



衡量联合国系统在冲突中和冲突后支持促进法治的效力

秘书长的报告

摘要

本报告应安全理事会在 S/PRST/2012/1 中提出的请求提交，论述衡量联合国系统在冲突中和冲突后支持促进法治的效力问题。

会员国日益要求加强联合国的问责制。为了满足这些要求，并掌握指导今后工作的资料，必须衡量联合国系统支持法治的效果。联合国系统支持法治的工作是通过使用规划、评估和评价工具衡量的。收集和分析数据对衡量本组织的效果至关重要，对制定国家政策也十分关键。因此，联合国应该注重支持发展这一领域的国家能力。本报告还承认，衡量支持法治工作的效果有其特殊的挑战。

本报告详细说明机构安排改革和将法治纳入联合国各领域工作的努力。今后必须培养和加强本组织内的衡量文化。制定一个协调和全系统的办法衡量联合国系统支持法治的效力应该成为本组织的优先事项，并得到会员国的支持。此外还必须加强国家收集、分析和使用数据的能力。

* 由于技术原因于 2013 年 7 月 5 日重新印发。



一. 导言

1. 2012 年 1 月，安全理事会请秘书长提交一份报告，审议联合国系统在冲突中和冲突后支持促进法治的效力(S/PRST/2012/1)。2013 年 1 月，常务副秘书长就这一问题向安理会作了一次中期通报。

2. 法治是国际社会面临的许多挑战的核心。有力、包容各方和责任分明的公平执法机构对预防冲突和建设和平至关重要。要克服有组织犯罪、贩运、冲突和恐怖主义等彼此联系的种种威胁，就要求国家、区域和全球各级都具备有效的法治手段。为了适应和应对新出现的威胁以及国民不断变化的要求和愿望，国家需要获得加强国家机构和法治方面的支持。同样，鉴于许多挑战具有跨国性质，区域和全球一级的规范和行动手段就成为民族国家应对举措的一个重要组成部分。

3. 会员国日益要求联合国加强对其行动效果的问责制。加强问责就需要更加注重成果，更好地作出评价报告，并希望能确定通过联合国系统投资的资金产生的价值。必须审议联合国提供的支持取得的成效，以查明奏效的措施和满足上述要求。这将帮助安全理事会妥善制定任务，并满足今后在加强法治方面的援助要求。

4. 为了审议联合国支持法治工作的成效，本报告考察衡量本组织效果的种种方法。经济合作与发展组织发展援助委员会将“效果”界定为发展措施直接或间接、有意或无意产生的积极和消极、主要和次要的长期影响。¹ 本报告考察衡量联合国系统法治活动效果的重要性及其挑战，并概述联合国系统可使用的规划、评估和评价工具。

5. 本报告介绍以下最新情况：将法治纳入整个联合国的举措和力求提高本组织工作成效的机构改革。报告还就改善联合国衡量工作效果能力的方法提出建议，以促进安理会的工作。

二. 大会关于国内和国际法治问题的高级别会议宣言

6. 大会关于国内和国际法治问题的高级别会议于 2012 年 9 月 24 日在纽约举行。出席会议的总统和政府部长超过 65 名。这是大会专门讨论法治问题的第一次全体会议。193 个会员国在大会关于国内和国际法治问题的高级别会议宣言(见大会第 67/1 号决议)中，一致重申致力于法治，重申法治对于各国间政治对话与合作具有极为重要的意义。会员国还确定了联合国支持法治活动的范围，确认所有个人、机构和实体，无论是公共还是私营，包括国家本身，都对公正、公平和平等的法律负有责任，并有权享受法律的平等保护，不受任何歧视。

¹ 评价和成果管理主要词语汇编(经济合作与发展组织，巴黎，2010 年)。

7. 各国还在宣言中承认安全理事会对法治的积极贡献，强调法治是预防冲突、维持和平、解决冲突和建设和平的重要因素之一，并强调司法，包括过渡时期司法，是处于冲突和冲突后状况的国家持久和平的基石。通过法治伸张正义和保障安全可缓解冲突，帮助减少再次爆发冲突的风险，并创造有利于可持续发展的条件。

三. 将法治纳入主流

8. 各国在宣言中承认，法治对进一步发展作为联合国立足之本的三大支柱即国际和平与安全、人权和发展也具有极为重要的意义。它们特别强调了法治与发展之间的相互联系，要求在 2015 年后的发展议程中考虑法治。

9. 此外，各国确认，法治原则平等地适用于所有国家和包括联合国在内的国际组织，尊重和推动法治与正义应当是其所有活动的指导原则，同时也使其行动具有可预测性和合法性。

10 秘书长根据宣言，已经将把法治纳入联合国工作的主流作为优先事项。秘书长正在通过联合国行政首长理事会，促使整个联合国系统参与其中，在向会员国提供和平与安全、发展与人权领域的支助时，系统考虑法治问题，从而能够更有效地交付成果。

四. 改革法治机构安排

11. 安全理事会已欣然接受以下观点：即在冲突中和冲突后局势中建立和改善法治是其制定的各项任务的有机组成部分。安理会规定的任务极为广泛，包括起草宪法和进行立法改革，加强治安、司法和惩教等领域的机构，支持过渡时期的司法工作。目前有 19 个联合国外地特派团配备与法治有关的部门。

12. 如此广泛的任务势必越来越需要确保以协调而又战略性的方式开展联合国的工作。但在过去，机构安排不允许本组织尽可能有效、可预测或责任分明地交付成果。秘书长在关于冲突结束后立即建设和平的报告(A/63/881-S/2009/304)中，着重指出了这些缺点，并启动了若干程序解决这些问题。2012 年 6 月，冲突后的民事力量指导委员会同意，应该设立负责冲突后和其它危机局势中法治所涉的警务、司法和惩戒领域全球协调中心。这一决定得到了法治协调和资源小组的支持，后者对现有运作安排的执行情况进行了一次内部评估，结论是需要简化和更新这一制度，以反映法治领域中新的现实和行为体。

13. 于是，2012 年 9 月，秘书长在考虑了内部审查的结论和指导委员会的建议之后，提出了联合国系统共同努力的新方向。

14. 秘书长创建了一个新的三级制度，以加强本组织在外地一级、总部(业务支助)一级和战略一级开展法治有关活动的能力。在外地一级，秘书长加强了联合国外地领导人的权力。如今，外地领导人负责指导和监督联合国的法治战略，克服政治障碍，协调联合国向国家提供的法治支持，并对此问责。虽然执行方案的责任依然牢牢地掌握在联合国不同实体的手中，但为了最大限度地发挥相对优势带来的好处，也要求这些实体与承担外地高级领导人合作。

15. 在总部一级，秘书长指定维持和平方行动部和联合国开发计划署(开发署)担任冲突后和其它危机局势中法治所涉警务、司法和惩戒领域的联合全球协调中心。维和部和开发署将以此身份，支持外地领导人履行其新的职责，如今这一职责包括与所有相关的联合国实体联系，以便向外地提供协调支助。全球协调中心继续着重根据外地需要，改善联合国对冲突后和其它危机局势的支助。从早期规划阶段开始就协同工作将有助于调动资源，利用外部资产，并避免重复努力。全球协调中心将响应外地提出的要求，提供从评估到规划、从筹资到伙伴关系的全方位支助。

16. 自从开发署和维持和平方行动部被正式指定为全球协调中心以来，已经以此身份，对索马里、海地、利比亚和阿富汗进行了联合评估和规划访问。全球协调中心的一个小组也前往内罗毕，协助联合国驻索马里机构，帮助他们制定联合国在该国的法治战略，作为政治事务部领导的正在对索马里进行的战略审查和技术评估工作的一部分。之后，维和部和开发署又联合参加了任务规划工作。2013年4月，由维持和平方行动部、开发署和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)三方代表联合组成的全球协调中心的一个小组对海地进行访问，为拟定关于法治的联合国指导文件和起草全球协调中心国家支助计划提供帮助。全球协调中心小组正在订定国家支助计划，以满足联合国在利比里亚、科特迪瓦、海地和利比亚的系统提出的要求。应联合国利比里亚特派团、联合国科特迪瓦行动、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)和开发署办事处的要求，全球协调中心已协助配备了司法检查和社区警务等方面的专门知识。会员国以专家、智囊团和其他学术机构提供支持等形式作出的贡献将使全球协调中心受益。世界银行和欧洲联盟等其他多边行为体的密切合作并将使它受益。

17. 在战略一级，由常务副秘书长领导的法治协调和资源小组发挥着对法治工作进行总体领导的作用。这将确保联合国能够预见新的机会，克服新的挑战，并发展与广大利益攸关方的联系。修改后的小组职权范围考虑了法治领域新出现的现实情况和行为体，对政策和对外关系采取了更为战略性的方针，并且更为灵活地开展协调。

18. 2013年初，小组实体成员的行政首长举行会议，提出小组的远景展望和优先事项，以在此基础上制定联合国的法治战略。世界银行也已加入小组。这一事实说明一些重要领域的合作范围扩大了。今后，小组成员还将进一步扩大，以便将

联合国系统担负法治任务的其他成员也包括在内。小组还将与区域组织等其他重要的法治行为体发展更紧密的联系。这将确保在联合国系统的法治工作中进一步与会员国合作，并继续加强联合国系统内的政策一致性。

19. 加强领导和作出新的机构安排后，本组织将能更好地克服在加强法治方面面临的挑战。

五. 设计法治支持活动的现行方法

20. 联合国在各国开展的法治工作建立在摸底、评估和规划行动基础之上。在联合国特派团部署前后对跨国家各部门的详尽评估为规划任务提供了宝贵数据，以克服该国的特定挑战，并根据优先需求提供支持。联合国制定了将安理会规定的任务转化为规划进程的工具。联合国综合特派团规划流程导则旨在为一国境内开展业务的联合国系统各实体提供协调性。在外地一级，综合战略框架用于规划和协调特派团和国家工作队的具体工作。

21. 在设计支持行动的过程中还使用其他工具。安理会要求制定联合国维和特派团基准，以提供实地信息和趋势方面的知识，有助于联合国的战略规划及建设和平活动。尽管这些基准重在监测东道国的状况而非衡量联合国系统的存在产生的影响，但仍为维和行动提供了有用信息，有助于指导任务开展。

22. 全部门的法治评估为更广泛的规划流程和设定基准提供了信息。这些评估必须由联合国实体共同进行，运用跨学科的方法。国家一级的法治评估必须考虑法治需求，并使联合国的支持符合优先需求，从而改善联合国活动的实效。

23. 2009 年，在联合国东帝汶综合特派团的支持下，对东帝汶司法部门开展了一项国家一级的全部门评估。在此之前，安理会通过了第 1867(2009) 号决议。该次评估旨在确定，该国整个司法体系在何种程度上满足东帝汶及其人民的需求，并查明迄今取得的成就和面临的挑战。评估报告论述的主要专题之一是必须强化司法机构。报告还提出了涉及 13 个专题领域的 144 条具体建议，成为重要的规划工具。该项评估的成果为 2010 年订定的国家司法部门战略计划提供了信息支持。

24. 专题评估可以补充国家一级的全部门评估。例如，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)为衡量联合国的司法救助工作在何种程度上考虑了增强妇女权能和性别平等问题开展了一项摸底调查。此项研究于 2013 年 4 月完成，查明了法治协调和资源小组 9 名成员在总部和 30 多个受冲突影响国家开展的法

治活动的范围。² 这项研究所提供的数据对于调整联合国在法治领域提供的支持至关重要。

25. 该研究发现，最常见的法治合作领域是立法改革、宣传法律权利和保护以及关键的司法部门行为体(如司法干事、执法人员和狱警)的能力建设或培训。虽然冲突后的主要焦点往往是国家机构，但该研究报告发现，非国家部门对于改善妇女在冲突后诉诸法律的机会提供了重要的实践和战略机遇。因此，目前正在制定创新方案，以培训律师助理并协助那些援助性暴力和性别暴力受害人的民间社会团体。该报告还强调，联合国在实地的高级代表必须优先考虑妇女获得司法救助的问题。这些研究结果将体现在日后拟订方案的周期工作中。

26. 在有权采取措施方面最常引用的依据是安全理事会关于妇女与和平与安全的决议，特别是第 1325 (2000) 号决议。这凸显出这些决议已渗透到方案拟订这一现实工作的程度。

27. 有针对性的法治评估还有助于方案拟订和确定优先事项。例如，2006 年在泰国三个难民营进行了关于公众对司法和安全的认知调查。该调查显示了难民对司法与安全的关切程度以及对非正式司法途径信心不足的问题。调查结果还显示，难民希望能够更好地诉诸泰国的正规刑事法院。鉴于这一数据，联合国难民事务高级专员公署(难民署)和泰国政府之间订立了谅解备忘录，促使方案拟订转向支持改善缅甸难民诉诸司法的渠道。

28. 上述例子证明，评估多么有助于确保资源用于最需要的领域。然而，目前的评估主要是临时权宜之举，很少是全面或多学科的。应加大努力，改善本组织评估的质量，并战略性地运用这一工具，以提高联合国支持法治的实效。

六. 数据收集和计量

29. 初始评估确定优先领域，同时确定基线数据，可与随后获得的数据对比。如果缺乏基线数据，将难以客观地衡量进度，并导致目标设定过高或过空的风险。

30. 数据收集，包括通过后续评估收集数据，对于衡量组织的影响以及酌情调整方案优先事项和所需重点必不可少。数据可以是定性和定量的，并可通过下述方式收集：统计项目或方案的产出，如帮助起诉的案件数量或建造的法院大楼数量；开展认知调查和访谈，如询问民众对刑事司法系统的信任程度；收集国家一级的统计数据，如关于报告的暴力事件的统计数据；以及进行观察，如法庭审判。这些数据用于衡量联合国项目或方案的预设目标是否已经实现或需要修订。

² 法治协调和资源小组的 9 个创始成员是：维持和平行动部、政治事务部、法律事务厅、联合国开发计划署、联合国人权事务高级专员办事处、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

31. 在巴勒斯坦国，联合国开发计划署与巴勒斯坦中央统计局合作，委托进行了一项公众认知调查，结果表明，对司法和安全机构的投入有一定效果，因为正在建立公众对警方和法院的高度信任感。调查结果显示，在接受调查的巴勒斯坦民众中，91.7%在感到危险时会选择打电话报警；71%认为法院是解决纠纷的唯一合法机构。

32. 在塞拉利昂，普遍的性暴力和性别暴力对妇女权利及巩固和平构成严峻挑战。由于后勤和能力限制，起诉工作延误严重，导致积压约 700 件与性暴力和性别暴力相关的案件，使这种暴力的幸存者不愿诉诸正规司法系统。在开发署的支持下，国家当局通过举办“星期六法庭”，得以减少这方面的延误。在 Freetown 和 Makeni 等一些地区，司法官员已经得到后勤支持，在星期六召开法院听证会，以了清积压的案件。此外，250 多名警察接受了相关培训，从而能更有效地调查基于性别的犯罪，支持诉讼程序。自从 2011 年 2 月该方案启动以来，星期六法庭已受理了 700 多个案件，178 人因性暴力和性别暴力犯罪被定罪。提供的支持还鼓励证人站出来在法庭上作证。

33. 2012 年 11 月，联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)在阿富汗开展了一项关于贿赂程度的大规模人口调查和四项关于公职人员廉正问题的特定部门调查。第一项调查结果表明，2012 年，50%的阿富汗公民在请求获得公共服务时行贿。平均而言，关键法治机构官员受贿额最高。还有证据表明，基层腐败已经越来越常态化。2012 年，68%接受采访的公民认为，公务员通过接受小额贿赂来弥补低工资的行为是可以接受的。这一比例高于 2009 年的 42%。这一贿赂常态化导致许多阿富汗人无法诉诸司法系统。这些调查结果将用于规划与阿富汗政府合作开展的反腐败工作。

A. 国家数据收集和计量的重要性

34. 联合国要求获得高质量的定性和定量数据，以衡量其通过项目和方案提供的支持产生的影响。同时，收集有关法治的国家数据对于会员国也至关重要。国家数据收集和分析对于评估法治如何运行以及制定国家政策和规划治理进程必不可少。有了数据，就可以更精确地评估局势，并使有关当局能够更好地降低风险和协助政府实现国家目标。基于国家数据的证据支持国家和国际各级的资源调动和优化工作。迄今已有越来越多的会员国采取措施收集数据，以促进基于证据的政策和规划。

35. 联合国可以通过以下方式支持国家的数据收集工作：使用衡量工具；对司法系统的基础设施进行审计；收集刑事司法部门的统计数据；跟踪案件卷宗和评估记录管理系统；以及开展认知采访和调查。

36. 在伊拉克，开发署、妇女署和联合国伊拉克援助团正在努力建设内政部家庭保护部门的能力。该部门是为解决性暴力和性别暴力问题而设立的。该部门建立

了一个性别暴力数据库，以跟踪事例并分析发生率和趋势。该数据库将为决策者提供信息，并有助于实施部长会议最近通过的消除暴力侵害妇女行为国家战略。

37. 最近在海地举行了一个法治指标讲习班，来自司法部门、监管机构和民间社会的 80 余人与会，讨论了根据收集的数据查明并经指标衡量的法治改革优先事项。在利比里亚，指标帮助确认，自 2009 年首次数据收集以来，报警数量增加，受害者对警察服务的认知大为改观。虽然取得了这一进展，但这些指标也显示，警察系统存在腐败和问责不足的问题，需要政策关注。这些信息有助于国家当局确定今后工作的优先领域以及巩固已有成绩的方式。

38. 数据收集对透明和善治也至关重要。可以查阅法治数据的知情公众便有能力向政府问责。数据可以提供所需证据，表明对议会、民间社会和捐助者的有力问责，还可以激励改善业绩。此外，数据有助于作出知情决策和加强地方对法治的自主权。

39. 在世界银行等联合国伙伴的参与下，维持和平行动部和人权高专办合作开发了“联合国法治指标”项目。各国政府可运用这一非排名工具，获得关于本国执法机构、司法系统和监狱系统的详细信息。这一工具可以协助各国政府衡量这些机构一段时间来的转变情况，监测国家层面的变化，从而支持国家当局进行法治改革的努力。目前，海地、利比里亚和南苏丹正在使用这一工具。该项目具备 135 个指标，政府可以用于评估警察、司法机关和监狱系统在以下四个主要领域的进展：业绩；诚信、透明和问责；边缘化群体待遇；以及能力。

40. 有效地收集法治数据对于国家加强法治工作至关重要。因此，联合国应重点支持国家伙伴在这方面的的工作。

B. 计量工具

41. 在不断完善国家数据收集工作的同时，也在通过提供法治信息的专门工具，补充衡量联合国提供的支持产生的影响。

42. 世界正义工程的法治指数以及世界银行开发的世界治理指数等工具使用将多重衡量综合为一揽子指标的指数，以反映不同国家的多维度法治面貌。会员国和联合国都可使用此类工具，更深入地了解法治状况。

43. 联合国支持了若干旨在使会员国和联合国了解法治有关问题的专门工具。例如，联合国毒品和犯罪问题办公室通过开展联合国有关犯罪趋势和刑事司法系统运行的调查，收集有关报告的犯罪事件和刑事司法系统运作情况的数据，以改善全球对这方面信息的分析和传播工作。调查结果呈现了趋势概况和刑事司法系统不同部门之间的相互关系，有助于国家和国际层面的行政知情决策。

44. 2011 年下半年，墨西哥国家统计和地理研究所以及联合国毒品和犯罪问题办公室创立了一个中心，协助收集墨西哥和该地区的公共安全与司法数据。目前，

有关治理、罪行受害人、公共安全和司法的犯罪统计数据高级研究中心正在设计实地调查，分享犯罪统计领域的知识。该中心还在努力改善生成统计数据的方法，并为该地区的决策者们提供克服公共安全与司法挑战的工具。这不仅有利于墨西哥，也有利于中美洲和加勒比的其他国家。该中心是旨在收集和分析中美洲司法和安全数据中心网络的一部分，从而将有助于提供当地和区域的法治数据，并查明这方面的优先事项。

45. 自 2007 年以来，联合国儿童基金会(儿基会)以及毒品和犯罪问题办公室与多国合作，以《少年司法指标衡量手册》为基础，开发关于少年司法的数据系统。该手册确定了有 15 个指标的一组标准，以衡量少年司法改革的程度。儿基金以及毒品和犯罪问题办公室与来自亚美尼亚、阿塞拜疆、贝宁、保加利亚、布基纳法索、科特迪瓦、格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国、多哥和乌克兰的政府和非政府组织举办了培训课程；来自 35 个国家的 243 名参与者接受了培训。在几内亚比绍，这些指标被用于确定少年司法改革的基线。在阿拉伯叙利亚共和国，这些指标被用于开发关于少年司法的统一数据库。

46. 人权高专办的人权指标旨在评估人权(包括法治举措和目标)在国家和全球的实现程度。人权指标是结构、进程和成果指标的结合，用以衡量某一人权的接受程度以及对保护和实现该人权的意图和承诺。与法治最相关的指标是：报告的误判案例、得到及时补偿的受害人比例、报告警察的罪行百分比和自杀率。

C. 联合国的评价工作

47. 对于有效运用数据来衡量联合国工作的效果，评价制度极为重要。十年来，联合国系统建立了一个框架，用以支持和鼓励本组织的评价活动。

48. 在联合国用以评价效果和增强一致性和问责的框架中，成果管理制是一个重要成分。成果管理制是十多年来联合国改革议程的一部分。在成果管理制和成果预算编制中，根据一系列预期成果提出申请资源的理由，并根据客观的业绩指标衡量取得成果的业绩。

49. 此做法有助于建立一个监督和评价文化。这种文化正逐步为联合国系统大多数实体所接受。例如，难民署成果管理制框架的指标包括：法律在多大程度上符合关于防止无国籍状态的国际标准；已知遭受过性暴力和性别暴力者在多大程度上得到支助。这些指标的目标定期更新。该框架确定一套共同的优先事项作为全球行动的蓝图，使难民署能够监督进展情况，显示工作效果，推动努力解决难民和其他有关人员的需求。

50. 在国家一级，联合国发展援助框架是使本组织能更注重成果的又一个工具。该框架有利于制定共同目标，反映各机构为这些共同目标所作的贡献和提供的资金，并包括一个成果框架。

51. 成果管理制、成果预算编制和联合国发展援助框架要靠健全的评价方法取得成功。迄今已在这方面制定了一些不同方法。2000 年颁布了联合国活动评价方法《条例》(ST/SGB/2000/8)，目前正在更新。《条例》反映了大会为联合国系统所开展各项活动的规划、方案拟订、监督和评价制定的准则，不论这些活动的资金来源如何。《条例》强调，评价的目标是尽可能系统和客观地确定本组织活动相对其目标而言的相关性、效率、效能和效果，使秘书处和会员国能进行系统的思考。这样做的目的是通过酌情改变本组织主要方案的内容，并审查其目标，提高其成效。联合国系统若干实体已在最近几年发布类似的条例和政策。

52. 为实现全系统的一致性，联合国评价小组汇集了联合国系统内负责评价工作的 40 多个单位，致力于促进协作和提高本组织评价工作的质量。该小组在创造有利环境，促进统一评价方式和良好评价做法方面发挥着重要作用。

53. 联合国评价小组为联合国系统的评价工作制定了规范。这些规范旨在促进评价职能的专业化，指导各评价办公室拟订其评价政策和开展其他方面工作。该小组还在上述规范的基础上制定了标准。这些标准来自小组成员的最佳做法，目的是指导各单位建立体制框架，管理评价职能，开展评价工作和使用评价结果。各组织应根据自身具体情况采纳这些标准。

54. 然而，一般评价框架不能用于反映联合国系统在提供法治援助方面的具体效能。目前正开始发展这方面的具体评价工具。例如，开发署正在编制一份关于衡量法治、司法和安全方案的用户指南，将于 2013 年发布。它将成为首个专门用于衡量联合国法治方案效能的指南，包括受冲突影响和脆弱环境等各种发展环境下的法治方案。指南将评论能适用于在脆弱和冲突后环境下收集和分析数据的各种常用方法。该指南要求与其他资料一起使用，如联合国法治指标和关于监督和评价安全部门改革的综合技术指导说明。此指导说明目前正由联合国机构间安全部门改革工作队编写。指南将包含计量工具和研究设计实例，并讲解如何结合当地情况和实际工作者的需要来调整现有方法。

55. 尽管有这些具体举措，但仍普遍认为有必要进一步加强本组织评估具体法治活动的的能力。内部监督事务厅评估了秘书处 2010-2011 两年期的评价能力、质量和效用，结论是秘书处的整体评价能力仍然不平衡、不充分(见 A/68/70)。评价资源不足，缺乏组织框架、文化和承诺，而这些是促进和推动全面的评价职能，为决策提供关键而及时的战略信息，加强问责与学习所必不可少的。这种情况在具体部门一级尤为明显。

56. 至于全系统业务活动的评价，根据大会第 64/289 号决议，进行的一项审查发现，评价工作的形式五花八门，进行时间无常。审查还发现，联合国存在对全系统评价的需求。但审查认为它缺乏协调，缺少政策指导，没有进行独立的全系统评价的明确战略。审查报告指出，联合检查组是联合国系统唯一负责在全系统

进行评价、检查和调查的独立外部监督机构。联检组迄今尚未评价联合国对法治工作提供的支持，也不适于作为持续开展评价的途径。

57. 联合国必须有独立、可信、资源充足的评价职能，而且必须建设一个评价文化。这种文化将确保评价结果和建议用于方案拟订和资源调集。联合国应支持一套共同的评价原则，以便持续采取全系统方式衡量联合国系统为法治提供的支助的效果。

D. 衡量法治工作的挑战

58. 必须强调衡量和评价法治活动效果方面的特殊挑战。虽然数据收集的工具有所改善，但仍缺乏可靠的法治工作数据。这是衡量联合国此领域支持工作效果的障碍。无法进入受冲突影响国家的一些地区常常使数据很难收集。另外，国家和国际行为体也可能因政治敏感性而难以获取司法和安保数据；舍此，国家数据可能无法系统收集或分析。

59. 法治工作者面临的一个主要挑战是，往往需要几代人才能看到法治真正改观。此外，法治工作涉及多个行为体和多方面影响。再者，司法和安全部门的改革可能不是直线型的。例如，由于来自系统不同部分的压力，或由于政治和安全格局发生变化，某机构的效能可能出现起伏。另外，法治工作还需要采取综合方式，将司法、安全与发展结合起来。这一点对包括妇女和流离失所者在内的弱势群体尤其重要。

60. 在进展明确的情况下，将该进展归功于某个实体的援助也具有挑战性。要分清许许多多双边和多边合作伙伴、非政府组织、政府机构为法治所作的贡献并非易事。此外也并非总有作出此区分的需要或愿望；有效合作既有积极作用也受人欢迎。因此，在衡量效果方面，通常认为较为适当的评估方法是展示作出的贡献，而不是区分何方的贡献。

61. 在这方面务必注意，加强法治项目所设定的目标不应过高，造成不现实的期望。例如在刚果民主共和国，联刚稳定团为起诉支助小组提供了帮助。该项目旨在加强刚果平民和军事司法当局的能力，以调查和起诉发生在该国东部各省的最严重罪行。此外，联刚稳定团、开发署和其他合作伙伴还在该区域支持组织了流动法院，并通过法律援助中心提供法律援助服务。这些努力的结果是审判了 55 个案件，30 人被定罪，其中 20 个案件涉及性暴力和性别暴力，2 个案件为《罗马规约》所述罪行。这些努力显然有助于解决该国无罪不罚的问题。但鉴于冲突中普遍存在的性暴力，指望该援助在减少全国范围的性暴力方面产生效果是不合情理的。另外，这些措施也不会大幅度提高对司法系统的信任，因为时间不长，而且也没有支助活动。

62. 另一个必须考虑的因素是，法治援助的效果常常在很大程度上取决于总体和平与安全问题。例如，索马里面临系统性的体制弱点，整个司法和安全部门都缺

乏资源。开发署支助建立了法院和警察局，培训了警察部队和司法官员，并建立了 9 个流动法院和众多法律援助中心。自 2009 年以来，开发署支助的案件管理系统所处理的已登记案件数量增加了一倍。2009 年至 2010 年，在索马里兰提供的法律援助增至近 4 倍。尽管取得了这些进展，但维护和平与安全方面的严重挑战继续削弱所有区域和次区域的法治。因此，难以衡量方案一级的圆满成果与总体法治状况方面的效果关系如何。

63. 另外，也难以用产出数据评价联合国方案对国家总体法治状况的影响。2010-2011 年科特迪瓦发生选举后暴力事件。此后，联合国科特迪瓦行动协助该国司法部恢复和重开了危机期间遭到破坏或抢劫的 17 个法院和 22 个监狱。这无疑显示了进展，但此类产出数据不足以评价联合国为科特迪瓦法治提供支助的效果。例如，该数据无法支持关于诉诸法律、遵守正当程序或公众对司法系统信心等结论。

64. 同样，在打击有罪不罚方面，联合国通过前南问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭，帮助对 250 多人提出了战争罪、危害人类罪或灭绝种族罪的起诉。虽然这些起诉本身就是一项重要成就，但很难将两法庭的工作与全球打击有罪不罚的其他活动区别开来。

65. 因此，尽管在发展评估方法、数据收集规划工具、评价框架方面取得了重大进展，但法治仍将继续对衡量工作构成独特的挑战。联合国必须采用创新办法，以继续改进这一领域的衡量和评价能力。

七. 结论和建议

66. 2011 年我曾指出，基线数据不完整，监测和评价框架薄弱而且相互竞争，以及实体之间缺乏共享成果的动力，削弱了衡量本组织法治工作成效的努力 (S/2011/634，第 59 段)。

67. 2013 年有证据表明，一个注重衡量的文化正逐渐扎根于联合国系统。联合国采用国家级、全部门和专题评估的方法，为法治规划提供信息，但这些评估方法不能系统地提供法治基线数据。维持和平行动部和开发署作为全球协调中心，应带头完善这方面的工作。

68. 为了衡量本组织工作效果，为了调整本组织所提供的支助以满足法治领域的优先需要，数据收集和分析至关重要。这项工作对于提供信息以利制定国家优先事项和政策以及加强问责和善治也至关重要，因此应作为国家的优先事项。联合国一直注重发展国家的数据收集、监督和评价能力，今后须继续这样做，应该将建设国家收集数据、监督和评价能力的工作纳入项目和方案设计，以增强成果衡量方面的合作。

69. 为了有效地用数据来衡量本组织的工作效果，必须有一套评价制度。十年来，联合国系统为支持和鼓励评价活动建立了一个框架。然而本组织的评价能力需要大幅度改进，包括增加资源承诺。如今，评价工作仍缺乏协调，且各自为政，缺少一项专门针对法治工作评价的战略。联合国系统应将制定该战略作为目标，并使之获得会员国的支持。

70. 最后，注重衡量联合国系统提供的法治支助的效果决不能意味着忽视《国内和国际法治问题大会高级别会议宣言》所作的关于法治与联合国三个支柱(和平与安全、发展、人权)间相互关系的论述。联合国采用的衡量办法必须反映这一综合方式。决不能孤立地衡量法治工作的效果，而要以总体发展目标、促进人权、维护和平与安全为背景。

A. 供安全理事会考虑的建议

71. 安理会应考虑规定所有特派团支持建设国家的数据收集和分析能力。

72. 安理会应考虑规定所有特派团拥有评价能力。

B. 供联合国系统考虑的建议

73. 我将考虑制定一套共同的评价原则，从而可以采用全系统方式，根据适当的基线数据，衡量联合国系统所提供的法治支助的效果。