



大 会

Distr. :General
27 January 1998
Chinese
Original: English

第五十二届会议

议程项目 114 和 143

审查联合国行政和财政业务效率

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

秘书长的说明

1. 根据大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议,秘书长谨此附上主管内部监督事务副秘书长交给他的关于审查预防犯罪和刑事司法司的方案管理工作的报告,请大会予以注意。
2. 秘书长注意到报告各项结论并同意其各项建议。

附 件

内部监督事务厅关于审查预防犯罪和刑事司法司方案管理工作的报告

摘 要

预防犯罪和刑事司法司在联合国维也纳办事处主任的通盘指导下执行业务，办事处主任也负责联合国国际管理药物管制规划署。但是，由于很少迹象显示高层管理部门提供了指导和监督，这表明该司是在半独立状态下进行工作。

缺乏上层管理的指导和直接参与的情况表现在没有明确的战略方向，包括没有调动资源的方面。从联合国预防犯罪和刑事司法方案资源的管理和优先次序的处理方式也可看出这点。

虽然应当承认既有的资源比不上对该司日益增加的需求，但是也应当承认到目前为止秘书处处理财政紧张所造成的挑战的做法还是零零星星的，缺乏战略的思考。因此，资源分散得极为微薄，往往不足以对涉及的问题作出有意义的贡献。

工作队感到印象深刻的是该司工作人员的能动性和辛勤工作，并注意到对广泛的问题作出了大量的工作。但是，有力的迹象显示该司已日益缺乏重点，对优先次序没有给予足够的重视。如果容许这种情况继续下去，方案将以没有优先次序和没有条理的方式扩延开来。

由于财政上紧张，因此要求严格选择所处理的问题，并定出就这些问题所要采取的行动的优先次序。同其他组织重叠和相互补充的问题也必须在方案拟订阶段处理。在这反面，据指出，该司有相当部分的工作是处理属于其他组织(即人权事务中心、联合国国际药物管制规划署、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国生境和人类住区中心(生境)、联合国环境规划署(环境规划署)、维持和平行动部(维和部)和提高妇女地位司等)权限内的相互关联的主题和事项。这并不是说工作是重复的，但的确可以有力说明应如何通过同其他计划署和联合国实体，特别是同处理犯罪问题的联合国机构网建立更有效的协作关系而建立更好的分工。

关于如何选择所要处理的问题，预防犯罪和刑事司法委员会在下达新的任务方面不断作出自我克制的努力实际上是值得赞扬的，应加以鼓励。但是，秘书处必须同时作出努力，更多地将重点放在其工作方案上，将相互关联的问题更大程度地结合成为少数几种活动，以及避免将在它不具相对优势和(或)它的贡献附加价值微乎其微的领域扩大其作用。在这方面，应比以往更有效地运用方案规划和预算程序，在针对新的任务编写所涉方案预算问题说明方面这点特别重要。

在这方面，值得强调的是秘书处关于合理化使用其资源或是取得事半功倍成效的任何努力要求对方案活动作出评估和评价，以期查明能帮助本身进行简化的领域。这个方面的第一个步骤将是使秘书处作为一个服务机构所希望承担的作用及其

作为技术援助提供者之间的作用之间取得更为明确的平衡。目前该司活动的最大部分是为立法机关提供服务。秘书处提供的服务的性质也需明确(即属于实质和分析性质还是属于汇集问卷答案和提供背景资料性质)。

秘书处也需要处理为委员会编写的文件数量较大的问题。自相矛盾的是尽管资源受限,秘书处却年复一年地自行为委员会的会议添加大量文件和会议室文件。因此,应当重新检视预防犯罪和刑事司法司印发的文件和严加审查,以期确定其印发频率是否有根据和所审议的问题是否已经归并或合并成为少数几种文件。还须更好地利用现有数额不多的技术援助资源。据指出,在1994至1997年期间,两名区域间顾问从事的任务和特派任务中有49%是与非业务或咨询事项有关。

秘书处还需作出很大努力重订方案方向,使其从制订标准转向更多地着重于协助会员国执行这些标准和研究跨国有组织犯罪问题。该司工作人员目前的能力看来无法胜任这种转向。因此,必须平行进行工作人员能力的重新调整和转向工作。同样重要的是建立有效的制度,追踪方案执行方面的进展、评价其结果和为上层管理提供回馈。目前,这种制度并不存在。

最后但并非最不重要的一点是,维也纳的新的管理结构为最大程度地扩大方案的资源基础提供了机会,首先是促进了犯罪与药物方案间的协作,其次是吸收了与委员会秘书处和行政支助有关的一些非实质性职能。基本上应当尽力确保方案资源完全用于所责成的工作,同时应当充分授权负责方案的人员有足够的权力从方案拨款中批准支出。目前的安排是完全由行政当局核准,这样会模糊了责任,应当停止这种做法。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-11	5
二. 实质内容的问题	12-21	6
三. 协调和监督.....	22-30	7
A. 协调.....	22-26	7
B. 自我监测和自我评估.....	27-30	8
四. 组织、员额配置和管理问题	31-38	8
五. 建议.....	39-53	10
附录. 组织系统图.....		11

一、导言

1. 预防犯罪和刑事司法的源起可追溯至联合国成立不久后设立的社会防卫科。

2. 社会防卫科首先从事的活动之一是从会员国收集和汇总官方犯罪统计数字。其后，该科重组和改名为预防犯罪和刑事司法科。1977年，该科升等为处，置于主管社会发展和人道主义事务助理秘书长的通盘指导之下。之后联合国经济和社会部门改组及社会发展和人道主义事务中心解散后，该处并入联合国维也纳办事处，由联合国维也纳办事处主任领导。

3. 大会第五十届会议核可将该处提升为司级单位。最近，作为秘书长向大会第五十一届会议提出的改革措施(A/51/950)的一部分，秘书长提议加强预防犯罪和刑事司法司并将其改为国际犯罪预防中心。新的中心将在联合国国际药物管制规划署的共同管理结构下运作。两者将一起组成一个新的药物管制和犯罪预防厅，由联合国国际药物管制规划署执行主任领导。

4. 就工作而言，联合国预防犯罪和刑事司法方案从50年代初期建立至1992年，其主要重点是确立预防犯罪和刑事司法方面的标准和准则。多年来已制定和通过了一系列的标准和准则。这段期间的相关主要活动是组织和筹备五年一次的联合国预防犯罪和罪犯待遇大会。第一届大会于1955年在日内瓦举行，第九届大会于1995年在开罗举行。

5. 从1992年起，按照1991年12月18日大会第46/152号决议，方案进行了方向调整，从设定标准转为更多地着重于各项标准和准则的执行工作以及应付大会第46/152号决议附件所载原则和行动纲领列举的预防犯罪和刑事司法方面的挑战。上述决议也要求建立预防犯罪和刑事司法委员会，在同一年度，该委员会成为联合国在犯罪管制领域的决策机构。委员会由40国政府的代表组成，为经济及社会理事会的职司委员会，每年在维也纳举行其会议。到目前为止，已举行过六届委员会的会议，最近一届是在1997年4月28日至5月9日举行。

6. 委员会在1992年第一届会议上决定应以以下优先领域指导其工作

(a) 打击国内和跨国犯罪、有组织的犯罪、经济犯罪、包括洗钱；

(b) 在保护环境方面促进刑法的作用；

(c) 预防都市地区的犯罪、少年犯罪和暴力犯罪；

(d) 提高刑事司法制度的管理方面的效率和公平性，适当着重于加强发展中国家收集、核对、分析和利用数据以制订和执行合适的政策的能力。

此外，委员会决定将技术援助及预防犯罪和刑事司法领域的标准和准则作为未来会议议程上的常设项目。

7. 委员会所定政策的执行是由预防犯罪和刑事司法司负责。大会第46/152号决议规定该司的责任如下

(a) 调动现有资源，包括各机构、政府间组织、非政府组织和其他主管当局，以执行方案；

(b) 协调有关犯罪和刑事司法方面的研究、训练和数据收集工作，特别是通过全球犯罪和刑事司法资料网向会员国提供技术援助和实用资料；

(c) 协助委员会作出工作安排和筹备预防犯罪和罪犯待遇大会及与方案有关的任何其他活动；

(d) 确保可能的捐助者与需要刑事司法援助的国家相互接触；

(e) 将需要刑事司法领域援助的情况通知送交合适的筹资机关。

8. 针对关于国际合作打击犯罪的迫切需要，委员会第一届会议之后各届会议进一步重申和阐明了委员会第一届会议通过的优先领域。因此，该司所承担的任务和要求的数量急剧增加。其中大部分要求涉及范围广泛的犯罪相关问题和复杂的刑事司法政策问题。这些问题在进入二十一世纪以后还可能保留在国际社会的议程上。但是，由于方案现有资源与对方案日益增加的要求之间存在着差距，已有人表示严重关切该司的工作会出现不按优先次序、重点和条理而分散进行的可能性。

9. 在此背景下，内部监督事务厅(监督厅)派出了一个工作队进行目前的审查，以期评价预防犯罪和刑事司法司是否在有助于切实有效执行工作方案的环境下运作。工作队在进行其工作时，在1997年6月最后一个星期访问了维也纳并与该司大部分工作人员——包括区域顾问、协理专家和与该司工作有关的实习人员——进行了面谈。工作队会见了联合国维也纳办

事处主管和与行政当局高级工作人员面谈,它也听取委员会一些会员国代表的看法。本报告所述情况是视察时所呈现的情况。

10. 工作队在完成实地工作时,审查了与方案及其管理有关的各个方面相关的大量文件。审查的结论和结果载于下文第二、三和四节。其后为供方案管理部门采取行动的建议。

11. 征求了管理部门对报告草稿的意见,编写本报告定本时并已考虑到了这些意见。工作队甚为感谢维也纳办事处官员和预防犯罪和刑事司法司工作人员在进行审查时所给予的合作,并满意地注意到管理部门对报告中所提出的问题的积极反应。药物管制和预防犯罪厅(药管厅)执行主任皮诺·阿拉基已核可了所作出的全部建议,并指出这些建议符合已经采行的计划和倡议。

二、实质内容的问题

12. 工作队将其审查的很大一部分用于审查该方案以及秘书处是如何组织其工作和利用分配给它的资源的,以致致力于委员会所指定的优先领域。在这方面,工作队注意到,目前的方案结构由四个次级方案组成,即:

- (a) 次级方案 1:业务活动、规划和通盘协调;
- (b) 次级方案 2:采取合作活动打击跨国犯罪活动;
- (c) 次级方案 3:预防犯罪和刑事司法管理;
- (d) 次级方案 4:预防犯罪和刑事司法标准和准则;

次级方案 1 和 2 已在 1996-1997 两年期方案预算的范围内列为高度优先。

13. 次级方案 3 和 4 项下确实存在许多技术性工作,特别是在收集犯罪和刑事司法领域的的数据以订立标准和准则及通过全球预防犯罪和刑事司法资料网向会员国提供实际资料方面更是如此,不过预防犯罪和刑事司法司工作的最大部分仍然是为其立法机构--即委员会--提供服务。因此,工作队对 1994-1997 年期间工作方案的审查表明,该工作方案的设想和结构主要是为了以编写会议文件的形式向委员会提供服务。对该段期间委员会的 66 份报告和 48 份会议室文件进行的审查表明,大体上说这种服务多为后勤性,而不属实质性的。所审查的文件的构成主要如下:

(a) 说明各专家组和工作组或其他联合国组织开展的活动和闭会期间的协商;

(b) 汇集会员国就有关标准和准则的议题提交的答复;

(c) 委员会要求的少数关于具体问题的研究报告和概况介绍;

14. 文件涵盖非常广泛的事项,它们涉及:有组织的犯罪、洗钱、犯罪收益、少年司法、执法、预防犯罪、侵犯妇女的暴力、城市犯罪、贩卖未成年者、外国人口走私、腐化、经济和环境罪行、枪支弹药管制和联合国的标准和准则。其他文件涉及关于加强技术合作、协调和国际合作与战略管理的进展报告。

15. 在这方面,该工作组注意到,已编写的大多数文件都是涉及属于非优先的次级方案的问题。只有少数几份报告讨论到跨国犯罪这一高度优先的次级方案。

16. 关于涉及业务活动的最高度优先次级方案的各种活动,工作队审查了由两位属于预防犯罪和刑事司法司的区域间顾问编写的 74 份特派任务报告并注意到,从 1994 年到 1997 年年中,申请技术援助的多数要求都是想要增加警察、检察官、法官、地方行政官和教养干事的专业素质。在另一些情况中,提供援助是为了重新组建司法系统中的某一重大部门。另有举办研讨会和讲习班讨论有组织跨国犯罪问题的少数情况。

17. 在这方面,工作队注意到,该两位区域间顾问进行的很多特派团与业务活动或咨询服务没有关系。这些任务主要是参加和出席专家会议、促进合作安排和筹集资金以为提议项目提案供资。工作队认为,这种活动属于秘书处工作人员的职责范围。因此,它不得不得出结论认为,为技术援助提供的微薄资源又因被转用于偏离其原定目的的其他方面而进一步减少。

18. 鉴于上述结论,工作队认为,整个工作方案显然缺乏方向和重心。因此,资源被稀薄地分散于广泛的议题之中。这一问题又因为来自立法机构的任务日益增多,秘书处要求提交更多的报告和召开会议而变得更为严重。在这方面,工作队指出,1992 年以来所通过的要求秘书处采取具体行动的决议数目几乎增加了两倍,即从 1992 年的 6 项决议最高增加到 1994 年的 20 项,然后降到 1997 年的 17 项。工作队还指出,由于缺乏明确的战略方向,没有作出什么努力来使该程序合理化,既没有严格地选择将讨论的议题,也没有编写关于所涉方案

预算问题的说明以供有关的立法机关在着手执行一项决议之前进行审议。

19. 在 1992-1997 年期间通过的 87 项决议中,工作队发现编写了所涉方案预算问题说明的只有三次。这几次事例涉及到准备一项调查或组织专家组会议。要求秘书处报告具体议题和编写这些报告的许多决议已在现有资源的范围内得到响应,尽管比较花费时间。现有的关于 1994-1995 两年期内工作月利用情况的数字表明,预防犯罪和刑事司法专业工作人员时间的平均 30%被用于编写会议文件。在这方面,工作队注意到以下事实,即秘书处曾经年复一年地努力编写更多的文件和会议室文件以提交委员会的会议。

20. 虽然应当承认现有的资源与人们对该方案的日益增多的要求还不相称,但还应当承认,秘书处对待财政紧张所构成挑战的做法至今为止显然是零星的,缺乏战略思维。因此,资源被分布得太稀薄,以致失去了为所涉问题作出有意义的贡献所必需的足够数量。在这方面,工作队指出,该司的大量工作都是处理涉及联合国其他实体即人权事务中心、联合国国际药物管制规划署、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国生境和人类住区中心(生境)、联合国环境规划署(环境规划署)、维持和平行动部、发展支助和管理事务部、政策协调和可持续发展部等)职权范围内的相互关联的议题事项。这并不是说它的工作是重复的,但的确可以有力地说明应如何通过同其他计划署和联合国实体,特别是同处理犯罪问题的联合国机构网建立更有效的协作关系而建立更好的分工。工作队认为,更好的工作分工将会最大限度地发挥该司现有资源的潜力,并加强该整个方案。

21. 财政方面的紧张状态要求人们严格地选择所要涵盖的问题,并对就这些问题中的每一项将采取的行动作出优先次序安排。必须在拟订方案的阶段处理与其他组织重叠和相辅相成的问题。关于所要涵盖的问题的选择,工作队注意到委员会就订立关于预防犯罪和刑事司法司的战略管理的实际和有效规则最近所作的各项努力。这些努力包括简化委员会的议程、减少决议的数目、限制对更多报告的要求、制定多年工作计划以便每一年都专门讨论某一具体题目或“主题”、以及制定一套标准以指导委员会选择其会期间会议的议程项目。虽然这些努力可以助使规定任务与资源需求统一起来,不过工作队认为,秘书处必须同时作出努力更加着重于其工作方案,为此应当更多地将各种相互关联

的问题合并成为少数几种活动,并避免在它不具有相对优势和(或)它的贡献附加价值微不足道的领域扩大其作用。在这方面,方案规划和预算程序应当比至今为止的状况得到更加有效的利用。在编写针对新的任务编写所涉方案预算问题说明时更是如此。秘书处在拟订其提议的工作方案阶段将规定任务变成行动时也应如此。

三、协调和监督

A. 协调

22. 预防犯罪和刑事司法没有一个可用于确保方案的有效协调的机制。涉及到那些在联合国之下有密切联系的研究所以这种状况尤为明显。利用该司与这些研究所目前的相辅相成性并设法将各所的方案与该司的方案更好地结合起来的现有安排似乎很有限,而且也没有达到责成秘书处作为其总体主要责任的一部分的要求,尤其是这方面的工作是被定为高度优先事项。

23. 工作队了解到该司、联合国国际药物管制规划署、发展支助和管理事务部、人权事务中心、政策协调和可持续发展部和其它联合国实体之间的现有协作安排。然而,与致力于同样的方案目标的其它联合国附属研究所之间的合作有着不同的分量。目前有五个区域间/区域研究所,它们是:联合国区域间犯罪和司法研究所(犯罪和司法研究所)、联合国亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所、联合国非洲区域预防犯罪和罪犯待遇研究所、欧洲预防和控制犯罪研究所和联合国拉丁美洲预防犯罪和罪犯待遇研究所。另外还有七个其它附属研究所。工作队的调查结果表明,除了年度协调会议和向委员会提交关于研究所活动及区域间顾问承担的一些特别合作任务的报告外,预防犯罪和刑事司法司与各研究所的联系合作仍拘泥于形式,离效率还相差很远。但是,大会和经济及社会理事会数项决议均强调了与这些研究所协调和协作的重要性,特别是大会第 46/152 号决议附件所载联合国预防犯罪和刑事司法方案的原则声明和行动纲领认为须作出以下协作安排,以建立一个有效的方案并加强其业务能力:

(a) 各研究所应经常彼此通报和向预防犯罪和刑事司法委员会通报工作方案及其执行情况;

(b) 委员会在可得资源的情况下可请研究所执行方案的某些部分;

(c) 委员会还可就研究所间活动的领域提出建议;

(d) 委员会应努力调集预算外支助以支持各研究所的活动。

24. 在这方面,工作队注意到,其中有些研究所正把活动范围从研究扩展到提供技术援助和培训等领域。犯罪和司法研究所就是一个例子。该研究所由预算外资源提供资金,其员额配置超过预防犯罪和刑事司法司。它原本只是预防犯罪和刑事司法司的一个“研究臂膀”。它参与提供技术援助,但这样做与预防犯罪和刑事司法司的工作相重复。

25. 工作队认为,在预防犯罪和刑事司法司与各研究所之间更加密切协作这方面还有许多尚待发掘的可能性。这种协作的最终目的是明确分工并尽量合理使用犯罪方案作为一个整体所拥有的资源。在这方面值得指出的是,管理部门承认有必要探索互补领域,并加强预防犯罪和刑事司法司与各研究所之间的工作关系。它把目前的这种不够充分的协调状况归咎于资源缺乏。工作队不能接受这一解释,它认为问题在于如何通过制订优先次序有效利用资源。没有什么事实依据能表明管理部门给予了与各研究所协调这一问题应有的重视。因此,1994-1995 两年期内用于协调的工作月据报只占该司员额配置资源总额的 30%,即 137 个工作月。据报这一总数中只有 6.5 个工作月被用于与各研究所的合作。

26. 加强预防犯罪和刑事司法司与联合国附属研究所间合作的第一步应是重申委员会在监督这些研究所活动方面的作用,并确保它们的工作对预防犯罪和刑事司法司有支助作用而不是具竞争作用。工作队认为,鉴于该司是联合国系统内的一个秘书处机构,它执行委员会的政策决定、制订政策选择并协调联合国系统内及政府间的预防犯罪和刑事司法活动,因此应由其行使监督职能。秘书处应向委员会报告各研究所的工作在多大程度上是集中于优先事项和各工作方案间有多大程度的一致性。

B. 自我监测和自我评估

27. 工作队没有发现就既定目标、进度或标准对工作方案的执行有任何有系统性监测。在这方面应指出的是,列入秘书长关于联合国方案执行情况的报告(A/51/128 和 Add.1)内的该司关于其 1994-1995 年工作方案执行情况的报告是不充分的。报告在许多地方没

有恰当反映该司的实际工作和(或)以工作月表示的相应资源。工作队明显感到,该司内部几乎没有什么监督措施以确保各个方案管理人员报告的资料的真实性。至于自我评估,几乎可以说并不存在。正如前面所指出的那样,现有的资源过于分得过散,而且没有充分注意对结果进行评估和将调查结果用于改进方案。

28. 鉴于目前的状况,工作队认为,该司管理部门没有采取足够手段以有效监督其工作方案并找出执行中的薄弱之处。该司因此也就缺乏一个清楚的依据以分配其稀有的资源或就重要的方案问题和管理问题向上级管理部门提供反馈信息。

29. 在这方面有必要强调的是,秘书处要想努力实现其资源的合理使用或少投入多产出,就应对方案活动作出评价和评估以确定精减领域。朝此方向努力的第一步将是更明确地平衡秘书处作为一个服务机构想要承担的作用与作为一个技术援助提供者的作用。还有必要明确秘书处所提供的服务的性质(即:是属于实务和分析性质还是属于汇集问卷答案和提供背景资料的性质)。

30. 秘书处还有必要处理为委员会准备的文件数量相对过多的问题。应重新检视并严格检查该司所发文件以便确定其印发频率是否有根据,所审议的一些问题是否已经归并或合并成为少数几种文件。在这方面,值得对已印发的文件作一些工作量分析,以便制订一些用来监测效率的标准或准则。

四、组织、员额配置和管理问题

31. 预防犯罪和刑事司法司所掌握的资源并不多,其中大部分来自联合国的经常预算。1996-1997 两年期期间,该司经核准的员额表包括 16 名专业人员和 6 名一般事务人员员额。该方案还拥有 6 名初级专业人员员额,他们由预算外资源供资,还拥有两名由联合国促进技术合作的经常方案而供资的区域间顾问。此外,在工作队访问维也纳时,有三名由其本国政府支付报酬的专家和 8 名实习生在该司全时工作。

32. 在 1996 年之前,预防犯罪和刑事司法司没有任何组织结构,工作人员可以相互交换地使用以处理各种问题。该司的第一份组织系统表于 1996 年制定,它反映于 1996 年 6 月 6 日的秘书长公报 ST/SGB/Organization, Section: UNOV)(见附件)。据此,设立了两个科

和两个股,即业务活动和委员会秘书处科、跨国犯罪问题科、刑事司法系统管理和信息股和预防犯罪战略股。该组织系统表与1996--1997年的方案结构中的四个次级方案相对应。员额配置资源在预算文件中的分布反映了委员会设定的相对的优先次序。

33. 根据就工作月利用情况所进行的访谈及所获得的资料,目前尚不清楚该方案的各优先工作在执行过程中是否得到遵循。该司的工作人员仍然被相互交换地使用,以处理议程上的所有问题,但显然没有任何优先次序安排。结果,资源的使用分布太薄弱,在许多情况下无法为有意义地帮助问题的处理提供必要的足够多的数额。在这方面,工作队指出,对委员会秘书处的职能、业务活动和全面协调所负的责任已被合并起来和分配给该司的副司长,他还发挥就各种预算、财务和人事问题与联合国维也纳办事处进行协调的作用。工作队认为,该司微不足道的资源应当完全用于执行该方案。委员会秘书处所肩负的该委员会的职能应当由联合国国际药物管制规划署承担。鉴于秘书长所提议的并在前面第3段所提到的共同管理结构,这一点就特别合宜。至于行政职能,工作队认为可以交给一位行政助理或一位初级行政干事处理,该人员可从联合国维也纳办事处的行政结构中调来。该司副司长的能力可以得到更好的利用,让他致力处理次级方案1项下的各项优先问题,特别是因为这些能力关系到方案的监督和通盘协调,需要作出特别的努力,以便象前面第二节所述的那样使这些职能具有坚实的基础。

34. 该司所进行活动的范围多种多样,以致混淆了该整个方案的重点和战略方向,使得这些次级方案与组织结构之间的关系变得人为和不自然。我们认为,促成这种状况的有两个重要因素:

(a) 高层管理没有直接参与为该司的工作提供战略指导。很少证据显示负责通盘指导预防犯罪和刑事司法司业务的主任提供了指导或监督。在这方面工作队注意到以下事实:主任核准中期计划和方案预算,并将其转交联合国总部。他还批准源自该司的所有旅行要求。但是,这种行动显然属于形式性的,没有迹象表明提供了指导来影响该方案的方向和(或)最妥适地利用资源。也很少证据显示高层管理做出协调一致的努力以来筹集资金支助各方案。在这些情况下,工作队不能不得出这样的印象:该司自成立以来一直是以一种半独立的方式开展工作。

(b) 合格专业知识的具备程度。预防犯罪和刑事司法司的工作人员已经积累了关于国际标准和准则体系以及关于其执行的有关程序方面的较为独特的知识。工作队注意到,若干年来在这方面已开展大量杰出的工作,而且这些工作已得到委员会的称许。这在很大程度上归功于工作人员的高度积极性和敬业的热诚。在访谈期间,工作队确实为该司工作人员的热情和忠诚所感动。但是,当处理有组织的犯罪及其有关后果方面新出现的需求时,这些工作人员的专业知识水平就变得不够。当涉及在项目拟订、执行和评估方面的支助业务活动时,他们的专业知识也十分有限。

35. 在这方面,工作队注意到,多数工作人员自该司作为社会发展和人道主义事务中心下的一个处而成立以来就一直在该司工作。他们中多数在P-5行动表上的职称仍然是“社会事务干事”,被审查的许多职务说明中都没有反映任职人员职责的变化。还可以清楚地看出,若干年来除非是通过在职训练,他们中多数几乎都很少时间或机会来提高自己的知识或专业知识水平以应付方案的新需求的各项挑战。在这方面,工作队没有看到由管理部门主办的任何培训计划以使工作人员跟上其各自工作领域的最新发展和思维。结果多数工作人员可以被视为关于预防犯罪和刑事司法的各种不同问题的“通才”。他们具有经验,但他们的技术能力没有得到很大发展,以致难以处理方案重点从标准和准则转向有组织的跨国犯罪行为及其与恐怖主义、暴力和洗钱的关联。这种状况又因为最近几年很少招聘外面的专家而变得更为严重。

36. 在这些情况下,在该方案的制订和执行过程中把强调重点放在较低优先的问题上,就让人更加可以理解了。为了应付这些新的挑战,需要提高关于各种形式的有组织犯罪的性质、动力和作业情况的知识和某些专业知识水平。工作队认为,预防犯罪和刑事司法司应当努力在关键的领域建设一支具有专长的核心工作人员队伍,方法是提供加强培训来提高现有工作人员的专业知识水平,并且在出现空缺时进行外部招聘。上述努力应当促成该司结构的调整以反映这种专才化情况。而且,鉴于方案的方向调整,该司工作中越来越多的成分最终将由咨询服务和技术合作项目组成。工作队认为,该司内部缺乏有效进行项目评价、执行和评估的充分专业知识、以及明显缺乏项目开发和管理知识等问题,需要通过培训来加以解决。具备这种专业知识是以研究的形式为技术援助活动提供高质量的支助所必不可少

少的。这又再次突出地说明需要培养一支前面提到的具有专长的核心工作人员队伍。

37. 预防犯罪和刑事司法司的行政和财务管理由联合国维也纳办事处负责。因此,所有的旅行申请都必须经主任办公室批准,聘用顾问的要求也由联合国维也纳办事处行政当局审查,后者在收到顾问的工作副本以确定服务已经提供之后还核准付款。工作队认为,该行政当局是在承担执行办公室的职责,并在某种程度上承担着方案管理人员的职责。工作队认为造成这种反常现象的原因是该司缺乏行政办公室的能力,而且承付该司的经费的批准权力完全属于联合国维也纳办事处行政当局,而不是该司的司长。

38. 工作队认为,上述状况模糊了方案管理人员的责任,同时又不一定有助于提高资源利用的效率和效力。预防犯罪和刑事司法司司长应当有权批准其工作人员的旅行,并批准从拨给方案的经费中给予补偿。他还应对确保该司工作人员、包括为方案工作的顾问提供服务负全部责任。行政当局的作用应当仅限于监测这种权利的行使和批准经费的开支。

五、建议

39. 主任应设立内部安排,向该司提供指导和战略方向,其中包括调动资源。(SP-97-001-1)(第 34 段)

40. 主任应确保该司建立一套自我监测和自我评价系统,让这一系统能够向其办公室提供必要反馈,使其能够行使监督职责。(SP-97-001-2)(第 27 和 28 段)

41. 该司应调整工作,把重点放在方案相对优先的方面,避免让有限的资源过于分散。(SP-97-001-3)(第 15 至 18、21 和 27 段)

42. 秘书处应在两种作用之间应取得更明确的平衡:一种是作为提供服务的机构,另一种是作为向会员国提供技术援助和政策咨询的机构。(SP-97-001-4)(第 19 和 29 段)

43. 秘书处应力求向委员会的会议提供更实质性的服务,对新出现的问题进行高质量的分析和提供政策选择供委员会审议。(SP-97-001-5)(第 13 段)

44. 应严格审查会议文件,以确定其印发频率是有根据。应探讨是否可能减少文件数量,将问题归并在少数文件中讨论。(SP-97-001-6)(第 19 和 30 段)

45. 区域间顾问的服务主要应用于向会员国提供技术援助。应停止为任何其他目的利用他们的服务。(SP-97-001-7)(第 17 段)

46. 预防犯罪和刑事司法司应设立一个有效制度,追踪方案执行进度,评价其结果,向上层管理部门即主任提供反馈。(SP-97-001-8)(第 27 和 28 段)

47. 需要协调一致,在联合国研究犯罪问题的研究所网络中建立更有效的协作关系。预防犯罪和刑事司法司应在制订各研究所相应方案的阶段努力参与,并发挥积极作用影响这些方案的内容和方向。只有作出适当的体制安排,确保与联合国各附属研究所在预防犯罪和刑事司法司的统筹下开展工作,才能作到这一点。(SP-97-001-9)(第 22 至 26 段)

48. 该司副司长应充分参与高度优先的次级方案 1 项下的各项活动。这些都在上述 45 至 47 段所载各项建议中得到反映。(SP-001-10)(第 33 段)

49. 预防犯罪和刑事司法司的管理层应确保,在采取任何步骤开展各项新的决议确定的活动之前,向委员会提交一份所涉方案预算问题说明。说明必须强调在缺乏已经为这些活动的执行工作确定和取得的资金情况下应承担的工作量和所涉方案问题。(SP-97-001-11)(第 21 段)

50. 预防犯罪和刑事司法司应努力通过提供适当的培训更新现有的专门知识和通过外部招聘建立具备有组织的犯罪相关新领域的专长的核心技术人员队伍。在项目开发和管理方面也需要提供培训,以期向技术援助活动提供必要支助。(SP-97-001-12)(第 34 至 36 段)

51. 预防犯罪和刑事司法司的内部结构应按照上文谈到的专长方向加以调整。(SP-97-001-13)(第 36 段)

52. 司长应在《联合国人事和财务条例》允许的范围获得充分权力。这包括有权批准方案拨款中的开支。对司长的授权应作为主任向一名负责方案执行工作的高级管理人员所授权力的一环,加以记录。这项授权应明确反映出这种权力的限度以及与此相应的责任。(SP-97-001-14)(第 38 段)

53. 行政司应向预防犯罪和刑事司法司提供必要的行政支助,调来一名行政干事,在所有财务、人力资源和支助事务方面作为行政部门的业务伙伴。(SP-97-001-15)(第 33 段)

主管内部监督事务副秘书长卡尔·帕施克(签名)

附录

联合国维也纳办事处

预防犯罪和刑事司法司

