



预防犯罪和刑事司法委员会

第十六届会议

2007年4月23日至27日，维也纳

临时议程*项目4

世界犯罪趋势与对策：联合国毒品和
犯罪问题办公室与会员国在预防犯罪
和刑事司法领域行动的整合与协调

编写欺诈和非法滥用和伪造身份问题研究报告政府间专家组
第二次会议的成果

秘书长的报告

增编

与身份有关犯罪

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	3
A. 与身份有关犯罪的性质	1-2	3
B. 本研究报告中术语的使用	3-5	3
二. 身份的基础：会员国使用的身份识别手段	6-8	4
A. 公共和私营部门身份识别系统	6	4
B. 身份识别信息的概念	7-8	5

* E/CN.15/2007/1。



三. 与身份有关犯罪	9-12	5
A. 所遇到的犯罪类型	9	5
B. 实施与身份有关犯罪所用手段	10-11	6
C. 法律应对措施	12	7
四. 与身份有关犯罪和其他因素的关系	13-26	7
A. 与身份有关犯罪同经济欺诈的关系	13-14	7
B. 与身份有关犯罪所牵涉的其他犯罪	15-17	8
C. 与身份有关犯罪同有组织犯罪的关系	18	9
D. 与身份有关犯罪同恐怖主义的关系	19-21	10
E. 与身份有关犯罪同洗钱的关系	22	10
F. 与身份有关犯罪同腐败的关系	23	11
G. 与身份有关犯罪同信息、通信和商业技术的关系	24	11
H. 跨国因素和开展国际合作打击与身份有关犯罪的必要性	25-26	12
五. 与身份有关犯罪的发案率和趋势	27	12
六. 与身份有关犯罪所造成的代价	28-29	13
七. 与身份有关犯罪的预防	30	13

一. 导言

A. 与身份有关犯罪的性质

1. 排他地识别个人身份¹的能力实质上是各方面社会、政治和经济活动的一个关键组成部分。建立身份并将其与所识别的特定实体联系起来是一种必需。必须建立、传输、存储和检索身份识别信息，这种信息通常与所识别个人的其他信息联系在一起，如国籍或公民身份状况、财务和银行记录、犯罪记录和类似的个人和商业信息。身份在许多不同系统内发挥非常重要的作用，如果基本的身份识别信息可以篡改或弄虚作假，或者建立、修改、检索和验证身份和其他信息的系统可以被破坏，就为犯罪创造了多种可乘之机。为此，几乎所有国家的刑法和刑事司法制度都以某种方式处理与身份有关的问题。

2. 多数国家的立法和决策现状局限于主要从可能通过滥用身份实施进一步犯罪的角度处理身份问题。不过，一些国家最近开始从身份本身的角度处理这个问题。据指出，除将滥用身份刑罪化之外，还应当将附属、筹备或支持行为作为新的单独的刑事犯罪形式处理，如取得、复制或编造身份和以各种方式篡改身份系统。这样做与最近的其他发展情况是一致的，包括《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）和《欧洲委员会电脑犯罪公约》。²将基于身份的犯罪刑罪化反映出人们认识到滥用身份作为一次犯罪可能导致一系列二次犯罪，从而使刑事司法系统能够及早干预。这种做法还反映出，若真实身份被用来实施其他犯罪，依真实身份所识别的人和随后犯罪的对象都受到伤害，都应视为犯罪的受害人。与身份有关犯罪的刑罪化还反映出人们认识到，特别是在涉及有组织犯罪集团的情况下，身份识别信息和证件已经成为一种非法商品，实施与身份有关犯罪的罪犯将其转给其他人，后者利用该信息或基于该信息伪造的身份实施进一步的犯罪。

B. 本研究报告中术语的使用

3. 经济及社会理事会在第 2004/26 号决议中，请秘书长召集一个专家组，编写一份关于“欺诈和非法滥用和伪造身份”和有关犯罪的研究报告。用来收集信息的调查表反映了专家们早期的审议情况，但这些审议并未考虑术语的具体含义，也未寻求将身份欺诈与身份盗窃区分开来。只有一个国家提供了立法定义，多数国家只是指出调查表提出的说明（E/CN.15/2005/CRP.5，问题 33）准确地反映了它们所遇到的问题。专家们就使用“身份欺诈”一语的初步基础达

¹ 向各国提供了有关身份欺诈的说明，包括涉及法人和自然人身份或身份识别信息的行为，但并未问及与法人身份有关的具体问题。一些国家在答复中提及用于建立法人身份的公司登记簿或类似系统，但提供的信息不足以评价与法人身份识别有关的具体问题。

² 例如，《有组织犯罪公约》第 5 条将参与有组织犯罪集团定为刑事犯罪，《电脑犯罪公约》（欧洲委员会，《条约汇编》，第 185 号）第 8 条要求将意在实施欺诈行为的与计算机有关的行为定为刑事犯罪，不管欺诈行为是否完成。两项公约都载有广泛处理附属、筹备和支持行为的条款。

成一致意见，不过这种基础并不影响别的解释。但在审查各国的答复和其他材料时，发现在所报告的不法行为中，有些类似于盗窃，有些更接近欺诈，还有一些则兼备两者的要素，或者两者的要素都不具备，最好视为“有关犯罪”。

4. 总括性术语“身份犯罪”用来涵盖所有形式涉及身份的非法行为，包括身份盗窃和身份欺诈在内。这样做是必要的，这是一种前瞻性用法，因为多数国家尚未通过关于这类犯罪的立法。通常情况下，身份犯罪包括作为准备过程或组成部分的犯罪，如作假和冒名顶替。一个定义问题是身份滥用可能针对身份信息本身，也可能针对与之相关的其他信息。后一种情况不能视为身份犯罪，尽管这类犯罪的后果通常并无二致。在本研究报告中使用含义更广的“与身份有关犯罪”一语，以涵盖这类情况。有些情况下，也使用“身份滥用”一语。该术语有类似的含义，但并不隐含特定行为是否已是刑事犯罪或是否应定为刑事犯罪。假身份或伪造身份或身份证件的概念包括三类非法行为：捏造或编造一个完全虚假的身份；篡改一个真实身份或使用一个真实身份的部分材料；真实身份的真正所有人以外的人使用该真实身份，或者证件合法持有人以外的人使用该证件。³

5. “身份盗窃”一语通常指与身份有关的信息，其中可能包括基本身份识别信息，有时也包括其他个人信息，被用类似盗窃或欺诈的手段实际取得，包括盗窃有形证件和无形信息，取得被遗弃或可随意得到的证件或信息，以欺骗手段诱劝他人自愿交出证件或信息。“身份欺诈”一语通常指以某种方式使用身份识别信息或身份信息，实施其他犯罪或逃避侦查和起诉。该术语所指的欺骗因素并非使用欺骗手段获得信息，而是随后使用这种信息欺骗他人。与经济欺诈一样，欺骗因素包括欺骗技术系统以及欺骗人。

二. 身份的基础：会员国使用的身份识别手段

A. 公共和私营部门身份识别系统

6. 多数国家同时报告了公共和私营部门身份识别基础结构，并且多数介绍了一些在特定应用中的身份识别形式。关于公共部门身份识别，一些国家报告了全国性统一身份识别系统，但多数国家似乎主要依赖为特定应用建立的身份识别系统，如驾驶证、护照、出生证、公民身份证以及政府征税或福利系统所使用的身份识别系统。私营部门身份识别证件往往为特定商业目的发放，如银行业务或信贷目的，尽管可能出现一种该领域专业公司建立一种更普遍形式的身份识别系统的趋势。一些国家将两种做法合二为一，而有些实行联邦制的国家则由各个邦或省管理身份系统，这就需要在国家和国际级别进行验证的共同标准。在没有建立全国性身份识别系统的地方，特定形式的身份识别证件往往用于超出原来意图的目的，这既是出于必要，同时在实行冗余原则的地方，也有利于提高可靠性。据报告最常见的私营商业部门身份识别形式是信用卡。对全

³ 拟订《关于拟订联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书的谈判的准备工作文件》（联合国出版物，出售品编号：E.06.V.5），第二部分，第12条，C节，解释性说明(b)，以及第三部分，第12条，C节，解释性说明(b)。

国性身份识别系统所持的观点各不相同。在一些国家，全国性身份识别的各项要求得到普遍接受。而在另一些国家，有关提议备受争议，人们以公民自由为理由提出反对。一个国家指出其全国性身份识别系统越来越多地用于支持商业应用，并询问是否应要求商业利益集团分担维护该统一系统的高昂成本。

B. 身份识别信息的概念

7. 对多数国家而言，身份识别的概念是新生事物。很少国家从法律或立法角度认识这一概念，不过正在研究与身份有关犯罪的国家已开始考虑这一概念。多数国家却提到身份识别证件或个人信息。个人信息包括身份识别信息，以及有关所识别个人的状况或活动、具有个人或私人性质但不一定足以识别一个人的其他信息。许多国家报告了为保护包括多数或所有身份识别信息的个人信息而制定刑事立法和其他措施的情况。许多国家还报告了特别针对某些身份识别证件如护照的犯罪情况，如盗窃、作假、贩运和非法持有或使用。身份识别信息概念的一个重要方面是，其要素虽为建立身份所必需，但在单独使用时通常并不充分。最常见的身份证件实际上包括几个身份识别信息要素，自动身份识别证件如借记卡和信用卡往往要求至少两个要素，一个来自卡片或证件，一个来自所识别的个人。至于哪些要素构成身份信息，有关态度可能在某种程度上取决于文化因素和当地传统。在一些文化中，个人名字中包含父母名字、家族发源地或专业或职业。另一个因素是传统的面对面识别，在多大程度上被逐步取代，先是被纸质证件所取代，最近又随着新形式的身份识别信息的产生而被电子身份识别取代。

8. 纸质证件最常用的信息包括各种名字，如常用名或教名、姓、父母名字、出生日期和地点以及现居住地或营业地。在电子系统中，信息包括用户名的全称或缩写、口令、个人识别号码、交易授权号码以及数字签名和其他密码应用。一个新的技术支持发展领域是各种生物识别码，包括脱氧核糖核酸信息、指纹、照片、声波纹及虹膜和视网膜组织图像。照片容易使用，也最经常使用。其他生物识别码安全程度较高，但成本高昂，并引起隐私方面的关切，因而只在犯罪记录等领域经常使用，在这些领域，因为安全或其他因素的需要，花费这些成本是值得的。两个国家报告了有关立法和其他条款。一个使用“身份识别数据”一语指自动化系统中作为身份识别构成因素的电子信息。一个国家报告了“身份识别手段”一词的定义，该定义用来描述与身份盗窃有关的犯罪的一个因素。该国立法将“身份识别手段”定义为“可单独与其他任何信息结合使用以识别一个特定个人的身份的任何名字或号码”。

三. 与身份有关犯罪

A. 所遇到的犯罪类型

9. 各国报告了涉及非法滥用或伪造身份的一系列犯罪。常见的犯罪包括身份证件作假和各类冒名顶替。除了涉及身份识别证件的犯罪，还报告说一些犯罪对准用来建立、确定或验证身份的系统或过程。破坏身份系统的方式之一是企

图使用欺骗或腐蚀手段影响发证过程，以达到使无权得到身份证件的人得到有效身份证件的目的。几个国家报告了这种性质的犯罪，包括一般的贿赂罪和腐败罪，以及涉及为获得许可证或其他身份证件而使用虚假或误导信息的更具体犯罪。某些非法获得身份信息的方式已为关于盗窃的现行立法所涵盖，但是立法并非始终适用。因为无形信息不能视作财产，而且有关盗窃的立法不适用于从废弃文件等来源取得信息的情况。若可以确定以欺骗手段取得的身份信息具有价值，关于经济欺诈的现行立法可能适用于“网页仿冒欺骗”等行为。几个国家报告了关于其他犯罪的立法，包括非法拥有、转让或贩卖身份识别信息或计算机口令和信用卡信息等信息。几个国家担心罪犯有可能通过计算机黑客行为获取大量身份信息。一些国家提到冒名顶替罪，包括冒充他人身份以及编造和冒充一个不存在的人的身份。

B. 实施与身份有关犯罪所用手段

10. 收到的调查表答复表明，与身份有关犯罪所用手段在某种程度上取决于有关身份识别结构的性质和目的以及罪犯可用的手段。在多数此类犯罪中，身份识别信息被取得、复制或假乱真地编造、改成某种可用的形式然后使用。罪犯获得身份识别信息的手段包括盗窃或复制完整的证件，或用各种手段获得部分信息以建立身份资料并取得真实的证件。一些国家报告了这样的情况：取得早逝者的身份，用于提交欺骗性的出生证明和其他基本身份识别信息申请，以逐步建立完整的身份。很多国家报告说担心一些受害人因使用信息技术而成为与身份有关犯罪的受害人。最常用的方法是“网页仿冒欺骗”或“域欺骗”，即计算机网络的用戶被诱骗向罪犯提供用户名、口令和其他电子身份识别信息。罪犯通过电子邮件信息或网站与受害人接触，声称代表服务供应商或其他当局，并要求受害人提供身份识别信息。网站主机通常设在远离罪犯和受害人的国家，一个国家指出经过追查发现这些网站的主机设在至少 10 个不同国家。也曾遇到其他形式电脑犯罪，包括使用恶意软件感染个人受害人的计算机，采集个人信息并传给罪犯，对商业网站进行黑客袭击以获取信用卡数据和其他客户身份识别信息。身份识别信息特别是数目庞大的身份识别信息已成为非法商品，被出售给其他罪犯。关心客户信任度的商业实体成为勒索罪行的受害人，罪犯取得信息后，威胁若得不到赎金就予公开。

11. 一些国家报告了用来获取与借记卡和信用卡有关的身份信息以便主要在以后用于经济欺诈的方法。一些信息是通过掠读（用一个数据阅读装置运行卡片）的方法收集的。对于借记卡，将装置与自动出纳机连接，同时用微型摄像机记录用户的个人识别号码。其他国家报告了这样的案件，即由有机会从内部接触政府或商业系统的官员取得身份信息，或者外部罪犯通过贿赂或其他腐蚀手段获得身份信息。获得的身份识别信息经常马上用来冒名顶替受害人，而对于实物身份证件，经常需要采取进一步措施。实物身份识别证件更加复杂，作假需要更多的专门知识、资料和设备。因此，这类证件的存在表明牵涉到有组织犯罪集团或得到这类集团的支持。不过，信息和通信技术使大量个人罪犯可以接触到某些作假手段，这些技术同时推动了证件安全保障与犯罪手段的发

展。除了篡改实物证件，还通过篡改与证件相联的基本系统来实施与身份有关犯罪。

C. 法律应对措施

12. 一些形式的身份滥用应定为刑事犯罪并受到惩罚，对此似乎已形成相当普遍的共识，但是对于严格来讲哪些类型的行为应当定为刑事犯罪，则存在某种意见分歧。大多数国家在范围更广的犯罪中确立了与身份有关犯罪。但是，只有六个国家报告说已全部或部分地将与另一项犯罪相关的转让、占有或使用他人身份证件或身份信息或虚假身份定为刑事犯罪，其中只有一个国家即美利坚合众国将身份盗窃本身定为刑事犯罪。美国的有关立法对“身份识别手段”作了界定，并将未获合法授权明知故犯地占有、转让和使用这类信息定为刑事犯罪。还有几个国家指出正在研究特别以身份滥用为基础的犯罪的基本概念，其中包括取得、编造和不当使用身份信息，如使用身份信息实施其他刑事犯罪。几乎所有国家都指出，至少已将调查表提出的关于身份欺诈的说明所涉某些特定形式的行为或有关行为定为刑事犯罪。最经常提到的罪行与作假和冒名顶替有关。一些特定的身份滥用行为也包含在较广泛的犯罪中，如作假罪和电脑犯罪，前者包括身份证件作假，后者包括盗窃数据和未经授权访问或篡改计算机系统。一些国家报告说，将特别针对某些类型身份识别或身份的犯罪定为刑事犯罪被认为特别关键，如护照或政府颁发的身份证明文件。《电脑犯罪公约》第7条要求缔约方确保其有关作假的立法涉及与计算机或数据有关的作假。几个国家报告了与计算机“网页仿冒欺骗”和类似行为有关的罪行。在另一些国家，这类活动也包括在范围更广的电脑犯罪立法中，如涉及盗窃或非法占有口令的立法。

四. 与身份有关犯罪和其他因素的关系

A. 与身份有关犯罪同经济欺诈的关系

13. 本研究报告对经济欺诈和与身份有关犯罪作了区分，但是证据表明，实践中两者有很多方面是重叠的。一些政府也持这样的观点，这些国家的打击经济欺诈专家做了身份犯罪这一新领域的许多工作。这正是预防犯罪和刑事司法委员会决定将两者合并在一起进行本研究的原因之一。如已指出的那样，身份滥用在经济欺诈中所起作用与在其他犯罪中所起作用大体相同，只是身份滥用在许多欺诈方案中还发挥了欺骗受害人的作用。这方面提供了许多实例。经济欺诈的实施者假冒政府官员之名获取信息，或作为欺诈活动的一部分利用一套虚假的说辞以收回以前欺诈的收益。在报告的许多经济和电信欺诈中，一个共同因素是假冒银行官员、信用卡持有人和电信供应商之名。使用假身份也是许多身份盗窃中一个重要因素，特别是在“网页仿冒欺骗”中，罪犯假冒当局的身份，诱骗受害人提供计算机口令和其他形式的身份识别信息。一些国家报告的行为可能构成利用身份盗窃和身份欺诈实施规模更大的欺诈方案等罪行的基础。信用卡欺诈等欺诈也可视为身份欺诈，因为罪犯将复制或盗来的信用卡用

作身份证件，确实在假冒合法持卡人之名。在信用卡等商业办法中，身份的基础常常与商业方面密切联系在一起，因此要区分身份欺诈与经济欺诈实非易事，如果不是不可能的话。

14. 欺诈区别于与身份有关犯罪的一个关键因素是，提交报告的几乎所有国家都在法律定义和立法中将欺诈归为经济犯罪。因此，必须证明受害人遭受某种形式物质损失或罪犯有某种形式所得。事实上，与身份有关犯罪不一定属于经济性质，也可能为支持进一步的犯罪而实施，而后者可能属于经济性质，也可能不属于经济性质。在适用《有组织犯罪公约》时就有可能涉及到这种区别。《公约》只适用于牵涉有组织犯罪集团的案件，将集团界定为其目的之一是获得“金钱或其他物质利益”。⁴因此，若一个有组织集团只有非经济目的，如一个恐怖集团，那么它实施的任何身份犯罪就不属于该《公约》的范畴。不过，除恐怖主义之外，绝大多数案件还是包括在内的。首先，《公约》明确规定，集团的目的而非集团所实施或参与的任何具体罪行的目的必须涉及金钱或其他物质利益。这就意味着，非经济性与身份有关犯罪若与同时参与经济犯罪的有组织犯罪集团有关联，也属于《公约》的范畴。《公约》适用于利用身份犯罪支持贩运人口、偷运移民、洗钱或其他形式偷运或贩运等情形，即使在调查初期没有发现任何明显联系，只是发现参与集团本身而已。其次，“金钱或物质利益”一语含义相对宽泛，包括为性满足而贩运儿童色情制品等（A/55/383/Add.1，第3段）。⁵它包括将盗来或伪造的身份证件或身份信息当作一种形式的非法商品并加以买卖或交换等情形中的身份犯罪，也包括为个人或组织获取好处而滥用身份证件的情况，包括非金钱好处，如争取进入另一国。其三，收到的报告表明，与身份有关犯罪最经常牵涉的犯罪是经济犯罪，如欺诈，还有属于以下议定书范畴内与旅行和身份证件有关的犯罪，即《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补充议定书》和《有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》（大会第55/25号决议，附件二和三）。这些犯罪被推定涉及金钱或其他物质利益，但为人道主义或其他非犯罪目的偷运移民的情况除外。⁶

B. 与身份有关犯罪所牵涉的其他犯罪

15. 各国报告的与身份有关犯罪和其他犯罪的关系依使用假冒身份的方式分为三类：首先，获取实际地址或电子帐号，以实施其他犯罪；其次，隐蔽罪犯的真实身份，以逃避侦查、干预和起诉；其三，在经济欺诈中，假冒身份被用作欺诈计划中核心欺骗要素的组成部分。

⁴ 见《有组织犯罪公约》，第2条(a)项和第3条第1款。

⁵ 《……准备工作文件》，第一部分，第2条，C节，解释性说明(d)。又见 A/AC.254/4/Rev.1，脚注4，A/AC.254/4/Rev.2，脚注16，以及 A/AC.254/4/Rev.7，脚注22。

⁶ “偷运移民”的定义要求提及“金钱或其他物质利益”问题，以确保缔约国不被要求将为了非犯罪目的如人道主义目的而偷运的行为或偷运近亲属的行为定为刑事犯罪（见《移民议定书》，第2条(a)项，以及《……准备工作文件》，第三部分，第3条，C节，解释性说明(a)）。

16. 身份滥用与其他犯罪的关系经常涉及罪犯身份，同时滥用受害人的身份也是一个问题。许多国家有关贩运人口问题的报告指出，罪犯没收受害人的护照或身份证件，以控制他们或防止他们逃跑。尽管《贩运人口议定书》并未要求将作为贩运要素的剥夺身份证件定为刑事犯罪，但一些缔约国确实这么做了。⁷ 《联合国儿童权利公约》（大会第 44/25 号决议，附件）第 7 条第 1 款也规定儿童出生后有进行登记以建立身份的权利，而在有些种族灭绝和族裔清洗案件中发现系统地剥夺身份是其中一个要素。⁸

17. 与身份有关犯罪最经常与经济欺诈和类似犯罪联系在一起，部分原因是经济欺诈在多数国家十分常见，并且身份滥用是成功实施多数欺诈行为的核心。一些国家指出，身份犯罪被用于洗钱活动，以对抗用来查明犯罪所得和可疑交易的机制。许多国家表示特别关心涉及护照和其他与旅行有关的身份证件的身份犯罪，认为这类犯罪既是犯罪也是安全问题，因为护照系统对于防止已知恐怖分子、刑事罪犯和非法移民入境至关重要。护照滥用也与有组织犯罪联系在一起，特别是通过贩运人口和偷运移民，一些国家提请注意这类联系，报告说本国由于自身的地理位置而发生大量偷运或贩运活动。几个国家报告说制作的新护照证件采用了额外的安全措施。也曾遇到与身份有关犯罪同电脑犯罪有一些联系。几个国家报告说，除欺骗受害人以获得与计算机有关的身份信息外，还有使用欺骗性身份和信用卡获得难以追查的电信服务以用于其他犯罪包括恐怖活动的情况。

C. 与身份有关犯罪同有组织犯罪的关系

18. 一些国家报告了与身份有关犯罪同有组织犯罪集团的联系。最常遇到的情况包括有组织经济欺诈、洗钱、涉及贩运人口和偷运移民的方案以及利用欺诈手段获得难以追查的电信服务。这些问题在本报告其他部分讨论。除在其他犯罪活动如洗钱中实施与身份有关的犯罪之外，有些有组织犯罪集团可能掌握了先进技术手段，将与身份有关犯罪作为一项独立的犯罪活动。各国的答复表明主要有两种情况。有组织犯罪集团可能利用与身份有关犯罪保护其成员和行动不受政府对非法活动的监督，并开展常规的非犯罪活动如国际旅游。还有集团专业化并将身份证件和信息当作一种非法商品处理的证据。这些集团可能掌握专门知识，可以伪造日益复杂的身份证件或利用发证制度的弱点，欺骗或腐蚀当局，以便获得真实证件，然后可能将证件卖给他人，后者将它用于犯罪、恐怖主义、非法旅行、移民或其他不利于使用合法身份识别证件的活动。有些有组织犯罪集团极端狡猾，钻多阶段身份体制的空子，即使用从一个来源得到的身份信息提出欺骗性的真实证件申请，以此建立和保持更加有效和复杂的假身份。

⁷ 例如，见《加拿大刑法典》，关于扣留或销毁旅行和身份证件的第 279.03 条，作为《加拿大 2005 年法令》第 43 章颁布。

⁸ 例如，见前南斯拉夫问题国际刑事法庭检察官诉 Slobodan Milosevic 等人，案件编号 IT-99-37-PT。经过二次修订的起诉书(2001 年 10 月 29 日)，第 61 段 (<http://www.un.org/icty/indictment/english/mil-2ai011029e.htm>)。

D. 与身份有关犯罪同恐怖主义的关系

19. 只有几个国家提出与身份有关犯罪同恐怖主义的联系问题。它们在这方面的主要关切实质上与对有组织犯罪和其他问题的关切相同：恐怖组织可能利用与身份有关的犯罪获取身份识别信息和证件，接下来恐怖分子可用这些信息和证件逃避真实身份被人知道时可能发生的监督或逮捕。各国的关切主要集中于与旅行有关的身份识别和恐怖嫌疑人的国际流动，⁹但是，纯属国内的身份识别和活动也有同样的问题，因为恐怖分子在日常活动如驾驶或银行业务中必须避免引人注目，并且因为通常形式的国内身份识别构成实现更安全的身份识别证件的基础，如护照以及就业和有关的身份识别证件，这些更安全的身份识别证件是进入机场等安检地点所需要的。

20. 专家们参考的其他官方资料中有恐怖嫌疑人获得并利用身份证件逃避监督和审查的例子。这些例子包括经过作假或篡改的证件以及真实证件，但真实证件是使用假名字取得，其关键信息如姓名和出生日期不能正确识别使用者的身份，也不能与控告记录联系起来。遇到的另一种形式涉及使用虚假或误导申请取得新证件。支持者只是将证件给一个恐怖组织使用，随后谎称证件丢失或被偷，而护照上有可疑旅行记录的嫌疑人可能丢掉护照，然后以欺骗手段换领新证。¹⁰在这方面，一些国家提出的另一个关切是，如同在经济欺诈中那样，使用基本欺诈手段从电信供应商那里取得匿名和难以追查的移动电话、互联网和其他电信服务。

21. 如无确凿证据，就很难将牵涉恐怖主义的与身份有关犯罪同相关犯罪特别是有组织犯罪区别开来。许多基本情况是有组织犯罪集团和恐怖组织所共有的，缺乏专门知识的恐怖组织也许从有组织犯罪集团那里购买假身份证件。与身份有关的犯罪可能被用于资助恐怖主义，在很大程度上同用于洗钱活动一样。

E. 与身份有关犯罪同洗钱的关系

22. 许多打击洗钱活动的措施很大程度上依赖身份或身份识别要素，罪犯用来清洗所得的手段涉及与身份有关犯罪。除保留金融记录和报告可疑交易之外，识别客户和金融交易当事方身份的能力是反洗钱制度的一个根本因素，这种能力有时称为“了解你的客户”原则。¹¹识别交易当事方的身份可帮助确定资金或资产属于犯罪所得，或帮助调查基础犯罪和上游犯罪。在随后的阶段，识别系

⁹ 见秘书长题为“团结起来消灭恐怖主义：关于制定全球反恐战略的建议”的报告（A/60/825，第62段）。

¹⁰ 例如见《美国遭受恐怖袭击事件全国调查委员会的报告》，第5.3章，第168-169页(<http://www.9-11commission.gov/report/index.htm>)。

¹¹ 例如，见《有组织犯罪公约》，第7条第1(a)款；《联合国反腐败公约》，第十四条；以及反洗钱金融行动特别工作组40条建议中的建议5（http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,2340,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html-40recs）。

列洗钱转移活动所涉各当事方的身份通常非常重要，有助于对罪犯提出起诉、法院追查犯罪所得和衍生资金或资产，以及足够肯定地确定上游犯罪与所得的最终形式和地点之间的联系或连续性，从而为刑事没收提供证据。可靠的身份识别过程也是控制或威慑上游犯罪的一种形式。¹²一些国家指出，各种洗钱办法利用信息、通信和商业技术，这些技术提供了生成虚假身份识别信息的手段，为使用虚假身份远程转帐创造了条件，并支持可能将所洗黑钱隐蔽起来的巨额合法转帐。这些技术也带来国际转帐和海外银行业务的迅猛发展，导致监管环境复杂化，并使更多罪犯可以利用海外银行业务和隐蔽手段。与此同时，新技术也为预防犯罪、安全和调查辅助手段的相应发展提供支助。

F. 与身份有关犯罪同腐败的关系

23. 没有要求会员国讨论与身份有关犯罪同腐败的联系，但是专家们还是审议了一些可能存在的关系。在实施腐败罪时，可能将与身份有关犯罪用作逃避侦查或刑事责任的手段，如同在其他犯罪中那样。例如，假身份可能被用来阻挠对盗用公款等犯罪的调查。如同在洗钱犯罪中那样，身份滥用也可用来逃避对腐败所得的追查和没收。两者关系的另一个关键方面是借助腐败支持与身份有关犯罪。例如，护照和类似证件较难作假或伪造，因此，许多案件中主动和被动贿赂官员以取得真实证件，成为一种较为省事的选择。与此类似，可以通过实施腐败罪来篡改或伪造用来确认或证实身份的系统中的信息。这被视为一个新领域，专家们认为随着罪犯掌握更多经验，有可能发生这种情况。

G. 与身份有关犯罪同信息、通信和商业技术的关系

24. 如同在经济欺诈中那样，信息和通信技术在与身份有关犯罪中所起的作用也是复杂的。在所研究的一些案件中，技术是与身份有关犯罪的核心，而在另一些案件中，技术只是更大规模犯罪的一个因素。身份识别更大程度地依赖技术而非个人联系，为冒名顶替提供了新的犯罪机会，因为知道口令和其他识别码就足以欺骗自动系统，而不管罪犯的真实身份如何。技术推广也使相对没有掌握先进技术的大量罪犯可以接触伪造实物证件和电子证件的先进手段。此外，新技术也为破坏发证系统并获得真实证件提供了可能性。不过，技术发展也有一些因素，往往起着预防或制止与身份有关犯罪的作用。其中一些因素是新技术所固有的，有些因素则是专门为预防犯罪或便利侦查和调查而加进去的，另一些则是随着其发展和受到注意而被专门开发和销售，用来处理新的犯罪问题的。防范措施包括采用物理手段使证件更难制作，如加入照片、缩微印刷、全息图和计算机芯片，这些仍需要相对先进的技术和知识才能制作。此外，安全的现代电信也使得有可能使用多个安全数据库迅速验证身份证件，信息技术加快了这一过程的速度，因此可以在过境点的护照检查等应用中实际使用。一个国家指出在可行情况下，朝着称作多因素身份识别方向发展的趋势日

¹² Schott, P.A., 《反洗钱和打击资助恐怖主义行为参考指南》，（世界银行，2003年），第六章，A部分。

益增强，即分别保持几个不同的识别系统，在需要确认或验证身份时相互核对。这些包括三个基本领域的要素：主体实际持有的要素，如借记卡或信用卡、公民身份证或护照；只有主体知道的要素，如口令和个人识别号码；以及生物鉴别要素（主体特有的生物学要素）。

H. 跨国因素和开展国际合作打击与身份有关犯罪的必要性

25. 一些国家报告说曾遇到具有跨国因素的与身份有关犯罪案件。多数此类案件涉及与护照和其他旅行相关身份识别证件有关的犯罪。这些犯罪包括专门涉及身份识别证件的犯罪，如作假、篡改、滥用真实证件和滥用发证过程，部分通过滥用其他形式身份识别证件实施的其他犯罪，如贩运人口、偷运移民和与非法入境或非法移民有关的其他犯罪。数字身份识别信息容易国际传送。通常提到的具有跨国因素的与身份有关犯罪的其他主要类型是电脑犯罪。

26. 几个国家强调在调查和起诉与身份有关的跨国犯罪方面开展国际合作的重要性，但是没有就所需具体合作形式提供多少详情。如同对付经济欺诈一样，多数国家认为现有框架已经够用，如《有组织犯罪公约》、《联合国反腐败公约》和《电脑犯罪公约》。几个组织强调了刑警组织、欧洲警察组织和类似组织作为合作机制的实际作用。多数国家认为这方面所需具体合作形式类似于对付跨国欺诈和其他形式电脑犯罪所需合作形式。大多数利用偷来和伪造的身份实施的重大犯罪有可能被视为《有组织犯罪公约》第 2 条(b)项所界定的“严重犯罪”，但是随着各国开始将身份滥用视作一种单独的犯罪形式，就会产生一个问题，即新的专业化犯罪是否也属于该《公约》的范畴。几个国家指出，如同处理电脑犯罪一样，有时提供正式援助和非正式合作的速度非常关键。在这方面，24/7 网络可能对处理涉及电子证据的欺诈案件有所帮助，特别是在案件紧迫时。多数国家未提及的一个问题是，除经济损失外，与身份有关犯罪所造成的伤害有时涉及身份被滥用的真实自然人和法人的身份。名誉损害及用于个人和商业目的的基本身份的有效性所遭受的损害可能是巨大的，而身份恢复措施不属于多数国家刑事合作框架的范畴。

五. 与身份有关犯罪的发案率和趋势

27. 提供数据或评价的多数国家认为，与身份有关犯罪在不断增长，几个国家指出这种犯罪似乎在迅速增长。据观测，一些增长不仅涉及总体发案率和发案数量，而且涉及犯罪的种类和多样性。只有两个国家指出与身份有关犯罪在减少，几个国家指出所掌握的信息不充分或没有决定意义。多数国家只能提供专家意见或评价，只有一个国家提供了统计信息。该国报告了早期的统计信息，这些信息表明身份盗窃是一个日益严重的重大问题。这是一个新概念，因此人们可能将观测到的迅速增长部分归因于公众对这个问题的认识提高、政府提高了注意力以及最近建立了报告机制，但数据明显表明发案数量是巨大的。还报告说造成了巨大经济损失，但是尚不清楚这些损失在多大程度上是经济欺诈和利用身份盗窃实施的其他二次犯罪造成的，在多大程度上是其他原因造成的，如受害人的名誉损害和恢复身份的代价。一个国家报告了用来进行“网页仿冒

欺骗”的互联网网站数量调查情况，发现 2006 年这类网站的数量达到 2005 年的三倍。假定这些数字是准确的，那么它们可能反映了一个规律，即新的犯罪形式随着技术知识的传播而在短时间内迅速增长，然后随着公众认识的提高和对策的制定而趋于稳定。在指出与身份有关犯罪不断增长的国家当中，一些国家列举了这种增长的可能原因，包括官员和商业腐败、计算机技术应用推广所造成的机会以及开发和部署验证身份证件的技术措施并总体上跟上犯罪技术发展所面临的困难。由于各国没有关于身份欺诈和类似犯罪的明确定义，因此不能进行统计分析，只能进行国家或区域间的最一般性比较。

六. 与身份有关犯罪所造成的代价

28. 答复的国家无一提供与身份有关犯罪所造成实际代价的详细信息，只有少数国家提供了总体损失估计数。一些国家指出，由于没有关于这类罪行的具体立法，因此无法尝试准确地收集或分析统计信息。还有一些国家指出，鉴于身份盗窃的性质，很难将身份犯罪本身所造成的代价和损失与进一步犯罪所造成的代价和损失分开，如利用假冒身份实施欺诈。提供总体损失估计数的国家将与身份犯罪有关的所有一次犯罪所造成的损失合并在一起，一些商业来源也采取这种做法。根据所举的一些例子，认识到很难用金钱来量化其所造成的某些形式的伤害和损害，如名誉损害，或者考虑到伤害持续时间较长，很难确定衡量伤害的适当时间长度。

29. 不过，一个国家指出可以进行定性评价。它指出伤害和损害将包括：身份被取走或滥用者可能遭受的经济和非经济损失；恢复身份和名誉损害所花费的代价、时间和精力；利用欺骗性身份实施的其他犯罪所造成的经济和非经济损失；政府和商业部门用于预防、调查和起诉的代价；因实施安全措施而导致效率普遍受损；消费者对商业业务丧失或缺乏信心所造成的代价。除了基本量化问题，还有一些政策问题，即如何在公共实体和商业实体之间分担这些代价，以及在受到与身份有关犯罪伤害的各种受害人或利益集团之间分配补偿。

七. 与身份有关犯罪的预防

30. 一些国家报告了管制措施和防范措施，如有效期限限制、展期要求、使证件难以被篡改的技术措施以及在身份证件每次被使用时实际检查其有效性。一些国家提出需要安装技术系统和对官员进行培训，使这些检查能够更加有效地识别非法证件。各国提供的信息表明可以采取一些具体办法，预防与身份有关犯罪。证件安全措施包括两类措施，一类旨在使证件难以作假，另一类旨在保护有效证件和发证系统不会受到盗窃、转用和舞弊签发的影响。¹³可以加强证件确认和验证工作，特别是使用靠加密技术和类似措施保护的电信服务和数据库，以便在证件被使用时将证件和持证人与参照信息相比较。可利用生物鉴别因素将身份与独特的身体特征联系起来。一般来说，可以进行安全审计以评价系统的总体安全性，检查系统的所有组成部分，其中包括：证件的签发和撤回；证

¹³ 见《人口贩运议定书》和《移民议定书》第 12 条(a)和(b)项。

件和信息的更新；信息安全惯例；证件的有效性和展期周期；系统和安全措施
的全球互操作性。
