



麻醉药品委员会

第六十二届会议续会

2019年12月12日和13日，维也纳

议程项目 8(b)

战略管理、预算和行政问题：对联合国毒品和犯罪问题办公室毒品问题方案的政策和预算问题的指示

预防犯罪和刑事司法委员会

第二十八届会议续会

2019年12月12日和13日，维也纳

议程项目 4(b)

战略管理、预算和行政问题：对联合国毒品和犯罪问题办公室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 2020-2021 两年期合并预算

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）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）2020-2021 两年期合并预算的报告（E/CN.7/2019/14-E/CN.15/2019/16）。行预咨委会在审议该报告期间，会晤了毒品和犯罪问题办公室的代表，后者提供了补充信息和解释，最后作了书面答复，于 2019 年 11 月 12 日收到。

2. 毒品和犯罪问题办公室 2020-2021 两年期合并预算反映了来自自愿捐款和联合国经常预算的资源预测，并根据大会第 46/185 C 号决议和第 61/252 号决议第十一节提交给麻醉药品委员会及预防犯罪和刑事司法委员会。如执行主任报告第 2 段所述，对毒品和犯罪问题办公室的自愿捐款分别按联合国国际毒品管制方案基金及联合国预防犯罪和刑事司法基金编列预算和进行报账。联合国国际毒品管制方案基金与联合国预防犯罪和刑事司法基金的财务状况见执行主任报告附件三。未指定用途的自愿捐款投入普通用途资金，建立普通用途资金是为了资助无经常预算供资的有限核心方案职能（包括规范性工作和研究）和机构举措，以及填补方案资金短缺。指定用途的自愿捐款投入特别用途资金，建立特别用途资金是为了资助毒品和犯罪问题办公室总部（维也纳）和外地的技术合作和其他实务活动。普通用途资金¹下

¹ 在执行主任报告中系指联合国国际毒品管制方案基金和联合国预防犯罪和刑事司法基金的方案预算。



的拟议预算提交各委员会批准。特别用途资金的预算以及相关的行政和方案支助费用预算提交各委员会核可（同上，第 2-5 段）。

3. 大会第 72/266 A 号决议核准从 2020 年方案预算开始，试行将预算期从两年期预算改为年度预算。因此，毒品和犯罪问题办公室 2020-2021 两年期的合并预算包括向大会提交的 2020 年拟议方案预算中的 2020 年经常预算资源（见 A/74/6 (Sect. 16) 和 A/74/6 (Sect. 23)）。为便于列报，2021 年的所需经费以与 2020 年拟议预算类似的水平推算（E/CN.7/2019/14-E/CN.15/2019/16，第 5 段）。

二. 支出和收入预测

按资金来源分列的支出预测²

4. 毒品和犯罪问题办公室 2018-2019 两年期和 2020-2021 两年期按资金来源分列的支出预测见执行主任报告表 1 和表 2，概要见下文表 1。

表 1
2018-2019 年和 2020-2021 年支出预测
(千美元)

资金类别	2018-2019 年 (订正值)	2018-2019 年 (最终值)	2020-2021 年 (初始值)
普通用途	9 013.7	8 789.6	8 423.2
特别用途	648 854.7	616 662.6	697 886.9
方案支助费用	51 952.0	51 015.1	56 446.4
经常预算	42 485.7	42 485.7	43 315.8
共计	752 306.1	718 953.0	806 072.3

5. 如上表 1 和向行预咨委会提供的补充资料所示，2020-2021 两年期支出预测总额为 806,072,300 美元，比 2018-2019 年的订正预测增加 53,766,200 美元（增幅为 7.1%）。按资金来源分列的 2020-2021 年合并预算预计支出包括以下内容（同上，第 38 和 40 段）：

(a) 普通用途资金：8,423,200 美元，比 2018-2019 年订正预算减少 590,500 美元，减幅为 6.6%；

(b) 特别用途资金：697,886,900 美元，比 2018-2019 年订正预算增加 49,032,200 美元，增幅为 7.6%；

(c) 方案支助费用基金：56,446,400 美元，比 2018-2019 年订正预算增加 4,494,400 美元，增幅为 8.7%；

² 在执行主任的报告中称为“资源预测”。

(d) 经常预算：43,315,800 美元，³与本两年期相比增加了 830,100 美元，增幅为 2%。

6. 行预咨委会经询问获悉，按照过去的做法，对 2018-2019 两年期最初预计的支出水平进行了两次审查：在两年期中期，在执行主任关于毒品和犯罪问题办公室 2018-2019 年合并预算执行情况的报告中列出了订正支出预测（E/CN.7/2018/14-E/CN.15/2018/16，表 3）；在两年期即将结束时，在毒品和犯罪问题办公室 2020-2021 年合并预算中列出了最终支出预测（E/CN.7/2019/14-E/CN.15/2019/16，表 1）。行预咨委会还获悉，2018-2019 年两年期最终支出预测比最初预测少 5,200 万美元，主要是因为原计划于 2018-2019 年在哥伦比亚和平协议执行工作框架内开展的替代发展项目下的活动推迟到 2020-2021 年。行预咨委会还获悉，最终预测所作调整一般是因为捐助方捐款延迟和批准补充资金，国家政策造成的活动延误，以及特定区域的政治不稳定。

7. 行预咨委会注意到 2020-2021 两年期和 2018-2019 两年期预计支出之间在列报比较方面存在某些不一致之处。如上文第 6 段所述，对 2018-2019 年两年期的最初支出预测进行了两次审查，但执行主任报告中的信息和补充信息都没有在一致的基础上比较 2020-2021 两年期和 2018-2019 两年期的支出预测。行预咨委会还注意到，在补充资料中，对 2020-2021 年的初步预测与 2018-2019 年的订正预测进行了比较。在执行主任的报告中，有一处将特别用途资金 2020-2021 两年期的初步预测与 2018-2019 年的订正预测和最终预测都作了百分比比较（同上，第 38 段），而在别处，对 2020-2021 年初步预测与 2018-2019 年最终预测的比较不仅有绝对值，也有百分比（同上，第 44 段）。

8. 行预咨委会还注意到，执行主任报告所述的 2016-2017 两年期经常预算资源额度（41,747,300 美元）和 2018-2019 两年期经常预算资源额度（42,485,700 美元）与在审议毒品和犯罪问题办公室 2018-2019 两年期合并预算时向行预咨委会提供的 2016-2017 两年期额度（38,705,400 美元）和 2018-2019 两年期额度（39,556,300 美元）不同，但并未对这一差异提供任何解释（同上，表 1，及 E/CN.7/2017/13-E/CN.15/2017/15，表 1）。

9. 鉴于上文第 7 和第 8 段提出的意见，行预咨委会认为，目前的预算列报缺乏足够的清晰度和一致性，相信毒品和犯罪问题办公室将完善其未来的预算列报，包括在一致的基础上比较过去和未来的支出预测（另见下文第 23 段）。

按资金来源分列的预计收入

10. 按资金来源分列的 2020-2021 两年期预计收入为：特别用途资金项下 6.29 亿美元（85.2%）；普通用途资金项下 880 万美元（1.2%）；方案支助费用资金项下 5,750 万美元（7.8%）；经常预算项下 4,330 万美元（5.9%）（E/CN.7/2019/14-E/CN.15/2019/16，第 30 段和图一）。

³ 根据联合国毒品和犯罪问题办公室的假设，即秘书长提议的 2020 年资源水平将在其 2021 年提案中保持不变。

普通用途资金

11. 普通用途资金项下的预计支出 840 万美元用于：有限的核心职能，毒品和犯罪问题办公室的某些规范工作和纽约联络处（240 万美元）；继续支持研究和趋势分析处（350 万美元）和司法科（40 万美元）；以及继续支持面临方案挑战的外地办事处（210 万美元）（同上，第 42 段）。

12. 执行主任在报告中强调指出，普通用途收入持续缩减，毒品和犯罪问题办公室继续努力寻求会员国的支持，包括强调在供资契约中不硬性指定捐款用途的重要性，即会员国承诺提供更多的核心资源，并提高自愿捐款的灵活性（同上，第 21 和 35 段）。行预咨委会注意到毒品和犯罪问题办公室为寻求更灵活的自愿供资而作出的努力，并重申必须在特殊用途和普通用途捐款之间实现更好的平衡，以确保可持续的供资模式，并确保会员国和捐助方支持实施各种得到授权的方案（[E/CN.7/2017/13-E/CN.15/2017/15](#)，第 11 段）。

特别用途资金

13. 2020-2021 年特别用途资金的预计支出包括毒品问题方案基金项下的 3.383 亿美元和犯罪问题方案基金项下的 3.596 亿美元，比 2018-2019 年最终预测增加了 13.2%。⁴总体增加包括毒品问题方案基金增加的 7,040 万美元（增幅 26.3%）和犯罪问题方案基金增加的 1,070 万美元（增幅 3.1%）。预计执行额增加的有：海上犯罪问题全球方案、打击野生生物和森林犯罪全球方案、在哥伦比亚和平协定执行框架内的替代发展项目，以及中亚打击跨国有组织犯罪、非法毒品贩运和防止恐怖主义的项目（同上，第 38 和 44 段）。

方案支助费用资金

14. 执行主任在报告中指出，考虑到方案执行额低于目标的风险以及需要维持强制性准备金额度，2020-2021 年方案支助费用资金项下的支出谨慎地估计为 5,640 万美元，低于预计收入 5,750 万美元（同上，第 39-40 段）。报告第 46 段提供了方案支助费用预算变动的细节。

15. 执行主任还指出，毒品和犯罪问题办公室坚持对方案支助费用适用 13% 的费用回收率的政策，并确保在批准这一标准费率的例外时适用明确和一致的标准。2020-2021 年合并预算中的预计资源反映出按主计长的规定对特定的方案支助费用适用了较低费率（同上，第 6 段）。执行主任还表示，毒品和犯罪问题办公室将使用改进的“团结”系统功能和预警看板，继续根据方案需要监测其成本结构，以确保各项方案的成本计算透明（同上，第 54 段）。

16. 行预咨委会经询问获悉，由于核定的费用回收率不同，毒品和犯罪问题办公室的方案支助费用平均回收率为 10%。行预咨委会还获悉，毒品和犯罪问题办公室继续遵循 2014-2015 两年期采用的订正供资模式，使技术援助活动的费用回收制度标准化，并避免用经常预算或普通用途资金提供不必要的补贴。鉴于普通用途收入持续缩减，行预咨委会继续鼓励毒品和犯罪问题办公室进一步重新审查和完善其全额

⁴ 与 2018-2019 年订正预算相比增加 7.6%。

费用回收制度，并提高其费用回收机制执行工作的透明度（另见 [E/CN.7/2017/13-E/CN.15/2017/15](#)，第 15 段）。

经常预算

17. 行预咨委会在最近的报告中就 2020 年拟议方案预算第 16 款和第 23 款下毒品和犯罪问题办公室的拟议资源提出了建议（见 [A/74/7](#)，第二章）。大会将在第七十四届会议主要会期审议行预咨委会的报告。

人员配置预测

18. 执行主任报告表 2 和表 5 提供了毒品和犯罪问题办公室 2018-2019 两年期和 2020-2021 两年期所需员额，其摘要载于下文表 2。

表 2

2018-2019 年和 2020-2021 年人员配置预测

类别	2018-2019 年	2020-2021 年
普通用途资金	22	18
小计	22	18
特别用途资金		
毒品问题方案基金	135	103
犯罪问题方案基金	238	264
小计	373	367
方案支助费用资金	130	132
小计	130	132
经常预算	125	124
小计	125	124
共计	650	641

19. 执行主任在报告中还指出，截至 2019 年 6 月，除了上表 2 所示的 2020-2021 年员额外，还有 1,548 个外地办事处当地职位（63 个本国专业干事、99 个一般事务（当地雇员）员额和 1,386 个服务合同）由联合国开发计划署（开发署）代表毒品和犯罪问题办公室管理。其中许多员额属于临时性质，其级别经常变化（[E/CN.7/2019/14-E/CN.15/2019/16](#)，表 2，脚注(a)）。行预咨委会回顾，大会第 **73/268A** 号决议认可了行预咨委会的建议，即联合国各实体适当监督相关政策和准则的适用情况，例如监督与包括顾问在内的编外人员有关的征聘和整个管理过程，并确保提供的有关信息持续透明。行预咨委会相信，毒品和犯罪问题办公室将在下一次预算报告中提供进一步资料，说明开发署代表毒品和犯罪问题办公室管理的当地职位和服务合同的状况。

20. 执行主任报告中的人员配置提议反映了所需员额的变化，其中包括：(a)减少由普通用途资金供资的 4 个员额，将 2 个员额转到方案支助费用资金项下，将另外 2 个员额转到特别用途资金项下（同上，第 42(b)段）；(b)将业务司副司长的 D-1 职等

员额正规化（同上，第 46(b)段）；(c)将三个区域办事处（即东南亚和太平洋区域办事处、东非区域办事处及中美洲和加勒比区域办事处）的外地办事处代表员额从 P-5 改叙为 D-1 职等（同上，第 46(a)段）。

改叙

21. 关于与区域办事处有关的三个拟议改叙，报告指出，所有这三个外地办事处管理的方案量都与 D-1 职等代表负责的其他地点相似或更高（同上，第 240 段）。此外，由于联合国改革和联合国发展协调办公室区域中心的建立，需要在区域一级加强协调，这影响到联合国各实体在所有三个地点的代表级别（同上，第 239 段）。执行主任还指出，这三个地点的代表将在各自区域内承担更多的责任，并在联合国区域协调员制度的领导下与政府和联合国其他实体接触（同上，第 46(a)段）。

22. 经询问，行预咨委会获悉，由更高级别的工作人员担任代表将使毒品和犯罪问题办公室更有能力进一步将其任务授权融入更广泛的联合国全系统应对措施。行预咨委会还获悉，毒品和犯罪问题办公室的代表需要与伙伴实体（联合国）和东道国政府的最高级别官员互动，拟议的从 P-5 升为 D-1 的改叙也与提升这些地点的代表级别有关。

23. 行预咨委会注意到，执行主任报告中提供的组织结构、员额分配和人员配置表没有反映区域办事处的结构及其人员编制，也没有将现有的 6 个 D-1 员额与拟议改叙产生的增加额明确区分开来（同上，附件四）。行预咨委会认为，明确介绍现有区域办事处结构及其人员编制，以及相关区域人员编制的拟议变化，将有助于比较毒品和犯罪问题办公室不同区域办事处及其人员配置的相对强弱。行预咨委会期望，毒品和犯罪问题办公室将改进其人员配置提案的表述，包括在今后提交的预算文件中明确说明其区域办事处和其他办事处的位置及其人员编制情况。

24. 行预咨委会还认为，拟议员额改叙的原因和理由并不令人信服。行预咨委会强调，根据国际公务员制度委员会规定的标准，如果因为任务授权或业务情况改变而有必要将职位向上改叙，向上改叙才是完全正当的。

三. 其他事项

尚未落实的建设的执行情况

25. 行预咨委会注意到，截至 2017 年 12 月 31 日终了年度，有 65 条尚未落实的建议，2018 年底，其中 25 条（38%）得到充分执行，40 条（62%）正在执行（见 [A/74/5/Add.10](#)）。行预咨委会提出要求后获悉了尚未落实的审计委员会建议的执行情况。行预咨委会期望所有尚未落实的审计委员会建议将在商定的时限内得到执行。

26. 行预咨委会回顾，毒品和犯罪问题办公室为执行审计委员会的建议而采取的行动摘要载于执行主任 2018-2019 年期报告（[E/CN.7/2017/12-E/CN.15/2017/14](#)，附件五）。但行预咨委会注意到，执行主任最近的报告中没有列入这样的摘要。行预咨委会认为，关于审计委员会建议执行情况的信息是有用的，并相信毒品和犯罪问题办公室将在今后提交的预算文件中列入这类信息。行预咨委会还相信毒品和犯罪问题办公室会在文件中包括行预咨委会建议摘要和所采取行动的概况。

遵行航空旅行预订政策的情况

27. 行预咨委会回顾, 2018 年, 只有 16.2% 的机票是在开始旅行前至少两周购买的 (见 A/74/7, 第四.113 段)。经询问, 行预咨委会获悉, 在 2019 年 1 月 1 日至 10 月 31 日期间, 毒品和犯罪问题办公室所有旅行申请中有 24.8% 在实际出发日期前至少 16 天最后确定, 并且正在通过季度报告监测对提前预订政策的遵守情况。行预咨委会相信, 毒品和犯罪问题办公室将加倍努力, 提高对航空旅行预订政策的遵从率。

风险管理

28. 执行主任在报告中指出, 在推出联合国秘书处反欺诈和反腐败框架后, 毒品和犯罪问题办公室进行了欺诈和腐败风险评估, 将于 2019 年与风险应对和处理计划一起纳入机构风险登记册。他还指出, 毒品和犯罪问题办公室将在 2020-2021 年期间审查和更新其机构风险登记册和处理计划 (E/CN.7/2019/14-E/CN.15/2019/16, 第 74 段)。行预咨委会期待在毒品和犯罪问题办公室提交的下一份预算文件中收到关于这一事项的最新情况。

联合国毒品和犯罪问题办公室与反恐办公室之间的合作

29. 执行主任在报告中指出, 拟在 2020-2021 两年期终止纽约一个由一般临时助理费用供资的 D-1 职等高级专家职位 (同上, 第 167 段)。经询问, 行预咨委会获悉, 为确保加强反恐领域的协调, 2018 年底, 根据费用分摊安排在纽约的反恐办公室设立了 D-1 职等高级顾问的临时职位, 当时反恐办公室正在制定各种举措, 包括联合筹资呼吁。行预咨委会还获悉, 毒品和犯罪问题办公室正在进一步探讨与反恐办公室进行有益合作的其他方式和可能形式。行预咨委会鼓励毒品和犯罪问题办公室继续与反恐办公室合作执行相关任务。同时, 行预咨委会回顾, 根据大会第 35/217 号决议, 凡所有关于使用预算外资源供资 12 个月或更长的 D-1 及以上职等新员额的提议, 如无须接受政府间机构的检查, 均应征得行预咨委会同意 (另见 A/74/7, 第 110 段)。

多语种词典

30. 毒品和犯罪问题办公室的工作方案包括编制《受国际管制的麻醉药品和精神药物多种语文词典》和《经常用于非法制造受国际管制的麻醉药品和精神药物的前体和化学品多种语文词典》的更新版 (E/CN.7/2019/14-E/CN.15/2019/16, 第 188 段)。行预咨委会询问后获悉, 前者的构想是一本多领域词典, 将化学与国际药物管制的各个方面结合起来, 由一篇篇专题文章组成, 其中提供关于公约规定的所有受管制物质化学名称的全面信息, 以及关于其他现有化学名称和变体、同义词、常见通用名称和商品名称的信息。这些信息, 包括反映麻醉药品委员会最近的列管决定或更改列管决定的最新情况, 以联合国六种正式语文发布, 可在线查阅。⁵

⁵ 可在以下网址查阅: <http://www.unodc.org/unodc/en/scientists/publications-drug-and-precursors-control.html>。