

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/45/714
20 November 1990
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十五届会议
议程项目117

审查联合国的行政和财政业务效率

联合国在经济和社会领域的 政府间结构和职能

秘书长的报告

目 录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言	1 - 13	2
二、 联合国经济和社会部门的成长和发展及此前的改组工作 .	14 - 30	5
A. 联合国系统的成长和扩展	14 - 19	5
B. 此前的改组工作	20 - 23	7
C. 联合国政府间结构和职能的评价	24 - 30	8
三、 过去的教训	31 - 36	10
四、 1990年代的调整	37 - 41	11
五、 建议和结论	42 - 85	13
A. 政府间机构	46 - 50	14
B. 经济和社会部门的附属机构	51 - 56	15
C. 秘书长	57 - 85	17

一. 导言

1. 1985年12月18日大会第40/237号决议决定设立一个审查联合国的行政和财政业务效率高级别政府间专家组,旨在找出进一步提高联合国行政和财政业务效率的措施,借以帮助加强联合国处理政治、经济和社会问题的效能。该专家组的报告连同秘书长的评论(A/41/663)和其他有关的报告,由大会第四十一届会议加以审议。秘书长在评论时注意到政府间机制的可能改变与秘书处工作人员的人数、组成、工作方面的修改之间的直接关系。他又注意到在呼吁进行这些改革时正好碰到联合国面临最严重的财政危机,他促请,应当找出各种方法,以期成功对付主要属于政治性质的根源。

2. 大会在审议政府间专家的报告之后,于1986年12月19日通过了第41/213号决议,其中核可了该专家组所同意的各项建议。同本报告有关系的是建议2和8,其中涉及政府间机制和经济和社会部门。建议2(b)请经济及社会理事会每年只召开一届会议,而建议8要求深入研究经济和社会领域的政府间结构。

3. 建议2和8是由秘书长(E/1987/2)按照第41/213号决议第1(e)段提请经济及社会理事会加以注意的,该段曾经要求,理事会应进行建议8要求的研究,并在必要时取得有关机关和机构,特别是方案和协调委员会的协助。

4. 为了进行所要求的研究,理事会第1987/112号决议决定设立一个特别委员会,所有会员国均可在平等基础上充分参加该委员会。1987-1988年期间该特别委员会开了会,并把其报告(E/1988/75)提交经济及社会理事会1988年第二届常会。特别委员会按照委托确实进行了深入研究,但是无法就各项建议达成协议。

5. 理事会1988年第二届常会审议了恢复活力问题,同时通过了一套相互有关的措施(第1988/77号决议),目的在于改进其工作,并使其能够更加有效行使大会有关的决议和《联合国宪章》为其规定的权利。这些建议的目的在于,根据多年的工

作方案和经过改善的文件处理,就主要的政策性专题进行深入和更加专心的讨论,以及借助联合国系统各组织作出的贡献,以期提高理事会的政策拟订职责。其他有关的措施涉及监督和协调工作、发展方面的业务活动、工作安排。该决议请秘书长就一个单独、明确的面向理事会的秘书处支助机构的结构和组成,提出建议。

6. 秘书长在其关于第1988/77号决议的执行情况的报告(E/1989/95)中指出,各项决议的目标,只有以前后连贯的方式执行其条款,各会员国同联合国系统各组织充分合作,才可以付诸实现。秘书长强调,他打算履行经济及社会理事会第1988/77号决议给秘书处所指定的特别责任,同时重申了各会员国本身政治决心的重要性,以期使理事会能够恢复期信用和名誉。没有这样的改变,就无法有效改善理事会的职能。

7. 从此以后,理事会审议了秘书长的两份报告(E/1990/14和E/1990/75),也通过了一系列决议(第1989/114、1990/69号决议,第1990/205号决定),作为其旨在恢复理事会活力的努力的一部分。关于这个议题,秘书长在最近向理事会提交的报告(E/1990/75)中说,尽管由理事会两年前开始的恢复活力的进程已经取得了一些成绩(调整工作方法、改善文件的印发、增强报告的分析性、减少文件总的数量,使理事会的工作重点更为集中)但这样的进程必然会有其局限性。秘书长指出,理事会是整个政府间会议环节上的一部分,特别在协调职能方面更是如此。在整个政府间范围中也需要进行适当的变革和改进,以便利社会和联合国能够认识到它们在经济和社会部门中的全部潜力。

8. 秘书长又指出,尽管第1988/77和1989/114号决议的执行工作出现积极的事态发展,但仍然需要改变对理事会的作用的认识,以便加强理事会的效能。他请各国政府更好地利用秘书处提供分析性更强和重点更集中的文件,理事会更多地从专业和职能方面来审议议程上的问题。在这方面,秘书长说,理事会不妨在可能于1992年对此进程进行进一步审查前,使现行安排本身(活力恢复进程的结果)得到加强。

9. 在经济及社会理事会的活力恢复进程同时,各会员国也在审议联合国在经

济和社会领域的政府间结构和职能问题作为经济及社会理事会深入研究联合国在经济及社会领域的政府间结构和职能特别委员会的报告(E/1988/75)的后续活动。这就导致大会最后通过了1988年12月9日第43/174号决议。在这项决议中,大会请秘书长与所有会员国磋商,就审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组所提建议2和建议8以何种方式和方法达成均衡有效的执行征求各国的意见,考虑到所有有关报告,包括经济及社会理事会深入研究联合国在经济和社会领域的政府间结构和职能特别委员会的报告,以及1989年关于恢复经济及社会理事会的活力的讨论结果,并向大会第四十四届会议提交一份详尽报告,使各会员国能够考虑采取适当行动,以期加强政府间结构及其秘书处支助结构以及经济和社会领域方案执行的效率。

10. 秘书长在其提交大会第四十四届会议的说明(A/44/747)中指出,主要的政府间讨论已定在1990年举行,讨论时预期会拟订新的办法,查明国际社会的优先问题,指出联合国能够作出响应的最佳方法。

11. 这些审议的结果将对联合国政府间结构和工作有重大影响,因此,秘书长认为,最好是等待这些审议获得结果,将这些结果并入他关于经济和社会部门政府间机制和秘书处支助结构的建议。他又说,秘书处的结构改革是持续的过程,其中必须特别考虑到政府间机制方面的决定。

12. 关于面向理事会的秘书处支助,理事会第1988/77号决议请秘书长就另外可以识别的面向理事会的秘书处结构的组织和构成提出建议。理事会后来的第1989/114号决议指出了这方面具体的内容。秘书长在其说明(A/44/747)中回顾说,一些会员国强调了增加发展和国际经济合作总干事权利的重要性;它也回顾了1977年12月20日大会第32/197号决议授权给总干事的责任。为了配合总干事的通盘责任,秘书长通知各会员国说,他决定按照经济及社会理事会的1988/77号决议指定总干事负责提供实质性支助。他又指出,他打算经常审查秘书处的结构。

13. 1989年12月11日大会第44/103号决议注意到秘书长在其说明中所表示的意

见,就是,需要更多的时间才能提出第43/174号决议所要求的详尽报告。大会又决定,在第四十五届会议上审查联合国在经济、社会和有关领域包括秘书处支助结构的行政和财政业务效率,同时要考虑到定于1990年代初期举行的主要政府间会议。大会同项决议请就本决议的后续行动和执行情况向大会第四十五届会议提出报告。在这方面,也提请注意经济及社会理事会第1990/69号决议,其中指出,各会员国希望秘书长按照大会第44/103和43/174号决议,向大会第四十五届会议提交一份关于恢复联合国在经济和社会领域的活力的报告,以便进一步审议这个问题,并就此采取适当的行动。

二、联合国经济和社会部门的成长和发展及此前的改组工作

A. 联合国系统的成长和扩展

14. 过去40年来,联合国在经济及社会领域的政府间机构为顺应国际社会变动中的需要和根据《联合国宪章》所规定的义务而不断演进。关于联合国在经济和社会领域内工作的任务规定载在《宪章》第一条,而第五十五条则更加具体地规定如下:

为造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要之安定及福利条件起见,联合国应促进:

(子) 较高之生活程度,全民就业,及经济与社会进展。

(丑) 国际间经济、社会、卫生及有关问题之解决;国际间文化及教育合作。

(寅) 全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守,不分种族、性别、语言或宗教。

15. 大会和经济及社会理事会在其授权下,负责执行经济及社会领域内的这些任务。此外,《宪章》第五十八条委托联合国负责为各专门机构政策及活动的协调

提出建议。经济及社会理事会则授权同各专门机构签订协定和协调它们的活动。《宪章》的规定加上联合国后来同各专门机构签订的关系协定明白反映一项用意，即各机构应当参加工作，整体推进《宪章》的各项宗旨。

16. 在有关经济、社会和人道主义事务等新领域内，随着着重这些方面的新方案和政府间机构不断成立，联合国一直在成长。联合国成立初期，这种类型的第一批方案是人道主义方案，分别涉及儿童(联合国儿童基金会(儿童基金会))、巴勒斯坦难民(联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处(近东救济工程处))和一般的难民问题(联合国难民问题高级专员办事处(难民专员办事处))。1960年代早期，由于非殖民化，独立国家数目大量增多。新独立的国家都盼望联合国能在地一级提供技术援助，因而发展方面的业务活动增加。同样的，1960年代中期开始，在国际议程上，与发展中国家有关的经济和社会活动日益受到重视，从而导致与下列问题有关的特殊方案：贸易和发展(联合国贸易和发展会议(贸发会议))、工业发展(联合国工业发展组织(工发组织)，现在已是一个专门机构)、技术合作的资金筹措(联合国开发计划署(开发计划署))、粮食援助(世界粮食计划署(粮食计划署))、人口(联合国人口活动基金(人口基金))、研究和训练(联合国训练研究所(训研所))和救灾(联合国救灾协调专员办事处(救灾专员办事处))。

17. 1970年代，由于召开的几次国际会议通过了新的方案，有时会导致创建新的组织单位，例如：联合国环境规划署(环境规划署)、世界粮食理事会(粮食理事会)、联合国跨国公司中心(跨国公司中心)、社会发展和人道主义事务中心提高妇女地位处、联合国人类住区(生境)中心和联合国科学与技术促进发展中心。随着这种全球一级的迅速扩展，区域一级的活动也有同样惊人的增长，这个趋势一直延续到1980年代。

18. 1970年代末，联合国连同各专门机构把一大批体制安排付诸执行，其工作方案实际上涵盖个别国家行政当局所处理的所有问题。它们并在不同地点设立总部，区域和国家两级的活动散布在世界各地。现在，这些安排包括14个专门机构、总协

定和原子能机构,以及组成联合国在经济及社会领域政府间结构的大约150个机构。

19. 联合国政府间结构十分复杂和活跃,并在不断演进。它的职能从监督业务活动,包括协调联合国系统各组织的方案,到要求进行研究和加以审查、制订标准和替国际社会阐明规范性目标。它又发挥作用,充当讨论和谈判经济及社会范围内实质性问题的论坛。

B. 此前的改组工作

20. 随着联合国政府间结构不断增长和活动范围不断扩充,它就必需尽力应付下列方面常见的体制问题:协调、行动一致、工作重复,以及与成效和效率有关的问题。这些类型的问题多半是通过渐进的个案处理方式来解决。改革多多少少是一种持续的程序。然而,也有几次,会员国认为必须整体审查政府间结构的运作情况,和进行较有系统的改革,以便对现行的体制安排进行全面或部分改组。

21. 1970年,大会通过关于联合国发展系统能力的1970年12月11日第2688(XXV)号决议就是这样的一个例子。这项决议载有关于开发计划署应当如何执行业务及它如何同各专门机构及联合国系统其他部门联系的1970年协商一致意见。按国别编制方案的办法和业务活动所涉的所有问题都是根据这项决议推动的。以开发计划署作为联合国系统中央基金的构想也可追溯到1970年协商一致意见而找到根据。

22. 1977年大会通过关于改组联合国系统经济和社会部门的第32/197号决议是为改组联合国系统而作出的另一次重大努力。这项改组工作同新的国际经济秩序方案息息相关。而这项方案是1974年和1975年举行的大会第六和第七次特别会议制订的。该决议规定,对联合国的职能作出大量改革,有些是结构改革,其中包括设置发展和国际经济合作总干事的员额。这项决议也规定对大会、经济及社会理事会及其他谈判论坛的业务进行改革。但其中有些改革,包括与经济及社会理事会有关的一些改革,从未付诸执行。影响到区域和分区域合作的结构、业务活动、规划和方案

编制、机构间合作和秘书处支助事务的其他一些改革则加以执行。

23. 深入研究联合国在经济和社会领域的政府间结构和职能特别委员会的工作(E/1988/75)是第三次和最近一次试图改组的努力,尽管到目前为止并没有导致重大改革,但其意义十分重大。特别委员会开放给所有会员国参加,从1987年3月到1988年5月举行了九次会议,但未能获致任何实质结论。缺乏进展的主要原因是:不同的会员国集团对改革的目标和内容,意见根本分歧。特别委员会是根据审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家小组建议⁸¹设立的。如所周知,高级别专家小组的工作导致联合国业务方面的各种改革和改组。但总的来说,这些改革并未影响联合国经济和社会部门的业务。这种改革是以特别委员会获致的结论为根据。尽管特别委员会不能达成一致的结论,但会员国对改组问题进行的深入讨论确实获致一些谅解,今后或可产生影响。

C. 联合国政府间结构和职能的评价

24. 过去40年当中,应会员国的要求或者由联合检查组对政府间结构的职能进行了若干次研究和评价。这种研究提出的建议对上面提到早先几次改革努力所作的决定具有影响。由高级别专家小组进行的研究则是这种研究中最近的一次。专家小组在上面提到的报告第16和第18段总结说:

因为旧的任务没有解决,新的任务却陆续出现,所以联合国的议程显示持续的增长。议程的增长造成政府间机构的相应增长,往往也造成议程和工作,特别是经济和社会领域的议程和工作的重复。在这个过程中,联合国的效率受到了影响,国际机构需要结构上的改革。

除了消除议程和工作方案上的重复,还迫切需要妥善地协调联合国本身内部以及整个联合国系统所进行的活动。这一点尤其适用于经济和社会部门范围内的活动,并包括各个秘书处以及政府间机构的工作。现有系统的结构使各种

活动的协调成为一件难事。目前设立的许许多多协调办法可为佐证。

25. 多年来,评价把重点放在联合国活动的各个不同方面。有些涉及整个联合国系统在经济及社会领域的业务,而其他一些评价的范围则较为有限。各项评价都获致大体相似的结论,这项事实意义重大。

26. 1969年完成的题为“联合国发展系统能力的研究”(DP/5)的评价是头一批重要评价之一。这项研究的结论是:切需进行根本改革。它认为,联合国发展系统缺乏“规划中枢”,因而“不成其为系统”。它又说,事权极端分散使得总部一级协调困难,而区域和外地两级也不见得好。能力研究总结说,对联合国发展系统主要的两点批评,即行动太慢和没有充分利用其资沉,都没说错。它提出一些建议,以便:使联合国发展系统合理化、使经济及社会理事会真正成为国际发展方面的协调力量和合并某些理事机构和工作人员。这项研究是上面所述1970年协商一致意见的基本投入。

27. 1974年,前任主管机构间事务厅助理秘书长马丁·希尔先生为训研所编写了一份题为“联合国系统争取更完善的秩序、一致性和协调”的研究报告(E/5491)。它指出,如果一个日益扩充和活动频繁的国际系统充满了下列现象:缺乏连贯性、政府间机构和自愿基金数目激增、计划和预算几乎不可能比较和区域及分区域结构杂乱无章,则协调问题势难避免。此外,情况看来日益恶化。

28. 同一年,应大会的要求,秘书长设立了联合国系统结构问题专家组。专家小组在其报告³第16段中指出,联合国系统是“历史因缘的产物,而不是合理构想的结果”。专家小组建议的改革包括:大会采用新方法来处理经济和社会问题,和经济及社会理事会的改革和重新恢复其活力。它还建议了创新的协商程序,使各国政府能更迅速地达成一致同意的解决办法。它建议设立发展和国际经济合作总干事这个员额”以便领导中央秘书处和整个联合国系统”。(第27段)。

29. 为审查联合国系统在经济和社会领域全盘业务情况而进行的较近一次评价是1985年印发的联合检查组题为“关于联合国改革的一些反省”的报告(见A/989和

Add.1和Corr.1)。报告认为,现存的体制已经过时,现有联合国系统的敝病基本上是结构方面,而非管理方面的不足。它列出结构方面的主要弱点是:工作极端分散和体制不必要地异常复杂。需要进行彻底改革,以便建立“一个真正配合现代世界需要的第三代世界组织”¹⁵(同上,第1段)。

30. 如上所述,尽管这些评价各有不同重点,它们有共同的主题,而对使联合国无法在经济及社会领域取得更大成就的主要缺点,看法出奇地相近。简言之,所有评价都总结说,联合国系统已变得过于错综复杂;扩充带来太多政府间和秘书处机构,彼此不易区分,以致造成任务和工作的重复。权力和职责模糊不清,以致难以确定责任何属。

三、 过去的教训

31. 联合国从一开始就关心政府间结构和为处理国际社会关心的新出现问题而设立的相应秘书处的效率和功效。因此,联合国常定期审查问题的定效和联合国各结构的运作,因而联合国和改革努力似乎是一个持续不断的过程。这些调整是为了使本组织工作有效而具效率,力求使其活动连贯而有协调,并同时不使工作重复。它们也尽力使本组织有能力处理现有的问题。但同时能应付新的和出现中的问题。在这方面,必须不断审查在政府间和秘书处一级上历史形成的任务和结构的适切性。

32. 所有的调整做法都肯定了1945年以来国际社会所处理的各项问题具有其时效,包括政府间的结构及其为处理这些问题而设立的相应秘书处的个别组成部分都是很相关的。

33. 没有人提议某一特定结构为不相关而要将其解散。不过,过去的经验显示,联合国在经济和社会领域的机构特别的演变性质造成会员国对联合国系统处理它们所关心的问题的方式不表满意的现状。因此,未来要作出改善时必须以更广的视野为其指导,并须基于对这些问题的相互关系和为解决这些问题而设立体制构架采取

综合的做法。最近在政治领域的正面发展为客观评价联合国系统的运作和就各个问题及如何处理这为些问题达成协议,提供了良好的机会。这对联合国政府间机构及其秘书处支援极为重要。如果没有可为所有政府接受的统一政策构架,任何想要创新、振兴、合理化和调整的尝试都不会有什么效用。过去一再说过,象联合国这类的国际机构,其成功首先是取决于会员国的承诺和政治意志。调整和改革弥补不了政治意志的缺乏。

34. 精简经济和社会部门的附属机构的呼吁也不是什么新东西。在上两次调整时,这个问题每次都很突出,同时每一次也都不能明确区分问题的持续时效性和处理这些问题的政府间机构的合适性。因此,处理经济和社会问题的部门性做法继续被用来指导联合国在这些领域的活动。

35. 在秘书处内,这种部门性做法的影响已日益分散,甚至已变得零散不全。各职司委员会和新的政府间机关不再在经济及社会理事会对问题作实质性审议,使人怀疑到底理事会的运作是否合于时效,并且使致协调工作成为主要的注意重点。这一过程也使联合国和各专门机构在经济、社会和有关的领域造成了对主管范畴相互竞争的概念。

36. 1960年代和1970年代是多边合作扩大并导致在联合国设立机构的一个阶段。在这一期间,发展问题和社会问题开始引起会员国更大的注意。由于认为这些问题可按部门解决,因而导致设立新的政府间和秘书处结构。继这一扩大时期之后,可供用于多边合作的资源在1980年代减少了,因此必须处理相关性和优先性的问题。例如,1975年的调整目的是要使联合国系统对建立新的国际经济秩序的必要性更为敏感而1986年的做法则在于改进资源紧缺时期联合国行政和财政运作的效率。

四、 1990年代的调整

37. 因此,1990年代是联合国和联合国系统各组织巩固的时期,成熟的年代。1989年特有的政治事件及大国间关系持续朝向更大的协调使致经济和社会领域获得

进展的必要性有了新的的重要性。联合国成立后的演进过程受到东西方关系的很大影响。随着这一关系质的演变国际社会进入了一个阶段,即政治环境的正面趋势必须转化为不仅在问题上而且在处理问题的方法上有新的协商一意见。有一点是,各国更大程度地同意,正如和平是改善各国人民的福利和幸福的必要先决条件一样,经济发展和社会进展是持久和平的绝对必要条件。

38. 在解决经济和社会进展方面态度和做法的改变步伐比不上政治发展的惊人速度。但是并不一定要把两个领域这一进展的差距看成是令人泄气的。实际上,与政治领域的发展比较,经济问题较不易产生急剧改变。这一点在东欧国家和苏联最近的政治发展上表现得很明显,这些国家加紧努力想要实现经济改革,但证明是一场大的挑战。基本的是必须有一个明确的方案、一种哲学,以实现议定的目标,而这一过程不应留待特定的安排。在这一意义上,目前的运动提供了就紧要问题(优先化)和就如何处理这些问题(政府间机构、秘书处结构和各多边机构间强化的合作构架)提供了一个独特的机会。

39. 只有利用过去学会的教训才能发展出朝向未来的眼光。这一眼光必须包括允许更有成效地安排国际社会所有成员交互影响的做法。未来的做法必须避免对调整采取特定的做法。另外也有必要审查现有进行国际社会的讨论和达致结论的方式。当人们对本组织有效应付明天的挑战的能力重新产生希望时,也有人存有怀疑。这不仅是与本组织的能力有关——本组织解决问题的方法可能更多地取决于各国政府的行动而不是取决于联合国本身——,而且也与谈判的方式有关。

40. 越来越明显的是有必要加强本组织的能力,使其不仅能够有效处理现有的问题,而且能有效处理新的和出现中的问题。新的和更具威胁性的挑战,如债务危机,环境退化的威胁,滥用麻醉药品给政治和社会结构、尤其是给人类造成的破坏,全世界性日益扩大的贫穷所造成的立即影响和长期影响,都一一出现了。

41. 如秘书长关于大会第41/213号决议执行情况的分析性报告(A/45/226)第247段所指出的,各会员国表示“日益希望使联合国拥有有效地处理国际社会所面对

的一切问题的能力”。该报告(第257段)还说:

“许多会员国,特别是发展中国家,把联合国看作是一个重要的论坛,在这个论坛中能够制定一个全面而综合的方式来处理与日俱增而又相互关联的全球性问题。联合国不只是一个世界性组织,而且也必须关切地球上整体的人类状况。没有任何其他地方能够把国家的政策、优先事项和关注的问题集合起来,相互作用,而形成全球意识,作为改善人类状况的全面集体行动的基础。”

五. 建议和结论

42. 在提出改革和调整联合国在经济和社会部门的想法时,已考虑到了会员国在各个政府间组织表示的看法和作为大会第43/174号决议的后继行动而提出的看法(A/44/747),也考虑到了联合国系统各有关机构、机关和组织的看法(E/1989/95)。这方面特别重要的是会员国对未来改进联合国机构的运作表示愿意作出高度的承诺和政治支持,同时它们主张现行改革的目的是为了求省钱,而是要帮助本组织使其更能顺应国际社会的需要。

43. 随着各个多边组织,包括布雷顿森林,机构的稳定演变,有必要根据联合国系统各组织的各自优势更明确出它们的作用和职能,以收运作互补之利。各会员国继续认为联合国是可以综合处理更为广泛的政治、经济和社会与人道主义等问题的论坛。由于它负有广泛的责任,因此联合国有其独特的地位,可以更为统一协调地看待各个层次的问题,以监测全球的发展,并向会员国提供及时的资料。

44. 关于这一主题政府间讨论显示出,并未能针对“问题”的时效性和为处理该问题而设立的结构的相关性之间作出区分。这点从特别委员会的讨论(E/1989/75)可以明显看出,其中显示各个问题仍然具有时效,因此结构仍然有其时效。这就导致联合国不能放手处理当前的问题和出现中的问题,它缺乏合适的机制,或是缺乏审议或决策的能力。

45. 秘书长在向大会第四十四届会议提出的说明中提到了定于1990年举行的若

于政府间的讨论。但是这一过程虽已开始,并没有结束。例如,乌拉圭回合的多边贸易谈判对未来的国际贸易体制可能有深远的影响,但其结果要到1990年底时才可看到。在这方面,贸发会议第八届会议的结果也将非常重要。同样的,1992年的环境和发展会议也预期会对体制有重大的影响。不过,不应因此在可能和可行时迟迟不改进政府间机构和秘书处内部的运作。

A. 政府间机构

46. 大会、经济及社会理事会和贸发会议之间的相互作用关系,对于国际合作的效益具有重要意义。重要的国际会议、正在进行的乌拉圭回合、即将举行的贸发会议第8届会议和1992年的环境和发展会议毫无疑问将具有深远的影响,将会影响到联合国系统这些机构以及其他组织的工作内容和相互关系。

47. 关于大会和经济及社会理事会之间的关系,在以两年期编制其工作方案和恢复经济及社会理事会活力方面,已经采取了若干步骤。在后一方面,已就如何加强经济及社会理事会职能的具体措施达成了协议,秘书长提交理事会的报告(E/1990/75)中对此作了审查。在较广意义上的进一步进展,必须等待即将举行的这些重大的国际活动的结果。

48. 然而,大会如果作出决定委托经社理事会今后负责筹备有关具体问题的国际活动和会议,并为所有国家的充分参加作出适当的安排,那么不必等待这些结果,也可以大大提高经社理事会在解决主要国际政策问题方面的作用。这将能够避免为临时性的会议设立不同的筹备机构。这样一种作法,可以提高联合国审议国际关切的主要政策问题的一致性和效率。通过利用联合国系统现有的专业知识和能力,就可以更好地利用现有的各种资源,在必要时只需要很少的追加资源,就可为筹备工作提供实质性支助。

49. 第二,在联合国系统日益需要作为一个有机的整体进行运作的时刻,通过加

强经社理事会在全系统的或跨部门性的方案和活动中的作用,就可以提高本系统的一致性和效率。例如,可以从人力资源开发、贫困、农村发展、科学技术和自然资源等问题开始,朝此方向作出努力。经社理事会可以举行高级别的会议来解决这些问题,经本系统有关机关、组织和机构的领导充分参加,提供全系统的指导,审议并核准活动计划和所需的有关资源。

50. 上述建议的步骤将使大会和经济及社会理事会之间的工作更加合理化。然而,各附属机构的工作也需要加以改进。各附属机构一级的讨论,应更多地集中比较专业的问题,以使理事会能够参照跨部门的关系审议一些实质性的问题,从而加强其协调的作用。这也将便利经济及社会理事会和其附属机构之间的工作分工。

B. 经济和社会部门的附属机构

51. 各会员国就改组政府间机构所达成的协议,将为进一步的改革和秘书处的改组铺平道路。秘书长在1990年关于联合国的工作报告⁴中指出,“联合国,包括它的经济和社会部门的政府间机构,必须更加能够针对国际社会面临的新需求和新挑战作出反应。政治上的豪言壮语消失之后,所需要的是专业化的能力,以加强经济及社会理事会和大会的技术支助。”

52. 经济及社会理事会特别委员会的审议(E/1988/75),反映了这样一种普遍的关切,即必须改进在政府间一级的现有安排,以便为主要机关的工作提供有效的投入。目前,经济和社会部门的附属机构、经社理事会以及大会都在讨论许多具有相同专业深度的同样问题。在三个层次上的政府间讨论和谈判,经常没有任何实质性的新内容。各会员国日益明显地希望对各种具体的问题能够进行更加实质性的讨论和提出更多的政策指导。经验证明,由知识丰富的各国专家审议具体的技术问题,一般都能使联合国的讨论得出更富有建设性的成果。某些附属的政府间机构,特别是负责解决具体技术问题的机构,都有较大的专业能力,从而为现有的各种模式,提供

了一种有用的替代办法。这些机构的讨论,可以使各国政府对于附属机构一级的特定问题有一个共同的了解。现在,大家都承认必须更集中地审议技术问题,在这种情况下,大会和经济及社会理事会需要得到经过改进的和更富有实质内容的投入,作为制定政策和执行其他职能的参考。

53. 已提出若干建议解决机构的增多和政府间一级工作内容问题。就实质内容和级别来说,需要将一些附属机构变为专家组。当然在这样做之前,需要认真审查附属机构的任务授权,对非常技术性的问题尤其应当如此。在原则上,需要用专门知识充分地装备附属机构,以审查某一特定问题的专业的技术方面,而让经社理事会解决其政治性、全球性和跨部门性的问题。各职能委员会和现有的专家机构的经验,也可提供此方面的借鉴。

54. 另一个问题是在经济和社会领域的政府间机构日益增多。马丁·希尔在其1978年的研究报告⁵中指出,“主要政府间机构的割裂,自然造成各附属机构的日益增多和这些机构的职能不清和混淆”。他还说,“目前的政府间机构的增多和复杂化,不仅给各会员国了解联合国经济和社会方面工作造成困难,更不用说控制这种工作或在其中起到积极作用,而且也使整个系统出现了许多不一致和不协调的情况”。秘书长设立的专家组编写了一份研究报告,“载有关于联合国系统内结构改革的建议,以使其有充分的能力以综合的方式处理国际经济合作的问题”(第3343 (XXIX)号决议,第5段)。该研究报告也提出了类似的结论。该报告称,本系统的发展虽然可以被视为一种兴旺的迹象,“但是政府间机构和秘书处的增多,就增加了各国政府在经费和参加这些组织的实际能力方面的负担。此外,许多机构都是处理同样或有关的主题,将责任分散到这些机构以后,不可避免地会降低所有这些机构的影响”。专家组还指出,需要在政府间一级建立一套有效的中央机构和秘书处的结构,以便将影响发展的各种问题化为协调一致的全球政策。

55. 为了解决问题割裂和机构增多的问题,必须承认部门的作法本身可以吸引更多的政治注意或提高各国政府对某些问题的了解,从而发挥一种有用的作用。然

而,另一方面,它也造成了重叠和分散,给各国使团造成了充分和有效参与的巨大负担。因此,现有机制并没有得到充分的利用,各国政府在其框架内不可能完全地考虑到经济和社会议程上多数问题的多学科性质。这种作法还带来了在政府间一级和在秘书处内协调的问题。要提高联合国政府间机构的效力,现在迫切需要一定程度的合并工作。这还要求各国政府在国家一级内加强协调。改进今后审议实质性部门问题的模式以后,可有助于更好地协调和在国家一级的综合作法。

56. 专家化和合并能够改进工作方法和提高文件的质量,这将提高附属机构的产出,能够真正协助大会和经社理事会履行其各自的职责。原则上,除经社理事会的职能委员会以外,对大会和经社理事会在经济和社会部门的其他的多数附属机构,都需参照上述情况加以审查。

C. 秘书处

57. 秘书长认为,在各会员国就政府间机构改组达成协议之前,已经可以采取若干步骤来加强秘书处处理已经确定的问题和应付新的和正在出现的问题的能力。下面详细说明目前在考虑或已经采取行动的一些具体设想。

58. 18人小组认为秘书处在经济和社会部门方面的工作过于支离破碎,因此要求秘书长审查联合国各中央单位的职能,以便消除工作的重叠和使联合国更能够因全球和区域里不断变化的现实。

59. 秘书处内改革的方向和目标可能是:

(a) 提高联合国协助政府间机构,特别是经社理事会,有效地处理经济和社会问题的能力;

(b) 加强联合国在全球范围内对多学科问题的研究的分析能力;

(c) 让联合国能够鉴定和促进会员国注意在全球、区域和国家一级正在显露的问题;

- (d) 更加明确地划分在经济和社会部门活动的各中央单位的各别职责；
- (e) 确保本组织的业务活动和研究与分析能力之间有更大的相互作用和交流；
- (f) 提高秘书处的政策规划能力；
- (g) 从本组织不同部分所从事工作的互补性中得到好处。

60. 国际社会面对众多的问题规模要求对经济和社会部门的主要问题进行全面和更为综合的审议。这将需要在秘书处内进一步加强多学科的分析能力，以便能够综合地审议经济、社会、环境和其他跨部门问题。需要加强联合国各部之间的联系和各部同联合国系统分析能力的联系。目前，这种工作应该由国际经济和社会事务部进行，该部编制两个主要的定期报告，即每年出版的《世界经济概览》和每四年出版的《世界社会状况》。这两个报告可以合并和增添一个新范畴，分析更为广泛的社会经济趋势问题，以便协助各国政府和政府间组织从事广泛的政策拟订工作。

61. 联合国也有需要提高其及早鉴定潜在的区域和全球问题的能力，并且也考虑到它们所涉的更为广泛的问题。国际经济和社会事务部在其题为“全面的社会经济透视”的报告中分析长期的社会经济趋势和作出人口预测。不同的方案和机构也进行类似的部门性研究。不过，它们同在联合国进行的政治和其他工作缺乏任何联系。负责政治分析的办事处和从事经济和社会分析的办事处之间需要发展更为密切的联系。也需要拟订一些有效的方法来利用联合国系统内和外界的，特别是国家和区域一级的，种种信息来源和数据库。

62. 秘书长在其1987年本组织工作年度报告⁶中曾经强调联合国活动需要进一步一体化，以便配合更为综合地处理经济和社会问题的需要。总干事办公室可以把有关全球性问题的分析要点及早鉴定合起来，在一个有条理的架构内向秘书长提出关于政策规划的意见和协助经社理事会提供明智的领导和协调联合国在经济和社会领域中的各项活动。

63. 为此目的，可以设立小规模的发展政策规划能力。除了从联合国内重新部署一些工作人员以外，联合国系统各有关专门机构和组织可以轮流派代表参加。这

些安排将会容许在考虑到整个系统的能力的基础上,更为集中地评价长期的政策选择,考虑同发展有关问题和目标的综合处理办法。它也会协助拟订促进南北对话的种种设想,就秘书长的主要政策声明和报告提出建议。

64. 随着市场的日益全球化,货物与劳务的贸易同投资和其他金融流动紧密联系起来。而且,技术变革的速度、方向和管理正在越来越直接和显著地影响国民经济和生产结构的竞争能力。

65. 乌拉圭多边贸易谈判回合的结果可能对国际贸易和投资的游戏规则产生重大的影响。1990年代的政策挑战是恢复普遍成长和持续发展。在国际一级,如果增加贸易和投资要对人人有好处,则必须改善贸易和投资政策的构架。在国家一级,各国需要把自己置于能够从改善的国际环境中得到好处的地位。

66. 联合国在其工作中有效地反映这些发展,以及加强对国际经济合作促进发展作出贡献的能力,将取决于更全面和综合地处理有关贸易、金融、投资和技术变革问题的能力。

67. 跨国公司的外国直接投资在70和80年代出现可观的成长,并且很可能在90年代里继续如此。贸易自由化、技术革新和区域一体化将成为国际一级扩大投资与贸易的关键,刺激。在这种情况下,综合贸易和投资政策将成为发展中国家发展战略的关键需要。

68. 这些年来,贸发会议秘书处及其政府间机构曾经在不同范围内处理了投资和贸易的联系问题,其中包括国际贸易的系统方面、劳务、结构调整和资金流动和通盘发展资源的范围。最近,贸发会议的政府间讨论重新注意到投资/贸易的关系,这个关系很可能成为第八届贸发会议的一个重要主题。

69. 跨国公司中心和跨国公司委员会作为其持续工作方案的组成部分进行的互补活动包括在全球、国家和企业范围内监测外国投资的趋势;研究投资的决定因素和外国投资对发展中国家工业结构和贸易的影响;有关跨国公司的法律、条例和政策的分析,提供关于外国对发展中国家投资的训练和咨询服务。

70. 在跨国公司委员会最近一次会议上,该中心被请扩大其关于发展中国家投资需要和关于促进外国对这些国家直接投资的方法的工作。该中心特别被请同贸发会议合作对增加跨国公司通过贸易和投资对发展中国家的发展作出贡献的方法和途径从事一项主要的新研究。

71. 在贸发会议和跨国公司委员会一级进行政府间讨论的这些趋势,在大会第十八届特别会议和在审议1990年代国际发展战略的时候获得进一步的加强,世界经济的日益相互依存和增加中的货币和金融、贸易和发展问题之间的联系获得了有力的强调。

72. 在贸发会议和跨国公司中心联合进行的政策审查的基础上,秘书长断定,两秘书处给各政府间机构的投入的质量和一贯性,和它们给各成员国在一切有关贸易和投资方面的服务将会因采取一些措施而有所提高,这些措施给它们带来最可能密切的方案一体化,使它们在很大程度上能够提供共同的投入和服务。这种方案一体化将会使两实体在管理上得益:近年来,两者都经历到由于来自政府间机构日益增加的要求而不断扩大工作方案,资源则由于整个联合国预算的裁减而出现减少或不增加;两实体都被要求支持和服务一个应各项成员国的要求而迅速在扩大的技术合作方案。这会让联合国作为一个整体在贸易和投资的关键方面对国际合作作出更为显著和集中贡献,根据上面概述的理由,这些方面很可能成为90年代政策议程的核心。

73. 因此秘书长打算采取适当的措施来鼓励在这两个实体的总工作方案范围内,制定同其各别理事机构提出的要求相一致的贸发会议/跨国公司中心联合方案,并且巩固在这方面已经采取的步骤。1991年中首先将会采取的联合方案活动是:各别理事机构要求对贸易投资关系进行的研究,并且也集中一些具体领域,例如劳务、企业部门在发展中的作用、环境与发展 and 两实体技术合作方案的有关方面。这些发展的更广泛的方案和体制问题将会在各有关政府间机构编制和审查1992-1993两年期方案预算的范围内进行研究。

74. 现已承认技术在发展进程中的重要作用。需要作出更大的努力以确保发展中国家可取得技术。在联合国之内加强这个领域的工作的方法之一是将科学和技术促进发展中心的工作与贸发会议和跨国公司中心的工作更密切地关连起来。这更能反映出投资、贸易和技术转移之间的密切关系,并且也有助于经济和社会理事会和大会以更综合的方式审议这些相关事项并且拟订在科学和技术领域的适当政策方针。

75. 在贸发会议内将注意力和重点放在贸易、投资和技术的相关问题,贸发会议和国际经社事务部个别的责任将更明确,办法是加强后者监测全球经济和社会趋势的能力,以期对政府间机构提供经济社会问题的通盘看法。

76. 此外,很明显的是,将来联合国内以及联合国系统各组织间的协调工作将愈来愈重要。国际社会目前面对的全球问题需要联合国系统各组织作出多学科和综合反应。联合国为了执行其在经济和社会领域的任务规定,需要系统内专门机构和方案的积极支持和合作。必须加强协调工作确保联合国能以一致和有效的方式回应挑战。

77. 在过去几年,会员国对协调工作和加强现有协调手段的效力表示愈来愈大的兴趣。在方案和协调委员会第三十届会议同意愈来愈需要对联合国整个系统的人力和资金作有效和一致的利用以及工作的相辅相成。在这方面,请行政协调委员会采取措施,使其工作更有效和適切。秘书长作为行协委会主席的领导作用获得确认。

78. 已采取了若干步骤以确立区域委员会和经济及社会领域秘书处的重要单位之间的协调和合作安排。总干事定期就具体问题,举行高级官员会议,诸如1991年在维也纳举行的关于社会发展的会议。此外,区域委员会之间还要建立联系,交流数据大纲和草稿,以便提高其产出的素质和互补性。

79. 回应大会第四十四届会议所通过的决定,特别是专门讨论防止麻醉药品和精神调理物质的非法生产、供应、需求、贩运和分配的国际合作问题的第十七届会

议所作的决定,现正采取若干步骤造成联合国关于管制麻醉药品滥用的活动更加一致、协调和巩固。大会本届会议正在审议秘书长关于秘书处处理麻醉药品问题的各个单位的合并的报告(A/45/652和Add.1)关于这方面的决定对秘书处在向从事协调和拟订政策的有关政府间机构提供支助方面的能力和效力将有深远的影响。

80. 关于秘书处对经济和社会理事会的支持,秘书长在其提交大会的说明(A/44/747)中指出秘书处内为确保理事会获得提供其1988/77和1989/114所设想的实务和技术支助,所作的安排。这些决议所设想的实务需要包括编制若干新报告,主要是专题分析和着重问题的综合性报告。秘书长还指出这些报告的编制工作将涉及有效管理和协调联合国整个系统各实务办事处的投入以及其政策方针的一致性。秘书长决定依照总干事的全面责任,委派他负责提供理事会第1988/114号决议所要求的实质支助。经社理事会将继续获得经济和社会理事会事务司和秘书处各部门提供必需的技术支助。

81. 秘书长在上文所述的说明中,也提到打算不时审查秘书处的结构。审查工作的进行将按照关于经济和社会部门政府间机构的决定并且根据在执行各项决议中振兴经社部门的规定时所出现的经济理事会的需要。

82. 本报告所提出的构想和建议,有一些以前曾讨论过,另外一些是新的,这无疑将引起进一步讨论。重要的是,会员国在确认联合国亟需更有效地回应现有的问题和所出现的需要,同意探讨这些问题的方式,以及由此向联合国提供这样做的所必需具备的能力。

83. 联合国有效和系统化的改组无疑需要坚实的资助。秘书长在其关于大会第41/213号决议的执行情况的分析性报告中,说“联合国整个系统的效率有赖全体会员国及时缴付全部费用”(A/45/226,第260段),鉴于联合国近年来面临财政紧缩,动用预算外资源来支付它许多重要活动的情况愈来愈多。根据《宪章》对联合国活动的资金提供方式的原来宗旨,这个趋势值得仔细审查。

84. 在这个冷战结束之后的时代,联合国的作用和活动对国际合作十分重要。

如要联合国满足新的期望并且切实和有效率地履行现有责任,必须获得它所需的长期财务保证。这个问题值得会员国给予认真和紧急的考虑。

85. 在联合国政府间机制的运作和经济和社会部门的秘书处结构方面很明显有几个领域可予加强。不过,回应国际社会变化中的需要以及运作经验的总结确有一个长期的过程。

注

¹ 《大会正式记录,第四十一届会议,补编第49号》(A/41/49)。

² 专门机构原来核心的设立是为了处理以下的特定问题:劳工(国际劳工组织(劳工组织))、粮食和农业(联合国粮食和农业组织(粮农组织))、教育和科学(联合国教育、科学和文化组织(教科文组织))、民用航空(国际民航组织(民航组织))、国际财务和货币(世界银行和国际货币基金组织(货币基金组织))、邮务(万国邮政联盟(万国邮联))以及电讯(国际电讯联盟(国际电联))。新增的特定问题还包括气象(世界气象组织(气象组织))、海事运输(国际海事组织(海事组织))、专利和版权(世界知识产权组织(知识产权组织))以及为农业融资(农业发展国际基金(农业基金))和为工业融资(工发组织)。此外,有两个组织与联合国有特别关系,其设立是为了处理贸易的某些方面和核能问题即1948年设立的关税和贸易总协定(关贸总协定)和1958年设立的国际原子能机构(原子能机构)。

³ 《联合国关于全球经济合作的新结构》(联合国出版物,销售编号E.75.II.A.7)。

⁴ 《大会正式记录,第四十五届会议,补编第1号(A/45/1)。

⁵ MARTIN HILL著《联合国系统:协调其经济和社会工作》(剑桥,剑桥大学出版社为联合国训研所出版,1978年版)

⁶ 《大会正式记录,第十二届会议,补编第1号》(A/42/1)。