



第五十六届会议

暂定项目表* 议程项目 123、124、134 和 143

预防犯罪和刑事司法

国际药物管制

审查联合国行政和财政业务效率

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

关于审查药物管制和预防犯罪办事处的
方案管理和行政管理方法的报告

秘书长的说明

1. 秘书长谨按照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号和 1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议转交所附报告，提请大会注意。该报告由负责内部监督事务的副秘书长提交，内容涉及对药物管制和预防犯罪办事处的方案管理和行政管理方法的审查。
2. 秘书长注意到该报告的意见，同意报告的建议，并注意到正采取措施纠正审查报告中提出的问题。

* A/56/50。

内部监督事务厅关于审查药物管制和预防犯罪办事处 方案管理和行政管理办法的报告

摘要

2001 年 2 月，内部监督事务厅（监督厅）审查了维也纳药物管制和预防犯罪办事处（药管防罪办事处）的方案管理和行政管理办法。这项审查包括就以前对药物管制和预防犯罪方案的深入评价的建议以及就 1997 年对预防犯罪和刑事司法司方案管理的审查的建议采取后续行动。

监督厅认识到，执行主任带着极大的热诚担任药管防罪办事处的领导。由于他的努力，使办事处在全世界的形象鲜明，提高了公众对办事处的认识，并使办事处面向行动。然而，审查工作从一开始就十分关注执行主任领导办事处的方式问题，他的权力高度集中，而且独断专行。这种管理作风把权力和决策集中于执行主任及其办公室，缺乏足够的制衡。

药管防罪办事处集中了各种专家，如果不能自由交流和讨论，并让工作人员参加决策，就不可能完成任务。但是，在审查时发现，集体咨询和指导以及方案和政策协调的机制没有发挥作用。对于方案也缺乏一贯的监督办法。没有监测执行情况，也没有评估结果。在作出重要的方案和行政决定前很少进行协商。项目、方案和具体行动的核准往往旷日费时。执行主任下放给方案管理人员的权力没有明确规定，使得责任不明，如果执行主任离开维也纳，决策过程就瘫痪。

监督厅认为，药管防罪办事处的优势在于任务明确，在政府间政策议程是高度优先事项，在任务范围内具备各种专家。它的主要资产包括一群忠诚、聪明、能干的工作人员，在外地有完整的机构，并且在一个组织内集中了规范、分析和技术监督合作职能。可是，在审查时发现，办事处工作人员的士气低落。工作人员认为，管理当局的决定缺乏透明度，在人事问题上更是如此。虽然有些单位仍然就工作事务保持对话，但整体而言工作人员与管理当局之间没有沟通渠道。

监督厅尤其关注的是，一些会员国，包括捐助国和受援国，都认为办事处的管理不善已经影响到任务的完成和一些项目的适当执行。

在审查结束时，监督厅明白告诉执行主任，药管防罪办事处的这种管理状况不能再继续下去。监督厅促请执行主任和他的高级管理人员立即进行彻底变革。

监督厅注意到，自 1 月以来，已采取一系列改进措施，制定程序，详细规定责任范围，将权力下放到适当层级。监督厅将密切注意这些变革如何发展以及是否的确已固定实施。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	4
二. 方案管理	6-42	4
A. 规划	7-20	4
B. 组织	21-24	6
C. 方案交付	25-36	7
D. 浪费资源	37	8
E. “乘船项目”	38	8
F. 监测和评价	39-42	9
三. 合并的结果	43-46	9
四. 资金方面的忧虑	47-49	10
五. 技术合作问题	50-52	10
六. 通盘管理	53-64	11
A. 管理作风	53-57	11
B. 人力资源管理和工作人员-管理当局的关系	58-61	11
C. 最近的发展情况	62-64	12
七. 结论	65-67	12
八. 建议	68-82	12

一. 导言

1. 联合国药物管制和预防犯罪办事处（药管防罪办事处）是包括联合国国际药物管制规划署（药物管制署）和联合国国际预防犯罪中心（预防犯罪中心）的综合机构。药管防罪办事处是 1997 年年中作为秘书长改革方案的行动 8（见 A/51/950，第 143-145 段）产生的，同时也将预防犯罪和刑事司法司改为预防犯罪中心。改革的设想是使药物管制署和预防犯罪中心的工作彼此配合，包括就共同关心事务共同实施方案。成立一个共同的管理结构由执行主任领导，一年后又规定了药管防罪办事处的职能和组织（见 ST/SGB/1998/17）。

2. 大约在设立药管防罪办事处的时候，监督厅对联合国药物管制规划署以及预防犯罪和刑事司法方案进行了深入评价（见 E/AC.51/1998/2 和 E/AC.51/1998/3），同时也审查了预防犯罪和刑事司法的方案管理情况（见 A/52/777，附件）。有关各项报告中共有 47 项建议，其目的在于：加强战略性管理；更有效地收集、分析和散发资料；加强分析工作以支援政策的制订和执行；设立一个评价结果和提供回馈的有效制度；加强犯罪方案与药物方案之间的配合协调；强调技术合作活动的重点和效用。

3. 2001 年 1 月，监督厅决定审查药管防罪办事处的方案管理和行政管理办法。这是在建立共同管理结构后的第一次审查。这次审查是以前各项建议的后续行动，并考虑到审计委员会关于 1996-1997¹ 和 1998-1999² 两年期联合国国际药物管制规划署基金财务报表向大会所提报告的意见和建议。监督厅还适当考虑到药管防罪办事处在 2000-2001 年概算说明部分提供的资料，其中谈到为执行监督厅与行政和预算问题咨询委员会的建议而采取的行动。³此外，还参考了有关政府间机构的决议和决定。

4. 监督厅工作组于 2001 年 2 月 5 日至 16 日访问了维也纳。在到达之前，监督厅向药管防罪办事处 124 名管理人员和工作人员发出有 39 个问题的问卷，内容涵盖各种方案、管理和行政事项。收到的答复有 63

件（占总数的 51%）。在维也纳，监督厅会见了执行主任和他的高级工作人员，访谈了药管防罪办事处大多数专业人员和管理人员以及会员国代表。工作组在维也纳以及在返回纽约之后也阅读了大量文件。

5. 本报告草稿征求了管理当局的意见，并将其适当载入本报告定稿。监督厅对审查期间各级人员提供的合作表示感谢。

二. 方案管理

6. 药管防罪办事处的业务几乎完全依赖自愿捐款。因此，办事处的工作必须切实有效，保证资源得到最好的管理。监督厅为此审查了药管防罪办事处两个实体的方案周期——从规划和组织到执行、评价结果和总结经验。审查的重点是如何使用资源来实现方案目标。

A. 规划

7. 监督厅没有收到关于拟订年度工作计划书面准则的任何复印件，也没有看到关于药管防罪办事处实体协调和核准工作方案的既定机制的证据。大多数计划悬而未决，行政当局没有表示核准与否。例如，在审查时，执行主任对预防犯罪中心 2000 年的工作计划既没有评论也不核准。这类计划即使似乎获得核准了，有时也会突然改变取消，而且很少说明理由。监督厅发现，行政当局临时和突然的决定常常扰乱规划程序。不经事先内部审查或与捐者协调就作同重大的新承诺。

8. 有时候，立法规定的优先事项没有在方案上采取一贯而有力的后续行动。例如，1998 年大会第二十届特别会议通过的政治宣言（S-20/2 号决议，附件）期望在 2008 年之前根除或大大减少非法毒品的供应和需求。根据这一宣言。药物管制署制订了监测非法作物种植的全球方案和关于药物滥用的全球评价方案。药物管制署认为，关于非法作物的方案在短期内就具备了能力，提供关于种植范围的年度数据。可是，该方案提议设立的核实监测方法和确保其透明度的专家组在 2000 年 6 月建议，作出重大努力改进该工作

的作业性质。到 2000 年年底，方案的规模缩小，首席技术顾问被调任他职。关于药物滥用的全球评价方案到去年才开始。这个领域是政治宣言确认的优先事项，但药物管制署认为由于人力不足，所以初期工作迟迟不能开展。

9. 监督厅注意到，预防犯罪中心确定了三个优先的工作领域，即：跨国有组织犯罪、贩卖人口和腐败现象。然而，关于这三个优先领域的组织安排无法保证最有效地使用有限资源。中心的整个工作方案看起来支离破碎，没有形成一个整体的方案结构，由于方案支离破碎，组织结构和工作安排也不能为有效执行提供一个适当的构架。监督不力，加上缺乏质量管理，使得问题更为复杂。由于资源分散，有时候随意分配，中心的执行能力因此受到限制。

10. 监督厅注意到，因特别专门知识而被征聘来的工作人员被分配到他们不能胜任的管理职位，浪费了许多时间。这种情况使得他们的工作与业务处人员的工作重叠。事实上，2000-2001 两年期工作方案中在这三个优先领域开展的项目有半数以上完全没有资金或只有部分资金。尽管资源有限，管理当局仍然把工作摊得更开，新任命的人都被派往区域办事处。总之，无论在维也纳或在外地，监督厅都没有看到因为药物管制署的预防犯罪中心的活动相互配合而发挥了更好的作用。

11. 监督厅会见的一些捐助国代表表示，执行主任提出了一些同样紧急和重要的新倡议。开展了一些项目，却没有充分评估是否有足够资金。没有充分提供全面而有系统的报告，让捐助者能够了解先前各项倡议的执行进展情况。监督厅认为，在向捐助者提出新要求之前，必须切实评估资金是否足以维持先前提出的倡议（这个问题在监督厅关于方案和预算委员会提交药物管制署的建议的三年期审查报告的第 34 段有详细描述（E/AC.51/2001/5））。

12. 药管防罪办事处的资源来自自愿捐助，因此任何需要长期资源承诺的大型倡议都必须与捐者协调。在这方面，监督厅注意到，麻醉药品委员会（麻委会）

2001 年 3 月的决议规定，加强药物管制署与所有有关方面的协商。经验显示，行政当局如果单方提出重大倡议，可能因此丧失捐助者的信任和支持，对药管防罪办事处的信誉产生不良影响。有人向监督厅提出以下三个例子，都是行政当局没有充分分析风险和计算资源，或没有与主要捐助者充分事先讨论，就作出承诺。这个例子是：

阿富汗

13. 1997 年 10 月 30 日，执行主任宣布在阿富汗实施一个新的备选发展方案，价值 2.5 亿美元。⁴ 他指出，这是在十年内消灭罂粟和古柯种植的全球方案的一部分，阿富汗的发展项目为期十年，每年耗资 2 500 万美元，并且强调他有信心说服各国政府为方案提供资金。可是，对捐助者的兴趣估计过于乐观。若干主要捐助者评估后建议，应为阿富汗境内的药物管制拟订比较一贯的政策框架，为规划和执行订出实际可行的时间表，并建立机制，在规划政策和战略时参照在实地取得的经验教训。

14. 虽有这些建议，药管防罪办事处仍然启动该项目。但每年费用减少为 200 万美元，主要由普通用途资金提供。到 2000 年初，项目资金几乎用完，又找不到捐助者。该项目的四个单元中，一个已经结束，一个裁减一半，第三个的规模显着缩小。

15. 2000 年 9 月 17 日，据媒体报道，执行主任声明，药物管制署决定，由于缺乏资金，在阿富汗的铲除罂粟种植方案到该年年底结束。应该指出，药物管制署在阿富汗的工作人员是从媒体上看到该决定，事前没有接到任何书面指示或通知。

巴基斯坦迪尔地区发展项目

16. 执行主任在 1999 年 7 月正式访问巴基斯坦时，允诺把迪尔地区由药物管制署供资的作物替代项目再延长十年，以巩固备选发展取得的成果。他还允诺提供约 200 万美元，至少设立 20 个治疗和康复中心。

17. 但是，如果没有联合国系统的其他发展机构参加，药物管制署自己的专家和资金不足以执行十年巩

固项目。虽然从 1999 年 7 月到 12 月拨出了 50 万美元以兑现执行主任的诺言，但目前方案的前途仍然不明，在很大程度上要由不断变动的政治因素来决定。关于设立治疗中心网络的项目文件已经拟定，正等待最后批准。该项目预计在 2001 年中启动，由药物管制署提供的 547 000 美元已经有了保证。药物管制署表示，巴基斯坦政府将提供 1 700 万卢比（277 000 美元）。因此，关于治疗中心的项目已从允诺的 200 万美元缩减至大约 80 万美元。

塔吉克斯坦药物管制署

18. 根据 1999 年 4 月在维也纳签署的双边议定书，塔吉克斯坦成立了药物管制署（药管署）。根据 1999 年 11 月的双边协定，联合国药物管制署承诺在今后三年内提供 11 481 000 美元，由塔吉克斯坦政府提供 80 万美元。联合国药物管制署的承付款项目目前已缩减到 6 100 000 美元。而且该署表示，该项目迄今从捐助者和普通用途资金只得到 470 万美元，还有 140 万美元要等到来年筹集。在这方面，监督厅从药物管制署的记录看到，管理当局在该项目开始时企图把别的用途的专款改用于药管署，由于捐助者抗议，才撤回这笔款项。

19. 由于普通用途资金是用于“开办费”，将来必须偿还，因此药管署的筹资情况并不健全。这个问题令人担心，因为联合国药物管制署在一个相当困难的环境中创立了一支训练有素、机动灵活的武装部队（其工作人员的薪金比塔吉克斯坦人要高得多）。这支部队在药物管制署的支持结束后如果没有足够的经费，可能会产生严重后果。监督厅认为，应立即制订关于药物管制署与塔吉克斯坦药管署之间关系的适当战略，包括组织安排和后续行动。

20. 审计委员会一再表示，担心药物管制署的财务管理信息系统不可靠；监督厅也有同感。药物管制署核准了一些项目，却没有充分分析是否可能得到捐款，使得问题更为严重。在这方面，监督厅满意地看到，最近修改了捐助者筹资政策，并规定至少

要筹资 50% 才能启动项目。监督厅将不断审查这些新规定的执行情况。

B. 组织

21. 根据秘书长关于联合国药物管制和预防犯罪办事处的组织的公报（ST/SGB/1998/17），执行主任负责联合国药物管制和预防犯罪办事处的所有活动及其行政管理；执行主任办公室的职能与联合国维也纳办事处主任办公室的职能合并，药管防罪办事处执行主任也兼联合国国际药物管制署执行主任；国际预防犯罪中心由一名主任领导，主任向执行主任负责。

22. 监督厅认为药物管制署的组织结构与实际报告线及责任中心不相一致。工作人员对整个组织情况往往不熟悉。主要部门和三个方案由主管而不由训练有素的管理人员领导。此外，绕过各科主管向工作一级的人员发出指示并非不常见的事。实际组织的一个明显的特点是，前线办事处承担大部分通常应由方案管理人员承担的决策责任。

23. 监督厅认为国际预防犯罪中心也是根据与为 2000–2001 两年期核可的组织结构和员额分配不相同的一套非正式工作安排和员额分配模式开展业务的。临时非正结构将一些员额其中在三个全球方案，成为实际的责任中心。这些新的责任中心各自的责任和权力仍不明确。同样不明确的是，它们与其他责任中心职能的联系，特别是业务处和分析处。监督厅认为，这样的分组对工作队比对需要明确界定责任和权力线的固定组织更适合。监督厅认为，正确的组织结构对执行方案和优先次序而言是很重要的。

24. 一个相关的问题是药管防罪办事处员额配置表的问题。监督厅试图调和秘书长公报，规定的不同单位的责任，一方面是员额配置表，另一方面是工作安排。但这一尝试并不成功。例如，洗钱和防止恐怖主义活动由执行主任直接监督，而不属于预防犯罪中心的范围。由于上述情况所引起的混乱，监督厅试图确定负责员额配置表管制的责任中心。这一试图也不成功。因此，监督厅仍不清楚将员额从一个区域重新分配到另一地区的理由何在。

C. 方案交付

25. 有关实质性方案问题的全面审查载于监督厅的报告，涉及关于方案和协调委员会在其第三十八届会议上就深入评价药物管制署提出的建议执行情况三年期审查 (E/AC.51/2001/4)。这一报告侧重损及方案执行效率的管理因素。

26. 在最后一刻作出行政决定取消或推迟作为方案执行活动基本部分的特派团的情况下，监督厅会碰到许多问题。结果，主要伙伴不得不停止参与联合活动。一些政府间会议和特派团被无限期推迟，有时是在活动开始前几天被推迟。其中包括已要请部长、高级政府官员或国会议员参加的活动。药物管制署也不再出席关于作为其任务中心的药物滥用问题的国际会议，尽管国际劳工组织、世界卫生组织和各区组织一类的机构仍出席这些会议。这些会议上正在进行的工作在没有听取药物管制署的观点的情况下继续开展，该署对这些问题的兴趣和领导作用正受质疑。

27. 与药物管制署联合执行试点方案的联合国组织中至少有两个认为，在成功完成方案后，药物管制局无法探讨在该区域其他国家推广这些方案的可行性。与某一国际机构缔结的一项广为宣传的合作协定需要最高管理阶层的进一步协商，但它没有采取后续行动。该机构不得不独自着手部分初步执行协定，一个负责执行执行主任提倡的减少需求新倡议的单位在两年内没有收到任何行政指导，尽管有关方面曾多次提出要求。根据经核可的执行计划，捐助者已作出捐献，但这些捐献整年没有分配给该单位。

28. 监督厅认为，药管防罪办事处业务活动的主要难题之一是没有足够的能力产生资金可靠的项目，再加上技术合作规划不足。特大项目特设委员会往往导致其他地区的项目缺乏资金。普通用途基金往往供倡议项目所用，但这种基金已慢慢减少。由于没有充分透明和公平的制度使用这些基金，捐助者不愿继续提供这类捐助。监督厅满意地注意到，药物防罪办事处已于 2001 年 3 月开始一项就普通用途基金今后的使用情况与会员国进行有组织协商的进程。

29. 药管防罪办事处业务活动的另一问题是，缺乏前后一致，结构妥善的项目审查和核可程序。虽然项目进程在一些区域的运作相对妥善，但在其他地区它已变成过度拖延的进程，有时要好几个月才能获执行主任核可某一项目。这类拖延每一次都损及受援国内对口单位和捐助国对药管防罪办事处的信任。

30. 现有的做法也因缺乏质量管制和优先次序核查而受害。应在这方面重新采用可行而有效的机制。此外，应设立一个公正不倚，具有专业水平的评估单位以向某一适当的委员会提供人员支助。评估单位的职责范围应规定该单位不干预实质性问题。其职能在于确保提出的每一方案都支助工作方案优先次序并遵守各种政策、准则和程序要求，委员会接着就各种项目提出意见供执行主任审议。这一制度将消除理论有疑问，资金没保障的受重视项目的问题、支持项目文件编写的一贯质量，并确保共同拥有业务活动的整个范围。监督厅注意到药管防罪办事处管理当局已在 2001 年采取措施设立方案和项目委员会。监督厅将评析方案和项目委员会的职能以确保它应付上文所述的关注问题。

31. 监督厅对预防犯罪中心的主要关注是，由于执行能力低，交付方案的能力也不高。至 2000 年 12 月 31 日，信托基金项下包括未清偿债务在内的总支出不超过预算数额的 58%。而预防犯罪中心经常预算项下则为 80%，如将所有帐目，包括方案支助包括在内，平均数为 67%。

32. 预防犯罪中心目前着重于跨国有组织犯罪、贩买人口和贪污这三个全球方案。监督厅认为这些领域内有相对大数目的项目仍未找到资金或在 2000-2001 两年期技术合作方案下找到部分资金。同一期间内，预防犯罪非优先领域下拟订的项目获得充分供资。这显示出，该中心在后几个工作领域下产生的可资助项目的能力比起前者较有进步。出现这种情况主要是由于根据内部组织安排，新任用的工作人员在国际组织内很少或根本没有接触到技术合作，但他们都要负起拟订项目和与捐助国及受援国谈判的主要责任。药管防

罪办事处必须加强该中心在这些优先领域内的能力，办法是累积已获得的知识和经验。

33. 药管防罪办事处方案交付的分析性构成部分主要包括技术出版物一类的产出，例如国际麻醉药品管制局关于麻醉药品和精神药物的出版物以及确定标准和协调分析办法的手册（例如药物名词和资料订正本）⁵及培训指南（例如海上药物法执行指南）利用药物管制署关于估计和长期趋势分析的数据库编写题为“全球非法药物趋势”的统计和分析出版物。⁶

34. 药物管制署的一份王牌出版物——世界药物报告于 1997 年创刊，其任务是提供关于世界药物问题的全面而均衡的资料。1998 年开始就订于 1999 年出版的报告⁷进行第二次编辑工作，经三年编写和数度行政调整，2000 年版报告终于在 2001 年初出版。监督厅关于方案和协调委员会就深入评价药物管制署提出的各项建议执行情况三年期审查报告（E/AC.51/2001/4，第 26-28 段）内审查了 2000 年报告的要点和范围方面的一些实质性缺点。这一报告讨论了组织结构的问题。

35. 监督厅认为在编写 2000 年版报告时没有利用标准的联合国全系统调集集体业门知识和政策意见的机制。例如没有召开指导委员会来监督产品的进程和质量，没有指派工作队就特定问题开展工作，没有进行透明的内部同侪审查。报告的结构、实质和内容由执行主任决定。利益攸关者和向监督厅提供意见的学术专家认为，比起 1997 年版在质量上退步了。

36. 监督厅也审查了预防犯罪中心向 2000 年 4 月在维也纳举行的第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的文件。提交的 19 份文件中有 10 份主要报告区域一级举行的讲习班和筹备会议，这些文件基本上与背景材料相一致。秘书处编写的工作文件属说明性，重点介绍讨论中事项所涉问题。监督厅认为，这些文件已发挥作用唤起舆论对预防犯罪方面所涉问题的注意。不过，它们没有达到质量水平，未能提供备选政策、或拟订具体的提案，为此，会员国必须提供指导并予以赞同。例如，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）总的来说仍保留在概述这些挑战并总结预防犯罪中心需要额外资源以便它能够支助会员国致力于批准《公约》及其议定书并执行其条款。不过，所需资源数量或所设想战略和优先次序并没有清楚阐明。

D. 浪费资源

37. 在决策失误导致直接浪费资源的情况下，监督厅碰到一些问题，以下是最明显的例子：

(a) 在毫无道理或不加解释的情况下下令停止发行出版物；

(b) 某一部门投入相当大的工作人员时间而拟订的精细长期业务计划从未经过认真讨论、审议、修改或核可；

(c) 在各个不同的实体内，工作计划必须几经改拟，而没有任何行政指导或反馈；

(d) 指派一个顾问从远方前往外地办事处，但只是听说他的合同已取消，而项目将由药物管制署本身的资源支付费用。不过，由于缺乏内部专门知识，项目执行拖延好几个月，对有关地理区域内的整个方案执行工作产生不利影响；

(e) 突然减少旅行导致与其他重要国际伙伴共同执行的药管防罪办事处项目由于该办事处的代表无法参加而流产；

(f) 国际座谈会一而再地到与会者出发前夕才叫停，费用因而增加；

(g) 方案提案由各业务实体拟订（投入好几个月的工作人员时间），由实质性部门加以说明，被视为质量优胜而且筹资前景美好，但却被否决而且没有任何解释。

E. “乘船项目”

38. 监督厅收到若干行为不检和管理不当的指控，涉及药物管制署内一个被非正式称为“乘船项目”的项目。该项目的最初构想是，由一船员驾驶一艘有 90

年历史的木船承载药物管制署主办人独自环球一周以引起人们对药物管制署活动的注意。由于指控严重，监督厅就这个问题进行彻底调查。一份独立的调查结果已提交秘书长。

F. 监测和评价

39. 检查和核查已取得成果对有效方案管理极为重要，不过，药管防罪办事处内的项目监测和评价都不均衡——一些地理区域比另一些区域较为一贯。评价职能因规划和评价科及有关同侪审查委员会的解散而无法运作。在检查时，评价职能由一个工作人员单独执行。总的来说，评价职能已明显恶化。

40. 专题评价很少，也没有导致进行最需要的实质性讨论或做法上的改变。没有机制可用来说明吸取的经验教训，并回馈投入方案拟订和交付。不过，监督厅指出，自 2000 年底以来，药管防罪办事处已着手拟订新的专题评价概念，重点摆在学习方面并由外部专家提供协助。

41. 监督厅认为，药管防罪办事处内的监测和评价活动是非常专门性的。其强度和数量因国而异，因区而异，视优先次序和资金到位情况而定。就已评价的项目而言，直至最近报告仍未广泛分发。最近指派了一名高级评价干事协助将评价报告摘要张贴到因特网上，情况有所改善。必须进行的另一项任务是设立和保留机构记忆，包括储存不同主题领域和国家内在各种情况下吸取的经验教训。药管防罪办事处管理当局确认这个问题的重要性并承诺采取实际措施解决问题。

42. 监督厅没有提出令人满意的证据证明预防犯罪中心已制定有系统的监测和评价职能作为一种管理工作以有效监督工作方案、查明执行工作中的不足之处以及根据既定目标评析成果。已采取的特别做法既没有向管理当局提供知情的基础以分配资源，也没有确保使用这些资源会有反馈。

三. 合并的结果

43. 合并药管防罪办事处的两个实体的理由是，通过提高犯罪方案的地位，为中心和联合国国际药物管制规划署建立同一管理结构，并将之置于药管防罪办事处领导下，而强化犯罪方案。如前所述，该中心由向执行主任负责的主任领导。然而，有确凿证据证明，改革措施背后的意图和措施的真正目的被误解了。中心得到的不是政策指导和监督，而是直接的宏观管理，不是与药物管制方案协调开展自己的活动，而是归属他人。结果，中心失去了自己独立存在，其管理也被挤到一边。在监督厅看来，如今中心具有的管理资源和组织工作的业务独立性比 1997 年预防犯罪和刑事司法要少得多。

44. 在检查之时，没有任何执行主任向预防犯罪中心主任授权的记载。中心主任对方案的人力和财政资源只有很少的或没有权力。文件证据表明执行主任办公室保留了批准所有工作人员（专业人员和总务人员）的招聘的权利。中心财政拨款的使用也是如此。有关日常管理的事务也需由行政主任批准。例如，根据商定的优先事项内部调动工作人员需由行政主任批准。同样，与捐助者和受益者一起制定并商定的业务项目在执行之前需得到批准。在工作方案范围内举行讨论会和讲习班也得有许可。预防犯罪中心主任没有执行许可不得与政府或外部实体交际。在监督厅看来，中心主任的职能已被降至为仅仅处理工作而不是管理一个方案。

45. 预防犯罪中心整体上没有一个工作计划，而且对已经订定并且政府也已保证资助的项目拖延（四至八个月不等）取得执行批准，这些均影响了中心的工作。单位和个人的工作计划在确定目标、活动和产出方面很不平衡。在缺乏总体的预防犯罪中心计划情况下，没有任何机制反映药物管理署内的战略和连系。这种零敲碎打的方案拟订方法导致努力和资源的分散。

46. 监督厅关切地注意到中心工作人员士气低下，与 1997 年的情形形成鲜明的对比。当时普遍存在的精神

和动力已经退化。总之，监督厅认为，以目前情形和形式看，合并对中心产生的作用是消极的。

四. 资金方面的忧虑

47. 执行主任在 1 月报告，药物管制署的财政情况 1998 年来继续走上坡路，1992 年以来一直下降的收入在 1998 年时比 1997 年增加了 35%。在 1998 年至 1999 年两年期间，收入进一步增加 37%，达到 1.42 亿美元（E/CN.7/2001/7，第 6 段）。但是，这一趋势目前看来变缓了，因为 2000 年至 2001 年的订正总收入预计为 1.442 亿美元，比上一个两年期只高出 1.6%，并且比初步概算的 1.56 亿美元减少 1 180 万美元（见 E/CN.7/2001/9，第 6 段和表 1）。与初步概算相比减少的主要部分为普通用途收入。目前 3 030 万美元的普通用途收入比初步概算低 990 万美元，比 1998 年至 1999 年的实际水准少 330 万美元。普通用途收入的低水准，目前在总收入中占 21%（约比上一个两年期低了个百分点），仍是急迫的关切问题。在这方面，监督厅注意到行政和预算问题咨询委员会的评论，即执行主任的报告看来没有提出有效的建议可改变通用收入一直较低的局面；解决收支不平衡的一个方法是在制定核心方案时做到更为精确（E/CN.7/2001/10 和 Corr.1，第 5 段）。

48. 目前，药物管制署基金的总结余在 5 800 美元左右，预期到今年年底将减少到 5 360 万美元。由于普通用途基金的支出比新得到的捐款要高得多，普通用途基金结余从 1998 年的 2 850 万美元减少到 1999 年的 2 090 万美元，预期到 2003 年将减少到 380 万美元（E/CN.7/2001/8，表 3）。这是令人担忧的事，因为这些未指拨的资金是为能灵活进行研究、开展为支助业务项目所需的活动以及支助核心工作人员而使用的。该灵活性现受到了威胁，因为“在 1999 年年底，89% 的普通用途基金结余承付给了进行中的活动，其余的 11% 也在 2000—2001 年全部给予了安排（E/CN.7/2001/9，第 31 段）。药管防罪办事处需检查这一限制对其工作方案的影响并采取迅速而有

效的纠正措施。药管防罪办事处通知监督厅说，关于普通用途基金的情况及其管理，已在 3 月向麻醉药品委员会第 44 届会议提交了拟议的指导方针，旨在为使用普通用途基金提供一个坚实的基础、改善基金使用的责任制和透明度。麻委会欢迎这些指导方针。监督厅将审查这一事务。

49. 药物管制署增加了其项目的平均规模，将其项目从 2000 年的 260 个减少到 2001 年的 150 个。所有这些项目归并编制成 25 个国家、区域和全球方案，并有按四个专题领域明确确定的次级方案。（同上，第 16 段）药物管制署表示，它已订定一项供资订正政策，以避免开始的项目因缺乏资金而中断的风险。新政策要求在决定全面实施项目前先将项目纲要发给捐助者。由于过去在方案内和方案与捐助者间建立这类程序的努力没能持续下去，管理部门需确保该政策得到忠实地实施。

五. 技术合作问题

50. 在技术合作领域，监督厅的重点放在项目执行方式的效果和效率上，特别考虑到最近促进自我执行将其作为省钱手段的措施。

与开发计划署的关系

51. 药物管理署完全依靠开发计划署为政府或自我执行的外地项目提供行政和财政支助。1997 年与开发计划署的工作协定是 1993 年初步协定的更新本。1997 年协定生效后，药物管理署开始向外地下放活动以加强业务。同时，开发计划署开始缩小它的外勤业务，尽管它的授权有了增加。在它们尽力继续执行自己的方案，并根据与联合国其他实体的协议管理所有其他业务的情况下，费用回收成为开发计划署每一个外地办事处的优先事项。开发计划署在 1999 年 11 月就费用回收发布了指导方针，但尚未完全被联合国的其他实体所接受。与开发计划署就费用问题的不断争议影响了药物管理署外地办事处的工作效率。药管防罪办事处的管理部门需迫切缔结与开发计划署的协议。

执行方式

52. 药物管理署根据项目类型、地点和其他考虑采用各种不同的执行方式。最近，随着捐助者对新项目的资助越来越有限，药物管理署强调自我执行以便积蓄更多的项目支助费用。监督厅相信，只有在存在足够的内部能力或能成本有效地发展这种努力时才应考虑自我执行。对药管防罪办事处而言。建立自我实施的能力需要的费用将包括增加工作人员以及财政和行政支出（包括法律咨询、合同管理、控制财政风险、支付保险等）。因此，应单独而客观地判断每一项目以确定正确的执行方式。有关指导原则应评述在这类决定中加以考虑的种种因素。

六. 通盘管理

A. 管理作风

53. 秘书长公报 ST/SGB/1997/5 确定各部首长的九项职能，其中包括“进行管理方面的工作或作出管理方面的决定，以确保切实、有效、经济地执行有关方案，包括方案执行情况监测评价方面的适当安排”。在检查过程中，管理员、工作人员和会员国认为药管防罪办事处出现的主要关切事项是管理的作风和条件及其对工作人员士气和效率产生的影响。

54. 1998 年 4 月 1 日，药管防罪办事处颁布了一套 10 项的管理指示，使该办事处减少官僚作风、更加灵活和主动。内容当时很有希望。然而，在其后的 3 年内，一些书面指示由行政决定取代。监督厅注意到精简职责和程序的努力没有改善情况，在某些情况下，还使情况恶化。对高级管理员的授权很少得到尊重和遵守，须正式核准的行动可能在最后一刻被修订；对行政决策提供的协商性投入被减至最少。为实施诸如旅行安排会议、雇用专家等核定方案而展开的行动可以随时受到执行主任或其办事处的置疑或阻止。

55. 据报在 2000 年 12 月底时，执行主任已把方案管理职责的权力授与药管防罪办事处的方案管理员并且将就方案活动的执行和人力及财政资源的有效使用对他们问责，可是，监督厅在检查时没有发现任何

文件记录证明这种授权参数和问责机制。相反的是，权力关系和职责很不明确。初级工作人员常常接受高级管理人员分派的任务，但他们的直接督导员却不知情。

56. 监督厅的结论认为，执行主任的决策和权力集中在和多数情况下作为他的代理的扩大的管理部门（由不同实务科的工作人员临时编制），造成组织的管理从政策一级到微小的细节高度集中。管理作风不透明，在很多情况下各级管理人员不了解行政决定的理由。

57. 由于日益关注和不满，在 2000 年 1 月期间举办了一个管理讲习班，专题是“创造同事关系”精神。讲习班作出了一些非常积极和适当的结论，可是，一年后，在十项构想的变革中只有一项得到实现。

B. 人力资源管理和工作人员-管理当局的关系

58. 到 1999 年初，高层管理当局对药管防罪办事处健康发展的看法与一般的工作人员看法有很大的分歧。这点体现在 1999 年 12 月工作人员代表大会的通告上，其中强调工作人员的关注是经常性和广泛性的，这种情况简直是全面的恐惧和威胁气氛影响到工作人员的效率。工作人员代表大会又觉得在决策和执行工作人员细则上缺少透明度。监督厅认为，药管防罪办事处大多数的工作人员资历很好、工作努力并致力于药管防罪办事处的目标，可是他们的效率却受到当前管理条件的妨碍。有人认为药管防罪办事处工作人员士气低或非常低。很多工作人员似乎感到灰心失望并对是否能够进行积极改革采取怀疑态度。

59. 对一个在外地派驻相当多办事处的组织来说，对维也纳与外地工作人员之间的轮调建立一套公平和透明制度极为重要。这种制度尽管不是十全十美，可是，在 1997 年 3 月 17 日的一份新闻通告中已经公布出来。然而，监督厅却没有看到任何维也纳与外地员额之间轮调的既定制度或政策。相反的是，出现了一种按个案办理的轮调工作人员作法。由于缺少透明度，使人猜疑那些被安置在“优惠的”工作地点的工

作人员得到优待，被派到艰苦地区的工作人员受到制裁。

60. 在一些案例中，安置和升级更有关程序的理由近年来并不透明，因此受到工作人员的广泛怀疑。提请监督厅注意的一个特别案例是有一名初级专业人员没有药管防罪办事处涵盖的实务领域所需的学术或实际背景就得到征聘，而且从范围和应享待遇方面来说，他的了解/培训旅行显然是过分的。监督厅又获悉，虽然有明文规定延长合同的普及政策，可是在执行方面似乎是不一致的。

61. 监督厅欣闻维也纳办事处人力资源管理科（人事科）特别是在 2001 年颁发了准则。向所有方案管理员灌输一定的纪律观念，就甄选和问谈程序。这是为解决问题采取的首项最重要步骤，监督厅鼓励人力资源管理科与药管防罪办事处的高级管理当局和工作人员委员会密切合作进行这项工作。

C. 最近的发展情况

62. 监督厅注意到了执行主任对于在出口采访期间向他提出的这次检查的初步结论作出的自我批评和直率的反应。他表示他承诺对他的管理作风和制度进行一次彻底和坚决的整顿。监督厅非常严肃地对待这些保证。

63. 监督厅注意到在检查时，采取了几项改组措施。设立了一个药管防罪办事处高级管理小组。2 月 9 日指定了执行主任的一名帮办在执行主任缺勤时有权行使他的职责和职务，并在 3 月 16 日确定了帮办的职责。2 月 16 日，设立了 3 个工作组审查组织职能和结构、授权和通讯。到了 2 月 28 日，这些工作组提交了报告，中级管理员就这些报告提出了意见。3 月 15 日，设立了药管防罪办事处方案和项目委员会。2 月 23 日，对人力资源管理惯例和程序展开了审查，以阐明授权、职责和问责制。也进行了组织上的变革，减少直接向执行主任负责的实体的数字。

64. 所有这些措施都是朝往正确方向的步骤。然而，这些变革是否得到执行和最终可否持续，尚有待证

明。监督厅将密切注视形势并将在 2001 年期间审查结果。

七. 结论

65. 监督厅认为，药管防罪办事处和预防犯罪中心主要优点是其任务明确，在政府间政策议程上有高度优先地位及其在获授权领域具备广泛的知识。两者的主要资产是一批专心致志、头脑灵活和多才多艺的工作人员，一支强大的派驻外地队伍以及内部集中了规范、分析和技术合作的职能。药管防罪办事处具有的特殊的优点可以发挥促进和协调作用，统一各种不同的观点和立场共同对付全球毒品和犯罪的共同威胁。它能够在非常敏感的领域进行多边工作，并为双边捐助者不会进行或不能进行的活动调动资源和支助。在几个领域，办事处确立了最佳惯例和世界性准则和标准。

66. 监督厅认为药管防罪办事处的弱点在于决策权过于集中和过度个人化以及缺少体制办法确保适当拟订、有效执行方案以及评析结果。这点导致规划不足，筹款战略欠缺重点，从而缺乏长远的观点，决策方面没有透明度以及工作人员与管理当局之间的沟通瓦解。整体的协作精神薄弱，共同的协商、咨询和评析办法不是不完整就是根本不存在。外部对药管防罪办事处资源管理的信心很低。

67. 监督厅注意到，药管防罪办事处目前进行的纠正措施的方向符合本报告的提议。这些措施是否有效只有在其具体的结果得到核实后才能知道。监督厅认为，如果符合一项重要的条件，任何的纠正措施都可以成功-高层管理人员的能力、专业精神和忠诚，而高层管理必须透明，公平和得到工作人员的信任。

八. 建议

68. 管理当局应为药管防罪办事处和预防犯罪中心制定全面的年度计划。根据这些计划，应当确定和推动共同的工作领域，第 7 至 10 段（SP-01-001-01）。

69. 在没有进行适当的概念性研究、可行性研究和捐助者支助的合理保证之前，药管防罪办事处不应作出大规模、长期的承诺。此外，必须会同伙伴组织制定这些项目。第 11-20) (SP-01-001-02)。

70. 必须立即对塔吉克斯坦药物管制机构的业务效率和功效进行全面评价，然后每年重复这项工作。药管防罪办事处考虑可否指派一个国际指导员小组观察其工作并提供必要的实地培训。药管防罪办事处应与塔吉克斯坦政府和捐助者共同制定一项药物管制机构的长期财务持续计划 (第 18 和 19 段) (SP-01-001-03)。

71. 药管防罪办事处应建立一个组织结构，向其活动提供适当的框架，并减少直接向上级负责的权力层次。应记载组织结构图并按处、科、股等明确规定每一责任中心的职能和职责，并确保这些职能互相支援。结构应符合核定的员额表 (第 21 至 24 段) (SP-01-001-04)。

72. 药管防罪办事处应借镜证明的全系统最佳惯例，尽速为项目方案重新建立整体审查机制。必须向这些机制提供充分的工作人员支助，以确保其连续性和效率 (第 29 和 30 段) (SP-01-001-05)。

73. 应作出坚定的努力，提高那些在预防犯罪中心进行技术合作的人的技能，方法是进行项目拟订、执行和评估方面的培训。预防犯罪中心业务处应制定技术合作战略并确保发展的活动和项目符合此项战略。业务处应当参与所有阶段的项目发展并应监督项目文件的拟定和最后确定，监测执行情况和评析取得大成果 (第 31 和 32 段) (SP-01-001-06)。

74. 应通过同侪审评和指导委员会对进行的研究和制作的文件建立质量控制制度。应通过雇用外聘专家进行分析性工作、包括理论、方法和战略思考来提高药管防罪办事处的研究能力 (第 33 至 36 段) (SP-01-001-07)。

75. 应采取即时措施加强药管防罪办事处的财务监督。这些措施应包括向方案管理员提供预算财务和人事问题的明确准则。不得侵犯下放给他们的权力和职

责。他们应对权力和职责的行使完全负责 (第 37 段) (SP-01-001-08)。

76. 药管防罪办事处必须刻不容缓地建立充分的方案监督制度。必须加强方案和项目的监测和评价，方法是进行有效的同侪审评和捐助者及受援国的参与。每一管理员应经常了解方案发展的所有方面，遇到的问题有关的费用和取得的成果。该制度应向高级管理人员和捐助者提供经常的反馈 (第 39 至 42 段) (SP-01-001-09)。

77. 执行主任应作为紧急事项授权预防犯罪中心主任控制和核证划拨给犯罪方案的所有资源 (第 43 至 46 段) (SP-01-001-10)。

78. 药管防罪办事处应分析向未来活动提供的普通用途基金差额减少的原因，并设法确定差额的数额，以避免情况不利时发生财务危机 (第 47 至 49 段) (SP-01-001-11)。

79. 管理当局应优先缔结药管防罪办事处-开发计划署工作安排，其中载有开发计划署收回费用的新的、全面和透明的制度 (第 51 段) (SP-01-001-12)。

80. 药管防罪办事处应制定项目执行方式准则，使其能够客观和实际地评析各种备选办法的相对优势，并确定自行执行是否和在什么情况下才成本效益高 (第 52 段) (SP-01-001-13)。

81. 药管防罪办事处应确保其人力资源管理惯例符合联合国关于公平、透明和客观的条例和规则。这种惯例应包括适当的工作人员轮调制度 (第 58 至 61 段) (SP-01-001-14)。

82. 在对报告草稿提出的意见中，药管防罪办事处表示接受所有建议并向监督厅提供了为执行建议已采取或计划采取的措施的详细说明。监督厅赞赏对其建议作出快速和积极的反应并将对这些措施的可行性和影响经常进行审查。

主管内部监督事务副秘书长

迪利普·奈尔 (签名)

注

¹ 《大会正式记录，第五十三届会议，补编第 51 号》
(A/53/5/Add. 9)。

² 同上，《第五十五届会议，补编第 51 号》
(A/55/5/Add. 9)。

³ 同上，《第五十四届会议，补编第 6 号》(A/54/6/Rev. 1)，
第二卷，第 483-490 和第 531-539 页。

⁴ 《纽约时报》，1997 年 11 月 14 日，“联合国高级反毒官员希望消灭全球的罂粟和古柯作物”。

⁵ 联合国出版物，出售品编号：E. 99. XI. 7。

⁶ 同上，出售品编号 E. 00. XI. 10。

⁷ 同上，出售品编号：E. GV. 00. 0. 10。
