

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/40/988
6 December 1985
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH



第四十届会议
议程项目 120

联合检查组

关于改革联合国的几点看法

秘书长的说明

秘书长谨向大会递送联合检查组题为“关于改革联合国的几点看法”的报告
(JIU/REP/85/9)。

85-36426

关于改革联合国的几点看法

联合检查组
莫里斯·贝特朗著

1985年
日内瓦

改革概念和联合检查组

联合检查组章程中阐明检查专员的职责时用了“改革”一词。章程第5条第5款全文如下：“检查专员可视需要向组织的主管机关提议进行改革，或作出各种建议。”自从1968年成立联检组以来，所有的同事们和我本人都参照第5条其他各款，*认为改革概念意味着精心计划改变方法、做法、程序，有时且要改变结构，以增进一个组织或整个系统的功能。换句话说，我们所采用的职业概念意味着，我们认为自己有责任进行研究，提出可能增进各组织功能的局部改革或具体改革建议，但我们从未认为自己应探讨彻底改革各机构或整个系统的现有结构的问题。

17年的工作似乎已表明，这一方法产生了一定的效果。现在正编写一份报告，叙述在规划、方案拟订、监察、评价方面，以及在人事方面，取得的各项成果。然而，这项经验似乎也指出，我们的工作必须更进一步。联合国40周年纪念是作全盘考虑的机会。因此，本文中“改革”一词的涵义比以前一切报告中所用的要广泛得多。

* 第5条第1款：“检查专员对一切同服务效率和资金妥善运用有关的事项均具有最广泛的调查权。”

目 录

章 次	段 次	页 次
一、改革的观念和可行性	1 - 9	1
二、管理的缺陷或结构的缺陷	10 - 43	5
同样的错误	10 - 11	5
情况异常复杂	12 - 14	5
分得太散	15 - 20	6
势力和权力的交互作用	21 - 24	8
无法协调	25 - 32	10
“产出”的质量和工作人员的资格水平	33 - 40	12
结构问题和世界组织概念	41 - 43	14
三、世界组织的性质和作用	44 - 75	17
认识不清，烟幕重重	44 - 47	17
只尚空谈，不切实际	48 - 54	18
看法不同，错误一致	55 - 58	21
世界组织在国际关系体系中的地位	59 - 64	22
联合国系统各项活动的性质和“世界协商一致 意见”观念	65 - 70	24
管理和谋求协商一致	71 - 75	26
四、谋求三项主要目标	76 - 138	29
集体安全与寻求和平	77 - 88	29
为发展而采取的行动	89 - 91	34
影响范围和分散的双边援助	92 - 94	35
部门一级的途径和理论分歧	95 - 98	36
“遥控”咨询的可靠性	99 - 103	37
需要改变联合国系统的结构	104 - 106	39

目 录 (续)

章 次	段 次	页 次
世界讲坛	107 - 113	40
某些谈判实例。非殖民化和国际法	114 - 115	43
人 权	116 - 119	44
南北对话	120 - 125	46
确定和讨论某些世界问题	126 - 128	48
以表面方式处理经济和金融问题	129 - 133	49
“世界政治空间”要义	134 - 137	51
今天我们具有的世界组织类型	138	52
五、改革意见的重点	139 - 192	53
技术方面的条件	139 - 141	53
修正世界协商一致意见的可行性	142 - 145	54
寻求共同点	146 - 148	55
关于“世界组织”的技术水平	149 - 153	57
新的技术	154 - 158	59
在直接寻求和平方面不可能革新	159	60
“区域发展机构或企业”	160 - 165	61
政府间区域组织	166 - 169	63
阐明问题和进行谈判的结构：代表问题	170 - 177	65
“经济联合国”	178 - 180	68
“理事会——委员会”办法移用于世界一级——“经 济安全理事会”	181 - 185	69
向第三代世界组织过渡	186 - 192	71
六、结 论		77
注 释		80
附 件		93

第一章

改革的观念和可行性

1. 本报告主要提供考虑的论点如下：

在联合国创立40年后的今天，认真考虑对联合国组织系统进行改革不仅是需要的，也是完全做得到的；

这种考虑必然会对联合国机构的根本概念提出异议；

因此，继国际联盟和联合国这两项未完成的实验之后，必须集中考虑真正符合现代世界需要的第三代世界组织问题。

2. 这一论点并不是说现有的世界组织已经失败了。恰恰相反，改革的想法不仅无碍于承认联合国所起的历史性作用，更意味着肯定它今日的重要性和用途。这一想法只是假定，可以考虑建立一个在当前政治背景下能发挥更大作用的系统。

3. 这一论点也不是说我们可以低估改革事业的巨大困难。至今为修改联合国宪章所作的种种尝试确实都没有成功，各国政府之间的默契是不再试着推动这事。另一方面，对联合国系统¹各组织的管理工作批评得最利害的成员国，在别人提出各种内部改革建议时，也并不一定热心支持。

4. 无情的事实是，联合国和专门机构中已经为人所接受采用的结构，政策和方法很难再作重大改变。要使成员国对一项技术性建议达成协商一致意见不是容易的事，而且，即使它们一致通过决议，决定改变现行的规则或做法，秘书处的抗拒力也往往会使决定成为一纸空文。笔者就曾多次发现这种情况。²

本报告的根本论点是，现在必须认真考虑对联合国系统进行改革，且这种考虑应导向第三代世界组织的概念。

这种困难想法的必要条件已经存在，……

……本报告旨在对此做出贡献。

5. 不过，这种局面正在改变。首先，对联合国和联合国系统若干组织“管理不善”的批评已经成为一种政治上的现象。这种批评在联合国内外都存在。主要的批评者是富有的西方国家或社会主义国家，最近几年来，通常随同这种批评提出紧缩财政提案³或威胁说要退出的提案；⁴至于77国成员国则在“全球谈判”失败后提出了如何避免死胡同的问题。倒象是南北双方正在寻求一种新型的对话，正在考虑世界组织的管理情况及有关其作用的概念是否可以提供这种机会。

6. 同时，在很多不论是穷是富的国家中，一种失望沮丧的感觉正在滋长。在集体的潜意识中，希望看到世界组织对和平、裁军做出较大贡献的想法还很难消失。现在消息比较灵通，若干不发达或侵犯人权的情况也越来越使舆论受到震动。人们对世界组织在其各活动领域中可以起的作用怀有理想化的看法，这种看法有时很天真，但总是要求很高的，因此也就批评联合国“无功效”。

7. 这种沮丧和批评的合理结论当然就是改革的念头。如果舆论认为可以精心策划改革以提高世界组织在和平、发展、人权方面的成就，它对政府施加的压力就可以使政府不再象现在这样对变革的可能性犹豫不决。更重要的是，这同以前有些国家只为改善其本身在联合国内的地位而提议进行的局部改革（例如将日本或德意志联邦共和国列为安全理事会常任理事国）很不相同，我们不能引述局部改革的失败来证明，为了建立一个全新的世界组织而彻底修改宪章一举更加难免遭到同样的命运。

8. 要认真考虑这样彻底的变革，无疑就得改变环绕着这个问题的政治气氛。声称目前的危机和舆论的趋势能导致采取彻底的改革措施，在今日看来似乎是空想。然而，

从现时的批评中可以看出，人们已多少认识到这一事实，即世界组织所起的作用的矛盾的、不定的、同当前的问題很不配合（参看教科文组织的危机）。人们已对联合国这一概念本身提出了疑问，而且不是幻想“加强”联合国组织的权力，相反的，正是朝向更加现实的方向发展。希望由所有国家协调努力以形成和平、合理的解决方式的想法并未削弱。看来舆论已厌倦了空洞的套语和过分的野心，正笨拙却清楚地表示，需要一个更有效率的、能完成有用职能的组织。因此，同乌托邦的想法恰好相反，问題实际在于怎样做法。

9. 迄今还没有符合这种希望的，明确的技术性答案。要培养变革的意志，必须明确可能进行的改革的内容。这种思考只能集体进行，也就是说，人人都可有所贡献。本报告的目的就是对这一思考工作做出贡献。

第二章

管理的缺陷或结构的缺陷

同样的错误

10. 舆论和政治界都广泛接受对联合国及其系统的批评，这是一个重要而又自相矛盾的政治现象。目前人们对世界组织的性质和职能虽然没有明确的概念，但在现实主义者和理想主义者之间，在西方国家和社会主义国家之间，的确正在出现一些共同的想法。其中既包括“缺陷”的单子，也涉及“无功效”的原因。受批评的主要是管理方法，许多批评似乎都系于一个简单的意念：改正这些缺陷有助于增进功效。

11. 我在本章中将尽力说明，上述意念意味着人们犯了同样的错误。错误当然不在缺陷的大小方面（因为这些缺陷显然是严重的），而在其原因和世界组织职能的性质方面——缺陷的原因不在方法上而在结构上，世界组织的职能主要不是管理而是谈判。对主要缺陷作一番考察不但可以证明急需改革，也能使人们容易理解为什么问题不在方法上而在结构上。

情况异常复杂

12. 不论对局外人还是对在联合国系统内生活、工作的人来说，最显著的缺陷无疑是力量分散，或者说是优先次序不明确且缺乏“协调”。我们很容易证明，这一情况同各组织的结构本身是不可分的。在谈协调或优先次序以前，我们必须承认机构本身具有不必要的、异乎寻常的复杂性质。熟悉联合国组织的人对这一现象已熟视无睹，最后竟认为这种情况很正常，把“关于联合国系统的知识”视为一种显著的专业技能。

联合国系统各种缺陷的原因不在方法上而在结构上。不是管理问题而是谈判问题。

缺乏协调和优先次序不明确……

……是由于结构异常复杂。

各种方案的内容都野心太大，……

13. 从附件一可以看出这种结构复杂性，该附件列示各不同组织及其附属机构的预算经费及预算外经费细数和工作人员数目。从附件二可以看得更清楚，其中开列的是同每一组织有联系的法律上独立的实体：卫生组织有20个，粮农组织18个，教科文组织和劳工组织10个左右，联合国15个，开发计划署13个。这样，法律上独立的实体在100个以上。而这个单子还只不过是略表明实际的复杂性而已。

14. 要更准确地估计这种情况，我们得认识到，一个司（特别在联合国内，这有时是一个专家委员会或其本身的政府间机关）或一个外地办事处的独立程度往往不亚于一个法律上独立的实体。每个组织的协调程度和等级结构不一，但多半都极弱。在这方面，各不同组织“总部”的活动（在规划和方案文件中称为“方案”或“次级方案”）和“外地”业务活动（称为“项目”）的情况，也大致相仿佛。

分得太散

15. 关于各总部的活动，最重要的一点是方案的内容无所不包——在经济、社会和人道主义领域中，我们可以看到各国政府所处理的一切问题：贸易，工业，自然资源，粮食和农业，渔业，林业，科学和技术，教育，劳工，社会保险，卫生，文化，人权，民族权利，一般发展问题，核能，以及可纳入这每一领域的一切分部门。附件三只列有六大组织最重要的主要方案名目，从中已可看出联合国、教科文组织、以及劳工组织和粮农组织所关心的范围十分广泛，包括各种各样的问题（后两组织范围稍窄一点），彼此的管辖范围也有许多重叠之处。但这还远不能表现出它们所处理的种种问题的全貌。

16. 方案名目异常繁多的结果是可用资源分得太散。这往往反映在以下情况中：借调一两个专业人员来从各种角度研

究、处理某一个世界性问题。例如，简单统计一下就可看出，联合国各区域经济委员会“次级方案”的平均工作人力是2.4名专业人员；人类住区2名专业人员；社会发展2.3名专业人员。别的可以举出的例子是贸发会议的保险方案，5名专业人员；拉丁美洲经济委员会的环境方案，3名。⁶

17. 业务活动零散的首要原因是工作分由不同的独立机构进行。1983年这种资金的总额估计为25.3亿美元，占该年联合国系统总支出的52%。其细数如下：儿童基金会3.8亿美元，世界粮食计划署7.37亿美元，联合国人口活动基金1.35亿美元，各专门机构直接收到的资金6.54亿美元（其中一部分是分摊的会费，其余为自愿捐款），开发计划署约6.3亿美元，开发计划署本身又将它所收到的大部分资金再分配给各个“执行机构”。

18. 这种拨款制度意味着，在单独一个受援国内大约有15个不同的组织（联合国系统的11个组织加上述方案机构）同时举办其项目。还要加上直接附属于开发计划署的13个机构中的1个或多个，如联合国志愿人员方案或联合国萨赫勒办事处。⁷ 其他独立机构，例如附件二所列的，也可以有项目。因此，通过联合国系统给予同一个国家的援助可以由大约30个性质迥异且完全独立的机构来提供。

19. 所有这些机构的活动都采取“项目”形式，大多数项目以提供专家服务为主，规模很小，从而分散的情况更加严重。1983年由开发计划署资助的项目（大约1,000个）的平均金额为393,000美元。聘用一位专家的年平均费用为100,000美元，所以，平均一个项目提供的是一年两三位专家，加上若干设备费用。这样，提供项目者在设计和方法上享有的高度独立性，导致了职权的分散。

20. 专家和政府间机构的复杂性是机构和方案众多的反映。此外，由于成员国多，在每一主要委员会都有一位代表，委员

……以致各“总部”的活动、业务活动……

……和政府机构的工作都分得太

散。

会无法详细审查一切问题。因此创设了较小的委员会，专门的“附属机构”，而它们彼此间又建立了关系体系。在这一结构之上再加上整个一套协调机构。职权范围模糊，象经济及社会理事会、贸发会议、联大的第一、第二两委员会这样重要的机关彼此管辖范围相类似，若干相对地位不明确的委员会一个接一个地在审查议程项目之前重复同样的“一般性辩论”，凡此种种，特别在联合国内，造成了一种混乱情况，虽然经过无数次努力也难以纠正。专门机构的组织机构通常只限于执行局和大会，无疑比较简单，但因分布的地区广，其方法和方案也是不易协调。⁸

势力和权力的交互作用

势力和权力的交互作用……

21. 这种情况又转而使每一成员国必须：

建立一个代表网——在联合国的四个总部，每一个专门机构的总部和各区域经济委员会（亦即在大约15个不同的城市中）；

在其驻每一组织或总部的代表之间做到协调。根据国家力量调派这些代表团的人员，各国人数不一，但总不会很少，级别也不一定都很高。

此外，由于所处理的问题很复杂，而且往往并不怎么重要，中央政府无法就一切问题作出指示，负责这一协调工作的外交部又没有所需的一切权限来监督各技术部的代表们。结果是，在很多情况下，尽管往返公文不少，仍然是代表个人比首都发来的指示更能影响各国政府采取的官方立场。在这种局面下，同一国家政府派驻不同组织的代表会在行政或财务问题上持有不同的观点，也就不足为奇了。整个谈判和代表体系的信誉显然因此而多少受到影响。

22. 这样，到头来，整个联合国系统的管理和运行问题占据了代表团和秘书处太多的工作时间，也不足为奇。磨粉机的运转情况变成比面粉质量更重要得多的事。为了克服这整个复杂局面中固有的种种困难，各代表团被迫不仅要认识到势力的交互作用如何受到机构的限制，还要密切注意最琐碎的行政事项。

23. 然而，势力和采取主动的权力对确定各种方案的方针有什么影响，在联合国中同在专门机构及大的方案机构⁹（如儿童基金会、粮食计划署、人口活动基金等）中很不一样。在上述专门机构和大的方案机构中，总干事或秘书长和他的班子——如果他能建立一个班子的话——的作用可能很大。他个人对世界问题的看法，他对发展工作的态度，可以直接影响到执行局或大会的决定。他可以影响到如何确定专门机构的目标（方案文件是他负责起草的），把资金分配给哪一个方案，最后也影响到优先次序的确定。他对工作人员及征聘工作掌握有全权，更扩大了他的势力。相反的，在联合国内，各代表团安排了一种议会式的权力，甚至也在行政方面行使。绝大多数倡议来自各代表团，这实际造成了停滞不动的局面。改变方案方向的情况很少，规模也不大，创立新“方案”更是绝无仅有的事。结果，部或司的首长可以在设计方案和募集自愿基金方面采取主动，至少是间接如此做，这使得他们在其特定领域内的势力比秘书长还大。

24. 在各组织建立时给予它们的指导方针，以及后来肯定或修改其精神的全部决定，造成了每个组织的特点。在劳工组织、教科文组织、卫生组织、儿童基金会和开发计划署各自的气氛中逐渐形成的国际行动哲学很不相同。贸发会议和工发组织的第三世界色彩，不断启发教科文组织的西方“启蒙”哲学，劳工组织特有的三方性质，专门机构或联合国各方案机构的行

……因机构而异，因而情况更加复杂。

旨在进行协调的种种尝试最后在1960年代和1970年代建立了极其复杂的机制……

动所本的种种发展观念，使得各代表团若要行动有效，就不得不考虑到所有这些细微差别。

无法协调

25. 我们很难看出怎样能靠改进管理方法来整顿这种局面。考察一下各种“协调”和“规划”尝试的失败经过，可以比较容易了解这一工作是无法做到的。决不能说未曾既在总部又在外地设立了整个一套协调规划体制。事实上，这方面的关注使人们若干年来不断设法加强协调，情况也越来越复杂，自开始至今唯一未变的一点是始终不能令人满意。

26. 在联合国系统早期建立的机关有行政协调委员会（由联合国秘书长和各专门机构首长组成），行政和预算问题咨询委员会（审查预算、包括各专门机构预算在内的专家委员会）和若干附属机构，如经济及社会理事会的一些职司委员会，它们“可以通过磋商来协调专门机构的活动”。其后又增设了以下各机构：

27. 1960年代：1962年，方案和协调委员会（经济及社会理事会和联大共有的主要附属机构，负责规划、拟订方案、评价和协调）；1964年，发展规划委员会（以个人资格被任命的一组专家，“审议、评价联合国和专门机构的各机关在经济规划和设计方面的方案和活动”）；1968年，联合检查组，检查专员对一切同服务效率和资金妥善运用有关的事项均具有最广泛的调查权，也负有“加强各组织间协调”的任务。

28. 1970年代：1970年代，开发计划署创立了“国别计划”，根据每一国家本身的发展计划制定，确定由开发计划署资助的项目的性质和类型；1974年，由36个成员组成的世界粮食理事会受命“在部长一级制订本身的行动方

案，协调有关联合国机构”粮食和农业方面的活动；1975年，通过所谓“改组”工作，根据第32/197号决议设立了：

发展和国际经济合作总干事一职；

方案规划和协调厅，审查全系统一级的协调问题，提议进行研究和分析跨部门方案；

实质问题协商委员会，使各组织和联合国能协调方案编制工作，甚至“在系统一级进行中期联合规划”；

驻地协调员，负责“协调在国家一级进行的发展业务活动”。

29. 这种异乎寻常的坚持努力并未奏效。大量的努力、结构变革、对方法的研究和建议，尽管很详确，且采取联大指示的形式，却毫未提高协调程度。“联合规划”始终是痴心妄想，每一个组织在执行发展战略时继续各行其是，“国别计划的拟订”和“实地协调”只不过是毫无意义的空话。联合检查组许多报告中再三描述的情况始终不见改善：“缺乏从事方案拟订工作的知识准备，对联合国系统在各不同国家整个技术援助需要中应起的作用分析失当，没有统一的发展概念，在中央一级和地方一级都缺乏令人满意的机制以保证对各机构的贡献做到初步协调，缺乏确定项目类型的共同方法”。¹⁰“综合发展途径”观念尽管是联合国大会通过的，每届联大也照样重述一番，¹¹在联合国系统内始终是一句空话。

……但毫无成效。

30. 事实上，在过去15年中，协调方面这种毫无用处的努力一直同规划、方案拟订、监督方案执行及评价方面的努力齐头并进。从文件中看，这些领域中都取得了进展，因为联大和大多数专门机构都批准了制定规划周期的原则，也为此设计了工具：周期划一的两年方案预算和六年中期计划，发展了监督和评价工作，关于方案执行情况的报告，定期的评价研究报

同时进行的规划和方案制订方面的努力，使人们对方案有了较好的理解，……

……但是，方法上的改善并未能补救结构上的缺陷。

无论是出版物、文件或项目，差劲的“产出”太多了。

告，各专门机构接受了进行磋商以协调计划和方案的制订工作这一原则，联大通过了有关规划周期的条例与细则，等等。¹²

31. 这种种形式方面的工作使人们可以——这不是小事——更好地描述方案活动。但它们并未用于最初设想的目的，即更好地确定优先次序，确定可达成的目标，研究他种解决方式，集中全力于少数首要目标，改善组织方式和执行者之间的分工，利用从成功或失败中汲取的教训以拟订更好的方案。对现有各项活动的描述是改善了，这些活动的设计或执行工作却没有改善。¹³

32. 这样，方法上的改善并没能矫正结构上的缺陷。联合国系统权力极度分散的情况，最初原是有意安排的，以后因建立了几十个新机关而变得严重起来，硬想“协调”那些不愿被协调的对象并未能使情况得到改善。人们也许认为，别种缺陷不是这样，因为它们在大多数官僚系统中都纯粹是管理方法造成的，例如，“产出”平均质量不佳，或工作人员的平均资格水平问题。但在这两方面，要补救联合国系统现有的缺陷都远不是只改良管理方法就能奏效的。

“产出”的质量和工作人员的资格水平

33. 关于产出质量有严重缺陷的说法，可以提出准确的根据：不同的秘书处或局外专家们的报告，许多成员国代表团在大量决议或者若干附属机关的定期报告中表明意见。¹⁴而任何人只要主动考察一些这种“产出”，也会很快就发现这一总的判断是正确的。我们参照最良好的国家文官制度或大的私营公司所用的管理方法，可以确定精确的单子而不会错到哪儿去。

34. 就业务项目来说，许多研究报告都突出了这一事实，即基本上应该先进行较好的规划，订出较明确也较易评价的目标，专家的资格水平应较高，也较熟悉有关国家的问题，并应

在预定期限内指派，¹⁵ 等等。就出版物来说，销售量大都少得不象话，表明联合国系统各组织则作为“出版社”是既不赚钱又无效率的。细读几本这种供应公众的书便很容易了解为什么这种书无甚销路。¹⁶

35. 无数文件和报告日复一日地堆满了代表们的办公桌，它们的缺陷常受批评，总也不见纠正，尽管订有各种准则，想让它们比较有趣味，不那么难懂，比较易读：平淡枯燥的文体，编排上绝少利用图表或摘要，描述冗长，分析不精或缺乏分析及精确的结论和建议，都使得预定的读者很难利用它们。¹⁷

36. 当然也有例外。“产出”的质量主要取决于部门首长的能力和才干，以及他们能以建立的工作班子的持久性及平均资格标准。虽然可能真有些单位一向保持着稳定的工作成绩，也可以举出一些有份量的文件或饶有趣味的出版物的例子，但能力的差别太大了，平均质量还是不够水平。

37. 造成这一情况的理由无疑是工作人员平均来说资格水平很低。这方面的情况事实上糟到极点，同宪法第一〇一条第三项规定的原则相去甚远。¹⁸ 专业一级人员（从事方案设计、管理、研究和起草的人员）的平均资格水平同其所负的责任极不相称。例如，联合国内这种专业人员有25%没受过大学教育，10%在大学修业期限不足三年。就儿童基金会而言，1982年的统计数字表明，30%没有大学学历，32%有第一个学位，仅38%有第二个或较高的学位。大多数其他专门机构的情况也与此类似。¹⁹

38. 在高级职位方面，这种不称职的情况很可能最严重。主任级（D-1，D-2）工作人员没受过大学教育的百分率大致也一样。²⁰ 最高级职位的人（主任，助理秘书长，副秘书长）是否具有责任感和管理或分析能力是碰运气的事，任命时往往并不考虑学历或专业上、行政上的经验。征聘高级人员或提升

除去若干例外不计，平均质量不够水平……

……其原因是各级都有一些不合格的工作人员。

这方面的改革努力始终不够。

必须揭露这些缺陷，……

到高级职位的资格要求不明确，对能力和工作标准漠不关心，没有在职训练制度，造成了令人遗憾的工作环境，最好的工作人员在这种环境中也不再具有献身工作的动机。

39. 唯一能扭转这种局面的办法是拟订并执行以提高专业能力和责任感为主要目标的工作人员政策。正式委托给联合国系统的任务——和平、保障人权、发展——是人们所能想象的最困难的一些任务，按理只有指派才干出人头地的工作人员才能做出不是虚掷精力的贡献。然而，今天毫无迹象显示人们正在有计划地努力提高资格水平，或者训练专业人员从事要他们担任的具体职务。与此相反，这方面的松弛情况似乎鼓励人马虎平庸。

40. 联合国已做出一些努力，开始形成征聘政策（初级专业人员竞争性考试），制订职业发展政策（订出职业组）。但这些其他机构所未采取的政策，至今还是不够认真，也未充分实行。在把客观征聘方法扩大适用于所有职等、保证有一种工作负责的气氛、建立培训制度、设法在这一文化交流困难的环境中发展团体精神和符合宪章条款及精神的献身热诚等方面，都未采取任何行动。

结构问题和世界组织概念

41. 这样，在这方面，我们面对的情况也同协调和规划方面一样：抗拒改善的力量很大，如果采取了正式措施，其执行方式也会使这些措施不能取得成员国原先设想的效果。因此，让舆论以及政府和议会内的政治领导人清楚认识到联合国系统各组织的一切“管理不善”问题无疑是很重要的。这样才能施加压力，推动改善。压力增加了，就会加紧整顿，也许可以多收到一些效果。但我认为，必须作出两套结论。

42. 首先，就算矫正了上文中查出来的各种缺陷，也并不能保证世界组织能在履行其根本任务方面有多大改善。安全理事会维护和平的功效并不直接取决于报告的质量或秘书处工作的效率。在许许多多情况下，良好的报告不见得能促成令人满意的政治决定。经济、社会领域和发展领域可能不大一样，如果行政效率导致较好的结果：较好的研究报告，更中肯、编排较好、写得较好的报告，销售量可同大出版社媲美的令人感兴趣的出版物，对谈判者提供较好的文献，较好的外地项目。不仅这样，世界组织的形象也会因此而得到改善。

43. 但是，丝毫不能证明可以在现有结构的范围内取得这种成果。其主要理由是各国政府根据它们对世界组织所起作用的概念，未必要做到这点。目前，成员国把联合国秘书处——对主要专门机构和方案机构的秘书处也多少一样——视为施加政治影响力的场所，以求尽量控制其工作，或尽量多安插本国人员。仿佛选举秘书处首长或任命高级人员（甚至较低级的人员）是一种重要的外交行动，比保证应进行的工作的质量更为重要。这种局面表明各国政府认为这些组织效率如何是次要的，在大多数情况下它们并不特别关心“产出”不佳，因为这对它们反正没有多大利益。总之，它们并不清楚一个世界组织，即使管理完善，应为什么目标服务。因此，问题在于这种机构的概念本身。应当仔细考察这方面的混淆情况。

……但即使弥补了这些缺陷，世界组织在履行其基本任务方面也不会有多大改善。

需要改革的是结构，但是最需要改的是世界组织这一概念本身。

第三章

世界组织的性质和作用

认识不清，烟幕重重

44. 我们必须正视的这一现象：事实上，没有人清楚知道联合国及其系统各组织究竟是什么。历史表明，在政治舞台上，认识不清往往同利害或感情上的冲突起一样重要的作用。过渡期间尤其如此。这时机构的名称依旧，却已不再执行同样的职责，文献中的定义也不再符合实情。如果我们不考虑到今日对联合国的性质和作用把握不定的情况，必然很难理解各不同国家政府对现有世界组织的态度。

45. 要把世界组织整体这个相对说来比较晚近才出现的历史现象放在国际关系体系的范围内，当然不是一件容易事。首先，它究竟包括哪些组织可能就不易确定。我们是否遵守普遍性规则，只把各类国家——社会主义国家或西方国家——都参加的组织视为世界组织？如果这样，只有11个这种组织；²¹或者，是否应把货币基金组织、世界银行、关贸总协定等“金融组织”包括在内？这类组织虽然纯属西方，但也是世界性的，狭义的联合国系统在货币、金融和国际贸易上所缺的，正由它们填补上。在本报告中，我对联合国系统只采用了较严格的，具有普遍性的定义，只有这种组织才有权称为世界组织。然而，就算我们遵守这种限制，也还是很难理解这一系统自1919年有了国际联盟和劳工组织以来是怎样演变的。政治词汇中没有可用以说明的词语，这个系统既不是联邦也不是超级大国，不能硬装入任何传统的政治论述中。

46. 研究各种案文、决议和文件几乎完全无助于理解联合国组织的真正性质。基本文件——宪章和章程——倾向于把

目前联合国的作用模糊不清，这一现象具有重要意义。

很难给世界组织下定义，划定其界线，认清其性质。

世界组织的任务
说明不切实际，
只制造烟幕。

完全不切实际的职权范围当作正常职能提出，是严酷的事实同空言凑不拢的第一个例子。“维持国际和平及安全”；“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化、及人类福利性质之国际问题……”（联合国宪章第一条）；“通过促进各国间在教育、科学和文化方面的合作来对和平与安全作出贡献，以促进对正义、法治以及人类不分种族、性别、语言、或宗教均得享受之人权和基本自由的普遍尊重。”（教科文组织章程）。

47. 每年通过的几千项决议、从理论上描述各组织目标和战略的规划和方案文件，并不提供多少正确的资料。我们也不能参考评价所获成果的文件，因为实际没有这类文件，那些自称履行这一任务的文件也因缺乏标准和方法而可靠性不大。总之，就好象这个系统一直不断地放烟幕，遮掩它的真实性质：

以不切实际的方式说明其任务；试图予人这种印象：其活动的产出直接影响到各国内部的实际情况；在谈判或寻求更进一步的协商一致这项职能同管理职能之间，一直保持混淆不清的局面。

只尚空谈，不切实际

不切实际和滔滔
不绝能起两种作用：

48. 只尚空谈不切实际的不仅是宪章和章程的条款而已，这一特点在各组织的生活中经常起着必不可少的作用。一定数量的理想主义措词无疑是必要的，一定程度的含糊其词使彼此对立的政权或意识形态的代表们比较容易进行会议。因此，世界组织生活于人工造成的、原则上的理想主义气氛中，有一定的好处；但这种表现若太过分，最后会妨碍世界组织发挥作用。我们实际已很接近这种局面。空谈可起两种截然不同的作用，两种都有损于世界组织的形象及其功效。

49. 第一种作用是遮掩没有达成协议（很可能是因为没有真正进行谈判的事实。这样，“字面上的协商一致”取代了真正讨论问题和既得利益集团间的互相让步。起这一作用的是决议中提出基本原则或陈词烂调的段落，这种决议段落没有后续行动，因此越发容易得到人们赞同。要举出一大堆例子是很容易的事，因为在全部决议段落中，原则宣言或责成各成员国予以遵守的宣言大约占了四分之一。²² 最近一份国际发展战略第12段就是这类措词的例子，该段建议各成员国政府：“毫不迟延地终止对发展中国家的经济解放和发展构成主要障碍的新老殖民主义、帝国主义、干涉他国内政、种族隔离、种族歧视、霸权主义、扩张主义和一切形式的外国侵略和占领”。

50. 长篇大论的第二种作用可能害处更大：在规划和方案文件中可以找到大量这种例子。例如，联合国1984-1989年中期计划中说，公共行政领域主要方案说其目标是：“在分区、区域和区域间各级上加强和扩大发展中国家的相互合作，密切注意调动发展中国家现有行政和机构资源的机会”，“在发展中国家各发展部门建立行政基层结构”，“改进和提高发展中国家的管理和行政能力以便增加它们的公共经理人员的工作绩效”。详细研究这一方案可以看出，这些宏伟任务的“产出”主要是：几本无大影响的出版物，既未达到预定读者的手中也未卖给公众；同有关国家行政问题没有关联的那么一次会议，或者那么一项既不起眼也无成效的项目。因此，人们可以怀疑，这类方案同现实生活还有什么关系。²³

51. 此外，同一中期计划第24章第24.10段中说，运输发展方案的目标是：“消除发展中国家交通运输方面的障碍和限制”，查明发展中国家所面临的紧迫问题，在联合国系统各组织内推动和促进合作和协调……监督和审查进度……提供有关新的运输技术和全球性机构问题的情报……报告深入的研

(1)以“字面上的协商一致”掩饰困难，

(2)掩饰无法执行的方案所具有的荒谬夸大性质。

部门化+世界范围=不切实际

传统的描述和局部观点更增加了混淆。

究……定期审查最不发达国家的全面运输要求，等等”。然而，我们发现，秘书处负责这些工作的行政单位只有一名专业人员。人们似可怀疑，这种绝对不现实的说法究竟要表明什么。

52. 从教科文组织的中期计划、粮农组织的预算、或其他组织的方案文献中还可以举出其他例子。各方案的不现实程度不一。有的确实有用。但总的来说，由于所有这些事业的世界性规模，雄心同实际手段之间的鸿沟，总部各办公室同每一国家内有关行政部门之间缺少联系，不能订出可在规定时限内做到的有节制的目标等，使人未免怀疑，从长期来说，大多数活动同现实还有什么联系。

53. 这多少表明，在上述情况下，仅有描述性说明不能澄清问题。按组织或按活动部门的描述说明了联合国本身工作的复杂性（主要是政治性的组织要进行经济、社会、人道主义方面的工作），其他各组织的工作较明确，教科文组织管教育、科学、文化，劳工组织管劳工法，卫生组织管卫生，粮农组织管农、林、渔业，原子能机构管原子能，万国邮联、国际电联、海事组织、民航组织管通讯运输，知识产权组织管著作权，气象组织管气象，表面看来分工很合理，好象每一部门中该从事的活动都是一样的。这也予人一种极端错误的印象，即各有关部门（和平、裁军、运输、教育）中的工作可以取得同样的成效，因此掩饰了在问题性质和活动类型上的不同。

54. 这一系统自建立以来已有了很大的发展。因之人们更难理解它的性质。它受托履行许多最初料想不到的任务；对原有的任务也产生了新的理解；系统本身远比以前复杂且多样化。同时，又有大量其他国际组织的职权范围与它相近。最后，专家和知内情的人总是倾向提出局部观点，仿佛这代表全局——例如主张联合国主要就是和平、裁军、安全理事会、维护和平等政治活动；在别的情况下，又倾向夸大人道主义事

务、人权或业务活动的作用而忽视其他，不正确说明全局。

看法不同，错误一致

55. 因此，无怪乎舆论对联合国及其系统的看法既多种多样又很不正确。这不只是对联合国组织的认识问题，也取决于文化概念和政治偏好。对联合国系统有许多看法，对这组织本身的性质、对它成绩的估价和其所以“无能”的理由，都有不同的见解。在许多国家内，一些政治水平不高的舆论仍认为联合国具有潜在的权力，同超国家的观念相去不远；并觉得惟有“加强其权力”才能使它达到维护和平的目的。这种天真观念有人们想象不到的重要作用。

56. 在西方国家内，对和平问题的关注无疑是衡量联合国组织“无功效”的主要尺度。最近又加上别种批评，指责“管理不善”，费用太大，国际官员薪金太高，职权重叠，浪费。这样，人们认为联合国组织的行政缺陷同它在和平及人权领域缺乏成效有直接联系。在发展方面意见不尽一致，对业务活动的评价比较高，对政治或意识形态方面的辩论则深为厌烦，不明白其作用何在。

57. 在社会主义国家内，由于明显的哲学上和政治上的理由，并不象西方国家那样把世界组织视为重要的现象，宁是把它当作一个主要应为和平及裁军服务、并使人有机会支持发展中国家主张的机构。关于费用太大，管理不善的批评则与西方一致。对发展中国家的国民而言，世界组织首先是一个讲坛，以前曾成功地在这儿争取到反殖民化，今后它也应继续使改善当前国际经济秩序成为可能。世界组织也是许多机构的综合体，可以提供一定数量的技术援助。

58. 对世界组织的这些看法虽然有分歧，也有其相同的地方。但这种一致之处恰是由本章第一部分描述的烟幕和有意

对联合国及其系统的意见不一……但东、西方研讨这个问题的方式……

……有一些互相接近的地方：……

即关于这一机构的相对重要性，

及其职能的性质。

现有的世界组织
在国际关系中所
起的作用非常有限，……

……特别是因为
有大量国际组织
……

不准确的叙述所造成的，因此趋向于歪曲事实。 这些共同点主要是：

过分夸张世界组织今日在国际关系体系中的重要性和地位；

认为联合国系统在任一领域（和平、发展、人权等）中的根本职能都是联合管理职能，不同的组织在不同部门内管理国家政府各部（卫生、劳工、农业等）所主管的领域。

真象却与此截然不同。

世界组织在国际关系体系中的地位

59. 一种很难消除的幻想是认为联合国尽管缺乏效率，仍然在国际关系体系中占有中心的重要位置。 例如，批评联合国费用太大可以使人认为它在每一国家的公共收入中捞取了一大部分；惋惜它在和平方面效力不大暗示它可能有实在的权力。实际联合国及其系统在国际关系范围内的作用非常有限。 联合国所处理的问题，只在少数例外情况下是由部长级人士处理的，它的资源总额也极其有限。

60. 就根本问题而言（东、西方关系，美国和苏联之间的战略均势，所有国家间的经济和社会关系，工业化国家同发展中国家的关系），最常用以探讨、解决具体问题的手段仍是双边外交。 同时，各国政府也利用在地理范围上或意识形态上不是世界性的政府间国际组织来达成一些同联合国系统的宗旨往往很相近的目标。 这类组织在过去40年中大为发展和加强，分布很广。²⁴

61. 的确，国际组织不仅数目大增（1910年有37个，1951年93个，今日330个；其中280个区域组织，50个洲际组织），其受托职权也导使它们在最重要的领域中

直接同世界组织竞争。这样建立起来的机构在多方面发挥了越来越重要的作用：在军事方面（因此也在对和平的一定态度方面），由于建立了常设军事组织，而且东、西双方都组成了相当坚定的集团；在西方国家和社会主义国家的经济组织方面（欧洲经济合作组织和后来的经合发组织，经济互助委员会）；在西欧新的组织方面，由于欧洲共同体的建立和扩展；在主要大国的势力范围方面；在商品市场的官方地位方面；在世界一级的所有技术和商业关系方面；在区域组织方面，由于各式各样的组织大量增加。

62. 这样建立起来的国际关系体系趋向使联合国及其系统的作用大为削弱，除了少数特殊情况外，委托给联合国的职责不是限于狭隘或边际的领域，就是只须作出局部贡献，全面工作由其他组织进行，或通过其他手段进行。各国政府对这一类外交关系或组织方面的关系远比对世界一级的关系更为重视。这种现象有时被称为“多边主义危机”，虽然事实上世界一级的多边主义从来没有过多大的发展。

63. 下述事实也可以说明联合国的地位比较次要：各国政府派往政府间机构的代表基本是政府官员——外交官或技术性部委的代表——而不是政府成员或国家首脑。其他国际组织有定期召开部长级会议的规定（例如，欧洲共同体、经合发组织、经济互助委员会），或至少每年召开一次这种会议。联合国方面就很难举出这种例子，除了每年九月联大一般性辩论期间非正式举行的外交部长或国家首脑会议，或者教科文组织及区域经济委员会组织的区域性部长级会议。惟一每年举行部长级会议、其讨论也确实影响到业务发展方式的机构是世界粮食理事会。因此，联合国召开部长级会议是例外情况，对这一组织的日常生活无大影响。

……同联合国系统竞争，……

……联合国只在很例外的情况下才召开部长级会议。

每年的资金和专用款项数额也显示出世界组织相对来说并不重要：占官方发展援助支出的6.5%，
……

……安全支出总额的0.03%。

最严重的错误是混淆了管理活动和谈判活动。

64. 可以举几个数字来说明世界组织的相对重要性：联合国系统每年得到的官方或自愿捐款大约为55亿美元（1984年）。其中52%以上用于业务活动，13%左右用于救助难民的人道主义支出，30%用于经济、社会、职业性和技术性活动，只有4.4%用于政治问题及和平²⁵（2.43亿美元，包括维持和平部队补给支出），将这些资源同其他资料对比一下可能有助益：

业务支出同官方发展援助（包括双边援助和世界银行、经合发组织、欧洲共同体等多边组织的援助）对比：通过联合国系统提供的官方发展援助为这种援助总额的6.5%；²⁶

和平、政治问题和安全支出同全世界军费（同样用于个别国家安全的）支出总额对比：占后一总额的0.03%，即不及每日军备支出的十分之一（一为2.43%亿美元，一为8,000亿美元）；

全部资源（55亿美元）同其他国际组织预算（欧洲共同体：250亿美元）或同一些城市、国家的预算对比：纽约，70亿美元，美国联邦预算，8,000亿美元。

联合国系统各项活动的性质和“世界协商一致意见”观念

65. 比夸大联合国系统实际重要性更严重的，关于这一系统的性质和活动的最严重的错误，是认为它要进行管理活动。把谈判职能同管理职能混为一谈（这种混淆有几分是结构性的，或至少是固执保存下来的）的根源无疑是联合国创始者所珍视的幻想，即政府间组织的目的是使成员们能一致行动。但无论这一混淆的原因何在，其结果总是使人们无法了解这一组织的真正性质和作用。

66. 只有在少数几个具体领域（原则宣言或起草公约）中，人们认识到世界组织的作用是促进成员国之间的谈判，这是例外情况。在各不同组织的方案中描述活动时，多半说成某些领域中的联合管理（第46—49段所举例子清楚说明了这一点）。然而，除非已议定了活动的目标，将拨供的资源，执行方法，并知道能取得明确成果，否则联合管理是不能想象的事。联合国系统整个一套所谓管理活动，很少能符合这些条件。

67. 因此，如果我们要理解世界组织究竟是什么，就必须把其活动同存在于国际社会成员之间的协商一致意见的类型和程度对比一下。国际组织的工作在协商一致程度高的领域就容易，在实际不存在协商一致意见的领域就困难，甚至无法进行，这种说法已是老生常谈。但人们在分析世界问题和确定世界组织的职能时，却经常忘了这项基本事实。

68. 忘记了这点使得人们相信，或表面上相信，因为联合国系统有秘书处、办事处这样的等级结构，所以其职能也很可以同国家政府相比；或者使人有这样的观念：联大决议可赋予负责部门进行某些工作的权力，就好象政治舞台上作出的“决定”也同国家的决定一样；或者使人设法实现“较好的管理”或较有效的“决策方式”，而实际在大多数情况下，主要应关心的是提高谈判方法的成效。

69. 众所周知的事实是，联合国及其系统的主要组织是第二次大战后创设的，为了响应同盟国胜利所激起的希望：建立能稳定和平局面的新秩序。人人都熟悉宪章和其他章程中用以表现这种梦想的理想主义词语。但是，由于事实上没有人不同意这种理想，人们往往会看不透真况：世界上现有的协商一致意见的类型同这些崇高的辞令相去不可以道里计。民主

就目标、手段和方法达成协议之后，才能进行联合管理。

人们太容易忘记，能否采取行动取决于协商一致的程度。

这些活动不能同国家行政部门的活动相比。

世界组织的正常职能是坚持工作以求达成进一步的协商一致意见，或别种类型的协商一致意见。

要靠阿里阿德涅的线引路，才能走出迷宫，……

……答案在于活动类型同协商一致水平之间的关系。

国家内的一般选民不会把选举诺言同建议用以履行诺言的手段混为一谈；但在世界组织方面，迟钝的批判感似乎使这类辨别力衰退了。

70. 因此人们认为，或佯称认为，世界组织的主要职能是管理各种活动——真要好好进行这些活动的话，必须先有一定程度的协商一致意见，而现在各成员国之间的协商一致远达不到这个程度。这项基本混淆必须澄清。没有协商一致意见的联合活动根本无法管理。因此，世界组织的正常职能主要是锲而不舍地工作，力求达成进一步的协商一致意见，或别种类型的协商一致意见，以便朝着宪章和章程所定的远大目标前进几步。

管理和谋求协商一致

71. 如果要理解我们在联合国系统内想要做到什么——这往往是以古怪的方式进行的——就必须时时铭记这一项简单的事实。本章中已说明，观察者在试着理解所见事物时会遇到许多障碍。权力极其分散，秘书处、政府间机构和专家机构的复杂结构，每一机构的特点，联合国系统同各国政府之间的复杂关系，协调的困难，内部问题本不应有的重要性，产出质量一般不高，职员中一大部分不合格，缺少评价工作成绩的制度，决议和方案文件的不实际性质，活动的混杂性质，凡此种种都使人无法认清联合国系统的本质和作用。

72. 因此，我们需要的是阿里阿德涅的线，引我们走出迷宫。惟一能提供这一线索的是各类活动同各领域中成员国协商一致程度之间的关系。这个简单的观念使我们能避开按组织、部门或方案分列的传统描述方式，看出我们所拥有的世界组织实际是四类很不相同的活动的综合体。

73. 只有第一类真正包括管理活动，即存在协商一致意见

的、范围很有限的领域，这包括：

人道主义活动，特别是救助难民的活动，其中有关巴勒斯坦难民的由近东救济工程处管理（管理教育、卫生、社会福利或社会保险服务），有关其他各国难民的由难民事务高级专员办事处管理（保护、接纳、住宿、卫生、援助）；²⁷

有关法律规范的活动，涉及运输、电讯、气象、统计和若干卫生问题领域内的信息收集和散发，业务合作和技术标准化工作，进行这类活动的主要是较小的业务机构（气象组织、万国邮联、国际电联、民航组织、海事组织、知识产权组织）和卫生组织（国际协作进行防治某些疾病的运动、制订药物标准、流行病信息、制订国际卫生条例），也有一部分属于教科文组织（建立世界科学信息系统）、联合国和所有的大机构（汇编统计资料），以及欧洲经济委员会（一些区域一级的标准化活动）。

74. 迅速计算一下便可看出，这一切约占联合国系统全部支出的20%（业务合作7%，救助难民13%）。要在上述活动和所有其他活动之间划出界线往往很困难，因为在协商一致程度较低的领域中也有一些研究和传播信息的活动，或关于可行规范的讨论。不过，这一困难不太费事就可以克服。

75. 世界组织的一切其他活动都在协商一致程度很低、甚至与委托给世界组织的工作有分歧的领域里，主要是：

寻求和平与安全；

协助发展；

就具体问题（人权、国际法等）安排讨论、研究和谈判的场所。

我们这儿谈的都与“管理”无关。世界组织只

联合国系统全部活动中，管理活动占20%。

一切其他活动都集中在协商一致程度十分低的领域里：和平与安全，发展，讨论与谈判的场所。

有在最后一点上清楚承认它负责进行谈判。但谋求达到前两项目标——和平及发展——也只不过是艰难地寻求共同看清问题。在这三种情况下，对用以实现目标的方法和结构进行分析都具有关键重要性，因为这会使我们理解世界组织的基础概念必须根本修改的情况和理由。

第四章

谋求三项主要目标

76. 对于三项主要目标的考察往往得出不同的结论。每一个问题都属于一个不同的类别，为解决问题所采取的战略也各有独特之处。但是在所有这三方面，都不难证明各种体制陈旧和过时的性质及其在适应当代世界各种问题方面的失败。

集体安全与寻求和平

77. 集体安全体系和对于和平的追求是最突出的毫无希望的工作，因为在联合国内所采取的途径不可能改变世界上现在存在的协商一致意见。众所周知，联合国组织采取两种途径：“维护和平”和为了“裁军”而进行谈判。联合国所掌握的手段是非常有限的：

一个由15个理事国（包括五个常任理事国）组成的安全理事会，由大使（而不是部长）参加；根据宪章第二十四条，理事会负有“维持国际和平及安全之主要责任”，而且根据第六章和第七章的规定，拥有必要的权利，为了“争端之和平解决”而进行干预，并且在发生“任何和平之威胁、和平之破坏及侵略行为”的情况下采取行动。第四十一和四十二条更授予安理会经济或军事制裁的权力。

根据第九十九条，秘书长本人“得将其所认为可能威胁国际和平及安全之任何事件，提请安全理事会注意”。

从属于联合国政治部门的、工作人员非常有限的秘书处单位（大约200名专业人员）。

裁军谈判委员会和裁军审议委员会、联大及其各政治委员会（第一委员会和特别政治委员会）。²⁸

考察为实现三项目标而采取的方法显示出，结构已经过时。

对和平的追求最明显地说明了一种没有希望的工作。

在安全事务方面的协商一致意见是，各国必须组织本国的国防，容忍除使用核武器以外的一切暴力形式。

当前国际关系的特点是：

—欧洲列国甚至西方国家之间的持久和平关系

—东西方和平共处

78. 然而，在这两个领域内，当前世界上存在的协商一致意见类型是人所周知的。每一个国家都认为，它的安全在于它的军队、其军备水平、在侵略者面前进行自卫的决心以及它的盟国。而且，各国普遍认为，必须排除核武器的使用，而所有其他形式的暴力都是许可的。对问题的这种观点所造成的体制性后果是，军费预算在各国约占公共开支的10—15%，任何时候都有几千万军人在服役。

79. 对于当前危险所作的分析是以过去的侵略和战争中的历史经验为依据的。每一个国家的自卫精神是实现民族团结的手段。十九世纪末以来所发生的变化并没有根本改变心理状态或者军事政策。在多数工业化国家中，科学精神的发展以及初级和中等教育的普及并没有带来政治行为方面更合理的态度。经验仅仅表明，随着战争的进一步科学化，它变得更加可怕了。换言之，同教科文组织章程起草者的希望相反，“开明精神”的普及并不是以减少战争风险为目的。从六十年代以来国家数目的增加只不过是使得国家军队的数目同时成倍增加。

80. 在另一方面，从1945年以来在国际关系中所发生的重大变化已经从根本上改变了安全问题的地理面貌。尽管第一次和第二次世界大战是承袭悠久的传统，在欧洲列强的冲突中爆发的，但是今天，西欧已经建立起了高度的经济上和体制上的合作，因此很难设想世界上这一地区的各国之间会发生武装冲突。在所有西方国家之间也同样存在着持久的和平关系。核武器的出现和发展增加了冲突中的风险，使其达到参战国全面毁灭的程度，因而造成了一种恐怖下的均势，两个超级大国之间定期举行的军备控制谈判目前已经使这种均势体制化了。其结果是东西方之间的和平共处。所以，从1945年以来，武装冲突仅限于世界上欠发达的部分。这些冲突主要分为四种：

由于非殖民化所造成的冲突；在许多国家中由于暴乱或内战所造成的冲突；发达国家向发展中国家的军事入侵；以及发展中国家之间的战争。

81. 所以，安全理事会所需要处理的问题全部发生在第三世界国家中：中东、塞浦路斯、印巴次大陆、刚果、朝鲜、阿富汗、柬埔寨、越南、等等。本文不介绍安理会的历史记录。但是需要指出，总的说来，通过否决权制度而载入宪章的思想，即通过由五个常任理事国组成的大国领导机构就可以维护世界和平的思想，并没有能够制止1945年以来所发生的许多战争。他反而大大地拉长了发达国家和发展中国家居民之间的差距：不安全以及战争成了处于最不利地位人民的问题。²⁴

82. 出于实际上的考虑，没有适用宪章第四十一和四十二条的规定。²⁹ 因此，和平解决争端和维护和平就局限于：

在大国同意让联合国组织发挥作用的情况下查明实际问题——包括在某些情况下成立并部署“维持和平部队”（例如在刚果、中东和塞浦路斯）；

秘书长为了寻找机会进行斡旋而作出的努力：道义上的呼吁、唤起良知以及为了举行预防性谈判而作出的尝试；

由安理会起草决议，但往往不能取得最好的效果。^x 这些结果表明，在联合国组织内还有采取政治行动的余地，而且由于它们的矛盾性质，所以远远不象普遍认为的那样无足轻重。历任秘书长和他们的政治助手都巧妙地使用了蹩脚的工具，他们也深刻地思考了缺乏效力的原因以及进行补救的方法和措施。

X 联合国秘书长在1982年联合国组织工作报告中写到：“在联合国内有一种趋势，各国政府对所讨论的主题似乎只要通过一项决议，就免除了进一步的责任。……除非各会员国政府给予适当的支持并付诸行动，世界上最好的决议也不会有什么实效。”

— 第三世界武装冲突的发展。

安全理事会进行的干预虽很有限……

……但表明联合国组织仍有采取行动的政治余地。

秘书长建议安理会起预防性作用。

但是这项建议没有受到鼓励。

裁军途径的成果寥寥无几。

83. 在这种情况下，人们开始思考缺乏效力的原因以及进行补救的方法和措施，这是可以理解的。并不仅仅是那些天真地希望“加强联合国力量”的人才认为，完善安全理事会的方法或体制能够使它更为有效。一些出色的外交家也确实认为，这个途径是值得探讨的。例如，人们发现理事会倾向于在发生冲突之后才进行干预，所以很自然地认为，关于理事会的干预缺乏效力是由于它行动太迟的这种思想是值得认真研究的。

84. 联合国现任秘书长佩雷斯·德奎利亚尔先生1982年在他关于联合国工作的第一份报告中提请注意这一问题，并且对于联合国可以起到预防性作用的思想阐述如下：“各国政府可通过多种途径积极地帮助加强宪章中所提出的这种体制。更经常地、而不要到最后一分钟才召开安全理事会，即是途径之一。如果安理会能经常积极关注各危险局势，并且必要时在局势发展成为危机以前，主动同各方进行讨论，就时常有可能在早期加以消解，而不致酿成暴力事件”。

85. 关于赋予联合国以预防性作用，例如发展一种“更广泛而有系统的能力，去可能发生冲突的地区进行调查”³⁰的建议，以及关于改善方法或程序，以便使安全理事会更有效地发挥其作用的思想，似乎没有得到实际上的鼓励。当然不应该打消在这一方面继续进行的技术性努力，因为没有人能够预料世界政治气氛的发展，而另一方面，可以很有把握地设想，安全理事会中所作的任何改进都能够使它更有效地采取行动。

86. 寻求和平的另一途径是“裁军”。尽管关于这一问题的谈判早在联合国成立之前就已经开始并且促成了公约的签署，³¹但是可以归功于这项工作的少数几项成就都仅仅是轻微的限制：武器类型方面的限制、³²核武器制造的试验限制、³³对于相对受保护的地理区域的限制、³⁴或者是核国家为了维持其垄断地

位而进行的尝试。³⁵ 所有这些努力当然是值得称道的，但是从现在的状况和其目标来看，又是微不足道的。军备竞赛从1945年以来就从未间断过。军费开支已经达到了上文第23段所引的数字。核武器的总数从1945年的5个上升到今天的6万个，而且人类自行毁灭的能力将继续提高。从上文第71和72段中所阐述的那种协商一致意见来看，所有这些都并不奇怪。在这种情况下，似乎不能认真指望通过裁军途径来实现真正的变化。

87. 所以，如果政治气氛和各国在维护安全方面的协商一致意见依然不变，那么从联合国为直接寻求和平所进行的活动整体中所得到的结论是，“维护和平”或者“裁军”办法不大可能带来重大的成果。因此，应该主要通过其它的方法和措施来实现和平，例如发展经济合作，——从长远看来，可以有助于改变对自身利益的概念和对于维护安全的方法和手段所采取的态度。这并不是一种新的结论。宪章本身就提倡这种发展友好关系和国际合作的路线。关于“功能主义”³⁶ 和“一体化”³⁷ 问题的全部思想都是针对这一方向的。另一方面，更具有创造性而且应该极为谨慎地考虑的一种思想是，在联合国内，将直接和间接寻求和平两种方式当前的优先顺序颠倒过来。

88. 当前，舆论、外交家、机构和各国的注意力完全集中于直接的途径，即集中于解决实际发生的冲突，也就是在任何特定时间的具体局势。这样做当然有其道理。如果一次暴动引起50人死亡，或者一场战争引起50万人死亡，那么它比贸易谈判的进展情况或者各国之间经济关系的发展更能引起新闻界的注意，尽管从长远来看，后者对于建立和平所做的贡献要大于那些毫无结果的谈判工作。所以，如果要突出建立长远和平的方法和手段以及能够起到建立和平作用的、经济和社会

直接和间接谋求和平之间的优先地位关系应该颠倒。这意味着相当大的再转变。

问题的研究和解决，并使这方面工作受到舆论、各国政府和世界组织本身的优先关注，这就需要从认识和体制方面进行重大的改革。然而，只有在这个方向，才真正有希望维护和平，为了当前局势中唯一的直接受害者——发展中国家的利益维护和平。本报告以下部分将具体指出需要进行哪些必要的方法和体制变化，以循序渐进地寻求这一领域内另一类型的协商一致意见。但是，在确定它所适用的方向之前，有必要密切考察世界组织今天在其他领域内进行工作的方式。

为发展而采取的行动

对于发展的方式所进行的辩论不应掩盖这一事实，即协商一致意见的基础是：

- 国家对于发展所负的责任，
- 存在着影响范围

89. 目前世界上，发展方面协商一致意见的定义比安全方面更为复杂。众所周知，有关发展战略的思想种类繁多，仍然处于对抗和进化的阶段。今后很长一段时期内，还将继续讨论规划、工业化、农业部门或这样或那样的部门的优先地位、粮食战略、发展的两个极端或者精华教育或普遍教育途径、通过优先重视出口而进入世界经济整体或者“切断联系”和当地发展等等问题的利弊。随着人们从西方模式普遍应用的角度或者侧重于维护并丰富现有各种文化的角度来看待问题，对于发展概念本身也有不同的理解。

90. 但是，处于舞台中心的这种对于方法的辩论不应掩盖作为其背景并且决定当前的协商一致意见本质的政治和社会条件。两项基本要素是，首先，每一国家为其本国的发展负责，其次是影响范围这一政治现象。这两种现象有所区别，而且似乎互相抵触，但却相辅相成地造成一种不利于世界上较贫穷部分加速发展的局面。

91. 每一个国家各为本国的发展负责是国家主权观念的直接后果。那些不久前才取得独立的国家害怕类似殖民主义卷土重来的任何侵犯，因此更抱紧这一原则。与此对应的政治情况

则是富有国家显然对大多数发展中国家所遭受的贫困、不幸和各种社会灾难缺乏直接责任感。目前，贫苦灾难是国内问题而不是国际社会的问题。富有的国家根据它们舆论界感情受刺激的程度来估算给予捐助的数量。

影响范围和分散的双边援助

92. 这种局势毫不影响“影响范围”的维持或发展，后者已经取代了殖民帝国范围，尽管它们所包含的地理区域不尽相同。这些影响范围是多种现象聚合的结果：

在前殖民地及其宗主国之间保持政治、经济、文化以及有时是军事方面的联系，这些联系常常以灵活的方式体制化了（英联邦等等）；

一些发展中国家同两个超级大国之一的军事同盟或结盟的发展，其形式随着有关国家的实力或者重要性而略有不同；

过去不拥有殖民帝国的工业化国家同一些发展中国家之间通过双边援助和发展特殊经济关系而发展起来的经济联系；

在这些双边事业之上建立起来的多边经济援助体制，例如欧洲经济共同体通过洛美协定而提供的体制。

93. 这些援助系统首先在援助国和接受国之间造成政治依赖关系。不论是现金或者是实物捐赠（提供武器、小麦、或者支付教师或专家的薪金）、低息贷款还是依市场利率提供的银行信贷，援助首先是施加影响的一种手段。在北方国家之间的政治或经济争夺中，南方的国家是一种赌注（造成了我在谈论南半球安全问题方面所提到的后果）。从经济角度来看，这些方法也同样存在着严重的缺陷。双边援助方案既分散（其中可能涉及20个方案，其中包括一两个、或者三、四个占主导地位的方案，而其余十几个则不那么重要）又互相竞争，为受惠国在协调外部援助整体以及逐个项目进行谈判方面造成了困难

影响范围是许多现象所造成的。

双边援助方案既分散又互相竞争，……

……不利于形成
对于长远问题的
整体观念。

联合国系统着眼
于部门的办法增
加了，而不是减
少了复杂性，……

的问题。这种援助的“附条件”性质带来了不利的经济条件，因为它要求必须从援助国购买供应品或人力。

94. 即使对于最贫困的国家，例如联合国所列的25个最不发达国家，也从来没有提出建立起一个连贯的、集体性的长期援助体系，使这些国家能够制订长期的计划和政策。欧经共同体同非、加、太国家之间的洛美协定体制³⁸是朝着集体和体制性援助谈判方向发展的唯一的例子，目前在欧洲范围之外，还没有类似的做法。在比较发达的发展中国家中，给予银行贷款的方法是完全没有计划的：给予贷款仅仅是为了使某些生产者能在工业化国家中争夺市场，其结果是债台高筑，达到许多债务国的经济所无法承受的地步。

部门一级的途径和理论分歧

95. 面临这样一种局面，人们可能会认为联合国及其系统的作用应该是首先集中解决协调问题。但事实却恰恰相反：联合国系统发展了一套着眼于各部门的办法，使援助更加分散，问题更加复杂。在前一章中已经提到，约有15个到30个额外的机构插手于受惠国，所以几乎在每一种情况下，都使得发展中国家的任务更加复杂化，而不是简化。

96. 而且，这种活动分散的情况并没有由思想方面或者方法以及体制方面的任何真正的协调所抵销。每一个组织对于发展问题以及受援国所应实现的目标不仅自有其办法而且有其理论。开发计划署是唯一的例外。1970年的“共同意见”³⁹决定由有关国家政府负责制定“国别计划”，并且尽可能由它们自己执行项目。但是，这一理论基础并没有真正改变一个“执行机构”的做法：它们向有关各技术部提出对于项目的意见，并且同其他机构争夺为每一个国家所调拨的信贷的最大份额（即“指示性规划数字”）。这一制度使得开发计划署没有必要搞出自己的发展概念。

97. 另一方面，联合国系统内负责业务活动的所有其他机构各有其见地。总的说来，这意味着提高它们所负责的那个部门的重要性：对于工发组织来说是工业、对于粮农组织来说是农业、对于世界卫生组织是保健、对于人口基金则是计划生育。但是，在这种部门分裂的现象之上还有理论上的分裂。例如，儿童基金会的理论长期以来是以所谓的“基本服务”为基础，它力求为较贫困的地带制定社会政策，目前侧重于一些儿童保健目标（防疫、母乳哺育，等等）；而世界卫生组织则继续在“初级保健”的基础上提出更加全面的政策。

98. 每一个机构都想证明本部门的重要性，而这些途径又并不形成整体经济和财政分析的一部分，也不为确定优先次序提出标准。这样，工发组织的工业化目标、粮农组织提高农业产量的目标、世界粮食理事会或世界粮食计划署的粮食战略、劳工组织关于就业或者发展社会保险的方案、以及教科文组织的教育发展计划都没有能够融合到一个连贯的分析体系内。

“遥控”咨询的可靠性

99. 理论方面的分歧在外地项目的选择方面造成了灾难性的后果，而在“总部活动”一级，可能就更加敏感了。这在多数情况下涉及到研究和探讨，最后形成文件、报告或者出版物。逐个部门地查明问题，制订原则和标准，编集并散发情报等等，这些活动常常很难同支助外地项目的活动或者讨论和谈判区分开来。它们是秘书处工作中最重要的部分，而且其中多数是提供给政府间委员会或专家委员会的。它们的“产出”是在方案预算或者中期计划（如果有的话）中所描述的“方案”的背景材料。

100. 关于发展问题的这些方案中可以变化的、但是很重要的一部分，同公共行政方案（其目标见上文第57段）一样，基本上是为某些具体的技术问题向发展中国家提出咨询意见：

……尤其因为每一个组织都自有其发展理论。

来自纽约、罗马、维也纳或者巴黎总部的遥控咨询的媒介常常是低劣的“产出”，且不能实现其目的。

“就利用同位素和辐射技术提高作物产量的最经济方式，向成员国提供意见和协助”（原子能机构预算）；（E. 粮食和农业一次级方案1）

“协助成员国改善其人民的粮食和营养状况”（粮农组织预算）；（方案2. 1. 6 营养）

“帮助成员国为了执行发展项目而调动必要的资金和人力资源”（教科文组织中期计划，第8033段）；

“为城乡地区拟定有效的住区规划办法和体制结构和程序，并促使这些地区加以使用”（联合国1984—1989年中期计划，14. 17段）。

在描述各个总部的活动实质时，所有各组织的预算和计划几乎在所有情况下都套用这种公式，而且这种单调的重复似乎表明，处理这些问题的各部门似乎都在有关领域内具有极高的专业水平和能力。

101. 但是，它实际意味着，设在纽约、日内瓦、维也纳、巴黎、罗马或某些其他大的首都的办事处中，有那么两三个专业级工作人员（他们的资历和能力水平通常是前一章中所阐述的情况）为每一项预算细目起草报告，然后将报告分发到一个政府间机构，在特殊情况下分发到有关的国家公共部门中的一些联系人，或者它意味着他们将为几十个人偶或组织一次或两次培训课程。⁴⁰ 在少数几种情况下，这些活动将协助筹备一个大型会议，会议将需要大量的文件，由各国有关部门的代表参加。

102. 由于缺乏严密的评价制度，因此无法确定这些数以千计的、各种类型的部门活动是否对于规则的协调、成员国政策的制订起到任何实际的影响。只有在实现某些条件，包括以下各项条件的情况下，这些事业才能跨入可靠性的界限：负责各项方案的行政单位真实的、受到承认的能力水平；出版物的

销售量；所散发的情报送达国家主管部门；后者直接参加政府间业务；成员国对于审议中的问题确实感兴趣。其有效程度当然还取决于所处理问题的性质：在社会政策事项、承认工人或妇女权利、土地改革或者人口政策等方面的意见就不如林业技术规范那样容易得到认真的考虑。在这方面，最重要的因素之一是政府间机构本身的工作方式。例如，在应由各技术部派专家出席的某一个委员会中实际出席的是纽约或日内瓦的代表团成员，那么，在国家政策方面所产生的影响显然就会下降，不论决议中的措词是多么有力。

103. 然而，我们在第二章中（第25—27段）已经看到，在这方面毫无协调。而且更为矛盾的是，当这些专门机构成立的时候，它们的根本目标是某一特定部门内方法的对照、观点的调和以及共同标准的制定，而在今天，此种国际合作的作用已经逐步被削弱，让位于同发展中国家之间的技术合作活动。据估计，目前联合国系统将大部分资源——近70%——用于发展。

需要改变联合国系统的结构

104. 简而言之，联合国系统未能解决发展问题，其原因在于这一系统部门化的、权力分散且支离破碎的结构。联合国系统在1945年采取分部门结构的原因是，当时认为，特定领域内的专门技术人员将能够比奉命处理政治问题的外交家们更好地解决国际合作问题。这种思想本身是好的，但是它所反映的局势与今天不同。当时的问题是在大约50个会员国中实现合作，其中某些国家拥有大规模的殖民帝国，并自己打算解决这些帝国中的发展问题。今天的问题是代表世界上四分之三人口的120多个独立国家的发展问题，以及帮助它们克服它们的历史性弱点，并弥合这些国家同北方国家之间的差距。

联合国系统用于
其各项活动的资
源占总数的70%。

权力分散的、部
门化的、支离破
碎的结构不适应
于发展问题。

发展是一个综合性问题。

需要改变联合国系统的现有结构。

当前世界讲坛所提供的谈判结构不适合当代世界的问题……

105. 发展是一个综合性的问题。它在每一个国家中所需帮助解决的问题随着这些国家的大小、性质或者特点而不同，但这些问题都有以下的共同点：

它们都是具体的问题，要求深刻地了解当地、国家或区域情况，以及对所有这些方面进行跨学科的分析；

它们都要求做出长远的政治决策，所以也要求确定优先次序；

它们都面临着各种资源不足以及多种需求和困难的问题。

106. 有关国家需要有一个世界组织来促进综合、组织协调帮助达成长期资金安排、并且给予多方面的援助来解决最紧迫的问题。而联合国系统所提供的是一系列相互分歧、相互矛盾的建议，大约30个机构的行动必须同约20种双边援助来源协调，但不能帮助它们解决中期和长期的资金问题。显然，不管我们是否愿意，目前都必须重新考虑联合国系统的结构问题。

世界讲坛

107. 关于“世界讲坛”的问题在性质上不同于和平和发展的问題。在这方面，不存在对那些为了谋求野心勃勃的、几乎无法实现的目标而采取的方法进行评价的问题。这方面的问題是，世界组织为了扩大或者修改世界协商一致意见性质而进行努力的体制基础是否恰当。换言之，由于世界组织在这方面所面对的是根本性使命，我们就不得不考虑本组织是否具备必要的手段；到目前为止所取得的成果究竟是令人满意的，还是微不足道的；世界组织是否具有真正能够认真考虑并且承认各种问题的机构，以及当代世界所需要的谈判体制。

108. 对于这些问题的答复必然是否定的；谈判机构同各个部门性方案的活动没有明显的界限，而且不构成一个连贯的体

系。 所取得的成果仅仅限于少数几个有限的领域，并不代表在改变世界协商一致意见方面的实际进展。 这种情况有其政治原因，这是人所周知的；但这并不能解释一切。 实际上，这个世界组织所提供的谈判结构本身就不适合于解决当代世界的各种问题。

109. 毫无疑问，应该指出，任何多边谈判，特别是在世界一级的谈判都有其本身的特点和固有的限制，特别包括：

它们几乎不可避免地重视思想意识，而压制了比较技术性的解决办法。 由于“世界讲坛”的作用之一是使各种“世界概念”相互见面，或者有可能的话寻找共同之处，所以存在以上问题并不奇怪。 但是这一因素的重要性却有时不仅使外行的观察者，而且使谈判者本身起误解；

它们要求在进行谈判之前作大量的准备工作，说明那些可以进行谈判的问题。 这项调查工作是复杂的，在文化、技术、思想意识和语义学方面都遇到困难；它往往是在某一特定概念的基础上开始形成初步一致意见之后才告结束；所以毫不奇怪，这意味着一再做出的、且常常是拙劣表达意念的尝试，而且常常引起无休无止的讨论；

160个方面的代表进行谈判所带来的具体技术困难不仅仅限于会议室的大小和同声传译的组织问题。 它涉及到确定利益集团的问题，后者的构成和规模随着议题而变化，它还涉及到这些集团的代表方法。

……尽管世界一级的谈判有其特定的局限。

讲坛包括三类活动：

“司法”方面(国际法、人权)……

——南北对话

阐明世界问题的任务。

如果我们铭记这些特点，那么我们就能够从阐明世界问题、交流意见和谈判方面将联合国系统内的活动划分为三个类型：

110. 为了通过公约或条约而进行的谈判工作本身。这个“司法”方面除其他外包括发展国际法、外空法和海洋法、人权、劳工法等等。主要设在联合国以内的这些谈判体制是多种多样的：包括专门化的委员会，其成员一般在30-50之间：人权委员会，跨国公司委员会，（经济及社会理事会的附属机关），国际法委员会、国际贸易法委员会（联大的附属机关），联大所设立的临时机构，和平利用外空委员会，和平利用海底委员会（1969年），劫持人质问题临时委员会；或者可以利用大型国际会议，例如从1973年到1982年之间举行的海洋法会议。在联合国之外，还应该提到国际劳工组织关于劳工公约的会议。

111. 关于工业化国家同发展中国家之间的关系所进行的经济、政治和社会方面的讨论可以列在“南北对话”标题下。这种对话主要是关于政治哲学的，实际上在联合国系统的所有政府间机关中进行，但主要在贸易和发展理事会、贸发会议各届大会、经济及社会理事会以及联合国大会中进行。

112. 在进行谈判的时机尚未成熟，仅仅是笼统地承认在所有各国之间存在着“有问题的”因素*的时候，阐明世界问题，但是不提出任何超出分析阶段的建议。

在所有各级都处理这些问题。实际上，所有各组织的所有方案中都有这样一种研究和识别的成份。但是，如第二章

* “有问题的”一词用来表达法语中“Problematique”一词，表示一系列相互联系的问题；参见注释41。

中所阐述的，从这一整体及其普遍性的大纲中仅仅能够逐步出现少数几个问题，并且逐步认明可以就这些问题讨论国家政策的聚合成分或者谈判共同标准。环境问题、人口问题、某些社会问题、经济和货币问题目前在世界讲坛上处于不同的识别阶段。

113. 考察这个各种体制的复合体40年来所取得的种种成就就可以明显看出，它们为所谓的“世界问题”（world problematique）提供了某些内容，因而能够为一种“世界政治空间”勾画一个可能的轮廓⁴¹。但它们仅仅涉及目前在世界一级所出现的某些问题。它们所做到的主要是使人们能够衡量这个世界还有多少事情要做，并且认明有待于克服的各种困难。

某些谈判实例。非殖民化和国际法

114. 在1950年代末到1970年代初之间，世界上出现了重大的政治变化。在非洲、亚洲、加勒比海和太平洋相继出现了约100个新国家，完全改变了世界政治地图。联合国为这一进程作出了积极的贡献；尽管它未能制止一些严重的武装冲突，但无疑已减少了冲突的数目。在这个世界组织内发起的反殖民主义攻势的成功要归功于两种现象：

两个主要的世界强国持赞成态度；

殖民地人民的利益符合于西方所承认、而且欧洲和世界上其他部分在19世纪建立新的民族国家时已经在政治上使用了的、关于人权和民族自决权力的主要原则。

世界组织的努力同世界协商一致意见中反映新的力量对比而起的变化携手并进这一事实，特别标志着前欧洲列强在经济和政治上的衰落。

联合国在促进非殖民化方面所取得的成功是由于新的力量对比。

海洋法方面的成就巩固了这一发展。

人权方面的努力有两条战线，一是公民和政治权利，一是经济、社会和文化权利。

115. 这项重大的成就还得到海洋法谈判方面所取得成就的补充；由于这方面的谈判，因而能够完成国家主权的领土界限方面的定义，并且开始赋予“人类共同继承的财产”观念以具体的意义。除此以外，联合国在国际法领域内所提倡通过的各项公约宁是所谓“巩固成果”的一部分：例如，国际法委员会的工作（维也纳公约，条约法，国家的继承，等等）以及国际贸易法委员会的工作（国际货物销售，国际支付，国际贸易法方面的仲裁，海运公约等等）。国际法委员会章程提出：“编纂并发展”这种法。但是看起来，这两个法律委员会似乎一般倾向于纂编已经得到承认的规则，或者至多予以罗列，而不是进行实际发展。

人权

116. 另一方面，在人权和工作权利领域内所作的努力是为世界问题（World problematique）奠定总的基础所作出的初步尝试，这种尝试的起源是西方和自由化的，在本质上是从法律角度出发的。众所周知，在联合国成立的最初几年中，这种努力促成了1948年12月10日的《世界人权宣言》，此后又签署了两项公约，一项是经济、社会、文化权利公约，另一项是公民权利和政治权利公约（后者附有一项任意议定书），这两项公约由联合国大会于1966年通过。所拟议的这一套规则按这两者的标题分为两部分：

一部分是关于人身自由安全，宣布奴役、酷刑和所有不人道或者有辱人格的待遇为非法，禁止任意逮捕，受到法律承认的权利，得到公平和公开审讯的权利，国籍权，拥有财产的权利，良心自由，集会和结社自由，等等；

另一部分则是关于社会、经济和文化的权力。

117. 《人权宣言》中将后者列为享有社会保障、工作、休息和闲暇的权利，享受足以保证健康和舒适的生活水平、教育、

以及参加社会文化生活的权利。国际劳工组织许多公约中所规定的工人权利是公民和政治方面以及经济和社会方面人权的一部分。其他方面的一些公约宣言补齐了这一法律机器：消除一切形式种族歧视（1963年宣言和1965年公约），禁止并惩治种族隔离罪行，妇女的专门权利（消除对妇女的一切形式的歧视），儿童权利，在非常状态和武装冲突中保护妇女和儿童，消除一切形式的宗教不容忍，等等。此外，仍在继续探讨关于保护少数的措施、发展权、科学和技术对于人权的影响。

118. 控制侵犯人权行为的程序补充了界定、拟订、设计和建立法律机器的全部工作。人权委员会及其防止歧视及保护少数小组委员会可以利用许多工作组来考察甚至观察一些国家中的人权情况。所以，对于一些国家的政府施加了完全属于公民和政治权利方面的某些道义限制，而且在众多的非政府组织不断的压力下，这些限制已经发展了。

119. 具体的成果是很有限的。但是，这两个主要方面之间有着明显的区别，在公民和政治权利方面，所宣布的原则已经实际上得到了所有各国政府的正式承认。在某些情况下，有系统地侵犯这些权利是很困难的。当然，在那些其体制同承认这些权利有矛盾的政府方面以及那些在本国领土内遵守这些原则却为保护其商业利益或政治同盟而对不遵守这些原则的国家中发生的事项熟视无睹各国中，还存在着一定的伪善现象。而在经济和社会权利方面，《宣言》或者《公约》对于教育、就业、娱乐和社会保障权利的确认并没有带来实际的成果。由于在世界一级没有足够强烈的团结感，无法采取经济和社会措施来使这些权利得到保障，因此在这方面的情况仍然是伪善和空谈。仅仅重述有这些权利存在不大可能导致这方面世界协商一致意见的改变。尽管如此，国际劳工组织还是通过各种公约和建议使得范围有限的某些经济和社会权利有了实质内容。

在公民和政治权利方面，对国家政府施加了某些道义限制……

……在经济和社会权利方面的情况仍然限于空谈。

新的国际经济秩序是为世界问题奠定总的基础而作出的第二次尝试……

……其根据是两项基本原则：国家主权平等和进行合作的义务。

120. 为建立新的国际经济秩序所作出的努力是另外一项重要的尝试，它是由77国集团发起的，为解决世界“问题”（problematique）奠定了另一个总的基础。这方面的工作是经济性的，而不属于人权范围；但它在根本上仍然是规范性的。所谓的南北对话是非殖民化攻势的延续，它从大多数殖民地人民获得独立的时候开始已经从纯粹的政治问题领域内转向经济关系。众所周知，它源于发展中国家所提出的要求，要求的主要基础是对于发达国家、特别是殖民主义国家为第三世界的贫困所负责任的分析，以及对于统治关系所提出的批评，因为这种统治关系通过市场的机制最终使发展中国家在经济财富的分配中处于不利地位。我们都知道有关下述各方面的分析：有必要稳定商品价格并组织更好的国际分工以便促进发展中国家的工业化，技术转让，有必要扭转货币和资金的流动并且特别要准确地确定工业化国家所应支付的官方发展援助额，利用人类共同继承人的财产的条件，制定跨国公司行为守则，在发展中国家之间组织经济和技术合作，等等。

121. 这些哲学和政治结构已经反映在许多宣言和决议的法律基础的定义中，其中有些宣言和决议是众所周知的。⁴² 根据Abi-Saab教授从法律观点所作分析，⁴³所有这些是基于当代国际法中最根本的两项原则：各国主权平等和进行合作的义务；前者包括各国选择本国经济制度的权利，对于自然资源的永久主权、发展中国家平等地参与国际经济关系的原则；后者包括优惠待遇、发展中国家出口收入稳定、所有各国享受科学和技术成果的权利、发展中国家获得发展援助的权利、以及人类共同继承的财产原则等五项原则。

122. 这项工作遇到了同人权工作一样的困难：首先是提出原则和有否可能应用这些原则之间存在着差距；其次在第一方面和第二方面有一样的不同影响。国家主权平等是国际法上久已公认的一项原则（实际上自威斯特伐里亚和平条约以来），由此引起的后果也得到普遍承认——当然也有许多保留；然而根据合作义务原则建立的规范结构仍然十分脆弱，迄今尚未找到充分的法律依据，更不用说被人们普遍接受。⁴⁴ 由于经济理论方面存在同样困难，使接受同第二类原则有关的规范变得更难。

123. 77国集团年复一年利用每个机会重述同样原则，设法将南北对话列入规范性问题中，并且在联合国内外进行的其他各种讨论会上提出这一问题。新的国际经济秩序的原则受到来自右派和左派理论家的挑战，前者认为其计划经济和保护主义色彩没有什么新内容，仅仅为了阻止市场法则起正常作用，后者则认为它们所建议的机制只会加深发展中国家的依赖性，这只对发展中国家内为数极少的人带来好处，因此建议使发展中国家经济和工业化国家经济脱离挂钩这另一种可供选择办法。而且新的国际经济秩序的提倡者看来对经济理论也尚未进行充分探讨，从而能建立一个与规范建议那样前后一致的结构。

124. 西方国家和社会主义国家对77国集团的建议作出了各种反应，这包括：

尽管对国有化有所保留，但还是接受主权和独立的观念；

虽然原则上接受官方发展援助的百分率，但拒不履行；

对国际贸易作某些次要的让步；

对发展中国家应该采取的战略提出矛盾的建议，国际货币基金组织强加的苛刻条件，（就社会政策等提出建议）；

各种旨在确定第三世界国家和问题类型的建议；

遇到了同人权问题上一样的困难

这些原则遭到挑战，而反应未能前后一致，看来对话不一定会产生任何结果。

对银行贷款采取自由政策以后，紧接着在出现债务国无力偿付债务问题时，采取限制措施；

125. 这各种态度并不一致，可以说，尽管今天正在采取各种方式进行南北对话，但是看来进一步取得进展的机会极少，除非其经济基础更加具体。

确定和讨论某些世界问题

126. 世界组织对世界问题也采取了另一种办法；即确定比较具体的问题，强调这些问题对所有国家（不论其财富情况和政治制度如何）的重要性，例如新的国际经济秩序范围内确定的以下题目：制订跨国公司行为守则或寻求稳定商品价格的办法（特别是共同基金），或工业化国家更为关切的题目：例如世界人口增长或环境问题。

127. 联合国系统并没有明确标准来确定那些整个国际社会可能认真对待的问题。确定问题，例如确定“大型会议”的主题，主要是根据现有各部门性问题进行安排：工业化，科学和技术，土改，人口，妇女，环境，水资源，等等。但是选择的主题往往并不真是新的问题，或者仅仅是为了使人们了解77国集团提出的要求（增加工业化国家提供的援助等）而使用的重复手段。因此这类大会最后经常通过“行动纲领”——尽管标题如此，其中并不包含任何具体内容，也并不使与会者各自的态度有任何改变。

128. 在极少数的情况下，所确定的问题对当时存在的协商一致意见产生了影响，这是由于对主题进行了深刻、重要的思考，认识到会对整个国际社会带来明显的风险。例如，在环境问题上取得的进展，或目前在人口政策问题上取得的进展，是因为第三世界人口增长使工业化国家认为有引起政治不稳定的危险，发展中国家则认为这会妨碍发展。关于某些问题开始发

联合国系统并没有确定世界问题的明确标准。

对环境和人口问题的了解开始有某些变化，……

生正面变化的情况反映在修改观念的现象上，而在进行研究和谈判以前这些变化没有这么令人注目。这里有可能提供改变世界协商一致意见类型的答案。

以表面方式处理经济和金融问题

129. 另一方面，在联合国系统外理论上已发生重要变化的领域，还没有取得这种进展。在联合国系统的讨论和谈判机构中仅仅十分表面地讨论了经济、金融和货币问题。在讨论这些问题时只是从事实上或意识形态上说明一些情况，人们不是为目前危机和困难悲叹，便是讨论发展中国家的要求。贸发会议、经济及社会理事会或联大提供的会场，只是用来辩论77国集团想在工业化国家的讨论中起什么作用，或者对国际货币基金组织进行批评。

130. 在工业化国家里，任何一方的增长对另一方都是必要的这种说法，已是老生常谈。人们懂得，目前的相互依存关系不允许某个国家采取非正统的经济政策而不考虑其他国家采用的办法。在国际经济上，某些国家运气不佳并不意味着另一些国走好运。因此，经济战略的相辅相成已成为美国、欧洲和日本所代表的经济方面主要三极之间关切、探讨和经常谈判的主题。但联合国系统并未分析，在这些令人关注的事上，发展中国家可以或应该占什么地位，也没有为发展中国家提出它们可能认为有用的经济方面相辅相成的理论。”由于缺乏严肃的研究为它们提供思考材料，发展中国家只是抗议国际货币基金的做法——强迫发展中国家与工业化国家保持一致，而不管前者的社会问题或具体问题，及其经济政策为何。然而这些抗议并不能代替十分缺乏的具体建议。

131. 使得这些差距更难填补的是，十年前激起很大希望的未来研究报告现在几乎已完全放弃。那些由于油价和汇率剧烈

……但还只是表面地处理经济和金融问题。

联合国系统并没有讨论各主要国家所关心的经济战略相辅相成问题，也忽视了对中期问题和长期问题的研究。

联合国对进行经济和社会方面的思考工作没有足够的准备

变动，前景骤然改变而吃过苦头的经济学家和政治家变得过分谨慎小心，不再相信预测或模式。也没有人鼓励联合国经济部门顶住这种趋势变化。然而世界组织应该是研究中期和长期问题的良好场所。今天必须面对世界压力的各国政府很难对明天的问题给以必要的注意。世界组织至少应该部分地填补这一差距，其使命包括指出目前趋势中潜在着将来的危险，并提出防止这些危险的办法。

132. 即使需要完善这种工作的方法，这种预测总是可行的。例如，世界人口的演变趋势是人所共知的，无论国家政策如何，预测大小程度仍然是可能的。预测提供足够资料，使人能立即指出，世界范围的移民问题将成为二十世纪末主要问题之一。但是联合国还没有对这一现象及其所涉政治风险进行彻底审查，因为秘书处没有做这件事的经费，也因为政府间机构未要求这么做。

132. 人们花费了许多时间和精力制定的主要政策文件（例如国际发展战略）的浅薄性，反映出联合国没有充分的准备来进行经济和社会思想领域的工作。会员国对在联合国内认真讨论这些问题所抱的冷漠态度，在很大程度上无疑是由于工业化国家宁可在它们彼此间讨论它们认为有重大关系的问题，即国际贸易流动差额、货币、信贷、投资等问题，而把发展中国家排斥在讨论之外。这种情况对发展中国家有害，对整个国际社会也有害，因为它使国际社会看不到经济和政治思想的一个方面，而国际社会为了预见将来的风险，本应该认识这个方面。为了填补这一差距，需要一个在处理这些问题上有充分准备的“经济联合国”，但是这就需要彻底改变迄今盛行的世界组织概念。

“世界政治空间”要义

134. 对世界问题找出共同看法的困难同建立“世界政治空间”的困难是联系在一起的。但是今天世界组织提供了一个全球系统的要点。联合国及其系统几乎做到了成员普及，现在这一点往往被人们低估，因为这种普遍性是在世界组织不再处理重要问题的情况下取得的。然而，取得这种普遍性曾经历了漫长艰难的道路，从联合国接纳第二次世界大战中同盟国的敌手，到1972年承认中华人民共和国政府，中间经过接纳非殖民化过程中涌现出来的所有新兴国家。如果把这一项我们今日视为理所当然的成就同和平、发展或安排谈判会议方面已经提到的所有其他积极成就（尽管还远远不够）加在一起，那末我们所面对的政治现象，归根到底远比构成它的组成部分重要得多。

135. 普遍性；世界组织在和平领域有采取政治行动的余地；通过非殖民化和国际法的发展建立了体制和法律机构；在人权领域内行使道义约束；建立了通过南北对话考虑到穷国利益的辩论；对某些重要的世界问题有了新的认识等等，以上这一切组成了“世界政治空间”的真正要点。这样建立起来的机构使世界主要政治看法的代表之间有可能进行辩论，这事无疑还存在缺陷，例如夸大意识形态、虚伪和资料不足，也无疑会带来挫折感。但是这些缺陷并不比民主国家内、各国政治空间范围内常有的缺陷更严重，而各国政治空间还有比较好的结构。

136. 提出各种各样的新方法并未能使大多数与会者接受世界讲坛，以之作为讨论最重要问题的正常场合。为了使160个大小不同且重要性各异的成员国有效地参加谈判，采取了以下种种措施：按国家组别拟订共同立场（贸发会议把国家分成A、B、C、和D组，⁴⁶ 联大也有相当于此的办法）；或按专题划分特别小组（例如海洋法会议上的内陆国家）；或建立由少

目前的世界组织
提供了“世界政
治空间”的要点
……

……但这个巧妙
的谈判机制并不
能补偿以下事实，
……

……即这一世界组织未被所有与会者接受。

当前的世界组织的结构建立在三种谬误上

数当选的与会者组成的附属机构（所有机构或方案的理事会，经济及社会理事会的附属机构等），以及建立由这些人数受限制的小组向全会机构提交报告的制度。

137. 但正是因为这种种解决办法都不适当，所以一切与会者不能都认真对待这个世界讲坛。换句话说，要每个与会者都具有充分的经济力量和他所代表利益的一致性，并真正在会上进行谈判，这个问题尚未解决。目前阶段世界上的政治组织还不存在这种一致性，是否能够通过谈判结构人为地加强这种一致性是需要进行彻底审查的基本问题。组织真正的世界政治空间是世界组织应能处理的最重要任务之一；而就谈判机构进行谈判的事仍有待安排。

今天我们具有的世界组织类型

138. 今天我们具有的世界组织可以说是这样一类组织：这是一个机构，

其总目标——和平，发展，人权，寻求较令人满意的世界协商一致意见水平——非常适合人们对这类组织的使命所具有的观念，也能动员舆论；

其全面成就远不是象一般人所认为的那么微不足道，这些成就已能建立“世界政治空间”的开端，提出了“世界问题”的一些内容；

但其结构和采取行动的手段却不适合于谋求达成总目标，因为它们是根据以下三种谬误设想出来的，”这三种谬误是：

谬误一：“维护和平”在现代世界上可以通过一个机构来实现；

谬误二：世界贫穷区域的发展可以通过部门性办法，也就是非统盘考虑办法来实现；

谬误三：改进或改变世界协商一致意见的谈判可以不必事先确定所有与会者均接受的谈判结构就进行。

因此，集中考虑改革世界组织意味着对目前这个机构的基本观念挑战，并用更符合现实₅₂的观念来代替它们。

第五章

改革意见的重点

技术方面的条件

139. 有人认为现在已经具备了提出改革主张的条件，如果我们同意这种假设，那么强调这项工作的困难之处就更加重要了。它不仅仅是一个消除一些表面弊端的问题。如果不对这一问题充分加以分析，即使取得了协商一致意见，也可能导致失败。大约十年以前通过“结构调整”工作所取得的经验⁴⁸清楚表明，发表并组织可能进行国改革的思考过程存在一些困难的技术问题，这些问题如果处理不当，就会导致严重失败。因此，只有在具备某些条件的情况下，才可能克服所出现的技术性困难。

140. 首当其冲的问题无疑是要确认必须提出目前整个体整的基本概念与结构的问题，才能进而涉及其他问题，建立一个全新的世界组织。这一首要条件暗示了第二项条件，即这一思考和比较分析的过程必然是一个长时间的过程。例如，假定改革这一世界组织至少和海洋法一样重要，一样复杂，那么，认为关于这一问题的研究、讨论和谈判可能要十年时间似乎就是不无道理的。这还使下述问题也变得较易接受：

必须组织极为彻底的筹备工作，设法促使最有能力担负这一工作的人作出贡献；

应特别注意设计制定分析大纲和逐渐达成解决办法的途径这一任务。

141. 假设这些条件都已具备，我建议在这最后一章研究一下我认为必须考虑的各种问题。首先一点应该是讨论是否可能改变有关世界组织基本概念的世界性协商一致意见的类型。这就意味着不仅要审查各种意见交锋，而且首先要审查可能的

进行宏伟的改革
必须有深入的工作，从而也需要时间。

这一章将阐述思
虑的三个专题

各大学关于国际组织的工作反映了一场长期辩论，但自1945年以来，对这些机构并无产生任何影响。

共同点。要考虑的第二个问题涉及为了达到主要目标可能设想建立的各种结构，这就意味着要探索一下是否可能在今为止仍然是极端因循守旧的领域进行革新。第三个问题是所有这些考虑可能导致一种什么类型的世界组织，这就意味着必须制定若干准则，以便说明第三代世界组织可能是什么样子，还必须制定从目前状况过渡到明天的组织所必不可少的各种过渡措施。

修正世界协商一致意见的可行性

142. 自从就有关实现世界和平的思想开始辩论以来，理想主义者和现实主义者就一直在就修改世界性协商一致意见的可行性问题进行辩论。这一辩论本身只是反映了下述对抗：只相信权力关系的人与相信理想、概念和宣传的作用的人之间的对抗，或者说是那些认为技术和经济基础设施是思想、信仰和行为产生的唯一原因的人，与那些认为思想和概念决定每个人理解其自身利益的方式的人之间的对抗。政治见解本身的形成有多长时间，这场辩论就已进行了多长时间。

143. 各个大学就国际组织和联合国所进行的工作是这种辩论的反映，有时采取叙述和悲观的态度，而有时却相反，力图对一大部分舆论表明的对和平的热烈追求作出科学的反应。因此，“通过法律实现和平”的研究已经转变为功能主义者的工作，然后又转变为新功能主义者，转变为这些人对一体化现象的研究，今天，终于产生了许多有关“体制”的专题文章。⁴⁹

144. 这一工作从很多方面揭示了各种有关的困难问题，有利于我们更好地理解整个国际组织的发展过程。然而，还应该指出：

自从联合国建立以来，这些研究从未对这一世界组织的演变产生任何影响，该组织的结构仍然停留在

1945年以前的思想水平，换句话说，就是“通过法律实现和平”的思想和“部门”功能主义思想。

总的来说，这些研究受到理想主义和寻求和平思想的启发，而最近，又着重研究有利于统一各工业化国家之间的利益的方法，而不是适用于东方和西方或北方与南方共存的各种“规则、规范、原则和决策过程”，以便看起来更为“现实一些”。³⁰

简而言之，很难说我们今天已经掌握了可以使我们理解在国际关系领域，特别是有关安全与和平问题的思想和实践发展趋势的理论分析方法。

145. 另一方面，必须承认，在占居中心位置的意识形态对立之上，东方和西方的恐怖均势状况实际上导致了在军事上（两个超级大国就军备控制问题进行谈判）和经济上，特别是有关继续发展贸易关系方面（例如美国向苏联出售粮食，或苏联向欧洲出售西伯利亚天然气等）寻求一致，因此，完全有理由认为，以协助维护和平为主要任务的世界组织的作用应该是尽可能为查明和发展具有共同点的领域作出贡献，因为这才是由共存状态逐渐过渡到和平状况的唯一切实途径。

寻求共同点

146. 我们生活在一个各种既得利益和信仰尖锐对立的世界。在这个世界上经济竞争通常被说成是无情的，而由于对立的意识形态引发的恐惧，人们就认可耗费巨资的军备政策，势力范围的竞争、机密部门之间的斗争；极度的贫困与苦难只会引起短暂的团结反应。在这个“严酷的”世界上，世界组织的存在力图将广大公众追求一个“更美好的世界”的深切愿望转变为现实，换句话说，就是要更合理地组织各种国际关系，建立起和平大厦。这一争取合理的努力很可能成功，因为不

寻求一致和共同立场是取得世界性协商一致意见的最佳途径……

……尤其是因为强迫共存的情况一帆风顺。

尚待弥合的差距
包括：

- 寻求和平的方法
- 国家经济战略之间的相互补益
- 团结体制的进展
- 一个“经济联合国”

合理的现象已达到荒唐地步：发展核武器使火箭和炸弹的数量和威力不断增加，其目的却正好是为了不使用它们。在这种对立的意识形态和政治制度之间强迫共存的情况下，合理寻求共同点的努力便成为一种现实的要求。

147. 然而，由于理论上和结构上的缺陷，现有世界组织迄今为止对这一寻求所作的贡献仍然十分微小。正如我们已见到的那样，这个组织是建立在“通过法律实现和平”、“全面彻底裁军”、以及部门发展等已经过时的观念上的，它迄今并未改变其观点和方法，这一事实在很大程度上正是世界舆论对它感到失望的原因。这样，为了寻求共同点，特别紧迫的是要更新这些基本概念。前几章已指出存在哪些方面的差距，这一理论研究工作应有助于弥补这些差距。

148. 问题主要在于：

确定怎样才能以逐步建设和平的间接方式来取代我已分析过注定要失败的直接寻求和平做法，例如在世界上进行真正的联合行动或联合事业，不管其规模多小，在这类行动和事业中，政府向舆论表明的和平意愿要比在提倡裁军演讲中明确得多；

有系统地探索争取国家经济战略之间互相补益的途径和办法，不仅在西方工业化国家之间，而且在东方和西方之间，或北方和南方之间；

探索怎样才能超越国家主权，在体制上具体体现人类团结一致面对贫困的思想，和享有食物、教育、社会保险和发展的权利；

更准确地解释“经济联合国”的概念，以此补充目前的“政治联合国”的概念，并更深入地探索如何使对受托“维护和平”的世界组织已感到习惯的舆论更切实地接受这一概念：世界组织首先应该是为查明和发展一致领域而谈判的中心。

很显然，这项根本性的研究同彻底修改有关未来的世界组织可能采取何种结构的意见是不可分割的。

关于“世界组织”的技术水平

149. 根据当代世界的需要确定世界组织的结构存在某种技术上的问题。然而，建立目前这个世界组织中使用的“技术”从历史上看是根据各种理论和情势“业余地”形成的，而此后理论和情势都改变了。如果说今天的现有手段不适应当代世界的需要，其原因乃是这方面的技术发明是缓慢而笨拙的，似乎总是落在后面。

150. “政府间国际组织”这一事物仅仅是在十九世纪下半叶才出现的。主要从1865年以来建立的国际关系技术所采取的形式是“业务性的政府间国际组织”，是政府之间或国家部门之间为有助于解决具体问题而进行技术合作的一种简单而有效的工具。1865年建立国际电信联盟，1873年建立世界气象组织，1874年建立万国邮政联盟，以及第一次世界大战以前建立的二十几个这类组织（大多数是区域性的）清楚地表明这一新技术如何满足了一种需要。从根本上看，其新颖之处在于这些机构为在许多国家的国家部门之间建立直接联系的永久性地位，抛弃传统外交部门对这类问题的垄断，采用多边途径。于是，各有关技术部门——邮政、运输、电讯等——的代表慢慢习惯于共同工作，具有三个主要机关——一个常设秘书处、一个几乎总是举行年度会议的大会和一个较经常举行会议的、有一定限制的理事会——的机构形式迅速形成，变得普遍起来。⁵¹

151. 另一方面，经过一个多世纪的不断摸索，在技术上对具有普遍性和政治性的国际组织的形式的探索还没有找到明确答案。一开始曾考虑采取强制性仲裁的办法，或国际法院，

世界组织结构问题的本质是技术上的。

“业务性”组织的“技术”是适用于世界组织的技术。

以解决国家间的争端，防止爆发武装冲突。正当海牙和平会议在完善这一办法之时，却爆发了第一次世界大战。⁵² 1919年，在广大舆论迫切要求持久和平的压力下，在世界一级建立永久性关系的问题提出来了，而国际联盟盟约却仅采取了建立业务性组织的方案，一个常设秘书处、一个理事会和一个大会建立起来了（同时可以说在第二级上保留了法院方案）。这样就造成了下述两种现象的混淆状况，一种是“政府间业务性组织”，另一种是“普遍性的国际政治组织”，由于缺乏更好的解决办法，只能将为前者设想的技术用于后者。

152. 1945年，又开始进行试验，并作了某种改进；但仍然使用现成的方案（秘书处、理事会、大会），只由于下述五项主要考虑而复杂了些：

希望采取“现实主义”，这反映在通过建立安全理事会和否决权，将和平与安全的主要责任授与几个最大最强的国家；

“部门功能主义”思想，就是有意识、有系统地逐个部门组织世界性的专家合作，从而将已有的专门机构并入这一系统，并建立若干新机构，以将全部国家部门（教育、卫生、农业等）都包括进来；

在经济和金融领域注意防止再出现导致三十年代大萧条的现象，从而努力组织世界自由贸易，通过建立国际货币基金组织、世界银行和关税及贸易总协定等“金融”机构控制汇率波动和贷款问题；

力图为全人类确定一整套共同价值准则，导致努力实现经济和社会合作；

最后，所关切的是将这一系列组织的费用维持在很低水平上。

153. 正是这些思想（有时甚至是矛盾的）合在一起，加上1945年时关于国际组织的技术水平，使这一“世界组织”

1945年使用的技术没有涉及任何重大革新，并导致了一种复杂的分散的系统。

成为今天我们所知的状况，即成为一个具有许多独立结构的、权力分散的复合组织系统，每个结构都有不同类型的责任，指望它们每当需要时就能建立起合作。由于苏联和大多数社会主义国家从一开始就只同意与组织中的一部分群体合作（拒绝参加布雷顿森林组织，关税及贸易总协定，甚至拒绝参加粮农组织），这一组织的整体也就不可能具有普遍性。最后，过去四十年来，这个系统的总的结构没有改变，却变得极其复杂了。

新的技术

154. 今天我们发现，我们这个组织在很大程度上已经过时了，它已变得陈旧了，没有吸取过去四十多年来在国际组织“技术”方面所取得的进展。然而技术却已经发展了，为了适应新的需要，已经产生了与1945年时不同的各种类型的结构。因此，在考虑第三代世界组织的类型时，必须对目前的技术水平加以考虑。

155. 已经产生了一种新的途径。这主要反映在欧洲共同体中，该组织没有采取“大会——执行局——秘书长”结构，而是采取了一种可以称作“理事会——委员会，加上发起联合事业”的不同体制。²³在这种结构下，部长理事会可以召开各国政府负责部长的会议，以讨论每个国家的意见，捍卫各国的利益，而委员会则由各国政府根据其才干选出的杰出人士组成，从而有力地保证了独立性和为该组织的利益行使职能。委员会负责寻求共同体的观点，研究折衷解决办法，提出建议并执行预算。²⁴此外，不管是在共同体体制内部（例如共同农业政策，欧洲发展基金等）或是在该体制以外（例如欧洲核研究组织，阿丽阿娜空间机构，空中巴士工业，欧洲信息技术研究战略方案，尤里卡计划，等等），越来越多地发起了共同体成员

革新来自欧洲共同体，它采用了“理事会——委员会——联合事业”的体制，在西方世界则采用了“最高级会议”形式。

可以采用某些方案以适应世界组织的具体目标。

在直接寻求和平方面不可能进行革新。

国共有的、或某些成员国共有的联合事业，有时还与非成员国联合起来，使共同体在实现各项明确目标方面更加协调一致。

156. 另一种国际合作形式更为灵活，包括的地理区域更大，这就是西方的“最高级会议”的形式——一个没有常设秘书处但定期举行会议的理事会。我们知道，这个理事会有一次曾经将范围扩大到包括发展中国家的代表，这就是坎昆最高级会议，参加这次会议的既有西方也有南方。

157. 毫无疑问，特别是欧洲共同体所采取的这些结构，其活动体制与世界组织是完全不同的。不可能将区域一级旨在容纳发展水平极其近似（同时数目不多）的国家经济的体制转化为世界范围内的体制，因为情况相去甚远。但是为什么就不能够采取某些技术形式，为什么在审查待解决的问题和待实现的目标时，不能通过这类转变尝试帮助我们揭示世界组织的各种具体技术问题，并为克服这些问题寻找适宜的结构性的解决办法呢？

158. 凡考虑可以设想的结构类型时，都必须铭记世界组织在20世纪末或21世纪初寻求达到的各项目标。上述分析力图表明，如果脱离现有世界组织目前尽最大努力所寻求的目标——尽管没有取得明显成功——即和平、发展和为查明问题进行谈判而建立一个世界讲坛，而去寻求其它的目标，这几乎是不可能的。从可以设想的结构的角度对这三个方面进行的审查清楚地表明，关于后两项目标可以也应该采取新的重要方针。而关于和平，从目前来说似乎无论如何也很难在现有体制中实现任何重大的转变。

在直接寻求和平方面不可能革新

159. 说要改善为直接寻求和平而建立的现有结构可能性不大，这看起来是自相矛盾的，其实不然。本报告提出的论点

是，只有关于发展经济和社会合作的间接寻求才有可能取得成功，”我在上文第77—82段中已经指出，不应阻止为加强安全理事会的效力在技术上作出的努力，因为总的政治气氛的任何改变都有助于取得进展。但今天没有任何人设想能够修改安全理事会的结构或组成。事实上，想在目前的政治气氛下这样做是没有道理的，正是在这一点上，过去的改革企图均告失败，而我们也没有理由认为今天的情况已经不同了，在着手从根本上改革世界组织（这可能会取得成功）时，极其有益的一步是从一开始就确认再一次企图解决维护和平的问题是没有希望的。确实，这样做毫无用处，因为迄今为止还没有设想出可能比目前结构更为成功的任何新结构。”另一方面，关于为了发展和组织一个真正的世界讲坛而寻求的其它目标，深刻的结构性变革不但是可能的，而且是适宜的。

“区域发展机构或企业”

160. 在发展领域，目前结构的转变应该是最有系统、最彻底的。我在上文中已经说得十分清楚：

对于要求采取整体方针，由有关各方进行有机合作的问题，部门性方针是完全不适宜的；

在世界一级有关发展的任何行动都意味着忽视区域或国家的独特性，导致从表面上看问题，一刀切，最终只是流于空谈。

既然如此，在结构上唯一可以作出的反应是在区域一级组织一体化的合作体系。

161. 取代联合国系统目前权力分散情况的做法并不是实行集中化，因为这可能会产生一个官僚主义恶魔，绝不是对目前各种缺陷的反应。必须防止的是在世界一级解决发展问题，以及由住在发达世界各大首都的工作人员对世界贫困地区的各项具体问题实行“遥控”的做法。必须具有全面观点，设立

在发展方面，可取代目前结构的是，……

……不能搞集中，但可以在区域一级实行综合做法。

在合理地理范围内的确切方案，对问题的处理必须在现场进行，并与有关人民密切合作。因此解决的办法只能是区域或分区性的综合办法，这就意味着必须将所有与发展问题有关的人都送去现场工作，换句话说，有关机构的总部必须设在区域或分区的首都，今天按部门分开的所有组织（不分是在总部还是在区域中）都必须集中起来，转移到各个区域去，成为统管卫生、农业、工业、教育等等的，单一的多学科发展机构或企业的组成部分。

情况如此严重，
应进行大胆改革。

162. 认为可以实现这样一种宏伟转变的思想，必然会使那些充分意识到官僚机构能抵制任何改革建议的人，为了维护现状而作出激烈反应并抱怀疑态度。因此，要使人们习惯于这一思想还需要时间。各种尚未解决的问题（在目前的混乱和分散情况下无法解决的问题），例如今日在萨赫勒各国存在的那些问题，其紧迫性应促使人们考虑：鉴于某些情况的严重性，完全需要在寻找解决办法时采取一种较大胆的态度。

联合国系统的业务结构必须彻底
改变。

163. 在联合国系统一级，这只能意味着完全扭转所有的业务结构，即诸如开发计划署、粮食计划署、人口活动基金、儿童基金会等所有主要方案机构以及诸如联合国各区域经济委员会（除欧洲经济委员会以外）等主要机构的技术合作部门和其它主要机构的区域服务部门的结构，并按区域或分区建立“区域发展机构或企业”。⁵⁷

应使用区域计划来建立“区域发展机构或企业”。

164. 第一步应该确定需要做出反应的各种问题。显然，萨赫勒地区的问题和安第斯国家以及加勒比地区的问题是不同。判断可以通过区域合作（辅以外援）加以解决的各种问题应该是任何调整或改组努力的前提。这样一种判断应着重于确定确切的中期行动计划，说明财政需要，以及该地区各国和为执行这些计划提供援助的国家之间进行合作的可能性。

165. 建立“区域发展机构或企业”，应将各种明确查明的

问题上的现有手段集中起来：集中资金和人力，并酌情合并或改组现有机构。不能用一成不变的眼光来看待为大规模改革而设想的结构，但在铭记必须使它们适应具体情况的同时，还可以指出，它们一般应包括一个代表该地区各国政府的机构，一个代表为该地区发展作出贡献的区外国家的机构，以及将谈判通过的计划付诸实践的联合理事会或委员会。

政府间区域组织

166. 将联合国系统所有发展活动完全转变为区域一级的活动还可提供一个机会，以便逐个区域地审查现有的“政府间区域组织”。这类组织日益增多，通常引起人们惊异，有时也带来祝贺。上文（第61段）提到已建立了280个这类组织，这一数字表明这种做法是成功的，表明区域合作符合具体需要。另一方面，现有组织的数量和多样性是否完全适应这些需要却不一定。确实，完全有理由认为这个领域里用来确定干预结构的技术也是不适合的和过时的，目前的情况是许多思想和逐个查明的的问题天长日久堆积起来的，而不是对整个问题有系统的认识。

167. 这样，为了组织势力范围或加强历史联系，按照区域（其地理范围相差很远）建立了许多政治和经济组织（美洲国家组织，英联邦，等等）；区域内各国的政治组织（非洲统一组织，阿拉伯联盟，等）；区域银行；致力于组织“共同市场”或处理渔业、运输等领域具体技术问题的区域或分区组织；联合国的分支机构（区域经济委员会）或其他专门机构（例如世界卫生组织各区域，其地理范围与联合国各区域的范围不同）；

重新审查政府间
区域组织的情况
是有益的。

应使世界银行集团参加考虑整个问题的工作。

这一改革的区域部分工作是一个长期而复杂的过程。

各种方案的区域办事处，等等。在大多数情况下这些组织的结构在形式上是相似的。它们主要为举行大量的部长级或官员一级会议提供机会，但由于缺乏行动手段，管辖水平有限，加上这些模式与当地的各种问题不适应，²⁸ 它们通常只能增加处理各国问题的复杂性，既不能协助查明也不能处理该地区的具体问题。因此，现在正该研究能否逐个区域全面审查现有政府间区域合作结构。这样扩大思考范围的做法，即使揭露出若干难以克服的障碍，也有利于更好地阐明整个问题。

168. 最后，应该使世界银行和它的两个附属机构——国际金融协会和国际开发协会——参加考虑这个问题的工作。它们可以审查一下自己是否与这类改革有关。²⁹ 这三个大组织发起的项目在种类上和规模上都与本报告提到的项目不同。但任何有关是否必须采用方案的做法的批判意见也同它们有关。如果它们参加区域发展机构或企业，将会产生决定性的影响，有助于促进与其他多边（例如欧洲发展基金）或双边的援助系统的联合行动。

169. 无论如何，联合国系统改革的发展方面工作应该放在区域一级。必须深入研究问题所在、结构、预算、从长远来看最有可能为区域（或分区）各国的发展提供资金的办法、应作为优先措施予以鼓励的公私投资、捐助国和有关区域各国之间的联系方式以及其他许许多多行政与技术问题。列举这些问题可能有助于说明为什么我在上文第134段中说这必然是一条漫长而困难的道路，必须有系统地进行工作。在这方面，为谈判作好十分详细的技术上的准备极为重要，因为只有密切联系世界一级的谈判系统的改革，才能谈得上联合国系统区域一级发展工作的改革。

认清问题和进行谈判的结构：代表问题

170. 如果不改变认识，就无法解决、甚至无法处理建立一个较好的世界讲坛的问题。这种认识上的改变应该比在发展问题方面谈到的更加彻底。在前面几页我已试图解释这种办法的缺点是什么：

首先，由于集体欺骗或虚伪的结果，人们似乎认为世界组织可以，而且应该能够使其成员共同解决问题，甚至解决主要的问题，而不仅仅是提供一个谈判体制；

第二，一旦大家认识到有可能在这个场所进行谈判，就几乎无例外地利用它来处理最困难的或者简直无法解决的问题，例如裁军与和平；或者处理一些诸如将过去取得的成绩编成法典这类不重要的问题，而不是处理，例如，有意用来形成一致看法的经济和金融方面的问题。

171. 显然，只是把问题提出来并不足以使人们考虑它。目前所使用的双边和多边谈判这种不完善而且很复杂的制度，或多或少地符合几个大国对实力关系和世界问题的分析。尽管政治舞台上某些人认识到，这种在大量小型讲坛上解决问题，而看不到整体真实情况的办法，是对所有国家不利的，但他们认为这个问题可以解决。要想改变这些复杂的结构，就意味着要冒不必要的风险，使其他人得到比他们实际所拥有的更重要的地位。同时，尽管77国集团给人造成一种团结的幻觉，但第三世界各国在世界一级或者在区域一级的谈判桌上并没有表现出很大的一致性。

172. 这样，如果没有许多迹象表明形势开始转变，这个问题就不大可能受到人们的重视。这种迹象包括：联合国系统目前的危机；舆论越来越沮丧失望；77国集团成员国代表因面临“全球谈判”的失败而引起的混乱；以及人们日益怀疑应用不同的说法来阐述南北关系问题。另外也不能肯定，在工

世界一级谈判制度的不完善使大国感到满意。

目前这种不对劲的形势不可避免地导致对现代化的呼吁。

由于问题实际已得到阐述，但阐述得不恰当，因此，就更加不可缺少理论上的探讨。

工业化国家中人们对世界形势可以感到满意——世界形势的特点是，能源价格和汇率变化无常，大量的国家无力偿还债务（为减轻其债务问题的解决办法无法帮助掩盖这一状况），不断增高的失业水平，以及在南半球所发生的经济和政治事件，例如，非洲的饥荒以及南非的种族隔离。总有一天，这些事件可能会引起爆炸。

173. 在世界一级建立较好的谈判制度是解决许多世界问题的一个不可缺少的先决条件。要充分认识到这一点需要时间。但是，在我们开始提出这个问题的时候，值得探讨在理论方面可能的解决办法。对“蓝图”进行讨论可能加速思考。问题已经实际得到了阐述，但阐述的不恰当。由于这一情况，在理论上定出一个明确的定义就更加显得不可缺少。工业化国家越来越多地开始提出国际组织内的决策权问题。这样，针对国家的绝对主权要求每一个国家（不管其重要性如何）均应有一个表决权的思想，有人提出了根据诸如经济实力和人口等标准来衡量表决权的想法。⁶⁰ 这一辩论反映为工业化国家坚持要求采用加权表决制。实际上，这个制度在某种程度上已经制定出来，这表现为最近在工发组织的章程中加进了特别条款，或者在共同基金的章程中采用了加权表决制。⁶¹ 这些迹象都很重要，因为它们表明一个根本的问题正在受到人们的重视。但是对这个问题的讨论同真正应该提出的问题无关，后者是，在世界一级建立可行的谈判制度。

174. 目前进行的讨论是由下面这种错误想法引起的：即世界组织就是，能够是或者应该是各成员国共同作出决定的机构。因此就继续讨论决策机构应该如何履行其职能，例如，如何就预算进行表决或者通过对方案进行变动。按照此种推理，加权表决问题具有一定的意义。但是，如果要解决的问题是如何确定一个谈判机构，问题就以不同的方式出现。我们就必

须研究；20个人，或者最多24个人（肯定不会再多）怎么能够真正代表160个国家。每一个与会者不是代表一个大国就是代表一个国家集团，这个集团意见比较一致，地位比较重要，足以使其他国家认真对待它。

175. 如果这样提出问题，那么以下的说法就不会自相矛盾：即这个问题不是为了工业化国家提出的，而是为了发展中国家而提出的。在这方面实际存在着下述问题：

77国集团各国在联合国所享有的多数并不具有真正的重要意义，因为它只能在通过没有实际后果的决议方面发挥作用；

相反，到目前为余，始终未让它们参加与有关它们的问题的讨论和谈判。在这些讨论和谈判中它们可以对涉及其经济和未来的真正重要的决定施加影响。

176. 到目前为止，发展中国家从未从这方面对问题进行阐述。相反，它们一直试图增加所有联合国机构的成员数目，以便增加每一个国家直接参与的机会，并取得多数。这样，这种增加成员的运动就在各个组织和方案以及许多附属机构的执行局中传播开来。对联合国宪章能以进行的唯一修正就是这方面的修正。1963年，安全理事会理事国的数目从11个增加到15个，同时经济及社会理事会的理事国从18个增加到27个，然后在1973年从27个增加到54个。尽管很容易理解为什么要这样施加压力，但所取得的结果是众所周知的：本来有可能就重要问题进行谈判的讲坛变成了没有什么内容的空架子，因为工业化国家拒绝利用这些讲坛来讨论任何有可能引起任何后续活动的问题。

177. 在改革方面，对技术问题的考虑变得真正重要起来。“技术”确实可以发挥很重要的作用，它有助于找出一种考虑到复杂问题所有因素的解决办法：考虑到有关当事方的数目；它们在重要性和实力方面的不平衡；它们在经济或思想领域所

由少数人参加谈判的代表权问题，主要影响到发展中国家。

问题不在于增加所有委员会成员的数目……

……而在建立一个真正的经济联合国，……

定的区域一致性或缺乏一致性；对有待研究和谈判的问题进行确定的方法；政府间机构的可能结构；秘书处的结构；国家政府与“世界讲坛”之间的关系类型。应该研究的问题有：

认明可谈判问题的办法；

政治谈判机构的结构；

成员国代表团的构造。

“经济联合国”

178. 部门化和什么全分开来处理的做法不利于一体化发展。今天，它也妨碍联合国及其系统很好地认明世界上存在的各种问题。目前的讲坛政治性太强，很少能够组织真正的谈判——唯一值得注意的例外是海洋法——只能对不直接影响根本性问题的那些问题交换看法，采取一致政策——唯一值得注意的例外是人口问题。然而，真正认明问题的办法应该能够做到以下几点：

就“有共同点”的领域，尤其是经济领域进行深入的分析，提出对各成员国都很重要的问题，特别是寻找为发展提供长期资金的方式方法，以及国家经济战略互相补充的各个方面；

尽可能系统地探讨中期和长期趋势，确定可能会破坏国家关系的社会与政治风险；

就成员国之间为对付这些风险，战胜社会祸害等而进行合作的方法这一议题，提出解决办法和建设性意见。

179. 为了实现这一目的，新的世界组织就必须主要成为一个真正的“经济联合国”——为了简单起见我们将这样称呼它。在这个世界组织中，当然不会排除纯粹的政治问题，但是将经济问题摆在首位。这就意味着，为了处理这些问题，将设有：

一个秘书处，它应能够进行这个领域所需要的一切必要的多科性研究；

一个政府间机构，它对政治问题至少应象今天的安全理事会那样重要，那样有威信。

180. 所需要的秘书处应具有一个与我们今天所有的结构几乎正好相反的结构：我们需要的不是遍布联合国及主要机构的各个部门性秘书处，而应是：

一个多科性中央秘书处，拥有一个由资格水平很高的经济学家、社会学家以及不同学科的专家所组成的庞大队伍；

在每个机构一级有较小的部门性秘书处。

中央秘书处的配备应该是为了处理世界一级的经济情报，对国家经济战略提出分析意见（可能包括赞成和反对的理由）；它应拥有确定未来趋势的所有最现代的方式方法；还应深入研究具体问题。中央秘书处的章程应该能够使它秉着批判精神进行工作，并且显然是独立的。应该规定，中央秘书处进行的调查研究不隐瞒不同的观点和分析意见，这样谈判者就会对他们面临的问题有明确的全面了解。各机构的部门性秘书处应与中央秘书处直接联系进行工作。

“理事会——委员会”办法移用于世界一级——“经济安全理事会”

181. 总之，秘书处结构的界定是与主要政府间机关的结构分不开的。因此，如果把上文第153段提到的“理事会——委员会”结构比照移用于世界一级，很可使改革者得到启发。由各国政府代表参与谈判并由国际社会根据个人能力选出一组独立人士的兼行办法，是一个可使世界讲坛适当发挥作用的允当办法。这个办法是，依审议的问题而定，由各国主管部长出席谈判（理事会），而秘书处则由一组独立人士，即委员会成员加以督导。委员会成员的推选方式与现行的选举各主要机构首长或任命联合国秘书长或副秘书长的方式全然不同。

……它有一个大型的多科性秘书处……

……参与谈判者为数不多，并另有独立委员会成员。

委员会各成员（及其主席）将由全体有关国家集体任命，任期若干年，例如五年。在这群杰出人士中，有一些人将出任联合国秘书处各部门及各主要机构的首长，并定期在“委员会”中进行会议——从而有可能废弃现行的行政协调委员会办法。”

182. 若要较重要的成员国同意参与，国际谈判机构的成员数目显然必须尽可能少，这样才能适当地发挥作用。关于这类理事会或委员会的代表问题的数据可简列于下：

国民生产总值占世界生产总值2.5%以上的国家有10国。这10国共占世界生产总值的72%；

人口超过1亿居民的国家有7国（这7国合计几近世界人口的半数）。其中两国的国民生产总值不到世界生产总值的2.5%。

两项标准并用，即有12个国家。⁶³ 若把国民生产总值标准降至世界生产总值的0.8%，则须另加10国。若人口标准降为八千万居民，就须另加4

国。这两项次级标准并用，即有26个国家。在联合国159个会员国中，有133个国家不符合这两项之中任何一项标准，但这无碍于其中许多国家在世界舞台上担当重要的角色。

从实际数字和政治现实出发，就比较容易界定可能的机构类型。

183. 从世界各个地区那些不在符合前两项标准的12国之列的国家人口数字和国民生产总值水平来看，可以设想它们应当能另占大约11个谈判席位，即拉丁美洲两个、加勒比一个、阿拉伯国家一个、非洲撒哈拉以南地区两个、东欧一个、东南亚两个、大洋洲一个、西方中小国家一个。这样，总数即为23个国家。如果设想的是较大的机构，并希望把合乎较宽标准的另14国也包括进来，则总数即为37。

184. 从这些计算结果，可以对所要设立的两类机构的可能成员数目问题有比较清楚的认识。政府间机关本身（理事会）的主要问题是，应当对其成员数目一直严加限制。也许可将它命名为“经济安全理事会”，使它享有至少与安全理事会同等的威信。另一方面，就出任秘书处各个部门负责人并彼此合议事项的独立人士而言，或可给以较大的灵活性，办法是设立两个或甚至三个委员会（例如一个负责短期措施，一个负责长期措施，可能另有一个负责开展联合行动），或设立各专家工作组来处理专门问题。

185. 最后，若要设立这样一个“经济联合国”，其成员国代表团的组成中，除有一名大使级的政治代表以外，还必须有一名地位相等的代表各国财经事务部的经济学家。事实上，新的世界组织与各国财经部门之间的直接联系是建立其威信的一个必要先决条件。⁶⁴

向第三世界组织过渡

186. 改革意味着设立新的机构，但也意味着改造和废弃。世界组织改革工作的重点要做到明确，就必须订有可从当前状态过渡到理想状态的办法。更具体地说，问题是要决定何者拟保留、何者应改造、何者应废弃，并要制定一项改造计划，订明工作期限和有关资源与人员转移的详细规定。改造计划必须达到这种具体程度，才有可能克服一切既得利益者必然采取的抵制行动。

187. 因此，在谈判期之外，还须加上过渡期。在过渡期间，各机构必须继续进行工作。其工作当然须尽快加以改善，不可坐等整个改革工作的完成。一旦就改良管理的措施达成协议，即应可立即付诸实行，同时注意务使这些措施不致妨碍日后的改革。这表示，改革进程须分成几个阶段，订有：

除政治大使外，
各国代表团应有一
名经济大使。

改革计划应订有
蓝图……

可清楚勾画出理想的第三代世界组织轮廓的一份
蓝图；

可立即采取的一系列初步管理改良措施；

一项过渡计划。

……和直接了当
的概念。

188. 蓝图必须简单地刻画所要建立的世界组织类型，并确切说明新机构的法律地位。尤其必要的是，须使用少数几个易懂的概念来作描述，因为我们一定要去除迄今所用的词汇在人们心中留下的不当印象。“维护和平”、“裁军”、“加强本组织作用”、“按部门处理问题”等等用语必须代之以其他概念。本报告试图提出了一些概念：“逐步建立和平”、“寻求相辅相成的战略”、“经济联合国”、“区域发展机构或企业”、“经济安全理事会”等等。还可找到其他的、更好的概念。但是，这些概念一定要尽可能简单地反映出希望达成的具体改进和改造。这份蓝图非转化为法律文件草案不可，但显然须先就主要重点达成协议，才能做到这一点。

采取种种措施即
可消除最明显的
缺点。

189. 立即可对目前体制采取的一系列管理改良措施将必须取决于各方是否同意本报告第二章所述的各项缺点为令人无法接受的缺点。只要日后会进行全面的改革，则无须先作出深远的结构性改革，即可对这些缺点加以改正。我曾经提到过：工作人员的平均资格不高——这是许多成绩欠佳的主要原因；各个组织的预算和方案工作目前存在着混乱现象；目标的拟订不够明确中肯和实事求是；以及缺少一个评价制度。只要采取几项简单措施，即有可能作出一定的改进。其中一些主要措施早已有人提出过：

联合检查组曾经提出许多报告，特别是关于征聘和人事管理方法；规划、方案拟订、监督和评价周期

的详细方法；出版物政策；技术合作领域可采用的方法等等；⁶⁵

罗伯特·杰克逊爵士曾于1969年进行了能力调查，其中的一项特别建议是设立一间“工作人员学院”。如果这个办法的适用范围遍及整个系统的所有专业一级人员，就有可能建立一个真正的国际秘书处；⁶⁶

再者，专家组曾于1975年提出了关于“促进全球经济合作的新的联合国结构”的报告（E/AC.62/9），其中的许多建议虽未列入关于结构改革的决议，但值得重新加以考虑（特别是第二章C和E段所载的建议）。

190. “过渡计划”的拟订无疑是一项极其复杂的工作，而且最容易引起争论，因为现有机构的抵制能力是众所周知的。因此，所需的改造工作的总的方向应予以明确规定。本报告所提议的办法并不想对直接致力于和平的部门作任何改动，但将彻底革新整个业务协作概念，因而革新其结构，并将对查明各项世界问题和进行谈判的制度加以全面整顿。因此，所要探讨的最重要的改造工作就是：

将现有的业务协助结构——换言之，即诸如开发计划署、粮食计划署、人口活动基金、儿童基金等所有方案和各主要机构的大多数技术合作部门——的资源、责任和工作人员转移至各个“区域发展机构”。这是最为重要的更动，但新设的各个区域发展机构因而将得以从一开始即拥有丰富的资源，因为更动的范围及于联合国系统全部活动的近乎四分之三，或每年40亿美元左右；

过渡计划应当为转移和改组作安排。

改组联合国和大型机构（教科文组织、粮农组织、劳工组织、卫生组织）的秘书处，集中发展联合国的经济和多科性部门，并妥善安排中央部门与各部门秘书处之间的关系；

改组政府间机构，而这方面要解决的最重要问题就是，如果要建立上文第 178 至第 181 段所主张的一类经济谈判机构，则应对经济及社会理事会、贸发会议和各主要机构的政府间机关作何处置；

改组机构间程序，因为行政协调委员会的目前程序仅处理行政问题，在此处设想的改革的体制中将一无用处；

最后，调整与各非政府组织和与支持各个组织的各委员会的关系。

上述各项措施绝不会影响联大或秘书长或安全理事会的程序或本系统的小型业务机构。所有各主要机构仍将继续存在，但其活动和工作人员人数将大为减少，从而恢复其作为思考和协调中心的最初地位。

最好能对宪章第九和第十章加以修订。

191. 过渡和改革计划同样也应订有详细的财务和人事措施，并就法律体制提出构想。因此，必须决定是否应考虑修订联合国宪章的条款、各专门机构组织章程和联合国与各专门机构之间的现有各项协定。只有从谈判的进展情况才能看出，宪章神圣不可侵犯的清规戒律是否会向深切的改革愿望让步。为改组政府间机构起见，无疑最好能对关于经济及社会理事会的第九和第十章加以修订。但必要时也可以仅仅设立新的机构，改组秘书处，并更改预算内容；能做到这一点，成果已很可观了。⁶⁷

192. 这里提出的改革大纲当然对许多问题略而未提，对其不少问题的提法也过于粗略。 笔者的唯一借口就是，在这一类报告的篇章范围内，不可能无所不论。⁶⁸ 确应详加讨论的一个方面就是世界组织向“联合国人民”开放的问题。 换言之，从切实有效这一角度考虑，我认为世界组织在今后几十年内仍应当是政府间的组织。 我认为，考虑“世界议会”的时机尚未成熟，而相反的是，首先应力求各主权政府间进行多边谈判的制度臻于完善。 然而，任何办法如能使世界组织可对不同方面公众舆论的代表更加开放，当然都应加以研究。 有待探讨的一个研究方向就是，对各种可行的方法作深入审查。

还可以采取，而且最好能采取其他的研究途径。

第六章

结论

本报告并不是承认失败。 笔者希望向大家表明联合国及其系统已有史以来第一次成功地开始了一个“世界政治空间”，表明了一个世界组织是不可缺少的。同时这样指出也是毫不矛盾的：为了使这一机构更能适应广大的联合国人民继续寄予它的希望，必须使其目前状况适应现代需要并切实进行彻底改革。

这里提出的论点可总结如下：

1. 联合国及其系统亟须改革，尽管对此问题存在着根深蒂固的偏见，但严肃地面对这个现实是可行的。

2. 认真并富有抱负地考虑确定第三代世界组织之时已经到来。 进行改革将是一个漫长的进程并将需要困难地探讨和协商。

3. 目前系统的结构基于三种谬误的概念（从一开始就是错误的或者是被逐渐歪曲的），其大意是“维护和平”能够通过一个机构来实现，贫穷国家的发展能够通过一种部门性办法来达到，以及不事先确定一致同意的谈判结构即在159个国家间进行谈判是可能的。

4. 在当前政治环境下，认为主权国家能够共同处理在有广泛协商一致意见的有限范围之外的活动是不现实的。 世界组织的基本作用只能是坚定地寻求一种较好的或者不同类型的协商一致意见以便能够引导大家奔向宪章规定的远大理想。

5. 在当前政治环境下，改革的重点不能在于改变维护和平的结构或者更笼统地说政治性联合国的机构。 利用一种与其目的不相适当的手段而取得的成功已经构成了一种反论。 我们必须象秘书长在最近一份报告中所做的一样，继续鼓励各会员国尽量利用它。 但是现在提出对安全理事会的其他结构是不可能的。

6. 相反，改革的重点应在于改造支助发展的结构以及真正具有世界经济讲坛性质的机构。 其目的是要建设一个“经济联合国”与那个政治联合国并驾齐驱。

7. 在一个战线上，改革应在系统一级彻底重新安排与发展有关的所有结构，以便建立区域性或分区性发展机构或企业。 可以希望，对系统的这一部分进行如此根本改造所造成的推动力将会导致重新审查其他区域性或分区域政府间结构。 世界银行显然宜于考虑是否能够提出想法和参与改革，在其他多边或双边援助系统之间也宜于在此方面联合开展工作。

8. 在另一个战线上，改革则须建立一个主要处理经济问题的真正世界性的场所。 不应再不考虑让发展中国家参加具体讨论经济和金融问题的谈判桌上的讨论。 这种状况有害于整个国际社会。 因此，我们必须考虑一下用原宪章——规定经济及社会理事会的成员为 18 名——所设想的一种更有限制性的理事会来代替目前这一双重讲坛：经济及社会理事会贸发会议。 计算结果表明，如果这个“经济安全理事会”有 23 名成员，那么世界上的主要大国和主要地区就都能有所代表。 联合国和各主要机构的秘书处则有可能在一个或多个由非官方的知名人士组成的“委员会”的授权下加以改组。

以上提出的这些论点的唯一目的是努力对联合国四十周年纪念所激发的一系列思考作出贡献。 为了证实这是必要的，笔者被迫系统地提出了批评意见，其严厉程度很可能不时地被认为使人惊讶或者甚至震惊。 相反，披露这种景象的做法应能有助于更好地了解所有那些终归能够取得真正成果——尽管政治气候常常是困难和不利的，尽管他们不得不在其间工作的机构是不协调的，也尽管官僚主义的缺点带来了各种内部限制性因素——的人所具有的许多品质：能力、分析技巧、不屈不挠和献身精神。 这里只能概要地对这些一览而过。 无论在各秘书处内还是在各代表团内，正是那些不屈不挠的人们——其中很少是知名的——的个人努力才能够从空想的想法开始，使这一世界组织适应政治生活的无情事实。 在这里，笔者想表明他自己一向是多么赞赏这一舞台上众多不知名和默默无闻的演员的努力和勇气，他们无论在各总部还是在外地都能够大量领域中取得切实的成果。 本报告的基本前提是：如果同样这些男女一直在（或者如果能够使他们从现在开始）更适合其目的的结构中工作，他们就会取得（并在今后能够取得）更多的成果。

这就提出了一个那些具有必要资力来实现大规模改革的人的责任问题。笔者不相信目前广泛流行的这样一种理论，即各国——而且特别是大国——方面不择手段的企图就能使联合国处于一种束手无策和无能为力的状态。他倒是认为，在关于一个世界组织的可能作用方面存在着许多误解，而且人们思想中关于此问题的混乱状态本身就是一种政治现象，其有害影响则可通过思考和澄清加以平息。

这些问题的严重性和紧迫性是把探索的重点放在至今尚未大量钻研的方面的理由。至少在发展领域中以及在世界一级谈判系统领域中设计并建立崭新结构的一项建议很可能给一些人以草率或者空想的印象，而给其他人以言不由衷的印象。笔者这里一直渴望把自己限定在全球性的联合国系统上而并不包括布雷顿森林各组织。但是，显而易见的是，在没有它们的情况下建设一个经济联合国是不可想象的，因此最好能把关于此问题的想法加以扩展以将它们包括在内。

应能在联合国系统内外都进行和发展这种探索。绝不能低估这样一项事业的非凡困难。即使在能够开始之前，某种政治气候也是一项必要条件。但是，一个问题的政治环境是以该问题的设想方式作为条件的。对和平的那种根深蒂固的渴望——这种渴望促使创建了联合国——今天并未减少；但是现在探求其他有别于40年前所遵循的途径则是不可能的。

“联合国系统”一词通常有两种不同的涵义：

- 第一种指所有参加行政协调委员会（由各机构首长组成，主席是联合国秘书长）的组织，包括“金融”组织；
- 第二种只指非金融组织。

事实上，从广义来说，这一系统包括下列三类全球性或几乎是全球性的组织，彼此的职能和活动类型很不相同：

- (a) 职权范围全面的组织，即联合国本身和几个大机构，后者虽然在理论上只负责某一经济或社会部门，实际上却倾向于处理各种经济和社会问题。这一类组织可以包括：
 - 联合国，它本身就是一个复合的系统，包括联合国工业发展组织（正在成为一个专门机构），联合国贸易和发展会议，主要的业务方案机构和人道主义方案机构（如联合国开发计划署，联合国儿童基金会，联合国难民事务高级专员办事处，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处，世界粮食计划署），和大约 30 个司法独立的基金、研究所、中心或理事会；
 - 联合国教育、科学及文化组织，联合国粮食及农业组织，国际劳工组织，世界卫生组织；
- (b) “业务性”或“技术性”组织，其主要目的是在邮政、电信、运输等各国共同关心的领域内制订规则，保证各国邮电运输等事业间的合作。万国邮政联盟、国际电信联盟、国际海事组织、世界气象组织、世界知识产权组织和国际原子能机构都属于这一类。除了少数例外情况，所有国家，包括苏联和社会主义国家，都是这些组织的成员；
- (c) “金融”组织，也称布雷顿森林组织（导致建立大多数这类组织的谈判会议是在该处进行的）。苏联不是成员。这类组织采用加权表决制，不接受所有其他机构都采用的有关工作人员管理和薪金的共同规则，它们的宗旨主要是提供一个货币和贸易关系的体制，也是发放

发展贷款的体制。 这些机构是：国际货币基金组织，关税及贸易总协定，国际复兴开发银行（或称世界银行）及其附属机构——国际开发协会和国际金融公司。

最后，还有1974年建立的国际农业发展基金，其职能与金融组织相近。

本报告中，“联合国系统”（有时也用“世界组织”）一词指上述(a)、(b)两类组织。

- 2 联合检查组正就其在人员安排、规划和方案拟订方面发现的情况编写一份报告。其中将说明秘书处用哪些方法来推迟执行或索性不执行政府间机构的决定。关于联合国内竞争性考试的报告（JIU/REP/84/11）中也已举出了一些例子。
- 3 “主要出钱者”西方国家对经常预算适用“无增长”主义；减少对业务活动的自愿捐款额。
- 4 美国于1985年1月1日退出教科文组织；其他政府同样威胁说要退出；考查美国参加贸发会议的情况，等等。
- 5 1975年，行政协调委员会决定把各组织总部的活动分为“主要方案”、“方案”、“次级方案”、“方案构成部分”4类：

第1级：“主要方案”，针对组织的一项主要宗旨或职能，可订出目标（例如：人口——联合国；教育——教科文组织；环境卫生——卫生组织）；

第3级：“次级方案”是为达成一项目标而进行的一组活动，评价时可利用产出指标。（例如：人口预测——联合国；工业职业培训——劳工组织）；

第2级：“方案”的定义很不恰当，说它是一组彼此关联的次级方案，旨在达成一项或多项目标，从而有助于达成第1级主要方案的大目标（例如：非洲经委会地区人口问题——联合国；职业培训——劳工组织）；

第4级：“方案构成部分”可以是为在规定时限内达成明确产出目标的项目，其实现情况可以核实；或者是继续进行的活动，其产出可以衡量。方案构成部分可以针对会议、出版等某一项“产出”，

或针对多项“产出”(详见联合检查组关于联合国内方案拟订和评价的报告, JIU/REP/78/1)。

本报告中所谓“方案”指第3级。“方案机构”则指同联合国有关的, 由自愿基金提供经费的组织, 如开发计划署、儿童基金会、人口活动基金, 等等。

⁵ 附件四详细列出了联合国一切方案和次级方案的专业以上职位。从表中可以看出, 大多数部门的次级方案专业人员数目在2.5名至7名之间, 突出的例外是联合国难民事务高级专员办事处和新闻部(情况特殊是因为有许多外地职位)。

⁷ 参看附件二。

⁸ 有些专门机构的附属机构体制也非常复杂。

⁹ 关于此点可参看Pierre de Senarclens著:《La Crise de l'UNESCO》(载于《Commentaires》第30号, 1985年夏)。作者考察了危机的历史根源, 指出最初建立该组织的主张就有矛盾之处。即:“国际社会可就以下几点达成协议:和平的条件和目的, 各国政府和人民之间达成国际谅解的条件, 人权及实现人权的方法”。

¹⁰ 关于联合国系统中期规划的报告(JIU/REP/74/1), 第69—80段;以及关于国别计划拟订的报告(JIU/REP/76/10)。

¹¹ 联大1975年11月28日第3409(XXX)号决议, 1981年11月19日第36/405号决定, 1983年12月19日第38/179号决议;经济及社会理事会1973年5月16日第1747(LIX)号决议。

¹² 联大第36/228A号决议, 第一节, 第2(a)段。

¹³ 关于此点可参看联合检查组下列报告: JIU/REP/69/7, 74/1, 76/10, 79/5, 81/7, 83/6, 84/7。总的说来, 内部或外聘审计员的报告对这些问题都没多大帮助。参看A/6343号文件, 第60—67段。自该文件提出之年(1966)迄今, 情况无大变化。

¹⁴ 特别可参看行政和预算问题谘询委员会各份年度报告, 方案协调委员会各份年度报告(各届联大正式记录, 补编第38号)。

- ¹⁵ 关于这点，参看联合检查组各份报告，尤其关于国别计划拟订的 JIU/REP/76/10，关于发展合作中专家的作用的 78/3，关于非洲运输十年的 85/1。
- ¹⁶ 参看联合检查组关于联合国系统出版物的报告 JIU/REP/85/5(A/39/239, 1984年5月)。
- ¹⁷ 参看题为《向经济及社会理事会汇报》的报告(JIU/REP/84/7)，尤其第15—21段，第27—37段，以及建议2、7、9、10、12。
- ¹⁸ 宪章第一〇一条第三项：“办事人员之雇用及其服务条件之决定，应以求达效率、才干、及忠诚、之最高标准为首要考虑。征聘办事人员时，于可能范围内，应充分注意地域上之普及。”
- ¹⁹ 参看联合检查组下列报告：JIU/REP/71/7, 76/6, 78/4, 80/9, 81/11, 82/3, 84/8, 84/11。也可参看 E/AC.62/9 号文件，第22段，第92—96段。并参看 John P. Renninger 著：《Can the common system be maintained? The role of the International Civil Service Commission》(UNITAR study, 1985)。
- ²⁰ JIU/REP/71/7 号报告中提出的数字，自1971年以来无大变动。联合国现在有这方面的电子计算机数据，可惜资料“不详”部分太多，目前无法获悉实际百分率。现有数据仍肯定1971年的百分率。
- ²¹ 参看上文注释1。
- ²² 参看题为《向经济及社会理事会汇报》的报告(JIU/REP/84/7)。该报告附图中分析了1983年决议段落的内容。
- ²³ 参看联合检查组关于1972—1976年联合国公共行政和财务方案的报告(JIU/REP/77/2)。
- ²⁴ 关于非政府组织网，参看 Harold K. Jacobson 的书：《Networks of Interdependence, International Organizations and the Global Political System》(纽约, Alfred A. Knopf)。也可参看国际协会联合会编的《国际组织年鉴》，布鲁塞尔(秘书长 Robert Fenanx, 助理秘书长 Anthony Judge)。

²⁵ 参看附件一。 计算出来的百分率因所采用的数据来源而异，但大致相差不远。例如，以下各来源提出了不同的1983年业务活动和人道主义活动统计数字：联合国（业务活动报告，A/39/417，1984年9月18日；行政协调会关于联合国系统支出的报告，E/1984/70），世界银行（年度报告），经合发组织（1984年发展合作报告）。 数字之所以不同，是因为有的是成员国年度缴费额，有的是实际支出额。 支出数字不一定包括行政费用（计划支助费用）。 据发展总干事的估计，1983年联合国系统业务和人道主义支出为268,520万美元（即业务活动209,220万美元，人道主义活动59,300万美元）。 这个数额占联合国系统非金融组织支出总额（1983年为488,050万美元）的55%。 若计及支助费用，业务活动的总额要加32,800万美元。 更重要的是，行政协调会文件中提出的联合国1983年人道主义活动支出估计额为71,000万美元，比上述数字多11,700万美元。 这样计得的总额，313,000万美元，占上述联合国系统支出总额的61.4%，亦即经济和社会部门支出的71%。

²⁶ 参看经合发组织文件：《1984年发展合作报告》。 官方发展援助总额估计为362.8亿美元。

²⁷ 这种管理活动是在往往很复杂的政治环境中进行的。 近东救济工程处是一个特别清楚的例子：很难达成协商一致意见的事实说明该组织的财务平衡每年都成问题。 但仍保证有起码数额的资金以支付巴勒斯坦难民的教育和保健费用。

²⁸ 不妨指出，在教科文组织的社会科学部内，有一个专门负责“和平研究”的司。

²⁹ 除了联合国在朝鲜的干预行动以外，在适用这些条款方面唯一能够举出的例子是在禁止向南非和罗得西亚出售武器方面所实行的制裁。

³⁰ 秘书长1982年关于联合国工作报告（A/37/1，1982年9月7日）。

³¹ 日内瓦议定书签署于1925年。

³² 1972年关于生物武器的公约；1977年关于改变环境的技术公约；1980年关于滥杀滥伤武器的公约。

³³ 1963年部分禁试条约。

- ³⁴ 1959年南极条约；1966年外空条约；1967年特拉特洛尔科条约。
- ³⁵ 1968年不扩散条约。
- ³⁶ 此处无法提出有关“功能主义”的书目，主要的有：The work by David Matran: A Working Peace System, The Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, London, June 1943, is the most widely known text. Connected with this school of thought are, among others, precursors such as Leonard Woolf, Norman Angell, Robert Cecil, G.D.H. Cole and some contemporaries: Ernst Haas, (Beyond the Nation State, Stanford University Press, 1964), A. R. Groom. Joseph Nye, Patrick Sewell and Paul Taylor.
- ³⁷ 关于“一体化”的理论主要由 Karl W. Deutsch 提出：The Analyses of International Relations, 1968, Prentice Hall Inc., and Political Immunity at the International Level, Problems of Definition and Measurement, Foreign Policy Analyses Project, Princeton University, 1953. See also a number of works by Ernst Haas, Joseph Nye, Johan Galtung.
- ³⁸ 非、加、太（非洲、加勒比海、太平洋）国家共有65个。第三次洛美协定于1984年12月8日签署。它接续两份雅温得公约（1963年和1969年）以及前两份洛美协定（1975年和1979年）。它共计提供85亿欧洲货币单位的资金。
- ³⁹ 1970年的“共同意见”为联大第2268(XXV)和3405(XXXX)号决议核准，后者是关于技术合作的“新的活动范围”。
- ⁴⁰ 例如，联合国环境计划署，1982年联合国预算：“在不同地区就某些毒理学专题组织3次培训课程。”
- ⁴¹ “Problematique”是一个新词，它的意思是一系列相互关联的问题，或者更恰当的说，对于一系列问题所持的哲学和政治态度。显然，有多少世界观就有多少世界“Problematiques”。笔者提出“世界政治空间”一词是为了表示在至今为止无政府状态的国际世界中开始形成的体制化政治关系。
- ⁴² 最重要的是《关于各国建立友好关系和合作的国际法原则的宣言》（第

2625(XXV)号决议；《建立新的国际经济秩序宣言和行动纲领》(第3201(S—VI)和3202(S—VI)号决议)；《各国经济权利和义务宪章》(第3281(XXIX)号决议)；联大1972年9月16日关于发展和国际经济合作的第3362(S—VII)号决议。

⁴³ 联大1984年10月23日的A/39/504/Add.1号文件：《有关新的国际经济秩序的国际法原则和规范的逐渐发展》。

⁴⁴ Abi-Saab先生报告中的第121段和122段强调了这个问题：

“121. 虽然合作的义务是《联合国宪章》的基本原则之一，但与主权平等相比，它在传统的国际法体系中处于一种无足轻重的地位。如前所述，这一被沃尔夫冈·弗里德曼称为“国际共存法”的传统体系出现在欧洲宗教战争之后；它力图通过承认各敌对国家为主权和平等国家、使其承担避开（对彼此的势力范围或活动进行干涉）这些消极的义务来安排各敌对国家之间共处的条件。

“122. 换句话说，传统体系的主要目标是把各国分离开来，而不是使它们联合起来。这就使违背这一体系精神和理论基础的进行合作这一积极义务没有什么存在的余地。即便局势的客观物质条件（例如，在邻国之间的关系中或共用同一国际水道国家之间的关系中，需要有合作的义务时，就会因是否存在这种积极的合作义务，如果存在，其作用如何等问题出现无止境的争论。我们仍然面临着这种争论。

⁴⁵ Edgar Pisani 在《La Main et l'outil》一书（Robert Lafont 版）第79—103页以及166—170页中论证了工业化国家和第三世界间经济政策的相辅相成关系。

⁴⁶ 联合国贸易和发展会议。这个半独立组织（其预算列入联合国预算）是1965年在发展中国家倡议下成立的，目的是维护发展中国家在稳定商品价格和国际贸易方面的立场。贸发会议有168个成员国——联合国159个会员国加上教廷、两个朝鲜、列支敦士登、摩纳哥、纳米比亚（联合国纳米比亚理事会）、圣马力诺、瑞士和汤加。分成四个组：A. 非洲和亚洲国家及南斯拉夫（95个成员）；B. 西欧及其他国家（30个成员）；C. 拉丁美洲国家（33个

成员)；D. 东欧国家(10个成员)。 贸发大会每四年召开一次。 贸发会议建立了常设机构——贸易和发展理事会，每年在日内瓦召开两届常会，有127个成员。 贸发理事会下设六个主要委员会和若干附属机构。 贸发会议就主要商品(香蕉、铝矾土、可可、咖啡、铜、棉花、硬纤维、铁矿砂、黄麻、锰、肉类、磷酸盐、橡胶、糖、茶叶、热带木材、锡、植物油)进行谈判。 自1945年以来政治形势发生的变化仅仅使这些观念比起它们开始形成时更为荒谬。 1945年，由主要盟国中五个国家来“维持和平”是可以设想的，但东西方冲突使这一设想成为乌托邦式幻想和不切实际的。 在统盘考虑发展问题成为大部分组织主要任务以前，就是想和政策进行部门性对话看来是合理的。 最后，在经济及社会理事会原先18个理事国之间进行谈判比起目前代表159个国家的54个理事国间进行谈判更是有可能性。

⁴⁸ 参看 E/AC.62/9 号报告：实现全球经济合作的新的联合国结构，以及联大第32/197号决议。

⁴⁹ 关于制度问题，参看1982年春季《国际组织》杂志特刊，其中载有 Stephen D Krasner, Ernst B. Haas, Donald J. Puchala, Raymond F. Hopkins, Oran R. Young, Arthur A. Stein, Robert O. Keohane, Robert Jervis, John Gerard Ruggie, Charles Lipson, Benjamin J. Cohen and Susan Strange 等人的文章。 杂志中提到的“体制”一词的定义系指“行为者在国际关系的某一特定领域具有共同期望时的一系列明示或暗示的原则、规范、规则和决策程序”。

⁵⁰ 关于这一点参看 Robert O. Keohane, *After Hegemony (Co-operation and Discord in the World Political Economy)*, Princeton University Press, 1984.

⁵¹ 参看 Harold K. Jacobson. 前引书。

⁵² 并请参看 Hans Wehberh, *La contribution des Conférences de la paix de la Haye au progrès du droit international*. 第三届海牙和平会议的筹备工作于1910年在布鲁塞尔开始进行(在议会联盟会议上)。 筹备委员会应于1915年6月1日举行会议。 在这方面，Leon Bourgeois 1910

年在他的著作 *Les conditions de la paix* 中写道：“那么，为什么这样一个强有力的，这样一个普遍的运动似乎仍然不能产生预期的效果？”并参看 *Société des Nations et Organisation des Nations Unies* , by Pierre Gerbet, Victor-Yves Ghebala and Marie-René Mouton, Institut d'histoire des relations internationales , Editions Richelieu, 1973.

- ⁵³ 欧洲共同体的最重要的机关（除议会和法院外）是“理事会”和“委员会”，各有其自己的秘书处。委员会有9,200名工作人员（其中有3,700名专业人员），理事会有2,100名工作人员（其中有660名专业人员）。理事会（罗马条约第115—123条以及1965年“联合”条约的第1—8条）由10个成员国的代表组成，每国政府指派一名成员。委员会（罗马条约第124—135条和“联合”条约第9—19条）由各成员国充分协商任命的14名成员组成（任期4年），这些委员是根据其全面能力挑选的，能充分保障独立性，为共同体的全面利益而行使其职能（西班牙和葡萄牙的加入将使这些数字有所改变）。
- ⁵⁴ 在世界一级，在大多数情况下形成“共同体”意见的可能性不大。因此，如果联合国要模仿欧洲委员会的模式，必须对这一模式加以修正。应代之以一个或多个委员会，努力查明问题，分析各个方面和不同的解释，确定通过谈判达成一致和共同立场的可能性。
- ⁵⁵ 因此，本报告的作者同意功能主义的基本思想，认为发展经济、技术和文化关系从长远来看是缔造和平的最佳方式。相反，他不同意狭隘得多的“部门”职能理论。这种理论提倡各个部门的专家之间进行合作，不符合发展和国际经济合作问题的综合和多学科性质。
- ⁵⁶ 秘书长在1985年9月关于联合国组织的工作的报告中建议更好地利用而不是改变目前的结构。他特别写道：“问题是如何加强理事会的作用，使它更加接近宪章中规定的状况。如果各个常任理事国之间的关系能够有所改变，显然是再理想不过了。因为这首先可以使理事会恢复其原先打算具有的地位。但肯定来说，理事会同时也可以顺着其多年来的工作路线，改善其能力。（……）”

首先，我建议安全理事会的各个理事国，特别是常任理事国，坚决而自觉地努力利用其理事国资格，加强理事会和平卫士的作用，而不至沦为与讨论的问题无直接关系的政治和意识形态分歧的战场——换句话说，就是首先考虑国际和平与安全的问题，而不是首先考虑双边分歧”。

有关这些问题，还请参看 Thomas M. Franck; *Nation against Nation*, Oxford University Press, 1985，尤其是第7章和第9章。

57 在本报告范围内，不可能进一步阐述有关区域发展机构或企业的思想。然而似乎必须指出：

(a) 笔者认为，各大机构的主要方案和技术合作部门的转变应该是彻底的。换句话说，它们应该取消，而代之以拟议的新的结构。这样，每年可以拨给新的“机构”或“企业”40亿美元，利用这些资金足以取得临界质量，创造新的动力；

(b) 是选择“机构”还是选择“企业”，取决于要解决的问题。“企业”一词似乎更有吸引力一些，因为它暗示着有利可图。在发展中国家现在还不具备的长期供资的适当系统内，可以为这些“企业”在财务利润的传统观念之外，确定一种“社会”利润，这一点值得探索。

58 使用的名称通常不适应有关的区域或区域的问题。例如，按照西欧模式建立“共同市场”的思想有时并不符合需要，实际也没有可能，因为在许多情况下，区域一级合作的问题主要并不是贸易问题。

59 这几个组织提供的或者是长期优惠贷款（国际开发协会）或按市场利率的贷款（世界银行）。它们的大多数项目规模不等，但一般来说是在一千万美元和四千万美元之间。它们还包括很大比例的设备。世界银行作为执行机构，与联合国开发计划署合作，进行各种技术援助项目，但它本身也为一些项目供资。这些项目通常是可行性研究。联合国系统和世界银行集团的活动量可以通过捐款数字或费用数字进行比较。它们提供了有关这两个集团的规模的不同数据。政府捐款数字（经合发组织的文件“1984年发展合作报告”表七.5）表明：

美元 (百万)

对联合国基金会和方案机构 (联合国开发计划署,
联合国人口活动基金, 联合国儿童基金会等)
的捐款

1 3 0 0

对各专门机构和其他机构, 包括粮食计划署
的捐款

1 1 6 5 . 1

小 计

2 4 6 5 . 1

对世界银行集团和国际农业发展基金的捐款

3 5 8 6 . 4

共 计

6 0 5 1 . 5

这些数字的比例是: 世界银行集团占 5 9 %, 非金融组织占 4 1 %.

主管发展的总干事提供的费用数字 (联合国 A / 3 9 / 4 1 7 号文件) 表明:

美元 (百万)

联合国集团的业务开支 (不包括人道主义开支)

2 0 9 2

世界银行集团

总支出

9 7 0 0

净支出

7 2 0 0

净转让

4 2 0 0

(其中国际开发协会的减让性转让为 1 2 3 2

世界银行的非减让性转让为 2 9 6 8)

这样, 世界银行集团的减让性转让比例要比联合国系统低 (非金融系统为
6 2 . 5 %, 而世界银行集团为 3 7 . 5 %).

⁶⁰ Cf. Decision-Making Strategies for International Organizations. The
JMF model, Frederick K. Lister, University of Denver, 1984.

另外参看 William Dickson, "The Evaluation of Weighted Voting Schemes

for the United Nations General Assembly", International Studies Quarterly, 1983.

- ⁶¹ 工发组织章程第10条规定设立一个由27个成员组成的方案预算委员会。该委员会席位的分配使得工业化国家在投票一致的情况下有否决权力。商品共同基金有一个相当复杂的混合表决制度，与国际货币基金组织的制度相似。另外一个例子是有关国际海底管理局的规定（海洋法公约），其中规定许多决定必须有三分之二多数才能作出。
- ⁶² 现行制度未对各个机构首长就实质性问题进行磋商和对话作出安排，而这里提议的“委员会”制度则有所不同。在这一制度下将经常进行对话，以查明和研究各项问题（大多是多科性问题），然后将问题提交“理事会”。因此，大可以设想，某些委员会成员将出任秘书处各部门的负责人，而其他成员则在由少数人组成的一个小组的协助下进行研究。
- ⁶³ 国民生产总值高于世界生产总值的2.5%的10国是：美利坚合众国、苏联、日本、德意志联邦共和国、法国、联合王国、意大利、加拿大、巴西和中国。人口超过1亿的7国是：中国、印度、苏联、美国、印度尼西亚、巴西和日本。其中只有两国——印度和印度尼西亚——的国民生产总值不到世界生产总值的2.5%。因此，如果两项国家大小标准并用，在前10国之外，还须增列这两国。
- ⁶⁴ 所有各国的外交部和财政部在两个不同的国际组织系统中均有代表。其他的技术性部委（卫生、交通、劳工、农业、工业等等）也在其部门同各国际组织有直接联系。然而，各技术性部委在某种程度上须接受外交部的政治督导，而财政部则享有较大的独立性。因此，国际组织的国家代表性就出现了令人遗憾的二分情况，而且各金融组织（货币基金组织、世界银行、关贸总协定）与本报告所指的联合国系统各组织之间也缺乏关系。“经济联合国”的创立应可填补这一差距（各金融组织并不处理世界一级的经济战略相互配合的问题），并同时可在财政部代表和外交部代表间建立更密切的联系。这将有助于增进国家一级的协调。除政治大使外另设“经济大使”的提议就是针对这一点而发的。

⁶⁵ 参看注释7、10、12、14和16。

⁶⁶ DP 5号文件，第一和第二卷，1969年，日内瓦（销售品编号：E.70.1.10）。以下有关联合国系统的一段系摘引自第一卷，第(三)页：“必须问一问：‘谁控制这个“机器”？’。迄今为止，有迹象显示各国政府并未能控制，而且这个机器又不能明智地作自我控制。这倒不是因为缺乏富有才智和能力的官员，而是因为它的组织方式不容它有明确的管理方向。换句话说，整个机器根本无法加以管理。因此，它就象某些史前怪物一样，日益笨拙和迟缓”。

⁶⁷ 不可修订联合国宪章的清规戒律不适用于经济及社会理事会的理事国数目，因为第六十一条已修订了两次，一在1965年，另一在1976年，因而理事国数目从18增为27，再从27增为54。所以，不妨再作第三次修订。

并参看联大于1975年设立的联合国宪章和加强联合国作用特别委员会的工作。

⁶⁸ 笔者要指出，在进行思考的整个过程中，下面一些基本著作对他甚有助益

Suzanne Bastid, Le Droit des organisations internationales, Paris, Les cours de droit, 1970; Inis L. Claude, Swords into Ploughshares, Random House, 1964; Stanley Hoffman, Organisations internationales et pouvoirs politiques des Etats, Paris, Armand Colin, 1954; Michel Virally, L'Organisation mondiale, Armand Colin, 1972.

还应指出，附件四的编制系得力于Andre Lewin 先生的一篇论文。

"La coordination au sein des Nations Unies, mission impossible", published by the French Yearbook of International Law. 1983.

附 件 一
联合国系统各主要实体和组织预算经费分配和员额表
(1984年)

组织和实体	经常预算 支出额(概数) (百万美元)	预算外资金 支出额(概数) (百万美元)	共 计	%	工作人员		专家	共 计
					P	GS		
万国邮政联盟	10.6	0.4	11		72	81	6	159
海地组织	12.9	7.7	20.6		83	167	34	284
气象组织	19.1	22.5	41.6		134	193	63	390
知识产权组织	19.8	2.5	22.3		89	189	-	278
国际电联	51.1	37.8	89		243	467	165	875
民航组织	29.8	60.5	90.3		311	638	288	1 237
小机构共计	143.3	131.40	274.80	4.9	932	1 735	556	3 223
原子能机构	95.1	42.8	137.9		646	1 009	-	1 655
A. 部分合计	238.4	174.2	412.7	7.5	1 578	2 744	556	4 878
劳工组织	127.3	118.7	246.1		796	1 429	543	2 768 2/
教科文组织	210.3	108.7	319.1		1 131	2 021	207	3 359
卫生组织	260.1	229.8	489.9		1 056	3 533	740	5 329
粮农组织	210.5	326.8	537.3		1 546	3 752	1 692	6 990
B. 四大机构合计	802.2	784	1 586.4	28.9	4 529	10 735	3 182	18 446
C. 联合国(合计)	800.6	1 117.7	1 918.4	34.7	4 714	11 123	1 373	17 210
其中: 工发组织	[62.5]	[95.4]	[157.9]		472	660		1 132
贸发会议	[59.3]	[40.1]	[99.4]		260	220		480
难民专员办事处	[57.3]	[403.8]	[461.1]		402	674		1 076
非洲经委会	[24.6]	[13.5]	[38.1]		244	453		699
拉加经委会	[28.7]	[37.5]	[66.2]		206	458		664
亚太经委会	[19.9]	[45.4]	[65.3]		235	476		711
西亚经委会	[30.6]	[1.3]	[31.9]		115	214		329
欧洲经委会	[60.3]	[1.3]	[61.6]		123	111		234
政治事务、安全理事会和维持和平行动(不包括近东救济工程处)	[57.6]	[179.3]	[236.9]		217	1 186		1 403 2/
裁军	[6.3]	-	[6.3]		32	26		58
政治问题、托管和反殖								
环境规划署	[9.5]	[53.9]	[63.4]		153	310		
联合检查组	[8.9]	[19.5]	[28.3]		75	129	65	269
开发计划署	-	96	96		1 148	4 546	76	5 770
儿童基金会	-	380.5	380.5		846	2 076	288	3 210
人口活动基金	-	135.5	135.5					
近东救济工程处	5.6	248.2	253.8		83 1/	12 1/		95 2/
D. 业务方案合计	5.6	860.2	865.8	15.7	2 077	6 634	364	9 075
D之2 人道主义方案合计(难民专员办事处加近东救济工程处)	[62.9]	[652.0]	[714.9]	[13.0]	[485]	[674]		[1 159]
E. 粮食计划署	-	736.8	736.8	13.3	4/			4/
F. 杂项					190	262	5	457
总计 (A+B+C+D+E+F)	1 850	3 671.9	5 521.0	100	13 088	31 500	5 475	50 066

资料来源: 支出额: E/1984/70号文件, 表1
(另行注明者除外), 1984-1985两年期数字均除以2, 以计得年度支出额。
人 数: ACC/1985/PER/R. 34
(另行注明者除外)。
注 意: GS栏人数包括在总部、区域办事处和技术合作项目工作的一般事务人员。

数字摘自联合国1984-1985年方案预算(A/38/6号文件)。
“经常预算”栏也包括有关实体分派费用
约350名军事观察员不包括在内。
约18,000名近东救济工程处当地工作人员不包括在内。
粮食计划署工作人员包括在粮农组织人数内; 1984年该署约有334名专业人员, 788名一般事务人员。
包括都灵中心工作人员。
包括泛美卫生组织工作人员。
本项包括训研所、公务员制度委员会、国际法院和关贸总协定工作人员, 有关支出额不详。

附 件 二

各组织所属司法上独立的实体名单

联合国：联合国开发计划署（纽约），联合国儿童基金会（纽约），联合国难民事务高级专员办事处（日内瓦），联合国环境规划署（内罗毕），联合国人口活动基金（纽约），联合国管制滥用麻醉药品基金（维也纳），联合国训练研究所（纽约），联合国大学（东京），联合国裁军研究所（日内瓦），联合国巴勒斯坦难民救济和工程处（维也纳，贝鲁特），提高妇女地位国际研究训练所（圣多明各），联合国社会防护研究所（罗马），联合国社会发展研究所（日内瓦），世界粮食计划署（罗马），世界粮食理事会（纽约），援助纳米比亚和南部非洲难民基金，联合国人类住区（生境）中心（内罗毕），联合国救灾协调专员办事处信托基金（日内瓦）等等。

卫生组织：国际肿瘤研究机构，盘丝虫病基金，Sasakawa 卫生信托基金，促进卫生自愿基金，各种特别拨款（失明、腹泻、医学研究，麻风、疟疾，消灭天花，雅司病，寄生虫病，性病，公共用水供应，心理卫生，扩大免疫方案，人类生殖研究，等等）。另外有泛美卫生组织在拉丁美洲和中美洲执行的9个特别方案。

粮农组织：下列特别行动方案：肥料、肥料供应，粮食安全援助，防止粮食损失，品种改良及发展，发展肉类部门，协调乳制品发展，非洲动物锥虫病防治，蝗虫防治，农业信贷发展，专属经济区渔业，林业促进社区发展，土地改革和农村发展，除草醚，猪牛瘟防治，口蹄疫，特别紧急行动，国际粮食紧急储备，等等。

教科文组织：国际促进文化基金，政府间发展交流方案，维护纪念物或特殊场所（努比亚神庙，威尼斯，等等）。

劳工组织：都灵国际高级技术和职业训练中心，国际劳工研究所，工人教育和工会训练活动方案，等等。

开发计划署：联合国资本发展基金，最不发达国家特别措施基金，自然资源勘探循环基金，联合国志愿人员方案，联合国苏丹—萨赫勒办事处，发展中内陆国家特别基金，科学和技术促进发展国际基金，发展中国家间技术合作基金，等等。

附 件 三

六大组织“主要方案”名单

联合国：救灾协调，国际麻醉药品管制，能源，环境，粮食和农业，人类住区，工业发展，国际贸易，自然资源，人口，公共行政和财政，科学和技术，社会发展，跨国公司，运输，发展问题和政策。

教科文组织：对世界问题的批判性研讨和未来研究，人人受教育，通信为人类服务，授育政策的拟订和实施，科学及其在发展方面的适用，信息系统和获取知识，发展方法和战略，人类环境和陆地及海洋资源，文化，消除偏见、不容忍、种族主义及种族隔离，和平，人权和民族权利，妇女情况。

劳工组织：国际劳工标准与人权，促进平等，就业和发展，培训，工业关系，工作条件和环境，社会保险。

粮农组织：自然资源，农业生产，牛，农村发展，营养，农业政策和粮食政策，渔业政策，林业资源，林产工业。

卫生组织：卫生制度发展，基本保健，卫生工作人员，卫生信息与教育，促进卫生科研，保护及促进健康，环境卫生，医疗及复原技术，疾病防治。

原子能机构：核能，核安全，和平利用核爆炸，粮食和农业，生物科学，物质科学。

附 件 四

联合国各“主要方案”所包括“方案”及“次级方案”

数目和有关专业人员人数

主要方案	中央 方案	中央 次级 方案	区域 方案	区域 次级 方案	方案 共计	次级 方案 共计	专业人员人数			
							中央 方案	区域 方案	共计	次级方 案平均
政治和安全理事会事务	2	8	-	-	2	8	108	-	108	13
特别政治事务	1	3	-	-	1	3	19	-	19	7
国际法	5	21	-	-	5	21	60	-	60	2.9
托管和非殖民化	3	9	-	-	3	9	60	-	60	7
救 灾	1	4	-	-	1	4	24	-	24	6
人 权	1	4	-	-	1	4	48	-	48	12
国际麻醉品管制	2	8	-	-	2	8	33	-	33	4
难 民	2	10	-	-	2	10	473	-	473	47.3
新 闻	1	4	-	-	1	4	227	-	227	56
发展政策和问题	9	11	5	19	7	30	88	186	274	9.1
能 源	2	5	5	13	7	18	23	32	55	3
环 境	1	10	5	8	6	18	48	26	74	4
粮食和农业	1	1	5	12	6	13	16	60	76	6
人类住区	1	8	5	17	6	25	90	34	124	5
工业发展	3	13	5	12	8	25	328	66	394	15.5
国际贸易	9	19	5	21	14	40	156	88	244	6
自然资源	2	7	5	12	7	19	11	48	59	3
人 口	2	9	4	14	6	23	55	78	133	6
公共行政和财政	1	5	2	4	3	9	24	11	35	4
科学和技术	2	7	5	13	7	20	36	18	54	2.7
社会发展	1	11	4	9	5	20	58	46	104	5
统 计	2	8	5	13	7	21	97	60	157	7.5
跨国公司	1	3	-	-	1	3	37	13	50	17
运 输	2	6	5	26	7	32	22	61	83	2.6
总 计	50	194	65	293	115	387	2141	827	2988	7.7