



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3
联合国毒品和犯罪问题办事处的工作

联合国毒品和犯罪问题办事处非洲技术援助项目执行情况

秘书长的报告**

一. 引言

1. 经济及社会理事会在其题为“联合国毒品和犯罪问题办事处非洲技术援助项目执行情况”的2004年7月21日第2004/32号决议中关切地注意到非洲已成为毒品转运、贩运和滥用及枪支和人口贩运的重要地区，并铭记一些非洲国家正面临冲突后的不稳定局面，欢迎联合国毒品和犯罪问题办事处（毒品和犯罪问题办事处）为改进总部和外地非洲项目执行情况而作出的努力，并鼓励办事处继续进行这些努力；请毒品和犯罪问题办事处提出一份构想文件，对影响到非洲大陆的重大毒品和犯罪问题最新状况进行分析，提出政策性指示、战略和应予优先重视的领域，目的是争取支持非洲援助工作；并请毒品和犯罪问题办事处与非洲联盟和有关会员国协调在有预算外资源的情况下根据构想文件的结果促进感兴趣的会员国、向非洲提供技术援助的相关机构和研究所交流看法，以便：

(a) 讨论消除贩毒、有组织犯罪和腐败等普遍存在的犯罪现象所造成的影响经济增长和可持续发展的障碍的方法；

* E/CN.15/2005/1。

** 延迟提交本文件是由于正在就圆桌会议进行磋商。



(b) 确保在非洲发展新伙伴关系和其他相关举措的范围内将毒品和犯罪问题适当对策作为核心内容纳入双边和多边发展援助政策；

(c) 探索如何最大限度增加现有资源，包括官方发展援助，从而可以更好地处理毒品和犯罪问题以及加强刑事司法机构。

2. 经社理事会还在第 2004/32 号决议中请非洲区域正在执行项目的会员国动员本国利害方作出一切努力促进这些项目的执行；请会员国促进毒品和犯罪问题办事处所提供的技术援助和非洲区域，特别是非洲发展新伙伴关系范围内的双边和区域合作活动之间的协同效应；并请秘书长向预防犯罪和刑事司法委员会第十四届会议报告决议的执行情况。

3. 本报告是根据该项请求提交的。

二. 对非洲的技术援助

4. 毒品和犯罪问题办事处在非洲大陆通过一组外地办事处安排了一些正在进行的的活动，这些办事处包括开罗（负责北非和中东）、达喀尔（西非）、内罗毕（东非）和比勒陀利亚（南部非洲）等办事处。阿布贾国别办事处负责尼日利亚的项目执行工作，而亚的斯亚贝巴办事处则负责与非洲联盟的联络工作。毒品和犯罪问题办事处总部在需要时将提供技术专门知识和项目支助，而且通过设法加快执行步伐并对项目的影晌加以评价而继续寻求改进向非洲国家提供的技术援助的质量。

5. 在 2004 年由毒品和犯罪问题办事处执行的 239 个项目中，只有 20% 以下的项目在非洲区域。项目涉及由毒品和犯罪问题办事处负责的所有领域，其中包括减少毒品需求；禁毒执法工作；科学支助；边界管制（包括对海港的管制）；药物滥用和艾滋病毒/艾滋病；洗钱；打击有组织犯罪；打击贩运人口；预防腐败；司法廉正。一些区域和分区域技术援助项目也在进行之中。作为毒品和犯罪问题办事处技术援助方案的一部分而开展的一系列活动侧重于最近摆脱冲突的非洲国家，主要目的是帮助重建立法和机构框架（见 E/CN.7/2005/10）。但非洲大陆仍有许多工作要做，而且毒品和犯罪问题办事处也认识到有必要扩大其活动安排的范围，特别是在人口、枪支和自然资源贩运、预防犯罪和刑事司法改革等领域。

6. 毒品和犯罪问题办事处许多活动的目的在于协助非洲国家批准和执行打击跨国组织犯罪、恐怖主义、腐败和药物管制方面的国际文书。2003-2004 年向以下国家提供了援助：阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果共和国、冈比亚、几内亚、肯尼亚、阿拉伯利比亚民众国、马达加斯加、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、尼日尔、刚果共和国、卢旺达、圣多美和普林西比、塞拉利昂、苏丹和多哥。组织安排了一些多边和区域会议，其中包括非洲法语国家区域部长级会议和为东非、南非和西非国家举办的分区域专家研讨会。为鼓励各国批准国际文书已作了许多工作，今后必须努力侧重于有效实施这些文书，包括通过建立相关刑事司法机构的能力来有效实施。

A. 给非洲以更大的重视：非洲圆桌会议

7. 作为在办事处广泛授权的范围内为响应经济及社会理事会第 2004/32 号决议而进一步开展技术援助活动并提供其他形式的支助工作的一部分，毒品和犯罪问题办事处与非洲联盟委员会合作组织拟在预防犯罪和刑事司法委员会第十四届会议之后于 2005 年 5 月 30 日至 31 日在亚的斯亚贝巴举行的非洲圆桌会议。参加者主要是负责预防犯罪、刑事司法和药物管制以及发展工作的部长与主要区域组织的高级官员和国际捐助机构的代表。两个工作组将讨论犯罪和药物管制、扶贫和可持续发展等主题以及这些主题之间的联系。界定优先行动领域并可据以妥善实施这类活动的方式取得共识，对讨论也是至关重要的。圆桌会议结束时将发表一份宣言，由与会者表明将致力于具体的五年行动纲领的实施。

8. 捐助国和捐助机构的代表在圆桌会议上可发挥下述关键作用：与各国政府讨论以加强法治为目的的现行援助工作的效力，并力图就加强法治仍需完成的工作和短期、中期和长期优先任务达成共识。会议将使刑事司法和药物管制方面的专家和发展工作负责人员聚集一堂，以便更好地理解缺乏安全如何影响到发展及发展援助怎样才能将这类因素考虑在内的问题。

9. 最近的两份报告讨论了非洲安全和发展问题之间的联系，而且报告的结论将有助于圆桌会议展开讨论。由大不列颠及北爱尔兰联合王国发起的非洲委员会所作调查的结论着重说明了非洲大陆面临的各种挑战，包括与预防冲突有关的挑战及贩运自然资源和枪支的相关问题。¹秘书长在其最近题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告（A/59/2005）中还强调了消除有组织犯罪对贫困社区的影响和终止小型武器和轻型武器贸易的问题。

10. 拟于 2005 年 4 月 18 日至 25 日在曼谷举行的第十一届预防犯罪和刑事司法大会将是圆桌会议的重要背景。2004 年 3 月 1 日至 3 日在亚的斯亚贝巴举行的预防犯罪大会非洲区域筹备会议（见 A/CONF.203/RPM.3/1 和 Corr.1）着重说明了非洲大陆所面临的一系列严峻挑战，其中之一是处于冲突中的国家由于缺乏有效的管制，而且刑事司法机构十分薄弱，因此特别容易受犯罪，特别是有组织犯罪和贩运的影响。对于这种情况必须采取更为有效的对策，以作为维持和平和冲突后缔造和平举措的一部分。非洲联盟还拟订了非洲在一系列问题上的共同立场说明，准备提交给大会。第十一届大会将为讨论非洲国家特别关注的问题提供一个论坛，讨论的结果在适当的情况下将贯穿在圆桌会议的讨论之中。2005 年 3 月 29 日至 4 月 1 日在瓦加杜古举行的第十五次非洲各国禁毒执法机构负责人会议也请求将其某些建议提请圆桌会议注意（见 UNODC/HONLAF/2005/5）。

B. 将犯罪与发展联系起来

11. 毒品和犯罪问题办事处依照第 2004/32 号决议正在拟订一份构想文件，对犯罪、贩毒和吸毒的性质及其对非洲社会和经济发展的影响加以分析。该文

件注意到，许多非洲国家仍然缺乏打击犯罪和坚持有效的以法治国的必要资源，刚摆脱冲突的国家在这方面尤为脆弱。下文概述报告的一些调查结果。

12. 根据官方统计数字和调查结论，非洲在许多类别的重大犯罪方面的犯罪率似乎都很高。各国警方统计数字显示，非洲每 10 万公民中被谋杀的人数高于世界其他任何地区，尽管这些数字可能仍低于实际数字。有关其他形式的暴力的数据可靠性较低，但如接受加以调查，相对于其他地方的人，非洲人称其在上一年遭到袭击和性袭击的可能性更大。从财产犯罪来看，根据警察的记录，犯罪率很低，但对犯罪被害人所作调查表明，只有 14% 的财产犯罪被害人实际向警方报告相关的犯罪，这是世界上最低的报告率。与警方提供的数字相反，这些调查表明受财产犯罪影响的非洲人所占比例高于其他地区，而且在有些类别的财产犯罪方面比其他地区高出许多。受盗窃之害或预计来年会受盗窃之害的非洲人多于其他地区的人；对消费者进行欺诈也是一个重大问题，接受调查的非洲人中近 30% 称去年曾遭受过欺诈。

13. 犯罪学家和发展问题专家都一致认为，通常象征不发达的许多社会因素也是犯罪的关联因素。在非洲，如同在世界其他地方，有几个因素与高犯罪率成正比：

(a) 收入不平等被视为与许多国家官方犯罪率最为关联的因素之一。世界上收入最不平等的国家有一些在非洲：平均而言，这些国家最富的 10% 的人的收入比最穷的 10% 的人的高 31 倍；

(b) 在世界任何地方，少年和已成年的男性青年都是最有可能从事犯罪的人口群体。非洲的人口尤为年轻：非洲大陆所有人之中 43% 在 15 岁以下。鉴于有些地区，尤其是人口集中的城市经济境况很差，许多年轻人可能找不到工作；

(c) 快速城市化所包含的一些内容与犯罪关联性很大，例如人口高度密集、失业、社会和经济边缘化。非洲的城市化约为每年 4%，大约是世界平均数的两倍；在非洲一些城市，非法移民和难民潮也是造成城市化的一个因素；

(d) 刑事司法程序可用的资源往往与一国整体富裕情况有着直接的联系。因此，非洲穷国为改进其司法系统而可投入的额外资源为数不多。

14. 在有关非洲所面临的挑战的讨论中，预防犯罪和药物管制问题最近已变得更为突出。尽管与非洲脱贫和消除疾病这一十分紧迫的优先任务相比，这一问题可说并不很严重，但正在形成的一种共识是，犯罪率很高会阻碍发展，特别是会影响社会实现稳定和经济独立从而使所有公民从中获益的前景。人们已认识到针对预防犯罪和药物管制问题采取对策的重要性，但不利于采取有效对策的一个因素是普遍缺乏关于这一问题的性质和规模的数据。政府能力有限意味着有关非洲犯罪情况的官方数据无法全面说明问题的性质和规模。包括对犯罪被害人的调查在内的独立研究也受到了限制。

15. 如上所述，冲突中或冲突后社会的一些状况给包括贩运在内的某些犯罪的滋长起了推波助澜的作用。非洲最近几年一些长期存在的冲突得到了解决（主要是在安哥拉、布隆迪、利比里亚、莫桑比克、卢旺达、塞拉利昂和其

他地方），但同时在最近实现和平的一些国家战事又起（例如刚果民主共和国），或发生了新的战争（例如科特迪瓦）。这就使得非洲大陆特别容易受贩毒、吸毒、有组织犯罪和各种商品贩运的影响。交战人员吸毒是造成某些冲突期间出现严重暴行的一个原因，有效的毒品管制已成为刚摆脱冲突的一些非洲国家，尤其是塞拉利昂所面临的一个优先任务。非洲大陆许多国家最近十年有组织犯罪日益猖獗也是令人关切的一个原因。机构能力薄弱有时会妨碍有效对策的采取。

16. 报告认为，在非洲，犯罪影响如此之大以致造成了经济和社会损失。关于经济损失，犯罪使企业和投资纷纷逃离，增加了在非洲从事商业活动的地方企业和国际企业的成本。犯罪还造成了严重的社会影响：暴力犯罪造成了医疗费用的增加和生产率的损失，而受犯罪影响最大的穷人可用于消除犯罪影响的资源也最少。除了这些直接的损失外，犯罪使人员流动受阻，并使可能得到的就业和教育的机会受到了限制，从而妨碍了经济发展。腐败也影响了各国促进发展的能力，使经济活动费用增加，可预测性降低。从长远来讲，腐败损害了公民对国家廉政的信任，从而破坏了民主治理。

C. 关键问题

17. 尽管本报告所涵盖的问题十分重要，但还必须拟订有效的、可持续的方案对策，以战胜报告所着重说明的挑战。在编写报告过程中收集了若干资料，非洲专家小组拟于 2005 年 5 月 3 日至 4 日开会商讨后提出一些意见，将以这些资料和意见为基础确定一系列关键性干预领域，以供圆桌会议讨论。

18. 这些领域将包括批准和有效实施在毒品管制、有组织犯罪、腐败和恐怖主义等问题方面的国际法律文书的要求；打击和预防私营和公营部门腐败现象的有效措施；制止对犯罪所得加以洗钱并追回犯罪所得资产的措施；通过更为有效的执法和边界管制打击非法贩运，其中包括人口、毒品、枪支和贵重材料的贩运活动；加强数据收集能力；遏制对毒品的需求并将重点放在吸毒和艾滋病毒/艾滋病传播之间的联系上；预防犯罪；建立刑事司法机构有效应对这些挑战的能力，重点是刚摆脱长期冲突的国家或处于政治和经济转型期的国家。在上述各个领域的方案对策将为非洲今后五年拟议的优先行动纲领奠定基础。

结论

19. 经济及社会理事会第 2004/34 号决议、由此开展的数据收集和分析工作及非洲圆桌会议的举办表明会员国十分重视非洲大陆正面临的各种挑战。因此，委员会似宜：

(a) 注意到圆桌会议的筹备工作，同时特别指明第十一届大会提出的与圆桌会议讨论有关的所有问题；

(b) 促请非洲各国政府和捐助国政府通过派出代表所有相关部和部门的高级代表团与会等做法给圆桌会议以重视；

(c) 保证对圆桌会议的结果给予支持。

注

¹ 非洲委员会，《我们的共同利益：非洲委员会的报告》2005年3月。
