



经济及社会理事会

Distr.: General
27 January 2010
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第五十三届会议

2010年3月8日至12日，维也纳

临时议程*项目10(b)(二)

对联合国毒品和犯罪问题办公室毒品问题方案的政策指示及该方案的加强，以及麻醉药品委员会作为其理事机构的作用，包括行政、预算和战略管理问题：委员会作为联合国毒品和犯罪问题办公室毒品问题方案理事机构的作用：行政、预算和战略管理问题

预防犯罪和刑事司法委员会

第十九届会议

2010年5月17日至21日，维也纳

临时议程**项目8

战略管理、预算和行政问题

需要对战略框架作出的修改及其对联合国毒品和犯罪问题办公室和工作方案各次级方案资源分配的影响、独立评价股的设立和战略规划股的可持续性

执行主任的报告***

摘要

本报告是依照麻醉药品委员会第52/14号决议及预防犯罪和刑事司法委员会第18/6号决议编写的，两个委员会在决议中都要求报告采用主题方案和区域方案做法对联合国毒品和犯罪问题办公室的影响（包括对资源分配的影响）以及重新设立独立评价股所需措施的实施情况和战略规划股的可持续性问题。本报告第一章述及职能的重新调整，包括资源的必要重新部署，这是主题和区域方案做法付诸实施工作的一部分。第二章介绍独立评价股的重新设立和战略规划股的可持续性问题。

* E/CN.7/2010/1。

** E/CN.15/2010/1。

*** 授权编写本报告的是2009年12月1日和2日举行的麻醉药品委员会第五十二届会议续会及2009年12月3日和4日举行的预防犯罪和刑事司法委员会第十八届会议续会。



一. 联合国毒品和犯罪问题办公室内职能的重新调整：惠益和效率收益

1. 经过在 2009 年同会员国和工作人员进行密切协商之后，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）对业务司和条约事务司进行了内部调整。为了按共同主题领域将这两个司的专门知识汇聚在一起，确定了以下反映这两个司主要授权任务的组合：有组织犯罪和非法贩运；腐败和经济犯罪；司法；健康和生计；预防恐怖主义。做此调整也是为了要通过消除重复、重叠和内部资源竞争来更好地分配工作人员的责任和问责。
2. 此外，如此调整也有助于通过制定主题方案和区域/国别方案，精简毒品和犯罪问题办公室的战略规划和实施工具，确保其各项目标、政策做法和管理安排，无论是在总部还是在外地，都能最大程度地相互一致。
3. 这次调整直接响应了秘书处内部监督事务厅提出的建议，该厅在 2006 年请毒品和犯罪问题办公室审查其职权范围和秘书长关于改组毒品和犯罪问题办公室的公告（ST/SGB/2004/6），以阐明各司、各处和各科的职能，避免重复，并突出不同部门之间的互补关系和相对优势。各工作小组的作用和职能得到了鼓励，并将其纳入审查之中，以便各科、处及司能为了所确定的产出和项目相互协作。毒品和犯罪问题办公室独立评价股的 2006 年年度评价报告建议采用一种全面的做法来履行联合国毒品和犯罪问题的授权任务，采取战略做法来确立必要的伙伴合作关系，以确保有效和高效地履行其各项授权任务。

A. 效率收益

4. 新的工作安排将能使毒品和犯罪问题办公室按主题和区域这两条线制定综合性的规划，在向会员国提供服务时将规范性的和方案性的职能结合起来。现将作为这次调整的基础的基本原则和效率收益概述如下。

1. 规范性工作和能力建设之间的协同作用

5. 过去，条约事务司和业务司的分工由于通常按规范和业务这两条线划分的，因此出现重复、重叠和甚至内部资源竞争。
6. 为了处理这种划分，这次调整按五个关键主题重点领域设立了专门知识组合。这将确保目前配置在这两个司内的专家将既开展规范工作，又开展业务工作，从而能以真正综合、统一的方式执行毒品和犯罪问题办公室的授权任务。
7. 经过调整，毒品和犯罪问题办公室将能把规范和法律工作同业务工作更好地结合起来，加强各国的机构能力，以便有效地实施各项关于毒品和犯罪问题的公约、国际反恐文书以及预防犯罪和刑事司法方面的现有标准和规范。
8. 2008 年和 2009 年设立司间工作队是展示采用综合性做法惠益的第一步。这种工作队以特定区域为重点，将配置在总部的专门知识导入到需要有特定技术投入的区域和国别办事处，而由于方案工作量比较小，要外包这种特定技术投入将是很不经济的做法。

9. 与此同时，将专门知识这样汇聚起来能使各主题组合小组按区域在它们的工作人员中分配任务。由于各专家小组规模都很小，不能形成有效的区域分工，现在的调整将能为此提供临界量。这将能使专家们更好地突出他们的工作重点，对区域需要和优先事项有更深入的了解。因此，这种调整将确实有助于毒品和犯罪问题办公室获得一个真正的综合性的区域和主题视角。

10. 效益收益的另外一个方面表现在业务活动的规划、监测和报告工作分散下放这一点上，这不仅精简了程序，而且增强了问责制，促进了基层工作的成果导向。

2. 对主题方案和区域方案的支持力度增强

11. 在会员国的支持下，在专题和地域方面开发了两个工具使毒品和犯罪问题办公室的 2008-2011 年战略付诸实施。这两个工具是主题方案和区域方案。这次调整将能使这两个工具充分发挥它们的潜力。

12. 作为战略工具，主题方案和区域方案是充分相互联接的，因为区域方案在业务层面体现了由主题方案所确定的政策指导。而主题方案基本上是“政策”文件，为毒品和犯罪问题办公室在每一个主题重点领域的工作提供了综合性概念。它们的主要目的是使会员国对毒品和犯罪问题办公室在关键的主题优先领域的工作有清晰的总体了解，而这些关键的主题优先领域代表着毒品和犯罪问题办公室在宣传、研究、立法和法律支助、规范制定和技术援助等方面专门知识的不同组成部分。因此，正在由毒品和犯罪问题办公室总部制定的主题方案使人们对毒品和犯罪问题办公室在特定主题领域的任务授权和战略有总体的了解。

13. 区域/国别方案采用的是自下而上的做法，确保在实地就会会员国的优先事项与会员国进行充分的协商；由此，区域/国别方案为毒品和犯罪问题办公室提供技术援助和建立合作伙伴关系的工作确定了明确的目标。这种做法所依据的原则是：

(a) 通过与区域/国家政策和优先事项的协调一致使伙伴国家享有充分自主权；

(b) 有综合框架将毒品和犯罪问题办公室在区域/国家一级的规范和业务工作联系起来；

(c) 从以项目为基础的做法转移到“方案做法”；

(d) 同联合国其他实体和其他多边捐助方更有效的合作和规划。

14. 如经济及社会理事会第 2009/23 号决议所示，区域方案编制做法还得到了会员国的支持。毒品和犯罪问题办公室采用这个新的做法制定新一代区域方案，涵盖东亚和太平洋、东非、中美洲和加勒比以及巴尔干国家。采用这种做法使得这些区域在改进政策、战略、方案编制和资源调动以便提供专门知识和实施方案工作方面出现了具体的、立竿见影的效果。

15. 2010 年，将在西非、北非和中东、南部非洲、中非、西亚和中亚、拉丁美

洲包括南方共同市场等地区，在与这些地区的国家充分协商的情况下启动更多的区域方案。

3. 对毒品和犯罪问题办公室的政策指导中理事作用的加强

16. 毒品和犯罪问题办公室的筹资结构相当复杂，这意味着财政“危机”不幸已经成为习以为常的事件。而这反过来又导致了所谓的感受危机。一方面，特别用途捐款以前所未有的速度增长；另一方面，毒品和犯罪问题办公室的间接费用，即必须行使的基本管理和行政职能，不能为普通用途捐款所承担，普通用途捐款在境况最好的时候大致稳定，但境况动乱时则大幅下跌。所有这些因素不仅导致不确定性，它们还影响了毒品和犯罪问题办公室有效和高效提供援助的能力。为了使会员国能够更充分地参与指导和支​​持毒品和犯罪问题办公室的工作并监督它的执行情况，这次调整推动了一些程序。如前所述，区域方案编制做法是牢固地建立在有关区域的政治意愿和现实之上的。它涉及与有关区域各国的专家磋商，以确保区域和国家这两级的需要和优先事项，并需要随后在高级政治层面上对区域方案加以认可。这种程序确保毒品和犯罪问题办公室在外地的举措与区域和国家的优先事项紧密相连，并得到政治领导人的充分支持。

17. 此外，秘书处一直在大力支持管理和财务问题常设政府间工作组。这个工作组与毒品和犯罪问题办公室一起讨论意义重大的实质性和管理问题，使会员国对毒品和犯罪问题办公室的活动和方案工作有更好的了解。

4. 毒品和犯罪问题办公室在上游政策和业务各级的工作

18. 授权任务的增加引起人们更多的预期。毒品和犯罪问题办公室提供价值的战略的一个主要部分是它在以确实有效的良好做法为基础支持技术合作的同时在上游政策层面的进一步努力。为此，毒品和犯罪问题办公室的工作重点是以法治的重要性为中心建立政治共识，因为法治被视为是发展议程的一个组成部分。这包括在确定区域和国家优先事项时在高政治层面同会员国进行密切磋商，并加紧同联合国全系统的规划程序和其他国际努力的整合。这次调整，特别是综合方案和监督处内总部支助外地职能的合并，旨在加强和扩大毒品和犯罪问题办公室同所有相关的利益攸关方、联合国各机构、多边和双边机构、非政府组织和民间社会组织的业务伙伴关系。在这方面，机构间工作和建立合作伙伴关系将成为毒品和犯罪问题办公室的工作方案。

B. 资源的重新部署

19. 为了对条约事务司和业务司所行使的职能进行最佳的调整，将在同一主题领域工作的工作人员划归一个以主题为基础的组合，既负责这个特定主题领域的规范方面的工作，也负责这个特定主题领域的业务方面的工作。附件所载的组织结构图按职等和经费来源详细介绍了每一个主题组合所分配到的员额和这两个司所行使的其他通盘职能的员额。还提供了一张毒品和犯罪问题办公室整

个组织结构图，以便对该办公室的所有员额和职能的分配有一个总体的了解。

1. 主题组合的组织和资源来源

20. 各主题组合的组织和资源来源情况叙述如下。

(a) 有组织犯罪和非法贩运处

21. 目前为条约事务司有组织犯罪和刑事司法科以及为业务司执法、有组织犯罪和反洗钱股与打击贩运人口和偷运移民股核准的员额大多数将重新部署到条约事务司的有组织犯罪和非法贩运处。以前在人口贩运、反洗钱、集装箱控制、有组织犯罪和严重犯罪方面由业务司开展、由项目供资的活动将归入该处（见表 1）。这将使毒品和犯罪问题办公室作为《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和各项药物管制公约的监护人的工作得到合并，从而将规范工作、有组织犯罪公约缔约方会议等以条约为基础的机构的政府间政策制定工作以及为连贯、协调地实施《公约》而向会员国提供技术援助的工作这三者更紧密地联系起来。该处的负责人将是由经常预算供资、目前核准为条约事务司副司长兼条约和法律援助处处长的 D-1 员额。¹

表 1

有组织犯罪和非法贩运处：按职类和经费来源分列的人员配置情况

职类	经常预算员额	临时员额			合计
		普通用途基金	方案支助费用基金	特别用途基金	
专业级以上职类					
D-1	1	-	-	1	2
P-5	1	1	-	2	4
P-4	6	-	-	2	8
P-3	2	-	-	5	7
P-2/1	2	-	-	4	6
小计	12	1	-	14	27
一般事务人员					
特等	-	-	-	-	-
其他职等	2	-	1	4	7
小计	2	-	1	4	7
合计	14	1	1	18	34

(b) 腐败和经济犯罪处

22. 目前为条约事务司腐败和经济犯罪科核准的所有员额以及为业务司司法和廉正股核准的从事与贪污和司法廉正问题有关的工作的一些员额将划归腐败和经济犯罪处（见表 2）。与整合有组织犯罪和非法贩运处职能的做法相类似，此

¹ 该员额将保留原职称，行使条约事务司副司长的职责。

处的员额调动力求将原先分在两个司的反腐败工作合并在一起。腐败和经济犯罪处的负责人将是由大会为 2010-2011 两年期核准的 D-1 职等新经常预算员额。

表 2
腐败和经济犯罪处：按职类和经费来源分列的人员配置情况

职类	临时员额				合计
	经常预算员额	普通用途基金	方案支助费用基金	特别用途基金	
专业级以上职类					
D-1	1	-	-	-	1
P-5	2	-	-	2	4
P-4	4	-	-	3	7
P-3	2	-	-	3	5
P-2/1	4	-	-	1	5
小计	13	-	-	9	22
一般事务人员					
特等	-	-	-	-	-
其他职等	2	-	-	5	7
小计	2	-	-	5	7
合计	15	-	-	14	29

(c) 预防恐怖主义处

23. 目前为条约事务司预防恐怖主义处核准的所有员额将保留在本主题组合中（见表 3）。该处的负责人将继续是为预防恐怖主义处核准的 D-1 职等经常预算员额。

表 3
预防恐怖主义处：按职类和资金来源分列的人员配置情况

职类	临时员额				合计
	经常预算员额	普通用途基金	方案支助费用基金	特别用途基金	
专业级以上职类					
D-1	1	-	-	-	1
P-5	1	-	-	2	3
P-4	2	-	-	6	8
P-3	2	-	-	4	6
P-2/1	-	-	-	5	5
小计	6	-	-	17	23
一般事务人员					
特等	-	-	-	-	-
其他职等	2	-	-	5	7
小计	2	-	-	5	7
合计	8	-	-	22	30

(d) 司法科

24. 将调动以下员额以加强司法科：为业务司司法和廉正股及执法、有组织犯罪和反洗钱股核准的部分员额；业务司技术合作一科中由方案支助费用资源供资的一个方案干事员额；为条约事务司有组织犯罪和刑事司法科核准的、由经常预算供资的一名药物管制和预防犯罪协理干事；为业务司综合方案编制股核准的、由经常预算供资的一名方案助理员额（见表 4）。该科的负责人将是为业务司治理、人的安全和法治科核准的 P-5 职等经常预算员额。

表 4
司法科：按职类和经费来源分列的人员配置情况

职类	经常预算员额	临时员额			合计
		普通用途基金	方案支助费用基金	特别用途基金	
专业级以上职类					
P-5	1	-	-	-	1
P-4	3	-	-	1	4
P-3	3	1	1	-	5
P-2/1	1	-	-	-	1
小计	8	1	1	1	11
一般事务人员					
特等	-	-	-	-	-
其他职等	1	1	-	-	2
小计	1	1	-	-	2
合计	9	2	1	1	13

(e) 健康和生计处

25. 健康和生计处的员额将全部由目前为业务司健康和人的发展科核准的员额调拨，并另外增加来自该司的一个员额²（见表 5）。该处的负责人将是一个新 D-1 员额，初步安排由方案支助费用资源供资。³

² 目前为技术合作二科核准的、由方案支助费用资源供资的一个小组助理员额。

³ 为了确保费用的不增不减，这个新 D-1 员额将使用由方案支助费用资源为设置一个方案协调员从维也纳向俄罗斯联邦和白俄罗斯区域办事处提供支助而提供的一个 P-4 员额经费，不足部分由已经为此目的认捐的特别用途基金补充。

表 5
健康和生计处：按职类和经费来源分列的人员配置情况

职类	临时员额				合计
	经常预算员额	普通用途基金	方案支助费用基金	特别用途基金	
专业级以上职类					
D-1	-	-	1	1	2
P-5	-	-	-	1	1
P-4	2	-	-	5	7
P-3	1	-	-	2	3
P-2/1	-	-	-	1	1
小计	3	-	1	10	14
一般事务人员					
特等	-	-	-	-	-
其他职等	1	1	1	4	7
小计	1	1	1	4	7
合计	4	1	2	14	21

(f) 综合方案和监督处

26. 为业务司综合方案编制股和（业务司技术合作一科和二科）各区域室核准的现有所有员额将划归这个新的综合方案和监督处。⁴该处的负责人将是业务司的副司长（见表 6）。目前向条约事务司报告的各区域间顾问也将划归该处。另外，该处还将再有一个 P-3 员额予以加强，该员额原先属于业务司监测和支助股，由方案支助费用资源供资。做此调整是为了突出和合并设在总部的外地支助小组的战略、方案编制和监督职能。通过将各区域室与过去以综合方案编制股为主实施的战略职能结合起来，毒品和犯罪问题办公室将加强它的业务活动。该处将对这两个司的管理、所有主题组合和外地办事处网络提供通盘支助。

⁴ 各区域室的所有工作人员，但由方案支助费用资源供资的两个一般事务（其他职等）职位除外，这两个职位将从技术合作二科调到监测和支助股。

表 6
综合方案和监督处：按职类和经费来源分列的人员配置情况

职类	临时员额				合计
	经常预算员额	普通用途基金	方案支助费用基金	特别用途基金	
专业级以上职类					
D-1	1	-	-	-	1
P-5	-	-	3	-	3
P-4	1	-	6	2	9
P-3	-	-	3	-	3
P-2/1	-	-	1	-	1
小计	2	-	13	2	17
一般事务人员					
特等	-	-	-	-	-
其他职等	-	1	7	4	12
小计	-	1	7	4	12
合计	2	1	20	6	29

(g) 监测和支助股

27. 将向现有的业务司监测和支助股调拨两个来自区域室的工作人员（见脚注 4）和一个目前为条约事务司司长办公室核准的、由经常预算供资的一般事务（其他职等）员额，予以加强。为方便行政管理起见，该股将设在业务司司长办公室之内，但将为两个司的管理提供通盘支助。

(h) 理事机构秘书处科

28. 条约事务司政策支助科的所有员额将划归这个统盘性的小组。

2. 调整对毒品和犯罪问题办公室人员配置表的影响

29. 应当指出，在调整后的结构中，跨职能小组（综合方案和监督处、监测和支助股以及理事机构秘书处科）将为业务司、条约事务司和外地网络提供服务，同时还要同毒品和犯罪问题办公室其他各司广泛协作，促进工作进一步整合。

30. 上述员额调动的最后结果见表 7。具体地说，条约事务司的人员配置表将增加 3 个由经常预算供资的员额、1 个由普通用途资源供资的员额、1 个由方案支助费用资源供资的员额和 19 个由特别用途资源供资的员额；而业务司的人员配置表将减少相同数目的员额。

表 7
联合国毒品和犯罪问题办公室：按构成部分/司和经费来源分列的人员配置情况

构成部分/司	临时员额 ^b									
	经常预算员额 ^a		普通用途基金		方案支助费用基金		特别用途基金 ^b		合计	
	现有	提议	现有	提议	现有	提议	现有	提议	现有	提议
行政领导和管理										
执行主任办公室	11	11	3	3	-	-	2	2	16	16
工作方案										
条约事务司	74	77	-	1	-	1	39	58	113	137
政策分析和公共事务司	24	24	27	27	-	-	19	19	70	70
业务司	22	19	28	27	116	115	114	95	280	256
方案支助										
管理司	91	91	7	7	40	40	22	22	160	160
合计	222	222	65	65	156	156	196	196	639	639

^a 包括 2010-2011 年方案预算中第 1、第 16 和第 28 F 款所载的经常预算员额。

^b 包括人员配置表中由特别用途基金供资、截至 2010 年 1 月 20 日现有的员额。这些员额中许多都是临时性质的，这些员额的职等经常发生变化。不包括由特别用途资源供资、由联合国开发计划署管理的职位。

C. 与 2010-2011 年战略框架的关系

31. 对 2010-2011 年战略框架来说没有任务变化。主题方案和区域方案做法将在 2012-2013 年拟议战略框架中得到反映。

二. 独立评价股的设立和战略规划股的可持续性

32. 麻醉药品委员会第 52/14 号决议及预防犯罪和刑事司法委员会第 18/6 号决议都请毒品和犯罪问题办公室执行主任报告这两项决议第 16 至 18 段的实施情况，包括今后对战略规划股股长的职位进行可持续且可预测的供资的情况。

A. 独立评价股的重新设立

33. 根据上述决议第 16(a)段，相当于战略规划股股长的 P-5 职等经常预算员额已从次级方案 2 “政策和趋势分析”调拨到行政领导和管理，独立评价股的股长目前正在征聘之中。征聘了该股股长之后，毒品和犯罪问题办公室将能更好地实施上述决议的第 16 和第 18 段。然而，除了 P-5 职等经常预算员额之外，还需要有自愿捐款来进行深入的评价和维持一个可持续的、有效的、独立运作的的评价股。为了使该股能够充分地运作和执行两个委员会在上述决议第 20 段中注意到的 2010-2011 两年期工作计划，将需要有预算外资源来提供 5 个职位（1 个 P-4、1 个 P-3、1 个 P-2 和 2 个一般事务（其他职等）职位）以及评价工作的业务预算。这意味着每一个两年期要有 1,560,000 美元。由于目前为评价工作所提供

的自愿捐款数额为 800,000 美元，因此还需要 760,000 美元以确保该股在 2010-2011 两年期有效运作。

B. 战略规划股的可持续性

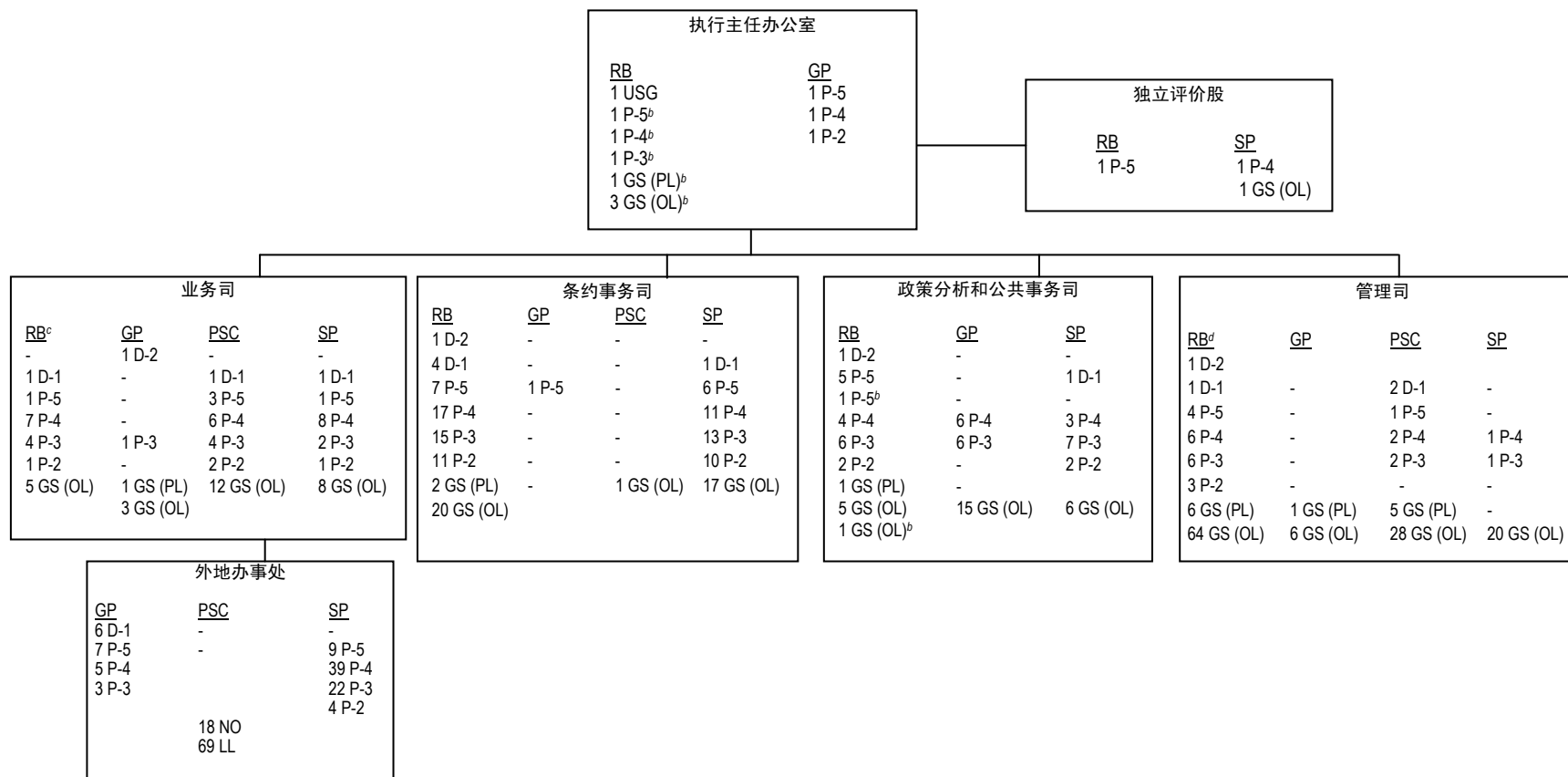
34. 由于 P-5 职等经常预算员额（战略规划股股长）的调动，战略规划股完全要由自愿捐款供资。根据上述决议第 17 段，为了依照战略规划股所履行的职能的重要性确保该股的可持续性，需要有预算外资源来提供 6 个职位（1 个 P-5、1 个 P-4、1 个 P-3、1 个 P-2 和 2 个一般事务（其他职等）职位）和业务预算。这意味着每个两年期需要由自愿捐款供资 1,680,000 美元。由于目前为战略规划所提供的自愿捐款数额为 739,200 美元，还需要 940,800 美元以确保该股在 2010-2011 两年期有效运作。

35. 两个委员会在上述决议中还请会员国增加普通用途捐款，以恢复和加强在 2008-2009 两年期中断的职能和活动。中断的职能之一是政策分析和研究处的处长。执行主任关于毒品和犯罪问题办公室 2010-2011 两年期合并预算的报告中提到了该处由于该员额的裁撤而将遇到的困难（E/CN.7/2009/13-E/CN.15/2009/23，第 46(a)段）。因此，考虑到预算外捐助的某些灵活性，提议重新设立政策分析和研究处处长的 D-1 员额。预计业务司和条约事务司的调整将导致方案结构的变化，对政策分析和公共事务司的结构和构成产生影响。

附件

联合国毒品和犯罪问题办公室：组织结构和员额分配^a

A. 联合国毒品和犯罪问题办公室，总体结构



缩写：GP，普通用途基金；GS (OL)，一般事务（其他职等）；GS (PL)，一般事务（特等）；LL，当地雇员；PSC，方案支助费用基金；SP，特别用途基金；NPO，本国专业干事；RB，经常预算；USG，副秘书长。

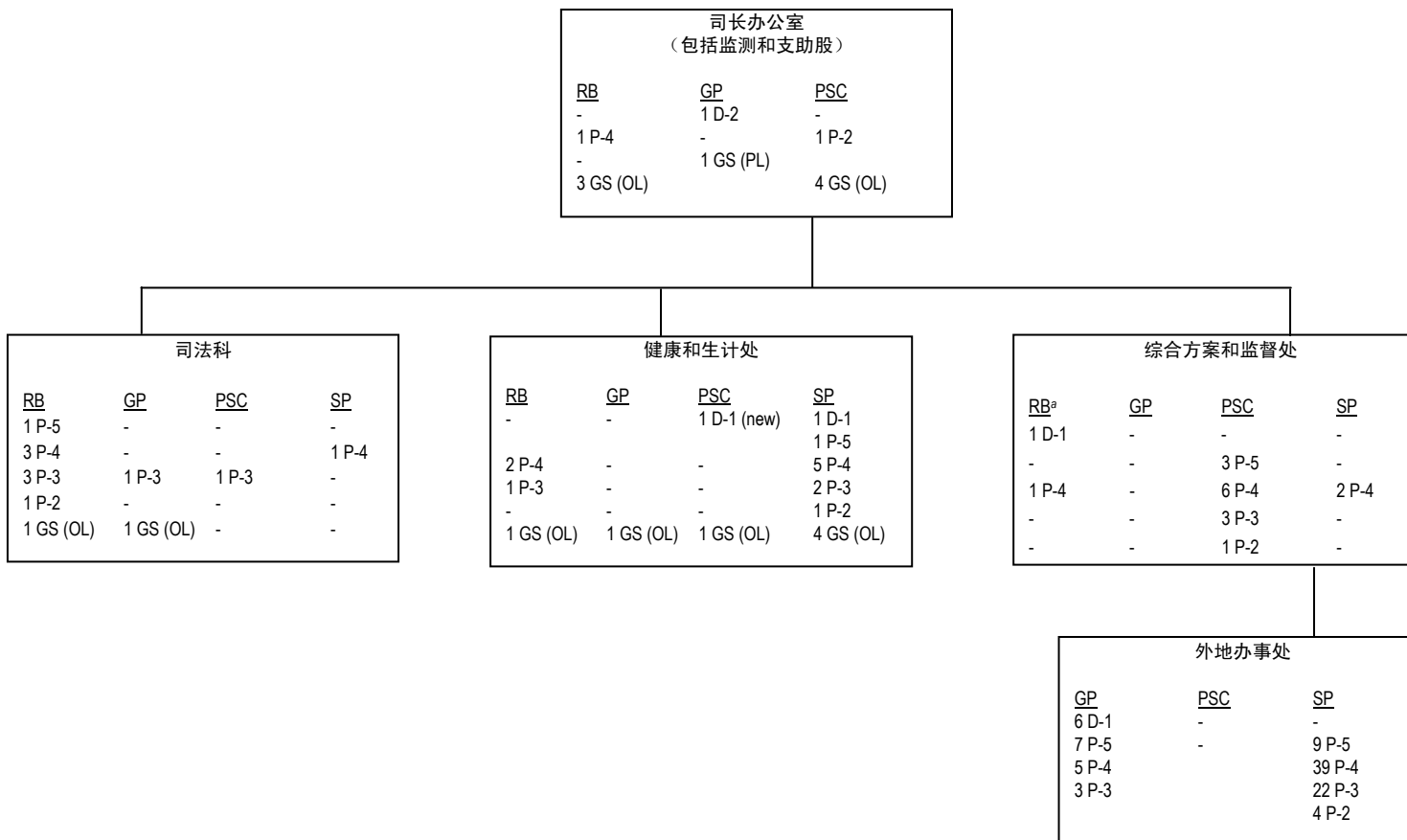
^a 协理专家。

^b 由经常预算第 1 款“维也纳，总干事办公室”供资。

^c 不包括由经常预算第 22 款“技术合作经常方案”供资的两个一般临时人员职位（一个 L-6 和一个 L-5）。

^d 由经常预算第 28 F 款“维也纳，行政”供资。

B. 业务司



^a 不包括由经常预算第 22 款“技术合作经常方案”供资的两个一般临时人员职位（一个 L-6 和一个 L-5）。

C. 条约事务司

