



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/47/951
21 May 1993
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH/
SPANISH

第四十七届会议
议程项目47

联合国经济、社会及有关领域的改革与恢复活力

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转交随附的报告，这份报告是世界粮食理事会根据大会1992年12月18日第47/150号决议第3段向他提出的。

93-29967 270593 270593

270593

附 件

世界粮食理事会根据大会第47/150号决议提出的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导 言	1 - 2	3
二、 主要的问题和理事会成员的立场	3 - 9	3
三、 结合联合国系统其他部门的世界粮食 理事会的任务规定和职能	10 - 16	5
四、 主张设立一个专门处理全球粮食和饥饿问题的 特别高级别论坛的提议	17 - 27	7
五、 结 论	28	9

一、导 言

1. 大会第四十七届会议除了别的以外审议了世界粮食理事会未来的作用以及有何最佳良策可以在全面改革联合国系统的社会和经济活动的更广泛的范围内履行联合国粮食理事会的任务规定和职能的问题。理事会成员1992年6月在内罗毕举行的第十八届部长级会议以及1992年9月在纽约举行的审查世界粮食理事会特设委员会会议上讨论了这些问题。这些会议的报告和建议已向大会提交。^{1 2} 大会在其1992年12月18日第A/RES/47/150号决议中决定：

“在大会第四十七届会议续会讨论联合国经济、社会及有关领域的改革与恢复活力的范围内处理这些问题，并在这方面，请世界粮食理事会继续设法就应予采取的适当措施达成协议，并将任何商定的结论通知大会。”

2. 理事会为响应这项决议开始了磋商过程，其中包括在罗马的主席团代表之间的磋商，设在罗马的非正式工作小组的建立以及将该小组的报告转交理事会全体成员国政府，以供它们发表评论和提出进一步的建议。本报告是这一磋商过程的产物。按照第47/150号决议，为便利大会第四十七届会议复会的讨论，现将本报告提交给大会。

二、主要的问题和理事会成员的立场

3. 理事会成员已商定指导联合国对世界粮食和饥饿问题作出反应所应有的四条原则。他们同意：

(a) 理事会的职责是实现世界粮食大会所定的各项目标。这些目标在1990年代至少同1974年一样重要；

(b) 世界粮食和饥饿问题的持续性和复杂性需要继续得到联合国发展议程的高度优先重视；

(c) 作为对粮食和饥饿问题优先重视的体现，应定期在部长一级或高层次讨论

这些问题;

(d) 任何关于联合国对饥饿问题作出有效反应的未来安排的理事会建议均应有助于联合国系统的社会和经济活动的全面改革。

4. 但是,在联合国如何对这些原则以及实现这些原则作出最有效的机制反应问题上仍有异议,其核心问题是一个纯粹注意世界性粮食和饥饿问题的高级别独立实体是否能有效地并且真正地解决这些问题。关于有何最佳良策可以在联合国系统范围内发挥理事会任务规定和职能的问题现有两套建议。这些建议主要是根据各国政府对这个中心问题的基本态度而拟就的。

5. 有几位理事会成员怀疑是否有设立一个世界粮食理事会类型的独立机构的必要,并且强调重要的是在整个联合国系统内,将饥饿问题有意义地合并归拢起来以便这些问题受到应有的注意。对于将整个联合国系统内的饥饿问题合并归拢的想法没有任何异议,但是大多数成员认为,这种整个体制内的合并归拢需要有一个专门制订和协调政策,与具体的业务责任无关并超脱部门利益的特别论坛负责。对许多国家说来,为了提高效率而改组或重组的理事会依然是这样的论坛;但其它国家却不排除寻找或设立一个替代性机构的可能性,只要该机构符合非业务性和跨部门性的标准。

6. 应当指出,主张应从根本上重新考虑有何最佳良策可以处理理事会职责范围以内的紧要问题的人和赞成改组理事会或设立一个相似的独立机构的人都强调了全球性饥饿问题的跨部门性质,并且希望见到未来联合国系统的任何组织安排都应有不同部门更广泛的部长级参与。同样,人们还强调了私营部门、非政府组织、学术机关和其它单位参与的重要性。应以这些标准来审查迄今已提出的各项建议。

7. 在这方面,一个国家指出,粮食安全问题同世界议程上其它诸如维持和平和人道主义紧急情况等紧迫的政策性问题有着日益密切的关系。这一基本关系需要联合国系统内广大的组织和机构和一系列非政府组织的参与。同样,处理这些政策性的挑战超出了农业部长和发展部长所通常注意的问题,而需要外交、财政、人道主

义事务和国防部长参与粮食政策决定,而这些决定如此经常出现在区域性冲突和自然灾害之后。因此,对于世界粮食规划署或其在罗马的任何继任机构在国际社会面临紧急粮食安全问题时必然只能发挥无关紧要的作用,有些国家感到不安。

8. 与此有关的是联合国系统内世界粮食和饥饿问题的主要决策中心设在哪儿的问题。有些国家觉得在比较广泛的发展和政治范围内粮食安全的实际决策和政治压力点是在纽约;对其它国家而言是在罗马,或许也有可能是在日内瓦。在最终会出现何种机制安排和哪里是粮食安全决策点之间可能会找到某种平衡。

9. 为响应第47/150号决议而进行的磋商过程显然没有在理事会成员之间达到协商一致意见,基本立场同向审查世界粮食理事会特设委员会提出的大体一样。必须继续寻求适当的安排。有些成员赞成在理事会内通过某种特设委员会和/或筹备仔细的部长级会议继续努力,并将可能达成的结果提交大会第四十八届会议审议。其它成员则希望大会在目前第四十七届会议复会上处理这个问题。然而,在澄清和进一步部分地发展现存立场,突出新的机会和提出相关的问题方面磋商还是有用的。对成员国的立场以及在磋商过程中提出的问题的下列简述的目的是对进一步的讨论作出建设性的贡献。

三、 结合联合国系统其他部门的世界粮食 理事会的任务规定和职能

10. 对于现有的高级别独立机构产生的效果感到不满的理事会成员国建议将理事会的任务规定和职能基本上交给经济及社会理事会粮食及农业组织(粮农组织)和行政和协调委员会(行政协调会)。在分配给经济及社会理事会和粮农组织的个别任务方面存在一些歧异,这与对粮食和饥饿问题的决策地点有不同观点有关。同时,建议世界粮食理事会重新考虑这两个机构间的责任分配问题的那些代表之间似乎抱持灵活态度。

11. 针对经济及社会理事会的各项建议设想一个已恢复活力的经济及社会理事

会可以在政策指导和协调方面发挥主要作用,包括建议由农业部长和发展部长或其驻经济及社会理事会的代表举行两年一度的会议。针对粮农组织的建议包括:

(a) 将理事会的“政策论坛”的职责交给粮农组织,可能在将来使该项任务与由一个国际发展理事会执行的跨部门协调和制订优先次序的职责合并,这些职责最初由经济及社会理事会负责执行;

(b) 在粮农组织两年度会议的范围,由农业部长举行为期一天的会议,讨论粮农安全问题。这个会议大部分由粮农组织秘书处负责筹备,粮食安全委员会也有可能提供投入,而经济及社会理事会则承担使粮食安全问题与较广泛的发展政策相结合并确保各项业务性决定获得有效执行的职责。

12. 所有针对经济及社会理事会的建议都强调行政和协调委员会在业务协调方面发挥的作用,可能还涉及一个例如营养问题小组委员会的特别小组委员会。

13. 关于政策指导,有一项建议还设想由大会发挥主要作用。

14. 在非正式协商期间,有人提出了使粮食和饥饿问题保持热点问题的一些补充构想。其中包括是否可能在粮农组织范围内举行部长级特别会议,由出席大会经济及社会理事会或其附属机关会议的知名人士在纽约举行特别会议,以及提高粮食安全委员会的地位的可能性。最好能作出额外努力以探讨其他办法或补充办法,将世界粮食理事会按规定应予解决的那种粮食和饥饿问题的高度关注制度化。

15. 将联合国系统内其他部门理事会的任务规定和职能交出去的建议是在一个改变中的世界和一个改变中的联合国内寻找最有效的机构安排来解决各项粮食和饥饿问题的明证。当然,这些建议也产生许多关于其可行性的问题,特别是赞成让专题论坛继续发挥作用的建议。

16. 关于针对经济及社会理事会的建议,提出的问题有:经社理事会复杂的发展议程是否允许各项世界饥饿问题和有关的政策指导经常得到充分而深入的关注,是否可以预期农业部长和发展部长经常在经济及社会理事会举行会议。关于针对粮农组织的建议,有人担心对多部门政策制订和协调工作可能施加部门性和业务性限

制。有人怀疑在两年一次的粮农组织会议上举行为期一天的部长会议的潜在结果。这些问题都是正当的,但是应当用开阔的心胸,毫无偏见地本着寻求新解决办法的真诚精神来解决这些问题。

四、主张设立一个专门处理全球粮食和饥饿问题的特别高级别论坛的提议

17. 正如上文所指出的,世界粮食理事会大多数成员认为,仍然需要有一个特别的高级别实体,使其超越部门利益和业务责任,负责针对全球粮食和饥饿问题制订政策和进行协调。同意这一意见的大多数国家认为可以通过下列办法大大提高理事会的效力:

- (a) 以一种基本上新的方式对待理事会的职能运作;
- (b) 精简理事会的部长级会议;
- (c) 其他措施,包括使理事会的工作得到更广泛的参与,与其他联合国机构进行更密切的相互作用,以及更集中精力于理事会的任务。

18. 提高理事会效力的关键在于对其职能运作采取一种基本上新的方式,这涉及其部长级会议在联合国系统内的质量和独特性以及这些会议的筹备和后续行动。理事会的许多创始人设想了一个比传统上的政府间机构更加非正式和革新的政策论坛。为了使理事会成为这样一个论坛,必须以一种根本上不同的方式筹备其会议。深入细致的闭会期间协商过程将是一个关键组成部分,以便为部长准备供讨论的政策问题和监测理事会各项建议的执行情况。为促进这样一个程序提出了各种各样的建议,包括成立一个由部长代表和专家组成的闭会期间委员会,进行区域协商,以及采用一个需要深入筹备部长级会议的办法,诸如七个主要工业化国家集团(G-7)和15个发展中国家集团(G-15)首脑会议时所使用的那种办法。

19. 对理事会的职能运作采取的新方式将大大有助于精简其部长级会议。那些赞成保持理事会的成员广泛同意,应缩短部长级会议的会期、使会议的议程更为集

中,并提出更有力和易于监测的建议和指示。此外,部长级会议应该每两年举行一次,并应在一个固定地点,而不是轮换地点举行,这个固定地点最有可能是很多成员主张的罗马。一些成员建议紧接着粮农组织的两年期会议举行会议。另一些成员则主张和粮农组织两年期会议隔一年举行会议,并可以在粮农组织会议期间召开特别会议。

20. 作为其他改革建议的一部分,还讨论了扩大部长参与范围,使其不限于农业部长的的问题,以便争取象贸易、财政、发展和人道主义事务这些领域的部长,或广泛而言,权限涉及粮食保障的部长的参加。

21. 主张改革理事会的理事会成员一致坚决主张,理事会应与联合国系统的其他机构,特别是与总部设在罗马的各粮食机构进行更为密切的合作和交流。在各种机会当中,应请各机构首脑定期向理事会提出报告,并派代表参加理事会的闭会期间协商过程。还有成员建议使对全球饥饿问题有重大影响的各机构首脑成为理事会成员。此外,还有机会同经济及社会理事会进行更为密切的相互作用,包括紧接着经济及社会理事会的高级别会议举行世界粮食理事会会议,并由经济及社会理事会在决定世界粮食理事会的议程方面发挥更大的作用。

22. 还有成员呼吁把协调业务活动的职能交给恢复了活力的经济及社会理事会和行政和协调委员会,使世界粮食理事会的任务集中于通过政策指导和领导进行协调。

23. 世界粮食理事会成员认为,鉴于尚未充分界定联合国的政府间改革,难以在这些改革的框架内讨论解决粮食和饥饿问题的最有效机构安排。一些成员还建议应该对联合国系统内有关机构当前的权限和进行改进的潜力进行一次深入评价,以此作为解决粮食和饥饿问题的有效改革的先决条件。他们因此提议,理事会应在这个关键的变革时刻更加有效和有力地继续其工作,直至联合国系统经济和社会部门的改革呈现更清晰的轮廓,特别是在粮食保障问题上呈现更清晰的轮廓。

24. 尽管上述有关改革理事会的提议中有很多可以在理事会当前的职权范围和

议事规则范围内执行,但也有一些提议在执行时需要对该职权范围和议事规则进行重大改动,从而需要重组理事会。

25. 作为代替改组或重组理事会或把理事会的任务规定和职能分配给联合国系统各个机构的另一种办法,有成员提议查明另一个现有的或建立一个新的高级别机构,来保证使有关世界饥饿问题的政策制订和协调工作得到专门和经常的注意。

26. 协商还触及了关于在罗马或纽约设立为理事会服务的独立秘书处或一个同等机构及其执行首脑的问题,一些成员呼吁任命一名临时执行主任,以便在这个微妙的阶段领导世界粮食会议秘书处。成员们也提出了1993年部长级会议的问题。其中一些问题当时在行政和预算问题咨询委员会和大会第五委员会上也得到讨论。在把本报告提交大会时,将已经做出决定。

27. 主张设立一个特别的高级别论坛以处理全球粮食和饥饿问题的提议引起了一系列批评性的问题,这些问题和把理事会职能并入联合国系统其他机构的提议引起的问题类似。最主要的问题是,上述提议是否有足够深远的影响来导致真正的变革,以及它们有多大的可行性,尤其是那些有关对理事会的职能运作采取基本上新的方式的提议。还有的问题涉及对理事会工作的更广泛部长级参与的可行性。一些国家认为,任何改革,无论其愿望如何美好,均不能在这个阶段使理事会变成一个真正有效力的机构。这些问题以及在前一节提出的那些问题给进一步的审议工作带来了挑战。

五、结 论

28. 理事会成员在一系列指导联合国对全球粮食和饥饿问题做出反应的原则上达成了一致意见,但在执行这些原则的最有效机构安排上仍然存在分歧。这些分歧的核心问题是,一个超越部门利益和业务责任、只处理世界粮食和饥饿问题的独立的高级别机构是否能够对寻求解决全球粮食保障问题的努力做出有效和实质性贡献。尽管理事会无法向大会递交商定的结论,但它设法通过这一对世界粮食理事会

成员立场的综述以及在最近的协商中提出的意见和问题对大会的审议做出贡献。理事会成员正团结一致地寻找最有效的办法来对世界粮食和饥饿问题做出响应。

注

¹ 世界粮食理事会第十八届会议的工作报告,《大会正式记录,第四十七届会议,补编第19号》(A/47/19)。

² 审查世界粮食理事会特设委员会的报告(A/47/19/Add.1)。
