



麻醉药品委员会
第五十二届会议续会
2009年12月1日和2日，维也纳
议程项目10
行政和预算问题

预防犯罪和刑事司法委员会
第十八届会议续会
2009年12月3日和4日，维也纳
议程项目7
对联合国毒品和犯罪问题办公室犯罪问题方案的政策指示以及预防犯罪和刑事司法委员会作为其理事机构的作用，包括行政、战略管理和预算问题以及各项决议的后续行动

联合国毒品和犯罪问题办公室 2010-2011 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已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）2010-2011 两年期合并预算的报告（E/CN.7/2009/13-E/CN.15/2009/23）。在审议该报告期间，咨询委员会会晤了执行主任。
2. 毒品和犯罪问题办公室 2010-2011 两年期合并预算将提交麻醉药品委员会，并根据大会第 61/252 号决议第十一节第 1 段，提交预防犯罪和刑事司法委员会。在该决议第十一节第 2 段中，大会请咨询委员会向预防犯罪和刑事司法委员会提交其对毒品和犯罪问题办公室两年期合并预算的评议和建议。咨询委员会从该报告的第 3 段注意到，秘书长的 2010-2011 年期战略框架确认药物管制、预防犯罪和打击一切形式和表现的国际恐怖主义为联合国该时期的八大优先事项之一。¹

¹ 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 6 号》（A/63/6/Rev.1）；以及 A/64/74。



二. 格式和编列方式

3. 毒品和犯罪问题办公室 2010-2011 两年期合并预算的编列方式第二次采用按成果编列的格式。如同 2008-2009 两年期合并预算的情况一样，办公室继续将其战略与联合国的战略框架相对应，包括预期的成就和成绩指标与方案 13 的三个次级方案相协调。毒品和犯罪问题办公室 2010-2011 两年期合并预算与联合国同一时期的方案概算 (A/64/6) 第 16 和第 28 F 款相协调。咨询委员会注意到在按成果框架编列预算方面所作出的努力和改进。同时认为某些产出的表述方法可加以进一步的定义和量化。例如，第 31(a)款“毒品和犯罪问题办公室的有效管理”和第 31(b)款“执行毒品和犯罪问题办公室授权任务”下的产出看上去与目标或预期的成就难以区分。委员会鼓励毒品和犯罪问题办公室继续发展和进一步完善其按成果框架编列的内容。委员会认为，报告版面改进及附带适当的小标题，将可提高透明度和便利明察优先事项。委员会要求应当作出进一步努力，在今后提交毒品和犯罪问题办公室合并预算时提供更加便于阅读的文件。

三. 合并收入预测

4. 正如报告第 13 段所示，虽然尽最大可能力求达到对毒品和犯罪问题方案在理念认识和业务运作上的一体化，但自愿捐款是分别在联合国国际药物管制方案（药物管制方案）基金和联合国预防和刑事司法基金下列入预算和核算的。这两项基金的财务状况列于报告第七节，并在表 20 和表 21 中作了归纳。咨询委员会注意到，这两项基金的普通用途支出和方案支助费用所需资源在 2010-2011 两年期的编列上作了合并（见报告第 18 段和下文第 15 段）。

5. 报告表 1 提供了 2008-2009 两年期和 2010-2011 两年期资源预测概况。毒品和犯罪问题办公室 2010-2011 两年期的预测资源共计 507,957,800 美元，低于 2008-2009 两年期 546,735,400 美元的估算额。在这一总额中，药物管制方案基金和联合国预防犯罪和刑事司法基金的合并预测估算额为 425,652,700 美元，不包括经常预算的部分。其余的 82,305,100 美元列在 2010-2011 两年期方案概算 (A/64/6) 的第 1、第 16、第 22 和第 28 F 款下。向咨询委员会提供了关于毒品和犯罪问题办公室总部与外地之间资源分配的情况。2010-2011 两年期，预测资源的 64.5%将在外地办事处支出，35.5%在毒品和犯罪问题办公室总部支出，相比之下，目前的两年期是分别为 60%和 40%，2006-2007 两年期分别为 55%和 45%。委员会欢迎这一趋势，它反映加强了对外地活动的侧重。

6. 咨询委员会注意到，毒品和犯罪问题办公室正面临着艰难的财务状况，其中部分原因是因为当前的全球金融危机。正如该报告第 20 和 21 段所示，方案工作 2009 年的普通用途收入急剧下降，预期这一趋势将会继续下去。2010-2011 年的普通用途资源预测额共计 21,759,000 美元，比 2008-2009 年的预计支出额 30,129,000 美元下降 28%。委员会注意到，2009 年实行节约成本措施，以努力减少普通用途支出，包括取消了 29 个职位并在多个支出用途下作了削减，例如差旅、咨询、培训、业务支出和承包服务。这些措施将在 2010-2011 年继续实行，包括取消普通用途资金下的 28 个职位。

7. 方案支助费用资金将保持稳定，2010-2011 年的预期资源共计 27,773,800 美元，2008-2009 年共计 27,347,400 美元（见报告表 1）。咨询委员会从该报告第 14 段注意到，方案支助费用收入的大约三分之二将分配给业务活动（业务活动司和毒品和犯罪问题办公室外地办事处），三分之一分配给管理司。

8. 由特别用途捐款供资的拟议工作方案细节见附件一；该附件所载的表格按区域和主题对工作方案作了分列。咨询委员会从报告第 22 段注意到，特别用途支出总额预测将减少约 3,190 万美元（7.8%），从 2008-2009 年的 408,007,100 美元降到 2010-2011 年的 376,119,900 美元。

9. 报告表 20 和表 21 总结了毒品和犯罪问题方案基金的财务状况，咨询委员会从中注意到，这两项基金的专门用途收入预测额将不足以涵盖其 2010-2011 年计划中的相应方案执行支出额。因此，药物管制基金的专门用途资金余额将从 2010-2011 两年期开始时的 16,260 万美元降至两年期结束时的 11,770 万美元。犯罪问题方案基金的专门用途资金将相应从 7,530 万美元降至 4,840 万美元。但普通用途资金和方案支助费用资金余额将略有增加，部分抵消专门用途资金余额的减少。委员会获悉，2008-2009 年毒品和犯罪问题办公室积极努力争取增加其方案支助费用储备额，使之至少达到相当于一年所需的水平，比 ST/AI/286 号行政指示²所规定的需要额高，并且 2010-2011 年将继续如此。这一储备的意图是确保工作人员更为稳定的合同安全性，并应付预见之外的短缺（见报告第 71 段）。

10. 咨询委员会赞扬毒品和犯罪问题办公室作出积极努力控制普通用途费用，以及采取审慎办法管理方案支助费用资金。咨询委员会认为，当前的经济形势要求继续谨慎和克制。委员会建议毒品和犯罪问题办公室继续审慎地利用普通用途和方案支助费用资源。

11. 咨询委员会注意到，毒品和犯罪问题办公室 2008-2009 年可用资源与 2006-2007 年相比明显增加。例如，毒品和犯罪问题办公室两项基金的特别用途支出从 2006-2007 年的 21,580 万美元增加到了本两年期的约 40,800 万美元（见报告第 22 段）。委员会认为，前三四个两年期毒品和犯罪问题办公室可用资源和资金余额方面的信息将能够更全面说明毒品和犯罪问题办公室财务状况的变化情况。它建议在两个理事机构审议执行主任的概算时向其提供这类信息，并提供 2008-2009 年支出的最新情况。

12. 如报告第 17 段所述，建立了一个费用分担公式，以确保毒品和犯罪问题方案基金合理并按比例分担共同费用和为毒品和犯罪问题办公室所需普通用途所需资源提供资金。在上一份报告中，咨询委员会曾建议执行主任为筹资作出努力，以进一步扩展捐助群并维持联合国预防犯罪和刑事司法基金的资源水平（E/CN.7/2007/18-E/CN.7/2007/19，第 7 段）。委员会注意到，尽管作出很大努力，但普通用途收入并没有增加到预期水平（另见下文第 19 段）。

² ST/AI/286 号行政指示规定，应当留出 20% 的年度方案支助费用收入估算额用以防范预见之外的执行额下降、通货膨胀和货币调整，或在预算外资源供资的活动突然终止时，用以清算法定债务。

四. 其他事项

与其他办事处和部门的关系

13. 咨询委员会经请求后得到了关于毒品和犯罪问题办公室与其他办事处和部门关系和当前合作领域的额外信息，其中包括各维持和平特派团、法治协调和资源小组，³ 以及可能对建设和平委员会和维持和平行动部的贡献（见附件）。咨询委员会注意到毒品和犯罪问题办公室为一些维持和平特派团和冲突后国家的重建工作做出了积极贡献。此外，几个维持和平特派团也为毒品和犯罪问题办公室官员提供了资金。委员会建议在今后的预算提交书中提供与其他办事处和部门合作开展活动的信息。还应列入毒品和犯罪问题办公室的任务和作用以及这类活动供资安排的详情。

组织、预算和财务结构

14. 提议的 2010-2011 两年期毒品和犯罪问题办公室组织结构示意图载于报告附件二。咨询委员会认为，示意图如能更加详细，按科室列出各司或办事处的详细情况，将使毒品和犯罪问题办公室的组织结构更加清晰。委员会建议在今后的两年期预算提交书中提供这种详细的组织结构示意图。

15. 审计委员会在其关于毒品和犯罪问题办公室的报告中指出，毒品和犯罪问题办公室预算和财务结构的特点是非常零散，建议秘书长向大会提出建议，以改进毒品和犯罪问题办公室的预算结构。⁴ 咨询委员会在关于 2010-2011 两年期方案概算的第一份报告中，赞成审计委员会在这方面的意见和建议。委员会还注意到，毒品和犯罪问题办公室虽然作为统一的业务结构运作，体现了毒品管制与预防犯罪领域的相互联系，但该办公室继续有两个理事机构，使得预算流程复杂化。⁵ 执行主任已指出，2010-2011 两年期概算已按照审计委员会的建议，合并编列毒品和犯罪问题方案基金的普通用途支出和方案支助费用（见报告第 18 段和上文第 4 段）。

16. 执行主任已指出，在本两年期内，经与会员国协商，毒品和犯罪问题办公室已开始了合理调整和简化其零散结构的工作，目的是将基于项目的办法转为基于方案的办法。采取的战略是集中和汇总毒品和犯罪问题办公室的专门知识，并编制专题和区域方案。将于 2010 年上半年向两个理事机构提交关于这种

³ 小组由副秘书长任组长，由其秘书处法治股提供支助。小组成员为政治事务部（政治部）、维持和平行动部（维和部）、人权事务高级专员办事处（人权高专办）、法律事务厅（法律厅）、联合国开发计划署（开发署）、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国妇女发展基金（妇发基金）和联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的首长。

⁴ 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 51 号》（A/63/5/Add.9，第二章，第 34-37 段）。

⁵ 同上，第六十四届会议，补编第 7 号（A/64/7，第四.86 段）。

办法所涉事项的报告（见报告第 7 和 8 段）。咨询委员会注意到实施该战略是为了响应内部监督事务厅的要求，即毒品和犯罪问题办公室应当审查其职权范围，并明确各司、处和科的职能以及各工作队的作用（见报告第 9 段）。

17. 咨询委员会相信下一份预算提交书中将提供按照监督和审计机构建议采取的行动和实施的措施的具体而全面的信息。

毒品和犯罪问题办公室各项方案的协调

18. 咨询委员会重申其先前的建议，即应在今后的预算提交书中提供毒品和犯罪问题办公室毒品问题方案和犯罪问题方案之间有效协调的具体事例，包括为避免重复和寻求互补所作的努力。还应提供详细信息，说明朝着毒品和犯罪问题办公室毒品问题方案和犯罪问题方案在组织、方案和项目层面的一体化取得的进展（见 E/CN.7/2007/18-E/CN.15/2007/19，第 14 段）。

普通用途资金

19. 咨询委员会关切地注意到，毒品和犯罪问题办公室用以为共同费用供资的普通用途资金量在减少。如报告表 1 所示，普通用途资金约占所设想的 2010-2011 年总体活动的 4.3%。委员会还注意到，为增加犯罪问题方案基金的普通用途收入所作的筹资努力并不成功（见报告第 17 段和上文第 12 段）。委员会认为，毒品和犯罪问题办公室总体资源中指定用途资金所占比例高引起对捐助者承诺通过提供普通用途资金支持该办公室核心职能的承诺的关切。委员会认为，改进特别用途和普通用途捐款之间的平衡非常重要，以便不仅保证该办公室的财务健康和确保可持续的供资模式，同时也作为会员国和捐助方对政策框架和方案管理的信任表示。

附件

同其他办事处/司之间的关系与合作

1. 近年来，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）积极参与协助若干维和行动和针对新近摆脱冲突国家的重建努力。在冲突后地区实施有效干预的关键还在于承认刑事司法系统瘫痪、有组织犯罪和腐败做法的存在等相关问题有着密切的联系，而且这些问题还可能与恐怖主义活动有关。
2. 对于新近摆脱冲突的国家，包括阿富汗、安哥拉、柬埔寨、萨尔瓦多、海地、伊拉克、索马里和前南斯拉夫各国。毒品和犯罪问题办公室多年来一直协助拟定犯罪和相关药物管制战略，包括在法律援助、培训和能力建设、政策拟定、司法改革和预防艾滋病毒/艾滋病等方面向它们提供支助。
3. 目前联合国阿富汗援助团在打击麻醉品方面向毒品和犯罪问题办公室的两名方案官员提供了资助、联合国海地稳定特派团向一名法律援助（或）法官官员提供了资助、联合国塞拉利昂建设和平综合办事处（联塞建和办）向关于腐败和执法问题的两名官员提供了资助以及联合国几内亚比绍建设和平支助办事处（联几支助处）向负责就毒品和犯罪问题办公室在该地区任务授权范围内的工作给秘书长提供咨询意见的特别顾问提供了资助。

目前的合作领域

4. 2005 年，经社理事会题为“法治与发展：加强法治和刑事司法机构的改革，重点是技术援助，包括冲突后重建中的技术援助”的第 2004/25 号决议专门要求毒品和犯罪问题办公室与秘书处维持和平行动部及其他负责向冲突后局势国家提供援助的相关实体协调，考虑拟定协助促进法治的具体务实战略，在预防犯罪和刑事司法改革问题上采取综合性做法，尤其侧重于保护脆弱群体。
5. 依照该决议，毒品和犯罪问题办公室拟定了刑事司法评估工具箱，这是一个包括在维和和冲突后重建框架内对刑事司法系统加以评估的工具。这些评估工具涉及刑事司法系统的以下方面：(一)警务部门；(二)法院改革和管理；及(三)刑罚改革和教养。毒品和犯罪问题办公室与维持和平行动部刑法和司法咨询股及联合国开发计划署（开发计划署）建立了工作联系，目的是设法使该工具得以对整个联合国系统各机构开展评估工作提供关键性指导和援助。
6. 根据维持和平行动部的请求，毒品和犯罪问题办公室参与拟定了“给教养从业人员从事维持和平行动的指导手册”。
7. 2009 年 7 月，毒品和犯罪问题办公室与维持和平行动部合作刊印了“关于联合国警察的联合国刑事司法标准”。
8. 毒品和犯罪问题办公室还给维持和平行动部目前正在拟定的以下文件提供了实质性意见：
 - (a) 联合国法治指标

- (b) 关于在联合国和平行动中实施拘禁的临时标准作业程序
- (c) 维持和平行动部关于刑事和教养事务官员的培训单元。

联合国法治资源与协调组

9. 毒品和犯罪问题办公室与维持和平行动部均是联合国法治协调与资源组的一部分，该协调与资源组由副秘书长主持，并由法治股予以支助，该组的职能是确保司法、安全、监狱和刑罚改革、法律改革、制宪和过渡性司法等所有专题领域的工作前后一致并最大限度地减少各行其二的现象。

10. 2008 年下半年，法治协调与资源组核可了 2009-2011 年联合战略计划，这一计划确定了拟由该组开展的联合国法治主要工作的议程，扼要列出了将由该组成员协助执行的主要战略性成果、产出和联合活动。

毒品和犯罪问题办公室对新的建设和平委员会和对维持和平行动部的未来（或）可能贡献

11. 根据国际社会的理解，推进并保障一国的法治大大有助于该国的总体发展。最近的发展政策和实践承认需要了解发展所涉不同方面的关系与相互关联，尤其是发展进程所具备的法律特征与非法律特征之间的相互联系。

12. 对于冲突后社会来说，改革法治并重建司法系统必不可少。在冲突发生之后加强法治非但是对一国重建工作的投资，而且由于其着眼于战争所造成的严重不公正现象以及冲突的根源，因而还有助于预防今后再起战端。

13. 这种想法在 2005 年世界峰会成果文件（见大会第 60/1 号决议）中得到充分体现，在这份决议中，各国国家元首和政府首脑要求建立和平建设委员会。该委员会应当重点关注冲突后复苏所必需的重建和机构建设工作，支持拟定聚集所有相关行动方以便为可持续发展奠定基础的综合性战略。

14. 在这一背景之下，毒品和犯罪问题办公室既已聚集了联合国系统内部刑事司法系统方面的专业人材并且多年已经逐步形成了一个专家联络网，也就能够对推进和巩固冲突后局势下的法治工作作出巨大贡献。毒品和犯罪问题办公室尤其能够在以下方面作出贡献：

- (a) 评估刑事司法系统；
- (b) 推进和实施国际标准和规范；
- (c) 改革刑事司法系统；
- (d) 协助草拟相关法律；
- (e) 为刑事司法从业人员提供培训和相关材料；
- (f) 刑罚改革；
- (g) 发展（或）改革少年司法系统；及

(h) 向受害人提供支助。

15. 参与在维持和平和冲突后局势下重建法治机构的联合国主要行动方目前有维持和平行动部、开发计划署与毒品和犯罪问题办公室。尽管维持和平行动部在监督和指导冲突刚刚结束后的维和行动与管理工作上具有广泛的专长，但它并不具有重建工作所需要的具体的“刑事司法专门知识和专长”。开发计划署在发展这一大的领域内拥有（人力和财力）资源以及知识和专长，但却缺乏刑事司法知识。而毒品和犯罪问题办公室具有广泛的刑事司法专门知识，同时在冲突后局势方面经验丰富，但在人力和财力方面能力不够。毒品和犯罪问题办公室如能增加对维和和冲突后局势的参与便可更好地利用这一经验。
