



预防犯罪和刑事司法委员会
第十五届会议
2006年4月24日至28日，维也纳
临时议程*项目2
联合国毒品和犯罪问题办事处

法治与发展：包括在冲突后重建中加强法治和刑事司法机构
改革

秘书长的报告**

目录

	段次	页次
一、导言.....	1-4	3
二、从会员国得到的信息.....	5-24	4
A. 在国家一级建立法治和公正而有效的刑事司法系统.....	6-14	4
B. 在加强法治和刑事司法机构方面的国际合作和技术援助，包括在新近摆脱冲突的 国家.....	15-24	6
三、联合国毒品和犯罪问题办事处在法治和刑事司法机构改革方面的技术援助.....	25-66	8

* E/CN.15/2006/1。

** 本报告推迟提交。



目录（续）

	段次	页次
A. 向会员国提供技术工具和手册	30-42	9
B. 通过联合国毒品和犯罪问题办事处外地办事处网络提供可持续技术援助.....	43-59	14
C. 发展战略伙伴关系，加强法治和刑事司法改革	60-66	17
四、参与联合国重建和平与安全的努力：加强法治和刑事司法机构	67-70	18
五、结论和建议.....	71-72	19

一、导言

1. 经济及社会理事会在 2004 年 7 月 21 日第 2004/25 号决议中，请联合国毒品和犯罪问题办事处（毒品和犯罪问题办事处）与秘书处维持和平行动部和负责向冲突后局势中国家提供援助的其他有关实体协调，在可得到预算外资源的情况下，考虑采取切实的具体战略，尤其是帮助在新近摆脱冲突的国家促进法治，特别要关注非洲受影响最严重的国家，同时对预防犯罪和刑事司法改革采取统一方针，特别着重于保护脆弱群体。
2. 在该决议中，经济及社会理事会进一步鼓励毒品和犯罪问题办事处继续应要求向会员国提供技术援助和咨询服务，支持刑事司法改革，并尽可能在这种援助中包含关于法治的内容，包括在维持和平和冲突后重建的框架内这样做，与维持和平行动部和负责向冲突后局势中国家提供援助的其他有关实体协调，依据联合国预防犯罪和刑事司法各项标准和规范以及《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）及其各项议定书（大会第 55/25 号决议，附件二和三，以及第 55/255 号决议，附件）和《联合国反腐败公约》（大会第 58/4 号决议，附件）。理事会还邀请毒品和犯罪问题办事处制定包括在维持和平和冲突后重建框架内进行刑事司法改革的评估手段。
3. 在该决议中，理事会促请那些向新近摆脱冲突的国家提供发展援助的会员国在必要时增加其对这些国家预防犯罪和刑事司法的双边援助，邀请全球和区域政府间金融和发展机构，包括世界银行和国际货币基金组织在内，加强与维持和平行动部、毒品和犯罪问题办事处和提供技术援助的其他捐助方在法治领域的协作，并向司法部门的项目提供充足资金。理事会邀请联合国预防犯罪和刑事司法方案网各机构在其工作方案中纳入法治问题以促进更好地理解法治与发展之间的关系，并编写适当的培训材料。最后，理事会促请于 2005 年 4 月 18 日至 25 日在曼谷召开的第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会在相关情况下将有关法治的事项纳入其工作方案。
4. 第 2004/25 号决议还请秘书长向预防犯罪和刑事司法委员会第十五届会议报告本决议的执行情况。因此，秘书长向各国政府发出了普通照会，请它们向毒品和犯罪问题办事处提交其执行该决议的各种努力的信息。本报告对从各国收到的答复进行了分析，并且审查了毒品和犯罪问题办事处在法治和刑事司法改革领域开展的活动。本报告着重于法治方面，特别是新近摆脱冲突的国家和经济转型期国家法治方面的新倡议，着重于旨在为了促进法治而改革刑事司法系统的活动方面的新倡议。报告注意到会员国乃至整个联合国系统最近更加重视法治，《2005 年世界首脑会议成果》文件（大会第 60/1 号决议）中尤其如此。应该注意的是，

本报告应该同委员会本届会议上收到的另两份报告一起阅读，这两份报告是：秘书长关于联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范的报告（E/CN.15/2006/13）和秘书长关于遏制艾滋病毒/艾滋病在刑事司法设施审判前羁押所和教养所的蔓延的报告（E/CN.15/2006/15）。

二、从会员国得到的信息

5. 办事处收到了以下国家的答复：巴林、白俄罗斯、捷克共和国、萨尔瓦多、芬兰、危地马拉、匈牙利、日本、拉脱维亚、马尔代夫、摩洛哥、荷兰、挪威、阿曼、葡萄牙、卡塔尔、罗马尼亚、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其和美利坚合众国。答复涵盖三个主要领域：(a) 在国家一级基于法治建立刑事司法系统的努力和改革刑事司法系统的具体倡议；(b) 提供的和接受的双边援助和合作；及 (c) 参与重建法治和改革刑事司法系统的多边倡议，特别是在新近摆脱冲突的社会和经济转型期社会。几个国家还请求进一步提供援助或要求进一步了解毒品和犯罪问题办事处在这一领域的活动情况。上文提到的秘书长关于标准和规范的报告（E/CN.15/2006/13）载有从会员国收到的就涉及被拘押人员、监外教养办法、少年司法和恢复性司法领域的四份详细调查问卷所做的答复摘要。因此，该报告也载有本报告未涵盖的法治和刑事司法机构的重要方面的信息。

A. 在国家一级建立法治和公正而有效的刑事司法系统

6. “法治”概念被界定为这样一个治理原则：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，都对公开颁布、平等实施和独立裁决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、权力分离、参与性决策、法律确定性、避免任意性以及程序和法律透明（见S/2004/616）。但是，应该注意的是，上述解释只是众多的法治定义中的一个，最新的分析将其定义分为相互关联的两大类：(a) 一大类强调法治在社会中预定要达到的目的；和 (b) 另一大类突出人们认为促成法治所必需的机构属性，如训练有素的司法机构、不腐败的警察部队和公布于众、广为人知的法律。¹ 根据有关国家采用的法治定义来看，会员国的答复所涵盖的领域涉及了这两个方面，从仅提及立法措施的定义到着重于法律面前人人平等或人权及为了实现这些目标而加强刑事司法机构的定义不等。无论采用哪种定义，所有报告国家都强调国家以法治为本的重要性。许多国家详细报告了其本国为了确保法治和公正、人道和有效的刑事司法系统所采取的措施。有些国家还报告了近期为了加强法治而在其法律和刑事司法系统进行的改革情况。

1. 建立全球法治框架

7. 越来越明显的是，在全球化世界里，需要制定国际标准并在应对跨国界的和平与安全威胁时进行合作。有关法治的国际法在不断增多，包含《联合国宪章》、《公民权利及政治权利国际盟约》（大会第 2200 A (XXI) 号决议，附件）和其他人权文书以及日益增多的国际刑法。几个国家²认识到这一点，提供了它们已经批准的或正在批准的若干国际文书的信息，如 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、³《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书、13 份世界反恐怖主义文书、《联合国反腐败公约》以及区域文书，如 1990 年《欧洲委员会关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收问题的公约》⁴和《经济合作与发展组织禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》。⁵

2. 奉行法治

8. 许多国家指出，法治载于宪法条款中。例如，在阿曼，《宪法》规定权力分离，规定法治是国家治理的基础，法官的荣誉、廉正和公正是权利和自由的保障。《宪法》还保证司法独立和在法庭上公民和外国人的个人权利受到保护。前南斯拉夫的马其顿共和国已经对宪法进行了修改，通过增强负责任命和解雇法官的国家司法委员会，提高司法的独立性。几个国家还提到被视为对于确保民主社会中的法治很重要的具体机构。在这方面，芬兰和斯洛文尼亚都提到了保护个人权利的监察员制度。

9. 许多国家报告说，确保法治的根本办法之一是通过法制原则，该原则主张在立法中明确阐述法律并且禁止其追溯适用。在这方面，几个国家报告了其最近遵照打击毒品、犯罪和恐怖主义的国际文书（见上文第 7 段）通过的立法。萨尔瓦多目前正在修订其反恐怖主义立法；巴林通过了反洗钱立法；马尔代夫正在修订《反麻醉品法》；摩洛哥报告，它正在通过将新文书的条款纳入其中的立法；白俄罗斯和南非指出，它们已经修订了立法，以便在批准国际文书之后应对有组织犯罪。危地马拉报告，它在起草法律和体制建设方面得到了毒品和犯罪问题办事处的援助。

3. 建立公正而有效的刑事司法机构

10. 在宪法和立法中确定法治是关键，只有通过公正而有效的刑事司法机构，这一点才能得到保障。正如经济及社会理事会 2005 年 7 月 22 日第 2005/21 号决议所承认的，以法治为基础的有效的刑事司法制度，是打击跨国有组织犯罪、人口贩运、恐怖主义、腐败和其他形式跨国和国内犯罪活动的先决条件。若干答复

中突出了两个具体因素：第一，专业培训和现代侦查措施以确保在法治范围内做出有效的刑事司法反应的重要性；第二，嫌疑人在法庭上进行辩护并且在必要时得到法律援助的权利。

11. 一些国家的答复突出了与建立公正而有效的司法系统有关的各个方面。据报告，阿曼已经举办了关于某些法律领域（如劳工法）的专题讨论会和讲座，以改善公众获得法律的情况。该国还提到训练有素且征聘程序正当的司法机构人员和在所有省区建立法院、检察院和警察局也很重要。阿拉伯叙利亚共和国报告说，内政部力求确保法治、防止恐怖主义和遏止犯罪。有关当局也酌情采取了必要措施，以改革刑事司法机构。在培训领域，白俄罗斯提到，毒品和犯罪问题办事处曾帮助它对刑事司法专业人员进行打击贩运非法药物和有组织犯罪方面的培训。

12. 几个国家提到它们在警察局或检察院设立了专门机构，以处理有组织犯罪、腐败或欺诈。罗马尼亚主动提出可以向其他国家提供建立这种专门机构的援助。此外，一些国家报告了被害人支助和证人保护方面的具体立法和其他措施。⁶ 在危地马拉，检察官办公室在建立证人保护方案和修订这一领域的立法时得到了毒品和犯罪问题办事处的援助。阿曼强调它通过考虑被害人、犯罪人乃至整个社会的需要及旨在使所有有关人员重返社会的需要，极其重视补充传统刑事司法系统的恢复性司法。

13. 几个国家还解释了它们推出了少年司法特别系统或正在建立这种系统。⁷ 前南斯拉夫的马其顿共和国的新系统将包括与调解和保护危险儿童有关的条款。

4. 为加强法治而进行的全面刑事司法改革

14. 几个国家报告了努力全面改革其机构和刑事司法系统的情况，在某些情况下，还依靠双边或多边合作伙伴的援助。特别是，马尔代夫和前南斯拉夫的马其顿共和国提供了各自国家为了改革刑事司法系统所采用的国家战略的详细情况。

《2004-2008 年马尔代夫国家刑事司法行动计划》是一个四年期计划，涵盖了许多改革领域，包括修订《刑法典》和判决准则；编纂刑事诉讼程序；警察与军事当局分离从而建立民警部队；强调通过使用现代侦查技术的证据办法；制订少年司法综合系统；重新推出假释及改善监狱系统。

B. 在加强法治和刑事司法机构方面的国际合作和技术援助，包括在新近摆脱冲突的国家

15. 经济及社会理事会在第 2004/25 号决议中，促请那些向新近摆脱冲突的国家提供发展援助的会员国在必要时增加其对这些国家预防犯罪和刑事司法的双边

援助。鉴于此，收到的许多答复包括预防犯罪和刑事司法领域的双边和多边合作及技术援助的信息，特别是向新近摆脱冲突的国家提供援助的信息。提供给经济转型期国家或进行冲突后重建的国家的援助包括在民警、法律起草、刑法改革、培训司法、检察、警察和监狱工作人员领域提供专门知识，以及为这些领域和与善政及人权有关的其他领域的各种项目提供经费。许多国家认识到，犯罪控制和刑事司法领域的双边和多边援助对于在新近摆脱冲突的国家重建法治意义重大。几个国家强调加强联合国在新近摆脱冲突的社会中建立司法和法治中的重要的作用。

16. 美国报告说，除其他之外，它向阿富汗、海地、伊拉克、科索沃和利比里亚的民警、司法和教养方案提供了支助。美国指出，它将继续发展和加强各国和区域组织的能力，以在新近摆脱冲突的地区解决司法、警察和教养发展问题。

17. 荷兰指出，它在提供发展合作方面发挥带头作用，将国民生产总值的 0.8% 分配用于这一目的。荷兰报告说，它已在三个重点区域同 36 个伙伴国家建立了长期关系。这种合作着重于促进善政和加强政府的立法、行政和司法三个部门，包括在打击有组织犯罪和腐败领域的活动。

18. 挪威报告说，1.8 亿挪威克朗（约 2 600 万美元）的发展援助已经专门用于法律和司法发展领域的活动。估计该金额中的 50% 分配给新近摆脱冲突的国家。此外，3.23 亿挪威克朗（约 4 800 万美元）的款项已花在这些国家的和平建设活动上。

19. 芬兰详细介绍了其对新近摆脱冲突的国家的援助，但强调说也向邻国、非洲和拉丁美洲的发展中国家和经济转型期国家的法治领域提供了这类支助。芬兰的狱政署和司法机构参与提供了建立法治机构的专家投入。这种援助正在双边一级提供，并且通过区域组织和联合国维持和平行动提供多边援助。芬兰向 5 个维持和平行动派遣了 9 名法律专家和 40 名警官。加强法治的援助也通过支助国际和国家非政府组织来提供。

20. 葡萄牙报告说，自 2000 年以来，它通过提供培训和咨询服务，向东帝汶提供了广泛的援助。2004 和 2005 年开展的活动涉及立法改革、治安法官培训和举行技术会议。葡萄牙还与毒品和犯罪问题办事处合作，在葡萄牙为所有葡萄牙语国家组织了关于跨国有组织犯罪、恐怖主义和腐败的考察旅行。

21. 南非报告，它向非洲的一些国家，特别是受冲突影响最严重的国家提供了双边和多边援助。多边活动包括在布隆迪、科特迪瓦、刚果民主共和国、索马里和苏丹等国，在和平、安全、稳定和冲突后重建领域与区域和次区域机构共同工作。

南非司法和宪政发展部在以下各个领域向各国援助各国，如培训法官、治安法官和检察官及建立过渡机构。南非还正在努力，通过发展更加有效的刑事司法系统和维护法治，加强打击跨国有组织犯罪方面的合作。特别是同布隆迪、尼日利亚和苏丹举行了双边会议，以加强在反腐败和打击经济犯罪方面的合作。南非还参加了多边倡议，如培训刚果民主共和国境内的非洲联盟民警特遣队和参加莫桑比克的复员和重返社会进程。

22. 瑞士详细介绍了其直接或通过多边机构向一些国家提供法治和司法领域支助的情况。瑞士援助的国家包括玻利维亚、秘鲁、卢旺达、南非、乌克兰和越南。项目涉及社区司法、伸张正义、儿童权利和触犯法律的儿童、施政和司法改革、审判前羁押和人权等领域。瑞士也向毒品和犯罪问题办事处的一些少年司法项目（见下文第 40 和第 61 段）以及在这些领域及相关领域开展工作的其他联合国实体开展的项目提供经费，最主要的有联合国儿童基金会（儿童基金会）和联合国开发计划署（开发计划署）的项目。

23. 巴林报告说，其内政部参加了两次伊拉克邻国会议，并且同意培训 4 000 名伊拉克警官。西班牙报告说，它签订了一些双边合作协定并且参加了多边活动，特别是其内政部参加了支助警察培训和警方合作的活动。罗马尼亚正在同巴尔干半岛国家建立双边合作，以打击有组织犯罪。土耳其在现有的资源范围内向新近摆脱冲突的国家提供了援助。例如，土耳其支持了阿富汗境内的司法重建活动。拉脱维亚同欧洲联盟签署了协定，让拉脱维亚参加波斯尼亚和黑塞哥维那及前南斯拉夫的马其顿共和国境内的警察特派团。匈牙利参加了一些区域倡议，如区域犯罪预防研究院，发起了一项改善对被害人援助的项目。萨尔瓦多正在领导中美洲的两个区域项目，其中一个合作控制青年黑帮，另一个是青年改造基金。日本介绍了 2005 年 2 月亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所为来自中国和五个中亚国家的高级官员举办的刑事司法改革研讨会的情况。

24. 尽管前南斯拉夫的马其顿共和国已经执行了许多措施，但该国指出，还需要具体援助，以建设检察院系统使用特别侦查技术的能力和打击有组织犯罪、洗钱、恐怖主义和赛博犯罪的能力以及机构间协调和国际合作的能力。萨尔瓦多还表示需要在赛博犯罪领域接受援助。

三、联合国毒品和犯罪问题办事处在法治和刑事司法机构改革方面的技术援助

25. 毒品和犯罪问题办事处提供技术援助和咨询服务以加强法治。这包含在批准和执行三项国际药物管制公约、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及各项议定

书、《联合国反腐败公约》和 13 项反恐怖主义国际文书方面提供法律咨询服务和
技术援助。也通过打击洗钱活动全球方案、全球反腐败方案、法律咨询方案和打
击贩运人口全球方案来提供加强法治方面的援助。但是，本报告着重于尤其是新
近摆脱冲突的国家和经济转型期国家在法治方面和旨在改革刑事司法系统的活
动方面的新倡议。

26. 自 2005 年以来，毒品和犯罪问题办事处根据其在刑事司法改革领域的长期
任务和当前任务，⁸ 特别是为了帮助各国使用和适用联合国预防犯罪和刑事司法
标准和规范以及根据许多会员国的需要，为制定加强法治和刑事司法机构改革的
综合方案付出了巨大的努力。此项战略已经通过加强拥有经常预算资源的刑事司
法改革股来执行。2006 年，这些资源得到了专门用于新近摆脱冲突的国家法治领
域的工作的追加款项的补充，收到追加款项是因为作为《2005 年世界首脑会议成
果》文件的后续活动提出了补充资源的建议（见 A/60/7/Add.13 和 Corrs.1 和 2 和
A/60/537）。2005 年，还收到奥地利和加拿大政府的援助。工作方案要想继续和
扩大，还要求追加支助。

27. 在扩大毒品和犯罪问题办事处在刑事司法改革和法治领域的工作范围时，重
点放在了三个方面：

- (a) 编制相关的工具和手册；
- (b) 提出技术援助项目，包括在实地一级完成评估任务和支助；和
- (c) 同相关的联合国实体和国际及非政府组织发展伙伴关系。

28. 工作的一个关键重点在于刑事司法系统中的弱势群体，特别是妇女和儿童。
另一个重点是冲突国家、新近摆脱冲突的国家和经济转型期国家。此外，工作目
的还包括依靠毒品和犯罪问题办事处的特殊专门知识及刑事司法和法治领域的
相对优势，同承担补充任务的其他机构建立工作关系。另外，还做出重大努力，
通过在执行评估任务时提供咨询意见、技术工具和现场培训，建设毒品和犯罪问
题办事处外地办事处网络在这些不同领域的的能力。

29. 通过开发工具和拟定项目提供的技术援助已在四个主要领域落实，其中每个
领域都为一些标准和规范所涵盖：(a) 全面的刑事司法改革；(b) 重点为监外教
养的刑法改革；(c) 触犯法律的儿童和 (d) 支助犯罪和暴力的被害人，特别是
妇女和儿童。

A. 向会员国提供技术工具和手册

30. 基于国际最佳做法，刑事司法改革领域对技术和业务工具的需求相当可观。事实上，尽管近年来制定了许多标准和规范，但为了执行这些标准和规范通常需要切实的指导。2005年，根据经济及社会理事会第2005/21号决议，毒品和犯罪问题办事处和相关合作伙伴在国际标准和最佳做法的基础上提出了一些关于刑事司法改革的工具和培训手册。根据内部和外部的专门知识编制系列刑事司法手册的工作正在进行。这个工具将供会员国和其他国际组织直接使用，将用作向各会员国提供援助和培训的基础。下文第31至第42段介绍了整套评估工具和系列手册的详细情况。

1. 刑事司法改革

(a) 刑事司法评估工具包

31. 随着联合国系统更加重视刑事司法和法治，毒品和犯罪问题办事处和界入这一领域的其他联合国机构正在完成越来越多的具体着重于刑事司法机构的评估任务。鉴于当前的这种趋势在联合国系统内外都将继续下去，这种评估任务的次数和深度都可能有所增加。但是，联合国还没有进行刑事司法评估的指南，通常评估过程的重点和结果都取决于完成此项工作的个人所掌握的技能 and 经验。因此，以联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范及完成这种评估的实际经验为基础的详细评估工具包将对毒品和犯罪问题办事处和其他联合国实体具有重要价值，并且成为毒品和犯罪问题办事处为整个联合国在这个领域的工作做出的重要贡献。按照经济及社会理事会第2004/25号决议，毒品和犯罪问题办事处编制了下文所述的第一套工具草案，这套工具将着重于制定适当的技术援助干预措施，作为这些评估的主要成果。

32. 已经编制了以下刑事司法评估工具草案：

(a) 维持治安

评估工具 1：警察的监督和廉正

评估工具 2：派出所一级的服务提供和社区维持治安

评估工具 3：犯罪侦查，包括同犯罪证据有关的事项

评估工具 4：犯罪情报

(b) 法院和司法机构

评估工具 5: 检察服务

评估工具 6: 法院管理和运作

评估工具 7: 司法机构, 包括法官和治安法官的独立和廉正

(c) 拘留和非拘留措施

评估工具 8: 审判前羁押

评估工具 9: 监狱管理

评估工具 10: 监外教养办法, 包括免罪、缓刑和假释

评估工具 12: 改造和释放后选择

(d) 法律和人权方面

评估工具 13: 刑法

评估工具 14: 刑事诉讼程序, 包括被告的权利和同犯罪证据的受理有关的事项

评估工具 15: 保护证人和被害人

33. 这些工具草案是在毒品和犯罪问题办事处内通过合作办法且同其他联合国实体包括通过联合国法治协调中心网络(见下文第 67 段)共同编制的。2005 年 12 月 12 日, 在纽约举行了一次会议, 除其他事项之外, 讨论了刑事司法评估工具, 维持和平行动部、开发计划署、联合国人权事务高级专员办事处及毒品和犯罪问题办事处参加了会议。在会议期间, 所有实体就这类工具的用途和尽快完成这类工具的重要性达成了一致意见。各个工具将由每一大类的专家组会议审查, 由毒品和犯罪问题办事处及其他实体在实地试用。法院和司法机构的评估工具也将在 2006 年第四季度举行的加强司法廉政工作组下次会议上审查。另外还设想根据要求和现有的资源, 继续编制其他领域的工具。

34. 从下文可以看出, 在迄今联合国还没有推出工具的选定刑事司法改革领域, 若干手册正在编写或定稿。

(b) 警察监督手册

35. 在社会动荡、政治转型或战争刚刚结束之后, 警察通常对于国内要加强安全和向所有公民提供充足服务的双重挑战准备不足。尽管特别注重人权原则的警官

再培训领域的重大干预措施通常都已确定，但要建立治安工作的监督和问责制框架以及发展完成这项任务的必要机构，需要付出长期努力。毒品和犯罪问题办事处根据现有的选择及包括警察的民间监督、投诉机制、⁹ 内部调查和警察行为及廉正在内的警察监督这一广泛领域的经验，正在编写警官、警察机构成员和管理人员及其他相关政府官员的手册。该手册将在 2006 年第三季度推出。

(c) 恢复性司法手册

36. 根据《关于在刑事事项中使用恢复性司法方案的基本原则》（经济及社会理事会第 2002/12 号决议，附件），鉴于国际上重视恢复性程序，办事处已经编写了《恢复性司法手册》。该手册概述了基于恢复性司法办法落实对犯罪的参与性反应的关键因素，着眼于一系列受恢复性司法价值观启发而采取的参与性措施，这些措施根据各种刑事司法系统的情况进行了灵活调整并且对刑事司法系统构成补充，同时考虑到了各种不同的法律、社会和文化情形。该手册涉及关键概念的定义，总结了各类主要的干预措施、立法、执行人员规则和准则以及方案运作、监测和评估。该手册旨在成为决策者、立法者和执行人员以及国际组织和非政府组织的指南。

2. 应对监狱过度拥挤和提供监外教养办法

37. 1955 年在日内瓦举行的第一届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过了《囚犯待遇最低限度标准规则》，¹⁰ 在此后的历史上，刑法改革就成为预防犯罪和刑事司法国际行动的诱因。但是，在 50 年之后，由于缺少资源、腐败、公众舆论和媒体关注或缺乏政治意愿，监狱过度拥挤、囚犯人权和提供监外教养办法常常仍是一种挑战。毒品和犯罪问题办事处根据其在这一领域的授权，编制了一套工具，以应对同监狱管理、囚犯待遇和监外教养办法有关的一些问题。上文第 32 段提到的评估工具也与刑法改革有关。

(a) 监外教养办法手册

38. 办事处根据《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》（大会第 45/110 号决议，附件，《东京规则》）编写了一本手册，为在各种不同程度上减少使用监禁办法提供了选择。该手册借鉴所有区域发展中国家和发达国家的最佳做法，涵盖了判刑、赦免、转送、假释和缓刑领域的政策选择。

(b) 决策者、监狱管理人员和监狱工作人员应对监狱中的艾滋病毒/艾滋病问题的工具包

39. 毒品和犯罪问题办事处在刑事司法设施审前羁押所和教养所中的艾滋病毒/艾滋病问题方面的具体工作内容可从委员会本届会议上收到的一份秘书长的单独报告中查到 (E/CN.15/2006/15)。

3. 少年司法

40. 2005 年毒品和犯罪问题办事处担任主席 (见下文第 61 段) 的少年司法问题机构间协调小组 (以前称为联合国少年司法技术咨询和援助协调小组) 编制了一些常用的技术援助和咨询服务工具。这些工具包括名为《保护触犯法律儿童的权利: 少年司法问题机构间协调小组成员组织的方案和宣传经验》的出版物——一套少年司法指标 (由儿童基金会开发并由协调小组通过) ——和一部衡量少年司法指标的手册 (由儿童基金会和毒品和犯罪问题办事处共同编写)。已经建立了新的网站,¹¹ 上面登载了在这一领域工作的几个组织的信息和提供的工具。办事处还计划同儿童权利委员会合作为会员国编制立法准则, 同儿童基金会和维持和平行动部合作开发冲突后环境中的少年司法准则。

4. 犯罪和暴力的被害人

(a) 执法人员有效应对侵害妇女的暴力行为手册

41. 办事处根据题为“消除对妇女暴力行为的预防犯罪和刑事司法措施”的大会 1997 年 12 月 12 日第 52/86 号决议和题为“深入研究侵害妇女的一切形式的暴力行为”的 2003 年 12 月 22 日第 58/185 号决议所产生的授权, 根据 2005 年 5 月与秘书处提高妇女地位司共同主办的关于打击和消除对妇女暴力方面良好做法的专家小组会议的结论, 正在同巴西圣保罗大学暴力问题研究中心合作, 共同编写发展中国家执法人员有效应对侵害妇女的暴力行为手册。

(b) 执行关于在涉及罪行的儿童被害人和证人的事项上坚持公理的准则

42. 经济及社会理事会在 2005 年 7 月 22 日第 2005/20 号决议中通过了《关于在涉及罪行的儿童被害人和证人的事项上取得公理的准则》, 理事会在该决议中请毒品和犯罪问题办事处应会员国的要求向其提供技术援助以及咨询服务, 协助它

们利用准则，并确保尽可能广泛地在会员国中传播准则。为了执行该决议，毒品和犯罪问题办事处正计划为会员国制定示范立法条款和执行指南。办事处还计划广泛传播该准则。¹²

B. 通过联合国毒品和犯罪问题办事处外地办事处网络提供可持续技术援助

1. 评估需要和设计创新型技术援助项目

43. 涉及刑事司法改革问题的项目在 2004 至 2006 年间从 8 个项目扩展至 15 个项目。法治和刑事司法改革项目的项目总金额，包括司法廉正和在阿富汗境内正在进行的项目为 2 150 万美元。在报告期内，根据刑事司法改革方面现有的广泛的良好做法和选择，办事处将重点特别放在设计创新型项目上。例如，在刑法改革领域，拟定的项目越来越涉及监外教养办法和释放后选择。

44. 为了设计能够满足会员国具体需要的技术援助项目，办事处完成了几项实质性评估任务。在报告期内，在埃塞俄比亚和尼日利亚完成了关于刑法改革的评估任务，在巴西、约旦和巴勒斯坦完成了关于少年司法和儿童被害人的评估任务，在阿富汗、阿拉伯利比亚民众国和南高加索完成了关于刑事司法改革的评估任务，在几内亚比绍和利比里亚完成了关于冲突后司法和刑法改革问题的评估任务。所有这些任务最终导致了拟订相关领域的项目。

45. 根据会员国、外地办事处和维持和平行动部的请求，计划在 2006-2007 年完成进一步的评估任务，特别是到刚果民主共和国和海地完成评估任务。

2. 正在执行的技术援助项目

46. 尽管毒品和犯罪问题办事处网站¹³以及面向会员国的 ProFi 门户网站提供了各个项目的细节，但下文还是提供了按实质性领域分列的简短摘要。设计这些项目是为了通过一些补充性活动，包括立法改革、支助政策拟定、体制和能力建设及提供培训，确保国家所有权和可持续性。

(a) 刑事司法改革和法治

47. 在阿富汗，刑法改革和刑事司法能力建设方面的项目正在执行。该项目旨在通过办公室翻修、司法部改组和重组和工作人员培训、法律认识运动、法律援助、建立多功能司法中心及信息和万维网宣传系统，增强司法部的业务能力。

48. 伊朗伊斯兰共和国从 2005 年开始执行为期三年的司法机构和监狱系统改革项目。这一项目旨在支持有关当局为改革司法机构，特别是在司法行政和伸张正义方面所做的努力。该项目还旨在按照联合国规范和标准，改善被拘押者和囚犯的处境。

49. 办事处为阿拉伯利比亚民众国设计了一个刑事司法改革综合项目，包括同少年司法、监狱改革、法官培训和法律援助有关的若干方面。已经为几内亚比绍制定了法治方案和刑事司法方案。在伊拉克，作为对早期评估任务采取的后续行动，制定了法治领域拟议活动方案，其中一个项目已经收到了经费，该项目旨在增强司法机构的能力。

(b) 司法廉正

50. 在司法廉正领域，毒品和犯罪问题办事处继续在伊朗伊斯兰共和国、黎巴嫩、莫桑比克和南非执行项目，并在全球反腐败方案框架下，在印度尼西亚、尼日利亚和南非发起了新倡议。按照《联合国反腐败公约》第二章，这些项目主要着重于加强各自国家的反腐败能力。2005 年，在尼日利亚，在一个支助打击经济和金融犯罪委员会及尼日利亚司法机构的大型项目中，纳入了司法廉正领域的补充活动。

51. 司法廉正领域正在进行的项目包括加强伸张正义、司法的及时性和质量的措施（如缩短程序上的延迟、改善个案管理和提供电子记录设备），从而提高公众对法院的信任。这些项目还着重于提高法院和司法机构运作方面的公众投诉系统的效力、效率和可信度。干预行动还包括采取措施，加强法院系统与刑事司法系统其他部门之间的协调。

(c) 刑法改革和监外教养办法

52. 2005 年，阿富汗境内的刑法改革项目继续进行并向各省扩展。一个新的项目已经拟定，旨在为被监禁妇女提供释放后选择，不久将开始执行。司法机构和监狱系统的一个改革项目已开始在伊朗伊斯兰共和国执行（见上文第 48 段）。

53. 在巴西，在里约热内卢实施了一个名为“为了里约热内卢市低收入社区更安全建立机构间伙伴关系”的综合项目，该项目将包括对罪犯执行替代判刑和改造方案的活动。塞内加尔境内的一个项目在社区一级提供解决冲突的替代办法，该项目已经执行了好几年，产生了重要的经验教训，包括恢复性司法领域的一些经验教训。

54. 办事处拟定了包括刑法改革各方面问题的几个其他项目（在埃塞俄比亚、几内亚比绍、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国和尼日利亚），包括加强非洲监狱的人权管理和增进的区域方案。所有这些项目都包含一个重点，这就是通过提供有效的监外教养办法，减轻监狱过分拥挤现象。

(d) 少年司法

55. 2005 和 2006 年，正在阿富汗、埃及、约旦和黎巴嫩执行少年司法项目。1999 至 2003 年在黎巴嫩实施的头两个项目在 2005 年 7 月接受了独立评估。¹⁴ 评估突出了毒品和犯罪问题办事处在少年司法领域的相对优势。评估还强调，在项目整个执行期间，提供技术援助时对法律改革进程的国家管辖权更加尊重和敏感。毒品和犯罪问题办事处项目小组认为其作用是向国家当局提供服务，主动在国际专业知识与国家合作伙伴和行动者之间产生协同作用。取得的结果主要是国家一级级的结果；归国家合作伙伴所有。在执行活动的全过程中，方案一级的持续监测系统已经到位，在计划和实施活动中得到了有效的适用。

56. 在约旦，作为最初的少年司法综合项目的补充，还开展一个项目，旨在建设法院的能力，改善罪行的儿童受害人和证人的待遇。根据对黎巴嫩项目的评估和从正在执行的项目中吸取的经验教训，为巴西、哥伦比亚、海地、肯尼亚、阿拉伯利比亚民众国、缅甸和巴勒斯坦提出了一些项目设想。埃及和黎巴嫩的项目分别延期到 2006 年底和 2008 年底，为被拘押儿童提供职业培训和改造选择。通过扩大捐助方基础，包括通过一家私人慈善基金会，这种延期才得以实现。黎巴嫩项目取得成功，尤其说明了持久介入对于确保充分执行刑事司法改革活动的重要性。

(e) 犯罪和暴力的被害人

57. 毒品和犯罪问题办事处正在执行几个保护被害人领域的项目。一个全球项目向在印度、印度尼西亚、墨西哥、巴基斯坦、南非、泰国和乌克兰实施被害人支助项目的 15 个非政府组织提供赠款。这些项目直接支助了严重暴力犯罪包括贩运人口的 500 多个被害人，他们遭受了严重的伤害或心理创伤。5 000 多个社区利益有关者、执法官员和其他专业人员受益于培训、咨询和提高认识活动。

58. 南非境内的一个项目为家庭暴力被害人建立了综合中心，事实证明这种项目在设计支助暴力犯罪被害人的最佳做法方面非常成功，该项目提供的庇护所配备了各种各样的服务，包括辅助律师业务、指导和情感支助。省政府对各中心承担

责任，确保长期的可持续性。目前正在尝试在刚果民主共和国、莱索托、莫桑比克和南非推广该项目。

59. 在墨西哥新莱昂州，计划在旨在预防犯罪和药物滥用的总括项目下建立向被害人提供支助的特别方案。办事处还计划根据有效应对侵害妇女的暴力问题手册，为一些国家提供执法方面的试点培训（见上文第 41 段）。

C. 发展战略伙伴关系，加强法治和刑事司法改革

60. 毒品和犯罪问题办事处认识到必须避免联合国各实体之间的重复，认识到办事处的能力比较有限以及办事处在这些领域作为坦诚的斡旋者的作用，努力同在法治和刑事司法改革领域开展活动的其他联合国实体、区域组织和非政府组织建立有效的伙伴关系。

61. 在 2005 年间，毒品和犯罪问题办事处担任了根据经济及社会理事会 1997 年 7 月 21 日第 1997/30 号决议设立的少年司法问题机构间协调小组第五次会议的主席。协调小组旨在鼓励在触犯法律的儿童领域提供技术援助的国际机构与非政府组织之间建立全球、区域和国家一级的合作。在全球一级，协调小组开发了共用网站和上文第 40 段提到的工具及手册。在国家一级，毒品和犯罪问题办事处在哥伦比亚同儿童基金会拟订了共同项目，在一些国家同其他机构和非政府组织开展了共同活动。儿童权利委员会在其关于缔约国报告的结论性意见中经常鼓励会员国利用毒品和犯罪问题办事处、儿童基金会和联合国人权事务高级专员办事处的咨询服务和技术援助。¹⁵ 该小组为联合国与民间社会合作树立了好榜样。

62. 作为对秘书长关于侵害儿童的暴力问题研究的贡献，毒品和犯罪问题办事处组织筹备研究工作的独立专家到维也纳访问，计划 2006 年 4 月举行一次刑事司法应对侵害儿童的暴力行为专家组会议，重点放在最佳做法和创新办法上。毒品和犯罪问题办事处正在为该研究贡献刑事司法数据，并且参加了 2005 年 4 月 4 日和 5 日在日内瓦举行的防止触犯法律的儿童遭受暴力的主题协商会议。

63. 毒品和犯罪问题办事处同提高妇女地位司协调，于 2005 年 5 月 17 日至 20 日在维也纳举行了一次对妇女暴力问题专家组会议，重点放在打击和消除对妇女暴力的良好做法上。¹⁶ 2005 年 12 月，毒品和犯罪问题办事处参加了与秘书长关于对妇女的暴力行为研究一起为联合国各实体举办的讲习班，以便找出差距和确定挑战，以及确定确保对所涉问题采取更加一致的全系统办法的战略。

64. 2005 年 10 月，毒品和犯罪问题办事处全球反腐败方案在联合国维也纳办事处举行了司法廉正工作组第四次会议，来自英美法域和大陆法域的 12 名首席法官和高级法官出席了会议。会议建议编纂关于《班加罗尔司法行为原则》的评注，

增强其对各国的实际用途。此外，工作组得出结论，为了提高工作效率和影响力，最恰当且最理想的做法是，毒品和犯罪问题办事处成为该小组的秘书处。一个常设秘书处将确保小组制定的标准和实用工具得到进一步传播和推广，传播和推广方式包括开展技术合作项目和方案。该小组将在 2006 年第三季度第五次会议上举行会议。

65. 毒品和犯罪问题办事处通过参加会议向一些区域和国际组织提供了专门知识。特别是，毒品和犯罪问题办事处积极促进欧洲委员会专家组的工作，该小组经欧洲委员会犯罪学科学理事会授权，负责修订和更新欧洲委员会部长理事会于 1987 年 9 月通过的关于援助被害人和预防受害的 R (87) 21 号建议。

66. 以上所述都是在政治和工作一级成功合作的实例，既加强了法治和刑事司法改革，又维护了各组织的任务和权限。从下文可以看出，在冲突后局势中，这种合作和资源集中将证明比以往更加关键和不可避免。

四、参与联合国重建和平与安全的努力：加强法治和刑事司法机构

67. 联合国千年项目报告中承认和强调了法治在发展中所发挥的中心作用，该报告指出：“成功扩大实现千年发展目标的投资战略要求致力于善政。它包括通过行政和民政部门和通过法律和司法机构维护法治”。报告还指出：“法治作为合理施政的一个前提条件，可以影响制定和实施政策的方式”。¹⁷ 某些发展学者也强调：“过去几年里发展思路发生了戏剧性变化，从相信实施项目和提供服务的重要性转变为从权利和施政立场出发”，¹⁸ 这意味着带来了范围更广泛的变化。不用说，改革法治和重建司法系统对于冲突后社会更加重要。在冲突之后加强法治不仅是为国家恢复而投资，而且通过应对战争中的严重不公正现象和冲突根源，有助于避免重新出现敌对行动。秘书长在其提交安全理事会的关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法的报告 (S/2004/616) 中提出了一些建议，包括建议加强联合国系统支持冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法的安排。根据这些建议，建立了法治协调中心网络，共有 11 个部门和机构的代表组成，毒品和犯罪问题办事处在其中发挥积极作用。

68. 去年，毒品和犯罪问题办事处更积极地参与了联合国系统中与法治有关的倡议，其具体重点放在冲突后社会和转型期社会上。多年来，毒品和犯罪问题办事处通过其一般技术援助方案，向新近摆脱冲突的国家和经济转型期国家提供了大量支助，但这些并不是在具体的冲突后方案或战略范围提供的（又见 E/CN.7/2005/10）。按照经济及社会理事会第 2004/25 号决议，现在已经做出了具

体努力，以加强同维持和平行动部的合作，包括参与和平建设倡议。这在 2005 年底在纽约举行的主管维持和平行动副秘书长同毒品和犯罪问题办事处执行主任会晤中得到了强调，在会晤时，他们讨论了欢迎毒品和犯罪问题办事处在制定刑事司法领域的长期技术援助方案方面提供援助的具体维持和平行动。最近，毒品和犯罪问题办事处就其支助新建立的和平建设委员会的能力提交了详细的意见书。

69. 办事处在工作一级同维持和平行动部刑法和司法咨询股建立了合作关系。毒品和犯罪问题办事处为该部的教养政策和指导手册的编写工作提供了广泛的投入。毒品和犯罪问题办事处参加了专家讲习班，制订惩戒干事的指导手册，参加了该部在司法和法律系统范围内举办的法治讲习班。该部的刑法和司法咨询股本身在少年司法问题机构间协调小组会议（见上文第 61 段）期间为关于冲突后背景中的少年司法的讨论提供了投入，并且是评估工具开发工作的主要合作伙伴（见上文第 32 段）。该部向 2005 年 11 月举行的维持和平行动特别委员会会议介绍了毒品和犯罪问题办事处的评估工具和进行共同评估任务的计划。

70. 在业务一级，应维持和平行动部的请求，毒品和犯罪问题办事处已经或将在 2006 年前半年，在以下国家进行深入评估：几内亚比绍（关于刑事司法改革，包括监狱改革的评估）、利比里亚（关于监狱改革的评估）、海地（关于少年司法和监狱中的艾滋病毒/艾滋病的评估）和刚果民主共和国（关于司法机构、少年司法和监狱改革的评估）。这些评估是对一个事实的应对，这就是尽管大多数联合国维持和平行动现在都拥有法治或教养能力，但其重点通常都在近期巩固和平与安全方面。这种干预措施通常都没有长期改革和能力建设倡议所需的授权或资源，长期改革和能力建设倡议一般要求持久的长期技术援助方案，在维持和平行动本身结束之后再继续很长的时间。因此，重要的是，要确保短期的稳定努力与长期技术援助方案之间建立联系，着重于建立刑事司法系统能力。应该注意的是，从第一次进行评估直到项目拟定、筹资和执行的整个时期可能很长，通常在六个月到一年之间。由于这些原因，一旦稳定达到了一定程度或者举行过选举，完成毒品和犯罪问题办事处的评估任务非常重要（在刚果民主共和国、几内亚比绍、海地和利比里亚都采用这种办法），同政府和维持和平行动部的同行一起确定需要长期关注的重要领域，并从一开始便参与政策咨询。

五、结论和建议

71. 会员国做出的答复表明，国家和国际两级都正在做出巨大努力，以在许多国家加强法治和刑事司法机构。对于毒品和犯罪问题办事处来说，注重法治问题以及联合国系统在这方面日益增强的作用，是为联合国整体努力提供刑事司法领域

相对专门知识的一次重要机会。去年，刑事司法和法治方案在继续扩大。未来成功的关键在于注重其相对的专业知识领域，发展从中可以吸取重要教训的、更广泛的创新项目组合，并成为联合国系统在这一领域的领导者。

72. 鉴于此，谨请委员会注意到毒品和犯罪问题办事处为了制定法治和刑事司法方案及鼓励进一步制定方案所做的努力，包括通过提供足量的经常和预算外经费。在这方面，委员会似宜注意《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》(A/CONF.203/18，第一章，决议1)和2005年9月5日和6日在阿布贾举行的非洲圆桌会议题为“阻碍非洲安全与发展的犯罪与毒品：2006-2010年非洲行动方案”的成果文件中刑事司法和相关的法治方面的执行情况。

注：

¹ 见 Rachel Kleinfeld, Carnegie Paper No. 55, “Competing definitions of the rule of law: implications for practitioners”, (Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2005)。

² 巴林、萨尔瓦多、摩洛哥、斯洛文尼亚、南非和前南斯拉夫的马其顿共和国。

³ 《联合国条约汇编》，第1582卷，第27627号。

⁴ 欧洲委员会，《欧洲条约汇编》，第141号。

⁵ 经济合作与发展组织，DAFFE/IME/BR(97)20号文件。

⁶ 萨尔瓦多、危地马拉、马尔代夫、阿曼和前南斯拉夫的马其顿共和国。

⁷ 马尔代夫、斯洛文尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国。

⁸ 这些授权源于大会决议、经济及社会理事会第2004/25号和第2005/21号决议、《关于犯罪与司法：迎接二十一世纪的挑战的维也纳宣言》(大会第55/59号决议，附件)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》(A/CONF.203/18，第一章，决议1)。

⁹ 见 International Peace Academy, “Challenges in police reform: promoting effectiveness and accountability (New York, 2006)。

¹⁰ 《第一届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，1955年8月22日至9月3日，日内瓦：秘书处编写的报告》(联合国出版物，出售品编号：1956.IV.4)，附件一.A；和经济及社会理事会第2076(LXII)号决议；另见理事会第663 C (XXIV)号决议。

¹¹ <http://www.juvenilejusticepanel.org>。

- ¹² 将向委员会第十六届会议详细报告经济及社会理事会第 2005/20 号决议的执行情况。
- ¹³ http://www.unodc.org/unodc/en/criminal_justice.html。
- ¹⁴ 联合国毒品和犯罪问题办事处，《独立评估报告》（2005 年，维也纳），http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Juvenile_Justice_Lebanon.pdf 登载。
- ¹⁵ 详见：<http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm>。
- ¹⁶ 会议报告在 <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw-gp-2005/docs/FINALREPORT.goodpractices.pdf> 上登载。
- ¹⁷ 千年项目，《投资于发展：实现千年发展目标的切实计划》（联合国出版物，出售品编号：05.III.B.4），第 110 页和第 115 页。
- ¹⁸ Leslie Groves and Rachel Hinton, “The complexity of inclusive aid”, *Inclusive aid: Changing Power and Relationships in International Development*, Leslie Groves and Rachel Hinton, eds. (London, Earthscan, 2004)。
-