



# 大会

第七十三届会议

Distr.: General  
16 August 2019  
Chinese  
Original: English

## 正式记录

### 第五委员会

#### 第 40 次会议简要记录

2019 年 6 月 4 日星期二下午 3 时在纽约总部举行

主席： 伯德女士.....(澳大利亚)

行政和预算问题咨询委员会主席： 泰尔齐先生

### 目录

议程项目 138： 改善联合国财政情况(续)

议程项目 136： 2018-2019 两年期方案预算(续)

大会和(或)安全理事会授权的特别政治任务、斡旋和其他政治举措费用估计数(续)

专题群组三： 区域办事处、支助政治进程办事处和其他政治任务(续)

联合国支助荷台达协议特派团(续)

本记录可以更正。

更正请在记录文本上作出，由代表团成员一人署名，尽快送交文件管理科科长(dms@un.org)。

更正后的记录将以电子文本方式在联合国正式文件系统(<http://documents.un.org/>)上重发。

19-09156 (C)



请回收



下午 3 时 05 分宣布开会。

**议程项目 138：改善联合国财政情况(续)(A/73/809 和 A/73/891)**

1. 秘书长在介绍关于改善联合国财政情况的报告(A/73/809)时说，该报告载有旨在解决本组织财政危机的各项措施。造成这场持续多年危机的原因很多，每个原因都需要不同的应对措施。
2. 这场危机是本组织无法继续迂回处理的不幸现实。它破坏了任务的履行和改革的努力，妨碍本组织以及时、可预测的方式偿还部队和警察派遣国费用，从而削弱它们向维持和平行动提供救生支助的能力。
3. 本组织的财政情况不是一个轻松的话题。讨论这一问题的目的不是要指责任何人，而是为了解决危机。秘书长鼓励会员国搁置政治分歧和对某些提议的长期反对意见，与他一道为本组织奠定坚实的财政基础。联合国正处在一个十字路口，下一步采取的行动对未来几年都很重要。
4. 秘书长敦促所有会员国再次承诺按时、充分履行对本组织的财政义务。他感谢已支付摊款的会员国，还有那些尽管面临困难经济条件，仍继续尽一切努力支付摊款的会员国。他还敦促会员国帮助找到解决结构性问题的办法，这些问题造成了大量前期支出，从而减少了可用现金资源，形成人为预算水平，加剧了本组织面临的流动性问题。
5. 近年来，国际社会处理了许多复杂的问题。会员国已经表明，有可能达成共识并为本组织的利益采取行动。他相信，在当前的关键时刻也可以做到这一点。
6. 秘书长在大会宣誓就职时承诺与会员国携手努力，将改革作为优先事项。他感谢会员国对各项改革努力的支持，但指出，这些努力的成功不仅取决于秘书处，而且取决于会员国能否提供充足、可预测的财政捐助。
7. 过去两年中，秘书长曾多次对本组织日益恶化的财政情况表示关切。这种恶化的一个主要原因是会员国拖欠经常预算和维持和平预算的款额增加，但本组织预算方法固有的结构性弱点和僵化之处加剧了现金短缺问题。2018 年底，联合国真正走到低谷。正如

秘书长在 2019 年 3 月向会员国承诺的那样，他关于改善联合国财政情况的报告审查了危机的根源，并为应对紧急情况提出了至关重要的建议。

8. 经常预算业务面临严重的流动性问题。虽然以前也出现过这种情况，但目前情形要糟糕得多，如果不加处理，就会开始对任务的履行产生直接影响。流动性问题年复一年愈益严重，现金赤字出现得更早，形势更加严峻，持续时间也 longer。这场危机不仅限于 2018-2019 年两年期，如果不立即采取措施，危机还会进一步加剧。
9. 现金短缺的情况在今年出现得更早。到目前为止，今年第三季度问题最为严重，因为支付模式发生改变，而且大量短缺预计将由联合国自行消化，直到晚些时候才能得到补偿。因此，本组织不得不在今年更早时候就从周转基金和特别账户等流动性过渡机制中提取资金，而且这一做法持续的时间 longer。2018 年，本组织的现金在 5 月份用尽，因而被迫动用周转基金。尽管在 2019 年为控制支出作出了许多努力，但联合国很可能在 8 月份现金告罄，不得不再次向周转基金借款。
10. 此外，现金赤字现在非常严重，导致周转基金和特别账户入不敷出。2018 年，联合国近年来首次被迫使用已结束的维和特派团资源来履行薪金义务。2019 年，尽管提前付款的会员国数量增加，而且采取了额外措施使支出与流动性预测保持一致，但即使在乐观情况下，本组织的准备金也可能在 9 月或 10 月耗尽，这将迫使本组织使用已结束的特派团资源来满足经常预算需求。在过去三年中，周转基金每年有一个季度是空的，这表明一个更具系统性的问题：流动性准备金实在太少。
11. 联合国在 2018 年跨过了临界点，耗尽了所有流动性准备金。如果不是秘书长在这一年两次采取行动控制支出，危机的规模可能更大。本组织正竭尽所能在不影响任务履行的情况下控制支出，尽管并不总能避免对任务履行造成影响。然而，控制支出并不能解决问题，因为如果本组织没有将所有预算款额全部用完，就必须把一开始从未收到的未用款额退还给会员国，包括那些拖欠摊款的会员国。秘书长从未在任何其他组织中见过这种完全荒谬的情况。即使自 2005 年

以来首次动用已结束的维持和平特派团盈余，但也不足以弥补赤字。如果联合国无法履行薪金义务和对供应商的义务，将对业务连续性和本组织的声誉造成灾难性影响。

12. 秘书长在 2019 年采取了额外措施以避免更严重的危机。管理人员已得到指示调整员额和非员额支出。由于经常预算支出中有近 70% 用于支付薪金和相关工作人员费用，征聘延误正在引起业务问题。然而，推迟其他支出以支付薪金的做法也不可持续。将支出推迟到未来预算期只不过是今天的问题转移到明天。最终，当支付承诺资金的最后期限来临，推迟的支出将成为预算削减，这意味着预算执行不是由方案规划所驱动，而是取决于手头的可用现金。这与本组织更加注重结果而较少关注投入的努力背道而驰。

13. 秘书长没有任何管理本组织预算的自由，却有充分自由不花那些根本不存在的钱，这真是荒谬。这个系统设计得非常僵化，但当面临现金短缺时，秘书长却可充分灵活地选择不在哪里花钱，虽然这些钱并不存在。现在正是时候审视本组织预算程序的荒谬之处，并认真考虑所需变革的类型。

14. 关注本组织的总体财政情况和财务比率可能会产生误导。虽然联合国的资产多于负债，但却没有足够的流动资产。例如，总部大楼不能出售。秘书长上任伊始曾询问秘书长住所是否可以出售，却被告知，秘书长住所仅能出售给美利坚合众国政府，而且是在联合国关闭纽约业务这种不太可能的情况下。

15. 本组织的很多支出不是由摊款支付，而是由自愿捐款支付。因此，一些领域虽然有充足现金，却不能转给经常预算。具有误导性的是，联合国的总体财政情况看上去不错，但现实情况是系统僵化导致本组织在经常预算、预算支出和摊款方面面临严重的现金问题。由于联合国不能借款或清算资产，现金问题已成为严重的财政问题。

16. 一年中有几个月，秘书长被迫在流动性约束下开展业务。结构僵化，包括按资金来源划分业务，加剧了拖欠和延迟付款造成的流动性问题。2018 年底的欠款数额为 5.29 亿美元，超过当年摊款的 20%。截至 2019 年五月，欠款仍为 4.92 亿美元。

17. 然而，不缴和迟缴摊款并不是本组织流动性问题的唯一原因。预算方法的结构弱点造成了支出速度超过核定预算额和收取摊款的速度。这不是秘书处预算不足或超支的结果，而是由货币波动、通货膨胀、标准薪金费用和空缺率对支出的影响所造成的，这些要素的影响在一年年底核定，但直到下一年才能分摊。遗憾的是，大会核定的最终数额有时没有考虑到实际支出，2018 年的情况正是如此。

18. 同样，大会和安全理事会在核定预算后核准的新增任务费用要到下一年初才能分摊。摊款滞后于支出所造成的缺口几乎是周转基金数额的一半。即使所有会员国都按时足额付款，联合国到年底仍将面临现金问题。

19. 根据对 2019 年现金情况的预测，秘书长预计形势仍将严峻。由于实际空缺率仍然低于预算编制时的假设比率，现金短缺情况持续存在。因此，秘书长已发出指示，要求实际空缺率与假设比率保持一致。由于空缺率是人为的，而秘书处没有现金来支付未列入预算的工作人员薪金，因此，秘书长无法遵循大会关于填补所有空缺职位的建议。这是另一种必须解决的荒谬情况。

20. 与联合国支助荷台达协议特派团有关的支出可能导致 5 700 万美元的累计现金赤字。国际社会已经认识到特派团的重要性，而且预算已获批准，但要到下一年才能分摊。鉴于现金短缺的现状，特别是在从荷台达重新部署部队的情况下，本组织要使特派团继续运作不啻一场噩梦。

21. 如果流动性问题持续存在，尽量减小方案交付所受影响的效果会更加有限。然而，如果秘书处根据核定预算水平进行支出，财政情况将更加恶化。虽然这将确保核定方案计划得到充分执行，但也意味着赤字将在 10 月达到历史最高水平，超过 2018 年的 4.88 亿美元赤字，再次使本组织面临无法支付薪金或履行对供应商义务的风险。

22. 联合国无法在这样一个资金紧张的环境中有效运作。解决办法不仅在于确保所有会员国按时足额缴纳摊款，而且还在于将某些工具落实到位。关于经常预算，秘书长提议采取加强流动性衔接机制的措施，并采取以支持方案交付的方式管理支出水平的措施。

23. 必须增加流动性。秘书长曾两次要求大会将周转基金增加到 3.5 亿美元。2018 年 11 月，他还要求将 2016-2017 两年期的 2 870 万美元未用余额转入特别账户，从而开始向近年因提款而资金减少的特别账户补充资金。遗憾的是，这些提议没有得到会员国的核可。秘书长希望会员国现在能就他的建议达成一致，以避免本组织的活动完全中断。

24. 此外，必须解决结构性弱点。虽然方案预算将继续以同样方式编制，但秘书长要求会员国通过一个切合实际的预算额，使本组织能够充分开展活动。这意味着不应人为改变空缺率，也不应采用供资不足的人员配置表。在预算额获得核准后，秘书长将在预算上限内管理人员配置等资源，并承担全部责任。这种管理将包括在员额和非员额支出之间调拨资源，以确保支出保持在核定总体预算范围内。如果现金状况需要，联合国还应能向会员国发出摊款通知，在年中而非次年年初才考虑新增任务。

25. 此外，秘书长希望征得会员国同意，暂停返还未支配余额，直到本组织的现金状况达到正常水平，或至少在今后五年暂停还款。可以保留未支配余额以补充特别账户，并能为周转基金增加的部分数额供资，从而实现一举两得。经常预算的底线明确：如果不增加流动性准备金，任务执行就没有保障。

26. 维持和平行动与经常预算业务一样，也面临持续的流动性挑战。由于欠款和延期付款数额增加，维持和平行动的累积现金余额正在减少。对现役维和行动的未缴摊款达 15 亿美元。截至 2019 年 5 月底，尽管现金余额共计 13 亿美元，理论上足以支付两个月的业务费用，但两个大型特派团只有两周的现金储备，而另外三个特派团已经出现赤字。而本组织通常应为每个特派团提供 3 个月的现金储备。

27. 目前局势不仅威胁到维持和平行动的运作，而且威胁到在艰苦环境中服务的人员。最重要的是，这意味着本组织不能偿还部队和警察派遣国的费用，从而无法履行对这些国家的义务。

28. 会员国为每个特派团分别缴纳摊款，而不同特派团的支付模式也往往各不相同。维持和平行动没有周转基金。只能将 1.5 亿美元的维持和平准备基金用于支持新设特派团和扩大现有特派团规模。不能用一个

现役特派团的现金来资助另一个特派团，即使这种资助是暂时的，甚至完全合理。现役维和特派团的全部现金余额在任何特定时点往往都超过 10 亿美元，但许多特派团在短期内却没有足够现金支付所有费用。

29. 当现金不足时，特派团优先支付工作人员和关键承包商的薪金，并结算商业供应商的账单，以避免业务中断，但却推迟向部队和警察派遣国还款。这些国家实质上已经成为本组织流动资金的供资者。虽然没有作出明确决定，但由于没有任何其他决定，这种情况已不可避免。这就好比国际社会集体决定，资助联合国是部队和警察派遣国的任务，即使它们极其贫困。

30. 2018 年底，本组织对部队和警察派遣国的欠款超过 2.5 亿美元，2019 年第一季度末的欠款数额与之类似。到 2019 年 6 月底，欠款可能超过 4 亿美元，与 2018 年 6 月底的情况相似。由于现行规则僵化，哪些为本组织供资的部队和警察派遣国无法得到还款是根据它们资助的个别行动的现金情况确定的，而不是由它们承担这一不公平负担的能力决定。

31. 由此产生的悖论是，联合国现在长期由部队和警察派遣国供资，其中许多是低收入国家，而与此同时，本组织却要求这些国家开展更多工作来培训人员和提高装备质量。不向部队和警察派遣国还款的短期影响是给它们造成财政压力。从长远来看，拖延付款不利于吸引各国为和平行动部署新部队。

32. 与经常预算一样，即使本组织根据可用现金控制费用，由此产生的支出节余也必须依照分摊比例表按比例返还所有会员国，包括尚未全额缴款的会员国。目前的情况既不公平，又不可持续，而且完全荒谬。

33. 秘书长在报告中提出了四项旨在改善维持和平行动财政情况的补充措施。第一，应将所有现役维持和平行动的现金余额作为一个现金池管理，同时注意确保一个特派团的流动性问题不会转移给另一个特派团。这种制度将优化资源使用，大大缓解一些维持和平行动的流动性问题，更及时地结清对部队派遣国的付款，同时确保借款特派团有三个月的流动现金，就像目前所做的那样。如果过去五年采用了现金池管理办法，应能确保 20 个季度中有 15 个季度可以及时结算。

34. 第二, 应设立 2.5 亿美元的维持和平周转基金。在 70 亿美元年度预算的基础上, 维持和平周转基金再加上共计约 10 亿美元的特派团现金结余池, 应可为现役维持和平行动提供约两个月的业务费用, 包括支付给部队和警察派遣国的费用。这种做法可使本组织在以前 20 个季度中的 18 个季度全额偿还部队派遣国费用, 并显著减少其余两个季度的欠款。2019 年 6 月, 这一做法可使本组织大幅减少对部队派遣国的欠款。
35. 第三, 应为整个预算期发出摊款通知, 而不是只到下一次延长任务授权时为止。这将有助于会员国进行规划, 确保提高付款模式的可预测性。
36. 第四, 应暂时中止向会员国返还未支配余额的义务。留存的资源可为维持和平周转基金供资。如上所述, 这样做能够一举两得。
37. 秘书长将继续尽其所能鼓励会员国履行对本组织的财政义务。与往年相比, 有更多会员国全额缴纳摊款, 他感谢那些积极响应号召的国家。
38. 不过, 联合国距离所要实现的目标仍然任重道远。秘书长不得不放慢支出, 根据手头现金量入为出, 并履行工资义务。这已经开始影响到任务的履行。认真改善联合国日益恶化的财政状况刻不容缓, 否则联合国的工作和目前的改革就可能遭到破坏。
39. 此外, 目前的支出延误不应被误认为是预算纪律问题。这些不是由于秘书处以更有效率和更具成本效益的方式开展工作所节省的费用, 而是由于缺乏现金导致的削减, 因此妨碍联合国发挥最佳业绩。
40. 秘书长团队期待与会员国合作, 阐明秘书长的提议, 解决任何关切问题, 并促进决策。秘书长希望在会员国的鼎力支持下, 找到合理的解决方案, 使联合国摆脱目前不可持续的局面。
41. 泰尔齐先生(行政和预算问题咨询委员会主席)介绍了行预咨委会的相关报告(A/73/891)。他说行预咨委会注意到秘书长为管理本组织最近遇到的流动性问题所作的努力, 并回顾大会一再敦促所有会员国按时、足额和无条件地履行《联合国宪章》规定的财政义务。
42. 如审计委员会各份报告所示, 本组织的总体财政情况良好。但却存在流动性挑战, 必须密切监测本组织的流动性状况。
43. 行预咨委会对若干维持和平特派团偿还部队和警察派遣国费用的情况感到关切; 必须及时结清本组织对这些国家的财政义务。
44. 行预咨委会对秘书长提议的各项建议载于行预咨委会报告第三节。行预咨委会建议大会核准在 2020 年暂停交还经常预算未用批款, 暂停实施相关财务条例, 试行为期一年, 并请秘书长在大会第七十四届会议期间向大会提供最新资料, 说明这项措施的影响。
45. 由于特别账户是提供额外流动性的重要工具, 在管理经常预算现金流方面对周转基金形成补充, 因此特别账户应继续用于补充周转基金。而是否补充特别账户的决定属于大会的职权范围。
46. 关于维持和平预算, 秘书长提议将现役维和特派团的现金余额作为现金池管理, 从而允许这些特派团之间交叉借款, 同时维持各自的基金余额和账户, 这将解决特派团面临的流动性挑战。行预咨委会相信, 大会将收到关于该提议具体运作方式的进一步资料。行预咨委会建议大会核准在 2019/2020 年预算期试行该提议, 并请秘书长在大会第七十四届会议期间向大会提供关于提议执行情况的数据。
47. 秘书长请大会核准为整个预算期的维持和平行动发出摊款通知, 这项提议将解决维持和平特派团面临的流动性挑战。此类通知应明确说明与当前任务期间相对应的缴款数额, 并在延长特派团任务期限的情况下, 说明预算期剩余部分的估计数。
48. **Katkhuda 先生**(巴勒斯坦国观察员)代表 77 国集团和中国发言, 他说, 77 国集团对联合国的财务健康状况感到关切。为使本组织能够有效履行任务, 必须为它提供充足资源。
49. 77 国集团认识到, 对于因真正经济困难而暂时无法履行财政义务的会员国需要给予同情理解, 并赞扬那些尽管面临国内挑战但仍为减少欠款作出真正努力的国家。有支付能力的会员国单方面故意拖欠摊款的任何行为都是不可接受的。

50. 不缴纳摊款，特别是单方面故意拖欠摊款的行为造成了本组织面临的困境。所有有能力的会员国都应足额、按时和无条件地缴纳摊款。某些享有特权的会员国有效规定了本组织的任务，但却没有遵守各自的法律和财政义务，以确保这些任务得到履行，这是自相矛盾的。所有利益攸关方都必须履行承担联合国费用的法律义务。只有这样，秘书长才有资源成功执行任务。

51. 管理改革必须立足本组织具有的政府间、多边和国际特征。在这方面，77 国集团强调第五委员会、方案和协调委员会和咨询委员会的监督作用，并强调它们既是规划、方案拟订、预算编制、监测和评价的重要参与力量，也是确保秘书处处在方案执行方面对会员国负责的重要参与力量。

52. 77 国集团对秘书长将管理权移交给秘书处的提议表示关切，并着重指出遵守《联合国宪章》第十七条的重要性。秘书长的提议没有考虑到行使预算酌处权的现行机制。77 国集团将根据大会特权审查这一事项。

53. 77 国集团欢迎秘书长不懈努力通过预算改革提高效率，确保财政稳定性和可预测性，并将认真研究他的提议。然而，无论预算和管理多么灵活，也无法弥补财政资源不足的根本缺陷。同时，所提解决方案不应给那些一直遵守法律和财政义务的会员国带来不公平的负担。

54. **Teo 先生**(新加坡)代表东南亚国家联盟(东盟)发言，他说，东盟感谢秘书长及其团队为改善联合国财政情况进行定期外联。虽然东盟承认秘书处通过创新程序和改革提高效率与成效的各项努力，但秘书处和会员国还需更加努力，使联合国能够获得有效执行任务的必要资源。

55. 东盟对联合国不断恶化的财政情况表示关切。自 2012 年以来，经常预算的现金余额年年为负，2018 年底现金余额为负 3.23 亿美元，这是十年来最严重的赤字。就维持和平预算而言，已拖欠 85 个会员国超过 10 亿美元，其中大多数是发展中国家。各维持和平特派团的财政状况差别很大。2018 年底，只有两个维持和平特派团的现金储备相当于三个月以上的业务费用。这种趋势是不可持续的。

56. 本组织面临的主要财政挑战是缺乏流动性。东盟对那些因不可控因素而在缴纳摊款方面遇到困难 的成员国表示同情，但敦促有能力的国家足额、按时和无条件缴纳摊款。这将大大加强联合国的财政稳定性。所有会员国都有履行其财政义务的法律责任，也有确保联合国有充足资源执行任务的道义责任。

57. 秘书长的提议既包括鼓励缴纳摊款的措施，也包括对预算方法的调整；这些措施必须坚持问责制、透明度和可持续性的原则，同时适当确认个别会员国的支付能力。东盟将认真研究所有提议。

58. 东盟认为，将现役维持和平行动的现金余额作为现金池管理的提议有可取之处，并期待深入了解这将如何缓解向部队和警察派遣国延期付款的问题。虽然不应 对秘书处进行微观管理，但任何加强管理灵活性的措施都必须与加强问责制和透明度的措施相配套。

59. 任何旨在应对本组织当前挑战的措施都应着眼于找到可持续的解决方案并消除问题的根源，决不能给会员国带来不公平的额外负担。一贯足额缴纳摊款的会员国不应补贴那些继续拖欠摊款的国家。

60. **Gonzato 先生**(欧洲联盟观察员)也代表如下国家发言：候选国阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿和塞尔维亚；稳定与结盟进程国波斯尼亚和黑塞哥维那；还有格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰。他说，欧洲联盟同意必须对联合国的流动性状况采取紧急行动，并欢迎秘书处努力尽量减少现金短缺对履行任务的影响。欧洲联盟赞同秘书长的分析，即欠款不断积累以及本组织预算方法固有的结构性弱点和僵化之处破坏了联合国在总部和外地的运作。必须毫不拖延地解决这些问题，使本组织能够执行任务，实现预期成果，应对新挑战。

61. 确保联合国的财政健康是会员国和本组织的共同责任。这种伙伴关系是联合国得以有成效和高效率履行任务的根基。使本组织拥有健全和稳定的财政基础是欧洲联盟成员国的优先事项，它们作为一个整体是联合国最大的财政捐助方。

62. 每个会员国都有责任履行对联合国的财政、法律和政治义务，同样，秘书处也有责任尽可能高效率和

高成效地管理成果和分配资金。他鼓励会员国尽快、足额和无条件地缴纳摊款。

63. 欧洲联盟欢迎秘书长的具体提议和他对改善本组织运作的承诺，并将继续支持他在这方面的努力。秘书长在宣誓就职时承诺将与会员国密切合作，把改革作为优先事项。欧洲联盟感谢秘书长与所有会员国保持公开对话，并祝贺他在实施改革方面取得的进展。

64. 改革联合国是一项雄心勃勃的事业。随着对本组织工作进行可持续的持久变革这一富有挑战性的进程正在开展，通过改革的三大支柱所推动的综合整体方法也必须辅之以使秘书长能根据优先事项和实地实际需要分配资金的预算程序。联合国若要及时作出反应，就需要灵活、现代化的预算方法和工具。作为这种灵活性的回报，大会期望透明度和问责制达到最高标准。

65. 管理新的年度经常预算和维持和平预算的条例和细则应有助于联合国应对紧急需求，从战略角度分配资源。预算工具是达到目标的手段，而不是目标本身。它们应适合于交付成果。但本组织的行动往往是根据资金流和预算项目确定，而不是根据共同目标确定。

66. 欧洲联盟研究了秘书长对联合国面临的财政挑战的分析，包括对部队派遣国费用偿还所受影响的分析。令人遗憾的是，流动性问题经常阻碍任务的履行；欧洲联盟将建设性地参与解决这些问题。

67. **Vachon 先生**(加拿大)也代表澳大利亚和新西兰发言，他回顾说，三个国家的代表团在行预咨委会第37次会议上呼吁采取行动解决流动性危机。因此，他们欢迎行预咨委会承认秘书长和高级管理层发现的问题，并赞同秘书长的若干提议。

68. 鉴于向维持和平行动提供部队、警察和装备的会员国是本组织流动性问题和欠款最明显的受害者，大会应在本届会议期间开始采取纠正措施。澳大利亚、加拿大和新西兰完全支持将维持和平行动的现金余额作为现金池管理并为整个预算期间发出摊款通知的提议，但须遵守秘书长提出的限制条件。

69. 在2019年3月1日举行的关于本组织财政情况的简报会上，秘书长向大会描述了目前向不配得到余额的会员国支付余额的反常情况。这不仅损害了流动

性，而且也违背了基本的公平观念。向拖欠摊款的国家支付余额，相当于履行义务的会员国对未履行义务的会员国进行财政转移，这与鼓励提前付款的激励措施所起作用恰恰相反。

70. 在大多数由摊款为预算供资的联合国系统其他机构，余额自动用于弥补会员国欠款。大会必须学习联合国成员在其他机构确立的良好做法。

71. 他希望，秘书长的提议如能获得大会核准，将为维持和平特派团奠定良好基础，并使本组织更好地遵守与部队、警察和设备提供国所签谅解备忘录规定的义务。行预咨委会没有就另一项关于更灵活使用维持和平准备基金的提议发表意见，但该提议值得考虑。

72. 对于大会在本届会议期间采取的任何措施，都应给予充足时间来改善流动性，然后再对这些措施的有效性作出评估。只有作为最后手段，会员国才应再度考虑维持和平周转基金的问题。他担心提高周转基金数额和设立维持和平周转基金的提议将引起道德风险。更多缓冲可能会无意中导致债务国进一步拖欠本组织债务。事实上，周转基金以往的增长速度已经跟不上欠款的增长速度，这基本上是委员会目前进行审议的原因。

73. 少数善意捐助方向旨在补充周转基金的特别账户捐款，却只看到大会在2013年和2015年用这笔流动资金来满足短期预算需求。至少应将经常预算的未支配余额和上期债务核销额所得节余转账，用于补充从特别账户提取的6320万美元。如行预咨委会所述，大会暂停执行《联合国财务条例和细则》的条例5.3和5.4是有先例可循的。

74. 他呼吁特别账户的所有捐助方坚定要求退还这些资金，并将资金专门用于既定目标。特别账户一旦完全恢复，就应该用经常预算余额冲抵欠款，并只向迄今缴纳摊款的会员国退还余额。余额必须努力赢取。

75. 这三个代表团支持秘书长在预算各款内增加灵活性的要求，这将使管理人员能够进行管理，并确保批款不仅按照预算部分而且按照预算款次继续与任务履行情况保持一致。秘书长认为，预算僵化加上严重的流动性问题导致已获授权的活动出现延误，如果大会不采取行动，情况很可能会恶化。

76. 澳大利亚、加拿大和新西兰支持为解决联合国面临的流动性问题和更广泛的结构性问题所作的努力。此外，管理人员应该自由管理，以便最有效地执行已获授权的活动。

77. **Favre 先生**(瑞士)也代表列支敦士登发言，他说，过去两年为提高联合国履行任务的成效和效率已经采取了重大步骤。尽管管理改革的步伐令人满意，但在预算程序方面却进展不足。必须采取紧急行动，改善本组织令人担忧的财政状况，解决日益恶化的现金流问题。

78. 联合国的预算方法和监管框架已经过时。必须解决结构性弱点。列支敦士登和瑞士支持秘书长的许多提议。作为本组织的首席行政干事，秘书长应该有更多回旋余地来管理预算，包括有权根据需要在预算各款内调拨资源。不过，必须保证问责制和透明度。

79. 支付模式必须对会员国产生切实影响。应该有强有力的激励措施鼓励提早支付摊款，也应有明确的措施抑制迟交或不交摊款的行为。

80. **Norman-Chalet 女士**(美利坚合众国)说，秘书长对其报告所作的介绍是他就联合国改革等组织优先事项与会员国保持公开对话这一更广泛和更持续努力的一部分。美国代表团欢迎秘书长在这方面的承诺，并期待进一步了解改革的实施情况。

81. 联合国需要加强预算办法和工具，力求做到更有成效，更为灵活，更讲问责，更加透明，而且更有效率。美国作为联合国迄今为止最大的捐助国，提供了 95 亿美元的摊款和自愿捐款，因此对本组织的财政情况保持关注。目前预算方法中固有的结构弱点是履行任务的重大障碍。

82. 秘书长的提议旨在解决流动性问题，应对那些更广泛、更长期和更复杂的制约经常预算和维持和平预算管理的结构性挑战，必须认真考虑这些提议。目前的情况也是一个姗姗来迟的重要机遇，有助于改善财政纪律，加强核定预算的管理和执行，并使管理人员能够更好地管理本组织的资源，更加注重成果。

83. **Kakanur 先生**(印度)说，目前距离维持和平预算周期结束还有不到一个月的时间，但会员国尚未支付 19 亿美元的维持和平预算摊款和 15 亿美元的经常预

算摊款。秘书处最近就拖欠部队派遣国应付款问题举行了简报会，其间会员国获悉，现役和已结束的维持和平特派团与部队有关的欠款为 3.39 亿美元，与特遣队所属装备有关的欠款为 6.7 亿美元。尽管数字确凿，但有些方面不愿承认本组织的财政问题。危机是真实存在的，必须找到有效的解决方案。

84. 目前的做法是通过推迟偿还部队和警察派遣国费用并从已结束的特派团账户借款来满足现役特派团现金需求，这种做法助长了财务稳健的错觉。创造性会计不是管理财政危机的有效手段，而且在目前情况下，会使欠款会员国避免面对其不作为所造成的影响。随着欠款增加，欠款最多的会员国的期望也更加不切实际。他们认为，秘书处可以某种方式维持现状，即使这需要重新调整偿还框架。

85. 推迟向部队派遣国付款的做法即使在履行了对其他国家类似合同义务的情况下，也对本组织在其他维和事项上忠实履行与部队派遣国协议的能力产生了影响。秘书长的报告之所以有益，是因为它承认这一问题持续存在，并促成了目前这场早就应该进行的对此事项的讨论。

86. 根据与部队和警察派遣国签署的协议，应在已结束的维持和平特派团账户中留有足够现金，以便偿还部队和警察派遣国的费用。然而，这些现金却被调拨用于缓解现役特派团、有时是经常预算面临的流动性危机，从而推迟解决向这些国家付款的紧迫问题。

87. 他感谢秘书长重点指出加剧本组织财政危机的结构性困难，但他认为，只有会员国开始充分、按时履行它们的预算义务，才能找到可持续的解决办法。如果会员国继续无视这些义务，即使将维持和平行动的现金作为现金池管理，也不足以确保按时向部队和警察派遣国还款。维持和平特派团结束时将出现现金赤字，无法完全偿还对这些国家的欠款。

88. 包括印度在内的许多部队和警察派遣国长期以来一直在等待从已结束的维持和平特派团收回欠款。他相信这个问题会得到全面讨论和解决。

89. **Rivero Rosario 先生**(古巴)说，如果美国能够缴纳超过 22.02 亿美元的欠款，秘书长的提议就没有必要。如果最大的财政捐助国继续藐视《宪章》规定的



义务，会员国就这些提议达成的任何协议都不会产生积极和可持续的成果。安全理事会常任理事国也必须履行它们财政义务，因为它们负有为维持和平行动和特别政治任务筹资的特殊责任。任何修改联合国预算方法和财政架构的建议都应该经过仔细审查，以避免可能对任务执行产生不利影响的仓促决定。《财务条例和细则》必须得到尊重，任何修改都必须仔细审议，并确保本组织内部的管理更加透明，更问责。

90. **Gafoor 先生**(新加坡)说，本组织的现金赤字和对部队和警察派遣国的欠款日益增加，但却没有对任务的执行产生显著影响。虽然在所有工作地点和部门实行更严格预算纪律的努力值得称赞，但这些努力并不是解决本组织流动性问题的可持续办法。如果会员国不全额、按时和无条件地缴纳摊款，就不能期望联合国完成不断扩大的任务。

91. 虽然灵活的预算管理和流动性是相关的，但并不是所有提高灵活性的建议都会增加流动性。因此，必须最先解决导致当前危机的流动性问题。新加坡代表团对暂停退还未用经常预算批款持开放态度，以前为解决本组织内部的财政困难也曾这样做，但必须明确说明任何暂停还款的期限。新加坡也对补充特别账户持开放态度，这样一来，特别账户可与周转基金一起使用，解决经常预算中的流动性问题。为此，必须在特别账户中维持足够的现金缓冲，并在大量提款后予以补充。尤其应该补充自 2013 年以来从账户中提取的 6 320 万美元资金。

92. 应仔细审查将现役维持和平行动的现金余额作为现金池管理、同时每个特派团单独基金中保存余额的提议。这种安排不会给会员国带来额外财政负担，并将部分解决选择性和蓄意拖欠特定特派团摊款的问题，而选择性和蓄意拖欠的做法不符合大会关于所有维持和平特派团在财政和行政安排方面应享有平等和非歧视待遇的立场。期望部队和警察派遣国在没有得到及时还款的情况下继续提供特遣队是不公平的。必须尽早采取措施改善本组织的财政情况，以防情况恶化。

93. **Chumakov 先生**(俄罗斯联邦)说，联合国的财政情况非常复杂。众所周知，目前的问题是众多会员国拖欠摊款的结果。俄罗斯代表团支持秘书长与这些会

员国合作，确保认真缴纳摊款的国家不会被迫补贴欠款的国家。虽然根据《国际公共部门会计准则》，用于评估本组织财政情况的所有四项指标都是良好，但流动性问题最近已经恶化，这要求秘书长采取创新措施。早已结束的维持和平特派团拖欠部队和警察派遣国费用以及联合国推迟向这些国家还款的问题也构成重大挑战。

94. 行预咨委会应以协商一致方式就秘书长提议作出决定。大多数提议旨在缓解本组织财政困难的状况，而不是为了解决某些会员国拖欠巨额摊款这一根本原因。俄罗斯联邦不相信行预咨委会的建议能使本组织制定解决这一问题的长久办法。

95. **Hilale 先生**(摩洛哥)说，会员国必须采取特殊措施，应对联合国面临的前所未有的严重财政状况，以便维持和平部队以及部队和警察派遣国能够履行职责。事实上，正如秘书长要求在管理资源方面更加灵活一样，行预咨委会在审议秘书长提议时必须表现出灵活性，包括在必要时通过简单多数表决而非协商一致方式做出决定。尽管秘书长对会员国负责，但会员国也有责任向他提供管理本组织的必要资源。

96. **Munir 先生**(巴基斯坦)说，必须采取紧急集体行动解决联合国面临的财政危机，因为指望本组织用更少资源做更多事情的想法是站不住脚的。成功实施秘书长的改革需要充足和可预测的财政捐助。维持和平行动面临严重的现金短缺，迫使本组织暂停向部队和警察派遣国付款。事实上，截至 2019 年 3 月 31 日，对这些国家的欠款已达 2.65 亿美元，实际上使它们成为维持和平行动的主要资助方。延迟付款阻碍了向和平行动部署新部队，剥夺了特派团所需高度专业化的资产和能力，包括直升机、配备适当医疗设备的医院、以及工程学、爆炸物处理和排雷能力，而且不利于发展中国家派遣部队。

97. 联合国处于有利地位，能够在冲突和挑战日益加剧的环境中推进和平、安全与繁荣的理想。因此，会员国必须按时足额缴纳摊款。此外，将现役维持和平行动的现金结余作为现金池管理，将有助于解决本组织的流动性问题，并确保及时结清对部队和警察派遣国的付款。巴基斯坦还支持为大会核准的整个预算期间的维持和平行动发送摊款通知的提议。维持和平行

动账户中的未用资金应全额退还会员国，并应全额支付已结束的维持和平特派团对会员国的欠款。巴基斯坦代表团还期望，向年度预算期过渡可以形成更有效的预算方法，能够使用更切合实际的空缺率和更高级别人员配置表，从而更准确地计算成本。

98. **Hoshino 先生**(日本)说，会员国非常重视联合国的财政健康状况。除其他外，日本要求澄清秘书长关于允许现役维持和平特派团相互借款、同时在每个特派团单独基金中保存余额的提议。鉴于分配给续会第二期会议的时间有限，行预咨委会应重点讨论与维持和平行动经费筹措有关的提议。

99. **Feldman 先生**(巴西)说，作为秘书长改革的长期拥护者，巴西认为联合国必须胜任其职。巴西代表团支持为加强预算纪律采用年度经常预算期的做法，还赞同秘书长关于加强秘书处结构和程序以切实提高本组织效力和效率的提议。

100. 虽然大会支持秘书长的行政和预算改革，而且其中几项改革现已实施，但大会明确表示，这些改革不得侵犯会员国的特权。事实上，大会在第 72/266 号决议中明确决定不改变秘书长拥有的管理当局酌处权机制和数额。相反，大会要求提交对这些机制和数额的评估，供第七十三届会议审议，同时铭记秘书长行使有限预算酌处权的机制已经确立。秘书长在其报告(A/73/809)中不仅无视而且超越了这一任务授权：他没有评估现有预算酌处权机制，而是设法让秘书处行使充分的预算酌处权。这一提议超出了秘书长关于转变联合国管理模式：改进并精简方案规划和预算编制流程报告(A/72/492/Add.1)所要求的在经常预算各款之间和各款内部调拨资源的有限权力。根据当前报告提议的制度，会员国的责任将仅限于确定总体预算上限，却无权确定个别预算项目的资源水平。这种安排将破坏《宪章》第十七条规定的由来已久的监督制度，让一个透明度不足和不具公平地域代表性的实体享有实质上的预算自主权。与秘书长的主张相反，本组织的预算方法和监管框架并未过时，《宪章》非但不是预算方法结构性弱点的成因，反而是联合国力量的源泉。

101. 秘书长对《宪章》改革的选择性做法令人遗憾。巴西想知道秘书长是否认为应对包括第二十三条和

第五十三条在内的其他条款进行改革，以及如何改革。巴西还想知道为什么秘书长在当前报告中没有讨论本组织财政困难的根本原因之一，即为资助和支持特别政治任务所分配的经常预算资源份额在过去 20 年中已增至 20% 以上。报告所载提议可能对本组织弊大于利。巴西代表团期待与会员国、特别是与部队和警察派遣国伙伴就改善联合国财政情况的措施开展协作。

102. **傅道鹏先生**(中国)说，财政资源是联合国治理的基础。良好的财政情况对于本组织执行任务、履行职能和确保改革实施至关重要。中国赞扬秘书长为改善联合国财政情况所作的努力。

103. 缺乏流动性是联合国预算面临的主要挑战，只有会员国履行《宪章》规定的义务，及时、足额缴纳摊款，才能解决这一问题。如果会员国，特别是那些拖欠巨款的会员国不按时缴纳摊款，即使最有效设计的改革也不能解决问题。中国促请所有会员国，特别是有能力的会员国，按时、足额和无条件地缴纳摊款，以示对联合国和改革的支持。

104. 改善本组织财政情况的举措应严格秉持《宪章》精神，并由会员国推动，不给各国带来额外的财政负担。特别应指出，经常预算编制方法的改革应充分考虑到 2020 年即将试行的年度预算期的影响。改革应该统筹规划，区分轻重缓急，着眼于解决现有问题而不引入新问题，并应加强财政纪律，提高整体预算绩效。

#### 议程项目 136：2018-2019 两年期方案预算(续)

大会和(或)安全理事会授权的特别政治任务、斡旋和其他政治举措费用估计数(续)

专题主群三：区域办事处、支助政治进程办事处和其他政治任务(续)

联合国支助荷台达协议特派团(续)  
(A/73/352/Add.9 和 A/73/498/Add.9)

105. **Ramanathan 先生**(主计长)介绍了专题群组三：区域办事处、支助政治进程办事处和其他政治任务下、秘书长为联合国支助荷台达协议特派团提交的题为“大会和(或)安全理事会授权的特别政治任务、斡旋和其他政治举措的费用估计数”报告(A/73/352/Add.9)。他说，按照大会第 73/279 B 号决议要求，秘书长报告

载有考虑到任务区最新发展的完整的特派团预算提案，该报告取代了以前为特派团提出的承付款请求。

106. 2018年12月21日至2019年12月31日期间特派团所需资源估计数为5790万美元，包括2018年的支出估计数171600美元和2019年的拟议所需资源5770万美元。2019年拟议所需资源用于部署至多75名联合国监测员、69名国际工作人员和69名本国工作人员、5名政府提供的人员、1架固定翼飞机和1架旋转翼飞机，购置和维护装甲车、医疗服务，以及购置信息和通信技术设备。2019年的拟议所需资源还用于租赁一艘海上船只以提供短期办公场所和生活空间，并在找到长期场所后用于租用、翻新和加强地面设施的安全。

107. 泰尔齐先生(行政和预算问题咨询委员会主席)介绍了行预资委会的相关报告(A/73/498/Add.9)，他说，鉴于特派团部署速度缓慢，而且存在影响人员招聘的挑战，秘书长应加快部署速度。此外，如实际支出额所示，特派团启动期的速度低于预期，因此行预资委

会建议将业务费用项下的拟议所需资源减少2%，即约100万美元。行预资委会打算在随后提交的预算中重新评估所需人员编制和业务费用。此外，行预资委会感到关切的是，大会第72/264号决议授权将800万美元承付款用于支付2018年意外和非常费用，而将承付款未用部分结转到2019年的提议与决议规定不符。因此，行预资委会建议大会请秘书长遵守大会确定的限额和规定。

#### 其他事项

108. 主席说，行预资委会在第32次会议上以协商一致方式商定将对联合国秘书处全球服务提供模式的进一步审议推迟到大会第七十四届会议(见A/C.5/73/SR.32，第4-5和9段)。主席团将与会员国举行包容各方的协商，之后再决定是将审议推迟到第七十四届会议主要会期，还是推迟到第七十四届会议续会第一期会议。各代表团应在2019年6月30日之前将对此事的意见告知主席团。

下午4时45分散会。