



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.7/1999/5
7 December 1998
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

麻醉药品委员会
第四十二届会议
1999年3月16日至25日，维也纳
临时议程*项目5

加强联合国药物管制机构

秘书长的说明

根据经济及社会理事会 1997 年 7 月 21 日第 1997/37 号决议，秘书长荣幸地向麻醉药品委员会第四十二届会议提出附于本说明的审查联合国药物管制规则署和加强联合国国际药物管制机构高级专家组会议的报告，该专家组会议于 1998 年 4 月 22 日至 24 日和 6 月 29 日至 7 月 3 日在维也纳并于 10 月 26 日至 30 日在纽约举行。

* E/CN.7/1999/1。

**审查联合国国际药物管制规划署和加强
联合国药物管制机构高级专家组会议的报告，
1998年4月22日至24日和6月29日至7月3日
在维也纳，10月26日至30日在纽约举行**

目录

	段 次	页 次
导言.....	1 - 2	4
结论和建议.....	3 - 31	4
A. 加强禁毒署的筹资.....	6 - 13	4
1. 核心预算和自愿资金.....	6 - 7	4
2. 可预测的供资和规划.....	8	5
3. 创建一个全球药物基金.....	9 - 12	5
4. 发动多国公司和私人捐赠.....	13	5
B. 加强麻醉药品委员会的职能作用.....	14 - 16	6
C. 加强国际麻醉品管制局的职能作用.....	17 - 18	6
D. 禁毒署的管理.....	19 - 21	6
E. 机构间合作与协调框架.....	22 - 28	7
1. 联合国全系统管制药物滥用行动计划和联合国发展援助框架.....	22	7
2. 在减少需求领域与各机构的合作.....	23 - 24	7
3. 禁毒署与联合国开发计划署的合作.....	25	7
4. 与国际金融机构的合作.....	26 - 28	7
F. 禁毒署的运作.....	29 - 31	8
1. 传播战略.....	29 - 30	8
2. 评价.....	31	8
一. 当代药物状况.....	32	8
二. 授权法律框架.....	33 - 34	8
三. 加强禁毒署的筹资.....	35 - 51	9
A. 与国际金融机构的合作.....	41 - 46	9
B. 创建一个全球药物基金.....	47 - 51	10

	段	次	页	次
四. 禁毒署的管理.....	52	-	63	11
麻醉药品委员会作为禁毒署的理事机构.....	53	-	63	11
五. 机构间合作与协调.....	64	-	73	12
评价.....	71	-	73	13
六. 国际麻醉品管制局.....	74	-	77	13
传播.....	77			13
<u>附件</u>				
一. 与会者名单.....				14
二. 文件和专题介绍一览表.....				15

导言

1. 秘书长按照经济及社会理事会 1997 年 7 月 21 日第 1997/37 号决议：题为“审查联合国国际药物管制规划署：在现有的国际药物管制条约范围内并根据《联合国宪章》的基本原则加强联合国国际药物管制机构”召集的专家组于 1998 年 4 月 22 日至 24 日和 6 月 29 日至 7 月 3 日在维也纳举行了第一和第二次会议，并于 1998 年 10 月 26 日至 30 日在纽约举行了第三次亦即最后一次会议。根据经社理事会同一决议的要求，秘书长向 1998 年 6 月举行的大会关于世界药物问题的第二十届特别会议就专家组查明的问题提出了一份进展报告。经社理事会在第 1997/37 号决议中还请秘书长根据专家组的工作，并考虑到大会特别会议期间人们表达的意见编写一份最后报告，讲述如何加强联合国国际药物管制机构，以提交 1999 年召开的麻醉药品委员会第四十二届会议。与会者名单见本报告附件一。

2. 专家组研究了当代药物状况，国际药物管制的机构框架，禁毒署的筹资安排和药物管制方面的授权法律框架，为此考虑到了大会第二十届特别会议的结果。专家组拟定的建议目的在于帮助国际社会和加强联合国国际药物管制规划署（禁毒署）的能力，以期实现大会第二十届特别会议通过的目标和目的。

结论和建议

3. 按照经济及社会理事会第 1997/37 号决议召集的专家组会议审查了自禁毒署建立以来国际药物管制制度的进展和运行情况，以及药物管制方面的主要问题和趋向。为了确定一些措施来加强未来的国际合作，共同对付世界药物问题，专家组尤其将其注意力放在下述几个关键性问题：管理、资源、机构框架、机构间的合作与协调，以及对禁毒署活动的评价。

4. 专家组第二和第三次会议上的讨论考虑到了大会第二十届特别会议为处理世界药物问题而提出了的全面、平衡方法，以及该届大会产生的较重大的新任务。对于禁毒署以及一般地对于联合国系统提出的更高要求和任务均已包容在专家组对各项问题的考虑之中。

5. 专家组认识到，药物的滥用和非法贩运仍然是严重的全球性问题，要想真正减少或消除这种问题，必须由联合国系统、各国家以及整个国际社会作出重大而一致的努力。专家组深感失望的是，联合国系统并非所有机构都为扫除药物滥用和非法贩运而采取了强有力行动，并非所有机构都以有效方式使其反毒品活动协调一致。加强联合国系统更有效地对付此问题的能力以期改善药物管制方面的长远前景，这一直是专家组的主要关切事项。在这方面，以前提议过的若干行动方针仍然有效。然而，专家组的主导思想一直是有必要加强现有的体制和寻求另外的创新办法来加强联合国系统药物管制方面的能力。专家组现提出下述结论和建议供秘书长考虑。

A. 加强禁毒署的筹资

1. 核心预算和自愿资金

6. 专家组确认，禁毒署脆弱的财经状况使其业务能力受到限制。由于缺乏资金，禁毒署未能为已核准项目全部落实经费，也未能完成其职责任务。

7. 专家组建议：

(a) 应从联合国经常预算中给禁毒署分配更大份额的经费。目前，经常预算的经费占其预算总额不到 10%，此种不健康的失衡状态应通过逐步增大经常预算的拨款额来加以纠正；

(b) 应以更大的力度扩大捐款来源，主要着眼于目前对禁毒署基金的捐款额并不大的那些发达国家和中等收入国家，以便有助于禁毒署完成其法定任务，特别是由于大会第二十届特别会议而产生的那些新任务。促使更大数目的会员国增大其捐款还会使它们提高其对禁毒署的主权意识。

2. 可预测的供资和规划

8. 必需逐步使禁毒署有一个更加可以预测、更加可靠的财政基础，确保其每年都有足够的资金，足以执行列入计划的方案活动。除增大联合国经常预算的禁毒署拨款额之外，还急需大幅增加自愿捐款，特别是对禁毒署基金的非指定用途捐款。为能实现此目的，专家组建议：

(a) 应实行多年期、以结果为依据的禁毒署预算，作为一种新的、综合性的方案供资和预算机制；

(b) 新预算应以上一个三年期的综合执行情况及结果作依据。应对禁毒署工作方案的后续作出特别的分析。预算还应具体列出未来三年的方案并标明预期的结果；

(c) 麻醉药品委员会应每隔三年核准一次预算并于两个预算期的中间年份评价执行情况；

(d) 在麻委会举行届会期间，各会员国应提出其头一年对禁毒署基金的确定供资承诺，在可能时，会员国还应提出续后两年每年捐款的确定数额或暂定数额；

(e) 在向麻委会提出三年期预算之前的一段时间，秘书处应与各捐助方单独地或分组地进行协商，以便讨论：

(一) 如何达到和分摊预算所需资金；

(二) 如何能大幅增加捐款中的非指定用途部分。

3. 创建一个全球药物基金

9. 专家组建议按照全球环境基金的模式来创建一个全球药物基金。世界银行、各区域开发银行及有兴趣的捐助国应提供一笔一次性赠款，用以构成为创建此项基金的核心资金。核心资金应作为从市场筹措更多资源的杠杆。

10. 核心资金和市场借款应委托一个信托机构来管理，由禁毒署与世界银行会同提供捐款的区域开发银行共同组成。

11. 试点性质的方案，凡易于重复并有乘数或“催化”作用的，应从核心资金以赠款方式提供经费。其他方案的经费可采用贷款方式，贷给有关国家，但其偿债条件应是能够保持有效的市场借款及起到良好的金融中介作用。赠款和贷款结合起来，提供给受援国家，将使禁毒署的方案起到应有的乘数效应。那些赠款和贷款还将使禁毒署得以保持高水平的业务活动，在方案的多样化和规模方面也达到药物管制领域有效行动的要求。

12. 联合国秘书长和禁毒署执行主任应立即与世界银行、其他区域开发银行以及那些银行的成员国开展对话，使它们能在麻醉药品委员会召开第四十二届会议时提出有关此事项的详细建议。为协助执行主任的工作，可成立一个由三名成员构成的核心小组，帮助他与各银行、各会员国的交互行动，并就有关全球药物基金的构成与实施拟定详细的建议。

4. 发动多国公司和私人捐赠

13. 药物问题的社会影响需要得到私人捐助基金和私人部门的行动。在工作场所，药物滥用引发的问题及相关的疾病和犯罪对于全体员工，对于企业气氛和赢利率都会有不利影响。因此，专家组建议：

(a) 进一步作出努力，寻求私人捐赠基金和多国公司的捐助；

(b) 禁毒署执行主任应建立一个咨询组，由著名人士，特别是私人部门的著名人士组成，作为动员私人部门和非政府组织解囊捐助的新战略的一个方面。这也有利于提高人们对药物问题的认识和更广泛了解禁毒署的战略和优先事项。

B. 加强麻醉药品委员会的职能作用

14. 专家组注意到,自禁毒署建立以来,提交麻委会审议的各种复杂而敏感的问题大有增加。所增加的工作任务尤其来自大会第十七届和第二十届特别会议的结果。除扩大了规范职能以外,大会还于1991年委托麻委会负责与禁毒署基金两年期方案预算有关的行政和预算职能。

15. 专家组建议,麻委会的规范职能应与其作为禁毒署理事机构的职责截然分开。为此目的,建议麻委会每届会议分为三个层面(部长级、规范层面和业务层面)进行:

(a) 为能保持大会第二十届特别会议发起的迎战世界药物问题的政治声势,重要的是要有一个部长级会议部分。这部分会议处理某一特别主题,部长们利用该讲坛来交流国家和国际层面的经验和意见。

(b) 在规范会议期间,麻委会将履行其条约产生的规范职能和处理新出现的药物管制问题;

(c) 在业务部分的会议上,麻委会将行使其作为禁毒署理事机构的职能,审议一些在闭会期间向禁毒署提供政策指导方面的问题。

16. 专家组建议麻委会每届会议的主席团均在上一届会议最后一天选出,以便有整整一年的时间来准备下一届会议的工作。

C. 加强国际麻醉品管制局的职能作用

17. 专家组确认国际麻醉品管制局(麻管局)在监测执行国际药物管制条约方面起十分重要作用。与此同时,它也关切地注意到,由于麻管局用以履行职责的资源有限,特别是在履行1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》及大会第二十届特别会议的结果方面,资源的拮据日益严重。

18. 专家组建议:

(a) 各会员国在麻委会之内采取紧急行动,通过由麻管局提议并经由经济及社会理事会赞同的、旨在加强1961年公约和1971年公约的管制措施的修正案;

(b) 麻管局和禁毒署之间应有更加密切的合作与协调关系,以期充分利用潜在的综合条件;

(c) 在为麻管局任职人员选择候选人时,会员国应充分考虑到需具备多学科的专门知识,才能确保有效履行麻管局的职责;

(d) 在分拨药物管制活动的经费时,秘书长应确保给麻管局分配足够的资源,使其得以执行全部的职责任务。

D. 禁毒署的管理

19. 专家组建议建立一个扩大的主席团,在麻委会闭会期间向禁毒署提供政策指导。扩大的主席团在麻委会主席提出请求时举行会议,由麻委会主席担任主席团主席。禁毒署执行主任在与主席团主席协商后,可以请求召开扩大主席团会议。

20. 专家组建议:

(a) 扩大的主席团由麻委会主席团的五名成员加上另十一名代表组成,目的是确保捐助国与受援国的平衡。扩大主席团的十一名成员将由麻委会选举产生,任期两年。对于麻委会主席团的成员,将适用有关其任期的规则;

(b) 扩大的主席团不应超过16名成员,以确保其作为麻委会咨询机构的有效性;

(c) 为有利于麻委会的工作，扩大的主席团应与禁毒署一起，根据大会第二十届特别会议通过的《政治宣言》（1998年6月10日大会第S-20/2号决议，附件）第20段的要求，对各国的两年期报告进行初步审查。然后，扩大的主席团应提交一份分析报告，其中包括拟由麻委会采取行动的建議。

21. 麻委会的合法性和权威不会由于扩大主席团在闭会期间的运作而受到影响。麻委会仍将在其每年的届会上审查和评价禁毒署的政策和业务活动并核准禁毒署基金的预算。

E. 机构间合作与协调框架

1. 联合国全系统管制药物滥用行动计划和联合国发展援助框架

22. 由于注意到秘书处提出的报告和介绍，专家组发现，联合国全系统管制药物滥用行动计划并没有达到它的目标，如同最近的一份评价报告中强调指出的那样。有鉴于此，专家组特提出下述建议：

(a) 应作为紧急事项，对提交给行政协调委员会（行政协调会）药物管制小组委员会的1998年评价报告内列出的建议采取行动，使全系统行动计划发展成为联合国全系统有关药物管制的合作的战略性规划手段；

(b) 作为国家一级补充措施，应把药物管制作为一个因素包括在拟定联合国发展援助框架的范围内。

2. 在减少需求领域与各机构的合作

23. 在减少需求方面，特别是对于为进一步贯彻执行大会第二十届特别会议通过的《减少药物需求的指导原则声明》（1998年7月10日大会第S-20/3号决议）而拟定的行动计划以及减少需求方面的其他举措，禁毒署应征求下述各机构的意见：关于HIV/艾滋病联合和共同赞助联合国方案（艾滋病联合方案）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、国际劳工组织（劳工组织）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、世界卫生组织（卫生组织）以及较有效地处理世界药物问题的其他有关机构。

24. 专家组建议各会员国确保药物问题作为常设项目列入那些机构的理事机构的议程之内。

3. 禁毒署与联合国开发计划署的合作

25. 鉴于联合国开发计划署（开发署）对于促进经济及人类发展的重要功能以及在联合国系统内作为协调者和促进者的特殊作用，大大增加禁毒署与开发署之间的合作对于成功进行药物控制是不可缺少的。因此，专家组建议如下：

(a) 应把与药物有关的指标列入开发署人类发展的指数之内，因药物滥用影响到生活质量；

(b) 在提供发展援助时，开发署及其执行理事会应确保开发署驻地代表在其发挥联合国协调员的作用时，对于减少非法药物的需求和供应，给予更高的优先地位，因药物的滥用和贩运影响到经济 and 人类的发展；

(c) 按照大会第二十届特别会议的文字和精神，禁毒署和开发署应更加积极地在减少非法药物的需求和供应方面设法建立起密切的伙伴关系。禁毒署和开发署应商定执行一些与替代发展方案特别相关但并非纯粹该类别的项目，重点放在综合农村发展和根除贫困方面；

(d) 专家组鼓励在执行替代发展方案时与那些在发展领域进行工作的其他联合国机构开展合作。

4. 与国际金融机构的合作

26. 专家组建议致力于发展的金融机构与禁毒署之间建立更密切的合作，以便在解决与药物有关的问题时得到更好的合作。

27. 国际金融机构，特别是世界银行、区域开发银行和其他有关的机构应当：

(a) 对于与药物问题的需求和供应方面有关的方案的供资，给予更高的优先地位，特别是关系到教育、保健、替代发展、社会部门的发展和减少贫困的贷款方案；

(b) 在最后审定国别贷款战略的过程中与禁毒署进行定期协商，务使药物管制领域的方案得到应有的注意，并按问题的规模给予适宜的供资；

(c) 在禁毒署的参与下，对于与药物管制领域有关的发展方案，联合进行实施与监测工作；

(d) 鼓励各成员国建立健全的银行和金融惯例，包括按照金融行动工作组的建议及禁毒署拟定的示范法，颁布和实施禁止洗钱的法律。

28. 专家组建议，禁毒署执行主任应当：

(a) 与各国际金融机构举行定期磋商，以期促进同那些机构的合作并鼓励它们在其贷款方案中对于与药物方面的问题有着直接或间接关系的那些活动，给予必要的优先考虑；

(b) 向麻醉药品委员会每年一次的届会报告那些磋商的结果，并就加强与金融机构的合作方面所应采取的进一步行动，征求麻委会的指导；

(c) 发展一种战略，用以提高人们对药物方面的方案与其他发展方案的综合行动的认识，以便达到某种综合方法来处理经济和人类的发展。

F. 禁毒署的运作

1. 传播战略

29. 为能更有效地传播国际反毒斗争的多面性质和大会第二十届特别会议的后续行动，禁毒署的信息战略应予进一步加强。此战略应促使交流成功经验，并以更强的分析方式传播在国家一级以及在国际一级取得的结果。专家组建议禁毒署发展一项传播战略，用以促进人们对其作为可供联合国其他机构使用的高级研究中心的能力的认识，并确保在会员国当中得到政治上和财政上的支持。

30. 专家组请秘书处的传播和新闻事务厅更积极地参与传播关于世界药物问题的信息。

2. 评价

31. 为能更有效地监测各方案的影响力和可持续性，禁毒署应当对其评价方法作出修改，使之更多地注重项目的中期效果以及可能情况下其长期的效果，而不是注重于项目过程的完成。无论是为此而确定合宜的基准和指标，或是此后的评价活动，均应有外部的参与。

一. 当代药物状况

32. 专家组审查了当代的药物状况。它审议了由禁毒署编写的有关非法贩运趋势、关于麻管局对麻醉药品、精神药物和前体的合法贸易的监测情况等文件，以及一些口头介绍（见附件二）。专家组的结论是，当前的趋势不能不引起严重关切，联合国系统及其各会员国不能不作出更有力的回应。

二. 授权法律框架

33. 专家组确认现有各项国际药物管制条约的重要性，它是在对付世界药物问题上开展国际合作的法律框架。为此，专家组强调，重要的事项是各政府批准、加入和执行那些条约。专家组还强调，禁毒署应作一个优先

事项, 继续向各国提供援助, 帮助它们适当修改本国的法律和政策, 以便有效执行条约的有关规定。

34. 专家组认为, 尽管评估条约的适切性超出了它的工作任务范围, 但确有若干关键性问题影响着国际药物管制制度, 有必要作为优先事项加以处理。一个问题是麻委会履行其条约职能的能力。专家组注意到, 有些已经在传媒上广泛报道的专题性药物管制问题, 麻委会一直未过问处理, 此种问题包括实施向药物成瘾者开具海洛因处方的项目以及某些社会的人们正改变对药物滥用的看法, 采取更加宽容的态度。专家组认为, 拟议中的对麻委会工作程序的改变将会使它得以更有效地履行其条约职能, 担负起大会第二十届特别会议赋予的新任务, 特别是落实执行《减少药物需求指导原则宣言》。

三. 加强禁毒署的筹资

35. 大会在建立禁毒署之时, 原以为可以依靠从联合国经常预算中的有限拨款所得到的资源进行药物管制并从自愿捐款中得到的资源开展业务活动。专家组注意到, 由此而造成了目前的局面: 可用资金之中约 10% 来自联合国经常预算, 另有 20% 来自自愿捐款之中的一般用途资金。指定用途资金构成了禁毒署预算资源的 70% 还多。这样的安排使禁毒署难以灵活规划和执行方案以期达致所定目标。专家组注意到, 禁毒署当前处于资金不足状态。禁毒署无法履行其职责任务, 原因是供资安排方面的严重缺陷, 影响到方案的效率和质量。严重的制约因素, 特别是供资安排缺乏可预测性, 使长期规划成为难题。专家组认为, 明显地有必要大大改善机构间的供资安排, 以便增大总的资源可得量, 并且达到更大的适应性和灵活性, 借以加强禁毒署的能力。

36. 为使禁毒署能够履行其重大职能, 尤其是引导执行大会第二十届特别会议所通过的各项决议, 专家组认为, 禁毒署应能得到一个可靠的供资保证, 确保有起码数量的、可预测的而且有所增大的资金数额。为达到此目的, 专家组建议拟定一个新的筹资战略, 该战略立足于两大支柱。

37. 一大支柱是确立多年期的、以结果为依据的预算, 其主要作用是把方案和方案支助预算综合成为一个新的、连贯的三年周期, 使供资与预期结果挂钩。方案周期从两年延长为三年, 以期减轻秘书处的行政工作负担。为发展禁毒署的以结果为准的预算, 一个关键因素是拟定用以衡量方案结果及其可持续性的指标。

38. 另一支柱是新的认捐机制。新筹资战略的一个主要目的是促使会员国更积极地参与资源的筹措。另一目的是扩大捐款者的基本数目。为此, 请禁毒署在通过预算之前, 首先与会员国进行磋商, 以期对潜在的认捐额得到一个大致的了解。专家组认为, 禁毒署应为捐款国安排一个特别会议, 与麻醉药品委员会的届会同时举行, 讨论在捐款国之间如何分摊负担的问题。提供预算资金的认捐既可包含指定用途捐款, 也可包含非指定用途捐款。增大预算中的非指定用途部分应是一个重要目标。应鼓励各会员国就其一年以上的捐款作出表示。专家组得知, 开发署、儿童基金会和联合国人口基金(人口基金)的执行理事会都在考虑实行类似的筹资办法。

39. 专家组认为, 禁毒署应仔细研究一些创新的筹资手段, 以期增加可用于其方案的资源, 确保得到更大的灵活性、可预测性, 提高投资的质量。为能达到这些目的, 须在世界银行、区域开发银行和禁毒署之间建立起更大的伙伴关系, 以期加大对药物管制的财政支助。请禁毒署执行主任在会员国的支持下, 寻求与世界银行作出可信赖的安排, 确保在它的贷款方案中对药物问题给予更高的优先地位, 并启动一些与禁毒署的合作项目。另一方面是与公司机构建立更密切的伙伴关系。最近从图尔内基金会得到一笔捐款就是很好的例子, 说明应作出进一步努力, 与其他潜在的公司机构创造出更多的辉煌成绩。

40. 专家组讨论了没收贩毒得来的资产作为补充资金来源的问题。据指出, 除其他因素外, 为能没收此种资产, 首先要有个缓慢的立法过程, 促使颁布和实施必要的法律, 这就使得短期内不可能大规模增大输送给禁毒署基金的资源。同样地, 很难使官方债务转变为对替代发展的投资这一概念转化为具体的作业。

A. 与国际金融机构的合作

41. 禁毒署为迎击药物问题而执行的方案, 其复杂性和规模使得它与开发金融机构之间必须建立起更密切的

合作关系，此种合作关系极为重要。

42. 世界银行、各区域开发银行和其他多边机构迄今未对涉及药物问题的需求和供应方面的供资方案给予应有的优先地位。人们确认，非法药物影响到生活的质量。因此，谋求全面经济和社会发展的综合行动还应包括与药物有关的问题。出于这一原因，世界银行、各区域开发银行和其他多边机构极有必要把关系到药物问题的需求和供应方面的供资方案摆到高度优先地位，在其涉及保健、教育、替代发展、社会部门发展和减少贫困的贷款方案中尤其如此。

43. 这些机构应建立起某种机制，在最后审定其年度国别贷款战略之前，先与禁毒署进行经常化的磋商，务使药物管制领域的方案得到应有的注意并在供资方面与问题的规模相适应。由于禁毒署有执行项目的记录，金融机构与禁毒署在药物管制领域联合实施和监测一些发展方案肯定是相互有利的。

44. 按照大会第二十届特别会议的建议，各金融机构还应鼓励会员国建立起健全的银行和金融惯例，颁布和执行禁止洗钱的法律。禁毒署以及在该领域拥有专门知识的其他组织应当在其成员国提出请求时向它们提供技术援助。

45. 禁毒署执行主任应当与国际金融机构定期举行磋商，按照上述方面促进与那些机构的合作；同时鼓励它们在其贷款方案中把那些与药物有关问题有某种直接或间接关系的活动给予必要的优先考虑。鉴于这一主题的重要性，执行主任应向麻醉药品委员会每年一次的届会提出一份报告，陈述那些磋商的结果，并寻求麻委会就如何加强与金融机构的合作的进一步措施提出指导意见。

46. 还有必要拟定一项战略，使人们注意到与药物有关的方案同其他发展方案之间具有相通性质，以求得某种综合方法来谋求经济和人类的发展。

B. 创建一个全球药物基金

47. 需要设想出创新性的筹资手段，以期大幅增加禁毒署的供资。讨论了多种选择办法。专家组觉得全球环境基金的效果很好，该基金是不久前创立的，用以处理环境方面的问题。大家认为应在此合宜时机建议创立一个全球药物基金，其组织结构就按照全球环境基金那样。世界银行、各区域开发银行和感兴趣的捐款国应当提供一笔一次性赠款，用以构成创立全球药物基金所需的核心资金。此后，该核心资金即可利用来作为杠杆，以具有竞争力的差幅从市场上筹措更多的资金。

48. 大家认为，全球药物基金的管理不应给禁毒署带来额外的财政开支，因此，如能把该核心资金的管理交给为此目的而专门创立的一个信托机构，那将是有效率的。该信托机构由禁毒署、世界银行和提供捐款的区域开发银行联合进行管理。

49. 按照全球环境基金的模式，新的全球药物基金可为三类项目提供经费：

(a) 试点性质的项目，易于重复推广并具有乘数效应或“催化剂”效应；此种项目可由基金以赠款方式提供经费；

(b) 另一类项目可由某些国家承办，由新的基金提供贷款，但受援国应为偿还债务而提供主权担保；

(c) 第三类项目通过贷款和赠款相结合的方式给予供资，使之“软化”受援国的债务责任。

50. 全球药物基金的创立以及上述各种供资方式将会大幅增加禁毒署的财力，使它得以维持高水平的业务活动，适应于药物管制领域有效行动所必要的方案多样化和规模。

51. 似应请联合国秘书长和禁毒署执行主任立即与世界银行和其他区域开发银行以及那些银行的成员国开展对话，以便能及时拟定有关的建议，并编写一份报告提交麻委会第四十二届会议。执行主任应任命一个由三名顾问组成的核心小组，帮助他与各银行和成员国相互联系，据此编写出关于全球药物基金的组成和实施的详细建议。

四. 禁毒署的管理

52. 麻委会需要处理一大堆复杂而敏感的问题，包括规范事项和业务事项。麻委会还需要对禁毒署提供政策指导，担任它的理事机构和核准禁毒署基金的预算，作为联合国药物管制事项的主要决策机构以及落实执行大会和经济及社会理事会的有关决议和决定。麻委会还是直接受毒品问题之害的会员国的论坛，与会代表之中有执法部门的专家、外交家、社会科学家、卫生和医药专业人员以及司法部门的代表。

麻醉药品委员会作为禁毒署的理事机构

53. 大会 1991 年 12 月 20 日第 46/185 C 号决议在第十六节中决定自 1992 年 1 月 1 日起建立禁毒署基金，作为给业务活动提供经费的基金，从此扩大了麻委会的授权任务，使其担任起禁毒署理事机构的职能。因此，除了向禁毒署提供政策指导外，麻委会还须承担与禁毒署基金两年度方案预算有关的行政和预算职能。麻委会的成员扩大到 53 个国家。这不仅扩大了它的政治基础，同时也增大了每个国家的兴趣。

54. 近年来出现的倾向是麻委会正从一个技术性实体转向一个更具政治性的组织。这就削弱了它的技术能力以及在技术领域提供政策指导的能力。麻委会目前的工作方法，尤其是耗费时间的一般性辩论，影响了麻委会处理实质性事项的能力。因此，麻委会很少能就禁毒署的活动及执行主任年度报告中阐述的工作重点提供反馈和指导。关键性的和新出现的药物管制问题也没有得到充分地讨论解决，这在某些方面归因于麻委会的议程结构。此种状况越来越影响到麻委会作为联合国药物管制方面主要决策机构的作用。

55. 麻委会已经意识到它的局限性，一直在考虑如何更有效地履行它的职责任务。秘书处内部监督事务厅在其对禁毒署的深入评价的报告中指出（E/AC.51/1998/2，第 63 段），1996 年麻委会曾认为，应适当考虑采取措施改善禁毒署的管理，例如，可以建立一个特别的理事机构，使捐款国和受援国得以在其中一起提供政策指导并就规划署的活动作出决定。内部监督事务厅提出建议，禁毒署应向麻委会第四十二届会议提出如何在闭会期间得到立法指导的程序，以处理变化中的情况和资金问题，加强禁毒署按照获授权的优先事项来执行方案的能力（第 14 项建议）。

56. 专家组确定了两个关键问题领域，如能加以改善，定会大大加强麻委会履行其作为禁毒署理事机构的任务和履行其业务和规范职能的能力。专家组讨论了对麻委会的届会及其议程的结构的可能改革。

57. 专家组认为，很有必要由部长们参加麻委会的届会，以便保持大会第二十届特别会议产生的强大政治声势。至于麻委会每年届会的结构，专家组发现它即无重点也无成本效益。关于议程方面，专家组发现它使得药物问题的审议支离破碎，从而影响到麻委会向禁毒署提供方向和指导，影响到其领导国际社会应付药物问题。

58. 为克服这两个主要方面的缺陷，专家组提议重新安排麻委会的年度届会，使之分为三个不同部分：规范部分、部长级部分和业务部分。

59. 部长级层面的讨论每年只侧重于一个特定主题。部长级层面的会议将保持大会第二十届特别会议所产生政治声势。在会议的安排方面将确保参加会议的部长为担负与药物问题的多面性相一致的各个方面的职责的有关部长。部长级层面的会议应针对药物问题的多面性的某一个方面，侧重讨论一个特别主题。会议的讨论结果将由麻委会主席在其简明扼要的、侧重于行动的总结发言中加以综述。

60. 规范部分的会议集中讨论与履行麻委会的条约职能和工作任务有关的报告和决定。

61. 业务性会议部分将侧重辩论一些业务活动，着眼于评估进展情况和提出今后行动的建议。

62. 上面提议的改革并不会延长麻委会届会的时间。所有这三个部分的会议均可安排在麻委会届会目前可利用的时间长度之内。

63. 专家组还明确了闭会期间给予指导的必要性，建议建立一个扩大的主席团来启动和监测麻委会各项决议

和决定的后续行动并为其各届会议的三个部分作好准备。扩大主席团的建立估计并不会造成增大费用，只要它仍然是非正式的，而且除了秘书处必须给麻委会编印的文件以外，一般并不要求更多的文件。

五. 机构间合作与协调

64. 大会在其 1989 年 12 月 15 日第 44/141 号决议中请秘书长在机构间一级协调关于拟订管制药物滥用的联合国全系统行动计划的工作，着眼于充分执行联合国系统各政府间机构的所有现行任务规定。此外，大会又在 1990 年 12 月 21 日第 45/179 号决议中请秘书长创立一个药物管制署，定名为联合国国际药物管制规划署，并请秘书长任命一名高级官员出任该规划署长官，专门负责协调联合国所有的药物管制活动并提供有效的领导。禁毒署在履行其规定任务过程中交互合作的立法机构和其他机构包括：麻醉药品委员会、麻管局、经济及社会理事会、大会（第三委员会）、行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）、行政协调会药物管制问题小组委员会、捐助国非正式会议和联合国系统各有关机构和方案。

65. 专家组发现，尽管通过那些方法试图在整个联合国系统扩展联合国药物管制活动的范围，但联合国各机构和规划署的理事机构很少讨论药物管制问题。全系统行动计划充其量只取得有限结果。联合国系统各机构大多数倾向于把参与全系统行动计划看作是为其药物管制活动向禁毒署求取资金的机会，而不是真正把药物管制问题列入其自己的方案和预算之内。目前，从禁毒署基金拨出的款额有 40% 是拨给联合国系统各机构，以便开展药物管制活动。全系统行动计划只是对于积极参与工作的那些机构是有用的，有利于确定问题和商定联合国系统内所应达到的主要目标。

66. 曾经多次试图修改更新全系统行动计划，但未能使其发展成为联合国范围内机构间合作的机制；它专门使用的“从上而下”的计划方法不利于共同协调活动。全系统行动计划中包含的项目及活动清单一般地都与有关机构包括与禁毒署的实际规划、方案制定和预算过程完全脱节。全系统行动计划几乎不可能成为一个真正的计划，因为每个机构都各有自己的一套规划、方案拟订和预算方法。专家组赞同禁毒署在其对全系统行动计划的评价中提出的建议，吁请迅速实施那些建议，使全系统行动计划起到它的作用。

67. 在评估禁毒署与联合国其他机构和规划署的关系及其为整个联合国系统的药物管制活动获取支持的规定任务时，专家组给予特别注重的是开发署，因为它在联合国系统内起着协调者和促进者作用并在全世界派有驻地代表。专家组发现开发署方面一般缺乏支持，认为禁毒署和开发署之间的联合工作应得到大大改善和扩大，才能产生预期成果，如同大会在其两次专门讨论药物问题的特别会议上所要求的那样。专家组觉得，各会员国有必要在联合国的战略和实际工作中对药物管制给予更高优先地位。

68. 一个问题是，开发署并非每次都参加涉及全系统行动计划的机构间会议。尽管其高级管理层表示强烈支持，但在外地一级的合作并不带连贯性。虽然在个别项目中有合作，但开展署并没有做到系统地将药物问题列入其工作方案，特别是列入综合乡村发展方案和消除贫困的方案之内。

69. 专家组注意到禁毒署与某些其他联合国机构和规划署，特别是与劳工组织、儿童基金会、卫生组织和艾滋病联合方案之间有某种积极的合作和工作关系。专家组认为，应鼓励禁毒署同联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、联合国志愿人员、世界粮食计划署（粮食计划署）、教科文组织、国际农业发展基金（农发基金）和世界贸易组织（世贸组织）加强合作。如果那些机构和计划署对处理世界药物问题表现出更大的意愿和更严肃的承诺，则禁毒署在替代发展、药物滥用的教育、减少需求和查禁洗钱方面的努力都有可能得到很大的加强。

70. 专家组确认有必要以某种机制来刺激各有关机构将药物管制活动列入其工作方案之内，特别是在外地一级。专家组审查了秘书长在其关于国家一级开发业务的改革措施中确定的目标。一个重要目标是拟定一个联合国发展援助框架，使联合国各援助方案明确共同的目标和时间安排。专家组认为，发展援助框架和驻地协调员系统完全适合于在外地一级动员其他机构参与药物管制。其自下而上的方法、受援国的参与都将有助于该进程。然而，专家组关切地注意到，已经试图将药物方面的指标列入发展援助框架之内，但并未取得成功。

评价

71. 禁毒署向专家组介绍了主题评价和项目评价的结果。专家组欢迎在一些项目中列入执行情况基准数和指标。
72. 评价报告反映出在按照确定指标来执行这一点上，成功率是高的。然而，难以评定那些项目和方案对于国家一级或区域一级的药物形势的长期影响力和可持续性。还有，该评价并不涉及在某一项目终止后方案的可持续性。专家组认为，应把受援国为确保方案的长期持续性而必须提供的条件列入技术援助项目之内。
73. 专家组认为，禁毒署应努力评价其技术援助活动的作用。人们提到，似可拟定一项效能评价方法；此项方法须包括有合宜的基准标尺并应从禁毒署范围之外聘请高水平专家来作出评价，以期确保评价工作的可信度。

六. 国际麻醉品管制局

74. 专家组确认，1961年《麻醉品单一公约》和1971年《精神药物公约》的有效执行，在很大程度上有赖于麻管局监测职能的顺利运作。而麻管局根据1988年公约第12条实行前体管制的作用也是如此。
75. 专家组注意到，麻管局指出了1961年公约和1971年公约中的某些缺陷和不足，需要作出修正，才能进一步改进国际药物管制措施。麻管局建议的某些措施后来已由经济及社会理事会通过。专家组同意应当执行那些措施。专家组认为，那两个公约的当事国应讨论决定是否对公约作出必要修正。
76. 由于1988年公约的通过，根据该公约第12条，又赋予麻管局一项在技术上截然不同的职责。专家组感到，由于麻管局承担了新的重要任务和新的技术要求，它就必须获得更多的拨款。专家组认为，各会员国应充分考虑到，麻管局应拥有所需要的专门知识，才能确保有效履行它的职责任务。

传播

77. 专家组考虑了一般公众对世界药物问题的看法，特别是公众对于在禁止非法药物方面国际所作努力的认识。专家组注意到，尽管药物滥用、药物贩运以及与药物问题相关的犯罪在多数国家被看作是对安全的主要威胁之一，但一般公众并未高度意识到，非法药物乃是全球性问题，单靠国家的努力不能解决问题。专家组认为，公众对有无可能减少并最终解决毒品问题抱怀疑态度，很大程度上是由于缺乏信息，不了解禁毒署和处理非法药物问题的其他联合国实体在国际上采取的并协调执行的那些步骤。因此，即将拟定的传播战略应当把信息传送到某些特定的目标群体，更好地宣传禁毒署所进行的工作。此外，在设计传播战略时，还应考虑到它也是筹措资金的一种手段。

附件一

与会者名单

专家

Gustavo Albín

Philip O. Emafo

Nobuaki Ito

Melvyn Levitsky

Hans Lundborg

Alvaro José de Mendonça e Moura

Nozipho Joyce Mxakato-Diseko

Daniela Rozgonova

A. Missouri Sherman-Peter

N.K. Singh (主席)

Kalman Szendrei

Peter Thomson

Belisario Velasco Baraona

附件二

文件和专题介绍一览表

文件

执行主任关于联合国国际药物管制规划署的活动的报告(E/CN.7/1998/2)

秘书处的说明：联合国系统内药物管制活动的协调（E/CN.7/1998/5）

执行主任的说明：联合国国际药物管制规划署基金财务细则订正草案（E/CN.7/1998/6）

行政和预算问题咨询委员会主席就联合国国际管制规划署基金财务细则订正草案问题 1998 年 2 月 19 日致秘书长的函件（E/CN.7/1998/8）

对联合国管制药物滥用全系统行动计划的监测和其他协调事项（E/CN.7/1998/CRP.2）

执行主任关于联合国国际药物管制规划署的活动的报告（E/CN.7/1997/2）

执行主任关于联合国国际药物管制规划署的活动的报告（E/CN.7/1996/2）

内部监督事务厅关于对联合国国际药物管制规划署的深入评价的报告（E/AC.5/1998/2）

联合国国际药物管制规划署，联合国管制药物滥用全系统行动计划的评估：评估报告（1998 年，维也纳）

联合国国际药物管制规划署，1997 年项目评估计划：评估活动年度报告（1998 年，维也纳）

联合国国际药物管制规划署基金：财务报告和财务报表

由于大会第二十届特别会议而产生的授权任务概览（禁毒署编写的文件）

国际药物管制的框架（禁毒署专门为会议编写的文件）

当代药物状况（禁毒署专门为会议编写的文件）

专题介绍

关于禁毒署财政和预算状况的介绍：经常预算和来自自愿捐款的资金及其分配

关于当代药物状况的介绍，禁毒署所作介绍涉及药物滥用和非法贩运的趋势，国际麻醉品管制局秘书处所作介绍涉及合法市场