



大会

Distr.: General
26 March 2019
Chinese
Original: English

第七十三届会议

议程项目 126、135、136、138 和 150

联合国改革：措施和提议

审查联合国行政和财政业务效率

2018-2019 两年期方案预算

改善联合国财政情况

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

改善联合国财政情况

秘书长的报告

摘要

承蒙会员国支持，本人的改革议程正在如火如荼地实施当中。联合国正在发奋努力，力求变得更有效力，更为灵活，更讲问责，更加透明，并且更具效率。联合国致力取得成果，实现会员国确定的目标。不过，本组织的努力若要获得成功，不仅仅取决于秘书处的内部努力，还取决于会员国的支持，取决于会员国为联合国方案和活动提供可预测的、充足的财政捐助。

过去两年，我曾多次对本组织日益恶化的财政情况表示关切。联合国经常预算正面临着日益严重的流动性问题，必须紧急制止和扭转这一趋势。维持和平行动也经常面临现金窘况，迫使本组织推迟向部队和警察派遣国偿还款项。

本报告详述一套措施，旨在解决制约预算管理的流动性问题和更广泛的结构性问题。我相信会员国定会全力支持，为本组织提供明智符合常理的解决办法，处理当前这种不可持续的状况。



一. 导言

1. 在宣誓就职时，我承诺将与会员国携手合作，把改革作为优先事项。我明确指出，改革本身并不是目的。改革之目的是简单明确的：使联合国最有能力开展会员国要求它开展的工作，更好地为民服务。
2. 在会员国支持下，我发起了本组织有史以来最为广泛的一些改革。联合国正在发奋努力，力求变得更有效力，更为灵活，更讲问责，更加透明，并且更具效率。联合国致力为其所服务的人民取得成果，实现会员国确定的目标。不过，本组织更好履行任务的努力若要获得成功，不单单取决于秘书处的内部努力，还取决于会员国为联合国方案和活动提供可预测的、充足的财政捐助。
3. 过去两年，我曾多次对本组织日益恶化的财政情况表示关切。本组织经常预算正面临着日益严重的流动性问题，这些问题使本组织不是专注于根据任务授权交付方案，而是根据现金可用情况定期调整工作计划。2018 年年底时，联合国真正落到了最低谷，遇到十年来最严重的亏绌，完全侵蚀了其所有可用的流动性储备。几个维持和平特派团也面临严重的流动性问题，迫使本组织暂缓向部队和警察派遣国偿付人员和装备费用，以避免外地行动中断，这实乃是将部队和警察派遣国变成了维持和平的主要供资者。这种恶化情形的一个主要原因是会员国欠款的增长。不过，其他因素也在发挥作用。联合国面临预算方法所固有的结构性弱点和僵化之处，这些问题加剧了现金短缺状况。这些也是需要紧急关注的问题。本组织必须审查其目前的财政情况，更深入探究根源。
4. 本组织在成立之初就获得了预算和周转基金资源。本组织第一份财务条例规定，预算所需经费将由会员国缴款供资，在收到此种缴款之前，预算可由周转基金供资。《联合国宪章》第十九条对联合国会员国积欠会费的情形起到威慑作用。
5. 虽然所有这些基本要素仍然适用，但预算方法和管理框架现已过时。周转基金的数额跟不上核定批款的数额。此外，这些批款往往是根据不合实际的假设空缺率计算的。新的任务规定、意外及非常费用、汇率和通货膨胀调整以及其他费用计算标准导致支出增加，无法在周转基金的数额内匀支。
6. 大多数维持和平行动的经费来自单独账户，独立于本组织的经常预算。维持和平准备基金是作为一种现金流动机制设立的，用以确保本组织对维持和平行动的需要作出迅速反应。然而，维持和平准备基金后来的使用仅限于新行动和经扩大的现有行动，或用于与维持和平有关的意外及非常费用。此外，大会规定，任何维持和平特派团都不得从其他在役维持和平特派团借款。由于没有维持和平周转金机制，本组织没有处理维持和平行动面临的流动性挑战的既定能力。
7. 现行《联合国财务条例和细则》规定在 30 天内缴纳会费。但是，《宪章》第十九条规定的处罚只适用于累积欠款数额相当于两年分摊会费的情形。另一方面，预算方法假定及时付款，因此规定在每个财政年度终了时退还预算节余的贷项。
8. 因此，本组织面临着财政挑战，这些挑战不仅是与会员国会费有关的缴款模式和欠款的结果，也是预算编制方法的结构性缺陷造成的，这些缺陷有碍我作为

行政首长发挥能力，管理本组织及其资源，以满足迅速变化环境中不断变化的需求。因此，必须解决这两个困境，使本组织有一个健全和稳定的财政基础，让其能够集中精力完成所应完成的任务，确保其所服务的民众永不会面临其财政不稳定状况的影响。本报告提出了扭转本组织财政状况的提议。

二. 经常预算

9. 本组织预算流程的基本原则载于《联合国宪章》第十七条，其中规定大会应审议和核可联合国预算，并在联合国会员国间分摊费用。作为本组织行政首长，我负责编制和提交一份拟议预算，用于支付由经常预算供资的联合国秘书处各项活动的费用。本组织依靠会员国提供充足资源，并按时足额缴纳会费。

10. 自 70 多年前创立以来，联合国已表明自己有能力适应赋予它的任务在范围和广度上的变化。因此，规划和预算编制流程以及相关工具和机制都随这些变化而发生了变化。因而，大会已采取行动，调整规划和预算编制工具，以支持高效率和高效地执行任务。

11. 最近，为进一步改善秘书处的管理工作，在我题为“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”的报告(A/72/492/Add.1)中，我提议进一步加强目前的规划和预算编制流程。大会第 72/266 A 号决议核准从 2020 年方案预算开始，试行将两年期改为年度预算期的提议。根据该决议，拟议方案预算文件包括三个部分：(a) 第一部分：计划大纲，其中描述本组织的长期优先事项和目标；(b) 第二部分：方案和次级方案的方案计划及方案执行情况资料；(c) 第三部分：方案和次级方案所需员额和非员额资源；第一和第二部分通过方案和协调委员会提交，第三部分通过行政和预算问题咨询委员会提交，供大会审议。

12. 拟议预算根据计划的方案活动列出所需资源，用以执行第一和第二部分所载的优先事项和任务。预算以美元列报，依据与货币、通货膨胀、空缺和其他标准有关的若干成本计算假设。根据目前的安排，大会每年就核定经常预算经费分摊数额作出决定。在核定和分摊预算过后，由于大会各主要委员会审议的项目所产生的新任务，可能需要追加资源，在大会通过决议草案之前，将向大会说明有关提案所涉方案预算问题。除了这些所涉方案预算问题说明外，秘书长还可提出与工作方案所需变动有关的订正估计数。亦有可能发生经秘书长或国际法院院长核证的两年期意外及非常支出(见第 72/264 号决议)。在下一经常预算年度分摊中将考虑到这些所需追加资源。实际支出也可能是导致所需资源差异很大的一个因素，原因是与货币、通货膨胀、薪金标准费用或空缺率有关的预算和实际费用计算参数之间存在差异。

13. 为促进切实有效地执行其工作方案，为秘书处提供了方案预算的流动性机制，其中包括周转基金和联合国特别账户。周转基金设立于 1946 年，目的是在收到会费之前为批款提供必要的预支款，并在大会采取批款行动之前为意外及非常费用提供资金。每个两年期，大会都通过一项决议，按照规定的数额重新设立基金，

目前的数额为 1.5 亿美元。会员国对基金的预缴款是根据基金的规模及会员国在两年期第一年的分摊率计算的。

14. 联合国特别账户是根据大会第 2053 A(XX)号决议于 1965 年设立的，目的是记录秘书长为求纾解本组织财政困难而向所有会员国政府发出的自愿捐款呼吁的结果。大会 1972 年第 3049 A(XXVII)号决议请秘书长设立另一个特别账户，以便收受所缴的自愿捐款，用来清除联合国过去的财政困难，特别是用来解决联合国财政情况特别委员会报告(A/8729)所述的本组织短期亏绌，并将特别账户并入该账户。

15. 周转基金弥补经常预算业务的现金亏绌。当周转基金余额用尽时，即通过从特别账户借款来满足额外的现金需求。一旦有现金可供经常预算业务使用，就立即归还这些借款。从特别账户余额中赚取的利息将贷记入该账户。特别账户余额在 2013 年达到约 2.64 亿美元的峰值，但在大会分别于 2013 年(见第 68/245 A 号决议)和 2015 年(见第 69/274 A 号决议)决定使用这些资金为经常预算供资后，余额在 2015 年缩减至约 1.97 亿美元。截至 2018 年底，特别账户的余额为 2.03 亿美元，其中 1.73 亿美元已借给经常预算，用于弥补现金亏绌。

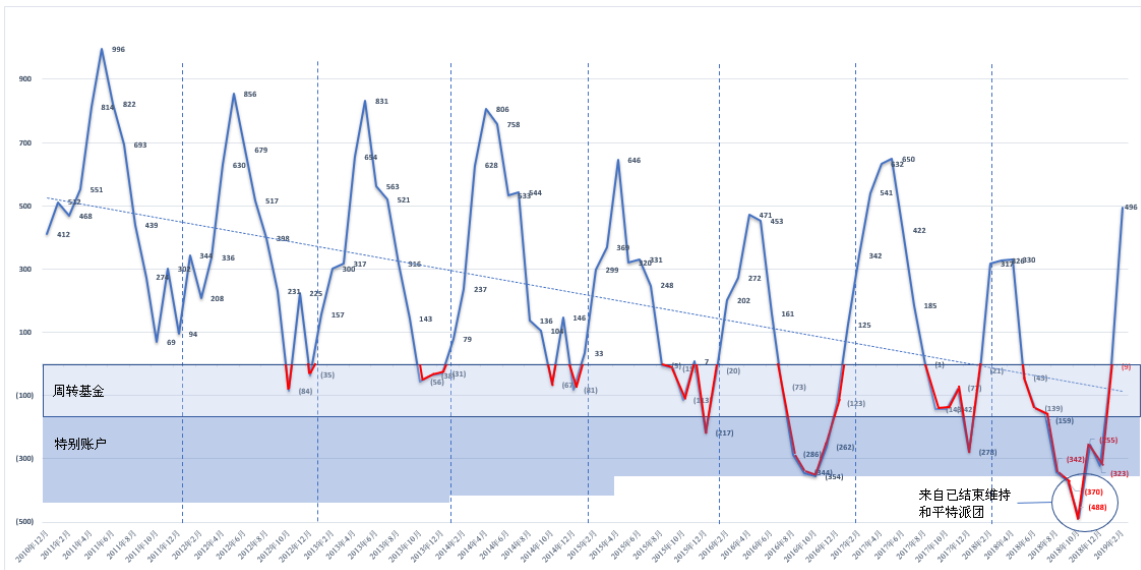
影响预算执行的财政问题

16. 近年来，经常预算业务面临严重的流动性问题。这些问题一年比一年严重，现金亏绌出现得越来越早，程度越来越深，持续时间越来越长(见图一)。

图一

2010 年以来经常预算现金余额趋势

(百万美元)



17. 2010 年底，本组织的现金结余为 4.12 亿美元，但 2018 年底，现金结余为负 3.23 亿美元，八年间减少了 7.35 亿美元。其部分原因是 2011 年、2012 年和 2015 年期间作出了三项单独的一次性决定，影响了衡平征税基金，¹ 使本组织流动性减少了 3.03 亿美元。不过，流动性问题中还包含其他持续存在的重要因素，包括欠款数额高且日益增加，在收到缴款方面存在延误，预算方法中也有结构性弱点，造成支出与摊款的时间和收取之间存在差距。一些差异也是正常业务活动造成的，这是由于涉及供应商、工作人员和其他非会员国业务伙伴的应付和应收款额的变动。

18. 经常预算摊款在每年年初发布。会员国须在 30 天内足额缴纳会费。2017 年和 2018 年，截至第一季度末，有 73 个会员国足额缴纳会费，而 2016 年为 62 个，2015 年为 67 个。到目前为止，已有 74 个会员国在 2019 年足额缴款。我感谢会员国继续努力，积极响应我的呼吁，按时足额缴款。令人遗憾的是，一些会员国既不按时、也不足额缴款。2018 年底的拖欠额为 5.29 亿美元，相当于当年摊款的 21% 以上，流动性储备的近 150%。截至 2017 年 12 月 31 日和 2018 年 12 月 31 日的未缴会费列于附件一。

19. 每年年底未缴摊款数额的趋势也令人不安。年底应缴款总额占当年摊款的百分比一直在增加，使累积欠款越积越多，消耗正常的流动性储备(见表 1)。例如，2019 年初时，联合国只有 3 000 万美元现金储备，而非周转基金和特别账户本应提供的 3.53 亿美元。当没有从足够数目的会员国足额或按时收到缴款时，本组织偿付应付款项的能力自然会因之而削弱。

表 1
2010-2018 年年终未缴会费

(百万美元)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
往期欠款	3	13	10	9	16	78	36	27	16
当期应缴款	348	441	317	452	519	455	373	504	513
年终应缴款	351	454	327	461	535	533	409	531	529
摊款	2 167	2 415	2 412	2 606	2 612	2 771	2 549	2 578	2 487
应缴款占摊款百分比	16.2	18.8	13.6	17.7	20.5	19.2	16.0	20.6	21.3

20. 虽然年终未缴摊款的趋势表明了流动性问题，但审查这一年的情况也很重要。年终情况往往显示现金亏绌较轻，这是由于最后几个月收到了晚交的缴款。然而，这掩盖了在入账缴款不确定的情况下在一年当中设法履行结清账单和支付工资的义务是何等之难，因为在当年早些时候没有年终缴款来应付现金亏绌。方案管理人员在一年伊始规划和执行其活动时，无法完全确定他们全年都有足够资源来开展这些活动。

¹ 衡平征税基金被用作一种机制，管理会员国对联合国人员薪酬征收的国家所得税的退款，办法是从有关会员国收回这些款项。

21. 近年来，现金亏绌在一年中开始出现的时间提早，这反映了会员国不断变化的缴款模式。自 2010 年以来，6 月至 9 月期间的未缴会费数额一直在增加。因此，现金亏绌不再仅仅局限于当年最后几个月，现在早在年中就开始了。如表 2 所示，年中时未缴会费数额已显著增加。到 2010 年 6 月底，已收到 61.8% 的摊款，而到 2018 年 6 月底只收到 42.1% 的摊款。同样，到 2010 年第三季度末，本组织收到了 63.7% 的摊款，但在 2018 年只有 56.3%。这一趋势进一步增加了方案管理人员面临的不可预测性，有损规划工作。

表 2

2010-2018 年 6 月至 9 月摊款和未缴会费

(百万美元)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
摊款	2 167	2 145	2 412	2 606	2 612	2 771	2 549	2 578	2 487
未缴会费									
6 月	827	964	989	1 022	1 153	1 378	1 344	1 210	1 441
7 月	799	952	977	963	1 135	1 233	1 343	1 207	1 251
8 月	797	918	898	953	1 123	1 231	1 325	1 167	1 243
9 月	787	869	855	945	1 075	1 053	1 189	1 095	1 088

22. 缴款模式的变化主要是拖欠大笔款项的会员国晚缴款项的结果。截至 2018 年 6 月底，有 86 个会员国拖欠共计 14 亿美元。相比之下，虽然截至 2010 年 6 月底有 100 个会员国有会费未缴，但欠款总额为 8.27 亿美元，要少得多。同样，截至 2018 年 9 月底，有 52 个会员国欠款共计 10 亿美元，而截至 2010 年 9 月底，有 74 个会员国欠 7.87 亿美元。上半年的可用现金正在减少，本组织在下半年的风险敞口正在增加。

23. 随着时间的推移，收到缴款的模式也受到分摊比额表中分摊率趋势的影响。即使所有会员国每年的缴款时间相同，但每个会员国支付的份额在分摊比额表每次更新时也会发生变化。例如，如表 3 所示，2007-2009 年期间，缴款最多的 10 个国家占经常预算缴款的 76%。随着分摊率多年来有所变化，同样这 10 个会员国在 2016-2018 年期间仅占 66%。在考虑到构成变化后，2016-2018 年期间缴款最多的 10 个国家占 69%。这些数字不仅显示过去十年来分摊率的重大变化，而且也表明财政责任在更大一部分会员国中分散的趋势。这还意味着，总体缴款模式更广泛地取决于本组织各会员国的缴款及时性，而不仅仅是少数几个会员国的缴款情况。

表 3
按两年期分列的最大缴款国经常预算缴款百分比

	2007-2009	2010-2012	2013-2015	2016-2018
10 大缴款国	76.092	72.203	69.233	68.892
20 大缴款国	89.059	86.455	84.489	83.780
30 大缴款国	94.429	92.657	91.196	90.546

24. 最近，现金亏绌变得如此之大，以致现有的流动性过渡机制——周转基金和特别账户——已证明不足敷使用。本组织在 2018 年的近半年期间面临严重的现金流问题，不得不采取非常措施放缓或推迟支出。近年来，本组织第一次被迫使用已结束的维持和平特派团的资源来履行支付薪金的义务，因为亏绌额已高达 4.88 亿美元，使周转基金和特别账户的结余全部用完。

25. 如下文所述，经常预算遇到的流动性问题因预算方法的结构性弱点而进一步恶化。

关键参数的差异

26. 如果预算是在预算期开始之前核定的，则是根据估计的几个费用计算参数计算的。如果初步估计数在预算执行期间不能得到印证，其中一些参数可能造成与实际支出的重大差异。表 4 按员额空缺率、汇率波动、通货膨胀和薪金标准费用以及意外及非常费用或承付权等一些关键参数，分列了过去四个预算期间的第一次执行情况报告所反映的差异。该表还表明，大会所核定的不一定是根据经核准预算方法提交供核定的数额。为推动就总体数额达成政治协议，一些组成部分，如符合实际的空缺率或实际支出模式，有时没有纳入最后数字，这必然会在预算执行过程中对流动性造成进一步压力。

表 4
第一次执行情况报告阶段的关键参数差异

(百万美元)

两年期	意外及非常 费用/承付权	汇率	通货膨胀	标准薪金 费用	空缺率	共计	大会核定 数额
2012-2013	5.1	53.1	143.8	26.5	34.8	263.3	91.3
2014-2015	22.8	(24.5)	(5.3)	32.2	9.6	34.7	34.7
2016-2017	20.9	47.7	(12.9)	30.3	(34.1)	52.0	52.0
2018-2019	23.4	10.3	12.6	30.5	83.0	159.8	109.8

27. 在两年期预算流程中，这种差异通常由大会在两个不同的场合核准。第一次是在两年期第一年的主要届会期间，核准所依据的是两年期第一次执行情况报告。这一核准涵盖预算期第一年已出现的差异以及预算期剩余期间的估计差异。第二次是在两年期第二年大会主要届会期间，核准所依据的是两年期第二次执行情况报告。时间表如图二所示。在年度预算周期中，第二次执行情况报告即与此无关，预算期间的差异将在预算期过后在执行情况报告中列报。

图二
两年期预算流程下重计费用的时间安排

两年期													
第2年											第二次执行情况 报告	大会核准	
第1年											第一次执行情况 报告	大会核准	
第1年的前一年	公布预算												更新费率
	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	

空缺率

28. 拟议预算是根据不同职等员额的假定空缺率编制和列报的。预算通常是在假定这些空缺率将影响资源需求的前提下核准的。但是，大会指示，这种空缺率仅用于预算计算，不应作为实现预算节余的基础。大会还指示秘书处改进征聘时间表并填补空缺职位。换言之，对秘书处的预期是它将迅速填补所有空缺职位，以便能以执行工作所需的人力资源妥善执行已获授权的活动。因此，当空缺职位得到填补，实际空缺率低于编入预算的空缺率时，工作人员费用支出即高于预算。如果空缺员额多于预算，则工作人员费用支出低于预算。

29. 由于核定预算的摊款是每年进行的，预算方法导致支出和摊款之间出现时滞。当空缺率因秘书处能够迅速填补员额而低于预算时，未分摊的支出会对流动性造成额外压力。因此，在使用人为或甚至高于当时实际空缺率的空缺率计算和核定预算时，工作人员支出会增加，高于预算支出，从而对流动性造成更大压力，并且本组织在预算期开始时持有的现金少于支付全年薪金和相关费用所需的数额。

30. 就 2018-2019 两年期而言，大会于 2017 年 12 月核定专业职类工作人员空缺率为 11.5%，而拟议空缺率为 8.8%；核定一般事务职类工作人员空缺率为 8.7%，而拟议空缺率为 7.7%。同时，大会核定了 9 959 个员额的人员配置表，占预算的近 70%(见第 72/261 号决议)。2017 年 12 月，专业职类工作人员的实际空缺率为 8.7%，一般事务职类工作人员的实际空缺率为 7.8%，这就意味着，雇用的人员比大会核定的人数多 181 人。在 2017 年核定预算时假定的这一人为空缺率，在 2018 年底第一次执行情况报告请求追加的数额中约占 6 600 万美元。

31. 采用年度预算会提高总体预算的准确性，因为最初估计的空缺率是一年的空缺率，而不是两年的。然而，这并没有解决预算谈判期间为实现预算目标而假定人为空缺率所造成的问题。因此，由于人为空缺率，薪金费用高于预算所造成的流动性压力将继续存在。

币值波动和通货膨胀

32. 经常预算以美元列报和核准。摊款也以美元收取。但是，支出是以多种货币支付的。取决于美元相对于其他货币的坚挺程度，在预算执行期间会出现汇兑损益。近年来，为瑞士法郎和欧元购买了远期货币合同，以期减少币值波动造成的预算波动。

33. 在编制预算时，使用通货膨胀预测来编制非员额费用预算，与此同时，通货膨胀也会通过国际公务员制度委员会颁布的专业职类工作人员工作地点差价调整数乘数和一般事务职类工作人员生活费调整数计入薪金费用。假设通胀率与实际通胀率之间的差异可能导致预算和支出相对于摊款的大幅增加或减少。

标准薪金费用

34. 预算估计数是根据各工作地点类别，使用不同职等的标准薪金费用编制的。实际支出会由于各种原因而与标准之间出现差异，如各工作地点工作人员职类和职等的构成变化以及薪金表的变化。在第一次执行情况报告中也会对这些差异进行调整，以缩小最初估计数与最后实际数额之间的差距。

35. 为编制预算的目的，还会根据过去的经验估算共同人事费(如入职费用和终止任用费用、教育补助金等)。当实际支出与预算估计数出现差异时，也会在执行情况报告中加以列报。

意外及非常费用

36. 每个两年期，大会授权我承付该两年期或其后意外及非常费用(见第 72/264 号决议和财务条例 2.11)。这些措施使我能够每年在未经行政和预算问题咨询委员会同意的情况下为和平与安全事项承付总额不超过 800 万美元的款项，每两年期为国际法院承付 725 000 美元，根据第 59/276 号决议第十一节第 6 段每两年期为安保措施承付 100 万美元。此外，这些措施允许我经行预咨委会同意，根据安全理事会的相关决定，为维持和平与安全承付至多 1 000 万美元。所作承付款项将向行预咨委会和大会报告，追加估计数将向大会提出。虽然这些措施使我能够为满足紧急需要而承付款项，但它们并不包括向会员国进行摊款的权力，因此这些措施实际上加剧了短期内的流动性挑战。

37. 这类承付款项的数额见表 5。

表 5

意外及非常费用/承付权

(百万美元)

年度	数额
2019 ^a	4.6
2018	26.2
2017	37.8
2016	20.9
2015	34.6
2014	22.8
2013	43.3
2012	5.1

^a 截至 2019 年 3 月。

新任务授权

38. 此外，大会和安全理事会在核定预算后核准额外的任务授权，但这些任务授权的费用只在下一年初才分摊。例如，表 6 列示第一次和第二次续会核准但直到下一年才摊派的数额。

表 6
直到下一年才摊派费用的新任务授权

(美元)

大会续会	直到下一年才摊派的数额
第七十一届(2017 年)	6 059 600
第七十届(2016 年)	6 925 100
第六十九届(2015 年)	87 424 600
第六十八届(2014 年)	8 201 600

39. 综上所述，上文第 26 至 38 段所述预算方法的弱点造成了一种情况，即一年中的经常预算支出速度超过了发出摊款通知和收取缴款的速度。这种现象并不是因为预算规划不佳或秘书处超支造成的，而是由于币值波动、通货膨胀、薪金费用标准和空缺率的影响造成的，这些要素在一年年底时得到核定，而在下一年才进行分摊。

40. 在一年当中，这些做法对本组织脆弱的现金状况和支付其业务费用的能力造成了相当大的压力。这意味着，即使所有会员国都按时足额缴款，联合国在一年的不同时间仍将面临现金问题。

41. 在两年期开始前核定的两年期初步批款通常会在第一次执行情况报告后向上订正。批款增加额中的一部分所对应的是两年期第一年已经发生但只能在第二年开始时分摊的支出。同样，根据第二次执行情况报告核定的最后批款增加额也只能在两年期后的年份分摊。在这两种情况下，支出都是在进行摊款和收到缴款之前发生的。

42. 最近几个两年期批款/支出与摊款之间的时滞，导致为批款/已发生支出提供的缴款出现延迟，造成了巨大的缺口，削弱了周转基金提供的流动性，而周转基金已被用来弥补因迟缴或不缴会费造成的流动性缺口(见表 7)。

表 7
批款/支出与摊款之间的时滞

(百万美元)

两年期	第一年	第二年
2010-2011	125.8	49.2
2012-2013	147.9	169.5
2014-2015	82.1	154.8
2016-2017	61.7	68.7
2018-2019	147.9	—

43. 这加大了对秘书处的压力，妨碍了秘书处为完成任务管理本组织资源的能力。此外，2018 年 12 月，会员国采取了一个步骤，增加了这一流程的不确定性，进一步加剧了流动性问题。2018-2019 两年期第一次执行情况报告(见 [A/73/493](#))根据本组织的费用重计方法所请拨的资源被大会削减 5 000 万美元(见第 [73/279](#) 号决议)。不消说，这再一次给本组织执行任务的能力带来了更大的压力。仅为支付 2018 年底的薪资费用，秘书处就不得不从 2018 年初开始减缓和推迟诸如主要维修等支出。就 2012-2013 两年期而言，在第一次执行情况报告(见 [A/67/592](#))所请拨的 2.633 亿美元中，大会只核准了 9 130 万美元，没有核准 2012 年和 2013 年的薪金和共同人事费标准费用，也没有核准 2013 年的通货膨胀率/汇率(见第 [67/246](#) 号决议)。

44. 2018 年，秘书处得以将支出延迟限制在不会对任务执行或现有工作人员产生直接影响的领域，但一些规模较大的特别政治任务不得不推迟一些重要的采购和升级。其中一些支出无法再予拖延，应在 2019 年进行，否则将影响业务，但能否做到这一点将取决于是否有现金可用。2019 年，如果流动性问题持续存在，尽可能减少对安全、工作人员和方案交付的影响的空间将变得更加有限。由于经常预算支出的近 70%是用于支付薪金和有关工作人员费用，延迟极有可能造成业务问题并影响方案交付。已告知方案管理人员限制员额和非员额支出，使其与可用现金水平保持一致，方案管理人员也正在努力减轻对任务执行的任何不利影响。然而，在这种情况下，预算的执行已经开始听从于流动性方面的考虑，而不是以纯粹的方案需要为指导。

45. 虽然推迟其他支出使薪金得以支付，但这种做法难以为继。这也意味着，某些支出被推迟到未来的预算期，从而将今天的问题转嫁给明天。最终，当承付资金的时间用完时，支出的推迟将变成预算削减。在这种情况下，预算的执行将不再基于方案规划，而将取决于手头有无现金可用。这并不是由于缺乏规划，而仅仅是因为联合国不能把它没有的钱花在它已为之编列预算的活动上。这种行动违背本组织的预算原则。

交还批款

46. 《财务条例和细则》² 规定，如果实际支出低于预算，差额必须交还给会员国。目前交还批款是作为对经常预算摊款总额的抵销来进行的，这意味着会员国按比例从贷项抵销额中受益，并仅根据分摊比例表支付净额。此外，财务条例允许在清偿合法债务之前将资金作为债务承付款并持有一年。在该年底，为任何未清债务保留的批款应交还，任何剩余的合法债务应改由现期批款偿还(见条例 5.3 和 5.4)。这类交还的资金也作为经常预算摊款的抵销额加以调整。这些贷项的数额见表 8。

表 8

贷记会员国账下的未用资金

(百万美元)

两年期	未支配余额	上期债务节减额
2010-2011	2.2	23.1
2012-2013	40.3	33.0
2014-2015	120.1	45.2
2016-2017	28.6	25.0

47. 两年期末支配余额在预算期结束后确定，并在两年期第二年的财务报表中向大会列报。因此，2016-2017 年未支配余额将在 2018 年 3 月 31 日前定稿并随后审计的 2017 年财务报表中列报。这一余额产生的贷项实际上在会员国之间分摊，并在下一个可利用的机会，即 2019 年 1 月进行的 2019 年摊款中抵减。因此，未支配余额是作为贷项对两年期終了后第二年的摊款进行抵减。核销上期债务所产生的节减额在两年期終了后第三年的摊款中予以抵减，因为规定这些债务在两年期終了后的 12 个月结束时方可核销。因此，2016-2017 两年期资金产生的债务将在 2018 年年底之前一直有效，如果 2018 年年底时仍未清偿，方予以核销。因此，将在 2019 年 3 月提交并由审计委员会在 2019 年 7 月之前审计的 2018 年财务报表中报告这些节减额。因此，它们将作为贷项于 2020 年 1 月在 2020 年摊款中予以抵减。

48. 即使一个会员国不缴纳其摊款份额，即使本组织正经历具有挑战性的现金状况，上述贷项抵减也会发生。因此，一方面，联合国不能把这笔钱用于方案活动，因为它没有收到这笔钱。另一方面，本组织不得不将这笔不存在的钱交还给会员国，因为本组织没有收到这笔钱，就不能花掉这笔钱。

² 依照财务条例 3.2，会员国应按大会为预算期间所批款额的一半摊款，但应计及根据交还的批款结余对摊款进行的调整。根据财务条例 5.3 和 5.4，批款应于此项批款有关的预算期间終了后十二个月内继续备有，批款结余应该交还。十二个月期间終了时，任何保留批款的未用余额，应予交还。

49. 因此，解决办法不仅在于确保所有会员国足额按时缴款，还在于出台各种工具，使联合国能够以支持方案交付的方式管理支出水平。本组织正面临一种真正的“第二十二条军规”境况，在目前的情况下，本组织对此没有任何补救办法。

三. 维持和平预算

50. 维持和平预算是根据安全理事会授权的任务规定编制的。每个维持和平行动都有自己的预算，这些预算单独核定，根据维持和平预算周期(如财务条例 1.2 所示，从 7 月 1 日至 6 月 30 日)，通常为期一整年。

51. 大会核定每个特派团的预算，并为该财政期间批款，但以安全理事会延长该特派团的任务期限为前提。一旦大会核定维持和平预算，就向会员国发出每个维持和平特派团的摊款通知。由于维持和平行动的预算周期与安理会的任务期限很少一致，只就安理会核定的特派团任务期间发出摊款通知。会员国须在摊款通知发出后 30 天内分别足额缴付每个特派团的摊款。在任务期限结束之前，秘书长编写一份提交安理会的报告，说明执行任务的进展情况，并提出延长任务期限的建议。如果安理会决定延长特派团的任务期限，则为该指定期间或财政年度的剩余期间追加摊款。

52. 多年来，秘书处一直努力降低联合国维持和平的费用，为此采取了一些提高效率的举措，包括全球外勤支助战略；秘书长关于提高航空效率和成本效益的倡议；根据协助通知书计算特遣队轮调费用偿还额的新方法；改进作战口粮包的运送；加强车队管理；减少多余车辆和重型车辆；实行优质口粮管理。在采取这些行动的同时，还努力通过文职人员配置审查、战略审查和能力研究来调整行动规模。

53. 在一个财政期间，如其任务发生重大变化，一个维持和平特派团可酌情编制订正预算或补充请求。对于新设特派团或任务和(或)行动扩大产生的额外需求，授权秘书长经行政和预算问题咨询委员会事先同意，从维持和平准备基金的可用余额中为每个特派团承付至多 1 亿美元，但任何时候未清承付款累计总额不得超过维持和平准备基金的总额。对于 1 亿美元以上的所需经费，必须请大会授权承付(见财务条例 4.8)。偶尔，会批准短期支出承付款，不论是否有摊款。

54. 与经常预算不同，维持和平行动没有周转基金。维持和平准备基金是根据大会第 47/217 号决议设立的，数额为 1.5 亿美元，仅用于支持新设特派团和扩大现有特派团。在役特派团的唯一准备金是待最后结清的已结束特派团的现金。这些资金短期内用于满足选定特派团的业务需要，收到付款后必须予以补充。然而，已结束特派团的现金结存从来就不是为了充作在役维持和平行动的流动性准备金，因此不是一个可持续的机制。

55. 自第五十三届会议以来，大会在特派团经费筹措决议中增加了段落，强调任何维持和平特派团都不得借用其他在役维持和平特派团的经费。由于这一制约因素，无法通过现金池方式对维持和平行动的现金实行高效率管理。在役维持和平特派团的现金结存总额在大多数情况下往往超过 10 亿美元。然而，三分之一以

上的特派团往往没有足够的现金资源来支付其所有费用，而且即使是暂时的，也无法从现金状况较好的特派团中提取现金。

56. 在没有周转金机制的情况下，惯例是为每个特派团保留三个月的业务准备金。每当任何维持和平特派团的现金准备不足三个月时，就延迟支付部队和警察派遣国的款项，以确保有足够的现金支付工作人员和个体订约人的薪金以及商业供应商的账单，从而避免服务中断。

57. 部队和警察派遣国尽一切努力向维持和平行动提供训练有素和装备精良的人员，并继续改进这一目标。联合国偿还派遣国费用是支持这些努力的关键。在偿还派遣国费用方面的拖延使它们在努力过程中面临财政挑战，进而对行动及其执行任务情况产生不利影响。

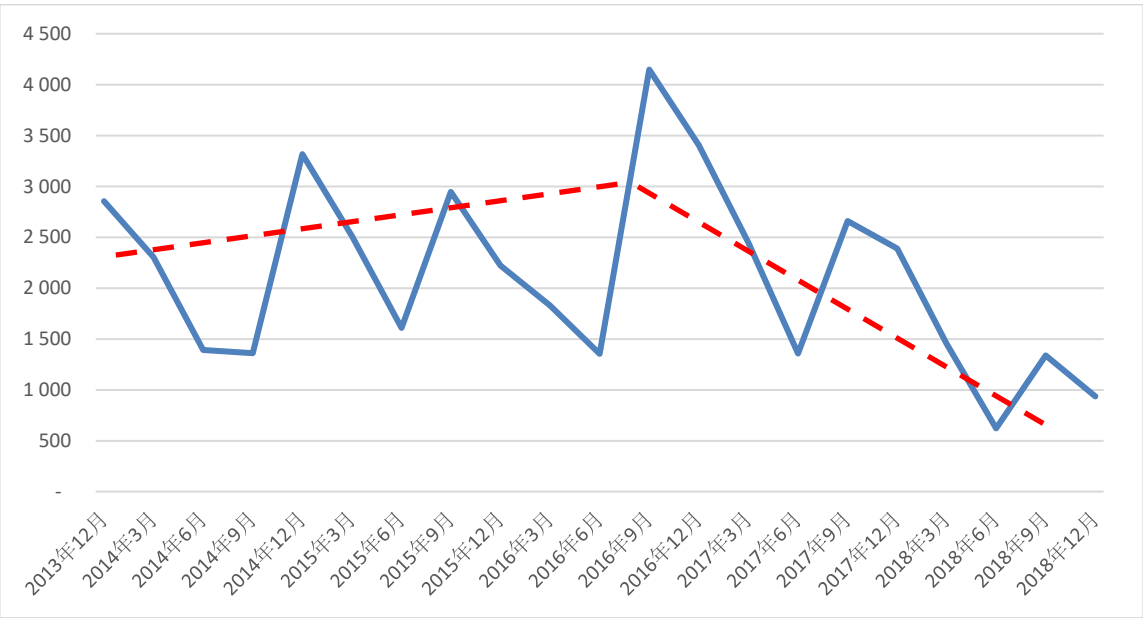
流动性挑战损害维持和平行动

58. 同经常预算业务一样，维持和平行动不断面临流动性挑战。如图三所示，由于欠款增加和迟缴摊款，维持和平行动的累积现金结存正在减少。

图三

2013-2018 年期间 12 月底时在役维持和平特派团现金结存趋势

(百万美元)



59. 如表 9 所示，截至 2017/18 维持和平财政年度结束时，对维持和平行动的未缴摊款近 20 亿美元，远远高于截至 2017 年 6 月 30 日的 13 亿美元未缴摊款。截至 2018 年 6 月底，未缴摊款占维持和平核定和分摊预算的四分之一以上。一个会员国决定以比其适用的分摊率低约 3% 的水平缴款，这也影响到未缴维持和平摊款的总额。关于截至 2017 年 6 月 30 日和 2018 年 6 月 30 日未缴摊款构成的详情，见附件二。

表 9
2014-2018 年期间 6 月底时未缴维持和平摊款
(百万美元)

	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
往期欠款	792	839	797	893	1 403
1 月至 6 月应缴款	322	716	937	448	586
截至 6 月底的应缴款	1 114	1 555	1 734	1 341	1 989
维持和平摊款	7 790	8 382	8 154	7 725	7 163
应缴款占摊款百分比	14	19	21	17	28

60. 截至 2018 年 12 月 31 日，维持和平欠款约为 15 亿美元，其中超过 10 亿美元涉及在役特派团。如表 10 所示，只有两个特派团拥有相当于 3 个月业务费用的最低现金准备，许多特派团的现金准备仅够支付一个月或不到一个月的业务费用。

表 10
截至 2018 年 12 月 31 日在役维持和平特派团的现金准备

特派团	现金余额	待支付部队 和警察派遣 国的款项	现金净额	净现金准备 除以月度 业务费用
	(百万美元)			
联合国组织刚果民主共和国稳定特派团	142.5	97.0	45.5	0.5
联合国南苏丹特派团	119.6	61.2	58.4	0.6
联合国马里多层面综合稳定团	238.4	—	238.4	2.7
联合国中非共和国多层面综合稳定团	177.7	—	177.7	2.3
联合国索马里支助办公室	88.8	4.7	84.1	1.8
联合国驻黎巴嫩临时部队	155.2	—	155.2	3.9
非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动	96.6	69.9	26.7	0.4
联合国阿卜耶伊临时安全部队	39.2	16.3	22.9	1.0
联合国海地司法支助特派团	17.6	5.4	12.2	1.2
联合国脱离接触观察员部队	18.6	—	18.6	3.7
联合国驻塞浦路斯维持和平部队	10.5	—	10.5	2.4
联合国西撒哈拉全民投票特派团	(5.7)	0.5	(6.2)	0.0
联合国科索沃临时行政当局特派团	(19.6)	—	(19.6)	0.0
共计	1 079.4	255.0	824.4	1.5

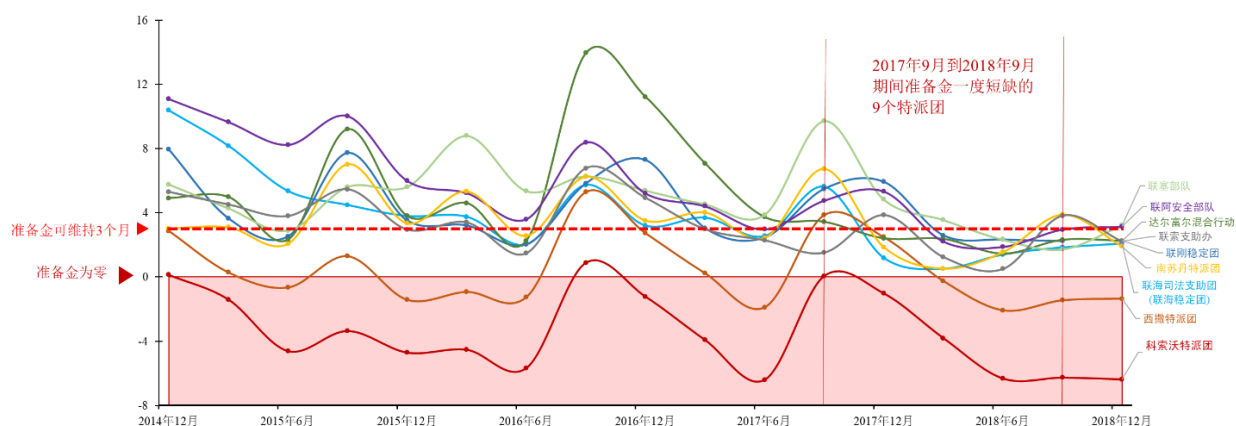
61. 目前，对在役维持和平行动的未缴款额达 17 亿美元。本组织已有两个特派团的现金告罄，需要向已结束的维持和平特派团借款来维持行动。在 2019 年第一季度拖欠部队和警察派遣国的款项中，本组织也仅能偿还其中的约一半数额。

62. 如图四所示，在过去一年中，经常处于现金拮据状态的联合国维持和平特派团数目有所增加。这不仅危及联合国各项行动的运作，也给在艰苦环境中服役的人员造成风险。这还意味着，本组织无法在需要时偿还部队和警察派遣国的费用。

图四

现金拮据的维持和平特派团中现金可满足业务需要的情况

(准备金可维持的月数)



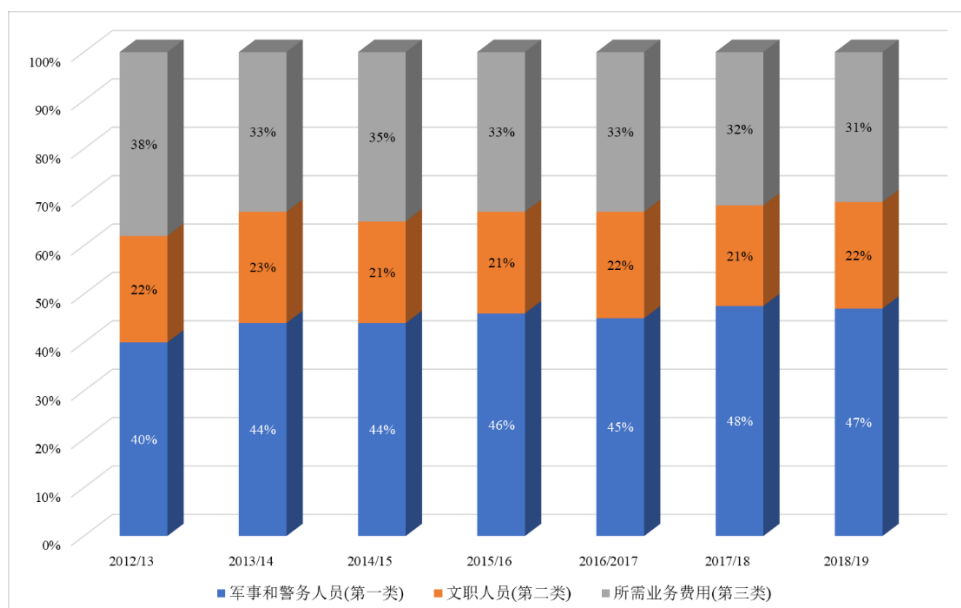
缩写：联海司法支助团：联合国海地司法支助特派团；西撒特派团：联合国西撒哈拉全民投票特派团；联刚稳定团：联合国组织刚果民主共和国稳定特派团；达尔富尔混合行动：非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动；联塞部队：联合国驻塞浦路斯维持和平部队；联阿安全部队：联合国阿卜耶伊临时安全部队；科索沃特派团：联合国科索沃临时行政当局特派团；南苏丹特派团：联合国南苏丹特派团；联索支助办：联合国索马里支助办公室。

63. 如图五所示,军事和警务人员费用在每个维持和平特派团预算中所占份额最大。

图五

2012/13 年度至 2018/19 年度按主要支出分列的维持和平预算

(百万美元)



64. 军事和警务人员费用包括向部队和警察派遣国支付的人员和特遣队所属装备(主要装备和自我维持)偿还款。这些费用累计占维持和平预算总额的近 30%，即每年约 21 亿美元。偿还款按照大会确定的费率支付。³

65. 部队和警察派遣国通常按季度在 3 月、6 月、9 月和 12 月收到付款，但须视具体维持和平特派团的可用现金情况而定。人员款项支付至所涉季度的第二个月(例如，3 月的付款包括 12 月、1 月和 2 月的款额)，而特遣队所属装备款项则根据已签署的谅解备忘录在每季度支付上一季度的款额。每个维持和平特派团在同一天向所有部队和警察派遣国付款。在积压了大量未清余额且有现金可用时，可发放特别给付款。

66. 如上文第 56 段所述，当现金准备不足以支付业务费用时，往往推迟偿还部队和警察派遣国的费用。就在役维持和平行动而言，截至 2018 年 6 月底，应支付部队和警察派遣国的欠款为 4.67 亿美元。到 2018 年 12 月底，这一数额降至约 2.55 亿美元。2019 年 3 月初，这些未清偿的应付款大多已结清，原因是 2019 年 1 月发出了数额共计 26.9 亿美元的摊款通知，并因此于 2019 年第一季度收到近 20.5 亿美元缴款。然而，目前有两个特派团仍欠 588 万美元，其中包括早在 2017 年 11 月就应偿付的款项。2019 年 3 月的季度应付款包括军警人员款项 3.369 亿美元，以及特遣队所属装备和自我维持款项 2.023 亿美元。在总额 5.392 亿美元

³ 大会第 71/296 号决议核准了特遣队所属装备的现行费率，大会第 72/285 号决议核准了目前每人每月 1 428 美元的标准偿还费率。

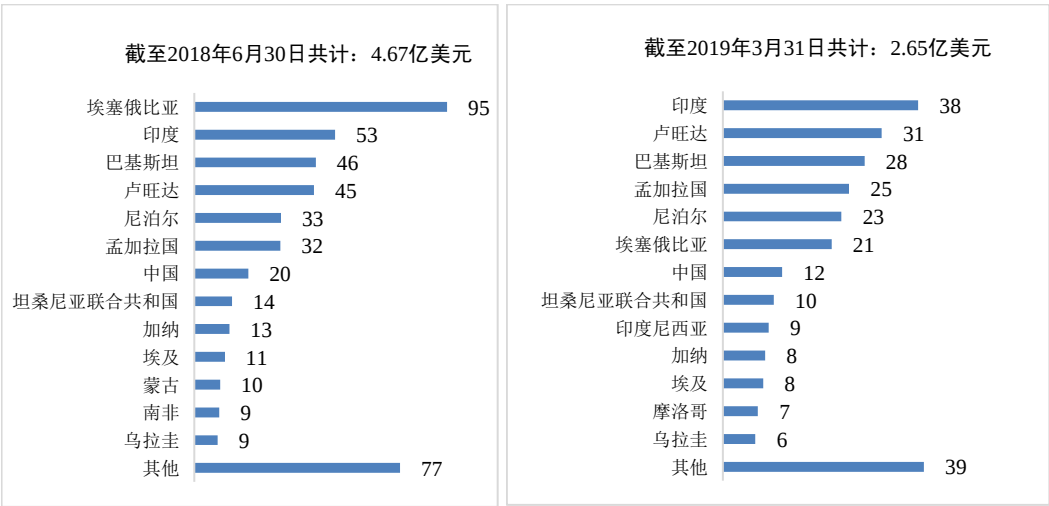
中，2.745 亿美元预计最迟于 3 月底支付，因此截至 2019 年 3 月底的未清偿余额为 2.647 亿美元。

67. 截至 2018 年 6 月底和 2019 年 3 月底应向在役维持和平特派团的部队和警察派遣国支付的数额细目见图六，其中不包括应向 11 个已结束维持和平特派团的部队和警察派遣国支付的 8 140 万美元。

图六

应向部队和警察派遣国支付的数额

(百万美元)



68. 在最坏情况下，到 2019 年 6 月，欠款可能增加到 5.88 亿美元。哪些部队和警察派遣国将收到或收不到付款，这取决于派遣国参与的具体特派团的现金状况，而不取决于每个派遣国对这一不公平负担的承受能力。

69. 这就产生了一个矛盾。联合国目前实际上是在向部队和警察派遣国长期借款。其中许多是低收入国家，这给它们带来了沉重的财政负担。与此同时，本组织正在要求这些国家开展更多工作，培训本国人员并提高本国的装备质量，同时在越来越具有挑战性的环境中开展行动。然而，联合国却没有及时履行对这些国家的义务。

70. 延迟付款有三个主要影响，各维持和平行动对此已有感受：

(a) 已支出费用的国家收不到偿还款的短期影响是给这些国家自身的财政造成压力；

(b) 从长期来看，延迟付款不利于吸引有能力向和平行动部署新部队的国家，包括能够提供急需的航空、医疗和伤员后送医院、工程、爆炸物处置和排雷等高度专业化能力的国家。延迟付款对发展中国家参与的抑制作用尤其明显；

(c) 联合国因此不得不使用未来预算期的现金，以履行往期遗留下来的对部队和警察派遣国的财政义务。

71. 例如，在 2018 年 6 月财政期终了时，对部队和警察派遣国的未偿债务约为 6.85 亿美元。在一些特派团，本组织自 2017 年 6 月、9 月、10 月或 11 月以来就无法偿还派遣国的费用。这意味着，本组织经常使用在未来预算期分摊和收取的摊款来支付以往预算期的未偿债务，进而损害了本组织的现金状况。这也意味着，库存现金是依靠将负担转嫁给部队和警察派遣国而人为支撑起来的。

72. 与经常预算一样，即使本组织视可用现金的情况控制费用，所产生的支出节余也必须根据分摊比额表按比例还给所有会员国，包括尚未足额缴款的会员国。即使还有对部队和警察派遣国的未清债务，也必须这么做。这种情况是难以为继的。

表 11

贷记会员国账下的未用资金

(百万美元)

	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
未支配余额	312.9	279.1	279.2	109.0	73.4
上期债务核销额	96.1	157.1	218.1	130.6	86.8
共计	409.0	436.2	497.3	239.6	160.2

四. 解决经常预算和维持和平预算问题的备选办法

73. 我已采取重大步骤，提高本组织的效力。联合国还需要一段时间才能看到其中一些措施的具体成果，但这些措施是必要的，不容拖延。然而，内部努力给本组织带来的效果终归有限，而且必须得到可预测收入的支持。联合国必须考虑可采取哪些举措来恢复财政健康，这是关系到联合国效力和根本信誉的紧急事项。我拿出了一些提案，我相信这些提案将有助于解决目前的情况。然而，我的提案并不减少会员国足额和按时履行对本组织的财政义务的责任。归根结底，联合国的财政健康状况取决于会员国的财政支助。

74. 作为联合国的行政首长，我致力于有成效和高效率地利用资源来完成联合国的授权任务。与此同时，本组织必须有能力和在资金吃紧的环境中运作。秘书处需采取措施，确保授权任务不因无法预测的现金流而受到干扰。

A. 经常预算措施

75. 需要采取一套全面措施，克服经常预算目前面临的挑战。其中一些措施侧重于流动性机制，另一些则是针对预算方法中的结构性弱点，这些弱点加剧了流动性问题，对本组织支付业务费用的能力造成了很大压力。联合国不应因为迟缴或未缴会费或预算流程所固有的结构性弱点带来的流动性问题，而不得不推迟计划活动的支出。下文阐述了我的提案。

提高周转基金数额

76. 鉴于近年来的现金状况严峻，我先后于 2017 年 10 月和 2018 年 11 月两次请求大会将周转基金增加到 3.5 亿美元。遗憾的是，这些提议没有得到会员国

核可。许多会员国表示，它们担心这将补贴那些不按时足额缴款的国家。显然，各会员国都必须履行对本组织的财政义务。但同样显而易见的是，为了应对某些流动性挑战，使本组织能够顺畅运作，做出一些改变必不可少。增加周转基金数额的提议旨在解决目前经常预算准备金不足的问题。目前的数额不能为规模如此之大的业务活动提供充分的周转保障。增加数额将使这种保障恢复到以往预算期的水平，使业务更加顺畅。

77. 1946 年周转基金成立时的数额为 2 000 万美元，相当于大约 30 个星期的支出。此后几十年间，基金可供使用的时间大大缩短。目前的基金数额仅相当于两周半的支出。基金数额最近一次增至 1.5 亿美元，自 2007 年 1 月 1 日生效，相当于大约 4 个星期的支出，或 2007 年预算的 7.9% (见第 60/283 号决议，第四节，第 4 段)。就本两年期而言，周转基金数额仅相当于 3 个星期或 5.2% 的经常预算支出。相比之下，秘书处针对普通信托基金的准则规定，每个项目的现金必须维持在预期年度支出 15% 的水平，这相当于 7.8 个星期的业务准备金。

表 12
周转基金的发展变化

(百万美元)

	1946	1963	1982-1983	2006-2007	2016-2017	2018-2019
预算额	35	94	1 506	3 799	5 614	5 812
年度份额	35	94	753	1 899	2 807	2 909
周转基金数额	20	40	100	100	150	150
周转基金/年度预算(百分比)	57.1	42.6	13.3	5.3	5.3	5.2
可用时间(周)	30	22	7	3	3	3

78. 为周转基金设定的数额必须可以维持从批款(包括承付权)至摊款以及从摊款至收到缴款的时间间隔期间的运作。周转基金还须为在大会采取批款行动之前支付意外及非常费用提供必要垫款。

79. 将周转基金从 1.5 亿美元增至 3.5 亿美元将改善流动性，目的是克服一年之中的缴款延迟问题。基金的数额将因此达到约 6 个星期的支出额，更接近 1980 年代的周转保障水平，也更接近秘书处持有的各信托基金所需达到的保障水平。此外，这将确保本组织能够在预算期内执行编入预算的方案和活动。这方面应当指出，本组织在 1981 年面临类似的财政挑战时，行政和预算问题咨询委员会在关于联合国财政情况的分析的报告(A/36/701)中指出，审慎的做法是将基金数额定为约等于当前两个月的支出净额，当时相当于 1 亿美元。大会在第 36/116B 号决议中按照建议增加了基金数额，并承认，局部或临时解决一部分问题，可提高本组织的流动性，还可能有助于取得进一步进展，最终实现所有会员国所期望的全面解决方案。

80. 目前的情况要求采取紧急行动，从 2019 年 7 月 1 日起按照提议使用目前的经常预算分摊比例表增加周转基金。此举将提供迫切需要的流动性，以便在已获授权的活动不受中断的情况下交付 2018-2019 年工作方案。

为特别账户充资

81. 为特别账户充资也将提供额外的流动性，从而对周转基金形成补充，直到财政情况再次令人满意。2013 年 12 月，大会授权将特别账户内 2 660 万美元转入普通基金，为 2012-2013 两年期经常预算最后批款供资(见第 68/245A 号决议)。其后，大会于 2015 年 4 月授权将特别账户内 3 660 万美元转入普通基金，以弥补基本建设总计划项目的最后资金缺口(见第 69/274A 号决议)。这两笔数额转入普通基金，对特别账户中可用于补充周转基金解决经常预算流动性问题的资金数额造成很大影响。2018 年 11 月，我请求将 2016-2017 两年期的未支配余额 2 870 万美元转入特别账户，以开始为该账户充资。该提案未获同意。我再次提议，每年将包括未支配余额和上期债务核销额在内的未用资金转入特别账户，直至完全补足先前从该账户提取的 6 320 万美元。这将使本组织能够将特别账户中的资金用于设立该账户的原定目的。

暂停交还未用批款

82. 鉴于现金短缺日益严重，本组织需要暂停将未用批款记入会员国贷项，直到现金状况正常化。一旦财政情况改善，并且周转基金和特别账户的数额足以克服流动性挑战，则可以只对拖欠经常预算缴款的会员国实施这项措施，这将解决及时缴纳会费方面缺乏激励的问题。只有已向经常预算缴纳本国摊款的会员国才能获得可抵减其下一次经常预算摊款的贷记项。

83. 本组织过去曾面临类似的挑战，在情况需要时，大会采取了适当的例外行动。例如，大会第 36/116B 号决议规定，暂停根据相关财务条例退还 1980-1981 两年期和 1982-1983 两年期终了时产生的盈余。鉴于本组织目前面临的财政挑战，请大会在财政情况改善之前暂停退还未用批款。

其他鼓励付款措施

84. 大会第 72/266A 号决议第 16 段回顾行政和预算问题咨询委员会报告(A/72/7/Add.24)第 70 段，并决定不增加周转基金的数额。行预咨委会在其报告第 70 段中建议不核准提高周转基金数额的提议，还指出行预咨委会相信秘书长作为本组织的行政首长，将继续努力鼓励会员国足额、及时、无条件地向本组织支付其分摊的会费。据此，我已继续在我所能使用的有限办法的范围内，努力呼吁会员国履行其对本组织的财政义务。

85. 除了上文提出的解决经常预算流动性状况的具体步骤外，大会不妨考虑采取其他措施，以引入激励因素，鼓励会员国及时缴纳分摊会费。虽然财务条例规定会员国应在 30 天内缴纳会费，但除了《宪章》第十九条的规定(当累计欠款等于或超过两年摊款数额时，即丧失投票权)外，没有任何可激励会员国及时缴纳会费的有效措施。

86. 将第十九条规定的门槛值减少到相当于一年而不是两年的分摊会费，可促使会员国更及时缴款，但并不妨碍目前为那些因其无法控制的情形而无法履行义务的会员国做出的免于丧失投票权的安排。例如，就 2019 年 1 月 1 日的情况而言，有 9 个会员国需要支付总共 3 700 万美元的最低缴款额(其中 3 个会员国被免于丧失投票权)。如果采用相当于一年(而不是两年)摊款的门槛值，则有 48 个会员国需要支付总共 2.99 亿美元的最低缴款额。如果所有这些国家都缴足避免丧失投票权所需的数额，则可收取的额外数额约为 2.62 亿美元。

87. 其他措施还可包括对财务条例规定的 30 天期限后未缴的摊款征收逾期费。例如，可对一段时期内(如 90 天或 180 天)未缴的摊款征收逾期费。

解决预算方法中的结构性弱点

88. 本组织还必须解决预算方法中的结构性弱点，使秘书处能够管理资源，以确保执行任务，并对成果交付接受问责。这将涉及：(a) 根据切合实际的工作人员费用计算参数核定预算，并预先提供资金；(b) 能够管理资源，以在核定的预算最高限额内执行任务，并将支出结余转拨用于补充特别账户；(c) 在年中摊款时对追加经费进行审查。

89. 解决这些结构性弱点的的第一步是我和会员国共同承诺，为本组织提供可确保执行相关工作方案的预算和资源。我提议改变预算方法，我将继续把任务规定转化为方案计划，并计算该计划的费用，以得出执行计划活动所需的员额和非员额资源。我将根据对本组织执行任务所需资源的最佳估计，提出一项按成果编制的预算。我将采用按明确方法得出的切合实际的空缺率，并纳入一个高级别人员配置表。工作人员是本组织最重要的资源，即便是参数的一个微小变化，也会对资源水平和联合国执行工作方案的能力产生重大影响。

90. 高级别人员配置表将采用这一切切合实际的空缺率，并构成拟议和核定预算的基础。人员配置表将以各预算款次执行各自方案计划所需的员额资源为基础。将继续在次级方案和款次两级编列员额，并分类如下：

- 副秘书长
- 助理秘书长
- 主任(D-2 和 D-1)
- 专业人员(P-5、P-4、P-3、P-2)
- 一般事务及有关职类

人员配置表与空缺率一样，将被用于计算预算。这将使拟议预算能够侧重于交付拟议工作方案所需的高级别关键资源，并允许在执行预算期间管理人员配置资源，以尽量不影响方案交付的方式完成任务并应对流动性压力。我提议大会在不改变空缺率的情况下核准资源，方式是增加或减少员额或非员额资源数额，而不是引入人为的空缺率。这将确保空缺率始终只是计算预算的工具。

91. 在核准包括员额和非员额资源在内的预算额后，我将在预算最高限额内管理包括人员配置在内的资源，并承担全部问责。联合国已经迈出了过渡到年度预算的重要一步。有了可在期初分摊的核定预算之后，我提议预算的执行工作以秘书长提议的总体预算最高限额和高级别人员配置表为基础。为了不超出预算最高限额，我将获得授权，在执行任务需要时，在每个预算款次的员额和非员额资源之间调剂资源。预算期终了时的任何支出节余将暂时转入特别账户，直到财政情况令人满意为止。我还提议根据执行 2021 年度预算的经验对这些安排进行审查。

92. 最后，对于预算执行期间与任务有关的所有追加经费，将审查能否通过重新分配资源予以匀支。将定期根据流动性预测对任何额外所需经费进行分摊，而无需等到下一个年度周期。提议根据大会主要届会结束时以及到续会第二期会议结束时作出的各项决定，每半年发布一次经常预算摊款。这将考虑到半年内所有核定的订正估计数、所涉方案预算问题和经核证的意外及非常费用。根据拟议的安排，经常预算摊款将每半年发布一次(在每个日历年开始时发布全年摊款，年中发布第二次选择性补充摊款)。

B. 维持和平行动措施

93. 关于改善维持和平行动的财政状况，我提出下述四项提议。

94. 首先，应将所有在役维持和平行动的现金余额作为一个现金池管理，同时每个特派团的单独基金里维持余额，允许在各个在役维持和平行动之间进行现金借款。这将缓解一些维持和平行动的流动性问题，有助更及时结清对部队派遣国的付款。例如，2018 年 12 月，由于某些维持和平特派团的流动性问题，有 2.55 亿美元没有得到支付，而通过这一安排，将能够结清这其中的近 2 亿美元。以现金池的方式管理现金，并不会让秘书处可以为某一特派团支出超出大会核定水平的数额。相反，这将使可用现金以效率最高的方式得到管理。由于在役维持和平行动的现金余额总额在大部分时间会超过 10 亿美元，通过现金池管理现金将影响到现金状况较好的特派团执行自身任务的能力这一风险将得到缓解。

95. 秘书处目前无法管理所有维持和平行动现金余额的原因有二。一是大会决定为每个特派团单独开立账户，二是大会在每项维持和平经费筹措决议中明确规定，任何在役维持和平特派团都不得借用其他在役维持和平特派团的经费。为便于集合管理现金，大会需要在今后的经费筹措决议中删除禁止借用经费的段落，并明确授权秘书长今后将在役维持和平特派团账户中的现金余额作为一个单一的现金池管理。

96. 第二，应为大会核准的整个预算期发出摊款通知，而不是只到下一次延长任务授权时为止。目前，大会在维持和平经费筹措的决议中，按比例向会员国摊派有关特派团从 7 月 1 日至当前任务期限结束期间的批款，然后“视安全理事会关于延长特派团任务期限的决定”，为该财政期剩余时间摊派剩余批款。为使秘书处能够发出整个预算期的摊款通知，大会应在今后的维持和平经费筹措决议中决定由会员国分摊整个财政期间的全部批款，但分摊比例表有变动的财政期间除外。

97. 发出全年摊款通知将方便会员国进行规划，确保提高付款模式的可预测性，从而缓解流动性问题。现行做法是为了确保不为可能不会在整个财政期间内获得授权的特派团向会员国摊款。然而，在过去十年中，在财政期间开始时不确定某一特派团任务期限是否会得到延长的情况很少。对于预计在某一财政期间内将结束的特派团，预计的任务结束日期以及与缩编和清理结束有关的规划假设将反映在拟议预算中。如果在延长任务期限时任务授权发生了重大变化，本组织将继续提交订正预算。

98. 同时，这项提议将带来诸多裨益，因为这将：

(a) 通过提高维持和平摊款时间和数额的稳定性与透明度，更方便会员国开展财政规划，使会员国能够在财政期间早期全额履行对维持和平行动的义务；

(b) 改善现金的可得性，因为摊派整个核定预算期的应缴款额(前提是就适用的分摊比额表作出决定)将消除因需要在任务期限延长后向会员国摊款而造成的缴款迟收情况，这种迟收加剧了许多特派团在任务期限延长前后现金余额较低的问题；

(c) 如表 13 所示，通过大幅度减少摊款通知的印发、接收和处理，减轻会员国和本组织的行政负担；

(d) 通过减少会员国为每个特派团缴纳的每项摊款而支付的电汇费用，降低会员国的交易费用；

(e) 为会员国提供灵活性，可一笔支付全部维持和平摊款，并指示秘书处按说明将缴款用于特派团的单独账户，或允许秘书处根据需要在各特派团之间分配摊款，并向各会员国报告余额。

表 13

2015 年 7 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日维持和平行动每月摊款次数

实际摊款次数

财政年度	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	共计
2015/16	15	2	—	2	—	1	14	1	—	1	3	1	40
2016/17	15	3	2	—	2	—	4	1	—	2	2	1	32
2017/18	13	1	2	—	2	—	4	1	1	2	2	1	29
共计	43	6	4	2	4	1	22	3	1	5	7	3	101

根据秘书长提议进行的摊款次数

财政年度	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	共计
2015/16	15	—	—	—	—	—	15	—	—	—	—	—	30
2016/17	15	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	15
2017/18	13	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13
共计	43	—	—	—	—	—	15	—	—	—	—	—	58

99. 第三，应设立维持和平周转基金，为在役维持和平行动提供流动性，以此补充将继续用于开办或扩大特派团的维持和平准备基金。维持和平准备基金的数额自 1992 年设立以来一直保持不变，不足以既作为在役维持和平行动的开办资金，又作为流动性机制使用。为在役特派团设立单独的周转基金，还将确保用于开办或扩大阶段具体需求的资金不会被挪用于通常由周转基金供资的正常业务需求。

100. 2.5 亿美元的维持和平周转基金可为在役维持和平行动提供流动性准备。可通过对会员国进行一次或多次特别摊款、转入维持和平特派团特别账户中的未用资金余额(取决于下文第 103 段提出的临时措施)，或结合采用这两种办法，设立该基金。为满足在役维持和平特派团的紧急需要而从该基金提取的任何现金，将在收到足够缴款后从特派团账户中补足，以为特派团提供足够的业务准备金。有了 2.5 亿美元维持和平周转基金和现金结余池(约 10 亿美元)，按照约 70 亿美元的年度预算计算，在役维持和平行动将有约两个月的业务费用可供使用，包括向部队和警察派遣国的付款。

101. 第四，与经常预算的情况一样，大会应暂时中止秘书处退还维持和平预算未用部分的义务，⁴ 以使本组织能够通过为下一个财政期全额向会员国摊款来改进流动性状况，并更及时履行对部队和警察派遣国的义务。

五. 结论

102. 我为改进本组织进行的改革得到了会员国的支持，这昭示着联合国将有一个光明的未来。但是，充足的资金必不可少。我认识到这是一个具有高度政治性的问题，对于联合国面临的困难情况，也存在着不同程度的责任。然而，会员国需要团结一致，找到共同点。本组织的方案执行工作不能受付款模式和人为的资源水平制约。这只会损害任务的执行。相反，联合国必须能够使用会员国核定的资金，开展为具体预算期所规划和商定的活动。这将使联合国能够集中精力取得成果和执行任务。我相信会员国将全力支持，找到明智的解决办法，使联合国能够摆脱目前不可持续的局面。

103. 因此，请大会：

- (a) 自 2019 年 7 月 1 日起将周转基金增至 3.5 亿美元；
- (b) 为特别账户补充至多 6 320 万美元；
- (c) 在财政状况改善之前，暂时停止退还经常预算批款；
- (d) 考虑采取其他鼓励尽早缴款的措施，包括降低适用《联合国宪章》第十九条的门槛；
- (e) 核准基于以下各项做法的经订正经常预算方法：

⁴ 见财务条例 5.3、5.4 和 5.5。

- (一) 根据切合实际的费用计算参数,包括切合实际的空缺率和高级别人员配置表,核定预算数额;
- (二) 在核定预算的总体最高限额内管理资源,在此基础上执行预算,并授权视需要在预算款次内的员额资源和非员额资源之间调剂使用资源;
- (三) 核准经常预算摊款订正框架,包括在日历年开始时进行初步摊款,并可选择在年中进行摊款,用于订正估计数、所涉方案预算问题和意外及非常费用涉及的所有核准追加经费;
- (f) 核准将所有在役维持和平行动的现金余额作为一个现金池管理,同时,在每个特派团的单独基金中维持现金余额;
- (g) 核准为大会核准的整个维持和平行动预算期发出摊款通知,前提是可以获得适用年度的分摊率;
- (h) 设立 2.5 亿美元的维持和平周转基金,授权将该基金用于应对在役维持和平行动的流动性问题;
- (i) 暂停退还维持和平行动的未用资金。

附件一

截至 2017 年 12 月 31 日和 2018 年 12 月 31 日的经常预算业务活动未缴摊款

会员国	截至 2017 年 12 月 31 日 的未缴摊款	截至 2018 年 12 月 31 日 的未缴摊款
阿富汗	—	—
阿尔巴尼亚	— ^a	—
阿尔及利亚	— ^b	— ^b
安道尔	—	—
安哥拉	— ^b	238 028
安提瓜和巴布达	—	—
阿根廷	21 808 824	26 054 929
亚美尼亚	— ^b	— ^b
澳大利亚	— ^b	— ^b
奥地利	— ^b	— ^b
阿塞拜疆	— ^b	— ^b
巴哈马	— ^b	— ^b
巴林	— ^a	— ^b
孟加拉国	216 364	120 000
巴巴多斯	—	—
白俄罗斯	—	—
比利时	— ^a	— ^b
伯利兹	5 686	24 307
贝宁	— ^b	— ^b
不丹	— ^a	— ^a
多民族玻利维亚国	—	—
波斯尼亚和黑塞哥维那	— ^a	— ^a
博茨瓦纳	—	—
巴西	41 119 743	60 861 682
文莱达鲁萨兰国	—	— ^b
保加利亚	— ^a	— ^b
布基纳法索	—	2 128
布隆迪	—	—
佛得角	— ^a	—
柬埔寨	—	—
喀麦隆	—	—
加拿大	— ^b	— ^b

会员国	截至 2017 年 12 月 31 日 的未缴摊款	截至 2018 年 12 月 31 日 的未缴摊款
中非共和国	25 223	—
乍得	69 972	—
智利	—	—
中国	— ^a	— ^b
哥伦比亚	4 624 714	6 672 445
科摩罗	676 403	668 908
刚果	151 338	297 181
哥斯达黎加	—	—
科特迪瓦	—	—
克罗地亚	— ^a	— ^a
古巴	—	— ^a
塞浦路斯	—	— ^b
捷克	— ^a	—
朝鲜民主主义人民共和国	— ^a	121 535
刚果民主共和国	—	—
丹麦	— ^b	— ^b
吉布提	— ^b	24 307
多米尼克	—	4 550
多米尼加共和国	— ^b	— ^b
厄瓜多尔	— ^a	—
埃及	3 833 881	—
萨尔瓦多	—	—
赤道几内亚	772 901	— ^a
厄立特里亚	—	—
爱沙尼亚	— ^b	— ^b
埃塞俄比亚	—	—
斐济	174 500	— ^a
芬兰	— ^b	— ^b
法国	—	— ^a
加蓬	143 036	556 256
冈比亚	25 223	49 530
格鲁吉亚	— ^b	— ^b
德国	—	— ^b
加纳	—	—
希腊	—	— ^a
格林纳达	25 223	—

会员国	截至 2017 年 12 月 31 日 的未缴摊款	截至 2018 年 12 月 31 日 的未缴摊款
危地马拉	—	—
几内亚	— ^b	—
几内亚比绍	—	—
圭亚那	— ^a	—
海地	—	72 921
洪都拉斯	109 473	—
匈牙利	— ^b	— ^b
冰岛	— ^a	— ^b
印度	—	— ^b
印度尼西亚	—	—
伊朗伊斯兰共和国	18 794 783	15 860 159
伊拉克	—	—
爱尔兰	— ^b	— ^b
以色列	10 845 846	10 845 846
意大利	—	—
牙买加	—	—
日本	—	—
约旦	—	—
哈萨克斯坦	—	—
肯尼亚	—	437 527
基里巴斯	25 223	—
科威特	— ^b	— ^b
吉尔吉斯斯坦	— ^b	— ^b
老挝人民民主共和国	—	—
拉脱维亚	— ^b	— ^b
黎巴嫩	—	—
莱索托	25 223	49 530
利比里亚	— ^b	— ^b
利比亚	5 877 121	2 320 663
列支敦士登	— ^b	— ^b
立陶宛	—	—
卢森堡	— ^b	— ^b
马达加斯加	1 477	1 403
马拉维	—	—
马来西亚	3 011 487	—
马尔代夫	50 446	—

会员国	截至 2017 年 12 月 31 日 的未缴摊款	截至 2018 年 12 月 31 日 的未缴摊款
马里	— ^b	—
马耳他	— ^a	— ^a
马绍尔群岛	— ^b	— ^b
毛里塔尼亚	—	—
毛里求斯	— ^a	— ^a
墨西哥	36 194 858	—
密克罗尼西亚联邦	—	— ^a
摩纳哥	— ^a	— ^b
蒙古	5 000	—
黑山	—	— ^a
摩洛哥	—	— ^b
莫桑比克	100 891	48 614
缅甸	— ^a	—
纳米比亚	—	— ^a
瑙鲁	26 000	—
尼泊尔	— ^a	— ^b
荷兰	— ^b	— ^a
新西兰	— ^b	— ^b
尼加拉瓜	— ^a	— ^a
尼日尔	50 219	2 480
尼日利亚	998 400	—
挪威	— ^b	— ^b
阿曼	—	—
巴基斯坦	4 731	—
帕劳	47 291	71 598
巴拿马	222 578	238 448
巴布亚新几内亚	— ^a	97 228
巴拉圭	15 307	—
秘鲁	2 118 095	2 145 837
菲律宾	—	— ^b
波兰	—	— ^b
葡萄牙	—	—
卡塔尔	—	— ^b
大韩民国	— ^a	— ^a
摩尔多瓦共和国	—	—
罗马尼亚	— ^a	— ^a

会员国	截至 2017 年 12 月 31 日 的未缴摊款	截至 2018 年 12 月 31 日 的未缴摊款
俄罗斯联邦	— ^a	— ^b
卢旺达	—	— ^b
圣基茨和尼维斯	—	24 307
圣卢西亚	—	— ^a
圣文森特和格林纳丁斯	9 734	—
萨摩亚	— ^a	— ^b
圣马力诺	— ^a	—
圣多美和普林西比	620 035	594 342
沙特阿拉伯	205 569	—
塞内加尔	— ^b	97 713
塞尔维亚	—	— ^a
塞舌尔	—	24 307
塞拉利昂	25 223	—
新加坡	— ^b	— ^b
斯洛伐克	—	— ^a
斯洛文尼亚	— ^a	— ^a
所罗门群岛	— ^a	24 307
索马里	1 169 631	1 193 938
南非	— ^a	— ^a
南苏丹	— ^b	— ^b
西班牙	— ^a	—
斯里兰卡	— ^a	—
苏丹	—	—
苏里南	411 570	209 091
斯威士兰	—	—
瑞典	— ^b	— ^b
瑞士	— ^b	— ^b
阿拉伯叙利亚共和国	—	—
塔吉克斯坦	33 000	—
泰国	— ^a	— ^a
前南斯拉夫的马其顿共和国	—	—
东帝汶	75 669	148 590
多哥	25 223	1 519
汤加	—	24 307
特立尼达和多巴哥	—	—
突尼斯	— ^a	—

会员国	截至 2017 年 12 月 31 日 的未缴摊款	截至 2018 年 12 月 31 日 的未缴摊款
土耳其	—	— ^a
土库曼斯坦	— ^a	— ^b
图瓦卢	—	—
乌干达	—	218 764
乌克兰	— ^b	— ^b
阿拉伯联合酋长国	— ^a	— ^a
大不列颠及北爱尔兰联合王国	—	—
坦桑尼亚联合共和国	38 500	32 578
美利坚合众国	346 988 163	381 117 720
乌拉圭	—	—
乌兹别克斯坦	— ^a	—
瓦努阿图	— ^a	—
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	28 663 357	17 053 924
越南	— ^a	—
也门	141 048	—
赞比亚	—	—
津巴布韦	—	—
共计	530 604 201	528 653 445

^a 在第一季度内足额缴纳。

^b 在 30 天内足额缴纳。

附件二

截至 2017 年 6 月 30 日和 2018 年 6 月 30 日的维持和平行动
未缴摊款

会员国	截至 2017 年 6 月 30 日 的未缴摊款	截至 2018 年 6 月 30 日 的未缴摊款
阿富汗	45 365	41 602
阿尔巴尼亚	75 814	84 157
阿尔及利亚	325 516	24 571
安道尔	23 416	22 754
安哥拉	3 901	29 136
安提瓜和巴布达	70 278	80 643
阿根廷	27 161 959	22 867 560
亚美尼亚	3 980	4 248
澳大利亚	— ^a	— ^a
奥地利	2 758 893	244 053
阿塞拜疆	— ^a	42 691
巴哈马	2 692 018	2 320 797
巴林	158 843	13 797
孟加拉国	54 341	24 388
巴巴多斯	74 465	81 688
白俄罗斯	38 124 711	36 937 810
比利时	262 441	299 982
伯利兹	71 384	2 910
贝宁	1 169	20 801
不丹	— ^a	— ^a
多民族玻利维亚国	774 089	937 780
波斯尼亚和黑塞哥维那	10 148	656
博茨瓦纳	243 158	58 532
巴西	190 834 300	242 984 373
文莱达鲁萨兰国	1 950	— ^a
保加利亚	6 763	— ^a
布基纳法索	53 115	80 489
布隆迪	27 933	7 381
佛得角	33 287	42 157
柬埔寨	46 197	26 973
喀麦隆	147 532	94 497
加拿大	— ^a	990 110

会员国	截至 2017 年 6 月 30 日 的未缴摊款	截至 2018 年 6 月 30 日 的未缴摊款
中非共和国	55 878	62 135
乍得	6 927	34 092
智利	5 934 076	1 496 934
中国	4 046 612	7 810 467
哥伦比亚	251 336	3 787 011
科摩罗	242 678	249 499
刚果	49 663	130 170
哥斯达黎加	29 740	— ^a
科特迪瓦	7 025	1 375
克罗地亚	682 702	22 665
古巴	50 736	40 481
塞浦路斯	— ^a	43 660
捷克	1 460 969	3 439 008
朝鲜民主主义人民共和国	5 164	69 465
刚果民主共和国	103 919	16 403
丹麦	2 587 046	— ^a
吉布提	1 013	7 678
多米尼克	90 803	69 035
多米尼加共和国	5 385 831	5 441 015
厄瓜多尔	1 576 235	2 416 754
埃及	1 039 799	2 622 189
萨尔瓦多	272 777	336 989
赤道几内亚	130 953	6 664
厄立特里亚	12 547	19 368
爱沙尼亚	19 038	290 00
埃塞俄比亚	18 363	64 473
斐济	54 156	610
芬兰	228 461	— ^a
法国	19 871 541	16 851 764
加蓬	989 911	1 221 806
冈比亚	6 877	13 667
格鲁吉亚	637	— ^a
德国	3 200 969	2 165 633
加纳	210 514	426 644
希腊	20 673 943	18 714 741
格林纳达	93 423	92 584

会员国	截至 2017 年 6 月 30 日 的未缴摊款	截至 2018 年 6 月 30 日 的未缴摊款
危地马拉	456 575	667 549
几内亚	60 823	31 444
几内亚比绍	147 566	154 387
圭亚那	2 791	34 756
海地	18 681	38 501
洪都拉斯	463 389	421 930
匈牙利	19 990	16 977
冰岛	6 823	— ^a
印度	575 262	112 488
印度尼西亚	4 533 419	2 950 474
伊朗伊斯兰共和国	13 231 195	15 608 405
伊拉克	1 239 291	2 277 868
爱尔兰	— ^a	— ^a
以色列	4 346 954	177 007
意大利	14 627 406	— ^a
牙买加	930 314	783 708
日本	3 840 864	36 707 197
约旦	30 837	53 770
哈萨克斯坦	149 085	156 947
肯尼亚	14 051	216 578
基里巴斯	16 926	23 685
科威特	1 028 855	267 670
吉尔吉斯斯坦	157	325
老挝人民民主共和国	830	20 298
拉脱维亚	— ^a	— ^a
黎巴嫩	1 359 410	1 986 908
莱索托	6 837	13 657
利比里亚	392	102
利比亚	11 898 167	14 455 880
列支敦士登	— ^a	— ^a
立陶宛	1 896 013	441 852
卢森堡	1 876	16 142
马达加斯加	23 081	11 761
马拉维	13 738	5 880
马来西亚	7 980 946	330 596
马尔代夫	40 291	27 733

会员国	截至 2017 年 6 月 30 日 的未缴摊款	截至 2018 年 6 月 30 日 的未缴摊款
马里	1 169	11 737
马耳他	441 092	78 095
马绍尔群岛	112 099	2 910
毛里塔尼亚	14 903	13 238
毛里求斯	55 228	33 945
墨西哥	9 871 445	28 268 382
密克罗尼西亚联邦	1 385	5 483
摩纳哥	5 011	7 631
蒙古	7 296	11 870
黑山	387	13 924
摩洛哥	4 007 250	4 479 572
莫桑比克	51 446	16 895
缅甸	769	13 046
纳米比亚	25 978	— ^a
瑙鲁	— ^a	— ^a
尼泊尔	178 320	219 479
荷兰	— ^a	— ^a
新西兰	94 204	— ^a
尼加拉瓜	3 191	3 032
尼日尔	798	138 90
尼日利亚	5 394 741	8 245 733
挪威	425 360	— ^a
阿曼	6 355 557	4 117 630
巴基斯坦	206 292	133 237
帕劳	5 349	10 907
巴拿马	661 796	539 534
巴布亚新几内亚	3 122	55 469
巴拉圭	562 801	690 160
秘鲁	2 740 916	4 596 112
菲律宾	257 201	819 051
波兰	2 550 550	— ^a
葡萄牙	7 575 991	132 874
卡塔尔	124 664	— ^a
大韩民国	809 043	— ^a
摩尔多瓦共和国	13 082	7 977
罗马尼亚	236 018	802 641

会员国	截至 2017 年 6 月 30 日 的未缴摊款	截至 2018 年 6 月 30 日 的未缴摊款
俄罗斯联邦	19 144 086	3 044 908
卢旺达	16 588	26 946
圣基茨和尼维斯	314	4 245
圣卢西亚	48 429	11 311
圣文森特和格林纳丁斯	21 862	24 656
萨摩亚	— ^a	135
圣马力诺	30 450	40 455
圣多美和普林西比	230 333	237 152
沙特阿拉伯	17 927 839	4 337 650
塞内加尔	— ^a	7 272
塞尔维亚	160 442	117 398
塞舌尔	774	13 386
塞拉利昂	1 761	8 462
新加坡	— ^a	— ^a
斯洛伐克	— ^a	— ^a
斯洛文尼亚	61 830	85 290
所罗门群岛	392	3 792
索马里	236 250	243 071
南非	284 118	1 140 849
南苏丹	32 574	53 039
西班牙	9 534 353	2 480 506
斯里兰卡	62 403	146 096
苏丹	81 088	148 971
苏里南	179 485	253 085
斯威士兰	14 507	24 902
瑞典	478 968	— ^a
瑞士	— ^a	— ^a
阿拉伯叙利亚共和国	2 777 371	2 250 439
塔吉克斯坦	131 408	134 911
泰国	1 235 850	19 727
前南斯拉夫的马其顿共和国	246 932	39 077
东帝汶	24 846	7 261
多哥	1 373	6 879
汤加	16 150	25 421
特立尼达和多巴哥	2 256 567	3 184 162
突尼斯	31 788	122 678

会员国	截至 2017 年 6 月 30 日 的未缴摊款	截至 2018 年 6 月 30 日 的未缴摊款
土耳其	1 678 043	747 951
土库曼斯坦	253 414	388 890
图瓦卢	1 013	77
乌干达	73 685	134 794
乌克兰	116 829 035	108 076 087
阿拉伯联合酋长国	41 663 800	38 737 925
大不列颠及北爱尔兰联合王国	3 963 421	4 033 531
坦桑尼亚联合共和国	10 108	29 531
美利坚合众国	626 927 443	1 252 650 906
乌拉圭	943 627	1 377 874
乌兹别克斯坦	1 405 775	1 719 519
瓦努阿图	20 886	— ^a
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	42 162 706	49 996 910
越南	3 761 729	4 297 043
也门	718 655	786 859
赞比亚	33 175	45 671
津巴布韦	163 545	218 111
共计	1 341 117 709	1 988 913 253

^a 截至 6 月 30 日时足额缴纳。