



第十二届 联合国预防犯罪和 刑事司法大会

2010年4月12日至19日，巴西萨尔瓦多

Distr.: General
16 February 2010
Chinese
Original: English

临时议程*项目 7

根据现有的和相关的联合国文书及
其他文书开展国际合作解决洗钱问题

讲习班：毒品贩运与其他形式有组织犯罪之间的联系**

背景文件

摘要

本背景文件总结了与毒品贩运有关的一些关键问题以及用以应对毒品贩运同时又可借以有效打击有组织犯罪的做法。文件概述了会员国、地方当局和国际社会如何能以更有效的方式解决这一问题。此外，还介绍了在控制毒品贩运和有组织犯罪工作方面面临的挑战，说明了最近的事态发展，并提出可采用的战略，使预防和禁止工作有望取得更大成功。本文件还提供了务实的建议，以指导今后相关的努力。

* A/CONF.213/1。

** 秘书长对联合国区域间犯罪和司法研究所和美国司法部国家司法研究所协助组织讲习班表示感谢。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 九项挑战及应对措施	4
A. 通过执行联合国法律文书, 处理贩毒与其他形式有组织犯罪之间的联系	4
B. 分析有组织犯罪集团作案手法的良好做法	5
C. 在制定对策过程中, 评估、评价有组织犯罪带来的威胁	6
D. 贩毒与其他非法贩运之间关系的区域发展趋势	8
E. 打击贩毒的做法对打击其他有组织犯罪活动的适宜性	10
F. 在调查、起诉国际贩毒分子过程中, 国家和区域所采取的良好做法	12
G. 刑事事项国际合作领域的良好做法	13
H. 使用特殊调查手段取得的经验教训	13
I. 在执法和情报机构协调、交流信息方面的政策和经验	15
三. 结论和建议	15

一. 导言

1. 虽然贩毒仍是最有利可图的犯罪活动之一，但贩运人口、货物与服务等其他犯罪形式正日渐成为有组织犯罪集团日常活动的一部分。其中一些非法贩运活动同时伴随着毒品贩运。贩毒与其他有组织犯罪活动还涉及诈骗（作为正在进行的犯罪计划的一部分而实施的犯罪）和腐败，以期藏匿非法资产，并寻求免于起诉。
2. 除营利外，在现金不足情况下，贩毒和相关的有组织犯罪活动有时会涉及非法物品交易。已证实存在以毒品换枪支或自然资源（如宝石）的交易，这往往会进一步催生犯罪活动。此外，犯罪集团常常会利用某些国家政府的不稳定，以避免被察觉，同时满足高层人员对枪支、人口和仿冒品的需求。因此，贩毒与有组织犯罪带来的资金和非法产品被用来支持贪腐的政府官员和恐怖主义。
3. 需要更系统地了解贩毒和相关有组织犯罪活动所造成的各种风险，以便更准确地评估不同地区的风险，以及各国政府和国际社会应如何应对这些风险。预防行动和调查必须建立在对不同类型犯罪活动和不同犯罪集团所造成的威胁的理性和经验判断基础之上。
4. 国际社会已经认识到，将贩毒作为一种跨国有组织犯罪进行处理是最佳办法。诸如《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《议定书》¹等其他具有约束力的法律文书的通过和生效，强化了 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》。²《联合国反腐败公约》³是另一项可用于应对贩毒对腐败活动的影响的工具。这些国际条约的有效实施是协调国际打击贩毒与有组织犯罪努力的重要途径。
5. 关于毒品贩运与其他形式有组织犯罪之间的联系讲习班有五项目标：(a) 确定贩毒和有组织犯罪之间的关系；(b) 加强联合国的作用；(c) 推广良好做法；(d) 促进培训和能力建设；(e) 促进会员国在预防和控制方面的工作。通过审查贩毒和相关有组织犯罪活动提出的九项具体挑战，以及目前和拟议的对策如何为预防、控制世界各地的严重犯罪行为创造希望，这些目标将得以实现。本背景文件还取决于第十二届大会区域筹备会议的审议工作。

¹ 联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

² 同上，第 2225、2237、2241 卷和第 2326 卷，第 39574 号。

³ 同上，第 2349 卷，第 42146 号。

二. 九项挑战及应对措施

A. 通过执行联合国法律文书，处理贩毒与其他形式有组织犯罪之间的联系

6. 联合国已制定了若干文书，直接提出了许多打击贩毒与其他形式有组织犯罪的方法。《1988 年公约》、《有组织犯罪公约》和《反腐败公约》为国际合作与行动提供了框架。

7. 各区域均努力制定和评估适用联合国法律文书规定框架的国内政策，同时采取强制和预防手段。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国发现，它制定和实施国内药物政策的方式已经能够做到在尽量减少与药物供应和药物使用有关危害的同时，仍遵守联合国关于毒品的各项公约。⁴对东南亚地区非法药物生产和分布的审查利用了该地区毒品生产的历史，以及联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）对鸦片种植和苯丙胺类兴奋剂的调查，这说明了缅甸国家和平与发展委员会的作用，以及国际和地方当局协助减少生产、使用鸦片、海洛因和苯丙胺类兴奋剂的必要性。⁵

8. 东南亚国家联盟（东盟）试图解决该地区毒品生产、贩运和消费的问题。东盟和中国禁毒合作行动计划（ACCORD）是建立多边合作框架的一种尝试。现有的合作结构仍是一个松散的信息交流论坛，可通过提供更多的国际承诺、资源，以及加大战略执行力度来予以强化。⁶

9. 毒品和犯罪问题办公室关于欧洲贩运人口问题的报告⁷就执行联合国法律文书的最佳方法得出了重要的结论，指出必须共享信息、系统地交流经验：

“如果更多的国家系统地处理知识问题，所有联合国会员国，无论是否为欧洲国家，都将从中受益。通过汇聚经验、交流信息获取的见识非常宝贵，有助于制定解决这一国际问题的有针对性的干预措施。参与多边合作，以确保加强原始资料的收集和分析是全面实施[有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的]议定书的重要一步。”

10. 有效应对包括贩毒在内的跨国组织犯罪必须具备以下基础：制订适当的法律框架、能力建设方案，以及在分担责任的基础上加强区域和次区域合作。责任的形式可以是双边协定、以没收为目的的合作、信息交流、技术转让和培训。区域筹备会议强调，国际组织在这一领域的工作需要加强协调。《有组织犯

⁴ Nicholas Dorn, “UK policing of drug traffickers and drug users: policy implementation in the contexts of national law, European traditions, international drug conventions and security post-2001”, *Journal of Drug Issues*, vol. 34, No. 3 (2004), pp. 533-550.

⁵ Paul Sarno, “The war on drugs”, *Southeast Asian Affairs*, vol. 2009, pp. 223-241.

⁶ Ralf Emmers, “International regime-building in ASEAN: cooperation against the illicit trafficking and abuse of drugs”, *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, vol. 29, No. 3 (2007), pp. 506-525.

⁷ 《人口贩运：欧洲情况分析》，毒品和犯罪问题办公室 2009 年出版（www.unodc.org/documents/human-trafficking/Trafficking_in_Persons_in_Europe_09.pdf）。

罪公约》的批准和实施将为各国提供一个强大而全面的国际合作法律框架，以打击有组织犯罪集团的行动，包括贩毒。

B. 分析有组织犯罪集团作案手法的良好做法

11. 人们越来越有兴趣了解有组织犯罪集团的性质和运作，最近传统犯罪集团的性质发生了明显的变化更是说明了这一点，他们形成了更加灵活多变的“网络”，网络中的个人因为各种犯罪活动而聚集在一起，之后又参与其他计划，从而形成不同的网络。

12. 各区域已对有组织犯罪集团进行了分析，研究其结构、方法和行动上的差异。通过对四个国家主要毒贩的分析得出了贩毒网络组织的类型和模式。⁸这表明，贩毒网络有着截然不同的类型和特征，这些信息可用于了解和预测他们的活动特点。一项关于在荷兰和哥伦比亚的哥伦比亚毒贩的研究历时五年，发现可卡因贩运活动的构成灵活多样，为有组织犯罪集团活动的分类提供了新的见解。⁹

13. 一项关于意大利黑手党的研究发现，地方政治势力的联合是黑手党活动、动机和结构的主要因素。¹⁰与此相关，通过对苏联解体后出现有组织犯罪的情况进行研究得出，私人保护的历史作用与腐败影响着有组织犯罪活动的结构和方式。¹¹同样，对中亚地区有组织犯罪的一项评估提供的有用信息说明了腐败、种族分裂以及主要毒品生产中心周边地理位置之间的内在联系，这一内在联系会产生高风险。¹²一项对西班牙有组织犯罪集团的研究发现，环境影响和政府机构的效力是犯罪集团发展的重要因素。¹³上述研究提供了详细信息，帮助人们了解、区分并应对不同地区的有组织犯罪活动，并有助于认识各管辖区域的相似之处。

14. 通过对已决案件提供的信息进行分析，增进了人们对有组织犯罪和贩毒行为的结构与活动的了解。例如，在打击魁北克“地狱天使摩托车俱乐部”（春天行动）之后，从执法卷宗中获得了详细资料。资料涉及电子监控和人身监控的记录誊本，其中记录了五年间团伙成员及其组织之间的大量通信资料。分析发现，飞车党成员并不是涉嫌贩毒、贩运枪支、洗钱和谋杀的犯罪网络的最核心

⁸ Frederick Desroches, “Research on upper level drug trafficking: a review”, *Journal of Drug Issues*, vol. 37, No. 4 (2007), pp. 827-844.

⁹ Damián Zaitch, *Trafficking Cocaine: Colombian Drug Entrepreneurs in the Netherlands* (New York, Springer, 2008)。

¹⁰ Letzia Paoli, *Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style* (New York, Oxford University Press, 2008)。

¹¹ Federico Varese. *The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy* (New York: Oxford University Press, 2005)。

¹² Slawomir Redo. *Organized Crime and Its Control in Central Asia* (Huntsville, Texas, Office of International Criminal Justice, 2004)。

¹³ Jennifer Sands. “Organized Crime and Illicit Activities in Spain: Causes and Facilitating Factors.” *Mediterranean Politics*. vol. 12, No. 2 (2007), 211-232。

参与者。这个集团是作为一个网络而非等级群体来运作的，因为高级别成员与其他成员的直接接触相对较少。这一结果表明，团伙头目“事必躬亲”的程度减少了，或者说高级别成员能够从一个遥远的、不易受执法干涉的地方命令低级别成员从事非法活动。¹⁴

15. 已通过多种努力分析有组织犯罪集团在不同地点的作案手法，但由于缺乏获取资料的途径，往往只能选择有限地点进行分析，而且有许多地区尚未进行足够细致的研究，所以分析工作受到重重阻碍。同时，还缺乏对同一地点不同时间的反复分析。需要在这些方面做出努力，并辅以比较评估，以便分析有组织犯罪活动的趋势，因为它会随着预防和控制工作的变化而迅速转变。

C. 在制定对策过程中，评估、评价有组织犯罪带来的威胁

16. 各种对策在很大程度上取决于对有组织犯罪构成威胁的准确评估。由于各个国家和地区存在差异，在确定有组织犯罪的风险时需要进行具体的地方评估，而不是做全球性判断。不过，本文提及了若干国家一级的努力。

17. 在关于有组织犯罪的风险或威胁评估方面的工作投入不断加大，多是侧重于犯罪集团。评估通常由执法机构负责实施，以确定哪些犯罪集团的风险最高，或构成的威胁最大。确定风险的方法包括：确定已知犯罪集团在该国的活动领域，然后按照性质与可能的严重程度进行分级。¹⁵

18. 另一种方法提出，评估高风险产品和服务市场，因为这类产品和服务市场可能会吸引受执法部门调查的罪犯。这两种方法的区别在于，传统方法强调高风险罪犯，而另一种方法则侧重于识别高风险产品和服务市场。后一种方法假设，正确识别高风险产品和服务市场将有助于找到罪犯。由于通过这一过程可以确定有组织犯罪过去没有涉及到的产品和服务，这或许成为一个重要特性。¹⁶

19. 在国家一级为评估有组织犯罪做了一些努力。一项联合国调查发现，可根据结构差异区分在 16 个国家和 1 个地区选定的 40 个有组织犯罪集团。另一项联合国报告利用多种来源，比较评估了不同地区贩运人口的范围。¹⁷单一国家的研究试图汇编统计数据与描述性资料，以便更好地了解特定类型有组织犯罪活动风险的确切性质。迄今为止，尽管有许多国家在不同的级别文献资料和信息

¹⁴ Carlo Morselli, "Hells Angels in Springtime", *Trends in Organized Crime*, vol. 12, No. 2 (2009), 145-158.

¹⁵ Canada, Royal Canadian Mounted Police, *2006 Canada/US Organized Crime Threat Assessment* (2006), available from www.rcmp-grc.gc.ca/oc-co/octa-mlco-eng.htm; United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Serious Organized Crime Agency, *The United Kingdom Threat Assessment of Serious Organized Crime* (2007).

¹⁶ Jay S. Albanese, "Risk assessment in organized crime: developing a market and product-based model to determine threat levels", *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 24, No. 3 (2008), pp. 263-273.

¹⁷ 《对 16 个国家 40 个选定由组织犯罪集团试点调查的结果》，毒品和犯罪问题办公室 2002 年出版；《人口贩运：全球模式》，毒品和犯罪问题办公室 2006 年出版（www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT-globalpatterns-en.pdf%20）。

可靠性基础上提交了报告，但这些努力多集中在欧洲。极少数国家是在一致基础上收集与有组织犯罪相关的信息，以便分析长期发展趋势，或评估犯罪控制工作的效果。¹⁸不过，通过认真评估环境、目前合法和非法市场的运作，以及分析法律和执法能力的适当性，在衡量有组织犯罪方面也取得了一些显著成果。这种分析有可能预测待立法对有组织犯罪活动的影响。¹⁹

20. 鲜有关于有组织犯罪风险的跨国研究，这种情况可能是由于缺乏数据，或缺乏获取累积资料的途径。然而，一项比较研究发现，无论一国的发展水平如何，国家机构（警察、检察院和法院等）的素质是解释腐败程度的最重要因素。另有研究试图就有组织犯罪、法治以及腐败对国家财产的影响建立一种因果模式。已拟就了一个指数，结合对有组织犯罪、未破杀人案、腐败、洗钱与黑市经济范围的认识资料，衡量有组织犯罪的级别。这些研究表明，衡量有组织犯罪活动的程度是可行的，由此可评估随时间而发生的变化，并衡量打击有组织犯罪工作的效果。²⁰

21. 还有一些风险评估工作审查了系统的经验数据，以查明有组织犯罪活动的相关因素和预测因素。通常，由于地方数据更易获得，且不同地区有组织犯罪的性质有很大差异，所以许多此类分析在地方一级开展。例如，在三个城市开展的危害调查和约谈研究了有组织犯罪危害地方企业的模式，以及企业被引诱参与有组织犯罪的程度。在相邻区域发现有组织犯罪活动的性质存在很大差

¹⁸ Martin Cejp, “Organised crime in the Czech Republic in 2006 compared with developments between 1993 and 2005”, *Trends in Organized Crime*, vol. 12, No. 1 (2009), pp. 30-58; Gorazd Meslo, Bojan Dobovsek and Zelimir Kesetovic, “Measuring organized crime in Slovenia”, *Problems of Post-Communism*, vol. 56, No. 2 (2009), pp. 58-62; C. E. Dettmeijer-Vermeulen and others, *Trafficking in Human Beings: Supplementary Figures — Sixth Report of the Dutch National Rapporteur* (The Hague, Bureau of the Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, 2008), available from <http://english.bnrm.nl/reports/index/>; and United States of America, Department of State, *Trafficking in Persons Report: June 2009*, publication No. 11407 (Washington, D.C., 2009), available from www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2009/index.htm.

¹⁹ Tom Vander Beken, “Risky business: a risk-based methodology to measure organized crime”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 41, No. 5 (2004), pp. 471-516; Ernesto U. Savona, “Initial methodology for the crime proofing of new or amended legislation at the EU level”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 12, Nos. 3-4 (2006), pp. 221-228; and Tom Vander Beken and Annelies Balcaen, “Crime opportunities provided by legislation in market sectors: mobile phones, waste disposal, banking, pharmaceuticals”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 12, Nos. 3-4 (2006), pp. 299-324.

²⁰ Edgardo Buscaglia and Jan van Dijk, “Controlling organized crime and corruption in the public sector”, *Forum on Crime and Society*, vol. 3, Nos. 1 and 2 (2003) (United Nations publication, Sales No. E.04.IV.5), pp. 3-34; and Jan van Dijk, *The World of Crime: Breaking the Silence on Problems of Security, Justice and Development Across the World* (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2008).

异，引诱企业参与有组织犯罪的情况也很普遍。²¹此类研究表明，有可能更好地衡量合法企业中有组织犯罪的性质及程度，以及评估执法部门的应对措施。

22. 专门解释有组织犯罪集团和网络为什么选择某种犯罪活动的工作相对较少。为什么在特定情况和地点选择贩毒，而不是贩卖卷烟、人口或假冒产品？解决这一问题的一种方法是强调“日常活动”或“情景犯罪预防”，此观点侧重于诱使有组织犯罪活动发生的场景或环境。这种观点注重场所，而不是个人或团伙的动机。大量有组织犯罪活动依靠在公共场所的交易，因此，或许可通过加强对这些场所的监控来减少低水平有组织犯罪发生的几率，这样也可较大规模有组织犯罪活动对产生影响。²²然而，日常活动方法尚未广泛应用于有组织犯罪，因此尚不清楚重点关注犯罪场所而不考虑个人动机是否能减少大规模有组织犯罪活动的发生。

D. 贩毒与其他非法贩运之间关系的区域发展趋势

23. 大量评估工作致力于分析贩毒与其他非法贩运活动之间的关系，如贩运人口和枪支以及洗钱。由于贩毒使大多数国家受到影响，且能够产生丰厚利润，贩毒被视为犯罪企业扩张以开展毒品以外的其他活动的资金来源。毒品和犯罪问题办公室区域开展了若干区域研究，分析有组织犯罪与毒品之间的关系。这些研究包括非洲、中美洲、加勒比地区和巴尔干地区的犯罪和发展。²³这些评估指出，区域合作在应对区域面临的威胁方面发挥着至关重要的作用，包括贩运人口、毒品和/或枪支，以及其他形式有组织犯罪，还有腐败和洗钱。

24. 毒品和犯罪问题办公室关于西非贩毒情况的报告认为，该区域每一个国家均有可卡因流经，并且西非的毒品网络与欧洲的毒品网络有联系。遗憾的是由于缺乏基准数据，难以确定目标并进行趋势分析：关于西非毒品生产、贩运和使用的最基本数据一概缺失。该区域机构薄弱进一步加剧了贩毒的威胁，因此，无法确定或彻底地执行法治使该区域的安全面临威胁。²⁴

25. 联合国关于加勒比地区贩毒情况的报告认为，尽管该区域各个国家有明显差异，但多年来，所有加勒比国家都卷入了国际贩毒活动：北部有需求，南部

²¹ Nick Tilley and Matt Hopkins, “Organized crime and local businesses”, *Criminology and Criminal Justice*, vol. 8, No. 4 (2008), pp. 443-459.

²² Marcus Felson, *The Ecosystem for Organized Crime*, HEUINI Papers, No. 26 (Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, 2006)。

²³ 《中美洲的犯罪问题与发展：受到两面夹攻》，（联合国出版物，出售品编号：B.07.IV.5）；毒品和犯罪问题办公室和世界银行于2007年3月出版的《犯罪、暴力和发展：加勒比的趋势、成本和政策抉择》（www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Caribbean-study-en.pdf）；毒品和犯罪问题办公室2008年出版的《毒品贩运对西非安全的威胁》（www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Drug-Trafficking-WestAfrica-English.pdf）；以及毒品和犯罪问题办公室2008年出版的《犯罪及其对巴尔干及所涉国家的影响》（www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf）。

²⁴ 如前，《毒品贩运对西非安全的威胁》。

有供应，加勒比地区深受其苦。这些贩毒活动引起了一些附带问题，例如，由于携毒者的报酬往往用毒品来支付，导致当地吸毒问题更趋恶化；毒品销售过程中会涉及枪支贩运，有时会以毒品换枪支；警察腐败日益严重；毒品利润的洗钱活动。该区域拥有庞大的旅游业和金融服务行业，每天有许多航班飞往各个国家，而居住在北美和欧洲的加勒比居民往往从事毒品分销和洗钱活动，由此进一步加剧了加勒比地区的贩毒问题。²⁵

26. 一项关于中美洲犯罪的分析得出了类似的结果。毒品和犯罪问题办公室的一份报告认为，鉴于该地区发展中国家的犯罪率、民意调查，以及腐败与经济之间的相互关系，犯罪对中美洲稳定和发展影响最大。²⁶

27. 毒品和犯罪问题办公室关于东南欧问题的报告涉及有组织犯罪、腐败和贩毒等专题。该报告认为，该地区仍是向西欧转运海洛因的首选中转区。此外，报告还认为，尽管转型期之后取得了一些进展，经济有所增长、政治趋于稳定，但贩运人口、腐败、法治和司法改革等相关问题仍然严峻。²⁷

28. 其他形式犯罪也与贩毒有关。现已发现盗版数字媒体可为有组织犯罪集团带来丰厚的利润，而且被发现的风险很低。²⁸一项研究对四个国家自愿购买假冒商品的人进行调查，结果发现，大部分时候是物超所值的感觉促使他们决定购买假冒商品，而不是因为他们对假冒商品的态度。²⁹另有研究指出了世界各地假冒商品最为普遍的地方，以及与强大的假冒 CD、DVD、软件、药物、衣服、珠宝市场相关的因素。³⁰联合国区域间犯罪和司法研究所的一份报告调查了药品、玩具、零件和其他商品的假冒性质与程度，指出必须加大力度收集资料、修改法律、加强执法措施，并注意有组织犯罪的作用。³¹

29. 为开展培训、制订干预策略，需要重点评述区域之间的相似性和差异性。例如，太平洋地区的跨国犯罪已经是由该地区以外的团伙来主导。亚洲国家对太平洋地区廉价的自然资源感兴趣，而太平洋岛国政府则向亚洲国家寻求出口、旅游和投资。有分析认为，有组织犯罪存在于合法捕鱼和伐木行业的边缘，有时会利用伐木场交易武器或毒品。当政府官员以压榨本国的方式出售自

²⁵ 如前，《犯罪、暴力和发展：加勒比的趋势、成本和政策抉择》。

²⁶ 如前，《中美洲的犯罪问题与发展：受到两面夹攻》。

²⁷ 如前，《犯罪及其对巴尔干及所涉国家的影响》。

²⁸ Jeffrey Scott McIlwain, “Intellectual property theft and organized crime: the case of film piracy”, *Trends in Organized Crime*, vol. 8, No. 4 (2005), pp. 15-39.

²⁹ Elfriede Penz, Bodo B. Schlegelmilch and Barbara Stöttinger, “Voluntary purchase of counterfeit products: empirical evidence from four countries”, *Journal of International Consumer Marketing*, vol. 21, No. 1 (2009), pp. 67-84; and Jason Rutter and Jo Bryce, “The consumption of counterfeit goods: ‘Here be pirates?’”, *Sociology*, vol. 42, No. 6 (2008), pp. 1146-1164.

³⁰ Peggy Chaudry and Alan Zimmerman, *The Economics of Counterfeit Trade: Governments, Consumers, Pirates and Intellectual Property Rights* (Berlin, Springer, 2009).

³¹ 联合国区域间犯罪和司法研究所，《仿冒品：全球速度，全球威胁》，（意大利，都灵，2007年）。可登录 www.unicri.it/www/emerging_crimes/counterfeiting.php。

然资源时，腐败造成的威胁更大。为减少产生腐败活动和图谋有组织犯罪活动的机会，必须加强廉洁施政与执法。³²

30. 一项关于亚洲麻醉品贩运的分析指出，随着合法经济体的增长，非法市场也在壮大。³³由于缺少资金以及关于药物滥用流行情况的更准确、更全面的认识和对该区域毒品问题进行科学性研究所需的相关数据，有效解决方案受到了阻碍。³⁴

31. 许多研究调查了与偷运移民有关的问题，尽管有组织犯罪在这些活动中的作用尚不完全清楚。许多国家都出现了大量走私人口的案件，但多数罪犯只是参与了涉及招工或转运的小规模犯罪网络，而不是大规模犯罪组织。一项研究依据实地调查以及与政府官员以及 100 多名走私分子的谈话，描述了把非法入境者送入西方国家的“蛇头”，得出的结论是小规模企业组织而非教父级人物是主要的行动者，尽管需要更加关注黑社会与合法企业之间的联系。

32. 另一项研究利用网络匿名问卷调查和实地调查，从妓女和嫖客那里收集资料，并注重这一问题的需求方面。调查结果表明，在卖淫合法的地方有多种管理卖淫活动的办法，这些办法既可保护受害者，又能解决人口贩运问题。³⁵这是在涉及以下方面时需要讨论的一个实质性问题，即评价走私和贩运活动受害者供给中的竞争因素，以及监控对这些人所提供的服务的需求。

33. 鉴于已开展大量工作分析贩毒与其他非法贩运活动之间关系的区域趋势，需要综合资料，以便各区域能够借鉴其他区域经验，方法是以标准化方式在各区域间开展经常和定期评估，从而评估刑事司法举措的趋势及影响。

E. 打击贩毒的做法对打击其他有组织犯罪活动的适宜性

34. 已采取多种做法打击贩毒和其他有组织犯罪活动，但在评估其有效性方面的工作却很少。因此，现在仍难以评估一种做法的成本和效益，及其对该区域受害者或有组织犯罪的影响。

35. 制定战略打击洗钱活动最初关注的是，贩毒所得非法收入在国际间的流动情况，继而转向有组织犯罪活动的收益。世界各地通过了大量法律，并建立了许多监测机构，以侦查金融系统内外的非法资金。一份详细的分析资料认为，

³² Sue Windybank, “The illegal pacific, part I: organised crime”, *Policy*, vol. 24, No. 1 (2008), pp. 32-38.

³³ Ryan Clarke, “Narcotics trafficking in China: size, scale, dynamic and future consequences”, *Pacific Affairs*, vol. 81, No. 1 (2008), pp. 73-93.

³⁴ Chen Zhonglin and Kaicheng Huang, “Drug problems in China: recent trends, countermeasures and challenges”, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, vol. 51, No. 1 (2007), pp. 98-109.

³⁵ Sheldon X. Zhang, *Chinese Human Smuggling Organizations: Families, Social Networks, and Cultural Imperatives* (Palo Alto, California, Stanford University Press, 2008); and Andrea Di Nicola and others, eds., *Prostitution and Human Trafficking: Focus on Clients* (New York, Springer, 2009).

专门就这些工作的影响提出系统资料的努力还不够。³⁶因此，现在仍难以评估反洗钱立法或执法工作的有效性。

36. 有评论认为，为了使打击贩毒和有组织犯罪活动取得更好成效，需要将监管和法律措施与社会行动结合起来，前者包括强化资产扣押法，以减少洗钱活动的发生，或采取措施预防和控制腐败；后者包括降低失业率。³⁷通过具体的战略和计划逐步、持续地实现上述目标至关重要。联合国工具包、手册和其他形式技术援助有助于填补原则和实践之间的差距。³⁸

37. 诈骗是许多有组织犯罪的一个关键部分，特别是在受害人被罪犯误导的情况下，如伪造货币、贩运人口、盗用身份及相关欺诈行为。成功实施诈骗的能力涉及环境、机会和执法人员之间的关系。有些诈骗活动由跨国有组织犯罪网络操作，而有些则由小团伙实施。有些个人在没有参与有组织犯罪的情况下实施了重大诈骗。在大型企业，诈骗风险评估越来越普遍。制订关于此类评估的方法或许有助于对各种非法活动的风险进行更广泛评估。³⁹

38. 国际武器贩运管制是另一个可从细致评估当前做法中获益的有组织犯罪问题。一份联合国报告审查了发展中国家小武器扩散的问题，发现了治理、政治动荡和警察培训之间的关系。另一项在巴尔干地区进行的研究确定了三种不同类型的武器贩运，分析指出，除利益驱动外，文化、社会与政治因素也助长了非法市场。⁴⁰这些结论为其他区域的武器贩运管制提供了指导。

39. 最近，联合国对西非地区所面临的多重问题的评估论述了将打击贩毒所采取的做法用于打击其他有组织犯罪活动的适宜性。西非地区受到多种跨国非法贩运活动的影响，涉及可卡因、石油、香烟、假冒药品、小武器、以性剥削为目的的人口贩运、有毒废物以及作为劳工偷运的人员。评估发现，出现这些问

³⁶ Peter Reuter and Edwin M. Truman, *Chasing Dirty Money: Progress on Anti-Money Laundering* (Washington, D.C., Institute for International Economics, 2004)。

³⁷ “Taking on the unholy family”, *Economist*, vol. 392, 25 July 2009; and Nathan Jones, “Using counterinsurgency strategy to reassert the Westphalian State against criminal networks: the case of the Gulf Cartel in Mexico”, paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, New York, February 2009。

³⁸ 《打击贩运人口活动工具包》（联合国出版物，出售品编号：E.08.V.14）；毒品和犯罪问题办公室及联合国区域间犯罪和司法研究所于 2009 年出版的《联合国反腐败公约技术指南》（www.unicri.it/wwk/publications/books/docs/Technical_Guide_UNCAC.pdf）。

³⁹ Michael Levi, “Organized fraud and organizing frauds: unpacking research on networks and organization”, *Criminology and Criminal Justice*, vol. 8, No. 4 (2008), pp. 389-419; and Nahariah Jaffar and others, “The effects of fraud risk assessment on the external auditor’s ability to detect the likelihood of fraud: a conceptual discussion”, *European Journal of Scientific Research*, vol. 17, No. 3 (2007), pp. 425-432。

⁴⁰ Anatole Ayissi and Ibrahima Sall, eds., *Combating the Proliferation of Small Arms and Light Weapons in West Africa: Handbook for the Training of Armed and Security Forces* (United Nations publication, Sales No. GVE.03.0.17); and Jana Arsovska and Panos A. Kostakos, “Illicit arms trafficking and the limits of rational choice theory: the case of the Balkans”, *Trends in Organized Crime*, vol. 11, No. 4 (2008), pp. 352-378。

题既有内部原因，也有外部原因。对偷盗石油的需求、不合格药品的供应、自由贸易区内的非法货物加工、全球二手电子产品市场以及金融交易缺乏透明，所有这些大都源自国外。对全局产生影响的内部问题包括：缺少能够影响区域内香烟走私的许可与税收法；由于缺乏培训和教育，警务素质较低；边境安全困难重重；腐败导致了混乱无法的环境。⁴¹分析表明，只要深入解析眼前的问题，并且认识到解决办法将涉及到刑事司法系统以外的改革，就可以制订并分享良好做法。

F. 在调查、起诉国际贩毒分子过程中，国家和区域所采取的良好做法

40. 在国家和区域一级已采取了许多做法，调查和起诉国际贩毒分子。有时，某些做法使得最终能够成功定罪，即被视为“良好”做法，但重要的是要认识到，定罪只是衡量良好做法的一个标准。其他重要因素还包括财务成本以及对有组织犯罪集团和未涉案的第三方（普通公民）的影响。

41. 执法机构和检察机关交流做法非常好。与其他国家的对应方探讨过往案件很有用，可以引发思考和讨论，并且有可能改进调查方法。⁴²需优先考虑建立分享调查经验和促进主管当局合作的论坛，并加大资金投入。

42. 由于对警察的要求很多，所以有时候警方十分为难。只有警察了解他们所管辖的社区并赢得民众的信任时，才能获得最佳的调查线索。这需要说服公众，举报犯罪是值得的，而且让警方解决冲突比试图自行解决更好。正如毒品和犯罪问题办公室关于中美洲犯罪情况的报告指出的，警察如果卷入战争，忙着从一个战场赶往下一个战场，则无法执行这些重大任务。归根结底，我们必须承认，在一国解决犯罪问题的各种努力中，警察只是其中最明显的要素，但他们并不能单独完成任务。⁴³

43. 已有越来越多的国家通过了证人保护条款，这些条款被用于向那些受到严重威胁的证人提供安全保障。正如毒品和犯罪问题办公室关于当前做法的报告所述，在世界各地，此类条款大不相同。⁴⁴证人保护方案在美国实施之初，据估计每年重新安置约 25 至 50 名证人，花费不到 100 万美元。然而，在实施该制度的前 13 年，有 4 400 多名证人、8 000 多个家庭成员加入了该方案。这一经验

⁴¹ Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment, published by UNODC in 2009 (www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/West_Africa_Report_2009.pdf).

⁴² Leslie E. King and Judson M. Ray, “Developing transnational law enforcement cooperation: the FBI training initiatives”, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 16, No. 4 (2000), pp. 386-401.

⁴³ Crime and Development in Central America: ..., op. cit., see also David H. Bayley, *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*, Studies in Crime and Public Policy (New York, Oxford University Press, 2006).

⁴⁴ 毒品和犯罪问题办公室于 2008 年出版的《在涉及有组织犯罪的刑事诉讼. 中保护证人的良好做法》(www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf).

告诉我们，必须精心制定证人保护方案。由于很多受保护证人本身是罪犯，所以客观评估列入受保护对象名单的证人很重要，方案参与者极有可能在重新安置后犯下新的罪行。评估一个证人保护方案的执行情况应比较其成本（例如，依据重新安置情况与证人在方案实施期间的犯罪来衡量）及成效（成功起诉高级别有组织犯罪分子）。⁴⁵

G. 刑事事项国际合作领域的良好做法

44. 近年来在具有约束力的国际公约方面的谈判，以及在引渡与其他形式国际合作方面许多成功的双边和多边协议，都是在打击跨国犯罪领域取得的显著进步。取得的成就包括，与非正式和双边协定相对，签订正式合作协定以及更多的多边协定已成为一种全球趋势（因此，罪犯能够躲藏并藏匿资产的地方就会减少）。针对培训和技术援助举行面对面会议有助于增进信任，加强培训后的合作。事实证明，利用经济与发展协会作为平台，签订与犯罪有关的协定，在解决欧洲、南美洲与亚洲共有的犯罪相关问题方面很有效。

45. 需要加强利用可用信息和数据，以及进一步制订能够提高引渡效率的程序。还需要加大对发展中国家的支持，以帮助他们提高执法合作的能力。追踪并报告国际合作的案例是衡量进展所不可或缺的。⁴⁶尽管在执法和诉讼的国际合作方面有许多实例，但进一步的改进仍然是必要和可行的。应鼓励在成功经验的基础之上开展联合调查和执法行动以及密切合作。另外，国际组织和双边联络处可鼓励采取更为有效的跨界措施，打击跨境犯罪。

H. 使用特殊调查手段取得的经验教训

46. 在使用特殊调查手段打击贩毒、有组织犯罪方面取得了大量经验，包括电子监控、卧底行动以及控制下交付。但以下几方面却没有得到足够重视：确定这些措施的成本效益，其最适用的案件类型，及其对执法人员和普通公民的权利构成的风险。

47. 曾经制定了许多调查政策和手段，但在使用这些政策和手段时没有系统地评估其适当性、可能性、有效性、对有组织犯罪的影响，以及成本效益与潜在危害。可以制定一些调查方法来评估控制有组织犯罪的政策，但是需要获得政府数据以及关于这些工具的经验。有可能通过比较特殊调查工具在不同案件中的使用情况，对一些重要问题做出合理的经验性回答，例如，某些调查和诉讼

⁴⁵ Jay S. Albanese, *Organized Crime in Our Times*, 5th ed. (Newark, New Jersey, LexisNexis, 2007)。

⁴⁶ Kauko Aromaa and Terhi Viljanen, eds., *Enhancing International Law Enforcement Cooperation, including Extradition Measures*, HEUNI Publication Series, No. 46 (Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, 2005)。

技巧及工具在某类案件中最有效或者无效；它们的成本效益如何；应当预料到哪些后果和潜在危害。⁴⁷

48. 许多评估证实了这一点。这些评估认识到，有必要分析不同调查技术所获得的经验。对一部重要反诈骗法的审查得出结论认为，20 多年来只是对诈骗团伙提起诉讼，而没有进行任何评估，这令人难以置信。从来没有确认成功或失败，文献或分析就更少了。⁴⁸对控制有组织犯罪方案进行的循证审查认为，简而言之，尽管 1990 年代在有组织犯罪和洗钱方面开展了各种立法工作，但在符合一般评价标准相的所有关键领域都没有重大研究。⁴⁹一份未发表的审查对 18 种有组织犯罪控制措施分别进行了评估，得出的结论是，能够证明现有有组织犯罪控制战略效力的证据很少，几乎没有。⁵⁰

49. 执法规划的一个潜在信息来源是被捕罪犯。通过与 34 个在押毒贩谈话，获知了毒品走私者的运作方式，以及他们如何躲避追捕，这为执法调查战略提供了线索。⁵¹同样，与 70 位关押在加拿大的毒贩谈话后发现，这些犯罪分子分为两类：“罪犯”贩运者，他们是职业罪犯；“商人”贩运者，一般情况下，他们不参与贩毒时都奉公守法。⁵²这两类人的组织结构及其如何应对执法侦查带来的威胁为有效使用调查技术提供了线索。

50. 很多国家使用电子监控来调查有组织犯罪，而毒品与犯罪问题办事处在一份新的报告中总结了目前的做法。⁵³该报告旨在帮助起草法律法规，以及在需要搜集电子证据的情况下，协助执法人员和公诉人。各个国家对待个人谈话或电话隐私大不相同，这些差异反映了社会、政治、文化环境或传统。必须客观地评估电子监控在有组织犯罪案件中的使用。这些评估可回答一些重要问题：与其他调查技术相比，电子监控的成本效益；和传统调查技术相比，电子监控对涉嫌重大有组织犯罪人员定罪可能性的影响以及这些定罪对有组织犯罪集团的影响。

51. 大量非常重要的卧底行动使许多犯罪分子获罪。但是，卧底人员的危险也很大，因为他们最后一个知道自己的身份什么时候暴露，使得他们有可能遭受

⁴⁷ Jay S. Albanese, “Controlling organized crime: looking for evidence-based approaches”, *Victims and Offenders*, vol. 4, No. 4 (2009), pp. 412-419.

⁴⁸ James B. Jacobs, *Mobsters, Unions, and Feds: The Mafia and the American Labor Movement* (New York, New York University Press, 2006), p. 238.

⁴⁹ Michael Levi and Mike Maguire, “Reducing and preventing organised crime: an evidence-based approach”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 41, No. 5 (2004), pp. 397-469.

⁵⁰ Allan Castle, “Measuring the impact of law enforcement on organized crime”, *Trends in Organized Crime*, vol. 11, No. 2 (2008), pp. 135-156.

⁵¹ Scott H. Decker and Margaret Townsend Chapman, *Drug Smugglers on Drug Smuggling: Lessons from the Inside* (Philadelphia, Temple University Press, 2008).

⁵² Frederick J. Desroches, *The Crime That Pays: Drug Trafficking and Organized Crime in Canada* (Toronto, Canadian Scholars' Press, 2005).

⁵³ 《严重和有组织犯罪调查中电子监控的现有实践》，（联合国出版物，出售品编号：E.09.XI.19）。

严重伤害或死亡。完成任务后，卧底人员的调整问题也没有得到足够的重视。就投入的时间、人力、承担的风险、以及他们对警官、警局、受牵连的第三方所产生的影响而言，卧底工作的益处没有得到客观评价。

I. 在执法和情报机构协调、交流信息方面的政策和经验

52. 一种普遍接受的观点是，执法机关和情报机构间交流信息、开展合作是提高打击各种形式毒品交易有效性的关键。立法者、政策制定者、司法和执法机构需要接受全面、持续的培训和能力建设，因为他们需要不断地熟悉新的法律、国际协定、调查技术以及有组织犯罪活动的变化。

53. 当警察、特工或官员在信任基础上建立起私人关系，则会以非正式方式进行某些协调和信息交流。各种面对面培训方案有助于这种交流。只有不同国家的工作人员能够在一个中立的平台上分享彼此的经验，国际协定才会发挥作用。国际培训可以做到这一点，各地都应给予高度重视。

54. 某些情况下，通过多国合作建立起一些数据库并培养了分析能力（如国际刑事警察组织（国际刑警组织）和欧洲刑警组织）。例如，国际刑警组织向其所有成员提供了全球警察通信系统、多个综合数据库以及行动支持。数据库中的信息能够得到更充分的利用，从而最大限度地使用现有资源。在各国指定可 24 小时随时联系的国家联络员和联系人，这样通过增加及时信息交流的次数，使现有资源得到最大限度地使用。

55. 法律系统、执法部门以及司法实践之间的差异可能会阻碍执法合作，但是利用经济与发展组织作为平台（比如欧盟、东盟、南部非洲发展共同体和南方共同市场（南共市））签订和犯罪有关的协定，取得了一些成果。通过这些论坛，可利用现有关系解决影响经济发展的犯罪问题。

三. 结论和建议

56. 有效打击包括贩毒在内的跨国有组织犯罪的前提必须是制定完备的法律框架、能力建设方案，以及在分担责任基础上加强区域和次区域合作。需要加强国际组织在这方面的工作协调，加大共同努力，促进多边条约的执行，其中主要有《有组织犯罪公约》及其《议定书》，并根据发展中国家的请求，制定、实施全面、持续和一致的技术援助方案。

57. 尽管采取了多种努力来分析有组织犯罪集团的犯罪手法，但在许多管辖范围内还是无法获得数据，事实上在许多区域完全没有分析。必须加大努力，允许对有组织犯罪活动的趋势进行研究，因为这类犯罪活动是随执法工作的变化而改变的。

58. 对有组织犯罪构成威胁的准确评估决定了对策。由于各国、各区域存在很大的差异，确定有组织犯罪的风险需要具体评估。必须整合现有的有限工作，以此为跳板，在世界各国开展更系统、规律的风险评估。

59. 已对贩毒和其他形式非法贩运活动之间的关系进行了大量评估。毒品与犯罪问题办事处提出了一些区域研究，其中调查了有组织犯罪和毒品之间的关系。这些研究涵盖了非洲、中美洲、加勒比区域以及巴尔干地区的犯罪及其发展。这些评估指出了区域合作的重要作用。需要将这些研究成果变成具体方案，以便援助这些区域。必须把提供援助作为一个优先事项，特别是对捐助方而言。

60. 已开展大量工作分析贩毒与其他非法贩运活动之间关系的区域趋势。需要综合资料，以便各区域能够借鉴其他区域经验。此外，需要以一种标准化的方式开展经常和定期评估，从而评估非法活动的趋势以及刑事司法举措的影响。

61. 很少客观地评估打击贩毒与其他有组织犯罪活动的方法是否有效。因此，仍就难以评价这些方法的成本效益及影响。结果是，可能没有系统地收集或利用经验教训，以改进方法，确保它们跟得上有组织犯罪不断变化的特征。国际社会与毒品和犯罪问题办公室能够而且应当合作制定一些方案，以便完善方法，并系统地分析经验教训。

62. 针对培训和技术援助举行面对面会议是增进信任，加强培训后合作的最佳方法。事实证明，利用经济与发展协会作为平台，签订与犯罪有关的协定，是解决欧洲、南美洲与亚洲共有的犯罪相关问题的有效途径。执法机关和情报机构间交流信息、合作是提高打击各种形式毒品交易有效性的关键。立法者、政策制定者、司法和执法机构需要接受全面、持续的培训和能力建设，因为他们需要不断地熟悉新的法律、国际协定、调查技术以及有组织犯罪活动的变化。
