



# 第十二届 联合国预防犯罪和 刑事司法大会

Distr.: General  
14 January 2010  
Chinese  
Original: English



2010年4月12日至19日，巴西萨尔瓦多

临时议程\*项目 5  
使联合国预防犯罪准则发挥作用

## 预防城市犯罪实用方法讲习班

背景文件\*\*

### 摘要

本背景文件概述了城市扩展和城市犯罪方面的一些主要趋势以及近期的一些预防犯罪做法和工具。它扼要述及了国际社会、会员国和地方政府为什么应当更加重视为预防城市地区的犯罪而投资。

本文概述了城市地区，特别是特大城市和高犯罪率城市所面临的一些挑战，例如将城市人口中的某些部分，包括贫民窟居民、少数群体和移民群体以及妇女排斥在外。着重介绍了在城市地区采取综合性预防犯罪政策和做法最近所取得的成果和发展，例如采取参与性做法将被排斥的人口群体融合进来，还着重介绍了战略干预、学习和能力建设方面的一些工具和技术进展。文中举例说明了实施预防犯罪国际标准和规范方面的良好做法。

依照相关的联合国预防犯罪的文书、《联合国千年宣言》和《关于协作与对策：建立预防犯罪和刑事司法战略联盟的曼谷宣言》，本背景文件载有一些关于在城市环境中增强预防犯罪工作的建议以及旨在促进国际、区域和地方各级交换信息、经验和技术援助的建议。

\* A/CONF.213/1。

\*\* 秘书长对国际预防犯罪中心协助组织预防城市犯罪实用方法讲习班表示感谢。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会举行以来的进展 .....	3
二. 城市地区的挑战：特大城市和高犯罪率城市 .....	5
A. 特大城市的扩展与发展中国家的挑战 .....	5
B. 不断扩大的城市和空间不平等 .....	6
C. 高犯罪率城市和社区的的经验 .....	7
三. 排斥、城市动乱和少数群体 .....	8
A. 对青少年和移民社区的排斥 .....	9
B. 妇女的安全 .....	9
四. 可持续的和有效的犯罪预防 .....	11
A. 实施预防犯罪准则 .....	11
B. 从特大城市和高犯罪率城市中学习 .....	12
C. 通过使民间社会参与其中来做到包容 .....	14
D. 性别问题主流化与城市妇女的安全 .....	14
E. 问题导向的积极主动预防 .....	15
五. 实用培训和工具 .....	16
六. 结论 .....	17

## 一. 导言

1. 在第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会的各次区域筹备会议上（A/CONF.213/RPM.1/1、A/CONF.213/RPM.2/1、A/CONF.213/RPM.3/1 和 A/CONF.213/RPM.4/1），与会者为预防城市犯罪实用方法讲习班提出了一些建议。他们强调，预防犯罪不仅需要刑事司法部门的全面、多部门应对，还需要城市规划与发展、保健和教育以及就业和社会发展等部门的全面、多部门应对。与会者强调需要研究如何减少城市犯罪和伤害对贫民窟和贫穷地区的居民以及对移民家庭和移民工人、少数民族特别是妇女的影响，研究如何通过就业、教育和重新融合方案来增加支持儿童和青少年的预防举措。与会者大力鼓励公民和私营部门积极参与和国家与地方政府的各项举措，鼓励采用参与性做法。
2. 过去二十年来，人们显然进一步认识到预防犯罪需要成为次区域、国家和地方政府责任的组成部分。在国际层面，这种认识在 1990 年以来预防犯罪和刑事司法委员会各届会议所作的各项决议和建议以及联合国预防犯罪和刑事司法大会得到了反映。
3. 预防犯罪是 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的重要组成部分，该届大会审议了一份题为“讲习班 3：预防犯罪的战略和最佳做法，特别针对城市犯罪和风险青年”（A/CONF.203/11 和 Corr.1）。在第十一届大会通过的《关于协作与对策：建立预防犯罪和刑事司法战略联盟的曼谷宣言》（大会第 60/177 号决议，附件）中，会员国强调有必要考虑采取措施防止城市犯罪的扩大，包括改进这一领域执法和司法方面的国际合作和能力建设，并申明它们决心特别注意少年司法问题。

### 第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会举行以来的进展

4. 联合国通过了两套规范性的准则：《城市犯罪预防领域的合作和技术援助准则》（经济及社会理事会第 1995/9 号决议，附件）和《预防犯罪准则》（经社理事会第 2002/13 号决议，附件）。经社理事会在其第 2005/22 号决议中请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）对预防犯罪给予应有的注意，以期在预防犯罪和刑事司法对策之间采取一种平衡兼顾的做法，并进一步制定有关预防犯罪的各种举措。委员会第十六届会议审议了秘书长的报告（E/CN.15/2007/11），其中载有向会员国发送的关于使用和适用主要与预防犯罪相关的各项联合国标准和规范情况的问题调查表的结果摘要。经社理事会在其第 2008/24 号决议中回顾大会第 62/175 号决议提请注意城市犯罪这个新出现的政策问题。经社理事会在同一决议中鼓励会员国将预防犯罪方面的考虑纳入一切有关的社会和经济政策与方案，以有效解决可能产生犯罪和暴力的各种条件。毒品和犯罪问题办公室最近开发了一些协助适用预防犯罪方面各项规范和标准的工具。
5. 上述决议反映出各级政府、国际捐助方、从业人员、研究人员和民间社会各组织对预防犯罪问题有了更多的了解。它们还反映出联合国预防犯罪和刑事司法方案网各研究所正在进行的交流和技术援助工作不断增长。

6. 过去几年里，人们对《千年发展目标》的理解显然出现了某些重大的转变。现在，人们普遍承认，不确保公民的安全，八个发展目标就不能实现，国家就不能达到经济和社会繁荣。这表现在毒品和犯罪问题办公室最近几份关于犯罪对一些区域和次区域各国的影响的报告中，例如 2005 年出版的《非洲的犯罪问题与发展》；2007 年出版的《中美洲的犯罪问题与发展：受到两面夹攻》；<sup>1</sup>《犯罪、暴力和发展：加勒比的趋势、成本和政策抉择》；和 2008 年出版的《犯罪及其对巴尔干及所涉国家的影响》。

7. 在国际层面，对促进预防犯罪重要性的承认越来越明显。例如，世界银行和美洲开发银行现在将改善地方安全和安保工作纳入它们的目标和方案之中。<sup>2</sup>世界卫生组织（世卫组织），自从在 2002 年出版其《暴力与健康问题世界报告》以来，一直在努力促进对预防暴力采取一种全面的做法，其中包括各发展机构的工作。<sup>3</sup>

8. 毒品和犯罪问题办公室在其《2009 年世界药物报告》<sup>4</sup>中十分强调与毒品有关的犯罪对城市和青少年的影响的严重性以及制定预防和治疗应对措施的重要性。该报告认为在有毒品贩卖的社区，公共秩序崩溃，这突出表明需要加大投资，通过改善住房、公共服务、就业、教育和娱乐等措施，使社区较不易受毒品和犯罪的影响。

9. 因此，十分清楚的是，自 1990 年以来，在对犯罪和暴力采取预防性的而不仅仅是镇压性的做法方面已经有了相当的演变和进展，一些国家在实际减少犯罪方面已经取得了成果。然而，犯罪也是一种不断演变的现象，它与国家和城市增长的性质、每一代新的儿童和青少年及其家庭等是密切相联的。它要求持续不断地采用良好的预防原则。

10. 在第十一届预防犯罪大会框架内举行的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以及预防城市犯罪和风险青年方面有作为的战略和方案汇编<sup>5</sup>提供了在各个区域国家包括冲突后国家中创新和有效做法的宝贵实例。拟在第十二届预防犯罪大会框架内举行的预防城市犯罪实用做法讲习班将为人们提供一个机会，来更加仔细地审视如何在特大城市和高犯罪率城市更好地预防犯罪以制止社会排斥，并确定哪些工具可以在这个过程中加以使

<sup>1</sup> 联合国出版物，出售品编号：B.07.IV.5。

<sup>2</sup> 例如，见 Mayra Buvinić, Erik Alda and Jorge Lamas, *Emphasizing Prevention in Citizen Security: The Inter-American Development Bank's Contribution to Reducing Violence in Latin America and the Caribbean*, Sustainable Development Department Best Practices Series SOC-141 (Washington D.C., Inter-American Development Bank, 2005)。

<sup>3</sup> Etienne G. Krug 等人：《暴力与健康问题世界报告》（日内瓦，世界卫生组织，2002 年）；和世界卫生组织：《预防暴力，减轻其影响：发展机构如何协助》（日内瓦，2008 年）。

<sup>4</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.09.XI.12。

<sup>5</sup> 国际预防犯罪中心：《预防城市犯罪和风险青年：世界各地有作为的战略和方案汇编》（蒙特利尔，2005 年）。

用。预防城市犯罪是一个及时的议题，因为从 2007 年开始，城市人口首次占世界人口一半以上。

11. 过去十年，世界一些区域的大致趋势是犯罪趋向于稳定，但是，犯罪分布并不平均，犯罪和暴力继续是城市地区特别是发展中国家大城市的主要关切。<sup>6</sup> 城市化本身并不是一个重要的因素，但是，城市化的速度、城市不能提供充分的基础设施以及城市人口中收入和获得服务方面日益扩大的差距形成了滋生犯罪的条件。它们限制了获得适当的住房和保健服务、教育、培训和就业的途径，而所有这些都是人的发展和社会、经济发展的基础。预防城市犯罪实用做法讲习班还将使人们有机会受益于最近在预防方面的进展以及过去几年中出现的一些技术进展、工具和实用措施。

## 二. 城市地区的挑战：特大城市和高犯罪率城市

### A. 特大城市的扩展与发展中国家的挑战

12. 二十一世纪是城市世纪。现在，全球城市人口要大于 1960 年整个世界的人口。欧洲、拉丁美洲和加勒比、北美和大洋洲都已经高度城市化，自 2005 年以来，它们总人口的 70% 居住在城市。到 2030 年，预计非洲和亚洲人口的 50% 将住在城市地区。预计全世界几乎所有未来人口增长都将集中在发展中国家的城市地区。城市是全球通信、交流和经济活动网的枢纽；因此，它们是国内和国际移民的中心。从农村地区向城市中心的国内移民是发达国家和发展中国家的一个共同特点，但以发展中国家为甚。而国际移民，无论是合法的还是非法的，则倾向于集中到大城市。

13. 不仅仅现在大多数人居住在城市，而且正在出现越来越多的特大城市，即人口在 1,000 万或 1,000 万以上的城市。人口超过 2,000 万的特大城市的数目也在增加。全世界最大的城市大多数位于发展中国家：全世界居民在 1,000 万或 1,000 万以上的 20 个城市中有 15 个在发展中国家，而且这个数目到 2015 年将增加到在全世界 22 个这种城市中发展中国家占 18 个。<sup>7</sup> 现在可以谈论“城市中的城市”以及考虑城市中心对它们周边地区、相邻城市和所在区域的影响的重要性了。属于这种复合性的特大城市的有拉格斯、上海、圣保罗和孟买。<sup>8</sup> 有些特大

<sup>6</sup> 见联合国人类住区规划署：《增强城市的安全和安保：2007 年人类住区全球报告》（伦敦，Earthscan 出版社，2007 年）；国际预防犯罪中心：《预防犯罪和社区安全国际报告：趋势和前景》（蒙特利尔，2008 年）；和“世界犯罪趋势与对策：联合国毒品和犯罪问题办公室与会员国在预防犯罪和刑事司法领域行动的整合与协调：秘书处的说明”（E/CN.15/2007/2）。

<sup>7</sup> 联合国人类住区规划署：《2008/2009 年世界城市状况：和谐的城市》（伦敦，Earthscan 出版社，2008 年）。第 x 页。

<sup>8</sup> 见 See *South American Cities: Securing an Urban Future*, Urban Age project (London School of Economics and Political Science and Alfred Herrhausen Society, 2008), available from [www.urban-age.net](http://www.urban-age.net); and Ricky Burdett and Deyan Sudjic, eds., *The Endless City* (London, Phaidon, 2008)。

城市还是国家的首都或行政中心，它们除了是经济增长和就业的引擎外，还因为具有先进的电信系统而便于信息和资金的流动，同时成为内地的运输枢纽。

14. 因此，虽然许多特大城市是经济增长的引擎和多样化与变化的中心，它们也在确保其公民的安全与安保和公民生活的平等方面给政府带来了艰巨的挑战。城市造成的人海茫茫使有组织犯罪得以肆无忌惮，并使有组织犯罪与政界和经济界的上层人物能够相互串通，从而为腐败提供了机会。某些地方的执法“禁入”区为当地犯罪和有组织犯罪提供了便利条件，贫民窟和非正规住区使它们的居民面临高度的被剥削和受伤害风险。因此，现在在国际层面审议特大城市这个特例以及特大城市在发展和维持战略性的预防犯罪政策方面所面临的问题是很适宜的。联合国人类住区规划署（人居署）认为，良好的治理包括三项基本条件：有效的领导、高效资金筹措和有效的公民参与，这些条件也是良好的战略性预防犯罪的根本所在。<sup>9</sup>

## B. 不断扩大的城市和空间不平等

15. 城市中严重的不平等会导致消极的社会、经济和政治后果，破坏社会的稳定。<sup>10</sup>城市在许多方面正变得越来越不平等。非洲以及拉丁美洲和加勒比地区的城市，它们的收入悬殊程度是全世界最高的，这种悬殊程度正在扩大，变得根深蒂固。亚洲和北非城市倾向于比其他区域和次区域的城市要比较平等一点。然而，在东非和北非，青年的失业率在过去十年有了增加，现在属于全世界失业率最高之列。收入如此悬殊，加上无计划的快速增长，导致了其他一些相关的不平等，包括因使用和占有土地的空间格局及使用公共场地和交通的可能性所产生的不平等以及在决策和公民资格、获得保健和教育与安全和安保方面的社会、经济不平等。

16. 许多特大城市都有相当多的贫民窟人口。例如，撒哈拉以南非洲城市的人口中有 62%居住在贫民窟和人居署所谓的“贫民窟城市”。那里的情况往往是贫民窟社区人满为患，它们的居民没有可靠的土地保有权，获得水和卫生的可能性有限，住房简陋，对影响他们生活的决定很少有发言权。2010 年，大孟买地区的贫民窟占整个城市人口的一半以上，而贫民窟居民占有的土地只有一半不到为私人所有。<sup>11</sup>将贫民窟居民强制迁出、在新德里郊外重新安置的经历表明，重新安置并不总是按许诺或原定计划那样进行的。<sup>12</sup>

17. 城市犯罪在城市中的分布和发展情况并不一致，不管它是涉及贩运毒品、贩运人口的暴力，还是青少年团伙或者公共场地的暴力。它影响到家、学校、商业企业、公共交通、体育及其他公共场地的安全。对犯罪的恐惧心理严重影响了人

<sup>9</sup> 《2008/2009 年世界城市状况》。

<sup>10</sup> 同上，第 xiii 页。

<sup>11</sup> 2001 年印度人口普查，可查阅 [www.censusindia.in/Census\\_Data\\_2001](http://www.censusindia.in/Census_Data_2001)。

<sup>12</sup> Kalyani Menon-Sen and Gautam Bhan, *Swept off the Map: Surviving Eviction and Resettlement in Delhi* (New Delhi, Yoda Press, 2008)。

们的生活，助长了不平等感。对犯罪的忧虑会使比较富有的居民搬离城市中心，迁移到封闭、隔离的私人郊区，从而形成“设防的居住、休闲和工作集居地”。<sup>13</sup>

18. 在所有城市，无论其规模大小，根据经常公开报道和讨论的方式，认为受犯罪影响的主要是较富有的居民。但实际上，它对处境最不利者特别是贫民窟和非正规住区居民的生活的影响要远甚于对其他人的影响。贫民窟的居民属于最脆弱者：他们比较不可能确保他们的住房和财产，常常缺乏应有的警方巡视或者不能获得有关服务；而且由于他们生活拮据，任何损失或扰乱对他们来说都是代价极其大的。例如，在圣保罗，在 1990 年代后期，人口密集周边地区的杀人率超过每 100,000 居民 110 起，而该城市中心地区的杀人率低于每 100,000 居民 15 起。<sup>14</sup>

19. 另外，安全、安保和公正的获得也往往是分配得不平等的。应对城市犯罪的对策倾向于是被动和镇压性的，在世界的一些地区对青少年暴力采取“铁腕”对策就说明这一点。在某些区域的国家里日趋严重的另一个倾向是将某些被视为不文明或反社会的行为确定为犯罪，使用排斥性的法规和其他措施将人口的某些部分排除在外，并将公共场地私有化。使用“保护战略”来维持一个地区的安全和确保它的性质、将场地私有化或者将那些貌似“外来者”排斥在外，这些已经在某些城市地区司空见惯。这与预防战略形成了鲜明的对照，因为预防战略的目的是通过包容和社区动员、更好的服务和交通以及提供绿色公共场地来增强安全和安保，而不是“将人拒之门外”。

20. 对于特大城市来说，通过分析城市中心地区和周边地区不平等的分布情况，除了老一套的贫富说教外，还可以得出某些非常有趣的结论。并非所有贫民窟都一样危险，也并非贫民窟和贫穷地区的所有居民都同样受到伤害。审视一下在社区能力和社会资本、提供服务和交通以及这些地区的犯罪率等方面的一些差异，将有助于确定一系列的对策。

### C. 高犯罪率城市和社区的经验

21. 一些发展中国家的犯罪程度给市政府带来了非常大的问题。犯罪的严重性以及犯罪率都对政府提出了特别的需要，这是大多数发达国家所没有的。发达国家的杀人率通常在每 100,000 名居民 0.5 到 2 或 3 起之间，而在某些发展中国家杀人率为每 100,000 名居民 20 至 50 起以上。<sup>15</sup>杀人、暴力袭击、强奸、抢劫、劫持和绑架、团伙武装暴力的严重程度以及它们所造成的公共恐惧程度及其对投资或经济决定的影响，所有这些都导致持续地要求采取迅速、果断的行动。这使政府难以投资和实施战略性预防政策，会导致人们对政府和司法系统产生玩世不恭的态度和听天由命的心理，因为人们开始相信什么都是无能为

<sup>13</sup> Teresa Caldeira, “Worlds set apart”, in *South American Cities*, pp. 54-55.

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> 《预防犯罪和社区安全国际报告》（见脚注 6）；和《南部非洲和加勒比预防犯罪规划和行动手册》（联合国出版物，出售品编号：E.09.IV.1）。

力的。媒体总是不厌其烦地报道暴力事件，增强人们对受害者和伤害者、贫困地区和富裕地区的定型看法，很少报道在实施方案中取得的任何进展或成功和项目成果，从而往往在加重不安全感方面起着重要的作用。

22. 一般来说，与特大城市一样，严重的不平等，加上安保和公共场地的加速私有化往往是高犯罪率社区的一个特点。社区和半公共场地增设大门、闭路电视等安保技术越来越多的使用以及私人警卫的随处可见，所有这些都是高犯罪率城市共同的反应和特点。<sup>16</sup>

23. 在中美洲国家，伴随着杀人率的提高是地域的脆弱性，因为这些国家成了非法毒品货物的过境地区。在其他情况下，造成杀人率提高的原因或者与其相关的是高失业率（特别是在最容易犯罪的年龄组中的失业率）、由来已久的暴力解决冲突办法和虚有其表的刑事司法能力。<sup>17</sup>有罪不罚成了一个严重的问题，例如在危地马拉，估计只有 2% 的杀人嫌疑犯最终被定罪，而监狱则是人满为患。据估计，在南非这样一个具有相当资源和刑事司法能力的国家，如果所有的严重犯罪都得到处理，其刑事司法系统将会瘫痪。警局、监察部门和法院系统无力处理所有案例，监狱也已经没有多少空余的牢房。<sup>18</sup>无论是在财政上还是在实际操作上，单单靠威慑和司法措施来应对犯罪是不可行的。

### 三. 排斥、城市动乱与少数群体

24. 城市地区所有政府的一个共同关切是如何应对城市动乱。例如，抗议和示威演变成暴力，或者当局眼中的违法造成动乱，这些事态可能会导致政府采取强硬的专制对策。提供住房、水和卫生或交通系统等生活必需品中的不平等和感受到的无动于衷，以及警察的粗暴行为或种族主义态度，是造成城市动乱的一些重大因素。传统的对策往往是被动和镇压性的。对因城市发展计划而面临拆迁的贫民窟居民所进行的抗议往往就采取这种对策。<sup>19</sup>因此，飞速扩展的城市地区和特大城市中的许多抗议都是与居民被排斥在决策和有意义的协商之外相关的。警方的腐败以及滥用权力和有罪不罚是使人口中较贫穷群体更加感到被排斥的进一步因素。

<sup>16</sup> Patricia Arias, *Seguridad Privada en América Latina: el Lucro y los Dilemas de una Regulación Deficitaria* (Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009)。

<sup>17</sup> 《中美洲的犯罪问题与发展》。

<sup>18</sup> Barbara Holtmann, “Breaking the cycle of violence: essential steps to a safe South Africa”, 22 October 2008. Available from [www.safesouthafrica.org.za](http://www.safesouthafrica.org.za); and Robyn Pharoah, *The Dynamics of Crime: Comparing the Results from the 1998, 2003 and 2007 National Crime and Victimisation Surveys*, Occasional Paper 177 (Pretoria, Institute of Security Studies, December 2008). Available from [www.issafrica.org](http://www.issafrica.org)。

<sup>19</sup> David Satterthwaite, “The social and political basis for citizen action on urban poverty reduction”, *Environment and Urbanization*, vol. 20, No. 2 (2008), pp. 307-318。

## A. 对青少年和移民社区的排斥

25. 青少年仍然是许多发展中国家和城市人口的大多数，他们继续面临着被排斥和被歧视。贫民窟和非正规住区中的居民同警方和保安部队的关系往往很差，对警方缺乏信任。城市贫穷地区中的青少年、街头儿童和已经参加团伙者很少有机会上学、合法就业和采取其他生活方式。严厉的判刑和监禁使他们进一步被排斥，减少了他们作为社会有生产力的成员重新融入社会的机会。

26. 鉴于城市人口增长在很大程度上归因于移民，生活在最脆弱情况中的许多人很可能作为新来者或者作为民族以及种族和文化少数群体而受到排斥和伤害。这对许多合法和非法移民、难民和寻求庇护者以及被贩运的人口来说都是一样的。在澳大利亚、加拿大和美利坚合众国以及在西欧这些发达国家的城市中，少数群体人口的增长是一个显著的特点。在南非和非洲其他城市，移民少数群体人口是贫民窟人口的一个主要组成部分。然而，在南部非洲，国际移民往往被视作是临时居民，没有全面的政策来促进融入。<sup>20</sup>

27. 即使制定了反歧视政策和某些融入和包容政策，这种少数群体地位仍然可以导致被歧视、种族主义和被剥削。欧洲联盟最近在 27 个国家所作的歧视情况调查发现，种族少数群体报告的种族犯罪和被害情况非常严重。最严重的是在罗姆人和撒哈拉以南非洲人中（分别有 20%和 19%报告受到伤害）和来自不同背景的穆斯林人（10%）。<sup>21</sup>种族主义伤害事件（袭击、威胁或严重骚扰）普遍举报不足，因为人们不相信警方会就此采取任何措施，认为这是正常的，或者不了解如何举报这种事件。

28. 近几年城市中的另外一个关切问题是种族定性：特别是警察往往要比人口中的其他成员多得多地阻止或逮捕少数群体中的成员。<sup>22</sup>

## B. 妇女的安全

29. 《消除对妇女一切形式歧视公约》<sup>23</sup>责成各国采取措施消除对妇女的一切形式歧视。对妇女的暴力是一个两性平等和公共健康问题，对妇女及家庭和对城市都具有重大的社会、经济影响。它包括家庭和公共场所的肉体暴力和性暴力或威胁，是为了性剥削或劳工剥削的目的贩运人口或者由于移民或少数群体的地位所产生的结果。最近提请人们注意的是“杀害妇女”事件在增多，包括

<sup>20</sup> 联合国人类住区规划署：《2008 年非洲城市状况：应对非洲城市挑战框架》（内罗毕，2008 年），第 16 页。

<sup>21</sup> 欧洲联盟基本权利机构：《欧洲联盟少数群体和歧视调查：主要结果报告》（维也纳，2009 年）。

<sup>22</sup> Open Society Institute, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro* (New York, 2006); and Open Society Institute, *Profiling Minorities: A Study of Stop-and-Search Practices in Paris* (New York, 2009)。

<sup>23</sup> 联合国，《条约汇编》，第 1249 卷，第 20378 号。

杀害移徙妇女和土著妇女，以及城市没有针对处于社会边缘的妇女的失踪或死亡采取行动（A/61/122/Add.1 和 Corr.1）。

30. 近年来贩运妇女和女童受到人们进一步的注意，但是其活动规模有增无减，是一种非常适合在城市和人海茫茫的城市环境中进行的活动。据估计，城市中的移民工人现在有 50% 是妇女，对移民女工的暴力已经成为一个受到国际关注的问题（A/64/152）。在非洲一些城市，许多移民是一家的女户主，她们因为文化原因而受到歧视，很可能在没有所有权的平民窟过着贫穷的生活。这种妇女特别容易受到伤害。<sup>24</sup>

31. 在 10 个国家进行的对妇女的家庭暴力调查表明暴力率在 15% 和 71% 之间，但在某些国家，50% 到 90% 的妇女认为家庭暴力是可以接受的。在拉丁美洲，大多数女受害者不寻求帮助。<sup>25</sup> 因此，男女对妇女待遇所持的文化态度仍然是一个重大问题。其他调查表明 4% 到 31% 的妇女经历过非其亲密伴侣所施加的性暴力。<sup>26</sup> 在城市，妇女比男子更加感到不安全，这限制了她们的活动范围和出入公共场所的可能性。

32. 虽然许多国家已经批准了关于对妇女的暴力问题的国际公约，但实际实施还不足。<sup>27</sup> 另外，它们基本上关注的是对家庭暴力的刑事司法对策，而不是对私人 and 公共暴力的刑事司法对策，而对预防的注意则是绝无仅有。<sup>28</sup>

33. 上述所有趋势和关切都需要城市：更加注意影响其各管辖地区和各种居民的广泛的社会、经济和环境条件；努力提高妇女的安全和减少对青少年的排斥；将移民和种族群体的融合看作是城市正当关切的一部分。《2008/2009 年世界城市状况》的一个重要结论是，“不平等并非是经济增长的一个自然后果，……可以通过政府方面前瞻性的减缓努力来加以控制或减少。”

<sup>24</sup> 《2008/2009 年世界城市状况》（见脚注 7）。

<sup>25</sup> Claudia García-Moreno and others, *Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women: Initial Results on Prevalence, Health Outcomes and Women's Responses* (Geneva, World Health Organization, 2005)。

<sup>26</sup> “An international overview of violence against women: trends, perspectives and lessons for Latin America and the Caribbean”, draft paper prepared for the Inter-American Development Bank, 2009。

<sup>27</sup> Holly Johnson, Natalia Ollus and Sami Nevala, *Violence against Women: An International Perspective* (New York, Springer, 2008)。

<sup>28</sup> Yvon Dandurand, “Women's safety: international technical assistance and the use of best practices”, statement presented to the ICPC 8th Annual Colloquium on Crime Prevention, Querétaro, Mexico, November 2008. Available from [www.crime-prevention-intl.org](http://www.crime-prevention-intl.org)。

## 四. 可持续的和有效的犯罪预防

### A. 实施预防犯罪准则

34. 《预防犯罪准则》是一套制订全面和有效的预防城市犯罪战略的原则。它们强调了以下各个方面的重要性：政府的领导；住房、环境、就业和教育、司法和社会服务各部门综合性的多部门协作；政府、私营部门和民间社会包括非政府组织相互间建立合作伙伴关系；通过提供适当的资金和资源 and 明确责任来确保预防战略的可持续性；使用关于犯罪相关问题和干预措施的循证知识；尊重人权和法治；考虑到地方犯罪与跨国犯罪的联系；考虑到男女以及社会中最脆弱成员的不同需要。

35. 巴西在 2007 年启动的公民公共安全国家方案体现了这些原则中的许多原则，特别以城市为目标。该方案由司法部同其他部合作执行，在 2007-2011 年期间共拨款 67 亿巴西雷阿尔，把对现有的刑事司法系统进行重大改革与为一系列地方目标方案供资结合起来。该方案的总体目标是使约 350 万公共安全专业人员以及青少年及其家庭直接受益，并在四年时间内将全国的杀人率从每 100,000 人 29 起减少到每 100,000 人 12 起。

36. 该方案包括 94 项结构性行动，目的是使警察部队和教养系统现代化，并为公共安全专业人员提供培训。为了鼓励地方一级的行动和将资源用在最需要的地区，确定了 11 个高优先大都市地区。符合条件的州和市可以为当地的方案申请资金（见方框 1）。要求之一是它们应当建立综合性的城市管理办公室和当地服务部门、警方与民间社会间的合作伙伴关系。在与关键的利益攸关方进行一系列的全面参与性讨论支持制定战略之后，目前巴西正在制定公共安全国家战略。它在 2009 年 8 月举行了第一次关于公共安全问题的国家会议，与会的有政府和民间社会的代表（[www.mj.gov.br/pronasci](http://www.mj.gov.br/pronasci)）。

#### 方框 1

#### 巴西的公民公共安全国家方案：地方方案

在巴西，公民公共安全国家方案的地方方案包括：

(a) 建立公共安全社区委员会、提高公众对公民作用和权利的了解的“平和之地”项目；风险青少年的文化项目；面向妇女暴力受害者的服务；对法官、检察官和公设辩护人的人权培训；设立 10 个申张正义和解决冲突中心的项目；

(b) 为生活在城市暴力和家庭暴力环境中的青少年开展的、关于公民身份、领导技能、解决冲突以及体育和文化活动的家庭和青少年融合项目；为服满义务兵役的青年实施的、防止他们被引诱犯罪的公民预备役军人项目；对生活（贩运人口和暴力）高风险地区的妇女进行公民身份、人权和领导技能方面培训的和平妇女项目；一系列提高司法系统和监狱中收容人员文化水平的项目；使囚犯学会制作学校体育用品并为他们提供就业技能的“描绘自由，描绘公民身份”项目；

(c) 与城市部合作开展的、旨在恢复贫穷社区中公共市场地的安全和社会交际项目；与教育部合作在目标社区开展的强化教育项目；在图书馆、展览会和会议场所为某些监禁机构内的青少年提供的一系列文化项目。

37. 墨西哥的“恢复公共场地”国家方案同样也为地方社区重新开发公共场地提供支持（www.sedesol.gob.mx）。

## B. 从特大城市和高犯罪率城市中学习

38. 近期特大城市和高犯罪率城市成功减少犯罪的例子包括巴西圣保罗大都市地区迪亚德马和库里蒂巴等城市以及哥伦比亚的麦德林和波哥大。它们显示出作为良好治理模式基础的有力领导、高效投资和有效民间社会参与的重要性，并利用了技术创新。

39. 圣保罗及其大都市地区有约 2,000 万人口，是巴西最大的城市。它是在上世纪中扩展得非常快的一个特大城市。它在取得经济成功的同时也呈现了财富和服务分配不公平的所有问题，既有富人的专有区域，又有贫穷的郊区，暴力犯罪率高居不下（特别是近期）。在 1980 年代和 1990 年代，圣保罗的杀人率同巴西的其他城市一样急剧上升；到 1999 年杀人率达到每 100,000 人口 43.2 起。<sup>29</sup> 上升的杀人率中主要的是年龄在 15 和 24 岁之间的青年男子的死亡。剩余居民中的杀人率保持相对的稳定。然而，自 2000 年以来，州和圣保罗大都市地区的杀人率出现了显著的下降，到 2007 年降为每 100,000 人口 22 起——接近下降 70%。圣保罗市不但在基础设施和城区翻新方面，而且还在社区动员以及信息获得和流动政策方面进行了投资（见方框 2）。

### 方框 2

#### 圣保罗大都市公共安全论坛<sup>a</sup>

圣保罗大都市公共安全论坛设立于 2001 年，使圣保罗市以及大都市地区中的 38 个周边城市的市长聚集在一起。他们的目的是整合和协调他们的活动，制定计划来减少本地区的犯罪和暴力。他们同州和联邦政府（提供秘书处）以及非政府组织协作以支持这项工作。州政府提供政策信息以及从 InfoCrime 系统获取地理数据和地图的途经。这个论坛定期举行会议，许多城市设立了它们自己的综合性地方城市安全办公室，建立了市警察部队，并颁布了关于关闭酒吧以控制酗酒的立法。

<sup>a</sup> 国际预防犯罪中心：《预防城市犯罪和风险青少年：世界各地有作为的战略和方案汇编》（蒙特利尔，2005 年）。

<sup>29</sup> 联合国区域间犯罪和司法研究所：《消除对妇女的暴力：形式、战略和工具》（意大利都灵，2008 年）。

40. 由于民主改革和权力下放政策，拉丁美洲一些地区向市级政府相当大幅度地下放了权力。<sup>30</sup>在该次区域，对城市的社会、文化和人文方面的投资也是很典型的。<sup>31</sup>由此，最近几年在预防犯罪和暴力方面出现了一些非常持久和成功的例子。市长们发挥了关键作用，他们在城市治理方面采取创新做法，实施了一系列全面的预防政策，包括警察改革、解决冲突、城市改造和社会发展。哥伦比亚的波哥大和麦德林等市（见方框 3）开展了一系列的市政方案，有助于消除城市各部门和居民之间的地理和社会障碍，从而使杀人率出现了显著的下降。

### 方框 3

#### 哥伦比亚麦德林市犯罪和暴力事件的减少

1991 年，哥伦比亚麦德林市的杀人率在全世界名列前茅：每 100,000 人 381 起。地方当局面临的主要问题是武装毒贩、准军事部队、游击队和有组织领土保护多年来对该市的控制。正如一位市长所说的，“那几年在麦德林没有国家……各种犯罪团伙能够在大部分地区实施领土控制和暴力。”<sup>a</sup>2002 和 2007 年期间，随着市长开始将集体责任的概念制度化并将注意力集中放在那些暴力活动最严重、受到武装团伙控制的地区，该市的杀人率从每 100,000 居民 174 起下跌到 29 起。

根据“和平与和解”方案同地区领导人进行了谈判，并通过城市整合项目对该市周边非正规住区的公共服务（交通、教育、住房和绿色场地）进行了大规模投资，从而减少了不平等现象，促进了每个人的机会。<sup>b</sup>这方面的投资包括架设一辆缆车改进进出城市的交通以及在非正规住区建造一座大型的图书馆。同当地的民间社会组织协作是关键，因为它们在当地社区具有合法性。<sup>c</sup>

<sup>a</sup> David Satterthwaite, “What role for mayors in good city governance?”, *Environment and Urbanization*, vol. 21, No. 1 (2009), pp. 3-17.

<sup>b</sup> 联合国人类住区规划署和 Alberto Hurtado 大学: *Chile, Guía para la Prevención Local: Hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana* (2009 年)。

<sup>c</sup> Julio Dávila, “Being a mayor: the view from four Colombian cities”, *Environment and Urbanization*, vol. 21, No. 1 (2009), pp. 37-56.

41. 在波哥大，杀人率从 1993 年的每 100,000 居民 80 起这个高峰持续地减少到 2007 年的每 100,000 居民 19 起。历任市长采取了一系列举措，例如调动民间社会（培养文明文化）、培训警察和设立家庭警察站、改善交通、恢复公共场地、建造图书馆和限制酗酒和枪支流通——所有这些举措的目的是要包容而不是排斥公民。通过设立观察站（见方框 4）、长期供资、制定长期计划和签订地方安保合同，确保了可持续性。

<sup>30</sup> Paula Miraglia, “Safe spaces in São Paulo”, in *South American Cities*, pp. 56-58.

<sup>31</sup> David Satterthwaite, “What role for mayors in good city governance?”, *Environment and Urbanization*, vol. 21, No. 1 (2009), pp. 3-17.

## 方框 4

**犯罪和社会问题观察站**

许多国家、地区和城市设立了犯罪趋势观察站，以改进关于犯罪及其与犯罪有关的社会和经济问题的信息和了解。这方面的例子包括马德里的安全观察站；波哥大市的观察站；萨尔瓦多、危地马拉和巴拿马等国的市观察站；意大利的安全政策区域观察站；中美洲暴力观察站；和法国少年犯罪国家观察站。许多观察站（例如特立尼达和多巴哥的犯罪观察站）注重于总体的安全问题；其他一些观察站（例如加拿大预防学校暴力观察站及法国毒品和毒物观察站）则关注特定的问题。

42. 在特立尼达和多巴哥，国家安全部在 2007 年启动了公民安全方案，以应对日益严重的城市暴力和凶杀这一紧迫问题。这个方案的一个重要组成部分是它承认有必要使技术援助方案从一开始就是参与性的，以便让了解当地情况者参与进来并帮助进行能力建设。这个为期六年的方案以 22 个高风险社区为目标。这个方案有五个组成部分：加强国家安全部的机构；加强警察机构；协调和实施面向社区的预防战略；社会宣传、公共教育和媒体参与；以及方案的管理、监测和评价。

**C. 通过使民间社会参与其中来做到包容**

43. 如以上实例所示，已经在制定城市政策、促进将少数群体或者将生活在贫穷地区者包容在内方面取得了进展。这些政策包括各级政府制定的扶贫政策和参与预算编制等参与性举措。

44. 在一些区域，若干代表最贫穷城市居民的国家小组和国际小组网络已经开始以所谓的“协作”方式与市政府一起工作。这同很少与政府有接触的民间社会团体或者那些主要以抗议和请愿作为主要手段的民间社会团体采取的独立自主行动有明显的区别。<sup>32</sup>例如，在印度，公民团体越来越多地使用“协作”作法与市政府一起为贫民窟居民进行改造。现在在国家和国际这两级都有贫民窟居民联合会，为同市政府进行有成果的协作提供支助。<sup>33</sup>

**D. 性别问题主流化与城市妇女的安全**

45. 在国际层面，现有共识是应当以基于性别的暴力为重点采取举措来提高私人 and 公共环境中妇女的安全。更加广泛的以性别为基础的预防暴力的做法把妇女有权利在不受暴力影响的情况下生活这个概念同城市有义务确保其所有公民的安全而不是主要关注作为受害者的妇女这种概念结合起来。国家、州和地方

<sup>32</sup> David Satterthwaite, “The social and political basis” (见脚注 19)。

<sup>33</sup> Jockin Arputham, “Developing new approaches for people-centred development”, *Environment and Urbanization*, vol. 20, No. 2 (2008), pp. 319-337。

各级的战略计划和方案需要以可靠的数据和分析为基础，包含旨在防止私人和公共暴力以及为受害人提供各种服务的范围广泛的一系列服务和举措。在某些国家，设有妇女派出所和家庭派出所，鼓励妇女报案。政府需要在数据收集、计划编制和方案制定各个阶段将性别问题纳入主流。

46. 可以采取的各种做法包括：进一步推动妇女参与决策、开展提高专业人员的敏感度和公众的意识的运动、努力改变暴力可以接受的社会规范、编制关于两性关系的学校课程、制订工作场所方案、为男子和男孩提供替代性的生活方式，以及提倡创新的交通和城市设计，使城市对妇女来说变得更加安全。<sup>34</sup>墨西哥、挪威和西班牙最近已经通过了关于妇女有权免受暴力而生活的立法。已经制订了更好的关于对妇女的暴力的国际指标和调查。于 1997 年通过的、经 2009 年 3 月 23 日至 26 日在曼谷举行的对妇女的暴力问题政府间专家组会议审查的《在预防犯罪和刑事司法领域中消除对妇女的暴力行为的示范战略和实际措施》（大会第 52/86 号决议，附件）提供了一些创新举措的实例。拟向预防犯罪和刑事司法委员会 2010 年第十九届会议提交的修订和更新后的示范战略将涉及一些新的问题，反映自 1997 年以来所发生的变化和进展，特别是预防、实施、在冲突和冲突后形势下对妇女的暴力、对受害人的援助和保护等部分得到了充实。

47. 赋予妇女以权力的参与性工具包括使用妇女安全审计，这有助于妇女参与地方政府以增加她们在城市地区的安全。联合国妇女发展基金题为“没有对妇女的暴力的城市，人人安全的城市”的区域方案采用参与性做法来提高阿根廷、智利、哥伦比亚和秘鲁等国妇女在城市的安全。阿根廷、澳大利亚、加拿大、印度、俄罗斯联邦和坦桑尼亚联合共和国等国的城市和民间社会组织也使用了类似的妇女安全审计来推动市政府改变和提高对妇女安全需要的认识。<sup>35</sup>在许多区域的不少国家，现在正在使用“男性伴侣”和“男人对男人”等一系列方案来向男子和男孩讲授替代暴力的角色和态度。<sup>36</sup>

## E. 问题导向的积极主动预防

48. 建设更加安全的城市和努力预防城市动乱等问题都要求采取主动的多伙伴做法，鼓励城市居民的各个部分参与。在警方与当地邻里和社区头领之间开展良好的交流看来在联合王国布拉德福德市等地预防种族骚乱暴发方面是一个重要的因素。在澳大利亚悉尼的海滩发生了暴乱之后，悉尼市政府对所有导致产生暴乱的因素进行了仔细的分析，最后制定并实施了一个在今后十年中管理海滩事件的有效战略。

<sup>34</sup> “An international overview of violence”（见脚注 26）。

<sup>35</sup> 例如，见城市妇女国际：《妇女安全审计：什么举措在何时、何地发挥作用？》（内罗毕，联合国人类住区规划署，更安全的城市方案，2008 年）。

<sup>36</sup> Gary Barker, Christine Ricardo and Marcos Nascimento, *Engaging Men and Boys in Changing Gender-Based Inequity in Health: Evidence from Programme Interventions* (Geneva, World Health Organization, 2007)。

49. 全面、综合性的减少青少年团伙参与的方案能够显著减少暴力和凶杀。以社区为基础、以团伙成员和风险青少年为对象的方案往往与一系列的合作伙伴协作，例如地方政府、学校、保健工作者、宗教机构和前团伙成员，这种方案针对不同社区的特点仔细制定对策。它们不仅包括警方以最高风险群体为目标的执法行动，而且还包括以团伙中青少年为对象的有效的深入街头方案。<sup>37</sup>以风险青少年或者被监禁或返回社区的青少年为对象的其他做法把教育与体育、领导技能和冲突调解技能以及微型信贷和实习培训等结合起来，包含参与性的和由青少年为主进行的部分。

## 五. 实用培训和工具

50. 过去五年里，能用来协助制定预防犯罪战略和编制有效、高效干预措施的实用工具和技术的范围有了显著的扩大。收集与犯罪和伤害相关的各种社会和经济因素的数据和分享有关信息的能力是评估各种问题及其在城市地区和社区分布情况的基础。总的来说，循证预防犯罪的做法要求了解：与犯罪有关的问题的发生情况和流行率；可能的原因；可以采用的干预措施的类型；以及干预措施的效果。

51. 近期已经制作了一些指南和手册。《预防犯罪准则》使用手册所提供的指导涉及到：一些可供使用的工具；多部门伙伴关系的发展、战略计划及其实施和评价；以及如何与社区和民间社会协作。《刑事司法评估工作包》同样就评估国家和城市预防犯罪方面的技术援助需要提供了指导。现在有一本（由毒品和犯罪问题办公室与欧洲经济委员会出版的）手册，介绍如何开展关于犯罪造成的伤害和恐惧的调查以及其他一些关于自我报告少年犯罪调查、定性访谈以及重点群体和参与性数据收集做法的指南。

52. 区域或市观察站或监测中心正越来越多地为城市所使用（见上文方框 4）。这些专业性的中心涉及到多学科和多部分合作伙伴关系，使公共部门和私营部门的各种机构和数据汇集在一起，其中包括警察、市政服务部门、交通、社会住房、房东、企业和非政府组织。它们有助于分析犯罪、暴力及相关问题的发生及其原因和趋势，使资源在一段时间内按照战略计划得到更有效的使用，使进展情况得到监测。世界银行和泛美卫生组织为在拉丁美洲采用市观察站的做法制定了一系列方法指南。

53. 地理信息系统是政府正在用来绘制犯罪相关问题分布图的主要工具之一。例如，在巴西，地理信息系统是迪亚德马市、米纳斯吉拉斯州和贝洛奥里藏特

---

<sup>37</sup> National Council on Crime and Delinquency, *Developing a Successful Street Outreach Program: Recommendations and Lessons Learned* (Oakland, California, 2009); and Washington Office on Latin America, *Daring to Care: Community-Based Responses to Youth Gang Violence in Central America and Central American Immigrant Communities in the United States* (Washington, D.C., 2008)。

市等公共安全和预防犯罪战略政策的一个组成部分。地理信息系统在加拿大<sup>38</sup>和美国的一些城市里也得到广泛的使用。警方将全球信息系统用于业务、战术和战略目的，使他们能够规划积极主动的措施，例如改变机动车辆交通的流动、架设街灯或巡逻。预防犯罪合作伙伴可以利用这种绘图来制订短期或长期的预防方案。

54. 另外一个有助于对当地犯罪问题进行系统分析和制订详细计划的工具是安全审计或安全诊断。现在有许多适合不同国家具体情况例子。最近已经出版了一份国际指南（[www.fesu.org](http://www.fesu.org)）。该指南概述了应当有哪些方面参与、应当收集哪些数据和应当如何予以使用。同观察站一样，安全审计过程有助于使一系列参与的合作伙伴围绕着预防犯罪计划建立起一种承诺和自主感。

55. 互联网极大地便利了预防犯罪问题讲授和培训工具范围的扩大。教育和讲授工具包括：在线培训课程；研究生课程；专业培训课程和交流；论坛，如韩国犯罪学研究所开发的网络犯罪问题虚拟论坛。互联网还便于查阅各国和各区域的有关指标和标准，便于有协调地收集关于各项方案和干预措施的数据。越来越多的大学和研究中心正在与政府包括地方当局一起支持项目开发和评价。例如，拉丁美洲和欧洲的一些区域研究组织就提供类似的支持。由南非开普敦大学和德国波鸿-鲁尔大学开发的警察培训项目就是国际电子学习的一个实例（见方框 5）。

#### 方框 5

##### 跨界电子学习：在世界（各地）维持治安

这个英语电子学习课程就维持社会治安的各种不同方式和如何组建及培训警察服务提供了一系列讲授单元。它包括来自 12 个国家的专题介绍、阅读和自学材料，以及关于大规模群众活动的治安、警务与多样化和私人与多元治安等特别议题的专题介绍。学生能获得学分并能与主讲人和其他同学互动。

## 六. 结论

56. 本背景文件的重点是需要特别注意制订预防特大城市犯罪的战略和考虑高犯罪率城市所提出的特定问题，特别是如何处理这些问题。鉴于城市中人口流动的不断加快和种族与文化多样性，而收入的差距不断拉大，城市如何得以实施能有效将其所有公民都融合在一起并确保他们生活质量的政策？城市需要考虑到青少年和少数群体的融合，考虑到性别差异，需要努力减少当地犯罪与跨国犯罪之间的联系。

57. 考虑到《千年发展目标》、各项预防犯罪准则以及其他有关的国际公约和议定书，讲习班与会者似宜考虑以下几点：

<sup>38</sup> Josée Savoie, *Analysis of the Spatial Distribution of Crime in Canada: Summary of Major Trends*, Canada, Statistics Canada, Crime and Justice Research Paper Series, No. 15 (Ottawa, 2008)。

(a) 应当鼓励所有会员国通过和实施《预防犯罪准则》以及关于处境不利群体和少数群体权利的其他国际标准和规范；

(b) 各国政府应当将权力下放到地方政府，便利建立综合性的管理机构，确定和制定全面预防战略；

(c) 应当鼓励特大城市制定它们自己的大都市和区域结构，使它们能够采取综合性做法来处理基础结构、住房、交通和其他有可能滋生犯罪和暴力的社会、经济问题，包括发展和培训与地方社区一起解决问题的城市警察部队；

(d) 应当鼓励城市行政部门进行投资，按计划采取实用做法预防城市动乱，包括在社区、利益攸关方和头领之间进行良好的交流，并在发生这种事件之后发起进行包容性程序，以期确定今后如何预防这种动乱；

(e) 应当鼓励各级政府进一步强调如何促进私人和公共环境中妇女的安全。这要求在所有政府部门和责任中以及在收集和分析关于服务提供情况的数据中将性别问题纳入主流。应当鼓励城市制订战略计划，改变关于在各种环境中对妇女的暴力的态度，鼓励妇女参与决策，并为这种暴力的受害者提供服务；

(f) 城市应当更加注意重新开发公共场地，以便为互动和娱乐开辟安全和便于出入的场地，并提倡文明，方法可以包括在新住房开发项目中分拨某一个百分比的建造成本用于开设公共场地；

(g) 应当鼓励城市促进和利用创新的、参与性和包容性政策和方案，以便减少将处于社会边缘的群体包括少数群体和移民排斥在外。还应当支持民间社会组织促进进一步包容处于社会边缘的群体；

(h) 应当鼓励各级政府制定和实施有效的、对性别问题敏感的预防犯罪战略，方法包括利用城市或区域观察站收集和分析数据，利用地理绘图技术、受害情况调查、安全审计和指南；

(i) 应当促进各级政府支持新出现的、创新的预防犯罪培训和讲授做法，以应对警察和新的职业在预防犯罪方面的需要和城市的责任。这种做法包括电子学习以及专业和技术课程；

(j) 国际社会包括捐助方应当努力通过培训和技术援助以及城市与城市之间的交流，在考虑到受援国的独特需要的情况下，促进和支持地方政府的能力建设。