



第五十一届会议

议程项目168

联合国的改革:措施和建议

革新联合国:改革方案

秘书长的报告

本报告分为两部分。第一部分是导言,并按专题概述主要改革要点。这一部分着重介绍秘书长正在建立的新的领导和管理结构,并扼要概述他正在采取和向会员国建议的部门性关键措施。

第二部分包括对整套改革措施的比较详细的讨论,并提出比较详尽的解释以及具体行动和建议。

## 送文函

联合国大会

主席

亲爱的主席先生：

如你所知，我就任秘书长的时候，对联合国的活动及其安排和进行方式展开了彻底的审查。目的是查明联合国有什么方法可以更确实有效地应付我们跨入一个新的世纪和一个新的千年期的时候所面临的挑战。今天，我很高兴地向你、并通过你向大会提出我认为在本组织五十二年的历史中最广泛、最深远的改革。这些改革载于本函所附的报告中，报告的标题为“革新联合国：改革方案”。

我对改革的概念很明确，而且始终一致：本组织需要大大地改变布局，以便更妥善地达成国际社会所赋予的使命。从事这些变革还会发挥出显著的行政效率，从而在许多情况（尽管不是在所有的情况）下产生节余。提高效率而产生的这种纯净节余反过来应该改用于本组织最优先的工作，减少贫穷并改善发展中国家的前景。所附报告中概述的各项措施和提议都反映这些原则。

本报告包括三类措施：第一类是我能够而且将要自己主动采取的措施，大体上涉及秘书处、各项方案和各个基金的组织和管理。在这方面，本报告所要做的无非是改变本组织的领导和管理结构，使其在行动上更有坚定的决心，贯彻的努力和敏捷应付本组织面前许多挑战的能力。这些措施目的在使会员国对本组织的适切性和效率恢复信心，并重振本组织的工作人员的志气和献身精神。

这项改革方案如要成功，还需要同会员国紧密协力合作，因为联合国的任务和资源都是会员国所赋予。因此，本报告也载列属于会员国管辖范围的许多辅助措施。报告中提出各种方法来加强战略指导，只有大会能为本组织的工作提供战略指导，而秘书长则获得必要的手段，以便最有效地达成法定目标。我希望并且相信大会第五

十二届会议将迅速、认真地审议这些提议。

第三,还提出若干更基本的提议,供大会考虑可能采取长期的行动。

我谨对改革执行协调员莫里斯·斯特朗先生和他属下规模虽小但干劲十足的小组在这项工作上的重大贡献,表示感谢。他们在短短六个月之内,以极其有限的资源,进行了范围广泛的工作,并证明联合国本身可以从内部进行改革。同样,我也要感谢联合国许多其他的高级官员,特别是改革指导委员会的成员,慷慨地贡献出他们的宝贵时间。最后,我感激各国政府以及秘书处以外的机构和人员在这一进程中给我的宝贵建议,他们都希望看到联合国在下一个世纪中发挥关键的作用。

顺致最崇高的敬意。



科菲·安南(签名)

1997年7月14日

## 目 录

|                   | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|-------------------|------------|------------|
| 摘要.....           |            | 6          |
| <b>第一部分：概 述</b>   |            |            |
| 一、导言.....         | 1 - 25     | 9          |
| 二、改革开始实施.....     | 26 - 91    | 14         |
| A. 新的领导和管理结构..... | 27 - 61    | 14         |
| 加强在秘书处的领导能力.....  | 34 - 39    | 16         |
| 加强大会的战略指导.....    | 40 - 48    | 17         |
| 在国家一级统一行动.....    | 49 - 51    | 19         |
| 提高行政功效和效率.....    | 52 - 56    | 20         |
| 产生红利用于发展.....     | 57 - 58    | 21         |
| 联络民间社会.....       | 59 - 60    | 22         |
| 建立传播文化.....       | 61         | 22         |
| B. 核心活动.....      | 62 - 79    | 23         |
| 和平与安全.....        | 63 - 67    | 23         |
| 经济和社会事务.....      | 68 - 71    | 24         |
| 发展合作.....         | 72 - 75    | 24         |
| 人道主义事务.....       | 76 - 77    | 25         |
| 人权.....           | 78 - 79    | 25         |
| C. 前面的道路.....     | 80 - 91    | 26         |
| 三、新世纪的新联合国.....   | 92 - 95    | 29         |

目录(续)

段 次    页 次

第二部分：措施和提议

|                         |           |    |
|-------------------------|-----------|----|
| 四、制定政策的新办法.....         | 97 - 103  | 32 |
| 五、重点注意实质优先事项.....       | 104 - 216 | 35 |
| A. 和平、安全和裁军.....        | 104 - 126 | 35 |
| B. 经济及社会事务.....         | 127 - 145 | 41 |
| C. 发展合作.....            | 146 - 169 | 48 |
| D. 环境、生境和可持续发展.....     | 170 - 179 | 56 |
| E. 人道主义事务.....          | 180 - 193 | 59 |
| F. 人权.....              | 194 - 206 | 63 |
| G. 民间社会.....            | 207 - 216 | 66 |
| 六、加强支助能力.....           | 217 - 271 | 69 |
| A. 本组织经费的筹措.....        | 217 - 222 | 69 |
| B. 管理.....              | 223 - 250 | 71 |
| C. 传播和新闻.....           | 251 - 262 | 82 |
| D. 联合国大学、各研究所和有关机构..... | 263 - 271 | 85 |
| 七、为一个变化中的世界作好准备.....    | 272 - 283 | 87 |
| 附件. 进行中的管理改革例子.....     |           | 91 |

## **摘 要**

本报告内所载的措施和建议包括秘书长就任后头六个月内所进行的改革方案。该方案是一套广泛而影响深远的改变,将会推动本组织坚定地走上主要的、根本的改革道路,使得目标更统一,工作更连贯,反应更灵活。有些措施已经执行;其他一些措施需要较多时间;还有许多措施需要由会员国决定。归根结蒂,改革是一个连续的进程,而非一个单一事件。

这些行动和建议主要着重下列优先领域:

◆ **建立新的领导和管理结构**,以加强秘书长领导的能力,并确保本组织所需的责任制。办法是:

- 设立常务副秘书长职位;
- 重新设立高级管理小组;
- 进一步发展和加强1997年1月秘书长设立的各部门的执行委员会,其中包括联合国所有的部、基金和计划署;
- 国别一级的决策权下放,并把联合国的驻地机构统一在“一个旗帜”下;
- 设立一个战略规划股;

◆ **确保财政偿付能力**,设立一个至多10亿美元的循环信贷基金,资金来自自愿捐款或会员国可能建议的其他办法,直到为本组织的财政情况找出长期解决办法。

◆ **把12个秘书处实体和单位合并为5个**,并建议考虑把5个政府间机构合并为两个。

◆ **改变管理文化**,同时采取一些管理和效率措施,以至少取消1 000个工作人员员额、削减三分之一的行政费用、提高工作业绩和继续进一步节省人员和费用。

◆ **全面彻底地革新人力资源政策和做法**,使全体工作人员具备必要的技能,并具有提供有效服务的必要工作条件。

◆ **促进持久的和可持续的发展,作为联合国的中心优先事项**;办法是:

- 把联合国发展活动方面的各种基金和计划署合并成为一个联合国发展组，以促进它们之间的团结和合作，同时又不影响它们的独特性或独立性；
- 建议一种“发展红利”，把资源从行政转用于发展活动；
- 设立一个新的发展筹资处，由常务副秘书长带头制订调动新的发展资金的创新办法；
- 建议对联合国发展活动的筹资采取多年度的协商和自愿认捐办法，以实现共同分摊和更大的可预测性；
- 加强联合国在环境方面的活动，特别是加强环境规划署。

◆ **加强和集中秘书处的标准职能、政策职能和与知识有关的职能以及为联合国的政府间机构服务的能力，为此将设立一个合并成一体经济和社会事务部门组。**

◆ **加强联合国更迅速地部署维持和平行动和其他外地行动的能力，包括加强联合国的迅速反应能力。**

◆ **加强联合国冲突后缔造和平的能力，为此指定政治事务部为协调中心。**

◆ **加强国际打击犯罪、药物和恐怖主义的能力，为此将把在维也纳的联合国方案和活动合并成为一个药物管制和犯罪预防处。**

◆ **扩大人权活动，改革和改组人权秘书处，将人权纳入联合国所有的主要活动和方案。**

◆ **促进裁军议程，设立一个裁军和军备管制部，以处理裁减军备和大规模毁灭性武器以及管制军备的问题。**

◆ **加强对人道主义需要的回应，设立一个新的紧急救济协调处，代替人道主义事务部，以集中力量更有效地处理复杂的紧急情况。**

◆ **对联合国的新闻和通讯战略和职责作重大改变，以满足本组织不断变动的需要。**

◆ **处理更基本改变的需要，由秘书长建议会员国考虑：**

-- 把大会的工作集中在最高优先的问题上,并缩短大会会期;

-- 设立一个部长级委员会来审查《联合国宪章》和成立联合国各专门机构所根据的法律文书,以研究是否需要进行基本变革;

-- 指定2000年举行的大会为“千年大会”,全力准备联合国应付二十一世纪国际社会面临的主要挑战和需要,同时并举行“人民大会”。



## 第一部分：概 述

### 一、导 言

1. 联合国是人类合作方面的一项崇高的实验。许多不同的利益和特性继续使世界四分五裂；在这样一个世界里，联合国努力倡导世界大同的理想：不同国家组成共同体，各个民族同属人类大家庭，全人类只有这一个地球。的确，联合国的历史使命不仅要遵循，还要扩大各国之间的共识，跨越空间以便影响和改善更多人的生活，并跨越时间以便将我们所保管的物质和文化遗产传给子孙后代。《联合国宪章》是在历史上破坏性最大的两次战争的惨痛经验记忆犹新的时刻起草的，它怀抱着这两种愿望，并提供体制手段来追求这两种愿望。

2. 《宪章》已经签署了五十二年，全世界可以庆祝联合国发挥重大作用促成的许许多多进步的发展。联合国几乎从一开始立即发挥非殖民化的作用，这一作用迄今仍是它最伟大的成就之一。《世界人权宣言》不久就要庆祝五十周年。联合国维持和平人员协助稳定区域的争端，联合国的人道主义特派团也减轻了世界各地的苦难。发展中国家所面临的挑战一向都是联合国的经济活动的重点。

3. 联合国及其机构设计的行路规则使国际社会交往得以顺利进行。消灭疾病、提高营养标准、促进农业发展、发起扫盲运动和提倡妇女和儿童的权利，使世界上的人更加健康、寿命更长、生产力更强，在这些领域里，联合国各组织都有显著的贡献。关于确定政策方面初露端倪的新问题并拟订行动计划对付这种问题，包括环境问题，社会发展问题，以及全球文明社会的各种不文明的现象，例如贩运毒品、跨国犯罪网络和恐怖主义，在这些方面，没有任何国际组织可与联合国匹敌。

4. 同时，愿望与成果之间仍有相当大的差距。尽管技术的进步以及生产和资金的全球化给许多国家带来空前的繁荣，但各国政府、联合国或私营部门都没有掌握到消灭不断存在、贻害过半数人类的贫穷问题的诀窍。的确，今天世界经济的不平衡使国际未来的稳定面临重大的挑战：财富分配不平衡，推动经济一体化和政治

崩析的两种力量不平衡,人类对地球维持生命系统的影响与维持该系统的能力也不平衡。

5. 此外,分化的力量,在不平等和不容忍的助长之下,继续造成国家和民族的分裂,同时,激烈的冲突,在偏见、穷困、甚至有时候彻底无政府状态的推动下,对国家边界和国际规范视若无睹。这种动乱激起杀伤力越来越大的武器广泛扩散,并促成日益严重的人道主义危机。人权继续受到大规模的侵犯,大批的人民继续被杀害,没有别的原因,只是因为他们的身份或信仰。难民和流离失所的人--大多数是空前巨大的政治动乱中无辜的受害者--其人数已增加到两千五百多万。

6. 这项改革工作的基本目的就是缩小愿望与成果之间的差距。为了做到这一点,它要在联合国建立一种新的领导文化和管理结构,以导致目标更为统一,工作更有连贯性,对国际社会的迫切需要能作出更敏捷的反应。改革联合国的机制并不能代替各国政府利用本组织的意愿,其本身也不能消弥各会员国之间在利益和力量方面确实存在的分歧。改革工作能够做到的是尽量提高联合国体制的效率,使联合国能更有效地完成赋予它的任务,从而能够以它的声誉来提倡并承担更广大的使命,成为推动世界上的国家和人民逐步改革的一股力量。

7. 这项工作需要坦率地估量联合国体制上的主要优点和弱点,同时清楚地了解联合国在未来的岁月中将在哪一种体制环境中开展业务。

### **体制上的优点和弱点**

8. 联合国力量的最大来源是它的会籍的普遍性和任务范围的全面性。这种力量在制定规范的领域有最为广泛的表现。规范达到了普遍性,就形成一种原则性基准,借以衡量并指导国际社会内部的行为。这种规范不仅具有道德上的重要性,还在国际社会内部作为日常生活的体制支柱:预期的权利和义务,根据法治可以预测彼此的行为,明文规定最佳的作法,几乎数不清的各种各样准则。如果没有这些规范准则,简直无法想象如何进行例常的国际交往。

9. 联合国的普遍性和全面任务使它成为一个独特的、不可或缺的论坛,让各国政府指出刚刚出现的全球性问题,商讨并核定对付这些问题的共同步骤,并调集精力和资源来采取商定的行动。联合国召集会议的权力已经在许多不同的领域产生辉煌的成果,除了和平与安全和裁军之外,还包括贸易和发展、环境、人权、国际法的逐渐发展和编纂、两性平等和人口等领域。

10. 而且,在诸如发展合作的一些关键领域,联合国制定规范的能力目前正在直接用于协助国家政策,并从本身的业务活动中得到进一步的支持。只有联合国具备涵盖几乎所有发展问题的专门知识,包括这些问题的社会、经济和政治层面。也只有联合国具有潜力支持从人道主义救济或维持和平到发展等五花八门的活动。

11. 另一方面,联合国的业务能力和方案雄心却不可能配合它所审议的议程的广大范围。在某些领域,行动任务超出了本组织会员国提供的资源,在需要和期望与执行情况之间留下了无法弥合的差距。在其他情况下,联合国根本不适合执行业务。

12. 造成联合国体制上的弱点的主要原因是,过去半个世纪以来,联合国的组织特征趋于零碎、重复、呆板,在某些领域缺乏效率,在其他领域多余累赘。冷战及随之产生的集团政治制度使联合国极其难以、而且在某些情况下不可能发挥《宪章》为联合国构想的许多作用,尤其是在和平与安全领域。实际上,这些因素影响到整个联合国从方案优先项目到组织模式和人事管理的职能。

13. 在冷战的年代,尽管在这个不利的背景之下,联合国也能发起许许多多的新倡议,但这些倡议往往只是在以往的活动上加添层级,而不是同以往的活动有效结合为一,或者干脆取代已经过时的工作。甚至过去改革联合国职能的努力也受到这些力量的束缚。这种努力多半产生出平行的机制或建立另外的机构,其目的是协调而非创立有效的管理结构。

14. 冷战一旦结束,联合国便急于而且被迫应付需要它提供的服务大量增加的局面。本组织开始协助向民主过渡、民族和解与市场改革。它还被要求提供数量空

前的人道主义援助。联合国的维持和平机制一时变成了国际社会的急救处、消防队、宪兵队和军事威慑力量,甚至在并没有和平可以维持的情况下。在这个过程中犯下了错误——往往是因为赋予本组织的能力应付不了需要本组织承担的任务。

15. 既然冷战结束的那几年的狂乱局面已经过去,联合国可以而且必须退后一步来重新估量实现联合国的长期目标的最有效方法是什么。基本的挑战是塑造一种领导和管理的结构,使联合国变成更能集中精力,更有连贯性,更能应付需要,更有成本效益。

## 体制环境

16. 联合国在其中发挥效能的地缘政治面貌不断发生重大的变化。在下一代的期间内,世界上大多数增长最快的经济体位于目前的发展中地区,使一条已经在稳步增长的发展轨迹加快延伸。同时,许多最不发达国家,特别是撒哈拉以南非洲的最不发达国家,可能被经济扩展和改革的进程所忽略,需要数额更大、形式不同的外来援助。联合国必须充分准备应付这些改变模式所引起的各种需要和挑战。

17. 另一种影响联合国运作的长期变革是,政策问题在何种程度上已经变成或者现在已被主认为是属于部门间或跨部门的性质。发展是首先有系统地考验这种传统模式的一个主要政策领域,其次是环境。对联合国来说,这种考验已经普遍推广到各个领域:可持续发展、在冲突后缔造和平、紧急救济行动、人道主义援助与发展合作之间的联系——以上各点和联合国其他新的政策问题都跨越部门和机构的界限。

18. 这种变革对联合国的影响是明显的:未来的成功取决于联合国能不能够使其各个部厅、基金和计划署的目标统一,使它能采取一贯的行动并按照战略运用其资源。此外,与各专门机构和其他组织之间的联盟和伙伴关系必须成为组织上的正常惯例。

19. 此外,改变的速度一直在加快。科学的进展比以前更迅速地从实验室转移到工厂和田园、家庭和医院。投资资本日益汇集,资本的流动性日益增加,正在以历

史上空前的速度改画经济地理的分布图。信息技术方面一波又一波的新发明使最新式的产品和技术很快就淘汰掉。全天的新闻报道和互联网正在制造全球各地即时即刻可以获悉的消息。由于全面发生的知识革命,政策制订者和关心的大众更加了解到,今天采取与不采取行动可能通过各种方式影响未来的事态发展,在某种程度上消除了政策方面现在与未来之间的差别。制订政策的时间环境有了这种根本改变之后,使人高度重视在这个环境内进行业务的任何组织的敏捷性和灵活性。联合国也不例外。

20. 最后,所有国际组织目前进行业务的体制环境中充斥着其他的国际行动者,包括公私两方面的行动者,数目远比过去要多。就联合国而论,大会的五十一个成员于1946年在成功湖开会时,布雷顿森林机构才刚刚开始运作。《关税及贸易总协定》还不存在。已成立的区域组织寥寥无几。大多数国家维持汇率的管制和贸易的限制,尽量减少国际经济交易。除了红十字国际委员会等显著例外情况,国际性非政府组织一般都是各国职业团体组成的综合性联合会。

21. 今天,联合国有185个会员国,各级政府间组织数以千计。其中若干组织的资源远超过联合国的资源。此外,非政府组织的跨国联络网不断扩大,涵盖了公共事务的几乎每个领域(从环境和人权到提供小额信贷),而且在社会组织的各个阶层(从乡村一直到全球性首脑会议)进行活动。私营部门继续进行跨越国界的扩展。国际资金流动量远超过世界贸易额,成60:1的比例,而世界贸易本身也继续比全世界国内生产总值的年增长率高出大约5%。在发展中国家外国私人投资迅速增加,与向这些国家转移、持续减少的官方资金相比,现在每年大约超过2 000亿美元。

22. 这些发展情况对联合国有双重影响。第一,未来要取得成功,联合国必须在其《宪章》规定的全面使命范围内集中精力进行它比别人做得更好的活动,或活动的某些方面。第二,如要成功,联合国必须制订同其他国际组织和民间社会团体进行协作的有效方法,从而扩大它本身道德、体制和物质资源所产生的影响。

23. 总之,联合国的外界环境目前最迫切要求的组织特征在若干方面正是它最

缺乏的：资源的战略运用、统一目标、工作的连贯性、敏捷性和灵活性。目前的改革工作着眼于纠正这种不平衡，使联合国踏上二十一世纪的复兴道路。

## **改革方案**

24. 本报告提出的体制改革包括三类措施。第一类是秘书长能够并决心自行采取的措施，大体上都是针对秘书处方案和基金的组织和管理。第二类是属于会员国管辖范围之内需要会员国核准的辅助措施，包括各个政府间机构的结构和职能。最后还提出若干更基本的建议，供长期考虑审议并可能采取行动。

25. 改革不是一件事，而是一个进程。而这个进程并不以本报告为结束。因此，本报告所载各项建议之所以重要不仅是因为这些建议现在就要以具体的方式产生一个更有力量、更有弹性、更加灵活的联合国，而且因为它们的实施将给本组织指出未来演变的一般方向。未来的一个世纪将是全球更深刻、更迅速改变的一个时代。联合国必须预先准备。

## **二、改革开始实施**

26. 本组织所有构成部分，从秘书处各部到政府间工作组，一直都在进行体制改革工作。本报告提出的各项建议就借鉴了这些工作。但是此处的着眼点不同：现在的倡议涉及本组织整体结构和职能，特别是作为一个整体行动的能力。不仅如此，由于这些倡议涉及联合国秘书处，其出发点不是现行组织结构图，而是一般地以及在本组织开展活动的各个实质性领域需要解决的核心体制问题，。

### **A. 新的领导和管理结构**

27. 作为本组织的行政首长，秘书长必须确保会员国的政策和指示能切实有效地化为行动。他应该就国际社会面临的重大问题提出构想并给予指导。归根结底，正如联合国筹备委员会五十多年前所指出的：“代表整个联合国的是秘书长，而不是

其他任何人。在全世界眼中,他必须体现本组织努力执行的《联合国宪章》的原则与理想。”秘书长在当前进行的体制改革工作中一直努力满足这几项要求。

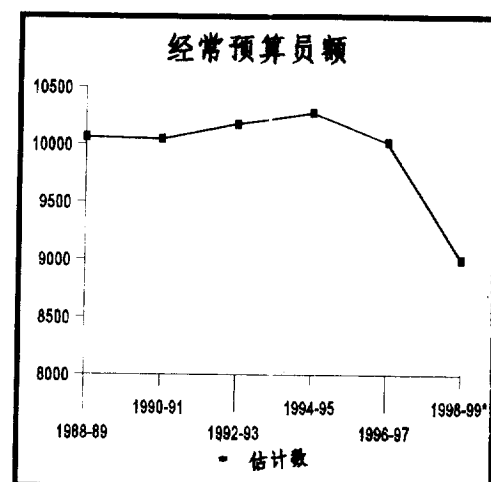
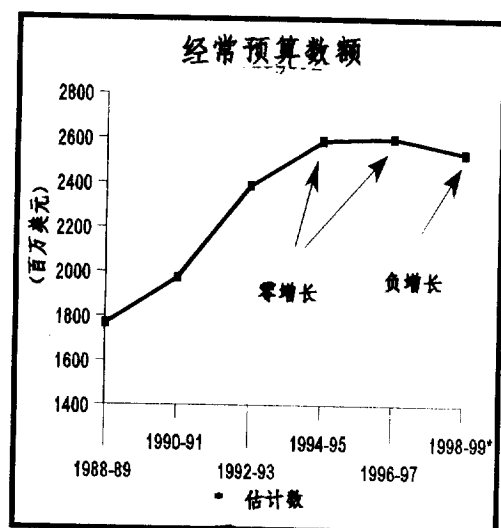
28. 1997年1月,秘书长采取初步步骤,围绕构成联合国核心任务的五个领域(和平与安全、经济和社会事务、发展合作、人道主义事务和人权),重组秘书处工作方案的管理部门。这个进程涉及联合国所有部厅、计划署和基金。在前四个领域设立了执行委员会,把人权确定为跨领域的问题,因而涉及所有其余四个领域。联合国所有实体都被划归一个或一个以上的核心组。

29. 设立这些执行委员会的目的是要减少重复性工作和提高互补性和连贯性,使各单位集中力量为实现本组织总体目标作出贡献。因此,各执行委员会的目的是成为制订政策、作出决定和管理的工具。联合国各实体的负责人就工作方案和共同关心的其他实质性问题 and 行政问题彼此协商,确定和探讨汇集资源和服务的途径,以便尽量扩大方案影响,尽量减少行政费用,并在一般层次上便利共同战略规划和决策。

30. 执行委员会的工作已产生实际成果。例如,发展合作执行委员会已采取行动,为不同国家制定合作政策规划的框架,使之成为联合国所有发展基金、计划署以及最终希望包括各专门机构在国家一级开展方案活动的共同出发点。

31. 1997年3月,秘书长又宣布了一系列行政和预算措施。经济社会领域的三个部正在合并为一个部,以理顺联合国在这些领域的多元努力。同时,为政府间论坛服务的秘书处三个实体已合为一体,以更好地支助本组织立法机构和会议的工作。此外,秘书处各部门的管理人员开展了一系列效率项目。这种项目现在约有550个,其中265个已于1997年6月之前完成。这些项目的目标是在方案交付方面提高成本效率。

32. 由于采取了这些措施以及其他节约措施,秘书长提出的1998-1999两年期方案概算实现了负增长。秘书处员额数目也减少了1 000个,比1984-1985年的12 000多个员额减少了25%。如下图所示。



实现这些指标没有牺牲任务规定,而是通过提高成本效益的方式。而且,本报告所述的改革方案进一步帮助和支持这种结果。

33. 这些建议已在体制文化方面促成显著进展和积极的变化,现在才能加以巩固和进一步提高。因此,秘书长将再采取一系列行动改组秘书处的组织形式,并向会员国提出补充建议。

### 加强在秘书处的领导能力

34. 第一项挑战是加强秘书长和高级管理人员的能力,在整个联合国,包括各基金和计划署,使目的更加统一,工作更连贯,反应更灵活。秘书处组织形式上过去一直被描绘为一大堆互不相干的机构,缺乏战略重点,下列各项措施旨在使之转变成更为连贯、横向、更具战略性、更灵活的结构。标题为“变革框架”的附图载于第一部分文末,描绘了这个新的管理结构。

#### • 高级管理小组

35. 秘书长正在设立一个高级管理小组。小组成员将包括四位执行委员会的召集人,以及几位由秘书长推选的其他高级管理人员。该小组由秘书长任主席,主要职责是协助秘书长领导变革进程并在整个联合国实现健全的管理。



36. 各执行委员会将继续工作,但成员和职能将按照本报告的结果而稍有改变。它们的一项新职责是使本报告第二部分详述的许多建议能够成为具体业务并得到执行。秘书长将继续同各部厅、计划署和基金的首长定期开会。

#### • 常务副秘书长

37. 秘书长所发挥作用的多样性是该职位主要的力量源泉。但这也限制了任何秘书长在思想和组织上持续领导本组织的精力。同样,联合国实质性方案的广阔范围也正是其潜在体制力量的巨大源泉;在国际社会或个别会员国的需要跨越具体活动部门的情况下,例如复杂的紧急情况下,或者从维持和平到冲突后缔造和平进而解决长期发展问题的过渡过程,这一点尤为重要。但本组织并非总能发挥这些长处。

38. 因此,秘书长将建议大会设立常务副秘书长职位。常务副秘书长将应秘书长的要求承担职责。常务副秘书长的具体作用是确保跨越职能部门和秘书处单位的活动和方案获得成功,以便充分发挥秘书长职位的效力,实现部门间和机构间的连贯性。

#### • 战略规划股

39. 秘书长是否有能力在发生迅速而复杂变化的时候有效领导本组织,还取决于他是否有途径和有能力利用现有与政策相关的最佳信息和研究。为此,将成立一个小规模的战略规划股在这方面支助秘书长。该股将负责确定新出现的全球性问题和趋势,分析其对联合国的作用和工作方法的影响,并为秘书长和高级管理小组制定政策建议。

### **加强大会的战略指导**

40. 大会是最能充分体现本组织普遍性和民主性的联合国机关。大会负责制定

联合国开展活动的总体政策框架。随着世界进入新的世纪,面临新的挑战 and 复杂问题,大会和秘书长之间的关系必须在共同的理解和共同目标的基础上做到十分紧密而具有互补性。因此,如果政府间一级也能象秘书处内一样努力加强观念和体制的一致性,这将极为有利。做到这一点可以采取几种办法。

### • 大会集中辩论议题

41. 最好将联合国各次重大会议的主题纳入大会和经社理事会的方案。这可以由大会作成决定,例如提前两年将一个主要议题定为一个由高级别参与、为期一周的特别部分的主题。特别部分的筹备由经社理事会或任何其他适当机构负责,它可以利用筹备联合国重大会议得到的许多技巧和方法。

42. 大会可以决定按照主题安排各主要委员会的工作。这种主题讨论等于在每次大会集体深入讨论数目有限的当前重大关切领域。

### • 精简议程

43. 秘书处的工作直接来自大会和其他立法机构赋予的任务。秘书长的责任是执行所有这些任务。为提高本组织的功效,使秘书长能够把秘书处的资源集中用于高度优先领域,会员国可以深入审查大会议程。经过多年时间,尽管许多项目的重要性已经下降或要讨论的局势已发生变化,但这些项目仍列在议程上。可以进行一次审查,确定优先地位不高可以撤销的项目,并制定一项程序,确保将来议程能逐渐变化,以反映主要优先领域。这样做还可能使大会迅速结束讨论。

### • “日落”规定

44. 此外,秘书长建议大会对每项涉及新组织结构和(或)主要经费承诺的建议都规定具体时限,只有大会采取明确行动才能加以审查和延续。

- 基于结果的预算编制

45. 没有什么体制机制能比预算程序对任何组织的战略职能和方向产生更大的影响。会员国应当要求资源利用有最大的透明度。同时,大会为了加强指导政策,核准的投入十分具体而且往往没有灵活性(包括人员的职等和种类),方案管理人员常常不得不应付这样的投入。在这个过程中,很少人注意如何最好地实现核准的结果这一实际问题。

46. 对此,秘书长建议会员国与他进行对话,使联合国方案预算从投入会计制转变为结果责任制。根据这种许多会员国在国家一级已采用的新办法,大会将通过有关委员会具体规定期望本组织在有关预算限制范围内取得的结果。秘书处将对取得具体结果的程度承担责任并以此接受评判。同时,秘书长将负起更大的责任,确定最有效地实现这些结果所需的具体投入组合。

- 恢复基于《宪章》的职能分工

47. 《宪章》及其筹备文件明确表达了应该清楚地确定大会和秘书长之间的职能分工的意向。任何一方对另一方权力的侵犯都会破坏本组织活动的效率和功效。经过多年时间,大会通过一些决议并确定了一些惯例,包括对于高级人员的任命,对秘书长管理秘书处的能力加以限制。然而,有些时候,大会对方案目标和执行给予的指导又不够。

48. 秘书长建议大会审查目前两者之间职能和职责的分配情况,以期恢复本组织成立时所预期实现的均势。他将欢迎有机会就此向大会提出建议。

### **在国家一级统一行动**

49. 联合国在国家一级进行业务工作,与各国政府和非政府组织协作进行各种各样的努力,如促进发展,照顾难民,为儿童进行免疫接种,或提供人道主义援助。参与这些活动的各个联合国实体往往各自进行活动,不注意彼此的存在,也没有相互帮

助。上述战略性管理倡议将在总部一级实现目标统一和行动一致,这也必须反映在外地一级。

- **方案的一致性和互补性**

50. 联合国总部正在成立联合国发展组(见下文),与此平行进行的是,秘书长请参加的各基金和计划署在国家一级建立相应的协商和协作安排。此外,联合国各计划署和基金在国家一级提供的援助,将纳入联合国发展援助框架。

- **联合国之家**

51. 联合国在国家一级执行任务的所有实体将在同一地点办公,称为“联合国之家”,在同一联合国旗帜下工作。在设有驻地协调员的国家,所有基金和计划署以及联合国新闻中心将成为统一的联合国办事处的一部分。由驻地协调员领导。

### **提高行政功效和效率**

52. 在一个需求日增而资源有限的时代,必须加强联合国的管理系统。为了给予更好的支助,完成会员国规定的任务,必须提高管理效率。正在实施管理改革方案,并将加速执行,以减少行政和其他间接费用。

- **人力资源层面**

53. 联合国目前的人事政策和做法必须显著改善,才能执行本组织的任务。根据业经大会核可的秘书长的人力资源管理战略,必须进一步努力,以最好地利用联合国绝大多数工作人员的才干和献身精神。按照大会要求,秘书长将向大会第五十三届会议提交一份综合审查报告,说明迄今执行该战略的进展情况,并提出新建议。秘书长将向第五十二届会议提交一份行为守则,要求联合国全体工作人员达到独立和忠诚的最高标准。

54. 还正在采取许多其他办法：投资于工作人员、包括管理人员的培训，以改善实质性和其他技能；重新培训受到改革措施影响的工作人员；简化条例，精简征聘和行政惯例，和提供更有发展的职业发展。权责下放和授予权力，加上全面责任制是成功的关键。最后，秘书长决心充分实现本组织地域代表性和两性平衡的目标。

#### • 加强任务的履行

55. 秘书处各部厅正在进行管理审查，以便在加强对会员国服务的同时提高能力，尽可能以最具成本效益的方式实现目标。信息技术正在现代化并提高采购的效率，同时正在纽约、日内瓦、维也纳和内罗毕建立共同的服务设施。

#### • 联合国电子联网

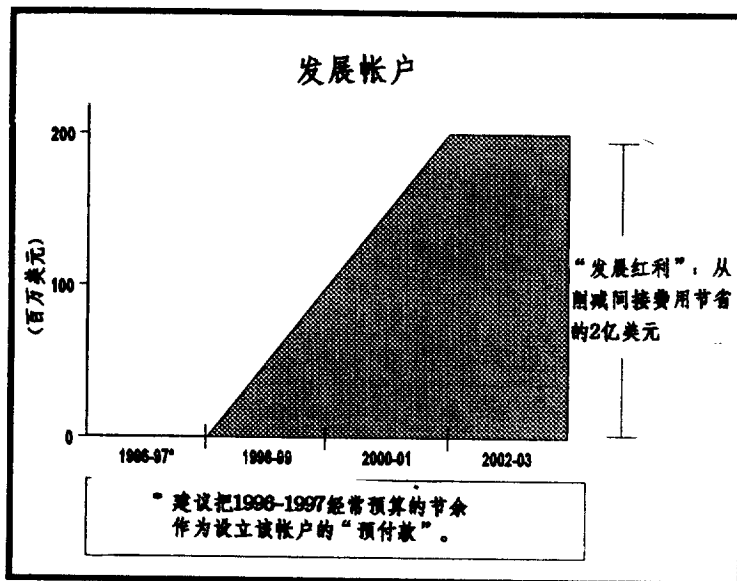
56. 联合国正在设法向所有常驻代表团、非政府组织和各国民众以电子方式提供联合国文件、出版物和其他资料。截至1997年6月30日，在纽约的所有常驻代表团均已通过互联网与联合国的万维网和光盘系统联网。

### 产生红利用于发展

57. 改革在本质上并不是降低成本或裁减工作人员的一种做法。改革的目的是确保会员国交给联合国的资源能够以最切实有效的方式用于完成会员国授予联合国的任务，包括在国家一级。秘书长决心在下两个两年期将非方案费用从占经常预算的38%降至25%，并将节省下来的资金作为“发展红利”。

#### • 发展帐户

58. 秘书长提议大会同意设立一个发展帐户，资金来自减少非方案费用和提高其他管理效率所节省下来的费用。他希望到2001年1月开始的两年期帐户资金将至少增加到2亿美元，1996-1997年经常预算未支出的任何费用将用作“预付款”，以设立这一帐户。



## **联络民间社会**

59. 民间社会构成国际生活的主要力量,地位日形重要。近年来,不论是人道主义事务、经济和社会发展、公共卫生、或促进人权,联合国发现它特别是在国家一级的工作,大多紧密牵涉各种非政府组织和团体全心全意的贡献。同样,过去十年来私营部门的国际经济交往活动的大量增长,使这一部门成为国际经济变革的主要推动力量。然而,尽管这一蓬勃有力的全球民间社会日益活跃,联合国目前的体制却难以带动民间社会,使它成为联合国工作的真正伙伴。

60. 因此,秘书长正作出安排,让联合国所有实体对活跃在其管辖部门的民间社会团体开放,与其密切合作,并帮助增加联合国与这些团体之间的协商与合作。

## **建立传播文化**

61. 作为3月份倡议的一部分,秘书长任命一个工作队,负责调整联合国新闻活动的方针。工作队提出了一份全面报告,其中载列若干相当根本性的结论和建议。报告首先建议把传播职能列为本组织战略管理的核心。报告的结论指出,联合国能

否成功与其有效传播信息的能力密切相关,因此必须在联合国上下贯彻一个新的传播文化。秘书长赞成该报告的主要意见,正在制订执行计划。

## B. 核心活动

62. 上面说明的领导和管理新结构的目标,是向联合国的领导者提供各种手段,藉以使联合国的目标更加统一,工作更加连贯,反应更加灵敏。这同一目标也必须形成联合国实质性工作方案的内容。全联合国的高级管理人员愈来愈需要学会在共同实质性目标的基础上采取行动,而不是处处以可能使这些目标分离的预算项目和机构界线为根据。本报告第二部分列载的详细行动和建议,说明了秘书长在这方面的提议及其逻辑根据。下文摘要说明主要的挑战和建议。

## 和平与安全

63. 冷战后时代出现的戏剧性事态发展,对联合国在促进和维持国际和平与安全方面的作用提出了挑战。维持和平仍将是联合国一个必不可少的手段,目前正在努力提高其效率。预防性外交和冲突后缔造和平的体制能力同样也在加强。

64. 在维持和平领域,在与会员国就准备就绪向维持和平行动提供人员和物资达成明确协议方面已取得重大改进。秘书长目前正敦促会员国就各项安排达成协议,并提供可使联合国迅速开展和部署维持和平行动的手段。

65. 在预防性外交方面,联合国正在保持一个全球监测网,以发现对国际和平与安全的潜在威胁,目的是支助安全理事会的努力。这一预警系统正不断更新,以便安全理事会和其他有关组织可以及时收到咨询意见,在此基础上采取预防行动。

66. 秘书长业已指定政治事务部为联合国冲突后缔造和平的协调中心,即这一机制要确保联合国在经历冲突后国家所进行的各项努力充分统一,并忠实反映安全理事会和秘书长所具体规定的任务目标。政治事务部的职能是传达和平与安全执行委员会的意见。

67. 武器--大规模毁灭性武器及常规武器--的扩散对国际稳定造成威胁。联合国裁军事务中心正在改组为裁军和军备管制部。制订战略和政策,以防止所有种类的武器扩散并控制常规武器流向冲突地区,这将是该部的一个重要优先事项。

## **经济和社会事务**

68. 促进经济和社会进步是《宪章》中庄严规定的联合国主要目标之一。几项长期问题的持续存在仍然构成严重的挑战,其中包括减缓贫困和便利更多国家更积极参与不断扩展的全球经济。近几十年来,新的问题也在出现,其中包括可持续发展、两性平等、各种形式的全球化、以及犯罪、恐怖主义和贩毒跨国网络的扩大等等棘手的问题。业已提出一系列措施,以改进联合国在这些领域的职能。

69. 经济和社会领域的三个部正在合并成为新的经济和社会事务部,它将导致进一步精简和效率的提高。此外,秘书长正在就加强经济及社会理事会的途径向会员国提出建议,其中包括使经社理事会获得更多专家支助,尤其是在宏观经济政策领域,以及合并它的几个附属机构。

70. 维也纳将成为联合国对付犯罪、药物和恐怖主义的综合努力的中心地点。新的引人注目的联合国药物管制和国际犯罪预防处将要成立,把联合国在这些领域的活动合并并予加强。

71. 秘书长也在探讨采用何种办法来加强或改组联合国环境规划署和人类住区中心。这两个联合国机构最直接地参与了环境、可持续发展和人类住区事务。

## **发展合作**

72. 在发展合作领域,参与发展活动的各基金和计划署各有独特之处和具体侧重点,对它们所服务的国家和人民大有益处。因而大有助于联合国的整体任务。同时,要发挥最高效率,对发展活动还需要采取一种比联合国现有方法更综合的协作方法。秘书长将提出几项重大倡议,协调这两个方面的问题。



73. 正在组成一个联合国发展组,由联合国各主要的发展方案和基金以及各部厅和其他有关实体组成。该组的目的是协助联合制订政策和作出决定,鼓励方案合作,实现管理效率。总部的这一改变也将反映在区域和国家两级,所有的联合国方案都将纳入一个联合国发展援助框架。

74. 参加发展组的基金和计划署将保持目前的独特性和现有的责任制结构。同时,秘书长请各会员国探讨促进统一监督的相应方式,例如召开这些机构执行局联席委员会会议和(或)连续会议。

75. 最后,秘书长已开始与世界银行行长进行磋商,以加强合作,使世界银行与联合国之间的关系更加合理和协调。

### **人道主义事务**

76. 联合国的人道主义任务是援助自然灾害和其他紧急情况的受害者。近年来,人道主义紧急情况经常出现在包括内乱在内的复杂政治、军事情况下,因此救济人员本身的安全也有危险。经验表明,而且大会已确认,如今的人道主义行动已远远不只是提供救济,还需要包括预警、预防、宣传、恢复和支持向较长期的发展过渡。还有一点也很明确,即在协调和迅速部署联合国人道主义回应行动方面需要有所改进。

77. 因此,秘书长正在对秘书处负责协调人道主义援助的机构进行重大改组。将成立紧急救济协调员办事处,取代现在的人道主义事务部。该部的业务职责将转给在当地提供援助的其他适当实体。该部的协调和宣传职责将由紧急救济协调员担任并加强。此外,正在设立一个指导委员会,负责机构间协调、外地一级协调和调集资源。

### **人权**

78. 人权是促进和平与安全、经济繁荣和社会公正所不可或缺的。联合国在其

作为世界组织的整个历史中,一贯积极促进和保护人权,制订办法监督对国际协定的遵守情况,同时始终注意到国家和文化的差异问题。因此,已把人权问题视为跨越秘书处工作方案的四个实质性领域(和平与安全,经济和社会事务,发展合作,人道主义事务)。

79. 因此,联合国的一项主要任务是加强它的人权方案,并将其纳入联合国范围广泛的各项活动。已实施了几项重大改变。此外,秘书长正在把人权事务高级专员办事处和人权事务中心合并成一个单一的高级专员办事处。因此,新的人权事务高级专员将具有领导联合国在人权领域工作的坚实体制基础。

### C. 前面的道路

80. 前一节提出的变革将大力推动联合国迈向本报告一开始指出的目标:让联合国发挥所长,取得更大的成就。应由秘书长采取的措施可以并将立即付诸实施。必须由会员国审议和达成协议的那些措施则需要一些时间,但应可在1999年年底全部加以执行。

81. 然而,还应该有更多的改革。有些具有根本性质,目前也许没有政治上的共识,另有一些则超出《联合国宪章》规定的大会和秘书长目前的权力,因而必须修改《宪章》。但如果要求联合国作好准备在二十一世纪提供所需的服务,现在就必须开展一个针对这些广泛问题的进程。本节指出由于实施本报告提出的各项改革措施而出現的若干这一类的问题。问题涉及联合国的一些主要机关,联合国及其机构之间的关系,创建新的司法机构以大力加强下一个世纪的法治以及与民间社会的关系。

#### • 联合国的经费筹措

82. 联合国岌岌可危的财政情况与一些会员国不按条约义务迅速全额缴付分摊会费直接有关。除非本组织的财政健全,目前的改革难以取得理想成果。秘书长呼

吁会员国诚心实意地迅速解决财政危机。

83. 会员国必须相互监督履行财政义务,但是作为本组织财政情况持久解决之前的一项临时措施,秘书长建议会员国设置一项循环信贷基金,通过自愿捐款或会员国可能建议的其他办法,将资本额初步定为至多10亿美元。

### • 关于托管的新概念

84. 虽然联合国的成立主要是为会员国服务,它也表达了全世界男女老幼的最高理想。的确,《宪章》开宗明义便宣布“我联合国人民”决心建立和平公正的世界秩序。联合国与民间社会团体之间的关系在联合国议程的每一主要部分都在大幅增长。在这个关于全球公共领域的政策范围内必须大力推动各部门与机构的交流汇合。

85. 会员国似乎已决定保留托管理事会。秘书长因此提议,将托管理事会改为一个论坛,会员国通过这个论坛,为全球环境以及海洋、大气层和外层空间等公共领域的完整,行使集体托管。同时,这个论坛应成为联合国与民间社会之间的环结,处理这些需要公、私和自愿部门积极投入的全球关切领域。

### • 联合国系统

86. 《宪章》规定联合国应在其工作中利用分散化的专门机构体制。这些机构每一个都是各国政府之间缔结不同条约成立的,每个专门机构都直接向它自己的理事机构负责。联合国对它们的政策与活动权力有限,只能根据《宪章》提出“建议”以促进它们的“调整”。这项改革提出的措施集中于本组织,即联合国秘书处、计划署和基金。然而,联合国如果要充分实现其目标,整个系统必须有更高程度的统一意志和协调行动。

87. 秘书长打算与全系统各组织的行政首长密切合作。秘书长将通过他担任主席的行政协调委员会,加强该委员会的能力,调整整个联合国系统以适应它所面临的

新挑战。这样做将使联合国系统现有结构内的分工合理化。

88. 同时,现在结构存在着一些缺口,值得各国政府注意。例如,目前没有任何组织负有主要职责,全面处理能源部门或技术问题,或处理在许多国家出现的从国营企业向私营企业过渡的重大问题。这些缺口可由一个经过改组和重振的联合国工业发展组织来弥补,但尽管最近实行一些可观的改革和削减费用,该组织仍然前途未卜。秘书长认为应从这个广大角度来审查工发组织的前途问题,并准备就此进行斡旋。

89. 此外,必须研究如何纠正权责下放制度的缺点,而又能保持其优点。因此秘书长建议会员国考虑设立一个部长级特别委员会,审查有关修改《联合国宪章》和专门机构任务所依据的各项条约的可能需要,以便大大提高联合国系统的能力,使这个系统更好地为二十一世纪的国际社会服务。

#### • 国际刑事法院

90. 几乎有半个世纪,跟联合国的成立差不多同样悠久,大会早已确认有必要设立一个国际刑事法院,负责对种族灭绝、危害人类罪和战争罪一类罪犯进行起诉和惩处。最近惨绝人寰的悲剧更提高了这一要求的紧迫性。1998年6月将召开外交会议,以确定和通过设立这个法院的条约。秘书长强力支持这项努力。

#### • 千年大会

91. 新世纪和新千年的开始为联合国审查本节所提出的各项问题和建议的进展并提出未来方向提供了一个及时的机会。大会在2000年可以作为特别“千年大会”召开,其中有一个首脑会议部分,各国政府首脑可以相聚一堂,说明他们对新千年的前景和挑战的看法,并就彻底审查联合国作用的过程达成协议。还可以考虑鼓励民间社会的代表举行一个“人民千年大会”,作为单独而又并行的一项活动。

### 三、新世纪的新联合国

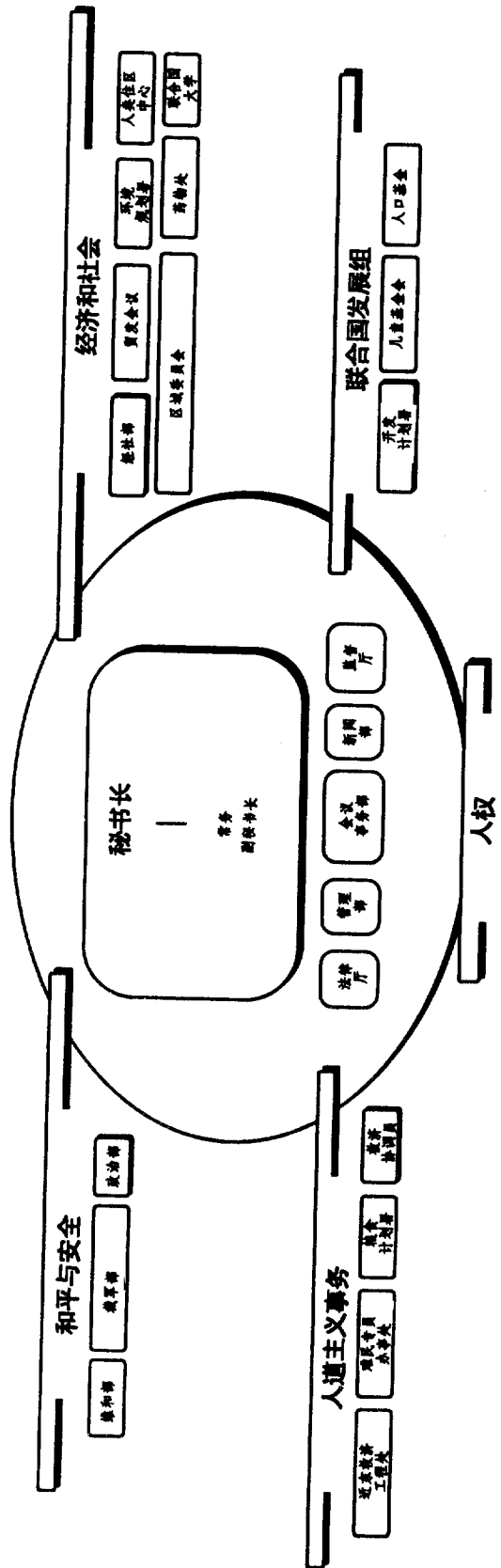
92. 二十世纪的历史决定性地证明了多边主义的价值。在两次大战之间,世界各国试图在经济事务中采用排他性贸易和货币集团办法并在安全领域采用竞争性双边联盟来组织国际关系方面的行为。国际社会的结构和为其服务的国际联盟都因此削弱损伤,无力控制倒退势力首先将世界推向经济战,继而卷入战火。第二次世界大战后重建世界秩序的一代领导人主要记取了这一教训。联合国原是、现在仍然是他们远见卓识的里程碑。

93. 同一段历史显示,完全以权力投射为基础的国际关系秩序,对普遍原则、权利和合法性毫无共识,又不受其制约,不可能长期生根。这种秩序难以长久,不会超过建立和维持秩序的不对称的物质能力。联合国的设计者也牢牢掌握了这一教训,尽管他们由于政治上的现实主义,在普遍原则上作了让步,使最有能力促其实现的那些国家负起特别作用与责任。

94. 最后,二十世纪的历史显示,以多边原则与准则为基础的国际关系具有惊人的调整适应能力。过去半个世纪尤其见证了一波又一波的巨大变化,包括殖民帝国的末日,冷战的出现与终止,以前所未有的步调涌现的新经济强权,各国必须应付的政策议程空前扩大。过去,国家系统的根本改变往往离不开全系统范围的冲突。第二次世界大战后的多边组织结构在全球和区域两级协助稳定了地缘政治和经济变革,大抵符合建立这些组织的那一代人的希望。

95. 对于未来二十五年左右,在人口趋势、全球生产结构的转移、持续的金融一体化、相对的经济增长率和可预期的生物圈脱位等方面,就目前所知判断,今后将有同样甚至更深远的变化。因此,国际社会对自己和子孙后代都有义务建立有效的多边机制,以便顺利掌握这种变化可能提供的相互利益,同时控制其不良后果。进行本报告所提的各项改革,联合国更有能力发挥作用,以应付这些挑战。

# 联合国的变革框架



## 简称表

### 和平与安全

|                   |                              |
|-------------------|------------------------------|
| 政治部<br>维和部<br>裁军部 | 政治事务部<br>维持和平行动部<br>裁军和军备管制部 |
|-------------------|------------------------------|

### 联合国发展组

|                        |                                 |
|------------------------|---------------------------------|
| 开发计划署<br>儿童基金会<br>人口基金 | 联合国开发计划署<br>联合国儿童基金会<br>联合国人口基金 |
|------------------------|---------------------------------|

### 人道主义事务

|                                      |                                                          |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 救济协调员<br>难民专员办事处<br>粮食计划署<br>近东救济工程处 | 紧急救济协调员<br>联合国难民事务高级专员办事处<br>世界粮食计划署<br>联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处 |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------|

### 经济和社会

|                                                             |                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 经社部<br>区域委员会<br><br>贸发会议<br>环境规划署<br>人类住区中心<br>药物处<br>联合国大学 | 经济和社会事务部<br>包括：欧洲经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、非洲经济委员会、<br>西亚经济社会委员会<br>联合国贸易和发展会议<br>联合国环境规划署<br>联合国人类住区中心<br>药物管制和犯罪预防处<br>联合国大学 |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 一般事务

|                                   |                                              |
|-----------------------------------|----------------------------------------------|
| 法律厅<br>管理部<br>会议事务部<br>新闻部<br>监督厅 | 法律事务厅<br>管理部<br>大会事务和会议事务部<br>新闻部<br>内部监督事务厅 |
|-----------------------------------|----------------------------------------------|

### 解释性说明

本表把联合国各实体分别归入其工作主要归属的一个部门。若干实体参加一个以上的部门的工作。人权(包括人权事务高级专员办事处和人权事务中心)在本表列为单独一部门,但亦为所有部门的组成部分。

## 第二部分：措施和提议

96. 第一部分所述新的领导和管理结构需要秘书处的领导能力作几项重大改变。主要行动和建议如下。

**行动1：** 在秘书处内设立一个高级管理小组，成员包括四个执行委员会的召集人，以及秘书长选定的几名其他高级官员。小组的主要职责是协助秘书长领导变革进程和在整個联合国实行健全的管理。

**行动2：** 在秘书长办公厅设立战略规划股，以查明新出现的全球问题和趋势，分析其对本组织的影响，并为秘书长和高级管理小组拟订政策建议。

**建议：**

大会设立副秘书长职位，其职责如上文第37和38段所述。这项建议将向大会另行提出。

## 四、制定政策的新办法

97. 大会是联合国最能体现这个世界组织普遍和民主性质的机构。它确定整个联合国系统运作的总体政策框架。作为《宪章》第四章规定的广泛责任和权力的一部分，大会对预算和行政事项拥有具体的监督权力。作为具有能“讨论本宪章范围内之任何事项”（第十条）的广泛任务规定的唯一政府间机构，大会位于联合国系统的顶端，可以发挥关键作用，在联合国及其系统准备满足国际社会下个世纪变化的需求之际提供领导和政策指导。近年来，人们一再呼吁要振兴大会，让它更有效地发挥《宪章》设想的作用。作为秘书处改组的一部分，秘书长已将为大会和其他立法机构提供的服务合并到一个新的大会事务和会议事务部。大会召集加强联合国系统问题不限成员名额高级别工作组，就是承认必须采取步骤加强大会和秘书处的工作。工作组集中审议对任何改革努力至关重要的广泛问题。

98. 联合国特别会议通常是联合国能吸引广泛注意和媒体报道之时。这些特别



会议通常集中在两周，它们已证明对联合国和国际社会十分有用，尤其是使公众和政治方面的注意力高度集中在重要问题上，并为议定处理这些问题的措施打下基础。鉴于这种经验，或许可将联合国特别会议的主要特点纳入大会工作方法中。要做到这一点，可由大会提前两年决定一个问题或主题，作为为时一周高级别会议的议题。属于经社理事会或其他适当政府间机构权限范围内领域的会议的准备工作将由该理事会负责，而经社理事会则可利用在筹备联合国各会议时发展出来的许多技术和方式。采用这种办法可以提高公众对大会和经社理事会的兴趣，加强这两个机构的政治效力，并有助于减少(当然不会取代)联合国召开一些会议的必要性。

99. 此外，还建议为主要委员会的工作采取主题办法。目前，一些主题委员会安排在大会每届会议上集中注意某个领域或主题，然而，这些安排不够全面，基本上是临时性的。如果每个主要委员会在上一年确定一个专题重点供下一年审议，则能使大会每年有一组专题，表明国际社会协同努力，以期在指定的当前关心的领域取得进展。

100. 本届大会共有168个项目，大会议程范围如此广大和不同，对会员国和秘书处来说，在了解需审议问题的范围方面是一个挑战。大会议程实际上构成联合国每年总的工作方案，需要政府间机构和秘书处共同参与。从该角度出发，大会值得确定一个已被接受和具有权威的手段，大会可借助该手段构想和组织其议程。该手段存在于1998-2001年中期计划优先领域中。<sup>1</sup>

- 
- <sup>1</sup> (a) 维持国际和平与安全；  
(b) 按照大会和联合国最近专题会议的有关决议，促进持续经济增长和可持续发展；  
(c) 非洲的发展；  
(d) 促进人权；  
(e) 有效协调人道主义援助工作；  
(f) 促进正义和国际法；  
(g) 裁军；  
(h) 药物管制、预防犯罪以及打击一切形式的国际恐怖主义。

101. 大会讨论大部分议程项目的结果目前以既定形式反映在决议中,包括若干序言部分和执行部分的规定。这些案文的谈判十分耗时。建议只在结果涉及向会员国和国际社会提出政策建议时才通过正式决议。要求秘书长提出报告的请求或其他程序性结果,可反映在由委员会主席起草的简单决定中供大会通过。这样才能使谈判集中在最重要的政策问题上,有助于突出大会工作对政策制定的影响。对大会各主要委员会的工作采取主题办法,以及因谈判较少数项目的决议而节省的时间,应能至少将大会年度届会的时间长度减少三周。

#### 建议

大会:

- (a) 提前两年决定一个问题,作为为时一周的高级别部讨论的主题;
- (b) 决定将联合国专题会议的主要特点并入大会的工作方法中;
- (c) 决定安排各主要委员会为其工作确定一个年度专题重点,作为大会每届会议处理当前关心的若干领域的共同努力;
- (d) 决定环绕联合国中期计划的八个优先领域来构想和安排议程;
- (e) 决定向会员国和国际社会提出的政策建议通常以决议形式提出,程序性结论或工作方案则以扼要的决定形式提出;
- (f) 决定自9月第三个星期二开始的年度届会主要部分不会延长到11月以后。

102. 安全理事会的改革对于其运作与合法性至关重要。大会已就增加安全理事会成员数目问题进行了长期、激烈的讨论。这个问题只能由会员国解决。对联合国而言,这是一个关键问题。这个问题的积极解决将有助于推进其他问题的解决。

103. 安理会声望的提高也使人们对其程序和工作方法进行了认真细致的审查。

现已采取步骤与非安理会成员国定期交流情况和对话,包括与部队派遣国和其他有关国家举行定期协商。然而,这些变化并没有完全解决非安理会成员国关注的所有问题,因此,应继续努力提高透明度,扩大对安全理事会决定的支持。

## **五、重点注意实质优先事项**

### **A. 和平、安全和裁军**

104. 冷战的结束改变了联合国任务和活动的国际背景。在和平与安全领域,现在联合国首先关注的是国内冲突,这些国内冲突往往具有严重的国际影响,而且经常造成复杂的人道主义紧急情况。最近的趋势表明,联合国将继续需要优先注意这类冲突。

105. 安全理事会曾陷于僵局数十年,而现在正处于维护国际和平与安全的国际努力中心。关于指导联合国在和平与安全领域的行动的一些概念,现已取得广泛的一致意见:承认秘书长在预防性行动方面的作用;需要采取综合办法,利用联合国的政治、人权、军事、人道主义和发展资源,促进和平与人的安全;与各个区域组织和其他外部行动者建立和谐交往与伙伴关系。

106. 由于安全理事会维持和平任务十分复杂,并由于缺乏足够的资源和政治意愿来执行这些任务,因此,联合国在一些冲突中所进行的努力受到损害。然而,显然,维持和平将仍然是联合国的一个不可或缺的工具,因此,保持联合国高效率、顺利地规划、管理和进行这些行动的能力至关重要。

107. 目前,联合国并不具有根据《宪章》第七章采取军事执行措施的体制能力。在现有条件下,由愿意参加行动的会员国组成临时同盟是制止侵略,制止正在发生的冲突升级或扩散的一个最有效的威慑手段。与过去一样,如果要使执行行动得到国际社会的广泛支持,并且正当合法,这样的行动就必须得到安全理事会的授权。

108. 近年来,安全理事会越来越经常地要求实行经济制裁,作为根据《宪章》第

七章的一个执行工具。联合国的普遍性质使其成为审议和监督这些措施的一个特别恰当的机构。然而,需要考虑到如何使这些制裁更加有效,以达到改变制裁对象行为的目标,同时又限制附带的损害。此外,也需要注意制裁的更加广泛的人道主义和经济影响以及实行和终止制裁的客观准则。

109. 目前,《宪章》关于一个可行的集体安全体系的设想尚未得到充分实现。联合国仍然缺乏努力,无法迅速、有效地执行安全理事会在危机情况下要求进行维持和平行动的决定。在一些情况下,会员国不愿为维持和平行动派遣部队,或只愿以会限制有效反应的条件派遣部队。建立和平的行动、人权行动和维持和平行动也缺乏稳固的财政基础,从而严重影响这些行动获得成功的可能性。

### **预防性行动**

110. 在目前阶段,由于国内战争和多方面危机普遍存在,因此迫切需要更好地理解其根源。大家认识到,应更加重视及时、充分的预防性行动。21世纪的联合国必须日益重点注意预防性措施。

111. 联合国已经在进行全球观察,查明对国际和平与安全的潜在威胁,以支持安全理事会和秘书长制止冲突的能力。要提高这一能力,将需要与安全理事会密切接触,并加强与各国政府,尤其是具有相关能力的政府,以及与各区域或分区域组织、非政府组织、学术机构和其他机构的合作。

### **维持和平**

112. 过去经验的关键一课是必须能够迅速部署行动,在早期阶段派遣人员确实有效地进驻,防止武装冲突进一步加剧。目前正在与会员国进行协商,探讨为可迅速部署的行动总部核心提供经费的最佳途径。该核心是一个人数不多的多学科小组,将首先进入实地,以开始一项行动。

113. 联合国在做好准备的同时必须可以得到随时可动用的训练有素、装备良好

的部队。一些国家根据联合国待命安排正在组建部队。这些部队一俟安全理事会做出决定即可部署。最令人鼓舞的是一些会员国决定参加建立一个待命高度戒备旅。能否动用部队仍然取决于所属国政府是否准备视具体情况派遣部队。只有安理会能够以所需的可预见性和可靠性迅速派遣军事部队,才能说存在一个有效的全球安全体系。

114. 严重的财政限制经常影响维持和平行动的建立和适当运作。维持和平帐户还不得不用来弥补联合国经常预算的不足。其结果是推迟向部队派遣国付款。这是一个不可忍受的局面,不能再继续下去。如果联合国要继续为国际和平与安全工作并做好这项工作,就需要靠经常预算、行动预算和维持和平行动支助帐户的充分资源基础提供持续性。

115. 有时在部队地位协定的谈判和适当执行方面也遇到很大的困难。某些东道国政府有时提议的修正根本偏离了适用于联合国维持和平行动的惯例和原则,在此基础上进行谈判将延误缔结可接受的协定。安全理事会不妨为订立部队地位协定规定时限,并在建立维和行动的决议中列入一个条件,规定在订立部队协定之前暂时适用部队地位协定范本(见A/45/594)。这样做将有助于加快部队地位协定的订立。

建议:

具有相关能力的政府建立惯例,向秘书长提供情报以加强其预防性行动方面的努力。

安全理事会和大会考虑采取措施加强联合国的快速反应能力。

安全理事会在建立维持和平行动时,为联合国和有关行动所在的东道国政府之间订立部队地位协定规定时限,并规定在订立这样的协定之前暂时适用部队地位协定范本。

## **与各区域组织的合作**

116. 不同的区域组织都已参与根据安全理事会的授权而执行的预防性行动、维持和平和其他有关和平的活动。根据《宪章》第八章,联合国在执行这些活动时已与各区域组织和区域安排进行了一系列相互补充的努力。这些努力包括共同部署实地行动,例如在格鲁吉亚和利比里亚,以及指定联合国和非统组织大湖区问题共同特别代表。与各区域组织的合作将会加强,各区域组织将日益成为联合国在包括预防冲突在内的有关维持国际和平与安全的所有活动中的伙伴。

## **秘书处的改革**

117. 现在,人们普遍认为,当今的各种冲突有许多层面,必须综合处理,需要采取更加统筹协调的行动。现已开展了广泛的改革,被要求开展和参加实地行动的政治事务部、维持和平行动部、人道主义事务部以及其他有关部门和实体已扩大相互间的合作。现已澄清权限范围和外地特派团的报告事项,并加强了这些部门之间以及与联合国系统其他实体的信息分享和协调,在人道主义事务方面尤为如此。和平与安全及人道主义事务执行委员会将审查有关部门尤其在收集和分析资料方面如何加强合作,以及如何尽可能得益于从外地特派团工作中所吸取的经验教训。

118. 维持和平行动部内部正在加紧并增强文职人员和军事人员的一体化。虽然这方面已经取得很大成绩,但是,由于缺乏预算内的员额,若干单位几乎全是免费提供军官,只要这种情况继续存在,就很难进一步取得进展。必须确保文职人员和军事人员从行动的规划和筹备到执行、结束和任务后分析等所有领域实行合作,从而巩固维持和平行动部的现有能力。若要实现这一点,预算中就必须配置该部实际所需的人事费。

119. 在外地,尤其必须采用统筹的办法,因为联合国各实体间若缺乏连贯性或有分歧,就会被当事方所利用。所以,秘书长特别代表具有如此重要的作用。在大型多学科外地行动的所在国,特别代表将确保联合国系统不同部门的工作都相互配合。

在这种情况下,特别代表有权领导部队指挥官、民警专员、驻地协调员和人道主义协调员。

**行动3:** 将拟订一项计划,在秘书处内尽早逐步停止使用免费提供的人员。

**行动4:** 在外地,秘书长的特别代表的权力及于所有联合国实体。

### **冲突后缔造和平**

120. 近几年来,冲突后缔造和平在联合国的工作中占据新的突出地位。冲突后缔造和平的概念是指一场冲突结束后,为巩固和平和防止重新发生武装对抗而采取的各种并行统筹的行动。缔造和平可以包括创建或加强国家机构;监测选举;增进人权;提供重返社会和重建方案;以及为恢复发展创造条件。缔造和平并不取代刚刚摆脱危机的国家中持续开展的人道主义活动和发展活动,而是以这些活动为基础,并引进进一步的活动,或者调整现有的某些活动,这些活动除了内在的人道主义或发展价值之外,还具有政治作用,因为它们能够减少冲突重起的危险,有助于创造最有利于和解、重建和复原的条件。这项工作具有多层面的性质,需要采取有效的协调措施。

121. 政治事务部作为和平与安全执行委员会的联络中心和召集人,将与人权事务高级专员办事处、维持和平行动部、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国开发计划署(开发计划署)和世界银行特别密切合作,并特别考虑到必须确定何时将重点从缔造和平的作用转移到全面重建和发展的活动。将继续设立工作队,以确保整个联合国系统采取统筹一致的行动。每次都以务实的方法决定主席人选。联络中心将支持并加强这些工作队的工作。

**行动5:** 政治事务部作为和平与安全执行委员会召集人,将成为联合国内部的冲突后缔造和平联络中心,立即生效。和平与安全执行委员会将酌情与其他执行委员会合作,负责设计和执行冲突后缔造和平的计划,包括界定联合国系统各组织冲突后缔造和平工作的目标、标准和业务准则。

## **裁军和军备管制**

122. 裁军是全球议程上的核心问题。超级大国的抗争结束之后,世界各国认识到,关于武器研制的多边谈判和监测是否成功与自己利益攸关。因此,联合国在全世界限制武器和限制冲突的努力中发挥了核心作用。在裁军谈判会议和大会的框架中,建立和巩固多边法律文书和无核武器区方面已取得重大进展。裁军审议委员会也发挥了重要作用。

123. 核裁军的势头已经大大加强,《全面禁止核试验条约》已经签署并且得到大会的赞同;无限期延长《核不扩散条约》;设立了非洲无核武器区;正在努力充分实施《曼谷条约》,该条约将设立东南亚无核武器区;国际原子能机构(原子能机构)正在加强《不扩散条约》的保障措施。其他的积极发展是《化学武器公约》已经生效,并加强禁止生物武器。最近在减少和标出地雷的工作方面所获进展对联合国也极为重要。

124. 新的危险和因素的出现使得联合国被要求在裁军领域执行的任务具有新的紧迫感。在冷战后时期,核武器技术和材料扩散的危险日增,更多的人有意取得生物武器和化学武器以及这些武器的运载工具。近几年来,地区性军阀、犯罪集团和各种恐怖主义团体参与买卖和获取大规模毁灭性武器。地雷在武装冲突地区的广泛使用及其毁灭力量,以及常规武器和小武器流入平民手中,已成为国际议程上的项目,在维持和平行动中常常不得不处理这些问题。

125. 目前将改组秘书处在管理方面的能力,以便设立一个构架,有效地对会员国在裁军领域的优先事项作出反应。将设立一个新的裁军和军备管制部,取代裁军事务中心。该部将设在纽约,以确保与大会、安全理事会、秘书长办公厅和联合国有关部门有效协调行动。支助裁军谈判会议、监测多边裁军条约和公约、研究金方案和训练方案以及联合国裁军研究所(裁研所)由于裁军谈判会议每年在日内瓦开会三四个月,将需继续支助。因此,现有工作人员能力将继续保留在日内瓦。

**行动6: 将设立裁军和军备管制部,由一名副秘书长领导。联合国日内瓦办事处**



**主任将继续担任裁军谈判会议秘书长,直接向秘书长报告工作。**

126. 鉴于上述新的情况和趋势,会员国或许认为应该审查目前的多边谈判或审议结构及其议程,以便加以更新和合理化。

**建议:**

大会审查裁军审议委员会和第一委员会的工作,以便更新、合理化和精简其工作。

**B. 经济及社会事务**

127. 国际经济及社会合作和促进经济及社会进步和发展的条件,被联合国创始者认为是本组织主要宗旨之一。找出在变动条件下促进这一基本目的的方法,仍然是高度优先事项,应为联合国改革进程的一个主要目标,应为联合国改革进程的一个主要目标。本组织必须加强能力以解决长久以来发展所遭遇的障碍,同时并做好准备应付新的和出现中的挑战。

128. 联合国在这一领域的力量和潜力非常大。它是具有广泛任务以解决不稳定和冲突的根本原因和全面地、整体地处理影响发展的一广泛系列经济、社会和环境问题的唯一机构。本组织也是促进各国政府、私人部门、民间社会、区域组织和全球性组织之间为发展而建立合作渠道和必要伙伴关系的一个最佳机构。联合国1990年代举办的国际会议已全面地处理影响到发展的许多问题领域。这些会议出现的交叉和共同主题需要采取共同的政策办法和处理,并共同努力确保持久的后续行动。所有这些合在一起就是对最广泛含义的社会经济发展提供一个整体的、有系统的处理框架。

129. 在社会经济发展哲学和思维模式发生变化的这个时候,联合国的贡献尤其重要。作为创新思维和建立共识的全球中心,联合国应在最大程度上使用其分析能

力,以鉴定共同的问题并建议解决办法。本组织通过其规范方面的活动,可以帮助建立外部环境,让所有国家及其企业能在平等的基础上在国际市场竞争;联合国通过其咨询和业务活动,也可帮助发展工具和人力资源能力,解决许多国家面临的供应方的限制。联合国必须继续致力从发展中国家的角度影响其他论坛所作的经济决定,并作为根据各种问题相互依存的角度建立共识和确定所有国家都能实现持久和可持续发展的方法的最佳机构。

### **经济及社会理事会的作用**

130. 经济及社会理事会所处地位必须能更有效地起到《宪章》为其设想的作用。长期来看,鉴于过去50年的经验和新的经济和社会现实,可能需要对经社理事会的作用作根本的重新思考,包括通过修订《宪章》,使其得到更大的权力。立即的优先事项则是加强经社理事会的基本政策管理和协调作用,使它有能力更好地发挥在宏观经济政策协调对话方面的作用。经社理事会也需要更好地组织其届会和报告程序,并使其附属机构合理化,包括联合国各基金和规划署的理事机构。

### **经济及社会理事会的工作安排和方法**

131. 最近几年,经社理事会开始更有效地加强其对国际政策协调对话的贡献。经社理事会订立的“一天”政策对话让世界银行、国际货币基金组织(货币基金组织)、世界贸易组织(贸易组织)和联合国贸易和发展会议(贸发会议)的行政首长聚在一起同本组织成员进行一次独特的对话。政策对话以及在届会高级别部分进行的辩论表明会员国希望经社理事会在宏观经济政策协调对话方面起独特作用,因为越来越多从各国首都来的部长和高级官员参加辩论。为了进一步加强其作用,经社理事会可以由一些专家小组提供可靠的帮助,并由确定的、认真工作的秘书处支助这些小组,这样会便利审议当前的有关问题。召开关于特定主题的专门小组会议,可让经社理事会得到最主要专家的意见。与此同时,建议可以因此取消发展规划委员会。

132. 在经社理事会“发展方面业务活动部分”高级别会议上同联合国各基金和

规划署首长举行的非正式对话,也证明越来越有用。这一发展方面业务活动部分还需要经社理事会就发展方面业务活动提供全系统一致的政策方针。这需要加强准备工作,使各基金和规划署理事机构报告中产生的关键政策问题得到切实鉴定,同时,参加经社理事会代表的级别必须能使经社理事会所产生的政策决定,具有必要的政治力量。从业务活动得益的最不发达国家积极参加尤其重要,因为这样会使对话更具意义。

133. 经社理事会会议的一般性部分,即审查其附属机构报告的部分,亦应更加着重重点。各附属机构的报告现在是依次序审查,没有充分注意各报告之间的联系。此外,经社理事会审议附属机构的报告,主要是程序性的,而非面向政策的。显然也需要加强经社理事会事前而非事后管理其职司委员会工作方案的能力。

134. 本报告第197段载有一项建议,就是建议经社理事会会议增加人道主义事务部分。关于加强对经社理事会的实务秘书处支助的建议,连同其他的秘书处改革,见下文第138至142段。

**建议:**

经济及社会理事会考虑每年在预先决定的不同时期举行各个部分的会议,但不影响任何一年中经社理事会举行会议的总时间。这应便利与每一部分会议所审议主题和政策问题直接有关的部长出席该部分会议。业务活动部分的会议时间应予延长,以期经社理事会能就各规划署和基金的工作提供切实的政策指导。

发展规划委员会改由经济及社会理事会就各种政策问题临时设立的专家小组代替,专家小组成员根据秘书长的建议任命。

发展方面业务活动部分的工作应予加强,延长该部分会议的时间,并建立一个信托基金以便利最不发达国家的官员参加这一部分的会议。

### 附属机构的改革

135. 为了按照大会第50/227号决议协助经济及社会理事会审查其附属机制,并本着该决议的精神和宗旨,拟订了一系列合并和改组附属机制的建议,供会员国审议,这些建议的目的在于利用互相补充的作用以及提供相互得益的交流机会。提出这些建议的主要目的,是要对目前正在进行的讨论提供技术投入和贡献。这些建议的详细内容及其理由根据,载于将向大会提出的一份背景说明。

#### 建议:

- (a) 新能源和可再生能源及利用能源促进发展委员会和自然资源委员会的工作和职责应合并到可持续发展委员会内;
- (b) 科学和技术促进发展委员会成为贸发会议贸易和发展理事会的一个附属机构,由贸发会议秘书处继续向该委员会提供实务秘书处服务;
- (c) 犯罪预防和刑事司法委员会和麻醉药品委员会合并成一个单一的委员会,其安排应完全保全麻醉药品委员会根据条约应负的职责。国际麻醉品管制局向新委员会提交报告;<sup>2</sup>
- (d) 维持国际会计和报告标准政府间专家工作组,作为一个专家机构,通过贸发会议投资、技术和有关财政问题委员会提交报告;
- (e) 国际税务事项特设专家组的工作待其目前任务规定结束后再予审查;
- (f) 经济、社会、文化权利委员会通过人权委员会向经济及社会理事会提交报告。

---

<sup>2</sup> 在这方面又见下文第143至145段。

### 各区域委员会与改革进程

136. 对于区域委员会的作用,进行了许多研究。虽然目前有越来越多的区域一体化和分区域一体化集团建立,但区域委员会仍为最政治中立和民主的机构,在该机构中区域的每一个国家地位平等。但各区域委员会都敏锐地理解需要重新界定其作用,以应付变动中的情况和这些一体化集团的出现。在若干委员会的情况,成员发生了很大变动,部分原因是由于中欧和东欧情势的发展。这些委员会也需要考虑它们在全球性组织范围内的作用。最近,各委员会已加紧改革方面的努力,在不同程度上,精简各自的政府间结构和秘书处结构。<sup>3</sup>

137. 区域委员会的改革努力并没有包括全面审查其在改革后的联合国内的作用。因此,有若干与各委员会工作有关的一般性问题,经社理事会应予以处理。

#### 建议:

经济及社会理事会同其他的区域机构和国家政府协商,对区域委员会进行全面审查,同时考虑到每一委员会已个别进行的审查,以期考虑区域委员会相对于全球性机构及其他区域性和分区域性政府间机构所应具有的核心权限;评价在制订标准和技术合作活动方面以及在进一步合理化和合并前景方面最适当的分工。

### 秘书处的改革

138. 在秘书处一级,目前正在进行一系列的措施,以确保本组织在这一领域的资

---

<sup>3</sup> 关于所采取的改革措施的更详细情况,参看秘书长关于经济、社会和有关领域的区域合作的报告(E/1997/40)。

源能作最合理的使用。重点放在确定秘书处各部门被公认有能力胜任的强项领域；减少技能分散和工作重复；在每一部门建立必要的协同和临界质量，以提高分析和工作的质量；提高执行能力并使之合理化。

139. 今年3月决定将秘书处在经济和社会领域的各部合并成为一个新的经济及社会事务部，目的就是要促进这些目标。在这个新部设立之前，贸发会议也进行广泛改组，包括贸发会议秘书处及其政府间机制。贸发会议和环境规划署以及新的经济及社会事务部现在都参加经济及社会事务执行委员会，这使本组织可以前后一贯地处理发展的两个关键方面：环境和贸易/投资/技术联系。此外，各区域委员会参加执行委员会，确保发展的全球性方面和区域方面得到协调，补充本组织的工作，包括向经社理事会提供实务支助。执行委员会正积极采取方法把本组织的资源和能力较有效地集中用于关键领域，例如编写经济和社会调查，并在秘书处内实现有效的分工。

140. 秘书处有效支助经社理事会的能力必须予以加强，在新的部内设立可辨别的实务秘书处，同联合国系统内有关各部、基金、规划署、组织、机构密切合作和协作。这样一个秘书处将向经社理事会提供主要实务支助，特别是对高级别、协调和业务活动部分的会议。它也负责编写经社理事会向大会提交的年度报告，以及鉴定一般性部分会议产生的跨部门政策问题和支助业务活动部分会议的政策作用的分析性、综合性报告。在这个秘书处内，还将设立一个可辨别的机构间事务股，由从各规划署和机构借调的工作人员予以加强，该股为行政协调会服务，并负责促进整个联合国系统内信息的不断交流和协商。

141. 由于执行设立经济及社会事务部的决定，目前正进行若干调整，以改进同经济及社会领域其他实体的分工，同时考虑到政府间进程和结构方面拟议的改革。特别着重加强有关南南合作、支助非洲和最不发达国家及小岛屿发展中国家的工作领域。由效率措施节省下的资源，打算优先用于这些领域。详细情况会在订正概算中说明。

142. 为了加强联合国内的政策分析工作，必须利用本组织内各经济和社会实体

的相对强项和能力,建立卓越中心和临界质量。新的经济及社会事务部在以下领域明显具有核心权限:发展的综合办法;可持续发展;社会发展;提高妇女地位、妇女权利和授予妇女权力;人口和统计工作,以及最近几次联合国专题会议的综合后续工作所产生的问题。贸发会议在宏观经济政策分析方面具有核心权限,处理贸易和发展相互依存和支助这两领域彼此相关的问题。

**行动7:**

- (a) 在新合并的经济及社会事务部内设立一个由高级人员主持的经济及社会理事会实务秘书处。细节将载于订正概算。
- (b) 经济及社会事务部和贸发会议将对它们在宏观经济领域的活动进行一次审查,以期加强它们的合作,并使联合国在这一领域的工作合理化和得到加强。这项审查将包括各种选择,以重新订定联合国的努力方向,加强联合国的能力和使之更为集中,以确保联合国在满足世界社会优先资料需要方面的领导地位。各项建议将于1997年10月1日以前向秘书长提出。

**毒品管制、犯罪、预防和打击国际恐怖主义**

143. 政府当局和民间社会日益受到跨国犯罪、毒品、洗钱和恐怖主义网络的威胁。黑社会团体能够取得尖端的信息技术和武器以及世界市场经济运作的各种手段,大大增加了这些团体的潜力和影响,对法治以及合法的经济和政治机构造成威胁。对于工业化国家和发展中国家,这都是一个日益关切的问题,必须进行国际合作。

144. 毒品管制、犯罪预防和打击一切形式和表现的国际恐怖主义,是1998-2001年中期计划的八个优先领域之一。到目前为止,这些方案由两个不同实体执行,即联合国国际药物管制规划署(药物管制署)和犯罪预防及刑事司法司,两个机构都设在维也纳。药物管制署为麻醉药品委员会和国际麻醉品管制局服务,犯罪预防及刑事司法司则为犯罪预防和刑事司法委员会服务。由于毒品和犯罪问题明显相关,把这

两个机构的组织改组,将会加强联合国应付这些极端重要问题的能力。

145. 为了使本组织能够集中和加强能力,以处理毒品管制和国际犯罪这两个相关的问题,犯罪预防和刑事司法司将予以加强,并将之改为一个国际犯罪预防中心。这个中心处理国际恐怖主义和日益严重的洗钱、贩卖妇女和儿童等现象的能力将得到加强。药物管制署在打击贩毒方面的工作和在麻醉品管制其他方面的工作(包括预防和戒毒以及通过替代发展以减少非法供应方面的活动),两者之间的平衡不会受到影响。同时,国际犯罪预防中心的工作方案和药物管制署的工作方案两者之间的协同作用将予加强,包括就共同关切的事项、例如洗钱、举办联合方案。这两个机构将建立共同管理结构,由一位执行主任领导,他负责管理药物管制署和新的国际犯罪预防中心,并担任联合国维也纳办事处总干事。

#### **行动8:**

**维也纳将成为联合国打击犯罪、毒品和恐怖主义的总部。犯罪预防和刑事司法司将改组为国际犯罪预防中心,将向会员国提出加强该中心能力的建议。新的中心和联合国国际药物管制规划署一起,将组成一个新的药物管制和犯罪预防处。**

### **C. 发展合作**

146. 发展的性质已显著变化,当前其特征是在政治和经济上更为开放,对社会和环境问题更加敏感。进口替代和贸易壁垒正在被面向出口和消除贸易异常现象所取代。因此,私人部门资本流动大幅增加,在具备必要的体制基础的许多国家,这类资本已成为发展的主要动力。但是,大多数发展中国家获取私人资本的机会仍极为有限,只得依靠不断减少的官方发展援助,艰难地对付贫穷、社会发展水平低、环境退化、乃至政治不稳定等问题。据估计,1996年在亚洲的外国直接投资达480亿美元,而在非洲撒哈拉以南地区只有26亿美元。



147. 对联合国的要求日渐增加,体现于各次全球会议确定的任务。经济、环境、社会和政治变化,进一步增加了发展援助的优先事项,特别是在管理经济和政治转型的影响、确保可持续生计、扭转贫困永久化之类趋势和处理对环境的威胁方面。尽管这种需要日益增加,但联合国各主要基金和计划署继续面临核心款项停止增长,缺乏可预测性和可靠性,同时指定用途的资源大幅增加。单个基金和计划署在用于发展目的资源流动总额中所占的比例极其有限。因此,联合国必须根据发展援助领域已出现重要的新参与者、其它各方的政策和所起的作用已发生重大转变等情况,重新评估联合国在发展业务中的作用并重定其重点。特别是在发展业务方面,联合国必须与世界银行、货币基金组织和各区域开发银行发展更为密切的合作。

#### 发展业务保持协调一致和效力的重要性

148. 参与发展业务的联合国各基金和计划署多种多样、互有区别,各有专门重点,给联合国和发展中国家带来了重要好处。改革过程的目的是,保持和加强这些实体独特性,同时设法促使它们作为联合国大家庭的成员,在更加统一、合作和协调一致的框架内运作。

149. 人们日益认识到,要实现有效的发展,就需要有一种更加全面的办法。因此,每个部门性组织往往将其活动扩大到与其它组织重叠的领域。联合国组织的所有组织都出现了这种现象。这种重叠使得有关组织之间的合作与协调更为必要,并加剧了因现有结构分散所造成的各种问题。在国家一级,分散和重叠,使联合国更难以连贯、一致和成本效率高的方式满足各国的需要。

150. 业务分散和重叠加剧了联合国业务活动资源与其它资金流量相比规模相对缩小的问题。1994-1995年,开发计划署、联合国儿童基金会(儿童基金会)和联合国人口基金(人口基金)的共计支出仅为47.06亿美元,用于135个方案国家<sup>4</sup>。尽管这种

---

<sup>4</sup> 见行政协调委员会提交经济及社会理事会的关于1994-1995两年期联合国系统方案资源的报告(A/1995/64)。

援助属赠款性质,但数额仍较小。因此,如何部署、举债经营和管理这些资源,对其效果和影响极为重要。

151. 大会自第四十四届会议起通过了一系列决议,设法处理这些问题。<sup>5</sup>大会一方面强调各基金和计划署的任务应得到尊重和加强,另一方面强调“各个别基金、计划署和专门机构必须承诺共同致力于以完全协调的方式将联合国系统提供的援助纳入受援国的发展进程”。大会“强调供资安排及程序的协调应尽量相互补充避免重复,以便加强发展合作活动对发展中国家的发展的积极影响”。大会还强调,“在国家一级的联合国系统的结构和组成应与正在进行和计划进行的合作方案相配合,而不是与联合国系统的体制结构相配合”。

152. 发展业务执行委员会所做的工作,是在执行今年3月17日宣布的改革方面所取得的重要进展。开发计划署仍是驻地协调员制度的管理者和供资者。驻地协调员制度将因为从所有有关组织中挑选驻地协调员而得到加强。发展业务执行委员会已商定一系列措施,以推进这一过程,同时查明需要进一步协商的某些领域。

153. 根据这一经验,现在可进入该过程的下一阶段,指定联合国发展小组,取代发展业务部门小组。发展小组执行委员会将在执行委员会目前召集人,开发计划署署长,领导下重新组建。其成员将包括开发计划署、儿童基金会和人口基金,其它人则在处理涉及其利益和任务的事项时参与。发展小组执行委员会将进一步加强要求每个实体对联合国的总体目标作出贡献,同时帮助每个实体避免重复,在其它实体的工作和能力的基础上向前推进;充当政策发展和管理工具,以参与和影响每个实体的政策、行政及业务决定,同时加强整个联合国的决策过程;提供一个论坛,供各实体首长商讨向其理事机构提交的、对小组其它成员和整个联合国有影响的实务及行政事项的报告;通过避免重复、集中运用资源和服务,协助加强政策的一致性和成本效

---

<sup>5</sup> 大会1989年12月28日第44/211号决议、1992年12月22日第47/199号决议和1995年12月20日第50/120号决议。

益,以尽量扩大方案影响和尽量减少行政费用;在将工作方案和预算文件定稿并提交有关理事机构之前,充分提前共同讨论这些文件的草稿,使这种协商成为方案编制过程中一个有意义的阶段;促进联合国在国家一级更加统一地进行工作,办法包括提供一个论坛,向各驻地协调员和外地代表发出协调一致的指示,以确保总部向其工作提供更加一致、连贯的实质性支助。

154. 发展小组的设立将提供更好的合作方式,绝不会淡化或损害各参与组织的独特性或特征、也不会淡化或损害其行政首长对秘书长或各自理事机构的负责制。相反,发展小组的设立将有助于加强其个别和集体能力,以便更有效地执行各种政策指示和要求。这一安排还维持各基金和计划署各自的资源筹措能力和责任,并使得更大一部分资金能直接用于实质性方案。同时,这一安排应有助于加强对重要的政府间机关--大会和经济及社会理事会--的支助,帮助这些机关更加集中地行使其治理责任,并采用一种更加有效的集体机构,以便这些相关制订和实施其总体政策指示。

155. 在已取得的重大进展的基础上,联合国发展小组将进一步继续谋求和谐一致或共同的方案和预算框架、服务、设施、行政和人事作法。

156. 国际农业发展基金(农发基金)是联合国系统中将不在发展小组内的一个重要业务基金。尽管农发基金具有专门机构的地位,它与在国家一级设有业务办事处的联合国主要供资机构之间如能尽可能密切地联系,将会带来很大的利益。

157. 世界粮食计划署(粮食计划署)虽然主要在人道主义领域开展工作,仍然进行与发展有关的重要外地业务,特别是在运输、以工代赈和学校供餐等方面。因此将邀请粮食计划署与联合国发展小组联系并参加其执行委员会就与粮食计划署业务和利益有关的领域所进行的讨论。

#### **行动9:**

- (a) **联合国发展小组将取代现有的发展业务部门小组,并由一个改组的执行委员会领导。该委员会由发展业务执行委员会目前召集人--开发计划署署长**

**担任主席。发展小组执行委员会的成员是开发计划署、儿童基金会和人口基金,但会让其他组织参加与它们利益有关的领域的讨论。**

**(b) 将请发展小组执行委员会制定国家一级的对等安排。**

### 国家一级

158. 发展业务的主要重点将仍然是在国家一级开展各种方案以支助国家优先事项。依照大会各项决议以国家优先事项方案重点将确保方案的適切性,维持国家所有权并且促进国家能力的成功发展。

159. 大会已决定“为了增进方案编制和资源利用、方案拟订和组成部分的核可的协调一致,能力和权力应进一步下放到外地办事处,并向它们提供必要的技术和实质性专门知识”。它进一步促请在这方面,所有基金、计划署和专门机构的理事机构,均应在加强责任制的前提下,经国家当局核可,确保外地一级在核定方案内取消、修改和增加活动、以及在方案个别组成部分的核定预算范围内和在方案各组成部分之间调拨资源的规定权限尽可能扩充到平等和划一的地步。

160. 虽然通过联合国发展小组建立联合国发展援助框架,必定会包括筹款方面的协调配合和谋求一致,但决不能削弱或损害儿童基金会、人口基金、开发计划署以及其他基金和计划署个别筹款活动的权力和独立性。这要求每一机构能够保留募捐、部署以及就指定用于其方案的捐款向捐助者担当责任的能力。每一个这些基金和计划署的预算将仍然是可明确指认的。所筹款项的全部责任担当仍在于个别实体。此外,国别代表将仍然就所有有关个别国家方案事项的以及有关他们任务规定的政策问题和事项直接向有关的执行首长负责。

161. 现已出现令人鼓舞的迹象,如果在国家一级的合并方面拟议的改进获得实施,则有些发展筹资机构可能准备利用联合国发展援助框架来部署它们给予该国的援助。

#### 行动10:

- (a) 为了达成面向目标协作、方案一致性和互相支援,将拟订联合国援助方案并作为一个单一的联合国发展援助框架的一部分提出,连同共同目的和时限,文件将载列由每一计划署和基金管理的方案基金,但这些方案基金仍可明确指认,筹备工作将包括协作拟订方案并同各国政府密切协商,包括确保与国别战略说明(如果有此文件)不相抵触。
- (b) 所有各个基金和计划署以及联合国各新闻中心将置于一个单一的联合国办事处之下而该办事处的负责人将是作为秘书长指派代表兼获该国政府首脑承认的联合国国别工作队队长的驻地协调员。
- (c) 在国家一级的联合国共同房地将称“联合国之家”。在南非的办事处将是第一个事例,“联合国之家”的名称立即生效。

#### 基金和计划署的管理

162. 倘能更密切地整合会员国的监督工作,将可大大地有助于加强政府对基金和计划署的管理。<sup>9</sup>建议开发计划署/人口基金执行局和儿童基金会执行局仍然相继举行会议,并且酌情举行联席会议,并由两执行局成员组成联合委员会,审查联合国发展组所有成员机构共同关切的问题和事项,包括由联合国发展援助框架进程所产生的协作拟订国别方案在内。

---

<sup>9</sup> 经济及社会理事会第1995/51号决议请“联合国各基金和方案改进其国别方案的连贯性,其方法包括考虑各个执行局在实际可行时就国别方案举行联席会议或连续会议,并促请其国别方案与现有国别战略说明之间的联系,同时考虑到国外捐助者与联合国各基金和方案在这方面必须合作”。

### 建 议

邀请会员国考虑安排更密切地整合对开发计划署/人口基金和儿童基金会管理监督,两个现有的执行局相继举行会议和(或)举行联席会议,并且召集联合委员会审查共同关切的问题和事项

### 促进联合国和布雷顿森林机构之间的建设性伙伴关系

163. 世界银行的“战略合同:恢复世界银行的效力以消除贫穷”将世界银行的重点摆在“人的发展……环境和社会方面的可持续发展……扶贫和经济管理……以及金融、私人部门和基础结构”。世界银行也迅速走向将其业务分散到区域和国家一级。世界银行走向前此属联合国范围的那些类似领域,将为同类目标带来更多的资源。但是,这使得确保世界银行集团和联合国职责的适当分配以造福方案国家的任务更形迫切。这应采取一个功能合理化的方式,使联合国与世界银行的工作互相合作,相辅相成。这样的合理化应使得两个机构能够以相辅相成的方式在同样的部门内进行业务。功能作用与任务的合理化,将须世界银行成员国在其执行局和董事会内给予支持与认可。各国政府发挥了重要作用,使联合国和世界银行不仅在政府间一级而且在国家一级进行合作。国家优先事项和政府的积极参与,应成为共同国别评价、联合国发展援助框架和世界银行的政策规划框架密切协调的基础。

164. 货币基金组织的政策对于影响到发展中国家的发展的条件有极为重要的影响。对它们的结构调整要求而言,尤其是如此。秘书长欢迎货币基金组织和联合国目前在国家一级就这些问题正在进行的密切协商,并打算进一步加强这个关系。

### 发展和技术合作的经费筹措

165. 发展资源必须尽快恢复并更可预测,以维持其业务的强度。接着应净增加

官方发展援助和增加通过联合国提供的资源,以便执行会员国所规定的任务。资源的增加不应以牺牲其他的双边或多边机构为代价,而应来自基于议定的全球目标的官方发展援助的全面增加。三个主要经费筹措来源--自愿、谈判和私人--都应在发展业务内处理,并确保彼此之间的适当混合。

166. 核心资源仍是动员所有其他资金的基础,这些资源的不可预测或许已成为发展业务的顺利有效运作的最严重挑战。联合国各基金和计划署的筹资目前是基于每年举行的自愿认捐。

167. 核心资源最好能够分多年而非一年提供。这些捐款应根据该段时期所设定的方案目标。捐款应基于会员国分担的原则。会员国必须制订分担办法。谈判出的认捐应调集更多核心资源来执行全球会议和新的国别或区域需要所产生的优先事项。

168. 源自全球会议建议的各组织的任务需要额外资源。联合国在这方面面临了一些挑战,关键的挑战是增加业务活动所能获得的资源。也必须讨论从私人资本市场和其他创新筹资系统调集资源,以便使各国能够利用私人部门所体现的发展潜力。

169. 调集新的和额外资源必须同心协力的全力以赴。一个不会与联合国各基金和计划署的经费筹措活动重叠或竞争的发展筹资处可以满足这个需要。这个新的发展筹资处的任务将是通过创新的机制和方式来寻求新的和额外的发展资源。新处除其他外应该探讨是否可能建立非牟利实体使联合国发展小组能够从个人和特别是国家一级私人公司获得可扣税的捐款。该处也将致力于确认创新的机制以便从私人资本市场调集发展资源。

#### **行动11:**

- (a) 秘书长将编写一份提议,说明旨在增加核心资源的分担安排的细节,供会员国审议。
- (b) 将设立一个发展筹资处。将指派副秘书长承担设立该处的职责;他将同发展小组协商拟订职权范围与合作方式。

**建议:**

设立一个新的核心资源系统, 包含分多年提供的自愿捐款和谈判出的捐款。

**D. 环境、生境和可持续发展**

170. 国际社会在下一世纪所面临的各种挑战中, 最艰巨、最普遍的莫过于在经济增长、减少贫穷、社会平等及保护地球资源、公地和维持生命系统之间实现可持续发展的平衡。

171. 最近结束的大会第十九届特别会议在联合国环境与发展会议五周年和斯德哥尔摩会议二十五周年之际审查了各项方案和前景, 并着重指出种种困难和分歧继续阻碍进一步商定必要的合作措施, 以处理这些问题并确保执行现有协议。

172. 地球问题首脑会议的一项特别重要的成果是在环境和可持续发展领域出现许许多多新的行动者, 而且它们扩大参与联合国的审议工作、谈判和行动。这导致国际和环境议程的范围起了变化, 集中重视环境, 把环境看作可持续发展的一个重要的组成部分。此外, 很明显的, 二十一世纪的世界将主要是城市的世界, 要过渡到全球的可持续发展在很大程度上将取决于成功地确保我们各城市和乡镇的可持续发展。人们现在理解到可持续发展仍是环境、社会和经济三方面的发展的积极结合。

173. 在联合国, 可持续发展委员会已成为一个重要的政策论坛; 联合国各主要机构和专门机关内部都已培养出环境方面的能力; 越来越多的国际环境公约都成立自主的理事机构和秘书处。

174. 总的来说, 各方响应发展中国家对新的和增加的财政资源的需求的情况令人失望; 自里约会议以来, 官方发展援助已经减少。为筹措资金以支付某些可持续发展项目日益增加的费用而设立的全球环境融资办法的运作情况良好, 目前需要补充



资金以提高其数额,并扩大其范围。开发计划署、世界银行和其他多边与双边筹资机构正在把越来越多的资源用于与可持续发展有关的项目和方案。此外,鉴于私人投资的作用增加,世界银行最近主动地与其他有关方面合作制订私人投资自愿准则,是一项可喜的发展。在寻求新的和富有创意的资金来源以协助过渡到可持续发展方面,所获进展甚微。但是,一些成功的希望正在出现,例如建立二氧化碳排放量的一种“抵消”制度,其方法是联合执行和排放权的交换,这样就可以造成新的资源大量流向发展中国家。

175. 这些活动所代表的经验清楚地表明,需要一种更完整、有系统的步骤来处理联合国在经济、社会和发展领域所有各种活动,其方法是把联合国对可持续发展的承诺导入主流。这就需要环境规划署与生境之间以及这两个实体与经济、社会和发展领域的其他部门、基金及方案之间更密切的合作与互动。为此,有必要加强联合国环境规划署(环境规划署)和联合国人类住区(生境)积极参与的行政协调委员会可持续发展机构间委员会属下的任务经理制度。在政府间一级,环境规划署理事会和人类住区委员会向联合国大会提交报告,但不应阻止或妨碍这一进程,因为双方都是通过经济及社会理事会提出报告。

176. 环境规划署是联合国在环境方面的喉舌,也是在环境方面投入可持续发展委员会工作的主要机构。必须极其优先地赋予它所需的地位、能力和资源,以便它作为世界社会的环境机构有效地发挥职能。环境规划署理事会第十九届会议于1997年2月通过的《内罗毕宣言》确认了这一点。环境规划署作为统一与协调环境方面活动的联络中心的作用必须加强,秘书长打算全力支持这一进程。

177. 环境规划署通过其全球环境监测系统和资源数据基方案在监测和评价领域所累积的重要经验和能力是一种极其宝贵的资源,在今后一段时间里必须进一步累积和加强;它作为制定国际政策与法律、谈判和实施合作安排解决环境问题的论坛及作为科学和决策之间桥梁的主要职能,以及它与国家环境组织和机构的互动关系,也必须进一步发展和加强。环境规划署最显著的成就之一是它对国际一级已商定的

一些最重要的条约的实施、谈判和支持所作的贡献。其中许多条约继续依赖环境规划署不断的支持。历来由环境规划署基金资助的国家一级业务项目现在由开发计划署及其他来源资助比较适当。因此,环境规划署将停止执行此种项目。

178. 秘书长于1993年7月任命的可持续发展问题高级别咨询委员会<sup>7</sup>对可持续发展委员会头五年在分析和阐述一些重要的可持续发展问题方面的工作作了宝贵的贡献。可持续发展委员会既已开始采用很有希望的新安排,以便同民间社会各种有关的行动者进行协商,并使这些行动者参与委员会的工作,秘书长认为高级别咨询委员会现在可以通过这些过程有效地执行它的职能。

179. 值此环境规划署成立二十五周年之际,考虑到伊斯坦布尔人类住区会议的各项建议,目前时机最为适当,有必要立即采取行动加强环境规划署和生境,同时探讨可能需要何种根本变革,来阐明和调整它们在改革后的联合国内部的经济、社会和发展领域的结构和职能,并重新发动各方对它们的政治和财政支持。大会第十九届会议在这一方面已提供了有用的指导。

**行动12:** 秘书长将与各国政府、联合国环境规划署执行主任和联合国人类住区中心执行主任进行协商,根据大会第2997(XXVII)号 and 第32/162号决议,并参考环境规划署理事会和人类住区委员会的各项决定和建议,制定新措施以加强和改组这两个组织,并向大会第五十三届会议提出建议。

**建议:**

大会决定撤消可持续发展问题高级别咨询委员会。

---

<sup>7</sup> 依照《21世纪议程》第38.18段和大会1992年12月22日第47/191号决议。

## E. 人道主义事务

180. 复杂的人道主义紧急情况亦即在复杂的政治和军事环境下的大规模人道主义危机往往是在内部冲突的背景下出现,要求国际社会采取新的办法。当前人道主义行动已不只是通过救济活动挽救生命,而是包括各种各样的努力,包括预警、预防、提供紧急援助、倡导人道主义和人权原则、保护和监测,目的是保证顺利过渡到长期发展。

181. 联合国在人道主义部门的首要任务是向冲突和自然灾害中需要援助的灾民(其中许多是难民和流离失所者,绝大多数是妇女和儿童)提供国家当局在危机中往往不能或不愿提供的人道主义援助和保护。

182. 联合国必须进一步加强其按照人道、中立和公正的指导原则开展一致和协调的人道主义行动的能力。在这项工作上,联合国必须同各国政府、其他政府间机构和非政府组织合作。以过去的经验为基础,可以进一步改善人道主义行动的协调和管理,以确保更趋一致,同时加强责任制。

183. 1991年的库尔德族难民危机显示联合国系统当时缺乏应付重大人道主义紧急情况的能力。那次危机的一个重要教训是联合国必须培养有效应付紧急情况的能力,也必须澄清各有关实体之间责任的分配,在联合国系统内建立起有效的协调和合作机制。

184. 大会第46/182号决议认识到对人道主义行动需有一个更一致和统一的办法,要求秘书长指派一名高级官员(紧急救济协调员),在秘书长领导下工作,并设立一个秘书处予以协助。决议还设立了由紧急救济协调员任主席的机构间常设委员会以加强协调,并设立了联合呼吁程序和中央应急循环基金。秘书长于1992年在秘书处内设立人道主义事务部来支助紧急救济协调员。

### 需要加强应付人道主义危机的能力

185. 在编写本报告时,对紧急救济协调员职责和人道主义事务部的作用进行了仔细的审查。紧急救济协调员职责的重要性得到了确认。大会第46/182号决议包含范围广阔的人道主义行动。人道主义事务部是紧急救济协调员的支助机构,成功地执行了其部分任务。但是,人道主义事务部因目前不具备足够的能力和专门知识,只能有限度地和临时性地承担了一些业务活动,因而降低了紧急救济协调员核心职责的重要性。这些安排已经实施了五年多,现在必须给紧急协调员配备一个适当的、更健全的支助结构。

### 紧急救济协调员、紧急救济协调员办公室、机构间常设委员会和联合呼吁程序的作用

186. 按照大会第46/182号决议的规定,紧急救济协调员的职责将更加集中于三项核心职责,并将大大予以加强:(a) 支助秘书长的政策制定和协调的职责,确保处理所有人道主义问题,包括落入各机构现有任务间隙的问题,如保护以及援助内部流离失所的人。这方面,还必须在维持和平行动部、人道主义事务部、联合国发展组和人权事务高级专员办事处之间进行充分联络;(b) 同政治机关,尤其是安全理事会,宣传人道主义问题;(c) 通过机构间常设委员会的协商,保证就地建立适当的反应机制,以协调人道主义紧急反应行动。

187. 为了使紧急救济协调员能集中执行上述核心职责,目前属于人道主义事务部的行动方面的责任将在联合国系统内的其他部分另行分配。有关协调自然灾害救济工作的职责仍属紧急救济协调员,而同国家能力有关的防灾、减灾和备灾职责则由开发计划署承担更为适当。有关排雷活动的职责以及协助排雷自愿信托基金的管理责任将转交维持和平行动部。安全理事会第986(1991)号决议所设立的伊拉克方案将由秘书处内一个专门单位负责管理。

188. 紧急救济协调员办公室将取代人道主义事务部,该部的核心职责将移交这

个新的办公室。紧急救济协调员办公室将是规模较小而非常专心地进行其核心活动。紧急救济协调员将从机构间常设委员会各成员借调非常合格的高级人员协助工作。根据大会第46/182号决议的规定,紧急救济协调员将与秘书长直接联系,向秘书长负责,并充当秘书长在人道主义问题方面的主要顾问。

189. 大会第46/182号决议明确承认人道主义行动不限于提供紧急救济援助,而需要各种各样努力。在紧急救济协调员的责任方面应更准确地反映这一点。在这方面,建议将紧急救济协调员改称的联合国人道主义援助协调员(人道援助协调员)。还建议大会修订紧急救济协调员的责任,以便将自然灾害减灾活动(主要是能力建设)的协调责任移交开发计划署。

190. 根据新的安排,紧急救济协调员将担任机构间常设委员会主席,该委员会也将进一步加强。为了根据贯彻一致的政策提高快速反应的能力,机构间常设委员会将设立一个指导委员会,由难民专员办事处、粮食计划署、儿童基金会、开发计划署、红十字国际委员会的一名代表和非政府组织方面的一名代表组成。常设委员会全体成员将获悉指导委员会的协商情况,并将酌情要求提供资料。

191. 联合呼吁进程将进一步改进,并将继续作为紧急救济协调员负责的人道主义部门调动资源的工具。人道主义行动的目的始终都必须是寻找持久解决办法,因此,联合呼吁程序将根据联合国发展组提供的资料,酌情包括关于复原和重建的呼吁。同样,联合呼吁程序中也将酌情包括人权方面实地行动所需的资金。

### **行动13:**

- (a) 将在联合国总部设立一个紧急救济协调员办公室,由一名副秘书长担任首长。
- (b) 紧急救济协调员将集中执行大会第46/182号决议中指明的核心职责。目前的人道主义事务部将予撤消。
- (c) 如上文所述,人道主义事务部的某些职责将在联合国系统内另行分配。
- (d) 机构间常设委员会将进一步加强,并继续作为各个人道主义机构的主要协

商机关,由紧急救济协调员担任主席。如上文所述,机构间常设委员会将设立一个指导委员会,有六名成员。

(e) 将请机构间常设委员会指明各种进程的协调措施,并进一步加强联合呼吁进程,确保各项呼吁都根据需要提出,并排定优先次序,同时考虑到各机构的相对优点。

(f) 在实地,紧急救济协调员可指定一个带头机构负责协调复杂的紧急情况。

192. 在实地一级,联合国驻地协调员在充当正常情况下人道主义协调员。然而,在复杂的紧急情况下,需要协调区域一级的政策和活动时,或者驻在一国的驻地协调员因为职务上的原因无法有效充当人道主义协调员时,可以指定一个领导机构负责所有各方面的实地人道主义协调工作。这项安排可以精简实地的协调工作并避免叠床架屋,已经在前南斯拉夫境内采用。

#### 管理

193. 紧急救济协调员在执行协调员的职责时,必须保持公正立场,并且在全面的人道主义问题上需要得到各国政府的支持,并向各国政府负责。在适当时机也许应当考虑成立一个人道主义事务理事会,以便发布关于全面的人道主义问题的政策指示,并监督人道主义反应行动的协调工作。同时建议尽快建立经济及社会理事会的人道主义事务部分会议,以便发布关于全面的人道主义问题和协调指导工作的指示。

#### 建议:

大会指派紧急救济协调员作为联合国人道主义援助协调员,并将紧急救济协调员在自然灾害减灾活动方面的协调职责移交开发计划署。

尽快建立经济及社会理事会的人道主义事务部分会议。

## F. 人权

194. 本十年内的发展已经突显出人权是促进和平、安全、经济繁荣和社会平等的根本因素。各国政府日益认识到,尊重人权,包括妇女的权利,是政治稳定和社会经济进步的先决条件。根据这种认识,1993年在维也纳举行的世界人权会议强调“一切人权均为普遍、不可分割、互相储存、互相关联”。

195. 由于这些发展的结果,联合国的任务有了很大的演变,这种情况反映于维也纳会议制定的优先项目,也反映于各方日益要求联合国实地行动包括派驻人权机构。按照会议的建议,大会1993年12月20日第48/141号决议设置了人权事务高级专员的职位,并指定高级专员在秘书长的领导和授权下负起联合国人权活动方面的主要责任。人权事务中心是秘书处在这一领域内的主要机构,由高级专员全面监督。

196. 本组织由于成员遍布全球,提供了一个独特的体制框架,来促进人权和发展法律、监测和行动的工具,以便保障人权的普遍性,同时充分了解并尊重民族和文化方面各种各样的差异性。未来的一项主要任务是扩大人权方案并将它纳入联合国范围广泛的活动、包括发展和人道主义领域的活动之中。

### 人权方案的结构改革和精简

197. 联合国人权方案面对的需求日益增加,而且需要负起以往没有经验的责任,这显示出方案有若干缺点,在需求日增的时候却减少方案的影响。内部监督事务厅和一家私立顾问公司已对该方案进行仔细的审查。根据它们的建议实行了一次重大的改组。精简后现在的结构反映出工作方案的优先次序,并贯注于三个活动领域:(a)资料、分析和拟订政策;(b)支援人权机关和组织;(c)采取行动促进和保护人权。

198. 大会责成高级专员承担“全面监督人权事务中心”的任务。为了解除高级专员日常的管理责任,高级专员办事处和中心仍然分成两个结构。但以往的经验显

示出,两个实体间没有充分的协调和互补性,因而妨碍工作成绩,降低人权活动的影响,并使整个组织的有关活动缺乏适当的协调。

**行动14:** 人权秘书处的改组工作将充分执行。在新的人权事务高级专员之下,两个办事处将合并成单独一个单位,称为人权事务高级专员办事处。副高级专员将协助高级专员并向其提供管理方面的支助,高级专员不在时,由他管理办事处。

### **同联合国其他方案的协调**

199. 《宪章》中载明人权同和平与安全之间的关系,而最近的经验也充分地证实了一点。人权领域的发展和趋势的分析应纳入联合国的预警活动;人权是建立和平缔造和平的工作的一个关键因素,应在人道主义行动的范围范围内处理。高级专员办事处在这方面提供支助的能力是目前改组工作的目标之一。

200. 提供的技术援助一直在增加。由技术合作自愿基金资助的咨询服务是应各国政府的请求提供,以发展国家的能力、机构和结构,包括宣传、信息、教育和培训执法人员、法官、移民官员和维持和平人员。本组织的其他实体也在与人权有关的领域内提供了技术合作,例如促进民主施政、加强法治、改革司法、培训警察部队和涉及《经济、社会、文化权利盟约》和《儿童权利公约》的方案。各有关实体之间更好的协调将增加这些活动的影响,减少它们的全面开支。高级专员办事处应能对技术援助项目的设计提供意见,并参加需要调查团。

201. 人权方案派有代表参与和平与安全、经济和社会事务、发展业务和人道主义事务执行委员会的工作。目前还有进一步整合的余地,确保进行经常的,而不是临时的接触,并增加高级专员办事处驻在总部的代表。

### **行动15:**

(a) 高级专员办事处将评价各执行委员会所进行关于人权问题的工作,并经常



**参与本组织有关涉及人权问题的实际或潜在冲突或冲突后情况的每一阶段活动。**

- (b) 高级专员将分析联合国各实体在人权有关领域提供的技术援助，并拟订建议以促进行动的互补性。**
- (c) 提高高级专员办事处驻总部代表的级别并增加其人数。**

### **支持政府间进程、监测机关和特别程序**

202. 政府间机制包括人权委员会及其防止歧视和保护少数小组委员会。人权委员会向经济及社会理事会提出报告，经济和社会理事会则向大会提出报告。除了这些立法机关外，还有六个委员会从收取相关的人权盟约和公约的缔约国政府提出的报告。外此，人权委员会制定了越来越多的特别程序，其中包括特别报告员、代表、专家和工作组。过去两年就有30多个这样的程序。

203. 《维也纳宣言》和《行动纲领》强调应使在各条约机关及人权机制和程序下展开的工作取得协调和合理化。过去几年定期举行条约机关主持人的会议。1994年以来，各工作组的特别报告员、代表、专家和主席也举行了会议。这些做法改善了有关机制之间分享资料的情况；它们的工作有进一步精简的余地，就是适当选择会议的时间和地点以便利进行协调。

204. 现有机关和机制构成了一个大规模、越来越错综复杂的网络。虽然它们的工作在很大程度上有累积的作用，但仍有分散和缺乏一致性的危险，这可能影响到它们的作用。需要进行仔细的审查，使这个制度合理化。

205. 人权机制的复杂性及随之而来繁重的报告义务，使秘书处的资源承受了很大的压力。各服务单位的弱点使它们推动所服务的机制的工作合理化和工作效率的能力极其有限。人权方案改革结构的一个主要目的就是提高各服务单位的能力。

206. 人权委员会的议程的精简工作产生出许多宝贵的提案。审议中的项目每两

年审议一次的办法带来了进展。虽然有关精简议程的提案至今尚未得到必要的支持,但却构成一个有用的先例,以供在将来讨论此事。

**行动16:**

- (a) 秘书长将要求人权事务高级专员审查人权机制,并建议此种机制的精简合理化的可能办法。
- (b) 在人权方案结构改革的范围内为加强和协调对各立法机关、监测委员会和特别程序提供的实质性和技术性支助而采取的行动将列为最优先事项。将加速建立资料、研究和分析的共同数据库,以协助这些机关。

**G. 民间社会**

207. 非国家行动者的出现对我们不断变化的国际环境有日益巨大的影响。非政府组织是所谓“民间社会”最明显的例子,而民间社会就是人们围绕着目标、支持者和主题利益自行组织社会运动的领域。这些运动包括特定的集团,例如妇女、青年和土著人民。在塑造国家和国际议程方面,其他的行动者也承担起越来越重要的作用。它们包括地方当局、大众媒介、工商业界、专业协会、宗教和文化组织以及知识界和研究界。

208. 民间社会的出现--在世界若干地区则是再现--关系到两个互相联结的过程:寻求更民主、透明、负责和有利的施政作风,和日益偏重以市场为基础的办法来管理国家和全球经济,借以重新界定国家的作用,并对市场和民间社会行动者赋予在追求成长和幸福方面新的和更广泛的责任。在这种全面背景下,活力充沛的民间社会是民主化和赋予权力过程的关键因素。

209. 但不是所有的非国家行动者都是良性的。虽然我们观察民间社会的作用,主要是看它促进各种代表公民利益和促进公益的理想和活动,但另有其他一些份子

的活动和势力也在不祥地增长,例如恐怖主义分子、贩毒者以及主持淫业和贩运妇女儿童的人--“不文明社会”--他们也在利用全球化的过程。没有一个政府或组织能独力处理这种情况对社会构成的威胁。必须同非国家行动者设计出新的多边办法和新的伙伴关系,以制止和扭转这一趋势。各会员国在大会第五十届会议上承诺“携手合作,消除恐怖主义的一切形式和表现以及跨国集团犯罪、非法买卖军火和生产、消费及贩运非法药品对国家和人民所造成的威胁”。

210. 在过去二十年中,以人民为中心的可持续发展、保护环境、两性平等和土著人民的权利等问题都在非国家行动者的鼓励和提倡下成为国际议程上的显著项目。公众参与世界大事,特别是参与联合国在1990年代召开的各次主要会议,已经具有真实的意义;来自全世界各地的几万个组织,从地方一级到全球一级,应邀参与鉴定优先事项和问题及其解决的途径。

211. 取得经济及社会理事会咨商地位的非政府组织数目的统计数字也一样明显:1948年有41个,1968年有377个,现在是1 200多个。在业务上,非国家行动者与承担业务方面职责的联合国基金和计划署(例如儿童基金会、难民专员办事处、人口基金和粮食计划署)之间的关系在过去二十年已有重大演变,重要的联系网络已经建立。非政府组织有业务能力,有灵活性,熟悉当地情况,而且给人道主义方案带来补充资源,使非政府组织成为关键的业务伙伴和执行机构。联合国环境与发展会议后大约100个国家所成立的国家可持续发展理事会和类似机构都是很有希望能促使政府代表和民间社会代表携手合作的新工具。

212. 联合国无论在政策一级还是在业务一级所参与的领域,几乎没有一个不因这个进程而发生了变化。总体而言,民间社会的影响越来越大,正有助于扩大国际合作的进程,激励联合国系统和其他政府间机构提高透明度并加强责任制,促进国家和国际决策和执行阶层之间更密切的联系。

213. 无论在和平与安全问题、发展事务或是人道主义事务方面,非政府组织和其他民间社会行动者现在被视为不仅是信息传播者和服务提供者,而且还是政策塑

造者。非政府组织和其他行动者(例如议员、地方当局和商业界领导人)参与联合国全球性会议一事就显示这一点。现在很难想象在没有非政府组织积极参加的情况下组织全球性活动和拟订多边协议和宣言。

214. 联合国和联合国系统各组织与商业界的关系特别重要。在发展中国家和发达国家,私营部门的影响日益重大,现在是联合国与商业界之间发展更好的协商办法的时机。这种协商将使双方的关切问题和利益可以得到更充分的理解。国际商会和世界经济论坛为此目的采取主动建立机制并鼓励联合国系统其他成员加以利用。秘书长也打算利用这些机制。

215. 基于上述各项理由,并作为联合国改革的一个必要部分,秘书长认为,本组织既然谋求为世界各国政府和人民服务,就有必要审查和订新它与民间社会相互作用的方式。正如联合国会员国和观察员在联合国成立五十周年纪念时所说:“我们确认,如果我们的共同工作得到国际社会所有有关行动者的支持,包括非政府组织、多边金融机构、区域组织和民间社会所有行动者的支持,就会取得更大的成绩。我们将酌情欢迎和鼓励这种支持。”

216. 另外还有一些联合国日益重要的支持者应受到特别的考虑。议员就是这方面的主要例子。1996年7月24日联合国与各国议会联盟签署的协定(见大会第50/15号和第51/7号决议)为发展联合国与这个重要团体的协商关系打下了稳固的基础。

#### **行动17:**

- (a) 将创办秘书长与民间社会各部门杰出领导人的一系列集会。支持者将包括学术界人士、工会、非政府组织、私营企业、青年和基金会。
- (b) 联合国所有实质性部门将指派一名非政府组织联络干事,以便利民间社会与联合国联系。在国家一级,联合国系统应酌情创造更多的机会来与政府和民间社会开展三方合作。联合国工作人员培训方案中将增列一个部分,专门训练与民间社会的合作。这将反映在联合国职员学院的课程中。

- (c) 秘书长将与行政协调委员会协商,以期仿照非政府组织联络事务处的方式,成立一个联合筹供经费的机构间商务联络处,名称为联合国企业联络事务处。
- (d) 将与主要商业组织作出安排,以便建立更好的机制,供商业界代表和联合国之间持续对话。

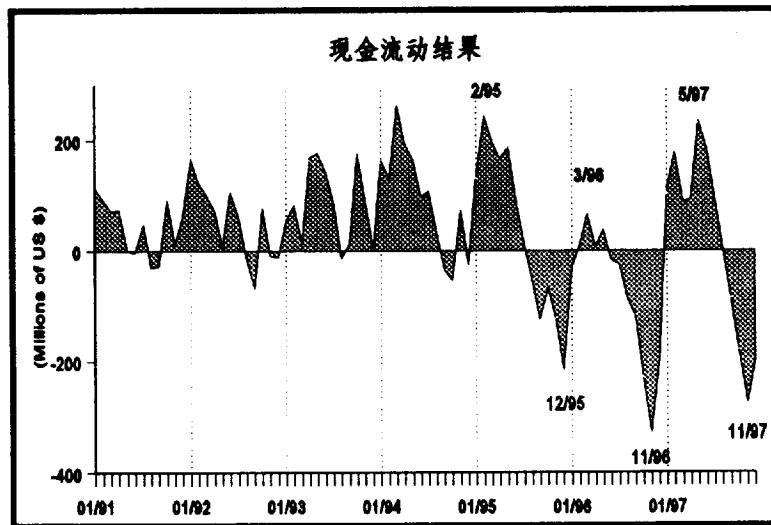
## 六、加强支助能力

### A. 本组织经费的筹措

217. 必须将本组织置于一个健全的财政基础上,这是改革的一个必要部分,也是改革成功的一个先决条件。本组织是以分摊会费为筹措经费的手段。要使这一手段有效,唯一办法是所有会员国全额、按时、无先决条件地缴付会费。但过去和现在的情况并非如此。第十九条证明并未成为预期的威慑手段。这条规定过于宽容。关于采取制裁和奖励办法的主张反复提出,又反复遭到拒绝。

218. 不稳定的财政情况和长期现金流动危机要求不断采取花巧动作,以支付当前的承付款项,同时又很难遏止拖欠维持和平行动部队派遣国巨额债务的趋势。鉴于维持和平行动的趋势,可供使用的现金将会减少,预期未来一年现金流动情况将严重恶化,也许会使本组织陷于停顿。现今的时代,没有任何其他团体或组织能够采用联合国进行业务的规则而能生存。

219. 下图显示1991年至1997年经常预算内现金流动的一般情况。在这一期间有一种明显的变动。从1991年到1994年经常出现不利的现金状况。1995年开始有一种新的情况,不得不从维持和平方面挪借大量款项。直到1997年这种情况反复出现,借款时间越来越长,数额越来越大。



220. 由于没有足够数量的资本,也没有任何储备金,又鉴于一些会员国未能履行关于迅速全额缴付分摊会费的条约义务,秘书长认为必须找到立即的实际措施,以补充正在进行的寻求更根本地解决本组织财政情况的努力。他要求会员国献计献策,使拖欠会费的会员国缴付会费,恢复本组织财政上的偿付能力。

221. 在秘书长这方面,他建议会员国设立一个循环信贷基金,通过自愿捐款或会员国不妨提出的任何其他供资方法,筹措开办资金最多10亿美元。该基金将供秘书长以权宜方式提用,以应付新出现的会员国拖欠分摊会费的情况。尽管通过大会决议接受预算就是确认这种条约义务,实际上拖延缴款的情况经常发生。因此建议已逾期90天未履行缴付会费义务的会员国由秘书处通知拖欠情况,并请其说明未来缴款的日期。这种通知应具备法律形式,使秘书长能将其作为抵押,以便在他认为必要时以从循环信贷基金借款。一俟会员国缴付拖欠款项,即偿还该基金。由该基金垫付拖欠款项的会员国将承担此种垫付款项的费用,其方法是调整联合国上一年度结余款项应分摊给这些会员国但尚未归还的数额。提供自愿捐款的会员国名下的结余将作为存款抵充摊额而予以调整。建议的垫付办法丝毫不更改遵照《宪章》第十九条确定的拖欠款额。

222. 秘书长欢迎会员国提出关于如何解决可以确实预测现金流动问题的其他建

议。

**建议：**

通过自愿捐款或会员国可能建议的任何其他方式，筹措资本最多10亿美元，设立一个循环信贷基金，作为会员国未缴会费的预付款，以维持偿付能力。保留今后在财政期间结束时经常预算任何未支出的结余。

**B. 管理**

223. 许多国家都在改革公共部门的管理，以应付在拮据的资源范围内满足日益增长的需求的双重挑战。联合国面临着同样的挑战并根据会员国所得到的教训，实施了一项雄心勃勃的管理改革方案，以确保管理工作能支助本组织的实质性工作，并确保赋予本组织的资源能以最有效的方式使用，来完成各会员国制定的任务。

224. 秘书长已经提出管理的新设想，以支持一个更適切、更有效、更能为会员国服务的联合国；支持一个精简的、避免重复而产生更大影响的结构；支持一批有权力而负责任的工作人员和管理人员；支持一个规模缩小但更有效率的联合国秘书处；并支持一个鼓励优良管理并能负责取得会员国指定的成果的组织。

225. 内部监督事务厅是目前改革进程的一个关键因素，所编制的多项报告成为发展这种设想和制定秘书处改革措施方面极有价值的参考和指导资料。内部监督厅与审计委员会和联合检查组（联检组）一起提供一系列监督职能和服务，对于本组织有效运作都是必不可少的。

226. 秘书处可以作为全系统变革的催化剂；秘书处的成功改革将对整个系统产

生重大的影响。虽然要做的事还很多,但个别管理人员业已广泛地努力精简管理工作。今天,每个部都在对联合国管理工作的改革作出贡献,设法扩大联合国提供的各种服务,同时减低间接费用。本报告附件描述秘书处以及各基金和计划署目前进行的管理改革的实例。

227. 作秘书长的改革倡议的一部分,已要求管理人员加速推动联合国管理的改革进程,重点是提高效率,扩大向会员国提供的服务及实行节约,以创造“发展红利。”现在正按下文概述的战略进行改革。

### **战略1: 加强联合国工作人员**

228. 本组织有赖工作人员的素质和能力来履行它的任务和进行其本身的改革,以应付下一个世纪的挑战。《宪章》第一〇一第三项规定:“办事人员之雇用及其服务条件之决定,应以求达效率、才干及忠诚之最高标准为首要考虑。”这种规定将推动秘书长作出紧急努力,以增进联合国工作人员素质和业绩,提高人力资源管理的成效,并加强国际公务人员制度。

229. 秘书处将来会规模比较小,受过更充分训练,具备更多才能,流动性更强,得到更妥善的管理和更协调地结合成一支全球队伍。联合国工作人员的忠诚令人瞩目,其中许多人近年来为本组织干冒生命危险,甚至奉献出自己的生命。然而,人力资源的管理特点堪称是耗费人力的工作人员日常行政工作,和机械地遵守复杂的规则和累赘的程序,被认为是妨碍而非支助方案的执行,没有做出足够的努力使工作人员作出最大贡献。

230. 尚待处理的其他重要问题还包括:

- 本组织关于工作人员地域和性别代表性的目标尚待实现,例如高级职位不到20%由妇女担任,而且妇女总共只占36%;仍有一些会员国没有国民任职;
- 联合国工作人员平均年龄为49岁,只有14%在40岁以下,而低于35岁的人还



不到5%。预测显示,今后十年,至少将有4 500名工作人员从本组织退休。这提供了一个机会,也是一项挑战使本组织恢复活力,向表现出能力和潜力的在职人员提供职业晋升之途,引进所需的技能,并在地域和性别代表性方面取得重大进展;

- 本组织所雇用从事人事工作的人员要比规模和复杂性类似的许多其他组织为多,其比率为1:37;
- 联合国管理人员,包括高级官员,一向未受如何对交付给他们的人力资源进行有效管理的训练,直到1995年才开始实施强制性人员管理训练,以提高管理人员的领导、战略眼光和支助工作人员发展的能力;
- 秘书长如何任命高级官员对本组织的业绩至为重要。秘书长必须兼顾确保高业绩标准所需的专业、管理和领导能力;就对本组织效率和业绩产生影响而言,秘书长的职责中少有比作出这种高级任命更为重大者。

231. 目前正在采取行动,根据经大会核准的秘书长人力资源管理战略来处理这些问题。新的《行为守则》业已议定,将提交大会第五十二届会议审议。培训预算略予增加已列为1998-1999两年期方案概算的一部分。然而,还迫切需要采取更多行动,以便最有效地管理联合国的人力资源。

232. 有些问题范围超出联合国秘书处,需要从整个联合国系统的角度来考虑。举例来说,国际公务员制度委员会主要负责决定联合国系统的服务条件,这影响到本组织吸引具备所需能力和才具的工作人员的能力。联合国工作人员必须得到公平的报酬,他们的服务条件需要以客观的方式决定。重新审查公务员制度委员会的组成、任务和职能将有助于共同制度各组织正在进行的改革措施取得成功。

233. 联合国人力资源管理办法将由一个为此目的设立的工作队进行彻底审查。工作队将由公私营部门的人力资源专家组成,并得到管理当局和工作人员的投入。到1998年初,秘书长将完成这项审查,并对属于其职权范围的若干人力资源管理重要领域采取行动。需要大会采取行动的事项将提交第五十三届会议审议。

**行动18:** 到1998年初,将完成一次根本审查,取得重大进展和编制一份为本组织人力资源管理准备的进一步行动方案。这将包括确定和采取下列方面的具体步骤: 征聘和安插,人力资源规划,整套长期服务和报酬办法,职业发展和流动性,考绩管理以及工作人员与管理当局的协商,目的是:

- 将来为联合国建立“全球队伍”,包括流动性较大的终身从业工作人员为全球秘书处服务,以便更妥善地支援方案执行和职业发展;
- 精简征聘和安插政策和程序,以便更有效地为方案管理人员服务,为在职工作人员提供职业晋升之途,引进所需的技能和在地域和性别代表性方面取得重大进展,其早期目标是至迟于1999年使所有会员国都有国民任职;
- 把程序简化到基本形式,并在明确的责任制度和规定的范围内尽量把人力资源管理的权力和责任下放,以便更有效地支援方案的执行并减少行政费用;
- 通过奖励和表扬办法鼓励提高工作成绩,采取措施处理成绩不及格的情况,并鼓励责任制;
- 加强工作人员与管理当局的意见交流和协商,以期尽量增加工作人员对改革进程的贡献和改进组织的工作成绩;
- 给予管理人员更大的灵活性,并使长期和定期雇用工作人员达到最适当的比例,以支助方案的执行。

**行动19:** 从拨定资源中提取不超过1 500万美元的经费,来设立一次为限的训练和调职方案,以协助遭受改革方面所订措施所影响的工作人员。

**行动20:** 秘书长将向一个非正式的独立顾问小组征求关于高级人员任命问题的意见。

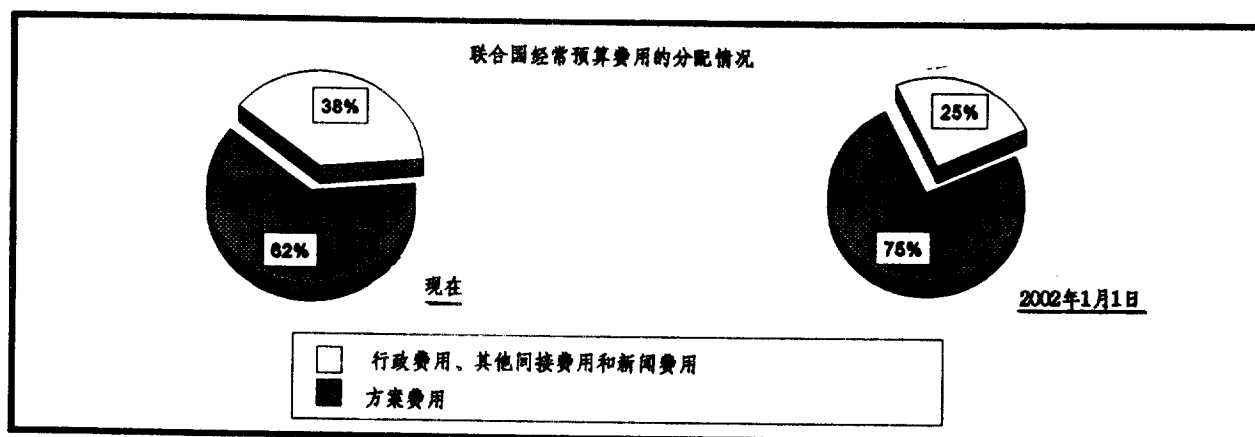
**建议：**

大会着手审查国际公务员制度委员会，包括其任务、成员和职能，以便提高其应付联合国组织系统所面临的挑战的效能。

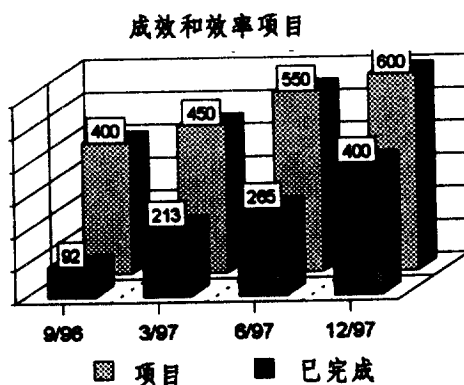
大会核可《行动守则》。一经核准，守则将成为《联合国工作人员条例和细则》的组成部分。

**战略2：利用节余的行政费用和其他间接费用创立“发展红利”**

234. 联合国经常预算用于行政费用和其他间接费用(包括新闻)的比例太大。1997年3月17日，秘书长制订了一个具体目标，要把秘书处经常预算中的这种费用裁减三分之一，并把这份“红利”转拨给经济和社会活动，把联合国经常预算中的间接费用和新闻费用从38%减至25%(见附图)。秘书长现在建议设立一个发展帐户，以这方面所节余的款项筹供资金。利用在1998-1999两年期经常预算各项概数范围内节余的款项和会员国的支助，例如减少会议和文件的数目，可以获得一项效率红利，其数额逐渐增加，在2002年开始的两年期至少增至2亿美元。秘书长决意实现这份发展红利，并打算利用在1996-1997年经常预算范围内实现的节余开设这个帐户。



235. 数额这样大的节余是可能实现的。过去一年,秘书处各单位的管理人员和工作人员制订和开始执行550多项效率项目,这些项目正在加强服务、减少重复、加快进程、取得规模经济,并更有效地利用信息技术(见附图)。截至6月30日,已完成其中大约265个项目,都有助于改善管理,并使本组织能在大会减拨资源的范围内维持下去。<sup>e</sup> 这显示执行工作的人了解问题所在,往往能找到最有效的办法来提高价值和改进服务。现在正在要求管理人员,以便加速推动本组织管理方面的改革进程,把重点放在提高成效和加强对会员国的服务,以及实际节余经费以创立“发展红利”。



**行动21:** 将为各个中央行政和支助单位以及每个部厅指定节余经费的明确目标, 据此在下两个两年期减少其行政和其他间接费用, 以便创立“发展红利”, 其数额日益增加, 在2002年1月1日开始的两年期至少增至2亿美元, 以供转拨给一个发展帐户。

---

<sup>e</sup> 加强联合国系统。审查联合国行政和财政业务。1997年4月21日秘书长给大会主席的信(A/51/873)。

**行动22:** 各个部厅将根据效率审查所得的教训,并同预算程序及指标密切协调,继续进行管理审查,以促进各项法定方案的执行、加强向会员国提供的服务,并指定方法来实现为减少间接费用而制订的指标。

**建议:**

大会设立一个帐户,由节减行政和间接费用所得节余经费提供资金,并规定这种资源的明确用途和相关的业绩标准。

**战略3: 加强项目管理人员的灵活性和责任**

236. 法定方案的执行往往因过分繁琐的官僚程序和规则而受到阻碍,因为管理资源的责任操于行政人员手中,而行政人员却不需对方案的执行情况负责。这种办法既无成效,也无效率。管理人员必须具有财政和人力资源方面的决策权力和责任,使他们能执行所承担的任务并对其负责。

237. 现在正在拟订一种综合的责任制度,把更多日常业务的权力下放,同时明确划分责任、澄清目标和成绩标准,并规定适当的监督、奖励和制裁。秘书长正在利用其充分权力,在拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、联合国维也纳办事处和会议事务部门进行新式管理办法的测试,作为在整个秘书处推行其他新措施的起步。

**行动23:** 秘书长将采取步骤,尽量把人力和财政资源的管理权力、责任和全部责任下放给项目管理人员。

#### **战略4: 简化过程、程序和规则**

238. 规则和行政过程的主要目的之一是支助受托活动的完成,同时保证透明度和责任。但联合国内的情况并非都是如此,这是由于规章陈旧、条例过多,太多层的规则和难以获得所致。往往,遵从太多规则和程序本身已变成目的,使管理人员备受挫折,威胁到受托方案的有效率执行。在人力资源方面尤其是如此。因此,秘书长已着手对规则和行政规章进行全面改革,目标是要减少和革新联合国的规则,使它们便于遵行,并使它们更易获得,包括以电子方式取用。

239. 秘书长又已开展一个综合方案来精简联合国的中央行政,简化其各种过程,并在采购过程和与人力资源管理有关的过程(包括征聘、办理工作人员福利以及工作人员叙级)等方面引进一些改革。这将减轻人力资源管理厅的一些负担,让它发挥更具战略性的政策、咨询和监测作用。那些需要大会核可的改革将会提交大会,审议和作出决定。

**行动24: 联合国的规则和行政规章将予审查和合理化。**

**行动25: 采购和人力资源管理过程的重大简化将于1997年12月前完成,财政和其他过程的简化将于1998年12月前完成。**

#### **战略5: 基于成果的预算编制: 从微观管理转移到宏观责任制**

240. 为进一步加强联合国的管理,秘书长提议联合国在规划、预算编制和报告方面更加着重于成果,并提议大会将联合国的预算从投入核算转为对成果负责任。依循许多发达和发展中国家的趋势,这意味着要将规划、预算编制、报告和监督的重点从事情如何办转为完成了什么。这意味着要确定产生成果的实际费用,并按此分配资源。这个新做法将是从小预算过程的微观管理转移到可能成为一个合作、透明化和负责任地实现会员国所决定的结果的新时代的基础。

241. 秘书长打算加强产出的执行情况报告工作,同时确保能够提供关于预算过程的投入方面的资料。将利用拉加经委会、联合国维也纳办事处和会议事务处的管理试验来制定更好的绩效衡量标准和加强责任制及管理灵活性。新组成的管理部将同方案管理人员合作,制定考绩标准、提供训练和监测执行情况。

建议:大会应审查规划、方案编制和预算编列过程方面的现有安排,以便加强它们在提供战略指导,建立更好的考绩标准和报告制度,以及更着重于绩效责任制而非投入核算——转向以成果为基础的预算编制办法。

#### **战略6: 扩大和加强共同事务**

242. 联合国系统各组织在总部和其他工作地点共用许多设施和服务。秘书长正在审查所有主要的支助事务,以加强现有的共同事务,并扩大在一个综合的基础上提供服务,这样将能提供更有效和高效率的服务。这次审查包括采购;信息技术和电信;综合管理资料系统;人事事务,包括医疗事务;财务,包括银行、金库和发薪;法律事务;运输和交通业务;警卫和安全事务;设施管理;印刷设施;以及档案和记录管理。

243. 目标是要确保各种支助事务符合成本效益、质量高而且及时提供,并且是在一个竞争性的基础上提供,并使客户充分满意。这意味着共同事务有一个明确的价格结构、一个透明的预算编制和偿还制度;在提供服务方面对客户负责任;用户回馈机制;条例、规则、政策和程序的调和;规模经济和选择性的外包。

#### **行动26:**

(a) 目前的共同事务质量和成果效益将予加强,以更好地支助联合国和各个基

金及计划署的方案和方案管理人员,办法是在1998年1月以前尽量合并总部各个采购事务单位,要考虑到外地需要和特殊的采购专门知识,并要扩大使用电子采购和关键领域的全系统竞争性合同;发展一个统一的管理结构,在符合成本效益的基础上提供信息技术和电信基础结构与服务,以及采取具体步骤来增进上述各种共同支助事务的提供。

- (b) 将在纽约联合国总部、日内瓦和维也纳设立一个或多个共同事务设施,向所有联合国组织提供某些共同服务。

### **战略7:建立“电子化联合国”**

244. 1997年6月30日,电子化联合国的基础建立完成。纽约的每个常驻代表团都联接了互联网,获得训练,现在都能进入联合国万维网网址和取用光盘系统内的文件。因此,各代表团可在会议开始之前获得电子形式的《日刊》,文件能够以电子方式传递到各国首都,大量资料几乎就在代表们手边,可以随时查找检索。

245. 这个简单的变化显示出信息技术革命带来的各种可能。信息和通讯技术的进展能够革新联合国文件的制作、贮存和分发方式,并能提供更高质量的文件,花费较少,却送达每个会员国内广泛得多的读者。

246. 信息技术的进展是增加提供联合国实质性方案和管理效率和效用的基础(参看附件)。联合国在发展综合管理资料系统方面已取得重大成果,目前正在将它扩大到总部以外的所有联合国办事处。国际劳工组织、开发计划署和儿童基金会都在采用综合管理资料系统的人力资源功能。整个联合国系统都在发生重大变化,各种程序逐渐得到集体化和自动化。

247. 现在,联合国正在把更多的注意力转向基础结构----就是如何通过互联网、内联网和特别报告向用户提供数据----以及支助会议文件和其他资料的制作、贮存和分发的基本系统。



### **行动27:**

- (a) 联合国网址和主页以及相关的网址(例如救济网)将予加强,送上互联网以供代表、会员国非政府组织和大众取用的电子资料将予合理化及扩大。
- (b) 随着联合国更换其主要的文件系统,制作、贮存和分发文件的内部系统,包括词汇数据库和支助文件的电子化制作、追踪、管理和分发的信息技术工具,将予以现代化。
- (c) 将加强使用内联网来促进内部通讯及行政简化和精简。
- (d) 将最后确定和实行纽约总部和总部以外各办事处的信息技术战略,以确保充分的基础结构和投资来支助工作人员并向会员国提供服务。

### **战略8: 建立一个问题管理制度**

248. 各种理事机构授予联合国系统进行的许多活动涉及不止一个在有关主题领域从事活动和有利益关系的组织。这些活动的协调过去基本上是行政协调委员会机制的职责。但由于日益需要以系统的、综合一体的方式来处理发展问题,所以传统的协调过程并不足够。有需要以一系列的实际安排来加以补充,让联合国系统内的有关组织乃至其他参与的政府间组织和非政府组织都能更积极地合作管理那些问题。这种安排已经有一些有益的先例,例如联合国环境与发展会议秘书处为筹备地球问题首脑会议所设立的工作队。行政协调委员会为了促进各次全球性会议的协调后续行动和《执行关于非洲的全系统特别倡议》而发展出来的做法在这方面也有相关意义。

249. 这些经验显示出为特殊情况或问题设立一个由有关领域中具有利益关系和(或)能力的每个主要组织组成的工作队的价值。每项活动将选出一个带头组织,如有需要各项次级活动又另有带头者。每项活动由带头组织向整个组提供秘书处支助。每个组的参与者都须同意:(a) 在对所有其他参与者充分透明化的基础上提供关于各自在有关领域的活动计划的资料;(b) 将提出的新倡议通知其他参与者并与

它们协商；(c) 帮助建立有关领域的规划框架，使每个参与者的计划和活动能够在所有参与者在有关的领域进行的所有各种活动的框架内受到审查；(d) 彼此协商以便制订一套有关领域的议定优先事项，以及就每个参与组织能够采取什么措施对这些优先事项作出最佳贡献和如何使各自的能力与资源得到更合理而具成本效益的利用进行协商。

250. 这些组可以在持续基础上，在参与者认为有用的领域设立，也可在特定时间内为需要优先注意但未必需要同样程序的持续合作的问题而特别设立。问题管理组在没有单一个联合国组织或机构具有主要任务的领域(例如能源和技术)尤其有价值。

**行动28:** 秘书长将同行政协调委员会磋商如何在机构间一级系统地引进问题管理方法和技巧。目前正要求经济和社会事务执行委员会和联合国发展组帮助确定在哪些领域建立问题管理网络会收到效果，和确定适当的带头机构。

### C. 传播和新闻

251. 1997年3月17日，秘书长作出宣布后，设立了调整联合国新闻活动方向工作队。它的目的是提供一个基础，围绕下列三个主题调整新闻工作的方向。第一，联合国的新闻活动未来将会面向利用最新的传播技术和方法，向各国政府、传播媒介、非政府组织和其他转发机构提供和扩大传播服务。第二，秘书处的新闻能力将与各实务部厅的一切活动更密切联系在一起，并向这些活动提供直接支助。第三，资源将下放并把重点放在国家和区域两级，以及更充分地利用各种能力。把为发展中国家提供服务的联合国新闻中心并入驻地协调员办事处的过程将会完成。

252. 工作队已向秘书长提出其报告。将会认真地考虑工作队的结论和建议，其中有些影响会相当深远。联合国改革执行协调员将会审查工作队的报告，并拟出建议供秘书长考虑。通过精简和集中各方面的努力，将可在目前用于新闻活动的资源

所占比例上实现总的节省。

253. 秘书长强烈支持由一名高级官员集中负责各种传播活动的原则和工作队报告的主旨,即:(a) 为了使联合国成为一个面向传播的有效的现代组织,必须由一位作为秘书长直属班子成员的高级官员提供有力的中央领导来执行统一的传播职能;(b) 联合国目前已把新闻部大约40%的资源用在国家一级,但仍须通过与联合国协会、其他非政府组织及联合国系统的其他部分结成有创意的当地伙伴关系来扩大联合国在国家一级的传播能力。鉴于此类伙伴关系的性质和目的——即在国家一级提高效能,必须同各该国政府密切合作探讨作出安排,而且这些结果必须得到政府的充分支持。

254. 工作队的主要结论简要概述如下。

255. 工作队发现,对联合国的广泛、一般的支持只是有时候能够转变成全世界公众显著程度的拥护。尽管联合国获得全球舆论的坚定尊重,但在若干国家,联合国所受到的公众支持似在减弱。本组织必须有能力强说明它的作用和活动范围。在这样做时,它应该能够利用多种技术革新。

256. 在此种环境下,工作队认为,对联合国议程持怀疑态度的少数人下定决心去做的话,可能对其本国的联合国政策产生不成比例的影响。诸如在前南斯拉夫、索马里和卢旺达遭受的政治挫折固然会造成伤害,可是在世界各地造成更长期伤害是这样一种观点,认为本组织是一个遥不可及的全球性官僚机构,同平常人的生活没有多少直接关系。

257. 事情并非必然如此。工业化国家和发展中国家的许多民意调查都显示,人们的关切往往都涉及联合国议程上的核心问题:实现和平,打击犯罪、药物和疾病,促进就业和教育,保护环境和人权。但是,在国家一级,人们很少认识到联合国对这些问题的拥有和相关意义。

258. 联合国存在于世界各地,有全球性的议程,所以有潜力使各地的人们都认为它是一个不可缺少的全球性机构。各国政府仍然把联合国当作它们可以提出其国家

及区域关切事项的主要世界论坛。此外,越来越多的积极人士、公共利益团体和强化的民间社会的其他代表也渴望与联合国的活动发生联系。

259. 对本组织的观感问题有些可以通过改善沟通和宣传工作来解决,可是,联合国的生活方式必须有一个更根本的转变。迫切需要使本组织能够发挥其强点,并且能够显出它同人们的日常生活息息相关。因此,联合国在传播方面的优先工作很明显,就是要使联合国自己及其方案触及到全世界人民。

### 传播战略

260. 工作队建议了指导联合国新的传播战略的下列各项原则:

(a) 传播职能应放在本组织战略管理的核心;

(b) 联合国的全球、信息活动和新闻工作都必须具有有意义的当地内容。这将需要有更加有效的中央管理能力,把更多的工作交给国家一级资源充足的传播方案,以及显著地加强两者之间的双向信息交流;

(c) 联合国主要是提出想法和进行说服的论坛。因此,整个联合国必须具有一种沟通文化,所有高级官员、大使、代表和整个联合国大家庭都要负起责任;

(d) 各会员国决心解决的问题必须以引起全球和区域共鸣的方式加以传播;抽象的原则已不再能够象以往那样引发热情。运动要得到全球联合国系统的参与,特别是因为联合国的关键优先工作之一是促进可持续的经济及社会发展;

(e) 秘书长在今天的传播环境中起中心的作用,因为各个国家和组织都由其行政首长作为代表;

(f) 大会及其新闻委员会应发挥更加积极的作用,为传播职能提供战略指导和领导,并给予秘书处更多的责任来确定实现各项规定目标的方法;

(g) 在把资源用于新出现的优先事项方面必须具有灵活性;

(h) 联合国的形象必须分清给予它崇高地位的两种不同职能:一是作为会员国进行辩论、思考和最终达成共识的独特的全球性论坛;一是通过秘书长、秘书处和

整个联合国系统,担任代言人、鼓吹者和执行者。

### 加强同会员国的伙伴关系

261. 工作队对会员国的作用给予相当多的注意。为了过渡到新的传播结构,联合国系统内不同的行动者必须进行大量合作。首先最重要的是各会员国,工作队建议请它们审查授予新闻部的全部任务,并制定更有效和简化的规则来交给它新的任务。工作队建议,如无可靠的经费来源,不应授与新的任务,所有新的任务都应有时限,并应附加日落条款;不应同时举办多于一种什么“年”,什么“周”和什么“月”的次数应予以限制,新闻委员会应考虑采取授与单一任务的办法,订定各种优先事项,而由管理当局决定如何最好地使用其资源来实现这些目标。

262. 工作队的结论是,必须将联合国的形象作为优先事项处理。为此目的,联合国在其传播工作中必须明确勾划出给予它独特地位的两种不同职能。第一,它是进行辩论、思考和最终达成共识的独特的全球性论坛。第二,通过秘书长、秘书处和联合国系统的其他部分,担任这一共识的代言人、鼓吹者和执行者。如果它的形象能够反映这两个步骤,即辩论之后采取行动,将会远远强过工作队认为混乱了公众目前对联合国的了解的模糊形象。

### **D. 联合国大学、各研究所和有关机构**

263. 在我们日益相互依存和全球文明中,知识及其在技术、政策分析、管理、销售、设计和通信等方面的应用已成为权力、增值和相对优势的主要源泉。联合国不能限制自己只能应用自己家庭中具备的知识和专门技能,还必须向外探索,利用世界上在联合国各个活动领域中居于领导地位的机构的知识、分析和专门技能。这是联合国大学和联合国其他研究所的主要职能。取得、发展和利用知识的能力是联合国在二十一世纪成功运作的一个绝对的先决条件。

264. 多年来,联合国系统通过各研究所和类似机构组成的网络,培养出政策分析

和研究方面很大的能力。这些机构与联合国直接联系,多数属于大会或经济及社会理事会管辖范围。这些机构在任务规定、筹资模式和管理结构等方面大不相同,其中最大和最闻名的就是联合国大学。

265. 广泛地说,这些机构可以分成不同的三类:从事政策研究的机构、集中进行基础研究的机构和主要以训练和各种技术援助的方式专心致力于能力建设的机构。有些机构的活动属于其中不只一类。

266. 联合国在若干领域活动的特点是,工作既分散又零碎,这些问题也出现在这一部门。各研究所筹措经费的主要方式是会员国和其他方面提供的自愿捐款。一些研究所面临严重的经费问题,所以很难维持固定的工作成果。因此,研究和其他活动的质量差异很大。一些研究所能否长期生存确实已成为问题。

267. 尽管其中一些研究所获得了有用的研究结果,另一些研究机构也有宝贵的能力建设项目,然而,各研究所的全面贡献和潜力基本上仍未获得联合国大家庭的充分利用。各研究所往往处于自己的世界中,基本上与联合国的工作和关心问题隔离。这种机构在从事研究和其他活动时,必须保持一定程度的自主权和知识上的严格态度,这就是上述隔离状态的一部分原因。但同时也必须强调,这些研究所,作为联合国大家庭的成员,不等于学术性或非政府的研究机构。联合国各研究所有义务使其工作配合联合国大家庭的需要,并且可供其利用。迄今还没有充分培养出能力,以便同其他在知识方面居于领导地位的机构建立密切联系并利用其能力。

268. 在下一世纪,科学知识和政策分析,包括社会科学,在指导会员国在政府间机构作出明智决定方面,将发挥日益重要的作用。联合国各研究所的能力代表联合国在此方面一种重要的潜在资源。必须采取步骤,确保联合国充分利用其研究所进行的工作,并确保各研究所能参加并利用其他居于领导地位的机构的工作。

269. 目前一些研究所面临着生存的问题,有必要确保工作重叠和重复不致影响各研究所工作成果的质量和数量,有鉴于此,应该及时对这些研究所的职能进行一次全面审查,以确定哪些可能应该合并。

270. 各研究所的另一特点是彼此之间很少有过或根本没有联系。因此也没有机制来查明各项工作方案严重重叠之点,同样重要的是,也没有机会利用取长补短的作用并辨别可能冲突或矛盾的领域。

271. 目前还有必要制订长期性的机制和程序,以便促使各研究所与联合国秘书处之间更经常定期联系。秘书长办公厅的战略规划股将充当与这些研究所之间的主要联络单位,向它们建议研究专题并成为有关的研究专题的主要客户之一。

#### **行动29:**

- (a) 秘书长在与联合国大学和其他研究所协商后,将主动采取措施协调这些研究所各自的活动和使其合理化,并确保它们对联合国的政策、方案和优先事项更充分、更有效地作出贡献。其中包括可能向会员国建议改进关于这些机构的管理安排。还可以包括根据《联合国大学章程》所述程序,提出对《章程》的修正案。
- (b) 将请联合国职员学院在为整个联合国系统的国际公务员编制课程时,充分利用这些研究所的研究和能力建设经验。

### **七、为一个变化中的世界作好准备**

272. 改革联合国的目的主要是要加强一个不可缺少的机构,为它作好准备以迎接未来的挑战。改革本质上不是裁减费用或减少工作人员的行动。改革是确保本组织在一个变化中的世界的相关性和确保185个会员国所托付的任务都能在为那些目的所拨资源的范围内,有效用和有效率地执行。

273. 本报告是一个未来的蓝图。它叙述联合国所面临的挑战和秘书长目前为应付挑战所采取的步骤,它提议同会员国结为伙伴,向前迈进。报告讨论了联合国的重大战略领域和功能,并在每个领域制订一个改革纲领。通篇报告有一些共同的主题,合起来描绘出一个新的、改革的联合国图像:一个有强化领导和管理能力的组织;一个有精简结构的组织;一个在国家一级作为一个联合国那样行事的组织;一个较能应付人道主义危机和政治危机的组织;一个具有高度技能的工作人员组织;一个在发

展合作上发挥较强大作用的组织；一个管理较好并能减少其费用，提供“发展红利”的组织。秘书长现在所采取和建议的主要步骤总结如下。

**274. 加强联合国内的领导和战略管理：**作为这些行动和建议的结果，秘书处将有一个领导结构和工作方案，包括四个主要部门，反映联合国的主要战略领域：和平与安全；经济和社会事务；发展合作；人道主义事务，其中以人权为一个中心问题。高级管理小组和每个部门的执行委员会将促进联合国各部、规划署和基金之间更大的一致性并提供一个改革框架。拟议任命一位常务副秘书长将加强秘书长管理跨功能部门和复杂紧急情况的挑战的能力。大会也许可以定期为其工作订定一个焦点的建议，目的是要增强其为联合国制订战略方向和优先事项的作用。

**275. 精简结构以加强效用：**秘书处目前有一个单一、综合的经济及社会事务部和一个单一的大会事务和会议事务部，合并以往由三个不同实体所进行的工作。人权事务高级专员办事处和人权事务中心将合并成一个单一的高级专员办事处。人道主义事务部改由一个紧急救济协调员办事处代替，其业务功能转到其他组织，紧急救济协调员的作用将予加强，以确保有效的紧急反应和人道主义问题的宣传。裁军和军备管制部将结合联合国处理所有类型武器扩散的活动，新的重点在于管制常规武器流向冲突地区。在会员国核可下，可能采取其他重点，报告中要求会员国考虑合并经济及社会理事会的一些附属机构，并审查各区域委员会对其他区域和分区域政府间机构的作用。一个审查是否需要修订《联合国宪章》和规定专门机构任务的条约的特别委员会，将帮助联合国系统准备应付下一个世纪的挑战。

**276. 强化工作人员：**一个基本审查和行动纲领将会加强人力资源管理。作为这些行动和建议的一部分，已制订了《联合国工作人员行为守则》，经大会核可后，将成为《工作人员条例和细则》的一个组成部分。对于可能受到改革措施影响的工作人员，将为他们开办一个训练和改调方案。并要求会员国审查国际公务员制度委员会，予以加强，使它成为一个所有区域都有代表参加的关于薪酬、津贴、补偿和服务条件的真正独立的技术专家团体。



277. **加强准备：**由于这些行动和建议，秘书处将能更迅速地对人道主义紧急情况作出回应。例如粮食储存预先安放计划、待命服务整体计划和全球供应连锁计划等机制，将加速本组织对紧急情况的回应。本组织对可能灾害的预测能力，将通过一个加强的人道主义预警系统和儿童基金会、联合国粮食及农业组织和粮食计划署的部门预警系统而得到加强。

278. 在会员国的支持下，将为承诺和迅速派遣部队和装备制订更可靠和可预测的安排，以及为可以迅速部署的军事/文职特派团总部筹措经费的安排，使得维持和平行动从一开始就能够有效率和有效用地起步。建立一个维持和平行动时，将建议缔结部队地位协定的时间表，如果在该段时间内未能缔结协定，则将暂时适用示范协定。

279. **在国家一级的一个联合国：**由于这些行动和建议，开发计划署、儿童基金会、人口基金和其他实体将在国家一级的一个更加统一、合作和一致的框架内工作。一个联合国发展援助框架将制定国家一级援助方案的共同目标和时间表，于1997年和1998年进行试验。联合国新闻中心将并入驻地协调员办事处内。各组织共用共同房舍的国家数目，在6年内将增加一倍以上。在国家一级的共同房舍将命名为“联合国之家”，第一个这种命名立即会在南非启用。会员国对各基金和规划署的监督将予加强，例如召开开发计划署、人口基金和儿童基金会执行局的联合委员会和连续会议。

280. **加强管理效用和效率：**1998-1999年的概算将实现负增长率。秘书处员额将减少1 000人。经常预算中的行政和其他间接费用将减少三分之一，所造成的“效率红利”将拨供发展之用。1997年12月之前将完成400个效率项目。秘书处的条例和中央行政将予精简，将权力和责任交给实务管理人员。信息技术、电信、采购和其他支助事务将更具成本效益，提供更大的客户满足，并设立一个或多个共同事务设施。一个日益“电子化的联合国”将使各国代表团、非政府组织和各国民众能够取用联合国文件、出版物和其他资料。在会员国的核可下，联合国的规划、预算编制

和执行情况报告制度将从结算投入转为结算成果,以大会指定的目标为根据,并给予秘书长更大的灵活性和责任,使他在相关预算限度内能最有效地达成这些目标。一个拟议的最高10亿美元的循环信贷基金将协助恢复流动资金。

**281. 将资源移向发展:** 在会员国的核可下,将设立一个经济和社会发展帐户,由行政和其他间接费用的节约和减少不重要会议和文件所得的红利提供资金。这个“发展红利”在2002年开始的两年期将增长到至少2亿美元;经社发展帐户将以1996-1997年经常预算中节约的资金作为首笔头款开设。

**282. 为一个变化中的世界作好准备:** 这些行动和建议的结果,将使联合国有更大的能力来应付例如打击犯罪、毒品和恐怖主义等新出现的挑战。冲突后和平的建立将予加强。联合国所有实体都将指派联络单位去加强同非政府组织的联系,并寻求新途径,让私人部门参与实现它的目标。一个新的联合国通讯战略将使联合国及其规划署同世界各国人民相联系。在会员国的核可下,托管理事会将成为一个论坛,通过这个论坛各国能够对全球环境和一些共同领域例如海洋、大气层和外层空间的完整,行使集体的托管权。一个较强大的经济及社会理事会将为发展活动注入新动力。

**283.** 在一个像联合国这样大而复杂的组织中,改革必然不是一两项单纯的行动,而是多重任务,必须长期实施的一个主要议程。但世界不会用议程上有多少项目(也就是进行了多少活动,组织或解散了多少委员会)来衡量改革进程。所有这些努力对穷人、饥民、病患和受威胁者的影响才是本组织将来受到的正确裁判的根据,因为联合国的存在就是为世界这些人民服务的。

## 附件

### 进行中的管理改革例子

#### 和平与安全

**加强分析能力：**为了能对当代的复杂政治问题作出更好的回应，政治事务厅拟订了一个全面的和平谈判培训方案，同时增加调派总部工作人员到外地出差。为了加强政治分析，正拟订新的机制，以运用关键的局势资料和促进联系。

**加强外地的管理能力：**向外地下放管理责任正减少重复、加强回应力和提高工作人员士气：

- 外地行政和对政治事务处和选举援助特派团的后勤支助正在精简，包括一个提供共同事务的机制。
- 将在16个外地特派团的总部建立一个全面的外地特派团后勤系统，包括资产管理和移动管制。在1998年期间，运输、工程和通讯后勤模式将会完成。
- 到1998年，一个改进的财务管理系统将消除手工操作程序，提高维持和平行动的数据、财务规划和预算预测方面的品质。
- 向当地财产调查委员会、索偿审查委员会和当地合同委员会的授权已经增加，计划在1997年进一步进行财务授权。
- 特遣队自备装备和标准费用手册和业务支助手册已有电子版，帮助外地管理人员，使不必经常向总部询问。

**加强准备：**如果军事和文职参加者提前充分作好准备，实地的维持和平行动就会更加成功。联合国正在开展各种活动，以加强准备，例如：

- 维持和平行动部在巴西和加纳为26个国家举行了讨论会，培训会员国的军事、文职和警察教员，然后这些教员将培训可能参加维持和平行动的人员。
- 来自12个国家的人员在联合国职员学院的一个培训课程进行了培训，旨在加强参加维持和平行动的个人和单位的准备。

- 萨尔瓦多的一次维持和平演习帮助培训了来自11个国家的 475个人。
- 现在正 在储存能够支助100个人使用90天的两个特派团开办装备包。

**精简对外地的支助：**在正确时间和正确地点提供正确装备对于实地部队的效力和成功至关重要：

- 车队标准化和维修备件集中采购将大大减少费用。
- 使用包机运送警察监测员在1997年将节约100万以上。
- 精简医疗供应系统每年将节约100万至200万美元。
- 新的空中支助合同将尽可能扩大使用机队，精简支助要求，大约每年节约800 000美元。

**改善外地的通讯：**正在使用信息技术改善和加快与外地的通讯：

- 外地特派团现在通过卫星地面小站通讯网络与联合国总部和彼此之间进行联系，比商业电话线能力强，而且费用低，并且使特派团内部电话通话的费用低。
- 一个以综合管理资料系统为基础的维持和平战略数据库向外地特派团提供管理资料和提出标准格式的财务和其他管理报告。现在28个会员国可以使用这个数据库，今后两年内可推广至所有外地特派团和所有感兴趣的会员国使用。
- 追踪以油换粮方案的管理人员正使用一个综合检查和管理制度来监督粮食和医药装运情况，这个制度是维持和平行动部的工作人员拟订的。
- 已拟订 一个以Lotus Notes为基础并同综合管理资料系统联系的采购管理和追踪系统并在安哥拉、前南斯拉夫和12个其他特派团开始使用，其余将于今年内完成。

## 经济和社会事务

**为结果进行管理：**经济和社会部门正在改善管理它们工作方案的方法，以确保它们符合会员国的要求。例如：

- 根据同成员国的密切协商，欧洲经济委员会精简了它的工作方案，将方案组成部分从268个减少到105个，并将附属机构减少一半。
- 非洲经济委员会（非洲经委会）同成员国共同工作，减少了次级方案的数目，节省了600 000多美元，把注意力集中在能产生更大影响的产出上，举行数目较少但更面向目标的会议。

**减少总部的间接费用：**以优先项目和成果作为焦点的做法使各方面作出协调一致的努力，将资源尽量用于方案工作并减少“总部的间接费用”。例如：

- 使设在纽约的三个经济和社会部门合理化，成立新的经济及社会事务部，这将可以裁减约25个行政员额。
- 非洲经济委员会正在下放它的活动，把25%左右的工作人员调到位于非洲大陆各地的五个分区域发展中心。
- 人类住区中心将下放其业务活动，在拉丁美洲和亚洲成立人类住区中心办事处。

**外包：**减少开支的努力在金钱和改善工作成绩方面正在取得成果。

- 非洲经济委员会和拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）正在计划将它们的某些专业工作由外部承包，以期在执行工作方案方面具有更高的灵活性，以及利用不是全时需要的专门知识。
- 其他委员会则正在将计算机的安装和维修、警卫、清洁、电气技术人员、和送信员等活动由外部承包，节省了大量经费。

**信息技术**加快了实质信息和服务的速度并提高了它们的质量：

- 经济及社会事务部的联合国万维网是同各国的官方网址相连的，让各国代表团可以很容易地取得经济和社会方面的信息和文件。

- 拉加经委会正在有效地设立一个电子办公室，通过电子邮件把散布在南美洲和拉丁美洲各地的工作人员连接起来，并提供一个电子归档系统，大大地节省工作人员和经费。拉加经委会同联合国维也纳办事处合作，在远距离的基础上进行翻译工作，以节省人事费和旅费，以及对两地的翻译服务进行最好的利用。
- 非洲经委会正在进行图书馆计算机化的工作，已安装了网址，正在发展局域网。非洲经委会估计在使用传真、用户电报和电话方面的费用节省了87 000美元，并提供较具影响力的经济和社会信息。
- 贸发会议利用联机登记、联机集体起草和检索大会和贸发会议的决议等办法改善了它的会议服务，缩短了会议的时间和加强了对参与者的服务。
- 人类住区中心改善了对成员国的服务。通过电子邮件和将正式文件发布在人类住区中心的网址上，更迅速地提供文件。
- 各国为便利报告药物管制情况而使用的软件，已由药物管制署成功地交由外部供应商承包。
- 药物管制署已改用电子散发文件，完全通过互联网提供麻醉药品委员会文件、技术资料文件和其他文件。

**增加授权和责任制度：**管理改革的根本概念是，如果最接近工作的人具有管理的权力和责任，连同责任制度，将可提高工作成绩。拉加经委会在成员国的支持下，正在准备进行一项试验计划，把这一概念付诸实施，让管理人员在运用人力和财政资源方面有更大的权力和灵活性，同时让他们负起使产出的内容、质量和数量达到特定指标的责任。

**良好的内部环境管理：**这一概念正在联合国内促进。例如，环境规划署扩大了无害环境和节省费用的措施，包括回收内罗毕综合体内用水的一半，利用计时器控制走廊灯光，回收纸张和建立一个逐步消除臭氧的方案。

## 联合国发展组

**将工作人员和权力转移到国家一级：**各发展组织的焦点是它们的国别方案，正在进行中的一项重大转变是给予国别办事处更多的权力和责任：

- 开发计划署已授予驻地代表在核可的国别合作框架范围内充分编制方案的权力，并将总部工作人员减少31%，将另外25%的总部专业人员调到国别办事处。
- 儿童基金会的国别代表现在充分负责管理和执行他们的国别方案，并有权在执行局制定的框架内编制和分配年度方案预算；儿童基金会总部的作用正从监督和控制转移到领导和制定全球战略上，精简总部的司，从19个司减少到15个司，并裁减总部工作人员。
- 项目厅已将25%的工作人员调离纽约总部，使他们更接近他们的用户，并广泛地将管理权力交给以用户为基础的综合工作队，每一工作队由单独一名管理人员领导。
- 人口基金在14个国家的代表有充分下放的核准权，在所有其他国家里的代表则有权为国别项目核准高达 750 000 美元的经费，1993年时为 500 000美元。

**精简工作程序：**在实地更有效地执行方案是联合国各发展组织的主要目标。这意味着不断寻找方法，提高生产力和精简行政程序：

- 儿童基金会重新设计了哥本哈根的仓库系统，减少了供应方面的开支，减少了周期的时间，将存货费用从3 500万美元减少到2 200万美元，同时改善了仓库产出和存货的水平。人事费减少了140万美元。

- 开发计划署正在走向订立事后责任制度框架，将监督工作从监督投入转移到评价成果和影响。开发计划署正在简化各种手册和程序，使它们更符合国家的需要。
- 项目厅完全是自筹经费的，服务的用户如果希望，可以自由选择其他的供应商。它采用商业规划办法，大大改善了它的工作成绩。例如采购周转时间现在是5天，即减少了50%以上。项目厅将用户的需要作为它的管理文化的中心。听取用户的意见和针对它们的需要制定办法，帮助工作人员加强了一种微妙而强有力的面向服务的态度，并对组织文化的转变作出贡献。
- 人口基金于1996年设立了一个独立的组织单位，监督和评价厅，负责监测各项监督职能的结果和产出，包括审计、政策执行审查和评价；以及内部审查，以期对现有的人力资源进行最佳的利用，和按照新出现的优先项目调整工作人员结构。

**加强协调：**联合国在国家一级上展开协调一致的工作，需要所有参加者寻找出共同工作为用户提供更好服务的方法：

- 开发计划署、儿童基金会和人口基金划一了它们的预算格式。
- 方案编制联合协商小组的方案编制周期在27个国家内已经一致，另外45个国家承诺在1999年以前实现一致。
- 在35个国家内3个或更多的联合国发展机构已设立了共同房地，6年内将扩大到65个国家。最终目的是所有四个发展机构——开发计划署、粮食计划署、儿童基金会和人口基金——利用共同房地进行业务。



## 人道主义事务

**把工作人员和权力转移到外地：** 在严峻的人道主义危机中，最有效的反应是由在实地的具有高度技能、负责作出大多数决定的工作人员在总部支持下迅速采取行动，并且总部能够理解其需要，在筹措满足这些需要所需的资源方面提供支助，并与其他行动者（政治、维持和平、人权、发展方面的行动者）相互联系，确保对危机采取统一态度。紧急救济协调员在机构间指导委员会的支助下并与其成员充分协商，将在驻地协调员制度基础上实施统一的人道主义援助协调制度。这样就能在当地建立协调能力，提供全系统及时的统一的反应。

**把工作人员转移到外地：** 正在进行将联合国人道主义的工作人员、资源和决策权作基本上的转移。这包括：

- 将权力和责任交给外地管理人员。
- 精简和取消许多过程和程序，使外地行动更具灵活性和回应力。
- 扩大外地办事处在分析战略规划、决策和管理紧急情况回应方面的作用。
- 建立总部的新结构和文化，其中心作用现在为支助外地和调动资源。

**人力资源和职业发展：** 为更好地支助外地协调，联合国各人道主义组织正就如何管理人力资源作出重大变革，包括：

- 要求工作人员经常到外地出差工作，并行使重要的职责。
- 实行有系统的考绩、职业管理制度，并经常进行在职培训，以帮助外地工作人员思考时更具战略眼光，改造更重要的职责，管理小组，并为分配资源和取得成果承担责任。

- 使外地工作经验成为高级任用的重要标准。
- 难民专员办事处开展了“特尔斐(Delphi)”项目,以便从根本上重新制订管理,包括人力资源管理的方针。

**加强快速反应机制:** 外地工作人员功效如何取决于危机时刻是否能迅速提供物资、服务和信息。一些快速反应机制已经建立,例如粮食储备预先安放在区域内;更多的机制正在研订之中,包括:

- 全球供应连锁计划;
- 待命服务整体计划;
- 联合国灾害评估协调小组;
- 获得会员国民防、军事和其他资产的途径。

诸如紧急储备入库、运输、后勤和紧急情况电信等领域更多的创新无疑将产生巨大收益。也许在不少情况下,通过业务明确指定对特定部门或与整个联合国人道主义机构职能有关的目标群体担负业务职责,就能实现节省费用和提高效率。

**人道主义预警:** 有效的预警能更好地减轻甚至防止人道主义灾难。联合国正通过下列机制大大加强预测可能发生的灾难的能力:

- 儿童基金会、粮农组织和粮食计划署的部门预警系统;
- 整个联合国的人道主义预警系统以及救济网和区域间信息网络。

这些系统必须加强并使之相互兼容、能共同使用,以便使针对政治、经济、社会、人权和环境指标的系统监测,无论单一或综合,能对可能发生的人道主义危机发出警报。

## 支助事务

### 更符合成本效益的会议事务:

- 联合国在纽约、圣地亚哥、维也纳和其他地方的办事处现在已广泛使用远距离翻译,以减少旅费和对翻译工作人员作更好的使用。
- 现场外逐字记录的办法正在试验并计划在大会第五十二届会议期间扩大使用,大大节省旅费和其他用费。
- 正扩大使用当地的临时工作人员,以减少语文服务的费用。
- 电视会议作为远距离口译手段的办法正在维也纳试点和评价。
- 1997年,正在总部所有会议室安装一组标准的信息技术设备。

### 建立“电子化的联合国”:

- 驻纽约的所有常驻代表团都已同互联网连接,在1997年6月30日之前就可经由网址和光盘系统取得联合国文件。在代表休息室已装有工作站。
- 网址已扩大包括关于和平与安全、国际法、环境、网络空间校车和UNI-QUE(达格·哈马舍尔德图书馆简便参考目录)的资料。
- 4 200个用户和总部所有服务器都已通过一个中央管理系统获得标准软件,减少分配费用和减少修理故障要求。
- 从电报和电传过渡到电子邮件和传真的工作,正在总部进行,将在1998年完成。
- 文件正通过各种步骤予以减少,包括各国常驻代表团自愿减少,因为已可从电子取得文件;文件缩短和清查分发清单。1997年,预计纽约总部的文件生产减少3 975 000磅纸(1995年用纸5 862 000磅,即减少30%)。

### 外包:

- 联合国维也纳办事处正将办公室用品的采购和管理、邮件室和若干翻译、编辑设计和排字工作外包,并重订若干合同,例如重订清洁合同一项即节省了30万美元。
- 联合国日内瓦办事处的维修事务、计算机维修、建筑和工程职责正在外包。

### **简化过程和程序:**

- 日内瓦电子转拨资金减少了签发支票的数目,至少减少33%;这同连其他步骤,减少了处理的时间,节省35万美元以上。
- 精简采购医药用品程序,使用一揽子采购订单办法,消除了采购紧急医药用品的拖延,现在对采购疫苗和其他物品也适用这个办法。
- 精简向任用和升级机构提出文件的办法减少了25%的纸张,预期还有其他改进。

### **提高和功效:**

- 加强纽约主机在日内瓦国际计算机中心的运作,每年估计节省120万美元,已于1997年4月完成。
- 联合国邮政管理局拟订扩大销售邮票、减少费用和提高对联合国方案问题的认识和支持的业务计划。在纽约的柜台销售比1996年增加50%。
- 纽约总部调整温度的能源节约措施,使用能源效率较高的设备和交替照明,在1997年至少节省15万美元。
- 日内瓦安全系统自动化在本两年期节省1 197 000 美元的工作人员费用,还节省加班费和其他费用。
- 联合国维也纳办事处的通讯费用正减少40万美元。
- 内部监督事务厅正在拟订品质保证和用户咨询准则。