联合国

气候变化框架公约

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/2000/2
10 May 2000
CHINESE
Original: ENGLISH

附属履行机构
第十二届会议
2000年6月12日至16日，波恩
临时议程项目11

行政和财务事项

拖欠缴款：对策

执行秘书的说明

目 录

	段 次	页 次
一、导 言	1 - 2	2
二、问题及其原因	3 - 10	2
三、各种对策	11 - 19	6
A. 联合国系统采取的办法	11 - 13	6
B. 其他公约机构的做法	14 - 16	6
C. 《框架公约》的反应	17 - 18	7
D. 其他办法	19	7

一、导　言

1. 缔约方会议第五届会议对拖欠摊款的趋势继续发展表示关注，有几笔摊款从 1996 年和 1997 年以来一直未付，因此，会议请执行秘书通过附属履行机构(履行机构)第十二届会议(第 21/CP.5 号决定)，就拖延摊款的情况提出可行的对策，供缔约方会议第六届会议审议(FCCC/CP/1999/6/Add.1)。

2. 本文件针对这一请求编写，有两大部分：

(a) 第一部分简单介绍拖延对核心预算的付款可能会对《公约》带来的问题和麻烦。这部分也列出了可能造成拖欠摊款的一些原因；

(b) 第二部分举例说明联合国和其他国际机构是如何处理这个问题的，对到目前为止《框架公约》采取的措施作了解释，并又提出了一些供选择的办法，履行机构不妨将其作为向第六届缔约方提出建议的基础。

二、问题及其原因

3. 秘书处必须要按及时支付相应摊款的预期，落实核准的工作方案，补足空缺的职位，根据核定预算履行资金承诺，根据联合国在设立和管理信托基金方面的程序以及《公约》的资金程序，秘书处只能按已付的摊款作出承诺。但是，虽然《公约》的财务程序具体规定对核心预算的分摊款额应在每年的 1 月 1 日前支付，但在到期日收到的摊款极少。

4. 图 1 和图 2 列示 1998 年和 1999 年与计划支出相比所付摊款和实际支出的趋势。如果摊款及时支付的话，是可以按核定预算作支出的。但是，为了使支出额超过已付的摊款，一些活动不得不延期。此外，支付的摊款与实际支出相距不远。这表明没有时间作财政规划，因此在作出支付时对预算程序带来过度的压力。

5. 例如，1998 年度的帐户结清后又收到了对这一年度的大笔摊款。这一年的指示性摊款只有 78%是在 12 月之前收到的，而同期的支出达核定预算的 86%。1999 年，指示性摊款的 55%是在当年 6 月 30 日之前收到的，92%是在 12 月 31 日之前收到的。

图 1. 1998 年缴款和支出累计

(百万美元)

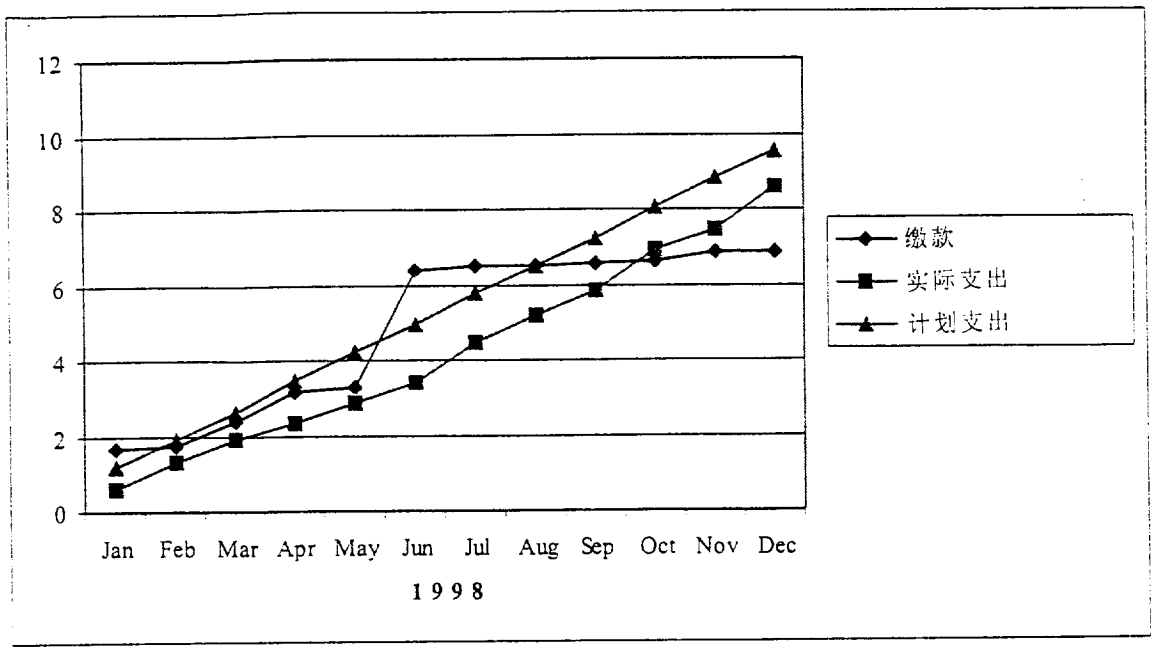
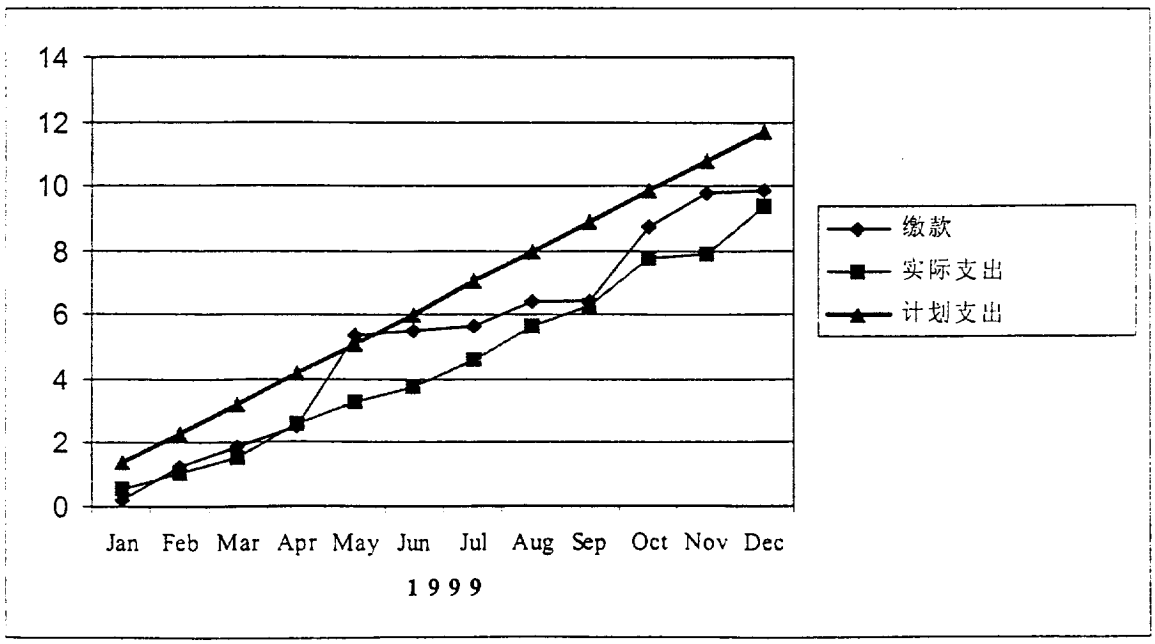


图 2. 1999 年缴款和支出累计

(百万美元)



6. 摊款未交的缔约方仍然很多。1998 年，总数 174 个缔约方中有 60 个缔约方在 6 月 30 日之前付了摊款，到 12 月 31 日只有 74 个缔约方支付摊款，剩下 100 个缔约方没有在到期日后 12 个月内支付摊款。最先支付摊款的 20 个缔约方中，有一个是在 1998 年 1 月 1 日之前支付的，有四笔摊款是在第一季度收到的，第二季度又收到 7 个缔约方的摊款，6 个摊款额最大的缔约方在 1999 年支付了它们的 1998 年的摊款。

7. 1999 年，虽然总收入增加，但支付摊款的缔约方仍然不多，到年底，112 个缔约方支付了当年的摊款。支付摊款额最高的 20 个缔约方中，还是只有一个是在 1999 年 1 月 1 日之前支付的；还有三个在第一季度支付摊款，另有三个在第二季度支付。到 12 月 31 日，三个主要的摊款缔约方支付了未交的 1999 年摊款(关于每个月底前支付摊款和指示性摊款的缔约方百分比比较，见图 3 和图 4)。

8. 秘书处得到授权使用周转储备金和以前几个财政期的结转余额，因此而避免了由于拖欠付款而造成的现金短缺。但是，由于缔约方会议还决定(第 20/CP.5 号决定)用结转余额抵消本两年期核定支出(27,888,200 美元)于预期交款(24,186,000 美元)之间 370 多万美元差额，因此结转余额和周转储备金可能已不够了，如果不及时交付摊款，就无法作出初始支出。

图 3. 1998 和 1999 年按月份所列缴款缔约方累计百分比

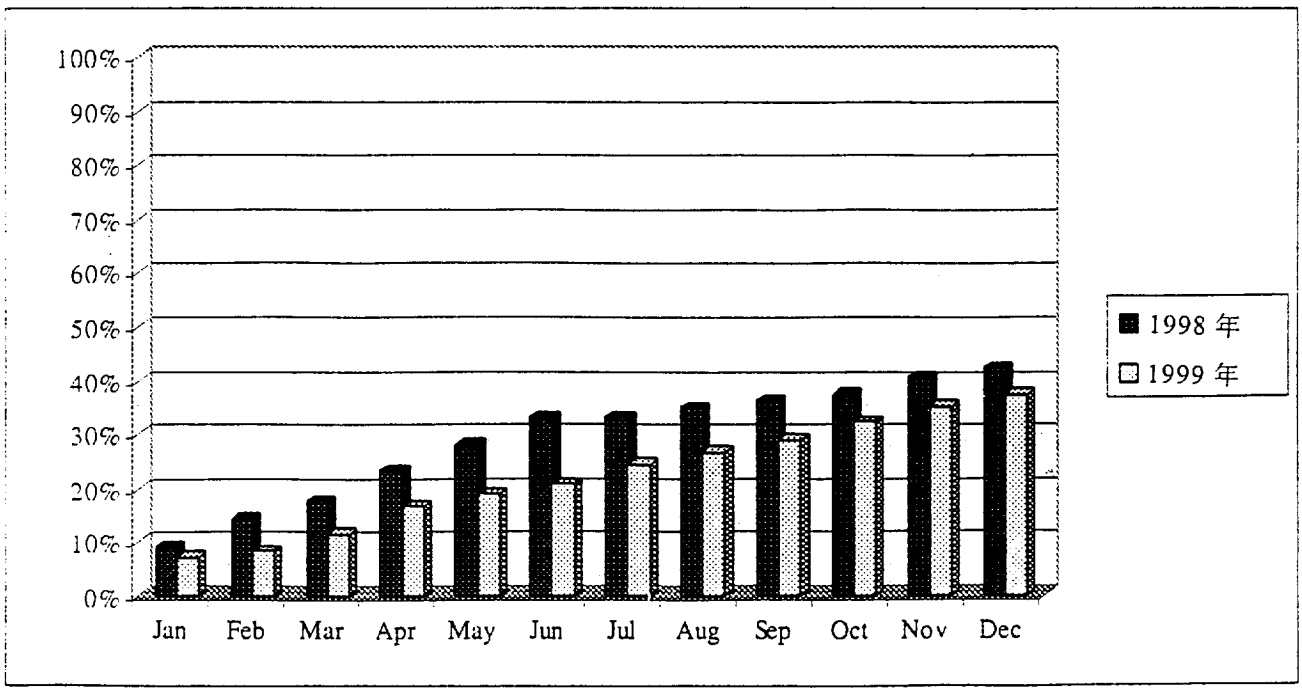
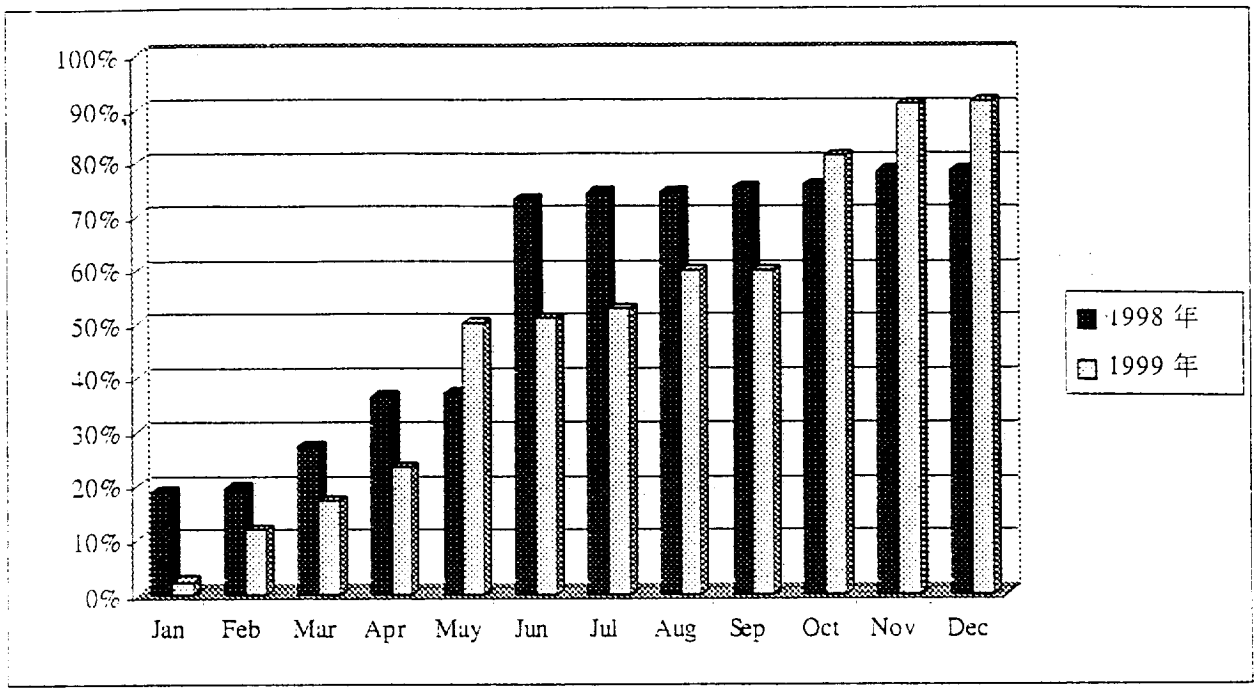


图 4. 1998 和 1999 年按月份所收缴款的累计百分比



9. 虽然在应付摊款年度未能付款的缔约方大多为发展中国家，但附件二缔约方的大量摊款拖延到年底，乃至下一年的情况也并非少见。但一些最不发达国家和小岛屿国倒是在本年度支付了摊款。[1] 这种趋势证明关于未交摊款的唯一理由是财政拮据的论点是没有道理的。

10. 拖延付款的其他原因似乎是：

(a) 冗长的内部核准程序和行政拖拉。在有些情况下，对国际组织的摊款可能要经过细致的核准程序，包括经过国会许可；

(b) 参与《框架公约》活动的责任与支付摊款的责任分开。例如，环境部的官员可能负责参加这个进程，但付款可能由财政部或外交部负责。缔约方的预算决定以及最后的交款通知可能没有从联络点穿透到发出付款的部门；

(c) 汇款通知书不明确。要给《框架公约》的交款却被寄到其他联合国组织，或者由于从银行收到的贷记报单不明确而这被留在暂记帐户上；

---

[1] 见 FCCC/SBI/2000/INF.5。

(d) 因预算订正或初次通知后作出一项决定而改变指示性摊款。例如，1998-1999 年和 2000-2001 年这两个两年期的头一年的指示摊款初次通知中包括经大会决议作出决定的会议服务意外费用；

(e) 秘书处将通知发到不负责支付摊款的一个部；

(f) 联合国收到存款后付错帐户。

三、各种对策

A. 联合国系统采取的办法

11. 联合国系统各组织的财政程序可能各不相同，但考虑一下它们采取的办法，也许有用。

12. 《联合国宪章》第 19 条规定：

> “凡拖欠本组织财政款项之会员国，其拖欠数目如等于或超过前两年所应交纳之数目时，均丧失其在大会投票权。大会如认拖欠原因，确由于该会员国无法控制之情形者，则准许该会员国投票。”

13. 国际电讯联盟(电联)对不及时交付分摊款额的成员规定两种惩罚。它的规约第 169 条规定，

> “凡拖欠联盟付款的成员国，如拖欠金额等于或超过前两年所应交纳的金额，即丧失表决权。”

此外，电联的财务规章具体规定，对信托基金拖欠付款，将征收每年至少 6%的利息。(电联财务规章第 6 条第 3 款(b))。

B. 其他公约机构的做法

14. 秘书处考虑了联合国系统内管理的若干国际公约的经验，[2] 但这些《公约》均没有对这个问题作过综合研究，也没有对过期未付捐款的缔约方制定过正式的对策。

---

[2] 《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《养护野生动物移徙物种公约》、《巴塞尔公约》秘书处、《联合国防治荒漠化公约》、《生物多样性公约》、《关于消耗臭

15. 鉴于捐款不是“摊派的”，因此这些《公约》至今为止一直采用政治说服和呼吁的办法，而不采用惩罚，以免缔约方不敢对成功履行各自的《公约》履行自己的实质性承诺。

16. 还有一些在体制上与联合国无联系的《公约》采取了较严格的惩罚办法。例如，国际自然及自然资源保护联盟(自然保护联盟)的规约和规章规定，“会员，如果会费拖欠一个未付，该会员该选举、表决和动议方面的权利应暂停”。《国际捕鲸委员会》报告说，该委员会采取了一种渐进制裁的办法，如对未付差额增加利息，不提供文件，丧失表决权等，这使该委员会免于财政危机。[3]

C. 《框架公约》作出的反应

17. 《框架公约》已采取了一些主动行动，鼓励缔约方及时交款。这些措施有：

(a) 保证在每年的 9 月 30 日之前，即在摊款到期应交日之前发出指示性摊款通知；

(b) 如果摊款额最高的 20 个缔约方在每年的第一季度未交款，则致函促请它们及时付款；

(c) 在每届附属机构会议和缔约方会议上发布“付款状况”文件，列出付款和未付款的缔约方，从而促使代表们采取补救行动；

(d) 对不是最不发达国家或小岛屿发展中国家的缔约方，如果它们通常有资格获得财政资助参加缔约方会议及其附属机构的会议，但如果它们拖欠摊款一年以上，则撤消对它们的财政资助。

18. 上述措施产生了积极的效果，但证明并不十分有效。

D. 其他办法

19. 因此，履行机构不妨考虑另外采取以下各种办法，以向第六届缔约方会议提出建议：

氧层物质的蒙特利尔议定书》。

[3] 自然保护联盟环境法中心编写的报告，1997 年 3 月。

(a) 缔约方会议可决定宣布拖欠一年或一年以上的缔约方没有资格：

(一) 主办缔约方会议或它的附属机构的届会；

(二) 获得资金参加闭会期间讲习班和其他非正式会议；

(三) 参加缔约方主席团或它的附属机构主席团；

(四) 受到邀请参加闭会期间讲习班和其他非正式会议；

(b) 缔约方会议不妨请秘书处探讨是否有可能对未交款项增收利息的问题，并通过履行机构就利息额和可征收利息的拖欠额方面可予采用的各种办法向缔约方会议提出建议。

-- -- -- -- --