



## 第六十一届会议

议程项目 113

### 千年首脑会议成果的后续行动

## 联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性问 题高级别小组报告的建议

### 秘书长的报告

#### 一. 引言

1. 在这个日益相互依存的世界中，我们需要一个强大和一致的联合国，以应付众多的全球挑战，满足各方面的需要。联合国可以发挥重大作用，确保在实现千年发展目标和其他国际商定发展目标方面取得进展，使各国能够主导自己的发展进程，并帮助应对疾病、冲突和环境等全球性挑战，以及促使人们享有所有权利。联合国必须有足够的灵活性和统一性，来满足发展中国家、正在发生冲突的国家、稳定的低收入国家、新兴经济体和发达国家的业务和政策需求。联合国应当提倡全球性的标准和准则，应当在每一个国家把重点放在根据该国的需要取得成果上。

2. 然而，在上述挑战面前，联合国的结构不尽完善。联合国亟需加强一致性和加强相互配合，以便作为一个整体行动，发挥比各个部分加起来还要大的作用。它应利用它特有的普遍性和中立性，利用它在安全、发展和人道主义领域开展工作的能力。它应更成功地发挥召集人、标准制订者、倡导者、专家、监测员、协调人和方案管理员的作用。它应满足各国的不同需求，在国家一级作为一个整体开展工作，并有施政、管理和供资方面的实践来支持这些努力。

3. 联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组报告（《一体行动，履行使命》）（A/61/583）的各项建议，为全面统一处理这些问



题提供了一个重要机会，以确保本组织可以应对二十一世纪的全球挑战，在多边系统中充分发挥有效作用。

4. 在审查和评估了高级别小组提出的建议之后，考虑到委托小组开展工作的我的前任提出的意见，在参加了围绕小组报告的不同方面进行的一系列非正式协商后，我高兴地表示全面支持加强联合国和提高它的一致性的原则，支持报告中的各项建议。

5. 小组报告提出了大幅度提高联合国全系统的一致性的设想。我认为这一设想与会员国的要求和目标，与它们已经表明和继续表明关切，是一致的。这一设想的依据是：改变力量分散的局面，把联合国系统的许多资产集中起来，以便在各级，特别是在国家一级，根据各国当家作主的原则，“一体行动，履行使命”。我认为这是极为重要的，因为小组报告援引我的话说，“衡量联合国是否成功的真正尺度，不是我们作出多少许诺，而是我们为那些最需要我们帮助的人做了多少”。

6. 小组的设想还适当地强调了联合国系统采用成果制和注重业绩与问责制的必要性。会员国之所以要求联合国进行改革，是因为必须要有效率、透明度和问责制，这些是我本人提出的本组织优先事项的基石。

7. 本报告概述了我是如何从范围更大的联合国改革议程角度来看待小组的建议的，并提出了如何考虑进一步对小组的报告进行政府间审议的要点。

## 二. 审议小组的建议

8. 正如我的前任所述，小组的报告进行了多项分析，提出了各种建议，涉及的范围很广。他在送文说明中指出，应当针对报告开展审查和对话工作，就报告的目标、内容和建议达成广泛的共识。虽然主要应当由大会来审议报告的建议并做出决策，但是也需要其他决策者和行为者参加讨论，以便进一步了解和掌握这些建议。这些步骤包括在经济及社会理事会内进行协商，以及同联合国系统各组织理事机构协商。

9. 我认为，应将报告的建议作为一个综合统一的整体来审议，因为报告是作为一个整体起草的，它的许多建议是相互关联的。审议报告的安排应确保具体建议具体分析，最终做到相互配合，共同推进小组的整体目标。

10. 应当根据目前正在进行的一些改革来审议该报告。显然，在提出建议时，小组考虑到了其他进程和它们所取得的进展和遇到的障碍。在这方面，报告的许多建议与现有改革任务相符。在这种情况下，联合国系统应着手提高一致性，不作不必要的拖延，以避免工作重复。其他领域则需要进行更充分的讨论和审议。

11. 其中一项与小组关于在国家一级提高联合国的一致性、实效和效率的建议高度相关的工作，是即将进行的联合国发展业务活动三年期全面政策审查。小组的一些建议重申并重新推动 2001 年和 2004 年三年期全面政策审查提出的、目前正在推行的改革举措，这些举措是在政府间一级商定的联合国业务活动政策框架。2007 年三年期全面政策审查是一个重要机会，以审议并推进小组的相关建议，包括评估小组建议的“一体化国家方案”试点的进展情况。

12. 应有关会员国的要求，联合国发展集团在协商后开办了八个试点，试验“联合国一体化”的做法。目前在自愿的基础上，在各国政府领导下，进行试点；试点包括大约 20 个联合办事处，联合国根据经济及社会理事会批准的三年期全面政策审查的执行计划，承诺让这些办事处进行试点。这项工作将是一个在不同国家采用小组提出的原则的重要试验，对成果和经验进行分析的结果将在今年年底提交有关理事机构。我已批准目前的工作，鼓励联合国发展集团主席着手开展这一工作。需要讨论一些与采用联合国一体化做法有关的问题，包括：国家当家作主的中心概念；联合国驻地协调员的权力和责任；联合国开发计划署（开发署）作为驻地协调员制度管理员的作用和它的方案作用。在开发署内，必须以内部“防火墙”的形式，明确划分职责。同时，联合国开发计划署的方案作用应配合整体的一致努力，具有战略性，贯穿各个领域，而不是侧重哪一个部门或项目。还需要进一步阐明，在国家一级，何为有效的统一预算框架。

13. 同样的，目前也在围绕环境领域中的联合国改革事项开展工作，这就是大会有关联合国环境活动的体制框架的非正式协商工作。小组知道这一工作，并与之进行了接触，强调小组的建议是补充性的，旨在为该论坛的审议提供动力。因此，大会非正式协商进程可酌情审议小组提出的有关环境的建议，同时考虑到联合国环境规划署理事会全球部长级环境论坛、全球环境基金和有关多边环境协定缔约国会议等其他政府间论坛的相关讨论和决定。我将根据这一政府间进程，适当注意到小组的建议，即我授权对联合国现行国际环境管理制度进行一次有权威性的独立评估。

14. 小组建议联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）根据它在设立五年中取得的经验，对它的运作进行一次审查，以便在全系统一致性方面改进它的业绩和问责制。在 2006 年第四季度举行的行政首长协调会会议上，行政首长一致欢迎小组建议的主旨，并一致希望提高一致性和加强协调，实施必要的全系统改革。国际劳工组织总干事胡安·索马维亚和世界贸易组织总干事帕斯卡尔·拉米已承担了主持行政首长协调会审查的任务，他们在争取所有行政首长都充分参与。打算在 2007 年 4 月我首次主持的行政首长协调会会议上，审议一组初步行动建议，以提高该机构的效力和相关性，成为一个由秘书长主持的、视情作出反应的透明的高级别机制，提高联合国系统整体的一致性和影响力。

15. 小组的建议进一步推动了旨在大力加强业绩和成果交付的有关联合国业务做法的改革措施。这些建议显然十分符合我在透明度、问责制、效率和人力资源发展，包括推动工作人员的调动等领域中的优先事项，应当在所有相关论坛中积极讨论。资源规划、人力资源、共同事务和评价等工作实现现代化并做到全面兼容，对于把提高联合国的统一性和一致性的概念变为现实至关重要。行政首长协调会管理问题高级别委员会由联合国系统各机构、基金和方案的代表组成，由于大部分工作属于该委员会的职权范围，因此行政首长协调会就它围绕统一业务做法开展的工作，提出一份全面的进展报告，可能有助于大会对这些事项的审议。

16. 另一个已经取得进展的领域与小组报告中有关人道主义援助章节中的某些建议有关。关于粮食保障，设在罗马的联合国系统各机构已经进行了深入讨论，以拟订建议，供相关政府间机构审议。不过，需要做更多工作，进一步加强本组织作为加强伙伴关系方面的协调员的作用，加强它从救济过渡到发展的能力，此外，在减少风险和预警方面亟需增加投资，利用现有的国际举措来帮助缓解或预防自然灾害。小组在这些和其他领域提出了很好的建议，应进一步加以审议。

17. 关于小组加强本组织两性平等部门的建议，我完全同意小组的意见：需要在不断变化的联合国系统中巩固和加强注重两性平等和增强妇女力量的几个现有部门，这些部门应该在全球一级调动改革力量，鼓励在国家一级取得更好的成果。还必须强调，促进两性平等将始终是联合国所有实体的任务。我也将继续征聘有能力的女性，加入我的高层人员。

18. 关于两性平等和增强妇女力量的建议，包括设置一个主管两性平等和增强妇女力量的副秘书长的职位，以便在相关的政府间进程批准建立整合为一体并得到加强的联合国两性平等架构之后，领导它的工作，联合国系统和许多会员国一致深信，这些建议有助于为实现两性平等和增强妇女力量的目标而做出的全面努力。不过，我将等待会员国对有关建议进行实质性讨论和协商的结果，以得到政府间进程的进一步指导。我希望会员国能早日就这一建议达成积极的一致意见，让我们能继续前进。

19. 至于小组在人权方面提出的建议，我与小组意见完全一致：人权和其他贯穿各领域的事项应当是联合国活动的组成部分。联合国人权事务高级专员作为联合国负责人权事务的最高官员，应确保联合国人权机制的规范工作与业务活动挂钩。至关重要的是，要支持人权理事会，使之成为一个真正有效的机构，享有推进联合国人权议程的可信性和权威。

20. 施政是小组报告中需要进行深入政府间审议的一个领域。我敦促会员国适当考虑小组这方面的建议。小组认为，把它的建议总合起来就会有一个框架，用于在国家一级建立一个统一和一致的联合国结构，在中心有相应的更加一致的治理、供资和管理安排，在区域一级有一致性和连贯性。报告这方面的建议是一个

重要的起点，需要进一步审议和讨论，以提出共同的构想，增强政府间结构的一致性和效率和体现国家当家作主原则。上面这些事项包括审议小组提出的建议，即加强经济及社会理事会作为权威讲坛的地位，以确保更有效地执行我们的共同发展议程；设立一个可持续发展协调委员会，作为一个包容性战略监督和治理框架，促进在国家一级采用“联合国一体化”做法；并在可持续发展协调委员会成立后，通过首长协调会框架内的一个机构间发展政策和业务小组，为其提供支持。该小组可以取代联合国发展集团，或者成为联合国发展集团的一个分组，明确承担支持新的协调委员会的任务。我认为，有关目标应是加强总部一级的一致性以支持外地的一致性。

21. 考虑到这些，我同意小组的结论：要就进一步精简和合并提出更详细更具体的建议，就要进行更深入的技术分析，而这在小组现有的时间内是做不到的。因此，我将适当考虑小组的提议，即我在小组所做工作的基础上，设立一个独立工作队，进一步消除联合国系统内的重叠，并在必要时，合并联合国的实体。

22. 我打算与会员国、大会主席和有关政府间机构密切合作和协商，他们将在推进该报告方面发挥重要作用。为此，我已经请常务副秘书长监督并支持执行一个全系统一致性的改革议程。常务副秘书长将与联合国有关高级官员密切合作，会员国可同这些官员进行商讨，以协助他们各自负责领域中的讨论。联合国系统意识到，需要立即采取措施，加强整体的一致性和效力，但它也认识到，将小组建议付诸行动的努力需要接受小组报告政府间审议工作的指导并尊重政府间审议工作。