



第十一届 联合国预防犯罪和 刑事司法大会

Distr.: Limited
23 April 2005
Chinese
Original: English



2005年4月18日至25日，曼谷

关于议程项目6和7及第1、第2和第3讲习班的第一委员会的报告

增编

第3讲习班. 预防犯罪战略和最佳做法，特别针对城市犯罪和风险青年

审议情况

1. 2005年4月23日，第一委员会在其第10和第11次会议上举办了关于“预防犯罪战略和最佳做法，特别针对城市犯罪和风险青年”的讲习班。讲习班与国际预防犯罪中心合作举办。委员会收到了下列文件：

(a) 关于“第3讲习班：预防犯罪战略和最佳做法，特别针对城市犯罪和风险青年”的背景文件（A/CONF.203/11）；

(b) 讨论指南（A/CONF.203/PM.1和Corr.1）；

(c) 第十一届大会区域筹备会议报告（A/CONF.203/RPM.1/1、A/CONF.203/RPM.2/1、A/CONF.203/RPM.3/1及Corr.1和A/CONF.203/RPM.4/1）。

2. 在第10次会议上，主席作了介绍性发言，特别提到自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》（经社理事会第1995/9号决议，附件）和2000年在维也纳举行第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会以来所取得的进展。他指出，其中的一个制高点是通过《预防犯罪准则》（经社理事会第2002/13号决议），从而制定了有效战略和做法的各项原则。他还指出，虽然总体知识水平和最佳做法有所提高，但能否有效加以执行往往仍是一个问题。他强调需要展示预防犯罪战略的有效性，使相关的各层次利害关系者确信必须采取平衡的预防犯罪方法，以及确保预防犯罪的各项原则坚定地树立在立法和管理及组织结构之中。最后，他指出，在预防和减少犯罪方面所公认成功的最佳做法中都考虑到少数人口和易受害群体的特别需要，以及更广泛的社会、政治和经济因素。

3. 讲习班由6个讨论小组构成，在讨论中共有19人作了专题介绍。首先介绍的是讲习班的各个主题。讲习班上午的会议审议了关于对付城市犯罪的战略和做法，



而下午的会议则着重讨论了针对犯罪风险青年和受害问题的战略以及对已触犯法律的青年的处理策略。

4. 澳大利亚司法和海关部长在委员会第 10 次会议上作了发言。他强调了在预防犯罪方面全球和地方一级伙伴关系的重要性，特别着重指出了跨国组织犯罪对当地造成的影响。他注意到，在澳大利亚进入监狱的大多数青少年都尝试过毒品，因此他强调了毒品与犯罪之间的联系以及以协调和重在证据的预防犯罪方案处理多重风险的重要性。

5. 在第 10 次会议上，萨尔瓦多、意大利、瑞典、阿曼、芬兰、法国、阿根廷、摩洛哥、美利坚合众国和萨摩亚的代表作了发言。在第 11 次会议上，美国、印度尼西亚和埃及的代表作了发言。国际保卫儿童协会和美国犯罪学会的观察员作了发言。

一般性讨论

6. 第一个介绍性发言提到了迫切需要对城市犯罪和风险青年采取应对措施，指出在许多国家，城市化的加剧、基础设施和服务或收入机会的缺乏以及收入差距的日益扩大，已成为促成传统家庭、社会和文化网络及支助土崩瓦解的因素。特别是在发展中国家，城市地区的犯罪和暴力现象以及不安全因素进一步上升，非法药物和枪支以及有组织犯罪在当地的表现形式和人口贩运则常常起到推波助澜的作用。在许多城市地区，生活在不稳定和贫穷环境中的儿童和青年所占的比例很高，这使他们成为犯罪和被害的高危群体。其中许多儿童是被贩运而来的，或成为小型武器和毒品的贩运者，而其他则成为随后的暴力实施者和受害者。城市地区的居民，特别是青年人，非常容易遭受侵害，他们是跨国组织犯罪的一个现成的招募来源。当地犯罪和跨国犯罪之间的联系显而易见。

7. 第二个介绍性发言强调了预防城市犯罪的艰巨任务及其与城市发展和国际、国家及当地一级治理的关系，发言中以《安全城市方案》的经验为基础，该方案实施了《预防犯罪准则》中所指明的预防犯罪的协调战略方法。发言中还提到大城市街坊区段贫困化的急剧增加，这种状况与犯罪现象和不安全因素的增加具有关系，强调有关实体需要采取具体行动。在这方面，据指出，联合国人类住区方案（联合国人居署）和联合国毒品和犯罪问题办事处已建立了密切合作，协同制定和实施城市地区预防犯罪的联合项目。

8. 第一讨论小组介绍了比利时、智利和秘鲁的三项预防犯罪举措，表明在政治、经济和社会历史及环境方面有着巨大差别的各国政府如何支持预防犯罪的行动。小组成员讨论了当地政府的参与和通过各种机制实现社区参与行动的集中统一。小组成员着重讨论了各项举措的成就和挑战，报告说市民们加强了对警察的认识和信心，社会的凝聚力得到了提高，预防犯罪方案的涵盖面进一步扩大；在其中一个国家，街头犯罪的发生率急剧降低。虽然对于项目某些组成部分取得的成功毫无疑问，但小组成员们也指出了一些困难，其中包括政治支持缺乏力度，难以增强公民的权力，缺乏资源，以及国际模式难以适用于当地环境。

9. 第二个讨论小组介绍了在国家政府的支持下当地一级建立的长期、持久和有效的伙伴关系。就达累斯萨拉姆的《安全城市方案》而言，尽管面临挑战，但项目仍取得了成功，现已作好准备向其他城市推广。包括一项案例研究在内，菲律宾在当地社区发展社区一级的治安管理，其重点在于治安管理分散到基层和建立信任。在巴西 Diadema，平衡兼顾和多管齐下的一系列战略和干预措施已在五年内成功地减少了 65%的城市暴力和杀人犯罪率。

10. 第三小组重点讨论了制定具有针对重点的包容全社会的战略方面的艰巨任务。在南非德班的 eThekweni 市，所开展的非同一般的城市复兴战略将仔细的社区协商与重建工作结合在一起，从而促进了健康的环境、就业、旅游和犯罪率的下降。讨论小组还介绍了马达加斯加塔那那利佛市在加强社区能力方面的经验。

11. 第四讨论小组的专题是风险青年。介绍了英格兰和威尔士的一体化青年政策，这些政策提供了对风险青年和与法律冲突的青年（从少儿时期直至 19 岁）的预防犯罪框架，开展了具有专门针对性的预防项目，为风险最高的青年提供支助和解决风险因素。还介绍了澳大利亚昆士兰的一个早期干预项目，表明建立在良好知识和有效模式基础上的干预措施如果加以认真的实施和评估可如何用于儿童的成长和家庭的发展，以加强对他们的保护和减少未来犯罪与被害的风险。讨论小组还介绍了尼日利亚的国家少年司法政策草案，表明预防工作如何可融入立法中，以改变观念和建立标准；其中还表明在当地社区如何可以鼓励非正规的治安管理、人权和包容性的做法。

12. 讨论以特定风险群体为目标的项目的小组，使用实例说明了吸收年轻人参加拟定干预措施的重要性。该小组审查了捷克共和国为应对贩运年轻人，特别是青年妇女并对其进行性剥削而拟订的战略性做法。该举措的主要目的是建立打击贩运同盟，以保护潜在被害人和广大的风险青年。必须让非政府组织参加到这项举措中来，因为这些组织是查明那些不会向国家机构寻求帮助的被害人的主要合作伙伴。还专门介绍了巴西里约热内卢制定的预防青年黑帮犯罪及其重归社会项目，目的是表明具有说服力的证据，以此证明干预措施把卷入武装冲突的青年黑帮作为其目标是十分重要并很有价值的。关于参与有组织武装暴力的儿童和青年的一份国际性研究报告举例说明了卷入地方和跨国贩毒活动的青年黑帮之间发生冲突的新现象。在柬埔寨和越南，青年之家项目已在增加其向街头儿童提供的支助和培训资源，并更多地向被贩运的街头儿童提供此种资源。

13. 最后一个讨论小组专门介绍了由联合国人居署与南非科学和工业研究委员会开发的工具箱，目的是传播在预防犯罪举措方面的最佳做法和可以转用于它处的模式。该小组还讨论了根据联合国亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所的经验在预防犯罪问题上开展培训、进行区域交流和城市间交流的实例，随后尤其参照联合国毒品和犯罪问题办事处的南南项目列举了涉及能力建设项目的技术援助实例。

14. 在讲习班期间，国际预防犯罪中心推出了其有关城市预防犯罪和风险青年的新希望战略和方案简编，该简编着重说明了预防犯罪综合办法究竟在多大程

度上已在所有各地区蔚然成形，并从而再次肯定了预防犯罪准则（经济及社会理事会第 2002/13 号决议，附件）中表述的预防犯罪工作持久性原则。

15. 有些发言者强调，解决青年黑帮之间暴力行为的战略不应局限于执法措施，而且还应包括推动形成便于预防青少年暴力的社会环境。开展国际合作的一个实例是安全的中美洲计划，其中列入了防止青年黑帮实施城市暴力犯罪并协助风险青年的综合性战略。

16. 有些发言者对风险青年的概念作了分析并尤其强调，尽管政府当局经常把街头儿童、触犯法律的青少年和黑帮成员视为“垮掉的人”，但他们实际上有可能被进一步边缘化、受到性剥削、人口贩运、药物滥用和艾滋病病毒/艾滋病等遭遇。还有发言者强调指出，轻微的暴力行为或参与从事轻罪及欺凌或破坏他人财产的行为等“不文明行为”，通常是卷入更为严重的犯罪或伤害行为的起因。

17. 许多参加者强调必须对预防犯罪方案进行监测并加以长期的评估，目的是确保对结果，尤其是这些方案的成本效益和可持续性作出适当的评价。这包括掌握纵深情况，采取重证据的后续行动。在评价上行之有效的办法包括自我评价、对受益人的满意度进行评估，反复进行受害者调查。

18. 许多发言者将恢复性司法工作称之为其预防犯罪战略的一个必要组成部分。还有发言者强调了以社区为基础的预防犯罪举措的重要性。某一个国家向老人或残疾人提供了从其住处报告犯罪情况的可能性，并建立了轻罪网上报告系统。其他发言者列举了对执法人员进行整顿、调整其重点并开展再培训等预防犯罪举措的实例。有些国家尤其设立了近距离治安机构，以便使警察与公民更为接近，并倡导合作做法，目的是减少犯罪，增加安全感。

结论和建议

19. 讲习班强调指出了预防犯罪的效能，国际社会必须主要依赖国家、地方当局和社区预防普通犯罪和暴力行为的蔓延。地方一级在计划周密的预防工作上可发挥重大作用。这是国际、国家、分区域和地方政府都必须加以应对的一个重大挑战。

20. 有越来越多的国家正在拟定并实施可行的、有效的战略，目的是按照《联合国千年宣言》（大会第 55/2 号决议）及宣言中所载千年发展目标、《犯罪与司法：迎接 21 世纪的挑战的维也纳宣言》（大会第 55/59 号决议，附件）和《预防犯罪准则》（经济及社会理事会第 2002/13 号决议，附件）等联合国预防犯罪文书，减少城市地区和风险青年当中的犯罪及不安全行为并促进社区安全。

21. 讲习班建议会员国作下述考虑：

(a) 通过并实施预防犯罪准则及有关青年人权利的国际标准和规范；

(b) 拟定综合性战略和政策，以便能够在地方政府一级制订与预防城市犯罪和风险青年有关的政策；

(c) 赋予地方主管当局拟定预防犯罪综合性战略做法的权力，其中将把注意力尤其放在风险青年身上。这就要求地方主管当局在地方机构和地方行政部门中起领导作用，以多部门的方式开展工作，并且在地方社区团体、非政府组织、宣传媒体、私营部门和民间团体中间也能起到这样的作用；

(d) 拟定具体情况具体对待的战略，侧重于对包括在种族和文化上的少数人在内的风险青年及男女青年采取包容而不是排斥的做法，推动并鼓励其在影响到自身的问题上积极参与决策；

(e) 拟定对性别问题敏感的战略，包括以特定风险青年群体为对象和目标的具体条文。这些群体将包括居住在城市贫民窟的青年、街头儿童、青年黑帮成员、受到性剥削的青年和受到药物滥用、战争、自然灾害或艾滋病/艾滋病影响的青年；

(f) 拟定战略并实施具体计划，倡导社区监外办法，向被解除监禁者提供支助，为此将使用恢复性做法，侧重于防患于未然的个人和社区能力建设；

(g) 拟定以风险最大的群体和区域为目标的干预措施，尽可能使用根据当地情况、需求和现实而加以调整或制定的良好做法和注重证据的做法。国家、分区域和地方政府为此将协助加强对包括妇女和儿童在内的最为脆弱者加以保护的力量，对助长跨国犯罪的环境加以限制；

(h) 在进程和结果方面实施带有监测和评价内容的政策，促进具成本效益并且可以持续下去的最佳做法和注重证据的知识根据具体情况相应变通和进一步推广应用。这就要求更加重视开发评价指标等工具，协助开展分析和战略规划。

22. 讲习班建议包括捐助国在内的国际社会考虑在联合国毒品和犯罪问题办事处与联合国人居署的支持下以发展中国家之间可以交流的经验为重点，通过城市之间的交流及提供技术援助和培训促进并支持在国家和地方政府一级开展能力建设。