

联合国 大会



APR 20 1991



Distr.
GENERAL

A/45/1001
25 April 1991
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效率

1991年4月25日

丹麦、芬兰、冰岛、挪威和
瑞典常驻联合国代表给
秘书长的信

谨代表北欧丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典五国政府，随函附上北欧关于《联合国经济和社会部门的改革和改组》的联合讨论文件(见附件)。

请将本函及其附件作为项目117的大会正式文件分发为荷。

丹麦驻联合国临时代办
公使衔参赞
汉斯·克林根伯(签名)

芬兰常驻联合国代表
大使
克劳斯·特尔努德博士(签名)

冰岛常驻联合国代表
大使
贝内迪克特·格龙达尔(签名)

挪威常驻联合国代表
大使
马丁·胡斯利德(签名)

瑞典常驻联合国代表
大使
扬·埃里亚松(签名)

附 件

联合国经济和社会部门的改革和改组

暂定的主要目标和措施纲要

(北欧国家提出的讨论文件)

1. 基本目标

1.1. 在一个日益相互依存的世界中,联合国在处理若干全球性的难题方面显然可以发挥作用。而且,日益有需要加强联合国应付这些难题的可能性。联合国经济和社会领域的效率和效用必须加强。

这些领域早就需要改革。众所周知,目前全球的政治气候——“冷战的结束”——为进行真正的改革提供了机会,以便加强联合国的效率和效用;即一扇政治机会之窗。

1.2. 一般假定改革的主旨是一个组织执行其任务的灵活性和适应能力。在一个面临日增的政治、经济和社会问题的急速变动的世界中,成败的关键衡量单位是改革和集中力量执行最紧急任务的能力。根据这个观点,改革一般了解为一种按部就班进行体制变革、制定政治优先次序的过程。

1.3. 一个重要的假定是费用中立,即改革行动的宗旨不在裁减或扩大联合国的全部预算;如有节余,必须再投资于联合国系统,进行优先项目。此外,如果效率和效用得以提高,则联合国更可以取信于各国政府,从而更易于争取额外的资金。

2. 问题

2.1. 一系列的研究和历次的改革行动一再暴露了联合国系统的两个基本弱点或(相对的)危机,它们是相互联系的。一个是外在的,也可以叫做相关性加上边缘化的危机;另一外是内在的,也可以叫做管理加上支离破碎的危机。联合国议程的增加是这种现象中问题最大的一种形式。

2.2. 边缘化问题是多重的问题。它意味着会员国比较忽视或缺乏政治的注意力。只有在极少数的情况下各国首都才派遣高级别人员参加。另一个方面是比较没有能力处理关键的和/或正在出现的全球性问题。这种相关性的危机也意味着在面对其他机构起着日益重要的作用时,联合国的重要性却在日益下降。

2.3. 在大会、经济及社会理事会、各附属机构、联合国各方案和基金同各专门机构之间以及在各个机构内,显然存在着管理问题。脆弱的--并且在许多情况下缺乏效用的--管理系统,也加剧了支离破碎的现象。目前极少进行真正的协调,以致造成工作的重复,损害应付新的难题的能力。由中央机关发出的指示和准则往往不够明确,需要加强方向感。

3. 目标

3.1. 如果联合国系统是要同未来的一些大问题相关,它的取向和它的内部组织及工作方法关系就必须加以重新审查。联合国广泛协议的全盘目标是要更好地应付当今和正在出现的全球重要的政治、经济和社会问题,以便有助于它们的解决。

3.2. 国际经济合作宣言以及第四个联合国发展十年国际发展战略,多面而全面地反映了联合国在经济和社会领域的广泛议程。为了最妥善地利用联合国的有限资源经济和社会领域的组织的作用(其规范和行动作用),就必须更明确地予以规定。我们必须集中在联合国最能作出直接、具体而实际的贡献而不会贬低组织的讨论和监测作用的一些问题。

我们认为联合国在经济领域的一个最有用的作用是在人力资源发展方面。教育、保健、人口、能源、难民潮、自然灾害的减少和对抗贫穷是联合国系统应该最具资格的一些领域。联合国的另一个主要的关注必须是帮助保护环境和促进持续发展。

这些广泛的实质性目标都以改革目标的方式概述于大会第45/177号决议内:

“联合国系统在经济、社会及有关领域的政府间结构...提高业务效率和效

益,以便对加强国际经济合作和推动发展中国家的发展的需要做出更好的因应。”

3.3. 效率的目标可以最好地了解为一个内部运作的参数,其关键方面如:

- 成本效率
- 工作和程序的理性化
- 最理想的筹划和管理

3.4. 效益主要可就“外在”成绩以及最理想地履行任务来了解:

- 制定、重新确定优先事项和最理想地完成优先任务的能力
- 适应变化的挑战与环境的能力
- 对政治指导的回应

3.5. 这些目标只能由整个联合国系统最终参与改革行动来达成。必须更好地确定不同的组织和机构的各自作用和任务,以便能够彼此相辅相成,形成一个有连贯性的整体。必须确认联合国能够作出特定贡献的一些问题,并在这些领域上集中努力。联合国不能也不应处理国际议程上的所有问题,而是集中于世界组织具有比较优势的一些领域,首先是要求加强国际合作的一些相互依赖的问题。

4. 改革方案

4.1 根据上述各点,可以了解到这次续会能够采取不同系列的决定而获得好处。

第一系列决定涉及采取一些具体的改革措施以及执行和监测这些措施的各种安排。这些措施可特别针对系统的有效和合理运作这样的目标。

第二系列决定可包括就进一步的改革目标以及为实现这些目标而制订一项日程表和一项方案所达成的协议在内。所订目标需涉及联合国系统的效率和效益两方面,包括:

- 改善联合国的业务活动和正常职务两方面的管理

- 对于“信管慢燃炸弹”和紧急局势引发的问题需作出系统反应。
- 制定优先次序。
- 改善全球性警告和新闻系统。

4.2 根据上述的展望,兹提出下列改革措施和目标,以期在四月举行的会议上议定尽可能多的措施和目标,并拟订符合实际的时间框架,或供执行或供进一步审议:

大会,包括第二和第三委员会

1. 斟酌情况将现行决议办法改成主席的总结(在政府间系统的整个系统内实行)。
2. 重新审议现行的届会安排法,以便考虑是否有根据需要召开会议的可能性。
3. 实行选择较严的审议问题法,以及问题一旦清楚表明再无用处即从议程中撤销的机制。
4. 调整并简化议程,以便同经社理事会有效分工。
5. 增多利用与杰出人士和专家举行的非正式会议,或许发展形成一种“听询会”。

经社理事会

1. 与大会第二和第三委员会作更有效分工。关于特定事件,大会得授权经社理事会根据附属机构的报告作出最后决定。
2. 设法寻找成本效益较佳的届会安排法,合并届会在不同地点轮流召开是值得进一步研究的可能性。
3. 一般性辩论的形式可加调整,以便同大会各委员会的一般性辩论作较好的配合,或许取消,或许不妨比较集中于特定主题。

有一种可能是,就一个或多个具有重大国际意义的社会或经济问题举行一次高级别专题辩论,可单独作为一届会议。

必须采取多部门的探索方式;各机构和其他有关机关的首长应积极参与,会员国应派代表参加。

辩论应以一份秘书处文件作根据,从而导致一份议定政策文件。

4. 加强各附属机构和各专门机构间的有效协调。

各机构首长理应亲自出席经社理事会接受询问。经常召开非正式会议可以有机会进行比较公开而有效率的意见交流。

理事会的委员会结构妥善也有助于进行有效的协调工作。

经社理事会的结论应以提交审议的报告作为根据,针对具体的建议和指导方针。

如有需要,可以召开理事会特别会议来审议具体的业务问题。

除审议与联合国活动有关的具体协调问题之外,经社理事会应拨出充分的时间注意不断出现的新问题、紧急局势和环境危险,并以制订联合国协调工作方面实事求是的结论为宗旨。

5. 经社理事会每年集中注意一两个重大问题,这种问题是他们认为足以危害世界经济、社会结构或地球环境的大问题。

附属机构

重新审议了现行的安排。在这种安排下,经常有由同一个联合国代表参加审议同样问题的所有机构的情况发生,对审议程序不能提出多少新的构想。经济及社会理事会对政治性问题进行一般性辩论的主要机构,因此应当成为进行政策商讨的适当论坛。但这些商讨目前在各附属机构进行。对其中许多负有极重要职责的下列机构,应当认真地考虑,如何能通过专业化或是把它们同其他机构合并,使其更有效地执行任务:

1. 发展和利用新能源和可再生能源委员会。

2. 发展中国家间技术合作活动高级别会议。
3. 自然资源委员会。
4. 科学和技术促进发展政府间委员会。

秘书处

1. 有些代表假定,可能的改革目标和措施多半应当留到1992年由新的秘书长着手处理。其他一些代表强烈认为,由于现任秘书长累积了极其丰富的经验,会员国应当在他离职之前,请他就秘书处的改革问题提出意见和建议。不论这次辩论的结果如何,至少有充分理由对四月份第二期会议所议定,关于改组秘书处组织的改革将产生的所有直接影响,作出决定。

2. 应当加强秘书处的能力,以便确认正在出现的问题和可能发生的问题。政治、经济和社会各单位之间应发展出更为密切的联系。有人要求秘书处进行内部改革,以保证有效地利用可用的资源。在进行这项工作期间,基本的目标应当是,建立一个备受称许的秘书处:在协调和管理职能方面成为有力的权力中心而在规范领域成为表现杰出的中心。

3. 联合国秘书处内极其重要的协调职能应予加强。Urguhart 和 Chilers在《世界需要领导:今后的联合国》一书提出的构想和建议值得认真研究。同样地,不论是否进行合作,通过协调方法进行全系统管理和按目标进行管理的能力应予加强。

4. 在要求秘书处编制报告方面,会员国应当更加节制。只要有此可能,就应当设法把报告合并。报告的总质量应当改进,通过针对各代表团可以选用的政策选择,使报告更加切合联合国系统的审议。

5. 在人道主义救灾和紧急行动领域,联合国显然未能有效地执行业务。各别任务、组织结构、领导和经费是否充裕都是应当彻底审议的问题。