



大会

Distr.: General
6 August 2025
Chinese
Original: English

第八十届会议

临时议程* 项目 124

加强联合国系统

联合国 80 周年倡议：工作流 2

任务授权执行情况审查

秘书长的报告

摘要

大会在其第 [79/318](#) 号决议中除其他外表示期待收到相关建议，这些建议旨在加强联合国的影响力，增强其敏捷性、反应能力和韧性，同时解决重复工作的问题，确保在联合国工作的所有三大支柱领域切实有效地执行任务授权。按照这一要求，作为联合国 80 周年倡议第二个工作流的一部分，本报告进行分析，对任务授权生命周期提出了有用的看法。本报告还为联合国系统加强任务授权的影响力提出了一些建议，也为此提出了供会员国审议的建议。

* [A/80/150](#)。



一. 导言

1. 任务授权由会员国通过，是会员国的财产和责任。同样，关于如何或何时制定、审查或撤销任务授权的决定完全是会员国的特权。联合国系统的作用是执行这些任务授权，尽可能切实高效地执行会员国的决定。本报告进行分析，对任务授权生命周期提出了有用的看法。本报告还为联合国系统加强任务授权的影响力提出了若干建议，也为此提出了供会员国审议的建议。在 2025 年 3 月 11 日致会员国的一封信中启动了联合国 80 周年倡议，本报告是该倡议第二个工作流的一部分。联合国 80 周年倡议各工作流的工作也在进行中，目的是在现有安排范围内实现增效，取得进展，并确定可能在整个联合国系统进行的结构性变革和方案调整；各工作流的研究结果将对本报告形成补充。

2. 这些工作符合大会在其第 [79/318](#) 号决议中提出的要求。大会在该决议中除其他外表示期待收到相关建议，这些建议旨在加强联合国的影响力，增强其敏捷性、反应能力和韧性，同时解决重复工作的问题，确保在联合国工作的所有三大支柱领域切实有效地执行任务授权。如果会员国以后决定希望开始对任务授权进行更正式的审查，联合国系统随时准备好按会员国的要求在整个过程中为其提供支持。

谋求更大利益的任务授权

3. 自 1946 年以来，联合国三个主要机关——大会、安全理事会和经济及社会理事会——及其附属机关通过 40 000 多项决议、决定和主席声明向联合国各实体颁布了任务授权。¹ 这些任务授权不仅仅是纸面上的文字或数字，而是通过近 80 年的全球合作和多边主义积累的巨大资本。它们已帮助就我们这个时代的一些最重要的问题达成协议并制定全球准则：可持续发展、和平与安全、人道主义行动、人权等等。

4. 任务授权还指导和推动联合国系统如今开展的工作。² 联合国系统在 190 多个国家和领土的 1 100 多个地点开展工作，为满足 80 多亿人的愿望服务，每年直接改善 4.4 亿多人的生活。联合国为所有会员国提供了一个论坛，让他们齐心协力解决包括冲突、气候变化、社会经济差距和其他危机在内的各种挑战，同时努力通过性别平等、残疾包容和保护最弱势群体，为所有人创造一个更公平的世界。通过任务授权，会员国和联合国系统为发挥这一非凡的影响力作出了

¹ 就本报告而言，“任务授权”一般是指《联合国宪章》或联合国政府间机构通过的决议或决定中所载、由联合国秘书处或其他执行实体采取行动的要求或指令。本报告主要提到联合国各实体在 2026 年拟议方案预算和 2025/26 年度期间维持和平预算中为支持所需资源而列述的任务授权。“任务授权”（或“任务授权来源”）也可指载有各项要求或指令的各种文件（如决议、决定、主席声明等）。任务授权来源还可能指咨询或技术委员会或机构等附属机关报告中的建议，这些建议一旦获得大会或经济及社会理事会通过，就需要采取行动。

² 在本报告中，“联合国系统”是指联合国、各专门机构和有关组织。联合国由六个主要机关和附属机关组成。专门机构和有关组织由各自的政府间机构和其他实体组成。

共同努力。履行这些任务授权的联合国人员(包括在艰苦条件下履行任务授权的人员)的技能和承诺仍然是联合国系统能够交成果的基石。

报告的目标

5. 这些集体成就是会员国制定的任务授权的结果。在我们共同努力建设一个能够在今后几年产生更大影响的联合国系统时，这些任务授权必须依然处于前沿和核心位置。审查任务授权生命周期是这一进程中的一个重要步骤。

6. 具体来讲，本报告就如何制定、执行和审查任务授权提供了见解，并就如何加强其中的每一项职能提出了建议以供审议。本报告的内容完全限于制定、执行和审查任务授权的进程和服务，并未尝试对任务授权本身的价值进行评估。

理由和经验教训

7. 虽然任务授权至关重要，但如果数量巨大，可能会带来实际挑战。会员国曾指出，很难看到任务授权的全貌，任务授权之间可能存在重复和重叠，任务授权中的指示合计起来可能给联合国系统和会员国造成不合理的负担，任务授权可能不总是转化为有助于产生最大影响的明确的资源分配或方案，而且如果不定期审查，任务授权最初的用途和目的也可能过时。联合国秘书处向会员国提供的支持存在缺陷，这些缺陷也可能在整个任务授权生命周期内造成挑战。

8. 联合国成立 80 周年是审查这种情况的适当契机。联合国 80 周年倡议为此提供了机会，该倡议是在可用来实现可持续发展目标的时间仅剩五年、并且迫切需要执行《未来契约》的时候实施的。要开展最有可能取得成功结果的审查，就必须总结经验。精简任务授权的工作最早可追溯到 1954 年，而上一次是在 2005 年世界首脑会议之后启动这项重要工作的，首脑会议期间，会员国呼吁审查历时超过五年任务授权。审查任务授权的秘书长报告([A/60/733](#))于 2006 年发布，确定了四个主要问题：繁重的报告要求；机关之间和之内的工作重叠；难以管理和相互重复的执行结构；任务授权与资源之间的缺口。

9. 令人遗憾的是，这次审查以及审查后通过共同同意设立的政府间进程没有产生预期成果。审查发现的问题今天仍然存在，没有得到解决，在过去 20 年里有所加剧。

新机遇和新办法

10. 有理由相信，联合国 80 周年倡议与以往工作相比能取得更好的成果，前提条件是会员国愿意为一个艰巨、复杂的进程提供充分投入。本报告旨在利用若干因素，这些因素综合起来可促进取得重大成果。它反映了会员国在大会关于联合国 80 周年倡议的非正式会议上提出的要求，即确保转型变革强化《联合国宪章》，均衡地加强联合国工作的所有三大支柱，并在现有改革的基础上再接再厉，以便在国家一级取得具体成果。如上文所述，报告也符合大会第 [79/318](#) 号决议的要求。

11. 通过以前无法获得的数据分析能力，本报告为会员国提供了更多信息，使其能够更全面地了解当前的任务授权面貌。甚至 2006 年所发现问题加剧的情况

可能也有助于集中关注度和政治意愿。或许，更重要的是，本报告采取了与以往工作截然不同的办法，这可能会开辟出一条前进道路。

12. 在本报告中，秘书长没有像 2006 年那样在一个最终无法控制的进程中逐一讨论和审查各项任务授权，而是提出了一种重点查明整个任务授权生命周期中的系统层面问题或结构性问题的办法。本报告分析了任务授权是在何种情况下初次制定、然后付诸执行、最后进行影响审查的，并在每一步提出了可应对潜在挑战的建议。本报告为可能革新将会员国在任务授权中表达的意愿转化为实地影响的方式奠定了基础。

13. 将由会员国评估本报告所载办法并确定可能需要进一步采取哪些步骤。其中可能包括一个将在具体时限内开展的精心设计的政府间进程。秘书长还打算在其现有权限范围内采取若干行动，提高任务授权的可见度，精简工作，改进任务授权的执行，并加强审查。

范围和方法

14. 任务授权的性质差异很大，从制定长期、广泛框架的任务授权到应对具体问题的更有针对性的指令不等。本报告的范围包括对大会、安全理事会、经济及社会理事会及其附属机关颁布的任务授权的生命周期进行评估。虽然这些机关能够、而且确实颁布影响更广泛的联合国系统的任务授权，可持续发展目标只是一个明显的例子，但很多任务授权主要涉及秘书处。

15. 本报告中的例子往往(尽管不完全是)取自整个秘书处的数据，旨在说明整个联合国系统存在的问题。报告通篇提到数据来源，主要包括联合国数字图书馆；联合国系统行政首长协调理事会的统计数字；向有关主要机关提交的报告所载数据；联合国系统战略计划；联合国方案预算；全系统审查；捐助方报告。

二. 制定任务授权

16. 会员国通过制定任务授权指示和指导联合国系统如何根据《宪章》的价值观和目标应对全球挑战，并逐年改善世界各地数亿人的生活。这些任务授权旨在产生切实可见的成果。因此，有效的办法对于制定任务授权以推动产生影响至关重要。

17. 在本节中确定了有效制定任务授权面临的两个主要障碍：(a) 现有任务授权的全貌和不同授权机构的工作可见度较低；(b) 在任务授权设计方面存在挑战，可能会限制执行任务授权期间的影响力。审查了每一个问题，并提出了可能的解决方案，以便制定将在今后几年产生更大影响的任务授权。

各项任务授权和授权机构的可见度较低

18. 制定有影响力的任务授权的一个基本前提是任务授权的全貌具有充分的可见度：已经就相同或相关专题制定了哪些任务授权；谁通过了这些任务授权；谁在执行这些任务授权，取得了哪些成果。对于这些问题，会员国往往很难获得全面的答案，这对有效制定任务授权不利。

任务授权登记册不完整，支持力度参差不齐

19. 在整个联合国系统，包括上述三个主要机关在内的 20 多个政府间机构颁布任务授权。³ 不过，汇编任务授权的案文并使其便于会员国查阅的登记册数量有限，这对获取关于联合国系统内现有任务授权和当前职责的全面信息以及充分了解全貌实际构成了严重挑战。尽管大会和其他机构呼吁扩大数字储存库的使用范围以加强机构记忆(例如，见大会第 77/335 号决议)，但这些差距依然存在。

20. 虽然秘书处为各授权机构提供专门的实质性支持，但促进这些机构之间的可见度或协调的服务却寥寥无几。因此，这些机构可能在相对孤立的情况下开展工作，而没有充分了解其他机构的工作方案。联合国系统各实体提供政府间支持的能力也有很大差异，这些实体之间几乎没有正式的相互联系，因此无法在制定任务授权期间向会员国迅速输送联合国系统在相关问题上拥有的集体专门知识。因此，会员国可能需要与许多不同的联合国对口单位协商，以便获取在制定任务授权的过程中需要的信息，这增加了交易成本，对规模较小的代表团来说尤为如此，而且可能导致取得的成果不那么具有影响力。

授权机构之间的重叠

21. 各授权机构之间的可见度很低，协调力度参差不齐，这也导致这些机构所处理的主题重叠。例如，自 1990 年以来，每年平均有 20 个大会决议所涉主题也出现在经济及社会理事会或人权理事会通过的决议中。这种重叠如果使得不同授权机构在某一特定主题上相互补充，则可能有益。不过，只有在由不同机构处理同一个主题的决定是根据充分信息有意作出时，才可能发生这种情况。

22. 否则，这种情况可能会导致无效的重复。已经有这样的例子，比如不同授权机构要求就同一专题提交平行报告。这种重复可能会削弱影响力，产生相当大的额外成本，同时再次给会员国带来沉重负担。预先评估潜在的重叠是否会证明有效的工作在很大程度上取决于任务授权全貌的可见度，而这种可见度目前仍难以实现。

为提高可见度提出的解决方案

23. 一些举措已经在实施中，目的是提高任务授权全貌的可见度。其中包括一个通过联合国 80 周年倡议创建的数字任务授权登记册、⁴ 一个由联合国人权事务高级专员办事处创建的涵盖人权理事会的数字任务授权登记册，⁵ 以及一个涵盖与《联合国气候变化框架公约》有关的文件和决定的数字登记册。⁶ 大会还

³ 就本报告而言，“授权机构”一词将用于指代这些政府间机构中的任何一个，包括联合国相关主要机关及其附属机关。

⁴ 可查阅 <https://mandates.un.org/>。

⁵ 可查阅 <https://hrcmap.ohchr.org/>。

⁶ 可查阅 <https://unfccc.int/documents>。

继续编制一份相关规定目录，以振兴其工作。此外，下列建议可能有助于进一步提高可见度，加强协调，并在制定任务授权期间为会员国提供更好的支持：

- (a) 加快建立所有授权机构颁布的现有任务授权案文的综合登记册；
- (b) 根据会员国确定的优先事项，加大秘书处在会员国制定任务授权期间为其提供支持的力度；
- (c) 加强联合国各实体的支持，以进行协调并促进提高授权机构工作的可见度；
- (d) 开发利用人工智能协助起草任务授权文件的工具，包括制作汇总信息，使会员国能够作出决策，同时指出不通授权机构的案文草案或会议议程中可能存在的互补或重复之处。

任务授权设计方面的挑战

24. 从一开始就优化任务授权设计有助于确保在执行期间产生最大影响。不过，近期任务授权设计方面的趋势可能会引发关切。任务授权越来越长，越来越具有规范性，而且也不太可能规定为它们要求开展的新活动提供资源。

决议数量更多、篇幅更长

25. 随着时间的推移，授权机构通过的决议的数量和篇幅都大幅增加。在 1980 年代的大会和 1990 年代的安全理事会，每年的决议数量急剧增加，现在基本上稳定在那时较高的水平上。单项决议篇幅增加的情况甚至更令人震惊。自 2020 年以来，大会决议的平均字数增加了 55%，经济及社会理事会决议的平均字数增加了 95% 以上。自 1995 年以来，安全理事会决议的字数增加了一倍多。2024 年，这三个主要机关通过的决议每份平均字数超过 3 000 字，几乎是 30 年前平均篇幅的三倍。

26. 案文更长可能会增加价值，全面处理问题，列述相关考虑因素并推进重要目标。不过，更复杂的案文也可能导致难以辨别优先事项，并削弱潜在影响力。此外，随着案文变长，与制作和处理案文有关的成本也会增加。在 2020 年以来经常预算供资基本上停滞不前的背景下，这些趋势已经显现。授权机构认识到这些挑战，例如，大会建议，案文篇幅应更简短、面向行动，以促进产生影响（见第 [77/335](#) 号决议）。

任务增加，但资源减少，灵活性降低

27. 更令人担忧的是，从是否有资源可用的角度来看，授权机构现在也日益要求执行新的任务，但却不提供相应的资源。2024 年，超过 15% 的大会决议授权“在现有资源范围内”开展新活动。要求“在现有资源范围内”执行的决议现在是 2000 年的四倍多。2006 年的任务授权审查已确定资源配置不足是一个关键问题，但自那时以来这个问题已经加剧。继续授权在没有资源的情况下开展新活动是不可持续的。这么做会削弱产生影响的能力，并限制战略性地分配资源

的灵活性。随着时间的推移，这会导致期望与实际影响日益脱节，最终侵蚀对本组织的信任。

28. 一个有关问题是，任务授权往往会明确说明哪些实体应执行这些任务授权。近一半的有效任务授权⁷ 至少作出一项由某一具体实体执行任务的指示。具体实例还表明，详细规定要开展的活动以及如何开展活动的任务授权有所增加。这种规定性任务可能没有考虑到整个联合国系统的现有资源或能力，有可能削弱影响力并干扰其他活动。规定主义还制约了根据整个联合国系统的比较优势确定执行任务授权的最有效安排的努力，这可能会进一步限制影响力。

为改进任务授权设计提出的解决方案

29. 任务授权由会员国通过，改进任务授权设计的工作必须在充分尊重会员国的特权的情况下进行。以下建议旨在供会员国审议，并帮助它们拟定更有可能在执行过程中产生影响的明确、简洁、可执行的案文：

- (a) 尽可能缩短任务授权案文的篇幅，以确保任务授权得到有效执行并产生更大影响(根据大会第 77/335 号决议第 45 段的建议)；
- (b) 制定任务授权，使秘书长能够根据整个联合国系统的比较优势和资源适当灵活地分配任务；
- (c) 避免授权没有相应资源支撑的新任务或明确减少其他已获授权的任务；
- (d) 对于新的任务授权，通过关于整个联合国系统和所有资金来源的有关方案活动的补充资料，补充秘书长(根据大会议事规则第 153 条)编制的经常预算支出估计数。

三. 执行任务授权

30. 执行任务授权是指联合国系统如何执行会员国委托的任务，这些任务包括可持续发展目标和《未来契约》等重大全球倡议，也包括具体方案和活动。它指联合国系统如何帮助将有关关键目标(比如性别平等)的协议转化为实地切实、具体的进展。任务授权执行情况也是会员国和广大公众评估联合国系统价值的依据。因此，与制定任务授权一样，必须仍以影响力为指导原则。

31. 在本节中，确定了可能阻碍执行任务授权和削弱影响力三个关切问题：(a) 会议和报告激增；(b) 未对任务授权的执行情况进行充分管理；(c) 供资方式不匹配。审议了上述每一个问题，并提出了潜在解决方案，这些解决方案建立在 2018 年联合国改革的基础上，并对通过联合国 80 周年倡议正在开展的其他工作形成补充。

⁷ “有效任务授权”是指秘书处 2026 年方案预算和维持和平预算文件中列述的近 4 000 个任务授权来源，其中包括其秘书处为联合国秘书处一部分的那些实体。

会议和报告激增

32. 会议和报告是任务授权执行工作的一个重要组成部分。它们使对话和信息交流成为可能，这两者均对就重要问题达成协议和制定指导国际系统的准则至关重要。会议和报告使会员国随时了解主要动态，并使它们能够提供必要的指导。总之，会议和报告是推动增强影响力的关键手段。

33. 会议和报告的费用很高：2024 年，秘书处与会议和报告有关的直接费用(如编辑和笔译)为 3.6 亿美元，在经常预算中所占比例超过 10%。包括研究和起草在内的间接费用将导致上述数字大大提高。鉴于这些任务授权涉及重要职能，并消耗大量资源，对其进行审查以确保它们产生最大影响似属恰当之举。

更多会议

34. 联合国每年协助举行数千次会议，其中仅 2024 年就举行了 27 000 次会议。这些会议是会员国合作解决挑战和确定优先事项必不可少的平台。不过，近年来，会议和对有关支持的需求也有所增加。因此，总体能力中现在有更大一部分专门用于提供会议支持。会议数量在 2019 年达到最高，但在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间急剧下降。自那以后，会议次数强劲上升的趋势已恢复，但尚未恢复到大流行前的水平。

35. 2025 年，包括三个主要机关所设委员会和其他论坛在内的 240 多个机构需要秘书处的支持。尽管早些时候曾努力精简这些机构，但现在的机构比十多年前多了 8 个，在这一期间创建了 60 多个新机构，有 50 多个机构停止运作。除了常规会议服务之外，与这些机构的设立和关闭周期有关的工作导致对秘书处资源的需求增加。人工智能等新技术可在会议期间提高效率，更好地支持会员国。虽然其中一些工具已经在使用，但更广泛的采用可能会促进取得更多进展。

更多报告

36. 已获授权的报告在秘书处可交付成果中占很大比例，约 55%的有效任务来源要求提交报告。与会议一样，报告是任务授权执行工作的一个重要组成部分。2024 年，秘书处发布了 1 100 多份报告，自 1990 年以来增加了近 20%。这些报告中有 60%以上阐述重复性议题。报告还讨论不同机构的类似问题。

37. 报告篇幅也越来越长，自 2005 年以来，平均字数增加了 40%。提交给大会、安全理事会和经济及社会理事会的报告现在每份平均有大约 11 300 字，比建议的秘书处报告字数限制多了大约三分之一。尽管产出巨大，但大多数报告并没有得到广泛阅读，或许部分原因正是产出巨大。2024 年，近 65%的报告下载次数不到 2 000 次，相比之下，被查阅次数较多(即至少 5 500 次)的报告占 5%。仅靠下载量统计数字并不能证明一份报告是否实用：阐述重要问题的报告可能并不总是有广泛的公众读者群。不过，这些数字表明，在考虑到报告问题时需要进行更广泛的讨论。

为精简会议和报告提出的解决方案

38. 提出以下建议，以实现会议和报告价值最大化，并力求促进在支持会员国的职能和直接影响这二者间保持适当平衡：

- (a) 在任务授权中确定报告或会议的优先次序并精简要求；
- (b) 提供较短的报告并降低最多字数限制；
- (c) 尽可能合并涵盖类似问题和背景的报告(例如，合并关于同一问题的单独区域报告，或向要求就类似问题提交报告的不同授权机构提交同一份报告)；
- (d) 根据需要和内容类型采用不同报告形式；第一份报告篇幅可以更长，之后可提供篇幅更短的更新版、可视化看板、面对面通报或其他形式的报告；
- (e) 公布所有报告的下载量统计数字，为进一步讨论报告做法提供参考。

未对执行情况进行充分管理和协调

39. 虽然会议和报告是达到目的的一种手段，但会员国制定任务授权的最终目标是改善人民生活和解决挑战。是否能产生这种影响力在很大程度上取决于是否对任务授权执行情况进行有效管理。在这方面存在的任何缺陷都会有损于会员国的目标，并最终削弱影响力。

联合国系统内部分工情况欠佳

40. 有效、有影响力的执行需要根据商定的能力和责任明确分配职责。不过，目前的程序和做法无法使联合国系统实现明确的分工。在编制预算和方案期间，各实体之间的有效协调有限。虽然最近的改革加强了国家一级的协调，但在全球一级尚未取得类似的进展。

41. 联合国系统现有的监督主要侧重于相互孤立的联合国各个实体的方案规划、预算和业务问题，而不是力争确保全系统在战略上协调一致以提高影响力和效率。这在秘书处尤其明显，秘书处各实体列述近 4 000 个任务授权来源作为拟议方案预算的立法依据。很多实体列述了相同的任务授权。列述的任务授权中约有 50 项似乎已无活动，比如千年发展目标。

重复风险

42. 分工不明确的一个潜在结果是重复，当许多联合国实体都在努力执行相同的任务授权时，就更有可能重复。这种情况本身并不消极：在复杂问题上合作的伙伴如果是某项有意采取的协调一致战略的一部分，则可以带来补充价值。

《2030 年可持续发展议程》和《未来契约》等全球框架表明任务授权如何可以将联合国系统团结起来，以产生和扩大影响，而不是重复努力。在某些情况下，要实现此种倍增效应，可能需要积极重叠。

43. 不过，有迹象表明，在执行任务授权方面存在重复的风险，这些风险需要更严密的审查。例如，在发展支柱中，方案预算中列述的任务授权约有一半被多个实体列述。在和平与安全支柱中，这一比例约为 33%。列述任务授权方面

的重叠还可能导致职能重叠，即多个实体为了执行相同的任务授权而履行相同职能。⁸ 这种重叠明显体现在一些职能上，包括政策、数据、统计、能力建设、技术援助、规范支助和协调。在整个联合国系统，包括信息技术、采购和人力资源在内的共同事务也普遍重复。联合国 80 周年倡议的各工作流正在更详细地审查这些问题。最近对正在进行的改革工作的评价，包括对联合国国家工作队的重新定位，⁹ 也表明有机会整合整个联合国系统的努力，以便通过合作更好地交付成果。

为了改进执行情况管理提出的解决方案

44. 2018 年通过的联合国改革改进了任务授权的执行工作，结果是，会员国对在落实可持续发展目标方面所提供支持的满意度普遍提高。这些努力有助于推动联合国系统采取更加协调一致的联合办法。以下建议着眼于在这些进展的基础上再接再厉，加强整个联合国系统的分工，并辅之以更严格的战略监督，以便在今后几年产生更大的影响：

- (a) 加强对联合国系统各级分工的内部战略监督，以确保提供切实有效的方案和业务支持。这项工作以在 2018 年改革中为加强驻地协调员系统领导层而作出的承诺和努力为基础；
- (b) 确保联合国各实体审查其方案和预算中列述的任务授权，使各实体只列述它们具有明显相对优势的任务授权；
- (c) 更好地利用全系统协调平台(如机构间常设委员会、联合国可持续发展集团和联合国系统行政首长协调理事会)，以避免重复，并确保战略性地使用整个联合国系统的资源。

供资方式不匹配：碎片化现象根深蒂固

45. 供资是执行任务授权的一个基本前提条件。联合国系统绝大多数资金来自自愿捐款，2023 年约占 80%。对于秘书处，这一比例约为 40%。大多数国家一级的执行工作都由自愿捐款供资，在当前削减资金的环境下特别容易受到影响。关于摊款，会员国根据《宪章》有义务按时足额缴纳摊款。摊款应该是可预测的，但也是极为具体。

46. 因此，会员国分配资金的做法具有深远影响。包括指定用途资金和小额赠款在内的这些做法往往导致无法产生最大影响，并可能加剧方案的碎片化。

资金被大量指定用途而且过于分散

47. 尽管在 2019 年通过并最近于 2024 年修订的供资契约中作出了承诺，但指定用途资金仍然是一项广泛且日益严峻的挑战。2023 年，联合国系统 85%以上的自愿供资为指定用途资金，在 2024 年四年期全面政策审查调查中，近 40%的会

⁸ 有关职能载于大会第 71/243 号决议。

⁹ 见 https://www.un.org/system-wide-evaluation-office/sites/default/files/2025-07/SWEO_2025_001%20Evaluation%20Report_0.pdf。

员国报告说，指定用途是他们首选的办法。这使联合国各实体无法灵活引导资源以实现影响力最大化。

48. 除了指定用途资金外，捐助方为每笔赠款分配相对小额的资金，基本上是将资金分散到多项活动中。2023 年，与政府捐助方的赠款交易中，超过 60% 的交易金额低于 100 万美元。因此，约占总量 75% 的赠款交易仅涵盖该年自愿资金总额的 16%。赠款数额更小、笔数更多，导致间接费用和交易费用增加，联合国各实体需要在流程上花费更多时间，这损害了影响力。

对集合基金的支持减弱

49. 2023 年，只有不到 10% 的自愿供资是通过集合基金提供的，这一比例远低于供资契约中规定的 30% 的目标。集合基金为克服由于指定用途和每笔赠款数额减少而带来的挑战提供了一种机制，但捐助方对集合基金的支持正在减弱。长期以来，通过集合基金提供的人道主义资金所占份额一直在减少，目前约占所有资金的 7%。对注重发展的集合基金的捐款在早些时候增加，但最近也再次下降，自 2021 年以来降幅超过 30%。

方案碎片化现象根深蒂固

50. 会员国极为具体的供资方式可能与联合国系统目前的方案碎片化现象相互作用，从而损害任务授权的影响力。在可持续发展目标等关键主题的任务授权执行工作中可以发现这种碎片化现象。2023 年，每项目标超 80% 的支出平均由四个联合国实体承担。其余 20% 的资金分散到多达 20 个其他实体，这令人质疑这些实体是在利用相对优势，还是在过渡期分散资金。

51. 秘书处的碎片化问题也显而易见，秘书处仅收到大约 20% 的联合国系统资源，但在由助理秘书长或以上级别官员领导的联合国系统实体中，秘书处实体约占 80%。这在联合国经常预算中尤为明显，经常预算仅占联合国系统资源总额的 5%，但分为数百个方案和次级方案，有些方案和次级方案所涉活动只有三名工作人员。

52. 在目前资金总额不断减少的环境中，碎片化现象可能会加剧，对资源的竞争可能会更激烈，从而激励个别实体采取更多机会主义办法，而不是更具战略性的办法。通过审查结构性变革和方案调整的工作流，正在制定解决这些挑战的务实备选办法。

为改善供资方式提出的解决方案

53. 建议采取若干行动，调整供资方式，以产生影响：

(a) 充分履行会员国和联合国系统通过供资契约作出的所有承诺，并为此加强对话；

(b) 允许联合国系统各实体在提供合理理由的情况下更灵活地迅速调拨资源，包括保护国家一级的执行工作，使其免受资金削减的影响；

(c) 考虑执行联合国 80 周年倡议关于结构性变革和方案调整的工作流即将提出的相关建议。

四. 审查任务授权

54. 定期审查任务授权对于评估其影响并确保任务授权具有相关性、可执行并与优先事项保持一致至关重要。这种审查有助于澄清联合国系统在哪些领域增加了最大价值，在哪些领域可让资源发挥最大成效。本节确定了任务授权审查面临的两个主要挑战：(a) 审查机制有限；(b) 在联合国全系统对影响实施问责方面存在差距。审查了上述每一个问题，并提出了加强任务授权审查的解决方案。

审查机制有限

55. 许多任务授权会在延期后继续，并反复进行讨论，讨论次数各不相同。这本身并不一定有问题，因为所涉及的很多挑战是长期性的，而且会员国之间的互动对解决这些挑战具有至关重要的作用。不过，几十年来重复性业务所占比例较高，而且往往没有正式规定进行审查，这表明有加强任务授权审查机制的空间。

有些业务经常重复出现，但对任务授权的修改有限

56. 有一种趋势是长期就任务授权进行重复讨论。例如，1990 年 30%以上的大会议题仍然是 2024 年决议的主题。大会第七十八届会议议程包括定期讨论的 371 个项目和分项，其中包括每年讨论的 215 个项目和分项。对这些项目的讨论并不总是促成政府间商定的具体成果：2024 年大约五分之一的年度重复性议程项目或分项最后没有通过任何决议或决定。在通过关于重复性业务的决议时，案文往往与以前的版本相似。自 2010 年以来，大会通过的关于重复性主题的决议中，有一半以上的案文与以往版本极为相似或非常相似。

57. 这并不意味着所有重复都是消极或多余的。即使没有通过决议，重复讨论往往也富有成效，因为讨论可能使重要问题获得所需的关注，有助于为国际系统建立准则，或有助于为今后行动建立共识。稍作案文修订也可能导致给执行工作带来重大实际变化。不过，总的来说，针对重复性业务所占比例较高的情况，包括没有对以往讨论作重大案文修改的情况，应该考虑如何确保尽可能有效地利用时间和资源。¹⁰

缺乏审查指示或标准审查进程

58. 重复性业务占比高的情况与以下问题并存，即在审查任务授权的确切时间和方式上，包括在考虑何时完全撤销任务授权或停止某些活动方面，经常缺乏明确性。有些任务授权(如维持和平特派团的任务授权)确实规定了明确的审查程序，但大多数未作此种规定：85%以上的有效任务授权没有作出审查或终止的

¹⁰ 秘书处已采取若干措施，以提高重复性业务的效率，包括进行调整，以确保与翻译新决议相比，笔译员翻译包含重复文本的决议用时更少，同时不影响准确性。

指示。此外，秘书长没有经常利用现有权限向大会提出一份可终止的应交付产出清单。即使作出了明确的审查指示，也可能存在一定程度的任务授权“惯性”，即倾向于默认延长任务授权。

59. 会员国不妨定期审查所有任务授权，或者审查单独任务授权，或者作为对处理同一问题的多项任务授权进行的集体评估的一部分。集体审查更有可能促进任务授权全貌和联合国系统更广泛的一致性，确定要扩大、减少或终止的活动。尽管确实会进行集体任务授权审查，比如对振兴大会工作的审查，但这种审查仍然相对罕见。会员国还制定了其他审查进程，这些进程即使没有明确与任务授权挂钩，也可以为集体任务授权审查提供启发。四年期全面政策审查进程就是一个例子，该进程每四年就整个联合国发展系统的政策提供指导。

为加强审查机制提出的解决方案

60. 任务授权审查机制依然是会员国的特权，会员国已经采取重要步骤加强这些机制。这些步骤包括大会、安全理事会和经济及社会理事会为精简工作、调整重复性业务的频率和审查产出而不断作出的努力。会员国也认识到，在这方面应该做更多工作。以下建议旨在支持和补充正在进行的努力，以期对全系统任务授权进行有效的审查，促进产生最大影响。会员国不妨考虑以下建议：

- (a) 使正在进行的旨在加强任务授权审查机制的努力系统化和强化，并确保各授权机构开展这种努力；
- (b) 在新决议中列入到期条款(如大会第 [77/335](#) 号决议所建议的那样)；
- (c) 借鉴现有做法(如振兴大会)和类似进程(如四年期全面政策审查)，开展各种进程，促进对涉及具体问题的任务授权进行更多集体审查；
- (d) 更多利用现有机制确定合并和精简工作的机会，包括由秘书长提出终止具体产出的建议(根据 [ST/SGB/2018/3](#) 号文件工作人员细则 105.6)；
- (e) 精简讨论任务授权的方式，包括修订政府间机构的工作方案，合并各机构的议程项目，使大会、经济及社会理事会和安全理事会的工作保持一致。

联合国全系统影响问责方面的差距

61. 本报告始终把重点放在影响上。为了能在任务授权审查中清楚地了解影响，联合国系统各实体必须能够将其活动、资源和成果联系起来。成果管理制为此提供了一种方法。尽管取得了进展，但在联合国各实体如何实施成果导向管理方面仍然存在相当大的差异。这可能会影响各个实体和整个系统展示集体成就的能力，进而可能对调动和引导资源以取得最大成效的能力产生不利影响。

成果链不完整

62. 问责制¹¹ 具有明确的总体目标：使联合国系统的资源与可计量的成果保持一致，并展现集体影响，以证明对会员国的价值，为任何必要的调整提供参考信息。这需要在各个实体和全系统这两个层面上建立有效、一致的成果链。

63. 近期的改革已推动在联合国系统各实体的成果导向管理方式上取得重大进展。约 40%的实体现已制定围绕成果组织资源的战略计划，约 30%的实体已拥有支持其战略计划的综合成果和资源框架。不过，仍有很大空间可供更多实体引进这些成果链。

64. 在系统层面上，联合国系统各实体实施成果导向管理的方式有很大差异，因此更难以评估系统的总体影响。这既是因为大约 60%的联合国实体缺乏成果链的关键要素，也是因为采用成果链的实体支持成果链的工具(如战略计划或成果框架)各不相同。最大限度地协调这些工具将有助于建立稳健的全系统成果链，可提供明确、令人信服的证据，证明联合国系统的集体影响。

宣传成果方面的差距

65. 明确展示联合国系统在实体层面和全系统层面产生的影响并提供证据对于问责制和成功调动资源至关重要。这也是使任务授权审查富有成效的核心。联合国系统各实体在宣传其成就方面作出巨大投入，最近取得了重大进展：例如，所有联合国国家工作队现在都编制集体成果报告，而在 2018 年改革之前，仅有 64%的国家工作队这么做。

66. 不过，整个联合国系统成果链方面的差距可能会削弱这些宣传的效力。缺乏支持此类工作的资源也是一个问题：2024 年，只有 62%的联合国国家工作队有专门的联合宣传预算。除了造成多重报告要求的资金碎片化以外，这些因素可能部分解释了为什么一些捐助方仍然对提交报告感到关切。例如，在 2024 年四年期全面政策审查调查中，约三分之一的捐助国将其对联合国发展系统成果报告工作的满意度评为“一般”或“欠佳”。

加强影响问责的潜在解决方案

67. 任务授权审查加强联合国系统对影响的问责，并应密切关注任务授权如何在整个系统的成果链中转化。近期取得的进展，包括在成果导向管理方面取得的进展，令人鼓舞，应该在此基础上再接再厉。以下建议建立在此项进展的基础上：加强和协调整个联合国系统的成果导向管理机制，包括如何计量和宣传成果。

¹¹ 大会第 64/259 号决议对“问责制”的部分定义如下：“问责制包括以及时、具有成本效益的方式实现各项目标和高质量的成果，从而全面执行和交付联合国政府间机构及其他附属机关核准授予秘书处的所有任务……”。

五. 前进方向

68. 本报告提供了整个任务授权生命周期的数据、分析和建议，以期为制定、执行和审查任务授权提供支持，促进产生最大的影响。建议是在充分认识到会员国支配给予联合国系统的任务授权并将决定下一步行动的情况下提出的。

69. 希望本报告及其所载建议将在会员国审议前进道路的备选方案时证明有益。建议分为秘书长打算在其权限范围内采取的行动，其主要目的是加强整个任务授权生命周期内对会员国的支持，以及供会员国审议的其他建议。所有这些建议都是更广泛的联合国 80 周年倡议的一部分，在该倡议下，我们正在努力创建一个更协调一致、更切实有效、更注重成果的联合国系统，也就是适于应对当前和未来挑战的联合国系统。

建议摘要

70. 下文概述了针对任务授权生命周期中的每个阶段提出的具体建议。秘书长在其现有权限范围内支持这些建议的行动载于第六节，供会员国审议的可能步骤载于第七节。

- 支持制定任务授权。使任务授权全貌具有充分可见度；支持会员国制定最大限度提高相关性和影响力的任务授权
- 改进任务授权的执行工作。为会议和报告制定最佳安排；加强执行情况管理机制；更有效地利用资源
- 加强任务授权审查。强化任务授权审查机制；加强联合国系统对影响实施的问责制

前进道路

71. 大会在第 [79/318](#) 号决议中促请联合国系统各实体和专门机构酌情使各自的改革努力与该决议所载方针保持一致。虽然本报告主要侧重于大会、安全理事会和经济及社会理事会及其附属机关颁布的任务授权，但报告所载建议对整个联合国系统具有重要意义，可考虑通过适当机制更广泛地适用。

72. 与本报告相辅相成的联合国 80 周年倡议各工作流的工作也在继续。秘书长将把分析扩大到整个联合国系统的任务授权执行情况，特别是要确定是否可能需要进行结构性变革和方案调整，并提出提高内部效率和效力的措施。这些努力将纳入、受益于和支持在 80 周年倡议下设立的七个专题群组的工作。在完成这进一步的分析后，秘书长将提出相关建议。

73. 联合国系统随时准备好继续与会员国接触，并应要求提供技术支持和分析见解。秘书长在 2025 年 3 月 11 日启动联合国 80 周年倡议的信中强调，是否能让联合国更强大、更有效将取决于承担共同、互补的责任。这反过来需要远见、领导力和决心，以推进对制定、执行和审查任务授权的方式进行大胆转型。这些努力将最终促成建设一个更加敏捷、协调一致、有影响力的联合国。

六. 秘书长的行动

74. 根据本报告的研究结果，秘书长将根据他现有的权限，在以下领域采取行动，以便在整个任务授权生命周期内更好地支持会员国：

加强任务授权的可见度和设计

- (a) 加快建立所有授权机构发布的现有任务授权案文的综合登记册；
- (b) 根据会员国确定的优先事项，加大秘书处在会员国制定任务授权期间为其提供支持的力度；
- (c) 加强联合国各实体的支持，以进行协调并促进提高授权机构工作的可见度；
- (d) 开发利用人工智能协助起草任务授权文件的工具，包括制作汇总信息，使会员国能够作出决策，同时指出不同授权机构的案文草案或会议议程中可能存在的互补或重复之处；
- (e) 对于新的任务授权，通过关于整个联合国系统和所有资金来源的有关方案活动的补充资料，补充秘书长(根据大会议事规则第 153 条)编制的经常预算支出估计数；

改进报告工作

- (f) 提供较短的报告并降低最多字数限制；
- (g) 尽可能合并涵盖类似问题和背景的报告；
- (h) 根据需要和内容类型采用不同报告形式；第一份报告篇幅可以更长，之后可提供篇幅更短的更新版、可视化看板、面对面通报或其他形式的报告；
- (i) 公布所有报告的下载量统计数字，为进一步讨论报告做法提供参考信息；

改进任务授权执行情况管理

- (j) 加强对联合国系统各级分工的内部战略监督，以确保提供切实有效的方案和业务支持。这项工作以在 2018 年改革中为加强驻地协调员系统领导层而作出的承诺和努力为基础；
- (k) 确保联合国各实体审查其方案和预算中列述的任务授权，以便各实体只列述它们具有明显相对优势的任务授权；
- (l) 更好地利用全系统协调平台(如机构间常设委员会、联合国可持续发展集团和联合国系统行政首长协调理事会)，以避免重复，并确保战略性地使用整个联合国系统的资源；
- (m) 充分履行联合国系统通过供资契约作出的所有承诺，并为此加强对话；

建立有效的审查机制

- (n) 更多利用现有机制确定合并和精简工作的机会，包括由秘书长终止具体产出的建议(根据 [ST/SGB/2018/3](#) 号文件工作人员细则 105.6);
- (o) 加强和协调整个联合国系统的成果导向管理机制，包括如何计量和宣传成果。

七. 供会员国审议的建议

75. 本报告载有若干供会员国审议的建议。这些建议是在充分尊重会员国在任务授权生命周期中每个阶段的专属权限并认识到关于下一步行动的决定权完全在于会员国的情况下提出的。本报告还载有信息和见解，如果会员国希望加以借鉴，这些信息和见解可支持它们管理任务授权。

76. 可通过一个与联合国 80 周年有关的专门政府间进程在本报告所载目标和拟议行动上取得进展，该政府间进程的模式将由大会主席决定。如果会员国决定它们希望启动这一进程，联合国随时准备好按要求提供协助和支持。

有效设计任务授权

77. 要加强任务授权的设计，会员国不妨考虑以下建议：

- (a) 尽可能缩短任务授权案文的篇幅，以确保任务授权得到有效执行并产生更大影响(根据大会第 [77/335](#) 号决议第 45 段的建议);
- (b) 制定任务授权，使秘书长能够根据整个联合国系统的比较优势和资源适当灵活地分配任务；
- (c) 避免授权没有相应资源支撑的新任务，或避免在未明确减少其他已获授权的任务的情况下授权新任务。

改进任务授权的执行工作

78. 要加强任务授权的执行工作，会员国不妨考虑以下建议：

- (a) 在任务授权中确定报告或会议的优先次序并精简要求；
- (b) 充分履行会员国通过供资契约作出的所有承诺，并为此加强对话；
- (c) 允许联合国系统各实体在提供合理理由的情况下更灵活地迅速调拨资源，包括保护国家一级的执行工作，使其免受资金削减的影响；
- (d) 考虑执行联合国 80 周年倡议关于结构性变革和方案调整的工作流即将提出的相关建议。

支持任务授权审查

79. 要支持任务授权审查，会员国不妨考虑以下建议：

- (a) 使正在进行的旨在加强任务授权审查机制的工作系统化和强化，并确保各授权机构作出这些努力；
 - (b) 在新决议中列入到期条款(如大会第 [77/335](#) 号决议所建议的那样)；
 - (c) 借鉴现有做法(如振兴大会)和类似进程(如四年期全面政策审查)，开展各种进程，促进对涉及具体问题的任务授权进行更多集体审查；
 - (d) 精简讨论任务授权的方式，包括修订政府间机构的工作方案，合并各机构的议程项目，并使大会、经济及社会理事会和安全理事会的工作保持一致。
-