



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/48/281  
30 July 1993  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十八届会议  
临时议程\* 项目123

审查联合国的行政和财政业务效率

审查提出所涉方案预算问题说明的程序  
以及应急基金的使用和业务程序

今后预算概要和方案预算中估计预防性外交  
和建立和平所需经费的方法

秘书长的报告

## 目录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言 .....	1 - 5	2
二、 1990-1991年和1992年应急基金的使用和业务 .....	6 - 13	3
三、 1991和1992年提出所涉方案预算问题说明的情况 .....	14 - 28	6
A. 范围 .....	14 - 22	6
B. 处理备选办法 .....	23 - 25	8
C. 其他事项 .....	26 - 28	12
四、 为预防性外交和建立和平任务提供经费 .....	29- 32	13
五、 结论和建议 .....	33 - 35	15

\* A/48/150。

93-42204 060893 060893 080893

## 一、导言

1. 1991年方案和协调委员会第三十一届会议审议了秘书长关于所涉方案预算问题说明以及应急基金的使用和业务情况的报告(A/46/170)。委员会在关于这些事项的结论和建议中:

(a) 同意虽然应急基金头两年的使用和管理的经验令人满意,但要确切判断基金的适当数额和管理方式还为时尚早;

(b) 建议秘书处致力于以最适当方式,按照1989年12月21日大会第44/200B号决议的有关规定,扩大向各附属机构提供这种说明;

(c) 强调秘书处还应致力于采取措施,加强普遍注意到这些机构及秘书处所有单位的预算过程;

(d) 建议第五委员会在行政和预算事项方面的任务应获得充分的尊重;

(e) 建议秘书处在所有这些说明中更加注重决议和决定草案的所涉方案问题;

(f) 极力建议在所有所涉方案预算问题说明或订正概算说明中,向会员国提出可行的备选办法。委员会总结建议,应继续审查关于提出所涉方案预算问题说明以及应急基金的使用和业务所取得的经验,并建议秘书长通过行政和预算问题咨询委员会及方案协调向大会提交关于这两个主题的报告。<sup>1</sup>

2. 随后,大会第四十六届会议在其1991年12月20日第46/189号决议中请秘书长:

(a) 采取适当措施,提高对本组织的预算程序的一般认识,并在这方面,将联合国主持召开的各种特别会议的决议草案、建议和决定所涉预算问题通知这些会议;

(b) 按照1986年12月19日第41/213和1987年12月21日第42/211号决议的要求,改进关于所涉方案预算问题的说明中的方案内容,并在这类说明或订正概算建议中提出关于进行新活动的其它解决办法;

(c) 通过行政和预算问题咨询委员会及方案和协调委员会第三十三届会议,向

大会第四十八届会议提交一份报告,说明对提出所涉方案预算问题说明的程序以及对使用和管理应急基金的程序的审查情况,同时特别参考上述要求。

3. 大会第四十七届会议在第47/213号决议第9段中回顾“大会第四十八届会议应对应急基金的数额、使用和业务以及对提出所涉方案预算问题说明的程序进行一次审查”。

4. 同应急基金的使用和业务密切相关的问题是处理所涉方案预算问题以及与维护和平与安全有关的订正概算问题。回顾按照大会第41/213号决议所核可的预算过程的规定,“因非常费用(包括维持和平与安全)以及汇率波动与通货膨胀所引起的非常费用而致的订正概算,都不应用紧急基金支付”。

5. 本报告是应上述要求而提出的。

## 二、1990-1991年和1992年应急基金的使用和业务

6. 应急基金的设立是由大会在关于审查联合国的行政和财政业务效率的第41/213号决议附件一中所决定的。附件一第8段说:“方案预算应编列一笔应急基金,以预算总额的百分比表示,用于支付两年期间方案概算未开列经费但经立法授权而致的,或者在不违反下面第11段规定订正概算而致的追加经费。”第9段内规定:“如果上面第8段所界定的追加经费超出应急基金现有资源,那么这些追加经费只能通过从低优先领域调拨资源的办法,或通过改动现有活动的办法,才可列入预算。否则,这些追加活动将不得不推迟到下一个两年期”。

7. 一年之后,大会在第42/211号决议的附件中通过了应急基金使用准则。第3段内具体规定:“每份所涉方案预算问题说明和每份订正概算草案中都应精确写明,如果基金无法提供所需增加经费的全部或一部分,则如何实施大会第41/213号决议附件一第9段所列的变通办法”。

8. 大会根据秘书长的建议,在头两份概要中核可应急基金的数额在全部资源中所占百分比为0.75%。1990-1991年应急基金的数额为1 500万美元。在该两年期

终了时,这个数额中尚未使用的余额大约\$320万。1992-1993两年期所定应急基金的美元数额为\$1 800万;在1992年底时尚有未使用的余额大约\$1 170万。1994-1995两年期的基金数额保持在0.75%。

9. 下表开列1989至1992年期间增加给应急基金的和从其中划拨出的数额:

表1. 1989-1992年应急基金的使用和业务情况

两年期	应急基金数额 (千美元)	所涉方案预算问题和 订正概算综合说明	从应急基金拨出款额 (千美元)
1990-1991	15 000.0	A/C.5/44/50	1 879.5
		A/C.5/45/73	9 901.8
1992-1993	18 000.0	A/C.5/46/81	2 762.9
		A/C.5/47/85	3 529.4

10. 下表按预算款次开列大会第四十六届和四十七届会议核可的1991和1992年从应急基金拨出款项的情况:

表2. 按预算款次开列1991和1992年从应急基金拨出款项的情况

预算款次	大 会	
	第四十六届会议 (1991年)	第四十七届会议 (1992年)
	(以千美元计)	
通盘决策、领导和协调	368.6	380.1
裁军	48.4	--
发展和国际经济合作	1 176.3	1 029.4
联合国人类住区中心	47.0	197.1

社会发展和人道主义事务	--	385.4
国际麻醉品管制	70.2	--
非洲经委会	578.9	27.5
亚太经社会	73.5	7.5
拉加经委会	--	7.5
西亚经社会	--	7.5
人权	--	1 053.2
新闻	400.0	79.2
会议事务	--	--
政治事务部	--	355.0
共计	2 762.9	3 529.4

11. 对大会第四十七届会议减少使用应急基金,与第四十五届会议相应经验的作比较,应从当时所处相当特殊的情况的角度来看。由于秘书处改组以及有关的新的处理空缺方式的结果,通常是在订正概算或所涉方案预算问题说明的范围内为所需额外工作人员提出的要求,已在极不寻常的程度以临时调派员额的方式应付了。此外,行政和预算问题咨询委员会也建议推迟至大会第四十七届会议续会才讨论如何对大量财务要求采取行动的问题。续会上后来决定,因数个新活动而须增加的资源由撤销高级别员额所节省的费用予以抵销,所有这些都与秘书处第二阶段重建有关的订正概算范围内。

12. 此外,应急基金的数额显然尚为充足也端赖大会第41/213号决议附件一第11段就“非常费用(包括维持和平与安全)”对应急基金程序所作的例外安排。近年来,为这一款项在方案预算中增列了大量数额。此外,由于联合国活动范围扩大,对于如何处理某些似乎是“非常的”但在传统意义上严格说来又不见得是“与维持和平与安全有关的”新活动,就发生了解释的问题。一个恰当的例子便是为海地联合

国/美洲组织联合特派团要求经费一事,该团的任务规定与人权监测有关。秘书长在其提交大会的报告(A/C.5/47/93)中表示意见说,尽管这项活动并非直接同和平与安全有关,却是一项非常费用,应在应急基金程序以外处理。如对这类解释上的问题作出确切的决定,就可能对应急基金数额的充足与否造成重大影响。

13. 因此,端看将来对这类问题有何决定,应急基金的数额和业务似乎还令人满意,不须加以调整。

### 三、1991和1992年提出所涉方案 预算问题说明的情况

#### A. 范 围

14. 大会1982年12月21日第37/234号决议通过的《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例》的条例4.9要求向联合国所有机构提供所涉方案预算问题的说明。规定:

“任何理事会、委员会或其他主管机构,除非已经接到并考虑了秘书长关于提案所涉方案预算问题的报告,不得采取需要变更大会已核定方案或可能需要开支的决定。”

15. 有关细则104.9指出,方案规划、预算和财务厅应与有关部/厅协商编制并提交所涉方案预算问题的报告。它还指出了报告要列入资料的种类:(a) 列出所拟决议草案或决定草案获得通过时工作方案要作出的改动,列出方案、次级方案和产出的增加、改动或删除;(b) 酌情表明秘书处其他单位所进行的类似或有关的工作,并于可能时表明联合国系统各专门机构进行的有关活动;(c) 在建议以重新调配现有资源的方式部分或全部筹供所审议增列活动的经费时列出现有工作方案中因此要改动、删减或终止的产出、次级方案和方案。

16. 经方案和协调委员会第二十六届会议<sup>2</sup>建议并经济及社会理事会1986年7月22日第1986/51号决议赞同,根据条例4.9和细则104.9以向大会提出说明中规定格式

向经济及社会理事会提供了所涉方案预算问题的说明。秘书长1989年通过行政和预算问题咨询委员会和方案和协调委员会向大会第四十四届会议提交的报告(A/44/234)审查了向经济及社会理事会提出的1987和1988年所涉方案预算问题的说明的程序。秘书长两年前就此提出的报告(A/46/170)审查了1989和1990年向大会和经济及社会理事会提供这些说明的情况。

17. 1991和1992年向大会和经济及社会理事会的附属机构提供这些说明的情况没有什么重大变化。基本上继续向大会、经济及社会理事会和属于经社理事会附属机构的各委员会、职司委员会和区域委员会提供所涉方案预算问题的说明。但提供的方式因其中一些附属机构而异。

18. 关于大会,大会议事规则第153条指出:

“任何涉及开支的决议,除非附有秘书长编制的支出概算,不得由委员会提请大会通过。秘书长预计需要费用的任何提案,需待行政和预算委员会(第五委员会)有机会说明该提案对联合国预算的影响后,大会才能予以表决。”

因此,根据方案规划条例与细则的条例4.9和大会议事规则第153条,大会及其主要委员会收到的任何设想新活动的决议草案都附有一份书面说明,然后方案审议通过。有时在决议草案不要求开展新活动或增拨资源时,就作口头说明。其后由大会第五委员会审议这些说明。

19. 在审议所涉方案预算问题说明的情况以及如何予以改进时,必须考虑到由于编制说明的时间通常很有限,而且常常必须同不在总部的秘书处单位进行协商,因而受到实际的限制。总的来说,尽管编制说明的时间限制很严格,参加编制的秘书处工作人员人数有限,以及大会开会期间各有关实务厅司的工作量大,这一体制的运作颇令大会满意。

20. 经济及社会理事会议事规则第31条和理事会职司委员会议事规则第28条都要求在审议待通过的由所涉方案预算问题的决议草案时有这些说明。经济及社会理事会的决议草案大都由各职司委员会提出,这些委员会在其届会审议决议草案时收

到所涉方案预算问题的书面说明。在时间受限制时,所涉方案预算问题的说明由口头提出,然后正式列入各职司委员会给经济及社会理事会的报告。

21. 关于各区域委员会,它们的议事规则并未明确要求提供这些说明。就亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)非洲经济委员会(非洲经委会)和西亚经济委员会(西亚经委会)而言,它们的议事规则第23、26、29和24条只分别要求提供有关提案费用的概数,欧洲经济委员会(欧洲经委会)的议事规则亦未明确要求提供所涉财务问题的说明。在五个区域委员会中,只有亚太经社会把那些有可能涉及方案预算问题的决议草案提交给方案规划、预算和财务厅以编制有关说明。

22. 鉴于各重大会议的决定影响深远,秘书处最近为联合国环境与发展会议提供了一名方案规划、预算和财务厅的工作人员,以便在会上编制所涉方案预算问题的说明。作出了努力使会议了解其建议所涉的方案预算问题。对会议要审议的决定草案作了两项口头说明。

表3. 1989-1992年所涉方案预算问题的说明的数目

年 度	经社理事会		大 会	
	决议和决定数目	说明数目	决议和决定数目	说明数目
1989	212	29	300	18
1990	179	19	312	23
1991	214	30	346	34
1992	167	10	324	38

#### B. 处理备选办法

23. 正如上文表2所示,大会在第四十六届会议上,根据所涉方案预算问题说明



或订正概算的决定,从应急基金中拨出\$2 762 900。大会在第四十七届会议上,根据所涉方案预算问题说明或订正概算从应急基金中拨出\$3 529 400。

24. 许多所涉方案预算问题并未需要使用应急基金中的资源,这或是由于决议草案中的活动经费已由方案预算计划提供,或是因为所涉追加资源可得到匀支。其他情况还有,所涉说明建议使用应急基金,但并没有接着拨款。其他另一些情况是,正如上文第4段所引述的,决议草案所设想的活动被认为属于大会第41/213号决议规定的范围内。大会第四十六届和第四十七届会议分别有三份和四份归于此类的关于所涉方案预算问题的说明。

表4. 大会: 所涉方案预算问题的说明

届次	年份	所涉方案预算问题 说明的数目	核准由应急基金 拨款的项目数目
第四十四届会议	1989	18	11
第四十五届会议	1990	23	16
第四十六届会议	1991	34	9
第四十七届会议	1992	38	14

25. 在第四十六届和第四十七届会议上,在要求使用应急基金的那些所涉方案预算问题说明和订正概算中指出了下列备选筹资办法:

第四十六届会议

\$

(a) 经济及社会理事会1991年第一次和第二次常会各项  
决定所引起的订正概算(A/C.5/46/34)

70 200

建议作为备选筹资办法将国际麻醉品管制方案内的低优先情

报资料和服务活动推迟;大会没有接受这一建议。

(b) 执行《非洲非核化宣言》(A/C.5/46/42) 48 400

建议推迟低优先出版物活动。大会没有接受。

(c) 人权问题、包括增进人权和基本自由的切实享受的  
各种备选办法(A/C.5/46/58) 400 000

建议的备选办法:推迟执行。大会没有接受。

(d) 国际合作以研究、减轻和尽量减少切尔诺贝利灾难  
的后果(A/C.5/46/60) 368 600

建议的备选办法:推迟执行。大会没有接受。

(e) “第二个非洲运输和通讯十年”(A/C.5/46/70) 398 900

建议推迟一些活动。大会没有接受。

(f) “亚洲及太平洋运输和通讯十年”的第二阶段  
(A/C.5/46/71) 73 500

建议推迟低优先的出版物活动。大会没有接受。

(g) 被占领领土内巴勒斯坦人民的生活状况(A/C.5/46/73) 47 000

建议推迟低优先的出版物活动。大会没有接受。

(h) 为今世后代保护全球气候(A/C.5/46/74) 1 176 300

没有提出备选办法。

(i) 联合国非洲预防犯罪和罪犯研究所(A/C.5/46/77) 180 000

讨论了三个备选办法,均获反对(21款下的重新部署,社会发展  
和人道主义努力;从其他款次中进行重新部署;自愿捐款)。

建议备选办法：推迟执行。大会没有接受。

共 计

2 762 900  
=====

#### 第四十七届会议

- (a) 经济及社会理事会1992年实质性会议各项决议和决定所引起的订正概算((A/C.5/47/21和Add.1) 363 800  
列出五项低优先产出,并建议将其执行推迟到下一两年期,从而部分地抵销所需额外经费。大会没有接受。
- (b) 关于付给联合国机构和附属机构成员的酬金问题的综合性研究(A/C.5/47/45) 46 000  
没有提出备选办法。
- (c) 全面彻底裁军:军备的透明度(A/C.5/47/50) 79 500  
提出备选办法:推迟执行。大会没有接受。
- (d) 审查和执行大会第十二届特别会议的《结论文件》:区域建立信任措施(A/C.5/47/64) 203 200  
提出的备选办法:推迟执行。大会没有接受。
- (e) 执行《非洲非核化宣言》(A/C.5/47/65) 72 300  
提出的备选办法:推迟执行。大会没有接受。
- (f) 人权问题:人权文书的执行(A/C.5/47/69) 44 800  
提出的备选办法:推迟执行。大会没有接受。
- (g) 社会发展:召开世界社会发展问题首脑会议(A/C.5/47/70) 189 600

提出的备选办法：推迟执行。大会没有接受。

(h) 第28款项下订正概算：人权问题(A/C.5/47/71) 890 400

提出的备选办法：推迟执行。大会没有接受。

(i) 加强国际合作和协调努力以研究、减轻和尽量减少切尔诺贝利灾难的后果(A/C.5/47/75) 247 700

提出的备选办法：推迟执行。大会没有接受。

(j) 联合国人类住区会议(生境二)(A/C.5/47/80) 247 100

提出的备选办法：推迟执行。大会没有接受。

(k) 联合国环境与发展会议的报告(A/C.5/47/81) 779 300

没有提出备选办法。

(l) 为今世后代保护全球气候(A/C.5/47/83) 279 300

提出的备选办法：推迟执行。大会没有接受。

(m) 第A/C.5/47/L.26号决定草案(参加方案和协调委员会第三十三届会议第二期会议代表的旅费)(A/C.5/47/84) 86 400

提出的备选办法：推迟执行。大会没有接受。

共 计

3 529 400

=====

C. 其他事项

(a) 方案方面

26. 所涉方案预算问题说明的标准小标题是：

A. 决议草案内载的要求

B. 拟议要求与核准工作方案的关系

- C. 拟议何种活动执行所提要求
- D. 核定(或拟定)工作方案中需作的修改
- E. 按全额计算所需增加经费
- F. 匀支的可能性
- G. 所需额外经费
- H. 应急基金
- I. 摘要

27. 在过去两年内向大会提出的多数所涉方案预算问题的说明都谈到了这些问题,并特别具体说明了通过何种活动推行拟议的要求以及工作方案中需作的修改。尽管作法不尽相同,但似乎没有必要修改标准的格式。

#### (b) 加强对预算编制过程的认识

28. 实际上,应急基金的立法指示强调了所涉方案预算问题说明的作用,特别是在为拟议的新活动进行筹资方面的作用。各政府间组织最近经常对它们拟议的决定可能涉及的财政问题表示关注。同样,在秘书处一级,参与编制所涉方案预算问题说明的各个部门之间的合作也有改进。实务部门与方案规划、预算和财务处之间正在就秘书长向大会和经济及社会理事会提出的报告草稿一事进行协商,这些报告中可能会包括涉及方案和财务问题的建议。然而,各政府间组织和秘书处都充分了解在态度、对优先事项的认识以及有限的资源和时间方面存在的障碍仍有待在这一领域中加以解决。

#### 四、为预防性外交和建立和平任务提供经费

29. 提议的1994-1995两年期方案预算概要(A/47/358)含有\$2 800万“根据1990-1991年和1992年的经验事先为未来的预防性外交和建立和平任务所编制的预算”(第6(a)段)。在关于概要的报告第7段(A/47/7/Add.9)<sup>3</sup>,行预咨委会指出,它认

为：

“...基于这些活动的性质，它们一般是不可预测的。一个两年期的经验不一定预示下一个两年期将会遇到的情况。而且，咨询委员会认为，大会1991年12月20日关于临时及非常费用的第46/187号决议中已为任何不预计到的活动拨出遗留的经费。”

行预咨委会因此建议不应将这种经费列入概要，并要求进一步分析这个问题。

30. 在审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家小组提出建议和通过大会第41/213号决议以及在此之后的关于本组织行政和财政运作效率的各项决议后，曾花费精力在秘书长的方案概算中为所有可预测的合理需求拨出经费，以便最大限度地减少日后通过订正概算或所涉方案预算问题的说明的方式来追加经费的必要。作为这一新颖预算过程的一部分，为“长期”性的需求拨出了经费，而以前这些经费是在提出方案概算后追加的。根据以往的经验，得到“长期”经费的项目包括需获经常定期重新核准的政治活动和因政府间活动在原会议日历补加会议而对会议事务的需求。这种做法显然符合应急基金的概念，因为这一概念的目的在于事先确定这样的预算追加经费的总体水平。

31. 1994-1995两年期预算概要为预防性外交和建立和平拨出经费符合这一做法。将这些经费纳入概要是为了使初步预算具有更高的透明度，并体现近年来预算已为这些活动追加了大量经费这一事实。这样的拟议应急经费只有经大会或行预咨委会的明确核准方可动用，而且只能用于本来需通过大会关于临时及非常费用的决议拨款或作为应急基金程序外拨款资助的预防性外交或建立和平活动。然而，不能视这样的应急经费为这种支出的上限。如果出现需求大于拨款的情况，就仍有必要援用临时及非常费用程序或要求在经常预算下追加拨款。

32. 咨询委员会指出，基于预防性外交和建立和平活动的性质，它们是不可预测的。此外，大会关于临时及非常费用问题的第46/187号决议连同大会第41/213号决议附件一第11段的规定为本两年期出现的预防性外交和建立和平活动提供了一种筹

资机制。秘书长在提议的1994-1995两年期方案预算概要中在这方面提出建议的目的是为了提高预算过程的透明度,减少对原概算追加拨款的规模。但是,虽有这些好处,人们仍可说,显然无法事先对这样的需求作出精确的估计。不管如何,额外的需求仍有可能超出应急经费。此外,会员国将分摊负担可能不会出现的需求。因此,显然应由会员国决定哪一种途径比较有利。

## 五、结论和建议

33. 应急基金:除了对有关应急基金程序适用性如何解释的实际问题外,基金的水平 and 一般运作似乎令人满意。无需更动现行程序。

### 34. 所涉方案预算问题的说明:

(a) 所涉范围。所涉范围已经扩大,现包括新的政府间组织,例如可持续发展委员会,和在主要工作地点以外的地方举行的大型会议,例如联合国环发会议。应当不断地继续扩大所涉范围。人权委员会应得到1994-1995两年期所涉方案预算问题的说明。所有的大型会议,不论基地理位置,也应得到所涉方案预算问题的资料。但是,所涉范围如此扩大的结果是资源会超出目前为财政事务所预算的资源。

(b) 备选方法的处理。向大会第四十六届会议提交的所涉方案预算问题资料中有一系列牵涉到将已获授权的活动推迟的备选筹资来源。大会未能同意这些建议。在第四十七届会议上提出的主要备选方法是推迟开展决议草案中预定的活动。这些建议无一获得接受。然而,在绝大多数情况下,除立即开展之外,将大会在决议草案中考虑到的新的活动推迟似乎是唯一的切实选择。

(c) 所涉方案预算问题的方案部分。在第四十六和四十七届会议上提出的关于核定预算标准方案说明预算章节的所涉方案预算问题的说明,除了别的以外,大多含有:

- (a) 对执行决议草案的活动的表述;
- (b) 核定预算方案说明所需的调整。

在没有标准格式方案说明的预算章节中,虽对执行决议草案所需的活动作了表述,但无法对核定案文作任何调整。所涉方案预算问题的说明的编制方式必然会继续反映概算方案说明编制方式中的差异。

(d) 提高对预算过程的认识。所涉方案预算问题的说明的编制和审查过程提高了秘书处和会员国对提议的新的职能在方案和财政方面的敏感性。

35. 预防性外交和建立和平。方案预算为预防性外交和建立和平活动拨出应急经费使预算更加全面和透明,但这并不排除在本两年期内出现额外需求的可能性。

注

<sup>1</sup> 《大会正式纪录,第四十六届会议,补编第16号》(A/46/16)第402-412段。

<sup>2</sup> 《同上书,第四十一届会议,补编第38号》(A/41/38)和更正一和二,第155段。

<sup>3</sup> 《同上书,第四十七届会议,补编第16号》(A/47/7和增编1至16号)。

-----