



大会

Distr.  
GENERAL

A/49/423  
22 September 1994  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十九届会议  
临时议程\* 项目12

经济及社会理事会的报告

审查和评价联合国经济和社会活动区域层面改组工作

秘书长的报告

秘书长谨将联合检查组题为“审查和评价联合国经济和社会活动区域层面改组工作”的报告(JIU/REP/94/6)转交大会

\* A/49/150。

审查和评价联合国经济和社会活动区域层面改组工作

作者

Kahono Martohadinegoro

联合检查组

## 目 录

|                           | 段 次       | 页 次 |
|---------------------------|-----------|-----|
| 简称 .....                  |           | 4   |
| 按语 .....                  |           | 6   |
| 导言 .....                  | 1 - 6     | 8   |
| 一、联合国经济和社会部门的区域委员会 .....  | 7 - 60    | 9   |
| A. 各区域委员会的职责 .....        | 4 - 14    | 9   |
| B. 各区域委员会的相对优势 .....      | 15 - 17   | 11  |
| C. 委员会的新挑战 .....          | 18 - 32   | 12  |
| D. 各区域委员会的资源 .....        | 33 - 60   | 15  |
| 二、分散到区域一级的过去努力 .....      | 61 - 105  | 23  |
| A. 能力研究及其后果 .....         | 63 - 66   | 23  |
| B. 第32/197号决议及其执行情况 ..... | 67 - 91   | 24  |
| C. Bertrand 的报告 .....     | 92 - 96   | 30  |
| D. 18国集团 .....            | 97 - 99   | 31  |
| E. 经社理事会的特别委员会 .....      | 100 - 105 | 31  |
| 三、目前改组工作与区域委员会 .....      | 106 - 182 | 33  |
| A. 新的办法 .....             | 106 - 118 | 33  |
| B. 各区域委员会进行改组 .....       | 119 - 137 | 36  |
| C. 联合国秘书处的改组 .....        | 138 - 182 | 40  |
| 四、结论和建议 .....             | 183 - 193 | 52  |
| 注 .....                   |           | 56  |

简 称

|              |  |
|--------------|--|
| ACABQ        | 行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)                              |
| ACC          | 行政协调委员会(行政协调会)                                   |
| ADB          | 亚洲开发银行(亚银)                                       |
| APCTT        | 亚洲及太平洋技术转让中心(技术转让中心)                             |
| APEC         | 亚洲-太平洋技术合作论坛                                     |
| CCAQ         | 行政问题协调委员会(行政协商会)                                 |
| CCPOQ        | 方案和业务问题协商委员会                                     |
| CGPRT Centre | 亚洲及太平洋热带潮湿地区杂粮、豆类、块根和块茎作物研究和发<br>展区域协调中心(杂豆根茎中心) |
| CHR          | 人权中心   |
| CELADE       | 拉丁美洲人口中心(人口中心)                                   |
| CPC          | 方案和协调委员会(方案协调会)                                  |
| CST          | 国家支助组  |
| DDSMS        | 发展支助和管理事务部(发管部)                                  |
| DESD         | 经济和社会发展部   |
| DESIPA       | 经济及社会资料和政策分析部                                    |
| DHA          | 人道主义事务部  |
| DIESA        | 国际经济和社会事务部                                       |
| DPCSD        | 政策协调和可持续发展部                                      |
| ECA          | 非洲经济委员会(非经会)                                     |
| ECE          | 欧洲经济委员会(欧经会)                                     |
| ECLAC        | 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)                             |
| ECOSOC       | 经济及社会理事会(经社会)                                    |

|          |                             |
|----------|-----------------------------|
| ESCAP    | 亚洲及太平洋经济和社会委员会(亚太经社会)       |
| ESCWA    | 西亚经济和社会委员会(西亚经委会)           |
| IDEP     | 非洲经济发展和规划研究所                |
| ILPES    | 拉丁美洲和加勒比经济和社会规划研究所(拉加经社规划所) |
| IPF      | 指示性规划数字                     |
| JIU      | 联合检查组(联检组)                  |
| JPO      | 初级专业人员                      |
| NGO      | 非政府组织                       |
| ODA      | 官方发展援助                      |
| UNCED    | 联合国环境与发展会议(环发会议)            |
| UNCHS    | 联合国人类住区(生境)中心(人类住区中心)       |
| UNCTAD   | 联合国贸易和发展会议(贸发会议)            |
| UNDP     | 联合国开发计划署(开发计划署)             |
| UNEP     | 联合国环境规划署(环境规划署)             |
| UNFPA    | 联合国人口基金(人口基金)               |
| UN-NADAF | 联合国1990年代非洲发展新议程(非洲发展新议程)   |
| RNAM     | 区域农业机械网(区域农机网)              |
| SAARC    | 南亚区域合作协会                    |
| SIAP     | 亚洲及太平洋统计研究所(亚太统计所)          |

## 按 语

本报告审查了联合国经济和社会活动区域层面的过去和目前改组工作。其中解释了遇到的困难和为什么过去的工作没有达到预期的结果。

本报告也研究了目前改组工作比以前要具有两种主要优势：联合国各理事机构内的矛盾气氛少了很多，对改组作出深入承诺的秘书长发挥了值得赞扬的领导作用。

不过，经过1992年“大胆的开始”之后，经济和社会部门的改组丧失了动力，就权力分散到各区域委员会而言，只有部分付诸实施。这可能源自许多理由，包括：

(a) 一些会员国对经济和社会部门的改组日益减少兴趣，尤其是，就象秘书处一些高级官员所说的那样：“核心的政府间机构对主要的分散化倡议提供支持有限”；

(b) 联合国经济和社会部门政府间机制的改革和恢复活力进程没有结束；

(c) 在目前改组工作之前，对于联合国总部内外各实体的今后合作和协调机制作用的互补性，缺乏全面的实质性分析；

(d) 对于改组和分散化问题，缺乏政府间对话，尤其是在大会第二和第三委员会；

(e) 关于目前改组期间结构变动所设方案拟订和财政问题，各会员国没有向秘书处提交前瞻分析性和活跃思想的报告和文件，这部分解释了各会员国就秘书处经济和社会部门的改组没有充分提供政府间对话和指导；

(f) 没有官员在逐日基础上具体负责包括分散化在内的一切改组问题。

在这些许多问题之中存在另外一个一般性要点：象联合国这样的组织本来应当能够对面临的新挑战迅速作出有效反应，但是目前缺乏明确定义的战略性和规划责任。

为了进一步鼓励经济和社会部门改组、尤其是到区域一级的分散化，检查员提议：

(a) 各会员国不妨再度肯定迫切需要这两个进程，同时在联合国系统各组织的立法机构内就各自经济和社会机构的作用和方案等问题采取比较协调的立场；

(b) 各会员国不妨就秘书处经济和社会部门的改组向秘书长提供更加具体的指导；

(c) 各会员国不妨仔细审议要在联合国秘书处内设立战略性分析和规划设施；

(d) 秘书长应当指定一名管理经验丰富的能干的高级官员，负责坚决执行大会和经社理事会各项决议以及其他的改组计划；

(e) 秘书长应当编制一份报告，其中涉及各联合国经济和社会实体之间协调与合作职责内容，也应当包括其他关于进一步改组的构想；

(f) 各区域委员会应当在同其它联合国实体以及各自区域内积极参与经济和社会领域活动的其它政府和非政府组织比较具有独特相对优势的领域，争取有所表现；

(g) 各会员国不妨透过其在联合国系统各立法机构内的代表，支持秘书长最近努力加强各区域委员会的协调和集体领域作用。

当1994年5月本检查员正在完成报告时，联合国官员通知联检组说，秘书处也关切进展速度缓慢，打算在今后几个月内采取一些纠正措施。

## 导 言

1. 会员国在各自区域内日益变化的现实和需要使得必须、也能够列出清单和做出评价,其中涉及对“改组决议”<sup>1</sup>的有关条款以及过去20年期间大会和其他立法机构通过的许多后来决议的执行工作经验,尤其是有关各区域委员会和经济和社会活动分散到区域一级方面。

2. 本报告目的在于作为对目前就联合国经济和社会部门的改组和恢复活力进行的辩论的投入,因此在付诸审议时应当结合某些平行的工作,诸如加强各区域委员会作为区域一级促进经济和社会发展的主要联合国中心的地位,进行秘书长已经推动秘书处改组。

3. 本检查员认为,在目前阶段,最好能够:(a) 更加明察各区域委员会如何响应会员国的发展需要而发挥其多科系潜力;(b) 根据现有数据的分析结果,提出一些可能的措施建议,供各会员国、秘书长、他的高级同事加以审议,这些可以进一步审议改组进程。

4. 所以,本报告力求讨论各区域委员会活动的今后作用,也力求作出联合国系统各自组织实体之间适当划分责任。它们在执行分散化和协调时目前遇到的问题、方案和行政管理问题。

5. 本检查员在编写本报告时,参考了许多联合国文件,尤其是秘书长最近的两份报告,就是,《和平纲领》、<sup>2</sup>《发展议程》;<sup>3</sup> 联检组的文件,其中具体审查了非洲经济委员会、<sup>4</sup> 亚洲及太平洋经济和社会委员会、<sup>5</sup> 西亚经济和社会委员会<sup>6</sup> 的作用和活动,开发计划署与三个区域委员会(非经会、拉加经委会、亚太经社会)之间的技术合作。专门讨论联合国改革和分散化的联检组报告也是十分有用的。<sup>7</sup>

6. 在此感谢编写期间提供合作咨询人员。感谢各位代表和个人提供了有价值的意见,也感谢在总部和区域的联合国官员。最后,本检查员希望向检查员 B. Prokofiev 致谢意,他在最初工作阶段一直配合本项研究工作,一直到他从联合检查组退休。



## 一、联合国经济和社会部门的区域委员会

7. 几乎从联合国成立最初就已经认为,对于有关经济和社会发展的许多问题,可以在问题始发地理区域得到最有效的解决。这就是五个委员会的成立的基础:要求在1947年亚太经社会和欧经会,1948年拉加经委会,1958年非经会,1973年西亚经社会。各区域委员会一直在制定经济一体化政策和澄清有关可持续发展的社会、政治、环境的问题方面,发挥了重要的作用。它们同联合国其他机构一起,一直积极地协助制定大会和经济及社会理事会规定的全球政策和方案。各区域委员会的一系列职责使得它们成为联合国系统内十分独特的机构。几年下来,它们已经发展成为区域一级面向经济和社会发展的主要联合国中心。

### A. 各区域委员会的职责

8. 联合国各区域委员会均有许多共同的特点,例如:主要的目标(提供成员国的发展水平,促进各自区域内部、各区域与世界其他地方之间合作),主要的职责(收集、评价、散发有关的数据,研究社会和经济问题,倡议和谈判经过协调的政策,展开业务项目等等)。所有区域委员会的另外一个共同特点是,在部门一级安排其方案和人事。不过,大部分由于委员会各自区域的具体问题,其方案内容和方案办法有所不同。因此,例如,拉加经委会比其它委员会更加面向研究工作,而亚太经社会比其它委员会要更加侧重业务活动。

9. 上述情况并不意味着,各区域委员会的职责随着时间保持不变。许多因素引起的演变采取了不同的方向。第一,尤其是自从第32/197和33/202号决议<sup>8</sup>获得通过以来,一直是技术合作活动有所扩大。这些由联合国方案程序界定为“业务性”,而收集资料和研究称为“实质性”。

10. 第二,由于发展问题日益复杂,一直初步从部门办法变成跨部门办法。不过,必须认识到,联合国方案和联合国政府间经济和社会部分机制大部门属于部门安

排,但是,科系间办法一直在不同的程序上出现在各委员会的活动内。所以,例如,经委会为了利用其当然优势,就是可以跨部门调用工作人员从事科系间工作,目前正在优先注意经济分析、科学和技术、环境、能源等部门间方案。亚太经社会已经设立和操作区域机构间委员会和工作队,涵盖了多部门活动的各种领域,例如,一体化农村发展环境与发展、水、社会发展战略、人力资源发展等。

11. 不过,在最近2、3年内,面向发展问题多部门办法在区域委员会的活动中变得更加突出,尤其是在亚太经社会,1992年亚太经社会采取了专题方案方向。拉加经委会多年来一直合作多科系办法,最近编制了一些跨部门研究报告,例如(“随着社会平等日益变化的生产类型”)(1990);“可持续发展:日益变化的生产类型、社会平等、环境”(1991);“社会平等与日益变化的生产类型:综合办法”(1992)。拉加经委会还出版“拉丁美洲和加勒比经济的初步梗概”年刊。

12. 各区域委员会活动的第三主要发展情况是,它们按照秘书长《和平纲领》报告中提议的方向,日益参与政治事项,目的在于提高联合国各社会经济和政治部门之间的一体化。在这方面,可以提一下,例如,拉加经委会同主持了世界人权会议的筹备会议,就是拉丁美洲和加勒比区域会议(圣何塞,1993年1月)。它也透过分析和平协定的经济后果参与了萨尔瓦多建立和平倡议,尽管作用不大;向几次总统讲坛提供了技术支助,包括:中美洲和巴拿马国家首脑会议(巴拿马,1992年12月;危地马拉,1993年11月),里约集团国家首脑会议(布宜诺斯艾利斯,1992年12月;智利圣地亚哥,1993年11月),伊比利亚-美洲国家和政府首脑会议(巴西巴哈圣萨尔瓦多,1993年7月)。也值得提一下,拉加经委会支助了关于《北美洲自由贸易协定》的讨论工作。

13. 去年内,非经会协助了索马里境内制造和平谈判和恢复活动。非经会目前正在从事先防止的角度,准备提供更好的有关社会 and 经济发展情况的早期警报和分析结果,这些发展情况全面影响人类安全,也可能伤害国家、分区域、区域各级的和平与稳定。委员会第二十八届会议(1993年5月3日至6日)认识到,非经会在《和平纲领》中的作用在于早期警报、恢复、重建。

14. 最后,需要提一下,欧经会和亚太经社会这两个委员会的任务由于成员增加而受到严重影响。过去两年期间,欧经会成员从34个增加到54个,亚太经社会从48个到58个(包括10个联系成员)。这两个委员会已经变成了各自区域内最大的论坛。新的成员,尤其是由于欧经会区域的东方的瓦解和有系统转变而加入两个委员会的成员,属于过度扩大,它们带来的具体问题需要列入委员会的工作方案。所以,向这些国家援助,使它们融入欧洲和世界经济,已经成为全面工作的一部分。

#### B. 各区域委员会的相对优势

15. 冷战后发生的变化带来了国家、区域、国际各级根据相对优势进行分工这种新类型的可能性。这种现象密切联系联合国目前展开的社会经济活动,由于联合国面临严重的财政困难,更是这样。本质上,权力分散到区域一级问题几乎全部涉及秘书处有关实体和其它参与同样活动领域的国际组织的相对优势。

16. 目前普遍认识到,各区域委员会的能力源自它们享有的下列相对优势:

- (a) 接近区域各国政府;
- (b) 能够配合日益变化的或紧急要求;
- (c) 透过多部门专门知识,积累处理复杂发展问题的经验;
- (d) 同各政府部门、各政府间组织、各非政府组织在不同的经济和社会发展部门建立密切联系和协调中心网;
- (e) 成员国作为分析工作和业务活动的来源和目的地积极参与工作,从而迫使各区域委员会经常进行调整以期满足配合成员的新优先次序和需要;
- (f) 在建立实务与业务活动之间实用联系方面积累多年的经验。这种经验在不同的程度上也是其它一些部门的特点,例如,发展支助和管理事务部及其前身技术合作促进发展部。

17. 除了上述之外,各区域委员会还享有个别优势。例如,已经认识到,亚太经社会在能源、自然资源、遥感、运输等领域的业务活动方面,具有显著的优势。<sup>9</sup> 欧经会同欧洲其它组织的比较之下的相对优势包括,欧经会拥有最全面的成员,使得联合国/欧经会可以作为经济和相关领域前欧洲合作的多边论坛,具有重要的跨大西洋层面。由于欧洲区域其它区域组织众多,意义重大的欧经会第四十八届会议(1993年4月19-27日)重申了欧经会的这种作用。欧经会也拥有公认的能力,就其成员国之间的国际公约和其它具有约束力的文件进行谈判。欧经会许多成员认为,基于长期经验和公认专才的这些优势使得欧经会能够从独特的优越角度去处理区域问题,因此,在补充和帮助其它机构解决有关问题方面发挥重要的作用。<sup>10</sup>

### C. 委员会的新挑战

18. 最近几年以来,世界上出现惊人的政治、经济、社会变化。这些带来了新的机会使得国际社会内部可以更加密切合作,但是,这些也造成了新的挑战。

19. 因此,对非经会来说,当前挑战联系的事实是,在许多非洲国家,随着过渡到多党制民主,种族内部纷争和内战正在破坏国内经济。非洲的特点是,从1980年到现在,非洲是唯一的大陆,其经济产出持续下降从而导致平均收入减少、贫穷恶化、饥荒。到1992年底非洲的外债总共达到2 820亿美元,等于非洲总出口收入的350%。

20. 已经查明了10项战略目标以对付1990年代非洲面临的挑战:经过谈判的非洲大陆框架促进区域安全、稳定、和平;迅速执行《阿布贾条约》以建立欧洲经济共同体;全面的人能力建设方案;重新界定非洲国家的作用;可持续发展非洲大陆农业潜力以达到粮食安全;根据提高增值可持续发展工业基础;提高运输、通讯、能源基本建设促进单一的非洲市场;有效参与一切目前关于今后国际分工的全球协商;对于非洲同发展中国家和先进国家的合作,采取新的实用办法;调动必要的资本资源。

21. 在欧经会区域,占支配地位的最近发展事态是,东欧、中欧、前苏联各国发生解体和有系统的转变。这些不断带来了内部根本不同的新情况,而且也对于传统

上所谓的东西方关系创造了新法律。中欧和东欧国家从根本上决定选择民主政治制度和市场经济,使得两种不同的社会和经济制度之间合作这种老观念成为过时。

22. 上面已经说过,苏联、南斯拉夫、捷克斯洛伐克的解体已经导致了欧经会成员急剧增加,从两年前的34个增加到今天的54个。这种增加的意义不但在于数目,而且也在于其中体现欧经会成员性质的根本改变。目前,欧经会一半成员属于转型期国家,按照欧经会的说法,其中全部有资格得到开发计划署的指规数地位。就全部意向和目标来说,其中许多属于发展中国家。

23. 在这方面值得注意到,最近国际发展事态,包括东欧、中欧、独立国家联合体各国的过渡进程对联合国系统的影响,已经成为1992年行政协调会议程的主要项目。行政协调会在这方面的结论包括,向转型期国家提供援助属于一种挑战,需要整个联合国系统采取集体行动,其中侧重加强民主体制、市场经济结构、外交援助以解决争端、人道主义援助。<sup>11</sup> 大会第48/181号决议请秘书长“在继续同有关机构和实体的现有合作的同时.....研究哪些领域可由转型期经济国家间进行和同发展中国家进行经济和技术合作并同时查明联合国系统在这方面可以发挥的作用,以期鼓励这些国家更积极地参与世界经济”。<sup>12</sup>

24. 在亚太经社会区域,最近的政治变化(柬埔寨成功地举行自由和公平选举、阿富汗暴力范围和程度减少、其它一些国家迈向民主)已经大大改善了国际和区域合作促进发展的前景。现存结构出现了这种合作的新形式。在这方面,需要提一下,好几年以来,区域内部贸易的增长一直超越全球贸易的增长。不过,整个区域高得平均增长率,在区域内部和各国内部出现巨大的差异。所以,亚太经社会特别关心贫穷、保健和营养水平不足、人口增长率高、本区域一些国家环境恶化。

25. 委员会第四十九届会议(1993年4月21--29日)和第五十届会议(1994年4月5日--13日)强调,迫切需要透过扩大贸易、增加投资、建立国家能力、推动发展冲劲到本区域所有国家。在这方面,委员会第49/3号决议邀请所有有关的联合国机关和专门机构以及区域和分区域政府间和非政府组织、多边供资机构、双边援助机构、

捐助国政府,向本区域最不发达国家、发展中岛屿国家、处于最不利地位的转型期经济国家,提供技术和财政援助,以期达到《加强亚洲及太平洋技术引导工业化方面区域合作的德黑兰宣言》的各项目标。<sup>13</sup>

26. 委员会第四十九届会议又说,它有可能参与决定面向联合国在该区域的建立和平行动的社会经济参数,也有可能扩大亚太经社会在紧急人道主义活动领域的任务。在这值得提一下,需要在适当时建立人道主义援助与经济和社会重建之间的联系,目前,人道主义事务部同各委员会正在讨论委员会可以在经济和社会重建方面发挥作用。

27. 在拉加经委会区域出现了一些有希望的现象和一些大胆的发展工作挑战,就是:巩固多元化的、参与性政治制度,逐渐扎根在大多数国家的民主;改善宏观经济管理;逐步转变生产部门,提高国际竞争能力,改善企业能力;提高储蓄和投资比例;最后,重新对区域内部合作作出承诺。主要的挑战是,经济调整极端倒退,贫穷现象增加,收入分配恶化,社会更加不平等。

28. 在西亚,由于海湾危机,区域合作出现了倒退,因此,西亚经委会目前的首要挑战就是,必须恢复对于集体工作共同合作的信心。本区域面临的另外一项主要的挑战在于自然资源领域,主要的问题是水源、能源、矿物资源的规划和管理不足。由于水资源短缺、能源分配不均、没有明朗的国家和区域战略来平衡环境问题、自然资源开发和勘探,在这种情况下各成员国的对付工作变得更加复杂。

\* \* \*

29. 还可以说,过去几年期间,重点放在共同市场、海关联盟、自由贸易地区的一体安排重新引起了兴趣。举几个例子说,亚太经合组织构架内的合作进程、东亚经济干部会议、东盟最近决定建立自由贸易区、南亚区域合作协会、湄公河委员会,这些都是为了提高具有类似兴趣的国家之间的合作。目前也正在加强成立集团,目的在于提高发展中国家间经济合作。其中包括关键贸易伙伴的大面积经济空间已

经出现了,这样可能有助于贸易自由化,透过它们的增长效应,向多边贸易制度注入新的动力。

30. 然而,如果管理工作没有适当顾到多边主义的原则、规则、纪律,它们可能就成为向内看,将调整负担转给第三方,对其他国家造成贸易分化和其他问题,增加贸易争端和紧张的可能性。在这方面,需要采用从属性原则,就是说,应当最有效能的一级负责处理某个问题。这项重要的原则意味着,国家、区域、全球各级责任的某种分工和分配。关于上面的区域问题,各区域委员会肯定可以发挥作用。

31. 上面指出,各区域委员会正在面临着政治、经济、相关领域史无前例的挑战。在这方面,不可避免的问题是,目前装备的各区域委员会是否能够有效地帮助解决上述问题。

32. 本检查员同意秘书长的看法是,各区域委员会是独特的资产,能够对提高合作促进发展作出重要的贡献。当加强区域合作成为解决冲突和取得许多领域内经济社会进展的关键时,应当更好地挖掘各区域委员会及其秘书处的潜力,以便有利于各自的居民和整个联合国。真正说来,提高各区域委员会的效率会尽量扩大联合国经济和社会发展以及相关领域工作的影响。这反过来在很大程度上又系于人力、物力资源是否充分。目前资源和最近4个两年期资源演变情况,分析如下。

#### D. 各区域委员会的资源

##### (a) 财政资源

33. 各区域委员会在联合国经济、社会、相关的活动中起了重要的作用。其经常预算拨款大约占了这些部门经费的44-45%。根据联合国的估计,所有委员会在联合国全部经费中的份额将于1994-1995年预算期间大约达到7.2%。这个数字比前一个两年期要大,但是仍然低于1990-1991年(7.6%)和1988-1989年(8.3%)。下面表一列出1988-1995年期间各区域委员会得到的总资源的演变情况。

表1: 各区域经济委员会的财政资源  
 (百万美元)

| 区域委员会<br>(预算款次) | 1888-1989<br>订正拨款 |         | 1990-1991<br>订正拨款 |         | 1992-1993<br>订正拨款 |         | 1994-1995<br>订正拨款 |         |
|-----------------|-------------------|---------|-------------------|---------|-------------------|---------|-------------------|---------|
|                 | 经常预算              | 预算外     | 经常预算              | 预算外     | 经常预算              | 预算外     | 经常预算              | 预算外     |
| 非经会(第15款)       | 51.2              | 27.9    | 59.1              | 37.2    | 72.0              | 34.3    | 82.7              | 35.0    |
| 欧经会(第17款)       | 34.6              | 4.1     | 37.7              | 4.9     | 42.5              | 7.3     | 46.3              | 6.0     |
| 拉加经委会(第18款)     | 42.8              | 24.3    | 57.4              | 26.8    | 67.3              | 28.6    | 90.0              | 13.3    |
| 亚太经社会(第16款)     | 35.8              | 39.1    | 41.5              | 43.0    | 55.3              | 31.4    | 64.7              | 25.3    |
| 西亚经社会(第19款)     | 36.8              | 4.5     | 42.6              | 5.4     | 45.3              | 2.7     | 43.2              | 3.0     |
| 委员会小计           | 201.2             | 99.9    | 238.3             | 117.3   | 282.4             | 104.3   | 326.9             | 82.6    |
| 联合国总计           | 1 444.3           | 2 164.1 | 1 752.4           | 2 945.6 | 1 996.4           | 3 083.6 | 2 228.8           | 3 419.6 |

资料来源: 分别为各两年期而拟议的方案文件。

34. 上表指出,1988-1993年期间,各委员会的总共经常预算占了联合国经常预算的13.9-14.1%。1994-1995年期间,将会增加到14.6%,特别是因为技术合作经常方案之下的资源重新部署(参看下面第154-156段)。

35. 各别委员会的经常预算拨款的演变情况并不均匀。表2指出,1988-1989年,所有区域委员会出现了负的实际增长率,大部分由于工作人员旅费、咨询费用、外部印刷费等有所下降。例如,就某些委员会来说,这种负的增长之前,许多年的预算属于零增长;举例说,欧经会属于1976年以来。1990-1991年,零的实际增长是三个区域委员会(亚太经社会、欧经会、西亚经社会)的特点,而其他两个委员会的资源则大为增加(非经会-0.3%,拉加经委会-0.9%)。1992-1993年,只有西亚经社会保持零的预算,而其他委员会的预算则增加了(拉加经委会-0.7%,欧经会-1.3%,亚太经社会-2.0%,非经会-2.7%)。在本两年期,非经会将拥有最高的增长率(2.7%),其次是拉加经委会(2.1%),亚太经社会(1.5%),欧经会(0.5%)。



表2: 各委员会的经常预算资源: 实际增长率

| 委员会<br>两年期 | 实际增长率(1%) |       |       |       |       |
|------------|-----------|-------|-------|-------|-------|
|            | 非经会       | 欧经会   | 拉加经委会 | 亚太经社会 | 西亚经社会 |
| 1988-1989  | (0.1)     | (0.9) | (1.0) | (0.7) | (1.1) |
| 1990-1991  | 0.3       | 0     | 0.9   | 0     | 0     |
| 1992-1993  | 2.7       | 1.3   | 0.7   | 2.0   | 0     |
| 1994-1995  | 2.6       | 0.5   | 2.1   | 1.5   | 0.4   |

资料来源: 分别为各两年期而拟议的方案文件。

36. 由于本两年期预算拨款稍微有所增长, 各区域委员会将会继续难以展开经常活动。所以, 在非经会第二十八届会议上, 部长会议请大会向非经会提供必要的预算资源, 尤其是使它能够:

- 按照执行战略的规定, 有效的和有效率地对1994年第二个“联合国非洲运输和通讯十年”进行第一次中期评价;
- 举办两次区域讲习班, 以便散发“第二个十年”战略和促进“第二个十年”各项目标;<sup>14</sup>
- 结合“工业发展十年”面向加强工业合作展开活动;<sup>15</sup>
- 允许委员会关于资料系统发展的次级方案;<sup>16</sup> 执行各项活动;
- 使非洲经发规划所核心员额经费稳定化。<sup>17</sup>

37. 方案协调会第三十三届第二期会议期间(1993年10月6-22日), 几个代表团认为, 非经会1994-1995年预算增长程度不符合今后的任务。对于欧经会和亚太经社会的预算, 表示了类似的看法, 尤其是考虑到它们的工作量和成员数目有所增加。<sup>18</sup>

38. 各委员会的预算外资源占了联合国得到的预算外资源中很少的部分。此外,几年来,各区域委员会所占的比例一直稳定下降。表1指出,1988-1989年占了联合国全部预算外资源的大约4.6%,1990-1991年为4.0%,1992-1993年为3.4%。1994-1995年,还会进一步下降到大约2.4%,用绝对数字计算,会大大低于1988-1995年最低的数字。在本两年期,所有区域委员会得到的预算外资源大约占了全部经费的25%,1988-1989年为33.2%,1990-1991年为33.7%,1992-1993年为27%。

39. 关于个别的委员会,表1指出,用现值美元计算,非经会的预算外资源只会增加1.9%,西亚经社会增加10.2%。其中委员会的预算外资源则会下降。1994-1995年亚太经社会的预算外资源会减少大约20%,前一个两年期大约减少26.9%。1994-1995年,拉加经委会的预算外资源会比1992-1993年得到的减少一半。

40. 在这方面,也需要提到,双边和多边来源提供的预算外经费会减少,尤其是来自开发计划署和人口基金的。尽管有所减少,但开发计划署仍然是各区域委员会执行的技术合作项目经费的最大来源。通过资助许多专门人员和一般事务人员员额的人口基金支助会有所下降,因为设立了人口基金国家支助,目的在于便利驻在各区域委员会的人口基金资助的区域顾问转到人口基金/国家支助。

41. 因此,预算外资源的减少最严重地影响了亚太经社会和拉加经委会的技术合作活动。尤其是,拉丁美洲人口中心和亚太经社会三个区域机构(亚太技转中心、杂豆根茎中心、亚太统计所和区域农机网)目前面临严重的财政困难。

42. 它们特别关心的是,拨给各区域委员会人口方面活动的资源减少了。区域委员会对人口基金供资减少的主要抱怨包括:(a) 它们目前对人口方面问题的处理能力严重软化;(b) 工作重复;(c) 各区域委员会进行的研究活动和人口基金国家支助组提供的咨询服务发生中断,影响了咨询服务质量;(d) 人口基金国家支助组的活动没有扩大到委员会的所有成员和联系成员,而后者在有关人口的领域可以发挥有用的作用。在这方面可以看到,1992年8月19-27日第四次亚太人口会议通过的《巴厘宣言》给亚太经社会秘书处以扩大任务,协助该区域各国处理许多有关人口

的问题。

43. 人口基金对于设立国家支助组,列出了三大理由:(a) 从联合国各机构调动专家到一个办公室,以便更好地协调其活动;(b) 减少行政和辅助人员;(c) 在人口基金的直接监督下进行运作。

44. 本检查员注意到,1994-1995年“联检组工作方案可以深入研究人口基金与各区域经济委员会之间的新关系。加上深入评价人口基金委托的技术支助服务”,这项研究工作会帮助判定,关于人口基金/国家支助组的目前协作是否配合以前的合作安排,各区域经济委员会根据这些安排作为区域人口项目和面向区域的国家人口项目的执行机构。

\*\*\*\*\*

45. 本检查员想作出结论说,各区域委员会的技术合作开支只占联合国技术合作开支的大约4%,这反映各委员会在其业务活动方面的作用不大。本检查员认为,各区域委员会肯定有余地对联合国系统的业务活动作出更大的承诺。

46. 真正说来,最近几年,各区域委员会的成员和联系成员对技术合作的需求大为增加,因为其成员数目扩大,出现处于不利地位的转型期经济国家,经济合作领域提出新的区域倡议,环境健全的、可持续发展日益迫切。对于区域委员会技术合作活动越来越大的需求,是所有地理区域的共同特点。

47. 开发计划署和人口基金对各区域委员会的技术合作方案的投入估计会继续减少,因此,关键的问题是,确保双边捐助者和其他捐助者提供更多的支助。在这方面,可以记得,在多次情况下,大会跟各区域委员会届会、其它政府间机构曾经表示严重关切业务活动得不到足够的资源。因此,大会第44/211、47/199号决议“强调有必要在可预测、持续不断和有保证的基础上,大量增加用于发展方面业务活动的资源,增加额要与发展中国家日益增多的需求相称”。<sup>19</sup>

48. 要求双边捐助者提供更多的资源虽然有理,但是必须认识到,世界各地的国

际组织和各国政府目前面临的资源需求常常远远超过它们的投资能力。从来没有如此迫切的是,需要把会员国有限的资源小心拨给最大的用途。这种情况立刻反映在,全球流向发展援助的资源趋势不佳,包括援助国家的官方发展援助发生停滞。

49. 关于其他资源提供方法,订正和改革的预算和预算外拨款制度是一种可能性。在这方面,可以记得,经社理事会第1992/43号决议曾经建议,在制订区域技术合作方案时,联合国与发展有关的系统所有相关机构应与各区域委员会协商其工作,以期更好、更集中地利用现有资源,行动更加一致,从而产生更大、更集中的影响。<sup>20</sup>

50. 各区域委员会在这方面也可以发挥积极的作用。例如,在亚太经社会第五十届会议上,一些代表团提议,秘书处应当探讨资源倍增战略,方法是密切研究其它联合国机构、尤其是开发计划署在本区域的活动。它们进一步提议,秘书处应当同开发计划署、亚洲开发银行进行认真对话。<sup>21</sup>

51. 为了确保最佳使用有限资源和避免各区域内部工作重复,一种有效的手段是,由各区域委员会和环境规划署、人类住区中心、贸发会议等全球性计划署(上面第42-44段曾经提到人口基金的情况)去设立联合单位,以便所有这些方案去加强各区域办事处。例如,欧经会/粮农组织农业和木材司以及联合的西亚社会/粮农组织农业司的多年经验指出,各区域委员会与各全球性计划署之间的这种安排对于有关的伙伴来说,可能是成功而成本有效的。应当鼓励各专门机构和各全球性计划署同各区域委员会建立联合的单位/司,以期确保采取更有系统的办法去协助区域内群众。

52. 为了更加有效率和有效能地利用各区域委员会的有限资源,另外一种可能办法是,提高同其它适当参与各自区域内经济、社会、相关活动的机构合作执行各项目。由于资源紧张,这些机构和各区域委员会采取的行动的互补性日见重要。所以,本检查员认为,各委员会的工作应当考虑到其它联合国区域机构、全球性组织(例如多边金融机构)、各双边捐助者、积极参与同样或相近领域的各非政府组织展开的活动。各区域委员会应当列出这些组织的清单,同时分析它们的职能范围和工

作方案,这样会有利于:(a)界定各区域委员会可以发挥最大效能的领域,因此决定适当的优先次序;(b)建立同他们之间更加密切的合作关系;(c)确保行动的互补性。

53. 本检查员认为,各区域委员会的资源应当日益侧重优先领域,以便能够作出独特的重大贡献,重新调整或放弃那些不属于这类的活动。各区域委员会应当充分利用相对优势、包括多部门专才,争取面向区域或分区域具体活动或者面向国家的区域扩大活动,成为卓越的重心。

(b) 人力资源

表3: 联合国各区域委员会的人力资源  
(经常预算)

| 委员会 \ 员额 | 1988 - 1989 |       |       | 1990 1991 |       |       | 1992 - 1993 |       |       | 1994 - 1995* |       |       |
|----------|-------------|-------|-------|-----------|-------|-------|-------------|-------|-------|--------------|-------|-------|
|          | 专门          | 一般    | 共计    | 专门        | 一般    | 共计    | 专门          | 一般    | 共计    | 专门           | 一般    | 共计    |
| 非经会      | 222         | 377   | 599   | 211       | 374   | 585   | 220         | 375   | 595   | 221          | 377   | 598   |
| 欧经会      | 114         | 92    | 206   | 114       | 92    | 206   | 115         | 92    | 207   | 115          | 92    | 207   |
| 拉美经委会    | 178         | 345   | 523   | 176       | 345   | 521   | 178         | 345   | 523   | 180          | 346   | 526   |
| 亚太经社会    | 180         | 314   | 494   | 180       | 314   | 494   | 181         | 314   | 495   | 181          | 327   | 508   |
| 西亚经社会    | 98          | 188   | 296   | 99        | 188   | 287   | 99          | 188   | 287   | 102          | 187   | 289   |
| 共计       | 792         | 1 316 | 2 108 | 780       | 1 313 | 2 093 | 793         | 1 314 | 2 107 | 799          | 1 329 | 2 128 |

\* 1994-1995年数字不包括各区域委员会由于能源和自然资源领域活动分散化所得到的追加员额。

资料来源:联合国预算文件。

54. 上表综合指出各区域委员会的人力资源,因为这些反映在成员国可以立刻得到的正式文件中。这些数字指出,1994-1995年期间,经常预算人事方面没有重大变化。

55. 关于人力资源的情况,区域委员会各有不同,不过,在欧经会和西亚经社会,困难最大。因此,由于10年零增长,欧经会的经常工作人员没有增加。此外,在1989

年紧缩工作中,欧经会丧失了经常员额的12%(总共27名)。目前,欧经会的207名经常员额是各区域委员会中最少的。欧经会的预算外员额也是最少的。

56. 一直到最近,欧经会、亚太经社会、西亚经社会维持了十分高的空缺率。各委员会的秘书处大部分归因于1987年以及最近暂停征聘,也归因于只有少数例外的赠款。关于西亚经社会,高空缺率的主要因素也包括,秘书处总部前途不定,一些成员国没有用完技术员额的配额。<sup>22</sup>

57. 高空缺率问题及其对世界方案执行工作的影响,屡次在委员会的届会上提出,包括西亚经社会第十七届会议,<sup>23</sup> 欧经会第四十七、四十八届会议。例如,欧经会第四十七届会议通过了关于向欧经会优先部门提供充分资源的第B(47)号决定,然后直接转交给秘书长表示委员会严重关切这方面。委员会第E(48)号决定再度表示关切说,没有填补的专业级别空缺严重妨碍了各成员国重要的技术和实际工作以及秘书处对转型期国家日益增加的需要的应付能力。因此,委员会提到了在征聘合格工作人员方面遇到的程序问题,重申了各成员国重视要采取紧急行动提供必要的资源去维持欧经会的效率和效能。

58. 方案和协调委员会第三十三届会议期间,许多代表团也表示关切各区域委员会、尤其是欧经会的高空缺率及其对委员会的绩效产生的影响。<sup>24</sup>

59. 联合国秘书处预算司通知本检查员说,最近,各区域委员会的许多空缺已经填补了,这样降低了空缺率。不过,西亚经社会和亚太经社会继续保持空缺率大大高于总空缺率(1993年,专门人员为7.6%,一般事务人员为1.6%)。截至1994年5月底,各区域委员会的空缺情况如下:

|       | 专门人员  | <u>一般事务人员</u> |
|-------|-------|---------------|
| 非经会   | 5.8%  | 3.8%          |
| 欧经会   | 6.1%  | 3.4%          |
| 拉加经委会 | 5.5%  | 1.7%          |
| 亚太经社会 | 12.0% | 6.1%          |
| 西亚经社会 | 15.3% | 8.0%          |

60. 不过,值得提一下,前面表3没有指出初级专业人员和非偿还性专家的人数。联检组前次报告(参看JIU/REP/90/3)曾经提到,总部的干事不知道在各区域委员会内工作人员的实际数目,因为后者没有义务报告上述两类工作人员。这些干事也没有精确地了解各委员会专门人员的组成。本检查员认为,这两个因素带来了会计和报导问题应当加以改善。在这方面,可以记得,第48/218号决议建议秘书长,在1995年1月1日之前应当建立透明的、有效的责任制度。

## 二、分散到区域一级的过去努力

61. 联合国的结构和职责改革几乎是持续的进程。几年以来,从联合国创立第一个十年开始,各种不同的专家组和政府间机构已经审议了联合国经济和社会部门的运作,提出了改变建议,包括分散到区域一级的建议。不过,很少产生了持久的影响。

62. 1970年代期间,联合国作出了最雄心勃勃的努力,目的在于改革国际经济合作体制。两个主要目标在于确保:

(a) 透过改善参与相关活动的联合国各实体之间的协调,对发展援助采取更加全面的办法;

(b) 总部进行的活动侧重更加分散化。

如果达到第二个目标,就可以导致某些方案构成部分和有关的工作人员更加接近外地,尤其是接近各区域委员会。

### A. 能力研究及其后果

63. 一般称为“杰克逊报告”的能力研究<sup>25</sup>构成1970年代改组工作的背景。基本上,该报告建议了联合国发展系统方面基本体制改革,提议了2项革新:(a) 一体化的方案拟订制度,联合国发展协调周期;(b) 信息系统的概念设计。

64. 按照周期制度,这段期间的大部分资源已经拨给国别方案,每个国家分配到

“指示性规划数字”，其余分配给区域和全球项目。

65. 由于该报告批评了联合国系统的结构，总部已经完全重新改组，加上四个区域办事处，以期配合撒哈拉以南非洲、亚洲、拉丁美洲、中东和北非的活动。因此，面向区域概念已经在联合国的发展活动中变得更加突出。

66. 1970年12月，联合国通过了关于联合国发展系统能力的第2688(XXV)号决议。该决议体现了1970年协商一致意见，其中涉及开发计划署应当如何运作和联系本系统的各专门机构和其它方面。该决议推动了国别方面拟订办法和业务活动所涉一切问题。1970年协商一致意见也带来了开发计划署作为联合国系统的核心基金这个概念。

## B. 第32/197号决议及其执行情况

### (a) 各委员会的任务

67. 1975年，大会第A/RES/3343(XXIX)号决议所设立的专家组印发了题为“新的联合国全球经济合作结构”的报告。<sup>26</sup> 该报告列出了改组工作背景，其中包括了实务和程序问题。

68. 1977年，大会通过了第32/197号决议，作为联合国经济和社会部门另外一项主要的改组工作。这项改组工作包括两年持久的谈判和辩论，密切联系新的国际经济秩序方案，该方案是1974年、1975年分别召开的大会第六、七届特别会议所倡议的。该决议对联合国的运作，规定了许多变动，一些属于结构方面的，包括设立发展和国际经济合作总干事员额。该决议也规定了大会、经济及社会理事会、其它谈判论坛的业务变动。

69. 为了本报告的目的，需要注意到，第32/197号决议附件第四章列出了大会自从通过各区域委员会的职权范围以来就各区域委员会应当作出的贡献所发表的最全面的立法声明。



70. 第四章第19段规定“各区域委员会应当在大会、经济及社会理事会的授权下充分发挥其作用,作为联合国系统内各该区域主要的全面经济和社会发展中心,同时适当顾到各专门机构和其它联合国机关在具体部门领域的责任以及联合国开发计划署在技术合作活动方面的协调作用”。<sup>27</sup> 第32/197号决议由于指定各区域委员会为“主要的全面经济和社会发展中心”,事实上使得联合国经济和社会结构方面该中心与各区域之间的关系处于新的地位,由此呼吁各区域委员会按照经济及社会理事会、大会在全球一级经济和社会部门的作用,产生类似的区域作用。

71. 第32/197号决议第20段呼吁各区域委员会“采取集体领导以便负责区域一级协调与合作”,<sup>28</sup> 同时考虑到各自区域的集体需要和情况。该决议规定,各区域委员会不妨在必要时召开定期会议,以期改善联合国系统在各自区域内有关的经济和社会活动的协调。

72. 对各区域委员会来说,最重要的是该决议有关加强各区域委员会与联合国系统各组织之间关系的部分,包括设立适当的安排,“使各区域委员会能够积极参与透过联合国系统所展开的业务活动”。<sup>29</sup> 该决议也规定,授予必要的权力,提供足够的预算和财政资源,使各委员会能够有效地履行其扩大责任(第26段)。

## (b) 执行情况

### (一) 分散化

73. 该决议有关各区域委员会的规定的执行情况,后来成为经济及社会理事会和大会详细审议的议题。这导致了大会和经社理事会通过了许多决议,包括大会1979年1月29日第33/202号决议、<sup>30</sup> 1982年12月20日第37/214号决议,<sup>31</sup> 主要重点放在分散化进程和各区域委员会在技术援助领域的作用。因此,第33/202号决议批准各区域委员会获得执行机构的地位(第五部分,第3段)。

74. 秘书长在审议适宜分散化的活动时,曾经关心到,保留和加强整个联合国的

作用和职权的综合性质,避免区域或全球一级活动划分过度。1984年秘书长提交大会的报告进一步查明了4种具体类型的分散化活动:(a) 那些需要实践研究和分析区域/分区域范围内数字和资料的活动;(b) 配合国际年、周年纪念、全球会议在区域、分区域、国家各级的后续活动;(c) 旨在促进区域、分区域、国家各级能力列入清单的活动,例如,科技方案等方面技术机关和机构清单;(d) 旨在促进发展中国家经济和技术合作的活动。<sup>32</sup>

75. 不过,这个分散化进程没有导致联合国工作人员大量重新部署到外地办事处。这并不完全令人惊奇,因为员额是结合特别方案而设立的,按照这个进程的性质,员额和现任的总部工作人员并不是立刻可以重新部署的。<sup>33</sup>

76. 1988年,独立顾问在提交发展和国际经济合作总干事的报告中评论说:“关于扩大的总部人员配制和详细的方案和行政核心方向,联合国系统的分散化趋势仍然处于向上之中。”<sup>34</sup> 此外,他还认为,虽然区域委员会的管理职责和金融、人事、行政领域相关的工作人员有所扩大,但是,纽约总部的管理工作人员甚至更加扩大,理论基础是,需要仔细监测各区域委员会内扩大的行政工作人员的绩效。<sup>35</sup>

77. 虽然到目前为止从纽约总部到各区域委员会的分散化的确很有限,但是,各联合国机构和机关从全球到区域一级的分散化则多得多,导致了它们自己的区域、分区域、国家计划署和办事处的设立。不过,一直用支离破碎的、未经协调的、因此无效率的、重复的方式,进行这种分散化。但是,如果国家一级的分散化之后,再透过驻地协调员的设立去巩固这些独立的行动,那么,区域一级就尚未作出类似的努力。

78. 联检组最近报告“联合国系统内各组织的分散化情况”(JIU/REP/92/6)说,“在联合国内,执行第32/197号决议并没有加强互补性和取消总部部门和区域委员会之间的重叠;在将责任和资源分散到各区域的15年过程中,也没有产生任何协议”。<sup>36</sup> 本报告的作者完全赞同这种观点。

## (二) 集体领导和协调

79. 关于各区域委员会在集体领导和协调方面的作用,值得注意到,它们已经作出一定的努力成为各自区域内部面向合作的协调中心。真正说来,他们已经带头在某些地区定期进行机构间协商。因此,非经会在履行协调职责时,同许多专门机构和联合国其它单位,包括粮农组织、教科文组织、人口基金,建立了联合方案拟订和正式工作关系。它也在制订和执行“非洲运输和通讯十年”和准备联合国大会通过《联合国非洲经济复苏和发展行动纲领》方面,发挥了领导作用。欧经会在危险货物运输领域,也发挥了类似的作用。亚太经社会组织和运作了区域机构间委员会和工作队,涉及各种多部门活动领域,诸如一体化农村发展、环境、水的开发、社会发展战略、人力资源发展等等。不过,总的说来,各区域委员会在集体领导和协调方面的作用仍然是重属性多于领导性。<sup>37</sup> 第32/197号决议和以后有关区域委员会的决议都没有使它们获得必要的权力或资源去发挥这种作用。

80. 最近,许多政府间会议强调,需要加强各区域委员会的作用,以便向联合国系统的活动提供具有区域前景的集体领导和协调。尤其是,在非经会第二十八届会议上负责经济发展和规划工作的非洲部长会议呼吁联合国大会和经济及社会理事会“向各区域委员会提供最新的立法构架,其中实现影响深远的联合国系统的改组进程,重新分配其各实体的责任,发挥各区域委员会作为单一联合国方案机构的作用”。<sup>38</sup> 其中也呼吁联合国秘书长“透过具体措施,加强非洲经济委员会作为联合国系统具有区域前景的活动的集体领导者和协调者作用,以期确保,结合《联合国1990年代非洲发展新议程》合理执行战略目标促进非洲经济发展”。<sup>39</sup>

81. 1993年4月21-29日,亚太经社会第四十九届会议上曾经提议,应当授予区域委员会足够的权力,使它们能够履行责任,与有关的联合国方案和特别机构合作,协调联合国区域活动。<sup>40</sup> 这项提议反映在委员会第49/10号决议中,其中强调,迫切需要协商联合国各组织、各署、基金在区域和分区域的业务活动以及各专门机构在区

域一级的活动”。<sup>41</sup> 委员会促请亚太经社会在区域一级的作用应当得到加强,同时考虑到各区域委员会享有相对优势。也曾经提议,各区域委员会的执行秘书应当作为秘书长的主要代表以便促进各自区域内经济、社会、相关活动,亚太经社会应当发挥该区域内领导的协调作用。

### (三) 面向区域管理

82. 本报告其它地方指出,各专门机构和联合国全球署展开的活动分散化进程导致了外地署和办事处到处蔓延。为了提高联合国系统外地一级的效率,在适当时必须组合这些独立的实体成为一体。

83. 由于设立了区域协调员,在国家一级这方面取得了重大的进展,但是,区域一级几乎没有发生类似的情况。如果联合国系统内的协调工作确实产生效用,就应当普及所有各级:全球、国家、区域、

84. 由于同样成员国资助了许多区域办事处和其它设施,很容易就会想到互补问题和其它许多问题,包括各区域委员会与联合国其它各署(例如,人类住区中心、开发计划署、人口基金、环境规划署)之间的合作问题。理论上,这应当是最简单的问题,但是实际上,各区域委员会常常难以同联合国其它各署进行合作,难过同外部机构。

85. 也有希望改善各区域委员会与各专门机构之间的合作。在区域一级作业的机构间委员会和工作队内,根据定期报道,各自的联合国机构和机关目前面临方案预算紧张,难以调整目前进行的或计划的活动区改善互补性和消除可能的重复,也无法提高机构间密切协作固有的效率。它们一直申明,它们无法调整方案预算,因为这是它们的理事机构作出的指示。

86. 必须设法克服这些困难,至少在联合国各组织和机构之中,以期实际上、而非花言巧语地落实工作的协调。冷战结束之后,国际发展工作更加迫切,世界各地经济进展希望更大。包括世界银行在内的其他多边机构目前正在吸引资源,建立能力

以提供技术援助和发展协调。联合国系统各组织必须加强和精简其在这些领域的辅助能力。检查员认为,成员国应当在这方面发挥主要作用,方法是,在联合国系统各立法机构,包括大会、经社理事会、开发计划署执行局、各区域委员会的届会,就联合国系统各机关、组织、其它机构进行的经济、社会、相关活动,采取更加协调的立场。

87. 除了联合国系统一级的辅助性之外,同联合国以外组织的辅助性也越来越产生问题。事实上,联合国系统各区域办事处正在竞争性越来越大的环境下干活,面对着各种不同的其它政府和非政府组织。区域安排和组织是日益增加的世界现象。仅仅在东南亚,数目就超过350个。区域组织每年大约提供发展援助550亿美元。

88. 显然需要区域管理,迫切需要肯定地指定联合国计划署去引导区域一级行动。不可避免的问题是,应当是哪个计划署。按照第32/197号决议,应当是各区域委员会,但是,在某些区域,做法有所不同。这里的相对优势是决定性因素,是竞争能力而非辅助能力。

89. 因此,检查员赞成的观念是,加强各区域委员会旨在互相支持全球计划署和专门机构在各自区域内的活动,方法包括,查明联合活动,制定方案,协调各次会议,委托它们作为在联合国系统内区域和分区域方案的主要执行机构。不过,他认为,这项任务不应当阻止各区域委员会邀请其它联合国机构和计划署在适当时作为具体方案的集体领导。

90. 本检查员赞赏秘书长在行政协调会一级努力透过更加有系统的机构间年度协商会议去审查通盘趋势和交换各组织的方案和倡议方面的资料,以期提高各区域委员会的协调和集体领导作用。这些会议之后,可以在当年期间召开协商会议,其中涉及可得利于机构间扩大合作的具体活动。如果成功,这类合作就可以发展成为定期机制,一种“区域的行政协调会”,向中央的行政协调会就区域和分区域活动提出报告和担负责任。同样,各区域委员会可以转变为真正的“综合联合国区域中心”,这就会等于第32/197号决议执行工作的重大一步。本检查员认为,上述区域一级机

构间安排的加强具有大量节省费用的潜力。

91. 所以,本检查员赞扬秘书长的这项倡议,并且请各成员国透过其在联合国系统各组织的立法机构内的代表,给予必要的支持。

### C. Bertrand 的报告

92. 1985年,联检组检查员Maurice Bertrand发表了题为“联合国改革工作的一些反省”的报告<sup>42</sup>(JIU/REP/85/9)。该报告对联合国作了批判性分析,其中主要的观念是,体制不但需要现代化,而且需要根本改革,以便能够响应联合国很大比例的各国人民继续持有的期望。根本的论点是,联合国系统的缺点不在于方法,而在于结构,其结构是如此的支离破碎,简直成了迷魂阵。

93. 本报告作者认为,改革应当导致第三代世界性联合国的形成,以期真正符合现代世界的需要。报告也提议,主要重点应当放在面向发展支助的结构转变,以及真正世界经济论坛的设立。最后目的在于建立同政治性联合国平行的“经济性联合国”。

94. 本研究报告特别关心的论点是,联合国为了有所成就,应当视发展为一体化的、科系间的区域进程。进一步的合理步骤是,将目前的中央化结构改成区域发展机构或企业网。

95. Bertrand认为,联合国系统改革的发展方面应当在区域一级。其中结构包括开发计划署、粮食计划署、人口基金、儿童基金会等在内的所有主要计划署,包括联合国各区域经济委员会和专门机构区域事务处在内的主要机构的大部分技术服务。这样就会造成联合国系统区域一级发展活动的完全重新转换。

96. 报告虽然最后没有提出正式的建议,但是向联合国系统就可能的改革工作提供了启发性的观点和结论,等于对包括分散到区域一级在内的各种目前努力作了可贵的贡献。

#### D. 18国集团

97. 1985年联合国大会设立的审查联合国行政和财政效能高级别政府间专家组(“18国集团”)制定了有关各区域经济委员会活动的下列原则:

(a) 联合国的活动应当尽量在适当时分散化(建议5);

(b) 负责经济和社会事项研究、分析、业务活动的办事处,应当更加响应全球各区域一级日益变化的现实(建议39)。<sup>43</sup>

98. 关于最后一点,“18国集团”特别认为:“各区域委员会的一些活动并不完全适合有关区域成员国的当前需要”。<sup>44</sup> 其中也结论说:“在成员国重视的领域内需要更大的专门化,同时铭记着需要避免联合国系统内的重复和重叠”(建议27)。<sup>45</sup>

99. 众所周知,高级别专家组的工作导致了大会通过第41/213号决议,<sup>46</sup> 该决议后来又导致了联合国运作方面各种变化和改革。这些目的在于促进会员国长久以来要求的联合国行政和财政效率。但是,一般说来,这些改革没有影响联合国经济和社会领域的运作。

#### E. 经社理事会的特别委员会

100. 另外一项改组努力是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的工作,努力结果没有产生变化,但是,很有意义。特别委员会是响应18国集团的建议8而设立的,估计会提出改革措施建议。不过,尽管1987年3月至1988年5月期间举行了9届会议,但是,特别委员会仍然无法达成任何实质性结论,也无法提出具体的建议。

101. 缺乏进展的一个主要原因是,会员国不同集团对于改革目标和内容发生根本意见分歧。<sup>47</sup> Stanley基金会召集了知名专家、高级外交官、资深联合国官员一起讨论,他们最近的一份报告说:“关于经济和社会部门的改革,由于对联合国在这个领域的作用缺乏明确的政治协商一致意见,因此限制了改革可能性。世界货币基

金组织、世界银行等其它国际组织以及7个工业国家集团等政治集团带头领导制定了国际经济政策。联合国经济机制的改组提议引起了有关改革目标的问题。”<sup>48</sup>

102. 另外一原因似乎是，一些会员国强烈希望缩小联合国活动的范围和费用，但是，委员会大多数成员并不加以赞同。

103. 不过，本检查员认为，特别委员会工作的用意很好，后来的讨论也是这样，首次在经社理事会，然后在大会。讨论结果有助于更加了解联合国经济、社会、相关领域的运作情况，也引起了许多好点子，这些点子后来化为具体行动。结果也导致了一些具体的改善，尤其是在经社理事会的运作方面，最后使得大会第四十五届第二期会议通过了第45/264号决议。

\*\*\*\*\*

104. 最后，可以这样结论说，过去的改组工作大体上就改变种类达成了类似的结论，这些改变可以导致联合国经济和社会领域工作有所改善。除了一些例外之外，大多数早期改组和改革建议并没有充分付诸实施，因此，影响有限。这方面可以举出许多理由。第一，会员国无法就联合国的全面目标和宗旨达成协议，因此十分难以改变执行机制。第二，官僚方面的阻力难以克服。到外地一级的分散化，尤其如此。第三，过去改组工作缺乏领导。

105. 最后一点也涉及秘书处无法从内部发动改革，也无法激励各国政府。在这方面，1985年，某个区域委员会的一名前执行秘书承认，他甚至在联合国内服务了10年之后，仍然无法“了解为什么(我们)那些因政治和专业能力而选出的领导干部如此钻营维护(我们的)他们的地盘，在程序上搅和文件，而懒于解决实质性基本问题，以身作则就更不用说了。”立刻提出的问题是：“我们的忠心对象是《宪章》和联合国，或者我们自己？对于我们能力的一项考验...就是我们是否愿意面对这些令人难过的问题，同时寻找适当的反应”。本检查员虽然认识到肯定的事实是，就是秘书长自己才倡议了目前的改组进程，但是认为，上述干部提到了地盘战斗尚未结束。



### 三、目前改组工作与区域委员会

#### A. 新的办法

106. 1992年1月31日举行的安全理事会最高级会议标志着联合国的转折点。这次会议特别邀请了秘书长就联合国全部活动范围效率的加强和改善编制分析报告和提出建议。也委托秘书长精简联合国秘书处。

107. 在最近的改组工作中,会员国和秘书长均以整体方式评价联合国经济和社会领域的运作情况,同时制定全套改变和改革,从联合国经济、社会、有关领域改组和恢复活力这些通盘目标开始。大会第45/177号决议将这一项目标定义为“联合国政府间机构及其在经济、社会及有关领域的秘书处支助结构必须提高业务效率和效益,以便加强国际经济合作和推动发展中国家的发展”<sup>49</sup>

108. 关于达到经济和社会部门通盘改组目标,第四十五届第二期会议通过了真正是里程碑的第45/264号决议。大会完成了许多事情:第一,都肯定了改革进程的基本指导原则;第二,它列出了有关的时间表;第三,它决定了要改革经社理事会的工作,方法是:(a) 整理理事会的常会;(b) 设立高级别部门去改善理事会的政策制定职能,设立协调部门使理事会能够更加有效地处理联合国系统内协调问题。

109. 第45/264号决议规定了关于改革的基本原则和准则,尤其是:

- 改革主要是政府间在这方面的责任和需要。根据《宪章》规定,要求秘书长在履行其联合国行政首长职责时,在这方面给与协助与合作;
- 改革和恢复活力进程应符合大会提出的明确任务;
- 联合国经济、社会及有关领域的改革和恢复活力应维护联合国决策过程所依据的民主原则;
- 联合国系统在经济、社会及有关领域的运作必须保持并加强其透明度和公开性;
- 应审查和进行改革和恢复活力,并同时确保最有效益和效率地使用联合国系统在经济、社会及有关领域的财务和人力资源。<sup>50</sup>

110. 在这方面,可以记得,会员国在讨论第45/264号决议期间,另外提出了两个重点:

- 联合国不能个别地进行改革和恢复活力;
- 为了改革产生效果,不能仅仅采用简单的成本/利益规范,而要进行实质性改变,将各机构转变成有效的经济和社会发展工具。

111. 第45/264号决议也规定,有必要按照在改革和恢复活力进程中所达成的协议,对秘书处的结构进行审查。在这方面,请秘书长“在考虑到大会第四十五届续会的结果、今后的工作及酌情考虑到其他有关决议的情况下,审查秘书处在经济、社会及有关领域的结构,并就此向大会第四十五届会议提出可能适当的建议”。<sup>51</sup>注意到秘书处的行政管理是由秘书长负责,因此“请他按照《宪章》和大会有关决议的规定,迅速执行在其权限范围内的措施,使秘书处在经济、社会及有关领域的业务精简化,以求增强由大会督促进行的改革和恢复活力进程,并就此向大会第四十六届和第四十七届会议提出报告。”<sup>52</sup>请秘书长从大会四十七届会议开始就经济、社会及有关领域改革和恢复活力进程的结果的执行情况每年向大会提出一份进度报告;如果已议定的任何采取行动的决策未能如期执行,请秘书长在报告中给予详尽的解释。

112. 4月13日大会第46/235号决议重申了第45/264号决议规定的关于联合国改革和恢复活力的基本原则和准则。1993年12月20日,大会第48/162号决议附件二强调说,“当前的改革和所有今后为改革而做出的努力都应遵守和根据这些决议,并应符合《联合国宪章》所揭示的各项原则……”<sup>53</sup>

113. 大会第46/235号决议结合上述一般办法框架,曾经决定,“应使各区域委员会能在大会和经济及社会理事会领导下充分发挥作用。应加强其效率。也应加强各区域委员会、尤其是设在发展中国家的区域委员会的活动和对联合国系统业务活动的参与,同时铭记和恢复活力的总目标”<sup>54</sup>

114. 大会同项决议请各区域委员会提出建议,供大会第四十七届会议审议。这

些已经列入秘书长关于联合国经济、社会及有关领域的改革与恢复活力的报告中。<sup>55</sup>

115. 经社理事会1992年实质性会议值得受到特别的注意,因为会议通过了有关各区域委员会的四项决议。理事会关于加强区域委员会的作用的第1992/43号决议“敦促它们采取步骤,使它们在协助其成员国、特别是发展中国家透过综合办法促进和持续发展方面充分发挥作用”。<sup>56</sup>它建议在制定区域技术合作方案时,联合国与发展有关的系统所有相关机构应与各区域委员会协调其工作,以期更好、更集中地利用现有资源,行动更加一致,从而产生更大、更集中的影响。理事会强调各区域委员会在其任务范围内,在执行联合国环境与发展会议通过的各项决定,尤其《21世纪议程》中所载的决定方面的作用和重要贡献。它也强调了各区域委员会作为经济和社会领域持续改革进程的一部分的重要性。

116. 理事会关于穿越直布罗陀海峡的欧非永久通道的1992/45号决议请秘书长考虑到有关找优先项目,在1992-1993两年期方案预算有关款次的现有资源范围内,向非洲经济委员会和欧洲经济委员会提供必要的预算资源。

117. 理事会关于加强非洲经济委员会以应付1990年代非洲发展方面的挑战的第1992/51号决议促请委员会执行秘书探讨一切可能办法,建立或加强委员会与非洲各政府间组织、联合国系统各专门机构、双边和多边发展合作机构以及非政府组织之间的关系,包括特别是与专门机构合设单位或共同制定特别方案的可能性,以及在委员会秘书处内创立一个特别单位,协调委员会与非政府组织日益增加的合办活动。

118. 前面第32段已经说过,加强区域合作是解决冲突和许多领域内取得经济和社会进展的关键。因此,目前出现的协商一致意见是,应当更加挖掘各区域委员会及其秘书处的潜力,以利它们区域的居民和整个联合国。由于联合国目前财政情况和采用整体办法的必要性,可以透过下列途径达到加强各区域委员会这项目标:(a) 各区域委员会本身(工作方案、会议结构、附属机制、秘书处)的改组;(b) 联合国经济和社会活动分散到区域一级。这两种进程讨论如下:

## B. 各区域委员会进行改组

119. 本检查员赞同秘书长的观点是,由于各区域委员会靠近成员国等相对优势以及在许多部门活动方面具有关键作用和多科系前景,目前改组工作应当可以加强它们。根据本检查员的理解,加强各区域委员会,不但涉及转移资源,委托相配的、但必要的权力,而且也涉及精简业务,加强会计责任,提高绩效。在这方面,本检查员想回顾1993年11月2日秘书长面向大会的发言,集中涉及各委员会必须结合连贯的组织战略进行作业,进行分散化,扩大权力加上旨在加强会计责任的措施。

120. 本检查员认为,加强工作也应当根据各委员会、总部、全球计划署、有关的政府和非政府组织之间的互补性,同时考虑到每个实体的相对优势,因此,就象本报告已经说过的那样(参看上面第53段),各区域委员会应当将资源越来越集中在它们可以作出独特的重大贡献的优先领域,重新调整或放弃不属于这种类别的活动。各委员会应当争取成为各自区域内具体活动的杰出中心。

### (a) 非经会

121. 在非经会第二十八届会议(1993年4月24日-5月6日)的前一年,曾经采取了许多措施去提高它的内部人力和加强它向成员国提供援助的方案。非经会按照9个要点重新安排了方案,目的在于加强协同,使非经会能够产生最大的影响去支助成员国的发展工作。它因此改革了其政府间机制。尤其是,它:(a) 废除了执行委员会和技术专家委员会;(b) 设立了全体技术筹备委员会,成员包括高级别干事去处理部长会议的年度会议提交审议的各种问题;(c) 将非洲规划人员会议、非洲统计人员会议、非洲人口统计人员会议合并成为非洲规划、统计、人口统计人员联合会议。这种重组会:(a) 使会议时间和筹备工作合理化;(b) 帮助避免重复和重叠;(c) 减少定期会议;(d) 节省费用;(e) 确保更多的出席人数。

122. 也不妨提一下,秘书处的改组正在进行当中。其主要目的在于各司、科、

股合理化。以便加强相关计划署之间的协同和增强多学科的问题解决办法。

(b) 欧经会

123. 1990年,欧经会为了相应本区域的根本变化和重新界定它在新欧洲内作用的必要性,进一步深入审查了其方案、结构、工作方法。审查结果体现在欧经会通过的2项划时代决定中,就是,第O (45)和P (45)号决定。

124. 因此,第O (45)决定列出了欧经会的新方法,其中显然反映该区域新的经济和政治现实之下各成员国的日益变化的利益和优先次序以及欧经会的相对优势。欧经会的这项决定规定了5个优先活动领域:环境,运输,统计学,贸易便利,经济分析。在这些领域中,特别注意到:

- 欧经会作为面向指定环境领域区域法律文书和相关后续行动的论坛;
- 岛内运输委员会在协调车辆建造方面标准和规则、运输危险货物、制定公路交通安全和海关要求方面以及发展连贯的运输基本建设方面的作用;
- 欧洲统计师会议的核心作用;
- 建立“电子数据交换”作为贸易便利手段;
- 经济分析作为加强成员国之间和同世界其它区域的经济关系和多边合作的工具。

在同项决定中,欧经会就非优先部门的工作大纲达成协议,目的在于促进经济改革进程和转型期经济与世界经济成为一体。

125. 第O (45)号决定的重要性不但在于查明了欧经会的优先领域,而且也在于欧经会因此得以调拨现有资源给国际公认的知名领域,以便最有效地帮助中欧和东欧国家的过渡进程。第O (45)号决定也重申欧经会采用可持续发展作为一切有关活动的指导原则;对工作方案、政府间机制、会议日历提出进一步修改,更多使用非正式会议;强调必须提高同其它联合国计划署、联合国系统各机构、在该区域进行活动的非联合国机构(欧洲联盟、经合发组织、欧洲复兴和开发银行、欧洲理事会、

欧洲自由贸易协会)的合作和工作协调,以期避免工作重复和确保资源得到最佳使用。

126. 欧经会第P (45)决定将年度届会减少到7个工作日,提出季度临时会议以期按照该区域迅速变化的环境确保持续审查欧经会工作。这些会议负责下列任务:(a)就有关欧经会活动的政策问题进行协商;(b)协助筹备欧经会的年度届会;(c)监测欧经会工作方案的进展,确保适当地迅速执行欧经会的决定,尤其是第O (45)和P (45)号决定;(d)向执行秘书就欧经会的工作提供一切必要的指导,包括最有效使用目前工作人员和财政资源以及避免非必要的重复。

127. 欧经会结合改革工作,决定采用新的经济及社会理事会格式,将年度届会分成两部分,一个关于政治,另一个关于方案协调。

#### (c) 拉加经委会

128. 拉加经委会为了响应大会关于联合国行政和财政效率的第40/237和41/213号决议,透过其第489(PLEN.19)号决议,取消了水资源和人类住区问题会期委员会,从而精减了自己的政府间结构。拉加经委会成员国政府也认识到举行二年期届会,而非其他区域委员会惯用的年会,然后在休会期间举行全体委员会会议,确保了拉加经委会有效地实际运作。

129. 在大会通过第45/177和45/264号决议之后,拉加经委会第二十四届会议(圣地亚哥,1992年4月8-15日)核可了题为“联合国经济和社会领域的改组与恢复活力:拉丁美洲和加勒比经济委员会的作用和职责”的第520(XXIV)号决议,其中各成员国政府认为,“拉加经委会制度(其中包括拉美经社规划所、拉美人口中心)的政府间结构的简单明了和拉加经委会两年期届会每次的召开程序已经证明,在达到拉加经委会各项目标方面,是行之有效的”。

130. 拉加经委会秘书处也进行了大量改组,12个前单位包括司、股、中心、项目,已经合成5个司(生产、生产力和管理;国际贸易、运输和筹资;方案规划和业务;

统计和经济预测；环境和人类住区)。不久将来的进一步内部改组会包括：(a) 自然资源和能源司同环境和人类住区司合并；(b) 妇女参与发展股搬到体制内部更好的地方；(c) 配合成员国的高度优先任务加强其它司。

131. 过去几年期间拉加经委会采取的改组措施可以总结如下：

(a) 精减拉加经委会的政府间结构，使得成员国政府能够更加容易决定秘书处的工作方案和控制其绩效；

(b) 改组秘书长有利于监测和监督其不同单位的工作，也有利于设立多学科系研究队。

(d) 亚太经社会

132. 1992年，经过三年审议活动如何合理化之后，亚太经社会决定(第48/2号决议)采用专题方案方向，将次级方案从15个减少到6个。因此，亚太经社会第四十八届会议订正了附属(会议)结构，目前包括：(a) 3个专题委员会(区域经济合作，环境与可持续发展，透过经济增长和社会发展减轻贫穷)；(b) 其他2个委员会(统计，运输与通讯)；(c) 2个特别机构(最不发达国家和内陆发展中国家，太平洋岛屿发展中国家)。方案的专题方向从1994年1月1日起开始正式生效。

133. 在改革亚太经社会附属结构之后，亚太经社会秘书处采用部门到专题多学科系办法，推动了工作方案的全面改组。举例说，1994-1995两年期开始的亚太经社会贫穷减轻方案采用整体办法去处理下列主要领域的问题：(a) 增长战略和结构改革；(b) 人力资源发展；(c) 妇女参与发展；(d) 社会发展、社会服务和社会安全；(e) 人口问题，包括城乡移徙；(f) 农业和农村发展；(g) 人类住区和城市化。

134. 第48/2号决议也请执行秘书改组秘书处，目的在于加强其能力，以便服务亚太经社会附属的专题政府间结构和执行其订正工作方案。因此，执行秘书提议了亚太经社会秘书处新的结构，新的结构已经从1994年1月17日开始临时作业，等待秘书长加以核可。亚太经社会第五十届会议(1994年4月)表示赞赏司间工作组的设立，它

认为这是有用的革新办法去执行专题方案和确保有关各司之间更加有效的业务关系。在这方面,亚太经社会强调了执行面向行动的具体专题项目的重要性。<sup>57</sup>

(e) 西亚经委会

135. 在西亚经委会,曾经向1994年5月29-31日举行的西亚经委会届会提议了按照专题路线的次级方案改组。这种改组会使得目前15个次级方案浓缩成为5个新的次级方案:(a) 自然资源和环境管理;(b) 生活质量的改善;(c) 经济发展与合作;(d) 区域发展与全球变化;(e) 特别的问题。改组工作会突出西亚经委会的多科系办法和各种科系之间的联系。因此,西亚经社会的政府间结构精减和秘书处改组也上了委员会的议程。关于西亚经社会秘书处,将会强调成立主要投入单位个案领导的工作队和多科系队。

\*\*\*\*\*

136. 可以这样结论说,各区域委员会面临着各处区域内政治、经济、社会的迅速变化,清楚地显示它们有能力在很短期间内适应根本不同的新情况和由此带来的挑战。事实上,在大会请联合国系统各机关、组织、其它机构“在适当时结合各自职权范围执行改组措施”<sup>58</sup>之前,一些区域委员会已经进行了政府间机制和秘书处的改革。

137. 各区域委员会透过重新审议优先次序,认真努力为自己确保在改变各自区域内合作类型方面发挥有用的重要作用。就欧经会来说,尤其是这样。上面提到的各项决定指出,欧经会不想成为过去系统间合作的联络中心,而想成为该区域人民一致同意的具体工作领域杰出中心。

C. 联合国秘书处的改组

(a) 第一阶段

138. 有关经济和社会问题的政府间机制的改组显然应当反映在秘书处提供的服



务的重新安排(规模,组成)。政府间改革和秘书处改革是一物的两面。在逻辑上,秘书处的变化应当按照政府间机制的变化。不过,在联合国目前改革的第一阶段,改组从秘书处开始,一些分析人员问,这种情况下是否本末倒置。本检查员认为,采取的办法是安全合理的,两个理由很简单。第一,几年以来,秘书处重重叠叠的单位妨碍了联合国应当在经济和社会领域发挥的作用。各成员国在大会、经社理事会、行政协调会、开发计划署执行局等论坛上,屡次表示必须精简秘书处的有关单位。秘书长进行的工作显然指出他的主要目标——尽量扩大联合国在经济和社会发展领域的工作影响。第二,由于久久没有对政府间机制改革作出决定,秘书长除了使用安全理事会最高级会议委托给他的权力之外别无选择。

139. 作为这项工作的第一阶段,秘书长取消了麻烦的层次制度,就是30至40名最高级官员向他直接汇报。<sup>59</sup> 除了裁减秘书处14名最高级别员额和改组政治部门之外,秘书长还进行了重大的改革,包括把经济和社会部门5个以前独立的实体合并成为1个新的经济和社会发展部,这个新的部合并了下列以前部门的任务和职责:发展和国际经济和社会事务总干事办公室;科学和技术促进发展中心;跨国公司中心;技术合作促进发展部。<sup>60</sup> 这种合并的目的在于“为总部工作中的三大台柱:整个系统的协调和政策指导,对重要的全球性经济和社会问题进行研究、分析和调查,以及在发展中国家的技术合作活动创造了一个新的熔炉,从而奠定了把本组织所有经济和社会部门融合在一起的第二阶段的基础”。<sup>61</sup> 这些措施曾经大会加以核可,<sup>62</sup> 本组织内外视之为“大胆的开始”。

#### (b) 第二阶段和其中困难

140. 1992年底,秘书长发动了改组第二阶段,最后,1993年5月大会有所行动。两个阶段虽然大目标一样,就是,消除重复和扩大连贯性和影响,但是,在范围和方法方面则大有不同。

141. 第一阶段重点专门放在总部的各部门,就经济和社会部门而言,其中涉及纽

约的所有经济和社会办公室和部最初合并成单一实体。第一阶段虽然导致总部的重大改变,但是没有影响到总部与联合国其它部门之间职责分配方面的现状。

142. 第二阶段则以本组织整个经济和社会部门为起点。起点是,对于总部最能担任的职责和联合国内部其它实体比较有效履行的职责进行全联合国审查。根据独立的高级别顾问组的提议,这些结果是,总部与联合国其它办事处和全球性计划署之间的职责和资源发生重大的重新部署。

143. 第二阶段的改组办法,摘述在1992年11月2日秘书长给大会的发言中。发言中提出了总部在经济和社会领域今后责任的新定义,其中包括三组职责:政策协调,经济和社会资料职责,政策分析和发展支助(后来成为总部新结构的基础);这些职责列入3个部:政策协调和可持续发展部,经济和社会资料及政策分析部,发展支助和管理事务部。

144. 为了达到更加采用“综合办法”促进发展目标,已经把经济及社会理事会和可持续发展委员会的实物支助职责(环发会议原来曾经就此设想了单独的组织实体)以及面向世界粮食理事会的协调职责(以前曾经由设在罗马的单独的秘书处加以履行)合并成在总部的单一部门(政策协调和可持续发展部)。设在维也纳的社会发展司和提高妇女地位处也同样并入该部,从而向前发展了综合办法促进社会和经济发展概念。

145. 活动的其他主要重新安置包括,将技术和跨国公司领域的活动从总部转到贸发会议,因此避免了重复促进了面向有关贸易、金融、投资、技术、发展等问题的综合办法。

146. 这方面同样有关的是,秘书长曾经说过,打算指定旧部负责筹备即将召开的会议,以免特设单位到处蔓延,这些单位过去在全球性会议之后倾向于成为本组织的常设机构。

147. 毫无疑问,第一阶段的改组大为便利了第二阶段的重新部署和其它改革。虽然从第一阶段到第二阶段总部的部门数目有所增加,但是,第一阶段完成的高级别

员额总数的大量裁减仍然维持下来。更重要的是,第二阶段带来了经济和社会领域单独的秘书处单位大量合并,大幅度的精减,本组织这个领域通盘结构的全理化。秘书长在强调他想亲自监督和协调联合国经济和社会领域活动时说,“简化结构、明确职责划分,再加上采取步骤消除重复与重叠,这将在很大程度上解决协调问题”。

148. 秘书长从改组进程一开始就明确认为,“在总部和其它中心同区域结构之间找好平衡”是一个“关键问题”。他认为,“平衡过分倾于中心了”。由于这个阶段提出的改组程度,分散化方面存在进展机会,但是,可惜的是,影响各区域委员会的具体措施没有成为提交大会一揽子提议整体的一部分。不幸的是,这方面倡议的后续进程尚未带来预计的结果。

149. 对于改组所带来的反应,第二阶段与第一阶段大为不同。一些批评这项决定的人认为,秘书长题为“联合国经济、社会及有关领域的改革与恢复活力”的说明(A/47/753)内容同他的“和平纲领”(A/47/277)、“联合国工作报告”(A/47/1)、“加强国际合作促进发展:联合国系统的作用”(E/1992/82和Add.1)等早期文件以及他以前的发言、尤其是1992年11月2日给第二委员会的发言,<sup>63</sup>在一些重要方面有所不同。

150. 他们也辩解说,由于总部设立了三个新的部,有关经济、社会、环境问题的独特实体总数增加到了18个,这违反秘书长关于综合办法促进发展的强烈立场。他们认为,这项措施所涉问题可能包括:(a) 有限的联合国预算资源面临更多的竞争;(b) 由于解散发展和国际经济合作总干事办公室,工作发生重叠,更加难以协调这么多的实体。

151. 方案协调会第三十三届会议审议1994-1995两年期方案概算的有关款次期间,有人针对经济社会资料及政治分析部指出,“拟议的工作方案重复了联合国系统各组织和布雷顿森林会议设立的机构的一些工作”。<sup>64</sup>又指出,“该部拟议的工作方案载有一些1992-1997年中期计划所谓编列而且目前没有法律根据的活动”。<sup>65</sup>关于发展支助和管理事务部,方案协调会一些代表团认为,拟议的工作方案中的“许多活动同经济和社会领域的其他部厅的活动重复”。<sup>66</sup>其它代表团强调,必须协调

发展支助和管理事务部、经济社会资料及政治分析部、政策协调和可持续发展部、贸发会议、开发计划署、联合国系统其它机构之间的活动。

152. 大会第47届会议上,一些会员国虽然理解难以“一蹴而就去提高效率和效能”,但是批评了这项决定,摘要如下:

- 改组工作缺乏连贯性,缺少总计划;
- 缺少同会员国的对话,尽管应当根据同会员国的民主协商去集体处理联合国改革和改组等重要问题;
- 方案变动、优先次序调换、新员额的设立并非秘书处、而是会员国的特权,因此,事后征求会员国的核可是不适当的。

大会第四十八届会议期间,会员国也提出了类似的论点。<sup>67</sup>

153. 大会结合审议改组引起的订正概算,在其第47/212号决议中,<sup>68</sup>尤其是:

- 强调秘书处的改组应当符合大会所定的准则;
- 注意到秘书长指出,秘书长经济和社会部门的进一步改组将包括分散到外地和各区域委员会,同时强调,他有关分散化的提议应当按照大会第47/199号决议和那有关按照大会和经济及社会理事会核可的规范而分散到各区域委员会的提议;
- 请秘书长确保,有关秘书处重大改组的任何未来提议包括执行时间表,在可能程度上结合两年期方案概算提交上去。

154. 关于同项决议请秘书长“结合当前通盘改组进程审查联合国总部、各中心、各区域委员会、外地各实体的作用……,以期根据相对优势改善责任的分配”,以及关于秘书长打算建立机制以便有效地协调负责经济和社会问题的各部厅的活动,本检查员认为,1994年初,曾经采取了一些重大步骤。其中包括秘书长决定:

(a) 设立部间管理和金融问题咨询小组,成员包括总部所有各部的领导,由主管行动和管理事务副秘书长担任主席。该小组的任务涵盖各种方案规划、预算、管理问题,包括一切有关的改组方面。该小组一直举行月会,必要时有秘书长出席;

(b) 恢复在他担任主席之下经济和社会领域联合国高级干事会议这种做法,分

散化估计会成为这些会议的讨论重点；

(c) 在秘书长办公室内指派一名高级顾问，作为总部与各区域委员会之间的协调联络点。

此外，可以看到，为了便利讨论通盘办法，协助共同理解，确保业务的互补性和协同性，已经制订了《联合国自然资源和能源技术合作方案》。其中包括各区域区域的执行秘书和发展支助和管理事务部副秘书长，后者也担任主席。

### (c) 加强各区域委员会：实际行动

155. 本报告多次提到，责任秘书长重视分散化手段，使联合国更加联系所服务的会员国，从而扩大影响和效能，改善执行工作效率。秘书长在提交经社理事会1993年实务会议关于区域合作的报告<sup>69</sup>中会议说，区域一级活动下放的重要性源于在几项大会和经济及社会理事会决议中给予区域委员会的任务和职能。在这些决议中给予各区域委员会的广泛责任包括：(a) 在其各别区域内充当联合国系统促进一般经济和社会发展的主要中心；(b) 领导和负责在区域一级工作队的协调和合作；(c) 对联合国主管机关的全球决策过程提出意见，并充分参与执行这些机关作出的有关政策和方案决定；(d) 积极参加业务活动，特别是属于部门间性质的分区、区域和区域间项目；(e) 协助加强区域合作和帮助促进有效的区域间合作。

156. 在这方面，需要提一下，在经社理事会1992年和1993年届会上，那些支持联合国秘书长的观点的会员国应当通盘结合联合国改革工作，善加利用各区域委员会的能力。

157. 1993年4月1日，秘书长在准备进一步下放到区域一级和转变各区域委员会成为“联合国单一综合方案的区域助手”的构架内，给各区域委员会的执行秘书写了一封信，加上关于下放到区域一级的说明。

158. 信中请各执行秘书就区域一级比较有针对性地执行哪些活动，提供意见。秘书长关于下放到区域一级的概念，可以摘述如下：

(a) 活动下放最好视为功能进程,涉及全球和区域实体之间更有效的责任分配,充分考虑到各区域委员会在联合国总构架的明确任务和特性;

(b) 它不应该导致秘书处活动的瓦解,而应该促进各项活动的互补和互相支持,应该有助于联合国工作的连贯性,使不同的部分组成一个整体;

(c) 各委员会应该被看作为联合国在社会经济领域单一综合方案的区域助手,而非分散、独立的实体;而它们应该增加对总部实体全球性工作的参与和贡献,和加强方案拟定协商的机制。<sup>70</sup>

159. 为了落实这个概念,秘书长决定在秘书处一级、各区域委员会的参与下,设立工作队,目的在于审查总部在区域一级可以更加有效地执行的实质性活动。为了便利工作队的工作,制订了下列指导原则:

(a) 功效和效率。某一方案的责任交付应该尽可能给予由于其职责和活动的特点最能够对方案旨在满足的具体需要作出符合费用利益的反应的实体,这样做时考虑到目标受益者的性质和地点;

(b) 信息密度。某一方案的责任应该尽可能委派给本组织的(区域、部门或全球)实体,这个实体拥有关于该方案的最为集中的信息;

(c) 活动的多部门需要。根据对影响联合国各方案所处理的日益复杂而广泛的发展问题的许多学科和部门进行的认真分析,应该尽可能把某一方案的责任委派给一个组织实体,这个实体由于其通盘工作方案的性质,有最能够对该方案采取多部门办法。

160. 秘书长办公室按照这些原则,查明了咨询服务和自然资源作为活动下放到区域一级的首先两个领域。

#### (一) 咨询服务

161. 就咨询服务而言,这些在技术合作经常方案(预算第20款)之下:

(a) 由下列机构酌情提供部门性咨询服务:发展支助和管理事务、经济及社会资料和政策分析部、人道主义事务部、贸发会议、联合国人类住区中心(生境)、人

权中心、维也纳预防犯罪和刑事司法处。

(b) 下列机构的秘书处提供区域和分区域咨询服务：非洲经委会、欧洲经委会、拉加经委会、亚太经社会、西亚经社会。

在以前经常预算下，两种咨询服务之间的分配情况如下：部门咨询服务大约60%；区域和分区域咨询服务大约40%。

表4. 技术合作经常预算下资源的重新部署

(百万美元)

|            | 非经会          |              | 欧经会          |              | 拉加经委会        |              | 亚太经社会        |              | 西亚经社会        |              | 共 计          |              |
|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|            | 1992<br>1993 | 1994<br>1995 | 1992<br>1993 | 1994<br>1995 | 1992<br>1993 | 1994<br>1995 | 1992<br>1993 | 1994<br>1995 | 1992<br>1993 | 1994<br>1995 | 1992<br>1993 | 1994<br>1995 |
| 1. 发展问题和政策 | 2.5          | 2.2          | -            | -            | 1.8          | 2.8          | 0.9          | 1.3          | 0.6          | 0.5          | 5.8          | 6.8          |
| 2. 粮食和农业   | 0.3          | 0.4          | -            | 0.3          | 0.2          | -            | -            | -            | 0.4          | 0.5          | 0.9          | 1.2          |
| 3. 环境      | 0.3          | 0.7          | -            | 0.3          | -            | -            | -            | 0.3          | 0.4          | 0.5          | 0.7          | 1.9          |
| 4. 人类住区    | -            | -            | -            | 0.3          | -            | -            | -            | 0.3          | -            | -            | -            | 0.6          |
| 5. 能源      | 0.3          | 0.7          | -            | 0.4          | -            | 0.4          | 0.3          | 0.7          | 0.4          | 0.4          | 1.0          | 2.6          |
| 6. 工业发展    | 0.4          | 0.8          | -            | 0.4          | 0.2          | 0.4          | 0.3          | 0.3          | 0.4          | 0.4          | 1.3          | 2.3          |
| 7. 国际贸易    | -            | 0.4          | -            | 0.6          | 0.8          | 1.0          | 0.5          | 1.0          | -            | -            | 1.3          | 3.0          |
| 8. 公共行政    | 0.7          | 0.7          | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            | 0.7          | 0.7          |
| 9. 自然资源    | -            | 0.4          | -            | -            | -            | 0.4          | 0.3          | 0.7          | 0.4          | 0.8          | 0.7          | 2.3          |
| 10. 社会发展   | -            | 0.4          | -            | -            | -            | 0.4          | 0.5          | 0.6          | 0.4          | 0.4          | 0.9          | 1.8          |
| 11. 统计     | 0.3          | 0.7          | -            | 0.4          | -            | -            | 0.3          | 0.3          | 0.7          | 0.9          | 1.3          | 2.1          |
| 12. 运输和通信  | 0.3          | 0.7          | 0.4          | 0.7          | 0.2          | -            | 0.3          | 0.3          | 0.3          | 0.4          | 1.5          | 2.2          |
| 13. 科学和技术  | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            | 0.3          | 0.4          | 0.3          | 0.4          |
| 共 计        | 5.1          | 8.1          | 0.4          | 3.4          | 3.2          | 5.4          | 3.4          | 5.8          | 4.3          | 5.2          | 16.4         | 28.0         |

注：由于四舍五入，加起来不一定等于共计数字。

162. 秘书长在部间工作队的建议之下,提议结合1994-1995年方案预算,从总数\$4 540万中,拨出\$2 800万给各区域委员会(1992-1993年则为\$1 670万)。因此,各区域委员会的份额将增加到61.7%,这就表示,技术援助经常方案提供的资源用途发生重大转向,1987年改组工作以来各区域委员会得到的资源发生最重要的重新部署。

163. 表4指出,非经会和欧经会将占增加数的最大份额(大约各为\$300万),然后是亚太经社会(\$240万),拉加经委会(\$220万),西亚经社会(\$90万)。除了西亚经社会之外的所有委员会均会在20款下拨出资源给有关国际贸易的活动。拉加经委会将会具体地增加资源,以便有系统地分析发展战略。制订面向达到生产类型改变、结合社会公平的经济政策,结合经济稳定化设计财政政策。

#### (二) 自然资源和能源

164. 关于自然资源和能源的活动,值得提一下,按照1992-1993年方案概算,大约\$240万拨给了前国际经社事务部,\$530万给技术合作促进发展部(自然资源-\$320万,能源-\$210万)。在这些活动的构架内,国际经社事务部最为关切:(a) 监测和分析全球能源趋势和前景及其对发展的影响(23.0%);(b) 促进发展中国家内的能源勘探和开发(13.0%);(c) 进一步开发和使用新能源和可再生能源(41.0%);(d) 协调水资源领域(23.0%)。在自然资源领域,技术合作促进发展部的资源分配如下:(a) 水资源开发和管理(33.0%);(b) 矿物资源(34.0%);(c) 测量、测绘、制图学国际合作。

165. 在自然资源方面,国际经社事务部在并入技术合作促进发展部之前,拥有10名专门人员员额和5名一般事务人员员额展开活动,技术合作促进发展部分别拥有21名和13名员额。<sup>71</sup>

166. 实际上,能源和自然资源领域的活动已经成为各委员会工作方案内在的部分。因此,欧经会已经在越界水道的污染预防及其合理使用领域采取了具体行动。曾经制订了政策性文件和法律文书,诸如:《保护与使用越界水道和国际湖泊公约》:有关越界水道领域合作的原则(1987年);《地下水管理规章》(1989年)等等。



就能源部门来说,联合国不可再生资源方面的工作中,至少50%是在欧经会内进行的。

167. 亚太经社会对自然资源的贡献包括就采矿的法律和经济方面,提供顾问、向各国政府提供咨询、安排各次会议。亚太经社会需要更多的资源来制订采矿领域的矿产政策和部门战略;与投资有关的法律制度和采矿协定模式;起草采矿法律;有关的规章和行政管理;设立适当的官方制度去落实政策目标和进行采矿谈判。

168. 非经会对非洲国家在自然资源和能源领域的支助活动是,改善它们的管理工作和包括制图学、遥感在内的技术应用。方法包括:按照各国政府、国家机构、分区域机构、区域机构、非政府组织的要求,提供咨询服务;编制技术报告、研究报告、出版物、其它材料,供各国政府、各政府间组织、各非政府组织、其它参与发展的机构加以使用;举办讨论会、讲习班、培训会议。

169. 在西亚,西亚经社会是具有内容包括水源、自然资源、能源领域开发和使用的各方面的全面方案的唯一机构,同时拥有最集中的、以定期、持续、成本有效的方式所收集的第一手资料。

170. 上面指出,联合国的全球和区域实体的活动发生大量重叠,必须改善职责和资源的分配进行合理化。反过来则又需要总部各部门、贸发会议、环境规划署、各区域委员会参与的秘书间审查工作。1993年12月8日,财务主任通知第五委员会说,委员会已经无法在1993年底之前完成这项审查工作,秘书处“无法向大会本届会议提交报告”。不过,他指出,全面的秘书处间审查工作可以加速起来,关于工作结果和方案拟订根据细节将会编制报告。联合国的全球和区域机构之间职责和资源的重新分配也曾经是秘书处各有关实体之间的协商议题。

171. 作为这些协商的结果,秘书长最近关于自然资源和能源领域活动下放的报告<sup>72</sup>提议,重新分配发管部与各区域委员会之间有关的责任和资源。就资源而言,拟议的分配如下。

表5. 对发展支助和管理服务部的能源和自然资源领域内  
目前冻结的资源的重新分配

|          | 发管部的<br>现有<br>资源 | 拟议的分配     |           |           |           |           | 发管部  |
|----------|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------|
|          |                  | 非洲经<br>委会 | 欧洲经<br>委会 | 拉加经<br>委会 | 亚太经<br>社会 | 西亚经<br>社会 |      |
| 专业人员员额   | 15               | 2         | 1         | 2         | 2         | 2         | 6    |
| 一般事务人员员额 | 23               | 2         | 1         | 2         | 2         | 2         | 14   |
| 顾问(千美元)  | 112.0            | 12.5      | 5.0       | 12.5      | 12.5      | 12.5      | 57.0 |
| 专家组(千美元) | 52.3             | -         | -         | -         | -         | -         | 52.3 |
| 旅费(千美元)  | 120.7            | 15.0      | 7.5       | 15.0      | 15.0      | 15.0      | 53.2 |

资料来源：A/C.5/48/76。

172. 上面指出,各区域委员会将分配到发管部目前冻结的15名专业人员员额中的6名,23名一般事务人员员额中的14名。非经会将得到4名员额,(1 D-1, 1 P-4, 2 GS)。亚太经社会4名员额(1 P-5, 1 P-4, 2 GS),拉加经委会4名员额(1 P-4, 1 P-3, 2 GS),西亚经社会4名员额(1 P-4, 1 P-3, 2 GS),欧经会2名员额(1 P-5和1 GS)。

173. 在财政资源方面,各区域委员会将从总数\$590万中分配到\$260万,大约占了44%。在工作人员经费(常设员额)方面,各区域委员会将从总额560万美元中分配到大约\$250万。标明用于顾问、专家组、旅费的拟议的资源分配反映在表中。

174. 秘书长有关自然资源和能源领域活动和资源下放的提议同各区域委员会的提议不一样,它们建议分配到上面第158段所指出的一切人力资源。事实上,在目前

改组期间,其中一些资源已经重新部署给其它部门。在重新分配这些冻结资源时,秘书长事先假定,下放不应当意味着瓦解和临界人数的丧失。他认为,各区域委员会的工作与各项中央方案应当有所联系和协调,应当合理利用总部的经验和独特地位。

175. 秘书长认为,能源和自然资源领域的活动下放应当导致单一的综合技术方案,由发管部和各区域委员会实行各项目。他提议,这方面的方案应当由各区域委员会执行秘书组成的将负责总协调和监督的主管发管部副秘书长担任主席的管理委员会加以管理。有关水、矿物的全球责任已经分配委托给环境规划署、贸发会议。

### (三) 面向进一步活动下放

176. 本检查员认为,尽管范围有限,但是,秘书长提出的旨在加强各区域委员会的上述措施和倡议仍然是值得赞扬的下放努力。不过,本检查员认为,这仅仅是开始,“需要在未来一段期间里加以精炼,补充和扩大”。<sup>73</sup>

177. 真正说来,全球管理工作是如此的复杂,使得全球机构本身无法处理一切问题,甚至是其中大部分。绝对重要的是,工作和职责大量分散到各区域,以便其中一些可以更加有效地付诸落实。<sup>74</sup>此外,由于国际社会面临的许许多多问题需要区域一级的解决办法,如果想在全球一级加以解决,就会一事无成,甚至带来反效果。

178. 为了推动下放工作,需要做出进一步令人信服的分析,以便了解基本建设发展、运输、工业、环境保护、消灭贫穷、一体化等许多领域内哪些活动可以在区域一级得到更大的效果。一旦查明这些活动,就不需要总部去处理区域一级最能解决的问题,仅仅需要透过既定机制进行定期审查和协商去确定哪一级应当处理某些问题。这大为扭转了标准的做法,所谓的残余原则,就是,全球性机构对国际议程上的几乎所有问题担任核心作用,各区域委员会只得到剩下来的。在这方面,应当记得,各区域委员会的工作方案是其立法机构加以通过的。

179. 这种做法的必然结果是,中央机构定期把问题推给各区域委员会,因为认为

后者的存在理由大半源自全球方案。这并不是说,区域方案不能够或不应该对全球方案作出有用的投入,而是说,全球方案的内容和形式在许多情况下应当遵守区域活动的发展情况和面向全球行动的明确案例。如果加以应用,这种办法就会让各区域委员会有机会增加对全球活动的投入,同时具有显然的作用和责任。

180. 作为中心倡议的全球方案常常需要各区域委员会把它们的活动安排成特别的方式,以便全球方案可以加以接受。在全球一级讨论问题,常常导致政治挂帅,使得后来不太可能进行平衡的实质性讨论。将会再度证明,上述有关审查和协商的既定机制是有用的,因为这种机制会使得全球方案与区域委员会之间就方案拟订问题维持永久的实质性对话。

181. 各区域委员会认为,在目前情况下,实际上不可能进行任何新的或扩大的活动,除非立刻透过重新部署适当地分配资源来落实活动下放。关于今后方案预算,应当特别考虑到各区域委员会的需要,按照它们所负的更多责任分配更多的资源。

182. 最后,应当进一步分配行政和财政权力,以期提高各区域委员会的执行力。其中应当包括发薪和会计职责,任命有执照的会计干事,征聘员额和其它资源在各项方案之间平行的重新部署,经常预算内非工作人员部分的管理,采购和合同安排等等问题。为了各区域委员会的生存,极端需要解决高度合格工作人员的征聘、管理工作灵活性、资源问题。本检查员虽然支持这种活动下放,但是希望强调,应当同时顾到大会第48/218号决议,其中请秘书长至迟于1995年1月1日前建立适当的责任制度。

#### 四、结论和建议

183. 协商一致意见似乎是,应当加强联合国的区域层面、尤其是区域委员会的作用。主张这种意见的基本论点是,各国政府大部分目前面临着经济和社会问题,但是,常常在区域和全球各级才能找到解决办法。多数情况下优先采取区域办法,理由如下:第一,加强区域合作是提高彼此信任和达到政治、经济、社会进展方面的关键;第二,区域办法比起国家办法要更加有效的使用个别区域国家可以得到的自然、

人力、财政、其它资源；第三，各种不同的区域和分区域机制使得有关的问题一旦出现就受到注意；第四，在许多情况下，区域实体比全球实体要容易作出迅速的反应。

184. 欧洲联盟的扩大、《北美自由贸易协定》的签订、亚太经济合作论坛的恢复活力、非洲国家承诺要设立非洲经济共同体，这些都是各国政府越来越争取透过区域安排解决问题的最近实例。

185. 前面的分析指出，总的说来，1970和1980年代联合国经济和社会活动区域层面的改组努力是不成功的。秘书处目前进行的改革具有潜力，可以加强联合国在经济、社会、相关领域，尤其在全球发展趋势的研究和分析领域方面的作用。不过，就是没有达到秘书长提出的目标，例如，就各区域委员会来说。尽管最近措施面向咨询服务、能源、自然资源领域活动下放，但是，宣布打算加强并将区域委员会变成“综合的联合国区域中心”，尚未化为比较重大的实际行动。

186. 本检查员认为，秘书长提出的、旨在分散经济和社会活动到区域一级的各项措施的执行工作进展有限源自许多原因，这些原因促成下列的纠正措施。第一原因肯定是，像联合国秘书处这样庞大的机制的全部改组工作涉及巨大困难。当改组工作开始时，没有预测到全部困难。第二原因是，经济和社会部门政府间机制的改组和恢复活力进程没有完成，因此稍微阻碍了秘书长开始进一步改组努力。第三，秘书长没有直截了当的委任或具体指示，像他在政治部门那样进行秘书处的经济和社会部门改组。第四原因是，各会员国对经济和社会部门的改组兴趣日益减少。政府间缺乏关于改革进程的实质性对话可能会导致把本组织描绘成缺乏可靠性的决定和倡议。<sup>76</sup>

建议1. 各会员国不妨：(a)重申迫切需要进一步刺激缓慢下来的联合国经济和社会部门改组和恢复活力进程；(b)给秘书长以更加具体的指示，以便进行秘书处经济和社会部门的改组。它们也不妨在联合国系统的立法机构内，就各自经济和社会机构的作用和方案等问题，以及就改组、活动下放，采取比较协调的立场。

187. 本检查员认为，第五原因是，在当今改组工作之前，没有对今后改革内容，尤

其是对联合国内外各实体的职责互补性和合作与协调机制,以及对各区域委员会和非联合国区域机构和组织展开的活动的互补性,作出认真的实质性分析。秘书处也未克全面分析这些实体的相对优势,没有了解那些实体可以比较有效地处理国际议程上的具体经济和社会问题。由于没有这些分析,因此缺乏有关改组和活动下放的连贯计划,以及:(a)对于活动下放到区域一级的实际意义,总部和外地的想法不同;(b)对于那些实体可以更有效地执行具体的次级方案或活动,想法不同、有时侯互相矛盾;(c)采用不同的标准去决定活动下放程度。

188. 联合国也常常把程序放在实务前面,联合国内很少有长远的思路。<sup>76</sup>本检查员认为这种缺点,加上没有激发思想的前瞻性分析文件供会员国加以讨论,因此部分造成了上述的政府间对话不足,原因是缺乏战略分析和战略规划设施,而这种设施应当成为像联合国这样庞大的组织整体的一部分,此外,联合国还必须明显顾到本身任务,按照世界日益变化的现实,定期调整活动。改组进程显然需要明确的展望。<sup>77</sup>

建议2. 各会员国不妨仔细考虑在联合国秘书处内设立战略分析和战略规划设施,以便向秘书长的战略思路和决策进程提供必要的实务投入。这种设施不应当代替其它部门目前提供的实务技术思路和规划,而应当面向联合国通盘前景侧重一般性战略安排和管理方面。

189. 本检查员认为,第六原因是,缺乏可靠的、但是每天负责包括活动下放在内的经济和社会部门改组的一切方面,使得有关的联合国决议和秘书长的计划的执行工作出现了空白。本检查员注意到秘书长为处理改组和下放所采取的一些结构性措施(参看上面第147段)。本检查员又认为,秘书长最近决定请开发计划署署长帮助他确保政策的连贯性,加强发展工作和国际经济合作领域的协调。<sup>78</sup>不过,检查员认为,这些不能取代对于当前改组进程的每天监督和管理。在这方面,需要强调,1993年12月23日通过的大会第48/218号决议赞同了方协会关于至迟于1995年1月1日前建立一套透明而有效的责任制度的建议。

建议3. 按照大会要求在联合国秘书处内建立透明而有效的责任制度,由于过去几年来在这个重要领域无法取得重大进展,本检查员认为,极端需要指定一

名具有丰富管理经验的高级干事作为联络点,同时负责坚决落实目前改组进程。

190. 第一阶段改组之后,也显然缺乏深入的研究。这使得各会员国难以查明和分析方案拟订工作和秘书处改组结果。大会第四十八届会议通过的两项决议<sup>79</sup>惋惜地说,秘书长关于秘书处改组和效率的报告(A/48/428)没有按照大会第46/232和47/212 A和B号决议的要求,分析改组对各项方案的影响,也没有列入分散化措施提议。方案协调会第三十三届会议也惋惜地说,该报告叙述性多于分析性,反映出了秘书处当前变化不断的状况。它也关切该报告没有适当处理分散化问题,因此强调有必要迅速在大会第四十八届会议期间提出一份关于这个问题的报告。

建议4. 请秘书长尽早编制一份具体报告,其中应当:(a)明确地叙述在经济和社会领域作业的各联合国实体的职责和责任;(b)载有关于其互补性的实质性分析;(c)叙述其活动的协调机制;(d)载有秘书长关于他打算在短期和中期内提出的改组措施建议的概念。

191. 关于各区域委员会的活动,本检查员认为,它们应当将其资源日益侧重它们可以作出独特的重大贡献的优先领域,应当重新调整或放弃不属于这种类别的活动。各区域委员会应当改善其绩效,争取成为各自区域内具体活动的杰出中心。

建议5. 各区域委员会在区域合作方面的活动应当顾到联合国其它区域机构、全球性组织(例如,多边金融机构)、各双边捐助者、涉及相同或相近领域的各非政府组织的工作的重要性。各区域委员会应当列出这些组织清单,同时分析其职能范围和工作方案,以期:(a)确定的区域委员会可以发挥最大效能的领域;(b)同它们建立更加密切的合作关系;(c)确保行动的互补性。

192. 本检查员在上面第36-44段中,提到了各区域委员会面临的严重财政困难及其所涉委员会各自任务的执行工作和业务能力问题。在这方面,应当回顾大会第46/235号决议和经社理事会第1992/43号决议有关的条款(参看上面第47和49段)。

建议6. 请秘书长结合大会第46/235号决议和经社理事会第1992/43号决议的执行工作,同联合国的供资机构的行政领导就最合理使用和资助的区域委员

会的业务能力,进行讨论。应当认真审议各区域委员会作为执行机构更加参与这些供资机构资助的区域项目、分区域项目、面向具体区域重点的国家项目。

193. 最后,本检查员结论说(参看上面第79段),第32/197号决议规定的各委员会的协调职责没有落实。不过,秘书长已经在行政协调会一级,力求提高的区域委员会的协调和集体领导作用(参看上面第90段)。本检查员相信,秘书长提议的合作类型将来可能会发展成为联合国系统各区域办事处之间检查合作机制,各区域委员会成为真正的“综合联合国区域中心”,这就等于第32/197号决议执行工作进展中的重大一步。本检查员也相信,旨在加强区域一级机构间安排的措施建议具有大量节省费用的潜力。

建议7. 各会员国不妨透过其在联合国系统各组织的立法机构内的代表,给秘书长旨在加强各区域委员会的协调和集体领导作用的倡议,以必要的支持。

注

## 导言

<sup>1</sup> 《联合国经济和社会部门的改组》1977年12月20日大会第32/197号决议。

<sup>2</sup> 《和平纲领。预防性外交、建立和平与维持和平》秘书长按照1992年1月31日安全理事会最高级会议通过的声明提出的报告(A/47/277-S/24111)。

<sup>3</sup> 《发展议程》,秘书长的报告,A/48/935,1994年5月6日。

<sup>4</sup> 《关于非洲经济委员会的报告:方案拟订、业务、改组和分散化问题》,(JIU/REP/82/1,A/37/119)。

<sup>5</sup> 《关于亚洲及太平洋经济和社会委员会的报告》,(JIU/REP/85/1,A/40/295)。

<sup>6</sup> 《关于西亚经济和社会委员会的报告》,(JIU/REP/89/1,A/44/206)。

<sup>7</sup> 《关于联合国改革的一些反省》,(JIU/REP/85/8,A/40/653):“关于联合国系统经济和社会部门改组的大会第32/197号决议执行工作总结报告”,(JIU/REP/89



/7,A/44/486), “联合国系统各组织的分散化”, (JIU/REP/92/6, Parts 1和2, A/48/72)。

## 第一章

<sup>8</sup> 《联合国系统经济和社会部门的改组》，1979年1月29日大会第33/202号决议。

<sup>9</sup> 《亚洲及太平洋经济和社会委员会》，年度报告，1992年4月27日-1993年4月29日。(E/1993/36, E/ESCAP/927), 英文本第38页。

<sup>10</sup> “欧洲经济委员会”，年度报告，1989年4月2日-1990年4月27日(E/1990/431, E/ECE/1224), 英文本第8页。

<sup>11</sup> 1992年行政协调委员会的年度总结报告, E/1993/81, 1993年6月22日, 英文本第21页。

<sup>12</sup> 《暂行期经济与世界经济成为一体》，1993年12月21日大会第48/181号决议, 第3段。

<sup>13</sup> “加强亚洲及太平洋技术引导工业化方面区域合作的德黑兰宣言”，亚洲及太平洋经济和社会委员会, 同前, 第5段, 英文本第82页。

<sup>14</sup> “联合国第二个非洲运输和通讯十年”，761(XXVIII), E/1993/38, E/ECA/CM.19/27, 第8段, 英文本第2页。

<sup>15</sup> “第二个非洲工业发展十年”，752(XXVIII), E/1993/38, E/ECA/CM.19/27, 第8段, 英文本第2页。

<sup>16</sup> “加强发展交流系统促进非洲区域合作与一体化”，766(XXVIII), 同前, 第6段, 英文本第4页。

<sup>17</sup> “非洲经济发展和规划所”，768(XXVIII), 同前, 第1-2段, 英文本第5页。

<sup>18</sup> 方案和协调委员会第三十三届会议工作报告, (A/48/16), 第34-36段。

<sup>19</sup> “联合国发展系统业务活动三年期政策审查”，1992年12月22日大会第47/

199号决议,第3段。

<sup>20</sup> “加强区域委员会作用”,1992年7月31日经社理事会第1992/43号决议。

<sup>21</sup> “亚洲及太平洋经济和社会委员会”,年度报告,1993年4月30日-1994年4月13日,E/1994/36,E/ESCAP/976号文件,英文本第81页。

<sup>22</sup> “西亚经济和社会委员会”,第十七届会议报告,1994年5月29-31日,E/1994/39,E/ESCWA/17/19号文件,英文本第15页。

<sup>23</sup> 同前,英文本第14页。

<sup>24</sup> A/48/16,同前,第153段,英文本第36页。

## 第二章

<sup>25</sup> “联合国发展体系能力研究报告”,联合国日内瓦,1969年。

<sup>26</sup> “联合国全球经济合作结构”,(出售品编号:E.75.2.A.7.1975年)。

<sup>27</sup> 大会第32/197号决议,同前,第19段。

<sup>28</sup> 同上,第20段。

<sup>29</sup> 同上,第23段。

<sup>30</sup> 第33/202号决议,同前。

<sup>31</sup> “非洲经济委员会:区域方案拟订、业务、改组和分散化问题”,1982年12月20日大会第37/214号决议。

<sup>32</sup> 大会第37/214号决议进一步执行情况。秘书长的报告(A/39/97,E/1989/59),第11段和12段。

<sup>33</sup> “关于联合国机构间机制运作的大会第32/197号决议所载的决议的后续行动”,秘书长的说明,(E/SCN.1/2),1989年1月5日。

<sup>34</sup> “联合国各区域委员会:今后作用和活动”,Maurice Williams先生的报告,纽约,1988年6月(英文缩印本第32页)。

<sup>35</sup> 同上。

<sup>36</sup> JIU/REP/92/6,A/48/72,同前,第9段。

<sup>37</sup> “联合国各区域委员会:今后作用和活动”,同前,英文本第32页。

<sup>38</sup> “加强非洲经济委员会的作用以便提供集体领导和协调具有非洲区域前景的联合国系统活动”,第769(XXVIII)号决议,E/1993/38,E/ECA.19/27号文件,英文本第10页,同上,第101段,英文本第32页。

<sup>39</sup> 同上。

<sup>40</sup> “亚洲及太平洋经济委员会”,年度报告,1993年4月24-29日,E/1993/36,E/ESCAP/927号文件,第179段,英文本第38页。

<sup>41</sup> “加强亚太经社会在协调区域业务活动方面的作用”,第49/10号决议,同前,英文本第89页。

<sup>42</sup> “关于联合国改革的一些反省”(JIU/REP/85/9),同前。

<sup>43</sup> “审查联合国行政和财政业务效率”,大会正式记录第四十届会议(A/40/237)。

<sup>44</sup> 同上。

<sup>45</sup> 同上。

<sup>46</sup> “审查联合国行政和财政业务效率”,1986年12月19日大会第41/213号决议。

<sup>47</sup> “审查联合国行政和财政业务效率”,《联合国经济和社会领域政府间的结构和职责》,秘书长的报告,(A/45/717),1990年11月20日,第23段,英文本第7页。

<sup>48</sup> “联合国:面向新时代的结构和领导”,Stanley基金会主持的第22次联合国问题会议的报告,1991年2月22-24日。

### 第三章

<sup>49</sup> “联合国经济和社会领域的改革与恢复活力”,1990年12月19日大会第45/177号决议。

<sup>50</sup> “联合国经济、社会及有关领域的改革与恢复活力”，1991年5月13日大会第45/264号决议，附件，第一部分，第3段。

<sup>51</sup> 同上，第四部分，第6段。

<sup>52</sup> 同上。

<sup>53</sup> “联合国经济、社会及有关领域的改革与恢复活力的进一步措施”，1994年1月14日大会第48/162号决议。

<sup>54</sup> “联合国经济、社会及相关领域的改革与恢复活力”。1992年4月13日大会第46/235号决议，附件第6段。

<sup>55</sup> “联合国经济、社会及有关领域的改革与恢复活力”。秘书长的报告(1992年10月19日A/47/534)。

<sup>56</sup> “加强区域委员会作用”，1992年7月31日经社理事会第1992/43号决议。

<sup>57</sup> “亚洲及太平洋经济和社会委员会”。1993年4月30日-1994年4月13日年度报告，E/1994/36，E/ESCAP/976，英文本第73页。

<sup>58</sup> “联合国经济、社会及有关领域的改革与恢复活力”，1993年12月20日第48/162号决议，第5段。

<sup>59</sup> 可以记得，18国集团的报告(参看A/41/49)曾经建议，三年内减少全部工作人员15%(经常预算)，也在三年内减少副秘书长和助理秘书长各级员额数目25%(经常资源和预算外资源)。

<sup>60</sup> 关于更多的详情，参看：“审查联合国的行政和财政业务效率”。联合国秘书处的改组。秘书长的说明(A/46/882)，1992年2月22日。

<sup>61</sup> “审查联合国的行政和财政业务效率”，秘书处的改组和效率。秘书长的报告(A/48/428)，1993年9月29日，英文本第11页。

<sup>62</sup> “联合国秘书处的恢复活力”。1992年3月2日大会第46/232号决议。

<sup>63</sup> 1992年11月2日，秘书长发言强调了国家和区域及分散化的重要性，作为使得联合国更加密切联系所服务的会员国的手段。它也指出，它打算加强各区域委员会

的作用和贡献,同时强调各委员会必须结合连贯的组织战略进行运作,权力和活动下放必须伴随责任提高措施。

<sup>64</sup> A/46/16,同前,英文本第29页。

<sup>65</sup> 同上。

<sup>66</sup> 同上。

<sup>67</sup> 尤其参看A/C.5/48/SR.14、A/C.5/48/SR.18、A/C.5/48/SR.19、A/C.5/48/SR.22和A/C.5/48/SR.26。

<sup>68</sup> “审查联合国行政和财政业务效率及1992-1993两年期方案预算”,1993年5月20日大会第47/212B号决议。

<sup>69</sup> “区域合作”。秘书长的报告(E/1993/95)。1993年6月24日,英文本第59页。

<sup>70</sup> 同上,英文本第62页。

<sup>71</sup> “1992-1993两年期方案概算”,(A/46/6/Rev.1),第一卷,第13款,英文本第9页,第14款,第8-11段。

<sup>72</sup> “1994-1995两年期方案预算。第10、15、16、17、18及19款下的订正概算在自然资源和能源领域内分散活动和资源”。秘书长的报告(A/C.5/48/76),1994年5月31日。

<sup>73</sup> E/1993/85,同前,英文本第63页。

<sup>74</sup> 区域经济委员会:Leelananda Da Silva 的一些新展望。为方案和业务问题协商委员会编写的文件。日内瓦,1994年1月,英文本第1页。

#### 第四章

<sup>75</sup> A/C.5/48/SR.22,第13页。

<sup>76</sup> 面向1990年代改革联合国。关于联合国前途的北南圆桌会议的报告。乌普萨拉,瑞典。1989年9月6-8日,英文本第18页。

<sup>77</sup> A/C.5/48/SR.14, 第4页。

<sup>78</sup> 参看1994年7月27日SG/SM/5380、DEV/2026。

<sup>79</sup> “审查联合国的行政和财政业务效率”, 1993年12月23日大会第48/218号决议, 第二部分, 第3段。

“与1994-1995两年期方案概算有关的问题”。1993年12月23日大会第48/228号决议, 第二部分, 第11段。