



大 会

Distr.
GENERAL

A/48/945
25 May 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第四十八届会议
议程项目138

联合国维持和平行动经费筹措的
行政和预算问题

维持和平行动的有效规划、预算和行政

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导言	1 - 6	5
二、规划	7 - 14	6
A. 调查团手册	8 - 9	6
B. 费用概算标准构架	10 - 13	7
C. 调查人道主义问题	14	7
三、预算和财务	15 - 41	8
A. 财务授权	15	8
B. 行动预算的格式	16	8
C. 维持和平预算的周期	17 - 22	9

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
D. 概算	23 - 25	10
E. 标准费用手册	26 - 27	11
F. 新闻活动的经费	28	11
G. 执行情况报告	29 - 31	11
H. 预算结余的处理办法	32 - 36	12
I. 财政限制	37 - 41	14
四、人员	42 - 74	15
A. 开办工作队员名册	42 - 44	15
B. 待命安排	45	15
C. 警政务观察员的挑选和培训	46 - 47	16
D. 审计和财务人员	48	16
E. 雇用专门供出差服务的人员	49	16
F. 顾问和专家	50	17
G. 借调人员	51 - 52	17
H. 国际订约人员	53 - 54	17
I. 联合国志愿人员	55 - 56	18
J. 需要高级员额的理由	57 - 58	18
K. 人员培训	59 - 60	19
L. 人员的安全	61	19
M. 出差人员的轮调和任务期限	62	20
N. 出差生活津贴	63 - 66	20
O. 死亡抚恤金和伤残津贴	67 - 73	21
P. 养恤基金	74	23

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
Q. 其他保险	75	23
五、设备	76 - 84	23
A. 特派团开办包	76 - 77	23
B. 应急订约的能力	78	24
C. 标准设备规格	79	25
D. 采购程序	80 - 81	25
E. 偿还特派团拥有的设备的费用	82 - 83	25
F. 双边提供的设备	84	26
六、运输和其他业务问题	85 - 106	27
A. 迅速运输能力	85 - 86	27
B. 向部队提供服务	87	27
C. 空中旅行	88 - 98	28
D. 可移动的和临时住房	99	30
E. 业务支助手册	100	30
F. 技术改进	101	30
G. 自行保险问题	102 - 104	31
H. 东道国协定	105 - 106	32
七、清理	107 - 110	32
A. 特派团清理期间的安全程序	107	32
B. 资产的处置	108 - 110	32
八、节省维持和平行动经费的各项措施	111 - 120	33
九、最后意见	121 - 123	36

目录(续)

段 次 页 次

附 件

一、行政和预算问题咨询委员会提出的问题摘要及 已采取的行动和建议	37
二、联合国调查团手册	42
三、联合国标准费用手册	45
四、维持和平预算拟议的附件标准清单	46

一、导 言

1. 本报告是根据大会1993年9月14日第47/218 B号决议提出的,大会在该决议中请秘书长就维持和平行动的有效运作和管理的所有问题提出一份全面报告。该报告还载有秘书长对大会第48/472 B号决定的答复,并补充了秘书长关于改善联合国维持和平行动能力的报告(A/48/403-S/26450),系统而具体地回答了会员国和行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)就维持和平行动的规划、预算和行政提出的问题(A/47/990)。

2. 最近对联合国维持和平行动和其他行动提出的要求急剧增加,这种情况已经详细载于各项文件。在1990年中期,只有8个积极进行的行动,年预算大约\$6亿;到1994年,工作量增加到29个以上的现场任务,年预算超过\$30亿。联合国维持和平行动在1990年大约有10 000名军事人员和5 000名文职人员,到现在已经超过75 000名军事人员和13 000名文职人员。此外,行动的任务范围已经从监测停火和观察停战扩大到包括提供选举支助,监测人权,监测和培训民警,遣散军事部队和扫除地雷,甚至包括有限的国家建设和人道主义支助。联合国执行和支助这种行动的能力远远落后于要求。

3. 由于本组织的维持和平行动和其他行动的数目增加,范围扩大,必须进行有效的规划,准备和执行。本组织的业务和管理能力必须加强,才能应付联合国授权执行的这种行动在数目和范围上大幅度增加的情况。联合国本身必须充分作好准备应付行动迅速地扩充或削减的情况,其基础是具有一个商定的目标,获得充分授权进行规划,并提供必要的财力、人力和其他资源。本组织要能积极实施维持和平行动的所有方面,就必须改进和加强规划能力和执行能力。

4. 首先必须决定,本组织准备的目标是什么,在一段时间内要承担多重的工作,从决定建立行动到开始部署应该用多少时间。本组织应该准备好在立法授权后48小时之内开始部署小型行动;能达到一般业务上自给自足的开办时间对小型行动

(例如最多500人)来说最多不超过10天到一个月,中型行动(例如最多5 000人)最多不超过2至3个月,大型行动(例如5 000人以上)最多不超过4至5个月。

5. 实现和保持维持和平行动的准备状态将需要管理能力、有效工作方法和程序、人员、物资和资金。本组织在文职行政人员和技术人员方面应该具备调整能力,并充分安排订约雇用人员(见秘书长关于在维持和平行动中¹使用文职人员的报告(A/48/707));会员国已接到要求,在收到通知后短时间内提供部队和(或)民警;“开办人员装备包”的基本装备必须储备好,以便立即发运;必须制订应急订约安排,以便立即取得合乎规定的现成装备和供应品;必须作好安排,以便运送人员和供应品到任务地区去;尤其重要的是,必须立即取得授权和资金,使行动得以开始办理。

6. 这些问题和其他一些问题关系到数目日增的维持和平行动的有效运作和管理,将在下文加以讨论。本报告附件一载有秘书长对于行预咨委会的意见和建议的评论摘要。

二、规划

7. 鉴于维持和平行动的环境日益复杂,涉及到多个方面,必须对行动规划采取有系统的方法,并假设如果行动数目增加,将需要增加提供人员和装备。这个方法必须列入规划机制,以便使行动迅速开办,同时制订全面的计划,以执行、维持和最终清理行动。

A. 调查团手册

8. 在规划和制订行动预算方面的一个必要因素是派到行动地区的调查团。调查团的目的是找出维持和平行动的需要,详细说明要使行动成功所必要的支助因素并提出数字,然后就调查结果和建议提出报告,以便制订可以执行的行动计划和提出准确的预算分析。

9. 现在正在编写调查团手册,作为维持和平行动初期阶段的全面指导(见附件

二)。手册将考虑到东道国政府/当局的承诺,根据当地情况提出具体要求,并规定提出这类资料的标准。

B. 费用概算标准构架

10. 规划人员根据历史数据和从各种外地行动总结的经验以及现行规划方法,将能够估计新行动的重要规划途径,详细说明所需装备和支助性基础设施,并使用标准费用手册提出健全的概算(见下文第26段)。

11. 建立维持和平行动一开始遭遇的困难是必须在充分制订行动计划之前就拟议的行动过程提出关于所涉经费问题的报告。现在正在设计关于这种估计的一个标准构架,以便勾画出不同规模和任务范围的行动在初期阶段的基本需要。这个构架将为管理人员和规划人员就行动初期所需人员、服务和装备提供共同的假设,作为预测费用的基础。随着规划程序的发展以及在派遣技术调查团之后,将进一步修订关于行动的估计费用。

12. 所提出的费用将按支出情况分为几大类,说明是开办费用或一次为限费用,以及每一类别的每月估计经常费用。

13. 根据这个标准构架编写的关于行动初期的所涉经费问题将作为安全理事会和大会制订任务范围的基础,并核准初期的行动开支。

C. 调查人道主义问题

14. 咨询委员会在其报告(A/47/990)第10段中请秘书长明确界定行动的短期人道主义需要和长期需要,以便前后一致地为这些活动提供经费。向冲突中的平民人口提供人道主义援助的工作必须编入整个维持和平行动的范围之内。因此,必须在规划的初期阶段就估计人道主义援助的需要。秘书处的人道主义事务专家将列入初期的调查团,以便确定整个人道主义援助需要,在规划每一新的行动时加以考虑。如果行动地区的正常社会结构遭到破坏,在规划行动时应该至少在任务范围内规定,由

联合国主持人道主义活动,一旦接到这方面的自愿捐助,就按必要情况向受害人口提供最低的紧急医疗服务和紧急粮食供应。接着由秘书长在行动的开办阶段设立一个自愿信托基金,为这些人道主义活动提供资金。

三、预算和财务

A. 财务授权

15. 在安全理事会关于行动任务的决议通过之后,通常都会立即开始执行。影响到这种执行的一个关键因素是有没有经费可以使用。秘书长关于改善联合国维持和平人能力的报告(A/48/403-S/26450)谈到了授权垫付开支的规定和取得立即可用的款项,这决定了本组织是否有能力迅速作出反应。在任务开办期间,必须购买、运送和装置必要的设备,租用飞机,签订各种服务合同,派遣或征聘人员,并租用或建造临时房屋。为购买设备或服务使任务开始并使其维持3个月所需的最低估计款项可以视为开办费用。在安全理事会关于行动任务的决议通过之后,所涉经费估计数和适当的预算资料将成为授权承付款项的基础,由大会核可。对于这个问题,秘书长重申他的提议,由会员国分摊提交安全理事会所涉经费问题估计款项总额的三分之一,用来支付开办费用(A/48/403-S/26450,第52段)。

B. 行动预算的格式

16. 咨询委员会在报告(A/47/990)报告中建议,减少说明文字,用更多图表来说明和证明财务资料,从而减少文件的篇幅。咨询委员会还提出,预算的估计费用需要更清楚地说明并指出其职能责任,包括充分说明设立高级人员职位的理由。在这方面,委员会获悉,正在编写一份手册,其中载列维持和平行动通常需要的装备和服务以及标准的单位成本。此外,秘书处已经采取措施,改进提出财务资料的方式。正在继续努力,在提出简要资料时使用更多图表,减少文字说明,以增加透明度,更充分地说明预算估计费用和执行情况报告。这项工作将力求标准化。

C. 维持和平预算的周期

17. 由特别帐户供资目前正在进行的联合国维持和平行动共有15个,其财务周期各不相同,因为每个行动的任务期限都是由安全理事会分别核准。大多数任务期限都是6个月,但也有一些任务期限在延长时不到6个月。一般来说,每次延长任务期限时,都通过行政和预算问题咨询委员会要求具体的财务授权,其中要求编写一份关于最近期间的财务执行情况报告和新任务时期的估计费用。

18. 按照秘书长早先报告(/48/403-S/26450)的提议,对所有正在进行的行动在其进入稳定阶段之后,按照年度维持费用编写预算。联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)、联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)、联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)和联合国伊拉克和科威特观察团(伊科观察团)都是属于这一类的行动。下一年度的预算将由大会核准,但对会员国的摊款要等到安全理事会延长每一行动的任务期限之后。

19. 由于行动地区情况发展而使任务无法充分执行的行动,其年度预算也可以获得批准。如果由于情况发展根据安全理事会的有关决议而需要增加资源,可以向大会提出订正概算,要求提供额外费用。联合国西撒哈拉全民复决特派团(西撒特派团)和联合国安哥拉核查团(安哥拉核查团)就是属于这类性质的行动。

20. 年度业务需要所根据的通常假设不能完全适用于比较新的维持和平行动,也不适用于任务改变而使需要无法确定的行动。还必须记住,预算的分析和编写工作,从开始编写预算到以正式语文出版文件,需要相当长的时间;接着由行预咨委会审查秘书长提出的预算并通过报告;然后由第五委员会开始审查。因此,必须为预算的编写、提出和审查工作规定一个合理的周期。

21. 有鉴于此,兹提议根据这些行动12个月的费用估计数额,要求核准当前任务期限,并在安理会通过延长任务期限的情况下,为以后的3至6个月按照维持费用数额核准每月授权承付款项。另一方面,会员国的分摊款项只限于当前任务时期,随后的

摊款要等到下一个任务时期由安全理事会通过将任务期限延长以后。应当指出,安全理事会可以随时决定,将这些行动的任务扩大、缩小或增加额外责任。如果任务有了改变,将向大会提出关于该行动经费问题的补充报告,把最新资料提供给会员国。

22. 对于会员国的摊款,应当重申,如果是年度预算得到核准的行动,要等到有关任务期限得到安全理事会延长之后才开始分摊费用。

D. 概 算

23. 目前正在进行的关于精简预算过程的工作意味着预算规划和编写方法的根本性改变。今后编写预算是把一个全面的业务计划转化为技术性的要求。已经采取下列步骤,对预算编写采取比较有系统的办法:

(a) 每个新行动的预算都是根据实质性背景资料编写,包括基础设施、地形地貌、当地条件、货物和服务供应情况等资料,由调查团根据安全理事会的任务规定加以收集;

(b) 维持和平行动的范围扩大,使得行动的规模增加,性质更为复杂,也使得安全理事会的任务和目标更具有挑战性。这就需要一个设计过程,把行动的目标具体开列,满足业务方面的要求,并使行动能够最好地利用民事和军事资源;

(c) 预算提出的程序正在加强,使预算规划和提出方式标准化,让标准费率与业务需要和业务关系直接挂钩,从而使估计更为准确。

24. 作为标准化工作的一部分,今后的预算都包括一套统一的附件。这些附件载于附件四,并将在下文进一步加以说明。

25. 为了解决维持和平行动费用估计问题,正在进行下列修改,其重点是标准化、透明度和集中注意实质性问题:

(a) 将制订一套标准的职务说明,其中包括对国际工作人员专业职类或以上的职能的简单介绍。具体行动如果有改变,将另外说明;

(b) 今后提出费用估计时将包括四个新的部分(见附件四的项目二、六、九和十):

- (一) 分阶段每月预算显示出按照计划的按月开支,单位是千美元;
- (二) 显示主要部门或机构、职能和地点的组织图;
- (三) 统计和比率表,显示在人员、车辆、通讯设备、电脑等方面与标准配备图表的差异之处;
- (四) 一份显示将军事和文职人员逐步按月部署的图表。

E. 标准费用手册

26. 目前使用的标准费用手册正在扩大篇幅,说明大多数维持和平行动通常使用的不同设备和用品的技术规格和标准单位成本。使用标准单位成本将有助于增加预算过程的一致性和透明度,并使执行情况报告集中说明为什么偏离预算估计数目,是因为数量改变、单位成本变更或修改技术要求,还是好几个因素共同造成。

27. 标准费用手册把各种项目按照其功能分类,列出每一项目的技术规格和单位成本。列入费用的几个大类载于附件三。

F. 新闻活动的经费

28. 咨询委员会曾经对关于维持和平行动的新闻活动提出意见(A/47/990,第35段),对于这个问题,一般新闻材料和发布关于维持和平行动的新闻应该使用本组织经常方案预算的款项。可是,关于某一具体行动的新闻活动,例如向行动地区的人民宣传选举和人权监测、解除武装、重新安置等工作,包括行动发言人向国际媒介发布新闻的工作,其费用将继续由个别维持和平预算帐户支付。

G. 执行情况报告

29. 目前关于某一时期的预算执行情况报告是同关于下一时期的概算一起提出。这意味着必须在预算时期终止之前就编写执行情况报告;结果,这些报告大部分

必然是预测,所根据的是规划假设,而不是实际数据。一般认为,最少需要三个月时间来追踪维持和平行动的帐户,把人事调动、购货订单、会计单据和其他承付款项列入记录。如果把执行情况报告与概算分开审议,至少在预算时期结束后三个月提出,就可以把核可预算与实际开支进行更为准确的比较。

30. 根据咨询委员会的建议,这种执行情况报告将载列一些表格,根据从外地特派团收到的完整实际资料,把部队、民警和文职人员的拟议和实际部署情况对照排列。这项每月部署资料将包括下列项目:

- (a) 军事人员
 - (一) 观察员;
 - (二) 部队;
- (b) 民警;
- (c) 文职人员
 - (一) 国际专业人员,按职等排列;
 - (二) 一般事务人员;
 - (三) 外地服务人员;
 - (四) 安全人员;
 - (五) 当地工作人员;
- (d) 国际定约征聘人员;
- (e) 联合国志愿人员。

31. 今后的执行情况报告将简单而完整地审查在报告所述期间的维持和平行动,并简要说明实际开支与原来的概算有重大出入的地方。报告还将列入关于房屋、飞机和车辆的数据汇总表。

II. 预算结余的处理办法

32. 到目前为止,包括任务结束后的未支配余额在内的结余都记入所有会员国

的帐户,不论它们缴付摊款的情况如何。具体来说,柬埔寨过渡时期联合国权力机构(联柬权力机构)(见1991年5月17日第45/265号决议和1992年12月22日第47/207号决议)和联合国中美洲观察团(中美洲观察团)(见1993年9月14日第47/234号决议)的结余款项都是按照本组织的财务条例和细则分配。根据财务条例4.3、4.4和5.2,拨款余额如果不需要用来清偿在财务期间的货物、用品和服务的债务,或用来清理在财务期间任何其他未清偿的法定债务,都应该退还给会员国。因此,联柬权力机构和中美洲观察团的结余都根据会员国的费用分摊比额在会员国间分配。分配的款项都记入那些已经全额缴付费用的会员国的帐户内,对那些尚未对本组织缴足费用的会员国则分别减少其应交费用。因此,已经全额缴费的会员国有一笔现金收入,可以退还给它们,或用于关于其他联合国活动尚未缴足的费用。

33. 应该指出,对正在进行的维持和平行动来说,把最近几个财务时期的未支配余额记入会员国的帐户往往有减少新的分摊费用的作用,让所有会员国都能够按照其费用分摊比额得到好处。

34. 第五委员会最近在就维持和平行动的经费筹措进行辩论时,有些会员国提议,修改目前的办法,让那些没有缴足费用的会员国在缴足费用之后才能提取这笔结余。这个办法可能会使一些政府早些缴付费用。根据这个提议的办法,在每月情况报告中关于未缴费用的数额不包括结余款项,直到已经收到费用全额才计入。

35. 秘书处了解到,这个提议的动机是鼓励会员国提早缴付摊款,改善本组织的现金流动情况。但是从行政上来说,这个提议又增加了一层监测、记帐和与会员国通信的工作。增加行政负担必须从可以实现的政治和财政结果的角度来考虑。新的办法能够改进本组织的现金流量到什么程度现在无法估计。此外,这个提议的具体办法必须考虑到这样的问题,就是会员国可能单方面使用结余,只缴付未缴费用中扣除结余的部分。

36. 在这方面,会员国不妨注意教科文组织这个专门机构采取的办法,就是把拨款的未支配余额与会员国的缴费情况挂钩。只在会员国把一个时期的费用缴足之

后,才把分配给它的结余付给它。这个办法符合教科文组织财务条例的规定。按照该规定,在财务期间结束后12个月终了时,未使用的拨款余额先扣除会员国在该财政期间未缴付的摊款,然后在会员国间分配,“分配给会员国的数额只有在该会员国缴足该财务期间的摊款之后才付给它”。

1. 财政限制

37. 维持和平行动继续受到缺乏现金的限制,无论是新的行动还是正在进行的行动都是如此。目前的情况是,在收到大会拨款之后,或在事先核准的财务授权生效之后,就立即开始分摊维持和平费用。事先核准的财务授权一般都与安全理事会继续或延长行动任务期限有关。任务期限一般都是延长6个月或不到6个月,而经验显示,不是所有会员国都及时全额缴付摊款。有些摊款一直没有缴付,另一些摊款要等到有关任务期限结束之后很久才收到。因此,所有的维持和平特别帐户都积累了未缴摊款,从而无法及时付给派遣部队国家政府的部队费用和特遣队拥有的装备费用。

38. 许多国家的政府已经表示,对拖延偿付部队派遣国家感到担心,并担心这可能导致这些国家从维持和平行动撤出部队或不再派遣新的部队。

39. 由于缺乏所需现金,有时又造成暂时借用维持和平特别帐户临时多出的现金的现象,用来应付经费不足的维持和平行动的每日业务需要。由于缴付摊款的情况无法准确预测,这个办法需要非常小心地管理那些帐户,使那没有亏损的帐户在收到发票之后有钱付款。

40. 由于有些特别帐户的亏损情况,又造成从维持和平储备基金借款给这些帐户的现象,而且几乎是长期性的借款。维持和平储备基金是大会1992年12月23日第47/217号决议设立的,基金数额为\$1.5亿。虽然储备基金的主要目的是提供充分的现金流量,用来支付维持和平行动的开办需要,并在维持和平摊款暂时没有收到时垫付费用,但这个目的从来没有实现。这是因为,第一,储备基金的资金不足,在\$1.5亿

的总额中只收到现金\$6 400万；第二，储备基金借给一些维持和平行动的款项没有收回来。

41. 为了提供足够的现金来应付维持和平行动的需要，会员国首先必须按照《宪章》第十七条以及联合国财务条例和细则，履行其法律义务。而且，必须按照第47/217号决议缴足维持和平储备基金的其余\$8 600万。在这方面，秘书长已经提议，把储备基金的总额增加到\$8亿(A/48/403-S/26450)。

四、人 员

A. 开办工作队员名册

42. 一些把外地特派团的初期规划和筹办工作托付给最有资格、随时可以派遣的人员。为了取得符合资格和随时可以派遣的人员，将在秘书处设立一个“特派团开办工作队”名册。

43. 这个工作队将由拟议的特派团负责政策、人道主义和军事方面的工作人员组成。并且由可以负责规划和在初期筹办业务活动、安全、以及其后的行政管理、后勤、采购、与行动有关的工作人员编辑和预算分析等工作的合格工作人员组成。

44. 这个工作队可以开始在外地执行特派团的工作，建立行政和有关的程序，并在适当时候由负责这个特派团的工作人员替代。到那个时候开办工作队的成员就可以负责其他的任务。在不要积极参与筹办新的行动时，这些工作人员就可以作为联合国“排难解纷人员”，审查、检查和评价各特派团的行政和后勤的效能，否则就在地和总部从事协助现有特派团的工作。

B. 待命安排

45. 到目前为止已经得到18个会员国同意参加待命安排制度，即在短促通知的情况下提供资源，以供维持和平特派团的部署。按照这些协议，可以提供约30 000名人员，准确数字和组成按个别情况而定。依照这种制度的规定，会员国保留决定是否

参加一项行动的权利。目前继续与其他会员国进行谈判,它们正在考虑参加这个制度。

C. 警政务观察员的挑选和培训

46. 建议需在较早时期展开民警观察员的挑选和合适的培训工作,现在已经展开拟订训练警务观察员的课程和标准程序,并且正在编写《民警察手册》。

47. 为了及早挑选民警观察员,以便分派到维持和平行动区域服务,并且已经邀请会员国考虑在全国警务人员中编制合格人员的名册,以便按照所提供的培训材料使这些人员接受初期的培训,并且熟悉联合国行动的情况,这些人员将可以参与将来的维持和平特派团。

D. 审计和财务人员

48. 将会派出一名驻地内部审计员驻在每一个大规模的外地特派团,他的工作是确保这些行动在执行财务、工作人员、采购等方面的工作时符合联合国的《细则和条例》。同时,每年由总部的工作人员展开几次审计工作。作为一种附属措施,并且引用了巡回财务人员的概念,在设立新的特派团时参与调查团的工作,负责对现有特派团提供咨询意见、进行业务状况审查以及对工作人员特别短缺的地点提供业务支助。

E. 雇用专门供出差服务的人员

49. 订正《工作人员细则》所载300号系列的规定将会大大提高联合国在短促通知的情况下以最低的间接费用雇用部署工作人员的能力以供出差服务。新订的限期征聘办法是一种灵活的而且符合成本效益的合同办法,这是为了雇用专业人员、外地服务和一般事务职类的非职业性工作人员而制订的办法。限期征聘把行政延误和间接费用减到最低限度,这是通过一次总付薪金和旅费的安排,并且不必象100号系列工作人员一样支付全面的津贴和福利,100号系列的工作人员需要作出很多监

测、核查和解释方面的工作。接受限期征聘的人员与接受特别服务合约的人员不同,他们享有“工作人员”的地位,因此符合《联合国特权和豁免公约》的规定。

F. 顾问和专家

50. 且鉴于他们对联合国行动的经验和熟悉,一般来说,首先使用秘书处工作人员,特别是在核心任务方面。专家和顾问一般是在内部没有这种人才或者是缺乏所需的技术或专门知识的情况时才会使用。

G. 借调人员

51. 由于外勤行动的扩大使联合国在提供合格文职人员方面产生严重的影响;因此,有需要通过从会员国和其他组织借用或借调人员来补充人手,派驻在外地特派团或总部工作。由于注意到需要更多合格文职工作人员派往外地特派团工作,大会1991年5月3日第45/258号决议促请会员国向联合国提供更多人员。到目前为止,已经与一个会员国签订有关借用工作人员的协定,现在正在与其他国家进行谈判。

52. 联合国系统内外的国际组织也提供有限的有经验人员,这些人员可供借调,以便执行维持和平行动。同样,在联合检查组的报告(A/48/421,附件)提出建议后,也鼓励区域组织借调人员,供联合国执行外勤行动。

H. 国际订约人员

53. 由于借助各国政府提供的文职人员、派遣秘书处的工作人员和联合国系统内的工作人员以及加速雇用联合国系统以外的人的程序,都产生很大的作用,从而顺利地部署工作人员参加外地特派团。正如秘书长关于以文职人员执行维持和平行动的报告(A/48/707)所说明的,最近试验使用国际订约人员,这是舒解文职人员在当前的和将来的外地行动中的短缺情况的一项创举。

54. 1992年联合国保护部队(联保部队)开始执行一项使用订约人员的试验计划,以便主要在技术领域和有关采购领域提供协助。人们对于这种程序表示关切,其

中包括国际服务机构的选择方式以及订约人员的相应服务条件的问题。但是,很明显的是,这种程序有很大的好处,包括联合国外勤行动的规划和执行能力方面,假如后者可以适当注意的话,这些好处远远超过可能产生的困难。它的优点特别包括选出部署合格的人员、更容易取得不易得到的技术人员的供应并且可以减少外地行政工作人员和总部的重担。秘书长关于在维持和平行动中¹使用文职人员的报告也载有在将来的行动中使用这种订约人员的建议,并且提出将来维持雇用这些人员的法律架构。

I. 联合国志愿人员

55. 由于联合国志愿人员以很低廉的报酬提供专业服务,因此,使用这些人员往往可以使联合国有很大的节省。因此,正当联合国极力减轻它的经费时,有关在维持和平行动中扩大利用志愿人员的意见就很合适宜。

56. 联合国志愿人员在维持和平行动中的雇用和服务条件的一般规定载于联合国与联合国开发计划署(开发计划署)/联合国志愿人员关于参加各特派团的谅解备忘录中。关于这方面,已经弄清楚,但应享权利和死亡及伤残福利方面,志愿人员应当根据志愿人员方案的具体细则和条例来办理,单独在它的单位中独自执行的。关于在行动地区的其他规定,例如有关安全和保障方面,志愿人员也列入一般的出差安排中。按照到目前为止的经验反映,志愿人员在实现他们所服务的维持和平特派团的目标方面作出宝贵的和成效很大的贡献。因此,他们在维持和平特派团的工作人员编制中越来越成为重要的组成部分,参加联合国志愿人员方案广泛业务范围中的工作领域。

J. 需要高级员额的理由

57. 根据大会第47/474号决定的规定并且响应咨询委员会就这方面所提出的问题,秘书长最近提出有关特别代表、特使和有关员额的报告(A/C.5/48/26和Add. 1)。由于联合国的维持和平行动和其他外地特派团大规模增长,因此,需要这些员额

的理由是很显然的,这是由于需要的数目和种类繁多以及立法机构所规定的任务很复杂。因此,执行这些任务时需要进行多方面的行动。

58. 安全理事会和大会显然注意到,在面对紧急局面的情况下,需要立刻派出特使或有声望的代表。由于这些紧急情况,能够立刻作出反应是很重要的,并且需要立刻作出立法和财政授权。不过,关于设立和填补这些高级员额的方面将会继续以有效的方式及时地与会员国进行协商。

K. 人员培训

59. 咨询委员会强调需要改进财务控制,强调需要对从事维持和平行动的行政人员提供适当的培训,特别是在财政控制、采购、房产管理和人事行政方面。

60. 为了解决这些问题,正在计划为联合国外地特派团新的和现职高级行政工作人员制定全面的培训方案。特别是首席行政干事、首席财务干事、首席人事干事和首席采购干事将会在前往外地服务时,接受有关行政和财务问题的程序培训,以便确保他们了解有关的细则、规则和程序。

L. 人员的安全

61. 按照主席代表安理会在一项声明中(S/25493)所提出的请求,秘书长就联合国行动的安全问题提出一个报告(A/48/349-S/26358)。1993年12月9日大会第48/37号决议决定设立一个特设委员会,以便拟订涉及联合国人员及有关人员的安全和保障的一个国际公约,特别阐明对这些人员发动攻击的责任问题,并且要求特设委员会向大会第四十九届会议提出报告。在审议上述有关联合国行动的安全问题的报告之后,安全理事会于1993年9月29日通过第868(1993)号决议,其中除别的事项外,鼓励秘书长实行他在报告中提议的在他权力范围内的措施,特别是要确保安全问题是制定任何行动计划时的一个组成部分。正如在提交大会和安全理事会的报告中所说明的,在过去一年里的事态发展中明显看出在当前的安全管理制度下有一些领域需要

加强和改善,以便对联合国所有人员提供适当的安全保障。

M. 出差人员的轮调和任务期限

62. 关于派往外地出差工作人员经常轮调所涉的经费问题,应当指出,指派军事和国际文职人员前往外地出差的时间主要视任务规定的期限而定。关于涉及军事人员的任务期限,就是轮调的时间--特别是设立比较久的特派团--目前正在研究中。关于文职人员方面,尽管一贯作出努力以便使工作人员在特派团的整个任务期限中留下来,但是原来的工作部门往往不能让它的工作人员长期离开,否则就会影响该组织的主要方案,如果出差的地区会使工作人员遭遇极端的困难或有影响健康的风险,那么,六个月的出差期可以说是合理的。

N. 出差生活津贴

63. 工作人员是根据工作人员细则103.21分派出去的,秘书长根据这条细则指派特别出差:这种出差通常是维持和平行动的性质,但是也会包括其他的短期和中期的出差。特别出差可能有两类工作人员:暂时离开原来工作地点的工作人员和特别从联合国系统以外雇用的人员。第一类的工作人员享有原来工作地点给予的应享权利;第二类的工作人员没有工作地点差价调整数、出勤津贴或调动津贴和艰苦津贴。

64. 出差生活津贴是联合国对特别出差地区的生活费付出的费用总数,这些费用是按照居住情况、实物和意外开支等项来决定的。出差生活津贴分为两类;最初30天的费用比较高,以后使用的数额比较低。最初的30天的费率旨在补偿最初阶段的开支。通常是按照到达某一个地点时的旅馆费来决定的。在决定这种初期的费率时将会考虑到工作地点的每日生活津贴。30天以后的费率是以比较长期的房租配备家具的公寓租金(包括水电费)、实物和意外开支等项来决定的。

65. 鉴于工作地点的特殊情况决定出差生活津贴时也会把其他事项包括在内:

例如,以没有家具公寓的情形来说,这会按照基本家具和设备的租金来调整这种费率;在电力供应不稳定或没有电力供应的情况来说,发电机租金和原料供应就会计算在内。为了确保决定出差生活津贴费率的一致性,在计算津贴总数时就会注意到所有有关项目或支出和出差地点的生活和工作条件。

66. 每日生活津贴和出差生活津贴的费率的主要分别是,前者是对短期出差的补偿,后者往往在一个地点停留的时间比较长。在某些出差地区,工作人员可能会面对艰苦情况。在这种情形下,出差生活津贴费率就会往上调整,以便把艰苦情况的补偿列入。计算这种要素时,会按照国际公务员制度委员会按照工作地点的生活和工作条件所决定的艰苦情况类别来计算。

0. 死亡抚恤金和伤残津贴

1. 特遣队人员

67. 当前军事特遣队人员的死亡、受伤和伤残补偿金的制度是按照这些特遣队的身分而定的。各国的军事特遣队的人员是由各国政府应联合国的请求而向联合国提供的;尽管他们在联合国行动管制的体制下服务,但是,他们仍然属于他们本国的军事人员,只是派出为维持和平行动服务。因此,仍然由他们的本国政府支付他们的薪金和负责支付他们的社会福利金,但联合国应按照部队的薪酬和津贴标准费率来偿还。

68. 在维持和平部队担任正式职务的国家特遣队个别人员死亡、受伤和患病后提出索赔时,立刻按照有关国家的全国当局的本国法律来办理。然后联合国就偿还部队派遣国所支付的补偿金,但以这个国家的偿还请求已经由它的审计长(或相同等级的官员)适当核定,说明是按照该国适用于在职武装部队的国内法律特别条款的规定所适当支付的费用。

69. 将会按照上述程序偿还部队派遣国政府,除非按照事实情况,发现该人是在休假时候和在任务地区以外受伤或者受伤时完全与执行正式职务无关。

70. 按照会员国和咨询委员会表示的意见,已经就偿还补偿金的政策进行审查。将来的索赔政策将会规定给予公平的补偿,因此将会简化偿还的进程。偿还政策的主要原则是,给予公平的补偿金,同时,偿还的数额不会超过实际给予的补偿金。基本的机制仍然是,有关国家按照其国内法律和现行偿付军事部队的规则偿付其特遣队所提出的要求。然后联合国将按照实际付出的补偿金偿还该会员国,偿还时将注意到薪金数额和生活费的国际差异,但不会超过某些最高数额的规定。

71. 关于死亡抚恤金,秘书长请会员国就下列备选办法提供指引:

(a) 对军事观察员执行现行的政策,按照这种政策,偿付数额以年薪(津贴不计算在内)的两倍为限,或者是\$50 000,以较低的数额为准;

(b) 保持上文第68段所说明的现行安排,但应按照会员国可能愿意决定的最高数额。

2. 附录D

72. 目前为特别外地特派团而在当地或在国际雇用的所有工作人员、诸如只有特别服务合同的非工作人员以及向各国政府借用的文职人员按照《联合国工作人员细则》附录D享有死亡抚恤金和伤残福利金的权利,特别注明没有这种权利者不在此限。按照附录D提出的要求,特别是伤残福利金的要求,需要不断进行监测。由于提出要求的数目增加,因此,对索偿事务咨询委员会和医务主任的行政重担也有所增加。从人道主义和行政方面的考虑出发,必须简化补偿程序,以便所有这些人员的要求在可能范围内都会在特派团结束以前予以审议和解决。特派团一旦解散后,就越来越难取得所需的证明和文件,进行必需的医疗检查并且按照附录D的规定每年给予福利金。如果应当按照附录D的规定或有关的规定向上述工作人员给予福利金,秘书长将会考虑在特派团的较早时期设立一个当地的补偿委员会,负有审查所提出的要求的权利,并且授权在可能情况下作出一次整付,代替每年支付,以便在特派团结束前解决所提出的要求。

73. 鉴于联合国附录D行政机制工作繁重,因此也在考虑更改军事观察员补偿规定,这些规定载于《军事观察员标准准则说明》,基本上自1940年代末期以来没有改变。就象特遣队的情况一样,由有关国家的国家当局首先偿付所提的要求。

P. 养恤基金

74. 有可能把当地雇用维持和平行动工作人员剔除在联合国工作人员合办养恤金联合委员会之外,这就带来对整个系统有影响的一些问题,这些问题应当在联合国内以及在有关的机关间论坛中予以审查,这些论坛包括联合国工作人员养恤金联合委员会、国际公务员制度委员会和行政问题协商委员会。应当特别注意确保待遇的一贯性和公平性,应当铭记住当地雇用工作人员在联合国和养恤基金的其他机构成员中都在总部和外地工作地点大量雇用。最近在修正300系列工作人员细则以便简化处理雇用限期任用人员的行政规则时对这个问题进行了分析和审查,结果核准了细则306.1,这种对300系列工作人员与联合国其他工作人员在养恤基金中享受的同样待遇。此外,对于确实是短期任用工作人员也不必给予任何特殊待遇,不管是在总部或者出差工作地点的人员,按照养恤基金条例第21(a)条,必须雇用6个月或者服务已满6个月而其中没有离开30天以上者才可以参加养恤金。

Q. 其他保险

75. 将会审查为世界各地的某些工作人员职类订约承办工人补偿保险的可能性。

五、设 备

A. 特派团开办包

76. 近年中已充分显示本组织需要对大量不同的情况迅速作出反应。秘书长曾

在关于建立联合国维持和平行动所需设备和供应品的储存库的可行性和成本效益的报告中(A/45/493/Add.1)拟议建立某些基本设备和供应品的循环储备库存,使新成立的特派团能迅速展开作业,维持最低程度的自给自足,不致遭到延误。目前审议中的储备--主要都是必需品,以“开办包”的形式库存,符合小型特派团的需求,这些必需品随时都可以以单独或合并的方式运送,满足任何特定特派团的立即需要。开办包只提供特派团成立时所需的基本设备和用品,供其最初几个月的作业需要。其它所需用品的采购在费用获得核准之后即可开始,以便在部署完成之时就已有所需的全部设备和用品。

77. 这种开办包的库存自然需要大额初笔费用,以及以后数额较小的储存和维护费用。不过,将用剩余设备和其他特派团清理后的剩余物资作为这种开办包的基础。只有在必要情况下,才进行采购(由现有特派团预算支付费用),以填补欠缺。这种开办包将根据需要,提供给新设(或扩大)的特派团,其预算将随后列入偿还从储备调用的任何开办包所需的相关费用。根据这种情况,在需要时永远有设备可用,而其费用则由从库存提取用品的特派团支付。根据这种情况,能以最低廉的费用建立这种储备,而设备的费用也能适当反映在接受设备的特派团的预算中。管理现有设施中的库存的人员将指定进行这项工作,并由现有特派团作为过渡措施支付费用。

B. 应急订约的能力

78. 对已有的设备和用品(例如办公室家具、瓶装水、建筑材料、燃料)或受到技术不断更新(例如电子计算机或通讯设备)或费用时常降低的影响的设备和用品,维持大量储备库存是不必要的,也不符合成本效益。对于能够迅速提供所有代表团经常采购的这些物品的一种可行办法是设立一个预先核准的供应商的名册,商定标准设备和用品的价格,以便一旦需要时,就可要求立即供应。对这种合同安排的形式时常定期审查和重新投标,目前用于供应外地特派团的电子计算机设备和服务。

C. 标准设备规格

79. 关于编制上述标准费用手册,目前已对特派团经常使用的设备和有关用品(主要为非军事用品)拟订标准规格,以确保在各特派团之间和特派团内部就采购和重新部署方面取得兼容。

D. 采购程序

80. 通过库存“开办包”和对较易提供的物品订定应急合同的机制,已在上文讨论了及时提供商品和服务,使特派团能进行初步部署工作。维持和平特派团的行动性质日益提高,需要变通灵活和对其特定的需要作出立即反应;在此同时,特派团数目、大小和范围的增长都影响到现有采购体制的能力。

81. 作为解决这项问题的一个手段,目前预备对实地特派团的本地合同委员会制定更多限制,并扩大本地核准采购的领域到更多邻近国家变化繁多和具有竞争性的市场。这表示预备将某些采购的责任分散到外地,而总部中央采购系统用于采购全球性的标准化设备,以此改善及时提供必要商品和服务的工作。

E. 偿还特派团拥有的设备的费用

82. 咨询委员会在其报告中曾经指出,对联合国和对提供设备的国家而言,确定偿还会员国有关其提供给维持和平的特遣队拥有的设备的费用的程序已经过份累赘。目前的程序规定提供设备的会员国首先提出详细的资料,说明具体项目的库存和价值,以及有待提供的设备的数量,然后提供设备的国家和一名联合国代表必须核查所列的设备都已实际到达在任务区域的特派团之手。此时,将对每一项目的价值达成协议。在离开时,提供设备的国家和联合国特派团人员将再次进行一次联合调查,再次断定除正常耗损之外在价格上的改变。在提出所需资料方面的延误,以及联合国不具有对有关设备的价值的具体知识,以至时常对提供设备的国家造成令人无

法接受的延误。此外,长期以来对偿还这些设备的费用所定的作法(有些设备的使用寿命可达20年以上)是以四年折旧的方式计算,这对本组织是一项极不合理的负担,尤其是任务较短的行动,问题尤其严重。

83. 在审查替代办法以简化偿还会员国提供给其维持和平行动特遣队的设备的费用时,目前偿还会员国军事特遣人员的程序可作为借镜。根据这项程序,特派团证明特遣队的兵力,经费的偿还将依据汇报期间实际在任务领域的部队人数,而此种程序则根据以前商定的部队人数和种类,按照明确规定的标准价格方式,适用于所有提供部队国家的部队。同样的,建议拟定特遣队提供的设备的折旧率标准表格,包括设备的标准清单,标明设备的一般类别、商定使用寿命和支付给每一种确定的设备的年度折旧率(根据有无维修作出规定)。这些表格将列出标准项目、估计使用寿命、和一项提供定期维护需求的一般估计数的维护因素。其中有一表格说明由联合国承担维护工作的设备的偿还经费比率(“干租赁”),其年率等于设备价值被使用寿命相除的数值。第二份表格说明提供设备会员国在提供维护时偿还的数额(“湿租赁”);这种年率等于“干租赁”年率加一项具体的维护因素。在编制表格时,这类设备将划分为三大类:装甲车辆、其他设备(军用)、和其他设备(商用)。这些表格将提交行预咨委会,并载入提供部队的国家的说明中。偿还特遣队拥有的设备限于大型、易于计算的项目,例如车辆、发电机、通讯设备等,以减轻在任务地区时常清点的行政负担。根据这项方法,本组织和提供设备的国家可避免就偿还公式中的“价值”因素进行冗长谈判。

F. 双边提供的设备

84. 为简化偿还提供设备的国家提供特派团拥有的设备的程序,希望能作出有效安排,向无法对本国特派团提供设备的会员国提供设备。这项问题曾在秘书长关于改善联合国维持和平的能力的报告中作过简短讨论(A/48/403-S/26450),指出会员国之间作出安排以便在要求部署维持和平特派团之前部队和设备已经作出调派,

这将减轻维持和平行动中设备不足或训练不够的部队有关的问题。这种由一个会员国向另一个会员国的部队提供设备的办法将依照自行提供特派团所用的设备的同种方式偿还费用。会员国不妨对此问题进行进一步审议。

六、运输和其他业务问题

A. 迅速运输能力

85. 目前联合国每年为维持和平行动需部署约150 000名士兵。通常这些部队的部署都在最后一刻进行,这使本组织无法充分利用标准竞争性投标过程的益处。对于运送设备的类似要求等于得在经常性的基础上大量运送货物。虽然对会员国表示愿意协助运送军事用品的意愿表示感激,但相关费用时常远高于通过商业合约取得的类似服务。秘书处正在研究是否可能通过标准投标过程订定合同,这应能对建议和投标作出迅速反应,以便在通知后能立即就最初承担任务和清理以及部队轮调所需大量人员和设备的空运能力的承包商接触。同样地,本组织最近也开始建立为维持和平行动设立长期规划的体制,预备就某些空运服务签订两年至三年的合同,(有30天撤销合同的条款),以便节省经费和取得更大的效率。

86. 关于其他运输模式,秘书处配合提供部队的国家,经常考虑在适当情况下利用陆路运送部队作为部署部队的手段。最近,在支助联保部队和联莫特派团方面利用铁路和汽车运送部队;也运用陆路和海运运送特遣队支助联柬权力机构。此外,由于地面运输仍然是运送货物的主要方法,秘书处正在审议是否可能签订全球性的合同,以最迅速和符合成本效益的方法满足运送货物给外地特派团的需求。

B. 向部队提供服务

87. 咨询委员会在其报告(A/47/990)中建议本组织应审查在向维持和平部队人员提供某些服务方面的作用(洗衣、服装、理发、使用电话设施和其他服务)。这必须认识到这些服务都是必要的基本服务,必须向部队士兵提供以确保它们的健康和

福利。如果本组织无法通过当地承包商提供这种服务,提供部队的国家就有义务为这些服务作出安排,作为特遣队的组成部分之一。目前已经确定,通常提供这些必要服务的最实际和经济的办法是目前所采用的使用本地承包商的方式。

C. 空中旅行

88. 与维持和平行动有关的空中旅行能分为三种不同方式的旅行:军事人员的旅行和部队轮调旅行;与维持和平的活动有关的大批文职人员的旅行(例如观察选举);和联合国工作人员提供维持和平特派团的行政和实质性服务的调职和再调职旅行。

1. 军事人员的旅行和部队轮调旅行

89. 配合提供维持和平行动部队的成员国的作法,军事人员的旅行采用最便宜的机票。基于这种旅行的性质(大批旅客在同一时间从一个具体地点前往另一个具体地点),联合国能为这种旅行取得极为便宜的票价。

90. 不过军事人员随身携带的行李却增加了大额费用。这些部队得在到达目的地后立即全面展开工作。因此必需随身携带个人设备。分开运送毫无疑问会导致延误。此外,在多数情况下,任务地区并无接受运到货物的设施。因此,随身携带行李是军事人员到达任务区域后能立即全面展开工作的唯一可靠办法。

2. 与维持和平的行动有关的 大批文职人员的旅行 (例如观察选举)

91. 秘书处时常得安排大批文职人员(包括政府提供的人员和联合国秘书处人员)前往特定地点协助与维持和平有关的活动,例如观察选举等。

92. 秘书处最初曾设法让承包商投标和订定合同的方式来降低费用。不过,当

情况有变,即使是选举观察员的旅程略作改变,也对旅行安排造成严重问题。秘书处还得为在最后一刻不能启程的观察员支付取消机票的费用。

93. 因此,秘书处决定利用总部旅行服务的承包商的服务,为这种旅行提供机票。秘书处直接与航空公司进行谈判,以便减少自各地启程的选举观察员的票价。这些人员的旅行都采用最便宜的机票。

94. 部分由于所涉旅客的数目,即它们全体约在同一时间举行以及可用直接的来回机票,通过经常试用的机票作出大幅节省。

3. 联合国工作人员提供维持和平特派团的 行政和实质性服务的调职和再调职旅行

95. 联合国从全世界各工作地点调派工作人员为维持和平行动提供服务。它也为特派团的具体员额征聘工作人员。有关征聘人员和调职/再调职的旅行采用大会决定的机位标准。目前的规定始自于1988年1月1日。对调往维持和平行动的工作人员或进行正式工作例如参加会议的工作人员多采用相同的规定。

96. 联合国工作人员空中旅行的基本机位标准是经济舱或定期航班最便宜的票价。较高的标准可根据旅行者的职位(助理秘书长以上)和飞行时间的长短(9小时以上)提供。联合国工作人员旅行机位的标准问题将作为秘书长的报告提交本届大会会议审议。适用指派参加维持和平任务的工作人员的旅行标准应根据旅行机位标准的全盘政策审议。不过,应详细考虑到确保秘书长能适当地对这些任务提供人员,并避免设定条规对为维持和平行动任务旅行的工作人员与为其他正式工作旅行的工作人员产生差别待遇。

97. 由于调职时间较长(通常6个月以上)和没有具体的回程时间,调往从事维持和平行动的工作人员都用单程机票。多数折扣的来回机票最多三个月有效。鉴于联合国购买的大多数的机票的种类,秘书处已尽一切力量与航空公司谈判,以便为时常前往的目的地和行程取得通常减价票价不能取得的降价票价。

98. 考虑到调派工作人员进行维持和平行动所涉的旅行以及多数这些旅行都是个别时间较长的行程,秘书处在为工作人员安排旅行时竭尽一切力量采用最符合使用其资源的成本效益的办法。

D. 可移动的和临时住房

99. 咨询委员会在其报告(A/47/990)中提出向国际工作人员和/或部队提供预制房舍。就这项建议而言,必须强调特派团的住房需要确实联系到当地的生活条件和适当住所的有无,因此同样地在某种程度上依赖东道国政府/当局的遵守情况。通常在任务地区的住房和/或办公室设施的数目有限,因此必须使用可移动房舍。不过在所有情况下,应当探讨每一种可行的住房办法,只有在没有任何其他可行办法时,才使用可移动房舍。因此,如东道国政府不提供免费住房,则根据成本效益在合乎经济要求时,就会为出差人员和部队建造住房和其他设施,而不依赖租用或可移动的房舍。

E. 业务支助手册

100. 为了在较大的程度上改善本组织规划和支助维持和平行动的效益,去年在若干会员国的支持和协调下提出编制联合国业务支助手册项目。本项目和上文所述的调查团手册的作用均在于为维持和平特派团的工作拟订业务和程序准则。

F. 技术改进

101. 秘书处根据秘书长在联合国技术革新现状的报告中所讨论的办法,利用微计算机技术,努力设立外地特派团和特派团之间的办公室自动化和标准化的工作(A/C.5/47/18,第79-90段)。在年底以前,所有特派团的行政支助工作都将利用特别的标准软件达到全面自动化,而多数特派团都将利用电子技术与总部联系。标准软件包括自动化的采购系统以及库存管理系统。运输系统监测每一辆车的产量/效率和

维护需求,并管理零件库存。人事系统自动管理特派团的人事问题,从人事记录的保持到请假的管理。本地出纳和财务系统设定从预算到执行情况报告到定期财务报表的标准化和自动汇报财务的工作;这套系统将随后与采购系统接口,不再需要通过人力转送资料,以确保资料准确无误。此外,电子邮件和其他用于维持和平行动业务支助的电信工具都将予以发展,以便与总部维持密切无间的联系,并达到与外地特派团之间的数据交换。自动化和电信方面的活动将依照联合国的既定标准实施,以确保秘书处整套作业的兼容性。

G. 自行保险问题

102. 维持和平行动数目的急剧增加已使联合国的车辆数量大幅增加,从而相应地增加第三者汽车赔偿保险的总费用--尽管每一车辆的费用并无任何增加。咨询委员会在其报告中要求再次审查这种第三者车辆保险的费用,以便将这种高费用与全世界这类保险的较低标准费用相比较,并考虑是否可能进行自办保险,作为一种替代办法。

103. 车辆第三者赔偿的主要保险一般由当地提供,其理由是成本和行政管理效率方面的考虑,并根据许多东道国本国的规则,它们规定必须为所有车辆采用本地第三者保险。在此同时,所有车辆也多属于全世界性的总保险政策,以便在当地保险赔偿限额之外,至多为每一次事故赔偿1 (XX) (XX)美元。

104. 由于在柬埔寨、索马里、前南斯拉夫和莫桑比克承担大量新维持和平行动,对本地保险的成本效益和效率进行了详细估价,发现这种保险比通过总部保险者提供初级保险所需的费用较多而且行政上的管理也较繁琐。因此,这些特派团的车辆都在总部全面投保。为这些车辆的保险所支付的保险金可能高于全世界这类保险的标准数额,但它包括第三者赔偿的全部保险(在所谓战区内,一般都得支付最高的保险费),比在本地提供这种保险的费用低得多。

H. 东道国协定

105. 目前本组织所采用的政策是在特派团东道国协定中规定由其提供免费房舍和免费或减价水电的规定。因此,在设立特派团之前,作出一切努力,要求东道国政府为工作人员提供办公室房舍,并在可行的情况下,免费或优惠费率提供用水、电力和其他设施。最近在联合国利比里亚观察团(联利观察团)和联合国卢旺达援助团(联卢援助团)的事前谈判中都顺利达成这些要求。目前也在作出相同努力,就现有的部队地位协定和特派团地位协定进行协商,以确保东道国(如有东道国的话)负起义务。不过,显而易见,这些协定必须在特派团的部署展开之前就已拟订。在部署展开之前将全力缔结东道国协定。

106. 在同一份说明中,大会还不妨考虑是否可能与任务区域临近的国家订定“睦邻”协定,这在特派团的后勤支助方面时常担当关键作用。这些协定将正式拟订与联合国的独特关系和与特派团的行动具体有关的特权和豁免。

七、清 理

A. 特派团清理期间的安全程序

107. 最近的经验显示,特派团的清理必须及早规划和准备,以便以迅速而有效的程序来完成这项工作。同时,还明显显示在清理阶段保持充分的安全安排是非常重要的。虽然在清理阶段特派团的任务可以假定已经完成,但是必须考虑在物资以及人力资源还没有完全撤出以前,其职责并没有完全结束。这个阶段的行动必须列入早期规划之中,并且在拟定作业概念时加以讨论。必须斟酌情况在执勤地区保留充分的特遣军事人员以便确保特派团的文职人员和资产在整个清理阶段的安全和保障。

B. 资产的处置

108. 行预咨委会在其报告中请求考虑到最近已经结束的维持和平行动,提出关

于清理维持和平行动后处理资产的一般准则、原则和程序的提议。过去几个月以来联柬权力机构的清理,确实给予联合国一个新的机会,来审查和确定在这种情况下处理资产和转移设备的各种程序。

109. 随着全世界维持和平行动的数目日益增长,将设备转交给其他特派团供它们使用,或者为预期即将派遣的特派团储存这些设备,是清理设备的较好方式,因为转交这些设备将使接受这些设备的特派团的费用减低。在一个特派团收受转交的设备已经明确,或者在编制概算之前已经有所预期,在编制这些概算时将考虑到预期的转交。因此,特派团的概算反映了所需设备的毛额。减去从其他特派团转交的设备,所有这些设备都以标准的单价计算。

110. 在清理维持和平特派团之后,特派团的设备和其他财产将以以下的方式来处理:

(a) 符合既定标准的情况良好设备,或者被视为与现有设备可以配套的设备将转交给在世界其他地方执勤的其他联合国行动,或者储存起来作为“开办人员装备包”供将来的特派团合作;

(b) 其他维持和平特派团不需要,对其他联合国机构、国际组织和非政府组织的行动可能有用,但却不宜储存的设备,将出售给有关的机构和组织;

(c) 任何不需要或无法以上述方式处理,或情况欠佳的设备或财产,将按照联合国的标准规定和程序,在该国按照商业方式加以清理。

(d) 按照上述(a)至(c)分段提到的规定清理之后,剩余的任何特派团资产,和/或在该国已经安装的任何资产,如果拆除将阻碍该国的重建进程,则将献给该国获得适当或承认的政府。特别是机场设施和设备,桥梁和扫雷设备。这种捐献将在事后向大会提出报告。

八、节省维持和平行动经费的各项措施

111. 秘书处认识到必须确保尽可能节省维持和平行动的费用,并且尽可能提高

其效率。秘书处正在进行审查各项维持和平行动的方案。这项方案包括采用更妥善的结构来管理各个特派团,并且以经济有效的方式来加以执行。过去两年来,成功地采用了以下的改善维持和平行动的效率和效果措施,使所需费用有所减少。

重新评估各特派团所需经费

112. 已经对观察员部队、联黎部队和停战监督组织进行全盘改组,因此与1992年比较,已经为联黎部队实际节省了约15%、观察员部队节省了30%;停战监督组织节省了12%的费用。而联莫行动由于综合规划,特派团的扩充(超过1 000名民警)正通过系统的审查所有的需求,包括逐步撤出军事特遣队,以便尽量减少增加预算来满足需求。

订约人员和自愿人员

113. 其他经济有效的征聘来源给联合国节省了大量的经费:更广泛地使用自愿人员,尤其是作为选举观察员(如联柬权力机构和联莫行动);协助重建和人道主义活动(联索行动、联莫行动、和联黎观察团);以及在技术领域,如工程师、无线电技工、工匠等(如联柬权力机构)。

114. 联保部队已经执行利用国际订约人员在联合国经常工作人员的监督下,执行外地特派团的技术职务,这项作法已经证明非常成功。

当地工作人员

115. 联合国在可能的情况下征聘当地工作人员为维持和平行动提供行政支助。但是,经验丰富的国际一般事务人员是不可或缺的,尤其是在特派团早期开办阶段,更必须利用他们来培训和监督当地支助工作人员。新的300号编将用更经济有效的方式来征聘和管理当地工作人员。第二种限制因素是在许多冲突地区,当地工作人员无法自由移动或者不部署在必要的地区。

空中行动

116. 由于采取综合飞机资产政策,联合国总是首先利用现有的特派团的飞机来应付紧急行动的需要,而不从各国政府或商业组织承包飞机。这种安排,虽然给现有的行动增加压力,但确使联合国能够把费用维持在最低水平。例如援卢特派团的撤出就是成功地执行不这项措施,利用来自索马里的飞机提供后勤支助和从卢旺达撤出。不断审查飞机资产的部署,节省了一百万美元的费用。

旅行

117. 如上所述,联合国已经更有效地执行旅行安排,例如尽量利用包机-团体旅行安排,运送军事观察员、民警和选举观察员;包机运送部队;以及从许多商业航空公司获得特价机票。

办公室自动化

118. 自1992年以来,秘书处展开了外地行政管理和后勤领域自动化的主要方案。这项方案包括自动采购盘存和资产管理系统,最新的会计和报告系统,计算机化运输管理系统和计算机化人事管理系统,并且采用了其他用个人电脑管理的后勤支助系统。这些行动使得管理措施更为有效。

工程

119. 执行对基础设施,包括道路和桥梁小规模整修的做法,节省了空中行动,并且将改善后的基础设施在特派团的任务完成之后留给该国使用。例如联柬权力机构,工程项目集中在修复该国全境的道路和桥梁,使得特遣队和选举观察员能够通过陆路旅行而不要采用昂贵的空中运输。

资产的处理

120. 自过渡时期援助团开始,并且现在联柬权力机构已经成功地执行了清理特

派团资产处理标准政策。这使得联合国可以将联柬权力机构超过90 000 000美元的资产转交给其他特派团和/或以较低的成本贮存起来供将来使用。

九、最后意见

121. 本报告尝试讨论攸关维持和平行动的圆满执行和管理的重大问题。已经尽力制定规划框架和其他支助手段,来改善维持和平行动的管理;但是,要达成已经确定的目标尚待进行重大的努力。当然,完成这些提案的步调有赖于是否有充分的资源,尤其是包括人力和财政资源,使得总部在各特派团关键的早期阶段能够提供更大的支助。

122. 大会不妨注意到本报告,并且核可其中所载的各项提议,尤其是关于承付权力(第15段);维持和平预算周期(第17-22段);特遣队人员死亡和残障福利(第67-71段);特派团开办人员装备包(第76和77段);偿付特遣队自备的设备(第82和83段);设备的双边供应(第84段);东道国协定(第105和106段);及资产的处理(第108-110段)。

123. 在会员国支持上述各项行动和提供必要的资源的情况下,联合国可以大大改善的能力来执行和管理维持和平行动,充分准备面对将来的挑战。

附件一

行政和预算问题咨询委员会提出的问题摘要及已采取的行动和建议

A/47/990 的段次	问题摘要	已采取的行动和/或建议	本报告的 段次
3和4	改善绩效报告的编制, 包括拟议和实际的员额表	编制更完善的绩效报告和提出预算的格式少用文字并载列更多的广泛分析性表格和图表	29-31
5	部署的军事和警察人员如果超过核准的编制应向安全理事会提出报告	接受和同意这种意见	-
6	提出关于设立新的高级职位的理由	就这个问题印发了报告(A/C.5/48/26和Add.1)	57和58
7	请求追加资源应该明确说明和提出理由	适用上面第3和第4段的同样意见	17-22
7	秘书长关于维持和平行动经费筹措的报告应该载有详细的组织图	适用上面第3和第4段的同样意见	17, 25
8	维持和平行动的财政报告篇幅应该缩小, 并且载列更多的表格和图表	适用上面第3和第4段的同样同意	17, 25
9	秘书长的报告应列入一种更完善的关于自愿捐款 的编制格式	提出的所有财政报告中将列入自愿捐款, 捐款对于有关的预算项目的影响将在正文中加以说明	-
10	明确规定摊派的预算对人道主义和发展活动的作 用	提议将摊款作为在考虑一项新行动时整个人道主义需求的技术调查的组成部分; 特派团预算应包括圆满执行特派团任务所需的活动	14

附件一(续)

A/47.990 的段次	问题摘要	已采取的行动和/或建议	本报告的 段次
11	要求从各国政府借调文职人员执行非核心职能	设法从会员国和其他国际组织借调人员	51和52
12	改善甄选民警监测人员和进行培训的措施	正在编制民警监测人员培训、程序和手册；请会员国编制各册以供迅速部署	46和47
13	根据纽约的标准来计算人事费用	正在根据各个特派团的全世界平均费用编制一般人事费用表	26和27
15	为各国政府提供的文职人员参与工作制订具体准则	已制订使用文职人员具体准则(见A/48/707)	51和52
16	改善维持和平行动的行政人员的培训	提议派遣特派团开办小组作为外地特派团的初期工作人员	59和60
16	加强各特派团的内部审计、评价、调查和管理咨询服务	任命驻地内部审计员	48
17	利用顾问和专家执行维持和平行动的技术和其他援助	只有在联合国的资源内无法找到适当的技术和专门知识才能利用顾问	50
18	利用国际订约承办人员	利用国际订约承办人员(见A/48/707)	53和54
19	利用联合国志愿人员和其他们的服务条件	维持和平行动应扩大利用自愿人员，特派团与开发计划署/志愿人员签订的具体协议对这方面的协作有所规定，开发计划署/志愿人员方案按照既定的条例独立管理志愿人员	55和56

附件一(续)

A/47/990 的段次	问题摘要	已采取的行动和/或建议	本报告的 段次
20	确定特派团的生活津贴和其他津贴	已加以说明	63-66
22	利用水陆运输方式进行轮调和遣返部队回邻近的国家	已经采用并将继续采用水陆运输服务运送人员和设备	85和86
23	东道国的义务	今后在部署特派团之前将先就部队/特派团地位协定进行谈判;目前正斟酌情况重新谈判现有的协定	105和106
24	没有必要地使用预制住房单位	在经济情况许可时将建筑房地,而不使用预制住房单位	99
25	审查军职和文职人员的所有应享权利、津贴和服务期限	已经进行审查,以期确定合理的服务期限	63-66
26	向特派队自己提供种种服务	如果每个特派队自己提供这种服务,特派团的费用将更高;今后的预算将具体列明各项费用	87
26	审查军事特派队的死亡和残疾福利	提议订正偿还特派队死亡和残疾偿金政策	67-71
27	当地工作人员参与合办工作人员养恤基金	提出建议供联合国秘书处合办工作人员养恤金审查	74
27	对受雇于维持和平行动的所有人员享有适当的死亡和伤残福利	建议在外地特派团设立当地赔偿委员会来管理特派团任命的工作人员的工作人员的附录D福利;此外,还应安排商业工作人员的赔偿办法	72和73

附件一(续)

A/47/990 的段次	问题摘要	已采取的行动和/或建议	本报告的 段次
28	审查偿还部队派遣国的特遣队自备设备办法	建议偿还特遣队自备设备应根据协议的计算标准价值、使用年限折旧率数额表来计算并仅限于大体和容易计算的物品	82和83
29	设备从一个特派团移交到另外一个特派团应反映在编列的预算中	提议将过渡时期援助团和联东权力机构使用的清理政策,应作为今后处理移交设备的依据	108-110
30	维持和平行动的采购	扩大使用应急订购采购方法	78
31	购置符合特派团需要的设备	正在根据实际的外地需求制订标准设备规格,以期确保设备能够配套并且经济有效	79
32	空中行动的费用	正在使长期规划制度化,包括长期租借飞机以及利用应急订购取得空中服务	88-89
33	车辆的分配	在提出的(绩效报告)中对车辆的分配加以说明并提出理由	31
34	第三方车辆保险费用	秘书处已对第三方赔偿责任进行审查,还在审查是否可能实施有限的战争风险自我保险	102-104
35	为推动维持和平行动进行宣传提供资金	建议特别针对当地居民进行有关选举监测、裁军等宣传活动的费用应由各特派团预算支付	28
36	从维持和平行动支助帐户调拨所需经费	秘书长关于支助帐户的报告中之加以讨论	-

附件一(续)

A/47/990 的段次	问题摘要	已采取的行动和/或建议	本报告的 段次
37	需要一份费用清单和维持和平行动使用的标准 设备和服务,以便编制概算	正在订正标准费用手册	26和27
38	在任务地区和总部大大加强内部审计	提议对各特派团指派驻地内部审计员	48
39	缺乏关于清理维持和平行动后处理资产的准则 和程序	如上所述,提议将过渡时期援助团和联柬权力 机构所使用的政策作为清理维持和平行动后处 理资产的准则依据	108-110
41	未交付和迟交付维持和平行动摊款	向各会员国提出建议	37-41
42	采用12个月的财政期间	赞同文件中提出的12个月的财政期间的建议	-

附件二

联合国调查团手册

标题摘要

一、导言

体制方面：立法基础、组织程序。

二、特派团的任务

职权范围、组成、活动

三、联络和预先调查

地缘政治审查

行动规定和安全审查

与地方当局建立联系

与其他国际实体建立联系

联合国人员的进驻

评价和风险分析

四、任务分析

行动概念

安全考虑

拟议的组织

五、行政管理分析(评估支助需求)

后勤： 住宿

技术基础设施和服务

安全

口粮

信号和通讯

采购和供应

运输/行动控制

仓储

维修设施/服务

保健服务和医疗用品

财政： 财务情况/货币规定

可能影响出差生活津贴的因素

财政事务

人事： 所需的支助人员的人数和种类

签证和海关规定

福利和文娱服务

当地工作人员的供应和质量

总务： 邮政

办公室设备和用品

确定当地资源的供应

六、特派团的结构

组成

授权的范围

指挥系统

七、特别方案(如果适用)

民政事务

选举程序

人道主义事务

宣传方案

其他方案

八、任务期限

筹备： 总部的指示和程序

简报

国别研究

主要联系清单

特派团的行程

工作队的装备

与总部联系的程序

旅行安排

实地阶段：侦察

报告协调

结束阶段：向总部提出报告

任务分析

行政管理分析

后勤规划因素

确定后勤需求

附件三

联合国标准费用手册 费用的类别

1. 文职人员

- (a) 国际工作人员薪金；
- (b) 一般人事费；
- (c) 工作人员薪金税；
- (d) 危险工作地点津贴；
- (e) 出差生活津贴；
- (f) 区域旅费。

2. 军事人员

- (a) 偿还部队费用；
- (b) 特遣队自备装备；
- (c) 死亡和伤残。

3. 运输--车辆

购置费用。

4. 运输--空运业务

购置费用。

5. 通讯设备

购置费用。

6. 数据处理设备

购置费用。

7. 住宿设备

购置费用。

8. 其他设备

购置费用。

附件四

维持和平预算拟议的附件标准清单

	说明
	导言
一	现在的任务期间的详细概算一览表
二	各阶段预算(开办和经常费用)
三	概算补充资料(现在的任务期间)
四	现在的任务期间之后的12个月期间的概算
五	概算补充资料(12个月)
六	组织结构图
七	按部门和职等开列的拟议的文职人员员额表
八	职务说明(如与标准有所不同)
九	比率分析
十	拟议部署的军事和文职人员
十一	文职人员和有关费用
十二(a)	各部门的军队编制
十二(b)	车辆需求一览表(财政)
十三	空运业务需求(直升机/固定翼)一览表(财政)
十四(a)	按部门开列的通讯设备需求一览表
十四(b)	通讯设备需求一览表(财政)
十五(a)	按部门开列的计算机设备需求一览表(财政)
十五(b)	计算机设备需求一览表(财政)
十六	按月份显示拟议的军事和文职人员部署条形图