



预防犯罪和刑事司法委员会

第六届会议

1997年4月28日至5月9日，维也纳

临时议程项目 10(a)*

战略管理和方案问题

预防犯罪和刑事司法委员会对联合国预防犯罪和
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
一. 委员会闭会期间的活动	2 - 12	3
A. 调集资源问题非正式协商小组	2 - 8	3
B. 闭会期间的会议	9 - 11	4
C. 决议草案提案	12	5
二. 秘书处闭会期间的活动	13 - 63	5
A. 筹备委员会第六届会议	13 - 22	5
1. 委员会第 5/3 号决议	13 - 15	5
2. 文件和精简议程	16 - 22	6
B. 规划和方案编制工作	23 - 29	7

* E/CN.15/1997/1 .

	段	次	页次
C. 关于衡量方案活动影响力的建议	30 -	42	9
1. 可能的指标	31 -	32	9
2. 测量工具和来源	33 -	35	10
3. 目前的和即将开展的评价活动	36 -	42	10
D. 关于最大限度发挥方案现有资源潜力的建 议	43 -	59	11
1. 现有资源使用中的变化	47 -	52	13
2. 开辟新的资源	53 -	57	14
3. 联合国改革	58 -	59	15
E. 内部管理	60 -	63	16
三. 需请委员会采取的行动	64		16
附件. 评价调查问题单			18

导 言

1. 在目前讨论预防犯罪和刑事司法方案委员会对预防犯罪和刑事司法方案的战略管理和各项有关决议执行情况范围内，本报告根据委员会第 5/3 号决议要求，简要概述委员会为加强对方案的战略管理而在闭会期间开展的各项活动。报告还回应了第 5/3 号决议对秘书长提出的要求。在该决议第 12 段中，委员会请秘书长为衡量联合国预防犯罪和刑事司法方案活动的影响而拟定具体的建议。在第 13 段中，委员会请秘书长拟定关于最大限度发挥方案现有资源潜力的具体建议。决议要求就这两项建议向委员会第六届会议提出报告。本报告还介绍秘书处在闭会期间开展的与方案的战略管理有关的活动。

一. 委员会闭会期间的活动

A. 调集资源问题非正式协商小组

2. 1991 年，大会决定加强联合国预防犯罪和刑事司法方案，以更好地对付全世界犯罪增长所构成的威胁和挑战。¹ 得到加强后的这一方案具体负责提供技术合作和咨询服务。大会经常重申方案这一职能的重要性，最近的一次是在其 1996 年 12 月 12 日第 51/63 号决议（第 7 段）中。该决议重申了方案的优先地位（第 3 段），请秘书长进一步加强方案，向其提供充分执行任务所需的资源（第 6 段）；吁请各国和联合国及其他国际、区域和国家供资机构为方案的业务活动提供大量财政捐助，并鼓励所有国家为此目的向联合国预防犯罪和刑事司法信托基金提供自愿捐助。

3. 预防犯罪和刑事司法委员会在其第 5/3 号决议第 10 段中，决定更加积极地行使委员会所肩负的资源调动职能，并为此目的而设立一个非正式协商小组，每年就所开展的活动和所取得的结果提出报告。

4. 1996 年 7 月 5 日，根据第 5/3 号决议第 10 段的要求，在维也纳召开了关于设立为预防犯罪和刑事司法方案调集资源非正式协商小组的一次组织工作会议。会议商定，非正式协商小组的主席将每年选举一次。主席的职责应包括与秘书处合作筹建这一非正式协商小组和对其建议采取后续行动，激发和加强对具体行动和项目的兴趣，包括必要的筹资，并向委员会报告协商小组的讨论情况和工作的主要结果。会议选举 Ferdinand Mayrhofer-

Grünbühel（奥地利）作为非正式协商小组主席。

5. 调集资源问题非正式协商小组于1996年10月28日、11月4日和12月10日举行了会议。

6. 根据一套背景文件和一份项目建议概要简编，非正式协商小组强调了预防犯罪和刑事司法在发展中的重要性，分析了预防犯罪和刑事司法方案的作用、其相对优势和潜力，并在审查了与提供发展援助资金有关的各国政策与实践之后，提出了调集资源的具体方法。根据简编中所载的概况，协商小组核准了项目的筹备和推荐方法。最重要的是，协商小组一致认为各会员国需要在调集资源中发挥更加积极的作用，以非正式协商小组作为协调中心，促进为秘书处推荐的项目提供资金。

7. 非正式协商小组还讨论了其职责问题，特别是委员会第5/3号决议第10段与第5/2号决议第15段之间的关系，后者请秘书长与会员国探讨为技术援助领域的资源调集和活动协调建立一种机制。在组织会议上，要求联合国维也纳办事处总干事征询各区域组主席对履行这些职责的意见，包括调集资源问题非正式协商小组是否还可作为第5/2号决议第15段所设想的机制。这些协商中表达的看法对后一问题一致表示赞同。² 协商小组还审议了扩大其成员范围以包括各区域组主席的问题。

8. 非正式协商小组讨论了一些供委员会审议的附加建议，这些建议的全文载于协商小组主席Mayrhofer-Grünbühel先生编写的关于调集资源问题非正式协商小组所开展的活动和所取得的成果的报告（E/CN.15/1997/CRP.1）。

B. 闭会期间的会议

9. 按照委员会第5/3号决议第4段的精神，并继续坚持最近的惯例，委员会主席团在闭会期间举行了三次会议，与秘书处的代表讨论对方案的管理问题。还在闭会期间为常驻维也纳的各代表团举行了三次协商会议。

10. 根据第5/3号决议第9段，主席团与麻醉药品委员会主席团进行了非正式讨论，探讨举行闭会间联合会议的可能性，以改进两个委员会的工作协调。

11. 有关所有这些会议的详细资料载于委员会第五届会议主席团关于1996年和1997年举行的闭会期间协商会议的报告（E/CN.15/1997/CRP.2）。

C. 决议草案提案

12. 委员会第 5/3 号决议第 5 段请会员国在委员会届会开始前一个月将提案草案连同根据委员会第 4/3 号决议附件要求提供的资料提交主席团。在 1996 年 11 月 7 日和 1997 年 2 月 12 日为各常驻代表团举行的闭会间协商会议上以及通过 1997 年 1 月 10 日印发的一份通知, 委员会提醒各代表团注意这一最后期限。11 月 7 日协商会议的与会者一致同意, 1997 年 1 月 31 日之前应指明提出提案草案的意图及提案的主题, 而提案案文草案则应在 1997 年 3 月 28 日之前提出。根据第 5/3 号决议第 6 段的要求, 主席团在关于其闭会期间的工作报告 (E/CN.15/1997/CRP.2) 中发表了对是否已达到提出提案草案的程序要求的意见。

二. 秘书处闭会期间的活动

A. 筹备委员会第六届会议

1. 委员会第 5/3 号决议

13. 秘书处通过 1996 年 9 月 12 日的一份普通照会提请各国政府注意委员会第 5/3 号决议的两个执行段落。在第 4 段中, 委员会认识到其主席团, 特别是通过加强其战略管理, 对于推动联合国预防犯罪和刑事方案的工作而在各届会议上和闭会期间所能作出的贡献的重要性。在第 5 段中, 委员会请会员国在委员会届会开始前一个月将提案草案连同根据委员会第 4/3 号决议附件要求提供的资料提交主席团。

14. 三个国家政府对普通照会作出了响应, 这三个国家是哥伦比亚、黎巴嫩和卡塔尔。黎巴嫩说没有意见。关于第 5/3 号决议第 5 段, 哥伦比亚指出其本国政府愿意继续推进其题为“哥伦比亚共和国司法和法律资料交换平台”的项目。这是载于经社理事会题为“关于刑事司法系统管理工作中的国际合作与援助: 刑事司法业务的电脑化以及对犯罪与刑事司法信息的开发、分析和政策利用”的 1996 年 7 月 23 日第 1996/11 号决议内容的一个组成部分, 也是政府司法工作现代化方案的一个组成部分。

15. 卡塔尔在其来函中强调, 双边和多边需要适当注意在打击犯罪领域与发展中国家开展技术合作和向发展中国家提供切实的援助。卡塔尔政府还呼吁经社理事会各有关职司委员会之间协调所开展的活动, 以避免重叠和重复。

卡塔尔政府还希望委员会审议关于预防犯罪和刑事司法方案的活动和遇到的问题年度报告。

2. 文件和精简议程

16. 委员会在其第 5/3 号决议第 11 段中决定压缩和精简报告要求，办法是一般不要求就每一议程项目提出一份以上的报告，不要求就每一个优先主题提出一份报告，而且对某些专题的审议应每两年进行一次。在 1996 年 11 月 7 日和 1997 年 2 月 11 日的闭会期间协商会议上，一些代表团鼓励秘书处编写更加简短的报告，在可能的情况下把报告合并起来，并根据现有的资料或材料对报告的要求作出解释。

17. 委员会在其第 5/3 号决议第 7 段中强调了严格遵守关于文件的六周规则对于方案有效战略管理的重要性，并促请会员国及秘书长充分合作予以执行。

18. 在为委员会第五届会议史无前例地编写了 45 份报告和会议室文件之后，第六届会议的文件共计至少 24 份。已作出努力使文件更加简短并避免重复。对一些报告作了合并。在这些努力中，秘书处试图合理地兼顾两方面，一方面是减少报告要求对时间和资源的压力，一方面是需要将报告期所开展的工作和收到的会员国的资料汇编成文件并广泛提供给适当的单位和个人。秘书处将对报告程序不断进行审查，并将随着经验的增加而加以进一步的调整。

19. 所编写的文件反映的基本上是截至 1997 年 1 月底时所收到的资料，秘书处曾发出了 21 份普通照会征求会员国的资料，截至 1997 年 1 月底只收到了对其中四份普通照会所提交的 20 多份答复。2 月中旬以后收到的答复可能没有编入报告，将以其他方式转达委员会。已作出巨大努力遵守六周规则，但由于任务相互冲突、会议服务领域的资源减少和所有领域的庞大的工作量，所以看来难以达到这个目标。但是，已尽全力确保在会议开幕时可提供所有语文的文件。编写大量文件仍然占用了预防犯罪和刑事司法司较多的集体人力资源，因而难于适当作到会议服务与业务活动两者合理兼顾。如果不作出认真努力，来精简议程和切实拟定一个工作周期，便可能难于进一步改善这种状况。

20. 近些年来，委员会的议程不断增加，以致为讨论实质性项目而分配的时间不足，难以对所有有关议题进行深入的审议。在委员会需要注意其作为五

年一度大会筹备机构职能的届会上，时间压力便显得更加突出。议程项目的增加也造成所需文件量的不断增加。这种情况已导致：(a)各国政府在提供必要资料、数据和文件供编写有关报告方面面临困难；(b)对秘书处现有的有限资源形成压力，有时候造成提交文件迟误；(c)委员会无法适当注意所有文件和仔细研究其中所涉的实质性问题。

21. 考虑到上述情况并且根据委员会主席团在其闭会期间会议上所完成的工作，兹提议应对下列建议加以考虑：

(a) 需要各国政府提供资料的关于规范和标准运用和应用情况的报告应每两年提交一次，以便可尽量获得更多的会员国的投入；

(b) 关于调查和犯罪统计资料的报告以及根据不断收集资料和数据编写的报告提交的次数不应超过每两年一次；

(c) 关于与其他实体协调情况的报告只应每隔一年提交一次，最好是在每方案预算两年期结束时提交；

(d) 对于紧接着确定任务的一届会议后将要召开的下一届会议，不应提交需要大量研究工作或涉及复杂主题事项的充分报告和研究报告；

(e) 确定实质性议题的审议或提出报告，应以这一议题已在某一年度通过特定活动和发展而取得重大进展为依据。

22. 上述建议可精简委员会的议程，并开始确定一个工作周期。这些建议的总体目的是为了减少任何一届会议的议程项目，而同时又不影响对实质性议题的审议，或影响委员会提供政策指导的能力；另一个目的就是减少报告和文件的数量。

B. 规划和方案编制工作

23. 委员会在第 5/3 号决议第 2 段中注意到秘书长关于战略管理问题的上一次报告(E/CN.15/1996/22)重申了联合国中期计划和经常预算作为行使委员会战略管理职能的框架的根本作用。提交委员会第五届会议的 1998 - 2001 年时期中期计划案文草案关于方案 12（预防犯罪和刑事司法）的部分(E/CN.15/1996/CRP.3)，经方案和协调委员会（方案协调会）第三十六届会议建议略微修正之后(A/51/16)，已由大会的通过(1996年12月18日第51/219号决议)。³ 应该注意到，预防犯罪和刑事司法现已被大会确定作为八项优先方案之一。

24. 中期计划中所载的方案目标以及现有的授权构成 1998 - 1999 两年期和 2000 - 2001 两年期工作方案草案的法律基础。秘书长对 1998 - 1999 两年期方案预算第 14 款（控制犯罪）的建议，现已载于 E/CN.15/1997/20 号文件作为秘书长的一份说明提交委员会。

25. 如以往那样，秘书长的说明仅涉及 1998 - 1999 年工作方案草案，不涉及实施工作方案所需的资源。这一程序是根据《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例》（CST/SGB/PPBME Rules/1）（1987 年）第 4.9 条而执行的。该条指出，预算和行政事项由方案协调会、行政和预算问题咨询委员会和大会第五委员会审议。但是，为了能够充分履行战略管理职能，委员会似宜注意到与建议的 1998 - 1999 年工作方案有关的广泛的资源问题。

26. 在《1998 - 1999 年方案预算纲要》范围内，为预算各款确立了指标数字。已作出一切努力在既定的财政目标限度内确定第 14 款（控制犯罪）的 1998 - 1999 年工作方案，同时考虑到 1996 年开始作出的提高效率努力。在规定指标范围内拟定的工作方案包括所有授权进行的经常性活动以及最近的一些新举措，如根据大会第 51/120 号和第 51/191 号决议进行的拟定打击有组织跨国犯罪公约草案和在对付贿赂和腐败问题方面进一步开展的工作。但是，所拨出的资源将需要超出指标数字，以便继续开展根据经社理事会第 1996/27 号决议和第 1996/28 号决议而开展的活动，大会第 51/221 号决议已经为 1997 年的这些活动以及为第十届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会筹备工作核准了 501,000 美元的追加拨款。

27. 还请委员会注意第 21 款下的部门咨询服务的规定指标数量不足。拨款仅够支付两名区域间顾问和一名一般事务人员的工资，而后所剩无几，缺乏足够的资源用于区域间顾问的差旅和研究金学员方案及集体培训活动的实施，并且无法聘请顾问在特定领域补充区域间顾问的专业知识。因此，并非总是能够满足会员国在此领域不断增加的期望。

28. 编制下一期方案概算的过程再一次突出说明了具有雄心勃勃范围和全球目标的方案授权与其微不足道的资源之间的根本差距。这一差距严重限制了方案对预防犯罪和刑事司法工作的效用，并且令人怀疑各会员国对联合国这一领域的工作作出的承诺是否当真。这一差距还对兢兢业业的工作人员造成了不利的影晌，他们在认真努力完成所有任务时，不得不面面俱到如同蜻蜓点水一样，不能专注于其专业知识领域，并且经常处于赶时间，而成果递

减的恶性循环中。

29. 经过五年时间对方案的领导之后，现在可能应是委员会参照设想达到目标的方式来重新审查方案根本目标的时候了。这一评估的目的将是使会员国的期望、方案的职责和拥有的资源这三者之间达到更进一步的统一。

C. 关于衡量方案活动影响力的建议

30. 秘书长提交委员会第五届会议的关于战略管理问题的上一份报告(E/CN.15/1996/22)讨论了对方案执行情况进行定性分析的问题，并注意到在现有管理工具中尚缺乏一种表明方案执行情况质量方面系统资料的机制。报告概述了表明方案影响力的可能的指标问题，并提请注意如果从预防犯罪和刑事司法方案活动所防止发生的犯罪案件数量或国家刑事司法工作取得的相对成绩的角度来分析方案的影响力，这方面存在着几乎无法克服的概念上和方法上的问题。但是，提议可确定指标，以查明会员国在努力预防犯罪和开展始终如一的及人道的刑事司法工作方面，在何种程度上从方案的具体活动中获得了收益。指标应该是毫不空洞和切合实际的，即应该涉及具体活动目标，在数据搜集方面不会有难以克服的障碍，并且可对战略管理决策提供投入。具体评价的效用将取决于所选定的指标对特定目标的相关性以及调查结果的可靠性。

1. 可能的指标

31. 如果一致认为方案的影响力可根据会员国从方案具体活动中获得的收益来加以评估，那么则需要确定收益的概念，为了实际可行，建议可从下列方面来确定收益的定义：对根据请求向会员国提供的服务感到满意；会员国对方案产品的运用和应用情况。向会员国提供的服务可包括会议服务（预防犯罪大会、委员会届会、闭会期间协商会议、调集资源问题非正式协商小组会议）和业务活动（咨询服务、培训班、讲习班和研讨会）。产品可包括自方案 1946 年成立以来拟定的标准和规范、出版物、示范法、培训材料和数据库。

32. 每一种服务或产品都有一些独特的方面，通过对之评估可洞察所达到的满意程度。因此，指标和标准将因情况而异。必须以目标为基准并且与目标直接相关。可对每一目标确定一系列指标，说明目标所概述的行动的预期结果。例如，对会议服务来说，相关的指标是文件的及时性和质量，而对培训

班的参加者来说,重要的则是教员的技术和所提供的材料对特定需要或目标的適切性。

2. 测量工具和来源

33. 直接衡量对方案服务和产品是否满意的实际工具和来源主要是对接受者和使用者的调查,如委员会成员、技术援助接受者、标准和规范使用者、培训班、会议、讲习班和研讨会参加者以及数据库、出版物和其他信息材料的使用者。间接的衡量标准可包括专业文献资料或媒介中对方案活动或产品的引述列举。

34. 可使用测量工具和来源对服务和产品的多种形式组合进行评价。从效益和效率角度来看的最佳组合将取决于评价目标和可得到的资源。

35. 联合国行政和管理事务部中央评价股的《评价简报》⁴提出了八项不同但又相互关联的分析检验标准,可使用这些标准通过适当的指标将项目结果与计划目标加以比较。这些检验标准涉及:(a)效率,即项目在何种程度上达到了其目标;(b)效益,即所期望的项目成果对成本来说是否值得;(c)相关性,即对项目意义的确定;(d)项目设计的长期有效性;(e)意外的效果,正反两方面;(f)替代办法的确定,即是否有或可否有更加有效或效益更高的方法来解决项目所涉及的问题;(g)因果关系,即什么因素影响到项目的执行情况;(h)可持续性,即所获收益在外部支援撤出后将有多大可能性可继续维持下去。

3. 目前的和即将开展的评价活动

36. 已经存在如上所述的对方案影响力的评价要素。根据经社理事会第1993/34号决议第三节,秘书处对会员国进行了关于预防犯罪和刑事司法领域联合国标准和规范执行情况的四次调查。这些调查涉及《囚犯待遇最低限度标准规则》、《执法人员行为守则》、《执法人员使用武力和武器的基本原则》、《关于司法机关独立的基本原则》和《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》。调查的重点是各国如何推广应用现有的联合国标准和规范。但是,也可从对方案影响力加以评价这个角度来进行分析,至少表明这是一种资料搜集的过程,也可用于对影响力进行评价。这一过程已在秘书长提交委员会第五届会议的报告⁵中作了说明和分析。1994年,委员会第三届会议对所使用的调查表进行了审查。

37. 还应该提及,委员会第五届会议审查了关于联合国少年司法标准和规范运用和应用情况的调查表,以便编写一份报告提交其第七届会议审议。

38. 近两年来,预防犯罪和刑事司法司向各种会议、讲习班和所有培训班的参加者发出了各种简短的评价调查表。虽然调查表提供的是对具体个别活动的即时反馈,但经过一段时间后并且全部加在一起,对这些调查表的答复也说明了方案的影响力。调查表式样转载于本报告附件。

39. 在技术合作领域,根据由联合国开发计划署拟定及预防犯罪和刑事司法司实行的关于制定项目的准则⁶,所有项目建议中都包括了审查和评价内容。每个项目的评价方法因具体目标、活动和环境的差异而略有不同。但是,项目评价的目的都是为了确定在何种程度上达到了指定目标,以及确定项目的影响力。

40. 关于对预防犯罪和刑事司法方案的总体评价,定期编印的方案执行情况报告可使人们深入了解某一特定时期授权开展的活动的执行情况。1994-1995 两年期报告载于 A/51/128 和 Add.1 号文件。会员国对这些报告和为政府间机构如预防犯罪委员会、经社理事会和大会编写的其他文件所作的反应,以及对其内容所采取的行动,构成另一种形式的方案评价。

41. 另外,负责内部监督事务的副秘书长 1997 年 1 月下旬通知联合国维也纳办事处总干事说,计划今年对预防犯罪和刑事司法司进行一次审计。正如秘书长上次关于战略管理的报告 (E/CN.15/1996/22, 第 79 段) 所指出,根据秘书长关于联合国内的方案评价报告 (A/47/116, 附件) 中所载的自我评价计划,本方案也定于 1996 - 1997 两年期进行自我评价。在编写本文件时,尚未获知前者的日期或后者的准则。

42. 总之,可经过一段时间通过各种现有的机制和成本低廉的工具对预防犯罪和刑事司法方案及其影响力进行一次相当全面的评价。委员会似宜考虑是否可预计所有这些机制和工具加在一起将可提供充分的资料,使委员会了解方案的效用和会员国对方案服务和产品的满意程度。

D. 关于最大限度发挥方案现有资源潜力的建议

43. 简单回顾一下关于设立一个有效的联合国预防犯罪和刑事司法方案的 1991 年 12 月 18 日大会第 46/152 号决议附件所载《行动纲领》的有关部分对审议关于如何充分发挥预防犯罪和刑事司法方案现有资源潜力的建议可

能是有益的。在《行动纲领》（第 14 段）确定刑事司法方案的总任务是汇总“下述各有关机构和系统在援助会员国努力降低犯罪发生率和所涉损失以及研拟各国刑事司法系统的适当作用方面的工作：预防犯罪和刑事司法委员会、联合国各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联系人网络、全球犯罪和刑事司法情报网*和联合国各届预防犯罪和罪犯待遇大会”。

44. 《行动纲领》还说（第 31 段），“方案秘书处是一个常设机构，负责促进实施刑事司法方案”，并说，“为此，秘书处应当：

“(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、培训和资料收集、特别是通过全球犯罪和刑事司法情报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) 将需要刑事司法领域援助的情况通知适宜的筹资机构。”

45. 从理论上讲，刑事司法方案的资源潜力应根据大会第 46/152 号决议（附件）和此后通过的众多的其他大会和经社理事会的决议所载的方案的任务来加以确定。换言之，资源潜力应与充分执行会员国所规定的任务所需的资源量相当。实际上，方案的资源潜力必须由会员国和其他捐助者在特定的时间愿意或能够通过分摊会费和自愿捐款向上述方案所属各部门或机制提供的资源来加以确定。提交委员会第五届会议的秘书长关于战略管理的上一份报告（E/CN.15/1996/22）第 22-50 段较详细地介绍了现有资源与其来源，上文第二.B 部分对此也有所谈及。联合国经常预算向方案提供的 1996-1997 年资源载于本两年期方案预算（A/50/6/Rev.1）第 13 款。普遍认为，如果认真对待现有任务，所提供的资源是不足以满足方案需要的。

46. 充分发挥方案资源潜力的战略必须立足于合理地使任务和所需资源相一致的愿望。在全面财政紧缩的条件和现有立法及方案机制的框架下，实现此一目标的可供选择的办法看来是相当有限的。便当的办法有两种，即现有

* 现在称为联合国犯罪和刑事司法情报网。

资源使用的改革和开辟新的资源。

1. 现有资源使用中的变化

47. 方案现有资源使用的可能变化必须首先着眼于如何有效地使用这些资源。方案的机制，特别是方案秘书处——预防犯罪和刑事司法司——必须确保尽可能最有效地利用现有资源。为此，应特别注意方案所属各部门间的最佳协调与合作，避免重复并最大限度地发挥相对优势。然而必须牢记，有效的协调需要各构成部门拥有自己的资源以确保必要的经常协商和信息交流。

48. 方案的任务应由最有条件和最能节省经费的方案所属各部门加以执行。在这方面，秘书处还应确保任务的执行要分轻重缓急或按商定的工作周期。

49. 在目前的方案框架下，最大限度发挥现有资源潜力的一个领域可能是联合国预防犯罪和刑事司法方案网各研究所和预防犯罪和刑事司法司之间的关系，特别是在技术合作领域，即项目开发和执行及有关的资源调集方面。努力应从目前交流现行工作情况走向项目制定与协调及相互把制定的项目介绍给潜在捐助者方面的分工与合作。然而，如已所说的那样，这方面的任何重大努力均需要有自己的资源，以便在规划方面进行必要的准备工作和交流，在执行方面召开适当数量的会议、开展后续、监测和评估活动。还需要进行联合培训和人力资源开发以促进共同的利益和方法。最后，还需要所有有关方案所属各部门及其各自的理事机构的一致同意。

50. 此外，还应牢记，各研究所是由预算外资金建立的，主要是由于未能获得大会核准在经常预算下由区域方案支付经费。⁷各研究所的资源自然往往专门用于区域性而非全球性并令其捐助者感兴趣的活动。

51. 同时，如上文第三.C 节中所述，必须对方案活动的作用加以分析。秘书处应能将不同方案所属各部门开展的活动的相对作用告诉各会员国以便可决定不同时间的相对重点。

52. 另一方面，各会员国应明确指出方案的重点或工作周期，使方案的任务和资源相匹配。在没有增加资源的情况下，这一过程可能包括对某些涉及可能被认为是过时的任务的活动加以重新制定、安排或甚至取消。应充分认识到后一项工作的困难性。然而，任务不分清主次就会长期继续处于经费太少而任务太重的不应有的状态。

2. 开辟新的资源

53. 开辟新的方案资源必须根据方案的需要和效力，以便实现任务和资源两者之间更适当的匹配。明确的需要或任务和成功的活动通常应可刺激以充分的资源继续努力并扩大活动量或范围。在这一过程中，秘书处必须找到宣传其优点和成功之处的更好方法。各会员国必须认识到，增加任务就需要增加资源，除非现有任务被取消了；资源短缺不能靠工作人员自愿加班加点来补偿，或靠有关政府的慷慨支持作出最后应急安排。

54. 这样说并不是否定最近通过提供两个 P-3 员额来加强该方案的做法。联合国维也纳办事处总干事还想从他的办公室提供两个高级职等员额（一个 D-1 员额和一个 P-5 员额）交换方案的较低职等员额（一个 P-4 员额和一个 P-3 员额）来加强方案的资源。建议在下一方案预算中将这些交换正式确定下来。总干事办公室的一个特等一般事务人员员额也临时提供给了方案交换了一名较低级的一般事务人员员额。然而，由于 1996 年节约费用的结果，这两个新员额中的一个员额的招聘工作直到 1997 年 2 月才完成，而另一员额的招聘工作到编写本报告时还仍在进行中，希望这一员额不久将得到填补。整个节约费用工作导致冻结专业人员 51 个工作月，一般事务人员 16 个工作月。

55. 近来节省费用工作造成的新增工作、效率审查和类似的行政活动使一些人未能从事实务性活动。节省费用措施和增加行政工作量影响的最后结果是，同以往相比，1996-1997 两年期实务工作获得的资源减少。然而应该指出，这些损失大部分由工作人员的无酬加班得到了补偿，无酬加班是不能经常这样作的。在这方面，应肯定助理专家提供的宝贵的援助，已向助理专家各自的赞助国政府表示了感谢。

56. 任务和资源不匹配在技术合作领域特别尖锐。鉴于现有任务和委员会年度届会繁重报告的需要，两名区域间顾问根据需求评估拟定项目建议的工作只能靠有关政府提供它们自己负担费用的助理专家和顾问，靠部分工作人员经常无酬加班加点工作才得以完成。正如调集资源问题非正式咨询小组工作报告（E/CN.15/1997/CRP.1）所指示，要使方案进一步运作，需要增加资源以促进一般项目开发、协调和监测及实际执行。

57. 迄今，大部分方案资源是由各会员国政府通过经常预算，通过供资机构和自愿捐款方式提供的。鉴于非政府组织日益大量参与该方案，鉴于越来越多的方案活动对私营部门，包括对非政府组织、专业团体和大学的重要性，

秘书处和各会员国应努力探索和挖掘私人资金来源。要想在此领域作出任何认真和系统的努力，需要增加工作人员资源和差旅资源。

3. 联合国改革

58. 目前正在进行的联合国改革工作可从宏观角度和结合围绕本组织的中心目标调整本组织的工作重点为处理方案的任务和资源问题提供机会。如上所述，大会已把预防犯罪和刑事司法确定为 1998-2001 年中期计划的八个优先方案之一，虽然还要看如何将此变成具体计划。

59. 在编写此文件时，设想的本组的主要工作方面业已有了粗略界定——和平与安全、发展活动、经济及社会事务和人道主义事务。此外，管理工作也业已着手进行，包括根据部门类别划分联合国各部、方案和基金的类别。预防犯罪和刑事司法方案同所有四个部门均有联系：

(a) 在《联合国预防犯罪和刑事司法方案的原则声明和行动纲领》（大会第 46/152 号决议，附件）中，各会员国认识到（第 7 段），民主以及更好的生活质量只有在人人享有和平与安全的条件下才能提高和发展。预防犯罪和刑事司法在保卫和平、促进法治、保护人权和维护民主制度的作用是至关重要的。方案授权对各国政府的请求，包括通过联合国维和行动提出的请求给予更大的重视，查明各国政府根据现有联合国标准和规范加强刑事司法系统方面的需要。

(b) 由于在《原则声明和行动纲领》中集中体现的结构改革进程，已使联合国预防犯罪和刑事司法领域活动的方向转注于业务活动。其目的是帮助国际社会满足其在此一领域的迫切需求；向各国提供及时而实际的援助以处理国内犯罪和跨国犯罪问题。这一新的方针把方案置于联合国发展活动领域工作的主流。根据委员会第 5/3 号决议，设立了一种调集资源机制以协助委员会更有力地行使其调集资源的规定任务（见上文第 3 - 4 段）。这使方案甚至更接近于国际供资机构开展的活动，形成有效合作和联合活动。

(c) 预防犯罪和刑事司法同经济和社会事项联系在一起是方案多年来的重点。虽然第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会（1990 年，哈瓦那）继续结合发展问题审议预防犯罪和刑事司法问题，但它也核准了方案工作向较具业务性的跨国犯罪和活动方面的转移。制定有效的联合国预防犯罪和刑事司法方案问题部长级会议（1991 年，巴黎）在这方面提供了进一步的推动力，该会议通过了《原则声明和行动纲领》。

(d) 联合国预防犯罪和刑事司法领域的工作不仅直接与处理人道主义援助问题的其他方案的工作有关，而且对之也至关重要。关于有组织移民国际贩运；对难民的暴力、寻求庇护者和流离失所者；受害者的权利等问题尤其如此。

E. 内部管理

60. 过去几年来，方案的重点逐渐从主要提供会议服务和制定标准和规范转向开展较业务性的活动。同时，工作人员也有所增加，自 1996 年 1 月 1 日起，预防犯罪和刑事司法司已提升为司。此种变化需要审查内部组织安排和对工作人员进行重新培训。已将工作人员分为职能小组，1996 年正式分为两科和两个组。已尽量根据不断变化的需要对工作人员的任务分配进行了调整。任务分配反映在新近实行的考评制度中，每年至少审查两次。

61. 1996 年 11 月，为预防犯罪和刑事司法司的专业人员举办了为期两天的管理研讨会，审查了该司的任务和面临的挑战，对确保在不断变化的情况下成功合作配合的管理和联系机制提出了某些中肯的意见。为预防犯罪和刑事司法司和联合国国际药物管制规划署高级工作人员召开的半天联合会议探讨了有效合作的问题。与会者普遍认为，两部分研讨会都促进了工作人员和管理部门开始实施变革和调整的必要进程，这一进程将需要在内部和利用外部专门知识开展后续活动。

62. 研讨会的推动者认为，预防犯罪和刑事司法司资源严重不足，难以履行其任务。他担心，该司有丧失名誉的风险，因为对它的需求和它提供的资源两者之间的差距增加了。工作人员配备没有明显增加，任务当然应予削减或明确先后次序。对现有人力应相应加以重新组织安排并适当地提供培训。

63. 然后，所有工作成员分为若干小组召开会议对研讨会的内容和结果进行了审查和研拟。1997 年向行政部门提出了有关培训要求。对现办公室结构正在重新进行考虑，以实现会议服务和业务服务之间的更好的平衡，同时最佳利用现有人力。

三. 需请委员会采取的行动

64. 本报告中提及或介绍的委员会和秘书处的闭会期间的活动看来说明两个主要结论。委员会和秘书处闭会期间的活动通过定期交流和调集资源努力

使委员会进一步深入参与了预防犯罪和刑事司法方案的战略管理,也促请人们再次注意方案任务和资源之间的严重悬殊。根据报告中提出的具体问题,委员会似应:

(a) 审查 1998-1999 两年期的工作方案,解决为方案执行提供充足资源的问题;

(b) 决定调集资源问题非正式协商小组也可作为委员会第 5/2 号决议第 15 段所设想的机制;

(c) 审议对方案的任务和其资源充足供应问题进行独立审查的问题;

(d) 就最大限度利用方案的现有资源潜力和调集资源问题提供指导;

(e) 根据上文第 21 段,就精简委员会议程的建议提供进一步指导;

(f) 就在量测方案活动影响力中拟适用的标准提供指导。

注

¹ 见《联合国预防犯罪和刑事司法方案的原则声明和行动纲领》,大会 1991 年 12 月 18 日第 46/152 号决议附件。

² 关于协商结果的详情,见秘书长关于技术合作和协调活动的报告(E/CN.15/1997/17)。

³ 见 A/51/16 (第二部分),第 139 段。

⁴ 评价公报第 3 号,1993 年春季。

⁵ 见 E/CN.15/1996 和 Add.1-4。

⁶ 见开发署,《方案和项目手册》,Rev. O 30200,1991 年 5 月,第 27 页。

⁷ 如秘书长关于区域研究所从联合国经常预算获得供资情况的报告(A/C.5/50/33,第 19-24 段)所指出,近年来,联合国非洲预犯罪和罪犯待遇研究所已得到一些经常预算资金。

附件*



联合国维也纳办事处

预防犯罪和刑事司法司

评价调查问题单

为帮助预防犯罪和刑事司法司改进其活动，请坦率回答下列问题。可随意增加任何适当的评论。

1. 你对会议的总体印象如何？



16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
----	----	----	----	----	----	----	---	---	---	---	---	---	---	---	---

(请在相应的方框打上 X 记号)

2. 你认为会议对你们的工作是有裨益吗？

有

部分有

无

16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
----	----	----	----	----	----	----	---	---	---	---	---	---	---	---	---

(请在相应的方框打上 X 记号)

3. 会议目标实现了吗？

充分实现

大部分实现

部分实现

在一定程度上实现

根本没有实现

16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
----	----	----	----	----	----	----	---	---	---	---	---	---	---	---	---

(请在相应的方框打上 X 记号)

4. 你对会议的内容感到满意吗？

完全满意

大部分满意

部分满意

在一定程度上满意

根本不满意

16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
----	----	----	----	----	----	----	---	---	---	---	---	---	---	---	---

(请在相应的方框打上 X 记号)

* 未经正式编审。

5. 你对提供的材料评价如何？

非常好				良好				尚可				不充分			
16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1

(请在相应的方框打上 X 记号)

6. 你对秘书处提供的服务感到满意吗？

完全满意				大部分满意				部分满意				在一定程度上满意				根本不满意			
16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1				

(请在相应的方框打上 X 记号)

7. 你对行政安排感到满意吗？

完全满意				大部分满意				部分满意				在一定程度上满意				根本不满意			
16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1				

(请在相应的方框打上 X 记号)

8. 你对今后此类性质的活动有什么建议？

9. 你还有什么其他看法或建议？

姓名（可填可不填）： _____