



经济及社会理事会

Distr.: General

2 March 1999

Chinese

Original: English

预防犯罪和刑事司法委员会

第八届会议

1999年4月27日至5月6日，维也纳

临时议程*项目4

预防犯罪战略

预防犯罪

秘书长的报告

摘要

经济及社会理事会第1997/232号决定决定，预防犯罪和刑事司法委员会每届会议应有一个突出的主题，而且委员会第八届会议的主题应是“预防犯罪”。

编写本报告的目的是促进委员会的审议工作。报告概述了预防犯罪最近的概念和成就，说明了国际社会在预防跨国有组织犯罪和腐败方面新的挑战，论述了社会经济发展与犯罪之间的联系，并讨论了国家一级管理预防犯罪的战略。报告还反映各会员国对于有关负责任的预防犯罪的标准的意见。

将发布关于罪犯非法制造和贩运爆炸物及关于出于犯罪目的滥用和非法使用爆炸物的信息，作为本报告的增编。

目录

	段 次	页 次
一. 导言	1 - 2	3
二. 预防犯罪的概念	3 - 14	3
A. 预防犯罪的类型	5 - 9	3
B. 预防犯罪的成就	10 - 14	4
三. 新的全球挑战	15 - 38	4
A. 社会经济发展与犯罪	18 - 22	5
B. 打击腐败和有组织犯罪同预防传统犯罪的相关性	23 - 27	5
C. 预防腐败和有组织犯罪	28 - 33	6
D. 管理预防犯罪	34 - 38	6
四. 负责任的预防犯罪的要素：标准和规范	39 - 65	7
五. 非法制造和贩卖爆炸物	66	9
六. 联合国关于犯罪和公共安全问题的宣言	67	9
七. 供委员会审议的关于预防犯罪和刑事司法的专题	68 - 71	10

一 导言

1. 经济及社会理事会第 1997/232 号决定决定，预防犯罪和刑事司法委员会每届会议应有一个突出的主题，而且委员会第八届会议的主题应是“预防犯罪”。为了促进审议工作，秘书长编写了本报告。
2. 委员会将收到为在第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的框架下举办的社区参与预防犯罪问题讲习班作准备的 1999 年 2 月 8 日至 10 日在布宜诺斯艾利斯举行的社区参与预防犯罪专家组会议的报告(E/CN.15/1999/CRP.1)。委员会还将收到秘书长关于消除对妇女的暴力行为的报告(A/54/69-E/1998/8)。秘书长还将从预防犯罪和公共安全的角度向委员会提供非法制造和贩运爆炸物的报告(E/CN.15/1999/3/Add.1)。

二 预防犯罪的概念

3. 联合国一度曾在较广泛的意义上使用预防犯罪一词。其中包涵惩罚性和非惩罚性两方面的措施。这体现在联合国的一些实体的名称上，例如联合国预防犯罪和罪犯待遇大会。秘书处国际预防犯罪中心这一名保留了预防一词较为传统、广泛意义上的概念。
4. 更近一些时候，预防犯罪的概念获取了较为限制性的含义，仅指非惩罚性措施。目前人们将预防犯罪理解为意指确定犯罪的起因因素，包括犯罪的机会。例如，1998 年，非洲各地的市长在约翰内斯堡开会，建议为预防违法行为、暴力和不安全应采取的行动。例如，在联合国的范围内，预防犯罪的概念体现在 1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日在哈瓦那举行的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的预防城市中犯罪问题的决议中，¹ 及体现在联合国人类住区(生境)中心关于社区安全的活动中。预防犯罪的这种新含义也反映在联合国附属欧洲预防和控制犯罪研究所和与联合国有联系的国际预防犯罪中心的名称上。预防犯罪和刑事司法委员会将讨论专门论述非惩罚性措施的负责任的预防犯罪要素的草案。正是这种较具体意义上的预防犯罪被选定为委员会第八届会议的主题。

A. 预防犯罪的类型

5. 预防犯罪分为两种办法，它们专注于(a)潜在犯罪者(对犯罪者的预防)和(b)潜在受害者的情况(情况性预防或对受害者的预防)。对犯罪者的预防一般针对驱使年轻人成为罪犯(惯犯)的社会因素和心理问题。已知的社会发展风险因素包括不连贯或无效的父母亲养育、儿童缺乏社会和认知能力、辍学、社会排斥和青年失业。处理这些因素的政策可以专注于一般人口中的有关群体，例如社会发展或保健方案的受益者。实例有宣传毒品消费风险的全国运动，学前丰富知识方案或针对长期失业青年的大规模的就业方案。此类措施叫做初级预防。
6. 二级预防一词用于针对表现出违法生活方式初步迹象个人(处境危险群体)的措施。实例有儿童保护措施、家访、父母亲培训、失业青年接待站和吸毒者自愿治疗方案。
7. 三级预防包括通过重新融入社会和(或)处理，防止原先的罪犯成为累犯。三级预防的一种形式将是为吸毒犯设立的能够强制进行高压形式康复的特别法院。对犯罪者的预防犯罪有时叫做社会预防犯罪，或通过社会发展进行的预防犯罪。
8. 情况预防或对受害者的预防谋求使犯罪变得更加困难、更加危险和使潜在罪犯的回报更少，其途径是改变合适犯罪目标或犯罪环境的设计，或促进潜在受害者进行更有效的自我保护。情况性预防犯罪可以采取包括诸如闭路电视等技术措施在内的实际措施，也可以采取由当地居民或非警方专业人员加强监视的形式。应特别提及设法减少城市地区鉴定的犯罪热点风险的项目。特别有关的是旨在帮助实际受害者防止重复受害的项目。预防重复受害对于家庭暴力受害者或住户和商业盗窃的受害者来说特别重要。处理虐待性男子能够预防累犯并从而防止重复受害。
9. 在有几个国家，邀请罪犯和受害者相互进行谈判以确定罪行和归还原物或补偿。在有些情况下，邀请家庭成员参加诉讼(家庭会议)。许多发展中国家将这种调解机制作为习惯法的一部分。在发达国家，调解方案经常依据土著居民或移民群体现行的习惯法制定。调解可以是三级预防和对受害者的预防这二者的结合。

B. 预防犯罪的成就

10. 关心预防犯罪的部分原因可能是人们对惩罚性措施的有效性日益失去幻想。先科犯人的累犯率几乎普遍非常之高(50%左右)。在世界有些地区,自 20 世纪 60 年代以来犯罪率不断上升,尽管在执法、检察、法院和监狱等方面大幅度增加了投资。这种情况导致全球范围内探索创新的备选办法。特别在广泛实行福利制度的国家中,它着手发展和促进社会预防犯罪。在此类较为富足的国家,可将预防犯罪和援助受害者的做法视为将福利国家的思想滞后地应用于犯罪问题。在另一些国家,人们特别关心促进负责任的父母亲教育和公民责任的倡议。与此同时,情况性预防犯罪的做法对各种政治信仰的思想实际的人士和面临受害危险的群体立即产生了吸引力。在过去的 20 年中,不管政府对犯罪问题奉行何种政策,在几乎所有犯罪率高的国家中,对付犯罪的自我保护措施的程度和质量都有了大幅度的提高。

11. 预防犯罪知识快速增加,表明特殊的预防措施不仅促使犯罪率降低,而且这类措施与常规的惩罚性措施相比也往往更加具有成本效益。² 在国际预防犯罪中心万维网网站(<http://www.crime-prevention-intl.org/english/best/index.htm>)上能够找到这些和其他成功项目的介绍。在该中心 1997 和 1999 年预防犯罪文摘中也提供了此种信息。在联合国区域间犯罪和司法研究所的一份出版物中提供了包括预防犯罪战略在内的非洲刑事犯罪学概况。³

12. 在有些国家,目前正在做出特殊的努力发展关于预防犯罪方面行之有效和行之无效措施的科学知识。上述出版物提供证据表明,针对盗窃、偷车和高犯罪率居民区的特定社会发展和情况性措施及对青年和家庭开展的工作比监禁有效得多。例如,美利坚合众国的一项研究揭示,靠增加监禁来减少犯罪的费用几乎比采取鼓励措施推动处境危险青年完成学业高出七倍之多。⁴ 在最近关于最新预防犯罪措施的概述中,提到了所谓的基于证据的预防犯罪或减少犯罪政策。这些和其他类似的评价研究报告的概述有利于说服各国政府为预防犯罪慷慨解囊。已为科学评价专门拨出了固定百分比的此类新的资金。

13. 在许多发达国家,总的犯罪受害率和记录在案的犯罪率已停止攀升。在有些国家,主要是美国,有关比率确实明显呈下降趋势。人们常将这些积极的趋势

归功于加强执法(零容忍维持治安)和(或)更加严厉的判决。虽然这样的归结可能有充分的理由,但不管采取何种刑事政策,几乎所有发达国家的犯罪趋势都开始下降了。例如在芬兰,政府通过法院做出不太严厉的判决成功地减少使用监禁手段。芬兰并无例外地出现犯罪下降趋势,犯罪趋势的这种特殊变化看来与加强警察巡逻或加重判决无关。似乎是其他因素决定这种事态发展。

14. 据国际犯罪受害调查称,⁵ 发达国家自我保护和(或)安全的程度普遍提高了。发达国家犯罪趋势下降的一种供选择的解释是,自我保护和(或)安全的水平的普遍提高改变了许多类型盗窃财产罪的成本利得比率,使之达到令某些形式的犯罪变得对潜在罪犯无多大吸引力的程度。成本利得比率的改变可能对犯罪产生影响的例子有银行抢劫、住户和商业盗窃及有关车辆的犯罪。可以这样说,发达世界常规犯罪稳定化在一定程度上是私营和公营部门为应付犯罪危害造成损失增加的局面而采取预防犯罪主动行动的结果。

三. 新的全球挑战

15. 虽然发达世界的犯罪似乎正在呈下降趋势,但制定更加有效的政策对付犯罪的必要性仍像以往时候一样紧迫。多数国家的常规犯罪的水平仍高得令人难以接受。犯罪率普遍保持在 60 年代两三倍的水平。全世界三分之二的城市居民,5 年中至少有一次成为犯罪的受害者。⁶ 拉丁美洲和撒哈拉以南非洲城市中犯罪危害比例最高,但世界其他地方城市居民也不无危险。在几个发达国家,暴力犯罪正在上升,特别是在年轻人中。私营保安公司和监狱部门继续发展和花费更多的资金。据国际预防犯罪中心所作的分析称,犯罪及控制犯罪日益增加的费用耗去有限资源的很大部分:相当于发达国家国内生产总值的 5%和发展中国家国内生产总值的 14%。⁷ 让公众进行选择的调查说明,人们更多地支持投资于预防犯罪,而不是进一步加强传统的执法和制裁。

16. 除了传统犯罪的沉重负担外,跨国有组织犯罪也使现有的犯罪问题更趋严重。市场上每年非法货物如非法麻醉药品、受保护野生生物、盗窃的工艺品、非法枪支和核废物和(或)有毒废物等的周转额及贩卖人口数量十分巨大。非法收益对经济和财政体制的正常

运行和民主机构正常行使职能构成了威胁。在许多欠发达国家，社会经济发展也受到猖獗的腐败行为的阻碍。犯罪的经济和人力费用对于公民个人及对于世界各国私营部门和公营部门都是沉重的负担。

17. 作为公共政策的一种形式，预防犯罪在许多方面尚处于幼稚阶段。委员会不妨考虑如何能够加强和进一步发展预防犯罪的努力，以应付新的全球挑战。关于预防跨国有组织犯罪的工作，国家间预防犯罪政策的统一对于干预措施的成功很重要。各国单枪匹马执行预防犯罪的战略现已不足以确保有效地预防全球规模的犯罪。此外，一个国家或地区预防犯罪的努力作得不够，将对另一个国家或地区预防跨国有组织犯罪的努力具有消极的影响。因此，除了作出更有效的协调和统一努力外，也许还需要作更多的战略思考以确保预防跨国有组织犯罪的努力获得成功。这反过来将要求制定国际一级预防犯罪的战略，它仍涵盖处理预防犯罪的所有有关部门，包括教育、劳动、社会福利和保健及执法和司法等部门。这些战略应以对预防犯罪领域好的做法和成功的试点项目的分析为基础。

A. 社会经济发展与犯罪

18. 虽然不能将犯罪问题直接归咎于社会经济的发展，但经济发展与犯罪以许多直接和间接的方式交织在一起。在欠发达国家，更多的人受到诱惑，情不自禁地将刑事活动视作一种经济生存的手段并从事此种活动。因此，许多发展中国家面临着较大的具有作案动机的罪犯群体，他们愿意利用暴力从事作为收入来源的非法活动。在有些国家，出现了贫穷文化，它们助长酗酒和吸毒、不恰当的家长教育和高度的暴力，包括对妇女和儿童的暴力。在这种背景下，严重犯罪的程度与富足存在着逆反关系就不足为奇了。⁶

19. 尽管存在上述情况，富足社会的犯罪水平并不总是较低的。在较为发达的国家，人口中收入和财产的分配常常是不均衡的，收入较低的人们可以受到社会经济剥夺。收入较高的人们占有较多的消费品，例如车辆和电气设备，使他们成为具有较大吸引力的目标。在较发达的国家，存在较多的机会进行较为有利可图的类型的犯罪。收入较高可能产生对非法毒品和性服务的更大的需求。这种情况可能导致其他高获利类型的犯罪，包括跨国有组织犯罪，例如非法贩运毒

品和贩卖妇女进行性剥削或从事剥削性劳动。发展中国家经常直接受这种高获利类型的跨国有组织犯罪的影响。

20. 在几乎所有的发达国家，过去 10 年中自我保护的水平已大大提高。不过，在发展中国家或经济转型国家，住户和小企业无法轻易拿出所需的投资。这样，最不发达国家在安全方面落在后面。⁸ 在这些国家，犯罪水平可能继续上升，而且城市地区和旅游景点因此可能成为吸引力较小的地方。较发达国家城市地区与欠发达国家城市地区之间可能出现安全差距。安全因素可能进一步破坏某些发展中国家和经济转型国家的经济竞争力。

21. 为了预防较发达国家与欠发达国家之间出现安全差距，促进撒哈拉以南非洲和拉丁美洲及部分东欧地区的情况性预防犯罪必须成为应予关注的技术合作问题。依靠较为简单的措施，就能改善经济上重要地区的安全。不过，正如 1999 年 2 月在布宜诺斯艾利斯举行的社区参与问题专家组会议所讨论，预防犯罪要求采取双管齐下的做法。预防犯罪的长期战略还必须通过经济、社会、保健和教育政策解决犯罪的经济、社会和文化根源。具有旨在援助易受损害家庭及其子女的公共卫生观点的广泛和综合性的方案在预防犯罪方面似乎有着巨大的潜力。对有成为罪犯危险的少年或有组织犯罪群体的成员进行融入社会的方案也是重要的优先任务。此类二级预防方案从长远看将有助于使城市变得较为安全，并也将有助于打击有组织犯罪的斗争。

22. 安全方案需要在经济结构改革倡议的框架内筹集资金。城市安全具有重大的经济意义。例如在南非，企业界在几个预防犯罪方案中起了带头作用。

B. 打击腐败和有组织犯罪同预防传统犯罪的相关性

23. 现在人们更充分地了解到腐败和有组织犯罪对经济和社会发展的负面影响。这种深刻认识对预防犯罪政策具有重大的影响。在世界许多地区，打击腐败和有组织犯罪同预防传统犯罪的关联性可能比原先设想的要大。

24. 在腐败和有组织犯罪未受到适当处理的国家中，经济发展速度往往会放慢。因此，初级犯罪预防

所需的那类社会发展方案的余地小于其他情况下可能存在的余地。许多有组织的犯罪集团从社会边际化的个人中招兵买马。犯罪集团在社会剥夺中有着既得利益，而且有时故意阻碍社会发展。

25. 如果经济结构改革的预算成为腐败行为的牺牲品，能够改善有可能沦为罪犯的人们的生活条件的社会发展方案将会受挫。实际上，猖獗的腐败现象的存在有时被作为反对在发展中国家投资于旨在预防犯罪的社会项目的口实。在这种情况下，预防犯罪的努力受到腐败行为的直接损害。

26. 一般情况下与有组织犯罪伴随在一起的严重的腐败和铺张浪费削弱公众的士气和对法律的尊重。此种犯罪形式的恶劣影响将在整个社区中蔓延开来。有组织犯罪集团的活动对可持续经济增长的文化先决条件具有负面影响。受当地有组织犯罪集团成员行为榜样影响最深的是在艰难环境下为经济生存挣扎的年轻人。有组织犯罪集团来钱容易，从而驱使当地的青少年不想为找一份合适的工作接受教育和职业培训。

27. 因此，应将反对腐败和有组织犯罪的政策视为预防传统犯罪努力的基石，在发展中国家和经济转型国家尤其如此。例如，在为菲律宾制定的一项全国性打击犯罪的战略中，将反对贪污腐败的廉政方案定为通过社会发展使预防犯罪工作获得成功的关键。⁹

C. 预防腐败和有组织犯罪

28. 人们将打击有组织犯罪列为执法界面临的头号挑战。现已为刑事法典中的特别条款、特殊的警察调查技术和实施特殊的刑事措施及证人保护方案做出了安排。虽然有人经常认为预防犯罪同打击有组织犯罪关系不大，但在有些国家中，人们正在越来越注意采取预防措施对付各种形式的有组织犯罪。例如，1998年，欧洲联盟部长理事会通过了一项预防有组织犯罪的决议。

29. 对于防止年轻人成为有组织犯罪集团招兵买马的对象的社会和文化方案的相关性，学校和媒体能够发挥作用抵消这些集团的吸引力。旨在预防少年犯罪的大部分初级和二级预防也将有助于打击有组织的犯罪。成功的预防犯罪战略能够有助于消灭有组织犯罪的滋生地。

30. 只要存在非法获利的机会，许多(如果不是说大多数)有组织犯罪集团就会趋之若鹜。已有文件证明，甚至意大利黑手党，在它们非法获得机会受到限制的时期，它们也暂时减少了活动。¹⁰ 有组织犯罪和经济犯罪的盛行和性质取决于现存的机会，这也许比许多普通犯罪的形式更过之而无不及。看来限制非法市场和切断后勤系统对于预防有组织的犯罪大有用武之地。¹¹

31. 有些国家的政府已开始在打击腐败和有组织犯罪的斗争中采用预防犯罪的概念和技术。已通过了有关的国际文书如《公职人员国际行为原则》(大会51/59号决议，附件)，以提高公共行政和商业交易的透明度。此类措施限制腐败的机会，可以视为特殊形式的情况性预防犯罪。

32. 减少对非法药物或性服务的需求，也就缩小犯罪集团搞经营活动的非法市场的规模。因此，减少对非法药物需求的教育或保健方案能够直接有助于预防有组织的犯罪。针对性剥削潜在受害者、搭桥者和消费者的宣传运动能够抵制参与贩卖妇女或儿童的集团的力量。将汽车、古物和火器作标记的国际制度能够增加非法贩卖的风险和减少它的回报。

33. 限制将非法所得再投资的机会能够阻碍有组织犯罪集团的增加。许多国家已采取法律和行政机制预防和惩处洗钱。旨在降低银行保密法严格性的国际行动能够加强这些努力。对公共工程、市政许可证或政府补贴的申请者进行更谨慎的甄别，能够打击非法获利的再投资。在许多国家，法院能够禁止被判严重违法的个人担任公司的董事。各国之间交流关于此类丧失资格的信息能够有助于防止非法所得赃款重新投资于合法的经济中。秘书处的药物管制和犯罪预防处正在全球反洗钱方案的框架内制定一项全球倡议，防止利用海外金融部门进行洗钱。

D. 管理预防犯罪

34. 经验表明，预防犯罪的行动必须多面展开。预防犯罪的长远成就取决于发展精心平衡的组织结构。预防犯罪必须以构成刑事司法体系以外的机构和方面的介入为先决条件。预防犯罪意味着警察、检察机关、法院和缓刑机构与其他国家机构如参与教育、保健、社会服务、住房和城市发展的机构及非政府组织、当地社区和民间社会的其他组成部分进行密切合

作。这些行为参与者必须形成联盟，具有强有力领导层，并有能力认定问题，制定行动计划及执行、监测和评估行动计划。

35. 预防犯罪政策的一个先决条件是在国家和地方两级建立多机构合作的特殊结构体制。在过去的 30 年中，许多国家实验了新建的结构体制如国家委员会、部际特别工作组或联盟。其中 80 年代设置的许多机构已经历了根本的变化；有些甚至已经终止了。目前没有现成和普遍适用的结构体制。必须审慎考虑建议的结构体制的优缺点。

36. 有些国家的政府采用的一种选择是建立一个集中的部门管理预防犯罪工作，归一名也主管刑事司法系统许多部分的部长直接负责。这种模式意味着高度集中专门知识和资金。它的优点是预防犯罪的工作始终明确专注于减少犯罪，而且与警方、检察机关、监狱和缓刑机关的协作一般有保证。如果国家方案取得成功，就可能产生政治信任，并在日后导致政府在国家一级增拨资金。国家机构也会与实业部门的全国代表达成协议，通过联合行动计划处理优先关注的问题。这种模式的弊端包括在获得负责保健、规划、住房、社会保障和就业或青年工作的地方机构的充分协作方面可能遇到麻烦。如果初级和二级预防方案产生于司法部或警方，执行起来可能会特别困难。此外，全国性的方案不一定总能适应当地特殊需要。

37. 各国政府可加利用的另一种选择是将预防犯罪的责任分配给市政府或地方当局。这种选择的优点是，有关的负责机构熟悉当地的犯罪问题，而且能够与其他地方机构和非政府组织一起采用专门制定的解决方案。地方政府往往有办法调动能够影响介入社区安全(基于社区和预防犯罪)的风险因素的机构。地方政府通过遵循谨慎的招标和发放许可证的程序，也能在预防有组织犯罪方面发挥重要的作用。可能的劣势是专门知识得不到充分的发展和保持，与刑事司法机构的协作较少，而且如果将预防犯罪工作纳入更广泛的政策战略如城市更新，会失去重点。责任的下放也可能导致资金不足。

38. 在多数国家，现已建立了将两种对立模式的要素结合起来的结构体制。许多国家行之有效的一种机制包括中央预防犯罪机构或部门与地方政府签订的所谓安全合同。通常，中央机构为处理国家优先关注的问题的预防活动提供一般赠款，它要求地方当局制定改善安全的综合计划。合同阐明地方机构将开展哪些

活动。在有些国家，独立的监测和评价是合同的标准要素。如果合同内容给地方政府留足空间在国家战略的框架内奉行它自己的政策，就有可能使双方的利害关系取得适当的平衡。

四. 负责任的预防犯罪的要素：标准和规范

39. 按照经济及社会理事会题为“负责任的预防犯罪的要素：标准和规范”的第 1997/33 号决议，秘书长要求各会员国和有关的政府间和非政府组织及组成联合国预防犯罪和刑事司法方案网各研究所对该项决议的附件包括拟订这样一项文书是否可取的问题提出意见。到 1999 年 2 月，秘书长收到了下列 26 个国家的意见：玻利维亚、文莱达鲁萨兰国、古巴、塞浦路斯、芬兰、德国、希腊、危地马拉、罗马教廷、约旦、马达加斯加、马耳他、毛里求斯、巴拿马、巴拉圭、葡萄牙、大韩民国、沙特阿拉伯、斯洛伐克、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、乌克兰、美国和乌兹别克斯坦。还收到了联合国人权事务高级专员办事处、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国附属欧洲预防和控制犯罪研究所、欧洲理事会和国际法官协会的意见。

40. 文莱达鲁萨兰国、塞浦路斯、马耳他和大韩民国支持草案，没有作进一步的评论。约旦指出，它对预防犯罪和国家当局的作用的理解类似于草案表示的预防犯罪的概念。马达加斯加将它的预防犯罪的概念，特别是有关预防对妇女施加暴力行为的概念，通知了秘书长。这一观点更详细地反映在秘书长关于消除对妇女的暴力行为的报告中(A/54/69-E/1998/8)。

41. 玻利维亚认为，需要改变预防犯罪使之适应新的犯罪形式，从而考虑到犯罪的国际性。需要制定一份将专注于预防措施并也将反映未获其他方式保护的受害者需要的国际文书。玻利维亚对草案文本及其西班牙文译文作了评尽评论，特别是关于私营部门介入预防犯罪和通过执法实行必要的法律管理和监督。

42. 为支持此种文书，古巴提议，第 21 段应删除对于罪犯权利的提法，而且第 22 段应规定调解或其他法院外备选方法。

43. 芬兰指出，鉴于出现新的犯罪类型和犯罪的国际性日益明显，需要采用新的预防犯罪的方法。芬兰已

经设立了一个预防犯罪咨询委员会。该委员会负责协调各个当局的预防犯罪活动。芬兰警察部队已推出有关项目，公民能够参加有关预防犯罪的行动。

44. 德国主动提议主办一次专家组会议，进一步发展负责任的预防犯罪的要素。它认为，经济及社会理事会第 1997/33 号决议所附草案已充分表达了它的观点。

45. 希腊向秘书长提供了它预防犯罪努力的详尽信息，并特别注重于预防跨国有组织犯罪和有关毒品的犯罪。政府还提供了负责预防犯罪工作的各个机构的职能的概况。

46. 危地马拉要求对“预防犯罪”和“有组织犯罪”这两个用语作出更具体的定义。该国政府提议，应审查草案第 8 和第 9 段，而且文本应包括这样的措词，即在认定犯罪组织活动的犯罪地区后，应确保国际社会内部在交流信息和执行具体行动方面更加有效的协调。文本应列入一项要求，规定发展有关的机制，它们将能确定跨国有组织犯罪的因果关系。

47. 罗马教廷具体评论了草案第 14 至 18 段。它认为，在谋求打击暴力和犯罪行为时，必须提及家庭、学校和宗教机构的中心作用。除了青年外，草案还应提及其他处境高度危险的社会群体，例如移民和少数民族的成员，应当提及针对包括剥削非法移民在内的跨国有组织犯罪的措施和促进依法移民和东道国使移民融入社会的措施。

48. 毛里求斯提出，应修正草案第 2 段，以包括贩卖儿童和恋童癖，修正第 16 段以提及社会、文化和宗教组织，第 18 段在“教育支助”字样后应加上“粮食援助”，第 21 段应提及免受报界骚扰和进行适当的治疗护理和医治。

49. 对巴拿马来说，重要的是强调被用于犯罪目的的儿童和少年的特别易受损害性。预防犯罪的概念还应包涵对儿童的商业性性剥削和儿童色情作品，包括采用新的通信技术。此外，草案还应确定曾被认为适当、必要和有效的各类预防措施。巴拿马担心，草案第 5 段可能会被解释为包括这样的措施如所谓的袭击、突袭或扫荡行动，它们曾被有关当局用于预防目的，而这些却侵犯了年轻人的基本权利。

50. 巴拉圭认为，各国统一行动对于预防跨国界的犯罪至关重要。它认为，每个国家的政府都应负责设

立最适合于促进更加有效地实施预防犯罪方案的机制和明确界定从事预防犯罪工作的各个实体的各自职能。

51. 葡萄牙完全支持文书草案。它认为，应当不仅提及保护受害者，而且提及保护证人和专家，他们的意愿和与司法进程的合作是确保有效预防犯罪的基本条件。此外，葡萄牙认为，所有级别和各国之间必须进行更加深入的合作以便更好地确定犯罪趋势，从而能够制定适当的应对战略。预防犯罪的概念应基于四项要素：第一，除了刑事方面外还处理经济、社会和文化方面的政策；第二，社会参与预防犯罪的目标和任务；第三，强调预防犯罪措施和政策的多科特性；和第四，调查社会、文化和经济条件及犯罪趋势，以及评价预防方案。

52. 沙特阿拉伯支持制定负责任的预防犯罪问题的国际文书的主张。不过，有些项目载有关于应用违背沙特阿拉伯立场的国际标准的措词。

53. 斯洛伐克提供了关于在其领土上预防犯罪的详细信息，强调它完全支持附在经济及社会理事会第 1997/33 号决议后面的草案概述的预防犯罪概念。

54. 西班牙认为，利用非惩罚性措施预防犯罪很重要，因为它是对刑事法实施的补充。此外，预防犯罪的概念不应限于传统形式的犯罪，还应扩大到包括新的犯罪形式。关于负责任的预防犯罪，对个人一级潜在犯罪性的预测应抱慎重态度。在这方面，西班牙提到了应用一系列旨在预防贩运毒品罪的技术时“暗中从事的代理人”与“间谍”之间不易分清的界线，以及在违反最基本的原则的情况下获取有缺陷的证据的风险。

55. 瑞典欢迎该初稿，认为是一个良好的开端，可以增强国家和国际两级对预防犯罪的关心。决议包括了预防犯罪工作中最重要的观点。不过，它们在草案中体现得有点没有重点。

56. 瑞士总体上赞同文本，它认为，起草时用语笼统，因此几乎不会招致批评。瑞士认为，如果“要素”能够明晰和准确地界定预防的确切含义并提出若干具体的应用，那将是有益的。

57. 土耳其向秘书长提供了负责任的预防犯罪的要素问题草案的详尽评论，尤其是关于明确界定某些概念的必要性。土耳其认为，恐怖主义连同非法贩运移

民、毒品和军火一起，是一种跨国有组织犯罪的形式。按土耳其政府的看法，恐怖主义通过与其他形式的跨国有组织犯罪建立密切的联系或介入这些形式的犯罪获得了金融和物质资源。草案应明确提及此类联系。

58. 乌克兰支持这样的主张，即预防犯罪的行动和非监禁措施的制定应顾及人道主义原则。有关方案的方向应是可持续地降低犯罪水平。预防犯罪方案应让执法部门和其他政府机构及社会机构介入。应特别注意预防少年犯罪。此外，预防犯罪政策应有利于在两个或更多国家调查有组织犯罪集团复杂活动方面进行更有效的协调。

59. 美国认为，标准和规范极其含糊不清，看来使文件不太适合于作为各国的行动指导。美国提出了草案所用的有关措词的例子，从美国的观点看，这些措词引起了争议。论及的专题包括：实施有效的预防犯罪战略可能需要进行大范围的协调，若干规定的笼统措词使得难以确定所需的行动或义务，以及假设所有犯罪的起因都是社会性的等等。

60. 乌兹别克斯坦提议，草案应当加进预防犯罪概念所涵盖的罪行清单，而且应有更为具体的预防犯罪的例子。例子应当包括：(a)制定预防犯罪的综合性的国家政策，包括建立特殊的研究机构；(b)改革法律，它将确保立法与国际标准和国家预防犯罪政策相一致；和(c)在预防犯罪方面进行国际合作。

61. 联合国人权事务高级专员办事处认为，草案必须强调，贫困、失业、贫民窟的居住条件、家庭解体和闲暇时间的利用不当等，各与犯罪行为有联系。此外，可以增加一段新内容，规定设立部门间预防委员会，它可由若干社会实体组成，如主管教育、就业、保健和住房服务的单位、司法机构、工会和能够向易受损害群体和处境危险群体提供救济和支助的组织。

62. 教科文组织提议提及监狱中成年人学习的方案。

63. 联合国附属欧洲预防和控制犯罪研究所提议，草案应界定“严重犯罪”一词，而且应扩大第10段的范围以包括除严重犯罪以外的其他犯罪。

64. 欧洲理事会赞同这样一种基本的论点，即通过尊重人权的非惩罚性措施预防犯罪，提高了传统的刑事

司法的价值。欧洲委员会在提及阿姆斯特丹欧洲理事会1997年6月通过的欧洲联盟打击有组织犯罪行动计划时寻求将预防方面纳入多项政策中。不过它认为，只靠一组原则是难以解决所有形式的预防的。不同形式的犯罪要求采取特定的预防措施。预防可以专注于潜在的罪犯，以及针对潜在的受害者，也可以针对便利犯罪的情况或环境。预防措施的目标可以是保护特定的货物或人员，也可以是实现涉及教育的中长期目标。而且，并不总是很容易区分预防措施与制裁措施，例如，在编制黑名单或取消资格等情况下。

65. 国际法官协会强调，需要以法律规定作为所有预防措施的基础，除了轻罪可以例外以外，关于为了摆脱是否可利用特定的犯罪的决定应由法律当局做出。在由私人或志愿协会处理非惩罚性措施时，法律应当允许非正规的行动。处理非惩罚性预防措施的私人行为和行动应依法采取，并受独立的司法当局监督。

五. 非法制造和贩卖爆炸物

66. 经济及社会理事会第1998/17号决议决定，应开始就罪犯非法制造和贩卖爆炸物和为犯罪目的滥用及非法使用爆炸物问题进行研究。理事会还要求秘书长制定有关收集、审查和交流统计资料的行动计划及从预防犯罪和公共安全的角度出发编制关于同爆炸物问题有关的一系列问题的政策建议。因此，现已编写了载有关于决议所涉问题的初步意见的研究说明，并将作为本报告的增编(E/CN.15/1999/3/Add.1)发表。

六. 联合国关于犯罪和公共安全问题的宣言

67. 大会1996年12月12日第51/60号决议核可了本报告所附的《联合国关于犯罪和公共安全问题的宣言》。秘书长在其关于包括资源调动和活动协调的技术合作的报告中，向委员会第六届会议通报了各会员国和秘书处为实施宣言而采取的措施(见E/CN.15/1997/17, 第47-57段)。作为大会第51/60号决议的后续行动的一部分，经济及社会理事会关于实施《联合国关于犯罪和公共安全问题的宣言》的第1997/34号决议要求秘书长利用答卷或其他确保答案标准化的形式，谋求各会员国及任何有关的政府间组

织或联合国研究所提供有关实施宣言的信息。理事会关于联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范的第 1998/21 号决议第一部分重申了这项要求。按照这些要求, 将向委员会提交一份载有关于利用和实施宣言的问卷草案的会议室文件(E/CN.15/1999/CRP.5)。

七. 供委员会审议的关于预防犯罪和刑事司法的专题

68. 委员会不妨讨论关于负责任的预防犯罪要素的草案, 它们旨在促进和管理预防犯罪的工作。草案具有专注于实际和规范两方面的双重重点, 因此符合以前的标准和规范, 例如关于非监禁判决的那些标准和规范。各国政府对秘书长评论要求的答复包括修正案建议。有人可能提出这样的问题, 即草案是否充分论述了处理跨国有组织犯罪和腐败问题的负责任的预防措施的必要性。这个和其他的问题可由专家们在休会期间工作组中讨论。

69. 秘书长在普通照会中提请全体会员国注意大会核可了《联合国关于犯罪和公共安全问题的宣言》。为答复这份照会, 三国政府报告了打击跨国有组织犯罪的努力。经济及社会理事会关于使用和实施联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范的第 1998/21 号决议要求秘书长编写一份关于宣言的调查报告(见上文第 67 段)。委员会不妨讨论调查文书及其可加利用的方式。

70. 委员会不妨也讨论拟在第十届大会框架内举办的社区参与预防犯罪问题讲习班的组织工作。1999 年 10 月, 国际预防犯罪中心为筹备这期讲习班将举行一次专注于负责任和提高成本效益地预防犯罪的会议。

71. 国际预防犯罪中心和联合国区域间犯罪和司法研究所关于腐败和贩卖人口的全球方案的要素可加讨论, 作为预防跨国有组织犯罪方面进行技术合作的具体例子。可将处理优先问题的全球预防犯罪战略的建议纳入第十届大会依据大会第 53/110 号决议拟订的宣言中。

注

¹ 第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会, 哈瓦那,

1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日(联合国出版物, 出售品编号: E.91.IV.2), 第一章, 第 C.1 节。

- ² Gradin 等人编, 《预防与吸毒上瘾有关的城市犯罪问题研讨会》(布鲁塞尔, 1996 年); L. W. Sherman 等人, 《预防犯罪: 什么可行、什么不可行、什么有望成功》(哥伦比亚特区华盛顿, 美国司法部, 1998 年); Jan J. M. van Dijk, “实行基于研究的减少犯罪政策: 预防犯罪作为一项提高成本效益的政策抉择”, 《欧洲刑事政策与研究杂志》, 第 5 卷, 第 3 号(1997 年); Pat O’ Malley 和 Adam Sutton 编, 《澳大利亚预防犯罪: 政策与研究问题》(悉尼, 联邦出版社, 1997 年); Peter Goldblatt 和 Chris Lewis, 《减少犯罪: 评估关于处理罪犯行为方法的研究证据》, 内政部第 187 号研究报告(伦敦, 1998 年); 和 Irvin Waller 和 Brandon Welsh, “预防犯罪的国际趋势: 减少受害的成本效益高的方法”, G. Newman 编, 《犯罪与司法问题全球报告》(纽约, 牛津大学出版社, 即将出版)。
- ³ Tibamanya Mwene Mushanga 编, 《非洲刑事学》, 联合国社会防护研究所/联合国区域间犯罪和司法研究所专题文章辑, 第 47 号(罗马, 1992 年)。
- ⁴ P. Greenwood 等人, 《使儿童摆脱犯罪生活: 测量成本与利得》(加利福尼亚州圣莫尼卡, 兰德公司, 1996 年)。
- ⁵ Patricia Mayhew 和 Jan J. M. van Dijk, 《十一个工业化国家的刑事犯罪受害情况》(海牙, 荷兰司法部, 1997 年)。
- ⁶ Graeme Newman 编, 《犯罪与司法问题全球报告》(牛津, 牛津大学出版社, 即将出版)。
- ⁷ 国际预防犯罪中心, 《预防犯罪文摘二》(蒙特利尔, 即将出版)。
- ⁸ Anna Alvazzi del Frate, 《预防犯罪: 世界各国的经验》(罗马, 联合国区域间犯罪和司法研究所, 1997 年)。
- ⁹ Miguel G. Coronel, 《提高人的打击犯罪的能力》(马尼拉, Zita 出版公司, 1996 年)。
- ¹⁰ Pino Arlacchi, 《黑手党的业务: 黑手党的伦理与资本主义精神》(牛津, 牛津大学出版社, 1988 年)。
- ¹¹ Ulrich Siber 和 Marion Bogel, 《Logistik der organisierten Kriminalität》, BKA-Forschungsreihe, Band 28 (Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1993 年)。