

大会

Distr.: General
6 May 1999
Chinese
Original: English

第五十三届会议

议程项目 143(a)

联合国维持和平行动经费筹措的行政和
预算问题:联合国维持和平行动经费

确定向会员国偿还特遣队所属装备费用的筹措改革程序的执行情况的 报告

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 1998 年 10 月 7 日关于确定向会员国偿还特遣队所属装备费用改革程序第一个整年执行情况的报告(A/53/465),以及关于偿还特遣队所属装备的第四阶段工作组的报告(A/C.5/52/39)。咨询委员会在审议这些报告期间同秘书长代表会谈,该代表提供了更多资料。
2. 这两份报告都是根据大会 1996 年 4 月 11 日第 50/222 号决议和 1997 年 6 月 17 日第 51/218 E 号决议提出的。秘书长在其报告第 1 至第 13 段中大致介绍了致使编制该报告的有关发展。
3. 在这方面,咨询委员会忆及,大会在其第 50/222 号决议中虽然决定审查关于确定向会员国偿还特遣队所属装备费用改革程序的执行情况,但还决定这项审查和它要求秘书长提出的报告应涉及经改革的程序的所有部分,特别是秘书长在其报告(A/50/807)中没有具体核可的工作组建议中那些部分,并且在这方面请秘书长在上述报告中包括关于所通过的制度与秘书长报告(A/50/807)及行政和预算问题咨询委员会报告(A/50/887)中所载其他提议间差异的比较数据。
4. 大会在其第 51/218 E 号决议中,除其他事项外,请秘书长先召开第四阶段工作组会议,然后才提出他关于

改革程序后第一个整年的执行情况的报告。在这方面,咨询委员会注意到维持和平行动特别委员会 1998 年 5 月 21 日报告中的建议(A/53/127,第 76 段),并回顾大会在其 1998 年 12 月 3 日第 53/58 号决议第 2 段中核可了载于特别委员会报告第 44 段至第 115 段中的提议、规则和结论。

5. 经提出要求,咨询委员会获得了附在后面的表。该表概述了工作组的建议和秘书长的建议。咨询委员会建议,为了避免混淆及防止误用大会的决定,大会核可的特遣队所属装备新安排应作为大会有关决议的附件。

6. 咨询委员会在下列各段中的意见、评论和建议特别注意到秘书长和工作组意见不同的那些部分。

谅解备忘录的法律约束力(工作组报告第 65 段)

7. 关于秘书长的报告(A/53/465,第 15 段)讨论的这个问题,咨询委员会商定,联合国和部队派遣国之间谈判拟订文件的最后形式、包括所用标题,可以与大会将核可的谅解备忘录范本不同,但是,在大会第 50/222、51/218 E 号决议及大会以后各有关决议所载的实质性的规定,对所有会员国都应是一样的。

在敌对行动或被迫放弃的情况下遭受的损失或损坏的偿还额(工作组报告第 66 段)

8. 秘书长报告第 16、17、52(a)和 53(d)各段已讨论了偿还额问题。咨询委员会已在其报告 A/50/887 第 12 和 13 段及其报告 A/52/410 第 8 至第 10 段中表示了对这个问题的意见。委员会还提请注意《关于偿还和控制参加维持和平行动的部队派遣国特遣队所属装备的政策和程序手册》(特遣队所属装备手册)第 2 章第 16 至第 22 段。

9. 根据现行作法,在因一次敌对行动或被迫放弃而造成损失或损坏的情况下,联合国将在按一般的公平市价计算的损失总额等于或超过 25 万美元的阈值时负责赔偿每一件主要装备。咨询委员会忆及,如其报告 A/50/887 第 12 和 13 段所示,虽然秘书长已同意第二和第三阶段工作组关于偿还一般的公平市价等于或超过 25 万美元的主要装备的意见,但他未同意对价值低于 25 万美元或那些总价值超过 25 万美元的装备进行偿还。咨询委员会在 A/50/887 第 13 段中还概述它对如何处理这一问题的看法。大会第 50/222 号决议赞同委员会在其报告 A/50/887 中表示的看法;委员会曾建议,应考虑承认有可能发生损失数件其单独价值不到 25 万美元的装备的情况,作法是在租赁费率中增列一个系数,以赔偿会员国因敌对行动或被迫放弃可能遭受的损失或损坏。因此,由于敌对行动或被迫放弃而损失或损坏的次要装备、包括零件不单独偿还,但列入特派团系数。在这方面,委员会得知后来制定了关于敌对行动/被迫放弃的特派团系数,此系数不得超过湿租赁费率自我维持和零件部分(或)湿租赁费率维持费率的偿还率的 5%。这一系数的应用将由技术调查队在开始设立特派团时决定。

10. 咨询委员会在其报告 A/52/410 第 10 段中说,它得知供应协定附件 B,第 6 节(损失或损坏)第 18 段应改为:“遇有因单独一次敌对行动或被迫放弃引起损失或损坏的情况,联合国将承担按通用公平市价汇总计算等于或超过 250 000 美元限值的每一件主要装备的偿还责任”。咨询委员会得知,虽然供应协定范本尚待大会核可,但秘书处已予以使用。

11. 秘书长在其最新报告(A/53/465)和向第四阶段工作组作出的陈述中,提出了联合国赔偿因敌对行动或被迫放弃而造成损失或损坏的一般财务限额(第 52(a)段)以及计算要偿还数额的方法(第 53(d)段)。工作组尚未按其报告 A/C.5/52/39 第 66(b)段所示,提出一个财务限

额。工作组建议“鉴于可能有涉及巨大索赔额的索赔,秘书处应提出处理这种索赔的适当措施”。

12. 咨询委员会认为,大会将核可的程序应该对部队派遣国公平,但是也应提供一个实际可行的机制,使联合国能处理数额可能很大的索赔。委员会指出,根据新的特遣队所属装备安排,部队派遣国带到特派团的一切装备必须事先获得联合国核准。委员会强调必须在部署特遣队和特遣队所属装备之前就最后商定并签署谅解备忘录。新安排要求同部队派遣国就特别装备单独进行谈判。此外,委员会注意到飞机和船只未列入供应协定,它们是联合国和有关部队派遣国之间单独谈判的项目。

13. 但是咨询委员会注意到迄今为止联合国在这方面的经验很有限。如秘书长报告附件二所示,最近的索赔额介于 500 000 美元至 1 500 万美元之间。咨询委员会注意到,联合国保护部队和东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡时期行政当局已提出六项索赔,总额为五千万美元(A/53/465,第 47(c)(二)段)。

14. 考虑到联合国在处理大数额索赔方面经验很有限,以及因特遣队的索赔无法预测而未拨出预算经费,委员会认为在现阶段无必要为赔偿敌对行动或被迫放弃造成的损失或损坏制定一个财务限额。委员会注意到秘书处尚未正式表示如何制定这一限额。在这方面,委员会建议秘书处向大会提出关于处理大数额索赔的提议。这种提议应包括自我保险或商业保险。

15. 关于计算应偿还数额的方法,委员会同意秘书长在其报告第 53(d)段中提出的提议:所损失装备的一般公平市场价值或剩余价值,以两者之中较低者为准(A/53/465,第 53(d)段)。

联合国对运输期间的损失或损坏的责任(工作组报告第 68 段)

16. 秘书长报告第 19、20 段和 52(b)段已经讨论了这一问题。咨询委员会同意秘书长提出的行动方针,以执行工作组的各项建议,并建议将商业备选办法纳入审查中。委员会建议将就此进行的审查结果提交大会第五十四届会议。

特派团系数的普遍性(工作组报告第 69 段)

17. 咨询委员会从秘书长报告第 21 段注意到,特派团系数是在特派团任务开始之前由秘书处确定的,以便获得预算经费并确定可靠的概算。委员会认为,特派团系

数的质量、及时性和可靠性取决于技术调查采用的专门知识以及调查期和开始执行特派团任务之间的时间差。委员会得知,可应部队派遣国请求随时更改特派团系数,甚至在工作组所建议的三个月期满之前就这样做。委员会还得知,秘书处在 1998 年期间应一个部队派遣国的请求,在执行任务第三个月期满之前进行了技术调查。委员会同意秘书处的立场,即认为如果任务区的情况发生变化,目前的程序允许甚至在三个月到期之前审查特派团系数。

规定对目前各特派团适用程序的日期(工作组报告第 72 段)

18. 咨询委员会注意到,工作组建议提出一项规定截止日期的计划,所有特派团在此日期之后都应按照新制度执行任务,秘书处对此表示同意。委员会请秘书长尽快拟订这一计划。

追溯执行(工作组报告第 73 段)

19. 关于秘书长报告第 26 至 28 段中指出的追溯实行特遣队所属装备安排,咨询委员会同意工作组的观点,即特遣队所属装备新程序优于旧程序,因为新程序得到充分执行后,将大大便于处理索赔和进行支付。咨询委员会要求秘书长加快拟订这一计划。但正如委员会关于联合国维持和平行动的报告(A/53/940)和审计委员会提交给大会的关于 1998 年 6 月 30 日终了的财政期间联合国维持和平行动帐目的报告(A/53/5,第二卷)所指出的,在追溯实行新安排方面出现若干问题,尽管这些问题主要是过渡性的。委员会认为,对偿还特遣队所属装备费用的新旧制度所涉经费问题进行费用很高的比较研究毫无助益。正如秘书长报告(A/53/465,第 27 段)所指出的,“只有在处理完已清理结束或正在清理结束的特派团的所有有关索赔后,才能完成”此项比较研究。委员会认为,这项研究工作主要针对以往情况,不会影响会员国与联合国谈判的内容,无论谈判的依据是旧程序还是追溯执行新程序。因此,委员会认为进行此项研究好处不大。但在关于清理结束维持和平行动的报告中,应提供足够数据,以便确定追溯实行新特遣队所属装备安排的影响。

对主要装备标准的审查(工作组报告第 76 段)

20. 关于偿还费率、性能标准和审查日期的讨论情况见秘书长报告第 31 段、46 段和 53(e)段。大会 1994 年 12 月 23 日第 49/233 A 号决议附件指出了审查周期。

21. 咨询委员会注意到,出于工作组报告第 92 段所述理由,已建议更改审查日期。正如秘书长报告第 45 段所指出,秘书长已建议第四阶段工作组进行费率审查。委员会得知,不能按原订计划进行费率审查。

22. 鉴于推迟审议工作组报告和晚提交秘书长的报告,秘书长的代表告知委员会,可能接受工作组报告中确定的日期,即 2001 年。咨询委员会经询问后从秘书长代表处获悉,如按照所提出的审查日期,可对性能标准和偿还费率进行审查的结果可列入从 2002 年 7 月 1 日开始的有关年度的概算中。但在与委员会进行讨论期间,秘书处提出在 2000 年春进行审查的可能性。委员会同意这样做,相信审查的结果会被列入 2001 至 2002 年期间维持和平行动的预算。

办公室用品(工作组报告第 81 段)

23. 虽然咨询委员会赞同工作组关于经修订的性能标准的意见,但同意秘书长在其报告第 37 段中提出的意见,即在进行下一次费率审查期间,应讨论偿还整个特遣队还是只偿还担任行政管理职务的部队的办公室用品费用问题,以及费率基数问题。

洗衣和清洁(工作组报告第 83 段)

24. 咨询委员会得知,目前执行的洗衣和清洁费率不包括干洗开展业务需要的特殊服装、理发、裁缝和补鞋;工作组同意将干洗开展业务需要的特殊服装列入目前费率,但不会按照秘书处的建议列入理发、裁缝和补鞋。咨询委员会注意到秘书长报告第 39 段阐述的秘书处的意见。

帐篷和住宿(工作组报告第 84 段)

25. 秘书长报告第 40 段和 53(a)段提到了该问题。工作组报告第 84 段提到特遣队所属装备手册附件 B 第三章第 20 段规定“如联合国在特遣队居住在帐篷六个月后仍不能提供长期、半牢固或牢固的住所,特遣队可按帐篷和住所自我维持费率获取偿付。此项合并费率将维持至人员均已住入按住所费率规定的标准住所为止。”帐篷费率是 20.00 美元,住宿费率是 36.00 美元。第三阶段工作组报告(A/C.5/49/70,附录二,B)和经修订的《供应协定范本》(A/51/967 和 Corr.1 和 2,附件 C)中也提出了 36.00 美元这一金额。

26. 在与秘书长的代表进行讨论期间,委员会得知双重支付旨在为特遣提供额外资助,以使他们能够在当地建造或租用住宿。已印发的文件均未说明这样做的理由,

也没有任何背景文件提及窘迫因素。目前,还未向部队派遣国进行任何双重支付。但委员会得知,没有出现部队派遣国对该问题提出异议的情况。委员会得知,关于今后执行问题,可在就谅解备忘录进行谈判时讨论特遣队所属装备手册附件 B 第三章第 19 段中提到的通知。如果联合国不能在六个月期间提供硬墙住房,秘书处应就谅解备忘录进行谈判时告知部队派遣国,可提议在谅解备忘录中列入 36.00 美元的住宿费。

27. 咨询委员会注意到,工作组在其报告第 85 段中建议拟订一个机制,根据此机制,秘书处可在提供坚固住房显然不切实际和不具成本效益的情况下请求暂时不对短期特派团适用这一双重支付原则。这给人的印象是工作组承认联合国不能提供住宿可能情有可原。咨询委员会认为,如果住在帐篷或其他地方六个月后,部队住宿费增加,应报销其实际住宿费,最高为 56 美元,但绝不能低于 36 美元。如果大会同意这项建议,则需修改《供应协定范本》。

联合国根据租赁安排的赔偿责任

28. 秘书长报告第 47(b)段和 53(c)段概述了这个问题。咨询委员会报告 A/50/887 第 11 段也论述了这个问题。秘书处认为,由于有关费率中包含了补偿此类损失的保险系数,而且,如果将这些不追究责任事件的损失要由联合国承担,将构成双重付款。更重要的是,如果会员国未提供资金,秘书处便无法及时付款。因此,委员会同意秘书长在其报告第 53(c)段中表示的立场。

经修订的《特遣队所属装备手册》

29. 咨询委员会注意到,第五阶段工作组将于 2001 年对赔偿率进行审查。工作组报告第 93 段和秘书长的报告第 45(a)段预期至迟于 1999 年中完成对特遣队所属装备手册的修订。经询问后,委员会从秘书长代表处获悉,鉴于大会要到 1999 年中以后才会核准第四阶段工作组的建议,特遣队所属装备手册修订工作的实际完成日期将为 2000 年中。要在第五阶段工作组开会前补充更新所属装备手册的现有版本。委员会认为,待第五阶段工作组的工作完成后再印发经修订的手册似乎较为可行。

30. 考虑到大会第 51/218 E 号决议第 1 段,咨询委员会建议,在大会审议工作组报告(A/C.5/52/39)、秘书长报告(A/53/465)和委员会报告(A/53/944)并采取行动后,应编制经修订的供应协定/谅解备忘录范本。

在审查和评估装备的通用公平市价方面的专门知识

31. 在它就审计委员会关于联合国维持和平行动的报告(A/53/940)提出的报告中,咨询委员会建议,在审查和评估设备的通用公平市价方面,联合国可酌情利用外部独立专家来补充联合国内部的专家。委员会建议在 2000 年进行这项审查,以便将审查结果列入 2001 年 7 月 1 日至 2002 年 6 月 30 日期间的维持和平预算。

其他事项

32. 咨询委员会提请注意其报告 A/53/895 的第 47 段,其中委员会强调必须在有关谅解备忘录中列入关于秘书处和会员国的义务的明确资料,包括需在五年内提出索赔的期限。

33. 委员会还要求今后的维持和平预算列入关于偿还部队派遣国费用安排的完整资料,执行情况报告应提供数据,表明与最初估计数相比的实际支付数额或待支付数额。

附件

关于确定偿还特遣队所属装备费用给会员国的程序改革后第一个整年的执行情况报告

议题	工作组的建议(A/C.5/52/39)	秘书处的建议(A/53/465)
1. 《谅解备忘录》的法律约束力方面	只要有关协议的法律约束效力不变,谅解备忘录的最后形式或可更改。例如协议可以是谅解书或供应协定而非谅解备忘录。	建议核可
2. 解决争端	正式确定程序,如果部队派遣国与联合国之间对于特遣队所属装备问题有分歧,可据以与秘书处代表联系。	建议核可
3. 偿还期	在结束清理期间减少主要装备和自我维持费率。订正费率将为在结束清理之前偿还的每月租金和自我维持费率的 50%。	建议核可
4. 特遣队所属装备手册	至迟在 1999 年年中完成特遣队所属装备手册的审查和修订。	建议核可,不过,由于审查工作及秘书长报告(A/53/465)和第四阶段工作组建议的核准工作延迟进行,因此日期定在 2000 年中较为实际。
5. 联合国后勤支助标准	工作组关于确定后勤支助标准的建议已由秘书处审查过,目前已经在外地行政和后勤司内部执行一项方案来确定联合国提供的货物和服务的支助标准。	建议核可
6. 任务区装备逾期归还的偿还费率	对于联合国造成的特遣队所属装备的遣返逾期过久(超过 14 天),将按干租租赁费率偿还部队派遣国。	建议核可
7. 主要装备的使用	使用流动厨房拖车等主要装备的特遣队将只获得饮食供应的自我维持偿还费。偿还装备将构成双重付款。	建议核可
8. 士兵装备包和自我维持之间的关系	在部署到特派团之前核准一份针对特定特派团的标准个人装备清单。	建议核可
9. 通讯	建议订正用于偿还通讯自我维持费的性能标准。	建议核可
10. 饮食供应和电力自我维持类别	说明对需要为主要营地以外的观察哨所或次级单位提供支助的特遣队进行偿还的程序。	建议核可
11. 规定对目前各特派团适用程序的日期	提出一项有截止日期的计划,在此之后,所有特派团均适用新制度。将提出这项计划,供大会在 1998 年底审议和批准。	建议原则上核可。秘书处继续为过渡到新的偿还制度制定一个计划。这项计划的提出取决于对所需军事经费进行的全面评价,目前正在与军事顾问和部队指挥官协调进行此项评价。将需要分阶段在各特派团执行订正程序,以便考虑到根据旧程序已全额偿还给各国的一些现有装备的有用年限。
12. 追溯执行	秘书处讨论了追溯执行的费用问题。工作组建议不改变追溯执行新程序的目前做法。工作组进一步建议秘书处就追溯执行产生的财政影响编写一份详细报告并提交给大会。	只有在处理完所有已结束的特派团的有关索赔后,才能精确评价追溯执行新程序的费用。
13. 办公室用品、爆炸物处理、识别、医务支助、洗衣和清洁、防御工事用品、和核、生物和化学防护	讨论了这些问题,建议在第五阶段工作组审查费率和性能标准时进一步予以审查。	建议核可

(需另外讨论并作出决定的议题)

议题	工作组的建议(A/C.5/52/39)	秘书处的建议(A/53/465)
14. 对于因敌对行动或被迫放弃而造成特遣队所属装备损失提出的索赔规定财务限额	不应该对合理的赔偿要求设定上限,秘书处应为处理这类赔偿要求制订适当程序。	大会不妨考虑对因敌对行动或被迫放弃而造成的特遣队所属装备的损失提出的索赔规定财务限额。
15. 在运输期间装备损失或损害超过该件装备的通用公平市价的 10%时联合国应负的责任	秘书处将说明和执行损失或损坏的问题,以确保在特遣队所属装备于运输期间受到重大损坏时(超过该件装备的一般公平市价 10%),部队派遣国得到补偿。	在执行这项建议之前,进行一项研究,以确定它是否切实可行并确定其行政费用。在多数情况下,损坏应由运方保险来支付。
16. 特派团系数的普遍性—要求在特派团任务的第三个月进行审查	应在特派团设立后第三个月审查特派团系数。	不需要在第三个月审查,一旦发生重大变化,首席行政干事现在就可以要求进行审查。
17. 双重支付住宿和帐篷费用	如特遣队在执行任务六个月后仍未住入硬墙住房,便继续目前的双重支付 56 美元的办法(20 美元帐篷,36 美元住宿)。秘书处在提供坚固住房显然不切实际和不具成本效益的情况下,可请求暂时不对短期特派团采用这一办法。	建议如果六个月后仍未提供适当的住宿方支付每人/月 36 美元的住宿费。
18. 在联合国未按照租赁规定履行其全面责任的情况下,它为赔偿“不追究责任”损失应该担负的额外财务责任	第四阶段工作组未讨论此问题。如 A/50/807 号文件第 31 段所述,以前各工作组提议,如果联合国未按照租赁规定履行其全面责任,“不追究责任”事故引起的损失或损坏的整个责任将转由联合国承担。	秘书处建议大会审查其决定,因为在“不追究责任”事故保险费中已含保险系数,这样将构成双重支付。
19. 偿还因敌对行动或被迫放弃而造成的装备损失的依据	工作组建议继续采用目前的政策,即默许用通用公平市价(较不适用于租赁费率偿还)作为偿还的计算依据。	秘书处认为,偿还装备的依据是:所损失装备的通用公平市价(较不适用于租赁费率偿还)或剩余价值,以两者之中较低者为准。
20. 审查主要装备标准—第五阶段工作组进行审查的拟议日期	工作组建议,秘书处应在 2001 年召开第五阶段工作组会议,审查和确认偿还费率、程序和标准。	秘书处原先建议在 1999 年召开第五阶段工作组会议。但是,由于审查秘书长的 A/53/465 报告,以及核可第四阶段工作组建议的工作延迟,秘书处现在赞同工作组的建议,即在 2001 年召开第五阶段工作组会议,以及审查费率。进行《特遣队所需装备手册》编写工作人员经裁减后,目前集中审理积压的索赔,他们需要有更多时间来筹备会议。