



经济及社会理事会

Distr.: General
24 January 2019
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十八届会议

2019 年 4 月 8 日至 12 日

临时议程* 项目 6

通过机构建设创建和平包容社会
以促进可持续发展，并为所有人
提供诉诸司法的机会

通过机构建设创建和平包容社会以促进可持续发展，并为所 有人提供诉诸司法的机会

秘书处的说明

秘书处谨向公共行政专家委员会转递委员会成员保罗·杰克逊与琳达·比尔梅斯、拉米亚·穆拜德·比萨特、卡特丽娜·奥特和莫尼·皮扎尼协作编写的报告。

* E/C.16/2019/1。



通过机构建设创建和平包容社会以促进可持续发展，并为所有人提供诉诸司法的机会

摘要

本报告思考了促进所有人获得安全和诉诸司法机会的根本问题，包括与建设和平有关的问题。报告分析了以往安全部门改革方案的成功和不足，并就如何支持关于构建有效、负责和包容机构以及和平和包容社会，让人人都有机会诉诸司法的可持续发展目标 16 提出了一套建议。

目标 16 旨在以广泛发展观为基础防止暴力冲突、促进包容治理和提供诉诸司法的机会，其所依据的办法具有长期和整体性质，将替代自上而下、由危机驱动的短期处理办法，后者以针对暴力、恐怖主义、犯罪和冲突的短期线性反应为基础，通常是安全部门改革的特征。

为了支持建设和平，而不是强加“硬性”安全，促进与民间社会的伙伴关系是关键之举。需要有流程来鼓励采取自下而上的办法，超越有些情况下可能运转不良、不合常规或不具代表性的国家机构。这种办法从政治上强调和平与安全，并确认建设和平努力可能要求对现有导致无效治理以及无反应或排他性机构长期存在的权力结构提出明确挑战。

司法改革在历史上也一直是由国家主导，自上而下，由技术官僚掌控。但在冲突后和弱势国家，大多数人所经历的是本地化的司法规定。正规的法律或法院系统在此类国家通常到达不了农村或偏远地区，而且即使到达了，缺少代表性、某些群体有罪不罚以及腐败问题也可能带来挑战。此外，习惯当局可能并不总是分享与人权有关的关切，包括问责制、法律面前平等、特定群体诉诸司法机会或者就业中的非歧视，但却可能是唯一能找到的法律权威。在这种情况下，加强司法系统的包容性往往很少能够成功。

诉诸司法的定义与关于赋予穷人法律权能的辩论密切相关，后者通常被理解为是让穷人受到法律保护而非法律压制、并且能够使用法律促进其在国家和市场上的权利和利益的办法或流程。这种办法在关于人人可诉诸司法的辩论和可持续发展目标中都有反映，其中也包括让少数群体及其他群体获得法律保护的权利。目标 16 将这一办法作为一种基于人权的战略，通过各种举措提高地方民众控制自己生活的能力，以此促进安全、保障和诉诸司法。

目标 16 突出强调了人的安全，并着重关注社区日常安全以及司法是否具有包容性。其中还确认通过建设和平、包容和有效治理来防止暴力冲突是实现可持续发展目标的关键所在。

一. 包容性司法的发展途径

1. 国际社会对国家建设和维持和平的支助已经演变成为更加笼统意义上的对建设和平的支助，安全援助和促进法治也已纳入到促进安全部门改革的全面方案当中。这种方案与建设和平一样，现在都侧重于从冲突中恢复所需的重建和机构建设努力，并支持制订综合战略以奠定可持续发展的基础。将国家对使用武力的垄断定义为法治的一个基本特征，并将其作为共同的国际愿望，强化了国际社会对此种垄断的关切。法治本身已经从主要是一个国家事项发展成为全球关切，现在又被视为是行使国家权威的基础，甚至成为外部专家能够根据国际准则引入安全部门改革举措的一种“流动主权”。这在国家主权和预计将保持公正并尊重主权平等原则的联合国等国际实体所调解的国际处理办法之间造成了一定程度的紧张关系。

2. 目标 16 不能在孤立的背景下考虑，因为它涉及贯穿各领域的问题，在思考和平与建设和平时，需要与其他可持续发展目标相结合才能取得进展。呼吁统筹处理所有可持续发展目标，就表明需要将目标 16 与其他可持续发展目标相结合，包括为此确认解决贫困、不平等或不公正问题是消除暴力根本起因的关键。一个能提供就业机会、可持续生计、司法、基本安全和基本服务而且具有某种形式政治包容的社会，也更有可能是一个和平的社会。

3. 法治办法的一个组成部分是加强司法系统，设法普及《世界人权宣言》的实践经验。司法改革作为安全部门改革的组成部分，已采取更加全面的办法，将合法性、民主控制、民主监督、有效治理和法治作为重点。在这些改革举措中注重诉诸司法是为建立多层次有效安全安排作出的一项国际努力，涉及安全机构、情报分享、警务和提供司法，并让非国家行为体参与提供安全和司法。采取这种全面办法的部分原因是为了回应那些以传统安全援助为特征、由技术官僚掌控的不太成功的机构建设办法。

4. 妇女在促进性别平等的司法机构中发挥作用对于制订包容性办法尤为重要。安全理事会在第 1325(2000)号决议中申明妇女参与以及将性别视角纳入和平谈判、人道主义规划、维持和平行动和冲突后建设和平及治理的重要性。

5. 非歧视性的法律和政策改革已经取得进展，但为了作出切实变革并构建和平包容社会，还需要让更多妇女以检察官、法官、从业人员和执法人员身份加入司法部门及其他专业领域。妇女在建设和平方面经常发挥重要作用，她们的参与有助于许多建设和平方案取得长期成功。不过，承担专业职能的妇女在过渡期司法和法治机构中的代表性仍然不平等。她们需要被视为既是受益者又是决策者。题为“预防冲突、改变司法、确保和平：关于联合国安全理事会第 1325 号决议执行情况的全球研究”的报告载列了新的证据和一套在这方面采取行动的建議。

诉诸司法和赋予穷人法律权能

6. 人人可诉诸司法可通过三种不同方式理解：作为在国际人权框架内得到承认的权利；作为基于人权的全面发展途径或过程；或者作为公共部门提供服务和机

构改革的途径。针对这三种不同方式的辩论纳入了包容性思想，超越了从司法角度解决负面或排他性体制结构、替代性解决冲突机制和一般法治的问题。

7. 诉诸司法和公正审判在《世界人权宣言》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》和《儿童权利公约》等国际法中都作了确认。《2030 年可持续发展议程》和 2012 年 9 月 24 日通过的不具约束力的国内和国际层面法治问题大会高级别会议宣言也确认需要以尊重人权为基础，建立公正包容的社会来提供平等诉诸司法的机会。

8. 《世界人权宣言》规定，法律面前人人平等，人人有权对侵犯基本权利的行为作出有效补救。因此，诉诸司法作为一项基本权利，应确保每个人都能获得独立和公正的程序，都有机会在个人自由或财产受到威胁时获得公平公正的审判，并在系统未能提供此类机会时获得追索权。

9. 必须指出，诉诸司法有时并不涉及司法追索，而是指以某种形式提供易获取、可负担、及时且有效的补偿或补救手段，其中可能包括各种替代性争议解决机制、传统或习惯当局、宗教法院或各个治理级别的其他非国家补救措施。例如，在许多农村地区，民众可能根本无法接触到执法部门或司法程序。

10. 诉诸司法的广泛定义与关于赋予穷人法律权能的辩论密切相关，后者通常被理解为是让穷人受到法律保护而非法律压制、并且能够使用法律促进其在国家和市场上的权利和利益的办法或流程。这种办法在关于人人可诉诸司法的辩论和可持续发展目标中都有反映，其中也包括让少数群体及其他群体获得法律保护的权利。目标 16 将这一办法作为一种基于人权的战略，通过发展活动提高地方民众控制自己生活的能力，以此促进安全、保障和诉诸司法。

11. 在实践中，这一办法扩展了法治的范围，将诉诸司法与提供法律服务、教育和发展相联系，包括通过法律改革赋予地方民众权能，给予他们在法律程序中的发言权和可辩护权利；加强可供弱势群体使用的知识，确保他们了解自己的权利以及可用来保护这些权利的流程；确保费用或语言等不会成为阻碍诉诸司法的因素；以及确保结束某些群体的有罪不罚现象并加强对他人的法律保护机制。

12. 拓宽诉诸司法的途径对在国家及国家以下一级执行的措施产生了影响。获得司法服务在狭义上意味着拓宽法律援助途径，而大多数国际法治社会所采用的广泛定义则意味着要部署一系列广泛的行为体，这是一种包含国家和非国家行为体的更加混杂的办法，要通过司法部门的体制改革作出结构变化。国际改革方案已纳入一系列广泛的活动，包括法院改革、法律援助、信息传播和教育、替代性争议解决办法、公共部门问责和研究。

安全部门改革、法治和执法问题

13. 让人人都可诉诸司法的目标存在于被称为安全部门改革的一大套办法之中。虽然安全部门改革方案不一定必须包含诉诸司法的途径，但经济合作与发展组织制订的安全部门改革办法除其他外，有意采取系统办法来处理安全和司法问题并在提供司法过程中将国家与非国家行为体相联系。安全部门改革也是采用发展办

法解决安全问题的常用手段。因此，在安全部门改革、法治与目标 16 所设想的人人可诉诸司法之间有着密切的联系。

14. 国家建设、安全与发展一直存在矛盾之处。具体而言，有一种假设是，通过建设一个能够将安全作为公共利益的国家，就可以为人的安全提供最好的服务，而发展将给广大民众带来好处。不过，许多人仍然难以获得基本安全和免于恐惧的自由。因此，国家保护公民的责任仍然没有实现，尤其是当国家当局被用于个人经济利益而且存在系统性腐败之时，例如一些冲突后环境就是这种情况。反过来，这些缺陷又可能会导致声称在弱势国家为恢复法治而采取的国际干预措施具有合法性。

二. 处理安全和司法问题的当代办法

15. 就干涉主义逻辑而言，处理安全和司法问题的当代办法以线性为主导。国际安全部门和司法改革方案按照此类方案的公认形式，对方向、办法和结果作了许多假设。这种线性或传统办法尤其还受到国家中心主义、技术中心主义和所有权性质所致紧张关系的影响。

国家中心主义

16. 大多数分析家承认，单一民族国家在国家走下坡路的许多背景下会产生问题，但仍然倾向于接受由技术官僚掌控的国家建设参数。将单一民族国家作为常态，忽视了对所有各级安全在定义上的扩大和深化，也忽视了许多冲突的国内性质、国际冲突行为体以及国家本身作为参与者的作用。现在仍有的一个规范性假定是，正确的政策组合可创建健康的单一民族国家。

17. 在包容性司法中，服务提供者种类繁多，尽管国际社会支持人权，大多数穷人仍得不到国家服务。包容性司法意味着要将侧重点从只依靠正式司法系统转向不同提供者有更多细微差别的观点以及获取不同形式司法的各种方式。包容性司法还可能要将不同司法概念纳入到一个混合的系统当中，或者至少找到在那些更有可能通过正式司法机制或外部干预解决的问题(例如性暴力或性别问题)与可能最好是在地方一级解决的问题(例如某些形式的盗窃)之间达致平衡的方式。

18. 国家中心主义本身改变了因训练、装备和资源而受益者的地方权力结构。国家所依赖的是合法性和合规性：在自由主义国家，这通常体现为参加定期民主选举等政治进程。然而，正式的合法性对公民而言可能无法实现甚至不受欢迎。由技术官僚掌控的办法可能会创建一种不具政治合法性的国家超级体制结构。

19. 国家建设也参差不齐，例如，即使是在冲突之前、期间甚至之后都有一个运转核心的国家，在农村地区也可能很少或只是部分存在。冲突后背景下的许多人根本从未直接从政府那里获得过服务。一方面，这会产生一种政治混合体，让地方民众在获取服务、包括安全方面拥有发言权和选择权，而且其中存在各种各样的多元提供者。另一方面，这种政治混杂状况又可能会强化地方精英的地位和新世袭规则。

技术中心主义

20. 安全部门改革和法治办法往往注重可衡量的产出，例如培训和基础设施模型，而国家建设则通常注重正在建设的内容。安全部门和法治改革的干预措施经常由国际官僚、警察或军事人员实施，其任务授权可能更具技术性而非政治性。

21. 从历史上看，技术性安全部门和法治改革已导致力量集中于正式的国家司法系统，特别是法院的翻新和改革、文员和法官的培训以及法律文书的起草。不过，正规部门的某些部分仍然被忽视，例如监狱。直到最近，支持和配合习惯法院等非国家行为体维护司法的努力才有了大幅增加，其中部分原因是国际法律规范不够确定。习惯系统已公认不会自行消失，因此有必要发展工作伙伴关系。由于这些行动耗时、混乱且昂贵，国际行为体一直不太愿意这样做。

22. 性别问题尤为重要，因为妇女在大多数习惯法系统中的代表性不足。这在正式系统中比较容易改变，但在地方法院与当地权力和等级相互交织这种不太正式背景下，由于女性拥有的权利在传统上要少于男性，改变性别平衡甚至改善女性获取法律途径的机会都可能会有难度。

23. 以技术为中心的办法假设存在一套商定的基本规范，用于支持这些规范的所有干预措施都将得到参与建设和平、包括参与司法的行为体的支持。这类办法确立了建设和平的标准、基准和框架，可构成一种特定类型的知识，作为国际规范转给冲突地区。而与这种知识相伴随的，是一套用“工具”、“指标”、“模板”或“文书”等技术性术语来标示的实践，可被视为是以非政治和客观的方式来反映现实。不过，这类办法本身就具有政治性。

地方所有权

24. 地方所有权可能会受到质疑。习惯权力结构的使用有助于运用隐藏的权力来捕捉社会化角色和行为网络中的主导者和弱者。例如，在地方村庄结构中行使司法和主持公道可以成为这些地方机构行使权力的组成部分。地方行为体认为其权力会因其主持公道的能力而得到提升，不太可能会为了遵行一套国际标准而放弃权力。

25. 尽管“地方所有权”这一术语被普遍使用，但对其含义或如何规定这一术语尚未达成共识。地方所有权经常被罩上浪漫色彩或被看作是一个需要解决的问题，这反映了对地方行为体的谨慎态度。虽然地方行为体可能不具有代表性或包容性，还可能构成统治精英，但他们可能也不会愿意放弃控制权。让国际社会参与加强安全和司法机构可能会巩固这些团体的地位，但假定地方行为体会接受旨在改变或削弱其权力的方案可能也有些天真。

26. 要让司法变得更加包容，就必须更多地了解改革办法如何受到地方政治的影响。尽管有证据表明影响有限，但对于司法干预措施中的败笔和缺陷、特别是更笼统意义上的安全部门改革干预措施中的败笔和缺陷，压倒性反应向来都是翻新现有由技术官僚掌控的解决方案、增加供资或改善沟通。就一些国际改革方案的宏伟目标而言，国际社会为实行安全部门改革而部署的实践办法和类别需要保持一定程度的谦逊，因为对国际干预措施到底将如何影响现有系统以及这些措施在执行过程中如何能够与现有系统共存都缺乏了解。

三. 实现包容性司法的新办法

27. 采用线性做法建设国家政权被认为不起作用，在如何应对这个问题上，从业人员认为存在重大挑战。辩论通常冠以吸纳非国家行为者的辞藻，但辩论还涉及制定杂合的建设机构办法。这引发了人们的讨论，主张不再对国家政权建设采取线性做法，而是确认外部和国内行为者之间存在联系。辩论借助诸如日常、杂合和后自由和平形式等概念，提出了推进包容性司法的可能方式，尤其是确认大多数寻求正义者可以有多种选择。

28. 自由国家政权建设设想的国家建设是，让机构支持建立“自由的个人”能够在其中蓬勃发展的社会框架。然而，采用非线性做法建设国家政权寻求在社会层面发挥作用，弄清被忽视的地方政治阻力和调整适应情况。司法制度中的包容性要求了解这一自下而上的机制，特别是在立法和正规做法成效有限的情况下。

29. 这并不一定意味着，在立法以及对包容性司法改革采取正规做法作用有限的情况下，公民无法诉诸司法。在某种程度上，相关司法制度也许达不到国际法的标准，这意味着要么重新审视国际法，要么更好地支持寻求正义者根据传统法律行使自己的权利。特别是应明确管辖权。有人可能会说，一些罪行应该只由国家法院处理，例如涉及性暴力、暴力侵害妇女、谋杀和其他严重侵害人身的案件，在这些案件中，地方法院可能享有维护特定社会等级或权力关系的既得权利。

30. 这一转向更微妙、非线性的司法做法多以程序为导向，这意味着外部行为者的作用不是强行建设机构，而是协助建立一个框架，地方社会能够在此框架内遵循自己的规则。这个做法强调了系统比单个要素更重要的观点。弄清楚地方政治不仅包括了解机构、领导人和政党，还包括了解社会空间、实践和程序。了解司法制度的深层政治和法治运作环境对于司法改革成功与否至关重要。

31. 实现包容性司法有三大路径：机构和机构权力；制定程序而非结构；抓住隐含政治。

机构的重要意义

32. 国家要求机构结构发挥作用。安全和司法机构至关重要，因为它们要保护公民，并在公民发生违法行为时予以制裁。若无职业精神和明确的指导方针，这种机构可能会有压制性，主要是通过执行侵犯人权的不公平或有偏见的法律，对边缘化群体构成威胁。

33. 国家虽然是潜在威胁，但也是为大多数人建设更公平社会的最佳机会。因此，民政当局应该能够民主控制安全和司法机构，有能力支持人权做法，并支持在实现目标 16 方面取得进展。

34. 与此同时，建设机构不足以保证国家的有效运作。各机构要有效运作要有合法性，还要求希望使用该制度的人有某种机会诉诸这些机构，这可能涉及正式司法系统承认习惯制度或其他平行运作的非正式制度。因此，寻求司法的人可能面临积极主动的选择，而不是根本没有选择、也没有诉诸司法的机会。

35. 在安全部门改革中不愿考虑合法性和权力问题可能导致缺乏文职和政治监督、警察和司法机构内部任命政治化并最终降低对公共司法的效力和信任。这类机构的权力分配和控制仍然是决定可持续发展目标 16 成功与否的关键因素。

程序和结构

36. 从历史上看，与机构和组织建设相比，司法体制办法一直忽视进程。采用以进程为导向的做法意味着，不要一开始就对司法体制或警察部队应该是什么样子有一个预先确定的看法，然后朝着这个看法努力，而是通过讨论和达成一致让理想体制的特质浮现出来。

37. 以进程为导向的做法提出了提供司法和警务问题，特别是地方安全提供者能够在多大程度上行使权力，哪些罪行应由警方正式调查，寻求正义者是否有机会获取救助。例如，在实践中，发展中国家农村地区的司法体制往往显示，更多人诉诸于习惯权力机构而非正式警务机构，而且，他们要面临地方层面的多重体制问题。当前的改革方向所基于的理念是，外部干预应该使当地人可以在地方框架内做出自己的选择。

38. 这个改革干预措施的新方向可以让那些在传统或习惯制度中可能吃亏的人-通常是妇女或青年-在一定程度上作出选择，这样他们就能利用包括国家在内的其它渠道来寻求正义。这并不等同于放弃责任或实施文化相对主义，而是呼吁制定更微妙的干预形式，以支持寻求正义者做出选择，并将基本人权纳入法治框架。

与内含的权力关系的互动

39. 安全和司法部门中的大多数改革是技术层面的，有些改革可能产生了深远的政治影响。随着时间的推移，机构本身仍有重要意义，重视进程而非建设机构提出了一些非常困难的问题。重视进程要求重组基于限定时间段和可计量输出的规划架构。在现有框架内努力制定加强安全和司法的进程，需要大量体认、努力和时间，国际行为者即使有可能也很难了解当地情况。

40. 多层级办法也往往避免讨论司法制度中的权力问题。其中一些办法可确立批评线性的自由主义做法的方式，但最终却支持地方解决方案，而不是承认它们本身就是权力结构。在大多数情况下，要了解政治现实，就需要了解现实世界并非划分为简单的二元世界，比如现代和传统、国际和地方或正式和非正式，还要清楚它们是如何相互关联、相互联系和相互影响的。在司法系统中，这一点尤为重要，因为各体制可能重叠，对人们的日常生活产生重大社会影响。

41. 政治在司法制度中有重要意义。在司法制度中的犯罪定义、侦查、起诉和惩罚体系以及有罪不罚或偏见的程度都受到政治环境以及任命高级法官等更直接问题的影响。然而，对所有人民平等适用法律，公平对待所有群体，并强制执行审判结果，这也是一项政治决定。没有政治意愿，法律就无法运作。归根结底，政治在人们如何以及是否诉诸司法方面起着重要作用。

42. 政治在冲突后司法系统和执法薄弱的国家尤为重要。冲突后社会经常面临腐败、犯罪活动、走私和贩运(武器、人口、毒品、烟草等)问题，这造成了巨大的不

平等。这些不平等反映在惩罚某些人而不惩罚另一些人的法律制度中。法律上的有罪不罚问题是一个非常广泛的问题，往往反映冲突向冲突后过渡的性质以及特定国家内的腐败程度。在若干冲突后环境中未根据过渡时期司法安排起诉前军阀就是一个例子。

43. 冲突后社会中的有罪不罚情况进一步强调在公共财政和资金流动中需要财政透明和问责。有了提高财政和预算透明度的要求，就可以有效限制损害和制约发展机构、包括司法机构的活动。

四. 从司法改革的失败中吸取经验教训

44. 以往安全部门改革方案和司法改革举措的结果喜忧参半，这十分明显，促使人们关注国际社会同关切安保和司法方案的国家之间的互动情况。缺乏明确成功促使重新审议各种做法，尤其是限制自由主义国家和纳入非线性安保部门改革办法方面的做法。然而，由于实际存在的隐含义程，非线性的安保改革做法只是局部的。

45. 在许多方面，关于改革的理论讨论大多集中在地方一级，未审查将传统制度纳入有自身政治和权力结构特性的安保部门改革方案和司法改革举措所涉影响。例如，认为隐含政治和议程等同于“抵制”概念，是将地方政治结构与国际秩序对立起来，而事实上，各国的地方结构和实际的隐含政治和议程要复杂得多。理论讨论也没有认识到，地方政治有自己的等级制度和权力结构，这些制度和结构可能并不抵制或反对国际秩序。现实情况是，许多机构、重叠的政治网络 and 实际上根本不隐秘的隐含政治和议程，只是可能不被承认或知晓，它们构成了一个不断演变的争夺权力和资源的政治进程。

46. 制定非线性的安保和正义办法可被视作是将传统结构纳入更广泛的全球安保体系的一种方式，也可以看作是一种手段，以此可将“另一方”纳入自由战略，再扩展开来纳入自由世界体系，从而在更广泛的现代化进程中战胜所谓的障碍或破坏因素。法治办法需要处理三组问题：承认机构有重要意义，但不一定是过去得到支持或脱离政治而得到支持的机构；制定中长期可持续的包容性进程；与隐含的国家政治和议程打交道，承认这些政治不是白纸一张，国家各机构并不存在于政治真空之中。

五. 前进道路

47. 公共行政专家委员会可发挥重要作用，就治理和公共行政问题提供咨询意见，以期制定一种更加务实的办法，建设向所有人提供司法救助的制度。例如，可展示领导力的方面有，为借助国际改革方案的干预措施设定更长时间，以及制定考虑政治动态的更切合实际的机构发展方法。

48. 对联合国建设和平架构的审查突出表明，在冲突情况下，采用政治和军事手段建设和平办法取得了一些重大成功。然而，审查还突出表明，联合国在将制止暴力的短期收益转化为长期建设和平和减少潜在冲突方面则远没有那么成功。审

查解释了这一相对不足是以下方面引起的：各自为政的“筒仓式”做法加上短期解决办法；对建设和平的理解不够；不愿意跨出国家的局限与民间社会和非国家实体和行为体接触；精英们强力阻止寻求替代他们从中受益的现有社会政治秩序。换句话说，建设和平要求长期介入冲突根源并与其他支持者接触，但这些行动因有关方面不愿放开眼界跨出国家的局限性及超越国家的既得利益而受到破坏。

49. 联合国可能更有能力援助受危机和冲突影响的国家，而非援助那些可能脆弱但尚未崩溃的国家。在一个极力保护国家统治权的制度中，通过改善安保和正义来预防冲突要困难得多。这要求联合国与寻求包容与建设和平的各方结成更广泛的联盟，委员会可以在突出强调这一联系方面发挥重要作用。具体而言，委员会也许可将关于公共行政和伙伴关系性质的讨论范围扩大到行政部门之外，并就公共部门的重组提供指导，以便公共部门切实与伙伴组织合作，促进包容。

50. 委员会可以提供指导，建立超越包容性蓝图办法并考虑到当地情况和政治结构的机构。机构若不支持政治制度则无法正常运作，也缺乏合法性。这并不意味着委员会应该从政治角度出发。相反，委员会在分析和审议时可以小心谨慎，充分关注地方政治制度的作用及国家和非国家机构之间的联系(如有必要)。

51. 在安保和司法制度方面，这可能意味着承认，有些部门的人不是从正规司法系统、而是从习惯权力机构或非国家行为者那里获取日常正义。这可能是一个积极或消极的过程，但也是一个政治过程。如果各国的目标是维护法治和国际人权，那么重要的是确保，寻求司法和安保的地方人士不是被排除在正式制度之外，而是可以选择服从基于人权的法律。许多人可能觉得许多习惯制度令人舒服，方便利用，但此种制度也是为了维持现有的社会准则而设计的，往往达不到国际标准，在处理那些在性、性别、种族或其他方面不吻合的人员问题时，增加了此种人被排除在外的风险。在这种情况下，重要的是，委员会鼓励发展为所有人而不只是其中一些人服务的包容性机构。

六. 人人诉诸司法的指标

52. 各国在司法和人权方面的国际协定框架内开展活动，这些协定规定各国义务开展某些活动。总的来说，这些活动关涉到采用符合国际法和法治定义的立法，其中包括建立机构框架，规定和执行所有公民享有的明确权利，如监督和协调权利，并制定执行程序。这些过程可以通过分析进程、结果和法律框架的结构来衡量，如大会作为全球可持续发展指标框架的一部分核准的安全和司法指标。

53. 实际上，结构性指标往往最突出，因为它们最容易衡量。结构框架主要涉及制定符合国际人权协定的规范性规则、条例和标准。这种结构性指标包括批准关于诉诸司法的人权文书，以及使国内法律框架与诉诸司法的国际规范协调一致。

54. 进程指标是根据结构性指标制定的，指的是制定的现行政策、条例和法律是否妥当以符合国际法治定义。它们还指是否制定了执行国际法律标准的程序。对许多国家来说，这一领域可能很复杂，因为传统的司法系统的定义、连贯性或法

律标准可能不同于国际社会，但却可能被当地民众视为合理的司法源泉。这是法治的国际定义可能不同于当地实践中对司法含义的定义的一个领域。

55. 在结构框架内执行进程的方式决定了司法进程的结果。虽然大多数国际准则规定了司法系统内要捍卫的详细权利，但对一个人可以做什么或不可以做什么，甚至对一个人被视为拥有什么权利的理解，在地方一级会有相当大的差异。特别是，在有强大的社会规范的社会中，对妇女和儿童的权利的阐释各不相同，这些社会规范反映在习惯制度或传统制度中，也许不太反映在正式的司法制度中，这些制度的存在既是为了通过加强传统的等级制度来维持社会和谐感，也是为了实施抽象的司法定义。因此，国家之间和国家内部的结果差异很大。

56. 在实践中，难以衡量正义，因为尽管有国际规范，但衡量正义在期望方面却是主观的，而且视情况而定。它还取决于若干变量，这些变量决定着任何特定体制中的司法性质。国际基准自身并未明确说明特定法律制度伸张正义的权限、伸张正义的有关个人代理人的权限以及赋权权利人提起诉讼情形。这可能受到下列情况的影响：

(a) 是否存在符合司法公正、满足司法寻求者需求且裁定不会有负面外部效应的补救措施或结果，例如，某女申诉人对社区某人提起性犯罪指控胜诉但在社会上却输了官司。司法要纳入文化意识部分，了解不断变化的文化，并实施国际法；

(b) 赋权弱势群体主张和争取自己权利的程度。边缘化群体的能力受到以下方面的限制：缺乏法律途径；资金等其他障碍；缺乏法律知识，不了解各种制度，这些制度往往故意设计成排他性的。正式司法制度中、非国家行为者之间和非正式司法机制都有这种情况；

(c) 司法和安全系统(例如警察)有无能力执行法律制度的决定。这可能有各种结果，从确保判刑和监禁，一直到恢复性的司法和替代性争议解决办法。

57. 从司法角度来说，成功实施目标 16 有赖于有无能力按照制度实施司法。在全国范围内审查有无机会诉诸司法的任何尝试都要考虑到潜在的社会、经济和政治压力，这些压力阻碍寻求正义和落实人权。这将需要重点关注不让行使自己权利的人群，详细分析那些阻碍或促使诉诸司法的不同群体情况。还大有必要澄清权利与法律要求之间的关系，防止误解或故意混淆法律。

58. 最后，应该认识到，国际人权框架存在于国际、国家和国家以下层面的一组复杂情形中，诉诸司法的机会要由不同群体谈判。其中一些群体拥有参与谈判的充足资源、技能、权力和知识，还有一些群体则没有。

七. 结论和建议

59. 为了支持和平和实现目标 16，必须与民间社会建立伙伴关系。要制定支持下而上运作的程序，越过那些可能无能、不合法或不具代表性的国家机构。这个做法将政治考虑纳入讨论，确认建设和平可能需要明确挑战那些让不善治理和不作为的排他性机构长期存在的权力架构。

60. 建设和平应该是预防冲突和从冲突中恢复工作的核心组成部分。需要就积极和平持续公开对话，由能够说服更多行为体加大财政和政治投资的国家牵头。此种努力需要赢得不只是通常的和平倡导者的支持，还要确保地方对和平与司法进程的自主权。

61. 地方自主权是一个关键问题，但在实践中很难实现。有必要利用国际机构内部的培训和经验来建设能力，确认国际卷入冲突的复杂性；承认建设和平没有蓝图办法；考虑到建设和平的长期性、混乱性；发展在国际和地方两级参与建设和平的代表网络和/或伙伴关系。

62. 干预措施必须符合具体情况，明确承认各个社会不同，因此冲突的起因也不同。干预措施需要关注进程和机构，确保职能优先于形式，并采取政治明智的做法行事。这涉及到配合当地规范和政治现实，要求逐步进行变革，变革所用时间要比现有最佳做法所述时间长。

63. 法治是包容性司法长期进程的一个重要内容。尊重合法性是最大限度地减少专断权力的一项治理原则，为此就如何行使、改变和质疑权力提供明确规则。加强法治不是大笔一挥就能实现的。受排斥的大多数人的体验是，司法是要由当地行为者代办的地方现象。大多数习惯或传统制度是为了支持地方社会等级制度而设计的，因此，那些处于边缘地位或系特定社会群体或类别的人，如妇女或儿童，往往受到不符合人权的司法准则的制约。在这种情况下，那些倡导法治做法的人需要认识到，现行当地制度可能有合理性，需要在短期内配合这种制度以实现长期变革。

64. 性别平等考虑仍然是实现包容性安保和司法办法的关键。研究表明，和平程度与性别平等之间存在着正相关关系。重男轻女的性别准则故意排斥妇女、女童和其他性少数群体，在性暴力和性别暴力中发挥重要作用。这些准则可能会让青年男子用抢牛等暴力活动为仪式表明自己成年，或者是故意有歧视性，例如，使妇女难以获得安保和诉诸司法，也难以参与决策，甚至将妇女视为财产。妇女可能受到限制其继承或限制其土地所有权的歧视性法律的约束，一些国家将某些性别认同定为刑事犯罪，将这些群体排除在安保和司法之外。性别不只是妇女的同义词，可能不是决定是否排斥妇女的主要身份标志。对性别问题采取包容性做法将牵涉到根据所有人的情况制定干预措施，而不论性别、阶层、族裔、性取向或宗教等情况。

65. 改变对性别问题的态度涉及到文化规范和法治的重大转变。法律和配额不会改变重男轻女的性别规范和态度。联合国显然需要与寻求支持性别平等和人权的组织合作。许多地方团体和组织可能已经在为实现目标 16 努力取得进展，但在进入国家或全球一级的政策网络方面可能受到限制。例如，许多妇女组织可能在当地社区工作，但被禁止参加其他层面的公共论坛。纳入性别问题将需要联合和支持这一多元群体。

66. 除了支持那些从事性别平等工作的人之外，联合国还应该将性别问题作为其评估 2030 年议程的问责机制的一个核心内容。这将需要支持基层组织提高参与评估目标 16 关于包容性安保和司法的能力。提高这种能力还会弥补许多领域缺

乏按性别分列的数据的情况，再加上在地方一级对性别问题进行必要的定性分析，这将改善目标 16 中的性别平等问题进展情况的评估方法。

67. 目标 16 关乎和平，而不仅仅是“硬性”安保，还涉及广大司法问题和承认人的安保关切，目的是建立合法的国家和治理制度。然而，对转变国际安保做法的一些办法存在关切，其中包括重新界定一些海外发展援助活动，以纳入防止暴力极端主义、移徙管理和人道主义救济军费。虽然这可能会增加对目标 16 的供资，但问题是这是否是该目标的核心目的，以及这是否会减少对范围更广的发展活动的支出。这提出的问题是，是否是以身处冲突影响环境中的公民为代价而将捐助者的安保利益(如打击暴力极端主义)放在优先地位。

68. 目标 16 将人的安保连同对机构和基础设施的传统关切置于联合国实现和平办法的核心。该目标侧重于邻里的日常安保以及司法是否具有包容性，其还确认，阻碍暴力冲突的主要方面是建设和平、包容性和治理。人的安全对成功实现目标 16 中的和平与安保内容必不可少。
