

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/44/725
14 November 1989
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH



第四十四届会议
议程项目 137

联合国维持和平行动 经费筹措的行政和预算问题

联合国伊朗和伊拉克观察团经费的筹措

联合国中东维持和平部队经费的筹措

行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题的报告 (A/44/605) 和关于自愿捐助的物品和服务的报告 (A/44/624)。委员会还收到了秘书长关于偿还维持和平行动派遣部队会员国费用的背景和发展情况的报告 (A/44/605/Add.1)、关于会员国摊派以分摊会费方式提供的维持和平行动费用的分类情况 (A/44/605/Add.2) 及关于审查部队派遣国政府费用偿还率的报告 (A/44/500)。咨询委员会在审议这些报告时, 会见了秘书长代表, 他们提供了另外的资料。此外, 委员会考虑了秘书长就关于全面审查整个维持和平行动问题的所有方面的决议草案 A/SPC/44/L.6 和 Corr. 1 所涉方案预算问题提出的说明 (A/C.5/44/23), 咨询委员会将对此提出单独的报告。

2. 行政和预算问题咨询委员会在其 1989 年春季会议期间视察以下若干维持和平行动: 联合国驻塞浦路斯维持和平部队 (联塞部队)、联合国驻巴勒斯坦停

火监督组织（停火监督组织）、联合国脱离接触观察员部队（观察员部队）和联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）。这次的视察使委员会有机会亲自见到维持和平行动的运作并实地观察实际情况。咨询委员会同部队司令官们和主要的行政人员进行了讨论。这次视察所得到的资料最有助于委员会审议秘书长的各项报告，而委员会在审议未来报告，包括关于联黎部队、观察员部队、联合国伊朗和伊拉克观察团（两伊观察团）、联合国安哥拉核查团（安哥拉核查团）和联合国过渡时期援助团（过渡时期援助团）的未来报告时，也将铭记这些资料。

A. 联合国维持和平行动经费
筹措的行政和预算问题
(A/44/605)

3. 如秘书长报告第1段所指出的，报告是应大会1988年12月21日第42/230号决议所载要求编写的。报告在各项问题维持和平行动的关系的范畴内，讨论了规模经济（报告第8至27段）、各国政府提供的文职人员（第28至35段）、开始设立时的问题（第36至46段）和建立设备和供应品储存库（第47至53段）等问题。

4. 咨询委员会从报告第3段注意到大会1988年12月6日第43/59 A号决议促请维持和平行动特别委员会“继续作出努力，全盘审查整个维持和平行动问题的所有方面，以求加强联合国在此领域中的作用”。咨询委员会了解特别政治委员会正在审议特别委员会的报告（A/44/301）。咨询委员会还注意到秘书长不认为他的报告是“对特别委员会的报告的反应或评论”。在这方面，咨询委员会指出它和第五委员会对这一事项的审议不构成重复的努力，而是相互的补充（见下文第9、19和21段）。

5. 秘书长报告第4至7段提供了关于联合国行动的背景资料。咨询委员会虽然认识到这些行动的不同性质，为简单起见，将秘书长报告把它们统称为维持和平行动。

6. 咨询委员会从报告第6段和图2的图表注意到维持和平行动的最大支出是军事人员，但本报告中未加以讨论。因此，咨询委员会现在无法就维持和平行动的这一方面提出意见。但是，咨询委员会可在其任务规定的范围内，并考虑到它视察维持和平行动时所获得的经验，从审议个别维持和平行动的未来需要的角度，审查这一方面。咨询委员会还注意到文职人员的比例快速增加。咨询委员会的有关评论载于下文第14和15段。

7. 秘书长在报告第5段概列了秘书处内日常指导和支助维持和平行动的分工。咨询委员会注意到特别政治问题事务处与行政和管理事务部，包括人力资源管理厅，总务厅（外勤业务司，商务、购置和运输处及电信处）及方案规划、预算和财务厅（维持和平事务和特别任务组）均行使不同的责任。

8. 咨询委员会注意到秘书处筹备和管理维持和平行动的各单位之间须有更大程度的协调。咨询委员会了解目前正在审查秘书处处理维持和平行动的安排，同时秘书长打算就此向大会第四十四届会议提出报告。除了秘书长为改进协调可能提议的任何组织和人员编制变动外，咨询委员会还建议研究设立秘书处规划和监测小组的可行性，人员从秘书处涉及维持和平行动的设立和经常管理的各单位抽调。这一规划和监测小组的主要责任是协助秘书长从事维持和平行动的事前规划。规划工作将包含政治、后勤、预算和财政问题，并将不妨碍到适当的立法机关可能作出的决定。

9. 小组除其他责任外，还将协助秘书长协调进行A/SPC/44/L.6和Corr. 1号文件内特别政治委员会通过的决议草案所要求并在秘书长的有关声明（A/C.5/44/23）第8段提及的工作。

10. 一旦合适的立法机关核可了维持和平行动，事前计划及特别政治委员会建议的措施将大有助于进行展开维持和平行动的开头工作。此外，设有这样一个秘书处规划小组应能改善管理进行中活动方面的协调工作。

11. 秘书长报告第8至27段讨论了假设将不同的维持和平行动的采购需求合并起来是否可以达到规模经济的问题。咨询委员会从报告第9段注意到,有些项目,例如由部队派遣国供应的分遣部队所拥有的设备、任务地点房地租金、飞机租金等,不宜考虑适用规模经济。

12. 秘书长在该报告的其后各段内讨论采购宜于考虑适用规模经济的物品,例如汽车(报告第11至14段),通讯设备(第15和16段),房舍结构、观察设备、工场和维修设备、办公室家具和办公室设备等其他项目(第17至22段)以及汽油、机油和滑润油、文具和办公室用品、杂项用品和制服等其他供应品项目(第22至27段)。

13. 咨询委员会注意到,而且总的来说也同意秘书长在其报告第10段内所表示的意见和考虑。咨询委员会还注意到第8段说“数量折扣虽不适用于为维持和平行动采购的大多数商品,但目前使用的程序所取得的成本效益却与利用不同方式取得的成本效益相同”。此外,咨询委员会认为,秘书长有越多的时间和越大灵活性去筹备某个行动,则这个行动就越有可能获得和使用标准设备并实现规模经济。因此,规模经济的问题与秘书长在报告第36至45段内所讨论的开始设立时的费用问题息息相关。咨询委员会的有关评论载见下文第16至26段。此外,现有各项维持和平行动间更紧密的行政协调应有助于确保实现最大的节约。

14. 秘书长报告第28至35段内讨论了各国政府提供文职人员的问题。如第29段所示,秘书长鉴定了一些可能在维持和平行动中任用各国政府提供的文职人员的领域。不过,秘书长担心,在能够利用这些文职人员之前,先要解决一些行政问题,例如报告第34段内所概述的问题。此外,报告第33段指出:

“维持和平行动的基本原则是绝不能干涉到东道国的内政,并且必须公正不倚……因此各国政府应同意,它们所派遣的文职人员应归联合国作战指练部管辖。”

秘书长在第7段和第39(d)段的意见显示出亟须各会员国提供文职人员,以解决联合国难以取得新特派团所需技术人员的问题。

15. 咨询委员会认为,任用文职人员将使无法向联合国提供军事部队的会员国更广泛地参与维持和平行动。不过,由于这是联合国的一个新领域,除了秘书长已指出的那些问题外,还必须讨论一些实际问题。其中包括,但并不限于下述各种问题:提供文职人员的政府是否应获偿还;这些人员的合同地位;这些人员纳入某一行动的架构的问题;以及避免出现与军事部队人员的职能相重复的问题。咨询委员会收到关于文职人员参加过渡时期援助团的事例的资料。咨询委员会建议按照秘书长报告第34段的建议,制定关于在维持和平行动中提供文职人员的标准行政程序。这些程序应符合现行规则和做法。关于报告第32段,咨询委员会注意到秘书处将“熟习”一词解释为“能够应用”的意思,就这一点而论,应按情况需要灵活适用语文规定,使尽量多的会员国能够参加。

16. 秘书长报告第36至46段讨论了秘书长在设立新的维持和平行动时所面临的开始设立的问题。

17. 报告第37段指出:

“联合国秘书处在获得适当法律根据和进行工作的资源之前,不能就开始设立一项新的维持和平行动的费用提供任何财政承诺。这表示除了从安全理事会获得法律根据并从大会得到拨款或财政承诺授权之外,还必须从缴付的分摊会费或自愿捐款中立即拨出大笔款项。”

如第39段所示,其他一些限制,包括(a)没有其他财政资源;(b)没有各种设备和储备品来满足某些当前业务上的需要;(c)缺乏关于各国政府可以提供的军队数目和设备类型以及部队动员所需时间的资料;(d)缺乏充分受训、富有经验而且具备维持和平行动所需技能的工作人员。

18. 秘书长在报告第42段内概述了新的维持和平特派团开始设立时的重大问题大概属于那一类,他又在第43段内提议就可能可以解决一些开始设立时的问题的现行政程序进行若干修改。

19. 秘书长在第43(a)段内提议获得专家协助“制订一些方法、制度和程序，以提高秘书处的能力来根据业务上的考虑为预期中的新行动编制、修改后勤和行政支助计划，包括根据这些计划编制成费用概算和以后的执行或部署计划。”咨询委员会欢迎这个提案并认为上文第8段所述的预先规划小组可以利用已取得的经验。

20. 秘书长在第43(b)段提议建立联合国所拥有的设备和用品储存库。咨询委员会对这个问题的评论载见下文第28和第29段。

21. 第43(c)段建议各会员国编制并维持一份资源清单，内容包括人员、军用品、设备、运输工具以及可供联合国维持和平活动用的其他用品和服务。第43(d)段建议联合国工作人员自行编制、采用和维持一套内部自办的工作人员培训视听方案，供联合国所有各类工作人员之用。第43(e)段建议供维持和平行动总部的军事参谋人员用的类似方案。第43(f)段建议履行部队状况协议。这些建议与A/SPC/44/L.6号文件所载决议草案执行部分第3、6、10和11段的请求密切相关。（特别委员会的报告载于A/44/301号文件）。

22. 除了秘书长的报告第43段的建议以外，咨询委员会还同意秘书长关于紧急情况下采购程序的看法（秘书长报告第42(c)段），但有一项了解，即在颁发合同时如果不招标或征求提案，则应在财务条例10.5和细则110.19规定的范围内由秘书长斟酌决定。更有伸缩性的采购程序应能减少实际运送工作人员、设备和补给品至新的行动地区时所遭遇的部分困难（第42(e)段）。适当的规划也将促进联合国及时应付紧急需要。拟订计划可以导致联合国与制造商或供应商之间的安排和谅解，这种安排和谅解可以缩短设备和补给品的实际送货时间（第42(d)段）。这种计划还可能包括，为了补充联合国内可供使用的技术并减轻可供维持和平行动用工作人员的短缺，而由联合国其他机构和组织向联合国提供工作人员的可能性。

23. 秘书长在其报告第45段里摘要提出可能影响部署新的维持和平行动所需经费数额的各种因素。为了随时有经费应付执行前及其他立即需要的费用，秘书长提出两项建议：

(a) 增加周转基金金额\$1亿(秘书长报告第46和第55(a)(一)段);

(b) 在临时及非常费用项下,将秘书长授权承付金额从\$200万增至\$500万,将行政和预算问题咨询委员会授权承付金额从\$1,000万增至\$2,000万(秘书长报告第46段和第55(a)(二)段)。

24. 关于周转基金,咨询委员会在其提交大会第四十届会议的关于联合国财务情况的报告(A/40/831,第9段)里回顾:

“最近一次增加基金额在1982年,从\$0.4亿增加到\$1亿(大会第36/116 B号决议)。咨询委员会从秘书长报告第11段知悉,在该次增加基金额以前的基金占联合国经费的6%。报告第12段中指出,‘周转基金在1982年增至\$1亿,当时相当于该年度经费的13.2%。在目前,周转基金数额仍为\$1亿,等于1985年经费的12.2%。’”(A/40/831,第9段)

25. 关于1989年的类似分析指出,周转基金在经常预算经费中所占百分比为11.1%。然而咨询委员会指出,关于维持和平的经费,1985年为\$114,091,000,1989年的预算则为\$765,052,000。综合起来讲,作为经常预算和维持和平经费的总和的周转基金,占1985年经费的10.7%,而1989年的此项百分比则为6.0%。在这种情况下,咨询委员会认为,考虑增加周转基金金额的时候已经到了。咨询委员会的了解是,秘书长将在他下一次紧急财务报告里重申并提出增加周转基金金额的事。咨询委员会认为,秘书长关于联合国紧急财务的下一次报告还应指明为这一增加数提供资金的备选方法。行预咨委会将在接到秘书长的报告时,提出有关增加周转基金金额、实际增加金额和筹资途径的具体建议。

26. 关于秘书长的第二项建议,咨询委员会在原则上同意,在临时和非常费用项下,增加行预咨委会授权承付金额。咨询委员会在关于1990-1991两

年期方案概算的第一次报告'第79段里认为,现在是重新审查关于临时及非常费用的大会决议的时候。委员会要求获得有关决议的分析,以便委员会可能就与1990-1991两年期临时和非常费用有关的决议提出建议供大会第四十四届会议审议。委员会准备在收到了该分析时回到这个问题,并向大会提出报告。

27. 秘书长在其报告第47段至53段里讨论了建立联合国维持和平活动所需设备和供应品储存库的可行性和成本效率问题。秘书长提议,这个储存库应足以“装备两个维持和平步兵营及其支援后勤小队,包括提供行政组成部分以及全球联系通讯能力”(第47段)。秘书长在报告第53段里指出,为此目的将需\$1500万。

28. 咨询委员会并不认为秘书长已经充分考虑到建立这样一个储存库所需经费的各种问题,包括建立这种储存库的地点、储存供应品的物质设备,以及储存库的维持和管理等问题。鉴于上述理由,和秘书长的报告第43(c)段的内容(参看上文第21段),咨询委员会请秘书长进一步发展这个设想,以供将来审议。

B. 审查部队派遣国政府费用偿还率

(A/44/500)

29. 秘书长在关于这个问题的报告第1段内说,该报告是根据1987年12月21日大会第42/224号的要求提出的。大会在这项决议内请秘书长在他认为通货膨胀和汇率变动或其他因素显著地影响到两个或两个以上部队派遣国的承担费用因素时,与部队派遣国协商,对费用偿还率从事一次审查。根据秘书长报告第8段所述,共要求13个部队派遣国提供与偿还率有关的费用数据。只收到9国的答复,其中一国所提的数据还无法列入审查报告。

30. 第11段内秘书长说:“本次审查所收到并利用的数据残缺不全,以致不能反映所有13个部队派遣国的费用状况,因此没有实际的凭据可以建议修改现行的偿还率”。

31. 咨询委员会认为秘书长无法取得所需资料是值得忧虑的事项,并期望今后会找到矫正这一缺点的方法与手段。

C. 自愿捐助的物品和服务 (A/44/624)

32. 秘书长已经指出 (A/44/624, 第1段), 关于该问题的报告是应 1988年12月21日大会第43/230号决议的要求提出的, 内容所述是有关或者以(a)全部赠予形式 (A/44/624 附件一第1至18段), 或者以(b) 垫款方式 (《同上》, 第19至33段) 自愿捐助的物品和服务的处理与估价的技术性准则。

33. 关于全部赠予的自愿捐款, 根据附件一第4段, 秘书长的定义是: 向秘书长捐供并被接受而无需由联合国作出补偿或偿还的物品和服务。秘书长指明, 联合国维持和平行动所在会员国同意捐供的设施费用不属于这一类别。秘书长称这类捐款为“对应捐款”。 咨询委员会同意, 这些会员国所提供的设施, 例如办公场所和住宿场所, 办公家具、车辆或空运, 性质上不算是自愿捐助, 因为和平活动所在国的一方应有便利活动开展的默许义务。 虽然如此说, 但是, 这类捐助不是“对应”捐款, 因为这个语词是用于指称技术合作活动。]

34. 报告第5至10段内, 秘书长说明涉及评价自愿捐助的可接受性的各种因素。 咨询委员会注意到第6段内指出, 自愿捐助是否可以接受由秘书长决定。但是, 正如第8段内所指出的, 按照《财务条例》第107.7条规定, 任何直接地或间接地涉及联合国财政债务的自愿捐助只有经由大会核准才能接受。

35. 报告第11和12段内讨论了预算与自愿捐助实物之间的关系。咨询委员会又询问这种捐助对预算执行情况会产生什么影响, 以及在什么情况下这种估算最后可能降减会员国分摊的总款额。 咨询委员会获得通知说, 根据秘书长的意见, 提供给联合国维持和平活动用途、并以全部赠予形式作出的自愿捐款, 按照大会第43/230号决议规定, 应作为记入该项活动所开立的特别帐户的收入处理, 并在计算会员国的分摊款项时加以考虑。 咨询委员会又获悉, 这种款项只能从未来活动的任务期间方面考虑运用。 秘书长提交大会的关于活动筹资情况报告应列报这种捐款, 以及通过咨询委员会, 在什么时候和什么程度上分摊会员国总款额可以

扣减这种自愿捐款的建议。 秘书长说，这类建议应考虑到收缴分摊会费的情况以及维持和平活动的法律责任。

36. 咨询委员会又获悉：根据秘书长的意见，自愿捐款引起的摊款总额的核减只能适用在自愿捐款收入超过活动的分摊费用未缴款额的情况。

37. 但是，秘书长认为，未来任务期间能够核减多少摊款，应考虑到会员国缴纳活动分摊款的方式，特别是在活动任务期限延长后的30至60天内的缴款方式，因为在收到各国政府期初缴纳的分摊款之前，需有一定数额的准备金备付日常业务费用。

38. 第14至18段内秘书长讨论了这类自愿捐助所要利用的会计方法。 秘书长除其他外，指出：(a)凡自愿捐助实物作为物品和服务的捐赠，而且没有编列预算备付款，则不列入会计帐目，但是财务报表的脚注内将列出捐款数额；(b)凡列入预算的项目，则将列作“自愿捐助”项目下的收入，其数额等于预算所编列物品和服务的数额，它们仅在物品交付或服务启用之时才登记入帐。咨询委员会赞同这项提议。

39. 关于以垫付形式作出的自愿捐助问题（第19至33段），第20段内秘书长指出，可分两大类：(a)以联合国将在适当时候以现金付款形式偿还捐助者为前提而向联合国提供的物品与服务；和(b)借用设备和用品给联合国，适当时候归还捐助者。

40. 关于前一种情况，这类捐助对维持和平活动很有益，但是咨询委员会认为使用“自愿捐助”词语是错误的，因为这完完全全就是垫款。 第31段指出：

“以付款形式作出、但最终要以现金偿还的实物捐助，应在物品和服务开始提供时入帐。 届时，捐助的价值应作为适当预算帐目中的一项支出。 在资产负债表中还应当记为一项债务，其数额在适当时候将偿还捐助者。”

41. 关于第二种情况，咨询委员会了解这是设备和用品的借用，任务完结即需归还。 咨询委员会注意到报告第33段内秘书长的声明如下：

“就会计工作而言，帐目内只打算反映借给联合国使用的估计经济价值净值。…短期借用记入收入和支出，其数目应为在借用时预算的估价与归还时估价之间的差额。”

注

1 《大会正式记录，第四十四届会议，补编第7号》(A/44/7)。

— — — — —