



第十三届 联合国预防犯罪和 刑事司法大会

2015年4月12日至19日，多哈

Distr.: General
21 January 2015
Chinese
Original: English

临时议程*项目3

在实施预防犯罪和刑事司法综合政策和
战略促进国家和国际范围法治以及
支持可持续发展方面所取得的
成功和遇到的挑战

在实施预防犯罪和刑事司法综合政策和战略促进国家和
国际范围法治以及支持可持续发展方面所取得的
成功和遇到的挑战

秘书处编写的工作文件

摘要

本工作文件论述和平与安全、法治和发展之间的联系，着眼于联合国犯罪问题相关文书如何反映这些联系。文中简要介绍了在政策制定层面包括从 2015 年后发展议程制定和开始实施角度采取的相关举措。文中重点强调了可持续发展与法治进步之间的相互关系。本文件还审查了针对预防犯罪和刑事司法改革采取的综合和全面办法，作为旨在创造有利的发展环境的更广泛议程的一部分。

* A/CONF.222/1。



一. 导言：实质性背景

1. 法治被确认为是以治理为导向的改革方案的重要组成部分，也是发展和保护人权的必要条件。鉴于良好运作的司法机构以及以法治为基础和指导的政府架构对建设和平与巩固发展成果的重要性，各发展机构和从业人员越来越支持旨在改善司法机构和整个法治的改革。这些改革进程可以借助国际承诺促进和保护法治。同时，必须确保这些改革进程以证据为基础、切合国家和地方实际情况及背景，并立足于从加强法治和促进司法救助方面取得的以往发展经验中汲取的教训。
2. 法治改革自首次出现在国际议程上以来，其本身也得到长足改善。在一些国际援助领域，自上而下的和针对部门的改革由寻求在法治基础上促进文化发展的长期基层举措来补充，甚至被这些举措所取代。此外，以司法救助、腐败、新闻自由和司法独立为目的的改革也考虑到法治与人权之间的密切联系。
3. 2004年，秘书长认识到法治在发展进程中的重要性，明确阐述了一个立足国际人权规范和标准的法治定义。¹此外，千年发展目标方面的经验凸显了法治与发展之间的联系。虽然没有任何一项千年发展目标明确提及这一点，但国家经验表明，法治对于实现这些目标非常重要。通过制定法律框架、确保执行规则和程序以及减少腐败，各国能够有效提供卫生、教育和其他社会服务，而缺乏这些要素被认为是国家未能实现具体目标的一个因素。合理的法律和可靠的执法机制，有助于增加包括妇女和弱势群体在内的人民参与经济和政治生活的机会。

二. 强调法治进步与可持续发展之间的联系

A. 规范性框架

4. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》²和《联合国反腐败公约》³是有条文强调犯罪活动对发展的影响的首批与犯罪问题相关的全球文书。《打击有组织犯罪公约》第三十条第一款规定，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整个社会，尤其是对可持

¹ 秘书长将法治定义为一项治理原则，其中所有人、机构和实体，无论属于公营部门还是私营部门，包括国家本身，都对公开发布、平等实施和独立裁断，并与国际人权规范和标准保持一致的法律负责。这个概念还要求采取措施来保证遵守以下原则：法律至高无上、法律面前人人平等、对法律负责、公正适用法律、三权分立、参与性决策、法律上的可靠性、避免任意性以及程序和法律透明（见 S/2004/616，第 6 段）。秘书长进一步强调，在国家一级，法治是国家与其管辖下的个人之间社会契约的核心所在，确保正义贯穿于社会各个层面。法治确保保护所有人权，使公民和非公民对滥用职权行为都能诉诸合法途径，便于和平和公平地解决争端。加强法治促进建立这样一个环境，它有助于人类可持续发展，并对妇女、儿童以及境内流离失所者、无国籍人士、难民和移民等弱势群体给予保护和赋予权能（见 A/66/749，第 4 段）。

² 联合国，《条约汇编》，第 2225 卷，第 39574 号。

³ 同上，第 2349 卷，第 42146 号。

续发展的消极影响。

5. 《反腐败公约》第六十二条第一款载有类似条文。此外，大会在通过《反腐败公约》的第 58/4 号决议中表示关切涉及巨额资产的腐败案件，这类资产可能占国家资源的很大比例，并对这些国家的政治稳定和可持续发展构成威胁。此外，《反腐败公约》是有单独章节论述资产追回（第五章）并将资产追回作为对发展有积极影响的基本原则的首份国际文书。⁴

6. 确认有必要从供需两方面解决贩运问题，《打击有组织犯罪公约关于预防、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》⁵要求采取措施，以减缓使个人或群体易遭贩运之害的各种因素，例如贫困、不发达和缺乏平等机会等（第九条第四款）。

7. 与《人口贩运议定书》相似，《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》⁶高度重视针对潜在的移民采取普遍预防措施，并力图防止他们可能遭受偷运者的伤害。因此，该议定书规定，缔约方应在国家、区域和国际各级促进或加强发展方案与合作，同时考虑到移民现象的社会经济现实并特别注意经济和社会状况不景气地区，以便铲除造成偷运移民问题的社会经济根源，如贫穷和不发达状况（第十五条第三款）。

8. 鉴于枪支对人类发展的直接和间接影响，包括生命损失和以及伤员治疗与康复费用，⁷《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》⁸的序言部分提醒注意枪支对人民的福祉及其社会和经济发展与和平生活的权利的危害。这一表述甚至以间接方式表明，采取措施打击非法制造和贩运枪支背后的最终目的是，保护人民的安全，尊重他们的生命和尊严，以及制定将受害可能性降至最低限度的高安全标准。

B. 政策制定框架

9. 各届联合国预防犯罪和刑事司法大会，特别是过去 15 年里举行的各届大会，重点关注法治与发展之间的联系。第十届大会于 2000 年 4 月 10 日至 17 日在维也纳举行，与最终通过《联合国千年宣言》⁹及随后批准秘书长关于执行《联合国千年宣言》的行进图的报告（A/56/326）中的八项千年发展目标的进程几

⁴ 世界银行和联合国毒品和犯罪问题办公室，《追回被盗资产：追回资产的全球性结构》，2010 年。

⁵ 联合国，《条约汇编》，第 2237 卷，第 39574 号。

⁶ 同上，第 2241 卷，第 39574 号。

⁷ 见《2003 年小武器调查：否认发展》（高级国际关系学院，2003 年，日内瓦），第四章，第 125 页及以下各页。秘书长关于通过减少和防止武装暴力促进发展的报告（A/64/228）提请注意武装暴力对发展的具体影响。在 2006 年通过的《武装暴力与发展问题日内瓦宣言》中，签约方认识到武装冲突是实现千年发展目标的一个主要障碍。日内瓦宣言秘书处发布的题为“2011 年全球武装暴力负担”的报告评估了暴力死亡率与社会经济发展之间的联系，表明当经济不平等、极端贫穷和饥饿严重时，凶杀率较高。

⁸ 联合国，《条约汇编》，第 2326 卷，第 39574 号。

⁹ 大会第 55/2 号决议。

乎同步。第十届大会考虑了将法治作为可持续发展目标和辅助实现其他发展目标的手段所具有的重要意义（A/CONF.187/3，第 1 段）。此外，2005 年 4 月 18 日至 25 日在曼谷举行的第十一届大会具体关注经济和金融犯罪对可持续发展的影响。在这方面，该届大会指出，经济和金融犯罪给许多国家的和平和民主的社会经济发展带来了严重的长期威胁。第十一届大会为了推动对这一问题的讨论而进一步强调，尽管从短期来说这类犯罪造成的损失通常可以量化，但是如果它们不断发生，其影响——尽管不那么直接——会更为严重，有可能损害民主、问责制和法治的有效运行或巩固（A/CONF.203/7，第 25 段）。

10. 第十一届大会之后，上文提及的所有联合国犯罪问题相关文书生效，这标志着联合国预防犯罪和刑事司法方案进入新时代。为审查这些文书的执行情况而设立的联合国反腐败公约缔约国会议和联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议积累的经验，加之联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）通过帮助推进这些文书的执行而掌握的愈发丰富的知识，得出一项核心结论：努力遏制一切形式特别是最有害和最复杂的犯罪是否取得成功，取决于各国是否拥有良好运作、高效率、有效能和人道的刑事司法系统。

11. 因此，在第十二届大会通过的并由大会第 65/230 号决议进一步批准的《关于应对全球挑战的综合战略：预防犯罪和刑事司法系统及其在变化世界中的发展的萨尔瓦多宣言》中，会员国认识到预防犯罪和刑事司法系统是法治的核心，长期可持续的经济和社会发展与一个良好运作、高效率、有效能和人道的刑事司法系统的建立可彼此产生积极的影响。

12. 第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会之后，为了给制定 2015 年后发展议程的优先事项和目标铺平道路，大量联合国文件和报告以及多项调查指明以下两者之间有内在联系：一是拥有根据法治运作的、有效且可及的刑事司法系统和机构；二是持续且包容的经济增长、可持续发展和充分实现人权与基本自由。2011 年，《世界发展报告：冲突、安全与发展》¹⁰直接将发展与司法联系起来，认为有组织的暴力、冲突和脆弱性给发展造成的威胁，是无法通过短期或局部解决方案解决的，而是需要设立向全体公民提供平等享有安全、司法救助和就业机会途径的合法机构。因此，努力加强司法系统、管理和降低脆弱性，以及在法律上赋予穷人权能，不但对于有效处理犯罪问题，而且对于国家发展计划和政策至关重要。

13. 2012 年 6 月，大会就毒品和犯罪对发展的威胁举行了一次专题辩论会。在辩论会上，与会者讨论了犯罪与发展的联系，强调有必要进一步将刑事司法和预防犯罪纳入联合国更广泛的工作中。

14. 此外，如联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作队题为“实现我们共同希望的未来”的报告所指出的，2015 年后发展议程的实施，关键取决于基于法治，包括遵守国际法和包容与参与原则，在国家、地方和市政各级建立有效的治理能力，并取决于对人民特别是那些最受排斥者赋予法律和经济权能，使其

¹⁰ 世界银行，《2011 年世界发展报告：冲突、安全与发展》（2011 年，华盛顿特区）。

能够有效地参与国家和地方决策。¹¹

15. 该报告提出了四个相互联系的核心方面，可将此作为界定旨在实现转型变革促成人人享有共同的、安全的和可持续发展的未来的议程的目标和具体目标的基础。和平与安全是这四个方之一。¹²该报告还强调，预防和减少一切形式暴力和虐待行为，应当是任何一项充分认识到人类安全作为一项人权要务和发展的组成部分的议程的核心所在。¹³

16. 此外，在《国内和国际的法治问题大会高级别会议宣言》中，推进国家和国际的法治，被视为对于充分实现人权和基本自由、可持续发展、包容性经济增长和消除贫穷与饥饿来说至关重要。而其中每个领域的进步又会更普遍地增强法治施行（大会第 67/1 号决议，第 7 段）。

17. 秘书长在其关于推进 2015 年后联合国发展议程的报告中重点指出，和平与稳定、人权、建立在法治和透明机构基础上的有效治理，是发展的成果，也是发展的推进手段。没有发展就没有和平，没有和平也不可能有发展。不尊重人权和法治，就不能充分实现持久和平与可持续发展。透明度和问责制是确保公民参与决策和监督公共资源的使用（包括防止浪费和腐败）的强有力工具。法律赋权、司法救助、司法独立和普及合法身份，对于获得公共服务而言同样是至关重要的（A/68/202，第 95 段）。

18. 大会根据其第 68/309 号决议决定将可持续发展目标开放工作组的提案作为将可持续发展目标纳入 2015 年后发展议程的主要基础。可持续发展目标 16 是最终报告确定的目标之一。它呼吁各国促进有利于可持续发展的和平和包容社会，为所有人提供诉诸司法的机会，在各级建立有效、负责和包容性机构（A/68/970/Corr.1）。

19. 此外，秘书长在其 2014 年 12 月题为“2030 年享有尊严之路：消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球”的 2015 年后可持续发展议程综合报告中强调，诉诸公正的司法制度的途径、民主治理问责机构、打击腐败和制止非法资金流动的措施以及保护人身安全的保障措施，对于可持续发展是不可或缺的（A/69/700，第 78 段）。此外，“司法：促进安全与和平的社会和强有力的机构”被确定为将有助于形成和加强可持续发展议程的普遍性、综合性和变革性的六个基本因素之一。

20. 在筹备第十三届大会期间，经济及社会理事会在其第 2014/22 号决议中请各会员国、国际组织和所有相关利益攸关方提供其看法，表明第十三届大会可对 2015 年后发展议程的讨论做出什么贡献。相关意见由毒品和犯罪问题办公室汇总并载于一份单独报告中（A/CONF.222/5）。

21. 大会在其关于 2015 年后联合国发展议程中的法治、预防犯罪和刑事司法的第 69/195 号决议中强调，2015 年后发展议程的讨论应当顾及尊重和促进法治、

¹¹ 联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作队，《实现我们共同希望的未来》（2012 年，纽约），第 92 和第 93 段。

¹² 同上，第 89 段及其后各段。另见 A/67/257，第 58 段。

¹³ 《实现我们共同希望的未来》，第 91 段。

预防犯罪和刑事司法在这方面发挥重要作用，适当考虑到预防犯罪和刑事司法委员会的工作，以便与所有相关利益攸关方密切磋商后酌情将其意见纳入 2015 年后发展议程的讨论之中，并鼓励会员国在审议 2015 年后发展议程时适当考虑到法治、预防犯罪和刑事司法，同时促进普遍尊重人权并加强相关国家机构。

22. 此外，在第十三届大会区域筹备会议上，会员国强调了法治对于安全、司法和人权的关联性，并强调了其作为促进条件和可持续及公正增长的内在组成部分的关键作用，确认了预防犯罪和刑事司法问题对于法治及因而对于社会和经济发展的核心作用，并建议在联合国共同国别评估、联合国发展援助框架及其相关行动计划和工作计划、国家减贫战略文件以及其他任何发展援助框架中纳入旨在促进法治的预防犯罪和刑事司法政策及战略内容（A/CONF.222/RPM.1/1，第 8 至第 10 段和 A/CONF.222/RPM.2/1，第 7 和第 8 段）。

三. 实施预防犯罪和刑事司法措施的综合办法

23. 大会在其第 66/181 号决议中建议会员国根据本国的具体情况，在基线评估和数据收集基础上全面、综合地对待预防犯罪和刑事司法改革，并以司法系统所有部门为侧重点，此外制定预防犯罪政策、战略和方案。综合办法依据利用伤害行为调查和犯罪统计等工具进行的详细评估，涵盖一个国家内犯罪和伤害行为的多个方面，包括跨国和有组织犯罪。这个办法还涉及所有有关机构和民间社会，包括采取措施满足特殊群体罪犯或受害者的需求。在大多数情况下综合办法包括预防犯罪和刑事司法对策。这些办法需要在通过参与性办法制定出来后，还在最高政治级别获得通过。

A. 实施预防犯罪综合政策和战略

1. 广义的预防犯罪概念

24. 在《萨尔瓦多宣言》中，会员国认识到制定和采取预防犯罪政策并加以监测和评价，应以参与性的协作综合方法为基础，把包括民间社会在内的所有相关利益攸关方纳入其中。¹⁴

25. 应对犯罪问题的传统刑事司法对策，旨在通过确立个人的刑事责任以震慑犯罪行为，达到预防犯罪目的。如《预防犯罪指南》所述，¹⁵预防犯罪，是基于与个人、家庭、社区和更广泛的社会相关的风险因素能使个人面临更高的犯罪、暴力和受害风险这一观念的广义概念。该指南概述了几种预防方法，包括通过采取社会、经济、卫生和教育措施，通过改变影响犯罪的住区条件，通过减少犯罪机会和增加被逮捕风险，以及通过帮助罪犯重返社会来防止再犯，促进人民的福祉。精心制定的预防犯罪战略能够预防犯罪和受害，进一步增强社区安全，并促进各国的可持续发展。¹⁶针对犯罪受害者尤其是妇女和儿童，预防

¹⁴ 大会第 65/230 号决议，附件，第 33 段。

¹⁵ 经济及社会理事会第 2002/13 号决议，附件。

¹⁶ 同上，附件，第 1 段。

犯罪的目标是，根据《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》减少受害和痛苦。¹⁷

26. 尽管在过去数十年里预防犯罪方面取得了进展，但在制定和实施预防犯罪综合政策和方案方面仍面临多重挑战，尤其是在低收入和中等收入国家。这些挑战涉及数据收集和分析、政府各部门与民间社会利益攸关方之间的协调以及衡量这些政策和方案的影响。这些挑战因为分配给预防犯罪的资源与要解决的犯罪问题的困难度不相称而更加严峻。此外，全面而综合的办法需要将预防犯罪目标纳入刑事司法系统的各个部门。

2. 数据收集

27. 多数国家都在实施或制定预防犯罪国家行动计划，但这些计划并非总能得到相关数据的充分支持。¹⁸有效预防犯罪需建立在与犯罪问题及其多种成因相关的广泛、多学科的知识基础上。

28. 毒品和犯罪问题办公室支持会员国努力加强收集官方统计数据及随后将数据用于分析罪犯和刑事司法系统。它通过联合国犯罪趋势和刑事司法系统运作情况调查，为所有会员国提供相关信息。¹⁹它还应请求支持各国努力制定和实施伤害行为调查和地方安全审计，以补充行政统计资料。此类调查可以阐明未向警察报告的犯罪，并揭示犯罪行为 and 伤害行为背后的因素和驱动力，从而生成对制定有效的预防政策至关重要的知识。《伤害行为调查手册》²⁰是毒品和犯罪问题办公室与欧洲经济委员会的合作成果，为会员国制定和实施这类人口调查提供了宝贵指导。

29. 与大学、研究机构和智库合作，对于希望加强数据收集、分析和传播工作的主管机关来说，是一种有价值的选择。此外，许多国家和市政当局依赖犯罪问题观察机构来完善犯罪相关的社会经济问题方面的数据和信息。犯罪问题观察机构为政策制定者提供补充和丰富行政数据的信息。

30. 观察机构通常是伤害行为调查、自我报告犯罪情况调查和地方安全审计等诊断工具的设计者和实施者。它们与大学、国家统计局、非政府组织和国际组织等其他行为体合作开展活动。重要的是，观察机构通常进行定性的个人和焦点小组访谈，而加深对地方犯罪问题的理解离不开这类访谈。观察机构研究的地理范围和专题各不相同：它们可以研究城市、区域或整个国家，也可以观察

¹⁷ 大会第 40/34 号决议。

¹⁸ 世界卫生组织、联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国开发计划署，《全球预防暴力状况报告》（2014 年，日内瓦）。

¹⁹ 毒品和犯罪问题办公室，《全球谋杀情况研究，2013：趋势、背景、数据》（联合国出版物，出售品编号：14.IV.1）；另见毒品和犯罪问题办公室犯罪和刑事司法统计资料，可查阅：www.unodc.org、联合国犯罪趋势和刑事司法系统运作情况调查，以及《刑事司法统计系统开发手册》（联合国出版物，出售品编号：E.03.XVII.6）。

²⁰ 联合国毒品和犯罪问题办公室和欧洲经济委员会，《伤害行为调查手册》，ECE/CES/4 号文件（2010 年，日内瓦）。另见 A/CONF.222/4。

一般安全问题或具体的犯罪主题或类型。

31. 在国内层面，尤其是在反腐败领域，反腐败机构的设立和发展为评估腐败的定量方法提供了新的推动力。在国际层面，各种组织进行了评估并整理了方法文件。世界银行所编写的《腐败问题诊断性调查》、毒品和犯罪问题办公室进行的腐败调查，以及联合国开发计划署（开发署）出版的分析和方法方面的出版物仅是其中的几个例子（CAC/COSP/WG.4/2010/4，第 29 至第 31 段）。

3. 评估各种犯罪风险因素

32. 会员国常常强调，综合的包容性预防犯罪方案，即不但包括安全、司法和维护法治，而且包括促进社会和平和社会包容的方案，是国家努力实现可持续发展目标、免遭暴力侵害和善治必不可少的组成部分。

33. 预防犯罪努力要想长期有效且具有可持续性，需处理各种犯罪和受害风险因素，包括主要的社会决定因素，如明显的社会经济和性别不平等。预防努力可针对个人、关系、社区和整个社会，并与学校、工作场所、非政府组织和刑事司法系统等各种行为体合作开展。

34. 如《2014 年全球预防暴力状况报告》²¹所述，不同类型的暴力和犯罪，拥有许多共同的基本风险因素，并且具有重要的相互关系。该报告极为关切地指出，在所调查的国家中，只有约一半报告称拥有针对多类暴力的综合计划（所调查国家占世界人口的 80%）。这表明，制定计划的推动力可能更多来自解决特定类型暴力的工作，而不是需要让防止多类暴力的工作产生合力。

35. 该报告还揭示，只有几个国家正在实施社会和教育政策措施，以缓解主要暴力风险因素。贫穷集中、社会经济严重不平等尤其是在城市地区、性别不平等、入学率低和辍学早，全都是与各类暴力和犯罪有关的风险因素。因此，应对各种风险因素的知识型政策，有可能更有效、更积极地影响总体暴力和犯罪水平。制定此类政策需要对各级机构能力进行全面的多部门分析。相关评估应包括以下方面的信息：预防犯罪立法、国家和地方预防犯罪战略和行动计划（如无，则为制定这些战略和行动计划获得支持的可行性）、研究和数据收集能力以及政策制定和方案能力。

4. 确保所有行为体之间的协调

36. 在多部门努力中，所有行为体之间的协调最为重要。研究和经验表明，通过政府各部委和与民间社会的多部门伙伴关系制定的预防犯罪战略和计划，能够促进各级制定战略对策。

37. 此类广泛的伙伴关系能够有助于查明特定国家城乡地区的主要犯罪、伤害行为和不安全问题。查明其中一些原因和短期、中期和长期可能的干预措施，将有助于确定优先行动事项。基于这些优先事项制定的计划需要指明计划有哪

²¹ 可查阅：www.who.int/en。

些主要目标、在哪些时间需要哪些资金和资源或者有哪些资源和资源可用，以及谁将参与实施计划。这些计划需要为地方社区和服务机构应对地方关切预先做好安排。

38. 国家机构间协调对预防犯罪战略的效率和实效至关重要。为了改善预防犯罪协调机制，许多国家在中央一级指定了协调机关。理想的做法是，这种机关应具有适当的较高地位，这样便能实现部委之间的横向协调以及国家与地方机关之间的纵向协调。该机关可以负责整体协调由卫生、教育、社会经济发展、住房、交通和其他部门，以及由负责处理青年、儿童和妇女事务的专门秘书处或部委为实现预防犯罪目标所做的努力。该机关还可以协调检察机关、法院、公诉辩护机关和监狱工作中的主要预防行动。

39. 国家预防犯罪理事会也被证明是推动预防犯罪工作并帮助协调的一种可行选择。这些理事会的任务不尽相同，但可能包括生成犯罪和预防犯罪工作方面的数据并传播这方面的知识，为地方预防犯罪工作提供支持，以及评估具体活动。它们是各部委和各政府部门以及非国家利益攸关方的工作的催化剂。

40. 预防犯罪评估工具²²，是一种宝贵工具，能够帮助各国从国家、省和地方或市政角度出发，使预防犯罪工作概念化并加以制定。该工具为对预防犯罪挑战和需求进行多层面、多学科和多利益攸关方评估提供了依据，并为多利益攸关方制定方案对策提供了便利。

5. 将预防犯罪纳入刑事司法改革的主流

41. 在综合评估国家刑事司法系统时，应始终考虑到预防犯罪需求和能力。这些评估应审查社会预防能力以及警察、检察机关、法院和监狱系统的预防能力。

42. 例如，在拉丁美洲四座城市进行的一项研究显示，旨在通过使用战略性和主动型问题解决办法而不是反应型办法支持社区和听取社区意见的警察，更可能看到犯罪和暴力水平出现明显变化。²³不但暴力水平降低，而且当地居民对社区警察的认可度大大提升，警察自身的腐败和滥用职权程度也有了下降。

43. 鉴于法官在裁决和判刑中的作用，所以，他们意识到一系列判刑选择，包括非监禁刑、监禁替代措施和恢复性司法的成本与收益，²⁴以及意识到弱势群体

²² 联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国人类住区规划署，《交叉问题：预防犯罪评估工具》，刑事司法评估工具包，第5号（HS/1232/09E）。

²³ Hugo Frühling E. (编辑)等，《Calles más seguras: Estudios de Policía comunitaria en América Latina》（2004，华盛顿特区，美洲开发银行）。另见《预防城市犯罪的实际办法：2010年4月12日至19日巴西萨尔瓦多第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会上举行的讲习班讨论记录》，“尼日利亚拉各斯警方的经验”（2011年，蒙特利尔，国际预防犯罪中心和联合国毒品和犯罪问题办公室）。

²⁴ 见《恢复性司法方案手册》，刑事司法手册丛书（联合国出版物，出售品编号：E.06.V.15）；《监禁替代措施的基本原则和良好做法手册》，刑事司法手册丛书（联合国出版物，出售品编号：E.07.XI.2）；毒品和犯罪问题办公室，《预防再犯和罪犯重返社会入门手册》，刑事司法手册丛书（2012年）。

尤其是妇女和儿童的特殊需求，都极为重要。了解监狱和社区改造方案以及了解国家机关或非政府组织支持的地方方案，是提高法官对不同判刑选择的影响的认识的宝贵工具，包括再犯。

44. 上述做法同样适用于检察官、辩护律师和其他法律援助提供者。同样重要的是，要考虑法律援助的预防作用，即法律援助能够维护受害者和罪犯的权利、增强对司法系统的信任和提高对犯罪影响的认识。

45. 至于第三级预防，国际标准规定，帮助囚犯重返社会以防再犯的原则应当是监狱管理战略和政策的核心理所在。但是，在实际当中，有相当大比例的监狱系统预算被用于维持安保、安全和秩序，而投资于监狱讲习班、技能培训、教育设施、运动和娱乐的预算较少且一般都不足，分配给社区重返社会活动的预算甚至更少。虽然如此，但后者有一个值得借鉴的例子，即乌干达监狱管理处的题为“出狱返家”的项目。该项目以一项恢复性司法办法为依据，侧重于罪犯、受害者和地方社区之间的调解和治疗，从而修复因犯罪造成的伤害。该方案始终让地方议会领导人、部落领导人、宗教领袖、警方、社区的个人成员以及从事罪犯改造和重返社会工作的民间社会组织参与其中。向社区宣传和介绍该项目，而且这些社区愿意参与其中。乌干达监狱管理处通过社区警务方案、社区联络办公室以及儿童和家庭保护单位，与警方合作。

B. 实施刑事司法综合政策和战略

1. 应对改革挑战

46. 实施刑事司法改革是一项既敏感、通常又具有挑战性的工作。它本质上具有政治性，因为它牵涉到资源和既得利益，并常常触及可能难以讨论或处理的微妙问题，如腐败。

47. 腐败为推动和实施刑事司法改革带来了挑战，因为腐败官员可能抵制改变现状。司法系统中的腐败，是在争取提高透明度、加强廉正和维护人权及法治原则的过程中尤其需要注意和关注的一个最为关键的领域。坚持善治做法，包括在司法系统内，对于经济发展、消除贫穷和饥饿以及可持续发展来说必不可少。此外，透明和独立的司法系统，有助于促进实现目标和公正决策，而且通过鼓励一般公众知情、有意义地参与和获取，增强公信力。

48. 《反腐败公约》强调了对善治和发展极为重要的一系列问题，包括妥善管理公共事务和公共财产、公平、尽责和法律面前平等各项原则以及维护廉正和提倡拒绝腐败风气的必要性。改善施政、增强体制和降低腐败的风险，这些是发展的主要挑战。鉴于在应对这些挑战方面可能会行使协商一致框架的职能，执行《公约》应成为发展援助的必要组成部分。

49. 犯罪状况和刑事司法机构现状方面缺少基准和适当的独立评估，给方案和战略制定带来了严峻的挑战。尽管制定了评估工具和全球指标，但许多国家战略和技术援助方案仍是以“一刀切”办法制定的，没有考虑到国家需求、优先事项和社会与经济条件。资源分散以及捐助者优先事项迥异，常常使得难以通

过国内专家与国际专家（有用时）之间的对话确定国家和地方优先事项。鉴于有这些挑战，应在刑事司法改革进程的评估阶段投入充足的时间和精力。应与所有利益攸关方进行协商，以确保国家的自主权并为改革方案的后续步骤奠定坚实的基础。

50. 刑事司法系统改革已成为国际社会努力协助过渡时期和冲突后社会重建法治的优先事项。在冲突后社会中可以看到各种具体犯罪，例如与国家或政治结构有关的遗留暴力或犯罪活动。同时，一般犯罪在冲突结束后显著加剧，而且有组织犯罪团伙会利用缺乏良好运作的机构而作恶。脆弱的冲突后国家通常面临大量亟需优先解决的犯罪相关问题，尤其会通过实施过渡时期司法安排来解决。

51. 支持过渡时期或冲突后国家的改革进程带来了具体挑战，尤其是在系统内主要机构无法正常运作的情况下。在许多冲突后国家，国际伙伴为了根据国家优先事项和需求制定法治方案和战略，做出巨大的共同努力。例如，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、开发署以及毒品和犯罪问题办公室制定了一项联合司法支持方案。另一个例子是，在索马里和布隆迪，在警察、司法、惩戒工作全球联合协调人框架内制定了联合国法治战略，以避免工作零散和重复。

52. 大会在其关于 2015 年后联合国发展议程中的法治、预防犯罪和刑事司法的第 69/195 号决议中强调，必须对过渡性司法采取综合办法，吸纳广泛的司法和非司法措施，以确保问责制和促进和解，同时保护犯罪和滥用权力行为受害者的权利，借鉴毒品和犯罪问题办公室根据其任务授权开展的工作，支持刑事司法改革并在国家和国际层面加强法治。

2. 超越部门的办法

53. 要有效地解决一切形式犯罪，包括有组织犯罪、腐败和恐怖主义，需要采用协调一致的办法。加强刑事司法系统的某个部门是不够的。经验表明，在进行互动并将其工作与其他部门和民间社会所做的重要工作整合时，警方、检察机关、法院和监狱会更有效地运作。这也是从数十年采用基于机构的办法进行刑事司法改革中吸取的重要教训。基于机构的办法通常集中关注刑事司法系统的某一支柱，取得的结果喜忧参半、凌乱分散。例如，仅仅加强警察部门，一般导致法院拖延更为严重并推高审前羁押的利用率，从而使监狱人满为患。

54. 采取超越部门的办法以及努力采取刑事司法综合政策和战略带来多项挑战。没有一个协调机构负责刑事司法系统不同部门的协调，这妨碍了合作，也让各机构各自为政。其他挑战包括机构薄弱、在政治上脆弱和运作效率低下，人力和财务资源不足，缺乏适当的法律框架和程序，刑事司法官员培训不足，机构风气以及个人态度和行为不正。

55. 建立有效的协调机制可能需要建立正式的机关或机构、制定商定程序或举行圆桌会议，以使利益攸关方能够以标准化方式开展合作。例如，一些国家设立了刑事司法行政委员会，委员会由警方、检察机关和司法机关成员组成，定期举行会议讨论共同的问题和挑战并确认解决方法。其他协调机制可能

包括与各种机构和民间社会组织签订谅解备忘录。

56. 有一些例子表明，加强协调有助于机构满足受害者的需求并确保追究罪犯的责任。在泰国，检察机关与提高妇女地位协会签订了一份谅解备忘录，任命一名检察官参加受害者和社工讨论其案件的会议。检察官在会上提出法律意见。在其他国家，在某个地方成立多学科工作队，例如墨西哥的妇女司法中心和南非的一站式商店。

57. 其他例子表明，更好地协调能够减轻监狱过度拥挤问题。在肯尼亚、马拉维、乌干达和坦桑尼亚联合共和国，通过定期举行会议、联合考察监狱以及制定和传播商定的执行标准，确立或提高了法院、检察官和监狱之间，以及这些机关同社会服务部门、当地社区领导和非政府组织之间的合作。这些工作在加快案件处理进度和释放被裁定为被非法监禁的拘留者方面取得了成功。其他例子，如孟加拉国的案件协调委员会和非洲多个国家的法庭使用人委员会，也体现了地方各级的司法行为体之间的协调如何能够以低成本甚至无成本解决过度拥挤问题。

3. 区域合作

58. 区域合作是刑事司法综合政策和战略的另一个重要组成部分。通过共享信息和能力以及提供财务和技术援助，各国采取更有效的方法，应对跨国犯罪以及共同关切的其他形式犯罪。

59. 在区域一级，毒品和犯罪问题办公室通过与区域实体和伙伴国家密切协商后制定区域方案，帮助会员国共同解决主要跨国问题，如有组织犯罪和非法贩运（例如，贩运人口、武器、毒品、现金、野生动物、自然资源等）、腐败和恐怖主义。在过去五年里，毒品和犯罪问题办公室针对以下区域启动了九个区域方案：阿富汗及其邻国、加勒比、东非、南部非洲、西非、阿拉伯国家、南亚、东南亚和太平洋区域以及东南欧。这些区域方案旨在通过逐步将促进法制纳入发展议程，为相关的利益攸关方采取行动提供联合平台。

60. 在非洲之角，毒品和犯罪问题办公室推动在其海事犯罪方案（原为打击海盗方案）下建立一个区域海盗起诉模型，以协调在公海上逮捕被指控海盗并将他们转移到印度洋区域国家对其进行起诉。毒品和犯罪问题办公室通过培训法官、检察官、监狱工作人员、警察和海岸警卫队官员，建设法庭和监狱设施，为执法机构提供设备和材料，以及支持立法改革，为肯尼亚、毛里求斯、塞舌尔和坦桑尼亚联合共和国提供支持。

4. 立足人权的办法

61. 刑事司法机构在保护和确保个人和群体依国内法和国际法享有的法定权利方面起了重要作用。当其警方、检察机关、法院和监狱全都有效运作且遵守国际标准 and 规范时，各国能够保障个人自由和安全，能够提供公正审判且无不当拖延，还能满足妇女和儿童在刑事司法系统中的特殊需求。

62. 刑事司法改革方面的近期经验凸显了立足人权办法的好处。这类办法使政策制定者和机构能够明确权利持有人和义务承担人，并能够建立适当的机制来满足妇女、儿童以及可能被边缘化和受歧视的人的特殊需求。一些方案重点关注通过旨在为特定社区或其最弱势成员提供资金以加强司法救助的法律赋权方案，促进权利持有人取得公理。然而，此类方案获得成功的一个重要条件是，有足够的体制能力来应对社区更多的司法需求。

63. 为确保尊重人权而进行机构改革是一项复杂工作。机构改革需要改变运作思维和模式，以便使用合法的做法取代不当的做法。一个重要的例子是，有必要增强警察收集法庭证据的能力，以便减少对招供的依赖以及在审讯时采用强迫手段的动机。例如，巴基斯坦在毒品和犯罪问题办公室支持下，推出与侦查讯问有关的培训方案，建立法医实验室，从而降低了警察对招供的依赖。在肯尼亚，毒品和犯罪问题办公室一直在向国家警察提供协助，开展能力建设、加强监督职能以提高透明度和问责制、开发审查工具、修订现行行为和道德守则，以及提供与情报主导的警务或法庭调查。

64. 另一个重要挑战是，确保妇女和儿童的特殊需求得到考虑，不论他们是受害者、证人或罪犯。例如，刑事司法机构需要制定和利用适合特定儿童的儿童友好型提问方法。各机构更好地了解性别与犯罪的相互关系，能够帮助这些机构提高整体效率。根深蒂固的性别陈规定型观念经常妨碍对暴力侵害妇女行为采取适当的刑事司法对策，并使得歧视性对待女囚行为持续存在。尽管面临这些挑战，但是，例如菲律宾推出了一个立足人权的警务方案，涉及机构政策制定、培训和能力建设、预防和控制侵犯人权行为以及多部门合作和伙伴关系。

65. 毒品和犯罪问题办公室正在通过其人质支助方案，为遭海盗劫持的人质提供医疗支持，为这些人质与其家人通信提供便利，以及确保他们安全获释和转移，帮助这些海事犯罪受害者。在南非，毒品和犯罪问题办公室支持该国政府实施了一个大型受害者赋权方案，由欧洲联盟提供资金。该方案与众多国家战略挂钩。它全面解决受害者权利问题，并帮助民间社会进行能力建设以支持和帮助受害者。²⁵

5. 衡量刑事司法机构的实效

66. 衡量刑事司法系统的实效涉及众多行为体、机构和办法。衡量工作必然包括审查地方政府机构、法院、检察机关、警方、司法部、行政救济程序和非正式司法机制的能力和运作情况。这些工作需要评估法律的有效性和相关性、执法连贯性以及法律与国际人权标准的一致性。它们还可能需要评估公众对司法救助的认知，有效和平等地适用法律，公共机构的透明度以及公众对治理、安全部门和正规与非正规司法系统的信心。可能还需要开展工作评估公共行政的实效，以便探讨穷人和边缘群体面临的歧视的严重程度。

67. 近十年来，在制定衡量办法、指标和分析方法方面取得了长足进展。除用

²⁵ 见www.unodc.org/documents/evaluation/Independent_Project_Evaluations/2012/XAM_T15_Final_Report_24Sept2012.pdf上的最终评估报告。

于收集犯罪和刑事司法方面的全球数据的主要机制外，²⁶这类工具还包括从公共记录、大型民意调查和专家调查中收集行政数据，以及从研究机构和监测实体以及档案审查中收集专业数据。在衡量个人在暴力、腐败、歧视、土地利用、司法服务、政府实效、安全和社会凝聚力的体验方面取得了显著进展。新型在线数据，包括来自社交媒体的在线数据也显著增长，现今可基于大数据集监测和分析态度及行为。

68. 尽管取得了这些进展，但有很多国家仍没有能力收集和分析犯罪和司法相关数据。数据收集活动为加强服务交付提供了机会，但也带来了挑战。收集机构运行情况的数据的工作可以被视为现有机构面临的一项挑战，尤其是对司法和安全机构而言。诸多约束可能限制了就法治相关问题从行政来源或公共调查中收集数据的范围。法治目标、具体目标和指标，以及收集必要数据的工作要获得支持，必须与会员国和民间社会协商。要更好地展现法治如何适用于所有的可持续发展做法，也需要在司法和安全机构之外，向各类国家和民间社会行为体宣传法治。

四. 结论和建议

69. 第十三届联合国预防犯罪和刑事司法大会不妨考虑以下建议：

(a) 该届大会不妨重申法治作为发展的成果和推进手段以及作为可持续而公正的增长的内在组成部分的基本作用，并强调有必要将法治尤其是预防犯罪和加强刑事司法系统纳入 2015 年后发展议程；

(b) 该届大会不妨建议将法治包括预防犯罪和刑事司法改革因素、战略和政策纳入联合国共同国别评价、联合国发展援助框架及相关行动计划和工作计划、国家减贫战略文件和其他任何发展援助框架和指标；

(c) 该届大会不妨呼吁各会员国：

(一) 通过参与性办法制定、实施和监测旨在解决各类犯罪和暴力及其共同和具体风险因素的预防犯罪综合政策和战略，包括在社区一级；

(二) 更加重视教育在预防犯罪中的作用，以灌输关于法治和保护人权的重要性的共同价值观；

(三) 加强与犯罪问题相关的国家统计系统、伤害行为调查和行政记录，以便能够编写有关犯罪、预防犯罪和刑事司法的官方统计资料和指标，以支持相关公共政策；

(四) 通过确定减少犯罪、减少伤害行为尤其是对儿童和妇女的伤害行为，以及让罪犯和受害者重新融入社会的具体指标和目标，制定预防犯罪和刑事司法改革的循证战略，并将这些战略纳入国家发展计划和国家预算；

(五) 适当注意刑事司法系统内外需要多部门协调和伙伴关系；

²⁶ 例如，联合国犯罪趋势和刑事司法系统运作情况调查收集了刑事司法系统的主要组成部分，即警察、检察机关、法院和监狱方面的信息。

-
- (六) 通过查明和解决侵犯人权的风险，在其预防犯罪和刑事司法改革工作中采取立足人权的办法；
 - (七) 促进刑事司法系统、其他政府部门、民间社会和媒体在预防针对妇女和儿童的犯罪和暴力方面的共同努力，解决具体的犯罪和暴力根源，并向受害者提供援助、保护和司法救助；
 - (八) 将旨在促进妇女获得司法救助、应对暴力侵害妇女行为和确保妇女在刑事司法系统充分代表权的措施纳入关于性别和提升妇女地位问题的国家计划；
 - (九) 将儿童司法方面的要求纳入其总体法治工作，并制定和执行儿童司法综合政策；以及
 - (十) 适当考虑刑罚和监狱改革，认识到监狱条件差和监狱过度拥挤通常可归咎于国家预防犯罪和刑事司法系统存在着系统性缺陷，如无法获得法律援助和缺乏监禁替代措施或重返社会措施。