

论街区制发展与 CPTED 理论的融合

金翼翔^{*}

2016 年 2 月 21 日中共中央、国务院印发了《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（以下简称《意见》），《意见》提出：“我国新建住宅要推广街区制，原则上不再建设封闭住宅小区。已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开，实现内部道路公共化，解决交通路网布局问题，促进土地节约利用。另外要树立‘窄马路、密路网’的城市道路布局理念，建设快速路、主次干路和支路级配合合理的道路网系统。”以上内容引起了社会舆论的广泛关注和热烈讨论，而安全问题则成为其中至关重要的一个问题。一个最简单的判断就是已建成住宅小区和单位大院在逐步打开的同时要有相应的犯罪预防措施跟进，而新建的开放式住宅小区则应当在规划和建筑设计中充分体现通过环境设计预防犯罪（Crime Prevention Through Environmental Design）的理念。

一、街区制的解读

街区制是指在城市规划中将城市地块划分为若干街区，每个街区在城市规划的道路边上建设房子。如果对照街区制的概念，我国的许多城市本身所采取的就是街区制，如北京、西安等城市，其道路基本上呈现纵横交错的格局，道路和地块之间的关系基本符合街区制的描述。因此不能单纯从街区制的学术含义来认识我国未来推

^{*} 金翼翔，上海政法学院刑事司法学院讲师、法学博士，禁毒研究中心副主任。

广街区制的发展趋势，而应当结合中央文件的具体内容来进行研判。

中央文件该部分的具体内容表述为：“（十六）优化街区路网结构。加强街区的规划和建设，分梯级明确新建街区面积，推动发展开放便捷、尺度适宜、配套完善、邻里和谐的生活街区。新建住宅要推广街区制，原则上不再建设封闭住宅小区。已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开，实现内部道路公共化，解决交通路网布局问题，促进土地节约利用。树立‘窄马路、密路网’的城市道路布局理念，建设快速路、主次干路和支路级配合合理的道路网系统。打通各类‘断头路’，形成完整路网，提高道路通达性。科学、规范设置道路交通安全设施和交通管理设施，提高道路安全性。到 2020 年，城市建成区平均路网密度提高到 8 千米/平方千米，道路面积率达到 15%。积极采用单行道路方式组织交通。加强自行车道和步行道系统建设，倡导绿色出行。合理配置停车设施，鼓励社会参与，放宽市场准入，逐步缓解停车难问题。”

由此可见，我国推广街区制的目的是优化道路资源配置，理念是建设“窄马路、密路网”的道路系统，对象和方法是原则上不再建设封闭住宅小区，已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开，实现内部道路公共化。因此，对街区制的研究、对未来街区社会治安形势的研判应当以上述内容为出发点来进行。

二、CPTED 理论述评

（一）CPTED 理论简史

关于环境与犯罪关系在学术史上其实早有讨论，近代刑法学、犯罪学的先驱贝卡里亚就曾在论及公共秩序时提出“在夜间公费照明”能够改善治安状况。^①

该部分理论在 20 世纪 60 年代开始得到迅速发展，其中就有美

^① 参见 [意] 贝卡里亚：《论犯罪与刑罚》，黄风译，北京大学出版社 2008 年版，第 27 页。

国著名作家和民权运动人士 Jane Jacobs^① 的《美国大城市的生与死》。这本书是对街区制进行研究的较早文献，同时也是较早论述环境与犯罪关系的重要文献。该书指出较高级度的自然监控能够营造一个安全的环境，对居住区的街道采取多种用途可以提升这些街道的自然监控和非官方监控，从而增加潜在的安全系数，那些“长眼睛”的街道都是安全的。^②

20 世纪 70 年代，关于环境与犯罪关系的研究迎来了理论大爆炸时代。1971 年佛罗里达州立大学（Florida State University）教授 C. Ray Jeffery 出版了题为《通过环境设计预防犯罪》的著作；^③ 1972 年，该学校的另一位学者 Oscar Newman 出版了题为《防卫空间：通过城市规划预防犯罪》的著作。^④ Oscar Newman 的思想在犯罪学和建筑学领域都引起了巨大反响。

1981 年，加拿大学者 Brantingham 夫妇（Patricia and Paul Brantingham）出版了《环境犯罪学》，在 CPTED 的基础上第一次提出了“环境犯罪学”的概念，并将自己称为“环境犯罪学家”（Environmental Criminologist）。笔者没有采用环境犯罪学这一概念的原因在于环境犯罪学在中文中存在歧义，可能被误认为是研究环境犯罪（如污染环境、破坏生态）的学科。1982 年，美国学者

① Jane Jacobs (1996. 05. 04 - 2006. 04. 25) 是一名美国作家，她的丈夫 Robert Jacobs 是一名建筑师，受到丈夫的影响，Jacobs 对建筑学及相关问题产生了兴趣，后来成为《建筑论坛》的编辑。Jacobs 最为著名的代表作是《美国大城市的生与死》（*The Life and Death of Great American Cities*, New York: Random House, 1961.），该书被认为是城市研究最具影响力的著作之一，该书中文译本信息：《美国大城市的生与死》，金衡山译，译林出版社 2005 年版，2006 年第 2 版。

② Jane Jacobs, *The Life and Death of Great American Cities*. New York: Random House, 1961.

③ C. Ray Jeffery, *Crime Prevention Through Environmental Design*. Beverly Hills, CA: Sage, 1971.

④ Oscar Newman. *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*. New York: Macmillan, 1972.

James Q. Wilson 和 George L. Kelling 提出了著名的“破窗理论”^①。1996 年, Kelling 又与另一位学者 Catharine M. Cole 共同撰写了《修理破窗: 重建美国城市秩序》(Fixing Broken Windows: Restoring Order in American Cities)^②, 该书于 1998 年再版, 更名为《修理破窗: 重建秩序, 减少犯罪》(Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in our Community)。^③ 破窗理论的基本内容是: 如果某一建筑的窗户破损后没有得到修理, 那么该建筑的窗户以及其他设施都会在短时间内都遭到破坏。同理, 如果某一地区的环境出现恶化而没有得到治理和改善, 那么这一地区的环境便会在短时间内遭到破坏。其论证理由是: 缺乏修理的破窗暗示该建筑缺乏管理, 由于其缺乏管理, 对于实施破坏行为便不会受到追究, 由于潜在的抑制因素减少, 因此破坏行为发生的概率便会上升。

破窗理论与 CPTED 理论可以认为是同一硬币的两面。破窗理论旨在回答“犯罪如何发生”的问题, CPTED 旨在回答“犯罪如何治理”的问题; 破窗理论的基本观点是环境会对犯罪产生影响, 不良环境会诱发犯罪, 而 CPTED 的基本观点是可以通过环境设计预防犯罪, 好的环境能够抑制犯罪发生。上述理论对实务产生了重要影响, 著名的纽约市犯罪预防计划、社区警务等社会治安工程都是建立在上述理论的基础之上。

我国著名学者储槐植教授在 20 世纪 80 年代提出了犯罪场理论。“场”本来是物理学概念, 是指一定质量、能量和动量相互作用的作用领域, 作用力在一定领域产生场效应。储槐植教授借鉴了这一概念, 提出: “控制犯罪场比控制犯罪原因简便省力, 如果控制犯罪原因难以奏效, 控制犯罪场就成为犯罪控制的一条捷径, 甚

① James Q. Wilson & George L. Kelling. “BROKEN WINDOWS: The police and neighborhood safety”.

② George L. Kelling & Catharine M. Cole, Fixing “Broken Windows”: Restoring Order in American Cities, Praeger Pub, 1996.

③ George L. Kelling & Catharine M. Cole, Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities, Free Press, 1998.

至成为犯罪控制的关键。”^① 犯罪场的结构是潜在犯罪人与犯罪背景因素的结合。时间、空间因素、侵犯对象因素以及社会控制疏漏本身是中性的，这些背景因素之所以成为犯罪的特定背景，是因为潜在犯罪人体验到它们传递的犯罪易于得逞的信息。因此，犯罪场是主体与客体，主观与客观相结合，存在与潜在犯罪人体验中的特定环境和条件。犯罪场不是纯客观的实体范畴，而是主体与客体之间的一种关系，即关系范畴，这是犯罪场的基本特征。犯罪场在犯罪原因系统中的功能是促成可能的犯罪原因转变为现实的犯罪行为，转变过程就是一种信息传递机制。时、空、被害人因素、社会控制疏漏的信息得以传递，便形成犯罪场，同时或即将实施行为则是犯罪场效应。由此可见，犯罪场理论与破窗理论、CPTED 理论的思想是高度一致的。

（二）CPTED 理论的要素^②

CPTED 理论认为通过环境设计预防犯罪的措施包含六种要素：

1. 领属性（territoriality）。这一概念也被翻译为领域感。^③ 主要是指空间或事物所表现出的所有权归属。如果某种事物或空间的所有权归属不明确，那么这些事物遭到破坏的风险就会增加，在这些空间中发生犯罪的风险也会增加。相反，如果某种事物或空间的所有权归属明确，那么所有权人或管理人就会对这些破坏或犯罪行为作出反应，因此对这些事物进行破坏或在这些空间内实施犯罪的风险就会增加，相对而言其犯罪的概率就会降低。

2. 监控（surveillance）。这一概念在其他著作里也被翻译为公共监控（public surveillance）或监视。一般情况下，在人员密集的地方发生犯罪的可能性很小，^④ 因为这些地方的监控因素很强，所

① 储槐植：《刑事一体化》，法律出版社 2004 年版，第 33 页。

② 参见赵秉志、金翼翔：《CPTED 理论的历史梳理及中外对比》，载《青少年犯罪问题》2012 年第 2 期。

③ 参见杨英姿：《国外 CPTED 理论实证研究典型案例分析》，载《山西建筑》2010 年第 15 期。

④ 公共场所的扒窃行为是关于监控的一个特例。

以增加街道、社区的监控能够有效防止犯罪的发生。

3. 出入控制 (access control)。这一概念在其他著作里也被翻译为入口控制。出入控制主要针对特定空间、建筑的使用而言,如果某一空间、建筑的使用需要对特定人员的身份进行审核,那么该空间和建筑中发生犯罪的概率便会大大降低。

4. 目标强化 (target hardening)。目标强化是指对特定目标加强其保护措施,如建设围墙、加高围墙、布置铁丝网、加装防护栏等都属于常见的目标强化手段。

5. 景象/维护 (image/maintenance)。景象即空间、建筑等事物所表现出的外部状况。换句话说就是人们看到的这些事物的样子。正如前文“破窗理论”中所提到的,如果某个环境呈现出衰败、混乱的景象,该环境中发生犯罪的概率就会大大增加。因此就必须对环境加以维护,从而防止环境出现衰败和混乱,从而防止犯罪的发生。

6. 活动支持 (activity support)。现实中某些环境由于自然原因人流量很少,监控的强度很弱,自然而然地呈现出衰败混乱的景象,因此对于这些地区就需要人为地增加活动来增强其中的监控,防止其出现衰败混乱景象,努力营造欣欣向荣的景象,活动支持就是人为增加该地区的人员活动来实现对于犯罪预防的支持。商业植入 (business implant) 是活动支持的典型做法,例如在人流较少的街道开设饭店、便利商店、酒吧等商业设施,一方面商业设施增加了人流,增加了监控;另一方面商业设施会改进整个街道的维护,防止了衰败混乱景象的出现。

三、街区制背景下的社区治安研判

(一) 景象维护

景象维护是未来街区制推广过程中一个非常重要的概念。这是因为在现有小区保留围墙的情况下,建筑景象/维护与犯罪之间的关联程度并不紧密,小区某个角落或某个区域的建筑呈现出衰败景象并不被社会公众所关注。因此即使该建筑没有得到很好的维护,

其景象是衰败的，也不会因此招致犯罪风险。一旦小区围墙拆除之后，建筑的景象与维护与社会公众之间的交互频率就会上升，就会有越来越多的人看到这个建筑的外观，如果该建筑外观呈现出衰败，呈现出维护不佳的情况，那么很有可能会吸引潜在的犯罪人，从而导致犯罪率的上升。

（二）领属性

上文提到“通过环境设计预防犯罪理论”中有六大要素，首当其冲的便是领属性（territoriality）。从上述观点来看，按照现有文件规定，未来不再兴建封闭式小区，各小区、单位大院的道路要打通，这就意味着，楼与楼之间的道路就不再仅仅属于该小区或单位的人员使用，社会公众都有可能使用这一道路，这些道路将从原来的私人领域变成公共领域，它们领属性也就会降低，小区道路的领属性降低意味着整个小区的领属性降低，仅从这一点来看，与领属性降低相匹配的则是该地区的犯罪率会相应升高。

（三）公共监控、活动支持、商业植入

一条街道如果人迹罕至那么其自然监控就小，相应地发生侵犯人身行为的概率就大。如果一条街道灯火通明，商铺林立，那么自然监控就大，相应发生侵犯人身行为的概率就小。

按照街区制的思想，未来不再兴建封闭式小区，这意味着每幢大楼之间的路面都是有车辆和行人通行的，这些道路地面一层都可以开设商铺，而商铺的经济收益显然要高于住宅的经济收益。所以不管是未来兴建的小区以及现有可以改造的大楼的一层都将具有商业价值，从带动经济发展的角度来看是十分合理的，而这种基于经济利益和商业运营的设计也客观地会增加该街区的道路安全。当然，这里需要注意的是，这种安全系数的提高是与那些现有的“断头路”、人迹罕至的公共道路相比，而与小区内部道路相比，其安全系数应该说还是相对小一些。

（四）出入控制与目标强化

出入控制在现实中就是小区入口的门卫、岗亭、入口栏杆、停

车收费发卡器等,对大楼而言就是楼下的门禁系统,包括传统门锁、电子门锁等。从刑事侦查的角度来看,即使发生犯罪其侦查的难度也要明显小于在野外发生的案件,而这种规制也会对犯罪预防给予效果反馈。

我国现有封闭式小区一般都有多栋大楼,小区配有一个或多个大门,物业聘请若干门卫负责小区的出入管理,各幢大楼则一般不再单独设立门卫。如果小区将围墙拆除,将内部道路打通,那么小区的自然入口就会增加,其后续就应当采取相应的应对方案。要么在小区的各个入口都设置门卫岗亭,但是这种做法本身与打通小区道路相违背,既然要打通,就不应当再设置门卫岗亭。或者可以在小区路口治安死角设置值班守望岗亭,不影响路面通行,但对人员状况进行监控。又或者路面上也不设置门卫,而在每幢大楼设置门卫。无论哪种替代方案都无法回避一个问题,那就是门卫数量势必会增加,而门卫数量的增加势必会造成小区物业成本的上升。

必须看到街区制的推广会对未来城市日常功能的运行产生深远的影响,它不仅关系市政规划和建筑设计,更关系人民的安居乐业和地区的长治久安。

目标强化是指对特定目标加强其保护措施,如建设围墙、加高围墙、布置铁丝网、加装防护栏等都属于常见的目标强化手段。从文件来看,现有小区、单位大院要逐步打开的话,其重要举措就是拆除原有围墙,让原单位内部道路与外部道路相连通,这就意味着围墙内部的建筑失去了原有围墙的保护,但从这一点来看,其潜在的受到犯罪侵害的风险是增加的,因此有必要采取额外的措施对这些建筑加强保护,例如一层的住宅或商铺就有必要加固门窗,防止盗窃的发生。建筑的关键部位有必要设置监控和感应报警器来实时预警安全风险。

这也正是将出入控制与目标强化放在一起论述的原因,在出入控制减弱的情况下,就有必要对目标进行进一步强化。围墙和小区入口控制的出入控制方法辐射面很广,在这种情况下,小区内部各楼之间的门禁就可以适当削弱,一层住户的门窗加固也可以相对宽

松，而一旦拆掉围墙，作为小区整体的出入控制就削弱了，那么就各大楼之间的出入控制和目标强化就要加强。

（五）小区交通安全

现有封闭式小区内部的道路，不仅具有交通功能，还承担了一部分小区住户的运动休闲功能。除了内部车辆行驶之外，住户还可以在小区内部散步、跑步。在未来小区内部道路打通的情况下小区内的车流量势必会增加，这就给小区住户带来了潜在的交通安全风险，而其中未成年人的安全更是尤为引人关注。因此在打通内部道路的同时，在小区内部或者周边设置城市公园方便市民运动休闲也是十分必要的。近年来被热议的广场舞现象本身就从侧面反映了城市居民运动休闲资源不足，当然也体现了市民运动休闲主观能动性。

四、推广街区制应当通过环境设计预防犯罪

笔者曾在 2012 年就提出：“如果能够将 CPTED 理论的思想应用到这些规划中，就可以为这些地区未来的长治久安打下一个坚实的基础。”^① 中国各个城市都正处在或陆续进入旧城改造和房地产建设的高峰时期，新的居住、商业区域正在兴起，这种建设为 CPTED 理论的实践提供了良好的机遇。与国际相比，我国房地产建设的规划水平相对滞后，从设计理念到配套设施都有待提升。应当将 CPTED 理论与房地产开发相结合，为社区的治安管理提供一个良好的物理环境。即使从法律法规上要求将 CPTED 作为房地产开发设计规划的一个必要部分为时尚早^②，但对于积极主动将 CPTED 与规划设计相结合的做法也应当予以提倡和鼓励。

① 赵秉志、金翼翔：《CPTED 理论的历史梳理及中外对比》，载《青少年犯罪问题》2012 年第 2 期。

② 参见李本森：《破窗理论与美国的犯罪控制》，载《中国社会科学》2010 年第 5 期。李本森博士在该文中将 CPTED 理论的实践定位为犯罪风险的环境评估，笔者认为这种定位在中国为时尚早，但却是未来的发展方向。