



预防犯罪和刑事司法委员会

第十三届会议

2004年5月11日至20日，维也纳

临时议程*项目7

联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范的实施和适用：《预防犯罪准则》

编写实施和适用《预防犯罪准则》的实用手册

秘书长的报告**

目录

	段次 页次
一、 导言.....	2
二、 在南非德班举行的专家组会议.....	2
三、 南南区域合作促进发展中世界预防犯罪的良好做法.....	4
四、 匈牙利社会犯罪预防国家战略讲习班.....	5
五、 拟于第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会期间举行的“特别针对城市犯罪和 风险青少年的预防犯罪战略和最佳做法”讲习班.....	7
六、 对各国政府答复的分析.....	8
七、 结论.....	9

* E/CN.15/2004/1。

** 由于会员国迟交答复，本报告的提交时间超过了最后期限。

一、 导言

1. 经济及社会理事会在 2003 年 7 月 22 日题为“预防城市犯罪”的第 2003/26 号决议中，请联合国毒品和犯罪问题办事处国际预防犯罪中心，在有预算外资源的情况下，经联合国预防犯罪和刑事司法方案网各研究所和联合国有关实体协助，汇编包括刑事司法在内的预防城市犯罪领域业经证明和可望成功的做法概览，编写实施和适用《预防犯罪准则》的实用手册，并为此目的召开一次与会者按公平地域分配选出的专家组会议。

2. 根据第 2003/26 号决议，2003 年 11 月 28 日在南非德班举行了一次专家会议，讨论实施和适用《预防犯罪准则》实用手册的起草工作。这次会议是与“可持续安全：十字路口的城市”国际会议一起举行的，后者由联合国人类住区规划署(人居署)和南非 eThekweni Municipality 与联合国毒品和犯罪问题办事处合作于 2003 年 11 月 25 日至 28 日在德班举办。联合国毒品和犯罪问题办事处和人居署担任专家组会议的主持者和秘书处。

3. 大会在 2003 年 12 月 23 日第 58/271 A 号决议中核准了 2004-2005 两年期方案预算，其中第 35 款“发展帐户”包括一个南南区域合作促进发展中世界预防犯罪良好做法的项目。该项目设想在加勒比和南美洲的从业人员之间就成功的预防犯罪方案交流信息，并建立一个登载相关倡议和联络信息的网站。来自南非和南部非洲警察局长区域合作组织的预防犯罪专家 2004 年 2 月 13 日和 14 日在金斯敦举行了首次会议，这次会议是与 2004 年 2 月 11 日至 14 日在金斯敦举行的第三次加勒比犯罪和刑事司法会议一并举行的。

二、 在南非德班举行的专家组会议

4. 来自阿根廷、加拿大、埃及、菲律宾、塞内加尔、南非、特立尼达和多巴哥及坦桑尼亚联合共和国的专家与联合国毒品和犯罪问题办事处和人居署的工作人员于 2003 年 11 月 28 日在南非德班举行了会议，这之前他们曾参加过 2003 年 11 月 25 日至 28 日也是在德班举行的“可持续安全：十字路口的城市”国际会议。他们普遍同意预防犯罪办法和措施不应脱离刑事司法活动，同时还一致认为，以社区为基础的预防犯罪举措应基于不同机构作出的明确承诺，共同努力为不断交流关于正反两方面经验教训的信息创造条件，以便对各种倡议及时进行调整和互补。他们指出，虽然由地方当局为战略性预防犯罪方案批款的趋势受到欢迎，但这类方案应以公认的国际标准，如《预防犯罪准则》和加强城市安全方案所载标

准为基础，并应成为中央政府推广的国家预防犯罪战略的组成部分。

5. 与会者讨论了主要目标受众的问题。他们一致认为主要目标群体应是决策者、从业人员及城市和社区的其他利害相关者。他们还认为，城市或社区定义应留待地方行为者作出，并应在地方范围内界定谁是主要利害相关者。

6. 与会者一致认为，手册应利用从《预防犯罪准则》和加强城市安全方案中得出的某些普遍概念和原则，并应着重根据加强城市安全项目和其他有关国际来源选定的专题和主题。每个专题和主题都应包含一个简要描述部分，并附带部分事例和案例研究。由此产生的应是一份联合国预防犯罪手册，其中包括一个良好做法增编。

7. 与会者一致认为该手册应成为促动和互动的一种指南，并应登入联合国毒品和犯罪问题办事处和人居署的网站，同时还可以定期更新和探讨特定专题。

8. 手册应包括下列主题：

对妇女的暴力行为和有针对性的预防犯罪项目；

包含各种社会经济阶层的不同类型居住区的社区预防犯罪组织；

学校禁止枪支方案；

学校禁毒方案；

打击工作场所性骚扰方案；

打击犯罪团伙方案；

有组织犯罪：国际、国家和地方犯罪表现与应对策略之间的关系；

预防犯罪社区教育活动；

打击工作场所腐败方案；

街头儿童和犯罪的危险；

因艾滋病成为孤儿的儿童和犯罪的危险；

私人安全及其在免受犯罪危害中的作用；

为加强商业和城市复兴进行的电子和视频监测；

移民和社区预防仇外心理方案；

调解和解决冲突及恢复性司法在社区一级和刑事司法系统内的作用。

9. 为了推动这项工作，专家们建议设立一个由联合国毒品和犯罪问题办事处、人居署和国际预防犯罪中心的代表组成的指导小组。专家们一致认为应当利用国际中心的宝贵经验，特别是在编制两份预防犯罪文摘以及各种国家预防犯罪手册、工具包和介绍实践经验的资料方面积累的经验。

10. 如果有额外的资源，可将指导小组扩大，将那些按公平地域分配原则选定的国家专家吸收进来。指导小组的工作可根据现有资源情况，采取定期会议或因特网上定期交流的形式。需要顾问来帮助编写手册和提供良好做法事例。

11. 专家组会议建议应尽一切可能及时完成手册草稿，以提交将于 2005 年 4 月 18 日至 25 日在曼谷举行的第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会，并提交拟于第十一届大会期间举行的“预防犯罪战略和最佳做法，特别是在城市犯罪和风险青少年方面”讲习班。

三、南南区域合作促进发展中世界预防犯罪的良好做法

12. 西印度群岛大学举办了第三次加勒比犯罪和刑事司法会议（见上文第 3 段），有 300 多名犯罪学者和刑事司法从业人员与会。会上宣读了关于下列主题的论文：青年与犯罪、学校暴力、社区治安、建设和平和管理冲突、惯犯、犯罪和相关的剥夺、毒品政策、性别与犯罪、家庭暴力、平民对警察的监督以及跨国有组织犯罪在地方的表现。由于发展帐户提供资金，来自南非的八名预防犯罪专家和南部非洲警察局长区域合作组织的一名代表得以出席会议。就预防和控制犯罪最佳做法做了专题介绍，包括对南非的预防犯罪工作，南非的犯罪团伙，对妇女和儿童的暴力以及捐助者的作用进行了严格审查，并展示了一个工具包。

13. 除了会议期间的专题会议，还在两个区域的专家之间举行了两次会议，讨论导致犯罪和暴力的类似因果要素，包括失业和收入不平等现象严重，少年大量参与犯罪活动，无许可证的枪支扩散以及警察改革的必要性。在许多情况下，严重的违法乱纪现象集中于某些地理区域，一般是穷人居住的城市贫民区。事实上，处于这类社会区域的穷人都难以承受犯罪造成的严重危害，可他们却最有可能成为犯罪的受害者。

14. 社区治安、预防暴力、解决冲突和罪犯重返社会生活是两个区域都感兴趣的

主题。需要评价的项目有：牙买加的“合作伙伴促进和平”方案；便利使用者的预防犯罪手册（南非）；衡量学校暴力程度的基准（特立尼达和多巴哥）；跟踪住院治疗的受害者情况（牙买加）；预防青年性犯罪（南非）；受害者调查（南非）；预防家庭暴力（牙买加）；团伙调停（南非）和减少惯犯（特立尼达和多巴哥）。

15. 最后，将对每个区域的最多 20 个项目进行评价并载入将来的南南网站。还将提供关于会议、调查结果和其他重要项目（最多 200 个）的补充信息。比勒陀利亚安全问题研究所主动提出主管和维护该网站。建在牙买加及特立尼达和多巴哥的西印度群岛大学以及南非开普敦大学将充当收集信息和促进交流的联络点。加勒比共同体加勒比犯罪与安全问题的工作队已批准该项目。加勒比警察局长协会和南部非洲警察局长区域合作组织表示愿意参与该项目。牙买加国家安全部长已同意担任南南交流项目的共同主席。

四、匈牙利社会犯罪预防国家战略讲习班

16. 2004 年 2 月，联合国毒品和犯罪问题办事处与匈牙利常驻联合国（维也纳）代表团共同举办了一期讲习班，介绍和讨论匈牙利社会犯罪预防国家战略。匈牙利议会在 2003 年 10 月一致通过了该战略。许多会员国的代表出席了在维也纳举行的会议，他们讨论了在预防犯罪领域的国家和国际经验。

17. 匈牙利专家解释说，过去十年来，匈牙利及其邻国发生的侵犯财产罪、公共场所犯罪和暴力犯罪行为突然增多。尽管执行和刑事司法机构做出了种种努力，但公众的安全感没有改善。过去三年来，匈牙利一个预防犯罪专家小组会晤了各种利益相关者，以起草一个社会犯罪预防国家战略。人们认为，该战略除了提高一般公众的安全感和生活质量外，还能促进社会经济发展，并明显减轻犯罪造成的物质和心理损害。

18. 匈牙利专家指出，可以采取多种办法加强社会犯罪预防，如消除犯罪的根本原因，限制犯罪的机会，并向受害者提供援助，以减轻犯罪行为给他们造成的后果和防止他们再次受到伤害。社会犯罪预防国家战略的执行依靠地方各机构、民间组织、企业和当局特别是警方的合作。该战略界定了五个优先领域：(a)减少和预防少年犯罪；(b)改善城市安全；(c)预防家庭暴力；(d)援助受害者；以及(e)重返社会生活和预防惯犯。

19. 专家解释说，该战略的执行取决于建立伙伴关系和重建公众对警方的信任。

需要改变目前的专业和组织框架执法和预防犯罪工作，并在所有合作伙伴中间收集、评估和传播重要数据。他们建议地方当局与地方警察部队密切合作，在制定地方战略、协调预警系统及确保合作和评价所取得的成果方面发挥积极的带头作用。中央政府将提供必要的专业、组织和财政资源，并采用公开招标制度，鼓励个人和私营组织参与战略的执行。专家报告说已同时通过载有执行社会犯罪预防国家战略的行动纲领，其中敦促地方当局、专业机构、居民协会、企业、民间组织和教会相互合作，并提供专业帮助和提供数据，以促进战略的执行。

20. 联合国毒品和犯罪问题办事处的代表从《预防犯罪准则》的角度对匈牙利社会犯罪预防国家战略发表了评论。他指出，《准则》建议采取注重事实根据的政策和人道的且具有成本效益的减少犯罪措施。他解释说匈牙利战略基本上参照了与《准则》相同的概念框架，因为它把对犯罪生涯发展的早期干预、情景犯罪的预防、援助受害者和罪犯重返社会视为主要的犯罪预防类型。鉴于《准则》将基于社区的预防视为犯罪预防的一种特殊形式，战略认为这种犯罪预防是开展预防犯罪工作的一种特殊方式。

21. 来自奥地利内政部的一名专家向听众通报了奥地利当局最近为处理少年犯罪问题采取的行动。他特别提到了由 300 多个执法代理人实施的一个大型提高认识方案，这些执法代理人在过去三年接触了 12 万多名 12 至 15 岁的男孩和女孩。事先进行的测验表明，参加该方案的青年对使用暴力的接受程度大幅下降。

22. 联合国毒品和犯罪问题办事处的代表报告了该办事处在预防犯罪领域正在进行的项目，特别是在城市安全、少年司法、家庭暴力和援助受害者等方面。这些项目旨在直接为公民带来切实的好处，反映了对赋予公民权力、民间社会参与和将性别问题纳入预防犯罪倡议的主流的重视。

23. 与会者强调必须充分重视预防犯罪执行工作的组织和管理，因为过去执行方面的体制结构往往供资不足，处于不稳定状态，不能发展和保持专业化的专家队伍。过去的经验表明，如果没有明确的政治承诺，不为大规模活动和专业化的行政结构提供资金，预防犯罪就不会取得成效。

24. 与会者还强调了知情预防犯罪的原则，这项原则要求在进行干预前后对有关的犯罪问题进行彻底评估。由于犯罪率所反映的通常是向警察举报的犯罪，而不包括没有举报的犯罪，因此，与会者认为受害情况调查可以提供更精确和更完整的数据，说明犯罪与腐败的程度和性质。他们建议过去由联合国毒品和犯罪问题办事处及联合国区域间犯罪和司法研究所进行的犯罪受害人国际调查在本区域尽可能多的其他国家定期重复进行。

25. 与会者一致认为，匈牙利社会犯罪预防国家战略采用了国际预防犯罪最佳做法，它可以作为犯罪率高的其他国家的范例。匈牙利的经验也许对于加入国非常有用，特别是在探讨如何为欧洲联盟预防犯罪倡议争取资金方面。与会者注意到讲习班可以作为一个范例，说明如何实施《预防犯罪准则》。《准则》呼吁会员国交流业经证明和可望成功的做法，确定推广这些做法的要素，并让整个国际社会了解这些做法。

五、拟于第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会期间举行的关于“特别针对城市犯罪和风险青少年的预防犯罪战略和最佳做法”讲习班。

26. 国际预防犯罪中心同意举办关于“特别针对城市犯罪和风险青少年的预防犯罪战略和最佳做法”讲习班，这次讲习班拟于第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会期间举行。讲习班的目的是确定优先行动事项；提供一些实例说明有效预防城市犯罪的项目和手段；评估造成成功或失败的因素；使会员国有机会审查自己在城市犯罪方面的进展。

27. 讲习班的具体目标如下：

- (a) 促进执行和评估一体化城市安全倡议，以及在国际一级分享有关预防犯罪方案的最佳做法；
- (b) 确定各级政府为预防城市犯罪在国家与国际层面上开展合作的最佳做法；
- (c) 查明在风险较高的特定青年群体（例如，少数群体和青年男女）中预防犯罪的最佳做法；
- (d) 为各会员国对其预防城市犯罪战略和方案进行严格审查提供便利，特别是在城市犯罪和风险青少年方面；
- (e) 推动对城市规划者、管理者和其他人进行专业培训，以为今后开展向各国提供执行有关准则最佳做法的技术合作活动奠定基础。

28. 讲习班将侧重于确定在规模不断扩大的城市中预防犯罪的最佳做法，对促成犯罪因素如枪支和毒品的有效反应，以及遇到的障碍，并使与会者有机会讨论提供协助的必要性或在城市和国家间交流知识的必要性，以及如何更好地适用联合国不同准则。

六、对各国政府答复的分析

29. 迄今为止，已收到五个会员国有关经济及社会理事会第 2003/26 号决议执行情况答复。

30. 巴林报告了为保护城市地区风险儿童所采取的主动行动。它指出其 1976 年第 17 号法令涉及 15 岁以下儿童犯罪的问题，规定了少年法院可以采取的预防性措施，包括申斥、专业中心的职业培训、参加咨询活动、缓刑和安置在劳动和社会事务部所属社会福利机构。巴林还设立了由女警察和社会工作者组成的保护 10 岁以下儿童办公室，不管他们是受害人、遇到危险还是实施了犯罪。该办公室通常由有关警察局通知，这些警察局掌握与相关案件有关的信息，并将儿童转交给负责少年案件的专门的检察部门。该办公室还审查儿童的心理和社会状况，并编写一份报告提交主管的少年法官。最后，该办公室还收到儿童家庭的函件，并提供有关照顾儿童的必要咨询、建议和指导。

31. 约旦强调其安全部门得到的物质和人力资源大幅增加。但是，统计数据表明，犯罪率还是上升了，这要求民间社会各成员与国家以及区域和国际组织合作，做出协调一致的努力，区域和国际组织可以提供有关预防犯罪事项的专门知识和技术和物质援助。约旦认为城市犯罪与毒品贩运、有组织犯罪、非法占有枪支和各种形式的恐怖主义及其对社会发展的影响之间存在明确的联系。

32. 约旦还提到其《刑法典》及修正案、其《麻醉药品和精神药物法》及修正案、其《少年法》及修正案，以及公共安全局为打击城市犯罪采取的行动。该局在开展培训和应用现代方法和技术的基础上，与所有政府部门和有关安全机构合作对多起犯罪案进行侦察，并取得了重大进展。还在对实施犯罪及其原因和动机进行研究的基础上，根据新出现的趋势采取了有针对性的行动。

33. 约旦介绍了在家庭保护以及药物管制领域采取的特殊措施。至于城市犯罪的预防，该国提到为大学生和中小学生举办了各种讲座，以便他们了解犯罪活动的情况，以及犯罪给个人、家庭和整个社会造成的严重威胁。该国还制作了旨在减少盗窃、吸毒和家庭暴力的小册子和张贴画，并制定了宣传推广方案，在尽可能多的群体中实施。约旦强调了媒体所能发挥的重要作用，青少年喜闻乐见的电视特别节目的摄制，以及有关国际日庆祝活动的举办，如与各种民间协会一起庆祝禁止药物滥用和非法贩运国际日等。

34. 荷兰提到 2004 年初发起的“加强保护”行动方案，其主要目的是为青少年提供更有效的保护，侧重于由青少年保护机构向未成年人及其父母提供的服务。方案力求填补儿童保护领域的一些空白，它具有能动性，可以针对儿童保护领域

未预见的不足采取新的行动。方案采取综合办法，让各儿童保护理事会、各照顾青少年机构和少年法官参与其中。

35. 荷兰还提到在青少年中间预防和打击犯罪的 2002 年行动方案，其总体目标是防止初犯，减少惯犯。由于普遍认为少年犯罪问题需要适合其特定背景的解决办法，该行动方案因罪犯类别而不同。该计划强调必须防止青少年走上“犯罪生涯”，特别是要解决 12 岁以下儿童的犯罪问题，并降低少数民族少年犯的比例。

36. 瑞士报告说它没有与城市犯罪有关的专门立法，但它特别关心预防少年暴力以及少年司法，不管是否在城市中心。瑞士议会于 2003 年 6 月通过了关于少年犯罪的新联邦法，该法侧重于预防少年犯罪并第一次规定了教育和治疗措施。

37. 瑞士的预防犯罪工作由地区一级（州警察部队）和联邦一级（联邦警察局）负责，并由瑞士预防犯罪中心进行协调，后者是一个专门的协调机关，隶属于州司法和警察局长会议，负责与警察和其他组织合作组织提高认识活动和预防犯罪项目。此外，几个地区警察部队还设有预防犯罪联络中心，并且与人民的合作越来越紧密（例如社区治安）。

38. 分析和预防处在联邦警察局内负责预防犯罪工作，目的是与各地区的同事一道确保预防性地保护国家安全。该处收集国家安全以及有组织犯罪、经济犯罪和洗钱等领域的数据并编写战略性分析报告。

39. 赞比亚报告说在麻醉药物如毒品的影响下，城市地区的犯罪日益增多。因此，它正在计划在缉毒委员会与有关的执法机构之间进行更密切的合作。

七、结论

40. 预防犯罪和刑事司法委员会有关预防犯罪的辩论导致在委员会第十一届会议上起草和通过了《预防犯罪准则》。随后经济及社会理事会 2002 年 7 月 24 日第 2002/13 号决议接受了《准则》。也许更有意义的是，2003 年 9 月 29 日生效的《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（大会第 55/25 号决议，附件一）和最近通过的《联合国反腐败公约》（第 58/4 号决议，附件）都纳入了关于预防性措施的广泛而全面的规定。例如，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约国必须通知秘书处可帮助其他国家制定预防跨国有组织犯罪措施的当局名称和地址。

41. 现在普遍承认打击药物滥用需要采取统筹兼顾的方法，将阻截（减少供应）与农民的替代谋生手段和减少需求（治疗和及早预防）结合起来。同样，打击犯罪的战略应当全面和统筹兼顾。为实现可持续后果，这些战略必须将执法与预防

性措施结合在一起，侧重于有可能成为罪犯的人和潜在受害者，以及罪犯重返社会生活和援助受害人。2004年，匈牙利发起一个经过认真设计、得到充分资金的社会犯罪预防国家战略，其中包含所有这些内容，该战略确认将预防犯罪概念纳入国家打击犯罪政策的主流。在这方面还应指出的是，一些拉丁美洲和加勒比国家承诺通过综合性方案加强城市安全。例如，应巴西当局的请求，联合国毒品和犯罪问题办事处于2003年6月进行了一次评估访问，目前正在制定一个加强里约热内卢城市贫民区安全机构间伙伴关系项目。另一个进行中项目将促进塞内加尔达喀尔的预防城市犯罪工作。

42. 一些国家正在推广人类安全概念，并将这一概念视作协助制订外交和/或援助政策的一种分析手段。2003年，根据日本政府提议、在秘书长支持下设立的人类安全委员会提交了题为“人类安全现状”的最后报告。当前，世界许多地区普通人民最关切的人类安全领域之一是犯罪、恐怖主义和腐败所造成的相互关联的威胁。该委员会提出的一般性建议要求采取以人为本的多机构综合办法，及早进行预防工作和赋予利益相关者权力，这项建议与《预防犯罪准则》提出的预防犯罪和赋予受害者权力的双重概念非常一致。“人类安全”概念很有希望作为推动以事实为依据、以受害人为中心的减少犯罪政策的政治平台，例如在贩运人口及与犯罪有关的吸毒、监禁和性剥削背景下预防艾滋病毒/艾滋病等领域。推广这一概念的各国政府不妨更多地考虑联合国在预防犯罪和援助受害者方面所做的努力。

43. 正在开展各种活动促进实施《准则》，如编写一本关于执行《准则》的手册。希望将手册草案提交第十一届大会期间举行的预防犯罪战略和最佳做法讲习班讨论（见上文第五节）。如同在其他领域一样，联合国的贡献是对区域倡议的补充，如果侧重于在发达国家和发展中国家之间以及在各发展中国家集团之间交流最佳做法，这种贡献将特别有益。在这方面，似宜将目前加勒比和南部非洲地区之间的预防犯罪南南合作尽可能扩大到世界其他区域。