



## 大会

Distr.: General  
11 February 2004  
Chinese  
Original: English

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

## 讨论指南\*

## 目录

|                                                                 | 段次      | 页次 |
|-----------------------------------------------------------------|---------|----|
| 一. 背景情况 .....                                                   | 1-8     | 2  |
| 二. 第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会实质性项目 .....                                | 9-132   | 3  |
| 实质性项目 1. 打击跨国组织犯罪的有效措施 .....                                    | 9-43    | 3  |
| 实质性项目 2. 在联合国毒品和犯罪问题办事处的工作框架内开展国际合作<br>打击恐怖主义及其与其他犯罪活动的联系 ..... | 44-58   | 13 |
| 实质性项目 3. 腐败：二十一世纪的威胁和趋势 .....                                   | 59-101  | 17 |
| 实质性项目 4. 经济和金融犯罪：对可持续发展的挑战 .....                                | 102-114 | 25 |
| 实质性项目 5. 使标准发挥作用：预防犯罪和刑事司法标准制定五十年 .....                         | 115-132 | 29 |
| 三. 第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会期间拟举办的讲习班 .....                            | 133-195 | 34 |
| 讲习班 1. 加强国际执法合作，包括引渡措施 .....                                    | 136-144 | 34 |
| 讲习班 2. 加强包括恢复性司法在内的刑事司法的改革 .....                                | 145-153 | 36 |
| 讲习班 3. 预防犯罪战略和最佳做法，特别是在城市犯罪和风险青少年方面 .....                       | 154-162 | 38 |
| 讲习班 4. 参照相关国际公约和议定书打击恐怖主义的措施 .....                              | 163-170 | 40 |
| 讲习班 5. 打击经济犯罪（包括洗钱）的各项措施 .....                                  | 171-186 | 42 |
| 讲习班 6. 打击与计算机有关的犯罪的措施 .....                                     | 187-195 | 45 |
| 四. 结束语 .....                                                    | 196     | 48 |

\* 脚注系按照第 53/208 B 号决议第 8 段所加，在该段中，大会决定如果报告迟交给会议事务处，应在该文件的脚注内说明延误的原因。



## 一. 背景情况

1. 大会 2002 年 12 月 18 日第 57/171 号决议决定，第十一届预防犯罪和刑事司法大会的主题是“协作与对策：建立预防犯罪和刑事司法战略联盟”；请秘书长与联合国预防犯罪和刑事司法方案网机构合作，编写第十一届预防犯罪大会区域筹备会议讨论指南供委员会审议，并请会员国积极参加这个过程。
2. 大会 2003 年 12 月 22 日第 58/138 号决议核准了经预防犯罪和刑事司法委员会第十二届会议最后审定的下列第十一届大会临时议程：
  1. 预防犯罪大会开幕。
  2. 组织事项。
  3. 打击跨国有组织犯罪的有效措施。
  4. 在联合国毒品和犯罪问题办事处的工作框架内开展国际合作打击恐怖主义及恐怖主义与其他犯罪活动的联系。
  5. 腐败：二十一世纪面对的威胁和趋势。
  6. 经济和金融犯罪：对可持续发展的挑战。
  7. 使标准发挥作用：预防犯罪和刑事司法标准制订工作五十年。
  8. 通过预防犯罪大会报告。

大会还决定最后三天举行第十一届预防犯罪大会高级别部分，以便国家元首或政府首脑或政府部长能够集中精力讨论大会的主要实质性议程项目。

3. 根据大会 2001 年 12 月 19 日第 56/119 号决议第 2(h)和(i)段，每届联合国预防犯罪大会应当单独通过一项宣言，其中载列高级别部分、圆桌会议和讲习班的审议中提出的建议，提交担任大会筹备机构的预防犯罪和刑事司法委员会审议。
4. 大会在其 2000 年 12 月 4 日第 55/60 号决议中赞赏地注意到第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的成果<sup>1</sup>，包括第十届大会高级别部分会议通过的《关于犯罪与司法：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）；请秘书长与会员国协商，制订载有执行和落实宣言所作承诺的具体措施的行动计划草案。大会在其 2002 年 1 月 31 日第 56/261 号决议中赞赏地注意到该决议附件所载执行《维也纳宣言》的行动计划；请秘书长确保行动计划得到尽可能广泛的传播；请各国政府在制订预防犯罪和刑事司法领域的立法、政策和方案的工作中认真考虑酌情以行动计划作为指导，以执行和贯彻在《维也纳宣言》中所作的承诺。
5. 大会在其 2002 年 12 月 18 日第 57/170 号决议中注意到行动计划反映联合国在预防犯罪和刑事司法方面的多种标准和规范，请预防犯罪和刑事司法委员

---

<sup>1</sup> 见《第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，2000 年 4 月 10 日至 17 日，维也纳：秘书处编写的报告》（联合国出版物，出售品编号：E.00.IV.8）。

会在制订有关第十一届预防犯罪大会的建议时考虑在贯彻《维也纳宣言》和行动计划方面所取得的进展。

6. 大会在其第 58/138 号决议中核准了第十一届预防犯罪大会临时议程；决定了在第十一届大会范围内拟由讲习班审议的问题；请秘书长在讨论指南中列入供讲习班审议的与增强技术援助活动中的双边和多边努力有关的技术合作设想；请各国政府和有关政府间组织和非政府组织向第十一届大会通报其为在国家和国际一级实施执行《维也纳宣言》的行动计划，以此为指导制订预防犯罪和刑事司法领域的立法、政策和方案而开展的活动；并鼓励各国政府及早以各种合适方式为第十一届预防犯罪大会做准备，包括酌情设立国家筹备委员会，以便对重点突出和成效显著的专题讨论作出贡献，并积极参加讲习班的组织及后续工作；

7. 讨论指南概述了临时议程中的实质性项目。编写指南的目的是为了促进对主要关注问题的讨论，以期确定供第十一届大会审议并采取行动的主要政策选择。指南还将促进对在预防犯罪大会范围内举办的讲习班所涉及的专题的实质性讨论。

8. 在这一方面，回顾按照大会 1991 年 12 月 18 日第 46/152 号决议，作为方案的一个协商机构，联合国预防犯罪和刑事司法大会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。

## 二. 第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会实质性项目

### 实质性项目 1. 打击跨国有组织犯罪的有效措施

#### A. 引言

9. 跨国有组织犯罪给立法者、检察人员和执法人员带来了严重的挑战。遍布全世界的犯罪集团可以进行通信联络并协调它们的活动，从而缩短距离，渗透各国边界，并经常使用各种新花样，逃避执法机构的阻截和管制努力。同时，信息和商品流动的增加也为有组织犯罪集团创造了新的机会，因为这些犯罪集团善于迅速利用这些机会扩大自己的活动。

10. 早在 1975 年举行第五届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会之时，人们便已经认识到跨国有组织犯罪给社会和国家经济带来的严重威胁。有关联合国机构，

特别是联合国毒品和犯罪问题办事处及其前身所进行的大量工作，自九十年代中期掀起高潮，从而通过了《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，《有组织犯罪公约》）及其《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》（第 55/25 号决议，附件二，《人口贩运问题议定书》）、《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》（第 55/25 号决议，附件三，《移民问题议定书》）以及《关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》（第 55/255 号决议，附件，《枪支问题议定书》）。

11. 《打击有组织犯罪公约》和《打击贩运人口议定书》的生效是国际社会打击并遏制跨国有组织犯罪的努力的一个历史性里程碑。此外，公约缔约国会议开始发挥作用将标志着打击跨国有组织犯罪进入了一个新的活跃阶段，国际社会在这一领域的种种成就将产生实际效果。预期新的各项文书的适用将给各国法律制度带来重大变化，并将给国际合作带来新的动力，从而激发人们从新的和更广阔的角度考虑如何采取更有效的方式来看待和处理种种形式的跨国有组织犯罪。

12. 国际社会只有通过议定的、普遍接受的兼收并蓄的做法，更好而且更深刻地理解并尊重在执行某些政策的方式方法上的差异，才能建立高效的工作关系和开展更为有效的合作。在这些原则的指导下，联合国毒品和犯罪问题办事处已经发起了一系列活动，以支持和促进公约的实施，加强刑事司法部门人员有效打击有组织犯罪的能力，并加强打击有组织犯罪的战略和政策。如下所述，还开展了类似的活动，以打击与有组织犯罪密切相关的特定犯罪活动，即贩运毒品、贩运人口、洗钱和腐败。

13. 第十一届大会将着重审议预防和控制跨国有组织犯罪的具体方面以及使相关努力更为有效的实际方法。因此预防犯罪大会将可为实施公约及其各项议定书的机制——缔约国会议提供有用的投入。

## **B. 实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其三项议定书**

14. 第十一届大会可以发挥有益的作用，为评估在批准和执行《打击有组织犯罪公约》及其各项议定书方面所取得的进展并探索促进普遍遵守这些文书的要求提供一个机会。在这方面，大会将以协商的方式为缔约国会议发挥作用，特别是在技术合作、有关跨国有组织犯罪的特点和趋势以及打击这类犯罪的成功做法的信息交流以及促进与有关国际组织和非政府组织的合作方面。

15. 此外，大会还可以成为获取有关缔约国在为实施公约而采取的立法和行政措施、开展的方案、计划和采取的做法方面以及在依照公约第 32 条第 4 和第 5 款进行的执行过程中所遇到的困难和缺陷方面的有用的信息和知识的一个额外来源。因此，大会可以成为公约缔约国和那些尚未成为缔约国的国家之间在与国家一级遵守和执行步骤有关的实际问题方面开展有益的交流的论坛。这些步骤包括：

(a) 制订立法，以便规定或加强用以最有效地对付跨国有组织犯罪的制裁、侦查权力和刑事程序。在这方面，大会似宜以《实施联合国打击有组织犯罪公约立法指南》作为草拟和实际适用有关立法规定的工具；

(b) 提高国内刑事司法系统的技能并建立其能力，包括通过成立或扩大负责预防、监测和控制跨国有组织犯罪的机构；

(c) 资助有关研究，以便制订和衡量可用以评估新立法、执法能力、培训和技术援助的影响力的关于进展和危害的客观指标；

(d) 为法官、检察官和执法人员举办培训方案。

## 1. 人口贩运

16. 《人口贩运问题议定书》是联合国对人口贩运这一全球祸患的一个具体反应，并为联合国毒品和犯罪问题办事处开展的一系列活动确定了框架和方向，这些活动包括重点在于突出有组织犯罪集团对人口贩运的参与并促进有效的刑事司法方面的对应政策的制订的《打击人口贩运全球方案》。在这方面，毒品和犯罪问题办事处积极参与了为拟定或修改有关法律提供建议和协助，建立或加强打击贩运人口办事处和单位以及培训执法人员、检察官和法官和加强受害者和证人支助等方面的工作。

17. 还应回顾，在这一方面，预防犯罪和刑事司法委员会第十二届会议提出了一系列广泛的问题，会议期间举行的主题讨论和讲习班，不仅涉及人口贩运现象的主要趋势，还涉及此类案件的调查和起诉方面的最佳做法，执法合作和增强意识等问题，包括被害人支助和公民社会的作用。<sup>2</sup>在审议结束时，委员会建议通过大会 2003 年 12 月 22 日关于加强国际合作以防止和打击贩运人口及保护此种贩运行为的被害人的第 58/137 号决议中所载具体措施。

18. 第十一届大会将有助于在向请求国提供技术援助方面采取进一步行动，包括在议定书实施方面。在这方面，大会还将提供一个论坛，以交流有关该领域的技术合作活动，包括在全球方案框架内开展的技术合作活动的效能的意见，确定新的行动领域，并就进一步的战略提出建议，提议采取新的举措，例如：

(a) （依照议定书第 10 条）编写和分享有关国内和区域人口贩运活动的特点和规模、被贩运者和贩运者的确认以及已知贩运者或贩运集团的身份、手段和方法的资料和分析性专门知识；

(b) （依照议定书第 5-8 条）采取或加强惩治人口贩运的有效法律和程序及支持和保护这类贩运受害者的有效措施。与会者似宜以《实施议定书立法指南》作为拟定和实际适用有关法律规定的工具；

(c) （依照议定书第 6 条第 2 款）采取措施，为被贩运者提供充分的法律援助和确保其获得法律救济的措施；

<sup>2</sup> 《经济及社会理事会正式记录，2003 年，补编第 10 号》（E/2003/30），第二章。

(d) (依照第 6 条第 3 款) 采取措施, 为人口贩运被害人的身心康复和重返社会提供条件;

(e) 采取和实施各种旨在促进人口贩运被害人遣返的措施(第 8 条);

(f) 编写和传播有关人口贩运的宣传资料, 以提高公众认识并教育这类贩运的潜在受害者(第 9 条第 2 款);

(g) 促进与国际组织、非政府组织和其他组织和民间社会的合作, 预防和打击人口贩运, 并防止这类人口贩运的被害人再度受害(第 9 条第 3 款);

(h) 审查并评估打击人口贩运的国内措施的有效性, 并提供有关资料以供比较和研究, 从而拟订打击这类人口贩运的更为有效的措施;

(i) (依照议定书第 10 条第 2 款) 加强执法机构或移民机关制订和执行打击贩运人口的措施的能力;

(j) 采取适当措施, 加强边界管制, 预防和侦察人口贩运(第 11 条);

(k) 开展技术合作项目, 以预防和打击人口贩运, 并保护这类贩运的被害人和证人;

(l) 支助开展有关研究, 以评估针对人口贩运的努力所取得的进展、包括确定人口贩运活动的趋势, 新立法、执法培训和技术援助的影响以及被害人待遇和预防方案的有效性。

## 2. 偷运移民

19. 预防犯罪大会期间, 还可参照为协助各国打击人口贩运而开展的活动, 就制订一套活动进行建设性的讨论。特别是, 可将注意力放在对打击偷运移民的最佳做法和战略的审查上。在这方面, 可以审查已经采用的有关措施, 尤其着重于为最有效地对付偷运移民问题而应予满足的一些需要, 例如:

(a) (依照议定书第 5 和第 6 条) 颁布或加强预防和惩治偷运移民的有效法律及支持和保护被偷运移民及移民偷运案件中的证人的权利的措施。与会者似宜以《实施议定书立法指南》作为拟定和实际适用有关立法规定的工具;

(b) 编写和分享有关与移民偷运有关的国内和区域活动的特点和范围以及已知偷运者或偷运集团的身份、手段和方法的信息和分析性专门知识(第 10 条);

(c) 采取和实施适当的措施, 以加强边界管制和侦察偷运移民活动(第 11 条);

(d) 促进与国际组织、非政府组织和其他组织以及各种民间社会的合作, 以打击移民偷运, 并保护被偷运移民的权利(第 14 条第 2 款);

(e) 制订预防和打击移民偷运并有效保护移民人权的技术合作项目(第 14 条第 3 款);

(f) 编写和传播有关移民偷运的宣传资料，以教育官员、公众和潜在移民了解这类移民偷运的本质，包括有组织犯罪集团的参与和对被偷运移民构成的危险（第 15 条）；

(g) 采取措施，维护和保护移民偷运案件中被偷运移民和证人的基本权利，特别是保护其不受暴力侵害，并在被偷运过程中移民的生命、安全或人的尊严面临危险的情况下采取适当措施（第 16 条），包括采取措施，确保由海上偷运的移民的安全和人道待遇（第 9 条第 1(a)款）；

(h) 加强国家间合作，以拟订和实施打击移民偷运的措施(第 17 条)，包括海上偷运（第 7 和第 8 条）；

(i) 采取和实施有关措施，促进移民返还其为公民或享有永久居住权的国家（第 18 条）；

(j) 审查和评估打击移民偷运的国内措施的有效性，并提供有关资料以供比较和研究，以拟订更为严厉和有效的打击措施。

### 3. 枪支

20. 第十一届大会将鼓励交流意见和经验，以促进遵守和实施《枪支问题议定书》。为了实现这一目标，与会者似宜探讨和评估某些具体的行动和实际举措，例如：

(a) (依照议定书第 5 和第 6 条)确定通过和加强尤其是关于刑事定罪和枪支的扣押、没收和处置的国内立法和程序的要求。与会者似宜以《实施议定书立法指南》作为草拟和实际适用有关法律规定的工具；

(b) 执行有关规定，保留关于枪支及其标识和停用的记录（第 7-9 条）；

(c) 建立或维持关于发放枪支的进出口和过境执照或许可证的有效制度(第 10 条)；

(d) 采取适当的预防枪支丢失、失窃或转移用途以及交流有关信息并加强国际合作的法律和行政措施（第 11-13 条）；

(e) 建立和实施对枪支进出口或过境交易经纪业活动的有效监管框架（第 15 条）；

(f) 开展打击枪支贩运的技术合作项目和活动，以协助各国，特别是发展中国家和经济转型期国家在该领域建立和维持充分的刑事司法能力(第 14 条)。

### C. 有效的反洗钱战略

21. 随着剥夺犯罪分子非法所得的国内和国际努力的不断加强，有组织犯罪集团越来越多地试图变换洗钱手法，从事更为复杂的交易，以模糊其犯罪所得的来源和踪迹，并通过更为严密的手法将资金融入合法经济中。

22. 反洗钱措施作为打击有组织犯罪的行动的一部分，一直处于联合国各项举措的前沿，从 1988 年的《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》<sup>3</sup>到《有组织犯罪公约》和《联合国反腐败公约》（大会第 58/4 号决议，附件）。所有这些文书都将洗钱定为犯罪，但是《打击有组织犯罪公约》扩大了所涵盖的上游犯罪的范围（第 6 条）。

23. 通过提供机会，对已采取的实际措施和拟采取的进一步举措进行讨论、信息交流和深入分析，第十一届大会可以发挥建设性的作用。《打击有组织犯罪公约》关于对洗钱的刑事定罪和反洗钱措施的第 6 和第 7 条以及《反腐败公约》第 14 和第 23 条是这一讨论的有用框架。在这一框架下，与会者似宜查明优先行动的领域，对战略和有关努力的整合提出建议，并对联合国毒品和犯罪问题办事处所开展的技术合作活动，包括在《打击洗钱活动全球方案》项下开展的技术合作活动进行严格评估。具体来说，讨论可以涉及下列问题：

(a) 通过或改进国内法律，确保适当地按刑事罪罚处为掩饰犯罪所得的性质和来源而隐瞒、转换或转让犯罪所得的活动和方法；

(b) 建立全面的管制和监督机制，以便遏制和侦察洗钱活动；

(c) 建立适当的监测机制，并建立金融情报单位，以作为收集、分析和传递有关洗钱活动的信息的国家中心；

(d) 促进区域和国际一级的合作，以有效打击洗钱；

(e) 支持和协助提高技能和建立能力，包括通过为司法、审判、执法机关和金融监管当局提供培训，以使其在反洗钱基础结构中发挥各自的作用。

24. 在上述严格评估方面，出席预防犯罪大会的决策者和专家还可以受益于有关意见和信息的交流，深入探讨目前依照两项相关公约，包括《实施联合国打击有组织犯罪公约立法指南》，促进颁布和实施充分的反洗钱国内法律法规现有立法和能力建设工具的有效性，以及进一步开发涉及广泛的反洗钱行动的法律或业务工具的可行性，或开展新的举措和共同努力的潜在需要。

25. 关于加强包括引渡措施在内的国际执法合作和打击包括洗钱在内的经济犯罪的讲习班已列入大会工作方案之中，这些讲习班将使人们有机会在这一领域进行彻底的检查，并为这一议程项目项下的讨论提供宝贵的投入。

#### **D. 有组织犯罪团伙对炸药的使用**

26. 大会在其 1999 年 12 月 17 日第 54/127 号决议中，请秘书长召集专家组会议，编写关于犯罪分子非法制造和贩运爆炸物及为犯罪目的使用爆炸物的情况的研究报告。该研究报告，连同专家组的建议，已提交预防犯罪和刑事司法委员会第十一届会议（E/CN.15/2002/9 和 Add.1）。然而，由于议程过满和其他有待优先审议的问题，委员会未能审议这些建议并采取适当行动。

<sup>3</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

27. 第十一届大会及其区域筹备会议，可审议该研究报告和有关建议，并作为一个平台，讨论为遏制犯罪分子非法制造和贩运炸药和将其用于犯罪目的而制订的实用措施和有效战略。在此框架内，大会可确定一些处理这一问题的要点和举措，例如：

(a) 拟订对炸药加以界定和分类的国家立法，支持定罪和执法并实行法律限制；

(b) 加强执法机构尤其是其专门实体或单位之间在炸药问题上的国际合作，包括促进就特定炸药的制造和技术性质、炸药的跨境贩运以及犯罪分子或团伙实施此种贩运的装置或技术进行情况交流；

(c) 开发或改进用于收集和分析各国档案资料中与炸药有关的事件的资料的统计工具，同时应考虑到会员国的合理的安全需要和执法需要。

## E. 打击计算机犯罪

28. 正如《维也纳宣言》和执行该宣言的行动计划所承认的，在信息技术激增和新的电信和计算机网络系统迅速发展的同时，随着犯罪分子利用和瞄准此类系统的机会的显著增加，也出现了将这些技术滥用于犯罪目的的现象。传播（与拐卖儿童密切相关的）儿童色情作品、为了好玩或营利而非法侵入计算机网络、使用威胁摧毁计算机和信息系统的的手段进行敲诈勒索以及为了盗窃或欺诈目的进行计算机系统渗透等都是计算机犯罪的形式，需要采取高效率的国家行动并开展新形式的国际合作，来侦查和起诉这些犯罪分子。大会尤其是在以下决议中，承认了采取措施，打击与计算机有关的滥用行为的需要，即关于打击非法滥用信息技术的 2000 年 12 月 4 日第 55/63 号和 2001 年 12 月 19 日第 56/121 号决议，关于创造全球网络安全文化的 2002 年 12 月 20 日第 57/239 号决议，以及最近关于创造全球网络安全文化及保护重要的信息基础设施的 2003 年 12 月 23 日第 58/199 号决议。

29. 目前的经验表明，传统的法律办法不一定能够有效地对付这些现代形式的跨国组织犯罪。第十一届大会将为与会者提供一个适宜的论坛，以强调制订更加一致的战略以在国家一级遏制这一问题的必要性，并审议下列措施：

(a) 对滥用信息技术的行为加以刑事定罪，并修正对传统犯罪（例如欺诈）的定义，以确保其适用于借助计算机和电信媒体和网络进行这些犯罪的情形；

(b) 制订并实施合法权力、管辖权规则和其他程序性规定，以确保在国家一级对借助计算机和电信从事的犯罪进行有效的侦查，并在涉及多国的案件中进行充分合作；

(c) 采取和实施能够调整证据规则的措施，以确保在刑事诉讼过程中保存、认证和使用计算机证据，并颁布或修正关于国家和国际跟踪和截获通过计算机网络或类似媒体传输的通信往来的规定和关于国内及跨境电子搜索的规定；

(d) 通过培训加强执法人员的专业能力，以便对就跟踪通信往来或为侦查跨国计算机犯罪所必要的其他措施提出的援助请求作出迅速而有效的反应；

(e) 开展和改善同其他国家的合作，以预防和控制计算机犯罪；

(f) 促进同从事开发和配置计算机、电信设备、网络软硬件及其他相关产品和服务的行业的讨论，特别着眼于将拟用以预防犯罪或便利监测、侦查或起诉犯罪的要素纳入新的技术；

(g) 与私营部门合作，提供必要的资源和技术专门知识方面的自愿捐助，协助其他国家制订和实施有效的控制和预防犯罪的措施。

30. 此外，预防犯罪大会还可在以下方面发挥有益的作用：审查联合国毒品和犯罪问题办事处与其他有关国际和区域组织合作采取的旨在预防和打击计算机犯罪的适当国际行动的效果，并就开展这类行动提出建议，其中包括：

(a) 扩展国家和国际研究活动，以查明新的犯罪形式和模式及其对可持续发展、隐私保护和电子商务的影响，以及国家机关和私营部门对此采取的立法、调控或其他措施；

(b) 拟订和传播各种准则、法律和技术工具、最佳做法汇编和示范法，以协助立法和执法机关制订和实施有效打击计算机犯罪的措施；

(c) 促进技术合作与援助项目，以便建立和加强有效处理计算机犯罪预防、侦查和制止问题的国家刑事司法能力；

(d) 审议谈判一项关于预防和打击涉及信息技术的犯罪的国际文书的可行性。

31. 关于打击计算机犯罪的措施的讲习班已列入预防犯罪大会工作安排，该讲习班将使人们有机会在这一领域进行彻底审查，并为本议程项目项下的讨论提供有价值的投入。

## **F. 绑架与有组织犯罪**

32. 最近几年有组织犯罪团伙参与绑架牟利现象迅速蔓延，这可列为第十一届大会期间审查和进一步讨论的问题之一。尤其是考虑到预防犯罪和刑事司法委员会第十一和十二届会议的讨论情况和有关建议，讨论情况和建议见经济及社会理事会 2002 年 7 月 24 日第 2002/16 号和 2003 年 7 月 22 日第 2003/28 号决议。基于秘书长向该委员会第十二届会议提交的进度报告中的结论，可对处理这一问题的实用措施进行探讨，以便制订打击这种现象的最佳做法和预防战略。政策制订者和国际专家的出席，可为交流在建立切实可行的反绑架机制方面的国家经验和看法提供机会。在此框架内，由大会严格评价根据打击有组织犯罪全球方案采取的有关举措，并讨论是否可在商界与政府机关之间建立和加强有效而实用的伙伴关系，将可更好地协助确定最佳手段、战略和对策，以遏制作作为有组织犯罪的一种具体表现的绑架的蔓延。

## G. 野生动植物群受保护物种的非法贩运

33. 如秘书长在提交预防犯罪和刑事司法委员会第十一届会议的报告（E/CN.15/2002/7）中所述，由于缺乏对贩运野生动植物情况的详尽和可靠登记，并考虑到未侦破案件的数目，因此，很难评估非法贩运受保护物种问题的规模和性质。秘书长在提交委员会第十二届会议的报告（E/CN.15/2003/8 和 Add.1 和 Corr.1）中指出，在非法动植物市场的一些分部门中，存在跨国活动的有组织犯罪集团，虽然大多数非法市场有一些共性，但视所贩运产品的性质，每个市场也有其自身的特点。

34. 打击濒危物种贸易要求制定一项全面的方针，这就要求汲取以往的成功经验，弥补法律和执法努力方面的欠缺和漏洞，而且在执法过程中，纳入教育和宣传。由于违犯动植物贸易条例的行为往往给人看作无关紧要，因此很少作出适当处罚，大多数情况下，罚金也相对较低。经济及社会理事会在其 2003 年 7 月 22 日第 2003/27 号决议中，促请成员国采取预防措施，并审查其刑法，以确保对与野生动植物群受保护物种的非法贩运有关的违法行为适用适当的处罚，同时考虑到这类违法行为的严重性质；鼓励成员国促进国际合作，并缔结相互法律协助协定，以阻止、打击和消除野生动植物群受保护物种的非法贩运。第十一届大会可为决策者和专家提供一个讲坛，讨论、交流和深入分析国家和国际各级已经采取的措施，准备采取的进一步举措以及联合国系统有关实体，尤其是联合国毒品和犯罪问题办事处，《野生动植物濒危物种国际贸易公约》<sup>4</sup>秘书处和《生物多样性公约》<sup>5</sup>秘书处的作用。

## H. 对文化财产的盗窃和贩运

35. 虽然对艺术珍品的掠夺长期以来一直是战争和征服的一大特征，但近几年来还成了最流行、最火爆的非法跨国交易活动之一。而且，各种形式的文物和古玩的盗窃和贩运现象大量增加，还有可能使整个文化和国家在文化遗产方面变得一贫如洗。

36. 跨国有组织犯罪与这一问题的恶化有着密切的关系。跨国网络得到了发展，从而使文物发现地区的当地人与违反关于禁止非法出口文物的国家法规并将文物偷运至其他国家供其他商人和私人收藏家购买的商人之间有了联系。全部被盗文物中只有 5% 的文物得到追回，由此也许可以十分清楚地看出文物和古玩非法市场组织的完善。

37. 联合国已认识到保存文化财产和及时防止侵犯国家文化遗产的犯罪的重要性。1970 年通过了教科文组织《关于采取措施禁止并防止文化财产非法进出口和所有权非法转让公约》。<sup>6</sup>《防止侵犯各民族动产形式文化遗产罪行的示范条

<sup>4</sup> 联合国，《条约汇编》，第 993 卷，第 14537 号。

<sup>5</sup> 同上，第 1760 卷，第 30619 号。

<sup>6</sup> 同上，第 1037 卷，第 15511 号。

约》<sup>7</sup>于 1990 年获得第八届预防犯罪和罪犯待遇大会通过并在联合国大会 1990 年 12 月 14 日第 45/121 号决议中受到欢迎。

38. 第十一届大会可推动与贩运文化财产有关问题的讨论，并似宜经济及社会理事会 2003 年 7 月 22 日在预防犯罪和刑事司法委员会第十二届会议的建议下通过的第 2003/29 号决议，审查旨在预防和控制这种问题的措施和举措。因此，可探讨建立一个收集和传播有关被盗文物的资料的综合性数据库和促进被盗文化动产追回和返还机制的可行性。

## I. 冲突后形势下的有组织犯罪

39. 近年来，冲突后形势下有组织犯罪的猛增及其性质的不断变化已日益令人关切，需要立即采取有效的对策。可结合为犯罪网络从事多种多样有组织犯罪活动创造了条件的政治和社会环境来看待这一问题，即，卷入冲突（包括国际冲突和内战）的国家的国家机构的解体，社会和经济制度的瓦解，对民主进程的信心的丧失；以及国内刑事司法制度应对关于维护法治的挑战的能力的削弱。

40. 而且，最近的联合国维持和平行动中取得的经验也表明，刑事司法制度是在冲突形势下遭受最严重破坏的体制之一，始终是颠覆或破坏的一个主要目标。一个国家能否在国家间或国家内部冲突之后成功重建，在很大程度上取决于能否重建法治，使全体公民享有充分程度的安全。

41. 因此，在冲突后形势下，特别是从打击有组织犯罪的角度来看，刑事司法制度的整顿就成了最紧迫的优先问题之一，而应在第十一届大会期间特别注意加以审查。可设想的工作是制订关于这一问题的综合措施，以作为对联合国和平与安全执行委员会法治工作队的工作和安全理事会相关举措的补充，以及探讨是否可能建立各种机制，以采取协调行动，遏制冲突地区或冲突后形势下有组织犯罪的增长。

42. 此外，将强调技术援助对于处理这一问题的重要性，因为预防犯罪大会将为发起或宣布技术援助项目提供适当的机会，以帮助面临这一问题的国家重建或加强其法律制度，特别是在打击跨国有组织犯罪方面。可通过以下措施做到这一点。即协助各国颁布国内立法，促使《打击有组织犯罪公约》及其各项议定书得到批准和有效实施，应为此目的考虑到联合国毒品和犯罪问题办事处已经编写并用于技术援助活动的各项文书的《立法指南》。预防犯罪大会还可根据联合国大会最近就加强联合国预防犯罪和刑事司法方案，尤其是其技术合作能力通过的决议（第 57/173 和 58/140 号决议），探讨办事处在向联合国维持和平任务提供专业化专门知识方面发挥的最适当作用，并就此提出建议。

<sup>7</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，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，B.1 节，附件。

## J. 供讨论的问题

43. 区域筹备会议和第十一届预防犯罪大会似宜审议下列供进一步讨论的问题：

(a) 在批准《打击有组织犯罪公约》及其各项议定书方面取得了哪些进展？在批准这些文书和使其各项规定实际生效方面遇到何种困难？如何才能使这些文书得到国际遵守？可向缔约方会议提供什么投入以便协助其完成任务？

(b) 刑事事项上的区域和国际合作如何才能最有效地促进打击跨国犯罪？如何评价现行双边和多边协定和安排网络在处理有组织犯罪的跨国方面问题的效能？国家一级在颁布或改进国内立法以实施双边和多边协定方面以及在克服拖延问题和妨碍国际合作的官僚程序方面是否有不足之处？在指定负责处理合作请求的中央国家机关方面取得了哪些进展？

(c) 在国家一级是否有收集和分析关于跨国组织犯罪的数据的适当基础设施？在维护关于有组织犯罪团伙进行的活动的模式和趋势的数据库方面和在汇编打击有组织犯罪的最佳做法方面取得了哪些进展？国内刑事司法制度是否建立了向联合国毒品和犯罪问题办事处提供正式资料和投入的适当机制和能力，从而能够收集有助于对跨国组织犯罪活动作更全面的地理描绘的最新资料？

(d) 可采取什么样的进一步措施来提高公众对跨国组织犯罪构成的危险的认识？公众可在有效打击跨国组织犯罪方面发挥什么样的作用，如何参与？可采取何种行动动员公众并使其更多地参与维护安全与保障以及支持旨在打击有组织犯罪活动的司法改革？

(e) 在预防犯罪和刑事司法方面需要何种技术援助来对付跨国组织犯罪和促进法治，包括在冲突后重建中这样做？联合国毒品和犯罪问题办事处如何才能最佳地提供这些援助？是否有最有效地满足各国对技术援助的相关需求的具体措施？如何评价对已经启动的技术援助项目的成果的以及如何改进其实施工作？

## 实质性项目 2. 在联合国毒品和犯罪问题办事处的工作框架内开展国际合作打击恐怖主义及其与其他犯罪活动的联系

### A. 引言

44. 恐怖主义是对国家和国际安全的威胁，它滥用暴力，挑战国家保护其公民的能力。恐怖主义超越国界，行动方式和方法不断变换，没有哪个地区或国家可以幸免。大会就采取措施，消除国际恐怖主义和在国际预防犯罪中心活动框架内加强国际合作和技术援助以促进各项有关恐怖主义的国际公约和议定书的执行，通过了一系列决议（尤其是第 57/219 和第 58/135 号决议），在制定有关指南，以促进国际合作，打击各种形式和层面的恐怖主义方面取得了长足进展。第十一届大会应在此类进展和各个层面其他举措的基础上，审查加强国家

行动，促进国际合作的切实途径，尤其是如何制订更为具体的安排，以有效执行现有的反恐怖主义国际文书。

45. 应当回顾，联合国千年宣言（大会第 55/2 号决议）曾两次提到恐怖和恐怖主义问题：(a) “采取协调行动打击国际恐怖主义，并尽快加入所有相关的国际公约”（第 9 段）。(b) “我们将不遗余力使联合国成为致力实现以下所有优先事项的更有效工具：努力使全世界所有人民实现发展，战胜贫穷、无知和疾病；维护正义；打击暴力、恐怖和犯罪；以及防止我们的共同家园出现退化和受到破坏（第 29 段）”。执行《千年宣言》的行进图概述了三种前进战略（A/56/326，第 22 段）：

(a) 鼓励各国签署批准和执行关于恐怖主义的公约和议定书；

(b) 支持国际社会努力最后确定制止核恐怖主义行为的国际公约草案并努力拟订关于国际恐怖主义的全面公约；

(c) 继续努力在国家一级制定并通过相应的法律和行政程序。

46. 在这一方面，应当回顾，在《维也纳宣言》第 19 段中，会员国强调，暴力和恐怖主义行为继续引起严重关注，它们决心在遵守《联合国宪章》并考虑到联合国大会所有有关决议的情况下，打击恐怖主义和以助长一切形式和表现的恐怖主义为目的的犯罪活动，并促进普遍加入与打击恐怖主义有关的各项国际文书。

47. 在随后的关于执行《维也纳宣言》的行动计划中，就在国家和国际一级采取的一系列具体措施提出了建议。在国家一级的建议是，由各国单独或集体作出努力，酌情支持下列行动：

(a) 签署和批准关于恐怖主义的国际文书；

(b) 在符合本国法律和国际协定与安排的情况下，研究和搜集情报，以了解为实施任何形式和表现的恐怖主义而进行的犯罪活动，包括参与这种活动的具体个人或集团的身份、行踪和活动，并支持在国际一级开展的类似工作；

(c) 审查本国有关的法律和程序，以便采取有效的国内措施打击恐怖主义及相关的犯罪，加强在有关案件中同其他国家合作的能力，并有效实施有关国际文书；

(d) 促进反恐怖机构与打击犯罪机构之间的合作。这可以包括在反恐怖机构与打击犯罪机构之间设立联络处或建立其他联系渠道以增进信息交流。

48. 在国际一级，确定了一些由秘书处在同其他有关国际和区域组织的合作并与秘书处法律事务厅协调开展的任务，其中包括：

(a) 采取步骤提高对有关国际文书的认识，鼓励各国签署和批准此类文书，并在可行情况下应请求协助各国实施此类文书；

(b) 与会员国合作，酌情采取措施提高公众对国际恐怖主义的性质和范围及其与犯罪包括有组织犯罪的关系的认识；

(c) 通过收集和传播关于恐怖主义与有关犯罪活动的关系的信息向会员国提供分析支助。

## B. 近来的事态发展

49. 2001 年 9 月 11 日发生在美利坚合众国的恐怖袭击事件造成 80 多个会员国的将近 3000 名公民丧生，对此，联合国开展了一系列活动，其中包括为响应根据《联合国宪章》第七章的强制性规定一致通过的安全理事会 2001 年 9 月 28 日第 1373 (2001) 号决议而建立了反恐怖主义委员会。联合国与恐怖主义问题高级别政策工作组建议，联合国各项活动应成为支持下述全球努力的三方战略的组成部分：(a) 劝阻那些心怀不满的群体，使他们不至信仰恐怖主义；(b) 杜绝各群体或个人采取恐怖主义行动的手段；(c) 持续开展广范的国际合作，与恐怖主义进行斗争 (A/57/273-S/2002/875, 附件)。

50. 2002 年 10 月启动了全球反恐怖主义方案，该方案是 2002 年 6 月 3 日至 4 日在维也纳举行的“打击国际恐怖主义：联合国的贡献”专题讨论会<sup>8</sup>的一项成果。该全球方案为旨在支持会员国的反恐斗争开展的活动提供了一个框架。全球方案通过下述行动对援助请求作出迅速的反应：(a) 审查国内立法并就拟订赋权法律提供咨询建议；(b) 促进和提供关于实施配有一项指导方案的新的反恐怖主义立法；(c) 维持一份专家名录以便在需要时补充特定专门知识；(d) 建立关于现行国家法律和双边协定的数据库。

51. 联合国毒品和犯罪问题办事处应各国或安全理事会反恐怖主义委员会的请求，向各国提供技术援助，包括组织区域和分区域讲习班和研讨会以及进行需求评估考察。这些活动通常是与其他国际组织，如国际货币基金组织、欧洲委员会和欧洲安全与合作组织等共同举办的，从而有助于更全面和更有效地提供支助。目前为止的经验表明，应扩展咨询建议和援助，使之逐渐超出与 12 项反恐怖主义公约和议定书有关的纯立法事项的范围，从而涉及国家刑事司法制度方面能力建设问题，但这些问题应与执行普遍性文书和安全理事会第 1373 (2001) 号决议有关。这类国家体制建设支助包括对检察官和法官进行有效使用国际合作文书方面的培训。

## C. 恐怖主义与其他犯罪活动的联系

52. 安全理事会第 1373 (2001) 号决议中关切地注意到在国际恐怖主义与跨国有组织犯罪、非法药物、洗钱、非法贩运军火和非法运送核、化学、生物和其他潜在致命材料之间的密切联系，为响应这一决议，经济及社会理事会在其 2003 年 7 月 22 日第 2003/22 号决议中建议大会通过一项题为“在国际预防犯罪中心活动的框架内加强国际合作和技术援助以促进各项恐怖主义的国际公约和议定书的执行”的决议草案。该决议草案随后获得通过，成为大会第 58/136 号决议。在决议草案中，大会请会员国向秘书长提供关于恐怖主义与其他形式犯

<sup>8</sup> 联合国毒品和犯罪问题办事处，《打击国际恐怖主义：联合国的贡献：2002 年 6 月 3 日至 4 日在奥地利维也纳国际中心举行的一次专题讨论会会议记录》（纽约，联合国，2003 年）。

罪之间联系的性质的资料，以增进技术援助提供方面的协同作用。将对从会员国收到的这方面的答复进行分析并提请第十一届大会予以注意。

53. 国际恐怖主义与跨国组织犯罪之间的联系，要求国际社会探讨可在刑事犯罪重叠的情况下适用普遍性反恐怖主义法律文书和《打击有组织犯罪公约》的方法。只要有些恐怖主义组织也表现出有组织犯罪团伙的特征和作案手法，便可利用《打击有组织犯罪公约》对付恐怖主义组织。尤其是在执行与建立跨国界联合侦查组有关的创新规定方面。反过来说，《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》（大会第 54/109 号决议，附件）中的一些规定在针对有组织犯罪团伙的金融交易和洗钱活动时也可予以适用。

54. 鉴于国际恐怖主义与其他形式跨国组织犯罪之间的联系日益增加，所以需要加强国际合作。国际社会仍然面临的重大问题之一是，在各国法律制度之间以及在这些制度与旨在为国际刑事司法合作提供机制的国际协定之间缺乏协调，甚至不兼容。这种情况减缓了、并且在某些情况下妨碍了国际合作，同时为跨国罪犯和国际恐怖分子提供了利用这些差异谋利的机会。

55. 在区域一级也可看到国际法与国家法律之间的分歧。带有普遍性的联合国反恐怖主义公约和议定书与区域性反恐怖主义文书之间的关系，是需要加以审议的问题之一。

#### **D. 加强国际合作**

56. 开展国际合作的一个先决条件是要了解现行国家法规和国际协定。因此，联合国毒品和犯罪问题办事处建立了恐怖主义问题法规数据库，以电子形式收有大约 90 个会员国关于恐怖主义问题的法规的英文、法文和西班牙文文本全文。该数据库涵盖了实体法、程序法和关于与外国主管机关合作的协定。该数据库可用于进行比较分析，从而有助于查明法律漏洞。同时，该数据库还可用于确定最佳做法。此外，该数据库还收有与防犯和制止恐怖主义有关的国际公约和议定书的文本以及便利国家间司法协助和引渡的其他法律文书。还将提请本届大会注意这一数据库。

57. 多边条约是联系各种法律制度的桥梁，而且也是国际社会的一种法规总汇。这类条约使条约缔约国能够应对跨国组织犯罪和国际恐怖主义构成的挑战。就传统上属于双边协定义题的刑事事项开展国家间合作的方式已越来越多地被载入国际法律文书，其中包括《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》（大会第 52/164 号决议，附件）和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。可在这类多边文书中涉及的问题有：引渡、法律援助、侦查协助、收集证据（例如听取证词和进行搜查）、被判刑人员的移送、文书和刑事诉讼的移交、犯罪非法所得的扣押和没收、对外国刑事判决的承认。因此，联合国毒品和犯罪问题办事处一直在与国际犯罪学高等研究所合作制订示范法，以反映国际文书的各项规定，并拟订和更新关于引渡和司法协助的手册。此外，还正在编制技术援助准则，以便通过加强国家执法机构对其他国家的司法协助请求迅速作出反应的能力来促进国际合作。

58. 各区域筹备会议和第十一届大会似宜讨论可以何种方式进一步加强国际合作，以帮助需要适当体制设施的国家改革其各自的刑事司法系统，对打击恐怖主义的国际斗争作出更敏感的反应。此外，可着重讨论下列问题：

(a) 防范和打击恐怖主义的刑事司法方面与反恐怖主义的其他方面有何种联系？

(b) 执行《维也纳宣言》的行动计划规定的目标已有哪些得到实现？

(c) 恐怖主义与其他形式的犯罪之间有何种联系，这些联系对技术援助和国际合作产生哪些影响？执行已于 2003 年 9 月 29 日生效的《打击有组织犯罪公约》的各项条款与执行防范和打击国际恐怖主义的其他国际文书的各项条款，二者可产生哪些协同作用？

(d) 联合国毒品和犯罪问题办事处《全球反恐怖主义方案》可在何种程度上满足各地区会员国在批准和执行 12 项国际文书方面的技术援助要求，从而支持安全理事会反恐怖主义委员会技术援助小组的工作？

(e) 可在何种程度上协调不同地区的恐怖主义问题研究工作，以制订有关模式和指数，帮助形成培训和技术援助依据？

### 实质性项目 3. 腐败：二十一世纪的威胁和趋势

#### A. 引言

59. 在一个由冷战后时代的急剧变化导致的相对混乱的世界里，存在着滋生腐败的机会和刺激因素。关于自由市场和不干预主义是对腐败的补救这一假设受到了最近的经验的挑战。每一社会政治和经济制度似乎都产生其自己的腐败形式，而且任何制度都不能完全摆脱腐败。

60. 腐败问题发生于由一个或少数公司控制某一特定市场的垄断或寡头垄断情况下，包括国家希望让私营公司参与履行具体任务或提供服务或公共工程的情况。只要仅有极少数公司实际上能够从事这种工作，便有了滋生要价过高、工作质量低下和延误工时等腐败行径的土壤。

61. 此外，个人或组织手中握有非常广泛的酌处权，也可能产生实施腐败的诱惑和刺激因素。只有很少或完全没有制衡机制时，人们就会有很多滥用其权力的机会。另一个促成因素是缺乏透明度，从而降低了对有权者进行控制的能力。造成这种缺乏透明度的因素可包括银行秘密交易以及不允许挑战权威的独裁制度等。

62. 腐败通常要混淆私人领域和公共领域的关系或在两者之间进行非法交易。实质上，与腐败有关的活动涉及公职人员为了私人关心的最大利益行事，而不顾公共利益或与公共利益相抵触。为获取不当好处而滥用公职的行为可包括任何计划、试图、请求或成功转移由不当利用公职带来的好处。

63. 在规划和制订反腐败战略和政策时，首先须确定腐败行为有害影响的范围。在许多国家，尤其是在发展中国家和经济转型期国家，腐败阻碍社会、经

济和政治进步。公共资源的分配缺乏效率，人们对政治体制日益不信任。结果是生产率低下、行政管理效率下降、政治秩序的合法性受到损害。此外，项目半途而废，经济发展受阻，从而导致政治不稳定，基础设施、教育、卫生系统和其他社会服务也十分糟糕。

64. 另一方面，在发达国家，腐败现象也有着很坏的影响，因为它会损害道德原则，使那些乐于和能够为自身利益行贿的人得到好处，从而导致不公平现象长期存在。结果是使那些希望诚实行事的人士气低落，对法治丧失信心。而且竞争受到扭曲，产品和服务的质量越来越糟。国家预算严重枯竭，旨在加强公司和其他企业的社会责任的规则和条例受到削弱和破坏。

65. 针对腐败所构成的挑战，联合国在最近几年进行了大量工作，并取得了重要成果。大会 1996 年 12 月 12 日第 51/59 号决议通过了《公职人员国际行为守则》，并将其推荐给会员国作为指导反腐败努力的一个工具。大会 1996 年 12 月 16 日第 51/191 号决议通过了《联合国反对国际商业交易中的贪污贿赂行为宣言》，并请经济及社会理事会及其附属机构，尤其是预防犯罪和刑事司法委员会，探讨各种方法，包括通过有法律约束力的国际文书，来进一步实施该宣言，定期审查这一问题，并促进决议的有效执行。

66. 在国际一级的规范发展领域，2003 年 9 月 29 日生效的《打击有组织犯罪公约》载有与腐败问题有关的规定。公约设想将涉及公职人员（第 8 条第 1 款）或外国公职人员或国际公务员（第 8 条第 2 款）的行贿和受贿行为以及作为同谋参与与腐败有关的犯罪的行为（第 8 条第 3 款）定为刑事犯罪。此外，还要求各缔约国采取措施，以促进公职人员廉洁奉公并预防、侦查和惩治其腐败行为（第 9 条）。

67. 在谈判《打击有组织犯罪公约》期间开始认识到有必要拟订一项新的全面的反腐败公约。鉴于《打击有组织犯罪公约》的所强调目标的性质和范围，各国一致认为在一项独立的文书中处理腐败的多方面现象可能是较为适宜的。大会在其 2000 年 12 月 4 日第 55/61 号决议中建立了一个负责谈判一项广泛而有效的反腐败公约的特设委员会。该特设委员会于 2003 年 10 月 1 日完成了其工作，大会在其 2003 年 10 月 31 日第 58/4 号决议中通过了《反腐败公约》，公约于 2003 年 12 月 9 日至 11 日在墨西哥梅里达开放签署。

68. 《反腐败公约》要求对一系列犯罪行为加以确定并载有广泛的预防措施。该公约中有大量规定涉及加强刑事事项方面国际合作以及和国际执法合作的具体方面，包括进行联合侦查和使用特殊侦查技术，例如控制下交付、电子侦查和特工行动。公约还载有关于资产追回和技术援助与信息交流的单独章节。

69. 在制订《反腐败公约》的同时，联合国毒品和犯罪问题办事处还启动了一项《全球反腐败方案》，作为开展技术合作活动的一种手段，旨在提高关于反腐败措施和工具的一般知识和专门知识。该全球方案着重为建立和加强国内刑事司法制度以打击腐败的能力提供技术援助，并加强反腐败政策及其执行方面的协调与合作。

70. 第十一届大会将提供机会，以审议采取何种战略和政策进一步巩固反腐败方面取得的进展。该届大会还将为交流信息和经验提供一个有用的论坛，以便

进一步制订集体行动并加强切实可行的反腐败机制。下文所述问题已确认为与第十一届大会特别相关。

## B. 《联合国反腐败公约》的批准

71. 第十一届大会可为采取进一步行动提供一个起点，通过查明鼓励会员国签署和尽快批准公约的方式方法及要求，促进《反腐败公约》各项规定的遵守。为实现这一目标，大会可探讨和评估在国家一级采取的具体行动和实用举措，其中包括：

(a) 制订或修改国内立法、行政或其他有关措施以促进《反腐败公约》的批准和随后的实施；

(b) 在来自政府和民间社会的利害攸关者的广泛参与基础上，制订国家反腐败战略和行动计划；

(c) 加强国家管理制度和机构，尤其是刑事司法机构，以建立和确保免遭腐败影响的更大程度的独立性和抵御能力；

(d) 维持或建立有关机构和结构，以便在政府、企业和其他关键社会和经济部门中提高透明度和实行公共问责制；

(e) 通过就腐败的性质和影响以及如何有效打击腐败对官员进行培训，积累反腐败措施方面的专门知识并增进了解；

(f) 发展和加强本国提供反腐败事项方面国际合作的能力；

(g) 进一步认识腐败构成的问题的严重性和支持在政府和社会中采取有效的反腐败措施的必要性，以便降低对腐败的宽容度和发展合作；

(h) 直接和通过支助联合国毒品和犯罪问题办事处的有关活动向各国提供反腐败方案方面的技术援助；

(i) 减少转移和隐藏腐败所得的机会，并解决将此类所得返还其来源国的问题；

(j) 组织现有的腐败问题研究并促进新的研究，以更好地了解其模式、高风险公共/私人部门相互联系、经济因素和法律环境，以便制订切实可行的模型和工具，作为正在进行的培训和技术援助的基础。

72. 此外，大会还可在审查和加强联合国毒品和犯罪问题办事处采取的适当行动方面发挥有益的作用，以便预防和打击腐败，其中包括：

(a) 举办高级别研讨会，以增进会员国和政府间组织与非政府组织对《反腐败公约》的认识；

(b) 应请求协助各国制订有关法规和条例以促进公约的批准。与会者似宜依据《执行联合国打击跨国有组织犯罪公约的立法指南》并探讨制订适当工具来实施《反腐败公约》；

- (c) 应请求向各国提供专门知识或技术合作，以便加强国内刑事司法制度对付腐败的能力；
- (d) 协助建立和加强公约所涵盖领域中的双边和多边合作；
- (e) 促进国家之间交流信息、经验和专门知识；
- (f) 维护标准形式的关于腐败问题的现行评估的国家数据库，并更新反腐败最佳做法工具包。

### C. 机构建设

73. 机构改革是反腐败政策的一个不可分割的组成部分。由于与机构文化和结构有关的许多因素影响到腐败的程度和类型，可利用机构改革遏制或减少这种现象。

74. 因此，第十一届大会可为就一种新的办法交流观点和促进讨论提供一个适宜的论坛，根据这种新的办法，改革不仅应触及机构而且还应触及其中所涉的个人。在这方面，可把重点放在公职人员行为守则的作用和效用。必须有效地执行此类守则，以便建立和维护与正义、不偏不倚、独立、廉洁、对组织忠诚、勤奋和个人行为得体等符合组织和道德原则的行为标准。这一要求在《反腐败公约》中也得到了强调，其中要求各缔约国确立有关措施和促进建立有关机制，确保此类行为守则得到实施，包括促进对腐败行为的举报，认真审查可能与公共职能发生利益冲突的活动、资产或利益，以及确立纪律或其他措施。

75. 在这方面，第十一届大会可审议和探讨具体措施，以促进公务范围内的敬业风气和可列入公职人员行为守则的要素，其中包括：

- (a) 载有提倡尊重和谦恭有礼的、对待公众成员的标准规则；
- (b) 载有公务员能力标准的规则，例如掌握有关法律、程序和公众可能涉及的有关领域的必要知识；
- (c) 载有考虑到了生产率和服务质量的考绩标准和评估程序的规则；
- (d) 要求管理者促进和实施着眼于服务的价值观和做法的规则。

76. 鉴于司法机关在打击腐败方面的关键作用，还可特别提及加强司法和审判机关成员的能力、敬业精神和廉正的必要性。大多数国家的法官具有较高的地位和独立性，其判决腐败案件或有时审查反腐败机构的职能或就管理事项做出裁决的任务，使他们成为他人行为的很有分量的榜样，但同时，特别是在有人腐蚀较低级别刑事司法官员的努力失败的情况下，他们也会成为腐败的对象。

77. 《反腐败公约》考虑到了加强司法机构的必要性。第 11 条要求缔约国采取措施加强廉正并防止司法和检察机关成员发生腐败的机会。与会者似宜审议此类下列措施：

- (a) 促进用于加强司法和检察机关的独立性、透明度和问责制的切合实际的机制；

(b) 采取方法确保对司法和检察机关成员实行问责制，并建立透明制度以监测司法和检察机关成员申报的资产；

(c) 通过组织性和职能性审计加强内部监督和监管；

(d) 加强内部纪律检查机关；

(e) 制定和适用司法和检察机关成员行为守则。

#### **D. 预防性反腐败措施**

78. 制订有效的预防战略是打击腐败的关键要素之一，通过这种战略，保持善治、问责制和透明度。《反腐败公约》极为重视对腐败的预防，专门用单独的一章讨论这一问题（第二章“预防措施”）。而且，《打击有组织犯罪公约》也采用和提倡公职人员的廉正概念（第 9 条第 1 款）并预先规定，各缔约国均应采取措施，确保本国当局在预防公职人员腐败行为方面采取有效行动，包括使该当局具备适当的独立性，以免其行动受到不适当的影响（第 9 条第 2 款）。

79. 预防性反腐败措施即可以是情景性的也可以是社会性的。前者处理的是可能发生的与腐败有关的具体犯罪，而社会性措施则着重于旨在创造遏制此类犯罪的条件的较一般的社会或经济因素。

80. 在就情景性预防措施进行讨论的情况下，第十一届大会将就促进旨在加强公职人员的问责制和廉正的措施（例如披露资产）积极交流观点和经验并从中获益。披露关于公职人员的收入和资产的资料的义务既可由立法措施加以确定也可作为任用的合同条件加以确定。这两种情况的目的都是要将其职能可能产生腐败行为或可能为腐败提供更多机会的公职人员包括在内。

81. 考虑到这一点，大会可探讨在为确保透明度而披露资产的同时可采取的各种形式的具体行动，其中包括：

(a) 制订有关条例或法规，说明申报资产要求和违反行动可能产生的后果；

(b) 颁布条例，允许公众查阅申报资产的资料；

(c) 建立监督资产申报的机构并确保其运作。

82. 可在预防犯罪大会期间讨论的一个同样重要的问题是促进各种旨在遏制采购过程中的腐败的机制，因为采购过程似乎是最频繁发生腐败的领域。《反腐败公约》第 9 条要求缔约国建立以透明度、竞争和按客观标准决定为基础的适当的采购制度，并列举了为促进公共财政管理中的问责制而应达到的某些要求，如制订载有基本原则的统一的采购守则或制度，并以较详细的规则和条例作为补充。

83. 教育公众并使其参与廉政建设是中长期遏制腐败的最重要社会性预防措施，这一点已列入公约（第 13 条）中规定的预防性反腐败措施。鼓励公众参与

打击腐败的目的是通过增强民间社会监督公共机构的能力来增加制衡。在这方面，大会可作为一个论坛，以审议下列旨在加强各种提高认识的战略的活动：

(a) 发起公共教育和提高认识运动，包括把重点放在预防项目上，教育社会认识腐败的罪恶并使人们在道义上承诺以廉正方式与企业 and 政府官员打交道；

(b) 在国家或地方政府一级定期举办由所有利害关系者参加的廉正问题讲习班，以讨论问题和提出建议；

(c) 改进公民可获得的有关其权利的信息，包括确保信息的查阅和建立可靠的投诉机制，并赋予公民监督国家行为的权力；

(d) 促进和维护那些发挥教育和监督作用的媒体的独立性、专业性和自由，包括为此进行能力建设、倡导廉正、鼓励媒体所有人和编辑允许进行兼顾各方的报导以及鼓励媒体自律；

(e) 通过社会控制机制动员民间社会组织（非政府组织、专业协会和研究所或大学研究机构）研究和监督善治情况；

(f) 建立和加强非政府组织网络，以交流关于打击腐败和改进公共部门治理的地方、区域和国家举措的信息。

## **E. 有效的反腐败执法**

84. 经验表明，光提高认识而无充分而且看得见的执法，会使大众产生逆反情绪，很可能增加腐败的发生。公民如果非常了解腐败的类型、程度和发生的地点却又看到犯罪分子未受到任何惩处，自己也会跃跃欲试，投身高利润、低风险似乎成为常规的腐败行为。

85. 因此，十分重要的一点是既要有提高认识的政策和预防措施，也要有有效的执法，重点在于执法的威慑效应，这样才能有高效率的反腐战略。因此，第十一届大会期间也可围绕着在包括建立专门的独立反腐败机构在内的预防措施与执法措施和方法之间保持平衡的必要性进行讨论。

86. 侦查工作的自主性、安全性和保密性至关重要，有助于确保取得有效和可靠的结果，也有助于鼓励和保护那些检举腐败行为或以其他方式提供协助的人。这种鼓励是侦查程序情况下遇到的最大挑战之一，因为证人易遭受犯罪分子的恐吓或报复，从而使其不情愿检举腐败行为。《反腐败公约》载有关于保护证人和举报人的具体规定（第 32 和 33 条）。因此，大会可审议以何种切实的方式方法建立有效的保护证人方案，以确保证明或举报有关腐败犯罪行为的任何事实的人员的人身健康与安全。

## **F. 开展国际合作打击腐败**

87. 腐败往往可能包含跨国成分。例如，贿赂行为所涉人员可能在不同的法域行事。在其他情况下，腐败官员可能会收到直接记在其外国银行帐户上的贿

赂。执法机关往往被要求处理复杂的情形，如犯罪分子、被害人和证据可能位于另一个法域，与正在进行侦查和起诉的案件所处法域不同。因此，必须加强刑事事项方面的国际合作方式，以便立案，并在法院成功地进行检控或辩护。

88. 《反腐败公约》载有关于此类方式的条款，即引渡（第 44 条）、被判刑人的移管（第 45 条）、司法协助（第 46 条）和刑事诉讼的移交（第 47 条）以及加强国际执法合作（第 48 和 49 条）。这些条款与《打击有组织犯罪公约》中的相应条款相类似。

89. 因此，第十一届大会可成为一个有益的平台，用以讨论与国际合作对付腐败有关的问题，特别是日常实践中遇到的问题和不足之处。可特别重视可能由于适用银行保密法而产生的障碍，这些障碍有可能妨碍针对与腐败有关的犯罪进行的侦查、起诉或判决程序。《反腐败公约》（第 40 条）和《打击有组织犯罪公约》（第 18 条第 8 款）为建设性地交流关于这一问题的意见提供了框架。

90. 关于加强国际执法合作包括引渡措施的讲习班提供的反馈意见，将促进对这一实质性项目的讨论。

## G. 资产的追回

91. 追回和返还通过腐败做法转移和窃取的资产是有效对付腐败的关键因素之一，并且已成为许多国家的一个迫切问题。妨碍追回腐败所得的因素因所涉国家的不同而不同，但一般可归因于下列原因：(a)受害国或资产所转入的国家缺乏政治意愿或政治意愿微弱；(b)缺乏有助于采取有效行动的适当和扎实的法律框架；(c)受害国中缺乏处理有关案件的专业化技术专门知识，包括缺乏指控犯罪分子和拟定司法协助请求的手段；以及(d)受害国在改进其国家体制基础设施和反腐败立法方面遇到困难。

92. 此外，实际产生的法律问题也因作出追回努力时所在的法域（英美法系国家或大陆法系国家）的不同和所采取的程序（民事或刑事追回）的不同而有很大的差异。许多大陆法域允许被害人作为民事诉讼当事人参与刑事诉讼，从而使被害人能够有机会获得检察机关的现有所有信息，并依靠刑事法庭就提出的民事赔偿要求作出判决。

93. 在英美法系国家中，检察机关在参与认罪求情协议方面拥有的广泛自由裁量权已证明是使资产得以追回的一种十分有效的方法，因为检察机关可以犯罪人在指出资产转入地方面的合作为条件而向其提供豁免，从而使犯罪人宁愿与检察和执法机关合作追查资产。

94. 关于有关诉讼程序的性质，民事追回做法允许根据对各种可能性的权衡而加以没收和追回，因此具有要求低于刑事追回所需的证据界限的一大优点。此外，民事追回还使得有可能甚至对第三方，例如为有关腐败的犯罪提供便利者，提起民事诉讼，以及自由选择可在其中追回犯罪所得的法域。刑事追回遵循的是预定的法域条件，与此不同的是，民事追回可以在无法域限制的情况下并且甚至在数个法域中同时进行。

95. 另一方面，追回资产的刑事程序为侦查机关提供了在国家和国际两级获得信息的特殊机会。检察官的侦查权有助于克服银行保密的障碍及获得冻结命令。而且，刑事追回要求请求国提供的经费较少，因为必须进行的侦查中的大部分是由被请求国的执法机构进行的。不过，对刑事追回的请求往往需要符合由被请求国的国家法规规定的严格要求，以确保其主管机关的合作。在大多数案件中，只有在就刑事诉讼或没收做出最后判决后才可给予遣返，但诉讼程序也应符合正当程序标准和人权原则。

96. 《反腐败公约》确认返还资产是一项基本原则，并载列了能够促使直接追回财产的条款（第 53 条）或能够通过国际合作追回财产的条款（第 54 条）。此外，公约还载有涉及资产返还和处分的详细全面的办法。因此，公约规定了缔约国负有义务，均应当根据本国法律的基本原则，采取必要的立法和其他措施，使本国主管机关在另一缔约国请求采取行动时，能够在考虑到善意第三人权利的情况下，根据本公约返还所没收的财产（第 57 条第 2 款）。公约特别要求凡收到针对贪污公共资金或者对所贪污公共资金的洗钱行为提出的有关请求，均应基于请求缔约国的生效判决（虽然这一条件可予放弃），将没收的财产返还请求缔约国（第 57 条第 3 款(a)项）。在公约所涵盖的任何其他犯罪的情况下，确认可在返还的另外两个条件中任选其一，即，请求国合理证明其原对没收的财产拥有所有权，或被请求缔约国承认请求缔约国受到的损害是返还所收没财产的依据（第 57 条第 3 款(b)项）。在所有其他情况下，被请求缔约国均应优先考虑将没收的财产返还请求缔约国，将此类财产返还其原合法所有人或者者赔偿犯罪被害人（第 57 条第 3 款(c)项）。

97. 第十一届大会可发挥鼓励交流意见和经验的作用，促进讨论以何种方法追查腐败所得并通过适用上述规定使其得以追回和返还，以及如何克服有关的问题。与会者特别似宜审议和重点讨论旨在加强和改进这一领域的国际合作的实用方法和战略，其中包括：

(a) 加强对财务调查、司法核算和司法协助请求的处理能力以及充分知晓和了解资产所在国的法律要求的能力；

(b) 适用民事没收和基于定罪的没收制度，以便评估允许在不同情形中没收资产的各种可能性，这一点也已载入关于加强国际执法合作包括引渡机制的讲习班的讨论指南中，该讲习班可为与会者进行这一领域的讨论提供有价值的投入。

## H. 技术援助活动

98. 第十一届大会可在审议和探讨加强技术援助的方法方面发挥有益的作用，以便应请求加强各国为提高其刑事司法制度打击腐败的能力所作的努力。在这方面，大会可提供机会，以发起或宣布技术援助项目，并可提出各种措施和举措，补充联合国毒品和犯罪问题办事处有关活动已经完成的工作，其中包括：

(a) 举办培训班，以提高制订反腐败政策的能力，并有效地应对与有关的侦查、资产追回和司法协助请求的拟订有关的问题；

(b) 发展涉及腐败问题的统计和分析性专门知识，以便界定反腐败行动的标准和方法；

(c) 分享关于预防和打击腐败的最佳做法的信息。

99. 如上所述，与会者还可审议拟由联合国毒品和犯罪问题办事处编制的《反腐败公约》实施指南的形式和内容。

100. 在这个促进遵守公约各项规定的早期阶段，在大会期间对技术援助活动和项目进行讨论可有助于加快这一领域的发展和进展，使这一工作在主管的缔约方会议结合该文书的未来实施而履行这一任务之前就大大提前开展起来。

## I. 供讨论的问题

101. 各区域筹备会议和第十一届大会似宜审议下列供进一步讨论的问题：

(a) 在促进遵守《反腐败公约》各项规定方面取得了什么进展？何种问题或潜在的国家优先事项可能阻碍和拖延公约的签署和批准进程？哪些旨在提高对公约的认识的举措有利于签署和迅速批准公约？

(b) 可采取何种立法、行政或其他措施以便在国家一级执行关于促进公职人员的廉正的规定？可采取何种举措，为国家主管机关提供所需的独立性以避免对其行动产生不当影响，同时又能采取行动预防、侦查和惩治公职人员的腐败行为？

(c) 根据以往的经验，哪些办法有助于成功地建立和维持有效的调控和行政监督机制，包括独立机构，以促进公共资金管理和决策过程中的透明度？公职人员的道德准则或行为标准如何才能最佳促进正当履行公共职能？

(d) 刑事事项方面的区域和国际合作如何才能最佳促进打击腐败？如何评估双边和多边协定与安排的现有网络处理腐败的跨国方面问题的效果？在资产追回方面国际合作领域存在何种缺陷和/或问题？

(e) 需要何种技术援助以便在履行公共职能的同时对付腐败和促进廉正、透明度和问责制？国际社会，包括联合国毒品和犯罪问题办事处如何能够最好地提供这类援助？是否有能够最有效满足各国对技术援助的有关需要的具体措施？如何评价已经启动的技术援助项目的成果以及如何改进其实施？

## 实质性项目 4. 经济和金融犯罪：对可持续发展的挑战

### A. 引言

102. 在过去的十年中，经济和金融犯罪所可能造成的损害已经越来越清楚，欧洲和北美发生的一系列十分引人注目的案件严重损害了一些公司和金融机构的

信誉，并导致破产和失业。<sup>9</sup>然而，在发达国家，尽管这类案件性质严重，但是由于它们发生在规模庞大的经济中，而且有关国家有能力建立适当的监管机制防止类似事件的再次发生，它们的影响可以得到控制。相比之下，在发展中国家，经济和金融犯罪对可持续发展造成的长期影响和损失要高得多。

103. “经济和金融犯罪”一词泛指任何通常造成经济损失的非暴力犯罪。这类犯罪包括一系列非法活动，包括欺诈、腐败、避税或洗钱。确定经济和金融犯罪的总体范围及其在一段时间内的发展趋势十分困难。这是因为各国记录这类犯罪的制度大不相同，而且大量案件由于公司和金融机构更愿意对事件进行内部处理以避免公共审查而未报告。然而，人们越来越多地认识到，金融和经济犯罪是增长最快的上游犯罪之一。<sup>10</sup>

104. 经济和金融犯罪在数量上和严重性上的任何增长，都是正在进行的全球化过程及其所导致的全球金融市场一体化的结果。这种一体化不仅便利了合法商业交易的进行，而且也便利了非法交易的进行。反过来，全球金融市场和其他市场的一体化也意味着经济和金融犯罪的冲击效应很少能够被控制在一个单一国家之内。过去十年发生在银行体系中的突出的重大欺诈案中，例如在发生在国际信贷与商业银行的案例中，其影响确实是全球化的，涉及到来自全世界的投资者，并损害到一系列发展中国家的银行体系。<sup>11</sup>

105. 目前在全球环境下通过经济和金融犯罪可能获取的利润，为结构严密的犯罪组织的参与创造了条件。有组织犯罪集团通过例如与信用卡欺诈、窃取身份和造假有关的犯罪参与到重大经济和金融犯罪中。电子银行的普及和互联网的迅速发展也给经济和金融犯罪带来了新的机会。利用信用卡或付款卡的欺诈现在已被认为是严重的国际问题，它所带来的非法全球利润比造假钞要高得多。互联网也为欺诈的渗透提供了一种强大的手段，它可以轻易地提供欺诈分子可以利用的个人和公司的信息，而且提供了一个可以用来同时实施多重欺诈活动的机制。例如在预付费欺诈案中，互联网被用来寻找可能的目标，电子邮件提供了同时与上千名可能的受害者进行联系的能力。

106. 这些因素表明，经济和金融犯罪在未来几年中将快速增长，它作为犯罪利润的一个来源甚至有可能与非法药物贩运不相上下。由于有组织犯罪和恐怖组织利用非法金融交易转移和骗取资源，打击这类犯罪就与有效遏制目前的全球安全威胁日益密不可分。因此，经济和金融犯罪的增长为国际社会带来严重挑战，包括需要找到某种机制，以建立适当的法规和安全保障来预防这类案件发生，又不会不必要地干扰合法商业活动。由于这类犯罪有可能跨越国界，因此有效的控制和预防措施必须依靠比目前各国之间合作更高层次的合作。

<sup>9</sup> 其主要职能被认为是金融中介的组织称为金融机构。这包括诸如银行、保险公司、证券公司、经纪公司和养恤基金等机构。

<sup>10</sup> 上游犯罪系指其所得须经历洗钱过程的犯罪。见国际货币基金组织“Financial system abuse, financial crime and money laundering: background paper”, 12 February 2001。

<sup>11</sup> 见 John Kerry and Hark Brown, “The BCCI Affair: a report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate”, December 1992。

## B. 对可持续发展的影响

107. 经济和金融犯罪的实施在发展中国家造成了一系列直接损失。尤其是，由于这类犯罪造成资源从由政府(和捐助者)供资的旨在提供社会支助的方案中转移出去，因此它们常常对穷人造成影响。在发展中国家也是如此，普通公民不具备承受这种后果的储蓄或资源，也受到小规模欺诈的伤害，其程度与发达国家的受害人相比要高得多。来自国际犯罪受害人调查的数据显示，2000 年报告受到消费欺诈损害的答复人的百分比为非洲 28.1%，亚洲 27.6%，中东欧 36.7%，拉丁美洲 19.6%。该调查显示，北美和西欧消费欺诈的发生率要低得多。

108. 除了这些短期和直接损失以外，经济和金融犯罪还对许多国家的和平和民主的社会经济发展带来严重的长期威胁。尽管从短期来说这类犯罪的损失通常可以量化，但是如果它们不断发生，那么它们的影响尽管不那么直接，却更为严重，有可能损害民主、问责制和法治的有效运行或巩固。至关重要的是，经济和金融犯罪对自由市场经济造成了重大扭曲。由于投资和商业决策的人为的高风险因素，并鼓励个人在调控经济的正规结构之外寻求暴富，因此合法经济活动受到损害。

109. 在对这类犯罪司空见惯的经济体中，合法投资者的信心受到严重损害。金融市场和健全的经济关系所赖以存在和发展的基础是信任。金融市场的有效运行很大程度上依赖于一种期望，即都会遵守和执行高度的专业、法律和道德标准。持续地违反这些标准会损害这种信任，从而减少可持续经济发展的机会。廉正的声誉——健全、诚信、遵守标准和准则——是投资者和金融机构最为看重的优势之一。如果没有这些因素，长期和可持续的经济发展就几乎是不可能的。

110. 各种形式的金融系统滥用损害了金融机构和国家的声誉，损害了投资者对它们的信任，因此也削弱了金融系统。经济损失不仅直接来自经济或金融犯罪的直接行为，而且来自认为其会发生的一种看法，这损害了金融系统的声誉，阻碍了外来投资。而且在许多国家，公众广泛流传的关于经济和金融犯罪是由公共和私营部门的精英所为的猜疑削弱了政府的合法性。因此有效打击经济和金融犯罪对于可持续发展和机构建设是至关重要的。

## C. 预防和控制经济和金融犯罪

111. 自二十世纪八十年代以来，对于来自毒品贩运的巨额利润、对于全球化对国际有组织犯罪的影响以及对于通信技术的发展（除其他益处以外，还方便了合法和非法资金的转移）的越来越多的关切，促成了国际机构和国际社会的一系列干预，以打击金融犯罪，尤其是洗钱活动。国际反洗钱制度包括一个在区域组织或国际组织范围内通过的各种标准的框架。反洗钱金融行动特别工作组提出的于 2003 年 10 月经过订正的 40 条建议反映了打击和预防洗钱活动的新的最佳做法，在这方面提供了一套明确的指导方针。

112. 然而，尚没有一个国际文书专门处理经济和金融犯罪问题，也没有一个国际文书特别注重发展中国家的特定问题。不过，《打击有组织犯罪公约》和

《反腐败公约》都载有对建立打击这类犯罪活动的国际框架十分重要的条款。

《打击有组织犯罪公约》具体适用于由有组织犯罪集团实施经济或金融犯罪的情况。《反腐败公约》涉及由于公共部门腐败行为所导致的经济或金融犯罪。除了这些国际文书以外，在区域一级，欧洲联盟通过了规定成员国应将非现金付款方面的欺诈和伪造视为犯罪的框架决定。还应当指出，欧洲委员会《电脑犯罪公约》<sup>12</sup>第 8 条专门涉及与电脑有关的欺诈问题。

113. 尽管采取了这些重要步骤，但是仍有许多工作要做，以建立全球法律框架并建立打击经济和金融犯罪的能力。有两个关键问题仍待解决。第一是各国对在经济或金融犯罪定义下发生的各类犯罪的法律界定各不相同。<sup>13</sup>由于可能出现的新的犯罪种类繁多，特别是利用互联网实施的犯罪，这个问题越来越明显。第二是，经济和金融犯罪的侦查需要高度的专业知识，包括金融分析技术，而这些技术在许多警察机构尚未得到很好的开发。这一点在发展中国家尤为突出。

#### D. 供讨论的问题

114. 各区域筹备会议和第十一届大会似宜审议下列供进一步讨论的问题：

(a) 在经济和金融犯罪领域有哪些新的和正在出现的趋势？这些趋势对于发展中国家，特别是在削弱它们实现可持续发展的能力方面有什么具体影响？

(b) 现有国际和区域法律文书所涉范围是否足以建立有效的全球法律框架以打击经济和金融犯罪？是否有可能提供一个国际框架以管制“经济和金融犯罪”一词所包含的种类繁多的可能的犯罪，或者是否应将工作重点放在特定子类别上，例如电脑犯罪？

(c) 哪种技术援助对于建立打击经济和金融犯罪的国家能力最为有效？如果已经在有些国家开展了这一领域的技术援助活动，是否已有值得借鉴的具体经验教训？发展中国家可在多大程度上将高级金融技能吸引到执法环境中，以侦查及/或预防这类犯罪？

(d) 需要开展哪些研究以建立可靠的经济和金融犯罪指标以及可以将这些犯罪及其危害与其他种类犯罪行为加以比较的体系，以便客观地确立这类犯罪的严重性并确定解决这一问题所需的资源水平？

<sup>12</sup> 欧洲委员会，《欧洲条约汇编》，第 185 号。

<sup>13</sup> 例如在欧盟委员会 2001 年 5 月 28 日关于打击非现金支付手段方面的欺诈和伪造的框架决定（2001/413/JHA）中，就避免提及现有刑法所规定的具体犯罪，因为它们并不是在所有情况下都涵盖同样的要素的。

## 实质性项目 5. 使标准发挥作用：预防犯罪和刑事司法标准制定五十年

### A. 引言

115. 联合国自建立以来，根据《宪章》和《世界人权宪章》所载原则，制定了一系列标准和规范，涉及从青少年犯罪到罪犯待遇和死刑等整个一系列预防犯罪和刑事司法政策问题。1955 年在日内瓦举行的第一届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过了《囚犯待遇最低限度标准规则》，从那以来，预防犯罪大会一直在推动这一制订标准的进程。<sup>14</sup>此后，特别是根据第五届大会（1975 年在日内瓦举行）和第六届大会（1980 年在加拉加斯举行）提出的建议，通过了其他重要文书。例如《保护人人不受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚宣言》（大会第 3452(XXX)号决议，附件）；《执法人员行为守则》（第 34/169 号决议，附件）；《加拉加斯宣言》（第 35/171 号决议，附件）；《关于保护面对死刑的人的权利的保障措施》（经济及社会理事会第 1984/50 号决议，附件）；《有效执行囚犯待遇最低限度标准规则的程序》（第 1984/47 号决议）。

116. 第七届预防犯罪大会（1985 年在米兰举行）提出并经大会 1985 年 11 月 29 日第 40/32 号决议批准的标准，扩大了联合国在这一领域的工作，这些标准包括《米兰行动计划》；<sup>15</sup>《联合国少年司法最低限度标准规则》（《北京规则》，大会第 40/33 号决议，附件）；《为罪行和滥用权利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）；《关于司法机关独立的基本原则》、《外国罪犯转移示范条约》和关于外国囚犯待遇的建议。<sup>16</sup>此外，1989 年，经济及社会理事会根据预防和控制犯罪委员会（现已撤销）的建议，通过了《有效防止和调查法外、任意和即决处决的原则》（第 1989/60 号决议，附件）和《有效执行执法人员行为守则的指南》（第 1989/61 号决议，附件），大会 1989 年 12 月 16 日第 44/162 号决议批准了这两项文件。

117. 1990 年，根据第八届预防犯罪大会的建议通过了新的标准，受到了大会 1990 年 12 月 14 日第 45/121 号决议和 1990 年 12 月 18 日第 45/166 号决议的欢迎，这些标准包括《联合国预防少年犯罪准则》（大会第 45/112 号决议，附件）；《联合国保护被剥夺自由少年规则》（第 45/113 号决议，附件）；《联合国非囚禁措施最低限度标准规则》（第 45/110 号决议，附件）；《囚犯待遇基本原则》（第 45/111 号决议，附件）；《引渡示范条约》（第 45/116 号决议，附件，和第 52/88 号决议，附件）；《刑事事件互助示范条约》（第 45/117 号决议，附件，和第 53/112 号决议，附件一）；《刑事诉讼转移示范条约》（第 45/118 号决议，附件）；《有条件判刑或有条件释放罪犯转移监督示范条

<sup>14</sup> 《第一届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，1955 年 8 月 22 日至 9 月 3 日，日内瓦：秘书处编写的报告》（联合国出版物，出售品编号：E.1956.IV.4），附件 I.A。

<sup>15</sup> 见《第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，1985 年 8 月 26 日至 9 月 6 日，米兰：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。

<sup>16</sup> 同上，D 节。

约》（第 45/119 号决议，附件）；《防止侵犯各民族动产形式文化遗产罪行示范条约》。<sup>17</sup>

118. 大会第 46/152 号决议及其关于制订有效的联合国预防犯罪和刑事司法方案的附件，确定了在尊重所有受影响者人权和促进公正、人道、正义和职业行为方面的最高标准的基础上，作为其主要目标之一，建立更有效率和效力的司法管理。预防犯罪和刑事司法委员会按照这一指示，继续推动制订标准进程，并根据第九届预防犯罪大会（1995 年在开罗举行）和第十届大会（2000 年在维也纳举行）的建议，通过了下列文件：《预防城市犯罪领域的合作和技术援助准则》（经济及社会理事会第 1995/9 号决议，附件）；《在预防犯罪和刑事司法领域中消除对妇女的暴力行为的示范战略和实际措施》（大会第 52/86 号决议，附件）；《为预防犯罪确保公共健康和安全管制火器》（经济及社会理事会第 1997/28 号决议）；《送还被窃或被盗用车辆双边示范条约》（经济及社会理事会第 1997/29 号决议，附件二）；《刑事司法系统中儿童问题行动准则》（第 1997/30 号决议，附件）；《公职人员国际行为守则》（大会第 51/59 号决议，附件）；《联合国关于犯罪和公共安全问题的宣言》（第 51/60 号决议，附件）；《联合国反对国际商业交易中的贪污贿赂行为宣言》（第 51/191 号决议，附件）；执行《为罪行和滥用权利行为受害者取得公理的基本原则宣言》的行动计划（经济及社会理事会第 1998/21 号决议，附件）；《关于犯罪与司法：迎接二十一世纪挑战的维也纳宣言》（大会第 56/261 号决议，附件）；《关于恢复司法方案用于刑事事项的基本原则》（经济及社会理事会第 2002/12 号决议，附件）以及《打击有组织犯罪公约》及其三项议定书和新的《联合国反腐败公约》。

119. 应当指出，这些标准和规范的法律地位各不相同，因为宣言、原则、准则、规则、行动计划、示范条约和建议不具法律约束力。这些文书却具有无可否认的道德约束力，为各国的行为方式提供了切实的指导。它们的价值在于得到了许多国家的承认和接受，即使没有约束力，也可以看作体现了受到国际社会广泛接受的目标、做法和战略。相反，被称为盟约、公约、规章和议定书的国际条约，仅对批准或加入的国家具有法律约束力。

120. 还应当回顾，应经济及社会理事会 1989 年 5 月 24 日第 1989/69 号决议的请求，1992 年广泛发行了联合国现有预防犯罪和刑事司法标准和规范汇编。<sup>18</sup>按照现有的授权将很快发表其修订版，纳入近年来通过的新的文书。

<sup>17</sup> 《第八届大会……》，第一章，B.1 节，附件。

<sup>18</sup> 《联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范手册》（联合国出版物，出售品编号：E.92.IV.1 和 Corr.1）；《人权，国际文件汇编》，第一卷（第一部分），关于执法方面的人权：保护被拘留或监禁的人的一章（联合国出版物，出售品编号：E.02.XIV.4）；另见 Roger S. Clark, *The United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme: Formulation of Standards and Efforts at Their Implementation* (University of Pennsylvania Press, 1994)。联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范也可以在联合国犯罪和司法信息网网站（[www.uncjin.org/Standards/standards.html](http://www.uncjin.org/Standards/standards.html)）上查到。

121. 《维也纳宣言》及其行动计划载有一系列与联合国标准和规范在国家法律和实践中的运用和适用有关的规定（尤其见行动计划的第 10、12 和 14 节），与此同时，大会在其关于司法行政中的人权问题的第 56/165 和 58/183 号决议中，不断重申这些标准和规范的有效和充分执行问题，并重申吁请全体会员国尽最大努力制订有效的法律和其他措施和程序，并提供足够资源，确保其得到充分执行。

## B. 促进联合国标准和规范的运行和适用

122. 委员会开展工作以来，制订和切实适用联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范始终是其关注的重点，这一点体现在经济及社会理事会 1992 年 7 月 30 日第 1992/22 号决议，第七节，和 1993 年 7 月 27 日第 1993/34 号决议，第三节。联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范不仅是委员会议程上的常设项目，而且委员会在其第十一届会议期间完成了关于现有标准和规范的运用和适用的第一个报告期。该报告载有会员国、联合国实体、其他政府间组织、非政府组织和构成联合国预防犯罪和刑事司法方案网络的机构提供的答复，显示了一系列的举措和成果。

123. 尤其是秘书处在联合国预防犯罪和刑事司法方案网络的支助下，广泛传播了这些文书，促进将其翻译为许多国家的文字，并发行了一系列手册、指南和工具包，以推动预防犯罪和刑事司法人员加以执行。<sup>19</sup>此外，联合国毒品和犯罪问题办事处与各种政府间和非政府组织、团体和有关专家密切合作，大力加以推广，将之作为培训讲习班和研讨会的工具，或评估各国咨询服务需求的基准，或制订和执行其技术援助项目的标准，同时与联合国系统其他实体密切协调，以加强联合行动，避免工作的重叠。

124. 委员会第十一届会议期间，主题讨论集中在改革刑事司法系统：实现效率和公正问题上。经济及社会理事会根据委员会第十一届会议的建议通过了其 2002 年 7 月 24 日第 2002/15 号决议，秘书长召开了联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范问题专家会议。会议于 2003 年 2 月在奥地利的施塔特施莱宁堡召开，评估了适用目前联合国标准和规范的成果和进展，审查了目前的报告制度，评估了奉行跨部门方针的预期好处，并向委员会提出了具体建议（见 E/CN.15/2003/10/Add.1，第 11 段）。会议指出，联合国、各会员国和各政府间和非政府组织在适用联合国标准和规范方面的广泛工作已经见出成效。在国际一级，这些标准和规范中所载某些原则和规定已经纳入了具有法律约束力的文书。例如，《为罪行和滥用权利行为受害者取得公理的基本原则宣言》的某些原则已经纳入了国际刑事法院的《罗马规约》，<sup>20</sup>同时，《囚犯待遇最低限度标

<sup>19</sup> 秘书处、联合国预防犯罪和刑事司法方案网络机构和其他实体和组织的手册的清单，可在联合国毒品和犯罪问题办事处的网站([www.unodc.org/unodc/en/crime\\_cicp\\_standards.html/manuals](http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_standards.html/manuals))上查到。

<sup>20</sup> 《联合国建立国际刑事法院的外交全权代表会议正式记录，1988 年 6 月 15 日至 7 月 17 日，罗马，第一卷：最后文件》（联合国出版物，出售品编号：E.02.I.5），A 节，第 68 条。

准规则》为欧洲理事会制订《欧洲罪犯规则》提供了依据，<sup>21</sup>而这又进一步被用于欧洲人权法院的判决。

125. 会议还指出，这些标准和规则的影响还体现在联合国其他机构的工作中。例如，人权委员会及其促进和保护少数小组委员会的报告员在其关于司法独立性、酷刑、法外即决处决和侵犯人权行为受害者问题的研究报告和报告中，采用了这些标准和规范。按照《公民权利和政治权利国际公约》建立的人权委员会（大会第 2200 A (XXI) 号决议，附件），在审查根据其任择议定书提交的国别报告以及个人控拆时采用了目前的标准和规范。在起草《儿童权利公约》（第 44/25 号决议，附件）时，对一些标准和规范作了考虑，同时，按照该《公约》第 43 条建立的儿童权利委员会，在履行其职责时，采用了现有的青少年司法标准和规范。最后，会议指出，从联合国本身的角度来看，在目前的维和任务和冲突后重建中正有越来越多的领域可直接适用这些标准和规范，因为在恢复经济、建立自由和公正的政治制度和加强发展公民社会的一切努力中，最重要的首先是重建法治和司法系统（E/CN.15/2003/10/Add.1，第 15 和 16 段）。<sup>22</sup>

126. 根据专家会议的建议，<sup>23</sup>委员会在其第十二届会议上，建议经济及社会理事会通过 2003 年 7 月 22 日第 2003/30 号决议，在决议中，理事会承认需要改革和调整信息搜集过程，其最终目标是使这一过程更有效率和更具成本效益。为了更好地确认会员国的特殊需要，理事会还决定将这些标准和规范分为以下各类：(a) 主要与监禁、非监禁处罚和青少年恢复性司法有关的标准和规范；(b) 主要与国际合作的法律、体制和实践安排有关的标准和规范；(c) 主要与预防犯罪和受害者问题有关的标准和规范；(d) 主要与善政、司法独立和刑事司法人员的廉正有关的标准和规范。

## C. 展望

127. 这一全面和系统的分类，旨在满足各国的需要和改进技术合作，它可能要求将预防犯罪和刑事司法标准与某些原则和规范联系起来，这些原则和规范是在其他联合国方案项下或作为联合国整体工作的一部分制订的。前一类原则和规范主要是在人权方案下制订的盟约、公约和其他规范，涉及到酷刑、任意和即决处决、失踪、任意逮捕和拘留、现代奴役形式、儿童权利和纠正大规模侵犯人权行为。其他原则和规范包括提高妇女地位方案（例如针对妇女的暴力）；联合国儿童基金会（例如儿童权利和青少年司法）；法律事务办公室（例如恐怖主义）；或联合国人类住区方案（例如城市犯罪）等认同的原则和

<sup>21</sup> 1987 年 2 月 12 日部长委员会在部长代表第 404 次会议上通过的建议 R (87) 3。

<sup>22</sup> 例见，《联合国维护和平警察刑事司法标准》（“蓝皮书”）（维也纳，1994 年）（可在 [www.unodc.org](http://www.unodc.org) 上查阅）；和《执法过程中的国际人权标准：供警察使用的人权手册》（联合国出版物，出售品编号：E.96.XIV.6）。

<sup>23</sup> 详见专家会议报告中提到的各项报告（E/CN.15/2003/10/Add.1）；另见委员会第十二届会议的审议（《经济及社会理事会正式记录，2003 年，补编第 10 号》（E/2003/30），第六章）。

规范。范围最广的有源自《联合国千年宣言》（大会第 55/2 号决议）的《千年发展目标》（第 56/326 号决议，附件）。

128. 新的分类还为了改进这些标准和规范的执行情况，同时又不至于使这一过程太过麻烦。新的报告程序连同已在其他地方采用的大有希望的制度，包括旨在监测《千年发展目标》成果的分阶段进度报告，可在第十一届预防犯罪大会期间加以审议。示范性国家立法、区域评注、最佳做法名册和技术援助来源，都可以有助于探讨新的领域，推动提出更具成本效益和更具创新性的方针。

129. 在有意义的背景下，例如在第十一届预防犯罪大会上开展这类工作，应当能产生有益的成果，帮助各国在反映了广泛共识的联合国原则基础上推行或巩固改革，同时汲取实际的经验教训。评估目前的成果和制订以经验为基础的措施（必要时与其他利益攸关者一道），可推动提出更为切实和公正的预防犯罪和刑事司法政策。这就要求大力开展传播工作，包括传播具体的范例并针对不同国家和地区的问题加以调整。通过指明解决这些问题的途径，针对全球合作的新的情况和需要，具体说明各类有益的做法，就可能促使这些标准得到充分关注，成为在一个复杂和多变的世界上促进更大进步的宝贵手段。

130. 在这种情况下，第十一届预防犯罪大会将提供一次机会，进一步强调采取有力的协调行动加强技术合作和能力建设。实际上防止人身暴力和全面反人类罪要求进行适当的执法。在武装冲突和和平过渡期间，最容易发生跨国和有组织的犯罪。没有必要的执法机制和基础设施，冲突频仍的社会就有可能成为国内和跨国犯罪集团的天堂。遗憾的是，无法无天、抢劫、走私和无辜者受害的状态通常伴随战争而来，其后果拖延了向和平的过渡。在建立了国际机制（战争法庭）以控制犯罪和开展刑事司法之外，国家和地方的刑事司法机构还必须发挥作用，以在法制基础上伸张正义，或为此做好准备，同时起到促进公众信任和社会凝聚的作用。因此，或许需要与国际、地区和国家各类伙伴乃至私人部门开展规模宏大的多学科联合行动，并与时俱进，利用各类可能的投入以满足规定的目标。此外，应扩大与其他联合国有关实体的接触，以增加必要的联系，加强协同作用。

131. 第十一届预防犯罪大会将庆祝联合国标准制定 50 周年，这提供了一个机会，以回顾具有深远影响的刑事司法改革，评估如何可以进一步推广它们的适用，并考虑联合国是否有必要通过新的标准以解决持续存在的问题并应付新的挑战。

#### D. 供讨论的问题

132. 各区域筹备会议和第十一届大会似宜审议下列供进一步讨论的问题：

(a) 可以有哪些可改进联合国标准和规范的实际运用的富有创意的建议？例如建议为执法培训学校或警察学校、维和培训、法律讲习班和法官培训课建立区域机构和设置课程。

(b) 哪些建议可以导致探索新的步骤，以推动实施联合国标准和规范，促进技术合作项目？

(c) 可建议预防犯罪和刑事司法委员会建立哪些机制，评估标准和规范对刑事司法改革的影响？

(d) 会员国如何共享有关它们在国内立法中运用联合国标准和规范的工作中可行的培训方法的资料和经验？

(e) 会员国在如何处理刑事司法管理中持续存在和新出现的挑战时有哪些最佳做法？

(f) 有哪些新的领域需要国际社会立即给予关注，以制订新的标准和规范？

### 三. 第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会期间拟举办的讲习班

#### A. 实际特色

133. 在第十一届大会之前，已邀请会员国表明自己对参与讲习班活动的兴趣，并具体说明它们对讲习班讨论的实质性关切。它们的意见可以纳入国家立场文件，在这个基础上可以建立未来技术合作和其他业务活动的伙伴关系。在会前和会议中，各国可以提交文件或报告，着重说明在各自国家目前已有的可能有助于加强其他国家在刑事司法问题上的能力的方案或资源。

#### B. 与会情况

134. 与会者将包括来自司法部、外交部和内务部的政府官员，包括熟悉有关讲习班专题事项的原则和做法的法官、检察官和律师以及其他法律专家。专家小组应举行讨论预防犯罪大会专题的讲习班，同与会者进行公开对话，并避免宣读讲稿。

135. 大会会期为八个工作日，最后三天将专门用于高级别部分会议。因此应当指出，按照讨论指南中所建议的全面逐个涉及六个讲习班的具体情况将取决于分配给每个讲习班的时间。

#### 讲习班 1. 加强国际执法合作，包括引渡措施

##### A. 范围

136. 针对最为严重的犯罪形式的联合国各项公约——1988 年的《公约》、(除其他反恐怖主义公约以外)1999 年的《打击恐怖主义公约》、《打击有组织犯罪公约》及其关于贩运人口和偷运移民的补充议定书以及《反腐败公约》——都将加强国际执法合作定为自己的主要目标之一，并且都载有大量与此目标有关的条文。

137. 上述文书中的一些条款着重于在执法机构之间加强实务性合作和协助，例如调查合作、提供物品供分析和侦查之用、交换有关犯罪分子作案手法的信

息、维护联系渠道、人员交流、建立联合侦查机构（《反腐败公约》，第 48 至 49 条；《打击有组织犯罪公约》第 27 条，包括一个打击利用现代技术实施的犯罪方面的合作的参考条目，1988 年《公约》第 9 条；《打击恐怖主义公约》第 18 条）；以及利用特殊侦查技术的合作（1988 年公约关于控制下交付的第 11 条；《反腐败公约》第 50 条；以及《打击有组织犯罪公约》第 20 条，也提及电子监视和特工行动）。

138. 其他条款涉及在侦查、起诉和刑事诉讼中的司法合作，例如引渡（1988 年《公约》第 6 条；《打击恐怖主义公约》第 11 条；《打击有组织犯罪公约》第 16 条；以及《反腐败公约》第 44 条）；被判刑人的移管（1988 年公约第 6 条第 12 款；《打击有组织犯罪公约》第 17 条；以及《反腐败公约》第 45 条）；司法协助（1988 年《公约》第 7 条；《打击有组织犯罪公约》第 18 条；《打击恐怖主义公约》第 12 条；以及《反腐败公约》第 46 条）；刑事诉讼的移交（1988 年《公约》第 8 条；《打击有组织犯罪公约》第 21 条；以及《反腐败公约》第 47 条）；以及没收事宜的国际合作（1988 年《公约》第 5 条；《打击有组织犯罪公约》第 13 条；以及《反腐败公约》第 55 条）。

139. 其他国际合作形式与特定犯罪类型有关，例如打击海上非法贩运的合作（1988 年《公约》第 17 条；以及移民议定书第 7 和第 8 条）；关于遣返贩运人口受害人和交还被偷运移民的国际合作（贩运人口议定书第 8 条；以及移民议定书第 18 条）。

140. 讲习班 1 将审查国际文书中规定的各种国际执法合作形式，并将讨论其在区域一级的执行情况以及加强其有效性的可能的措施。

## B. 目标

141. 讲习班 1 的目标是：

(a) 审查联合国打击犯罪公约及议定书所要求或建议的关键的执法合作形式，特别是最近以来的文书中的创新内容；

(b) 评估在执行执法合作措施中国家和区域一级的经验、最佳做法和所遇到的障碍；

(c) 加强区域和国际有关有组织跨国犯罪和犯罪集团、腐败以及毒品和人口（妇女、儿童和移民）贩运的执法联系；

(d) 进一步交换有关特殊侦查技术（包括使用线人、特工行动、电子监视和控制下交付等）和打击利用现代技术实施的犯罪的方法的信息；

(e) 进一步交换有关证人保护方案和受害人援助和保护方面的最佳做法的信息；

(f) 促进各国对其引渡法律、政策、做法和安排进行关键性审查，并加强就影响到引渡做法可行性的问题进行的对话；

(g) 作为未来技术合作活动的基础，这些技术合作活动将为各国提供有关编写和答复引渡请求并通过例如为涉及引渡事宜的人员提供实际培训来保障引渡的程序的实用指导；

(h) 便利各国对各自的司法协助方面的法律、政策、做法和安排（包括有关没收事宜的协助）进行严格审查，并加强有关有效提供司法协助的障碍的对话；以及作为制定未来为改进司法协助通过实用指导和培训开展的技术合作活动的基础；

(i) 加强司法协助的提供，以打击海上毒品贩运和偷运人口。

142. 讲习班 1 将着重讨论有关找出在使公约中有关执法合作的规定生效方面所遇到的实际和程序性困难，并探讨克服这些困难的途径。

### C. 供讨论的问题

143. 对于讲习班 1 所审查的各种执法合作形式，请参加者带上有关在过去五年中在国家和区域一级执行合作措施的数据资料。

144. 在这些数据的基础上，与会者将讨论有关所审查的各种合作形式的下列问题：

(a) 哪些是成功（最佳做法）的主要因素？

(b) 哪些是成功的主要障碍？

(c) 如何克服这些障碍？

## 讲习班 2. 加强包括恢复性司法在内的刑事司法的改革

### A. 范围

145. 世界各国越来越重视寻找和推动加强司法工作的新方法。预防犯罪和刑事司法委员会于 2002 年将“改革刑事司法制度：实现效能和公平”选为其主题。

146. 讲习班 2 将讨论刑事司法工作目前所面临的挑战。受害者和罪犯，尤其是来自较贫困社会阶层的受害者和罪犯在得到法律公正对待上机会有限。受害者在无法积极参与的审判以后感受到又再次受害的苦痛。罪犯在为其所犯罪行“付出代价”时很少或根本没有考虑到改造问题。法官在判刑时往往受到压力，要求他们作出具有报复性的判决。由于审判时间拉长，内容更为复杂，司法系统的费用也在增加。历来侧重于罪犯和国家的具有报复性的程序已被视为过时了，但仍然极少使用监禁以外的制裁，或其他替代性办法，包括恢复性司法。

147. 最近几年，为解决这类问题已进行了各种改革。提出了各种社区治安举措，由警方在与公民合作的情况下开展预应性工作，以及早发现和解决问题。在许多情形下，对不涉及暴力的罪行和轻罪赋予检察官更多的自由裁量权。在判刑上还提出了各种新的做法，例如软禁、非全日监禁和周末监禁。以威慑为

目的的其他措施，例如“三击出局”、无期徒刑的处罚和强制性最低刑期等其他措施正在试行之中，但也遭到了大量非议。

148. 包括缓刑和假释等机制在内的社区矫正措施也已成为取代监禁的可行而有效的非拘禁办法。之所以有可能增加对社区措施的使用是因为在罪犯鉴定、分类和以改造为目的的方案等方面取得了技术进步。

149. 在各种非拘禁措施方面，恢复性司法是为恢复较为传统的刑事司法制度种种有利的方面而作出的一次尝试。讲习班 2 将会向与会者介绍恢复性司法的国际走向，包括用以指导政策的国际原则的出现以及该领域的新做法。

## B. 目标

150. 预计将有三个重大成果：

(a) 在“为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言”和包括“刑事事项中使用恢复性司法方案的基本原则”等其他国际文书的基础上就最近行之有效的刑事司法改革举措交换信息；

(b) 鼓励建立就重证据做法展开研究的政府间项目，以便进一步发展恢复性司法做法；

(c) 为最不发达国家和经济转型期国家寻找交换信息并提供技术援助的种种机会（项目构想和提案），协助这些国家开展对其刑事司法进行改革的活动，包括制订恢复性司法方案。

151. 讲习班 2 将提供机会，帮助寻找并创造合作机会以及研究、培训的实际用途和促进并支持刑事司法改革的其他活动，包括利用恢复性司法。

152. 讲习班 2 预计将确保刑事司法改革立足于各种国际标准，特别是确保以基本原则为指导制订恢复性司法方案。讲习班还应促成各种区域战略、举措和政策的拟订，以便指导有关区域恢复性司法方案和其他改革方案的拟订。

## C. 供讨论的问题

153. 请讲习班 2 的参加者带上有关资料，说明其本国就过去五年来进行的重大司法改革所作的评估性研究。基于此类资料基础，讨论可集中在下列问题：

(a) 哪些是成功(最佳做法)的主要因素？

(b) 哪些是成功的主要障碍？

(c) 如何克服这些障碍？

### 讲习班 3. 预防犯罪战略和最佳做法，特别是在城市犯罪和 风险青少年方面

#### A. 范围

154. 经济及社会理事会在其 2002 年 7 月 24 日第 2002/13 号决议中通过了预防犯罪准则，该准则阐述了为卓有成效地预防犯罪所必需的各种要素。经社理事会在其 2003 年 7 月 22 日第 2003/26 号决议中鼓励各会员国在拟订、执行和评估城市预防犯罪方案时借鉴这些准则，交流在这方面所获得的经验，并且还鼓励会员国酌情拟订各项政策，对城市地区风险儿童提供保护。经社理事会在其 1995 年 7 月 24 日第 1995/9 号决议中通过了《在城市犯罪预防领域的合作和技术援助准则》。关于风险青少年，大会在其 1990 年 12 月 14 日第 45/112 号决议中通过了《联合国预防少年犯罪准则》（利雅得准则）。

155. 城市犯罪在许多国家是一个日益加剧的现象，这在很大程度上是城市化日益扩展的结果。世界人口有 47% 以上生活在城市地区，由于人口迅速增加和移民，预期到 2007 年，这一百分比将增加到 50%。城市人口增长的四分之三出现在发展中国家，但城市地区现有的设施不足以容纳增长如此迅猛的人口。许多发达国家已基本城市化，发展中国家也出现了居民达 1,000 万以上的“大都会”。这一城市人口中有相当比例的儿童和青年。在许多城市，50% 以上的人口的年龄低于 19 岁。预期今后 10 到 20 年，伴随城市化进程，这一趋势将继续下去。尤其是在青年人中，预期将出现人口爆炸，2003 年到 2005 年之间，发展中国家青年人（15-24 岁）所占比例将由 10% 提高到 29%。

156. 作为许多城市地区人口迅速增长的后果，许多国家的环境和住房基础设施、就业和职位的创造都落后于形势，社会排斥和贫困程度加剧。这就使儿童和青年人极易受到伤害和剥削，或走上犯罪道路。近年来的情况表明，城市犯罪与跨国或国内有组织犯罪、贩运毒品和贩运人口之间的联系也加强了。过去十年来，某些类型的城市犯罪加剧，例如拉丁美洲的绑架或非洲的劫车和与枪支有关的犯罪。针对妇女的城市暴力和针对种族、文化和明显少数的犯罪也日益明显。

157. 过去十年来，就采取何种有效办法促进社区安全和减少城市环境犯罪，人们积累了大量知识，这其中包括关于青年人犯罪或受害风险和保护性因素的知识。它涉及到一系列的做法，从儿童的早期干预、教育方案、青年领导人、调解以及就业和职能培训到恢复和重新融入社会方案。许多此类方案都面向风险最高的青年人，或生活在高风险地区的青年人。较为成功的方案往往鼓励青年人和社区参与进来，帮助青年人提高能力，成为社会有益成员。还制定了特殊的方案，以考虑到经验、需要和脆弱程度方面的性别差异。此外，还汇集了一系列与情景和环境有关的做法，可用于城市地区以及法律和管制机制，以改进监督状况，加强对城市地区的社会控制。在一些城市，人们越来越多地利用私人保安和警察，因此，私人保安的限制和作用，在公共场所排斥他人的问题，以及城市隔离和歧视成为激烈辩论的主题。

158. 其他倡议涉及到在社区广泛参与下，认真制定住房和城市改造战略，同时考虑到犯罪与安全。过去十年来，作为审慎的伙伴关系战略的一部分，在地区一级并在对有关问题和关注深入评估的基础上执行有关方案，已经显示了积极成果。这包括联合国人类住区方案的安全城市方案的经验，以及会员国和其他公民团体的经验。伙伴关系包括选举司法和执法在内的官员和管理者以及其他地区机构，民间团体也越来越普遍。在发达国家和发展中国家，随着能力建设培训的扩展，还试验了采用一系列手段，促进规划和执行地方的城市安全战略。

## B. 目标

159. 讲习班 3 的目的是：

- (a) 推动执行和评估一体化城市安全倡议，以及有关预防犯罪方案最佳做法的信息交流；
- (b) 查明就预防城市犯罪在各国政府和国际等不同层面上开展合作的最佳做法；
- (c) 查明在风险较高的（例如，未成年人和青年男女）特定青年群体中预防犯罪的最佳做法；
- (d) 为各会员国对其预防犯罪方案进行严格审查提供便利，特别是在城市犯罪和风险青少年方面；
- (e) 推动对城市规划者、管理者和其他人进行专业培训，以为今后开展向各国提供执行有关准则最佳做法的技术合作活动奠定基础。

160. 可能有关的实质性问题是：

- (a) 城市地区预防犯罪的一体化战略；
- (b) 需要哪些伙伴的参与，包括执法机构、私人保安、司法部门，以及整个社区；
- (c) 针对城市隔离和歧视的战略；
- (d) 如何有效地将在不同的（区域、国家或地方）决策层面联系起来；
- (e) 对犯罪诱因，例如小型枪支、酒精和毒品的有效反应；
- (f) 住房和城市发展政策在创造安全城市环境方面的作用。

161. 讲习班 3 将侧重于查明在规模不断扩大的城市中预防犯罪的最佳做法，以及针对尤其被视为风险青少年的预防方案取得成功的各种因素，并且将会使与会者有机会讨论提供协助的必要性或在城市和国家间交流知识的必要性，以及如何更好地适用联合国不同准则。

## C. 供讨论的问题

162. 将要求讲习班 3 的与会者提供被证明行之有效的方案的具体范例，并且回答下述问题：

- (a) 哪些是成功（最佳做法）的主要因素？
- (b) 哪些是成功的主要障碍？
- (c) 如何克服这些障碍？

## 讲习班 4. 参照相关国际公约和议定书打击恐怖主义的措施

### A. 范围

163. 预防和制止恐怖主义的国际努力越来越涉及多个方面，包括在执法、军事、金融、政治和通信等领域的措施。国际打击恐怖主义制度的基石是 12 份部门性法律文书。截至 2003 年 11 月 17 日止，这 12 份与预防和制止国际恐怖主义有关的国际文书的批准情况如下：

| 文书                                                                         | 缔约国数目 |
|----------------------------------------------------------------------------|-------|
| 1963 年关于在航空器内的犯罪和其他某些行为的公约 <sup>24</sup>                                   | 176   |
| 1970 年关于制止非法劫持航空器的公约 <sup>25</sup>                                         | 177   |
| 1971 年关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约 <sup>26</sup>                                   | 179   |
| 1973 年关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约 <sup>27</sup>                          | 143   |
| 1979 年反对劫持人质国际公约 <sup>28</sup>                                             | 134   |
| 1979 年关于核材料的实物保护公约 <sup>29</sup>                                           | 93    |
| 1988 年补充关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约的<br>制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书 <sup>30</sup> | 137   |

<sup>24</sup> 联合国，《条约汇编》，第 704 卷，第 10106 号。

<sup>25</sup> 同上，第 860 卷，第 12325 号。

<sup>26</sup> 同上，第 974 卷，第 14118 号。

<sup>27</sup> 同上，第 1035 卷，第 15410 号。

<sup>28</sup> 同上，第 1316 卷，第 21931 号。

<sup>29</sup> 同上，第 1456 卷，第 24631 号。

<sup>30</sup> 同上，第 1589 卷，第 14118 号。

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| 1988 年制止危害航海安全的非法行为公约 <sup>31</sup>      | 95  |
| 禁止危害大陆架固定平台安全的非法行为议定书 <sup>32</sup>      | 87  |
| 1991 年关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约 <sup>33</sup> | 97  |
| 1997 年制止恐怖主义爆炸事件的国际公约 <sup>34</sup>      | 113 |
| 1999 年制止向恐怖主义提供资助的国际公约 <sup>35</sup>     | 102 |

164. 作为建立打击恐怖主义的完美的国际法律制度的唯一可行方式，而且为了确保使恐怖主义无处藏身，会员国一定要认识到成为上文所列的各项公约和议定书缔约国的必要性。安全理事会在其第 1373(2001)号决议中呼吁所有国家尽快成为关于恐怖主义的国际公约和议定书的缔约国。应当为实现这一目标而继续作出认真努力。在 2001 年通过该决议时，仅有两个国家批准了所有有关的国际文书；两年以后，40 个会员国完全批准了这方面的文书。根据第 1373(2001)号决议建立了反恐怖主义委员会，该委员会已成为 12 项国际文书和该决议具体规定执行情况的事实上的监测机构。<sup>36</sup>在 2001 年 11 月 12 日第 1373(2001)号决议附件所附宣言中，安理会请反恐怖主义委员会探讨协助各国的方式，并探讨现有有哪些技术、金融、规章、立法或其他方面的援助方案可能有助于执行第 1373(2001)号决议。这种探索是一个可由各种筹备会议和第十一届预防犯罪大会在其中发挥有益的作用的不间断的过程。

## B. 目标

165. 讲习班 4 的一个目标是审查在批准和执行与预防和制止国际恐怖主义有关的 12 份国际文书方面所取得的进展。这类审查可部分地对会员国提交反恐怖

<sup>31</sup> 同上，第 1678 卷，第 29004 号。

<sup>32</sup> 同上，第 1678 卷，第 29004 号。

<sup>33</sup> S/22393 号，附件一；见《安全理事会正式记录，第四十六年，1991 年 1 月、2 月和 3 月补编》。

<sup>34</sup> 大会第 52/164 号决议，附件。

<sup>35</sup> 大会第 54/109 号决议，附件。

<sup>36</sup> 与此同时，大会恐怖主义问题特设委员会还在继续努力，以便完成关于其他两项公约的谈判，其中一项涉及核恐怖主义，另一项以全面的公约为目标。迄今为止就顺利完成这两项公约所作的努力受阻，原因是在下述问题上存在着分歧：应如何界定恐怖主义；是否还应涵盖所谓的“国家恐怖主义”；及是否应在恐怖主义与民族自决权和抗击外国占领的权利之间作出区分；核公约是否还应涵盖一国军队在行使其职责上的某些活动；及拟议的全面公约究竟是取代现有的部门性公约还是作为此类公约的一种补充？（见 Polam Perera，南亚区域合作联盟的贡献，和 Hans Corell，*“International instruments against terrorism: the record so far and strengthening the existing regime”*，联合国毒品和犯罪问题办事处，《打击国际恐怖主义……》）。

委员会的、已进入公共领域的各项报告所作的次级分析为基础。尤其应侧重于各国执行过程中直接影响到国际司法合作质量的那些部分。

166. 还应对国际合作中所可能存在的缺陷之处进行审查，审查尤其应侧重于会员国使刑事司法制度反应更为灵敏上的本国能力的质量方面，以便及时有效地对提供司法协助的请求作出反应。然后便应就各国所作努力和加强刑事司法制度的国际协助措施进行需要评估。可以将联合国毒品和犯罪问题办事处在提供必要的技术和咨询援助以促进国际合作方面所起的作用作为讲习班的一个重点。

167. 应加以考虑的另一个方面是国际恐怖主义和某些形式的跨国有组织犯罪及其他相关的犯罪形式之间的“密切联系”（安理会第 1373（2001）号决议）。就此展开的讨论一方面可以侧重于在世界不同地区这一紧密联系的实际证据。另一方面，应探讨在这两个领域——恐怖主义和有组织犯罪——如何最大限度地利用现行各项法律文书（《打击有组织犯罪公约》和打击恐怖主义的 12 项国际公约）的问题。

168. 讲习班 4 将讨论与 12 项公约有关的技术援助和国际合作问题，包括就区域性公约和国际性公约之间的相互联系展开讨论。与此同时，还应考虑到安全理事会第 1373（2001）号决议和反恐怖主义委员会在执行该决议方面的工作。

169. 讲习班可侧重于世界各地，尤其是受长期内战或战后困难形势影响的地区中国际恐怖主义和其他形式的犯罪之间的密切联系。与此同时，还应讨论通过适用多项法律文书（《打击有组织犯罪公约》和打击国际恐怖主义的 12 项公约和议定书）取得协同效应的问题。

## C. 供讨论的问题

170. 与会者应讨论与所确定的目标有关的下述问题：

(a) 妨碍就打击恐怖主义开展国际合作的主要障碍是什么，如何在促进国际司法合作方面取得进一步的进展？

(b) 打击恐怖主义的 7 项区域公约和同预防和制止国际恐怖主义的 12 项国际公约和议定书之间有什么差异，消除这类差异的最佳方法是什么？

(c) 为支持会员国加强本国能力以对威胁作出更有效反应，需要根据请求向各会员国刑事司法制度提供哪几类新的技术援助？联合国毒品和犯罪问题办事处作为提供技术援助的主要机构应在其中发挥什么样的作用？

## 讲习班 5. 打击经济犯罪（包括洗钱）的各项措施

### A. 范围

171. 信息技术的进展及相关的全球化进程，不仅为从事经济犯罪提供了更多的可能性，而且还使这类犯罪的影响更加难以遏制。经济犯罪有可能减少人们对经济的信心，给众多的人带来损失，并危害国民经济和全球金融系统。跨国犯

罪集团已可以更为容易地使用合法经济掩盖其活动，迅速转移犯罪所得，以逃避执法机关的侦查。它们可使成千上万的人同时受到诈骗，因为它们不但瞄准金融系统十分复杂的国家，而且还将目标对准缺乏有效管制、法律和司法结构的国家。

172. “经济犯罪”一语难以简单说明，有待提出确切的定义。1981 年，欧洲委员会部长理事会将 16 种犯罪确定为经济犯罪<sup>37</sup>，即，跨国公司的欺诈做法和滥用经济形势；欺诈性采购或滥用国家或国际组织的赠款；计算机犯罪（包括盗用数据、侵犯机密和操纵计算机数据）；假公司；公司资产负债表做假及簿记犯罪；有关公司经济状况和公司资本的欺诈；公司违反有关雇员的安全和健康标准；损害债权人的欺诈（破产及侵犯知识产权和工业产权）；对消费者的欺诈（尤其是伪造货物说明或货物说明具有误导性，侵害公共健康的犯罪滥用消费者的弱点或经验不足）；不公平竞争（包括向作为竞争对手的公司的雇员行贿）及作具有误导性的广告；企业财会犯罪和逃避支付社会费用；海关犯罪（逃税和违反配额限制）；有关金钱和货币条例的犯罪；证券交易和银行犯罪（例如使用欺诈手段操纵股票）；及危害环境犯罪。

173. 互联网的发展给经济犯罪创造了各种新的机会，包括使用互联网进行各种欺诈性活动以及信用卡和付帐卡欺诈的大量增加。后者目前已被视为引起国际关注的一个问题。由于技术继续迅猛发展，很难对各种新形式的经济犯罪作出可靠的预测。在使用高科技进行的许多经济犯罪中，罪犯的实际在场已不是一个决定性因素。因此，能够在法律框架及打击犯罪的执法基础设施最为薄弱的法域进行犯罪。此外，在当前的世界局势下，从经济犯罪中所获收益数额巨大，吸引了有组织犯罪集团参与进来，它们越来越多地卷入了信用证欺诈、盗用和伪造身份证等犯罪活动。

174. 有组织犯罪集团还利用全球金融的跨国性来进行洗钱活动。洗钱属于掩饰犯罪收益以隐瞒其犯罪来源并设法使对犯罪收益的未来使用合法化的过程。洗钱为有组织犯罪提供了现金和投资资本。各国致力于发展并维护打击洗钱的制度有两个主要原因。首先，剥夺罪犯的犯罪收益这一武器至关重要，因为利润是从事大多数犯罪的主要动力。其次，对发达国家和发展中国家来说，洗钱危害了金融体系的稳定、效率和完整性，损害了经济发展和反腐败工作。

175. 为打击洗钱，各国必须彼此提供范围最广的相互援助。国际反洗钱制度体现了区域组织和国际组织为协助各国建立必要的基础设施而通过的标准框架。这些标准包括《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》和《打击有组织犯罪公约》。后一项公约从法律上规定了可将来自于各种严重犯罪的洗钱定为刑事罪，并可采取措施，查明客户、进行记录及报告可疑交易。2003 年 12 月开放供签署的《反腐败公约》也载有打击来自于腐败行为的洗钱的规定以及为将被盗取的政府资产返还来源国提供便利的规定。

<sup>37</sup> 部长理事会于 1981 年 6 月 25 日在第 335 次部长代表会议上通过的第 R(81)12 号建议。

176. 在 2001 年 9 月 11 日事件之后，国际社会决定采取综合性做法，打击洗钱和资助恐怖主义的行为。这两项犯罪活动有着密切的联系，因为所涉及的方法经常是十分类似的，尽管拟供恐怖分子使用的金钱的来源可能是合法的。

177. 经济犯罪问题是对执法机构的一个严重挑战。国际社会应争取在这一领域达成更广泛的共识并推动共同的利益，应将其用来交流经验和拟订新战略。

178. 知识共享，尤其是技术援助领域的知识共享，是符合所有各参与方的利益的。通过深入评估目前的当务之急，并在可能情况下确定解决办法，专家 and 实际工作者可加强在这方面的了解，更好地组织其对该问题的想法，政府间组织和非政府组织也可对自己的服务加以调整，以应对目前和今后的需要。

## **B. 目标**

179. 讲习班 5 将审查目前在国家、区域和国际各级的有关经济犯罪的法律框架，为逐步建立用于解决这一问题的更为完善的国内和国际制度提供指导。将以有关国际合作的问题为重点。还必须考虑改进刑事诉讼程序和侦查措施，例如特别侦查技术。在洗钱这一专门领域，可对用于防止这种现象的现行制度、必要的新措施、现行技术援助活动的适宜性和效能进行评估。

180. 讲习班 5 将包括介绍和讨论的一个假设的经济犯罪案件，以便对现有最佳做法、法律框架、侦查技术等加以审查。将涉及下述问题：

- (a) 确认国家、区域和国际各级打击经济犯罪的适当法律文书；
- (b) 加强经济犯罪侦查技术的机制，特别是在使用复杂方法的案件中；
- (c) 改进机构间合作，包括财政和执法机关之间的合作；
- (d) 加强侦查人员和司法部门的能力；
- (e) 改进对经济犯罪受害者的保护和受害者的补救行动；
- (f) 查明预防经济犯罪的有效措施。

181. 这种着眼于问题的做法将侧重于一些可以在其他情况下加以沿用或进行调整以适应于其他情况的具有创新意义的方案和做法。官员和实际工作者之间交流经验和看法将有助于技术合作活动。根据这些目标，讲习班的一个关键目的是在对现有对策进行审查的基础上查明在国家、区域和全球各级为改进现状而可以开展的极为重要的工作。

182. 更为具体地说，讲习班的目的是促进批准和执行所有有关联合国文书以及为体现在打击洗钱上的新的最佳做法而于 2003 年 10 月修订的洗钱问题金融行动特别工作组的四十项建议。将专门考虑如何提高包括私营和公营部门在内的打击洗钱所涉所有利害攸关者的认识。讲习班将尤其侧重于金融情报单位所发挥的关键作用，因为金融情报单位是负责接收、分析和传播向执法机关提交的关于洗钱的可疑交易报告的实体。

183. 讲习班还将讨论非金融机构和非金融专业的滥用问题，并将研究如何使其经济主要基于现金的发展中国家打击洗钱的行动具有成效。

184. 此外，讲习班将研究改进与没收犯罪所得有关的程序的措施。讲习班将特别注意在民事没收原则的基础上同一案件所涉若干国家分享资产的机制以及某些国家现有的新工具。

185. 最后，在讲习班上，与会者可交流经验和知识以及对经济犯罪（包括洗钱）所作出的反应。因此，讲习班将为打击经济犯罪的措施，包括政策措施和战略，以及国际合作安排提供有见地的解决办法和建议。讲习班将审查打击严重经济犯罪的具体问题和查明现有法律框架和工具所存在的缺陷，推动拟订该领域更具综合性的全球对策，包括提供各种形式的技术援助。讲习班还将促进各国代表就执行打击洗钱的文书作出政治承诺。

### C. 供讨论的问题

186. 供讨论的具体领域包括：

(a) 在就洗钱案件提出起诉和根据反洗钱法规对犯罪所得实施没收方面成功的事例和遇到的障碍；

(b) 金融情报单位如何与其对等单位和其他机构合作，确保在国家和国际合作方面的最佳做法；

(c) 在非正规经济和基于现金的经济中如何卓有效地实施反洗钱标准。

大力鼓励各与会者带上本国最近在反洗钱问题上的有关法规和本国参与反洗钱区域机制（洗钱问题金融行动特别工作组和有关区域机构）以及遵守区域和国际法律文书状况的通知的副本。与会者还宜向讲习班介绍其区域机制或国际金融机构最近对其打击洗钱的努力所作的评价。

## 讲习班 6. 打击与计算机有关的犯罪的措施

### A. 范围

187. 全球化的迅速展开和各种新的通信技术的推广继续在经济、教育和文化方面给现代世界带来了众多的好处，但同时也对刑事司法提出了新的挑战。国家边界和国内对策的重要性正在日益下降。罪犯已不再需要身处某一法域，才可充分利用该法域在关于执法问题的法规上所存在的漏洞。在不透露袭击者的身份或所在地的情况下即可随时发动计算机袭击，而被侦被的可能性微乎其微。

188. 任何国家，凡管制不足，就都有可能成为任何地方的罪犯将本国受害者作为袭击目标或掩盖其行动以逃避侦查的基地。在计算机犯罪方面最具挑战性的立法问题是计算机犯罪涉及从有形世界走向无形的环境，从而有必要采取非传统的对策。在国际司法互助和引渡上，如果没有适当的制度，就可能会使罪犯逍遥法外。由于计算机犯罪的性质不断变化，各国不仅必须订立适当的计算机犯罪法规，而且还必须有调查这类犯罪的程序法。各国的法律和执法行动必须

跟上这方面的迅速发展和罪犯对这种发展的利用，并且必须制订能够切实有效地保护受害者，并控制犯罪的反措施。各国还必须保持在新技术上的优势，尊重基本人权等其他基本权益和与其共享登陆互联网机会的其他国家的主权。

189. 一些会员国已设立了打击计算机犯罪或网络犯罪的单位及开展国际合作的联络中心，颁布了打击计算机犯罪的新的法律和法规。还采取了措施保护电子系统和计算机系统免遭恐怖分子和其他罪犯的利用，并继续努力保护各类人口群体或利益团体，例如，保护使儿童不致在互联网上受到利用，年轻人免受毒品的诱惑，少数人免受仇恨的伤害，消费者免受欺诈。一些国家尚未采取任何这类综合性步骤，因此很容易受形形色色的滥用计算机行为的影响。

190. 最近十年，在全球和区域范围内采取了各种举措，目的是增进国际社会对打击与计算机有关的犯罪的了解与合作，欧洲委员会、八国集团、经济合作与发展组织、欧洲联盟和联合国等都采取了各种行动。有些组织制订了行动计划，建立了关于计算机犯罪的专家组和工作组，拟订了相关的准则；建立了以互联网为基础的关于引渡和司法互助的信息网络；将最佳做法汇集成指南和手册。<sup>38</sup>欧洲委员会 2001 年的电脑犯罪公约<sup>39</sup>是有关计算机犯罪和高技术犯罪的第一份国际公约。然而，该公约遭到了某些利益团体和互联网公司的批评，他们认为，该公约未能有效地保护人权和顾客的隐私，并造成与负责执法的侦查人员进行合作费用高昂。2003 年 1 月 28 日开放供签署的《电脑犯罪问题公约任择议定书》涉及对通过计算机系统从事具有种族主义和仇外性质的行为进行刑事定罪，该任择议定书的目的是统一打击互联网上的种族主义和排外行为方面的刑法并加强在该领域的国际合作。执法部门的部分人士认为，可能需要有一个全球性的法律文书，就开展多国侦查和起诉制订明确而有连贯性的规则，但这种想法未得到普遍赞同。已吁请探讨拟订联合国打击电脑犯罪公约的想法，从改进控制非法药物贩运执法工具着手进行，<sup>40</sup>但取决于各会员国采取的行动方针，法律适用的领域可能还很多。

191. 有组织犯罪问题公约述及针对有关计算机犯罪的未来行动所涉某些问题，但这并非其主要重点。《联合国预防和管制计算机犯罪手册》<sup>41</sup>是作为供调查人员和决策者使用的资料而公布的。经济及社会理事会在其 1999 年 7 月 28 日第 1999/23 号决议中，请秘书长就预防和管制与计算机有关犯罪的有效措施展开研究，包括审查是否可能制订有关手册、准则和建议。该研究（E/CN.15/2001/4）建议在秘书处设立打击高科技犯罪和与计算机有关犯罪的全球方案。此外，《维也纳宣言》和相关的行动计划建议采取若干国家和国际措施，预防和打击

<sup>38</sup> Principles on Transborder Access to Stored Computer Data: Principles on Accessing Data Stored in a Foreign State, 1999 年 10 月 20 日，八国集团。（<http://Canada.justice.gc.ca/en/news/nr/1999/data.htm>）；经济合作与发展组织，Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data,（1981 年，巴黎）。

<sup>39</sup> 欧洲委员会，《欧洲条约汇编》，第 185 号。

<sup>40</sup> 见国际麻醉品管制局 2001 年报告（联合国出版物，出售品编号：E.02.XI.1）第 77 段和大会第 53/70 号决议。

<sup>41</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.95.IV.5。

与计算机有关的犯罪，并可将如何执行此类措施作为讲习班的一个深入讨论议题，同时考虑到大会最近就这一问题通过的决议。最后，还应回顾，2003 年 8 月，世界科学家联合会发表了一份报告，题为“建立网路国际秩序：管制从网路犯罪到网路战争的威胁”，其中载有一些意义重大的建议，将提请讲习班注意。

## B. 目标

192. 讲习班 6 将为就与计算机有关犯罪的最近趋向和如何成功地调查此类犯罪并提出起诉交换经验和信息的一个论坛，并探讨如何作出富有成效的国际多方对策。为此，将讨论下述问题：

- (a) 将滥用信息技术定为刑事犯罪；
- (b) 拟订在开展侦查和国际合作方面的有关法律规则和其他程序性规定；
- (c) 评估向执法人员提供培训、以对协助追踪通信的请求有效快捷地作出反应的需要；
- (d) 在可持续发展、保护隐私和电子商务以及发达国家和发展中国家及私营部门所采取的其他应对举措等关键领域扩大有关计算机犯罪的国家和国际研究；
- (e) 评估在国际范围内制订的材料，例如准则、法律和技术手册、最佳做法和示范法规，以协助立法者、执法机构及其他机构。

193. 讲习班还可探讨如何就下述问题订立有关计算机和高科技犯罪的共同原则：对通信的跨国跟踪；跨界电子搜寻；截取通信；保密或隐私的权益；计算机网络或电子通信服务的个人用户身份验证与个人隐私；法医惯例和法律取证规则；对数据保密和数据完整性与犯罪控制战略的有效性。

## C. 供讨论的问题

194. 讲习班 6 邀请参加者审查成功经验和当前趋势。具体的目标是：

- (a) 加深对问题性质和范围的了解，研究国家和国际应对措施；
- (b) 讨论开发实用手段，消除与计算机有关的犯罪和其他网路犯罪的威胁包括确定各国就在打击滥用信息技术犯罪方面所面临的问题交换信息的机制；
- (c) 如何制订一项打击与计算机有关的犯罪的全面战略，包括技术援助、示范法和执法合作。

195. 在讨论技术合作项目时，尤其应关注发展中国家的刑事司法需要。

#### 四. 结束语

196. 各区域筹备会议负责从地区的角度提出重点突出的建议，在草拟第十一届预防犯罪大会单一宣言时将顾及这些建议。宣言还将以高级别部分会议、圆桌会议的审议情况以及讲习班的建议作为其基础。宣言在获得第十一届大会通过以后将提交预防犯罪和刑事司法委员会第十四届会议审议。

---