

联合国
经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E

E/CN.15/1996/22
22 April 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

预防犯罪和刑事司法委员会
第五届会议
1996年5月21日至31日，维也纳
临时议程项目9*

战略管理计划

联合国预防犯罪和刑事司法方案的战略管理

秘书长的报告

目 录

	段 次	页 次
导言	1 - 3	2
一. 战略管理的基准	4 - 50	2
A. 立法依据	4 - 16	2
B. 联合国预防犯罪和刑事司法 方案及其机制	17 - 50	5
二. 战略管理各要素	51 - 74	12
A. 预防犯罪和刑事司法委员会与 秘书处之间的工作关系	51 - 58	12
B. 管理手段	59 - 74	13
三. 战略管理问题	75 - 88	16
A. 方案执行情况的质量分析	76 - 84	16
B. 与授权活动和资源需要量有关的信息	85 - 86	18
C. 保持会议服务与其他授权活动之间的平衡	87 - 88	19
四. 加强战略管理程序的初步建议以及需请 委员会采取的行动	89 - 91	19

* E/CN.15/1996/1 .

导 言

1. 预防犯罪和刑事司法委员会自成立以来就一直在考虑联合国预防犯罪和刑事司法方案的战略管理问题。大多数联合国实体都通过制定和实施战略来实现方案目标，而委员会似乎是唯一借助“战略管理”这一概念的实体。目前的讨论侧重于战略管理的一般性原则及某些具体方面。最近，根据委员会在其第 1/1 号决议附件中确定的战略管理计划，委员会又通过了关于提供资料的第 4/3 号决议。另外，大会通过了第 50/146 号和第 50/24 号决议，其中载有关于战略管理的具体规定，如下文第 15 和第 16 段所述。
2. 作为满足有关信息、服务和报告方面这些要求而作出的一种努力，本报告意在对目前进行的有关方案战略管理和实施有关决议的讨论作出一份贡献。本报告介绍了有关战略管理的原则依据和现行做法，指出需要解决的问题并就委员会应采取的行动提出初步的建议。
3. 本报告在拟定提纲时曾与委员会主席团的成员进行讨论；并发给组成联合国预防犯罪和刑事司法方案网的各研究所征求意见。

一. 战略管理的基准

A. 立法依据

1. 大会第 46/152 号决议

4. 大会在第 46/152 号决议及载于该决议附件的联合国预防犯罪和刑事司法方案原则声明和行动纲领中规定了方案的主要宗旨以及负责执行的实体。行动纲领除其他事项外，还规定了委员会及方案秘书处的职能。
5. 委员会应具有以下职能（大会第 46/152 号决议，附件，第 26 段）：
 - (a) 在预防犯罪和刑事司法领域向联合国提供政策指导；
 - (b) 根据行动纲领第 21 段所述的优先原则，在中期规划制度的基础上制定方案，并对其实施情况进行监测和审查；
 - (c) 促进和帮助协调联合国各预防犯罪和罪犯待遇研究所的活动；
 - (d) 动员各会员国对方案的支持；
 - (e) 筹备各届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会并审议这些大会提交的

关于工作方案可能列入的事项的建议。

6. 根据行动纲领，方案秘书处应当（大会第 46/152 号决议，附件，第 31 段）：

- (a) 调动现有资源，包括各研究所、非政府组织、政府间组织和其他主管当局，以实施方案；
- (b) 协调有关犯罪和司法方面的研究、培训和资料，特别是通过联合国犯罪和司法信息网* 向各成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，根据委员会的指示，筹备预防犯罪大会和与方案有关的任何其他活动；
- (d) 确保可能提供刑事司法援助的捐助国与需要这方面帮助的国家相互接触；
- (e) 向适宜的筹资机构陈明需要提供刑事司法领域援助的理由。

2. 预防犯罪和刑事司法委员会第 1/1 号决议

7. 在其第 1/1 号决议中，委员会申明其作为预防犯罪和刑事司法领域负责协调这一领域一切有关活动的主要决策机构的作用。此外，委员会还决定，在确定优先事项和管理方案时应遵循《原则声明和行动纲领》第 21 和 22 段所载并在 1/1 号决议附件中进一步阐明的指示行事。

8. 在第 1/1 号决议的附件中，委员会对身负重任却缺乏足够的资源来满足现有需要表示忧虑。就如何将战略管理的原则体现在委员会的工作中提出了建议。

9. 委员会指出，方案的战略管理要求就以下事项达成一致意见（委员会第 1/1 号决议，附件，第 10 段）：

- (a) 方案在方案制定和执行方面的总目标；
- (b) 应予满足的需要；
- (c) 满足这些需要的现有能力；
- (d) 方案发展的目标；
- (e) 为促进这些目标的实现而应开展的具体活动；
- (f) 在确定目标和具体活动方面应采取的机制；

* 原来称作全球犯罪和刑事司法情报网。

- (g) 促进方案执行的措施;
- (h) 评价方案成绩的措施。

10. 作为管理手段，委员会预计需制订时间跨度分别为六年和两年的中期和短期行动计划，将总目标变为方案优先领域范围内的一个个具体目标。这些行动计划将符合联合国中期计划和方案预算的周期（委员会第 1/1 号决议，附件，第 21 段）。

11. 任何时候，工作方案中列入的目标应是数量有限的。应依据表明问题的背景、其他机构正在进行的工作、要达到的目的以及秘书长的要求等事项的建议来进行选择。最理想的是，这些建议能列出具体的活动；委员会将与秘书处和各研究所密切合作就这些活动作出决定。具体活动列入工作方案的条件是，委员会确信那些活动在原因、内容、时间、人员和资源等方面充分明确，包括可评估成败的指标以及相应的后续活动（委员会第 1/1 号决议，附件，第 40 – 42 段）。

3. 预防犯罪和刑事司法委员会第 4/3 号决议

12. 在其第 4/3 号决议中，委员会回顾其第 1/1 号决议附件中关于确定优先次序和监督方案的战略管理计划。此外，委员会还认为，提供有关拟议活动的某些资料将有助于委员会及各成员国执行第 1/1 号决议。委员会又决定，第 4/3 号决议附件所列的资料类别将有助于审议关于拟议活动的决议草案。

13. 在第 4/3 号决议附件中，委员会指出，资料说明应尽可能载有下列内容：

- (a) 拟议的活动及其范围，包括清楚地说明拟执行的具体任务；
- (b) 开展拟议活动的拟议时间表；
- (c) 查明能够执行该活动或其中任何部分的联合国机构或其他机构；
- (d) 说明拟议活动在多大程度上已经由任何联合国机构或其他机构执行；
- (e) 查明任何联合国机构执行拟议活动的现有资源；
- (f) 酌情查明联合国及任何非联合国实体对用于拟议活动所作的任何可能的经常预算和预算外资源承诺；
- (g) 执行该活动的预期成果。

14. 在第 4/3 号决议中，委员会指出，可要求秘书处协助成员国提交上述资

料。在该决议中，委员会还决定自第五届会议起，应在其议程中列入一个常设项目，以便委员会审查已根据第 1/1 号决议成功执行活动的程序以及根据第 4/3 号决议附件提供的资料。

4. 大会最新决议

15. 大会在第 50/146 号决议中请秘书长采取一切必要措施，为委员会提供更好的服务，以便确保根据联合国规则和条例，充分执行委员会有关方案战略管理的各项决议。大会在决议中重申经济及社会理事会职司委员会议事规则第 28 条的重要性，并促请秘书长向委员会提供适宜的资料。大会在第 50/146 号决议中还请秘书长向大会第五十一届会议报告该决议的执行情况。

16. 大会在第 50/214 号决议中请秘书长报告关于委员会第 1/1 号决议通过的战略管理计划的实施状况，包括已经在打击国际犯罪、协助执行国际法或履行联合国预防犯罪和罪犯待遇大会及委员会目前任务方面取得显著成果的活动。在该决议中，大会还请秘书长审查供区域一级预防犯罪活动使用的资源是否充分，并就此向大会第五十一届会议提出报告。

B. 联合国预防犯罪和刑事司法方案及其机制

1. 目标和实施框架

17. 根据联合国预防犯罪和刑事司法方案的原则声明和行动纲领，该方案应协助国际社会满足预防犯罪和刑事司法领域的迫切需要，为各国解决本国和跨国犯罪问题提供及时、实际的援助。此外，该方案的总目标应是有助于实现下述各项：预防国内和国家间的犯罪；控制国内及国际犯罪；加强预防犯罪、刑事司法和打击跨国犯罪等方面的区域和国际合作；联合并加强会员国在预防和打击跨国犯罪方面的工作；更加有效和有力地开展司法工作，并充分尊重所有受到犯罪活动影响的人以及所有介入刑事司法系统的人的人权；促使在公正、人道、司法和职业行为方面达到最高标准（大会第 46/152 号决议，附件，第 15 – 16 段）。

18. 关于方案的范围，方案应当包括适当形式的合作，协助各国应付国内及

跨国犯罪问题。特别是，方案可包括（大会第 46/152 号决议，附件，第 17 段）：

- (a) 在国家、区域和全球各级就具体预防问题和刑事司法措施开展调查和研究；
- (b) 定期进行国际调查，评价犯罪趋势和刑事司法系统活动及预防犯罪战略方面的发展动态；
- (c) 各国之间交流和传播关于预防犯罪和刑事司法方面的资料，尤其是关于各种新措施及其实施效果的资料；
- (d) 对预防犯罪和刑事司法各领域的工作人员进行培训，提高他们的技能；
- (e) 提供包括咨询服务在内的技术援助，特别是有关预防犯罪和刑事司法方案的规划、实施和评价、培训及现代通信和信息技术的使用等方面；通过诸如下列方式提供这类援助：研究金、参观考察、顾问服务、借调人员、举办培训班、研讨会、示范及试点项目。

19. 联合国应当直接开展上述各种形式的合作或担任协调或促进角色，防止出现任何重复（大会第 46/152 号决议，附件，第 18 段）。此外，在制定方案时，应当根据会员国的需要和关心的问题来确定优先领域，但应考虑到特定的原则（大会第 46/152 号决议，附件，第 21 段）。

20. 经济及社会理事会第 1992/22 号决议的第六部分确定下列优先主题应指导委员会制定 1992 – 1996 年期间的详细方案和预算拨款工作：

- (a) 国内和跨国犯罪、有组织犯罪、包括洗钱在内的经济犯罪以及刑法在保护环境方面的作用；
- (b) 城市地区的预防犯罪、少年犯罪和暴力犯罪；
- (c) 刑事司法及有关系统的管理和行政的效能、公正和改善，适当强调加强发展中国家定期收集、整理、分析和利用有关适当政策制订和实施的数据资料的国家能力。

21. 在该决议的同一部分，经社理事会具体规定了上述优先领域的目标，表明侧重业务活动，将方案资源集中用于提供培训、咨询服务和技术合作。

2. 机制和经费

22. 联合国通过一系列机制来开展预防犯罪和刑事司法方面的活动。根据原

则声明和行动纲领（大会第 46/152 号决议，附件，第 14 段），方案应汇总委员会、联合国各个预防犯罪和罪犯待遇研究所、政府指定的预防犯罪和刑事司法领域国家通讯员网络、联合国犯罪和司法信息网和联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的工作。在第 46/152 号决议中，大会敦请联合国系统各实体，包括各区域委员会、联合国各预防犯罪和罪犯待遇研究所、各专门机构和有关的政府间组织和非政府组织，协助联合国预防犯罪和刑事司法方案完成其任务；这些实体都拨出部分资源或全部资源用于刑事司法方案。它们的作用、经费及相互关系简介如下。

(a) 预防犯罪和刑事司法委员会

23. 本委员会的作用在上文中已经作了介绍。为委员会的届会提供实质性服务是秘书处预防犯罪和刑事司法司^{*} 工作方案的一部分。从委员会第五届会议开始，原来由纽约秘书处政策协调和经社理事会事务司提供的技术服务将改由维也纳的秘书处提供。与其他职司委员会的做法一样，会议服务及其成员的旅行费用由联合国经常预算提供所需资源。

(b) 联合国预防犯罪和罪犯待遇大会

24. 联合国预防犯罪和犯罪待遇大会自 1955 年以来每五年召开一次。根据原则声明和行动纲领（大会第 46/152 号决议，附件，第 29 段），联合国预防犯罪和罪犯待遇大会作为方案的一个协商机构，它提供论坛：交流意见和经验；查明正在出现的趋势和问题；向委员会提供咨询和意见；就工作方案可能列入的题目提出建议供委员会审议。各届大会的技术性及实质性服务所需资源均由联合国经常预算提供。另外，会员国还提供自愿捐款。

(c) 方案秘书处

25. 方案秘书处由秘书长为预防犯罪和刑事司法司分配的专职工作人员组成。除此之外，联合国提供技术性会议服务、行政服务和新闻服务的工作人员也兼职为促进方案的实施进行工作。

26. 根据原则声明和行动纲领（大会第 46/152 号决议，附件，第 31 段）方案秘书处是作为常设机构，负责促进方案的执行，协助委员会评估所取得的

* 遵照大会第 50/214 号决议，预防犯罪和刑事司法处于 1996 年 1 月 1 日升格为司。为方便起见，本文件中一律简称为“刑事司法司”。

进展，分析所遇到的困难。为此，秘书处负责履行上文第 6 段所具体规定的各项职能。1996 - 1997 两年期方案的各项具体活动载列于 1996 - 1997 两年期方案预算第 13 款（又见下文第 68 - 72 段）。

27. 目前，预防犯罪和刑事司法司经核准的工作人员编制包括 16 个专业人员和 6 个一般事务人员员额。其中两个专业人员员额是新设立的，但由于为落实大会第 50/215 号决议而确立的节约经费措施，这两个员额在 1997 年之前不能填补；另有两个员额由临时人员填补，一个员额空缺。本方案还可利用经常方案预算第 20 款项下两个区域间顾问的服务。

28. 刑事司法司的绝大部分财政资源是由方案预算第 13 款拨付，1996 - 1997 两年期拨给的资源共为 530 万美元。最近，根据大会第 50/215 号决议，上述资源必须节省费用 5.2%，大会该项决议对所有由经常预算提供资金的方案都产生同样的影响。

29. 经常预算第 20 款列有一项 100 万美元的拨款，用于预防犯罪和刑事司法领域的咨询服务和技术合作。除了两个区域间顾问员额以外，上述资源还将支付为数不多的几项研究金和发展中国家业务活动，例如培训。

30. 刑事司法司还可动用自愿基金，这是由几个国家的政府以及一些非政府组织为预防犯罪和刑事司法基金提供的捐款，1996 年这笔基金约为 50 万美元。其中 60% 是由一个成员国——意大利提供的。根据与意大利政府的一项长期安排，该国每年捐款的 50 % 将用于支助国际科学和专业咨询理事会的活动。自愿捐款的其余部分用于制定和执行业务活动。

31. 几个成员国提供了实际捐助，即借调助理专家或顾问到刑事司法司工作或长或短的一段时间。目前，借调到刑事司法司工作的有六名助理专家（德国 1 名、意大利 2 名、日本 1 名、大韩民国 1 名以及瑞典 1 名和两名顾问（来自奥地利和法国）。

(d) 组成联合国预防犯罪和刑事司法方案网的各研究所

32. 一系列研究所通过研究、培训以及收集和传播信息的方式为方案作出贡献。笼统称为联合国预防犯罪和刑事司法方案网的这些研究所包括联合国区域间犯罪和司法研究所、各附属区域研究所以及设在世界各地的协作研究所和中心。

33. 方案网各研究所除其他事项外，努力促进联合国各项建议和政策的实施，协助各国政府执行联合国的各项标准和规则，就政策事项提供咨询意

见，举办培训班，开展预防犯罪领域的研究，举办区域研讨会并促进各该区域的国家在预防犯罪和刑事司法领域与联合国的合作。*

34. 总的说来，各研究所的资金不是来自联合国的经常预算，而是靠东道国或其他成员国的自愿捐款。由于资源基数下降和/或财政状况不确定，各研究所都在资金紧张的状况下运作。就非洲预防犯罪和罪犯待遇研究所而言，财政困难一直很严重，现已达到危急程度，除联合国开发计划署（开发署）直至 1995 年（包括 1995 年在内）提供的支助外，自 1990 年以来该研究所从联合国获得共 91 万美元，包括在 1996 - 1997 两年期方案预算第 15 款项下拨付的经常预算资金约 20 万美元。

35. 尽管各研究所的活动总的来说符合委员会查明的优先主题，但是由于捐助国的倾向性以及资源状况不确定，常常影响到方案的内容。由于各研究所自己的优先事项，很难将其活动与方案的活动协调起来。其他制约因素是刑事司法司工作人员资源短缺，再加上各研究所的地理位置分散，该司无法公平兼顾所有的授权活动。刑事司法司意识到，有必要更多地参与各研究所工作方案的规划阶段，只有这样才能起到名符其实的协调员作用，研究所与联合国的附属与协作关系才更有实质性意义，而不致流于形式。方案网每年一度的方案协调会议和其他形式的联系就是为了协调各项活动并促进联合行动。

(e) 其他联合国实体

36. 方案是在几个其他联合国实体部门的合作下实施的，特别是秘书处的发展支助和管理服务部、秘书处的人权事务中心、联合国国际药物管制规划署（禁毒署），在较小程度上还有开发署。

37. 在调整方案以及委员会建立之后，经济及社会理事会和大会一再呼吁加强预防犯罪和刑事司法领域各项活动的合作与协调。委员会审议了有关这个问题的好几份报告，最近的一份报告将提交委员会第五届会议（E/CN.15/1996/20）。这些报告详细记载了与其他联合国实体在合作规模和质量上的不断发展。遗憾的是，目前没有关于这些实体用于与预防犯罪和刑事司法有关活动的资源的资料。行政协调委员会关于 1992 - 1993 两年期联合国系统各项方案及资源的报告（E/1993/84）只列出了联合国在这方面的支出数

* 这方面的详细情况，见秘书长关于联合国预防犯罪和刑事司法方案网各研究所的活动的报告（E/CN.15/1996/21 和 Corr.1）。

字。

38. 秘书长的报告中所描述的刑事司法司与禁毒署之间日益密切的合作关系，由此引发的问题是，预防犯罪和刑事司法委员会与麻醉药品委员会之间也需要进行合作。现在也许是探索如何在实际上实现此种合作的时候了，例如，在两届会议之间举行两个委员会的联合主席团会议，避免工作中出现重复和矛盾。

39. 大会和经济及社会理事会提供最高层次的政策指导。大会对方案的方向及实质内容并就如何获得资源确定总的政策，并监测方案的执行情况。为此，大会除通过有关决议外，还制定中期计划、两年期方案预算以及审议方案执行情况报告。

40. 经济及社会理事会审议委员会的报告，包括委员会建议它通过的决议草案。此外，经社理事会还请各会员国任命一至多名该领域的专家作为代表，担任预防犯罪和刑事司法事项的国家联系人。

41. 由于与方案有关的立法职能是这些机构全面职能的一个组成部分，因此确定立法职能所需要的或所耗费的资金既不可能，也毫无意义。但是，应当指出，刑事司法司的一些工作人员资源用于为立法机构提供服务，主要是履行提交报告义务。

(f) 联合国犯罪和司法信息网

42. 信息网的目标是提供有关预防犯罪和刑事司法的最全面的电子信息，用户还可经由逻辑途径获得其他资料。信息网是由设在奥尔巴尼的纽约州立大学管理的，直至 1995 年初，信息网的经费来自美国提供的赠款，此后，其服务职能移至刑事司法司。目前，该信息网在维也纳大学的协助下运作。信息网还可接通进入设在新泽西 Rutgers 大学的世界刑事司法图书馆网络。

(g) 政府任命的国家联系人

43. 自 1951 年就有了各国政府指定的国家联系人网络，经济及社会理事会于该年在其第 357(XII)号决议中请各会员国任命一名或多名在预防犯罪和罪犯待遇领域具有专家资格或经验的代表。

44. 国家联系人应起的作用是促进与秘书处在以下事项方面的联系：法律、科学和技术合作、本国法律和规章、法律政策、刑事司法系统的组织、预防犯罪措施和其他有关事项。国家联系人促进联合国工作方案的实施，是本组

织在区域、区域间及国际各级就刑事政策问题取得共识和促进合作取得成功的重要因素。

45. 各国联系人的业绩和贡献不尽相同，有时由于缺乏启动资金来协助他们进行此种自愿活动而受到限制。关于定期召开联系人会议的建议由于缺乏资金而被否决。由于方案结构的调整以及由此带来的各国政府更多地直接参与方案，国家联系人的地位发生了变化。委员会似可考虑建议将其改成国家联络点，作为方案与各国政府之间的替代性联系机制。

(h) 政府间组织

46. 参与预防犯罪和刑事司法事项的有一大批政府间组织。其中包括经济合作与发展组织、欧洲共同体、欧洲安全与合作组织、英联邦秘书处、欧洲理事会、法语国家协会、国际刑事警察组织（刑警组织）、传统相同国家国际律师协会以及由七大工业国集团国家元首或政府首脑和欧洲委员会主席共同建立的金融行动特别工作组。在提交给委员会的各份报告中介绍了刑事司法司与上述组织的联系及参与情况，最近一份报告即将提交委员会（ E/CN.15/1996/20 ）。

(i) 非政府组织以及国际科学和专业咨询理事会

47. 非政府组织通过下述方式对方案作出贡献：交流和传播信息；参加专家会议、培训班和研讨会；编写工作材料及其他出版物；促进并加强旨在改进预防犯罪和刑事司法政策和服务的努力。有些非政府组织还采取必要步骤，提出建议并通过实质性贡献对方案提供合作。

48. 非政府组织对该领域的参与日益增大的一个标志是，参加各届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会的非政府组织越来越多。目前尚没有关于其资源状况的资料。为了解活跃于该领域的各组织的关注事项、活动和资源基础，刑事司法司（ E/CN.15/1993/2 和 E/CN.15/1993/CRP.3 ）和国际科学和专业咨询理事会分别于 1992 年和 1993 年进行了调查，但是没有得到有关这方面的足够资料。不过，众所周知，大部分组织自筹资金，开展活动主要靠自愿工作者。

49. 国际科学和专业咨询理事会与联合国有着特殊的关系，起到特殊作用。它作为联络点，促使活跃在该领域的非政府组织以及专业机构的意见反映在联合国的方案中。秘书长关于方案网各研究所的活动的报告（ E/CN.15/1996/

21)较详细地介绍了国际科学和专业咨询理事会最近开展的活动。

50. 国际科学和专业咨询理事会由意大利政府通过联合国预防犯罪和刑事司法基金提供的一笔赠款作为活动经费，该基金由秘书长掌管。

二. 战略管理各要素

A. 预防犯罪和刑事司法委员会与秘书处之间的关系

1. 在委员会议期间的关系

51. 委员会与秘书处在委员会的年度会议期间发生正式工作关系，每届会议持续八个工作日，议程内容越来越多。委员会议的工作通过全会、全体委员会和几个工作组来进行。根据经社理事会第 1994/281 号决定，在会议期间，任何时候都不会同时举行两个以上的会议。尽管如此，与会者经常觉得难以跟踪与他们有关的所有问题。

52. 尽管委员会已限制了每届会议处理的优先领域的数量，人们普遍认为，没有足够的时间来充分考虑议程上的所有项目。必须审议秘书处针对具体授权起草的各个报告，并采取实质性和/或程序性行动。这些报告的数量已从第一届会议 10 份，第二届会议 8 份，第三届会议 14 份，第四届会议 14 份增加到本届会议共 30 份。

53. 需要商议出含有新的授权或者重申现有授权的决议草案并建议经社理事会或大会审议通过。这些决议草案的数量似乎也在年复一年地增加。除此以外，优先领域需要进行实质性的讨论，可能会花去很多时间。最后，必须评价方案的成效，确定其今后的要求，并就今后的方向向秘书处提出指导。

54. 这么大量的工作都得由一个机构来处理，而它的代表组成到目前为止并没有多大的连续性，因此它必须每年力图实现某种连贯性，采用自己的工作方式完成审议所有的议程项目。

55. 委员会的工作又进一步受到以下两方面的影响：提交给它的文件数量庞大，而且常常无法在开会前尽早印发以便认真准备。提交委员会每届会议审议的文件，编印工作的拖延主要归因于下述几个方面：

(a) 许多报告必须包含有由各会员国提供的资料，但这些资料通常迟迟才能到达秘书处；

(b) 刑事司法司的工作人员有限，因此工作人员花在完成报告上的时间总是与执行其他授权的时间发生冲突。

(c) 联合国维也纳办事处的会议服务工作量很重，而人员资源有限，但每年年初还有其他机构（如麻醉药品委员会）优先举行会议，因此，提交给预防犯罪和刑事司法委员会的文件有些时候难免在文件的处理（例如翻译）方面发生拖延。

56. 刑事司法司目前正在参加全秘书处的效率审查。根据大会的指示，不但要在预算的限制内进行而且还应保护各方案活动免受不利的影响，此次审查力图找出改进绩效并减少开支的办法。

57. 在为预防犯罪和刑事司法委员会提供服务方面，既要完成繁重的报告编写工作，还要执行其他授权并开展业务活动。因此，已确定需认真分析的问题之一是如何在会议服务和执行其他授权包括支助业务活动之间取得更好的平衡。秘书长将于 1996 年 7 月向大会提交此次审查的结果以及他随后提出的建议。

2. 委员会两届会议之间的工作关系

58. 由于委员会每届会议的会期短，议程繁多，各届与会代表缺少连续性，因此，刑事司法司必须找出办法，在两届会议之间向委员会和各有关代表团通报下届会议的准备情况，重要的进展以及遇到的困难。为此，刑事司法司在最近几个月里与委员会主席团举行了几次非正式会议并为各国常驻联合国（维也纳）代表团举行了五次情况通报会。这些做法受到欢迎，计划在今后还举行类似的会议。

B. 管理手段

59. 在上文第 5 段中，已经列述了委员会的各项职能。委员会在行使这些职能方面可采用下述几种手段。

1. 来自成员国的提案

60. 经济及社会理事会在其 1993/34 号决议的第一部分，请各成员国在每届会议召开之前，就委员会在其第 1/1 号决议中建议的具体目标和方案活动起

草并分发提案。1993年，秘书处的后续行动得到了两个成员国的反应，这已反映在秘书长向委员会第三次会议提交的一份说明（E/CN.15/1994/5）之中。在第四届会议上，委员会没有就此事项采取任何行动。

2. 决议

61. 通过提请经社理事会或大会审议的决议草案，委员会定期为确定方案的总方向、目标和优先重点而建出建议；拟定对各成员国以及对参与方案的其他实体的要求；指导秘书处的工作；列出在特定时间内秘书处应进行的活动；并就秘书处的工作和资源需求提出意见。

3. 秘书处提交委员会和其他立法机构的报告

62. 秘书处定期编写出提交委员会的关于现有授权执行状况的广泛报告。这些报告以委员会第1/1号决议中确立的各项原则以及相应的授权作为依据，并通常包含有提请委员会采取行动的建议。因此，秘书处的报告为委员会作出决策提供了实质性和程序性的信息以及其他资料。目前提交委员会第五届会议的30多份报告试图为委员会进行工作提供实际依据和政策选择。

63. 秘书处还向经社理事会和大会提出报告，内容涉及方案问题和活动以及与战略管理有关的事项。

4. 中期计划

64. 中期计划是联合国就政策和方案问题所做的主要指示。它规定了六年内联合国方案的大方向，确定应实现的目标以及应采取的战略。它同时还构成了编制两年期方案预算的框架。

65. 中期计划将立法授权变成了实际的方案。其目标和战略来源于各政府间机构制定的政策方向和目标。它反映了由各政府间机构在其职权范围内和大会根据方案和协调委员会的建议所通过的立法中规定的各成员国的优先重点。

66. 委员会收到刑事司法司就中期计划所提出的草稿后，对其进行审查和评论。在审查这些草案时，委员会确保它为方案所制定的优先重点适当地反映

在本组织的主要政策及方案指示中。委员会的意见提交给方案和协调委员会以及行政和预算问题咨询委员会，这两个委员会对整个计划进行审查，然后提交给经济及社会理事会和大会。

67. 1998 - 2001 年中期计划（涉及从五年计划改变成六年计划过渡期间的四年）方案 8（预防犯罪和刑事司法）的草案文件将提交委员会第五届会议审查（ E/CN.15/1996/CRP.3 ）。

5. 两年期方案预算

68. 联合国的两年期方案预算是中期计划的基础上制定的，以便确保各方案活动与立法意图相符。其资源框架是由预算纲要确定的。方案预算包括了在某一特定两年期内需要提供的具体方案活动和服务以及在方案一级所需财政资源的概算。按几个类别分别列出了具体活动和服务，即国际合作、会议服务、出版物、信息材料及服务、业务活动和协调、统一和联络。

69. 资源需要量以总计的形式列在几项支出项下，即员额，其他人事费用、顾问和专家、旅差、订约服务、一般业务费用和设备。这些总计的基础是有关工作人员时间（工作月）和其他具体活动所需资源的详细资料。这些详细的资料由方案规划和预算司审查后编写成预算建议提交有关的中央审议机构（方案协调会、行预咨委会、大会）。

70. 方案和协调委员会负责向经济及社会理事会和大会提出建议并特别负责方案优先活动，将授权转变成方案活动，注意可能出现的重复之处以及总的资源需求；预防犯罪和刑事司法委员会收到以分卷形式编写的某一特定两年期拟议方案预算中的有关部分，同时包括方案和协调委员会的评论，以便审查计划内的活动以及资源是否充分。在第四届会议上，委员会审议了秘书长关于 1996 - 1997 两年期预防犯罪和刑事司法工作方案建议的说明（ E/CN.15/1995/10 ），其中载有该两年期方案预算第 13 款（控制犯罪）项下的活动。

71. 由于两年期方案预算中列出的各项授权活动的资源需要量是以工作月和具体费用等估计数为依据的，因此，在通过预算时，计划中的活动和所提供的资源至少在理论上应是相吻合的。

72. 由于财政拮据，近年秘书长提交的预算建议数字几乎没有增长。因此，只有在重新调整已列入计划的活动或推迟这些活动，或者在得到额外的预算

资源或预算外资源的前提下，才能在两年期内考虑关于进行新活动或调整活动的建议，将其加入到该两年期工作方案中去。

6. 方案执行情况报告

73. 方案执行情况报告提供一些数量信息，具体说明某一方案预算中所列各项活动和服务的执行程度。此种报告不涉及执行质量方面，即有关活动或服务的有效性、效率、相关性或效果。内部监督事务厅负责编写这份报告，其依据是每隔六个月提交的 4 份进展报告；方案和协调委员会在审查这份报告后提出建议，再交由大会审议和批准。

74. 在分析执行情况时，把下述各类情况区别开来：(a)按计划完成的活动；(b)无论开始与否，被推迟到下一个两年期的活动；(c)经过重大调整后完成的活动；(d)由于过时、用途有限或效率低下而终止的活动；(e)方案预算批准后由于立法决定而要求的额外产出；(f)由方案管理人提出的额外产出。对于没有按原计划执行的活动，方案管理人提供信息，说明偏离原因。秘书长关于 1992 – 1993 两年期联合国方案执行情况的报告已先后提交委员会第三届和第四届会议。

三. 战略管理问题

75. 自委员会建立以来，委员会成员和秘书处共同作出努力，设计并实施一项预防犯罪和刑事司法方案，根据既定的优先重点实现某些具体的目标，经过这些努力，确定了某些与方案的战略管理有关的问题。这些问题是在方案中仍可作出改善的一些方面，正在对这些问题进行讨论，以便找出有关各方都能接受的而且有利于方案执行的解决办法。

A. 方案执行情况的质量分析

76. 根据上文第 59 至 74 段对现有管理手段的讨论，很明显，现在没有一种机制，使委员会能够获得有关方案执行的质量方面的系统信息。显而易见，有必要得到此类信息，而缺少这些信息似乎已经影响到最佳方案执行战略的选择。

77. 委员会第 1/1 号决议并不包含有方案评价准则。从委员会迄今所进行的

讨论来看，委员会所设想的那种方案执行情况的质量分析看来可用以评估方案的效果。这种分析的必要性引发了应使用什么机制和措施的问题。

1. 方案评价机制

78. 《方案规划、预算内的方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》(ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987)) 规定了一种评价系统，它包括定出时限目标并发挥持续作用的活动定期进行自我评价并对某些方案领域或主题进行专门的深入评价。后一种评价根据政府间机构的要求进行。在进行深入评价时，考虑到自我评价的结果。

79. 迄今尚未对联合国预防犯罪和刑事司法方案进行深入评价。根据秘书长关于联合国内的方案评价：对评价工作的评估和关于加强评价作用的建议的报告 (A/47/116 , 附件) 中的自我评价计划，该方案预定在 1996 - 1997 两年期内进行自我评价。刑事司法司希望能在适当的时候得到内部监督事务厅对这一评价的指导。

2. 非正式审查和自我评价

80. 尽管在预防犯罪和刑事司法领域中无法否认缺少系统的深入方案评价，但是仍有某些显示方案有效性或效果的指标。这些指标包括：

(a) 各成员国和其他组织采用已制订的文书的情况，例如国与国之间合作的示范性条约和在某些领域中的标准和准则；

(b) 各成员国、政府间组织、非政府组织或机构的代表就总的方案或就某些具体活动所作的公开发言；

(c) 收到的和已满足的技术援助要求；

(d) 对方案范围内产生的文件和信息的要求；

(e) 出版材料在专业文献中被引用的情况；

(f) 涉及方案各方面的决议；

(g) 对已采取的活动的评估，如对研讨会后散发的调查表的回答情况，和它们所产生的乘数效应；

(h) 公众对某些预防犯罪和刑事司法问题有了更多的认识。

81. 尽管这些指标所提供的信息不是详细的数据，但是它们使得

对方案活动的相关性和作用有所了解，虽然不能精确地衡量方案活动的效果。

3. 衡量方案效果的可能指标

82. 为衡量方案效果而定出有意义并且可行的指标，必须仔细考虑所要达到的目的和采用的手段。由于所涉及的领域极其复杂，再加上与其他方面的千丝万缕的联系，很难推断出一个直接的因果关系。即使各种因素的分析也不能把关键的要素与效果及成效的指标截然分离开来。

83. 如果效果分析的目的是使用硬数据来证明由于开展了预防犯罪和刑事司法方案活动而达到的防止犯罪数量或国家刑事司法当局所取得的相对成效，那么，确定可能的指标会涉及许多观念上和方法上的问题。需要弄清诸如什么因素决定着一个社会的犯罪水平之类的复杂问题，例如怎样衡量已被防止的犯罪？如何衡量刑事司法？怎样区别方案活动的成效和国家控制犯罪政策或其他社会和经济政策的成效？这些问题和许多其他有关的问题即使能找到答案，也许要在很长一段时间内动用为数众多的研究人员全力进行研究。

84. 如果效果分析的目的是确定各成员国在其预防犯罪和进行人道的刑事司法方面从具体的活动或总的方案获益多少，在资源充分的情况下，完全可以找到适宜的手段。作为项目或活动设计的一部分内容，事先就可以确定产出指标，例如衡量成功或失败或效果的标准。也可事后调查接受方对某些活动的满意程度。对于某些可将产出或提供服务的数量视作相对成功或效果的指标的领域，可确定进程指标，例如服务对象、培训班或手册的数量。

B. 与授权活动和资源需要量有关的信息

85. 围绕着通过委员会第 4/3 号决议所进行的讨论明显地表明，委员会相信：提供有关拟议活动的信息会有助于它执行其第 1/1 号决议。

86. 经济及社会理事会职司委员会议事规则第 28 条规定，“在委员会通过涉及联合国经费支出的提案以前，秘书长应就执行该提案所涉方案预算经费编制概算，并向委员会提出”（ E/5975/Rev.1 ）。在委员会第四届会议期间，就提供此类信息的时间问题发生了争议。委员会表示，它希望在针对该提案作出决定之前能收到这些信息。根据既定的做法，秘书处负责此事项的

部门根据决议草案提出方案预算经费的概算。采纳了这一程序，以便尽量满足各成员国对信息的需求，同时也考虑到秘书处可以提供此种信息的资源极其有限。

C. 保持会议服务与其他授权活动之间的平衡

87. 刑事司法司越来越意识到，它没有能力在现有资源范围内同时兼顾向委员会提供会议服务和执行其他授权，包括对业务活动提供支助。在过去 12 个月内，特别有两个因素使这一问题引起人们的关注：一是向委员会第五届会议提出报告的工作量达到了前所未有的程度，二是两名区域间顾问承担的工作也达到了饱和限度。委员会日益增大的报告数量占用了刑事司法司工作人员资源的大部分。与此同时，由于两位区域间顾问所从事的活动以及刑事司法司工作人员参与主办培训班和研讨会，获取技术援助的请求大量增多。

88. 刑事司法司试图利用由几个政府提供初级专家的援助来平衡这些要求。工作人员也毫无补偿地加班加点工作。但是，这些努力远远不能解决问题，要解决这个问题，只有设法获得额外资源。正如秘书长关于技术合作与联合国预防犯罪和刑事司法方案的咨询服务的报告（E/CN.15/1996/8）所详细叙述的那样，这种资源可用于技术合作活动和咨询服务，借以建立和支持民主制度和卓有成效的刑事司法制度，并侧重于正义、和平与发展之间的互补关系以及同时兼顾三者的必要性。上文第 39 段已经提到，这些活动以及其他一些活动都应与联合国系统其他有关实体协同进行，特别是在当地应与联合国驻地协调员协同进行。将最优先地考虑发展中国家和经济转型期国家，帮助它们努力把联合国的政策方针付诸实施。希望委员会大力协助此方案，按照原则声明和行动纲领的设想（大会第 46/152 号决议，附件，第 26(d) 段），作为其职能的一部分，建立一个专用于此项目的适当资源基金。

四. 加强战略管理程序的初步建议以及 需请委员会采取的行动

89. 战略管理涉及几项核心的工作：根据设想的使命确定方案目标，并且尽可能确定某一段时间内的具体目标；确定优先事项；列出分阶段进行的活动；监督活动的执行；以及评价效果，目的是扩大所获得的成效并纠正可能的缺陷。考虑到联合国面临着财政危机，资源受到限制，进一步的目标是尽

可能通过合并（而不仅仅是协调）各项工作，最大限度地利用现有的资源并将重点集中于有可能产生乘数效应的关键干预领域。尽管联合国方案规划、预算和评价程序在此方面提供了详细的准则，但是委员会的见解和指导仍会对这些程序提供有益的补充。

90. 考虑到战略管理的依据和现行做法以及上文第一至第三部分中所提及的问题，现提出一些初步建议，提请委员会审议并在可能时给予核准。这些建议目的在于有助于委员会的工作，包括充分行使对联合国预防犯罪和刑事司法方案进行战略管理的职能。

91. 委员会似应考虑请秘书处：

(a) 继续努力创造条件，使委员会容易获得有关拟议活动的必要信息，并帮助及时编写决议草案，以便由秘书处的有关部门提供所涉方案预算经费说明；

(b) 努力通过情况通报会和非正式会议的形式进一步改进在闭会期间与委员会主席团和委员会成员及有关代表团的沟通，使他们不断了解影响到联合国预防犯罪和刑事司法方案的重要事件，了解到委员会下届会议的筹备情况以及任何可能出现的问题，并努力促使他们持续参与贯彻执行委员会的各项结论和建议；

(c) 在秘书长向委员会提出的报告中明确指出为促进决策进程而需要委员会采取的行动；

(d) 努力提供为执行现有的授权所需的拟议活动清单，以便有助于委员会处理在两年期预算内确定优先重点和分配资源问题；

(e) 研拟评价方案成效或效果的可能手段，供委员会审议；

(f) 加强努力，避免在工作上与联合国预防犯罪和刑事司法方案有关联的各实体所开展的活动出现重复；

(g) 加强联合国预防犯罪和刑事司法方案各参与实体之间的协调与合作。

92. 委员会似应考虑：

(a) 努力确保每年参加会议的代表有更大的连续性，并在更换代表时安排必要的通报；

(b) 考虑委员会以何种方式在两届会议之间对联合国预防犯罪和刑事司法方案提供指导，例如成立一个扩大主席团或指导委员会，其中包括以前的主席团成员和各区域组的代表；

- (c) 通过加强与其他有关的政府间机构的协调，例如与方案协调会、经社理事会和大会之间更密切的协调，动员对联合国预防犯罪和刑事司法方案的支助；
- (d) 调动预算外资源，用以执行有关技术合作和咨询服务的请求；
- (e) 尽量少提涉及新授权的建议，以便能够执行完现有的授权；
- (f) 考虑到秘书处的资源有限，重新审查年度会议所需报告的数量，以便能够对各个项目进行深入的审议并实现上文所述的在提供会议服务和执行方案的其他授权包括支助业务活动的适当平衡，例如，也许可考虑委员会各届会议分别审议不同的议程项目；
- (g) 为执行授权提供更为实际的指导；
- (h) 与刑事司法司合作，确定用以评价联合国预防犯罪和刑事司法方案的成效或效果的手段；
- (i) 探索委员会主席团与麻醉药品委员会共同举行届会间会议的可行性；
- (j) 使委员会的工作责任和战略管理与主管人权和国际法的政府间机构的工作取得协调，在开展活动方面相互配合，获取最大成效；
- (k) 审议各国政府任命的国家通讯员网络如何能更有效地促进联合国预防犯罪和刑事司法方案的执行。