

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/37/439
4 October 1982
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十七届会议
议程项目 71(h)

发展和国际经济合作：
改组联合国系统经济和社会部门

秘书长的报告

目 录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言	1 - 2	2
二、 组织方面的结构	3 - 4	2
三、 行政协调委员会执行职务方面的经验	5 - 27	3
四、 结论	28 - 32	9

一、导言

1. 大会在其 1979 年 12 月 19 日第 34/214 号决议中，决定在其第三十七届会议上审查第 32/197 号决议附件第七节（机构间合作）的进一步执行情况，并请秘书长充分注意到本决议和第 33/202 号决议第二节的规定就问题提出报告。秘书长在同联合国系统各机构、组织和机关进行协商后编写了以下报告。

2. 在以前提交的关于这个问题的报告中（1978 年 6 月 2 日的 E/1978/107 号文件和 1978 年 11 月 20 日的 E/1978/144 号文件），行政协调委员会（行政协调会）对大会提出的改组进程表示欢迎，认为这将使联合国系统有机会重新评价其活动的方向和重点，加强各机构之间的关系和合作，并通过比较协调一致的行动，使它对于实现国际社会为其设定的政策目标起更大的作用。行政协调委员会认为，只有依靠所有有关组织的协助、贡献和经验，采取广泛的措施（其中许多具有多部门性质），才能够克服妨碍发展的种种问题。因此，在规划和制订方案阶段必须调集和统一各组织的投入和活动，并集中系统的努力和资源，以贯彻大会和经社理事会确定的指示，优先秩序和综合政策指导方针。

二、组织方面的结构

3. 行政协调委员会在改组其附属机构时主要考虑三个问题：第一是大会在第 32/197 号决议附件中申明并在第 33/202 号决议中重申的原则，即：行政协调委员会应精简和缩小其附属机构，使其保持在必须应付具体的政府间需要以及支持持续设机构的工作的最低限度；第二，新的结构必须强调向执行政策制订职能的政府间机构提供实质性的支助，以此作为秘书处间政策和方案执行协定的组成部分；第三，机构需能有效承担第 32/197 号决议所产生的新职责及目前的工作，并能作出调整，以尽快适应政府间机构的优先考虑事项。

4. 改组后的辅助机构包括一个组织委员会和两个主要的协商委员会分别负责处理实质性问题(实质问题协商会)和行政问题(行政协商会)。实质问题协商委员会由两个单独的机构组成:一个负责方案事项(实质问题协商会(方案)),另一个负责业务事项(实质问题协商会(业务))。行政问题协商委员会也是由两个单独的机构组成:一个负责人事问题(行政协商会(人事));另一个负责财政和预算问题(行政协商会(财务和预算))。E/1978/144号文件详细介绍了这些委员会的职责。此外,还设有一些数量有限的附属机构(统计、营养、新闻、科技、水源和农村发展),它们通过主要附属委员会之一向行政协调委员会提出报告。另外,还通过工作队或特设安排来执行具体和有明确规定的任务,这类任务多数涉及国际年和会议的筹备工作或后续行动。

三 行政协调委员会执行职务方面的经验

5. 上述机构间协调办法是为了配合大会第32/197号决议所载的具体组织建议,订正后的组织安排的基本目的在于加强行政协调会在下列几方面的能力:有效协助为政府间决定所作的筹备工作,执行此种决定及使之变成相辅相成的或合办的方案。此外大会在第33/202号决议里请行政协调会把那些对发展中国家的发展和对国际经济合作极为重要的实质问题列为最优先考虑的工作,并使其工作及报告方法适应大会和经社理事会所关切的事项、指导方针和工作方案。

6. 行政协调会及其附属机构的种种报告是审查期间从事的许多活动的一个综合记录,因此也是评价订正后的组织安排的效用的基础。在此先突出说明一些具体的活动。

A. 组织方面的安排

1. 区域委员会

7. 在秘书长的权力下,各区域委员会的执行秘书应邀参加行政协调会就各

该委员会所关切的事项进行的工作。各区域委员会也越来越经常参加行政协调会及其附属机构的工作。此外，行政协调会及其附属机构进行工作时也尽量充分地考虑到各区域委员会的权能。因此，在必要和适当的情形下，还作出了区域咨询安排。

2. 工作安排

8. 为了更好地协调行政协调会的工作，使之配合大会和经社理事会列为优先关切的事项、具体要求和工作方案，行政协调会已开始两年期的基础上安排它的工作。行政协调会两年期工作方案的彻底执行是同大会第 32/197 号决议第二节规定的经社理事会改组进展有关的。组织委员会在它每个历年开始时举行的第 1 次会议上都按照中央政府间机构的决定，工作方案和时间表，审查行政协调会的工作方案，并拟订行政协调会的时间表和议程及附属机构的工作方案等，以备行政协调会核可，组织委员会还负责监督上述工作方案的后继活动，必要时作出改动并保证适当的联系。

9. 行政协调会采用了一系列的程序使它的工作得以合理进行。这方面的主要重点是，加强主要附属机构以有效执行，它们支持委员会本身工作的责任。新的程序是关于议程、方案、参加问题、文件及行政协调会的决定的形式。

3. 同政府间机构的联系

10. 行政协调会继续把改善行政协调会同政府间机构的联系工作视为高度优先。1980年6月，行政协调会的组织委员会编制了一份反映委员会成员意见的讨论文件（ACC/1980/29），作为以后在经社理事会1980年第二届常会同理事会成员进行非正式协商的基础。正如随后通过的、经社理事会1980年7月25日第1980/185号决定所反映的，重点放在改善现有的联系办法，即方案和协调委员会与行政协调会的联席会议。在这方面应注意的是，大

家曾为联席会议努力挑选出联合国系统所有组织及方案和协调委员会所有成员都感兴趣的实质性议程项目。但是，联席会议还没充分发挥潜力，是无可否认的事，因此必须继续注意此项会议的组织、形式和议程。与此同时，还应继续不断地在许多层次上同许多政府间机构多多联系，并加强非正式协商的过程。

4. 报告工作

11. 按照目前的安排，完全可以随时获得行政协调会的讨论结果。按照其订正后的报告程序，行政协调会现在就大会和经社理事会议程上整个系统有关的具体问题提出个别报告，而不是就其所有的活动，单单提出一个综合性的年度报告。此外，行政协调会还提出一份简明的年度总报告，对联合国系统的一般情况作一说明并按照联合国系统各组织执行首长的看法，指出现在国际社会面临的挑战。

B. 方案活动

12. 发展和国际经济合作是联合国系统所注重的一项重要事务，它在行政协调会的审议事项中占了主要的地位。行政协调会本身已进行了一系列高阶层的会晤，专门讨论国际社会所面临的各种主要问题和联合国系统各组织如何确定和改变它们各项努力的方针的问题，以便能有效地满足各成员国的需要。除了在经常会议上将正式审议的问题列为持续性的议程项目以外，行政协调会现正采用新的工作方式，以便就发展问题进行各种非正式的意见交换，进而加强支持各政府间机构讨论这些问题的能力。这种非正式会议已于1980年4月举行，它讨论了发展和国际经济合作的一般性问题，预期在不久的将来可能举行一次类似的会议，以讨论联合国系统各组织在1980年代的业务活动方面所面对的各种挑战和困难。

13. 一项主要的工作就是行政协调会在制订联合国第三个发展十年国际发展战略方面所提供的援助。除了个别组织作出的贡献以外，行政协调会长期发展目标工作队对发展规划委员会和新的国际发展战略筹备委员会的工作提供了资料。大

会第三十五届会议通过的国际发展战略为联合国系统的行动建立了一个基本的纲领。联合国系统各机构、组织和机关完全接受它们协助各国政府执行该战略和谋求国际经济合作促进发展的新途径的责任。为此目的，行政协调会目前正在审查系统内各不同组织如何将战略中所载各项目标究竟在多少程度上已经反映在政策和方案内。实质问题协商会（方案事务）正在对联合国系统各组织在战略的不同部门方面的工作进行一系列的方案审查，以便按照具体的方案条件，确定各组织如何响应战略的各项目标。预期行政协调会将在1984年在有关战略的审查和评价方面就这项审查工作的结果向经济及社会理事会提出报告。

14. 同样地，行政协调会也已密切注意有关进行全球性谈判的讨论工作，并申明它支持进行这种谈判。行政协调会各成员个别和集体地保证将于必要时和适当时给予这种支持，以使各项全球性谈判获得圆满成功。

15. 正如大会和经济及社会理事会所确定的，各种国际会议和国际年能使注意力集中在国际社会所面临的一些最为迫切的经济和社会问题上。联合国系统各组织继续充分参与所需要的实质性筹备工作和充分参与执行各项最后决定。在这样做的时候，行政协调会已经利用了其各主要的附属机构，并在必要时利用各种非正式的特别安排。最近的例子包括在联合国科学和技术促进发展会议（1979年）、联合国新能源和可再生能源会议（1981年）、国际残废人年（1981年）、联合国和平利用外层空间会议（1982年）和老龄问题世界大会（1982年）的筹备工作方面所进行的机构间协商。

16. 行政协调会继续就增加利用共同规划的方法问题进行讨论，以便作为一项在系统范围内采取联合行动的措施。作为一项基本概念，行政协调会认为共同规划不应当以共同规划为其目的，而应当随着方案的发展而持续予以进行，并要取得机构间的参与。目前已经有许多从事共同活动的非正式途径，其中包括准备进行跨组织方案分析、协商前的安排，以及一些根据两个或两个以上的组织在特定行动领域所达成的协议或谅解书进行的共同活动。此外，最近已作出进一步的安排以

便在一些特定领域——初级保健、在评价、规划和利用能源方面的研究和训练工作，和协调能源资料系统——进行共同规划。行政协调会在处理共同规划的方面是支持扩展和加强区域委员会与从事区域方案的机构之间在区域一级上进行的方案协商，和支持在适当情况下选择协调组织。

17. 全系统方案分析（跨组织方案分析）已成为一种越来越普遍的汇报方式，其目的是要将注意力集中于若干组织积极进行的方案领域，以便促进各政府间机构的协调工作。同时，这对行政协调会本身也是一个有用的工具，因为在进行分析和编制最后报告时所进行的协商和合作都应当有助于改进各有关机构间的协调工作。采取更具体的后续行动可以增进这种分析的效用。在本报告审查期间，在农村发展、能源、公共行政和青年问题的方面已进行了跨组织的方案分析。

18. 机构间活动的其他方案领域包括环境、保健、能源、科学和技术促进发展、气候变化、水资源、运输和通讯、海洋事务、营养、农村发展，和研究资源、环境、人类和发展之间的相互关系。

C. 业务活动

19. 促进发展和国际经济合作总干事在编写关于各项业务活动的年度报告以及关于各项业务活动政策问题的三年度报告方面，需要在整个系统进行机构间协商。这些协商工作使行政协调会有机会对本系统促进发展的各项业务活动进行分析，以确保这些活动能对各发展中国家的需要和要求作出反应，并考虑采取增进各项活动的效率的措施。

20. 与上述工作密切有关的是行政协调会各成员对本系统各组织所面临的下列情况的日益恶化表示关切：那就是从事国际技术合作和其他各项发展活动所能得到的按实际价值计算的优惠资源数量不断下降。行政协调会在1981年11月的会议上通过了一项决定，其中提请各会员国注意这个问题（参看A/C.2/36/5）。作为一项后续工作，目前实质问题协商会（业务活动）正在审查由于这个资源问题

致使本系统各组织在1980年代展开各项业务活动时所面临的种种挑战和限制因素。这个工作所得的结果将交由行政协调会审议，此外，它还能在1983年审查有关各项业务活动的政策问题方面提供宝贵的资料。大家希望这个工作所得的结果将会使各国政府和一般公众对联合国系统在经济和社会发展方面所做的有用工作具有更多的了解，并为1980年代联合国各项业务活动筹措充足的经费创造有利的环境。

21. 业已展开广泛的机构间协商工作，以执行大会第32/197号决议附件第34段有关委派一名专员全权负责协调国家一级各项促进发展的业务活动的规定。目前，驻地协调员这个新制度已实行了18个月。协商的目的在于确保拟议任命的驻地协调专员能获得整个系统的信任。根据大会第34/213号决议的各项条款，现正通过驻地协调专员并在一些机构代表的参与下，随后并将通过行政协调会，同各国政府进行协商，以确定驻地协调专员如何才能更好地发挥其功能。

22. 在审查了联合国系统对紧急情况作出反应的能力之后，行政协调会的结论是，过去几年出现的大多数紧急情况所具有的共同性质是：联合国系统各直接有关的组织是很容易加以确定的，并且这些组织一般都能按照他们所负的任务作出有效的反应，而且彼此也能够进行有益的合作。同时，大家认为可能会出现特殊情况，由于情况的严重性和复杂性，因而需要作出各项特别的特设合作安排。因此，行政协调会就有关领导单位和各参与组织在复杂的灾难情况中所负的任务通过了若干项指导原则（参看E/1982/4）。应当强调指出的是，在整个工作过程中，行政协调会设法对经社理事会和大会表示关心的种种问题作出全面反应，包括，例如，接受简单和复杂紧急情况之间的区别并就复杂紧急情况提供更多的资料。

23. 行政协调会在这方面继续关心的其他问题包括：使用开发计划署国别计划拟订程序作为对照纲领，发展中国家间的经济和技术合作，以及技术合作、投资前和投资之间的关系等。

D. 行政和财务活动

24. 大会第 32/197号决议附件第七节和第 33/202号决议的重点在于行政协调会发挥的实质性职能问题。因此，行政协调会将这些活动列为最高优先事项。同时，由于行政协调会各成员负有担任各自组织执行领导的责任，因而协调会的管理问题仍然是个重大问题，这些问题对行政协调会执行其实质性责任的能力十分重要。

25. 行政协调会在这方面应做的工作是支持大会在行政和财政领域对协调会的协调功能提出的要求，以及行政协调会在有关薪给和津贴共同制度和服务条件的管理方面发挥其一般性职能。另外还需要支持国际公务员制度委员会提出的各项要求。

26. 关于财政和预算问题，行政协调会的一个主要工作是根据可能有的经过改善的质量标准，向执行协调任务的各主要政府间机构提供必要的资料。行政协调会还继续进行旨在协调联合国系统各组织的财政和预算方面的惯例和程序，以及促使对这个领域产生的各种问题采取适当的共同解决办法。

27. 行政协调会在其他领域继续关注的问题包括外地工作人员的工作条件、薪酬的水平、国际公务员制度的安全和独立等。

四. 结论

28. 联合国系统内秘书处间协调的最终目的是支持各成员国促进经济和社会发展的努力。正式组织性安排可以大大有助于达成此一目的。因此，如上所述，改组行政协调会各附属机构的目的是促使其更有能力实际履行大会第 32/197号决议附件七所概述的责任。同样的，现已将行政协调会及其附属机构的工作方案拟订得可以反映大会和经济及社会理事会所确定的各项重要实质性问题的。不过，对正式组织性安排同样重要的事实是行政协调会已经表明它具有实事求是地不断产生积

极成果的解决问题的能力。改组后的秘书处间结构的重点是变通性。其目的在于消除僵固的体制和程序，以便更易于对特定需要和不断在变动中的情况作出调整。

29. 改组后的行政协调会机构现已实行三年。概括说来，行政协调会认为，在秘书处间一级，对机构间协调作出了积极的贡献。同时，它认识到仍有改进的余地。

30. 上文曾提到在行政协调会机构功能方面的某些改进（参看上文第9段）。目前正在考虑中的其他可能改进方面包括：在拟订行政协调会议程的时候更明确地区别管理问题和实质性问题的讨论；多多采用非正式的安排来深入讨论重大的实质性问题，以及改进行政协调会决策过程和秘书处支助。在这方面，行政协调会特别关怀的是，采用改进办法使委员会更有能力查明和探讨新出现的问题，特别在发展领域，以便使它具有更强大的动力和整体概念，并使其更能采取高瞻远瞩的作风。

31. 行政协调会认识到有必要继续进一步努力提高机构间协调的素质。行政协调会的成员负有一项双重责任：第一，告知个别理事机构中央政府间机构提出的优先事项；第二，在行政协调会充分代表其理事机构所采取的立场。行政协调会的一个富有挑战性的作用是帮助达成这种平衡，以便通过更强大的整体力量和影响力，尽力为国际社会服务。在这方面，各成员国也有一个重要的责任，那就是在各种政府间论坛上提供连贯一致的政策指导。联合国系统的这种整体力量和影响力必须在《联合国宪章》、各专门机构的章程和各有关组织的关系协定所规定的职权下放制度的体制内予以加强，并争取各组织参与政府间中央机构的工作，以发挥其协调的功能。

32. 大会第32/197号决议倡议的联合国系统经济和社会部门的改组，其过程是持续不断的，因此，行政协调会将随时审查最新的安排和程序，以确保连贯协调地支助成员国的工作。
