



第十四届 联合国预防犯罪和 刑事司法大会

Distr.: General
31 January 2020
Chinese
Original: English

2020年4月20日至27日，日本京都

临时议程*项目3

预防犯罪促进社会和经济发展的全面战略

讲习班 1：循证式预防犯罪：有助于成功做法的统计、指标和评价**

秘书处编写的工作文件

摘要

本文阐述推动制定有效政策的知识生成为何需要数据、分析、监测和评价等形式的证据。

各类统计数据是定量知识的基础。已侦破和报案的犯罪及刑事司法对策等数据主要以刑事司法机构保存的行政记录为依据。这些记录仅限于报案的或引起当局注意的犯罪行为。犯罪受害情况调查产生的数据则可以提供更全面的犯罪概况，包括未报案的情况（隐性犯罪数字）。还有一些工具可对未向主管部门报告的罪行进行量化，如用于计量贩运人口受害人总数的多系统估计法。地理空间信息系统和公民驱动的数据收集系统，如各地开展的安全审计活动，也通过提供预防犯罪的关键信息来补充国家统计系统。虽然通过许多努力，犯罪和刑事司法统计数据的质量和可得性有所改进，但在技术援助和制定国际标准方面仍有严重差距需要克服。

系统和连贯的指标框架可用来采取综合办法计量犯罪。因此，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）倡导通过标准化数据编制方法建立一个重视数据质量和提高数据可比性的全面计量框架。

利用定性和定量证据对犯罪及其相关因素进行分析研究，也是开展知识驱动型决策的关键要素。为了开展此类研究，需要收集各种常规犯罪和有组织犯罪资料，以便建立国际、国家和地方各级证据资料库。这一构想已在可持续发展目标的具体目标和指标中得到充分体现。可以使用特别分析工具应对不同地域的犯罪情况及其威胁和预防需要。国际分析可以洞悉趋势和规律，用于支持全球和区域决策，而国别分析和地方分析则可揭示犯罪对公民的影响，确定要采取何种精准预防措施。

* A/CONF.234/1。

** 秘书处感谢联合国预防犯罪和刑事司法方案网成员特别是国际预防犯罪中心协助筹备和组织本次讲习班。



评价办法如得到适当实施，可增进人们对决策成功要素的了解。评价可使人们洞悉各种情况下的切实可行办法、行之有效的原因及如何成功施策。“良好评价”取得成功的主要原因在于政策制定者要使用生成的证据。联合国评价小组的“评价准则和标准”采用两类标准解决这个关键问题：一是与评价产品、建议和传播有关的供给侧标准；二是用户端标准，确保评价结果统筹兼顾，响应和后续办法有条不紊。

本文叙述表明，需要加强犯罪和刑事司法行政抽样调查数据的可用性、质量和可比性。建立优质全面的国家刑事司法统计系统需要有一个强有力的国家统计框架，既要确保编制犯罪和刑事司法数据，又要对不同机构编制的数据进行部门间整合和分析。可以通过使用共同统计框架（如《统计用途国际犯罪分类》）和公认的方法和工具（如毒品和犯罪问题办公室和联合国开发计划署（开发署）的《腐败调查手册：贿赂和其他形式腐败计量方法准则》）来加强这类系统。还必须采取适宜办法收集、分析和传播数据，并通过在妇女和女童等人口亚群中适当细分数据，监测相关可持续发展目标整体落实进展情况，以便“不让任何人掉队”。

本文还显示分析工具的重要性，分析工具可用于支持决策者在国际和地方各级用证据制定有效政策。例如，区域有组织犯罪威胁评估就是这样的工具，可用于汇总几个有组织犯罪市场的定量和定性信息，以查明有组织犯罪对特定区域的威胁。良好做法和既定标准可以支持建立国家和地方预防犯罪证据库，还可以监测可持续发展目标的执行情况。此外，还要用创新分析工具掌握难以捕获的犯罪情况，如隐蔽犯罪行为或非法资金流动。

本文还强调需要将评价作为政策设计流程的重要内容，从而确保有必要的资源用于开展预防犯罪举措；并强调必须建立强有力的国家评价系统，通过采用各级优质评价流程，确保提供评价证据用于决策，并为可持续发展目标的评估进程提供借鉴，同时培养评价文化。

一. 导言

1. 预防犯罪就其性质而言仍极为复杂。犯罪和暴力有许多相互关联、不断变化的微妙因素。预防概念的基本理念是，犯罪和受害是由多种因果联系或潜在因素所驱动的。这是影响个人和家庭生活的诸多因素和情况的累积效应，也是助长受害和犯罪的地方环境、情势和机会的结果。¹

2. 如毒品和犯罪问题办公室《预防犯罪准则手册：使其发挥作用》所述，“如能确定哪些因素与不同类型的犯罪有关，就可制定一套改变这些因素和防止犯罪或减少犯罪率的战略和方案”。这些潜在因果因素通常被称为风险因素，其中包括影响宏观社会经济状况的动态、影响个别国家以及地方环境和社区的因素、与家庭和亲密关系有关的因素以及波及个人的因素。²

3. 经济及社会理事会分别于 1995 年和 2002 年通过了两套预防犯罪准则。^{3、4}大会在其 2002 年通过的第 56/261 号决议中，除其他外，邀请各国支持促进司法、卫生、教育和住房等部门密切合作，以支持有效预防犯罪并与民间社会合作。预防犯罪是可持续发展目标的一个交叉层面，许多目标都要求努力营造有助于人人机会平等的环境，同时消除犯罪和暴力风险因素。

4. 预防犯罪在很大程度上有赖于决策者，他们在解决问题时要了解情况并使用可靠的证据。必须在国际、国家、地方和城镇各级落实这项要求，确保政策全面整合，适合不同社区的具体需要和问题。

5. 知识驱动型政策的生成需要各类证据。例如，犯罪现象趋势等统计信息可显示犯罪现象的严重程度，而通过纵向分析了解关键风险和应对要素的演变情况则可使人们获得制定全面政策所必要的深刻认识。此外，循证决策还取决于充分了解成功实践的秘诀，以及深入认识可从适当开展评价工作中获得的成功要素。评估既可洞悉有效工作经验，也可洞悉在各种情况下如何考虑施政。

6. 治理是循证决定和决策的交叉层面。包括公民和社区在内所有相关利益攸关方有机会获得信息、合作积累知识以及参与规划和决策，是循证式预防犯罪的基本条件。伙伴关系和共担责任是联合国分别通过《预防犯罪准则》和《2030 年可持续发展议程》开展预防犯罪和可持续发展工作的核心。

二. 循证式预防犯罪

A. 统计是了解犯罪和为预防犯罪政策提供信息的主要工具

7. 统计在循证式预防犯罪中发挥主要作用：统计数据为共同了解哪些犯罪现象及其风险和应对要素可通过循证方案处理奠定了基础。了解基本犯罪事实，如各类犯罪发生率及其趋势、犯罪地理分布和最危险人口群体，对于确定预防犯罪干预办法的优先领域至关重要。

¹ 《预防犯罪准则手册：使其发挥作用》，《刑法手册丛书》（联合国出版物，出售品编号：E.10.IV.9），第 10 页。

² 同上。

³ 《预防城市犯罪方面的合作和技术援助准则》（经济及社会理事会第 1995/9 号决议，附件）。

⁴ 《预防犯罪准则》（经济及社会理事会第 2002/13 号决议，附件）。

8. 各类统计可为决策提供信息。执法部门和刑事司法机构产生的数据均以刑事司法流程各阶段的行政记录为基础。这些数据虽可显示总体规律和趋势，但无法揭示犯罪现象的全貌，因为数据仅记录了被发现或被举报的犯罪。它们在很大程度上受到政府应对犯罪问题的优先事项和能力的影

9. 家庭、企业或刑事司法系统特定行为体抽样调查所产生的犯罪统计更宜于捕捉总体犯罪情况，因为这类统计可以计量有关主管部门没有注意到的犯罪“隐性数字”。这类调查提供了实施犯罪的背景情况以及受害人和犯罪人的特征信息，但揭示说明野生动植物罪等“无受害人”的犯罪情况。

10. 统计信息还可以识别保护性因素和风险因素。例如，按杀人工具分类的凶杀案统计数据可以揭示枪支在凶杀案中的作用，而受害人和犯罪人关系数据则可以提供家庭暴力信息。

11. 其他类型和来源的统计数据也可在努力了解犯罪行为方面发挥重要作用。这包括来自卫生部门的数据以及城市化、不平等或法治能力等相关方面的背景数据。从这些来源产生的大量深入认识可更好地使决策者了解影响犯罪的风险和应对犯罪问题的要素。这些统计数据还可提高人们对背景和环境因素的认识。

12. 两个主要挑战可能阻碍对了解犯罪问题的各部门统计数据的妥善综合利用：即数据库互联互通的技术困难和限制可获得性的治理结构。通过强有力的国家统计框架更好地统一数据收集方法以及建立信息共享、协作进程和透明度文化，既能增加整合数据的机会，又能更好地阐明犯罪及其根源以及风险和应对要素。

B. 犯罪监测指标

13. 对于可计量政策投入、过程和成果的各个指标通常都加以区分。可持续发展目标监测框架就是指标体系的一个好例子，监测框架大部分都是成果指标，可跟踪国家进展情况并比较世界各地的情势。这些指标还为国家或地方主管部门制定更详细、更适应具体情况的视角提供了一个模板。

《2030 年可持续发展议程》以及犯罪和刑事司法统计相关具体目标和指标

政策领域	具体目标	指标
减少暴力	16.1 在全球大幅减少一切形式的暴力和相关死亡率	16.1.1 每 10 万人中故意杀人案的受害者人数，按性别和年龄分列 16.1.3 过去 12 个月内遭受身心和性暴力侵害的人口比例 16.1.4 在居住区单独步行感到安全的人口比例
	11.7 到 2030 年，向所有人，特别是妇女、儿童、老年人和残疾人，普遍提供安全、包容、无障碍、绿色的公共空间	11.7.2 过去 12 个月中遭受身体骚扰或性骚扰的受害人比例，按性别、年龄和残疾人及发生地点分列
	5.2 消除公共和私营部门针对妇女和女童一切形式的暴力行为，包括贩卖、性剥削及其他形式的剥削	5.2.1 有过伴侣的妇女和 15 岁及以上女童在过去 12 个月中遭到过现任或前任亲密伴侣殴打、性暴力或心理暴力的比例，按暴力形式和年龄分列 5.2.2 妇女和 15 岁及以上女童在过去 12 个月中遭到过亲密伴侣之外其他人的性暴力的比例，按年龄和发生地分列

政策领域	具体目标	指标
有组织犯罪和贩运	16.2 制止对儿童进行虐待、剥削、贩卖以及一切形式的暴力和酷刑	16.2.2 每 10 万人中人口贩运行为受害者的人数，按性别、年龄和剥削形式分列
	16.4 到 2030 年，大幅减少非法资金和武器流动，加强追赃和被盜资产返还力度，打击一切形式的有组织犯罪	16.4.1 流入和流出的非法资金流量总值（按美元现值计） 16.4.2 其非法来源或背景已被相关主管部门按照国际文书规定追查或确定的已缴获、发现或交出的武器所占比例
	15.7 采取紧急行动，终止偷猎和贩卖受保护的动植物物种，处理非法野生动植物产品的供求问题	15.7.1 偷猎和非法贩运在野生生物贸易中的比例
诉诸司法、腐败和法治	16.3 在国家和国际层面促进法治，确保所有人都有平等诉诸司法的机会	16.3.1 过去 12 个月内向相关主管部门或其他官方认可的冲突解决机制报告其受害经历的暴力行为受害者所占比例
		16.3.2 未判刑的被拘留者占监狱服刑总人口的比例
	16.5 大幅减少一切形式的腐败和贿赂行为	16.5.1 过去 12 个月内至少与公职人员接触过一次、向公职人员行贿或被这些公职人员要求行贿的人所占比例
		16.5.2 过去 12 个月内至少与公职人员接触过一次、向公职人员行贿或被这些公职人员要求行贿的公司所占比例

14. 标准数目可用于选择指标和建立指标框架。一个好指标应该具体、切合实际、可以追踪、易于解释和对变化敏感，从而能够反映发生的变化。在考察指标框架时，系统一致性是一个重要质量标准。

C. 提高数据质量的综合方法

15. 根据联合国统计质量保证框架，数据提供方应力求遵守一系列编制优质数据的具体标准。⁵在这些标准中可添加三个其他的数据质量层面：

(a) 可列示：显示某一特定现象的各个视角。在犯罪方面，例如受害情况调查，确保公平反映受害人的视角和经历，并将之纳入犯罪统计系统；

(b) 分列：使人们能够更好地了解犯罪现象和制订定向预防犯罪政策。犯罪统计具有若干特征：(a)犯罪属性，如动机和环境；(b)受害人属性，如性别、年龄、教育程度、社会经济背景、职业、主要居住地以及与犯罪人的关系；(c)行为人属性，如性别、年龄、教育程度、社会经济背景、职业、主要居住地以及与犯罪人的关系；(d)时间和(e)地理属性；

(c) 社会空间意识：使用本地化数据和地理信息系统对犯罪统计具有重要意义，也可以更好地为风险和应对要素的空间分布提供借鉴，从而改进以社区为基础的本地化预防政策和举措的制订工作。

⁵ 联合国系统首席统计师委员会，《联合国统计质量保证框架：包括联合国机构通用统计质量保证框架》（2016年9月）。

D. 国际、国家和地方各级数据收集挑战和机遇

16. 数据收集是培养数据导向型文化的组成部分，也是适当循证决策的必要条件。本节阐述各级利益攸关方在收集优质可用数据过程中面临的重大挑战，并列明应对这些挑战的现有工具。

17. 在国际一级，可用性和可比性是培养数据导向型文化的两大挑战。由于各国统计能力参差不齐，信息差距阻碍了欠发达地区的知识可靠性。此外，不同的数据概念、方法和质量也削弱了不同国家生成证据的可比性。《统计用途国际犯罪分类》可通过统一犯罪数据的分类办法，帮助克服其中一些挑战。虽然该框架可使数据收集、分析和传播标准化成为可能，但旨在达成数据可比性的方法标准仍有明显欠缺，无法充分指导数据的收集、处理、分析和定义工作。

18. 在国家一级，由于资源匮乏、协调不力和技术技能不足等多种原因，许多犯罪和刑事司法统计系统仍然薄弱。能力建设活动对于加强统计系统至关重要。过去几年来，犯罪和刑事司法统计方面的技术援助和培训活动需求显著增加，原因是通过和实施了诸如《统计用途国际犯罪分类》和《拉丁美洲和加勒比犯罪受害调查倡议》等新的标准，而且各国对可持续发展目标具体目标的监测活动也产生需求（E/CN.3/2019/19，第17段）。

19. 地方主管部门特别是市政相关主管部门是重要的数据收集机构，可为增进对当地情况和问题的了解作出重大贡献。例如，地方和市政主管部门可通过市政警力以及住房、城市规划和社区服务等其他服务（供水和环境卫生、娱乐休闲、高危群体扶助方案、社区卫生服务等）收集数据。然而，地方主管部门在编制优质数据方面遇到能力、体制、技术和方法等多方面挑战。地方安全审计是毒品和犯罪问题办公室倡导使用的得力工具之一，可供地方政府和市政主管部门用来深入细致了解当地情况。审计可将犯罪、风险、应对要素及住区环境数据（住房、基础设施、交通、城市规划、服务等）与重点小组工作期间与地方利益攸关方和公民共同收集的以及采用他类定性方法（走访、参与式观察等）收集的定性数据结合起来。所有相关利益相关方和社区的参与对于开展本地安全审计至关重要。审计是地方预防犯罪非常有用的决策工具，因为审计很容易被纳入政策周期，成为预防犯罪战略的设计和规划（开展参与式解决问题活动）以及监测和评价进程（全面审查现行预防犯罪政策、方案和行动）的一部分。⁶毒品和犯罪问题办公室在其社区循证式预防犯罪工作中支持地方政府进行地方安全审计，从而增进了对犯罪和受害趋势的深入了解，为修订地方预防犯罪和安全政策奠定了基础。^{7 8}

20. 公民也能生成大量个人数据，特别是非结构化大数据集，即所谓的“大数据”。新技术和物联网全球化以及物品互联互通使人们能够切实参与数据收集过程并为决策提供信息。公民驱动的数据收集活动就是要利用大数据和物联网所带来的机遇，为人们提供独特的直接表达观点的途径。在公共安全和预防犯罪方面，这种办法的可适用性很高。移动应用程序 *Safentipin* 的开发、大规模传播和使用就是一个具体范例，该程序用多方联动数据和信息揭示城市的不安全程度。由于需要为印度

⁶ Sohail Husain, *Guidance on Local Safety Audits: A Compendium of International Practice*（巴黎，欧洲城市安全论坛，2007年）。

⁷ <https://auditoriadeseguridad-cdeunodc.org>。

⁸ <http://observaseguridadcali.unodc.org.co>。

妇女改善公共场所的安全，Safetipin 程序应运而生，确实是公民驱动型知识建设工具的一个成功范例。⁹

E. 国际数据收集和分析工具

21. 有各种国际数据收集和分析工具可用于向国际社会和国家主管部门提供全球和区域趋势、规律和威胁等方面的信息用以指导制定预防犯罪政策。

22. 联合国关于犯罪趋势和刑事司法系统运作情况的调查基本上以国家协调中心网络为基础，协调中心采取国家任命机构和官员的形式，具有编制犯罪和刑事司法数据的技术能力。截至 2016 年，已任命了大约 130 个协调中心。

23. 自 2011 年以来，“全球凶杀案研究”已成为暴力水平国际比较的重要工具。该调查所呈现的现象在分布情况、人口统计、类型学和机制方面存在巨大差异。该调查除其他来源外，还以毒品和犯罪问题办公室的凶杀统计数据集（凶杀受害人总数、按凶杀受害人性别和年龄、按杀人工具（枪支、锐器等）和犯罪人/犯罪背景（家人/亲密伴侣、有组织犯罪、帮派、抢劫等）分列数据）为依据。

24. 经大会《联合国打击贩运人口的全球行动计划》授权，双年度《全球贩运人口问题报告》主要根据已侦破的贩运案件汇编全球、区域和国家各级贩运人口模式和流动情况概览。毒品和犯罪问题办公室十多年来一直在系统收集贩运人口数据，可提供涉及一系列指标的趋势信息，为决策者了解各期变化提供参考。

25. 自 2016 年以来，《世界野生动植物犯罪报告：贩运受保护物种》以贩运特定受保护野生动植物种问题为重点，评估了野生动植物种犯罪情况，并对该问题在全球的性质和程度进行了广泛评估。

26. 在《2015 年毒品和犯罪问题办公室火器问题研究报告》框架内，根据会员国收集和提供的官方缉获信息，开发了一个关于火器贩运问题的全球数据收集系统。通过开展这项研究，毒品和犯罪问题办公室不仅创建了系统化数据分析和收集结构，而且还在面临挑战的国家内加强了它们长期收集国家数据的能力。

27. 过去十年来，毒品和犯罪问题办公室编写了一系列关于跨国有组织犯罪问题的报告，包括一系列区域威胁评估报告和一份全球报告。跨国有组织犯罪威胁评估报告确认犯罪市场往往相互关联，阐明了一系列犯罪活动的机制，包括非法药物市场、贩运人口、野生动植物非法贸易、倾弃有毒废物和电子废物、假冒产品、偷运移民、伪造医疗产品以及贩运石油、矿物和其他自然资源。跨国有组织犯罪威胁评估报告将违禁品流通活动置于区域发展框架内，然后阐述了有组织犯罪对社会、经济和政治稳定的影响。评估报告以毒品和犯罪问题办公室的官方数据为依据，但也收录了从贸易数据、学术研究、访谈、法庭案件和其他来源获得的统计数据 and 定性信息。

F. 改善犯罪统计的国际标准和全球努力

28. 统计委员会和预防犯罪和刑事司法委员会多次讨论了如何在国家和国际两级提高犯罪统计质量和可用性。2013 年，两个委员会通过了犯罪统计路线图，在制定

⁹ Kalpana Viswanath and Ashish Basu, “SafetiPin: an innovative mobile app to collect data on women’s safety in Indian cities”, 《性别与发展》，第 23 卷，第 1 号（2015 年 3 月），第 45 至 60 页。

国际新标准、具体援助制定新的或改进的国家自主数据收集系统、以及提高国际数据集和分析报告覆盖面和相关性方面取得了显著成果。各项具体成果包括：(a)制定实施《犯罪统计国际分类》，该分类已被各国逐步实施，成为跨法域和刑事司法机构犯罪统计标准化的全球工具；(b)制定实施衡量非常规犯罪的新方法，例如计算人口贩运受害者总数（包括未引起相关主管部门注意的受害者）的多系统估计方法；(c)修订全球数据收集系统（联合国关于犯罪趋势和刑事司法制度运作的调查），扩大全球凶杀数据集，增加更多关于凶杀类型的数据和关于国家数据质量的信息，以及 2019 年版《全球凶杀案研究》；(d)创新的区域和全球伙伴关系，支持国家改进犯罪统计能力，特别是通过毒品和犯罪问题办公室与墨西哥国家统计局以及最近与大韩民国国家统计局合作建立的“英才中心”模式。

29. 2019 年，统计委员会通过了以 2013 年路线图成就为基础的最新版路线图，规划了一系列行动，进一步解决与方法工具、编制和传播犯罪统计国家能力以及国际数据收集和分析有关的犯罪统计方面的差距。今后五年的主要目标是：开发一系列新的方法工具；使用大数据提供关于犯罪宏观动态的信息；通过区域和全球方案以及有针对性的国家援助，支持各国执行国际标准和国家犯罪统计进程的质量认证；以及编制全球数据集和全球分析报告，向国际社会通报犯罪动态和相关威胁。

30. 《犯罪统计国际分类》¹⁰ 是 2013 年路线图的一项主要成果，为所有国家使用国际商定概念、定义和原则提供了一个框架，提高犯罪统计的一致性和国际可比性。《犯罪统计国际分类》的好处有两点：一，提高了国家间犯罪统计的可比性；二，促进符合国际标准的良好数据收集做法，支持能力建设。为确保每个国家都能够实施分类，计划在推出分类的同时提供实施手册和技术援助。

31. 联合国编写的《刑事司法统计系统发展手册》为发展国家刑事司法统计系统提供了一个总体框架。它为数据收集提供了基本的统计工具，如问卷、信息输出、报告、分类、定义和受害者研究问题，以期使国家方法更具可比性。

32. 由毒品和犯罪问题办公室和欧洲经济委员会编写的《受害情况调查手册》确立了一种系统方法，为各国提供了一种统一方法，纳入以公民为中心的犯罪数据，并解决“隐性犯罪数字”问题。该出版物为开展国家受害情况调查提供了全面信息来源。考虑到的关键问题包括问卷设计、访谈方法以及数据分析和传播。

33. 最近毒品和犯罪问题办公室和开发署的《腐败调查手册：通过抽样调查计量贿赂和其他形式的腐败的方法准则》有助于通过抽样调查计量贿赂和其他形式的腐败。

34. 经济和社会事务部统计司出版的《暴力侵害妇女行为统计数据编制准则：统计调查》就收集、处理、传播和分析暴力侵害妇女行为的数据提供指导。准则介绍计量暴力侵害妇女行为的概念、定义和数据要求，为规划、组织和开展对暴力侵害妇女行为的调查（独立或专门调查）提供指导。

35. 小数据和定性方法也可用作收用于集循证决策的数据的工具。小数据可以查询，易于管理，也可作为一种有用的手段详细了解某地当前状态。这可以通过地方安全审计和参与性方法来实现。

36. 地理信息系统是另一个广泛用于支持警务和预防犯罪的工具。这种系统可用于

¹⁰ 毒品和犯罪问题办公室，《犯罪统计国际分类》，1.0 版（2015 年 3 月）。

行动、战术和战略目的。这包括绘制不同类型犯罪的模式，确定犯罪高频地区（热点），确定一些因果因素。¹¹基于地理信息系统的统计数据被各城市广泛用于发展对境内犯罪的精确空间理解。它们十分宝贵，补充了地方实施预防犯罪政策的传统统计方法。

G. 其他工具

37. 许多国家、地区和城市都建立了观察站，增加信息，更多了解犯罪以及与之相关的社会经济问题。犯罪观察站的主要目的是根据犯罪统计以外的信息为决策提供信息。它们建立在公共、准公共和（或）私人行为者（如市政服务、运输服务、社会住房、房东、企业和贸易商）之间的伙伴关系基础上，获取每个部门的数据。它们经常开发使用地理信息系统、受害和对犯罪的恐惧调查和自我报告犯罪调查，以及来自定性访谈和焦点小组的信息，以便全面了解当地的犯罪和暴力。¹²

38. 毒品和犯罪问题办公室和墨西哥国家统计和地理研究所 2010 年治理、受害情况、公共安全和司法问题统计信息高级研究中心，主要目标是加强治理、受害、公共安全和司法领域的统计、分析和监测能力。十年里，中心改善了参与编制和使用统计数据的国家利益攸关方之间的对话，加强了区域进程协调。还产生了新的方法，支持拉丁美洲许多国家开展受害情况调查，提高国家犯罪统计质量，并监测与犯罪有关的可持续发展目标指标。安全理事会第四十四届会议确定，英才中心模式是一种良好做法，应当推广。毒品和犯罪问题办公室和大韩民国统计局最近在大韩民国新建了一个此类中心，支持亚洲及太平洋区域各国改进犯罪统计和报告与犯罪和刑事司法有关的可持续发展目标指标。

三. 监测和评价

A. 概览

39. 为确保卓有成效地利用资源，政策和方案的监测和评价是重要的工具，可以为决策者提供关于切实成果的信息和证据。¹³在这方面，监测和评价系统是政策周期的一个组成部分，其“认识到提供可靠证据的能力（供应方）以及系统内个人和机构使用信息的能力（需求方）的重要性”。¹⁴然而，监测和评价涉及非常不同的概念，需要视为补充工具。

B. 监测

40. 在监测和评价系统中，监测被定义为“持续审查在执行某项任务期间取得的任何进展，以便跟踪其遵守计划情况，并作出必要的决定以改进业绩”。¹⁵

¹¹ 毒品和犯罪问题办公室，《预防犯罪准则手册》，第 60 页。

¹² 同上，第 59-60 页。

¹³ 联合国发展集团，《成果管理制手册：统一成果管理制概念和方法，改善国家一级发展成果（2011 年 10 月），第 2 页。

¹⁴ 联合国评价小组，“国家评价能力发展：关于如何加强国家评价系统的实用提示——联合国评价小组国家评价能力发展工作队报告”（2012 年 11 月），第 7 页。

¹⁵ 联合国评价小组，“评价准则和标准”（2016 年 6 月），第 30 页。

41. 预防犯罪方面的适当监测尤其重要。高效的监测系统可以跟踪所有利益攸关方的进展和遵守情况，明确成功，发现障碍，从而支持适应性管理工作。然而，监测虽然有助于执行预防犯罪政策，但只通报成就水平，并不对政策效果进行深入分析。要理解一项政策是否起作用、如何起作用以及为何起作用，就要进行评价。

C. 评价：定义与方式

42. 2005年，联合国评价小组制定了“联合国系统的评价规范和标准”，并于2016年更新，更名为“评价规范和标准”，以便为有效管理评价职能提供适当体制框架。2016年文件将评价定义为“尽可能系统公正地评估某一活动、项目、方案、战略、政策、专题、主题、部门、业务领域或机构业绩。评价使用适当标准，如相关性、效果、效率、影响以及可持续性等，通过对成果链、程序、各影响因素以及因果关系的检验，分析预期的和非预期的已经取得的结果的实现程度。评价应提供可信、有用的循证信息，以便能够及时将其调查结果、建议和经验教训纳入各组织和利益攸关方的决策过程”。¹⁶此外，“普遍认可的人权和性别平等的价值观和原则需要纳入评价的所有阶段”，¹⁷从而加强“不让一个人掉队”的原则。

43. 评价预防犯罪政策和方案，通常侧重三个主要组成部分：**(a)**目标和活动的实施和实现，也称为过程评价；**(b)**即时成果和产出，无论是否在预期之内，也称为成果评价；**(c)**中长期结果和影响，无论是否在预期之内，也称为影响评估。¹⁸

44. Brigitte Ellefsen¹⁹确定了预防犯罪领域三种主要评价方法。“什么有效？”的循证方法，十分依赖定量信息（统计数据）和实验方法，如随机对照试验。这是一种注重结果的方法，旨在计量干预是否产生预期效果。其优势包括效益和问责、高度客观公正，以及能为资源分配决定提供信息和确定良好做法。

45. 不过，“什么有效？”也有弱点和局限。首先，它没有显示因果关系，只是建立了相互关系。其次，无法确保复制推广。这种类型的评价可以显示某项干预措施在特定情况下是否“有效”，但未能证明其可复制推广。预防犯罪政策目标、优先事项、利益攸关方和行动类型广泛多样。由于方法选择有限（实验方法和随机对照试验），“什么有效？”方法还限制了用于评价的信息类型和可以评估的参数范围（结果和成果）。对于复杂的政策来说，这限制过多。

46. 作为对这些缺点的回应，预防犯罪政策专家们提出了“怎么办？”方法，不仅注重结果，还注重过程和实施。该方法结合了定量和带有案例研究的准实验方法。这样就纳入了有关联的各种因素，因此增加了转让性。“怎么办？”方法还集成了利益相关者实践和从经验中总结的知识，因此可以共同构建改进方案。

47. “什么有效？”方法提供了关于业绩的直接信息，“怎么办？”方法对整个公共政策过程进行了更细致的分析。然而，“怎么办？”方法尽管考虑到周围环境，但没有承认地理历史、社会政治背景是政策的组成部分这一事实。

¹⁶ 同上，第10页。

¹⁷ 同上，第12页。

¹⁸ 毒品和犯罪问题办公室，《预防犯罪准则手册》。

¹⁹ Brigitte Ellefsen, “评价预防犯罪：科学性还是施政性?”, 《斯堪的纳维亚犯罪学和预防犯罪研究杂志》，第12卷，第2期（2011年11月），第103-127页。

48. 作为对此的回应,批判—现实的方法将周围环境置于其关注的中心,以解决“什么有效?怎么有效?哪些条件有效?结果如何?”问题。这些方法从多方面下手,以便更好地理解各种环境的复杂性。因此,它们构成了复杂政策的有益评价框架。就像“怎么办?”方法,批判—现实的方法评价影响和过程,全方位理解决策过程。

49. 然而,批判—现实的评价也有一些重大局限,主要是其需要大量资源投资,以及高水平的技能和复杂的研究结构。这使其很难在能力薄弱或不发达的情况下使用。此外,它比“什么有效”和“怎么办?”两种方法更属探索一类,其结果不可预测。

D. 协助预防犯罪决策的评价关键成功因素

50. 根据毒品和犯罪问题办公室《评价手册:毒品和犯罪问题办公室设计、开展和使用独立评价指南》,良好的评价:(a)提供有益建议,协助决策;(b)提供可靠相关证据,促进各利益攸关方的参与和团结;(c)支持成果管理制。

51. 因此,支持决策的“良好评价”的主要成功因素是决策者采用出示的证据。联合国评价小组“评价规范和标准”通过两种标准来解决这一关键问题。首先,在供应一方,应根据预期用户需求开发规划评价产品、建议和传播。其次,用户(组织和机构)应确保综合采用评价结果,做出系统反应和开展后续行动。

52. 在开发评价系统时,必须定义“成功”的概念,不同利益攸关方可能有不同看法。还可以根据选定的标准、时间框架(短期和长期影响)以及如何计量而有所不同。因此,关于成果和影响评价系统,应避免“容易达标和容易计量”的成功定义。

53. 时机也是一个关键因素。应在决策的设计阶段制定评价战略,以确保所有政策目标和具体目标都可计量,并确保能够产生高质量的数据来计量这些目标和具体目标。此外,应及时向决策者提供结果和发现的问题,以便及时支持决策周期。评价影响的主要挑战之一是,在一个政策周期内往往无法计量长期影响。不过,短期结果会产生误导,产生不准确的印象。决策过程中应考虑这些局限。

54. 设计评价框架时,预算和资源考虑至关重要。系统、严格、参与和独立的评价要求参与的利益攸关方在技术人员、研究工作和对评价进程的贡献方面进行大量投资。这意味着应在决策规划和资源分配阶段编制评价进程预算。此外,这一财务规划还应包括传播和使用评价结果和建议的努力。

55. 参与式方法在评价过程中特别有意义,因其有助于产生高质量的评价,确保弱势和代表性不足群体的存在和参与。²⁰参与式方法应考虑要包括何方、目的为何和原因为何。²¹

E. 建设监测评价预防犯罪政策的能力:从国际到地方

56. 联合国系统的国际机构在监测和评价问题上累积了规范框架和大量知识。这些适用于联合国为主的进程以及国家监测和评价框架,其中联合国评价模式纳入了

²⁰ 毒品和犯罪问题办公室,《评价手册:毒品和犯罪问题办公室设计、开展和使用独立评价指南》(维也纳,2017年)。

²¹ Irene Guijt,“参与式方法”,方法摘要:影响评价第5号(联合国儿童基金会,意大利,佛罗伦萨,2014年)。

《2030 年议程》的更大框架。联合国评价小组的统一和标准化框架“评价规范和标准”、道德准则和跨领域方法可以作为国家系统的模式。能力建设在国家一级尤其重要，因为它是国际框架与国家以下和地方系统之间的接口。

57. 联合国评价小组为发展国家评价能力提供了若干关键建议，协助将监测和评价进程有效纳入决策周期，并提出了四个基本组成部分：(a)愿景和领导能力明确；(b)环境有利于共同理解和接受监测和评价原则和进程；(c)监测和评价以及拿出高质量证据的技术能力；(d)用户有能力要求、理解和使用这一证据。²²

58. 正如 2002 年《联合国预防犯罪准则》所确认的那样，各国政府在预防犯罪努力中发挥关键作用，准则建议设立一个常设中央机构，提供机构领导，协调和监督国家决策及其在各部门、国家以下和地方各级的实施。这些中央机构完全有能力通过以下方式领导监测和评估进程：(a)确保将监测和评价合理纳入国家预防犯罪政策；(b)传播和确保适当使用监测和评价结果和证据；(c)促进和传播良好的监测和评价做法，向所有利益攸关方提供能力建设支持。

59. 国家以下各级、地方和市政各级的主管部门也在预防犯罪努力中发挥重要作用。因此，不仅在国家一级，而且在国家以下一级，尤其是在城市一级，发展监测和评价能力至关重要。城市和都市中心面临与犯罪有关的具体挑战，需要支持它们提供证据，证明其为预防犯罪而采取的行动的效果。可以通过负责预防犯罪决策的国家机构的支持给予促进，国家机构可以提供财政资源、规范框架和培训。地方大学也可以在地方能力建设发挥关键作用。²³

四. 结论和建议

60. 为筹备研讨会，需要：

(a) 加强工具和方法的开发和使用，增进预防犯罪研究、统计、评价和综合所得证据的可用性和质量，以便更好地计量应对犯罪的影响，提高地方、国家、区域和国际各级预防犯罪和刑事司法方案和政策的效力；

(b) 提供财政和政治支持，以便通过预防犯罪和刑事司法领域独立、实时的各级评价、研究和分析，深入加强循证决定和决策文化；

(c) 通过进一步加强评价能力，支持开发评价工具和手段，加强各级循证决策，以便系统评价旨在解决地方、国家、区域、全球和机构各级犯罪和刑事司法方案的政策和投资的结果。

61. 考虑到区域筹备会议的成果，第十四届联合国预防犯罪和刑事司法大会似宜考虑以下建议：

62. 在国家一级，循证进程应纳入政策周期的所有阶段，以及各级政府。为实现这一目标，应制定若干战略，旨在：

(a) 制定强有力的国家统计框架，确保不同机构机制和各级政府产生的数据的部门间整合；

²² 联合国评价小组，“国家评价能力发展”。

²³ 参见《预防犯罪准则手册》中的这些安排。

(b) 建立犯罪和刑事司法统计国家协调系统，确保所有刑事司法阶段的数据的可比性，促进能够从整体角度解决犯罪问题的分析和研究。《犯罪统计国际分类》是一个支持国家协调系统和建立连贯的国家犯罪统计的综合框架，为犯罪研究提供信息。之所以做到这一点，是因为它提供了关于犯罪背景、严重程度、类型和模式的详细信息，而不仅仅是列举和计算不同形式的犯罪；

(c) 落实高质量的数据收集标准，从数据收集到管理和分析的所有层面推广良好做法，培养注重数据的文化；

(d) 实施数据分类，作为高质量数据的一个组成部分，以增进对犯罪现象及其背景和影响的了解，特别是对包括妇女和女童在内的某些人群的影响；

(e) 采取“开放数据”政策，积极促进所有相关利益攸关方，包括政府、国际和非政府机构获取和获得信息、证据和数据，实现透明度和问责制；

(f) 根据《2030年议程》全球监测的报告做法，为暴力、犯罪、有组织犯罪、贩运、司法救助、腐败和法治领域的可持续发展目标指标制作和提供数据；

(g) 在预防犯罪领域制定高质量的国家指标框架，补充全球可持续发展目标框架，促进对预防犯罪政策和干预措施的循证监测；

(h) 采用和创造工具，以便能够解释证据并使其适应决策者和其他利益攸关方的需求；跨国组织犯罪威胁评估模式，这提供了一个很好的分析结果范例，汇集来自国内和跨国界不同地理实体的定量和定性信息，了解犯罪的跨国部分；

(i) 在国家和国际数据收集和分析系统与预防犯罪相关并具有预防犯罪所需的质量时，用新的数据来源进行试验和创新；投资于国家犯罪统计系统与地理信息系统的整合，摸清犯罪详情，为有针对性的政府行动提供更准确及时的信息；使用能够补充行政记录中传统数据来源的统计方法；考虑用于估计人口贩运受害者人数的多系统估计法、或用于估计来自非法市场非法资金流动的模型，都是有益的统计技术范例；使用人工智能，其已证明能为预防犯罪战略（例如热点治安）提供有益信息，同时谨慎行事，确保基于人工智能的行动不会助长恶性循环，只针对某些社区或人口群体；

(j) 在国家框架中实施良好做法和公认方法；考虑将开发署《腐败调查手册：通过抽样调查计量贿赂和其他形式的腐败的方法准则》的执行情况作为一个标准范例，帮助各国计量腐败，定期监测与反腐败有关的可持续发展目标；利用其他区域和国际举措，如为拉丁美洲开发的受害情况调查模块，帮助各国相互借鉴最佳做法；

(k) 投资于地方一级的数据和研究以及公民驱动的数据收集；以安全审计为例，调动社区参与，摸清犯罪问题，帮助了解统计数据的背景，为了解在何处以及如何预防犯罪和暴力提供有力工具；

(l) 补充行政数据，使数据收集方法多样化，特别是利用受害情况、对犯罪的恐惧和其他类型的调查和创新方法收集证据；

(m) 用定性方法补充统计数据；

(n) 系统地利用参与方法，以及人权和性别平等评价方法，确保参考所有相关利益攸关方的观点，促进这些利益攸关方参与决策进程；

(o) 将评价纳入政策设计过程主流，确保预防犯罪举措拥有开展评价的必要资源；

(p) 发展有力的国家评价系统，确保为决策和为可持续发展目标审查进程提供评价证据；

(q) 在各级实施高质量评价程序，培养评价文化。

63. 在国际一级，国际社会和联合国系统及其机构应支持会员国实施规范和标准以及良好做法：

(a) 继续支持各国加强收集、处理和分析数据的能力，开展能为预防犯罪政策提供权威信息的研究；

(b) 鼓励发展南南合作机制，如英才中心模式；

(c) 向会员国和其他利益攸关方通报全球和区域趋势和威胁，以便更好地注重世界不同地区的预防犯罪政策；

(d) 支持在全球、区域、国家和地方各级发展和实施独立评价；

(e) 编写关于预防犯罪和相关可持续发展目标专题领域和专题的循证全球报告和研究报告，更好地了解暴力、犯罪、有组织犯罪、贩运、司法救助、腐败和法治领域的全球趋势、模式和薄弱环节；

(f) 继续支持各国加强国家评价能力和系统，特别是为预防犯罪决策和可持续发展目标决策提供信息。