



第六十一届会议
临时议程*项目 95
预防犯罪和刑事司法

加强联合国预防犯罪和刑事司法方案，特别是其技术合作能力

秘书长的报告

摘要

本报告遵照大会 2005 年 12 月 16 日第 60/175 号决议，着重说明了联合国毒品和犯罪问题办事处在预防犯罪和刑事司法领域的工作，特别是所开展的各项活动，这些活动的目的是协助各国更有效地应对跨国犯罪、腐败和恐怖主义所带来的挑战，并建立起预防犯罪和改进刑事司法活动的的能力。本报告还讨论了有利于加强联合国预防犯罪和刑事司法方案的各项要素，包括为毒品和犯罪问题办事处制订一项全面战略的工作，还包括寻求更多更好的资料，调集物质支助和动员合作伙伴。对预防犯罪和刑事司法委员会的振兴及第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会的后续工作给予了特别关注。本报告还载有一系列旨在进一步加强联合国预防犯罪和刑事司法方案的结论和建议。

* A/61/150。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	3
二. 打击反文明行为，世界更安全	3-43	3
A. 打击跨国有组织犯罪	4-14	3
B. 遏制腐败	15-22	5
C. 打击恐怖主义	23-28	7
D. 预防犯罪，加强刑事司法	29-39	8
E. 针对非洲的特殊需要制订对策	40-44	10
三. 加强联合国预防犯罪和刑事司法方案	45-60	11
A. 推动联合国毒品和犯罪问题办事处的改革进程	46-49	11
B. 生成更多更好的信息	50-53	12
C. 调集物质支助，建立合作伙伴关系	54-60	12
四. 加强预防犯罪和刑事司法委员会作为犯罪问题方案理事机构的作用	61-63	13
五. 第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会的后续工作	64-65	14
六. 结论和建议	66-71	14
附件. 对联合国预防犯罪和刑事司法基金的捐款和认捐（2005 年 1 月至 2006 年 6 月）		17

一. 导言

1. 本报告遵照大会 2005 年 12 月 16 日第 60/175 号决议，重点介绍了联合国毒品和犯罪问题办事处协助会员国努力消除跨国有组织犯罪、腐败和恐怖主义所构成的各种威胁、预防犯罪并加强刑事司法的工作的各种特点。本报告突出了强调了本审查期内取得的主要进展，¹以及计划在上述工作领域开展的进一步举措。本报告还记述了为加强联合国预防犯罪和刑事司法方案及其理事机构预防犯罪和刑事司法委员会而进行的努力。该委员会于 2006 年 4 月 24 日至 28 日在维也纳举行了第十五届会议。

2. 本报告还载有经济及社会理事会 2005 年 7 月 22 日题为“开展国际合作打击跨国有组织犯罪”的第 2005/17 号决议和大会 2005 年 12 月 16 日题为“第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会的后续工作”的第 60/177 号决议的执行情况。本报告记述了秘书长按照关于任务审查的建议，为精简报告要求而作的努力。²

二. 打击反文明行为，世界更安全

3. 本审查期内，毒品和犯罪问题办事处通过增强各国政府在司法和人类安全领域的评估、立法和运作能力，继续协助会员国打击反文明社会，加强和平、安全与发展。本章介绍了为打击跨国有组织犯罪、遏制腐败、对付恐怖主义、预防犯罪和加强刑事司法而开展工作的情况。2005 年 9 月 5 日和 6 日在阿布贾举行的非洲问题圆桌会议所产生的 2006-2010 年行动纲领表明，毒品和犯罪问题办事处加强了根据有关地区的具体需要，以综合办法开展技术合作的方式解决上述威胁的努力。

A. 打击跨国有组织犯罪

1. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书的执行情况

4. 已批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（大会第 55/25 号决议，附件一）及其议定书的会员国数目不断增加。³虽然缔约国承担着主要的执行责任，但全球打击跨国有组织犯罪成功与否还取决于联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议和公约及议定书的审查机制能否有效地解决各项履约问题并为需要援助以充分执行这些文书的国家调集援助。缔约方会议第三届会议将于 2006 年 10 月 9 日至 18 日在维也纳举行，国际社会要为持续将条约框架转化为打击跨国有组织犯罪的有效对策铺平道路，这次会议将是至关重要的。

5. 缔约方会议第三届会议将为各缔约国提供一次独特的机会，以根据各国所提供的资料审查条约执行情况，并解决已在前两届会议上发现的不遵守条约问题。在这方面，大会似宜注意即将提交大会的秘书长就联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约国会议第一届和第二届会议报告所作的说明，这两届会议分别于 2004 年 6 月 28 日至 7 月 8 日和 2005 年 10 月 10 日至 21 日在维也纳举行。

6. 缔约方会议第三届会议突出的重点之一是启动按照缔约方会议第 2/6 号决定设立的不限成员名额的技术援助活动问题临时工作组。该工作组的主要职能是，通过各利益方之间的积极对话，促进将潜在受援方的需要与可用的资源相匹配的工作。更具体地说，工作组将：(a)审查对技术援助的需要；(b)就优先顺序提供指导；(c)酌情考虑已有的关于技术援助活动的资料；(d)便利调集潜在资源。工作组作为一种正在形成的技术援助机制，将接受缔约方会议 2008 年第四届会议的审查。

7. 毒品和犯罪问题办事处是为执行打击有组织犯罪公约及其议定书提供技术援助的主要机构，在缔约方会议及其不限成员名额临时工作组的指导下，办事处应能够对其技术援助进行调整，以应对在遵守这些文书的过程中所发现的需要在缔约方会议的指导下，办事处还将更有效、更协调地利用其有限的资源。

2. 联合国毒品和犯罪问题办事处目前提供的技术援助

8. 本审查期内，毒品和犯罪问题办事处继续努力推动普遍批准和完全遵守《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书（见 E/CN.15/2006/8）。向各会员国提供了援助，以增强其刑事司法能力，改善国际合作。办事处在复杂案例分析、洗钱、司法协助、人口贩运、特别侦查技术、链接分析软件利用、证人保护和通过模拟审判方案培养审判技巧等领域为法官、检察官和侦查员提供了培训。与其他机构协作进行的培训和执法合作已在跨国界案件中产生了积极的效果。

9. 2006 年 4 月，毒品和犯罪问题办事处发表了题为“人口贩运：全球模式”的报告，其中指出了 127 个来源国、98 个过境国和 137 个目的地国。打击人口贩运的全球努力由于缺乏准确的数据而受到阻碍。办事处正在协助各会员国改善数据采集工作，并通过立法援助和培训增强其打击贩运人口和偷运移民活动的的能力。为此，办事处正在为刑事司法从业人员编写专门培训材料，内容涉及《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》（大会第 55/25 号决议，附件二）和《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》（大会第 55/25 号决议，附件三）的各个实际方面。

10. 在这方面，大会注意到预防犯罪和刑事司法委员会第十五届会议建议经济及社会理事会通过的题为“加强国际合作以防止和打击贩运人口及保护此种贩运行为的被害人”的决议草案，⁴其中经社理事会将请毒品和犯罪问题办事处组织一次技术援助问题会议，以协调联合国系统各机构和实体以及其他从事人口贩运问题工作的有关政府间组织的工作。

11. 增强会员国的能力以打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药，也需列为优先事项。毒品和犯罪问题办事处的一些外地办事处正在执行各种项目，向会员国提供技术援助，防止非法枪支和弹药扩散。各项目着眼于加强侦查能力和相关的制度建设。此外，毒品和犯罪问题办事处还将与会员国一道拟订指导方针，这将有助于会员国实际执行《关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》（大会第 55/255 号决议，附件），如建立许可证制度、实行安全措施以及枪支加标识等。首期讲习班定于 2006 年底举行。

12. 绑架是一个日益严重的国际犯罪问题。2006 年 4 月，毒品和犯罪问题办事处出版了《反绑架手册》，其中包含执法人员和检察官的培训材料，已于 2006 年 3 月在特立尼达和多巴哥试用。2006 年还将进行其他培训。

13. 在这方面，提请大会注意预防犯罪和刑事司法委员会第十五届会议经由经济及社会理事会建议大会通过的题为“开展国际合作，预防、打击和消灭绑架以及向被害人提供援助”的决议草案，⁵在该决议中，大会将请会员国考虑可否利用该反绑架作业手册，并请毒品和犯罪问题办事处为落实该手册的规定而根据请求提供技术援助和建议。

14. 保护证人对涉及有组织犯罪的案件的侦查和起诉特别重要，在此类案件中，很难找到犯罪人，而且犯罪人往往会采取恐吓和暴力手段，以逃避起诉并维持其犯罪活动。为了协助各国制订有效的证人保护方案，毒品和犯罪问题办事处正在为设立证人保护机构制订指导方针，并协助举行一系列区域会议，以评估国家法律和政策、交流经验、加强现有方案，或增进跨国界合作。分别于 2005 年 11 月和 2006 年 6 月组织了拉丁美洲和加勒比国家区域会议及亚洲和太平洋国家区域会议。本审查期内，办事处还拟订了一个规模更大的项目，为制订和加强证人保护方案提供技术援助。

B. 遏制腐败

1. 《联合国反腐败公约》生效以及公约缔约国会议

15. 《联合国反腐败公约》（大会第 58/4 号决议，附件）于 2005 年 12 月 14 日生效，截至 2006 年 6 月 30 日，已有 140 个国家签署，59 个国家批准或加入。根据公约第 63 条，将于公约生效后一年之内召开公约缔约国会议第一届会议。在编写本报告时，毒品和犯罪问题办事处正在就 2006 年 12 月初将在安曼举行的第一届会议的安排事宜与约旦政府进行磋商。

16. 为此提请大会注意预防犯罪和刑事司法委员会第十五届会议建议经济及社会理事会通过的题为“打击腐败方面的国际合作”的决议草案，⁶在该决议中，经社理事会将呼吁所有会员国加紧磋商，为联合国反腐败公约缔约国会议的筹备工作提出建议，办法包括在毒品和犯罪问题办事处的协助下举行不限成员名额的磋商；经社理事会还将请毒品和犯罪问题办事处继续同联合国区域间犯罪和司法研究所合作草拟技术指南，以支助公约执行方面的工作者，并继续协助各国进行侧重于推动公约执行的可持续发展的能力建设。

2. 促进《联合国反腐败公约》的批准和执行

17. 本审查期内，毒品和犯罪问题办事处组织了一系列高级别区域研讨会，以促进《反腐败公约》的批准和执行（见 E/CN.15/2006/9）。这些研讨会汇聚了决策人员和业内人士，为参与国提供了一个交流经验、良好做法和创新举措的平台。在研讨会期间发现了一系列关键问题，如制订国家反腐败战略包括制订强有力的预防措施的重要性；设立在政治上、职能上和预算上具有充分独立性

的反腐败机构的重要性；制订一种方法，包括制订评估公约执行进度的客观指标的重要性；特别是在引渡和司法协助领域促进现有国际合作机制的重要性；以及建立追回资产机制的重要性。与会者还强调了毒品和犯罪问题办事处所提供技术援助的重要性。特别鼓励与其他区域组织和国际组织实行联合举措，包括举办旨在建设国家能力的联合培训班。

18. 毒品和犯罪问题办事会同欧洲安全与合作组织（欧安组织）、经济合作与发展组织（经合组织）、稳定公约反腐败举措（属于东南欧稳定条约组织）、美洲开发银行和联合国开发计划署（开发计划署）一道，为专案检察官和侦查人员举办了三次关于处理反腐败专案工作的区域培训研讨会，共有拉丁美洲和加勒比、中东欧、中亚、非洲南部和东部的 67 个国家参加。2005 年 12 月与开发计划署共同举办了关于中东欧和中亚反腐败机构问题的区域论坛，讨论了与起草和执行反腐败立法相关的政策和实务问题、反腐败机构的设立，以及预防措施。

19. 按照在越南实施的一个项目，为起草一项国家反腐败法提供了法律咨询服务。该法律已于 2005 年底获得国会通过。毒品和犯罪问题办事处还参与了为柬埔寨各种反腐败立法草案提供法律专业意见以使之符合公约要求的工作。2005 年 9 月，向赤道几内亚派遣了一个技术援助团，以加快批准公约的进程，并就各项打击犯罪公约在立法上的落实向该国当局提供法律咨询服务。2005 年 11 月，在办事处的支助下修正了几内亚《刑法典》和《刑事诉讼程序法典》，以便在其中纳入各项反恐主义全球文书和打击犯罪公约的要求。办事处还协助贝宁对其反腐败法案进行了案头审查，并参加了 2006 年 2 月 6 日至 10 日在科托努举行的国家立法和法典编纂委员会的会议，该次会议在法律草案提交议会之前对草案进行了审查。

20. 毒品和犯罪问题办事处还在国家一级提供了能力建设援助。在向经济和金融犯罪问题委员会及尼日利亚司法机关提供支助的项目中，办事处对法规和机构两方面的情况进行了深入评估，以便建议采取立法措施和其它措施，加强反洗钱框架并提高追回资产的能力。2006 年初在肯尼亚进行了一次类似的评估。在南非，2005 年通过了一项全国司法改革行动计划，其中包括便利人们寻求司法途径的措施、增强人们对法院的信任的措施、为实现一体化的司法系统加强协调的措施，以及提高司法工作质量和效率的措施。在哥伦比亚，办事处与当地合作伙伴共同执行各项行动计划，以使当地政府提高透明度和加强问责制，还为加强国家警察的廉洁着手进行筹备援助。在黎巴嫩的项目包括为青年人制订一部公民守则，制作教材以提高青少年对腐败的认识，以及发起一项宣传运动，使青年人更加遵守法治。该项目于 2005 年完成。在伊朗伊斯兰共和国，在一次为高级司法人员举办的关于法官操守和廉洁国际最佳做法讲习班上，拟订了司法改革路径图。在印度尼西亚，200 多名法官和检察官接受了处理腐败案的培训。办事处组织了“市政厅”会议，为 1,500 多名公民提供了与当地司法部门代表进行交流的机会；播出了广播和电视节目，向公众宣传他们的基本权利和现有的投诉机制；还向全国所有法院提供了宣传材料。2006 年 5 月在印度尼西亚举行的第一次全国司法机关廉洁会议发表最后宣言，呼吁政府支持司法机关加强司法廉洁和能力，并请最高法院和司法委员会制订执行《法官行为守则》

的指导方针，同时将《班加罗尔法官行为原则》（E/CN.4/2003/65，附录）考虑在内。

21. 为此提请大会注意预防犯罪和刑事司法委员会第十五届会议建议经济及社会理事会通过的题为“加强法官行为基本原则”的决议草案，⁷在该决议中，经社理事会将请会员国鼓励本国司法机关在审查或制订关于司法机关成员职业和道德行为规则时考虑到《班加罗尔法官行为准则》。

22. 2005年12月9日是第二个国际反腐败日，在维也纳、纽约以及毒品和犯罪问题办事处的17个外地办事处举办了一些纪念活动，其中包括举行新闻发布会、发行出版物、播出电视和电台访谈节目以及播出公职征聘通知。

C. 打击恐怖主义

23. 本审查年度内发生了新的严重袭击，提醒国际社会解决恐怖主义威胁已迫在眉睫。秘书长在其题为“团结起来消灭恐怖主义：关于制订全球反恐战略的建议”的报告（A/60/825和Corr.1）中，为全球共同努力打击恐怖主义，特别是在这方面建设能力并保护人权，提出了一些建议。

24. 毒品和犯罪问题办事处按照自己的任务授权，侧重于处理增强各国反恐能力过程中的各项要素，具体办法是，提供专业法律知识以强化反恐怖主义法律制度。⁸已在“加强反恐怖主义法律制度”全球项目的框架内开展了对各个国家、分区域和区域的技术援助活动。自2003年1月起，办事处已直接和间接支助119个国家批准和执行与恐怖主义有关的全球法律文书，并为使更多国家批准前12项文书作出了巨大贡献。技术援助除了使批准国数目增多外，还促成至少29个国家制定了新的反恐立法或修订反恐立法。办事处还协助各国搜集向反恐怖主义委员会提交报告所需的法律和刑事司法数据。反恐怖主义委员会是安全理事会根据其2001年9月28日第1373（2001）号决议设立的。

25. 毒品和犯罪问题办事处在这方面的的工作还侧重于能力建设。最初为动员政治承诺并加强国家行动以批准和执行与恐怖主义有关的全球文书而举办了区域讲习班，随后已在国际合作处理与恐怖主义有关的刑事事项方面增强了支助，还举办了培训研讨会和专门课程，以增强国家刑事司法系统处理恐怖主义犯罪行为的能力。此外，办事处还集中力量审查在上述工作领域所取得的进展，并找出仍需要帮助弥补的缺口。应当指出，办事处在其能力所及的所有领域内为有需要的国家提供技术援助的努力已有所扩展。

26. 提供技术援助是与反恐怖主义委员会及其执行局密切协调并与其他有关区域组织和国际组织合作提供的。自2005年6月以来，毒品和犯罪问题办事处参加了反恐怖主义委员会执行局对阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、泰国、前南斯拉夫马其顿共和国和坦桑尼亚联合共和国的国别访问。

27. 为实现持久的效果，毒品和犯罪问题办事处开发并推广了反恐怖主义国际刑事合作工具，其中包括立法指南、清单和反恐立法数据库。目前正在根据国际专家确定的最佳做法，开发新工具并编写实质性工作文件。

28. 为此提请大会注意秘书长关于“在联合国毒品和犯罪问题办事处活动框架内加强国际合作和技术援助以促进各项有关恐怖主义的国际公约和议定书的执行”的报告（E/CN.15/2006/12），其中载有在该领域开展的各项活动的更多详细情况。

D. 预防犯罪，加强刑事司法

29. 自联合国预防犯罪和刑事司法方案设立以来，预防犯罪和刑事司法改革一直是该方案的中心，2005年4月18日至25日在曼谷举行的第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会⁹及预防犯罪和刑事司法委员会最近都强调了预防犯罪和刑事司法改革的重要性。毒品和犯罪问题办事处继续努力建设自身能力，并通过规范化工作、咨询服务和技术援助，在上述领域为会员国提供更好的服务，从而加强了与联合国主要机构和其他实体之间的合作伙伴关系。

1. 规范化工作

30. 毒品和犯罪问题办事处作为维护联合国预防犯罪和刑事司法标准与规范的机构，继续支助会员国推广、实施和适用这些标准和规范。在这方面，《联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范简编》的增订版¹⁰已最后定稿，将于2006年下半年出版。此外，按照经济及社会理事会2004年7月21日第2004/28号决议，2006年3月20日至22日在维也纳召开了一次政府间专家组会议，拟订一个主要与预防犯罪有关的标准和规范的资料收集文书（见E/CN.15/2006/CRP.1）。

31. 为此提请大会注意预防犯罪和刑事司法委员会第十五届会议建议经济及社会理事会通过的题为“联合国预防犯罪标准和规范”的决议草案，¹¹在该决议中，经社理事会将核准政府间专家组会议所拟订的资料收集文书，以便进行分发；将请各会员国作出答复；并将请秘书长向预防犯罪和刑事司法委员会第十六届会议报告主要与预防犯罪有关的联合国标准和规范的实施和适用情况，特别是关于以下方面：(a)在适用这些标准和规范方面遇到的困难；(b)可以提供技术援助以克服这些困难的方法；(c)应对该领域现有的和新出现的挑战的有益做法；(d)会员国就进一步改进现有标准和规范的办法提出的建议。

2. 预防犯罪

32. 毒品和犯罪问题办事处目前在预防犯罪领域开展的活动侧重于实施预防犯罪准则（经济及社会理事会第2002/13号决议，附件），其手段是外地技术援助，如联合国-墨西哥的药物滥用和犯罪预防项目支助机制。另外，办事处正在执行一个名为“开展南南合作，确定发展中世界预防犯罪的良好做法”的项目，还正在编拟一份有关准则执行情况的调查文书。进一步的活动有：为预防犯罪进展情况报告提供稿件，该报告是2006年4月2日至5日在南非德班举行的第八届世界伤害预防和安全促进大会所讨论的；为联合国人类住区规划署2006年6月19日至23日在加拿大温哥华召开的第三届世界城市论坛提供服务。

33. 未来各项活动的侧重点是通过网络和创造就业机会在城市青年人中预防犯罪，为此正在与联合国人类住区规划署和加强城市安全方案建立牢固的合作伙伴关系。

3. 法治和刑事司法改革

34. 自 2005 年以来，毒品和犯罪问题办事处已经拟订了综合的刑事司法改革和法治方案。该项工作的一个重点是刑事司法制度中易受伤害群体，特别是妇女和儿童。其他重点还有陷于冲突的国家、刚结束冲突的国家和经济转型期国家。技术援助在以下四大领域进行：(a)全面刑事司法改革；(b)侧重于监外教养办法的刑罚改革；(c)触犯法律的儿童；(d)为犯罪和暴力行为的受害人特别是妇女和儿童提供支助。

35. 通过提供咨询、技术工具和现场培训，增强了毒品和犯罪问题办事处外地机构网络在上述领域的的能力。按照经济及社会理事会 2005 年 7 月 22 日第 2005/21 号决议，毒品和犯罪问题办事处和有关合作伙伴以国际标准和最佳做法为基础，开始制作一些刑事司法改革方面的工具和培训手册，包括一个刑事司法评估工具包。

36. 在 2004 至 2006 年期间，涵盖各种刑事司法改革问题的项目组合从 8 个项目扩大到 15 个项目。法治和刑事司法改革领域的项目组合目前共计 1,800 万美元。本报告期内，拟订了侧重于监外教养办法和释放后出路选择的创新性刑事改革项目。

37. 由于认识到避免重叠的重要性，同时为了充分利用毒品和犯罪问题办事处相对有限的能力及其在上述领域所发挥的诚实中间人的作用，已做出努力，与活跃在法治和刑事司法改革领域的联合国其他实体、区域性组织和非政府组织建立卓有成效的合作伙伴关系。增加了与秘书处维持和平行动部的合作，如开发刑事司法评估工具包，以及在一些外地工作中进行合作。除了加强与维持和平行动部的关系之外，还与联合国儿童基金会、开发计划署、联合国人权事务高级专员办事处及欧洲安全与合作组织建立并加强了在法治和刑事司法改革领域的合作伙伴关系。在业务上，毒品和犯罪问题办事处有时与其他机构合作，派人到几内亚比绍、海地、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国和尼日利亚，对刑事司法改革和法治进行深入评估。还计划向刚果民主共和国派出评估团。

38. 为此提请大会注意预防犯罪和刑事司法委员会第十五届会议建议经济及社会理事会通过的题为“加强法治和刑事司法机构改革，包括在冲突后重建中作此加强”的决议草案，¹²在该决议中，经社理事会将鼓励毒品和犯罪问题办事处继续开发有关刑事司法改革的工具和培训手册并广为传播；进一步拟订有关加强法治和刑事司法机构改革的全面方案，同时继续侧重于妇女和儿童等易受伤害群体、经济转型期国家和处于冲突后形势下的国家，侧重于外地办事处一级的能力建设需要，并在这方面制订创新办法，发展合作伙伴关系；继续与维持和平行动部合作，在冲突后形势下的刑事司法改革方面提供长期可持续的技术援助，并增强各参与机构之间的协同效应；经社理事会还将请毒品和犯罪问题

办事处为法治协调中心网和其他有关实体目前正在进行的工作而向建设和平委员会的法治援助股提供专门知识。

39. 预防犯罪和刑事司法委员会还建议经社理事会通过题为“针对侵害妇女和女童的暴力行为的预防犯罪和刑事司法对策”的决议草案，¹³在该决议中，经社理事会将请毒品和犯罪问题办事处考虑在这方面向会员国提供援助，并将消除侵害妇女和女童的暴力行为问题纳入其培训和技术援助工作，包括其预防犯罪的活动；还将鼓励办事处从性别视角，针对妇女的特殊需要，包括监狱环境中妇女的特殊需要，继续编制刑事司法改革方面的工具和培训手册；并鼓励办事处扩展其为暴力受害者提供援助的工作。

E. 针对非洲的特殊需要制订对策

40. 制订战略性的实用技术合作框架，以便根据某一区域或分区域的需要确定具体援助领域的优先次序，并促成一种协调而全面的技术合作办法，据认为这方面良好做法的例证之一就是关于在非洲加强法治和刑事司法制度的 2006-2010 年行动纲领。该行动纲领由非洲专家与毒品和犯罪问题办事处合作制订，并在非洲问题圆桌会议上获得了核可。这次圆桌会议由尼日利亚政府主办，于 2005 年 9 月 5 日和 6 日在阿布贾举行，47 个非洲国家的高级官员出席了会议，其中有 14 名部长，出席会议的还有捐助国、国际金融机构、发展机构和非政府组织的代表。

41. 该行动纲领将把法治和打击犯罪与毒品列入发展议程的主流，从而协助非洲各国政府处理非洲的犯罪、不安全和欠发达问题。此外，它提供了从非洲各国政府和捐助伙伴输送资源的框架，还提供了一种工具，以促成与其他机构结成伙伴的战略性的办法，这些机构有：非洲联盟委员会、非洲发展新伙伴关系（见 A/57/304，附件）、阿拉伯国家联盟、非洲开发银行、南部非洲发展共同体、阿拉伯非洲经济发展银行、东部非洲警察局长合作组织、中非国家经济共同体、南部非洲区域警察局长合作组织和西非国家经济共同体，以及主要的国际参与方，如开发计划署、维持和平行动部、联合国人类住区规划署、国际劳工组织、国际海事组织、联合国儿童基金会、联合国区域间犯罪和司法研究所、非洲预防犯罪和罪犯待遇研究所、联合国妇女发展基金、联合国难民事务高级专员办事处、世界银行、国际货币基金组织、洗钱问题金融行动特别工作组、欧盟委员会、国际刑事警察组织（刑警组织）、海关合作理事会（又称世界海关组织）、经济合作与发展组织、大不列颠及北爱尔兰联合王国国际开发部以及有关的非政府组织。该行动纲领将按照 2005 年《关于援助效能的巴黎宣言》所载的下列标准执行：(a) 自主决策；(b) 协调实施；(c) 目标一致；(d) 追求实效。

42. 为此提请大会注意预防犯罪和刑事司法委员会第十五届会议建议经济及社会理事会通过的题为“实施关于加强非洲法治和刑事司法系统的 2006-2010 年行动纲领”的决议草案，¹⁴在该决议中，经社理事会将请预防犯罪和刑事司法委员会主席告知非洲联盟委员会，其成员国需要核可 2006-2010 年行动纲领以支持其实施，并定期审查所取得的进展；还将请毒品和犯罪问题办事处与所有非洲国家、非洲联盟及其他区域性组织合作，支助行动纲领的实施，特别是在非

洲发展新伙伴关系的框架内，并在 2008 年向预防犯罪和刑事司法委员会提交一份进展情况报告。

43. 针对 2006-2010 年行动纲领，办事处正在拟订打击有组织犯罪、贩运人口和偷运移民、腐败、洗钱、恐怖主义、药物滥用和抗击艾滋病毒/艾滋病的新举措。正在向各国政府提供援助，以设立国家中央机关来处理引渡请求和法律协助请求。毒品和犯罪问题办事处的目标是制订一种兼顾立法规范的设定、执法、预防活动和增进知识的办法，同时与其为每个分区域制订的战略方案框架保持一致。

44. 还提及预防犯罪和刑事司法委员会第十五届会议建议经济及社会理事会通过的题为“为非洲监狱改革和制订可行的非监禁措施提供技术援助”的决议草案，¹⁵在该决议中，经社理事会将鼓励毒品和犯罪问题办事处同联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案的其他成员合作，继续开展狱中艾滋病毒/艾滋病领域的工作；将请办事处在刑罚改革和监外教养方面开发更多的工具并编写更多的培训手册，特别是在监狱管理、法律咨询和援助以及狱中妇女和儿童及精神病患者和身体残疾者的特殊需要方面；并将请办事处继续向会员国提供刑罚改革方面的咨询服务和技术援助，包括恢复性司法、监外教养、狱中艾滋病毒/艾滋病问题和狱中妇女和女童的特殊需要等方面，并制订一个在刑罚改革和采取监外教养办法方面向非洲提供技术援助的方案。

三. 加强联合国预防犯罪和刑事司法方案

45. 为了加强联合国预防犯罪和刑事司法方案，需要具备若干有利因素，其中包括继续拟订毒品和犯罪问题办事处的全面战略，提供更多更好的数据，以及调动物质支助和动员合作伙伴。

A. 推动联合国毒品和犯罪问题办事处的改革进程

46. 秘书长题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告（A/59/2005 和 Corr.1）和 2005 年世界首脑会议成果（大会第 60/1 号决议）都认识到有组织犯罪和恐怖主义是重要的安全问题。其中都强调了发展、安全和人权之间的密切关系。犯罪、毒品和恐怖主义这些重大挑战使毒品和犯罪问题办事处在联合国系统内成为有自身专业特性和地位的实体，在为实现《千年发展目标》开展集体行动的过程中成为联合国其他实体的合作伙伴。

47. 毒品和犯罪问题办事处一直在与各会员国协商并拟订一种综合性战略，以实现打击犯罪、毒品和恐怖主义，使世界更安全的远景。这一战略所依据的观念是，国家和区域的对策应紧密切合全面的战略，以便在毒品和犯罪问题任务授权与包括联合国其他实体和非政府组织在内的各种发展行动方之间实现最大的协同作用。

48. 该战略将在机构改革的框架内实施，努力实现完整的信息流动，以形成学习型组织。将把综合战略提炼成有明确的可兑现目标和指标的工作计划。毒品

和犯罪问题办事处对各会员国的援助所产生的影响充分体现在“结果链”中，各项工作计划将尝试把这些“结果链”转化为概念。

49. 总而言之，毒品和犯罪问题办事处的战略应当改进规划、监测、管理和成果汇报，从而能够更迅速地应对正在发生的和刚刚显露的问题，采取纠正措施，实现透明度和问责制。

B. 生成更多更好的信息

50. 以证据为本的犯罪预防政策和刑事司法改革需要良好可靠的信息。在这方面，有必要对系统加以改进，以便收集并分析统计数据，并提高会员国的报告率。

51. 遵照经济及社会理事会 2005 年 7 月 22 日题为“加强关于犯罪情况的报告”的第 2005/23 号决议，2006 年 2 月 8 日至 10 日在维也纳举行了一次不限成员名额专家组会议，讨论改进犯罪数据收集、研究和分析的方法和手段，以加强联合国毒品和犯罪问题办事处及其他相关国际实体的工作。按照不限成员名额专家组会议的建议，办事处正在考虑修改目前的数据收集文书（联合国犯罪趋势和刑事司法系统运作情况调查），以便能够就有关打击跨国有组织犯罪和反腐败的公约中列出的犯罪提出报告。

52. 可以用公民在犯罪和遭受伤害方面的经历和态度对行政统计数据加以补充。毒品和犯罪问题办事处正在与欧洲经济委员会合作，编制一个如何进行受害情形调查的手册。该手册以各国的调查和国际调查所积累的经验为基础，将有助于设计各国的受害情形调查，同时确保国际可比性。

53. 非洲是犯罪和毒品数据和信息记录最少的国家。2006-2010 年加强非洲法治和刑事司法系统行动纲领第六部分呼吁迅速制订毒品、犯罪和受害情形数据采集、分析、公布和传播的机制。毒品和犯罪问题办事处的非洲数据项目向非洲各国提供了技术援助，以建设刑事司法机构和国家统计系统在这方面的能力。该项目介绍了国际上数据采集、分析和传播的办法，并提供了有关培训，包括利用《开发刑事司法数据系统手册》¹⁶提供的培训。该举措包括毒品与犯罪问题办事处的“非洲毒品趋势、犯罪和受害情形数据采集与分析”项目，由 2006-2007 两年期发展账户提供资金。各项活动将需要与联合国人类住区规划署、秘书处经济和社会事务部以及非洲经济委员会进行合作。

C. 调集物质支助，建立合作伙伴关系

54. 2005 年，对毒品和犯罪问题办事处各种犯罪问题方案和项目的自愿捐款迅速增加。对联合国预防犯罪和刑事司法基金的捐款总额达到 4,300 万美元（2004 年为 1,620 万美元）。自愿捐款有 80% 以上计划用于在特定国家和区域进行干预。由于这种资金组合不允许灵活处理优先事项，还需要更多普通用途资金，使办事处能够更好地计划并实施符合其任务授权和核心职能的长期活动。

55. 毒品和犯罪问题办事处的多方面任务授权得到了多个不同赞助方的响应，这是一个积极因素，有利于同各类捐助者达成联合融资和费用分摊安排。捐助

者在打击跨国犯罪方面的预算往往主要侧重于本国问题或与本国政策问题有关的国际活动，而以普通用途资金的形式进行直接机构支助的范围却很有限。

56. 还有一个问题是发展援助的方式正在发生变化，捐助者更加注重直接预算支助等政策性援助，渐渐地不再为单独的项目提供资金。这对资金调动和建立合作伙伴关系造成了很大影响。毒品和犯罪问题办事处正在试图增加战略合作伙伴关系，并使之与此类政策性供资办法相结合。为使办事处的外部合作伙伴更加了解并认可办事处的政策和任务规定，要编写一份条理分明、内容清楚的任务说明，而拟订综合战略是其中的一个重要因素。

57. 毒品和犯罪问题办事处同地方政府等外部合作伙伴之间的接触将有必要以全面的理解为基础，即对它们的政策、优先重点、预算和运作程序如何形成以及如何与毒品和犯罪问题办事处的优先事项切合有一个全面的了解。战略利益、寻求协同作用、长期承诺是将办事处的任务授权成功纳入主流的关键要素。同样，有必要仔细挑选未来的合作伙伴，要考虑到它们的战略政策和对发展资金的影响，它们对支助联合国系统的兴趣，以及它们是否需要办事处掌握的专门知识。

58. 在这方面，已经或正在与主要国际组织（欧盟委员会、欧洲安全与合作组织）和（或）国际金融机构（世界银行、亚洲开发银行、石油输出国组织（欧佩克）国际开发基金会）建立合作伙伴关系，这将便于把毒品和犯罪问题办事处的任务授权和战略优先重点同重大的发展政策和财政干预行动联系起来。

59. 2006年10月，毒品和犯罪问题办事处将与私人基金会和企业基金会共同举行一个全球伙伴关系论坛，这种论坛是首次举办，重点是人口贩运。与私人基金会和私营部门建立合作伙伴关系将有助于依照联合国各项公约制订和适用行为守则。此类合作伙伴关系将使办事处得以分享资源和专门知识，并在主要的跨国犯罪问题上居于国际政策讨论的中心地位。

60. 为了调集物质支助，办事处已经编制了一些宣传材料，包括2005年的第一期年度报告，其中概要介绍了办事处在全世界的活动，并按时间顺序记述了外地机构和实务单位的工作（www.unodc.org/unodc/annual_report_2005.html）。

四. 加强预防犯罪和刑事司法委员会作为犯罪问题方案理事机构的作用

61. 预防犯罪和刑事司法委员会在其第十五届会议上举行了“关于最大限度地提高在预防犯罪和刑事司法方面向会员国提供的技术援助的效能”的专题讨论会。委员会讨论了如何为技术援助确定优先次序、调动资源，如何对其进行检查和评估的问题。这次讨论强调，为了使此类援助对法治产生影响并持续下去，需要有一种整体办法，即以整个刑事司法系统为目标，确保在进行更多的专门干预之前已经有一个基本而全面的司法系统在运作。

62. 委员会还审议了自身的振兴问题，特别是以下问题：(a)授权委员会核准联合国预防犯罪和刑事司法基金的预算；(b)增强委员会作为联合国在预防犯罪和刑事司法领域的主要决策机构的作用，以及在这方面明确委员会、联合国打击跨国组织犯罪公约缔约方会议和联合国反腐败公约缔约国会议之间的关系；(c)

进一步改进委员会的工作方法。委员会还讨论了调整第十六届会议临时议程草案的结构和形式的问题，目的是确保专家和业内人士更多地参与，全面开展预防犯罪大会的后续行动，理顺委员会与两个犯罪问题公约的缔约方会议之间的关系。

63. 委员会建议大会通过 2 个决议草案，建议经济及社会理事会通过 10 个决议草案和 2 个决定草案。特别提请注意委员会经由经济及社会理事会建议大会通过的题为“加强联合国预防犯罪和刑事司法方案以及作为其理事机构的预防犯罪和刑事司法委员会的作用”的决议草案，¹⁷在该决议中，大会将把联合国预防犯罪和刑事司法基金的行政管理权和预算权交给委员会；并授权委员会根据毒品和犯罪问题办事处执行主任的建议核准联合国预防犯罪和刑事司法基金的预算，包括其行政管理和方案支助费用预算，从而使其获得了向毒品和犯罪问题办事处提供政策指导的重要工具。

五. 第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会的后续工作

64. 依照经济及社会理事会 2005 年 7 月 22 日第 2005/15 号决议，请秘书长就确保适当落实第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会通过的《曼谷宣言：协作与对策：建立预防犯罪和刑事司法战略联盟》（大会第 60/177 号决议，附件）的方式和方法征求会员国的意见，以供预防犯罪和刑事司法委员会第十五届会议审议和采取行动（见 E/CN.15/2006/7）。

65. 委员会建议组织一个政府间专家组，以讨论实施《曼谷宣言》所载各项建议的方式和方法。为此提请大会注意预防犯罪和刑事司法委员会第十五届会议建议经济及社会理事会通过的题为“第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会的后续工作”的决议草案，¹⁸在该决议中，经社理事会将请毒品和犯罪问题办事处召集一个政府间专家组，讨论第十一届大会以及前几届大会的情况，以积累和审议以往大会取得的经验，目的在于制订一种方法为今后的大会提供经验教训；欢迎泰国政府担任该政府间专家组的东道主；还将再次请毒品和犯罪问题办事处与提出主办 2010 年第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会的政府进行协商，并就此事向委员会第十六届会议提出报告。

六. 结论和建议

66. 过去十年当中，联合国在预防犯罪和刑事司法领域的活动大大增加，涉及诸多任务和活动，范围之广，包括协助会员国遵守和实施关于有组织犯罪、腐败和恐怖主义问题的国际条约，直到协助会员国适用联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范以及执行大会、经济及社会理事会和预防犯罪和刑事司法委员会和各项决议所载的具体任务授权。

67. 方案的增长，与人们更多地认识到犯罪和恐怖主义对安全和发展的影响有关。国际社会已经承认，再好的发展计划也会因人们目无法纪而破产。因此，在 2005 年世界首脑会议成果文件中，各国元首和政府首脑决心在联合国毒品和

犯罪问题办事处现有的任务授权范围内，加强其向会员国提供援助的能力（见大会第 60/1 号决议，第 115 段）。

68. 已经取得了一些重大成就，包括《打击跨国有组织犯罪公约》及其三个议定书和《反腐败公约》的生效。但是，前面的道路更具有挑战性：

(a) 普遍批准关于跨国有组织犯罪和腐败问题的文书和 13 个全球反恐主义文书仍然是一个遥远的目标。毫不夸张地讲，每年都会有成千上万的人死于枪下，而《枪支议定书》是加强对非法制造和贩运枪支的国际管制的主要工具，但目前签署国的数目仍未达到 55 个。此外，毒品和犯罪问题办事处作为打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议和反腐败公约缔约国会议的秘书处，所面临的挑战是要确保这些会议尽可能得到最好的支助，以便成功地发挥审查机制的作用；

(b) 在预防恐怖主义方面仍有大量工作要做，特别是将国际规定纳入各国的法律。毒品和犯罪问题办事处工作的着眼点是，通过对刑事司法官员进行广泛的反恐主义培训、传授专门知识、推广良好做法和遵守法治，同时在适当考虑到人权的情况下，为各国的能力建设提供支助。此外，办事处将在执行秘书长反恐主义综合战略的各项建议的过程中发挥关键作用；

(c) 在办事处的每一个实务工作领域中，对制订法律和政策、制度建设以及增强能力和专门知识的支助需求都急速增加。为了满足这些需求，办事处唯有提高自身能力才能及时提供高质量援助。

69. 面对这些挑战，办事处正在努力加强联合国预防犯罪和刑事司法方案。全面战略应当成为确定办事处的专门知识领域、优先次序、具体目标和有利条件的蓝图，使办事处顺利开展各项预防犯罪和恐怖主义的活动。收集到更多的可靠数据，有助于更深入地了解一些基本问题。为了调集物质支助并加强合作伙伴关系，办事处继续摸索各种方法，以便发挥更大的战略作用，更多地融入全球技术援助机制，更有效地利用资源。

70. 为了达到上述所有目标，办事处需要会员国给予适当的支持，无论是提供援助的还是接受援助的，无论是政治援助、物质援助还是经济援助。因此，大会似宜考虑：

(a) 促请尚未签署、批准或加入《打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书、《反腐败公约》以及关于恐怖主义的全球文书的所有会员国和有关的区域经济一体化组织签署、批准或加入这些文书，办法包括酌情利用办事处为此目的提供的服务；

(b) 预防犯罪和刑事司法委员会是这一领域的主要决策机构，促请所有会员国采取一切必要措施加强这一委员会，使之能够开展各项活动，包括与联合国预防犯罪和刑事司法方案网各组成机构及有关的政府间组织和非政府组织进行合作与协调；

(c) 敦促所有会员国为使毒品和犯罪问题办事处全面执行任务授权而向其定期提供充足资源，特别是通过对联合国预防犯罪和刑事司法基金的自愿捐款或者通过直接支助该方案业务活动的自愿捐款，增加对此类活动的支助。

71. 大会还似宜考虑鼓励联合国系统内各发展机构以及国际金融机构和区域及国家供资机构进一步增加对毒品和犯罪问题办事处的支助并加强与该办事处的互动，以便发挥协同作用，避免重复努力，同时确保各国的发展方案和干预行动酌情考虑到预防犯罪和刑事司法方面的活动，而且办事处的专门知识得到充分利用。

注

- ¹ 另见执行主任的报告“为所有人争取发展、安全和正义：构建一个更安全的世界”（E/CN.7/2006/5-E/CN.15/2006/2）。
- ² 见秘书长的报告“任务的制定与实施：为便利任务审查而提出的分析与建议”（A/60/733 和 Corr.1）。
- ³ 截至 2006 年 6 月 3 日的批准情况：《打击跨国有组织犯罪公约》（签署国：147 个；缔约国：122 个）；《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》（签署国：117 个；缔约国：101 个）；《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》（签署国：112 个；缔约国：92 个）；《关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》（签署国：52 个；缔约国：53 个）。
- ⁴ 《经济及社会理事会正式记录，2006 年，补编第 10 号》（E/2006/30），第一章 B 节，决议草案八。
- ⁵ 同上，A 节，决议草案二。
- ⁶ 同上，B 节，决议草案五。
- ⁷ 同上，决议草案四。
- ⁸ 见大会第 60/175 和第 60/43 号决议，以及经济及社会理事会第 2005/19 号决议。
- ⁹ 《第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会，2005 年 4 月 18 日至 25 日，曼谷：秘书处编写的报告》（联合国出版物，出售品编号：E.05.IV.7）。
- ¹⁰ 联合国出版物，出售品编号：E.92.IV.1 和更正。
- ¹¹ 《经济及社会理事会正式记录，2006 年，补编第 10 号》（E/2006/30），第一章 B 节，决议草案一。
- ¹² 同上，决议草案六。
- ¹³ 同上，决议草案十。
- ¹⁴ 同上，决议草案二。
- ¹⁵ 同上，决议草案三。
- ¹⁶ 联合国出版物，出售品编号：E.03.XVII.6。
- ¹⁷ 《经济及社会理事会正式记录，2006 年，补编第 10 号》（E/2006/30），第一章 A 节，决议草案一。
- ¹⁸ 同上，B 节，决议草案七。

附件

对联合国预防犯罪和刑事司法基金的捐款和认捐

(2005年1月至2006年6月)

(单位: 美元)

捐助方	认捐总额	一般用途	特殊用途
澳大利亚	901 077	—	901 077 ^a
奥地利	678 111	21 829 ^a	656 282 ^b
比利时	384 988	—	384 988 ^a
巴西	4 272 300	—	4 272 300 ^b
加拿大	1 895 777	118 226 ^a	1 777 551 ^b
佛得角	5 731 707	—	5 731 707 ^b
哥伦比亚	83 281	—	83 281 ^a
克罗地亚	1 000	1 000 ^a	—
丹麦	1 135 512	—	1 135 512 ^a
法国	428 117	—	428 117 ^a
德国	242 131	—	242 131 ^a
希腊	135 000	—	135 000 ^a
匈牙利	55 423	—	55 423 ^b
印度	3 000	3 000 ^c	—
爱尔兰	927 435	—	927 435 ^a
意大利	3 551 170	1 331 170 ^a	2 220 000 ^a
日本	139 511	10 000 ^b	129 511 ^b
列支敦士登	150 000	—	150 000 ^b
马达加斯加	1 000	1 000 ^c	—
摩洛哥	4 000	4 000 ^a	—
荷兰	2 458 302	—	2 458 302 ^b
挪威	2 224 602	459 383 ^a	1 765 219 ^a
大韩民国	8 000	8 000 ^a	—
西班牙	47 337	—	47 337 ^a
瑞典	3 627 416	140 579 ^a	3 486 837 ^a
瑞士	1 230 385	—	1 230 385 ^b
泰国	314 643	—	314 643 ^a
突尼斯	2 341	2 341 ^b	—
土耳其	100 000	50 000 ^a	50 000 ^a
大不列颠及北爱尔兰联合王国	3 852 957	—	3 852 957 ^b
美利坚合众国	3 563 200	—	3 563 200 ^b

捐助方	认捐总额	一般用途	特殊用途
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	4 084	4 084 ^b	—
联合国开发计划署	177 000	—	177 000 ^b
联合国难民事务高级专员办事处	10 000	—	10 000 ^a
联合国儿童基金会（黎巴嫩）	15 000	—	15 000 ^a
联合国人类安全信托基金	243 960	—	243 960 ^a
Drosos 基金会（瑞士）	369 218	—	369 218 ^b
欧盟委员会	21 730 892	—	21 730 893 ^b
巴西 Instituto Damasino	30 000	—	30 000 ^a
共计	60 729 877	2 154 612	58 575 265

^a 已付。

^b 部份已付。

^c 已认捐。