

联合国
大会
第四十九届会议
正式记录

第五委员会
第 25 次会议
1994 年 11 月 29 日
星期二上午 10 时举行
纽约

第 25 次会议简要记录

主席：泰尔林克先生（比利时）

行政和预算问题咨询委员会主席：姆塞莱先生

目 录

议程项目 132：联合国维持和平行动经费的筹措的行政和预算问题

(a) 联合国维持和平行动经费的筹措

本记录可以更正。
请更正在一份印发的记录上。由代表团成员一人署名。
在印发日期后一个星期内送交正式记录编辑和科（
联合国广场2号K2-794室）。

各项更正将在本届会议结束后按委员会分别汇编印成单册。

Distr. GENERAL
A/C.5/49/SR.25
12 December 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

上午 10 时 25 分宣布开会。

议程项目 132：联合国维持和平行动经费的筹措的行政和预算问题（A/48/421 和 Add.1，A/48/622，A/48/912，A/48/945 和 Corr.1；A/49/557 和 A/49/664）

（a） 联合国维持和平行动经费的筹措

1. TAKASU 先生（财务主任）对秘书长关于维持和平行动的有效规划、预算编制和行政管理的报告（A/48/945 和 Corr.1 及 A/49/557）进行了介绍。这些报告谈到了与规划、预算、财务、执行方法以及程序、人员、设备和用品有关的问题。

2. 最近几年来，维持和平行动的数量和规模显著增大，1990 年以来其费用增加了 7 倍。特派团任务的范围也扩大了，因此有必要提高支助的质量，不仅从秘书处所要做的工作方面来看有此必要，而且从会员国作出的按时全额支付其摊款的承诺方面来看也有此必要。截至 1994 年 11 月 15 日，未缴纳的摊款达 16 亿美元，维持和平储备基金已经耗尽。由于漫长的预算审查和核定程序，会员国的分摊工作落后了，而且迟交摊款导致现金周转发生严重困难。维持和平行动的每月开支总计大约 3 亿美元，由于会员国迟交摊款，使得本组织无法向部队派遣国偿付款项。

3. 为了改善和增强联合国的维持和平行动能力，必须解决三类问题：财务、人员和设备。在这三类问题中，建议本委员会优先考虑的领域有八个：在财务类中有财务授权、预算周期、预算格式和维持和平储备基金；在人员类中有国际订约人员以及特遣队死亡和伤残抚恤金；在设备类中有特派团开始工作时所需的成套用品和特遣队拥有的设备。

4. 第一个优先考虑的领域是财务授权，它使秘书长能够执行安全理事会决定的和等待大会批准的新的或扩大的维持和平行动。秘书长建议把行预咨委会的承付款项权力从 1000 万美元增加到 5000 万美元，以免耽误执行会员国给予的任务。秘书

长进一步建议,如果超出这一限度,则大会应当批准根据初步概算得出的至少三个月的行动开支的承付款项权力。他还建议,在审查和核定全部预算以前,大会应当允许把一次行动的初步概算的三分之一或承付款项权力的水平——以较低者为准——分摊给各会员国。

5. 关于第二个优先考虑的领域,即维持和平预算周期,他说,目前的程序涉及到不同的任务期限,因而导致大量的预算报告而给行政和预算问题咨询委员会和会员国带来过重的负担,同时进程的延误加上摊款的迟交正在造成维和行动上的严重困难。因此,秘书长建议以一年为一个预算周期。关于可以按维持水平编制预算的行动,建议按日历年编制年度预算,只按任务期限分摊行动费用。至于其他行动,建议力求按任务期限以及最多不超过六个月的延长期限的月承付款项权力进行核准,但条件是安理会延长了任务期限,对每次行动的预算一年审查两次,但是12个月的费用概算的时间安排应当与大会的年度预算审查同步。那样就可以减轻第五委员会、行预咨委会和秘书处的 workload,便于会员国将每次为期12个月的维持和平行动的预计分摊费用通知各自的财务当局。那样还可以为秘书处更加有系统地制订远期计划提供更好的依据,避免财务授权中出现失误、迟迟不交会费或交的数额不足等现象,并改善维持和平行动的现金周转。

6. 至于第三个优先考虑的领域,即预算编制和预算格式,秘书长建议,预算编制和费用概算应当标准化,预算格式应当简化。

7. 第四个优先考虑的领域就是需要提高维持和平储备基金的数额。由于未交会费的数额大,造成现有现金严重不足。维持和平储备基金目前有6420万美元,而核准数额是1.5亿美元。因此,秘书长建议将该基金的数额提高到8亿美元,这大致相当于三个月的开支。他强调,能否提高到这一数额取决于会员国是否作出缴纳其未交会费和欠款的承诺。

8. 关于第五个优先考虑的领域,即国际订约人员,他说,使用这种人员,特别

是在维持和平行动中使用的这种人员，是减轻目前和今后外勤业务中存在的文职人员严重短缺现象的一项创新办法。这种办法的优点包括加快了安排合格人员的速度，改进了利用否则不可能获得的熟练人员队伍的途径，以及减轻了外勤行政管理人員和总部的负担。

9. 至于第六个优先考虑的领域，即特遣队人员死亡和伤残抚恤金，他谋求本委员会就有关死亡抚恤金的两种备选方案提供指导：一种是实行目前用于军事观察員的政策，按照这项政策，赔偿金，以不包括津贴在内的年薪的两倍为限，或者是5万美元，以较高者为准；第二种是维持目前的安排，根据这种安排，向部队派遣国偿还已支付的赔偿金但条件是其索偿业已经其审计长充分证明为以依照适用于在该国武装部队服役人员的国家法律的具体规定支付的款额为依据，而且最高限额必须由本委员会决定。

10. 关于第七个优先考虑的领域，即特派团开始工作时所需的成套用品，新的特派团有了这些用品就能够在维持和平预算核准以前及时投入工作。建议保持设备和供应品的储备性库存，其中包括来自已结束的特派团的完好设备，以便为上述所需的成套用品作准备。

11. 关于第八个优先考虑的领域，即特遣队拥有的设备，提出的建议如下：应当编制标准折旧表，包括标准化的设备清单，以简化程序；这种表应当表明偿还费率，具体数额视由联合国还是由会员国负责设备维修而定；应当向大会提供此表并将此表列入送交部队派遣国的通知。

12. 姆塞莱先生（行政和预算问题咨询委员会主席）在介绍行政和预算问题咨询委员会的报告（A/49/664）时说，早就应该对维持和平行动的若干行政和预算方面的工作进行改革了。秘书长报告（A/48/945和Corr.1）以及行预咨委会报告为讨论这一改革提供了一个独特的机会。因此，他想强调一下行预咨委会根据秘书长的建议所提出的意见。正如在其报告中所表明的那样，行预咨委会已经查阅了秘书长的其

他几份报告，同时，对秘书长的各位代表提供的大量资料的审查使它受益匪浅。

13. 行预咨委会赞同秘书处采取的措施和目前正在采取的改进特派团规划的措施，并且提出了一些建议供秘书处在处理这方面的问题时考虑（第10-13段）。这些建议并不是详尽无遗的，但不应当向秘书处提出过多有关规划的建议而使它负担过重，而是应当向它提供主要的指导方针，同时秘书处应当有机会按照安理会委派的每个特派团的要求制定计划。计划的制定应当使秘书处能够尽可能准确地确定投入总额以及为完成安理会决定的特派团任务所需的有关费用。因此，各种专门知识的组合是必不可少的；也许有必要不仅利用秘书处内部现有的专门知识而且利用外部的专门知识。联合国还应当尽可能在未来派遣特派团的地区利用联合国系统的任何设施，以便获得为制定特派团计划所需要的有关资料和数据。此外，由于开始工作时所需的成套用品基本上是新特派团的规划工具，因此行预咨委会建议提交一份有关此种成套用品的详尽报告供本届会议期间审议。

14. 至于资金筹措问题，他说，现款和立即付现的问题，特别是新的或扩大的特派团所需现款和立即付现的问题很容易理解，但难以解决。安理会批准了维持和平特派团，但是秘书处需要花时间编制有关预算，行预咨委会、第五委员会和大会也需要花时间审查和核定该预算，而当预算得到核准时，又需要花时间把摊款收上来。建立维持和平储备基金就是为了解决现款问题，但是由于长期存在的迟交摊款问题，该基金没有达到人们的期望。因此，作为一项解决办法，秘书长建议将该基金从1.5亿美元增加到8亿美元。然而，行预咨委会不同意这项建议。

15. 为了解决新的或扩大的特派团的起始费用所需要的现金，秘书长建议把给予行预咨委会的承付款项权力从1000万美元增加到5000万美元，并把新的或扩大的特派团初步概算的三分之一分摊给各会员国。1988年对给予行预咨委会的承付款项权力以1000万美元为限这一点进行了修改（第44/203号决议），使之系指安理会的每一项决定。这意味着，如果在任何一年中安理会通过了10项决定，行预咨委会

就有批准最多不超过 1 亿美元的承付款项权力。将限度提高到每项决定 5000 万美元可能会导致根据给予行预咨委会的权力而承付的款额非常之大。尽管后来的发展没有导致安理会要求行预咨委会批准承付大笔款额，但会员国是否愿意如此显著地增加目前给予行预咨委会的权力仍然值得怀疑。

16. 秘书长在其报告 (A/48/945, 第 15 段) 中建议把向安理会提出的所涉经费问题中所述的总概算的三分之一分摊给各会员国，以解决起始费用。后来，在行预咨委会中提出了一些问题之后，“所涉经费问题”一词改为“初步概算”。据秘书处说，起始费用包括具体的非经常项目所需的经费以及经常项目的三个月所需经费。在行预咨委会看来，鉴于各种不同特派团的需求各不相同，把每个特派团的预计总费用的三分之一一概进行分摊的办法是一种武断的办法，而且根据近来的经验来看，期望大会不经过讨论或辩论就接受初步概算或者三分之一的摊款也是不现实的。行预咨委会认为，需要制定一项更加灵活的办法，这项办法要吸纳秘书长的建议的基本内容，但也要适合于某一特定行动的需求。因此，它建议采取保留目前给予行预咨委会的承付款项权力以 1000 万美元为限这一点的办法，但增加其报告第 25 (b) 和 (c) 段中所述的办法，供大会审议。这种办法可以避免就 5000 万美元以下的款额进行可能是长时间的辩论，并使所需的有关现金能够迅速得到解决；同时，根据目前的惯例，1000 万美元以下的款额将不会进行分摊。关于起始费用在 5000 万美元以上的大型特派团，可以要求大会对初步概算进行审议并决定所要分摊的金额。

17. 关于维持和平预算周期问题，他说，行预咨委会同意秘书长的以下建议，即不应当把预算周期与安理会核准的各个任务期限联系在一起。行预咨委会还同意秘书长的以下意见：对于一年内业务要求不容易出现波动的特派团，大会应当批准年度预算。它还同意，尽管应当为具有不可预测的业务和预算要求的特派团编制年度概算，但大会还是应当对这些特派团的预算一年审议两次。最后，正如行预咨委会早些时候的一份报告 (A/47/990, 第 42 段) 中所表明的那样，所有特派团的财政期限都

是 12 个月,以便与行预咨委会建议的为期 12 个月的预算周期相吻合。行预咨委会建议,对所有特派团的概算都应当进行一次年度审查,对仍在演变中的特派团的概算应当在六个月后进行第二次审查。在后一种情况下,将要求大会就下述问题作出政策性决定:核准 12 个月预算并在六个月后进行修订呢,还是核准 6 个月预算,然后再核准另一个 6 个月预算。不过,在所有情况下,对会员国都将仅仅分摊安理会规定的适当任务所涉期限的费用。

18. 由于其报告中所提出的理由,行预咨委会建议,所有维持和平特派团的预算周期都应当于 7 月 1 日开始,6 月 30 日结束。它还建议,1995 年应当是一个过渡年,所以新的预算和财政周期应当从 1996 年 7 月 1 日开始实施。这意味着,行预咨委会应当在 1996 年 2 月和 3 月对 1996 年 7 月 1 日开始的新周期的预算进行审议,并且行预咨委会应继续采用其目前的在 2 月和 3 月举行会议的惯例。在 4 至 6 月间,第五委员会和大会将按照行预咨委会的建议审议维持和平预算,对于那些仍在演变中的行动则将在六个月以后进行第二次审查。

19. 行预咨委会的建议应能大大有助于解决秘书处、行预咨委会和第五委员会近年来在如何处理安理会中的决策方式上所面临的问题。行预咨委会报告第 27 至第 35 段提到了秘书处和联合国立法机构不得不面临的紧急状况。行预咨委会的建议是实用的:这些建议的实施可以使所有有关方面受益,其中包括审计委员会,它的工作量将会因此而在全年内分布得更加均匀。

20. 关于预算格式和执行情况报告,一份预算文件的效用在于它能够为审查和决策提供便利。事实上,许多维持和平预算恰恰与此相反,这主要是由于会员国要求提供大量的数据和统计资料所致。秘书处正在进行改革,其中包括编制一本标准费用手册,这本手册应能使今后的预算文件给用户带来更多的便利。

21. 执行情况报告的编写工作近年来出现了许多问题。尽管需要有所能获得的最新资讯以便有助于编制下一个预算的现实概算,但大家也承认,真实的执行情况报

告应当以最后数据而不是预测数为基础。实际上,最后数据到一个预算期结束很久以后才能获得。采用新的预算和财政周期以后,应当能够编写真实的执行情况报告,行预咨委会和大会也应当能够进行深入的审查。在这方面,应当指出,尽管秘书处目前打算提交一份关于前一个预算期的执行情况报告,但是可以在本预算期内对下一个预算期的预算进行审议。如果要提交一份真实的执行情况报告,这样做是不可避免的,但是还应当提供有关现期预算的最新资料,以便能够拟订有关下一个预算期的建议。行预咨委会建议,应当向大会本届会议提交一份年度预算文件和执行情况报告范本,此后即可就这两种报告的格式以及执行情况报告的周期和时间安排作出最后决定。要实行行预咨委会建议的新制度,就必须对《财务条例和细则》进行修改,这一问题也应当在本届会议期间解决。

22. 行预咨委会赞同为加强维持和平行动中的内部审计职能所采取的步骤,并在其报告(A/49/664)第56段中提出了另外一些建议。特别是,行预咨委会要求制定有关巡回财务专员的更加明确的指导方针以及从现有资源内提供管理咨询服务。

23. 关于人员问题,使用国际订约人员无疑已经使本组织能够比它仅仅遵循正常招聘程序时更快地采取行动。不过,就联合国保护部队(联保部队)制定的试验项目的实施方法以及国际订约人员的地位已经产生了一些问题,这些问题急需解决,然后才能向其他特派团推广上述做法。因此,行预咨委会建议进行一次独立的调查和评价,在此举得出结果以前,暂时停止为联保部队征聘国际订约人员,或暂时停止向其他特派团推广这种做法。

24. 行预咨委会没有就死亡和伤残养恤金问题提出任何具体建议,该问题是一个需要大会作出政治决定的问题。不过,它建议秘书长在本届会议上审查工作人员的应享权利问题,包括特派团的生活津贴问题。

25. 起始工作人员名册的概念需要进一步改进,应当找到切合实际的办法,以确保大会核准的有关军事人员的备用安排得到充分执行,并向会员国了解清楚它们

在什么情况下可以按联合国要求提供部队和设备。由于有必要采取更加准确的汇编统计资料的方法,以便根据这些统计资料向部队派遣国政府偿付款项,所以行预咨委会对制定一项适当的会计制度表示欢迎。行预咨委会注意到关于任期有限人员委派的试验项目,但告诫要防止出现几类具有不同订约关系的工作人员激增的情况。应当对所有委派的任期有限的人员实行统一的安排。

26. 行预咨委会认为,应当更加努力向会员国借调人员。它也注意到联合国志愿人员的价值和成本效率,并就军事人员的轮换和任职期限提出了一些建议。关于文职人员轮换的政策需要澄清。

27. 行预咨委会对就运输问题和其他业务问题所采取的措施表示欢迎,强调了在部署特派团之前缔结部队地位和特派团地位协定的重要性。行预咨委会支持要求与特派团所在区域相邻的国家订立“睦邻”协定。

28. 有关特遣队拥有的装备的估价和偿还问题,是行预咨委会多年来严重关注的一个问题。目前的程序正变得过于麻烦和越来越难以管理,导致对索偿的处理长时间拖延,行预咨委会支持秘书处提出的旨在为每一类装备制定全面标准的项目;在这一项目完成以前,将实施临时性措施。

29. 关于清偿问题,行预咨委会赞同秘书长的建议。不过,应当力求就关于特派团剩余资产的残余价值补偿问题与各国政府达成协议。这项标准协议首先应当得到大会的核准。特派团之间的资产转让问题也在研究中。

30. 行预咨委会真诚地力求提出一套照顾到各种不同观点的建议。他相信,这些建议以及大会随后根据第五委员会的建议作出的任何决定都会导致进行变革,从而使秘书处、行预咨委会和第五委员会在筹措维持和平行动所需经费和管理此种行动的过程中的日子变得好过一些。

上午 11 时 20 分散会。