

有关改组联合国系统经济和社会部门的大会
第32/197号决议执行情况的最后报告

联合检查组

萨拉·易卜拉欣编写



日内瓦
1989年

有关改组联合国系统经济和社会部门的大会
第32/197号决议执行情况的最后报告

联合检查组

萨拉·易卜拉欣编写

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 7	1
第一部分 经济及社会理事会更有效地履行职能	8 - 65	3 - 13
第一章 制定进一步面向行动的一般性政策	15 - 27	5
<u>结论和建议</u>	27	6
第二章 更有效的机构间协调	28 - 52	8
<u>结论和建议</u>	49 - 52	10
第三章 充分利用现有的方案拟定文件	53 - 65	12
<u>结论和建议</u>	63 - 65	13
第二部分 秘书处各部门之间较合理的分工和更好地		
确定总干事的职责	66 - 114	14 - 26
第四章 秘书处内部比较合理的分工	71 - 89	15
A. 目前的分工	72 - 76	15
B. 更有效分工的原则	77 - 87	16
C. <u>结论和建议</u>	88 - 89	19
第五章 澄清总干事在联合国系统和秘书处的职责	90 - 114	20

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
A. 确定总干事在联合国系统内职责的必要性	92 - 100	20
B. 正式确定总干事在秘书处内的职责和程序的必要性	101 - 113	22
C. <u>结论和建议</u>	114	25

导 言

1. 大会于1977年12月20日通过的第32/197号决议为各成员国在过去10年中制定的具有极其深远意义的改组工作作出了规定。该决议中所载的各项建议和提议是根据有条理的、深入的分析制定的，旨在实现以下目标：(a) 更为合理地安排包括大会和经济及社会理事会及其附属机构在内的主要政府间机构的政策、方案和活动；(b) 重新编排执行同样任务的各机构的职能和活动；(c) 在某些部门进一步下放权力；(d) 消除重叠的处和部；以及(e) 建立新的机构，以履行一般认为必不可少的职责。

2. 这些建议有许多已经付诸实施，有助于提高本系统的工作效率。另一些建议从未得到执行，但仍然有效，各会员国继续提到这些建议并要求执行这些建议。在这一方面应该指出，联合国秘书处、各主要政府间机构和组织间协调机构的目前结构、职责和职能基本上仍象大会第32/197号决议所澄清的那样，这种情况表明仍有必要审查该项决议的执行情况。

3. 该决议通过5年以后，联合检查组(联检组)在其工作方案中列入了一系列报告，这些报告审查了决议中所载的各项决议已经在何等程度上付诸行动并建议大会采取必要的纠正措施。目前总共编写了7份报告，并将它们连同秘书长的评论提交大会。这些报告述及主管发展和国际经济合作总干事、秘书处的支助服务、经济及社会理事会和两个区域性经济委员会等有关问题。

4. 这份最后报告是这一系列报告中的最后一份，它根据最近几年中所发生的变化，修订了以前几份报告中所提出的建议。它特别注意避免联检组以外的机构正在编写的、准备提交大会第四十四届会议的报告内容有任何的重复。报告参考了审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组(18人小组)的建议、¹ 经济及社会理事会深入研究联合国在经济和社会领域的政府间结构和职能特别委员会(通常称为特别委员会)的结论、² 秘书长关于18人小组建议的改革的实施情况的进展报告³ 以及特别委员会主席的报告和结论。⁴

5. 但由于受到本报告篇幅的限制，无法详细讨论第32/197号决议所包括的所有方面或专门研究这一问题的联检组报告。因此我们将基本上集中讨论联合国系统

经济和社会部门的中心机构，即(1) 作为政府间决策和决定中心机构的经济及社会理事会，以及(2) 负责执行这些政策和决定的秘书处支助服务部门。这两部分将在以下两个章节中分别阐述：

第一部分将讨论经济及社会理事会在履行其职责过程中所遇到的各种问题并提出可能的解决办法；

第二部分将阐述秘书处经济和社会部门更好地进行分工的方法和手段。

6. 本报告中提出的一些建议和提议确实可能背离了传统和典型的作法，因此可能会引起争论。但我们认为，这些建议和提议提出了另外的解决办法，可以连同其它部门提出的解决办法一起加以考虑。希望通过这些建议扩大目前关于改进经社理事会和秘书处效能的方法和手段的辩论。当然，最后还是应该由所有会员国从包括本报告中所概述的解决办法在内的来自各个方面的所有解决办法中作出最后的选择。

7. 在编写本报告过程中，同秘书处许多部门、常驻联合国代表团和各国政府进行了联系和磋商，它们向我们提供了宝贵的文件、资料和评论。我们对它们表示感谢和赞赏。

第一部分 经济及社会理事会更为有效地履行职责

8. 经济及社会理事会是在大会权力之下负责为整个联合国系统拟订一致的政策。协调本系统范围内各组织的方案并制定和规划联合国活动的最高联合国机构。

9. 20多年来，应会员国的请求由专家、研究小组或秘书长编写的报告⁶几乎从未间断地建议更为明确地确定理事会的职能。在这一方面已经提出了许多建议，其中有些建议促使一些重大的决议获得通过，⁶例如第32/197号决议。

10. 该决议重新确定了理事会的职能并具体规定了其工作方法。特别赋予它以下列责任：

- (a) 作为中央机构，讨论全球性或学科间国际经济和社会问题，并就此种问题制定政策性建议，提交各会员国和整个联合国系统(第5(a)段)；
- (b) 监察和评价大会、联合国各种会议和联合国系统内其它会议机构所制定的战略、政策和优先事项的执行情况(第5(b)段)；
- (c) 确保协调联合国系统内各组织在经济、社会和有关领域的活动(第5(c)段)；
- (d) 进行整个联合国系统业务活动的审查(第5(d)段)；以及
- (e) 通过拟订供大会审议的关于实质性行动的建议协助大会的筹备工作(第6段)；

11. 另外还请理事会在两年期的基础上安排其工作并召开会期较短、面向问题的会议(第7段)；把实质上相关的问题并成一组列在一个标题下审议(第8段)；定期举行部长级会议(第9段)；取消或重新安排某些附属机构、专家小组、咨询小组、政府间常设委员会和职司委员会(第10和第11段)；并避免建立新的附属机构(第12段)。

12. 第32/197号决议获得通过的7年以后，联检组着手审查执行其各项决议的条件和结果。⁷

13. 联检组重行编组了以上5项职责，把它们合并为以下主要职责，并审查了它履行这些职责的方法：

- (a) 确定联合国系统的一般性政策：汇编和统一所有世界一级的经济和社

会资料以及有关各国政府和联合国系统各组织选择目标和方法方面的指导方针；

(b) 从方案内容和机制与程序的角度出发协调联合国系统一级的计划和方案；以及

(c) 规划和制定联合国秘书处的经济和社会活动。

14. 以下 3 个章节将阐述这些职能，以便分析理事会在执行其任务过程中所遇到的困难并就必要的补救措施提出建议：

第一章：拟订进一步面向行动的一般性政策；

第二章：更有效的机构间协调；

第三章：充分利用现有的方案拟定文件。

第一章 拟订进一步面向行动的一般性政策

15. 整个系统一致的经济、社会和人道主义政策的拟订是由经济及社会理事会主要根据一般性辩论进行的。辩论不仅可以更好地理解各会员国观点和辨明具有一致意见的方面，还可以表明所有与会者认为哪些问题是极为重要的。

16. 令人遗憾的是，辩论往往未能导致任何建议得到采纳。这显然是由于作为辩论的依据而编纂的文件叙述性太强、重复太多和篇幅太长，而且很少载有任何结论或建议。此外，文件往往太晚分发给各代表团，这使它们无法吸收资料或征求其政府的同意。

17. 理事会为确保其审议工作进一步面向行动所作的努力由于以下事实而进一步复杂化，即它平均收到大约300页文件，供其进行一般性辩论，其中包括世界经济概览、世界社会局势报告以及各区域委员会和发展规划委员会的报告。

18. 这些文件实际上只是联合国和联合国系统内各组织每年编辑的世界经济和社会问题研究报告的一部分，例如联合国贸易和发展会议(贸发会议)的贸易和发展报告、国际劳工局(劳工局)的世界劳工报告、世界银行的世界发展报告和国际货币基金(货币基金)的世界经济展望。

19. 所有这些报告都述及过去一年中的世界经济和社会发展。应该减少这些叙述性内容，在有些情况下应该完全删去，并以简单的概要取而代之。与此相反，分析性章节应该扩大并包括明确提出的建议，这些建议应该同分析性内容分开，而不是包括在报告的本文中，否则难以从中挑选出来。

20. 此外，应该使一般性辩论集中讨论数量有限的、仔细挑选出来的基本问题，这能够使理事会比较容易地加以研究并作出面向行动的决定。在执行这项任务过程中，理事会应该能够依靠发展规划委员会的协助来选择基本问题和编纂有关每一问题的明确和全面的档案，并提出建议草案。

21. 为理事会的一般性辩论所编写的文件的增加似乎是由于年复一年会员国要求越来越多的文件，而其中有些文件是任何新的国际发展动态都无法证明是合理的。鉴于这种情况，目前状况的任何改善取决于秘书处和会员国所作的平行努力，会员

国应该减少对文件的要求并把一般性辩论的项目的数目限于主要问题或需要采取紧急解决办法的问题。

22. 尽管会员国可以更严格地要求自己，但秘书处本身应该鼓励编写篇幅较短、质量较好和更有针对性的文件。特别是应该停止大段援引往往占据文件前几页的过去的决议。如果只是提到有关决议的编号并以一句话叙述其内容，就可以省下时间和精力。

23. 应该停止另一种做法，即编写“关于报告的报告”。提到其它报告应该限于页次和段次的互见条目，并限于仔细推敲结论，而不是简单地重复资料全文。

24. 会员国坚持要求在“5个工作日”中举行用冗长的一般性辩论，¹⁰这几乎占理事会第二届会议所有审议工作时间的三分之一。会员国会议通过理事会两年期工作方案，同时要求为年度方案编写尽可能多的文件。

25. 此外，宪章指定理事会负责监督和注意大会和理事会的有关文件中所载的大会在经济、社会和有关领域中制定的通盘战略、政策和优先事项的执行情况。为此此宪章规定理事会有权要求联合国系统各组织向其提交关于为执行大会和理事会在这些方面的建议所采取措施的报告。

26. 有些会员认为，理事会应该更加重视并给予更多时间来监督并履行后续职责。这项关注也可能在理事会第1988/77号决议中(第2(c)段)得到反映。

结论和建议

27. 理事会仍然是联合国系统内负责审议国际经济、社会和人道主义问题和在大会权力之下拟订全系统一致的一般性政策的最高中央机构。正是在一般性辩论过程中，理事会努力明确表明这些政策。然而理事会往往面临着太多的问题，而且所提供的文件的叙述性太强，这一事实又意味着进行一般性辩论的结果很少使建议得到采纳。

建议1

不管理事会特别委员会的建议导致理事会的职责、权利或会员国方面产生任何变化，理事会应该着手迅速执行第1988/77号决议中所载的各项建议，特别是应该：

- (a) 指定其一般性辩论的时间不超过三天(而不是目前的五天)，从而为缩短会议铺平道路；
- (b) 通过把文件限于与其辩论直接有关的问题并放弃相互重复或没有任何实质性分析或资料的任何文件，从而减少向其一般性辩论提交的文件；
以及
- (c) 确定需要理事会采取决定的一些重大项目和紧迫的问题。

第二章 更有效的机构间协调

28. 协调联合国系统内各组织的经济、社会和人道主义活动是经济及社会理事会的另一项重要职责。第32/197号决议澄清了这项职责，并以整整一个章节阐明能够使之得到更有效执行的机制。

29. 第32/197号决议首先回顾到，根据《联合国宪章》，理事会赋有责任确保全面协调联合国系统内各组织在经济、社会和有关领域的活动，并为此目的，确保执行大会为整个联合国系统订立的优先事项(第50段)，然后它指出，机构间协调还应适用于政府间机构的筹备工作及其决定的执行(第51段)。

30. 第32/197号决议还重申，秘书处一级机构间协调机制应该以行政协调委员会(行政协调会)为中心，¹² 并建议改组这一机构。同时该决议建议：行政协调委员会提出报告的程序应加以调整，一边充分地、迅速地配合大会和经济及社会理事会优先关切的事项”(第55段)。

31. 第32/197号决议要求联合国系统各组织通过改进工作方法和程序和举行预先磋商来加强其规划工作，以便拟订整个系统的中期计划(第45段)。该决议还建议联合国系统各组织拟订一致的预算编制格式，采用方案分类和叙述内容的共同方法并统一其周期(第43段)。

32. 最后，联合国系统各组织被要求通过举行预先磋商不再迟延地订出办法，来解决工作日程表的重复问题，以便各主管的理事机构能够在批准这些方案以前，充分考虑到协商的结果(第44段)。

33. 联检组进行了检查，以便确定这些建议是否得到充分和有效的执行。¹² 为此，它研究了向理事会提交的有关其审议机构间协调问题的文件。

34. 这些文件述及区域和国际合作、本系统内各组织的发展业务活动和中期计划。

35. 阅读了其中一些文件，特别是联合国系统行政协调会关于有关方案开支的两年度报告，就可以发现尽管这些报告提供了有益的资料和统计数字，但没有对协调本系统的活动过程中所涉及的各种问题向理事会迅速提出全面透彻的见解。行政协调会的年度概述报告实际上更象行政协调会活动的叙述性目录。

36. 除了这些报告以外，还有一些其它报告述及矿产资源、人口和粮食等部门的协调。¹³ 实际上这些报告基本上是叙述性的，因此，对于这些报告的讨论通常不能使委员会得出任何结论或建议。

37. 理事会还收到了关于发展中国家间经济合作、科学和技术、能源、农村发展、青年、公共行政和海洋问题的跨组织方案分析报告。从理论上来说，跨组织方案分析报告的目的是提供(对实际协调状态的分析，而不是仅仅叙述各种活动……并且应该载有要求采取行动的倡议”。“但作为理事会和大会专门负责协调的附属机构的方案协调会认为，跨组织方案分析报告具有“概念和方法上的缺陷……没有按照方案协调会所期望的那样进行深入分析，没有在职权方面对各种方案进行批评分析，很少辨明差别和重复或确定效益或协调安排”。¹⁵

38. 然而应该指出，总的来说，由于建立了实质性问题磋商委员会、方案规划和协调厅¹⁶和长期发展目标工作组，并由于方案预算¹⁷和中期计划¹⁸格式的统一，以及跨组织方案分析的建立，协调机制方面得到了重大的改善。

39. 然而在协调各种分析、方案和活动方面，仍然需要做大量的工作。具体的来说，方案协调会应该拟订一份跨组织方案分析或部门间分析中需要涉及的专题清单，以便确定各组织分析之间的分歧并提出减少这些分歧和促进联合的方法。

40. 方案协调会还应该为进行的研究提供范例，表明各分析性部分的内容和提出建议的程序。并明确规定拟订提交理事会的决定的各自责任。

41. 在这一方面，应该考虑到，协调是理事会和系统各组织的责任，理事会的作用是根据每一个组织的目标制定一些主要目标。

42. 为了成功地完成这项任务，理事会需要经常得到资料，以便了解本系统各组织及其政府间机构的政策、审议、结论和建议方面的新动态。秘书长认为，¹⁹这些组织的行政首长在理事会的一般性辩论中所作的发言中含有极为有用的资料，因此建议理事会考虑充分利用这些资料的可能性。秘书长还建议在其年度组织会议上及其审议工作期间应该确定数量有限的、需要深入审议的特定专题，以便更好地进行协调。最好这些专题来自各专门机构并对其工作具有直接的影响。

43. 秘书长还同意联检组的意见，即提交理事会供其协调问题的文件应该大大改善。秘书长尤其认为，行政协调会的年度回顾报告不应该只是叙述委员会及其附

属机构的活动，而应该深入地分析在协调本系统活动过程中所遇到的各种问题。

44. 但大会和理事会对改进本系统活动的协调方面存在的困难继续表示关注。这两个机构经常提到这一问题，而且几乎每年都通过一些有关的建议。例如，大会请秘书长²⁰审查联合国所有方面的协调并向其第四十二届大会提交一份综合报告。

45. 根据这项决议，秘书长确实提交了一份关于机构间协调的综合和详尽的报告，²¹在这份报告中他分析了理事会不断面临的各种困难，造成这些困难的一些原因，本系统的方案和活动迅速扩大，大会第二和第三委员会、理事会和贸发会议的各自作用之间没有区别，或理事会被迫审议政府间组织的报告，而这些组织多半在大会届会前一个月才召开会议。

46. 秘书长列举了大会和理事会为克服这些障碍而决定采取的措施，特别是通过两年期方案，深入审议数量有限的问题或同各方案的理事机构和本系统的各机构举行事先磋商。

47. 然而理事会似乎认为这些措施并不充分。因此它请方案协调会另外编写一份报告，并向其1989年第二届常会提出具体建议，以便合理制定其余协调文件，例如，跨组织报告……和行政协调委员会及其附属机构的报告”，从而使“理事会能够有效的执行协调职能”。²²

48. 在等待方案协调会的建议的同时，理事会决定²³中止目前形式的跨组织方案分析，并从1989年起改以“微型分析”直接提交理事会。他还请秘书长在大会通过1992—1997年中期方案之后，立即提出一份需要进行分析的清单。

结论和建议

49. 经济及社会理事会的重大责任是，负责协调整个联合国系统各组织在经济、社会和人道主义领域的活动。理事会委托秘书长、方案协调会、行政协调会、理事会各特别委员会和其它专家及咨询小组编写的许多研究报告以及理事会每年通过的许多关于协调的决议和决定说明要履行其职责是多么困难。

50. 然而尽管理事会可能在普遍协调方面只是取得缓慢的进展，但他通过执行中期计划，采用同样的术语和同样的规划周期以及行政协调会和秘书处间会议上的

磋商，在方案协调和统一概念和方法方面成功地取得了重大的成果。

51. 理事会已经取得的经验由于以下事实得到了进一步的丰富，即：它更好地理解尚待解决的重大协调问题，以及已经尝试过的各种解决办法的优缺点，并进一步认识到仍然需要取得哪些进展。

52. 在复杂和多中心的系统内，协调仍然是一项极为重要的任务，本系统应该给予合理的时间和资金。但应该避免使协调本身成为一种目的的危险。

建议2

尽管方案协调会将在1989年向理事会提出建议，理事会必须努力实现以下目标：

- (a) 理事会应该考虑特别通过集中和更好地编写文件来精简其有关协调的辩论。通过对各机构和联合国所遇到的数量有限的协调问题，可以明显减轻理事会的负担并提高其效益。
- (b) 理事会应该进一步利用现有的正式和非正式的协调机制。在整个系统范围内，应该进一步发挥总干事的作用。在机构秘书处一级上，应该充分利用负责政策、方案、和实质活动的高级官员之间的非正式磋商。在外地，应该地进一步利用驻地协调员和助理代表；而且
- (c) 理事会应该确保协调机构保持高度灵活，以便保留本系统内的灵活性，使之能够应付紧急情况。

第三章 充分利用现有的方案拟定文件

53. 经济及社会理事会关于规划和拟定联合国在经济、社会和人道主义领域之活动的职责曾多次重新确定过，第32/197号决议通过以后的情况就是如此。该决议以一定的篇幅，建议拟定提高理事会工作效益的方法。为此，它请理事会在联合国的规划和拟定方案方面的主要附属机构方案协调会²⁴就其各种方案的相对优先次序向理事会提出建议(第40段)。

54. 在努力确定这些建议已经付诸实施的程度的同时，联检组审查了编写理事会及其附属机构所需之文件的程序。²⁵联检组在这样做的时候注意到，大体说来，送交理事会及其附属机构的文件在到达其预定接受者的手里时，不是太晚就是不完整。对1984—1989年中期计划中所编列的、联合国在经济、社会和人道主义领域的十九项主要方案所作的审查情况表明，一些附属机构不是太晚就是根本没有收到同它们有关的章节。

55. 此外，联检组注意到，在向理事会附属机构提交方案绩效报告方面没有任何既定程序。一些研究报告，例如关于若干机构之技术合作活动的研究报告，根本就没有提交给它们。

56. 总之，联检组总结认为，各附属机构，从大体上说来，只是部分地利用了方案拟定工具。总的来说，联检组注意到，没有一项既定程序可据以使各机构及时地按照连贯的顺序收到必要的文件，以便履行其方案拟订职责。

57. 联检组建议：为了使其规划和方案拟定工作合理化，理事会各附属机构应该每隔一年以一些报告专门阐述对各自部门内联合国方案的研究情况，而在另一年专门阐述单一部门内联合国系统所有组织的方案。后者应该轮流阐述中期计划草案或对计划的任何修正、方案预算草案、方案绩效报告、业务活动、评价报告和跨组织方案和方案分析。各附属机构在展开其工作时，应该尽快得到为规划、方案拟定和评价编写的文件。应该制定一份精确的工作时间表，以便及时编写和审议文件。

58. 秘书长赞同联检组的意见，即中期计划和方案预算应该更为广泛地分发给理事会的附属机构，因为它们是各理事国指导秘书处的工作、确保其效益和监督其执行情况所能使用的主要工具。²⁶

59. 秘书长还认为，联检组指出的文件编制方面的缺陷(延迟、部分分发等)由于理事会的一些附属机构对中期计划、方案预算和工作情况没有予以足够的重视这一事实而进一步加剧，因为它们认为其本身是理事会的技术机构，因而不必对提交给它们的方案采取任何立场。秘书长认为，理事会的所有附属机构都应该承担其规划和方案拟定的责任。

60. 秘书长还承诺寻求执行联检组建议的方法和手段，以便改进为理事会及其附属机构编写的文件的内容并确保其及时分发。²⁷

61. 1986年，方案协调会根据秘书长的报告²⁸对其自身的职能进行了审查，另提出了一些建议以改进从秘书处收到的关于拟定中期计划和方案预算的文件。

62. 最后，各会员国于1988年再次重申其对理事会深入审查中期计划工作的重视，提出了方案预算，并向大会提出了关于联合国的优先事项和总体方案的建议。²⁹

结论和建议

63. 自从第32/197号决议获得通过以来，方案拟定和预算程序有了显著的改变。1978年，这些程序仍然处于试验阶段，而现在却以详细的规章的形式编纂。³⁰

64. 此外，秘书处利用方案计划和预算来确定边际活动，并把资金从次要优先项目转移到重要优先方案。

65. 然而，秘书处为协助理事会及其附属机构规划和方案拟定工作而编写的基本文件仍然分发得太晚，而且不完整，或者被一些附属机构所忽视。

建议3

秘书处应该继续努力确保理事会及其附属机构为有效地执行其规划和方案拟定任务而需要的文件得到及时的编写和全部分发。分发这些作为初步草案或暂定案文的文件可以作为一种克服已经发现的拖延现象的方法，并有助于消除由于理事会附属机构的会议重迭或太频繁所造成的一些障碍。

第二部分 秘书处各部门之间更为合理的分工 和更好地确定总干事的职责

66. 第32/197号决议建议改组秘书处的经济和社会部门以及把经下部门重新组合在4个单独的实体中：

- (a) 学科间研究和分析以及跨部门分析(第61(a)和(b)段)；
- (b) 联合国各机关、方案或专门机构以外的经济和社会部门(第61(c)段)；
- (c) 向项目方案协调会、经济及社会理事会、大会、专题性会议和秘书处间协调机构提供的技术秘书处服务(第61(e)段)；以及
- (d) 本系统内发展和国际经济合作领域里的活动的协调(第64段)。

67. 至于统计工作，第32/197号决议对究竟把此项工作交给(a)实体还是(b)实体未作规定(第61(f)段)；至于秘书处其他实体进行的技术合作，第32/197号决议建议把它交给(b)实体(第61(d)段)。

68. 因此，秘书处社会和经济部门的人力及财政资源在以下四个部门之间作了重新分配：国际经济和社会事务部、技术合作促进发展部、经济和社会事项秘书处服务厅以及发展和国际经济合作总干事办公室。³¹

69. 在1981年至1984年期间，联检组编写了4份关于这4个新实体之业务活动方式的报告，³²并在报告中建议澄清这些实体的各自任务。这些报告已连同秘书长的评论一起提交大会。³³自从那时起，有些实体经历了重大的变化，³⁴秘书长的报告³⁵反映了这些情况。

70. 在这一部份中，我们将分析每一实体所面临的障碍。将用两个单独的章节专门阐述这些障碍：

第四章 秘书处内部更为合理的分工

第五章 澄清联合国系统内总干事和秘书处的职责

第四章 秘书处内部更为合理的分工

71. 在这一章中，我们将首先回顾第32/197号决议为秘书处各主要经济和社会支助部门之间任务分配而制定的原则，以便检查其运用情况并表明应该作出何种变动来实现更好的分工。

A. 目前的分工

72. 根据第32/197号决议，秘书处各实体之间应该首先根据活动部门的明显区别进行职能分配。因此，学科间研究和分析应该连同跨部门分析一起交给某个实体去做，因为这些都是涉及同一部门的活动。同样，能源、自然资源的公共行政应该连结成一个单一的实体，因为这有助于产生分工明确的部门。

73. 然而，1978年开始实行的职责分配并不是根据第32/197号决议所确认的部门之间的区别，而是把这两种部门对立起来：由国际经济和社会事务部负责的研究和分析以及技术合作促进发展部进行的技术合作。这不可避免地产生了混乱。国际经济和社会事务部受权进行与某些部门有关的研究和分析，但不得不把其它部门留给技术合作促进发展部。同样，技术合作促进发展部被要求向与某些部门的技术合作活动提供支助，但不得不把其他部门留给国际经济和社会事务部。

74. 此外，有些活动归于国际经济和社会事务部而不是归于技术合作促进发展部，却没有扎实的理由。统计处的情况就是如此，实际上，它既进行技术合作活动，也进行研究。

75. 另外，为了使国际经济和社会事务部在规模上相当于技术合作促进发展部，它不得不另外设立处理财政问题、能源、运输和人口的部门。此外，技术合作促进发展部与国际经济和社会事务部之间的重叠与重复必然会出现。

76. 我们认为，解决这些问题的办法主要在于恢复第32/197号决议的精神，同时考虑到随之出现的发展动态，并作最低限度的变动，以便避免秘书处工作遭到严重中断。

B. 更为有效分工的原则

77. 更为有效分工的原则在第32/197号决议中有明确的规定，可以总结为以下三点：

1. 把与分工明确的部门有关的活动集中于特定实体

78. 根据这项标准，属于同一部门或有关部门的所有活动应该交给某个单独的实体。有了这种分工，便有可能减少甚至完全消除重复的危险，并且有利于把一个实体同另一个实体区别开来。具体地说，这项原则意味着：

- (a) 国际经济和社会事务部负责世界经济分析与学科间研究；
- (b) 技术合作促进发展部将包括基本的基础设施部门（能源、自然资源、采矿、运输、水、海洋经济学与技术）以及行政基础结构部门（公共行政和财政、发展规划和财政问题）；
- (c) 联合国维也纳办事处/社会发展和人道主义事务中心将涉及人道主义事务部门，包括人口（因为它同前者有密切关系）；
- (d) 统计处将包括世界经济统计部门。

79. 现有的主要方案^{*}将随而分配如下：

- (a) 国际经济和社会事务部将包括主要方案10：发展问题和政策（方案1的次级方案A.5和方案2除外）；
- (b) 技术合作促进发展部将包括（1）主要方案11：能源；（2）主要方案17：自然资源（包括由国际经济和社会事务部经管的方案1（矿产资源、沿海和海洋资源、水资源）和方案2（矿产资源、水、制图））；（3）主要方案19：公共行政和财政；以及（4）主要方案24：运输发展（应该从国际经济和社会事务部转到技术合作促进发展部）。
- (c) 联合国维也纳办事处/社会发展和人道主义事务中心将负责（1）主要方案18：人口（连同目前分别由国际经济和社会事务部与技术合作促进部经管的方案1和方案（2）以及（2）主要方案21：社会发展和人道主义事务；

- (d) 统计处将负责主要方案22:世界统计, 但应该分别归于技术合作促进发展部、贸发会议与联合国维也纳办事处/社会和人道主义事务中心的次级方案A.4(能源统计)、A.5(价格统计)和A.6(社会和人口统计)。

80. 另外, 应该给其中的一些实体起个新名称, 以便与它们所包括的部门相适应。联合国维也纳办事处/社会发展和人道主义事务中心的名称也许无须改变, 但技术合作发展部的名称应该改为: 基础设施服务发展部。至于国际经济和社会事务部, 社会事务一词应该从其名称中略去。因此, 可能明显地看出: 秘书处含有四个主要实体分别专门从事(a) 国际经济学, (b) 社会事务, (c) 基础设施服务以及(d) 世界统计。

81. 此外, 既然经社理事会的春季会议历来讨论社会问题, 那么, 它在维也纳召开也是合理的, 常驻维也纳的各国代表团因而能够有效地行使其特权。另外, 这种变化能够确保秘书长两年前在关于大会第41/213号决议执行情况的第一份进度报告中向大会宣布的计划得到执行。该计划的大意是: 联合国维也纳办事处应该成为与社会政策和社会发展有关的所有活动的中心。³⁷ 它还反映了大会第42/126号决议。除了其他事项以外, 该决议“请秘书长在现有资金范围内加强联合国维也纳办事处, 包括其研究能力, 使之成为与社会政策和社会发展有关的所有问题和报告的中心。

2. 向每一实体分配所有必要的设施

82. 这意味着: 为了有效地包括分到的部门(或若干部门), 每一实体应该能够:
- (a) 自己直接进行与它所负责的部门有关的经济和技术研究、分析和研讨;
 - (b) 收集进行这些研究所必须的所有资料和统计数字;
 - (c) 展开技术合作活动: 总部资助、外地设施、监督、后续行动和评价;
 - (d) (以分析性和直接有用的形式) 为所负责的政府间机构编制所需要的文件(包括面向行动的建议草案);
 - (e) 实施这些机构所决定的活动和方案, 并向它们报告交给该实体的任务的进展情况;

- (f) 展开该实体所有活动的评价和后续工作；
- (g) 编制委托给该实体的各个部门的统一报告；并且
- (h) 根据预先制定的善于确定每一伙伴参与程度的协议，向秘书处范围内负责联合国系统全面规划、方案制定、协调、评价和报告的部门提供所需要的资料和援助。

83. 因此，每一实体的工作人员象其部门里的专家一样，将决定应该收集何种资料 and 统计数据，并将直接收集，而不通过中间阶段。然后，必须准备进行必要的研究、分析和研讨，并应确保必要的技术合作任务得到完成。

84. 把所有必要的设施集中在那些负责管理特定部门的人员的手里，这种做法的极大好处是有助于节约时间和人力以及财政资源、避免重复与重迭并高质量地完成工作。

3. 综合通盘职能

85. 一般来说，这些职能是由于节约或独立的原因而分配给中心实体。第一类包括对技术合作的支助服务，例如招聘专家、研究金和采购设施。就是在日内瓦的技术援助征聘和研究金而言，我们认为它应该得到加强，其职能应予扩大。

86. 世界经济统计数据 and 资料的收集、处理和传播也属于这一类应该由中心服务部门执行的职责。统计处便是这方面的实例。然而，统计处应该把区域或部门的统计下放给区域委员会 and 秘书处的专门部门。

87. 为了确保独立性和客观性应该交给不同实体的两项通盘职能是在秘书处或整个系统一级进行规划和拟定方案。目前这是方案规划、预算 and 财务厅的职务，除了其他事项以外，它负责拟定中期计划和方案预算。同样，为了保持客观性，秘书处一级的评价任务也应该由独立于实务实体之外的中心单位执行。目前的就是这样，这方面的职责由管理咨询处 and 中央评价股承担。协调任务也应该交给一个独立的实体。目前这项任务在秘书处一级没有明确确定，发展和国际经济合作总干事办公室在秘书处一级以及方案协调会 and 经济及社会理事会在决策一级的各自职责也没有得到适当的划分。

C. 结论和建议

88. 为了迈出重大的步骤以实现合理和有效的分工、减少重迭、并尽可能避免重复和能源及资源的浪费，可以重新部署某些事务处，而同时保留秘书处目前对经济和社会活动的资助结构。

89. 这种精简工作的指导原则是根据以下方法进行分工：(a) 把部门性活动集中于特定实体；(b) 向所有这些实体提供为有效履行其职责所必需的一切设施；以及(c) 把在秘书处或整个系统一级进行方案拟定、预算、评价和协调的通盘职能交给独立的实体。

建议4

除了依照18人小组的建议在1990年以前秘书处现有结构将会出现的变化（秘书长将就此一情况向大会第四十四届会议提出报告）以外，大会可以要求秘书长在改组秘书处经济和社会部门的过程中考虑到第32/197号决议中的建议。秘书长尤应确保演变中的新结构能够：

- (a) 按照以上第77至81段的叙述，通过把技术促进发展部、国际经社事务部、联合国维也纳办事处/社会发展和人道主义事务中心和统计处的特定部门集中起来，实现这些实体之间更为合理的分工；并且
- (b) 按照以上第82至84段的叙述，向所有这些实体提供切实行使其职责所必需的一切设施。

第五章 澄清总干事在本系统和秘书处范围内的职责

90. 根据第32/197号决议的规定，总干事的主要职责是协助秘书处执行他作为行政首长在经济及社会领域根据《联合国宪章》应有的职责。因此，总干事负责：

- (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，以便确保对发展问题采取多部门的处理方法(第64(a)段)；
- (b) 保证在联合国内由经常预算或预算外资源提供资金的一切经济及社会领域的一致、协调和有效管理(第64(b)段)；以及
- (c) 承担秘书长委托给他的任何任务(第64段结尾)。

91. 在执行这些建议过程中，总干事在秘书处和整个系统内的职责和职能的定义方面出现了困难。

A. 确定总干事在本系统内职责的必要性

92. 总干事在行使第32/197号决议赋予他的领导权方面遇到了困难，因为他必须对秘书长和本系统内各组织的行政首长行使职责，而这些行政首长的权力来自政府间机构。

一. 总干事对秘书长的职责

93. 秘书长的权利显然来自《联合国宪章》和大会，总干事则仅担负秘书长赋予的职责。

94. 在澄清总干事对秘书长的职责时，显然应该避免两种极端的作法；亦即把经济和社会领域里的全部责任赋予秘书长或把他的职责降低为不负任何最后责任的发言人。实际的做法应该是列举秘书长愿意赋予总干事的职责范围和留给自己的职责范围。按照这样的分法，总干事有权(在让秘书长知情的情形下)对若干领域具有决定权力，在另一些领域内则按照秘书长的指示行事(后者保留决定的权力)。

95. 这种办法的主要优点是，总干事在某些分工明确的领域具有真正的职责，因此能够按照第32/197号决议所说明的方式行使其领导权，同时减轻秘书长的 workload 负担。

96. 联检组在其报告中谈到总干事这一事项时认为：这种授权应该根据特别情况进行。联检组认为，总干事应该定期会见秘书长，向他汇报主要问题，并听取指示和指导。秘书长或总干事可邀请与正在讨论的问题有关的人员参加这些会议，在每一次会议以后，总干事可宣布秘书长已经采取的决定。”秘书长欢迎这一建议，并表示准备同总干事举行有系统的磋商。”

二. 总干事对联合国系统各组织行政首长的职责

97. 总干事在对联合国系统各组织行使其领导权方面也受到妨碍。第一、联合国系统各组织的行政首长根据他们应对其负责的理事机构所发出的指示，确定其秘书处的政策和方案。

98. 第二、联合国系统内某些组织的活动不仅涉及发展和国际经济合作，而且还涉及总干事职责范围以外的另一些部门，这两类活动并不容易区分。

99. 为了解决第一个困难，联检组建议，大会应该请总干事定期向政府间机构通告他为了履行第32/197号和第33/202号决议所赋予的职责进行了哪些活动。为了克服第二个问题，联检组建议请总干事同有关组织的行政首长一起审查与发展和国际经济合作有关的活动。”

100. 据我们所知，似乎没有对这两项建议采取任何行动，尽管大会重申了关于加强总干事领导权的建议。”

B. 必须正式确定总干事在秘书处内的职能和程序

101. 随着时间的推移，总干事往往根据特殊的情况被赋予越来越多的职能。联检组审查了这些职能，⁶并提出了旨在更好地确定这些职能和合理制定其程序的建议。

1. 职能

102. 这些职能可归纳在6个主要标题之下，以下是对于它们的评述：

(a) 国际发展战略

103. 对这一战略的执行情况的监督向总干事提供了一个独特的工具，使之能够评价国际社会在发展和国际经济合作方面所取得的进展。总干事要求实务部门、特别是国际经社事务部对战略的拟订进行分析和综合。特别应该在秘书处各个实体对总干事所要求的工作所作的贡献以及这种贡献在资金和时间上的意义方面确定有关这种合作的程序。

(b) 融合社会和经济政策

104. 总干事的另一项主要职能是集中联合国维也纳办事处/社会发展和人道主义事务中心和国际经社事务部的经济和社会事项，并确保这些问题在政策一级得到充分的融合。为了便利总干事在这方面的的工作，联合国外地办事处的实务联络干事应归于总干事办公室，例如：联合国维也纳办事处、人类住区中心、环境规划署等（这些办事处的后勤和行政职能可通过适当的执行机构集体履行）。联络干事仍将代表各自办事处的利益和关切，但也能够向总干事的工作提供直接的咨询和投入。同样，通过定期（例如每月一次）同他们集体会晤，总干事可随时充分了解所有这些方案，并确保这些方案都朝着一致的方向进展。例如，可以防止提出与通盘政策不符

合的决议，而目前了解此类决议时往往为时已晚)。这种安排将极大的增强总干事在联合国各秘书处的中心作用。

(c) 中期计划和方案预算

105. 总干事积极参与对中期计划草案的监督。实际上，发展和国际经济合作总干事办公室编写的这份文件的导言为秘书处的政策提供了一致的框架，并提出了发展和国际经济合作领域里的主要方向。然而总干事在拟订方案预算、特别是监督经济和社会方案的连贯性方面所起的作用仍然很微弱，因此应该更好地予以确定和加强。

(d) 为方案协调会、经济及社会理事会和大会提供的技术秘书处服务

106. 由于总干事有权批准大会、经济及社会理事会和方案协调会有关经济和社会事项的临时议程项目以及在这些机构中代表秘书长，他必须同经社事项服务厅保持密切的联系。在经社事项服务厅转到另一部门以后，秘书长应该同为这3个机构的会议服务的新的技术秘书处部门保持密切的工作关系。总干事办公室尤其应该定期向这些会议的秘书处通报与它们直接有关的发展和国际经济合作问题。各秘书处应该提请总干事注意已经提出并涉及其权限范围的任何重要问题。

(e) 促进发展的业务活动

107. 总干事应根据第32/197号决议的规定确保联合国在经济和社会领域里由经常方案或预算外资金供资的所有活动的一致性、协调和有效管理。这一职责目前限于由总干事编写关于发展方面业务活动的年度报告和上年度综合政策的审查报告。总干事在编写这些报告时应该拟订各种建议，说明如何使业务活动更为一致并更适合发展和国际经济合作的要求。

(f) 管理

108. 当然，秘书处实体的每一个主管应负责适当管理其实体。正如第32/197号决议所建议，现在仍然应该由总干事来确定发展和国际经济合作活动是否正在秘书处一级得到有效的管理。总干事(通过预算和方案拟定过程、经济和社会领域高级干事会议和区域经济委员会执行秘书处的会议、研究和评价)面临和解决这些领域里的有效管理的问题所起的作用仍然有待于界定和确定。

(g) 解决管辖权问题

109. 总干事在其职权范围内应秘书长、政府间机构、主管行政和管理事务副秘书长或一个或若干个实体的主管的请求、或主动地为了解决权限的冲突而采取的行动应该有助于防止僵局。这项特别职责应根据事先制定的安排行使，这种安排不仅规定了总干事必须遵循的程序，而且还考虑到其调解工作所涉及的行政和预算问题。

2. 程序

110. 在行使上述职能时总干事可以采取3种主要程序：磋商安排、报告安排或文件送审。所有这些程序可以大大地加以改善。

(a) 磋商安排

111. 总干事自己或会同各个实体的主管就政策后续行动举行会议、或会同高级官员为了处理政府间机构作出的决定而召开会议时所举行的磋商如果得到事先计划，而且在其议程上载列与大会所讨论的中心问题比较密切相关的专题，就能够得到较好的效果。

(b) 报告安排

112. 秘书处各个实体的主管根据特别安排向总干事提出报告。总干事应该更经常和一贯地得到资料，了解这些实体进行的有关发展和国际经济合作的活动。总干事和秘书处各个实体的主管应该能够确定这种资料交换的程序。

(c) 文件送审

113. 应该提交经济及社会理事会或大会的某些有关经济和社会事务的文件直到最后一刻才提交总干事审查，因此使他没有机会确保这些文件与这两个机构的决议保持统一或一致。为了克服这一障碍，总干事应该作出安排，保证最重要的文件在编写阶段就送审。为了得到实效和理据，对这种文件的审核应该具有实质性而不是程序性质或为了编辑上的目的。然而应该决定，鉴于送交发展和国际经济合作总干事办公室的文件数量很多，而且其中一些文件具有例行的、和非政策的性质，因此只有涉及政策的文件才应该送交总干事办公室。

C. 结论和建议

114. 总干事必须同秘书长以及各组织和实体的主管协商，把他自己在本系统各组织范围内以及秘书处各实体范围内的职责确定下来，他才能充分和有效地行使第32/197号决议所赋予的职能。此外，总干事的职能以及执行这些职能的程序正式确立以后，就可以使办事效率大为增进。

建议5

- (a) 为了使总干事能够在秘书长的领导之下履行第32/197号决议赋予他的职责，特别是“保证在发展和国际经济合作方面，向联合国系统内各机构提供有效的领导”，秘书长和本系统的行政首长应该认明这些职责适用的范围并确定执行这些职责的机构。
- (b) 总干事的职能以及这些职能的程序也应该澄清和正式确定。为此目的：
- (一) 秘书长应该签发一份载有总干事和发展和国际经济和合作总干事办公室权限的简报；
 - (二) 秘书长应该作出安排，修订《联合国组织手册》，以便列入一个关于总干事与发展和国际经济合作总干事办公室的章节，并在其它章节作相应的改动；
 - (三) 总干事应该编写一份年度工作计划，表明他准备展开的优先活动以及他预期由其它实体分担的工作；
 - (四) 中期计划应该包括一个有关总干事的方案；
 - (五) 方案预算应该认明发展和国际经济合作总干事办公室的产出。

注 释

¹ 第41/213号决议，特别是关于联合国经济和社会部门的建议25至27。

² 根据理事会第1987/112号决定建立，以执行18人小组的建议8。

³ A/42/234 和 corr.1 和 A/43/286。

⁴ E/1988/75。

⁵ 例如，见秘书长1965年11月18日编写的题为“审查和评价经济及社会理事会的作用和职能”的报告(A/6109)。

- ⁶ 除了第 32/197号决议以外，见理事会第1982/50号决议以及最近理事会关于恢复经济及社会理事会的活力的第1988/77号决议。
- ⁷ 给经济及社会理事会的报告，JIU/REP/84/7 (A/39/281-E/1984/81, Add.1 和 Add.2)。
- ⁸ JIU/REP/84/7, 第一章。
- ⁹ A/40/284-E/1985/7。
- ¹⁰ 关于恢复经济及社会理事会的活力的第1988/77号决议。
- ¹¹ 包括：(a) 实质性问题磋商委员会：方案和业务活动；(b) 行政问题磋商委员会：人事、财政和一项问题；(c) 组织委员会；以及(d) 统计、粮食、公共宣传和长期发展目标方面的附属机构。
- ¹² JIU/REP/84/7 (A/39/281), 第二章。
- ¹³ 这些报告是根据第1982/50号决议(第(f)段)，提出的。理事会在其1988年第二届会议上建议取消这些报告(第1988/77号决议，第2(e)(三)段)，并以对中期计划中的主要问题的简要分析取而代之。
- ¹⁴ 拉萨河977年第2098(LXIII)决议和1978年行政协调会和方案协调会联席会议的决定。
- ¹⁵ 第ACC/1983/PG/11号报告。
- ¹⁶ 方案规划和协调厅同其它实体合并成立了方案规划、预算、监督和评价厅，因而从国际经济和社会事务部转到行政和管理事务部。
- ¹⁷ 目前本系统制定方案预算的所有组织都同时提出方案预算，并通常把次级方案作为联合方案的基本单位。
- ¹⁸ 联合国系统进行分析计划的所有组织都遵循着包括同一6年期的计划。但仍在本系统内继续采用各种规划方法。有些组织制定了中期目标，但没有真正的中期计划。
- ¹⁹ A/40/284--E/1985/71。
- ²⁰ 1985年12月17日第40/177号决议。
- ²¹ E/42/232, 秘书长1987年5月22日关于联合国和联合国系统内的协调的报告。

- ²² 第1988/77号决议，第(1)(一)段。
- ²³ 第1988/77号决议，第(1)(三)段。
- ²⁴ 方案协调会在机构间协调方面的作用(中期计划和方案的协调)已经在前一章中讨论。
- ²⁵ JIU/REP/84/7, (A/39/281), 第三章。
- ²⁶ A/39/281/Add.2, 第7页。
- ²⁷ A/40/284, 第13和14页。
- ²⁸ A/41/38, 第二章。
- ²⁹ 第1988/77号决议。
- ³⁰ ST/SGB/204。
- ³¹ A/33/410/Rev.1。
- ³² JIU/REP/81/9或(A/36/419)、JIU/REP/83/2或(A/38/172)、JIU/REP/83/7或(A/38/334)、JIU/REP/84/6或(A/39/94)。
- ³³ A/36/419/Add.1、A/38/172/Add.1、A/38/334/Add.1、A/39/94/Add.1。
- ³⁴ 最重大的变化是：方案规划和协调厅的一部份从国际经济和社会事务部中分离出来，归入行政和管理事务部，社会发展和人道主义事务中心迁移到维也纳，并归入联合国维也纳办事处。联合国跨国公司中心和科学技术促进发展中心的行政首长被要求通过国际和社会事务部向秘书长提出报告。1987年，经社事项服务厅转入主管政治和大会事务副秘书长办公室，该办公室更名为主管政治及大会事务和秘书处服务副秘书长办公室。
- ³⁵ A/34/736 (1979)、A/35/527(1980)、A/36/477 (1981)、A/39/476(1984)、A/42/234和Corr.1(1987)和A/43/286(1988)。
- ³⁶ 见1984-1989年中期计划，A/37/6，补编第6号。
- ³⁷ A/42/234号文件，第30(g)段。
- ³⁸ A/36/419，第23段。
- ³⁹ A/36/419/Add.1，第6段。
- ⁴⁰ 见联检组关于总干事的报告中建议3和建议4。

⁴¹ 见第33/202号和第35/203号决议、第37/42号决定和秘书长的报告A/38/527和
Corr.1, A/36/477 和A/39/476。

⁴² 见上述报告JIU/REP/81/9或A/36/419。

XX XX XX XX XX