



# 联合国打击跨国 有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General  
4 October 2006  
Chinese  
Original: English

第三届会议

2006年10月9日至18日，维也纳

临时议程\*项目7

审议根据公约第32条第3-5款

实现缔约方会议目标的机制

## 重新启动缔约方会议

### 执行主任的说明

#### 一. 不应令人失望的期望

1. 在进行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的谈判时遇到的一个既费时又棘手的问题是如何监测该公约的执行。所提出的提案各种各样，但谈判者一致认为，公约要处理的是高度优先的问题，因此不可将执行公约视为一种可能性。据认为，使该公约与其他公约有所不同非常重要，因其标志着国际合作和刑法方面一个新时代的开始。要实现这些望愿，就必须有审查公约执行情况的机制。同时，对一些国家来说监测问题令人关切，这不是因为有些国家没有同样认识到连贯地执行公约的重要性，而是因为将监测工作与可能会对如主权和决策独立性等原则构成威胁的强加于人的做法联系起来。

2. 在设立缔约方会议时达成了共识，赋予的一项任务授权反映了下列原则：

(a) 确保对公约的执行和审查由各国自己掌握；

(b) 保持在公约制定工作上充分体现和起到指导作用并确保了公约质量的相互尊重和包容的精神；

(c) 将支持各国政府努力执行公约确定为高度优先事项。

3. 缔约方会议的任务授权综合全面：既包括审查执行情况，也包括动员提供支助并确保获得资源用于向有关国家政府提供其执行公约所需的援助。考虑到

\* CTOC/COP/2006/1。



缔约方会议在执行公约的三项补充议定书上具有的权限，其任务授权就显得更为全面。

4. 在执行工作与技术援助之间也建立了牢固的联系，因为打击有组织犯罪是一项共同的目标。赋予了缔约方会议确保执行工作与技术援助之间继续保持牢固的联系这一至关重要的任务。

5. 根据稍早时提及的加强各国在审查进程中的主导作用这一压倒一切的期望，缔约方会议将需要对各缔约国在执行公约方面采取的措施以及这样做时遇到的困难有必要的了解。因此，各缔约方负有向缔约方会议通报为遵守公约而采取的计划、做法和立法与行政措施的法定义务。在这方面，了解和提供信息是缔约方会议以可信和连贯一致的方式履行其任务授权的能力的核心所在。

## 二. 评价

6. 缔约方会议于 2004 年 6 月在洋溢着欣喜和成就感的气氛中首次举行了会议：在前所未有的短时间内完成了谈判：大会为这种谈判首次规定的截止期限得到了遵守；签署了公约的国家数目创下纪录；公约在不满三年的时间内正式生效；以及批准的速度超出预期。所有这些都预示着反映出联合各种力量打击跨国组织犯罪的共同决心并体现出各国政府正在将这一问题列为高度优先事项。

7. 第一届会议讨论了例行工作事项并决定设立一个知识机构作为进行知情决策的基础。缔约方会议为此决定开始对各国政府为执行公约（以及截至那个时间已生效的其两项议定书）进行“横向”审查，指示其秘书处收集关于为遵守公约及其各项议定书而通过的立法的信息。为此目的，缔约方会议请秘书处制定有关调查表，这些调查表已经缔约方会议审查和核准。

8. 第一届会议之后进行的资料收集工作首次反映出一个刚出现的问题。及时对各调查表作出答复的缔约国数不满一半。秘书处提请注意这一问题并请缔约方会议加以解决。秘书处之所以提出这一要求是出于两个方面的考虑。一是，收到的答复表明在履约方面存在着差距。二是，第一轮涉及的履约问题较为容易。今后的报告上的问题将会产生难以解决的问题。

9. 缔约方会议第二届会议于 2005 年 10 月举行。缔约方会议提醒各缔约国注意其负有提供必要的资料并指导秘书处单独接触有关国家的法定义务，为此提出解决这一问题的步骤。这显示了缔约方会议发挥其作用的意愿，可理解为表明正在出现采取同行审查做法的动向，这对未来具有积极的意义。

10. 缔约方会议在其第二届会议上还为其未来的工作奠定了基础。缔约方会议确认由专家讨论公约和各项议定书涉及的专业问题非常重要。最重要的是，缔约方会议开始注意技术援助问题。本着公约所体现的精神，缔约方会议开始建立有关机制，用于提供技术援助并同时进一步巩固和加强技术援助与实施工作之间的联系。缔约方会议还核准了一套新的关于执行公约和各项议定书的更多条款的调查表。

11. 尽管第二届会议涉及的范围有所扩大，但在寻找方向和缔约方会议难以表明长期政策方面广泛存在着一种明显的情绪。

12. 第二个报告周期的结果甚至更为令人失望。答复率下跌至大约为占缔约国总数的三分之一，而尽管缔约方会议强烈要求各国对第一套调查表作出答复，仍未能使总体答复率大大超过 50% 这一标志。图一和图二概述两个报告周期之后的情况。<sup>1</sup>使这一问题变得更为棘手的是，在被单独请求作出澄清的国家中，作出答复的国家不到半数，使人对缔约方会议作为公约规定的审查机构所具有的效力和权威感到怀疑。

### 三. 为什么

13. 缔约方会议的一个最重要目标是评价各国为执行公约所作的努力。鉴于所选择的媒介，即调查表，似乎并未产生所希望的结果，秘书处尽一切努力了解这一问题的原因。这一问题在 2006 年 3 月由毒品和犯罪问题办事处和欧洲安全与合作组织（欧安组织）组织举办的一个讲习班上作了彻底讨论（见 CTOC/COP/2006/CRP.1）。与会者对报告率低的基本原因意见不一。最常见的论点如下：

(a) 调查表过于复杂，因此产生了“调查表疲劳”；

(b) 为填写调查表而必须加以协调的国家机关太多；

(c) 各国从毒品和犯罪问题办事处（或总体而言从联合国）收到的调查表太多；

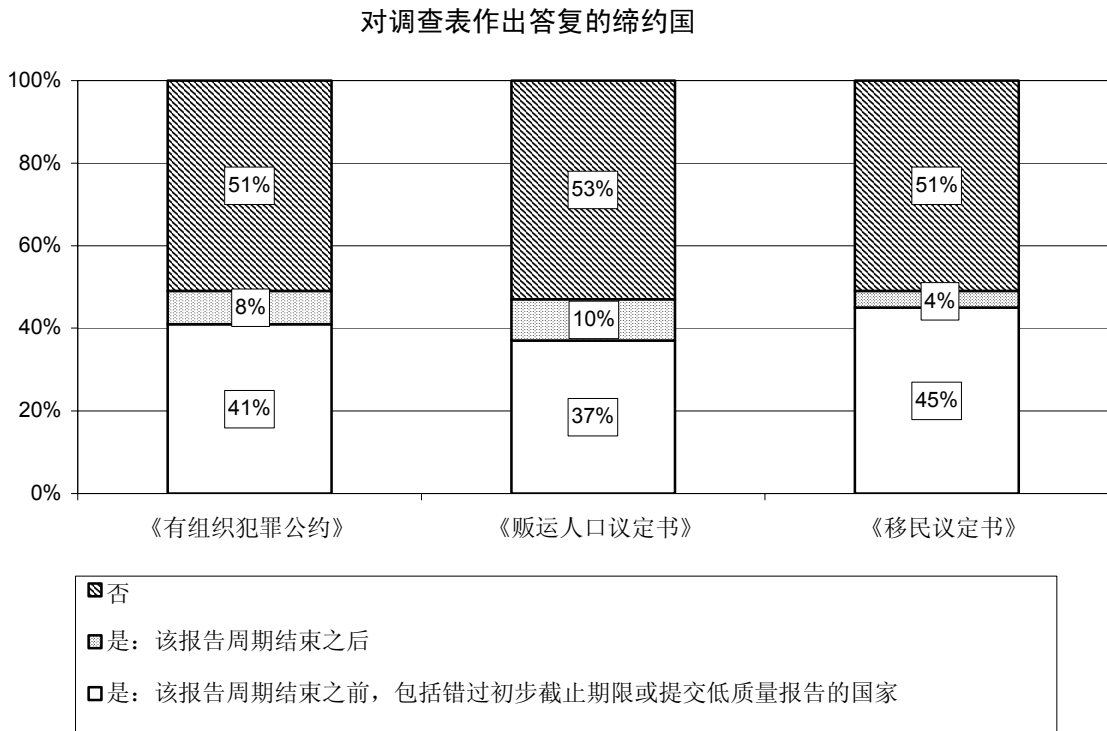
(d) 有些国家除了缺乏填写调查表的人力和财力外还缺乏收集和处理所要求的资料的能力。<sup>2</sup>

14. 对调查表的许多答复的质量都差强人意。在有些情况下，所收集的资料几乎没有用处。如果没有关于执行情况的充分资料，分析报告就不可行。这对缔约方会议造成障碍效应，妨碍其制定基于证据的政策的能力。

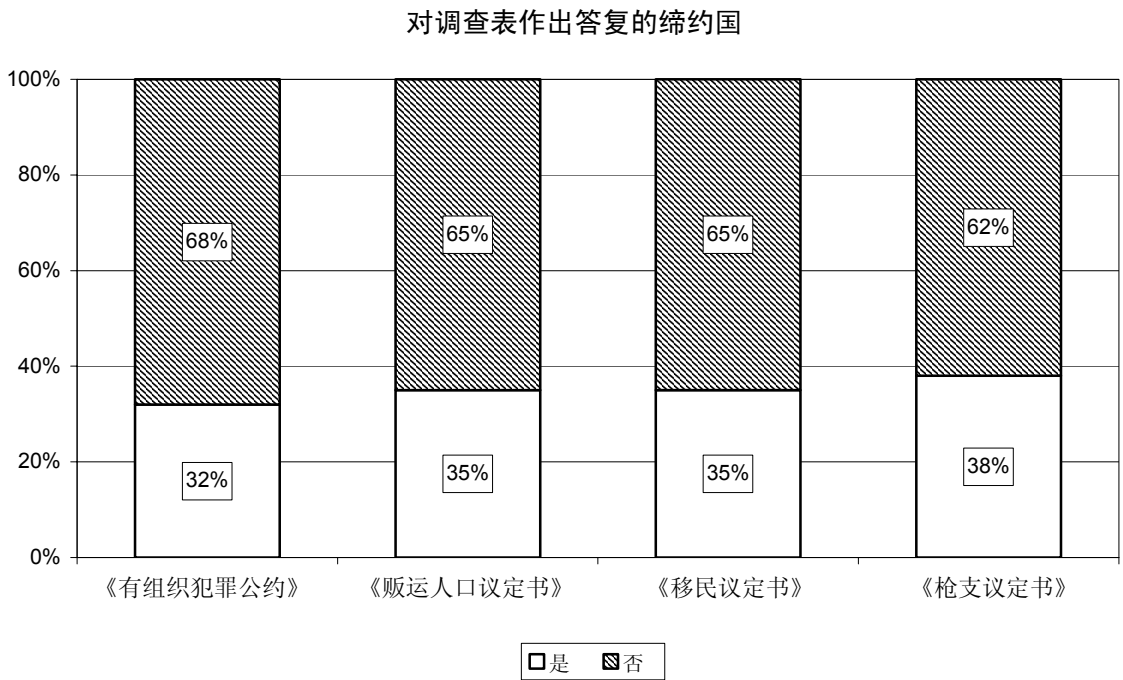
<sup>1</sup> 虽然图一和图二总体概述了报告不足问题，但值得注意的是所作的答复的数量和质量在各区域组之间差别很大。例如，拉丁美洲和加勒比国家的答复率相当低，但答复的质量却很高，其中有些国家提供了 CD-ROM 版法规，从而避免了纸张负担。与之相对照，东欧国家的答复率非常高，但其答复的质量却不平衡。

<sup>2</sup> 应当指出的是，每一份调查表都是以“贵国是否需要援助已填写本调查表？”这一问题作为开始。

图一  
第一个报告周期



图二  
第二个报告周期



15. 报告不足问题仅是更广泛现象的一个症状。2005年10月缔约方会议第二届会议的与会情况出现了下滑。虽然按绝对人数衡量，与会情况属于平均水平，与这种性质的会议的与会模式是一致的，但各代表团的总体构成情况几乎不利于进行深入的讨论。例如，在分析报告中，秘书处突出了未遵守有关重要条款的问题，其中包括对参与有组织犯罪集团进行刑事定罪的方法，或在根据有关议定书对人口贩运进行刑事定罪背景下被害人表示同意的重要性。事实上，遗憾的是几乎未就这些事项进行讨论，从而无法就未来行动为个别国家和作为一个机构的缔约方会议提供指导。在填补缔约方会议主席团现有职位方面存在着重大困难并不是偶然的，秘书处积极鼓励各区域组的主席努力说服其成员自告奋勇填补此类职位。

16. 所有这些要素都趋向和指向一个方向。赋予公约和各项议定书的政治优先正在减弱。其中的原因可能很多。一个较好的原因可能是，自公约通过以来已出现的其他问题正在竞相引人注目。

17. 无论有何原因，无可争辩的事实仍然是，一切形式和表现的有组织犯罪仍日益对全世界的安全、稳定和发展构成威胁。公约及其各项议定书是旨在应对这种威胁的唯一全球性框架。如果让全面有效地执行这些文书所具有的政治优先进一步滑落，就会对所有国家产生不利影响，不论各国的发展水平如何。从这一角度看，缔约方会议履行其承担的任务的能力不再是一个可轻易忽视的事项，而是一个态度严肃性和政治声明可信性的事项。

#### 四. 做什么

18. 缔约方会议正处在一个关键的十字路口。缔约方会议有126个缔约方，达到了关键的多数，在发展中国家与发达国家之间保持了良好的平衡。另一方面，缔约方会议即将开始其每两年一届会议的周期。在其政治优先很成问题之际，届会之间的两年间隔期可能证明是这种优先被进一步减弱的一个因素。在此关键时刻，缔约方会议必须暂停下来，对其成就作一评价，并认真考虑其前途。各缔约国有必要：

- 恢复公约及其各项议定书应得到的优先
- 增强缔约方会议全面有效地履行其任务授权的能力
- 重新启动缔约方会议，将其视为理想的全面执行机构

19. 可通过使缔约方会议成为一种同行审评机制并找出使其能够履行这一职能的方法来实现上述目标。如果各国利用其集体智慧、经验和巧妙安排，它们就能制定出正确的解决办法。这样做时，各国有必要得到使公约及其各项议定书成为可能所具有的特性的指导。各国在就困难的并往往是有争议的问题寻求并达成共识方面取得了有益的经验，同时保持相互尊重和对其他国家关切的问题的敏感性，并确保达成共识不以牺牲质量为代价。一个进一步的可能方法可由下文所述三个阶段组成。

## A. 解决报告不足问题

20. 有必要找到最有效的方法来完成目前的两个报告周期，以便未来可对各国取得的进展和已采取的行动的影响进行审查。同时，必须对答复的质量、完整性和明确性予以注意。同样重要的是，要促使对拟由或将由缔约方会议授权发出的关于作出澄清或提供有关履约情况的补充资料的单独请求作出答复。

## B. 建立知识基础的新方法

21. 虽然目前所讨论的各报告周期已经结束，但缔约方会议必须寻找新的方法来履行其审查执行情况的职能。如果调查表作为收集信息的媒介并不可行，则提议的一种解决办法是对调查表进行简化。这一选择可能值得考虑，即便其非常不太可能超出论及症状的范围并提出解决方法。可以考虑进行简化，但前提是，缔约方会议得以完成其“横向”做法并转而采用一种更为“纵向”的做法，争取了解具体行动以及更为重要的是了解这些行动的影响。

22. 缔约方会议应认真考虑的问题是，如何在放弃调查表做法的同时保留各国政府的特权作为真正的信息来源。实现这些目标的一个方法是要求缔约方对各自遵守公约及其各项议定书的情况进行全面的自行评估。为便利这一进程的进行，秘书处将编写拟加以考虑的问题清单和一套准则。应当根据请求向各国提供援助，以帮助其进行全面自行评估。为配合开展自行评估，将有一项行动计划，其中将确定具体行动、为执行此类行动确定明确的时间框架、划定优先次序并确定哪些行动可以用本国政府的现有资源来执行以及本国政府在哪些行动上需要技术援助。本国政府随着其执行工作的展开，可不时地对上述一揽子计划进行审查。欧盟委员会等机构对这种一揽子计划做法进行了试用，包括在有组织犯罪等领域作了有效使用，取得了很大成功。对各国主管机关来说，自行评估做法的麻烦不一定少于调查表，但其有若干优点，其中主要优点是，这种做法虽然要求一开始就在时间和资源上进行投资，但随后由于对其审查和增补的要求减少而相抵销，因为该进程在时间上是持续不断的。必须从另一个原因来认真考虑这一做法。应当注意避免这一工作的产品退化成一堆可能浮于表面的国家报告。

## C. 指导和支持这些努力的机制

23. 缔约方会议将需要建立一个专用的、灵活和有效的机制来支持各缔约方进行自行评估，整合其行动计划并就其执行情况向其提出咨询建议。这种机制需要具备或随时可获得必要的专门知识，并应具有合法性、客观性和公正性。在缔约方会议的领导下，该机制将利用缔约方会议建立的知识基础，就公约及其各项议定书的执行进展情况向各国提出咨询意见。

## 五. 结论

24. 缔约方会议经存在了三年之后目前所面临的挑战是如何开启一个新的篇章。为扭转目前的方向而迅速采取补救行动的时机已经到来。迫切需要迅速确定有助于恢复缔约方会议履行其任务的能力的新机制。采取集体行动将执行公约及其各项议定书列为其理应得到的高度优先的时机已经到来。

25. 显然，需要作出的决定是复杂的。所提议的三阶段做法引起一些关切。可能仍然需要有机会允许使想法变得成熟并使假设得到充分检验。因此，能够做到这一点而又不损失更多的宝贵时间的方法是应当有一项界定了范围的自愿方案，以帮助对新的行动方向进行微调并对其实现方法进行检验。该方案将对范围和时间加以限制。只是公约（以及或许还有各项议定书）的一些条款构成该方案的骨干。就时间而言，该方案将运作两年，即直到缔约方会议第四届会议为止，并将在会允许向缔约方会议第四届会议提交有关其执行情况的全面报告时宣告结束。这种做法可帮助作出重点努力，较容易地得出关于可行性和有效性的有用结论。这种方法还将使明显不利的两年期周期变成一个重新增强活力的间隔期。