



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
4 July 2014
Chinese
Original: English

第七届会议

2014年10月6日至10日，维也纳

临时议程*项目2(a)

审议《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书的实施情况：《联合国打击跨国有组织犯罪公约》

确保有效实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书

秘书处的报告

一. 引言

1. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方会议题为“确保有效实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书”的第6/1号决议除其他外促请缔约国在联合国系统内部推动采取积极主动统揽全局的战略做法应对跨国有组织犯罪，并请秘书处向缔约方会议第七届会议提交关于为实施该决议和把应对跨国有组织犯罪的对策纳入联合国系统工作主流而采取的措施的报告。

2. 本报告介绍各国应对跨国有组织犯罪的积极主动、统揽全局的战略对策，意在补充缔约方会议第七届会议与联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）促进和支助实施《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书的各项活动有关的背景文件。¹

3. 跨国有组织犯罪形式不一，所带来的挑战也多种多样，各国之间和区域之间可能差别很大，但有组织犯罪集团及其活动具有若干共同特点。这种集团通常灵活、多变、创新性和适应性强；它们能很快适应和应对执法措施，轻易找到新的市场、商品、行动路线和办法，在必要时形成新的联盟，并进行范围越来越大的非法活动。

* CTOC/COP/2014/1。

¹ 特别是下列文件 CTOC/COP/2014/3、CTOC/COP/2014/4、CTOC/COP/2014/5、CTOC/COP/2014/10 和 CTOC/COP/2014/11。



4. 这一形势造成了复杂而多变的跨国威胁。打击跨国有组织犯罪战略的制定者必须争取制定积极主动的对策，与犯罪集团的活动一样灵活而多变。这反过来需要提高信息收集和分析的能力，以监测有组织犯罪的各种趋势、新出现的威胁和影响，并制定预防战略和对策。
5. 各国政府以及区域机构和国际机构要确定威胁并制定对策，缺乏信息是一大挑战。有组织犯罪集团会尽一切努力确保它们的行动难于查明和遏制。例如，视需要和情形而定，有组织犯罪集团可能最大限度利用技术或使用各种办法，力图逃避技术调查。另外，这种集团往往利用看似合法的结构和行动掩盖其非法活动。由此在收集综合信息方面造成困难，需要各缔约国按照《有组织犯罪公约》第 32 条第 3 款(b)项的规定增进关于跨国有组织犯罪趋势的信息交流，并提高战略性情报能力。
6. 现代跨国有组织犯罪已越来越不受边境限制，并且跨越法域，而对威胁的反应往往仍局限于国家法域之内。有必要在执法和司法上进行双边、区域、多边和国际合作，但在这些办法的有效实施方面仍然存在挑战。各国政府的对策必须是积极主动而统揽全局的，并且预防办法和执法办法必须均衡。
7. 有组织犯罪威胁着合法经济，并破坏发展。有组织犯罪集团往往在合法经济和非法经济之间的灰色地带行动，这使地方经济发生扭曲，减少了合法行动方在合法市场竞争的机会。此外，社区和个人感受到的有组织犯罪的影响越来越明显，因为非法筹资、腐败和暴力是对现有社会结构的挑战。因此提高认识、增强适应性和减少社区对跨国有组织犯罪的脆弱性是一个优先事项。民间社会和私营部门在其间的作用往往是至关重要的。
8. 有组织犯罪集团利用各种形式的腐败，以便促成和进行非法活动。因此，跨国有组织犯罪集团往往会帮助腐败的公职人员留在职位上，从而能够进行违法行动，这反过来会破坏治理，削弱国家制度，败坏刑事司法系统。因此，要打击跨国有组织犯罪，必须处理有组织犯罪、腐败和治理之间的关系问题。

二. 打击跨国有组织犯罪战略的核心要素

9. 在制定和确立国家、区域或国际一级打击跨国有组织犯罪战略方面，以及在将打击跨国有组织犯罪对策纳入联合国系统工作主流方面，可以确定六个不可或缺的核心要素。这六个要素存在于许多现行的国家打击跨国有组织犯罪战略中，并在《有组织犯罪公约》指导之下。
10. 首先，在预防方面，要对参加有组织犯罪的根源和推动力获得定量和定性认识，必须进行威胁评估并使用诊断工具，如受害情况调查和地方安全性评审。这些是预防犯罪的先决条件，为各国提供了分析型证据，以便据此制定战略。
11. 其次，打击犯罪所得是打击跨国有组织犯罪的一个有效方式，打击这种犯罪的有力战略应当包含用于追查和没收犯罪资产的工具。

12. 第三，国内层面的合作至关重要。它要求各个政治领域的行动方进行合作，并且除执法和刑事司法从业人员之外，也与民间社会、学术界和私营部门合作。在国内，不仅在中央或联邦一级需要进行合作，地方行动方之间也应进行合作，而且应以一种多部门、多机构办法为基础。

13. 第四，各国之间的国际合作、与国际刑事警察组织（刑警组织）等国际行动方的国际合作，以及联合国系统内的合作是至关重要的。还必须遵守《有组织犯罪公约》等国际条约，并寻求双边、多边和区域合作。在行动方面，《有组织犯罪公约》第 18 条第 1 款规定，缔约国应在侦查、起诉和审判程序中相互提供最大程度的司法协助。

14. 第五，在国家一级的跨部门伙伴关系是必要的，因为跨国有组织犯罪与私营部门和地方社区的关联越来越多，例如通过利用公司的结构和职能掩盖非法活动或输送非法资金。针对跨国有组织犯罪的对策应当着重建立公共和私营部门之间以及与民间社会的信任与合作关系。

15. 第六，由于跨国有组织犯罪在不断演变，不断适应执法努力，因此需要不断对各项战略和立法进行评估和评价。这要求改进信息收集和分析能力，以监测有组织犯罪的驱动力、趋势、形式、新威胁和影响。还需要持续评估立法框架和对策的可适用性，以便消除被犯罪网络利用的法律空白。各国政府需要有共同的评价一句，并使用国家、区域和国际各级（包括联合国系统内）的共同指标，以支助进行优先排序和吸取经验教训。

16. 此外，《有组织犯罪公约》第 24 和 25 条指出，为跨国有组织犯罪受害人提供保护是打击有组织犯罪的任何战略的一个基本内容。以受害人为中心的办法旨在防止受害、再受害和二重受害，以及为受害人提供保护和援助。

三. 预防

17. 预防是遏制有组织犯罪所必不可少的。由于预防行动可能随着国家或区域各自的情况而有所不同，但任何战略所必须采取的第一步都是对有组织犯罪的威胁进行评估。评估应当包括采用诊断工具确定风险要素，以及进行基线评估。需要对一国之内现有的风险进行分析，才能确定最严重的跨国有组织犯罪威胁并制定适当的预防对策。与此并行的对预防性措施的基线评估有助于确定执法对策中的空白之处。²这种评估应当每隔一段时间做一次，以确保政策保持与跨国有组织犯罪造成的威胁相切合。编制关于跨国有组织犯罪活动的战略性情报和分析，以及为脆弱群体制定举措和为以前的有组织犯罪分子制定重返社会的举措，也是预防性措施的一个重要部分。

18. 情报及信息分析方面的空白是针对跨国有组织犯罪威胁制定有效对策的一个主要障碍。因此，迫切需要国家、区域和国际各级更多的战略型情报。战略型情报侧重于执法机关的长期目标，通常包括审查犯罪环境中目前的和新出现的趋势，以及对公共安全和秩序造成的威胁。此外，战略型情报还有助于制定

² 例如，在澳大利亚国家战略中，按优先行动领域调整政府资源，以确保有效应对。

打击有组织犯罪的方案，以及制定在政策、方案和立法方面进行变革的可行手段。³《有组织犯罪公约》第 28 条认识到需要战略型情报，其中要求各缔约国考虑在同科技和学术界协商的情况下，分析其领域内的有组织犯罪的趋势、活动环境以及所涉及的专业团体和技术。

19. 在震慑方面，一些国家已经实行举措，对象是特别容易被有组织犯罪集团招募的人群。曾经犯罪的人员的恢复属于《有组织犯罪公约》第 31 条的范畴，其中规定，缔约国应努力促进被判犯有该《公约》所涵盖的犯罪的人重新融入社会。第 31 条列出了按照防范和重新融入的原则建议采取的行动，其中包括防止有风险的群体参与；保持有力而公平的判刑制度；建立和维持有效的犯罪人员管理方案，包括防止在教管机构中出现与跨国有组织犯罪有关的活动的方案。

20. 在防止有风险的群体参与方面，必要的第一步是向这些群体提供信息说明参与有组织犯罪的后果并提高其认识。在这方面，建议政府采取的行动包括但不限于通过社会、经济、卫生和教育措施，涵盖警察、法院和民间社会等范围广泛的相关行动方，推广积极的行为；采用以创造可持续的生计为目的、注重发展的办法；加强社会服务提供工作；以及促进良好治理和法治。

21. 在维护有力而公平的判刑制度方面，应当注意的是，为使刑事法律制度在预防和遏制有组织犯罪方面有效运作，参与有组织犯罪的负面后果必须大过这样做的益处。因此，按照《有组织犯罪公约》第 11 条，刑事判决必须与社会所受的伤害相当，同时考虑到犯罪的严重程度。

22. 预防的另一个方面包括建立和维持有效的犯罪分子管理方案，包括防止在教管机构发生与跨国有组织犯罪有关的活动。要防止以前的罪犯进一步参与跨国有组织犯罪，不仅需要有效的犯罪人员监督方案，还需要帮助他们重新融入社会和恢复的方案，以及在教管系统内外的综合性社会心理服务。在使从前的有组织犯罪集团成员重新融入社会方面，优先事项应当是机构方案制定和对重新参与的适当监督与支助。那些社交生活融入有组织犯罪集团的人更容易继续认同其在犯罪集团中的角色，较不容易在出狱后转变身份和行为。团伙成员和那些有可能与同辈有负面互动的人在获释后更有可能重新犯罪。团伙成员多数教育水平和专业素质较低，通常是在边缘化社区长大，就业机会极少。多数标准的释放前方案似乎对团伙成员无效。因此，需要为有组织犯罪集团成员制定特别的方案，以处理这些具体的风险。⁴

四. 打击犯罪所得

23. 积极主动地追查犯罪资产在打击跨国有组织犯罪的任何战略中都发挥着关键作用。在《有组织犯罪公约》第 31 条中，强调了追查和没收犯罪资产的重要性，在该条下，要求缔约国努力减少有组织犯罪集团在利用犯罪所得参与合法

³ 毒品和犯罪问题办公室，*Criminal Intelligence: Manual for Analysts* (2011 年，维也纳)。

⁴ 毒品和犯罪问题办公室，*Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders* (2012 年，维也纳)。

市场方面的现有或未来机会。其下列出了建议采取的有效追踪和没收犯罪资产并防止其融入合法经济的措施。⁵

24. 按照《公约》第 7 条第 1 款(b)项, 各缔约国除其他外应考虑建立作为国家级中心的金融情报机构, 以收集、分析和传播有关潜在的洗钱活动的信息。这种机构应当利用金融分析师、会计师、市场专家和法医专家的专长, 并努力防止或干扰犯罪分子参与新兴市场和战略性市场。

25. 加强参与打击犯罪所得的相关国家机关(如执法和税务机关)与相关私营实体之间的合作, 是打击犯罪所得的一个重要组成部分。除了在一个金融情报机构中发展跨学科专门知识和专业技能之外, 还应建立和利用其他机构, 加强相关政府机构之间的合作以及与私营部门的合作。例如, 确定并没收犯罪所得的工作可能需要税务信息, 因而需要税务和执法机关合作。

26. 按照《有组织犯罪公约》第 12 条, 打击犯罪所得的战略应当确保具备有力的犯罪资产没收工具; 此类工具应当涵盖以定罪为依据的没收和可能情形下的无定罪没收。需要有综合性的立法和行政规定, 以确保一旦确定犯罪所得, 即可将其冻结、扣押、管理和没收。因此, 应当设立和(或)支助一个机构, 有权管理、评价、储存和出售没收资产。有组织犯罪集团不停地适应打击犯罪所得的新的执法努力, 寻找新的方式和方法洗钱并获取犯罪所得。因此, 在这方面的努力必须赶上并反映有组织犯罪集团作案手法的发展情况, 如使用离岸账户和避税港。

27. 为了打击犯罪所得, 应当按照《有组织犯罪公约》第 31 条的规定, 制定私营部门相关职业的标准和程序。必须有相关专业人员(如律师、银行家和会计师)的行为守则, 以防止其参与有组织犯罪活动。在这方面的行动和战略应当包括提高私营部门对有组织犯罪的认识, 并制定奖励机制, 鼓励私营部门实体报告有组织犯罪活动的迹象。此外, 还应考虑对某些关于跨国有组织犯罪的情报解密并提供给金融部门的相关合作伙伴, 以增进合作并产生互惠成果。

28. 有组织犯罪集团对法人(包括公司)的滥用是令人忧虑的另一个重要问题。各国需要按照《公约》第 10 条, 确保确立国家法律和程序, 防止滥用, 并追究法人的赔偿责任。

五. 国内合作

29. 如果没有国内层面的合作, 就无法在国际层面进行有效的信息交流。在各个国家、区域、部门和非法市场内部和彼此之间, 跨国有组织犯罪可能有不同的表现形式。因此, 为了有效而全面地打击跨国有组织犯罪, 必须采取一种整体政府战略, 使所有相关分支和部门及刑事司法系统都参与其中。这种战略还应规定有力的合作机制。现行的许多国家机制有的认识到需要增进国内机构之间的合作, 有的规定了国家对现有机构和组织的支助。这方面的进一步努力必

⁵ 这些建议的基础是 *Manual on International Cooperation for the Purposes of Confiscation of Proceeds of Crime* 所载的建议(毒品和犯罪问题办公室, 2012 年, 维也纳)。

须包括横向和纵向行动，在国家政府各部门之间形成协同效应，并增进政府不同级别之间的合作；这一原则也可变通适用于联合国系统内部。

30. 为了有效协调和统一相关实体的工作，各国政府必须牵头制定具有凝聚力的国家战略。⁶政府应当牵头制定政策，确定打击有组织犯罪方面的优先事项，并确保实行各种框架促成合作。但是，有力的政府领导不应削弱执法机关以及参与打击和预防有组织犯罪的其他机构的独立运作。

31. 在国家一级，打击跨国组织犯罪的工作可能需要有一个中央实体，以便有效协调各种工作。如果不可能设立这种机构，则应建立一个有力的框架，以促成紧密合作。一般来说，现有的打击有组织犯罪的战略多数（如果不是全部）规定了促进国内合作的有力框架。由于相关机构和框架的普遍存在，更加需要设立中央组织和机构打击有组织犯罪。

32. 用于知识共享的框架和准则，包括必要而适当的数据保护检测，具有首要意义。必须具备用于不同机构交流知识的系统，以增进各政府机构之间的合作。因此，可能需要重新研究保密法以确保各机构能够在正当合理的情况下，在数据保护规定的范围之内共享情报。由于各政府机构之间的竞争，各行动方有时可能不愿轻易提供信息并共享知识。因此，应当鼓励各机构合作，并建立奖励合作的系统。

33. 各国政府在国家一级的努力和优先事项应当统一。具备国家打击跨国组织犯罪综合战略的首要价值是对相关组织内部和之间的工作和资源进行统一和优先排序，因为可将资源分散到若干行动和组织。统一所有相关工作的任务可能属于某一中央实体的范畴，也可构成国家战略的一个基本部分。⁷

34. 进行战略性分析以确定国家在所有形式的有组织犯罪问题上面临的具体威胁，可大大促进对工作和资源进行统一和优先排序的努力。要建立以证据为基础的平台以在此基础上制定国家对策，进行国内严重有组织犯罪威胁评估是一种行之有效的方式。⁸

35. 打击跨国组织犯罪不能局限于国家一级；各地的利益攸关方也必须积极参与，特别是在执法权力并不完全属于一个国家机关的情况下。在地方一级，应当与国家机构建立紧密的伙伴关系。在参与针对跨国组织犯罪执行整体政府办法的所有分权行政实体和机构中，密切合作是最为重要的。这要求政府投入更大努力确保密切合作和在所有各级执行打击有组织犯罪的战略。

36. 如有可能，还应按照数据保护规则，在所有级别共享信息，以使地方行动方参与打击跨国组织犯罪，并鼓励各种相关执法机构密切合作并并具有伙伴

⁶ 例如，塞尔维亚的战略规定，政府作为行政权力的化身，指导和统一政府行政机构的工作，政府和其他政治实体的有力政治指导是执行打击有组织犯罪战略的先决条件。

⁷ 例如，澳大利亚已经制定了有组织犯罪应对计划，以统一由国家有组织犯罪威胁评估提供信息和指导的工作，从而使不同机构能够统一资源和职能。

⁸ 更多信息和指导见毒品和犯罪问题办公室出版物*Guidance on the use and preparation of serious organized crime threat assessments: The SOCTA Handbook*（2010年，维也纳）。

意识。通过在地方和国家各级积累知识和培养能力，各执法行动方将更有能力打击有组织犯罪。

37. 此外，还必须确保国家和区域的努力得到地方行动的支助。虽然中央机构可能发挥纵向合作催化剂的作用，但地方执法机构和其他相关机构应当确保支助范围更广的打击跨国有组织犯罪的努力，为此向其他执法机构提供掌握的所有相关信息。一种鼓励自下而上支助的战略是，建立共享知识和鼓励合作的地方机构和区域机构。

38. 制定对所有相关行动方都可行的共同目标和优先事项可能会有所帮助。应在地方行动方中更有力地贯彻国内优先事项和目标，以确保尽可能有效而高效地分配资源，并符合综合处理国家特有的最严重威胁的国家战略。

39. 各种执法机构无论组织结构如何，其构造都适用某些普遍原则。需要独立于政治干预之外，应向负责打击跨国有组织犯罪的所有国内机构提供跨领域专业知识。

40. 执法机构特别需要行动上的独立性。缺乏行动独立性是打击跨国有组织犯罪方面最普遍的问题之一，特别是考虑到跨国有组织犯罪与腐败之间密切的相互联系。同时，对行动独立性的需要还要与政治领导的明确作用、国家战略型政策的表达以及向警察提供充足资源等方面相互平衡。此外，警察的行动独立性还需要有力的警察监督制度。

41. 独立运作的系统只能在参与的人有效的情况下才会有效。因此，需要有独立的征聘、升职和任期制度，以确保警官的政治独立性，并确保他们行为廉正。在联合国系统中，这方面的措施包括人权审查程序。

42. 执法对策反映出需要采取一种整体政府办法打击跨国有组织犯罪，使来自各机构的利益方参与其中，因此在设计上还必须借鉴执法机关内部和外部各机构的跨领域专长，以最大限度发挥执法机关查明和打击有组织犯罪的能力。⁹

43. 明智的做法是建立各相关机构的代表组成的专门机构和工作队，以积累专门知识应对不同类型的犯罪。可要求专门机构和工作队处理具体的威胁，如上所述，执法能力应当凭借各种行动方和机构的技能、专长、知识和技术，强化整体政府办法。

六. 国际合作

44. 国际合作是有效打击有组织犯罪所必不可少的。鼓励国际合作的行动应当确保国家立法和条例符合国际标准；应当包括参与区域和国际举措以及寻求建立双边和多边合作伙伴关系；还应包括《有组织犯罪公约》缔约国之间的信息交流以及与国际组织和区域组织合作，如非洲联盟、欧洲联盟和美洲国家组织。

⁹ 这一办法已在西非的西非沿海举措下得到成功使用，在该举措中，组建了处理多机构跨国犯罪的单位，由经过训练且有能力处理许多最严重有组织犯罪形式的工作人员组成。

45. 为了促进国际合作，国家立法和行动需要符合国际标准和规范。一些国家尚未批准或加入《有组织犯罪公约》，在许多缔约国，实施仍然是一个问题。在联合国系统框架内特别是《有组织犯罪公约》缔约方会议的范围内参与和进行信息交流，对于提高所有缔约方有效打击跨国有组织犯罪的能力以及按照《公约》第 32 条促进和审查《公约》实施情况都是至关重要的。与区域组织的合作经证明在这方面也是有益的，将有利于深入了解区域性的挑战和所吸取的经验教训。

46. 应当实行、加强和支助双边、多边和国际举措；在这方面，必须在联合国和刑警组织以及相关区域机构一级参与工作。在建立伙伴关系时，必须认识到，最有益的联盟可能并非区域性的，而是取决于跨国有组织犯罪流动情况，这也可能在打击跨国有组织犯罪方面促成一些非传统性的伙伴关系。《有组织犯罪公约》为这些伙伴关系提供了法律依据和框架。

47. 协调的执法行动会产生较好的结果：国际合作应当包括协调各国以及各国国际专门网络和组织（如刑警组织、欧洲警察局、美洲警察共同体和国际警察局长协会）的执法努力。国家执法机关应当参与和协助区域执法机制的工作，以确定并选择适当的调查工作。通过区域网络（如中亚区域信息与协调中心、海湾禁毒刑事情报中心、阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦联合规划小组及东南欧执法中心）进行的合作利用各区域网络的力量，有助于增强执法能力。按照《有组织犯罪公约》第 19 条，支助这种合作的方式可以是，由两个或多个会员国建立联合调查机构，合作侦查特定的具有跨国规模的复杂案件。

48. 除了建立正式合作伙伴关系，还应建立和加强非正式的合作伙伴关系。会员国应当寻求发展非正式的灵活网络打击跨国有组织犯罪，在这一过程中，联合国发挥着重要的作用。通过建立、推广和利用灵活的网络，可以凭借各国政府及其执法机构的专长和基础设施，快速而适当地应对有组织犯罪不断变化的动态。

49. 与其他行动方共享知识至关重要，应当得到支持。与其他关系一样，在与外国伙伴建立合作关系方面，与国际合作伙伴共享情报是关键。因此，应当努力增进与其他国家政府和执法机构的刑事情报交流。

七. 跨部门合作伙伴关系

50. 在打击跨国有组织犯罪方面，各国有必要也使私营部门参与。建立这种跨部门伙伴关系的努力应当分两个方面，而且应当包含公众宣传活动和与相关行动方较为正式的互动。

51. 在打击跨国有组织犯罪的国家战略中，向公众宣传跨国有组织犯罪的危害、性质和表现占据主要地位，在联合国系统中也有重要意义。《有组织犯罪公约》第 31 条也规定了公众宣传活动，其中要求缔约国努力提高公众对跨国有组织犯罪的存在、原因、严重性和威胁的认识。

52. 为提高公众对跨国有组织犯罪的认识而设计的方案和宣传活动应当以多学科和基于证据的方式进行，使各种相关实体在其不同职责范围内参与。活动可

包括对教师和学校保安人员进行培训，以使学生和参与教育的其他人提高公民意识和法律意识，其他活动可以专门宣传跨国有组织犯罪对社区造成的威胁和犯罪分子的后果。

53. 应当公布打击跨国有组织犯罪的成功结果，如对犯罪分子定罪或者没收和（或）扣押非法货物，因为这不仅会使公众树立对执法机构和公共机构的信心和信任，还有助于促进今后的合作和跨部门伙伴关系。

54. 私营部门和民间社会在预防和打击跨国有组织犯罪方面的作用和潜力可能是巨大的。《有组织犯罪公约》第 31 条鼓励政府、私营部门和民间社会之间的跨部门伙伴关系，这应成为打击有组织犯罪的战略的一条总原则。民间社会在宣传以及帮助有组织犯罪受害人方面都能发挥有力的作用。民间社会组织增进了接触社会各界的机会，提高了在基层执行改革的潜力，因此能够在草根阶层有效开展活动并帮助有组织犯罪的受害人。这种组织在对跨国有组织犯罪的负面影响和后果建立恢复力方面也发挥着关键作用。因此，执法机构和政府机构为提高公众对跨国有组织犯罪的认识而进行的努力应当积极与民间社会紧密结合，并寻求建立和增进与民间社会的伙伴关系。

55. 私营部门在预防和报告跨国有组织犯罪早期表现方面也发挥着决定性的作用。例如，私营部门在网络安全和保护个人不受网络犯罪侵害方面居于最前沿。因此，应当具备明确、透明而易于使用的报告机制，供私营部门和民间社会用于报告跨国有组织犯罪的迹象和表现。

八. 评估和评价

56. 要确定法律和执法中现存的缺陷，并确保今后的战略充分适应和应对跨国有组织犯罪的演变和动态，对打击有组织犯罪的法律和做法进行评估和评价是必要的。此外，通过对行政行动的评价，可以确定打击有组织犯罪的举措的优缺点，从而为针对不断演变的威胁制定今后的政策和方案提供宝贵的见解。这一概念反映在《有组织犯罪公约》第 31 条，其中要求缔约国努力制定和评价国家项目，并建立和推广以预防跨国有组织犯罪为目的的最佳做法和政策。

57. 打击有组织犯罪的战略应当包括评估国家法律和行动框架以找出缺陷，特别是在国家立法不符合国际规范的领域，以及法律和行动计划可以加强的领域。应当具备定期评估的计划，以确保法律跟上有组织犯罪方面的新发展。

58. 法律还要允许对跨国有组织犯罪采取协调而全面的对策。有力的法律会顾及跨部门合作，不对信息交流设置不必要的障碍，同时遵守数据保护条例和准则的界限。它还允许有足够的执法权，以确保执法机关能够完全按照国家战略履行职责。

59. 同时，还鼓励进行行动后评估，以评价行动的有效性并更多了解跨国有组织网络如何运作。通过此类评估获取的知识应当与相关行动方共享。对各种政府方案应当使用同样的指标，最好是按照国际标准，以便更容易比较跨部门行动。评估应当涵盖行动的效力和效率以及对社会和范围更广的预防政策的影响。

九. 跨国有组织犯罪与联合国系统

60. 已经建立两个机构间工作队，从而将跨国有组织犯罪对策纳入联合国系统工作的主流。横跨若干技术专长领域的联合国各部门、办公室、基金、机构和方案，包括毒品和犯罪问题办公室，是机构间安保部门改革工作队的成员，该工作队向各国家当局提供各种安保部门改革支助。此外，该工作队还制定和推广联合国的一种综合、统揽全局、协调一致的安保部门改革办法。此种办法包括将跨国有组织犯罪对策纳入安保部门程序的主流，包括预防冲突战略、冲突分析、综合任务评估以及规划和建立和平方面的支助，目的是协助会员国努力执行法治和促进人权。此外，建立和平委员会作为一个协助刚结束冲突的国家进行和平努力的政府间咨询机构，认识到跨国有组织犯罪对各国和平与稳定的威胁，在建立和平的环境下尤其如此，已将打击跨国有组织犯罪纳入建立和平议程的主流。

61. 2011年3月，秘书长设立了联合国系统威胁安全与稳定的跨国有组织犯罪和毒品贩运问题工作队，以制定有效的综合性办法应对这些挑战。该工作队的重点是推广一个综合而均衡的框架，其重点包括预防、法治、区域内和区域间合作、共同承担责任、地方和国家能力建设和机构建设、公共卫生和保护人权。毒品和犯罪问题办公室与秘书处政治事务部共同担任该工作队的主席。考虑到世界毒品和犯罪问题的多面性，该工作队汇集了13个联合国实体，分别在人权、发展、性别、青年、维持和平、建立和平、安全和公共卫生等方面具有专长。该工作队与秘书长执行办公室法治股密切协调开展工作，也与法治协调与资源小组相联系。最近该工作队的工作重点是编制一组主要讯息，以内部和外部利益方为对象，强调贩运、有组织犯罪和腐败对安全、发展和人权的影响，并介绍联合国为处理这些问题所做的工作。

十. 建议

62. 缔约方会议不妨采取以下行动：

(a) 促请《有组织犯罪公约》缔约国以最新的战略威胁分析为依据，制定综合、统揽全局、注重效果、能产生可衡量影响的打击有组织犯罪战略；

(b) 鼓励缔约国向毒品和犯罪问题办公室提交其有关打击有组织犯罪的公共政策文件，以便列入名为“交流打击有组织犯罪的电子资源和法律”的知识管理门户网站；

(c) 请毒品和犯罪问题办公室制作关于制定国家打击跨国有组织犯罪战略的技术援助工具；

(d) 请毒品和犯罪问题办公室协助各国发现、评估和应对正在出现的或不断演变的跨国有组织犯罪威胁，为此与各国协商并与其他相关组织合作，继续编写跨国有组织犯罪活动全球分析；

(e) 吁请缔约国将跨国有组织犯罪对策纳入所有各级的安保部门改革进程的主流，特别是在建立和平的情形下。