



第十二届 联合国预防犯罪和 刑事司法大会

2010年4月12日至19日，巴西萨尔瓦多

Distr.: Limited
15 April 2010
Chinese
Original: English

报告草稿

总报告员：Gabriela Scutea（罗马尼亚）

增编

全体会议和本届会议机构议程项目审议情况以及
预防犯罪大会采用的行动

B. 讲习班 3. 预防城市犯罪的实用方法

会议纪要

1. 在2010年4月14日第5和第6次全体会议上，预防犯罪大会举行了“预防城市犯罪实用方法讲习班”。讲习班由国际预防犯罪中心与巴西司法部和毒品和犯罪问题办公室合作举办。讲习班收到下列文件：

(a) 讨论指南（A/CONF.213/PM.1）；

(b) 第十二届预防犯罪大会区域筹备会议的报告（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）；

(c) 预防城市犯罪实用方法讲习班背景文件（A/CONF.213/14）。

2. 在第5次会议上，会议主持人巴西司法秘书 Romeu Tuma Júnior 先生作了介绍性发言，重点阐述了自通过《预防犯罪准则》（经济及社会理事会第 2002/13 号决议，附件）和 2005 年举行第十一届预防犯罪大会以来取得的进展。他指出，虽然近些年来取得了进步，但仍需要加强努力，对预防犯罪和刑事司法这两个方面，平衡所投入的关注和资源。他提到超大城市和城市集结日益增大构成的挑战，其中拥有大量在社会和经济上被排斥的人群。妇女、儿童、青年人、外来流动人口和难民特别容易遭受犯罪的侵害。主持人指出，官方对犯罪和被排斥在外及处于边缘化的人群采取的对策往往是在事后加以补救。他强调，这种应对方法虽然可以带来短期的解救，但并不能够提供长期的、可持续



的解决办法。最后，被确认为可成功预防和减少犯罪的战略和做法，是在战略上与当地社区配合，让易受害群体和少数民族人口共同参与，以及尊重人权和法治的战略和做法。

3. 巴西司法秘书在发言中指出，巴西政府意识到暴力和犯罪活动对个人、社区、城市和国家社会 and 经济发展构成的障碍。认识到混乱的城市化和犯罪活动之间的联系，他强调迫切需要促进一种和平的文化，作为超大城市所有预防犯罪政策的一个基本方面。

4. 讲习班包括六个讨论小组，共有 18 名代表作了发言。在第 5 次会议上，审议了超大城市和区域预防犯罪战略和做法、高犯罪率城市和政府的作用等问题。在第 6 次会议上，讲习班重点讨论了对遭受社会排斥和人口流动的对策，以及支持预防犯罪的新工具和新技术，并讨论了讲习班的各项建议作为会议的结束。

5. 在第 5 次会议上，阿拉伯利比亚民众国、尼日利亚、摩洛哥、阿尔及利亚和多民族玻利维亚国的代表作了发言。在第 6 次会议上，加拿大、美利坚合众国、尼日利亚、中国、俄罗斯联邦、乌干达和阿尔及利亚的代表作了发言。

一般性讨论

6. 关于超大城市和区域的第一讨论小组介绍了巴西圣保罗、尼日利亚拉各斯和开罗的预防犯罪举措。讨论小组的成员讨论了城市增长的速度和规模是如何影响预防犯罪战略和做法以及影响到治理问题的。例如，圣保罗凶杀案发生率分布图表明，低收入和周围地区的犯罪率最高，对黑人和青年造成巨大的影响。这一信息已用于制定关于公共空间的政策，同时结合多学科和跨部门的干预措施，包括改进社区和警方调查的能力。虽然凶杀案发生率随后大幅度减少，但与城市不平等相关联的受害状况分布继续存在。处理这一挑战要求采取整个城市范围的安全和治安举措。

7. 在拉各斯，设立了拉各斯州政府治安信托基金，为资源不足的联邦保安机构提供支持。关于犯罪与安全的一项调查突出表明，解决执法资源不足的政策改进了拉各斯州执法机构的能力。在开罗的案例中，犯罪率普遍较低是因为社区监视和社会文化规范的缘故。但是，犯罪类型和发生率按特定区域分布，当局已查明了犯罪多发地区，这些常常是城市特征的特定组合所造成的不安全的城市空间。讨论小组成员还报告了采取政策加强包括当地政府和非国家行动方在内各实体之间密切配合所产生的结果。他们重点强调了良好治理、创造工作机会和社区参与对预防犯罪的作用以及需要处理社会隔离、边缘化和遭受排斥问题。

8. 关于高犯罪率城市的第二讨论小组首先由毒品和犯罪问题办公室进行发言，其中使用了各会员国向《联合国关于犯罪区域和刑事司法系统运作情况调查表》提供的数据，介绍了各国及其最大城市中由警方报告的故意杀人罪发生率。认为城市化既增加了犯罪风险因素，也加强了减少犯罪的防范因素。据强调，犯罪受害情况调查结果可通过提供宝贵的数据提醒城市管理部门而有助于

优化防范因素、社会凝聚政策和做法，以及执法机构的工作。讨论小组还介绍了西班牙港和哥伦比亚麦德林的城市战略。在西班牙港，近年来严重犯罪特别是凶杀案急剧增加。针对这种情况，在社区安全评估结果的基础上确立了一项跨部门的预防犯罪举措。在麦德林案例中，干预措施着重于贫民区。普通人群与地方当局的配合工作涉及社会包容、社会住房和发展。这种参与机制增加了社区对沦入非法集团和犯罪组织的抵抗能力。

9. 关于政府预防犯罪作用的第三讨论小组介绍了巴西《国家公民身份公共安全方案》的经验，这是一项通过结构行动加强刑事司法系统的综合方案，同时还介绍了当地社会经济发展和针对青年人的良好公民方案。另外，还与司法部、巴西公共安全论坛和拉美预防犯罪研究所合作拟订了青年易遭受侵害指数。指数的调查结果之一是年龄在 19-24 岁之间的青年人面临亡命暴力的特别风险。

10. 关于融合妇女和青年的第四讨论小组审查了预防犯罪战略和方案的妇女和青年社会融合问题。据表明，城市可能成为特定类型对妇女不安全和暴力侵害的场所，因此要求纳入性别考虑作为城市规划的一个关键组成部分。讨论小组还讨论了在冲突后环境中预防对妇女和儿童暴力行为的经验。据强调，增加警察部门中的女警员对于帮助冲突后恢复中的国家更好地保护妇女儿童免遭暴力和虐待至关重要。讨论小组还介绍了一项青年融合方案，该方案建立在对青年给予支持的五个支柱基础上：教育、公民意识、体育运动、创造就业和培训机会。讨论小组成员介绍的另一个项目是 Sou da Paz（我爱和平）研究所的“和平广场”项目，开辟这一广场是为了解决缺乏文化、休闲和社交的公共空间问题。项目让社区参与恢复已摒弃的公共空间，恢复其功能，使之成为安全的公共空间，由当地居民加以使用和管理。

11. 关于流动人口社群融合的第五讨论小组介绍了在蒙特利尔融合流动人口青年和社群的经验。制订了一种新的治安警务方法，并在蒙特利尔一些地区加以实行，这些地区受到与多族裔社区和毒品贩运相联系的一系列社会问题影响。新的方法将镇压和预防犯罪措施平衡起来，让警察更加接近当地社区，收到了积极成果。一位讨论小组成员介绍在意大利为预防城市犯罪而开展的以空间而不是以特定人口群体为重点的外联工作和做法。项目通过与易受害群体合作，包括外来流动人口、性工作者和人口贩运活动的潜在受害者在内，带来了公共空间的变化。还采用社会调解方法预防歧视、种族主义和仇外情绪。

12. 关于支持实行预防犯罪的新工具的第六讨论小组重点讨论了犯罪和暴力监视台、评估工具和手册、在线资源和安全审计。介绍了有助于收集数据和共享必要信息的辅助工具，从而可以在制定以证据为基础的预防犯罪政策和干预措施时掌握充分的信息。还介绍了毒品和犯罪问题办公室预防犯罪的评估工具，这一工具为预防犯罪工作的技术援助需要提供了指导。最后，讨论小组成员讨论了培训和能力建设，包括巴西通过与执法工作相关的技术技能教育和保护并促进人权的教育而正在为加强警官技能和职业水平作出的努力。特别是，培训为执法官员提供了救助儿童和年长者等易受害群体的知识和技能。

13. 一些发言者谈到农村人口向城市地区流动的影响，包括在世界经济危机的环境下及其对犯罪的影响。他们指出，对农村地区以及城市的投资，对于实现资源公平分配和在农村和城市地区创造机会至关重要。另一位发言者强调政府需要进行良好的城市规划，其中应当认真考虑到预防犯罪和执法原则。政府的单独力量不可能成功打击犯罪；工商界也需要投资于预防犯罪。他提问，在治安和执法职能日益私有化的情况下警察部门可以如何加以调整适应。

14. 一位发言者强调在预防犯罪时需要充分尊重人权。他着重指出，应当注重犯罪的根源，司法机关、城市、执法机构和社会发展行动方在预防犯罪领域的工作需要彼此协同。在某些情况下，吸毒和毒品贩运是发生犯罪侵害妇女和儿童的驱动因素。社会发展计划和活动因此需要妇女的充分参与。

15. 一位发言者提到需要考虑各种不同的战略，对付具有国内和跨国表现形式的人口贩运活动，包括通过国家间开展合作和情报共享。另一位发言者报告说其本国涉毒暴力案件增加，以及制订了一项旨在预防团伙结帮的方案。他补充说，他本国已制订了一系列解决少数族裔和妇女关切问题的跨领域战略。他还强调了需要实行以证据为基础的干预措施，并指出，他本国一所国家预防犯罪中心已制订了包括预防犯罪培训教材在内的各种工具协助这项工作。

16. 一些发言者提及治安警务应以社区为基础，这是查明和处理当地威胁的一种模式。一位发言者指出，警察部门人员的族群构成应当反映当地社区的人口族群分布。另一位发言者指出，其本国社区治安警务有助于受害者家人与犯罪人之间的调解，防止学龄儿童卷入犯罪，以及协助原犯罪人重新融入社会。他补充说，贫困是促成犯罪的一个重要因素，微型融资计划是一种重要手段，可将人们组织成集体团组，提高经济水平，从而预防犯罪。

17. 一位发言者指出，政府不应当允许形成法官无法渗透的“国中国”。他鼓励各会员国预防社会孤立。需要共享信息，并且同时应对多重挑战，包括腐败、暴力犯罪和贩运人口。一位发言者强调，预防犯罪应当成为城市规划的一个组成部分，包括通过实行加速住房登记等程序。另一个重要方面是为外来流动人口提供登记、就业和保健服务，还有确保原犯罪人重新融入社会，以减少犯罪复发率。

18. 一位发言者强调了警察不同部门之间协调的重要性和持续不断监测犯罪趋势的必要性。在她本国，预防犯罪措施列为重点工作，实行社会和经济政策减缓金融危机的后果，加强与民间社会的接触，以及加强用以维持公共秩序的技术资源，结果犯罪率降低了大约 30%。还更加注重预防犯罪工作的能力建设。她指出，提高执法当局的分析能力至关重要。

19. 一些发言者指出了就预防犯罪工作良好做法进行国际交流至关重要，一位发言者请毒品和犯罪问题办公室为各会员国之间的这种交流提供便利。在回答所提出的一个问题时，一位发言者澄清，在暴力案件可能达到极端水平的那些国家，似宜将暴力定性为一个公共健康问题，而不是一个刑事司法问题。

结论和建议

20. 预防城市犯罪实用做法讲习班强调指出，城市和城市环境本身并不是犯罪的根源。虽然这类环境当然可以构成犯罪的风险因素，但也可以提供减少发生犯罪的防范因素，例如就业和教育。城市规划在这方面起着重要作用，许多国家报告了对城市景观特征的具体分析，认为其既可促成也可防范犯罪的发生。

21. 讲习班强调，需要突出重视预防犯罪，而不是事后应对或镇压式的执法方法，以确保风险因素的压力不超过防范因素。有效地预防城市犯罪战略应解决整个城市人口的需要，包括外来流动人口、妇女、青年、儿童和低收入人口，以防止在整个不安全的城市环境中仅存在少数安全孤岛的局面。预防城市犯罪的方案还应当解决收入不平等、失业和遭受社会排斥的问题，以便针对解决犯罪的许多根源。讲习班还认为，方案应当不单独着眼于城市地区，还应当将农村发展包括在内，以减缓城市化的迅速发展，城市化被认为是犯罪的一个重要风险因素。

22. 所有预防城市犯罪的方案都应当采用从受到犯罪侵害的社群的需要和关切考虑出发的跨部门参与方法。在这方面，当地安全审计、易受害状况指标和犯罪受害情况调查等诊断工具是获得基本和当前信息从而了解犯罪挑战和当地忧虑的性质和程度的关键。执法官员处在国家应对犯罪的前沿，应接受关于社区参与、人权和调解的全面培训，以及预防犯罪教育和提高认识。

23. 讲习班提出了下列建议：

(a) 各国政府应当优先重视预防城市犯罪，因为充分的证据表明，单凭刑事司法对策不足以预防犯罪和暴力；

(b) 预防犯罪政策、战略和方案应当建立在知识基础之上，并且横跨多个部门，不仅涉及治安和司法部门，也包括社会和经济事务的其他关键政府部门以及民间社会；

(c) 预防犯罪政策和方案应当处理与遭受犯罪侵害和受害的风险增加相联系的社会经济和政治因素；

(d) 应当鼓励超大城市综合发展其都市和地区结构，以便解决可能助长犯罪和暴力的基础设施、住房、交通和其他社会经济问题，包括发展和培训同当地社区共同解决问题的城市警察部门；

(e) 应当鼓励各级政府更加重视确保妇女在私人和公共环境中的安全。这要求在政府所有部门和责任范围内以及在收集和分析与提供服务相关的数据中，将性别观念纳入工作主流。鼓励城市制订战略计划，改变对所有环境中侵害妇女暴力行为的不同态度，鼓励妇女参与决策，并为这种暴力的受害者提供服务；

(f) 城市应当更加注意公共空间的重新开发，以开辟便于互动和休闲的安全而方便的场所，并促进提高文明程度；

(g) 应当鼓励城市促进和利用创新的参与和包容政策及方案，以减少少数

族群和外来人口等边缘化群体遭受的排斥。还应当对开展工作促进加强融合边缘化群体的民间社会组织给予支持；

(h) 应当鼓励各级政府制订和实施有效和性别敏感的预防犯罪战略，办法包括利用城市和地区监视台，收集和分析数据、地图制作技术、受害情况调查和安全审计及指南；

(i) 应当鼓励各级政府支持可满足警方需要的新出现和创新的预防犯罪培训和教学方法，以及在预防领域从事工作的其他职业。这些方法包括电子学习手段和专业及技术课程；

(j) 国际社会，包括捐助方在内，应当通过提供培训和技术援助及城市间交流而努力促进和支持当地政府的能力建设，其中应考虑到个别国家的具体需要。