



第十届联合国预防犯罪和 罪犯待遇大会

2000年4月10日至17日，维也纳

Distr.: General
17 December 1999
Chinese
Original: English

临时议程*项目 5

有效地预防犯罪：紧跟新的发展

社区参与预防犯罪

社区参与预防犯罪问题讲习班背景文件**

提要

本文件是根据大会1998年12月9日第53/110号决议编写的，大会在该决议中赞同第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的工作方案，包括举行四个务实的讲习班，其中之一是社区预防预防犯罪问题讲习班。社区参与预防犯罪问题讲习班将向会员国介绍通过向社区预防方面下本钱来减少犯罪的实际办法。利用联合国、政府和专家报告中提供的资料，讲习班将介绍对社区预防犯罪投资的事例，提供当地政府、学校、家长和公民、警察和司法机构以及私营部门共同参与预防犯罪的实例。此外，讲习班还将总括介绍各国政府支持预防犯罪的趋势，确定成功标准尺度。讲习班的大部分时间将用来讨论从在实践中可能有助于各国政府提高预防犯罪成功率的方法的角度选定提出来的个案研究材料。

讲习班最后将召开一次探讨现有支助渠道的会议，介绍各种提供技术支助、信息和良好做法指南，培训和专门知识交流以及帮助分析解决预防犯罪问题的工具的各种主要机构。讨论将主要放在探讨通过以学习为基础的战略对跨国有效预防犯罪进行投资的机制。

* A/CONF.187/1。

** 秘书长希望确认，国际预防犯罪中心已在蒙特利尔筹办了该讲习班。

目录

	段 次	页 次
一. 导言	1 – 14	3
A. 法律背景	2 – 6	3
B. 目标和参加者	7 – 11	3
C. 筹备会议	12 – 14	4
二. 为什么要在社区预防犯罪上下本钱	15 – 32	4
A. 犯罪对社区的挑战	15 – 19	4
B. 方法的无效与犯罪对社区造成的损失	20 – 23	4
C. 成功的预防措施：有助于行动的知识	24 – 29	5
D. 预防措施的成本效益	30 – 32	6
三. 社区预防犯罪方案的实例	33 – 41	6
A. 地方政府和城市	33 – 36	6
B. 中小学校和教育方案	37 – 38	6
C. 家长与公民	39	7
D. 治安和司法	40 – 41	7
四. 维持有效行动的国家战略	42 – 45	7
A. 国家战略实例	42	7
B. 国家战略的趋势	43 – 45	8
五. 增加成功机会的实例介绍	46 – 52	9
A. 成功进程的要素	46	9
B. 各项考虑	47 – 49	9
C. 讲习班案例的选择标准	50	9
D. 讲习班上的案例介绍	51 – 52	10
六. 旨在促进有效预防犯罪的技术援助	53 – 62	10
A. 坐镇机构	53 – 56	10
B. 关于良好做法的信息和指南	57 – 58	10
C. 培训方案和专门知识的交流	59	11
D. 合作伙伴关系和调查分析工具	60	11
E. 以学习为基础制定的战略	61 – 62	11
七. 满足发展中国家和经济转型期国家的特殊需要	63 – 64	11

一. 导言

1. 大会在其1998年12月9日第53/110号决议中赞同第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的工作方案,包括举办四个讲习班,其中之一是关于社区参与犯罪问题的讲习班。

A. 法律背景

2. 1995年4月29日至5月8日在开罗在第九届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的框架下举办了有关城市政策、预防犯罪和预防暴力犯罪的若干讲习班。在这些讲习班讨论的基础上,制定了预防城市犯罪的指导原则。后来,经济及社会理事会在其1995年7月24日第1995/9号决议中通过了附于该决议后的城市犯罪预防领域合作和技术援助指导原则。

3. 在秘书长关于预防犯罪的报告(E/CN.15/1999/3,第4段和第5段)中指出,预防犯罪概念的含义较具有限制性,仅指非惩罚性措施。目前人们将预防犯罪理解为意指针对犯罪的起因,包括犯罪的机会。预防犯罪分为两种办法,着眼于(a)潜在犯罪者和(b)情势或潜在受害者。

4. 经济及社会理事会在其1999年7月28日第1999/25号决议中,请秘书长召开一次区域专家组会议,以分析各种可资利用的机制,从而将既有情势针对性又着眼于社会发展的、成功预防犯罪战略应用于诸如城市犯罪、家庭暴力和少年犯罪等形式的犯罪,并酌情对付诸如组织犯罪、贩运人口特别是贩运妇女儿童和贪污腐败等正在出现的、新形式的犯罪。

5. 调解和恢复性司法问题将是社区参与预防犯罪问题讲习班中要讨论的问题之一。此外,预计讲习班还要讨论下列一些问题(A/CONF.187/PM.1/Add.1,第68段):

- (a) 促进公众参与社区预防犯罪;
- (b) 筹集资金支助社区预防犯罪;
- (c) 通过实物设计实现“安全街道”的目标;
- (d) 让年轻人参与公民义务;
- (e) 制定解决冲突和调解机制;
- (f) 从效率、效果和犯罪活动地点转移的程度等角度来评价预防犯罪战略。

6. 预计通过讲习班将会提出若干举措,其中包括设立将提供全世界预防犯罪情况资料的因特网网址,一些国家预防犯罪情况资料汇编,世界预防犯罪最佳做法实况资料和各种技术合作活动,例如有效预防犯罪培训班。

B. 目标和参加者

7. 社区参与预防犯罪问题讲习班是技术性的,旨在取得具体的成果。在法治的框架内并在充分尊重人权的情况下,促进社区参与犯罪预防,包括调解和恢复性司法。在讲习班整个过程中将考虑到发达国家和发展中国家之间的差别。

8. 讲习班将确定和讨论战略,以便:

(a) 交流社区参与预防犯罪的资料和经验,进一步发展各国、当地政府、社区等之间的合作伙伴关系;

(b) 依照国家服务于其社区的责任,加强社会支持预防犯罪活动的支援网;

(c) 评价社区参与预防犯罪战略的效果;

(d) 动员国际社会对请求国政府提供技术援助和资源。

9. 讲习班参加者将包括司法部和其他公共机构的政府官员、市政领导和管理人员、城市规划人员、社区预防犯罪专家、私营部门专家和有关政府间组织和非政府组织的代表。参加人员还将包括警察、司法和管教部门的人员、在开展公共宣传活动和各种形式的社区方案方面具有经验的通信专家、城市规划人员和建筑师、特别是具有建设“防御空间”和“安全街道”专门知识的人员(A/CONF.187/PM.1/Add.1,第70段)。

10. 参加讲习班的人员将举行三次会议;每次会议将持续3小时。在第一次会议上,参加者将首先探讨讲习班的目标。根据联合国、各国政府和专家的报告提供的资料,讲习班将介绍对社区预防犯罪进行投资的事例,提供当地政府、学校、家长和其他公众、警察和刑事司法机构共同参与的预防犯罪活动事例。此外,讲习班还将概括介绍各国政府支持预防犯罪的趋势,指明用以衡量预防犯罪成功努力的标准尺度。讲习班头两次会议的大部分时间将用来探讨一些具体个案研究,以作为表明在实践中可如何适用这些标准尺度的实例。

11. 在第三次会议上,由提供技术支助、信息和良好做法指南、培训和专门知识交流和诊断分析工具的各机构进行专题介绍。将探讨通过以学习为主的战略,对有效犯罪预防进行投资的机制。

C. 筹备会议

12. 1998年12月7日至9日在坎帕拉举行的第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会非洲区域筹备会议、1999年2月22日至24日在圣何塞召开的第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会拉丁美洲和加勒比区域筹备会议和1998年11月11日至13日在贝鲁特召开的第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会西亚区域筹备会议讨论了讲习班问题,强调需要采取全面综合的措施,需要在执法部门、公众和不同部门之间增强信任。一些人强调传统价值观念的作用,强调加强廉政建设、公民支持和控制公共安全的权利以及国际上对发展中国家提供援助的必要。

13. 阿根廷司法部支持有关讲习班的规划,主办了1999年2月8日至10日在布宜诺斯艾利斯召开的一次专家组会议。会上讨论了若干有关讲习班的问题,其中包括目标、参加者、方法、形式和后续行动。

14. 加拿大、法国和荷兰政府同国际预防犯罪中心合作于1999年10月3日至6日在蒙特利尔召开了主题为“预防犯罪:对成功做法的管理”的一次会议。会议着重研究了促进在全世界进行有效社区预防的国家和当地预防战略方法和结合讲习班实现这一目标的方法的有效性。国际预防犯罪中心前不久印发了一份全面分析预防犯罪问题的重要报告¹和题为《鼓舞全世界采取行动的100个方案》的出版物。²

二. 为什么要在社区预防犯罪上下本钱

A. 犯罪对社区的挑战

15. 对亚洲、西欧和北美的许多发达国家来说,一个家庭遭受诸如盗窃或偷车之类常见的财产犯罪危害的可能性近几年来已逐渐减少。然而由于六十年代和七十年代犯罪率广泛增长,2000年一个家庭遭受犯罪危害的可能性仍比六十年代高一至二倍。暴力犯罪的可能性继续增加,其发生率是六十年代的好几倍。对妇女的暴力行为和青年人犯罪以及针对青年人的犯罪是特别引人关切的问题。

16. 即使在犯罪率不断降低的一些国家里,公众的不安全感和恐惧感仍然很严重。人们都清楚地知道,不安全感与犯罪本身之外的其他因素有关:若干因素可能加剧不安全感,其中包括生活不稳定、不断增长的失业率和前途无望。不过犯罪仍然是公众不安全感的一个主要来源。

17. 对许多发展中国家和经济转型期国家来说,近几十年来犯罪率急剧上升。研究报告显示,严重暴力犯罪率最高的10个国家中有9个是经济转型期国家。南部非洲和南美一些城市的谋杀率要比欧洲发达国家的谋杀率高10倍之多。一般来说,杀人罪犯犯罪率最高的(每10万人中22人至64人)多见于发展中国家的一些城市。³

18. 犯罪的社会后果是重大的。犯罪对城市地区的穷人的影响比对人口中其他群体的影响要更经常和更严重一些。⁴犯罪破坏受害者的生活,对整个社会产生影响,这可从为确保个人的安全而采取的措施增加,社会中大部分人对司法系统丧失信心和恐惧加急等现象中看出。

19. 听任犯罪肆虐会产生严重的国际后果,那无异于在为有组织犯罪集团提供温床。

B. 方法无效与犯罪对社区造成的损失

20. 按所占国民生产总值的比例计算的犯罪对社区造成的整个损失(从刑事司法、财产损失、生活破坏和个人安全等方面来看),发展中国家要比发达国家大好几倍。对发展中国家的影响包括,经济投资减少、居住环境恶化、分配用于教育、卫生和促进性别和民族平等方案等重大社会发展方案的政府资源减少。许多这类方案正是在社区参与预防犯罪问题讲习班讨论减少青少年犯罪、暴力行为和不安全的方法时将注重的方案。例如,对暴力犯罪受害者提供应急照料挤占了应用于预防注射之类的基本保健的紧缺医疗资源。

21. 刑事司法系统的费用占犯罪整个代价的40%到50%。在过去的三十年中,刑事司法系统的费用在发展中国家平均增长95%,在经济转型期国家增长75%,在发达国家增长50%。在过去的三十年中,刑事司法系统的费用大都是随着犯罪率的增加而增加的。

22. 在发达国家采取的一些刑事司法措施未能产生预期的效果。在美利坚合众国,一份提交国会的关于联邦资助的旨在减少犯罪的方案成功状况的

报告得出结论说,该国的许多方案,如“新兵训练营”、抵制药物滥用教育、“战战兢兢的规矩人”和额外(非针对性的)执法,未能解决犯罪的根源问题,因而未能减少犯罪。⁵但是,报告证实,讲习班中拟讨论的社区犯罪预防实例有些证明是有效的。

23. 计量经济学研究显示,针对已知风险因素采取的预防性行动比监禁所花费的费用少二分之一到七分之一。¹ ⁶但是,九十年代期间监禁率大大增加。在俄罗斯联邦和美国,目前的监禁率接近于每十万人中有700人;在南非,监禁率接近于每十万人中有400人。年轻人和流离失所者占被监禁人数的很大比例。从经济角度和社会角度来看,监禁的费用在短期和长期都是巨大的。⁷

C. 成功的预防措施:有助于行动的知识

24. 1991年,一系列关于城市安全的重大会议⁸随着第二届安全、毒品和城市犯罪预防问题国际会议的召开而达到高潮。第二届安全、毒品和城市犯罪预防问题国际会议于1991年11月18日至20日在巴黎召开。1,600多人参加了会议,其中有来自世界各地的市长、议员、警察局长、社会发展负责人和各国政府的代表。会议通过了一个分七步走的行动计划,该项行动计划概述了减少犯罪、毒品滥用和恐惧的明确的目标。以下是1995年前要实现的一些目标:(a)将有国家预防犯罪结构的国家数目翻一番;(b)将有预防犯罪结构的、人口在25万以上的城市数目翻一番;(c)确定使大众参与所有预防犯罪结构的办法;(d)将所有新分配给预防犯罪的资金的10%用于确定和评价成功的做法;(e)大大增加分配用于社会经济需要和城市需要,尤其是诸如风险青少年等边缘群体的需要的资源。前两项目标已经实现,不过是在1995年和1999年期间实现的。例如,荷兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国(英格兰和威尔士)对新的预防方案进行了投资,条件是要将其中10%用于评价。虽然难以获得准确的统计数字,但许多专家认为,分配用于社会经济需要和城市需要的资源已经减少。

25. 现在可以比十年前更有把握地确定成功的或可能成功的预防犯罪措施。同样,现在也能更精确地识别为实施有效的措施所需的要素和国家一级所需要的支助机制。近年来,各种分析表明,全球范围对有效预防犯罪措施的认识存在相当程度的一致性。⁹

26. 在好几个来源进行的研究(包括澳大利亚、法国、新西兰和联合王国的政府委员会发表的报告、¹⁰已发表的私人研究报告、⁷ ¹¹由联合国主持召开的各种会议所通过的决议¹²和各国预防犯罪组织发表的出版物)¹³中,已确定了一些与青少年犯罪、暴力和不安全有关的共同因素。在存在下列相互关联的情况存在的地方,青少年犯罪和暴力行为的发生率往往较高:

(a) 由于社会排斥现象引起的贫困和失业,尤其是青少年贫困和失业;

(b) 家庭机能失调:父母对子女漠不关心和父母教育子女看法不一致、暴力或父母发生冲突;

(c) 社会认可或鼓励暴力文化;

(d) 以性别、种族或其他不公正理由进行歧视和排斥;

(e) 城市环境退化和社会联系松弛;

(f) 公共场所和公共财产监管不力;

(g) 可以获得容易运送和出售的货物;

(h) 存在促进因素(如枪支、酒和毒品)。

27. 重点强调风险因素的方案把犯罪性社会发展风险因素与致害性情境风险因素加以区分。旨在促进有利于儿童、青少年和家庭的社会发展的成功方案有:

(a) 对于6岁以下儿童:进行家访,以提高父母抚养子女的能力和儿童的社交能力;以及进行学前方案,提高儿童的社交和认识能力;

(b) 对于7至12岁的儿童:培养住在为低收入者建造的公房中的儿童的技能并使其融入社会、实施对处境不利儿童的指导方案以及提高父母抚养子女的能力和儿童的认识本领;

(c) 对于13至18岁的青少年:实施加强责任感和提供就业帮助方案、采取鼓励完成中小学教育的措施、在求职方面进行培训并给予支助,以及对少年犯及其家庭采取实用家庭疗法。

28. 采取针对上述风险因素的预防措施的结果是,犯罪现象持续明显减少。其他积极的效果有:对社会福利的依赖减轻、学业成绩提高以及就业状况得到改善。此外,这种预防方案的实施还表明,在减少再犯罪方面也取得了成功。

29. 研究还表明,针对减少犯罪机会的行动有助于

减少公共场所的犯罪和财产犯罪。¹ 研究还对处理与致害行为有关的危险因素的各种减少情势犯罪措施进行了评价。

D. 预防措施的成本效益

30. 在荷兰、联合王国（英格兰和威尔士）和美国进行的研究表明，同增加监禁和不直接针对犯罪预防措施的警务预算相比，预防措施更有可能减少犯罪，而且给社会带来的负担更小。¹

31. 此外，成本利得研究表明，预防性干预措施有助于提高工资和就业机会，减少对福利的依赖。一般来说，政府实施和支持预防方案的政策直接有利于创造更多的就业，尤其有利于年轻人和长期失业者。这尤其是在法国和荷兰观察到的情况，并且已反映在它们的预防犯罪的政策之中。

32. 由于(a)犯罪和不安全的程度；以及(b)传统刑事司法和较一般性的犯罪代价日益增长，并于成功的预防措施及其成本效益情况的数据就尤为重要了。

三. 社区预防犯罪方案的实例

A. 地方政府和城市

33. 城市已被确定为社区安全中关注的中心。如果城市感到安全并且确实安全，人民就会在那里居住，经济事业就会发达，城市也就会有吸引力。在使主要参与者将注意力集中于当地问题方面，城市处于一种独特的地位，但城市常常需要其他各级政府的支持才能做到这一点。在地方一级采取的行动通常是迎接挑战和解决问题的最有效办法。各个行政部门的工作中都考虑到犯罪预防和社区安全问题，也可以有助于进行良好的管理。

34. 在西欧国家和新西兰，市政府已承诺支持一种可使关心诸如教育、健康、社会服务、住房和执法等各种问题的机构走到一道工作的伙伴关系进程，以便探讨当地犯罪问题的原因。² 在某些情况下，这种进程还有市民的参与和咨询，并要求作出特别的努力来解决性别问题和少数人问题。

35. 在科特迪瓦、南非和坦桑尼亚联合共和国，市政府一直率先进行各种特别努力，动员各机构拟订成功的城市安全方案，使诸如学校和社会服务部门等合作伙伴与民间团体、社团和警察局携手合作。

1998年10月在约翰内斯堡由安全研究所召开的题为“增进社区安全问题国际会议”的会议汇聚了非洲各地近60名市长，以审查和比较其各自方法的各个方面。

36. 在过去的10年里，暴力犯罪和财产犯罪率持续下降，下降速度大大超过全国性趋势。市政府、警察当局以及社区合作伙伴都对保持这种趋势作出了贡献。例如，在波士顿，根据国际预防犯罪中心的资料，在1986年和1996年期间，全市范围的犯罪率下降了29%。这一成绩部分地归功于能解决问题的合作伙伴关系的发展，以及实施了使执法机构(尤其是打击团伙和枪支犯罪的机构)和有关社区机构携手合作的措施，如针对年轻人的教育、咨询和创造就业方案。

B. 中小学校和教育方案

37. 对付中小学校暴力的最有效的手段就是采取预防措施，这已得到广泛的公认。媒体对美国一些中小学校极端暴力的广泛报道使公众对这一问题更为关注。此外，在影响青少年参与校外暴力的程度上，学校可以发挥独特的作用。从下列实例中，可以看出不同国家根据社区对校内暴力的关注所作出的反应的情况：

(a) 在挪威，一场全国性的反恃强凌弱运动赢得了希望确定和杜绝恃强凌弱行为的学校教育职员、家长、公众和学童的支持；

(b) 在美国，“量子机会方案”鼓励处境不利的青少年通过参与课外活动如电脑培训和生活和家庭技能培训等完成中小学校教育。参与者可获得小时工资(名义工资)，记入其大学基金帐户；

(c) 在南非，教育部长和安全与保安部长正在拟订一项共同方案，以对付导致青少年上学前易接受暴力的因素，如紊乱的父母教育和暴力文化，以及学校环境中的因素，如使用暴力性的惩戒措施，这被认为是在鼓励青少年使用暴力。可能的干预措施包括为和平解决冲突所作的努力，其目的在于减少学校中存在的暴力，以及提供家庭中较少暴力的模式。

(d) 在智利，在一个住有许多单身母亲家庭的贫困地区，有四所小学的校内外暴力事件层出不穷，这一情况导致产生了以下的方案：(-)通过方案设立了由学生、家长、教师、行政官员和当地警察组成的各种委员会，以协调为减少暴力所作的

努力并解决与警察之间的问题；(二)方案支持在处境不利状况下工作的教师，为他们提供更多的资源，以便应付困难处境；(三)方案促进对团结、公民价值观念、积极的领导作风和未雨绸缪式反应的认识。

38. 华盛顿全国战略信息中心帮助协调和促进了旨在发展下述地区的遵纪守法文化的学校方案：中国香港特别行政区、意大利西西里西部和美国与墨西哥边境地区。课程设置的重点是：个人、社会和伦理决策、法治原理、犯罪和物质利益的诱惑以及抵制犯罪行为。腐败行为和抵制参与有组织犯罪集团的方法。

C. 家长与公民

39. 青少年犯罪的许多问题都归因于父母教育问题。财产犯罪的许多问题则归因于对财产缺乏监管。因此，犯罪预防的努力常常集中针对家长和公民。下面是有效预防方案的两个实例：

(a) 在美国，制定了一个针对(由于贫穷或学习成绩不好)被认为有风险的家庭进行家访以便衡量贫穷或学习成绩差对犯罪的影响的方案。例如，在夏威夷，全州自 1985 年以来就在实行家访方案。夏威夷健康成长方案旨在确定和帮助风险家庭，以改善家庭的教育方式、提高抚养子女的能力、减少虐待和忽视儿童现象以及促进儿童的健康成长。和其他一些将其服务限于婴儿期的方案不同，夏威夷健康成长方案向 5 岁以下儿童提供服务；

(b) 在联合王国(英格兰和威尔士)，柯克霍尔特防盗窃项目通过缓刑机构、警察和社会服务机构之间的合作减少了家庭易遭盗窃和多次受害的机会。开展的一项分析研究确定了犯罪率如此之高的原因，然后采取了一些针对性的措施，其中包括提高家庭安全标准，实施“茧式”居民治安联防方案和针对犯罪分子的团体工作方案。从 1986 - 1987 年到 1989 - 1990 年期间，盗窃案减少了 75%。

D. 治安和司法

40. 在南部和西部非洲、西欧和北美的许多地方政府方案中，警察是为执行预防方案建立的伙伴关系的关键组成部分。警察了解诸如偷窃和袭击等被举报的犯罪发生于何处并致力于打击犯罪。在发达国家，警察使用绘图和其他以计算机为基础的尖端工具分析数据。这类分析可有助于弄清犯罪所在地及其同住房等其他因素的联系，从而对警察、学校和

社会服务部门之间的伙伴关系有所帮助。

41. 一些国家提出了旨在鼓励政府当局、社区团体和其他有关各方之间进行合作的方案。其中有些例子包括：

(a) 在荷兰，“HALT 计划”涉及警察、检察官、市政当局、受害者和社区之间的合作，迫使故意破坏财产的年轻人修复他们所造成的破坏并且协助解决某些犯罪的年轻人可能遇到的就业、住房和教育等问题；

(b) 在巴西，妇女地位委员会通过说服当局建立清一色女性的警察署来打击在对妇女的暴力行为方面长期存在的举报不力和警察行动迟缓的问题。女性警官照看受害者、制止男性暴力、向受害妇女介绍社会和心理支助服务并向施虐的男性伙伴建议有关课程；

(c) 在新西兰，对 10 至 16 岁的罪犯采用了“家庭小组会议”，以期减轻刑事司法系统的压力、将责任转给家庭和社区、增强受害者的权力并给罪犯提供补过的机会；

(d) 在法国，“司法与权利中心”改进了在条件较差和犯罪率较高地区得到律师和专门机构协助的机会，并且推动了通过和解与调解解决轻罪问题。

四. 维持有效行动的国家战略

A. 国家战略实例

42. 可通过政府政策和战略支助在地区层面上的预防措施，然而，这些措施却不易从其他地方积累的知识和专长中获益，很难持久而且最终可能形成一系列孤立而互无联系的项目。另外，成功的战略并不一定能够得到传播和仿效；孤立的地方项目可能会仿效不很成功的措施，并可能需要找到自己据以判断形势或评价影响的工具。下述例子表明减少或预防犯罪的国家战略差别很大：

(a) 在 1998 年，作为十分引人注目的减少犯罪方案的一部分，联合王国政府在三年内拨款相当于 4.5 亿美元（即几乎每人 6.5 美元），以执行在联合王国累试不爽的预防犯罪战略。此外还通过了一项法律，作为严格执行进程的一部分要求地方当局与警察部队或其他机构合作。他们的目的是为了确定具有成本效应的办法来在世界范围内对一切

证据进行全面调查。该方案确定下述五个领域为目标：(一)通过对儿童、家庭和学校的长期投资解决犯罪的社会根源；(二)减少盗窃和盗车的机会；(三)帮助警察将工作重点放在减少多次受害的现象；(四)将预防措施针对犯罪热点；(五)使判刑能更为有效地减少惯犯率，尤其是吸毒者的惯犯率。将用拨款中近10%，或即4,200万美元，左右来有系统地评价方案的结果；

(b) 法国在过去15年内一直实行一个鼓励各城市动员伙伴打击青少年犯罪、参与预防犯罪措施并且提供利用法律和受害者救助机会的方案。1997年，由总理主持的国内安全委员会制定了地方安全合同，作为建立解决地方问题伙伴关系的一种新机制。该机制有助于为年轻人创造新的就业机会，因为在2000年之前将要雇用2万名安全助手和1.5万名社会调解员；

(c) 在荷兰，预防犯罪战略重在学习，近10%的基金用于评价。荷兰政府在全国各地成功地执行了许多方案。建立了一个可供私营部门、政府和专家共同议事的全国论坛，结果是制定了一系列示范方案。最近，已将一项以改进大城市生活质量为目标的战略纳入一个大型方案之中。预防青年暴力行为的政策有三种方式：(一)针对少数民族群体中青少年犯罪动态的、层次分明的国家行动；(二)设法使风险青年参加以防止其退学并为就业提供便利的层次分明的方案；(三)使儿童和青少年有一个健康开端的、层次分明的方案；

(d) 在1998年，加拿大设立了全国预防犯罪中心，通过处理促成儿童、青少年和成年人走上犯罪道路的各种因素而将重点放在提高社区安全方面。有关战略由下述各部分组成：社区动员基金、投资基金、有私营部门参与的预防犯罪伙伴关系方案和公共教育运动；

(e) 1996年，南非政府拟订了国家预防犯罪战略并设立了国家预防犯罪中心。该中心负责下述事项：协调并统一旨在解决高度优先犯罪问题的刑事司法协调和领导工作；提倡研究并为预防犯罪方案提供便利。在最近的选举之后南非政府进入了一个以执行安全和保障白全皮书为重点的新的执行阶段。将对地方层面的社会预防犯罪和涉及在九个犯罪率很高的贫困地区执法和社会预防的共同行动将投资约800万美元。该战略还包括动员地方政府减少犯罪和动员打击机动车辆暴力犯罪、学校暴力行为和家庭暴力行为的特别工作队的特别举措；

(f) 在阿根廷，司法部在1998年的计划中宣布设立部门间司法委员会，该委员会是在努力动员下述若干部方面起带头作用：教育部、文化部、内政部、卫生和社会行动及就业和社会保障部。这些部的方案将包括防范风险因素的行动；

(g) 在新西兰，首相和内阁事务厅预防犯罪股每年的预算为400万美元（即平均每人1美元）。这个股的目标是协调政府各部门的资源 and 行动并且通过各种提高社区安全委员会机制同地方当局发展伙伴关系。自1994年以来，这个股维持了约60个提高社区安全委员会的发展并为预防犯罪项目提供了价值约500万美元的支助。

B. 国家战略的趋势

43. 从对七十年代中期以后政府战略发展情况的审查可以汲取一些重要的教训。这些战略经常是从政府委员会对犯罪问题进行调查并对挑战作出反应中产生的，在法国、荷兰、瑞典和联合王国（英格兰和威尔士）就是如此。委员会的结论是，应该由中央政府机构制定并坚持预防战略。这些战略通常包括如下工作：

(a) 建立一个负有与其他政府部门协调制定并执行预防政策的稳定并可以确定的责任中心。这些战略宣传预防的远景目标，制定设有目标和优先次序的行动计划，努力左右可影响青少年犯罪、暴力和不安全情况的其他政策，并力求发展各种伙伴关系；

(b) 确定战略分析工具，以及评价行动、确定犯罪动向和纳入有关的社会问题并以风险因素为目标；

(c) 建立能维持行动的资源，通过试验性项目予以示范并推广良好的做法；

(d) 筹集分配给预防的财政资源。就具体预防犯罪预算和旨在减少犯罪的所有开支而言，各国之间和一国国内在资源方面都存在着差异；

(e) 建立在调动和标准化方面的能力。诸如和各城市的行动合同与转变态度和做法的战略等筹资机制有助于形成共享责任感。

44. 尽管在国家战略上存在着巨大差别，但这些战略目前均未将减少犯罪和提高社会团结视为彼此对立的目标。这类战略中正在出现的一个趋势似乎是强调预防和管制的互补，纳入生活质量指标并通

过加强责任感推动社会团结。

45. 支助预防措施的政府战略面临类似的挑战，即：

(a) 使负责机构有能力动员其政策会影响犯罪和不安全情况的政府部门；

(b) 进一步平衡各种预防措施，以期更有成效地针对风险因素；

(c) 根据对社区安全的正确判断，围绕有能力大力行动的伙伴关系巩固地方社区并给其以更大的赋权；

(d) 顾及从其他国家经验中吸取的知识并将这类知识适用于当地情况；

(e) 加强研究和评价内容，以更为确切和注重时效的方式了解风险因素和成功的行动；

(f) 比较对犯罪和不安全问题各种对策的成本效应并将资源重新分配给更为有效的对策。

大多数国家战略所面临的困难是，如何建立适当机制用于传播资料并培训地方预防犯罪协调员和其他参加预防犯罪的人。

五. 增加成功机会的实例介绍

A. 成功进程的要素

46. 除确定预防措施的有效性外，由国家和国际组织进行的研究分析确定了取得成功的关键要素。这类要素根据经常被称为检查、分析、反应和评估模型而常常被列入社区预防犯罪的政府合同或立法。四点进程包括：

(a) 判断形势（挑战、风险因素和现存社区资源）；

(b) 编制行动计划（确定示范性做法和优先次序，充分针对各种风险因素）；

(c) 执行行动计划（培训、部门间的伙伴关系、协调）；

(d) 评价和提供反馈（进程和影响评价）。

B. 各项考虑

47. 一般而言，预防犯罪涉及以社区为基础的行动。社区在这里指的是一个包含各种不同内容且很

复杂的概念。这个术语可以指地理位置，例如犯罪率高的地区或市中心贫民区；它也同样可以指构成可确定群体的多少有组织的一批人，例如种族和文化相同，集中居住在某一地段的居民。在诸如跨国界犯罪等跨国问题上，社区也可指国际社会（例如有关国家的政府）。以社区为基础的行动指的是在社区建立的负有组织预防犯罪具体任务的有正式组织的组织，这些组织有时候是专业性组织。

48. 就讲习班而言，社区参与预防犯罪指的是传统上不参与预防犯罪的社区的某些机构或组织，例如学校、社会服务部门和医务部门、运输机构或娱乐机构。

49. 为促成世界范围的行动，国际预防犯罪中心已学会根据下述标准选择方案：

(a) 减少犯罪的联合行动。各国、各市或特定的部门（例如学校、社会服务部门或住房部门）采取的短期、中期或长期举措将有危险的个人（潜在的罪犯或受害者）、地点（公共场所、高风险住房项目）或机制（补救措施、以保障安全为目的的指导）作为重点减少了一种或多种具体犯罪的犯罪率。已进行的评价证明，在类似情况下推广这类举措同样可以使犯罪或受害率减少。此外，减少犯罪是预防行动的众多好处中的一种。其他惠益如城市活力提高、社会团结增强和公众的安全感的提高等也都十分重要，但这些在典型的以实验观察为基础的评价研究中却很少予以衡量。然而，仅知道什么行动在减少风险因素方面成功是不够的，在其他领域从事预防工作的人必须有条件了解所需进程；

(b) 支助行动的战略。许多方案的举措所共有的另一个特征是其审查为实现社会的可持续发展而应予考虑的种种问题，包括对家庭、儿童和青少年的支助；进行干预以打破多代人之间的和男女之间的暴力循环；以及鼓励担当个人和社区责任的各种选择；

(c) 有可能作为行动基础的举措。国家预防犯罪政策、区域创新办法和各城市的联合行动，是可确保不同社区的安全、各种文化和社区主要特征得到重视并确定各方责任和工作范围的种种方法的一部分。

C. 讲习班案例的选择标准

50. 拟在讲习班上介绍的案例研究符合下列标准：

(a) 可选择的案例可体现出许多会员国都有的犯罪问题，例如对妇女的暴力行为、青年犯罪者或受害者、暴力罪和财产罪高发区、极端贫困和被排斥地区缺乏安全和保障、经常发生的罪行如入室盗窃和盗车及与毒品有关的犯罪等问题；

(b) 这些案例处理社区参与预防犯罪，涉及动员公民、社区社团和公共机构（如学校和社会服务机构）消除导致犯罪问题的风险因素。这类以社区为基础开展的工作必须尊重人权及分享民主制和促进公民有可持续活力的原则。一些案例将涉及恢复性司法和调解。

(c) 好的案例将展示一个多方面参与的过程，涉及一个牵头组织在调查分析、行动计划和评价等各个方面与其他基于社区的合作伙伴进行合作，所有这些都有详尽的资料（见上文第 96 段）；

(d) 这些案例可促进行动的采取，并侧重于在其他情况和背景下可加以改造和重复实施的方案。将提供这些方案的书面说明；

(e) 这些案例取自不同的文化和区域背景。

D. 讲习班上的案例介绍

51. 在介绍案例时，将要求讲习班与会者重点讨论下列关切问题：(a)过程导致作出什么样的新决定和得出什么样的新结论；(b)过程是如何创造新的动员和领导条件的；(c)哪些要素是改变工作方式的影响因素。

52. 将介绍大约 12 个案例研究，每次介绍时间为 20 分钟。将把这些案例分成关于特定专题的三组进行介绍，以具体说明采取的各种方法，随后将有 20 分钟供发表意见。选择这种方式是为了提高对关键要素的理解，包括考虑具体问题，例如如何就某一特定方面开展对话，新的结论和经调整的行动、领导和可持续性。

六. 旨在促进有效预防犯罪的技术援助

A. 坐镇机构

53. 各坐镇机构通过提供技术咨询、良好做法信息和指南、专门知识培训和交流、公众参与和提高公众认识的材料及调查分析工具，帮助国家和社区有效地开展社区预防犯罪工作。

54. 下列机构在世界各地开展加强预防犯罪的工作：

(a) 设在蒙特利尔的国际预防犯罪中心发挥社区预防犯罪的资源中心的作用。其理事会包括下述坐镇机构中几个机构的成员。其核心方案的方向由加拿大、科特迪瓦、法国、荷兰、南非、联合王国和美国的政府部门确定；

(b) 设在巴黎的欧洲城市安全论坛收集 50 多个欧洲城市在预防犯罪方面的经验；

(c) 设在巴黎的世界大城市协会特别通过其管理研究所促进合作和提供技术援助和培训；

(d) 设在东京的亚洲预防犯罪基金会促进培训、研究和信息交流；

(e) 设在利雅得的纳伊夫阿拉伯安全科学研究院通过开展培训、研究生教育、技术合作和咨询服务来改进阿拉伯安全人员的专门知识。

正在设立区域一级城市安全论坛，以便将亚洲、印度洋和拉丁美洲包括在内。

55. 在国内开展工作但能够提供国际援助的其他机构包括下列机构：

(a) 联合王国的关心犯罪组织通过管理项目、帮助合作伙伴和机构及对从业者进行培训来协助国家和地方机构；

(b) 美国的国家预防犯罪委员会通过示范方案、培训和咨询来促进公众参与和协助实施全面的战略；

(c) 南非的安全问题研究所通过提供有关最佳做法的信息、指导方针手册和伤害行为调查等调查分析工具协助实施各项战略。

还有一些国家城市领导人网，如加拿大城市联合会、美国市长会议和法国城市安全论坛，它们能够提供更广泛的援助。

56. 各国政府都有着大量的专门知识可以分享，尽管行政和文化背景不同，这些专门知识的适用范围很广。

B. 关于良好做法的信息和指南

57. 查明犯罪问题、活动、影响、成本和合作伙伴关系等各种要素的成功方案的说明可有助于鼓励人们更加以社区为基础预防犯罪，因为这些说明提

供示范，提高人们的信心。

58. 许多国家机构都有介绍最佳做法的因特网网站和资料中心。这类跨国合作促进以创新方式预防犯罪，并可使世界各地的分析和专门知识汇集到一个部门，而以前这类资源和专门知识是受到国家边界的限制的。设在温哥华的不列颠哥伦比亚提高社区安全联盟建立了一个国际预防犯罪行动网，以便为基层从业者在国际范围交流意见提供论坛。世界受害者研究学会与联合国和荷兰政府合作建立了一个因特网网站（www.victimology.nl），以便使专家和学者能够了解关于受害者和有关问题的信息。预防犯罪国际中心有一个因特网网站（www.crime-prevention-int.org），该中心在该网站登载有可能对人们的行动有所启发的方案的说明，包括指导地方活动的许多指南。该中心还提供促进交流专门知识研讨会进行的比较分析和得出的结果。

C. 培训方案和专门知识的交流

59. 为了成功地预防犯罪，决策者、协调人员和从业者必须掌握开展方案所需的知识、理解力和技能。已编写这类课程的政府还很少。欧洲城市安全论坛、联合王国的关心犯罪组织和美国的国家预防犯罪委员会都为关键的预防犯罪专业人员开展过几种培训方案。联合王国的韦斯特·布里斯托尔大学率先开了一门课程，经过改进之后将用于远程教学。国际预防犯罪中心为欧洲和北美洲之间交流经验开展了两个方案，还为西非法语国家的城市和警务负责人开展了一个方案。

D. 合作伙伴关系和调查分析工具

60. 社区预防犯罪取得成功的难处主要在于协助过去常常独自开展工作的机构就共同的犯罪问题和有关的城市、家庭和文化状况开展合作。例如，1998年联合王国的减少犯罪和秩序混乱现象法律要求城市当局和警察机构合作进行安全检查，由市政府、学校、社区服务机构、警方等方面决策者共同检查其所在地区安全和有关因素方面的情况。

E. 以学习为基础制定的战略

61. 过去二十年，从一些发达国家在社区预防犯罪方面所取得的成功中学到了很多东西，特别是在对

结果进行过系统评价的国家。其他发达国家、一些发展中国家和经济转型期国家正在倡导类似的方案。这是大量投资于预防战略的基础，正如联合王国的减少犯罪方案所证明的那样，在联合王国的方案中，一部分资金专门用于评估方案是否成功。然而，由于减少犯罪和社区安全目标与政府其他方案争夺资源，重要的是一旦成功地实施了方案就要对其进行评价，将这些方案与被认为导致可持续减少犯罪和加强社区安全的类似方案进行比较。

62. 正如在人的发展的任何其他领域（如保健、教育或空间探索）那样，预防犯罪要取得成功，就必须逐步加强对哪些措施有用¹⁴及为什么有用的了解。人们在越来越多地探讨以学习外国经验为基础制定的战略，以便使将来的预防工作成本更低、更加可依赖和更具有可持续性。

七. 满足发展中国家和经济转型期国家的特殊需要

63. 本文件所述的大部分情况既适用于发达国家又适用于发展中国家或经济转型期国家。在许多情况下，后者面临着不同秩序所带来的困难。例如，可能有下列相互伴随的现象：街头和（比较隐蔽的）家庭暴力较多、严重贫困和年轻（指犯罪者和受害者的年龄组）人口所占比例较大、迅速迁入城市地区、对执法缺乏信任、司法系统效率低下、贪污腐败现象猖獗、缺乏良好管理和激烈争夺稀缺资源。安全和保障是基本人权，对于经济发展至关重要，因此必须投入宝贵的资源，开展有可能可靠地和可持续地保护这些权利的方案。例如，在中亚现正处于共管的地区，就面临着跨国界犯罪的问题。在这种情况下，采取预防措施是当地官员和国际社会面临的挑战，他们需要协调援助工作和帮助筹集资源。

64. 总之，社区预防犯罪必须成为发展援助的优先事项。捐助机构可以个别或共同从财政和其他方面支助拟订社区预防犯罪战略。

注

¹ Daniel Stansfaçon and B. Welsh, Crime Prevention Digest II. Comparative Analysis of Successful Community Safety (Montreal, International Centre for the Prevention of Crime, 1999)。

- ² Lily-Ann Gauthier, 100 Crime Prevention Programs to Inspire Action across the World (Montreal, International Centre for the Prevention of Crime, 1999)。
- ³ Graeme Newman, ed., Global Report on Crime and Justice (New, York, Oxford University Press, 1999); K. Kangaspunta and others, Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America (Helsinki, HEUNI, 1998)。
- ⁴ [incomplete] A. Louw and others, Crime in Johannesburg: Results of a City Victim Survey (South Africa, Halfway House, 1998)。
- ⁵ W. Sherman and others, Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising (Washington, D.C., National Institute of Justice of the United States Department of Justice, 1997)。
- ⁶ Peter Greenwood and others, Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Costs and Benefits (Santa Monica, RAND Corporation, 1996)。
- ⁷ S. R. Donziger, ed., The Real War on Crime: The Report of the National Criminal Justice Commission (New York, Harper, 1996)。
- ⁸ 包括 1987 年举行的减少城市不安全性会议; 1989 年举行的提高城市安全度议程: 欧洲和北美洲城市安全和预防犯罪会议; 1989 年和 1991 年举行的欧洲城市安全论坛、加拿大城市联合会和美国市长会议。
- ⁹ 世界各地都进行了全面审查。一些见诸出版物的例子包括: W. Sherman and others (see note 5) in the United States; P. Goldblatt and C. Lewis, Reducing Offending. An Assessment of Research Evidence on Ways of Dealing with Offending Behaviour (London, Home Office, Research and Statistics Directorate, 1998) in the United Kingdom (England and Wales); 在国际一级, 见 D. Sansfaçon and B. Welsh, Crime Prevention Digest II: Comparative Analysis of Successful Community Safety (Montreal, International Centre for the Prevention of crime, 1999)。
- ¹⁰ See, for example, National Committee on Violence (1990) in Australia; Peyrefitte (1978) and Bonnemaïson commissions (Commission des maires pour la sécurité, 1982) in France; the Roper Report (Ministry of Justice, 1987) in New Zealand; and Morgan in the United Kingdom (England) (Home Office, 1991)。
- ¹¹ R. Loeber and D. P. Farrington, "Never too early, never too late: risk factors and successful interventions for serious and violent juvenile offenders", Studies on Crime and Crime Prevention, vol. 7, No. 1 (1998), pp. 7-30; and A. J. Reiss and J. A. Roth, eds., Understanding and Preventing Violence (Washington, National Academy Press, 1993)。
- ¹² See Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August-7 September 1990, report prepared by the Secretariat (United Nations publication, Sales No. E. 91. IV.2), chap. I, sect. C, resolution 1。
- ¹³ See, for example, A Practical Guide to Crime Prevention for Local Partnerships, Crime Concern, 1993. R. Linden and Swindon, A Safer Canada: Guide for Community Crime Prevention (Ottawa, National Crime Prevention Council of Canada 1996); European Forum for Urban Security, Urban Security Practices (Paris, 1996)。
- ¹⁴ Jan Van Dijk, "Towards a research-based crime reduction policy: crime prevention an effective policy option", European Journal on Criminal Policy and Research, vol. 5, No.3 (1997), pp. 13-27。