联 合 国 E/CN.15/2000/2

经济及社会理事会

Distr.: General
16 February 2000
Chinese
Original: English

预防犯罪和刑事司法委员会
第九届会议
2000 年 4 月 18 日至 20 日，维也纳
临时议程*项目 3
国际预防犯罪中心的工作

国际预防犯罪中心的工作

执行主任的报告

目 录

	段 次	页 次
一. 导言	1	3
二. 主要变化发展	2－13	3
A. 跨国犯罪和贪污腐败提出的挑战	2－8	3
B. 迎接挑战：预防犯罪中心的新作用	9－13	4
三. 支持全球政策论坛	14－16	4
A. 为政府间机构提供服务	14－15	4
B. 第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的筹备工作	16	5
四. 制定一项打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书的进展情况	17－26	5
五. 全球方案	27－48	6
A. 全球打击贩运人口方案	27－33	6
B. 全球反腐败方案	34－42	7
C. 关于有组织犯罪的全球研究	43－48	8

* E/CN.15/2000/1。

	段　次	页　次
六. 其他方案活动	49－61	8
A. 促进各项标准和规范的使用和适用	49－51	8
B. 防止恐怖主义活动	52－59	9
C. 收集和传播信息	58－61	9
七. 业务活动概述	62－69	9
八. 调集的资源	70－73	11
九. 委员会对联合国预防犯罪和刑事司法方案的战略管理	74－80	12
十. 方案问题	81－82	13
十一. 展望	83－85	13

一. 导言

1. 执行主任的本次报告是秘书处药物管制和犯罪预防厅国际预防犯罪中心工作的第二次年度报告。本报告涉及委员会第八届会议和第九届会议之间的时期，提供预防犯罪中心过去一年工作的综合概况及其今后工作方向的展望。为减少文件量，本报告用一份合并文件的形式来履行若干项对委员会的报告义务。

二. 主要变化发展

A. 跨国犯罪和贪污腐败提出的挑战

2. 在二十世纪最后十年，预防犯罪和刑事司法问题向世界各国政府提出了重大挑战。第六次联合国犯罪趋势和刑事司法系统运作情况调查的初步数据以及在此之前进行的第五次联合国犯罪趋势和刑事司法系统运作情况调查的数据均表明，总的来看，犯罪率的变化情况与媒体近期反映的情况基本一致。具体而言，从九十年代期间向警察报告的犯罪总数来看，欧洲联盟成员国有所下降或大致保持不变，但独立国家联合体成员国以及亚洲和东欧国家则呈上升趋势。另外，如果把世界各区域放在一起来看，则过去十年当中呈上升趋势。各类犯罪都反映出这种变化情况，其中包括欺诈、贪污、盗窃、偷窃汽车、袭击、谋杀、抢劫和强奸。

3. 虽然上述各种犯罪一向充斥警察的记录，是警察重点打击的犯罪，但对刑事政策提出的最重大的新挑战，还是有组织犯罪，特别是那些跨国界性质的有组织犯罪。贸易、金融、通信和信息方面迅速变化的新机制，有利于助长那些活动范围不限于个别国家，而且日趋全球化的犯罪活动。犯罪组织设法使公司型结构适应犯罪市场的需要，采用各种战略使其得以对不断变化的情况迅速作出反应并藏匿利润。有组织犯罪显示出利用不同机会的巨大能力，通过结成新的联盟和新的活动在国际范围发展起来。贩运人口、枪支、汽车、古董和毒品的非法活动，现在遍及世界大多数地区，不断有新的和原未卷入的国家成为非法活动的新的过境国和原发国。这些活动的收益通常被洗清，结果对合法经济和民主体制造成危害。

4. 人们认识到，贪污腐败也已成为一种能够危及社会、经济和政治发展的重大问题。虽然腐败并不是一种新的现象，但九十年代却不断爆发跨越国界的丑闻。涉及国际信贷和商业银行以及纽约银行的臭名昭著的案子对好几个国家都产生了影响。腐败对发展中国家和经济转型期国家的经济影响尤其严重。人们现在普遍承认，腐败使外国投资和外国援助怯步。但是，这一问题远不仅仅限于这些国家。盖洛普国际民意测验机构最近在全世界范围对 3 万多人进行的民意测验发现，75%以上被调查的人认为本国官员有腐败行为，在南美和远东被调查的人当中，认为本国官员腐败的人高达 90%。不论一个国家的经济实力如何，腐败的根源都是履责制不完备，缺少透明度，民间社会薄弱，包括从政者在内的政府官员未能认识到法治的根本重要性。

5. 近年来，全世界偷运移徙者和贩运人口的活动有所扩大。交通的便利，道路的改善，空运流量的增加，以及采用复杂的伪造证件方法，都对这种犯罪的增加起了一定的作用。偷运移徙者，会扰乱目的地国的既定移民政策，通常还涉及侵犯人权的情形。利用移民妇女卖淫，则是最常用的剥削手段。

6. 技术的进步，如个人计算机和因特网的使用不断扩大，促使罪犯瞄准新的受害人，把他们当作剥削对象。计算机剽窃活动一度被当作是少数几个人的无害活动，现在则被视为一种严重的犯罪威胁，其影响已不限于一国境内，对敏感的计算机系统有着潜在的危害。电子商务量迅速扩大，导致与计算机有关的欺诈活动增加。软件盗版活动也愈演愈烈。根据软件出版商协会和商业软件联盟的统计，世界各区域都存在软件盗版活动，东欧的比率最高，超过 80%。因特网上儿童色情泛滥，也极为令人关注。

7. 现代犯罪活动提出了前所未有的挑战，使人们清楚地认识到，任何国家单枪匹马地行动，是不可能成功地对付跨国犯罪的发展的。传统上被看作是国家政府专门处理的问题，现在则必须越来越多地放在多边环境下处理，以商定共同的战略和活动。一个明显的例子是打击贩运人口的斗争，单靠目的地国加强移民管制，无法取得持久的结果。有必要在有关国家内和相互之间建立起有着广泛基础的各种机构和参与方的联盟，其中包括警察、检察机构、受害人和证人支助方案以及媒体。同样明显的是，需在打击腐败的斗争中

开展国际合作。只有国际投资和发展援助的提供国和接受国采取联合行动，才能有效地对付国际上的贿赂活动。而任何此种战略的关键，都必须是全世界各金融中心，包括所谓的专门从事国际货币交易的境外中心降低银行保密度。

8. 简言之，为了对付日趋狡诈的非法活动国际网，国际刑事司法界急需建立起旗鼓相当的最新结构和机制。

B. 迎接挑战：预防犯罪中心的新作用

9. 1999 年是预防犯罪中心的过渡年。预防犯罪中心方案和组织结构的过渡，伴随秘书长的改革措施而开始。在这些措施的基础上，根据行政和预算问题咨询委员会以及内部监督事务厅提出的建议，在委员会的指导下推进重大的转变过程。转变过程的一项基本指导原则是，把资源和活动的重点放在联合国拥有相对优势并能提供额外帮助的那些预防犯罪和刑事司法领域上。除了制定标准、交换资料和提供临时性技术援助这样一些传统活动之外，中心得天独厚，能够对促进和协调打击跨国犯罪的国际合作发挥关键作用。虽然象国际刑事警察组织(刑警组织)这样的国际机构对支持进行跨境犯罪刑事调查起着重要的作用，但联合国预防犯罪和刑事司法方案是负责制定、实施和评价全球打击跨国犯罪的刑事政策的唯一普遍性机构。正是出于这种战略考虑，药物管制和犯罪预防厅的领导层在委员会和会员国的赞同下，才把预防犯罪中心的资源和活动重点主要放在打击跨国犯罪上。这种做法的主要表现形式是，中心针对跨国有组织犯罪、贩运人口和贪污腐败制定的三个全球性方案，以及中心对制定打击有组织犯罪的国际法律文书发挥的关键支助作用。

10. 为了实施这一新的战略，中心聘用了几位拥有相关的专门实务知识的新的工作人员。增加对联合国预防犯罪和刑事司法基金的捐款，对这项工作的落实起到了促进作用。征聘工作特别注意本组织确定的进一步实现性别平衡和公平地域分配的目标。因此，中心最近征聘的 11 名专业人员中，有 9 名是妇女，其中 5 名来自发展中国家。

11. 正如预防犯罪中心第一次年度工作报告所述，在充实中心的人力资源的同时还相应地调整了结构，即设立了三个部门，分别负责法律事务、犯罪的减少和分析以及技术合作。为了促进实施中心新近列为重点的技术援助方案，设立了几个分管这三个全球方案的工作队。负责技术合作活动的单位从质量控制和项目管理方面为这些工作队提供支助。在填补了两个列入 1998－1999 年方案预算的专管反恐怖主义活动的专业员额之后，一个负责防止恐怖主义的相应的小单位已经开始工作。药物管制和预防犯罪厅打击洗钱活动的全球方案与中心的工作密切协调。

12. 进一步增进了与联合国国际药物管制规划署(药物管制署)的实质性协同作用。为加强这种作用，药物管制和预防犯罪厅执行主任与高级管理人员经常举行会议，并与药物管制和预防犯罪厅的所有方案管理人员定期举行会议。药物管制和预防犯罪厅已在内部和外部牢固地竖立起公司特征。在开罗、莫斯科、比勒陀利亚和塔什干设立了药物管制和预防犯罪厅区域办事处，进一步促进了中心与药物管制署在外地一级的业务协同关系。关于其他区域增设药物管制和预防犯罪厅外地办事处的问题，需等这些区域实施中心项目的资金到位后再给予考虑。

13. 中心还大大受益于药物管制和预防犯罪厅内部协同作用的增强、资源的集中和任务的统一。例如，为政府间机构提供服务的工作，是与麻醉药品委员会秘书处共同执行的。配合联合国维也纳办事处的有关投入，还在药物管制和预防犯罪厅一级对方案支助、人事管理、资源调集和对外关系提供援助。

三. 支持全球政策论坛

A. 为政府间机构提供服务

14. 预防犯罪中心继续支持联合国预防犯罪和刑事司法方案发挥全球政策论坛的作用。中心向预防犯罪和刑事司法委员会第八届会议提供了实质性服务，并为第九届会议作准备，同时进一步设法减少提交委员会的文件的数目和篇幅。中心为经济及社会理事会 1999 年常会以及大会第五十四届会议的有关会议的服务提供了支助。中心还为拟订一项打击跨国有组织犯罪公约特设委员会第三届至第八届会议提供了服务(见下文第四节)。

15. 通过向随意挑选出来的参加者分发评价调查表，中心对其在委员会第八届会议期间的服务工作进行了一次“顾客满意程度”评价。调查表中的问题涉及会议服务工作的几个方面，按满意程度 1 至 10 回答，最小的数字表明“不满意”，最高的数字表明“完全满意”。在对各个问题的答复中，平均满意度为 8。这样高的平均数字说明，被调查者对会议服务总体上满意。有些被调查者建议，应当在举行届会之前尽早提供所有正式语文的文件。还有人提出，为讨论政策性问题提供的时间不充分。另外还请被调查者就如何改进对委员会的服务以及委员会的一般性工作自由发表意见。对这一请求，只收到很有限的答复，其中指出有必要更为仔细地翻译文件和准确地使用术语。中心将继续在委员会今后的届会上进行类似的调查。

B. 第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的筹备工作

16. 作为第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的秘书处，预防犯罪中心确保为举行大会作好实务和组织方面的准备工作。中心编写了全世界犯罪和刑事司法状况概览，准备在第十届大会开幕式上宣读，并分别就四个实质性议程项目编写了基本文件。中心还协调并加工了关于拟在第十届大会期间举办的四次讲习班的主题的背景文件，这些讲习班由联合国区域间犯罪和司法研究所(犯罪司法所)、亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所、联合国附属欧洲犯罪预防和控制研究所以及国际预防犯罪中心负责筹备。通过为维也纳常驻代表团举行闭会期间协商会议，经常向会员国通报筹备措施。中心还为第十届大会的新闻宣传活动提供了实质性的投入和支持。

四. 拟定一项打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书的进展情况

17. 拟定一项打击跨国有组织犯罪公约特设委员会打算在 2000 年完成其工作。由于精简了特设委员会时间表，以及各代表团齐心协力，显示出建设性的精神，到特设委员会第七届会议(2000 年 1 月 17 日至 28 日举行)结束时，已经取得显著进展(详见特设委员会工作报告(E/CN.15/2000/4))。

18. 根据联合国大会的请求，特设委员会第七届会议审查了拟定一项单独的或补充性反腐败国际法律文书的可取性。特设委员会一致认为有必要拟定一项单独的反腐败国际文书。这样一项文书的拟定工作，应当在坚实的准备工作的基础上进行，包括对现行国际法律文书和有关的建议作出分析，同时还要以联合国打击跨国有组织犯罪公约的拟定工作所提供的知识体系作为基础。拟定反腐败国际文书的工作，应当在公约草案及其各项议定书的拟定工作完成之后再开始。

19. 在第七届会议上，特设委员会开始最后敲审定联合国打击跨国有组织犯罪公约修订草案。至于联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆地、空中和海上偷运移徙者补充议定书修订草案(“移徙者议定书”)以及联合国打击跨国有组织犯罪公约关于防止、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修订草案(“贩运议定书”)，特设委员会已在第六届会议期间完成了对这些议定书修订草案的一读工作。在第七届会议上，举行了有关贩运议定书的非正式协商会议，对该议定书修订草案的二读工作也已开始。至于联合国打击跨国有组织犯罪公约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修订草案(“枪支议定书”)，特设委员会在第七届会议期间继续进行该议定书修订草案的二读工作。

20. 特设委员会决定不把炸药问题包括在枪支议定书中，所依据的法律意见是：炸药问题超出了大会第 54/127 号决议以及经济及社会理事会第 1998/17 号决议赋予特设委员会的授权范围。枪支议定书的二读工作已经完成。在特设委员会第八届会议上继续进行该议定书草案的最后讨论。

21. 按照设想，将就有关炸药和枪支的决议的执行情况向特设委员会第十届会议提交一份报告，届时，拟通过自愿捐款资助的有关工作可望取得长足进展。

22. 公约及其议定书条款草案的质量将确保，它们一旦获得通过即可成为一种有力的工具，政府当局能够籍此建立新的国际合作机制，打击跨国有组织犯罪。同时应强调的是，这些条款的有效性还在极大程度上取决于它们的普遍性。换言之，当大多数国家都参与起草过程并签署和批准这些议定书时，它们才能发挥最大的效力。为了

确保有尽可能多的国家参与、签署和批准，必须在整个过程中考虑到所有国家的需要和关切。

23. 特设委员会还一直特别注意公约为各国批准之后的执行问题。公约草案现在载有各种与执行有关的条款。其中一个条款规定，设立公约缔约国会议，以提高缔约国促进并监测公约实施的能力(A/AC.254/4/Rev.6，第 23 条)。对许多国家来说，批准公约及其议定书，就要修改现行法律或制定新的法律，同时加强本国的执法结构和刑事司法系统。为了满足这些挑战性的要求，各国有必要相互合作。还需提供适当程度的支持和援助，特别是向发展中国家提供支持和援助。

24. 应当在双边、区域和全球各级提供这种援助。为发展中国家提供必要的技术援助，尤其重要。没有这种援助，发展中国家就会因缺少资源和专门知识而无法对现有制度进行必要的改革。据提议，公约草案应设想为此目的设立一笔专门基金，有组织犯罪集团被没收的资产可记在该基金账下。

25. 可望中心将对支持公约的执行进程发挥关键作用。为了使中心有能力履行这一任务，需增加经常预算经费，继续加强中心的运作能力。为了支持公约缔约国会议的工作，也必须有充足的资源。因此，加强中心的人力和财力资源，至关重要。另外，还需通过自愿捐款来增加中心提供的咨询服务以及其他形式的技术援助。由于新的文书的执行过程以及履行缔约国会议的职能将是一个渐进过程，可以通过周密的规划，在一定时期内使中心得到必要的加强。尽管如此，会员国持续不断的支持，依然是为中心的活动提供充足的预算经费的必要条件。

26. 中心还在探索公约获得通过之后用何种方式促进公约的实施的问题。根据中心与国际科学和专业咨询理事会 1999 年 2 月 26 日和 27 日在罗马联合举办的国际部长级专题讨论会的建议，中心正在为公约安排区域部长级会议和专家会议，目的是争取政治支持和增进认识，鼓励交换看法，推动区域合作。由泰国政府主办，定于 2000 年 3 月 20 日和 21 日在曼谷举行亚太区域部长级研讨会，专门讨论打击跨国有组织犯罪的能力建设问题。还定于 2000 年 3 月 22 日和 23 日在塔什干举行一次区域专家会议。另外还计划为南部非洲区域举行一次部长级会议。至于那些未在上述会议覆盖面内的其他区域，根据有关国家的兴趣和能够获得的资金，可能开展类似的活动。

五. 全球方案

A. 打击贩运人口全球方案

27. 过去一年，预防犯罪中心促进实施 1999 年 3 月与犯罪司法所共同发起的打击贩运人口全球方案。这个全球方案，是与其他致力于解决贩运人口问题的国际和国家实体一道执行的。全球方案旨在使原籍国、过境国和目的地国能够制定共同的战略并采取实际行动，打击贩运人口的活动。由于认识到贩运人口是一种跨国性的活动，只有通过国际合作才能制定出有力而有效的刑事司法对策，该方案将力求增强捐助国和受援国以跨越纯双边办法的方式处理共同问题的能力。

28. 全球方案由评估、技术合作、评价以及制定打击贩运人口国际战略综合组成。除深入评估贩运趋势之外，其主要特征是在某些选定的国家开展一系列技术合作项目。根据对有组织犯罪参与人口贩运的分析，配合国家对应单位开展活动。将建立一个载入各种最佳做法的数据库，以便使决策人员、从业人员、研究人员和非政府组织能够利用收集到的资料。由会员国的高级代表和个人专家组成的国际咨询理事会，将对在全球方案的范围内开展的技术援助项目进行独立评价。

29. 由澳大利亚政府通过澳大利亚犯罪学研究所提供支持并由美利坚合众国政府提供支持，在菲律宾发起了第一个技术合作项目。向该国派出了一个启动工作团，使中心能够据此编写一份迅速评价意见并提供项目活动的详细计划。对菲律宾的技术援助活动包括建立国家协调机制，为开发一个关于有组织犯罪参与贩运人口活动的数据库提供支助，执法人员提高认识和培训，以及增加对受害人和证人的保护和支持。

30. 在奥地利和荷兰政府以及欧洲联盟的资助下，还在东欧发起了一个打击贩运人口活动的技术合作项目。这个项目涵盖捷克共和国与波兰。奥地利、芬兰、德国和荷兰作为伙伴国家参与这个项目。这个项目的主要侧重点，是在刑事司法系统、其他机构以及民间社会之间开展必要的合作，以便找出用何种方式防止和打击主要由有组织犯罪集团参与的贩运人口活动。该项目的另一个组成部分是向受害人和证人提供支持。

31. 第三个技术合作项目覆盖拉丁美洲区域，目前正在拟定，葡萄牙提供了部分资金，巴西也认捐了一笔款项。已经向巴西派出一个筹备工作团，随后还将派出专家工作团，对情况作深入评估。估计这个项目将对下述方面作出评估：有组织犯罪参与贩运人口；有关刑事事项的现行国家法规和国际协定；流动人口；执法人员和刑事司法人员遇到的问题。

32. 还在拟定一个涵盖一些西非区域国家的项目。这个由法国和挪威政府资助的项目将评估和分析贝宁、科特迪瓦、尼日利亚、塞内加尔和多哥等国的人口贩运情况以及政府组织和非政府组织的对策。该项目旨在增进对贩运人口活动的认识，加强各国打击人口贩运的后面所掩藏的罪恶活动的体制能力。

33. 在规划和实施打击贩运人口全球方案时，中心继续与其他国际组织和区域组织开展合作，其中包括联合国儿童基金会、欧洲联盟、刑警组织、国际移徙组织、欧洲安全和合作组织以及一些国际和国家非政府组织和当地机构及专家。中心还对一些有关的国际会议作出了贡献。与药物管制和犯罪预防厅合作，犯罪司法所和维罗纳市 1999 年 10 月 22 日至 23 日在意大利维罗纳举行了一次会议，主题是："新的罪恶渊薮：贩运人口和新的奴役形式"。

B. 反腐败全球方案

34. 改进与实施于 1999 年 3 月犯罪司法所联合发起的反贪污全球方案的工作取得了相当的进展。该全球方案含有一整套评估、技术合作、评价和制定打击贪污国际战略方面的项目。在其初始阶段，将在 5 个区域（非洲、亚洲、东欧、拉丁美洲和中东）的 12 个国家开展项目。所选定的国家已经要求联合国协助它们评估现状以及拟订和实施一个综合性和现实的反贪污方案。

35. 这个全球方案涉及一个"从实践中学习"的系统性过程，它将通过国别项目、捐助方的参与和方案执行来查明最佳做法和教训。由于贪污腐化往往形式多变，涉及各个方面并对各个方面有影响，技术合作这部分的做法将必然是综合性和全局性的，并不断变化。同时还注意到预防措施、执法和起诉。技术合作这一部分还将采用一种模块方法，其中的工具在国际、国家和地方各级的不同阶段既可以单独使用，也可以成套使用。例如，将采取的一项重要行动是建立一种独立、可靠的申诉机制，使公民们得以提出腐败和/或缺乏服务的情形。这样一套反腐败工具正在通过从实践中学习的过程加以检验和改进。在匈牙利进行的一个项目正在对这种性质的做法进行试点检查。

36. 评估部分将通过实施一个监督腐败行为的议定书加以执行。这个协定书将定期印发，用以说明腐败的趋势。其结果将通过预防犯罪中心和犯罪司法所的网址中的数据库加以提供。已经计划设立一个全球方案指导委员会，负责审查实施战略、工作方案和项目工具。

37. 还有一些项目在执行之中。在黎巴嫩有一个题为"黎巴嫩全国反腐败战略计划"的项目，利用美国政府提供的经费在 1999 年 3 月发起，已经应黎巴嫩政府的请求在全球方案的范围内加以调整。作为这个项目的一部分，1999 年 6 月举办了一期关于"法律标准化和议会各委员会现代化"，特别是财政预算委员会现代化这一主题的讲习班，来评价这些委员会在采取措施预防和控制腐败行为方面的作用和责任。1999 年 11 月，为监督机关的成员、司法行政官、刑警警官、决策一级的公务人员、负责指导财政服务的人员和非政府组织一连举办了三期关于腐败的性质及其在财政、经济和行政方面的影响的讲习班。行政改革国务部长办公室和有关的非政府组织设立了一些工作组，协助筹备一项提高公众对反腐败措施认识的运动。

38. 预防犯罪中心利用美国政府提供的经费在匈牙利发起了一项题为"评估匈牙利的腐败现象"的项目。这个项目将协助匈牙利政府预防、侦查和打击贪污腐败行为，促进透明度、责任制和法治。1999 年 6 月在布达佩斯举行了一次科学专家会议，讨论和拟订评估匈牙利腐败的程度和性质的方法与工具以及打击腐败的措施。对快速评估工具进行了一次试验，其中包括完成了若干项调查，建立了一个联络小组，进行了一项个案研究，对结果也进行了评价。

39. 在罗马尼亚，预防犯罪中心推动了一个题为"罗马尼亚的机构建设和加强控制腐败能力"的项目的实施，为这个项目提供经费的有希腊和美国政府以及联合国开发计划署（开发计划署）。组织司法行政官（法官和检察官）以及司法部和

内政部、财政卫队、帐户法庭和海关署的官员对意大利米兰进行了三次实习考察。提高公共认识的运动的第一阶段已在 6 月完成，第二阶段正在进行之中。举办了 7 期研讨会，在政府部门的腐败、草拟法律、组织特别工作队、调查技术和机构间合作等领域培训了 150 名司法行政官和 70 名官员（来自内政部、财政卫队、帐户法庭和海关署等）。

40. 正在开发将在贝宁、尼加拉瓜、南非和乌干达执行的项目。另外，已经就拟订在玻利维亚、危地马拉和尼日利亚进行的项目进行了磋商。利用荷兰政府提供的资金，已经完成了这些项目的准备工作。目前正在国家一级从双边供资来源物色执行这项目的资金。

41. 预防犯罪中心将在 2000 年下半年完成修订反腐败切实措施手册的工作。

42. 预防犯罪中心还为若干次讨论腐败问题的会议作出了贡献。预防犯罪中心与法国政府一起于 1999 年 3 月 30 日至 4 月 1 日在巴黎举行了一个关于腐败及其财政渠道的专家组会议。还对下列会议作出了贡献：在斯洛伐克举行的中欧检察官和司法行政官讲习班；在伦敦举行的关于腐败与金融犯罪的全球会议；1999 年 2 月 16 日至 24 日在华盛顿举行的第一次打击腐败行为全球论坛；在南非德班举行的第九次反腐败年会；和在米兰举行的国际科学和专业咨询理事会关于应对腐败的挑战的会议。

C. 关于跨国有组织犯罪的全球研究

43. 关于跨国有组织犯罪的全球研究包括两个组成部分。第一个组成部分，即“评估跨国有组织犯罪集团：危险性和趋势”，正在由预防犯罪中心进行。第二部分，“世界有组织犯罪报告”，正在由犯罪司法所协调。这些研究是根据大会和经济及社会理事会关于收集、分析和传播有关跨国有组织犯罪的信息和数据的一些任务授权而发起的。联合国打击跨国有组织犯罪公约草案反映出普遍认为有必要深入了解跨国有组织犯罪。公约草案要求定期收集和分析关于有组织犯罪的资料和研究结果，编写关于有组织犯罪全球趋势的概要。

44. 虽然对有组织犯罪进行了广泛的科学辩论，媒体也进行了大量的宣染，但在全球一级对跨国有组织犯罪集团的程度、结构、性质和战略进行实际研究的还很少。关于跨国有组织犯罪的全球研究的目的是分析和评估参与跨国犯罪活动的重大集团和新出现的集团的危险性及其对社会造成的威胁，查明它们的地域分布和国际联系，预测今后的趋势，并为在国家、区域和国际各级预防和打击这种现象提出有效的对策。

45. 预防犯罪中心推进了这项研究第一阶段的执行工作，其中包括对 12 个国家（澳大利亚、加拿大、哥伦比亚、捷克共和国、德国、意大利、日本、荷兰、俄罗斯联邦、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国）以及加勒比区域最危险的有组织犯罪集团进行了试点调查。经与国际专家协作，已经制订了一套全面的方法，称为“联合国跨国有组织犯罪评价表”，借以收集关于有组织犯罪集团的定性和定量信息。

46. 预防犯罪中心在为本项研究确定的领域中的 13 名国家通信员的协助下，最后完成了对上述这些国家中最危险的有组织犯罪集团的评估。此外，还收集和分析了关于国家一级对有组织犯罪的立法、有关调查和刑事学分析的背景资料。这项试点调查的结果可望在 2000 年年中公布。

47. 预防犯罪中心还在打击跨国有组织犯罪全球方案的框架内制定了一个项目，目的是分析和评估尼日利亚有组织犯罪集团与西非国家经济共同体区域内的犯罪网所造成的威胁，预测今后可能的演变，并为预防和打击该区域的有组织犯罪提出具体的对策。这个项目的重点是四个非洲国家：科特迪瓦、加纳、尼日利亚和塞内加尔，并将利用与在各级活动的各国专家和机构的密切合作。

48. 预防犯罪中心还通过参加各项有关活动为关于跨国有组织犯罪及有关问题的国际辩论作出了积极的贡献。

六. 其他方案活动

A. 促进各项标准和规范的使用和适用

49. 委员会将收到秘书长关于 1994 年－1998 年死刑和关于保护面对死刑的人的权利的保障措施执行情况的报告(E/CN.15/2000/3)，这是第六份这种五年一次的报告。该报告分析了在答复一个关于在所涉期间内使用和适用死刑的调查表时

所提供的资料，以及联合国其他实体和有关政府间组织和非政府组织的看法和意见。它还指明了世界范围内对死刑的刑事学研究调查的动态。该报告首次不但载有关于性别和年龄的资料，而且还载有关于在所涉时期内被判处死刑者和因死刑罪而被处决者的种族的资料。该报告还适当注意到了联合国人权事务高级专员办事处和人权委员会法外、即决和任意处决问题特别报告员正在就死刑和任意处决和法外处决问题所进行的有关工作。

50. 委员会还将收到秘书长关于在少年司法改革方面取得的进展的报告(E/CN.15/2000/4)，这份报告是根据经济及社会理事会第 1997/30 和 1999/28 号决议编写的。

51. 预防犯罪中心根据理事会的有关任务授权，继续在收集关于联合国预防犯罪和刑事司法各项标准和规范的使用和适用资料。已经就下列专题向各国政府送发了六个调查表：犯罪与公共安全；腐败与贿赂；公职人员国际行为守则（大会第 51/59 号决议，附件）；监外教养办法最低限度标准规则（大会第 45/110 号决议，附件）；律师的作用；和检察官的作用。对这些调查结果的分析将提交委员会第十届会议。迄今收到的答复的份数还不足以就监外教养措施、律师的作用和检察官的作用编写报告。曾向委员会第八届会议提交了一份关于贿赂与腐败的报告。关于这个问题的另一份报告将提交委员会第十届会议。

B. 预防恐怖主义活动

52. 恐怖主义是一种特殊形式的犯罪，常常包括政治、战争和宣传等要素。虽然“炸弹哲学”已经存在 100 多年了，但它现在的表现更加令人担心，某些分析家认为有造成大规模伤亡的趋势。由于有这种威胁存在，联合国的这一期中期计划已经将恐怖主义列为八个优先工作领域之一。

53. 如上文第二节所述，预防犯罪中心遵照其关于恐怖主义活动的任务授权，于 1999 年 4 月开始有关工作。中心的预防恐怖主义活动部门与秘书处的法律事务厅合作与协调，后者仍然维持其有关恐怖主义活动的法律事项联络点的地位。这个部门活动的重点主要是研究和技术合作，以及促进预防恐怖主义活动方面的国际合作。

54. 已经开展了一些活动。完成了一项重点是恐怖主义与贩运毒品和枪支等其他形式的犯罪活动之间联系的研究项目。此外，为了研究恐怖主义活动加剧和缓减的原因，正在进行一系列个案研究，以便查明可以用作恐怖主义活动预警信号的各个变量。

55. 向会员国提供了从一些来源获得的关于恐怖主义的资料，其中包括已经建立并在不断更新的数据库。正在采取措施扩大对付恐怖主义现象的专门知识中心全球名册。此外，正在对提出请求的会员国进行需要和威胁评估。计划每两年出版一份全球恐怖主义调查，其中将分析恐怖主义活动的趋势等。这项调查的部分工作已经开始进行，例如已经开始汇编与生产和贩运毒品有关的恐怖主义活动的名册。

56. 在技术合作领域，为六本技术合作手册编写了概要，以供在会员国执法和其他有关机构培训时作为工具使用。已经向一个会员国提交了一份为其中一本手册提供经费的建议，所有这些手册的经费尚有待落实。这个系列的手册将涉及：(a)援助恐怖主义活动的受害者：供帮助者使用的联合国手册；(b)传媒对恐怖主义活动的报导：新闻工作者和执法官员指南；(c)炸弹威胁的分析与对策；(d)人质问题处理手册；(e)识别恐怖主义活动升级的预警信号（包括使用大规模破坏武器的可能性）；(f)与恐怖主义活动有关的法律问题和行动。

57. 虽然预防犯罪中心关于预防恐怖主义活动的工作仍处于早期，但已经发起的一些计划中的项目，有些进展良好，有些接近完成或已经完成。然而，工作人员和经费的不足严重阻碍了在短期内发挥充分的能力。

C. 收集和传播信息

58. 在本报告所涉时期，预防犯罪中心继续努力加强它在收集、分析和传播有关犯罪趋势和刑事司法系统运行情况的数据和资料的能力和实际工作，以便更好地报告政策的制订和执行情况。

59. 预防犯罪中心目前正在进行第六次联合国犯罪趋势和刑事司法系统运行情况调查，这种定期调查是预防犯罪中心收集国家一级犯罪趋势和刑事司法方面统计数字所用的主要手段。迄今，50 多个国家就警察、检察、法院、监狱和资源分拨等提供了官方数据。

60. 预防犯罪中心继续在扩大它的信息传播工作，特别是借助电子手段，通过维持和扩大以因特网为基础的联合国犯罪和司法信息网（可由 http//www.uncjin.org 进入）。联合国犯罪和司法信息网已经成为世界上受访最频繁的实质性数据库之一，它含有犯罪统计数字和关于刑事司法出版物的讯息，并与有关的联合国实体、研究组织和大学有联系。最近，这个网被大英百科全书选为“最佳网”因特网网址。选择的标准包括准确性、信息的范围、有用性、及时性和设计质量。联合国犯罪和司法信息网目前含有预防犯罪和刑事司法委员会最近几届会议的文件、拟订一项打击跨国有组织犯罪公约特设委员会各届会议的文件、第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的文件以及跨国有组织犯罪文献中心的更新资料。

61. 正在考虑筹办一个新的定期出版物，名称暂定为《犯罪、社会和理政问题论坛》，供专家们就预防犯罪中心优先关注的问题进行辩论，为此将设法让外界的学者积极参与。

七. 业务活动概述

62. 1999 年，得到预防犯罪中心支持的项目预算总额达 5,133,738 美元。在这个总额中，约有 320 万美元用于这几年来由联合国预防犯罪和刑事司法基金提供经费的活动，剩余部分由药物管制署和开发计划署提供。表 1 列出这些项目的清单，关于这些项目的实质性资料在本报告有关章节介绍。

63. 预防犯罪中心日益将打击有组织犯罪、贩运人口和腐败活动作为其技术合作活动的重点。主要优先工作是将预防犯罪中心的三个全球方案转化为区域和国家这两级的具体项目。

64. 还在其他刑事司法领域，例如少年司法领域执行了一些临时项目，以便使预防犯罪中心继续参与这些领域和维持这些领域的专门知识。正在黎巴嫩执行一个加强少年司法方面立法和机构能力的项目。还为危地马拉和尼日利亚拟订了关于少年司法的项目建议。在塞内加尔，制订了一个预防犯罪项目，以提交捐助界供资助。在加勒比，制订了一个监狱改革项目，可望由欧盟委员会提供经费。

65. 正在为开发一个预防犯罪方面的新方案活动进行准备工作，这个方案活动将力求协助国家和地方政府特别通过教育方案保护容易受影响的青少年群体不被有组织犯罪利用。

66. 1999 年国际社会为了支持预防犯罪中心的工作方案向中心提供了更多的财政捐助，使它能够既作为一个供资机构又作为一个执行机构开展活动。这确保了对它的项目的实质性控制，与此同时提高了预防犯罪中心的知名度。

67. 与药物管制署的协同效应得到了加强。药物管制署和预防犯罪中心是药物管制和预防犯罪厅的两根支柱，它们在保持各自特色的同时，在业务活动这一级发展了积极的合作。结果联合工作团的数目有了增加，并为危地马拉、俄罗斯联邦、南非和中亚设计了新的方案和项目。

68. 预防犯罪中心一直在积极争取捐助界的资金用于执行上述项目，目前正在等待一些已表示有兴趣为这些项目提供经费的国家的答复。

69. 预防犯罪中心通过向国家和分区域这两级增派其工作人员提高了它的提供技术援助的能力。为了做到这一点，在对方案有利的情况下，特别将药物管制署的某些办事处改为药物管制和预防犯罪厅办事处。1999 年是药物管制和预防犯罪厅在莫斯科（负责俄罗斯联邦和俄罗斯）、比勒陀利亚（负责南非）、塔什干（负责中亚）和开罗（负责北非和中东）开设办事处的一年。

表 1
1999 年由国际预防犯罪中心支助的技术合作项目

国家	项目	预算总额（美元）	中心的作用
匈牙利	评估匈牙利的腐败现象	175 263	供资和执行机构
黎巴嫩	支持全国反腐败战略	304 309	供资和执行机构
	加强少年司法方面的立法和机构能力	806 594	供资和执行机构

菲律宾	联合打击在菲律宾进行的贩运人口活动	219 231	供资和执行机构
罗马尼亚	机构建设和加强控制腐败活动的能力	325 000	供资和合作机构
俄罗斯联邦	控制和预防毒品及有关有组织犯罪方面的技术援助	1370 841	合作机构
南非	对付家庭暴力的机制	660 000	供资和协理机构
	准备性援助：对全国预防犯罪战备的支助	558 500	合作机构
	打击有组织犯罪的措施	414 000	供资和合作机构
前南斯拉夫的马其顿共和国	预防和控制经济和金融犯罪的特警部队	300 000	供资和执行机构
	总额	**5 133 738**	
	中心提供的资金	**3 204 397**	

八. 资源的调动

70. 1999年期间向联合国预防犯罪和刑事司法基金的捐款和认捐见下文表 2。

71. 1999 年的捐款和认捐额达 3,331,859 美元，比 1998 年增加了 20%，继续了最近对基金捐款增加的趋势。另一个显著的动态是为未来年份提前认捐，例如荷兰政府又认捐 1,030,000 美元。如果将这一金额考虑在内，则增长率为 57%。

表 2

1999 年对联合国预防犯罪和刑事司法基金的捐款

（美元）

国家或组织	认捐金额	普通用途捐款	特殊用途捐款
澳大利亚	10,000 美元	10,000 美元 [a]	
奥地利	569,755 美元	381,127 美元 [a]	188,628 美元
玻利维亚	1,000 美元	1,000 美元 [b]	
法国	135,000 美元		135,000 美元 [b]
冰岛	479,000 美元		479,000 美元 [c]
意大利	5,200 美元	5,200 美元 [b]	
日本	292,692 美元	133,400 美元 [a]	159,292 美元 [a]
荷兰	300,000 美元		300,000 美元 [a]
挪威	12,991 美元	12,991 美元	
波兰	364,165 美元		364,165 美元 [a]
葡萄牙	13,043 美元		13,043 美元 [a]
大韩民国	19,726 美元		19,726 美元 [a]

斯洛文尼亚	100,000 美元		100,000 美元
泰国	490 美元	490 美元 [b]	
突尼斯	3,000 美元	3,000 美元 [b]	
土耳其	1,400 美元	1,400 美元 [b]	
美利坚合众国	50,000 美元	50,000 美元 [b]	
欧洲联盟	965,000 美元	50,000 美元 [a]	915,000 美元 [c]
亚洲预防犯罪基金	9,397 美元		9,397 美元 [a]
共计	**3,331,859 美元**	**648,608 美元**	**2,683,251 美元**

a 已缴纳。
b 未缴纳。
c 已部分缴纳。

72. 下图表明了过去四年里捐款增长情况以及普通用途捐款和特殊用途捐款的分布情况。特别用途捐款大部分用于预防犯罪中心的三个全球方案和支助拟订一项打击跨国有组织犯罪公约特设委员会的工作，其中主要是为 1998－1999 年方案预算中没有列入的额外会议的费用提供经费并为最不发达国家提供参加特设委员会各届会议的旅费和有关费用。

73. 由于捐款的增加，发起了若干活动。但是，这一增加最初的资源基础是很小的，仍然迫切需要大大增加资金以便充分执行预防犯罪中心所发起的新方案。对执行其打击腐败、贩运人口和有组织犯罪的全球方案来说尤其如此。由于政府是为预防犯罪中心提供资金的主要来源，它们对基金的认捐将决定各项活动能够开展的程度。在这方面，还必须强调进一步增加普通用途捐款的重要性，以便使预防犯罪中心能够继续积聚专业专门知识、加强外地的力量和针对新出现的危机领域及时采取举措。

九. 委员会对联合国预防犯罪和刑事司法方案的战略管理

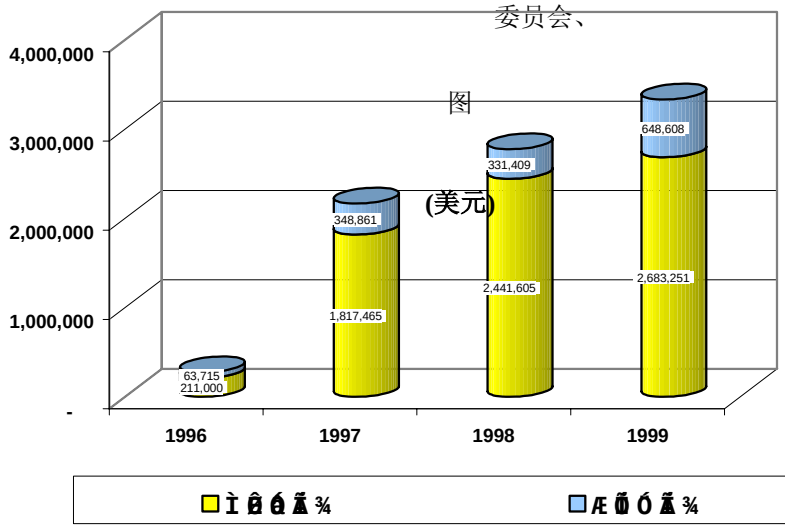
74. 在委员会第八届会议与第九届会议之间，委员会继续开展了闭会期间活动来支持它对联合国预防犯罪和刑事司法方案的战略管理。委员会主席团举行了四次会议，并为维也纳常驻代表团安排了四次闭会期间协商会议，向代表们介绍了与委员会第九届会议有关的问题和第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会筹备情况以及预防犯罪中心的工作方案。委员会主席团通过提前审查提案草案和酌情将这些草案加以协调和合并，在继续努力减少供委员会审议的决议数目和拟请委员会审议的报告。委员会第九届会议通过了九项决议。

75. 经济及社会理事会在其关于联合国经济、社会及有关领域的结构改革与恢复活力和联合国与布雷顿森林机构之间的合作的第 1990/51 号决议中，请预防犯罪和刑事司法委员会、麻醉药品委员会、

图

对预防犯罪和刑事司法基金的认捐

(美元)



统计委员会和科技促进发展委员会考虑制定多年期工作方案。

76. 在其第 6/1 号决议第一节中，委员会决定制定一个多年期工作计划，每年专门用于某一特定主题，以便努力简化委员会的议程和事先规划实质性讨论。委员会曾为其第七、第八和第九届会议确定了主题。委员会应当在其第九届会议上采取行动，为今后各届会议确定主题，或者考虑为今后每一届会议确定一个讨论专题，以便使会议更加重点突出。

77. 在其第 6/1 号决议中，委员会为安排对议程项目的讨论规定了以下标准：

(a) 要求各国政府提供资料的关于各项标准和规范使用和实施情况的报告应每两年或三年提交一次，以使尽可能多的会员国提供投入；

(b) 关于调查和犯罪统计数字的报告以及以数据和其他资料的持续收集为基础的报告，提交的频度应不短于两年；

(c) 关于与其他实体协调的报告应每两年提交一次，最好是在每一方案预算两年期结束时提交；

(d) 在研究方面需要进行大量工作或者主题事项复杂的详细报告和研究报告不应在紧接着提出该项任务的届会后的下一届会议提出；

(e) 审议或报告某一实质性问题的基础应当是这个问题在某一年中是否已经通过特定活动和发展而取得了相当大的成果。

78. 考虑到委员会决心精简它的工作和文件，并鉴于前几届会议已经授权编写不少报告，可能有必要审查所有将继续向委员会今后各届会议提交的报告。将向委员会准备一份会议室文件，列出历届会议决定要向委员会第十届会议提出的所有报告和任何其他周期性报告的清单。

79. 经济及社会理事会在其 1999/51 号决议中欢迎在保证理事会与其附属机关加强相互作用，包括举行主席团之间的联席会议，和在加强其协调职能方面取得的进展。理事会主席团和委员会主席团联席会议于 1999 年 5 月 3 日举行。该次会议讨论了委员会的工作方法和对有关决议的后续活动。主席团请秘书处编写一份关于理事会其他有关职司委员会的工作的概述，以便确定联席会议是否有益或可行。

80. 委员会在其 1999/55 号决议中鼓励各职司委员会在其结论中更明确地指明需要联合国系统作出协调响应的行动并突出强调针对联合国系统内组织的建议，同时找出理事会可就其职司委员会针对各方案、基金和机构的决定和建议为其提供指导的领域。

十. 方案问题

81. 委员会第八届会议收到了秘书处关于拟议的 2000－2001 两年期预防犯罪和刑事司法工作方案的说明(E/CN.15/1999/9)。大会在其第 54/691 号决议中核准了 2000－2001 年两年期联合国方案预算。在第 14 款“预防犯罪和刑事司法”，大会核准增设一个 P-4 员额，以加强预防犯罪中心的业务活动。

82. 委员会第八届会议还收到了秘书处关于 2002 － 2005 年中期计划的说明(E/CN.15/1999/11)，其中载有预防犯罪和刑事司法方案说明初步纲要。在设立了药物管制和预防犯罪厅之后，正在考虑提议将两个有关的方案合并成一个方案，称为“国际药物管制和预防犯罪”。 委员会将收到拟由秘书长提交方案和协调委员会的预防犯罪和刑事次级方案说明(E/CN.15/2000/6)。

十一. 展望

83. 从关于过去一年变化发展的概述中可以看出，预防犯罪中心正在经历着一次根本性的调整。它顺利地完成了一次艰巨的过渡过程，在内部进行了重大的改革，对其工作采用了新的战略方针。顺利地执行这一新的战略方针，关键一直是并将继续是会员国在政策指导及其在技术合

作中所发挥的捐助者和受援者作用方面的支持。在这方面，增加财政支助再怎么强调也不过份。

84. 由于一开始就将重点放在实质性问题上，较少注意与活跃于预防犯罪中心工作领域的其他有关机构的联系。估计在今后几年中将会在对联合国预防犯罪和刑事司法方案研究所网的战略调整方面取得进展。在这方面应当指出，在实施预防犯罪中心的各全球方案方面一直在与犯罪司法所及澳大利亚犯罪学研究所密切协作，而且明确的责任和任务分工正在形成。随着进一步改进和调整，这可以成为今后与研究所网中的其他研究所开展合作的样板。

85. 在下一年中，预防犯罪中心的主要目标将当然是继续贯彻既定方针和推进已经开始的工作。三个全球方案将产生越来越多的具体活动，使受援国和国际刑事司法界受益。预防犯罪中心将继续争取扩大和加深有关优先问题的专门知识，特别是关于有组织犯罪、贩运人口和腐败的专门知识。为了使预防犯罪中心能够作好准备履行它在执行联合国打击跨国有组织犯罪公约、促进打击腐败的全球行动，包括设想中的拟订一项讲求实效的反腐败全面公约和将拟由第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的犯罪与司法宣言转化为具体措施方面的新任务，这是必要的。