

提高联合国系统在国家一级总体效能的若干措施

第一部分

联合国发展改革简史

撰 稿：

**多丽丝·伯特兰**

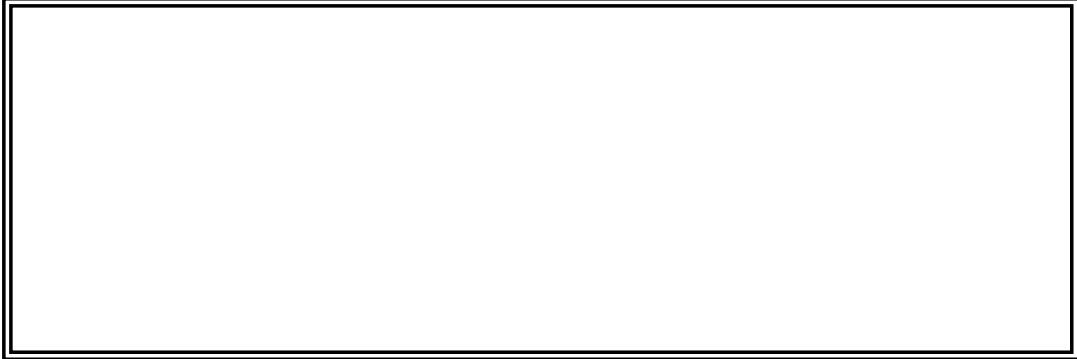
**(Doris Bertrand)**

联合检查组

2005年日内瓦



联 合 国



撰 稿:

**多丽丝·伯特兰**

**(Doris Bertrand)**

联合检查组



联合国,日内瓦

2005 年

根据《联合检查组条例》第 11 条第 2 款，本报告“经各检查专员协商后才成为定稿，以期集思广益，检查所做的建议”。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		iv
内容提要.....	A - K	v
第一部分的建议.....		ix
导 言.....	1 - 9	1
一、联合国发展改革简史.....	10 - 38	4
A. 第一阶段：1945-1966 年.....	11	4
B. 第二阶段：1966-1997 年.....	12 - 31	5
C. 第三阶段：1997 年的联合国改革.....	32 - 35	11
D. 为创造条件而开展合作的新趋势.....	36 - 38	12
<u>附 件</u>		
1978 年以来若干改革建议的清单.....		14

缩 略 语

BWI	布雷顿森林机构
CCA	共同国家评估
CEB	行政首长协调会联合国系统行政首长协调委员会；(前为行政协调会)
CPIA	国家政策和体制评估
DAC	发展援助委员会(发援委)
DESA	经济和社会事务部(经社事务部)
ECHA	人道主义事务执行委员会(人道执委会)
EPTA	技术援助扩大方案(技援扩大方案)
EC	欧洲共同体(欧共体)
IFIs	国际金融机构
IMF	国际货币基金组织 (货币基金组织)
OECD	经济合作与发展组织(经合组织)
TCPR	三年期全面政策审查
UNCT	联合国国家工作队(国家工作队)
UNCTAD	联合国贸易和发展会议 (贸发会议)
UNDAF	联合国发展援助框架 (联发援框架)
UNDG	联合国发展集团 (发展集团)
UNDGO	联合国发展集团办公室(联发办)
UNDP	联合国开发计划署(开发计划署)
WFP	世界粮食规划署 (粮食规划署)

## 内容提要

A. 按照经费水平衡量，联合国、联合国的各个基金、计划(规划)署和专门机构在国际发展方面仅发挥了程度一般的作用。在最近公布的 690 亿美元官方发展援助中，联合国、联合国的各基金、计划(规划)署和专门机构仅占 47 亿 500 万美元，是会员国的核心缴款。<sup>1</sup> 这还不到官方发展援助净值的 7%，而且这一净值中还没有计入布雷顿森林机构可放贷和提供援助赠款的数额。联合国在发展方面的强项是推广以人民为中心的综合性发展办法，支持普遍性、多边主义、中立、客观、灵活这类价值观以及以符合伙伴国家利益的方式灵活利用赠款的能力。<sup>2</sup> 在 135 个国家开展的技术援助和业务活动的实用性被看作是联合国通过咨询和执行活

---

<sup>1</sup> Richard Manning, “2004 年发展合作报告”，经合组织，2005 年，vol.1。近期的官方发展援助数字是关于 2003 年的数字。根据经合组织发展局发送来的资料，为发展目的向布雷顿森林机构提供的捐款少于向联合国系统提供的捐款，因为这些机构还能够得到此前放款的收益，国际复兴开发银行还能得到国际资本市场上的收益。因此，发展援助委员会成员向世界银行和国际货币基金两者捐助的官方发展援助总额 2003 年为 37 亿美元。但是，这些机构的放款毛值总额远高于这一水平：国际复兴开发银行为 106 亿美元(非减让性)，国际开发协会为 69 亿美元(减让性)、国际货币基金为 12 亿美元(仅为减让性流动，即减贫和增长贷款及重债穷国倡议救济贷款)。2004 年官方发展援助净值的现有初步数据表明出现了大幅增长，即 786 亿美元，其中 251 亿美元即 31.9%被视为多边融资。

<sup>2</sup> “联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查”，秘书长的报告，2004 年 5 月 28 日，第 11 和 17 段。2004 年 12 月 17 日 A/RES/59/250 号决议这一关于三年期全面政策审查的最近期决议的第一部分第 2 段。导言重申“联合国系统业务活动的基本特点应当是它们的普遍性、自愿性、赠予性、中立性和多边性等能够灵活地应对受援国的发展需要，是……应受援国的要求，”“根据受援国本国的发展政策和优先事项，为促进受援国的利益”而进行的。

动将国家和国际目标联系在一起的能力。联合国系统的发展合作并不是过去那种为服务于捐助界的利益而获取影响和权力的那种合作，这种合作是无条件的。联合国的一大贡献是，通过举行国际会议，制订行动计划，最后而且更重要的是通过千年峰会和《千年宣言》，围绕着一项共同商定的国际发展议程界定和汇集各方伙伴。联合国与其他一些实力较强的伙伴结成了援助发展中国家对不平等和贫困开战的同盟，如经济合作与发展组织的发展援助委员会的成员<sup>3</sup>以及布雷顿森林机构，并且还不断地为争取更多的发展资源发出呼吁。

B. “在当今世界上，为了实现《千年发展目标》等表述的国际发展议程，要求为真正当地自主的、含有按比例增加的部门方案和方案支助的战略体系提供高质量集体支持的压力不断加大”，在这样一个世界中，“联合国系统在实地的连贯一致更为重要。参与发展事务的联合国基金、计划(规划)署和专门机构“需要在变革的构架中找到自己的位置”。<sup>4</sup>如果联合国系统要象应当做到的那样在包括所有其他重要发展角色的较广范围内对于伙伴国家的优先需要作出连贯一致的反应，所面临的挑战就是艰巨的。这意味着，需要与联合国系统各组织和其他重要角色如布雷顿森林机构、双边捐助方和区域行为者开展一次透明的讨论，在相互确认明显的比较优势的基础上澄清各方分别应当发挥的作用。

C. 由于存在着大量不同的行为者(双边、区域和多边)，各自具有不同的决策构架、政策、程序、体制和管理文化，这还不算已经置身于国际发展合作的大量国际和国家非政府组织，因此，议定发展议程的落实继续受到妨碍。联合国、联合国各基金、计划(规划)署和专门机构有着多种多样的决策机构、技术援助项目、方案执行机制和责任制，并非总是连贯性和一致性的良好例证。

D. 有必要纠正这些多种不同结构造成的效率低下，这一点早就被人们认识到了。实际上，在过去的 50 年中，各个委员会、特设小组和知名人士小组以及大量的学术界人士，都试图对总的联合国系统和尤其是联合国的发展系统实行改

---

<sup>3</sup> 经合组织发展援助委员会的目前成员见网站 <http://www.oecd.org/dac>。

<sup>4</sup> Richard Manning, “官方发展援助趋势和在国别一级对联合国系统的影响”，2004 年 10 月 18 日致副秘书长 Louise Frechette 的信函，这是对于联合国行政首长协调委员会 10 月会议的投入。

革，为了提高联合国的效率查找了存在的空白和缺陷。由于许多这些报告和其中所载建议在分析方面和纠正行动方面都仍然是切中要害的，本文第一部分及附件列出了最为重要的改革建议，尤其侧重于其中关系到发展事务的建议。

E. 形势在 1997 年发生了变化，当时联合国秘书长提出了改革议程，而布雷顿森林机构也投入了一个平行的改革进程，<sup>5</sup> 两者似乎都打下了较为坚实的基础。国际发展社会已经把减贫接受为国际发展议程的中心目标，这促成和带来了加强现有伙伴关系并在制订政策、规划和执行方面更密切地共同开展努力的新可能。

F. 过去的改革建议也涉及到了本系统的架构能否充分适应在变化的国际环境中所应完成的任务这个问题，<sup>6</sup> 并提出了一些解决办法。看来，国际社会似乎不大可能在不久的将来从根本上审查国际组织的现有架构，并随之审查联合国系统(派代表参加联合国系统行政首长协调委员会的各方，其中包括布雷顿森林机构)。解决这个问题的政治意愿目前似乎并不存在。这可能会发生变化，届时必须使会员国能够在方便可行的论坛重新讨论早先提出的改革建议，这是本报告的建议之一。

G. 所以，专门机构与联合国发展系统其余部分之间的关系这类核心问题目前最有可能保持不变，而原有的任务授权和管理结构也不可能从根本上加以整改。这样，问题就是怎样才能更清楚地界定联合国各基金、计划(规划)署和专门机构在发展和技术援助方面的各自作用，以便把联合国发展系统的所有部分包括布雷顿森林机构的工作关系组织起来，为伙伴国家的利益尤其是在实地使计划、规划和执行的效率最优化。已经得到确认的一点是，国别一级的联合国改革，出发

---

<sup>5</sup> 全面的说明见联检组报告“联合国检查组关于联合国注重成果的方针：执行联合国《千年宣言》的报告”，JIU/REP/2002/2，2002 年，日内瓦，第二部分：A：联合国的改革，第 84 至 87 段；和 B：布雷顿森林机构伴随进行的改革努力，第 88-92 段。

<sup>6</sup> 较为近期的说明又见“《联合国千年》的执行情况”，秘书长的报告，A/58/323，2003 年 9 月 2 日，第 91 段。

点必须是一个共同的连贯一致的方案，牢固地建立在国家优先事项的基础上，对各国的需要做出反应。<sup>7</sup>

H. 以正在出现的多种发展趋向为背景，本报告将叙及关于联合国系统业务活动的某些问题，特别是由于这些问题涉及到在国别一级的业绩，并提出进一步提高效率的措施建议。有些问题已经在这里或那里提出过，甚至得到了支持，但是并没有转化为实际当中的业务现实。检查专员认为，本报告处理的问题和其中的建议将有助于 2004 年底执行首长协调会会议所要求的渐进改革，因为这些问题和建议对于当前的分析和解决挑战是有针对性的。<sup>8</sup>

I. 由于受到篇幅限制，本报告分为两部分，第一部分阐述联合国的改革史，尤其侧重于业务活动。第二部分讨论下列问题并提出加以改进的建议：

- 为改进分析、计划、方案执行和结果而建立一种伙伴关系文化；
- 程序的简化和统一；
- 外地存在的合理化；
- 监测发展业务活动的进展；
- 提高透明度的措施。

J. 第一部分和第二部分应结合阅读。第二个部分各含相关建议。

K. 本报告将不涉及联合国系统在从救济向发展过渡的国家开展的工作，联合国发展集团/人道主义援助执行委员会过渡问题工作组和威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告阐述和研究了这个问题。<sup>9</sup> 但值得一提的是，在这些国家，联合国和布雷顿森林机构密切和有效地一道开展了关于共同分析、注重结果的规划、

---

<sup>7</sup> “争取提高联合国在国别一级的有效性”，行政首长协调委员会 2004 年 10 月 29 日会议的内容提要，纽约，第 4 页。

<sup>8</sup> 改革领域是一个不断变化的概念，几乎所有有关这个问题的报告都可能有疏漏或过时的内容。本报告的研究截止日期是 2005 年 2 月。

<sup>9</sup> “一个更安全的世界：我们的共同责任”，威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告，A/59/565，2004 年 12 月 2 日和“开发计划署/人口基金执行局联席会议的背景说明”，2005 年 1 月，议程项目为：从救济过渡到发展。

资源筹集和资金管理的工作，为在其他方案国家共同开展工作吸取经验提供了坚实的基础。

## 第一部分的建议

### 与联合国改革历史相关的体制记忆

#### 建议 1

大会应请秘书长在联合国网站(<http://www.un.org>)上提供到目前所提出的所有联合国系统改革建议的全面清单。这可以成为联合国知识历史项目的一部分(见第 28 段)。

## 导 言

1. “世界大多数公民从对在本国的联合国工作人员和活动的经验的角度来看联合国的相关性、能力和效力。”<sup>10</sup> 发展实效取决于国际援助界在国家一级更有效地互动并产生造福于人民的结果的能力。联合国系统需要共同努力，为改进在国家一级取得的结果更主动地协调活动，今天，由于在全系统采用了注重结果的管理办法，这一必要性比以往任何时候都更为迫切。联合国系统在国别一级发展合作方面的作用，就规划和执行而言应具有更强的连贯一致性，这被看做是改进对发展中国家伙伴的援助的关键。

2. 关于改善发展合作以便能够处理发展中国家多方面迫切需要的关注并不新鲜，而如本报告第一章所述，现在也不乏分析性报告和改革建议。新的因素是，现在似乎有了解决秘书长 1997 年改革中所认定的各项问题的更坚定的决心。

3. 秘书长 1997 年的改革、关于振兴联合国经济及社会理事会的多项决议、联合国系统发展业务活动三年期全面政策审查以及一些重大会议的成果文件(如《蒙特雷共识》)，<sup>11</sup> 都处理了在联合国系统内改进合作、协调、互动、协同、连贯和一致性的问题。《千年宣言》明文扩展和重申了这一呼吁，覆盖面涵盖了派代表出席行政首长理事会的联合国系统其他成员<sup>12</sup>，以期向会员国提供增强的援助，协助它们实现远大的《千年发展目标》。秘书长的行进图<sup>13</sup>的一个明示目标

---

<sup>10</sup> “加强联合国：进一步改革纲领”，秘书长的报告，A/57/387，2002 年 9 月 9 日，第 116 段。

<sup>11</sup> “发展筹资问题国际会议的报告”，A/CONF.198/11，墨西哥，2002 年 3 月，决议附件：发展筹资问题国际会议的蒙特雷共识，第 43 段。

<sup>12</sup> 高级执行官理事会的成员见 <http://ceb.unsystem.org/membership.htm>。

<sup>13</sup> “执行《联合国千年宣言》的行进图”，秘书长的报告，A/56/326，2001 年 9 月 6 日，目标：“确保联合国、其机构、布雷顿森林机构和世界贸易组织以及其他多边机构之间的政策更加协调一致”，第 291 段。

就是要确保行政首长理事会和其他多边机构的成员之间加强政策一致性和改进合作。

4. 《罗马标准化宣言》是多边和双边发展机构首长和国际货币基金、其他多边金融机构和伙伴国家的代表在 2003 年初通过的，其中明确指出，所有上述机构与伙伴国家的系统统一业务政策、程序和作法是进一步提高发展实效的关键，并订立了于 2005 年审查进展的一项议程和时间表。2005 年 2 月 28 日至 3 月 2 日举行的援助实效问题巴黎高级论坛确认，多边和双边捐助机构已经取得了很大进展，但承认，尚需开展大量工作才能将承诺转化为实地的业务现实，并与伙伴国家的各个系统进一步统一政策和程序，这将能推动加快实现《千年发展目标》。2005 年 3 月通过的《援助实效问题巴黎宣言》重申，“决心采取深远和可监测的行动改革发放和管理援助的方法”。

5. 专门机构与联合国发展系统其他部分之间的关系这类核心问题目前将不会出现变化。由于原订任务授权和管理结构将不会发生根本整改，所面临的问题就是，如何组织联合国发展系统所有部分包括布雷顿森林机构的工作关系，以便优化实地的分析、方案制订和落实工作，造福于伙伴国家。

6. 本份联检组报告将阐述取得的进展。由于整个系统目前“仍处在走向会员国所追求的‘统一目标和行动’的长征的开端”<sup>14</sup> 本报告将讨论有助于更快实现这一目标的问题。

7. 联检组负责研究提高联合国系统效率和效力和最合理使用资金的问题。《联检组条例》第 5 条规定<sup>15</sup>，联检组负责“通过检查和评价提供独立的意见，以期改善管理和办事方法，并使各组织之间达到更大的协调”。联检组已经就这些问题提出了数份报告，最为近期的是 1996 年、1997 年和 2002 年的报告，分别为“为提高发展合作效率协调政策和方案编制框架”，<sup>16</sup> “加强联合国外地代表机构”<sup>17</sup> 和“联合国注重成果的方针：执行联合国《千年宣言》”<sup>18</sup>。

---

<sup>14</sup> A/59/85-E/2004/68，见前引，内容提要。

<sup>15</sup> 大会 1976 年 12 月 22 日第 31/192 号决议批准的《联合检查组条例》，见网站：<http://www.unsystem.org/jiu>。

<sup>16</sup> 联检组的报告，JIU/REP/96/3，日内瓦，1996 年。

8. 为了编写本报告，检查专员分析了现有的联合国文件，包括内部和外部研究和评价报告，利用了为编制联检组报告“实现《千年宣言》所订的普及初级教育目标——发展合作的新挑战”<sup>19</sup>而开展一些实地访问所取得的经验。在这些访问的过程中，检查专员得到了良好机会与各东道国政府的官员、驻地协调员、联合国国别工作组的代表、驻地双边援助使团、布雷顿森林机构和欧洲委员会的代表讨论援助协调问题以及具体业务方面的简化和协调问题。另外，采访了一些联合国系统组织的代表以及联合国经济和社会事务部的工作人员。

9. 撰稿人感谢这些组织的所有对话人在撰写本报告过程中的建议性互动。许多他们提出的宝贵建议和设想都对本报告最后成本有所帮助。收到的意见表明，由于任务授权、管理或与结构有关的实际或想见障碍，对于提出的问题有着多种多样的看法。在此还要特别感谢我的研究助理 Hervé Baudat 先生。

---

<sup>17</sup> “加强联合国系统的外地代表机构”，联检组的报告，JIU/REP/97/1，日内瓦，1997年。

<sup>18</sup> JIU/REP/2002/2，同前引。

<sup>19</sup> “实现《千年宣言》所订的普及初级教育目标——发展合作的新挑战”，联检组的报告，JIU/REP/2003/5，日内瓦，2003年。访问的国家为埃塞俄比亚、秘鲁和南非。

## 一、 联合国发展改革的简史

10. 为本报告的目的，现将发展合作领域的改革分为三个阶段。

### A. 第一阶段：1945-1966 年

11. 这是紧接联合国成立之后的时期。当时，“对于这个新组织将会长期开展发展性质的业务活动这一点，认知甚少，为鼓励在农业、教育、卫生和民航等领域开展部门性国际合作而在同一时期先后建立的各种专门机构的创始人，也把发展活动置于次要地位”。<sup>20</sup> 在 1948 年，联大在第 200(III)号决议中决定扩大联合国在这方面的活动，“除专门机构已经执行的方案之外，批准联合国秘书长开展技术援助活动”。<sup>21</sup> 发展合作方面的一大进步是，利用年度认捐的自愿捐款建立起了扩大的技术援助方案。特别基金(1958 年成立)和后来的联合国开发计划署是以同样方式融资的。关于集权还是放权的无休止辩论和专门机构相对于这一新成立组织的作用也在那时突出了起来。这场辩论到现在也没有完全结束，因为专门机构是作为自主机构建立起来的，为改变这种情况而在随后的改革建议中做出的尝试并没有使局面有多大改变。<sup>22</sup> 1961 年成立了世界粮食计划署，1964 年建立了联合国贸易和发展会议，这些新组织和新基金的建立进一步增加了管理挑战。

---

<sup>20</sup> Sir Robert Jackson, “A Study of the Capacity of the United Nations Development System”(also called the “Capacity Study”), Geneva 1969, Volume II : Part II, Chapter two : III : The Evolution of United Nations Structure for Development Assistance, paras. 9-10.

<sup>21</sup> 同上，第 18 段。

<sup>22</sup> For a detailed history of development cooperation, such as the evolving relations between UNDP and the specialized agencies, the notions of resident representatives and country programming, see Sir Robert Jackson, op. cit., Volume II: chapter II: The Evolution of United Nations structures for development assistance, and Joachim Mueller, “Reforming the United Nations: The Quiet Revolution”, Kluwer Law International, Volume IV, The Hague, 2001 Part I: Chapter 1.2 Focus on development, 1967-1970, and page 9 and following.

## B. 第二阶段：1966-1997 年

12. 这一阶段的特点是，人们多方试图改革联合国系统，以求在总体的发展合作和特别是技术援助方面提高效率和效力，造福于越来越多的新独立国家。

13. 重温过去 40 年中所做的一些改革研究是极为有益的，所有这些研究的着眼点都是使发展合作，尤其是联合国的发展体系合理化，<sup>23</sup> 令人惊讶的是，这些研究已经处理了国际社会到今天都仍然在设法解决的许多问题。这使人不由地想到，如果当时提出的一些建议能够早些得到贯彻，联合国发展影响和结果的记录可能就会好于现在。对历史的这番回顾还告诉我们，国际社会的体制记忆薄弱。

14. 本文附件罗列的报告和委员会数量之多足以表明，从零开始建立新的委员会和知名人士小组的体制尝试从来没有停止过，责成这类委员会和小组拿出新的概念和蓝图，而不是重温早先开展过的工作。早先开展的这些工作，随着时间和国际社会状态和趋势的变化而在事后看，仍然是实用的，可以切实贯彻。1960 年代后期发表的两份报告尤其属于这种情况。

15. 其中第一份是国际发展委员会在加拿大前总理皮尔森领导下的国际发展委员会(又称皮尔森委员会)<sup>24</sup> 编写的报告“发展中的伙伴”<sup>25</sup> (又称《皮尔森报告》)。就 2002 年在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议的结论来看，这份报告也值得重温。在蒙特雷得到重申的许多内容都可以在《皮尔森报告》中找到渊源。

16. 《皮尔森报告》已经清楚地处理了贸易、债务、为发展和减贫创造扶持环境的必要融资和技术之间的相互关联。对于国际援助体系尽管扩张可观，但却没有取得多少成果，皮尔森委员会感到遗憾，并在当时坚持认为需要在援助机制之内加强连贯一致性，而且阐述了整个联合国系统包括布雷顿森林机构的种种问

---

<sup>23</sup> For an interesting historical survey of the concept framework of aid for development and the debate between centralists and decentralists see Sir Robert Jackson, op. cit. , Volume II, Chapter II : The first twenty-five years.

<sup>24</sup> Joachim Mueller, op. cit. Reference to the Commission on International Development (Pearson Commission, 1969) is made in Volume I-III, Part I: Chapter 2.1, and Part III.4.

<sup>25</sup> 经世界银行总裁倡议于 1967 年设立。

题。当时要求世界银行和国际货币基金组织开展统一的国别评估并确保提供一致的政策咨询意见。该委员会说，联合国受到机构繁琐的困扰，造成国别一级工作的分散和脱节。委员会强调迫切需要改进调协。关于“世界银行应当在 1976 年举行会议讨论建立有所改善的协调机制，对于援助需求做出权威性评估，对于捐助方的援助政策和方案开展综合平衡和不偏不倚的审查”<sup>26</sup> 的建议虽然没有付诸实施，但仍然保持着正确性，至少在评估这些机构提出的战略咨询意见在国别一级是否正在产生预期效果方面仍然是正确的。就《千年宣言》的减贫和减少饥饿目标而言，这种战略审查会议将是特别重要的。<sup>27</sup>

17. 世界银行集团的成员国对于贯彻皮尔森委员会意义深远和创新性的建议没有表现出多少热情。

18. 第二份报告又称为“能力研究”或“杰克逊报告”，标题为“联合国发展体系的能力研究”，发表于 1969 年。该报告研究了联合国发展体系本身的作用。<sup>28</sup>由于存在着大量独立形式的专门机构、半独立组织、单位和基金，当时的联合国系统在发展领域处于支离破碎和面临阻碍的状态，面对这样一个体系，开发计划署理事会责成罗伯特·杰克逊爵士开展这项研究，“首先评估联合国系统切实利用联合国开发计划署现有资源的能力，其次，评估联合国系统在今后五年当中处理在规模上比当前业务活动几乎大一倍的方案的能力”。<sup>29</sup> 这两份报告中提出

---

<sup>26</sup> Joachim Mueller, op. cit. , Volume IV, Part I : Chapter 1.2 Focus on development 1967-1970, page 10.

<sup>27</sup> 本文撰稿人在一份联检组报告的建议书中再次提出了这一基本设想，尽管针对新的情况做了调整，JIU/REP/2002/2, 同前引，第 130 段及以下内容。

<sup>28</sup> 值得重读的第三份报告是“第二个发展十年”，按照罗伯特·杰克逊爵士的说法，该报告“向各国政府提供了对其政策开展全面审查的依据”。序言，第(ii)页。

<sup>29</sup> Sir Robert Jackson, op. cit. , Vol. I, Chapter I, para. 1.

的建议有很多在 40 年后的今天仍然是完全正确的，这些建议中的分析和远见的宽度和广度令人惊讶。<sup>30</sup>

19. 能力研究的职权范围和方法<sup>31</sup> 明确提到，需要协调统一各个专门机构的不同方法，以求在总体上实现方案的最大效用。这项“研究认定，大会第 2188(XXI)号决议阐述的原则为整个系统提出了宏伟目标”，并建议，所有会员国都应当把这些目标作为承诺条款加以采纳。这些原则<sup>32</sup> 甚至在今天都仍然保持着全部实用性。

20. 联合国的发展体系被称为一种“具有自身明显特征的‘机器’，其力量之强大使人必须要问，这台‘机器’由谁控制？”。提供的答案表明，这个体系“没有真正的‘头盔’，也就是说，没有能够行使有效控制的中央协调组织”。<sup>33</sup> 该项研究着重指出，如果联合国要保持自己的信誉，就必须解决这些薄弱环节。所发现的空白和缺陷是：管理问题、专门机构之间的相互竞争、行政障碍、机构间竞争、分工模糊以及效率低下。在 2004 年也就是 35 年之后秘书长向经济及社

---

<sup>30</sup> 皮尔森委员会和能力研究处理的是类似的问题，而且是相互独立开展工作的，但从中得出的结论看来十分相近。在 Robert Jackson 爵士 1969 年 9 月 30 日致开发计划署理事会主席 Agha Shahi 大使的信函中，“能力”是就“实现有效发展”而言的。(能力研究的一般考虑，Vol.I, para.7)。

<sup>31</sup> Capacity Study, op. cit. , Vol. II, Part V, Appendix One.

<sup>32</sup> 同前引，Vol.I, 一般性考虑，第 8 段。这些原则为：(1) 最大程度地集中当前水平和上扬水平的资源用于与会员国直接相关的方案；(2) 在可用资源范围内，对各个国家和地区所确定的具体需要做出灵活、及时和有效的反应；(3) 尽量减少会员国和联合国系统各组织成员的行政资源负担；(4) 逐步建立起以方案为基础的综合性和长期规划体系；(5) 建立起系统和程序评价业务和研究活动的有效性。

<sup>33</sup> 同上，Vol.I, 序言，第 iii 页：“换言之，就严格的词义而言，这台机器从整体上已经变得无法驾驭。结果，机器的速度越来越慢，产品越来越少，像一个陈旧的怪物”。

会理事会提交的一份报告说：“联合国发展合作在国家一级仍面临结构、体制和决策各自为政的复杂局面。因此急需确保统筹兼顾、协调统一。”<sup>34</sup>

21. 能力研究提出了关于联合国系统发展活动合理化的意义深远的建议，涵盖了开发计划署、经济及社会理事会(其中建议经社会应当成为全系统的发展政策中心，监督和有效协调专门机构的活动)及机构间协调问题。

22. 报告主张自主权和伙伴关系，反对对于发展的“所有方案和蓝图一刀切的办法”，并且已经主张采用某种形式的注重结果的管理办法，这种办法只是在相对近期才在联合国内得到了注意。报告建议应当采取纠正行动的领域包括，据认为缺少全球和国家规划和建立优先事项；项目执行出现拖延；忽视后续行动；没有业绩评估；合格人员不足和缺少培训；外地代表人员配备不足；管理方法过时和没有利用恰当的信息系统。该份报告提出了建设性的批评，与《皮尔森报告》相比，得到了会员国更强烈的支持。因此，其中一些主要建议得到了立即贯彻。其他一些建议是后来贯彻的，如以指示性规划数为依据的国别方案编制新制度和设立开发计划署驻地代表(后来成为驻地协调员)。考虑设立一名业务活动总干事的建议经大会 1997 年 12 月 20 日第 32/197 号决议通过，建立了这个职位。

23. 改革的成功有限，而且受到了罗伯特爵士已经说过的会员国中间缺乏协调和连贯一致的阻碍，会员国经常被说成是支持不同的专门机构的执行机关提出的相互矛盾的建议。这种情况仍然十分普遍。

24. 核心建议是牢固地把开发计划署树立为整个联合国系统技术合作和投资前的中央融资机制，这一建议仅在部分上取得了成功。联合国、联合国各基金会、计划(规划)署和专门机构逐步建立起了信托基金、技术合作方案和预算外或补充融资办法。捐助方的支持缺乏连贯一致的这种情况逐渐地减损了开发计划署作为中央融资和协调机制的构想，原有的意图是，发展援助资金首先输送给开发计划署，然后再交给专门机构在其各自涉及的部门和职能领域开展执行活动。

25. 对于改革的反对，以及对于建立起联合国发展体系的一个有利、综合和协调中心的设想的抵制，也来自发展中国家。它们当时认为，其中有些在某种程度上现在似乎

---

<sup>34</sup> A/59/85-E/2004/68, 同前引, 第 29 段。

仍然认为，一个四分五裂的体系符合它们的利益，使它们更有可能为自己的利益控制和使用这种体系。

26. 值得一提的其他报告之一是，1975 年联合国系统结构问题专家组报告，题为“新的联合国全球经济合作结构”，按照专家组主席的姓名又称为《加德纳报告》，其中建议设立一个联合国发展局，负责统管技术合作和投资前活动的资金。改组经济和社会部门特设委员会是大会 1975 年 9 月 16 日第 3362(S-VII)号决议设立的，工作了两年。特设委员会的建议最后为大会 1977 年第 32/197 号决议通过。这项决议还采纳了早先提到的一些改革建议，尤其是《加德纳报告》提出的建议，尽管采用的形式降低了调子。可是，关于联合国发展局的设想并没有得到贯彻。

27. 1979 年报告《北方和南方：争取生存的纲领》（《北南报告》，按照主持 1977 年 9 月设立的国际发展问题独立委员会的德意志联邦共和国时任首相的姓名又称为《勃兰特报告》，同样是发人深思的。报告中关于发展的新决策程序、新结构和综合性办法的宏伟改革建议受到了热烈欢迎，但最后却遇到了与此前许多报告相同的命运。举行一次世界领导人峰会的呼吁是奥地利联邦总理布鲁诺·克莱斯基的倡议，由此导致了 1981 年的坎昆会议，但用勃兰特先生的话说，这始终是“一段孤立的插曲”。<sup>35</sup> 在这一时期内产生了更多的报告，其中含有相关和富有启发的建议。<sup>36</sup> 其中最主要的是《1991 年北欧联合国项目：联合国的发展作用》<sup>37</sup> 及其 1996 年的后续报告《北欧联合国改革项目》，<sup>38</sup> 可以认为，这两份报告对于前不久的经济和社会领域改革产生了明显的影响。其中的原因是，这两份报告是北欧国家出台和支持的，而就供资水平、改进援助质量的承诺、尊重国家自主权和努力争取政策连贯性制度化而言，这些国家在发展合作界享有无可争议的声

---

<sup>35</sup> Joachim Mueller, op.cit. , Volume IV, page 16.

<sup>36</sup> 此类改革建议的更全面清单请见本报告附件。

<sup>37</sup> “Reform Issues in the Economic and Social Fields - A Nordic Perspective”, final report of the Nordic United Nations Project, Stockholm, 1991.

<sup>38</sup> 在经济和社会领域加强联合国。

誉。<sup>39</sup> 这些报告详细说明了急需在整体上改革联合国尤其是联合国的发展体制的种种理由。报告分析了在总部和外地各级发生的组织布局割裂的现象，并继续对此表示遗憾，认为这种现象“阻碍了这一系统在资金、人员和研究能力方面达到临界状态”。<sup>40</sup>

28. 可以看出，提出的问题和做出的建议中有很多仍然十分相关，值得再度考虑。目前，由于在这方面的体制记忆薄弱，信息不全，这样做是有困难的。现在没有一个可从中方便检索此类信息的单一来源。看来十分明显的是，一个组织应当有系统地保留自己改革历史的记录，这尤其是因为很多改革建议源于政府间和专家委员会以及大会决议设立的各种特设小组的工作，这些单位的经费是通过经常预算和预算外资金提供的。所以，保持相关工作及结果的一份全面记录也是一个管理是否良好的问题。由于会员国很有可能继续联合国的改革进程，以电子形式向其提供方便可查的全面记录是有益处的。这样一份过去和现在联合国全系统改革建议的清单可以成为正在执行的联合国知识史项目的一部分，由新闻部与联合国系统各组织合作建立。通过与大学和研究机构建立伙伴关系争取进一步援

---

<sup>39</sup> 丹麦已经发表了计划中的系列报告的第一份，说明该国如何促进建立全球发展伙伴关系的目标(千年宣言 8 项目标的方向)，讨论了影响发展的政策领域，如贸易、援助、外国投资和其他资本流动、移民、知识和技术转让以及环境。其他一些发展援助委员会成员国也考虑采用这样一种办法，如比利时、加拿大、芬兰、德国、荷兰、挪威和瑞典。瑞典于 2004 年 1 月通过了一项关于“一体化全球发展政策”的法律，要求“国家的援助、贸易、农业、环境、移民、安全和其他政策向减贫和促进可持续发展目标看齐”。发展援助委员会以及全球发展中心和世界经济论坛等私营咨询机构和研究所正在就这些问题开展工作。见“实现千年发展目标和相关成果的政策和行动 2004 年全球监测报告”，世界银行，2004 年，加强政策一致性争取发展，第 14 页及以下内容。全球发展中心建立了一种“发展指数承诺”，见网站<http://www.foreignpolicy.com>，Foreign Policy Journal, Issue May/June 2003, and the 2004 CDI can be found <http://www.cgdev.org/rankingtherich/home.html>。

<sup>40</sup> 北欧联合国项目，同前引，1991 年，第 18 页。

助并为项目筹资的工作可将由联合国秘书处负责。信息一旦获得，就将提供给会员国，为它们保持改革动力和(或)采纳这方面的一项目标更为远大的议程提供思考营养。将这一“联合国全系统改革历史”登入一个网站也可以便于大众了解问题的复杂性和已经为之提出的大量思路。这还会有助于继续对联合国及其历史感兴趣的研究人员。见建议 1。

29. 可以看出，关于振兴联合国系统，使之有能力处理现在最终被确认为相互关联的政治、经济和社会领域日益增多的需求，并使这个系统有能力应对发展和减少不平等及贫困这类挑战的思路和建议，在过去是丰富的。许多改革建议认为，已经到了考虑审查本系统各个构成部分的架构和任务本身的时候了，零敲碎打的小修小补(被称为修补和应付办法)无助于本系统改善业绩。检查专员基本上同意这种看法。

30. 虽然在过去的 50 年中取得了进步，但这种进步缺乏以秘书长科菲·安南 1997 年就任并提出改革计划以来这段时间为特点的改革动力。这一改革计划并没有触及本系统的基本构架和各组织之间的体制安排，而是以早先的一些建议为基础，秘书长赋予了这些建议新的相关性和权威。

31. 秘书长的改革涉及到了许多问题。本报告将仅述及其中与发展有关的，被认为对于今后的进步至关重要的问题。这涉及的主要是与援助质量有关的问题，因为现在已经普遍认识到，对于援助质量，国际社会必须向注意数量一样给予同等的重视。

### C. 第三阶段：1997 年的联合国改革

32. 如果不谈秘书长 1997 年的改革计划，就的确难以衡量在联合国业务活动领域取得的进展。该项计划在联合国内发起了一个全面的改革进程，在这一过程中对业务活动产生了重大影响。秘书长 1997 年 7 月 16 日向联合国大会提交的题为“革新联合国：改革方案”(A/51/950)的报告，着眼点绝不下于一个经过更新和重振的联合国，目的是使联合国有能力完成历史使命和有效地迎接面前的多重挑战。这一改革力争建立起一种新的领导和管理结构，通过这一结构建立起一种文化，由此走向宗旨和努力的连贯一致和活力的更大统一，对于重大国际会议明确的目标尤其是《千年宣言》做出回应。改革措施的侧重点是经济和发展问题，随

之在和平与安全、经济和社会事务、发展合作和人道主义事务方面建立起了执行委员会(所有这些委员会也都处理人权问题)。

33. 秘书长设立了联合国发展集团，这是领导联合国发展业务改革进程的发展合作执行委员会。<sup>41</sup> 发展集团包括了从事发展和相关活动的联合国计划(规划)署、基金和机构，其作用是协助加强和便利从事发展活动的所有联合国实体联合制定政策、做出决定和协调方案。发展集团的目标是加强每个成员对于联合国总体目标做出的贡献，以期实现管理效率的提高。发展集团还争取扩大与布雷顿森林机构和参与发展活动的其他组织的有效伙伴关系。<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> 联合国发展集团是作为执行第 52/12B 号决议通过的秘书长改革方案的协调机制建立起来的，在 2001 年增加了教科文组织和粮农组织，2002 年增加了劳工组织和工发组织，联合国发展集团现在包含了在国别一级派有驻地代表团的所有机构。世界银行是作为观察员加入的。发展集团的目前成员为：联合国人口基金、儿童基金会、粮食计划署、开发计划署、人权高专办、卫生组织、教科文组织、粮农组织、工发组织、劳工组织、经社事务部、新闻部、项目事务厅、艾滋病规划署、贸发会议、生境中心、妇女发展基金、毒品和犯罪问题办事处、难民署、环境署、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室、农发基金、各区域委员会。有观察员地位的是：秘书长儿童与武装冲突问题特别代表、联合国国际伙伴关系基金、人道主义事务厅、秘书长发言人、代理秘书长办公室主任和世界银行。

<sup>42</sup> “改革框架”，联合国发展集团的报告，第 2 页，又见网站；<http://www.undg.org/>。

34. 联合国秘书长的改革方案还要求加强联合国在国别一级的业务活动，以期改进政策和方案的连贯一致性。联合国发展援助框架和共同国别评估以及发展集团及其办事处的设立<sup>43</sup>属于1997年改革的主要成果之列。

35. 发展集团为自己制定了一项议程，意图是在协调方案、统一程序、加强驻地协调员制度及行政程序和服务合理化等领域推行秘书长的改革倡议。本报告第二部分将探讨这些领域，同时还要说明本报告导言中提到的两份联检组报告中建议的执行情况，这两份报告分别是《协调政策和方案拟定架构以促进更有效的发展合作》(JIU/REP/96/3)和《加强联合国系统在外地的代表》(JIU/REP/97/1)。

#### D. 为创造条件而开展合作的新趋势

36. 本报告第二部分所处理问题的选择，是参照发展合作方面将对联合国及其业务活动产生影响的新趋势做出的，简要说明这些趋势可能会有帮助。这一说明参考了经合组织现任主席在2004年底向行政首长理事会提出的个人意见。<sup>44</sup>

- 进一步增加援助量，到2010年达到1,000亿美元(2003年价格)的官方发展援助数字，通过多边机构提供的援助份额基本保持在不变水平上。与国际金融机构相比，联合国可能甚至失去某些份额。<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> 联合国发展集团办事处的设立建立起了双重作用，一方面是发展集团及其执行委员会的秘书处，另一方面支持开发计划署作为驻地协调员制度的供资者和管理者，这一制度的核心资金现在是由开发计划署和其他发展集团执行委员会成员提供的，这些成员通过派出儿童基金会、人口基金和粮食计划署的高级人员做出贡献。发展集团的结构可见网站：<http://www.undg.org/>。

<sup>44</sup> “官方发展援助的趋势和在国别一级对联合国系统的影响”，RM(04)109号说明，发展援助委员会主席Richard Manning为行政首脑理事会2004年10月会议编写，其中提出了“个人看法，不以任何方式代表发展援助委员会成员的意见”。

<sup>45</sup> 这不包括对2006年以后没有做出预先承诺的政府做出的进一步承诺以及任何新的和创新筹资来源的任何捐款，如全球税收办法或国际融资基金。

- 明显增加向撒哈拉以南非洲提供援助的可能性，特别是以务实的方式为按照世界银行国别政策和体制评估办法衡量取得较好业绩的国家提供的援助，尤其是以“部门或整个经济为基础”，与已有的减贫战略挂钩向伙伴国家的预算转入援助资金。
- 捐助界加大进一步协调和统一的压力，<sup>46</sup> 以期提高效率和效力。

37. 这种着重指出的“为真正当地自主的战略和体制提供高质量集体援助，扩展部门方案和预算支助以求实现《千年发展目标》的压力”，在联合国千年项目 2005 年报告中也提了出来，<sup>47</sup> 必须引导联合国系统各组织努力争取提高业务活动的连贯性和一致性，尤其是在外地，保持信誉和增加资助。由于越来越多的双边捐助方日渐进入部门和预算支助，联合国各组织的一个关键任务就是审查现有的政策和程序，以期加入这些新的伙伴关系模式。因此，与国际发展社会其他行为者的伙伴关系就成为了关键。

38. 因此，联合国系统必须提高与国际发展界其他行为者伙伴关系的质量，以期进一步改进在国家一级的规划和方案连贯一致性。

---

<sup>46</sup> “官方发展援助趋势和……的影响”，同上，在政治层次，发展委员会要求成员“将[关于协调、统一、简化条件和以结果为重点及利用适当的国家体制]的协议转化为明确和具体的承诺及时间表”，要求“制定指标和基准监测所有成员在国家一级对这一努力的参与。”

<sup>47</sup> 见本报告第二部分注 31，第 3 页以及“发展投资：实现《千年发展目标》的务实计划”，联合国千年项目，2005 年，概述。

ANNEX

**Most of the important reform proposals since 1978 can be found in:**

- (1) Mueller, Joachim (ed.). **Reforming the United Nations: New Initiatives and Past Efforts**, The Hague, Kluwer Law International, 1997, Vol. I to III. and **Reforming the United Nations: The Quiet Revolution**, The Hague, Kluwer Law International, 2001, Vol. IV. These volumes provide the texts of most reports and for most of them a description of their content.

**List of some reform proposals since 1978, in date order:**

- (2) United States. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. **Proposals for United Nations reform : report pursuant to section 503 of the Foreign relations authorization act, fiscal year 1978 (Public law 95-105) to the Committee on Foreign Relations, United States Senate.** Washington D.C., U.S. Government Printing Offices, 1978 (President Jimmy Carter Report).
- (3) Independent Commission on Disarmament and Security Issues. **Common Security: A Blueprint for Survival.** New York, Simon and Schuster, 1982 (Palme Report).
- (4) **A world without a United Nations - What would happen if the United Nations shut down?** Washington, D.C., The Heritage Foundation 1984.
- (5) Nerfin, Marc. **The future of the United Nations System: Some questions on the occasion of an anniversary.** Development Dialogue, 1985:1.
- (6) Joint Inspection Unit of the United Nations System. **Some reflections on reform of the United Nations.** Prepared by Maurice Bertrand. Geneva, 1985 (JIU/REP/85/9).
- (7) United Nations. **Report of the Group of High-level Intergovernmental Experts to Review the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations**, 1986. This "Group of 18" was chaired by Ambassador T. Vraalsen.
- (8) World Commission on Environment and Development. **Our Common Future.** New York, Oxford University Press, 1987 (Brundtland Report).
- (9) Fromuth, Peter J. (ed.). **A Successor Vision: The United Nations of Tomorrow**, New York United Nations Association of the United States of America (UNA-USA), 1988.

- (10) Independent Commission of the South on Development Issues. **The Challenge to the South: The Report of the South Commission**. Oxford University Press, 1990 (Nyerere Report).
- (11) **The United Nations in Development: Reform Issues in the Economic and Social Fields; A Nordic Perspective**. The Nordic United Nations Project, 1991.
- (12) Common Responsibilities in the 1990's: The Stockholm Initiative on Global Security and Governance. (Stockholm Initiative Report) Stockholm, PMO, 1991.
- (13) Society for International Development North South Roundtable. **Strengthening the United Nations for the 1990s**. New York, The Roundtable, 1991.
- (14) Stanley Foundation. **The United Nations: Structure and leadership for a new era**. Report of the 22nd United Nations Issues Conference, Muscatine, Iowa, Stanley Foundation, 1991.
- (15) Wilenski, Peter. **Five Major Areas of Reform**, New York, 1991.
- (16) United Nations. **An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping**, report of the Secretary-General, Mr. Boutros Boutros-Ghali, New York, 1992
- (17) United Nations, **Enhancing International Co-operation for Development: The Role of the United Nations**, report of the Secretary-General Mr. Boutros Boutros-Ghali, New York, 1992.
- (18) South Centre. **The United Nations at a Critical Crossroads: Time for the South to Act**. Geneva, 1992.
- (19) United States Commission on Improving the Effectiveness of the United Nations. **Defining Purpose: The United Nations and the Health of Nations**. Final Report of the United States Commission on Improving the Effectiveness of the United Nations. Washington, D.C., 1993.
- (20) Ford Foundation (Ogata/Volcker Group). **Financing an Effective United Nations**. Report of the Independent Advisory Group on United Nations Financing. New York, Ford Foundation, 1993.
- (21) Childers, Erskine and Urquhart, Brian. **Renewing the United Nations System**. Uppsala, Sweden, Dag Hammarskjöld Foundation, 1994.
- (22) United Nations. **An agenda for development, and An agenda for development: recommendations** both reports of the Secretary-General, Mr. Boutros Boutros-Ghali, New York, 1994.
- (23) Commission on Global Governance. **Our Global Neighbourhood**. The Report of the Commission on Global Governance. Co-chaired by Ingvar Carlsson and Shridath Ramphal, New York, Oxford University Press, 1995.

- (24) Independent Working Group on the Future of the United Nations. **The United Nations in its second half-century**. Co-chaired by Moeen Qureshi and Richard von Weizsäcker. New York, Ford Foundation, 1995.
- (25) Russett, Bruce and Kennedy, Paul. **Reforming the United Nations**, Foreign Affairs, Vol.74, No.5, September 1995, pp.56-71.
- (26) Huefner, Klaus, (ed.). **Agenda for Change: New tasks for the United Nations**. Opladen, Germany, Leske + Budrich, 1995.
- (27) Urquhart, Brian and Childers, Erskine. **A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations; A Fresh Appraisal**. 2nd ed. Uppsala, Sweden, Dag Hammarskjöld Foundation, 1996.
- (28) Urquhart, Brian and Childers, Erskine. **Towards a More Effective United Nations: two studies**. Uppsala, Sweden, Dag Hammarskjöld Foundation, 1996.
- (29) **Multilateralism and United Nations reform**. Summit of the G7, Lyon, 27-29 June 1996.
- (30) **For a strong and democratic United Nations: A South perspective on UN reform**. Geneva, South Centre, 1996.
- (31) United Nations. **Report of the Open-ended High-level Working Group on the Strengthening of the United Nations System**, New York, 1996. This Group was called the "Essy Group" after the President of the General Assembly.
- (32) Bureau of International Organization Affairs. United States Department of State. **U.S. Views on Reform Measures Necessary for Strengthening the United Nations System**. Washington D.C., 20 February 1996, [http://www.state.gov/www/issues/un\\_reform.html](http://www.state.gov/www/issues/un_reform.html).
- (33) Nordic U.N. Project. **Strengthening the United Nations in the Economic and Social Fields**. December 1997, a follow up of the reform initiatives of 1988 and 1991.
- (34) United Nations. **Management and Organizational Measures and Renewing the United Nations: A Programme for Reform**, both reports of the Secretary-General, Mr. Kofi A. Annan, New York, 1997
- (35) Bertrand, Maurice and Warner, Daniel (ed.). **A New Charter for a Worldwide Organization?** The Hague, Kluwer Law International, 1997.