



联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
25 February 2022
Chinese
Original: English

技术援助问题政府专家工作组

2022年5月23日至27日，维也纳

临时议程*项目3

预防和打击有组织犯罪的有效战略，包括
将性别和人权纳入主流

预防和打击有组织犯罪的有效战略，包括将性别和人权纳入主流

秘书处编写的背景文件

一. 导言

1. 跨国有组织犯罪仍然是一个复杂和多层面的现象，不断适应和利用地方、国家和国际各级的结构变化。全球各地都感受到了它的影响，侵蚀治理，渗透政治进程，助长腐败和暴力，剥削弱势群体，破坏合法市场，并对环境构成越来越大的威胁。因此，对有组织犯罪的任何对策都必须具有包容性，处理共同构成犯罪活动基础的许多驱动因素和使能因素。承认有组织犯罪的跨国性质和加强国际合作的必要性是通过《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的主要理由。

2. 与此同时，自《有组织犯罪公约》通过以来在打击有组织犯罪方面取得的经验突出表明，必须制定以强有力的分析和威胁评估为基础并纳入性别和人权考虑因素的全面、多部门战略。这种战略不仅为加强社会不同部门之间的合作，而且为加强国际合作提供一个机制。

3. 联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议在2020年10月通过的第10/4号决议中请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）继续根据请求向会员国提供技术援助和能力建设，以支持其预防和打击跨国有组织犯罪的能力，途径是除其他外，协助制定预防和打击此类犯罪的国家战略。

* CTOC/COP/WG.2/2022/1-CTOC/COP/WG.3/2022/1。



4. 为响应这一请求，本背景文件借鉴毒品和犯罪问题办公室题为“制定高影响力战略的打击有组织犯罪战略工具包”的出版物¹，概述了预防和打击有组织犯罪循证战略的作用和组成部分。本背景文件重点介绍了战略和相关分析如何在打击现代世界上从事活动的有组织犯罪集团方面发挥关键优势。

二. 预防和打击有组织犯罪战略的作用

5. 今天的有组织犯罪集团越来越多地跨境和跨社会部门作案，以边缘化社区为目标，目的是通过合法经济招募、剥削和清洗金融收益。犯罪营商供应链除其他外涉及商品采购、提取和（或）生产、运输和销售非法货物、贩运和偷运人口、提供关键服务，包括基于互联网的服务、国家机构的共同选择和获取资产。任何一个部门、利益攸关方或国家都不能孤立地解决这一问题。相反，只有细致入微的、多利益攸关方的全社会办法才能切实对这一问题产生影响。

6. 国家战略还为集成和执行《有组织犯罪公约》这一打击跨国有组织犯罪的主要国际文书的一些主要条款提供一个重要机制，作为更广泛的整体办法的一部分。这些战略可帮助实现《有组织犯罪公约》的总体宗旨，即促进合作，更有效地预防和打击跨国有组织犯罪。这些战略还可以提供一种机制，用以消除有组织犯罪的避风港，保护合法市场不受渗透，同样重要的是，适用符合《公约》关键要求的立法框架。这些要求包括将下列行为定为刑事犯罪：以共谋式犯罪和（或）以基于犯罪团伙的犯罪参加有组织犯罪集团（第五条）；洗钱（第六条）；腐败（第八条）；和妨害司法（第二十三条）。除此之外，各项战略还可有助于实现《公约》的通过以下措施促进国际合作的目标：引渡（第十六条）、被判刑人员的移交（第十七条）、司法协助（第十八条）、联合调查（第十九条）、刑事诉讼的移交（第二十一条）和执法合作（第二十七条）。

7. 虽然不需制定打击有组织犯罪的国家战略就可以满足《有组织犯罪公约》的具体法律要求，但坚持《公约》的总体愿景需要密切协调国家目标、能力和杠杆，只有通过明确和综合的战略框架才能真正实现这一点。因此，战略是有用的工具，因为其提供一种机制，将来自全社会的多个行为体（包括沿线和供应链）以及不同的能力聚集在一起，以追求共同的愿景和目标。战略也是国家和国际政治意图的强烈信号，证明有理由加强行动和调动努力和资源。通过将不同部门和国家聚集在一起，国家和区域战略可有效帮助建设国际抗御力网络，在地方、区域和全球各级防御和应对这一问题。下文概述了构成预防和打击有组织犯罪战略办法的不同组成部分。

三. 预防和打击有组织犯罪战略的组成部分

A. 研究、数据收集、分析和威胁评估

8. 分析为战略和高影响力干预措施提供总体证据基础。分析可以揭示有组织犯罪的许多特点，包括其表现形式、轨迹、脆弱性以及其对公共和人类安全的影响，并可用于评估现有国家对策的效力，为制定适合具体情况的具体、可衡

¹ 见于 <https://sherloc.unodc.org>。

量、可接受、现实和有时限的目标提供基础。由多学科小组（例如由学者、研究人员、刑事司法从业人员以及私营部门和民间社会代表组成的小组）联合进行的分析增加对国家一级对策的认同，并为随后的多利益攸关方对策提供更强有力的任务授权。战略分析也可纳入跨国有组织犯罪威胁评估中，就任何特定法域或区域的有组织犯罪的性质提供权威意见。

9. 有效的分析应涵盖不同的层面。这种分析应设法了解有组织犯罪的环境和结构驱动因素（诸如社会排斥、不平等、法治差距、不安全、立法或行政框架效率低下以及在任何特定情况下得以盛行的腐败等因素）以及有组织犯罪对可持续发展、和平与安全的影响。有效的分析还应绘制支撑犯罪经济的市场，包括关键部门、货物、服务、犯罪者和受害者概况、地理热点和使能因素，以及有组织犯罪集团用于渗透合法经济的机制。最后，有效的分析应说明参与犯罪活动的有组织犯罪集团的类型，尽可能包括其在国内和跨境的关系（因为对这种跨境关系的分析为触发国际合作提供一个重要机制）。这种全面的分析方法还有助于确定具体活动所涉及的风险，例如将犯罪活动转移到其他地理区域的风险，或在瓦解行动后出现权力真空的风险。

B. 战略原则和目标的制定

10. 有组织犯罪以许多不同的方式和多个层次表现出来。世界上每个国家和地区在这方面都是独特的。同时，对打击有组织犯罪战略和对策的分析指出四项总体原则，这些原则足够广泛，可适用于大多数情况，并可作为广泛的概念支柱，随后可在这些概念支柱内制定更有针对性和具体的目标。这些原则是：

(a) 防止有组织犯罪渗透或重新渗透社区、经济和政治机构。这一原则寻求建设对有组织犯罪的抗御力，剥夺其渗透社会的能力；

(b) 追查有组织犯罪集团及其非法收益，因为其活动增加了营商成本和风险。这一原则旨在贬低和瓦解有组织犯罪经济；

(c) 保护弱势群体和受害者免受伤害或进一步伤害。这一原则承认有组织犯罪对个人和社区造成的损害和伤害，强调以受害者为中心的办法，这种办法根据“不让任何人掉队”的原则，将人权和性别考虑纳入在内；²

(d) 促进各级的伙伴关系与合作，包括跨国界的伙伴关系与合作，从而采取全社会办法。这一原则是《有组织犯罪公约》的核心，强调了地方、国家和国际各级在公共、私营和民间社会各部门开展工作的伙伴关系的重要性。

11. 虽然这些原则几乎得到普遍承认，但其适用以及它们之间在努力和资源方面的平衡可能因不同情况而异。此外，这些原则还有一个好处，即指出了可以建立新伙伴关系和实现更高水平一体化的关键领域。例如，“预防”原则可作为催化剂，探索国家政府、地方社区领导人和民间社会之间合作的新机会，以解决社会中的具体脆弱性。

² 另见联合国可持续发展集团网站上对《2030年可持续发展议程》中所作核心承诺之一“不让任何人掉队”原则的讨论。载于 <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>。

12. 更具体的目标进而可以在四项总体原则下进行分类，以反映上述战略分析进程的结果。在这方面，这些目标是愿景和更高层次目标与现实世界中实际成果和活动之间的桥梁。作为一般规则，预防和打击有组织犯罪的战略及其具体成果需要反映长期观点，并考虑到战略耐心的必要性。然而，为了确保目标和成果能够导致处理有组织犯罪现象所需的那种系统性变化，必须明确制定这些目标和成果。目标的范围可能很广，但可能包括以下纯粹说明性的例子：

(a) 在“预防”原则下：消除招募进入有组织犯罪的当地驱动因素；使地方机构和经济更能抵御有组织犯罪集团的渗透，包括提供可持续的创收替代办法；对有组织犯罪集团的说法提出质疑；为有组织犯罪集团成员提供出路，包括通过改过自新和重返社会；与当地社区保持沟通，以提高对风险的认识；

(b) 在“追查”原则下：侦查有组织犯罪活动；提高调查、起诉和判决有组织犯罪案件的能力；瓦解有组织犯罪营商模式并增加其风险水平；以及剥夺有组织犯罪集团的财务收益，包括扣押其资产和针对供应链；

(c) 在“保护”原则下：保护受害者和弱势个人免遭虐待和伤害；支持和赔偿有组织犯罪的受害者；修复伤害；保护供应链不受有组织犯罪集团的干扰；以及保护弱势阶层的人不受此类犯罪集团的剥削；

(d) 在“促进”原则下：采取多部门和多利益攸关方办法打击有组织犯罪；分担对这一问题的责任和自主权；以及加强包括国际一级在内的各级合作。

C. 实施和交付方法

13. 在澄清了总体原则和目标之后，有效的战略还可以确定应对不同部门有组织犯罪所需的方式方法，包括活动、工具和战术。这可能涉及应用和协调现有文书和杠杆，或开发新的、专门量身定制的能力。这类办法和工具的说明性例子包括以下方面：

(a) 在“预防”原则下：将对有组织犯罪的认识纳入教育课程；为风险社区提供创收、职业培训和援助的可持续替代办法；改进公共财政和公共采购程序的管理；创建防止私营部门供应链内犯罪活动的机制；在地方一级建立举报腐败的机制；促进和保护调查性新闻工作；为罪犯提供改造方案，包括在监狱中；以及开展提高风险认识运动，包括在社区一级并与榜样和当地企业合作；

(b) 在“追查”原则下：开发数据库和应用程序等新技术能力；在弱势部门采用和执行立法及配套的执法制度；进行情报主导的调查，包括通过使用特殊侦查手段和标准举报人处理程序；组建机构间单位和工作队；以及提高执法人员和司法人员的技能；

(c) 在“保护”原则下：采用有效的国家受害者转介机制和证人保护方案；制定以家庭为重点和对性别问题有敏感认识的办法，以识别和保护受害者；以及向受害者提供心理和社会支持及赔偿；

(d) 在“促进”原则下：在国际一级建立包括司法协助在内的合作框架；在区域一级开展战略和联合威胁评估，包括与共同风险有关的评估；制定公共

和私营部门之间的服务层面协议；以及确保在《有组织犯罪公约》的基础上进行有效的执法和司法合作。

14. 为了确保成功执行战略，可能还需要在国家一级建立新的结构。其中可包括多机构战略分析单位，包括负责对该问题进行全面了解的多机构单位，以及负责协调和全面执行战略以及相关报告的政策和规划单位。通常还需要通过对相关行政当局的问责，表明对有组织犯罪问题政策的明确政治自主权。

15. 此外，强有力的监测和评价进程有助于对照主要成果衡量该战略的总体影响，并确定潜在的改进领域，利用更多的来源监测影响，而不仅仅是侦查和刑事司法指标。虽然很困难，但使用与不同原则和目标有关的定性和定量指标可能会指出战略趋势、收益或损失，从而使了解战略的总体方向和影响。

16. 最后，为了有效，预防和打击有组织犯罪的战略必须在各级将人权和性别考虑纳入在内。这一点至关重要，因为这不仅是遵守相关国际条约和习惯法准则的一种手段，而且也是防止不同干预引起的损害、意外的负面后果和潜在的不满。与包括民间社会倡导团体在内的社会不同部门的行为者进行协商，可有助于确定潜在的风险领域以及潜在的缓解进程，同时也提供了一个视角，借以了解对性别和人权敏感的战略如何在社区一级处理易受有组织犯罪影响的问题。为了正确平衡个人权利与任何国家安全或刑事司法举措，至关重要的是开展一系列调查，包括以下方面：拟议的战略是否可能对一个或多个部门或群体产生意外影响？新的措施和能力是否可能用于针对被排斥或边缘化群体？如果是，可以采取纠正行动的机制是什么？是否对侵犯人权行为作了记录？是否有按性别和年龄分列的数据并加以使用？刑事司法工作队伍，包括其所有组成部分的性别构成如何？是否可以识别任何性别偏见？³

四. 供审议的议题

17. 工作组似宜重点审议下列议题：

(a) 可将预防和打击有组织犯罪的特别有影响力的活动或创新战略纳入最佳做法和持续提供技术援助；

(b) 将性别和人权考虑因素纳入预防和打击有组织犯罪战略主流的有影响力的方式方法；

(c) 分享从国内严重有组织犯罪威胁评估或任何其他有力的实证研究、基于知识的报告或与有组织犯罪有关的文件中获得的信息，这些信息可用作此类战略的证据基础；

(d) 就有助于会员国预防和打击跨国有组织犯罪的与全球层面有组织犯罪威胁有关的专题或地理分析类型交流看法；

(e) 确定在制定预防和打击有组织犯罪战略方面的能力建设需要，包括在此类战略中将性别和人权考虑因素纳入主流方面的能力建设需要。

³ 在编写本文件时，毒品和犯罪问题办公室正在编写与本次讨论有关的两份议题文件，一份是关于《有组织犯罪公约》和国际人权法的议题文件，另一份是关于与《有组织犯罪公约》有关的性别问题的议题文件。

五. 后续行动和可能的建议

18. 工作组似宜提出以下建议：

(a) 各国应考虑采用全社会办法，制定预防和打击有组织犯罪的战略；

(b) 各国应将性别和人权考虑因素纳入其预防和打击有组织犯罪战略的主流；

(c) 各国应考虑开展战略分析，包括通过区域和国家威胁评估，作为预防和打击有组织犯罪的高影响力战略的基础；

(d) 各国似宜考虑请求与制定预防和打击有组织犯罪的高影响力战略有关的技术援助；

(e) 毒品和犯罪问题办公室应继续提供技术援助，以协助制定预防和打击有组织犯罪的战略，并将性别和人权考虑纳入这些战略的主流；

(f) 毒品和犯罪问题办公室应继续开展全球和区域跨国有组织犯罪威胁评估，为制定此类战略提供信息。
