联合国 A/CONF.234/4

# 第十四届联合国预防犯罪和刑事司法大会

Distr.: General
22 January 2020
Chinese
Original: English

**2020 年 4 月 20 日至 27 日，日本京都**

临时议程*项目 3
**预防犯罪促进社会和经济发展的全面战略**

## 预防犯罪促进社会和经济发展的全面战略

**秘书处编写的工作文件**

摘要

本工作文件探讨了社会和经济发展背景下的预防犯罪问题，并强调了须实施全面战略来预防犯罪和受害以及在这方面采用循证办法的重要性。本文件介绍了会员国在《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标 16 的背景下为预防和减少犯罪所采取的措施，并特别关注了预防影响儿童和青年的犯罪以及城市犯罪的有效战略。

* A/CONF.234/1。

V.20-00580 (C) 170220 170220

请回收

# 一. 导言

1. 社会经济条件和社会不平等在影响某些个人是否参与犯罪行为方面发挥着重要作用。在第十三届联合国预防犯罪和刑事司法大会通过的《关于将预防犯罪和刑事司法纳入更广泛的联合国议程以应对社会和经济挑战并促进国内和国际法治及公众参与的多哈宣言》中，会员国表示将致力于实施促进社会经济发展的全面政策和方案，重点是预防犯罪（包括城市犯罪）和暴力。《2030 年可持续发展议程》载有许多与犯罪和暴力相关的具体目标，这表明了减少犯罪和暴力对社会和经济发展的重要性。

2. 在第十三届预防犯罪大会之后，会员国通过了几项决议，提请注意预防犯罪的具体方面。经济及社会理事会在其 2016 年通过的题为“在预防青少年犯罪工作中主要采用全局性的办法”的第 2016/18 号决议中，敦促会员国所有相关的社会经济政策和方案中，包括在涉及教育、卫生、公民参与、社会经济机会、信息和通信技术以及公共安全的政策和方案中，将以儿童和青年为对象的预防犯罪战略纳入主流，以保护儿童和青年免遭社会边缘化和排斥，降低他们沦为受害人或罪犯的风险。

3. 两年后，联合国大会通过了题为“可持续发展目标背景下的法治、预防犯罪和刑事司法”的第 73/185 号决议，其中鼓励会员国本着对促成犯罪的多重因素的认识，执行综合预防犯罪政策，并全面克服此类因素。大会还在该决议中强调指出，推动社会发展，促进法治，包括培养守法文化，应当是强化预防犯罪和经济发展战略的必要内容。大会还鼓励会员国推动面向包括受害者和出狱人员在内的社会弱势成员的预防犯罪和社会包容方案以及就业能力计划。在上述决议的基础上，预防犯罪和刑事司法委员会在于 2019 年召开的第二十八届会议上通过了题为“加强社会所有成员参与预防犯罪”的第 28/1 号决议，其中特别呼吁将各种预防犯罪考虑因素纳入本国执行《2030 年议程》的国家计划，并强调了私营部门和民间社会在预防犯罪以及协助犯罪受害者和减少累犯率的方案（包括涉及非拘禁措施的方案）中的作用。

4. 大会在 2019 年通过的题为“将体育运动纳入青年预防犯罪和刑事司法战略”的第 74/170 号决议中表示，其深信必须通过支持儿童和青年的发展及加强他们对反社会行为和犯罪行为的抵御能力，防止儿童和青年参与犯罪活动。在这方面，大会鼓励更广泛地利用基于体育的活动促进初级阶段、第二阶段和第三阶段的预防青年犯罪工作。

5. 第十四届预防犯罪大会区域筹备会议的讨论[1]强调，全面的预防犯罪战略是社会和经济发展的关键，也强调了循证战略以及跨部门合作和机构间合作的重要性。讨论中反复强调，特别是对年轻人而言，需要加强社会和经济包容以及教育、娱乐和就业机会，以预防犯罪，还强调需要通过社区警务和其他措施让公民参与预防犯罪。会上还关注了使儿童和青年掌握建设和平、公正和包容的社会所需知识、价值观和技能的实际举措，并提到可为此开展体育活动。会上还反复提及需要采取对性别问题有敏感认识的办法预防犯罪，需要增强妇女权能以解决性暴力、性别暴力和家庭暴力问题。此外，会上还提请注意，由于城市犯罪性质不断变化，需要专门制

[1] 见 A/CONF.234/RPM.1/1、A/CONF.234/RPM.2/1、A/CONF.234/RPM.3/1、A/CONF.234/RPM.4/1 和 A/CONF.234/RPM.5/1。

定重点关注青年和团伙暴力问题的有针对性的预防办法。与会者还确定了可能对特定城市环境中的犯罪率产生影响的环境因素。

6. 在此背景下，本工作文件旨在通过进一步探讨上述议题，为会员国在第十四届联合国预防犯罪和刑事司法大会上的审议工作建言献策。

## 二. 预防犯罪与社会和经济发展

7. 犯罪与经济和社会发展之间的关系体现在多个维度。犯罪往往被视为经济增长和发展的一大障碍，因为它会增加经济不确定性、阻碍长期投资和就业机会的增加，并侵蚀法治。同时，与巨大的经济和社会不平等相关的经济增长乏力往往会加剧犯罪和暴力。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）的《2019 年全球杀人问题研究报告》提请注意青年失业与暴力和杀人案严重程度之间的联系。[2]此外，犯罪给刑事司法系统带来了沉重的财政负担，导致受害者付出高昂的代价，还使整个社会产生隐性成本，如与健康和生产力损失有关的成本。

### A. 地区差异

8. 虽然犯罪和暴力行为发生率低通常对社会经济发展有积极影响，例如，能增强信任和社会凝聚力、激励私营部门投资和促进儿童继续上学，但经济发展与犯罪和暴力之间的关系在各地也不尽相同。在欧洲和亚洲国家，凶杀率存在差异主要因为社会经济发展水平不同，尽管有一些例外情况，[3]然而，在许多拉丁美洲及加勒比国家，尽管贫困和收入不平等有所减少，但犯罪率仍然居高不下，甚至有所上升。事实上，日益增加的暴力事件与社会公平程度提升之间的反差突显了经济发展与犯罪和暴力之间关系的复杂性。[4]《2019 年全球杀人问题研究报告》解释称，虽然高凶杀率可能会对经济增长产生负面影响，但单靠经济繁荣本身并不一定能降低暴力程度，“因为如果经济增长的惠益分配不均，那些没有惠及到的人很可能会决定诉诸暴力和犯罪活动。”该研究指出，不平等程度加剧，加之美洲枪支泛滥、团伙和有组织犯罪集团扩张，以及非洲的武装冲突和相关不稳定情况，这些可能是这两个区域经济增长的同时凶杀率也上升的潜在原因。

### B. 与犯罪和暴力相关的社会和经济代价

9. 犯罪和暴力带来的代价很高，因为所带来的健康和社会后果对各国特别是发展中国家造成严重的经济损失。例如，《2011 年世界发展报告：冲突、安全与发展》显示，受重大暴力事件影响的国家年平均减贫速度比不受暴力影响的国家低将近一个百分点。[5]

10. 根据《2014 年全球预防暴力状况报告》，与暴力相关的直接成本包括与提供治疗、心理健康服务、急救和刑事司法对策有关的成本，而与经济损失有关的间接成

[2] 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室），《2019 年全球杀人问题研究报告》。

[3] 同上。

[4] Laura Chioda，《终止拉丁美洲的暴力：从出生到成年的预防问题研究》，拉丁美洲发展论坛系列（2017 年，华盛顿特区，世界银行）。

[5] 世界银行，《2011 年世界发展报告：冲突、安全与发展》（2011 年，华盛顿特区）。

本涉及暴力受害者更有可能失业和旷工，以及遭受影响工作业绩的健康问题。最近对拉丁美洲及加勒比区域 17 个国家的犯罪情况进行的一项研究收集和分析了犯罪的社会和经济成本数据，包括受害导致生活质量下降和监狱囚犯失去收入方面的成本、私营部门的安保服务产生的成本以及各国政府在警察、司法和监狱系统方面的公共开支产生的成本。这项研究得出结论称，根据保守估计，拉丁美洲及加勒比区域的平均犯罪成本相当于国内生产总值的 3.55%。相比之下，一些欧洲国家以及澳大利亚、加拿大和美利坚合众国的犯罪成本占国内生产总值的比例要低得多，从不到 1.4%（德国）到 2.75%（美国）不等。[6]

## C. 预防腐败

11. 在区域筹备会议上，与会者强调需要制定一项预防腐败的综合战略，因为腐败被认为是影响社会经济发展和维护人权的一大障碍（见 A/CONF.234/RPM.5/1）。腐败削弱政府为公民提供服务的能力，破坏法治和安全，还经常被犯罪者用以实现其目的。此外，腐败阻碍司法、卫生、教育和其他社会服务的有效提供，而这些服务是减少、预防和应对犯罪的关键。刑事司法系统的问责和廉正，包括执法方面的问责和廉正，会极大影响公众的信任、公民举报犯罪的程度以及公民配合警方以便利其工作的方式。

12. 联合国反腐败公约缔约国会议在其第 5/4 号决议中强调了根据《联合国反腐败公约》第五条制定和实施有效、协调的反腐败政策的重要性，并鼓励缔约国将反腐败政策纳入更广泛的预防犯罪和刑事司法改革战略以及公共部门改革计划中。除反腐败政策外，《反腐败公约》还载有一些条款，要求建立预防性反腐败机构，适用公职人员行为守则，并加强确保公务员廉正的各项制度。在 2019 年 9 月 4 日至 6 日举行的预防腐败问题不限成员名额政府间工作组会议期间，工作组审查了与反腐败战略的制定、评价和影响有关的良好做法和举措。与会者强调，国家反腐败战略应有远大目标，但也应务实地设定在实施战略的指定时间内可以实现的目标。确定纳入这些战略的具体优先事项包括道德守则和加强公共服务中的廉正、基于价值观的教育、法律改革、公共采购、透明度和公共信息获取、数字化、政务公开、反腐败学院和培训中心、提高认识活动、腐败风险评估、公司治理守则以及预防私营部门腐败。会上还介绍了与教育、青年和妇女有关的针对特定部门和利益攸关方的战略（见 CAC/COSP/WG.4/2019/3）。

## D. 预防犯罪和实现可持续发展目标 16 的进展

13. 正如秘书长在实现可持续发展目标进展情况报告中所强调的，不断加剧的收入和财富不平等会侵蚀社会凝聚力，加重不安全并抑制生产力增长，从而破坏实现可持续发展目标的努力（E/2019/68，第 16 段）。在实现可持续发展目标 16 项下的减少暴力和犯罪以及确保所有人都能平等诉诸司法的具体目标方面取得的进展仍然不均衡。例如，上述报告指出，2015 年至 2017 年，全球每 10 万人中的故意杀人案数量从 6.0 起增至 6.1 起；各种形式的暴力侵害儿童行为持续存在；被发现的贩运人口受害者人数有所增加，这可能说明主管机关已加大力度查明受害者身份，但

[6] Laura Jaitman 编辑，《犯罪和暴力的代价：拉丁美洲及加勒比区域的新实证和新见解》（2017 年，华盛顿特区，美洲开发银行），图 2.5。

也说明人口贩运问题更加严重了（E/2019/68，第 37 段）。杀人罪既是暴力犯罪的一个合理指标，也是国家内部暴力程度的有力指标。毒品和犯罪问题办公室估计，2017 年全球共有 46.4 万人死于故意杀人。美洲占最大比重（37%），其次是非洲（35%）。亚洲占不到四分之一（23%），欧洲（4.7%）和大洋洲（0.2%）所占比重最小。[7]

14. 精心规划的预防犯罪战略不仅能预防犯罪和受害，还有助于可持续发展。[8]在减少暴力、犯罪和不公正方面，预防是实现可持续发展目标 16 的关键。有效的预防需要司法系统中的行为体与其他部门的行为体合作，以解决争端的根源，并避免冲突、暴力行为和侵犯人权。就犯罪和暴力而言，这意味着必须从惩罚措施转向循证预防，以降低暴力程度，特别是针对妇女、儿童和弱势群体的暴力。[9]这还意味着，与罪犯和受害者接触的部门，如社会工作者、检察机关和辩护律师，应参与实施预防方案，以确保有效沟通，并在符合有关个人最佳利益的情况下，顺利将个别案件移交给合适的服务提供方处理。

15. 在经济及社会理事会主持于 2019 年召开的可持续发展问题高级别政治论坛上，47 个国家介绍了其自愿国别评估结果，其中许多国家报告了其境内的犯罪情况，包括它们在应对和预防暴力侵害儿童和妇女行为方面面临的挑战（E/HLPF/2019/5）。关于预防，一些国家介绍了它们在这一领域所作的努力。[10]例如，智利指出，该国设立了一个专门的预防犯罪机构，并就设立一个咨询委员会负责协调与预防和控制有组织犯罪有关的问题颁布了一项法令。南非报告称，其实现可持续发展目标 16 的具体目标的一个政策框架包括南非内阁在 2016 年通过的一份白皮书，该白皮书强调需要采取综合办法应对安全、犯罪和预防暴力问题。该白皮书提出了一种涵盖全政府、全社会的办法，并重申建设更安全的社区是一项集体责任。大不列颠及北爱尔兰联合王国的评估突出了具体的预防工作，包括苏格兰减少暴力机构实施的方案，如“医护人员反对暴力”方案和“禁止持刀行凶，让生活更美好”方案，以及预防和消除暴力侵害妇女和女童行为的“同等安全”战略。以色列强调了与努力实现目标 16 相关的预防举措，包括建立一个旨在预防暴力、犯罪和反社会行为以及解决吸毒和酗酒问题的机构，还重点介绍了一些具体方案，如重点关注家庭暴力、家长巡逻、当地机关与警方之间合作以及使用闭路电视的方案。加纳、圭亚那和坦桑尼亚联合共和国等若干国家的国别评估提到社区警务是预防犯罪的一部分。除社区警务外，圭亚那还报告了青年创业和赋权方案等预防犯罪举措，以及在帮助罪犯重新融入社会、替代量刑和提供法律援助方面所作的努力。土耳其概述了其旨在推进目标 16 的政策框架的几个组成部分，其中在预防措施方面，提到了将预防和保护性安保服务作为优先重点，并努力引导年轻人参加体育、文化、艺术和志愿活动，以保护他们免受暴力侵害，并使他们远离有害习惯。

[7] 毒品和犯罪问题办公室，《2019 年全球杀人问题研究报告》。关于凶杀等犯罪模式和趋势的更多信息，见秘书长关于全世界犯罪和刑事司法状况的报告（A/CONF.234/3）。

[8] 《预防犯罪准则》（经济及社会理事会第 2002/13 号决议，附件）。

[9] 司法工作队，《人人享有正义：最终报告》（2019 年，纽约，国际合作中心）。

[10] 联合国，可持续发展知识平台，“自愿国别评估”，自愿国别评估数据库。可查阅：https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/。

## 三. 循证预防

16. “预防犯罪”指的是通过各种战略和措施的干预来影响多种犯罪原因，从而降低犯罪行为发生的风险及其对个人和社会的潜在有害影响，包括对犯罪的恐惧。[11]主管机关需要掌握关于犯罪和相关风险因素的可靠数据，以制定和实施有效的预防战略、政策和方案。[12]根据公共卫生预防模式，可以将犯罪预防分为初级阶段犯罪预防（针对广泛人群的普遍措施）、第二阶段犯罪预防（侧重于有犯罪风险的人群）和第三阶段犯罪预防（侧重于已知罪犯，防止其再次犯罪）。预防可以针对不同的机构和其他环境，包括家庭、学校、社区、劳动力市场、特定地点、警察机构和法院以及惩教机构。[13]在第十四届预防犯罪大会区域筹备会议期间，与会者强调越来越需要循证的预防犯罪战略和新的数据收集方法。

17. 增加循证方案的呼吁并不新鲜。被认为“循证”的预防犯罪方案之所以数量有限，是因为评估此类方案有效性所需的严谨评价过程需要花费时间且往往成本高昂。因此，政策制定者和服务提供者可能会选择开展一些有效性得到部分数据支持但还没有经过信息交流中心审查，也没有进行广泛评价以符合强有力实证标准的方案或服务。此外，以这种方式选择的方案可能无法适应其适用人群的具体需要。

### A. 维持和扩大方案

18. 2017 年，对预防犯罪七个领域的系统性综述进行的一项研究发现，在发展性预防和社会预防、社区干预、情景预防、问题导向型警务、量刑、惩教干预和戒毒干预等领域，都有稳定的证据表明存在行之有效的做法。[14]同时，这项研究强调，并非所有努力都有效，犯罪学家、从业人员和政策制定者必须仔细调查证据以确定有效的方案。相关研究往往未就从业人员和政策制定者如何维持和扩大有效方案并实现人口层面的影响提供必要的指导。因此可以说，需要更加强调将定性数据纳入系统性综述，以澄清有效方案采用的机制，还需要进行更多的成本效益分析。[15]在确定方案是否有必要实施和投资时，关键是进行成本效益分析，对政策制定者来说尤其如此。然而，尽管更全面的评估在刑事司法环境中的价值日益得到承认，但仍不常见。[16]

### B. 全球南方的预防犯罪研究

19. 许多预防犯罪方案都是由高收入国家制定和评价的，这些国家往往拥有大量资源。然而，在发展中国家，此类方案和经验可能并不总能直接适用或适合于实施。发展中国家使用严谨的科学方法进行的预防犯罪研究有限，且通常主要是描述性或

[11] 《预防犯罪准则》。

[12] 关于统计数据、数据收集和评价的更多信息，见 A/CONF/234/8。

[13] Lawrence W. Sherman 等人编辑，《循证犯罪预防》（2002 年，纽约，劳特利奇出版社）。

[14] David Weisburd 等人，“犯罪预防和改造的有效方法：系统性综述评估”，《犯罪学与公共政策》，第 16 卷，第 2 期（2017 年 5 月）。

[15] 同上。

[16] Jacqueline Mallender 和 Rory Tierney，“经济分析”，载于《犯罪预防和改造的有效方法：从系统性综述中汲取的经验教训》，David Weisburd、David P. Farrington 和 Charlotte Gill 编辑，斯普林格循证犯罪政策系列（2016 年，纽约，斯普林格出版社）。

定性研究，缺乏有助于建立实证基础的定量结果。需要更多的财力和人力资源来研究犯罪问题并进行系统性综述，以便为发展中国家的决策提供信息并确定研究的优先事项，从而填补研究空白。

20. 幸运的是，近年来，人们的重点已经从确定有效的预防犯罪方案转移到了解预防犯罪的项目是如何运作的。这使人们更加认识到需要根据个别国家和地区的情况定制和调整预防战略。一个国家的经济和社会环境、发展水平和能力及其政治历史，所有这些因素都将影响该国的需求及其面临的犯罪问题以及预防性干预措施的可行性和适当性。[17]

## 四. 儿童和青年

21. 《2030 年可持续发展议程》设想为所有人带来惠益，特别是最脆弱和最边缘化的人群。在安全和安保方面，必须特别关注儿童[18]和青年[19]，因为他们特别容易吸毒、犯罪和受害，包括被卷入团伙犯罪、暴力极端主义和性剥削。人口年轻化、教育水平低和失业率高往往共同构成风险因素，促使年轻人参与犯罪和暴力行为，包括加入有组织犯罪团体和参与集体暴力活动。[20]同时，年轻人因其年龄、精力程度和学习能力而成为创造更加美好的未来的关键变革推动力，并具有为自己和社区伸张权益的巨大潜力。

### A. 发展性预防

22. 在预防少年犯罪的工作中，应该将重点放在促进所有儿童和青少年成功实现社会化和融入社会（包括促进他们实现适当的个人发展）的预防性政策上。[21]在减少青年犯罪和暴力侵害儿童行为方面，专家们指出，发展性预防或早期预防是行之有效的办法，即将资源用于助力儿童和青年的健康发展，并动员个人、家庭、学校或社区在反社会行为和犯罪出现之前解决其诱发条件。[22]发展性预防举措通常针对人类发展生态的不同层面，并侧重于育儿和幼儿成长支持、反欺凌举措或个人和社交技能培训等。

23. 在第十四届预防犯罪大会区域筹备会议上，与会者一再强调必须对年轻人进行教育和技能培训，包括通过体育运动，使他们更能抵御犯罪。[23]事实上，生活和社交技能发展方案有助于青年提高自我意识，调节情绪，建立和维持积极的人际关系，并体恤他人。这些方案旨在使青年能够建设性地应对日常生活中的需求、压力和人际冲突，且已经对减少攻击行为和暴力产生了影响。[24]

---

[17] 《预防犯罪准则手册：发挥准则的作用》，刑事司法手册系列（联合国出版物，出售品编号：E.10.IV.9）。

[18] 根据《儿童权利公约》的定义，“儿童”系指 18 岁以下的任何人。

[19] 出于统计目的，联合国在不影响会员国所作任何其他定义的情况下，将“青年”定义为年龄在 15 至 24 岁之间的人（见 A/36/215，附件）。

[20] 毒品和犯罪问题办公室，《2019 年全球杀人问题研究报告》。

[21] 《联合国预防少年犯罪准则》（《利雅得准则》）（大会第 45/112 号决议，附件）。

[22] Ross Homel 和 Lisa Thomsen，“发展性犯罪预防”，载于《犯罪预防和社区安全手册》，第 2 版，Nick Tilley 和 Aiden SideBottom（2017 年，英国牛津郡阿宾顿，劳特利奇出版社）。

[23] 见 A/CONF.234/RPM.1/1、A/CONF.234/RPM.2/1 和 A/CONF.234/RPM.3/1。

[24] 世卫组织，《预防青年暴力：实证概述》（2015 年，日内瓦）。

24. 关于预防和应对暴力侵害儿童行为的措施，世卫组织名为《INSPIRE：消除针对儿童的暴力行为的七项策略》[25]的出版物为会员国提供了一个有用工具。该出版物是在毒品和犯罪问题办公室的帮助下编写的，以现有实证为基础，载有七项战略，其中有几项与发展性预防相关，例如改变限制性的性别和社会规范、开发安全环境、为父母和照料者提供支持以及教育和生活技能。

## B. 动员青年

25. 无论是作为施害者还是受害者，青年都比其他年龄段的人更有可能卷入犯罪活动，因此，青年的参与有助于有效预防犯罪。增强青年权能并利用他们的足智多谋与决策者一起制定解决办法，是减少社区暴力的关键。根据《联合国预防少年犯罪准则》，青少年应参与制定和实施旨在推动其社会化和融入社会的计划和方案。[26]更具体地说，在设计和实施具体的国家和地方两级预防犯罪政策和方案时，政策制定者和从业人员可以征求年轻人的意见。年轻人可以在社区举措中发挥积极作用，例如，应对校园欺凌问题、动员预防犯罪大使、参加同伴互动方案或组织邻里预防毒品和犯罪活动以及提高认识活动。在一些案件中，警察等预防犯罪和刑事司法行为体让青年作为志愿者，积极参与查明暴力和犯罪的原因，并与其合作制定社区的预防犯罪战略，或帮助政策制定者确定与青年互动的替代方法。

26. 在筹备第十四届预防犯罪大会期间，毒品和犯罪问题办公室开展了一次简短的在线调查，询问青年参与预防犯罪和促进法治文化的情况。[27]虽然只有一小部分青年答复，但收到的答复显示，来自不同地区的青年都认为，他们可以借助社交媒体平台和互联网来有效参与提高社会抵御犯罪的能力，提供关于犯罪及其后果的信息，并就预防犯罪的创新方法提供建议。

27. 毒品和犯罪问题办公室和人居署在 2019 年 10 月举办的讲习班上也提出了类似的意见，该讲习班将肯尼亚的青年中心协调员和其他社区行为体聚集在一起，讨论在当地预防犯罪工作中增强青年权能的问题。事实上，社交媒体和互联网可以提供一些工具，将青年和包括警察在内的政府行为体更紧密地联系在一起，共同努力预防犯罪，并促进青年表达其对犯罪的看法。

28. 在国际一级，青年论坛，包括在预防犯罪大会、经济及社会理事会和麻醉药品委员会背景下的青年论坛，为青年提供了一个平台，让其可以与联合国会员国进行对话，并就如何推进《2030 年可持续发展议程》（包括在预防犯罪、暴力和吸毒方面）交流意见。

## C. 呼吁采取进一步行动

29. 经济及社会理事会在题为“在预防青年犯罪工作中主要采用全局性的办法”的第 2016/18 号决议中强调了多部门办法的重要性，并呼吁制定满足青年不同需要并保障其福祉的预防政策，方式包括适当级别的政府与民间社会相关利益攸关方的合

[25] 世卫组织等，《INSPIRE：消除针对儿童的暴力行为的七项策略》，（2016 年，日内瓦）。

[26] 《利雅得准则》。

[27] 另见为第十四届预防犯罪大会讲习班 3 编写的关于教育和青年参与是使社会具有抵御犯罪能力的关键的背景文件（A/CONF.234/10）。

作与协调。大会在其关于将体育运动纳入青年预防犯罪和刑事司法战略的第 74/170 号决议中，呼吁会员国加强以社区为基础的青年支助措施，以消除犯罪和暴力的风险因素，并鼓励会员国提供体育和娱乐设施及方案。按照该决议的要求，毒品和犯罪问题办公室于 2019 年 12 月举行了一次专家组会议，分析和汇编了一套最佳做法，将提交给预防犯罪和刑事司法委员会第二十九届会议供其审议，并提交给第十四届预防犯罪大会供其参考。[28]

30. 为筹备 2019 年举行的可持续发展问题高级别政治论坛，秘书处经济和社会事务部和国际发展法组织与意大利政府合作，于 2019 年 5 月 27 日至 29 日在罗马举行了主题为“和平、正义和包容性社会”的关于可持续发展目标 16 的会议，专家们齐聚一堂，讨论实现目标 16 的进展情况。在会上，专家们得出结论，无论是在获得服务的包容性方面，还是在预防遭受暴力和剥削方面，儿童都是最脆弱的群体，需要给予特别关注。他们强调，不应将青年视为一个同质群体，并强调应该让青年直接参与关于青年相关政策和方案的决策。在预防方面，与会者强调，需要采取生命历程方法来预防和消除暴力，这种方法应涉及开展和平与非暴力文化教育，还应使儿童和青年掌握解决冲突的能力和生活技能。

## D. 联合国毒品和犯罪问题办公室的工作

31. 除了提供相关联合国预防犯罪标准和规范外，毒品和犯罪问题办公室还在寻求制定地方或国家战略、政策和方案以预防青年犯罪和受害的会员国提出请求时向其提供咨询服务。[29]

32. 《多哈宣言》强调需要青年参与，并承认青年是变革犯罪预防工作的重要推动力。在该宣言通过后，毒品和犯罪问题办公室在“执行《多哈宣言》全球方案”下发起了一项全球预防青年犯罪倡议，此倡议通过体育运动来加强面临风险的青年（包括边缘化社区的青年）抵御犯罪的能力。通过与各国政府、体育组织和民间社会建立伙伴关系，毒品和犯罪问题办公室推动立足体育运动的倡议，以加强年轻人的社交和个人技能，并向他们提供犯罪、暴力和吸毒风险方面的信息。为此，已经试行了专门的课程，在体育和体育类活动方面培训教练、教师和其他从事青年工作的人员。此外，毒品和犯罪问题办公室正在帮助会员国努力将体育运动举措纳入预防犯罪和安全方面的计划和倡议，并帮助非政府组织努力通过推广体育运动来应对犯罪和暴力风险因素，包括暴力侵害妇女和女童行为。

33. 作为“执行《多哈宣言》全球方案”下“教育促进正义”举措的一部分，毒品和犯罪问题办公室编写了宣扬守法文化的教育材料。该举措为中小学生编制了宣传廉正和宽容等价值观的材料，并为教师和青年提供了帮助宣扬这些价值观的工具，包括游戏和应用程序。在高等教育阶段，该举措助力高校教师就毒品和犯罪问题办公室负责的领域开展教学工作，这些领域包括腐败、廉正和道德以及预防犯罪和刑事司法。目前可上网学习 90 多个大学课程模块。[30]

34. 为了帮助培养家庭和育儿技能，包括在资源匮乏的情况下，毒品和犯罪问题办公室一直在全球各地实施各项举措，不仅关注预防吸毒，也针对犯罪和暴力的风险

[28] 见 A/CONF.234/14 和 E/CN.15/2020/14。

[29] 特别是经济及社会理事会第 2002/13 号决议附件和大会第 45/112 号决议附件。

[30] 另见 A/CONF.234/10。

因素。例如，这些举措包括在通过在低收入和中等收入国家开展家庭技能培训方案来预防年轻人吸毒、感染艾滋病毒/艾滋病和犯罪的全球项目支持下，开展家庭技能培训和学校生活技能培训活动。

35. 毒品和犯罪问题办公室通过其预防犯罪和刑事司法领域内暴力侵害儿童问题全球方案，帮助会员国适用《联合国消除预防犯罪和刑事司法领域内暴力侵害儿童行为的示范战略和实际措施》。[31]毒品和犯罪问题办公室一直在为制定预防暴力侵害儿童行为的战略和方案提供支持，并在预防恐怖主义和暴力极端主义团体招募和剥削儿童等领域开发了专门的工具和专门知识。该全球方案侧重于采取整体预防办法，与家庭、社区和保护部门合作，以避免对儿童的污名化和歧视。该方案还旨在通过少年司法改革工作和减少剥夺自由的措施，预防暴力侵害违法儿童行为。

36. 继“青年 2030：联合国青年战略”概述的优先事项之后，毒品和犯罪问题办公室与其他联合国实体合作，力求在可能的情况下放大青年发出的声音，推动建设一个和平、公正和可持续的世界；帮助青年更多地接受优质教育，包括非正规教育；保护和促进青年权利；并助力他们参与公民和政治事务，包括使他们能够成为促进和平、安全和预防犯罪的力量。

## 五. 预防城市犯罪

37. 城市是创新和经济生产力的中心，对全球 GDP 水平和增长有重大影响，占全球 GDP 的 55%至 85%。[32]由于城市经常发生大量犯罪和暴力问题，包括抢劫、毒品和人口贩运、性暴力和性别暴力、与团伙有关的暴力和有组织犯罪，所以必须充分重视在城市环境中开展有效和创新的预防犯罪工作。此类工作应针对导致犯罪的最相关因素以及出现这些因素最多的社区。

38. 正如《2019 年全球杀人问题研究》证实的那样，城市的快速发展本身并不是凶杀率上升的驱动因素。然而，快速城市化地区存在的有组织犯罪、收入不平等以及治理不善和基础设施不完善问题确实导致了犯罪率上升。其他因素包括高人口密度，高于非城市地区的精神疾病和物质依赖患病率，以及匿名的可能性。为了采取综合办法来预防城市犯罪以及在更广泛的层面实现城市可持续发展，需要城市和国家机关确保城市地区的有效治理，增强当地社区的抵御能力，并制定满足社会最弱势成员需求的帮扶战略。在增强抵御能力方面，需要以创新的思维思考谁可能有助于改变社区行为并增强社区的干预能力。事实上，城市处于有利地位，因为城市能够了解其社区内的犯罪和暴力风险因素，包括与暴力极端主义相关的风险因素，并能制定涉及多利益攸关方的倡议，以应对风险并强化起保护作用的因素。

39. 在 2016 年举行的联合国住房和城市可持续发展大会（人居三大会）期间，会员国强调了对城市采取包容性预防办法的重要性。人居三大会通过的《新城市议程》[33]呼吁整合城市安全及预防犯罪和暴力方面的包容性措施，并让相关地方社区和非政府行为体参与制定城市战略和倡议。《新城市议程》有助于《2030 年可持续发展

[31] 大会第 69/194 号决议，附件。

[32] 联合国人类住区规划署（人居署）《2016 年世界城市状况报告：城市化与发展——方兴的未来》（2016 年，内罗毕）。

[33] 大会第 71/256 号决议，附件。

议程》的实施和本土化，并为各国乃至整个国际社会建设包容、安全、有抵御能力的可持续城市提供新动力。

## A. 因地制宜的干预措施

40. 城市中的犯罪和暴力往往对处境最不利的城市社区造成更大的影响，特别是地方当局和执法机构在履行其公共安全职责时会遇到挑战的社区。各国要实现地方一级的安全，就必须确保提供基本公共服务，包括让所有社区中的人都能够诉诸司法。最近出版的一份关于减少全球南方国家城市暴力的出版物分析了快速城市化、贫困和暴力带来的相关挑战，并指出了社会凝聚力和社会包容对社区犯罪和暴力水平的影响，以及社会排斥和边缘化导致西非等地区的青年暴力团伙增加。[34]

41. 《2019 年全球杀人问题研究》指出，参与有组织犯罪和团伙活动，以及非自愿接触与此类活动相关的暴力，是对中美洲和拉丁美洲各国年轻人产生影响的犯罪的重要驱动因素。欧洲一些城市的团伙暴力活动正在加剧。尽管欧洲的整体凶杀率仍远低于美洲，但欧洲城市地区的暴力活动较为集中，一些年轻人群体的凶杀风险显著上升。

42. 由于犯罪和暴力的风险因素往往集中在社区的特定地点，因此，在情景式犯罪预防工作中因地制宜的干预措施可能有助于减少犯罪。为使这类干预措施取得成功，地方政府需要利用适当的分类数据对社区情况进行全面评估，并在可能的情况下建立一个包含良好做法和有效干预措施的知识库。需要分析犯罪与其他因素，例如人口、住房、收入或社会条件之间的联系，以深入了解地点和犯罪之间的关系。在犯罪研究和分析方面，重点在于定量数据要有定性数据（例如从访谈和专题小组获得的数据）加以补充，以提供关于特定犯罪问题、社区或难以触及的人群的详细信息，包括关于个人对安全认知的信息。

43. 在《新城市议程》中，除其他外，会员国承诺让相关地方社区参与制定城市战略和倡议，包括预防犯罪和暴力方面的战略和倡议。考虑到社区建设战略的预防犯罪举措通常旨在增强公民和当地社区参与决策和交流联络的权能。然而，只注重增强社区参与预防犯罪的权能，而不向社区和公民介绍循证方案和方法的预防犯罪举措很可能会失败，特别是在犯罪率高、社会处境不利的地区，因为这些举措没有有效针对风险因素。[35]在这方面，“关爱社区”方法被称为一种有效方法，它能让包括青年在内的当地利益攸关方参与预防工作，并选择、实施和评价适合于社区优先需求和资源以及具体情况的循证干预措施。[36]

[34] Jennifer Erin SalaHub 等人编辑，《减少全球南方的城市暴力：建设安全和包容的城市》，劳特利奇城市和发展研究系列（2019 年，联合王国牛津郡阿宾登，劳特利奇出版社）。

[35] Rebecca Wickes、Ross Homel 和 Renee Zahnow，“郊区的安全：社会弱势、社区动员和预防暴力”，载于《澳大利亚暴力问题：犯罪、刑事司法等》，Julie Stubbs 和 Stephen Tomsen 编辑。（2016 年，悉尼，联邦出版社），第 210-229 页。

[36] “关爱社区”是一个以联盟为基础的预防系统，已证明可以促进社区范围内青年的健康发展和减少青年行为问题（Abigail A. Fagan 等人，《关爱社区：促进社区参与和建设预防青年行为问题的能力》（2018 年，牛津，牛津大学出版社））。

## B. 女性在城市和公共空间的安全

44. 对于妇女和女童而言，城市化往往意味着更多的受教育和就业机会，以及安全、自愿的计划生育和更强的独立性。然而，在世界各地，妇女和女童仍在城市公共空间遭受性骚扰和其他形式的暴力。在许多城市，绝大多数妇女和女童都经历过某种形式的侵犯，包括在公交车和火车上、街道、市场、公园和许多其他地方，联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）的安全城市和安全公共空间倡议强调了这一点，该倡议促进采取综合办法预防和应对不同环境下针对妇女和女童的性骚扰和其他形式的性暴力行为。[37]由于最依赖公共交通来满足出行需求的是妇女，而不是男性，因此，妇女和女童在使用交通工具时遭受暴力侵害成为许多城市面临的一大问题，因为这影响到妇女获得医疗、教育和工作的机会。

45. 与社区一级暴力侵害妇女行为相关的风险因素包括维护男性特权和限制妇女自主权的有害性别习俗。为了应对这些有害习俗带来的风险，需要制定一些方案，支持非暴力，增强妇女权能，并帮助男性和女性更好地理解和剖析男性气概的不健康表现形式。社区中的其他诱因包括严重的贫困和失业问题，高犯罪率和暴力率，以及毒品、酒精和武器的可获得性。为确保行动的有效性，妇女应充分参与讨论如何制定和执行预防犯罪的政策和方案，包括旨在改造城市和创建安全公共空间（包括交通设施）的政策和方案。此外，预防的关键在于对执法人员和各公共服务机构的工作人员就其职责范围内的性别相关议题进行培训。

46. 毒品和犯罪问题办公室与妇女署和世界卫生组织共同参与制定了题为“尊重妇女：预防暴力侵害妇女行为”的框架。该框架指导政策制定者和从业人员设计、规划、实施、监测和评价旨在预防和应对暴力侵害妇女行为的干预措施。[38]该框架于 2019 年 5 月推出，概述了源自“respect（尊重）”一词的七个相互关联的干预战略：加强人际关系技能，增强妇女权能，确保提供服务，减少贫困，确保环境安全，预防虐待儿童和青少年，改变态度、信仰和习俗。该框架呼吁通过确保履行政治承诺，支持妇女组织的工作，加强政策、法律和机构，促进性别平等，以及通过研究和开展能力建设等方式强化有利于妇女的环境。这一新工具将对指导各国更好地预防基于性别的暴力以及为妇女和女童创建更安全的城市起到至关重要的作用。

## C. 警察在预防工作中的作用

47. 警察和其他执法机构往往被视为预防犯罪（包括预防城市犯罪）的关键行为体。为了有效地开展警务工作，需要在获得同意而非强迫的情况下采取对性别有敏感认识且基于人权的执法办法。如果公众在很大程度上同意现行法律，并信任那些被任命执法的人员，他们就会更加配合，从而促进更有效地执法。现已开展若干加强合法性的相辅相成的行动：以公平、有效和非歧视以及符合人权的方式履行执法职能；与社区建立良好的联系；响应人民和社区的需要，并让他们参与制定政策和确定优先事项；采取问题导向型办法；以及廉正、负责任地行事。

[37] 联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署），“安全城市和安全公共空间：2017 年全球成果报告”（2017 年 10 月）。

[38] 世卫组织，WHO/RHR/18.19 号文件。

48. 积极主动的警务战略（包括问题导向型和社区导向型警务）旨在预防犯罪，并与社区合作减少犯罪和暴力。第十四届预防犯罪大会的所有区域筹备会议都讨论了社区导向型警务问题，可称之为一种涉及当地社区且包含问题导向型警务的执法理念。虽然这类警务工作没有统一的开展方法，各国也以不同的方式落实，但一个共同的特点是，它让公民积极参与警察的工作，一同界定、控制和预防犯罪及相关问题。

49. 研究表明，问题导向型警务在减少犯罪和混乱方面影响不大，但在统计方面影响重大。[39]由于缺乏对这类社区导向型警务的系统性评估，因此这类警务对减少犯罪的作用仍不清楚。不过，有研究指出，这类警务与警察的合法性和市民的守法行为之间存在密切的联系。[40]

50. 关于执法在预防犯罪方面的作用，警方发起的转移方案对于将被控犯罪的儿童从少年司法系统中转移出来是一个有望取得成效的解决办法。这类方案需要警方、社区成员与保护系统和检察官等其他利益攸关方密切合作。在这方面，荷兰的 Halt 方案已显示出良好的效果。[41]

51. 近年来的技术进步对许多国家的警务工作都产生了明显影响，包括社区导向型警务和“热点警务”方面的工作，“热点警务”的执法工作集中在犯罪集中出现的很小地域内。例如，使用地理信息系统绘制犯罪模式和风险因素图，利用闭路电视进行监控，使用穿戴式摄像机，将虚拟现实用于培训目的，通过社交媒体与公民沟通，运用面部识别技术，以及运用算法来确定潜在威胁并预测犯罪。[42]

52. 技术进步有可能提高警方工作效率，增强警方沟通、共享信息的做法和进行分析的能力。然而，一些新技术和新兴技术也可能带来挑战，包括隐私和数据保护方面的挑战。这似乎表明，应继续研究如何将新技术用于警务工作，以确保在这一领域做出知情决策。此外，有关技术利用的政策和监管框架应符合国际人权规范和标准。还必须让公众了解设备和方案的规模及应用范围。

## D. 联合国毒品和犯罪问题办公室的工作

53. 毒品和犯罪问题办公室开展的与预防城市犯罪相关的工作以联合国相关标准和规范，特别是预防城市犯罪领域的合作和技术援助准则为指导[43]，并有助于推进联合国全系统城市可持续发展战略。[44]该战略指导联合国系统各实体如何协调其工作以协助会员国应对快速城市化带来的挑战，以期实现可持续发展目标和其他全球议程。2019 年，联合国人类住区规划署联合国人居大会通过了“联合国全系统关于

[39] David Weisburd 等人，“问题导向型警务对犯罪和混乱的影响”，《坎贝尔系统性综述》，第 4 卷，第 1 期（2008 年 3 月）。

[40] Lawrence W. Sherman 等人，“预防犯罪：有效方案、无效方案、可能有效的方案：提交给美国国会的报告”（1997 年，华盛顿特区，美国司法部司法方案办公室）。

[41] 可查阅：www.halt.nl。

[42] 另见 A/CONF/234/8。

[43] 经济及社会理事会第 1995/9 号决议，附件。

[44] 见 CEB/2019/4/Add.5。

更安全城市和人类住区的准则”，为毒品和犯罪问题办公室协助城市安全方面的预防工作提供了进一步参考。[45]

54. 毒品和犯罪问题办公室协助会员国在地方一级制定基于知识的预防犯罪政策和方案，方式包括为参与式治理系统提供支持，以确保包括边缘化人群在内的所有人的需求不被忽视。近年来，通过提供技术工具和咨询服务，毒品和犯罪问题办公室帮助拉丁美洲、中亚和非洲城市开展当地安全情况审查，以生成关于犯罪、暴力、受害和相关风险因素的信息，并将定量和定性数据结合起来，包括从与社区利益攸关方开展的焦点小组讨论中收集的数据。收集和分析的数据随后为当地安全和预防犯罪行动计划和干预措施的制定提供参考，这些计划和干预措施也反映了妇女的特定安全需求。毒品和犯罪问题办公室通常与城市当局合作，为以社区为基础的预防犯罪工作提供支持，例如其开展的预防青年犯罪举措。

55. 毒品和犯罪问题办公室已帮助各国实施警察改革方案，并推出了相关工具，包括旨在加强当地社区和执法机关之间合作的工具。毒品和犯罪问题办公室和联合国人权事务高级专员办事处合作编制的《在执法中使用武力和枪支资料手册》为基于人权的警务工作提供了重要指导，也提供了预防过度使用武力的良好做法。

56. 2019 年，毒品和犯罪问题办公室推出了关于加强针对暴力侵害妇女行为的预防犯罪和刑事司法对策的全球方案。该方案的成果之一是建立了可用于预防工作的证据库。

57. 毒品和犯罪问题办公室为了加强其在城市安全方面的工作，汇集其各司和各主题部门的专门知识，制定了一项新的全球城市安全和善治方案，以便制定全面、综合的战略和干预措施，减少城市犯罪和暴力。

## 六. 结论和建议

58. 为了推进有利于社会和经济发展的全面的犯罪预防战略，第十四届联合国预防犯罪和刑事司法大会不妨审议以下建议：

(a) 会员国应推广联合国在预防犯罪和刑事司法方面的标准和规范，并制定适当的机制以建立和实施有效、全面的国家和地方预防犯罪战略，此种战略涉及所有相关部门，包括教育部门、卫生和社会服务部门、刑事司法机构以及民间社会和私营部门；

(b) 会员国应通过确保年轻人获得教育、娱乐和就业机会等方式，加大努力实现社会和经济包容，以预防犯罪；

(c) 会员国应对早期和发展性预防犯罪方案进行投资，以促进公民，重点是儿童和青年的福祉和健康发展；

(d) 会员国应制定政策和方案，以增强青年权能，并利用他们的足智多谋来加强政府旨在减少犯罪和暴力的工作；

(e) 会员国应对预防暴力侵害儿童行为方面的工作进行投资，以预防儿童今后作为受害者或罪犯卷入犯罪活动，并减少犯罪和暴力的代价；

[45] HSP/HA.1/Res.2，附件。

(f) 在预防犯罪方面，会员国应制定政策和方案，增加所有人诉诸司法的机会，并使刑事司法系统更亲民，具体方式包括开展社区导向型警务，以及加强与当地社区的伙伴关系，获得他们的信任；

(g) 会员国应推进针对国家或当地具体情况的循证预防方案的应用和推广；

(h) 会员国应采取对性别问题有敏感认识的方法来预防犯罪，通过以下方式来更好地预防和减少特别是影响妇女的犯罪和暴力形式，包括性暴力、性别暴力和家庭暴力：确保作出政治承诺和发挥领导力，落实促进性别平等的法律和政策，支持妇女组织的工作，为预防犯罪工作分配资源，解决妇女面临的多种形式的歧视；

(i) 会员国应通过确保相关政策和监管框架符合国际人权标准等方式，促进负责任地将技术用于预防犯罪；

(j) 为预防城市犯罪，会员国应确定和应对与当地社区犯罪和暴力有关的风险和起保护作用的因素，并在设计和实施循证预防方案时，让包括青年在内的公民参与其中，增强他们的权能；

(k) 毒品和犯罪问题办公室应通过其涉及预防犯罪不同方面的全球方案（包括“执行《多哈宣言》全球方案”、应对监狱挑战全球方案、全球城市安全和善治方案、预防犯罪和刑事司法领域内暴力侵害儿童问题全球方案，以及关于加强针对暴力侵害妇女行为的预防犯罪和刑事司法对策的全球方案），继续应会员国的请求，在这些全球方案涉及的领域向它们提供技术援助，例如，开发技术工具和帮助实施重点关注全球南方的循证方案。