



# 联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
15 March 2023  
Chinese  
Original: English

技术援助问题政府专家工作组

2023年5月29日和30日，维也纳

临时议程\*项目3

在预防有组织犯罪方面的技术援助需要，包括支持将性别和人权视角纳入主流的数据收集和分析过程，以及制定应对跨国有组织犯罪的国家战略

秘书处编写的背景文件

## 一. 引言

1. 跨国有组织犯罪仍然是一个复杂的多层面现象，不断适应并利用地方、国家和国际各级的结构变化。这种犯罪的影响遍及整个社会，因为它以各种方式侵蚀治理，渗透政治进程，助长腐败和暴力，扩大性别不平等，助长侵犯人权行为，驱动对弱势群体的剥削，破坏合法市场，并对环境构成日益严重的威胁。因此，对于有组织犯罪，预防永远胜于治疗。

2. 预防有组织犯罪意味着什么？《预防犯罪准则》对这一问题提供了一个概念上的答案，其中将预防犯罪定义为“谋求降低犯罪行为发生的风险及其对个人和社会的潜在有害影响，包括降低对犯罪活动的恐惧心理的各种战略和措施，通过干预来影响犯罪的多种原因。”（经济及社会理事会第2002/13号决议，附件，第3段）。<sup>1</sup>

\* CTOC/COP/WG.2/2023/1.

<sup>1</sup> 《准则》第27段概述了预防有组织犯罪的一些具体办法：“各国政府和民间社会应致力于分析和应对跨国有组织犯罪与国内和当地犯罪问题之间的联系，特别是采取以下办法：(a)通过适当的立法、行政或其他措施，减少有组织犯罪集团现在和将来利用犯罪所得参与合法市场的机会；(b)制定措施，防止有组织犯罪集团滥用政府当局操作的招标程序以及政府当局为商业活动发放的补贴和许可证；(c)酌情设计犯罪预防战略，以保护处于社会边缘的群体，尤其是妇女和儿童，他们容易受到有组织犯罪集团的活动的伤害，包括贩卖人口和偷运移民。”



3. 自 2000 年通过《联合国打击跨国有组织犯罪公约》以来，显而易见，单靠国家执法机关无法降低有组织犯罪集团活动的风险，也无法在全球、区域、国家和地方各级消除有组织犯罪的有害影响，包括其对个人和社会的影响。因此，人们越来越多地强调，在制定预防和打击有组织犯罪的循证战略时，必须采取多部门办法，让广泛的公共和私营行为方参与。这不仅有利于加强全球、区域、国家和地方各级的合作，而且有利于制定尊重人权义务的办法，在其中纳入性别视角并将伙伴关系置于预防有组织犯罪和总体实施《打击有组织犯罪公约》工作的首要位置。

4. 本背景文件概述了预防有组织犯罪、以数据收集和分析为依据的循证战略的作用，以及将性别和人权考虑因素纳入预防和应对跨国有组织犯罪工作的主流。本文件借鉴了联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的下列资源和出版物：毒品和犯罪问题办公室有组织犯罪问题教学单元系列中的单元 12 “犯罪预防类型学和预防有组织犯罪”；“用于制定打击有组织犯罪高效战略的工具包”；《有组织犯罪与性别——与〈联合国打击跨国有组织犯罪公约〉有关的问题》。《〈联合国打击跨国有组织犯罪公约〉与〈国际人权法〉》。本文件强调了在数据收集和分析的基础上制定的考虑到性别和人权视角的战略如何能够促成在预防有组织犯罪方面采取更加有效和公平的做法。

## 二. 预防有组织犯罪

5. 《打击有组织犯罪公约》第 31 条明确承认预防有组织犯罪的重要性。第 31 条唯一的强制性要求是，各缔约国应将可协助其他缔约国制订预防跨国有组织犯罪措施的国家主管机关的详细资料通知联合国秘书长（第 31 条第 6 款）。该条还鼓励各国采取一系列任择措施。第 31 条的主要强制性和任择性条款摘要载于下文表 1。

表 1

### 《打击有组织犯罪公约》第 31 条的主要规定

第 31 条第 1 款鼓励缔约国开发和评估各种旨在预防跨国有组织犯罪的国家项目，并制订和促进这方面的最佳做法和政策。
第 31 条第 2 款鼓励缔约国根据国内法基本原则，努力减少有组织犯罪集团在利用犯罪所得参与合法市场方面的现有或未来机会。
第 31 条第 3 款鼓励缔约国促进被判犯有《公约》所涵盖的犯罪的人重新融入社会。
第 31 条第 4 款鼓励各缔约国定期评价现有有关法律文书和行政管理办法，以发现其中易被有组织犯罪集团作不正当利用之处。
第 31 条第 5 款鼓励提高公众对跨国有组织犯罪的存在、原因和严重性及其所构成的威胁的认识。

第 31 条第 6 款要求各缔约国将可协助其他缔约国制订预防跨国有组织犯罪的措施的国家主管机关的详细资料通知联合国秘书长。

第 31 条第 7 款要求缔约国酌情彼此合作和同有关国际和区域组织合作，以促进和制订上述预防措施。

6. 《打击有组织犯罪公约》第 31 条和《预防犯罪准则》中的主要要求——特别是《准则》中关于预防有组织犯罪的第 27 段，其中承认跨国有组织犯罪与国家及地方犯罪问题之间的联系——以各种方式反映在为使预防有组织犯罪的办法系统化而制定的理论框架中。本背景文件侧重于非传统方法（也称为非刑事方法或行政方法），并承认刑事司法系统通过转送、替代性制裁和重返社会方案以及以问题为导向的警务在预防方面的重要作用。非传统（非刑事或行政）办法分为三大类：(a) 社区办法；(b) 监管、阻断和非司法系统办法；私营部门的参与。<sup>2</sup>下文表 2 所列的一些干预措施可能属于多个类别，这取决于分析这些干预措施所采用的视角。例如，为防止洗钱而采取的政策和方案有些属于监管、阻断和非司法系统办法的范畴，而有些则是私营部门参与的例子。

表 2

#### 预防有组织犯罪的非传统方法

社区办法	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 社区预防犯罪</li> <li>• 公民被动参与</li> <li>• 公民积极参与</li> </ul>
监管、阻断和非司法系统方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 监管政策、方案和机构（国内和国外，如金融行动特别工作组）</li> <li>• 海关和其他监管措施（如反洗钱措施、集装箱完整性措施）</li> <li>• 作为调查触发因素的例行报告和可疑活动报告</li> <li>• 税收政策和方案</li> <li>• 民事禁令和其他制裁</li> <li>• 安全和情报干预</li> <li>• 外交政策和援助方案</li> </ul>
私营部门的参与	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 单个公司的对策</li> <li>• 专业协会和行业协会</li> <li>• 打击欺诈、网络攻击和洗钱的软件</li> <li>• 私人警务</li> <li>• 私人赞助公共警务</li> </ul>

<sup>a</sup> 本表依据的是 Levi 和 Maguire 著，“减少和预防有组织犯罪”的调查结果。

<sup>2</sup> 值得注意的是，Levi 和 Maguire（2004 年）以 Schneider（2001 年）的工作为基础，概述了预防有组织犯罪的一些最重要的非传统方法（Michael Levi 和 Mike Maguire 著，“减少和预防有组织犯罪：基于证据的评论”，《犯罪、法律和社会变革》，第 41 卷，第 5 期（2004 年 6 月）；Stephen Schneider 著，“打击有组织犯罪的替代办法：概念框架和经验分析”，《国际比较犯罪学杂志》，第 1 卷，第 2 号（2001 年 1 月））。

## A. 社区办法

7. 社区预防犯罪办法的重点是通过提供服务加强社区，在社区成员之间建立联系，使他们能够获得外部资源和服务，帮助他们既打击一般犯罪也打击具体的有组织犯罪。这些办法侧重于居住社区和居民区，力求改变与犯罪有关的社会条件。因此，其中涉及解决使人们转向非法行为的所有复杂因素，包括执法不力、人身和经济不安全以及社会边缘化。

8. 虽然主动和被动的公民参与战略都依赖于民间社会在打击有组织犯罪方面所能发挥的作用，但它们在一般要求政府机构和其他行动者参与的程度有所不同。公民被动参与的战略包括提高公众对跨国有组织犯罪的危害、特点和表现形式的认识，以及设立热线以获取有关事件的信息。这类面向社区的举措在打击这类犯罪行为的国家战略中占有突出地位，一般以国家机构的高度参与为特点。其他例子包括旨在培训教师和校警的运动，以加强学童的公民意识和法律意识，以此作为“守法文化”的一部分，还有关于跨国有组织犯罪构成的威胁和犯罪者所要承担的后果的公众宣传运动。这些举措经常突出打击跨国有组织犯罪方面的成效，如对罪犯定罪或没收和（或）扣押非法资产，以此建立公众对执法机关和国家其他机构的信心和信任，促进跨部门伙伴关系并震慑潜在罪犯。

9. 公民的主动参与包括民间社会主导的与打击有组织犯罪有关的范围广泛的活动、组织和团体。这类举措除其他外涉及提高公共和私营部门决策过程的透明度、打击有罪不罚现象和为罪犯重新融入社会提供社区支持。

### 建设社区抵御有组织犯罪的韧性

一般而言，韧性是应对冲击和压力并从中恢复的能力。具体到社区，韧性被描述为社区在应对逆境时保持其各项功能的能力。它指的是一个社区吸纳变化、进行变革和抓住机会改善条件的集体能力。它包括社区采取协调一致行动的能力以及解决问题和建立共识以采取协调一致对策的能力。<sup>a</sup>加强社区抵御有组织犯罪的韧性需要采取一种包含多方面的办法，其中包括：

(a) 通过以创造合法就业机会为核心的资金充足的综合性长期方案，促进城乡地区的有效经济发展；

(b) 作为农村发展或城市规划工作的一部分，全面解决可能促使社区参与非法经济的结构性驱动因素（如基础设施不足和无法获得小额信贷）；

(c) 解决街头犯罪问题，以恢复社区的结社能力，促进合法经济；

(d) 提供诉诸解决纠纷机制和司法机制的机会；

(e) 鼓励保护人权、和解和采用非暴力方法；

(f) 改善获得有效教育和医疗保健的机会（一种人力资本投资形式）；

(g) 使非正规经济免受国家接管，并使犯罪集团难以成为“多种犯罪联

营集团”（即参与各种犯罪活动并从中获利的组织）；

(h) 创造没有暴力和压迫的公共空间，使民间社会能够重建其结社能力和社会资本。<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Brian Walker 等著，“增强韧性是否应成为发展中国家自然资源管理研究的一个目标？”，《作物科学》，第 50 卷，S1 期（2010 年 3 月）。

<sup>b</sup> Vanda Felbab-Brown 著，“拉丁美洲的人的安全与犯罪：参与非法经济的犯罪集团和交战方的政治资本和政治影响”（西半球安全分析中心，2011 年 9 月）。

10. 按照《打击有组织犯罪公约》第 31 条第 3 款的要求使被判定犯有《公约》所列罪行的人重新融入社会是一项重要的预防措施，因为被判定犯有罪行的人已经犯过法，重新犯罪的风险最大，可能没有多少机会和技能追求合法不犯罪的生活方式，并且可能与其他罪犯和犯罪生活方式有密切联系。协助他们重返社会的一些方法实例有：为这些人提供生活和工作技能、培训、教育、替代生活方式和榜样，以及确保他们能够在其社区内获得支助和住房。

## B. 监管、阻断和非司法系统办法

11. 监管、阻断和非司法系统办法包括范围广泛的活动，所有这些活动都涉及不属于正式刑事司法系统的国家机构。它们可以分为两个不相互排斥的子类别：(a) 以财政和金融战略为重点的机构；及(b)涉及运用监管权阻断犯罪商业活动的机构。

12. 合法市场的运作可能受到有组织犯罪集团及其洗钱和腐败等活动的破坏。这些犯罪干扰经济政策和其他政策，扭曲市场条件，最终产生严重的系统性风险。积极追查犯罪资产是打击有组织犯罪的一个关键组成部分，在任何有效的预防战略中都发挥着重要作用。追回犯罪所得可对减少犯罪做出重大贡献，因为这使犯罪分子无法为进一步行动提供资金，并震慑那些可能试图从事有组织犯罪活动的人。但查明和追回犯罪资产可能很困难，因为这些资产往往被非法所有者隐藏起来，例如，藏在外国银行账户中。

13. 尽管存在各种挑战，但预防有组织犯罪的有效战略一般包括没收犯罪所得。最初设想的没收是一种定罪后补救办法（即有定罪没收），现在越来越多地将没收视为一种独立于刑事起诉的民事或行政措施（即无定罪没收）。这类无定罪没收通常由调查人员或有授权的机构实施，并依赖于一个将犯罪所使用或涉及的资产没收的程序。无定罪没收通常以两种方式之一进行。第一种方式是在刑事诉讼中没收，但不需要定罪或认定有罪。在这些情况下，无定罪没收法律往往被纳入现行刑法以及反洗钱立法或禁毒立法，且被视为刑事诉讼法适用的程序。第二种方式是在刑事诉讼之外没收，例如在民事或行政诉讼中没收。这是一个单独的程序，可以独立于任何相关的刑事诉讼程序，也可以与任何相关的刑事诉讼程序一起进行。

14. 在国际一级，建立了一个实质性的相互评价机制，以检查反洗钱规定的质量，其中包括由金融行动特别工作组成员进行定期检查。如果国家规定及其执行未能达到全球标准，则可向世界各地的金融机构发出警告，要求它们在处理来自这些

法域的交易时特别谨慎并进行尽职调查。这样该国的金融交易速度就会变慢，成本提高，从而也减少了洗钱者和隐藏犯罪收益者的一些收益。<sup>3</sup>

15. 加强执法和税务机关等参与打击犯罪所得的相关国家机关与相关私营实体之间的合作是针对犯罪所得的战略的另一个重要内容。除了在一个单一的金融情报机构的领导下积累跨学科的专门知识和专门技能外，还应当建立和利用其他渠道，加强相关政府机构之间以及与私营部门实体之间的合作。例如，查明和没收犯罪所得的工作可能需要与税务有关的信息，这就需要税务和执法机关的合作。

16. 监管机构的权力广泛用于使有组织犯罪集团更难在某些地区建立和组织起来以及开展活动。为此目的可采取的广泛措施包括特别立法及甄别程序和（或）监测程序。

17. 除了通过立法将参加有组织犯罪集团定为刑事犯罪外，各国还采用了甄别和监测自然人和法人的具体文书，以便将犯罪分子排除在公共采购和建筑合同之外，在某些情况下，还专门防止有组织犯罪渗透到企业和政府。这些措施可包括对许可证、补贴和投标的申请人进行筛选，更广泛地说，包括允许行政机关在个人进入受监管部门之前对其进行筛选的所有措施。除了国家一级的法律和政策外，地方机关也可能有自己的广泛背景调查准则。但应当指出，审查或监督的权力以及随后拒绝或吊销执照和许可证或将公司排除在公开招标之外的权力，对经济活动的自由造成了相当大的限制。因此，每当执行这些措施时，都需要有适当的立法来规范这些权力，保护公共利益和个人的人权。

18. 为阻断犯罪商业活动而采取的其他手段包括利用行政机关的权力维持公共秩序。例如，这些机关如果有理由怀疑企业被用于有组织犯罪活动，可以对企业进行检查，如有违反行政法规的情况，则处以罚款和关闭场地。此类违规行为可由其自身的工作人员检查发现，也可根据执法机构或金融机关提供的信息发现。在制定这种办法时，必须确保公共行政人员本身不腐败。否则，行政系统本身就可能被有组织犯罪集团利用以实施侵害国家政府或地方政府的行动。<sup>4</sup>

### C. 私营部门的参与

19. 私营部门可在预防有组织犯罪和腐败方面发挥重要作用。

20. 尽管这一问题十分重要，但对公共和私营部门在预防和打击有组织犯罪方面的合作仍然探索不足。私营部门组织可能会发现，与执法机关的沟通往往是单向的，监管报告的负担会阻碍而不是促进合作。尽管如此，工业界带头采取措施打击有组织犯罪，仍旧取得了实际成果。运输资产保护协会是这方面的一个积极例子。这个由制造商、托运人、承运人、保险公司、物流服务提供商、执法机关和政府机构组成的全球联盟的成员共同努力，除其他外，通过制定和应用全球安全

<sup>3</sup> Levi 和 Maguire 著，“减少和预防有组织犯罪”。

<sup>4</sup> 同上。

标准、公认的行业做法、技术和监管合作，防止货物相关犯罪并尽量减少货物损失。

21. 鉴于有组织犯罪给私营部门造成的代价极高，世界各地的公司和私营组织愿意为解决这一现象做出贡献就不足为奇了。许多公司提供旨在保障安全和预防有组织犯罪的广泛商业产品和服务。这些趋势还反映在私营保安公司市场的重要性日益增加，在过去几十年中，私营保安公司承担了公共部门的很大一部分责任，并在分析有组织犯罪和制定相关战略方面确立了自己的领先地位。执法界承受的压力增加，导致一些警察职能“私有化”，民间私营保安业填补了因警察队伍不堪重负而留下的空白，并在一般预防犯罪和社区安全方面发挥着越来越大的作用。

22. 然而，在 2011 年 8 月发布的一份背景文件中，毒品和犯罪问题办公室民间私营保安服务问题专家组强调，在一些国家，有证据表明，随着私营保安业规模和作用的扩大，出现了一些问题。这些问题因国而异，但其中包括：这一行业有犯罪渗透和有组织犯罪参与；腐败；对民间私营保安人员很少或根本没有培训；工作人员滥用权力和过度使用武力；法律问责机制不足；不遵守法律。许多国家对民间私营保安业的发展作出了回应，颁布了规范该行业的立法。例如，在一些国家，私营保安人员被赋予了特殊的权利和权力，如携带枪支或非致命武器的权利，以及要求证明身份、使用武力、进行搜查和逮捕个人的权力。但同样重要的是，要制定立法，规定禁止私营保安服务从事哪些活动，以防止滥用职权和保护其他公民的权利。这可包括禁止拦截通信、干预政治冲突和劳资冲突，以及更广泛地禁止以可能损害个人的权利和自由、生命、健康、名誉、尊严、财产或合法利益的方式行事。专家组在 2011 年的背景文件中建议考虑通过民间私营保安服务提供商行为守则或道德守则，以及对违规行为的制裁，以有效规范其人员的行为（UNODC/CCPCJ/EG.5/2011/CRP.1，第 19 段）。

23. 关于自我规范，最好是制定一些规则，要求律师和会计师等特定类别的专业人员遵守。在企业界，这将包括将对社会负责的投资和行为纳入公司文化。公司社会责任是社会发展和企业组织文化中一个相当新的概念，其核心是公司在提高公民和社区生活质量方面可发挥的重要作用，可对有效预防有组织犯罪产生重大影响。

#### 企业社会责任

按照世界可持续发展工商理事会的定义，公司社会责任是指“企业持续承诺遵守道德规范，为经济发展做出贡献，同时改善劳动力及其家庭以及当地社区和整个社会的生活质量”。<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Richard Holme 和 Phil Watts 著，《公司社会责任：建立良好的商业意识》（日内瓦，世界可持续发展工商理事会，2000 年）。

24. 除了私营部门自愿采取的措施外，还有许多立法实例要求私营公司负责监测和减少有组织犯罪。这些努力大多涉及鼓励或要求公司对正常商业活动进行有系

统的“监视”，以便发现并报告非法活动或可疑交易的迹象。<sup>5</sup>私营部门的另一个相关业务领域是网络安全和保护个人免遭网络犯罪。人与公司之间通过互联网的联系是由一系列复杂的线上中介机构促成的，其中包括互联网接入提供商、托管服务提供商、社交媒体服务和支付服务提供商。预防办法应力求为线上中介提供均衡的激励措施，使其以适当的方式有效支持各国预防和打击犯罪的工作，不妨碍用户行使权利，并使合法的网上活动得以蓬勃发展。<sup>6</sup>

25. 与此同时，不应忘记，私营部门可能是问题的一部分，而不是解决办法，即有时贩运罪行和相关严重罪行是通过法人实体或在法人实体的掩护下故意实施的。因此，《打击有组织犯罪公约》第 10 条要求缔约国采取必要措施，确定法人参与涉及有组织犯罪集团的严重犯罪……时应承担的责任。其责任的性质由各缔约国自行决定，第 10 条第 2 款具体规定，法人责任可以是刑事、民事或行政责任。法人实体的责任仍然是预防和打击有组织犯罪的一个未得到充分利用的工具。

### 三. 打击有组织犯罪战略的作用

26. 基于证据的多利益攸关方打击有组织犯罪综合战略必须将预防作为关键的总体目标之一，其他目标有：追查有组织犯罪集团及其非法所得，因为其活动增加了商业成本和风险；保护脆弱群体和受害者免受伤害或进一步伤害；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，以此作为全社会办法的一部分。此外，这类战略将性别和人权置于预防工作的首要位置，因而可为人民和社区提供平等和公平的机会，有尊严地参与经济、社会和政治生活，从而防止有组织犯罪渗透（重新渗透）社区、经济和政治机构。事实上，预防有组织犯罪的努力旨在防止有组织犯罪渗透或重新渗透社区、经济和政治机构，并寻求建立抵御有组织犯罪的韧性，使之无法渗透到社会中。

#### A. 打击有组织犯罪战略的组成部分

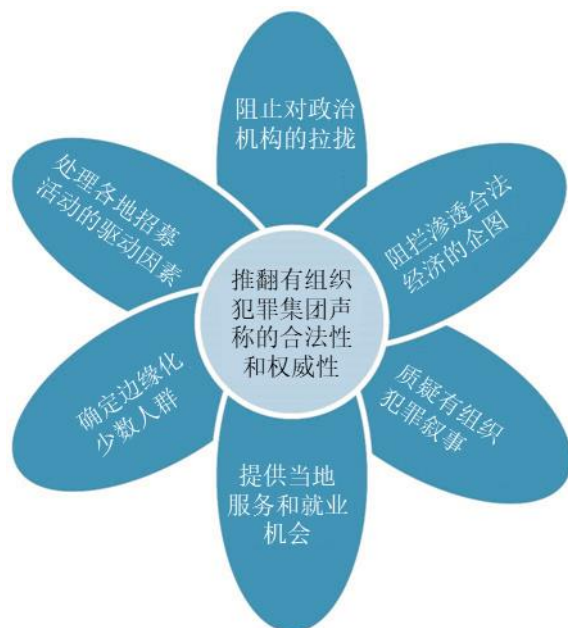
27. 打击有组织犯罪战略中的预防包括使犯罪集团更难以在社会中立足、招募新成员、赢得支持、拉拢政治机构、渗透经济并最终挑战国家权威。因此，有必要在社会、经济和政治上建立抵御有组织犯罪的韧性，特别是在脆弱社区，切断为从事犯罪活动招募人员的途径，并避免对合法经济的渗透。在将预防原则转化为具体目标时，应当对有组织犯罪在特定情况下的立足方式有清楚的了解，并以此为指导——战略分析可以促进这种了解。

<sup>5</sup> Levi 和 Maguire 著，“减少和预防有组织犯罪”，第 417 页。

<sup>6</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《在预防和打击非法贩运方面的决策和网上中介的作用》（维也纳，2021 年）。



图一  
有效预防有组织犯罪：一些关键组成部分



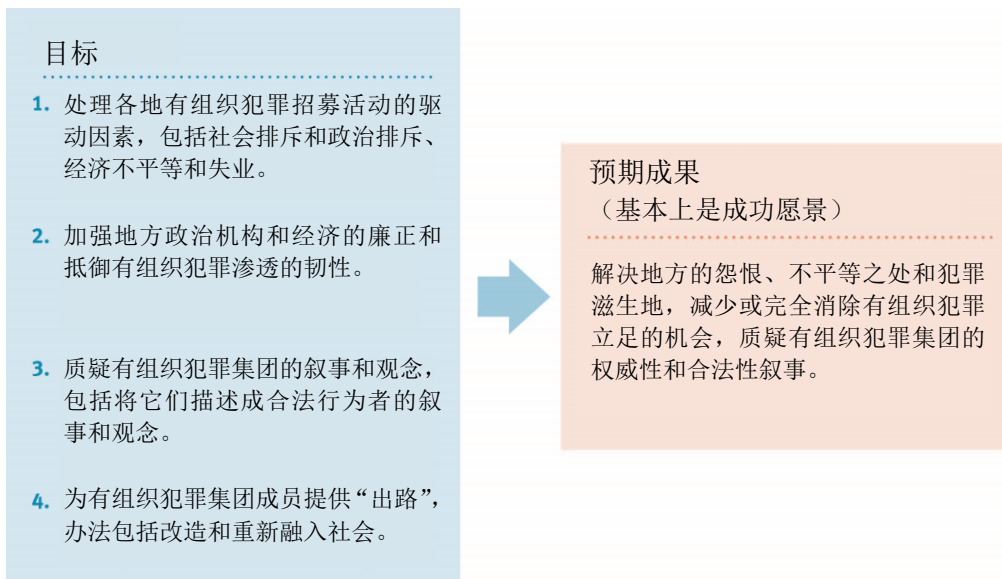
资料来源：毒品和犯罪问题办公室，《用于制定打击有组织犯罪高效战略的工具包》（维也纳，2021年），图8。

28. 虽然预防原则几乎得到了普遍承认，但由于各国独特的情况和原则，执行这一原则的手段和相关活动可能各不相同。预防原则的具体适用可以通过将原则转化为目标来实现，这涉及明确在特定情况下寻求达成的目标和效果。在这方面，目标是远大理想与现实世界中实际成果和活动之间的桥梁。

29. 与预防原则有关的目标的例子包括：解决各地有组织犯罪招募活动的驱动因素；使地方机构和经济更能抵御有组织犯罪集团的渗透，包括提供可持续的替代创收来源；质疑有组织犯罪集团的叙事；为有组织犯罪集团成员提供出路，包括改造和重返社会；与地方社区保持沟通，以提高人们对风险的认识。值得注意的是，毒品和犯罪问题办公室2019年版的《全球凶杀问题研究》指出，一些区域的不平等程度加剧，加上枪支的广泛供应、有组织犯罪集团的扩散以及武装冲突和相关不稳定的存在，可能是这些区域经济增长伴随着凶杀率上升的原因。重要的是确保国家预防有组织犯罪战略的基本目标反映出一种长远的眼光，使所开展的活动可持续而有效。

30. 为了成功地执行各项战略，可能需要在国家一级建立新的结构。其中可包括战略分析单位，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各项战略以及进行相关报告的政策与规划单位。此外，通过向这些单位分派性别和人权顾问，有可能将性别和人权考虑因素系统地纳入预防有组织犯罪工作的主流，并表明对这些政策的政治自主权。

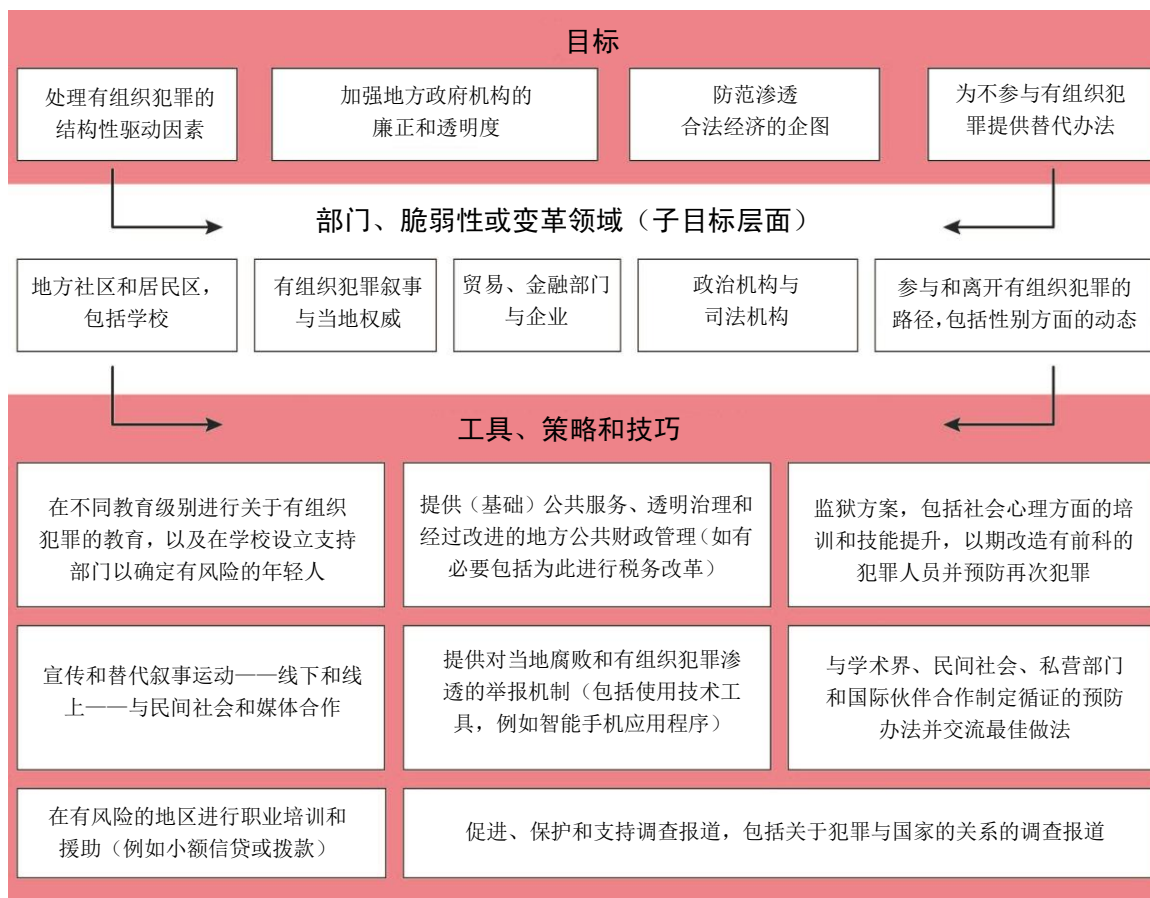
图二  
将预防目标转化为打击有组织犯罪战略的成果



资料来源：毒品和犯罪问题办公室，《打击有组织犯罪战略工具包》，第 16 页。

31. 随后可以通过明确战略所要涉及的具体领域或方面，即确定子目标，来细化各目标。这些目标反过来又可以更清楚地体现将要开展的活动类型和所需的能力。下图概述了这种用于调和目标、子目标和更详细的活动及相关能力的方法。

图三  
预防有组织犯罪：目标、子目标和活动/能力



资料来源：毒品和犯罪问题办公室，《打击有组织犯罪战略工具包》，图9。

## B. 利益攸关方参与预防有组织犯罪战略

32. 在认识到在国家一级参与的重要性的同时，预防有组织犯罪的方法还应寻求让社区一级的利益攸关方参与，如地方执法机构和民间社会组织以及私营部门，以促进采取一种全社会的方法。通过鼓励采取自下而上的方法，会促进知识交流与合作。这不仅有助于制定循证战略，而且确保了全社会对这些战略的共同自主权。

33. 人们日益认识到多利益攸关方对策在设计和实施预防有组织犯罪战略方面的重要性，也日益认识到不应将跨国组织犯罪仅仅视为国家安全事项。特别是，社区办法已证明在促进可持续发展方面是成功的，并为人们提供了有尊严的经济机会、社会机会和政治机会，同时承认个人的需要和脆弱性可能各不相同。这些办法侧重于通过提供服务和资源支持预防有组织犯罪以加强社区。这些办法可以促进将性别和人权纳入主流，特别是采用包容多元交织情况的办法，将个人的需要和考虑放在预防工作的首位。与社区合作有助于提高人们对有组织犯罪的危害

和特点的认识。此外，通过与民间社会组织、学术机构和社区团体合作，可以更容易地确定最有可能成为有组织犯罪实施者或受害者的群体，例如青年、暴力行为的女性受害者和属于社会边缘群体的个人。

#### 四. 数据收集和分析

34. 有组织犯罪集团的性质不仅在其规模、范围和活动方面，而且在犯罪类型和受害情况方面，都可能有很大的不同。数据收集和分析对于揭示有组织犯罪的复杂特征，包括其表现形式、轨迹、脆弱性以及对公共安全和人的安全的影响，是至关重要的。数据可为预防有组织犯罪的战略和高影响力干预措施提供总体证据基础。此外，数据还有助于评价现有国家对策的效力，并为制定适合特定环境的具体、可衡量、可实现、切合实际和有时限的目标提供依据。

35. 有组织犯罪威胁评估是数据收集和分析如何有助于制定循证战略的一个实例。这种评估涉及衡量一个国家的现有风险和制定适当的预防对策。这些评估为预防有组织犯罪战略的总体证据基础增添了内容，有助于增进了解特定地理区域有组织犯罪活动的性别和人权层面。

36. 多部门数据收集为加强有组织犯罪的了解和对策提供了机会。毒品和犯罪问题办公室进行的研究表明，许多国家没有数据系统或数据库，无法记录、报告和分析在其领土上活动的有组织犯罪集团的信息。此外，一些保持犯罪综合数据的国家往往没有系统的办法，以随着案件在刑事司法系统中的进展，查明和保存与有组织犯罪的联系。在建设各国能力以收集和分享更好的有组织犯罪数据的过程中，鼓励各国应用《用于统计目的的国际犯罪分类》，特别是在事件分类方面，以便能够有效地“标记”与有组织犯罪有关的犯罪事件。

37. 此外，收集按年龄和性别分列的数据可使决策者、立法者和其他相关国家机关更好地了解罪犯和受害者的不同经历，以及妇女和男子及女童和男童如何以及在多大程度上可能被招募加入有组织犯罪集团或成为其受害者。这一信息有助于制定和执行国家战略，并为制定包容而公平的办法提供支持。

38. 最后，强有力的监测和评价程序对于衡量各项战略的影响和确定潜在的改进领域都很重要，例如利用除侦查指标和刑事司法指标之外的更多信息来源监测影响情况。与预防有组织犯罪的国家战略中所规定的目标有关的质量指标和数量指标可以指明趋势以及具体的成功或失败之处，从而使人了解战略的总体目标和影响。

#### 五. 将性别和人权考虑因素纳入预防有组织犯罪的主流

39. 人权和性别平等与预防有组织犯罪有着内在的联系。旨在促进人权和性别平等的法律和政策有助于解决有组织犯罪的根源问题，因为这种犯罪不是凭空出现的，而是出现在以不平等和缺乏经济权利、文化权利、社会权利、公民权利和政治权利为特点的复杂环境中。将性别平等和人权视角纳入国家预防有组织犯罪战

略的主流，可增进对跨国有组织犯罪的多重方面、各种表现和后果的了解，从而能够设计更有效和循证的预防办法。这包括在预防有组织犯罪的国家立法、战略和政策中考虑到性别平等和人权。尽管若干国际文书都承认纳入人权和性别平等考虑因素具有积极作用，但将人权和性别平等考虑因素纳入打击有组织犯罪的规范框架和政策框架仍然是一项实际挑战，其原因往往是国家一级分析形势及制定和执行此类措施的能力有限。

40. 此外，还应认识到，国家在努力预防有组织犯罪时采取的行动可能无意中造成基于性别的伤害和人权伤害。因此，决策者需要考虑拟议的战略或措施是否可能对某些群体产生无意的影响，是否存在侵犯人权的风险。

41. 总之，将性别和人权视角纳入主流意味着所制定的打击有组织犯罪的国家立法、政策和战略不歧视受害人、证人和犯罪人或其他个人，也不干涉他们的人权，积极推进不歧视、平等和人权，同时加强预防有组织犯罪的行动。

## 六. 供审议的议题

42. 工作组不妨重点审议下列议题：

- (a) 在预防有组织犯罪方面特别有影响力的做法和吸取的经验教训，包括具体实例；
- (b) 打击有组织犯罪战略中的预防办法；
- (c) 将性别和人权考虑因素纳入预防有组织犯罪战略主流的有效方法；
- (d) 就有助于会员国预防有组织犯罪的与全球层面有组织犯罪威胁有关的专题分析、地域分析和前瞻分析的类型（包括收集按性别分列的数据的方法）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。

## 七. 后续行动和可能的建议

43. 工作组不妨提出以下建议：

- (a) 各国应考虑采取多种多样的办法预防有组织犯罪，包括社区办法、监管、阻断和非司法系统办法以及私营部门参与；
- (b) 各国应将预防作为一项关键目标纳入其打击有组织犯罪的国家战略或区域战略，相关努力应以全社会办法为基础；
- (c) 在预防有组织犯罪方面，各国应采用一种包容多元交织情况的办法将性别和人权考虑因素纳入主流；

(d) 各国应考虑采用区域和国家威胁评估等方式开展战略分析，以此为依据制定将预防列为关键目标之一的打击有组织犯罪的高影响力战略；

(e) 尚未更新本国在打击犯罪信息与法律网络共享平台（夏洛克数据库）知识管理门户网站的预防情况记录的国家应当更新记录，包括为联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书实施情况审议机制之用；

(f) 各国应考虑在可行的情况下为预防有组织犯罪划拨充足的资源；

(g) 毒品和犯罪问题办公室应继续提供能力建设，为收集和分析关于有组织犯罪的驱动因素和特点的数据以及关于国家对策的影响的数据发展和加强能力；

(h) 毒品和犯罪问题办公室应继续提供技术援助，以协助制定将预防列为关键目标之一的打击有组织犯罪战略，并协助将性别和人权考虑因素纳入这些战略的主流；

(i) 毒品和犯罪问题办公室应继续就如何预防有组织犯罪向教育工作者提供培训，特别是通过夏洛克数据库门户网站上提供的“大学教育”教学模块；

(j) 毒品和犯罪问题办公室应继续开展全球和区域一级的跨国有组织犯罪威胁评估以及国家一级的快速评估和风险分析，为预防有组织犯罪提供信息；

(k) 各国应在其数据收集工作中适用《用于统计目的的国际犯罪分类》，以便进一步使关于有组织犯罪的高质量统计数据的收集和交换标准化。在这方面，各国可考虑推广毒品和犯罪问题办公室新开发的关于《用于统计目的的国际犯罪分类》的电子学习课程，该课程介绍了这一框架并讨论了其对有组织犯罪的具体适用；

(l) 各国不妨考虑为预防有组织犯罪方面的技术援助提供工作提供预算外资源。