



---

**方案和协调委员会**

第四十一届会议

2001年6月11日至7月6日

临时议程\*项目4(b)

**方案问题：评价**

**方案和协调委员会第三十八届会议关于深入评价联合国国际  
药物管制规划署的建议执行情况的三年期审查**

**秘书长的说明\*\***

秘书长按照大会1994年7月29日第48/218 B号决议和1999年12月23日第54/244号决议的规定，谨转递所附内部监督事务厅关于方案和协调委员会第三十八届会议关于深入评价联合国国际药物管制规划署的建议执行情况的三年期审查报告。有关部厅已审查了该报告。秘书长注意到该报告的结论，并同意其建议。

---

\* E/AC.51/2001/1。

\*\* 为与监督厅有关药管防罪办事处的其他报告协调而推迟印发。

## 内部监督事务厅关于方案和协调委员会第三十八届会议关于 深入评价联合国国际药物管制规划署的建议执行情况的三年 期审查报告

### 摘要

方案和协调委员会（方案协调会）第二十二届会议决定在就深入评价作出决定三年后审查其建议的执行情况。本报告即按照该决定提交。

在本报告所述的 1998 至 2000 年期间，联合国国际药物管制规划署（药物管制署）得益于 1998 年举行的大会第二十届特别会议的成果。特别会议通过的带有具体目标和预计日期的行动计划是 2008 年前药物管制的战略重点。在该特别会议筹备阶段及其后数年中，向药物管制署基金提供的自愿捐助均有增加。因此，药物管制署能够为更多活动作出规划。

药物管制署 1998 年前的既定方案继续提供令受患者满意的服务。同时，这些方案能根据不断变化的优先需要拟定新的活动。新方案或者减少需求和监测非法作物全球方案等需要大力加强的方案以及一些国家方案，其实施规模不如当初的设想，没有造成预期的影响。

药物管制署努力执行方案协调会的建议。对于需要采取协调和不断努力的建议，其执行方式没有处理 1998 年评价报告中指出的基本问题。收集和处理资料的协调工作仍然不够。应当同其他组织更持续地开展实质性对话，以推动药物管制署成为管制药物滥用国际协调努力的主要中心。

## 目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-4	4
二. 结论.....	5-39	4
A. 执行各项公约.....	5-13	4
1. 监测执行情况.....	5-7	4
2. 评估执行情况.....	8-9	6
3. 修改公约附表的范围.....	10	6
4. 对公约建议的其他措施的全球性监测.....	11-13	7
B. 执行全面战略.....	14-31	8
1. 从各国政府收集资料.....	14-16	8
2. 药物管制署的信息处理能力.....	17-21	9
3. 分析活动和问题.....	22-23	10
4. 宣传.....	24-31	11
C. 业务活动.....	32-36	15
1. 法律援助.....	32	15
2. 协调向药物管制方案提供的援助.....	33	16
3. 确定优先次序.....	34	16
4. 与联合国系统的协调.....	35-36	17
D. 其他问题.....	37-39	18
1. 立法指导.....	37	18
2. 方案管理的效力.....	38-39	18
三. 结论.....	40-42	19

## 一. 引言

1. 方案和协调委员会(方案协调会)第三十八届会议审议了内部监督事务厅(监督厅)关于深入评价联合国国际药物管制规划署(药物管制署)的报告(E/AC.51/1998/2)。委员会核可了该报告提出的所有14项建议,并将其转给麻醉药品委员会第四十二届会议审议和采取行动。
2. 1999年,麻醉药品委员会第四十二届会议收到了关于深入评价药物管制署的报告以及方案协调会报告的有关部分,其中载有方案协调会有关深入评价的结论和建议。在同一议程项目下,委员会还审议了2000-2001两年期方案概算国际药物管制方案说明。<sup>1</sup>委员会注意到所有文件,但未作评论。在这方面应当指出,过去数年中,难民专员办事处执行委员会和环境规划署理事会等其他理事机构详细审查了方案协调会的建议,并监测了其执行情况。
3. 针对监督厅的年度后续行动,药物管制署向监督厅提供了深入评价建议的执行进展情况。
4. 本三年期审查由监督厅进行,以确定方案协调会的建议在何种程度上得到执行。审查所依据的是对有关文件的审查、药物管制署及其他有关组织提供的资料以及同这些组织的工作人员进行的磋商、同参加麻醉药品委员会工作的不同区域国家政府代表的面谈。该项审查于2001年初与监督厅对药物管制和预防犯罪办事处(药管防罪办事处)方案管理的检查同时进行。药管防罪办事处由秘书长根据其1997年的改革方案设立。该办事处是药物管制署和国际预防犯罪中心共同管理机构。监督厅的检查是自药管防罪办事处成立以来对其进行的首次全面审查。在下文各节中,常要提到药物管制署,它是该三年期审查的对象。在说明现由共同管理机构一级处理的管理问题时,会提到药管防罪办事处。

## 二. 结论

### A. 执行各项公约

#### 1. 监测执行情况

**建议 1. 联合国国际药物管制规划署对国际麻醉品管制局(麻管局)的支助.**为使麻管局继续有能力促使各国政府遵守各项条约的规定并协助它们遵守这些规定,应当审查将麻管局秘书处纳入药物管制署的结果,并应适当考虑到药物管制署和麻管局可以通过加强协调其工作方案的办法来得到更大的相互支助的各个领域。此项审查应当由药物管制署执行主任和麻管局主席共同协调。此项审查的结果应当作为对拟定1999年药物管制署工作计划提供指导的政策文件的一部分。

5. 国际麻醉品管制局（麻管局）是一个条约机构，负责促进各国政府遵守联合国三项药物管制公约的规定。麻管局由药物管制署内的独立秘书处提供支助，该秘书处仅向麻管局报告关于所有实务事项的工作。该秘书处还请药物管制署其他部门向其提供其他支助，例如电子数据处理和法律问题等方面的支助。在本报告所述期间，麻管局及其秘书处的工作继续得益于同药物管制署外地办事处开展的协作，特别是在编写和发表麻管局年度报告中的协作。麻管局秘书处参加了药物管制署外地办事处组织的关于联合国药物管制公约规定的讲习班。

6. 没有迹象表明建议 1 所建议的审查得到实施，也没有迹象表明药物管制署同麻管局协作的可能性得到充分探讨。然而，药物管制署向监督厅表示，建议 1 中提到的审查是麻管局主席与药物管制署执行主任间的持续协商进程。在麻管局历届会议上，执行主任均同麻管局交流药物管制署方案活动的主要内容。2001 年初，监督厅在审查了该领域的方案活动后发现，麻管局秘书处设法进一步发展同药物管制署其他部门间业已存在的非正式协作。关于建议 1 中提到的拟定药物管制署工作计划一事，药物管制署对监督厅表示，麻管局秘书处是条约事务和支助药物管制机构司的组成部分，因此，麻管局秘书处的工作计划即是该司工作计划的组成部分。监督厅认为，有必要加强司级工作计划的协调执行。2001 年 1 月，就在《麻管局 2000 年报告》<sup>2</sup> 公布前数星期，发表了《2000 年世界毒品问题报告》<sup>3</sup>（这类报告的第二份），这种情况突出说明有必要进行这种协调。麻管局年度报告是麻管局的一份重要文件，用以引起国际社会对世界毒品问题的“堪忧”状况和趋势的关注。编写麻管局年度报告是药物管制公约的规定。多年来，该报告都是在每年第一季度发表。没有任何迫切原因非要在 2001 年初发表原定于 1999 年发表的《2000 年世界毒品问题报告》，同麻管局年度报告争夺媒体的关注。媒体将这两份出版物视为出自同一方案，这更令人遗憾，因为《世界毒品问题报告》对世界毒品问题提出了不同的看法（见下文第 28 段）。

7. 由于麻管局及其秘书处要履行条约规定的监测职能，因此决定它们在联合国内外要具备技术上的独立性。它们不能从各有关政府接受捐助，它们的活动仅从经常预算资源供资。在 1990 年代，虽然麻管局的任务不断扩大，但经常预算资源没有相应增长。尽管资源有限，麻管局一直在寻找途径，以便除履行其监测职能之外，为禁止药物滥用的斗争作出实际贡献。例如，自 1998 年以来，麻管局在刑警组织和世界海关组织的参与下，设立了两个项目来防止通用化学品的非法转用。这些项目的一个主要成就是“实时信息交换，以及协调执法和管理机构，包括 23 个国家的许可证签发机关和化工行业及三个国际机构的活动以跟踪每一批化学品和调查有关经营者的合法性”（E/CN.7/2001/2，第 239 段）然而，应当指出的是，由于预算有限，经社理事会在其第 1996/20 号决议中请麻管局加强其国别工作团方案的要求迄今未能充分履行。此外，麻管局也未能在现有资源内开展所需的分析和评价工作，以评估可能危及条约的令人担忧的事态发展。1998 年，大会敦促“各会员国承诺作出共同努力，给予麻管局适当而充足的预算资源”。

(第 53/115 号决议, 第四节, 第 6 段)。为进行所需的分析和评价工作而于 2000 年设立的公约评价股分得一个专业人员员额, 但该股没有充分开展业务。由于在资源方面存在这些制约因素, 麻管局未能有系统地评价各国政府就麻管局国别工作团所提结论和建议而采取的后续行动。

## 2. 评估执行情况

**建议 2. 联合国药物管制署支助评估各项公约的执行情况。** 为支助麻管局及其秘书处的工作和支助麻醉药品委员会的工作, 药物管制署执行主任应当将审查和评价国家和多边药物管制立法的责任指派给药物管制署的一个组织单位; 这个单位应当协调药物管制署内其他部门进行的有关工作。关于这项工作的结果的年度报告应当酌情提交给麻管局和麻委会。药物管制署高级管理当局应当利用对各项公约的效用的解释来协助它们支助政府的分析, 同时提供可靠的基础以便向各国政府提供咨询。

8. 为确保向各立法机构、特别是麻管局提供更有效支助, 药管防罪办事处执行主任于 1998 年决定将法律事务科与药物管制署法律咨询方案的活动完全合并。由于这两个单位一向长期协作而且其工作具有互补性, 这一合并朝执行建议 2 迈出了一步。法律科于 2000 年完成了建立国家药物管制立法因特网数据库的第一阶段工作, 该阶段仅收入 1990 年以来通过的立法。预计包括所有药物管制立法和判例的计算机化资料馆今后将便利各国政府和研究机构开展研究、比较研究和分析, 以确定立法是否符合药物管制公约的要求, 如果不符合, 该资料馆还会便利找到差距。执行主任对各国政府执行大会第二十届特别会议(第 S-20/4C 号决议)通过的“促进司法合作的措施”的努力进行了评估, 其结果载于 2001 年 3 月提交给麻委会的两年期报告。

9. 在这方面, 政府代表向监督厅表示, 当初如果评价 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》的影响以及该公约规定的执法措施的有效性, 将有助于指导 2000 年 11 月 15 日通过的联合国打击跨国有组织犯罪公约及其议定书的起草工作。此外, 令许多国家的司法当局日益感到关切的是, 司法制度在处理药物问题和与药物有关的犯罪、特别是吸毒者方面显然缺乏影响。药物管制署于 1999 年 12 月举行了专家组会议探讨该问题。麻管局研究了监测药物管制公约缔约方采取措施打击药物滥用和非法贩毒的进展情况是否可行。麻管局决定其秘书处应更加重视对这种措施进行深入审查和评价。上文第 7 段提到了秘书处执行这种工作的制约因素。

## 3. 修改公约附表的范围

**建议 3. 修改公约附表的范围。** 由于合成药物的使用问题已日益成为全球性的问题, 而且就修改有关公约附表的范围提出建议需要相当长的程序, 因此药物管制署应当与卫生组织密切协作, 在不修订各项公约的情况下, 编制药物管制署/卫生组织关于提高现有制度的效能的联合技术建议。这些建议

应当提交麻管局，并及时提交麻委会第四十二届会议，以供其审议和采取行动。

10. 由于有人提出关切，认为就修改有关公约附表的范围提出建议需要相当长的程序，卫生组织已简化了该程序。订正的审查程序允许卫生组织药瘾问题专家委员会在需要迅速作出国际管制决定的情况下越过初期的“审查前”程序。2000年拟定的两项关于将非法来源的合成药物列入附表的建议即采用了简化后的审查程序。药物管制署积极参与该进程，为修改卫生组织的审查程序作出了贡献。

#### 4. 对公约建议的其他措施的全球性监测

**建议 4. 对其他措施的全球性监测.** (a) 关于公约在一般指定下涉及的、各国政府正为此制定全套具体措施的各项问题，药物管制署应当监测在全世界取得的进展情况，并酌情将其意见报告给麻管局和麻委会，以帮助促进国际社会采取进一步行动；(b) 监测工作，特别是对诸如洗钱和减少需求等问题的监测工作，应当与联合国其他活动及其他区域活动协作进行，以确保 1961 年、1971 年和 1988 年各项公约范围以外的各个方面得到适当注意。

11. 由于大会第二十届特别会议通过的措施，于 1998 年制定了各国需在 2003 和 2008 年前实现的一些目标和指标，其中涉及建议 4 所提问题。药物管制署向监督厅表示，特别会议改变了当初拟定建议的环境。大会在 1998 年 6 月 10 日第 S-20/2 号决议通过的《政治宣言》第 20 段中吁请各国每两年一次向麻委会报告其为实现 2003 年和 2008 年目标和指标所作的努力，并请麻委会分析这些报告，以便加强解决世界性毒品问题的合作努力。为有效监测各国政府的努力，麻委会请药物管制署执行主任根据各国政府通过麻委会采用的问卷提供的资料以及药物管制署掌握的其他资料提交评价报告。关于该事项，麻委会请秘书处将麻委会通过的建议和决议转给各区域机制和组织，供其根据任务规定加以采用。关于洗钱问题，麻委会请会员国提交报告，说明为将洗钱活动定为刑事犯罪而采取的立法措施以及为防止和侦查洗钱活动而采取的措施。这种报告为药物管制署提供了所需工具，以便分析各国就药物管制公约广泛涉及的问题所采取的行动产生何种影响。应当指出的是，2000 年 11 月 15 日通过的《联合国打击跨国有组织犯罪公约》扩大了洗钱的定义，并为金融机构确立了全面的管理和监督制度。

12. 减少需求措施的监测工作更为复杂。1998 年，大会认为“减少需求方案应立足于就毒品使用和滥用的性质和严重程度所作的定期评估”。评估应由各国进行，并“采用相同的定义、指标和程序来评估药物滥用状况”，而且减少需求战略“应以调查得来的知识和以往方案取得的经验教训为依据”。（第 S-20/3 号决议，附件，第 9 段）麻委会为审查减少需求措施取得的进展而采用的问卷（见下文第 14 段）除其他外涉及政治和战略对策、资料资源和工作方法。2001 年初，药物管制署在关于利用该问卷收集的资料的首份报告中指出，难以用各国是否有减少需求

的国家战略（E/CN.7/2001/2，第 88 段）这种简单问题来评断个别战略对策的优劣。

13. 药物管制署已经强调，“只有少数国家的政府实施了综合性的减少需求的战略和方案，许多国家还没有能力对国内药物滥用方面的数据与信息进行系统的收集和分析”（E/CN.7/2000/3，第 33 段）。为支助各国政府进行评估，药物管制署于 2000 年启动了药物滥用状况全球评估方案。该方案的一个目的是同现有区域流行病学网络建立联系。在今后数年中，该方案预期将在没有建立区域网络的区域建立这种网络，并设立 25 至 30 个国家药物滥用评估系统。由于经费有限，在九个拟议的区域次级方案中，仅有两个在 2000 年实行。

## B. 执行全面战略

### 1. 从各国政府收集资料

**建议 5. 简化政府的报告规定。** 药物管制署应当在制定适当程序后，使用各区域和其他国际组织从各个国家来源收集来的资料。药物管制署应当使其对各国政府提出的要求限于已不能从各区域和国际组织取得的资料，而此资料是提出以条约为根据的要求所需要的，也是方案执行和政策发展所必不可少的。

14. 经社理事会 1993 年、1994 年和 1996 年均建议将药物管制署的“报告调查表综合简化成单一文件，并在适当时候与其他国际组织协调”，但简化工作没有实现。单一调查表的目标无法实现。目前，各国政府通过委员会核可的两项调查表向联合国报告有关药物管制问题：(a) 报告有关大会第二十届特别会议通过的行动计划和措施的两年一次的调查表；(b) 药物管制署的年度报告调查表。有关药物管制署的年度报告调查表及其精简的问题，麻委会于 2000 年第四十三届会议上“重申有必要修订年度报告调查表并酌情改变格式，使之得到最广泛的接受并便于应用”，决定“废除年度报告调查表[关于减少需求的]第二部分第 2 节和第 3 节，因为这两节与新的两年一次的调查表重复”（麻委会第 43/1 号决议序言部分第 7 段和执行部分第 9 段）。委员会在 2001 年第四十四届会议上请药物管制署审查和精简年度报告调查表的其他部分，并修订两年一次的调查表，供其 2001 年 12 月复会时审议。因此，将对新的汇报表格进行精简。

15. 同时，药物管制署的信息支助股继续建立其国家数据库系统。在测试过该系统的几个国家中，国家当局发现最新的版本已成为国际和国内管理药物管制活动的最有用工具。在各不同的功能中，该系统可以支助信息的处理，以便回应药物管制署的调查表。许多国家在所需设备和许可证方面的资源有限，这可能放慢了安装和使用的速度。在这方面，大会核可使用发展帐户的资源，为选定的国家提供信息技术支助，这种做法是有益的。



16. 采取了一些步骤，通过经社理事会 1993 年所设想的，即与其他国际机构协调国家报告，简化政府的报告要求。例如，欧洲毒品和毒瘾监测中心正审查在欧洲共同体内收集的何种有关数据可以纳入国际监测和药物管制方案中。新的年度报告调查表第二部分（见上文第 14 段）已尽可能全面地纳入美洲管制药物滥用委员会的订正的调查表中。

## 2. 药物管制署的信息处理能力

**建议 6. 药物管制署的综合资料系统。** (a) 药物管制署应当为其关于资料问题的非正式协调小组指定一名主席，该主席将负责综合收集和处理整个药物管理署的资料；已部署在若干单位和项目内的资料管理和数据分析人员应当负有向协调小组主席说明其对药物管制署综合资料系统所作贡献的责任。(b) 作为对 1997 年关于药物资料问题的专家会议的后续行动，药物管制署应当与其他组织合作制定和修订各国家药物管制当局和国际组织可以使用的准则和核心指标。

17. 药物管制署的信息资源管理处一负责设计该署的综合信息系统，并提供方法和技术上的支助一于 1997 年废除。药物管制署决定，关于资料问题的非正式协调小组将确保该署必要的协调工作。信息系统支助集中在政策制订和分析处的信息支助股一个单位内。为了响应监督厅的后续行动，药物管制署在 1998 年年底说，该处的处长已被指定为首席新闻干事。他以此身份负责保护该组织的“共同”数据和知识，确保总部和外地的工作人员能够获得数据和知识以及加以适当管理。药物管制署向监督厅解释说，对于一个这样规模的组织来说，这种非正式的安排是减少官僚主义确保协调的方式。

18. 看来协调小组并没有起到非常积极的作用，首席新闻干事的管理职能只限于信息管理技术方面的问题。数据收集、分析和传播的大部分工作是由不受首席新闻干事直接监督的各不同的股和科负责。注意到在 1998 年，为将外地办事处纳入综合信息系统，建立了药管防罪办事处内联网，使外地办事处能够提供和获取“共同”信息系统的网上信息。但是，两年之后，在 2000 年的年度会议上，药物管制署的外地代表认为有必要大大改善总部和外地的通信，并建议这种措施，使总部部门间的通信流动合理化，避免不必要的信息和重复往来于外地的要求。这些意见反映了深入评价已报告的问题，并成为建议 6 (a) 的依据。只有技术的解决办法是无法处理这一问题的。这需要更有力的协调整个药物管制署的所有收集、分析和传播信息的活动。

19. 1999 年，政策制订和分析处的研究科为汇集该处几个科进行的数据编写和分析，开始建立一个中央数据库一称为 DELTA一供药物管制署所有工作人员和外部的对应工作人员使用。其他科的工作人员认为有关更好地综合信息的提议有其优点，但必须澄清鉴定输入数据库的原始数据的责任，并确定综合数据库与其他已建立或正在建立之中的信息数据库之间的联系。1999 年，药管防罪办事处还提议

将外地办事处的报告标准化，以有利于汇集信息，并对国别信息进行快速分析。预计编写供内部使用的项目和国情简介的质量一旦达到足够的标准，将在网上提供。2001年初才发出关于设立外地——总部报告制度的《管理手册》。关于改善署内信息管理的这些倡议是否有效的问题，需要在2002年年底进行审查。

20. 建议6(b)涉及准则和指标的问题，需要获得可靠的可进行比较的信息。药物管制署认为，国家报告制度的局限，无法编制可靠、全面和国际上可以进行比较的数据，这一点在衡量非法作物生产和药物滥用方面特别明显。在非法作物方面，与数据有关的问题涉及国家报告的不定期性和不完整性，以及报告标准的差异。麻委会请药物管制署“以各国政府提供的信息为基础，建立一个关于非法作物包括种植情况的中央数据库和信息系统”（第42/3号决议第3段）。1999年，药物管制署设立了非法作物监测方案，负责制订方法，解决执行监测制度出现的问题，并与各国政府一道落实这些解决办法。在2000年期间，该方案没有受到药物管制署的高级管理人员的重视，忽视了联系组织进一步协商的要求。药物管制署预计该方案将在2003年和2004年全面执行。

21. 在药物滥用方面，大会建议，各国应使用类似的定义、指标和程序去评估药物的情况（见上文第12段）。到2000年1月才在里斯本组织召开有关药物滥用评估会议，该会议得到了药物管制署的支持，由欧洲毒品和毒瘾监测中心主办，作为建议6(b)所提及的1997年会议的后续行动。专家们在会上就数据收集的原则、支助综合信息系统的结构以及有关国家报告涉及的问题领域清单的提议达成一致意见。里斯本会议是有计划进程跨出的第一步，最后在2001年3月委员会第四十四届会议上核可新的订正调查表，包括商定的全球指标。在这两个事项期间，还开展了许多后续行动。这些活动包括：还举行两次专家组会议，同意有关新的年度报告调查表的标准化指标；药物管制署工作人员前往区域合作伙伴（欧洲毒品和毒瘾监测中心和美洲管制药物滥用委员会）进行技术性访问；以及其他国际机构（卫生组织、艾滋病方案）探讨协调数据，召集国际专家审查小组就草拟的调查表和新的指标提出意见，以及在10个国家进行实地检验工作。在2001年2月，参加2000年会议的机构向监督厅指出，考虑到其任务是调动世界范围现有的专门知识，药物管制署作为召集人的作用对于进一步促进有关到的实际问题和方法问题的工作是至关重要的。

### 3. 分析活动和问题

**建议7. 使药物管制署化实验室发挥更积极的作用。** 药物管制署化实验室，除其经常工作方案外并在现有职权范围内，应当及时采取主动，进行或协调进行关于新的滥用药物、药物滥用的健康方面和与药物管制方案有关的新技术等方面研究工作。

22. 药物管制署化实验室/科学科在执行建议7方面取得了很大的进展，办法是加强与国家机构在应用研究方面的合作，合力评价毒品侦查与化验以及毒品混合物

呈现形状的现代技术。化验室网络扩大了，并交换抓获的毒品样品和分析结果，以制订行动情报活动，包括鉴定新出现的毒品制造趋势。科学科增加了为执法当局的行动活动提供支助。执法人员必须能够辨认所遇到的各种不同种类的毒品。为符合这些要求，科学科制作了毒品和先质鉴定包，供执法机构使用。2000年，制作了800多个毒品和先质鉴定包，并分发到23个国家的执法机构。

23. 科学科继续制订有关质量保证和良好化验室做法的方案。这一工作对于促进国家毒品化验室的工作是特别重要的。国家法院对化验室分析结果的接受是有关毒品案件中定罪率的主要因素。毒品化验室参加科学科开展的质量保证活动，从1995年初期的40个国家化验室增加到2000年的160个化验室。这一增长表明各国化验室对该方案的关心。

#### 4. 宣传

**建议 8. 传播资料。** (a) 药物管制署应当在1998年年底以前采取一项符合该署职权的战略，以确保可供其使用的体制和专门资料也可供所有从事药物管制活动的政府人员和专业团体使用。(b) 药物管制署应当发展其全球资料交换的职能，以全球行动纲领给予联合国的优先职权作为开始。在这方面，药物管制署应当设想其主要作用是促进资料的交流，而不是作为这些资料的存放处，要考虑到已在全世界的全球、区域或分区域一级上设立的系统。

24. 大会第二十届特别会议强调各级交流和分享信息的重要性：从有助于执法当局的机密信息到公开分享从执行国家药物管制战略中获得的信息和经验。在回应监督厅的后续行动时，药物管制署于2000年说，自特别会议以来，在为各国政府提供有关体制和专门信息方面取得了进展。上文第8段提及建立法律数据库。较容易获得信息的其他例子包括出版自1946年以来通过的有关毒品问题的决议和决定，并在因特网上公布自1949年以来出版的各期《麻醉药品简报》。但是，建议的战略没有获得通过。上文第18和第19段的审查表明，由于对信息处理缺乏统一的办法，报告的新倡议在各具体单位或方案范围内拟订。因此，有关资料（如国情简介和总结经验）分发的问题没有取得重大进展，这需要药物管制署各不同部门采取协调行动。

25. 在建立信息交流中心职能方面也几乎没有进展，建议这一职能是为了加强联合国作为毒品问题信息中心的作用。这一职能仍然是会员国关心的问题。例如在1999年，在《关于执行减少毒品需求指导原则宣言的行动计划》中，大会建议药物管制署与其他有关组织参与建立一项国际机制，“以便提供有关知识和经验的信息网络”（第54/132号决议第五节附件第22段）。2000—2001两年期方案预算第15.38段为活动编列了经费“以便就建立信息交流中心同有关伙伴合作准备基础”<sup>1</sup>。应注意到，与此同时，一些联合国组织和其他有关国际组织已经在合作建立和维持信息交流机制。这些机制的参与者向监督厅指出，在1998年以前，药物管制署更积极投入这方面的工作。药物管制署工作人员告知他们，该署需要

澄清一些概念性的问题，如是否适宜参与国际各网络，这些网络涉及的药物滥用问题比其任务规定的还要广泛。关于执行建议 8，药物管制署在就本报告初期的草稿提出意见时说，改善其信息资源的主要挑战并不只是简单地协调不同数据来源的合并，而是要提出一项技术性议程，这需要在药物管制署适当的技术能力支持下，与其他有关国际机构建立伙伴关系。

26. 药物管制署的网站主要仍然是该署活动的宣传工具，监督厅认为这目标是合法的，但“应尽一切努力确保可信性，避免耸人听闻，争取信任和提高成效”（大会第 S-20/3 号决议，附件第 15 段）。药物管制署确保其有关毒品问题的信息会反映这些根本的特性。在回答监督厅有关建议 8 执行情况询问时，药物管制署说已作出重大的努力，为各国政府提供体制和专门的信息，这种信息的一个例子就是《世界毒品问题报告》。遗憾的是，在《2000 年报告》中，<sup>2</sup> 药物管制署似乎未能在宣传和可信性之间保持适当的平衡。值得注意的是，《2000 年报告》是由一个小组在执行主任的直接监督下编写的，但没有象报告 1997 年版那样由药物管制署的协调委员会提供指导。下列几段将简短地回顾这一情况。

27. 两年前，大会请药物管制署继续“以有关世界毒品问题的全面和平衡的信息出版《世界毒品报告》”（第 53/115 号决议第四节第 2 (d) 段）。《2000 年报告》于 2001 年年初发表，只有三章——最近趋势、需求减少、可选择发展——以及一篇由执行主任署名的长 21 页的导言——一篇宣传性文章，着重强调“该组织[药物管制署]的成绩记录是值得增加财政支助的”（第 21 页）。问题包括的范围只是《1997 年报告》内容的一小部分。《2000 年报告》没有一章涉及合成毒品问题，尽管大会认为全球对这一问题的认识并不充分，应给予更优先的考虑。2000 年版的研究小组编写过一章关于这些毒品的问题，但在出版前被删除了。也没有任何章节涉及诸如非法毒品与有组织犯罪之间的联系这样的问题。《报告》似乎还忽略了执法和腐败的问题。对于为什么将有关供方政策问题讨论限于可选择发展，没有提供任何解释，虽然执法的支出要比任何其他减少供应的措施多得多。

28. 这一“毒品问题全球概览”的另一个弱点——正如秘书长仍这样称呼《2000 年报告》——就是它强调了“毒品战线的积极发展”，超越了可信性的限度。《2000 年报告》开头就列举了一些国家在控制非法毒品生产和贩卖方面取得了成功——成功有时是因为一些不相干的因素，如气候条件——并提出一种因果联系，即在 1990 年代，“发达国家的主要问题药物的消费趋势一直稳定或在减少”。这种说法只适用于可卡因和海洛因的滥用问题，而根据药物管制署自己估计数，这只占毒品滥用情况的六分之一。在《2000 年报告》发表一个月之后发表的麻管局年度报告则强调一种形成对比的情况。从麻管局分析的数据来看，得出的结论是可卡因滥用情况在欧洲增加，有关美国的情况，可卡因和海洛因滥用的情况或者保持稳定，或者有所下降，但合成毒品正引起人们越来越多的关切。《2000 年报告》回顾发表该报告的主要原因“是有必要收集一套有关世界毒品问题的真实和中立的数据和分析”，并宣称“今天，我们感到越来越有信心的是，我们知道我们说我们知

道什么，并知道我们需要知道什么”<sup>2</sup>（第 19 页）。这与药物管制署同一研究小组数月前发表的《2000 年全球非法药物趋势》<sup>4</sup> 的说法形成鲜明的对比，该报告说，由于有关数据的问题影响到“接收信息的数量、质量和可比性……因此，对本报告提供的现有结果应更为谨慎地解释”（第 218 和 219 页）。药物管制署就本报告初期的草稿提出意见时说，有人隐含指责《世界毒品报告》的内容是经过巧妙地处理，删除了有关安非他明类兴奋剂的信息，这与事实不符。有关安非他明类兴奋剂的所有信息在《世界毒品报告》中都有发表，主要是作为有关贩卖（第 51 至第 55 页）和消费（第 57 至第 59 页、第 62 和 63 页、第 65 页、第 68 和 69 页和第 72 至第 78 页）一章的一部分。药物管制方面的安非他明类兴奋剂的一般性问题和挑战在导言中有涉及（第 5 页和第 16 至第 18 页）。此外，在通篇报告中还有多处提及安非他明类兴奋剂（第 34 和 35 页、第 55 和 56 页、第 59 至第 61 页、第 70 页、第 89 和 90 页、第 118 和 119 页、第 128 页、第 144 页）。但是，报告也表明，在全球一级，安非他明类兴奋剂与海洛因或可卡因相比还远非是问题药物（第 58 页）。《世界毒品报告》中没有明确论述腐败的问题，这与药管防罪办事处的机构设置有关，且避免国际预防犯罪中心的出版物重复。预防犯罪中心发表了一份关于犯罪形势的全球报告，该报告特别论述腐败的问题。该报告草稿称，《世界毒品报告》强调“毒品战线积极的发展……超越可信性的限度”（第 28 页）。《世界毒品报告》列举了成功的例子，以支持其结论，即泰国或巴基斯坦的鸦片生产减少了，秘鲁和玻利维亚的古柯生产下降了，这些是主要的成功例子。主要问题药物（在北美洲是可卡因，在西欧是海洛因）的滥用情况稳定与生产之间没有因果联系的说法是不准确的（见第 28 页），对此，《世界毒品报告》表明，美国和西欧努力减少需求是药物滥用情况稳定的主要原因（第 85 至第 100 页）。与第 28 段所述相反的是，关于欧洲可卡因滥用趋势的问题，《世界毒品报告》与麻管局的报告之间不存在矛盾。第 28 段另一个批评点是《世界毒品报告》导言中所述的“今天，我们感到越来越有信心的是，我们知道我们说我们知道什么，并知道我们需要知道什么”，按照报告草稿的说法，这与“全球非法药物趋势”出版物形成对比。虽然药物管制署比前几年更了解全球的毒品形势，因此也更有资格作出更令人信服的声明，但它同时也非常了解其掌握到的情况的局限。这一点在《世界毒品报告》中的适当之处都有明确提到，报告载有许多这方面的提示：第 1.1 章（第 23 页）、第 1.1 章图表 7（第 28 页）、（第 30 至第 32 页）；第 1.2 章（第 36 和第 37 页）。

**建议 9. 促进合作努力.** 根据现有各项职权，药物管制署应当促进其各主要责任领域内的各项合作努力。这项工作应当尽可能通过政府主办的各项活动、政府间组织、现有非政府网络和各专业或科学协会进行。应当在 1998 年年底以前制定出一项构成这种基础广泛的联盟的战略，并提交麻醉药品委员会第四十二届会议。

29. 药物管制署认为，大会第二十届特别会议核可的战略在 1998—2001 期间的中期计划中得到反映，为执行建议 9 提供基础。与会员国、政府间组织、研究机构和非政府组织进行合作的具体的内容呈现几种形式。例如，在针对一些具体问题的国家计划、有关估计非法毒品需求程度的计划以及有关非法麻醉品作物国际监测机制的方案发展框架中详细拟订这些内容。在一些领域，例如科学和法律咨询方案，继续与其他机构和专业人员团体进行技术一级的合作，以更新标准、方法或示范立法。许多外地项目正试图建立国家或分区域网络。药物管制署认为，根据大会第二十届特别会议的结果，它在执行建议 9 方面已取得了重大的进展，并召开了许多国际专家会议。

30. 但是，如上文第 21 和第 25 段所说，药物管制署并不是一直都非常积极地开展合作。有关药物管制署作为国际协调行动进行药物滥用管制的主要中心所起的作用，1998 年监督厅对药物管制署的评价说，“必须加强与开展有关研究的组织的合作”，并“在药物管制署正拟议意义深远的战略方案领域，具有不同专业知识的中心提供的确实证据虽然不一定在原则上与药物管制署一致，但却能更好地说服决策人相信所拟订的行动方针是适当的”（E/AC.51/1998/2 第 43 段）。没有任何迹象显示按设想的形式加强合作。药物管制署并没有频繁召开国际专家会议，这种会议可以进行实质性讨论，即通过严格的审查过程帮助药物管制署拟订政策和战略。监督厅 2001 年初面谈的人（药物管制署的和派驻麻委会的政府代表）都不能列举这种会议的任何具体例子。在有关事项方面，为提高其方案的质量，药物管制署于 1999 年提出设立四个专家小组，以确定药物管制署的最佳做法，并审查在四个主要的方案问题领域中哪些是可行的，哪些是不可行的。行预咨委会认为拟议的机制累赘，没有予以通过。在 2000 年，药物管制署中止参加一些重要的国际会议，而这些会议讨论的药物滥用问题是其任务的核心，但象劳工组织、卫生组织和区域组织这样的组织却仍然参加这些会议。药物管制署自 1997 年以来组织召开的大多数高级国际会议都是为了一般的宣传目的和推行药物管制署的方案。药物管制署的许多方案缺乏实质性的支助，这一点从发起消除非法毒品作物方案（特别是在阿富汗）的方式就可以得到说明，下一段将简短地回顾这一情况。

31. 1997 年 9 月，新任执行主任决定拟订一个消除非法种植毒品作物的全球战略。1997 年 11 月，主要以内部的专门知识草拟了该战略文件。只是在遥感方法方面寻求外部的专门知识。几个月后，还请其他组织就该战略提出意见。在 1997 年年底，这些组织向监督厅提出意见说，全球努力的目标是用 10 年的时间消除非法古柯和罂粟的生产，这似乎很不现实。它们感到遗憾的是，药物管制署没有利用联合国其他部门的现有的有关专门知识来拟订其战略。考虑到拟议在阿富汗进行活动的规模，一批捐助者于 1997 年年底派遣了一个评估团前往那里。该团得出结论说，药物管制署需拟订一个有关该国毒品管制的更为协调的政策框架，旨在以持续方式彻底消除罂粟的方案是不成熟的，几乎没有可信性。药物管制署

拒绝推迟该提案。1998年3月发出了消除古柯和罂粟战略。战略的推行手段是靠主要生产国在国家一级发展商业计划。在2000年至2001年期间，消除非法作物的筹资并没有如期到位。药物管制署基金的订正预算显示该部门的订正拨款从初步预算核准的供水水平减少了37%，这一削减比该方案的其他部分要多得多。在阿富汗——药物管制署的优先考虑方案——鸦片生产在1997年和1999年期间增加了一倍。2000年减产是由于持续的干旱，并不代表这一情况有任何实质性变化。2000年年底，药物管制署宣布，由于捐助者没有提供财政支助，阿富汗可选择发展项目将停止。药物管制署在就本报告初期草稿提出意见时说，阿富汗方案是1997年3月发起的，一直持续到2001年，总预算1 640万美元。方案由4个项目组成：毒品管制能力建设的预算为270万美元；毒品管制监测系统的预算为180万美元；罂粟作物减产预算为1 050万美元；需求减少支助的预算为130万美元。该方案是试验性的，罂粟作物减产项目仅集中在4个地区，3个在坎大哈省，一个在楠格哈尔省。截至2000年12月31日，该方案的供水达1 050万美元，其中920万美元来自捐助者的专用捐款，120万美元是捐助者的普通用途捐款。鉴于阿富汗目前的政治和工作条件，在过去的两三年保持捐助者对该试验性方案关心和供水，且一个供水水平只达64%的方案，不管用任何标准来衡量，成就还是非常显著的。应该重点指出的是，只有与罂粟作物减产项目有关的活动在2000年12月停止，原因是缺乏资金。其他三个项目的活动在2001年以及今后几年还要继续：将毒品方面纳入联合国其他机构的工作中（能力建设）；监测罂粟种植；减少需求。这些因素是药物管制署在阿富汗工作的持久特点，捐助者承诺要支助这些活动。药物管制署在其扩大阿富汗方案的提议中也认识到阿富汗当局的参与和决心是成功消除鸦片罂粟种植的必要先决条件，包括实施强制性禁令；捐助者提供足够的资金；联合国与其他机构在反罂粟运动中的协调努力。总之，通过该扩大的阿富汗方案提议，药物管制署设法制订一个有经济合作组织区域参与的战略，每年的供水水平从1 000万到1 200万美元不等。随着2001年塔利班宣布禁止鸦片——罂粟种植，一捐助者代表团现在回到阿富汗，以评估该禁令是否可以持续，并为先前的鸦片罂粟种植者提出中短期战略。

## C. 业务活动

### 1. 法律援助

**建议 10. 法律咨询方案。** (a) 如果各国政府要求提供法律援助以供其采用或修订药物管制立法和各有关行政措施，这种援助便应当包括支助其有效的执行；药物管制署各法律讲习班应当帮助解决例如与调整现行国家刑法典有关的执行问题；(b) 该方案活动确定新的可能区域工作伙伴，评价和改进与现有伙伴进行的合作努力，特别是进一步发展对检察官和法官的训练工作；(c) 资源的分配应当使药物管制署法律咨询方案能独自或通过各合作机构对政府的各项要求作出响应，特别是监测法律的执行情况、就所需要的进一步调整提供咨询意见和提供可能需要的其他援助。

32. 法律事务科综合工作方案和法律咨询方案，其中的一些活动是建立关于药物控制立法的电脑化资料馆（见上文第 8 段）和出版《海上禁毒执法培训指南》，这些活动有助于执行建议 10。同时，自从 1998 年监督厅的评价以来，由于大多数公约缔约国完成了它们的立法升级过程，法律咨询方案将更多时间用于处理缔约国在执行立法时遭遇到的困难。培训检察官和法官成为该方案工作的新重点。药物管制署设法加强其法律援助工作的影响，为此将法律援助活动进一步分散到外地。在 2000 年，区域法律顾问外派到三个优先区域。其中一个目标是加强外地办事处的专门知识，以便培训讨论会和对国家法律工作的监测和支助等活动能够直接在外地进行。

## 2. 协调向药物管制方案提供的援助

**建议 11. 支助各国政府规划药物管制方案。** (a) 为协助执行各项政府药物管制方案，药物管制署应当评价各项需要、确定现有多边和双边资源和资源差距，在提供此项协助时，药物管制署应当考虑到其过去对中欧和东欧所使用的协调机制的经验，并以所需要的形式将此机制适用于所有方案以作为对已设置的各项协调安排的补充；(b) 应当在 1998 年年底在药物管制署内重新设立一个协调药物管制训练的协调中心，该协调中心应当确保药物管制署在规划其援助方案时，确定联合国系统援助内外的现有药物管制训练资源，并采取行动，对这些资源进行充分协调的使用，同时弥补国际社会所提供援助的差额。

33 自从 1998 年监督厅的评价以来，药物管制署没有制订新机制协调多边和双边药物管制援助方案。药物管制署在回应监督厅的后续行动时表示，1998 年底，它更加重视国际财政机构，特别是世界银行和区域开发银行，以确保协调向目标区域提供的援助、药物管制署在中欧和东欧采用的协调机制已逐步取消。一些出席麻委会的政府代表向监督厅表示捐助者设立的协调机制（例如都柏林集团——以及区域和国家级别的“小”都柏林集团）企图协调其本国政府提供的援助流动。

## 3. 确定优先次序

**建议 12. 旨在减少全球药物问题的重要因素的战略。** 药物管制署应当在联合国禁止药物滥用十年终了时分别为全球行动纲领内列载的七个核心问题领域拟订旨在减少全球药物问题重要因素的综合行动提议。这些行动提议应当充分使用联合国系统各组织的各项活动和其他多边机构的发展方案，并应当包括一项监测机制。

34. 药物管制署打算在对大会第二十届特别会议采取后续行动的范围内执行这项建议；该特别会议采取的行动计划在战略上集中注意下一个十年的药物管制，并订下具体的指标日期和目标。特别会议通过的《政治宣言》第一段强调必须减少药物的非法供应和需求。鉴于仍然没有监测和评价争取实现这些目标所需的数据，药物管制署制订了两个优先方案：全球监测非法作物种植方案和全球药物滥



用评估方案。如上文第 13 段所述，这两个方案没有得到预期的自愿捐助数量。关于筹资问题，政府代表向监督厅表示，执行主任在整年不断向他们提出许多新倡议，并声称所有这些倡议同样重要。在这个过程中，政府代表有时搞不清楚以前倡议的进展情况。整体的印象是方案的优先次序已经改变。由于对捐助者提出的新要求没有配合维持以前的倡议的需要，导致以前的倡议经费不足。在最近的一次非正式会议上，主要捐助者认为，为了提高药物管制署的效率，方案需要将财政和人力资源集中用于数目较小的可持续项目，着重大会第二十届特别会议的优先主题项目。然后一年接一年地保持优先事项。委员会制定药物管制署的优先事项。1998 年监督厅的评价报告说“通过的任务和活动的供资之间的联系仍然很弱”，“在方案执行期间，一个较广泛的协商机制或许可以提供必要的指导”（E/AC.51/1998/2, 第 63 段）。自 1998 年以来，委员会采取了几项措施处理这个问题（见下文第 37 段）。

#### 4. 与联合国系统的协调

**建议 13. 与联合国系统的协调。** (a) 药物管制署应当使用联合国管制药物滥用全系统行动计划，主要是作为一项鼓励联合国系统各规划署和机构有关单位之间工作的相互作用，其目的为促进编制各项与药物管制有关的活动的方案，并使其获得有协调的执行。在行政协调会药物管制小组委员会的范围内，药物管制署应当参照全系统行动计划各项主要目标对这些活动进行监测；(b) 药物管制署应当与联合国所有具有与《全球行动纲领》内刊载的七个核心问题领域有关的方案的专门机构制定合作安排；这些合作安排应当考虑到联合国驻地协调员系统在国家一级上的能力。

35. 为了进一步支持建议 13，1998 年为审查药物管制署召集的高级别小组（见下文第 37 段）建议“使全系统行动计划发展成为合作的战略性规划手段”，并认为“药物管制署与开发计划署的合作对于成功进行药物管制是不可缺少的”（E/CN.7/1999/5, 第 22 段和第 25 段）。1998 年，行政协调会药物管制小组委员会决定发展一个机构间药物管制协调总体框架。小组委员会还通过了一项临时行动计划，为国家执行大会第二十届特别会议的成果提供机构间支助。2000 年，除药物管制署外，小组委员会没有其他机构成员在国家一级收集关于临时行动计划执行情况的数据。从 1995 年至 2000 年，出席小组委员会的会议的机构从 15 个减至 9 个，此点反映出人们对小组委员会工作的兴趣降低。究竟药物管制署本身是否有兴趣与其他机构协调令人怀疑。已采取一些主动行动，例如与艾滋病方案的新合作。不过，在系统的几个领域，一些代表向监督厅表示他们不断向药物管制署提出共同方案建议，但很难得到该署的反应。此外，药物管制署很少自行提出提议。2000 年，行政协调会小组委员会注意到由于缺乏联系，药物管制署与卫生组织的工作有些重叠。药物管制署解释说，由于捐助给该署方案的经费中有 90%是指定用途的，因此很难为专门机构提出的共同方案筹得经费。一些机构期望

药物管制署为这种项目筹措所有经费。大约 60% 的业务活动经费拨供专门机构和组织执行共同方案和项目。

36. 自从 1990 年代初，药物管制署在国家一级推动在驻地协调员制度下建立机构间专题小组集中注意药物管制问题。这些小组很少能够将药物管制方案纳入国家整体发展战略中。自从 1997 年以来，联合国发展援助框架（联发援框架）的发展使人们有机会将具体的药物管制问题纳入较广泛的战略中。药物管制署积极协助制订共同国家评析/联发援框架构想，以期确保药物管制反映在过程中，在临时行动计划涵盖的 18 个国家中，药物问题专题小组的数目从 5 个增至 10 个。在这 10 个国家中，预期大多数会在其联发援框架内列入药物管制问题。在 2000 年，行政协调会小组委员会同意行政协调会应指引联合国国家小组加紧注意联发援框架内的药物管制问题。小组委员会希望行政协调会通过其指导说明草案会消除对临时行动计划或独特的合作框架的需要。行政协调会高级别方案委员会 2001 年的春季届会核准了指导说明。

## D. 其他问题

### 1. 立法指导

**建议 14. 药物管制署的立法指导和执行方案的能力。** 药物管制署应当向委员会第四十二届会议提议取得闭会期间立法指导的程序，以处理变化中的情况和资金筹措问题，否则这些问题将妨碍其按照规定的优先次序迅速执行方案的能力。

37. 1998 年，秘书长依照经社理事会第 1997/37 号决议召开高级别专家组会议，以审查国际药物管制和加强联合国的国际药物管制机制。关于药物管制署的治理问题，委员会注意到监督厅 1998 年的评价和建议 14(E/CN.17/1999/5, 第 55 段)。专家组认为，为了提高委员会履行其作为药物管制署理事会机构的任务的能力，部长们必须参与委员会的届会，并应重组年度届会以纠正关于药物问题的审议过于零散的弊端（同上，第 57 至 59 段）。委员会审议了专家组的建议并核准了经济及社会理事会 1999 年通过的一项决议草案。因此，委员会的议程后来重组为两个主要实质性部分：一个规范性部分和一个业务部分。经社理事会表示，对于业务部分，委员会应发挥其作为药物管制署理事会机构的作用并审议有关向该署提供政策指导的问题。委员会不同意专家组的下列建议：设立一个扩大的委员会主席团以处理闭会期间提供的指导不足的问题。委员会在 2001 年 3 月通过第 44/15 号决议（第 3 段），请药物管制署执行主席“定期召开捐助国和受援国非正式联席会议，审查药物管制署业务活动的规划和制定”。

### 2. 方案管理的效力

38. 药物管制署为 1998 年的大会第二十届特别会议的筹备和成果作出了贡献。如 1990 年大会关于非法药物的第十七届特别会议之后的情况，在 1998 年的大会特别会议之后，给予药物管制署的自愿捐助有所增加（见下表）。

## 药物管制署资金

### 收到的年度捐助，1989 年至 2000 年

(以百万美元计)

年份	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
	48.4	64.5	70.2	74.8	48.6	46.1	64.0	37.3	50.4	54.7	54.4	44.9

\* 至 2001 年 1 月 12 日的估计数。

资料来源：药物管制署筹资数据。

在这两种情况下，药物管制署增加方案执行的能力均赶不上预算目标。在 1998-1999 两年期中期，实际项目支出只达到该期间的预期水平的 33%。曾致力改进方案执行的情况，该两年期的方案总支出达到核定预算的 85%。药物管制署在评论本报告较早的草案时表示，收到的捐款视药物管制署的筹资要求而定，并应作为补充，提出更适当反映捐助者的捐款趋势的认捐数据，包括费用分担的数据。过去三年的数据显示认捐数额大大增加。在 2000 年捐款数额进一步增加。不过，主要由于不利的汇率，收入略有减少了 5.4%。因此，上表显示的供资情况有所歪曲。此外，执行主任关于药物管制署的活动的 2001 年报告表示“药物管制署提高了实施方案的效率，这反映在资源利用的余额中，其中 79%用于方案，21%用于支助活动，这较之 1998-1999 两年期有所改进”（E/CN.7/2001/7，第 147 段）。

39. 1998 年监督厅的评价提出方案管理问题。其中包括方案执行量低、设立外地办事处方面缺乏明确的准则、项目审查和批准过程缓慢等。有人还关注不符合经济的方案做法和授权不足的问题。同时，药物管制署表示它“目前正在进行业务下放和简化组织责任与程序的重大改革”，而监督厅提出的问题“就是改革的中心关切问题”（E/AC.51/1998/2，第 61 段）。在 1998 年 3 月，该署发出一系列管理指示，列出其管理改革的主要要点。这种方案管理问题的现有情况在监督厅关于检查药管防罪办事处的报告中已经获得审查。

## 三. 结论

40. 1998 年药物管制署获得监督厅给予好评的活动在本报告所述期间(1998-2000 年)继续提供令人满意的服务。特别是，负有条约规定直接衍生的任务的活动或向明确界定的专业团体提供服务的活动都能够调整其方案以因应演变中的情况和提供更多的服务。国际麻醉品管制局、法律事务单位和科学科的秘书处的情况就是这样。它们的工作有助于促使方案协调会建议 1、2、7 和 10 的执行进展情况良好。当技术援助配合 1998 年以前制订的分区域战略提供时似乎效力最大。一些新方案或需要大大加强的既定方案（例如全球减少非法作物需求方案和全球

监测非法作物方案以及中东和中亚的国家方案、特别是在取缔非法作物部门的方案) 尚未吸引到预期的自愿捐款数额。

41. 大会 1998 年第二十届特别会议的成果给药物管制署带来了好处。在筹备过程中, 药物管制署支助各国政府在所有药物管制领域制订革新性全球战略。大会第二十届特别会议通过的行动计划为执行下列建议提供了一个明确的框架: 建议 4. 对其他药物管制措施的全球性监测; 建议 12. 旨在减少全球药物问题的重要因素的战略。为了对特别会议采取后续行动, 麻醉药品委员会采取了一些措施简化政府的报告规定—建议 5 并加强向药物管制署提供立法指导的能力—建议 14。

42. 其他需要整个署内作出协调和持续努力的建议的执行方式没有处理 1998 年的评价所查明的基本问题。例如, 信息的收集和处理的协调仍然不足。建议 6 针对的关于组织和交流信息的问题仍然存在。关于建议 9, 已重新努力在一些国家的机构之间建立合作。不过, 药物管制署作为药物滥用管制国际协调行动主要中心的作用(建议 8 和 9 的基础) 没有得到充分的注意。药物管制署需要更积极与其他组织参与建立大会规定的信息网络。药物管制署应创造更多机会, 以便就其任务的关键问题与其他组织进行实质性对话。最近与区域组织采取的主动行动(例如在曼谷与东盟举行的大会) 以及贯彻大会第二十届特别会议成果的新措施会使药物管制署能够创造更多机会与其他伙伴进行实质性工作。考虑到毒品情况数据的可靠性和可比较性方面的现有问题, 药物管制署应促进更积极的活动, 以便制订适当的方法评估毒品问题和建设国家机构在该领域的的能力。建议 4、5、6、8 和 9 涵盖了这个问题的不同方面, 而有关的进展情况则参差不齐。考虑到药物管制署有责任动员全世界现有的专门知识, 它的召集作用对于促进有关的实际问题和方法问题的工作是极其重要的。

主管内部监督事务

副秘书长

迪利普·奈尔(签名)

#### 注

- 1 《大会正式记录, 第五十四届会议, 补编第 6 号》(A/54/6/Rev.1)。
- 2 联合国出版物, 出售品编号: E.01.XI.1。
- 3 联合国出版物, 出售品编号: E.GV.00.0.10。
- 4 联合国出版物, 出售品编号: E.00.XI.10。