



经济及社会理事会

Distr.: General
7 December 2015
Chinese
Original: English

麻醉药品委员会

第五十八届会议续会

2015年12月9日至11日，维也纳

议程项目3

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，以及加强该方案并加强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

预防犯罪和刑事司法委员会

第二十四届会议续会

2015年12月10日至11日，维也纳

议程项目3(b)

战略管理、预算和行政问题：对联合国预防犯罪和刑事司法方案的政策和预算问题的指示

联合国毒品和犯罪问题办公室 2016-2017 两年期合并预算

行政和预算问题咨询委员会的报告

一、 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了执行主任关于联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）2016-2017 两年期合并预算的报告（E/CN.7/2015/17-E/CN.15/2015/20）。咨询委员会在审议该报告期间，会晤了毒品和犯罪问题办公室的副执行主任和其他代表，他们提供了补充信息和澄清，最后作了书面答复，于2015年11月26日收到。

2. 根据大会第46/185 C 号和第61/252 号决议第十一节，向麻醉药品委员会及预防犯罪和刑事司法委员会提交毒品和犯罪问题办公室 2016-2017 两年期合并预算。如执行主任报告第2段所述，联合国国际药物管制方案基金和联合国预防犯罪和刑事司法基金（普通用途资金）的拟议方案预算提交两个委员会核准。执行主任报告还说明了特别用途基金与相关的行政和方案支助费用（方案支助费用基金）的预算情况，提交两个委员会核可（同上，第2段）。合并预算还反映了在2016-2017 两年期拟议方案预算（A/70/6）第16和23节中提交大会的经常预算资源（E/CN.7/2015/17-E/CN.15/2015/20，第5段）。

3. 如执行主任报告所述，毒品和犯罪问题办公室 2016-2017 两年期工作方案仍分为九个次级方案，每个次级方案分属目前的三司组织结构（同上，第70-71



段)。执行主任报告还指出，对毒品和犯罪问题办公室的服务需求日益增长，而核心方案支助的资源基础则日益缩减，对此，该办公室建立了一种以国别方案和区域方案的拟订工作为基础进行方案规划、执行和报告的综合办法，使办公室能以更可持续的方式对会员国的优先事项做出回应。这些方案在特定地理区域利用毒品和犯罪问题办公室全球方案的规范和技术专长。值得注意的是，这一办法加深了与会员国包括学术、技术、政治和民间社会行动方在内的广泛跨部门利益方之间的协作互动（同上，第 67 段）。

二、合并资源预测

4. 向毒品和犯罪问题办公室提供的自愿捐款分别在联合国国际药物管制方案基金及联合国预防犯罪和刑事司法基金下列入预算和账户（同上，第 1 和第 2 段）。这两个基金的财务状况载于本报告附件三。咨询委员会获悉，毒品和犯罪问题办公室合并预算的重点仍是普通用途基金。执行主任报告中的图四至图六展示了从 2010 年到 2017 年期间普通用途基金、特别用途基金和方案支助费用基金收入和支出的演变情况。

收入预测

5. 咨询委员会经询问得知，2016-2017 两年期合并收入预测数额为 57,920 万美元，比 2014-2015 年的订正预测额减少了 1,480 万美元。执行主任指出，普通用途收入仍在减少，2014-2015 年期间普通用途收入为 1,300 万美元，预计 2016-2017 两年期将减少 250 万美元，减幅为 19.6%。据执行主任称，2016-2017 两年期特别用途收入预测额为 56,850 万美元，这表明捐助方仍抱有很强的信任，因而方案执行额会更高（另见下文第 9 段）。2016-2017 年期间方案支助费用基金预测额为 4,970 万美元，与 2014-2015 年相比增加 210 万美元（4.4%）（同上，第 24-28 段）。

支出预测

6. 毒品和犯罪问题办公室 2014-2015 及 2016-2017 两年期的资源预测¹见执行主任报告表 2，总结见下文表 1。

¹ 在执行主任报告中，普通用途、特别用途和支助费用基金的预测支出列为各基金的资源预测。

表 1
2014-2015 年和 2016-2017 年资源预测
(千美元)

类别	2014-2015 年		2016-2017 年	
	(订正预算)	2016-2017 年	(订正)	2016-2017 年
普通用途基金	15 875.5	9 587.2	43	29
方案支助费用基金	46 711.5	45 982.6	174	140
特别用途基金				
毒品问题方案基金	323 384.7	261 249.9		130
犯罪问题方案基金	285 159.2	289 369.8	188	201
小计	608 543.9	550 619.7	306	331
经常预算	45 524.0	44 936.5	124	123
共计	716 653.9	651 126.0	647	623

7. 如表 1 所示, 据执行主任称, 2016-2017 两年期资源预测总额为 651,126,000 美元, 与 2014-2015 年的订正预测额相比减少了 65,527,900 美元。

8. 据执行主任报告, 2016-2017 两年期普通用途基金项下的预测资源为 960 万美元, 与 2014-2015 年相比减少了 39.7%。这一拟议缩减的主要原因如下(同上, 第 45 段):

(a) 将另外 6 个外地办事处代表员额逐渐转入特别用途基金, 因而减少 320 万美元(同上, 第 45 和 226 段);

(b) 将适当的间接总体方案支助职能转入方案支助费用基金, 因而减少了 200 万美元。这需要改划执行主任办公室的 3 个员额(1 个 D-1、1 个 P-4 和 1 个 P-3)和管理司的 3 个员额(一般服务人员(其他职等))(同上, 第 45、106 和 256 段);

(c) 拟议将次级方案 8 “技术合作和外地支助” 项下的业务司司长的现有员额(D-2)从普通用途基金改划入经常预算, 因而减少 80 万美元(同上, 第 45 和 216 段)。咨询委员会在关于 2016-2017 两年期拟议方案预算的第一次报告中阐述了对这一拟议改划的评论意见(A/70/7, 第四.153 段)。

9. 毒品和犯罪问题方案基金的特别用途支出总额预计将为 55,060 万美元, 比 2014-2015 年最终预算预测额多出 6.2%。在这方面, 执行主任指出, 2014-2015 年订正预算中的特别用途支出预测额增加到 60,850 万美元; 但根据实地能力、捐款时间以及项目启动, 2014-2015 年特别用途支出最终预测额为 51,840 万美元(同上, 第 46 段)。

10. 2016-2017 年方案支助费用资源预测额为 4,600 万美元, 与 2014-2015 年订正预算相比减少了 1.5%。方案支助费用基金的概算反映了持续向订正供资模式转变的情况(同上, 第 48-49 段(另见下文第 19-22 段))。

11. 2016-2017 两年期拟议方案预算 (A/70/6) 第 16 和 23 款中的联合国经常预算资源反映在这一两年期毒品和犯罪问题办公室合并预算中, 拟议数额为 4,490 万美元 (经过重计费用), 与 2014-2015 年相比减少了 1.3%。

12. 实行《国际公共部门会计准则》之后, 2016-2017 两年期合并预算不涵盖在该两年期拟议方案预算第 1 和 29G 款中向大会提交的联合国维也纳办事处经常预算资源, 这些资源在联合国秘书处财务报表第 I 卷中列报 (E/CN.7/2015/17-E/CN.15/2015/20, 第 5-6 段和第 54 段)。咨询委员会询问后获悉, 根据《国际公共部门会计准则》编制的毒品和犯罪问题办公室 2014 年财务报表包括可直接划拨支助其方案执行工作的经常预算资源; 因此, 毒品和犯罪问题办公室 2016-2017 两年期合并预算反映了第 16 款和第 23 款下的联合国经常预算资源, 而维也纳办事处提供的较小一部分支助仅反映在财务报表中。

人员配置预测

13. 毒品和犯罪问题办公室 2014-2015 和 2016-2017 两年期人员配置预测见执行主任报告中的表 2, 总结见下文表 2。

表 2
2014-2015 年和 2016-2017 年人员配置预测

类别	2014-2015 年 (订正预算)	2016-2017 年
普通用途基金	43	29
方案支助费用基金	174	140
特别用途基金		
毒品问题方案基金	118	130
犯罪问题方案基金	188	201
小计	306	331
经常预算	124	123
共计	647	623

14. 如表 2 所示, 建议在普通用途基金项下设立 29 个员额, 在方案支助费用基金项下设立 140 个员额。该表还显示, 截至 2015 年 9 月, 特别用途基金项下毒品和犯罪问题办公室管理的员额共 331 个。执行主任报告指出, 除了人员配置表所列由特别用途基金供资的员额以外, 截至 2015 年 9 月还有 1,229 个外地办事处当地招聘职位 (48 个本国专业干事、78 个当地雇佣员额和 1,103 份服务合同) 由联合国开发计划署代表毒品和犯罪问题办公室予以管理。这些职位多是临时性的, 而且职等常有变动。

在筹资困难情况下的方案执行工作

15. 执行主任指出，在最近几个两年期，毒品和犯罪问题办公室技术援助的数量和范围呈指数增长，而普通用途收入却持续减少，并且经常预算和方案支助费用继续承受压力（同上，第 8 段）。在这方面，咨询委员会询问后获悉，会员国在援助、专门知识和制定标准等方面对毒品和犯罪问题办公室提出的需求并没有适当的资源加以配合。委员会还了解到毒品和犯罪问题办公室提供的援助无法满足会员国现有需求的具体事例，其主要原因是资源紧张，这些事例包括：

(a) 在反腐败领域，毒品和犯罪问题办公室截至 2015 年 11 月分析了 101 份国别审议报告，其中 59 份载有相关国家确定的优先技术援助需要。但毒品和犯罪问题办公室只能向大约 40 个国家提供援助；

(b) 毒品和犯罪问题办公室无法在其打击野生生物和森林犯罪全球方案下回应亚洲和拉丁美洲国家提出的援助请求；

(c) 在预防恐怖主义领域，2015 年的自愿捐款主要是为特定区域和国家的技术援助项目提供的专款，因此只有少量资金可用于面临严重恐怖主义挑战的其他区域和国家。

16. 关于毒品和犯罪问题办公室的技术援助提供情况，咨询委员会获悉，鉴于办公室掌握的具体专长和知识，在以下方面的技术援助请求继续增多：预防犯罪和刑事司法、预防恐怖主义、反腐败以及反映特定国家相关领域优先事项的问题。办公室继续在全球、区域和国家各级提供援助，为此经常将总部工作人员派往外地，并利用区域和国家各级的驻外地顾问网络。还通过有助于交流良好做法和经验教训的各种区域平台和能力建设举措，在国家一级提供直接援助（另见下文第 23 段）。委员会还获悉，毒品和犯罪问题办公室已能够在特定区域和国家持续工作并制定长期方案，²其各项努力已经产生了积极成果。

17. 但咨询委员会也获悉，过度依赖预算外供资对于技术援助的长期规划和提供造成了一大挑战，对毒品和犯罪问题办公室应会员国请求及时提供援助的能力产生了不利影响。用于某些区域或方案的无指定用途资源和未硬性指定用途资金数额不高，因而毒品和犯罪问题办公室难以在优先国家制定新的方案行动；处理新出现的问题；在正在进行的方案中寻求伙伴关系机会；协助政府对国家毒品和犯罪管制政策和战略进行评估和评价。

18. 咨询委员会还获悉，毒品和犯罪问题办公室已经加大力度确保供资基础多样化、多年期供资，捐助方捐款不硬性指定用途或不指定用途，这些努力在某些情况下取得了成效。咨询小组注意到预算外资源所占比例很大，而毒品和犯罪问题办公室合并预算中的相关无指定用途资源数额很低，相信办公室将继续努力筹集未硬性指定用途资金或无指定用途资金用于其各项方案。委员会还鼓励毒品和犯罪问题办公室寻找各种机会进一步扩大其捐助方群体（见 E/CN.7/2011/17-E/CN.15/2011/23，第 11 段）。

² 北非、中东、萨赫勒、东南亚、南亚和尼日利亚。

三、 供资模式

19. 如执行主任报告所述，在 2014-2015 两年期合并预算中为毒品和犯罪问题办公室提出了一种基于全额直接成本计算法的订正供资模式。该模式旨在通过下列手段可持续、可预测地为方案执行工作供资：(a)处理直接和间接成本的一致分类问题；(b)计算毒品和犯罪问题办公室方案和项目实施直接费用；(c)使毒品和犯罪问题办公室与联合国秘书处其他实体在使用方案支助费用资源方面保持一致；(d)确保所有资金来源用于其预定用途并消除交叉补贴。为了能够以可行的速度适用这一订正供资模式，2014-2015 两年期采用了过渡措施，已建议将这些措施延续至 2017 年（E/CN.7/2015/17-E/CN.15/2015/20，第 10 和 18 段）。

20. 咨询委员会回顾，订正筹资模式是在 2014-2015 两年期毒品和犯罪问题办公室合并预算中提出的，要求将普通用途基金的支出转入特别用途基金和方案支助费用基金，并将方案支助费用基金的支出转入特别用途基金（E/CN.7/2013/16-E/CN.15/2013/29，第 12 段）。执行主任在本次报告中指出了毒品和犯罪问题办公室在 2014-2015 两年期为执行这些过渡措施实现订正筹资模式而采取的措施（E/CN.7/2015/17-E/CN.15/2015/20，第 11-14 段和第 17-18 段）。这些措施包括：

(a) 由执行主任设立高级别全额费用回收制监测委员会，负责监督执行进度，分析遇到的挑战，核可减缓措施，并促成全组织范围的主人翁精神；

(b) 密切监督转改的速度，包括对在转改上面临较大挑战的个别办事处提供较多支助；

(c) 举办关于全额费用回收制的简况报告会，并与捐助方、会员国和受援国进行单独磋商；

(d) 确保以连贯、公平的方式在所有方案中运用直接成本计算法，这要求设立外地办事处费用中心，并在具有费用管理功能的老系统中作临时改进；

(e) 改进普通用途基金使用准则，特别是鉴于无指定用途资金持续减少的情况；

(f) 向所有捐助方均等适用全额费用回收制，为此采取的措施包括，在所有新协定中列入一致的条款和直接成本影响。

21. 执行主任指出，订正供资模式的一个良好成果是在毒品和犯罪问题办公室形成了更为注重成本的文化氛围。在这方面，他指出，2014-2015 年普通用途基金项下节支 80 万美元，方案支助费用基金项下节支 290 万美元。外地办事处净节支总额为 140 万美元，计为服务提供项目中削减的直接费用（同上，第 15 段）。咨询委员会询问后获悉，毒品和犯罪问题办公室总部节支 370 万美元，外地办事处节支 140 万美元。咨询委员会回顾，认为改进特别用途和普通用途捐款之间的平衡非常重要，不仅是为了保证该办公室的财务健康并确保可持续的供资模式，同时也表示会员国和捐助方对政策框架和方案管理的信任（E/CN.7/2009/14-E/CN.15/2009/24，第 19 段）。

22. 咨询委员会还忆及，大会第 67/226 号决议承认全额费用回收原则，并强调指出需要避免用核心/经常资源补贴以非核心/预算外资金开展的活动，包括使用核心/经常资源支付与管理和支持非核心/预算外资金及其方案活动有关的费用。咨询委员会鼓励毒品和犯罪问题办公室继续在清楚地确认其方案和项目的直接与间接费用的基础上，拟订一种全额费用回收办法，监测这种办法的执行情况，并在下一期合并预算中介绍在业务和预算方面的成果。

四、其他事项

与联合国其他实体统一各种做法

23. 咨询委员会询问后获悉，毒品和犯罪问题办公室正在全面投入与联合国其他实体统一各种做法。在这方面，委员会了解到毒品和犯罪问题办公室与联合国其他实体在全球、区域和国家各级合作开展的方案实例。毒品和犯罪问题办公室通过其全球方案，与联合国实体和专门机构结成伙伴关系开展工作，如与世界卫生组织开展的预防吸毒和护理联合方案、与维持和平行动部在司法部门的合作以及与《濒危野生动植物种国际贸易公约》秘书处打击野生生物和森林犯罪全球方案中的合作。例如，毒品和犯罪问题办公室在东南亚区域办事处制定了一些机制，以确保在该区域的业务连贯一致，最值得注意的是一套列有业务程序的明确准则。在国家一级，毒品和犯罪问题办公室作为联合国国别小组的一员，参与了联合国发展集团领导的区域协调工作，并担任国家一级协调机制的联合主席，其中包括艾滋病毒-艾滋病专题组和跨国有组织犯罪专题组。毒品和犯罪问题办公室还参与在特定国家制定并执行联合国发展援助框架。

中东和北非区域的区域方案

24. 如执行主任所述，经济及社会理事会在第 2009/23 号决议中请执行主任高度优先重视毒品和犯罪问题办公室区域方案的执行情况，并报告执行进展情况。在这方面，咨询委员会询问后了解到覆盖中东和北非区域的 2011-2015 年阿拉伯国家禁毒、预防犯罪和刑事司法改革区域方案的情况。该区域方案作为 17 个参与国与毒品和犯罪问题办公室之间合作的总体框架，侧重于以下三大次级方案：有组织犯罪和恐怖主义、刑事司法及卫生。委员会还获悉，已经为该方案提供捐款 5,300 万美元；所收到的该区域各国为该区域方案提供的捐款专门用于上述目的。