

# 古特雷斯联合国改革议程与 中国的建设性角色\*

毛瑞鹏

**【内容摘要】** 秘书长是联合国改革的重要组织者和推动者。古特雷斯秘书长自 2017 年上任以来致力于推动联合国治理机制改革。新一轮联合国改革议程的核心是着力从制度层面重塑联合国，构建以冲突预防为核心的治理体系，通过“全支柱”和“跨支柱”战略强化联合国系统支柱内及支柱间的整合。古特雷斯联合国改革是 21 世纪以来联合国进行的重要机制调整，改革既有利于克服联合国碎片化的制度缺陷，也有助于提升联合国系统的一致性；加强跨支柱协调顺应了联合国 2030 年可持续发展议程的要求。然而，联合国改革进程也受到坚持国家主权原则与提升联合国自主性之间的内在矛盾的制约；南北分裂深刻地影响着改革进程，增进南北共识是推进联合国改革亟须解决的关键问题。基于此，中国应更加积极地参与联合国改革进程，注重在联合国平台上积极推动构建新型国际关系和人类命运共同体，从加强思想引领、承担大国责任、推进南北对话、与联合国共建“一带一路”等方面着力进行外交筹划，在推进全球共识、引领全球治理理念等方面发挥建设性作用。

**【关键词】** 联合国改革 中国角色 2030 议程 国际发展合作 南北对话

**【作者简介】** 毛瑞鹏，上海国际问题研究院副研究员（上海 邮编：200233）

**【中图分类号】** D813.2

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2020)02-0039-19

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.202002003

---

\* 本文系国家社科基金“特朗普政府的联合国政策及中美互动研究”（18BGJ060）的阶段性成果。

联合国改革是当前全球治理体系改革的重要组成部分，且对国际体系发展演变具有风向标的意义。安东尼奥·古特雷斯（António Guterres）自 2017 年 1 月出任联合国秘书长以来，提出了广泛的改革计划，涉及和平行动、发展、管理、性别平等、裁军、反恐等多个领域。本文聚焦古特雷斯关于改进联合国治理体系的改革举措及相关争议，重点梳理和平与安全架构、发展系统、管理模式等方面的改革进程。古特雷斯的联合国改革议程着力通过“全支柱”和“跨支柱”战略重塑联合国治理体系，将提升联合国系统的一体化和一致性作为新一轮改革的主要目标。新时期，中国加大对全球治理的投入，对联合国的财政贡献不断上升，积极参与和引领联合国改革也是中国提升制度性权力、推动构建人类命运共同体的重要途径。因此，本文将重点分析新一轮联合国改革议程的时代背景、主要内容和争议焦点，并讨论中国如何在此过程中更好地发挥建设性作用。

## 一、秘书长在联合国改革问题上的作用

作为联合国的行政首长，秘书长是联合国改革的重要组织者和推动者。然而，联合国改革范围广泛，且往往涉及多个机构，因此，秘书长在改革问题上的权力也会受到相应的限制。

### （一）秘书长在联合国改革问题上的权力

总体而言，秘书长在联合国改革问题上的权力及其限制主要表现在三个方面：其一，尽管秘书长在调整秘书处的机构设置和管理方式上拥有较大的权力，但是由于联合国系统下的组织存在多种授权体系和复杂的利益格局，秘书长往往难以推动其他机构的改革。<sup>①</sup> 例如，联合国发展系统的很多组织，像世界卫生组织（WHO）、联合国儿童基金会（UNICEF）等，均具有独立的财务和人事制度，秘书长不能直接干预这些组织的工作。此外，秘书长必须在相关的授权和议事规则的基础上推动联合国改革。最典型的例子是任何

---

<sup>①</sup> United Kingdom, the House of Lords, Select Committee on International Relations, “The UK and the UN: Priorities for the New Secretary General,” November 3, 2016, p. 17, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldintrel/60/60.pdf>.

涉及修改《联合国宪章》的改革，必须首先得到大会会员国多数赞成才能通过宪章修正案，而修正案的生效则需联合国 2/3 的会员国以及安理会 5 个常任理事国的批准。其二，即使是秘书处的改革，由于秘书长无权单独增设新的职位或在不同项目间自由转移资源，其改革方案往往仍然需要得到联合国大会的批准才能落实，特别是联合国大会第五委员会拥有制定联合国预算的权力，能够对秘书长的改革动议施加很大的影响。其三，秘书长即使能够在自己的职权范围内就改革作出决定，为了使改革方案获得广泛认可，也通常会选择在实施前咨询或者征求联合国大会的同意。<sup>①</sup>

1997 年 9 月，时任联合国副秘书长莫里斯·斯特朗（Maurice F. Strong）向时任秘书长科菲·安南（Kofi Annan）提交的报告就将联合国改革区分为三种类型。一是在秘书长权限范围内的行动。例如，安南秘书长 1997 年 7 月公布的《革新联合国：改革方案》（*Renewing the United Nations: A Programme for Reform*）报告关于组建由联合国开发计划署（UNDP）、联合国儿童基金会和联合国人口基金（UNFPA）等组成联合国发展集团，及加强联合国与世界银行间的政策协调等改革举措，均属于秘书长的权限。二是秘书长提出倡议，但需要由联合国大会批准的行动。例如，安南秘书长提出在秘书处下新建一个发展筹资处，如果这一机构需要增加新的职位或转移新的资源，就需要得到联合国大会的批准。三是属于联合国大会、安理会、经社理事会等机构权限范围内的行动。例如，安南秘书长的报告提出，要通过多年期机制向联合国发展领域提供可预测的核心资源，由于这涉及会员国捐款等财政事务，因此属于联合国大会的职权范围。<sup>②</sup>

同时，在具体的操作中，联合国改革涉及的权限仍存在不少模糊地带，经常引发会员国间的争论，并需要通过新的决议予以明确。古特雷斯上任后

<sup>①</sup> Hans Corell, “Note to Mr. Riza: Subject: UN Reform,” October 13, 1997, United Nations Archives, Number S-1091-007-01-00028, <https://search.archives.un.org/uploads/r/united-nations-archives/4/b/4/4b451e281610724338d21cd1d37ca567d30a52f5d986416e04ccf42cb921a494/S-1091-0007-01-00028.pdf>.

<sup>②</sup> Maurice F. Strong, “Renewing the United Nations: A Programme for Reform: Implementation Authority,” United Nations Archives, Number S-1091-0007-02-00013, September 10, 1997, <https://search.archives.un.org/uploads/r/united-nations-archives/1/2/4/124e7775c4f1d98b9ea84f2a62d7ae1a1d4e5e67b5f6ea2a1ca4cc61121236da/S-1091-0007-02-00013.pdf>.

针对联合国治理推出多份改革方案，中小国家担心秘书长在部分国家的支持下强推改革。为此，2018 年 7 月，联合国大会通过第 72/266B 号决议，强调“联合国大会第五委员会具有透彻分析和核准人力和财政资源及政策的作用……重申大会在决定秘书处结构方面的作用，包括在设立、规划、撤销和调动员额方面的作用。”<sup>①</sup> 这一决议事实上进一步明确联合国改革中的权限问题。此外，在维和、建和等相关议题上，安理会对改革也拥有相当大的权力。2017 年 9 月，安理会通过第 2378 号决议针对古特雷斯的改革倡议指出，“秘书长每 12 个月需向安理会进行一次全面年度通报，说明联合国维和改革情况，随后举行辩论。”<sup>②</sup>

由此可见，尽管秘书长在联合国改革问题上具有较大的主动权，是联合国改革方案和进程的重要组织者和推动者，但是其仍需要得到其他联合国机构的配合甚至批准才能真正推进改革。古特雷斯关于改革驻地协调员系统、重组秘书处及缩短预算周期等改革方案，均是在联大通过相关决议后才进入落实阶段。

## （二）联合国改革进程的简要回顾

联合国改革具有历史延续性，提升系统的一体化一直是改革的主要目标。以联合国发展领域的治理机制为例，20 世纪 70 年代，联合国已经着手提升系统的一致性，并于 1965 年成立了联合国开发计划署。70 年代后期，联合国设立了驻地协调员并以其作为国家工作队的领队。进入 20 世纪 90 年代，改革多聚焦于加强业务协调和部门整合。1994 年，在布特罗斯·布特罗斯·加利（Boutros Boutros-Ghali）担任秘书长时期，联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国项目服务办公室（United Nations Office for Project Services, UNOPS）将位于纽约的管理机构合并，组成共同的执行委员会。

安南在 1997 年就任联合国秘书长后，推出了旨在提升联合国发展系统一体化的一揽子改革计划。主要包括：在总部层面，成立联合国发展集团，秘书处增设经济与社会事务部（UNDESA）；在国家层面，强化联合国驻地协调员作为秘书长代表和联合国国家工作队领导者的角色，制定服务于方案

<sup>①</sup> 联合国大会决议，A/RES/72/266B，2018 年 7 月 17 日。

<sup>②</sup> 联合国安理会决议，S/RES/2378 (2017)，2017 年 9 月 20 日。

国的联合国发展援助框架；实施融资机制改革，提倡采用自愿捐款机制扩大资金来源。然而，那次改革并不彻底，也未取得预期效果。相反，融资机制改革事实上加剧了各实体间的相互竞争并导致核心资源比重大幅下降。2005年世界首脑会议后，安南推出“一体行动”（Deliver as One）改革倡议，建议通过“一个领导”“一个方案”“一个预算”“一个办事处”来加强各机构间的协调。此后，八个国家自愿试行该办法，并取得了较好的效果。<sup>①</sup>安南秘书长还提议在总部层面加强机构整合以巩固“一体行动”倡议，但最终因被认为可能削弱经社理事会和大会等既有机制的作用而未能实施。<sup>②</sup>

2008年，潘基文担任秘书长时期，联合国着手实施发展业务活动四年期全面政策审查制度（Quadrennial Comprehensive Policy Review, QCPR）。该制度成为会员国通过联合国大会审查发展系统实体的表现并提供政策指导的主要机制。尽管QCPR制度有利于提升发展系统的透明度，但在提升系统协调性方面效果并不明显。一方面，只有部分联合国发展系统实体参与了政策审查；另一方面，尽管理论上所有实体均须执行政策审查指令，然而在实践中很多实体并未对其规划或行动进行相应调整。<sup>③</sup>2014年12月，经社理事会通过第2014/14号决议，发起关于“联合国发展系统的长期定位”的政府间对话，涉及职能整合、出资行为、治理结构、组织安排等方面。<sup>④</sup>专家组还建议将各实体的委员会合并为一个全系统的“可持续发展委员会”，作为战略上领导联合国发展系统和监督其业务活动的主要机构。然而，这一建议遭到发达国家和发展中国家的共同反对。美国认为一个集中化的委员会无法应对有效监督所需的细节问题，黎巴嫩等发展中国家则表示缺乏参与一个常设委员会繁重工作所需的外交能力。<sup>⑤</sup>总体来看，受制于会员国与联合

① 联合国大会文件，A/66/589，2012年6月26日。

② Linklaters and the United Nations University, *Governance for the United Nations Development System: Adapting to Meet the Challenges of a Changing World*, New York: Linklaters, May 2016, pp. 4-5. [http://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/2244/Linklaters\\_UNU\\_Governance\\_for\\_the\\_United\\_Nations\\_Development\\_System.pdf](http://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/2244/Linklaters_UNU_Governance_for_the_United_Nations_Development_System.pdf).

③ United Nations Secretary-General, “Implementation of General Assembly Resolution 71/243 on the Quadrennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the United Nations System (QCPR): 2018,” January 9, 2018, p. 6, <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/2018-sg-report-adv.pdf>.

④ 联合国经社理事会决议，E/RES/2014/14，2014年8月15日。

⑤ Max-Otto Baumann, “Forever North-South? The Political Challenges of Reforming the

国之间缺乏足够信任，尤其是担心联合国自主性增强会侵害国家的主导权，以及联合国系统各机构间存在利益矛盾，历次改革往往雷声大、雨点小，在改进系统协调性方面效果有限。

## 二、古特雷斯联合国改革议程的理念

联合国面临的新挑战构成了改革的主要背景，国际社会普遍认为，如果联合国准备应对 21 世纪复杂的威胁，在总部和现场两个层面作出巨大改变是不可避免的。<sup>①</sup> 古特雷斯基于对联合国所面临的危机的认识，确立了改革联合国治理体系的主要目标和实施路径。

### （一）对联合国危机的认识

联合国的机构设置、管理体制及权力分配机制越来越无法适应现实需要，这是联合国治理危机的主要原因。尤其是在传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织、国际冲突根源日益多样化和复杂化的背景下，国际社会要求联合国采取综合性应对之策维护国际和平与安全。2015 年联合国可持续发展首脑会议确立的《联合国 2030 年可持续发展议程》（以下简称“2030 议程”）具有全面性、系统性和综合性的特点，这要求联合国对国家的发展需求作出整体性回应，并统筹考虑发展、安全、人权之间的相互作用。古特雷斯推动的联合国治理机制改革，主要针对三个方面的问题，这些问题实际上也是联合国危机之所在。

第一，体系的碎片化状况损害了联合国工作的整体性和有效性。各机构间有效协调不足、相互竞争及井式管理模式导致联合国系统碎片化现象严重，尤其是发展系统的内部分裂广遭诟病，各基金、方案和专门机构各自为政的现象突出。这种体制上的缺陷制约了联合国效用的发挥。对此，联合国常务副秘书长阿明娜·穆罕默德（Amina Mohamed）就表示，联合国系统的

---

UN Development System,” *Third World Quarterly*, Vol. 39, No. 4, 2018, p. 633.

<sup>①</sup> Thomas G. Weiss and Tatiana Carayannis, “Windows of Opportunity for UN Reform: Historical Insights for the Next Secretary-General,” *International Affairs*, Vol. 93, No. 2, 2017, p.309.

混乱已经到了非常严重的程度，甚至“左手不知道右手在做什么”<sup>①</sup>。减少碎片化客观上要求在组织架构和领导体制上强化统一领导，提升系统的一体化和协调性。

第二，管理滞后和缺乏灵活性削弱了联合国的威信和有效应对危机的能力。古特雷斯上任后任命的专家组针对联合国管理状况进行了研究，提出六方面的突出问题：服务交付缓慢和缺乏责任，管理结构不成体系，业绩管理文化薄弱，授权任务资源存在缺口使得用于执行任务的资源管理不力，缺乏透明和问责，会员国与秘书处之间缺乏信任。<sup>②</sup>规划和预算编制周期过长，导致联合国资源无法与实际需求有效匹配，不能有效应对预算执行期间产生的新任务需求。秘书长缺乏对不同活动的资源进行调配的酌处权，也限制了联合国更加灵活地分配资源和更加迅速地应对不断变化的情势。<sup>③</sup>

第三，发展资金供给结构失衡破坏了联合国的多边主义特征。联合国发展系统是由一系列致力于促进国际发展的相互关联的联合国机构、基金、方案及其他实体组成的复合体。尽管2017年发展方面业务活动的捐款达到336亿美元，是联合国所获捐款最大的组成部分，<sup>④</sup>但是联合国发展系统仍长期受到资金供给不足和资源结构失衡的困扰。发展系统的资金主要分为可由联合国机构支配使用的核心资源和由捐资者指定用途的非核心资源。2011年以来，核心资源在供资总额中的占比持续下降，2017年仅为20.6%，是历史最低点。<sup>⑤</sup>由于非核心资源的供给取决于捐赠国意愿，其投放往往与捐赠国的利益和偏好高度相关，这极大限制了各实体依据战略规划合理分配资源的能力，甚至沦为捐资大国的工具，破坏了其多边主义特征。

## （二）古特雷斯的联合国改革思路

面对内外压力，古特雷斯在竞选联合国秘书长期间就表达了推进改革的决心，上任之后进一步将改革作为施政重点。古特雷斯从制度层面确立了提

---

① “Countries Back ‘Ambitious and Comprehensive’ Reform of UN Development System,” UN News, May 31, 2018, <https://news.un.org/en/story/2018/05/1011111>.

② 联合国大会文件，A/72/492，2017年9月27日。

③ 联合国大会文件，A/72/492/Add.1，2017年9月26日。

④ 联合国大会文件，A/74/73/Add.2-E/2019/14/Add.2，2019年4月22日。

⑤ 联合国大会文件，A/74/73/Add.2-E/2019/14/Add.2，2019年4月22日。

升联合国治理水平的基本思路，并形成自己的特点。

第一，构建冲突预防整体框架是古特雷斯联合国改革议程的主要目标。冲突预防的理念着眼于形成整体性的和平架构，并着力通过一系列预防性工作减少冲突发生的可能性。2016年4月，古特雷斯在竞选秘书长并接受会员国质询时，就将预防理念视为联合国所有工作的重中之重，提出与其事后进行救助，不如预防冲突发生。为此，他主张加强建设和平工作，搭建从预防冲突到维持和平再到和平重建的全面有效的框架。<sup>①</sup> 2017年7月28日，古特雷斯向联合国大会提交的首份《秘书长关于联合国工作的报告》再次指出，“指导改革议程的主要目标之一必须是更有效地参与预防工作……预防工作是一条共同主线，将贯穿我的改革布局的各个方面。”<sup>②</sup> 同年8月24日，古特雷斯在《与特别政治任务相关的总体政策事项》报告中表示，其自上任以来，一直把预防作为贯穿联合国所有部门工作的核心主题，预防是推动改革、重振联合国、恢复国际多边体系价值信心的一项组织原则。<sup>③</sup>

第二，提升联合国系统的一体化程度是古特雷斯联合国改革议程的主要着眼点。碎片化的结构、错综复杂的程序是制约联合国发挥作用的突出障碍。古特雷斯将解决部门间、支柱间的碎片化问题作为改革的重点。《秘书长关于联合国工作的报告》就提出，需要以更集中、更主动的方式应对错综复杂的全球风险。在2017年10月提交联合国大会的《联合国和平与安全支柱的结构改革》报告中，古特雷斯更加明确地提出，联合国系统的碎片化降低了联合国尽早有效应对危机和冲突的能力，也是国际社会未能防止一些最致命冲突发生的原因。<sup>④</sup> 提升联合国系统的一体化和一致性成为联合国改革议程的重点。

第三，“全支柱”和“跨支柱”战略是古特雷斯联合国改革议程的重要路径。作为更好地预防冲突和提升系统一致性的重要措施，古特雷斯主张加强支柱间的联系。和平与安全支柱、发展支柱、人权支柱是联合国组织架构

---

① António Guterres, “Challenges and Opportunities for the United Nations,” April 4, 2016, <https://www.antonio-guterres.gov.pt/vision-statement/>.

② 联合国大会文件，A/72/1，2017年7月28日。

③ 联合国大会文件，A/72/357，2017年8月24日。

④ 联合国大会文件，A/72/525，2017年10月13日。

的三大支柱。古特雷斯主张加强三大支柱间的相互协调，以便提升将资源重新投向危机预防的能力。<sup>①</sup> 2017年5月，古特雷斯就强调，增强三大支柱之间的协调是联合国的一个根本需求。《秘书长关于联合国工作的报告》还提出，最好的预防就是可持续和包容性发展；在2030议程之下，要集中力量支持可持续发展目标中与和平有关的规划。<sup>②</sup> 同年10月，《联合国和平与安全支柱的结构改革》更加明确地指出，新一轮改革旨在摆脱单独部门的概念，采用“全支柱”办法，以及促进和平与安全支柱同发展支柱、人权支柱及更广泛的伙伴进行更有效的合作，从而使联合国能够采取更加整体性的方法预防冲突、管理危机和维持和平。<sup>③</sup>

### 三、古特雷斯联合国改革议程的重点领域及争议焦点

古特雷斯的联合国改革计划涉及范围广泛。上任伊始，古特雷斯就在秘书处组建新的反恐办公室，设立调停事务高级咨询委员会，公布全系统性别均等战略，承诺到2021年底实现高级别领导层性别均衡；2017年9月，发起旨在制止维和行动中发生性剥削和性虐待等行为的自愿协议；2018年5月，公布新的裁军议程；等等。其中，重建和平与安全架构、改革联合国发展系统、转变管理模式是古特雷斯联合国改革议程的核心。古特雷斯着力从制度层面完善联合国的治理体系。

#### （一）改革的重点领域

第一，重建和平与安全架构。古特雷斯在《联合国和平与安全支柱的结构改革》《建设和平和保持和平》等报告中提出以冲突预防为主要目标，提升和平与安全支柱的一致性，加强各支柱间的协调。2018年7月5日，联合国大会第五委员会批准了有关维和行动改革方案的经费支出请求。随后，联合国大会通过第72/262C号决议，支持秘书长的改革方案。

---

① “Secretary-General Guterres Spotlights UN Reform Initiatives to Rescue Multilateralism,” United Nations Information Center, May 10, 2017, <https://unicwash.org/un-reform-london/>.

② 联合国大会文件，A/72/1，2017年7月28日。

③ 联合国大会文件，A/72/525，2017年10月13日。

和平与安全架构的改革有两个关键点。一是使新的政治和建和事务部（DPPA）发挥各支柱连接器的功能。改革后，新组建的和平行动部（DPO）重点关注向维持和平特派团和政治特派团提供指导；政治和建和事务部则重点关注预防冲突、解决冲突和建设和平，它的功能更具综合性，将作为和平与安全支柱、发展支柱、人权支柱之间的连接器，以促进支柱间的协调。二是建立单一政治—行动架构。三名助理秘书长将分别负责监督非洲、中东、亚太地区所有的政治性和业务性的和平安全活动。这是联合国首次设立以地区事务为基础的助理秘书长。三名助理秘书长将同时向负责 DPPA 的副秘书长及负责 DPO 的副秘书长报告情况。作为支撑机制，合并 DPPA 和 DPO 的地区分支机构，由两个新部门共享。由此可见，尽管改革后的政治—行动架构仍存在一定的妥协，然而，改革将有利于联合国在体制上更好地统筹政治事务、维和事务及建和事务，以便提出更具整体性的解决方案。

第二，改革联合国发展系统。古特雷斯将发展系统改革作为联合国开展以预防为中心的广泛改革的一部分。2017 年 7 月和 12 月，秘书长先后提交《重新定位联合国发展系统以实现〈2030 年议程〉：确保人人享有一个更加美好的未来》和《重新定位联合国发展系统以实现〈2030 年议程〉：我们对实现健康地球上的尊严、繁荣与和平的承诺》等改革报告。驻地协调员系统和供资机制是发展系统改革的重点。

改革后，驻地协调员与联合国开发计划署国家代表相分离，成为一个独立的系统，也是国家层面联合国各项业务的统一领导者。在发展业务活动之外，驻地协调员还将领导人道主义应急行动，并在冲突中和冲突后负责统筹联合国国家工作队与维持和平特派团或政治特派团。<sup>①</sup> 在联合国改革议程中，驻地协调员系统和单一的政治—行动架构对于打破联合国的碎片化状态至关重要。为了使驻地协调员系统获得充足的资金支持，古特雷斯提出每年向新的驻地协调员系统提供 2.55 亿美元。<sup>②</sup> 经过一系列紧张的谈判，会员国最终就驻地协调员系统的资助方式达成共识。<sup>③</sup>

---

① 联合国大会文件，A/72/684-E/2018/7，2017 年 12 月 21 日。

② 联合国大会文件，A/72/684-E/2018/7，2017 年 12 月 21 日。

③ 驻地协调员系统特殊用途信托基金包括三种来源：会员国的自愿捐款、联合国实体的

2018年6月1日，联合国大会通过第72/279号决议，同意古特雷斯关于联合国发展系统的改革方案。这一改革被称为“数十年来联合国发展系统最具雄心和最全面的转型”，并认为“奠定了将可持续发展重新置于联合国工作核心的基础”。<sup>①</sup> 2019年4月，经过与会员国的多次磋商，关于资助联合国发展系统的供资契约明确提出，增加核心资源的供给和提高非核心资源的质量。供资契约规定，到2023年通过机构间集合基金和特定实体专题基金为发展活动提供的非核心资源的占比应在2017年的基数上翻一番，分别达到10%和6%；将多伙伴信托基金办公室托管的“2030议程联合基金”年度资本从2018年的4.3亿美元在2020年提升到2.9亿美元，“建设和平基金”年度捐款从2018年的1.29亿美元在2020年提升至5亿美元。<sup>②</sup>

第三，转变联合国管理模式。管理模式改革是联合国改革的基础性工作。改革的总体思路是下放权力和使决策更靠近实施点。在2017年9月公布的《转变联合国的管理模式：确保人人都有更美好的未来》报告中，秘书长提出使管理人员有权决定如何以最好的方式使用资源来支持方案交付和执行情况。<sup>③</sup> 古特雷斯还向联大提交《有限预算酌处权》和《转变联合国管理模式：改进并精简方案规划和预算编制流程》等多份报告，提出缩短预算周期，并寻求在预算执行期间赋予秘书长更大的资源调配权及提高周转基金额度。

2017年12月24日，联合国大会通过第72/266号决议，同意将两年期预算修改为年度预算，规划和预算编制周期从五年改为三年。决议重申第五委员会是大会授权主管行政和预算事项的主要委员会，并强调第五委员会在分析和核准人力及财政资源方面处于核心地位。决议同时决定不对“扩大特别预算权、意外及非常费用、秘书长的有限预算酌处权以及安理会有关维护国际和平与安全的决定所引起额外资源需求的目前承付权数额”进行任何变动，“决定不增加周转基金的数额”。<sup>④</sup> 这一决议事实上反映了会员国尤其

---

成本分担、严格指定用途捐款1%的管理费。

① António Guterres, “Remarks to the General Assembly at the Adoption of the Resolution on Repositioning the UN Development System,” May 31, 2018, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-05-31/repositioning-un-development-system-ga-remarks>.

② 联合国大会文件，A/74/73/Add.1-E/2019/14/Add.1，2019年4月2日。

③ 联合国大会文件，A/72/497，2017年9月29日。

④ 联合国大会决议，A/RES/72/266，2018年1月15日。

是发展中国家对扩大秘书长预算酌处权持谨慎态度。

## （二）改革的主要争议焦点

新一轮联合国改革尤其是发展系统改革引发了会员国间的广泛争论。改革不仅涉及新的利益分配，而且关系到全球治理的发展方向。就前者而言，一个典型的例子是古特雷斯关于建立全球服务提供模式（global service delivery model）的提议。他提议在内罗毕、布达佩斯和墨西哥城设立三处共享服务中心为联合国系统提供行政支助服务。<sup>①</sup>然而，共享服务中心的地点选择因触及会员国的直接利益而引发激烈争论。例如，乌干达质疑另建新的服务中心的成本效益，菲律宾主张在亚洲增设服务中心。<sup>②</sup>

南方国家和北方国家之间的分野是联合国改革的一个重要特征。<sup>③</sup>会员国间尤其是发达国家和发展中国家在改革方向上存在较大分歧。和平、发展、人权三大支柱之间的关系问题是很多矛盾产生的根源，会员国在驻地协调员系统和新的资助方案两个方面的分歧最为突出。

关于和平、发展、人权三者关系的争议是新一轮联合国改革的争议焦点。古特雷斯联合国改革议程主张加强联合国和平、发展、人权三大支柱之间的整合，并提出“全支柱”和“跨支柱”战略。然而，会员国间对于三个支柱关系的调整及其对资源分配的影响存在严重分歧。总体而言，发达国家支持秘书长的改革方案，主张加强跨支柱间的协调。欧盟提出，发展系统与维和行动之间的联合规划及协作式领导应实现制度化，并主张将人权视角融入发展工作。根据这一观点，发展系统改革应有助于化解危机和避免冲突，有助于冲突中和冲突后国家的稳定，也有助于建设可持续和平。<sup>④</sup>然而，发展中国家则普遍担心，改革会导致原本属于发展议程的资源被转而投向人道主义

---

① 联合国大会文件，A/72/801/Add.1/Rev.1，2018年5月1日。

② “Speakers Examine Proposal to Create Three Shared Administrative Service Centres, as Budget Committee Considers Benefits, Cost of Global Service Delivery Model,” United Nations, June 19, 2018, <https://www.un.org/press/en/2018/gaab4285.doc.htm>.

③ Max-Otto Baumann, “Forever North-South? The Political Challenges of Reforming the UN Development System,” *Third World Quarterly*, Vol. 39, No. 4, 2018, p. 627.

④ Delegation of the European Union to the United Nations, “Statement on Behalf of the European Union and Its Member States at the Secretary-General’s Briefing on the UNDS Reform,” United Nations ECOSOC, November 10, 2017, <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/dcf/10-11-17-eu.pdf>.

援助及建设和平领域，对加强三大支柱间关联性的努力保持警惕。2017年10月，在联合国大会第二委员会关于发展业务活动的会议上，非盟代表提出，关于发展系统的讨论必须避免涉及冲突预防及其他和平与安全主题。<sup>①</sup>在2018年2月秘书长与会员国关于重新定位联合国发展系统的对话会上，77国集团代表同样表示，“我们对任何并非聚焦于发展中国家的优先领域的资源重新分配表示关切”<sup>②</sup>。2019年4月，在联合国经社理事会主办的发展筹资论坛上，77国集团代表再次强调，“官方发展援助资源向人道主义及危机情势的转移，不符合实现2030议程目标所需的资助发展的长期和可持续的路径。”<sup>③</sup>

驻地协调员制度改革是古特雷斯联合国改革议程中旨在加强联合国一体化的一项关键内容，然而，会员国对新的驻地协调员系统与当事国的关系问题存在着矛盾。分歧主要在于发达国家主张突出驻地协调员系统的独立性，而发展中国家则担心改革会削弱方案国对本国发展进程的主导权。<sup>④</sup>在关于发展系统改革的对话会等场合，77国集团和非盟代表提出，集中化的管理体制将导致驻地协调员脱离业务活动，造成联合国对发展中国家的需求缺乏敏感性。它们强调，驻地协调员系统应当置于方案国的领导之下，需向方案国报告工作，接受方案国的监督，方案国在驻地协调员的考核评估中应发挥关键作用。

发达国家与发展中国家之间围绕发展供资责任展开了一系列争论。在

---

① Ana Maria Lebeda, “Governments Exchange Views on UN Development System Reform,” International Institute for Sustainable Development, November 7, 2017, <http://sdg.iisd.org/news/governments-exchange-views-on-un-development-system-reform/>.

② “Statement on Behalf of the Group of 77 and China by Mr. Mohamed Gad, Minister Plenipotentiary, Deputy Permanent Representative of Egypt to the United Nations: Questions and Comments on Funding Compact, at the Briefing on the Repositioning of the United Nations Development System, in Preparation for the Operational Activities for Development Segment of the Economic and Social Council,” Group of 77, February 12, 2018, <http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=180212>.

③ “Statement on Behalf of the Group of 77 and China by H.E. Minister DR. Riyad Mansour (State of Palestine), Chair of the Group of 77, at the 2019 ECOSOC Forum on Financing for Development Follow-up,” Group of 77, April 15, 2019, <http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=190415c>.

④ Stefano Gennarini, “UN Super Bureaucrats Cause Stir at UN Headquarters,” Center for Family and Human Rights, August 17, 2017, [https://c-fam.org/friday\\_fax/un-super-bureaucrats-cause-stir-un-headquarters/](https://c-fam.org/friday_fax/un-super-bureaucrats-cause-stir-un-headquarters/).

2030 议程的落实阶段，发展筹资已经成为解决全球发展不平衡和不充分问题的关键，然而，联合国发展系统长期受到资金供给不足和资源结构失衡问题的困扰。供资机制是古特雷斯改革议程的重点之一，他在 2017 年 12 月提交的改革方案中强调，核心供资是联合国发展系统的基石，并希望通过多方合作伙伴的集合供资机制提高供资的预测性、持续性和灵活性。<sup>①</sup> 对于供资责任，发达国家主张将重点放在拓宽捐赠者范围上，要求新兴国家承担更大责任；发展中国家则强调应继续坚持“共同但有区别的责任”原则，南北合作是国际发展合作的主渠道。

综上所述，新一轮联合国改革以和平与安全架构、发展系统、管理模式为重点，着力提升系统的一体化和一致性。单一政治—行动架构和驻地协调员系统，预计将会整合联合国在现场的工作，更好地回应新的更具综合性的外部需求。规划及预算周期的缩短也有利于更加及时地反映外部环境和需求的变化。然而，联合国改革受到国际政治环境的制约，难以克服坚持会员国主导与加强联合国自主性之间的内在矛盾。南北分野深刻塑造着联合国改革进程，发展中国家普遍对古特雷斯联合国改革议程持谨慎态度，因此，增强南北共识是推进联合国改革亟须解决的关键问题。

#### 四、中国在联合国改革进程中发挥建设性作用

联合国通过改革增强应对内外挑战的能力、提升在全球治理中的作用，符合中国的利益和一贯立场。新一轮改革对中国参与联合国事务提出了新的要求，特别是在对发展系统的供资方面。中国应积极参与联合国改革进程，在联合国平台推动构建新型国际关系和人类命运共同体，在推进全球共识、引领全球治理理念等方面发挥建设性作用。

##### （一）发展中国家身份是中国参与联合国改革的立足点

中国支持古特雷斯秘书长关于冲突预防的改革思路，主张联合国积极开展预防外交。中国高度认可联合国在落实 2030 议程中发挥的重要协调作用，

---

<sup>①</sup> 联合国大会文件，A/72/684—E/2018/7，2017 年 12 月 21 日。

支持加强联合国各支柱间的整合和协调。

中国明确将自身定位为发展中国家，这一身份特征是中国参与联合国改革进程的立足点。这尤其体现在中国关于联合国发展系统改革的立场上，其一，中国主张维护发展议程的发展属性，坚持减贫目标在 2030 议程中的优先地位。中国认为应确保发展合作资源不被稀释，主张加大对发展领域的投入以加强所有国家的自我发展能力，并为持久和平创造条件。<sup>①</sup>其二，中国坚持会员国主导原则，认为所有国家，不论大小强弱，都对自身的发展和落实 2030 议程拥有完全的主权，并根据自身国情选择发展模式和道路。其三，针对一些发达国家有意抬高南南合作和三方合作的作用，回避甚至转嫁出资责任，中国强调应坚持“共同但有区别的原则”，主张南北合作仍是国际发展合作的主渠道，南南合作是南北合作的有益补充。<sup>②</sup>

在和平与安全领域及管理模式的改革方面，中国的立场同样体现了发展中国家的普遍共识。中国强调维和行动应当严格遵守维和三原则，即中立、当事国同意、非自卫不使用武力原则，主张将政治解决置于优先位置，为维和行动制定明确、可行和聚焦的授权。中国还主张秘书处不仅应重视职员性别平等，还应重视地域平衡，主张从部队贡献国和代表性严重不足的发展中国家选拔更多人员充实到和平行动部及其他中高级管理岗位。中国主张确保会员国对联合国预算过程、资源分配和内部管理的完全参与和指导，主张加强秘书处的透明度和问责框架，强化成员国对秘书处的监督。中国认为联合国秘书长应被赋予适当权威以便分配资源，同时应确保隶属于联合国大会的方案和协调委员会、行政和预算问题咨询委员会在联合国规划和预算方面充分发挥作用。<sup>③</sup>

---

① 中国常驻联合国使团：《马朝旭大使在“中国在可持续发展目标全球伙伴关系中的角色”边会上的致辞》，2018年7月10日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/hyyfy/t1576075.htm>。

② 中国常驻联合国使团：《常驻联合国副代表吴海涛大使在联合国社会发展委员会第56届会议一般性辩论上的发言》，2018年2月1日，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/hyyfy/t1531597.htm>。

③ Ministry of Foreign Affairs of China, “Position Paper of China on UN Reform Agenda,” cited from Kacie Candela, “China’s Notions of UN Reform: Filling the Growing Vacuum Left by the US,” PassBlue, January 3, 2018, <https://www.passblue.com/wp-content/uploads/2017/12/China-reform-agenda.pdf>.

## （二）联合国改革对中国提出的新要求

新时期，中国确立了积极参与全球治理，维护多边主义，推动构建人类命运共同体的对外战略。为此，中国将通过提供更多国际公共产品，促进全球共同发展和塑造良好的国际形象。这也意味着中国将选择在现有的国际体系中谋求更大的制度性话语权。在新一轮联合国改革进程中，中国应从构建伙伴关系、推进全球共识、引导全球治理理念等方面积极进行外交筹划，发挥建设性作用。

第一，加强在联合国改革中的思想引领，推动关于和平、发展、人权关系的讨论。和平、发展、人权是联合国的三大支柱，也是国际社会面临的三项主要任务。和平、发展、人权关系是联合国改革中很多争论的根源，并将对联合国及全球治理的发展方向产生影响。西方国家普遍主张突出人权的重要性，主张发展议程、和平议程从属于人权议程。这一观点与中国及广大发展中国家的立场相左，其忽视了发展中国家的发展阶段和核心发展需求。因此，中国应积极参与这一讨论，在联合国改革中发挥引领作用。

首先，确立发展是解决一切问题的总钥匙的思想。发展在三者关系中处于基础性和优先地位。实现可持续发展是维护和平的良方，只有发展才能真正缓解和消除国内的对立和动荡，也只有发展才能更好地促进人权。

其次，积极推进关于“和平即人权”思想的讨论。“和平本身就是一项人权要务”是古特雷斯秘书长在 2017 年 7 月的《秘书长关于联合国工作的报告》中提出的观点。这一观点与中国长期坚持的“稳定压倒一切”“稳定是改革和发展的前提和基础”的理念相一致。当前不少地区冲突正是由于一些西方国家打着维护人权的幌子肆意干涉他国内政、破坏国家秩序造成的。

再次，建立人权是和平与发展的目标和结果的认识。保障人权是国际社会的共识，也是联合国的主要工作之一。然而，人权状况的提升需要建立在经济社会发展和稳定的国际、国内环境的基础之上，脱离现实基础的人权无疑是空中楼阁。国家仍然是当今世界的治理主体，也是本国居民人权的主要保障者和责任人。此外，需要认识到人权保障本身是一个过程，需要与一个国家的经济社会发展水平相平衡。当前，很多地区冲突和社会动荡已成为人

权危机的根源。

第二，积极履行发展中大国责任，提升多边发展援助在对外援助中的比重。随着中国等新兴国家经济快速发展，国际社会对新兴国家在国际发展合作中的贡献提出更高期待，也提出扩大出资者范围、共同承担责任等新的要求。2019年3月，联合国第二届南南合作高级别会议召开，提出鼓励和扩大发展中国家开展南南合作和三方合作的总体目标。

2013年以来，中国大幅增加了对联合国发展系统的资助，2017年达到3.26亿美元，在会员国中居第13位，是OECD/DAC成员国之外出资最多的国家。尽管如此，2017年中国对联合国发展系统的供资仅占当年联合国发展系统总收入的0.97%，占会员国政府出资总额的1.3%。<sup>①</sup> 2016年5月，中国与联合国正式签署协议在未来十年捐资2亿美元，成立“联合国和平与发展基金”。尽管2013年以来多边发展援助在中国对外援助总额中的比重显著上升，但仍然远低于OECD/DAC成员国41%的平均水平。<sup>②</sup> 为此，更加积极地通过联合国等多边发展机构开展三方合作应成为中国参与全球发展治理的重要路径。

根据2019年4月公布的供资契约，到2023年，通过机构间集合基金和特定实体专题基金为发展活动提供的非核心资源的占比应在2017年的基数上翻一番。与其他新兴经济体一样，中国对专题基金和机构间集合基金的供资仍然有限。根据联合国经社事务部公布的数据，2017年，中国仅提供了50万美元用于人道主义援助相关的机构间集合基金，而没有提供用于发展活动的此类基金，也没有提供专题基金。根据多伙伴信托基金公布的信息，中国在2007—2015年间提供的捐资集中在“建设和平基金”和“应对埃博拉多伙伴信托基金”两个机构间集合基金，且规模有限。<sup>③</sup> 这意味着随着中

<sup>①</sup> “2019 Secretary-General’s Report on the Implementation of the QCPR—Technical Annexes—Statistical Annex on Funding Data,” United Nations Economic and Social Council, <https://www.un.org/ecosoc/en/2019-operational-activities-development-segment>.

<sup>②</sup> OECD, *Multilateral Development Finance: Towards a New Pact on Multilateralism to Achieve the 2030 Agenda Together*, Paris: OECD Publishing, 2018, p. 21, <https://doi.org/10.1787/9789264308831-en>.

<sup>③</sup> “Contributor/Partner Factsheet: China,” United Nations Multi-Partner Trust Fund Office, July 1, 2019, [http://mptf.undp.org/factsheet/donor/00089?bar\\_metric=deposit](http://mptf.undp.org/factsheet/donor/00089?bar_metric=deposit).

国对联合国发展系统供资的上升，维持核心资源的比重，同时将更多的非核心资源投向机构间集合基金和专题基金等“类核心”资源将是非常必要的。

第三，在加强同南方国家政策协调的基础上积极促进南北对话。中国明确将自身定位为发展中国家，这充分体现在中国对国家主权原则的重视，以及中国更倾向于向与发展相关的联合国活动提供资金，将消除贫困、实现粮食安全、提高医疗卫生水平等受援国急需资金的领域作为资助重点等方面。发展中国家是中国参与联合国的重要基础和战略依托。在联合国改革进程中，中国注重与 77 国集团的政策协调与配合，并加强同新兴国家的合作。2017 年 12 月 11 日，中俄印三国外长会晤，强调就联合国改革问题进行协调的重要性。会议公报强调，改革方案的实施必须严格按照联合国大会的授权推进，成员国必须对监督联合国财务和人力资源的使用情况保持现实的机制，《联合国宪章》规定的特别是包括联合国大会在内的联合国主要机构的特权必须予以尊重。<sup>①</sup> 与此同时，联合国改革的前景在很大程度上取决于南北共识的形成。作为发展中大国，且日益成为联合国系统的出资大国，中国在联合国改革问题上应积极推进南北对话，缩小发达国家和发展中国家之间的认知差距，这有利于推动改革进程，也有利于提升中国在联合国的地位。

第四，推动联合国参与共建“一带一路”。“一带一路”建设是中国进一步扩大对联合国发展系统参与力度的重要推动力。将“一带一路”建设纳入国际发展合作体系，从而使这一倡议更好地发挥促进 2030 议程和可持续发展目标的作用是中国参与联合国发展系统的重要目标，也应是联合国发展系统改革和调整的一个方向。作为一项由中国倡议、国际社会广泛参与和共同建设的宏大工程，“一带一路”建设与联合国 2030 可持续发展议程在很多方面可以进行对接。随着“一带一路”建设成为中国对外援助新的着力点，积极寻求与联合国在“一带一路”建设上的合作已经成为中国参与联合国发展系统的重要目标之一。2016 年 9 月，联合国开发计划署与中国签署“一带一路”倡议合作谅解备忘录，这是首个与中国政府签署此类备忘录的国际组织。目前，中国已经与开发计划署、环境规划署（UNEP）、世界卫生组织

---

<sup>①</sup> 《中华人民共和国、俄罗斯联邦和印度共和国外长第十五次会晤联合公报》，外交部网站，2017 年 12 月 12 日，<http://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t1518872.shtml>。

织、联合国亚太经社委员会（ESCAP）、联合国粮农组织（FAO）、联合国艾滋病规划署（UNAIDS）、联合国教科文组织（UNESCO）、联合国人口基金、联合国经社事务部等联合国机构签署了共建“一带一路”的备忘录。联合国可以凭借在专业知识和研究资源等方面的优势，在促进“一带一路”沿线国家基础设施互联互通方面发挥协调、统筹和推动作用。

## 结 束 语

古特雷斯联合国改革议程是新时期联合国面对日益综合、复杂的外部需求从制度层面进行的革新。古特雷斯将构建预防冲突框架作为新一轮改革的主线，着力增强联合国系统的一体化和一致性，提出了“全支柱”和“跨支柱”的实施路径。建立由地区助理秘书长领导的单一政治—行动架构和新的独立的驻地协调员系统是此轮改革的两个创新举措，这对于加强支柱联系、提升系统一体化发挥着关键性作用。然而，在南北分裂依然是联合国政治的突出特征的背景下，改革也引发会员国尤其是发达国家与发展中国家之间围绕和平、发展、人权三大支柱间的关系、驻地协调员制度、发展供资责任等问题上的严重分歧和对立。增强南北共识是推进联合国改革亟须解决的关键问题。国家主权原则与加强联合国的自主性之间的内在矛盾，则是制约联合国迈向一体化的深层原因。尤其是在美国特朗普政府鼓动民族主义和国家利益至上的背景下，旨在增强联合国自主性的改革方案引起广大发展中国家的警惕，担心联合国改革受到少数国家的操纵而侵害发展中国家的利益。推进联合国改革、完善联合国治理体系符合中国的利益，中国应加强对联合国改革的思想引领，推动关于和平、发展、人权关系的讨论，并努力促进南北对话。中国也应继续通过联合国等多边机制开展国际发展合作，提高多边发展援助的比重，推动联合国更加深入地参与共建“一带一路”。

[责任编辑：石晨霞]