



第七十三届会议

议程项目 123

振兴大会工作

大会常会开幕

秘书长的报告

一. 导言

1. 大会关于振兴其工作的第 72/313 号决议请秘书长向大会第七十三届会议提交一份报告，说明大会常会开始的可能替代日期及其对财务和后勤的影响，以及各个选项可能产生的利弊，前提是任何此类变化将不会对 9 月份一般性辩论的开始产生影响。

2. 现根据上述该要求印发本报告。

二. 程序框架

3. 《联合国宪章》规定，“大会每年应举行常会”。¹《宪章》没有对年度常会的开幕日期作出规定；然而，《宪章》第二十一条规定，“大会应自行制定其议事规则”。大会议事规则(A/520/Rev.18 和 A/520/Rev.18/Amend.1)第 1 条对常会开幕日期作出规定，即常会每年于 9 月从至少有一个工作日的第一个星期起算的第三个星期的星期二开始举行。

4. 虽然议事规则规定了开幕日期，但除大会应在每届会议开始时按照总务委员会的建议确定该届会议的闭幕日期之外，没有具体规定届会的会期。²

5. 实际上，秘书长关于大会常会组织问题的年度备忘录就会期提出建议，供总务委员会审议，而后由总务委员会向大会提出建议。例如，在第七十三届会议开

¹ 第二十条。

² 议事规则第二条。第六条还规定，大会可于任何一届会议期间决定暂行休会，并可在以后复会。



始时，大会在第 73/502 号决定中核准了总务委员会的建议，即该届会议于 2018 年 12 月 17 日星期一休会，并于 2019 年 9 月 16 日星期一闭幕。

三. 历史背景

A. 第 1 条(开幕日期)

6. 多年来，大会议事规则第 1 条在说法上有所不同，但这条规则始终规定大会在 9 月开幕。

7. 联合国筹备委员会就大会第一届会议暂行议事规则提出供通过的建议，大会于 1946 年 1 月 11 日予以通过，其中规定，“大会每年应在 9 月 2 日之后的第一个星期二开始举行常会”(PC/20，第一章第三节)。

8. 1947 年 11 月 17 日通过的大会议事规则(A/520)规定，“大会每年应于 9 月第三个星期二开始举行常会”。

9. 2000 年，大会在第 55/14 号决议中将第 1 条修正如下：“大会常会每年在 9 月第二个星期一翌日星期二开始举行”。

10. 2003 年，大会在第 57/301 号决议中将第 1 条进一步修正如下：“大会常会每年在 9 月从至少有一个工作日的第一个星期起算的第三个星期的星期二开始举行”。这在今天仍然有效。

11. 然而，大会以往届议在不同的日期开幕：大会第六届会议于 1951 年 11 月 6 日开幕；第七届会议于 1952 年 10 月 14 日开幕；第十一届会议于 1956 年 11 月 12 日开幕；第十九届会议于 1964 年 12 月 1 日开幕；第二十三届会议于 1968 年 9 月 24 日开幕；第五十三届会议于 1998 年 9 月 9 日开幕；第五十四届会议于 1999 年 9 月 14 日开幕；第五十五届会议于 2000 年 9 月 5 日开幕；第五十六届会议于 2001 年 9 月 12 日开幕。

B. 届会会期：改为全年周期

12. 大会自 1946 年第一次在伦敦召开会议以来，每年举行一次常会。在本组织成立初期，在决定常会的日期和会期时往往要考虑到跨大西洋交通时间表，至少最初是这样。1953 年的一份秘书长报告(A/2436)提到这一因素的重要性，其中指出，对大会常会开幕日期的任何修改都必须考虑到西大西洋至东大西洋交通最繁忙季节的订票情况。

13. 《宪章》和大会议事规则的规定考虑到召开特别会议以及自 1950 年以来根据大会第 377A(V)号决议的规定召开紧急特别会议的情况，这进一步显示，根据最初构想，常会是有会期限限制的。从历史角度来看，值得注意的是，大会在 1947 年决定设立一个临时委员会，其目的正是为了具体处理常会闭会期间出现的事项。

14. 1946 年第一届会议包括两部分，会期共有 13 周。³ 之后的许多届会举行了十三周，但从本组织成立之初，许多其他届会在下一个日历年举行续会，会期超过 13 周。1971 年，大会程序和组织合理化问题特别委员会认为，常会平均 13 周的会期不应改变，“届会无论如何应在圣诞节前结束”。⁴ 此外，该委员会不赞同将届会分为两部分或“届会在理论上应持续一年并在两个月的主要会期后休会”的建议。⁵

15. 1990 年，大会正式承认事实上的全年周期，并批准了总务委员会的建议，即根据近几届会议的惯例，第四十五届会议应于 1990 年 12 月 18 日休会，并于 1991 年 9 月 16 日闭幕(A/45/250，第 6 段)。秘书长在 1995 年指出，在过去几年中，大会经常在 1 至 8 月间举行会议。大会在第四十九届会议期间，除 8 月外至少在 1 至 9 月间每月举行一次会议。在会议日历中并没有规划这些会议，因此只好作出临时安排，以继续提供适当的秘书处服务，从而影响了其他方面的所需经费(见 A/BUR/50/1)。

16. 逐步延长到全年周期的情况在会费委员会的审议工作中得到进一步体现。2001 年，该委员会表示，《宪章》第十九条自每年 1 月 1 日起适用，委员会通常要到 6 月才开会。因此，根据第十九条请求豁免的会员国在委员会和大会采取行动之前可能丧失其表决权。过去，因为大会续会和特别会议相对较少，这不是一个严重的问题。由于举行续会，情况显然不再是这样。⁶

17. 目前，同一年 9 月至 12 月期间被称为“[某届]会议主要会期”，下一年 1 月至 9 月期间在同一届会议期间继续举行的会议被称为“[某届]会议续会期间”或“在[某届]会议续会期间”举行的会议。⁷

C. 工作方案：现行做法

18. 在审查其他备选办法之前，最好简要说明与大会工作方案有关的现行做法。在每届会议开始时，大会根据总务委员会的建议，决定将其议程上的项目分配给六个主要委员会中的一个或多个委员会审议，或由全体会议直接审议。

19. 大会根据关于振兴其工作的第 58/316 号决议决定，大会议程的标题编排应与本组织的优先事项对应，以期给人一种大会工作结构严谨的感觉，更好地介绍大会处理的问题和挑战，使得大会的工作比较易于接近。⁸

³ 见《联合国各机关惯例汇编》，第 20 条(补编 1 和其后)。

⁴ 第 2837(XXVI)号决议，附件二，第 4 段。

⁵ 同上，第 5 段。

⁶ A/51/11、A/51/11/Corr.1 和 A/51/11/Corr.2，第 9 段。

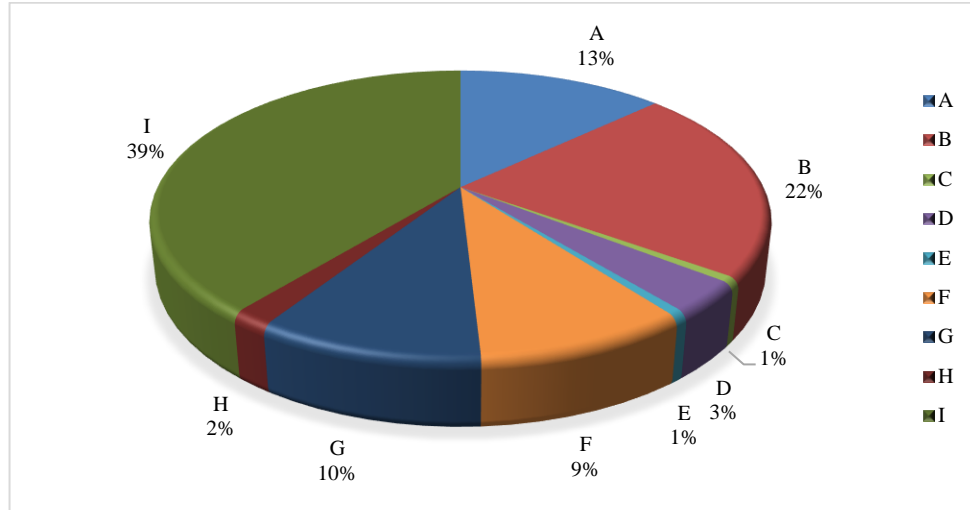
⁷ 秘书处关于在大会工作中使用“届会”一词的编辑指示(ST/CS/SER.A/39)，第 6 段。

⁸ 大会后来决定颠倒前两个标题的顺序。

20. 作出该决定时有一项谅解，即新的办法不影响大会工作的安排和开展工作的方式。图一说明了大会第七十三届会议议程项目按照标题分组的情况以及已分组的项目在议程项目总数中所占的百分比。

图一

大会第七十三届会议议程按标题分组的项目



说明：分项目在本图中不作为单独项目计算。

A: 按照大会和最近各次联合国会议的相关决议促进持续经济增长和可持续发展

B: 维护国际和平与安全

C: 非洲的发展

D: 促进人权

E: 有效协调人道主义援助工作

F: 促进司法和国际法

G: 裁军

H: 药物管制、预防犯罪和打击一切形式和表现的国际恐怖主义

I: 组织、行政和其他事项

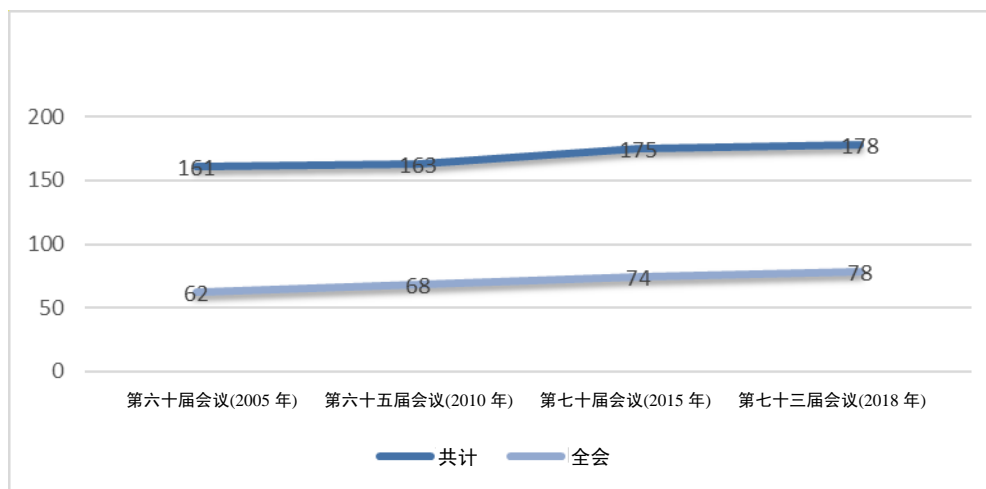
全体会议

21. 全体会议直接审议的项目被安排在一般性辩论和 12 月中旬之间，即在届会主要会期期间进行。⁹ 截至编写本报告时，大会决定直接在全体会议上审议其第七十三届会议议程上的 78 个项目(见 A/73/252)。

22. 大会议程项目的数目对其日程安排有影响，而且随着时间的推移继续增加(见图二)：

⁹ 根据题为“振兴大会工作的进一步措施”的第 58/316 号决议，临时工作方案作为秘书长的报告于 7 月印发。届会开幕后，该方案将以大会主席说明的形式重发。

图二
2005 年世界首脑会议以来议程项目的趋势



23. 工作方案的目前格式经过了逐步演变，其基础除其他外是文件的准备和提供情况、预算周期、各主要委员会有关项目(例如，“人权理事会的报告”这一项目分别分配给全体会议和第三委员会)的审议情况或其他活动(例如国际法周)。

24. 根据传统，届会续会专门用于审议第五委员会的报告以及就各种进程进行非正式磋商，其中包括由于在届会主要会期期间所作决定而产生的进程。在此期间还曾举行关于安全理事会改革的政府间谈判和振兴大会工作特设工作组会议。

25. 然而，大会近年来日益频繁地要求在届会续会期间作出各种项目的时间安排。这包括选举大会主席和副主席、选举安全理事会非常任理事国、选举经济及社会理事会成员以及审议安全理事会的年度报告和建设和平委员会的报告。

26. 制定全年方案的另一个成因是举行非正式互动式专题辩论这一做法，因为大会决定组织和举行这类辩论，以就当前对会员国至关重要的实质性问题达成广泛的国际共识，并授权大会主席与会员国协商，就大会议程上的当前问题提出建议。¹⁰

27. 因此，大会继续鼓励举行互动式专题辩论，并请大会主席就这些辩论的主题提出建议。¹¹ 最近，大会呼吁大会主席与总务委员会和会员国就这类辩论的频率和初步方案等事项密切协商，举办这类辩论。¹² 这些辩论通常在届会续会期间(即1月至9月间)举行。

¹⁰ 见第 59/313 号决议。

¹¹ 见第 60/286 号决议。

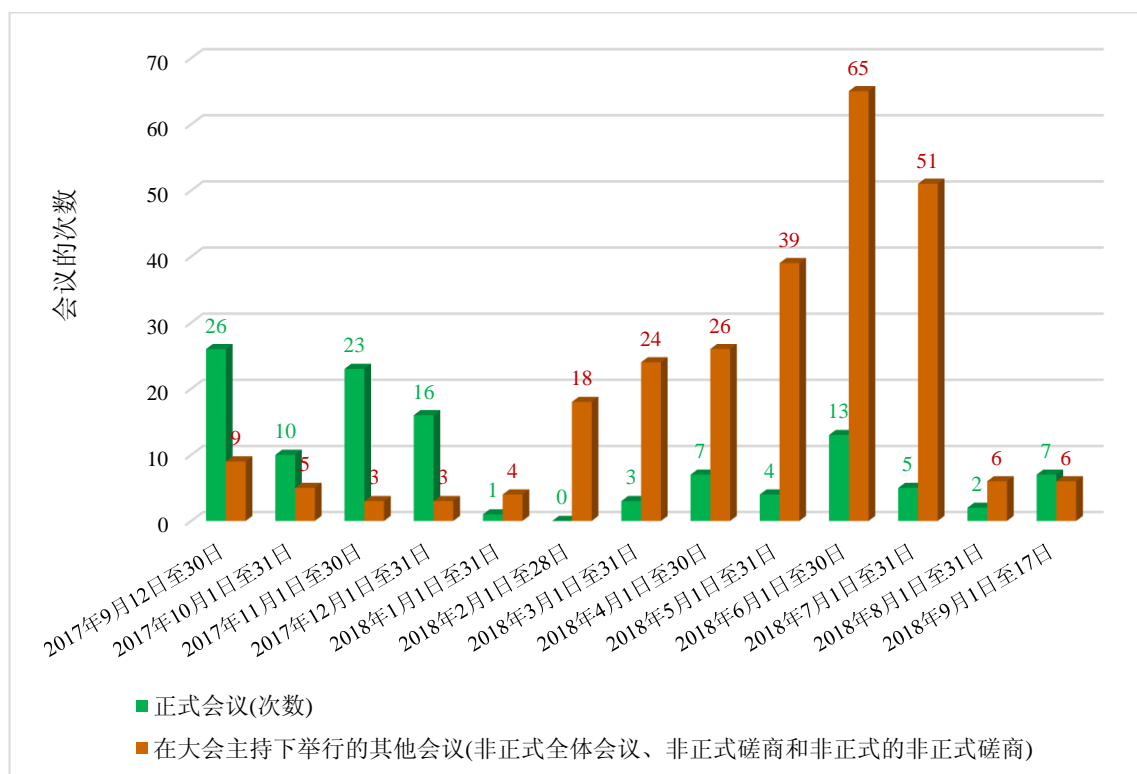
¹² 见第 72/313 号决议。

28. 大会还鼓励探讨是否可能安排在上半年(即在届会续会期间)举行未来的高级别会议。¹³ 实际上,大会继续授权在9月的高级别周期间以及在届会主要会期的剩余时间举行高级别会议。¹⁴

29. 近年来,届会续会期间是工作最繁忙的时候,特别是在5月至7月期间,在大会主持下举行的非正式会议(包括非正式磋商)越来越多地在此期间举行。上一届会议的统计数字说明了这一趋势(见图三)。

图三

第七十二届会议期间举行的会议(2017年9月12日至2018年9月17日)



30. 上述情况显示了大会全年工作周期,在审议改变其常会开幕日期的备选办法时,需要考虑到这一周期。

主要委员会

31. 大会六个主要委员会的工作根据各委员会在任期结束时通过的临时工作方案,安排在常会主要会期期间进行。¹⁵ 在每届会议开始时,大会根据总务委员会的建议,确定每个委员会在届会主要会期内完成工作的日期。大会就项目分配作

¹³ 见第 67/297 号决议。

¹⁴ 例如:在第七十四届会议开幕期间,除一般性辩论外,大会还授权举行不少于五次高级别会议。

¹⁵ 第五委员会除外。

出正式决定后，各主要委员会随即举行简短的组织会议，但其工作的实质性部分在一般性辩论结束后才开始。

32. 在大会六个主要委员会中，行政和预算委员会(第五委员会)在届会续会期间两次恢复工作，特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)开会就维持和平行动特别委员会的报告采取行动。¹⁶ 在每种情况下，大会随后在全体会议上审议委员会的报告。

33. 大会请秘书长就把各主要委员会的工作重新安排在届会的两个实质性部分的会期进行一事提出备选办法，根据这一要求，审议了将一些委员会的工作安排在1月至5月而不是10月至12月进行的备选办法。¹⁷ 总务委员会以不限成员名额协商的形式举行了讨论，并向所有会员国开放。然而，这一事项最终被推迟，没有采取进一步行动。

D. 以往开幕日期的变更情况

34. 会员国自本组织成立之初就开始关注常会开幕的其他备选方案。例如在上述应大会要求印发的1953年报告中，秘书长建议将4月20日作为常会开幕的备选日期。大会当时没有就这项提议采取任何进一步行动。

35. 大会在1997年第五十一届会议第51/241号决议中决定，大会全体会议应于每年9月1日后第一个星期二正式开幕，选出主席；总务委员会应在选举之后尽早开会，并在一般性辩论开始前向大会提交报告；大会应在9月中旬复会，审议总务委员会的报告。¹⁸ 在同一决议中，大会还决定一般性辩论应于9月第三个星期开始。

36. 第五十三届会议于9月9日星期三开幕(而不是星期二，因为星期一是劳动节)，第五十五届会议于9月5日星期二开幕。但第五十四届会议于9月14日开幕，似乎是因为劳动节假期而未遵守规则第1条和第51/241号决议的规定。

37. 因此，大会第55/14号决议决定将规则第1条修正如下：“大会常会每年在9月第二个星期一翌日星期二开始举行”。

38. 大会注意到，由于根据大会第55/14号决议决定将常会开幕日期提前，导致没有足够时间为届会作好准备，因此大会第57/301号决议决定再次将规则第1条修正为：“大会常会每年在9月从至少有一个工作日的第一个星期起算的第三个星期的星期二开始举行”。这项规定已证明是切合实际的，并且依然有效。

¹⁶ 根据第49/233 A号决议，每个维持和平行动的财政期间为7月1日至6月30日。

¹⁷ 见A/58/CRP.3。

¹⁸ 秘书长在关于第51/241号决议执行情况的报告(A/52/855)中指出，需要修改议事规则第1条，并且指出，如果大会保留在下届会议开幕前的星期一结束上届会议的做法，闭幕日期将一直是本组织的一个法定假日，这可能需要考虑所涉经费和其他问题。因此，大会不妨把第五十二届会议和今后各届会议的闭幕日期确定在一个工作日，并不妨考虑把9月第一个星期一之后的星期三定为会议开幕日，把前一天定为闭幕日(同上，第17段)。

E. 开幕日期的变更再度引起关注

39. 然而，大会最近再度关注将常会开幕日期提前的可能性。这似乎是因为历任大会主席在向振兴大会工作特设工作组通报情况时表达了关切，他们在通报中指出了在一般性辩论开始前不久就职所面临的实际挑战。

40. 第七十届大会主席认为，“9 月份在一般性辩论开始前几周才进行交接”会给主席办公室“带来巨大压力”。¹⁹ 第七十一届大会主席办公室主任指出，在一般性辩论开始前一周就职对继任主席来说极具挑战，并提议考虑“让每次……届会提前几周开幕”，以便继任主席有更多时间为即将举行的一般性辩论作好准备。²⁰ 第七十二届大会主席同样建议讨论是否可能让届会开幕时间比一般性辩论提前一周以上，这将使主席办公室有更多时间“在开始应对高级别周的各项要求前进入工作状态，全力以赴开展工作”。²¹

F. 选举大会主席

41. 不妨回顾，从 1946 年至 2002 年，主席选举的时间始终保持不变。在此期间，议事规则规定，“每届会议开幕时……应由上届会议主席所属代表团团长主持会议，直至大会选出主席”。²²

42. 大会第五十六届会议第 56/509 号决议决定修正这一程序，以便至少在届会开幕前三个月选出大会主席。在通过这项修正案之前，秘书处口头通知大会，该决议不会引起任何方案预算问题，因为在当选主席就任前，不享有任何获得支助或服务的权利(见 A/56/PV.106)。

43. 当时，人们称赞这项决定是一项成功，它所带来的变化不仅将对大会，而且将对整个联合国系统产生深远影响，而且称赞该决定不仅是对程序的修改，而且是为加强大会迈出的重要一步，使大会主席能够以更加迅速有效的方式发挥作用(同上)。第五十七届会议主席是根据修正后程序选出的首位主席，他指出这项决定是一项非常重要的成就，将确保大会主席职责的顺利过渡，也将使他和以后历任大会主席能够更好地为今后艰巨的任务做好准备(同上)。

44. 然而，早在第五十八届会议上，就有人对当选主席未获得充分的机构支助表示遗憾。因此，大会第 58/126 号决议决定，应向大会当选主席提供过渡办公场所和其他支助，并请秘书长从大会第五十九届会议当选主席开始，在现有资源范围内作出必要安排，提供此类支助。

45. 根据第 58/126 号决议，向继任主席提供了过渡办公场所和其他支助。此后，大会一直请主席提交一份交接报告，向继任者介绍最佳做法和经验教训，而且还采取了各种措施，让当选主席可以利用非工作人员方案预算资源和支助主席办公

¹⁹ 2016 年 4 月 7 日情况通报。

²⁰ 2017 年 4 月 28 日情况通报。

²¹ 2018 年 4 月 27 日情况通报。

²² 实际上，会议开幕时由离任主席主持，直到选出下一任主席。

室信托基金。在过渡期间，大会和会议管理部向即将开始运作的主席办公室提供行政支助和其他支助，还在继任主席及其办公室成员就职前对他们进行上岗培训。

46. 无论目前是否向继任主席提供其他协助，向特设工作组所作的上述情况通报表明，有一种看法认为，改变开幕日期可进一步满足继任主席在就职时的需求。

四. 备选方案

47. 根据第 72/313 号决议，已确定把以下备选方案作为可能的假设，这些备选方案按日历时间顺序排列，每种方案各会产生一系列影响。在每种情况下，在 9 月份举行一般性辩论的现行做法将保持不变。

备选方案 A：大会将于 1 月第三个星期的星期二开幕

所涉经费和后勤问题

48. 根据备选方案 A，前一届会议将于 12 月休会，之后间隔三个星期，大会在此期间闭会。

49. 由于按照备选方案 A 调整开幕日期，因此需要确定 1 至 9 月的工作方案。一种可能性是对目前安排在现称为届会主要会期由全体会议直接审议的项目进行时间调整。不过，需要考虑若干项目审议工作现有时间安排的理由(见第 23 段)。

50. 大会在第 72/313 号决议中指出，9 月份举行一般性辩论的做法应保持不变。因此在备选方案 A 下，一般性辩论不会与 1 月份届会开幕时间重合，而将在届会后期举行。

51. 各主要委员会的时间表既可以保持不变，也可以分散到整个日历年，同时考虑到与其他机构会议时间表之间的相互联系。这包括大会本身的附属机关和其他政府间进程。也可以重新考虑在 2004 年提出的备选方案。²³

52. 根据议事规则第 30 条，主席和其他成员的选举时间将从 6 月移至 10 月。备选方案 A 还要求制定过渡性解决方案，因为这是作出这一改变的必然要求。

53. 将大会开幕日期改到 1 月份对费用的影响取决于若干因素，包括确定由此引起的大会工作方案的变化。虽然在现阶段推测具体数字为时尚早，但如此大规模的变化预计会给后勤工作带来很大影响，包括对文件周期的影响。将根据议事规则第 153 条向大会报告备选方案 A 产生的任何预算问题。

潜在益处

54. 在一般性辩论开始前，大会主席将有足够时间了解职责，熟悉大会的工作方法。与下文所列其他备选方案相比，备选方案 A 还有一个优势，即如果主要委员会从 9 至 12 月开会的做法保持不变，各主要委员会新当选主席能够跟踪了解各

²³ 见 A/58/CRP.3。

委员会在其就职前一届会议的工作。同本报告所述其他备选方案一样，总务委员会可以在没有时间压力的情况下召开第一次会议。

潜在缺点

55. 一般性辩论目前在届会开始时举行，而根据备选方案 A，将在届会进行到三分之二时举行。由于届会在 1 月份开幕，如果各主要委员会(第五委员会可能除外)维持现有时间表并在 10 月份开始工作，那么就可能在届会初期不能形成势头。

备选方案 B：大会将于 8 月第一个星期的星期二开幕

所涉经费和后勤问题

56. 大会的工作方案将基本保持不变，主要区别是届会将于 8 月初结束。根据最近几年的经验，在 8 月举行的大会会议数量较少，而 9 月初的会议数量明显增加。

57. 在此期间，大会历来是审议所有未决项目，并对现有决议草案采取行动。根据备选方案 B，这些工作将在 7 月底或 8 月初完成。按照目前工作周期，大会还在 9 月召开若干次法定经常会议，而根据备选方案 B，这些会议将成为每届会议的第一批活动，在 8 月份或 9 月初举行，之后开始一般性辩论。否则，必须将这些会议调整到届会的其他时间举行。

58. 如备选方案 A 所述，将根据议事规则第 153 条向大会报告备选方案 B 产生的任何预算问题。

潜在益处

59. 在一般性辩论开始前，大会主席将有足够时间了解职责，熟悉大会的工作。在届会开始时，可以更加灵活地安排高级别会议的时间。总务委员会可以在没有时间压力的情况下召开会议。

潜在缺点

60. 大会届会闭幕时可能正是经济及社会理事会工作最繁忙的时期；需要铭记经社理事会的工作方案，包括由其主持的可持续发展高级别政治论坛的时间安排。如果在 12 月结束届会主要会期的现行做法保持不变，主要会期则将延长一个月，这可能对经费产生影响。此外，大会会议和高级别会议的出席人数可能受到暑假的影响。

备选方案 C：大会将于 9 月第二个星期的星期二开幕

所涉经费和后勤问题

61. 备选方案 C 最不可能带来巨大改变，而且有助于保持大会的现行做法，包括大会的工作方案。本备选方案的主要作用是，让继任主席在一般性辩论开始前有更多几天的时间熟悉工作。

62. 如上文所述，将根据议事规则第 153 条向大会报告备选方案 C 产生的任何预算问题。

潜在益处

63. 在一般性辩论开始前，大会主席将有额外一周时间熟悉工作。总务委员会可以在没有时间压力的情况下召开会议。

潜在缺点

64. 备选方案 C 有可能使第 55/14 号决议造成的局面再次出现，而大会在该决议通过后不久就认为这种情况并不令人满意(见第 36-38 段)。例如，假设这一备选方案在第七十二届会议期间生效，那届会议就会定于 9 月 5 日星期二开幕。由于 9 月 4 日星期一和 8 月 31 日星期四都是联合国法定假日，按照规定，第七十一届会议必须在 8 月 30 日前结束工作。这种情况可能在今后反复发生，具体情况视日历而定，还要考虑到大会已指定的不应举行会议的另外几个日子。²⁴

五. 结论

65. 本报告介绍了 70 多年来大会工作方法的演变情况。就届会的开幕日期而言，议事规则第 1 条始终要求大会在 9 月开幕，除一些例外情况外，这条规则在实践中始终得到遵守。尽管根据最初设想对常会会期作出限制，但大会从一开始就在下一年复会，而且多年来，大会全年都在举行届会。这一演变在过去 30 年来已有牢固基础。

66. 因此，除稍微提前常会开幕日期外，任何改变都可能产生深远的影响，包括对其他政府间机构工作的影响。这还将影响到文件处理，包括秘书长关于本组织工作的年度报告的印发。²⁵

67. 从程序上看，任何此种改变都需要对大会议事规则作出修正。

68. 如果大会希望进一步探讨本报告所述的任何一种备选方案，秘书处随时准备提供更详细的信息，说明对大会和整个联合国的实际影响和程序影响。

六. 建议

69. 大会不妨表示注意到本报告。

²⁴ 见关于会议时地分配办法的各项决议，其中大会请总部和其他工作地点的联合国机构避免在赎罪日、卫塞节、排灯节、古鲁那纳克诞辰日和东正教圣诞节等日期举行会议，并鼓励在起草今后会议日历时考虑到这一安排。

²⁵ 大会议事规则规定，秘书长“至迟应于大会开幕前四十五天将[关于本组织工作的]年度报告分送联合国会员国”。大会第 51/241 号决议决定，该报告应于一般性辩论结束后立即在全体会议上审议。如果大会决定修改常会的开幕日期，则需要铭记由此产生的差异。