



麻醉药品委员会

第四十八届会议

2005年3月7日至14日，维也纳

临时议程\*项目9

加强联合国毒品和犯罪问题办事处毒品方案  
和麻委会作为其理事机构的作用

加强联合国毒品和犯罪问题办事处和  
麻醉药品委员会作为其理事机构的作用

执行主任的报告\*

摘要

本报告是根据麻醉药品委员会第47/3号决议编制的。本报告概述为促进麻委会发挥作为联合国毒品和犯罪问题办事处毒品方案理事机构的作用及促进该办事处持续的改革进程而采取的行动。

目录

	段次	页次
一、 导言.....	1	2
二、 促进会员国与联合国国际药物管制规划署的对话.....	2-5	2
三、 业务与管理.....	6-30	3
四、 联合国毒品和犯罪问题办事处毒品方案的供资.....	31-34	8

\* E/CN.7/2005/1。

## 一、 导言

1. 麻醉药品委员会在题为“加强联合国毒品和犯罪问题办事处和麻醉药品委员会作为其理事机构之一的作用”的第 47/3 号决议中，请执行主任向其第四十八届会议报告所取得的进展，其中包括在实施管理改革过程中取得的进展。

## 二、 促进会员国与联合国国际药物管制规划署的对话

2. 麻委会在第 44/16、45/17 和第 46/8 号决议中要求继续改进管理并加强与会员国的对话，以帮助提高方案交付率并使之具有可持续性。在第 47/3 号决议中，麻委会在重申这些决议的同时，重申其在联合国毒品和犯罪问题办事处与国际药物管制有关的预算程序中的管理作用，特别包括根据会员国确立的优先事项，在拟订和实施两年期预算和管理方案资源方面为该办事处提供咨询；请该办事处继续进行实质性、简明扼要和及时的情况介绍并酌情向所有会员国报告，以便促进麻委会的作用的发挥；并鼓励办事处执行主任继续促进就方案和管理问题以及目前的改革进程与会员国进行对话。

### 采取的行动

3. 继续采取主动行动以维持并加强与会员国的对话，目的在于便利麻委会向毒品和犯罪问题办事处提供关于其毒品方案的优先事项和管理问题的指导方针。根据经济及社会理事会 2004 年 7 月 21 日的第 2004/244 号决定，在麻委会第四十七届会议结束至 2004 年 12 月期间，麻委会召开了三次闭会期间会议、四次主席团扩大会议和三次关于专题辩论的麻委会闭会期间工作组会议。在闭会期间会议上，麻委会介绍了第四十七届会议的后续行动，其中特别涉及麻委会通过的决议，理事会对其报告的审议以及第四十八届会议的临时议程、文件及安排的最后确定。

4. 为筹备其第四十八届会议，麻委会在闭会期间会议上审查了临时议程的业务职能部分和规范职能部分、工作方案草案、包括为专题辩论拟订实务和组织方面指导方针在内的其他组织安排以及向办事处毒品方案提供的政策指导。此外还向会员国提供了关于联合国国际药物管制规划署基金状况的资料。麻委会计划于 2005 年 1 月和 2 月再次召开闭会期间会议和主席团扩大会议，以继续会员国之间的磋商进程、继续向办事处提供指导并继续向会员国提供资料，其中包括关于办事处 2006-2007 两年期合并预算编制进程的资料，而这些资料也将提交给麻委会第四十八届会议续会，供其审议和核准。会员国依然可以定期获取关于方案、财政和管理问题的资料，包括通过为会员国设立的办事处特别网页进行在线查阅。

5. 依照联合国政府间会议颁布文件的规则，会员国在会议前六周就拿到了麻委

会第四十七届会议的文件，同时文件也放在了办事处的网站上。

### 三、业务与管理

6. 在第 47/3 号决议中，麻委会重申其第 46/9 号决议并指出良好管理有助于加强供资并提高供资的可预测性，同时欢迎建立一个独立评价股，期望更加重视办事处在评价工作中的影响力，并将评价作为项目设计、监测和执行的一个组成部分。

7. 此外，在第 47/3 号决议中，麻委会还欢迎结构调整和目前的改革进程，其目的是加强毒品问题方案和犯罪问题方案之间的协同效应；欢迎为确保办事处内部的良好治理而采取的各项措施并鼓励在人力资源管理中继续保持透明度；欢迎制定具有透明度的财务制度并期待这项工作的完成，届时办事处和会员国将得以采用开放的方式评估办事处各项业务活动的费用、影响和效力。

8. 在同一份决议中，麻委会请办事处继续迄今为止所推行的改革并保持不断进取的文化；鼓励执行主任详细论述 2003 年 12 月 23 日大会第 58/269 号决议所呼吁的战略框架，并为办事处拟定一份可提供中长期战略方向的计划；并请他向麻委会第四十八届会议报告在实施管理改革方面取得的进一步进展。

#### 采取的行动

##### A. 联合国毒品和犯罪问题办事处的改革进程

9. 办事处在 2002-2003 年期间改革的核心是一项行动计划，该计划旨在改善：  
(a) 治理状况；(b) 供资状况；(c) 业务状况；(d) 工作人员和管理层的关系；以及 (e) 通讯状况。作为计划的一部分，办事处发起了一些倡议来执行涉及这五个因素的措施。

10. 这次改革进程是由全球范围的改革引起的，全球范围的改革为重新设计办事处的工作提供了新的动力，其中包括：

(a) 《联合国千年宣言》（大会第 55/2 号决议），大会在《千年宣言》中把实现可持续发展确定为联合国的目标，除其他以外，这使得必须改善各种条件，使每个人都从“不文明”行为的负担中解放出来；

(b) “不文明”行为的国际因素；

(c) 通过了毒品和犯罪领域的新规范和国际文书（大会在其第二十届特别会议上通过的决议；《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）及其议定书；<sup>1</sup> 以及《联合国反腐败公约》（第 58/4

号决议，附件) )；

(d) 委托给办事处的防止和打击恐怖主义方面的任务。

### 1. 业务重点

11. 2003 年期间，办事处在与工作人员和会员国进行磋商之后，把新业务重点作为中期指导原则加以落实。办事处确定了六个关键主题——或是作为业务重点，或是作为方案/业务手段——其中毒品、犯罪和恐怖主义形成了战胜“不文明”社会力量的综合方针的组成部分。

12. 重新设计办事处业务方向的进程与管理改革是同步进行的，目的在于增强治理制度，包括增加对办事处的业务活动和人力资本的供资。<sup>2</sup>

### 2. 联合国毒品和犯罪问题办事处的结构

13. 下一阶段改革的重点放在调整办事处的组织结构以反映业务重点上，这个进程始于 2003 年 8 月，在 2004 年 3 月 15 日通过发布题为“联合国维也纳办事处的组织结构”（ST/SGB/2004/5）和“联合国毒品和犯罪问题办事处的组织结构”（ST/SGB/2004/6）的两份秘书长公报正式确定下来。办事处的新结构以四个支柱为基础：

- (a) 政策分析和公共事务司，负责增加毒品和犯罪问题方面的知识并提高对这些问题的理解，同时为决策制定和业务决定增加证据资料；
- (b) 条约事务司，负责向条约和理事机构提供秘书处服务和实质性服务，协助国家批准和执行国际法律文书并制定关于毒品、犯罪和恐怖主义问题的国内立法；
- (c) 业务司，它的外地技术合作方案和项目旨在增强各国防止和打击非法药物、犯罪和恐怖主义的能力；
- (d) 管理司，在人事和财务方面的规则和条例的指导下行事，提供人力资源、预算和账目及信息和通信技术服务方面的管理支持。

### 3. 合并预算

14. 办事处 2004-2005 两年期合并预算（E/CN.7/2003/20）于 2003 年 11 月提出，会员国随后核准了该文件，这是总体改革进程的第三步，也是最后一步。合并预算把办事处的毒品、犯罪和恐怖主义方案纳入了一个单一的业务框架，此外，它还反映了普通用途基金余额的积极趋势已经恢复。随着向麻委会第四十八届会议

提交下一个两年期合并预算纲要，以备在其第四十八届会议续会上进行审议并予以核准，上述进程将得到进一步的增强。

#### 4. 联合国毒品和犯罪问题办事处的廉正倡议

15. 办事处在进一步强调对会员国负责和内部问责的同时，于 2004 年初在秘书处目前工作的范围内发起了一项廉正倡议，其目的在于：（a）确保各项行为符合关于廉正的国家政策和指导方针；（b）增强工作人员按照廉正指导方针行事的能力；（c）支持办事处的透明度。相关措施包括建立廉正问题小组，执行强制性培训和互动学习方案，指定督察干事，并审查招聘程序，以便把廉正因素与雇佣工作人员联系起来。

#### B. 重新定位联合国毒品和犯罪问题办事处的工作

16. 作为其业务重点的一部分并考虑到其预算和人力资源的规模都比较小，办事处在 2004 年期间发起了大量的倡议，目的是调动资源并利用与各国政府和机构间的伙伴关系的力量。在开展外向型工作的同时，办事处还利用近期的改革进一步提高工作效力和管理水平。

将与毒品、犯罪和腐败有关的活动纳入全球和平、安全和发展议程

##### (a) 整个联合国系统打击有组织犯罪和腐败的对策

17. 联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）由联合国系统各专门机构、方案和基金的行政首长组成，秘书长任主席。在 2004 年 4 月于维也纳举行的会议上，该理事会批准了为理事会会议编制的题为“有组织犯罪和腐败是对安全发展的威胁：联合国系统的作用”的文件中包含的一系列措施，目的在于制订整个系统打击跨国犯罪的战略性对策。

18. 该进程极大地扩展了办事处的工作范围，增强了办事处与发展 and 维持和平机构的关系，并产生了一些即时的成果，如将有组织犯罪列入了国家一级联合国小组编制共同国家评估和联合国发展援助框架的指导方针。

19. 办事处通过在行政首长协调会及其附属机构中开展工作，带头搜集关于有组织犯罪对其他组织包括有关非联合国组织的工作所产生影响的信息，以及这些组织依据各自任务规定，为打击有组织犯罪、腐败、洗钱、资助恐怖主义行为及贩运人口和非法商品等而开展的活动的信息。

20. 目前正在这些信息的基础上设计有计划的战略性对策，同时确定系统范围的优先事项，建立组织间的协同效应并查明需要采取联合行动的领域。

21. 根据这一战略方针采取的行动将定期向行政首长协调会报告。此外还将定期向《联合国打击跨国有组织犯罪公约》缔约方大会提供相关信息。

**(b) 把毒品和犯罪问题纳入其他实体的方案中**

22. 在联合国毒品和犯罪问题办事处与世界银行进行磋商之后，两个机构于 2004 年 7 月商定一起执行一组行动计划，其中涉及特定的地理区域和国家（阿富汗、老挝人民民主共和国、加勒比和中亚）和专题领域（洗钱、资助恐怖主义行为、腐败、吸毒及艾滋病毒/艾滋病）。合作安排的第一阶段包含大量专题，如信息共享、工作的互补性及联合行动等。

23. 自 2004 年 7 月以来，办事处与联合国工业发展组织合作，一直在努力查找共同的工作领域，如替代生计方案——目前正处于审查过程，这一过程应于 2004 年 12 月完成并将促使签署一项合作协议。

24. 办事处将与区域金融机构建立类似形式的伙伴关系，首先是美洲开发银行及联合国开发计划署（开发计划署）等其他组织。联合国毒品和犯罪问题办事处正在加强与开发计划署的合作，目的是为了宣传《联合国反腐败公约》，开发计划署已日益倚重办事处在该领域的专门知识和经验。

**(c) 与私营部门的合作**

25. 在 2004 年 6 月 24 日于纽约举行的全球契约领导人峰会上，参加秘书长全球契约倡议的公司的首席执行官批准，除关于人权、劳动力和环境的原则以外，把反腐败工作作为一项新原则（第十条原则）。联合国毒品和犯罪问题办事处已被指定为这一原则的监护人，它正与全球契约办公室和企业界合作，积极筹划反腐败活动。设想采取三大类行动：

- (a) 使私营部门参加促进批准和执行《联合国反腐败公约》的活动；
- (b) 在国际商会、工业联合会及其他集体代表机制的支助下，使私营部门参与并协助私营部门制定执行第十条原则的适当政策准则和手段；
- (c) 制定一组私营部门基于《反腐败公约》可以并应当执行的、并能帮助其实施某些优先事项的具体行动。

**C. 继续改革进程**

**1. 人力资源管理方面的优先事项**

26. 为了使 2005 年和 2006 年的工作突出重点，人力资源管理处围绕人力资源支

持的五个主要方面制定了一份优先计划：人才管理；招聘、甄选和部署；业绩管理（包括业绩认可和奖励）；学习和知识管理；以及为工作人员服务。该计划的目的是通过下列措施极大地提升办事处的业绩：

- (a) 加速工作人员的甄选；
- (b) 增强工作人员的能力和动力；
- (c) 减少行政程序工作量；
- (d) 加强管理者对工作人员负责的制度。

## 2. 审查项目周期

27. 作为办事处改革进程的一部分，2003年8月在政策分析和公共事务司设立了独立评价股。该股在办事处负责设计、发起、指导、监督并实施主题、方案和项目评价，同时还通过将评价活动与方案和项目的各级管理分开来保证评价活动的独立性。该股负责衡量所取得的积极和消极结果，重点放在对成果和影响的评估而不是产出的交付上。它在审查交付机制、限制因素和缺点的同时对整个项目周期进行评估，并查明联合国能够吸取的重大经验教训。

28. 评价股主张把评价及从中发现的最佳做法纳入当前和今后的方案、组织和战略规划及政策制定中。作为改革进程的一部分，同时为了确保把涉及整个项目周期的所有程序与组织方面的任务和优先事项联系起来，该股已被授权负责重新确定和设计办事处新的项目周期管理。

29. 目前的项目周期管理审查过程旨在确保对项目周期各个方面有共同的理解，并在组织方面的任务、优先事项和政策之间建立联系。审查包括四个阶段：

- (a) 诊断期，确定目前采用的项目周期，并评估有关方案/项目的概念化和拟订、供资状况、执行方式以及目前的监测和评价制度等的现行指导方针的优缺点。审查还包括一项技能欠缺分析，该分析将确定现有的技能以及按照新项目周期管理的需求所需要的技能；
- (b) 规范期，在方案和财务信息管理系统下制订。关于整个项目周期及其管理的全面指导方针和程序；
- (c) 培训期，确保整个项目周期（概念化、拟订、供资、执行、监测和评价）中的所有方案、项目和外勤人员都接受培训。培训应该在培训需要评估（技能欠缺分析）的基础上进行；

(d) 第四阶段将根据第三阶段中确定的培训需要，形成一个基于计算机的培训单元。该培训单元将进行在线授课，所有人都可以接受培训。

审查和拟订项目周期的一个主要因素是确保所有利益有关者（伙伴国、捐助人、伙伴金融机构及办事处工作人员）充分参与早期的战略规划直至设计、执行、监测和评价等各阶段。

### 3. 为联合国毒品和犯罪问题办事处制定战略

30. 随着战略规划股的设立并根据第 47/3 号决议第 8 段，办事处引进注重成果的管理以及制定中长期战略的工作将于 2005 年开始，并延续到 2006 年。2004 年 11 月 17 日，办事处执行委员会通过了一份概念文件和一份项目提案，目的是进一步确定和执行办事处注重成果的管理以及有关战略。这项战略的制定将以关于毒品和犯罪问题的国际法律文书（公约）、联合国 2006-2007 年战略框架、办事处业务重点以及其他相关战略文件（大会第二十届特别会议决议、主要犯罪问题宣言及其他相关决议）为基础。大家同意，此进程应当以逐步加强的方式并通过涉及工作人员、高级管理层及会员国的参与性过程执行。

## 四、联合国毒品和犯罪问题办事处毒品方案的供资

31. 在第 47/3 号决议中，麻委会重申了其在联合国毒品和犯罪问题办事处与国际药物管制有关的预算程序中的管理作用，其中包括根据会员国确立的优先事项，在拟订和实施两年期预算和管理方案资源方面为办事处提供咨询。此外，在第 46/9 号决议中，麻委会提出了一些为争取稳定而可预见的资源基础以支助通过自愿捐款供资的基础设施与活动的备选办法，并鼓励执行主任继续为确保进一步节约成本和/或降低支助预算的负担而努力，并定期在麻委会闭会期间会议上通报这些工作情况。

32. 在 2003 年 11 月 26 日和 27 日举行的第四十六届会议续会上，麻委会根据按成果编制预算的方针，核准了联合国国际药物管制规划署基金 2002-2003 两年期最后支助预算和 2004-2005 两年期初步支助预算、初步核心方案预算和技术合作活动的拨款。麻委会高兴地看到 2004-2005 两年期实行了合并预算，即在业务一级合并毒品、犯罪和恐怖主义方案的同时，又在其各自资金的管理方面保持了自己的特性。与此同时，概算的目的是要使各利益有关者能够审查不同方案的分列预算，并核准基金的预算。这是办事处改革进程中迈出的新的一步，从财务角度看，这体现了新的组织结构和业务重点。根据行政和预算问题咨询委员会的建议，已将方案预算分成一个反映立法机构授权开展的活动的核心方案和一个技术合作方案。

33. 在进行管理改革之后，从捐助国得到的普通用途收入由 2002 年的 1 500 万美元增至 2003 年的 1 850 万美元，提高了 23%。不过，办事处传统捐助国仍占 2002-2003 两年期项目供资的 74%。受援国通过费用分摊提供的资金占项目资金总额的 26%。经常预算资源仍不足以完成办事处各项任务，执行主任仍在继续努力争取将这些资源增加到更适宜的水平。

34. 2003 年和 2004 年做出了很大的努力来确保稳定而可预见的资源基础，以支助办事处通过自愿捐款资助的基础设施和活动。除了采取行动以便从传统捐助者那里获得尽可能多的资金外，办事处还在寻求通过费用分担和来自受援国的政府对现金捐助来扩展共同筹资工作。此外，还特别重视调动来自基金会和公司部门的额外资源以及同非政府组织、志愿者和指导者结成创新性伙伴关系。办事处一直在努力寻求与国际金融机构、联合国系统专门机构和双边开发组织的合作，以便建立规划和业务级别的战略同盟。

注：

- 1 《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》（第 55/25 号决议，附件二）；《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》（第 55/25 号决议，附件三）；以及《关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》（第 55/255 号决议，附件）。
- 2 见《善政承诺——关于管理改革的进度报告》（2000 年 4 月至 2003 年 4 月）（UNODC/ED/1），在麻醉药品委员会第四十六届会议的部长级部分分发，随后向两个理事机构提交报告。