



预防犯罪和刑事司法委员会

第十四届会议

2005年5月23日至27日，维也纳

临时议程*项目8(c)

联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范的使用和适用：预防犯罪准则

采取行动促进有效预防犯罪

秘书长的报告**

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	2
二. 主要背景情况	3-8	2
三. 制定或加强会员国在预防犯罪和刑事司法领域的政策	9-10	3
四. 加强预防犯罪领域的机构间协调与合作	11-13	3
五. 在国际、区域和国家各级的预防犯罪网络	14-16	4
六. 预防犯罪领域的技术援助：现有旨在持久预防犯罪的项目和提案	17-23	4
七. 结束语和建议	24-29	6

* E/CN.15/2005/1。

** 最初提交的材料中不包括大会第53/208号决议B节第8段所要求的脚注，大会在该段中决定，如果报告迟交给会议事务处，应在该文件的脚注内说明延误的原因。



一. 引言

1. 经济及社会理事会在 2002 年 7 月 24 日其题为“采取行动促进有效预防犯罪”的第 2002/13 号决议中认可该决议所附《预防犯罪准则》，以期提供有效预防犯罪的要素；请各会员国酌情利用准则制订或加强本国在预防犯罪和刑事司法领域的政策；请联合国有关机构和其他专门组织加强预防犯罪领域的机构间协调与合作；请联合国同会员国、联合国预防犯罪和刑事司法方案网各研究所及联合国系统其他有关实体协商，根据联合国毒品和犯罪问题办事处(毒品和犯罪问题办事处)的准则编拟预防犯罪领域的技术援助提案；并请会员国建立或加强国际、区域和国家预防犯罪网络。
2. 本报告是依据第 2002/13 号决议提交的，并载有各项建议供预防犯罪和刑事司法委员会第十四届会议审议。

二. 主要背景情况

3. 多年来，特别是自 2000 年 4 月 10 日至 17 日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，联合国毒品和犯罪问题办事处在《执行关于犯罪与司法：迎接二十一世纪的挑战的维也纳宣言的行动计划》（大会第 56/261 号决议，附件）和《联合国千年宣言》（第 55/2 号决议）基础上作出新的承诺，一直致力于处理预防犯罪问题。
4. 《维也纳宣言》（大会第 55/59 号决议，附件）列举了若干有关预防犯罪的后续行动，包括制定国际、区域、国家和地方各级综合性预防犯罪战略。《宣言》所论述的和/或要求采取的行动反映出这样的看法，即单靠各国政府和刑事司法系统是不可能有效减少或预防犯罪，必须进一步增强各级政府、社区和民间社会间的横向合作，有计划地采取对策。
5. 《联合国千年宣言》开辟了预防犯罪的道路，这对于实现千年发展目标（A/56/326，附件）至关重要。因为对于发展中国家来说，减少贫困和可持续发展必须以某些基本的价值观为基础，其中之一是享有免遭暴力的自由（第 6 段）。人类安全，包括经济、健康、人身安全和保障，受到跨国有组织犯罪（这种犯罪剥削易受害群体如妇女、儿童和贫民窟居民）（第 9、19 和 26 段）和一般街头犯罪（这种犯罪影响到每个人）的威胁。
6. 题为“为发展投资：实现千年发展目标的一项切实计划”的千年项目报告¹强调指出，关于发展中地区，拉丁美洲是一个高度都市化地区，大多数极度贫困者居住在城市贫民窟中。许多城市人口要么失业，要么在非正规部门做工，他们缺乏社会“安全网”并享受不到必要的服务。
7. 应补充说明的是，在这些必要的服务中，预防犯罪无疑在区域和全球都起到一种更加显著的作用。最近，在关于 2005 年 4 月 18 日至 28 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讲习班 3：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 和 Corr.1）中强调了这一点。与包括《维也纳宣言》、《联合国千年宣言》和《千年目标》在

内的联合国有关预防犯罪文书一样，该文件提出了许多建议，旨在加强预防犯罪，特别针对城市犯罪和风险青年。

8. 正是在这种广泛的背景下，根据经济及社会理事会第 2002/13 号决议，本报告审查了世界预防犯罪问题并提出有关建议供委员会审议。本报告因而特别介绍联合国预防犯罪和刑事司法方案从 2002 年到 2005 年在预防犯罪方面取得的进展。这期间将举行第十一届大会，并且联合国决策机构和毒品和犯罪问题办事处对预防犯罪领域作出了许多新的介入，开始是于 2002 年着手编拟《预防犯罪准则》。

三. 制定或加强会员国在预防犯罪和刑事司法领域的政策

9. 许多国家都通过了关于犯罪预防的国家战略，这些战略更加强调在刑事司法系统干预之前可以采取哪些行动来预防犯罪，以及如何补充该系统的工作。此种方法可侧重于在国家和分区域部门的支助下在地方一级可以采取的行动上，因为它们最接近发生犯罪行为的社区，此外，这种方法还涉及贯穿各个领域的多部门综合政策和干预活动。其中包括对知识、研究和以证据为基础的做法的大量投资。许多国家和城市在制定其预防犯罪战略时，都把重点放在有犯罪或受害风险的青年身上，因为它们认识到在这些青年人的健康、教育和保护方面投入资源的重要性。这类青年包括那些生活在最贫穷、最边缘环境里的青年，违法青年，街头儿童以及那些被非法药物交易利用的青年，受性剥削的青年，或感染艾滋病毒/艾滋病、受战争或自然灾害影响的青年。

10. 在秘书长 2004 年 3 月 22 日关于预防犯罪的良好做法的报告（E/CN.15/2004/12 和 Add.1）中，包括澳大利亚、毛里求斯和土耳其在内的许多会员国报告了采取的此类战略。该报告详细描述了匈牙利社会犯罪预防国家战略（第 16-25 段）以及 2003 年 11 月 25 日至 28 日在南非德班举行的关于持久安全：处在十字路口的市政当局国际会议之后，2003 年 11 月 28 日在该市举行的专家组会议提出的关于预防犯罪的建议（第 4-11 段）。

四. 加强预防犯罪领域的机构间协调与合作

11. 在机构间一级，联合国人类住区规划署（人居署）加强城市安全方案的工作以及毒品和犯罪问题办事处的工作都引证了预防犯罪方面的发展，这些发展也受到了国际和区域组织如欧洲委员会、欧洲联盟预防犯罪网、欧洲城市安全论坛、国际预防犯罪中心及联合国预防犯罪和刑事司法方案网络的其他机构的支持。

12. 毒品和犯罪问题办事处最近发起的机构间合作的例子是举办预防犯罪战略和最佳做法，特别针对城市犯罪和风险青年讲习班，该讲习班将在第十一届大会期间举办（见上文第 8 段）。国际预防犯罪中心正在与人居署合作举办这一讲习班。

13. 另一个例子也与第十一届大会有关，是由国际科学和专业咨询委员会、联合国预防犯罪和刑事司法方案网络的其他成员组织一次关于世界各地的城市安

全：吸取的经验教训辅助会议，会议将讨论在一种全球环境下解决城市不安全的方法；国家和政府机构在保安部门私有化方面的作用；以及亚洲城市的状况。人居署、欧洲城市安全论坛和许多其他实体也将为此作出贡献。

五. 在国际、区域和国家各级的预防犯罪网络

14. 如上所述，毒品和犯罪问题办事处参与了一些国际、区域和国家预防犯罪活动，其中有些活动已正式形成网络（如人居署的加强城市安全方案）。上述活动其中有些是在联合国预防犯罪和刑事司法方案网络范围内开展的。除了由国际科学和专业咨询委员会在第十一届大会期间组织的辅助会议外，另一个网络成员，美洲犯罪学协会——一个在经济及社会理事会具有特别咨商地位的非政府组织——将在大会期间组织一次关于预防青年人暴力的辅助会议。

15. 关于第十一届大会还可提及一些非政府组织和实体，尽管它们不是上述正式网络的成员，如预防暴力促进和平战略，该组织将举行关于打破家庭、学校和社区中的暴力、犯罪和贫困世代循环的辅助会议。

16. 毒品和犯罪问题办事处最近参与的活动是将于 2005 年 11 月 27 日和 28 日在维也纳举办的中欧和东欧非政府组织论坛，办事处将在关于预防城市犯罪的会议上论述转型中的欧洲城市在预防城市犯罪背景下的问题。

六. 预防犯罪领域的技术援助：现有旨在持久预防犯罪的项目和提案

17. 经济及社会理事会在其 2003 年 7 月 22 日题为“预防犯罪和刑事司法方面的国际合作、技术援助和咨询服务”的第 2003/25 号决议中，鼓励发展中国家和经济转型期国家将关于预防犯罪和刑事司法的项目和/或基本内容纳入向联合国开发计划署提出的援助请求，尤其是纳入其国别方案框架。

18. 理事会还在其 2003 年 7 月 22 日题为“预防城市犯罪”的第 2003/26 号决议中，回顾其 1995 年 7 月 24 日第 1995/9 号决议，其中理事会通过了预防城市犯罪领域的合作和技术援助准则，并请毒品和犯罪问题办事处与各会员国、方案网各研究所、人居署和联合国系统其他相关实体协商，继续根据请求，协助会员国依照《预防犯罪准则》起草在预防犯罪领域包括通过能力建设和培训提供技术援助的提案。

19. 上述两项决议以及理事会 2002 年 7 月 24 日第 2002/13 号决议为制定一项供委员会第十四届会议审议的预防犯罪领域的行动方针提供了一个框架。

20. 在这一背景下，应提及至少三个毒品和犯罪问题办事处的项目。

(a) 为加强巴西里约热内卢市贫民窟的安全而开展机构间合作。设想开展下列活动：

(一) 作为一项促进城市安全、预防犯罪和社会排斥的战略，加强参与社会活动的机构开展的联合行动以满足工作对象居民的需要；

(二) 为受贩毒和有关犯罪问题影响的地区制定社区预防犯罪干预行动；

- (三) 重新制定社会工作中心转变为儿童和青少年咨询中心所采取的战略;
- (四) 通过预防社会排斥委员会, 促进包括青年人在内的各行为主体参与地方社区活动;
- (五) 作为一项防止累犯的战略, 促进和推动采取旨在帮助前违法者、罪犯以及受到替代处罚者的行动;
- (六) 促进为心智残障者提供保健服务的机构与各大学之间建立密切伙伴关系以增强这些机构帮助吸毒者和心智残障者的能力, 确保他们重新融入社会;
- (七) 组织开展各种运动以提高人们对预防暴力政策的效力和重要性的认识, 使项目的受益者转变成为积极参与建设一个更平等和较少暴力的社会的成员;
- (b) 塞内加尔达喀尔地区预防城市犯罪项目。该项目包括以下构成部分:
 - (一) 向司法和警察机构以及有关市政部门提供适当的法律和行政工具;
 - (二) 向地方警察部门和司法机构提供履行职能所必需的物资。
 - (三) 改进对城市环境社会工作者和警官等人员的培训;
 - (四) 提出涉及社会各部门以及国家警察和司法部门的合作举措;
 - (五) 尤其通过在当地对缺乏安全的状况进行调查, 鼓励相关群体的积极参与。
- (c) 开展南南合作, 确定发展中世界预防犯罪的良好做法(针对南部非洲和加勒比)。该项目涉及:
 - (一) 通过审查和评价良好做法并在新项目和/或计划中应用, 加强国家预防犯罪战略;
 - (二) 利用出版物和网站, 加强两个区域之间及区域内传播和交流经验与良好做法;
 - (三) 通过建立高等教育机构与政府政策部门之间的联系并通过建立一个中心和区域专家网, 增强国家预防犯罪委员会、加勒比共同体犯罪与安全委员会、加勒比警察局长协会以及南部非洲警察局长区域合作组织有关预防犯罪战略的研究能力。预计通过向决策机构提供直接投入将促成采取一种更加全盘性的减少犯罪办法。

以上选择的项目意在便利委员会在其第十四届会议上审议下述问题。

21. 请委员会注意毒品和犯罪问题办事处执行主任于 2005 年向麻醉药品委员会第四十八届会议和预防犯罪和刑事司法委员会第十四届会议提交的题为“为所有人争取发展、安全和正义”的报告(E/CN.7/2005/6-E/CN.15/2005/2), 其中在题为“替代生计和保护环境”的第三节 A(第 27 段)中, 介绍了毒品和犯罪问题办事处根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于防止、禁止和惩治贩运人

口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》（大会第 55/25 号决议，附件二）的规定，在促进可持续生计以防止城市环境中的犯罪方面所开展的工作。

22. 执行主任向麻醉药品委员会第四十八届会议提交的题为“开展国际合作根除非法药用作物和促进替代发展行动计划”的另一份报告 (E/CN.7/2005/2/Add.2) 中也论述了促进可持续生计问题，其中（第 4 段）指出：

“非法作物种植的根除工作可以取得成功，而且可以保持下去……另外，……替代发展方案还需采用经过改进的有创意的做法。这些做法首先要促进社区的参与和民主价值观，纳入适当的减少需求措施，考虑到性别方面的问题和遵守环境可持续性标准。”

这些结论是根据对毒品和犯罪问题办事处开展的替代发展项目进行评价得出的证据做出的。²

23. 麻醉药品委员会在其题为“作为一项重要药物管制战略加强替代发展并将替代发展问题确定为一个涉面广泛的问题”的第 48/9 号决议中，承认有必要在综合方针的基础上在国家政策和国际战略的框架内制订替代发展方案，同时应辅之以加强司法系统、法治和良好治理的措施。

七. 结束语和建议

24. 促进可持续生计问题一直是麻醉药品委员会和预防犯罪和刑事司法委员会的一个重要事项，尽管是从很不相同的角度来看待这一问题。可持续生计的概念涉及这两个委员会各自相关的领域并且毒品和犯罪问题办事处新的内部结构使它处于一种独特的地位，能够借鉴打击毒品和犯罪两个方面的经验。然而，预防城市环境中的犯罪项目本身目前需要在毒品和犯罪问题办事处提供技术援助专长基础上采取更加有力的行动。

25. 对于预防犯罪和刑事司法委员会来说，开发预防犯罪项目的规范基础不仅包括预防城市犯罪方面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》，而且还包括《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）及其人口贩运议定书。

26. 《有组织犯罪公约》论述经济发展、技术援助和预防犯罪的有关条款规定，缔约国应通过国际合作采取有助于最大限度优化该公约执行的措施，同时应考虑到有组织犯罪对社会，尤其是对可持续发展的消极影响（第 30 条）。缔约国还必须努力开发和评估各种旨在预防跨国有组织犯罪的国家项目，并制订和促进这方面的最佳做法和政策，利用适当的立法、行政或其他措施努力减少有组织犯罪集团在利用犯罪所得参与合法市场方面的现有或未来机会（第 31 条）。人口贩运议定书第 9 条规定了缔约国应当采取或加强的范围广泛的一系列措施，其中包括通过双边或多边合作，以缓减种种使人特别是妇女和儿童易遭贩运之害的因素，例如贫困、不发达和缺乏平等机会等。

27. 这些领域的项目是以并且应当以促进各种环境——城市和农村地区、企业部门和跨国界——中社区安全方面良好做法的可靠知识为基础。因此在资源允许的情况下，有必要开展预防犯罪试点干预项目和有关产生和传播知识的项

目。在毒品领域实施替代发展项目获得的宝贵经验无疑会对这样一种广泛的做法作出贡献。委员会似可拟订其自己的有关预防犯罪和可持续生计的观点，如合法市场、贫困、不发达以及缺乏平等机会等因素原则上不仅与各种形式的跨国组织犯罪有关，而且与地方（城市）的街头犯罪性质以及黑市和“灰”市活动有关，所有这些破坏着法治，因此需要在参与各种非法活动的穷困者和青年人中开展更多的预防犯罪活动。

28. 当社区积极参与并且各种民主价值观得到促进时，预防犯罪能力是一种能够蓬勃发展的可再生和可持续资源。预防犯罪应当是一种目标明确的技术合作活动，首要的是，促进以知识为基础的减少犯罪。正如所列举的预防犯罪项目中所做的那样，这要采取一种平衡兼顾的综合办法，同时采取加强司法制度的各项措施。这就是本报告中使用的“有效”预防犯罪的含义，在资源允许的情况下，毒品和犯罪问题办事处可能需要以一种更加综合的方式加以审查的一种长期、持续和不间断的活动。委员会似可考虑应采取怎样的综合办法。第十一届大会的审议情况将向委员会采取行动提供可行的基础。

29. 最后，预防犯罪和刑事司法委员会似宜：

(a) 注意到毒品和犯罪问题办事处在有效预防犯罪方面所取得的进展；

(b) 请各会员国、政府间组织和非政府组织以及联合国预防犯罪和刑事司法方案网络的各机构适用《预防犯罪准则》并支持毒品和犯罪问题办事处开发可持续预防犯罪方面的技术援助方案，包括产生和传播知识的试点干预项目；

(c) 请人居署加强城市安全方案加强与毒品和犯罪问题办事处的合作，制定预防犯罪方面的技术合作联合项目以引起捐助方对注重这类项目的可持续性及其长期目标的跨部门方法的兴趣。

注

¹ 联合国出版物，出售品编号：05.III.B.4，第 169 页。

² 见 2005 年 2 月 28 日题为“替代发展：全球专题评价：最后综合报告”的会议室文件（E/CN.7/2005/CRP.3）。该评价报告特别认为替代发展：(a)涉及对人类发展、尊重人权以及协调国家和区域综合规划作出长期的财政资源承诺；(b)需要制定适当的政策框架以便非法作物种植者被作为促进发展的人选而不是作为罪犯对待。