



UNITED NATIONS  
*Office on Drugs and Crime*

UNODC/ED/1

7 April 2003

Chinese

Original: English

---

执行主任

“对良好管治的承诺”

管理改革进度报告  
(2002年4月-2003年4月)

# “对良好管治的承诺”

## 管理改革进度报告 (2002年4月-2003年4月)

### 目录

|   | 页次 |
|---|----|
| 一. 承诺兑现.....                                | 3  |
| 二. 一个透明和创新的毒品和犯罪问题办事处 (2002-2003年) .....    | 3  |
| A. 在会员国的指导下和工作人员的赞同下确定优先事项 .....            | 3  |
| B. 业务活动优先事项 .....                           | 4  |
| C. 将设想转化为现实 .....                           | 5  |
| D. 一个 <b>办事处</b> : 在将犯罪和毒品问题融为一体方面的进展 ..... | 6  |
| E. 建立伙伴关系 .....                             | 7  |
| 三. 前进道路 (2004-2005年) .....                  | 8  |
| A. 利害攸关者与战略: 2004-2005年方案和预算 .....          | 8  |
| B. 改革进程 .....                               | 8  |
| C. 资源: 恳求稳定性、可预测性和灵活性 .....                 | 9  |
| D. 替代供资 (实物捐助) .....                        | 9  |
| E. 新的筹资机制正在探索中 .....                        | 10 |
| 附件  |    |
| 一. 业务活动优先事项: 中期指导方针 .....                   | 11 |
| 二. 毒品和犯罪问题办事处 .....                         | 12 |

# “对良好管治的承诺”

## 管理改革进度报告 (2002年4月-2003年4月)

### 一. 承诺兑现

联合国毒品和犯罪问题办事处的重新构建进程是在 2002 年 4 月麻醉药品委员会第四十五届会议——该届会议通过了第 45/17 号决议——和同年 5 月对管理层进行了变动之后启动的。自那时以来，经过对影响其业绩的各种因素进行透彻的审查之后，办事处（期间将其名称改为现在的提法）从事了一项有会员国和全体工作人员参与的行动计划。

首先，挑出了五个需要加以改进的管理领域：

- (a) 管治，
- (b) 筹资，
- (c) 业务活动，
- (d) 人力资源，
- (e) 交流。

这一框架的核心是毒品和犯罪问题办事处承诺兑现它的各项方案目标，而不是将供它支配的资源视作为理应花费的款项。本报告概述过去 12 个月内在改革办事处方面所作出的决定，并考虑到预期在今后 12 个月中将采取的管理措施。

### 二. 一个透明和创新的毒品和犯罪问题办事处 (2002-2003 年)

最新的管理强调应当分别重视(一)所有者，在联合国它指的是会员国；(二)客户，在此指的是受援国和机构；(三)人力资源，即办事处的工作人员。还经常提到管理的社会责任，此处可以将它归纳为意指(四)与民间社会各种组织的关系。在所有这些方面，管理都已经有了显著的改进。

#### A. 在会员国的指导下和工作人员的赞同下确定优先事项

制订方案执行框架的一个主要手段是内部和外部的良好管治。

#### 对会员国做到透明和开放

与会员国常驻维也纳的代表以及在全球各地访问时进行的定期会议（双边和多边）和讲习班表示出办事处有意接受其理事机构、捐助界和受援国的指导。为此目的，除了与常驻代表团（在正式成员和区域这两级）定期会晤外，还同工作人员举行了“全体”会议。另外，还举办了关于技术事项的情况介绍会，向常驻代表们通报办事处的活动。计划今后还将进行类似的活动。

在办事处内外举行的广泛磋商对导致界定毒品和犯罪问题办事处中期业务活动优先事项的进程很有帮助。这些磋商在 2003 年 1 月形成了毒品和犯罪问题

办事处中期业务活动优先事项和指导原则（见附件 1）并为办事处工作方案和组织结构的合理化奠定了基础。

2002 年 12 月和 2003 年 1 月向各国政府和工作人员介绍了由三部分组成的职能管理结构——业务方案、机构发展和管理支助，并获得了一致认可（见附件 2）。

### 同僚管理

2002 年 5 月设立的毒品和犯罪问题办事处执行委员会由各司司长组成，经授权负责决策和制订战略规划，以表示办事处政策中的团队精神。执行委员会每周开会，负责作出所有政策决定和采取所有重大行政措施。

### 与工作人员的交流

定期与高级工作人员举行会议并与所有工作人员举行“全体”会议，以便确保分享信息和交流看法，这是对执行委员会同僚职能的补充。定期进行管理部门与工作人员代表大会的磋商。毒品和犯罪问题办事处工作的另一项改进涉及到交流的透明度，所有重大决定、任命、活动和发言都在办事处的内联网上张贴。

### 遵守程序

依照秘书长的改革，办事处正在执行一项严格遵守各项细则和程序的政策。这是要确保职业发展，包括晋升、职业安全和流动方面的机会均等。2002 年 5 月起采用了新的工作人员遴选系统（Galaxy），将所有人力资源管理职能融为一体。Galaxy 程序得到了一丝不苟的执行。

### 避免申诉

在维也纳设立了一个预防和解决争端的非正式机制。正在征聘一名督察员，以便提高工作人员待遇方面的公正程度和减少投诉量。

## B. 兑现业务活动优先事项

### 物有所值

在办事处设立一个独立的评价职能之前会员国将永远无法知道本国纳税人缴纳的资源是否花费合理。现已决定设立一个职能，空缺通知也已经公布。除了为理事机构以及条约实施方面的规范工作服务外，毒品和犯罪问题办事处的成败措施在于它的实地业务活动，以帮助各国实现联合国专门讨论共同对付世界毒品问题的大会特别会议制订的各目标。评价职能将保证各项方案和项目立足于：

- (一) 严格的设计、管理和执行。也就是说，兑现是最具专业性的兑现；
- (二) 有透明度的实施，包括花钱的方式。

评价职能在新的组织结构中的定位和重要性将加强办事处的问责制。它（对于管理部门的）从属性将使人们得以建立一个坦率和开放的系统，来评估在实现项目目标和成果方面的成与败。

### 让利益相关者参加

正在将办事处的主要电子财务报告系统扩展到各国首都。自 2002 年以来，办事处已经通过提供对项目财务活动的查询（借助方案和财务管理信息系统）使会员国能够在线核查。这种在线报告做法使会员国能够充分查阅其资源的利用情况和捐款的使用情况。

### 将筹资和活动融合起来

正在扩大方案和财务管理信息系统的范围以包括项目文件，从而将项目目标与资源利用情况连接起来。系统的这个新阶段将使利益相关者和——同样重要的——方案管理人员能够充分查阅有关项目活动实施情况及其成果的实质性资料。

### 战略做法

办事处为每个受援国和受援区域定期（每年）编制国别概况和国别战略方案框架，这些文件将与犯罪、毒品和恐怖主义有关的资料融为一体，并描绘在这些领域开展的技术合作。由于这种做法，将不再需要临时挑选项目。

## C. 将设想转化为现实

在界定了它的业务活动优先事项之后，毒品和犯罪问题办事处发起对每一个办公室的工作方案和计划、预算和资源进行内部审查。无论是将毒品和犯罪问题融为一体还是建立一个充实的知识库都要求开发新的工具，来便利高效率地执行方案和更好地为理事机构服务。

### 智能领导

这一职能必不可少，它将由一个新的政策和规划办公室提供。这个新的职能包含处理犯罪和毒品问题的研究能力，将依赖毒品和犯罪问题办事处的智力，这种智力必须始终是一流的和不容置疑的。最近出版了《阿富汗的鸦片经济》，不久还将出版关于可卡因经济和毒品制造对环境的影响的其他研究报告以及年度出版物《非法药物趋势》和《犯罪趋势》。

### 依靠人力资本

办事处目前正在加紧进行称为“4Rs”的改革进程：

- (一) 重新结构调整，
- (二) 重新确定构架，
- (三) 重新部署，
- (四) 轮换。

效率将来自(一)在不增加人事费用的情况下向方案重新部署。特别是它将指出向外地办事处调拨专门知识以加强这些办事处为有关国家服务的能力的可能性。外地办事处网络正在(二)重新确定构架，以便确保它们的工作人员配置水平和预算能依照各办事处所管理的方案具有逻辑性和一致性。通过办事处的(三)重新结构调整能够提高毒品和犯罪问题方面的协同作用，从而实现业务活动、规范工作以及宣传/交流和非政府组织方面的完全融合。

此外，依照联合国秘书处的流动政策，毒品和犯罪问题办事处计划发起(四)轮换方案。这项政策除其他外将确保在外地和总部之间经常交换知识和人才。对于一个规模较小的组织来说，轮换将要求做大量的计划工作和灵活性。预计到 2003 年夏天将有 10%至 20%的专业人员员额可供调用，以实施这个雄心勃勃的轮换计划。

### 公平和遵守规则

毒品和犯罪问题办事处加强了人力资源问责制的手段。实施了三项目标一致的措施。

- (一) 发起了一个平衡办公室时间与在家时间的方案，让工作人员有机会按某些以规则为基础制定的条件自己决定在办公室花的时间；
- (二) 在采取这种灵活工作的同时，还采用了一个出勤管理系统，使工作人员能够精确地报告他们在办公室的时间。这种计时做法还使管理部门能够查明业务活动（包括由自愿捐款供资的项目的）真正费用和它们的机会成本；
- (三) 工作人员的进出时间现在用电子方式记录，从而有助于在出现紧急情况时评估安全风险。

“4Rs”中没有任何一项是可以独自实现的。必须随着工作方式的改变而改变态度。必须制订能确保透明度、公平和遵守规则的机制；必须解决犯罪方案与毒品方案之间的资金和供资来源不平衡问题。

## D. 一个办事处：在将犯罪和毒品问题融为一体方面的进展

### 犯罪和毒品方案融为一体

这一进程因自 2003 年 1 月 1 日起将对预防犯罪和刑事司法的管理权从纽约移到维也纳而得到了促进。这项责任连同对这两个方案经常预算的管理现已纳入单一的毒品和犯罪问题办事处财务和预算科（这一年中做出的另一项基准创新）。在 2003 年将实现各项预算和财务服务的完全合并，从而导致节约和得以进行使业务活动受益的重新部署。

### 业务活动的新矩阵结构

毒品和犯罪问题办事处新的组织结构将以这样一个矩阵结构为基础，这个矩阵结构将由区域顾问管理的地域技术合作（矩阵中的水平尺度）与处理毒品、犯罪和恐怖主义问题所涉及的技术专门知识（垂直尺度）联系起来。办事处将根据国别概况（每两年印发一次）和关于毒品和犯罪问题的战略方案框架（每年拟订一次），努力在开发它的整个方案项目中实现整体做法。

## 处理犯罪和毒品问题中的供需平衡

依照业务活动优先事项，办事处的这两项方案将采取一种更加一致的供需做法，更好地反映预防性行动与对抗措施之间的平衡。

### E. 建立伙伴关系

毒品和犯罪问题办事处不可能自以为能独自做任何事情，也不能继续仅仅依靠少数捐助者既为它的项目又为它的支助结构提供资金。它的资源（约 1 亿美元/年）非常有限，既不稳定也不可预测。而且对它们都严格指定了用途，从而严重削弱了新的业务活动优先事项的实施。这一资源额约为各国政府为了解决相同的毒品和犯罪问题而由自己花费（或者双边提供的）的资源的 1%。另外，与毒品和犯罪问题办事处资源捉襟见肘相对照，提议毒品自由化的游说和吸毒生活方式可以依赖的预算总额（不少于 5 亿美元/年）要比吸毒和犯罪问题办事处的预算总额大好几倍。与有类似观点的机构结成伙伴关系的力量是一个可在此处加以使用的资产。

## 可持续发展中的犯罪和毒品问题

办事处在由联合国开发计划署协调的千年宣言目标项目中发挥积极的作用，以便确保联合国其他方案和基金的工作以及整个国际社会认识到犯罪和毒品对可持续发展的影响。

### 替代生计

过去一年里毒品和犯罪问题办事处与金融机构（世界银行、货币基金组织和其他国际金融机构）以及其他专门机构（例如粮农组织）建立了联系，提醒和告诫它们支持犯罪和毒品方案以及将有助于确保可持续发展的有关趋势。

## 艾滋病毒/艾滋病

同样，毒品和犯罪问题办事处也加强了它同联合国艾滋病毒和艾滋病联合办方案的伙伴关系，以便更好地对付因世界好几个区域中的注射吸毒而使艾滋病毒/艾滋病发生率急剧增加的问题。

## 与民间社会建立联系

公共部门（无论是政府等国家公共部门还是联合国等国际公共部门）不再能够包揽一切。作为对公共财政这种公认的有限性的一种积极对抗动态，一段时间来已经出现了强有力的志愿服务运动。毒品和犯罪问题办事处目前正在挖掘这一非同寻常的人力（和财务）资源，用以执行外地项目，特别是减少药物需求和治疗方面的项目。

办事处认识到非政府组织的价值和潜力，正在按照秘书长的扩展政策同民间社会各组织开展协作——学习它们的经验和请它们提供专门知识。麻醉药品委员会第四十六届会议本身的组织工作就考虑到确保非政府组织有机会参加会议和交流经验，而那些在经济及社会理事会具有咨商地位的非政府组织还有机会酌情参加部长级会议。

### 三. 前进道路（2004-2005 年）

在拟订了中期业务活动优先事项指导方针之后，今后几个月办事处的行动将围绕三个相互联系的因素进行调整。

#### A. 利害攸关者与战略：2004-2005 年方案和预算

今年晚些时候，毒品和犯罪问题办事处—通过咨询（行预咨委会）和理事机构、纽约总部的同事和工作人员开展工作—将提出下一两年期按区域和手段分列的战略目标和优先事项，其中包括明确的可衡量的目标、资源分配计划、业绩和实现程度指标。这项工作的结果将是提交 2004-2005 年概算。

#### B. 改革进程

将以开放和透明的方式制定进一步改进管理的关键进程。“4Rs”（重新结构调整、重新部署、重新确定构架、轮换）是不能分开来实现的，并且必须尽早完成。这样，毒品和犯罪问题办事处就可以集中精力执行方案，而随着“4Rs”的实施就可以消除工作人员中的不确定性。随着重新结构调整和轮换政策的实施，人力资源的管理将优先重视工作人员的培训和使他们掌握新的技能。

- (一) 在业务活动方面，进一步的管理改革将涉及项目周期及其手段，如项目和方案委员会，以便：
  - 按照优先事项改进和精简项目筛选过程；
  - 按照最佳和最现代做法提高项目设计的质量；
  - 制定严格和普遍接受的项目审批标准。
- (二) 在外地办事处方面，将于 2003 年 6 月向会员国和工作人员介绍关于外地办事处重新配置的研究报告。该报告将有助于按照战略优先事项和理事机构提出的政策指导意见，界定极其必要的外地办事处网络，它们为管理犯罪和毒品项目配备人员的情况，和通过适当的方案数量自筹资金的情况。
- (三) 在管理方面，办事处按照其代表职能进行的重新结构调整需要采取几个步骤，其中包括：
  - 完成正在进行的内部管理和预算审查和与工作人员的协商（2003 年 4 月/5 月）；
  - 与纽约总部协商和编写秘书长关于联合国维也纳办事处/毒品和犯罪问题办事处的修订公报（2003 年 6 月）；
  - 向会员国介绍组织系统图中每个部门下的结构、员额分配和职能（2003 年 7 月）。
- (四) 在信息技术方面
  - 不管是在维也纳还是在与各国首都打交道中，毒品和犯罪问题办事处都正在从原子（纸面）时代转向字节（电子）时代；信息和科技是改革进程的另一重要组成部分。会员国自己已开始使用毒品和犯罪问题办事处的设施（硬件和软件），以促进各政府部门



间的协商（例如部际视频会议）。但是，还有更多工作正在进行中，例如：

- 方案和财务管理信息系统第一阶段的多数活动（在线财务报告）已经完成。而第二阶段即实质性项目报告部分将于 2003 年开始（利用捐助者提供的财政帮助），它将提供一种有效手段，会员国可据以在很远的地方评估办事处的绩效，与办事处（网上）联络，访问毒品和犯罪问题办事处的系统。

(五) 在人力资源方面

人力资源管理还将特别优先重视：

- 雇用胜任的妇女，以实现性别平衡的目标，目前妇女占 41%；
- 提高工作人员的国际化（从地域角度）程度；
- 征聘年轻专业人员，使之远远低于目前 48 岁的平均年龄。

**C. 资源：恳求稳定性、可预测性和灵活性**

为高效落实毒品和犯罪问题办事处优先事项而进行的改进需要有可靠和稳定的资金基础，来支持总部和外地的业务活动。麻醉药品委员会稳定筹资问题工作组的奉献精神 and 艰苦工作使办事处大受鼓舞，该工作组从冬天到春天一直在努力审议各种选择方案。对会员国想开展和值得开展的方案进行管理要求无论是在外地还是在总部均有稳定的工作人员结构来做工作，提供专门知识并支助项目。如果多数工作人员面临合同的不确定性（目前期限限制在仅六个月以内），办事处就无法提供连贯的优质服务。

这种状况正在逐步得到扭转，措施是：

- (一) 药物管制署基金保持足够的资源余额，而且由于
- (二) 对一般用途基金或支助预算的预定捐款能够做到收支相符。
- (三) 就毒品和犯罪问题办事处而言，将探索还可以在哪些方面削减费用、增加项目收入、增加费用分摊和找到替代资金来源，以便减轻对传统捐助者捐款的压力。

**D. 替代供资（实物捐助）**

与此同时，办事处正在设法使受援国比以往更大程度地参与。已制订了一项与受援助政府分摊费用和建立伙伴关系的新政策，力求使中等程度的国家参与方案和项目，在这种方案和项目中，办事处提供专门知识，而受援国提供部分或全部项目费用。

另一种提供实物资源（人力资源）的模式正在试验之中。这种模式旨在减轻外地办事处和项目对国际工作人员的依赖程度，并尽可能征聘国家方案干事。更根本地来说，办事处打算鼓励志愿者精神，寻求利用联合国和国际志愿人员。

#### **E. 新的筹资机制正在探索中**

毒品和犯罪问题办事处正在审查新的筹资方法，特别是向非盈利基金会和公司部门筹资。关于这种机制的有效性的报告将提交麻醉药品委员会下一届会议。

## 业务活动优先事项：中期指导方针

### 综述

联合国毒品和犯罪问题办事处在未来一段时期内将承诺：

- (a) 采取综合性做法处理毒品和犯罪问题；
- (b) 结合可持续发展处理毒品和犯罪问题；
- (c) 平衡预防和执法活动；
- (d) 基于知识和战略眼光选择业务活动；
- (e) 帮助建立促进国际最佳做法的机构；
- (f) 高效使用资源，挖掘伙伴关系的潜力。

在某种程度上，上述前三项可理解为业务活动优先事项，而其余几项具有方案和业务手段的含义。各国对这些主题的相对重视程度各不相同，从而反映出不同的发展阶段和社会问题具有不同的严重程度。将国别战略细分成方案和项目既反映出办事处的业务活动优先事项，又反映出每个国家的政策环境，它是总部和外地管理部门的一项重要责任。

优先事项仅仅明确清晰仍然不够，还需要进一步说明其所处背景：

若干**指导原则**将使业务活动重点突出。首先，业务活动将特别处理具有跨国影响的问题。其次，各项活动将利用联合国及其提供的多边磋商和行动框架的无与伦比的优势。其三，业务活动将考虑到对性别敏感的问题；

为切实实行所确定的优先事项，需要创造某些**有利条件**。最重要的是需要有充实、可预测和稳定的资金。还需要有掌握适当技能的工作人员，并辅之以高效管理制度。外地办事处需要与维也纳进行充分的融合和交流。

## 毒品和犯罪问题办事处 (职能性机构结构)

| 业务方案                          |      | 机构发展          |       |                         | 管理支助        |
|-------------------------------|------|---------------|-------|-------------------------|-------------|
| 犯罪                            | 毒品   | 政策机关          | 政策与分析 | 对外关系                    |             |
| 全球方案                          | 减少需求 | 条约事务和<br>法律咨询 | 规划    | 宣传和交流                   | 财政资源        |
| 预防犯罪和<br>刑事司法                 | 减少供应 | 委员会<br>秘书处    | 研究    | 共同供资                    | 人力资源        |
| 技术合作<br>◆ 区域顾问<br>◆ 外地<br>办事处 | 科技服务 |               | 评价    | 机构间协调和<br>与非政府组织<br>的关系 | 信息和<br>通信技术 |

# 业务活动矩阵结构：地域和主题

|                  | 毒品   |      |      | 犯罪   |           |
|------------------|------|------|------|------|-----------|
|                  | 减少需求 | 减少供应 | 科技服务 | 全球方案 | 预防犯罪和刑事司法 |
| 东亚区域顾问，包括外地办事处   |      |      |      | 案    |           |
| 非洲区域顾问，包括外地办事处   |      |      |      | 和    |           |
| 拉丁美洲区域顾问，包括外地办事处 |      |      |      | 项    | 目         |
| 欧亚区域顾问，包括外地办事处   |      |      |      |      |           |