联合国 A/55/504

大会

Distr.: General
20 October 2000
Chinese
Original: English

第五十五届会议
议程项目 119
改善联合国的财政情况

# 改善联合国的财政情况

## 秘书长的报告

## 一. 导言

1. 本报告提供最新资料，以补充 2000 年 4 月 13 日秘书长关于联合国财政情况的报告（A/54/454/Add.1）。报告也提供资料，说明截止 2000 年 9 月 30 日为止本组织的财政情况和 2000 年剩余月份预测。

## 二. 审查 9 月 30 日的财政情况以及到 2000 年 12 月 31 日的前景

### A. 概况

2. 在今年此时，大部分关键指标显示 1999 年见到的财政回转并未在 2000 年继续下去。虽然愈来愈多会员国足额缴纳经常预算费用，年底的现金状况仍然依靠一个会员国。卢旺达和前南斯拉夫问题国际法庭的预算每年不断增加，用于法庭的未支付摊款也不断增加。维持和平显示不断增加的摊款和较大的未支付摊款限制了可用现金，欠会员国的债款水平仍然难以处理。

3. 如果联合国是要开展秘书长最近宣布的扩大维持和平实地业务，总部的支援支助，提供联合国工作人员更好的安全保护以及核可总部建筑群的基本建设计划等倡议，这是令人忧虑的事态逆转。这些重大倡议如果要获致成功，就需要一个坚实的财政基础。

### B. 摊款水平

4. 联合国的财政基础是会员国商定的摊款水平。摊款额包含会员国要联合国做的事，但联合国财政能力受到仍未支付的摊款程度所限制。

5. 到 2000 年 9 月 30 日，摊款水平达到 33 亿美元，是 1995 年以来的最高水平。如果未来的活动水平确实出现，估计摊款水平在 2001 年可达到 35 亿美元。因此，2001 年联合国所需资源可能开始比得上 1994 和 1995 年的所需资源。只有经常预算摊款保持不变，在整个 1994 至 2000 年期间没有任何增长。但是，2001 年有增长的可能性。国际法庭的摊款已逐年增加，预计 2001 年会达到接近 2 亿美元的水平。

6. 维持和平显示出最大也最不稳定的所需资源水平，1994 年和 1995 年为尖峰年，幅度为 32 亿至 34 亿美元。1996 年迅速缩减，经费下降到 1998 和 1999

年大约 9 亿美元的水平。2000 年和未来的 2001 年，显示方向的迅速改变。现在由于联合国有了维持和平和帮助重建政府的新责任，预计需要大量新资源。

## 未支付摊款：经常预算、维持和平与国际法庭

7. 到 2000 年 9 月 30 日,未支付摊款、经常预算、维持和平和国际法庭共计略超过 30 亿美元。单是未支付的维持和平摊款已达到 25 亿美元的高水平。未支付的法庭摊款也继续增加。只有经常预算付款到年底时可能显示正面情况。总的来说，未支付的摊款比一年前增加了 23%。

8. 具体地说，到 2000 年 9 月 30 日，未支付的维持和平摊款总额为 25 亿美元，比一年前多出 6.76 亿美元。未支付的用于国际法庭摊款为 5 400 万美元，增加了 1 900 万美元，这个数字在绝对值上小；但比起往年是相对的大变化。只有未支付的经常预算摊款额显示比 1999 年年底降低 1.11 亿美元。

9. 9 月 30 日的未支付摊款额 30.94 亿美元，几乎等于一年的预期摊款总额 33.76 亿美元。两个数字相近表示联合国在收取摊款方面几乎晚了一年。这对储备非常有限而又没有资金的联合国来说，是一个危险的情况。

10. 在 2000 年 9 月 30 日以前的应缴款总额中，主要的缴款国拖欠未缴款额的 61%。14 个其他的主要缴款国占 25%，所有其他会员国拖欠 14%。

## 经常预算

11. 到 2000 年 9 月 30 日为止的未支付经常预算摊款总共为 5.33 亿美元，这个数额高于预期在 2000 年 12 月 31 日以前欠缴的数字。

12. 美利坚合众国到 2000 年 9 月 30 日为止欠缴款额占未支付的经常预算总额的 81%。列入其次 14 个主要缴款国的两个其他会员国，巴西和阿根廷，尚未缴付的经常预算款额达到 12%。在已按比额分摊的 173 个其余的会员国中，有 53 个欠下未收到的经常预算总额的 7%。

13. 这些百分比比起一年前并没有很大的不同。美国的部分同样是 81%。两个其他主要缴款国所欠比率已从 9%增加到 12%。最主要的是，在其他会员国中，有欠缴款的国家数目已从 78 降至 53，其比率从 10 降至 7。

14. 美国当前摊款的支付只是在该会员国 10 月 1 日开始其新的预算年度时才开始。因此，预期未支付的经常预算摊款高峰水平在今年最后三个月会下降，美国欠款比率会降低。此外，预计阿根廷和巴西在 2000 年 12 月 31 日之前也会支付更多的经常预算付款。事实上，在 10 月上半个月已从阿根廷收到总额 260 万美元的付款。

15. 每年都有比往年更多的会员国足额支付。事实上，到 2000 年 9 月底，数目为 131 国，到 2000 年 10 月 20 日，数目已增至 137 国。这表示只有 51 个会员国尚未足额支付。秘书长要感谢那些在应缴年度尽力完成付款的国家。

## 维持和平

16. 目前有 14 个正在进行的特派团：四个在非洲——联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）、联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团（联埃厄特派团）、联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）和联合国西撒哈拉全民投票特派团（西撒特派团）；两个在亚洲——联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局）和联合国驻印度和巴基斯坦观察组（印巴观察组）；四个在中东——联合国脱离接触观察员部队（观察员部队）、联合国伊拉克-科威特观察团（伊科观察团）、联合国黎巴嫩临时部队（联黎部队）和联合国驻巴勒斯坦停战监督组织（停战监督组织）；四个在欧洲——联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团（波黑特派团），包括联合国普雷维拉卡观察团（联普观察团）、联合国科索沃特派团（科索沃特派团）、联合国驻塞浦路斯和平部队（联塞部队）和联合国格鲁吉亚观察团（联格观察团）。除了两个之外，所有特派团都是通过维持和平摊款供资的。其他两个，印巴观察组和停战监督组织，是通过经常预算供资。

17. 维持和平摊款估计在 2000 年达到 21 亿美元，2001 年会更高。维持和平经费水平过去九年有不正常的波动，高水平是 1994 和 1995 年超过 30 亿美元，低水平是 1998 和 1999 年大约 9 亿美元。目前经费水平不断升高。

18. 但是维持和平行动的摊款水平本身难以预测。它们是建立在千变万化的难以预测变数上，必须不断重新评估。即使在 2000 年的此时，摊款水平可能达到比当前预测的更高水平。

19. 2000 年由于有四个新近成立的特派团，联塞特派团、东帝汶特派团、科索沃特派团和联刚特派团，维持和平摊款水平有全面上升的趋势。除了这四个特派团之外，2000 年的摊款水平小很多，只有 4 亿美元。加上四个特派团的摊款共计 17 亿美元，总共的摊款水平超过 20 亿美元。

20. 由于九月底未支付的维持和平摊款已高达 25 亿美元，未支付摊款额比起当前摊款水平的不平衡现象，确实令人关注。未支付摊款额大部分是一个会员国所欠，也令人相当关注。美国单独占总额的 58%。

21. 但是，在 10 月的前半个月，会员国缴纳了大笔款额，包括美国缴付 2 亿美元，意大利 6 100 万美元，法国 1 700 万美元。美国也已通知秘书处，应期望不久再追缴 1 亿美元。这些缴款每一笔都使会员国在总额中所欠份额和比率下降。由于发布一个重要的最近摊款数字，也期望一些迅速缴款的会员国会付款。

### 国际法庭

22. 国际法庭是会员国的一个重要和日益增加的努力。从 1994 和 1995 年成立法庭以来，摊款已增加四倍，现在是在 1.66 亿的水平，前南斯拉夫问题国际刑事法庭开始的摊款水平 1 100 万美元已增加到 8 800 万美元。卢旺达问题国际刑事法庭的摊款六年内已从 1 300 万美元增加到 7 900 万美元。这些法庭提议 2001 年的新摊款已继续迅速增长。参与法庭工作的工作人员人数 2000 年也已增至 1 600 人以上，2001 年可能又再增加。

23. 但是。摊款付款并未赶上这个增加的步调。迄 2000 年 9 月底未支付的摊款总额为 5 400 万美元，比 1997 年增加了 2 000 万美元。到 9 月 30 日为止，122 个会员国有未支付摊款，三个会员国，美国、俄罗斯联邦和法国占最大部分。这三个会员国，每年在 9 月底都欠 1 200 万美元。法国已通知秘书处，它为法庭的付款将在年底缴交。在 10 月已收到意大利缴付的超过 400 万美元的付款。俄罗斯联邦今年没有付款，实际上以往各年也没有付款。美国由于没有支付足够摊款，拖欠也继续增加。

## C. 现金情况-到 2000 年 9 月 30 日以及到 2000 年年底

### 经常预算-现金流通

24. 今年头九个月的经常预算现金情况显示通常的正数和负数余额，一开始是正数余额 1.11 亿美元。7 月的现金情况转负，继续到 9 月收到两个会员国的大笔付款为止：日本 16 400 万美元，美国 3 260 万美元。9 月底的现金情况只是略高于零。

25. 在 10 月和 11 月，经常预算现金帐户预期维持在负数。12 月底的现金情况还不知道，因为必须集中注意主要缴款国能够缴纳的款额。目前美国国会尚未采取行动，所以年底的预测就不确定，有三种可能情况。

26. 第一种情况预测年底的经常预算现金，假设美国年底缴纳了相当于基本年摊款余额的款额亦即 26 300 万美元。美国在 1999 年是按照这个付款办法。第二种情况假设在美国国会证实联合国在 2000 年没有采取任何超出其经常预算水平的行动之前，会扣住多达 1 亿美元的款额。按此情况，在 2000 年 12 月 31 日之前只会支付 16 300 万美元的款额。第三种情况假设不会缴纳年底的付款，这种情况很不可能发生，但必须加以讨论。

27. 按第一种情况，经常预算预期会有正数 4 800 万美元。按第二种情况，经常预算现金余额会是负数 5 200 万美元，迫使必须回到年底从维持和平现金挪借以补偿经常预算的现金亏损的办法。第三种情况意味

倒退一步到非常大的负数余额。这种情况绝不视为很可能发生，但由于当前对美国国会采取行动的不确定程度，第三种情况说明负数现金余额的极端情况，不论它是多么不可能。

28. 许多会员国尽力准时支付应缴款，的确缓和了联合国的现金情况。但年底的现金数额仍要视一个会员国将采取的行动而定。如果不支付那笔款项，那就非常真实地可能要回到挪借的办法。

### 维持和平-现金流通

29. 维持和平的可动用现金额要看维持和平摊款的时机和程度。维持和平现金流通的高峰是出现在今年的春秋两季，大约有几个月的短缺要看发布主要维持和平摊款的时机。平均来说，联合国在整个一年有 9 亿至 10 亿美元的维持和平现金。但是在我们考虑这笔数额如何分配之前，亦即考虑在活动的特派团帐户不活动的特派团帐户以及在维持和平储备基金中的现金比例之前，这笔数额是大而不实的。

30. 有活动特派团目前可动用的现金额为 41 900 万美元。要管理 12 个特派团，这笔数额非常低。根据近月来的实际经验，所需现金一个月大约为 12 000 万美元，而且不数增加。因此，目前的现金余额只能供三个月使用的手头现金。这即使不是可能不稳定的情况，也是很危险的情况。

31. 此外，一些有活动的特派团的现金情况要比其他特派团好。例如，科索沃特派团和东帝汶过渡当局拥有三分之一的活动特派团手头现金，而联塞特派团则没有足够的金额来采购物品和服务以及偿还随着任务增加的部队和特派团自备装备费用。根据大会的决定，并不允许活动的维持和平特派团彼此之间挪借。这表示对某些特派团来说，未来规划的部队费用和特遣队自备装备付款可能拖延。

32. 没有活动的特派团可动用现金为 37 400 万美元。这笔数额大部分是用来偿还部队派遣国特遣队自备装备费用。付款之前，须经过谈判、最后确定和核实。只有这样，并视可动用现金的有无，才能付款。

33. 维持和平储备金中的现金为 18 000 万美元。维持和平储备基金是一现金流通机制，让联合国迅速回应新的或扩大的维持和平行动需要。这是维持和平特派团的初步筹资来源。

34. 储备基金为债务提供现金担保，特别是在新的特派团开设或现有特派团扩充时所承担的商业债务。所涉金额是基于行政和预算问题咨询委员会或大会所许可的个别承付权水平。一旦初步摊款获得核可，就开始收取摊款，储备基金是从活动的特派团现金补充。

35. 接续的筹资是通过分摊的会费和志愿捐款提供。这可借科索沃特派团的历史来说明。科索沃特派团于 1999 年设立，是要进行在科索沃建立稳定、和平与民主的重要任务。大会最初核可了 12 500 万美元摊款的承付权力。在收到大笔的分摊会费之前，开办的费用是从维持和平储备金中预支。到 2000 年 9 月 30 日为止的摊款总额为 62 600 万美元。但是迄 9 月 30 日收款总额为 41 900 万美元，只有摊款额的 67%。这个比率虽低，仍比许多其他的特派团好，那些特派团具有同样的摊款水平，总共的收款比率大约为 50%或更少。

36. 科索沃特派团接续筹资的第二部分是其基础结构所需财政经费的一大部分，由捐助者赠款提供。在为指定和非指定援助所认捐的 27 500 万德国马克中，已收到 22 800 万德国马克。尚未支付的 4 600 万德国马克款额极可能在 2000 年年底以前提供。

## D. 欠会员国的债款

37. 秘书长在一年内支付会员国在这一年间提供部队和特遣队自备装备费用的政策是过去几年的延续。但 2000 年秘书处继续该政策的能力要比往常更加不确定。

38. 虽然，延迟付款是整个维持和平预防性筹资的来源。现在，由于进行这些任务所需的资源水平增加，造成文职支援和使用部队和特遣队自备装备的付款水平也跟着增加。这表示由于未支付摊款的数额很

大，而且日益增加，秘书长能够掌握部队和特遣队自备装备费用最新情况的确定性也减少了。目前的政策预期会继续下去，但此时不能保证作出承诺。

39. 今年初始，欠会员国的部队和特遣队自备装备款额总共 8 亿美元。年初已完成偿付 1999 年引起但未在该年付清的债务 9 100 万美元。此外，美国和俄罗斯联邦又再支付 1999 年的拖欠款，共计 7 100 万美元。

40. 但是迄今引起的 2000 年债务要比以往高，大约为 36 500 万美元。已在这一年期间支付共计 8 400 万美元的部队和特遣队自备装备部分费用。此外，在 10 月底，也将逐步支付 8 600 万美元给有活动的特派团。2000 年底之前将作出更多付款以支付本年的债务。

41. 秘书长将尽力支付足够的资金以避免增加联合国欠会员国的部队和特遣队自备装备债款。但是，剩余的预计付款几乎完全要看能否迅速收集今年的维持和平摊款。要完全支付今年的债务，必须再收到 9 700 万美元。如果能够实现，年底的债务将共计 73 600 万美元。

42. 总结而言，欠部队和特遣队自备装备费用的债款仍然很高，而且难以降低。因此秘书长的首要任务是充分偿付今年的部队和特遣队自备装备费用以控制目前的债务水平。他的第二优先是把收集长期拖欠的摊款用来降低目前的负债水平。这两个优先事项能够满足保留足够的全面现金来维持联合国现金流通的需要。

### E. 合并现金状况

43. 全面现金流通受到三个指标的影响——摊款、可动用现金和欠会员国的债务。结合这三个指标，就有可能确定 2000 年年底经常预算、维持和平和国际法庭的最后合并现金预测的可能结果。

44. 今年此时的合并现金状况要看美国在 2000 年年底之前何时支付联合国经常预算的摊款，以及支付多少，这在立法和执行过程完成之前仍然无法确定。在这些情况下，合关的现金状况是基于上文所述美国可能付款的三种情况。

45. 第一种情况假设美国足额支付其经常预算缴款，将显示现金总额 103 400 万美元，其中 98 600 万美元将供维持和平与国际法庭费用，4 800 万美元供经常预算。虽然总共款额低于去年的水平，却表示可成功避免连续两年在年底挪借以支助经常预算的做法。

46. 第二种情况显示合并现金 93 400 万美元，其中 98 600 万美元用于维持和平与国际法庭，经常预算现金亏损 5 200 万美元。这个情况假设美国在 2000 年内不会支付今年的摊款 1 亿美元。这个情况表示回到了经常预算现金亏损状态，必须从维持和平帐户挪借。

47. 第三种情况显示合并现金 76 600 万美元，其中 98 600 万美元用于维持和平和法庭，经常预算现金亏损 22 000 万美元。这个情况虽然很不可能发生，由于这是取决于美国没有为其今年摊款支付巨额付款，这就表示在经常预算上的巨大亏损，造成合并现金下降到先前 1998 年的水平。

## 二. 结论

48. 目前，虽然最初预测 2000 年是会继续回到一个全面而言比较正面的财政状况的一年，用来判断联合国健康状况的重要财务指标却显示情况可能正好相反。只有经常预算在足额付款的会员国有所增加的情况下，显示了继续进展的迹象，尽管在 2000 年 9 月底时有一个会员国欠了应缴款总额的 81%。维持和平和国际法庭的摊款水平日益显著增加，同时未缴款额也达到更高水平。最后，本组织是否有能力继续进行秘书长关于掌握每年的部队和特遣队自备装备费用债务最新情况的政策，仍然不能确定。