



UNODC

联合国毒品和犯罪问题办公室

建立和加强 危机时期 对有组织犯罪的 抵御力

打击有组织犯罪战略 工具包的附件



联合国毒品和犯罪问题办公室

**建立和加强危机时期
对有组织犯罪的抵御力**
打击有组织犯罪战略工具包的
附件



联合国
2023年, 维也纳

毒罪办感谢
日本政府为本附件的编写
慷慨提供资金。

©联合国，2023年。版权所有。

本出版物所用名称以及材料的编制方式并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对其边界或界线的划分表示任何意见。

本出版物中提供的互联网网址和链接等信息是为了方便读者查阅，在本出版物出版时正确有效。联合国不对这些信息的持续准确性或任何外部网站的内容承担任何责任。

出版单位：联合国维也纳办事处英文、出版和图书馆科。

建立和加强危机时期对有组织犯罪的抵御力

概述

世界面临的危机¹数量在增多,影响在加剧,而且没有减弱的明显迹象。人道主义报告指出,在气候变化的催化和加剧下,极端天气事件的发生频率和严重程度都在增加。²据联合国评估,世界上人口超过500万的城市中有三分之二位于面临海平面上升风险的地区。³世界银行估计,到2050年,可能有1.43亿人被迫离开自己的国家,躲避气候变化的影响。⁴越来越多的国家正在经历暴力冲突,冲突也变得更加旷日持久,对弱势群体的影响尤为严重,特别是(但不限于)妇女和女童。⁵危机还与争夺日益稀缺的自然资源的冲突交织在一起。自然资源匮乏本身就构成了人道主义危机,造成人口流离失所,加剧不稳定,并且威胁治理。危机对经济的影响也波及全世界,国际货币基金组织(基金组织)估计,到2024年,2019冠状病毒病(COVID-19)大流行给全球经济造成的损失约为12.5万亿美元。⁶

并不意外的是,此类危机持续为世界各地的有组织犯罪集团提供战略机会和“切入点”。治理真空和(或)正式治理体系的崩溃让有组织犯罪集团有机可乘,借以增大其在当地的影响力,并颠覆、拉拢甚至接管国家职能,例如提供关键服务,从而增加这些集团的合法性、影响力和相对权力。有组织犯罪集团将继续利用气候变化牟利,其手段包括巩固其对水和粮食等重要大宗商品供应的控制和向逃离世界各地日益干旱或洪涝区域的移民提供偷运服务。脆弱和受冲突影响的环境往往会助长战争经济,其典型特征是制造和贩运武器和毒品、非法采矿和贩运野生生物、木材、金属或矿物以及其他自然资源。金融危机让现金充裕的有组织犯罪集团有了更多机会,使其能够以折扣价拿

¹这些被定义为异常事件、紧急情况或冲击,包括冲突、人为和自然灾害、气候紧急情况、大流行病和金融不稳定。

²Tracy Carty和Lyndsay Walsh,《支付代价:针对气候影响不断加剧地区的损失和损害的公平融资》,乐施会简报文件(联合王国牛津,国际乐施会,2022年)。www.oxfam.org/en/research/footing-bill-fair-finance-loss-and-damage-era-escalating-climate-impacts。

³联合国,“气候危机:我们可以赢的比赛”(2020年)。www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/01/un75_climate_crisis.pdf。

⁴Kanta Kumari Rigaud等人,《风潮:为国内气候移民活动做准备》(华盛顿特区,世界银行,2018年)。https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461。

⁵联合国,“冲突和暴力的新时代”(2020年)。www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/01/un75_conflict_violence.pdf。

⁶宏观问题,“基金组织估计 COVID 大流行造成的损失超过 12.5 万亿美元”,路透社,2022 年 1 月 20 日。另见联合国开发计划署,“来自前线:在危机中争取平等的妇女活动家”(2022 年 11 月)。https://feature.undp.org/from-the-frontlines。



到投资机会从而渗透到合法经济中，在贫困和失业人群中招募新成员，并通过向陷入困境的企业提供小额贷款和小额融资等方式，增强其合法性和支持基础。后一种活动多见于 COVID-19 大流行期间，精通技术的有组织犯罪集团通过贩运假冒医疗产品和实施相关犯罪，包括涉及医疗产品的（在线）欺诈，迅速实现了多样化（见下文“聚焦”部分）。

聚焦：有组织犯罪对 COVID-19 大流行的利用

世界各地的有组织犯罪集团都不失时机地对 COVID-19 大流行加以利用。例如，在意大利，黑手党成员向陷入困境的企业提供“福利”支持和财政援助，最终增加了其对企业经济活动的影响力，包括用于洗钱目的。^a 在多个区域，有组织犯罪集团将这种支持扩大到更广泛的地方社区，同时还实施保持社交距离措施，并积极参与真假医疗产品的批发分销。^b 有组织犯罪集团还多样化发展自身业务，包括转向网络空间，利用大规模数字化载入和数字化依赖所创造的机会，同时巩固自身对国家存在较为有限的地区的领土控制。^c

^a 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒罪办），“COVID-19 对组织犯罪的影响”，研究简报（维也纳，2020 年）。

^b Alberto Aziani 等人，“COVID-19 和有组织犯罪：犯罪集团在大流行病最初几个月为增加利润和权力而采用的战略”，《有组织犯罪趋势》，第 26 卷，第 2 期（2021 年 9 月）。

^c Robert Muggah，“COVID-19 大流行和有组织犯罪不断变化的机会结构”，载于《应对大流行病的多学科方针：COVID-19 及以后》，Philippe Bourbeau、Jean-Michel Marcoux 和 Brooke A. Ackerly 编辑（牛津，牛津大学出版社，2022 年）。

在这种情况下，需要采取协调一致、重点突出的对策，专门加强各国应对有组织犯罪利用危机和灾难的抵御力。抵御力是指在面临动荡时保持核心职能和价值观的能力。⁷ 不可否认，这一概念一直是许多讨论的主题，有时还是批评的对象。例如，一些理论家认为，这个主要起源于生态学概念的术语“更多地是一种文化隐喻，而不是一个成熟的科学概念”。⁸ 同时，越来越多的证据显示，结构凝聚力、“弹性”和较低水平的社会脆弱性等因素与国家应对结构性压力和冲击并从中反弹的能力之间存在关联。此外，有研究着重指出，“社会抵御力”——或者说民众和社区应对压力和危机并从中恢复的（更具体的）能力⁹——的概念对国家在危机时期的整体应对至关重要。¹⁰ 因此，总的来说，这一概念仍然提供了一个有用的起点，可用于测试这些危机的总体风险和准备情况，目的包括杜绝有组织犯罪的可乘之机。

⁷ Matthew Wills，“抵御力：概念的基本要素”，JSTOR Daily，2020 年 5 月 23 日，<https://daily.jstor.org/resilience-the-basics-of-a-concept>。

⁸ Sissel H. Jore，“对恐怖主义抵御力的概念充分性分析”，《冲突与恐怖主义研究》，第 46 卷，第 1 期（2023 年），第 1-20 页。

⁹ Alan H. Kwok 等人，“什么是‘社会抵御力’？新西兰灾害问题研究人员、应急管理从业者和决策者的看法”，《国际减少灾害风险杂志》，第 19 卷（2016 年），第 197-211 页。

¹⁰ 这一逻辑越来越多地被转化为战略指导和联合国决议，包括安全理事会第 1325 (2000) 号决议，该决议强调武装冲突造成的性别方面的风险。

聚焦：危机的性别层面

越来越多的证据表明，也有越来越多的人认识到，从自然灾害到冲突等各种危机会造成了性别方面的严重风险，妇女和女童首当其冲。例如，据联合国环境规划署估计，灾害造成的流离失所导致贩运人口活动增加 20% 至 30%，而国际刑事警察组织（国际刑警组织）则警告说，由于灾害或冲突造成家庭破裂、生计丧失，妇女遭到贩运的风险可能会增加。⁹ 同样，安全理事会第 1325 (2000) 号决议强调了武装冲突造成的性别方面的风险，包括“在受武装冲突影响的人中，妇女和儿童占绝大多数”这一事实。

⁹ Christian Nellemann、Ritu Verma 和 Lawrence Hislop 编辑，《气候变化前线的妇女：性别风险和希望》，快速应对评估，（内罗毕），联合国环境规划署，2011 年。

因此，本附件侧重的战略和政策对策及干预措施旨在增强在从战争、政治不稳定、冲突、气候紧急情况和大流行病到金融动荡和安全局势恶化等各种危机期间应对有组织犯罪的抵御力。本附件遵循多部门逻辑，主要是为政策规划者提供帮助，但也可能引起刑事司法从业人员、冲突应对人员和非政府组织等一系列不同利益攸关方群体的关注。它借鉴并补充了在联合国毒品和犯罪问题办公室（毒罪办）“制定打击有组织犯罪的高效战略工具包”¹¹ 中建立的概念性框架。为了使结果符合实际情况，本附件重点阐述在五种不同的危机情形（并非详尽无遗）中为提高对有组织犯罪的抵御力而可采取的各种对策和办法：¹²

- (a) 冲突和安全局势长期不稳定（国家和区域层面）；
- (b) 大流行病和突发公共卫生事件；
- (c) 气候和极端天气紧急情况；
- (d) 迅速的金融衰退和经济紧急情况；
- (e) 犯罪和帮派暴力不断升级。

根据这一框架，本附件围绕四大支柱展开：预防有组织犯罪集团利用危机；在危机时期追查和遏制有组织犯罪威胁；采取高效保护措施；以及促进协作和包容性对策应对这一现象。本附件还借鉴现有指南和最佳做法，包括《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，该框架概述了防止出现新的（灾害）风险并减少现有（灾害）风险的四个优先行动事项：了解风险；加强风险治理；投资开展减少风险工作；加强准备以作出有效响应，以及通过复原、恢复

¹¹ 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒罪办）于 2021 年 9 月发布，<https://sherloc.unodc.org/cld/en/st/strategies/strategy-toolkit.html>。本附件还反映了 2023 年 2 月在曼谷与国际专家举行的一系列结构化讲习班。

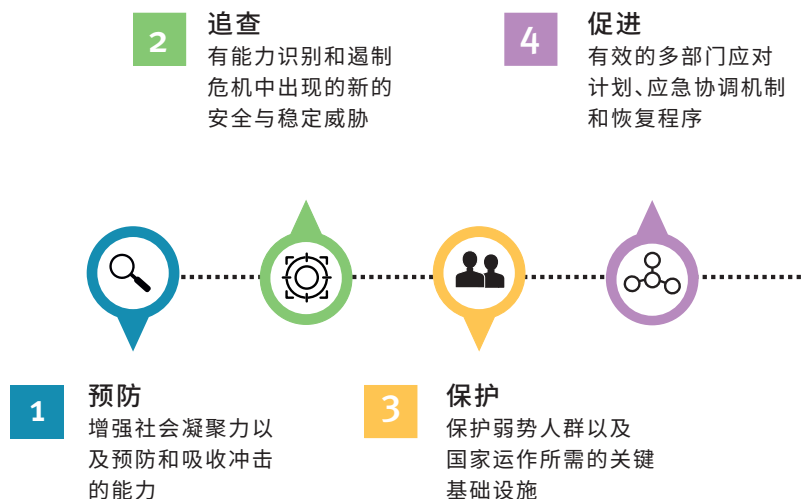
¹² 认识到除了这些情形之外，危机还可以有许多其他形式，例如技术中断、基础设施故障、大规模网络攻击和难民危机（包括由文中所列情形导致的情况）。

和重建,做到“重建得更好”。¹³此外,如上文所述,本附件寻求推广最佳做法,包括为此倡导在应对危机和紧急情况时采取“全社会办法”。¹⁴

建立抵御力框架

总体来说,关于抵御力的文献强调需要采取一种贯穿连续过程或“路径”的方法,从准备和有效预警开始,直至建立有效的危机应对和恢复机制以及更长期的危机后重建。¹⁵抵御力连续过程的这些组成部分和阶段围绕上述四大支柱相互交织(下图有所概述),还涉及到一系列相应的目标和活动。它们也可大致叠加到“危机曲线”上,该曲线的典型特征是危机迅速升级,最终达到顶点(或“临界点”),随后危机逐渐减轻和(或)解决(当然,这取决于紧急情况的具体情形和特征)。¹⁶

将抵御力理解为一种路径



开展分析的价值

要了解风险和威胁的形势以及相关的应对措施,就需要进行战略性和长期的前瞻性分析。这种方法有助于在潜在冲击出现之前予以识别和侦查,并揭示有组织犯罪集团可能在任何特定情形下借助其现有渠道和影响力利用危机为自身谋利的一些方式(见下文)。在危机爆发后,开展分析的价值至少同样重要,因为它提供了一种手段可用来监测犯罪分子如何应对和适应这

¹³可查阅 www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework。

¹⁴例如参见大不列颠及北爱尔兰联合王国,《英国政府抵御力框架》(2022年12月), www.gov.uk/government/publications/the-uk-government-resilience-framework-the-uk-government-resilience-framework-html。

¹⁵见 A.M. Aslam Saja 等人,“对灾害管理中的社会抵御力属性和路径的评论”,《国际灾害风险科学杂志》,第12卷,第6期(2021年11月),第790-804页。

¹⁶一些危机和紧急事件——从冲突、气候变化到金融崩溃——当然可能更加长期或者持久。

些紧急情况。相应地，通过战略性分析最好是多学科分析获得的知识 and 见解可为危机应对措施以及政策、方案制定和安全干预措施的效力提供依据。¹⁷

作为贯穿各领域要求的有效战略分析

战略分析、监测和预测性评估是预防工作的重要组成部分，同时也有助于为后续应对措施的实施和效力提供依据。此类分析还可以采取“吸取经验教训”流程的方式，旨在总结过往危机、危机应对机制的运作情况以及潜在改进领域。为了解有组织犯罪和危机情形对不同人群的影响方式，这些分析工作还应纳入跨部门考虑因素和按性别分列的数据。⁹ 此类分析的主要内容可能包括以下要素和领域：

- 关于有组织犯罪集团如何利用和借助以往危机的认识，包括其为进一步渗入社会而利用危机的情况。
- 战略(威胁)环境的短期、中期和长期发展和变化，包括社会、政治、卫生和经济动荡的潜在根源，以及有组织犯罪集团如何适应这些变化。
- 使危机和不稳定得以滋生、发酵和加剧的因素，以及这些因素如何为有组织犯罪提供战略机会。
- 结构、基础设施和社会的脆弱性，包括在可识别的地理“热点”（不同脆弱性或助长条件叠加的地区）中的脆弱性。

⁹ 例如参见将于2023年发布的毒罪办“将性别和人权纳入《联合国打击跨国组织犯罪公约》实施工作主流的工具包”。

聚焦：欧洲聪明的前瞻性分析方法

战略分析越来越多地被用作查明有组织犯罪威胁的趋势和演变并为政策应对措施提供依据的工具。对欧洲联盟而言，这涉及到采用以创新为中心、以数据为驱动的方法，绘制和预测有组织犯罪的模式，包括那些由技术推动的犯罪模式。欧洲联盟的方法还寻求利用欧洲联盟执法合作署（欧警署）的渠道、数据和专门知识。此外，该方法还寻求整合人工智能和其他创新技术等工具，以便为分析大型数据集提供便利。⁹

⁹ 这项工作在一定程度上得到了欧洲联盟内部安全创新中心的推动，该中心是一个协作网络，旨在支持欧洲联盟各机构、成员国、欧盟委员会联合研究中心和其他相关实体的创新实验室提供创新尖端产品。

¹⁷ 关于进行战略分析的最佳做法的更详细概述，毒罪办目前正在确定关于有组织犯罪战略分析的从业人员指南的终稿，不久将发布。

制定多支柱、跨部门对策

要建立贯穿危机连续过程的抵御力,就需要将各种目标和相应的活动结合起来。本部分围绕毒罪办“打击有组织犯罪战略工具包”所界定的四大支柱(预防、追查、保护、促进),展示这些目标和活动的跨领域示例。此处再次提供这些内容作为考虑因素,以协助制定全面和有抵御力的打击有组织犯罪战略框架。

预防

在提高抵御力、包括抵御有组织犯罪蔓延的背景下开展预防工作,可大致理解为试图在未来新风险出现之前或更可能是升级为全面紧急情况之前应对或遏制这些风险。这种办法围绕“预防胜于治疗”的逻辑进行调整,要求有能力发现和诊断在危机时期可能迅速加剧的潜在压力源。此外,快速的全球城市化突出表明需要制定预防措施,特别是在城市内,同时确保其他脆弱社区和住区不会被危机规划和缓解工作抛在后面。

目标(示例)	组成和要求
加强社会面对潜在冲击的准备和应对能力。	<ul style="list-style-type: none"> ● 吸取地方、国家、区域和全球各级以往的经验,包括有组织犯罪在危机时期如何蔓延^a的经验,并相应地改造或调整现有系统、对策和计划。 ● 查明并解决可能被有组织犯罪集团利用的政治、社会、经济、基础设施和卫生部门的结构性压力、不稳定因素和系统脆弱性。这可能需要了解在危机时期最容易发生腐败和被渗透的部门。 ● 制定和采用反向叙述,挫败有组织犯罪的影响及其试图颠覆、拉拢或接管国家职能的做法。^b ● 确保在脆弱地区存在(安全及其他)国家职能,以防止在危机情况下形成或扩大治理缺口。 ● 在包容性和促进性别平等的建设和平工作中采用最佳做法和知识^c,这也可能有助于应对危机时期有组织犯罪的一些驱动因素。
鼓励和建立凝聚力,包括在社区和城区内。	<ul style="list-style-type: none"> ● 加强对有抵御力社区特征的理解和证据,包括在社会所有层面解决腐败问题和在网络空间识别风险的重要性。 ● 鼓励全社会参与应对潜在危机,与民间社会组织和私营部门合作。 ● 采取包容性和促进性别平等的治理办法,反映少数群体的需要和利益。 ● 查明并处理危机时期(如由于失业或缺乏经济机会)有可能通过现场和网上招募加入有组织犯罪集团的途径。 ● 为前战斗人员和有组织犯罪集团成员重返社区和经济制定包容性和促进性别平等的战略。^d

制定积极主动的办法，以便在危机时期及早查明有组织犯罪活动。	<ul style="list-style-type: none"> ● 引入预警系统和分析能力，利用所有现有数据来源（定量和定性）。 ● 利用这些系统提醒民众和地方主管机构注意新出现的动态和有组织犯罪集团的活动。 ● 确保利用所有可用的渠道（如媒体、社交媒体、民间社会平台和地方/社区有影响力者），与相关合作伙伴共享关于脆弱部门新风险的报告。 ● 与私营部门合作，查明有组织犯罪集团在危机时期对供应链和市场的利用情况。
-------------------------------	--

^a如上文所述，这包括利用治理真空和提供基本服务，以及扩大非法业务。

^b例如，最近一篇以意大利有组织犯罪为重点的研究文章确定了三种类型的反向叙述：“拒绝不道德的创业行为”、“消除有组织犯罪的光环”和“削弱有组织犯罪治理的普遍性”。Fabio Indio Massimo Poppi, “Principii obsta 对意大利有组织犯罪治理的叙述抵抗战略”，《异常行为》（2023年）。

^c例如参见国际建设和平组织，“轨道6：包容性建设和平战略”，2017年10月10日，www.interpeace.org/2017/10/strategy-inclusive-peacebuilding。

^d“解除武装、复员和重返社会问题综合标准”提供了这方面的相关指导，其中包括一个关于“妇女、性别和复员”的单元。可查阅www.unddr.org/the-iddrs/。

聚焦：建立预警系统

预警系统在复杂性和先进性方面千差万别，但在减少危机和灾害方面可以发挥重要作用。^a虽然这类系统最常用于极端天气紧急情况，但也越来越多地应用于武装暴力和金融动荡等更复杂的问题。从现有预警系统中吸取的一个重要教训是，这些系统需要让地方社区和报告来源参与其中。在这方面，社交媒体等通信技术和平台以及地理空间分析工具的传播使这些见解的收集和可视化更容易实现和获取。^b预警系统还需要有框架和配套的监测系统，以评估关键领域和部门的风险和相关指标，例如（在这种情况下）与有组织犯罪集团的总体领土控制、其向多样化新型非法业务领域的发展、招募模式以及有组织犯罪暴力的蔓延有关的指标。^c除了预警系统，还需提高（公众）风险意识，包括通过及时向社会各部门传播信息。

^a例如参见欧洲气候适应平台，“建立预警系统”。可查阅<https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/metadata/adaptation>。

^b武装冲突地点和事件数据项目(ACLED)预警中心是这种数据可视化办法的一个好例子(见<https://acleddata.com/early-warning-research-hub>)。

^c这方面一个有意思的例子是毒罪办的非法作物综合监测系统，该系统用于编制关于非法作物种植水平的年度信息。这些基本数据用于进行空间分析，从而评估不同地区非法作物种植的变化，同时还可提供关于毁林、动植物群丧失和土壤退化的信息，从而更好地规划相关干预措施。

追查

COVID-19大流行期间有犯罪分子利用疫情获取经济利益(见上文)，还有些危机期间爆发了刑事暴力事件，最近这些危机的经验表明，有必要采取措施，遏制结构性冲击开始后出现的安全风险。“追查”支柱下的活动可用于在“源头”上主动应对和瓦解有组织犯罪的表现和发生，并遏制其蔓延。

目标 (示例)	组成和要求
在危机时期应对新出现的有组织犯罪对安全和稳定的威胁。	<ul style="list-style-type: none"> ● 维护“跟踪和追溯”以及其他监测和情报系统,以掌握威胁轨迹。 ● 在宏观和社区两级查明并积极处理有组织犯罪蔓延的潜在触发和催化因素(例如出售非法货物的黑市的出现)。 ● (视具体情况)查明有能力影响有组织犯罪动态等当地事件的地方(政治)权力中间人并与之接触。 ● 展示即使在危机时期也有能力采取刑事司法和人道主义行动,以遏制来自犯罪和暴力非国家行为体的新威胁。在某些情况下,这可能需要设立专类法院和(或)反腐败单位。 ● 确保应急服务和安全部门建立了危机时期运作的程序,从而维护核心的国家职能和合法性。这也与作为预防措施建立有效的治理结构有关(见上文“预防”一节)。 ● 建立机制,迅速扩大旨在打击犯罪金融、腐败和非法资金流动的努力,以遏制战争、冲突和危机经济的蔓延。

聚焦: 武器收缴方案

在遏制小武器和轻武器扩散,包括向有组织犯罪分子扩散方面,可以从世界各地的不同情况以及解除武装、复员和重返社会方案(简称“复员方案”)中吸取一些有益的经验教训。^a例如,在马里,1990年代末联合国协调的解除武装努力受到了赞扬,因为其规划具有参与性和包容性,并认可了当地平民的需求(包括需要确保基本安全水平以换取武器的收缴)。^b相反,那些不承认当地需求或只为社会某一特定人群的利益服务的方案都是最无效的。例如,在乌干达,尽管已向上帝抵抗军的前战斗人员提供了技能培训和信贷计划,但由于他们将要重返的社区市场条件不佳,导致他们交出武器的积极性不高。^c最后,东南欧和东欧管制小武器和轻武器信息中心于2018年宣布了西巴尔干小武器和轻武器路线图,以遏制该地区的武器扩散。路线图取得了一些显著成效,这在很大程度上得益于更密切的国家间合作,包括采取联合行动的形式,重点打击武器和弹药的非法跨境流动。^d

^a关于复员方案与有组织犯罪之间的相互关系,见和平行动部编制的“解除武装、复员和重返社会问题综合标准”的相关模块(模块6.40)。可查阅www.unddr.org/wp-content/uploads/2022/09/IDDRS-6.40-DDR-and-Organized-Crime.pdf。

^b《马里武器换取发展:当地民众对武器收缴方案的评估》(联合国出版物,出售品编号:GV.E.04.0.14)。

^c例如参见Erin Baines、Nadine Harris和Kyle McCleery,“‘死亡是痛苦的,所以最好拿着枪’:乌干达北部曾遭绑架者从社会生态角度做出的解除武装/重整军备决定”,《冲突、安全与发展》,第10卷,第5期(2010年10月),第625-645页。

^d见www.seesac.org/salw-control-roadmap-seesac。

保护

显然,在当今高度互联的现代世界中,冲击的不可预测性表明,即使具备先进的分析能力,也不一定能轻易发现这些冲击。因此,有效的有形和社会适应性应对措施是不可替代的,关键是一旦发生这些冲击,就要采取保护措施。¹⁸因此,这些是“保护”支柱的重点。

目标(示例)	组成和要求
保护关键的国家职能、服务和基础设施。	<ul style="list-style-type: none"> ● 确保在危机时期,包括在较偏远地区,仍然有能力提供基本服务(如医疗、水、治理和废物处理),同时确保有组织犯罪分子不会接管这些服务。此外,可能需要将促进性别平等的规定纳入此类干预措施,以确保所有个人都能获得这些服务。 ● 确保关键的运输、能源和通信基础设施得到保障,包括用于提供人道主义援助。 ● 确保惩戒设施继续为罪犯提供重返社会和改造的机会,包括尊重被剥夺自由者^a的权利,消除有组织犯罪在监狱中扎根的机会。 ● 采取保护措施,确保犯罪分子不会(进一步)利用网络空间作为在危机时期进行非法活动和招募的渠道。
保护弱势群体免受(进一步)伤害。	<ul style="list-style-type: none"> ● 提高对风险(如有组织犯罪集团的敲诈勒索、身体虐待和性虐待)以及减轻风险行动的认识,包括为此开展有针对性的宣传活动。 ● 确定并提供在危机时期减轻痛苦的措施,包括提供紧急援助。 ● 注重保护生存手段,使民众能够恢复生计和进入市场并获得服务,而不必担心报复,同时考虑到性别动态(例如妇女在经济上依赖的男子已在冲突中丧生的情况)。^b ● 确保/通过促进性别平等的受害者援助、保护、赔偿和补偿方面的立法规定和机制。

^a关于这一专题,见《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)(大会第70/175号决议,附件)。

^b这样做的好处还包括减少对有组织犯罪作为收入来源的依赖,并有助于更广泛的经济复苏工作。

促进

在加强能力抵御危机和冲击的背景下,“促进”支柱的核心是加强社会不同层面和层次的政治、体制和技术合作与协调,提高整体应对措施的一致性。它还强调需要在危机发生前制定和测试应对计划、系统和程序。

¹⁸例如参见 Markus Keck 和 Patrick Saktapolrak, “何为社会抵御力? 经验教训和前进方向”, 《地理》, 第67卷, 第1期(2013年), 第5-19页。

目标 (示例)	组成和要求
确保有效协调和实施危机和应急响应,同时在恢复程序中“防止犯罪”。	<ul style="list-style-type: none"> ● 制定涵盖 (并连接) 相关部门的标准作业程序和灵活的危机应对计划。 ● 明确体制机制 (如危机应对小组和执法工作队) 及其与各级政府和国际合作伙伴的联系。 ● 在区域、国家和国家以下各级建立和维持明确的沟通和协调系统和程序。 ● 参与应对计划并提高对计划的认识,包括为此进行例行演习。 ● 通过适当的立法 / 条例并缔结相关的公私伙伴关系,认识到并杜绝有组织犯罪集团利用危机后恢复工作和环境的机会,例如获取 (重新) 建造合同和 (或) 以折扣价购买公司和财产。
采取以社区为中心和具有政治敏感性的办法来解决危机和防止有组织犯罪得利。	<ul style="list-style-type: none"> ● 为具有包容性和促进性别平等的政治对话和停火进程制定计划,同时认识到有组织犯罪已嵌入危机后环境的风险 (如在谈判政治解决方案时)。 ● 鼓励酌情利用当地中间人和有影响力者 (例如民间社会、文化影响力者、妇女团体、宗教机构和地方社区领袖) 开展调解、减少暴力和外联活动。^a
通过将国内和国际参与相结合的包容性办法,测试和完善应对计划。	<ul style="list-style-type: none"> ● 开展模拟和演习,以测试现有应对计划的不同内容,包括与国际和区域伙伴合作。 ● 与社会各界 (如私营部门、妇女团体和其他利益团体以及民间社会) 共同制定应对计划,以确保包括社区一级的支持。

^a这也支持了安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325 (2000) 号决议的目标。



UNODC

联合国毒品和犯罪问题办公室