



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

Distr.: General
23 February 2005

Chinese
Original: English

临时议程*项目 6

经济和金融犯罪：对可持续发展的挑战

经济和金融犯罪：对可持续发展的挑战

秘书处编写的工作文件

目录

	段次	页次
一、导言.....	1-3	2
二、问题的程度.....	4-11	2
三、技术进步的影响.....	12-15	5
四、洗钱.....	16-22	6
五、对可持续发展的影响.....	23-30	8
六、预防和控制经济和金融犯罪.....	31-42	10
七、结论和建议.....	43-46	13

* A/CONF.203/1。



一、导言

1. 在过去十年中，经济和金融犯罪所造成的潜在破坏日益明显，欧洲和北美发生的一系列十分引人注目的案件严重损害了一些公司和金融机构的信誉，导致破产和失业，并且使投资机构和投资人遭受重大损失。在发达世界，尽管这类案件性质严重，但是由于它们发生在规模庞大的经济中，而且相关国家有能力建立适当的监管机制防止类似事件的再次发生，它们的影响可以得到控制。然而，在发展中世界，由于某些国家的机构薄弱，经济和金融犯罪对可持续发展造成的长期影响和损失要高得多。实际上，由于诸多因素，包括监管体系薄弱以及政府能力有限，许多发展中国家尤其容易受到经济和金融犯罪的攻击。

2. “经济和金融犯罪”一词泛指任何导致经济损失的非暴力犯罪，即使这些损失有时是隐性的，或者不被社会认为是犯罪。因而，这类犯罪包括一系列非法活动。然而，“经济犯罪”的范畴仍很难描述，它的确切概念也未形成。例如，1981年，欧洲委员会部长理事会将 16 种犯罪确定为经济犯罪（建议 R（81）12），即，跨国公司的欺诈做法和滥用经济形势；欺诈性获得或滥用国家或国际组织的赠款；计算机犯罪；假公司；公司资产负债表做假及簿记犯罪；有关公司经济状况和公司资本的欺诈；公司违反有关雇员的安全和健康标准；损害债权人的欺诈；消费欺诈；不公平竞争，包括行贿和制作有误导性的广告；企业财会犯罪和逃避支付社会费用；海关犯罪；违反货币管理规定的犯罪；证券交易和银行犯罪；以及危害环境的犯罪。

3. 以上列举的犯罪突出了有可能被纳入“经济和金融犯罪”范畴的种类繁多的可能的犯罪，也含蓄地强调了达成确切和统一定义的重要性。由于科技进步为这类犯罪提供了新的机会，从而使确定经济和金融犯罪的程度变得更加困难。现有证据显示，科技变革，尤其是互联网的发展，对经济和金融犯罪的总体水平产生了巨大影响，下文将讨论这个问题。然而，这些因素也使试图理解和分析属于“经济和金融犯罪”类别的犯罪的程度变得更加困难。

二、问题的程度

4. 由于缺乏对经济和金融犯罪的确切和公认的定义，因此很难确定这类犯罪的总体程度，以及它目前是否比前些年更加盛行。各国记录这类犯罪的制度大不相同，这一事实使得收集这类数据通常变得困难。对这些广义的犯罪下定义可能会

采用不同的方式，有不同的构成要素，或者在某些法域可能完全没有纳入法律范畴。另外，经济犯罪的报案率普遍低于其他犯罪的报案率，这是因为在许多重大案件中，公司和金融机构更愿意对事件进行内部处理以避免公开审查或者负面曝光。重要的是，举报的案件或当局发现的案件中，有关资料基本上不能反映出所造成的财政损失的程度；例如，一个较小的票据欺诈案有可能被视为一个大规模的公司欺诈案。这类犯罪若手段高明就很难被发现。以欺诈案为例，最近的评估显示，只有 20% 的欺诈案为公众所知，¹ 在某些社会中由于担心对举报的人实施报复而将这类案件视为“交易性或搞政治性案件”。所有这些因素使得很难对这个问题做出精确的评估。

5. 虽然面临这些挑战，但几项全球性民意调查显示，无论是个人还是商业实体都非常清楚地意识到经济和金融犯罪有可能增加，特别是欺诈。例如，最近对全球企业所做的一项调查显示，在全球被调查的 3 532 个组织中，有 33%（最大的整体类别）认为经济犯罪问题在未来 5 年中更有可能发生。² 另外，值得注意的是，在过去 10 年中，媒体对欺诈案件的报道（用报道这类问题的新闻的标题来计算）也显著增多，2003 年，全世界主要报纸中有将近 90 000 条关于这一主题的大字标题。¹

6. 然而，有一些证据显示，经济和金融犯罪的程度和影响正在扩大，尽管还很难在这方面得出结论。最近对全球公司进行的一项受欺诈经历调查显示，有超过三分之一（37%）的被调查者曾经遭受某种形式的经济犯罪的侵害，较以往的这类调查有所增加，其中银行和保险部门最容易受这类犯罪的攻击。³ 2004 年对全球公司所做的一项类似的调查发现，几乎一半的被调查者（47%）在刚刚过去的一年中曾经遭受重大欺诈，在可以查证犯罪人的案件中，确定其中 6% 的案件是有组织犯罪集团所为。⁴

7. 此外，关于欺诈这一最常见的经济和金融犯罪形式之一，现有的调查数据显示，某些地区的增长尤其明显——从 1999 年至 2002 年间，在西欧，因被欺诈而报案的组织数量由 29% 上升到 34%，在中东欧，则由 26% 上升到 37%。⁵ 绝大多数的欺诈案发生在发展中国家，最显著的是非洲，那里有 51% 的被调查者曾身受其害。⁵

8. 虽然难以计算出经济和金融犯罪造成的全部损失，尤其是在发展中国家，但现有数字显示，影响是严重的。例如，在美国，证券管理部门估计，证券和商品欺诈造成的损失每年大约为 400 亿美元。⁶ 估计支票欺诈一年给美国企业造成的

损失达 100 亿美元，每年伪造的支票价值约为 5 亿美元。⁷ 据估计，电子销售欺诈金额在加拿大和美国 5 000 亿美元电子销售总额中所占比例高达 10%。欧洲警察组织最新发表的关于有组织犯罪趋势的报告不无忧虑地指出，对欧元的造假技术越来越先进。2003 年，共有 570 000 张面值 3 000 万欧元的假冒欧元纸币被查获。⁸ 鉴于以上数字，国际货币基金组织表示，鉴于目前的增长水平，欺诈等经济犯罪作为有组织犯罪集团的利润来源，未来有可能与贩毒不相上下。⁹

9. 虽然经济犯罪可能由个人实施，但是许多这类犯罪所涉及的复杂程度和组织水平，尤其是那些有巨额非法利润的犯罪，表明有组织犯罪集团参与其中。正如最近一份政府调查得出的结论那样：“除了巨大利润的诱惑外，有组织犯罪集团被吸引参与（经济犯罪）是由于被侦察、起诉和惩罚的风险相对较低。很简单，回报被认为大于风险。”¹⁰ 对于被包括在经济和金融犯罪的宽广范畴中的许多犯罪，合法公司当然也有可能成为其犯罪主体。但是由于某些领域中合法与非法活动的界限模糊，犯罪集团更多地利用正式合法的企业从事洗钱和投资利润的活动，以及利用“前沿公司”来掩盖其非法活动，因此跨国有组织犯罪集团参与这类活动的倾向加大。

10. 经济和金融犯罪在数量上和严重性上的任何增长，一方面是正在进行的全球化过程及其所导致的全球金融市场一体化以及社会控制力和忠诚度弱化的结果，另一方面也是科技进步所导致的结果。这种世界经济的迅速一体化不仅便利了合法商业交易的进行，而且便利了非法交易的进行。反过来，全球金融市场和其他市场的一体化也意味着经济和金融犯罪的冲击效应很少能够被局限在一个单一国家之内。过去十年发生在银行系统的一些突出的重大欺诈案，其影响确实是全球化的，涉及到世界各地的投资者，并损害到许多发展中国家的银行体系。¹¹

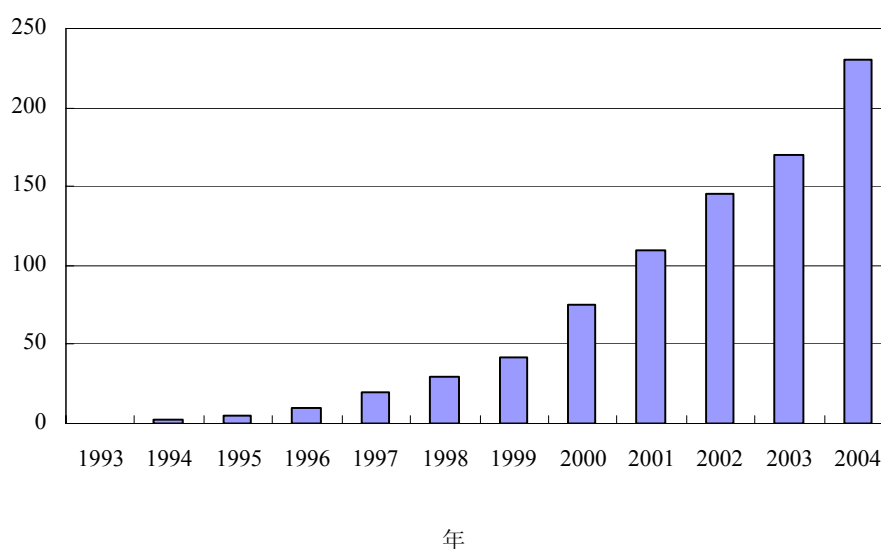
11. 有组织犯罪集团通过例如与信用卡欺诈、窃取身份和造假有关的犯罪参与重大经济和金融犯罪。电子银行的普及和互联网的迅速发展也给经济和金融犯罪带来了新的机会。利用信用卡或借记卡的欺诈现在已被认为是严重的国际问题，它所带来的非法全球利润比，例如造假钞，要高得多。¹² 互联网也为欺诈犯罪提供了一种强大的手段，它能轻易地提供欺诈分子可以利用的个人和公司信息，而且提供了一个可以用来同时实施多项欺诈活动的机制。例如，在预付费欺诈案中，互联网被用来寻找可能的目标，电子邮件提供了同时与上千名潜在的受害者进行联系的能力。

三、技术进步的影响

12. 在十多年的时间里，科技领域的进步改变了全球信息流通以及商业运作的方式。1991 年，只有为数不多的几台互联网主机或站点，但是目前，据报道至少有大约 2 亿台。也许非常令人吃惊的是，其中一大半增长都发生在过去三年中，在如此短的时间里估计增加了 1 亿台。¹³ 互联网主机的显著增加在下图中被展示出来。全球都可以登录互联网、银行部门日益先进以及其他科技进步都大大降低了有形边界的重要性，这种形势正在为犯罪网络所利用。

1993–2004 年互联网主机数量的增加

互联网主机
(百万台)



资料来源：互联网系统联盟。

13. 自从欧洲委员会确定了各种类别的经济和金融犯罪以来，科技的迅速进步和互联网的扩展已经创造了多种多样的新机会。它们包括一系列利用互联网进行各种欺诈性活动以及信用卡和借记卡欺诈案件的大量增加。例如，美国的互联网犯罪投诉中心（以前是互联网欺诈投诉中心）注意到，过去 5 年中接到的投诉量明显增加，该中心是全国白领犯罪中心与联邦调查局联合发起的一项倡议。在 2004 年接到的 207 000 多件投诉中，有 190 143 件被移交给执法机构，包括许多不同

类型的欺诈，如拍卖欺诈、不交付以及信用卡或借记卡欺诈。¹⁴ 经验丰富的有组织犯罪集团利用先进的伪造技术对信用卡和借记卡进行欺诈性使用目前已经成为一种真正全球化的行径。通过利用现有技术，上午在一个国家盗取真信用卡的数据，下午就可以在另一个国家制做出伪造卡，然后再到别处使用。这些国家甚至有可能不在同一个洲。2000 年，利用塑料卡片从事欺诈造成全球损失估计超过 20 亿美元。¹⁵

14. 由于科技继续迅猛发展，很难对各种新形式的经济犯罪做出可靠的预测。在这种情况下，必须予以特别关注的一个犯罪活动领域就是身份欺诈。身份欺诈包括收集个人资料和伪造他们的身份，另外，为了达到以假乱真的目的，且由于技术上的复杂性，要求具有较高的组织功能。¹⁶ 身份欺诈案增加可能有以下一些因素，即互联网的发展、个人资料的获取变得容易，甚至网站就能提供关于如何获得或制作假证件的指导。在促进商业交易的同时，互联网还为滥用假身份提供了新机会，特别是提供了网上获得假借记卡或信用卡及贷款的机会。¹⁷ 2003 年，美国联邦贸易委员会指出，该国 4.7% 的人口（1 000 万人）在上一年曾经成为窃取身份犯罪的受害者，损失总计 530 亿美元，其中绝大多数都由商业公司承担。据估计，2003 年，美国的身份欺诈案发案率较上一年增加了 40% 以上。¹⁸

15. 在许多利用高科技从事的经济犯罪中，现场犯罪并不是一个主要方面。在那些法律框架及打击犯罪的执法基础设施最为薄弱的法域都有可能发生犯罪。有许多高科技犯罪的例子，包括利用互联网进行的欺诈，这是发展中国家的犯罪者对发达国家的受害者进行的。¹⁹ 发生在西非的声名狼藉的预付费欺诈案或称“419”骗局就是一个例证。科技的影响，包括在经济和金融犯罪领域的影响，使得边界变得无足轻重，对高科技犯罪问题的讨论往往只着重于对发展中世界的影响，这对发展中国家关系重大。如果发达世界的执法机构努力保持执法优势并跟上新技术的发展，那么经济处于转型期的国家以及发展中国家的这类机构就会面临巨大挑战（另见讲习班 6“采取措施打击计算机犯罪”的背景文件（A/CONF.203/14））。

四、洗钱

16. 也许最严重的经济和金融犯罪形式之一是洗钱，这是值得人们特别关注的。首先，经济和金融犯罪经常能够产生巨额的非法收益，而这些收益必须通过洗钱才能转入合法的金融系统，因此洗钱本身就是一种严重的犯罪形式，²⁰ 而且洗钱是所有产生巨额非法收益的犯罪活动与这些收益被转入合法金融系统的要求之

间的关键环节。

17. 洗钱为犯罪者和有组织犯罪集团既提供了现金又提供了投资资本。各国致力于发展并维护打击洗钱的制度有两个主要原因。首先，剥夺罪犯的犯罪收益这一武器至关重要，因为利润是从事大多数犯罪的主要动力。其次，对发达国家和发展中国家来说，洗钱活动侵蚀了该国金融体系和经济发展的稳定、效率和完整性。

18. 最近公布的数据显示，报告的洗钱案件数量显著增加，尽管增加的原因一部分是由于各法域执行了更加严格的报告制度。美国财政部金融犯罪执法网公布了一组从可疑资金交易报告收集来的数据，这些报告由存款机构和其他金融机构编写。截止到 2003 年 12 月，金融犯罪执法网共收到 150 多万份可疑的资金交易报表，2003 年提交的可疑资金交易报表数量比 1996 年多 45%。2004 年欧洲警察组织公布的有组织犯罪报告也指出：“报告洗钱活动的各成员国都注意到，可疑资金转移和洗钱案件有所增加，转移资金、购买土地和不动产仍然是最常见的伎俩。”报告认定“可能采用转移资金手段通过现金储备系统进行的洗钱活动正在增加。账户持有人往往是‘挡箭牌’（比如使用假身份和‘前沿公司’），他们使用伪造的银行卡提取现金，所有这些都进一步增加了匿名的程度。”⁸

19. 到目前为止，遏制洗钱活动的措施主要依靠金融机构报告可疑的交易。那些金融领域的规章制度及控制措施薄弱的国家尤其容易被有组织犯罪集团所利用，并导致灾难性的后果。犯罪活动依然不被发现，被洗的资金被用于资助新的犯罪活动。另外，洗钱使金融市场发生扭曲，由于金融市场的完整性遭到破坏而阻碍了外来直接投资。因此有必要采取综合手段来打击洗钱活动，尤其是那些规章制度薄弱的国家以及海外法域。在许多情况下，国内法律并不适用，执法部门通常没有能力与跟上最新发展形势。

20. 然而，联合国毒品和犯罪问题办事处在其打击洗钱活动的工作中发现，在许多发展中国家，对所谓“正式”金融系统的参与率很低；例如，在一些国家中，不到 10% 的人口拥有银行账户。因此，有理由认为，很大一部分经济活动（财富转移和储存）是在正式金融机构之外进行的（例如，转移资金的哈瓦拉系统）。²¹ 这意味着，发达国家的许多执法手段——至少在目前——不适用于这些国家，尤其是对于那些有证据证实有规模庞大的有组织犯罪集团参与的案件。因此，许多发展中国家和经济处于转型期的国家急需发展适合本国金融系统以及执法专业知识发展水平的、用于锁定犯罪收益的技能和技术。这需要恢复对一些基本方面的重视，比如基本调查技能、注重情报的警务工作、估价没收、对财产来源实行举证责任

倒置、越境货币侦察，以及其他相关措施。

21. 另外，在其他国家和地区，国家减少对经济和科技进步的干预推动了电子银行部门的发展，提供了多种新的电子支付形式，包括通过互联网。电子银行部门的出现会使有组织犯罪受益，因为它使大笔资金得以迅速和匿名转移，从而便利了洗钱活动。将来互联网将被更广泛地用于在法域之间转移资金。因此，洗钱会更多地通过网上银行、手机银行以及预付费卡进行。由于没有第三方中介（如银行），因此电子支付系统使资金转移具有更大的匿名性并且大大降低了交易成本。对这类交易也更难追踪，于是加大了为恐怖主义活动提供资助和腐败的机会。

22. 现有资料虽然不是结论性的，但它们表明，经济和金融犯罪在未来几年中将快速增长，它作为犯罪收益的一个来源甚至有可能与贩毒不相上下。由于有组织犯罪集团和恐怖主义组织利用非法金融交易转移和骗取资源，因此打击这类犯罪就与有效遏制当前全球性的安全威胁越来越密不可分。²² 因此，经济和金融犯罪的增加对国际社会构成重大挑战，包括需要找到某种机制，以建立适当的法规和安全保障来预防这类案件发生，同时不会干扰合法商业活动的进行。由于这类犯罪有可能跨越国界，因此有效的控制和预防措施必须依靠各国之间开展比目前合作更高层次的合作。

五、对可持续发展的影响

23. 有人认为，市场经济的发展总是伴随着经济犯罪的发生，而且导致大量财产的积聚并创造了财富。“强盗式资本家”以及那些在美国实施禁酒令期间（1919-1933年）发财的人就常常被当作例子。然而，有大量证据证实，没有任何一个国家能够通过非法经济活动实现可持续的经济发展。通过犯罪使私有财产积聚不会导致更高的国民收入。实际上，绝大多数通过犯罪尤其是通过金融犯罪积聚的财富都是将合法取得的收入或财产转移给犯罪分子的结果。²³ 它们不是简单的从一个人到另一个人的零和转移，而是负和转移，因为非法活动本身能够造成经济损失，比如阻碍投资和破坏合法的经济活动。另外，它们分散了本来就很稀有的可以利用的执法和打击犯罪的资源，结果造成了社会财富总量和生活质量下降。例如，银行不得不建立防止欺诈交易和洗钱的系统，资金遭受损失的个人不得不花费时间努力挽回损失，公共机构不得不建立适当的机制来打击犯罪活动。

24. 还有人认为，在有关制度以及法律和司法体系阻碍了现代市场发展和经济增

长的国家，不遵从经济法规范或许具有积极作用，甚至是必要的。这些活动不仅短期内会创造财富，而且从长远角度讲，它们对所在社会也有着深远影响。但是，当商业企业善于利用非法犯罪活动来增加他们的商业利益并使竞争对手也被迫这样做时，最终结果就是合法的经济市场被扭曲。通过损害竞争，透明度遭到破坏，财富积聚到少数人手中，其结果是，实现以法治为基础的开放体系的前景就会破灭。当这些做法已经根深蒂固之时，就很难根除，因为它们是由一些直接受益于其犯罪活动的个人组成的强大集团。

25. 由于这些原因，经济和金融犯罪给许多国家的和平和民主的社会经济发展带来了严重的长期威胁。尽管从短期来说这类犯罪造成的损失通常可以量化，但是如果它们不断发生，其影响——尽管不那么直接——会更为严重，有可能损害民主、问责制和法治的有效运行或巩固。经济和金融犯罪严重破坏了自由市场经济。由于投资和商业决策中引入了人为的高风险因素，并鼓励个人在受管制的正规经济结构之外寻求暴富，因此合法的经济活动受到损害。

26. 在经济和金融犯罪司空见惯的经济体中，合法投资者的信心受到严重损害。金融市场和健全的经济关系所赖以存在和发展的基础是信任。金融市场的有效运行在很大程度上依赖于一种期望，即人们都会遵守和执行高度的专业、法律和道德标准。持续地违反这些标准会损害这种信任，从而减少可持续经济发展的机会。正直的声誉——稳健、诚实、遵守标准和准则——是投资者和金融机构最为看重的财富之一。如果没有这些因素，长期和可持续的经济发展就几乎是不可能的。²⁴

27. 金融系统的各种形式的不正当行为有可能损害金融机构的声誉，损害了投资者对它们的信任，因此也进一步削弱了金融系统。对经济的损害不仅来自直接的经济或金融犯罪行为，而且来自认为其会发生的一种看法，这损害了金融系统的声誉，阻碍了外来投资。而且，在许多国家，公众中广泛流传的关于经济和金融犯罪是由公共和私营部门的精英所为的猜疑削弱了政府的合法性。因此，有效打击经济和金融犯罪对于可持续发展和机构建设是至关重要的。

28. 犯罪组织一旦发展壮大起来，它们就需要在社会中建立一个社会性的支持网络。这种网络有多种用途：它们为非法经济活动提供便利；阻止竞争对手进入同一市场；保护洗钱系统和用非法来源资金进行投资；以及保护罪犯头目逃避执法机关查处。社会支持网络包括从事非法活动所需的技术人才（技术人才包括电脑专家或会计师）以及使非法活动得以开展的其他人（边防警察、军事及警务人员和政客）。结果是社会的全面腐败，参与非法活动经常比参与合法经济活动的经

济（某些情况下甚至是社会和政治）获得更大的回报。

29. 经济和金融犯罪的实施在发展中国家造成了大量直接损失。尤其是，由于这类犯罪导致资源从政府手中转移出去，因此它们常常对穷人造成重大影响。在发展中国家，不具备承受这种后果的储蓄或资源的普通公民会受到小规模欺诈的伤害，其程度与发达国家的受害人相比要高得多。由联合国地区间犯罪和司法研究所在 2002 年开展的国际刑事犯罪被害人调查提供的数据显示，2000 年报告受到消费欺诈损害的被调查者的百分比为非洲 28.1%，亚洲 27.6%，中东欧 36.7%，拉丁美洲 19.6%。该调查显示，北美和西欧消费欺诈的发生率要低得多。

30. 在发生人道主义危机的情况下以及对于能力薄弱的国家来说，捐助者提供的资金经常容易被剥夺，最终结果是所需资源没有到达穷人和弱势者手中。在发生大规模灾难之后，受害者经常要花费自己的大量资金用于重建家园和社区，这使他们成为不费气力就可得到的收益的罪犯寻找的目标。²⁵ 由于人们认为任何赠款都有可能最终落入不该得到的人手中，因此来自人道主义危机地区以外的个人捐款可能减少。从长远角度来讲，对盗用资源的指控可能会使捐赠人要么不履行承诺，要么不提供更多的援助。最近印度洋海啸之后的援助有可能受到犯罪活动的侵害就是一个例证。

六、预防和控制经济和金融犯罪

31. 自 1980 年代末叶以来，贩毒所产生的巨额利润、全球化对跨国有组织犯罪的影响以及通信技术的发展（除其他益处外，还方便了合法和非法资金的转移）越来越引起人们的关切，为此，国际机构和国际社会采取了一系列行动，以打击金融犯罪，尤其是洗钱活动。

32. 国际反洗钱制度体现了区域组织和国际组织通过的标准框架。1988 年通过的《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》²⁶ 和《打击跨国有组织犯罪公约》（大会第 55/25 号决议，附件一）都包含有关打击洗钱活动的规定。后一项公约从法律上规定了可将来自于各种严重犯罪的洗钱定为刑事罪，并可采取措施，查明客户、进行记录及报告可疑交易。《反腐败公约》（大会第 58/4 号决议，附件）也载有打击来自于腐败行为的洗钱的规定以及为将被盗取的政府资产返还来源国提供便利的规定。反洗钱金融行动特别工作组提出的于 2003 年 10 月经修订的 40 条建议为该领域提供了一套指导方针。（另见讲习班 5 “采取措施打击包

括洗钱在内的经济犯罪”的背景文件（A/CONF.203/13））。

33. 在这方面应当注意的是，威胁、挑战与改革高级别研究小组将跨国有组织犯罪确定为对国际社会的严重威胁，除其他外，它建议应当通过一项全面的反洗钱国际公约（见 A/59/565 和 Corr.1，第 174 段）。第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会区域筹备会议也提出了类似的建议（见 A/CONF.203/RPM.3/1，第 51 段）。对于制定一份新的反洗钱国际文书的压力部分是源于一个事实，即目前联合国的各公约中关于洗钱的大量规定都不是强制性的，反洗钱金融行动特别工作组的建议也未得到普遍遵守。毋庸置疑，高级别研究小组的建议将会引发有关是否需要任何此类新法律文书的极其重要的争论，因此，第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会就是一个可以开始讨论在这方面采取更加有效的国际行动的重要论坛。联合国毒品和犯罪问题办事处在支持对任何新的反洗钱文书进行技术性审议和谈判进程方面具有经验，如同它在制定打击毒品、犯罪和腐败公约时所做的那样。然而，在开始任何谈判之前都有大量的筹备工作要做，不仅是为了清除技术性障碍，而且为了更好地了解当前的形势。

34. 就洗钱而言，尚没有一个国际文书专门涉及经济和金融犯罪问题，也没有一个国际文书特别注重发展中国家的特定问题。不过，《打击有组织犯罪公约》和《反腐败公约》都载有对建立打击这类犯罪活动的国际框架十分重要的条款。《打击有组织犯罪公约》专门适用于由有组织犯罪集团实施经济或金融犯罪的情况。《反腐败公约》涉及由于腐败行为所导致的经济或金融犯罪。除了这些国际文书以外，在区域一级，欧洲联盟通过了规定成员国必须将使用非现金支付手段的欺诈和伪造视为犯罪的框架决定。还应当指出，欧洲委员会部长理事会通过的《电脑犯罪公约》²⁷ 第 8 条专门涉及与电脑有关的欺诈问题。

35. 尽管采取了这些重要步骤，但是仍有许多工作要做，以建立全面打击经济和金融犯罪的能力。两个关键问题有待解决。如上文所指出的，第一是各国对以经济或金融犯罪名义发生的各类犯罪的法律界定各不相同。²⁸ 由于可能出现的新的犯罪种类繁多，特别是在利用互联网实施的犯罪方面，这个问题越来越突出。第二是，调查经济和金融犯罪需要高水平的专业知识，包括金融分析技术，而这些技术在许多执法机构尚未得到很好的开发。这一点在发展中国家尤为突出。

36. 由于各国在“经济和金融犯罪”的概念上存在差异，因此要建立一个国际框架，借以简化为预防和控制“经济和金融犯罪”一词所涉可能的犯罪而采取的各种必要行动，这可能是一项巨大的挑战。将避税作为洗钱的上游犯罪包括在内遇

到的困难就说明了这一点。这些差异中有一些是由世界各地的文化、历史和社会的多样性造成的。其他差异只不过反映了特定国家关心的方面。例如，金融和财政避风港以及海外银行业在某种程度上就是为了在他们自己国家帮助外国人逃税。实际上，许多海外中心是不允许当地居民存款的。

37. 在有关“经济和金融犯罪”类别应当包括哪些犯罪的问题上很难达成共识，这说明，今后工作的重点应放在特定子类别上，例如电脑犯罪。这一领域提供了一种可能性，这就是只解决特定的难题和问题，而不用面对各国间制度性冲突这类最棘手的问题，而且还可以为制定一套更加全面的国际措施打下基础。反洗钱立法的经验就表明了这一点。1988年公约最先从国际角度涉及了洗钱问题。当时，只有来自非法毒品行业的资金被涵盖。不久前对这一概念的含义作了扩展，这个进程还将继续下去。立法工作在逐步展开，毫无疑问它还将在范围上继续扩大以涵盖更多的犯罪，包括金融犯罪。另外，在一些法域，洗钱已被定义为一种单独的犯罪，不考虑财产的来源，也就是说，在以洗钱罪起诉一个人之前不必再去寻找上游犯罪的罪证。

38. 要讨论的一个根本性问题是，各国政府有必要就预防任何经济中的非法经济活动的重要性达成共识。虽然可以肯定，建立在非法活动基础上的经济增长是不能持久的，但很严重的一个问题是，非法活动会形成犯罪网络，腐败一个国家的政治、鼓励掠夺性的经济行为、滋生暴力并最终阻碍真正的经济发展。一旦这种现象被清楚地认识到，社会就能致力于法治建设。

39. 在预防经济和金融犯罪增长的过程中，政府的一个重要合作伙伴就是私营部门。银行部门尤其如此，在这类部门可以有效执行防止滥用金融系统的遵守机制。另外，对客户和金融交易克尽职守并建立起对可疑交易的报告机制也很重要。对复杂金融犯罪的调查不但要求政府方面具有必要的技术和能力，而且需要私营机构的合作。

40. 还有必要加强国际和区域一级打击经济和金融犯罪的执法合作机制。犯罪者很容易进行越境合作，而执法机构常常感到很难做到这一点。地域冲突、民族主义情绪以及导致交流困难的文化差异造成那些打击跨国有组织犯罪的人的忠诚度不如从事这些犯罪的人。首先不得不承认这一事实，然后再去面对，以便加强国际合作。加强国际法律文书是朝这一方向迈出的第一步，同时还必须进一步做出努力，在世界范围内建立执法机构运作的社会资本。

41. 为加强打击经济和金融犯罪的国家能力而提供技术援助是最近才开始的一项工作。联合国一直提倡通过反洗钱示范法，并且提供援助在几个国家建立了金融情报单位。联合国以及各种双边和多边机构的其他技术援助方案包括了改革和加强警察和司法系统的行动。这些方案大多是最近才实施的，其结果仍有待做出充分评估。许多国家的经验表明，打击金融犯罪活动是从实践中摸索的一个漫长过程，但从中长期来看，有可能取得实质性成果。例如，哥伦比亚是最早通过反洗钱立法的国家之一，但在 10 多年的时间里，该国的法律程序一直妨碍将扣押的财产没收。最后，2002 年一项新的法律简化了这一程序，近几年来已有大量贩毒分子的财产被没收。有必要对这一经验做出评估，从中采纳适用于其他地方的好做法。

42. 最后，经济和金融犯罪包括各种犯罪。应当确定某些而非所有犯罪的可靠指标。对非法毒品行业规模进行评估的经验突出表明了评估的难度及其高度的不确定性。经验还表明，经济和金融犯罪所造成的社会危害要视该国经济结构及其制度而定。一些发展中国家虽然有较大的经济体，但由于某种原因可能会比其他经济发达程度低的国家更加脆弱。这表明，除建立反映金融和经济犯罪严重程度的指标外，还有必要研究非法行业所造成的长远影响和社会变革。只有这样，才有可能评估非法经济活动给某个国家造成的全部后果。

七、结论和建议

43. 有两个因素导致很难弄清经济和金融犯罪在当前全球背景下所造成的影响，尤其是对发展中国家的影响。首先，很难全面界定这一概念，其次，存在一个事实，即经济和金融犯罪的程度和带来的损失难以估量。另外，越来越多的证据表明，从广义上讲，经济和金融犯罪正在增多，在那些受科技迅速进步影响的部门最为盛行，如互联网上的商业活动。

44. 需要引起特别注意的一个领域是洗钱，因为它不但与金融部门的其他非法活动领域有联系，而且还被那些从事各种非法活动的有组织犯罪集团所利用。虽然很难计量洗钱活动的严重程度，但是用于记录可疑金融交易的现有各种办法已经表明，过去几年来这类活动明显增加。另外，高级别研究小组就各种威胁、挑战及改革一项全球反洗钱法律文书的必要性所提出的建议，将人们的注意力再次集中到现有安排的有效性以及未来可能的反洗钱安排的可行性上。

45. 现有证据还表明，经济和金融犯罪所造成的损失对许多谋求实现可持续发展

的社会来说是很严重的，这常常不包括短期的精确计量结果。主要原因是，从中长期来看，这些非法活动破坏了对可持续发展至关重要的有效的经济管理、透明做法和法治。非法的经济和金融活动通常只会使社会中的少数人受益，而大多数人则会变得更穷，资源更少。

46. 鉴于以上结论，并考虑到区域筹备会议提出的建议，第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会不妨审议以下建议：

(a) 建立国家、区域和国际机制，提高收集经济和金融犯罪资料的能力，尤其关注那些科技进步为犯罪活动提供了新机会的领域；

(b) 想方设法改善打击经济和金融犯罪的全球法律框架。如果经济和金融犯罪的概念被认为过于宽泛，它能帮助确定那些能够采取措施以便实现更加有效的全球战略的领域（如互联网上的欺诈）；

(c) 向发展中国家提供技术援助，提高其执法、检察机关以及司法部门应对这些问题的能力，尤其是考虑到科技进步及其为经济和金融犯罪提供的新机会；

(d) 协调一致，采取措施加强政府和私营部门在预防经济和金融犯罪领域的合作，并共同找出有组织犯罪的新弱点；

(e) 确认有效措施，打击那些“正式”金融系统参与率低的国家的洗钱活动，包括在以下领域，即调查、训练、技能发展、技术援助方案以及区域和国际合作。

注：

¹ Ernst 和 Young，《欺诈：不受管制的风险》；第 8 期 Global Survey（2003 年），第 6 页。

² Price WaterhouseCoopers，《全球经济犯罪调查》（南非）（2003 年），第 16 页。

³ Price WaterhouseCoopers，《全球经济犯罪调查》（南非）（2003 年），第 4-6 页。

⁴ Ernst 和 Young，第 5 和第 11 页。

⁵ Price WaterhouseCoopers，《全球经济犯罪调查》（南非）（2003 年），第 4 页。

⁶ 全美白领犯罪中心，白领犯罪问题文件，“证券欺诈”，2003 年 6 月。

⁷ 全美白领犯罪中心，白领犯罪问题文件，“制止欺诈”，2002 年 9 月。

⁸ 欧洲警察组织，2004 年欧盟有组织犯罪报告，公开版，2004 年 12 月，第 13 页。

⁹ 见国际货币基金组织《金融系统的营私舞弊、金融罪行和洗钱背景文件》，2001 年 2 月 12 日。

¹⁰ 加拿大公共安全和紧急情况准备部，《情况报道：经济犯罪》，2003 年（www.psepc-sppcc.gc.ca/policing/organized_crime/FactSheets/economic_crime_e.asp）。

-
- ¹¹ 见 John Kerry 和 Hark Brown, 国际信贷与商业银行业务: 给美国参议院外交关系委员会的报告, 1992 年 12 月。
- ¹² 见国际刑警组织关于这个问题的结论 (www.interpol.int/Public/creditcards/Default.asp)。
- ¹³ 来自国际刑警组织 (刑警组织) 互联网系统的资料 (www.isc.org)。
- ¹⁴ 全美白领犯罪中心和联邦调查局, 《IC3 2004 年互联网欺诈案: 犯罪情况报告》, 2004 年 1 月 1 日至 2004 年 12 月 31 日, 第 5 页。
- ¹⁵ Steve Vanhinsbergh, “塑料卡欺诈的演变”, 《国际刑警组织评论》, 2001 年第 491 期, 第 18 至 23 页。
- ¹⁶ 见 Michael Levi 和 Mike Maguire, “减少和预防有组织犯罪: 以证据为基础的评论”, 《犯罪、法律和社会变革》第 41 卷, 2004 年, 第 434 页; Russell G. Smith, “使用假护照畅游网络空间: 控制与身份有关的跨国犯罪”, 《英国犯罪学大会: 选择程序》第 5 卷, 英国犯罪学大会协会, Keele, 2002 年 7 月。
- ¹⁷ 更详细的内容见 Gary R. Gordon 等人, “身份欺诈: 对国家和全球构成的严重威胁”, 《经济和犯罪管理杂志》, 第 2 卷, 第 1 号 (2004 年冬)。
- ¹⁸ 见美国联邦贸易委员会, 《盗窃身份调查报告》(McLean, Virginia, Synovate, 2003 年)。
- ¹⁹ 有关的案情说明见《金融时报》, 2003 年 11 月 6 日和 11 日。
- ²⁰ 上游犯罪系指其所得须经历洗钱过程的犯罪 (见国际货币基金组织《金融系统的营私舞弊》)。
- ²¹ 这个问题在第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会非洲、亚洲及太平洋和西亚区域筹备会议上作了重点讨论 (分别见 A/CONF.203/RPM.3/1 和 Corr.1, 第 11 页; A/CONF.203/RPM.1/1, 第 7 页; 及 A/CONF.203/RPM.4/1, 第 7 页)。
- ²² 但应当指出的是, 制止向恐怖主义活动提供资助不仅需要制止金融犯罪和建立成功的反洗钱体系, 还需要做出很多努力。资助庞大的恐怖主义组织需要大量资源, 但是个人恐怖主义行动的费用却很低。实际上, 发生在 2001 年 9 月 11 日的整个恐怖主义行动的费用不超过几百万美元, 许多组织和个人都能筹集到这个数目。
- ²³ 吸毒者购买毒品时并没有增加一国的总支出或总需求。他只是将用于吃、住及其他商品和服务的费用转移到了非法毒品上。
- ²⁴ 第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会各区域筹备会议突出强调了这一结论。
- ²⁵ 见国际刑警组织说明, 其题目是“金融欺诈: 自然灾害之后的欺诈性重建投标和预付费欺诈” (www.interpol.int/Public/FinancialCrime/FinancialFraud/ReconstructionFraud20050107.asp)。
- ²⁶ 联合国, 《条约集》, 第 1582 卷, 第 27627 号。
- ²⁷ 欧洲委员会, 《欧洲条约集》, 第 185 号。
- ²⁸ 例如, 在欧盟 2001 年 5 月 28 日关于打击欺诈和伪造非现金支付手段的框架决定 (2001/413/JHA) 中, 就避免提及现行刑法中规定的特定犯罪, 因为这类犯罪在世界各地的表现不同。
-