



方案和协调委员会

第五十三届会议

实质性会议，2013年6月3日至28日

临时议程* 项目3(b)

方案问题：评价

联合国毒品和犯罪问题办公室

内部监督事务厅的报告

“联合国毒品和犯罪问题办公室承担越来越多的任务，取得了重要成果；然而，如果更加关注循证据分析，将共同愿景与方案相结合以及问责制，会使其工作更具实效”

摘要

本报告载有内部事务监督厅(监督厅)对联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)在规范服务、研究和分析以及技术援助等职能领域的关联性和有效性的评估。

尽管在过去4年里，全球毒品和犯罪情况几乎没有什么变化，但毒品和犯罪问题办公室一直强有力地履行其规范职能，支持各国批准重要的国际法律文书及相关扶持式政策。最近几年，累积批准数目增加了许多。

在研究和分析领域，取得了一些成果。毒品和犯罪问题办公室的主要出版物，特别是每年的《世界毒品问题报告》有助于提高认识，影响辩论。毒品和犯罪问题办公室最近对跨国有组织犯罪威胁的系列评估已获得相当关注；但该评估对下一步的政策和体制变化的影响尚不清楚。在国家一级，效果最明显的是对古柯和罂粟作物选择进行的调查，对于作物铲除和变通发展政策是项直接的投入。然而，从广义而言，有必要使毒品和犯罪问题办公室更有力地推动开展和利用基于证据的分析以及知识共享，以更好地支持其本身的决策，并支持其他行为者在法治和发展领域的决策。

* E/AC.51/2013/1。



关于技术援助，还取得了一些针对具体国家的成果，包括加强机构能力以执行有关政策，推进应对毒品和犯罪挑战的行动。然而，技术援助的提供并不总是优先考虑国家和区域的优先事项。相反，技术援助主要是针对特设捐助方的倡议。尽管在把工作纳入专题领域方面取得了一些进展，但 297 个现有项目的业务情况仍比较分散，对支出和产出进行了定期跟踪，但成果除外。缺乏衡量工作效果的标准，统一工作规划持续存在困难，其部分原因是预算外资金缺乏灵活性并无法预测。这是管理方面的重大制约因素，限制了毒品和犯罪问题办公室在整体以及外地业务两方面查明优先顺序和重点的能力。

毒品和犯罪问题办公室面临最大的挑战是为数有限的领域提炼出其战略和业务重点，而毒品和犯罪问题办公室在这些领域能够带来独特的增加值并具有相对优势，途经包括调整其资源、专门知识、过去的业绩和伙伴关系。

以下是监督厅对毒品和犯罪问题办公室提出五项重要建议，该办已予以接受：

- 把重点放在通过充分整合职能领域以及调整专题和地域方案，以实现共同愿景；
- 落实综合知识管理战略；
- 改进其指导和支助的方案规划、监测和成果报告的职能；
- 执行其筹资战略，特别侧重于使预算外缴款的指定用途类减少；
- 建立机制，以确保正式和有系统地追踪组织为执行评价建议而采取的行动。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 背景情况	4
三. 范围和方法	6
四. 评价结果	11
A. 通过在总部和外地的规范工作，毒品和犯罪问题办公室协助会员国批准 国际法律文书并按照这些文书颁布国内立法	11
B. 通过其研究和分析，毒品和犯罪问题办公室增进了对全球药物和犯罪趋 势的知识和了解；但是，政策和业务决策的效用没有得到连续跟踪	14
C. 毒品和犯罪问题办公室为促进国家能力建设行动提供了宝贵的知识专长 和解决方案来源，但是，数据差距和成果监测方面的制约因素对成果和 影响衡量构成了挑战	17
D. 综合方案重点依然不突出、机构愿景缺乏一致性以及成果监测软弱无力， 使毒品和犯罪问题办公室的实效受到损害	20
E. 区域业务促进建立反应更灵敏的结构；不过，外地业务战略和伙伴关系 协调依然面临挑战	23
五. 结论	24
六. 建议	24
附件	
2013年3月26日毒品和犯罪问题办公室管理当局对评价的答复	26

一. 引言

1. 内部监督事务厅(监督厅)根据 2008 年进行的一次风险评估,对毒品和犯罪问题办公室进行了评价。方案和协调委员会选择此次评价供其在 2013 年 6 月举行的第五十三届会议上审议。¹大会第 66/8 号决议核可了这项选择。

2. 按照《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》,评价的目标是对照其目标,尽可能系统、客观地确定该组织活动的关联性、效率、效力和影响。²正如本报告关于范围和方法一节所讨论的,这次评价的重点是毒品和犯罪问题办公室的关联性和效力。

二. 背景情况

联合国毒品和犯罪问题办公室的历史和任务

3. 联合国在 1946 年通过建立麻醉药品委员会,开始了在毒品领域的工作。该委员会是经济及社会理事会的一个职司委员会。³根据大会 1990 年 12 月 21 日第 45/179 号决议,设立了联合国国际药物管制规划署,该署负责协调药物滥用管制领域的国际行动。此外,1971 年还成立了犯罪预防和控制委员会,大会 1991 年 12 月 18 日第 46/152 号决议将其改为预防犯罪和刑事司法方案。1992 年,该方案又转变为经济及社会理事会的一个职司委员会,即预防犯罪和刑事司法委员会。⁴1997 年,该委员会秘书处与联合国药物管制规划署合并,组成新的药物管制和预防犯罪办事处。⁵该办事处于 2002 年再次更名为联合国毒品和犯罪问题办公室。

4. 毒品和犯罪问题办公室的总任务是同会员国合作,通过协助建立和加强立法、司法和保健系统,提高各国应对相互交织在一起的吸毒、贩毒、全球犯罪和恐怖主义问题,以保护我们社会中最易受伤害者。⁶毒品和犯罪问题办公室技术工作流程源自各种法定任务、包括国际法律文书。⁷2010-2011 和 2012-2013 两年期战略框架包括“药物管制、预防犯罪和打击一切形式和表现的恐怖主义”,⁸这也是联合国 8 个整体优先事项之一。

¹ 方案和协调委员会的报告, A/66/16, 第 66 段。

² ST/SGB/2000/8, 条例 7.1。

³ 见 E/Res/1946/9(I)。

⁴ 见 ECOSOC/1992/1。

⁵ 见 A/51/950, 第 143-145 段。

⁶ 见 A/65/6/Rev. 1, 第 13.1 段。

⁷ 见 A/63/6/Rev. 1。

⁸ 见 A/63/6/Rev. 1 和 A/65/6/Rev. 1。

治理和行动

5. 麻醉药品委员会和预防犯罪和刑事司法委员会向经社理事会报告，是对药物管制和犯罪预防问题的重要决策机构。⁹ 这两个委员会采用统一的两年期预算，大会第五委员会核准两年期方案预算。由一名向秘书长负责的执行主任领导毒品和犯罪问题办公室的工作。

6. 毒品和犯罪问题办公室四个司执行有关工作；三个司负责实质性工作，即条约事务司、政策分析和公共事务司和业务司；第四个是管理事务司，负责行政管理。毒品和犯罪问题办公室有 129 名经常预算员额的工作人员以及预算外员额的 357 名工作人员。¹⁰ 毒品和犯罪问题办公室总部设在维也纳，除此之外，在 66 个国家设有区域、国家、方案或项目办事处，其活动扩展到 150 多个国家。¹¹

预算

7. 毒品和犯罪问题办公室 2012-2013 两年期预算是 5.17 亿美元(见表 1)，其中 8%(4 100 万美元)是经常预算，其余 92%(4.76 亿美元)是预算外预算。未指定用途的普通用途资金(预算外资源中的一类)在毒品和犯罪问题办公室 2010-2011 两年期预算内占不到 6%。¹²

表 1
按构成部分开列的所需资源¹³

(单位：千美元)

(1) 经常预算			
构成部分	2008-2009 年支出	2010-2011 年批款	2012-2013 年估计数
A. 决策机构	1 469.3	1 900.4	1 305.3
B. 行政领导和管理	825.0	659.7	1 471.3
C. 工作方案	35 951.1	35 543.1	37 346.6
D. 方案支助	1 114.9	1 087.9	1 169.3
小计	39 360.2	39 191.1	41 292.5

⁹ 见大会第 46/185 A 号决议。

¹⁰ 见 A/66/6(Sect. 16)和 Corr. 1, 表 16.6。

¹¹ 见 E/CN.7/2011/6-E/CN.15/2011/6。

¹² 见 E/CN.7/2011/3-E/CN.15/2011/3。

¹³ 见 A/66/6(Sect. 16)和 Corr. 1。

(2) 预算外			
构成部分	2008-2009 年支出	2010-2011 年估计数	2012-2013 年估计数
B. 行政指导和管理	2 017.9	2 843.1	2 896.9
C. 工作方案	421 003.3	450 428.4	458 986.6
D. 方案支助	20 320.4	13 991.3	14 257.0
小计	443 341.6	467 262.8	476 140.5
(1)和(2)共计	482 701.8	506 453.9	517 433.0

三. 范围和方法

8. 评价涉及毒品和犯罪问题办公室 2008-2009 和 2010-2011 两年期在以下主题领域的业绩：有组织犯罪和非法贩运、预防犯罪和刑事司法、腐败和经济犯罪、保健和生计，而这些方面用去了毒品和犯罪问题办公室 95%的资源。¹⁴ 监督厅侧重于取得“结果”，以及毒品和犯罪问题办公室的产出原定的短期和中期影响，而这些必须符合其战略框架和 2008-2011 年综合预算。¹⁵ 这些成果反映在以下职能：

(a) 规范服务：促进谈判和批准现有国际法律文书并推动将其转化为准则和政策，包括关于跨界问题；

(b) 研究和分析：增加对毒品和犯罪问题的知识和理解，扩大决策和行动的证据基础；

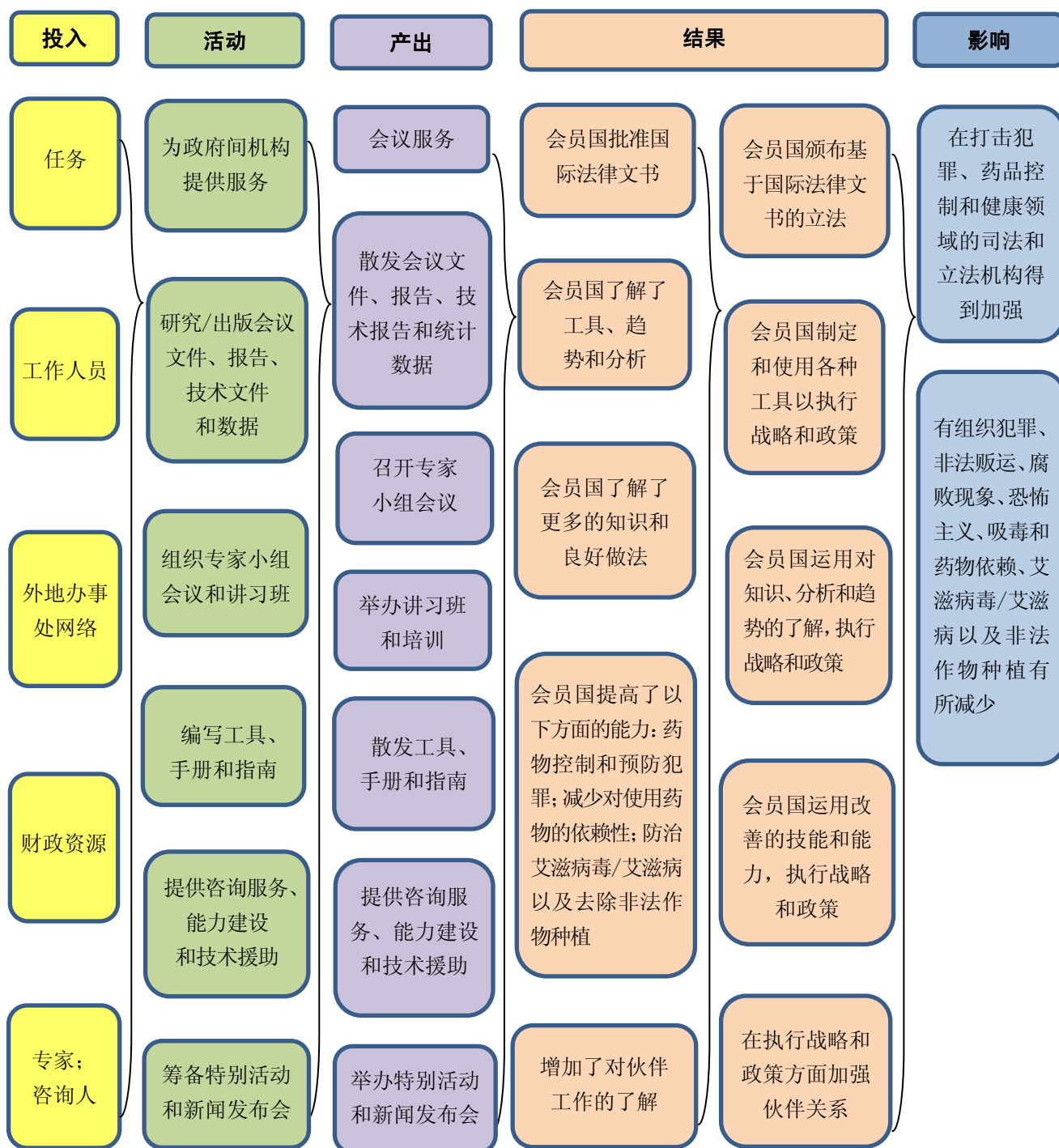
(c) 技术援助：促进执行现有国际法律文书和国家能力建设，特别是在多边标准和规范领域。

9. 毒品和犯罪问题办公室推过发挥其职能，协助会员国应对普遍存在的毒品和犯罪挑战，意在互为补充、相互支持。规范服务使立法框架发挥作用，并得到研究和分析的支持，反过来，技术援助又有助于规范工作，加强了机构能力和政策的执行。监督厅重点评估毒品和犯罪问题办公室在这些职能上的成果。根据毒品和犯罪问题办公室的战略框架，并作为这次评价的补充分析框架，监督厅订立了下列产生方案影响的途径，将其重点放在对毒品和犯罪问题办公室贯穿各领域的职能工作采取的评价方法上。

¹⁴ 见 E/CN.7/2011/16-E/CN.15/2011/22。

¹⁵ 见 E/CN.7/2007/14-E/CN.15/2007/5 和 E/CN.7/2007/17-E/CN.15/2007/18。

毒品和犯罪问题办公室方案产生影响的途径



资料来源：监督厅的分析。

10. 监督厅的分析包括对毒品和犯罪问题办公室在 24 个国家开展工作的审查，对 30 个设有国家或区域办事处的地点采用了分层非随机抽样办法。这 24 个国家使用了毒品和犯罪问题办公室 79% 的预算和外地工作人员。监督厅在 3 次收集数据任务中，访问了 7 个工作地点，在那里观察了方案活动并核查成果。国家的遴选依据了分析框架，使监督厅可以观察到一系列主题的活动。

11. 评价参考了下列量化高质的数据来源：

(a) 审查的文件包括：

- (一) 联合国记录和第三方文件；
- (二) 毒品和犯罪问题办公室的规划文件、指示和指导材料；
- (三) 综合监测和文件信息系统(监文信息系统)的监测数据和报告数据以及毒品和犯罪问题办公室的方案和财务信息管理系统(Profi)；
- (四) 毒品和犯罪问题办公室 24 个外地办事处的业绩数据；
- (五) 统合分析毒品和犯罪问题办公室 2008–2012 年 85 个项目评价报告中 20 个有针对性的抽样报告；
- (六) 外部审查报告、审计报告和评价。

(b) 对毒品和犯罪问题办公室 30 个外地办事处的负责人进行了非随机抽样电子方式的调查，收到 22 份答复，答复率为 73%。

(c) 在对维也纳和 7 个外地办事处进行实地访问时，进行了 254 次个人或小组半结构化访谈，¹⁶ 或电话采访：他们是毒品和犯罪问题办公室工作人员、会员国、受益方与合作伙伴，其中包括联合国各机构、研究组织和非政府组织。

(d) 直接观察毒品和犯罪问题办公室 35 个项目的干预措施。

12. 外部咨询小组包括 4 位主题专家，他们向监督厅提供了对评价的职权范围、数据收集工具、数据和报告草稿的意见。

局限性

13. 这次评价不包括恐怖主义专题领域，有一项理解是，恐怖主义是个新领域，评价为时尚早。此次评价侧重于毒品和犯罪问题办公室在过去两个两年期的业绩，而不是该办对较长期事态的改变作出的贡献。

14. 为了缓解审查覆盖范围仅限在国别一级数据的问题，对禁毒整体效力的推论根据了量化高质的数据、外地实地观察以及专家意见这三方面的情况。

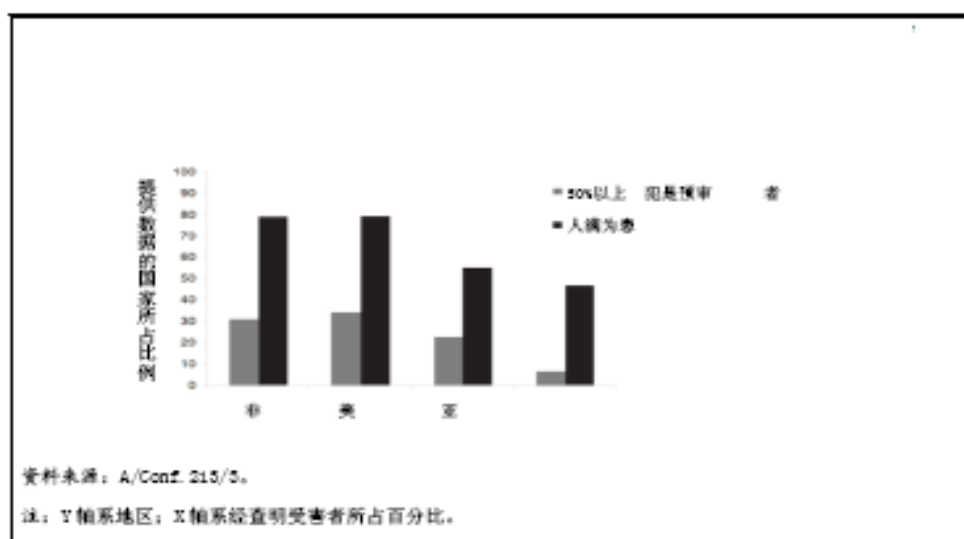
¹⁶ 巴基斯坦、阿富汗、巴拿马、墨西哥、印度尼西亚、缅甸和南非。

全球毒品和犯罪问题的挑战

15. 在过去五年里，全球毒品和犯罪问题的严重程度大致没有改变，预防犯罪和刑事司法方面也是如此。依然存在的挑战包括，在预审阶段和(或)人满为患的监狱里关押的犯人太多，见图一所示。因此，毒品和犯罪问题办公室协助会员国加强法治，提高制定和维护公平、人道和问责的刑事司法制度的能力。然而，腐败破坏了法治，并使其他形式的犯罪猖獗。例如，2009年，贿赂和毒品成为阿富汗收入的两大来源，共计约占该国国内生产总值的一半。¹⁷

图一

监狱人口 50%以上是预审被拘留者和监狱人满为患的国家



16. 非法贩运毒品活动有助于高利润的跨国有组织犯罪集团，它们扩大其网络并利用新出现的非法市场。此外，这些集团利用了新的运输方式以及合法市场的创新信息技术，使贩毒更易也更有利可图。表 2 阐述了全球不同形式跨国有组织犯罪的年收益。在贩运人口问题上，2007 至 2010 年间，强迫劳动和性剥削构成所有区域最常见的剥削形式。

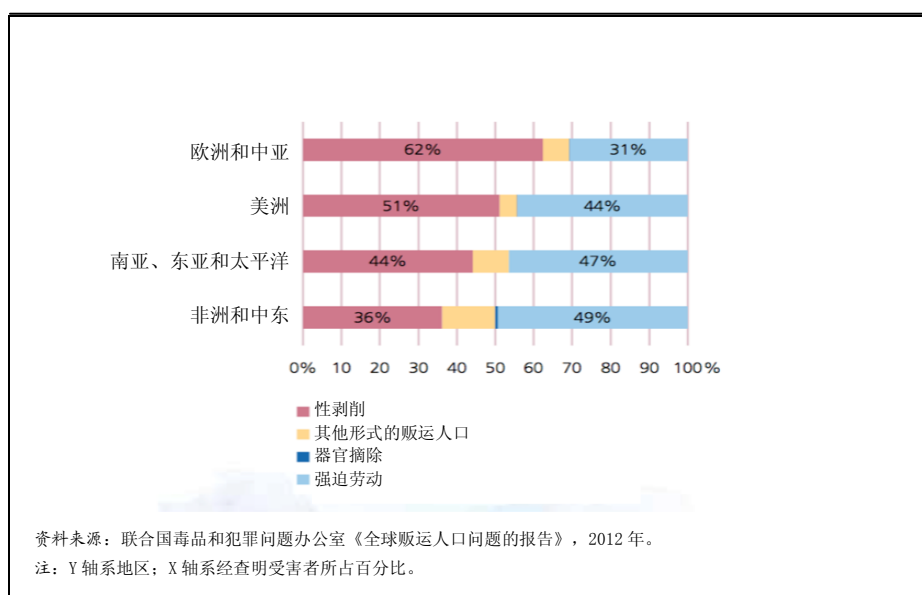
表 2
全球收入

犯罪类型	美元估计数	年份	来源
犯罪活动全部所得	2.1 万亿	2009	毒品和犯罪问题办公室, 2011
洗钱(全部)	1.6 万亿	2009	毒品和犯罪问题办公室, 2011
洗钱(跨国有组织犯罪)	5 800 亿	2009	毒品和犯罪问题办公室, 2011

¹⁷ 见联合国毒品和犯罪问题办公室《阿富汗的腐败：受贿问题》Vichas 报告(2010年1月)。

犯罪类型	美元估计数	年份	来源
有组织犯罪(全部)	8 700 亿	2009	毒品和犯罪问题办公室, 2011
贩毒	3 220 亿	2003	毒品和犯罪问题办公室, 2005
伪造货币罪	2 500 亿	2009	经合组织
贩运人口	316 亿	2005	国际劳工组织
贩运武器	3 亿-10 亿	2011	全球金融一体化/小武器调查/毒品和犯罪问题办公室

图二
按区域分列剥削形式和已查明受害者总数所占的份额(2007-2010 年)(百分比)



17. 在需求方面,据估计使用毒品者约占世界成年人口的 5%(2010 年有 2.30 亿)。按毒品类别化分,大麻是最常用的毒品,其次是阿片类以及苯丙胺药物。¹⁷ 由于具有稳定的作物种植和毒品生产基础设施,支撑了毒品使用的泛滥。阿富汗的鸦片罌粟种植在 2000 年至 2002 年期间下降后,已恢复并超过之前的水平。缅甸也是重要生产国。另一方面,古柯生产总额下降了 6%;从 2009 年的 158 800 公顷减至 2010 年的 149 200 公顷。毒品和犯罪问题办公室没有重点调查的国家的药物生产和消费估计数可能少报,而且药物估计数并未考虑到类似新的合成药物的作物。

18. 在吸毒造成与健康有关的影响方面,仍存在挑战,尤其是注射毒品者之间传染艾滋病毒的问题。在全世界 1 600 万注射毒品者中,有约 300 万人呈艾滋病毒抗

体阳性。¹⁸ 在 49 个有数据可查的国家，注射毒品者的艾滋病毒感染率至少比其他人口高出 22 倍。¹⁹ 在高风险环境的注射毒品者分人口群中，例如监狱，感染率的情况甚至更糟，据一些估计超过 40%；²⁰ 但是，对注射毒品者的艾滋病毒预防、治疗和照顾仍缺乏足够的资金，在许多国家很难接触到这些人。²¹ 此外，许多国家把吸毒视为犯罪，而不是一个健康问题，因此减少了获得治疗的机会。²²

四. 评价结果

A. 通过在总部和外地的规范工作，毒品和犯罪问题办公室协助会员国批准国际法律文书并按照这些文书颁布国内立法

毒品和犯罪问题办公室的工作有助于更多国家批准国际法律文书，特别是《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书和《联合国反腐败公约》

19. 作为各政府间机构的秘书处，毒品和犯罪问题办公室提供会议服务和会议文件，从而促进会员国、民间社会和其他国际组织之间的对话，以制定和商定全球标准和准则。例如，该办公室支持政府间进程，从而使大会通过预防犯罪和刑事司法改革领域的新标准和准则。在 2010–2011 两年期结束时毒品和犯罪问题办公室对秘书处提供的技术和实务服务的质量和及时性进行了调查，75%的麻醉药品委员会和预防犯罪和刑事司法委员会扩大主席团成员中有 75%表示满意。接受调查的会员国还对毒品和犯罪问题办公室秘书处的服务表示总体满意。

20. 除为政府间机构服务外，毒品和犯罪问题办公室一直是一些重要法律文书的保管人，其中值得注意的是：(a) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其下列议定书：²³ 《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》、《关于打击陆海空偷运移民的议定书》和《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》；(b) 《联合国反腐败公约》，²⁴ 等等。

¹⁸ Bradley M. Mathers et. al., “The global epidemiology of injecting drug use and HIV among people who inject drugs: a systematic review”. The Lancet, Vol. 372(9651), (15 November 2008)。

¹⁹ 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署关于全球艾滋病病毒/艾滋病报告 2012, (艾滋病规划署, 日内瓦, 2012 年)。

²⁰ 世界卫生组织, “防治监狱艾滋病病毒干预措施的有效性”(日内瓦, 2007 年)。

²¹ 见 Bradley M. Mathers et. al., “HIV prevention, treatment, and care services for people who inject drugs: a systematic review of global, regional, and national coverage” The Lancet, Vol. 375(9719), (20 March, 2010)。

²² Alex Wodak, “Demand Reduction and Harm Reduction”, working paper for first meeting of the Global Commission on Drug Policies, Geneva, 24–25 January 2011。

²³ 联合国, 《条约汇编》, 第 2225、2237、2241 和 2326 卷, 第 39574 号。

²⁴ 同上, 第 2349 卷, 第 42146 号。

21. 大会第 66/181 号决议重申《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书的重要性，并敦促各会员国批准或加入这些文书和《联合国反腐败公约》。表 3 列出了这些公约缔约国的总数。2008 年以来批准国有所增加，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《联合国反腐败公约》分别增加了 34 个和 58 个缔约国。

表 3
批准状况²⁵

文书	生效	截至2008年 1月1日	截至2009年 1月1日	截至2010年 1月1日	截至2011年 1月1日	截至2012年 1月1日	截至2013年 1月1日
《联合国打击跨国有组织犯罪公约》	2003 年 9 月 29 日	139	147	152	158	165	173
《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》	2003 年 12 月 25 日	116	124	135	142	147	154
《关于打击陆海空偷运移民的议定书》	2004 年 1 月 28 日	110	117	122	126	129	135
《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》	2005 年 7 月 3 日	67	77	79	83	90	97
《联合国反腐败公约》	2005 年 12 月 14 日	107	129	143	148	158	165

22. 毒品和犯罪问题办公室也是三个药物管制文书的保管人。²⁶ 由于这些文书生效较早，批准国家数目的增加量比《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《联合国反腐败公约》少。

23. 毒品和犯罪问题办公室通过咨询服务支持会员国批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书。这方面的例子载于方框 1 和 2。

方框 1: 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书

毒品和犯罪问题办公室举行了高级别会议，并向南部非洲发展共同体的 7 个会员国提供法律咨询，取得的成果包括：斯威士兰于 2012 年批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》。

方框 2: 《联合国反腐败公约》

毒品和犯罪问题办公室向缅甸提供关于批准要求的技术咨询，最终于 2012 年实现批准。毒品和犯罪问题办公室与联合国开发计划署结成伙伴关系，为包括部委官员、议员和司法官员在内的 40 名政府官员举办了一个批准前讲习班。

²⁵ 联合国条约汇编在线文献集；各年份之间数量的差别表明了各年内批准、接受、核准或加入各文书的会员国数量。

²⁶ 经 1972 年《议定书》修订的 1961 年《麻醉品单一公约》；《联合国精神药物公约》和 1988 年 12 月 20 日《禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》。

24. 2009年，除了协助会员国批准国际文书外，毒品和犯罪问题办公室协助联合国反腐败公约缔约国会议通过其第3/1号决议，设立了一个协助有效执行公约的机制。作为该机制秘书处，毒品和犯罪问题办公室协助各国相互审查，以分析各国执行《联合国反腐败公约》的情况。这进而有助于查明各国需要技术援助的不足之处。随后，毒品和犯罪问题办公室根据国别审查报告汇编并提供了关于《联合国反腐败公约》两个章节执行情况的摘要资料。²⁷ 虽然审查机制处于早期阶段，也应在确定会员国的需求和衡量批准后成果方面，为毒品和犯罪问题办公室发挥关键作用。

毒品和犯罪问题办公室的技术专长支持会员国根据国际法律文书制订和修订国内立法并制定政策

25. 除批准文书外，毒品和犯罪问题办公室支持会员国制订和修订国内立法，并制定符合《公约》及联合国在预防犯罪和刑事司法方面标准和准则的政策。在2010-2011两年期，毒品和犯罪问题办公室协助会员国通过了药物管制、跨国有组织犯罪和腐败等领域的105项国家立法，目标为107项。在监督厅审查的24个外地办事处中，毒品和犯罪问题办公室报告称其于2008-2012年期间协助颁布、修订和(或)制订约200项独立的国家政策，其中大多数为有组织犯罪和非法贩运方面的政策(35%)，其次是保健和生计政策(27%)、腐败和经济犯罪方面的政策(19%)以及预防犯罪和刑事司法改革方面的政策(19%)。

26. 毒品和犯罪问题办公室提供援助的主要方式有：(a) 征聘专家；(b) 评估立法需要；(c) 审查和起草立法；(d) 提供制定国家政策方面的实质性投入；(e) 提供示范立法等工具；(f) 组织国家、区域和全球范围的会议和讲习班。这方面的例子载于方框3和4。

方框 3：有组织的犯罪

毒品和犯罪问题办公室审查了一项法律草案，提供了反馈意见并与孟加拉国全国人权委员会分享了示范立法，以使该草案符合《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》。毒品和犯罪问题办公室还在肯尼亚、塞舌尔、毛里求斯和索马里协助起草海盜法。毒品和犯罪问题办公室还协助阿富汗政府的禁毒部修订国家毒品管制战略及关于禁毒和替代生计的政策。

方框 4：预防犯罪和刑事司法改革

毒品和犯罪问题办公室对巴基斯坦监狱系统进行了一次基线评估。还为监狱部门和民间社会举办了讲习班，并出版了关于监狱检查的手册。此外，毒品和犯罪问题办公室协助审查了立法并协助起草监狱条例。

²⁷ 见 CAC/COSP/IRG/2012/7 及 Add. 1；CAC/COSP/IRG/2012/8。

毒品和犯罪问题办公室通过其知识专长和召集人的作用，促进了关于处理跨界问题的全球规范的合作

27. 在处理跨界问题方面，毒品和犯罪问题办公室为相互关联的专题领域增加了全球和区域视角。毒品和犯罪问题办公室举办了各国禁毒执法机构负责人区域会议，讨论贩毒趋势、交流信息并制定一项应对新出现挑战的协调对策。在次区域一级，毒品和犯罪问题办公室在三方倡议框架内，协助举办了一系列关于边界管理和安全的阿富汗、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦高级官员高级别会议。这三个国家签署的部长级宣言巩固了这一合作。接受访谈的毒品和犯罪问题办公室外地办事处负责人和捐助方称，三方倡议是毒品和犯罪问题办公室的最大成就之一，并指出没有任何其他实体能够在这些国家中斡旋达成一项药物管制倡议。

28. 在一些国家内，毒品和犯罪问题办公室还促进来自不同部委和政府机构的利益攸关方开展讨论和谈判，如墨西哥负责打击人口贩运举措的部门。毒品和犯罪问题办公室还提供论坛，供印度尼西亚政府不同部门和民间社会组织讨论反腐败战略。

29. 毒品和犯罪问题办公室各区域办事处向各国政府提供了平台，以通过交流应对共同威胁和挑战的做法，找到解决方案。对毒品和犯罪问题办公室评价的元分析证实了其促进区域间合作的相对优势。其作为一个联合国实体的地位带来了公信力和公正性，打开了捐助方向各部委和政府机构提供支持的大门。毒品和犯罪问题办公室各外地办事处主管和会员国的受访者还指出，毒品和犯罪问题办公室的中立性和关于跨界问题的知识专长加强了政治支持和各国之间的建立信任。

B. 通过其研究和分析，毒品和犯罪问题办公室增进了对全球药物和犯罪趋势的知识和了解；但是，政策和业务决策的效用没有得到连续跟踪

30. 毒品和犯罪问题办公室的研究和分析工作主要包括：(a) 最重要的报告；(b) 调查；(c) 差距和威胁评估；(d) 统计数据储存库和法律决定；(e) 实验室和法证科学服务。对于其中许多工作，必须指出，毒品和犯罪问题办公室的方法严重依赖国家机构通过调查问卷进行自我报告的资料，例如，关于毒品供应和使用的年度报告调查表与联合国关于犯罪趋势和刑事司法制度运作情况的调查。因此，数据质量和可用性之间存在差异，缺乏协调，并可能存在偏差。然而，技术分析人员、政府官员和其他利益攸关方赞扬毒品和犯罪问题办公室提供了关于毒品和犯罪趋势的全球、区域和国家数据。

毒品和犯罪问题办公室的研究和分析通过其作物监测调查对循证决策作出了最值得注意的贡献

31. 最值得注意的是，毒品和犯罪问题办公室提供证据，供毒品作物监测和根除领域的决策参考。毒品和犯罪问题办公室编写了：(a) 对老挝人民民主共和国、缅甸和阿富汗等国的鸦片调查；(b) 对玻利维亚多民族国、哥伦比亚、厄瓜多尔

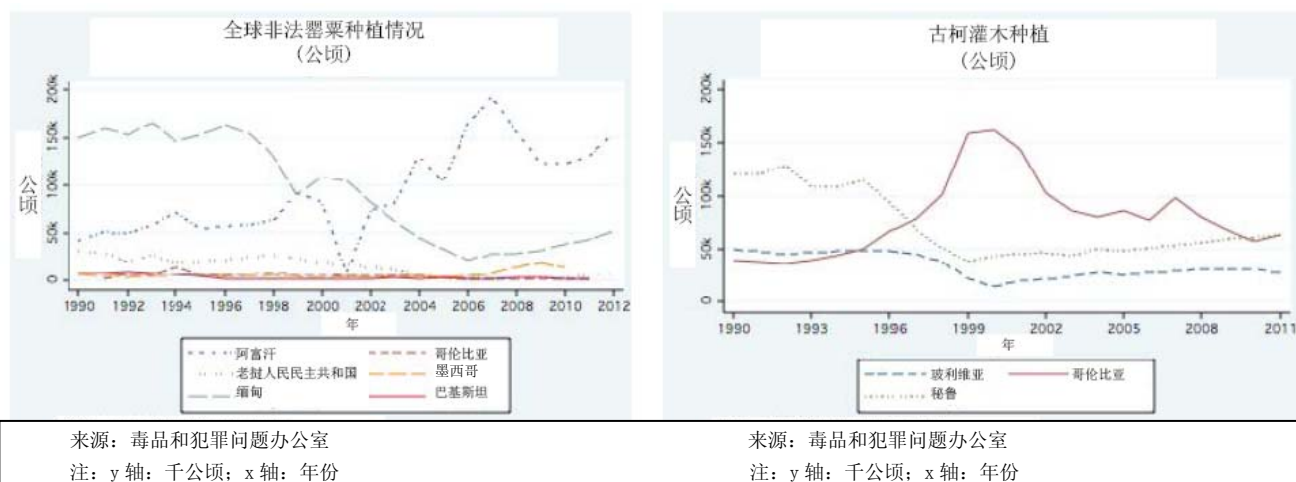
和秘鲁的古柯调查及(c) 对阿富汗大麻的调查。正如引文所述，关于这些国家，媒体采用毒品和犯罪问题办公室的报告作为主要数据来源。此外，从会员国及毒品和犯罪问题办公室工作人员的访谈中可见，玻利维亚、哥伦比亚和阿富汗等地关于禁毒战略和根除努力的决定显然已参考了作物调查。

32. 谷歌关于因特网搜索模式的趋势数据也反映了毒品和犯罪问题办公室作物监测工作的重要性；从2008年至2012年，毒品和犯罪问题办公室的检索词流量排名与其通过作物监测调查协助政府制订禁毒战略的国家所在区域和城市的检索排名存在高度关联。对毒品和犯罪问题办公室的检索率最高的国家和地区是奥地利和维也纳，之后则是哥伦比亚和波哥大。此外，最常与毒品和犯罪问题办公室一并检索的词包括哥伦比亚、贩运、阿富汗和毒品问题报告。

33. 选定国家的古柯与鸦片最近趋势见下文图三和四，其中玻利维亚古柯灌木种植减少，巴基斯坦罂粟种植保持稳定。

图三和四

罂粟和古柯灌木种植情况



毒品和犯罪问题办公室对提高毒品和犯罪趋势方面的了解作出了贡献，但由于缺乏一个总体传播战略、质量控制和系统跟踪成果进程，其效用和影响仍不确定

34. 毒品和犯罪问题办公室利用其研究和分析，提高了公众对毒品和犯罪挑战的认识。根据毒品和犯罪问题办公室的24个外地办事处提交的文件，该办公室传播其研究和分析的主要对象是：(a) 接受毒品和犯罪问题办公室能力建设的技术人员(例如，执法人员、检察官和服务提供者)(57.5%)；(b) 接受毒品和犯罪问题办公室咨询服务、以获得决策参考信息的政府各部委和机构决策者(18.8%)。其他对象为民间社会组织和广大公众。

35. 除了其研究和最主要出版物外，毒品和犯罪问题办公室还开展了一系列更广泛的公共宣传活动，如关于贩运人口的“蓝心运动”或“UN.GIFT”，即联合国全球打击贩运人口活动倡议，及其最近的打击跨国有组织犯罪的活动。最近开展的活动启动了一个公益告示活动，自2012年中以来已有84 000多次观看。此外，毒品和犯罪问题办公室的社交媒体努力补充了其公众宣传活动。例如，自2012年3月以来，机构“推特”账户的关注者增加了65%(从14 426增至23 834)，“脸书”数量增加了56%(从16 691增至26 095)。毒品和犯罪问题办公室还跟踪反映其一些关键信息的传播和访问情况的指标。如下文表4所示，数据表明，2009年以来的访客人数和链接、下载和数据转移的数量、以及毒品和犯罪问题办公室出版物得到引用的次数，均出现增长趋势。

表4
研究和分析业绩指标

业绩指标	2009年	2010年	2011年	2012-2013年目标
会员国通过毒品和犯罪问题办公室中央数据库使用数据的流量/数量	175 000 个数据元	185 000 个数据元	204 750 个数据元	暂缺
从毒品和犯罪问题办公室网站观看/下载的次数	150 万	165 万	210 万	220 万
毒品和犯罪问题办公室网站每月唯一访客数量	暂缺	暂缺	每月 195 000	每月 213 000
毒品和犯罪问题办公室网站链接数量	30 000 个链接	34 600 个链接	49 125 个链接	暂缺
毒品和犯罪问题办公室在线统计数据下载次数	暂缺	暂缺	46 000 次下载	50 600 次下载
LEXIS-NEXIS 中援引毒品和犯罪问题办公室出版物次数	1 200 次引用	1 450 次引用	1 916 次引用	2 500 次引用

36. 毒品和犯罪问题办公室还监测了数量有限的其最重要出版物的下载和引用情况(见表5)。

表5
毒品和犯罪问题办公室出版物抽样利用情况

出版物	2011年		2012年	
	下载	引用	下载	引用
2012年世界毒品问题报告	不适用	不适用	173 325	321
2011年世界毒品问题报告	94 962	345	149 753	302
2010年世界毒品问题报告	54 770	暂缺	40 888	暂缺
犯罪全球化	28 258	191	71 096	186
2011年全球杀人问题研究报告	43 227	328	160 034	281
2009年全球人口贩运问题报告	23 414	暂缺	35 508	暂缺

出版物	2011 年		2012 年	
	下载	引用	下载	引用
2011 年哥伦比亚古柯调查	暂缺	暂缺	12 458	暂缺
2011 年玻利维亚古柯调查	暂缺	暂缺	4 164	暂缺
2011 年阿富汗鸦片冬季快速评估报告	8 833	暂缺	6 082	暂缺
2011 年阿富汗鸦片情况调查	6 183	暂缺	15 293	55
2011 年阿富汗鸦片的全球贸易	9 531	暂缺	10 692	暂缺

37. 研究和分析的目标之一是扩大决策和行动的证据基础，以确保有效应对毒品和犯罪问题。但是，除了上述记录外，毒品和犯罪问题办公室没有衡量其研究和分析产生的影响。没有总体传播战略、质量管理或其他确定其研究和分析的使用和实用价值的系统性进程，如读者分析、调查或电子反馈工具等。作为一个特例，2010 年 11 月，为编写 2011 年世界毒品问题报告，²⁸ 毒品和犯罪问题办公室对 2010 年报告中所载数据试行了第一次外部结构化调查。总体而言，调查对象对统计质量作出了积极评价，并主要利用统计章节来比较各国情况。然而，调查对象批评对减少毒品需求方面的统计数据不够重视、关于毒品政策的毒品数据分析不充分、数据不及时，以及指标过于宽泛。此外，24 个外地办事处中有 11 个 (46%) 报告说，它们没有任何关于宣传工作的资料，24 个外地办事处所上报的研究和分析工作中，有 25% 没有任何关于利用情况的资料。在那些拥有关于利用情况信息的工作中，31.4% 的工作为决策提供了资料，12.8% 有助于采纳一项计划或战略。

C. 毒品和犯罪问题办公室为促进国家能力建设行动提供了宝贵的知识专长和解决方案来源，但是，数据差距和成果监测方面的制约因素对成果和影响衡量构成了挑战

38. 毒品和犯罪问题办公室提供下列领域的技术专长：执法；非法作物监测；替代发展；刑事司法改革；监狱管理；吸毒者的预防、治疗和康复；以及注射毒品者与监狱的艾滋病毒高感染率。尽管毒品和犯罪问题办公室将大部分资源用于外地能力建设活动，但优先程度不够以及缺乏关于成果的资料制约了其判断成败的能力，因而对其效力构成了挑战。根据所收到的来自 24 个外地办事处的资料，毒品和犯罪问题办公室将至少 75% 的外地活动投入技术培训、咨询服务、指导和辅导等产出，以及提供各种工具、手册、分析、数据库和电子学习方案。

39. 根据监督厅的实地访问并通过对毒品和犯罪问题办公室评价元分析的三方测量，毒品和犯罪问题办公室在使政府官员具备执行各项政策、行动计划和战略的知识和能力方面，显然发挥了催化作用。有一些项目一级的案例成果已经得到令人信服的文献记录。这方面的例子载于方框 5 至 8。

²⁸ 联合国出版物，出售品编号：F. 11. XI. 10 号。

方框 5：刑事司法改革

在巴拿马，毒品和犯罪问题办公室在 2011 年通过监狱学院提供关于如何对待犯人和管理监狱的技术培训，加强了 1 390 名监狱工作人员的能力。新受训的监狱工作人员在 2010 年、2011 年和 2012 年分别向 3 359 名、5 647 名和 6 288 名囚犯提供了服务。此外，2009 年以来，通过培训和区域学习交流，毒品和犯罪问题办公室帮助肯尼亚、塞舌尔、毛里求斯、坦桑尼亚联合共和国、马尔代夫和索马里建立可持续刑事司法能力，以对海盗进行公平和有效审判，并确保囚犯得到人道和安全的监禁。

方框 6：腐败

在印度尼西亚，毒品和犯罪问题办公室加强了监测、发现和管理腐败调查的机构和法院的能力。

方框 7：有组织犯罪和非法贩运

集装箱管制方案加强了海关和执法官员了解集装箱以及开展检验和扣押的能力，有助于提高扣押非法贩运的数量。例如，2012 年在拉丁美洲，估计有 14.1 吨可卡因被扣押，黑市零售价值达 600 万美元。在阿富汗，毒品和犯罪问题办公室与禁毒部合用同一办公地点，并培训工作人员进行实地调查和卫星图像研究，以监测鸦片和大麻的种植情况。

方框 8：保健和生计

在艾滋病病毒/艾滋病领域，毒品和犯罪问题办公室扩大了技术援助，在缅甸、拉脱维亚和尼泊尔等国提供了全方位的毒品预防治疗和社会援助。毒品和犯罪问题办公室还通过地方和国家政府网络，在非洲 26 个国家传播了药物依赖治疗方面以证据为基础的良好做法，并成立了拉丁美洲和加勒比艾滋病病毒和监狱监测中心。

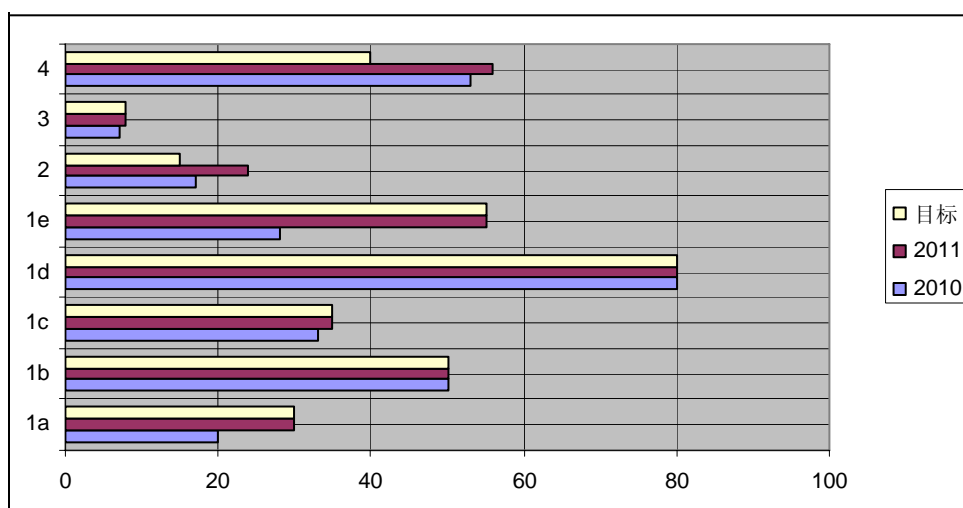
40. 尽管取得了这些成果，但有限的成果数据制约了管理人员就下述问题作出知情决定的能力：什么有效、什么无效、应在哪里将哪些事情作为优先事项，以及毒品和犯罪问题办公室的增加值是什么。

41. 2008 年至 2012 年，毒品和犯罪问题办公室共有 353 项已完成或正在进行的项目，通过这些项目提供了数以千计的具体活动和产出，包括向 150 个国家提供技术援助。监督厅要求 30 个国家办事处提供有关产出和成果的执行情况数据。

在报告的 24 个国家的 1 735 项产出中，大多数措施是作为技术培训提供的 (31.0%)，其次是讲习班和会议 (21.0%) 和培训师培训课程 (2.9%)。其中 32% 没有成果信息，说明在确定实效所需数据方面存在巨大差距。这是 7 次实地访问中注意到的一个反复出现的挑战。有 1 181 项干预措施确实存在一些成果文件，毒品和犯罪问题办公室外地办事处负责人表示，其中 41.7% 导致技术人员能力增强，10.7% 使官员得以运用政策和程序。

42. 毒品和犯罪问题办公室的项目和方案业绩指标的质量参差不齐，还存在潜在偏差，即该办在不同主题下提供援助的国家数目有重叠；其他指标更多地侧重于活动或产出，而不是外地一级的成果。图五载有一些关于毒品和犯罪问题办公室能力建设工作的指标，其中 2010 年和 2011 年 (累计) 为实际数字和毒品和犯罪问题办公室所设 2010-2011 两年期“目标”。

图五
毒品和犯罪问题办公室在能力建设方面有代表性的业绩指标



业绩指标

1. 利用各种工具、手册和培训材料改进下列刑事司法程序和实践的国家数目：
(a) 刑事司法改革；(b) 跨国有组织犯罪；(c) 腐败；(d) 人口贩运；(e) 洗钱活动
2. 接受毒品和犯罪问题办公室在执行循证预防吸毒措施方面援助的国家数目
3. 有更多的会员国接受毒品和犯罪问题办公室的援助，设计和执行包括预防和根除非法种植罂粟、古柯树和大麻作物的可持续替代发展方案
4. 有更多的国家已在毒品和犯罪问题办公室的援助下，制订、通过和执行了与注射吸毒者、贩运人口和监狱有关的艾滋病毒/艾滋病问题方案

D. 综合方案重点依然不突出、机构愿景缺乏一致性以及成果监测软弱无力，使毒品和犯罪问题办公室的实效受到损害

规范服务、研究与分析以及技术援助的整合不充分，一直限制着毒品和犯罪问题办公室潜在影响

43. 毒品和犯罪问题办公室没有把规范服务、研究与分析以及技术援助作为机构战略的组成部分充分整合，因此，该办公室没有利用自己的条件，协助会员国确定安排轻重缓急的最佳领域以及批准文书或立法是否产生任何有意义的变化。毒品和犯罪问题办公室推动更多国家批准国际法律文书并颁布国内立法，但却没有系统地跟进批准后的成果。除非国内有执行文书和立法的基础设施、机制和能力，否则批准国际法律文书和通过国内立法不会产生变化。虽然毒品和犯罪问题办公室就其规范工作采取的后续活动取决于会员国的援助需求和资金，但办公室的规范服务应同其研究与分析以及技术援助建立更牢固的联系，以产生更大影响。

44. 同样，毒品和犯罪问题办公室没有充分利用其作为毒品和犯罪信息渠道的地位。会员国指出，毒品和犯罪问题办公室没有充分发挥潜力，协助分享来自国家、国际组织、研究机构、学术界、民间社会以及其它面临毒品和犯罪挑战的伙伴的数据、最佳做法以及经验教训。此外，毒品和犯罪问题办公室具有全球和区域视角，在帮助会员国收集、监测和报告可信、正确数据的能力方面有相对优势。缺乏可操作的毒品和犯罪问题办公室全机构知识管理战略，使该办公室不能充分利用研究和分析工作发挥潜在影响。毒品和犯罪问题办公室通过《凶杀问题全球研究》等全球和区域跨国有组织犯罪威胁评估和专题评估，扩大了自己的研究与分析，但这些产品作为决策和业务活动的证据依据的使用与功能价值还不清楚。

45. 在努力完善循证决策方面，毒品和犯罪问题办公室在拟定犯罪统计数据标准和建立执行人员网络方面取得了一些进展。例如，毒品和犯罪问题办公室同墨西哥国家统计和地理学研究所联合建立了犯罪统计英才中心，这是加强上述作用的一个里程碑。此外，《反腐败知识工具和资源》等全球知识手册成为把反腐败部门同执行人员联系在一起的平台，《有组织犯罪案例汇编》编撰了典型案例及相关的调查和起诉技巧，这些都是需要指出的良好做法。作为国际质量保证方案的一部分，毒品和犯罪问题办公室还帮助统一各国药物检测和法证科学实验室履行工作的质量。

毒品和犯罪问题办公室的任务不断增加，但没有得到灵活的预算外资金以及反映外地轻重缓急的全面调整方案规划的支持

46. 毒品和犯罪问题办公室的组织结构持续处于过渡状态，该办公室依然在逐步发展，例如合并毒品和预防犯罪方案，扩大国际法律文书与授权，并应对工作日益复杂的情况。在这些变化的背景下，毒品和犯罪问题办公室的经常预算捐款一直保持不变。预算外资源大幅增加，从 2005 年的 8 100 万美元增至 2011 年 2. 73

亿美元，但预算外资源越来越严格地同捐助方的优先事项和指定用途支出挂钩，部分原因是毒品和犯罪问题办公室的任务常常涉及同国家安全有关的优先事项。

47. 与此同时，虽然任务不断增加，但该办公室的战略、优先事项和工作方法往往没有相应进行协调一致和全面的重新定位。毒品和犯罪问题办公室 2008-2011 年和 2012-2015 年的战略已从执行项目转变为综合方案举措，同时设立了专题工作队和司际工作队。然而，毒品和犯罪问题办公室仍缺乏解决战略差距并使业务活动相互联系的通盘设想。特别是，保持协调一致的机构战略与设想面临众多挑战，因为毒品和犯罪问题办公室的治理、管理和方案结构复杂，比如说，办公室有两个理事机构；三项交叉职能；四个司；五个实质性主题和七个次级方案，在调整实质性优先事项与机构作法之间关系方面，涉及所有这些实体和事项的方式略有不同。与此同时，双年度战略框架的范围继续扩大(见表 6)。

表 6
毒品和犯罪问题办公室的次级方案架构

双年度	次级方案 数目	逻辑框架要素数目		预算 ^a	经常预算 资源的份额	产出估计数
2008-2009 年	3	17 个 EAs	38 个 IoAs	482 701	39 306(8)	2 081
2010-2011 年	3	16 个 EAs	42 个 IoAs	506 453	41 292(8)	1 473
2012-2013 年	7	26 个 EAs	58 个 IoAs	517 433	39 191(7.5)	1 790
2014-2015 年	9	29 个 EAs	61 个 IoAs	不详	不详	不详

* EAs: 预期成绩; IoAs: 绩效指标。

^a A/66/6(Sect. 16); E/CN.15/2011/22。

48. 尽管毒品和犯罪问题办公室在向综合方案方法过渡方面取得进展，但现实依然是业务活动主要由项目一级的方法推动。与此同时，外地访问表明，组织战略的多重组成部分之间的仍相互脱钩，多层规划文件之间的上下游联系不清楚。各区域和国家一级的规划文件的质量与标准不均衡，使同毒品和犯罪问题办公室全球战略框架保持一致变得更加复杂。并非所有外地办事处都有方案计划，一些办事处只执行项目一级的计划。最近，业务司发布了一项管理指令，确保对一些绩效指标采用机构办法，该司还在拟订数套将用于国家和区域方案的标准成果指标。毒品和犯罪问题办公室外地和总部管理人员亟需会面并商定综合全面的机构计划，以确保行使自主权并广泛分发。外地代表年度讨论会为此提供机会，讨论会将负责审查方案设计的导则与标准的新草稿，然后由管理当局通过。如以往监督报告提出的若干未执行建议所述，毒品和犯罪问题办公室的方案重点需要更加突出，以加强其机构设想。

成果管理制、分享经验教训和问责方面能力不足，支持不力

49. 如上文所述，毒品和犯罪问题办公室的成果监测与报告显得薄弱，也缺乏交叉性的指导与支助结构。这相应影响评价的质量。比照目标来评估进展的计划和方案缺乏结构性，原因是外地监测成果能力不均衡以及预算外资源报账规定各异。尽管监测财务支出以及活动和产出完成情况的措施与程序到位并得到遵守，但成果监测和报告的范围与质量有限。监督厅指出，方案审查委员会应负责通过审查专题、区域和国家的方案，评估成果以及实现目标的进展，但这项工作缺乏连贯性。²⁹ 在更广泛的层面上，对支持评估成果进展情况的方法指导存在不足。事实上，近期对评价的强调可能不经意产生副作用，损害管理人员持续监测和报告其产出成果的责任心。在评估成果的程度方面，一些办事处比其他办事处更加先进，但大部分评估仍在项目一级进行。用于追踪业绩的毒品和犯罪问题办公室全机构工具(ProFi)不足以体现方案成果，全球工具(IMDIS)显示的数据不体现外地工作，也没有被国家办事处采用。监督厅指出，毒品和犯罪问题办公室最近在追踪专题业绩指标方面取得的进展是朝着正确方向迈出的一步。

50. 大多数外地办事处不知道机构业绩指标，对成果指标的审查薄弱。在一些情况下，指标过度报告了实际业绩，且无法参照正式数据库加以核查，例如批准文书的数量。监督厅访问的外地地点的监测与报告状况表明，在方案一级，可用的方案逻辑框架、方案干事对监测和报告的支助以及年度报告并不一致(见表 7)。

表 7
监测与报告

办事处	方案逻辑 框架	监测和报告*	方案干事的支助	方案执行情况报告*
阿富汗	是	F、A、O、P、R	是	APR
巴拿马	基于项目	F、A、O、P、R——进行中	进行中	基于项目
墨西哥	基于项目	F、A、O、P	进行中	基于项目
巴基斯坦	是	F、A、O、P、R	是	基于项目
南非	进行中	F、A、O、P	基于项目	基于项目
印度尼西亚	是	F、A、O、P、R	基于项目	APR
缅甸	基于项目	F、A、O、P	否	基于项目
维也纳	是	F、A、O、P、R	没有专门负责监测/ 报告的单位	2010 年上一次公 开年度执行情况 报告

* F: 财务; A: 活动; O: 产出; P: 基于项目; R: 成果; APR: 年度执行情况报告

²⁹ 见 UNODC/MI/2010/01，管理评价，方案审查委员会，2010 年 6 月 21 日。

51. 毒品和犯罪问题办公室最近加强了其评价职能。该职能在停用一段时期(2006-2008年)后,能得以重新设立,成为独立评估股,直接向执行主任报告工作。自2008年以来,该股建立了一个评价指导与实践机构,进行了89次评价,提出了约819项建议;在89次评价中,有79次评价是外部咨询人进行的项目评价,还有2次深层评价和8次专题评价。不过,尽管评价数量增加,运用评价的情况不一定相应增加,运用情况依然受到采取后续行动执行建议机制的制约。

E. 区域业务促进建立反应更灵敏的结构;不过,外地业务战略和伙伴关系协调依然面临挑战

52. 毒品和犯罪问题办公室已开始采用区域化办法处理外地业务。尽管受到资金困难的限制,但毒品和犯罪问题办公室仍通过实施区域战略框架,制订一整套目标和指标以及发表年度业绩报告,给东亚和太平洋区域中心注入了新的活力。中美洲和加勒比区域办事处等其它办事处也采取类似做法,但由于缺乏足够的技术专家而受到限制。关键受益者主张毒品和犯罪问题办公室应多提供专家支助,少提供一般性项目管理服务。毒品和犯罪问题办公室通过全球项目在一些区域办事处安排了一些专家,但这不是标准的做法。在每一个区域办事处集中安排专题专家,可巩固业务活动并增强同总部以及各区域间的协调与合作。

53. 在捐助国提供资金相关政治考量的驱动下,加上各国成为办事处东道国的兴趣不断变化,毒品和犯罪问题办公室的外地存在不断演变。毒品和犯罪问题办公室没有为确定其在外地的优先事项开展全面需求评估。区域跨国有组织犯罪威胁评估仍在进行中,还没有成为循证资料的来源,或成为内部决策的推动因素。办事处的类型、员额职等以及维也纳同外地间的上下级关系主要是临时权益的决定,不一定对应任何清晰的业务逻辑或战略需求。毒品和犯罪问题办公室在现有的司际审查中正审查全球方案就外地问题提出的挑战,以拟定方案标准。

54. 毒品和犯罪问题办公室有效发挥同联合国开发计划署、联合国艾滋病/艾滋病联合规划署、世界卫生组织、世界银行、国际劳工组织、国际移民组织、联合国儿童基金会、国际刑警组织等若干组织的伙伴关系的作用。不过,毒品和犯罪问题办公室有时在一些情况下同这些伙伴相互竞争以获得资金和业务活动。总的说来,毒品和犯罪问题办公室的规范服务与禁毒工作提供特有的增值,这一点得到会员国和约谈的伙伴证实。然而,在其它技术援助领域,如贩运人口、偷运移民者、法治以及在一定程度上的可持续生计聚集着很多参与实体,在一些情况下,毒品和犯罪问题办公室及其伙伴未能有效发挥各自的相对优势。

55. 此外,随着业务活动区域化,工作重点越来越多地转向更广泛的法治与发展联系的概念,毒品和犯罪问题办公室仍需充分利用其同区域伙伴的关系。例如,毒品和犯罪问题办公室可进一步加强同各区域委员会等区域政策和知识机构的分析与业务伙伴关系,并进一步开展协作。在伙伴关系中,毒品和犯罪问题办公室的业务方面的领域需要清晰并立足于其特有的增值或相对优势。

五. 结论

56. 需要政府间讨论和国家关切的领域越来越多，毒品和犯罪问题办公室竭力满足努力解决立法和机构能力差距的国家的需求。该办公室特别擅长履行其核心规范职能，支助各国审议和批准核心国际法律文书及相关的使能政策。在研究和分析职能方面，毒品和犯罪问题办公室各种最重要的出版物、特别是每年的《世界毒品问题报告》对国际安全、法治和发展领域的讨论产生影响。在国家一级，成果主要来自在选定生产国进行的古柯与鸦片作物调查，这些成果作为直接投入被纳入国家的禁毒和替代生计战略。毒品和犯罪问题办公室最近进行的一系列跨国有组织犯罪威胁评估也受到极大关注，但评估对由此产生的政策和体制变革的影响还不清楚。

57. 毒品和犯罪问题办公室通过技术援助使各国增强了能力，但其有限的资源显然远远不能完全满足会员国加强机构能力的需求，以应对有组织犯罪和非法贩运、预防犯罪和刑事司法改革、腐败和经济犯罪以及健康和生计方面的挑战。毒品和犯罪问题办公室人员和外部利益攸关方都认为该办公室有必要筹资，大概是因为这个原因，该办公室变得过度迎合捐助方的优先事项，而不是“方案国”的迫切需求和轻重缓急。调动资源的需要更多地转变成积极为新活动提议寻找合理理由，而不是记录工作成果以确保实现增值。

58. 毒品和犯罪问题办公室承担了越来越多的任务，交付了重要成果；然而，如果更加关注循证分析、机构设想同方案的一致性以及问责，其工作会更具实效。毒品和犯罪问题办公室面临的最大挑战是通过任务、专门知识和经证明的业绩，把自己的各项能力、业务重心以及伙伴关系集中到其可产生独特增值或具有相对优势的领域。特别在技术援助领域，毒品和犯罪问题办公室必须有取有舍，并考虑其它机构可能做得同样好、或更好的地方。

六. 建议

59. 监督厅提出下列五项尚待方案和协调委员会审查的重要建议，毒品和犯罪问题办公室都已采纳。毒品和犯罪问题办公室管理当局对本报告的答复全文见附件。

建议

建议 1

毒品和犯罪问题办公室应通过总部和外地办事处参与并掌握自主权，进一步侧重于说明机构愿景，包括为此充分整合其职能领域并使专题方案与地域方案保持一致，此外，在确定集中能力和业务活动的领域时，应纳入研究数据和威胁评估[报告第 40-41、43-45、47-48 和 53-55 段]。

建议 2:

毒品和犯罪问题办公室应实施综合知识管理战略，以有效利用其独特的技术能力和政策解决方案，并加强其研究与分析职能[第 37 和 44-45 段]。

建议 3:

毒品和犯罪问题办公室应澄清并完善其指导与支助职能，不妨为此建立一个常设机制，以便：(a) 开展方案规划和监测；(b) 使业务方案同机构计划保持一致；(c) 进行成果管理和成果报告[第 37-38、40-42 和 49-50 段]。

建议 4:

毒品和犯罪问题办公室应进一步实施其筹资战略，特别重点关注减少预算外捐款指定用途的情况[第 46 和 53 段]。

建议 5:

毒品和犯罪问题办公室应建立机制，确保正式、系统地追踪并定期向会员国报告其响应独立评估股建议而采取的组织行动[第 51 段]。

主管内部监督事务副秘书长

卡门·拉普安特(签名)

2013 年 3 月 27 日

附件

2013年3月26日毒品和犯罪问题办公室管理当局对评价的答复

1. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)感谢内部监督事务厅(监督厅)提供就上述报告作出评论的机会。毒品和犯罪问题办公室充分认识到此次评价的重要意义,并感谢监督厅在整个评价过程中采用协商和透明的办法。

2. 毒品和犯罪问题办公室感谢评价认为办公室卓有成效地履行了自己的规范性职能,支助各国批准核心国际法律文书并制订相关的使能政策。报告还强调,毒品和犯罪问题办公室最重要的出版物、特别是《世界毒品问题报告》及其最近的一系列跨国组织犯罪威胁评估具有重要意义。毒品和犯罪问题办公室注意到评价提议把毒品和犯罪问题办公室的分析工作进一步纳入决策和业务活动,也注意到评价关于加强机构能力以执行政策并采取行动以应对毒品与犯罪挑战方面,实现重要、具体的区域和国家成果的结论。

3. 在方案整合方面,毒品和犯罪问题办公室感谢报告确认办公室在2008-2009和2010-2011两年期在按照专题领域整合工作方面取得的重要进展。毒品和犯罪问题办公室确认监督厅关于资金仍主要在项目一级提供的结论,并通知说,因为这个原因,毒品和犯罪问题办公室现两年期在确保大部分业务项目同专题方案和(或)区域/国家方案挂钩方面取得进一步进展。

4. 毒品和犯罪问题办公室认真研读了报告,确认报告的结论与建议将进一步支持办公室正在开展的机构发展工作,并为其高级管理当局在2012年和2013年启动的若干举措提供进一步信息。

5. 毒品和犯罪问题办公室赞同报告的建议,谨分享办公室有关这些建议的全面观点。以下各项内容被纳入毒品和犯罪问题办公室更大的行动计划,谨以其为例说明办公室将如何实施这些建议:

建议 1: 毒品和犯罪问题办公室接受该建议,也非常清楚需要加强专题方案同国家/区域方案之间的联系。这是毒品和犯罪问题办公室一项正在进行并受到管理当局全面关注的优先工作。毒品和犯罪问题办公室现两年期核准的外地方案同专题方案和全球方案有清晰可见的联系。最近公布了更加明确的规划与核准方案的协商流程。将努力确保研究结果同外地业务之间有更牢固的联系。

建议 2: 毒品和犯罪问题办公室欢迎评价提议再次更新并完全执行知识管理战略,以有效利用自己的独特能力并加强研究与分析职能。毒品和犯罪问题办公室确认2009年已制订一项知识管理战略,办公室将更新该战略。

建议 3: 毒品和犯罪问题办公室接受该建议，赞同需要进一步正式固定其为规划、监测和报告成果提供指导和支助的方法，从而确保方案计划同方案优先事项保持一致。如管理当局对 2012 年“综合方案编制办法”独立评价的答复所述，毒品和犯罪问题办公室认识到需要进一步精简机构政策和规划职能，以监督方案的规划、监测和报告。高级管理当局正在审议为此目的可采取的最佳备选方案，同时充分考虑到毒品和犯罪问题办公室也受到影响的、联合国消减经常预算和员额的最新举措。

建议 4: 毒品和犯罪问题办公室感谢并接受该建议，谨说明目前正在实施其筹资战略。该建议指出应减少预算外捐款指定用途的现象。毒品和犯罪问题办公室欢迎这一立场，也期待同内部和外部利益攸关方协作采取行动，但办公室认识到自己依赖预算外资金的事实，因此，现在无法为提高筹资灵活性制订具体的目标。

建议 5: 毒品和犯罪问题办公室完全接受该建议。独立评估股将启动追踪评价建议实施情况的网上系统。现在，定期向会员国和管理当局报告评价结果以及根据评价建议采取的行动。毒品和犯罪问题办公室感谢监督厅关注追踪评价建议实施情况的需求。