

联合国 大会



Distr.
GENERAL
A/42/620
6 October 1987
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH



第四十二届会议
议程项目 10

秘书长关于联合国工作的报告

1987年9月30日

哥伦比亚、丹麦、卢森堡、新加坡和
坦桑尼亚联合共和国常驻联合国代表

给秘书长的信

我们谨随函送上1987年8月美利坚合众国联合国协会（美国联合国协会）为研究巩固联合国的方法而组成的一个国际小组通过的总结要点的最后报告。该报告称为“未来的前景：明天的联合国”（参看附件）。

尽管目前我们不想对附件扼要说明的国际小组报告作出判断，但我们相信，它对当前有关联合国改革的讨论会提供有价值的积极贡献，并且感到值得把这些设想提请整个联合国大家庭注意。

因此，请将本函及其附件作为大会议程项目10的正式文件分发为荷。

87-24091

哥伦比亚常驻联合国代表团
大使
恩利克·宾尼亚罗沙(签名)

卢森堡常驻联合国代表团
大使
让·费代尔(签名)

丹麦常驻联合国代表团
大使
奥勒·比尔林(签名)

新加坡共和国常驻联合国代表团
大使
基尚尔·马布巴尼(签名)

坦桑尼亚联合共和国
常驻联合国代表团
大使
维尔伯特·查古拉(签名)

附 件

联合国的管理和决策计划：

未来的前景：明天的联合国

1987年9月

美利坚合众国联合国协会组成的国际小组

提出的最后报告

计划简介

1·美利坚合众国联合国协会所办的联合国管理和决策计划为期两年，目的在于通过对联合国的管理、监督和作用提供建设性批评的方式来加强联合国及其直接有关的机构的效能。这个计划由福特基金会一项赠金资助执行，它反映了在日益互相依存和愈来愈需要这个世界机构的时代里展开改进联合国的工作的努力。

2·这个计划由两部分组成。它的核心是一个国际高级小组，有成员23人，都是具有资深政治经验和杰出管理才能的人士。国际小组将于1987年印发一个最后报告，说明联合国在本世纪最后十多年里的基本任务、优先事项和实际计划，并提出为执行上述计划所需进行的结构、程序和管理制度的改革。1986年12月初已发表了一个临时报告，称为《联合国的领导：秘书长和成员国的作用》。

3·其次，除了国际小组举行会议和提出报告外，这项计划的工作人员在1986年和1987年期间将编写几篇研究论文。这些论文将成为国际小组审议的背景资料，并可作为美国和其他国家范围较广的决策阶层的参考和分析资料。象今后几个月内发表的各个工作人员论文一样，这个研究报告将反映作者的观点。在出版前将由小组成员予以审查，但不一定代表整个小组的看法或任何个别成员的立场。

国际小组

联合国的管理和决策计划

埃利奥特·理查森（主席）

美利坚合众国联合国协会主席

前商务部长

前司法部长

前国防部长

前卫生、教育和福利部长

安德烈·阿吉拉尔·毛德斯利

委内瑞拉前常驻联合国代表

委内瑞拉前驻美国大使

奥托·博尔希

丹麦驻北约组织大使

丹麦前驻美国大使

丹麦前常驻联合国代表

安德鲁·布里默

布里默公司总裁

联邦储备系统前任理事

恩里克·伊格莱西亚斯

乌拉圭外交部长

南希·卡塞鲍姆委员

萨德鲁丁·阿加汗亲王

前任联合国难民事务高级专员

许通美

新加坡驻美国大使

新加坡前常驻联合国代表

K. B. 拉尔

印度国际经济关系研究委员会主席

印度前驻欧洲共同体大使（布鲁塞尔和卢森堡）

印度前常驻联合国贸易和发展会议以及关税和贸易总协定代表

雅克·勒普雷特

法国前常驻联合国代表

法国前驻欧洲经济共同体大使

罗伯特·麦克纳马拉

世界银行前任总裁

美利坚合众国前国防部长

弗雷德里克·马利克

马里奥特反店总裁

管理和预算厅前任副厅长

奥卢塞贡·奥巴桑乔中将

尼日利亚前总统

菲利普·奥迪恩

库珀利布拉克公司管理咨询服务部区域主管

前任首席副助理国防部长

绪方贞子

（东京）上智大学教授

日本前任驻联合国代表团公使

保罗·奥尼尔

美国铝业公司

管理和预算厅前副主任

奥拉拉·奥顿努

乌干达前外交部长

乌干达前常驻联合国代表

穆罕默德·萨努恩

阿尔及利亚前驻美国大使

阿尔及利亚前常驻联合国代表

阿尔及利亚前驻法国兼德国大使

萨利姆·萨利姆

坦桑尼亚联合共和国副总理兼国防及国民兵役部部长

坦桑尼亚前常驻联合国代表

联合国大会前任主席

赫穆特·施密特

德意志联邦共和国前总理

布赖恩·厄克特

福特基金会驻会学者

联合国前任主管政治事务副秘书长

赛勒斯·万斯

辛普森撒切尔巴特利特公司高级合伙人

美国前国务卿

本小组的成员以个人身分参加。按照这个计划发表的本报告及其他出版物不一定反映任何国家或国家集团的官方意见或谈判立场。

总结要点*

1 · 每一个组织发生存亡危机时都会引发对基本目标、战略和议程项目问题的反省。本报告的目的在于确保联合国在当前状况下（已处于严重危机中）能够更明确地界定其目标、更有效地运用其工具和重振其使命。

2 · 现在联合国和其他国际组织都面临进退两难之境。一方面会员国在法制和政治主权与其对空气质素、能源安全、职业、防止核战的确实手段等问题作出主权范围内的实质决定的能力之间存在极大差距。尽管这一“主权差距”似乎要寻求国际解决办法，但实际没有产生使我们现有的国际机构能够执行这项任务的新方针。国际系统的某些部门已经小心翼翼地进行现代化。然而在这个系统的核心却非常怀疑联合国目前具有对大多数全球性问题作出有用反应的能力。

3 · 许多问题都与这种怀疑态度有关：对联合国在安全领域毫无效果感到失望；经常无法对传统的安全范围以外的许多全球性问题提出有用的控制办法；管理和新闻方案效率低；许多初级代表参加多个重要政府间委员会，特别是经济和社会方面的委员会。

4 · 鉴于上述种种问题，当前人们抱着怀疑态度是不奇怪的，但是，它没有持平地评价联合国的成绩，也没有平实评价影响其成绩的因素的性质。联合国对其成员和世界大家庭提供许多非常有价值的服务：促进非殖民化；维持和平和斡旋努力；维护人权；协助难民；制订和推广国际法；促成对环境、人口、资源短缺等共通问题采取集体行动。

* 联合国内的组织超过24个，各组织在联合国系统主体，即联合国本身以外的独立程度各有不同。本报告以联合国本身为主题，联合国本身由其经常预算下的方案和由自愿经费筹资、但从属于大会和社会及经济理事会的各方案所组成。

5·这是另人刮目相看的记录，但许多上述的成就都是联合国从前在合作管理世界问题方面发挥较重大作用的岁月中所取得的。许多分析都设法说明日益失去效用的现象：管理缺陷源于工作人员结构和体制组织；缺乏知识领导；缺少政治意志；政治气味过浓。国际小组审议了上述各项问题，但没有任何一项能使人感到是完全满意的答案。实际上联合国当前的情况由两种较基本的问题所造成：它在世界上的实际作用混淆不清和世界状况改变后它的作用无法随着改变。

6·国际小组认为，二十世纪末叶联合国的作用由两项背道而驰的因素决定：各国政府面对的主要挑战的原因和后果都是国际性的，但是，这些问题仍然由会员国的机构来处理。这是机会和困难同时存在的局面，必须负起责任促进国际合作，同时以冷静衡量国家利益和促进无所争议的共同目标的态度来进行。

7·但是，目前在理论上以联合国为中心的国际组织体制是无法执行这一任务的，因为它存在结构上的弱点，而界定其工作范围的决定性因素也有瑕疵。为了矫正这种状况，本报告向联合国提出一种新看法，其中有三个主要部分：

一. 职责与结构联系

- (1) 联合国应确定其会员之间的共同利益；
- (2) 联合国应把这些共同利益变为共同看法；
- (3) 联合国应努力设法把这些共同看法变为协调行动。

8·这个方式已经是联合国最圆满的工作，但对一般的联合国活动而言这仍然是例外情况而不是日常情况。我们必须更明确地说明联合国在联合国系统方面的职责，也必须有一个新的结构，尤其在经济和社会领域。

A. 全球监测

9·为了确定利害关系相同的问题，联合国必须：(A) 拥有适当环境，可以

将涉及全球范围的紧迫而重要的新问题强调突出，并可由一小型资深机构使这些问题所涉国家和国际决策及人类福利在国际上备受注意；(b) 具有适当能力，在工作人员一级上可以监测“全球监测问题”，并使之具有可利用的形式，有系统地研究所涉国家和国际安全和福利，确定相互重叠的利害关系及可达成协议的程度。

B. 建立协商一致意见

10. 必须有一个更有系统的办法在联合国建立协商一致意见。 这种办法应包括下列成分：

(a) 受到影响的各方面：如果谈判和决定中只包括最直接受该问题影响的国家，则比较容易形成利益集团和采取集体行动；

(b) 公平—安全：经济公平与安全（在人类安全最广的意义上）之间的关系日益直接，未来的建立协商一致意见方面的工作——尤其与经济、技术和环境问题间交杂相关的工作——必须反映出这些关系；

(c) 代表外交：为了确保磋商能迅速进行，程序和议会方面尽量不拖延，并在资深阶层上参加工作，全球监测方面的讨论不应在会员普及的机构中进行，而应在成员有限而却按照轮流代表制由联合国全部会员国挑出的国家组成的机构。

C. 协商一致意见的改变：激励集体行动

11. 由于日益需要切实地处理国际问题，因此需要联合国更直接地参与界定和建议具体的合作办法——偶而甚至要协助建立必要的后勤机构。

二. 加强结构

12. 小组颇为注意当前联合国在经济和社会领域中的结构的缺陷，其中包括：一般而言代表参与程度很低；大会、经济及社会理事会和联合国贸易和发展会议

(贸发会议)之间工作有重叠现象;缺少思想权威;没有可以确定新的全球问题的制度;联合国系统内协调和共同规划工作很脆弱。虽然很明确地需要进行体制方面的改革,但在最后该作的事与会员国可以立即采取的积极性实际措施之间也必须取得平衡。因此,小组作了如下的建议:

A. 部长理事会

13. 为了提供一个高层次中心来进行上述的全球监测磋商,应该成立一个附属于经济及社会理事会的小型部长理事会,其成员不超过25个国家的政府。作为理事会成员的代表应拥有高深资格和专门知识,以便切实进行磋商,发表公报,在协议认为必须加强国际管理的事物方面展开或建议特别行动。

(a) 职责: (1) 全球监测——就安全理事会职权范围以外的任何紧急国际问题进行高层次磋商并交换意见; (2) 建立协商一致意见——通过最受影响国家特设工作组,为理事会就其处理的事项设法形成利益集团; (3) 将协议变为行动——在适当时理事会将建议由联合国本身(必须经大会授权)、其他国际机构、联合国个别会员国采取或主持行动;

(b) 议程: 理事会可以处理安全理事会职权范围以外即将或可以明确预见对人类安全和福利有后果的问题,例如与自然灾害、全球生物圈、最不发达国家的特别问题、国际债务、疾病控制、非法资金外逃、国际贩毒、国界间人口移动、都市人口过多等有关的事项;

(c) 组成和程序: 25个成员中包括一些永久成员作为核心(由最大的发展中国家和发达国家组成),另外是较多的轮值会员(决定“永久”和“轮值”的准则可以是人口多少和经济情况);预期各国政府将在高层次上派遣与议程主题最直接相关的部的部长或其他官员参加;会议将视需要举行,通常为期1—3天;所有决定都由协商一致意见通过;

(d) 支持：理事会由国际经济及社会事务部或联合国秘书处里一个全球监测局支援工作。 该局将大量利用电子和以电脑为基础的新闻网络——例如联合国环境规划署地球监测——和国际经济及社会事务部的现有资源来收集、刷新、监测和分析理事会列入其“人类安全”议程中的所有项目方面的全球数据基准；

(e) 组织地位：虽然理事会最后应在联合国宪章中拥有明确基础，目前仍应附属于经济及社会理事会，但每年一次与经社理事会的报告同时直接向大会提出报告；

(f) 为什么要有一个新机构？现有的联合国机构不足以权威地切实处理紧迫的人类安全和福利问题。 第二和第三委员会及经济及社会理事会都太大，其议程太全面性，其代表团太年轻，因而没有处理这一重要工作的权威。

B. 使联合国更一体化的两个步骤

14. 为什么需要一个更一体化的系统？我们必须设立一个机构负责确定和分析上述思想上一体化并以协调方式使用联合国经济和社会机构的部门专门知识的问题，并建议对策。 大多数需要国际管理的问题与某些机构和联合国方案的范围相重复。但是联合国系统的中心却没有一个中心，因此也没有办法利用本系统在学科间分析方面的巨大潜力来确定国家利益相同、高层次合作既有必要又行得通的问题。

15. 两个步骤：小组建议设立单独一个委员会，由经济和社会领域中所有各主要机构的总干事组成，负责通过共同拟订方案和发展联合国系统综合预算来研究全球问题的统一对策。 但这样一个委员会不可能立刻设立，原因是涉及章程、结构和预算方面的变动的规模。 因此小组将该委员会作为联合国系统应设法达成的一个中期目标而予以通过。 作为实现联合国这一委员会的第一步，小组要求设立一个只有咨询权力的委员会。

1. 第 1 步——联合国咨询委员会

- (a) 组成：咨询委员会由 5 人组成，由秘书长选出，他们应在经济及社会领域中享有国家名誉；
- (b) 职能：它负责指认出在全球或区域两级中新出现的跨越几个机构的工作范围的问题。在同所涉机构的负责人进行协商后，它应提出联合处理这些问题的办法。它并应向新成立的部长理事会指出建议，指出会员国或国际机构处理这些“跨机构”问题的建议。它应在考虑到全球趋势的情况下对主要方案进行定期审查，特别是将重点放在经济与社会领域。最后，它将为联合国系统的年度高级会议（去年通过的十八国小组所提出的一项建议）编写议程以及为其决定从事后续工作，并以平等地位参加专门机构负责人举行的高级会议。
- (c) 支助：咨询委员会将由一个小的机构间工作组为其服务，这个工作组的人员将从联合国系统内的主要经济与社会机构借调而来。

2. 第 2 步——联合国委员会

- (a) 组成：委员会应由 15 至 18 位委员组成，包括主要专门机构和布雷顿组织的总干事。委员会的成员应由部长理事会提名和大会通过，不过国际货币基金组织（货币基金组织）、世界银行和关税及贸易总协定（总协定）的负责人是例外，他们的任命程序照旧；
- (b) 职能：它的职能与咨询委员会相同，不过它还需要根据每个参与机构（除货币基金组织、世界银行和总协定外）向大会提出和供其核可的预算要求编制一份联合国系统的综合方案预算。
- (c) 支助：委员会将拥有自己的预算，并且，就象部长理事会一样，可以向国际经济和社会事务部要求支助。

三. 援助理事会的发展

16. 为了改善联合国系统在对发展援助方面的品质和求得协合一致与减少重复目前存在于开放计划署、联合国人口活动基金、世界粮食方案和联合国儿童基金会各机构的执行理事会应当由一个发展理事会予以取代。这个理事会将监管所有方案建议、在从事捐款活动之前先进行审查,以确保对工作方案的全部范围和内容发生影响。同时该理事会将负责为联合国发展援助拟制一个概念架构,由此架构来引导适当的专门化。

四. 取消第二和第三委员会 ; 将 经济及社会理事会扩大为全会

17. 消除经济及社会理事会与大会中负责经济及社会事务的委员会(第二和第三)之间所存在的几乎完全重叠,以消除由于这个重叠所造成的对人力资源的浪费;大会的第二和第三委员会应予取消,其职责由经济及社会理事会承担,并将后者扩大为全会和在结构与程序两方面予以加强,包括增设一个报告和议程委员会。

五. 将政治委员会并入第四委员会

18. 鉴于全球非殖民化的工作已近完成而第四委员会之议程项目日渐缩短,并鉴于第四委员会与特别政治委员会的议程项目有相当多重复之处,又鉴于秘书长最近决定将负责管理特别政治问题、区域合作问题、非殖民与托管问题的秘书处跟纳米比亚理事会合并为一个部,所以第四委员会与特别政治委员会应合并为一。新委员会的名称应订为“非自治领土和特别政治问题委员会”。

六. 国际经济和社会事务部与发展和 国际经济合作总干事办公室合并

19. 为了改善联合国指认、研究和管理互相关联的经济与社会问题的能力,国

际经济和社会事务部与发展和国际合作总干事办公室的秘书处应当合并为一，由一位总干事负责管理。这个扩大的国际经济和社会事务部应按多领域的方向予以重组，它应向部长理事会和咨询委员会的工作提供支助，并应具备对联合国系统内每个主要的经济和社会领域的专门知识和数据监测能力。

七. 和平与安全

20. 国际小组相信，目前联合国在和平与安全领域中的局限性主要是当前国际关系所造成，而不是联合国的管理或结构的缺失。不象在社会、经济和人道事务领域那样，联合国在和平与安全方面的机制不宜作重大的结构改变。相反的，建立共识、加强执行工作、以及选择在联合国拥有比较优势地位的工作上加强努力，对联合国的成绩会发生关键性的影响。这需要对优先次序、战略、目标和方向从事重新思考，如沿本报告所讨论的方向去思考。下面是一些具体的建议：

(a) 加强同各区域组织间的合作：联合国与各区域组织的秘书长和他们的副手应定期会面，就可能威胁到国际和平与安全的争端交换意见，讨论适当的联合措施，以及审议财务、供应与政治方面的支助的共同问题。

(b) 多边调查队：由于裁减军备对安全造成高于传统控制军备措施的风险，所以需要彻底、可靠和公正的核查，而这通常不是各国依赖人造卫星所能做到的。在涉及武器的储存和生产时，人造卫星的侦察显然是不足的，而对敌方的现场检查是普遍接受的方法。在有些情况中，联合国可以提供多边调查队，其成员由政治立场互相平衡的国家组成，以第三方的身份进行调查和提出报告；

(c) 特设遵守情况审查组：在安全理事会的监督下、可设立特设遵守情况审查组，就多边条约的遵守情况问题和因多边调查队的报告所引起的问题进行审查。在审查了关于可疑的行为或表面看来似乎违反了协定的情况的报告后，审查组可以主动同所涉各方进行协商，亦可将严重的违约情况提交安全理事会。

八. 秘书长

21. 秘书长为最重要的国际公务员，故选择秘书长时各会员国有责任选择一位具备承担此重任的领导能力、操守、远见和智慧的人。

22. 秘书长应坚决维护其作为一位最高行政官员的职责及特权，认识到《宪章》交付给他的责任要他采取主动，而不仅是作为一个有效的管理机构的管理人。

23. 秘书长应将权力明确地交托给有能力的人，由他们担负起下列责任：(a)方案预算的规划和拟订；(b)财政和行政政策，特别强调人事方面；(c)协调联合国本身和联合国集团的有关活动。

24. 建立一个能够管理的协同一体的行政结构；联合国经常预算所承担的各部门活动的责任应在一小型内阁中予以协调，而秘书长应为此内阁之主席，其成员应包括主管行政事务副秘书长和总干事。

25. 自下次选举开始，秘书长的任期不应超过七年，且不得连任。
