



A/51/785  
27 January 1997  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议  
议程项目48

加强联合国系统

1997年1月20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

谨代表丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典北欧五国政府，随函附上题为“发展中的联合国，通过变革加强联合国，以完成其经济和社会任务”的北欧国家联合报告（见附件）。

1996的1月26日北欧国家发展合作部长们发起了北欧国家1996年关于联合国在经济和社会领域的改革项目，并于1996年12月18日核准了这一项目。在所附的报告中，北欧各国政府对必须改革的五个领域提出了共同的意见：联合国在国家一级的工作；总部一级的业务；联合国系统的管理；财政改革以及充分和可预测的筹资；和工作人员政策。

北欧国家对联合国的承诺是众所周知的。我们要设法使联合国更加有效和更加相关，使其得到加强和更好地完成其经济和社会任务。北欧项目的目的是为更新和发展联合国社会和经济部门提出构想、概念和建议。

项目的结论和建议受到一个相互作用的进程的影响，其中强调与有关国家和组织，包括南亚、拉丁美洲和南部非洲三个区域讲习班协商以及与其他国家和北欧改革研讨会协商。

请将本函及其附件作为大会议程项目48的文件分发为荷。

丹麦常驻联合国代表

大使

本尼·津贝格(签名)

芬兰常驻联合国代表

大使

弗雷德里克·威廉·布莱恩施泰因(签名)

冰岛常驻联合国代表

大使

居纳尔·保尔松(签名)

挪威常驻联合国代表

大使

汉斯·雅各布·比厄恩·利安(签名)

瑞典常驻联合国代表

大使

彼得·奥斯卡·瓦尔德(签名)

## 附 件

### 北欧国家1996年关于联合国在经济和社会领域的改革项目

#### 发展中的联合国

#### 通过变革加强联合国，以完成其经济和社会任务

#### 目 录

导言 .....	6
北欧国家对改革进程的贡献 .....	6
改革的理由 .....	7
北欧国家提议的执行摘要 .....	10
1. 国家一级：支持综合发展和地方拥有权 .....	10
2. 总部一级：国家一级行动的综合支助 .....	10
3. 会员国对联合国系统的管理 .....	11
4. 财务改革和可预测的筹资工作 .....	12
5. 工作人员的征聘和管理 .....	13
发展中的联合国 .....	14
A. 需要国际合作的种种挑战 .....	14
B. 联合国面临的体制挑战 .....	15
C. 联合国在经济和社会领域的使命 .....	16
D. 改革的理由 .....	18
1. 国家一级：支助综合发展和地方拥有权 .....	20
1.1 背景：联合国在各发展机构相互关系中的位置 .....	20
1.2 联合国在国家一级的作用和职能 .....	20

## 目 录(续)

1.3 北欧的提议：在国家一级实现联合国的统一 .....	21
1.4 今后的挑战：朝向统一迈进 .....	23
2. 总部一级：综合支助国家级业务 .....	24
2.1 背景支助综合国家业务 .....	24
2.2 联合国在总部一级的作用和职能 .....	24
2.3 北欧国家的提议：联合国在总部一级的统筹安排 .....	25
2.3.1 统一体制内的各个组织 .....	26
2.3.2 协调的规则和程序 .....	26
2.3.3 共同职能 .....	26
2.3.4 一般原则 .....	27
2.3.5 保留特性 .....	27
2.3.6 与专门机构和布雷顿森林机构的合作 .....	28
2.3.7 改组联合国秘书处 .....	28
2.4 面临的挑战：实现合并的步骤 .....	29
3. 联合国系统的管理 .....	30
3.1 背景：加强经济及社会领域的管理 .....	30
3.2 阐明管理职能 .....	30
3.3 北欧国家建议：改善联合国管理体系，阐明经社理事会的作用 .....	31
3.3.1 决策 .....	31
3.3.2 协调 .....	32
3.3.3 执行 .....	33
3.4 今后的挑战：改革管理和业务 .....	33

## 目 录(续)

4.	财政改革和可预测的筹资 .....	34
4.1	背景：复杂性和不稳定性 .....	34
4.2	目前的筹资倡议 .....	39
4.3	北欧国家的提议：多边主义范围内的多样化.....	40
4.4	今后的挑战：实现多样性与一致性的平衡 .....	41
5.	工作人员的征聘和管理 .....	42
5.1	背景：公认的局限和部分改革 .....	42
5.2	工作人员征聘和管理的要素 .....	42
5.3	北欧国家的提议：对统一的工作人员制度进行有重点的改革 .....	42
5.3.1	征聘政策 .....	43
5.3.2	灵活雇用更专门的工作人员 .....	43
5.3.3	系统化的考绩制度 .....	44
5.3.4	统一的人力资源措施和政策 .....	44
5.3.5	竞争性的及与业绩有关的补偿 .....	44
5.4	今后的挑战：在复杂的系统里进行改革 .....	45
	简称 .....	46

## 导 言

### 北欧国家对改革进程的贡献

北欧国家对联合国在经济及社会领域的作用有着很高的期望。我们认为联合国对建立和执行指导人民生计和体制行为的全球性准则是必不可少的。本文件的目标是加强联合国，使其能够完成经济及社会领域的任务。

1991年，我们发表了《联合国在经济及社会领域的改革问题：北欧国家的观点》。其中的一个结论是，“联合国会员国必须具有更强烈的伙伴关系意识和必须进行改革的愿望。”自那以后已取得很大进展，联合国大会通过第45/264、第48/162和第50/227号决议便是一个例子。我们深受鼓舞地看到联合国将以协调一致和全面的方法更新及经济及社会领域。而另一方面，我们又十分失望地看到直到现在进展仍十分缓慢。我们决定使北欧国家关于联合国改革的项目重新恢复活力，目的就是要提出构想和概念，供南北伙伴们讨论，并在有关的改革的进程中提供建设性和具体的建议。

本文件概述了我们在努力制定一个关于联合国经济及社会领域前景的协调性大纲和为朝此方向作出必要的改革方面所取得的成果。但是制订这样一个改革议程只完成了任务的一半。我们同时还与联合国其他会员国，尤其是南方的会员国展开对话，寻求和加强对共同目的的认识。联合国陷入困境的原因一方面是因为其任务日益增加，而资源却不断紧缩，另一方面是南北之间对联合国的前景存在着信任危机。我们认为，会员国的政府必须更直接介入，以处理这一状况。我们寻求加强这一对话，1996年期间我们一系列国家的访问和举办区域讲习班使我们在编制这份文件时受益无穷。

我们关于改革建议和在会员国之间建立联盟的两个方法是根据一项信念提出的，即要评价联合国，必须最终看其在国家一级产生什么样的影响以及发达国家和发展中国家是否认为它有实效。联合国制订准则和拟订议程的作用应该而且必须与所

有会员国的人民紧密相关。在目前经济和社会全球化和一体化的背景下，更有必要开始对话和进行以准则为基础的国际合作。

多年来，我们始终支持联合国加强我们对可持续发展和赋予最贫穷和处境最不利的人——儿童、妇女和男人权力所作的承诺。本文件的重点是联合国在发展方面的作用，我们认为必须继续强调消灭贫穷和将发展方面的业务活动主要引向最贫穷的国家。我们还认为必须将联合国发展方面的业务活动与在制定准则的广泛领域所开展的活动联系起来。发展方面的业务活动与人道主义业务之间也必须建立密切联系。不过在此阶段，我们不会一方面讨论联合国的人道主义任务的问题，另一方面又讨论全球经济治理问题。

北欧国家为联合国在经济及社会领域的业务活动继续提供很大的资金份额。联合国发展活动的自愿核心捐款已经减少，从而使联合国面临的要求和任务与其资源和能力之间的差距越来越大。我们确信必须进行改革，使联合国拥有一个更广泛和更安全的财政基础。

### 改革的理由

要重建各国对联合国系统的基本信任，最直截了当的方法就是显示联合国在国家一级活动的明确的和增强的影响。我们认为，这是衡量联合国在经济及社会领域活动的尺码。

在1990年代期间，联合国对于制定并在全球范围内采用更加综合性的方法，以促进人的发展和可持续发展方面，产生了决定性的影响。联合国有责任并适合于支持全世界人民及其政府将这些和其他的全球性准则变成行动。与此同时，联合国有义务协助发展中国家为国家发展作出努力。在这些努力中，必须将地方所有权和发展作为新的重点。

下文所述的我们对改革的提议有个基本逻辑，即先谈联合国在国家一级的影响和实效，再谈联合国的结构与资源。

为了尽可能扩大联合国经济及社会领域活动的影响，我们认为联合国发展系统有必要统一其在国家一级的存在，将资源集中于联合国的一个办事机构。

在总部一级，联合国发展系统的主要任务将是支持综合性的发展合作和联合国在国家一级的统一的系统所提供的咨询意见。必须保持联合国总部一级各基金和计划署的运作统一，以确保联合国总部传送的信息协调一致，形成对外地业务的支持。将利用联合国个别基金和计划署以及各专门机构的特别知识和能力来实现统一。

必须改进会员国对联合国经济及社会领域的管理，使联合国在支持各国人民和政府将全球性准则和标准变为行动方面发挥最佳作用。澄清政策、协调和执行各级的管理职能将使联合国各基金、计划署和专门机构能够集中精力，积极支持国家一级的统一运作。

只要提供充足的和可预测的资金，联合国就能够开展国家一级和以总部为基地的活动。上述任务所需资金不会少于联合国的现有资金，但是对联合国提出统一和合并可使它将行政事务的资源转用于业务活动，并往往从总部转向国家一级。这样一个制度也可能使联合国经济及社会领域吸引到更加稳定的核心资金。与此同时，也有必要寻找新的筹资来源和模式。

北欧国家认识到，对联合国的整体业绩来说合格工作人员的重要性丝毫不亚于有效的结构、明确的管理和充足的资金，因此在工作人员征聘时，必须采用与业绩有关的更大的灵活性。这就需要加强联合国目前的工作，使工作人员的征聘保持透明度、进行系统的和面向结果的考核和采用统一的人力资源措施和政策。

北欧国家认识到必须在会员国之间进行公开的对话，以便为此方向作出进一步的持续努力建立一个广泛和巩固的论坛。必须克服目前存在于发达国家和发展中国家之间的信任危机，取而代之的应是在各国之间重新得到确认和注入新活力的伙伴关系。这一发展方面的全球性伙伴关系必须重申《联合国宪章》承诺利用国际机制促进各国人民的经济和社会进步。必须确定何处必须改革，以便加强和恢复联合国的活力及提高其完成任务规定和迎接二十一世纪全球性挑战的能力。

我们真诚希望并认为这些提议将激发进一步的建设性讨论并有助于联合国的更新与改革。

1996年12月18日，芬兰，坦佩雷

丹麦大使

芬兰国际发展合作

冰岛常设副秘书长

国务秘书

副国务秘书

海尔吉·奥古斯特松

埃伦·马格丽特·洛伊

基尔斯蒂·林托宁

挪威发展合作国务秘书

瑞典国务秘书

弗罗德·福尔方

马茨·卡尔松

## 北欧国家提议的执行摘要

### 1. 国家一级：支持综合发展和地方拥有权

(a) 联合国在国家一级的主要作用应是在全球商定的准则和承诺框架内宣传和支持制定国家发展政策和加强国家能力等工作。为了提高这种作用的有效性，联合国必须在它的规范活动和业务活动中加强协调。

(b) 在国家一级，联合国应综合在经济和社会领域的存在和活动，把它们纳入一个统一的联合国发展系统中，在一个联合国办事处内进行。

(c) 联合国各机构的统一作业不应当损害每个组织的特征。目标应是整个系统有效统一。在一个共同政策的框架内，联合国应同东道国一起确定有限的若干优先干预领域。

(d) 联合国发展系统的所有成员，即基金、规划署和专门机构，在国家一级应由一位共同代表来代表。专门机构应作为东道国的顾问。

(e) 联合国在国家一级的统一活动应包括共同的房舍及管理、协调的方案编制和预算编制和优先事项确定等工作。协调各项活动的方案编制和预算编制工作需要联合国基金、规划署和专门机构商定一种在各自机构内权力下放的共同方式。

### 2. 总部一级：国家一级行动的综合支助

(a) 联合国系统在国家一级统一活动需要总部一级职能的统筹安排，包括在联合国整个发展系统内采用更协调一致的程序。这应当成为联合国总部改革的起点。应评估职能统筹安排在何种程度上造成机构和组织的合并。

(b) 应分阶段进行联合国基金和规划署总部的合并工作；首先，应为支持国家一级的统一活动评估结构合并的需要；其次，协调和综合若干规划和管理的过程，即使在目前的结构内这样做也是成本效益高的；第三，为了对国家一级产生最大可能的影响，应在总部一级决定机构合并的程度和形式。

(c) 所有的业务基金和规划署应成为总部一级职能统筹安排的一部分和最后合

并的机构的一部分。联合国其它组织，如人道主义机构和专门机构，应同职能统筹安排和最后合并的机构进行尽可能密切的协调。

(d) 联合国所有组织应协调其方案和项目的设计、核准、执行、监测和评价的标准、向国家办事处授权的细则和预算过程及制度。

(e) 作为职能统筹安排的一部分，若干任务应统一进行和尽可能联合进行：管理事务；方案编制、预算编制和建立拨款标准；国别方案；和共同政策框架。

(f) 职能的统筹安排应以下列一般原则为基础：管理层次不多；一组关键的核心人员，利用任务外包和短期人员招聘；改进总部和外地人员平衡；进一步把任务和职责下放给国家办事处。

(g) 联合国的基金和规划署应保留各自的特性，同时它们的活动应受共同政策框架的指导。每个组织应更准确地确定它们的作用和任务，并进行明确的职责分工，它们应在这个基础上并在联合国经济和社会发展活动统一方案的范围内进行筹资活动。

(h) 应同专门机构发展新型的合作，专门机构应成为主要从事其规范任务的专业中心。

(i) 联合国、布雷顿森林机构和世贸组织应在政策、业务和国家三级进行更密切的合作，如在联合执行联合国重大会议行动纲领中合作。

(j) 联合国秘书处的机构和国家一级行动应当协调一致。经社分析部、协调发展部和发展支管部应合并成一个秘书处单位，由一位负责经济和社会问题的副秘书长主管。这位副秘书长还应作为经社理事会的执行秘书。

### 3. 会员国对联合国系统的管理

(a) 为了在经济和社会领域更好地管理统一的联合国系统，应当进一步合并政府间机制并在各理事机构之间进行更好的分工。目的是把决策权集中在大会，让最高层理事机构摆脱方案编制和执行的事务和让较低层的理事机构把力量集中在战略、方案和预算问题上。

(b) 应加强经社理事会作为各项报告和建议协调者的作用，以避免同大会重复讨论政策问题。出于同样原因，大会第二委员会和第三委员会的议程应予合并应避免重复经社理事会的工作。

(c) 经社理事会应在经协调的全球会议成果后续行动、监测全球会议的执行工作和联合国的经济、社会和有关的其它重要主动行动中发挥重大作用。

(d) 经社理事会应视情况需要随时开会解决经济、社会和有关领域可能需要理事会指导和协调的紧迫问题。一个有助于进一步加强经社理事会的有效机构应同会员国协商后在拟议主管经济和社会问题的副秘书长密切合作下确定何时需要开会并为会议作必要的准备。

(e) 经社理事会应按照大会的政策决定向包括专门机构和区域委员会在内的联合国系统各部分提供面向行动的政策指导。经社理事会在联合国系统业务活动方面的作用应包括对三年期的政策审查采取协调一致的后续行动。

(f) 经社理事会应对其附属机构充分行使权力。各基金和规划署应执行经社理事会最近关于召开执行局联席会议的决定。业务方面的最终目的是响应单一联合国发展机构的长期号召，在合并的联合国发展系统中设立一个统一的理事机构。

(g) 我们支持已提出的全面审查职司委员会任务、组成、职能和工作方法的意见。职司委员会应在各自领域向经社理事会提供专家咨询意见并协助经社理事会贯彻落实国际会议和联合国其它重大主动行动。

#### 4. 财务改革和可预测的筹资工作

(a) 判断联合国基金和规划署筹资工作的改革成敗应看它们能否达到下列基本要求：

- 在可预测和持续的基础上保证资源供应；
- 协议的活动量同资金的分摊额应挂钩；
- 实现所有国家为联合国系统的筹资活动捐赠；
- 联合国的规范工作和共同的管理机构应视为联合国所有会员国的共同

财务责任。

(b) 应继续努力,把目前的自愿捐款制度、参与国在协商后商定的认捐和各会员国按会费分摊比例缴纳的会费结合在一起。

(c) 有必要进一步寻求新的资金来源并应鼓励这样做。

(d) 所有拟议的资金来源必须通过检验,看它是否让联合国系统在国家一级保留其多边特性,并让联合国的方案得到协调和灵活的发展。

## 5. 工作人员的征聘和管理

(a) 改革尤其应着眼于在联合国内工作人员征聘和培养系统中增强同业绩有关的灵活性。

(b) 应以更简单、透明和可靠的方式进行征聘工作,尤其是高级职位的征聘。应考虑限制最高职位的任期并更广泛地采用有时限的合同。

(c) 联合国应制订一项新的和更灵活的工作人员征聘和培养政策,在减少联合国长期雇员的征聘同时以更灵活的方式同具有技术专长的候选人签订合同。

(d) 应采用和推广统一的人事管理制度,包括联合国工作人员的考核制度,其中应包括秘书处、基金和规划署以及专门机构,并且应该形成一个共同的人力资源库。

## 发展中的联合国

在经济、社会及有关领域里，联合国面临着日益困难的局面。联合国缺乏足够的能力和资源来履行赋予它的大量艰巨工作。过去半个世纪以来形成的能力与任务之间的差距导致了一种恶性循环，人们看到联合国的边际化，它对捐助方的吸引力因此降低，从而导致自愿捐款减少，进一步削弱了联合国的能力。在讨论具体的改革建议之前，我们将概要叙述导致目前状况的事态发展，如果要联合国满足其会员国的各种高度期望，改革是必要的。

### A. 需要国际合作的种种挑战

在此世纪交替之际，国际社会面临的主要挑战来自全球性的趋势，例如贸易自由化和日益增加的生态的相互依存，以及来自一些持续存在的因素，如普遍贫困及国与国之间和国家内部的严重的社会不公等。以下提到的国际社会面临的挑战同联合国在社会及经济领域的工作特别有关。要应付这些挑战，就必须加强工业国家、发展中国家以及政府间机构之间的全球伙伴关系。

**持续和加剧的贫困：**普遍贫困是人类苦难的主要根源。现在有超过13亿人生活在赤贫中，其收入每天不到1美元，而且这种赤贫人口还在增加。情况预测表明，到2000年，撒哈拉以南非洲将有一半人口生活在赤贫之中。发达国家与发展中国家之间人均收入的差距自1960年以来已增加两倍。这些数字清楚地说明，发展中世界的最穷国并不是在缩小它们与工业化国家之间的差距。由于外国直接投资绝大多数集中于中等收入国家，贸易的增加本身也不大可能消除贫困问题。许多最不发达国家在世界经济中正越来越边际化，而且在短期内不大可能受益于国际贸易自由化和资本的流动。因此，消除贫困的斗争已突出地成为需要国际公共社会进行干预的首要领域。

**全球问题：**在一个日益相互依存的世界上，各国光靠自己无法充分的解决下列主要问题：保护全球环境；防止和解决暴力冲突；确保自由和公平的国际贸易条件；以及

打击国际犯罪、毒品走私和与健康有关的流行疾病。这些问题需要多边机构采取行动，包括作为一个论坛以便通过全球性的准则和协定，以及广泛开展业务，以支持将这些准则和协定转变为行动。

实现统一安排、以准则为基础的发展方式：制订一项新的、统一安排和以准则为基础的发展方式的议程目前正在出现。尽管1990年代各种全球性的联合国会议都有其自己的部门和主题重点，但这些会议都为这种发展方式作出重要贡献。这种方式以人为中心，并且是跨部门的。目标是通过赋予人民权力、增进他们的选择和使他们能够充分和可持续地处理其日常生活问题来实现人的发展。

联合国为在经济和社会领域寻求共同理想和准则的所有会员国提供了谈判的论坛。全球性的准则适用于所有国家。在此必须强调，执行准则和促进发展是各国的责任，同时国际社会应当发挥支助作用，着重于宣传和开发地方政府机构和公民社会的能力。国际支助包括政策对话、能力开发、技术合作、支持国家援助协调服务、以及财政援助，而根据正在出现的发展方式的综合性质，这种国际支助必须经常包括和涉及政府的传统部门。

#### B. 联合国面临的体制挑战

1945年，联合国的首要目标是实现和维持和平与安全。联合国在经济和社会领域的责任被认为是为上述首要目标服务的。这一认识已经改变。如今，和平仍然是首要目标，但是人们也确认，促进经济和社会发展及人的安全本身自有价值。

联合国对正在出现的挑战做出的国际反应往往是设立新的机构和单位来处理这些挑战。这样就不可避免地导致机构叠床架屋，甚至各自为政。随着任务和单位的成倍增加，中央管理和决策的权力却已减少。因此，联合国被若干问题所困扰，例如各基金、规划署和机构之间任务和职能相互重叠，各种审议重复，以及不同层次的政府间机构的权力分散。

与此同时，经济和社会领域里出现了新的分工。世界银行已经涉足许多联合国的传统领域以及大多数的新领域。联合国的许多任务已经明显地转移到世界银行。

国际贸易问题方面的规范作用已经并入世界贸易组织。

鉴于存在工作任务负荷过重和边际化的危险，需要对联合国系统进行全面的改革，使它能够履行其规定的任务，满足会员国的高度期望。

### C. 联合国在经济和社会领域的使命

联合国是开展全球合作的唯一主要框架。联合国多方面的任务、广泛的代表性及中立性都使它在各政府间组织中具有独特的作用。除了维护全球和平与安全的基本任务之外，《联合国宪章》认识到经济和社会发展的至关重要意义，并呼吁开展国际合作以实现经济和社会发展。

联合国的主要力量在于它的合法性，这种合法性来源于它的普遍和民主的结构。作为达成全球性的国际协定和通过具有全球范围的条约和公约的场所，联合国有着独特和固有的优势。这就是联合国的规范作用，它同样地适用于所有会员国。但是，规范不可能在真空中建立。规范必须由会员国的人民和机构来采纳和执行，不论是否得到国际行动支助。

在全球规范的广泛框架内，联合国还具有执行作用，通过这种作用，它协助将在联合国论坛中政府间一级所通过的规范和政策转变为国家和地方一级的行动。在促进发展和人道主义救济的执行活动方面，其它的多边和双边行动者也执行着类似的任务，其成绩往往不亚于甚至优于联合国。这并没有剥夺联合国的执行作用，而是增加了以下必要性：即联合国系统必须有效地提供发展服务，必须将这种服务同联合国组织的规范职能联系起来，以及联合国与其它执行组织之间必须有清楚的工作分工。

联合国的规范职能：某些需求和挑战无法由个别国家单独处理，它们已被逐渐视为国际负责的事项。随着全球相互依存性增加，全球性准则和承诺（有时反映于具有法律约束力的文件中）的需求也不断增加。这对发展中国家和发达国家来说都是一样的。全球化要求普遍的价值，同时也促进这种普遍价值。对于这些需求和价值来说，联合国提供了一个场所，一个独特的讲坛，可供进行对话，制订全球议程，发展共

同的理解，达成共同的价值，拟订国际协议以及监测这些协议的执行——实际上出现了一个负责国际公共事务的公共部门。北欧国家认为，这些职能应当保障和加强。如果联合国不能履行这些职能，准则将在其它论坛中确立，否则它们会受到忽略，而给我们所有人带来严重后果。

近年来，联合国的规范职能通过经济和社会领域里使人们做出新的承诺的全球性会议得到促进，这些领域包括教育、儿童、环境、人权、人口、社会发展、妇女、人类住区和粮食。这些会议及联合国的其他主动行动都已导致在全球性准则和价值方面取得了若干进展，特别是在赋予人民权力和公民社会方面更是如此。联合国系统能否以一体化的方式落实——就该词的广泛意思来说——这些会议的成果是一项严重的挑战，它将检验这个世界组织的统一性和有效性。

联合国的执行职能：按照国际商定的准则和标准采取行动完全是各国政府的责任。为了确保全球普遍接受的准则和标准得到执行，国际社会的最佳手段就是通过有效的机制协助各国政府进行这方面的努力。国际社会应当提供支助确保准则变为现实。在许多国家，技术合作是实现这一目标的重要途径。在其他国家，政策对话是主要手段。联合国的广泛存在使它处于执行这一任务的非常有利的地位，但条件是，它必须拥有适当的结构和工作人员。通过政策建议和适合各个国家具体情况的执行方案来支助将准则和标准变为现实，应被视为联合国的主要任务和力量。

支助联合国的规范职能和执行职能方面的职能：制订准则和执行方案必须基于对不同的国家现实的广泛了解。收集和分析经济和社会数据应能促进联合国的规范职能和执行职能，因为它可以提供对所有会员国有效的可靠和可供比较的数据。作为一个在全球各地驻有机构的全球性组织，联合国在收集和分析数据以及研拟共同的统计标准和格式方面具有优势。虽然由于信息技术的革命，大量数据正变得越来越容易获得，但对高质量分析的需求仍在不断增加。应当使联合国工作人员的多文化构成发挥其优势，以便研拟发展可以综合和平衡不同的文化和科技观点的分析方法。

正如联合国在使一个紧急状况转变为较为稳定的状况方面负有执行责任一样，它在努力防止稳定状况变为紧急状况方面也可发挥政治作用。它可以利用其近乎全球性的存在加强早期预警系统，以使国际社会能够警觉地注意到正在出现的一场社会危机，从而有可能在社会不安爆发成公开冲突之前采取行动。

联合国系统最直接地接触到需要援助的个人的领域是人道主义领域。《联合国宪章》所庄严载明的人道主义理想、以后大会第48/162号决议对联合国人道主义任务的重新确认、以及联合国各机构在人道主义领域开展的执行活动，仍然是在国际公众舆论里促使人们维持对联合国的支持的最重要因素。在一场冲突局势的不同阶段突然在不同机构间转移责任会导致严重的过渡问题。各发展机构应当努力在一场冲突局势下自始至终地驻留在当地国家。可以在一个国家的某些地方继续开展正常和长期的发展工作，而在冲突地区则暂时中止这种工作。联合国在国家一级的长期存在使它非常适于处理冲突之前和冲突局势之后的过渡阶段工作。根据目前正在进行的经社理事会的进程，人道主义领域的改革问题将在以后阶段讨论。

#### D. 改革的理由

如果联合国要为多边合作发挥其中央框架的作用，当务之急是在经济及社会领域发展一个更加统一和更有效能的联合国系统，这种经社领域包括紧急救济，长期的发展合作和两者之间的过渡。人们已进行改革的努力，以改善活动的协调和加强对联合国的规范职能和执行职能的管理。但是，这些改革的渐进性质以及缓慢的执行进程都使改革的效果受到局限。无论是单独来说还是总体来说，这些改革都没有能够使会员国确信：至今所取得的成果将使联合国系统能够满足各国的期望。

联合国的改革努力必须重新确立对联合国系统的基本信任，而这种信心应能够创造一种气氛，有利于加强和扩大联合国组织的财政基础。如果改革不充分的话，则提供核心预算支助的各捐助方将会日益倾向于为其资金寻求其他渠道。

重新确立这一信任的最直接方式就是在国家一级展现联合国活动的明确效果。这是检验经济及社会领域的联合国活动的衡量标准。这种效果可以根据以下两项因

素来评价：第一，联合国是否能够将全球准则、协定和政策优先目标转变为给所有国家政府的有益的政策建议；第二，联合国系统是否能够建立和执行各种行动方案以支助会员国执行全球准则、协定和政策优先目标的努力。

## 1. 国家一级：支助综合发展和地方拥有权

### 1.1 背景：联合国在各发展机构相互关系中的位置

会员国的人民和政府面对着日益多样化的各种地方和国家的发展机构，这些机构往往得到大量的双边、多边和非政府组织的支助。国际发展界已经商定，所有发展努力的拥有权必须由发展中国家的人民和机构掌握，而其政府应承担全部责任。

为确保地方拥有综合发展努力，国际机构的活动应当符合由各国确定的发展优先，并纳入地方机构的活动，而且这些机构应当有能力订立发展优先目标和管理这些活动。由于联合国在多数国家内的执行活动从数量上说都相对较少，因此联合国面临的挑战在于有效地提供服务和支助，以便在有关国家的机构内发展能力。

联合国在经济和社会领域的行动必须支助国家一级的现有机构。至今为止，联合国也许已通过其分散的存在促进了机构的多样化。联合国必须以恰当和有效的方式对会员国内不断变化的需求作出响应。发展中国家应当看到一个统一的和反应灵敏的联合国，而不是一个因为制度和管理的障碍、机构间的竞争以及不明确的工作分工而造成的支离破碎的联合国。联合国系统应当灵活地能够按照东道国的需求和优先目标设计方案，并考虑到这些国家为执行全球商定的准则、标准和政策优先所作的努力。而且，在政府间程序所提供的规范框架范围内，联合国在国家一级应当同东道国密切配合确定若干优先领域。

### 1.2 联合国在国家一级的作用和职能

联合国在就各国为把国际商定的准则转变为行动而必须承担的职能提供政策建议、执行支助和各种服务方面可发挥重要的作用，各国为其本国人民而必须承担的这些职能包括：制定国家政策、设立优先目标、研拟战略、方案规划和制订预算、方案实施、监测和评价等。如果要增进联合国的影响，联合国就应当在国家一级作为一个统一的机构开展活动，特别是因为就同参与国家一级的发展合作的其他行动者关系来说，这将加强联合国的地位。目前人们提出了五项重要的理由赞成在国家

一级确立一个统一的联合国代表机构：

1. 并非所有国家政府都具有足够的时间和资源来应付各种联合国机构所提供的建议和投入。虽然管理国际合作的工作在于政府，但联合国的协调责任应由联合国本身负责。
2. 1990年代期间的国际会议及其他倡议都呼吁以统筹办理的方式对待发展。这反映在联合国及其他机构内就新的发展模式所作的工作（人的发展、可持续发展、能力建设等），这些都要求统一安排。
3. 其他国际发展机构，包括世界银行，都倾向于在评估各国所特有的发展合作需求时将统一的联合国作为伙伴。支离破碎的状况增加了联合国在国家一级边际化的危险。
4. 会员国对联合国的影响抱有相当大的期望，但是联合国的资源仍然是有限的。联合国需要足够数量的人力和财政资源来最佳地扩大其行动的影响。鉴于种种财政限制，足够的数量只能通过在单个国家内进一步集中努力来实现。
5. 通过将活动统一以及共同进行方案规划和拟订预算，联合国各基金、规划署和专门机构必须在同各国政府协作时发展出共同的方式，例如在理解和对待国家执行方面。

对发展的统筹办理方式要求跨部门的联合国投入和服务。减少贫困、创造就业、可持续的资源管理以及提高平等，都是必须通过在诸如制定政策、确定优先、方案规划以及实施等所有职能层面的活动跨越部门来加以对待的任务。过去联合国在国家一级的存在并没有充分反映联合国任务跨部门性质的结构影响。

### 1.3 北欧的提议：在国家一级实现联合国的统一

如果联合国要在经济和社会发展领域具有效能，它就必须在规范层面和执行层面采取行动时取得更大程度的统一。这将需要在国家一级实行有意义和持续的渐进的一体化进程，并加强在总部层面的合并。在国家一级，我们提议，这种一体化应导

致发展出一个单一的联合国发展系统，该系统应体现在有关国家内的单一的联合国办事处机构。

在国家层面将联合国机构一体化可以以不损害各组织的特性的方式进行，但是目标必须是有效地统一该系统。联合国的主要作用应当是宣传和支助国家发展自己的能力，以便它们能够制定政策和执行全球商定的承诺。在这一框架内，联合国应当同东道国政府一道，确定进行干预的有限数目的优先领域。

联合国各发展方案和项目的质量和影响将会大大受益于一体化的设计和有效的机构间协作，从而利用在各主题优先领域方面联合国发展系统的各不同组织所提供的明确规定的服务职能。我们提议，应当在国家一级为联合国发展系统确立一个统一的方案规划和制定预算的程序。

为实现这些目标，我们提议，联合国发展系统的所有成员即各基金、规划署和各专门机构，在国家一级都应当由一个共同代表来代表，而且该代表对所有组织都应负有同样的责任。联合国发展系统的代表在其工作中应得到一个多学科小组的支助，而且该小组无论从实质上还是从结构上说都应根据联合国在满足个别国家需求方面的作用来设计。应当更多地利用当地的专家以及各联合国国家办事处之间的网络，以确保为响应国家需求提供所需的专业知识。

联合国发展系统的代表应当由秘书长任命，通常应当担任秘书长的驻地代表。联合国代表应当以这一身份努力使整个联合国能够以及时、协调、灵活和充分的方式对该国正出现或正在变化的情况作出反应。

以下要素将为在国家一级实现联合国一体化提供基础：

- 所有联合国基金、规划署和专门机构使用共同的办公房舍；
- 对工作进行统一的方案规划和制定预算，共同设立优先目标，联合国各机构之间应商定工作和责任分工；
- 共同的行政管理，包括行政预算和财政事务，工作人员，包括社会服务、采购、工资、信息技术支助、旅行事务、货物和报关、运输、以及领事职

能。

对工作进行统一的方案规划和制定预算就要求联合国各基金、规划署和专门机构在其各自结构范围内以相同的方式对待权力下放问题。在这一基础上，统一的联合国代表机构的不同部门将分别履行它们各自的职能。理想的说，国家一级的共同行政系统的经费应当通过向所有会员国摊派的费用来提供。在实现这一目标之前，应当努力确保在所有联合国机构之间公平分摊费用。

#### 1.4 今后的挑战：朝向统一迈进

联合国分散的问题已得到广泛承认，人们已提出一系列的政策说明赞成努力在国家一级建立一个统一的联合国代表机构。朝这方面努力的立法权力至少部分存在。这已清楚地表达于联合国大会关于三年期政策审查问题的第50/120号决议中，这表现在：有必要为国别方案规划建立一个共同的框架、对国家计划和优先目标作出统一的反应避免重复和增进相辅相成、在共同办公房舍范围内确立共同的事务、以及与共同的外地委员会一道加强联合国驻地协调员的作用。会员国应当通过改进其实施方面的后续措施来加强这些建议。

因此国家一级的一体化将包括赋予驻地代表管理权力，以便进行统一、一体化的方案规划和制定预算、以及共同的行政管理。在保持个别联合国组织的特性的同时实现这种统筹办法的最有效方式还必须在联合国系统所有部门的密切配合下加以拟订。关于在国家一级以何种形式和在何种程度上将联合国各人道主义机构合并成统一的联合国代表机构，做法也一样。

## 2. 总部一级：综合支助国家级业务

### 2.1 背景支助综合国家业务

总部一级的联合国发展系统必须支持联合国的规范性任务和执行任务。其所处位置可较好地支助将全球性准则和优先事项转变为行动，并对各会员国的人民具有直接和积极的影响。为了实现这一目的，必须满足以下条件：

1. 联合国总部的结构必须支助联合国在国家一级的统一代表制度。这要求在总部对外地业务活动进行具有相当程度的综合和统一的支助和支撑。
2. 联合国总部必须具有准备采用新的全球准则的能力和将这些准则转变为有关的区域和国家两级活动的能力。这就必须具有分析和政策制定方面的能力，以及在实施、监测和后续活动方面的能力。
3. 包括各基金、规划署和专门机构在内的联合国发展系统在发展的优先领域方面必须具有足够的能力，以便获得国际发展合作系统中其他公共行动者和非公共行动者对其胜任的合作伙伴的地位的承认。

现在还没有充分满足这些条件。联合国系统在体制上被分割为许多基金、规划署、专门机构、区域经济委员会，以及尽管密切相连但仍然是独立的联合国秘书处的各个部。各基金、规划署和机构在其各自总部及在国家一级的设施之间都设有不同的管理渠道。原定实现的分工，即由一些联合国机构进行方案编制和分析并由另一些联合国机构执行方案和开展业务活动的作法已经不复存在。联合国发展系统承担着如此众多的关键性任务，以致于在其目的、体制和资源之间出现了明显的脱节现象。

### 2.2 联合国在总部一级的作用和职能

《联合国宪章》和各基金、规划署和专门机构的任务涉及经济和社会领域的全面活动，这些活动可概括为发挥两项重要的作用，即制定准则和业务活动。我们相信这两项作用在联合国支助将全球性准则变为行动的任务中，是相互支持和统一的。

联合国的现行总部体制建立在以下前提之上，即联合国的每一个基金、规划署和专门机构都拥有其各自的专业领域，通常具有部门性质或专题性质，大多数机构都具有通过纵向支助体制在外地开展活动的任务权限。考虑到联合国的现有任务，加上北欧国家所设想的联合国前景，这种原定的明确责任分工不再可行，甚至已不适宜。联合国的每个基金、规划署和专门机构应履行两项需要将其发展专业知识综合起来的具体作用：

1. 联合国所有基金、规划署和专门机构应从其各自的角度为制订一项发展的综合办法作出贡献。总部一级的工作应以统一的方式转达给联合国国家办事处，从而不会使外地工作人员承担过多不同、甚至相互抵触的观点。

2. 按照其任务和职能，大多数联合国基金、规划署和专门机构在促进发展方面可发挥若干作用。因此，联合国各组织在总部一级的活动必须包括国家一级开展的那些活动的同样职能。

简言之，必须统一关于在促进发展多重职能内进行综合发展的多重看法，这就使得有必要建立从联合国总部，至少是从各基金和规划署的总部到拟议的统一联合国国家办事处之间的通道，以转递协调的、最好是一致的信息。

在这方面，应指出，在本文件中没有谈及区域一级的活动，因为正在对联合国区域一级的各委员会和办事处的作用和组织进行工作。然而，这些建议并未设想一个在区域一级业务方面的作用。

### 2.3 北欧国家的提议：联合国在总部一级的统筹安排

统一联合国系统在国家一级的活动要求在总部一级对职能进行统筹安排，其中包括更好的协调程序。这是联合国总部改革的基本出发点。我们高度重视评估对职能进行统筹安排应达到何种程度进而也要求对体制和组织进行统筹安排。我们对联合国负责经济和社会领域的基金和规划署在总部一级的统筹安排提出一项分阶段的办法：第一，开始评估巩固体制的必要性以支助在国家一级的合并业务；第二，协调和统一一些规划和行政程序，这样做即使在目前的体制中也是成本效益高的；以及第

三，对总部一级体制上的统筹安排的程度及形式作出决定以便对国家一级的活动造成尽可能最大的影响。

使用“统筹安排”这个词是为了表明我们在目前阶段并不是建议把联合国总部改组为一个发展机构。然而，建立一个联合国发展机构的构想仍然是长期的选择。我们提出的关于在职能上进行统筹安排的建议意味着联合国各基金和规划署之间建立更紧密和有效的联系，在这种安排下，某些职能与活动可完全统一起来，从而成为有关联合国基金和规划署共同的职能与活动，其他职能就短期而言也应更好地加以协调。下文将详细提出这一办法的内容。

### 2.3.1 统一体制内的各个组织

我们建议这项评估应审查在总部一级应执行哪些职能和任务，并完全根据这一点做出有关组织结构的结论。我们进一步建议所有业务性基金和规划署均参加在总部一级的职能统筹安排，并成为最终统一的体制的一部分。其他组织，例如人道主义组织和专门机构应与这一统一体制尽可能地密切协调。有必要就这一加强了的协调的方式方法进行进一步分析和对话。我们希望强调，实现组织和在体制上可能开展的统筹安排的动作绝不应导致行政工作更加复杂化。

### 2.3.2 协调的规则和程序

联合国各基金和规划署以及专门机构应在一些领域协调其规则和程序：

- 所有有关的联合国组织应协调其关于方案和项目制定、核准、执行、监测和评价的标准；
- 所有有关联合国的组织应协调对国家办事处授权的规则；
- 所有有关联合国的组织应协调其预算程序和系统。

### 2.3.3 共同职能

作为服务、方案拟订和预算编制等职能统筹安排的一部分，一些职能和任务应

加以统一，并尽可能共同执行：

- 行政事务，包括人事、财务行政和对国家办事处的支助；
- 方案拟订、预算编制和建立有关向国家办事处拨出和分配资源的标准；
- 为所有组织活动制定联合国别方案。在处理国别方案时应采取共同进程，在理事会中与各会员国进行密切合作；
- 制定共同的政策构架以指导合并体制的活动。应与所有组织进行密切合制定这一构架。

#### 2.3.4 一般原则

应根据以下一般原则，并考虑到各组织的不同任务和作用开展职能的统筹安排以及最终相继进行的体制上的统筹安排：

- 在总部以及总部与国家间的行政体制应尽可能减少层次；
- 应限制共同核心工作人员的规模。应更大程度地遵循对任务采取外包的做法和为执行某些具体任务采取短期雇用的办法；
- 所有组织应努力限制总部，而应加强国家办事处。共同提供服务可以使各组织将总部的工作人员重新分配至外地和/或规范任务或方案拟定任务；
- 应进一步将任务、方案工作人员和责任分散到国家办事处。

#### 2.3.5 保留特性

联合国各基金和规划署可继续保留其各自特性，与此同时它们的活动应以共同的政策构架加以指导。在共同的构架中，每个组织应着眼于其重点。应加强努力以更明确地界定每个组织的任务。应具体规定作用和任务权限，并进行责任的明确分工。每个组织应根据其更加精确界定的重点，开展筹资活动。各组织应在其各自的理事会内就其自身的方案预算和特别信托基金编制决定。这些决定应以上述共同政策构架为指导。此外，有必要推行巩固联合国在经济和社会领域的发展活动方案的机制。对已改善的机制的设计以及有关管理体制还需要进行进一步的分析和讨论。

### 2.3.6 与专门机构和布雷顿森林机构的合作

应与各专门机构进行一种新形势的合作。各专门机构应成为杰出的中心，主要着眼于其规范性任务。其业务活动应与在总部一级的规范性工作明确联系起来，并与各基金和规划署进行协调。在国家一级，各专门机构应通过联合国代表作为东道国顾问开展工作，从而包括在联合国共同办事处内。

联合国、布雷顿森林机构和世界贸易组织之间，应根据其各自任务权限，对其相互关系的阐述以及合作具体主题的确立，进行更密切的合作。有可能加强合作的途径包括进一步发展促进合作的机制、共同执行联合国重大会议的行动纲领、由布雷顿森林机构编制向联合国提出的报告以及分享资料、联合国和布雷顿森林机构在外地一级进行更大程度的协调。然而，必须承认只有联合国改进了其总体业绩，并在其经济和社会领域里取得更多的信誉和重视，才能实现最佳合作。

### 2.3.7 改组联合国秘书处

联合国秘书处的改革主要是秘书长的权力。已经进行重大的努力，但要做的事情还很多。秘书处的体制和国家一级的业务活动之间的一致性是相互关连的。联合国秘书处内处理经济和社会事务的单位（联合国经济及社会资料和政策分析部、政策协调和可持续发展部以及发展支助和管理事务部）应以更有效和支助性的方式加以组织。这三个组织分散的体制削弱了秘书处的分析能力，并使以外地为基础的活动失去了连贯的规范性体制。

大会、经社理事会、各职司委员会和各业务性组织需要一个胜任的秘书处。我们建议秘书处这三个单位的有关部分合并。这个合并的秘书处单位应由一位副秘书长领导，负责经济和社会事务（从而代替目前这一领域的其他副秘书长）。这位副秘书长也应作为经社理事会的执行秘书发挥职能。

这一新设的副秘书长职位应确保秘书处负责经济和社会事务各个部门的适当运作，并澄清与经社理事会、基金、规划署和专门机构之间的关系。早些时候关于统

一秘书处职能的努力失败的部分原因是由于联合国日内瓦办事处主任同各基金和规划署之间的联系(在规范方面和业务方面)十分薄弱。由担任这一新设的副秘书长职务的人选作为经社理事会的执行秘书就可加强秘书处与政府间机构和业务活动之间的联系。这一作用将包括提交分析报告、建议作出的决定以及开展后续行动和确保执行各项决定。

#### 2.4 面临的挑战：实现合并的步骤

北欧国家认识到关于联合国总部一级改革的建议需要更准确地界定一个合并的体制，以及需要一种分阶段的作法。十分重要的是，对总部一级业务活动的改革的目的应该是为外地活动提供最大限度的支持，尤其是通过合并在国家一级的联合国发展体系来改进业绩。在拟议的改革措施中，许多可在不久的将来加以实施，而确定在总部一级完全合并的体制则需要在联合国系统内进行进一步的分析和讨论。这也是审查成立一个联合国发展机构选择的背景情况。

### 3. 联合国系统的管理

#### 3.1 背景：加强经济及社会领域的管理

由于过去几十年来联合国机构不断增加，管理结构已变得同样复杂。这虽然有助于联合国作为论坛的作用，有助于详细阐明和完善国际准则和标准，但也降低了联合国、包括其各项行动的透明度和责任制。职责重复和重叠的现象不仅存在于联合国各业务机构，而且存在于其理事机构。目前，几个理事机构仍在以相似的方式审议相同的问题，这些机构包括大会、经社理事会、各职司委员会、各执行局和各专门机构的理事会。每个理事机构既召开全体会议，又召开小组委员会会议，有时处理的问题是相同的。

近年来，上述某些问题已得到处理，以努力改革管理体系，特别是经社理事会和各基金及方案的执行局。但是，必须进一步沿着已开辟的道路前进，以增强效力并简化管理结构。这特别是因为下列几种趋势相互作用，对管理质量提出了新的要求：以整体的方法理解和对待发展；必须以协调一致的有效方法处理经济及社会领域的全球性问题；在发展合作中更加注重对话和能力建设；认识到必须使发展问题与人道主义援助、预防冲突等相结合。

#### 3.2 阐明管理职能

北欧国家认为应当区分联合国内和为联合国目的的三类管理方法：

1. 政策：通过对话和谈判制订议程、准则和标准；监督联合国系统的各附属机构。这些都是大会、联合国重大会议和各种缔约机构的首要任务。
2. 协调：政策指导；协调政府间、机构间及业务活动，特别是如果这些活动涉及联合国重大会议成果的执行，包括各项分析的评估和数据收集；就资源和活动确定优先次序；以及合并中期计划和预算。这些任务主要由经社理事会处理。
3. 执行：解释、拟订和实施政策；制订战略；核准方案和预算；监督业务管理；以及监测和评价。这些任务由联合国各基金、方案和机构的理事会处理。

目标是建立一种避免各级理事机构同时参与三类管理的管理结构。目的是减少上级理事机构参与最适合于下级理事机构管理的职能。目前的情况是，上级理事机构往往参与讨论执行和业务管理问题。只要上级理事机构局限于决策和监督，下级理事机构就可以集中力量拟订战略、编制方案和预算。各职司委员会应提供部门专门知识。下列改革建议旨在阐明这一分工并说明其影响，特别是经社理事会的影响。

### 3.3 北欧国家建议：改善联合国管理体系，阐明经社理事会的作用

建立联合国系统的有效管理体系，应有助于大家对联合国系统的各项活动和政策产生一种信任、责任和拥有感。在一个更加协调一致和统一的联合国中，各政府间机制应对政策事项、协调问题、业务战略和方案、行政和财政计划及预算提供指导，并应首先参与监督这些方面的执行情况。

我们建议进一步协调政府间机制，在不同的理事机构间实现更好的分工。目的应当是集中在大会决策，使上级理事机构从方案编制和执行问题摆脱出来，从而使下级理事机构集中制订战略、编制方案和预算。同时，现有的理事机构间必须改善协调。这一点将在下文阐述以上提出的三类管理时讨论。

#### 3.3.1 决策

这些管理任务主要由大会、联合国首脑会议和国际会议执行。此外，许多专门机构的理会在制订准则和标准方面发挥作用。

大会与经社理事会之间存在的问题必须加以处理，以提高整个系统的效率。要使这两个机构真正实现相辅相成，必须考虑大会的决策作用和经社理事会的协调和政策指导作用。我们建议，加强经社理事会作为各种报告和建议筛选机构的作用，以避免该机构与大会重复进行政策讨论。同样，大会第二和第三委员会的议程应加以合并。

### 3.3.2 协调

经社理事会必须根据《宪章》的规定加强协调作用。我们建议，经社理事会的一项重要作用应是确保联合国协调一致地就经济、社会及相关领域的全球性会议成果采取后续行动，并监测其执行。

经社理事会应在政策和业务问题上向联合国系统提供明确指导。我们建议如有必要经社理事会应随时召开会议，以讨论经济、社会及相关领域需要理事会指导和协调的紧急事态发展。发挥积极作用的主席团应与提议的主管经济及社会问题副秘书长（经社理事会执行秘书）密切合作，分析何时有必要举行这种会议，并为会议作必要的筹备。

经社理事会应根据大会的决策作用，向各成员国、联合国各基金和方案以及各职司委员会和区域委员会提供政策指导。关于各项活动的报告和如何将政策指导转化为行动的建议，应由各附属机构呈经社理事会审查、评价并在必要时转递给大会。经社理事会应将各部门、各项业务和各机构提出的报告汇编成一份关于发展问题的综合报告。必须继续推进正在进行的改革经社理事会的努力，加强在经社理事会决策能力方面的成果。关于改进实质性会议的筹备、改进报告、突出议程重点和使主席团发挥更积极作用的决定应立即加以执行。

我们建议经社理事会向联合国系统所有机构提供政策指导，包括各专门机构和区域委员会。

经社理事会对于联合国发展系统业务活动的作用，应是提供一个就经济及社会问题进行对话的论坛，并集中精力就大会对业务活动进行的三年期政策审查开展协调一致的后续行动和具体讨论如何确保各基金、方案和专门机构在国家一级就重要国际会议和联合国其它重要倡议采取协调一致的后续行动。

各区域委员会已着手审查其活动、优先事项、方案和工作人员。重要的是，这项审查能按计划密切检查这些委员会的效率和成本效益。此外，应评估各区域委员会在联合国的规范职能和执行职能上应发挥的作用。

联合国已决定，经社理事会的附属结构应进一步加以审查，以评估其任务可否并入经社理事会和其它论坛。我们支持关于对各职司委员会的任务、构成、职能和工作方法进行这样一次全面审查的建议。在这项审查中，应特别强调各职司委员会作为经社理事会咨询机构的作用。每个委员会应根据多年期工作方案处理跨部门问题的特定方面。职司委员会还应就联合国业务活动的实质内容提供专家咨询。

### **3.3.3 执行**

我们建议经社理事会充分行使权力。需要更好地同各基金和方案协调预算。各基金和方案必须执行经社理事会最近关于各执行局联合开会的决定。我们建议，在业务一级，最终目标应当是为联合国综合发展系统设立一个统一的理事会。这与建立一个联合国发展机构的选择密切相关。

经社理事会改进对其职司委员会和专家机构的指导也同样重要。经社理事会应根据职司委员会详细拟订的多年期工作和优先次序，确保协调并使其审议具有最恰当的内容。各职司委员会应向经社理事会提供专家咨询，协助经社理事会实施各次国际会议的成果并采取后续行动。各委员会应在得到加强的秘书处协助下监测商定承诺的执行情况，并就如何解决正在出现的政策和(或)协调问题提出建议。经社理事会应审议与协调有关的建议并向大会提出政策建议，供采取适当行动。

### **3.4 今后的挑战：改革管理和业务**

联合国系统各理事机构既是北欧国家在本文件中所提改革建议的执行者，又是这些改革的对象。我们认为，在国家一级加强联合国的统一和联合国总部职能合并的决定可以相对独立于审查和改革管理结构的决定。

虽然我们简要提出了以上改革管理的建议，但我们认为，要在3.2节所述的三类管理之间实现最有效的分工，必须做更多的工作。除上文提出的问题外，我们要指出的是，必须改善各专门机构理事会与整个联合国管理之间的联系。

#### 4. 财政改革和可预测的筹资

##### 4.1 背景：复杂性和不稳定性

有必要按照发展中国家的需要，在可以预计、持续不断和有保证的基础上大幅度增加发展业务活动的资源。现在急需努力尽快实现把国民总产值的0.7%作为官方发展援助的议定目标。发展中国家要为自己的发展进程负责，发展业务活动是所有国家的共同职责。发达国家和发展中国家之间伙伴关系的基础应该是联合国系统在发展领域议定的任务、原则和优先事项。各国应表现对各基金和方案的承诺，在这方面，应该强调发达国家公平分担的重要性。

联合国系统经济和社会活动的筹资经过漫长时间已演变成一种复杂的安排，包括摊派预算、预算外资金、受援国捐助、认捐以及从非政府来源筹集的资金支助。这个制度的多样性是其优点之一。另一方面，目前为联合国发展活动提供资金的各种安排的一些方面影响了该制度的功效并且威胁到该制度的持续性。这些消极方面可以概括为：过度依赖、不稳定和支离破碎。令人遗憾的是，用于发展目的的多边筹资急剧下降就是这些消极方面的表现。

过度依赖：联合国是个普遍性的组织，但其经济和社会活动的筹资制度并没有反映这一点。185个会员国中只有10到15个担负着提供足够资金的主要责任。主要基金和方案的核心预算中，80-90%由不到10个国家提供。显然，这些基金和方案有过度依赖少数捐助国为其筹资的风险。对此，我们要指出北欧国家对联合国各基金和方案的巨额捐款（见下文表格）。

不稳定：为联合国发展活动筹资的年度自愿认捐制度实际上削弱了这一制度。自愿捐款越来越难以预计。每当国家发展合作预算削减时，各国政府往往削减向联合国基金和方案提供的自愿核心捐款，而其他多边承诺保持不变，因为向国际金融机构的捐款是按若干年一次进行谈判和承诺的。这就使联合国经济和社会发展领域活动的筹资陷于某种固有的不利地位。

附表：数字单位：百万美元

开发计划署

国名	1993年		1994年		1995年	
	美元	%	美元	%	美元	%
北欧国家	234	26	243	27	250	27
日本	96	11	100	11	105	11
荷兰	87	10	94	10	103	11
德国	82	9	83	9	94	10
美国	125	14	113	12	50	5
瑞士	31	3	45	5	45	5
联合王国	44	5	39	4	37	4
加拿大	41	5	30	3	32	3
共计	909	81	918	81	929	77

人口基金

国名	1993年		1994年		1995年	
	美元	%	美元	%	美元	%
北欧国家	67	31	71	28	79	27
日本	45	21	49	19	51	17
美国	15	7	40	16	50	17
荷兰	28	13	29	12	36	12
德国	26	12	27	11	33	11
联合王国	11	5	11	4	12	4
加拿大	9	4	10	4	10	3
共计	216	93	255	93	294	92

儿童基金会

国名	1993年		1994年		1995年	
	美元	%	美元	%	美元	%
北欧国家	104	29	111	31	110	31
美国	100	28	100	28	100	28
日本	26	7	28	8	29	8
荷兰	20	6	23	6	26	7
联合王国	14	4	13	4	13	4
瑞士	11	3	13	4	13	4
意大利	24	7	18	5	12	3
加拿大	14	4	13	4	10	3
共计	358	87	361	89	354	88

粮食计划署

国名	1991-1992年		1993-1994年	
	美元	%	美元	%
美国	1 012	36	1 118	36
欧洲共同体	603	22	536	17
加拿大	257	9	250	8
日本	88	3	217	7
北欧国家	223	8	191	6
荷兰	131	5	160	5
德国	111	4	139	4
联合王国	61	2	99	3
澳大利亚	88	3	85	3
共计	2 800	92	3 105	90

难民专员办事处

国名	1993年		1994年	
	美元	%	美元	%
美国	256	24	226	26
欧洲共同体	237	22	149	17
北欧国家	161	15	136	16
日本	121	11	97	11
荷兰	60	6	73	9
联合王国	68	6	50	6
瑞士	22	2	19	2
德国	15	1	17	2
共计	1 069	88	863	89

近东救济工程处

国名	1993年		1994年		1995年	
	美元	%	美元	%	美元	%
美国	67	35	72	30	70	28
欧洲共同体	11	6	61	26	61	25
北欧国家	27	14	38	16	39	16
日本	21	11	20	8	21	8
瑞士	7	4	9	4	10	4
联合王国	10	5	9	4	9	4
共计	193	74	239	88	247	85

药物管制署

国名	1993年		1994年		1995年	
	美元	%	美元	%	美元	%
意大利	15.3	28	12.6	26	12.5	20
联合王国	8.7	16	6.1	13	10.1	16
北欧国家	9.5	17	6.9	14	8.3	13
德国	1.8	3	5.8	12	7.4	12
欧洲共同体	2.1	4	1.3	3	6.1	10
美国	7.2	13	4.3	9	5.9	9
日本	4.5	8	5.5	12	4.0	6
法国	1.8	3	1.9	4	1.7	3
共计	54.8	93	47.8	93	62.4	90

妇女基金

国名	1993年		1994年		1995年	
	美元	%	美元	%	美元	%
荷兰	2.6	26	2.8	27	5.2	34
北欧国家	1.9	19	1.8	17	2.3	15
日本	0	0	0	0	0	0
瑞士	0.2	2	0.3	3	1.2	8
德国	0.8	8	0.8	8	1.1	8
加拿大	1.2	12	1.1	11	1.1	7
美国	1.0	10	1.0	10	1.0	6
比利时	0	0	0	0	0	0
共计	10.0	77	10.3	75	15.0	94

支离破碎: 一个相关的问题是, 现在越来越重视预算外筹资, 而不重视核心预算支助, 这使该制度支离破碎, 而且往往损害理事机构的作用。由于这种情况, 现在更

难以制订联合国向各本国政府提供支助的统一的方案。

按主题筹资的重要趋势也是一个挑战，按主题筹资往往能比核心筹资吸引更多资源。在全球会议讨论过的跨部门问题和主题使得有必要进一步研究这个方面。例如，有些活动并没有在全球会议上直接讨论，但在国家一级发挥联合国正常职能方面能起重大作用，这些活动的筹资该怎么办？跨部门主题必须得到足够的经费，必须对一般筹资起补充作用。

可以认为，更统一的联合国系统能够对国家发展发挥更显而易见的积极影响，从而较容易地找到有效解决充分、稳定和灵活地提供经费问题的办法。

#### 4.2 目前的筹资倡议

要解决联合国社会经济发展活动筹资方面过度依赖、不稳定和支离破碎等问题，变革的进程应该符合大会第50/227号决议中关于审查新筹资机制的进程的决定。这个进程的第一步必须是为这种筹资安排制订明确和普遍的标准。大会、经社理事会以及各基金和方案都必须开展这些讨论。该决议还说“各方案和基金的理事机构应该就各自的供资安排作出决定。”因此，任何拟议变革必须使理事机构在利用各种来源的资金方面有一些灵活性。

社会首脑会议议定各国将“努力筹集充足而可预计的新的额外财政资源，并且其筹集方式可以最大限度地提供这种资源。”经社理事会1996年会议请秘书长就“为全球议定的承诺和优先事项筹集资金的新设想和创新设想的所有方面”编写一份报告，并于1997年会议上讨论。

对于联合国在经济和社会领域的筹资，会员国仍负有主要责任。此外，一些新的筹资机制也成为不断讨论的议题。这些设想包括对于使用不可再生能源在全球范围内征税，并且对于使用信用卡、航空旅行和航空货运、国家电信服务、使用互联网络、邮政服务和金融市场交易等课税。另一项建议是更多地使私营部门参与为联合国系统的业务活动提供经费。

人道主义关切问题、环境问题、贸易和发展是当今密切相关的现象。公私之间

的关系在不断变化。此外，可以认为，私营部门能从联合国的行动中直接受益，因为联合国的活动有助于创造适宜投资和经济发展的社会条件与体制条件。联合国应该继续研究可能为其业务活动提供经费的私营部门来源。

#### 4.3 北欧国家的提议：多边主义范围内的多样化

我们认为，应该根据能否满足以下重要的基本要求来判断为联合国各基金和方案工作筹资方面的改革：

- 应确保资源的可预测性和持续性；
- 应有利于创造某种联系，使活动数量的协议与财政负担的分担情况联系起来。各组织是否承诺开展更多的活动或在新领域内开展活动，这方面的决定应与提供财政资源的决定相联系（全球环境融资是对环境部门的全球承诺提供经费明确作出反应，就是这种方法的一例），这一点十分重要；
- 应该承认，大多数资源仍然来自工业化各国，而重要的是所有国家都为联合国系统的筹资作出贡献；
- 应该承认，总部和国家一级行政机构应该是所有联合国会员国的财务责任。

此外，联合国的筹资安排需要更大的可预测性和灵活性，为此，必须继续努力获得更多的资金来源，这种努力应在更有力的指导方针框架范围内进行，这将保持联合国发展合作活动的多边性质。这又需要使以下各点结合起来：

- 现行自愿捐款制度；
- 参加国谈判后议定的认捐；
- 所有会员国按照分摊比例表的捐款。最后一类应满足基本行政费用。

预算外捐款应是核心预算经费的补充。所有提供经费的活动必须符合联合国的具体框架和任务，必须符合理事机构决定的一般准则。

我们认为，应该鼓励进一步研究新的经费来源。我们将争取就新的经费来源达成全球协议。可以考虑建立一个自愿制度，作为实现全球制度的一个步骤。可以进

一步探讨志愿费的构想，与一种国际“利益”或外部事务相联系，用于共同议定的国际目的。如上文所指出，必须对所有新的待考虑经费来源加以检验，确定其是否使联合国系统在国家一级保持其多边性质，并且必须使联合国在国家一级能够研订一致而灵活的方案。

#### 4.4 今后的挑战：实现多样性与一致性的平衡

联合国系统必须能够创新而且有适应性，也必须确保各种方案继续与联合国的任务和准则直接相关。联合国系统在经济和社会发展领域获得经费途径的多样化方面面临的挑战就是使两者得到平衡，同时保持多边行动的主要长处。如果创新方式能够减少预算的不可预测性，使支助国家超出少数主要支助国家，或减少某些预算外资金过份指定用途造成的分离影响，那么就应该鼓励这些创新。只要筹资多样化是在严格的准则范围内，使联合国在经济和社会领域的主要使命保持不变，特别是如果能够加强核心筹资的作用，就应该鼓励筹资多样化。

## 5. 工作人员的征聘和管理

### 5.1 背景：公认的局限和部分改革

联合国工作人员征聘自170多个会员国是联合国的主要实力之一。不过，必须在组织普遍性的重要原则与才干、经验和效率的基本征聘原则之间保持均衡。需要尊重《联合国宪章》关于联合国工作人员必须具有效率、才干及忠诚的最高标准的规定。而且，不够客观的和划一的征聘标准会造成有损透明度和使征聘程序较容易受会员国的政治压力所影响。

为了在国家一级发生最大的影响力，联合国必须不仅吸引和保留合格的工作人员，同时必须持续地发展工作人员的才干。在国家一级支持一个统一的联合国系统和在总部一级支持一个合并的联合国系统，北欧国家的目的是它们关于联合国改革的提议应该导致在国家一级发挥更大的影响力。如果进行更划一的方案编制、预算编制、监测和评价活动的工作人员缺乏才干，这种影响力就难说了。因此，能干的工作人员与组织结构、筹资和管理对联合国在经济和社会领域的全面效能是同样重要的。因而，在改进的人力资源管理和发展方面采取主动是北欧国家改革提议的一个组成部分。

### 5.2 工作人员征聘和管理的要素

有必要查明工作人员征聘和管理程序和政策方面的一些要素，这些程序和政策看来对联合国系统在经济和社会领域的效能特别重要。这些要素是：对高级工作人员的征聘要透明，灵活雇用更专门的工作人员，系统化的、着重结果的业绩评价，全系统划一的人力资源管理办法和政策，以及竞争性的及与业绩有关的补偿。过去十年来，对联合国系统人力资源的利用情况的分析一直都指出上述方面有缺点。尽管最近在考绩等领域采取了主动，不过许多缺点依然存在。

### 5.3 北欧国家的提议：对统一的工作人员制度进行有重点的改革

我们提议进行一系列改革措施，特别着眼于在联合国系统工作人员的征聘和发

展上与业绩有关方面更加灵活。这些措施目的在促使工作人员的征聘和培养上采取更现代和更灵活的程序，同时允许在统一的联合国之内工作人员有更多的调动机会。具体提议可能涉及工作人员征聘、培养和管理程序的每一部分。

### **5.3.1 征聘政策**

所有员额的候选人的素质和资格应该成为一个候选人最后被选出和任命的主要背景。素质和资格应该从候选人是否能够执行现代的管理战略的角度来加以衡量。最重要的是候选人在专业和行政方面都要十分合格。

关于任命候选人之前的行政程序，首先必须制订更明确和更简单的指示以及必须更加透明和更负责任。要达成上述目标，就应该编写详细的职务说明并阐明所需的基本技能，早在征聘任何高级管理职位之前就予以广泛散发。

应该考虑限制高级职位的任职期限。这将减少“一些国家垄断”某些职位的危险。同样，应该考虑更加广泛采用定期合同。

### **5.3.2 灵活雇用更专门的工作人员**

应该改进联合国目前工作人员资格与发展事务的需要之间的配合，以确保有适当的人力资源来满足在国家一级对发展促进采取统一办法方面的需要。

因此，我们提议联合国应该制订新的和更灵活的雇用和工作人员培养政策。这个政策可以列入一些数字指标，以走向减少、长期合同的形式。这应该意味着对业务职位减少通才的征聘和采用更灵活的合同形式雇用具有技术能力的候选人。对于业务职位，应该奖励实质方案领域的效力，而不是行政效率和墨守成规。这并不否认联合国之内要有合格的职业公务员骨干的观点，而意味着规模较小的主要侧重政策的专业人员组成的中央干部。

儿童基金会和开发计划署对中级和高级工作人员最近开始采用中期合同。这样做能够更充分利用私营部门或政府的人力资源，在征聘专门领域有技术经验的工作人员方面能够更加灵活。这应该是补充职业国际公务员的概念而不是取代它。我们

支持联合国系统的其他部门也实施这种新的征聘办法。

### 5.3.3 系统化的考绩制度

虽然一些联合国机构已经采用或正在采用新的雇员业绩评价制度，但是考绩制度没有加以彻底执行和利用依然是一个严重问题。整个联合国系统在许多方面缺乏一种有助于充分执行有意义的工作人员业绩评价制度并合理地加以利用的行政传统。我们提议彻底审查联合国工作人员考绩制度及其有关的指导原则。

### 5.3.4 统一的人力资源措施和政策

为了尽量发挥联合国经济和社会领域的活动在国家一级的影响，必须持续地发展工作人员的才干。在这方面，关于与方案活动有关的技能，诸如方案编制、监测和评价方面的技能尤其重要，更不用提必要的社会人类学技能。在国家一级建立经济和社会领域统一的联合国系统也需要发展一种联合国团队精神和对联合国各种方案具有共同的拥有感。

我们提议建立一个包括秘书处、各基金和规划署和专门机构在内的更统一的人事管理制度。在这个制度之下，其基础将是关于征聘和提升所有机构都可以和应该加以借重的共同的人力资源后备库。因此，职业奖励应该设计为确保工作人员的忠诚从某一机构或规划署转移至整个联合国系统。这是使统一的国家办事处发挥作用的必要条件。这个统一的人事管理制度也应该包括联合国各组织之间、国家一级和总部一级之间、以及联合国和私营公司和其他多边机构之间工作轮调的全系统机制。

### 5.3.5 竞争性的及与业绩有关的补偿

联合国一直试图维持与薪酬最高的国家公务员的薪金相称的薪金，但这一原则一直受到严重的破坏。其他多边组织诸如布雷顿森林机构支付的薪金远高于联合国的薪金。解决失衡的办法很可能是将个别决定的竞争性薪金（这可能包括业绩奖励，如果建立适当的考绩制度）和更灵活的征聘合同合并起来。改进就业条件可以包括

改善住房、教育和社会保险津贴，联合国工作人员及其家庭更佳的社会融合，例如，关于配偶的就业、育儿假等，以及改善培训和才干培养的可能性。我们提议从事经济和社会领域活动的联合国机构审查对在经济和社会领域联合国工作人员补偿的竞争性加以改善的各种办法，包括竞争性薪金和改善就业条件。

#### 5.4 今后的挑战：在复杂的系统里进行改革

在成堆组织内实施上述的变革需要会员国的承诺和工作人员的参与和拥有感的结合，还需要人力资源管理方面高质量的国际专门知识。工作人员改革将需要涉及改组和有时将总部工作人员重新部署至外地一级，由于总部职能分权下放应该伴随发展统一的国家办事处。这将需要落实上述提议，以确保联合国各国工作人员都能够对经济和社会领域的工作发挥最大限度的贡献。

我们提议建立一个更强大的分析基础来变革工作人员的征聘和培养，可能利用专家顾问对联合国的人力资源管理和培养制度进行独立研究。这项研究会发现联合国人力资源管理的优点和缺点，制订构想、建议和具体实施的时间表。这项研究将与联合国工作人员密切协商进行，以借重他们的经验并对变革进程产生一种拥有感。

简称

发展支管部	发展支助和管理事务部
经社分析部	经济及社会资料和政策分析部
协调发展部	政策协调和可持续发展部
经社理事会	经济及社会理事会
国产总值	国民生产总值
药物管制规划署	联合国国际药物管制规划署
开发计划署	联合国开发计划署
人口基金	联合国人口基金
难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金会	联合国儿童基金会
妇发基金	联合国妇女发展基金
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
粮食计划署	世界粮食计划署
贸易组织	世界贸易组织

- - - - -