

联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的  
管理和行政审查

撰写人

**Yishan Zhang**  
**Papa Louis Fall**  
**Tadanori Inomata**

联合检查组

2010年，日内瓦



联合国





JIU/REP/2010/10

CHINESE

Original: ENGLISH

联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的  
管理和行政审查

撰写人

*Yishan Zhang*  
*Papa Louis Fall*  
*Tadanori Inomata*

联合检查组



联合国

2010年，日内瓦



## 执行摘要

### 联合国毒品和犯罪问题办公室的管理和行政审查

JIU/REP/2010/10

#### 目的

《联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的管理和行政审查》是联合检查组近年来针对参与机构开展的系列审查之一，目的是在治理、管理、行政、战略规划和预算编制、人力资源管理 and 监督等方面确定需要改进的领域。

#### 主要结果和结论

毒品和犯罪问题办公室受命协助会员国打击毒品、犯罪和恐怖主义，这些都是联合国的优先要务。办公室的各项任务的重要性日益得到国际社会的认可，大多数利益攸关方都认为办公室履行了这些任务。

1997 年，有关方面合并了多个联合国实体，组成了毒品和犯罪问题办公室。但最初的理事机构——麻醉药品委员会（麻委会）及预防犯罪和刑事司法委员会保留了下来，相关信托基金也保持不变。由此造成治理框架和财务框架结构分散，影响到办公室的工作成效和效率。会员国认识到这些问题，在 2008 年组建了不限成员名额政府间工作组，启动了治理审查工作，目的是改善办公室的治理和财务状况。检查专员在本报告中提出了改进治理安排的三个备选方案，并针对建立一个结构更加紧密的综合机制来管理并指导办公室的各项活动，提出了一项具体建议。

毒品和犯罪问题办公室必须通过两个独立的信托基金来处理复杂的财务管理问题。检查专员鼓励提高财务管理效率，同时精简机构，检查专员认为应研究能否合并这两个信托基金。

由于毒品和犯罪问题办公室主要通过与其他国际组织缔结合作伙伴关系，参与联合国系统的和平、安全与发展议程，同时努力吸引更多财政支持，实务合作及技术合作活动已经扩展到众多新领域。这种扩张趋势在一定程度上削弱了办公室的战略远景和排序职能。检查专员建议办公室开展一次全面任务审查，对于这些任务及其相关活动排定轻重缓急的先后次序。

毒品和犯罪问题办公室面临困境：任务越来越多，相关活动范围日益扩展，而财政资源和人力资源并没有相应增加。严格限定用途的自愿捐款增加了，但办公室缺少能够支持其核心职能的经常资金。检查专员提出了多条建议，其中一条建议要求大会利用经常预算资源，确保为办公室的核心职能提供资金支持，从而确保办公室能够以连贯和可持续的方式执行任务。

毒品和犯罪问题办公室的外地派驻机构和技术援助活动近十年来迅速扩展，在很多方面给当前的管理工作造成严重影响，这些方面包括：总部对于外地的协调和支持，行政规则和程序是否充足，等等。

本报告还着重强调了行政管理（远见、管理做法和交流）和人力资源管理（透明、公平、政策的连贯性、培训）等领域。

此外，检查专员研究了独立的准司法机构——国际麻醉品管制局（麻管局）及其秘书处，并建议更改与之相关的行政结构和隶属关系。

#### 建议

检查专员提出了 14 条建议，其中 12 条针对执行主任，1 条针对麻醉药品委员会（麻委会）及预防犯罪和刑事司法委员会，另有 1 条建议针对大会。

##### 建议 1

麻醉药品委员会及预防犯罪和刑事司法委员会应联合召开届会续会，作为统一的理事机构，负责监督毒品和犯罪问题办公室的预算及方案活动。

##### 建议 3

从 2012-2013 两年期开始，大会应利用经常预算资源，确保为毒品和犯罪问题办公室的核心职能提供资金支持，从而使办公室能够以连贯和可持续的方式执行任务。

## 目录

		页次
执行摘要.....		iii
简称表.....		vi
章次	段次	
一. 导言.....	1-14	1
A. 规模、目标和方法.....	1-7	1
B. 办公室责任繁重, 任务艰巨.....	8-14	1
二. 治理.....	15-38	3
A. 错综复杂的治理安排.....	15-21	3
B. 改善治理的选择方案.....	22-31	4
C. 综合任务审查和排定先后次序.....	32-38	5
三. 财务管理框架.....	39-59	8
A. 为共同职能筹措资金, 依然是一个难题.....	43-48	10
B. 简化财务管理.....	49-50	10
C. 减少严格限定资金用途的必要工作.....	51-56	11
D. 进一步扩大捐助方群体的融资战略.....	57-59	12
四. 行政管理.....	60-94	13
A. 受到工作人员质疑的管理.....	63-64	13
B. 2010年机构改革.....	65-68	14
C. 协调不力影响成效.....	69-73	15
D. 战略规划和成果管理制.....	74-83	16
E. 与外地派驻机构有关的挑战.....	84-94	18
五. 人力资源管理.....	95-112	20
A. 人力资源问题.....	98-101	20
B. 毒品和犯罪问题办公室的工作人员.....	102-105	21
C. 两性均衡和工作人员的多样性.....	106-110	22
D. 培训资源匮乏, 培训机会不平等.....	111-112	24
六. 监督.....	113-121	25
A. 监督框架.....	113-119	25
B. 加强整体评估能力.....	120-121	25
七. 其他问题.....	122-130	27
A. 国际麻醉品管制局.....	122-125	27
B. 维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室的安排.....	126-128	27
C. 信息和通信技术服务.....	129-130	28
八. 调查重点.....	131-134	29
<b>附件</b>		
一. 联合国毒品和犯罪问题办公室组织结构图.....		31
二. 专业及更高级别工作人员的原籍国地域分布情况 (截至2009年12月).....		32
三. 毒品和犯罪问题办公室外地派驻机构.....		33
四. 根据建议采取的行动概览.....		34

## 简称表

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
行政首长协调会	联合国系统行政首长协调理事会
预防犯罪中心	国际预防犯罪中心
麻委会	麻醉药品委员会
方案协调会	方案和协调委员会
维和部	维持和平行动部
经社理事会	经济及社会理事会
麻管局	国际麻醉品管制局
信技科	信息技术科
联检组	联合检查组
药管防罪办事处	联合国药物管制和预防犯罪办事处
监督厅	内部监督事务厅
药物管制署	联合国国际药物管制规划署
开发署	联合国开发计划署
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
维也纳办事处	联合国维也纳办事处

## 一. 导言

### A. 规模、目标和方法

1. 作为 2010 年工作方案的内容之一，联合检查组（联检组）对隶属于联合国秘书处的联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的管理和行政工作进行了审查。本报告是联检组近年来撰写的参与组织管理和行政系列审查报告之一。
2. 审查的目的是在治理、管理、行政、战略规划和预算编制、人力资源管理和监督等方面查明需要改进的领域，同时确定最佳做法，并与联合国系统其他机构相互交流。由于毒品和犯罪问题办公室的业务模式主要依靠预算外捐款，2008 至 2009 年的金融危机给办公室明显造成不利影响。为此，办公室在 2009 年厉行节约，并在 2010 年推行内部改革。在这一关键时刻，会员国采取了一项宏大的补救行动，组建了治理和财务问题工作组。
3. 根据联检组的内部标准、准则及其内部工作程序，在编写本报告时采用的方法包括：对内部文献进行深度分析，同毒品和犯罪问题办公室的官员和工作人员代表进行访谈。此外，检查专员走访了各国大使/代表团团长，其中包括麻醉药品委员会（麻委会）、预防犯罪和刑事司法委员会、治理和财务问题工作组的主席及成员，以及区域集团、主要捐助方和受援国。检查专员还出席了 2010 年外地代表讨论会，同毒品和犯罪问题办公室的外地代表开展对话。会员国和毒品和犯罪问题办公室工作人员/管理人员对联检组的审查工作表示欢迎，认为此次审查是适时的。
4. 检查专员采用在线员工调查的方式，向毒品和犯罪问题办公室总部及外地工作人员征询意见。这些答复针对本报告涉及的多个方面提出了有益的见解。除掌握总体情况之外，检查专员还广泛分析了此次调查的开放性问题部分收集到的超过 1,500 条各类意见、评论和建议。
5. 根据联检组章程，为利用联检组的集体智慧检验报告提出的结论和建议，本报告在最终定稿之前在检查专员中进行了磋商。毒品和犯罪问题办公室就报告草稿提出了事实性和实质性意见，在报告最终定稿时考虑到了这些意见。
6. 为便于处理报告以及落实报告提出的建议并监督落实情况，附件四的表格具体说明了哪些建议要求毒品和犯罪问题办公室的理事机构做出决定，以及执行主任可以根据哪些建议采取行动。
7. 检查专员谨对协助编写本报告的所有人员表示感谢，特别要感谢那些参与访谈并自我介绍自身知识和专长的人。为避免重复，本次审查同内部监督事务厅（监督厅）合作开展，后者在 2010 年对毒品和犯罪问题办公室进行了治理审计。

### B. 办公室责任繁重，任务艰巨

8. 毒品和犯罪问题办公室成立于 1997 年，由联合国国际药物管制规划署（药物管制署）和国际预防犯罪中心（预防犯罪中心）合并而成。从管理的角度来看，毒品、犯罪和恐怖主义三者之间相互关联，且都具有跨国性质，通过历次行政改革，最终形成一个统一的实体负责处理所有这些问题。<sup>1</sup> 办公室最初名为联合国药物管制和预防犯罪办事处（药管防罪办事处），2002 年更名为毒品和犯罪问题办公室。办公室受命协助会员国打击毒品、犯罪和一切形式和表现的恐怖主义。办公室的任务极为重要，属于大会第 63/247 号决议确定的联合国优先领域。
9. 毒品和犯罪问题办公室从事规范性工作以促进切实执行国际法律文书，同时在外地开展研究和分析以及技术援助和能力建设活动。这反映在办公室所辖三个司的名称上（条约事务司、政策分析和公共事务司以及业务司），此外另设管理司，与联合国维也纳办事处（维也纳办事处）共用。
10. 自成立以来，毒品和犯罪问题办公室承担的任务不断增加，特别是近十年来在预防犯罪领域。但在任务增多的同时，充足的经常预算资源并没有相应增加。由此导致结构和内

<sup>1</sup> 见 A/51/950，第 143-145 段；ST/SGB/Organization，部门：药物管制署（1993 年）；ST/SGB/1998/17 和 ST/SBG/2004/6。



部程序不适应越来越多的新挑战。这种情况致使办公室面临重大风险，可能无法全面满足各项任务要求。

11. 毒品和犯罪问题办公室增加了外地派驻人员，以便执行多种技术援助活动。目前，国际公约总部型实体的政治咨询和监护机构同外地机构网络并存，后者类似于专门机构，提供专家技术援助/合作服务。对相关结构和程序是否做出充分调整以满足这一发展变化提出的各项要求，是毒品和犯罪问题办公室评估工作的核心内容。例如，人力资源管理或采购细则和程序似乎不足以在所有情况下确保工作成效，很多人、特别是外地工作人员认为这些细则和程序不利于提高组织的工作成效。

12. 前任执行主任（2002 至 2010 年）的关注重点是通过相辅相成的跨学科方式，以及同其他国际组织缔结合作伙伴关系，将毒品和犯罪问题办公室的各项活动同联合国的和平、安全和发展议程联系起来。在本报告编写期间，联合国秘书长任命了新一届执行主任，后者于 2010 年 9 月就职。

13. 毒品和犯罪问题办公室及其工作成绩近年来日益得到认可，预算外捐助的增加就表明了这一点，但其中大多数资金都有指定用途。大部分受访者普遍强调，毒品和犯罪问题办公室在困难条件下履行了职责。但是，很多领域都存在本报告指出的结构分散问题，治理框架的分散影响到政策引导和监督，资金来源的分散影响到资源的可持续性和可预见性，管理的分散影响到效率和实效。

14. 在此次审查的筹备期间，检查专员翻阅了内部监督事务厅（监督厅）近年来编写的多份报告，其中载有关于毒品和犯罪问题办公室及其某些外地机构的重要评估。检查专员注意到，同 2000 年之后几年的严峻情况相比，毒品和犯罪问题办公室在管理方面设法做出了某些改善。

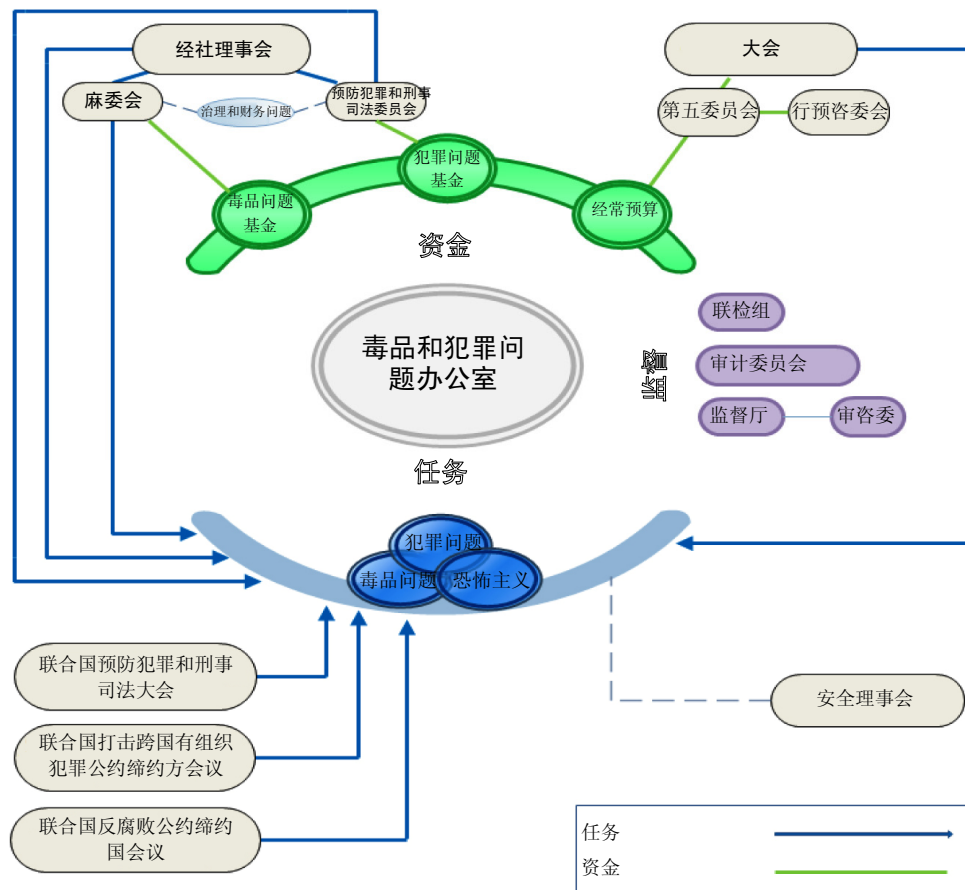
## 二. 治理

### A. 错综复杂的治理安排

15. 毒品和犯罪问题办公室拥有两个完全独立的主要理事机构，即麻醉药品委员会及预防犯罪和刑事司法委员会。下文图 1 体现出了该办公室在治理框架上的分散程度和复杂性。2007 年，监督厅的《毒品和犯罪问题办公室风险评估》得出结论认为战略管理和治理领域存在较高风险。<sup>2</sup> 检查专员同样认为，治理安排存在问题，正在影响到毒品和犯罪问题办公室在履行任务的过程中有效行使职能。

16. 政策指导和任务授权来自多个联合国机构的决议或决定。除大会、经济及社会理事会及其两个职司委员会之外，同毒品和犯罪问题办公室工作领域有关的国际公约都是具有法律约束力的实体，例如关于药物管制的三部国际公约、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书、《联合国反腐败公约》以及打击一切形式和表现的恐怖主义的国际法律文书。联合国预防犯罪大会、《千年宣言》和《反恐战略》等其他联合国活动进一步增加了这些任务的复杂性。图 1 还突显出任务和资金之间的脱节。

图 1：毒品和犯罪问题办公室的治理框架



17. 治理结构分散是有历史原因的。1990 年代，负责执行毒品问题方案和犯罪问题方案这两个不同方案的多个实体被合并，组成统一的毒品和犯罪问题办公室，但两个理事机构（麻委会及预防犯罪和刑事司法委员会）及其两个信托基金却原封不动地保留了下来。由此，在处理毒品和犯罪问题时所采用的统筹的实务方法便没有体现在治理结构上，在两个委员会各自的实质性领域中政策和规范职能起着主导作用。

<sup>2</sup> 见监督厅的报告 AE2007/361/0。

18. 麻委会及预防犯罪和刑事司法委员会的成员、议程和关注要点各不相同。目前二者平行运作，各行其是，相互独立。相同的工作在各种论坛上不得不重复进行。例如，毒品和犯罪问题办公室必须向这两个委员会提交类似的呈文和文件。麻委会及预防犯罪和刑事司法委员会主要届会的间隔时间（一年）影响到理事机构的工作成效，及时做出反应和采取后续行动更加困难。此外，根据目前的届会长度，几乎没有时间在业务部分处理管理和行政问题。不久前，这两个委员会对于毒品和犯罪问题办公室的治理安排成效、特别是办公室各项活动的监督工作提出了某些异议。

19. 检查专员察觉到，毒品和犯罪问题办公室的管理人员对于两个委员会及其成员国没能对办公室的工作给予及时有效的指导感到失望和挫折。会员国和检查专员都关切地注意到，毒品和犯罪问题办公室的各个层面缺乏磋商和透明，主要捐助国和受援国针对项目设计和执行（主动行动）、资源分配、机构和人员构成以及报告或出版物所采用的数据和图表等问题提出批评。

20. 2008 年，会员国启动了一项宏大的治理审查工作，组建了改进联合国毒品和犯罪问题办公室的治理和财务状况不限成员名额政府间工作组<sup>3</sup>（下文简称“治理和财务问题工作组”）。检查专员欢迎这项措施，这不仅在会员国、捐助方和受援国之间开辟了对话途径，同时也为有关方面同毒品和犯罪问题办公室高级管理层进行对话创造了条件。会员国及毒品和犯罪问题办公室通过这种方式深入了解了对方的困难、关注重点和期望。检查专员认为，这一论坛如能使用得当，将有助于今后建立信任。

21. 麻委会及预防犯罪和刑事司法委员会规定，治理和财务问题工作组的任务有效期为两年，前提是应在 2011 年评估工作组的活动情况和具体成果。<sup>4</sup>鉴此，由于相关决议在这个问题上没有做出确切规定，需要讨论并商定明确的评估框架。治理和财务问题工作组受命针对两个委员会各自任务范围内各领域的行政、方案和财务问题向两个委员会提出建议。

## B. 改善治理的选择方案

22. 在同会员国及毒品和犯罪问题办公室高级管理人员进行讨论的过程中，检查专员注意到各方普遍希望增进治理机制的统一性和协调性，以确保更有效监督办公室的各项活动。某些受访者提议建立类似于行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）及方案和协调委员会（方案协调会）的预算和方案机制，其他一些人则提议成立执行委员会/方案和预算执行委员会。这样做的目的是建立有效机制，确保毒品和犯罪问题办公室高级管理层和会员国能够实现充分对话和充分理解，为毒品和犯罪问题办公室的工作及其活动排定先后次序，进行监督，同时联系必要和充足的资源，以实现其目标。

23. 各方敦促检查专员为改善毒品和犯罪问题办公室今后的治理安排提出具体建议。检查专员认为，相关选择方案可以简要归纳如下。

### **选择方案 1：机构改革：合并经社理事会下设的两个委员会**

24. 合并这两个委员会的构想，可以追溯到通过合并毒品问题方案和犯罪问题方案建立毒品和犯罪问题办公室时期。这项选择方案将极大地改变经济及社会理事会的基本结构，特别是从联合国成立伊始存在至今的麻醉药品委员会。这样做的主要益处是将治理机制同行政结构统一起来，为会员国在政策指导、财务责任和方案决定方面采取统筹行动创造条件。另一方面，这样做还可以减少当前的两层治理框架导致的重复和困难。

25. 很多人认为这是解决问题的根本出路，但检查专员知道，机构改革要靠会员国的政治意愿来推动，而且耗费时间。撤销经济及社会理事会的另一个职司委员会——人权委员会，代之以人权理事会，就是一个很能说明问题的实例。关于任务授权、成员和其他相关安排等问题的讨论和磋商历时数年之久。

26. 检查专员认为，从长远看，应充分研究能否以一个委员会同时负责处毒品问题和犯罪问题，但这并不能马上解决当前面临的治理难题。

<sup>3</sup> 麻醉药品委员会第51/1号决定及预防犯罪和刑事司法委员会第17/2号决定。

<sup>4</sup> 见麻委会第 52/13 号决议、预防犯罪和刑事司法委员会第 18/3 号决议以及经济及社会理事会第 2009/251 号决定。

### 选择方案 2：增设机构：建立执行机构

27. 增设执行委员会或方案和预算委员会，专门负责监督毒品和犯罪问题办公室的战略管理、预算和各项活动。这项方案提出建立常设性治理和监督机制。其他联合国实体设有类似机制，例如开发署执行局、粮食计划署执行局以及难民署执行委员会。

28. 但是，毒品和犯罪问题办公室是唯一一个具备双重平行理事机构的联合国实体，这在治理方面造成了棘手问题。检查专员认为，假如建立董事会或委员会，应明确规定该机构同上述两个委员会之间的关系及其隶属关系。检查专员警告说，这项方案存在一项严重缺陷，可能会在当前本已十分复杂的治理结构上再增加一层。这一机制带来的投资问题也不同低估，特别是在毒品和犯罪问题办公室正面临财政困难时期。

### 选择方案 3：完善机构：合并届会续会

29. 麻委会及预防犯罪和刑事司法委员会召开届会续会，为会员国讨论同毒品和犯罪问题办公室有关的组织和财务问题创造了条件。目前的做法是连续、分别召开会议，各会议之间相互独立，实际上都在下半年的同一周内进行，会议议程和文件也很类似。

30. 这项方案建议两个委员会联合召开统一的届会续会，同时调整或转换委员会的作用和职责，成为强有力的预算和方案机制。这项方案不仅为节约成本和精简组织及服务性工作创造了条件，同时也在一定程度上为各方采用统筹方法处理实质性问题搭建起框架。

31. 检查专员认为，目前看来选择方案 3 是比较可行的。检查专员相信这项方案如能得到会员国的充分支持，就能够为更加统一、有效和协调的治理机构构建起框架。检查专员建议，初步计划在三年内合并当前的届会续会，用以检验新安排的实际效果及其对毒品和犯罪问题办公室治理的影响。会员国届时可以判断这一安排能否令人满意。

执行如下建议，有望增强毒品和犯罪问题办公室治理安排的成效。

#### 建议 1

麻醉药品委员会及预防犯罪和刑事司法委员会应联合召开届会续会，作为统一的理事机构，为毒品和犯罪问题办公室提供政策指导，并负责监督预算和方案活动。

### C. 综合任务审查和排定先后次序

32. 正如秘书长在 2006 年开展任务审查时指出，<sup>5</sup> 联合国在药品管制、预防跨国犯罪和打击恐怖主义等方面的活动大量增加，直接影响到在这些领域发挥重要作用的毒品和犯罪问题办公室。秘书长同时指出，毒品和犯罪问题办公室负责执行的各种性质的任务多达 364 项（报告义务、编写研究报告、组织会议、规范性或技术援助）。此外，该办公室还充当《联合国反腐败公约》和《联合国打击跨国组织犯罪公约》等近十年来生效的多部国际公约的秘书处。

33. 检查专员希望强调指出的结论意见之一是，针对毒品和犯罪问题办公室的任务繁多，为数众多的工作人员做出了积极的反应。令人惊异的是，有 66% 的受访者认为，毒品和犯罪问题办公室的任务繁多，给他们的工作和活动带来了积极影响。但受访者也认为，这些任务的整合工作还远未完成，对于方案/项目设计和活动的整合情况表示满意的受访者分别只有 25.2% 和 20.3%。

表 1 和表 2：毒品和犯罪问题办公室工作人员如何看待办公室的任务繁多（百分比）

毒品和犯罪问题办公室的任务繁多（毒品、犯罪，等等），对你的工作和活动是否有影响？				
	有积极影响	有负面影响	没有影响	不知道
全体工作人员	66.6	6.9	16.7	9.8
国际专业工作人员	63.7	14.0	15.1	7.3
P-5 及更高级别	66.7	18.8	12.50	2.1
总部工作人员	56.8	11.1	20.1	12.0

<sup>5</sup> A/60/733，秘书长的报告，“任务的制定与实施：为便利任务审查而提出的分析与建议”。

毒品和犯罪问题办公室的任务繁多（毒品、犯罪，等等），对你的工作和活动是否有影响？				
外地工作人员	72.9	4.2	15.2	7.7

你认为毒品和犯罪这两个问题在毒品和犯罪问题办公室的方案和项目设计工作中是否做到了充分整合？				
	做到了	在一定程度上	没有做到	不知道
全体工作人员	25.2	40.7	17.7	16.4
国际专业工作人员	15.6	44.1	32.4	7.8
P-5 及更高级别	31.3	31.3	29.2	8.3
总部工作人员	18.8	40.2	20.1	20.9
外地工作人员	29.5	40.8	16.7	13.1

你认为毒品和犯罪问题办公室在毒品、犯罪和恐怖主义任务方面的活动是否做到了充分整合？				
	做到了	在一定程度上	没有做到	不知道
全体工作人员	20.3	38.5	23.5	17.7
国际专业工作人员	11.2	39.1	40.8	8.9
P-5 及更高级别	25.0	31.3	35.4	8.3
总部工作人员	16.7	36.8	24.4	22.2
外地工作人员	22.6	39.0	23.8	14.6

资料来源：2010 年联检组调查。

34. 第三章记述的资金类型和资金来源为毒品和犯罪问题办公室的方案支助和行政职能提供了有限的可预测收入，不能保证为执行委员会批准的业务活动和技术活动获取资金。由此在任务执行方面存在风险。

35. 检查专员审查了毒品和犯罪问题办公室在 2008 年分别为麻委会第五十一届会议及预防犯罪和刑事司法委员会第十七届会议编写的说明，其中载有资料，介绍“大会、经济及社会理事会及委员会自身在 2003 至 2007 年间通过的要求毒品和犯罪问题办公室采取行动的各项决议和决定的执行情况及其所需资源”。<sup>6</sup> 毒品和犯罪问题办公室在遵守报告义务方面表现良好，但业务任务和技术援助业务的执行状况则面临某些实际困难。在预防犯罪和刑事司法领域，有 33% 的业务任务和技术援助任务没有得到充分落实，其中大多数情况据说是因为缺乏资源。在要求毒品和犯罪问题办公室开展的行动当中，有 21% 属于持续任务。在毒品领域，有 22% 的业务任务和技术任务得到充分落实，未完成的任务为 37%，这同样是由于预算原因。有 37% 的任务正处于执行过程中。在毒品和犯罪这两个领域，未执行的任务估计不足 10%。

36. 鉴于治理结构分散，必须综合看待毒品和犯罪问题办公室受命负责的各项任务和使命。检查专员认为，现在应该全面审查这些任务和使命，以便各个理事机构的成员国能够了解整体情况。通过这种方式，会员国能够深入了解情况，提出更加有效、明智的指导意见。2008 年的说明提供了重要的基础，应进一步充实、更新并扩充内容，涉及到各个政策指导机构。

37. 在此基础上，会员国能够再次评估当前的各项任务及其针对性和资源的可得性。会员国应确定这些任务的轻重缓急，进一步制订统筹方法来应对毒品、犯罪和恐怖主义的实质性问题。这样一来，执行主任便可以在重新确认的框架基础上调整毒品和犯罪问题办公室的工作，并相应分配资源，同时考虑到现有的各种局限性。检查专员认为，这项工作有助于提高该办公室各项工作的协调性。理想的做法是，在开展这项工作的同时，对毒品和犯罪问题办公室的所有部门进行职能审查，使其充分适应已确定的优先事项。

38. 关于其他联合国实体，检查专员认为，在委员会通过决议之前，应该向会员国通报相关决议的所涉经费问题以及毒品和犯罪问题办公室满足其业务要求的能力。鉴于毒品和犯罪问题办公室的财务状况，在授权该办公室负责新的使命和任务的同时，应系统地提供委员会讨论的所涉方案预算问题的明确说明。

<sup>6</sup> 见 E/CN.7/2008/13 和 E/CN.15/2008/18。

执行如下建议，有望增强毒品和犯罪问题办公室在履行任务方面的成效。

**建议 2**

执行主任应综合审查毒品和犯罪问题办公室负责的所有各项任务，包括必要的资源和分配的资源，及其执行情况。在此基础上，执行主任应尽早向麻醉药品委员会及预防犯罪和刑事司法委员会提交关于排定各项任务轻重缓急次序的文件。

### 三. 财务管理框架

39. 毒品和犯罪问题办公室的融资机制结构分散，资源来自多款联合国经常方案预算（第 16 款、第 22 款以及联合国维也纳办事处第 1 款和第 28F 款）以及分别由相关委员会监管的两个信托基金——联合国国际药物管制规划署基金及联合国预防犯罪和刑事司法基金。每个基金均分为未指定用途捐款、指定用途捐款和方案支助费用资源。财务管理细则规定，两年期预算应将国际药物管制规划署基金及预防犯罪和刑事司法基金区分开，基金的会计工作也应分开进行，由此造成了这种分散状态。

#### 文本框 1. 定义

##### 《联合国毒品和犯罪问题办公室财务细则》（2008 年）第二条的定义

**普通用途资金：**“提供给毒品和犯罪问题办公室基金的未指定用途自愿捐款，用于资助两年期预算中的行政领导和管理、方案及方案支助费用等部分。”

**特别用途资金：**“提供给毒品和犯罪问题办公室的指定用途自愿捐款，用于资助技术合作及其他活动。”

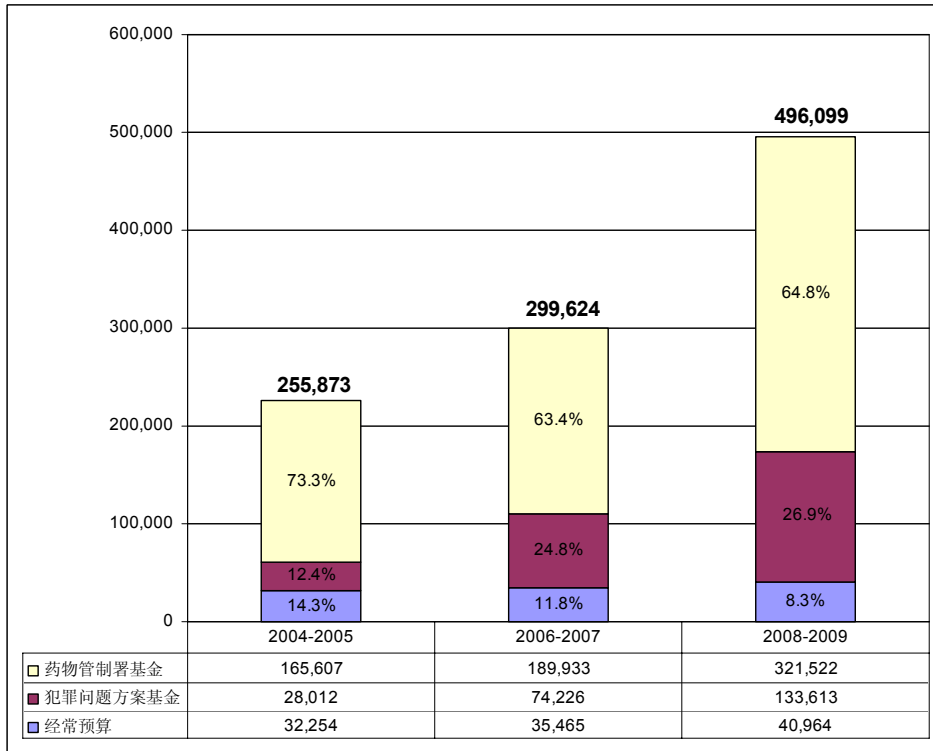
**方案支助费用：**“支持由自愿捐款资助的活动收回的间接费用。”

40. 毒品和犯罪问题办公室棘手的财务状况多年来始终受到关注，各方纷纷就此发表意见。下文图 2 和图 3 展示了毒品和犯罪问题办公室的资金变化情况，从中可以看出该办公室的预算框架分散以及信托基金之间的资源分配（药物管制方案基金依然占到预算总额的三分之二以上，但预防犯罪和刑事司法基金的比重显著上升）。

41. 会员国及毒品和犯罪问题办公室的官员在访谈中一致认为，对该办公室的工作成效和效率影响最大的主要因素之一是其财务状况。调查也印证了这一观点。例如就在不久前，由于缺乏资源，削减了差旅、咨询、培训、业务费用及订约承办事务。

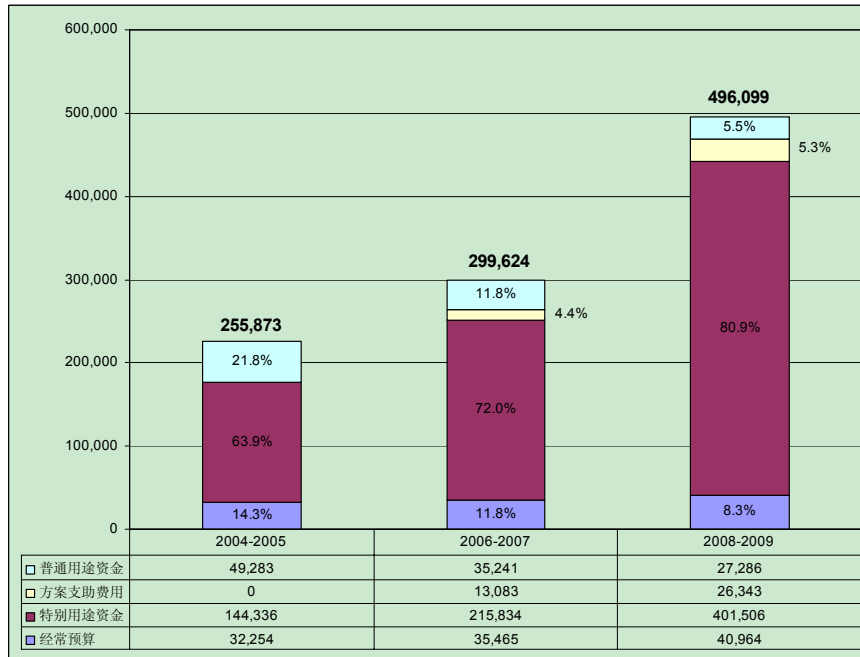
42. 但 2004-2006 年以来，毒品和犯罪问题办公室的资金总额大幅增加（2008-2009 年达到 4,660.99 亿美元），增幅几近 120%。然而，这项利好变化背后隐藏的问题可能会影响办公室的职司和执行能力。随着办公室的各类项目和活动激增，相关的指定用途捐款增加，拉动资金总额增长，而与此同时，未指定用途捐款减少。

图 2：2004-2005 至 2008-2009 年毒品和犯罪问题办公室预算变化（以开支计）（单位：百万美元）



注：采用审计委员会报告得出的综合数据（A/63/5/Add.9 和 A/65/5/Add.9）。

图 3：2004-2005 至 2008-2009 年毒品和犯罪问题办公室不同来源资金的预算分配（以开支计）（单位：百万美元）



注：采用审计委员会报告得出的综合数据（A/63/5/Add.9 和 A/65/5/Add.9）。2006-2007 年以前，方案支助费用被列为普通用途资金。



### A. 为共同职能筹措资金，依然是一个难题

43. 毒品和犯罪问题办公室核心职能的经费应主要来自经常预算资源和普通用途资金。随着任务的增多和外地机构网络的扩展，该办公室的作用和职能显著增加，但人力资源及核心财政资源并没有相应增加。2004-2005 年以来，联合国分摊会费（经常预算）略有增加（27%），但检查专员注意到，经常预算在该办公室预算总额中所占比例反而下降了，从 2004-2005 年 14.3% 降至 2008-2009 年的 8.3%。

44. 另一方面，经常预算和普通用途资金总数在 2004-2005 年占财政资源的 36.1%，四年之后便跌至 19.1%（其中包括方案支助费用）。各基金的普通用途资金对于支持共同管理职能和各项服务至关重要，但这笔资金正在大幅减少。普通用途资金与特别用途资金之间的比率多年来持续下降，目前没有看到任何改善的迹象，不禁让人担心毒品和犯罪问题办公室是否持续发展下去。

45. 检查专员注意到，毒品和犯罪问题办公室的某些核心共同职能不是由分摊会费来支持的（例如，业务司司长、财政资源管理处处长、信息技术科科长、战略规划股股长、毒品和犯罪问题办公室发言人、某些评估干事、某些部门的实务干事，等等）。

46. 事实上，大会第五委员会“关切联合国毒品和犯罪问题办事处的总体财务状况，请秘书长在其 2012-2013 两年期拟议方案预算中提交有关建议，以确保该办事处有足够的资源执行其任务”。<sup>7</sup>

47. 检查专员同意会员国常驻维也纳代表团以及毒品和犯罪问题办公室高级管理人员的意见，他们认为必须增加核心资源，以保证基本共同职能。提高联合国经常预算的分配比例，或是以更大的力度支持为普通用途资金提供更多的持续捐款，或者同时采用这两种方式，都可以实现这一目标。以往曾经鼓励会员国将一部分捐款用于普通用途资金，确保普通用途资金和特别用途资金捐款能够保持持续平衡，这些言论没能起到有效作用。

48. 为此，检查专员认为，毒品和犯罪问题办公室主要依据大会第 64/243 号决议（第 83 段）要求在 2012-2013 两年期增加经常预算资源的请求应受到更多关注，以确保该办公室能够获得更加持续和可预测的资源，从而维护办公室的结构稳定。但前提是，毒品和犯罪问题办公室以第二章（建议 2）提议的任务审查为依据，制订由各方商定并得到充分拥护的长期战略构想，并在此基础上明确界定核心共同职能。

执行如下建议，有望增强毒品和犯罪问题办公室的效率和成效。

#### 建议 3

从 2012-2013 两年期开始，大会应利用经常预算资源，为毒品和犯罪问题办公室的核心职能提供资金支持，从而确保办公室能够以连贯和可持续的方式执行任务。

### B. 简化财务管理

49. 供资结构包括编制和提交两年期预算的繁琐过程，这是由于尚未整合理事机构核准预算的程序。执行主任在 2008 年就此发表的评论做出了解释：“毒品和犯罪问题办公室仍然编制和提交两份预算：提交联合国总部的经常预算（以并入联合国的方案预算）和提交麻醉药品委员会及预防犯罪和刑事司法委员会的自愿资金预算，即合并预算。这两份预算文件包含的资料相同，只是重点不同，却在两个不同场合提交给行政和预算问题咨询委员会，并在三个不同场合提交给会员国。毒品和犯罪问题办公室还按照不同的列表编写两套分开审计的账目。”<sup>8</sup>

50. 毒品和犯罪问题办公室必须同两个独立的信托基金合作，这不利于提高成效。麻委会及预防犯罪和刑事司法委员会曾经讨论过能否合并现有的两个信托基金，但没有得出具体结论。检查专员认为，合并基金能够精简财务管理，提高办公室的效率和成效，但检查专

<sup>7</sup> A/64/548/Add.1, 第 85 段。

<sup>8</sup> 见 E/CN.7/2008/11-E/CN.15/2008/15。

员也认识到，合并的前提是捐助方对此充分信任，检查专员希望提出这一问题，并呼吁开展可行性研究，评估财务结构的这项调整可能造成的潜在裨益和相关困难。应采用充分透明和更加有效的方式在同一基金内管理药物管制方案和预防犯罪方案的拨款，以便消除会员国的顾虑。

执行如下建议，有望增进毒品和犯罪问题办公室的财务管理成效。

#### 建议 4

执行主任应下令研究合并联合国国际药物管制规划署基金及联合国预防犯罪和刑事司法基金的可行性和利弊，并在最迟不晚于 2012 年底之前向麻醉药品委员会（麻委会）及预防犯罪和刑事司法委员会提交相关报告。

### C. 减少严格限定资金用途的必要工作

51. 限定资金用途是一个敏感的棘手问题，有时涉及政治含义，主要取决于捐助方的政策。一般说来，限定资金用途的做法会影响到规划、先后安排和资源分配，在核心资源减少的情况则更是如此。捐助方提供的资源通常严格限定于某些具体项目，这种情况在毒品和犯罪问题办公室尤为突出，由此削弱了在利用资源和排定优先次序方面的灵活性，在执行阶段可能会打破轻重缓急的顺序。2008-2009 年，特别用途资金捐款占到办公室资金总额的 80.9% 之多。此外，严格限定资金用途在一定程度上是由于办公室承担多种性质的任务，而捐助方希望将其财政支持集中于具体工作领域。

52. 检查专员关切地指出，会员国表示愿意通过向特别用途资金捐款的方式，为毒品和犯罪问题办公室的活动提供资金，以执行任务或开展国家项目，但会员国不愿通过普通用途资金为该办公室的基础结构提供资金。事实上，办公室的一名代表在麻委会第五十一届会议上发言时警告说：“由于普通用途资金现不足以支付业务活动费用，毒品和犯罪问题办公室不久将不得不拒绝与具体项目挂钩的预算外捐助。”<sup>9</sup> 毒品和犯罪问题办公室缺乏将特别用途资金捐款与普通用途资金捐款联系起来的体制机制。检查专员认为，如不能建立并执行这一机制，财政紧张的情况可能会一直持续下去。

53. 毒品和犯罪问题办公室的财务状况在一定能够程度上迫使其努力适应限定资金用途的趋势，制订能够在“流行”领域吸引资金的项目，从而为组织争取资源。寻找资金的长期压力发展为扩展活动领域，将与其核心任务没有直接关系的一系列实质性领域都纳入工作范围。办公室工作人员在调查中表达的多种意见表明，这种扩张做法并没有得到所有员工的理解。第四章记述了专题及区域方案拟定活动，其目的是通过多年期承诺，为限定资金用途的做法增加灵活性，同时提高可预见性。

54. 某些会员国在访谈中表示，严格限定资金的用途是由于资源分配以及毒品和犯罪问题办公室内部各个层面的透明度不足，再加之会员国认为监督不力。检查专员关切地了解到，某些捐助方对于提供给办公室的捐款指定用途，但在捐款给其他组织时则不会限定资金用途，这表明存在改进的空间。

55. 要减少严格限定捐款用途的做法，需要捐助方及毒品和犯罪问题办公室合作。办公室应进一步提高工作程序的透明度，继续强化报告和分享信息能力，在向会员国提交文件时努力提高文件的使用舒适度。会员国应通过麻委会及预防犯罪和刑事司法委员会，呼吁捐助方不要限定资金用途，并在适当情况下更多地采用多年期承诺。

56. 毒品和犯罪问题办公室应采取深入和具体的措施，在办公室的各个层面针对执行方案 and 高级管理层的做法推行问责制，从而增强捐助方的信心。首先，执行委员会（见第四章）确认有必要建立专门机制，负责更为频繁地监督办公室的财务状况。为此，财政资源管理处处长定期向各司司长汇报情况。检查专员认为可以扩大这种做法，使之成为一种体制机制，类似于资源分配委员会，负责审查财务状况，监督资源分配问题上的战略顺序，排定融资要求的先后次序。设立这样一个委员会还有助于提高透明度，增强捐助方的信心，从而努力减少限定捐款用途的现象。

<sup>9</sup> E/2008/28-E/CN.7/2008/15。

执行如下建议，有望增强毒品和犯罪问题办公室的成效和透明度。

#### 建议 5

执行主任应组建合作机制，负责监督毒品和犯罪问题办公室的财务状况，决定总体资源分配情况，主要目的是提高透明度，从而努力减少限定捐款用途的现象。

### D. 进一步扩大捐助方群体的融资战略

57. 正如下文表 3 所示，毒品和犯罪问题办公室的捐助方分为五大类。其中一类捐助方提供的资助占办公室预算外捐款总额的三分之二以上，如果把基本上依靠同样一些国家的多方捐助者信托基金或国际金融机构也计算在内，这一比例更高。积极的迹象是，这种依赖程度自 2005 年以来显著减少，这在很大程度上是由于提供给国家执行项目的双边捐款，这些项目的执行工作被委派给毒品和犯罪问题办公室。检查专员满意地注意到，新兴国家捐助方的捐款在近五年内增加了一倍以上。这类捐款在 2008 至 2009 年大幅减少，但在办公室的预算外收入中所占比例已经超过了 25%。

表 3：毒品和犯罪问题办公室捐助方预算外捐款比例（2005 至 2009 年）（百分比）

毒品和犯罪问题办公室捐助方类别	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
主要捐助方	83.5	61.5	71.7	53.9	64.7
新兴国家捐助方	10.5	31.7	21.2	38.7	25.6
联合国机构	3.9	5.1	6	3.5	5.4
多方捐助者信托基金	0	0	0	2.1	2.3
国际金融机构和政府间组织	1.7	1.3	0.8	0.8	1.1
私营部门	0.4	0.4	0.3	1	0.8

资料来源：毒品和犯罪问题办公室 2006 至 2010 年年度报告。

58. 国际货币基金组织执行董事会不久前进行改组，提高了新兴市场和发展中国家的配额。世界银行此前已经采取了类似的行动。这些变化承认发展中国家在世界经济中发挥着越来越重要的作用。检查专员认为，毒品和犯罪问题办公室应继续努力，进一步扩大捐助方群体，吸收发展中国家、特别是有着新兴市场的发展中国家以及私营部门。

59. 现行的融资管理指示<sup>10</sup> 没有明确说明毒品和犯罪问题办公室在调动资源问题上的战略方法，而是注重整体政策和程序。检查专员建议更新这一文件，特别是要包含更多的战略内容。

执行如下建议，有望增强毒品和犯罪问题办公室的成效。

#### 建议 6

执行主任应制订融资战略，进一步扩大毒品和犯罪问题办公室的捐助方群体。

<sup>10</sup> UNODC/MI/6/Rev.1。

#### 四. 行政管理

60. 毒品和犯罪问题办公室的主要管理机制包括：(a)执行委员会；(b)管理审查委员会；(c)毒品和犯罪问题办公室高级工作人员会议；以及(d)各司的会议。<sup>11</sup>

61. 执行委员会是级别最高的主要决策论坛，属维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室共有，成员包括这两个实体的所有司长及其他一些高级官员。执行委员会或许没能准确认识到毒品和犯罪问题办公室的具体问题，作为高级管理委员会，它对于办公室的影响有限。检查专员分析了执行委员会近年来的会议记录及其各项决定的监督表，并注意到这些会议更像是与会者在分享信息。检查专员认为，有必要加强执行委员会，使其更加专注于毒品和犯罪问题办公室特别关注的实质性及战略性管理（愿景）。高级管理层应评估，现行的维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室共有的执行委员会模式能否做到这一点，还是应建立毒品和犯罪问题办公室的专属机制。

62. 2010年4月，高级管理小组取代了管理审查委员会，其工作范围有限，重点是业绩管理问题和工作人员发展计划。关于个人业绩评估（电子考绩制度）的讨论逐渐局限于履约和平均分。检查专员鼓励高层管理者深入研究，在工作岗位不稳定的组织内部如何运用个人业绩评估，使之成为更加有效的员工管理工具。前任执行主任也曾关切地指出，某些管理者没有充分利用电子考绩制度。

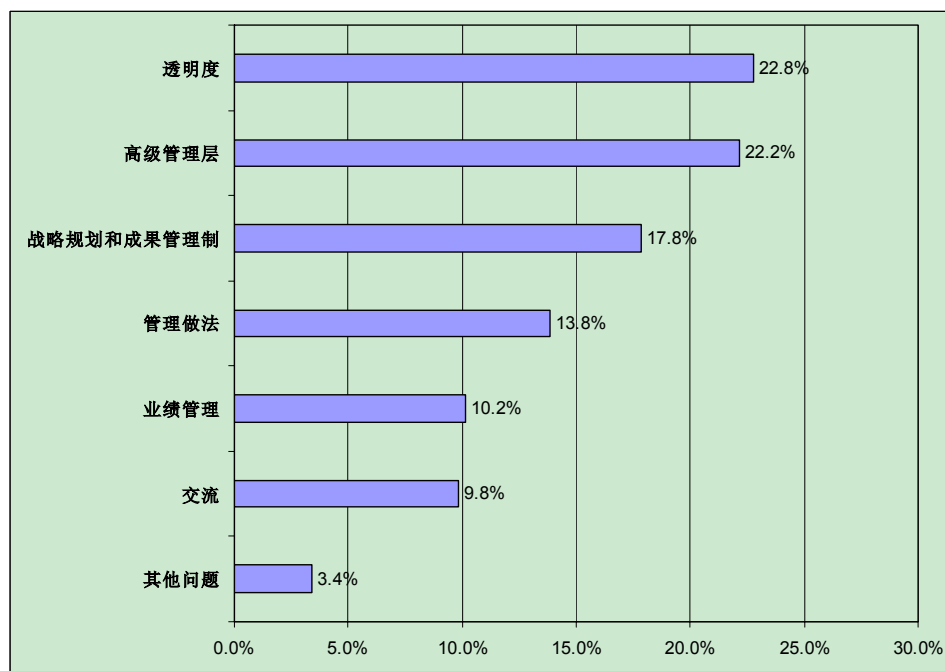
##### A. 受到工作人员质疑的管理

63. 同十年前相比，行政管理有了很大改进。但检查专员收集到大量意见，表明工作人员对于毒品和犯罪问题办公室的总体管理状况、特别是某些高级管理者感到不满，办公室工作人员士气低落。下文图4显示，在谈到关切问题时，经常被提及的事例包括决策不透明、缺乏交流、没有充分鼓励公开讨论、做出决策之后缺乏后续行动、管理失误等等。

64. 检查专员认为，迫切需要关注总体管理状况，以便为提高成效创造更加有利的氛围和条件。为此，毒品和犯罪问题办公室高级管理层应确保同工作人员开展对话和交流的机制形成制度化，定期开展对话和交流，为相互交换意见搭建切实可行的平台，以便工作人员对于直接影响其工作条件和工作环境的各项决定拥有更多的主导权。

<sup>11</sup> 见 UNOV/DGB.13/Rev.1-ODCCP/EDB.13/Rev.1, 2002年6月。

图 4：毒品和犯罪问题办公室工作人员对于行政管理表示关切的领域



资料来源：2010 年联检组调查。

## B. 2010 年机构改革

65. 2010 年 4 月，毒品和犯罪问题办公室开展机构改革，其起因不仅仅是由于财政困难要求精简某些机构，同时还是由于此前的监督建议指出实务职能或行政职能存在重复、重叠或空白，缺乏协作，以及存在内部竞争。整顿工作的指导原则是通过调整业务司和条约事务司下设的科室，整合各专题的专业知识，促进各个专题的实质性融合。

66. 在检查专员进行审查时，结构改革刚刚完成不久，还无法就其利弊做出结论意见。但检查专员还是听到了某些意见，其中大多数意见遗憾地指出，这项工作进行得不够彻底，只涉及毒品和犯罪问题办公室四个司中的两个司，错失了根据办公室的任务来进一步调整结构的良机。

67. 此外，有工作人员向检查专员表示，对于毒品和犯罪问题办公室的不断重组感到关切。工作人员并不总能了解开展机构改革的原因，也没有向工作人员明确说明这些原因。某些受访者强烈质疑行政变动的理由，并指出在某些情况下，这些变动给他们留下的印象是个人目的高于组织利益。

68. 除任务审查和排定先后次序（建议 2）之外，检查专员还希望建议执行主任对于毒品和犯罪问题办公室所辖各司、科、股进行职能审查，并根据经过重新确定并已经排定先后次序的活动框架，对其进行调整，其中包括调整人力资源和财政资源（如必要）。

执行如下建议，有望增强毒品和犯罪问题办公室的成效。

### 建议 7

执行主任应对毒品和犯罪问题办公室所辖各司、科、股进行职能审查，以便对其进行调整，作为建议 2 提议的经过重新确定并排定先后次序的行动框架的一部分。

### C. 协调不力影响成效

69. 此前曾有监督报告指出，毒品和犯罪问题办公室的各个实体之间缺乏协调，有时甚至相互竞争。之所以会出现这些问题，原因之一是为了形成一个统一的办公室，合并了两个不同起源、不同文化的实体。另一项原因是财务状况，各个部门的活动严重依赖自愿捐款。

70. 表 4 列出了毒品和犯罪问题办公室各司/部/股之间的协调与合作以及总部和外地机构之间的协调与合作调查结果。事实上，各级受访者一再指出，协作存在问题。表 4 还显示出，不同类别的受访者给出的意见大相径庭。检查专员注意到，国际专业人员提出的批评意见较多。令人关注的是，同外地工作人员发回的反馈意见相比，总部工作人员的评估意见总是更多地带有批评。此外，毒品和犯罪问题办公室工作人员对于责任和工作程序的记录方式也提出批评，这可能会影响到办公室的内部工作成效。

71. 例如，检查专员一再听到有人抱怨筹资活动缺乏协调，不同科室之间相互竞争，竭力为各自的项目调动资源，从而保住本部门。这似乎也导致官员无法专注于实质性工作。

72. 检查专员建议毒品和犯罪问题办公室审查现行的协调机制及其有效性，以便查清程序中的重复或繁冗之处，或是确定兜圈子或重叠的做法。

表 4：毒品和犯罪问题办公室各类工作人员如何看待协作问题（百分比）

你认为毒品和犯罪问题办公室各司/部/股之间是否有充足的协调与合作？				
	有	在一定程度上	没有	不知道
全体工作人员	20.2	39.7	34.3	5.7
国际专业工作人员	9.4	34.4	54.4	1.7
总部工作人员	14.4	37.4	43.2	4.9
外地工作人员	23.6	42.0	28.9	5.5
你认为总部和外地办事处之间是否有充足的协调与合作？				
	有	在一定程度上	没有	不知道
全体工作人员	20.4	40.1	31.0	8.5
国际专业工作人员	7.8	35.0	53.9	3.3
总部工作人员	12.3	42.0	34.2	11.5
外地工作人员	25.7	38.8	30.0	5.5
你认为各司和/或部门的相关责任和工作程序是否明确，是否有详细记录？				
	有	在一定程度上	没有	不知道
全体工作人员	20.0	39.6	31.4	9.0
国际专业工作人员	6.7	38.9	48.9	5.6
总部工作人员	12.3	44.0	35.8	7.8
外地工作人员	24.8	36.2	29.2	9.9

资料来源：2010 年联检组调查。

73. 检查专员注意到，一年一度的外地代表讨论会是一项很好的做法，这是个内部协调机制，参与者包括毒品和犯罪问题办公室的区域代表、国家代表以及总部多个部门的官员。除实质性讨论之外，谈论会还将集体处理并讨论众多管理和行政问题。借助这个机会，外地机构的管理者与总部的管理者可以在集体会议和双边会议上开展直接互动。检查专员认为外地代表讨论会是一个有益的论坛，有利于双方在能力、局限、程序、职能、成绩等方面加深相互了解，消除同总部脱节的感觉。

执行如下建议，有望加强毒品和犯罪问题办公室内部的整体协调，从而增强其成效。

#### 建议 8

在 2012 年底之前，执行主任应全面审查并评估毒品和犯罪问题办公室内部的协调机制和程序，并采取适当的改进措施。

### D. 战略规划和成果管理制

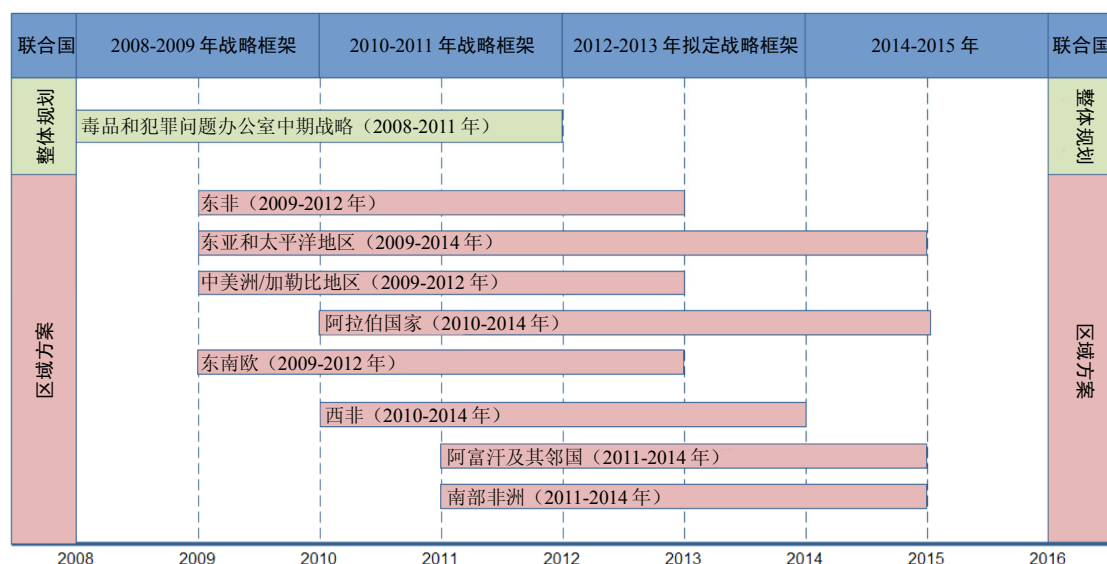
74. 通过《毒品和犯罪问题办公室 2008-2011 年中期战略》，办公室的战略规划实现了长足发展。这项战略是《联合国战略框架》中相关方案的补充内容。<sup>12</sup>

75. 毒品和犯罪问题办公室中期战略是否充分涉及战略问题，能否被用作战略管理工具，为办公室制订整体战略远景，受访者对此有着不同的见解。检查专员多次听到受访者评论办公室及其特派团缺乏长远眼光，或至少是没有把远景规划明确告知所有部门和全体工作人员。导致这种情况的另一项原因是毒品和犯罪问题办公室近年来在多个不同领域争取获得财政支持。

76. 正如下文图 5 所示，毒品和犯罪问题办公室近年来启动了区域和主题规划活动。当前的主题方案<sup>13</sup>和区域方案得到会员国的支持，目的是协调众多分散且零星的项目，形成一系列更具有战略性和综合性的方案。检查专员通过访谈以及对方案拟定文件的审查，可以感受到办公室内部大力支持调整程序以及在已有方案的经验教训的基础上进一步完善程序，并持积极态度。某些区域方案和主题方案目前正在制订当中。

77. 下文图 5 列出了毒品和犯罪问题办公室在战略规划过程中必须应对的多个层面和时限，从中还可以看出，由于规划文件是逐步构想并制订的，这些文件之间没有做到充分协调一致。

图 5：毒品和犯罪问题办公室的战略规划



<sup>12</sup> 《联合国毒品和犯罪问题办公室 2008-2011 年战略》，E/CN.7/2007/14-E/CN.15/2007/5，经济及社会理事会第 2007/12 号决议和第 2007/19 号决议核准。

<sup>13</sup> 截至 2010 年 12 月，主题方案包括：(a)采取行动打击腐败和经济犯罪；(b)预防犯罪和刑事司法改革；(c)结合毒品和犯罪问题处理卫生和人类发展方面的脆弱性；(d)科学和法医服务；(e)防止恐怖主义；(f)研究和趋势分析；以及(g)有组织犯罪和非法贩运（包括贩运人口、走私、洗钱和火器）。

78. 制订主题方案和区域方案的做法有多个好处：(a)加强同会员国的对话，区域行为者参与方案拟定阶段以及在执行阶段参与指导委员会，从而增强会员国的主导权；(b)有可能调动资源，在方案层面上减少限定资金用途的现象，而不是针对单一项目；(c)在方案层面上开展多项管理活动，提高行政工作的成效；以及(d)强化监督框架，总部和外地办事处借助这一框架有助于加强问责制。

79. 但也发现某些方面存在问题：(a)毒品和犯罪问题办公室必须更好地管理现有项目向方案的过渡和转化工作；(b)毒品和犯罪问题办公室必须应对因地制宜制订的多种方案和国家项目共存的情况；(c)毒品和犯罪问题办公室必须调整现有的整体管理和报告工具，以便充分满足为更加综合性的方案提供财政和行政支持的各项要求（例如报告、搜集资料、监督承诺、开支，等等）；(d)毒品和犯罪问题办公室必须协调方案拟定工作的各个层面，使其做到同时开发、拟定并获得支持。

80. 检查专员认为，主要由于限定资金用途的做法造成资源的不可预测，在这种情况下，毒品和犯罪问题办公室的战略规划是一项难题。但检查专员强调，战略规划应以长期愿景和行动的先后次序（建议 2）为依据，以期达到预期成果。毒品和犯罪问题办公室这样的组织要避免由捐助方主导各项方案和活动，这一点尤为重要。检查专员还建议对主题及区域方案拟定和执行工作开展深入细致的独立评估，并将评估结果上报理事机构。

执行如下建议，有望提高毒品和犯罪问题办公室的效率。

#### 建议 9

执行主任应在 2013 年底之前向麻醉药品委员会及预防犯罪和刑事司法委员会提交主题及区域方案拟定独立评估报告，并汇报方案执行情况、影响和经验教训。

81. 成果管理制得到会员国的大力支持，但检查专员认为，毒品和犯罪问题办公室在这方面依然面临多项难题。在线调查发现，毒品和犯罪问题办公室工作人员对于成果管理制的了解程度偏低，而且彼此之间相差悬殊，同相关管理者进行的访谈也证实了这一点。令人感到鼓舞的是，专业工作人员对于成果管理制的了解更多一些，但同时应该指出，有 36% 的专业工作人员表示，没有向他们明确告知成果管理制的目标和预期结果。关于成果管理制对于提升总体业绩的作用，受访者在回答中表现出的疑虑令人担心，特别是某些高级管理者（肯定答复仅有 4.2%）。从调查得到答复来看，迫切需要开展关于成果管理制的更多培训。

表 5：毒品和犯罪问题办公室工作人员如何看待成果管理制对于办公室业绩的影响（百分比）

在你看来，执行成果管理制是否改善了毒品和犯罪问题办公室的总体业绩？				
	是的	在一定程度上	没有	不知道
全体工作人员	8.6	21.7	20.8	48.9
国际专业工作人员	5.6	26.4	32.6	35.4
高级管理者（P-5 及更高级别）	4.2	27.1	43.8	25.0
总部工作人员	5.7	24.1	24.1	46.1
外地工作人员	10.0	20.2	19.0	50.8

资料来源：2010 年联检组调查。

82. 监督厅此前曾指出毒品和犯罪问题办公室在规划和成果管理制方面存在的困难。检查专员认为，在该办公室内部加强成果管理制将提高透明度，强化问责制，有助于捐助方更加深入了解办公室的活动和成绩，必然是对办公室有利的。通过这种方法可以提高捐助方的信心，从而吸引更多资源。检查专员审查了多份规划文件，承认近年来取得了进展，同时考虑到在性质特殊的毒品和犯罪领域，要确定衡量成绩的相关标准存在某些困难。

83. 检查专员鼓励毒品和犯罪问题办公室的管理者和区域代表继续努力提高各项指标的针对性、相关性和质量。检查专员鼓励办公室的高级管理层进一步推广规划和成果管理文化，在工作人员当中逐步普及制度知识，形成人人注重成果管理的文化。

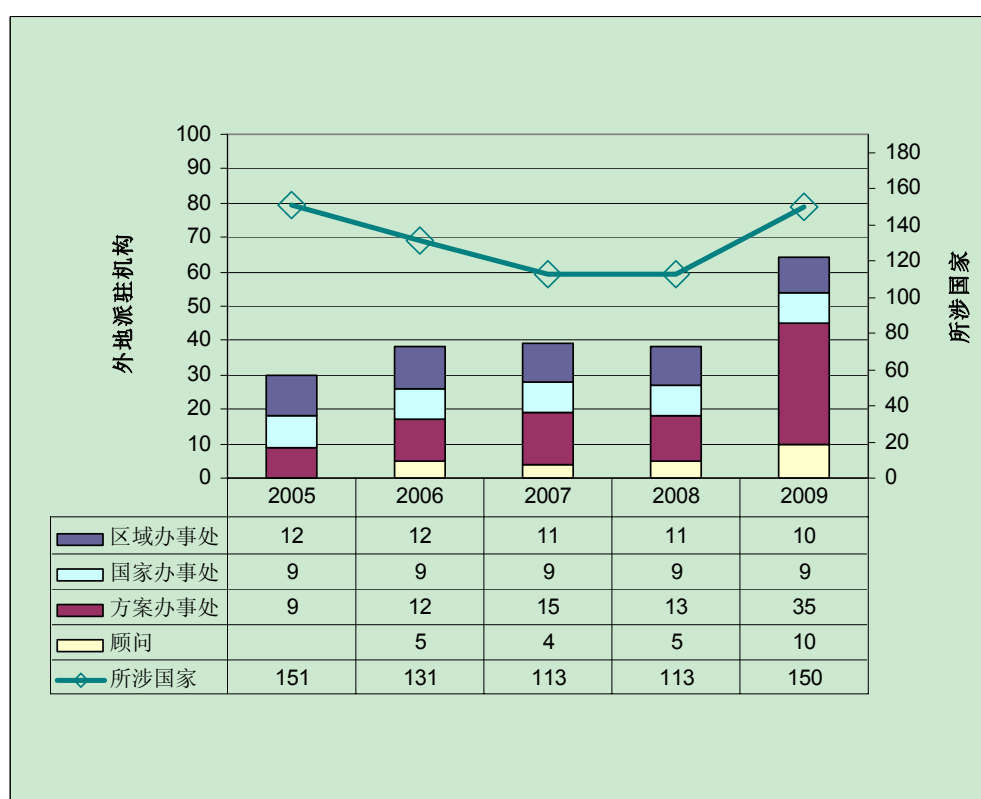


### E. 与外地派驻机构有关的挑战

84. 毒品和犯罪问题办公室自成立以来，随着技术合作活动的扩展，外地派驻机构和国家覆盖率也相应得到长足发展。下文图 6 显示，办公室的外地机构网络包括四类实体：(a)区域办事处（由外地代表领导）；(b)国家办事处（由外地代表或国别负责人领导）；(c)方案办事处（酌情由部门主管或方案协调员领导）；以及(d)顾问机构。附件三载有毒品和犯罪问题办公室外地机构分布图。

85. 检查专员注意到，毒品和犯罪问题办公室努力推动外地机构网络结构和名称实现正常化。2010 年，执行委员会通过了指导说明，界定了每个实体的作用、职能和责任及其同办公室内部及外部其他实体之间的相互关系。但在审查期间发现，办公室工作人员对于这份文件显然没有充分了解，即便是外地代表也不例外。为此，有必要宣传这份概念说明文件，确保外地办事处能够遵守各项规定和指令。

图 6：毒品和犯罪问题办公室外地派驻机构的发展（2005-2009 年）



资料来源：依据《毒品和犯罪问题办公室年度报告》及办公室提供的资料得出的综合数据。所涉国家在特定年度可能有所不同。

86. 毒品和犯罪问题办公室外地办事处的工作环境在不同国家有着天壤之别，开展活动的规模和性质也大不相同。检查专员希望强调指出，调查答复者认为外地派驻机构有利于办公室及其执行能力。近六成的答复者认为，外地派驻机构很成功，有助于提高办公室的执行能力。仅有 5.2% 的答复者给出了反面意见。

87. 但在审查过程中，各方普遍认为毒品和犯罪问题办公室外地派驻机构的资源和专业知识有限。事实上，外地派驻机构几乎完全依靠预算外资源，业务司的情况也是一样。由此造成了矛盾和不确定性，可能会影响到方案的先后次序以及任务的执行情况。在外地实体当中，有些办事处能够自我维持（负责开展大量项目），有些办事处则需要补贴（负责的项目较少）。

88. 检查专员认为，毒品和犯罪问题办公室目前应在排定各项事务优先次序（建议 2）的基础上，重新制订外地派驻机构的战略方法，再次确认这些机构的分布原则，特别是加强区域派驻机构和/或国别机构的战略。

89. 外地派驻机构在管理方面存在不少问题。这些机构的工作效率及成效同外地代表的领导和管理能力密切相关。办事处通常包含一到两名国际工作人员，其余均为当地工作人员。检查专员注意到，毒品和犯罪问题办公室外地代表的级别从 P-4 到 D-1 不等，视其负责的业务活动的规模而定。这些职位的职务说明制订于 1999 年，自然应该依据办公室及其外地业务的发展变化情况进行更新。在这方面，检查专员指出，正在制订关于外地办事处及区域办事处负责人的职务说明。检查专员还鼓励毒品和犯罪问题办公室继续为外地代表开办领导和管理培训课程，这将有助于提高办公室外地办事处的管理能力。

90. 由于能力有限，在外地员工的选拔和行政管理、外地办事处的财务和行政管理以及项目的行政支持等方面，毒品和犯罪问题办公室依靠开发署提供支持。检查专员听到关于为办公室外地办事处提供的服务速度迟缓和存在质量问题的很多意见。各方还认识到，当地局势是造成服务质量不稳定的主要因素。此外，检查专员认为毒品和犯罪问题办公室自身对于外地机构的顺利运作负有主要责任。

91. 外地机构的大部分员工是开发署按照自身合同地位和政策雇用的服务签约人。这些人协助执行毒品和犯罪问题办公室的任务，却不被视为办公室的工作人员。各种合同地位并存的情况可能会引发管理问题。这种情况造成员工之间的差异，同时给管理者带来繁琐的工作和程序，他们必须应对两套不同的、有时甚至相互抵触的规章制度。在工作人员的地位、福利、业绩评估制度和司法程序等方面也存在差异。这种情况最终可能会影响到工作人员的动力和人员留用，从而损害工作质量。

92. 1997 年《谅解备忘录》规定了按照《统一价目表》提供的工作安排和服务，这一价目表通常还是有竞争力的。检查专员认为，《谅解备忘录》对于服务评估和冲突解决机制的规定过于宽泛。毒品和犯罪问题办公室应与开发署协商，修订这份《谅解备忘录》，规定明确的业绩指标，确保采用共同的框架开展业绩和服务评估。检查专员还鼓励毒品和犯罪问题办公室注意到替代解决办法。该办公室在项目管理、采购、人力资源和财务管理等领域采用项目厅提供的具有相对优势的服务。还可考虑如下方案：同联合国外勤支助部合作；或是在可行情况下将某些行政活动集中保留在中央层面，同时在各地开展活动。此外，正在研究能否与联合国办事处共用同一地点（例如在内罗毕或曼谷）。

93. 一般说来，在方案问题上，外地干事基本上都能得到总部的支持，但尚未调整行政支持结构和机制来应对这种日益分散的局面。毒品和犯罪问题办公室现在应该设立具体机构，负责提供外地业务支持。

执行如下建议，有望增强毒品和犯罪问题办公室的成效。

#### 建议 10

执行主任应尽早同联合国开发计划署署长进行磋商，以便审查并更新现行《备忘录》，补充关于服务评估的规定。

94. 监督外地活动是一项要求，但这项工作在某程度上由于内部能力不足而受阻。近年来的审计发现，在现有制衡机构以外，应该加强总部对于外地办事处的行政和财务监督。检查专员满意地注意到，毒品和犯罪问题办公室针对外地业务的业绩和效率制订了新的监督制度，并在 2010 年外地代表讨论会上公布。毒品和犯罪问题办公室通过这种方式为如下工作创造了条件：(a)通过透明度和完备的记录增强整体问责制，协助办公室开展整体监督、决策和组织学习；(b)在执行的各个阶段衡量方案业绩；以及(c)促进组织学习。这项制度取得成功的先决条件是得到各方的有力支持以及所有相关实体给予充分配合（外地办事处以及毒品和犯罪问题办公室的其他实体，例如财政资源管理处、信息技术科、工作队、独立评价单位、战略规划股、共同供资和伙伴关系科、质量控制和监督股）。

## 五. 人力资源管理

95. 人力资源管理依然遵循联合国框架。为此，维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室人力资源管理处在很多领域内能够采取行动的范围有限。人力资源行动规划周期表明，毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处的下属机构，在很多领域的目标需要联系联合国的目标来界定和评估。为开展此次审查，检查专员希望从更广泛的角度着手来分析数据，将采用除经常预算以外的其他方式支持的职位也考虑在内。

96. 由于毒品和犯罪问题办公室开展两类活动（规范性活动及技术合作），检查专员希望提请各方注意，联合国的某些规章制度可能不完全适用于办公室的需要，特别是鉴于办公室的外地派驻机构增加。办公室在某些方面目前看起来像是一个专门机构（专业知识集中、外地派驻机构、需要快速做出反应，等等）。

97. 供资方式时常在工作保障方面造成矛盾，毒品和犯罪问题办公室的大部分工作人员都对此表示关切。调查证实，这个问题对于整体业绩的影响十分明显，而且在专业职类中表示得更加突出。检查专员注意到毒品和犯罪问题办公室在这方面所做的努力，例如在 2009 年厉行节约成本的工作中，只有削减了极少数职位。但必须指出的是，受访者并不欢迎这项行动，而且指出毒品和犯罪问题办公室一反类似情况下的惯例，并没有建立机制来应对并缓解工作不稳定的情况。

表 6：毒品和犯罪问题办公室各类工作人员如何看待工作不稳定（百分比）

在你看来，毒品和犯罪问题办公室的工作不稳定在何种程度上对整体业绩造成影响？					
	严重影响	没有太大影响	有一些影响	影响不大	没有影响
全体工作人员	63.3	12.5	20.4	2.4	1.4
国际专业工作人员	72.5	7.3	16.9	2.8	0.6
总部工作人员	67.5	9.2	18.9	3.1	1.3
外地工作人员	61.3	14.6	20.4	2.1	1.5

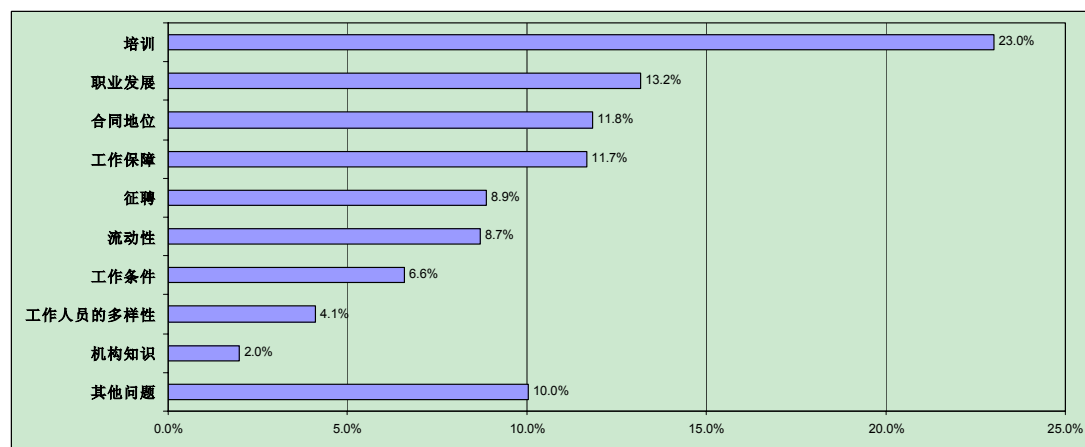
资料来源：2010 年联检组调查。

### A. 人力资源问题

98. 检查专员了解到，人力资源问题在任何国际组织的工作人员当中都会激发辩论和讨论，并造成挫折感。但在访谈过程中提到的实例以及通过调查了解到的严厉的批评意见，都表明毒品和犯罪问题办公室工作人员对于如下问题的看法：程序的透明度和选拔过程；遵守规章制度以及执行工作的连贯性；对于候选人的偏袒以及关于公平问题的怀疑；以及性别歧视等。检查专员认为，要改变上述看法，重要的是在处理这些问题时，在各个阶段最大限度地遵守规章制度、保持透明度并开展交流，避免产生挫折感和流言蜚语。

99. 此外，众多批评意见指出人力资源管理处的服务质量不佳，指责这一部门没有充分为服务对象考虑。检查专员建议人力资源管理处采取措施，更加频繁地收集服务对象的反馈意见，了解对方的意见，并在自身能力和资源允许范围内做出相应调整。

图 7：毒品和犯罪问题办公室工作人员提及的人力资源问题



资料来源：2010 年联检组调查。

100. 流动性取决于联合国政策，相关政策目前正在接受重新评估。在这方面，毒品和犯罪问题办公室参与了自愿网络交流倡议，以便增强工作人员的流动性。检查专员认为，虽然缺少必要的流动机制，但在总部和外地工作人员之间增加轮换，可以在更多共同经验的基础上增加对于机构的整体了解，从而有利于办公室的工作。目前，流动机制主要针对的是专业人员，而这些专业人员认为办公室没有充分鼓励这种轮换。检查专员认为，毒品和犯罪问题办公室缺少流动机制是错失良机。

101. 关于人力资源管理以及工作人员关注的其他重要问题，检查专员忆及，从 2009 年开始，工作人员可以通过驻维也纳的联合国监察员区域处提出关注的问题，并研究解决这些问题的非正式方法。

## B. 毒品和犯罪问题办公室的工作人员

102. 表 7 和表 8 简要介绍了毒品和犯罪问题办公室的工作人员构成情况。由于同维也纳办事处共用资源，难以清楚地了解毒品和犯罪问题办公室的人员配置情况，检查专员希望解决这个问题。为此，表格中的数据摘自综合管理信息系统（综管系统）数据库，并且不包括管理司的工作人员。

表 7：2005 和 2009 年毒品和犯罪问题办公室的各地工作人员，按经常预算和预算外资金分列

	2005 年		2009 年		2005 年 (%)		2009 年 (%)	
	经常资源	预算外资源	经常资源	预算外资源	经常资源	预算外资源	经常资源	预算外资源
总部工作人员	135	304	159	509	30.8	69.2	23.8	76.2
外地工作人员	2	392	2	1940	0.5	99.5	0.1	99.9
全体工作人员	137	696	161	2449	16.4	83.6	6.2	93.8

资料来源：依据毒品和犯罪问题办公室提供的数据得出的综合数据。

表 8：2005 和 2009 年毒品和犯罪问题办公室的各类工作人员，按经常预算和预算外资金分列

	2005 年		2009 年		百分比	
	经常资源	预算外资源	经常资源	预算外资源	经常资源	预算外资源
总部工作人员	135	304	159	509	17.8	67.4
国际专业工作人员	70	73	80	95	14.3	30.1
一般事务人员	41	55	43	55	4.9	0.0
个体订约人	12	7	3	40	-75.0	471.4

顾问	12	16	33	79	175.0	393.8
其他（初级专业人员/ 协理专家/志愿者）	-	78	-	15	-	-80.8
实习生	-	75	-	225	-	200.0
<b>外地工作人员</b>	<b>2</b>	<b>392</b>	<b>2</b>	<b>1940</b>	<b>0.0</b>	<b>394.9</b>
国际专业工作人员	1	67	1	100	0.0	49.3
一般事务人员	1	1	1		0.0	-100.0
外部订约人	-	226	-	1290	-	470.8
顾问	-	39	-	366	-	838.5
本国干事	-	19	-	27	-	42.1
其他（初级专业人员/ 协理专家/实习生/志愿 者，等等）	-	14	-	9	-	-35.7
开发署雇员*	-	26	-	148		469.2
<b>不同资金来源资助的 工作人员总数</b>	<b>137</b>	<b>696</b>	<b>161</b>	<b>2449</b>	<b>17.5</b>	<b>251.9</b>
<b>工作人员总数</b>	<b>833</b>		<b>2610</b>		<b>+ 213.3</b>	

资料来源：依据毒品和犯罪问题办公室提供的数据得出的综合数据。

103. 在员工总数增加的同时，依靠经常预算资源资助的职位比例却下降了。经常预算和预算外资源之间的比率表明，毒品和犯罪问题办公室的业务连续性、组织成效、以及专业知识和机构知识的保留都存在风险。2005年，采用经常资源的职位占总数的16.5%（采用预算外资源的职位占83.5%），但到了2009年，这一比例降至6.1%。检查专员还注意到，有两类职位（实习生和顾问）明显增加。与此同时，初级专业人员显著减少。

104. 联合国实体的实习方案对于组织、监督者和实习生等所有相关各方都有利。检查专员对于总部越来越多地启用大量实习生提出质疑，这可能导致没有必要的资源来满足毒品和犯罪问题办公室的要求。在这种情况下，要落实政策要求，创造良好的工作环境以便有利于实习生在适当监督下开展实务学习和实现专业发展，至少是很困难的。

105. 由于方案的增加，订约人和顾问也增加了。例如，外地顾问人数成倍增长。检查专员特别关切地注意到，正如审计委员会在多份报告中指出，在人员选拔、监督和评估等方面，顾问合同在当地的的管理是一项难题。

### C. 两性均衡和工作人员的多样性

106. 表9显示出不同级别的男女人员比例存在显著差异。专业人员职类的男女比例略有改进，女性比例在2009年为42.4%。这一改进还体现在高级职等（P-5及更高级别），但这些职位依然大多数（四分之三以上）为男性把持。在外地层面，外地代表的男女比例更加悬殊（女性为17.6%），女性顾问的比例估计约为38%。通过访谈和调查发现，人们对这种情况颇有微词，抱怨毒品和犯罪问题办公室是“男性主导的组织”。

表9：2005和2009年毒品和犯罪问题办公室专业人员职等及更高级别的男女比例

	2005年	2009年	2005年（%）	2009年（%）
<b>全体专业工作人员</b>				
女性	85	117	40.3%	42.4%
男性	126	159	59.7%	57.6%
<b>高级专业工作人员（P-5及更高级别）</b>				
女性	10	15	16.4%	24.2%
男性	51	47	83.6%	75.8%

资料来源：毒品和犯罪问题办公室提供的数据。

107. 专业人员职类的征募和晋级工作在男女比例上明显呈现出积极的发展态势。但高级职等的晋级依然以男性为主。关于今后三年高级职等的征募预测为采取行动来提高女性任职比例提供了一次机会，相关高级职位目前有八成被男性占据。检查专员敦促执行主任把握住这次机会，进一步增进高级管理人员的男女比例平等。

**表 10：2005 至 2009 年专业人员职等及更高级别征聘和晋级中的男女比例**

征聘（经常预算）	2005-2009 年总数	占 2005-2009 年总数的百分比（%）
<b>全体专业工作人员</b>		
女性	10	47.6%
男性	11	52.4%
高级专业工作人员（P-5 及更高级别）的招募工作不多，不足以据此得出结论。		
晋级（经常预算）	2005-2009 年总数	占 2005-2009 年总数的百分比（%）
<b>全体专业工作人员</b>		
女性	31	64.6%
男性	17	35.4%
<b>高级专业工作人员（P-5 及更高级别）</b>		
女性	5	33.3%
男性	10	66.7%

资料来源：毒品和犯罪问题办公室提供的数据。

执行如下建议，有望改善毒品和犯罪问题办公室高级职等的男女任职比例。

**建议 11**

执行主任应采取进一步措施，改善包括外地代表在内的高级职等的男女比例。

108. 毒品和犯罪问题办公室工作人员的多样性问题也值得注意。附件二表明，专业工作人员的原籍地域分布不够均等。2009 年，毒品和犯罪问题办公室的专业工作人员来自 68 个不同国家，但其中将近三分之一来自西欧和其他国家集团中的三个国家。应制订积极的中期征募战略来改变这种情况。检查专员审查了关于征募和晋级的数据，希望看到有关方面采取更加严肃和协调的工作，努力增强征募人员的多样性，吸收来自发展中国家的候选人，包括高级职等。

109. 顾问的地域分布情况也有令人担心。2009 年，有 51% 的顾问来自四个国家（联合王国、澳大利亚、美国和加拿大）。这种人员集中的情况降低了专业知识和经验的多样性，导致其他区域的参与和贡献不足。条约事务司和业务司司长主张从更多国家征聘顾问，但这种情况没有太大改观。

110. 考虑到任务的特殊性，毒品和犯罪问题办公室的工作人员必须精通贩运人口、腐败等众多领域。人力资源管理处应采取措施，提高自身能力，主动寻求具备相关专业知识的 talent，重点是从发展中国家。毒品和犯罪问题办公室往往采用新的联合国人才征聘工具 Inspira 来支持这方面的外联工作。

执行如下建议，有望增进毒品和犯罪问题办公室专业工作人员的地域分配均衡。

**建议 12**

执行主任应制订明确的行动计划，增强专业工作人员和顾问的多样性，特别是要更多地考虑发展中国家的候选人。

#### **D. 培训资源匮乏，培训机会不平等**

111. 考虑到必须在法律领域和各项技术领域保持大量专业知识，工作人员的培训和再培训对于毒品和犯罪问题办公室具有战略意义。正如上文图 7 所示，工作人员在调查中表示，培训是他们最关心的问题之一。

112. 检查专员注意到，接受过培训的工作人员人数在过去五年里翻了一番，但以下问题依然值得关注：

(a) 提供培训资金的依据是经常预算资源资助的工作人员数量，没有考虑到通过其他供资方式资助的员工，于是造成培训资源严重短缺。毒品和犯罪问题办公室积极采用创造性的解决办法，努力增加受训人数，但成果有限。

(b) 接受培训的机会不多，而且不同职类的培训机会不平等。虽然有在线课程，但没有为外地工作人员提供充足的培训机会。在地方层面，合同地位也是一项障碍。检查专员认为，由于负责关键业务程序或提供服务的工作人员得不到充足的定期培训，这种情况可能造成重大整体风险。由于财力不足，开办基层培训课程希望渺茫。为此，外地工作人员往往要经历一段“边干边学”的过程。

(c) 如上所述，毒品和犯罪问题办公室必须具备特定的技能和能力，提供充足的培训，特别是提升实务技能和技术技能，增强毒品和犯罪问题办公室的专业工作成效，至关重要。在这方面，检查专员提请各方注意，仅有 27% 的专业职类受访者在调查中表示自己得到了充足的培训。此外，检查专员认为有必要针对毒品和犯罪问题办公室的所有各项任务制订基础培训课程，加深员工对于机构的整体了解和知识。

## 六. 监督

### A. 监督框架

113. 本报告图 1 显示了监督框架和治理安排。毒品和犯罪问题办公室作为联合国秘书处的下属机构，接受联合国内部监督事务厅（监督厅）的内部监督。监督厅承担着审计、评估、检查和调查职能，根据风险来确定审计或检查/监督任务，在上述各个领域均提出了多份报告。

114. 1999 年《谅解备忘录》规定了审计安排（提供资金和规划等）。检查专员同意审计委员会的建议，应该考虑更新并修订这份协议。检查专员认为，这些安排没有充分考虑到近十年来外地派驻机构的扩展以及毒品和犯罪问题办公室任务的发展情况。在这方面已经采取了初步措施。

115. 关于评估，除不久前对毒品和犯罪问题办公室的监督及评估系统进行检查之外，检查专员还了解到，监督厅计划在今后两年内对办公室开展一项全面的方案评估。根据现有资源，在今后十多年内可能不会对毒品和犯罪问题办公室再次进行类似的评估。这样做违反了八年周期，监督厅认为八年在联合国内部是一个充分且合理的周期。

116. 联合检查组对于作为参与机构的毒品和犯罪问题办公室进行独立的外部监督。联检组每年会要求针对其报告和说明中所载的建议提供后续资料，检查专员赞赏毒品和犯罪问题办公室遵守这项要求并做出及时反馈。检查专员支持治理和财务问题工作组要求“联检组的相关报告和监督厅相关报告的摘要也应当提交给委员会”。<sup>14</sup> 检查专员认为，这样做有助于加强监督，同时要铭记大会对于联检组报告的审议及由此采取的行动原则上适用于毒品和犯罪问题办公室。

117. 关于联检组在 2004 至 2009 年间发表的报告和说明，毒品和犯罪问题办公室接受了其中 40% 的建议。这些建议的执行阶段非常令人满意，90% 以上的建议已经得到落实或正在落实当中。接受建议的比例较低，是由于联检组的报告涉及到全系统，其中所载的多项建议针对与联合国及秘书处制订并执行的政策和准则有关的事务，而毒品和犯罪问题办公室在这方面采取行动的自程度有限。

118. 审计委员会审计了毒品和犯罪问题办公室各个两年期的合并财务报表，并审查了历年业务情况。审计委员会针对 2006-2007 年及 2008-2009 年提出了无保留的审计意见，但同时指出了毒品和犯罪问题办公室需要关注的一系列问题。检查专员敦促毒品和犯罪问题办公室采取适当措施，执行审计委员会在此前的报告中提出的、尚未得到充分落实的建议。

119. 检查专员还注意到，毒品和犯罪问题办公室对于已经接受的建议的执行情况目前缺乏监督制度，内部及外部监督同时缺失。检查专员认为迫切需要建立监督制度。

执行如下建议，有望提高毒品和犯罪问题办公室的问责制和工作业绩。

#### 建议 13

执行主任应采取措施，在 2011 年底之前建立内部监督机制，检查相关监督机构提出的建议的执行情况。

### B. 加强整体评估能力

120. 在审查期间，虽然会员国以及毒品和犯罪问题办公室近年来极为重视独立评价单位，但办公室的评估职能还不足以说服会员国和捐助方信任办公室的业绩评估。检查专员认为，毒品和犯罪问题办公室能否衡量并表示出在方案执行和相关方案成果方面的成效和效率，对于办公室至关重要，这是一个需要优先考虑的问题。此外，独立评价单位在很多

<sup>14</sup> 见 E/CN.15/2009/21。



重要问题上可以发挥作用，例如办公室内部的问责制、学习机制以及加强项目/方案制订工作。

121. 在毒品和犯罪问题办公室的组织结构中将独立评价单位置于执行主任的领导下，解决了因此前的结构和隶属安排所致的评估职能的独立性问题。检查专员希望强调指出，有必要进一步提倡整体评估文化，以此作为一项共同的责任：**(a)**会员国必须提供充足的资源，并行使监督责任，特别要监督管理层是如何使用评估资金的。会员国代表明确要求，在向毒品和犯罪问题办公室高级管理层提交评估报告的同时，应向理事机构直接分发评估报告，检查专员支持这项要求，认为这标志着做出承诺；**(b)**毒品和犯罪问题办公室高级管理者应为提高整体评估能力创造条件，并建立机制，确保在今后的项目和方案周期中吸收评估结论和经验教训；**(c)**评估部门应在遵守专业人员规范和标准的情况下提出高质量的评估报告，从而提高自身的公信力，表明自身的价值；以及**(d)**毒品和犯罪问题办公室的各级工作人员（高级管理者、中层或项目管理者、实务干事）对于评估工作应采取开放并支持的态度。

## 七. 其他问题

### A. 国际麻醉品管制局

122. 国际麻醉品管制局（麻管局）是独立的准司法监督机构，负责监督三部联合国国籍药品管制公约的执行情况：《麻醉品单一公约》（1961年），《精神药物公约》（1971年），以及《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》（1988年）。1968年根据《麻醉品单一公约》成立了麻管局，其前身是依据此前的药物管制条约建立的机构，可以追溯到国际联盟时期。

123. 麻管局在国际社会打击非法药物的工作中发挥了关键作用。在秘书处的协助下，麻管局行使条约机构的职能。麻管局秘书处是隶属于联合国毒品和犯罪问题办公室的行政实体，但在实质问题上仅对麻管局负责。为保持独立性，麻管局秘书处采用联合国经常预算资源。

124. 检查专员认为，加强毒品和犯罪问题办公室与麻管局秘书处之间的相互了解与合作可以确保麻管局顺利运作。事实上，双方都曾表示有必要改善两者之间的关系，并指出在预算资源和管理、工作人员征聘、采购以及行政支持方面存在某些困难。

125. 麻管局秘书在毒品和犯罪问题办公室组织结构中的隶属关系（D-1）引发关切，麻管局秘书服从条约事务司司长的领导，而不是直接听命于执行主任。检查专员查阅了大会第46/104号决议通过的经济及社会理事会第1991/48号决议，其中涉及麻管局秘书处与国际药物管制规划署（毒品和犯罪问题办公室的前身）之间的行政安排。决议规定：“麻管局秘书由秘书长与麻管局协商后任命或指派。”麻管局秘书应在所有实质性事务方面接受麻管局的指示，在其他事务方面接受执行主任的指示。根据这项决议，检查专员认为要保持麻管局及其秘书处的独立性，麻管局秘书处应直接服从执行主任的领导。

执行如下建议，有望提高麻管局秘书处的问责制和工作业绩。

#### 建议 14

执行主任应尽早改变麻管局秘书的现行隶属关系，在组织结构中将这一职位直接置于执行主任的领导下。

### B. 维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室的安排

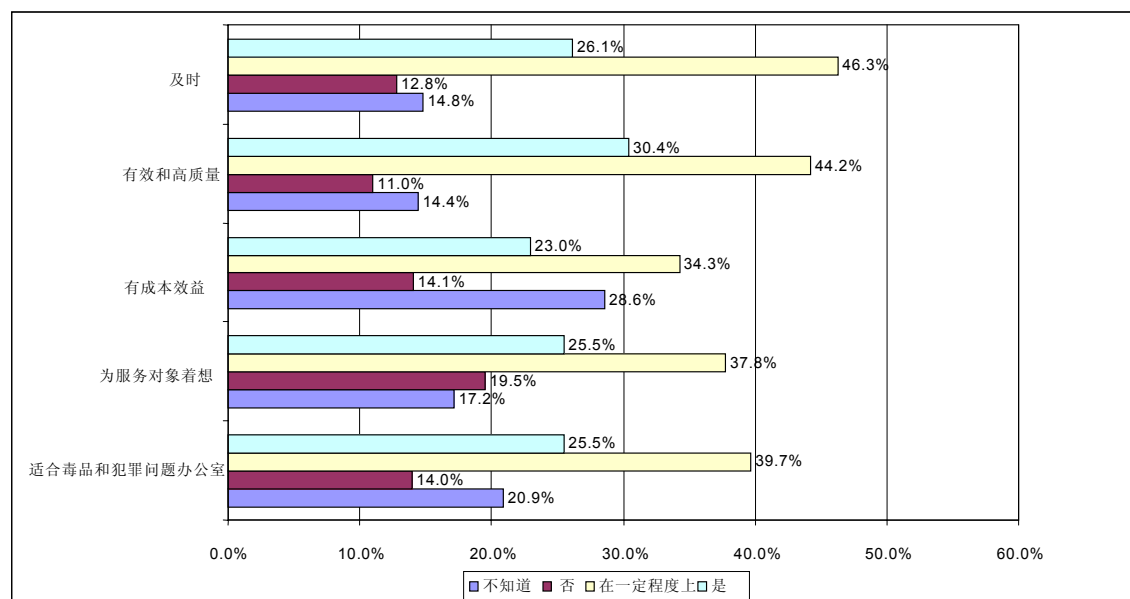
126. ST/SGB/2004/5号文件和ST/SGB/2004/6号文件分别规定了联合国维也纳办事处与联合国毒品和犯罪问题办公室的现行组织机构。其主要特点是，维也纳办事处与毒品和犯罪问题办公室作为两个独立的实体，共用一个管理司，后者为双方以及驻维也纳的其他联合国实体提供服务。管理司的核心职能被这两个机构一分为二。

127. 相关安排在实际工作层面令人满意，检查专员对此没有异议，但应该指出的是，审计委员会在2010年提出了财务管理等共用行政服务问题，并指出很难将维也纳办事处与毒品和犯罪问题办公室的工作人员及相关开支截然分开。<sup>15</sup>例如，这种情况导致难以确定及估算毒品和犯罪问题办公室的管理开支。在审查过程中，检查专员在收集只涉及毒品和犯罪问题办公室工作人员的数据时便遇到了困难。

128. 下文图8概述了受访者从多个方面如何看待管理司提供服务支持毒品和犯罪问题办公室的各项活动。

<sup>15</sup> 见 A/63/5/Add.9，《财务报告和已审计财务报表》。

图 8：毒品和犯罪问题办公室工作人员对于管理司提供的服务的评价



资料来源：2010 年联检组调查。

### C. 信息和通信技术服务

129. 维也纳办事处/毒品和犯罪问题办公室信息技术科在联合国内部声名显赫，以先进的信息和通信技术能力而著称，多次用户满意度调查都证实了这一点。但在审查期间，有些意见认为信息技术科可以集中更多精力，为毒品和犯罪问题办公室的多个部门提供及时和优质的支持服务。

130. 除提供支持服务外，信息技术科还在洗钱和金融犯罪等毒品和犯罪问题办公室方案所涉领域，为以各国政府为主的外部客户开发在商业市场上难得一见的软件应用程序。这些实务服务被视为在成本回收基础上开展的技术合作活动，需要遵守服务协定。毒品和犯罪问题办公室指出：“采用先进的信息技术解决方案和通信基础设施，极大地增强了会员国在药品管制、统计报告和监督、刑事司法改革、打击洗钱和禁止为恐怖主义筹资等领域有效履行任务的能力。”检查专员并不怀疑这些活动给会员国带来的增值效益，但检查专员希望强调，在开展这些活动时应与毒品和犯罪问题办公室的其他实体充分协调。例如，检查专员强调指出，毒品和犯罪问题办公室的外地代表应了解并参与信息技术科为支持其所在区域各国政府开展的所有各项技术合作活动。

## 八. 调查重点

131. 毒品和犯罪问题办公室的总部及外地工作人员在 2010 年 5 月和 6 月参与了在线调查，协助检查专员开展审查工作。在线调查的链接借助毒品和犯罪问题办公室的信息管理系统，答复由检查专员秘密收集并处理。参与比例很能说明问题，从统计意义上能够代表某些职类的工作人员的意见，特别是在维也纳。依据工作人员的不同职类和不同地点对数据进行了综合及过滤，在此基础上得出的结论已写入本报告的文字部分。

表 11：2010 年联检组调查的参与情况，按不同地点分列

地点	接受调查者	答复者	参与率
维也纳总部	464	269	58 %
外地*	1350	368	27.3 %
总计	1814	665**	36.7 %

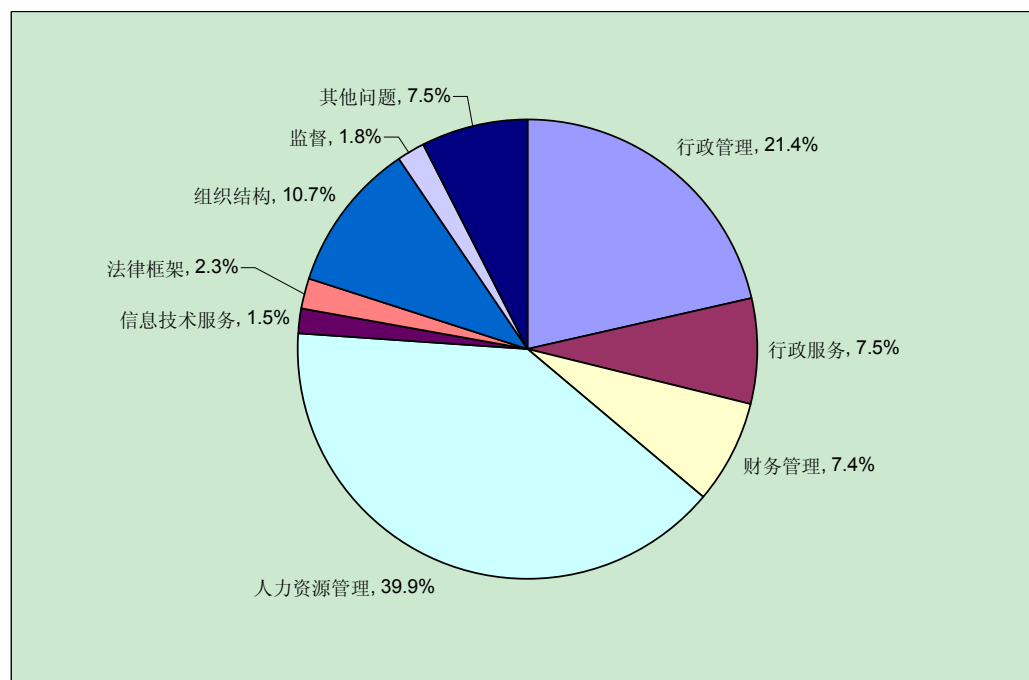
\* 包括总部外全体工作人员 \*\* 包括不完整调查

132. 检查专员在分析答复时发现了如下要点：(a)国际专业工作人员的评估往往更加苛刻；(b)高级管理者（P-5 以上级别）对其本人负责的领域表现出惊人的苛求，指出在执行规章制度和管理决策方面缺乏透明度，没有充分鼓励公开讨论；以及(c)总部工作人员与外地雇员的观念存在某些差异。

133. 检查专员通过开放性问题收集到 584 条意见和建议，针对毒品和犯罪问题办公室的众多管理和行政问题提出了 1,526 点意见。检查专员分析了这些意见的内容，采用若干标题将其分类，见下文图 9。此外，假如工作人员的意见涉及到具体问题，则写入报告的文字部分。

134. 检查专员建议毒品和犯罪问题办公室内部定期开展工作人员调查。一方面，办公室的工作人员表示积极支持此类举措；另一方面，办公室的高级管理层能够从各类工作人员的反馈意见中受益。

图 9：毒品和犯罪问题办公室受访者提及的领域

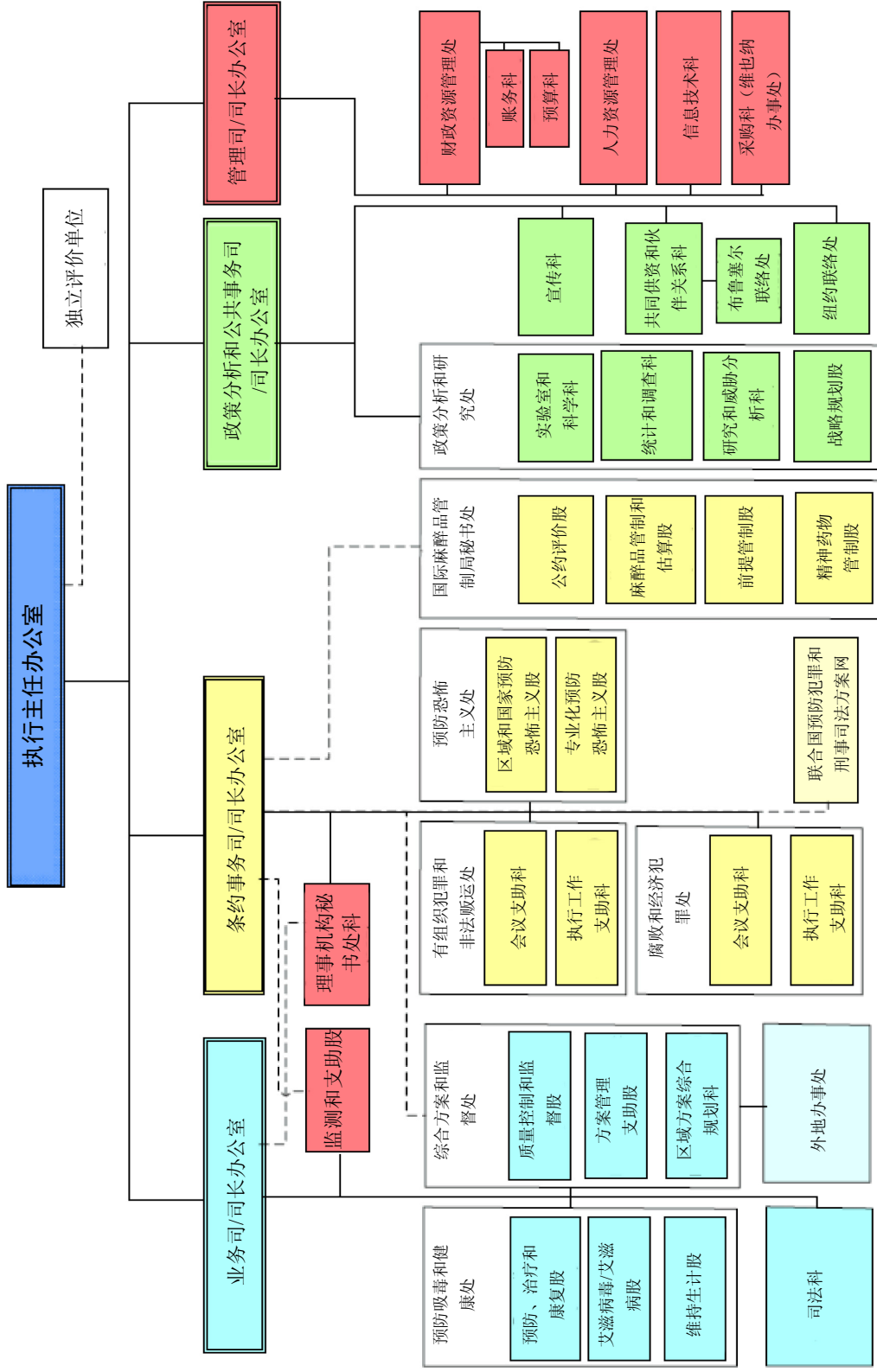


资料来源：2010 年联检组调查。

	涉及到的主要方面
人力资源管理	培训，职业发展，合同地位，工作保障，员工多样性，征聘，流动性，机构知识，工作条件
行政管理	透明度，高级管理层，业绩管理，战略规划和成果管理制，管理做法，交流
组织结构	内部协调与合作，内部交流，权力下放和改革
行政服务	财政资源管理处的质量反馈，人力资源给管理处，采购事务，同开发署的关系，特别是总部对于外地的支持
财务框架	财务管理，财政资源，资金
法律框架	管理安排，办公室的任务，规章制度的针对性
监督	外地办事处的审计，评估，外地办事处的监督
其他问题	安全，交通运输，项目管理，一般性意见

附件

附件一：联合国毒品和犯罪问题办公室组织架构图（截至 2010 年 4 月，资料来源：毒品和犯罪问题办公室）

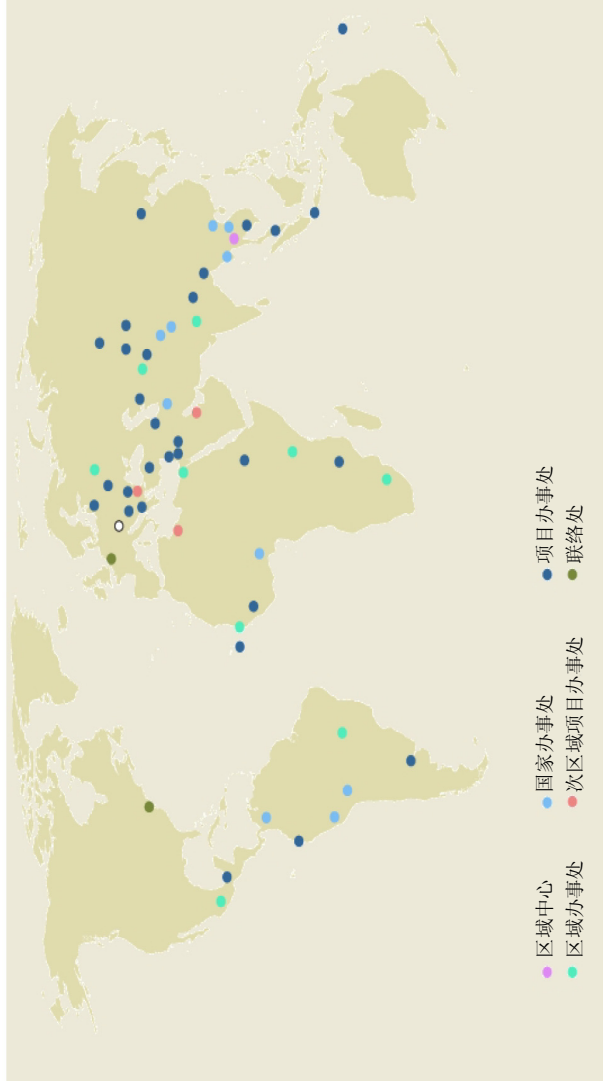


附件二：专业及更高级别工作人员的原籍国地域分布情况（截至 2009 年 12 月）

国籍	工作人员人数	百分比	国籍	工作人员人数	百分比	
意大利	29	10.5%	23.6%	白俄罗斯	1	0.4%
德国	19	6.9%		波斯尼亚和黑塞哥维那	1	0.4%
美利坚合众国	17	6.2%		博茨瓦纳	1	0.4%
加拿大	14	5.1%	科特迪瓦	1	0.4%	
法国	13	4.7%	捷克共和国	1	0.4%	
联合王国	13	4.7%	厄瓜多尔	1	0.4%	
奥地利	11	4.0%	格鲁吉亚	1	0.4%	
西班牙	9	3.3%	加纳	1	0.4%	
印度	8	2.9%	洪都拉斯	1	0.4%	
丹麦	7	2.5%	印度尼西亚	1	0.4%	
日本	7	2.5%	伊朗	1	0.4%	
巴西	6	2.2%	爱尔兰	1	0.4%	
澳大利亚	5	1.8%	以色列	1	0.4%	
比利时	5	1.8%	吉尔吉斯斯坦	1	0.4%	
南非	5	1.8%	阿拉伯利比亚民众国	1	0.4%	
埃及	4	1.4%	马里	1	0.4%	
希腊	4	1.4%	马耳他	1	0.4%	
新西兰	4	1.4%	墨西哥	1	0.4%	
挪威	4	1.4%	蒙古	1	0.4%	
瑞典	4	1.4%	摩洛哥	1	0.4%	
乌兹别克斯坦	4	1.4%	缅甸	1	0.4%	
阿根廷	3	1.1%	纳米比亚	1	0.4%	
喀麦隆	3	1.1%	巴拉圭	1	0.4%	
芬兰	3	1.1%	秘鲁	1	0.4%	
哈萨克斯坦	3	1.1%	波兰	1	0.4%	
肯尼亚	3	1.1%	葡萄牙	1	0.4%	
荷兰	3	1.1%	卡塔尔	1	0.4%	
土耳其	3	1.1%	摩尔多瓦共和国	1	0.4%	
阿塞拜疆	2	0.7%	罗马尼亚	1	0.4%	
玻利维亚	2	0.7%	俄罗斯联邦	1	0.4%	
保加利亚	2	0.7%	塞内加尔	1	0.4%	
中国	2	0.7%	塞舌尔	1	0.4%	
伊朗	2	0.7%	斯洛伐克	1	0.4%	
牙买加	2	0.7%	瑞士	1	0.4%	
拉脱维亚	2	0.7%	泰国	1	0.4%	
黎巴嫩	2	0.7%	土库曼斯坦	1	0.4%	
毛里求斯	2	0.7%	乌干达	1	0.4%	
巴基斯坦	2	0.7%	乌拉圭	1	0.4%	
阿尔及利亚	1	0.4%	委内瑞拉	1	0.4%	
孟加拉国	1	0.4%	津巴布韦	1	0.4%	
巴巴多斯	1	0.4%	总计	276	100%	

资料来源：毒品和犯罪问题办公室提供的数据。

附件三：2010年毒品和犯罪问题办公室外地派驻机构（资料来源：毒品和犯罪问题办公室2010年年度报告）



区域办事处 (10)	国家办事处 (9)	联络处 (2)
巴西和南方共同市场国家	阿富汗	纽约
中亚	多民族玻利维亚国	布鲁塞尔
东非	哥伦比亚	
中东和北非	伊朗伊斯兰共和国	
墨西哥、中美洲和加勒比地区	老挝人民民主共和国	
秘鲁、多民族玻利维亚国和厄瓜多尔	缅甸	
南亚	尼日利亚	
南部非洲	巴基斯坦	
西非和中非	越南	
东亚和太平洋地区中心		
<b>方案办事处 (32)</b>		
巴拿马区域方案办事处, 东南欧区域方案办事处, 阿拉伯联合酋长国次区域方案办事处 (针对海湾国家), 以及如下次区域方案办事处: 阿拉伯利比亚民众国、阿尔巴尼亚、布隆迪、柬埔寨、佛得角、中国、刚果民主共和国、多米尼加共和国、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、几内亚比绍、危地马拉、印度尼西亚、约旦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、摩尔多瓦共和国、尼泊尔、巴勒斯坦被占领土、卡塔尔、罗马尼亚、塞浦路斯、塞尔维亚、索马里、苏丹、塔吉克斯坦、土耳其、土库曼斯坦。		



