

CND

UNITED NATIONS COMMISSION ON NARCOTIC DRUGS
POLICYMAKING BODY OF THE UNITED NATIONS SYSTEM WITH PRIME RESPONSIBILITY FOR DRUG-RELATED MATTERS



麻醉药品委员会 2021 年秋季专题讨论

背景文件



UNODC
United Nations Office on Drugs and Crime
Secretariat to the Governing Bodies

导言

在其 2019 年 3 月的第六十二届会议上，委员会协商一致通过了《关于在国家、区域和国际各级加大行动力度以加快履行我们对处理和应对世界毒品问题的共同承诺的部长级宣言》。¹在《部长级宣言》中，会员国确认过去十年取得了显著进展，但关切地注意到世界毒品问题上存在已久的和新出现的挑战，并承诺在共同和分担的责任原则基础上加速全面执行 2009 年《关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》、²麻醉药品委员会关于会员国执行《政治宣言和行动计划》情况的 2014 年高级别审查通过的部长级联合声明，³以及 2016 年举行的关于世界毒品问题的大会特别会议成果文件，⁴并谋求实现其中载列的所有承诺、行动建议和宏伟目标。在 2019 年《部长级宣言》中，会员国在“评估总结”标题下指出了在有效履行国际承诺方面面临的一系列挑战。

在 2019 年《部长级宣言》中，在“前行道路”标题下，会员国承诺支持麻醉药品委员会继续进行透明和包容的讨论，让所有相关的利益攸关方参与其中，讨论解决和应对世界毒品问题的有效战略，包括通过分享信息、最佳做法和经验教训。作为委员会领导的后续进程的核心部分，年度专题讨论的重点是交流在履行所有国际毒品政策承诺方面的良好做法、挑战和经验教训。根据 2019 年《部长级宣言》中确定的各项挑战，委员会于 2019 年 6 月通过了一项多年期工作计划，讨论如何能够通过有效执行 2016 年、2014 年和 2009 年通过的文件中所载规定来应对这些挑战。

在 2021 年 10 月 19 日至 21 日举行的专题讨论期间，将讨论以下挑战：

- (a) 观察到贩毒、腐败和其他形式的有组织犯罪之间的联系日益密切，这些有组织犯罪形式包括人口贩运、枪支贩运、网络犯罪和洗钱，以及在某些情况下的恐怖主义，比如与资助恐怖主义行为有关的洗钱（2021 年 10 月 19 日）；
- (b) 在全球层面，所没收的与毒品贩运引起的洗钱有关的犯罪所得的价值仍然很低（2021 年 10 月 20 日）；
- (c) 滥用信息和通信技术从事与毒品有关的非法活动的犯罪行为正在增加（2021 年 10 月 21 日）。

与 2019 年和 2020 年的专题讨论一样，秘书处编写本文件的目的是提供关于 2021 年所讨论的挑战的背景资料，以促进委员会专题会议期间的对话。本背景文件反映了《2021 年世界毒品报告》、《2020 年全球人口贩运问题报告》、《2018 年全球偷运移民问题研究》、《2020 年全球火器贩运问题研究》中的各项调查结果，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）关于 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行影响的各种政策简报，毒品和犯罪问题办公室各实务部门做出的贡献，以及一些拟议的讨论问题。

¹见 E/2019/28，第一章，B 部分。

²见 E/2009/28，第一章，C 部分。

³见 E/2014/28，第一章，C 部分。

⁴大会 S-30/1 号决议，附件。

2021年10月19日 - 观察到贩毒、腐败和其他形式的有组织犯罪之间的联系日益密切，这些有组织犯罪形式包括人口贩运、枪支贩运、网络犯罪和洗钱，以及在某些情况下的恐怖主义，比如与资助恐怖主义行为有关的洗钱

政策承诺

在2019年《部长级宣言》中，会员国注意到各种持续存在和新出现的挑战，这些挑战与贩毒、腐败和其他形式的有组织犯罪之间的联系日益密切相关，这些有组织犯罪形式包括人口贩运、枪支贩运、网络犯罪和洗钱，以及在某些情况下的恐怖主义，比如与资助恐怖主义行为有关的洗钱。为应对这些挑战，会员国承诺加强双边、区域和国际合作，促进信息共享，特别是在司法和执法主管部门之间的合作。

在2016年举行的大会特别会议的成果文件中，会员国通过了一整套关于处理与其他形式的有组织犯罪的联系的业务建议，这些有组织犯罪的形式包括洗钱、腐败和其他犯罪活动。在这些建议中，会员国呼吁采取综合、多学科的方法，例如通过促进和支持可靠的数据收集、研究以及酌情分享情报和分析，以确保有效的决策和干预。⁵建议还鼓励会员国利用现有的次区域、区域和国际合作机制，打击一切形式的毒品犯罪。⁶建议还呼吁会员国承诺改进关于非法毒品种植、生产和制造、贩毒、洗钱和非法资金流动的统计信息和分析的提供和质量，包括使之在毒品和犯罪问题办公室和国际麻醉品管制局的报告中得到适当反映，从而更好地衡量和评价此类犯罪的影响，并进一步增强这方面刑事司法对策的效力。⁷

在《2014年部长级联合声明中》，会员国强调迫切需要应对贩毒、腐败和其他形式的有组织犯罪之间日益增加的联系所带来的严重挑战。

《2009年政治宣言和行动计划》强调，会员国在制定和执行减少供应战略时，应考虑到麻醉药品贩运和精神药物贩运之间可能存在的联系、世界某些地区恐怖主义团体的参与、腐败和跨国有组织犯罪，包括贩运枪支和洗钱。为了减少与贩毒有关的暴力，《2009年政治宣言和行动计划》呼吁采取预防和强制措施，打击可能与麻醉药品和精神药物贩运有关的一切形式的犯罪活动。会员国还承诺加强执法当局之间的信息共享和司法合作，以查明和调查参与贩运麻醉药品和精神药物的犯罪组织与其他犯罪活动之间可能存在的联系，特别包括非法制造和贩运枪支。此外，还鼓励会员国加强反腐败措施并提供技术援助和能力建设，以阻遏有组织犯罪集团的非法毒品贸易，从而减少毒品供应。

背景资料

贩毒、腐败和其他形式的有组织犯罪之间的联系引起了越来越多的关注，这些有组织犯罪形式包括贩运人口、贩运枪支、网络犯罪和洗钱，以及在某些情况下的恐怖主义，包括与资助恐怖主义行为有关的洗钱。⁸

⁵同上，建议3(k)。

⁶同上，建议3(l)。

⁷同上，建议3(u)。

⁸见《2017年世界毒品报告》，第五分册，《毒品问题和有组织犯罪、非法资金流动、腐败和恐怖主义》（联合国出版物，2017年）。

腐败和洗钱被认为是为贩毒提供便利的犯罪行为，在《联合国反腐败公约》⁹和《1988年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》¹⁰中对其作出了界定，而且在《联合国打击跨国有组织犯罪公约》中被确定为跨国有组织犯罪这一刑事罪。¹¹腐败行为可能成为包括贩毒在内的有组织犯罪的促进因素。腐败与有组织犯罪之间的联系可以从零星或定期贿赂公职人员以便利犯罪行为，到占领国家机构并影响立法、执法和司法决定。¹²

洗钱对有组织犯罪行动的经济成功至关重要，因为如果罪犯不能将犯罪所得纳入合法经济，他们就很容易被发现。作为可持续发展目标指标 16.4.1 的监管机构，毒品和犯罪问题办公室和联合国贸易和发展会议自 2017 年以来，联合制定了一个估计非法资金流动的统计计量框架，以及计量来自某些非法市场活动的此类流动的方法准则。¹³预计该概念框架将生成关于国家一级非法资金流动的全面、兼容和分类数据。一个计量拉丁美洲非法资金流动的区域试点项目生成了关于贩毒、贩运人口、偷运移民和非法采矿相关流动的初步数字。¹⁴

贩运人口似乎在不同程度上与贩毒相互关联，这取决于所涉犯罪集团的规模。¹⁵一方面，以商业企业形式运作并寻求势力范围控制、从事人口贩运的大型和组织严密的犯罪集团也经常实施贩毒等其他犯罪活动，通常使用相同的路线和基础设施。在这种情况下，对于贩运者来说，人口与毒品一样，是另一个利润来源。然而，并非所有的贩运活动都是由大型有组织集团实施的，个体贩运人口者或投机取巧运作的小型贩运人口团伙同时从事贩毒的可能性较低。此外，人口贩运受害者也被迫参与非法毒品的种植和贩运。根据《2020 年全球人口贩运问题报告》，在全球发现的所有人口贩运受害者中，约有 6% 被剥削利用从事毒品种植和贩毒等犯罪活动，从而构成了被发现的第三大群体，仅次于被剥削利用从事强迫劳动和性剥削的群体。¹⁶这种形式的剥削经常见于被贩运的儿童受害者中。除了贩运者从被迫犯罪的受害者身上获得的直接收入外，强迫受害者犯罪是防止他们举报施虐者、寻求保护或与执法部门合作的一种方式，其手法是激起受害者对刑事起诉和惩罚的恐惧感。

在分析贩毒与偷运移民之间的联系时，出现了略有不同的情况。根据《2018 年全球偷运移民问题研究》，一般来说，偷运移民与其他犯罪活动之间的联系似乎是例外情况，而非非常规，偷运移民者看似并未有系统地参与贩毒活动。然而，也有例外情况，在一些地区，非法贸易路线，包括运输移民和贩运毒品的路线，往往在国家领土上出现重叠。在其他地区，众所周知，贩毒集团对特定路线上为偷运者提供便利的旅行征税，当偷运者不付款时，被偷运的移民就会面临特别高的安全风险。包括儿童在内的被偷运移民还被迫从事非法活动，诸如运输和销售非法药物等，而且可能成为人口贩运的受害者。¹⁷

根据《2020 年全球枪支贩运问题研究》，武器收缴数据显示，贩毒与其他形式的犯罪之间存在密切联系。在一些地区，与枪支收缴最常产生关联的犯罪行为是暴力犯罪，而在其他地区，则是贩毒行为。来自特定国家的数据显示，在有组织犯罪或帮派背景下发生的杀人案件中，90% 是使用枪支实施的。与凶杀率较低的国家相比，在凶杀率高的国家，在贩毒和暴力犯罪背景下缴获的枪支

⁹ 《联合国反腐败公约》第三章将贿赂、以权谋私、滥用职权和洗钱等广泛的腐败行为定为犯罪行为。

¹⁰ 见 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第 3 条第 1 款 (b) 项。

¹¹ 见《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 6 和 8 条。

¹² Quentin Reed, “挤压气球？挑战有组织犯罪与腐败之间的联系”，U4 2009 年刊，第 7 期，引用 Edgardo Buscaglia 和 Jan van Dijk, “控制公共部门的有组织犯罪和腐败”，犯罪与社会问题论坛，第 3 卷，第 1 和 2 期（联合国出版物，2003 年）。

¹³ 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）和联合国贸易和发展会议，“非法资金流动统计计量的概念框架”（维也纳，2020 年）。

¹⁴ 毒品和犯罪问题办公室和治理、受害情况、公共安全和司法问题统计信息高级研究中心，“拉丁美洲非法资金流动计量试点的初步结果”，列报，2020 年 10 月。可查阅：www.unodc.org。

¹⁵ 见《2020 年全球人口贩运问题报告》（联合国出版物，2020 年）。

¹⁶ 同上，图 9。

¹⁷ 见《2018 年全球偷运移民问题研究》（联合国出版物，2020 年）。

占比通常更大。此外，非法药物是与枪支一起缴获的最常见的非枪支相关商品，其次是假冒货物、文化财产和自然资源。另外，提供枪支构成了有组织犯罪集团与恐怖组织之间有据可查的联系。¹⁸

近年来，各方更加关注已在某些情况下被证实的贩毒与恐怖主义之间的联系，包括与资助恐怖主义行为有关的洗钱活动。虽然恐怖分子和有组织犯罪集团有着不同的目标，但已记录到他们直接存在着各种联系。在毒品和犯罪问题办公室和反恐怖主义办公室于 2020 年根据 50 个国家的参与编写的一份报告中，¹⁹一些国家确认了从事贩毒等活动的有组织犯罪集团与恐怖主义集团之间的机会性联系。据报告，这些联系是基于共同的势力范围、对利润的渴望或可能在监狱中发展的个人关系。另据报告，恐怖分子从非法贩运毒品和一系列其他货物，以及绑架赎金和抢劫等犯罪活动中获益。据报道，有组织犯罪集团还参与输送恐怖主义分子和回返的外国恐怖主义作战人员。²⁰然而，一些国家也报称，犯罪组织最近倾向于不与恐怖团体接触，以规避额外的审查，在其他国家，恐怖主义与有组织犯罪之间的联系无法得到证实。²¹

在 COVID-19 大流行的早期阶段，世界上大部分地区的毒品市场曾一度中断，但此后迅速恢复。然而，这一场大流行病引发了新的或加速了现有的贩运趋势。这些趋势包括更大的货运量和更多地使用陆路和水路路线、私人飞机、航空货运和邮政包裹，以及向消费者运送的毒品的非接触式方法，例如邮件递送等。²²关于类阿片和甲基苯丙胺贩运的现有数据表明，尽管一些国家因与 COVID-19 有关的限制而出现短期波动，但在整个流行病期间，毒品贩运继续沿着众所周知的路线进行。²³现在评估这一大流行病对贩毒和其他类型犯罪之间联系的影响尚为时过早。然而，有证据表明，有组织犯罪集团在大流行病期间设法加强了对社区和势力范围的控制，他们利用公共治理的弱点，介入向民众提供一揽子援助，并已渗透到医疗和防护装备等新的商业领域。这些趋势可能会在短期和中期内改变贩毒与其他形式犯罪之间关系的动态变化。²⁴

拟讨论的问题

可能讨论的问题包括：

- (a) 增加贩毒与其他犯罪之间联系的推动因素是什么？治理水平参差不齐、法治的薄弱环节、经济机会的缺乏以及冲突等因素发挥了何种作用？
- (b) COVID-19 大流行如何加剧了有利于贩毒与其他形式犯罪之间联系的条件？
- (c) 在侦查和刑事起诉与其他类型犯罪有关的贩毒活动方面遇到了哪些挑战，例如，关于情报收集和共享、国内协调、边境安全和堵截、有效调查和刑事起诉、国际合作和监狱管理等？
- (d) 贵国是否有为应对这些挑战而采取的立法、制度和行动措施的成功范例？
- (e) 在处理贩毒与其他形式犯罪之间的联系方面，贵国的哪些次区域、区域和国际合作机制业经证明是成功的？

¹⁸ 见《2020 年全球枪支贩运问题研究》（联合国出版物，2020 年）。

¹⁹ S/2020/754。

²⁰ 同上，第 1-5 段。

²¹ 同上，第 6 段。

²² 见《2021 年世界毒品问题报告》，第五分册，《COVID-19 与毒品：影响和展望》（联合国出版物，2021 年）。

²³ 毒品和犯罪问题办公室，“毒品监测平台简报：COVID-19 大流行对源自阿富汗的鸦片制剂和甲基苯丙胺贩运的可能影响”，2021 年 3 月。

²⁴ 毒品和犯罪问题办公室，“2019 冠状病毒病对有组织犯罪的影响”，研究简报（2020 年 7 月）

2021 年 10 月 20 日- 所没收的与毒品贩运引起的洗钱有关的犯罪所得的价值仍然很低

政策承诺

在 2019 年《部长级宣言》中，会员国关切地注意到，在全球范围内，所没收的与毒品贩运引起的洗钱有关的犯罪所得的价值仍然很低。会员国决心加强双边、区域和国际合作，促进信息共享，特别是其司法和执法当局之间的信息共享，以有效地识别、追查、冻结、扣押和没收与毒品有关的犯罪资产和收益，确保根据 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》对其进行处置，包括共享，并酌情根据《联合国反腐败公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》予以归还。

在 2016 年举行的大会特别会议的成果文件中，会员国承诺继续通过执行所有相关国际和多边文书中的反洗钱规定来促进国际合作。²⁵此外，会员国决心增强国家、区域、次区域、区域间和国际上预防和打击洗钱及源自贩毒和相关犯罪的非法资金流动的能力，办法视情况包括：侦查、调查和刑事起诉此类活动，以期有效处理安全区问题，以及使用毒品和犯罪问题办公室现有的技术援助工具等，查明和减缓与新技术以及新出现的洗钱方法和手段有关的洗钱风险；²⁶呼吁会员国制定和加强主管部门之间共享信息的双边、次区域和国际机制，促进其为有效、及时地识别、追查、冻结、扣押和没收涉毒犯罪的资产和所得而展开合作，并促进对此类资产和所得进行处置，包括根据《1988 年公约》予以分享，以及在《反腐败公约》框架内的适当涉毒腐败案件中或视情况根据《有组织犯罪公约》在涉跨国有组织犯罪集团的毒品相关犯罪案件中予以归还；并鼓励有关执法和检察机关以及金融情报部门之间及时分享业务信息。²⁷

在 2014 年《部长级联合声明》中，会员国就打击洗钱和促进司法合作的若干建议达成共识。会员国强调，需要更多地提供关于跨国有组织犯罪产生的犯罪所得的信息，以提高会员国预防和打击因毒品贩运引起的洗钱的能力。他们还强调必须加强相关当局之间依照国家立法和程序交流业务信息的国家、区域和国际网络，以促进侦破、扣押和没收毒品贩运及相关犯罪所得和追回犯罪资产。

会员国通过了 2009 年《政治宣言和行动计划》，其支柱是打击洗钱和促进司法合作，以加强国际合作。会员国承诺如下：(a) 建立新的或加强现有的国内立法框架，将毒品贩运、前体转移和其他跨国性质的严重犯罪所得的洗钱行为定为刑事犯罪，以便对洗钱行为的预防、侦查、调查和刑事起诉作出规定；(b) 为银行和非银行金融机构，包括提供正式或非正式金融服务的自然人和法人，建立新的或加强现有的金融和监管制度，从而维护金融和贸易系统的完整性、可靠性和稳定性；(c) 实施有效的侦查、调查、刑事起诉和定罪措施；(d) 促进在反洗钱战略和洗钱案件中的有效合作。

在题为“麻醉药品委员会就 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行对履行会员国处理和应对世界毒品问题各个方面的联合承诺的影响所作的声明”的第 64/1 号决议中，麻委会确认并表示支持执法当局和安全部队成员在打击贩毒和相关犯罪方面所做的努力，注意到他们在 COVID-19 大流行期间往往冒着自身和家人的健康风险做出的坚持不懈的努力，已使逮捕人数、扣押的毒品和财产以及

²⁵大会 S-30/1 号决议，附件，建议 3(o)。

²⁶同上，建议 3(r)。

²⁷同上，建议 3(s)。

冻结的资产增加。²⁸

背景资料

没收资产或财产是指“根据法院或其他主管机关的命令对财产实行永久剥夺”。²⁹追回有组织犯罪的收益和工具、确保犯罪得不到回报，以及破坏非法金融交易是与识别、冻结、扣押和没收犯罪所得有关的国际承诺的核心内容。

《1988年公约》第5条和第7条载有详细的国际义务，涉及对毒品相关犯罪收益的识别、追查、冻结、扣押和没收，并涉及以扣押和没收以及被没收资产的最终处置为目的而开展的国际合作。根据《1988年公约》，如果收益已转化或转换成其他财产，或者收益与得自合法来源的财产相混合，则没收必须扩展至其收益或估计价值，以及由此产生的收入或其他利益。《打击有组织犯罪公约》（2000年）第12至第14条载有几乎相同的规定，值得注意的是还增加了一项规定，即缔约国有义务优先考虑将没收的犯罪所得或财产交还请求缔约国，以便其对犯罪被害人进行赔偿，或者将这类犯罪所得或财产归还合法所有人。三年后通过的《反腐败公约》（2003年）第三十一条和第五十七条也载有大体相同的规定，只是在所没收资产的处置方面有一些针对腐败行为的规定。这些文书得到了一些区域性公约的补充，如《欧洲委员会关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题以及资助恐怖主义问题的公约》和《美洲反腐败公约》，金融行动特别工作组的工作也对其进行了补充，特别是关于其建议4的工作。

尽管联合国框架在国际层面已经实施了25年以上，并得到了几乎普遍的遵守，但所没收的犯罪所得的价值仍然很低。在2011年发表的一份关于非法资金流动的研究报告中，³⁰毒品和犯罪问题办公室估计，全球被扣押和冻结的犯罪收益不到1%——而且其中只有一部分被充公或没收。欧洲联盟执法合作署（欧警署）估计，只有2.2%的犯罪收益被冻结，只有1.1%的此类收益被没收。³¹

没收犯罪所得一般遵循一个过程，首先是识别和追查资产，然后是扣押或冻结、没收或充公（基于定罪或基于未定罪、基于财产或基于价值），最后是资产的最终处置。³²通过非正式信息共享和正式司法协助开展的国际合作，在许多犯罪所得案件的追查和识别、扣押或冻结以及没收和处置阶段发挥了作用。对援助请求的迅速反应以及对外国扣押和没收令的执行是此方面国际合作的关键目标。

在这一进程的每一步，确定了成功进行国家和国际诉讼所面临的一些挑战和因素，下面只列出了其中的一小部分。³³

从与毒品贩运有关的刑事诉讼开始，没收犯罪收益和工具以及对犯罪者进行定罪，就应该是案件战略中一个不可或缺的目标。

关于资产的识别和追查，全面实施和执行打击洗钱和反资助恐怖主义的措施是识别犯罪收益的重

²⁸E/2021/28，第一章，B部分，第64/1号决议，第6段。

²⁹《1988年公约》第1条第(f)款；《联合国反腐败公约》第2条第(g)款；《打击有组织犯罪公约》第2条第(g)款。

³⁰毒品和犯罪问题办公室，“估计贩毒和其他跨国组织犯罪造成的非法资金流动：研究报告”（维也纳，2011年）。

³¹欧洲联盟执法合作署（欧警署），“犯罪是否仍要付出代价？欧盟的犯罪资产追回——2010-2014年统计信息调查”（海牙，2016年）。

³²相关术语，请参阅《1988年公约》第1(e)条和《1988年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约的评注》（联合国出版物，1998年），第1.9段。

³³毒品和犯罪问题办公室，《关于没收犯罪所得事宜的国际合作手册》；Kevin Stephenson等人，《资产追回的障碍，对关键障碍的分析和行动建议》（华盛顿特区，世界银行，2011年）。另见文件CAC/COSP/WG.2/2020/4文件中报告的追回被盗资产举措开展的关于追回腐败所得的研究的初步结果。

要因素。《有组织犯罪公约》、《反腐败公约》和金融行动特别工作组的建议中所载的制度旨在要求金融机构采取适当的尽职调查和了解客户措施，并提交可疑交易报告，以使当局能够发现和拦截可疑交易。识别公司或其他法律工具的实益所有人是成功进行“追踪资金”调查的一个重要方面。³⁴

应对执法人员进行适当的金融调查培训，并向其提供充足的资源。国家立法应包含快速冻结或扣押机制和适当的资产管理措施，以便在最终处置被扣押或没收的资产之前保持其价值。除其他外，特别是在联邦制国家的国家一级协调金融调查的复杂结构³⁵以及在严格的银行保密法³⁶中，发现了资产识别方面的障碍。

在没收阶段，应根据《1988年公约》、《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》建立广泛、灵活的没收制度，包括基于价值的没收（没收价值等同于犯罪所得或工具的合法资产），以及在符合国内法律制度的情况下，实行基于非定罪的没收。应该探索没收犯罪资产的替代办法，例如刑事罚款或税款查定。³⁷

在向另一个司法管辖区提交司法协助请求之前，应简化国内协调，收集通过公开来源获得的信息，并寻求与被请求国进行非正式沟通，以避免延误。资产追回机构间网络等区域资产没收网络可以在提交正式司法协助请求之前提供非正式联系，提供有针对性的咨询并促进情报交流。³⁸

中央或国家主管当局的司法协助能力应足以高效地请求援助和回应请求。除其他障碍外，法律传统的差异可能导致国际合作出现困难，例如在执行可能不属于被请求国国家法律制度的外国命令或工具方面，如非定罪充公或扩大没收的命令。请求国和被请求国的不同证据要求也会带来挑战。³⁹

由于为 COVID-19 大流行而采取的封锁措施致使司法活动减少，导致许多国家对案件进行优先排序，因此，鉴于存在资产流失的风险，冻结和扣押资产的司法协助请求通常被视为紧急和优先事项。⁴⁰此外，以电子方式传送国际合作请求、视频会议和电子证据的使用等做法也得到了测试，并获得了一些支持。⁴¹

拟讨论的问题

可能讨论的问题包括：

- (a) 贵国在识别、追查、扣押、冻结和没收贩毒所得方面面临的主要挑战是什么？
- (b) 为加强识别、追查、扣押、冻结和没收贩毒所得方面的国际合作，贵国最有希望的立法和实践工具是什么？
- (c) 贵国在管理和最终处置贩毒所得方面有哪些良好做法？

³⁴ 见《打击有组织犯罪公约》第7条；另见金融行动特别工作组，《法人受益所有权最佳做法》（巴黎，2019年）。

³⁵ 见《1988年公约》第5条第3款；《打击有组织犯罪公约》第7条第6款；金融行动特别工作组第9号建议。

³⁶ 毒品和犯罪问题办公室，《关于没收犯罪所得事宜的国际合作手册》（维也纳，2012年），第5段。

³⁷ 毒品和犯罪问题办公室，《关于没收犯罪所得事宜的国际合作手册》，第46段；

³⁸ 同上，方框3。

³⁹ 毒品和犯罪问题办公室，《司法协助与引渡手册》（维也纳，2021年），第39-40段。

⁴⁰ CTOC/COP/WG.3/2021/2，第17段。

⁴¹ 同上，第四节。

(d) COVID-19 大流行对没收贩毒所得和相关国际合作有何影响？

(e) 刑法之外的其他途径，如行政诉讼、税款查定、私人诉讼或和解，能否在没收毒品贩运所得方面发挥作用？

(f) 贵国是否成功地依靠了资产没收网络和其他区域和国际合作机制？

2021 年 10 月 21 日 - [滥用信息和通信技术从事与毒品有关的非法活动的犯罪行为正在增加](#)

政策承诺

在 2019 年《部长级宣言》中，会员国对滥用信息和通信技术从事与毒品有关的非法活动的犯罪行为不断增加表示关切。

在 2016 年举行的大会特别会议的成果文件中，会员国决心依据相关法律和适用法，协助研究、数据收集、证据分析和信息共享并加强执法、刑事司法和法律等方面的对策以及国际合作，以预防和打击利用互联网进行的涉毒犯罪活动。⁴²此外，会员国呼吁在各级根据请求向会员国提供更多技术援助和能力建设，以预防和打击贩毒网络和跨国犯罪组织使用包括互联网在内的技术便利涉毒活动。⁴³

此外，在成果文件中，呼吁会员国提高国家机关特别是执法机关的能力，以保存和分析与贩毒和洗钱等非法活动有关的电子证据，并监测通过互联网销售非法药物的情况。⁴⁴鼓励会员国视情况使用《各国政府防止通过互联网非法销售国际管制药物准则》。⁴⁵关于利用互联网进行预防，会员国决心支持利用互联网进行预防的措施，包括适当的咨询和信息提供，依照国家立法制定、执行和促进预防战略、方案和措施，包括借助社交媒体和其他社交网络，主要目的是保护儿童和青年避免滥用管制药物和新型精神活性物质，不参与通过互联网非法销售和购买这些物质，并在所有各级增进合作。⁴⁶

在 2014 年《部长级联合声明》中，会员国重申必须应对不断变化的贩运路线和新的毒品贩运趋势，包括基于互联网的电子商务和邮件订购服务；此外，他们着重指出，信息和通信技术是新型精神药物分销的助推器，并且他们强调需要通过收集和分享有关这些药物的生产、分销和影响的数据来加强合作。

2009 年《政治宣言和行动计划》呼吁会员国努力确保在国家层面制定适当的程序性和实质性立法，以应对在电子环境中进行的毒品贩运，包括建立一个框架，以有效监管和监督在其各自管辖范围内经营或运送含有国际管制麻醉药品和/或精神药物的药剂的网上药店。还建议会员国通过协调一致的行动，解决通过互联网非法销售含有苯丙胺类兴奋剂的药剂以及滥用邮政和快递服务走私这类制剂的问题。

在其关于 COVID-19 大流行对履行会员国处理和应对世界毒品问题各个方面的联合承诺的影响所作的声明中，麻委会指出，贩运路线和方法的变化，包括海上贩运和通过暗网和明网进行的网上毒品销售增多，给执法当局带来了新的挑战。⁴⁷麻委会鼓励会员国扩大针对 COVID-19 背景下出现或增加的贩运模式的执法活动，并加强会员国之间的协调。⁴⁸此外，麻委会还促请会员国加强双边、区域和国际合作，打击毒贩在 COVID-19 大流行期间及以后利用传统的和在线贩运方法和路线。⁴⁹

⁴²大会 [S-30/1](#) 决议，附件，建议 5(p)。

⁴³同上，建议 5(q)。

⁴⁴同上，建议 5(r)。

⁴⁵同上，建议 5(s)。

⁴⁶同上，建议 5(t)。

⁴⁷[E/2021/28](#)，第一章，B 节，决议 64/1，第 6 段。

⁴⁸同上，第 31 段。

⁴⁹同上，第 33 段。

背景资料

根据《2021 年世界毒品问题报告》，暗网毒品市场大约在十年前才出现，但主要暗网毒品市场现在的年销售额至少为 3.15 亿美元。虽然这只是毒品总销售额的一小部分，但总体趋势是上升的，从 21 世纪 10 年代初（2011 年至 2017 年年中）到最近几年（2017 年年中至 2020 年），年销售额增长了四倍。网上毒品市场向社交媒体和流行的电子商务平台扩展，进一步表明其可及性正在扩大。虽然大麻在暗网销售中占主导地位，但“明网”上的销售往往涉及新型精神活性物质和用于制造合成毒品的物质，包括前体化学品。卖家与执法部门玩猫捉老鼠的游戏，把他们的产品营销为“研究用途化学品”或者宣传为“定制合成”。虽然这在制药业是合法的做法，但其可能被贩运者滥用于分销管制药物。快速的技术创新，加上那些使用新平台销售毒品和其他物质的人的灵活性和适应性，可能会导致一个全球化的市场，在这个市场上，可以在更多的地点获得更多的毒品，特别是由于毒贩可以迅速调整他们的分销网络。这反过来将引发毒品使用模式的加速变化。⁵⁰

数字化互联互通程度的提高带来了全球药品供应链运作方式的创新。特别是，数字通信平台的发展为药品分销增加了一个新的维度。可以说，与在街头亲自购买相比，在线购买毒品给贩运者和使用者带来了许多好处。在线平台将买卖双方联系起来，并可以省去中间商，这节省了成本，缩短了供应链。在网上购买之后，毒品被递送至邮箱或其他隐秘地点，减少了与毒贩之间的潜在危险互动。此外，由于全球贸易的巨大规模和交易量，邮件快递服务和国际贸易网络的使用可能会降低侦测和堵截的可能性。⁵¹

受管制药物和新型精神活性物质在互联网上的营销和销售可以在不同层面上进行：在开放的互联网上，也称为明网，有时使用加密的通信工具。在某些社交媒体应用上；以及在作为深网的一部分的暗网上。

1. 明网上的毒品贩运

一些合成毒品的在线营销和销售并不局限于互联网的黑暗角落（即暗网），也发生在开放的互联网或明网上，在那里可以很容易地发现这些毒品，并在容易访问的平台上购买。海洛因、苯丙胺类兴奋剂、大麻和可卡因等传统毒品的在线销售仍然局限于深网的匿名平台，而明网则被用于销售为这些传统毒品产品市场提供原料的产品，特别是合成毒品。根据《2021 年世界毒品问题报告》，一些单独运转或通过成熟的在线商业平台运转的卖家现在公开销售为合成毒品市场提供原料的物质，包括前体、先导前体、新型精神活性物质和其他管制药物。这些卖家不断改变他们的供货，以适应国家和国际管制制度以及政府的干预，使他们保持合法，并可以在公开视野下经营。为制造合成毒品或毒品切割提供新的或经过改造的物质，他们有可能推动合成毒品市场的变化。他们还可以在新型精神活性物质市场上发挥作用。⁵²

除了利用电子商务网站和化学品市场外，许多合成毒品和相关化学品的供应商在明网络上经营独立网站，在那里列出出售的物质。他们利用社交媒体帮助建立和培养客户群，并最终将潜在买家引向他们自己的网站或附属化学品公司的网站，以完成交易。支付选择通常包括使用商业转账服务和更传统的金融交易手段，如电汇。然而，以比特币等加密货币支付是最受欢迎的选择。在运输方面，商业邮件快递服务通常被列为首选的分销方式。⁵³

2. 暗网上的毒品贩运

⁵⁰ 参见《2021 年世界毒品问题报告》，第一分册，《执行摘要：政策影响》（联合国出版物，2021 年）。

⁵¹ 见《2021 年世界毒品问题报告》，第二分册，《全球毒品需求和毒品供应概览》（联合国出版物，2021 年）。

⁵² 同上。

⁵³ 同上。

《2021 年世界毒品问题报告》的调查结果表明，多年来，在暗网内的黑网上贩毒的特点、机遇和挑战变化不大。事实上，特定软件（如洋葱路由器（Tor））提供的匿名性、选择范围广泛的待售毒品、暗网的全球覆盖范围以及加密货币的使用在很大程度上保持不变。Tor 网络是最大的暗网，包含的站点也最多。2020 年年中，全球大约有 20 万次洋葱服务。Tor 网络中的市场数量从 2011 年的 1 个增加到 2019 年的 118 个。待售的产品包括毒品、枪支和弹药，以及黑客工具和服务。根据《2021 年世界毒品问题报告》，暗网市场的特点是成交量高和波动性强。近年来，重大执法行动导致一些暗网平台的瓦解，一些暗网市场成为退出骗局的对象，其所有者转移客户代管账户中积累的资金，然后永久消失。暗网市场生态系统既有活力也有弹性，虽然如果没有执法部门的干预，市场在过去十年的增长速度可能会更快。过去十年里出现了 100 多个暗网市场平台，但其中的许多平台，包括最大的平台，都只持续了很短的一段时间。对 2010 年至 2017 年期间 103 个暗网市场的分析显示，这些市场的平均活跃时间略高于 8 个月。平均而言，所有暗网市场的毒品总销量整体有所增长，从暗网初期（2011 年至 2017 年年中）到最近几年（2017 年年中至 2020 年），年最低销量翻了一番，平均估计总额增长了近四倍。尽管如此，与总的非法毒品销售相比，这些主要暗网市场上的总体销售似乎仍然不高。⁵⁴

在 2011-2020 年期间分析的 19 个主要暗网市场上进行的毒品交易中，大麻所占份额最大，而且其所占份额一直在增加。继大麻之后，所占最大份额的物质是合成兴奋剂（主要是苯丙胺、右旋苯丙胺、利他林（哌醋甲酯）、阿得拉尔（即含有苯丙胺的片剂）、莫达非尼（苯丙胺的替代品）、甲基苯丙胺和各种卡西酮，如甲氧麻黄酮、亚甲基二氧吡咯戊酮、敏疫朗或 α -吡咯烷基苯戊酮（ α -PVP））、亚甲二氧基甲基苯丙胺（MDMA，俗称“摇头丸”）和可卡因。暗网上出售的类阿片包括羟考酮、氢吗啡酮、氢可酮、可待因、丁丙诺啡、美沙酮、曲马多、他喷他多、芬太尼和海洛因。⁵⁵

3. 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行期间，利用互联网进行的毒品贩运可能出现加速

COVID-19 大流行影响了全球毒品供应链。根据《2021 年世界毒品问题报告》，在许多国家，邮寄扣押量增加，越来越多地利用技术在零售层面为毒品贩运提供便利，例如使用互联网或暗网市场或加密的手机通信工具。⁵⁶

COVID-19 大流行加速了人们向电子商务和线上购物的转变，从而改变了人们的购物行为，而且很可能产生持久的影响。有迹象表明，这一趋势不仅影响到合法物品，也影响到非法购买管制药物。数字化互联程度的提高带来了全球药品供应链运作方式的创新，科技和互联网越来越多地成为非法毒品市场上供应的各种物质的广告和销售渠道，无论这些物质是管制药物、新型精神活性物质还是毒品前体。虽然其中的一些物质也在明网出售，但其他物质已经找到了进入深网和暗网市场的途径。暗网市场网站的高波动性使对其的监控极具挑战。一些分析表明，在暗网上，少量大麻的购买量有所增加，而大批量大麻的购买量在大流行期间有所减少。其他研究表明，暗网上的毒品销量没有变化，甚至有所下降。人们似乎对邮递毒品新出现的增加有了更多共识，这意味着大流行可能加速了一种持续存在的趋势，即毒品的购买更倾向于远程或非接触的模式。按销量计算，暗网市场上的毒品销售只占总毒品销售的一小部分，但其对于理解 COVID-19 限制措施对毒品供应的影响仍然重要，特别是因为其为实时了解趋势提供了机会。这些市场体现了大流行期间毒品的价格和供需情况，也可能预示着未来的变化。⁵⁷

⁵⁴同上。

⁵⁵同上。

⁵⁶见《2021 年世界毒品问题报告》（第五分册）。

⁵⁷同上。

拟讨论的问题:

可能讨论的问题包括:

- (a) 在解决非法药物相关活动滥用信息和通信技术犯罪方面，贵国遇到的最大挑战是什么？
- (b) 在这一领域的研究、数据收集、证据分析和信息共享方面，您可以分享哪些良好做法？
- (c) 在此方面，哪些战略经证明在加强执法、刑事司法和法律应对方面取得了成功？互联网服务商、技术公司、邮政和包裹服务如何能够更好地被整合到政府对贩毒的应对中？
- (d) 可以采取哪些步骤来监管加密货币市场和监测电子支付，以发现可疑交易和来自毒品贩运的非法资金流动？
- (e) 贵国在取缔在线市场和平台方面确定了哪些良好做法？
- (f) 可采取哪些措施来加强双边、区域和国际合作，以打击毒贩在 COVID-19 大流行期间及其后利用传统的和网上方法和路线进行贩毒？