



第五十届会议

议程项目116

1996-1997两年期方案预算

临时及非常费用

秘书长的报告

提 要

《联合国宪章》授权大会核定联合国预算。大会关于临时及非常费用的两年期决议规定秘书长在若干情况下为迫切性活动承付款项而无须再征得大会核定所需资源。

本报告探讨是否需要采取措施以因应本组织在预防性外交、建立和平及冲突后缔造和平方面各项活动财政承诺日增的问题。报告也讨论安全理事会关于维持和平行动的决定与行政和预算问题咨询委员会授权秘书长在大会核定维持和平预算之前承付款项这两者之间的时间间隔。

秘书长在本报告内审查并解释了利用大会关于临时及非常费用的决议的情况，并建议将秘书长本身在同和平与安全有关的活动方面的承付权力增至700万美元，以避免出现秘书长因财政限制而无法迅速采取行动的情况。报告还建议授权秘书长无须事先征得咨询委员会同意，可承付不超过300 万美元以应付维持和平行动开办阶段的紧急需要或安全理事会临时延长维持和平行动任期所需费用。

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|--|------------|------------|
| 一、 导言..... | 1 - 2 | 4 |
| 二、 现行程序..... | 3 - 10 | 4 |
| A. 经证明同和平与安全有关的临时活动..... | 4 | 4 |
| B. 安全理事会就维持和平以外同和平与安全 有关的活动作出的决定..... | 5 | 5 |
| C. 安全理事会为维持和平行动作出的决定..... | 6 - 8 | 5 |
| D. 同和平与安全有关的其他活动..... | 9 | 6 |
| E. 大会就临时活动作出的决定..... | 10 | 6 |
| 三、 供审议的问题..... | 11 - 17 | 8 |
| A. 加强联合国建立和平活动..... | 11 - 12 | 8 |
| B. 咨询委员会同意之前维持和平行动开办 阶段的紧急需求..... | 13 - 17 | 8 |
| 四、 结论和建议..... | 18 - 23 | 10 |

附件

| | |
|---------------------------------|----|
| 一、 历史背景..... | 12 |
| 二、 大会第48/229号决议..... | 14 |
| 三、 依照关于临时及非常费用的决议各项规定承付的款项..... | 16 |

一、导言

1. 鉴于秘书长斡旋工作和建立和平能力方面的需求日增,维持和平行动也在扩大,大会在关于临时及非常费用的决议内授权秘书长承付费用的权力已数度增加(见附件一)。关于临时及非常费用的决议旨在使秘书长能够在若干情况下承付急需费用而无须再向大会提出这个问题。最近的一项决议为大会第48/229号决议,案文载于附件二。

2. 秘书长在本报告内审查了与该决议有关的适用程序并提出各种修改以力求避免出现秘书长因财政限制而无法迅速采取行动的情况,这种情况正是该决定想要避免的。

二、现行程序

3. 应付执行临时活动所需费用的现行程序概述于下。临时活动可分五类:(a) 经秘书长证明由他主动开展的活动同和平与安全有关;(b) 执行安全理事会就维持和平以外同和平与安全有关的活动作出的决定;(c) 为应付安全理事会设立的维持和平行动各项开办活动所急需的费用;(d) 同和平与安全无关的临时活动;以及(e) 大会核可的临时活动,表1列示利用关于临时及非常费用的决议的情况。如该表所示,秘书长本身的权力(阴影面积)每年不超过500万美元,现用于(a)、(b)和(c)项。同维持和平与安全有关的各种活动实际所需费用是在关于两年期方案预算各年度执行情况报告的范畴内向大会提出报告的。

A. 经证明同和平与安全有关的临时活动

4. 根据关于临时及非常费用的决议第1(a)段,授权秘书长无须征得咨询委员会的同意,可为经他证明同维持和平与安全有关的活动每年承付不超过500万美元的款项。这些活动会在全年临时出现,主要是根据秘书长本身的倡议。这一承付权

力主要用于指派特使开展建立和平活动、实现调查工作和咨询任务(例如1994-1995年间前往乍得、格鲁吉亚、圭亚那/委内瑞拉、前南斯拉夫的巴其顿共和国、马里、塞拉利昂和也门;为萨尔瓦多和索马里进行的政治办事处)。秘书长向安全理事会通报指派这些特使和特派团的情况。

B. 安全理事会就维持和平以外同和平与安全
有关的活动作出的决定

5. 当安全理事会就维持和平以外同和平与安全有关的活动(例如起诉应对卢旺达境内的严重违反国际人道主义法行为负责者和应对邻国境内这类违法行为负责的卢旺达公民的国际法庭、布隆迪调查委员会)作出决定时,秘书长依照关于临时及非常费用的决议第3段征得咨询委员会同意,在编写和提交预算供大会核可之前为开办活动承付款项。咨询委员会逐案审查,可同意秘书长关于承付款项的请求,为每项安理会决定承付不超过1 000万美元。但如果这些活动所需开办费用非常迫切以致秘书长没有时间提出要求并等待咨询委员会的同意(例如必须派出一支卢旺达法庭选遣队),则秘书长可行使其本身依照关于临时及非常费用的决议第1(a)段所赋予的承付权力,但所需经费必须能够由每年500万款项内的余额支付。

C. 安全理事会为维持和平行动作出的决定

6. 依照大会第 49/233 号决议,秘书长不妨在事先征得咨询委员会同意的情况下,在编写整份预算供大会审查和核可之前为安全理事会的每项决定承付不超过5 000万美元的款项以支付维持和平行动开办和扩大所需费用,在秘书长提交的初步费用概算的基础上争取咨询委员会的同意。鉴于咨询委员会要求的详尽程度,这个进程需要若干星期才能完成,特别是在要向即将扩大的既设特派团索取资料的情况下。

7. 在某些情况下,由于迫切需要设立维持和平行动,必须在编写初步费用概算

提交咨询委员会以征得它同意秘书长关于为维持和平行动(例如联合国海地特派团(联海特派团)、联合国塔吉克斯坦观察团(联塔观察团)开办阶段承付款项之前派出军事观察员或其他人员先遣队。在这种情况下,必须援引秘书长在无须征得咨询委员会同意,依照关于临时和非常费用的决议第1(a)段所享有的承付权力,但以未用完500万美元的最高数额为条件。

8. 当安全理事会决定继续,但不扩大某一维持和平行动,例如联合国萨尔瓦多观察团,而大会又未事前又未曾赋予为所需费用承付款项的权力时,秘书长可依照关于临时及非常费用的决议第3段征得咨询委员会的同意,在大会核可维持预算和其后的拨款之前为每一项安理会决定承付不超过1 000万美元的款项。

D. 同和平与安全有关的其他活动

9. 如果临时活动同和平与安全无关,则授权秘书长在事先征得咨询委员会同意的情况下,依照关于临时及非常费用的决议第1段为核定方案预算未列入经费或秘书长无法等待大会核定的活动费用承付款项。要求咨询委员会的同意为负担这些费用(其中包括与经济及社会理事会的决定有关的费用)及不将这些费用延至下一个年度提供了理由。这些要求的数目不多(见附件三)。

E. 大会就临时活动作出的决定

10. 在大会某一主要委员会通过一项决议执行临时活动时,如果这些活动无法从现有资源获得经费的话,秘书长会提交一份关于该决定所方案预算问题的说明。由于大会同一届会议可以就这些额外活动的经费筹措作出决定,正常情况下不会出现利用其他途径寻求财政权力的问题(例联合国海地文职特派团(海地文职特派团))。

表1

现行程序

| 大会关于临时及非常费用的第48/229号决议的利用情况 | | | | 大会第49/233号决议规定的权力 |
|-----------------------------|--|------------------------------|------------------|--|
| 提议者 | 建立和平及其他非维持和平活动 | 维持和平 | | |
| 秘书长 | A a 秘书长证明为和平与安全活动-每年500万美元以内的临时活动(秘书长本身的承付权力) | | | |
| 秘书长 b | D 其他活动-行预咨委会事先同意 | | | |
| 安全理事会 | B a 每年500万美元以内的临时活动(秘书长本身的承付权力) | 行预咨委会事先同意的活动,不超过每项决定1000万美元。 | 大会核可的活动超过1000万美元 | (续) 行预咨委会事先同意的活动,不超过每项决定1000万美元。 C a (开办阶段急需经费)每年500万美元以内的临时活动(秘书长本身的承付权利) (开办或扩大行预咨委会事先同意的活动,每项决定不超过5000万美元(大会第49/233号决定) |

- a 目前 A+B+C每年总额不得超过500万美元。
b 包括大会核可之前在经济及社会理事会上提出的建议。

三、供审议的问题

A. 加强联合国建立和平活动

11. 秘书长在联合国五十周年提出的《和平纲领》补编¹内提请注意预防性外交和建立和平领域内的实际问题,包括与为这些目的设立和资助外地特派团有关的问题,这些年来已强加利用秘书长的斡旋工作,其中涉及派遣特派团人员小组到外地,数量比以往更多,当地的业务费用也更大。

12. 如附件三所示,过去几年来秘书长为同和平与安全有关的活动承付款项的权力有所增加。1994年内,秘书长本身为同和平与安全有关的临时活动费用承付的款项至该年11月中为止达470万美元。1995年内,10月间已达500万美元的最高数额。该年其余时间必须由秘书长征得咨询委员会同意在需要额外临时费用时赋予承付权力,不管活动有多紧急。

B. 咨询委员会同意之前维持和平行动开办阶段的紧急需求

13. 如果紧急需要费用以便在编写费用概算供咨询委员会授权秘书长承付款项之前派出观察员或其他人员先遣队的话,需要大会采取紧急行动的另一问题是新的或扩大的维持和平行动开办阶段的紧急需要经费。安全理事会作出决定后,需要几个星期的时间编写初步费用概算,并据此征得咨询委员会的同意。尽管大会在其第49/233号决议内处理维持和平行动范围扩大,数量增加的问题并授权秘书长在事先征得咨询委员会同意的情况下为开办和扩大活动的费用承付不超过5 000万美元的款项,但决议并没有处理来不及等待咨询委员会同意的紧急开办活动的问题。必须在等待适当财政授权的同时寻找办法允许秘书长立即采取紧急行动。

14. 以联塔观察团为例可以看出开办阶段的紧急需求。安全理事会在1994年12月16日决定设立一个联合国塔吉克斯坦观察团(联塔观察团)。在编写费用概算以征

得咨询委员会同意为开办费用承付款项之前,秘书长需要获得权力承付约达300万美元的款项来应付开办阶段的紧急需求。不过,秘书长本身依照关于临时及非常费用的决议第1(a)段所拥有的权力无法在1994年其余的时间行使,因为11月前已承付了470万美元的数额。

15. 因此,根据大会第49/233号决议,秘书长为联塔观察团编写了初步费用概算,并于1995年1月17日提交咨询委员会,请求咨询委员会同意为1994年12月16日至1995年3月6日期间承付费用。咨询委员会于1995年2月3日决定,由于1994年12月16日至1995年2月2日期间因部署军事观察员而需要大量费用(180万美元),在审查费用概算之前,这些费用应从秘书长依照关于1995年临时及非常费用的大会第48/229号决议第1(a)段已拥有的授权内支付。

16. 该决定造成左右为难的局面,因为秘书长本身依照大会关于临时及非常费用的决议第1(a)段拥有的权力所支付的费用截至1995年2月已达260万美元。秘书长本身的权力需用于与维持和平行动有关的活动款项供联塔观察团的数额为180万美元,因此授权秘书长整年的500万美元中只剩600 000万美元。显然,如果适用秘书长本身依照大会第48/229号决议第1(a)段所拥有的权力来应付维持和平行动开办阶段急需的费用,秘书长用于应付斡旋、预防性外交及建立和平方面临时费用的权力就会减少,直至大会核可有关维持和平预算后补充这些数额为止。

17. 鉴于上述情况,必须修改现行程序以避免出现秘书长因推延和(或)财政限制而无法迅速采取行动的情况,这种情况正是关于临时及非常费用的决议所要避免的。秘书长必须对迅速发展情况和稍为推延所可能引起的危机作出反应,通常是在几天或几小时之前发出通知。秘书长有权对他证明同维持和平与安全有关的活动承付款项,这使他掌握重要的措施灵活处理财政问题。有人指出,咨询委员会主席在大会第四十九届会议续会上审议联海特派团的预算时确认由于必须编写初步费用概算以征得咨询委员会的同意而导致推迟采取行动所造成的种种困难,并表示应提交正式建议供咨询委员会审议。²

四、 结论和建议

18. 如上所述,由于本组织的职责和工作性质,在大会和咨询委员会都不开会时也可能出现已核定预算内未曾编列的经费。大会通过了关于临时及非常费用的决议,确认大会应要求采取行动的迫切性,并赋予秘书长供资权力以承担一年之中出现的额外职责,因为这些职责的费用来不及等待大会核可。

19. 由于增加利用秘书长的斡旋活动和预防性外交及建立和平方面活动的扩大,最近还包括在维持和平行动完成后设立政治办事处,秘书长在无须事先征得咨询委员会同意的情况下为维持和平与安全承付费用的权力每年不超过500万美元,这一数额已证明不够用。如上述,1995年的500万美元最高数额已在10月用尽。关于维持和平行动开办阶段紧急需求,由于秘书长迫切需要在无必须等待咨询委员会同意的情况下就迅速采取行动,因此必须增加秘书长的承付权力。

20. 为了避免出现秘书长因财政限制而无法为和平与安全迅速采取行动的情况。因此提议增加与秘书长建立和平活动有关的临时费用的最高数额,并设立一个与维持和平行动开办阶段紧急需求有关的临时费用独立基金。

21. 鉴于上述情况,秘书长建议大会决定今后关于临时及非常费用的决议应反映下列各点:

(a) 两年期中任何一年内秘书长依照该决议第1(a)段为证明同维持和平与安全有关的活动承付的款项将增至700万美元;

(b) 秘书长将获授权,在无须事先征得咨询委员会同意的情况下,在任何一年内承付不超过300万美元的款项用以应付维持和平行动开办阶段的紧急需求,以便执行安全理事会各项决定。

22. 任何一年内不超过700万美元的承付权力下同和平与安全有关的秘书长各项活动方面所需实际费用,将在年度预算执行情况报告的范畴内向咨询委员会提出

报告。为维持和平行动开办阶段紧急需求承付的不超过300万美元的数额将在咨询委员会赋予承付权力或在大会核可时回归入有关维持和平预算。

23. 除了每年就关于临时及非常费用的决议向大会提交报告外,秘书长也打算事后向咨询委员会提出季度报告,说明秘书长本身的承付权力的使用情况。

注

¹ A/50/60。

² A/C.5/49/SR.49。

附件一

历史背景

1. 《联合国宪章》授权大会核定联合国预算。由于本组织的职责和工作性质,大会不开会时也可能出现核定预算内未编列经费的费用。为了与大会对财政事项的职责相一致,已为适当核定临时及非常费用制定程序;先是每年,后来是每两年由大会通过关于临时及非常费用的决议。最新的一项为大会第48/229号决议,载于附件二。

2. 从1947年起生效,大会1946年12月14日第68(1)号决议授权秘书长在无须事先征得咨询委员会同意的情况下为某些特定类别的费用承付不超过200 万美元的数额,其中主要包括大会证明同维持和平与安全有关的费用。当时,200万美元相当于一经常预算开支的7.1%。秘书长获授权承付款项的其他类别费用包括国际法院院长证明与法院活动引起的若干费用有关的承付款。此外,大会该决议授权秘书长在征得咨询委员会的同意下承付款项以应付其他临时及非常费用。

3. 在没有任何其他程序的情况下,根据安全理事会1960年7月14日第143(1960)号决议,为应付联合国刚果行动(联刚行动)的庞大费用(4 000万美元),秘书长征得咨询委员会同意在大会第十五届会议(1960年)采取财政行动之前承付款项。这一程序促使大会该届会议在其第1585(XV)号决议内请咨询委员会审查关于临时及非常费用的年度决议的规定。

4. 根据咨询委员会在其报告(A/47/15)内的建议,大会1961年第十五届会议续会就分阶段进行的有管制权力下放问题作出决定。大会授权秘书长(a) 无须事先征得咨询委员会同意,在200万美元承付款(当时已跌至占一经常预算费用的2.1%)内应付最迫切的需求以及(b) 根据安全理事会的各项决定,请咨询委员会同意授权承付总额不超过1 000万美元的款项,无须将这个问题再提交大会下一届会议或特别会议。大会又决定,如果同维持和平与安全有关的承付款项因安理会的决定而增至估

计总数超过1 000万美元,则应由秘书长召开一次大会特别会议以审议这个问题。

5. 鉴于本组织在建立和平及维持和平方面的作用越来越大,秘书长在1989年建议增加授予秘书长和咨询委员会的承付权力,经咨询委员会建议,大会将秘书长的承付权力增至300万美元(相当于当时一年经常预算费用的0.3%)。同时,大会也决定授权咨询委员会同意秘书长的请求,即为安全理事会的每一项决定承担不超过1 000万美元的费用。如超过这一数额,则应提交大会核可。

6. 秘书长在其关于1994--1995两年期临时及非常费用的报告(A/C.5/48/52)内提出建议增加两年期任何一年内他证明同维持和平与安全有关的承付款项限额,针对这一建议,大会在1993年决定将秘书长的权力增至500万美元(相当于一年经常预算的0.4%)。根据1988年至1995年关于临时及非常费用的各项决议规定承付的款项载于附件三。

7. 关于维持和平行动开办费用,在事先征得咨询委员会同意的情况下为每一个维持和平行动承付不超过1 000万美元的程序在维和行动不多,最初开办需求有限的情况下可以充分发挥作用。由于维持和平行动的范围越来越大,工作越来越复杂(1990年有10个行动,1994年和1995年有18个),近年来扩大活动开办费用所需经费额已有所增加,以致必须增加在无须召开大会特别会议情况下的承付权力。因此,根据秘书长的建议,大会在其第49/233号决议内决定,如果安全理事会关于维持和平行动的开办或扩大阶段的决定造成需要支出,则授权秘书长在事先征得咨询委员会同意的情况下,为安全理事会的每项决定承付不超过5 000万美元的款项;维持和平行动开办或扩大阶段尚未获拨款的承付款项累计总额在任何时候不得超过1.5亿美元。

附件二

大会关于1994-1995两年期临时及非常 费用的第48/229号决议

大会，

1. 授权秘书长，事先征得行政和预算问题咨询委员会的同意，遵照《联合国财务条例》及下文第3段的规定，于1994-1995两年期承付该两年期或以后的临时及非常费用，但遇下列情形时无须征得咨询委员会的同意：

(a) 所承付的费用经秘书长证明同维持和平与安全有关，其总额在1994-1995两年期的任何一年内不超过500万美元；

(b) 所承付的费用经国际法院院长证明与下列事项有关：

(一) 专案法官的指定(《国际法院规约》，第三十一条)，其费用总额不超过300 000美元；

(二) 襄审官的任命(《规约》，第三十条)，或证人的传唤及鉴定人的任命(《规约》，第五十条)，其费用总额不超过50 000美元；

(三) 未获连选的法官为完成其案件而行使职务(《规约》，第十三条，第三项)的办公费，其费用总额不超过40 000美元；

(四) 支付退休法官的养恤金和旅费及搬运费，以及法官的旅费及搬运费和安家补助金(《规约》，第三十二条，第七项)，其费用总额不超过180 000美元；

(五) 国际法院在海牙以外地点开庭(《规约》，第二十二条)，其费用总额不超过50 000美元；

(c) 所承付的费用经秘书长证明为推行大会1981年12月18日第36/235号决议第四节规定的组织间安全措施所必需，其总额在1994-1995两年期内不超过500 000美

元；

2. 决议：秘书长应向行政和预算问题咨询委员会及大会第四十九届和第五十届会议报告依据本决议的规定所承付的一切开支及其事由，并就此等开支向大会提出追加概算；

3. 决定：就1994-1995两年期而言，如果安全理事会的决定导致秘书长必须按照该项决定承付有关维持和平与安全的费用超过1 000万美元，应将此事提交大会，如大会休会或在两届会议之间，则应由秘书长召开大会续会或特别会议审议此事。

1993年12月23日

第87次全体会议

附件三

依照关于临时及非常费用的决议各项规定承付的款项
(以千美元计)

| 年 度 | 依照秘书长为和平与安全承付款项的权力(第1(a)段) | 依照安全理事会事先征得行预咨委会同意下为和平与安全承付款项的权力(第3段) ^a | 事先征得行预咨委会的同意(其他)(第1段) |
|------|----------------------------|--|-----------------------|
| 1995 | 5 000.0 ^b | 1 497.3 ^c | |
| 1994 | 4 739.8 | — | — |
| 1993 | 2 996.7 | — | 1 288.0 ^d |
| 1992 | 2 980.4 | — | 3 438.5 ^e |
| 1991 | 2 537.0 | 3 015.0 ^f | 19.7 ^g |
| 1990 | 1 565.2 | 1 347.4 ^h | — |
| 1989 | 1 835.8 | — | 317.0 |
| 1988 | 1 664.0 | — | 382.4 |

^a 不包括一俟核定就转入维持和平行动预算的项目。

^b 截至1995年10月。

^c 布隆迪国际查询委员会(110万美元);卢旺达国际查询委员会(397 300美元)。

^d 海地文职特派团技术调查团(1 000 000美元);柬埔寨人权事务处(288 000美元)。

^e 候补FDR公路。

^f 安全理事会第598(1987)号决议;秘书长驻伊朗和驻伊拉克办事处。

^g 联合国环境与发展会议筹备委员会。

^h 在阿富汗和巴基斯坦境内临时部署军事顾问。