

一. 全球化和新技术：二十一世纪执行药物管制法面临的挑战

1. 全球化和新通信技术在经济、教育和文化等方面给社会带来无数好处。这些好处弥补了十年前似乎还不可能弥补的差距。冷战结束以来，对国际商业和金融的限制逐渐减少，解除管制和自由化大大促进了全球贸易，共产主义在前东方集团的崩溃促进了新兴自由市场经济的增长以及人员、物资、资本的密集跨界流动。因特网网用户几乎每六个月翻一番，预计到2000年底将达到7亿个。信息技术产业已成为一种全球性财富来源，这对发达国家和发展中国家都十分重要。

2. 各国经济融入在股票交易所和资本市场运作支配下的一个单一全球系统的影响远远超出了经济范围，而深入到文化和社会特征的根本。在意识形态壁垒消失的同时，一方面出现了经济一元化，另一方面也发生着政治和社会分化。在世界的许多地方，经济繁荣与这里或那里的局部日益边缘化和贫困并存，而主要在发展中国家，传统的社会凝聚纽带则因迅速变革而被削弱。药物经销商和毒贩正在企图利用这种差异开发新的市场。另外，在过去十年中，贸易和金融活动的增加还为犯罪分子掩盖国际控制的药物和化学前体等商品的非法转移和隐瞒从中获取的利润提供了更多可能。因此，技术变革以及贸易和金融的全球化不仅为社会进步提供了机会，而且也新的和传统形式的药物犯罪提供了机会。

3. 国际麻醉品管制局决定在本报告中论述全球化和新技术问题，不是出于一种排斥心理，而是因为有一种危险，那就是：全球化和新技术对社会的益处正在受到追求非法收入的个人和犯罪集团的破坏。他们尤其对三项国际药物管制条约的任务构成了新的挑战。麻管局作为这些条约的捍卫者有责任提醒各国政府和广大公众警惕这种挑战。

4. 一段时间以来，麻管局一直关切地注意着国际管制药物领域滥用新技术的问题。麻管局1997年的报告¹曾提请注意下述情况：通过电子媒介和其他媒介传播的信息似乎有邀请或引诱吸毒之嫌，这违反了《1988年联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》。²麻管局在其1997年报告³和1998年报告⁴中指出，因特网正在成为一个交流非法使用和制造药物的信息和咨询的讲坛。在其2000年报告中，⁵麻管

局曾对下述情况表示关切：因特网药店不受任何限制地增加，宣传和推销没有处方的受管制物质。这种做法违反《1971年精神药物公约》第10条，⁶该条要求缔约国在适当考虑到其宪法规定的情况下禁止向公众宣传精神药物。

A. 全球化和新技术对与药物有关的犯罪和犯罪组织的影响

电脑犯罪：定义

5. “电脑犯罪”一词包括许多种活动，但可主要用来表示利用电子媒介实施或便利违法行为。⁷电脑犯罪只需较少资源，但可比普通犯罪造成更大破坏，这种犯罪可在一个管辖范围内进行，而无需犯罪者本人在场，在许多国家，某些罪行并没有适当的定义，或根本没有定义，因此，个人风险和被发现的可能性很小。

与药物有关的有组织犯罪的影响

6. 有组织犯罪有无视法治的自身运作规则，依赖暴力加以实施。但它采用了有合法经济特征的一些商业作法。有组织犯罪也变得更具有跨国性，经过了整合，变得更为分散，换言之，也实现了全球化。

7. 单一有组织犯罪集团的金字塔形结构已逐渐让位于细胞型结构组成的流动网络，在这种网络中，国民身份从属于职能或技能，尽管如果国籍能打开一个新市场的大门或有助于渗透或腐蚀一个特定机构，它本身也可以成为一种职能。跨国犯罪分子眼里是没有国界的，在活动过程中，他们的活动要跨越数个管辖范围以尽量减少执法风险和扩大利润。因此，没有任何一个国家可以假设某一具体犯罪活动完全属于它自己的管辖范围之内。

8. 网络是一种组织形式，它在合法和非法领域都具有全球化的特征。对药物贩运组织而言，网络结构与传统的等级结构相比具有明显的优越性：它有一个受到很好保护的紧凑组织核心或人员核心，这个核心通过多种渠道与较松散的外围组织相联系，这使它能更有效地逃避执法力量。

9. 药品贩运集团以两种不同方式利用新技

术：通过安全、即时通信媒介提高产品运交和分销效率；保护它们自己及其非法经营活动免受药物执法机关的调查，有时利用反攻技术。新技术使药物贩运集团能用新办法进行传统犯罪活动，例如，利用信息加密手段掩盖非法寄售药物装运的信息，或通过电子转帐进行与药物有关的资金的洗钱，并且借用新的手段从事新的犯罪活动，例如，利用信息战或数字攻击破坏药物执法机关的情报活动。

10. 药物贩运分子利用计算机和袖珍电子存储器储存资料（如银行帐户号码、同伙的详细联系资料、资产和金融活动资料库、销售和其他业务记录、秘密着陆点的网格坐标以及合成药物的制造配方），收发电子邮件和进行其他通信。⁸ 代理人通过电话、传真、电子播叫器或计算机接收关于向何处运送仓储货物，与谁联系运输服务以及向何处送交利润的指示。利用电话卡、宽带无线电频率、有限进入的因特网聊天室、加密、卫星电话和“克隆”移动电话（即截取为合法用户指定的身份密码输入犯罪分子使用的手机可为贩运者提供更大保护。⁹ 药物贩运组织的成员可为其计算机编制程序，借以发现侵入企图，并利用“反黑客”技术破坏调查源。这类技术对药物贩卖活动的组织者具有特殊意义，他们很少需要为组织或监督他们的业务而脱离居住基地的保护。

11. 中国香港特别行政区反麻醉品警察报告说，随着电子商务和因特网银行业务设施的进步，侦查药物相关资金的洗钱活动变得越来越困难。药物贩运者主要通过预付卡使用移动电话相互联系，而购买这种电话卡不用留下姓名。中国还报告了一起案件：罪犯试图渗透海关资料库以改变商业运货的细节和状况，从而逃避侦测。这起案件无疑对贩运药物是有影响的。

12. 在澳大利亚，药物贩运者利用世界快递服务向所有客户提供的一种便利在该公司的网址上跟踪其货运。如有推迟，对贩运者来说就是一种迹象，说明可能一个交运行动已经开始受控制。因此，涉入这种行动的药物执法部门必须在极短的时限内采取行动以避免引起怀疑。

13. 美洲国家组织的美洲滥用药物管制委员会在其《1999-2000 年半球报告》¹⁰ 中指出，在某些国家，因特网已经成为扩大合成药物生产的最广泛使用的媒介，全球化、即时通信和电子转帐被有组织犯罪集团用来提高药物贩运活动的效率。

14. 捷克共和国药物执法当局报告说，近来，一些非法药物买卖是在因特网咖啡馆在线成交的，或通过移动电话成交的。由于非法药物交易是瞬间和短距进行的，药物执法当局要想截获就困难得多。

15. 1996 年以来，设在荷兰的一些公司一直在利用因特网销售大麻籽和衍生物。据国际刑事警察组织（刑警组织）报告，2000 年初，大不列颠及北爱尔兰联合王国当局在世界范围内发现了 1,000 多个销售非法药物的网址，所销售药物多数是大麻，但也有亚甲二氧基甲基安非他明（MDMA，俗称迷魂药）、可卡因和海洛因，这都直接违反了国际药物管制条约。荷兰和瑞士的这种网址最多。

16. 在美利坚合众国，因非法制造甲基苯丙胺被查封的实验室迅速增加，执法机关认为原因是技术的发展和因特网使用的增加。过去，药物配方严格保密，但由于现代计算机技术的发展以及药剂师越来越愿意别人分享其知识，现在任何可利用计算机的人都可得到这种资料。生产甲基苯丙胺不需要有受过大学教育的药剂师：在因非法制造甲基苯丙胺而被捕的嫌犯中受过培训的药剂师不到 10%，这也是秘密实验室中发生许多火灾、爆炸和伤害事件的原因。¹¹

17. 哥伦比亚和美国主管部门在联合进行了一次药物调查之后，于 1999 年 10 月逮捕了 31 名药物贩运者。经审问发现，这些药物贩运者是通过因特网聊天室相互联系的，而这种聊天室带有防火墙，因而不易被渗透。每天药物贩运活动的详细情况被输入设在墨西哥海岸之外一艘船上的计算机，从而确保即便其他计算机被渗透，整个网络也不至于瘫痪。同一集团还采用执法部门不可能及时破解、从而根据所获情报采取行动的加密办法。使用这些办法加上“克隆”移动电话，使贩运者在被侦破之前的几年内贩运了数百吨可卡因。¹²

18. 哥伦比亚和墨西哥的药物集团使用复杂设备监视调查人员的活动和截获他们的通信，同时收集官员的照片和其他个人资料。在欧洲也有这种情况。1995 年，荷兰的一个药物贩运集团雇用一些计算机专家对调查人员进行黑客行动并为通信加密。药物贩运者利用安装在掌上电脑上的加密软件建立关于无标识警车和情报车辆的可靠资料库。属于调查部门的一台便携式电脑和光盘被盗走，由此得来的信息被用于截收警员之间的通信，这些警员后来被发现并

受到威胁。

对药物滥用的影响

19. 因特网处方药物销售额的螺旋式增长是对药物安全管理者和执法机关的一个严重挑战。根据美国国会的一个监督委员会统计，在 1998 年至 1999 年期间，美国药品缉获增加了 7,586 次，即 450%。这一走向在很大程度上是因为因特网购货的增加。在 2000 年头五个月，对在线售药进行了 30 次调查。¹³

20. 过去，麻管局曾提请注意，有证据表明，因特网正在被用作交流赞成滥用药物信息的一种渠道，特别是在年轻人当中。¹⁴ 在因特网上只需漫游数分钟即可获得制造多种合成药物的详细说明，关于如何获取国际控制的化学前体和如何开设非法药物实验室的书籍评述以及兜售各种配方书籍的信息。

21. 麻管局认为，这些事态发展可能产生的后果令人震惊。后果之一是，由于在一个巨大的“俱乐部”内会员相互鼓励和支持，怂恿生产和消费各种药物，药物滥用会更普遍。另一个可能的后果是与药物有关的犯罪的“业余化”：可能成为药剂师的人或消费者不需要有特别关系或资源或住在可获得药物的地区，一个搜索引擎即可使因特网用户与世界各地有类似想法的个人取得联系，发现否则可能不知道的供应来源。年轻人可能受一些看不见的人所提供信息、进行的宣传或洗脑的影响，因而走上与药物有关的犯罪道路，这种看不见的人的目的是扩大药物消费人群从而获利。如果所采用的是“虚拟”办法，可能威慑或吓阻真实世界中年轻人的警告信号就被降低到最小程度，一个人与犯罪组织取得实际联系所需经过的过滤程序就会消失。按心理学来说，“虚拟性”可以说是促使犯罪的一个因素。

对洗钱的影响

22. 麻管局知道，资本市场的解除管制和外汇管制的实际取消使银行客户的费用降低，可作选择增加，因此，对社会各阶层十分有利；然而，麻管局也感到关切的是，依靠电子手段进行转帐的增加以及货币流动数额的大量增长和速度的明显加快，可能降低对非法资金世界范围流动的发现能力，因而使与药物有关的洗钱增加。

23. 洗钱问题金融行动工作队曾警告说，因特网的使用有三个特点可加大某些“传统”洗钱的危险：容易进入，客户和机构之间联系的非个人化以及电子交易的迅速性。¹⁵ 金融市场的全球化可以说是又一个危险因素。

24. 虽然现金目前可能仍然是地方一级药物交易的最常见货币形式，但股票、债券、期货、货币和衍生证券新全球市场的建立则为在全世界迅速、容易和秘密地以电子方式转移大笔资金提供了更大的潜在活动天地，对于把非法毒资拿来洗钱的人，这全是再好不过的事。利用灵巧卡和在线银行服务减少了银行人员与客户的面对面接触，因此，也同时降低了检查金融活动合法性的效率。

25. 长期以来，赌场一直被当作洗刷与药物有关的资金和其他非法来源资金的出口；因此，把这类活动搬上因特网也就不难理解了。很多实在的赌博设施都遵守反洗钱的规定，而“虚拟赌场”则是在一个完全不受管制的环境下兴盛起来的。2001 年 3 月，一个热衷赌博者网址列举了 12,000 个联结网站，包括 2,045 个“虚拟赌场”，其中许多设在加勒比地区。

26. 近些年来，金融服务业的竞争日益激烈。这种趋势使许多银行不敢再进行应有的慎重询问，因为担心其客户的资金会存到与之相竞争的银行去。在竞争日趋激烈的市场中，金融机构可能会认为遵守反洗钱法规是与良好经营相对立，所以不加重视，仅为调拨少量资金和能力不强的人。另外，在多数国家，几乎所有被揭露的可疑交易一律与现金交易有关。在趋于“无现金”的社会中，这意味着反洗钱措施即便得到执行，仍落在技术变化的后面。

B. 全球化和新技术对政府结构和打击药物相关犯罪的能力的影响

27. 政府结构，特别是处理与药物相关犯罪问题的司法和执法机关，长期以来一直面临着在明确界定的领土管辖和主权范围内处理跨国犯罪的问题。自批准《1988 年公约》以来，通过双边和多边协定以及法律互助条约克服了许多障碍。然而，麻管局仍然关切的是，在打击药物相关的犯罪方面国际合作的加强可能会受到采用高技术办法的威胁，高技术使从事非法药物贩运和生产的组织得以避免被发现和起诉。毫无疑问，犯罪分子利用了新技术的快速特点，

但执法队伍内却没有取得相应的进步。

28. 对药物执法的挑战可分为四类：结构和“心态”挑战、法律挑战、技术和资源挑战、以及涉及隐私权和言论自由的问题。

结构和“心态”挑战

29. 冷战结束时，执法和情报组织不得不进行结构改革，但并未完成对优先事项的审查。今天，在国际一级打击涉及药物的犯罪需要另一次跃进，这不仅需要从结构上找问题，而且需要从“心态”上找问题或全面看问题。传统上，执法队伍一直是以沿明确地理界线的结构层次为基础组成的。涉及药物的国际犯罪对这种办法提出了挑战，部分原因是它的活动跨越了管辖范围，另一部分原因是现在十分普遍的低清晰度的网络结构。

30. 电信部门的自由化对犯罪调查产生了不利影响，迫使各国政府一方面要制止非法使用，而另一方面又不能干涉带来不可缺少的经济利益的合法使用。传统的警察和调查战略由于缺少可解决高技术犯罪问题的概念性和实际合作框架而受到制约。这仍然是一个模糊不清的领域，在这里，犯罪没有明确界线，很难发现肇事者及其所在地点。

31. 为迎接这些挑战，在药物执法方面必须发展新形式的合作，制定新战略和培养新的专业技能，所有这些都涉及很大的资源问题。如果要有效打击药物贩运组织，药物执法机关就必须建立全球一级的行动和职能网络。还必须发展与其他执法机构的情报和业务关系，以避免工作重复和浪费资源。虽然已经有了一个开端，但在犯罪能力和调查能力之间仍然明显存在着太大的差距。

法律挑战

32. 药物执法要解决的一个最明显立法缺陷就是，在对付在电子环境下的各种犯罪方面缺乏全面的立法。有些国家完全没有这种立法，有些国家采取了一些勉强与现行立法融合在一起的措施，只有相对很少的国家适当修订了其刑法。即便在国家一级实行了立法，仍然会存在很多问题，除非各国政府作出一致努力解决高技术犯罪的跨国性质。这种犯罪可能起源于一个国家，在另一国家造成后果，而证据则可能

分散在许多国家。目前，在如何处理下列问题方面还没有指导原则：对犯罪提起诉讼时应遵循哪一国的法律；如果被告住在外国，如何执行法院的判决；跨界调查应当遵循哪些协议。¹⁶

33. 有两项调查说明，许多国家并没有作好迎接高技术犯罪挑战的准备。一家管理咨询公司调查了世界上 52 个国家的打击高技术犯罪立法情况，发现其中 33 个完全没有修订其法律，9 个制定了被断定为不完整的部分立法，10 个通过了可据以起诉最严重形式电脑犯罪的立法。¹⁷ 在已修订法律的国家中，有些国家如菲律宾只是在重大事件之后才这样做，如“*I LOVE YOU*”病毒事件，这次事件使 80% 的美国政府计算机染上病毒，所造成损失估计达 100 亿美元。通过追踪发现，肇事者在马尼拉郊区，但由于当时菲律宾没有禁止这种活动的法律，所以不可能就所造成的损失追究责任，也不能将他引渡到美国接受审判，因为不存在两国共认罪行。¹⁸

34. 在西欧，关于通过因特网犯下的药物相关罪行的一项调查表收到的答复表明，各国政府普遍没有针对这种犯罪进行立法，而执法人员与因特网服务提供者之间的任何合作都是建立在自愿和非正式基础上的。在多数国家，因特网服务提供者都是在一个具体的法律框架之外经营的，很少或几乎不受监督。几乎任何国家都没有关于药物贩运者通过因特网相互联系的贩毒案件记录，但是，有些国家是缺乏评估这种现象所需要的足够信息。因特网主要被用作一种通信手段，用来交流有关非法生产和贩卖药物的信息。除两个国家之外，所有其他国家都没有关于犯罪分子在其他领域使用加密办法的记录。在几乎所有国家都有一个交流关于通过因特网所犯罪行的信息的联络点，虽然联络点各不相同，有时分属警察、海关、电信部门，有时属于电脑犯罪研究机构。

35. 跟踪和获取证据以及法院接受证据的标准是关键问题。申请和获得多个管辖范围的搜查许可授权和其中所需要时间已经是相当大的问题，不可能及时实现，因而使肇事者能毁掉或转移犯罪证据，例如毒品交易的证据。由于电子数据的性质，还会产生其他问题。获得搜寻储存数据（在已知疑犯时进行）授权与截获数据（隐蔽行动）授权的程序标准会有所不同，后者要受更多的严格管制。然而，电子邮件信息等电子数据可能不是储存数据和传输数据，就是在两种状态间变换的数据。¹⁹ 对这一领域

的法律标准进行审查似乎是必不可少的。

36. 法院对通过电子手段进行犯罪的证据能否接受是一个特别困难的问题，因为电子数据可被修改而不留任何痕迹。在执法方面将必须制定透明和安全的程序，使真实性在将电子数据转录到硬拷贝时能得到证明。如果这一程序需要解密，则还需要其他技能和保持谨慎以确保公诉部门不会受到篡改证据的指控。另外，如果不在公开庭审中透露所用解读技术和方法（这样做会使罪犯掌握有关情况），也就难以证实内容和来源的真实性。

技术和资源挑战

37. 在解决与毒品有关的高技术犯罪问题方面，技术和资源对执法的挑战是巨大的。跟上技术进步意味着要不断更新设备和人力，还要保持一个“24/7”的联络网（每周七天，每天24小时工作）以确保实时调查。对许多发展中国家来说，这可能是一种重大负担，并可能造成犯罪能力和调查能力之间差距的扩大。其中某些国家可能会变成“数据避风港”，犯罪分子在那里找到服务提供商，储存最敏感的数据，而加密的数据是执法机关不可能得到的。没有充分装备其执法机关或电子安全水平低的国家可能会不被电子商务公司理会，因而在经济上处于不利地位，或者，它们的电子信息可能有被网络的其他部分封锁的危险。²⁰ 即便是发达国家，也有缺少具备适当专门知识的熟练调查人员和检查人员的问题，因为公共部门范围内的工资必然低于私营行业提供的工资。

加密

38. 加密可能被执法机关看作既是一种保护又是一种祸害。加密便于在相对安全的条件下进行电子商务，确保隐私权，和数字签名一起可有助于防止非授权进入信息系统。它还为毒品执法机关提供了一种通信和保护来源与数据的宝贵手段。然而，对许多执法机关来说，加密为它们提供的好处少于为犯罪分子提供的好处（即保护他们的活动）。

39. 如果没有截收和了解通信的能力，毒品执法机关在预防、侦查和起诉方面就会遇到严重障碍。据报告，早在1994年，美国联邦调查局对国内有组织犯罪的每一次重要调查就都是依靠电子监视进行的。²¹1996年和1997年，在联

合王国，截收通信在执法行动中都起了一些作用，往往是关键作用，通过这些行动逮捕了1,200人，缉获了115吨毒品和450多件火器。²²

涉及隐私权和言论自由的问题

40. 所有民主制度都要求执法机关在对嫌疑人的私生活进行调查以防止或查明犯罪时，必须均衡考虑到尊重私人财产和通信的不可侵犯性。由于反电脑犯罪领域立法的制定，这种调和就令人困惑，由于必须同样听取强大业界以及公民团体和执法机关的意见，情况就更是如此。要找到一种解决这个问题的办法，对打击与药物有关的犯罪又是一个严重挑战。关于资料储存的立法的最近发展趋势是更倾向于保护个人隐私权和个人资料，例如，因特网服务提供者储存客户资料的时间一般不会超过结算所需要的时间。要求它们为刑事调查保存客户记录，无论是从隐私权还是从有关费用上来说都是一个难题，这是业界和公民自由权利促进团体都关注的问题。

41. 利用因特网交换“药物配方”和传递有利于非法药物利用的信息给执法机关带来不同的问题：一方面，公开怂恿生产或消费药物违反《1998年公约》第3条；另一方面，许多国家都认为，言论自由是不可剥夺的权利，反对进行任何通信检查。未经授权兜售或出售麻醉品、精神药物或化学前体在任何国际药物管制条约缔约国国家的管辖范围内都必然是一种应予起诉的违法行为。为非法目的主动提供关于如何获取药物或化学前体的咨询也应被视为违反《1998年公约》第3条的引诱或煽动。然而，举例来说，一个网站讨论麻醉药物非医疗使用的合法化问题就不一定属于上述两类问题的任何一类，在许多国家禁止这类网站都可能与言论自由的原则发生矛盾。

42. 就与内容有关的因特网犯罪取得了进展的一个方面就是禁止儿童色情的斗争，但之所以取得进展只是因为有关活动受到普遍谴责，因为在许多国家单凭拥有这类影象就构成犯罪。在这种情况下，如果有证据表明因特网服务提供者知道他们在提供进入含有儿童色情网站的机会，他们就要负法律责任。与儿童色情有关的违法行为是欧洲理事会关于电脑犯罪的公约草案²³（见下文第65段）中说明的唯一与内容有关的犯罪行为。

C. 未来的挑战

43. 根据以上分析并考虑到最近的世界动态，麻管局认为，如果在国家和国际各级不采取行动，将会发生下述情况：

(a) 随着在线通信、金融和商业的发展，为各种形式的犯罪提供的机会也会增加。各国经济的增长和相互依存会使犯罪组织更容易为其行动披上合法经济活动的外衣；

(b) 由于网络使跨界犯罪更容易，跨国犯罪将增加；

(c) 有组织的犯罪将继续利用技术的进步进行攻防。信息技术这一“武士”将成为有组织犯罪集团的一个不可缺少的部分；

(d) 随着在线金融服务公司的增长，电子洗钱活动将会增加，如果反洗钱措施仍然处于较低的地位，如果海外公司继续提供匿名和调查保护，情况就会更是如此。地下银行系统也会因为利用信息技术享有更大的安全；

(e) 与药物有关的犯罪将会增加；犯这种罪行的人将会更多，其中许多人不是有组织犯罪集团的成员，他们也不符合任何犯罪类别；

(f) 随着新一代掌握电脑知识的年龄变得更小，未成年人进行涉及信息技术的犯罪活动将增加；

(g) 犯罪组织将利用科学发展以便在为非法市场生产合成药物方面进行更大量投资；

(h) 随着药物贩运组织越来越多地采用加密或其他隐蔽手段，执法机关进行截收和监督活动的的能力降低；

(i) 没有打击涉及信息技术的犯罪的适当法律的管辖区将变成避风港；

(j) 传统的引渡和法律互助框架将用到极限。

D. 如何对付情况的变化

在执法结构内和结构之间对付高技术犯罪的新办法

44. 若干国家的警察队伍建立了专门的电脑犯罪股，包括加拿大、联合王国和美国。中国香港特别行政区加强了在国际上收集情报和执法

的能力，并设立了一个技术犯罪问题司，其中有 76 名经过处理本地犯罪问题专门训练的警官。

45. 澳大利亚联邦警察设立了一个称为警察实时管理信息系统（管理信息系统）的在线调查管理系统。澳大利亚联邦警察驻世界各地的联络处利用这一系统与同事实时交换资料、照片和其他调查资料。

46. 在西班牙，内政部信息技术犯罪问题中央调查组和高技术犯罪问题司积极参与防止利用因特网非法宣传精神刺激物质等受管制物质的活动。2004 年至 2008 年关于药物的国家计划包括设立一个关于药物贩运组织利用因特网等新技术问题的观察机构。

利用先进技术打击与药物有关的犯罪

47. 1997 年，麻管局第一次提请各国政府注意，电子媒介正在被用来传播便于非法利用药物的信息，²⁴ 自那时以来，许多国家的卫生部门一直把因特网当作宣传关于药物及其滥用情况的一种迅速和经济的手段。

48. 在美国，国家药物管制政策处反毒品技术评估中心支持为药物执法机关进行的科学技术研究与发展活动。为分析非法药物对人类的影响以及检查这种药物在体内和体外、容器、载体或其他封闭器具的存在制订出了新程序。目前海关和货物检验机关可利用的非侵入型检验手段包括经改进的 X 光和伽玛射线探测技术、在海上和港口检查大小船舶、货舱和集装箱所藏药物的移动检测能力以及透视人员及其行李的非侵入性迅速检测手段。

49. 专门的计算机法医程序使人们可以利用处理扣押物和证据的计算机技术和技巧从计算机系统中检索调查或情报所需资料。一些软件程序可筛选出关键的字词或短语，或“嗅”出与所定程序符合法院命令的过滤器相吻合的电子通信片段，如某一特定帐户或用户收发的信息。²⁵ 集成特点可使程序升级，将所使用的证据收集模式打印出来，从而显示出所使用过滤定式或所获情报没有被改变。这种特点加强对于“监管链”真实可靠性和不可改变性的保护。²⁶

50. 现有技术的新型使用领域的其他进展包括为在线查明金融交易违规情况建立先进的计算机模型，可通过指纹查明贩毒分子身份的高速

电脑的软件，建立允许主管部门用其他数据如所得税收入核对财产所有权注册情况的网络。这样，犯罪分子利用高技术工具所具有的表面优势就可以转化为执法的优势。

私人部门的有关发展情况

51. 为建立针对高技术犯罪的更好应对和保护设施，私人部门已开始与司法机关联合。因特网服务提供者已和执法机关建立了国际合作网络，它们通过所谓热线联系与执法机关合作，打击利用因特网宣传儿童色情的活动。如果发现某些材料属于儿童色情，就通过热线确定所在地，如果是在当地，就以措词明确的通知和取消程序通知警察和（或）因特网服务提供者撤销有关材料。²⁷ 许多国家都采用了类似的全国系统。

52. 在美国，私人部门与公共部门的合作使执法机关能够了解关于电脑入侵、被利用的脆弱环节和重大基础设施的所有者或营运商所受威胁的信息。

内容管制

53. 可通过各种办法对进入因特网实行控制，因此，也有各种办法对其内容实行管制。网站可通过检查办法整个加以封锁，这正是在政府控制进入因特网的国家发生的情况。在另外一些国家，无论是因特网服务提供者还是网站管理者，只要他们明知故犯地传播国家任何法律，包括药物管制法，认定属于非法或有害的材料，他们就可能被追究刑事责任。因特网服务提供者可通过实行自愿行为准则控制他们所主持的网站的内容，如在意大利或日本，也可在服务提供者和网站管理者之间缔结具有法律约束力的协议，其中明确规定管辖范围和问题解决地点。一个加拿大因特网服务提供者利用与用户和网站签订的服务合同规定在线要求和条件。加拿大通过法律对网站内容实行管制，并将这种政策通知用户。

54. 个人用户可借助于商业上流通的一些软件程序选择因特网内容，这种程序可按照指定标准封锁或滤除不可取内容。目前已研制了很多这类程序，其中一些包括了评定系统和申诉登记程序。美国一家软件公司按照一个不断刷新的网站产权清单过滤因特网内容：它列出了一个包含有因为各种原因包括鼓励非法使用药物

而被认为不适当的 60,000 多个网站的黑名单。

打击高技术犯罪的国际和区域行动

55. 与药物有关的高技术犯罪仍然是一种相对新的现象，很少有国家具备衡量其程度或影响的手段，因此，也就缺乏具体的反制行动。然而，一些国际和区域组织，如联合国、八国集团、国际刑警组织和欧洲理事会，已经开始认真努力解决一般的高技术犯罪问题。²⁸ 这类行动提供了一种工作模式，可仿效这种模式制定针对与药物有关的高技术犯罪的措施。

56. 为帮助各国解决电脑犯罪问题，1990 年以来，预防犯罪和刑事司法委员会一直在积极促进国际努力以制定一项关于指导原则和标准的综合纲领。这些努力包括 1994 年出版的关于预防和控制电脑犯罪的手册，²⁹ 其中载有关于协调实质性和程序性法律的建议，并促请在这一领域实行国际合作。为筹备 2000 年 4 月 15 日于维也纳在第十次联合国预防犯罪和罪犯待遇大会框架内举行的关于电脑网络犯罪问题的研讨会，在亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇问题研究所的主持下举行了一些专家组会议。³⁰

57. 根据经济及社会理事会第 1999/23 号决议，秘书长组织编写了关于预防和控制高技术 and 计算机犯罪的有效措施的研究报告。在报告中考虑了几种选择，如起草一项关于打击电脑犯罪的国际文书以及关于制定一项短期战略的选择，包括设立一个打击高技术和电脑犯罪的全球方案。³¹ 联合国预防犯罪和刑事司法委员会于 2001 年 9 月通过了执行第十届大会建议的行动计划。其中的打击高技术和电脑犯罪行动计划要求采取的国家行动包括：(a) 将滥用信息技术定为刑事犯罪；(b) 制订和执行规则和程序确保侦查和调查电脑和通信技术相关的犯罪；(c) 确保培训和装备执法人员以便按要求协助追查通信联络。

58. 1995 年，国际刑警组织主持召开了一次国际电脑犯罪问题会议，并编写了信息技术犯罪调查人员手册，目的是确定一些技术调查标准。成立了电脑犯罪问题的一个总务股和四个工作组，分别代表非洲、美洲、亚洲和欧洲，其主要职能是提供区域培训与合作。国际刑警药物分理会主持运行一个保密网站，各国家局可进入这一网站，其作用是提醒各国警察部队注意缉获的新药物、药物贩运警报和利用实时通信

发出的其他警报。队员之间的加密通信保证了最近针对药物贩运的行动计划的安全。国际刑警还为保证业务和行业免受“电脑攻击”与私人部门合作。

59. 1996年6月在法国里昂，八国政治集团国家元首或政府首脑批准了有组织跨国犯罪问题高级专家组的40项建议。第16项建议促请各国审查本国立法以确保将应受到刑事制裁的滥用现代技术的行为定为罪行，适当处理了与这种能力相关的技术和资金问题。1997年1月，为落实这一建议成立了里昂小组。1997年12月在华盛顿特区举行的八国司法部长和内政部长会议上，与会者议定了《打击高技术犯罪的原则和行动计划》，其中要求各国通过立法对高技术犯罪调查和起诉，加强国际引渡和法律互助的制度。他们还一致认为，有必要对高技术犯罪问题采取共同办法。《行动计划》还要求建立国际公认的标准制定机构向公共和私人部门提供可靠和安全的电信和数据处理标准。³²

60. 到2001年初，八国集团成员国和另外九个国家的执法机关一直在通过一个“24/7”网络(每周7天，每天24小时)进行每日联系和交流情报，这些国家利用这一网络对涉及严重高技术犯罪的案件成功地进行了调查。1998年11月，里昂小组还为来自八国集团成员国的执法调查人员举行了国际电脑犯罪问题培训会议。会议制定了跨界获取电脑储存资料的标准程序并加快了相互法律和行政援助，目前正在制定判定通信来源和对对象的方法。³³

61. 虽然在多数案件中涉及药物的部分并不显著，但世界各区域都在建立研究高技术犯罪和作出适当反应的机制。在有的区域，更为侧重的是打击诈骗、儿童色情和黑客活动。在其他区域，主要关注的是洗钱和经济犯罪。从近期的世界动态看，目前尤其注意的是恐怖主义网络利用新技术的问题。

62. 日本政府正在通过国家警察厅资助建立亚洲21个国家以因特网为基础的联络网以交换关于高技术犯罪的情报。已有八个国家正在参加第一阶段行动。

63. 1997年7月欧洲理事会通过的关于解决有组织犯罪问题的30项建议中的第5项建议呼吁进行高技术犯罪研究，这项研究已于1998年1月完成。1999年10月在芬兰坦佩雷举行的欧洲理事会的一次特别会议上，欧洲联盟成员国国

家元首或政府首脑得出结论认为，共同商定定义和制裁的工作应当包括高技术犯罪。作为《欧洲联盟打击贩毒行动计划》(2000年至2004年)的一部分，2001年初，部长理事会贩毒问题工作组对为与药物有关的非法目的利用因特网造成的威胁作了评估，并审查了成员国现行法律条款。在分析工作的第一阶段，欧洲警察办事处(欧洲刑警)将一个问题单发送给各成员国(见上文第34段)。欧洲委员会将考虑如何提高打击利用因特网非法贩毒工作的效率，欧洲理事会通过的2000-2004年欧洲联盟打击犯罪战略确认了这一工作的重要性。

64. 1999年1月，欧洲议会和欧洲理事会通过了关于打击利用全球网络传播非法和有害内容的行为以促进更安全使用因特网的多年共同体行动计划。³⁴

65. 欧洲理事会《打击电脑犯罪公约》代表了迄今在打击高技术犯罪领域的最先进的国际协作。理事会的43个成员国以及加拿大、日本、美国(后三国处于观察员地位)和南非都参与了起草案文的工作，因而将都能签署公约。公约草案涉及管辖、引渡、截取通信以及编制和保存资料等问题。它规定了按照国内法必须定罪的行为，包括非法进入、非法截收、数据干扰、系统干扰、与电脑有关的伪造、与电脑有关的诈骗以及帮助或唆使进行这些犯罪。它创立了在调查和起诉方面进行国际合作与协调的完整机制。公约缔约国将必须授权有关国家机构进行电脑搜索和查扣电脑资料，要求资料制作人在其控制下制作资料，保存或在协助下迅速保存脆弱资料。公约将适用于药物相关犯罪案件，作为法律互助的一种工具，例如，在主管部门查找贩毒分子在另一国的活动、客户和资产的电子证据时，就可以请该国搜寻嫌疑人使用的数据库或截获其通信的电子邮件。公约应于2001年11月8日通过，2001年11月23日开放供签署。

66. 私人业界和一些公民团体曾表示反对《打击电脑犯罪公约》的某些条款。信息技术业协会的一个联盟对公约草案提出了一系列反对意见，认为《公约》将给因特网服务提供者带来保存资料要求的沉重负担，使因特网服务提供者被迫为第三方的行为负责，限制因特网上的合法活动。一些民权团体也对《公约》规定的措施表示关注，认为干扰了隐私权。不过，麻管局认为，这类法律文书会有利于打击贩毒吸

毒的努力。

E. 结论和建议

结论

67. 先进电信技术是今天全球经济的动力，因此，不能也不应当阻止其推广或发展。然而，也必须认识到，全球化和各种新技术为某些药物相关的犯罪活动提供了便利，因而给执法机关增加了负担。虽然业界与执法机关往往能良好合作，但公共和私人所关注的事情并不总能一致，因为企业有义务保护客户的隐私和股东的利润。

68. 麻管局注意到，为解决整个电脑犯罪的威胁问题，正在广泛采取行动。虽然目前在电脑犯罪方面所关注的主要是儿童色情和经济犯罪，如诈骗、黑客行为和知识产权盗窃，但也有迹象表明，利用新技术进行非法药物贩卖和制造的活动正在增加。因此，在打击电脑犯罪的现行立法中缺少与药物有关的条款是一个令人关切的问题。如果要使执法机关有能力对付挑战，在当前反电脑犯罪方面国家和国际各级就必须有一个行动纲领，这种纲领要以防止药物相关高技术犯罪为目标。许多发展中国家自然会请联合国和麻管局给予这方面的技术和立法指导。

69. 关于因特网上与药物有关的网站内容，技术手段、执法和教育是必要的，特别是在父母参与和用户能力培养的各领域。鉴于查明和调查无数宣传药物网站涉及的众多问题，过滤和封锁软件可具有重大意义，可阻止利用因特网传播宣传滥用药物的信息，可能是比诉诸刑法更实际的现实选择。

70. 至关重要的是，执法机关和负责打击药物相关犯罪的其他政府机关要有作出适当反应所必要的技术和法律手段，但只是如此还不够。麻管局确信，只有政府、信息技术界和公民之间的合作伙伴关系才能解决执法机关所面临的挑战问题，必须承认上述每一方面的各自利益并将其协调起来。民间自由团体对侵犯隐私权和可能限制言论自由的担心必须予以注意。

71. 在政府与业界合作的框架内，需要业界参与查明脆弱环节、协助执法机关进行威胁评估和在问题发生时帮助解决问题。同时，业界也必须认识到，自我约束和通过非正式渠道与执

法机关合作可能并不总是足以解决这种威胁。就调查和起诉罪行而言，世界的近期动态有着重大影响，但只有通过时间才能知道这些动态的全部意义。目前只能说，现在更为紧迫地需要使执法结构现代化，适应于变化的情况和挑战。不应当把新技术看作打击药物相关犯罪斗争中的敌人，还应当将其看作防止非法药物利用、生产、制造和贩卖的可能工具。作为以人民健康和社会福利为目标的三项国际药物管制条约的监护人，麻管局提出了“共同监护”信息社会的概念，这将有助于未来社会的繁荣和安全。

建议

72. 各国政府面临的最紧迫任务是，确保在国家一级实行适当的程序性和实质性法律以解决在电子环境下犯罪的问题。在犯罪的目的是非法贩运药物或参加犯罪的有组织犯罪集团成员（如在《联合国打击跨国有组织犯罪公约》中所规定）的情况下，问题就会更严重。³⁵ 应尽可能协调措施以确保罪名、制裁和证据标准在世界各国大致相同，从而防止“电脑避风港”的增加。应当向被认为有被这样利用危险的发展中国家提供援助。

73. 药物执法机关和司法部门应当得到调查、认定、逮捕和起诉利用新技术进行贩毒活动的罪犯所必要的适当资源和设备。

74. 应当在国家一级建立专门的机构间高技术药物组织。“24/7”系统网络应当扩大到更多国家，原则是“利用网络打击网络”。这些组织应保持与其他反电脑犯罪机关的合作框架。

75. 药物执法机关应当具备保护其信息和情报资料库不受“电脑攻击”所必要的关键基础设施。

76. 应当向适当层级的决策者、执法人员和调查人员提供设备以及法医技术和技能培训。政府应设法吸引高技术和电脑技术专门人员到药物执法机关工作。

77. 应当努力争取《打击电脑犯罪公约》尽快得到批准，并应支持世界其他地方的这方面举措。

78. 各国政府应要求在线药店不论在何处经营或出售配方药物都必须得到特许，而且，应当建立对这种活动的监督制度。应当彻底禁止在

线销售麻醉品和精神药物，因为这违反现行国家和国际管制制度。

79. 各国政府应帮助公众特别是家长和教师警惕使用因特网的青年人可能会受宣传滥用药物的信息影响，并应知道有技术手段可用来封锁和过滤这类信息。

80. 各国政府应当支持建立生动和无偏见的介绍非法滥用药物情况的网站，例如，网站可以宣传有关国家关于非法拥有、使用和贩卖药物的法律，并对药物及其作用给予说明。

81. 不妨考虑制定一项关于打击电脑犯罪的联合国公约。这样的公约可提供高技术犯罪和与电脑有关的犯罪的总分类和定义，并为在调查和起诉通过或利用电子手段进行跨界犯罪方面进行立法协调和国际合作提供一个框架。其中还可包括关于与药物有关的犯罪的一节，提醒各国政府必须禁止关于麻醉品或精神药物的任何形式的广告。公约必须考虑到安全和保护人们不受犯罪之害的问题与人权、尊严和隐私问题之间的平衡。

82. 因特网服务提供者应当扩大实行建立热线的办法，以使广大公众能借以报告网站的犯罪或违法内容，还应知道，有些网站的药物相关内容可能不符合国际药物管制条约。

83. 金融机构应当根据技术发展情况审查反洗钱措施。