第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会

2010 年 4 月 12 日至 19 日，巴西萨尔瓦多

Distr.: General
5 February 2010
Chinese
Original: English

临时议程*项目 5
使联合国预防犯罪准则发挥作用

使联合国预防犯罪准则发挥作用

秘书处编写的工作文件

目录

页次

一. 导言 2
二. 有效和顺利执行《联合国预防犯罪准则》的要素 4
A. 建立一个中央机关，负责执行国家方案，并协调中央和地方政府以及其他组织的工作 5
B. 定期审查各项战略，以确定实际需要和最佳做法，并对国家和地方计划做出相应调整 7
C. 拟订指南、工具包和手册，以协助传播有关预防犯罪的知识和协调执行有关计划 . . 8
D. 使中央和地方政府承诺给予充足的资源支持从而成功实施预防犯罪方案 12
E. 与非政府组织建立伙伴关系并开展合作，鼓励公众参与预防犯罪 12
三. 如何克服会员国在执行《联合国预防犯罪准则》过程中遇到的主要挑战 13
四. 执行《预防犯罪准则》方面的经验 15
五. 结论和建议 15
A. 给联合国和其他国际组织的建议 16
B. 给各国政府的建议 17

* A/CONF.213/1。

V.10-50755 (C) GZ 170310 170310

请回收

一. 导言

定义。“预防犯罪”包括为降低犯罪发生的风险及其对个人和社会的有害影响（包括惧怕犯罪）而做出的一切努力。预防犯罪工作试图对犯罪的多种原因产生影响。开展这方面工作时，不考虑执法和刑事制裁，尽管它们可能也有一定的预防作用。

1. 如秘书长在向安全理事会提交的关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法的报告（S/2004/616，第 4 段）中所述，预防是司法的第一要务。响应秘书长在这份报告中所说的话，第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会的筹备机构预防犯罪和刑事司法委员会第十七届会议的与会者们强调了预防犯罪的核心地位，并强调有必要鼓励会员国做出特殊努力，以使预防犯罪工作发挥作用（E/2008/30，第 116 段）。

2. 从 1990 年起，联合国预防犯罪和刑事司法方案的机构网络就已开始促进实现该政策目标。随后，联合国大会根据第八届大会的建议，在第 45/112 号决议中，通过了《联合国预防少年犯罪准则》（《利雅得准则》）。随着经济及社会理事会通过《预防城市犯罪方面的合作和技术援助准则》（第 1995/9 号决议，附件）及委员会起草的《预防犯罪准则》（第 2002/13 号决议，附件），该方案已经把预防犯罪提升到了联合国犯罪政策总目标的高度。

3. 现在，可以依据以下八项原则，实现该目标：

(a) 由各级政府领导建立和维持预防犯罪体制框架；

(b) 把预防犯罪纳入社会经济发展政策；

(c) 政府机关、民间社会和商业部门之间的合作；

(d) 可持续性和问责制，即要为建立、维护和评价各种方案提供长期、充足的资金，在资金的使用上，应当有明确的问责制；

(e) 基于知识的行动，即要提供大量有关犯罪问题、犯罪原因和经过验证的做法的跨学科知识，作为预防犯罪战略的依据；

(f) 尊重人权和法治，倡导守法文化；

(g) 考虑地方犯罪与跨国有组织犯罪之间的联系；

(h) 区分针对各种特殊群体的战略，特别是针对男童和女童、男子和妇女及社会弱势成员的战略。[1]

4. 经过周密计划的预防犯罪战略不仅能减少犯罪及其造成的危害，还能促进社区安全和提高公民的生活质量。有效预防犯罪可通过降低与受害者和刑事司法系统有关的费用，产生长期惠益。

---

[1] 联合国毒品和犯罪问题办公室与联合国人类住区规划署，《预防犯罪评估工具》（HS/1232/09E），《刑事司法评估工具包》，第 5 号（纽约，2009 年），第 13 页。

5. 犯罪是由多种因素造成的，因此，有必要采取协调的多部门办法。在这期间，各级政府应发挥重要作用——预防犯罪不单是警察和刑事司法系统的责任。

6. 预防战略需瞄准各种因素。《预防犯罪准则》列出了社会预防犯罪、基于社区的预防犯罪和从环境方面预防犯罪三类办法。这三种办法是一整套预防犯罪措施的一部分，利用这套措施，我们可以制定出一项总体战略，并针对各种犯罪问题，提供大量短期和长期对策，而每种对策都各有利弊。

7. 社会预防工作可以通过社会、经济、卫生、就业和教育方面的措施（特别关注儿童与青少年），提高人民的福利，鼓励亲社会的行为，并重视与犯罪和受害有关的风险和保护性因素。

8. 基于社区的预防工作试图在普遍赤贫、社区凝聚力不足或其他经济和社会问题综合作用导致参与犯罪或受害风险较高的社区，改变各种条件。

9. 从环境方面预防犯罪的工作旨在减少犯罪的机会和诱因，最大程度地提高犯罪被抓的可能并使犯罪收益最小化，例如，通过公共场所或住宿设施的环境设计，或是通过为受害者提供咨询意见。这些手段均针对特定形式的犯罪，而且前提是罪犯会根据特定情境，就违反法律的潜在风险和回报做出理性判断。不过，这些做法可能会产生一些负面影响，因为它们会使犯罪从一个地方转移到另一个地方，会（在有意无意间）使得处于边缘地位的群体无法使用某些场所，也会侵犯人们的隐私权。

10. 在这种情况下，各国政府必须为从社会和环境方面预防犯罪制定标准，开展行动并为行动提供便利。地方当局则须根据当地环境，制定和调整方案，因为犯罪行为是在地方和社区一级发生的，许多因素只能在当地加以解决。[2]

11. 《准则》还指出了除上述八项原则外，政府在制定各种预防犯罪和减少受害战略过程中应考虑的内容，如：

(a) 除执法、刑事司法和惩治外，把预防犯罪作为其遏制犯罪的机构和方案的一项长期任务；

(b) 开发预防犯罪方面的培训和能力建设；

(c) 通过应用现有的标准和规范、技术援助和网络建设，加强预防犯罪方面的国际行动。

12. 《准则》认为，循证办法是成功预防犯罪的关键。受害调查对获得有关犯罪发生频率的信息至关重要。民意调查可被用来评估犯罪问题的性质、主要风险群体、人们的关切和恐惧以及他们对预防犯罪的看法。当全国性的犯罪统计数据或调查报告不足以开展规划工作时，可以像在波哥大、马德里或巴黎那样，用地方或区域性的犯罪和社会问题观察站，来弥补这方面的差距。[3]

---

[2] 《预防犯罪评估工具》，第 9 页。

[3] 国际预防犯罪中心，《犯罪观察站：国际经验调查》（蒙特利尔，2007 年和 2009 年）。可登录 www.crime-prevention.intl.org/publications/pub_198_1.pdf 查阅（英文和法文）。

13. 《准则》强调了法治和尊重人权的重要性。法治是一项治理原则。根据该原则，所有个人、机构和实体，包括国家本身，都有责任遵守公开发布、平等实施、独立裁断且符合国际人权标准的法律。此外，法治还要求采取措施来保证遵守以下原则：法律至高无上、法律面前人人平等、对法律负责、公正适用法律、三权分立、参与性决策、法律上的可靠性、避免任意性以及程序和法律透明（S/2004/616，第 6 段）。建立和保证法治的能力是一国发展的关键。

14. 应当把预防犯罪作为一国法治结构及其发展努力的一部分，这主要是因为犯罪对穷人的影响最为严重。事实表明，犯罪和受害会影响到发展，因为它们会降低公民的生活质量，并驱走商业活动从而减少就业机会。犯罪和刑事司法方面的费用减少了可用于社会发展的资金，而社会发展只有在安全和安保得以维系的情况下才能实现。预防犯罪并不足以提高司法系统的效率和能力，也不足以训练警察和监狱工作人员。有必要消除各种促成犯罪的因素，如缺乏出狱后重返社会（后续服务）方案——社会排斥指标之一，缺少就业机会以及没有机会获得良好的卫生和住宿服务等。[4]

15. 第十二届大会提供了一次难得的机会，可用以审查在获得通过近十年之后，《准则》在哪些领域行之有效，以便对其进行调整，从而适应预防犯罪领域的最新事态发展，包括武装暴力有所减少，并鼓励或促进《准则》的进一步适用（A/CONF.213/PM.1，第 41 段）。大会还将通过深化和加强国际社会在预防犯罪领域的专门知识和能力，使其能够对预防犯罪、法治和发展之间的联系所构成的挑战做出更为有效的回应。

二. 有效和顺利执行《联合国预防犯罪准则》的要素

16. 第二章在某种程度上参考了一份将于不久之后出版的关于如何执行《准则》的手册草稿（《联合国预防犯罪准则手册——使准则发挥作用》），概述了《准则》中与预防犯罪政策的组织有关的声明。此外，本章还利用了第十二届大会各次区域筹备会议的成果以及 2007 年在各会员国进行的相关调查的结论（E/CN.15/2007/11）。由于只有 42 个会员国参加了调查，很难据此确定全球执行《准则》的情况。

17. 根据《准则》（第 2 段、第 7-9 段、第 16 和第 19 段），各级政府应创造并维持一个有利环境，使政府机构和民间社会能够在预防犯罪方面发挥各自的作用。这方面工作包括制定战略，执行战略和审查执行情况。为此，需要与社会有关部门建立伙伴关系并给予支持，同样，也需要把预防作为其遏制犯罪和促进社会发展的政府机构的一项长期任务。考虑到犯罪的多种因素和消除这些因素所需的能力，相关政策将涉及就业、教育、卫生、住房和城市规划等领域。除其他外，促成犯罪的因素还包括社会边缘化和社会排斥。各国的中央政府应在这方面发挥领导作用，尽管对预防犯罪而言，当地社区和民间社会的参与也至关重要，特别是在确定优先事项、执行和评价方案以及确定各种资源等方面。

[4] 《预防犯罪评估工具》，第 3 页。

18. 《准则》不仅制定了关于有效预防犯罪战略的标准，也有助于评估提供咨询服务方面的国家需要，有助于制定技术援助项目。在会员国中间开展的调查尤其有助于明确此类需要。

19. 根据调查结果，行之有效的预防犯罪政策的主要内容包括：

(a) 建立一个中央机关，负责执行国家方案，并协调中央和地方政府以及其他组织的工作；

(b) 定期审查各项战略，以确定实际需要和最佳做法，并对国家和地方计划做出相应调整；

(c) 拟订指南、工具包和手册，以协助传播有关预防犯罪的知识和协调执行有关计划；

(d) 使中央和地方政府承诺给予充足的资源支持从而成功实施预防犯罪方案；

(e) 与非政府组织建立伙伴关系并开展合作，鼓励公众参与预防犯罪。

20. 所有这些听起来似乎非常复杂，但正如某国政府所述（E/CN.15/2007/11，第 60 段）：

> “预防犯罪初看起来费用高昂，但从长远来看，就生活质量和犯罪造成的直接损失而言，不这样做代价更大。”

21. 报告鼓励各会员国在执行《准则》的过程中，开展双边合作，或是通过国际组织开展合作，途径包括交流经验和最佳做法，以及在它们已经成功实施了预防犯罪战略的领域，提供技术援助。

A. 建立一个中央机关，负责执行国家方案，并协调中央和地方政府以及其他组织的工作

22. 《准则》第 17 段鼓励各国政府把预防作为其遏制犯罪的机构的一项长期任务，途径包括：

(a) 建立具有专门知识和资源的中心；

(b) 制订重点和目标明确的预防犯罪计划；

(c) 在有关政府机构之间进行协调；

(d) 促进与非政府组织、私营部门和社区建立伙伴关系；

(e) 设法使公众参与预防犯罪。

建立具有专门知识和资源的中心

23. 一个负责预防犯罪的中央当局的例子，就是瑞典国家预防犯罪理事会。该理事会成立于 1974 年，任务是通过资助和评价各种方案，在国家和地方一级执

行预防犯罪战略。同样，加拿大也已自 1994 年开始实施国家预防犯罪战略，并由公共安全部内的国家预防犯罪中心负责。它支持各种地方方案并会对其进行评价，当前的重点是青年和青年帮派。

24. 在若干联邦国家，省政府建立了自己的中央机构，以促进和协调预防犯罪战略，例如澳大利亚、加拿大、德国、墨西哥、南非（在国家、州和地方各级均设有此类机构）和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

制订预防犯罪计划

25. 国家预防犯罪计划需以政府各部门的磋商、与民间社会的磋商以及各项研究结论为基础。它们必须：

(a) 指出该国所面临的犯罪和受害方面的主要挑战；

(b) 指出可能的社会、文化和经济方面的原因；

(c) 确定短期、中期和长期干预工作的重点；

(d) 针对这些重点，拟订一套倡议；

(e) 概述哪些人将参与执行该计划；

(f) 指出可以提供哪些资源。

26. 在地方一级，预防犯罪计划应包含下列步骤：

(a) 比较该区域和整个国家，说明该城市的（人口统计、经济等）特征；

(b) 分析犯罪、暴力和骚乱的规模、趋势和分布情况；

(c) （按年龄、性别及民族文化和社会经济模式）扼要描述受害者和罪犯的情况；

(d) 调查风险因素的模式；

(e) 评估当前各种预防项目和服务（如卫生、住房、福利和教育）的有效性；

(f) 评估政治和体制环境，以确定开展预防行动的机会；

(g) 确定该领域的机遇、优势和潜力，包括社会资本、民间社会和可据以制定未来战略的现有项目。

27. 起草此类地方性计划时，应遵循《地方安全审计指南——国际惯例摘要》。[5] 该指南提供详细信息，介绍了哪些人应当参与进来、需要的技能和知识、如何制订规划时间表以及可从住房、卫生、教育、受害者服务、警察、司法和社会服务等部门获取哪些类型的信息。作为联合国人类住区规划署（人居署）加强

[5] 加拿大、加拿大公共安全和欧洲城市安全论坛，《地方安全审计指南——国际惯例摘要》（巴黎，2007 年）。可登录 www.fesu.org 查阅，有阿拉伯语、中文、英语、法语、德语、俄语和西班牙语等各种版本。

城市安全方案的一部分，已经在喀麦隆和巴布亚新几内亚开展了类似检查工作，此外，还在南非卡鲁中部开展了类似工作。另外，《关于确保预防犯罪项目质量的贝卡里亚标准》为规划、执行和评价预防犯罪活动方面的质量管理工作提供了实际帮助。[6]

28. 计划需列出明确目标并具体说明应如何、在何时实现这些目标。多数情况下，计划所涵盖的时期为 3 至 10 年。这样一来，我们便有时间执行和评估各项成果，而后再审查和调整各项战略。

29. 已经有几个国家制订了预防犯罪战略。在巴西，国家公共安全和公民身份方案设在司法部，但执行方案活动时涉及到的一些具体问题却要依靠其他几个部门。这种办法既对一些主要机关进行了结构性调整，也涉及到了特定的地方方案。该方案概述了 11 个城市地区的干预措施，相关资金均已到位。重要的一点是，供资的一个条件，就是市政当局愿意自己成立综合管理办公室。

30. 在智利，国家公共安全战略由内政部领导，该部将与政府其他部门，如司法部、教育部、劳动部、卫生部、城市化部和规划部开展合作。在匈牙利，国家预防犯罪委员会正在执行由司法部负责的国家社会犯罪预防战略。在挪威，警察在预防犯罪工作中发挥着重要作用，但国家预防犯罪理事会会为他们和其他政府部门提供咨询意见，并代表它们执行各种项目。

B. 定期审查各项战略，以确定实际需要和最佳做法，并对国家和地方计划做出相应调整

31. 制定出预防犯罪战略和方案后，应定期进行审查，以确保它们能够切实实现各项目标，同时保持完整性和有效性。为了便于系统地进行此类监测，各种战略和方案必须以犯罪问题、犯罪的各种原因和可能做法方面的宽泛知识基础为依据。为了选择和继续执行各种可用以应对已确定犯罪问题的干预措施，重要的是，应当审查现有的方案和服务有哪些、可如何加以改进，并审查地方、国家和国际各级在预防犯罪做法方面的经验。

32. 要监测和评价各种方案，就必须明确界定目标人群和地区、预期成果以及责任分布。衡量方案所产生的影响时，需掌握特定技能和知识，因此，需要建设预防犯罪方面的专业能力，以确保方案在从设计到执行、从监测到评价等各个阶段的质量。简言之，要有质量，就必须有资质（《准则》第 18、23 和 29 段）。

33. 在许多国家，对预防犯罪方案的监测由政府和研究机构共同进行。例如，在澳大利亚，政府与联合国预防犯罪和刑事司法方案机构网络的一个成员澳大利亚犯罪学研究所密切合作，共同制定预防犯罪方案，并对其进行了监测和评

[6] 可登录 www.beccaria.de 查阅，有阿拉伯语、中文、捷克语、英语、法语、德语、北印度语、匈牙利语、立陶宛语、波兰语、葡萄牙语、俄语和西班牙语等版本，克罗地亚语、朝鲜语和土耳其语版本正在编写过程中。

价。此外，政府还资助了有关下列问题的研究项目：早期干预、治安、暴力侵犯妇女行为以及预防犯罪和土著社区。

34. 在智利，司法部与阿尔伯特·胡塔多大学开展合作。该所学校负责对国家方案进行评价，并开设了一门有关城市安全的文凭课程。智利大学提供了青年犯罪、干预和预防以及社区预防方面的学术方案和专业训练。

35. 巴西米纳斯吉拉斯州贝洛奥里藏特市与米纳斯吉拉斯联邦大学犯罪和公共安全研究中心开展了合作。除开发数据分析系统和训练方案外，该中心还合作制定并评估了一项有效的预防青年自杀方案“珍爱生命”（*Fica Vivo*）。

地方犯罪与跨国有组织犯罪之间的关系

36. 《准则》建议国家预防犯罪计划考虑地方犯罪问题与跨国有组织犯罪之间的联系，例如，在毒品贩运的背景下（第 13、27 和 31 段）。它们鼓励各会员国开展合作，以分析和切断那些联系，途径包括减少犯罪集团参与合法市场的机会，防止滥用投标程序、补贴及为商业活动颁发的许可证，并保护在社会上处于边缘地位的群体（特别是妇女和儿童）不受人口贩运或偷运移民等活动的伤害。

C. 拟订指南、工具包和手册，以协助传播有关预防犯罪的知识和协调执行有关计划

37. 预防犯罪最好能成为一个独立的专业领域。在此之前，需要培训和专门工具。[7]国际上现有的此类工具包括《联合国准则》、《南部非洲和加勒比地区预防犯罪规划和行动手册》、[8]《预防犯罪评估工具》以及即将出版的《联合国预防犯罪准则手册——使准则发挥作用》和《城市空间治安手册》。

38. 存在大量关于有效预防犯罪方案的资料，大部分来自欧洲和北美，但近来南南合作中也出现了许多此类资料。预防犯罪研究中被忽略的领域包括如何执行方案和政策以及如何对其进行评估。这是有效预防犯罪的一个重要组成部分，在这方面，政府需投入时间和资源，并在必要时请求提供技术援助。在此领域工作的许多国际和国家机构都提供了关于这些问题的指导，包括《联合国准则》、国际预防犯罪中心和其他研究机构编写的手册以及几个国家提供的培训方案等。

39. 近年来，关于预防犯罪有效性的研究取得了很大的发展。开始需要获得基准数据，即关于从环境方面预防犯罪的地方数据。在发达国家，由坎贝尔研究

[7] 见“2008 年 7 月 2 日至 4 日在柏林举行的关于使联合国预防犯罪准则发挥作用的技术磋商专家小组会议报告”（E/CN.15/2009/CRP.2）。

[8] 联合国出版物，出售品编号：E.09.IV.1。

会（www.campbellcollaboration.org）进行评估的方案[9]只包括那些达到科学标准的方案，例如使用了对照组并明确界定了干预类型。通过研究不同背景中的方案，坎贝尔研究会可说明这些方案的有效性。这一办法尤其适于分析环境预防或幼儿干预等类型的预防犯罪措施，但却很难被用于涉及大量不同活动的社区级干预措施。

40. 然而，由于许多预防犯罪方案最初是在发达国家制定并进行评估的，其经验并不总是适用于不太发达的国家。那里迫切需要基准数据，协助建立数据库、提供培训、执行和评估这类项目尤为重要。

41. 对有效性的要求使许多国家试图在本国环境中采取“经验证”的方案。这种做法往往并不成功，因为新旧环境中受到的各种制约大不相同，并且方案成功与否的一个重要决定因素在于如何执行方案。

42. 这类经验使人们进一步意识到需要使预防犯罪战略契合并适应个别国家和地区的环境，在任何情况下，基准数据都是衡量预防犯罪工作成功与否的一个共同标准。除了严重的暴力和受害程度以外，一个国家的经济和社会环境、其发展情况和能力水平及其政治历史都是影响该国的各种需要，影响其所面临的犯罪问题类型并影响各类有效干预措施是否可行的因素。

43. 尽管如此，发展中国家的经验正逐渐增多，它们面临相似的经济和社会状况并拥有一些经评估非常有效的做法。这类国家之间的南南交流也有所增多。这些国家没有从发达国家照搬方案，而是创新性地利用自身优势，制定了适合自己国情的项目。

44. 在前景良好和成功的预防犯罪战略和方案的详细目录（现在以几种语文广泛提供）中，可以找到关于政策和做法的资料。它们包括不同区域和国家中的获奖项目；关于有效做法的详细目录和报告，例如坎贝尔研究会编制的做法汇编（见上文第 39 段），以及关于具体专题如城市犯罪预防、处于危险中的青年、妇女安全、青年帮派干预、安全学校和公共场所管理的方案集。[10]在欧洲，欧洲联盟预防犯罪网络（www.eucpn.org）、题为“预防犯罪质量管理”的贝卡里亚项目以及题为“评估欧洲的异常、犯罪和预防”的 CRIMPREV 项目（www.gern-cnrs.com/gern/index.php?id162&L=2）都提供了一些关于循证预防的有用研究。区域和国际网络还提供了关于前景良好的预防做法的资料。

45. 非洲、加勒比和拉丁美洲开始逐步提供研究报告，而且，这些研究报告是政府评估其自身状况的重要资料。这些研究报告中包含了联合国毒品和犯罪问

[9] 见 Lawrence W. Sherman 和其他人的《预防犯罪：有效的、无效的、可能有效的》，为国家司法研究所编写并提交美国国会的报告（哥伦比亚特区华盛顿，1997 年）。可登录 www.ncjrs.gov/works/查阅。

[10] 见国际预防犯罪中心的出版物，可登录 www.crime-prevention-intl.org 查阅。

题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的出版物，[11]这些出版物对犯罪的程度和可能原因进行了全面细致的分析，并针对这些区域的预防犯罪工作提供了不同的建议。人居署的加强城市安全方案对非洲城市的犯罪和受害问题进行了大量研究。在拉丁美洲，各种区域研究机构如拉丁美洲社会科学学会和各种大学中心如犯罪与公共安全研究中心、巴西的公共安全和公民身份研究中心以及智利的阿尔伯特·胡塔多大学都是重要资源。区域来源可极大地帮助确定具有类似经历和背景的邻国的各种项目，而南南交流，例如加勒比和南非各国之间的毒品和犯罪问题办公室项目则有助于交流政策和项目看法。在南非，科学和工业研究委员会与国家和地方政府各部及南非警察署开展合作，帮助编写指南和开发工具包，制定和执行各种方案，尤其是关于影响青少年和儿童的问题的方案，支持当地市政当局制定自己的预防战略，筹办会议以促进交流和良好做法，并开展培训方案。

46. 多国政府都建立了在线信息资源中心，以便向各级政府的决策者、从业人员和研究人员提供建议和资源。例如，在联合王国，政府建立了减少犯罪网站，协助英格兰的减少犯罪和无秩序状态伙伴关系以及威尔士的社区安全伙伴关系。在澳大利亚，新南威尔士各当局建立了一个支持社区建设的网站，其中包括了地方一级的预防犯罪行动。这是一个电子资料交换所，提供大量工具、资源和关于筹资来源的信息。

47. 就传播与预防犯罪战略及战略的执行和评价有关的知识而言，一个重要方法就是在国家和城市之间交流专门知识。从不同国家直接学习它们管理项目和处理问题的经验往往可以最快的速度了解到可以做些什么。各种论坛，如国际预防犯罪中心和欧洲城市安全论坛，以及各种方案，如欧洲联盟城市发展网络方案和人居署的加强城市安全方案等，在促进这类交流方面都有着丰富经验。人居署在非洲和拉丁美洲举办了多次国际和区域会议，为的是汇集市长和其他利益攸关方，共同推动地方预防犯罪项目方面的交流，而毒品和犯罪问题办公室旨在确定发展中世界预防犯罪最佳做法的南南区域合作项目则汇集了加勒比和南部非洲各国的决策者、从业人员和研究人员，以便面临暴力事件频发状况的各区域交流经验。

48. 2003 年以来，欧洲联盟为德国下萨克森预防犯罪理事会的贝卡里亚方案供资，以促进预防犯罪工作中的质量管理、专业培训和知识转让（编写电子参考，建设网络，汇编国际预防犯罪工具集，不久将通过一个专门的门户网站 www.beccariaportal.org 提供）。2008 年以来，贝卡里亚方案一直为从业人员提供在职基本技能培训。涵盖的专题包括犯罪学、预防犯罪和项目管理，并附有实际的项目工作。该方案计划用英语以及可能的话用其他语文编写远程学习课程。在第十二届大会上，以国际刑事司法教育促进法治问题讲习班将展示英文版强化培训，并希望能将其作为会后技术援助方案加以实施。2010 年 5 月 26

[11] 《中美洲的犯罪与发展——两面夹击下的困境》（联合国出版物，出售品编号：B.07.IV.5）；2005 年 6 月毒品和犯罪问题办公室发表了题为“非洲的犯罪和发展”的报告；2007 年 3 月毒品和犯罪问题办公室与世界银行共同发表了题为“犯罪、暴力与发展：加勒比的趋势、代价和政策取向”的报告。

日，毒品和犯罪问题办公室将与维也纳大学合作，通过互联网从联合国新闻处播讲关于“体育、暴力与预防犯罪”的电子课程，这可以帮助展示在目前的技术和地域限制之外推进预防犯罪培训（包括实地培训）的现有模式之一。

以手册为指导的预防犯罪综合战略的范例

49. 预防犯罪战略应当是跨部门、以知识为基础、可持续和负责任的。符合这些标准的一项预防犯罪战略就是“社区关怀（CTC）”办法，它旨在预防药物滥用、犯罪、暴力、少女怀孕、辍学和青少年抑郁症。[12]

50. 社区关怀是一个以手册为指导的预防规划系统，以社会工作、公共卫生、心理学、犯罪学和组织发展等方面的研究为基础。它依赖于加强保护性因素，如强有力的社会联系或一贯的行为标准，也依赖于减少风险因素，如家庭管理薄弱或社区混乱无序，因为这些都可能引发早期的吸毒、青少年犯罪或暴力。

51. 社区关怀会通过编写关于社区优势和挑战的以数据为基础的概况，以概况为基础确定行动的优先事项，调动社区成员促进青年发展，瞄准资源的有效利用，以及致力于取得可衡量结果以便反复进行评价和研究，来帮助社区利益攸关者协会选择和执行各类方案。

52. 社区关怀包括就自我报告的异常行为以及风险普遍性和保护性因素开展的学生调查，以及一个由已被证明有效的干预方案组成的数据库。

53. 对组织一级社区关怀进程的评估发现，除其他外，它改善了机构间合作，降低了服务的重复率，协调了资源的分配，更多地使用了以知识为基础的方案，并使专业人士、公民和青年更多地参与社区预防活动。[13]

54. 最近的一项研究对实施社区关怀四年后的影响进行了评估。[14]同对照社区相比，实行了社区关怀的社区的药物滥用现象大幅减少，八年级毕业生的犯罪率也大幅下降。

55. 迄今为止，已经或正在实行社区关怀的有澳大利亚、加拿大、克罗地亚、塞浦路斯、德国、荷兰、联合王国和美利坚合众国。在塞浦路斯，社区关怀的实施得到了联合国开发计划署和美国国际开发署的支持。虽然该进程的一般框架也适用于其他国家，但不可避免地，应根据当地环境做出一些调整。

---

[12] 见社会发展研究小组，《研究简报》，2009 年 10 月，第 3 期，可登录 www.uwsrd.org/sdrg/ResearchBrief_Oct2009.pdf 查阅；J. David Hawkins 和 Richard F. Catalano，《对社区青年进行投资：社区关怀系统简介》（2005 年），可登录美国卫生和公众服务部药物滥用与精神健康管理局网站（http://dowload.ncadi.samhsa.gov/Prevline/pdfs/ctc/Investing%20in%20Your%20Community's%20Youth.pdf）查阅。

[13] 美利坚合众国司法部少年司法和预防青少年犯罪办公室，《第五编：为地方性的预防青少年犯罪方案颁发奖金：1992 年修正之后的 1974 年少年司法和预防青少年犯罪法》*（PL 93-415；42 U.S.C. 5601 et seq）*——《1996 年向国会提交的报告：方案报告》（哥伦比亚特区华盛顿，1996 年）。

[14] J. David Hawkins 和其他人“预防青少年吸毒和犯罪 2 型转化研究尝试：社区关怀试验”《儿科和青春期医学档案》，第 163 卷，第 9 期（2009 年），第 789-798 页。

D. 使中央和地方政府承诺给予充足的资源支持从而成功实施预防犯罪方案

56. 《预防犯罪准则》强调可持续性和问责制等原则非常重要，可持续性即充分、可靠的资金，问责制即要定期审查支出并严格评价结果，包括社区的参与（第 1 段、第 10 段和第 20 段）。这意味着，除其他外，要尽量为项目工作人员和社区提供必要的资料，以分析和解决犯罪问题，支持全面系统地研究有效的预防犯罪办法的影响和条件，并汇总和传播各项结果。它还要求仔细规划和实施干预，获得潜在伙伴的支持以便开展长期合作，并持续监测和评价结果、物质和非物质成本及效益（第 11 段和第 21-23 段）。毕竟，应将稀缺资源主要用于已被证明有效的方案和倡议，并负责任地使用预算。

57. 可通过采取长期战略，加强可持续性。例如，2008 年，波哥大市列出了加强市民安全和提高生活质量的长期目标，并将目标与地方城镇目前的筹资机制结合起来，以实行预防举措。将预防犯罪作为善治的特点之一可能需要时间。尽管不易实现，可持续性在某种程度上有赖于将预防工作从目前的政治议程上移除。议程可能会随时演变。

E. 与非政府组织建立伙伴关系并开展合作，鼓励公众参与预防犯罪

58. 犯罪的原因很多，相应地，有许多方法可以防止其发生。因此，各级政府的各个机构、私营部门和民间社会均需参与协调的多部门办法来预防犯罪。这就需要政府机构之间的协作，并需与非政府组织、私营部门和社区建立伙伴关系。

59. 但是，经验表明这种伙伴关系难以运作。部委或服务部门与其他部门合作并分享之前专属它们的工作领域需要一定的时间。一些部门可能并未意识到它们对预防犯罪所做贡献的重要性，宁愿将职责交予司法系统或警方。保密问题可能会影响信息共享：卫生部门可能不愿意向预防犯罪委员会提供资料，而警察可能不愿意分享特定犯罪问题方面的情报。除非有强有力的领导，否则各机构可能会不愿意划拨资源用于联合任务。人事连续性是一个重要的因素，因为委员会的成员变动会削弱决心和集体力量。所有这些都强调了在建立一个中央机构以负责制定和执行预防犯罪战略的过程中，政府的领导至关重要；也强调参与伙伴关系的机构需具有适当的权威，以做出时间和资源方面的承诺。

60. 尽管政府和非政府组织采取协调的做法对于有效预防犯罪必不可少，但这常常还不够。通过向公众宣传采取行动的必要性、必要的手段和公众在此种情形中的作用来鼓励公众参与预防犯罪也同样非常重要。

61. 说服公众参与预防犯罪需要信息，反过来，这又需要媒体的合作。公众的担忧和对更有力行动的要求可推动犯罪控制政策，而几乎所有国家的媒体都倾向于关注最暴力的犯罪行为，这对公众的看法影响巨大。不过，当为人们提供更多平衡的信息时，他们愿意支持预防犯罪：例如，加拿大的民意调查显示，人们对投资预防方案持非常积极的态度。

62. 公众通常认为确保安全和安保只是警察的责任。因此，政府需要与公众对话，探讨社会其他部门可以何种方式为预防工作做贡献，以及他们自身可以何种方式帮助确保社区更安全并最大程度地减少其脆弱性。

63. 在拟定预防战略时，重要的是应当研究公众的体会感受并确定他们认为重要的问题和优先事项。让公众了解方案的成功之处或面临的挑战，并与媒体合作提供有关预防工作的均衡报告，是帮助确保公众了解方案并给予支持的重要途径。

64. 最后，公共教育是改变普通大众、危险群体或特定犯罪行为受害者对他们可利用的服务的看法的一个重要渠道。例如，作为其预防暴力侵害妇女战略的一部分，巴西联邦政府开展了一项运动来改变对此类罪行的看法，内容包括可利用服务方面的信息、24 小时受害者热线电话以及一系列旨在加强辩论、增强意识的关于妇女安全的公开论坛。

三. 如何克服会员国在执行《联合国预防犯罪准则》过程中遇到的主要挑战

65. 根据调查（E/CN.15/2007/11，第 61 段），会员国在执行《预防犯罪准则》的过程中主要遇到了如下所述的七种挑战：

1. 作为公共政策加强社会预防工作，设立负责落实预防工作的机关

2. 改进直接或间接参与预防犯罪工作的各政府机构之间的协调

66. 社会预防指的是在社会政策的所有领域如卫生、教育、城市规划和就业中审查预防犯罪的各个方面。如果这些领域的决策者没有认识到他们的决策对预防犯罪可能造成的负面影响，就有必要借助强有力的领导，通过提供看法或条例，鼓励形成这种认识。这就要求国家、区域和地方各级政府高层做出明确承诺。

67. 关于此类承诺，明智的做法是建立一种具有约束力的合作和监督形式，以克服对预防犯罪工作有影响但没有直接责任的组织的惰性。这可能是一个常设部长委员会、高级管理人员理事会或地方一级的预防犯罪理事会（由市长或副市长担任主席）。但是，经验表明，由于严格部门责任的传统观点造成的阻力，很难建立这样一个组织。

3. 处理毒品贩运等有组织犯罪的具体领域，这类犯罪常会把地方犯罪与跨国犯罪联系在一起

68. 有组织犯罪的几个领域都同地方犯罪直接相关：毒品贩运通常涉及街头的当地贩毒者，而支付给非法毒品的钱通常都来源于盗窃、抢劫和其他“常规”罪行。只有当地方上的有组织卖淫者提供服务时，为性剥削目的贩卖妇女和儿童的行为才会获利。针对此类“业务”的一方面所采取的任何成功行动都将对

其另一方面产生影响。除了具体的执法活动外，还在国际一级采取了各种措施，包括签署双边协定，共享资料，参加国际和区域网络以及允许引渡和司法互助。第十二届大会临时议程的实质性项目 4 更具体地探讨了这些问题。

4. 向地方政府传播知识并促进其积极参与预防犯罪工作

69. 如果地方政府要参与预防犯罪工作，它们就必须掌握其辖区内所犯罪行的全面可靠资料。此类资料的来源包括不同类别的犯罪统计数据、地方受害者调查或是由犯罪观察站从不同来源收集的相关数据组合。市民对安全的（主观）感受可能是一个来源，但不应是唯一来源。

70. 地方政府的作用很重要，因为犯罪行为是在地方和社区一级发生的，犯罪的许多原因只能在当地加以解决。因此，地方当局必须制定适合地方情形的方案，为此，它们常常需要专门研究机构或能够分析情况、选择适当方案并执行和监督这些方案的合格人员的支持。

5. 制定培训方案以解决预防犯罪专门知识匮乏的问题并创立最佳做法数据库

71. 世界各地如南非、欧洲和拉丁美洲的几个机构提供了一些针对预防犯罪从业人员的培训方案。北美和欧洲建立了最佳做法数据库，但由于可移植性的问题（见上文第二章 C 节），这些数据不一定会对其他区域有所帮助。不过，该领域的研究发展迅速，尤其是在南非和拉丁美洲，所以情况可能会随着时间的推移而有所改善。

6. 利用先进技术改进预防犯罪战略

72. 主要在两个预防犯罪领域采用先进技术：环境方面的预防工作，例如闭路电视监控（CCTV）的监测和“加固目标法”，以及利用地域数据分析当地犯罪趋势，以便根据区域、时间和严重程度，绘制犯罪频率图。例如，巴西、加拿大和法国都采用了这种办法。[15]

7. 拟订评估机制，尤其是与成本效益评估有关的机制

73. 评价该领域的预防方案（进行对照实验除外，因为这不一定可行）是一项重大挑战。研究机构如坎贝尔和斯坦利编写了关于评价研究的《实验与准实验设计》，我们可根据特定方案的具体情况及其执行情况，选择适合的评价研究。[16]

74. 成本效益评估尤其困难。尽管仍可以通过核算办法对预防方案的支出进行衡量，但对效益——即通过预防严重程度未知、数量未知的犯罪行为而避免的

[15] 《联合国预防犯罪准则手册》（见上文第 16 段）；以及《犯罪观察站》（见上文脚注 3）。

[16] 见 www.campbellcollaboration.org；以及 Sherman 和其他人的《预防犯罪》（见上文脚注 9）。

社会成本——的衡量却问题重重。这涉及对预期犯罪（如果未实施预防方案）的估算，以及对受害者和刑事司法系统所避免的成本的估算。意料之中的是，在答复调查问卷时，会员国都请求针对成本效益评估这一具体活动提供援助。

四. 执行《预防犯罪准则》方面的经验

75. 鉴于有效应用联合国的预防犯罪和刑事司法标准和规范对促进法治至关重要，数十年来，联合国一直在为此而努力。联合国在该领域的作用非常关键，因为它是唯一一个能够提供全球看法且能够调动政府间组织和非政府组织支持的组织。对为善治奠定基础、保护人权和加强法治而言，在技术援助中采用联合国的标准很重要。发达国家还利用这些工具来确定其刑事司法系统中的差距和不足，并进行相关改革（A/CONF.203/8，第 53 和 54 段）。

76. 只有尽可能广泛地传播、宣传和让各级政府接受联合国规范，才可能实现其有效应用。这意味着需将其灌输给负责制定行动框架的决策者、负责预防犯罪和刑事司法的从业人员以及受其影响的个人。因此，有必要用相关语文出版这些准则，并使相关专业人群可以很容易地获取。

77. 执行《准则》方面的经历似乎大不相同。一方面，第三章给出的调查结果显示，许多会员国至少部分遵循了《准则》。不过，这可能不仅是出于对《准则》的了解和尊重，也是因为《准则》反映了预防犯罪方面的发展水平，因此，任何努力实施最新预防犯罪政策的国家都将同时在很大程度上遵守《准则》。

78. 另一方面，一次区域筹备会议指出人们对《准则》缺乏了解，建议加大努力，在负责于国家一级应用《准则》的群体中间宣传各项准则（A/CONF.213/RPM.1/1，第 22 段）。这表明有必要关注对《准则》缺乏了解的问题。一些专业人士和从业人员可能发现《准则》的措辞非常抽象：他们将从《预防犯罪评估工具》和即将发布的《联合国预防犯罪准则手册——使准则发挥作用》所提供的详细咨询意见中获益。其他人可能在培训中从未听到过各项准则，因此联合国应努力将《准则》纳入相关课程。一旦《准则》及相关的《工具包》和《手册》为学术界所广泛了解，其较高的质量将推动这一进程。

79. 最后，由于这项调查在很多情况下都准确地指出需要提供技术援助，例如，在成本效益分析和组织发展的其他方面，我们可能会发现，作为一项可用以确定国际社会支助领域的计划，《准则》非常有益，随后即可根据《预防犯罪评估工具》，进行深入磋商。这也将促进《准则》的传播，特别是在决策者中间。

五. 结论和建议

80. 从道德、经济和实践上讲，仅仅依靠威慑和司法措施对付犯罪既不可取，也不具可行性。此外，有效预防犯罪是促进可持续发展的一个重要因素，因为减少犯罪和不安全可以改善商业和就业条件，允许将资源用于社会经济发展而不是控制犯罪。社会预防方案尤其能促进边缘群体的社会融合或者促使他们重

返社会。一些方案增强了受害者或特别脆弱群体的能力，这是社会融合的另一个方面。但是，仅仅是出发点良好的方案还不够。需要通过评估方案的影响和资金使用情况，对其进行仔细审查，这意味着有必要采用以证据为基础的良好做法。

81. 今天，有大量关于如何实施有效的预防犯罪战略的资料和指南。联合国系统、各种国际组织如国际预防犯罪中心或欧洲城市安全论坛以及各种国家和区域机构都可以提供。现如今，已不能把没有制定预防方案归咎于信息匮乏。其可能的原因包括财政、技术或人力资源不足，最坏的情况，就是缺少承诺的结果。

A. 给联合国和其他国际组织的建议

建议 1

82. 在法治领域，应继续把预防犯罪作为联合国刑事政策的一项日益重要的目标，同时利用社会和经济发展各领域的技术援助。预防犯罪应促进和扩大社会融合，尤其是青年、少年犯和成年犯的社会融合，包括使前囚犯重新融入社会生活的主流。

建议 2

83. 国际社会应促进并开展关于有组织犯罪与地方犯罪间联系的研究，鼓励相关技术援助项目，以便将预防犯罪对策纳入针对该问题的解决办法。

建议 3

84. 联合国及预防犯罪和刑事司法领域的其他国际和区域组织应进一步传播《联合国预防犯罪准则》及相关文件，特别是向大学和培训机构传播，以促进对其的承认、使用和应用。

建议 4

85. 所有这些实体还应协助为规划、执行和评价预防方案的从业人员提供相关培训。应通过常规培训和现代信息技术，在跨区域、区域和国家范围内，鼓励考虑了具体的地缘政治和社会经济因素从而使预防在地方环境中发挥作用的预防犯罪培训，并应切实关注受害社区和受害人。

B. 给各国政府的建议

建议 1

86. 各国政府应在使预防犯罪发挥作用方面发挥强有力的领导作用。部门间的预防犯罪可能需要决策者和从业人员彻底转变态度，并改变组织结构和合作领域。

建议 2

87. 不应将预防犯罪仅仅看作是一个执法和刑事司法问题：任何影响公民，尤其是家庭、儿童和青年生活质量的政策都可能会对预防犯罪产生影响。

建议 3

88. 有效的预防犯罪战略要求有基准数据和高质量的规划、实施和评价。由于可能不一定具备满足这些标准所需的资源，各国政府，特别是发展中国家的政府，应积极寻求许多组织和个别会员国提供的咨询、培训和资金方面的技术援助。同时，各会员国应准备好分享其在预防犯罪战略方面的经验。可能需要在国家范围内开展培训和能力建设，以确保提供优秀的工作人员和适合各国具体情况的预防办法。

建议 4

89. 预防犯罪通常是一项长期努力——如果对一段相当长的时间而言，资金没有保障，预防犯罪努力就可能会付之流水。不过，长期供资的同时，也应对资金的使用进行负责任的核算，包括对结果进行评估。