第七十五届会议

议程项目 169

非洲联盟-联合国达尔富尔

混合行动经费的筹措

非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动 2020 年 7 月 1 日至 2021
年 6 月 30 日期间拟议预算

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)2020年7月1日至2021年6月30日期间拟议预算的报告预发稿(A/75/597)。行预咨委会在审议该报告期间在线会见了秘书长的代表。他们提供了补充资料,作出了澄清,最后提出了于2020年12月4日收到的书面答复。

2. 行预咨委会回顾,秘书长就混合行动经费的筹措提交了说明(A/74/810),其中请求授权承付总额为241 896 600美元的摊款,作为混合行动2020年7月1日至12月31日期间的维持费。行预咨委会的意见和建议载于其相关报告(A/74/833)。大会第74/261 C号决议授权秘书长为该行动承付不超过240 182 900美元的款项,作为2020年7月1日至12月31日期间的经费。该240 182 900美元的款项已向会员国摊派。

二. 2020年7月1日至2021年6月30日期间拟议预算

A. 任务和规划假设

3. 达尔富尔混合行动的任务由安全理事会第1769(2007)号决议确立。安理会第2525(2020)号决议最近一次授权将任务期限延长至2020年12月31日。安理会在

同一决议中请秘书长和非洲联盟委员会主席向安理会提交一份特别报告，包括评估实地局势，并就达尔富尔混合行动缩编的适当行动方向提出建议。安理会还表示打算在 2020 年 12 月 31 日之前根据特别报告所载的调查结果对达尔富尔混合行动以负责任的方式缩编和撤离确定行动方针。行预咨委会获悉于 2020 年 11 月 13 日向安理会提交了特别报告(见 S/2020/1115)。

4. 拟议预算(A/75/597)第 8 至 24 段说明了达尔富尔混合行动 2020/21 年度的规划假设。秘书长表示，混合行动在安全理事会就特别报告作出决定之前将继续根据第 2525(2020)号决议执行其任务。

5. 关于从达尔富尔混合行动过渡到联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)的问题，安全理事会在第 2525(2020)号决议中再次请秘书长继续按照既定政策、指令、最佳做法进行过渡规划和管理，以确保从达尔富尔混合行动向联苏综合援助团的最终过渡是分阶段的、有序的、高效的。安理会进一步要求达尔富尔混合行动和联苏综合援助团建立协调机制，以确定职责移交模式和时间表，做到 2 个特派团在达尔富尔具有共同的战略目标和优先事项，以确保相互密切协调与合作，共享信息和分析，最大限度地发挥协同效益，利用资源，防止重复工作。秘书长表示正在根据安理会的授权与联苏综合援助团开办小组建立协调机制(A/75/597，第 32 段)。行预咨委会询问后获悉，达尔富尔混合行动高级领导层与联苏综合援助团规划开办小组自 2020 年 7 月 9 日以来每周在线举行一次协调会议。行预咨委会注意到为从达尔富尔混合行动过渡到联苏综合援助团开展了协调规划活动，相信秘书长关于达尔富尔混合行动的下一份报告将详细说明实地过渡规划和发展情况。

6. 行预咨委会回顾，秘书长已提交了联苏综合援助团(专题群组三下的特别政治任务)2021 年拟议预算报告(A/75/6(Sect.3)/Add.7)。行预咨委会相关报告(A/75/7/Add.8)就拟议预算提出了评论意见和建议。上述两份报告现均已提交大会。

7. 安全理事会在第 2525(2020)号决议中决定：达尔富尔混合行动在任务期限延长期(至 2020 年 12 月 31 日)应维持目前的部队和警察上限；混合行动的战略优先事项应是保护平民，执行方式包括支持苏丹政府加强保护平民的能力，同时保持必要的能力，特别是在杰贝勒马拉保持能力。行预咨委会获悉，如果安理会在 2020 年 12 月 31 日终止混合行动的任务，则其缩编将在任务完成后进行，而不是像其他维持和平行动那样在分阶段减少授权活动的同时逐步缩编。

8. 行预咨委会询问后获悉，达尔富尔混合行动的缩编计划包括按顺序将部队派遣国和警察派遣国军警人员调回本国，同时相应减少文职人员编制。已制定初步缩编计划，其中顾及以下诸因素：对活动和行动产生影响的挑战、当前冠状病毒病(COVID-19)大流行对行动的影响、安全理事会将为混合行动设定的缩编时间表。行预咨委会获悉混合行动已做好准备，待安理会作出决定后即可执行缩编计划，同时会考虑到为使缩编计划与安理会将决定的时间表保持一致，可能需要对计划作出修订。

B. 本期执行情况资料

9. 行预咨委会就 2020 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间的当前支出和预计支出(见上文第 2 段)获悉,截至 2020 年 10 月 31 日的支出为 190 447 800 美元。行预咨委会询问后获悉,相对于规定不超过 240 182 900 美元的承付款,到 2020 年 12 月 31 日底的支出额预计为 231 227 500 美元,余额为 8 955 400 美元,占承付款的 3.7%。行预咨委会还就每月支出情况索取并收到补充信息,表明 2020 年 7、8、9、10 月的支出分别为 88 968 200 美元、61 338 000 美元、24 148 900 美元、15 992 600 美元。行预咨委会询问如何处理预计余额 8 955 400 美元后获悉,分摊额和支出额之间如有差额,将在达尔富尔混合行动 2020/21 年度预算执行情况报告中向大会报告。大会将决定如何处理 2020 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日期间的未支配余额。行预咨委会注意到本财政期间前 4 个月的每月支出额有很大差异,相信在大会审议本报告时将向其说明支出的最新情况并解释支出规律。此外,行预咨委会还相信将向大会进一步说明对截至 2020 年 12 月 31 日的预期结余的处理情况。

10. 行预咨委会获悉,自达尔富尔混合行动成立截至 2020 年 11 月 11 日,已向会员国分摊经费共计 16 631 957 000 美元。截至该日已收款 16 466 045 000 美元,待缴款 165 912 000 美元。混合行动的可动用现金截至 2020 年 11 月 9 日为 77 367 000 美元,不足以充作 3 个月的业务准备金(78 894 000 美元)。行预咨委会回顾大会一再敦促所有会员国按时、足额、无条件地履行《联合国宪章》规定的财政义务。

11. 行预咨委会获悉部队费用索偿已结清至 2020 年 3 月,截至 2020 年 9 月 30 日尚有未清余额 44 624 200 美元。特遣队所属装备已付至 2020 年 3 月,截至 2020 年 9 月 30 日尚有未清余额 27 913 800 美元。行预咨委会询问后还获悉混合行动已与部队派遣国和警察派遣国签署了 22 份谅解备忘录。在死亡和伤残偿金方面,截至 2020 年 11 月 11 日已付款 8 818 000 美元,结清了自混合行动成立以来的 226 项索偿,13 项索偿尚待处理。行预咨委会询问后还获悉,截至 11 月 20 日尚有 10 项索赔待处理。行预咨委会期待迅速完成部队费用、特遣队所属装备、所有未决索赔的偿还程序。

C. 所需资源

财政资源

(千美元)

类别	支出 (2018/19 年度)	分摊数 (2019/20 年度)	支出 (2019/20 年度)	费用估计数 (2020/21 年度)	支出 2020 年 7 月 1 日 至 10 月 31 日	差异(2019/20 年度分摊数与 2020/21 年度费用估计数相比)
数额	百分比
军事和警务人员	343 272.5	226 194.8	227 552.8	209 067.8	99 541.2	(17 127.0)	(7.6)
文职人员	216 654.0	161 913.4	165 344.3	171 693.7	53 777.9	9 780.3	6.0
业务费用	155 051.1	126 397.4	116 395.5	93 280.1	37 128.7	(33 117.3)	(26.2)
所需资源毛额	714 977.6	514 505.6	509 292.6	474 041.6	190 447.8	(40 464.0)	(7.9)

注: 拟议财政资源和差异分析分别详见拟议预算(A/75/597)第二款、第三款。

2020/21 年度拟议维持费预算

12. 据指出, 拟议预算 474 041 600 美元混合行动 2020 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日 12 个月期间的维持费, 其中包括先前根据大会第 74/261 C 号决议为 2020 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间核准的 240 182 900 美元(A/75/597, 第 91(a)段)。行预咨委会询问后获悉混合行动的未来存在不确定性, 但该行动提出了为期 12 个月的维持预算, 因为无法先期判断安全理事会将就行动 2020 年 12 月 31 日以后的任务作出何种决定。此外, 根据既定预算程序, 秘书长还将审查安理会 2020 年 12 月最终决定所涉的 2020/21 年度经费问题, 并在必要时再次向大会报告。

13. 2020/21 年度拟议预算为 474 041 600 美元, 比 2019/20 年度分摊额 514 505 600 美元减少 40 464 000 美元, 减幅为 7.9%。行预咨委会获悉拟议减少 2020/21 年度经费主要缘于采购等活动减少, 因为达尔富尔混合行动的工作已根据安全理事会以往决议的规定而减少。行预咨委会注意到, 考虑到大会第 74/261 C 号决议先前为 2020 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间核定和分摊了 240 182 900 美元, 为 2021 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间请拨的所需资源为 233 858 700 美元。

14. 行预咨委会认为, 在安全理事会最迟于 2020 年 12 月 31 日就达尔富尔混合行动在该日以后的任务作出决定之前(见上文第 3 段), 为 2021 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间拟议的业务经费可能反映、也可能不反映将授权开展的活动, 因此对于此期间而言可能是不现实的。此外, 行预咨委会还注意到混合行动 2020/21 年度拟议预算列有已授权用于联苏综合援助团活动的经费, 因为后者可能在 2021 年全面投入运作(见下文第 26 段)。

15. 行预咨委会考虑到上述意见, 建议大会授权为混合行动 2021 年 1 月 1 日至 6 月 30 日这 6 个月期间的经费承付摊款。行预咨委会询问后获悉, 如果其建议为财政期间下 6 个月第二次授予承付权, 而且其建议大会授权秘书长使用该承付权的余额, 则第一次承付权的预期余额可结转到下 6 个月(见上文第 9 段)。预计混合行动的活动在 2020/21 年度下半期将恢复原有规模。

1. 军事和警务人员

2019/20 年度 核定数 ^a	2020/21 年度 拟议数	差异
军事观察员	49	49	—
军事特遣队	4 001	4 001	—
联合国警察	760	760	—
建制警察部队	1 740	1 740	—

^a 系最高核定人数。

16. 2020/21 年度军事和警务人员拟议资源为 209 067 800 美元, 比 2019/20 年度的分配数减少 17 127 000 美元, 减幅为 7.6%。造成差异的主要因素见拟议预算第 74 至 77 段。

17. 行预咨委会询问后获悉，三方协调机制于 2020 年 10 月 25 日举行第二十八次会议后，达尔富尔混合行动经与总部协商暂停了军事特遣队和建制警察部队的轮调。混合行动还修订了缩编计划，以确保遵守 COVID-19 应对程序，在 2021 年 8 月和 9 月雨季之前关闭各队部，做到高效及时地撤出。行预咨委会获悉，在制定缩编时间表之前充分评估了若干关键因素，其中包括混合行动的后勤能力、关于获得必要出口许可证的规定、军事特遣队和建制警察部队以往轮调的情况。

2. 文职人员

2019/20 年度核定数	2020/201 年度拟议数	差异
员额
国际工作人员	530	527	(3)
本国工作人员 ^a	878	872	(6)
临时职位 ^a	97	97	—
联合国志愿人员	68	68	—
政府提供的人员	6	6	—
共计	1579	1570	(9)

^a 包括本国专业干事和本国一般事务人员。

18. 2020/21 年度文职人员拟议资源为 171 693 700 美元，比 2019/20 年度分配数增加 9 780 300 美元，增幅为 6%，主要原因是 2020/21 年度工作地点差价调整数 (61.6%) 高于 2019/20 年 (46.4%)。

19. 据指出，达尔富尔混合行动将继续维持目前的核定文职人员编制，唯有采购科与 2019/20 年期间核定人员编制相比减少 9 个员额(A/75/597，第 19、57 段)。拟裁撤以下 9 个员额：3 个国际员额(1 个采购干事(P-3)、2 个采购助理(外勤事务))；6 个本国员额(5 个采购助理(本国一般事务人员)；1 个行政助理(本国一般事务人员))。

本国工作人员的能力建设

20. 达尔富尔混合行动本国工作人员能力建设方案的情况见拟议预算第五节 B。行预咨委会询问后获悉，本国工作人员能力建设方案(培训经费总额为 100 000 美元)是混合行动增进本国工作人员所需技能和能力以使其在就业市场上更具竞争力的核心战略。该方案与达尔富尔和喀土穆当地机构协作开展，使本国工作人员获得职业技能。混合行动还与苏丹小额信贷投资机构进行合作，通过举办博览会帮助本国工作人员建立自己的私营企业。此外，混合行动还继续举办研讨会，并辅之以一对一的辅导课程。

21. 行预咨委会注意到达尔富尔混合行动努力协助本国工作人员在混合行动缩编和撤离的情况下增进技能、找到就业机会。行预咨委会相信混合行动将继续为本国工作人员开展能力建设活动，并相信秘书长关于混合行动的下一份报告将说明最新情况。

3. 业务费用

(美元)

2019/20 年度分配数	2020/21 年度拟议数	差异
业务费用	126 397 400	93 280 100	(33 117 300)

22. 2020/21 年度业务费用拟议减少 33 117 300 美元(减幅为 26.2%)，原因是所有预算类别所需资源均有所减少，只有医疗费用除外(增加 562 800 美元，增幅为 70.1%)(见 [A/75/597](#)，第二节 A)。造成差异的主要因素见拟议预算第 83 至 90 段。

23. 行预咨委会注意到 2020/21 年度拟议业务费用总体上有所减少，但拟议的一些经费多于 2019/20 年度和本期记录的实际支出，或者所需经费数有所增加，或者拟议参与人数有所增加，却未提出充分的理由。因此，行预咨委会不确信下述某些业务费用项目的拟议经费数是准确的。

公务差旅

24. 在非培训相关差旅方面，2020/21 年度拟议经费为 1 818 000 美元，而 2019/20 年度的支出为 1 432 000 美元，本期前 4 个月的支出为 312 000 美元。在培训相关差旅方面，2020/21 年度拟议经费为 216 100 美元，而 2019/20 年度的支出为 199 000 美元，本期前 4 个月的支出为 8 200 美元。向行预咨委会提出的理由包括：为应对 COVID-19 大流行而实施的一些旅行限制可能取消，从而使所需经费增加；预计混合行动将缩编，因此追加经费用于偿还工作人员因可能被强制在地方当局确定的医疗设施隔离以遏制 COVID-19 传播而支付的额外费用(按混合行动政策规定，最高标准额是每人每次前往任务区以外 1 500 美元)。

汽油、机油和润滑剂

25. 柴油的单位成本预计将从 2019/20 年度的每公升 0.73 美元降至 2020/21 年度的每公升 0.56 美元，但发电机燃料总量预计将从 2019/20 年度核定数 13 964 649 公升增加到 2020/21 年度拟议数 16 638 000 公升(增幅为 2 673 351 公升，即 19%)。行预咨委会获悉所需经费增加的主要原因是：由于混合行动对返回任务区的达尔富尔混合行动人员实行自我检疫，有更多特派团人员因 COVID-19 行动相关限制而留在室内，导致发电机燃料消耗量增加。

培训

26. 2020/21 年度所有类别人员培训活动的拟议参加人数多于 2019/20 年度的计划参加人数。在国际工作人员和本国工作人员方面，2020/21 年度拟议参加人数分别为 170 人和 504 人，而 2019/20 年度计划参加人数分别为 125 人和 189 人。在军事和警务人员外部培训方面，2020/21 年度拟议参加人数为 30 人，而 2019/20 年度计划参加人数为 9 人。拟议培训经费包括与培训有关的旅费 216 100 美元，还包括培训费、用品、服务费 264 500 美元([A/75/597](#)，第 63、64 段)。

方案活动

27. 秘书长表示安全理事会在第 2429(2018)号决议中核准了双管齐下的办法，即：在大杰贝勒迈拉地区维持和平，在达尔富尔其他地区建设和平。自 2019 年 1 月 1 日起设立了州联络职能机制并开始运作。此职能部门由联合国国家工作队方案方面牵头，在达尔富尔混合行动的财政资源和人力资源支持下与国家行为者密切合作，继续为在达尔富尔地区 4 个州(北达尔富尔州、南达尔富尔州、东达尔富尔州、西达尔富尔州)落实建设和平概念发挥主要机制的作用(A/75/597, 第 68 至 72 段)。

28. 行预咨委会询问后获悉，核心方案活动由混合行动通过当地执行伙伴直接管理和执行，但混合行动在准备撤离达尔富尔之际与联合国国家工作队通过州联络职能机制开展协作，促进建设和平方案活动。行预咨委会收到了 2020/21 年度方案活动所需资源细目及其截至 2020 年 10 月 31 日的支出情况(见下表)。行预咨委会从该表中注意到支出与核定经费相比有严重不足和超支的情况，可能表明预算编制不准确。

非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动 2020/21 年度方案活动

(美元)

实务部门	成果预算编制部分	分配数 (2020 年 7 月至 12 月)	拟议预算 (2021 年 1 月至 6 月)	2020/21 年度 拟议预算总额	支出(2020 年 7 月 1 日至 10 月 31 日)
A. 核心方案活动
性别平等事务咨询股	支持和平进程和保护平民	112 000	113 100	225 100	—
政治和调解支援科	支持和平进程	609 234	—	609 234	200 000
保护平民协调/人道主义联络科	保护平民	—	140 000	140 000	—
人权科	保护平民	55 000	90 000	145 000	4 636
法治、司法制度和狱政咨询科	保护平民	80 100	—	80 100	11 868
警务司	保护平民	61 900	329 141	391 041	—
治理和社区稳定科	保护平民和支持解决 部族间冲突	550 000	1 375 000	1 925 000	137 593
小计	1 468 234	2 047 241	3 515 475	354 097
B. 与州联络职能机制有关的方案活动
保护平民的协调	州联络职能机制	448 894	713 409	1 162 303	681 589
治理和社区稳定科	州联络职能机制	2 599 026	1 038 279	3 637 305	1 009 240
法治、司法制度和狱政咨询科	州联络职能机制	681 590	537 426	1 219 016	445 000
人权科	州联络职能机制	507 080	500 000	1 007 080	1 568 000
业务支助费用	州联络职能机制	500 000	948 895	1 448 895	24 655
小计	4 736 590	3 738 009	8 474 599	3 728 484
共计	6 204 824	5 785 250	11 990 074	4 082 581

29. 关于方案活动的执行情况，行预咨委会询问后获悉热点地区的一些社区稳定项目和基础设施项目不会在 2020 年 12 月 31 日之前完成，而会在 2021 年 4 月之前完成。由于 COVID-19 大流行的影响和已采取的相关缓解措施，大多数人权活动可能无法在 2020 年 12 月 31 日之前完成。如果达尔富尔混合行动的任务期限延长至 12 月 31 日之后，则预计这些项目至迟将于 2021 年 4 月完成。行预咨委会还获悉，达尔富尔混合行动明白其在 12 月 31 日之后没有任务授权的情况下无法开始新的活动，但其需要确保所有正在进行的活动和项目要么完成、要么过渡给相关合作伙伴。行预咨委会获悉达尔富尔混合行动、联苏综合援助团、参与州联络职能机制的国家工作队于 2020 年 11 月初举办了一次研讨会，以此作为规划进程的一部分。达尔富尔混合行动与联苏综合援助团进行了后续讨论，以协助开展可移交给后者的优先授权活动。

三. 其他事项

资产处置和队部移交

30. 安全理事会请达尔富尔混合行动确保按照联合国一般做法和财务条例移交队部和资产，并采取一切实际步骤和预防措施，确保资产安全移交给指定实体控制，并促请达尔富尔混合行动和苏丹政府迅速敲定订正框架协议，确保移交的达尔富尔混合行动队部和资产的民事最终用途原则以及安全和实体完整，这些资产不会被联苏综合援助团及其联合国国家工作队综合伙伴使用(S/RES/2525(2020)，第 6 段)。

31. 行预咨委会询问后就 2 个队部遭抢劫事件收到了补充信息和相关经验教训。其中一次事件发生于移交之前(2019 年 5 月)，另一次发生于移交之后(2019 年 12 月)。行预咨委会获悉混合行动根据从这些事件中吸取的经验教训制定了队部移交战略，其中包括有针对性的分阶段做法。行预咨委会注意到已制定队部移交战略，相信将可防止抢劫事件。

32. 此外，行预咨委会还相信达尔富尔混合行动将参照已结束维和行动的经验教训并遵循《联合国财务条例和细则》进行资产处置工作。行预咨委会期待保持资产处置的准确记录，并期待秘书长关于该混合行动的下一期报告提供最新信息(另见 A/74/589，第 23、24 段)。

33. 在一个相关事项上，行预咨委会关于联苏综合援助团拟议预算的报告(A/75/7/Add.8，第 28 段)讨论了达尔富尔混合行动与联苏综合援助团之间费用回收的问题，包括回收转移资产的问题。行预咨委会询问后获悉，财产移交工作遵循关于在特派团生命周期内出售/处置财产的财务细则 105.23、关于在维和行动清理结束期间出售/处置财产的条例 5.14。因此，以分摊会费供资的两个秘书处实体之间的财产转移程序是：按照国际公共部门会计准则政策将本金化价值、累计折旧、账面净值从放行特派团的资产登记册转移到接收特派团的资产登记册。财产从放行地移至接收地所涉运输费、装运费、物流费由接收特派团承担。秘书处认为，因此并不需要改变上述政策，但由大会定夺。行预咨委会重申应评估特派团

间资产转移全额成本回收安排的备选方案(见 A/75/7/Add.8, 第 28 段)。因此,行预咨委会建议大会请秘书长在其关于特别政治任务的下一次主要报告中提出一个此种备选方案,并与现行做法加以比较,包括提供详细分析和说明所涉经费问题。

废物处置和环境清理

34. 行预咨委会询问后获悉混合行动迄今已完成 10 个地点的环境清理工作,计划在 2020 年 12 月 31 日之前完成另外 4 个地点的清理工作。最终环境清理活动将于 2021 年 1 月开始,预计在缩编计划按序执行后于 2021 年 6 月中旬完成。行预咨委会还就目前的废物处置活动收到了补充信息。此外,行预咨委会询问后还获悉混合行动没有新的可再生能源项目处于建设中;已完成项目的成果(包括太阳能水泵、路灯)将与队部设施一起捐赠给选定接受者(见上文第 30 段)。

35. 行预咨委会再次强调,按照大会第 70/286 号决议第 31 段的要求,必须遵守相关规则和条例,其中包含但不限于联合国环境和废物管理政策和程序。此外,行预咨委会重申混合行动应借鉴已结束维和行动环境清理活动的经验教训(另见 A/74/589, 第 20 段)。行预咨委会回顾大会还请秘书长在所有维持和平特派团更加大力执行多年环境保护战略(第 74/261 C 号决议, 第 17 段)。行预咨委会相信秘书长关于混合行动的下一份报告将介绍所采取措施的最新情况。

四. 结论

36. 拟议预算第四节说明了需要大会就 2020 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日期间混合行动经费筹措问题采取的行动。行预咨委会有鉴于其上述意见和建议,建议大会在考虑到大会第 74/261 C 号决议先前为 2020 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间核准经费 240 182 900 美元的情况下,授权秘书长为混合行动 2021 年 1 月 1 日至 6 月 30 日这 6 个月期间的维持费承付不超过 198 779 900 美元,也就是将 233 858 700 美元的数额减少 15%(即 35 078 800 美元)。