



麻醉药品委员会
第四十届会议
1997年3月18日至27日，维也纳
临时议程项目 11*

行政和预算事项

对麻醉药品委员会第 15 (XXXVIII) 号决议
所载该委员会请求的答复及有关事项

执行主任的报告

目 录

	段 次	页 次
导言	1 - 3	3
一、方案支助安排	4 - 21	3
A. 方案支助活动	7 - 15	4
B. 方案支助资源	16 - 21	11
二、预算方法	22 - 42	14
A. 新的预算概念	25 - 31	15
B. 预算计算	32 - 37	17
C. 预算和方案执行情况报告	38 - 42	19
三、财务细则	43 - 61	21

* E/CN.7/1997/1.

目 录 (续)

	段 次	页 次
A. 禁毒署基金财务细则初步草案.....	44 - 48	21
B. 禁毒署财务运作情况审查.....	49 - 58	22
C. 禁毒署基金财务细则修订草案和初步建议.....	59 - 60	25
D. 颁布禁毒署基金的单独财务细则.....	61	26
四、结论.....	62 - 65	26
A. 方案支助安排.....	63	27
B. 预算方法.....	64	27
C. 财务细则.....	65	27

附件

一、联合国国际药物管制规划署基金财务细则修订草案.....	29
二、联合国国际药物管制规划署基金财务细则修订草案与该基金 财务细则初步草案的比较.....	45

表

1. 1996-1997 两年期总部按方案分列和外勤业务按区域分列的核 心活动与方案支助活动预算介绍.....	8
2. 1996-1997 两年期按支出用途分列的总部和外勤业务核心活动 与方案支助活动预算介绍.....	9
3. 1996-1997 两年期按员额表分列的总部和外勤业务核心活动与 方案支助活动预算介绍.....	10
4. 按执行类别分列的方案支助安排.....	11
5. 1996-1997 两年期产生方案支助资源的选择方案.....	12
6. 1996-1997 两年期根据产生方案支助资源的不同选择方案对核 心活动与方案支助活动供资.....	15
7. 1996-1997 两年期现行和拟议的预算概念.....	16
8. 1994-1995 和 1996-1997 两年期现行和拟议的预算计算方法....	20

导言

1. 本报告是应麻醉药品委员会第三十八届会议续会通过的该委员会第 15 (XXXVIII) 号决议中对执行主任提出的要求而编写的。报告涉及行政和预算事项,包括详尽的更改建议。执行主任向麻醉药品委员会第三十九届会议提交了关于编写麻委会第三十八届会议续会要求的最后答复的进度报告 (E/CN.7/1996/15) 。
2. 本报告第一节讨论了联合国国际药物管制规划署基金方案支助安排。第二节涉及预算方法问题,包括新的预算概念、重新计算费用方法和执行情况报告。第三节就颁布单独财务细则的必要,审查了禁毒署的财务运作情况。拟议的禁毒署基金财务细则草案已与第一和二节提出的修改方案支助安排和预算方法的建议相符。第四节所载综述讨论了所有建议,以利麻委会进行审议和采取行动。
3. 本报告反映了在麻委会第三十九届会议期间所收到的对执行主任提交的进度报告的评论意见。特别是充分考虑了麻委会第三十九届会议所设立的关于行政和预算事项自由参加的特别工作组的讨论情况以及该工作组主席向麻委会第三十九届会议提交的报告。此外,按要求进行了进度报告所述与联合国总部有关办事处的磋商(E/CN.7/1996/15 , 第 13 段)。本报告还反映了联合国审计委员会的报告, 1996 年,该委员会审查了禁毒署基金的预算规划和报告。

一、方案支助安排

4. 麻醉药品委员会第 15 (XXXVIII) 号决议请执行主任评估方案支助费用安排是否能够满足对技术合作项目的行政和实务支助,并就此向麻委会第三十九届会议提出报告。
5. 执行主任的说明向麻委会第三十六届会议续会提交了禁毒署方案支助费用安排(E/CN.7/1993/15)。执行主任的报告向麻委会第三十八届会议续会提交了 1996-1997 两年期方案支助费用预算(E/CN.7/1995/21)。
6. 麻委会按照已制订的联合国安排,提出了 1996-1997 两年期方案支助费用预算。该安排是针对由预算外资源供资、并由常在经常预算经费项下坚持开展大量核心活动的组织进行的小额信托基金业务的目的而制订的。项目执

行基本上通过技术和行政支助活动实现。方案支助活动预算是按现有可获得的方案资源确定的。这类资源通过方案支助安排获得，显然不足以为所有方案支助需求提供资金。因此，项目执行活动得到所涉组织核心预算的支助。这种模式虽适合上述目的，但并未考虑到禁毒署基金的业务需要。

A. 方案支助活动

7. 禁毒署方案支助费用预算是根据通过联合国方案支助安排所产生资源的可获得性编制的。这项工作遵循了方案支助帐户行政指令规定的方案支助帐户管理程序（ST/AI/286，附件）。1996-1997 两年期方案支助资源估计达 4,370,100 美元，即占估计项目执行总额 1.1 亿美元的 4.0 %。由此产生的方案支助活动预算规模相同，不足以为所有方案支助需求提供资金。

例如，据联合国开发计划署赞助的一项研究计算（ACC/1993/FB/R.7，第 2 段），实际支助需求额达项目支出总额的 31.9 %。现有方案支助资源与实际需求之间的差额由参与组织包括供资、执行和受援组织的核心预算支付。

8. 虽然大额核心预算为小额信托基金活动提供支助的做法是可以接受的，但并不适用于禁毒署基金。由该基金管理的资源数额庞大。此外，最大的份额分配给了核心预算额相当少的项目活动。因此，要求提供的并在核心预算项下核准的大量资源，实际上需用于补充小额方案支助预算。应用联合国关于信托基金的方案支助安排，会导致预算编制失真，并妨碍实现预算透明度。根据实际需要确定方案支助活动，将会增强预算的透明度。例如，可在核心活动、方案支助活动和项目活动间建立明确的联系。项目活动的变动会导致方案支助活动的调整。项目活动和方案支助活动的改变不会影响核心活动，反之亦然。

9. 行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）以及关于行政和预算事项自由参加的特别工作组织建议确定涵盖一切与项目执行有关的技术和管理活动的方案支助活动。要这样做，必须弄清禁毒署的哪些活动被视作核心活动，哪些活动被列为方案支助活动。

10. 据认为方案支助活动包括在项目执行中直接进行的一切技术和管理活动。因此，可看到支助活动与项目活动之间有着明确的关系。项目活动包括单独确定的与国际药物管制有关的直接援助受援组织的活动，目前这些活动分为以下四类：管制措施、降低需求、减少供应和多部门活动。核心活动包

含了与工作方案有关的实务活动和有关活动，其中包括行政指导和管理。工作方案包括例如规范性活动和信息收集分析。为执行工作方案，需要进行有关活动，包括政策规划和行政事务。工作方案是源于麻委会赋予的任务，与方案支助活动和项目活动不同。下文对核心活动和方案支助活动作了说明。

11. 为确定实际方案支助需求，首先要界定核心活动和方案支助活动门类。随后，通过分析禁毒署各办事处包括禁毒署总部和外勤业务所制订的详细工作计划，对 1996-1997 两年期核定预算进行重新分类。这一工作计划是首次为 1996-1997 两年期提出的。该计划确定了具有资源需求的活动门类与负责单位之间的关系。在确定核心活动和方案支助活动门类后，通过确定人员需要、旅费和咨询费所需资源，计算出相应的预算款项。其他资源需求，诸如一般业务费用、用品和材料、家具和设备等，则按所确定的资源按比例分配。

核心活动门类

行政指导和管理

与各国政府和合作组织就国际药物管制事项和禁毒署提供援助问题保持政策对话

管理和指导禁毒署基金支助的业务

与现有和潜在的捐助国进行协商为药物管制活动筹措资金并扩大筹资基础为行政协调委员会药物管制小组委员会提供服务

开展树立形象活动，以促进国际药物管制和为药物管制所需资源筹措资金工作方案

为麻醉药品委员会的业务活动提供实务服务

向麻委会和国家药物法执行机构负责人会议印发业务活动报告

编写国别方案框架、分区域方案框架

方案支助活动门类

技术支助活动

向各国政府和执行机构就项目制订提供技术咨询

确定项目需求并鉴定项目建议的技术问题

制订涵盖技术和财务问题的详细的项目建议

在禁毒署项目审查委员会提出项目并为之辩护

提出并与潜在的捐助方讨论具体的项目建议

制订项目人员和顾问征聘工作的职权范围，评价候选人，并提出征聘建议

通过追踪按项目工作计划提供货物和劳务的情况，监测项目的执行审查法定的特别项目预算订正和

核心活动门类

和战略性国家概况

参加联合国专门机构和其他政府间组织的协调会议

分析并提供国际药物管制数据

由禁毒署编写待提交东南亚谅解备忘录签字国分区域会议的技术文件

派出方案制订工作团评估受援国的需要，从而拟订禁毒署协助进行药物管制计划

与各国家、区域和国际合作组织保持电子联系，以促进与药物有关的信息交流

继续为各会员国提供电子服务，包括禁毒署的统计数据库和文件资料

为各国政府提供专家咨询服务，以支助其关于国家药物管制总体计划的国家政策拟订

编写培训专业人员迅速评估药物滥用情况手册

对目前麻醉品贩运情况的趋势和模式进行分析研究，以调查为主的研究区域研究和分区研究

进行以政策为主的研究，包括确定研究领域、甄别有关数据，并综合现有研究

与选定的主要组织缔结谅解备忘录，以

方案支助活动门类

有关的项目修改

同各国政府和执行机构一道定期调整和重新制订进行中的项目计划

应执行机构和各国政府的询问提供技术咨询，以便利它们负责的项目执行

与执行机构和受援国代表筹备和举行三方审查会议

编写并向捐助方递交项目进度报告，向它们提供关于具体项目执行情况的财务和方案资料

进行项目评价和主题评价

就技术事项向内部和外部项目审计提供投入，并就审计报告采取后续行动

为组织诸如区域集体培训和讲习班等主要培训方案提供技术支助
管理支助活动

审查和澄清项目建议，然后提交禁毒署项目审查委员会

从供资尤其是特别用途供资的可获得性监测项目制订与项目核准之间是否相配称

向执行机构提供项目拨款和分配建议

在所分配资金的行政和财务控制以及项目执行方面，充当与执行机构的联络人

审查和核准由禁毒署、各国政府和

核心活动门类

支持将药物滥用管制问题纳入合作组织的活动

支持举行国际禁止麻醉品滥用和非法贩运日庆祝活动

增订《联合国全系统药物滥用管制行动计划》

管理

编制禁毒署基金纲要、预算和工作情况报告，并由行预咨委会审查和麻委会批准

编制禁毒署基金财务报表提交审计委员会、麻委会和大会

制订和监测禁毒署基金工作计划

在预算、财政、人事、差旅和咨询方面提供行政支助促进在禁毒署总部和外勤业务中进行行政指导和管理以及工作方案项下所涉及的活动

对联合国维也纳办事处、内部监督事务厅和联合国开发计划署（开发计划署）为核心活动提供的行政服务进行补偿

方案支助活动门类

其他执行机构所执行项目的预算和预算订正

审查和核准执行机构的季度支出报告和现金需求

编写财务项目报告提交捐助组织

为进行项目活动提供行政支助，包括支助征聘项目工作人员和顾问，发布特别服务协议，旅行核准和购买设备

就行政事项向内部和外部项目审计提供投入，并就审计报告采取后续行动

在预算、财政、人事、差旅和咨询方面提供行政支助促进在禁毒署总部和外勤业务中开展技术支助活动

对联合国维也纳办事处、内部监督事务厅和开发计划署为方案支助活动提供的行政服务进行补偿

12. 采用新的预算分类只涉及总部和外勤业务的预算拨款。表 1、2 和 3 表明了所涉问题，显示了 1996-1997 两年期核定预算现行方法和拟议方法的结构。从现有方法可以看出，总部和外勤业务预算总额达 31,085,800 美元，其中 27,755,200 美元即 89.3 % 由基金预算支付，而 3,330,600 美元即 10.7 % 由方案支助费用预算支付。方案支助费用预算占估计项目执行额 1.1 亿美元的 3.0 %。在总部预算总额 16,650,800 美元中，基金预算达 13,936,300 美元，即占 83.7 %，而方案支助费用预算为 2,714,500 美元，即占 16.4 %。在外勤业务预算总额 14,435,000 美元中，基金预算达 13,818,900 美元，即占 95.7 %，

而方案支助费用预算为 616,100 美元，即占 4.3 %。

表 1. 1996-1997 两年期总部按方案分列和外勤业务
按区域分列的核心活动与方案支助活动预算介绍
(千美元)

方案或区域	现行分类			新的分类		
	1996-1997 两年期核定预算			1996-1997 两年期核定预算		
	禁毒署基 金预算	方案支助 费用预算	共计	核心活动	方案支助 活动	共计
总部						
决策机构	99.6	--	99.6	99.6	--	99.6
行政指导和管理	3 146.3	176.5	3 322.8	2 591.6	731.2	3 322.8
工作方案	7 531.7	1 728.6	9 260.3	3 801.9	5 458.4	9 260.3
支助方案	<u>3 158.7</u>	<u>809.4</u>	<u>3 968.1</u>	<u>2 177.5</u>	<u>1 790.6</u>	<u>3 969.1</u>
共计	13 936.3	2 714.5	16 650.8	8 670.6	7 980.2	16 650.8
外勤业务						
非洲	2 339.3	22.7	2 362.0	1 281.6	1 080.4	2 362.0
亚洲及太平洋	5 331.1	236.5	5 567.6	2 703.0	2 864.6	5 567.6
欧洲和中东	1 132.4	--	1 132.4	581.3	551.1	1 132.4
拉丁美洲和加勒比	<u>5 016.1</u>	<u>356.9</u>	<u>5 373.0</u>	<u>2 528.8</u>	<u>2 844.2</u>	<u>5 373.0</u>
共计	13 818.9	616.1	14 435.0	7 094.7	7 340.3	14 435.0
总计	27 755.2	3 330.6	31 085.8	15 765.3	15 320.5	31 085.8

13. 由于采取了新的方法，总部和外勤业务预算总额 31,085,800 美元中，15,765,300 美元即 50.7 % 将由核心活动预算支付，15,320,500 美元即 49.3 % 将由方案支助活动预算支付。此外，方案支助活动预算总额 15,320,500 美元将占 1996-1997 两年期估计项目执行额 1.1 亿美元的 13.9 %。总部预算总额 16,650,800 美元中，核心活动预算达 8,670,600 美元，即占 52.1 %，方案支助活动预算达 7,980,200 美元，即占 47.9 %。外勤业务预算总额 14,435,000 美元中，核心活动预算达 7,094,700 美元，即占 49.1 %，方案支助活动预算达 7,340,300 美元，即占 50.9 %。

表 2. 1996-1997 两年期按支出用途分列的总部和
外勤业务核心活动与方案支助活动预算介绍
(千美元)

支出用途	现行分类			新的分类		
	1996-1997 两年期核定预算			1996-1997 两年期核定预算		
	禁毒署基 金预算	方案支助 费用预算	共计	核心活动	方案支助 活动	共计
总部						
员额	9 510.6	2 294.5	11 805.1	6 354.6	5 450.5	11 805.1
其他人事费	159.7	--	159.7	83.7	76.0	159.7
顾问和专家	635.1	--	635.1	155.1	480.0	635.1
旅费	1 011.0	--	1 011.0	667.9	343.1	1 011.0
订约承办事务	118.2	--	118.2	63.6	54.6	118.2
一般业务费用	875.1	--	875.1	470.9	404.2	875.1
用品和材料	95.0	--	95.0	51.1	43.9	95.0
设备	216.8	--	216.8	116.5	100.3	216.8
其他支出	<u>1 314.8</u>	<u>420.0</u>	<u>1 734.8</u>	<u>707.2</u>	<u>1 027.6</u>	<u>1 734.8</u>
共计	13 936.3	2 714.5	16 650.8	8 670.6	7 980.2	16 650.8
外勤业务						
员额	9 889.0	616.1	10 505.1	5 121.6	5 383.5	10 505.1
旅费	802.9	--	802.9	410.4	392.5	802.9
一般业务费用	2 326.8	--	2 326.8	1 164.6	1 162.2	2 326.8
用品和材料	377.1	--	377.1	189.9	187.2	377.1
家具	8.0	--	8.0	3.9	4.1	8.0
设备	<u>415.1</u>	--	<u>415.1</u>	<u>204.3</u>	<u>210.8</u>	<u>415.1</u>
共计	13 818.9	616.1	14 435.0	7 094.7	7 340.3	14 435.0
总计	27 755.2	3 330.6	31 085.8	15 765.3	15 320.5	31 085.8

表 3. 1996-1997 两年期按员额表分列的总部和
外勤业务核心活动与方案支助活动预算介绍
(千美元)

员额职等	现行分类			新的分类		
	1996-1997 两年期核定预算			1996-1997 两年期核定预算		
	禁毒署基 金预算	方案支助 费用预算	共计	核心活动	方案支助 活动	共计
总部						
专业人员以上职类						
D-2	2	--	2	2	--	2
D-1	5	--	5	4	1	5
P-5	7	--	7	3	4	7
P-4/3	9	7	16	7	9	16
P-2/1	5	1	6	3	3	6
共计	28	8	36	19	17	36
一般事务人员职类						
特等	2	--	2	2	--	2
其他职等	25	8	33	15	18	33
共计	<u>27</u>	<u>8</u>	<u>35</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>35</u>
共计	55	16	71	36	35	71
外勤业务						
专业人员以上职类						
D-2	1	--	1	1	--	1
D-1	3	--	3	3	--	3
P-5	14	--	14	10	4	14
P-4/3	12	3	15	--	15	15
P-2/1	1	--	1	--	1	1
共计	31	3	34	14	20	34
地方职类						
国家方案干事	19	1	20	4	16	20
地方职等	65	3	38	44	24	68
共计	<u>84</u>	<u>4</u>	<u>88</u>	<u>48</u>	<u>40</u>	<u>88</u>
共计	115	7	122	62	60	122
总计	170	23	193	98	95	193

14. 全部方案支助需求的确定,将会导致方案支助活动的增加,而这一增加将由核心活动的相应减少所全部抵销。因此,核心活动与方案支助活动的相对份额将会改变,但其合计总数不变。新的方法也不会改变总部与外勤业

务之间的资源分配。所会改变的是总部一级和外勤业务一级的预算分类。

15. 正如所指出的，上文概述的新的预算方法会使方案支助活动预算增加 11,989,900 美元，从 3,330,600 美元增加至 15,320,500 美元，这一金额会被当期基金预算的相应减少所全部抵销。假设方案支助资源估计为 4,370,100 美元并无增加，则方案支助活动的增加就需由普通用途基金供资达 10,950,400 美元。所需的这类补充供资额将因核心活动所需普通用途供资额减少相同数额而全部抵销，而普通用途资源合计的总需求额并无增加。这一新的方法除了实现上文第 8 段提及的预算透明度外，还将增强供资透明度。新的预算方法将明确指明方案支助活动的哪一部分将由普通用途资源供资（见下文第 63 段建议 1 和 2）。

B. 方案支助资源

16. 联合国方案支助安排提供了禁毒署和合作机构据以获取方案支助收益的框架。执行主任关于方案支助费用安排的说明阐述了目前适用的详细安排（E/CN.7/1993/15，第 33-35 段）。表 4 显示了依照该安排作出的方案支助变动。

表 4. 按执行类别分列的方案支助安排

执行类别	方案支助变动		
	禁毒署	合作机构	共计
禁毒署执行	13 %	--	13 %
禁毒署与有关组织共同执行	分担 13 % 的费用	有关组织分担 13 % 的费用	13 %
机构执行	--	不超过 13 %	不超过 13 %
国家执行	--	在选定的实例中，开发计划署分担的费用不超过 3.5%	不超过 3.5%

17. 表 5 说明了现行安排对 1996-1997 两年期的财务结算。禁毒署方案支助收益总额估计为 4,370,100 美元，即占估计项目执行额 1.1 亿美元的 4.0%，其中 3,022,600 美元是在禁毒署执行项下取得的，1,347,500 美元是在禁毒署与有关组织共同执行项下取得的。后一个类别主要涉及禁毒署与联合国项目事务厅之间的合作以及禁毒署与联合国工业发展组织（工发组织）之间的

合作。向合作机构提供的方案支助资源估计为 6,657,900 美元，即占估计项目执行额的 6.1%。禁毒署和合作组织的方案支助资源合计达 11,028,000 美元，即占估计项目执行额的 10.0%。

表 5. 1996-1997 两年期产生方案支助资源的选择方案
(千美元)

执行方式	选择方案 1: 供资机构与执 选择方案 2: 国家执行收取											
	现行方案支助安排			行机构分担方案支助			13% 的方案支助费用			选择方案 1 和 2 合并		
	普通用途	特别用途	共计	普通用途	特别用途	共计	普通用途	特别用途	共计	普通用途	特别用途	共计
禁毒署方案支助资源												
禁毒署执行	1 178.8	1 843.8	3 022.6	1 178.8	1 843.8	3 022.6	1 178.8	1 843.8	3 022.6	1 178.8	1 843.8	3 022.6
禁毒署与有关机构共同执行	129.4	1 218.1	1 347.5	129.4	1 218.1	1 347.5	129.4	1 218.1	1 347.5	129.4	1 218.1	1 347.5
机构执行	--	--	--	136.5	513.5	650.0	--	--	--	136.5	513.5	650.0
国家执行	--	--	--	--	--	--	72.0	2 150.0	2 622.0	472.0	2 150.0	2 622.0
共计	1 308.2	3 061.9	4 370.1	1 444.7	3 575.4	5 020.1	1 780.2	5 211.9	6 992.1	1 916.7	5 725.4	7 642.1
合作机构												
方案支助资源												
禁毒署执行	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
禁毒署与有关机构共同执行	151.1	1 421.0	1 572.1	151.1	1 421.0	1 572.1	151.1	1 421.0	1 572.1	151.1	1 421.0	1 572.1
国家执行	1 063.7	3 935.0	4 998.7	1 063.7	3 935.0	4 998.7	1 063.7	3 935.0	4 998.7	1 063.7	3 935.0	4 998.7
机构执行	12.8	74.3	87.1	12.8	74.3	87.1	12.8	74.3	87.1	12.8	74.3	87.1
共计	1 227.6	5 430.3	6 657.9	1 227.6	5 430.3	6 657.9	1 227.6	5 430.3	6 657.9	1 227.6	5 430.3	6 657.9
总计	2 535.8	8 492.2	11 028.0	2 672.3	9 005.7	11 678.0	3 007.8	10 642.2	13 650.0	3 144.3	11 155.7	14 300.0

18. 1996-1997 两年期禁毒署方案支助活动预算额达 15,320,500 美元，相当于估计项目执行额的 13.9%。由于 1996-1997 两年期禁毒署方案支助资源估计仅为 4,370,100 美元，因此需要追加补充性普通用途资源 10,950,400 美元，以为方案支助活动预算提供资金。在许多联合国组织中，普通基金都是通过分摊会费系统提供的。因此，来自普通基金的支助相当于会员国集体为项目活动提供的支助。这一点只部分适用于禁毒署。自愿捐款的主要份额是由少数会员国提供的。大多数捐助者提供普通用途捐款，主要用于核心活动和方案支助活动，而特别用途捐款则专用于项目活动。主要捐助者提供捐款的差别在于普通用途捐助与特别用途捐助的份额大小。例如，1994-1995 两年期，一个主要捐助者提供捐款的 79.1% 为普通用途基金，而另一个捐助

者则将普通用途基金份额仅限于其捐款总额的 3.7%。不言而喻，主要由某一类捐助者提供的普通用途捐款，需要用于支助由多少不同的另一类国家提供的特别用途捐款供资的项目活动。

19. 在麻委会第三十九届会议期间，关于行政和预算事项自由参加的特别工作组表示支持建立新机制以增加方案支助资源。修改现行方案支助安排，须遵守联合国方案支助安排所确定的项目执行值 13% 的最高限额。作为第一种选择方案（选择方案 1），可通过将禁毒署与有关组织共同执行方式所用方法运用于机构执行来增加禁毒署方案支助收益。换言之，机构执行要收取 13% 方案支助的标准金额。在扣除执行机构方案支助份额后，余额将由禁毒署保留。正如表 5 所示，1996-1997 两年期，禁毒署从经修改的方案支助安排获得的收益将增加 650,000 美元，达到 5,020,100 元，即占估计项目执行额的 4.6%，而对合作机构并无影响。这些所增加收益的大部分，即 513,500 美元，将由特别用途捐款供资的项目产生，而其余 136,500 美元则由普通用途捐款供资的项目产生。因此，那些由特别用途捐款供资的项目，将会对维持方案支助活动起到极大的促进作用。此外，包括禁毒署和合作机构的方案支助费用在内的方案支助费用总额，将增至 11,678,000 美元，即占估计项目执行额的 10.6%，大大低于最高限度比率 13.0%。建议核准这一选择方案（见下文第 63 段建议 3）。

20. 第二种选择方案涉及修改现行安排，即将收取方案支助费用适用于国家执行方式（选择方案 2）。假设禁毒署能够对国家执行应用 13% 的方案支助费率，则 1996-1997 两年期来自方案支助安排的收益将增加 2,622,000 美元。同选择方案 1 一样，修改现行安排尤其会增加从特别用途捐款供资的项目产生的方案支助收益，2,150,000 美元产生于特别用途基金，472,000 美元产生于普通用途基金。由于合并了选择方法 1 和 2，禁毒署方案支助资源将增加 3,272,000 美元，达到 7,642,100 美元，即占估计项目执行额的 6.9%。禁毒署和合作机构的合计方案支助费用将达 14,300,000 美元，即约占估计项目执行额的 13.0% 这是联合国方案支助安排确定的最高限额。建议麻委会考虑核准选择方案 2：对国家执行适用收取方案支助费用（见下文第 63 段建议 4）。

21. 采用对方案支助安排的拟议修改，将会增加方案支助资源，并减少利用普通基金进行方案支助活动的需要。表 6 再次以 1996-1997 两年期为模型，说明了两种选择方案对修改方案支助安排以便为核心活动与方案支助活

动提供资金的影响。尽管所需普通用途资源会减少，但表 6 显示，即使采用第二种选择方案，方案支助资源仍不足以为满足方案支助需求总额提供资金。某些限制依然存在，最高支助费率为 13 % 的方案支助安排并不能完全满足方案支助需求。

二、预算方法

22. 行预咨委会在其关于 1994 - 1995 两年期订正方案预算和执行情况报告以及 1996-1997 两年期概算的报告（ E/CN.7/1995/22 ）中，提出了若干一般性和批评性意见。在麻委会第三十八届会议续会¹上，题为“联合国国际药物管制规划署基金 1994-1995 两年期最后预算和执行情况报告以及 1996-1997 两年期初步预算”的决议草案工作组主席建议，秘书处应继续谋求行预咨委会澄清其对预算方法的看法。1994-1995 两年期禁毒署基金预算规划和报告也是审计委员会审查的主题。

23. 行预咨委会在其报告（ E/CN.7/1995/22 ，第 20 段）中评论预算方法说，执行主任报告（ E/CN.7/1995/22 ，第 163-165 段）中关于 1996-1997 两年期概算的编排方式可起误导作用，应予放弃。重新计算预算费用所用的方法是不对的，导致大幅度的过高估计。行预咨委会还指出，制定订正概算本应使用不那么机械的方法，并从实际需要和先前执行情况的角度更好地审查支出。行预咨委会建议根据支出估计数审议 1996-1997 两年期概算。行预咨委会还回顾了它以前就 1994-1995 两年期订正概算和 1996-1997 两年期纲要发表的意见。行预咨委会特别指出，在制订 1994-1995 两年期订正概算时，似未考虑执行情况，从而限制了文件的效用。最后，行预咨委会一再要求审查禁毒署的预算术语。

24. 鉴于行预咨委会的批评性意见，1995 年底，禁毒署谋求该委员会进一步澄清预算方法问题，并提供指导。此外，提请行预咨委会注意麻委会要求向其第三十九届会议提交进一步的说明。特别是请行预咨委会对下列问题发表意见：重新计算费用方法；两个两年期概算的比较；重新计算概算费用与支出估计数之间的关系；包括总部、外勤业务和项目活动在内的全面预算编排；以及禁毒署应用联合国预算方法的情况。1996 年 1 月和 2 月，禁毒署，行预咨委会秘书处和联合国财务当局就禁毒署目前使用的预算方法进行了磋商。

A. 新的预算概念

25. 行预咨委会对具体问题的评论，促使人们重新考虑现有预算概念，以全面提出改进建议。这样做有一项谅解，即已进行的并得到行预咨委会和审计委员会承认的改进不应中断。

表 6. 1996-1997 两年期根据产生方案支助资源的不同选择
方案对核心活动与方案支助活动供资
(千美元)

产生方案支助资源的选择方案	核心活动		方案支助活动	
	普通用途基金	方案支助基金	普通用途基金	共计
现行方案支助安排	15 765.3	4 370.1	10 950.4	15 320.5
选择方案 1：供资机构与执行机构分担方案支助	15 765.3	5 020.1	10 300.4	15 320.5
选择方案 2：国家执行收取 13 % 的方案支助费用	15 765.3	6 992.1	8 328.4	15 320.5
选择方案 1 和 2 合并	15 765.3	7 642.1	7 678.4	15 320.5

26. 在重新调整预算概念时，利用了联合国其他组织的经验，同时考虑了提出禁毒署基金综合预算连同经大会核定的禁毒署经常预算的必要性。

27. 现有概念对两年期预算以下组成部分作了区分：基金预算，包括总部、外勤业务和项目活动；以及方案支助费用预算，包括总部和外勤业务。基本上方案支助费用预算涵盖对现有方案支助基金范围内的项目执行提供的技术和行政支助。其余所有需求均列入了基金预算。

28. 新的预算概念采用了方案支助安排第一部分提出的预算类别，并区别了以下方面：核心活动，包括总部和外勤业务；方案支助活动，包括总部和外勤业务；以及项目活动。核心活动预算将涉及与工作方案有关的实务活动和有关活动，包括行政指导和管理。核心活动由普通用途资源供资。方案支助活动预算将包括项目执行中的一切技术和管理活动。方案支助活动由方案支助基金和必要时由普通用途资源供资。项目活动涵盖单独确定的与国际药物管制有关并直接援助受援组织的活动。这类活动由执行机构进行，并得到普通用途基金和信托基金资源的支助。

29. 应根据新的预算分类澄清有待麻委会核定的预算范围。目前需核准由

禁毒署基金和方案支助费用所支助的所有活动。由于下文概述的原因，似宜将麻委会核定预算限于两年期预算，包括核心活动与方案支助活动。项目活动将由执行主任依照如下各点进行：

(a) 有待麻委会核准的禁毒署基金政策；

(b) 正如目前情况一样，关于将随同两年期预算进行的所计划和预期的项目活动的详细说明，包括由信托基金资源供资的项目。

30. 就新的预算概念而言，根本之点是了解执行主任的项目核准将符合经麻委会专门核准的禁毒署基金政策。这一政策将概述职权范围，并澄清据以按麻委会赋予的任务分配资源的标准。一项涉及禁毒署基金政策的建议将提交 1996 年 12 月麻委会第四十届会议续会。上文第 29 段 (b) 提及的项目活动详细说明将继续包括连同两年期预算一起重新计算费用的概算。但是，无须请麻委会核定项目预算。需要这类资料不仅是为了提供禁毒署基金所支助的一切活动的全面综合情况，而且还为总部和外勤业务、特别是方案支助活动的两年期概算提供重要的理论根据。表 7 以 1996-1997 两年期预算为模型，列示了现行预算概念与拟议的预算概念的比较。

表 7. 1996-1997 两年期现行和拟议的预算概念
(千美元)

现行预算概念	金额	拟议的预算概念	金额
禁毒署基金		一、两年期预算	
总部	13 936.3	核心	
外勤业务	13 818.9	总部	8 670.6
项目活动	121 362.7	外勤业务	7 094.7
共计	149 117.9	共计	15 765.3
方案支助费用		方案支助	
总部	2 714.5	总部	7 980.2
外勤业务	616.1	外勤业务	7 340.3
共计	3 330.6	共计	15 320.5
预算总额		核心和方案支助	
总部	16 650.8	总部	16 650.8
外勤业务	14 435.0	外勤业务	14 435.0
项目活动	121 362.7	共计	31 085.8
		二、项目活动	121 362.7
总计	152 448.5	总计	152 448.5

31. 建议将麻委会核定预算限于两年期预算，其中包括核心活动和方案支

助活动，这一建议被视为符合禁毒署接受的现行立法和指令。首先，大会第 46/185C 号决议第十六节授权麻委会核定“基金方案预算以及行政和方案支助费用预算”。这被认为基本类似于拟议的方法，核心活动与方案支助活动同大会决议规定的核准范围相当。第二，其他类似组织进行的项目活动未经预算委员会核准。例如，开发计划署 1996-1997 两年期资源总额约 36 亿美元，但只就约 10 亿美元核定了预算，涵盖了类似于纳入禁毒署两年期预算的活动。第三，麻委会本身在通过其第 15 (XXXVIII) 号决议时，已核准了一种多少相类似的方法。麻委会在该决议中“核准”了 1996-1997 两年期总部和外勤业务初步概算，然而它只“注意核准” 1996-1997 两年期项目活动初步概算。最后，由于一些实际原因，显然需要将项目活动与预算核准分开。正如执行主任报告 (E/CN.7/1995/21, 第 270 段) 所指出的，项目总额 121,367,700 美元中，仅 38,674,500 美元，即 31.9 % 在编制预算时已获得了核准。根据现有资料，要编制其余 68.1 % 的实际概算看来是困难的。在两年期开头编排的细目给人一种精确的印象而这种精确实际上并不存在。大多数项目并不是由禁毒署，而是由执行机构和政府当局执行的。在该两年期间，当合作组织编制方案时，项目预算细目才为人知晓。尽管应提供更多的资料，以增强全面编排工作的透明度，但不应再提供达不到精确度的细目。在编排细目时，将增加关于禁毒署总部和外地办事处项目执行情况的数据，因为这是可以预测的，而且会员国对之特别关注。按支出用途分列的项目活动概算应只限于过去的数字。目前试图按这些类别估计未来需求的做法应当停止，因为在编制预算时，此类细目还不为人所知 (见下文第 64 段建议 5 和 6)。

B. 预算计算

32. 与行预咨委会的磋商似乎表明，它建议对预算计算方法作如下两大修改：改变订正预算的计算；以及改变对即将编好的预算与前一预算的比较。
33. 按照联合国的预算方法，在该两年期，每年订正两年期初步预算。支出可能与核定预算不同，这有如下两个主要原因：费用计算调整，例如，变动汇率，通货膨胀和标准工资费用；以及数量调整，包括方案变动和有关的所涉预算问题以及提高效率措施引起的预算变动。目前每年订正两年期预算，只是为了进行费用计算调整。重新计算费用是为了调整核定预算，以便

执行最初核准的方案量，而不论费用计算参数有无波动。概算经过第二次和最后一次订正，便成为两年期核定预算。此外，确定支出估计数，可预测实际需求，并构成执行主任向麻委会的拨款请求。计算执行率的办法，是将两年期核定预算与支出估计数进行比较。由于核定预算并不包括对数量调整的修改，因此，这种计算意味着最初核准的方案活动与实际方案执行额之间的比较。

34. 行预咨委会建议，年度预算订正除了考虑目前费用计算调整外，还应考虑数量调整。这种方法可提供更为合乎实际的概算。但是，如果将数量调整纳入年度订正工作，则两年期预算过程就会成为一种事实上完全独立的年度预算活动。这是联合国预算系统所未预见到的。对执行率的解释也将改变。年度数量调整应将预算拨款与估计支出密切匹配。因此，订正预算与支出之间的比较将并不表明核准方案是否已执行，但是，这种比较将表明预算期结束前核准的数量调整是否正确预测了实际支出。

35. 尽管存在上文概述的限制，人们依然提出实施行预咨委会的建议，在计算订正概算时，除了目前适用的费用计算调整以外还考虑数量调整。这样做有一项谅解，即参照年度预算制订的两年期预算概念将得到保障。因此，订正预算将不包括麻委会已核准的两年期方案活动细目。只有当这类细目与核准的工作方案有重大出入时，才予提供。此外，数量调整只反映与核准的工作方案存在的重大出入，包括所涉方案和预算问题以及提高效率措施引起的重大预算变动。表 8 以 1994-1995 两年期和 1996-1997 两年期为模型，表明了预算计算方法的变动。尽管起点（1994-1995 两年期订正预算）和终点（1996-1997 两年期初步预算）相同，但 1994-1995 两年期核定预算却有所不同，按拟议方法考虑了数量调整（见下文第 64 段建议 7）。

36. 实施经修改的预算订正方法，将能解决行预咨委会所关切的第二个问题。在编排预算时，对即将编好的预算与前一预算进行了比较。这种比较提供了关于即将编好的预算增长率的详情。目前对即将编好的预算与以前一预算作了比较。订正前一预算只是为了提出费用计算假设，而不是为进行数量调整。由于实际支出率的调整不属于增长计算范围，因此有可能将前一个两年期初步预算假设与即将到来的预算期进行比较。这应能增加预算透明度，并表明预算假设的现实性。

37. 行预咨委会建议对即将编好的预算与最近的实际支出进行比较，而不是采用现行方法，这样做可以将最新需求与即将到来的两年期进行比较。行

预咨委会关切的问题已能够通过上文所概述的在订正两年期预算时进行数量调整来解决。因此，核定概算将纳入最新的支出估计数。在对即将编好的预算与前一时期的核定预算进行比较时，实际上是将新的概算与核定的支出估计数进行比较。表 8 以 1994-1995 两年期和 1996-1997 两年期为模型，表明了预算方法的改变。采用新的方法特别改变了 1996-1997 两年期的预算增长数额和比率。由于通过数量调整，基数——1994-1995 两年期核定预算——起了变化，因此，随后进行的计算也相应有所不同。在实施建议 7 的基础上，建议按照行预咨委会的建议对预算调整方法进行调整（见下文第 64 段建议 8）。

C. 预算和方案执行情况报告

38. 正如上文第 22 段指出的，1994-1995 两年期禁毒署基金预算规划和报告也是审计委员会审查的主题。审计委员会认为概算一般是根据合理的经济和财务原则制订的，并高兴地注意到有若干改进。该委员会注意到，一项重大的改进是正根据经过费用计算的工作计划编制概算，规定了建议的活动与所需资源之间的具体联系。据认为明确规定产出，不仅导致合乎实际的预算，还为整个两年期间监测方案执行情况提供了有用的工具。此外，审计委员会注意到，禁毒署预算清楚地表明了总部和外勤业务概算与任务之间的关系。审计委员会欢迎禁毒署为在其概算中说明项目活动预算与任务之间的关系所作的努力。作为改进工作的设想，审计委员会建议禁毒署考虑采取新的方式提交说明两年期实际方案执行额的工作情况报告。

39. 禁毒署基金向麻委会提交了两份执行情况报告。第一份为涉及预算和方案执行额的两年期执行情况报告是连同即将来临的两年期初步预算一起提交的。该报告是在两年期第四季度编写的，并提交给了在两年期上个 12 月份召开的麻委会届会续会。第二份为涉及预算执行情况的两年期报告，是作为禁毒署基金审定财务报表的一部分提交的。该项报告是两年期结束后的头六个月编写的，在该年后半年提交给各会员国，并在两年期结束后的第二年由麻委会审议。

40. 在预算编制过程中，将涉及预算和方案执行情况的报告连同今后两年期的初步概算一起提交是预算过程中的一大改进。执行情况评估对会员国审查今后一个时期的概算是否适当具有很重要意义。由于报告的一同提交，两

年期执行情况报告只能提供 18 个月的而不是整个两年期的实际方案执行额，其余 6 个月的情况只能列入执行估计数。审计委员会的建议旨在填补这一空缺，并确保向麻委会报告实际方案执行总额。

表 8. 1994-1995 和 1996-1997 两年期现行和拟议的预算计算方法
(千美元)

禁毒署基金和方案支助费用											
分类	1994-1995		重新计算			1996-1997			重新计算		1996-1997
	两年期订 正预算	重新计算 费用	费用后共 计	数量调整		两年期核 定预算	资源增长		费用前共 计	重新计算 费用	两年期初 步预算
				数额	比率(%)		数额	比率(%)			
现行方法											
总部	15 146.6	(82.9)	-	-	-	15 063.7	300.0	1.9	15 363.7	1 287.1	16 650.8
外地	13 790.3	1 231.2	-	-	-	15 021.5	(1 730.2)	(11.5)	13 291.3	1 143.7	14 435.0
项目	161 704.7	(2 866.8)	-	-	-	158 837.9	(47 319.1)	(29.7)	111 518.8	9 843.9	121 362.7
共计	190 641.6	(1 718.5)	-	-	-	188 923.1	(48 749.3)	(25.8)	140 173.8	12 274.7	152 448.5
拟议的方法											
总部	15 146.6	(82.9)	15 063.7	32.6	0.2	15 096.3	267.4	1.7	15 363.7	1 287.1	16 650.8
外地	13 790.3	1 231.2	15 021.5	87.3	0.5	15 108.8	(1 814.5)	(12.0)	13 291.3	1 143.7	14 435.0
项目	161 704.7	(2 866.8)	158 837.9	(40 330.7)	(25.3)	118 507.2	(6 988.4)	(5.9)	111 518.8	9 843.9	121 362.7
共计	190 641.6	(1 718.5)	188 923.1	(40 210.8)	(21.2)	148 712.3	(8 538.5)	(5.7)	140 173.8	12 274.7	152 448.5

41. 第一种选择方案是在两年期结束后，提交方案执行情况报告，以掌握实际执行额，并停止在提交预算过程中提交方案执行情况报告的做法。其主要缺点是在核定今后预算时，缺少方案执行情况评估。此外，关于整个方案执行额的执行情况报告只能很晚才能提交麻委会。这多少会限制报告的效用。报告将在两年期结束后约 6 个月完成，供在两年期结束后的第二年提交麻委会常会。第二种选择方案包括现行做法，即根据 18 个月的实际方案执行额和 6 个月的估计数向麻委会届会续会提交两年期方案执行情况报告连同初步预算。然后，在两年期结束后，提交第二份方案执行情况报告。这一方法的主要缺点是工作和文件编制重复：第二份执行情况报告中会有四分之三的内容是第一份报告中就已提出过的。此外，同第一种选择方案一样，第二份执行情况报告要很晚才提交。

42. 第三种选择方案被视为提供了较适当的解决办法。该方案包括继续采用目前的做法，即向麻委会届会续会提交一份两年期方案执行情况报告，其中列有两年期其余 6 个月的估计数。然后提交关于其余 6 个月实际方案执行

额的执行情况报告，作为审定财务报表所列执行主任报告的一部分。该报告将不忆及在预算编制过程中已经提交的方案执行情况报告，而是另载入一项用数量表示的全面方案执行额摘要以及关于与第一份报告比较所见变化的说明。与目前情况一样，审计报告将在两年期结束后的第一年下半年提供给各会员国，供麻委会在下一届常会期间审议。该项方法保留的好处是能在预算编制过程中提供执行情况评估，同时避免报告的重复又增进了提交方案执行情况资料的及时性。此外，最后方案执行情况报告连同审定财务资料一起提交将构成全面的具有权威性的两年期预算和方案执行情况报告（见下第 64 段建议 9 和 10）。

三、财务细则

43. 麻醉药品委员会在其第 15（XXXVIII）号决议中请秘书长注意行预咨委会载于其报告（E/CN.7/1995/22）中的建议，必要时就颁布单独的财务细则审查禁毒署的财务职能，并就这一问题向委员会第三十九届会议提出报告。行预咨委会鉴于禁毒署预算外资源数额之大及禁毒署方案迥然不同的特点而考虑这一问题。在审查当前经验时，应特别注意业务储备金的需要额。

A. 禁毒署基金财务细则初步草案

44. 1991 年，秘书长认为需要为禁毒署颁布独立的财务细则，并在必要时作为《联合国财务条例》的例外（A/46/480，第 25 段）。秘书长在其关于禁毒署行政和财务安排的报告（A/C.5/46/23，第 8 段）中指出，他打算颁布适用于禁毒署基金的单独财务细则，并将细则草案附在该文件之后。细则草案反映出考虑到该基金相对于常规预算的迥然不同特征——包括预算的批准过程；基于年度融资的持续方案编制系统；承诺和义务间的差别；设立业务储备；以及为了有效的运作而在行政事务上的权力放——的一系列建议。

45. 秘书长提出《联合国财务条例》应适用于该基金的财务管理，但有两个例外。第一个例外与财务条例 6.7 有关，该条与细则 106.3 都要求所有的信托基金都要根据《联合国财务条例和财务细则》加以管理，除非大会另做

规定。在这方面有人提出该基金内的信托基金应根据对整个基金适用的单独财务细则进行管理。第二项例外是有关帐目的保管和提交的财务条例 11.1 和 11.4。大会在其第 46/185/C 号决议中第十六节，第 8 段中将这一责任委托给了禁毒署的执行主任，而财务条例却明文要求由秘书长来保管该帐目。

46. 秘书长打算一经大会批准上述建议就颁布做为其报告附件（A/C.5/46/23）的禁毒署基金的财务细则。行预咨委会在审查那份报告时注意到，几个与禁毒署职务运作有关的问题仍然不清楚（A/46/7/Add.9，第 4 段），并要求大会做进一步地审议，尤其是禁毒署基金的预算核准过程。关于财务细则草案，委员会注意到（A/46/7/Add.9，第 14 段），秘书长应根据诸如大会可能在第四十六届会议上可能对禁毒署的行政和财务安排采取的行动来审查这些细则。

47. 大会在其第 46/185C 号决议，第十六节中指出，秘书长打算按照《联合国财务条例》颁布基金财务细则，但有一项了解，即上述财务细则中所述的麻醉药品委员会的作用和职能应符合该决议同一节中所列该委员会的作用。在这一节中，大会授权麻醉药品委员会根据方案执行主任的提议，核可联合国经常预算所承担支出以外的该基金方案预算以及行政和方案支助费用预算。

48. 在大会通过第 46/185C 号决议后，秘书长依照行预咨委会（A/46/7/Add.9）的评论做出结论，该方案第一次应能够在联合国财务细则的框架内运作。如果经验表明禁毒署的运作需要单独的财务细则，秘书长将对这一情况进行审查。

B. 禁毒署财务运作情况审查

49. 1996 年初，秘书长在麻醉药品委员会通过第 15 号决议（XXXVIII）后审查了禁毒署的财务运作情况，看是否需要颁布单独的财务细则。并向麻醉药品委员会提交了关于这次审查的临时报告（E/CN.7/1996/15）。在该委员会第三十九届会议期间，可自由参加的关于行政和预算问题的特设工作组确认了在缺乏具体财务细则的情况下禁毒署基金管理方面的问题：其中包括设立储备以确保对方案的适当管理，为指定用途的捐款设立信托基金以及实施适当的方案支助费用安排。

50. 在概述审查禁毒署财务运作情况的结果之前，应强调一下禁毒署业务

的一些迥然不同的特征。禁毒署包括两个相辅相成的部分：由经常预算支持并经大会核可的活动；以及由麻醉药品委员会核可的禁毒署基金。大会 1991 年所建立的此项基金得到预算外资源的支持，由执行主任直接负责。执行主任掌管基金的帐目并将其连同有关的财务报表一起提交审计委员会、麻醉药品委员会和大会。

51. 禁毒署 1994-1995 两年期开支总计为 153,155,280 美元；其中 138,354,500 美元即 90.3 % 是用于禁毒署基金，而 14,800,780 美元，即 8.7 % 用于经常预算。该基金 1994-1995 两年期的总收入达 131,406,972 美元，收入对支出的亏额为 6,947,528 美元。1994-1995 两年期中，有 59 个国家和欧洲委员会为基金捐了款，16 个国家和欧洲委员会的捐款占总额的 96.9 %。专用捐款占预算外收入总数的 71.1 %，一般性捐款占 28.9 %。

52. 禁毒署的经常预算主要为禁毒署总部的条约实施和法律事务提供资金。在 1994-1995 两年期中，77.9 % 的基金资源主要用于发展中国家的项目活动，帮助它们遵守其条约义务并处理非法毒品生产、贩运和滥用。基金资源余下的 22.1 % 负担支付 20 个国家中外地办事处网的费用和总部一部分开支。禁毒署开支中最大的部分是用于拉丁美洲和加勒比，其次是亚洲和太平洋，欧洲和中东以及非洲。这些项目活动是禁毒署在包括政府机构、联合国项目服务处、开发计划署、联合国其他实体和非政府组织在内的机构网之内实施的。

53. 对禁毒署财务运作情况的审查确定，当初核准上文第 44 和 45 段中所指出的禁毒署单独的财务细则的理由仍然有效。一般来说，鉴于基金的规模、其任务的复杂性及其机构和业务的地理范围，单独的财务细则被看成提高管理禁毒署基金的效率的办法。具体地确定了在三个主要问题即信托基金、储备和支助费用安排上，如果缺乏单独财务细则便会造成特别的困难。

54. 目前，信托基金的设立和管理是受联合国财务条例 6.7 和财务细则 106.3 管辖，这在 1982 年 3 月 1 日的秘书长通告 ST/SGB/188 和 1982 年 3 月 1 日的行政指令 ST/AI/284，ST/AI/285 和 ST/AI/286 中做了详细阐述。规定的可适用程序要求秘书处行政和管理事务部的广泛参与，尽管将大会提供的权力赋予了执行主任。为了加强业务和避免耗费时间的行政程序，禁毒署没有设立单独的信托基金，相反已决定通过现有基金帐目的“分帐目”的办法来管理指定用途的捐款。虽然总部的财政机构接受了这一安排，但行预咨委会反复对这一似乎不符合联合国财务条例和细则的做法提出疑问。大会

在其第 46/185C 号决议，第十六节提及的财务细则草案（A/C.5/46/23，附件）在细则 5.4 中概述了信托基金的新安排。批准这一安排会加强基金的业务并为各种多年的信托基金项目的方案编制和跟踪提供必要的灵活性。财务细则草案的细则 5.4 已经做了修正并做为细则 6.5 列入了经修订的财务细则，如附件一所示。

55. 在缺乏单独的禁毒署基金财务细则的情况下，决定根据关于一般信托基金的行政指令 ST/AI/284 和关于方案支助帐目的行政指令 ST/AI/286 设立基金的业务储备。因此，为禁毒署保持了为方案支助费用进行调整的占年开支 15% 的业务储备和占年方案支助收入 20% 的方案支助储备以防意外亏额并偿付包括清偿债务在内的最后开支。截止到 1995 年 12 月 31 日，这一数目达到一般基金项下的 3,983,800 美元储备和专项基金项下 6,040,500 美元的储备。

56. 行预咨委会认为这一安排并不令人满意，它似乎不符合象禁毒署基金这样的业务的储备需要。财务细则草案（A/C.5/46/23，附件）在细则 8.2 和细则 8.3 中详述了这种储备需要。具体地说，预料麻醉药品委员会将根据执行主任的建议确定储备的数量。人们承认，禁毒署基金需要一项业务储备基金以确保基金财务维持能力和完整性并应付：资源向下波动或亏额；不平衡的现金流动；实际费用对此计划概算或实施中的变动而有所增加；象最后支出（包括清偿责任）和可能出现的未预料到的需要这样的意外情况。这种储备金的建立应在基金的财务细则中加以规定。根据所确定的标准计算并比较联合国其他机构的做法使人想到应建立将近 1200 万美元的业务储备金并从一般目的和方案支助费中获得支持。

57. 最后，禁毒署基金缺乏单独的财务细则似乎妨碍了采用适当的方案支助安排。目前，禁毒署根据关于方案支助帐目的行政指令 ST/AI/286 在现有的方案支助收入的基础上建立了一项方案支助成本预算。此项指令对于管理小型的信托基金似乎是合适的，但对于象由行预咨委会和关于行政和预算问题的可自由参加的特设工作组在麻醉药品委员会第三十九届会议期间所确定的禁毒署基金的运作就不一定合适。作为替代，有人提出应在联合国政策框架的范围内为基金制定出控制所有方案支助需求和产生足够的方案支助资源的方案支助安排。在本报告第一节中已经提出了此种安排。应在禁毒署基金财务细则中预计划会采用此种安排。

58. 除了上面概述的三个主要领域外，在禁毒署基金财务细则中还需要：

陈述预算核准过程；具体说明大会赋予执行主任有关掌管和提交帐目的权力；规定两年期预算和项目活动的单独财政周期；概述基金帐目的结构；描述管辖基金保管和投资的安排；规定内部控制机制；将财务细则同阐述由执行主任发表的行政指令系统联系起来；规定禁毒署执行机构的安排；以及提出像开支、承诺、拨款和划拨这样的关键定义（见下文第 65 段的建议 11）。

C. 禁毒署基金财务细则修订草案和初步建议

59. 对禁毒署财务运作情况的审查已根据 1991 年在初步建议中所提出的理由和最近的经验，确认需要颁布单独的禁毒署基金财务细则。这次审查还提出需要根据最近的经验修订大会在其第 46/185C 号决议，第十六节第 7 段中所提到的财务细则草案（A/C.5/46/23，附件）。此外，在禁毒署模式与其他联合国实体——尤其包括联合国环境规划署、联合国儿童基金会、开发计划署和联合国人口基金——的经验间做了比较。修订反映在载于本报告附件一的禁毒署基金财务细则草案中。修订尽可能地考虑到了初稿的结构和内容。有以下几点改动：

（a）采用新条款未界定主要实体和财务细则草案中所用的术语（新的第二条）；

（b）重新界定基金内的单独帐目，以反映出一般基金与信托基金间的必要区分和方案支助安排的采用。删除了有关储备金部分，因为第九条已根据开发计划署模式对之做了适当处理（新细则 6.2 修正旧细则 5.2）；

（c）确认采用方案支助安排（新细则 6.4）；

（d）对业务储备做了描述，取代了以前的财政储备和方案储备的建议（新细则 9.2）。编制禁毒署项目活动的经验表明，应在计划阶段对各项资源做出承诺或计划做出承诺以确保最大限度地利用资源。像未预见到的项目或项目阶段这样的意外需要则通过对计划活动重编方案进行调节。因此不应设立单独的方案储备；

（e）细则草案打算根据麻醉药品委员会第 13（XXXVI）号决议为基金编制一份以前未预计到的大纲（新细则 10.1 和 10.2）。此外，考虑到行预咨委会和麻醉药品委员会的建议采用了新的预算概念（细则 10.2、11.1 和 11.2）。两年期预算区分了核心活动和方案支助活动，资源由麻醉药品委员会划给。该预算提案要附有计划或预计的项目活动的具体编排，执行主

任可以在麻醉药品委员会所提供的政策指导之为这些活动划拨资金。本报告的第一节和第二节对预算概念做了更加具体地讨论。

60. 除了上述的主要改动外，另外如附件二所示还进行了一些技术性的修订，它对经修订的财务细则草案和财务细则初稿做了比较（见下文第 65 段的建议 12）。

D. 颁布禁毒署基金的单独财务细则

61. 对禁毒署财务运作状况的审查确认，需要颁布单独的禁毒署基金财力细则。附件一中所概述的财务细则草案反映出大会在第 46/185C 号决议第十六节第 7 段中已经提到的细则。这些修订并不涉及实施联合国财务条例的各项例外，但业经大会确认的除外。因此秘书长根据麻醉药品委员会和行预咨委会的意见，打算按照经修正的《联合国财务条例》颁布适用于该基金的单独财务细则，如本报告的附件一所示（见下文第 65 段的建议 13）。

四、结论

62. 应麻醉药品委员会第 15（XXXVIII）号决议所载请求并考虑到有关的问题，提出了一系列涉及禁毒署基金的预算方法、方案支助费用安排和财务细则草案的具体建议。各建议互相关联。例如，关于预算概念的具体建议在财务细则草案中有所反映。一些建议将在向麻醉药品委员会第四十届会议的经修订的 1996-1997 两年期预算和 1998-1999 两年期建议大纲中所有反映。其他建议，尤其是新的方案支助安排如果得到批准就可以反映在 1998-1999 两年期初步预算中。此外，如果麻醉药品委员会第四十届会议支持禁毒署基金财务细则草案，秘书长就能在 1997 年颁布这些细则。为了展示全貌，现将所有建议开列于下。

A. 方案支助安排

63. 麻醉药品委员会不妨核可以下关于方案支助安排的建议：

建议 1. 应根据实际的方案支助需要而非依据现有的方案支助资源安排方案支助活动。

建议 2. 方案支助活动应由方案支助资源以及必要时由一般用途资金提供资金。

建议 3. 13 % 的标准方案支助费应适用于机构执行，酌情由融资机构和执行机构共同分摊。

建议 4. 方案支助费应用于国家执行。

B. 预算方法

64. 麻醉药品委员会不妨核可下列关于预算方法的建议：

建议 5. 禁毒署基金两年期预算应区分核心活动和方案支助活动。

建议 6. 项目活动应作为两年期预算的一部分，但关于项目活动的支持信息应做为预算提交的一部分提供。

建议 7. 计算经修订的两年期预算时应考虑到成本核算的调整和数额的调整。

建议 8. 在对下一期预算和上一期预算做比较时，后者应包括根据支出估计数进行的数量上的调整。

建议 9. 两年期初步预算应继续同上一周期方案实施报告一起提供。

建议 10. 在执行主任连同经审计的财务报表一同提供的报告中应以方案实际实施的资料补充方案实施报告。

C. 财务细则

65. 麻醉药品委员会不妨核可以下关于财务细则的建议：

建议 11. 应为禁毒署基金建立单独的财务细则。

建议 12. 应支持编在本报告附件一中经修订的禁毒署基金财务细则草案。

建议 13. 秘书长应颁布载于本报告附件一中的禁毒署基金财务细则。

注

¹《经济及社会理事会正式记录》，1995 年，补编第 9 号（E/1995/29/Add.2），第 17 页。

附件一

联合国国际药物管制规划署基金财务细则修订草案

第一条. 适用

细则 1.1

根据大会 1990 年 12 月 21 日第 45/179 号决议第 6 和第 7 段的规定,本细则应适用联合国国际药物管制规划署基金(以下简称基金)的财务管理。本细则是依照联合国财务条例的规定颁布的。联合国国际药物管制规划署执行主任应代表秘书长负责施行本细则。执行主任可酌情将本细则规定的权力授予其他官员。

细则 1.2

本细则的例外办法只有通过执行主任作出具体书面决定,按符合联合国财务条例的方式采取。

细则 1.3

本规则未具体涉及的任何事项应适用经适当修改后的修正的《联合国财务条例》有关规定。

第二条. 定义

细则 2.1

关于基金财务细则,以下对于参与基金各项活动主要实体的定义应适用:

(a) “ 咨询委员会 ” 应指行政和预算问题咨询委员会;

(b) “麻醉药品委员会”应指做为联合国毒品控制问题主要决策机构的麻醉药品委员会；

(c) “执行机构”应指执行主任委托实施项目的实体；

(d) “执行主任”应指联合国国际药物管制规划署执行主任或他指定主管或负责有关问题的官员；

(e) “政府”应指联合国会员国政府或某专门机构或国际原子能机构的成员国。“接受者”在与“政府”连用时指上面界定的接受基金援助的国家政府,还比照适用于按麻醉药品委员会的决定有权接受基金援助的所有实体；

(f) “秘书长”应指联合国秘书长或他指定主管或负责有关问题的官员；

(g) “联合国国际药物管制规划署”应指根据大会第 45/179 号决议设立的联合国国际药物管制规划署。

细则 2.2

关于财务基金细则,下列关于具体术语的定义应适用于:

(a) “机构支助费用”应指执行机构由于其管理由基金资助的项目活动而使用的费用；

(b) “分配”应指执行主任为了与基金活动有关的具体目的并在规定的限度内在一定时期做出承诺及支出费用而签发的资金授权；

(c) “拨款”应指麻醉药品委员会在目前两年期预算中为了规定的目的而核可的总量,对该预算它可能有义务承担为那些目的所核可的数额；

(d) “两年期预算”应指支付两个日历年时期的基金的核心活动和方案支助活动的预算；

(e) “承诺”应指由执行主任或执行机构在向其签发的分配权的范围内为今后一年或多年的资源所达成的与债务有关的约定；

(f) “核心活动”应指工作的实质性方案,如规范活动、信息收集和分析,及需要其实施的活动,包括行政指导和管理及主管活动;核心活动应区别于方案支助和项目性的活动；

(g) “支付”应指所付的实际数额；

(h) “开支”应指承担的费用总额,不论其是否支付,即对于项目

活动当年及两年期预算的两年期间支出及未清偿义务的总额；

(i) “ 一般基金 ” 应指执行主任为与联合国国际药物管制规划署目的相同的目而接受不限制其具体用途的基金；

(j) “ 义务 ” 应指针对项目活动当年及两年期预算的目前两年期间涉及资源义务的约定；

(k) “ 项目 ” 应指单独确定的与国际药物管制问题有关并直接帮助受援机构的事业；

(l) “ 项目文件 ” 应指有关为项目的实施而商定的安排的正式文件，包括其修订；

(m) “ 项目支助活动 ” 应指那些技术和行政支助活动，其中支助活动和实施项目活动之间存在着明显关系；

(n) “ 方案支助基金 ” 应指根据方案支助安排从实施项目中为项目支助活动专门提供的资金所获取的资金；

(o) “ 资源 ”，基金现有资源包括自愿认捐款，给基金的其他政府或非政府支付，非政府来源的捐款，利息收益和杂项收入；

(p) “ 信托基金 ” 应指执行主任根据这些财务细则的条款为了捐助者所规定的目的并按照联合国国际药品管制规划署的政策、目标和活动而接受的一项或多项基金；

(q) “ 未清偿债务 ” 应指尚未偿付的债务或部分债务。

第三条. 财政期间

细则 3.1

为两年期预算的资源拟议用途及承担和开列费用的目的而采用的财政期间应由两个连续的日历年组成，其中第一年应为均衡年。

细则 3.2

为使项目活动的拟订和执行工作具有连贯性，为资源拟议用途和对方案活动承付款项的目的而采用的财政期间应是项目文件明确规定的每个项目的期间。

细则 3.3

为承担和开列项目活动（包括信托基金活动和有关机构支助费用的偿还款）的支出的目的而采用的财政期间应为一个日历年。

第四条. 自愿捐款

细则 4.1

可以接受政府以及政府间和非政府来源提供的自愿捐款，只要捐助的目的与联合国国际药物管制规划署的目的相符。

细则 4.2

凡有可能直接地或间接地造成基金目前或将来财政负债的捐款须经麻醉药品委员会的核准才可以接受。

细则 4.3

做为一般基金接受的自愿捐款不应限定具体用途。执行主任可允许这项细则有例外情况，而且应就此向麻醉药品委员会提出报告。所捐助者指定用途的捐款应按细则 6.5 所规定的信托基金处理。

细则 4.4

为了提高业务活动效率和实行节约的需要，自愿捐款应以基金可随时使用的货币提供，或者以最有可能兑换成基金可随时使用的货币提供。执行主任可提请政府和其他可能的捐助者注意执行基金的活动所需的那种或各种货币。他可同提供捐款的政府就自愿捐款的可兑换性或重新兑换问题进行谈判。

细则 4.5

执行主任接受的自愿捐款应记入基金帐户。

第五条. 杂项收入

细则 5.1

杂项收入包括基金的所有收入，除了：

- (a) 自愿捐款；
- (b) 直接退还的同一财政期间的支出款项。

细则 5.2

政府支付的自愿捐款在兑换方面出现的益损应在这类捐款项下记为收入或支出。所有其他汇兑调整额应分别记帐并归入杂项收入。

细则 5.3

项目帐户结清后出现的支出或收入应记入杂项收入。

细则 5.4

变卖项目设备所得收益应记入该项目帐户的货方，作为支出减少额，只要这类帐户尚未结清。如果帐户已结清，则收益作为杂项收入记入基金帐户的货方。

细则 5.5

上一个财政期间的开支退款应记入杂项收入。

第六条. 基金帐户

细则 6.1

应设立基金帐户，基金的所有资源应记入此帐户，所有财政授权均应从此帐户做出，以基金名义承担的所有开支均应从此帐户支付。

细则 6.2

在基金帐户内，应为下列各项单独设立帐户：

- (a) 一般基金；
- (b) 方案支助基金；
- (c) 麻醉药品委员会或执行主任设立的每项信托基金。

细则 6.3

流动资金应从该基金帐户的现金资源中提供。

细则 6.4

方案支助基金应来自根据联合国国际药品管制规划署的方案支助安排进行的项目活动。该基金应专用于方案支助活动。

细则 6.5

麻醉药品委员会或执行主任可为与联合国国际药品管制规划署的政策、目的和活动相符的具体目的设立信托基金。接受的捐款如经捐助者指定用途，应视为信托基金。不应对信托基金活动承付任何款项，除非或在从捐助者收到足够资金以支付这类活动之后，或者在存在商定的支付这类活动的时间表情况下，才能承付款项。信托基金的设立和管理程序应符合秘书长颁布的适用于联合国技术合作信托基金的程序。执行主任设立的信托基金应通过行政和预算咨询委员会向麻醉药品委员会报告。

第七条. 资金的保管

细则 7.1

秘书长应以基金帐户的资金保管人行事，并应指定存放这类资金的一家银行或数家银行。

细则 7.2

秘书长可将资金保管权，包括指定这类资金存放的银行的权力，交付给执行主任，以便有效地管理基金；这类权力交付应以书面作出。

细则 7.3

《联合国财务条例细则》的细则 108.1 至 108.12 经过适当修改后，适用于基金的资金的收受、管理和支出。

第八条. 资金的投资

细则 8.1

在考虑到基金的目的和根据执行主任确定的业务活动的具体需求后，秘书长经与执行主任协商可将各项非急需的款项进行投资。

细则 8.2

除信托基金投资外，各项投资所得收入应做为杂项收入记入一般基金。信托基金投资所得收入除另有规定外，应记入各自的信托基金。

第九条. 基金活动经费的筹措

细则 9.1

基金的财政资源除用来连续维持业务储备金外，应在任何时候都能最大程度地用于基金的目的。在每年向一般基金和基金的方案支助费用的两年期预算提供拨款后，所有未承付或列为储备金的资源均可用于项目活动。

细则 9.2

应在一般基金和方案支助基金下面设立业务储备金，数额应不时由麻醉药品委员会根据执行主任的建议确定。业务储备金的目的应是保证基金有财务清偿能力和健全的财政，补偿不平衡的现金流动，和满足麻醉药品委员会可能决定的其他类似需要。麻醉药品委员会应经常审查业务储备金的数额和组成情况，同时考虑到下一财政年度的估计收入和支出。

细则 9.3

应设立经麻醉药品委员会核可的其他此类储备金。

第十条. 两年期预算概要

细则 10.1

执行主任应编制以下两年期的基金概要，概要应包括可获得资源的初步估计和方案优先次序，反映出广泛部门性的总趋势。

细则 10.2

执行主任应根据该基金经核可的大纲编制足以支付所有预期的核心活动和方案支助活动的费用的两年期预算，其形式应符合联合国有关预算条例、规则、政策和惯例。该两年期预算将涉及拟议的开支和预期的与该两年

期预算有关的收入，并可能包括向意外情况提供资金。该两年期预算应附有这两年期间计划和预期的项目活动——包括由信托基金资助的项目——的具体编排。

细则 10.3

两年期预算概要应提交行政和预算问题咨询委员会审查评论。然后，概算以及行预咨委会的评论和建议应提交麻醉药品委员会批准和拨款。

细则 10.4

执行主任可采用与预算相符的格式编制追加概算，然后连同行政和预算问题咨询委员会对追加预算提出的评论和建议提交麻醉药品委员会。

第十一条. 执行主任分配资金

细则 11.1

执行主任可根据麻醉药品委员会批准的两年期拨款分配核心活动和方案支助活动的资金。为了批准该项拨款及支付批准的数额的目的此项拨款权执行主任承担债务并进行支付。联合国财务细则 110.1 和 110.9 经适当修订后应适用于该两年期预算的管理。

细则 11.2

执行主任可分配资金来进行在麻醉药品委员会提供的政策指导的范围内并与联合国国际药物管制规划署的政策、目标和活动相符的项目活动。此类拨款应符合核定的项目文件或类似文件所载项目预算。为下文细则 11.3 的目的，项目预算应按年度各部分开列。

细则 11.3

执行主任分配款项即是授权承担开支和承付款项，它应成为本年开支的最高限额，以及今后各年与项目活动有关的承付款项的最高限额。

细则 11.4

如项目预算在任何有意义的方面不再反映实际情况或目前期望，则应相应修订。所有项目预算的修订均需经禁毒署和执行机构核准。修订后预算总额如有增加，也需经受援国政府核准。

细则 11.5

应提供拨款以便在有关项目期间承担支出和承付款项。在项目业务活动结束后，项目预算应予修订，以反映实际的支出，并应构成基金对该项目的援助的最终拨款。这项最终拨款应在为支付项目的任何尚未结清的合法债务所需期间内保持有效。这个期间一般不超过从项目业务活动完成的那个月起 12 个月。所有合法债务用最终拨款付清后，该项目在财务上就算结束，任何余额应归入一般基金，或在信托基金活动情况下归还有关信托基金，并类分为杂项收入。

细则 11.6

该项目在财务上结束后，任何未预见的付款或归还款以及清偿债务方面出现的任何赤字或结余应相应地在一般基金上记为支出或收入，或在信托基金活动情况下，作为杂项收入记入有关信托基金。财务上已结束的项目的帐户净调整额如超过 25000 美元，则应提交执行主任。

细则 11.7

对两年期核心预算和方案支助预算的拨款在与它们有关的财政期间结束后 12 个月内仍然有效，以便用来支付在财政期间与供应的货物或提供的服

务有关的债务，以及用来清偿财政期间的任何其他尚未结清的合法债务：拨款的结余应归还一般基金或方案支助基金，并应视情况归入杂项收入。

细则 11.8

薪酬由基金资源支付的工作人员或顾问只有经执行行主任书面授权后才能聘用。并须不超过为此目的核准的拨款或其他限制。这类工作人员和顾问的任命应限于在联合国国际药物管制规划署工作。执行主任或经他授权的官员应负责确保工作人员或顾问的雇佣条件符合《联合国工作人员条例和细则》的条件。

第十二条. 合同和购买

细则 12.1

当核心预算和方案支助预算或项目预算规定由基金提供设备、用品或服务，则执行主任应负责购买设备和用品以及订立服务合同。为此目的，他可同联合国或执行机构作出安排来进行这些采购事务，在这种情况下，应适用有关组织的财务规则和程序。不在上述安排内的采购活动应适用执行主任颁布的规则和程序，这些规则和程序应按《联合国财务细则》的细则 110.16 至 110.24 的样式制定。

第十三条. 内部管制

细则 13.1

只有由执行主任指定为签核人的那些官员才可核准债务或支付费用和开支的建议以便记帐。任何这类债务或支付费用的建议必须由执行主任为此目的指定的核证人适当地证明无误。除外地小办事处外，任何人均不能同时身兼签核人和核证人的职务。

细则 13.2

执行主任可作出不超过 40000 美元的通融付款，如果他认为这样做对基金的利益是必要的，条件是他应将这类付款的说明连同帐目一起提交大会和麻醉药品委员会。在下列情况下可作出通融付款：虽然联合国法律事务厅认为基金无此合法债务，但从道德义务上来说，为了基金的利益，作出这项付款是适当的。

第十四条. 执行机构

细则 14.1

执行主任可委托下列实体执行基金对项目的援助：

- (a) 受授国政府；
 - (b) 联合国系统各组织，即联合国。专门机构、国际原子能机构和本身是或成为联合国系统一部分的其他组织；
 - (c) 政府机构和政府间机构或不是联合国系统一部分的机构；
 - (d) 非政府组织；
 - (e) 联合国国际药物管制规划署本身。
- 受委托的实体应称为有关项目的执行机构。

细则 14.2

在同受援国政府协商和经其同意后、执行主任应为每一项目指定一个执行机构。在经受援国政府和基金同意后，指定的执行机构可连同一个或多个其他机构一起实施项目。应为每个项目编写项目文件。

细则 14.3

执行机构和基金之间的协议应包括：

- (a) 执行机构和基金在制定、执行、监测和评价项目方面各自的责

任；

(b) 关于向执行机构付款，包括偿还支助费用的安排；

(c) 进行内部和外部审计、财务和非财务报告以及与基金的资金会计责任有关的其他要求的安排；

(d) 执行主任了解项目执行情况所需的或能使他履行其责任的任何其他安排。

细则 14.4

执行主任为有关执行机构进行的项目向该执行机构分配的款项，应由它们依照其各自的财务条例、细则、程序和惯例来管理。

细则 14.5

执行主任应要求每个执行机构保证它将保持必要的帐目和记录，以便它报告从基金获取的资金的财务状况，包括特别是所记录的拨款总额、付款、未清偿债务，承付款项、手头现金和其他财务数据。

第十五条. 帐目

细则 15.1

执行主任应保持必要的帐目和记录，以便他向麻醉药品委员会和大会提出有关基金帐户的报告。

细则 15.2

关于基金帐户的财务报告应以美元编制。但是，会计记录可用执行主任认为必要的一种货币或数种货币记帐。

细则 15.3

执行主任应编制表明基金帐户状况的两年一次的财务报表，包括支助性附表，并证明其无误。执行主任应在不迟于有关年度终了之后的 4 月 30 日，将这些两年一次的财务报表提交联合国审计委员会。

细则 15.4

基金的财务报表应根据联合国系统共同的会计标准进行编制和编排。该财务报表应包括：

- (a) 核定预算的状况；
- (b) 收支报表；
- (c) 资产负债表，储备金和基金结余表；
- (d) 可能需要的其他这类报表。

细则 15.5

基金的财务报表应根据一般基金、方案支助基金和信托基金进行分类。这些报表应附上：

- (a) 适当的说明；
- (b) 自愿捐款明细表；
- (c) 提交各机构的业务基金的明细表；
- (d) 可能需要的其他这类报表。

细则 15.6

财务交易应记入权责发生制的帐目中，除非根据联合国系统的共同会计标准或按信托基金的条款另有规定。对权责发生制会计的任何改变及其有关的理由必须得到执行主任的批准并在财务报表中做充分表露。

细则 15.7

业务汇率应是秘书长所确定并通知执行主任的那些汇率。

细则 15.8

当某一货币的联合国业务汇率修订时，执行主任应重新估值以该货币计算的现金结余和其他资产或负债，并在中央帐户里将汇兑调整数记为收入或支出，年终结余应列入杂项收入。政府捐款支付所产生的汇兑调整数应与其他交易所产生的汇兑调整数分开记，并应由这些捐款抵销。

细则 15.9

为记入基金帐户的目的，以美元以外货币认捐的自愿捐款应采用认捐之日实行的联合国业务汇率。

细则 15.10

为将所有其他交易记入基金帐户的目的，应采用交易之日实行的联合国业务汇率。

第十六条. 审计

细则 16.1

执行主任应将列明基金帐户现况的帐目连同联合国审计委员会的审计意见和报告，提交行政和预算问题咨询委员会、麻醉药品委员会和大会。

细则 16.2

所有这些细则所涉及的财务交易及有关活动都应由联合国秘书处内部

监督事务厅进行审计。

第十七条. 一般规定

细则 17.1

联合国国际药物管制规划署每一位官员应向执行主任负责保证在其担任公职期间行为端正。任何官员的任何行动如违反本财务细则或财务细则发布的行政指示，应由其本人承担此种行动的后果和财务责任。

细则 17.2

本细则可由执行主任发布行政指示予以补充。

细则 17.3

本细则自 1998 年 1 月 1 日起生效。如按大会对联合国财务条例所作某项修改而必须随之对本细则作某项修改，这项修订的细则生效日期应为修订的适当条例的生效日期。

附件二

**联合国国际药物管制规划署基金财务细则修订草案与
该基金财务细则初步草案的比较**

条目	细则编号		变更	评论和理由
	新	旧		
一、适用	1.1	1.1	无	
	1.2	1.2	无	
	1.3	1.3	无	
二、定义	2.1	-	定义是新加的	界定主要实体和所用术语被认为是必需的；各定义与联合国、联合国环境规划署、联合国开发计划署（开发计划署）和联合国人口基金所用的定义是一致的。
	2.2			
三、财政期间	3.1	2.3	“行政和方案支助费用预算”被删除并代之以“两年期预算”。	做此改变以反映新的预算概念
	3.2	2.1	“项目活动”取代了“基金对项目的援助”和“方案活动”。	做此改变使条款定义更加明确。
	3.3	2.2	“项目活动”取代了“方案活动”和“方案储备金”	做此改变使条款定义更加明确。
四、自愿捐款	4.1	3.1	无	
	4.2	3.2	无	

条目	细则编号		变更	评论和理由
	新	旧		
五、杂项收入	4.3	3.2	增添了新术语“一般基金”；一般用途捐款的例外向麻醉药品委员会报告；特殊用途捐款要视为信托基金。	需要做此改变以阐明对用于一般或特殊用途的捐款的处理情况；向委员会报告例外情况符合其他细则。
	4.4	3.3	无	
	4.5	3.4	无	
	5.1	4.1	为支出退还款加上“同一财政期间支付的”	同一财政期间的支出退还款被记入原始支出而不是杂项收入。
	5.2	4.2	无	
六、基金帐户	5.3	4.3	无	
	5.4	4.4	无	
	6.1	5.1	“财政授权”取代了“分配”	做此改变既包括拨款又包括分配。
	6.2	5.2	取消了“储备金”；提出了“一般基金”和“方案支助基金”帐户。	储备金的处理情况在题为“基金活动经费的筹措”的第九条中做了更好地论述。基金帐户的重新界定是为了反映出方案支助安排的采用和一般基金与信托基金间的差别。
	6.3	5.3	无	
	6.4	-	提出了关于方案支助基金的派生物和使用情况的新细	做此改变是以反映采用方案支助安排的情况。

条目	细则编号		变更	评论和理由
	新	旧		
	6.5	5.4	删除了要求执行主任就向信托基金提供价值超过 100000 美元的捐款向麻醉药品委员会报告；作为替代，执行主任所设立的所有信托基金都应通过行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）向麻醉药品委员会报告。	做此改变以确保遵照联合国系统信托基金的预算批准程序和报告制度。
七、资金的保管	7.1	6.1	无	
	7.2	6.2	无	
	7.3	6.3	无	
八、资金的投资	8.1	7.1	无	
	8.2	7.2	“基金帐户”被“一般基金”取代。	有必要具体规定投资收入应记入什么基金帐户。
九、基金活动经费的筹措	9.1	8.1	“基金方案目的”被“基金目的”取代；“财政储备”被“业务储备”取代；现在用“两年期预算”和“一般基金”及“方案支助基金”取代“方	修订该细则以列入重要的新术语；但它并未做本质上的变动。

条目	细则编号		变更	评论和理由
	新	旧		
			案支助费用和基金的行政费用”。	
	9.2	8.2	“业务储备”取代了“财政储备”。将在“一般基金和方案支助基金设立”项下设立业务储备。	在开发计划署模式中，“业务”一词被认为更加全面、更适合反映细则中所述储备。此项储备将根据融资来源进行划分。
	9.3	8.3	删除了设立单独的“基金方案储备”；作为替代，关于可能经麻醉药品委员会批准的“其他此种储备”的规定由旧细则 5.2 改为新细则 9.2。	方案编制经验表明，预计基金方案储备的目的可更加轻易地通过重新编制计划活动达到；因此将其删除。
十、两年期预算概要	-		增加一个关于概要的新细则。	这一变动是根据麻醉药品委员会第 13 (XXXVI) 号决议第 7 段做出的。
	10.2	9.1	“核心活动和方案支助活动”的新的预算概念是由采用“两年期预算”而不是“行政和方案支助费用”涵盖的。基于经批准的概要的两年期预算包括“拟议的开	这一新概念考虑到行预咨委会和麻醉药品委员会的建议。

条目	细则编号		变更	评论和理由
	新	旧		
			支”和“预期的收入”，并将得到“计划和预期的项目活动具体编排的支持”	
	10.3	9.2	“两年期预算概要”是具体的“概算”但又限于“概算”。	做此更改以符合新的预算概念。
	10.4	9.3	无	
十一、执行主任分配资金	11.1	9.4	“两年期预算”区分“核心活动和方案支助活动”并且资源是由麻醉药品委员会“拨款”(而不是预算，一经该委员会批准后即构成支出授权)。	有必要阐明由麻醉药品委员会拨款的两年期预算与执行主任所做的分配之间的区别，并使该细则符合新的预算概念。
	11.2	10.1, 10.2 和 10.3	删除了“基金方案、方案储备和信托基金活动”及“行政和方案支助费用”；作为替代，为“项目活动”所进行的分配是在麻醉药品委员会的政策指导的范围内进行的，并且符合联合国国际药物管制规划署的政策、目	新预算概念的采用需要具体规定项目分配批准过程并使之区别于核心活动和方案支助活动过程。

条目	细则编号		变更	评论和理由
	新	旧		
			标和活动。	
	11.3	10.4	“基金对项目的援助”被“项目活动”所取代	这一改变符合新的预算概念。
	11.4,	10.5,	无	
	11.5	10.6		
	和	和		
	11.6	10.7		
	11.7	10.8	“两年期行政和方案支助费用预算”被“两年期核心活动和方案支助预算”取代；并且“基金帐户”被“一般基金或方案支助基金”所取代。更改是由于新术语的采用；但该细则并无实质性变动。	
	11.8	10.9	无	
十二、合同与购买	12.1	11.1	在关于以联合国的财务细则为模式的细则和程序后句后加上“在考虑到基金的业务紧急需求后”。	这一补充是需要的，以便反映出基金业务的独特性和地理范围。
十三、内部控制	13.1	12.1	无	
	和	和		
	13.2	12.2		
十四、执行机	14.1,	13.1,	无	

条目	细则编号		变更	评论和理由
	新	旧		
构	14.2, 14.3, 14.4 和 14.5	13.2, 13.3, 13.4 和 13.5		
十五、帐户	15.1 和 15.2 15.3	14.1 和 14.2 14.3	无 “ 3 月 31 日” 改为 “ 4 月 31 日” 。	经验表明, 提交财务 报表的期限需要延 长, 因为经核证的执 行机构报告不会在 3 月 31 日期限前及时 提交。
	15.4	-	新增细则, 以具体 说明财务报表及其 编制和编排的依 据。	采用共同的会计标 准需要作此改变。它 也符合联合国其他 实体的财务细则。
	15.5	-	新增细则, 以具体 说明明细附表和说 明; 将财务报表归 入基金类。	本细则见于联合国 其他实体的财务细 则。基金分类遵照新 细则 6.2。
	15.6	-	根据权责发生制及 其许可修改的准则 新增细则。	做此修改以遵照联 合国共同会计标 准。
	15.7, 15.8, 15.9 和 15.10	14.4, 14.5, 14.6 和 14.7	无	

条目	细则编号		变更	评论和理由
	新	旧		
十六、审计	16.1	15.1	无	
	16.2	-	新增关于由联合国秘书处内部监督事务厅审计的细则。	
十七、一般规定	17.1,	16.1,	无	
	17.2	16.2		
	和	和		
	17.3	16.3		