以协助的具体问题确定法律标准。

16. 澳大利亚指出了在经社理事会第 1995/27 号决议第二节第 10 段授权开展的活动和经社理事会第 1995/11 号决议第 5 段授权开展的活动之间有相互重迭之处。两项决议都呼吁设立政府间工作组，而这些工作组的任务却似乎是相同的，澳大利亚认为，需要慎重考虑有组织犯罪和恐怖主义犯罪之间的联系问题，首先应当研究这些联系的性质和规模，并继续评估已查明的联系所构成的威胁并考虑各种打击这种经评估确实存在的威胁的措施。

17. 奥地利报告说，该国从未发现有组织跨国犯罪和恐怖主义犯罪之间有什么联系，而且该国的国家立法中已包括了为更有效地处理不同形式的有组织犯罪而于最近通过的一些修正案。奥地利重申其对参与打击犯罪收益使用的国际合作的坚定承诺，尤其是在有组织犯罪方面，而且它这样做也是考虑到在恐怖主义犯罪资金筹措方面可能出现的日益增长的联系这种危险的缘故。

18. 白俄罗斯指出，该国出现了非法移民和非法贩运的大规模流动，特别是在军火方面。这些犯罪活动不少是由有组织犯罪集团进行的。政府已颁布了一系列的立法措施以改进调查和国际合作。白俄罗斯赞成设立政府间工作组，建议考虑建立一个单一的计算机数据库，以便就跨国犯罪集团首领居住国的任何变化向联合国预防犯罪和刑事司法方案提供资料。

19. 巴西表示支持经社理事会第 1995/27 号决议，并表示将致力于其中所述各项主题。司法部正在就信息交换、有关立法的协调和刑事事项相互援助的提供等拟订同阿根廷的协定，以便于在边界地区侦破和遏止恐怖主义活动。
20. 智利说，自 1990 年以来，没有任何官方记录可以证实国际恐怖主义集团和有组织跨国犯罪组织之间存在着系统的联系。
21. 古巴认为，经社理事会第 1995/27 号决议的内容同作为其草拟基础的各种文件是一致的。它补充说，决议同古巴关于这一议题的立场也没有什么冲突。因此它没有什么意见要提。
22. 芬兰原则上支持设立政府间工作组，因为正在审查的各种问题值得在一公共论坛上公开加以讨论。芬兰提议，工作组应主要从有组织跨国犯罪的角度来处理这一主题事项，特别是要找到防止和控制有组织犯罪集团所进行的恐怖主义行为的手段。芬兰指出，在草拟任何法律文书之前，委员会应收集有关有组织跨国犯罪和恐怖主义犯罪之间联系的资料并就资料编写一份报告。芬兰还转达了联合国附属欧洲预防和控制犯罪研究所的意见，其中指出，该机构目前的工作方案中包括一个分析有组织跨国犯罪现状及审查预防和控制手段的项目。该项目于 1993 年开始，该研究所表示可使其变动一下方向而将恐怖主义犯罪问题也包括进去。
23. 法国认为，打击各种形式的恐怖主义的斗争和打击有组织跨国犯罪的斗争应当受到同等的重视。但法国不赞成将两个问题合并起来，即使二者间有着不容各国忽视的某些共同方面。法国认为，共同方面的例子有：通过有组织犯罪活动筹资的可能性、作案方案的类似以及某些人从一种犯罪转入另一种犯罪的可能性。由此可见，法国并不反对联合国为交流经验和信息而对共同方面进行分析。法国指出，虽然无论是恐怖主义还是有组织犯罪都没有以一种为国际社会所接受的方式加以界定（这也是另一个共同之处），但恐怖主义行为的根本动机似乎与有组织犯罪活动的有所不同。而且，恐怖主义行为的意图是严重破坏公共秩序，以通过威吓或恐怖使政治不稳定，而有组织犯罪的主要目标却是牟取非法利润。法国列举了其本国立法中所作的有关区分，以及对恐怖主义问题的处理方式，包括也在与避难有关的宪法规定中予以处理。法国指出，它并不反对就有组织跨国犯罪和恐怖主义之间的联系分享经验和交换信息。它认为不应将恐怖主义简单说成是另一种形式的有组织犯罪。因此，法国表示，它十分重视通过在联合国各专门机构的范围内缔结几项公约来对恐怖主义问题采取明确而具体的方针。

24. 加蓬提交了其惩治恐怖主义和犯罪勾结的国家立法。
25. 德国重申了其对就打击有组织跨国犯罪领域具体问题或方面拟订任何新的国际法律文书的保留，并建议政府间工作组对现有国际法律文书进行审查，以确保充分的实施。此外，工作组还可在发现不足或空白时考虑就这类文书的适当调整或修正提出建议。
26. 教廷说，它对这一问题没有任何评论。
27. 伊朗伊斯兰共和国重申其看法说，有必要把(a)外国占领下的独立运动和对家园的合法保卫同(b)恐怖主义明确区分开来。它建议国际社会努力为恐怖主义犯罪下一准确的定义。它认为恐怖主义和各种形式的有组织跨国犯罪间的联系是令人可悲的，特别是在贩毒、洗钱和经济犯罪方面；并要求更准确地研究恐怖主义犯罪和各种形式的有组织跨国犯罪间的联系。伊朗伊斯兰共和国建议说，应当鼓励各国核准《1988年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》⁸认为通过缔结和扩大双边和多边协定来更加强调引渡是有益的。它吁请各国制订打击恐怖主义和跨国犯罪的国家立法。伊朗伊斯兰共和国还鼓励开展信息交流和法律经验并开展技术合作，认为预防犯罪和刑事司法委员会是就这一问题开展研究和交流信息的最合适来源。伊朗伊斯兰共和国建议努力争取草拟一项关于有组织跨国犯罪的公约，并由各国采取适当的措施帮助和支持恐怖主义暴力的受害者。
28. 伊拉克说，其国家主管当局对这一问题没有什么意见发表。
29. 日本未发现有组织跨国犯罪和恐怖主义犯罪之间有什么实质性的联系，因此，该国政府未针对这些现象采取共同行动。由于日本认为有组织跨国犯罪和恐怖主义犯罪在目的、背景、成员和犯罪形式等方面都有着重大的不同，它认为研究对这两种类型犯罪的共同预防措施并不适宜。日本认为，对政府间工作组来说，适宜的做法应当是逐个地考虑针对有组织跨国犯罪和恐怖主义犯罪的切实可行的对策，并要充分考虑到二者间存在的不同之处。制订关于有组织跨国犯罪和恐怖主义犯罪之间的联系的行为守则或其他法律文书并非有效的措施，而且经社理事会1995/27号决议第二节第10段中所用“行为守则”一语的意义并不明确。
30. 马来西亚指出，它同意经社理事会第1995/27号决议的内容。
31. 毛里求斯指出，虽然说其领土上的有组织犯罪和恐怖主义犯罪之间尚未建立什么联系，但该国主管当局认为，在其他地区，尤其是在毒品贩运者活动猖獗的地区，这类联系已不是什么假设了。毛里求斯回顾说，国际社会已

通过了各种公约、宣言和其他法律文书，从而为各国规定了不从事侵略和防止恐怖主义及不向恐怖主义活动提供援助的义务。毛里求斯认为有必要制订防止有组织跨国犯罪和恐怖主义犯罪的国家行为准则。

32. 菲律宾对经社理事会第 1995/27 号决议中要求建立关于有组织跨国犯罪和恐怖主义犯罪间联系的不限成员名额的政府间工作组的规定表示赞同。

33. 葡萄牙认为，恐怖主义犯罪和有组织跨国犯罪之间可能存在着联系，特别是在其作案手法和对人民和社会的影响方面。葡萄牙介绍了该国为预防和控制恐怖主义犯罪和有组织犯罪集团所进行的其他形式的暴力行为而制定的各种立法和执法措施。

34. 卡塔尔提供了一份关于有组织跨国犯罪的综合性研究报告。^{*} 卡塔尔认定恐怖主义是一种系统的、有组织的恐怖行径，恐怖主义力图通过袭击个人或群体或通过各种复仇行为破坏社会的结构。据指出，在国际合法性的范围内从事反侵略斗争者和立志解放自己家园者，在任何情况下都不会杀害无辜的人和对和平居民施行恐怖主义。卡塔尔在答复中还强调指出，给恐怖主义下定义的工作是一项具有深远意义的复杂工作。除了说明恐怖主义的主要动机和对象外，卡塔尔还简单介绍了种种可用于打击这种现象的国际合作的手段。它建议加强努力，使社会认识到有组织犯罪，特别是经济犯罪的危险，并采取种种可制止这类形式犯罪发生的措施。应当修正国家立法，特别是与恐怖主义和绑架有关的规定，而且应为这类犯罪行为规定更严厉的惩罚。应当努力加强国际合作，同时考虑到各种立法制度和国际法的各项标准和原则，以打击恐怖主义犯罪和有组织跨国犯罪。除了交流有关打击利用犯罪收益，特别是有组织犯罪收益为恐怖主义犯罪提供经费方面的技术情报和法律专门知识外，还应加强司法和法律合作，特别是在通过双边、区域和多边协定或安排进行引渡方面。卡塔尔还建议，应当毫不含糊地谴责形形色色的有组织犯罪和恐怖主义犯罪，不论犯罪地点为何处和犯罪者为何人，因为这类犯罪的目的是践踏人权和基本自由，威胁区域安全及政府的稳定；此外，它们对国家的社会和经济发展也有着不良的影响。卡塔尔强调说，联合国有关主管机构有必要以一种合作而协调的方式收集有关有组织跨国犯罪和恐怖

* 卡塔尔提供的分析中关于有组织跨国犯罪的部分已反映于秘书长关于“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”执行情况的报告中(E/CN.15/1996/2)。

主义犯罪间联系的资料，并应同国际刑事警察组织（刑警组织）建立联系。卡塔尔最后强调指出，防止有组织犯罪和恐怖主义犯罪的问题不应停留为仅由执法机构处理的问题，而应当是一个由各国开展具有深远意义的合作来解决的问题。联合国预防犯罪和刑事司法方案是开展这类活动的合适的框架，此外还可利用刑警组织提供的各种服务并争取整个社会和新闻媒介的合作。

35. 大韩民国说，它正在考虑制订机构或政策措施，以应付恐怖主义犯罪和有组织跨国犯罪之间的联系所构成的日益增长的危险。

36. 西班牙说，有组织跨国犯罪问题世界部长级会议在《那不勒斯宣言和全球行动计划》(A/49/748，附件)中已强调指出有组织跨国犯罪和恐怖主义之间存在着密切的联系，并指出将恐怖主义称为另一种形式的跨国犯罪也并无不妥之处。因此，西班牙认为设立政府间工作组是非常合适的。除了提出各种建议外，工作组还应采取区域性方针，并应利用欧洲理事会有组织犯罪问题小组所积累的经验。西班牙建议，政府间工作组应当审议打击这种现象的各种措施的法律、组织和战略框架，并应研究国家趋势和犯罪集团的问题。西班牙建议，第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会应在其议程中列入一个关于恐怖主义犯罪和有组织跨国犯罪之间的联系的项目。关于联合国大会第49/60号决议所核准的消除国际恐怖主义措施宣言，西班牙认为，只要许多国家继续将纯粹的恐怖主义行为视为政治罪，这项决议便不会有什么效果。西班牙认为，应当将这一点作为今后工作中拟讨论的议题之一。

37. 土耳其认为，也许并非所有恐怖主义行为都是有组织跨国犯罪，因为有些可能是零星的、个别的而不是有组织的。但是，威胁领土完整和国家安全、图谋破坏人权、基本自由和民主、破坏合法政府的稳定、破坏文明的多元社会和妨碍国家的经济和社会发展的恐怖主义犯罪却大都具有有组织和跨国的性质。恐怖主义集团所使用的方法，同跨国犯罪组织所使用的几乎相同，例如广泛使用暴力、威吓和腐蚀手段。土耳其认为，即使在根本动机方面有所不同，有组织跨国犯罪集团和恐怖主义集团在采用的方法、战略和活动范围等方面却越来越类似了。这两种形式的犯罪之间的联系的基础是，都需要为自己的活动筹措经费，都需要得到经济利益。土耳其建议采取国家和国际两级并举的战略来防止和控制这种危险的勾结。在国家一级，土耳其建议制订规定恐怖主义活动，包括其与国际有组织犯罪的联系为犯罪的立法，既要规定充分的惩治，又要将恐怖主义犯罪和政治罪区别开来。应给予执法人员

以专门的培训，并应特别保护恐怖主义受害者和给其以额外的补偿，同时还要争取新闻媒介的合作。土耳其认为国际合作是同恐怖主义犯罪和有组织跨国犯罪进行有效斗争的必要条件。相互援助、引渡罪犯、移交诉讼程序、技术合作、协助培训和信息交换是国际合作的必要组成部分。为了对恐怖主义犯罪和有组织跨国犯罪及其勾结所构成的各种复杂的、多方面的问题作出有效的反应，土耳其建议召开由联合国主持的国际会议来制订有关这一议题的国际公约。这样的国际公约将产生一系列的积极效果，例如指导国际一级的执法协调和推进国际合作。土耳其还就某一政治实体的所谓犯罪活动提供了广泛的资料。

38. 美国没有发现恐怖主义犯罪和有组织跨国犯罪之间有着明确或系统的联系而足以证明应由委员会拨出大量的时间和资源，或者草拟行为守则或其他法律文书，即使只是部分地涉及这一议题。根据美国政府现有的资料，似乎大多数有组织跨国犯罪都同恐怖主义犯罪或恐怖主义完全没有关系。美国认为，虽然恐怖主义集团的确要利用犯罪手段筹集经费或达到自己的目标，正如（作为个人或犯罪组织成员的）罪犯可能利用种种策略或从事往往与恐怖主义分子或恐怖主义有联系的犯罪活动一样，但对恐怖主义犯罪和有组织跨国犯罪本身之间普遍而大量的联系的存在并未全面地加以查明和记录。在有些情况下，也表明存在着某些联系。美国表示，它将欢迎各国执法机构和其他负责当局间以一种适当而有效的方式分享这类资料。但是，美国认为，委员会第五届会议设立的政府间工作组对于这种资料分享并不是一种适宜或有效的机制。关于草拟行为守则或其他法律文书的可能性，美国认为现在讨论任何这类可能的文书都为时尚早。与所谓的联系有关的资料从目前已经提供的来看还远远不足。在可靠来源提供了这类资料后，还应由各国达成协商一致意见，即一致认为这类联系的性质和规模足以证明应由委员会予以注意。即使达成了这种协商一致意见，这一领域中新的国际法律文书的提议者还将需要向各国准确地概述这样一种文书所应达到的哪些方面尚未在大量现有的、得到广泛接受的打击各种形式的恐怖主义的国际文书中涉及。

三. 近来打击恐怖主义犯罪的国际举措

39. 在联合国预防犯罪和刑事司法方案的范围内，已在技术一级而不是政治一级对恐怖主义问题进行了讨论。在 1985 年 8 月 26 日至 9 月 6 日在米兰举

行的第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会上通过并由联合国大会在其第 40/32 号决议中核可的《米兰行动计划》⁹ 强烈呼吁开展国际合作，打击恐怖主义。

40. 1988 年 3 月 14 日至 18 日于维也纳举行的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会区域间筹备会议认为，有组织犯罪和恐怖主义尽管有共同之处，却是不应混淆的不同的现象（A/CONF.144/IPM.2，第 16 段）。* 1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日在哈瓦那举行的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过了一项关于恐怖主义犯罪活动的决议，¹⁰ 并在该决议附件中建议了一些措施，以开展更为有效的打击恐怖主义的国际合作。第八届大会指出，在不妨碍大会对该议题的讨论的情况下，在就普遍接受的对国际恐怖主义的定义达成一致意见之前，查明各种为国际社会视为无法接受并且需要根据国际法采取有效的预防和压制措施的行为是不无裨益的。¹¹

41. 第八届大会认为，现有的国际准则也许不足以控制恐怖主义暴力。使人们感到关切的问题包括：可能会被视为违反国际条约义务的国家政策和做法；在履行国际义务的国家责任方面缺少具体的准则；滥用外交豁免权；缺少关于国家对不受国际法禁止的行为的责任的准则；对军火贩运缺乏国际管制和控制；国际机制尚不足以和平解决冲突和保护人权；尚未普遍接受“或引渡或审判”的原则；预防和控制恐怖主义暴力方面的国际合作尚存在不足之处。¹²

42. 大会建议，应制定的有效措施应包括：执法、检控部门和司法部门之间的合作；负责执法和刑事司法的各种机构的结合；在刑事事项上的国家间合作；教育和培训执法人员；通过传媒开展教育和提高公众认识活动。大会还建议各国在处理刑事司法的法律和做法上实现更大的统一，同时呼吁各国制定并实施有效的国际引渡条约，以便据以使政治罪例外的规定不致妨碍对恐怖主义暴力犯罪的引渡，但被请求国将案情提交给其主管当局进行起诉或将案件转交给另一国起诉者例外。¹³

43. 第八届大会鼓励各国在刑事事项方面尽可能广泛地相互援助和合作。大会注意到，预防和控制恐怖主义暴力，取决于国家间在为检控或引渡恐怖主义者而取证方面的相互合作和援助。国际社会应更加有效地控制由国家支

* 另见秘书处编写的关于采取有效的国家和国际行动以打击(a)有组织犯罪；(b)恐怖主义犯罪活动的工作文件(A/CONF.144/15)。

助、进行或默许的恐怖主义暴力，而联合国则应制定控制此类行为的机制。第八届大会还建议，应研究是否有可能制订一项国际公约，来保护特别易遭攻击且其破坏会对居民或社会带来重大危害的目标。它还建议各国应制定管制可能用于恐怖主义目的的武器、弹药和炸药的国家立法，并建议制订关于此类材料的转让、进口、出口和储存的国际条例，以便协调海关和边境管制。第八届大会还建议各国采取措施或机制来保护司法部门、刑事司法人员、恐怖主义案件中的受害者和证人。第八届大会建议鼓励国际法委员会继续探讨建立国际刑事法院以对犯有与恐怖主义有关罪行的人进行审理的可能性。此外，第八届大会吁请各国加入、批准并实施禁止恐怖主义暴力的国际公约。¹⁴

44. 联合国大会在其第 49/60 号决议中通过了附于该决议后的《消除国际恐怖主义措施宣言》。各国在《宣言》中庄严重申毫不含乎地谴责恐怖主义的一切行为、方法和做法，不论在何处发生，也不论是何人所为，均为犯罪而不可辩护。各会员国宣告，恐怖主义的行为、方法和做法严重违反联合国的宗旨和原则，可能威胁国际和平与安全，危害国家间友好关系，妨碍国际合作并企图摧毁人权、基本自由和社会的民主基础。各会员国还宣布，为了政治目的而企图或蓄意在一般公众、某一群体或某些个人中引起恐怖状态的犯罪行为，不论引用何种政治、哲学、意识形态、种族、人种、宗教或任何其他性质的考虑作为借口，在任何情况下都是不可辩护的。

45. 《宣言》敦促各国采取坚决有效的措施，迅速彻底消灭国际恐怖主义，特别是：(a)不要组织、怂恿、便利、资助、鼓励或容忍恐怖主义活动，并确保它们各自的领土不被用来建立恐怖主义设施或训练营，会用来筹备或组织意图以其他国家或其公民为目标的恐怖主义行为；(b)确保逮捕和起诉或引渡犯有恐怖主义行为的人；(c)努力在双边、区域和多边的基础上缔结这种内容的特别协定，并拟定示范合作协定；(d)互相合作，交换关于防止和打击恐怖主义的情报；(e)执行其为缔约国的有关这一问题的现行国际公约，包括使其国内立法与这些公约互相一致；(f)采取适当措施，在给予庇护之前确保请求庇护者未曾从事恐怖主义活动，并在给予庇护之后确保难民身份不被用于从事或筹备恐怖主义活动。此外还鼓励各国紧急审查关于防止、压制和消灭一切形式和面貌的恐怖主义的现行国际法律条款的范围，以期确保有一个涵盖这个问题的所有方面的全面法律框架。

46. 各会员国还在《宣言》中宣告，联合国应全力以赴，促进各种打击和消灭恐怖主义行为的措施，并加强其在这方面的作用。它们建议秘书长协助执

行《宣言》：(a)收集关于国际恐怖主义的各项现行多边、区域和双边协定的现状和执行情况的数据，包括关于国际恐怖主义所造成的事件及刑事起诉和判决的资料；(b)汇编各国在防止和制止一切形形色色的国际恐怖主义方面的法律和规章；(c)分析审查关于国际恐怖主义的现行国际法律文书，以协助各国确定在这件事情上这些文书尚未包括，但为了进一步发展由有关国际恐怖主义的公约构成的全面法律框架而可以加以处理的那些方面；(d)审查在联合国系统以内协助各国组织关于打击涉及国际恐怖主义罪行的讲习班和训练班的现有可能办法。

47. 大会在其第 50/53 号决议中重申了这项宣言，并促请所有国家真诚和有效地促进并执行《宣言》所有方面的规定。还促请各国加强相互合作，以确保参加恐怖主义活动者，无论其参加的性质如何，找不到安全的庇护所。大会回顾了安全理事会在打击国际恐怖主义方面的作用，只要它对国际和平与安全构成了威胁。大会在同一决议中还请秘书长密切注意《宣言》执行的情况并向大会提交关于《宣言》第 10 段执行情况的年度报告。

48. 1995 年 12 月，根据在七个工业化国家和俄罗斯联邦国家元首和政府首脑哈利法克斯首脑会议上达成的一项协议，通过了《打击恐怖主义渥太华部长宣言》。部长们对重大的恐怖主义事件交换了意见，其中包括东京地铁袭击事件、俄克拉何马城爆炸事件、Budennovsk 扣押人质事件、旨在破坏中东和平进程的主要恐怖主义袭击（包括刺杀拉宾）、巴斯克自由党连续不断的进攻、法国的爆炸事件以及在利雅德和伊斯兰堡的爆炸。他们认为，这些事件和其他事件表明了某些趋势，包括国内恐怖主义的增加，宗教极端分子和世界末日组织劫持人质和滥用暴力的增多，以及对游客的袭击和区域冲突的输出。伴随着这些趋势而来的是继续使用常规武器，并且新近出现了令人担忧的使用非常规武器，例如化学武器的情况。部长们在提议与反对暴力并尊重法律者进行对话时宣布，企图使用暴力达到目的者将遭到痛击并将难逃罪责。部长们表示，他们决心在国际社会和联合国系统各实体，包括大会和所有其他合适的论坛中共同努力，确定并采取打击恐怖主义的实际措施，包括在必要时制订法律文书。

49. 部长们宣布，他们决心作为一个集体继续在恐怖主义问题上为国际社会提供领导，使用双边和多边措施及协议来打击恐怖主义和继续研拟具体的、合作性的措施来侦察、预防并调查恐怖主义行径并将恐怖主义者绳之以法。部长们呼吁所有国家努力在 2000 年以前参加现有的打击恐怖主义的国际条

约，加强并促进有关引渡和互助的双边或国际安排，并考虑通过新的文书。部长们宣布，他们有意加强有关恐怖主义的情报和信息交流并采取措施来预防将核武器、化学武器和生物武器用于恐怖主义目的。在促请各国拒绝向劫持人质者作出实质性让步并确保将其绳之以法的同时，部长们同意为限制恐怖主义者的活动并加强措施防止伪造文件而开展合作。部长们还同意共同努力并与其他方面一道加强对航空、航海和其他运输系统的保护，使其免于恐怖主义袭击，并反击恐怖主义者对公共设施和基础设施的袭击。最后，部长们同意加强旨在打击恐怖主义的培训和援助，并采取措施剥夺恐怖主义者的财政来源，同时鼓励各国采取行动以便阻止恐怖主义者筹集资金并采取措施侦察并冻结恐怖主义者使用的资产。

50. 1996年3月13日于埃及沙姆沙伊赫举行的调解国首脑会议有三个基本的目的：促进中东的和平进程、促进安全和打击恐怖主义。因此，与会者再次强调强烈谴责以任何令人厌恶的形式进行的恐怖主义行为，不论其动机如何，也不论犯罪者为何人，并认为这些恐怖主义行径为该地区各民族人民共有的道德和精神价值所不容，重申他们坚定地同所这类行为作斗争的意图，并呼吁所有政府与他们一道谴责和反对这些行为。与会者除其他事项外决定促进在双边、区域和国际各级协调制止恐怖主义行为的努力，确保将唆使此类行为者绳之以法，支持各有关当事方为避免其领土被用于恐怖主义目的所作的努力，并阻止恐怖主义组织从事招募、军火供应或筹资活动。会议还决定，应尽最大努力来查明并确定恐怖主义组织的供资来源并合作将其切断并为那些采取步骤同使用暴力和恐怖破坏和平、安全或稳定的组织作斗争者提供培训、设备和其他形式的支助。与会者最后决定成立一个工作组，以便就如何最好地实施首脑会议的决定编写建议。

51. 1995年11月1日至4日在马耳他瓦莱塔由各国议会联盟组织的第二次地中海安全和合作问题各国议会联盟大会讨论了恐怖主义的问题。会议促请地中海各国加强它们之间的合作，以便打击恐怖主义，同时强调如果能利用《欧洲制止恐怖主义公约》这种协调行动将会更为有效。¹⁵会议还考虑到自该公约于1977年通过以来在恐怖主义者所使用的技术方面的进展。还可以通过实施第九届大会各项决议以及由各国议会通过《引渡示范条约》（大会第45/116号决议，附件）来提高这种效率。会议还呼吁地中海各国起草一项打击恐怖主义和引渡恐怖主义分子的公约，这将会提供用于对付直接或间接从事恐怖主义的国家的政治和经济措施。

四. 结论

52. 国际社会正面临着有组织跨国犯罪和恐怖主义犯罪日益加剧的危险，这不仅仅是从发生频率来说，而且更为重要是涉及到对作为社会和经济发展的基础的安全和稳定以及法制所产生的影响、效果和威胁。有组织跨国犯罪与恐怖主义犯罪之间的联系与其说是固定的，还不如说是视情况决定的。但是，这两种形式的犯罪活动都对政府提出了巨大的挑战。只有并不停留在发表宣言的阶段的国际合作，利用由国际社会作出的重要的全球承诺所打下的规范性基础，在此之上采取迅速具体的行动，才能有效地打击这两种形式的犯罪。

53. 无疑，近几年来已发展并改进了国家内部合作的手段。但是，同犯罪资产国际移动的速度，通过电子渠道进行即时并日益安全的通信的可能性，以及恐怖主义者和有组织犯罪集团成员通过那些无力应付众多过境者的边境哨口而不被察觉的能力相比，这些手段尚无法与之匹敌。由地理边界和不同的法律和政治制度所造成的问题结合起来使得同跨国恐怖主义和有组织犯罪作斗争甚为复杂。要取得任何进展的关键是就国际合作的方式达成最为广泛的国际协商一致。这种协商一致是克服阻碍达成协议和采取更为有效行动的法律上和观念上障碍的前提。自冷战结束以来，这一前景已有改善。因为今天价值观更加趋同，同时人们意识到为解决全球问题必须采取全球行动。正如秘书长在调解国首脑会议上所指出的，联合国是为打下全球行动基础的论坛并随时准备充当为打击恐怖主义而开展全球动员的机制。

注

¹ 《第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会报告，开罗，1995年4月29日至5月8日》(A/CONF.169/16/Rev.1)，第一章。报告随后将作为联合国出版物印发。

² United States of America, Department of State, *Patterns of Global Terrorism*, 1994 (Washington, D.C., Office of the Coordinator for Counterterrorism, April 1995), P.1.

³ Peter Benesh, *Pittsburgh Post-Gazette*, 24-28 September, 1995.

⁴ *NRC Handelsblad*, 18 January 1996, p.5.

⁵ P. Duyne, "Crime-enterprises and the legitimate industry in the Netherlands", C. Fijnaut and J. Jacobs, eds., *Organized Crime and Its Containment: a Transatlantic Initiative* (Deventer, Kluwer, 1991), P. 62.

- ⁶ R. T. Naylor, "The insurgent economy: black market operations of guerrilla organizations", *Crime, Law and Social Change*, vol. 20, July 1993, P. 20.
- ⁷ See P. Lupsha, "Organized crime", William G. Bailey, ed., *The Encyclopedia of Police Science*, 2nd ed. (New York, Garland, 1995), pp. 494-495.
- ⁸ 《联合国通过一项禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约会议正式记录, 维也纳, 1988年11月25日至12月20日》, 第一卷(联合国出版物, 出售品编号: E.94.XI.5)。
- ⁹ 《第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会, 米兰, 1985年8月26日至9月6日, 秘书处编写的报告》(联合国出版物, 出售品编号: E.86.IV.1), 第一章, A节。
- ¹⁰ 《第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会, 哈瓦那, 1990年8月27日至9月7日: 秘书处编写的报告》(联合国出版物, 出售品编号: E.91.IV.2), 第一章, C. 25节。
- ¹¹ 同上, C. 25节, 附件, 第2段。
- ¹² 同上, C. 25节, 附件, 第4段。
- ¹³ 同上, C. 25节, 附件, 第5-9段。
- ¹⁴ 同上, C. 25节, 附件, 第13-34段。
- ¹⁵ 联合国《条约集》, 第1137卷, 第17828号。