

一. 毒品与腐败

1. 与其他因素相比，犯罪组织恐吓及腐蚀公职人员的企图得逞会最大程度地削弱遏制非法药物交易的努力，而数量众多的腐败官员便利或参与贩毒活动会最大程度地削弱国际药物管制努力。然而，暴力与腐败是非法药物市场的组成部分。

2. 恐吓与腐蚀是有组织犯罪集团用于应对执法机构的药物管制努力的最有效工具。这是同一事物的正反两面。有组织犯罪集团收买公职人员与其串谋，就如同其雇人暗杀公职人员一样容易。公职人员被恐吓或腐蚀后会最终增强犯罪组织的力量，并且常常使这些组织得以逍遥法外。腐败是一种会对人民、社会及社会制度造成深刻不良影响的恶劣现象。腐败经常会导致药物管制努力的结果令人失望或者完全失败。

3. 在涉及打击有组织犯罪及制止非法药物交易时，警察以及其他刑事司法官员面临着艰巨并且常常很危险的任务。他们不知疲倦、英勇无畏地工作，但是当面对参与贩毒活动的一些财雄势大的犯罪组织时，事情往往会对他们很不利。有时候，警察面临着有组织犯罪集团施加的令人难以置信的压力：在他们还没有避开暴力与报复的攻击或直接威胁时，他们又要挫败对官员（包括同一级别的官员）进行腐蚀的企图。尽管有组织犯罪集团的力量很大，全世界仍有大量的执法及司法官员抵制住了腐败与恐吓。令人遗憾的是，其中有些执法和司法官员在打击毒品相关的腐败时失去了生命。

4. 由于没有适当的支持与保护，许多执法与司法官员发现自己面临着艰难的抉择：要么成为暴力的受害者以及甚至可能会失去生命；要么牺牲廉正感，成为残忍的犯罪分子的共犯。例如，如果他们选择接受贿赂，他们（以及其供职的执法及刑事司法机构所做的许多药物管制努力）的信誉都会受到永久损害。

5. 大量的贩毒网络在全世界多处涌现，并且跨境延伸。非法药物市场产生的巨额利润推动强大犯罪组织的成长，有时这些组织拥有的财务资源要超过国家机构。对公职人员的恐吓与腐蚀便利了犯罪组织对这些非法药物市场的开拓，这是不

能被忽视的事实。所有上述因素导致执法及刑事司法机构的能力被削弱，并且对国家及国际安全与稳定构成威胁。

6. 数年来，国际麻醉品管制局对通过暴力与腐败推动非法药物交易的许多方式表示深切关注。麻管局负责在国家及国际层面审查国际药物管制机制的运作情况。因此，麻管局深知非法药物市场产生的巨额利润是如何助长腐败的。麻管局也很清楚腐败与非法药物交易在彼此强化的循环中相互交错这一事实。麻管局对毒品相关腐败导致的更为广泛的社会后果表示深切关注，其中包括在有些情况下非法药物交易和相随而来的暴力及腐败削弱了政府能力、弱化了社会制度这个事实。

7. 有必要承认的是，毒品相关腐败，即常常被称之为的“毒品腐败”，使一些犯罪组织得以持久维持其非法活动、在展开行动时受到当局最少的干扰，并且从非法药物市场获取最大利润。为了更有效地进行国际药物管制，必须更坚决、更系统地应对与贩毒相关的暴力与腐败。药物管制战略的制定必须基于对以下问题的更好的理解：犯罪组织如何密谋收买主要官员（特别是执法及刑事司法官员）以使其串谋，以及如何常常能够成功弱化药物管制举措并且不受相关惩罚地开展行动。赌注非常大。与非法药物市场相关的广泛存在的腐败及反复出现的暴力可轻易地失去控制，并使现有药物管制机制失灵或完全瘫痪。

8. 打击腐败是任何扼制贩毒活动综合战略的一个必要内容。制定打击腐败的有效措施是减少非法药物交易、防止强大的有组织犯罪集团扩散的方式之一。为此，本章重点讨论腐败问题及其与非法药物市场之间的复杂联系，以及打击毒品相关腐败的战略。麻管局的主要目的是确定能在国家及国际层面协助打击毒品相关腐败的切实可行的措施与战略。其中一些措施与打击一般腐败的措施的区别不大。另外一些措施则需要紧密地纳入现有的药物管制战略。

9. 在遏制贩毒及相关暴力与腐败方面开展国际合作必不可少。正是加强此类合作的需要致使国

国际麻醉品管制局于 1961 年成立以及 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》¹ 获得通过。自此以后，通过了一些其他的国际文书，以消除在打击有组织犯罪及腐败方面开展国际合作面临的障碍。过去约十年来，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》² 与《联合国反腐败公约》³ 使得一些有效工具得到开发，以防止并管制有组织犯罪和腐败。这些工具可用于打击毒品相关腐败，能帮助各国在致力于瓦解贩毒行动时进行更有效的合作。

10. 在本章，有一节简述了腐败与非法药物市场问题，以及毒品相关腐败的影响。随后一节论述了有组织犯罪的腐蚀性影响以及其是如何削弱国际药物管制努力的；在这一节还讨论了警察、军队、司法机关之中以及政策制定者和政治家之中毒品相关腐败的一些主要形态。第三节概述了控制毒品相关腐败的一些战略，并强调在应对这些问题时国际合作非常重要。最后一节载有麻管局编制的建议清单，以期促使各国政府及药物管制当局重新考虑其能采取哪些措施来防止并控制毒品相关腐败。

A. 毒品相关腐败及其影响

1. 什么是腐败？

11. 腐败不是新生事物也非简单现象。对于腐败的定义，人们所持观点可能不一致，但是无论在何处，任何形式的腐败均受到谴责。腐败有多种形式，这些形式反映出人们利用并交换财富与权力的多种方式以及管理及管制这些交换的规范与机构的相对力量。归根到底，政府有责任保护其人民免受恐吓与腐败之害。

12. 没有理由认为毒品相关腐败与其他形式的腐败根本不同。行贿、索贿与敲诈常常与贩毒活动或一般有组织犯罪相关联，但是它们也普遍存在于许多其他经济与社会领域中。在有些情况下，其他类型的腐败也非常显著并具有破坏性，这些

腐败的范例包括选举舞弊、采购欺诈、与偷运移民、人口贩运、枪支贩运或钻石非法交易相关的腐败。例如，国际商业交易中的贿赂已经是并且仍然是引起关切的一个主要问题⁴。这种腐败会对良好治理与经济发展造成破坏性影响。

13. 由于没有腐败的普遍定义，其法律定义仅限于界定腐败的某些行为。例如，《联合国反腐败公约》要求其缔约国把贿赂、资产非法增加、滥用职权、影响力交易、公职人员贪污与挪用或者以其他类似方式侵犯财产等多个具体行为规定为犯罪。腐败往往涉及滥用所赋予的权力。对一名公职人员来说，腐败涉及通过非法手段或与其职责不符的手段给予或获得好处。

14. 在法律定义之外，世界不同地方对腐败的界定与理解有着一些文化与历史上的差异。文化差异非常重要，当其与社会地位、送礼、家庭关系、互惠与社区相关时尤其如此，而且这些差异必须得到承认。对这些文化差异加以关注有助于更好地理解处于不同文化背景中的人们是如何认识腐败行为并对其做出反应的。不过，这些文化差异不应用来证明腐败是正当的。实际上，腐败行为似乎在所有文化中都被视为不可接受。

15. 理解腐败需要考虑其出现的政治、经济及经济环境。例如，无论现行立法如何，对腐败的容忍程度可能会因环境不同而不同。理解为什么有些环境下腐败被容忍或者甚至被接受也同样重要。有些情况下，腐败可能是对制度失灵的一种自然的社会反应。个人可能会觉得打击腐败的成本要高于根除腐败所产生的利益。有些群体可能认为腐败在实现某些合法的集体或政治目标时非常便捷有效。不过，最终，腐败只会导致社会及政治制度被削弱。因而产生一个恶性循环，其中腐败削弱有效治理，而无效治理滋生腐败。

¹ 联合国，《条约汇编》，第 1582 卷，第 27627 号。

² 同上，第 2225 卷，第 39574 号。

³ 同上，第 2349 卷，第 42146 号。

⁴ 见例如经济合作与发展组织（经合组织）《打击国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》、《联合国反腐败公约》和《联合国反对国际商业交易中的贪污贿赂行为宣言》（大会第 51/191 号决议，附件）。

2. 腐败与非法药物市场

16. 非法药物市场很复杂，并且在不断变化；这些市场还往往具有很强的弹性。贩毒分子能迅速做出调整来应对政府作出的努力。当感受到有被执法举措摧毁的威胁时，贩毒活动就会频繁变换地点。任何集团只需最低程度的技巧及组织即可有效地开拓这些非法药物市场。这就是为什么犯罪组织倾向于控制这些市场的原因。最成功的犯罪组织通常是那些能战略性利用暴力，并能系统性利用腐败与恐吓来削弱官方管制与执法效果的组织。不能通过腐败得到的东西，犯罪组织就通过暴力与恐吓手段得到。这就是为什么在那些贩毒活动猖獗的城市、国家及其他地理区域内暴力与腐败发生率常常很高的原因。

17. 有些犯罪组织的活动全部集中在非法药物市场上。另外一些犯罪组织，除其他犯罪活动外，还进行毒品生产与贩运活动。对这些组织来讲，毒品生产与贩运以及相关犯罪活动是其巨额收入的来源。由于犯罪组织必须降低被侦查与起诉的风险，因此他们会利用非法活动所得腐蚀执法、司法及其他官员，以阻碍司法，并尽最大可能在没有干扰的情况下开展行动。在很多情况下，犯罪组织会设法买通公职人员以获得保护，这样，他们能暗中破坏相竞犯罪组织的活动，在非法药物市场确立近乎垄断的地位。

18. 有证据表明参与非法药物交易的犯罪集团（包括青年帮派）比其他的犯罪集团更加暴力。这些犯罪集团之间的竞争会导致暴力对抗，让普通市民处于风险之中。犯罪组织与执法机关之间也有频繁的暴力对抗。无论何处，恐吓与暴力都是非法药物贸易的一个既定方面。非法药物交易固有的高风险及暴力竞争的性质驱使相关人员通过行贿或通过恐吓与暴力手段寻求相关公职人员的串通、保护与协助。当一个犯罪集团获得了这种保护并且威胁要利用该保护以消除其竞争对手时，为控制某一非法药物市场的斗争会变得非常暴力。

19. 分得部分贩毒所得是实施腐败的强大动力。事实上，有些高级执法官员认为这是其机构所面临的腐败的最强大驱动力。非法药物交易产生的

巨额利润使得犯罪组织能够极大规模地实施腐蚀。腐败对保持非法药物货运的流通至关重要。为了确保获得其非法药物生产与交易投资的最高收益，大多数犯罪组织会不断地寻求并且会设法获得主要公职人员的串谋。

20. 参与禁毒执法的官员面临着腐败、敲诈与恐吓的巨大风险。为了获得部分贩毒所得利润，作为交换，有些官员会不执法或不彻底执法，以允许罪犯相对自由地开展行动；并且，有些官员可能会被买通进行选择性地执法或执法骚扰某一犯罪集团的竞争对手。

21. 在有些情况下，贩毒活动猖獗的犯罪组织本身已成为政治力量，并成功篡夺了合法政治机构的权力与职权。其中有些犯罪组织通过与试图获得某些政治利益或者建立政治垄断的腐败政治精英串通，成功获得大型非法市场的控制权。这种政治与犯罪影响力范围彼此强化的现象最终会削弱公共机构的合法性。

22. 因此，那些旨在减少非法药物交易的机制与当局常常因腐败问题而受制或失灵。例如，在一些中美洲国家，在高级官员（包括禁毒执法机构负责人）中查出了毒品相关腐败行为。2008年，墨西哥政府发起了“清洗行动”，旨在清洗警察高层中毒品卡特尔的影响力。结果，联邦警察局临时局长与禁毒行动司代理司长均被捕并被定罪。此事例表明政府如何能够在最高层级打击普遍存在的毒品相关腐败。

3. 腐败的广泛存在程度有多大？

23. 腐败具有隐密性，受腐败影响的人员可能意识不到其已受害。因此，这个问题非常难以量化。有人认为，不可能确切地衡量出腐败的流行程度，因为大多数衡量办法具有内在缺陷。

24. 基于所报告的贿赂或腐败案件的数据通常反映不出该问题的真实程度。关于腐败的官方数据通常提取自国家犯罪统计数据；这种对腐败的“客观”衡量更能说明反腐举措的相对成功率，而非腐败的流行程度。此外，官方的腐败数据还受到警察的公信力及向当局报告这种犯罪的意愿的影响。最后，由于不同国家对腐败的官方定义

常常不同，基于官方刑事司法数据进行国际对比非常困难，并且有可能造成误导。

25. 所做调查常常基于答复者的经验和（或）认识来衡量或估计腐败的流行情况。基于公民、公职人员或商业人员的认识的指标被广泛使用，并且受到媒体的欢迎。这些指标常常被汇入以下综合指标中：透明国际发布的年度“腐败认知指数”、世界银行的治理指标（这些指标也衡量各国控制腐败的能力）以及世界经济论坛用于查明商务障碍而编制的指标。这些指标很有用，但是其结论通常会受到方法限制及提取这些指标的不同文化与社会环境的影响。受害研究（例如联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）和联合国区域间犯罪和司法研究所开展的国际犯罪受害调查）则侧重于答复者经历腐败的情况。近年来，国际犯罪受害调查的结果促使开发出“国际犯罪商业调查”，该调查主要关注经历过腐败、欺诈与敲诈的答复者。

4. 毒品相关腐败的影响

26. 非法药物交易的巨大收益是一股强大的导致腐败力量。腐败的后果普遍、深刻。腐败对民主与发展是一种威胁，损害良好治理并削弱社会制度。毒品相关腐败会极大地损害刑事司法系统的可信性及效率，并会弱化法治。这种腐败还会对其他社会制度的可信性与合法性造成不良影响，促使公众对公共及私营部门的举措产生不信任感，并会对一个国家的经济与社会发展造成破坏性影响。

27. 如果不加以制止，低层级的腐败会在整个社会制度中蔓延。腐败一旦系统化、制度化，那么官员们会发现更容易参与进各种形式的敲诈及保护行径。把这种形式的腐败说成是一种需要迫切关注的重大危险并非危言耸听。经验表明这种危险是多么严重。有许多范例表明毒品相关腐败对国家及其制度具有“灾难性影响”。在有些情况下，毒品相关腐败对一个国家的整个政治制度造成了破坏性影响。

28. 腐败既是治理机制失灵的产物，也是导致治理机制失灵的原因。腐败盛行之处是政策与监管

制度为其提供机会之处，是管制机构薄弱无力之处。因此，腐败可被视为是各个层面不适当、不合法或无效的治理机制及机构的一个直接产物。反之亦然：腐败会破坏这些机构及其履行的主要治理职能。

29. 有严重贩毒问题的国家特别易受有组织犯罪集团阴谋的影响。非法药物交易可致使其国内的经济、政治进程及民间社会不稳定⁵。政治腐败、资助及庇护主义为犯罪集团控制某类人群以及政治进程创造了机会。贩毒分子可通过确保用投票换支持的方式设法进入该进程。某些犯罪组织（无论是否有政治家的参与）运作的庇护主义会深刻地影响一个社区的政治生命。上文提及的挑战非常复杂，证明需要采取广泛的举措以通过壮大社区、促进教育与推进制度改革来防止毒品相关腐败。在打击毒品相关腐败及应对其对社会产生的破坏性影响时，否认与放弃均不可容忍。显然，各国政府需要采取强有力的措施以防止并控制腐败。具有讽刺意味的是，那些已遭到毒品相关腐败或其他类型腐败渗透并削弱的政府正是那些最不愿采取有效反腐措施政府。

B. 腐败和药物管制

30. 腐败不仅严重阻碍了社会经济发展，还阻碍了司法和安全部门的良好运作。如果被抓获的可能性很小，如果贿赂是避免犯罪后被追究责任的最好方法，人们会更容易犯罪。时间一长，腐败便会制度化、系统化，可能会影响到整个司法系统。司法系统的信誉和合法性也很快会受到影响。司法系统不再能够依赖其有效履行职能所需的公众支持，因而其效力也会降低。长此以往，腐败最终会达到政府的最高层，并影响到其信誉、合法性、稳定性，最终影响到其可维持性。

1. 有组织犯罪及对公职人员的腐蚀和恐吓

31. 有组织犯罪的一个基本特点是，能够利用薄弱的机构，并依赖腐蚀和恐吓，以便能够尽可能

⁵ 见《国际麻醉品管制局 2002 年报告》（联合国出版物，出售品编号：E.03.XI.1），第一章。

减少对其交易的干扰。在政府管理和当地机构薄弱、公职人员腐败的城市、国家和其他地理区域，有组织犯罪较有可能猖獗起来。犯罪组织混入公共部门的成功程度取决于其特点和活动，也取决于公共机构的相对实力和复原能力。贩毒分子和其他有组织犯罪集团的活动不一定是腐败的主要原因；薄弱的执法和刑事司法机构自会为腐败打开方便之门。在极端情况下，有组织犯罪集团甚至可能利用腐败来控制有运作障碍的国家机构。

32. 有大量证据表明，有组织犯罪集团有系统地使用腐蚀和恐吓，犯罪分子和政府各级的腐败官员之间频繁串通。最常见的腐蚀类型是通过贿赂影响政府职能。腐败的公职人员成为犯罪分子的同谋，犯罪分子便能够依赖公职人员与之同谋。

2. 警察、海关及其他执法官员的腐败

33. 人们越来越多地认识到，警察的腐败有时并不仅仅是一种异常现象。有组织犯罪的腐蚀效果是系统而持久的。据了解，犯罪集团已经与警察或其他执法和监管机构订立了相对稳定的安排。这些安排的内容可能有：官员不执法或选择性执法，并以其分享非法活动所得作为交换，允许某一犯罪集团在非法市场上获得或巩固控制权。执法当局可能会对不重要的非法行动或与之竞争的犯罪集团进行突袭。在某些情形下，犯罪集团之间可能会为了联系或影响对某些地方（例如简易机场或边境管制站）有控制权的腐败官员而发生暴力冲突。犯罪集团还会因为担心被出卖而将矛头对准其贿赂过的官员。

34. 参与禁毒执法的警察、海关和其他机关特别容易发生腐败。澳大利亚、巴哈马和美利坚合众国等国的一些官方报告⁶承认，由于非法药物交

易，执法和海关机构很容易发生与毒品有关的腐败现象。药物管制单位特别容易发生腐败，一是因为其工作牵涉到大笔金钱和大量毒品，二是因为犯罪分子很愿意为了避免麻烦而行贿。专门的禁毒执法部门的人员经常与药物滥用者和非法药物供应者接触，这增加了他们的腐败机会，也提高了他们渎职的可能性。在禁毒部门工作的官员比其他人更容易发生腐败；他们还受到犯罪集团的积极拉拢。禁毒部门经常可能被参与贩毒的有组织犯罪集团渗透。侦查贩毒案件的执法人员特别容易腐败，因为他们在工作中需要使用线人、进行秘密侦查并采用各种侦查技术（如控制下交付）。此外，警察和警方雇用的人可能认为在某些情形下腐败是正当的、可接受的；这种错误观念有时会因地方警察亚文化而得到加强。

35. 警官参与的与毒品有关的腐败行为时有报告，他们实施的严重犯罪活动有：偷盗贩毒分子的金钱和（或）毒品，进行非法搜查以窃取毒品或贩毒所得金钱、出售所窃取的毒品、保护贩毒活动、提供虚假证词或提交虚假犯罪报告。⁷许多国家有报告称，流氓警官积极参与贩毒（有时贩运的是没收的毒品），或者为犯罪组织看守非法作物种植场所。

36. 还有报告称，由于官员滥用职权，大量药物被从合法销售渠道转移，在非法市场上出售，因而使监管机关和药物管制机制的目的落空。

37. 警察腐败由于涉及非法药物交易，其形式经常是贿赂：即从非法利润中秘密收取的“税金”或“租金”。随着禁毒执法力度加大，警察（和其他刑事司法官员）对非法药物交易利润收“税”的能力也会提高。在某些情形下，这一做法导致了腐败警官之间为确定由哪一方收取贿赂而公开作对甚至发生暴力冲突。这种体系可能有利于成熟的贩毒组织，因为这些组织有能力行

⁶ 巴哈马，Report of the Commission of Inquiry Appointed by to Inquire into the Illegal Use of the Bahamas for the Transshipment of Dangerous Drugs Destined for the United States of America, November 1983 to December 1984（拿骚，调查委员会，1984年）；美利坚合众国审计总署，Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption, 审计总署报告 GAO/GGD-98-111（华盛顿特区，1998年5

月）；The Knapp Commission Report on Police Corruption（纽约：George Braziller, 1973年）；澳大利亚新南威尔士，Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in the NSW Police Force（悉尼：警察廉洁委员会，2009年9月）。

⁷ Law Enforcement: Information on Drug-related Police Corruption...（见脚注6）。

贿，使警方和检察官的注意力转向那些“门路”较差的犯罪集团。腐败可能有助于犯罪集团借助主管当局排除或削弱竞争，从而牢牢地掌握某一合法或非法市场。

38. 警方腐败会阻碍刑事事项和药物管制方面的国际合作。阻碍国际层面有效执法的问题很多。经确定，在这方面必须面对的挑战包括主权问题、没有授权法、通信渠道不畅和执法制度不一。打击有组织犯罪和毒品贩运方面的国际合作因各种法律文书和机构安排而得到了促进。但说到底，国际合作的基础是各执法机关和官员之间的信任互惠关系。这些关系的信誉可能由于腐败或仅仅涉嫌腐败而受到严重损害。腐败会破坏国际协调工作，使一些最好的国际药物管制举措以失败告终。

39. 无论是在地方、区域还是国际层面，打击贩毒的战略性方法成功与否，一向取决于各参与机构的官员是否有相互合作的能力和意愿。腐败以及参与各方之间因腐败而产生的不信任程度可能会严重削弱这一能力。如果腐败的警官或检察官可以查阅从另一法域收到的关于一项正在进行的侦查的关键信息或证据，该项侦查的信誉就会受到损害。这样一来，这项侦查所涉及的一些证人、线人和侦探的信誉也可能会受到损害、威胁，甚至遭到杀害。一些相关的警察和刑事司法官员可能会受到出卖、恐吓和报复。这样，联合警察行动或跨国界侦查会因腐败而一事无成。情报交流和证人保护方面的国际合作也可能会因警方腐败而作罢。

40. 警方腐败很难控制，但所有相关者都应当清楚，在警察、海关或禁毒部门内，决不应容忍任何一点腐败。临时的抑制措施通常不足以解决这一问题。其影响往往是有限而短暂的。必须有范围较广的反腐败战略，其中包括侧重于预防腐败和定期检查的措施。任何综合战略都必须包含独立的警察监督机制、积极的内部调查以及建立特别的反腐败部门，这样才能在腐败刚一冒头时便及时发现并加以根除。

41. 除了第一线的警察、海关和其他执法官员，其他保安人员也可能成为犯罪组织的目标。例如，在国际机场和其他边境管制点工作的保安人

员和其他人员也很容易受到渗透或腐蚀。在加拿大，加拿大皇家骑警进行的一项战略性评估显示，有组织犯罪集团已经试图腐蚀机场职工，或将犯罪同伙安插到机场职工中，以便对机场加以利用。⁸

42. 监管机构也容易发生与毒品有关的腐败。例如，犯罪组织由于必须藏匿非法活动所得，通常需要与监管人员、金融机构人员及其他专业人员合作清洗这些所得。他们利用这种通过恐吓或腐蚀得到的合作，挫败警方和其他执法机关追踪、冻结、扣押和（或）没收这些资产的努力。

3. 军队腐败

43. 在一些国家，由于警察腐败，不得不派军队参与禁毒、根除非法作物和边境管制等工作。这有时反过来造成了与毒品有关的腐败问题向军队蔓延，在某些情形下，还影响到了相关军事机构的廉洁、信誉和合法性。在一些情形下，为了限制腐败的破坏性影响，不得不作出决定撤回派驻非法药物生产区或派去追踪毒品贩运分子的军事人员。在另一些情形下，人们看到警方和军方互相指责对方腐败（甚至互相袭击），严重损害了这两个机构的信誉。

4. 司法腐败

44. 司法部门也同样可能发生与毒品有关的腐败和恐吓。法官和检察官因为会对整个刑事司法程序施加影响，所以经常成为犯罪集团的目标。法官和检察官有权启动和终止刑事侦查，因而极易受到腐蚀和恐吓。司法部门的许多人员成为恐吓、报复和暴力的受害者。还有的官员则堕落腐败。这些官员一旦信誉受损，便处于法律的正常保护范围之外，无法抵御犯罪组织所施加的压力。

⁸ 加拿大皇家骑警，Project SPAWN: A Strategic Assessment of Criminal Activity and Organized Crime Infiltration at Canada's Class 1 Airports（渥太华，2008年）。

45. 司法或检察部门人员的信誉一旦受到损害，这些人员便无法有效履行其对刑事司法系统其他部门进行监督的职责。不幸的是，现行的司法监督和控制机制有时并不足以预防或遏制腐败。保护司法部门的独立性是保护其免于腐败的一个重要手段，但也必须辅以其他打击司法腐败的有效行动。预防性措施应当包括制定司法部门成员的专业行为守则以及教育和培训活动。应当实行各种机制，确保法官在受到恐吓时能够报告并寻求支助。在一些国家，很难对被判腐败罪的法官执行处罚。因此各国政府应当确保法律授权在适当情形下执行处罚。

46. 在打击腐败方面，法官显然发挥着重要的作用。在一些法律系统中，他们往往在侦查和起诉腐败方面起着直接的作用。缺乏资源、相关案件的复杂性、警察支持不力、证据被毁、暴力、恐吓、保护不够以及政治干涉，都有可能阻碍有效的反腐败行动。

5. 管制薄弱或处于冲突后局势的国家中与毒品有关的腐败

47. 与毒品有关的有组织犯罪正在成为威胁和平与安全的一个主要因素。处于冲突后局势的国家和经济转型期国家特别容易受这一威胁的影响。战争、国内冲突、叛乱和自然灾害都可能对司法和公共安全机构造成很大压力。这些情形所造成的社会管制真空往往会导致暴力、动荡和腐败。这种局势通常特有的快速社会变化和薄弱而混乱的执法和司法机构为有组织犯罪集团的猖獗及非法药物交易和腐败的活跃提供了环境。在全国普遍处于这种情形的国家中，与毒品有关的腐败和有组织犯罪可能会对社会、政治和经济发展造成不可估量的损害。毒品贩运和与之相关的暴力和腐败通常会扰乱冲突后社会，并破坏其建设和和平重建的努力。在这种情形下，毒品贩运所得常常用于支助叛乱、提供武器、颠覆政府、破坏民主进程，或使执法和刑事司法机关失去效力。

48. 例如，在阿富汗，毒品贩运加速了有组织犯罪的发展，也是腐败的一大源头。毒品贩运和腐败这两大问题严重阻碍了维持和平、建设和和平重建的努力。毒品和犯罪问题办公室最近题为

Corruption in Afghanistan : Bribery as Reported by the Victims 的报告显示，贩毒和腐败是阿富汗最大的两个收入来源。这两大来源共占阿富汗国内生产总值的一半。该报告突出介绍了腐败如何破坏了对公职人员和整个政府的信任，以及腐败为何是破坏该国建设和平工作的最重要的因素之一。

49. 在许多经济转型期国家，有组织犯罪和毒品贩运迅速泛滥。例如在巴尔干地区，有组织犯罪集团已经站稳了脚跟。在塞内加尔，警方报告称卡萨芒斯地区的低强度冲突为大麻贩运提供了有利条件。⁹在塞拉利昂，警方报告称，1997-1998年期间掌权的武装部队革命委员会的成员对塞拉利昂成为非法药物货物转运地负有责任。在东南欧，据毒品和犯罪问题办公室最近的一份报告称，毒品贩运是东南欧价值最高的犯罪活动，与毒品有关的腐败是一个严重的问题，对刑事司法机关有直接影响。¹⁰

50. 自 1980 年代末以来，西非发生的多次政变和战争模糊了该次区域政治和犯罪之间的关系，更不用说对财富和财富获取方式的普遍怀疑。这为腐败提供了富饶的土地，使该次区域的有组织犯罪问题愈加恶化。¹¹据毒品和犯罪问题办公室的一份报告称，¹²将南美洲非法制造的可卡因和其他毒品经由西非偷运到日益扩大的欧洲非法市场的活动越来越多。西非经过多次国内暴力冲突后正在恢复，之所以如此严重地受到毒品贩运的影响，主要是因为贩运分子在该区域活动能够免受处罚。西非最大的弱点之一是刑事司法机关资源不足，十分容易发生腐败现象。据毒品和犯罪问题办公室的报告称，在西非活动的国际贩毒分子如果被捕，很少被定罪和判刑。

⁹ *Transnational Organized Crime in the West African Region* (联合国出版物，出售品编号：E.05.XI.1)，第 8 页。

¹⁰ *Crime and Its Impact on the Balkans and Affected Countries*, 联合国毒品和犯罪问题办公室 2008 年 3 月出版，第 12-13 页。

¹¹ *Transnational Organized Crime in the West African Region*, 第 7 页。

¹² *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, 联合国毒品和犯罪问题办公室 2008 年 11 月出版。

C. 打击与毒品有关的腐败

1. 打击有组织犯罪

51. 捣毁参与贩毒的犯罪组织，或者至少是中断它们的活动是药物管制战略取得成功的一个先决条件。有组织犯罪对全世界的刑事司法系统构成了许多独特、紧迫的挑战。犯罪网络的快速全球化测验国家各机构和制度在相互协作以减少强大的犯罪集团的国际活动方面的意志和能力，从而加剧了挑战。犯罪组织善于利用药物管制机构及其他执法机构的弱点。它们还能快速调整以适应新的药物管制和执法策略及办法。通常能够做到的顶多是在短期内瓦解犯罪组织的活动，而他们进一步从事贩毒的能力或多或少都未被削弱。

52. 在打击有组织犯罪方面，存在一些显而易见的困难。有组织犯罪集团通常自主支配着大量资源，并拥有尖端技术支持自身的活动。有组织犯罪集团很难被渗透，对于背叛者、检举者和警察，它们会不遗余力地保护自己。它们会毫不犹豫地使用暴力。由于相关犯罪活动，特别是贩毒活动不断变化的性质，执法和刑事司法机构必须坚持不懈地细化、重新确定和完善本机构的战略。如有可能，必须利用控制下交付、电子监控或渗透等现代调查技术。执法和刑事司法机构必须加强进行国际合作的能力，能够和其他国家的对应机构一起有效地工作。

53. 强调努力打击洗钱以及追查、扣押非法药物交易、腐败和其他类型犯罪的收益的重要性也很重要。打击洗钱的制度建立在众多标准和国际文书的基础上，这些标准和文书旨在确保罪犯们没有任何避风港。其中一些关键的文书是 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、《联合国反腐败公约》以及反洗钱金融行动特别工作组的建议。打击洗钱的制度使瓦解犯罪组织和扣押其非法活动的收益成为可能。

2. 执行必要的预防措施

54. 可以采取几项措施预防与毒品有关的腐败。多数措施与被用来打击一般腐败的措施相同，其

中包括预防、侦查和调查腐败事件的措施。在执法和司法部门，此类措施包括制订、加强多种问责结构、内部调查机制和纪律过程的措施。最为重要的预防与毒品有关的腐败的措施可以在《联合国反腐败公约》中找到。

55. 通过调查、起诉并施加严厉制裁而遏制与毒品有关的腐败是解决此问题的任何综合战略的一个基本要素。但是，这只是此种战略的一部分。还必须强调教育和预防，这是因为长远来看，这两者对于促进公共机构的廉正和管理公职人员的行为具有意义更深远的益处。《反腐败公约》虑及设立能够在预防腐败的过程中促进良好做法且拥有正式立法权的独立机构。另外，《公约》还建议对相关的法律文书和行政措施进行定期评价，以确定它们在预防腐败方面的效力如何。

56. 预防腐败要求所有公共机构将一些关于公职人员征聘、雇用、留用、晋升和退休等的有效、透明和客观的系统配备到位。另外，系统必须认识到某些人或机构，例如参与禁毒执法和药物管制活动的人或机构，可能较其他人或机构更易受到腐败的影响。必须查明并分析这些人或机构的特殊弱点。有必要通过采取具体措施来查明、应对这些工作领域内的特殊风险，而且这些措施必须被定期评价和修订。其中有些风险可通过下述等措施予以应对：对成功入围涉及药物管制活动的岗位或特殊任务的候选人实行任用前筛选；实行工作人员轮岗；以及设定个人和团队绩效基准。

57. 参与药物管制活动的所有机构都应当确保为其全部工作人员，特别是那些直接面临腐败的工作人员，配备了有针对性的支持和监管程序。这些机构易发生腐败，所以其均应当使如下程序到位：定期评估；披露利益冲突、抵触之处和相关活动；申报和登记资产、利益和礼物以及用来监测这些申报的准确性的适当程序。允许秘密报告可疑交易和事件的程序应当与使内政部门或独立监督机制有效地调查这些报告的规定一同到位。

58. 只要现有过程和程序向一些公职人员提供了在某种程度上可自行酌定的权力，就必须制订有效的措施，以监测、审查该种权力的使用。取决于腐败风险的等级，与安排单独一人掌握做出某

些决定的唯一权力相比，设立提供多级审批的系统总是更为可取。鼓励各级加强所做决定的透明度和问责制是预防腐败的最有效方式之一。关于保密的操作要求是为了保护药物管制调查的廉洁并保护参与其中的官员，但不得借此规避操作和公开问责。

59. 防止清洗腐败收益是一种重要的预防方法。尝试追查、扣押毒贩的盈利的努力促使精密的国际机制得以创建，以防止和打击洗钱及令贩毒分子丧失其非法活动的收益。这些机制还可被用来防止腐败的官员清洗其非法获得的财富。打击洗钱的措施部分地依靠金融机构及其雇员连同其他专业人员（会计师、投资者、律师）的警觉性和协作。他们必须免受腐败的影响。

60. 应对司法机关内的腐败和恐吓问题是有效的反腐败战略的一个优先事项。如果司法机关成员的信誉受损，旨在遏制腐败的法律和制度机制就会打折扣。为了预防这种腐败，可以付诸实施司法机关行为守则、有效的监督机制和强有力的纪律措施，但这不应影响司法机关的独立性。《班加罗尔司法行为原则》¹³重申了以下这种概念，即法官必须就自己的行为接受为保持司法标准而成立的适当机构的问责，这些司法标准本身是独立、公正的，目的是补充而非减损现行的约束法官的法律规则和行为规则。《原则》重申了以下事实，即廉洁奉公对于适当地履行司法职责至关重要，并且法官必须确保其行为无可指责。

61. 必须保护法官和检察官所负责的工作免受腐败和恐吓的风险，途径便是确保司法程序的公开和能够被获取。司法诉讼应当向公众开放，法官必须按照要求提供做出判决的理由，并且这些判决必须被记录，公众通过媒体可以查阅这些记录。法官和法院管理人员有责任通过确保对法院诉讼程序（包括维护和管理法庭记录的系统、减少法庭延期的程序、判决的登记以及对公众投诉的回应程序）进行有效和问责的管理来预防腐败。必须使措施到位，以防止销毁或偷窃证据和物证，以及防止法庭记录的消失或毁坏。

¹³ E/CN.4/2003/65，附件；另见经济及社会理事会第2006/23号决议，附件。

62. 检察官在预防腐败方面起着特殊作用。他们必须能够履行自己的职责，而不会受到恐吓、阻碍、骚扰、政治干涉或不合理地承担个人责任。他们必须对其决定负责，并且应当能够坦诚、透明地加以解释。虽然纪律措施是必要的，但是应当在一次迅速、公正的审讯之后才能被采取。同法官一样，检察官必须受到很好的保护；他们及其家人的人身安全永远不应当因其履行职责而遭到威胁。

63. 有几个办法可以预防警察和海关中的腐败。就执法来说，预防腐败涉及在许多领域采取果断的行动，包括：(a) 征聘、培训和晋升；(b) 提供充足的资源；(c) 纠正组织内部不完善的报酬、回报和激励结构；(d) 加强组织内外现行的治理和问责结构；(e) 增加透明度；(f) 改变组织内部桎梏警察职业和道德标准制订的态度和传统；以及(g) 打击内部任何可能会导致永久地认同腐败的亚文化。

64. 预防和减少海关部门内的腐败也与预防贩毒尤其相关。海关部门非常易于发生腐败。一名海关官员做出决定，在明知故犯的情况下接受欺诈性报关，会使一次药物管制行动长达数月的工作成果大打折扣。必须相当重视对海关工作人员和监管人员的征聘、培训和监测。制订打击海关人员中的腐败的战略涉及确定在报关过程各个阶段上的腐败行为带来的具体风险，以及在适当的情况下，涉及“风险图”的形成。“风险图”应当勾勒出现有过程的各种要素助长潜在的违法行为和为腐败创造机会的程度如何。为了预防海关作业中的腐败现象，世界海关组织已查明了许多应予关注的领域：领导力和承诺；监管框架；透明度；自动化；改革和现代化；审计和调查；行为准则；人力资源管理；以及士气和组织文化。¹⁴

65. 因此，需要用一体化的办法来有效应对助长执法机构内的腐败的各种因素。综合预防腐败计划里的主要要素包括改进征聘和培训做法、适当的薪酬、适当的政策、程序、监督，以及侦查和应对执法人员中吸毒和腐败问题的行政管制措

¹⁴ 世界海关组织，经修订的《阿鲁沙宣言》：《海关合作理事会关于海关善治和廉正问题的宣言》，2003年；另见世界海关组织，《廉正发展指南》（2007年）。

施。负责和问责的管理与监督对于这些办法取得成功至关重要。必须谆谆教诲警察管理人员树立责任感，并使其对属下工作人员的廉洁奉公负起责任。必须引入机构改革，以确保内部问责和有效监督，并改变助长腐败的程序和做法。最后，如果侦查、调查和处罚腐败的有效措施未能到位，就不可能完全根除腐败。为此，必须设立一个独立的内部调查单位，它应当在一个独立的民间监督机制下发挥职能。

66. 侦查某个执法机构内的腐败可能会遇到一些挑战。侦查腐败可部分地依靠来自公民或执法人员的举报，但是单靠举报通常是不够的。机构还可依靠廉正测试、一个用来发现易有腐败倾向的人员的早期预警系统以及先行主动调查在与腐败有关的投诉次数较高的执法队或领域工作的个别人员。查明处于腐败或不当行为风险中的人员是有效侦查和调查的重要部分。警务的一些领域，特别是禁毒执法领域，需要予以特别关注。这些领域面临更大的腐败风险，这是因为它们的特点往往在于具有很大程度的保密性却疏于管理上、行政上或民间的监督。一旦开展了适当的风险评估并查明了不当行为的风险和处于风险之中的人员，即可制订抵拒和预防腐败的计划。¹⁵

67. 旨在保护任何一秉诚意举报据称的腐败事件的人免受不公正待遇的措施对于打击和预防各级腐败的工作至关重要。这些措施必须在保护被指控人权利的必要性 and 保护指控人的必要性之间做到不偏不倚。因为虚假的腐败指控可能被用于使官员的信誉蒙受损害并使其打击犯罪的努力落空，所以这些措施还必须提供一些免受虚假指控之害的手段。同样有必要保护在涉及腐败的案件中提供情报或证言的证人、专家和受害者。恐吓可呈多种形式，通常有必要采取各种各样的措施保护处于风险中的人们。应当设计措施，向可能有危险的证人提供人身保护，还应当通过证据规则，允许证人以确保其安全的方式提供证言。实施综合性的证人保护方案，以保护那些配合司法系统调查、起诉涉及腐败的案件的人，这一点很重要。

¹⁵ 见，例如：《奥丁项目：查明和管理新南威尔士警察部队里的高风险人员》（见脚注6）。

D. 建议

68. 减少非法药物交易的工作必须更好地与旨在控制有组织犯罪和限制与毒品有关的腐败产生的破坏性后果的更广泛战略达到协调一致。为了确保更有效地执行各项国际药物管制公约，麻管局建议如下：

(a) 各国政府必须更加重视预防腐败的举措，特别是与在各级积极参与禁毒执法的公共机构和官员有关的此类举措。这些官员尤其易受到腐败威胁，必须使其免受这种威胁。一旦开展了适当的风险评估并查明了不当行为和腐败的风险，即可制订抵拒和预防腐败的计划；

(b) 建立在每种文化背景独有的长处和价值观基础上，政府必须优先考虑旨在预防腐败和提高公众对腐败的认识的战略；

(c) 各国政府必须优先关注预防腐败和恐吓问题，特别是司法机关中的腐败和恐吓问题。腐败的司法机关会严重妨碍反腐败措施取得成功，正如其也会严重妨碍药物管制战略取得成功一样；

(d) 所有参与药物管制或打击有组织犯罪的执法和刑事司法机构都应当在本机构内部正式采取和施行一种决不容忍腐败现象的政策；

(e) 参与药物管制的执法和刑事司法机构应当采取具体措施，以预防本级别内与毒品有关的及其他形式的腐败和不当行为，并将这作为一个优先事项。这些措施可能包括：促进清廉且透明的征聘、培训、部署以及监督做法；廉正测试；加强内部调查机制；独立的民间监督；有效的检控；及向检举者（“举报人”）和证人提供更多的保护；

(f) 为了预防腐败，参与药物管制活动的所有机构都应当确保为其全部工作人员，特别是那些直接面临腐败的工作人员，配备了有针对性的支持和监管程序。由于这些机构特别易发生腐败，所以其均应当使如下预防程序落实到位：定期评估；披露利益冲突、抵触之处和相关活动；申报和登记资产、利益和礼物以及用来监测这些申报的准确性的适当程序。允许秘密报告可疑交

易和事件的程序应当与使内政部门、监察机构或独立的民间监督机制有效地调查这些报告的规定一同到位；

(g) 在国家和国际层面上，必须再接再厉，以进一步加强打击洗钱的措施并确保这些措施重视查明和没收与毒品有关的腐败以及其他类型的与毒品有关的犯罪所得的收益；

(h) 国际和区域合作以及相关执法和刑事司法机构间相互合作的能力必须继续加强，特别是当其与预防和根除与毒品有关的腐败和恐吓相关时；

(i) 鼓励尚未批准、执行《联合国打击跨国组织犯罪公约》和《联合国反腐败公约》（见附件三）的国家批准和执行这些公约，以实现这些公约打击涉毒犯罪的全部潜力，特别是在国际一级；

(j) 国际社会应当向正在努力应对与毒品有关的腐败和恐吓问题并需要技术及其他援助的国家提供援助，以建设其打击与毒品有关的腐败的能力。