



大会

Distr.: General
3 July 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议
暂定项目表*项目 107
预防犯罪和刑事司法

联合国非洲预防犯罪和罪犯待遇研究所

秘书长的报告

内容提要

本报告根据大会第 71/207 号决议编写。报告介绍了非洲预防犯罪和罪犯待遇研究所为促进能力建设、技术转让和经验共享方面的国家、区域和国际举措所作的努力。报告阐明，当涉及到可持续发展目标的实现时，刑事司法是一项共同责任。报告要求更新并加强预防和打击犯罪区域和全球伙伴关系。研究所 2017-2021 年战略计划从总体上阐述了犯罪问题，研究所最近开展的活动考虑到了监管虚拟货币、网络犯罪和环境犯罪等新出现的问题。报告还介绍了研究所的领导和管理，并详细说明研究所为从各种来源调集资源，以落实其富有远见的刑事司法举措所作的努力。

* A/73/50。



一. 引言

1. 本报告根据大会第 71/207 号决议编写。在该决议中，大会请秘书长向大会第七十三届会议提交一份两年期报告，特别着重说明研究所当前和未来的结构、财政、行政和业务方面情况，适当考虑加紧努力动员联合国系统所有相关实体向研究所提供必要的财政和技术支持，使其能够履行任务，同时铭记研究所严峻的财政状况非常有害其有效提供服务的能力。

2. 报告介绍了非洲预防犯罪和刑事司法的现状，其中着重介绍了新出现的犯罪。非洲和世界各地的政治和社会经济背景不断变化，这意味着越来越需要加强刑事司法系统的能力。本报告概述了研究所自 2016 年以来所开展的活动，特别是在网络犯罪及其对刑事司法构成的挑战方面开展的活动。报告强调必须通过体制网络开展国际合作与协作，并介绍了有助于推广良好做法的经验分享措施。本文件还介绍了为加强刑事司法系统能力和制定预防犯罪方案所采取的措施，具体做法包括统一各法域的不同做法。报告中提及呼吁加强对联合国非洲预防犯罪和罪犯待遇研究所的支持的国际和区域机构。这种支持可以为全面改革非洲司法情况并促进其社会经济发展的一系列方案活动奠定基础。本报告载有重新关注干预措施性质的建议，特别是将重点放在区域和次区域技术支持网络，以履行实现《2030 年可持续发展议程》的区域承诺。

3. 新的犯罪趋势之所以层出不穷，主要是由于技术的不断发展，这类技术发展导致更有必要加强非洲保护民众，特别是保护妇女和儿童的能力。在非洲各国和世界各地不断变化的政治和社会经济背景下，各类犯罪层出不穷，因此迫切需要加强各国打击犯罪和促进司法的能力。本区域对必须在预防犯罪和刑事司法领域实现能力发展所表示的关切日益增加；必须立即实行改革，以应对新出现的挑战。面对新技术和数字时代，犯罪性质在不断变化，因此非洲国家在刑事司法能力上正面临困难。考虑到这些变化，应当对预防犯罪和刑事司法系统进行审查，开展全面重组进程，进行业务调整以应对新的犯罪趋势，从而确保拥有充足的能力，并提高司法工作的能力。

4. 非洲能否有效实施预防犯罪政策，取决于各国政府对全球和多边机构的参与，特别是发挥其在能力发展方面的优势，以改善刑事司法工作。必须建立载有相关战略的新网络。新出现的犯罪对非洲刑事司法网络的强大冲击和破坏性影响受到公众的广泛关注。研究所正在寻求支持各国政府增强其刑事司法系统，以促进实现《2030 年可持续发展议程》。应当特别关注消除与刑事司法系统接触的人的脆弱性并满足其特殊需要。必须转变执法从业人员用来解决犯罪问题的战略。

5. 尽管研究所以往侧重于协助成员国为预防犯罪和刑事司法制订政策和方案并发展人力资源，但其 2017-2021 年战略计划的重点是加强各国的预防犯罪和刑事司法能力，使各国得以实现《2030 年可持续发展议程》，从而巩固以往取得的成就。非洲刑事司法行动体认识到法治和人权是实现人人都能诉诸司法所必需的改革的关键所在。

6. 在许多非洲国家，贫穷、社会动乱和环境退化构成重大挑战，这些问题会导致局势不稳，并且对人民的生活造成影响，其中大多数人以农业为生。大规模难民流动、粮食缺乏保障和土地匮乏等情况加剧了人权方面的挑战。此外，必须将非洲的活动纳入全球人权干预措施方案的框架内。这一做法将有助于加强刑事司法系统，

提高国际社会对本区域的认识，并建立非洲刑事司法实体与相关组织之间的联系。随着本区域因应新技术的发展做出调整，服务交付系统将变得更为精简，以防止非法交易造成的损害。研究所正在探索与信息通信技术相关机构共同推广使用创新性在线应用程序的机会。这些应用程序可以帮助对农业生产和销售进行合理投资，查明欺诈和伪造行为，增加支付系统和管理等服务交付的价值并提高其效率。这也将有助于促使青年人参与可行的经济活动，并帮助解决失业人数激增的问题。

二. 治理和管理

7. 研究所理事会确定了一系列可能开展的活动，这些活动可以解决不断变化的犯罪趋势所导致的刑事司法成本持续上升的问题。理事会还一直致力于对研究所实施改革，使其能够有效满足本区域的能力建设需求。

8. 理事会目前正在计划对成员国进行一系列访问，以获得它们对研究所的财政承诺并使其重申该承诺。一旦这些访问在资源调集和政治支持方面取得足够的势头，理事会就将筹划举行下次会议。理事会认为，成员国必须重申对研究所的承诺和自主权；如果没有这种承诺和自主权，将很难获得其他实体的支持。

9. 在研究所东道国（乌干达）与理事会主席和研究所秘书处进行磋商之后，研究所以 2017 年 7 月 1 日在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟首脑会议为契机，与各代表团举行磋商，讨论研究所的现状。

10. 理事会指出，研究所业务可否持续下去所面临的巨大挑战是缺乏资源，以及供资来源缺乏多样性。

11. 跨国有组织犯罪呈现新的趋势，实施犯罪的手段愈加复杂，公共资源管理费用高昂，以及在犯罪团体对公共行政机构的渗透下难以维持和平与安全等因素导致非洲各国面临种种挑战，有鉴于此，许多利益攸关方表示其对研究所给予支持。为了减轻这些困难，他们一致认为，非洲国家需要有一个经过改革的研究所，并由其制定一项专门用于减轻脆弱性的具体行动计划。

12. 研究所侧重于通过与各国政府、学术、科学和专业机构、非政府组织及预防犯罪和刑事司法专家建立伙伴关系，促进区域合作和协同行动，在此基础上，非洲经济委员会（非洲经委会）向研究所保证将会向其提供支持。非洲经委会表示，应将重点放在加强研究所的能力上，以使其对于成员国来说更有价值。它承诺将借鉴非洲经济发展和规划研究所（该研究所开展了一个类似的进程）的模式，支持能力建设，执行研究所的改组方案，以及交流经验。如能强化研究所的工作方案，将为进一步增加成员国缴纳分摊会费金额的努力奠定基础。

13. 最近一次于 2017 年 7 月 1 日在亚的斯亚贝巴举行的研究所成员国外交部长协商会议通过了多项决议，部长们在决议中敦促联合国增加对研究所的财政支持，促请成员国缴纳包括拖欠款在内的分摊会费，并赞赏非洲经委会以非洲经济发展和规划研究所的模式为基础，致力于与研究所共同制定一项关于人员配置和资源调集、能力发展、重组和分享经验的战略，以使研究所对成员国来说更加相关，并增加其对非洲国家的支持。

三. 实质性方案和活动

A. 概览

14. 研究所自成立以来一直执行一项以培训、技术援助、咨询服务、研究、政策制定、信息和文件为重点的工作方案，以造福所有非洲国家。过去，在预算支持更加有力的时候，研究所侧重于在所有非洲国家建立一个人力资源基地，该基地由刑事司法部门的中层管理人员组成，他们被认为是成功制定国内战略的重要因素，而这些战略将会促使非洲大陆预防犯罪政策的协调统一。这项工作方案将研究所放在关键位置，以带头开展必要的改革，深化现有的专门知识中心之间的联系，敦促各国政府采用国际通行良好做法，并根据本国现实情况加以执行。

15. 根据其任务授权，研究所的战略重点始终包括与成员国和刑事司法专门机构建立密切联系，以调动努力执行一项全球预防犯罪方案。随着信息技术飞速增长并且在几乎所有的公共事务管理部门得到应用，信息生成、储存、传播和使用方面的安全已被确定为公共和私营部门共同关切的核心议题。各国政府、私营部门和个人越来越多地依赖互联网进行敏感交易和储存重要数据。因此，研究所行动计划的一个重要部分专门涉及管理问题，以及确保在线资源的安全，确保预防网络犯罪并采取刑事司法对策。

B. 研究所的活动

16. 研究所 2017-2021 年中期行动计划以下列内容为重点：(a)供资机会；(b)与伙伴机构加强合作，使刑事司法成为一个发展问题；(c)促进善政和法治；以及(d)增加公众的参与。

17. 研究所实施了若干专题活动，具体如下。

1. 为持续提供技术支持加强与专家的协作

18. 联合国预防犯罪和刑事司法方案网各机构的协调会议于 2016 年 11 月 8 日在曼谷举行。在这次会议上，与会者提议非洲研究所可围绕若干专题制定促进法治的项目。

19. 主题为“打击暴力侵害妇女和女童行为：安全部门和社区的作用”的基加利国际会议宣言第六届年度大会于 2017 年 3 月在坎帕拉举行。这次会议使来自不同法域的专家能够分享专门知识，并使非洲预防犯罪研究所能够加强其与相关利益攸关方的协作。一些国家自此设立了国家工作队，采用多部门做法增强打击人口贩运的能力，其中包括：制定受害者康复举措；加大努力，对案件进行调查和起诉，并使案件定罪数量超过往年；查明贩运受害者并提供赔偿；以及加大执法培训。一些国家政府已经简化了针对通过已审核的注册公司谋求出国工作的家政工人的旅行安排。已经做出努力，与外国政府就提供家政工人追踪和监测等举措进行谈判，从而加强在国外对移民工人的保护。各国政府正着手扩大网络，帮助满足工人保护、受害者援助、遵守人权规则、国外就业工人侨汇等若干关键领域的最低标准。对受害者保护的供资不足已经阻碍了各国政府为维持这方面的势头所作的努力。然而，各

国政府正在与民间社会组织共同制定各项战略，旨在就打击贩运向执法机构和一线工作人员提供制度化的培训，并增强各群体对打击贩运的认知。尽管仍有报告称案件分类有误且调查不力，但各方正在加大努力，通过特殊沟通渠道以及各群体与执法机构经已确定的协调人和联络人进行的战略性接触，制定了举报方面的举措。最后，该会议给评估非洲各国遵守国际和区域公约或其他标准的程度提供了机会。

20. 2016 年 7 月，研究所为乌干达公务员提供了技术援助，以评估利用信息技术资源管理政府项目的战略。

2. 虚拟货币监管

21. 2016 年 7 月，研究所与伯明翰大学（大不列颠及北爱尔兰联合王国）举行了一次圆桌讨论会，共同探讨乌干达虚拟货币监管的政策、法律、伦理和社会文化问题。讨论的目的在于：(a)使人们认识到虚拟货币的使用，释放区块链技术创新潜力；(b)创建一个关于技术、政策和法律问题的非洲智囊团，为虚拟货币监管提供信息和支持；(c)向乌干达传达有关 2015 年英联邦虚拟货币调查的结果；(d)分享个人和机构经验；以及(e)制定有效管理新型虚拟货币的具有启发性的指导原则。出席这次会议的有来自议会服务部门、学术界和金融调查和监管机构的人士。与会者强调必须制定综合政策和战略，并且在私营部门和公众当中、尤其是在农村社区开展提高认识活动。第二轮圆桌会议于 2017 年 7 月举行。

22. 与会者强调指出，虚拟货币有可能成为一种投资工具，但也有可能带来暴力、有害的地下交易不断增加的风险。一些与会者对虚拟货币可能危及非洲各国的安全、国家经济的稳定表示关切。制定风险评估被认为是一个关键的起点，因为政策制定者在努力了解并制定适当的虚拟货币监管制度。与会者鼓励非洲当局向那些已经制定虚拟货币业务监管措施的国家学习经验。

23. 非洲研究所随时准备应请求为所有非洲国家提供虚拟货币方面的支持。这种支持可能需要组织类似的圆桌会议，以确保交流专门知识和良好做法，并为政策、立法和条例的制定提供信息。此外还可采取国际协作倡议、专题研究和支持发展安全且方便用户的数字资源的形式。

3. 协调打击环境犯罪的区域倡议

24. 非洲一些国家一直积极参与改进环境法律和条约执行情况的方案，以期打击环境犯罪。它们特别是与国际刑事警察组织（国际刑警组织）建立了伙伴关系。

25. 研究所与国际刑警组织驻坎帕拉区域办事处合作，于 2017 年 4 月在坎帕拉组办了一次国家环境安全研讨会。研讨会的目的是根据区域和国际决议和倡议，确定优先事项，并在国家一级制定打击环境犯罪的战略。在研讨会期间，与会者分析了关于依照区域和国际公约，使相关机构致力于在地方法律系统内执行这些公约的建议。

4. 促进打击网络犯罪和在刑事司法中使用电子证据的区域合作和协作

26. 在由欧洲委员会组办并于 2016 年 11 月在法国斯特拉斯堡举行的关于合作打击网络犯罪的 2016 年八方会议上，研究所与选定对应方讨论了如何促进打击网络

犯罪全球行动扩展项目（GLACY+）的非洲行动计划，该项目是欧洲联盟（稳定与和平工具）与欧洲委员会开展的一个联合项目。

27. 2017 年 7 月，研究所与毛里求斯政府、欧洲委员会，国际检察官协会和电子犯罪问题全球检察官网络一道，共同组办了东非网络犯罪和电子证据问题区域会议。会议旨在通过能力发展、分享良好做法、提高认识、制定有效的立法框架，以及交流对法官、检察官和调查人员有用的经验，改善打击网络犯罪方面的国际合作。与会者来自埃塞俄比亚、肯尼亚、马达加斯加、马拉维、马尔代夫、毛里求斯、莫桑比克、塞舌尔、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦。在本区域现有举措的基础上，该研究所正在开展更加密切的合作，并鼓励制定协调统一的政策，以促进刑事事项上的法律互助。

C. 信息传播与协作

28. 研究所已努力维护相关实证资料的档案，供学术界和预防犯罪和刑事司法从业人员使用。尽管因缺乏资源导致研究所无法利用现代在线平台有效披露信息，但影印版报告和通讯的制作一直在持续进行。

四. 国际合作与伙伴关系

29. 根据其作为泛非洲区域机构的任务授权和地位，研究所从其自身与国家、次区域和区域级别的其他刑事司法机构，包括与联合国预防犯罪和刑事司法方案网各机构的联系中受益。研究所将其活动纳入全球人权干预措施方案的框架内。它旨在促进调查、起诉和惩戒管理政策，以及在日常刑事司法行动中增加信息和通信技术的使用的政策的制定。

30. 犯罪对非洲国家的人口、特别是妇女和儿童造成了持续影响，导致必须采取多样化的干预措施。需要实施以非洲大陆各国政策的协作和统一为重点的新战略。研究所加强了与实施改革后的执行机制的区域和国际网络，特别是那些积极开展行动并将国际合作机制作为技术支持来源和分享最佳做法工具的网络之间的联系。

五. 供资与支持

31. 研究所 2016-2017 两年期的总收入为 930,800 美元。这一数额包括三个资金来源：成员国的分摊会费（479,100 美元）；联合国对研究所的赠款（358,800 美元）；其他收入（利息、保费和租金）（92,900 美元）。

32. 表 1 显示 2016-2017 两年期收到的共计 930,800 美元的收入，而 2014-2015 两年期的收入为 821,000 美元。

表 1

与 2014-2015 两年期相比，2016-2017 两年期收到的收入简报
(美元)

来源	2016-2017 年		2014-2015 年	
	数额	占总收入的百分比	数额	占总收入的百分比
成员国的分摊会费	479 100	51	301 400	37
联合国赠款	358 800	39	365 300	44
其他收入(利息、保费和租金)	92 900	10	154 300	19
收入共计	930 800		821 000	

33. 表 2 显示与 2017 年同期相比，研究所 2018 年 1 月—5 月的总收入。

表 2

2018 年 1 月至 5 月收到的收入简报
(美元)

来源	2018 年 1 月至 5 月		2017 年 1 月至 5 月	
	数额	占总收入的百分比	数额	占总收入的百分比
成员国的分摊会费	216 400	64	47 000	31
联合国赠款	98 000	29	74 800	49
其他收入(利息、保费和租金)	21 500	7	30 300	20
收入共计	335 900		152 100	

34. 乌干达和塞舌尔缴纳了 2018 年分摊会费，而马拉维和莫桑比克缴纳了直至 2017 年的拖欠款。

A. 成员国的分摊会费

35. 在整个 2016-2017 两年期，已努力收缴成员国的年度分摊会费。在研究所 29 个成员国中，有 6 个已缴纳会费。两个成员国缴纳了 2016-2017 年分摊会费，另外四个国家只缴纳了部分拖欠款。如下文表 3 所示，和上一个两年期一样，塞舌尔和乌干达是缴纳 2016-2017 两年期分摊会费的成员国。

表 3

2016-2017 两年期缴款细分情况
(美元)

国家	2016-2017 年度分摊会费	2016-2017 年 已付拖欠款	预付款项	2016-2017 年缴纳 款项总额
刚果民主共和国	-	100 100	-	100 100
乌干达	60 000	-	32 900	92 900
塞舌尔	50 100	-	-	50 100
喀麦隆	-	158 600	-	158 600
肯尼亚	-	22 200	-	22 200
马拉维	-	55 200	-	55 200
共计	110 100	336 100	32 900	479 100

36. 截至 2018 年 5 月 31 日，自 1989 年以来成员国分摊会费未缴欠额共计 1,750 万美元；已收会费 390 万美元，未清余额 1,360 万美元。

37. 2011-2017 年期间，每年从成员国收缴的分摊会费为 200,000 美元，而预期收缴金额为 150 万美元。这导致预期收入出现赤字，对研究所的业绩效力产生了影响。

38. 如上文第 12 段所述，在最近举行的协商会议上，研究所成员国外交部长敦促各成员国缴纳分摊会费，包括未缴拖欠款，非洲经委会承诺将协助研究所制定一项人员配置和资源调动战略，使其对成员国更具有相关性。

B. 联合国赠款

39. 按照大会相关决议条款的精神，秘书长将继续努力调集维持研究所所需要的财政资源，以便利研究所有效运作，履行其法定义务。

40. 同前几次报告一样，研究所请求大会考虑增加必要的联合国赠款水平，以维持研究所所需的核心专业工作人员，使其能够履行任务。如下文表 5 所示，一旦充分运作，研训所将需要六名专业职等工作人员。

41. 表 4 和表 5 列示 2016-2017 两年期由联合国赠款支付的工作人员费用支出，以及 2018-2019 两年期拟议支出。

表 4

2016-2017 两年期实际支付的工作人员费用
(美元)

常设员额	薪等	2016 年 支付额	2017 年 支付额	2016-2017 两年期 支付总额
副主任	P-5	80 700	78 100	158 800
行政/财务干事	P-3	57 400	56 800	114 200
信息/文件顾问	费用	7 400	2 000	9 400
方案干事	一般事务人员	44 200	33 200	77 400
一般行政费用		54 400	4 200	58 600
共计		244 100	174 300	418 400

表 5

2018-2019 两年期拟议专业人员费用
(美元)

常设员额	薪等	2018-2019 两年期拟议薪金
主任	D-1	176 800
副主任	P-5	158 600
培训顾问	P-4	124 300
研究顾问	P-4	124 300
信息/文件顾问	P-3	104 200
行政/财务干事	P-3	113 600
非薪金费用		200 400
共计		1 002 200

C. 其他收入

42. 同往年一样，研究所继续收到利息、收益和租金等额外收入，不过数额已大幅减少，因为研究所既没有可以赚取利息的定期存款，也没有增加土地以便出租赚取补贴。2016-2017 两年期其他收入来自出租土地和出租房舍的租金，数额为 92,900 美元，而 2014-2015 两年期为 238,600 美元。

六. 研究所的未来

43. 该研究所制定了 2017-2021 年全面战略，促进执行其加强刑事司法系统能力的任务，以支持非洲的可持续发展。这项任务源于研究所的任务，即通过在各政府、学术、科学和专业机构、非政府组织和预防犯罪和刑事司法专业人员之间建立伙伴关系，在非洲促进区域合作和协同行动。

44. 大会在其第 71/207 号决议中重申，有必要进一步加强研究所的能力，以支持非洲各国的国家预防犯罪和刑事司法机制，并请秘书长加大力度促进区域合作、协调及协作，打击犯罪，特别是打击仅靠国家行动不足以应对的跨国犯罪。

45. 研究所将需要获得支助以筹集必要的资金，从而充分执行其战略实施期间（2017-2021 年）的目标。使非洲国家受到影响的犯罪趋势十分复杂，因此对预防犯罪的投资成为公共机构管理的一个关键因素，需要进行特别规划并纳入国家和区域安全与发展战略。

46. 研究所应具备足够的能力来满足非洲国家的需求，具体做法是制定适合各个国家实际情况的具体方案，并向它们提供相关的技术支持。泛非主义精神应当在独特的非洲机构中得到展示，这些机构将最适合于解决非洲大陆各国面临的挑战，并拿出以研究为基础的本土解决办法。研究所正是为此目的而创建的。

七. 结论和建议

47. 为了使研究所建立起能执行全面战略并使各国得以公正执法所必需的能力，我谨敦促研究所成员国缴纳分摊会费，包括拖欠款。

48. 鼓励非洲联盟成员国加入研究所，以加强其协作努力，并扩大其支助基地。

49. 预防犯罪和刑事司法努力需要高水平的伙伴关系。研究所尽管在供资状况方面面临挑战，但目前仍正在努力加强区域合作和相关举措，以应对该区域在刑事犯罪事态发展方面新出现的困难。

50. 正如大会决议、理事会的指示和成员国的支持中所确认的那样，非洲需要建立自己的专业中心，以解决该区域在预防犯罪方面特有的不足之处。预计供资支持的增加将提高研究所的能力，使其成为一个具有雄心勃勃的非洲刑事司法改革议程的有效实体，以符合全球预防犯罪目标。其结果将是特别注重调查、起诉、判刑和惩戒，已经认识到的不足之处已导致在新出现的犯罪趋势面前呈现出特有的脆弱性。

51. 发展方面的所有问题，特别是在非洲国家地缘政治融合新近需求方面的问题，因为容易受犯罪行为的影响，所以必须给予专业指导。在此背景下，继续通过研究所的活动获得保障至关重要。研究所势必依然是非洲预防犯罪和刑事司法方面所有专家干预措施的协调中心。