



第五十四届会议

第五委员会

议程项目 121

2000-2001 两年期方案概算

意外及非常费用

秘书长的报告

摘要

行政和预算问题咨询委员会在其 2000-2001 两年期方案概算报告中,认为现在是审查大会关于两年期意外及非常费用的各项决议所具体开列的数额的时候。报告要求向大会第五十四届会议第一期会议提交一份分析报告,如有必要,同时提交针对其中具体开列的不同数额作出调整的建议。

秘书长的建议如下:

(a) 针对维持和平与安全的活动,秘书长无须事先征得咨询委员会同意即可承付的权限从 500 万美元增加到 1 000 万美元。

(b) 经国际法院院长核证,订正承付款额为:(-) 指定专案法官(从 300 000 美元至 330 000 美元);(二) 退休法官的养恤金、旅费和搬家费,法院法官的旅费、搬家费和安置津贴付款(从 180 000 美元至 410 000 美元);(三) 法院在海牙以外地点工作(从 50 000 美元至 25 000 美元)。

(c) 如果安全理事会的决定导致秘书长必须承付维持和平与安全的款项,则应授权秘书长事先征得咨询委员会同意,可至多承付 2 500 万美元,超过此数,即应由大会召开会议予以审议。

一. 引言

1. 《联合国宪章》授予大会核可联合国预算的权力。大会关于两年期意外及非常费用的决议规定,秘书长得在某些条件下不必立即提交大会核可所需资源,即可承付属意外和紧急性质的费用。

2. 大会在其最新的这类决议,即 1997 年 12 月 22 日第 52/223 号决议中授权秘书长事先征得行政和预算问题咨询委员会的同意,承付 1998-1999 两年期或以后的意外及非常费用,但遇下列情形时则无须征得委员会的同意:

(a) 所承付的这种费用经秘书长证明同维持和平与安全有关,其总额在该两年期的任何一年内不超过 500 万美元;

(b) 所承付的这种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(其总额不超过 300 000 美元);(二)证人的传唤及鉴定人的任命(其总额不超过 50 000 美元);(三)未获连选的法官为完成其案件而行使职务(其总额不超过 40 000 美元);(四)支付退休法官的养恤金和旅费及搬家费,以及法院法官的旅费及搬家费和安家补助金(其总额不超过 180 000 美元);(五)国际法院在海牙以外地点工作(其总额不超过 50 000 美元)。

(c) 所承付的这种费用经秘书长证明为依照大会 1981 年 12 月 18 日第 36/235 号决议第四节采取组织间安全措施所需的费用不超过 500 000 美元。

3. 根据大会第 52/223 号决议第 2 段,秘书长应向委员会及大会报告依据该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。根据同一项决议第 3 段,如果安全理事会的决定导致秘书长必须事先经委员会同意为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,应将此事提交大会审议。

4. 鉴于国际法院所需活动经费经常改变,经法院院长证明与法院活动有关的某些开支的具体数额和相应的资源最高限额,不同的两年期各不相同。但是,授权秘书长承付与维持和平与安全以及组织间安全措施有关的数额则变化不大。大会在其 1946 年 12 月 14 日第 68(I)号决议中授权秘书长最多承付 200 万美元,这项授权持续有效,直到大会在其第 44/203 号决议中将秘书长的承付权力增加到 300 万美元。大会第 48/229 号决议又将这个限额提高到 500 万美元。

5. 关于依照大会 1981 年 12 月 18 日第 36/235 号决议第四节提出的组织间安全措施,大会在其 1991 年 12 月 20 日第 46/187 号决议中将 1991 年授权承付的数额从 300 000 美元增加到 500 000 美元。

6. 关于因安全理事会的决定导致秘书长必须事先征得委员会同意,为该项决定承付有关维持和平与安全的费用不超过 1 000 万美元的限制,最初是由 1961 年 4 月 21 日大会第 1615(XV)号决议提出的。授权承付的这个数额一直没有改变。

二. 经秘书长证明同维持和平与安全有关而由秘书长核准承付的款项

7. 依照大会第 52/223 号决议第 1(a)段,秘书长无须事先征得行政和预算问题咨询委员会同意,即可为下列活动行使承付权力:

(a) 由秘书长主动开展的并经他证明同维持和平与安全有关的活动;

(b) 因应安全理事会的决定和行动而开展的维持和平活动以外的活动。

8. 大会在通过关于联合国维持和平行动经费筹措的 1994 年 12 月 23 日第 49/233 号决议以前,对于安全理事会采取的维持和平行动开展开办活动所需经费,还援用关于意外及非常费用的决议的规定,由秘书长根据本身的权力承付 500 万美元或事先征得委员会同意,最多承付 1 000 万美元。大会第 49/233 号决议决定,如果新的维持和平行动的开办阶段或现有维持和平行动的扩大阶段立即需要经费,则授权秘书长征得委员会同意承付有关款项,按安理会每项决定计算,其数额不得超过 5 000 万美元。依照该决议的规定,还授权承付与维持和平行动有关的意外及非常费用。由于秘书长根据该决议已有此法可用,他不再对维持和平活动行使关于意外及非常费用的决议所赋予的承付权力。

9. 关于授权秘书长无须事先征得委员会同意承付意外及非常费用的限额应予增加的问题,已在一份报告中提交大会第五十届会议(见 A/C.5/50/30)。该报告指出,鉴于秘书长必须对安全理事会的决定采取行动的紧迫性和急切性,有必要增加授权秘书长承付的款额。除其他外,秘书长建议,根据关于意外及非常费用的决议第 1(a)段,经秘书长证明同维持和平与安全有关,将两年期

任何一年内所承付的款额从 500 万美元增加到 700 万美元。

10. 委员会在其有关报告(A/50/7/Add.14,1996年3月12日)中不赞成这个提议。它指出,过去曾对一些并非意外而是具有持续性质的活动应用了关于意外及非常费用的决议。委员会还指出,对如何管理授予秘书长的权力进行适当规划也很重要。

11. 大会未就秘书长的报告采取行动,因此秘书长承付权力限额仍然是 500 万美元。

12. 为解决委员会所提关于对一些并非意外而实际上具有持续性质的活动应用意外及非常费用决议的问题,已着手审查安全理事会就一些多年来经常延长任务期限的特派团所采取的行动。秘书长根据该审查结果,向大会第五十二届会议提交了关于安全理事会处理中事项的订正概算报告(A/C.5/52/24)。

13. 秘书长在该报告中指出,有一些政治特派团以前依照大会关于意外及非常费用的决议赋予秘书长的承付权力提供资源,但其任务期限可以预期地一再延长,因此已不能再视之为意外的情况。由于 1998-1999 两年期方案概算没有继续为这些特派团编列经费,为了避免在该两年期内援引意外及非常费用决议的规定,多半在两年期的第一年要求增拨经费,以执行安全理事会处理中的那些活动。大会在其核可 1998-1999 两年期方案预算的范围内,在其第 52/221 号决议中核可增拨经费(10 241 100 美元)。

14. 在 1998-1999 两年期第一次执行情况报告(A/53/693)内,为仅在 1998-1999 两年期的第一年拨供经费的那些政治特派团和安全理事会对具有持续性质的新的特别政治特派团采取的其他行动,进一步要求增拨经费(5 326 300 美元)。还分别为联合国驻布干维尔办事处拨供了经费 1 543 600 美元(A/C.5/53/47)。

15. 因此,秘书长采取措施,以确保不再依照关于意外及非常费用的决议的规定,继续给任务期限一再定期延长的特别政治特派团拨供经费。

16. 此外,秘书长还就与维持和平与安全有关的活动具有经常性质的问题提出了报告(A/C.5/51/57),其中指明,根据好几个两年期与维持和平与安全有关的开支模式,必须在通过这类任务以前就拨供预算资源。委员会在其有关的报告(A/52/7/Add.2)中,赞同秘书长的意见。依

照关于 2000-2001 两年期预算概要的大会第 53/206 号决议,秘书长在其 2000-2001 两年期方案概算中为预期在 2000-2001 两年期内其任务期限将得到延长或核可的与和平与安全有关的特别政治特派团编列了经费(86 200 000 美元)。

17. 关于委员会所关切必须对如何管理授予秘书长的承付权力作出适当规划的问题,经常很难确切预料在哪些地区会发生冲突;何处需要秘书长立即采取斡旋行动;何时需要联合国存在和/或提供援助;或安全理事会何时决定用政治特派团代替维持和平特派团。这种政治特派团内部开展的活动包括,但不限于处理侵犯人权事件,重建和发展,土地改革,法治等。这类案例包括派往萨尔瓦多、柬埔寨、卢旺达/布隆迪、利比里亚、索马里、塞拉利昂和非洲大湖区的特别政治特派团,所有这些特派团最初都依照关于意外及非常费用的决议筹供经费。

18. 经验表明,撤销维持和平行动并不一定会终止联合国在有关地区存在的必要。随着与冲突后解决办法、民主化进程、和解及建设和平有关的活动更加多样化和更加密集,就会更加迫切需要有适当的程序使联合国能够据以立即采取紧急行动。谈判过程冗长,加上必须迅速作出反应,经常使秘书长必须动用大会授予他的权力,在紧急和及时的基础上,未事先征得委员会同意,即行承付意外及非常费用。

19. 虽然现在已经把与和平与安全有关的经常性活动列入方案预算,但是具有意外和紧急性质的,为期限有限的特别活动却整年不断。大家认识到对如何管理授予秘书长的承付权力作出适当规划的重要性,但是基于这类活动本身的意外性质,不可能对其所需经费的时机和数额作出具有任何准确程序的预测。在这类意外活动发生时,需要立即予以关注。在这种情况下,秘书长在证明这些活动与维持和平与安全有关以后,无须事先征得咨询委员会同意,即履行大会授予他的 500 万美元承付权力承付所引起的开支。

20. 表 1 摘要载列 1998-1999 年秘书长依照大会关于意外及非常费用的第 52/223 号决议,未事先征得委员会同意即行承付的款项,还列出安全理事会采取行动的日期和有关参考文件。

表 1

秘书长在大会第 52/223 号决议授权的 500 万美元范围内批准承付的款项

	1998	1999	安全理事会采取	参考文件
	(千美元)		行动的日期	
塞拉利昂技术调查特派团	52.3		1997 年 12 月 16 日	S/1997/980
非洲大湖区域间问题秘书长特别代表和秘书长驻非洲特使	1 560.8		1997 年 12 月 19 日	S/1997/995
秘书长调解塞内加尔/委内瑞拉间争议的个人代表	55.2		-	-
秘书长驻塞拉利昂特使办事处	920.0		1997 年 12 月 16 日	S/1997/980
秘书长驻东帝汶个人代表	329.9		-	-
联合国驻布干维尔办事处	684.0		1998 年 4 月 22 日	S/PRST/1998/10
联合国驻刚果民主共和国办事处		314.2	-	-
秘书长驻刚果民主共和国和平进程问题特使		259.9	1999 年 4 月 5 日	S/1999/380
安全理事会伊拉克问题小组		331.1	1999 年 1 月 30 日	S/1999/100
联合国对尼雷尔总统布隆迪和平进程的援助		262.0	1998 年 10 月 19 日	S/1998/969
关于追踪违反关于武器贩运、石油供应和钻石贸易措施以及安盟资金流向的途径的专家研究		93.4	1998 年 2 月 18 日	S/1999/168
秘书长驻伊拉克特使		209.8	1998 年 3 月 9 日	S/1998/214
秘书长驻东帝汶个人代表		301.4	-	-
安全理事会印度尼西亚特派团		75.0	1999 年 9 月 5 日	S/1999/946
联合国几内亚比绍建设和平办事处		2 147.2	1999 年 4 月 6 日	S/RES/1233(1999)
联合国利比里亚信息收集特派团		43.9	-	-
共计	3 602.2	4 037.9		

21. 一些会员国已认识到秘书长必须以紧急和及时的方式来处理其方案预算中没有提供经费的意外及非常费用并且提供了自愿捐款以支助联合国的工作和便利

秘书长进行斡旋的任务。考虑到秘书长能为这些挑战承付的资源有限,同时政治领域内情况变化多端,因此在规划如何筹供意外费用的经费时,合并运用由自愿捐款和秘书长本身承付权力所筹供的资源,供其进行斡旋,预防性外交、创造和平和建设和平的工作,以期不致用罄大会批准的 500 万美元最高限额。表 2 列出由自愿捐款提供经费的活动实例。

表 2

由自愿捐款提供经费的活动

	1998 年	1999 年
	(千美元)	
联合国对尼雷尔总统布隆迪和平进程的援助	688.7	
联合国驻金萨沙政治办事处		573.6
秘书长驻伊拉克特使		706.3
联合国驻布干维尔办事处		353.9
赴阿尔及利亚知名人士特派团		47.2
赴柬埔寨监测流亡领袖返国情况特派团		758.5
秘书长驻伊拉克特使		206.4
布隆迪境内阿鲁沙和平会谈		624.2
非统组织埃塞俄比亚和埃里特里亚间争端特派团		31.7
共计	3 410.9	862.3

22. 正如表 1 和表 2 中所示,1998 年有关斡旋、预防性外交、创造和平和建设和平活动的费用额超过 700 万美元(其中大会授权秘书长承付的款额 3 602 200 美元,自愿捐款 3 410 900 美元)。截至 1999 年 10 月 15 日,1999 年这些活动已使用了 490 万美元,即 4 037 900 美元来自秘书长获授权承付的 500 万美元,862 300 美元来自自愿捐款,如果把执行安全理事会 1999 年 5 月 7 日关于建立安哥拉专家小组的第 1237(1999)号决议的估计费用和有关委派秘书长巴尔干问题特使的费用(140 万美元)纳入 1999 年意外及非常费用所需的经费内,则支出额共计是 730 万美元。

23. 幸而方案预算中有关特别政治任务的其他活动尚结余了经费,因而可以拨出资源转用于在巴尔干和安哥

拉的这些新活动而无需用意外和非常费用决议的经费。至于1999年余下的期间出现需要采取立即行动的可能性也不能排除。如非依靠自愿捐款和幸而有结余的经费,秘书长便不可能响应本两年期内所有的紧急意外活动。

24. 尽管对个别会员国提供的财务援助表示感谢,但也应指出,进行维持和平与安全的活动仍然是所有会员国的集体责任。因此其有关费用应当是联合国的开支,应由会员国分摊。作为补充资金的自愿捐款只能作为额外资源而不能代替为联合国核定工作方案有关活动分摊的资源。

25. 根据有关意外和非常费用的决议提供经费的活动,其性质在这几年来已有了变化,虽然这些活动在过去只限于短期任务或只需少数工作人员便可完成的一系列任务,但近年来这类任务往往需要派出更庞大的工作人员组前赴外地进行较长期的工作,通常其业务费也更高。正如表1所示,1998年非洲大湖区特别代表兼秘书长非洲特使所需的初期承付款已达150万美元。1999年,联合国几内亚比绍建设和平办事处所需的承付款达210万美元。

26. 鉴于以上的考虑,秘书长认为,秘书长任一年为有关维持和平与安全的活动,不需事先获得委员会同意即可承付的限额,应从500万美元增加到1000万美元。

三. 经国际法院院长核准与法院某些支出有关的承付款项

27. 正如上文第4段指出,国际法院院长核可,与法院活动所引起的某些支出有关的具体费用与相应资源的上限,视每个两年期法院活动所需经费的变化而定。

28. 大会在其1997年12月22日第52/220号决议中注意到,已安排在大会第五十三届会议上全面审议国际法院法官的法定应享权利概算,因此决定,由大会所作关于法院法官薪酬和其他服务条件的决定所导致的任何资源变动将在1998-1999两年期方案预算执行情况报告中作出报告。大会在其第五十三届会议第53/214号决议第八部分中审议了秘书长的有关报告(A/C.5/53/11)及委员会的有关报告(A/53/7/Add.6),核可委员会关于国际法院法官薪酬、养恤金及其他服务条件的建议;同意委员会对修订《国际法院法官养恤金办法条例》第7

条第2款的意见;和决定将《国际法院法官养恤金办法条例》第7条第2款改为:“给付中养恤金应按与薪金调整相同的百分比在同一日期自动修订。”

29. 根据委员会向大会第五十三届会议所提报告中的建议,国际法院法官的薪酬应订为160000美元(原为145000美元)自1999年1月1日实施,法院常任法官有关加薪的要求载在1998-1999两年期第一次执行情况报告,并载入2000-2001两年期方案概算。正如委员会报告第10段指出,根据法院法官年薪增至160000美元计算,1999年与专案法官薪酬有关所需增拨的经费估计为30000美元。据此数字,加上法院的提议,2000-2001两年期内授权国际法院院长为任命专案法官而承付的款项估计将须从目前的300000美元增至330000美元。

30. 至于根据《规约》第五十条传唤证人和任命鉴定专家和根据《规约》第三十条任命襄审官而承付的款项;以及关于未获连选的法官为完成其案件而行使职务的办公费所需承付的款项,法院2000年的议程仍在审查之中。但根据估计,这些项目下仍可能出现开支。在此情况下,建议维持分别为50000美元和40000美元的最高限额。

31. 尽管在2000-2001两年期方案概算中已编列了退休法官的经费,包括其按照大会第53/214号决议核可增付养恤金所需费用,但预期在下一个两年期退休的法官的养恤金和有关费用将从意外和非常费用项下授权承付的经费中支出。根据1999年11月初法院法官选举的结果,有一名法官未获连选。此外,法院院长也将于下一个两年期退休。依照大会第53/214号决议所核可的修订的养恤金计划,支付法院院长(他从1981年1月15日起一直担任法院法官)养恤金所需承付的款额估计为193000美元。一名预期将退休的法院法官的旅费及搬家费估计为20000美元;法院新法官(假定他有一名配偶和一名受抚养人)的旅费、搬家费和安家津贴估计为47500美元。根据上述,所需经费估计数总额为404700美元。由于法院新法官随行的受抚养人数目难以预估,建议此项下的承付款额应从180000美元增至410000美元。

32. 根据1990年以来的支出模式可以看出,国际法院或其分庭在海牙以外地点开庭的费用最高可达5100美元。国际法院指出,1996-1997两年期间,法院曾在海牙以外开庭,但其费用已由有关各方偿还。假定各方不偿还法院在海牙以外开庭的费用,且考虑到1990年以来的

支出模式,则根据决议提议编列一笔应急经费 25 000 美元。这样就使最高限额从 50 000 美元减为 25 000 美元。

33. 兹将国际法院院长提议作出的更动摘列如下:

	原先的限额 新提议的限额	
	美元	美元
指定专案法官(《规约》第三十二条)	300 000	330 000
传唤证人和任命鉴定专家(《规约》第五十条)和任命复审官(《规约》第三十条)	50 000	50 000
未获连选的法官为完成其案件而行使职务(《规约》第十三条,第三款)的办公费	40 000	40 000
支付退休法官的养恤金、旅费和搬家费以及法院法官的旅费、搬家费和安家津贴(《规约》第三十二条,第七款)	180 000	410 000
法院或其分庭在海牙以外开庭的费用(《规约》第二十二条)	50 000	25 000

四.根据大会第 36/235 号决议第四节授权为组织间安全措施承付的款项

34. 大会在其第 36/235 号决议,第四节,授权秘书长最初根据大会有关意外及非常费用的决议,在联合国方案预算的任何一个两年期,为组织间安全措施承付一笔数额不超过 300 000 美元的费用,然后再依照议定的费用分摊办法向其他组织索取偿还费用。大会第 46/187 号决议把与组织间安全措施有关的核准承付款最高限额从 300 000 美元增加到 500 000 美元。

35. 1992-1993 两年期方案概算内并没有为此请拨资源。1999-1995 两年期方案概算内,为联合国在下列支出中所分摊的份额请拨了资源:可以合理预期和按所规定的准确程度估计的一些开支,也就是在全系统的基础上为需要在联合国安全事务协调员认为可能涉有某种风险的地区工作的工作人员购买人寿保险的承保费用。大会在该两年期的拨款决议中核准了有关的资源。关于联合国在按机构间方式拨供经费的人事费和业务费用中所分摊的份额,在 1996 - 1997 期两年期方案概算内,拟议把这笔费用先行列入联合国经常预算,而这笔费用此前是事后列入执行情况报告请拨经费的。意外及非常费用的经费仍然适用于在那个阶段尚无法预见的有关警卫开支的所需经费,例如疏散业务、提供供警卫目的使用的活动设备、紧急情况下的短期警卫人

员和联合国安全事务协调员认为必要的外地警卫特派团。1998-1999 和 2000-2001 两年期方案概算内都编列了类似的经费。

36. 秘书长认为,现在已存在一种机制,即在两年期方案概算中请拨联合国在可以预见的这些开支中所分摊的份额,而对无法确定的那些承付款,则作为意外支出核准。

37. 因此,不拟对最高限额 500 000 美元作出任何变动。

五.因安全理事会与维持和平与安全有关的决定导致必需征得委员会同意和召开大会会议而承付的款项

38. 根据关于意外及非常费用的决议第 3 段,当安全理事会对除维持和平以外有关和平与安全的活动作出决定时(例如卢旺达问题国际刑事法庭、布隆迪调查委员会、联合国东帝汶行政特派团,秘书长征得委员会的同意,在编制和提出供大会核准的预算之前,为开办活动承付费用。但需编列初步费用估计数,以便征求委员会的同意。

39. 目前,咨询委员会得核准数额不超过 1 000 万美元款项,而不需立即呈报大会核可。如果把生活费用调整数考虑在内,按现期费用计算,大会 1961 年 4 月 21 日第 1615(XV)号决议核准的 1 000 万美元的实际价值将相当于 5 800 万美元。因而可以认为把限额从 1 000 万美元增至 2 500 万美元合理地补充了短期内支付一笔巨款的能力,使得秘书长能够在编制供大会核准的所需经费预算之前,事先征得委员会同意,立即为政治特派团采取行动。

40. 因此,大会不妨决定,如果安全理事会的一项决定导致秘书长必须承付有关维持和平与安全的费用,则授权秘书长事先征得委员会同意,承付最多不超过 2 500 万美元的款项,超出此数则需大会召开会议审议这项规定。

六.大会需要采取的行动

41. 如果大会决定核准上文列举的各项提案,载列在本报告附件内关于 2000-2001 两年期意外及非常费用的决议草案将反映这项决定。

附件

决议草案

2000-2001 两年期意外及非常费用

大会

1. 授权秘书长,在事先征得行政和预算问题咨询委员会的同意,并遵照《联合国财务条例》及下文第 3 段规定的情况下,于 2000-2001 两年期承付该两年期或以后的意外及非常费用,但遇下列情形时无须征得委员会的同意:

(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 200-2001 两年期的任何一年内不超过 1 000 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),其总额不超过 330 000 美元;

(二) 证人的传唤及鉴定人的任命(《规约》,第五十条),或襄审官的任命(《规约》,第三十条),其总额不超过 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,第三款)的办公费,其总额不超过 40 000 美元;

(四) 支付退休法官的养恤金和旅费及搬家费,以及法院法官的旅费及搬定费和安家补助金(《规约》,第三十二条,第七款),其总额不超过 410 000 美元;

(五) 国际法院或其分庭在海牙以外地点工作(《规约》,第二十二条),其总额不超过 25 000 美元;

(c) 所承付的费用经秘书长证明为依照大会 1981 年 12 月 18 日第 36/235 号决议第四节采取组织间安全措施所需的费用,在 2000-2001 两年期总额不超过 500 000 美元;

2. 决议,秘书长应向委员会及大会第五十五届和五十六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,对于 2000-2001 两年期,如果安全理事会的决定导致秘书长必须为该项决定承付有关维持和平与安全的费用超过 2 500 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。