



联合国
毒品和犯罪问题办事处

业务活动重点：中期指导方针

2002年11月26日

目录

| | 页次 |
|-------------------------|----|
| 提要 | ii |
| 一. 背景 | 1 |
| A. 变化的导因 | 1 |
| B. 吸取以往的经验 | 2 |
| C. 强点和弱点 | 5 |
| 二. 业务活动重点：中期指导方针 | 6 |
| 三. 前提条件 | 12 |
| A. 指导原则 | 12 |
| B. 必备条件 | 13 |
| C. 加强问责制：把政策转化为具可信度的行动 | 15 |
| 四. 今后的步骤 | 15 |
| 附件. 毒品和犯罪问题办事处：自愿捐款变化趋势 | 16 |

提要

毒品和犯罪问题办事处（原称药物管制和预防犯罪办事处）的授权来自几项公约和大会的决议。办事处的技术合作方案旨在协助各国政府增进履行这些国际承诺的能力。

最近一段时期，大会毒品问题特别会议（1998年）、《千年宣言》、《打击跨国有组织犯罪公约》以及正在谈判的反腐败公约都为办事处的工作提供了新的动力。与此同时，“反文明”行为在范围、深度和广度上不断扩展，毒品贩运、有组织犯罪和国际恐怖主义愈演愈烈，更加难以对付。

本文所载业务活动重点：中期指导方针的确定目的在于显示并激励办事处以有效率、协调一致和可信的方式履行其任务的决心。

业务活动重点的初稿最初是由内部工作队提出，后者审议了办事处过去的活动并就如何振兴这些活动进行了讨论。在办事处内部和外部进行了协商：向包括外地办事处的同事在内的几乎每一名同事征求了意见。通过在维也纳听取意见和向各国首都派出工作团，认真听取了会员国的意见。另外还采纳了一些民间组织的意见。2002年10月初，在办事处的最高层管理机构—执行委员会—的务虚会期间讨论了这一草案。11月初，办事处的外地代表聚集维也纳审议案文及其执行方式和方法。这些协商为在办事处内外部坦诚交换意见、公开辩论和促进协作精神提供了机会。

各种实际考虑也对促进此项工作起了作用。自其创建以来，办事处的任务涉及广泛的主题，但因资源有限，不允许其同时所有领域大张旗鼓地行动。因此有必要进一步明确行动指导方针，依照理事机构的指示并根据办事处经事实证明的技能和相对优势分清行动的主次。作为**中期指导方针**，应当对本文中的业务活动重点作灵活解释。活动重点是相对的，取决于发展的阶段和社会需要。在每个国家把各种不同的活动恰当地结合起来是一项极为重要的任务，需要有管理上的洞察力，深入了解各种需要并适当地使用各种手段。

在今后这段时期内，办事处致力于：

- (a) 采用综合办法处理毒品和犯罪问题；
- (b) 结合可持续发展处理毒品和犯罪问题；
- (c) 兼顾预防和执行活动两个方面；
- (d) 根据知识和战略远见选定行动；
- (e) 协助建立可促进国际最佳做法的机构；
- (f) 高效使用资源发挥伙伴关系的优势；

光明确重点还不够，还必须加强实施重点的前提条件：

(a) 以若干**指导原则**，使活动不偏离重点。首先，活动将特别着眼于产生跨国界影响的问题。其次，各项活动将利用联合国无可比拟的力量以及联合国为协

商和行动提供的多边框架。再次，各项活动将考虑到性别敏感问题；

(b) 为了有效地实施这套活动重点，必须满足某些**必备条件**。首先要有可靠、可预测和稳定的资金。另外还要有掌握适当技能的工作人员，并以有效率的管理系统提供支助。外地办事处要与维也纳充分配合和交流；

(c) 办事处一直努力加强其**问责制**。在行动层面，目前还在专心致志地增进可信度和透明度，把这项工作当作改进同利害相关方的关系的关键来抓。独立的评估功能有助于从以往的项目中吸取经验教训，保证在未来的行动中把钱用到实处。同时，通过最近的秘书处改革（例如新的工作人员选拔制度）和设立人事调查员职务，增进了对工作人员的公平待遇。

结论是明确的。在同反文明社会的斗争中，进展并不一致。半个世纪以来，(a)通过订立若干公约、国内立法以及开展国际执法这样一些手段，世界各国展开了对付麻醉品的联合行动。但是，(b)打击有**组织犯罪**的进展相比之下十分缓慢，因为《联合国打击跨国有组织犯罪公约》尚未生效，各国的法规又收效不大，同时跨国界执法行动往往是在双边而不是在多边范围进行。进展更缓慢的是，(c)反**恐怖主义**：目前尚无一部全面公约，各国也大都没有这方面的立法，国际合作只限于少数令人瞩目的情形。

因此，这些活动重点旨在为**办事处**提供指南，使其得以协助会员国在尚不完全熟悉的领域中指导其政策和行动。

一. 背景

联合国药物管制和预防犯罪办事处于 1997 年成立，包括国际预防犯罪中心（预防犯罪中心）和国际药物管制规划署（药物管制规划署）。秘书长设立这一办事处是为了使本组织能够集中和加强力量，处理药物管制、预防犯罪和各种形式的国际恐怖主义这些相互关联的问题。

记录表明，将上述实体合并成一个机构是有益的。不过并非所有协同效力均已发挥，其间又提出了新的议程。这些变化的导因值得一列出，因为它们给目前重新安排药管防罪办事处行动的努力提供了动力和依据。

A. 变化的导因

1. 秘书长的千年倡议

《联合国千年宣言》将实现可持续发展定为联合国的一项目标。可持续发展包括诸多方面：(a)它要求共享全球资源促进人类尊严；(b)它要求妥善管理资源，以便把一个比我们所继承的世界更加美好的世界留给子孙后代；(c)它还包括增进人的安全，包括过着一种无需担心会出现“反文明”行为的生活。

2. “反文明”行为的国际化

一些重大的恐怖袭击暴露了国际暴力行为的根源。同时，在经济活动全球化的大环境下，各种“公益”和诸如犯罪和毒品之类的“公害”都可以不受国界限制畅通无阻。

3. 跟上现实世界的发展

暴力、滥用和上瘾已成为全球现象。如今，世界上没有一个地方不生产和消费非法药物，富国与穷国之间旧的界限荡然无存。市场迅速对新药物作出响应。如今，向辛迪加网络输送商品和收入的是“夫妻店”。既能够在家门口赚钱，又能通过洗钱渠道瞬时转移资金，何苦从地球的另一边进口麻醉品呢？

4. 毒品和犯罪领域中的新规范

面对上述情况，国际社会并非无所事事。2003 年 4 月，在对 1998 年大会毒品问题特别届会执行情况进行中中期审查时，各国的部长将确定就打击非法药物及相关措施达成的共识迄今为止取得了哪些成果。

在犯罪领域，《打击跨国有组织犯罪公约》预计不久将生效，反腐败公约的谈判也在取得进展，这将给联合国的规范职责和执行职责增添更多的方面。

在这种情况下，2002年5月药物管制和预防犯罪办事处决定重新审查其工作的性质和特点，确保以积极主动的方式、而不是以被动的方式履行其任务。制订中期活动重点的构想提出后，立即开始着手工作。

2002年10月1日，药物管制和预防犯罪办事处改名为**毒品和犯罪问题办事处**，这一改动具有象征意义，但不完全是此项工作设想的一部分。本文件通篇使用新的名称，是为了避免使用绕口的缩略语。今后，办事处将由一个毒品方案（由药物管制规划署执行）和一个犯罪方案（由预防犯罪中心执行）组成，两个方案的经费在维也纳统一安排。

B. 吸取以往的经验

过去十年，办事处在若干主题领域开展了活动，其中有些具有相当的特定性质，而有些则明显地具有全面性质：

(a) 毒品方案

- (一) 预防和减少吸毒；
- (二) 促进以合法作物取代非法作物的生计；
- (三) 禁止非法药物贩运；

(b) 犯罪方案

- (一) 预防犯罪和刑事司法改革；
- (二) 打击跨国有组织犯罪的行动；
- (三) 打击腐败的行动；
- (四) 打击贩运人口的行动；
- (五) 预防恐怖主义；

(c) 与各领域都有关的活动

- (一) 政策支助、倡导和立法；
- (二) 打击洗钱的行动。

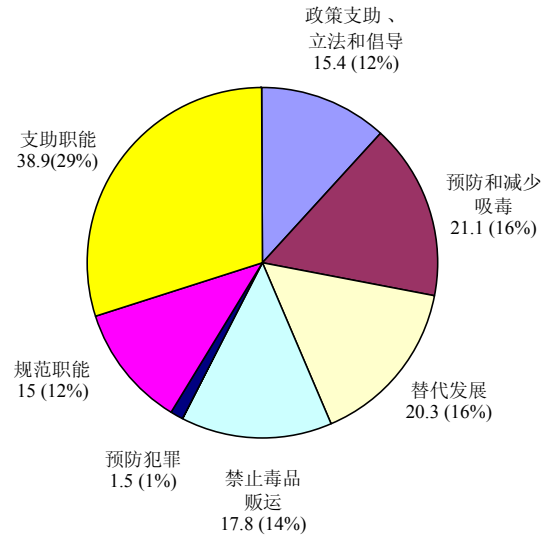
这些领域业务活动的特点是它们的规模、复杂性和相关性各不相同。大规模的业务活动与规模十分小的项目共存，有时候项目小到失去了规模经济意义。有些业务活动将毒品与犯罪结合起来，而有些业务活动则专业性很强，以至忽视了反文明行为的变化多端的性质。有些项目为政府提供了具体的业务活动支助；有些项目则主要为顾问工作团、会议和出差提供经费。

筹资方面的不确定性使业务活动的规划变得更加复杂。无论是从要处理的问题的规模还是从授权任务的意义来看，现有的资源（约每年1亿美元和约400名工作人员）都是捉襟见肘的（见图一和图二）。一般来说，有关资源充其量只是一些政府为同一问题分拨的资源的一小部分。另外，在2001年年底，由于毒品方案财务储备金的枯竭，导致丧失了一个防范季节性资源交付额变化的重

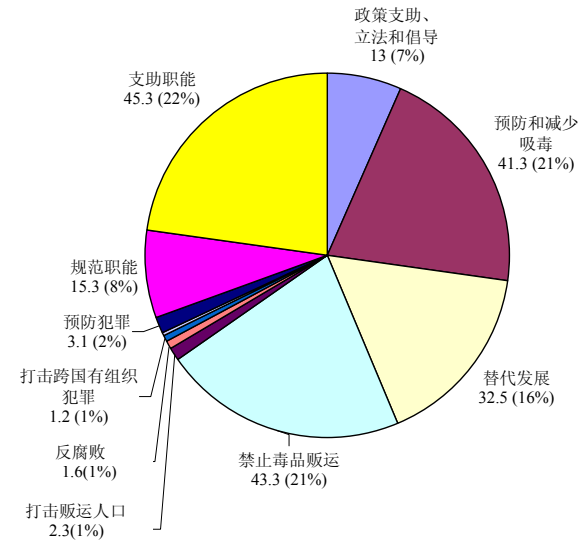
图一. 毒品和犯罪问题办事处：按主题领域分列的预算

(单位：百万美元)

1996-1997 年



2002-2003 年



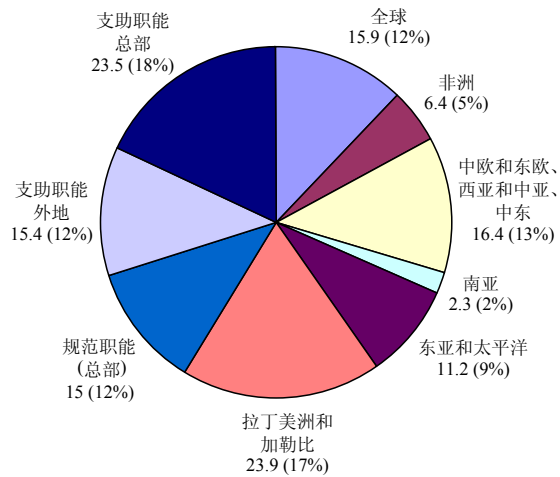
| 筹资： | 自愿捐款 | | 经常预算 | | 合计 | |
|------------|-------|----|------|----|-------|-----|
| | \$m | % | \$m | % | \$m | % |
| 药物管制署 | 109.1 | 88 | 15.4 | 12 | 124.5 | 100 |
| 预防犯罪中心 | 1.1 | 20 | 4.4 | 80 | 5.5 | 100 |
| 毒品和犯罪问题办事处 | 110.2 | 85 | 19.8 | 15 | 130.0 | 100 |

| 筹资： | 自愿捐款 | | 经常预算 | | 合计 | |
|------------|-------|----|------|----|-------|-----|
| | \$m | % | \$m | % | \$m | % |
| 药物管制署 | 168.5 | 92 | 15.3 | 8 | 183.8 | 100 |
| 预防犯罪中心 | 8.7 | 57 | 6.6 | 43 | 15.3 | 100 |
| 毒品和犯罪问题办事处 | 177.2 | 89 | 21.9 | 11 | 199.1 | 100 |

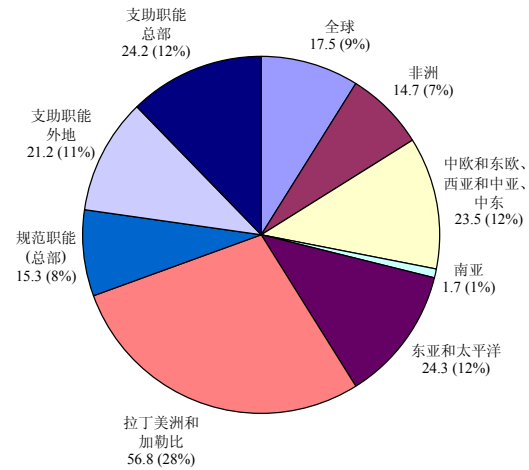
图二. 毒品和犯罪问题办事处：按区域分列的预算

(单位：百万美元)

1996-1997 年



2002-2003 年



| 筹资： | 自愿捐款 | | 经常预算 | | 合计 | |
|------------|-------|----|------|----|-------|-----|
| | \$m | % | \$m | % | \$m | % |
| 药物管制署 | 109.1 | 88 | 15.4 | 12 | 124.5 | 100 |
| 预防犯罪中心 | 1.1 | 20 | 4.4 | 80 | 5.5 | 100 |
| 毒品和犯罪问题办事处 | 110.2 | 85 | 19.8 | 15 | 130.0 | 100 |

| 筹资： | 自愿捐款 | | 经常预算 | | 合计 | |
|------------|-------|----|------|----|-------|-----|
| | \$m | % | \$m | % | \$m | % |
| 药物管制署 | 168.5 | 92 | 15.3 | 8 | 183.8 | 100 |
| 预防犯罪中心 | 8.7 | 57 | 6.6 | 43 | 15.3 | 100 |
| 毒品和犯罪问题办事处 | 177.2 | 89 | 21.9 | 11 | 199.1 | 100 |

要屏障，而对所交付的资源附加更加严格的条件（“指定用途”）又进一步缩小了利用这些资源的范围。由于办事处资源基础的这种缩小，不得不更加严格地量入为出和为项目的选定订立更加严格的标准。

C. 优点和弱点

在着手确定新的业务活动重点之前，办事处咨询了范围广泛的内外利益攸关者。向几百个对应方提出了一系列关于以往情况及对以往情况评价的问题。最后得到的关于办事处前几年实际执行情况的结论表包含了令人放心和令人关切的两方面的要素。

1. 强项

- (a) 毒品和犯罪问题在国内和全球议程上都处于优先地位；
- (b) 办事处重点突出的繁重授权任务并未与其他组织的授权任务相重叠；
- (c) 办事处是谈判和跨界合作中的成功调解人；
- (d) 办事处能够促进将毒品和犯罪问题列入国家政策；
- (e) 毒品和犯罪问题方面的经验可以推广到反恐怖主义活动；
- (f) 工作人员在国际公认的最佳做法方面具有丰富的专门知识；
- (g) 办事处的外地办事处网络经证明能够执行技术合作项目。

2. 弱项

- (a) 联合国经常预算仅为很小一部分授权任务提供经费；
- (b) 办事处必须依赖少数捐助方的捐款，因此，存在着一个公正问题；
- (c) 筹资的不稳定性和不可预测性抑制了政策规划；
- (d) 指定用途捐款可能与执行项目的需要和能力不相吻合；
- (e) 毒品方案与犯罪方案单列预算之间的差别妨碍了整合；
- (f) 办事处倾向于开展压制性的而不是预防性的活动；
- (g) 与有相同想法的利益攸关者的伙伴关系没有得到强调；
- (h) 对业务活动没有独立的评价；
- (i) 不清楚办事处的资金使用是否确有价值。

对强势与弱勢的这种事后检讨将被用来作为下一阶段工作的依据：评估在今后阶段中办事处能够做什么和不应当做什么。

二. 业务活动重点：中期指导方针

完成了上述的诊断之后，办事处立即着手精心制定一项中期业务活动指南。由于期望和授权任务所涉范围非常广泛，很难在任何同一时候都转化为可行的业务活动，因此有必要进行选择。选择过程本身就是一项有助益的工作，是在与总部和外地办事处工作人员进一步协商的基础上进行的。它贴切地反映了从一开始就参与这项工作的各会员国的观点。在因特网上贴出了一份调查问卷征求非政府组织的意见，结果也获得了一些颇令人感兴趣的想法。

所得出的结论是一个常识，而不是一个科学问题：应当优先重视毒品和犯罪问题办事处享有公认专门知识和能提供独特销售特色的领域（即有明确的授权任务和会员国的大力支持）中的方案和项目。而对其他方案和项目，将不得不考虑加以移交和采用辅助的原则：可由其他组织更好地执行的活动将只在启动资金和监督方面获得办事处的支持。

六个重大主题构成了所提议的中期业务活动重点。对这些主题不应当作刻板的解释；进一步具体规定这些主题所涉及的业务活动将是管理人员的主要任务：

- (a) 综合做法；
- (b) 可持续发展；
- (c) 预防和执法；
- (d) 知识和展望；
- (e) 最佳做法；
- (f) 伙伴关系的力量。

对这些主题的各自强调程度将视国家而异，从而反映出不同的发展阶段和社会问题的不同程度。将国别战略（见下文）分为方案和项目来反映办事处的业务活动重点和每个国家的政策环境是总部和外地管理部门的重要责任。

另外，业务活动量不应当是衡量办事处在某一国家业绩的唯一标准：项目的质量及其对受援国的作用也同样重要。确实有效地兑现和起到作用必须成为办事处的存在理由。

重点 1. 对毒品和犯罪问题采取综合做法

现实生活中，毒品和犯罪是相互关联的。到里约热内卢的贫民窟，喀布尔的废墟，索韦托的大街或者纽约的城里走一下就会发现这样说是并不无道理的。自 9 月 11 日以来，恐怖主义也成了其中的一部分，而洗钱则是它们所共有的特点。

在办事处的工作中，业务活动中的协同增效作用大有作为。它的打击洗钱全球方案是对相互关联的问题采取综合做法的一个典型例子。法律援助方案是另外一个例子：虽然援助将继续根据行动（是与犯罪有关还是与毒品有关）而

带有专业性，但只设立一个（更精悍的）小组，配备具有这两方面专门知识的工作人员，而不是设立两个小组平行工作，将大大提高效能。工作人员需要和协地工作，相互利用对方关于寻求援助的国家的知识和关于所涉问题的知识。

同样的推理也适用于打击非法贩运的方案。无论业务活动涉及的是毒品、武器、人口还是假货的交易，都有许多共同之处，执法和检控专业人员应当相互交流经验和目标，不管所贩运的“商品”性质如何。

还需要使用综合做法来克服不仅仅在部门之间而且还在各部门内部存在的障碍。例如，在毒品方案中，减少需求、执法和支助合法生计（替代发展）需要有不同但相互关联的专门知识。今后在研究麻醉品问题时必须要注意到它的所有复杂关系，因为供应、贩运和需求是相互交织的。工作人员的技能在必要时将重新界定。

对犯罪方案来说也是如此。将扩大业务活动，招聘范围更广的专业人员，但同时要摒弃将预防犯罪问题与执法和刑事司法问题分别加以处理的做法。

上述做法是符合秘书长的报告“加强联合国：进一步改革纲领”的，也是对该报告的支持，因为根据该报告，“打击恐怖主义、毒品贩运和国际犯罪的努力，必须作为战胜反文明社会势力的综合性战略的一部分而得到加强”。

重点 2. 将毒品和犯罪问题纳入可持续发展范围

最近几年，世界上一些国家的政府由于没有适当考虑老百姓对毒品、犯罪和恐怖主义的恐惧，而在选举中落败。换言之，文明社会在感觉到反文明行为的压力时，通常会作出过激的反应。

《千年宣言》将毒品、犯罪和恐怖主义称作对和平与安全的威胁。的确，有充分证据表明，如果没有善政和法治，经济就无法起飞并顺利发展。投入资源本身并不是解决问题的方法，因为资金来去都很快。由此产生了这样一种恶性循环：外国投资者避开没有法治的国家，而这又进一步阻碍了这些国家的发展。

反文明行为在许多方面危害了经济的发展。腐败可以使一个国家处于破产的境地。造成诚实的人们得不到基本的服务，并且增加了贫富之间的差距。毒品黑钱不断流走（到富国），造成资本外流；这种黑钱最终不是给某一经济体系输血，而是抽血。贩卖人口这种最为恶毒的剥夺人权的形式，造成奴隶制和人身奴役死灰复燃，使地下经济更形猖獗。非法作物造成农民继续受制于贩毒者，而所得部分与贩毒者巨额利润相比微不足道。

并非所有人都参与了这场斗争。许多发展机构在其活动中倾向于对不文明社会问题视而不见，因此甚至对各国打击毒品种植和贸易的活动，即使卓有成效，也未加以支持。

药物和犯罪问题办事处无法孤立地开展工作。它只有在其方案成为促进可持续发展共同努力的一部分的情况下才能加强全球化背景下的文明社会。

在联合国系统内部，机构间合作必须有新的含义：机构间合作已成为精简与合并各机构工作的一种方式。例如，预防毒品的工作显然有助于艾滋病方案和卫生组织的活动。开发计划署可进一步完善办事处在治理和机构建设方面的工作。而粮农组织当然能促进农村发展活动。这种新型的机构间协调不仅必须侧重于“了解谁作什么工作”，而且还应注重于“理清必要工作的顺序”。

在联合国系统以外，同样需要促进各种方案之间的协调一致。例如，办事处可以帮助各国逐渐摆脱非法作物的种植，而开发银行和援助机构也须介入，帮助这些国家逐步改种合法作物。玻利维亚、巴基斯坦、秘鲁、泰国和其他国家——已经能够停止种植或大幅度减少种植非法药物所需原材料的国家——的成功需要得到多边开发银行提供支助。只有这样，农民才能长期致力于生产在商业上可行的合法作物。

为了具体落实可持续发展的概念，办事处在拟订其举措时必须考虑到当地的具体情况。就非洲而言，这些项目必须强调与非法发展新伙伴关系之间的合作，后者是联合国在推动非洲大陆社会经济转变方面开展合作的最为重要的途径。

重点 3. 平衡兼顾预防和执法活动

经济学家两个世纪以来一直在争论究竟是需求造成供应（凯恩斯）还是供应造成需求（赛）。还是黑手党解答了这个问题：如果毒品需求不足以刺激供应，后者就会强迫人们产生需求——在伦敦、莫斯科和卡拉奇的校园里分发若干剂量的毒品就会保证人们终身致瘾。

对此，办事处的任务很简单，必须打击供应，但减少对“物品”（犯罪或毒品）的需求本身也会促进供应的减少。从资金的角度来看，这样做是很有效的，因为众所周知，如果将资金用于预防（需求）上，就可以为执法和拦截（供应）节省下所需的数倍资金。

对办事处来说，还有一个形象问题。属于联合国秘书处的机构不应被视为国际“除恶队”或负责处理“邪恶事务”的官僚机构。令人宽慰的是，人们是从积极的角度来看待预防工作的。

最近取得的进展令人鼓舞。在药物方案方面，人们普遍承认有必要采取同时针对消费者、生产商和贩运者的行动。如果不同时采取措施，防止药物滥用，并对吸毒者进行治疗或戒毒，单靠执法活动是无法取得成功的。反过来看，只是开展反毒品宣传并不足够，除非是同时努力制止贩毒者创造新市场或设计新产品。

犯罪方面的方案也是如此，办事处的专家们长期以来拟订了支助执法和预防的各种方案，例如，为帮助各国政府打击腐败而准备的“工具箱”就是如此。

在今后的时期内，办事处这两个密切相关的方案将进一步平衡兼顾预防措施和打击措施。尽管对这两种措施平均分配预算资金的做法很具吸引力，但这

样做是不合适的。减少药物供应的项目，例如，促进替代谋生项目，与预防措施相比，通常更需要资本投入。

为了在供需方面采取更为协调一致的做法，可以使用办事处的技术援助来刺激各国采取类似的平衡兼顾战略，从而在受援国的国内政策上推广上述做法。减少药物滥用毕竟会普遍缓解健康问题，促进人们融入社会与经济之中，并使社会更为安全。

重点 4. 以了解实情和战略眼光作为选择行动的基础

在社会经济、贸易、人口和其他领域，联合国历来发挥着形成概念和收集统计数字的作用。最近几年，在其他领域，联合国也享有这样的声誉。由于公众对反文明行为的关注，人们对毒品和犯罪问题办事处作为有关事实和数字保存机构的兴趣更为浓厚。

在今后的时期内，办事处出于下述几个原因将进一步充实其知识库，并改进分析工作：

(a) 出于本身的业务需要。办事处定期编制的国家概览概述了各受援国犯罪、毒品和恐怖主义的情况。这些概览又被用于编制有关的国别战略，为技术合作提供指导，并为防止在选择项目上急功近利提供了最好的保障。还将把以这种方式收集的事实和数字提供给第三方，因为这些事实和数字有助于加深了解毒品、犯罪和恐怖主义对经济和社会发展的影响；

(b) 用于受援国的机构建设。办事处还帮助在毒品和刑事司法领域建立国家机构（并制定国家政策）。目前在阿富汗开展的工作就是这方面的一个典范：它体现了办事处作为提供咨询和开展行动的机构而能够给各国政府和整个联合国系统作出什么贡献。办事处对最佳做法的了解也同样有益于南部非洲和拉美各国的政府。非法作物监测方案提供了关于阿富汗、玻利维亚、哥伦比亚、老挝人民民主共和国、缅甸和秘鲁农民行为的关键资料，因为尤其值得提及。这类技术合作属于办事处工作的核心部分，需要在今后加以进一步发展；

(c) 用于理事机构的政策性工作。各国政府通过毒品和犯罪问题办事处提供了遵守有关公约的数据。尽管这些数据最近有所改进，但所提供信息的数量和质量有时并不令人满意。有些国家仍然无力提供任何信息。这类缺乏数据的现象又损害了理事机构审议工作的有效性，为此必须加强技术援助，以解决这些问题。

重点 5. 帮助建立旨在推广国际最佳做法的机构

最佳做法费用低廉。这些做法业已存在。办事处通过强调下述行动就可发挥超出其资源（小）规模的作用：(a)确定最佳做法；(b)加以调整，以适应有关国家的情况；及(c)应用于机构建设。

办事处在某种程度上已经这样做了。1998 年大会毒品问题特别届会所通过的《减少药物需求指导原则宣言》就是围绕着这个概念展开的。“药物滥用初

级预防全球举措”和“打击药物滥用全球青年网络”都确定了在基层一级行之有效的宣传计划，并在全世界加以推行。

办事处还促进在许多国家建立毒品问题法院。这种新做法有助于以较低的费用弥合司法系统与处理药物滥用问题之间的差距。还根据最佳做法围绕建设或加强受援国公营部门机构的概念设立了其他方案：这方面的明显例子是区域“前体管制”举措。

然而，为促进能力建设，还需要做更多的工作。例如，《打击跨国有组织犯罪公约》提供了推动在全世界迅速采纳最佳做法的工具。办事处犯罪问题方案在今后开展以促进遵循这一公约为目的的活动将有助于受援国长期坚持这些做法。

采纳最佳做法不是穷国独享的一种特权。某驻外机构开发的计算机执法培训系统和用于机场安全的人物特征描述系统引起了世界各地执法机构的注意，包括处于该行业尖端领域的某些机构的注意。由于照用“最佳做法”简单易行，费用低廉，在行动中强调这些做法将缓解办事处财政紧张的状况。

重点 6. 高效使用资源，发挥伙伴关系的优势

伙伴关系是一种“正和博弈”，负担和利益在参加者之间进行分配，而每人所得利益都大于负担。办事处在比较优势的基础上与他人进行合作的愿望和需要将由于具有共同目标和手段的范围的扩大而变得更加难以实现和满足。这将要求掌握一种管理技能，在配备资源上向潜在伙伴中最好的表现者倾斜。

在项目一级，这种合作努力在许多领域都取得了成功。为防止艾滋病病毒/艾滋病蔓延而与联合国艾滋病方案合作开展的业务已经与为防止药物滥用而拟订的活动联系起来。与儿童基金会一道开展的保护街头儿童免于剥削和致瘾的方案可以说也是同样的情况。打击城市犯罪的举措，尤其在非洲和拉丁美洲，可以与联合国人类住区中心开展的类似项目挂起钩来。以上所述只是从众多事例中拈取的几个例子。

然而，要努力扩大（稀有）资源产生的作用，就必须把伙伴关系提升到一个高的水平。这方面活动的若干模式将付诸试验。

1. 与受援国的伙伴关系

这当然不是一个新的概念；这一概念在未来期间的新意将体现在共享实现共同目标的方式和方法的程度。办事处的财力只相当于各国政府为了对付毒品和犯罪问题在国内所作投资的一小部分。（在拉丁美洲，我们每年大约投入 4,000 万美元，只占 40 亿国内支出的百分之一。）因此，在国际“最佳做法”的基础上对国内“项目”进行共同规划（和执行）将会：

(a) 使办事处处于国家决策过程的核心地位，从而使项目更加有效和更有意义；

(b) 加强“各国对方案的属有感”（此概念由于捐助者专门指定资源用途而受到削弱）；

(c) 给受援国带来的惠益大于它们仅仅通过调动国内资源而可能获得的惠益。

在项目（和一国）的承载能力很强的情况下，给予贷款而不是给予赠款可能产生额外的工作效率。这种新的做法值得加以考虑。

2. 与捐助机构的伙伴关系

建立这种伙伴关系将需要修改办事处的项目周期，使资金提供者更多地参与技术合作活动的策划。目前，项目产生的情形多种多样。一些项目产生于特别情形。迄今为止，一旦管理部门核可一项“项目计划”，项目文件就已经完成并且已经试图进行筹资。如果无法找到资金，则项目流产，开发成本被浪费掉。新的业务活动重点的执行将减少这种浪费和拖延，但需在项目周期的各阶段，以伙伴关系取代项目选择过程中的机会主义。

3. 与开发机构（尤其是多边开发银行）的伙伴关系

这种伙伴关系将使办事处的资源得到比以往任何时候都更大限度的利用。办事处目前并不拥有资助正在进行替代发展的区域的资源。办事处无法帮助目前尚在从事非法活动的农民改行——一项更适合由援助机构完成的任務。然而，它可以而且应当发挥接生婆的作用。在玻利维亚和泰国，办事处根除鸦片和古柯树种植的开拓性工作引来了一定数量的发展支助。另外还有好多国家由于成功地逐步退出非法（以麻醉剂为主的）种植，需要并且值得由多边开发银行提供援助。办事处可以成为让这种事情发生的促进因素。

4. 与私营部门利益相关方的伙伴关系

与包括民间团体、基金会和法人实体在内的私营部门利益相关方建立的伙伴关系，应当促进分享实现办事处目标的承诺和资源。在这一方面，这些机构协同工作的愿望将取决于办事处是否能够从项目规划开始就让它们参与进来。

把（受援国的）需要、（办事处的）知识和技能以及（捐助者的）资金结合起来是一项需要小心处理的工作。目前确定的业务活动重点目的是要确保在这一过程中采取正确的方法，并且避免通常的“先决定、后寻找资金”的模式。项目对所有各方的影响从一开始就应当是明确的：这既是合作伙伴关系的传统意义，也是重新阐释的伙伴关系的作用。所有各方都必须通过执行和事后评价参与到从项目规划到筹资的各个阶段。

三. 前提条件

各项重点并不是孤立存在的。要确定和执行重点，就必须考虑到一系列指导原则，其中许多指导原则都是特别针对办事处的。要运用这些原则，还必须满足一些必备条件。要对它们的有效性和影响进行监督，问责制就必须到位。以下对此分别进行阐述。

A. 指导原则

1. 区域条件

毒品和犯罪活动在境内外甚至跨洋和跨洲建立了它们自己的市场。在一个地点减少药物需求可能会造成该产品的过剩，该产品可转而满足甚至刺激起其他地方的需求。犯罪分子和恐怖分子的行动方式几乎完全一样：在一个国家被追捕，他们就会移居国外。因此，在进行项目设计时，必须认真注意到在一个地方取得成功后又发现在另外的地方出现了同样的问题这样的危险。

一些反文明行为具有跨国性，例如，遍及全世界的有组织犯罪，或沿中亚路线或来自安第斯区域的毒品贩运。犯罪在冲突后局势下使人道主义危机持续不断的作用也具有跨国性，例如在非洲和在高加索。在这种情况下有必要把打击犯罪（和毒品或恐怖主义）的措施与边界问题联系起来：考虑问题必须着眼全局，而采取行动则必须注重局部。

2. 多边办法

办事处的比较优势就在于它作为多边实体，作为不仅仅代表单一会员国利益的一个诚实的中间人的DNA。

在办事处所开展的一切活动中，都必须讲究外交和政治策略，而不论这些活动有多么不同。就公约（如《打击跨国有组织犯罪公约》或反腐败公约）达成国际共识就是一个例子。另一方面的一个例子是加强执法机构之间的联系，以便跟踪从中亚运往东西伯利亚或西欧的麻醉品货物。任何其他机构都无权或也没有能力安排处理这种差异极大的问题的多边办法。

办事处的多边地位还可以促进甚至引导各国政府之间开展合作。特别是，如果有些政府不希望（被看到）并肩合作而宁愿通过作为中间人的多边机构开展工作，那么，技术合作项目就可能十分有益。

3. 性别敏感性

各项目将继续考虑到男人和女人作为非法活动的参加者——常常是不情愿的参与者，以及作为摒弃反文明行为的长期持续变化的促进者所起的不同作用。

办事处还将大力收集按性别分列的数据，尤其是药物成瘾、贩卖人口、非法作物种植以及商贩在毒品集市中的作用等领域的数据，以便加强项目执行的成效。

B. 必备条件

1. 切实的资金来源

办事处的年度预算约为 1 亿美元，其中 10%来自联合国经常预算。其余资金通过几个重要捐助方和若干捐助大户的自愿捐款提供。在这方面产生了公平性和合理分摊负担的问题。在未来一段时期，主要依靠几个大支柱提供资金，其中包括若干老支柱和若干新支柱。

(a) 联合国经常预算

由于理事机构赋予越来越多的任务授权，办事处（在其经费范围内）能够做的事和理事机构（按照任务授权）期待它去做的事形成了强烈反差。要能得到更多的经常预算拨款，只有通过各会员国拿出行动，各会员国在这方面的责任再也不能无限期地推延下去了。

(b) 自愿捐款

技术合作方案几乎完全依靠约 20 个国家提供资源。这些资金大部分是指定用于某些特定项目的，对其使用附有严格的条件。因此，对于受援国预定的需要而言，办事处的主动权是相当有限的，支助的预算资金不足以支付外地各办事处的经费以及开展新的、具敏感性的活动。1996 年至 2002 年这段时间自愿捐款的变化趋势见附件所示。

有些会员国提出了一些建议，其中某些建议正在受到重视。最终有可能而且应当把十分广泛的意见综合归纳起来，使之切合每个国家的预算过程。在未来短期内，不附条件的自愿捐款数额必需重新恢复到 1990 年代后期水平，以便能够补充现已枯竭的毒品方案业务储备（约 1,500 万美元）（见附件）。

(c) 与受援国共同分摊费用

费用分摊办法过去几年中在毒品方案方面起到了很好的作用。它使各国能够充分树立主人翁意识，主动做好在其本国开展的方案，它还使各国得以根据本国需要来吸纳采用办事处的专门知识。在此基础上，几个中等收入的大国正被邀请同办事处结成伙伴关系，开展其本国的毒品和犯罪方案。作为对等方，办事处可提供利用各种各样的资料信息，可动员“最佳做法”的专家力量，还可提出建议，指导如何更好地履行公约条款。联合国的支持也增大各国政府行动的可信度，特别是在具有政治敏感性的问题上。

如上所述，对于某些新的费用分摊形式，有必要作出试验，其中包括在某一项目（以及某一国家）具有较强承载能力的情况下采取贷款而不是赠款方法。采用此种费用分摊办法将会使资金的利用产生更大的效益，不论所提供的资金是否需予偿还。

(d) 从私营部门筹措资金

从一些基金会和公司企业筹措私人资金迄今成效有限。然而，在某些方面，例如艾滋病毒/艾滋病和儿童福利方面的私营部门筹款有了重大突破，这足以使人感到乐观。办事处要在毒品和犯罪领域取得同样的成效，必须要使潜在捐助者相信，不会把他们的捐款用来取代公共部门的必要支出，而且，由此得到的益处（例如，提高知名度，显示团结互助精神）乃是企业本身战略的一个方面。

2. 有进取心的工作人员

办事处需要有足够的人员配备，工作人员的技能符合新的优先事项的需要。要想吸引和重新培训最高水平的工作人员，需要给予具竞争力的薪酬，保证给予良好的工作条件和良好的人事管理。上述第一点并不由办事处本身决定：薪酬水平尽管不断缩水，还是可观的。其他方面有赖于办事处本身。必须作出努力，确保有效的职业发展，包括公平合理的提升、工作安定性和妥善得当的轮换政策。在招聘雇用和其他重要的人事行动中，必须有充分的透明度。

在流动性较小、职业晋升较慢的一个机构内，工作人员的培训应当侧重于使其技能适应受援国不断变化的需要，侧重于“较软”的领域，例如团队精神、交流技能和领导能力。

人事管理，特别是外地工作人员的管理，需要有灵活性，敏感地注意到他们的特别工作任务，他们被派驻国家的安全和生活条件往往不怎么好。当前以总部为主的人事制度应当更加注意这一问题，不断审查改进。

3. 外地办事处

技术合作项目的管理职责应在最大程度上侧重于外地办事处，以便作出更快的、更知情的决策。还可以对专业人员实现更集中化的管理，以及更多地使用本国的专家。最后，外地办事处如同总部一样，必须能够同时处理毒品和犯罪问题，因今后其任务授权将会包括这两个方面。

新的业务活动重点的实施要求各外地办事处都实现合理化配置。其地点和规模应与工作量相吻合。某些办事处也许仍具有高度的战略重要性，即使项目数量目前较小，也有必要维持运作。目前在内部开展的演练，虽然是在办事处业务活动重点外，但目标是一致的，目前正在审研外地办事处方面的问题。总部工作人员有必要向外地流动，未来将予推行。

C. 加强问责制：把政策转化为具可信度的行动

办事处必须充分对其利益相关方负责，亦即对各会员国负起报告责任。此种责任制不仅仅是定期提交业务活动的报告：它必须有充分的透明度，必须对其工作成绩作出客观评估。

对内，建立一个独立的（独立于管理层的）评价项目，这将使办事处得以评估在达到目标和产生影响力方面的成绩和缺陷。来自评估人员的反馈意见可用以指导未来的政策和方案安排，有助于确定最佳制订。

对外，独立的评估可使各会员国看到项目目标是否实现，是否在朝着机构的长远目标逐步迈进。可以认真评估办事处的资金是否用得有价值的问题。

在线问责制包括编写提交给各利益方的报告，特别是资金使用情况的报告。新的 ProFi 制度在其设计上就是要实现全面监测，逐步做到向各首都发出实时报告。ProFi 制度虽然开始时侧重于财务监测，但目前正在加强功能，使之包括方案监测在内。

办事处必须负起对其工作人员的报告责任。为此，除了采取措施实现人力资源的透明、合理管理（雇用、职业发展、流动性和假期）之外，还正在建立一个人事调查员职务，辅助纽约总部内与此相同的较一般性的工作。

四. 今后的步骤

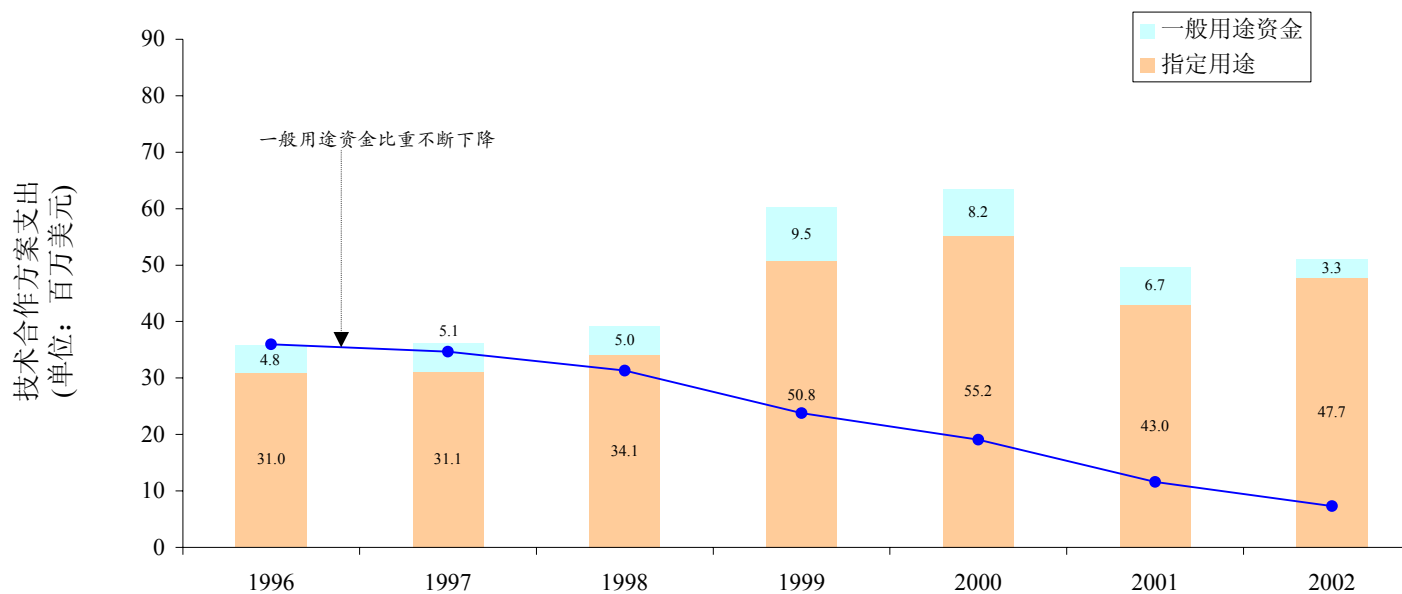
以上提出的活动重点将提供作为中期业务活动的指导方针。已作出努力，使这些重点事项紧密挂靠各受援国的当前情况，包括从毒品和犯罪问题办事处目前的工作中举行一些实例。

将来有必要在组织上作出一些调整，以便有利于重点事项的落实执行。为使办事处的工作更好地融为一体，将建立一个三叉形管理结构，其中包含：(a) 业务方案；(b) 机构发展；(c) 管理支助。

各利益方的携手合作至为重要。有些会员国一针见血地指出，办事处的一个倾向是，尽管资源有限，但开展的活动太多。因此，有了明确的重点，毒品和犯罪问题办事处就可以集中力量进行它最有能力进行的工作。各会员国的支持是关键因素，不仅使之成为切合实际的目标，而且可确保其实现。现在就应迈出伙伴关系的第一步。

附件

毒品和犯罪问题办事处：自愿捐款变化趋势



资金来源:

一般用途

指定用途

| | | | | | | | |
|----|------|------|------|------|------|------|------|
| | 4.8 | 5.1 | 5.0 | 9.5 | 8.2 | 6.7 | 3.3 |
| | 31.0 | 31.1 | 34.1 | 50.8 | 55.2 | 43.0 | 47.7 |
| 合计 | 35.8 | 36.2 | 39.1 | 60.3 | 63.4 | 49.7 | 51.0 |

一般用途资金比重

| | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|-----|
| | 36.0 | 34.7 | 31.3 | 23.8 | 19.1 | 11.6 | 7.3 |
|--|------|------|------|------|------|------|-----|