



预防犯罪和刑事司法委员会

第十四届会议

2005年5月23日至27日，维也纳

临时议程*项目6(f)

开展国际合作打击跨国犯罪：欺诈和
滥用及伪造身份资料罪和有关犯罪

编写关于欺诈和滥用及伪造身份资料罪问题研究报告政府间专家组的 进度报告

秘书长的报告**

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	2
二. 背景情况	4-8	2
三. 建议	9-13	3
四. 会议的组织	14-21	4
A. 会议开幕	14-16	4
B. 出席情况	17-18	4
C. 选举主席团成员	19	5
D. 通过议程	20	5
E. 文件	21	5
五. 讨论情况概述	22-29	5
六. 通过报告	30	7

* E/CN.15/2005/1。

** 最初提交的材料中不包括大会第53/208 B节第8段所要求的脚注。大会在该段中决定，如果报告迟交会议事务处，即应在该文件脚注中说明延误的原因。



一. 引言

1. 经济及社会理事会在其 2004 年 7 月 21 日第 2004/26 号决议中请秘书长在获得预算外资源的情况下召集一个政府间专家组，其成员按预防犯罪和刑事司法委员会区域划分构成，以编写一份关于欺诈和滥用及伪造身份资料罪问题的研究报告；并请政府间专家组必要时酌情考虑到联合国国际贸易法委员会（贸易法委员会）和其他机构的相关工作。
2. 在加拿大政府的支持下，编写关于欺诈和滥用及伪造身份资料罪问题研究报告政府间专家组于 2005 年 3 月 17 日至 18 日在维也纳举行了初期会议。为了确保所有区域都能根据第 2004/26 号决议出席会议，所以邀请了所有会员国出席，而且会议是作为一个不限成员名额的政府间专家组会议举行的。
3. 现根据第 2004/26 号决议向预防犯罪和刑事司法委员会提交本报告。报告概述了会议讨论情况和就研究报告的性质、范围和方法以及作为研究报告的基础应向会员国和其他相关实体征求的资料等所提出的建议。

二. 背景情况

4. 贸易法委员会 2002 年第三十五届会议获悉，国际欺诈行为对世界贸易产生了巨大的负面影响，使合法的贸易和金融凭证受到损害，并一致认为，宜编写一份关于商业欺诈的研究报告。¹2003 年，专家们举行了一次会议，并向贸易法委员会第三十六届会议作了报告。贸易法委员会的研究报告(A/CN.9/540)认为，商业欺诈是一种社会和政治现象，近年来已演变成严重的国际问题。研究报告还认为，难以对问题进行量化或明确确定趋向，这是因为不同国家在定义和报告与记录机制方面不尽相同，还因为商业实体往往因为关注商业信誉而不如实报告发生欺诈的情况，并想在可能情况下直接追回损失。研究报告还指出，全球经济的出现是计算机和电信技术所推动的，但也为新的、破坏性可能提供了机会而受到欺诈分子的利用。
5. 研究报告建议举办一次国际学术讨论会，以探讨商业欺诈问题的各个方面，并便于政府、政府间组织和从事打击商业欺诈的其他机构的与会者交流看法。报告还注意到，许多形式的跨国商业欺诈可归于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）的范畴，并建议贸易法委员会提请成员国注意在这种情况下利用公约的可能性。贸易法委员会第三十六届会议收到了秘书处的一份说明，其中载列了上述研究报告(A/CN.9/540)。委员会审议了自己在反欺诈方面可能发挥的作用，并指出，私法的关键作用可能是预防方面的作用。委员会还考虑到了对商业欺诈下定义的困难，但又指出，没有精确的定义并不一定会成为采取有效行动打击商业欺诈的障碍。委员会了解到，有效处理国际和跨国商业欺诈的主要问题之一是，难以将为打击欺诈所需的适当的公共和私营机构聚集在一起。因此，委员会审议了从公法角度对商业欺诈进行研究的好处，并呼吁预防犯罪和刑事司法委员会协助开展这项研究。
6. 国际商业欺诈问题讨论会于 2004 年 4 月 14 日至 16 日在维也纳举行，讨论的情况在秘书处向贸易法委员会第三十七届会议的说明(A/CN.9/555)中做了报

告。讨论会结合不同主题领域审查了国际商业欺诈方面的情况，并注意到商业欺诈的总趋势及其发生率的上升。讨论会审议了编写有关材料的重要性，例如在其中列出国际商业欺诈的常见形式和内容，以便用于教育和预防，并注意到有必要通过贸易法委员会传播有关欺诈的资料，从而使从事其他领域进行中项目的代表能在其审议中将重点更直接地放在欺诈问题上。

7. 贸易法委员会在其 2004 年第三十七届会议上就这一领域进行中工作的两个方面达成了一致意见。首先，与会者认为，如果能结合正在开展工作的具体项目来讨论和强调国际商业欺诈问题，将是很有好处的。其次，为了协助为免受欺诈行为的危害而需接受的教育和培训，已请贸易法委员会秘书处同专家们一道考虑编写一些清单，其中列出欺诈性做法的共同特征和指示数，并向国家和国际组织传播这类信息资料。

8. 预防犯罪和刑事司法委员会 2004 年第十三届会议审议了欺诈问题，同时考虑到了贸易法委员会有关机构以前开展的工作。委员会从犯罪和公法角度对问题进行了更广泛的审议，包括商业和其他类型的欺诈。委员会还审议了作为有关事项的滥用及伪造身份资料罪的问题，并决定要求对这两种现象进行合并研究，以便将欺诈、滥用和伪造身份资料罪和其他犯罪的关系，以及利用商法和刑法对这些问题进行预防和控制，如何可使刑法、商法和其他预防和控制手段彼此兼容等都包括进去。审议后，委员会决定建议经济及社会理事会通过一项决议，以开展关于欺诈、滥用和伪造身份资料罪问题的研究。

三. 建议

9. 考虑到经济及社会理事会第 2004/26 号决议中载有关于研究内容的指示的第 4 段，政府间专家组建议，研究应包括整个一系列的欺诈犯罪，以及整个一系列的、涉及滥用和伪造身份资料罪和其他有关犯罪的犯罪。会议一致认为，现有时间和资源，不允许对这类活动的各种类型做详细审查，而需要由专家确定优先事项和选择具体类型以进行详细分析。会议认为，议程说明和由加拿大代表团向小组提交的技术文件中所提出的标准，为选择研究的一般和特定专题奠定了一个良好的基础，同时考虑到了会议期间发表的意见和拟议的修改。

10. 会议还一致认为，应在现有时间和资源限制的范围内尽最大可能将所有资料来源都包括进去。这包括参加研究的专家所提供的信息和材料，政府来源提供的数据和在可行和適切情况下商业和其他政府间和非政府来源的资料。

11. 会议一致认为，秘书处应当编制一份调查表并加以散发，以征求关于滥用和伪造身份资料罪的资料。调查表可以加拿大代表团提交的技术文件中所载提纲为基础，同时要考虑到第 2004/26 号决议，会议议程说明和会议期间所发表的意见。秘书处将编写调查表草案并提交预防犯罪和刑事司法委员会第十四届会议，以便在最后定稿和分发之前征求会员国意见。会议还议定，还可采用通信和其他适当方法在情况合适时向特定来源征求相关资料。会议还注意到，为了提高效率和避免重复，现有资料来源，包括贸易法委员会秘书处和国际民用航空组织，在可能时也将加以利用。

12. 会议一致认为，为方便起见，将使用“身份欺诈”一语来指第 2004/26 号决议中称为“滥用和伪造身份资料罪”的问题，而且这样做时有一项理解，即这一提法并不影响对所涉活动、这些活动所构成的问题、这些活动同其他犯罪，尤其是网络犯罪和洗钱以及有关问题的进一步讨论。使用这一术语也不影响在研究结论部分对适当标签或说明的选择。

13. 会议一致认为，研究工作应由会员国志愿专家进行，并应邀请未出席会议的会员国指定专家参加工作并做出贡献。会议注意到，研究的结果将在政府间工作组另一次会议上进行审查，前提是可获得预算外资源。如果事实证明再举行一次会议并不可行，研究结果便将在提交预防犯罪和刑事司法委员会之前遵照第 2004/26 号决议第 12 段中的规定及时向会员国分发。会议号召会员国考虑进一步提供自愿捐款，以便政府间专家组能够尽可能迅速而有效地完成工作。

四. 会议的组织

A. 会议开幕

14. 编写关于欺诈、滥用和伪造身份资料罪问题研究报告政府间专家组初期会议于 2005 年 3 月 17 日和 18 日在维也纳召开。专家组共举行了三次会议。

15. 会议由联合国毒品和犯罪问题办事处（毒品和犯罪问题办事处）条约事务司司长宣布开幕。司长在致开幕词时向与会者表示欢迎，并注意到会议主题事项的重要性以及欺诈和滥用和伪造身份资料罪问题的日益严重性。他还注意到贸易法委员会以前关于商业欺诈所开展的工作和该机构对问题的严重性和进一步研究的必要性所表示的关注，包括从犯罪角度对问题进行审查。他还注意到对一般经济犯罪日益增长的关注，和拟于 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对经济犯罪的审议。他还感谢加拿大慷慨的捐款和援助，从而使这次会议的举行和有关文件的编写得以成为可能。

16. 加拿大代表团向会议介绍了它已提交的技术文件的内容摘要，并请就提出的问题进一步发表评论和提出意见。贸易法委员会秘书处的一位代表综述了该委员会最近在商业欺诈领域所开展的工作，强调了将私法商法和公法刑法在研究中结合起来的必要性，并提请注意已由贸易法委员会秘书处从私营商业来源和其他来源收集的相关资料，因为这些也可在研究中加以利用。

B. 出席情况

17. 下列国家的代表出席了会议：阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、阿塞拜疆、保加利亚、加拿大、中国、哥伦比亚、克罗地亚、法国、德国、印度、伊朗伊斯兰共和国、日本、约旦、黎巴嫩、卢森堡、墨西哥、摩洛哥、荷兰、尼日利亚、大韩民国、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山、斯洛伐克、南非、西班牙、泰国、土耳其、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

18. 贸易法委员会秘书处和国际货币基金组织（货币基金组织）观察员也出席了会议。

C. 选举主席团成员

19. 会议以鼓掌方式选出了下列主席团成员：

- 主席： Pedro David (阿根廷)
- 副主席： Emmanuel Akomaye (尼日利亚)
Chatchom Akapin (泰国)
Gennadiy Goncharuk (乌克兰)
- 报告员： Christopher Ram (加拿大)

D. 通过议程

20. 政府间工作组在其 2005 年 3 月 7 日举行的第一次会议上通过了以下议程：

1. 会议开幕。
2. 选举主席团成员。
3. 通过议程和工作安排。
4. 由专家就当前状况和与欺诈和身份资料问题和讨论有关的国家和国际关切作专题介绍。
5. 研究的范围和优先领域的确定。
6. 研究的方法，包括专家贡献的分配。
7. 编写调查表。
8. 通过政府专家组报告。

E. 文件

21. 会议收到了经济及社会理事会第 2004/26 号决议、预防犯罪和刑事司法委员会和国际贸易法委员会的相关文件和报告以及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）。会议还收到了加拿大提交的一份讨论文件，其中提出了供讨论的问题、研究方法的可能的备选办法和关于向会员国和其他适当实体征求资料的调查表的建议。

五. 讨论情况概述

22. 多数代表表示，欺诈是它们国家政府的一项严重关切，而且许多代表还赞同贸易法委员会工作期间所表示的关切，即，这一问题无论是从欺诈所发生的

范围来看，还是从其地理范围和多样性来看，都正在急剧地发展。多数代表还表示，现代化技术在犯罪的演变方面起着重要的作用，包括罪犯专门知识的传播、罪犯针对被害人的技术手段的实际使用，以及转移、藏匿和清洗所得等技术的使用。有些代表注意到，就欺诈案件进行类型或类别上的区分固然是可取的，但对问题采取的某些最为严格的做法却往往涉及一些普遍性因素，一般会扩大犯罪的严重性。这包括有组织犯罪团伙参与的增多、信息和通信技术的作用、身份欺诈因素的存在和跨国要素的日益增多。有个代表团还指出，考虑到有组织犯罪的作用，应当考虑到不同国家和地区有组织犯罪本身的性质的不同。有些代表还注意到，会员国商业文化的不同及其对合法商业安排的方针的不同，对于认识欺诈案件中非法活动也是很重要的。

23. 多数代表还对身份资料问题表示关切，其中许多代表将身份资料问题说成是“身份资料失窃”或“身份欺诈”。许多代表指出，身份欺诈可与作为犯罪本身的预备步骤或犯罪的一部分的一系列广泛的其他犯罪相联系。但是，据认为，最为密切的犯罪要数欺诈罪，并指出，在欺诈案件中，滥用身份资料往往发挥着多重的作用，帮助罪犯欺骗被害人或避免受到起诉，并有助于转移、藏匿和清洗犯罪所得。有位代表指出，虽然说经济犯罪显然与身份欺诈密切相联系，非经济犯罪，包括恐怖主义活动，也需要在研究过程中予以考虑，因为身份欺诈过去也曾被用来实施恐怖主义活动，而且大量的欺诈犯罪还被用来为这些恐怖主义活动提供资助。有些代表还注意到，需要为身份资料问题查明各种来龙去脉，同时考虑到各国确定和核实身份资料方面的总体基础结构。还提到了某些具体形式的身份欺诈，包括“网络钓鱼”，即被害人受到引诱而向假冒商界或主管机关人士的罪犯提供自己的身份资料，以及一系列的涉及欺诈性证明或欺诈性旅行文件的活动，这些既可用于进一步实施犯罪，其本身也往往是非法贩运的商品。

24. 有些代表注意到了现代欺诈和身份欺诈的多面性，以及会员国和国际社会在对策方面采取多学科方针的必要性。这包括将公法和刑法与私法和商法做法综合起来的必要性，特别是在制订预防措施方面，因为多数预防措施都将涉及商业结构或惯例。许多代表还指出，对技术和其他因素的利用，以及随之而来的跨国犯罪的增加，需要在地方、国家、区域和国际一级开展合作，以确保有效的预防、侦查和起诉，而且，还需要有充分的法律和培训，以确保涉及技术的犯罪得到迅速而有效的处理。与会者还注意到联合国打击跨国有组织犯罪公约作为在绝大多数严重跨国性欺诈案件方面开展合作的法律基础的重要性和适用性。

25. 有些代表团注意到应明确照顾到发展中国家和经济转型期国家利益的某些方面。这包括确定和验证个人身份的基础结构的性质和范围，以及基本上是付现经济的国家对合法和欺诈商业的不同看法等等因素。与会者指出，研究应当纳入尽可能广泛的专门知识和资料，以确保这些问题得到充分的考虑和处理。

26. 有些代表谈到了其他研究，包括可能列有一些相关资料的贸易法委员会的研究和国家或区域机构的研究，以及那些已议定可提供结果的研究。贸易法委员会秘书处的代表和有些代表指出，商业数据方面存在着某种敏感性，从而导致不如实报告商业欺诈，在获得和分析商业数据时对此应当加以考虑。有位代

表还指出，在审查涉及旅行证件的身份资料问题时，应当考虑到民航组织的工作。

27. 与会者就研究的范围和可予涉及的某些具体类型的犯罪进行了讨论。与会者还普遍支持议程说明和加拿大代表团所提交的技术文件在确定具体专题领域方面所采取的方针。多数代表还认为，应当根据具体活动或犯罪的严重性、在许多会员国发生或产生影响的情况来加以选定，还要考虑到它们是否对其他类型的欺诈或身份欺诈具有典型性或示例性等因素和其他因素。有位代表提出，研究还应包括经济欺诈之外的欺诈，例如与暴力犯罪有关的欺诈。另一位代表指出，还应当处理欺诈、身份欺诈和其他犯罪，包括洗钱和计算机犯罪等之间的联系问题。有些代表团还注意到在公法和刑法体系中追回欺诈所得的重要性，和在私法和商法体系中补偿和赔偿受害人的重要性。会议并未选定具体类型的犯罪活动，而是倾向于由专家决定，同时考虑到所收集到的数据资料。有些代表还注意到，欺诈和身份欺诈的代价应由研究报告予以涵盖，不仅应包括欺诈受害者的经济损失，还应包括其他不太容易看到的损失，例如对商业结构和活动的损害、自己的身份资料被滥用者所受到的损害，个人以及商业和其他实体名誉所受的损害。关于身份欺诈，有些代表注意到，由于它并不是许多国家已采用的术语，所以有必要在调查表中努力确定和讨论所述行为，并加以解释，以协助填写调查表者进行答复。有位代表提议由调查表填写者概述最严重的案件，从复杂程度、所得、罪犯或受害人人数或其他标准着眼，以支持对所发生的案件的类型和影响的分析。

28. 有些代表讨论了研究的时限问题。有位代表认为，应当尽一切努力完成这一工作，以便向预防犯罪和刑事司法委员会第十五届会议提交。有的代表希望，通过利用贸易法委员会和其他来源已积累的数据，将可节省一些精力和时间。有一代表指出，时间安排在一定程度上还要受编写和分发调查表所需时间长短的制约，以及会员国对调查表作复所需时间的制约。秘书处指出，调查表应简单明了，才能确保较迅速地作复，所以在编写调查表时将考虑到这一点。

29. 贸易法委员会秘书处代表强调指出，研究有必要提供与欺诈性商业做法有关的详细的、量化的信息，以确定欺诈骗局共同特征和指示数。政府间专家组注意到贸易法委员会秘书处已表明了协助毒品和犯罪问题办事处编写研究报告和起草和分发有关调查表的意愿。

六. 通过报告

30. 政府间工作组在其 3 月 18 日第三次会议上通过了本报告，并决定根据经济及社会理事会第 2004/26 号决议将其作为研究的进度报告向预防犯罪和刑事司法委员会第十四届会议提交。

注

¹ 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 17 号》(A/57/17)，第 279-290 段。