



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/36/419  
1 September 1981  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第三十六届会议

临时议程项目\*69(i)和104

发展和国际经济合作：

联合国系统经济和社会部门的改组

联合检查组

发展和国际经济合作总干事

与联合国秘书处各单位之间的关系

秘书长的说明

秘书长谨向大会各成员转递标题为“发展和国际经济合作总干事与联合国秘书处各单位之间的关系”的联合检查组报告（JIU/REP/81/9）。

---

\* A/36/150。

JIU/REP/81/9

发展和国际经济合作总干事  
与联合国秘书处各单位之间的关系

联合检查组

马克·艾伦、艾尔弗雷德·福德、  
厄尔·索尔姆和米尔詹科·武科维克

编写

联合检查组

1981年7月，日内瓦

JIU/REP/1981

Geneva, July 1981

发展和国际经济合作总干事  
与联合国秘书处各单位之间的关系

联合检查组

马克·艾伦、艾尔弗雷德·福德、  
厄尔·索尔姆和米尔詹科·武科维克

编写

目录

	<u>页次</u>	<u>段次</u>
一、 导言 .....	1 - 10	4
二、 总干事的职务和职权 .....	11 - 31	7
A. 当前安排的效力 .....	14 - 21	7
B. 由秘书长提供指示和指导 .....	22 - 23	9
C. 阐明和确定总干事的权力 .....	24 - 27	10
D. 各单位主管向总干事汇报 .....	28	13
E. 总干事的地位 .....	29 - 31	13
三、 经济和社会各部门的不同类别 .....	32 - 44	14
四、 总干事办公室采用的一般方法和程序 .....	45 - 64	18
A. 由总干事编制的年度工作计划 .....	48 - 52	18

目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
B. 协商安排 .....	53 - 58	19
C. 汇报安排 .....	59 - 60	21
D. 文件的核准 .....	61 - 62	21
E. 协调 .....	63 - 64	22
五、具体活动的方法和程序 .....	65 - 85	23
A. 规划、拟订方案、编制预算和评价 .....	66 - 69	23
B. 管理问题 .....	70 - 72	24
C. 权限问题的解决和合作安排的设立 .....	73 - 76	25
D. 分析、综合和查明国际关注的问题 .....	77 - 78	26
E. 秘书处向方案协调会、经社理事会和大会 提供的服务 .....	79 - 81	27
F. 发展系统的业务活动 .....	82 - 85	27
六、总干事办公室的组织 .....	86 - 90	29
七、结论和建议摘要 .....	91 - 112	31
附件. 发展和国际经济合作总干事的职责 .....		38

## 一、 导言

1. 标题为“改组联合国系统的经济和社会部门”的大会1977年12月20日第32/197号决议是改组联合国系统经济和社会部门最早的主要立法根据，目的是使联合国系统“有更充分的能力，以全面和有效的方式，处理国际经济合作和发展的问題，并使它更能符合《新的国际经济秩序》和《各国经济权利和义务宪章》的规定。”自从大会第三十二届会议以来，秘书长每年都向各政府间机构提出有关该决议执行情况的进度报告，这些报告并导致其他各项政府间决定。

2. 第32/197号决议附件第6.4段提到任命一位主管发展和国际经济合作总干事，在秘书长权力和领导下负责：

“(a) 保证在发展和国际经济合作方面，并在执行系统内全面协调工作上，向联合国系统内各机构提供有效的领导，以便确保整个系统对发展问題采取多部门的处理方法；

(b) 保证在联合国组织内由经常预算或预算外资源提供资金的一切经济和社会领域活动的一致、协调和有效管理。”

分段(b)的脚注所作说明如下：“这项规定同样适用于联合国内所有各厅处和机关，但不得妨碍各该单位根据其有关立法授权各自具有的权限或职权范围。”

3. 1978年，大会第33/202号决议，除其他外，确认应“充分和有效地利用”发展和国际经济合作总干事执行上述各项职务，并应“对联合国经济和社会部门秘书处一级的所有厅处和机关，充分和有效地享有权力，但不妨碍这些厅处和机关的有关立法所载各该厅处和机关的职权范围或任务规定……”。

4. 上述规定是总干事工作的主要立法基础。总干事的职务和他执行职务的方式已在秘书长的各份报告，主要是A/33/410/Rev. 1和A/35/527号文件中加以阐明，同时在实际和特定的形式下有了发展。在一个复杂的组织结构内并在

对总干事的权限未作充分具体规定的情形下，首先采取这一处理方法是正常的。检查专员认为，现在已是对总干事的权限及其执行任务和职务应采取程序更确切地作出规定的时候了。

5. 第32/197号决议附件第64(a)分段和第64(b)分段所述总干事的职务之间有一个重要的区别。第64(a)分段所述职务对整个联合国系统适用。第64(b)分段所述职务对联合国本身的所有厅处和机关适用。

6. 1980年，方案和协调委员会（方案协调会）通过一项建议，后来并获得经社理事会和大会的赞同，即大会应考虑审查第32/197号决议的执行情况和在改组联合国系统经济和社会部门方面所获进展。它请联合检查组参与这项审查工作。大会在另一项决议（第35/223号）里请联检组按照大会第35/203号决议所确定的优先次序制订该组执行方案协调会的各项建议的工作方案。

7. 本报告不讨论与各专门机构有关的总干事职务问题。它只讨论总干事在经济和社会领域确保一致、协调和有效管理的职务以及在联合国本身的发展和国际经济合作方面提供有效领导的有关职务。联检组还调整了它的未来工作方案，以便列入关于第32/197号决议执行情况的各个方面的一系列报告。关于本研究报告的缘起详情和涉及第32/197号决议的联检组未来工作方案，可参看联检组1980年7月至1981年6月期间的年度报告（A/36/34）。

8. 涉及联合国的总干事职务已在不同的文件中作出讨论并见本报告附件。虽然列出的职务很多，但是这并不能认为对他的所有职务作了详尽无遗的规定。“保证提供有效领导”这一点是难以明确规定的，例如主动精神和远见，这都不容易一一列出的；但是，总干事职务的主要作用却有赖于这些品质。以清新明朗的方式对发展中的情况作出判断是领导才能的表现。现有的这些文件对总干事规定繁重和持续的责任，要他制订和注意大会在经济和社会领域的各项主要政策决定的执行：例如新的国际经济秩序以及第三个发展十年国际发展战略所设想的全面政策和战略；发展的业务活动；发展中国家间的经济、技术和其他合作；规划过程；以及许多其

他政策决定。 对这些广泛地被关切的问题，总干事的领导是十分重要的。 领导的运用或许须基于总干事本人首先可能认识到的需要和时机，而这在事先不是常常能详细规定的。

9. 本报告的目的是建议各种方法，以便联合国本身更有效执行第 32/197 号决议。 检查专员认为，这必须明确规定总干事的职权，改善他行使职权的办法和程序，并须有秘书处各有关单位首长的合作，这样才能适当履行大会的意旨。此外，需要各国政府的努力，以便对主要问题达成协商一致意见以及在不同的政府间机构采取一致立场。 检查专员并不认为他们建议的办法和程序是不可更改的：他们的建议可作为一种构架，供总干事在他认为适当时采取提议的措施。 总干事和联合国各单位之间的合作精神显然是一个重要因素，因此必须有灵活性，以保证各单位的主动性不受到限制。

10. 检查专员感谢秘书长、总干事和许多高级官员在进行本项研究期间提供的十分宝贵意见。

## 二、总干事的职务和职权

11. 大会在通过改组和有关改组的各项决议时，明确规定总干事应在秘书长的权力和领导下工作。秘书长无疑是世界上最忙的执行首长之一。 仅在经济和社会领域，联合国秘书处内就约有24个单位，由副秘书长或助理秘书长或由相同等级的人员全力或部分地处理经济和社会问题。（在本报告中“单位”一词作为一个全称用语使用，意指联合国范围内的部、厅、署、处、会议和机关。 附件未列有这24个单位）。 秘书长个人对这些众多单位所能提供的控制和指导是有限的（大部分这些单位的首长现在直接向他负责），特别是考虑到他的其他主要职责时。

12. 附件列出的总干事的职务是从大会的决定和秘书长从这些决定的应用中形成的。 总干事的基本职务是在经济和社会领域协助秘书长实现作为主要行政首长所负的责任。 总干事有责任确保在发展和国际经济合作领域向联合国系统的各组成部门提供有效领导。 他也有责任确保联合国内的一致、协调和有效管理，和执行秘书长指派给他的其他例常任务和特别任务。 他是联合国主要政府间机构和联合国各单位以及联合国系统之间在经济和社会领域的主要联系，并负有对实务政策和全面管理的责任。

13. 这些职务说明有需要授予总干事必要的权力，以便他能履行他在经济和社会领域的责任。 这需要对总干事协助秘书长指导和督导其工作的权力作出明确规定，并让所有有关各方面都知道所规定的权力。

### A. 当前安排的效力

14. 自从任命总干事以来的三年期间，总干事及其办公室在政策和管理方面都已取得进展。 在政策方面，关于建立新的国际经济秩序的进展的分析性报告(1980年8月7日第A/S-11/5号文件)和关于业务活动的首次政策审查的报告(1980年6月9日第A/35/224号文件)为新的国际经济秩序所涉问题和内容以及联合国发展系统面对的主要政策问题提供了概览，并为进一步行动提供了具体方针。总



干事在联合国内外的发言以及他向各政府间机构提出的倡议正在秘书处一级形成一种具有连贯性的政策结构，以便把广泛的政府间指示转化为较具体的方针，同时形成秘书处就发展问题对未来的政府间谈判作出更多实际贡献的一个基础。

15. 在管理一级，总干事已促使秘书处在体现大会的改组决定方面作出更多响应和后续活动。他正在对新的驻地协调员体制负起职责，为了促进国家一级行动的一贯性和加强业务活动而对大会和其他主要政府间机构所制定的全面战略和政策提供贡献和响应。此外，总干事已为解决各种权限问题、为执行工作方案制订合作安排和为拟订方案预算及中期计划提供便利。

16. 在同时涉及政策和管理的领域，总干事办公室应在下列工作方面减少对规模庞大的新秘书处机构的需要，例如关于新的国际经济秩序的措施的协调，对国际经济合作促进发展的全球性谈判的支持和关于特别专门会议的筹备工作的协调。总干事在同国际经社事务部方案规划和协调办公室的密切合作下对把主要的政府间指示体现为计划和方案这一点已给予特别强调，例如关于下个中期计划的指导方针，中期计划导言的编写，和参与方案协调会对规划过程的深入审查都有助于把计划从一份汇编性质的文件变为一份能反映联合国作用的全面概念和反映联合国对成员国的优先需要作出贡献的文件。

17. 结合有关实务政策和管理的责任是总干事的职务的一个特点，并有助于保证本组织的管理和实务决定能够相辅相成。检查专员指出现已着手以平衡的方式发挥总干事责任中的这两个方面。他们认为这些考虑和上述活动都显示改组的基本目的能够产生实际影响。不过，虽然总干事的责任广泛而复杂（参看附件），但是关于他履行这些责任的权力、方法和程序却没有明确的规定。检查专员通过会谈和通信的方式同涉及经济和社会问题的 24 个单位几乎都有过接触。除了一些主要的例外，所得到的一般印象是，涉及总干事权力的第 32/197 和第 33/202 号决议所作规定尚未充分生效。为确定总干事的权力以及用来便利他同各

单位建立关系的方法和程序而采取的实际办法所产生的作用是不一致的。下述例子(第18至21段)表示,要早日达成大会的目标,就有必要用仔细规定的权力、方法和程序来取代目前暂行的办法。

18. 虽然大会委托总干事对联合国内经济及社会部门秘书处一级的所有单位确保有效领导和充分有效地享有权力,但是许多这些单位的首长只是偶而向总干事汇报,或在直接向秘书长就总干事的责任有关事项提交报告前同他协商。A/35/527号文件第22和24段认为现有的报告办法大体上没有发挥预期的有效作用,因此有必要加以调整。检查专员对此表示同意。

19. 由于想到其他单位会按照总干事的指示执行任务,因此把总干事的办公室维持在小规模的基础上,但这样做并不见得有效。因为总干事尚未具备必要的权力以确保在必要时各单位按照他的指示来进行工作。

20. 关于批准文件的程序目前主要涉及大会和经社理事会的文件,但由于递交批准常常为时太晚而不十分有效。关于其他政府间机构的文件和发言,即使其中载有重要的政策性建议,通常不经过总干事的批准。

21. 对预算外经费的使用在整个联合国系统历来是按照受援国和捐助国的要求,而不是以主要政府间机构的政策和控制为主。总干事对预算外项目规划和预算外经费使用的影响也是很有限的,他的影响主要是通过他关于业务活动的政策审查的报告来表达的。

#### B. 由秘书长提供指示和指导

22. 总干事是在秘书长的权力下执行其职务。因此,由于经济和社会领域问题的重要性、规模和复杂性,秘书长有必要向他提供指示和指导。

23. 总干事应视情况所需定期同秘书长举行会谈,向他汇报尚未解决的主要问题,并征求他的指示和指导。秘书长或总干事可视讨论的主题邀请其他官员出席。每次会议后,总干事应发出指示,反映所作决定。

### C. 阐明和确定总干事的权力

24. 如大会所设想，要保证联合国经济和社会领域活动的连贯、协调和有效管理，就必须阐明和确定总干事的权力。这一权力虽然载于大会的决议（特别是第32/197和33/202号决议）以及一系列由秘书长提交大会有关改组的报告中，却颇为模糊（参看附件后的载一览表）。总干事的权力必须同大会和秘书长对他所定出的职务相称。只有这样，他才能适当地履行其责任。

25. 总干事所需的权力尚有许多地方必须加以阐明和确定，这样他才能“对联合国经济和社会部门秘书处一级的所有厅处和机关充分和有效地享有权力……”（第33/202号决议，第四节，第5(c)段）。检查专员拟在下面指出权力的各个特定方面，他们认为这种权力应在持续的基础上属于总干事。在这些方面，总干事应有权作出任何必要的倡议和决定，并有权向有关单位发出指示，但必须受到他从秘书长得到的指示和指导以及大会指令的限制。

26. 在秘书长的领导下和为了协助他履行他关于国际经济和社会合作的责任，以及在适当情形下为了代表秘书长，总干事除其他外应有权：

#### 连贯和合作

(a) 协调所有各单位的投入，以支持大会和经社理事会，或在其主持下，包括全球性谈判在内，关于发展问题的政府间讨论和谈判。保证联合国各单位在行政协调会机构内的立场协调一致，和批准联合国编写的有关文件。

(b) 促进各单位秘书处通过协商和协调对发展采取连贯的多部门的处理方法，并就任何必要的相应行动作出决定。

(c) 同有关各单位首长协商后就管辖问题和合作安排的制订作出决定，并考虑到这类决定的行政和预算后果。

(d) 同各国政府、专门机构和其他有关的国际机构及非政府组织进行高层次协商，鼓励同联合国活动进行协调。

### 同政府间机构的关系

(e) 从连贯和协调观点，核定方案协调会、经社理事会、大会和其他政府间机构关于经济及社会问题的议程草案。同样地，总干事应批核行政协调会及其附属机构关于经济及社会问题的议程草案。

(f) 代表秘书长在方案协调会、经社理事会和大会上说明有关经济及社会问题的议程项目。必要时以口头或书面方式向其他政府间机构的会议或世界会议陈述秘书长的观点。

(g) 按照预先鉴定哪些少数文件的初稿和哪些文件的草稿或定稿必须经过批准的程序，批准提交大会、经社理事会和方案协调会关于经济及社会问题的文件。

(h) 批准各单位首长在文件中或在发言中向它们自己的政府间机构提出的、但可能会影响到其他单位工作的提议，或建议主要的修改。

(i) 指导和协调秘书处关于筹备和组织特别专门会议的工作，其中包括政策建议及其决定的适当后续行动。审查提议的预算、组织和行政安排。

### 方案制订和预算编制

(j) 向各单位首长提供指导，将大会和经社理事会关于经济和社会领域的政策决定发展为具体的行动纲领，并确保有关各单位包括其外地办事处和项目在内有效执行这些行动纲领。

(k) 发布关于编写中期计划中专门处理经济和社会问题的那些部分的指导方针和核定最后定稿。编写中期计划的导言。

(l) 在行政、财务和管理事务部的协助下指导审查处理经济和社会问题的单位所提出的方案预算草案，要考虑到连贯、协调和有效管理的需要，符合立法决定和中期计划。同财务长协商后向秘书长提出意见。批核财务所涉问题和有关的报告，备供行预咨委会和其他机构审议。

- (m) 保证依照大会对经济和社会活动通过的规划和方案预算编制的程序。

#### 促进发展的业务活动

(n) 经常审查联合国各单位促进发展的业务活动，以确保大会和经社理事会的政策指示的执行和确保业务活动与有关实务工作之间的适当关系。

- (o) 对促进发展业务活动的资源调动采取协调一致的办法。

#### 管理问题

(p) 对有关经济和社会活动的联合国单位督导评价研究。

(q) 必要时监督各单位的管理以便确保连贯和效率，但在不必要时则让各单位首长自行管理其方案。

(r) 为秘书长编写联合检查组关于经济和社会问题的报告的评论。

(s) 在任命或延长任命有关经济和社会问题各单位首长和高级人员方面充任秘书长的主要顾问。

#### 总干事对各单位资源的动用

(t) 同单位首长协商，给单位分派任务以协助总干事执行他为该单位所关切的那些职务，包括工作人员参与特设工作队和编写材料。

(u) 设立常设或特设秘书处委员会、委派成员、召开和出席委员会或指定委员会主席，以改进经济和社会活动的连贯、协调或效率。

27. 到目前为止，还没有任何秘书长的公报对总干事的职务和权力作出明确规定，《联合国组织手册》中也没有一节是专门说明总干事办公室的。因此，在秘书处的所有各级，特别是在不在总部和其本身已没有政府间机构的各单位，对总干事的职务和权力是有些模糊不清的。检查专员现建议尽早印发一份专门叙述关于总干事办公室的《秘书长公报》和在《组织手册》中增列专门叙述总干事办公室的一节，将本报告作出的提议——以及特别是经核可的上述第26段中的提议结合在一起。关于其他单位的相应改变应列入关于它们的《公报》和《手册》的有关章节。

#### D. 各单位主管向总干事汇报

28. 如第18段所述，根据现有安排，涉及经济和社会问题的许多单位主管大多直接向秘书长汇报，这些安排所起的作用不切实有效，而且与大会的决定不符。检查专员建议，负责经济和社会问题的各单位主管应将总干事职权范围内的所有问题（清单见附件）向其汇报。不过，每一位主管应可随时要求总干事在第23段所述的会议上在有各该主管参加的情况下同秘书长研讨各项论点，并且在与总干事协商后，每一位主管也自然拥有向秘书长提出他们认为需要秘书长亲自注意的论点的权利。

#### E. 总干事的地位

29. 总干事由秘书长与各会员国充分协商后任命。他虽然并非由大会任命，但必须领导联合国秘书处各经济和社会单位的主管，其中有些主管是由大会核准或选任的，诸如开发计划署、工发组织、贸发会议、难民专员办事处和环境规划署的主管等。此外，总干事还必须与各专门机构主管平等相处，他们都由其各该专门机构的立法机构任命的。

30. 大会第33/202号决议第二节第4段表示：欢迎秘书长有意在他不能主持行政协调委员会的会议时，指定总干事代表他主持这些会议或诸如讨论一般发展问题或联合国具有特定领导作用的其他问题的专题会议。不过，指派总干事担任这些工作证明是不可能的，因为检查专员获悉，行政协调委员会中有些成员不愿他们的会议由一位不是由最高立法机构任命的官员来主持。

31. 如果总干事的地位更接近联合国系统其他高级官员的地位，则可促进总干事与这些高级官员之间的关系。

### 三、经济和社会各部门的不同类别

32. 在 A/35/527 号文件第 9 至 11 段中，秘书长指出涉及经济和社会问题的各个部门间的各种差别。就本报告来说，主要的差别是指各单位拥有的自主权的程度，其中有些单位由于其具有根据《宪章》第七条第二款和第二十二条所设立的机关和方案的地位，才享有这些权利。此外，这些单位还有职责和地理位置以及财政地位上的差别，有些单位由经常预算资助，而另一些单位在不同程度上，由自愿捐款资助。

33. 各项有关改组的决议反映并认识到这些差异。第 32/197 号决议附件第 64(b) 段的脚注指出，在决议中指定给总干事的职责同样适用于联合国内所有各厅处和机关，但不得妨碍各该单位根据其有关立法授权各自具有的权限或职权范围”。同样地，第 33/202 号决议第四节第 5(c) 段指出，总干事在秘书长领导下，“应对联合国经济和社会部门秘书处一级的所有厅处和机关，充分和有效地享有权力，但不妨碍这些厅处和机关的有关立法所载各该厅处和机关的职权，以便执行大会第 32/197 号决议附件第 64(b) 段所说的职务……”。

34. 在 A/35/527 号文件第 10 段中，秘书长指出，这些差异和各有关单位所享有的自治程度应受到充分尊重，在符合健全的行政和预算政策的情况下，并在整个联合国组织实行行政日益分散的范围内，这些单位应在行政上具有较大的伸缩性。同时，他十分重视需要加强总干事的能力，务使联合国一切经济和社会领域的活动获得有效的管理和协调。毫无疑问，为了调和这些显然矛盾的要求，并且（如 A/35/527 号文件所述）为了确保各单位主管在行使其职责时有一个关于方法、标准和惯例的共同纲领为依归，并充分照顾到各单位本身的职能、地理和立法方面的特征，秘书长制定了在本报告第 53-54 段中所述的协商安排。

35. 不过，看来总干事与享有自治权利各单位间的关系并不完全令人满意，而且协商安排也没有发挥预期的效果。尤其是有几个单位的主管，特别是向其自

己的专门政府间机构负责的主管，向检查专员表示：他们对受到总干事权力的影响的程度无法确定。这种无法确定的情况在对总干事的关系上并不罕见。这些单位在与秘书长、经社理事会和大会本身的关系上也有相同的情况。在此确有某种权力分裂的现象。

36. 在这方面，在不减损大会本身广泛的权力和职务的情况下，必须认识到大会本身曾授权若干政府间机构参加决策过程和参与制订、审查和核准其本机构的方案和预算。此外，各单位在这种参与的程度，也有很大差异。就许多事例来说，政府间机构的参与包括两部分：一部分是经由建议、决议和决定提供的政策方针，然后有关单位根据这些建议、决议或决定制定成具体的工作方案；另一部分是审查这些方案和提出对这些方案的意见。在其中有些情况下，诸如跨国公司委员会、贸发会议贸易和发展理事会、工发组织的工业发展理事会和环境规划理事会，政府间机构参与的程度延伸到详细讨论并核准工作方案。在有些情况下，特别是儿童基金会和开发计划署，附属的政府间机构不仅受权核准工作方案，而且还受权核准提交秘书处的有关概算。

37. 各政府间机构在执行前述各项职责时需要与秘书处负责制订和实施工作方案的单位主管直接联系。在这种程度上，秘书处的这些单位主管在秘书长的全面权力下和各该政府间机构之间有些直接责任。就是这个因素，有时使秘书长在这方面的权力范围会发生不确定的情况。因此，总干事的职权方面有时会发生类似的不确定情况是无足惊异的。

38. 检查专员认为，一个单位的实际所在地，它是否设于总部，都不是影响它与总干事关系的主要因素。在适当后勤支援和通信联系的情况下，实际所在地的问题能予减轻。目前旅行的次数已足以建立并维持个人间的联系。函电来往虽然呈现出一些问题，但也足以维持所需的联系。

39. 关于财政地位上的差异，在第21段中已经指出，总干事对规划预算外项目和运用预算外资金的影响目前是有限的。由于预算外资金的数额目前超过经常预



算的数额，而且由于第32/197号决议第64(b)段规定总干事负责经济和社会领域的所有活动（不论其资金来自经常预算或预算外财源），因此总干事在这方面的权力应予加强。

40. 不过，各单位在自治程度上和职责上的差异就很显著。然而，这些差异不应当减损或妨碍总干事执行大会所规定的各项职责，只要这些差异所涉及的问题为人所了解而且予以计及。

41. 首先有必要使有关各方都认识到：总干事是秘书长执行他在经济和社会领域中大部分职责的帮手。就这点来说，总干事也应被视为是供大会切实制订和执行其在经济和社会领域中的政策和优先事务的主要工具，这种情况与上述各秘书处主管负责制订和执行各自政府间机构的各项决定的工具是很相似的。当然，总干事在执行其职责时，也同样需要适当注意其权限范围内秘书处各单位的立法和任务特性。在这方面，检查专员注意到，总干事曾在其报告和声明中作为一项基本立场表示：大会根据《宪章》第七条第2款和第二十二条设立附属机构，反映出大会的政策性考虑和优先事项，这应受到充分尊重。尤其是有关各方都应对改组一事的实质目标和管理目标作出承诺，而设立总干事办公室是一个必要的组成部分。

42. 为了解决前述各项问题，检查专员推荐两项措施，使本报告中的各项建议能公平适用于总干事与秘书处主管经济和社会问题的所有单位之间的关系。

43. 第一项措施涉及秘书处向专门政府间机构汇报的各单位，这些单位是根据《宪章》第七条第2款和第二十二条设立的，并通过专门政府间机构向经社理事会和大会汇报。大会似可要求总干事和这些单位的主管定期通知专门政府间机构关于执行第32/197号和33/202号决议的进展情况和其他有关问题，以及大会根据本报告可能作出的任何决定，以确保它们得到贯彻执行。这些政府间机构也应要求总干事就它们认为对上述决议和决定的执行有关的问题向它们提出书面和（或）口头报告。除了第四章B和D所载关于协商和批准程序的建议之外，政府间机构也应在

适当情况下，具体要求总干事就他对政府间机构提出的或向政府间机构作出的有关重大政策改革或影响联合国内其他单位工作的各项建议表示看法。这会有助于保证政府间机构拥有它们审议重大问题时所需要的一切要素，并有利于联系和协调各项活动，特别是同新的国际经济秩序体制内的各项政策问题有关的活动。

44. 第二项措施涉及其方案不仅在于处理经济和社会问题而且还包括其他各项实质事务的单位，诸如难民专员办事处、训研所、儿童基金会和救灾专员办事处。由于这类活动的界限常常并不明确，总干事应与秘书处每一有关单位主管决定其方案中属于总干事职责范围内那些部分或方面。这项决定须提交秘书长核准，并送交各有关政府间机构参考和提出意见。然后总干事在方案的有关领域内以和其他单位相同的方式进行领导和行使权力。

#### 四. 总干事办公室采用的一般方法和程序

45. 总干事执行职责的一般方法和程序至今仍未完全确立，这主要是由于未能确定总干事的权力的缘故；明确规定的权力当然是引进行使这种权力和程序的先决条件。另一个原因是总干事的职司被引入一个早已很复杂的组织结构，其工作的方法和程序原来不是为兼跨各单位的职司而设计的。秘书长在其第一次进度报告中指出，总干事的职司规定需要进一步阐订，而主要是“重实效”的方法显然应当是先加试用，以便取得经验。虽然过去几年已经逐渐研订出一些程序，但总干事要执行其职责，现在就已经到了需要制定更有系统的方法和程序的时候。

46. 本章中对一般方法和程序提出了建议，以利于总干事执行与其他单位有关的职责。其中有许多建议需要根据第二章所拟议授与总干事的权力。

47. 这些建议以下列两项原则为指导：

(a) 可能时，总干事办公室应尽量使用现有的程序，或加以必要的修改，而不应引进新的程序，以免使问题更趋复杂，从而加重有关单位的负担。

(b) 这些方法和程序的目的是使总干事能切实有效地执行其职务，并尽量减少各单位在提出报告、批准和协商等问题上的额外负担。此外并应采用例外的办法，以便日常事务、只与一个单位有关的事务和进展满意的活动一般都不需要总干事介入。

##### A. 由总干事编制的年度工作计划

48. 总干事的职责既多且广，但各项工作每年进行的强度并不相同。这取决于大会和其他政府间机构通过的决定和优先次序，以及秘书长的指示。由于总干事的活动的复杂性，因此需要加以规划。

49. 为使总干事能贯彻执行其职责，他需要联合国秘书处许多单位提供服务。这应有条不紊地让这些单位知道，使各单位能及时安排其工作。总干事已经核准一

份负责执行每届大会和经社理事会之后有关经济和社会问题的决议的单位名单。但在全年中他还采取其他倡议，常常未及给予足够的事前通知，以致无法进行必要的协商，也不能有条不紊地作出贡献。

50. 因此，检查专员建议总干事最好在每届大会常会之后立即制定一份年度工作计划，其中包括下列各项：

(a) 说明来年总干事办公室关切的各项优先活动，以及合作进行这项活动所需的单位和工作组。日常活动和不需其他单位参与的活动无需列入。此外，当然也不可能列入一年中为解决随时发生的问题而采取的行动，例如大会决定的未充分执行问题或管辖问题等。

(b) 执行每一阶段活动的时间表。

(c) 所需其他单位作出的贡献——贡献的性质和日期。

51. 工作计划应分发给所有单位。由于在工作计划中规定的各种服务涉及对大会、经社理事会和其他政府间机构的决定的执行或对这些机构的建议的编写，这些服务工作应列入有关单位的工作方案，并作为优先事务处理。如果通过工作计划给予各单位以足够时间的通知，并且如果在依据下面B节所规定的协商过程中对优先次序加以讨论和确定，则这项办法应比目前的办法更为可行。此外，也可鼓励各单位对工作计划中的活动作出贡献，即使未曾要求它们这样做。

52. 在年度中随着时日的推移，工作计划应由总干事办公室和有关单位加以检查，以便保证各项活动按计划推进，并且配合新的活动或改变中的情况，作出调整。

## B. 协商安排

53. 秘书长在1980年进度报告中指出加强总干事职权范围的重要性，务使联合国的活动获得有效的管理和协调，并普遍增进联合国活动的连贯性，以及更加符合经社理事会和大会所制定的政策准则。为了这个目的，秘书长宣布他打算建立一个协商安排，包括由秘书长与高级官员举行年会，以便审查各项有关发展、问

题和政府间机构的决定；成立由有关单位主管组成的协商小组,并由总干事担任主席,以便审查和彻底探究各项政策问题；成立一个关于规划、方案制订和预算编制问题的秘书处高级咨询小组 ( A/35/527, 第 9 - 20 段 )。

54. 这三个小组于 1981 年 4 月在日内瓦举行第一次联合会议。希望今后能根据 A/35/527 号文件中所讨论的构想,拟订有秩序的会议周期。

55. 检查专员同意这样的会议确有需要,因为许多单位的主管和高级官员向他们强调在总干事和单位主管之间以及在总干事属下的工作人员和较次级官员之间需要进行有系统的、准备充分的协商。总干事也同意确需更有组织的协商。第 23 段中所建议的与秘书长之间的会议以及目前总干事与各区域委员会执行秘书的会议将成为协商安排的组成部份。

56. 由总干事担任主席的协商会议每年可举行二、三次非正式的小型会议在必要时就可举行。这些会议的后勤工作必须详加规划,务使各单位主管或其副手都能参加。例如,这些会议可在经社理事会或行政协调会届会的前后举行。会议的议程也应直接联系到大会规定的优先次序。总干事与各区域委员会执行主任之间的会议可在较广泛的会议之前或之后举行。

57. 除了总干事和各单位主管之间的直接亲自接触之外,每一单位也应派一名高级官员 - 最好是副主管 - 与总干事办公室进行联络。对较大的单位而言,可能还需要其他的联络安排。总干事办公室负责某一方案部分的人员应与各单位进行联络。这样的安排可使意见和情报得以不断交流,并对双方关切的问题取得相互了解。

58. 必要时,总干事属下的工作人员应与各单位所有或一些联络人员举行会议。这些会议的主要事项是协调和合作。

### C. 汇报安排

59. 检查专员在上面第28段中建议：经济和社会领域各单位主管应就所有属于总干事职权范围内的问题向其汇报。如第18段所指出的，目前的汇报安排未如预期那样起有效的作用，因为各单位仅偶而向总干事提出说明或向他或通过他提出报告。

60. 书面汇报办法应予加强，务使总干事及时知悉可能需要他干预的问题。基本目的在保证总干事拥有他所需要的资料，但不过份加重各单位的负担，也不使其办公室沉溺于原始资料或用处不大的资料的深渊中。在联合国没有资料管理系统的情况下，必需的资料应以下列方式提供：

(a) 总干事办公室当然应该收到经济和社会部门政府间机构很容易弄到的报告和文件，不论会议在总部或总部以外地点举行。

(b) 各单位应就它们负责的重大会议的结果和即将举行的重大会议以及所涉的问题定期告知总干事办公室。必要时，应编写有关报告或文件的送文说明，指出可能需要总干事注意的具体问题。

(c) 总干事可能需要的特定资料应通过第57段建议的联络体制提供，索取这类资料应有节制，但有关单位应作为优先事项予以提供。

(d) 总干事办公室应与现有的报告过程取得联系，特别是与方案执行情况有关的报告过程取得联系。总干事办公室负责与特定单位联络的工作人员也应与负责同一单位的预算和财务干事保持联络。他们应取得预算和财务干事编写的重要报告和备忘录的副本。

### D. 文件的核准

61. 目前多数提交经社理事会和大会的文件都在快要付印之前并且时常在文件已经过期的时候才送请总干事核准。一般供总干事审核的时间不足24小时。提交其他政府间机构的文件极少送请总干事审核。

62. 这使总干事无法充分执行他的职责，即指导并协调秘书处提供各主要政府间机构的服务及监督大会和经社理事会各项决议的后续行动和执行情况。重要的是：凡提交政府间机构的关于提出政策革新或载有与几个单位有关的方案或体制建议的文件和说明，都应得到总干事的核准。秘书长在1980年进度报告中指出，他打算通过总干事建立各种程序，以确保秘书处对整个联合国组织有政策性和制度性影响的倡议受到全面监督。这种程序也应全面监督影响联合国各单位的协调和关系的提案以及影响到各单位的职权范围和政策方针从而对联合国活动的通盘重点和连贯性有直接影响的提案（A/35/527，第15段）。下列程序应有助于使秘书长的意图得以实现。

(a) 经社理事会和大会文件：每届大会之后，总干事在核准负责执行决议的单位名单时，应同时指出哪几份特别重要的文件是他想在编写期间就需要同他协商的，哪些文件是他希望审阅其初稿的，以及哪些文件是他只需审阅其付印前的定稿。

(b) 提交其他政府间机构的文件：秘书处各单位应将提议重大政策革新或载有与几个单位直接有关的方案或体制提案的文件和声明送请总干事核准。反映通常单位间合作的文件不需要这种审核。联络干事（参看第57段）应协助识别何种文件需要这种审核。

#### E. 协调

63. 联合国经济和社会活动的协调受到妨碍，这是由于对需要协调的领域尚未全面予以指出。总干事认识到这个问题，他在关于编制1984-1989年中期计划的指示中提出了适当的补救办法。计划草案在1981年底拟就时，将载列三个级别协调所需的某些资料：政府间一级；秘书处内部；和联合国系统内。

64. 然后总干事将能采取主动，通过协调改善经济和社会方案的连贯性。为此，检查专员建议：总干事编制的年度工作计划，应根据中期计划，明白指出应该采取的步骤，以促进或确保三个级别所需的协调。这种协调不应是繁冗耗时的程序，而应建立于现有的努力上，并且要有助于这种努力。

### 五 具体活动的方法和程序

65. 现对第 32/197 号决议附件所载的联合国秘书处的某些职务提出下列具体的程序。 这些程序应尽可能并入第四章所载的一般程序中。

#### A. 规划、拟订方案、编制预算和评价

66. 总干事正在国际经社事务部方案规划和协调事务处的全力协助下，对编制 1984—89 年中期计划的工作，进行监督和管制。 这个计划一经核准，就可向联合国秘书处的活动提供一些政策的指导方针。 总干事负责编写中期计划导言，这是一份特别关于优先事项的主要政策文件。 但是，目前总干事在审查有关经济社会问题的方案预算草案建议这方面到底需要执行哪些任务，需要进一步加以澄清。 在建立第 53 段所指新的协商安排之前秘书长于 1981 年 3 月任命总干事担任特设高级干事工作组的主席，负责深入审查本组织的工作方案，“以查明哪些活动被认为是过时的、效用不大的、或是没有作用的”。 检查专员认为，工作组应当成为一个常设机构。 它的工作应与两年期方案预算的编制过程挂钩，并且包括优先次序的制订一致、协调和管理问题，并求其符合立法决定和中期计划。

67. 联检组在关于制订优先事项和查明联合国过时活动的报告中 (A/36/171) 提出建议 10, 11, 13 和 14, 其中提议加重总干事在规划、编制预算、拟订方案和监测方案执行情况的过程中的职务。 这些提议没有在本报告列出，但在拟订本报告所载的各项建议，特别是澄清总干事的各项权力 (见第 26 段) 时经已给予注意。

68. 评价工作的目的是尽可能有系统和客观地按照活动的目标来确定这些活动是否恰当、有效和产生什么影响，以求改善现有的活动和将来的规划、方案拟订和决策工作。 评价工作同目前改进监测方案执行情况的工作配合起来，特别有用。 目前评价工作已取得了一些进展。 总干事担任了高级评价工作指导委员会的主席。 这个委员会由所有有关单位的主任组成，主要处理各个经济社会事务单位和国际经



社事务部评价股所作的具休评价研究。根据 A/36/171 号文件所载的联检组报告第 14 号建议，这个委员会应成为一个常设机构，负责从意见不一的评价报告中得出判断和结论。

69. 建立联合国评价系统的工作仍然处于初步阶段，评价的潜力仍然没有得到充分利用。联检组在两份不同的报告（A/36/181 和 A/36/182）中审查了联合国各组织的评价工作状况；并就建立评价系统问题提出建议。这些报告总结说，目前必须扩大联合国的评价工作，争取各有关单位的全面参加。

#### B. 管理问题

70. 总干事确保一切经济社会领域活动的有效管理的责任，是由第 32/197 号决议附件第 64 (b) 段所规定的。确保有效的管理当然是每个单位主任的主要职责。实行过多的中央管制会削弱这个职责，因此不切实际，会引起反作用。各单位主任必须继续负责，按照成本效用原则动用本单位预算的资金。

71. 不过，许多管理问题，尤其是涉及单位间的问题，可以通过熟悉情况的外部审查来帮助解决，首先要查出问题所在，然后寻求解决的办法。可以通过下列五种方法请总干事协助查出管理方面的问题：

- a) 政府间机构可以作出决定，请总干事参加解决问题。
- b) 秘书长可以指示总干事调查某一个管理问题。
- c) 总干事本人可以查明问题。
- d) 主管行政、财政和管理事务的副秘书长可向总干事提出问题。
- e) 某一单位主任可请总干事协助解决管理问题。在遇到共同的问题时几个单位的主任也可联合提出这项请求。

72. 管理问题可以通过管理研究或评价来解决。每项解决方法都不相同，需要秘书处各个专门单位的参与。管理研究的对象是组织、工作人员编制、方法和

程序，在主管行政—财政和管理事项的副秘书长的权力下由行管处协助进行，并于必要时聘用外界顾问进行。总干事应当审查这些研究工作的职权范围，并应注意其执行情况。他还应保证按照研究结果采取适当的行动。目前已对技术合作促进发展部某些方面展开这种研究。总干事办事处和行管处必须经常合作，设法解决经济社会部门的管理问题。

### C. 权限问题的解决和合作安排的设立

73. 总干事的职责之一，是协助解决在计划的拟订和编制过程中可能产生的秘书处一级的政策分歧或权限问题。总干事办事处往往要将很多时间用在确定哪个单位负责某个具体问题和活动上面，其中不仅涉及责任谁属的问题，而且在某些领域牵涉到权限有无的问题，包括协调的方法和经费问题。所有这些问题都需要长时间进行谈判。

74. 要使方案更加一致和相互配合，就必须消除重叠现象，以及保证将各项活动与其在实质上所属的那一组织活动结合起来，在这方面需要细心判断和认真协商。但是这个职责不是而且也不应仅仅为了避免重叠现象，或仅仅为了解决相互抵触的体制利益；这个职责是为了保证每项活动都能适当地同实质上有关连的其他活动结合起来，并以最有效的方法把秘书处的现有资源和经验集中起来，以便推行各项活动。有时，最适当的解决方法是确定哪一个是领导机构。在其他情况下，最好是设法（例如通过部门间的工作队）跨过机构之间的限界分担责任。

75. 除了使方案更加一致之外，解决权限有无问题可以防止或推迟使秘书处陷于支离破碎，因为这样可以避免新的单位产生，或甚至于适当时将一些现有的单位合并起来，把有关连的职责集中到一起。这个办法有三个优点：将有关连的实务职责集中起来，可以促进协调和减少协调费用；通过这些有关连的职责可以更好地利用和交换它们的技术成就和经验；通过共同的监督和支助服务，可以简化庞大的秘书处结构，节省人力物力。

76. 检查专员建议，解决权限问题和拟订合作安排以便执行经济社会领域活动的工作应当继续由总干事负责。总干事应同有关各方进行充分的协商，就所涉的问题和所需的组织安排，包括所通过的解决办法引起的预算和行政后果，作出决定。

#### D. 分析、综合和查明国际关注的问题

77. 在新的国际发展战略筹备委员会和全体委员会的工作方面总干事办事处同国际经社事务部及其他单位建立的关系形式发展得很好。这种关系形式应当在执行战略和筹备及展开全球谈判的各个阶段继续维持下去。

78. 总干事应当在这个基础上展开下列工作：

- (a) 监督秘书处工作的规划、协调和执行，以便支助负有展开全球谈判以及审查、评价和调整国际发展战略的任务的政府间机构。总干事应按照第26(f)段的建议代表秘书长出席这些机构的会议。
- (b) 继续利用国际经社事务部和其他机构的设备以及参照它们的专长，以便按照第51段的建议编制有关建议、报告和政策立场，供政府间机构审议。
- (c) 拟订更有系统的程序，查明并提请各国政府注意国际关注的新出现的经济社会问题。为此目的，除了别的办法以外可以采用第53—57段所指的协商安排。这些程序必须同第50—52段所述的办事处年度工作计划和总干事执行第66—67段所指的规划及方案编制责任的方法建立适当的联系。

- (d) 在全球经济调查的各个筹划阶段以及在国际经社事务部及其他单位向政府间机构提出发展问题的分析和综合报告时，应同总干事进行协商，并按照第 62 段所列的核定程序在核定前各个阶段提供指导意见。

Ⅲ. 秘书处向方案协调会、  
经社理事会和大会提供的服务

79. 第 26(e)和(f)段建议，总干事负责通过议程草案、代表秘书长出席会议，核定大会、经社理事会和方案协调会审议的关于经济社会问题的文件。

80. 要总干事出席所有会议和处理其他的复杂问题，实际上是不可能的。总干事应同会议主席协商，安排出席或派代表参加直接涉及第 50—52 段所指年度工作计划中各主要项目的会议。

81. 这些职责对于经济和社会事项秘书处服务厅的工作，包括服务厅协调秘书处各单位向各政府间机构和秘书处间协调机构提供的实务支助服务和编制经社理事会基本方案的工作，产生重大的影响。因此，总干事应当同经济和社会事项秘书处服务厅建立特别紧急的监督关系。总干事应当监督服务厅提供的服务，以及向会议秘书汇报，以便会议秘书知道他特别关心的问题。会议秘书应随时将一切发展情况告诉总干事办事处，以便总干事采取行动。在负责执行技术性服务的过程中会议秘书应就可能出现的和总干事关心的实质性问题，征求总干事的指导意见。

Ⅳ. 发展系统的业务活动

82. 总干事的职责是向联合国发展系统的业务活动指供指导。在这个范围内总干事还通过开发计划署、技合发展部和参与联合国本身业务活动的其他组织单位履行他的职责。目前，总干事履行其职责的方式主要是监督第 32/197 号决议的执行情况，以及审查发展方面的业务活动报告，包括三年期综合政策审查报告。关于这一点，请参看第 39 段。

83. 对于联合国各单位从事的业务活动，总干事执行其整个职责的方式可以在几个方面予以加强，无需处理细节问题。按照本报告所列的各项有关建议，为了保证业务活动的改组措施有助于达到大会第 32/197 号决议附件第 28 段所述的目标，总干事应当进行下列工作：

- (a) 就业务活动的一般要点拟订政策建议，于必要时利用有关单位的人力；
- (b) 同这些单位的秘书处共同查明大会应予以注意的主要问题；
- (c) 提供指导以解决业务活动的整个管理问题；
- (d) 取得必要的权力，以推行一致的办法来调动预算外资源，供发展业务活动之用。

84. 总干事对驻地协调员这个新制度负担主要的责任。驻地协调员则对国家一级的发展业务活动全盘负责，并进行协调工作。总干事保证同行政协调会各成员和被委任为开发计划署执行机构的联合国有关单位进行协商，就任命驻地协调员的问题提出获得整个联合国系统信任的建议。他还对在国家一级执行组织间有关安排的方式提供指导。总干事将按照大会第 32/213 号决议，以秘书长的名义同各国政府及行政首脑进行协商，讨论如何能使驻地协调员最好地履行他们的职责。

85. 联检组将会对技术合作促进发展部进行另外一项研究。总干事将会审查行政管理处对技术合作促进发展部的工作的研究。这两项研究工作是协调进行的。目前，各单位尚未完全解决的问题是，如何保证业务活动的管理能够加强其他单位提供的实务支助，并从这些支助中获得好处。除了别的事项之外，这是总干事关心的一个问题。

## 六. 总干事办公室的组织

86. 大会第32/197号决议第64段说,应向总干事提供必要的支助和资源。1979年初提出的总干事办公室配置工作人员的提议中,力求尽量减少工作人员资源的数额并避免同其他部门现有职能重复,但同时要让他能执行提供指导,方针和协调等广泛的职责(A/33/410/Rev.1,第40-47段)。这些提议所根据的假定是,通过借调工作人员负责特定任务和编制文件的方式,使总干事能充分利用现有的联合国各个实体,资源和专门知识方面的援助。该办公室现在设置了3名D-2,4名D-1和6名P-5以及11名一般事务人员员额。1981年初,除了一名D-2员额外,所有的员额不是已经填补就是在征聘中。

87. 检查专员们注意到,既定政策是要使本办公室保持规模小而精。这使总干事能密切监督办公室的工作,避免造成官僚主义,对其他实体形成不必要的负担。但是,要想这种政策推行成功,总干事必须要能从其他实体中暂时取得工作人员、资源以作为其工作队的成员或担任其他任务。由于第51段中的理由,提供人力应优先于其他工作。目前,各实体合作在为总干事指定的工作提供人力方面进行得很不平衡,而且大部分的提供都是数额不足的。

88. 本报告中所提的提议如能执行,将会提高总干事办公室工作的数量和水平。由其他实体特别方式提供的人力将使更多的工作得以进行。特别是由于第五章中对总干事办公室建议了更多的任务,因此应根据预算政策考虑对本办公室适当地提供更多资源。

89. 至于总干事本身工作的数量和水平,检查专员们认为总干事需要一名资深助理人员在他工作时间冲突时——这种情况经常发生——代理他的工作。早先曾经预想到可能需要这样一位直接协助总干事的官员,但已推迟到获得更多的经验后再作决定(A/33/410/Rev.1,第43段)。秘书长在第A/35/527号文件,第38段中再次提到这个问题,并且作结论说“在总干事办公室目前员额表内所设置的人员之外,还需要一个较高一级的管理人员协助”。检查专员们同意,总干事的主

要助理人员必须具备较高的专业品质以执行很重要的繁重工作。检查专员们不主张增加员额，而建议最好能将 D-2 的缺额改叙为助理秘书长或经由重新布署的方式提供一个助理秘书长的员额。

90. 除了第 57 段中所指出的关于联络关系的需要以外，总干事办公室的组织是令人满意的。总干事力求灵活地运用其工作人员，包括用工作队执行特定的任务，由顾问提供专门性的协助和一般的努力以确保广泛的专门知识应用于具体的工作中。检查专员们对该办公室工作人员的工作能力具有深刻印象。

## 七. 结论和建议摘要

91. 1977年12月大会通过关于联合国系统经济和社会部门的改组的第32/197号决议并设立了发展和国际经济合作的总干事这个员额时，对总干事规定了广泛和繁重的任务。其后，对这些职责又作了进一步的具体规定，包括不仅要确保联合国在经济和社会领域内一切活动的领导工作的连贯性，协调和有效管理，而且包括掌管联合国内秘书处一级所有经济和社会部门的司处和机关。总干事的这些职责，加上所指派的其他职责，当然都受秘书长管辖，并且不妨碍各机关的法定任务中所载各该机关的职权范围和任务规定。

92. 总干事的职责，各项职责的根源及其执行的方法和程序均载在附件一内。总干事执行其职责的权力迄今未作充分具体的规定，而且与其职责的性质甚不相称。在实施改组决议的初期，总干事的权力及在其权限许可范围内使用的方法和程序仍属实验性质。检查专员们认为，总干事执行其职责的必要条件如下：

(a) 明确规定总干事的权力，但要受秘书长的指示和指导以及大会和其他政府间机构的政策指导。

(b) 订立方法和程序以利总干事行使其职权。

(c) 总干事每年的工作方案应为选择性的，并且每年都集中于大会和秘书长列出的重要政策问题，但各实体的首长应留有必要的自由以处理各自的方案。

(d) 总干事事实上可以要求联合国秘书处任何一个或所有的实体，协助执行他的工作方案。

(e) 阐明和加强总干事同经济及社会领域内各实体间的关系，包括同专门性的政府机构间的关系。

93. 本报告建议了实施上述五项必要条件的一些措施。这些措施仅处理总干事与联合国本身各实体间的关系。以后的报告中将包括改组的其他方面的问题。（参



看联检组1980年7月—1981年6月的年度报告(A/36/34)。

#### A. 总干事的职责和权力

94. 总干事的职责是根据大会和秘书长的各项决定而来。秘书长关于总干事办公室的公报尚未出版(第24—27段)。

建议1：总干事的权力应与其职责相符，并如第26段中所建议的作出明确的具体规定。秘书长公报和联合国组织手册中关于总干事办公室的一节应尽早出版。公报和手册的有关章节中应载明经济和社会领域内的其他各实体的相应改变。

95. 总干事不由大会任命，但有些联合国实体的首长则由大会任命。专门机构的行政首长全由其立法机关任命。大会可能在适当时将审查任命总干事的程序(第29—31段)。

96. 总干事的权力一旦明确和具体地规定，就必须按照秘书长的指示和指导下行使(第22—23段)。

建议2：总干事应向秘书长定期报告以获得他的指示和指导。这些会议也可邀请其他官员参加。

#### B. 总干事和各类经济及社会实体间的关系

97. 许多经济和社会领域的实体因具有依据《宪章》第7(2)条和22条设立的机关或各署的地位而在秘书处内享有一定程度的自主。它们同总干事的关系必须阐明。某些实体虽然有一部分职责与经济和社会问题有关，但也有其他的职责，也必须明确澄清(第32—44段)。

建议3：大会可要求专门性政府间机构就其对第32/197号和33/202号决议及有关问题的执行情况，以及大会根据本报告所作决定的执行情况定期提出报

告，以确保予以充分执行。这些政府间机构应请总干事就这类问题向它们提出书面和（或）口头报告，并在适当时请总干事就向它们提出的影响联合国内其他实体工作的提议，具体地表示意见。

建议 4：总干事应与秘书处每个实体的首长就方案中主要是经济或社会性质的部分或方面的问题作出决定。这些决定一经秘书长核可后，各实体的经济和社会活动即与其他实体一样，接受总干事的领导和管辖。

### C. 总干事办公室的一般方法和程序

98. 明确和具体规定总干事的权力才能容许他采取方法和程序，便于执行其职务。方法和程序应力求简易，尽量减少对其他实体形成额外的负担（第 45—47 段）。

#### 99. 总干事办公室编制年度工作计划：

总干事的职责范围广泛且数量繁多，但这些职责并非每年都需要同样的密集工作量。总干事办公室的工作人员很少，不应试图重复或代替其他实体的技术权责，而应依靠这些实体向总干事办公室提供必要的投入。工作计划中可反映目前大会和其他政府间机构的优先事项（第 48—52 段和 26 (t) 段）。

建议 5：总干事应编写一份年度工作计划，具体指出要实施的优先活动以及需要来自其他实体的捐助。

建议 6：秘书处的各实体应把帮助总干事的工作列为其优先事项，并要求提供工作人力。

100. 协商安排：秘书长在 1980 年大会所宣布的各项安排现在刚刚开始。检查专员们强调这些安排的重要性。各实体同总干事办公室间还需要更多的联系（第 53—58 段）。

建议 7：在协商安排下的会议应审慎规划，其议程应直接与大会的优先关切事项有关。

建议 8：每个与经济和社会问题有关的实体应委派一名资深官员，最好是该实体的副首长，同总干事联络。较大的实体可能还需要更多的联络安排。此外，应与联络官进行定期会议。

101. 报告安排：对各实体负责向秘书长提出报告的首长的实际安排并不如所预期的那样有效（第 59 段）。

建议 9：经济及社会领域各实体的首长应就其职务范围内的所有问题向总干事提出报告。但各实体的首长在第 28 段规定的具体情况下，应继续向秘书长报告。

建议 10：为确保总干事适时了解可能需要他干予的各项问题，同时不过分造成各实体的负担，应按第 60 段所载的四种具体的程序提出书面报告。

102. 文件的批准：目前提送给总干事的经社理事会和大会的大多数文件都是在最后时刻才提送批准。这种情况使总干事不能适当地履行其责任，对秘书处给予各中央政府间机构的投入制定方针和进行协调，以监督大会和经社理事会决议的执行情况（第 61-62 段）。

建议 11：总干事应具体指明在提交大会和经社理事会的文件中那些是他希望在编写时参与协商的，那些文件是他希望在初步阶段或仅在定稿时加以批准的。其他政府间机构提出重要政策改革或载有与若干实体有关的方案或体制建议的文件，均应经由总干事批准。联络干事应协助查明需要批准的文件。

103. 协调：协调工作目前因缺乏必要的明确划定的领域而益形复杂。下一个中期计划将载有必要的有关资料（第 63-64 段）。

建议 12：为了促进方案的连贯性，总干事应在年度工作计划（见建议 3）中指出各项步骤以便在政府间机构一级在秘书处内、以及在联合国系统内加强协调工作。

D. 具体活动的方法和程序

104. 规划、拟订方案、编制预算和评价：尽管总干事负责编制中期计划草案的任务已予明确规定而且意义重大，但他负责编制方案预算草案的工作还必须阐明(第66—69段)。

建议13：高级官员特设小组审查本组织的工作方案，以便除其他事项外，查明过时、功用不大或没有成效的活动连同第66段中所载的其他职责应成为编制预算过程中的一项长期特质。

105. 关于确定优先次序和查明联合国的过时活动的工作(第67段)，在另一份有关的联检组报告(A/36/171)中载有这方面的建议。

106. 评价工作已取得了若干进展，但尚未充分发挥其潜力。联检组在两份报告中(A/36/181和A/36/182)对评价工作在联合国组织中的地位作了评价，并就评价系统提出建议(第68—69段)。

107. 管理问题：尽管各实体的首长应负责对其方案的有效管理，但有时还必须有一项熟悉情况的外来审查，特别是对影响到实体间的管理方面的问题(第70—72段)。

建议14：总干事应查明经济及社会部门管理问题中的优先事项，并通过与秘书处适当部门合作进行管理研究和评价的方式，寻求解决办法。总干事应审查这些研究所涉的职权范围并确保就研究的成果采取适当行动。

108. 解决管辖权问题和建立合作安排：适当解决管辖权问题有助于促进方案的连贯一致，通过使各项活动一体化的方式，尽量避免设立新的实体从而防止或减缓秘书处的各自为政的现象(第73—76段)。

建议15：解决管辖权问题和建立合作安排应成为总干事的持续不断的责任。总干事在与有关各方协商后，应就所涉各项问题和必要的组织安排，其中包括所采解决办法引起的预算和行政后果作出决定。

109. 分析、综合和查明国际关切的问题：为此目的与其他单位建立关系以便执行，审查，评价和调整国际发展战略也是总干事的一部分职责（第77—78段）。

建议16：为加强协调和连贯经济及社会分析、综合以及查明问题的的工作，总干事应实行第78段所述的方法和程序。

110. 秘书处为方案协调会，经社理事会和大会的服务：总干事由于要负责核可议程草案和代表秘书长出席大会，经社理事会和方案和协调会关于经济及社会问题的会议，因此特别需要对经社事项服务厅保持密切监督的关系（第79—81段）。

建议17：总干事应督导经社事项服务厅提供的服务。他应向会议秘书们简报，使他们了解特别是与他有关的各项问题。会议秘书们应就可能需要总干事参与的任何发展情况立即报告总干事办公室。他们还应在其技术方面的服务责任中可能发生的任何与总干事有关的实质问题上，要求总干事给予指导。

111. 发展的业务活动：目前，总干事在这方面的责任主要是监督第32/197号决议的执行情况及提出关于发展的业务活动的报告，包括每三年一次的全盘政策审查报告。他对联合国与发展的业务活动有关的实体实施不涉及细节的全面责任所使用的方式可从若干方面予以加强。他还对驻地协调员新制度的执行情况负有广泛的责任（第82—84段）。

建议18：应以第83段中提议的四项措施来加强总干事实施涉及发展的业务活动的联合国各实体的全面责任。

#### E. 总干事办公室的组织

112. 既定的政策是保持办公室小而精。办公室的内部组织是令人满意的。但是，作为另一特点，还必须与经济和社会领域的各个实体保持更密切和更直接的联络。总干事需要一名高级助理协助他应付经常发生的因工作时间冲突造成的困难（第86—90和第57段）。

建议 19：应委派总干事办公室的工作人员以与经济和社会领域每个实体进行联络的责任。

建议 20：总干事办公室应设一名助理秘书长的员额，为了经济起见，最好以重新布署或改叙现有的 D. 2 员额的方式进行。

附 件

发展和国际经济合作总干事的职责

在本表内联检组试图列出总干事的各项主要持续性职责，并按逻辑的次序把它们归类起来，各项来源文件目录载在本表的最后部分。

职责按四个主要标题排列：一、基本职责；二、联合国组织内的一致、协调和有效管理；三、联合国系统内的领导和全面协调；四、秘书长决定的其他任务。

对于每项职责列出来源和执行该职责的现行方法与程序的简短说明以及联检组认为可能需要的其他职权或方法和程序的任何建议。联检组关于职权的建议旨在作为职责与方法和程序之间的一种联系。联检组在本报告内作出的各项提议只涉及总干事对联合国本身的职责，并不涉及对整个系统的职责。第二栏内相互参照的条目所指的是本报告的其他部分或是本附件的其他项目。

-----

职责 (来源)

执行职责的方法和程序

一. 基本职责

1. 在秘书长的权力下，有效地协助他执行他根据《联合国宪章》作为行政首长在经济及社会领域的职责（第32/197号决议，附件，第64段）。为此目的，总干事应对联合国经济和社会部门秘书处一级的所有厅处和机关，充分和有效地享有权力，但不妨碍这些厅处和机关的有关立法所载各

1. 在最初的几年内，提出了实际和特定的方法和程序。联检组认为总干事的权力还与他的责任不相称（参看第二章）。联检组建议秘书长与总干事定期举行会议，必要时由其他人员参加，如让秘书长能提出指示和指导（参看第23段），澄清和明定总干事的权力（参看第26段），为总干事办公室提出方法和程序（参看第四

该厅处和机关的职权范围或任务规定，(第 33/202 号决议，第四节，第 5 (c)段)。

## 二. 联合国组织内的一致、协调和有效管理

2. 保证在联合国组织内由经常预算或预算外资源提供资金的一切经济和社会领域活动的有效领导和一致、协调和有效管理。这对联合国内的所有厅处和机关都同样适用，但不妨碍这些厅处和机关的有关立法所载各该厅处和机关的职权范围或任务规定。(第 32/197 号决议，附件，第 6 4 (a) 和 (b)段)。

(a) 为此目的，为联合国各厅处和机关在经济和社会领域内的一切活动制订与政策有关的准则(第 35/203 号决议，第 7 段)。

(b) 对秘书处一级在经济和社会方面的建议和行动进行普遍监督，特别注意对联合国整个组织的政策和制度所产生的影响(第 35/203 号决议，第 7 段)。

3. 在经济和社会领域作为联合国政

和第五章)，以及提出措施，消除有关总干事对联合国各厅处和机关所具权力方面种种不明确之处(参看第三章)。

2. 秘书长一方面十分重视划分总干事的责任，保证得到所有有关各方面的赞成与充分合作，一方面采取了考虑到实际经验和协商结果的实际办法。联检组的建议摘要载于上面第 1 项内。

(a) 目前这项职责大部分集中于拟订中期计划(参看第五章 A) 联检组建议增加行动领域，例如保证秘书处对发展问题采取统一的办法(参看第 2 6 段)。

(b) 目前的权力、方法和程序的界定都不恰当(参看第二章)。联检组提出了具体措施(参看第 2 6 段和第四和第五章)。

3. 对于总干事的权力和方法与程序尚待



府间中心机构间有关联合国各厅处和机关之间的主要联系。(A/33/410/Rev. 1, 第2 3段)

(a) 指导和协调秘书处对这些机构的投入(A/33/410/Rev. 1, 第2 3段)。

(一) 保证对大会和其他参与谈判和讨论国际经济合作与发展问题的联合国机构的政策投入, 是经过充分协调与适当的总结, 并反映这些机构的需要。(A/33/410/Rev. 1, 第3 1段);

(二) 提供指导和方针, 有效协调政府间和秘书处间两方面政策讨论所需要的实务准备工作, 有效协调在这些政策讨论当中以秘书长名义所表示的立场(A/33/410/Rev. 1, 第3 1段);

(b) 提出指导原则, 将各主要政府间机构的指示变为管理措施, 变为统筹秘书处行动的实务政策和方案(A/33/410. Rev. 1, 第2 3段)。

具体规定, 联检组为总干事提出了具体权力, 代表秘书长出席各政府间机构的会议(参看第2 6段和第五章E)并澄清了总干事与各厅处和机关之间的关系(参看第三章)第四章和第五章提出了方法与程序的建议。

(a) 总干事发出适当的指示, 但批准的程序并不完全令人满意。联检组提议一个较有选择性的方法(参看第四章A和D)。

(一) 参看上面(a)。

(二) 参看上面(a)。

联检组还建议澄清总干事在准备和协调联合国在行政协调会及其各附属机构内的立场方面的作用(参看第2 6段), 第四章就便利执行这项工作的方法提出了建议。

(b) 在中期计划过程中, 总干事核准了适当的指示, 查核了政策的适当反映(参看第五章A)。联检组建议对方案预算, 有限度地扩大这项做法(参看第2 6段和第五章A)。

职责 (来源)

(c) 对确保联合国各部门遵守大会所订定的政策指导方针起催化作用 (A/33/410/Rev. 1 第 22 段)。

(d) 对分配联合国各厅处和机关执行有关任务应负的责任提供指导 (A/33/410/Rev. 1, 第 32 段)。

(e) 促进主动, 选择办法和不同行动步骤, 以利建立新的国际经济秩序谈判的进展。在大会所定的政策范围内帮助革新联合国的概念 (A/33/410/Rev. 1, 第 23 段)。

(f) 对协调和监督政府间决定的执行提供指导 (A/33/410/Rev. 1, 第 32 段)。

4. 配合政策准则连贯一致的大前提下, 提供指导和方针, 把政府间机构的各项指示变成具体方案 (A/33/410/Rev. 1, 第 32 段)

(a) 起草中期计划中经济和社会两部分的导言 (A/33/410/Rev. 1, 第 33 段)。

(b) 指导和调整中期计划内全盘目标的拟订工作 (A/33/410/Rev. 1, 第 33 段)。

执行职责的方法和程序

(c) 联检组建议采取更有系统的报告办法 (参看第四章 C), 以便总干事能够随时知道情况, 采取必要行动。

(d) 这项职责涉及管理和解决管辖范围问题 (参看第五章 B 和 C)。

(e) 这项职责牵涉许多其他的任务, 一直是总干事最关注的事。所需的权力及方法和程序与上面第 1 项所述相同。概念关系应按第五章 D 的提议予以加强。

(f) 联检组建议为此目的应用规划、拟订方案、编制预算和评价制度 (参看第五章 A, A/36/171 号文件和第四章 E)。

4. 执行这项职责目前所用的主要工具是中期计划。联检组建议总干事也保证遵照政府间的指示制订方案预算 (参看第 26 段, 第五章 A 和 A/36/171 号文件)。

(a) 总干事按照计划日历编写中期计划的导言 (参看第 65 段)。

(b) 总干事已发出这方面的指示, 并将有后继行动 (参看第 66 段)。

(c) 帮助解决计划拟订过程中秘书处方面可能产生的政策差异问题 (A/33/410/Rev. 1, 第 3 3 段)。

(d) 为协调规划、拟订方案和编制预算的过程, 为按中期计划的实质性政策拟订两年期方案预算, 为评价工作等提供指导和方针 (A/33/410/Rev. 1, 第 3 3 段)。

5. 提供指导和方针, 指出如何可以进一步执行大会第 32/197 号决议中影响到联合国各机构、机关和方案的各项规定, 包括为联合国总部的新机构建立完善的组织结构, 并规定它们分别应负的责任和评价这些机构满足各方提出要求的能力 (A/33/410/Rev. 1, 第 3 5 段)。

6. 在拟订中心政策时以及在本组织内从事规划和方案拟订时, 应设法有效利用各区域委员会所作出的投入, 同样的应设法使区域一级的拟订政策同各主要政府间机构所订全球政策构架之间取得一致。提供指导, 指出如何达成大会第 32/197 号决议附件第四节所载的各项目标, 如分散有关的责任, 重新把总部资源调配到各区域

(c) 这项职责与上面 3 (d) 项内的职责有关, 也是编制中期计划和解决管辖范围问题的过程的一部分 (参看第五章 C)。

(d) 中期计划方面已采用了种种办法, 联检组建议方案预算方面采用类似但比较不严密的处理办法 (参看第 2 6 段, 第五章 A 和 A/36/171 号文件)。总干事曾主持过一个关于评价工作的指导委员会, 联检组建议在这一方面作出进一步的努力 (参看第 6 9 段)。

5. 总干事的各项管理责任需要得到联检组提议的方法与程序的帮助 (参看第五章 B)。分配责任方面参看上面第 3 (d) 项。评价能力的工作可以得到估评 (参看第 6 8 段) 和管理研究 (参看第四章 B) 的帮助。

6. 总干事与各区域委员会执行秘书定期举行会议, 目前采取的协商办法应可加强这项职责 (参看第四章 B)。联检组将对各区域委员会分别进行研究, 其中将包括分散责任和重新部署资源的问题。

委员会去 ( A/33/410/Rev. 1, 第 3 4 段 )。

7. 为联合国经济和社会问题会议的筹备工作提供指导、方针和协调, 确保符合各有关政府间机构的指示。指导和调整这些会议的后续行动 ( A/33/410/Rev. 1, 第 3 6 段 )。

8. 在广泛政策方面注意联合国经济和社会方面的新闻活动 ( A/33/410/Rev. 1, 第 3 7 段 )。

7. 总干事与各特别会议秘书处保持密切联系, 以便指导它们的工作。联检组在另一份报告内将提出具体程序以促进特别会议的规划、执行和后续行动。

8. 总干事与新闻部保持密切联系。

### 职责(来源)

## 三、联合国系统内的领导和全面协调

9. 保证在发展和国际经济方面,向联合国系统内各机构提供有效的领导。(第32/197号决议,第64(a)段)。

(a) 为联合国系统内各秘书处如何协助拟订新的国际发展战略,提供指导,方针和协调(E/1979/81,第78段)。

(b) 直接协助秘书长履行其兼任行政协调会主席的任务。(A/33/410/Rev. 1,第29段)

(c) 监督行政协调会各附属机构进行工作,确保它们配合各有关政府间机构的需要。(A/33/410/Rev. 1,第29段)

10. 在经济和社会领域作为联合国各主要政府间机构与联合国系统内其他组织之间的主要联系。(A/33/410/Rev. 1,第23段)

### 执行职责的方法和程序

注:联检组打算在以后的报告中审查总干事涉及整个联合国系统的职责。因此,下面的意见和建议只是关于职责中涉及联合国本身的部分。

9. 关于联合国方面参看上面第2项。

(a) 关于联合国方面,参看上面第3(e)项。

(b) 为了使总干事具有所需的身份,联检组建议大会不妨在适当时重新审议任命总干事的程序(参看第二章E)。

(c) 联检组建议澄清总干事的权力(参看第26段)。

10. 关于联合国本身参看上面B节第3项

(a) 为如何利用联合国系统各组织并协调它们的贡献这一程序提供指导和方针，以支持联合国各主要政府间机构的决定和政策制订过程。这包括为经社理事会对整个联合国系统的发展业务进行政策审查作好准备。

(A/33/410/Rev. 1, 第25段)

(b) 保证充分理解联合国各政府间机构在联合国系统内负责处理国际经济关系和谈判主要方面的各会议场合所关切的问题。

(一) 促进这些会议工作同联合国工作之间的相互支援关系；

(二) 作出安排，使联合国系统地长期派人出席这些会议，并密切注意联合国系统内这类谈判的进展情形 (A/33/410/Rev. 1, 第26段)。

11. 在联合国系统内进行全面协调，以便确保整个系统对发展问题采取多部门的处理方法 (第32/197号决议，附件，第64(a)段)。

(a) 提供指导和协调，帮助联合国系统协力执行各主要政府间机构所订有关政策和方案的建议 (A/33/410/Rev. 1 第27段)。

(a) 关于联合国方面，参看上面第3(a)项。

(b) —

11. —

(a) 关于联合国方面，参看上面第3(f)项。

(b) 协调大会第 32/197 号决议中牵涉到秘书处之间事务的那些规定的执行工作 (A/33/410/Rev. 1, 第 28 段)。

12. 提供指导和行动方针, 支持按照大会第 32/197 号决议附件第 28 段所列目标而进行的行动, 包括在整个系统内促进业务活动同研究、政策分析和规范工作的相互支援和互相充实。

(a) 提倡从概念上研究如何按照新的国际经济秩序的各项目标, 最好地确定发展业务的方针, 最好地管理和协调这种业务工作。

(b) 保证驻地协调专员的指派能获得整个联合国系统的信任, 以适当的程序选择这些官员并进行国家一级组织间有关的工作安排的一般作业。(A/33/410/Rev. 1, 第 30 段)

#### 四、秘书长决定的其他任务

13. 秘书长可将与联合国一切经济和社会活动有关职务范围内其他任务交给总干事。(第 32/197 号决议, 附件, 第 64(b) 段)。

(b) —

12. 关于联合国本身, 总干事在监督由技术合作促进发展部行管处进行的管理研究, 其目的之一是要澄清相互支援的情形。联检组将在其他的研究中再讨论这个问题。

(a) 关于联合国方面, 参看第五章 F。

(b) 已定有任命驻地协调专员的程序。联检组将对驻地协调专员办事处进行一项单独的研究。

13. 指派的许多任务都属特定紧急性质, 通常是对以往未与总干事商量的问题的各种不同意见进行调解。其他的任务则是持续性的, 有些涉及整个系统的活动。

关于改组联合国系统经济和社会部门  
和总干事的职责的主要文件选录

“改组联合国系统经济和社会部门”，大会1977年12月20日第32/197号决议。

“秘书长的进度报告”，经社理事会1978年4月21日第E/1978/28号文件。

“秘书长的报告”，经社理事会1978年7月19日第E/1978/118号文件。

经社理事会1978年8月4日第1980/70号决定。

“秘书长的报告”，大会1979年1月2日第A/33/410/Rev. 1号文件。

大会1979年1月29日第33/202号决议。

“1979年秘书长第一次进度报告”，经社理事会1979年7月17日第E/1979/81号文件。

“1979年秘书长第二次进度报告”，大会1979年11月29日第A/34/736号文件。

“秘书长的报告”，大会1980年10月21日第A/35/527号文件。

大会1980年12月16日第35/203号决议。

大会1980年12月17日第35/223号决议。

---

联合国涉及经济和社会问题的机关和机构

经社事项服务厅：经济和社会事项秘书处服务厅

国际经社事务部：国际经济和社会事务部



技合发展部:	技术合作促进发展部
跨国公司中心:	联合国跨国公司中心
科技促进发展中心:	联合国科学和技术促进发展中心
新能源和可再生能源会议:	联合国新能源和可再生能源会议
救灾专员办事处:	联合国救灾协调专员办事处
亚太经社会:	亚洲及太平洋经济和社会委员会
拉美经委会:	拉丁美洲经济委员会
西亚经委会:	西亚经济委员会
非洲经委会:	非洲经济委员会
欧洲经委会:	欧洲经济委员会
近东救济工程处:	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
难民专员办事处:	联合国难民事务高级专员办事处
联合国大学:	联合国大学
训研所:	联合国训练和研究所
贸发会议:	联合国贸易和发展会议
工发组织:	联合国工业发展组织
开发计划署:	联合国开发计划署
儿童基金会:	联合国儿童基金会
环境规划署:	联合国环境规划署
人类住区中心:	联合国人类住区中心
粮食理事会:	世界粮食理事会
人口活动基金:	联合国人口活动基金

-----