



## 方案和协调委员会

第六十一届会议

组织会议，2021年4月15日

实质性会议，2021年6月1日至25日\*

临时议程\*\* 项目3(b)

方案问题：评价

## 对联合国毒品和犯罪问题办公室的评价

## 内部监督事务厅的报告

## 摘要

内部监督事务厅(监督厅)对联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)次级方案1(打击跨国有组织犯罪)和次级方案2(全面和平衡地应对世界毒品问题)进行了方案评价(仅注重非法贩运毒品问题)。报告所述期间为2015至2019年。评价的目标是确定该次级方案在执行任务方面的相关作用、效力和效率。

毒品和犯罪问题办公室作为可适用公约及其议定书和其他文书的保管者，在应对跨国犯罪和非法贩运方面发挥相关作用。其任务规定和技术援助的结合，有助于与各国政府进行政策讨论并在实地予以实施。然而，由于其方案结构和筹资模式的原因，它没有充分利用其比较优势。这些因素阻碍了其协调努力和在实地取得成果的灵活性。

毒品和犯罪问题办公室有效地加强了其对口单位在处理跨境犯罪和贩运活动方面的能力，但有效性和可持续性的范围和规模受到国家背景、方案拟订的连贯性和供资的制约。毒品和犯罪问题办公室的相关作用、效力和效率受到交付时次级方案整合有限及与全球、区域和国家方案的衔接不足的影响。总之，毒品和犯罪问题办公室对其方案拟订没有纵向或横向综合办法。

\* 实质性会议日期为暂定日期。

\*\* E/AC.51/2021/1。



毒品和犯罪问题办公室努力在能力建设和将性别视角应用于方案拟订方面为男女参与者提供平等机会。然而，其各项方案并不促进性别关系变革。在某种程度上，毒品和犯罪问题办公室采取了基于人权的方法，将受害者的权利纳入其方案设计。

毒品和犯罪问题办公室被视为可持续发展目标 16 的牵头机构。虽然它是联合国国家工作队的成员，但由于规划和供资周期不同步，加上其在实地的存在有限，与其他机构进行系统合作的例子很少。

监督厅提出了以下三项重要建议：

(a) 制定一项可取得具体成果的战略计划，以促进实现可持续发展目标，包括：描述本组织变革理论的成果框架、组织变革战略和推动成果的使能因素、精简的筹资战略以及总部和外地办事处之间的最佳人员配置模式；

(b) 确保其战略计划收入各主题的全面整合，并与区域、全球和国家方案衔接，以解决国家和跨境需求以及捐助方的优先事项，同时系统地纳入性别平等和人权方面的考虑；

(c) 绘制与联合国各机构和其他国际组织合作的明确路线图，共同促进可持续发展目标在国家一级的实施，并与国家发展计划保持一致。

## 目录

	页次
一. 导言和宗旨 .....	4
二. 背景 .....	4
三. 范围和方法 .....	8
四. 评价结果 .....	9
A. 相关作用：联合国毒品和犯罪问题办公室的活动对处理跨国有组织犯罪和非法贩运方面的国家、跨境和国际优先事项发挥相关作用，但过分依赖预算外资金和指定用途的资金限制了其在交付时充分应对优先事项的能力.....	9
B. 实效：联合国毒品和犯罪问题办公室的方案拟订有助于加强能力和制定应对跨国有组织犯罪和非法贩运问题的立法，但系统地实现预期成果及其可持续性受到背景、资源可获得性和方案拟订缺乏凝聚力的阻碍 .....	12
C. 效率：联合国毒品和犯罪问题办公室方案编制在实地交付成果的效率受到其方案衔接的有限性、其供资模式和行政限制的阻碍.....	17
D. 贯穿各领域的问题：联合国毒品和犯罪问题办公室在当地的效力和效率以及其在打击跨国犯罪和非法贩运方面的比较优势受到以下因素的制约：在整合其次级方案方面缺乏战略远见，与合作伙伴的合作有限，以及其组织文化.....	20
五. 结论 .....	22
六. 建议 .....	22
附件	
从联合国毒品和犯罪问题办公室收到的评论意见 .....	24

## 一. 引言和宗旨

1. 内部监督事务厅(监督厅)评价联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)次级方案 1 的目的是确定该办公室次级方案 1(打击跨国有组织犯罪)和次级方案 2(全面和平衡地应对世界毒品问题)的相关作用、效力和效率(仅注重非法贩运毒品问题)。该专题产生于初始评价文件<sup>1</sup>所述的方案级风险评估,评价工作是按照联合国系统的评价规范和标准进行的。<sup>2</sup>

2. 征求了毒品和犯罪问题办公室管理层的意见,其答复见附件一。

## 二. 背景

### A. 历史、任务和治理

3. 毒品和犯罪问题办公室的任务是推动实现人人享有安全与正义:消除毒品、犯罪和恐怖主义活动,使世界变得更加安全。[ST/SGB/2004/6](#)号文件指出,设立毒品和犯罪问题办公室是为了以统筹的方式执行本组织的药物管制方案和预防犯罪方案,在可持续发展和人的安全的范围内处理药物管制、预防犯罪和国际恐怖主义这三个相互关联的问题。毒品和犯罪问题办公室在两个专题次级方案中的工作借助于基于以下方面的各项任务规定:

- (a) 国际药物管制公约(1961年、1971年和1988年);
- (b) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》(2000年)及其各项议定书;
- (c) 关于世界毒品问题的大会特别会议,包括:
  - (一) 《关于开展国际合作以综合、平衡战略应对世界毒品问题的政治宣言和行动计划》(2009年);
  - (二) 2016年举行的关于世界毒品问题的大会特别会议成果文件。

### B. 主要工作领域

4. 2018-2019年毒品和犯罪问题办公室战略框架作为方案 13 纳入了大会总体两年度计划和优先事项。<sup>3</sup> 战略框架确定了以下 9 个次级方案:次级方案 1(打击跨国有组织犯罪);次级方案 2(全面和平衡地应对世界毒品问题);次级方案 3(反腐败);次级方案 4(防止恐怖主义);次级方案 5(司法);次级方案 6(研究、趋势分析和法证);次级方案 7(政策支助);次级方案 8(技术合作和外地支助);次级方案 9(向联合国政府间机构提供秘书处服务和实务支助)。

<sup>1</sup> 内部监督事务厅报告 IED-19 016。

<sup>2</sup> 见联合国评价小组,《评价规范和标准》(2016年,纽约)。

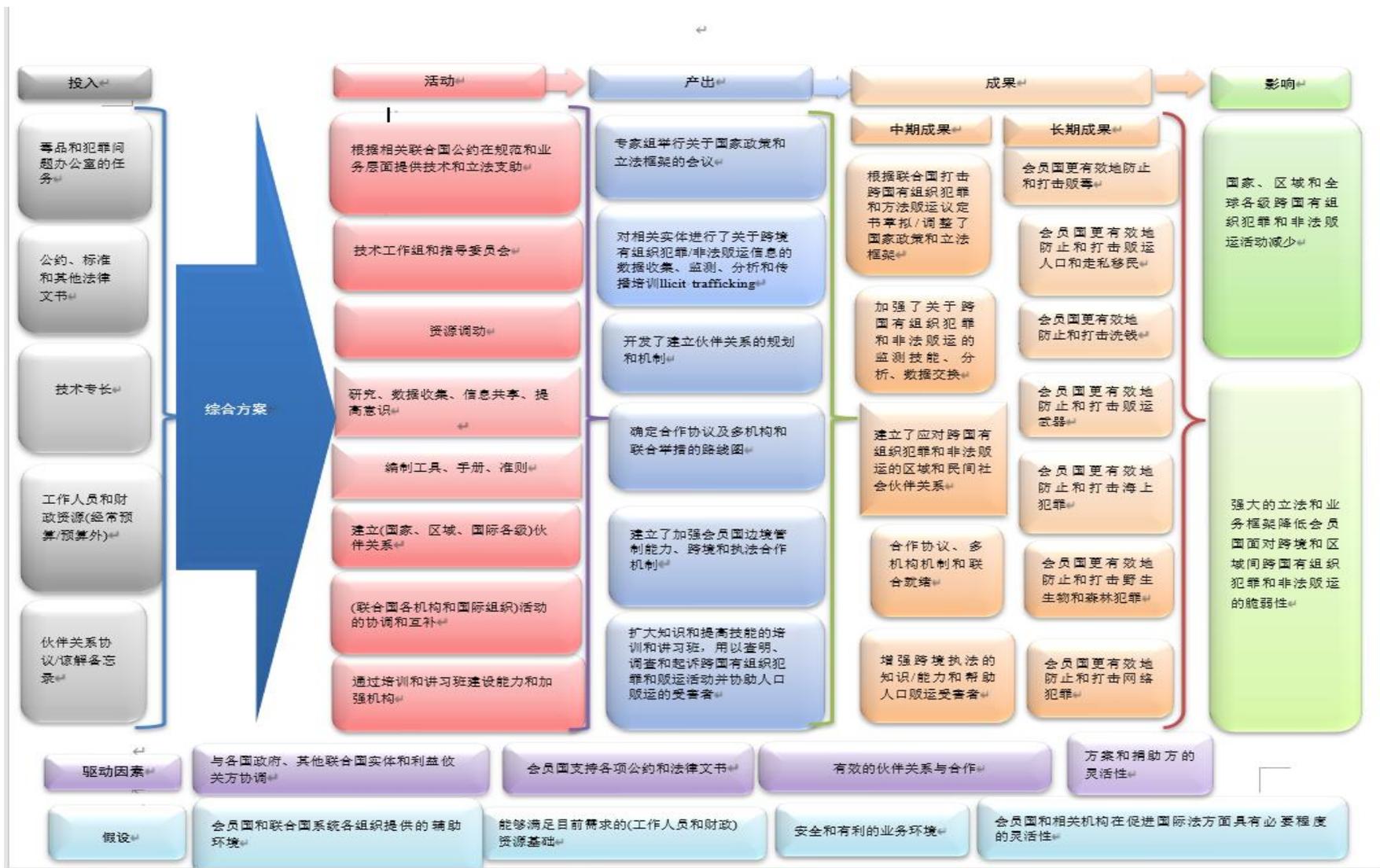
<sup>3</sup> 见 [A/71/6/Rev.1](#)。

## C. 方案影响途径

5. 图一列示了毒品和犯罪问题办公室次级方案 1 和 2 的方案影响途径。

图一

联合国毒品和犯罪问题办公室次级方案 1(打击跨国有组织犯罪)和 2(应对世界毒品问题)的方案影响途径



## D. 组织结构

6. 毒品和犯罪问题办公室由一名副秘书长级别的执行主任领导，该人向秘书长负责。

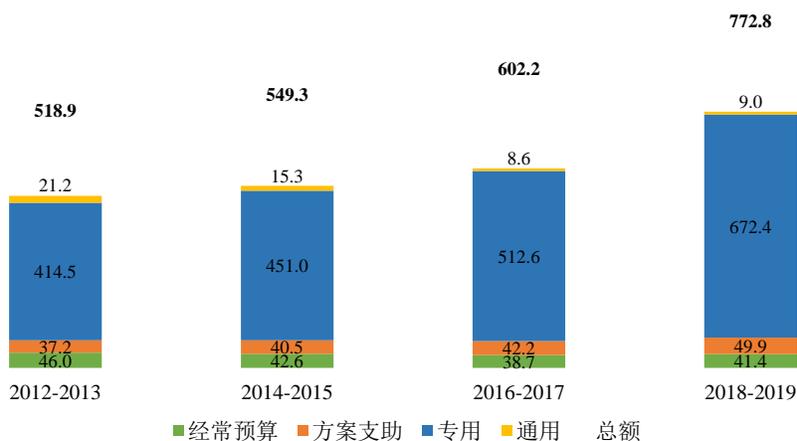
7. 该办公室由 3 个实务司(业务司、条约事务司和政策分析和公共事务司)以及一个管理和行政司(管理司)组成。每个司由一名司长领导，该人向执行主任负责。次级方案 1 和 2 由条约事务司和业务司共同负责。

## E. 资源

8. 毒品和犯罪问题办公室被归入联合国秘书处方案预算第 16 和 23 编。2018-2019 年拟议预算为 7.728 亿美元。预算外资源为 7.314 亿美元(95%)，占预算的绝大部分，4 140 万美元(5%)来自经常预算资源。大多数预算外资金是严格指定用途(专用)的，而未指定用途的资源(通用)仅占 1.2%。图二列示了 2012-2019 年期间的两年期预算。<sup>4</sup>

图二  
2012-2019 年期间方案预算来源

(百万美元)



<sup>a</sup> 方案支助费用是用于支付增量间接费用的预算外供资收费，定为 13%。见大会第 35/217 号决议。

## F. 业务环境

9. 截至 2020 年 1 月，毒品和犯罪问题办公室在 81 个国家开展工作，在全球有 115 个办事地点，有 2 424 名工作人员(678 名国际人员和 1 746 名当地人员)。它有 8 个区域办事处、7 个国家办事处和 94 个项目办公室、2 个联络和伙伴关系办公室和 2 个联络处。业务司管理所有外地办事处，并促进外地办事处和总部之间的有效协调。

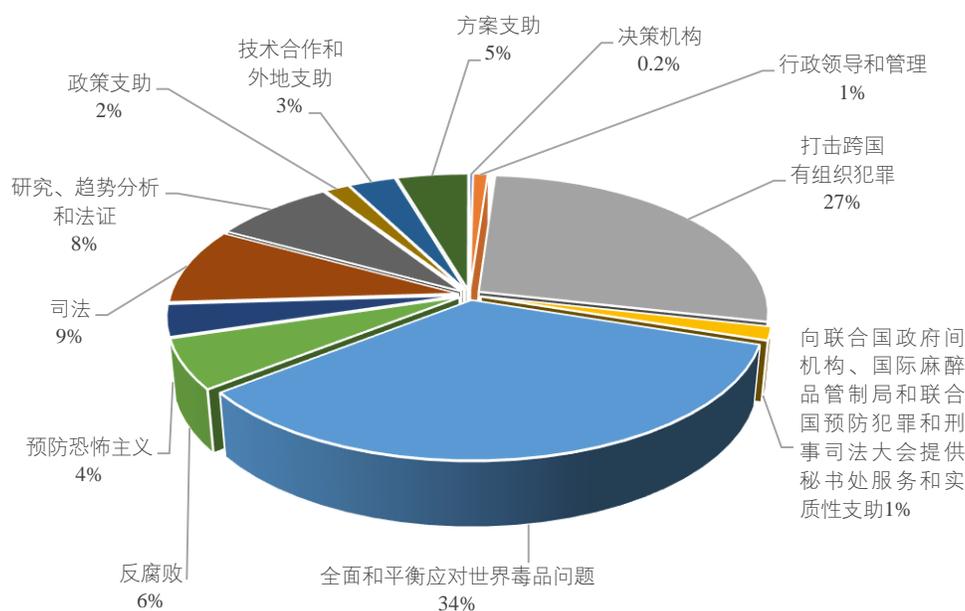
<sup>4</sup> 根据合并预算调整数计算的 2018-2019 年度数字。见 E/CN.7/2018/12-E/CN.15/2018/1。

### 三. 范围和方法

10. 评价使用相关作用、效力和效率标准评估了 2015-2019 年期间的次级方案 1 和 2(仅注重非法贩运毒品问题)。次级方案 1 和 2 占用了毒品和犯罪问题办公室方案预算总额的相当大部分(分别为 27%和 34%)(见图三)。<sup>5</sup> 评价集中在以下跨国犯罪和非法贩运方面：(a) 边境安全；(b) 非法贩运毒品和前体化学品；(c) 贩运人口和偷运移民；(d) 网络犯罪；(e) 洗钱。缩小评价范围的理由有两方面：评估大多数区域方案所涵盖的实务领域和在资源有限的情况下增加评估结果的特殊性。

图三

按次级方案和管理职能列示的预算细目



11. 评价采用了个案研究方法，包括走访了 8 个外地办事处。案例选择确保了资源水平和地理位置的多样性，并考虑了安全因素和其他评价的最近一次时间。已完成的案例研究是巴基斯坦的国家办事处(资源丰富的国家办事处)、中亚区域办事处(乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦的重要区域办事处)、拉丁美洲国家办事处(包括哥伦比亚的资源丰富的国家办事处)、墨西哥的联络和伙伴关系办公室以及南部非洲区域办事处(纳米比亚、南非和赞比亚的资源较少的办事处)。此外，在维也纳总部与工作人员和利益攸关方进行了访谈。

12. 评价使用了以下方法：

<sup>5</sup> 见 E/CN.7/2017/12-E/CN.15/2017/14。

(a) 对毒品和犯罪问题办公室出版物、年度报告、评价、监测报告、方案文件、预算分册、网站、人员配置表、国别研究等的案头审查；

(b) 利益攸关方访谈和小组讨论,涉及 236 名个人(48%的利益攸关方和 52%的毒品和犯罪问题办公室工作人员; 45%是女性, 55%是男性);

(c) 对培训班(墨西哥、巴基斯坦和南非)、研讨会(吉尔吉斯斯坦)、小组委员会和协调会议(乌兹别克斯坦)、实验室和设备移交仪式(吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦)进行了 13 次直接观察;

(d) 评价中使用了标准评估工具对案头审查文件中的数据进行记录和编码。对利益攸关方访谈和小组讨论的感知数据使用内容和比较分析来确定应对类别和模式。对来自主要和次要数据来源的定量和定性数据进行了三角互证。

## 限制

13. 本评价有以下限制:

(a) 最初的案件清单包括其他 3 个区域(东非、北非和南亚), 这些区域由于预算限制而没有完成, 从而限制了结果的外部有效性和对毒品和犯罪问题办公室其他区域方案的普适性;

(b) 为避免与多边组织业绩评估网报告重复, 本评价没有审查各案例研究的方案成果框架或毒品和犯罪问题办公室监测制度;<sup>6</sup>

(c) 在缺乏案例研究的长期结果和影响的系统和可靠数据的情况下, 很难全面评估该方案的效力。评价根据利益攸关方访谈和小组讨论的数据的三角互证、案头审查和直接观察, 检查了中期结果(见图一)。

## 四. 评价结果

- A. **相关作用: 联合国毒品和犯罪问题办公室的活动对处理跨国有组织犯罪和非法贩运方面的国家、跨境和国际优先事项发挥相关作用, 但过分依赖预算外资金和指定用途的资金限制了其在交付时充分应对优先事项的能力**

毒品和犯罪问题办公室在预防和打击跨国犯罪和非法贩运方面保持了相对优势, 但由于资金限制而在充分利用其增加值方面受到限制

14. 答复者对毒品和犯罪问题办公室的相对优势的看法惊人地一致。该办公室继续在应对跨国犯罪和非法贩运方面提供明显的附加值, 是相关公约、议定书和其他文书的主要保管者。该办公室深厚的经验和专业技术专长以及其中立性和实质性权威使其能够召集广泛的利益攸关方。<sup>7</sup> 其任务和专长的结合使该组织具有独特能

<sup>6</sup> 多边组织业绩评估网的报告没有及时收到, 无法与监督厅的评估结果进行三角互证。

<sup>7</sup> 在 2019 年 9 月 23 日至 27 日于塔什干举行的近东和中东非法贩运毒品及相关事项小组委员会第五十四届会议上发表的意见。

力，可与各国政府一道参与政策的制定和执行。相比之下，案例研究中的大多数答复者认为，其他联合国和国际性组织<sup>8</sup>没有这一优势。

15. 毒品和犯罪问题办公室在外地的存在提供了重要附加值。然而，它在各不同区域的存在规模因资金和捐助方优先事项不同而有所不同。各种项目和方案办事处、国家办事处和区域办事处在人员配备、范围和资源配置方面的差异证明了这一点。<sup>9</sup> 工作人员和利益攸关方认为，毒品和犯罪问题办公室没有充分利用其相对优势(即召集权力、技术专长和深度经验)。这归因于外地存在缺乏或有限，而在总部派驻了大量工作人员；<sup>10</sup> 依赖预算外和指定用途的资金；经常预算较低(5%)。在这种情况下，毒品和犯罪问题办公室必须平衡东道国的请求和捐助方的优先事项。总部各方案司与区域和国家办事处之间为全球、区域和国家方案和项目的资金而展开的竞争，加剧了内部竞争和冲突。这反过来又阻碍了毒品和犯罪问题办公室充分利用其相对优势向会员国提供更具战略性和量身定制的技术援助。

**毒品和犯罪问题办公室在跨国犯罪和非法贩运方面的方案拟订得到了利用全球趋势研究的经验证据的支持；当有可用资金时，就产生了国家一级证据**

16. 毒品和犯罪问题办公室在全球一级对毒品和犯罪问题进行了研究和趋势分析，为国际决策提供信息，以解决全球问题，特别是跨国性质的问题，并编写了广泛性报告。利益攸关方赞赏毒品和犯罪问题办公室数据的相关性和质量，将其作为制定政策的基础，特别是关于毒品和犯罪的统计数据。

17. 虽然毒品和犯罪问题办公室的研究和全球报告提供了关于特定区域和国家跨国犯罪活动模式的重要信息，但没有系统地提出国家一级的研究结果。在捐助方感兴趣和提供资金的情况下(如墨西哥政府、犯罪、受害和司法统计信息卓越中心<sup>11</sup> 和哥伦比亚的非法种植监测综合系统)<sup>12</sup> 及会员国特别提出要求的情况下收集到国家一级数据。

18. 基于阿富汗农作物调查数据的报告定期发表，受到高度评价。在吉尔吉斯斯坦的方案办公室支持具体的研究，方案设计不时反映具体研究的结果，例如在设立边境联络处的联合协调会议之前进行的需求评估。然而，在中亚区域办事处或巴基斯坦国家办事处中没有看到更广泛研究的影响。

<sup>8</sup> 例如国际移民组织、联合国开发计划署(开发署)、世界银行和德国国际合作局。

<sup>9</sup> “工作人员”包括所有类别的人员。在南部非洲，毒品和犯罪问题办公室有1个区域办事处和5个小型项目办公室(1至5名工作人员)。除乌兹别克斯坦区域办事处外，中亚区域办事处还有6个方案办公室(1至26名工作人员)。哥伦比亚国家办事处的工作人员最多(589人)。墨西哥联络和伙伴关系办公室有154名工作人员。

<sup>10</sup> 截至2020年1月，总部共有569名工作人员(395名国际人员和174名当地人员)在所有9个次级方案工作。

<sup>11</sup> 墨西哥联络和伙伴关系办公室对家庭、受害者、警察和其他人进行了调查，并与墨西哥国家统计地理所合作，监测和发布各种关于犯罪和非法作物的独立统计数字。

<sup>12</sup> 在哥伦比亚，非法种植监测综合系统通过多种来源生成相关数据：利用地理信息系统进行监测；关于作物种植、腐败和犯罪的调查；收集关于人口贩运的定性数据的机制。

19. 在哥伦比亚和墨西哥，在设计方案时更多地使用了当地产生的数据和统计数字以及经验证据。在这两个办事处，数据收集和统计职能的资源配备非常充足，为制定与打击有组织犯罪相关政策提供了准确、最新和系统的信息和证据。<sup>13</sup> 另一方面，一项研究表明，依赖单一捐助方是一个风险因素，因为它可能撤回支持，如哥伦比亚国家办事处的情况，该办事处依赖哥伦比亚司法部为非法种植监测综合系统提供资金。

20. 数据收集和分析是南部非洲区域办事处共有的方案领域，但既没有可用的资金、捐助方也没有对国家一级生成证据感兴趣。<sup>14</sup> 虽然该区域的一些国家(如赞比亚)编制了关于毒品缉获的年度报告，但国家一级的需求评估大多是由单个辅导员<sup>15</sup> 和咨询人作为技术援助进行的。此外，在没有与当地组织建立牢固的伙伴关系情况下，毒品和犯罪问题办公室无法利用社区一级对犯罪网络的了解，为其干预措施和与会员国接触提供信息。<sup>16</sup> 南部非洲区域办事处主要依靠毒品和犯罪问题办公室的全球报告和出版物、政府统计数字以及不同跨境犯罪和贩运地区的对应数据，如关于贩运人口问题的南部非洲发展共同体(南共体)数据库和关于洗钱情况的南部非洲资产追回机构间网络的报告。<sup>17</sup>

21. 鉴于支持地方研究活动的一般供资有限，毒品和犯罪问题办公室不得不将自己与捐助方的优先事项挂钩，而不是与国家对生成证据的需求挂钩。<sup>18</sup> 研究显示，毒品和犯罪问题办公室的数据主要用于信息共享、研究和分析，而不是国家政策规划。<sup>19</sup> 例如，毒品和犯罪问题办公室在缅甸的年度鸦片调查中公布的数据没有向方案的其余部分提供信息。<sup>20</sup>

**毒品和犯罪问题办公室根据国家优先事项和背景情况制定了方案，但须视资金情况而定**

22. 总体而言，毒品和犯罪问题办公室的对口单位和监督厅的案头审查证实，<sup>21</sup> 毒品和犯罪问题办公室的方案与国家优先事项相对应。在墨西哥，大多数方案都是在“梅里达倡议”的支持下设计和实施的，该倡议囊括了打击跨国组织犯罪

<sup>13</sup> 在哥伦比亚，非法种植监测综合系统提供了从事偷运移民的团伙和毒品卡特尔之间相互重叠的证据。

<sup>14</sup> 见毒品和犯罪问题办公室，“使南部非洲发展共同体区域更安全，不受犯罪和毒品的侵害：区域方案：2013-2020年”（维也纳，2013）。

<sup>15</sup> 辅导员是为会员国提供辅导的技术专家。

<sup>16</sup> 例如打击跨国组织犯罪全球倡议和安全研究所。

<sup>17</sup> 由来自 16 个国家的检察官和调查人员组成的打击洗钱活动非正式网络。

<sup>18</sup> 对毒品和犯罪问题办公室研究职能的专业同行审查结果，最后报告，2018 年 5 月。

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> 见毒品和犯罪问题办公室，“中期独立项目评价：2014-2019 年缅甸的可持续生计和发展——次级方案 5”，独立评价报告(2018 年 8 月，维也纳)。

<sup>21</sup> 见毒品和犯罪问题办公室，《东南亚区域方案的最终深入独立评价》（维也纳，2020 年）。

和非法贩运方面的国家优先事项。同样，在哥伦比亚，替代发展项目<sup>22</sup> 被载入 2016 年和平协议。

23. 在吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦，中亚区域办事处和在吉尔吉斯斯坦的方案办公室与国家改革路线图中阐明的国家优先事项非常一致。然而，这种一致在巴基斯坦就不那么明显了，那里的政府利益攸关方或毒品和犯罪问题办公室的工作人员都无法清楚地说明毒品和犯罪问题办公室的方案如何以及在多大程度上适合巴基斯坦政府的优先领域。相反，利益攸关方报告说，方案拟订是通过国家需求和捐助方优先事项的总一致以及在较低程度上通过毒品和犯罪问题办公室的战略愿景确定的。<sup>23</sup>

24. 内部发展区域办事处与南共体成员密切合作，对关于有组织犯罪和非法贩运领域的区域关切作出回应，并促进主导权和跨界合作。<sup>24</sup> 然而，虽然两个领域都是方案构成部分，但该区域办事处没有对毒品贩运和城市犯罪实施干预措施。这些差距归因于缺乏足够的资金。<sup>25</sup> 此外，该区域办事处的利益攸关方提到缺乏战略方案拟订和只遵循捐助方优先事项的一般惯例。

**B. 实效：联合国毒品和犯罪问题办公室的方案拟订有助于加强能力和制定应对跨国有组织犯罪和非法贩运问题的立法，但系统地实现预期成果及其可持续性受到背景、资源可获得性和方案拟订缺乏凝聚力的阻碍**

毒品和犯罪问题办公室协助在预防和打击跨国犯罪和非法贩运方面取得了切实成果，但效力和可持续性程度因背景、资源和方案拟订的一致性而异

25. 毒品和犯罪问题办公室通过以下方式促进加强国际和跨国界合作与协作：多边协议(如梅里达倡议)；谅解备忘录(如南共体和毒品和犯罪问题办公室谅解备忘录、大湄公河谅解备忘录及乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦政府之间的谅解备忘录)；与联合国其他机构的联合方案和培训(如与国际移民组织在吉尔吉斯斯坦和南部非洲的协作)；机构伙伴关系(如毒品和犯罪问题办公室和世界海关组织全球集装箱管制方案、南部非洲资产追回问题机构间网络和南共体)；以及世界银行与(阿富汗、哥伦比亚和缅甸)各自农业部在促进替代发展项目方面；捐助方以及在较低程度上的非政府组织。在中亚，中亚区域打击麻醉药品、精神药物及其前体非法贩运信息和协调中心是确保跨界合作的关键机制。<sup>26</sup>

26. 总体而言，捐助方、对口单位和工作人员对毒品和犯罪问题办公室活动实效的评估是积极的。答复者认为，毒品和犯罪问题办公室正在成功地消除应对跨国

<sup>22</sup> 替代发展项目针对的是从事非法作物种植的农村小农。

<sup>23</sup> 见监督厅, 2016-2018 年对毒品和犯罪问题办公室在巴基斯坦活动的审计, 第 2018/122 号报告, 2018 年 12 月。审计结果与监督厅对巴基斯坦国家办事处的审计一致, 通过审计确定需要加强战略规划和项目管理方面。

<sup>24</sup> 南部非洲发展共同体部长级委员会与各自国家协商以为区域方案文件提供信息。

<sup>25</sup> 依据为 2013-2020 年区域方案。在区域方案文件中, 南部非洲区域办事处的方案拟订支柱横跨几个实务领域, 但其年度执行情况取决于资金的可得性。

<sup>26</sup> 1996 年在 7 个中亚共和国、俄罗斯联邦和毒品和犯罪问题办公室之间建立了跨界情报共享网络。

犯罪和非法贩运方面国家能力的差距。他们认为，技术培训和讲习班、辅导和指导、工具和准则、提高认识运动以及协助制定立法和监管框架相结合，是取得成果的重要机制。利益攸关方证实，毒品和犯罪问题办公室的能力建设工作在增加执法、移民和边境管制官员以及司法机构的技能和知识方面发挥了非常宝贵的作用，并为各部门和会员国之间的协调提供了重要工具。虽然毒品和犯罪问题办公室不是这一领域、在所有情况中的唯一行为体，但有证据表明它的贡献，包括修订法律和政策、数据收集和监测系统、缉获毒品、设立资产没收单位、增加扣押的资产数额、减少非法作物种植及侦破人口贩运案件和就其定罪。下表列示受访者确定的毒品和犯罪问题办公室成果的例子。

27. 一些困难影响了实地取得的成果的规模和范围，包括政治稳定和政治意愿、各国的发展阶段和能力、文化规范、信任、协调和协作(即国家内相关部委、执法机构和司法机构之间以及地区一级国家之间的协作)、拟订方案的一致性和供资。<sup>27</sup> 答复者表示，由于毒品和犯罪问题办公室在一些区域和国家的存在相对较少、其工作性质敏感以及总部和外地办事处缺乏沟通和宣传战略，它缺乏足够的能见度(对其直接对口机构除外)。

28. 对口单位和工作人员认为政治意愿和政府承诺对有效执行至关重要。例如，在国家政府的经济优先事项方面，毒品和犯罪问题办公室与巴基斯坦证券交易委员会之间的反洗钱伙伴关系成功地改善了金融行动工作队对该国的评估。在乌兹别克斯坦，政府对联合国和其他组织扩大开放的态度被视为区域合作的重要催化剂。

29. 政治不稳定阻碍了成果的取得。哥伦比亚所有项目执行地的安全状况恶化，2018年哥伦比亚和墨西哥政府的更迭导致国家优先事项的转变。作为工作人员出走的必然结果，机构记忆在这两种情况中都受到了侵蚀，这影响了毒品和犯罪问题办公室方案的连续性。案头审查结果表明，虽然区域方案吸引了捐助方，但国家方案可持续性由于政治和经济不稳定等因素而不足。<sup>28</sup>

30. 各国的机构能力和资源参差不齐，影响到区域一级的成果。例如，在南部非洲区域办事处，一些国家认为 goAML<sup>29</sup> 许可证的成本(尽管差别定价)高昂。同样，南共体成员将资源不均衡地用于南共体贩运人口情况数据库，这危及数据的可靠性和及时性。

<sup>27</sup> 无法计量这些因素对实效和可持续性的影响。

<sup>28</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《东南亚区域方案的最终深入评价》，2020年1月。

<sup>29</sup> goAML，毒品和犯罪问题办公室开发的一个用于金融犯罪调查的反洗钱应用程序。

受访者确定的联合国毒品和犯罪问题办公室成绩的实例<sup>30</sup>

案例研究	成绩	与方案影响途径成果的关系
南部非洲	<p>南共体开发关于贩运人口和 goAML 的区域数据管理系统</p> <p>南共体的数据有助于更好地了解贩运人口案件中强迫劳动的严重程度。在南非，确认的强迫劳动案件在一年内几乎翻了一番</p> <p>南部非洲资产追回机构间网络作为加强反洗钱合作和信息交流的成功平台，已被推广到西亚、中亚、亚太地区 and 加勒比等区域</p> <p>属于南部非洲资产追回机构间网络的会员国缴获的总资产增加了 10 亿美元</p> <p>《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、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》：截至 2018 年，大多数南共体国家已将贩运人口定为刑事犯罪</p> <p>禁止贩运人口培训加强了监测技能、分析和数据交流，从而使更多贩运人口案件得以发现和起诉</p>	预防和打击贩运人口、偷运移民和洗钱
哥伦比亚	<p>关于非法作物种植的报告被奉为“黄金标准”，推动了哥伦比亚和美利坚合众国强化毒品管制政策</p> <p>通过替代发展方案，根除了 37 000 公顷古柯，支持了大约 10 万个家庭</p>	预防和打击贩毒
墨西哥	<p>大韩民国已效仿设立政府、犯罪、受害者和司法统计信息卓越中心</p> <p>旨在收集犯罪和受害者统计数据的项目涵盖 19 个拉丁美洲和加勒比地区</p> <p>与联合国欧洲经济委员会共同制定了犯罪统计国际标准</p>	预防和打击贩毒、贩运人口和偷运移民
中亚	<p>向边境联络处提供支持，帮助其缉获更多毒品和查获更多贩运受害者</p> <p>促进建立和加强机构间流动小组，以加强在缉毒和打击贩运人口方面的协调</p> <p>通过中亚区域信息和协调中心加强了在打击贩毒和贩运人口方面的跨境合作</p>	预防和打击贩毒、贩运人口和偷运移民

<sup>30</sup> 评价小组无法核实这些实例的准确性。

案例研究	成绩	与方案影响途径成果的关系
	通过近东和中东麻醉品非法贩运和有关事项小组委员会加强了国际合作	预防和打击贩毒
吉尔吉斯斯坦	向禁毒处提供支持，帮助其建立了两个化验室，以便及时分析缴获的物质	预防和打击贩毒
	开展有针对性、有效的打击贩运人口宣传活动	预防和打击贩运人口和偷运移民
	支持研究各机构为帮助贩运受害者所采取的应对措施	
	支持吉尔吉斯斯坦内政部将性别平等观念纳入主流的努力	性别平等主流化
巴基斯坦	为国家制定应对贩运人口和偷运移民问题的立法做出了贡献	预防和打击贩运人口和偷运移民
	通过长期提供能力建设支持，加强了联邦调查局的研究能力	预防和打击贩毒、贩运人口、偷运移民和洗钱
	为几个国家机构加强金融政策和标准作业程序提供支持，金融风险评级因此得以提高	预防和打击洗钱

31. 在取得成果方面面临的其他挑战包括文化规范和惯常做法。南部非洲的证据表明，在某些情况下，很难阻止跨界贩运儿童从事劳动，因为这是当地社区的一种惯常做法。有时，移民事务官员对人贩子予以宽大处理，或者未能保护受害者。

32. 尽管毒品和犯罪问题办公室在召集刑事司法系统和执法部门内不同行为体以及区域内会员国方面发挥了重要作用，但有证据表明，挑战依然存在。在南部非洲，不同机构的官员(如警察、检察官、法官、移民官员和海关官员)之间缺乏信任与合作，对取得成果构成了阻碍。此外，在某些情况下，会员国之间缺乏信任阻碍了信息交流，并导致各国各自为政。在中亚区域办事处，工作人员报告说，他们在加强会员国各政府对口单位之间的信任和合作方面的长期投资直到最近才开始取得成果。

33. 已注意到，在某些情况下，方案编制和实施工作的协调一致有助于提高效力和可持续性，例如墨西哥的打击人口贩运蓝心运动，该运动被作为墨西哥境内反洗钱运动的模板，并得到其他国家的效仿。然而，在方案编制和实施工作没有协调一致的情况下，具有效力和可持续性的证据较少。例如，缅甸的替代发展项目在与受益者签约之前，没有纳入本可以确保能取得更好成果的必要机制(如农民专业合作社、道路和安全)。<sup>31</sup>

34. 供资在确保有效性和可持续性方面发挥了关键作用。例如，哥伦比亚国家办事处作为拉丁美洲资源最丰富的国家办事处，通过共享信息和经验教训向阿根廷、

<sup>31</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《中期独立项目评估：2014-2019年缅甸的可持续生计和发展》。

玻利维亚、巴西和秘鲁等邻国提供了支持。哥伦比亚国家办事处是与世界银行追回被盗资产举措(资产没收)的区域协调中心。另一方面,在没有持续供资的情况下,成果往往会付之东流。在吉尔吉斯斯坦,国家机构继续依赖毒品和犯罪问题办公室提供化学试剂和设备,以维持毒品和犯罪问题办公室帮助建立的禁毒实验室的运作。在即将开始新一阶段供资的巴基斯坦国家办事处,几个政府对口单位对其与毒品和犯罪问题办公室的伙伴关系中断以及由此带来的不确定性表示关切,甚至对所取得成果的可持续性持谨慎态度。

### **尽管政治环境和文化背景具有挑战性,毒品和犯罪问题办公室在其方案中有限地涉及了性别平等和基于人权的做法**

35. 毒品和犯罪问题办公室在政策讨论和立法讨论中提出性别平等问题,并为妇女和男子参与其活动提供同等机会。然而,案例研究和二手资料来源中几乎没有证据表明这些干预措施带来了促进性别平等的变革。<sup>32</sup> 在吉尔吉斯斯坦,毒品和犯罪问题办公室与内政部长长期接触,支持警察部门将性别平等观点纳入主流。毒品和犯罪问题办公室与吉尔吉斯斯坦女法官协会合作,为一项关于女性罪犯的研究提供支持。巴基斯坦和乌兹别克斯坦在打击贩运人口和偷运移民立法中采用了以受害者为中心的做法。在哥伦比亚,替代发展方案规划试图在其一些项目中纳入性别平等视角,例如建立妇女合作社和满足妇女领导的家庭的需求。然而,利益攸关方认为,其中许多活动在为妇女提供必要技能方面做得不够。

36. 总体而言,鉴于男性在目标机构中占绝大多数,毒品和犯罪问题办公室在培训课程和讲习班中为实现性别平衡所作的努力收效甚微。<sup>33</sup> 工作人员和利益攸关方一致认为,毒品和犯罪问题办公室侧重于建设国家在保护被贩运妇女和儿童方面的能力。在南部非洲,毒品和犯罪问题办公室召集警察和司法机构成员共同制定了一项区域战略,以解决性别暴力问题。毒品和犯罪问题办公室依靠会员国在各级执法人员和司法机构中实现性别平等。捐助方的兴趣是对性别问题关注度的决定因素。例如,在墨西哥联络和伙伴关系办公室,主要捐助方倾向于在打击偷运移民项目中重点打击有组织犯罪。尽管如此,培训包含了让执法人员更加关注救助性侵犯受害者和跨性别受害者的内容。

37. 毒品和犯罪问题办公室仅临时性地处理人权问题,这取决于捐助方的兴趣和东道国的支持程度。在这种情况下,毒品和犯罪问题办公室在其培训活动中纳入受害者和嫌疑人权利的内容,以这种方式与会员国沟通。这体现为其以受害者为中心的编制方案,重点关注营救和支持的受害者人数,以及缴获的毒品数量或被定罪的人贩子人数。在南部非洲区域办事处和巴基斯坦国家办事处,毒品和犯罪问题办公室在制定立法方面提供了技术援助,以确保人口贩运受害者的权利得到维护。

---

<sup>32</sup> 同上。

<sup>33</sup> 注意到不同性别对南部非洲区域办事处的培训讲习班已实现均衡参与。相比之下,注意到墨西哥关于根除非法作物的培训只有男性参加。

### C. 效率：联合国毒品和犯罪问题办公室方案编制在实地交付成果的效率受到其方案衔接的有限性、其供资模式和行政限制的阻碍

除了在有一定程度的共同供资的领域，表明与全球、区域和国家方案之间存在相互衔接的证据有限

38. 各级方案规划之间的有效统一协调，如全球集装箱管制项目和中亚区域办事处方案之间，或南部非洲的全球反洗钱和打击贩运人口项目与南部非洲区域办事处各方案之间的有效统一协调，产生了规模经济。不过，除了在有一定程度的共同供资的领域，表明与全球、区域和国家方案之间存在系统性相互衔接的证据有限。<sup>34</sup> 在所有案例研究中，政府利益攸关方都强调需要加强整合各级方案。

39. 各方争夺资金和受众，以及全球方案和区域方案的管理人员之间沟通不畅，都是影响统一协调的因素。<sup>35</sup> 通常由总部管理的全球方案依靠外地办事处提供其常规活动范围以外的服务。一些捐助方和工作人员报告说，由于采用流线型的活动管理方式和具有过硬的技术专长，全球方案往往成果更为显著，而另一些捐助方和工作人员则列举了全球方案供资造成的几个限制。这些限制包括：缺乏灵活性；区域代表无法确定如何分配资金；支出缺乏透明度；报告关系各异，有时会造成工作人员之间出现摩擦；将工作人员办公地点设在维也纳而不是外地办事处，因此资金利用效率低下。墨西哥和南部非洲的工作人员还指出，全球方案与外地办事处之间在协调和沟通方面存在不足，有时，总部工作人员在没有通知当地协调人的情况下参加该国的各类会议。

40. 答复者指出，很难在捐助方和国家优先事项之间保持平衡，并实现全球、区域和国家方案的有效整合。在中亚，阿富汗及邻国区域方案和中亚区域办事处的地域范围存在重叠，以及各自的实质性任务含糊不清，<sup>36</sup> 造成方案编制效率低下。包括高级管理人员在内的几个利益攸关方报告说，重叠造成了对资金的竞争和内部沟通不畅。然而，总部认为阿富汗及邻国区域方案和中亚区域办事处的职能范围不同：阿富汗及邻国区域方案促进在打击毒品和非法物质贩运方面的区域合作，而中亚区域办事处则利用中亚各会员国共同的经济、社会和机构轨迹。

41. 在墨西哥，几名工作人员报告说，由于与巴拿马中美洲和加勒比区域办事处的合作有限，与中美洲国家之间缺乏区域性的办法。此外，尽管捐助方对防止土著社区人口贩运的项目感兴趣，但捐助方和工作人员都不知道如何将该项目与墨西哥联络和伙伴关系办公室的方案相衔接。

42. 全球方案在统一协调方面面临限制，因为它们与捐助方的优先事项保持一致，而不一定符合单个国家的需要。总部和外地办事处之间缺乏统一协调，因为

<sup>34</sup> 例如，南部非洲关于反洗钱的全球方案和区域方案。

<sup>35</sup> 例如，阿富汗及邻国区域方案和中亚区域办事处之间，中亚区域办事处和吉尔吉斯斯坦方案办事处之间，以及巴基斯坦反恐行动框架和巴基斯坦国家办事处之间。

<sup>36</sup> 在外地，中亚区域办事处在次级方案 1 和次级方案 2 中的工作往往与打击非法物质贩运有关，因此在实质性任务方面也与阿富汗及邻国区域方案重叠。

外地办事处为了对需求作出回应，有时会承诺开展总部没有专业知识支持的方案，但这种权衡得以灵活和迅速地满足当地需求。

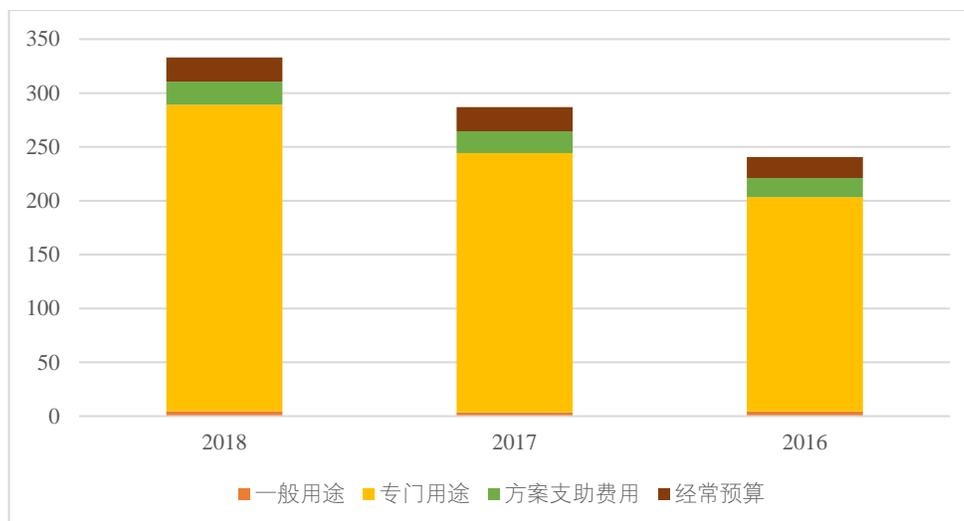
43. 区域预算使方案管理人员比全球方案有更大的灵活性。虽然考虑到捐助方的议程，重新调整方案的灵活性有限，但中亚区域办事处和南部非洲区域办事处都投资于与捐助方的关系，以便在现有工作的基础上再接再厉，补齐明显的短板。全球方案的一个好处是能够利用捐助方支持时间相对较长的方案的技术专门知识。然而，据认为，在维也纳雇用专家的费用比在外地办事处高，而且这些专家往往不熟悉当地的动态。这导致外地办事处工作人员感到沮丧。

**由于其供资模式和众多行政限制，毒品和犯罪问题办公室的灵活性和敏捷性有限**

44. 毒品和犯罪问题办公室在方案编制方面的灵活性及其对不断变化的环境的适应性受到其供资模式的限制，该模式包括一大部分专门用于时效性强、基于项目的活动的专门用途资金(见图四)。如前所述，由于供资限制，南部非洲区域办事处缺乏关于打击非法贩毒和城市犯罪的急需内容。同样，尽管对口单位热衷于打击非法毒品贩运，但巴基斯坦国家办事处被迫将重点放在反恐方案上。墨西哥联络和伙伴关系办公室发现，由于严重依赖单一捐助方，其很难开展专题工作。总体而言，毒品和犯罪问题办公室的供资模式是基于外地办事处完全依赖它们筹集的预算外资源。供资的短期性(主要源自捐助者的偏好，再加上政治和经济因素)，降低了方案的灵活性。

图四  
联合国毒品和犯罪问题办公室支出趋势

(百万美元)

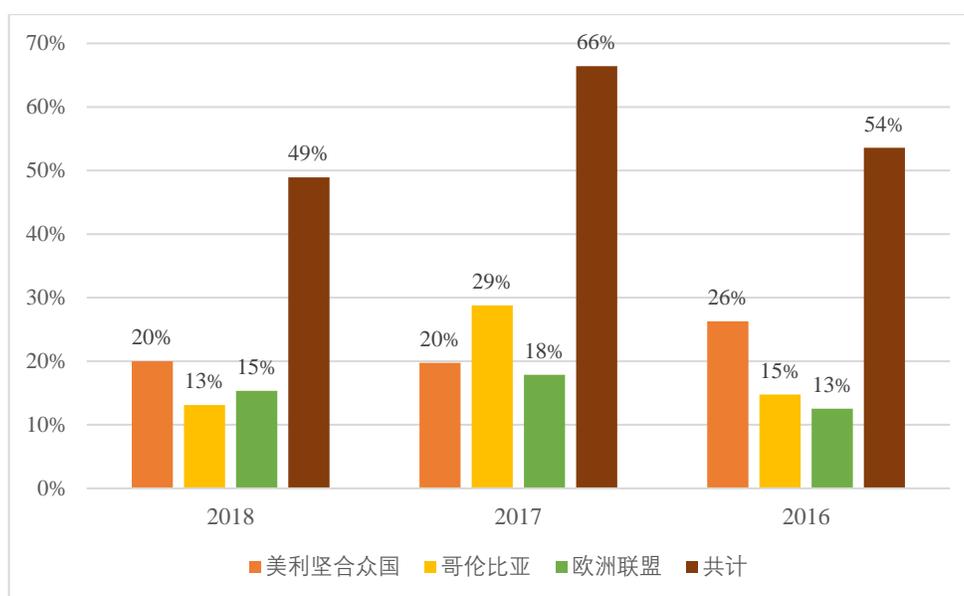


45. 在中亚和南部非洲，工作人员认为，区域和国家方案框架中的年度工作计划为根据不断变化的需求和环境进行调整提供了一定的灵活性，但没有证据表明能够调整逻辑框架或附有缓解措施的风险评估。依赖数量有限或单一的主要捐助方

会带来其他风险，降低灵活性。如图五所示，毒品和犯罪问题办公室 49%到 66% 的资金仅来自三个捐助方。例如，在墨西哥联络和伙伴关系办公室，捐助方更多地 将毒品和犯罪问题办公室视为执行伙伴，而不是设计自己方案的主要行为体。同样， 在哥伦比亚，答复者认为增加办公室捐助方的数量将加强长期规划。总体而言，尽 管工作人员试图使捐助方的重点与国家需求保持同步，但方案仍然与捐助方的优 先事项挂钩。这继而限制了方案管理人员能在多大程度上对各次级方案的工作进 行整合，使全球方案与区域或国家方案统一协调，并从战略上设计干预措施。<sup>37</sup>

图五  
(已承诺捐助的)联合国毒品和犯罪问题办公室前三大捐助方

(占总供资的百分比)



46. 捐助方、对口单位和工作人员证实，毒品和犯罪问题办公室在采购和人员配置方面有义务遵守来自联合国秘书处的行政安排，但这些安排对于外地办事处的运作而言是官僚主义和低效的。从总部的角度来看，2019 年以来实行的采购流程改革对灵活响应国家需求提出了挑战。联合国开发计划署(开发署)提供的人力资源服务旨在提高效率，但实际上，服务质量存在差异。案例研究和二手来源的调查结果表明，由于总部对批准作出的要求，实施工作存在瓶颈。在墨西哥，主要捐助方认为决策缺乏紧迫性和效率，原因是墨西哥联络和伙伴关系办公室和总部之间未进行充分协调。中亚区域办事处的工作人员报告说，在批准发放设备时，设备有时已有折旧。另一方面，在一些情况下，如吉尔吉斯斯坦办事处，利益攸关方认为毒品和犯罪问题办公室很灵活，通常会及时作出反应。

<sup>37</sup> 见毒品和犯罪问题办公室，“对关于打击源自阿富汗的阿片制剂非法贩运的伙伴关系的《巴黎公约》第四阶段举措的中期评价”，评价报告，2018 年 10 月。调查结论与该评价报告所载结论一致。

47. “团结”系统被认为很繁琐，在进行采购、差旅登记和付款时占用了管理人员和工作人员过多时间。工作人员抱怨相关程序缺乏灵活性，延误了各项活动的实施。这一看法得到了二手资料的证实。<sup>38</sup> 虽然设计“团结”系统旨在进一步加强问责制和透明度，但它不一定适合外地的实际情况。

48. 缺乏对外地办事处的适当授权是一个问题。在各案例研究中，工作人员抱怨说，由于没有得到适当的授权，外地办事处无法完成简单的采购、行政和财务程序。他们指出，在许多情况下，外地办事处肩负的责任超出了他们具有的权限，因此很难有效地交付预期成果。

**D. 贯穿各领域的问题：联合国毒品和犯罪问题办公室在当地的效力和效率以及其在打击跨国犯罪和非法贩运方面的比较优势受到以下因素的制约：在整合其次级方案方面缺乏战略远见，与合作伙伴的合作有限，以及其组织文化**

**在交付时实现整合的证据有限，未整合降低了效力和效率**

49. 利益攸关方从两个角度考虑各次级方案之间的整合：(a) 项目协调纳入不同次级方案的程度；(b) 特定办事处各次级方案之间的适当联系。

50. 关于项目协调纳入不同次级方案的程度，捐助方和工作人员都报告说，捐助方政策不支持综合性的办法，尽管他们一致认为，如果实质性机构协议能够涵盖多个工作领域，就可能提高效率。

51. 对口单位和工作人员表示，各次级方案之间的联系十分重要。答复者认为犯罪活动是相互关联的，强调需要整合各专题支柱，以提高效率和效力。例如，在哥伦比亚，有组织的帮派已经实现业务多元化，将非法开采黄金作为比非法种植作物更有利可图的活动。

52. 然而，工作人员认为供资模式是在交付时实现整合的制约因素，而捐助方则认为毒品和犯罪问题办公室需要更密切地注意确保相互联系。总部的答复者表达了同样的担忧，他们认为各分支机构往往在没有充分共享信息的情况下独立运作。

**尽管毒品和犯罪问题办公室在促进可持续发展目标方面与合作伙伴和利益攸关方进行了一些协调，但它错失了加强合作的机会，从而降低了效力和效率**

53. 捐助方、对口单位和工作人员确认毒品和犯罪问题办公室是可持续发展目标 16 的牵头机构，但也为可持续发展目标 5、8、10、11 和 15 作出贡献。在案例研究中几乎没有观察到毒品和犯罪问题办公室与其他机构之间开展系统性协作的例子。各方普遍认为，联合国各机构将彼此视为捐助方资金的竞争者。驻地协调员指出，毒品和犯罪问题办公室可在国家工作队中发挥更重要的作用。然而，不同步的规划和供资周期以及不同的成果框架阻碍了更深入的合作。一些驻地协调员认为，在缺乏共同运作机制的情况下，积极协作存在局限性。

<sup>38</sup> 毒品和犯罪问题办公室，《对东南亚区域方案的最终独立深入评价》。

54. 在所有案例研究中，政府利益攸关方都强调需要在毒品和犯罪问题办公室内部以及更广泛的整个系统内加强协调，以便有效利用资源。在内部，有一种看法认为，如果毒品和犯罪问题办公室成为国家工作队更积极的成员，特别是考虑到开发署与毒品和犯罪问题办公室之间在规模的差异，可能会使关注点被淡化。在一个案例研究中，工作人员认为，由于特定机构的任务规定，很难在反洗钱方面与其他机构合作，因为相关公约只适用于毒品和犯罪问题办公室。

55. 墨西哥联络和伙伴关系办公室、中亚区域办事处和南部非洲区域办事处是各自国家工作队中关于可持续发展目标 16 的主要协调方。然而，在中亚区域办事处和南部非洲区域办事处，没有证据表明存在具体的机构间协作。毒品和犯罪问题办公室在墨西哥等少数几个国家参与欧洲联盟资助的消除暴力侵害妇女和女童行为的聚焦倡议，与开发署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国人口基金和联合国儿童基金会合作。此外，拉丁美洲和加勒比地区犯罪受害情况调查倡议生成了关于四个可持续发展目标的指标的数据。然而，为加强各专题支柱之间内部协作所做的一些努力导致官僚作风加剧。例如，墨西哥联络和伙伴关系办公室重组后设立了一个计划办公室，以促进跨专题互动和知识共享，结果官僚作风加剧，内部会议和填表均出现增加，从而减少了可用于计划工作的时间。

#### 毒品和犯罪问题办公室的组织文化阻碍了在实地有效和高效地执行方案

56. 毒品和犯罪问题办公室在区域一级提供技术专门知识并中立地进行协调。墨西哥的答复者认为墨西哥联络和伙伴关系办公室促进了创新，是新想法和新活动的孵化器。<sup>39</sup> 然而，他们认为该办公室没有统一的组织文化，而是各自为政。例如，答复者指出，总部各部门之间在计划编制、财务管理和人力资源方面的相互联系很少，信息交流有限，这对计划设计和实施有影响。上述情况是因为缺乏总体的组织战略和愿景以及领导层没有给予具体指导。

57. 总部与外地办事处之间的关系以及地区中心与计划办公室之间的关系令人担忧。工作人员和合作伙伴注意到，总部有高度集中制和严重官僚主义的文化，信息共享受阻，每个阶段都需要批准，实施过程中出现了过度拖延。在总部，工作人员批评总部和地区一级的高层领导缺乏远见，以及作为供资模式必然结果的各次级方案之间各自为政和相互竞争的做法。哥伦比亚国家办事处的工作人员还指出，毒品和犯罪问题办公室没有在该区域所有国家推广各方面的专门知识。

58. 工作人员认为，缺乏内部或外部沟通战略导致整个组织的角色不明确和存在不信任感。<sup>40</sup> 一位工作人员指出，外地办事处和总部之间的关系取决于个性和管理作风。如果管理层和团队不理解对方，那么总部提供的关系和支持就不能发挥作用。供资无保障、短期合同福利有限以及关于外地办事处负责承担总部费用的看法均影响了外地办事处的工作人员。例如，在吉尔吉斯斯坦方案办事处和南部非洲区域办事处，工作人员都抱怨就业无保障和缺乏职业机会。组织中的大多数

<sup>39</sup> 例如打击人口贩运蓝心运动以及政府、犯罪、受害者和司法统计信息卓越中心创建的方法。

<sup>40</sup> 与 2018 年 10 月“对《巴黎公约》第四阶段举措的中期评价”的结论一致。

高级管理人员都是男性，这被视为使男性主导的文化得以固化。墨西哥联络和伙伴关系办公室对性别均等问题进行的内部审查发现，尽管女性员工人数众多，但在薪酬方面存在显著的性别差距。

## 五. 结论

59. 毒品和犯罪问题办公室为加强其对口单位处理跨界犯罪和非法贩运活动的的能力所作的贡献是不可否认的。然而，其效率、效力和可持续性受到削弱，因为全球、区域和国家方案之间缺乏充分的相互联系，而且在交付时没有整合各次级方案。此外，如果方案编制没有内聚性，有效性和可持续性就会降低。

60. 毒品和犯罪问题办公室有独特的机会，除了利用其召集力，还可以通过其任务授权和技术援助，让会员国参与政策讨论和实地实施工作。尽管有这种比较优势，毒品和犯罪问题办公室并没有充分利用这一机会。这部分是因为它的组织结构和文化，因为它缺乏战略远见和整合程度有限，部分是因为它的供资模式。这些因素阻碍毒品和犯罪问题办公室在其方案编制中促进内部协同增效作用，且难以在捐助方优先事项和国家优先事项之间保持平衡。因此，它有时被迫将国家优先事项置于捐助方利益之后的次要位置，以确保获得预算外资金。这种情况继而影响了对各方面努力的统一协调和在实地取得成果所需的灵活性。

61. 尽管毒品和犯罪问题办公室是国家工作队成员和可持续发展目标 16 的牵头机构，但几乎没有它与其他机构进行系统性协作的例子，部分原因是规划和供资周期不同步，以及在实地的能见度和存在有限。毒品和犯罪问题办公室如在总部和外地实施有效的沟通和宣传战略，将更擅于为与其他组织联合编制方案吸引资金，无论是在地域上还是通过干预。

## 六. 建议

62. 监督厅提出三项重要建议：

### 建议 1

63. 毒品和犯罪问题办公室应制定一项战略计划，列出在促进实现可持续发展目标方面将取得的具体成果(产出、成果、影响)。战略规划应包含描述本组织变革理论的成果框架、组织变革战略和推动成果的使能因素，包括精简的筹资战略以及总部和外地办事处之间的最佳人员配置模式。

绩效指标：(a) 战略计划，包括总部、区域办事处和国家办事处之间的资源调动计划和筹资合作路线图；(b) 成果框架，包括变革理论、具体成果和影响指标以及对可持续发展目标的贡献；(c) 稳健的组织监测制度，跟踪产出、结果和影响各级的结果。

**建议 2**

64. 毒品和犯罪问题办公室应确保其战略计划纳入全面整合各主题的内容以及区域、全球和国家方案，以解决国家和跨境需求以及捐助方的优先事项，同时系统地纳入性别平等和人权方面的考虑。

绩效指标：(a) 支持各种方案的可靠研究的证据；(b) 与全球、区域和国家方案主题整合和衔接的证据；(c) 系统地将性别平等和人权考虑纳入方案设计、执行和报告的证据。

**建议 3**

65. 毒品和犯罪问题办公室应根据联合国各机构和其他国际组织各自的任务规定，以彼此优势和比较优势为基础，制定明确的合作路线图，共同促进可持续发展目标在国家一级的实施，并与国家发展计划或适用的联合国可持续发展合作框架保持一致。

绩效指标：与其他联合国机构和国际组织在外地建立伙伴关系、联合开展活动和共同筹资的证据，按对可持续发展目标的贡献分列。

主管内部监督事务副秘书长  
法图马塔·恩迪亚耶(签名)

2021 年 3 月

## 附件\*

## 从联合国毒品和犯罪问题办公室收到的评论意见

联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)感谢内部监督事务厅(监督厅)给予本办公室就上述报告发表评论意见的机会。毒品和犯罪问题办公室充分认识到本评价的重要性,并重视在整个评价过程中采取协商和透明的做法。

毒品和犯罪问题办公室赞赏关于其在应对跨国犯罪和非法贩运方面具有相关性、在加强其对口单位能力方面具有有效性以及被认定为可持续发展目标 16 的牵头机构的结论。毒品和犯罪问题办公室还赞赏地注意到监督厅评价强调毒品和犯罪问题办公室在预防和打击跨国犯罪和非法贩运方面的比较优势,以及毒品和犯罪问题办公室的工作以经验证据为基础,并利用对全球趋势的研究。此外,监督厅认定,对预算外资金和专项资金的依赖是限制毒品和犯罪问题办公室充分应对国家一级优先事项的能力的一个因素,毒品和犯罪问题办公室表示认同。

毒品和犯罪问题办公室仔细研究了该报告,确认报告结论和建议将进一步支持毒品和犯罪问题办公室的机构发展工作,包括毒品和犯罪问题办公室高级管理层 2020 年正在开展的几项举措。

不过,毒品和犯罪问题办公室要重申,鉴于没有强调任何具体问题,关于“团结”系统的结论似乎没有根据。过去几年的经验也表明,外地办事处许多涉及“团结”系统的问题是政策或程序问题,而非系统问题。此外,根据近期的事态发展(2020 年 2 月),已给予毒品和犯罪问题办公室外地办事处最高 10 万美元的采购授权。

毒品和犯罪问题办公室承认,如监督厅所述,评价具有局限性(例如,由于预算限制和没有系统性考察方案逻辑框架而没有访问三个区域)。然而,考虑到这些限制,以及监督厅只关注次级方案 1 和次级方案 2(重点关注非法贩毒),关于毒品和犯罪问题办公室总体战略及其运作模式的建议似乎超出了本评价的最初范围。

尽管如此,毒品和犯罪问题办公室同意报告的建议和相关的大致观点。以下答复是毒品和犯罪问题办公室建议的总体行动计划的一部分,并提供了如何运用这些建议的例子。在这方面,毒品和犯罪问题办公室将寻求会员国的支持,以推动其得到执行。

**建议 1:** 毒品和犯罪问题办公室接受这项建议。已在制定一项全组织范围的战略,将本评估提出的各点充分考虑在内。将根据情况和可用资源,执行监督厅强调的部分或全部内容。但是,毒品和犯罪问题办公室可能无法完全满足总部和外地办事处之间最佳人员配置模式的要求。在国家、区域和全球各级保持灵活和反应迅速的方案编制限制了预先确定人员配置水平和使其保持稳定的能力。

\* 在本附件中,内部监督事务厅全文转载从联合国毒品和犯罪问题办公室收到的评论意见。这一做法是在独立审计咨询委员会作出建议以后按照大会第 64/263 号决议确立的。

**建议 2：**毒品和犯罪问题办公室接受这项建议。目前正在制定的新战略将沿着主题和地域这两个维度进行设计。该战略将基于各种证据，包括形势分析，并进一步加强毒品和犯罪问题办公室各项目和方案间的内部合作。这一战略的实施将通过制定成果框架来完成，这些框架是毒品和犯罪问题办公室各级方案的一部分。该战略将对发展伙伴明确表达的需求、捐助方的优先事项、研究数据和分析以及毒品和犯罪问题办公室提供的其他证据进行三角互证。此外，系统地将性别平等方面的考虑纳入所有方案的制定工作中。毒品和犯罪问题办公室将继续将保护和促进人权纳入所有实质性领域和方案周期各阶段。

**建议 3：**毒品和犯罪问题办公室接受这项建议。然而，为加强与联合国其他实体的合作而制定详细的路线图可能具有挑战性，因为合作取决于内容和地域范围方面的背景。不过，毒品和犯罪问题办公室完全致力于联合国改革倡议以及与其他联合国机构联合开展工作，从而努力确定联合活动和联合方案产生的良好做法。此外，毒品和犯罪问题办公室将跟踪其为联合活动和联合筹资所做的更多努力。由于可持续发展目标和秘书处企业资源规划(团结)框架相互关联，对可持续发展目标进行分类可能具有挑战性，但将进一步探讨。最后，毒品和犯罪问题办公室将继续努力支持会员国在国家、区域、全球和专题层面实现可持续发展目标。