



## 第五十七届会议

临时议程\* 项目 53

## 加强联合国系统

## 加强联合国：进一步改革纲领

## 秘书长的报告\*\*

## 摘要

会员国在两年前的千年大会上决定使联合国成为落实《联合国千年宣言》通过的优先项目的更有效工具。在今天这个全球化时代，对强有力的多边机构的需要比任何时候都更为迫切。

**已经取得丰硕成果。**这些改革是从 1997 年开始的，目的在于使联合国的内部结构和文化适应新的憧憬和新的挑战。自此以后取得一些重大成就——《千年宣言》本身的成就也不算小，其中载有明确的优先项目，包括确实、规定时限的发展目标。这些目标现在成为整个联合国系统的共同政策纲领。

联合国在消灭贫穷的战斗和对艾滋病毒/艾滋病灾害的斗争中遥遥领先。执行联合国和平行动问题小组的报告提高了本组织部署和管理维持和平及建设和平行动的能力，并且对塞拉利昂、科索沃和东帝汶的无法预料的新挑战作出有效回应。联合国表现出较大的连贯性，各种不同的组成部分有更佳合作。同许多非国家行动者建立了有效的伙伴关系。简单地说，本组织随着时代而改变，成为更有效、更开放和更有创造性的组织。

**但是，需要作出更大改革。**本报告提出一些改进项目，旨在确保本组织全心全意关注会员国决定的优先事项，秘书处则提供较佳服务。但是，政府间机构也

---

\* A/57/150。

\*\* 本报告是秘书长全面审查本组织的工作后编写的，因此延迟提交。

必须改变。大会和经济及社会理事会都需要调整，才能落实其潜力，而停滞不前的安全理事会改革也需要新的推动。整个联合国的工作方案应当具有较佳重心，举行较少会议，但成果要更大，印发较少文件，但要更有用处。

**第二节，做紧要的事。**联合国的活动必须维持与《千年宣言》和过去十年的全球会议所界定的优先事项一致。已经变成不相关的活动必须停止，对于新的问题，或新近具有迫切性的问题——例如全球化及其对发展的影响、落实千年发展目标、预防冲突和打击恐怖主义等问题，联合国必须加深其认识、缩小其重心和采取更有效的行动。许多其他领域也值得给予更多注意。**秘书长将提出经全面修改的 2004-2005 两年期方案预算，以期反映本组织新的优先次序。**

为了回答大会提出的具体要求，第二节较详细审查了两个领域：

提倡和保障人权是实现《宪章》展望的公平、和平的世界所需的基石。把人权纳入联合国系统各机构的工作已取得很大进展。但是，必须采取进一步措施来改善联合国在这个领域的工作：**联合国帮助个别国家建立强有力的人权机构的能力应要增强；条约机构程序应予审查，以便简化提交报告的义务；特别程序系统（报告员，工作组等）应当审查，以期确保具有较大一贯性而取得较大效果，并将给予较大支助；以及联合国人权事务高级专员办事处的管理应予以加强。**报告又强调人权委员会的重要性，并强调委员会必须坚决执行在世界各地提倡较佳人权准则的工作。

**新闻部**由于给予太多授权和任务，所作的努力肢离破碎。它应要**重新改组**，以便能够发展较一致的通信战略，并且利用新媒介和通信技术。**今后三年将全面评价该部所有活动的影响和成本效益。联合国新闻中心的现有网络将围绕各区域中心进行合理化，并从西欧开始。秘书长又将改善联合国图书馆和秘书处出版方案的管理。**

**第三节，向会员国提供更好的服务。**本组织的日常工作需要得到提供背景资料 and 文件、会议设施和口译服务以及讨论经过的报告和记录等方式的支助。第三节扼要说明**减少每年提交的报告数目和促进对讨论的问题采取较集中和较全面办法的各种措施。它又确查改善会议规划和提供服务的重要方法，包括更多利用信息技术。**

**第四节，合作效果更好。**本节探讨改善本组织各组成部分之间和各组成部分与民间社会之间的协调的方法。

自 1977 年以来，已经采取重要步骤，确保在同一个国家工作的联合国不同实体展开有效协调。现在**按照将于 2003 年完成的执行计划，在一个国家工作的联合国机构、基金和方案将可以合并其资源，制订合办方案；建立共同数据库和资料网络；派驻大型和中型国家的驻地协调员将有自己的工作人员；在发生冲突后国家，联合国所有业务活动的规划、预算编制和资源调动都要合并办理。**

如要较佳协调和取得较好效果，则联合国不同实体的具体作用和职责必须首先明确界定。2003年9月，一份有关技术合作领域的文件将编写完竣，其中说明什么机构负责办理什么事务。经济和社会事务部的管理和战略规划能力将会加强，秘书处将在大会和经济及社会理事会审议与非洲有关的问题时提供得到较佳协调的支助。

过去十年来，联合国与民间社会之间的互动有大幅度增长。现在有数以千计的非政府组织取得正式咨询地位。它们的贡献使辩论多姿多彩，并且影响了许多政府间审议的结果。但是，一直存在一些问题。进行检讨和找出如何更好安排这种关系的时机已经到来。秘书长将就这个问题设立一个高级小组，以便提出建议。

提出《全球契约》倡议和建立与公司和基金会、特别是联合国基金会的协作伙伴关系后，近年来联合国与私营部门的关系也发生重大变化。将设立一个伙伴关系办事处，以便在一个共同机构下划分这些活动。

**第五节，按照优先事项分配资源。**目前联合国的规划和编制预算制度是复杂和劳力密集的。它涉及三个不同的委员会、无数文件和数百次会议。第五节提出的建议包括一个只涵盖两年的中期计划（目前涵盖四年），这个计划与开列实际预算前一年提交的预算概要合并。这份预算文件本身没有那么详细，但较具战略性，并允许秘书长有按照需要调动资源的一些灵活性。报告又建议，自此以后，计划和预算的政府间审查仅由大会第五委员会进行，而非象目前一样由该机构与方案协调委员会合作进行（后者引致许多不必要的重复）。将采取各种措施，精简维持和平预算，并且改善数目繁多的信托基金的管理，这些基金由会员国提供自愿捐助，用以补充经常预算的不足。

**第六节，本组织及其人员：为实现出色业绩进行投资。**最后本报告提出多项建议，目的在于确保联合国有一支可以依靠的能干、有多方面才能和具有良好管理的工作队伍。这些倡议的目的是：鼓励和奖励工作人员在不同地点、职务乃至组织之间的流动性；增加一般事务工作人员（此后与专业人员同事一样正式称为国际公务员）的机会；帮助工作人员维持专业生活与私生活之间的平衡；使本组织青春焕发；进一步增加管理人员的权力；提高联合国解决工作场所的艾滋病毒/艾滋病问题的能力；更好地解决管理人员与工作人员间的争端以及使联合国能够提供较具竞争性的薪酬和福利。

\* \* \*

本报告所说明的措施使我们以很不一样的方式执行工作。这些措施不能自动执行，或一夕之间付诸执行。具体单位和个人必须负责执行改革，尤其是改变最大的部厅。必须拨出指定的资源，供重新培训职务已经改变的工作人员以及对信息技术的投资之用，信息技术对于落实提出的许多建议十分重要。秘书长要求会员国对这个一揽子建议给予大力赞同。

## 目录

|                                | 段次      | 页次 |
|--------------------------------|---------|----|
| 一. 加强联合国 .....                 | 1-30    | 5  |
| A. 我们取得的成果 .....               | 3-13    | 5  |
| B. 还要做些什么 .....                | 14-30   | 6  |
| 二. 做紧要的事 .....                 | 31-83   | 8  |
| A. 按照优先次序调整各项活动 .....          | 33-44   | 8  |
| B. 加强人权 .....                  | 45-58   | 9  |
| C. 加强新闻工作 .....                | 59-83   | 11 |
| 三. 向会员国提供更好的服务 .....           | 84-108  | 14 |
| A. 精简报告 .....                  | 86-99   | 14 |
| B. 大小会议的管理 .....               | 100-108 | 15 |
| 四. 合作效果更好 .....                | 109-147 | 16 |
| A. 协调取得更佳成果 .....              | 111-121 | 16 |
| B. 澄清作用和责任 .....               | 122-132 | 17 |
| C. 促进伙伴关系 .....                | 133-147 | 19 |
| 五. 按照优先事项分配资源 .....            | 148-171 | 21 |
| 六. 本组织及其工作人员：为实现出色业绩进行投资 ..... | 172-194 | 23 |
| 七. 管理的改变 .....                 | 195-199 | 27 |

## 一. 加强联合国

1. 两年前出席联合国千年大会的各国元首和政府首脑重申其对本组织的信心，并重申《联合国宪章》是创建一个更加和平、繁荣和公正的世界所必不可少的依据。他们界定了新世纪的优先事项：“努力使全世界所有人民实现发展，战胜贫穷、无知和疾病；维护正义；打击暴力、恐怖和犯罪；以及防止我们的共同家园出现退化和受到破坏。”

2. 对一个决心为全人类服务的有效多边机构的需要实在从来没有比当前的全球化时代更为迫切。这个互相依存和一体化的新时代为全世界所有人民带来许多机会，但是，也存在许多挑战。前面的挑战是加强我们的集体行动能力，从而在日益发生全球变迁之际，致力创造共同的命运。

### A. 我们取得的成果

3. 幸运的是，这个为世界各国人民服务的机构不必从头创建。联合国已经存在，它不是铭刻前人愿望的不变丰碑，它的工作日有进展，尽管象人类所有努力一样，并非很完美，但是，它能够适应和改进。

4. 联合国可以改变，而且已经改变。显然自冷战结束后，会员之间根深蒂固、错综复杂的信任态度消失了，因此，开拓了采取创造性行动和展开合作的新领域。1997年当我接任秘书长职务时，本组织很不稳定。我最初的一项优先工作——我早先提交大会的报告的一个目标是：按照面对的新的期望和挑战调整秘书处的结构和文化。

5. 从我的方面而论，我当时提出的改革已经执行，我相信大体上已经开花结果。但更重要的是，会员国采取了行动。过去五年来，它们日益要求联合国致力迎接全球化的新挑战，它们在探索和发展本组织的潜力上所表现的想象力和创造性使我感到鼓舞。我们一起作出一些重要改革，我们可以说取得一些重大成果。

### 界定新的发展目标

6. 最重要的是，世界各国领导人通过了《联合国千年宣言》，其中会员国为这个世界提出了新世纪的共

同前景。特别是在经济和社会领域，这种前景与本世纪最初 15 年的具体的、可衡量的目标有关——千年发展目标。各有关国际机构显然同意和了解这些目标的明确定义。我们致力促进整个联合国系统（包括布雷顿森林机构在内）更密切合作和较具一贯性，因而取得了成果。为了推动这个行动纲领，2001 年我发表了要实现千年发展目标必须采取步骤的行进图（A/56/326），我最近提出第一份年度报告，概要说明我们取得或没有取得进展的情况。

7. 尽管这些发展目标在《千年宣言》首次提出，但是，大多数目标都是过去十年来审查发展方面各种问题的一系列重要国际会议的产物；这些会议包括有关儿童、环境、人权、人口、妇女和社会政策等问题的会议。这些会议在取得有关规范和目标、乃至详细行动计划的全球一致意见的价值现在已得到广泛接受，即使从前表示怀疑和提出批评的人也加以接受。这些会议帮助确保联合国的重心随着时代转移，并且按照世界各国人民面对的新挑战来调整。2002 年在蒙特雷举行有关发展筹资的会议以及在约翰内斯堡召开的可持续发展会议能够在这种传统的基础上更上层楼。

8. 世界各国日益期望联合国解决具有全球重要性的社会问题，尤其是消灭赤贫的问题，并且期望联合国帮助拟订如何解决这些问题的全球一致意见。2001 年本组织通过召开大会特别会议以及其筹备会议和涉及有关问题的后续行动，使艾滋病毒/艾滋病提升为全球触目问题，在这方面，发挥显著作用。对于这个问题显然不能松懈，我将要继续把它列为优先项目之一。但是，我认为联合国在这些领域能够作出重大贡献已经毫无疑问。

### 改革和平行动

9. 执行联合国和平行动问题小组的报告（A/55/305-S/2000/809）的许多建议是另一项重大成就。我们在部署和管理维持和平及建设和平的复杂行动的能力已有重大进展。尽管这些改进的全面价值有待时间来证明，但是，鉴于最近的事态发展，已经不能等待我们通过考验了。在过去三、四年来，我们在这个领域



面对新的和无法预料的挑战，特别是在塞拉利昂、科索沃和东帝汶，我可以这样说，我们的表现不错。上述种种成就不但由于联合国人员、在现场和总部人员的辛勤工作和专心一致，也是由于安全理事会吸取过去十年种种困难的教训，因而拟订更明智和更有效的解决办法所致。尽管由于各种原因，安理会还不能适当回应一些重大挑战，但是，现在安理会成员就世界各地的许多冲突和洽地一起展开工作，力求产生实际的影响。

### 加强连贯一致

10. 但是，联合国表现出较为连贯一致的并非以和平行动为限。现在我们在展开工作的每一个发展中国家都有统一的国家小组，往往驻在单一的联合国之家。这个小组由本组织多种基金、方案和专门机构的代表共同组成，由一位驻地协调员负责领导，他的任务是确保调动整个联合国系统来满足每一个国家的需要。这种结构反映我曾经展开确保高层维持连贯一致和抱持共同目标的尝试，即通过每周召开所有部厅、基金和方案的高级管理小组会议，并通过设置监督和平与安全、经济和社会事务、人道主义事务和发展等四大政策领域的跨部门执行委员会的方式来进行。

### 建立伙伴关系

11. 最后，我愿意提请注意我们在合作伙伴关系上成功订立新的行动方法。联合国是，并将继续是一个政府间组织，它的决策权牢固地掌握在会员国手上。同时，我们生活的国际系统也日益受到非国家行动者的影响，非国家行动者包括民间社会组织、志愿机构、利益团体、私营公司、慈善基金、大学和智库以及有创造力的个人。现在如要推动改革，必须调动各行各业非国家行动者网络给予支持和提出意见。

12. 联合国一直尝试吸取这种经验教训。我们在消除疾病、减少贫穷和灾后救济等方面同非政府组织的合作现在已经很寻常，绝少引起评论。慈善基金会，特别是联合国基金会的活动是促进我们的共同目标的，日益视为有价值的辅助政府行动的工作。我提出的全球契约倡议已有世界各地数百家公司参与，致力提倡

尊重人权、工人权力和有利环境的公司公民地位和普遍价值。今天，联合国召开一个重要会议时无民间社会以各种不同形式参与的话，这是无法想象的。

13. 如上所述，与 20 年前比较，联合国已经是一个不同的组织，它是随着时代变化，而且在职能上具有更大效率、透明度和创造性的组织。

## B. 还要做些什么

14. 我要在本报告的正文着重说明我自己的责任领域，并且提出一些改善意见，这些意见旨在确保秘书处向它的主人，即向政府间机构提供更佳服务。但是，如果我们要有一个更坚强的联合国，则政府间机构也必须进行改革。尽管已经取得许多改进，但是，还需要作出更多改善，我在下文的讨论中将提出一些建议。

### 更坚强的大会

15. 大会是所有国家享有平等地位的唯一全球性论坛。大会通过审议和核准预算的权力具有有效影响联合国职能的巨大权力。但是，许多会员国感到大会对本组织的贡献日渐式微，我也有同感。

16. 极端重要的是，大会应继续其改革努力，以期使其议程更合理化。大会现在审议互相重复的项目太多，而且审议次数太多，往往是没有必要的。因此，把促进对具有全球重要性的当前问题或浮现的问题产生政策上的协商一致意见所亟需的时间和机构精力浪费在重复和毫无用处的报告和辩论上，以及浪费在谈判范围和政策影响有限的决议上。但是，如能将重复的项目合并，把关系密切的问题集中一起讨论，从而取得政策更密切相关和影响更大的成果。就可以带来重大改进。应当积极审查经常性议程项目的安排方式，有许多问题可以隔年审议，乃至间隔更长。

17. 此外，大会必需澄清经济及社会理事会及其职司委员会之间的职责，特别是以能够使大会在这些机构从事的工作基础上加以改进和增加价值的方式澄清有关各种会议的后续工作。

18. 我欢迎在选举大会主席及各委员会主席方面提早三个月作出决定，不要留待开会的第一天。这样使大会能够较佳规划时间表，因而便利展开其他急需的改革。

### 加强经济及社会理事会

19. 联合国在促进全球就重大的社会和经济问题达成共识方面的作用日益显著，经济及社会理事会作为处理这些问题的主要机构，其作用也必须随之加强。理事会在各部门明确分工方面取得了重大进展，每个部门都有一个明确规定的重点专题，使理事会能够就其职责范围内处理的问题向全系统提供更好的指导。与布雷顿森林机构和世界贸易组织之间的年度对话是一项最引人入胜的新措施，也许会逐渐帮助经社理事会成为一个决定发展政策和战略的崇高全球论坛。但是，经社理事会各种会议的议程和形式必须更加突出重点、必须更加认真筹备，才能继续吸引高层人士参加。

### 安全理事会停滞不前的改革进程

20. 大会为审查安全理事会改革而设立的无限成员名额工作组已经工作近十年了。然而，会员国似乎至今仍不能就以何种方式增加安理会成员达成一致意见。世界各地多数认为，安全理事会的规模和组成都不具备充分的代表性。安全理事会在可信度方面的明显不足，正在慢慢侵蚀它的权威，从而对国际和平与安全产生重大影响。因此，只要安全理事会不改革，联合国的任何改革都不是一项全面改革。同时，还必须牢记，权威是随着迅速作出实际决定的能力而来的，是随着将这些决定付诸实施的意愿而来的。如果一项改革进程只是为了增加成员，就不能在这一重大方面加强安理会。

21. 在过去几年里，安全理事会的工作方法已有显著改进——无限成员名额工作组周详的审议也部分地促成了这一结果。安理会的透明度更大，联合国广大会员国有更多的机会可以参加其工作。非安全理事会成员参加的公开会议数目增加；向联合国更多会员通报情况的次数增多；与部队派遣国进行协商的安排

也有所改进。鉴于这些令人鼓舞的发展，安全理事会不妨考虑将它最近在实践中的变化整理成文字。

22. 全面处理预防冲突和化解冲突及建设可持续和平的问题，需要联合国其他机构的参与和支持。必要时，安全理事会必须寻求大会和经社理事会的支援，这些机构也要为履行责任而必须调整本身的程序和机构的作法。

### 会议成灾

23. 这些年来，由不同政府间机构主持召开的会议数目剧增，它们要求秘书处提供的报告和其他文件的数目也显著增加。在 2000/2001 两年期，共举行了 15 484 次会议、印发了 5 879 份报告，数目惊人。当然，由于全球议事日程日趋复杂，这一趋势无可避免，但是应该予以扭转。会议和正式文件的泛滥，使秘书处和会员国承受了过多的要求。很多小国现已发现，甚至是大会和经社理事会最重要的活动它们都几乎不可能发挥任何有意义的作用。即使大国也发现，要完全记下全部年会——更不用说积极参加——也越来越困难。在这种压力下，现已明显需要削减正式会议和文件的数量。

24. 由联合国主持召开的重大会议也出现了同样的问题。如上所述，最近几年召开的很多会议为全球重大问题的国际合作作出了建设性贡献。但是，现在大家总应知道，国际议事日程上已塞满了这些会议。一般民众和很多国家的政府都患了“首脑会议疲劳症”。我希望今后会员国能实行克制，只有当新的全球政策问题需要高级别和全面指导时，才要求举行额外的会议。

### 行动纲领

25. 下文力求更具体地列出使联合国得到加强的若干领域和使其成为一个更有效、更团结和更朝气蓬勃的机构而应采取的相应步骤。

26. 我在报告的第二节“做紧要的事”中讨论了需要按照本组织的优先事项来不断调整其活动。为了响应大会的要求，我也概述了提高联合国在人权和新闻领域的效率的各项措施。

27. 我在第三节“向会员国提供更好的服务”中提出了若干建议，说明秘书处如何通过削减报告数目、丰富报告内容、缩短报告篇幅及改善对联合国各种会议的管理，更好地为会员国服务。

28. 第四节“合作效果更好”探讨联合国系统内外各机构行动者如何才能加强协调、明确作用和职责及促进伙伴关系。

29. 第五节“按照优先事项分配资源”主张联合国必须彻底改革规划和预算进程，才能更有效地分配资源。

30. 最后，第六节“本组织及其人员：为实现出色业绩进行投资”列出发挥工作人员专长的各种方法，使他们能够尽最大努力为联合国服务，而本组织也向它的人员提供充实和有报偿的职业生涯。

## 二. 做紧要的事

31. 我们在努力使联合国变得更强有力之前，首先必须仔细和诚实地察看联合国在做些什么——看看消耗各位代表和秘书处精力的许多活动、报告和会议的情况。其次是结构、程序、人事和制度——是为了确保无论我们做什么，都要将它做好。除非我们确保联合国正在专心解决今天的最紧要问题和明天的最紧要问题，否则，我们加强联合国的目标就要落空。

32. 我将首先在本节审查整个工作方案。然后，我再回应大会 2001 年的要求，更深入审查人权和新闻这两个特定领域。

### A. 按照优先次序调整各项活动

33. 联合国的工作方案既复杂又全面，因为它是人们期待几乎可以处理国际合作的所有方面的组织。这个方案是回应多年来积累的很多任务而形成的。

34. 《千年宣言》与发展筹资问题国际会议和可持续发展问题世界首脑会议以及其他国际会议的成果一起勾划了会员国力求实现的全面远景。我们现在必须确保调整我们的工作方案，以便支持这些目标和优先事项。

35. 我们必须严谨地审查我们的各项活动，扪心自问，看看这些活动是否与执行《千年宣言》和其他会议的成果有关，是否会产生预期的影响。如果答案是否定的，我们必须自愿放弃这些活动。

36. 另一方面，联合国还有很多问题需要它加深认识、集中重点和更有效地采取行动。

37. 全球化及其对发展所产生的影响将成为今后多年的核心问题。联合国必须更有能力帮助发展中国家在尽量减少风险的同时，利用全球化的机会，特别是在贸易与投资方面的机会。为帮助国际社会有效应付全球化带来的新挑战，必须确保执行适当的规则、规范和标准框架，这方面的任务仍然相当繁重。还必须使全球施政的机构逐渐改变，使发展中国家能够更多地参与决策。

38. 《千年发展目标》和通过全球会议商定的各项承诺，为国际社会确定了重大目标。联合国必须加强能力，提供实现这些目标的全球方向、调动政治意愿和资源、协助各国努力制定适当的国家战略。还必须确保对全球会议，包括发展筹资问题国际会议和可持续发展问题世界首脑会议采取全面后续行动。今后应比现在更加重视科学与技术是实现《千年发展目标》方面的作用。我们还必须进一步协调联合国在支持非洲发展方面的行动。如果没有这些果断的行动，我们就不能减少无法接受的贫穷问题，而贫穷已到了对十亿人产生影响的程度。

39. 我还认为现在已到了更加全面审查移徙问题的各个方面的时候了，这一问题现已涉及到几亿人，对原籍国、过境国和目的地国都产生影响。我们必须更好地了解国际上的人口流动的根源及其与发展之间十分复杂的相互关系。我们还必须准备应付世界许多地区年轻人和老年人的相对比例的变化，以及这种变化对劳动力、社会服务和政治进程所产生的影响。

40. 缺水、水源污染和水媒疾病等问题在可持续发展问题世界首脑会议列为最重大的问题，带来重大后果。这些问题吸引了各方面的利益有关者，包括私营部门和民间社会行动者的注意。我们必须协调各种利



益有关者的干劲，确保及时采取相互配合、有效的国际行动。能源是一个必须更加重视和协力关注的问题。我们必须探究它的很多方面，包括能源安全、农村电气化、可再生能源和能源效率。我还认为，我们必须更充分地防备自然灾害、将灾害风险管理纳入我们的减少贫穷、发展与环境战略。

41. 建立预防冲突和在冲突后巩固和平的能力，是联合国维持国际和平与安全的核心使命。我们必须更深刻地了解导致暴力冲突的经济和社会根源；加强能力，帮助各国应付促进多元文化和多样性之间的统一所面临的挑战；减少不平等和将善政深入到公共机构中。地方、国家和国际一级的善政或许确是促进发展和推动和平事业的唯一最重要因素。但是，如果联合国不能同时进一步建立能力，减缓全球使用武器的威胁，特别是大规模毁灭性武器所产生的威胁及使用常规武器造成平民大规模死亡的威胁，为防止冲突而做的很多良好工作就会变得毫无作用。

42. 联合国还必须加强能力，在打击恐怖主义方面发挥作用，反恐是 2001 年 9 月 11 日攻击以来一个压倒性主题。它必须特别能够在会员国努力加强立法和行政框架时，向它们提供咨询和协助。国际打击恐怖主义、毒品贩运和国际罪行的努力，必须作为战胜“不文明社会”势力的综合性战略的一部分，必须得到加强。

43. 当然，还有很多其他问题也需要进一步注意。我们应当利用 2003 年将通过 2004—2005 两年期预算这项优势。这使我们有机会彻底审查和修订工作方案，通过的方案预算要与我们商定的优先事项相配合。

**行动 1. 我将于 2003 年向大会提交一项经彻底修订、更好地反映千年大会商定的优先事项的方案预算。**

44. 需要订正工作方案、找出和摒弃不再相关的任务规定和活动，是一项经常不断的要求。我们需要有一个机制，能够帮助我们系统地做这件事。我谨重申 1997 年我的改革报告中提出的日落条款 (A/51/950

和 Add. 1-6)。每一项涉及重大承付款项的倡议都须受到具体时间限制，时限届满时将对其进行审查，只有大会采取明确行动时，方可延长这一期限。

## B. 加强人权

45. 提倡和保护人权是实现《宪章》关于建设一个正义与和平的世界这一前景的基本条件。人权准则和人权公约地位的提高及其推广是上一个世纪真正的丰功伟绩之一，联合国是作出这项努力的核心机构。过去十年期间，它在联合国工作方案中的重要性和相关性不断提高。《千年宣言》申明这一使命的长期核心地位：“我们将不遗余力，促进尊重一切国际公认的人权和基本自由。”

46. 人权委员会是本组织的重要部分，它有辉煌的历史，包括起草《世界人权宣言》。世界各地人民祈望委员会保护他们的权利，并帮助他们赢得《宪章》序言所载的更大自由，较佳生活水平。我坚决地敦促会员国铭记委员会的真正目标，并寻求使它更有效的方法。他们必须认识到，如果他们让选举和辩论受政治考虑所左右，或集团立场的影响，代替为增进世界各国的人权而展开诚挚的努力，则委员会的信誉和效用就必将受到贬损。

47. 联合国是一个世界组织，它提供了独特的体制框架，可以发展和提倡人权规范和惯例，促进维护人权普遍性的法律、监测和执行文书，同时尊重民族和文化的多样性。联合国系统的人权机制在三个领域开展工作：信息、分析和政策发展；支持人权机构和机关；提倡和保护人权。这些活动都是支持会员国执行人权规范的一项单一战略相辅相成的部分。

48. 将人权纳入联合国系统各部门的工作方面迄今已取得良好进展。譬如，在维持和平特派团中部署了人权专家。在大多数人道主义行动中，保护难民或国内流离失所者是对紧急情势作出反应的重要方面。联合国支持的发展方案通过传播资料和开展教育，并通过支持国家人权委员会等人权机构来增进人权。

49. 我们面临的挑战是如何继续取得进展，尤其是帮助各国在国内进一步保护人权。我们还要继续努力实

现人权条约制度的现代化；加强实况调查特别程序的作用；并且加强联合国人权事务高级专员办事处的管理能力，以便支持这些努力。

### 在国家一级支持人权

50. 在《千年宣言》第 25 和 26 段中，会员国决心加强国家一级的能力，以期执行人权、包括少数人权利、妇女权利、儿童权利以及移徙者权利的原则和惯例。从长远来说，在国家一级建设强有力的人权机构，可以确保以持续的方式保护和增进人权。因此，在各国设立或加强反映出国际人权规范的国家保护人权系统应该成为本组织的主要目标。在摆脱冲突的国家中，这些活动尤其重要。

51. 为了实现这些目标，联合国人权事务高级专员办事处已经开始通过驻地协调员系统，努力确保将人权纳入国家一级的分析、规划和方案执行工作。联合国国家小组——包括联合国各基金和方案、专门机构以及世界银行——需要获得资料、分析意见以及如何将人权纳入国家方案的实例。人权事务高级专员办事处必须有能力建设国家小组，评估和传播最佳做法，并且发展监测机制，以便衡量其人权方案产生的影响。为了避免重复并确保妥善使用资源，高级专员需要得到伙伴机构尽可能多的支持，同时维持必要时部署办事处自己工作人员的能力。

**行动 2. 联合国人权事务高级专员将与联合国发展集团和人道主义事务执行委员会合作，制订并执行一项计划，以便在国家一级加强与人权有关的联合国行动。**

### 人权条约机构

52. 现有条约机构及其人权机制和程序是一个庞大而复杂的系统。人权机制日趋复杂，随而产生提出报告的义务负担，耗用了会员国和秘书处的资源。因此，现行体制的裨益并不始终十分明显。

53. 目前存在与每项主要人权条约和公约相对应的六个委员会。随着《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》得到批准，不久将增加一个委员会。

各委员会都由独立的专家组成，他们在条约机构——由已经批准某项条约或加入某项公约的国家组成——的权力之下开展工作。这些各不相同的人权委员会——每个委员会都着重处理重要而不同的问题——的现行结构对条约签署国都提出了困难的报告要求。正如 1997 年一位独立专家的结论所说：“不提交报告已经成了老大难问题……(许多)缔约国……或者根本不提交报告，或者很迟才提交报告”（E/CN.4/1997/74，第 112-113 段）。

54. 有两项措施也许有助于解决现行体制的不足。第一，各委员会应该制定一种协调一致的办法开展活动，并且将各种不同的报告要求标准化。第二，应该允许各缔约国编写一份单一的报告，综述其遵守已加入所有国际人权条约的情况。

**行动 3. 联合国人权事务高级专员就新的简化报告程序与条约机构开展协商，并在 2003 年 9 月底之前向我提出建议。**

### 改进特别程序

55. 联合国在调查具体国家的情势以及审查新的和关键问题时，依靠各种报告员、高级代表以及工作组，他们统称为人权特别程序。这些程序都是重要手段，多年来协助推进人权事业。然而，现在存在大量特别程序——目前有 40 多种现行的特别程序，它们都以特设的方式产生，没有明确的业务规则。

56. 现在需要有两套有关的措施。第一，我们需要提高特别程序所产生的报告和分析的质量。为了实现这一点，可以为采用特别程序和选择被任命者制定明确的标准，从而为其业务活动和报告职能制定妥善的准则。

57. 其次，联合国必须加强支持特别程序的能力。与各种特别程序相关的标准缺乏一致性，这可能说明缺少必要的资源来执行这些程序受权执行的任务。为了解决这一问题，可以任命更多资深的专业人员以及提供良好的行政支助。

**行动 4. 联合国人权事务高级专员将审查各项特别程序，并在 2003 年 9 月底之前向我提出报告，提出如何加强这些程序的效力以及改善提供支助的建议。**

#### **精简管理工作**

58. 近几年来，对人权事务高级专员办事处提出的要求不断增加。办事处从经常预算中得到的资源比例有限，可以获得的资金难以预料。此外，资金来源多种多样，导致方案活动缺乏整体性和连贯性。办事处的可信度和有效性取决于能否获得适当的资源和这种资源可否预测以及利用这些资源的管理能力如何。大会要求进行以及内部监督事务厅目前正在开展的管理审查可以提供重要的指导意见和看法。

**行动 5. 联合国人权事务高级专员将制定一项加强管理工作的计划，同时考虑到内部监督事务厅所开展管理审查中提出的建议。我预期在 2003 年 3 月底之前收到这份报告。**

### **C. 加强新闻工作**

59. 联合国有许多动人的事情可说。这些事情必须说得好好，因为大众的支持对于加强本组织的工作极其重要。联合国必须能够将众多的决议、决定、宣言和辩论情况变为有意义的信息，将联合国努力为大家创建一个更加美好的世界的中心作用放在显著的地位。

60. 新闻部各种授权任务太多，因此工作非常散乱。新闻部编制了大量新闻资料，也举办了许多活动，但是，这些产品本身务必不能看作是目的。联合国必须确保其新闻资料和有关活动产生想要的影响，成为向全世界传达本组织自己独特的声音的有效手段。因此，评估和监测非常重要。

61. 我在 2002 年 3 月送交新闻委员会的报告 (A/AC.198/2002/2) 是大会所要求的对新闻部进行全面审查的第一步。我在这里是为设在纽约的新闻部提出开展业务新模式，为实地的各联合国新闻中心提出开展业务新概念，并提议对新闻部的每一项主要产品和服务项目进行彻底的影响评估。我还对秘书处的出版

物方案及其提供图书馆服务的方式提出若干改革建议。

#### **新闻部重新定位**

62. 新闻部的活动是多方面的：通过无线电台、录像和因特网报道联合国的活动；制作新闻材料宣传特别是联合国的问题或会议；特别活动和展览；导游；图书馆服务；以及同联合国以外的媒体和其他团体的联系。新闻部的工作有一些是为了告知和影响中介机构，特别是大众媒体、非政府组织和教育机构。其他活动如在联合国总部举办的展览和特别活动，观众则少得多。

63. 对新闻部进行全面审查后确定，必须对新闻部的作用有更明确的了解，对新闻部的各项职务要更有条理地加以阐述。新闻部必须把精力放在关键信息上，这将成为经协调的有具体目标的通讯战略的一部分。我们还计划加强我们的网基通讯并使之中央化，因为因特网将是日益重要的工具，在未来几年联合国的信息将通过它来传播。

64. 下面概述的新结构目的是改善新闻部执行有效和目标明确的新闻方案的能力：

#### **行动 6. 新闻部将改组如下：**

**(a) 设立战略性传播司，它将围绕优先主题来设计、传播和评价联合国信息；**

**(b) 设立外联司，它将把向代表团提供的服务、同民间社会的联络和为大众开展的活动集中起来；**

**(c) 加强新闻和媒体司，新闻部的网站业务将归它管；**

**(d) 把制图科移到维持和平行动部。**

65. 新闻部将更加重视评价工作，以便各项方案更好地符合目标对象的需要。从来没有对新闻部的活动所造成的影响进行过全面评价。将在未来两三年内进行彻底审查，之后可能需要对该部的重组和资源重新调配问题进一步作出决定。



**行动 7. 新闻部在内部监督事务厅的协助下，将在三年期间内对新闻部全部活动的影响和成本效益进行系统的评价。**

### **重组联合国新闻中心**

66. 联合国是一个全球组织，一心一意为全世界人民服务。联合国必须更好地加强它在总部以外的传播工作。为此，我们必须使联合国新闻中心网络更有效地为整个联合国系统服务。

67. 联合国新闻中心在把联合国信息传播到全世界、消除误解并作为获取联合国材料和数据的联络点方面可发挥极为重要的作用。联合国新闻中心还经常充当联合国的耳目，把有关联合国的新闻和对联合国的反应报告回来。

68. 世界媒体场景已经大大改变，新闻文化发生了很大的变化，信息和通讯技术也取得革命性进展，这些都迫使联合国必须寻找与二十年前切实可行的办法不同的解决办法。

69. 虽然各联合国新闻中心占新闻部总预算的 35%，但是目前有许多新闻中心——共有 71 个，其中大多数工作人员很少，资源极其有限。经过接连的零增长预算和目标明确的裁减，而且本组织活动的范围在此期间又大大扩大，各新闻中心现在要想方法来作出重要的贡献和产生影响。

70. 设在费用很高的发达国家——澳大利亚、日本、美利坚合众国和欧洲联盟大多数国家——的新闻中心的费用现在占有所有新闻中心的开支的 40%。虽然使发达国家媒体和大众正面了解联合国是重要的，但是令人关切的是，这些新闻中心占用了很大一部分现有的高级工作人员和经费。

71. 应重新调配资源来加强设在为数不多的战略地点的新闻中心。在大多数情况下，最好的备选办法是设立联合国区域新闻“站”，配备充足的资源和能力，以更加关注和专业的的方式使各区域的大众知道联合国的活动。这些新闻站可改编新闻材料来满足它们所服务的地理区域的需要；维持一套中央保存的报告、

出版物和数据；以及积极主动同媒体和一般大众打交道。在发展中国家，它们将在驻地协调员系统的密切合作下开展业务。

72. 作为第一步，我打算把设在西欧的 13 个新闻中心的工作合理化，并合并为一个区域站。这将腾出资源用于一个强有力的、有效率的新闻站，并将这些资源重新调配到更加优先的活动。我相信在未来三年内，我们也应该在其他区域以同样的方法向前迈进。

**行动 8. 我提议围绕区域站使联合国新闻中心网络的工作合理化，从设立西欧站开始。**

### **合并联合国图书馆**

73. 联合国图书馆服务分得太散。每一个总部办事处和区域委员会都收藏了大量图书资料，许多联合国新闻中心都有自己的图书馆，全世界 246 个地方都有托存图书馆。大会要求对联合国图书馆全部活动进行深入审查。这项审查突出了需要注意的两大领域：缺乏综合管理和需要现代化。

74. 联合国图书馆一直都是独立操作的，极少中央监督和指导。某些图书馆虽然开发了专门能力，但目前使用不足。例如日内瓦联合国图书馆有能力发展成为一个收藏纸面文件的地方，并可集中力量将材料数字化和在线传送到其他地点。联合国总部的达格·哈马舍尔德图书馆也有较大能力为所有地点制定基本图书馆政策，并带头为整个联合国协调和管理网络内容。

75. 通过采用技术，我们有机会使我们的图书馆现代化。特别地，达格·哈马舍尔德图书馆正在朝着虚拟图书馆的方向发展，这不仅表现在其向各代表团和工作人员提供传统服务的方式，而且还表现在它通过网站同民间社会接触以及其对全世界各托存图书馆提供服务的方式。长期的目标将是建立单一、多语文电子网关，以便查阅藏书、文件和资料。这一远景的实现可大大减少需要分发的纸面文件的数量。不过，我们在使联合国图书馆系统现代化的过程中，将确保各会员国常驻代表团可继续查阅联合国收藏的硬拷贝



图书资料 and 文件。这一在线查阅的基本概念——必要时硬拷贝作后备——将在一项行动计划中进一步制定。

**行动 9. 联合国图书馆的管理将改善如下：**

**(a) 纽约达格·哈马舍尔德图书馆负责制定政策和协调所有联合国图书馆的工作；**

**(b) 新闻部连同管理事务部将制定一项全面计划，通过采用信息和通讯技术把不同地点的联合国图书馆服务合并起来；**

**(c) 新闻部将制定和执行一项计划来改善以电子方式查阅联合国收藏的图书资料，方便所收藏的纸面文件转变为电子文件，并向托存图书馆人员提供培训。**

**改善对出版物的监督**

76. 2001 年，大会要求对秘书处的出版物方案进行全面审查。每年印发的新标题或经订正标题的文件超过 1 200 份。它们的篇幅（从 4 页到 2 000 页不等）、格式、目标对象和印数（从 100 份到 15 000 份不等）均有很大差别。

77. 联合国最好的主要出版物提供关键课题领域广为使用的基本资料。在某些情况下，这些出版物成为全世界研究员和政策专家的主要参考资料来源。它们也是联合国宣传活动的重要和有效组成部分。但是，我们的关键挑战是在恰当的时候把恰当的出版物送到恰当的读者手中。

78. 对所有其他印刷材料——从主要参考书到期刊和公告——的审查表明，零碎散乱和重复的现象非常严重。

79. 有必要提高对出版物的检查和监督水平。是否出版的决定不是根据对文件的增加值、目标对象或费用的严格分析作出的。高级别的出版物委员会没有证明它是确保质量和程序控制的有效机构。

80. 我认为，某一给定领域的各实务部门必须相互合作以规划和协调它们的出版物，以便把零碎散乱和重

复的现象减至最低程度。每项出版决定的潜在成本和好处必须仔细评估。出版物委员会的作用应是制定共同的标准和政策，例如确定印数和印刷品种类的准则，以及确定版税付款应否归还编制该出版物的部门。

81. 向人数少的对象提供非常专业的资料费用很高，迫使参考资料和学术领域的商业出版商把越来越多的内容改由在线提供。我深信，这种移到在线服务和提供的做法对联合国能否继续作为有权威和及时的资料来源非常紧要。例如，按年的统计数据库——目前以多种语文编制，但是在印发时大部分已经过时——应该在线分发。联合国粮食及农业组织在这方面取得重大的进展，它不仅将其许多印刷材料放在网上，而且建立了一个在线追踪系统和一项多层订阅计划，根据用户的地点和支付能力收取查阅费用。

82. 我承诺确保这种转移到数字资料基础设施的做法不会不利地影响到因特网使用不多的国家。因此，我们必须对适当的印刷系统进行投资，从而保持能力在必要时提供硬拷贝文件。如果做得适当，这一新办法应可确保联合国的关键资料能够更加迅速地送到最需要和最重视这些资料的人的手中。

83. 有一个出版物必须完全取消，那就是《联合国机关惯例汇编》，这个出版物是会员国在 1950 年代第一次要求的。《惯例汇编》是联合国各机关的决定摘要以及有关材料的汇编，按《宪章》条款编排，目的是说明《宪章》的适用和解释问题。编制《惯例汇编》是一项艰巨的报告责任，需要大量资源。秘书处根本就无法及时提供修订本。由于这一文件的主要用户是研究员和学者，学术机构不妨考虑把编制《惯例汇编》的责任承担下来。

**行动 10. 出版物将改善如下：**

**(a) 各执行委员会将在其各自课题领域范围内规划和协调所有出版物，以便减少联合国众多出版物的数量并加强这些出版物的一致性、重点和时间表。新闻部在印发文件方面也将这样做；**

(b) 出版物委员会将改组为制定标准的机构，有与这项职务相称的适当的成员和职权范围；

(c) 以要求才印的能力为补充的在线提供出版物的可行性和费用将予审查；

(d) 《联合国机关惯例汇编》不应再由联合国编制。

### 三. 向会员国提供更好的服务

84. 为使联合国解决任何实质问题，会员国依靠一个支助和活动基础设施，这一设施极为关键，但并没有广为人们所了解。会员国为其会议要求提供背景资料的文件、设施和口译服务，要求提供关于审议情况和决定的报告和记录。联合国在此方面运作得怎样是整个联合国发挥效益的关键所在。

85. 在本节内，我要探讨加强联合国报告连贯性和影响以及减少报告数量的措施。我还提出措施，协助制订更加统一的会议规划和管理方法。

#### A. 精简报告

86. 联合国从事的工作所造成的影响和现实意义在极大程度上依赖报告的质量。报告提供联合国主要机构需要的数据和分析，以便在了解情况后对实质性政策问题和整个联合国资源分配作出选择。联合国的报告还对联合国就数量惊人的问题进行的辩论和作出的决定提供文件记录。

87. 报告的价值取决于编写报告时所做研究工作的深度，内容表述的清晰度，以及报告印发的及时性。目前，报告数量多如牛毛，往往重复，造成的影响很零碎。向大会第五十六届会议共提交 500 多份文件，另有 100 份文件提交给经济及社会理事会（经社理事会）同时召开的届会。此外，联合国各主要机构对报告的要求也常常同附属机构和职司委员会的要求重复。

88. 各会员国，尤其是小国，面对这些需要读懂、需要采取行动，但又堆积如山的文件束手无策。秘书处本身正在想方设法跟上各政府间机构要求的文件越

来越多的形势。要求数量之大，正在减弱秘书处提供有重点，有增加值的分析能力。

89. 报告的内容和及时性影响到整个系统的决策质量。编写数量较少，但更及时、质量更高的文件，这对于振兴大会和经济及社会理事会的工作十分关键。精简报告将有助于提高政策的连贯性，确保政府间机构综合处理有关政策问题。

90. 各会员国认识到，需要采用新方法。经济及社会理事会在最近一届会议上呼吁会员国、其附属机构和秘书处加紧努力，确保加强它要求的报告与提交给理事会的报告之间总体统一，并精简文件。经社理事会还请秘书处就有关任务提交综合报告。

91. 下面的提议是以两项基本原则为准：综合处理相互关联的问题以及减少文件数量、篇幅和频率。

92. 初步审查表明，大量文件涉及类似的课题。例如，每年印发的关于联合国同其它组织之间的关系的文件超过 15 份，同样地关于各个救灾活动的文件也很多，其中一些是若干年前的救灾活动。今后，我们将为每一项这类问题编写一份综合报告。我还将继续寻求其它机会来综合归纳重复性报告。

93. 在经济和社会领域，情况尤其复杂。各份报告都是由各不同的部厅按照经济及社会理事会、大会第二委员会和第三委员会以及各职司委员会提出的多种要求编写的。

94. 合并报告和使报告合理化的计划可以包括以下内容：

(a) 在秘书长关于联合国工作的报告和秘书长关于《联合国千年宣言》执行情况的报告这两项规定编写的年度报告中，将全面审查联合国面临的所有问题。第一份报告回顾联合国的工作，第二份报告监测全球进展情况，着重分析和向前看；

(b) 然后可以编写几份跨越主题的报告，论述同第二委员会和第三委员会相关的重要全球性主题，例如全球化与贫穷问题；

(c) 以这些范围较广的报告为指导，为第二委员会和第三委员会编写数目有限的主题报告，涉及它们重复审议的议程项目的内容，以及最好作为这些主题报告的组成部分来处理的具体报告要求。

95. 这些主要报告还可以在附属机构中用作背景文件。

96. 在回应你们未来的报告要求方面，我将谨慎行事。我将以下列两项关切的问题为指导：加强秘书处提交大会审议的分析报告的连贯性；协助大会以综合方式处理相关问题，从而帮助大会最大限度地加强政策的现实意义及其审议所得结果的影响。

97. 并非每份报告的价值都是相同的，也不是同样重要，编制文件并不一定是传播某些事项的最有效的手段。我预计：

(a) 如果要求澄清事实，或是定期提供重复活动的最新资讯，可以向有关委员会或机构提出口头报告。这可载入会议简要记录之中，供第二天分发；

(b) 载有政策内容的报告将继续作为秘书长的报告提交。提供资料的报告可能是例常报告，如资料说明和议程文件等，可以作为秘书处的报告提交。

98. 联合国的报告还可以按以下方法加以改进：

(a) 严格遵守页数限制。我们已经改进了对这一规定的遵守情况；

(b) 用词简单明了；

(c) 更加着重需要采取和建议的行动；

(d) 以简短的执行摘要概括报告实质内容。

99. 最后，有些问题需要解决，它们涉及报告的频率，以及有关定期编制报告的要求虽过期很久但仍记录在案。我敦促会员国审议各项报告要求的频率，以及是否可能建立有系统的审查机制，以确定重复性报告是否仍然需要。

**行动 11. 报告将按下列办法加以改进：**

(a) 合并有关主题的报告；

(b) 编写更清晰的报告，载列明确的行动；

(c) 遵守规定的页数限制。

**行动 12. 我鼓励大会建立一种机制，来审查重复性报告的要求是否继续需要及其频率。**

## B. 大小会议的管理

100. 联合国每天都召开大小会议，编制大量报告和文件。这些都不是本组织可有可无的活动，而是反映世界上包容性最强的多边机构每日运作的中心环节和根本方面。

101. 大会要求全面审查大会事务和会议事务部的工作方法、职能和生产水平，细节载于秘书长的一份报告 (A/57/289)。在这一全面审查基础上，我打算提出若干根本措施，改进该部向会员国提供服务的方法。

### 以综合性办法规划和管理会议和文件

102. 该部应更积极主动提高政府间活动整个过程的效益。这需要调整其工作方法，强调事先规划，采取综合性办法管理会议和文件；建立新的组织结构，提高效率和成本效益；战略性地利用信息技术来编制、翻译和分发文件，以及规划和管理会议。为反映这一变革和其它变革，该部目前改称大会和会议管理部。将落实的其它改革如下：

103. **预先规划。** 该部在同有关政府间机构和秘书处其它部门协商下，大幅度改进其有关会议和文件的规划。该部将在大会届会开幕之前，同大会主席以及各委员会和会议的主席团协商，尽早制订会议和文件的详细规划安排。

104. **协调。** 大会六个主要委员会的秘书将在全年内定期开会，作为一种协调机制来规划和安排会议。他们还将同该部密切协调，确保及时编写所有必要文件。

105. **尽量利用全球存在。** 将指示该部运用其遍布全球的人员和资源，最好地实时满足本组织的需求和要求，从而降低成本费用。该部还将负责执行工作量分配安排，协调其所有相关政策、程序和数据库。

106. **会议管理。** 该部将同大会各委员会一道确保各次会议都有适当的议程，所有正式讨论按时开始和结束。

107. **电子文件处理。** 为了更有效地管理文件流动，并尽可能广泛分发文件，该部将设法实施一套数字文件处理系统。该部将编写不断增补新内容的网基《日刊》，所有参考文件都用有效超文本链接。还将包括一个全部会议活动的数据库。

108. **文件管理。** 一个新的时间档制度将确保文件在预定由要求这些文件的机构审议之前很早就以所有需要的语文印发。最终将引进的要求才印的技术将能够以会员国要求的格式印发文件，减少印数、运输费用和纸张消耗量。

**行动 13. 大会和会议管理部将实行改革，采用综合性更强的方法规划管理会议和文件。**

#### 四. 合作效果更好

109. 当前的全球时代提出的各项共同公共政策的挑战跨越国界和机构界限。无论我们的目标是减少赤贫或防治艾滋病毒/艾滋病，或者是确保可持续发展或防止武装冲突，我们推行的战略都必须依靠在本组织内协调行动和加强与外部伙伴的合作。

110. 在本节中，我将概述改进本组织的协调和进一步澄清机构作用 and 责任的步骤。我还将指出经济和社会领域以及有关非洲的结构改革。本节最后讨论联合国如何使民间社会和私营部门的行动者更有效地参与。

##### A. 协调取得更佳成果

111. 联合国是一个复杂的机构，具有全球性任务、雄心勃勃的议程以及有一个复杂的机制来处理往往相互关联的广泛问题。改进本组织的内部协调是我

1997 年的改革的主要重点。自那时以来，我们取得了重大进展，今天的联合国以更连贯一致的方式开展活动。

112. 不过，如果联合国要实现它每天面对的巨大社会、经济和政治挑战所要求的全系统协调，我们就必须做得更好。众多人民的生活和福祉取决于我们进行更有效合作的能力。

##### 总部和区域两级的协调

113. 作为 1997 年改革努力的一部分，我设立了一个高级管理小组，由所有部门、基金和方案的首长组成。此外，设立了四个关于和平与安全、经济和社会事务、人道主义事务及发展的执行委员会。这些协调机构的成立改进了信息分享，并鼓励了更密切的合作。

114. 我打算更多地利用各执行委员会，以改进战略规划，促进连贯的政策制定，并鼓励对本组织面对的政治、经济、发展、人道主义和安全问题之间的联系进行分析。我特别期待经济和社会事务执行委员会提供战略方向，并确保经济和社会领域中各有关实体的工作相辅相成。为此，该委员会将监督经济和社会领域的中期计划和方案预算的编制。

115. 各区域委员会在经济和社会方面发挥特殊作用。作为联合国在世界各区域的前哨机构，它们履行有助于本组织全球工作方案的职能。它们还阐明本组织在其各自区域中的优先事项，并使全球问题具有区域观点。每个区域委员会最近都对其工作方案进行了实质性审查。结果，各委员会制订了更好地反映各区域优先事项的议程。针对经济及社会理事会 1998 年 7 月 31 日第 1998/46 号决议，各区域委员会将努力与各专门机构、基金和方案合作，加强联合国区域一级行动的连贯性。它们还将争取与联合国系统外的区域组织加强合作与协调。

##### 外地协调

116. 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。在联合国开展活动的每个国家中，其首要目的是为该国人民服务。我们只能通过合作更有效地执行这项任务。

117. 联合国发展集团和人道主义事务协调厅等协调机制已促进加强独立业务实体，包括专门机构的集体影响。各机构、基金和方案已开始简化和统一程序。新的规划工具，如共同国家评估和联合国发展援助框架，已协助开展对国家需要和优先次序的分析，并将广泛的目标变为注重使命的任务。在东道国政府的协作下，已经在大多数发展中国家中使用了这些工具。另一种规划工具，即联合呼吁，现在包括一项人道主义共同行动计划，以便对危机中国家的需要作出集体反应。工作人员甄选和培训一直旨在确保联合国国家小组具有有效管理业务所需的领导技巧和能力。在塞拉利昂和阿富汗，协调责任交给了一位秘书长副特别代表，以便更有效地回应冲突后国家的政治、安全、人道主义和发展需要。

### 今后步骤

118. 驻地协调员制度是外地协调的关键，应予以加强，为发展和人道主义方案提供最佳的支助。将制订从联合方案拟订到综合资源调动的实际措施，进一步加强联合国系统的效力，并确保最佳利用其联合资源。

119. 例如，两个或更多的组织通过联合方案拟订支持同一个国家伙伴，或者合并资源用于一个单独项目，或者由不同机构执行同一项目的各个组成部分。另一项措施是集中资源，据此指定的联合国机构作为受托人以联合国系统的名义为商定方案或项目接受和持有资金。个别联合国机构可以用这些联合资金履行其方案或项目责任。这将需要对财务条例作出某些调整，改进信息技术的使用，并为捐助国提供清楚的问责制，包括共同报告和联合评价。另一个需予改进的领域是发展共同数据库和共有知识网络，确保国家小组可以使用联合国系统在全世界范围的现有知识和专长。中型和较大国家将需要专门用来支助驻地协调员的工作人员资源。最后，在正在摆脱冲突的国家

里将调整规划、预算制订和资源调动工具，以确保加强联合国业务活动之间的连贯性和协调。

**行动 14. 联合国发展集团将在 2003 年 9 月底以前制订一项执行计划，加强本组织在发展中国家存在的效力。该计划将包括诸如以下的特点，联合方案拟订，集中资源，共同数据库和知识网络，对驻地协调员的专门支助以及为正在摆脱冲突的国家提供的综合规划，预算编制和资源调动工具。**

120. 从长期来看，我认为联合国应为其国家一级活动研究其他模式。我们虽然需要保持联合国每个机构的独特贡献，但是我们应探讨联合国在国家一级的不同存在形式。例如在联合国财政和人力资源少的国家中，各机构、基金和方案应设立一个联合办事处。与东道国政府达成协议，设立一个共同方案，联合国为此将工作人员集中在一个办事处。在中型和较大国家，各机构、基金和方案可围绕主题问题进行组合，各“东道机构”按部门提供领导。东道机构将代表没有在该国派驻代表的本系统其他实体。东道机构以成本回收方式提供财务、行政和方案服务。

121. 联合国实体之间如何更紧密地的协调，不仅是组成我的高级管理小组的各基金和方案关切的事，也是整个联合国系统领导关切的事。所有机构、基金和方案的行政首长都强有力地承诺在外地进行协作，作为更有效地回应会员国及其人民的需要的手段。

## B. 澄清作用和责任

122. 联合国覆盖范围广泛的问题，在许多不同的地点运作。每个活动领域都有多种行动者，它们之间的分工并非总是象应该得那样清楚。《千年宣言》雄心勃勃、相互联系的目标暗示，本组织更需要以综合性更强的方式处理其工作方案。会员国和联合国各实体还必须清楚地知道谁做什么。

### 技术合作

123. 一个特别需要说明的领域是向发展中国家提供技术合作。几乎所有联合国实体都以某种形式提供

技术合作。鉴于国际金融机构资源、能力和方案范围日益扩大，在这方面说明谁做什么特别重要。

124. 在争取说明联合国各实体的作用和责任时，我认为应适用以下原则：

(a) 某一事项或活动的主导责任应由能力最强的实体承担；

(b) 某一事项或活动的主导实体应与联合国其他部门密切协作，而非复制本组织其他地方现有的专门知识；

(c) 应作出更有系统的努力，利用联合国系统外现存的大量知识和专长；

(d) 技术合作应尽可能由在外地有常驻机构和实地经验的实体提供。秘书处各实体应视情况提供技术指导 and 专门知识。

125. 我打算在今后 12 个月内分发一份文件，确实在关键领域进行技术合作的作用和责任。我敦促捐助国相应调整其供资决定。

**行动 15. 将于 2003 年 9 月底以前编写一份文件，澄清技术合作领域中的作用和责任。**

### **维持和平行动**

126. 为了进一步加强秘书处国际和平与安全方面的工作，有必要更清楚地界定现行的主导部门政策。该政策阐明政治事务部与维持和平部之间的关系。政治事务部将加强其在预防性外交、预防冲突和建立和平方面的重点。该部还将更多地参与制定秘书处在国际和平与安全方面的各项任务的政策。它将继续是外地政治和建设和平办事处的主导部门。维持和平行动部将是负责规划和管理外地的所有和平与安全行动，包括大多数人员是文职人员的行动的主导部门。

127. 此项安排将不妨碍这些行动的目前筹资方式，将在加强和平与安全执行委员会的全面政策制订和协调作用的并行措施范围内予以执行。

### **经济和社会事务部**

128. 经济和社会事务部 1997 年的合并，集中了以往分散在整个秘书处的关键职能，如人口和统计数据编制和分析、经济和社会政策分析及技术合作。合并的目标是对大会和经济及社会理事会的需要作出更连贯和更具实质性的回应。虽然总的来说这项目标已经实现，特别是就过去几年的全球会议而言，但是该部为很多会议提供服务以及分发报告使它力不从心，不能对会员国作出高效益和高效率的回应，也不能更有效地与在经济和社会领域中工作的联合国其他部门协调其活动。

129. 此外，各次全球会议的成果和《千年宣言》都要求对政策规划和咨询采取跨部门的综合办法。还相应需要寻求联合国系统的其他部门的帮助，并与国际组织、民间社会和私营部门的无数其他伙伴合作。会员国已特别要求注重发展筹资问题国际会议和可持续发展问题世界首脑会议的后续行动。

130. 由于经济和社会事务部的政策分析和技术合作工作极为复杂，并鉴于该部为经济及社会理事会、各职司委员会、全球会议的后续活动提供服务的巨大需求以及正在出现的属于其责任范围的、秘书处必须为此深化其知识和密切注意的各项问题，迫切需要加强该部的能力来管理这类范围广泛的领域和责任。特别地，我打算用该部的现有资源设立一个小规模的政策规划股，从而加强其战略规划能力。我还认为，我们必须加强该部的行政领导能力。目前该部现有的两个助理秘书长职位之一——性别问题特别顾问——虽然在行政上属于该部，但它担任的是全系统的具体职务，专门提高妇女在整个联合国的地位。为此而且因为该部目前覆盖如此广泛的议题领域和责任，因此，我提议给该部增设一个助理秘书长职位，协助全面管理该部的工作，并支助该部制定连贯的政策。为补充这些行动，正采取措施加强联合国贸易和发展会议与该部之间的协作。

**行动 16. 我将在下一个两年期预算中提议增设一个助理秘书长职位，以支持经济和社会事务部的政策连贯性和管理。**

### **行动 17. 将在经济和社会事务部内设立政策规划股。**

#### **非洲**

131. 非洲的特殊需要已经在联合国各次会议和《千年宣言》中得到承认。非洲将继续是一个交叉性优先事项，大会及其附属机构将继续处理该区域的政治和经济事态发展问题。必须促进和监测国际和联合国的支助，以确保非洲得到适当的注意。全球一级的注意将补充国家和区域两级的支助，联合国在这两级开展技术合作和分析工作。对联合国非洲发展新议程进行独立评价的知名人士小组已建议向大会提出一份专门关于非洲的全面报告，将和平与安全的各方面与发展联系起来。在为大会、经济及社会理事会及其附属机构编制这份和其他非洲问题报告时，必须确保连贯地归纳并提出联合国系统内外各机构所作的贡献。

132. 联非新议程的独立评价已建议在联合国总部执行适当的协调措施，支持大会和经济及社会理事会对非洲问题的审议。根据这项建议，我已决定将协调和指导秘书处编写有关非洲的报告的责任交给非洲特别任务顾问，并将目前拨给非洲和最不发达国家特别协调员办公室的资源转交他负责，该办公室目前设在经济和社会事务部。

### **行动 18. 非洲特别任务顾问将协调和指导为大会及其附属机构进行与非洲有关的辩论而编制的报告和投入。为此目的，分配给非洲和最不发达国家特别协调员办公室的资源将转拨到他的办公室。**

#### **C. 促进伙伴关系**

133. 国际社会正在变得更加多元化、多样化。民间社会和私营部门的行动者正在日益参与从地方到全球各级的国际合作。他们的参与形式从提出意见和建议到提供公共保健服务或粮食援助等具体活动不等。他们不可或缺的贡献得到了广泛的承认。为此，各会员国在《千年宣言》中决心，“使私营部门、非政府组织和广大民间社会有更多的机会协助实现联合国

的目标和方案。”我将在本节讨论民间社会与联合国系统之间的相互作用，特别是私营部门和基金会与联合国之间的关系。

#### **让民间社会参与**

134. 民间社会行动者的数目及其所置身的跨国网络数量按指数增长。国际非政府组织的数目在二十世纪增长了 40 倍，到 2000 年达到 37 000 个以上。非政府组织不断扩展的世界网络几乎涵盖了从乡社区到全球首脑会议的各级组织；也几乎包括了公共生活的每个部门，从提供小额信贷和提供紧急救济物资到环境和人权活动。

135. 联合国与民间社会各组织的关系与《宪章》一样渊源久远。几十年来，联合国系统与非政府组织在人道主义和发展领域一直开展伙伴合作。事实上，这种关系非常密切，在许多情况下，非政府组织在国家一级参与了联合国的规划进程。

136. 民间社会行动者广泛参与政府间进程还是比较近的事。这是在过去十年的各次世界性会议中发扬光大的。许多世界性会议的正式审议和决策工作现在往往因在非政府组织论坛开展的辩论和与正式会议平行举行的活动而增色。联合国的许多条约机构现在除了审议各国政府提出的正式报告之外，还例行审议非政府组织提出的后备报告。有时，非政府组织还在全体会议上发言，并与政府代表一起参加正式的圆桌讨论。许多国家的政府现在让民间社会的代表参加出席国际会议和特别会议的代表团，有时还让他们参加出席大会的代表团。

137. 安全理事会已通过一些创新和创造性的措施，让其成员听取非政府组织的意见。例如，“阿里亚办法”让非政府组织就某些危机问题以及武装冲突中的儿童等问题在正式会议之外向安全理事会成员提供证词。

138. 如今，有 2000 多个非政府组织具备经济及社会理事会的正式咨商地位，约有 1 400 个非政府组织具备新闻部的正式咨商地位。有 3 500 多个非政府组织



取得了最近一次全球会议——可持续发展问题世界首脑会议——的正式认可。

139. 由于参与程度的这种爆炸性增长，多年来发展起来的促进联合国与民间社会行动者的相互作用的系统现在已经显得吃紧了：

(a) 非政府组织数目的迅速增加使我们的设施和资源受到了极大的压力。联合国现在已无法实际容纳所有要求参加联合国会议的各非政府组织；

(b) 认可参加会议的程序各不相同。尽管实践经验已经不少，但希望出席和参加联合国会议的非政府组织往往遇到不同的标准和混乱的手续；

(c) 许多会员国唯恐不断受到压力要让非政府组织更多地参与其审议工作，而非政府组织则认为没有让他们进行有意义的参与；

(d) 工业化国家与发展中国家的非政府组织在数量上有极大的不平衡，很少有发展中国家的非政府组织参加联合国的活动；

(e) 一些民间社会行动者——单单提议愿和私营部门团体——并不认为自己是非政府组织，他们参与的模式也不是很清楚；

(f) 秘书处内有好几个部门负责让非政府组织参与的工作。

140. 一些非政府组织已试着解决上述令人关切的问题。在许多情况下，它们联合起来对实质性的政策问题提供集体意见。有些非政府组织针对其代表性的广泛以及它们向谁负责的问题，试图探讨建立一套自我规范制度和商定的行为守则。一些非政府组织已努力扩大其成员范围，让发展中国家的人和团体参加。

141. 当然，确定认可非政府组织参加联合国会议和其他审议工作的条件是会员国的特权。但是，根据反映连贯性、一致性和可预计性的程序和政策来让民间社会行动者参与，这对所有有关各方都有好处。我认为，不妨总结一下联合国至今在与民间社会协作方面所取得的经验。作为第一步，我将聚集一批代表各种

观点和经验的知名人士，以审查过去和现行的办法，建议今后可作的改进，以使民间社会与联合国之间的相互作用更有意义。

**行动 19. 我将建立一个名人小组，以审查联合国与民间社会之间的关系，并提出改善协作模式的具体建议。**

#### **让私营部门参与**

142. 联合国与私营部门之间的关系在过去五年里也按指数增长。这反映了大家日益认识到私营部门在一个全球化世界创造就业机会、投资和经济增长的能力，而联合国也相应需要让私营部门参与取得可持续发展的努力。这也反映了私营部门日益认识到国际规范和标准对于开展业务的重要性。

143. 联合国与私营部门的联手合作对联合国有利，也对得到慷慨支助的各项事业有利。不过，这些合作关系不能取代各国政府自身必须完成的工作。

144. 1999 年，我促请国际工商界领袖与劳工团体和民间社会团体一起，使全球化工作更加公平、更加可以持续。2000 年 7 月发起的全球契约倡议寻求增进有关人权、劳工权利和保护环境的九项核心原则。这项倡议为让私营部门参与提供了一个广泛的框架，如今涉及全球数百家公司及国际劳工团体和非政府组织。我希望全球契约这一项倡议届时将成为在全球市场中灌输公德概念的重要文书。

145. 联合国与私营部门的合作并不是全新的事。联合国各项基金和方案有这种关系已经很久了，私营部门各公司和基金会以其资源、知识和其他形式的援助来支持联合国的工作。许多慈善机构和工商界领导人或是单独采取行动、或是与联合国机构和民间社会组织合作，参与国家一级的方案来防治艾滋病毒/艾滋病、向农村社区提供较好的医疗保健、保护脆弱的环境、增加成人识字率、以及参加其他一些行动。

146. 最近，私营部门的公司和基金会对在全球一级别与联合国合作的兴趣显著增加。值得注意的是，特德·特纳通过联合国基金会向联合国作出了史无前例



的捐款，比尔和美琳达·盖茨基金会支助抗击艾滋病/艾滋病和其他疾病的斗争，还有许多其他基金会和私营部门公司为社会和人道主义领域得到联合国支持的世界事业提供捐款。联合国国际伙伴关系基金原先是为与联合国基金会合作而设的，现在不得不将其服务范围扩展到答复越来越多的希望与联合国合作的私营部门实体的询问和满足它们的资讯需要。

147. 我认为，值得将全球契约办公室和联合国国际伙伴关系基金重组，归入一个共同的总体部门。这两个单位的作用目前不同、今后还会很不相同，全球契约办公室负责提供联手机制来促进九项原则，而联合国国际伙伴关系基金则将负责协调和动员用于开展伙伴关系的资源。不过，联合国与私营部门和慈善组织开展联手合作必须有一个单一的联络中心。员额和活动的经费仍将主要来源于预算外资源，全球契约将继续推行其从会员国和基金会筹资、而不是从私营部门的公司筹资的政策。

**行动 20. 将设立一个伙伴关系办公室，将全球契约办公室和联合国国际伙伴关系基金重组，归入一个共同的总体部门。**

## 五. 按照优先事项分配资源

148. 为确保我们的工作反映出《千年宣言》的优先事项，我们必须采用高效、灵活的系统，为本组织的优先工作分配充足资源。我们的规划和预算进程应与我们具有活力的工作环境相适应，秘书处和会员国也应关注成果。目前的系统未能做到这一点。

149. 我将在本节探讨目前的规划和预算进程，并指出一些需要简化和改进的重要领域。我还将探讨如何精简维和行动预算、改善信托基金的管理。

### 最近的趋势

150. 毋庸讳言，联合国需要资源来执行每年接受的大量任务。本组织依靠会员国提供充足资源，并按时足额交纳会费。我高兴地报告，近年来本组织的财务情况略有改善。2000年12月，就修改会费分摊比例表达达成协议，为美利坚合众国交纳对本组织的大量欠

款铺平道路。收取的欠款用来支付对各维和特派团部队派遣国的欠款。有利的经济情况也使其他会员国补缴了欠款。2001年，各会员国缴纳的会费总额是本组织有史以来最高的一年。

151. 然而，实际情况是，本组织的经常预算未能与通货膨胀保持同步，而授权的活动数量却大大增加。我们通过仔细监测开支，提高生产率，并通过有利的汇率变动，但很遗憾的是，同时也通过大幅削减培训、信息技术和设施维护经费，本组织的工作才得以维持。我们对最后一点特别关注；本组织总部的有形基础设施多年失修，情况极端严重。因此，我们必须按照提议的《基本建设总计划》采取行动，对纽约秘书处大楼进行修缮。

152. 我曾多次指出，秘书处现在已经到了以现有资源完成任务的极限。通过改革节约的资金，必须再次投入，用以加强本组织近年被削弱的部门。这一改革决不能成为新一轮削减预算的借口。的确，我认为除根据通货膨胀和汇率变动作出调整外，下一个两年期预算的实值应该有所增加。

153. 会员国自然有权期待他们提供本组织的资源得到明智和有效的使用。作为本组织的行政主任，我承担全部责任，保证谨慎、有效地使用这些资源，实现会员国提出的各项目标和优先工作。

154. 两年前，大会批准对联合国规划和预算的制订方法作出重大调整。我们在执行这一新的、注重成果的预算系统方面取得了很大进展。然而，我们还需作出更大努力，确保会员国对本组织是否正在实现预期成果作出有意义的评估。并且，我认为现在应该对本组织的规划和预算周期进行更全面的审查，使周期与注重成果的手段相一致。我们追求的目标应该是，把规划和预算变为真正的战略工具，为本组织的优先工作和工作方案服务。

### 目前编制预算和规划进程的弱点

155. 规划和编制预算周期包括以下三个方面：

(a) 一个中期计划，确定本组织四年期的优先工作，并作为本组织工作基础的基本战略指导；

(b) 一项预算概要，提前两年表明全部资源数额；

(c) 一份详细的两年期方案概算。

156. 规划和预算方面有三种监测和审查机制：

(a) 大会第五委员会；

(b) 方案和协调委员会；

(c) 行政和预算问题咨询委员会。

157. 这一进程存在着严重缺陷：复杂繁琐，旷日持久，互相脱节，耗费时间，刻板僵硬。用以评估我们活动产生的影响的目前系统机能不全。这一规划和预算周期必须简化，必须提高效率。

158. 按照目前的程序，中期计划由方案协调委员会和第五委员会审议；而预算概要和方案概算则由这两个机构与行政和预算问题咨询委员会一起审议。2001年，这三个机构为讨论2002-2003两年期方案概算，共举行了295次正式和非正式会议。第五委员会还举行了106次非正式会议。

159. 为这一进程提交的文件篇幅冗长。新近的中期计划文件共222页。而相应的方案概算共计31款，长达2000页左右。

160. 这一进程旷日持久。涵盖四年的中期计划烦琐而不切实际。2002至2005年的中期计划于1999年制定，并于2000年得到批准，因此无法反映《千年宣言》的政治共识和所涉预算问题。编制预算周期也要比周期涉及的两年期早18个月开始。

161. 目前的系统使中期计划所载的方案规划的主要部分与以方案概要和方案概算形式出现的资源分配在战略上相互脱节。本组织的中期计划及其预算有不同的时限，由不同的机构却在不同的时间加以审议。因此，这些互不相干的规划和预算自然互不一致，确定机构优先工作的决定与使用有限资源的决定也互相脱节。

162. 在预算批准之前18个月，要为准备提交、会议服务并为总资源划拨的谈判花费大量时数，而总资源划拨与上一个两年期相比却无甚变化。2001年，秘书处对书面提出的490个问题作出563页的书面答复。我们估计，为这几个委员会的工作，秘书处工作人员花费的时间约值1030万美元。

163. 秘书长作为本组织的行政主任，如不事先征得会员国的同意，无权在各个方案和人事与非人事费用之间调动资金。但是，会员国却为许多专门机构、基金和方案的行政首长提供了灵活性，使他们能够对迅速变化的要求作出反应。

164. 现有的方案执行情况报告和评估系统对未来的规划和资源分配决定并无实际影响。在每一个两年期结束时，方案执行情况报告对36000多项产出的完成情况加以核对，而方案和协调委员会只注意到完成情况的内容。每年还选择一些方案进行两次深入评估。但是，这些审查并没有在方案或筹资上带来变化。

165. 总之，规划和预算周期支离破碎，容易产生重复工作，文件负担过度繁重。这一周期不鼓励为确定优先工作、相应分配资源采取有力的战略对策。会员国和秘书处为这一进程花费了大量的时间和浪费有限的资源。而小国的处境更为不利，他们人力资源有限，无法积极参加这一周期的各阶段和不同部分。

### 简化程序

166. 在联合国系统的某些机构中，会员国已经表明能够接受方案规划和预算进程中创新和意义深远的变化。比如，世界卫生组织完全改变了预算进程，把具有战略意义的预算文件压缩和精简到100页。卫生组织的预算既强调方案方向和资源预测，又注重对成果的关注，因此大大缩短了政府间谈判进程。

167. 我认为，简化规划和预算进程将使代表们能够集中关注目标和成果，而不是投入和产出这些数量上的措施；使代表能够在实际规划范围内在工作方案与资源分配的选择之间加以必要的联系。此外，政府间审查进程本身也将按照这一理论得到精简。

**行动 21. 改善规划和预算系统将包括以下特点：**

(a) 加强中期计划的战略意义，涉及的年限应从四年压缩至两年，并在更加接近计划所涉的时期提交；

(b) 预算概要与中期计划应合而为一；

(c) 预算应更加简短、更具战略意义，详细补充资料应另行提交；

(d) 在一个预算期间可以灵活地在方案之间和拨充人事费用与其他分配费用之间重新分配资源，最高以 10% 为限；

(e) 加强评估和监测系统，更好地评估我们的工作产生的影响。

**行动 22. 按照上述设想，我建议目前由第五委员会及方案和协调委员会进行的规划和预算政府间审查，在第五委员会主持下加以吸收。**

**精简维和预算**

168. 截至 2002 年 6 月，本组织共有规模和范围大小不一的维和特派团 15 个，到 2002 年 6 月 30 日终了的年度，费用总计约 28 亿美元。迄今为止编制的预算文件内容详尽，却不实用。我打算大大压缩这些预算文件，希望这有助于会员国集中关注特派团的预期成果，增强其评估特派团效力和财务管理的能力。

169. 此外，大会最近通过一项决议，要求对合并特派团预算的可能性开展可行性研究。这一提议可能使我们的维和预算进程得到进一步精简。

**行动 23. 未来的维和预算将以新的格式提交，反映出对资源分配进程的更具战略意义的对策。**

**改善信托基金的管理**

170. 为确保可靠和可预测地提供资金，秘书处核心活动的资金必须从分摊会费中划拨。联合国系统的发展和业务活动机构，也需要一个坚实、不受限制的捐赠基础来执行核心活动。

171. 自愿捐赠一直是联合国经常预算以外的有效补充。然而自愿捐赠的管理却日趋复杂。目前，秘书处为各种方案活动和专题项目管理约共 200 个信托基金。各基金又按业务、活动和筹资来源等分成许多组成部分，其中多个部门有各自的管理要求。捐赠国对信托基金捐赠的条款和条件应该更加明确。简化与合理化的潜力很大。可在以下方面加以改进：

(a) 合并和减少信托基金数量；

(b) 以最新的合理化手段管理信托基金，尽可能使条款和条件标准化，并精简方案交付报告。

(c) 修改目前的支助成本收费系统；

(d) 简化我们的内部程序，加快得到信托基金资金的速度，改善对基金的控制和管理。

**行动 24. 将采取以下措施，改善对信托基金的管理：**

(a) 合并并减少信托基金的数量；

(b) 使信托基金管理和报告方面的规则和要求尽可能一致；

(c) 修改支助费用收费系统；

(d) 精简取得信托基金资金的程序。

**六. 本组织及其工作人员：为实现出色业绩进行投资**

172. 若要实现《千年宣言》的宏伟目标，我们就必须有世界一流的工作人员，足以应对我们所处的全球化新时代提出的挑战。本组织的影响和活力取决于是否有一支国际公务员的核心队伍，能致力于为联合国服务，能在遍布全球各地的不同工作地点全心全意地履行联合国的任务。这一点仍将是我们的人力资源政策的基石。此外，还要实现工作人员构成的地域多样性和性别均衡，同时不致影响我们致力在联合国整个系统实现的优异业绩。这仍将是一个长期的优先事项，也将是整个联合国的力量源泉。我们致力于吸引来自无任职人员和任职人数不足的国家的优秀应

征人员。在增加女性专业人员人数方面，我们的努力也正在取得进展。然而，要想实现可接受的性别均衡状况、特别是在高级职等方面，我们仍然任重道远。

173. 我在本节列举的措施将促使我们的工作人员达到最佳表现。这些措施包括改进工作人员的调动、改善一般事务人员的职业前景、帮助我们的工作人员在职业生活与个人生活之间取得更好平衡、加强本组织所有部门对工作人员的管理。

174. 我在第一个任期的一个优先事项是，提高本组织的专业能力，促进注重业绩、问责制和信任的新文化。我们已取得显著进展——例如制订了全面的人力资源管理战略并在两年前得到大会核可，同时还制订了新的人员征聘、晋级和调动制度。我相信这些措施必将在今后取得成果。

175. 我们有数千名工作人员在艰苦的外地地点服务，他们在履行职责时面临极大的危险。2001年，会员国支持采取重大步骤，加强外勤人员保障机制，提高安全。工作人员的安全问题仍将是联合国所有管理人员主要关切的问题。

#### **鼓励调动的机制和奖励办法**

176. 2002年早些时候实行的新安插制度对于晋级到高级职等提出了调动要求。针对初级专业人员的统筹管理调动方案已开始见效。然而，还应采取更多步骤鼓励调动，促进不同工作地点和职能的人员互相流动。对能够及时响应本组织在不同地方出现的各种需要的工作人员，我们必须给予爱护和奖励。

177. 目前存在若干有待克服的主要障碍：

(a) 没有调整整套报酬制度，不能满足在艰苦工作地点和不带家属工作地点服务的大量工作人员的需要。由于秘书处在维持和平、人道主义援助和冲突后重建等方面承担的任务越来越多，这一点因而尤为重要；

(b) 在外地的联合国组织有时彼此竞争，通过各种不同的合同和福利来吸引最好的工作人员。能力强

的长期服务工作人员往往不断取得短期合同，职业前景十分有限；

(c) 由于任职条件的吸引力不够，一些固定工作地点在征聘合格工作人员方面仍面临相当大的障碍；

(d) 在吸引人员应聘全球各地的工作时，配偶的就业机会成为一个日益相关的因素。联合国东道国的协定以及秘书处同联合国各机构、基金和方案的安排往往不能方便或鼓励配偶就业。存在的问题既包括缺少就业机会，也有签证和工作许可证方面的限制。

178. 本组织可采取一些措施来处理这些问题：

**行动 25. 为加强工作人员在整个联合国系统内的调动，我们将：**

(a) 在 2003 年年底前审查在外地工作的秘书处工作人员获得的合同安排和福利，以确保它们具有相近或等同于联合国各基金和方案提供的合同安排和福利；

(b) 审查秘书处同联合国各基金、方案和专门机构的协定，以减少共同制度组织间人员调动的现有障碍；

(c) 为在外地特派团服务的合格工作人员订立期限更长的合同安排；

(d) 为出缺率过高的工作地点确定特别征聘和奖励机制；

(e) 审查秘书处同联合国各基金、方案和专门机构的所有安排，以期确保具备适当资格的联合国工作人员配偶在申请外地工作地点职位时得到优先考虑；

(f) 主动与各国政府探讨重新谈判东道国协定的可能性，以便联合国工作人员配偶可在这些国家工作。

#### **扩大一般事务人员的机会**

179. 一般事务人员几乎占本组织工作人员的一半，是本组织技能和专门知识的特殊来源。令我十分遗憾



的是，大会决定授权实行限制性很大的年度配额，限制了一般事务人员晋级到专业人员职等的可能性。我促请会员国重新考虑其立场，以便表现优异的一般事务人员真正有机会晋级。我建议，将留给一般事务人员考试合格的申请者的P-2职位年度配额至少增加到25%。

180. 联合国必须创造更多机会和奖励办法，使一般事务人员对其职业更有满足感。我们需要建立更好的、更系统的方案，在一般事务人员初到本组织工作时向其介绍情况，并更多协助他们规划和管理其职业发展，包括提供到外地服务的机会。我确信，作为回报，一般事务人员将更积极进取，更安心于本组织的工作。

181. 最后，由于联合国所有工作人员的贡献均十分重要，无论他们是一般事务人员还是专业人员，因此，所有工作人员都应称为国际公务员。

**行动 26. 我促请会员国考虑取消对有资格晋级到专业人员职类的一般事务人员所设的人数限制。**

**行动 27. 将在今后 12 个月内制订执行计划，内容包括：**

**(a) 全面审查一般事务人员的职能、责任和能力；**

**(b) 改进为一般事务人员实行的到任和职业规划制度；**

**(c) 为跨职能和跨部门流动以及到外地特派团和维持和平特派团服务提供机会和奖励办法。**

**行动 28. 自 2003 年 1 月 1 日起，联合国秘书处所有雇员均将称为国际公务员。**

**帮助工作人员在职业生活与个人生活间取得平衡**

182. 吸引并留住高素质工作人员、特别是妇女的一种途径是，更加注重创造条件，使其职业生活与个人

生活保持更好平衡。现在，应将秘书处的上班制度向许多国家的公务员制度和联合国许多实体实行的作法看齐。

183. 目前，总部的一个部门和一些其他工作地点正在实行试验项目，允许工作人员采用灵活的工作安排。规定包括不在办公室上班的权利、为进修等外部活动安排有计划的休假、压缩工作时间表并可补假。这些规定如更广泛采用，将有助于工作人员队伍更具多样性和流动性。

184. 此外，还有必要增加兼职工作的机会和秘书处内分担职位的做法，这种机会和做法迄今为止还比较少。扩大这些机会将使带家属的工作人员或在外从事其他事务的工作人员更有灵活性。

**行动 29. 将实行下列措施：**

**(a) 自 2003 年 1 月 1 日起，在保证工作需要的前提下，在秘书处所有部门实行灵活工作安排；**

**(b) 扩大秘书处工作人员从事兼职工作的机会。**

**振兴本组织**

185. 联合国需要加倍努力吸引新人才到本组织来，并磨砺现有工作人员的技能。秘书处正处于应对这一挑战的关键时刻。预计 2002 年至 2005 年间，退休人数将翻一番。更广而言，为了吸引和保留较年轻的人，我们必须将本组织传统的分级等和僵硬的管理文化，转变为激励新思想和大力交流观点的文化，不分等级、资历和任期长短。

186. 为了解决这些问题，联合国必须以下列方式前进：

**(a) 第一，本组织必须更系统地规划接班，保证不因工作人员的离任而失去各部门经验丰富的宝库；**

**(b) 第二，需要作出更协调一致的努力，以征聘年轻人为目标。途径之一是系统地到学术机构去寻**

找，尤其是无任职人员和任职人数不足的会员国的学术机构。另一组对象是具有这方面工作经验的各国优秀官员；

(c) 第三，任何在动态环境中运作的组织都需要有灵活性对于离任最符合本组织利益的工作人员，能够提供提前离任的一揽子安排。其中应包括提供职业安排协助和方便过渡的安排。

**行动 30. 采取措施以便：**

(a) 能更好计划替代将离任的工作人员；

(b) 制定目标更明确的征聘机制；

(c) 加强现有的离任一揽子安排，包括职业安排协助和方便过渡安排。

187. 最后，我谨强调需要更加注重培训工作人员，使他们能在迅速变化的世界中迎接新的挑战。我们作为一个组织，大约将 1% 的总资源用于学习活动，比类似的机构要少得多。我们需要支付更多，以便保证我们的工作人员能够磨练技能，使他们作出最大贡献。理想的做法是关于工作人员，包括主管，每年要有在学习活动上的最低要求。这一定程度依有无资源而定。

**行动 31. 我建议在下一个两年期预算大量增加用于培训的资源。**

**继续努力改进管理**

188. 提高管理质量是我第一任内的优先事项。我十分强调确定明确的职能划分并保证要求主管对其行动负责。从 1997 年开始，我们要求所有主管参加人事管理培训，发展专业才干，并执行新的人事评估制度。我相信新的征聘制度将挑选工作人员的首要责任交给主管，将导致新的问责和授权水平。都灵职员学院给我们提供机会，在全组织创建共同的管理文化。我也因国际公务员制度委员会努力创建全系统高级管理服务的工作而极受鼓舞。

189. 我打算采用额外措施精简官僚机构非必要层级。目前，本组织征聘高度合格的人员担负管理职能，可是组织的程序不允许他们管理预算、或为他们日常活动的需要进行采购、或批准他们的工作人员旅行。

190. 随着决策权转移给方案主管，需要审查管理事务部这一中央服务提供单位以及每一个部门的执行办公室的作用和责任。

**行动 32. 为继续努力改善管理，需：**

(a) 彻底审查授权，以便增加主管管理分配给他们的资源的能力和灵活性；

(b) 重新界定管理事务部和执行办公室的作用和责任，以便支持更多授权；

(c) 全组织加强对主管的培训，特别要利用职员学院。

**工作场所的艾滋病毒/艾滋病**

191. 每一个现代雇主都有责任采取充分措施处理全球艾滋病流行这一令人不安的现实。虽然本组织具有无歧视就业政策、医务支助系统并向艾滋病毒/艾滋病患者传播信息，但是执行情况不平衡。我们必须保证使所有人员获得充足的信息并获得医疗照顾和咨询。我们的主管作好准备，处理这一悲剧对人员和组织的影响也同样重要。

**行动 33. 应当在 2002 年年底完成彻底审查，保证本组织关于艾滋病毒/艾滋病的政策得到充分执行，并在必要时执行补充措施。**

**更好解决争端**

192. 解决工作人员争端和纪律事项的内部司法制度一直是过去几年关注的问题。新设立的监察员职务会向工作人员和主管提供防止和解决争端的又一途径。新监察员刚刚上任。因此，我们期望实行更统一的、具有较少诉讼性质的解决争端制度。不过，我们必须继续保证理顺我们的正规司法制度，并且保证

我们的工作人员和主管充分了解他们的权利和责任。

**行动 34. 将对当前的内部司法制度进行审查，以便提高这一制度的效率，并给予工作人员一个公正和正当的进程。**

#### **提高薪金和福利**

193. 充足的酬劳是吸引和保留优秀工作人员的一个十分重要的因素。联合国需要更具竞争力的薪金和福利制度。因此，我因国际公务员制度委员会最近一届会议讨论薪金和福利这一题目很受鼓舞。我敦促委员会加速完成等待已久的对这一题目的审查。

194. 此外，我在 1997 年提议对委员会本身进行一次独立审查。这一提议得到联合国系统执行首长协调理事会的执行首长的赞同和大力支持。应大会要求并经同委员会主席密切协商，我现在向大会提出这项审查的职权范围。开展审查将发出有力信号，表明委员会和大会严肃对待支持本系统改革的必要性。

**行动 35. 我鼓励：**

**(a) 国际公务员制度委员会最后审定关于更具竞争力的薪金和福利制度的提案；**

**(b) 开展对委员会本身的业务和职能的独立审查。**

## **七. 管理的改变**

195. 在瞬息万变的世界上，成功的关键标准是具有管理改变的能力。过去五年表明联合国可以面对改变，愿意并能迅速适应，并且在财政上是谨慎的。

196. 以上各章提出了改变的议程。本报告中所述措施渐渐的积累为很不相同的办事方法。我在前面已经

论证了改革是一个进程，不是一个事件，改变不可能自动发生，也不可能一夜之间完成。实施本报告所概述的改革需要注意三个关键领域：改变进程本身的管理、培训和信息技术。

197. 首先，我们需要专注的管理改变能力，尤其是在将发生重大转变的部门，例如大会和会议管理部以及新闻部。

198. 其次，本报告考虑的改革将对本组织内许多职位的性质发生重大影响。需要充足的资源重新培训工作人员，以便保证他们有能力迎接联合国改革的新挑战。有时，我们可能需要提供一揽子离职安排，不过我希望这种情况不多。

199. 最后，提议的或是关于会议事务、增进同公众的接触或是因为对关键问题采用更统一办法的结果，大多要求对信息技术作出更多投资。本组织有潜力将现有能力建设成世界上最重要的全球网络之一，但是必须对技术作相应的投资。反之，如果不实行现代化和提高技术能力，联合国就有失去影响和丧失在世界舞台上发挥作用的能力的风险。而且良好的管理要求良好的信息。我们打算在综合信息管理系统已有成就的基础上继续前进。按照会员国的要求，稍后将在大会本届会议期间，提交一份应用信息和通信技术的新战略。

200. 我请常务副秘书长监督执行上述改革措施。本报告中的倡议反映了秘书处每一部分的主张和建议和同本组织每一基金和方案进行的协商。其执行要求作出同样的协调努力。我相信我们在加强联合国这一共同目标上团结一致。

**行动 36. 常务副秘书长将监督执行核准的改革。**