



---

## 第五十六届会议

议程项目 123

### 2002-2003 两年期方案概算

## 关于安全理事会处理中事项的概算

### 行政和预算问题咨询委员会的第九次报告

#### 一. 引言

1. 2001 年 12 月，行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于安全理事会处理中事项的概算的三份报告（A/C.5/56/25 和 Add.1 及 2），这些报告载列了关于 17 项特别政治任务所需资源的提议。对于 A/C.5/56/25 所讨论的 15 项特别政治任务，委员会建议在等待委员会于 2002 年 2 月进行详尽审查和随后大会采取行动期间，核准在 2002-2003 两年期方案概算第三款“政治事务”项下编列 800 万美元，作为各项特别政治任务 2002 年 1 月 1 日至 3 月 31 日期间的经费（见 A/56/7/Add.5，第 5 段和第 7 段）。对于联合国布隆迪办事处，委员会建议在等待上述审查和随后大会采取行动期间，核准 1 700 000 美元（见 A/56/7/Add.6，第 11 段）。对于秘书长塞浦路斯问题特别顾问（A/C.5/56/25/Add.2），委员会建议核准 1 413 400 美元，作为 2002 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的经费（见 A/56/7/Add.7，第 7 段）。大会在 2001 年 12 月 24 日第 56/255 号决议中核准委员会建议的这些金额。

2. 根据其 2001 年 12 月 12 日的报告第 5 段中的建议，咨询委员会详尽审查了秘书长关于安全理事会处理中事项的概算的各份报告（A/C.5/56/25 和 Add.1 及 2）提出的、在 2002-2003 两年期方案概算第三款“政治事务”项下为各项特别政治任务编列经费 98 338 700 万美元的问题。委员会还收到关于另外两项任务所需资源的提议（A/C.5/56/25/Add.3）。委员会在进行审查期间会晤了主管政治事务副秘书长和秘书长的其他代表，他们提供了其他资料和澄清了一些问题。副秘书长在会议上的发言载于本报告附件一。

3. 秘书长的报告(A/C.5/56/25和Add.1-3)载列安全理事会核可的19项特别政治任务的概算共41 458 500美元。咨询委员会提出要求后,获悉有关2002-2003两年期各项特别政治任务包括安全理事会核大会核可的各项任务最新的概算,共64 035 400美元(见附件二)。

## 二. 一般考虑

4. 咨询委员会获悉,各项任务拟议的人员编制如下:安全理事会核准的各项任务共有工作人员416人,大会核准的各项任务共有工作人员360人,总共776人。鉴于各项任务的授权经常都是很短的,因此必须迅速填补空缺,委员会询问所遵循的聘请程序。委员会获悉,特别政治任务也遵循维持和平特派团采用的简化程序。

5. 咨询委员会讨论了提交特别政治任务的概算的时机问题,正如其2001年12月12日的报告(见A/56/7/Add.5,第4段)所指出的,在12月委员会审议这些概算时,委员会对这项问题感到关切。经查询后,委员会获悉,在12月提出概算的各项任务中,有三项是在2002-2003两年期方案概算于4月提交委员会后设立的,即负责西非问题的秘书长特别代表办公室、安全理事会关于反恐怖主义的第1373(2001)号决议所设委员会和负责阿富汗问题的秘书长特别代表办公室。**委员会认为,政治事务部、维持和平行动部和管理事务部之间必须密切合作,以便在委员会届会和大会会议初期阶段就提出各项特别政治任务的概算。**

**6. 关于安全理事会处理中事项的订正概算的报告需要改进。导言应当更加全面地解释各项任务的性质及其授权以及尽可能解释活动方案。委员会注意到,虽然所有详情都提供给安全理事会,但是,不能因为这样就可以无须在提交大会的文件中充分说明所需资源的理由。此外,委员会要求今后的报告都必须载列足够的关于业绩的资料。但是,委员会强调说,今后的报告应当简洁,其篇幅肯定不能长过目前委员会收到的文件。**

7. 委员会与秘书长的代表就若干与特别政治任务有关的问题进行了一般性讨论。主管政治事务副秘书长叙述了这些任务的各个方面,从秘书长的一名高级代表在无须长期驻在外地情况下领导的斡旋工作,秘书长的代表/任务主任领导的旨在进行建立和平监测/观察及建设和平活动的外地任务,到设在总部的制裁监测机构。副秘书长较详细地解释了冲突后建设和平支助办公室背后的概念,这类办公室目前有四个——在中非共和国、几内亚比绍、利比里亚和塔吉克斯坦(见附件一)。

8. 咨询委员会询问为什么为这些任务要求的资源大部分与行政和后勤支助有关。委员会获悉,建设和平支助办公室的工作目的不是做一般性工作,而是专门搞宣传工作——提供政治指导;在联合国国家工作队和联合国系统其他伙伴的密切合作下制定一项建设和平战略;帮助新当选的政府控制它们所面对的政治和安

全危机；促进国际金融机构和政府之间的对话；以及同区域组织和分区域组织合作促进睦邻关系。

9. 咨询委员会注意到，在一些任务中，支助/后勤人员与实务人员的比例非常高。委员会建议考虑在可行和符合成本效益情况下将更多的支助工作外包出去。此外，应谋求联合国同外地其他行动者的合作，使支助资源获得最佳利用。

10. 委员会强调，秘书长在提出关于设立新任务的提议时应同时提出一项分析，说明设立该任务是当前情况下最佳选择。也许需要依赖总部的工作或者联合国系统其他机构所作的工作，直至设立该任务的时机成熟为止。委员会提醒说，所设立的办公室有可能资金严重短缺、工作人员配备不齐、工作铺得太开以致效力很小。此外，在设立任务之前，应确定所需的工作是否可由其他办公室或该区域的行动者来进行。秘书长特别代表和各特别政治任务的作用都应明确规定，确保它们是互补的，没有重复。

11. 过去，咨询委员会曾关切若干特别任务似乎相互重复。具体地说，委员会指出，处理非洲问题的顾问、特使和办公室很多。委员会不质疑上述任何一项的必要性或认为它们应予以取消。委员会认识到非洲大陆很大，问题复杂而且往往很难解决，需要采取多方面办法。应努力确保这项工作和各项活动的目标尽可能互补。

12. 咨询委员会欢迎副秘书长的说明，即政治事务部以谨慎的态度对待建立和维持建设和平办公室的工作。关于建立这些办公室的标准，副秘书长说，“只有在下列情况下才应建立这些办公室，即明确需要持久的国际努力来协助冲突后的国家巩固和平，而且一旦局势恢复正常就应终止”（见附件一）。在这方面，委员会收到联合审查团关于联合国冲突后建立和平支助办公室的报告，这项审查是政治事务部和联合国开发计划署进行的。该审查团提出若干经验教训和建议。其中包括：

- (a) 必须有一项建设和平战略；
- (b) 确定建设和平办公室取得成功的最低先决条件；
- (c) 所有利益有关者必须清楚认识到建设和平授权的核心工作；
- (d) 必须明确界定建设和平办公室与国家工作队其他人之间的职责；
- (e) 经常预算必须编列充足的工作人员和财政资源；
- (f) 必须改进现有的规划和方案制定工具并使之合理化；
- (g) 加强秘书长代表和驻地协调员之间的关系；
- (h) 为建设和平办事处最终撤离制定基准。

13. 咨询委员会回顾其第一次关于 2000-2001 两年期方案概算的报告(A/54/7)，委员会在该报告中要求澄清政治事务部、维持和平部和管理事务部在管理特别政治任务的资金方面的作用。委员会认为这三个部之间的协调可以加强。

### 三. 对四个具体特派团的阐明评论

#### A. 联合国几内亚比绍建设和平支助办事处

14. 咨询委员会从文件 A/C.5/56/25 第 5.30 段注意到，几内亚比绍当局赞扬 1999 年成立的联合国几内亚比绍建设和平支助办事处的工作，并“要求延长其任务期限，直至下一次立法机关和总统选举”。自 2002 年 1 月 1 日至 12 月 31 日的一年期估计费用为 2 893 300 美元，而 2000 年 1 月 1 日至 2001 年 12 月 31 日两年期的拨款为 5 219 400 美元。该报告第二节 F 段和附件六的资料未充分说明特派团的任务有关的费用，也没有说明其他伙伴在建设和平支助方面的作用。对 15 名国际人员和 13 名当地人员的职责未加任何说明。附件六 A 第四节没有列明任何方案，且特派团只有一名民警顾问和两名军事顾问。因此，大部分资源与行政支助有关。

15. 咨询委员会并不怀疑对特派团的需要；然而，委员会强调需更为明确地说明要求特派团用拟议的资源做些什么。委员会认为，该特派团与某些特派团一样，应考虑有否可能外包支助费用。

#### B. 联合国驻中非共和国建设和平支助办事处

16. 文件 A/C.5/56/25 第 5.33 段表明，联合国驻中非共和国建设和平支助办事处于 2000 年 2 月 15 日由安全理事会建立。报告附件七 A 显示，该办事处 2002 年所需经费估计数总额为 4 628 500 美元，而 2000 年 2 月 15 日至 2001 年 12 月 31 日期间的拨款额为 6 196 200 美元。拟议员额编制为 24 名国际员额和 32 名当地员额，共 56 人。这比上一个任务期限增加了 14 个名额。

17. 咨询委员会认为，报告需更为明确地说明安全理事会授予特派团的确切任务。咨询委员会注意到，该特派团所要求的资源大部分也涉及行政与后勤支助。报告附件七 B 第 20 至 25 段讨论的实务方案估计费用总数仅为 463 300 美元。人权方案的估计费用为 213 500 美元，并包括有关建立公共机构、支助民间社会、进行人权教育和促进人权的活动。委员会指出，联合国人权事务高级专员办事处也在进行这些方案。

18. 咨询委员会注意到，该办事处的估计费用没有明确说明其目标、工作计划以及在该领域从事工作的其他伙伴的作用。

#### C. 负责西非问题的秘书长特别代表办公室

19. 2001 年 3 月派到 11 个西非国家的机构间多学科特派团建议成立一个分区域办事处（见 S/2001/434）。秘书长在 2001 年 6 月 25 日和 11 月 26 日的信

(S/2001/1128) 中表明意欲建立负责西非问题的秘书长特别代表办公室。安全理事会主席在 2001 年 11 月 29 日的信 (S/2001/1129) 中告知秘书长安理会欢迎他的意向。2001 年 11 月, 负责西非问题的秘书长特别代表办公室成立。

20. 文件 A/C.5/56/25 附件四 A 显示, 2002 年 1 月 1 日至 2003 年 12 月 31 日期间, 该办事处的估计费用共为 4 043 700 美元, 包括用于 8 名国际人员 (包括为特别代表设立的一个副秘书长员额) 和 11 名当地雇用人员的拨款。此外, 还为组织讲习班和就专题问题撰写报告的两名专家的服务开列经费。委员会注意到, 业务费用达 983 300 美元; 又注意到提议的 19 名员额中, 只有 5 个专业员额 (不包括副秘书长) 是实务性人员。

21. 秘书长代表与咨询委员会举行会议时, 简要介绍了办公室的任务和目标 (见附件一)。委员会注意到, 报告谈到特派团的作用和活动的地方很少, 也很少说明附件四 B 中要求的工作人员将进行的活动, 只有一般性的职务头衔。今后的报告应该提供这些情况。

#### D. 联合国塔吉克斯坦建设和平办事处

22. 联合国塔吉克斯坦建设和平办事处于 2000 年 6 月成立。秘书长在 2000 年 5 月 6 日的信 (S/2000/518) 中, 提议建立短期特派团, 以便实现冲突后建设和巩固和平的目标。安全理事会主席在 2000 年 6 月 1 日的信 (S/2000/519) 中告知秘书长说, 安理会成员国赞赏地注意到他的信。文件 A/C.5/56/25 第 5.61 段指出, 秘书长在 2001 年 5 月 7 日的信 (S/2001/445) 中, 告知安理会, 联合国塔吉克斯坦建设和平办事处发挥着非常积极的作用, 决定将该办事处的活动再延期一年, 直到 2002 年 6 月 1 日为止。然而, 却没有提供信息说明为什么延长特派团的任期, 特派团在一年内将完成什么任务, 或者, 说实在的, 还有什么任务有待完成。应该在今后的报告中提供这一信息。报告第二节 L 和附件十二只载有关于任务、目标、方案和成果的少量信息。

## 四. 结论与建议

23. 咨询委员会与主管政治事务副秘书长之间的交流十分有益而且包含了许多信息。委员会表示打算继续审查这一事项, 并在这方面定期举行类似的会议。

24. 考虑到上文各段的意见和建议, 咨询委员会建议核准在 2002-2003 年两年期方案预算第三款政治事务之下从政治特派团请拨款项中拨出 41 458 500 美元 (包括大会第 56/255 号决议核准的 11 113 400 美元), 用于秘书长报告中 (A/C.5/56/25 和 Add. 1-3) 讨论的 19 个政治特派团。

## 附件一

### 主管政治事务副秘书长向行政和预算问题咨询委员会提出的说明（2002年2月25日）

#### 一般情况

政治事务部所率领的特派团在任务、人数和期限等方面差异很大。它们的类型不同，有的是着重斡旋的特派团，由秘书长的一名高级代表率领，在外地没有常设的团址，有的是外地特派团，由秘书长的代表/团长率领，从事维持和平、监测/观察和建设和平的活动，有的则是设在总部的制裁监测机构。

这些特派团有的是经大会授权成立，有的则与安全理事会所处理的事件有关。今天的讨论集中于后一类特派团。

下面列举几个例子说明一般称为政治事务部所率领的特派团的各种活动：

- 秘书长（非洲之角问题）特别顾问负责联合国扩大参与非洲之角地区维持和平的工作，但不驻在该地区。
- 联合国索马里政治事务处注视索马里的具体形势。它监测该国的局势并协助索马里努力实现民族和解。
- 四个建设和平支助办事处（联合国利比里亚建设和平支助办事处、联合国几内亚比绍建设和平支助办事处、联合国驻中非共和国建设和平支助办事处和联合国驻塔吉克斯坦建设和平支助办事处）都是外地特派团，努力促进在暴力冲突后脆弱、需要培育的和平。
- 制裁安盟监测机制和反恐怖主义委员会属于另一类。前者由五名专家组成，调查违规事件并监测对安哥拉冲突一方实施的整套具体制裁办法的遵守情况。后者是在9月11日美国遭受攻击后安全理事会第1373(2001)号决议所设的一个全体委员会，该决议载有一个全面纲领，要对抗各种活动并将恐怖主义分子以及窝藏、协助和支持他们的人绳之以法。安全理事会事务司内部已经成立一个秘书处为该委员会提供服务。

去年增添了下列活动：负责西非问题的秘书长特别代表办公室、秘书长（非洲之角问题）特别顾问、反恐怖主义委员会和负责阿富汗问题秘书长特别代表办公室。这个办公室将成为未来联合国驻该国代表团的一部分，而联合国阿富汗特派团也将并入这个代表团。

有些特派团，特别是联合国布干维尔政治事务处和联合国驻中非共和国建设和平支助办事处，因为当地政治的重大演变而扩大任务。

任务完成的特派团（例如驻海地国际文职人员特派团）已经关闭。

## 冲突后建设和平

冲突后建设和平是一个从冲突过渡到和平的广泛概念。

冲突后建设和平支助办事处是个比较新近的实验。第一个办事处于 1997 年在利比里亚成立，作为西非经共体/联合国维持和平行动撤退战略的一部分。后来又在几内亚比绍、中非共和国和塔吉克斯坦分别成立了另外三个办事处。

一般来说，有四种情况需要联合国提供建设和平的援助：(a)在当地没有维持和平行动的情况下；(b)在进行多方面的联合国和平行动期间；(c)在发生武装冲突而没有和平行动的地方；(d)在冲突后的情况下，政治事务部所率领的四个特派团就是属于这种情况。

这些办事处不是办理业务的机构。它们并不从事发展或重建的活动。

这些办事处是过渡性的安排，其主要目的是帮助保障和培育冲突后脆弱的民主机构，促进民族和解、加强法治和尊重人权。

冲突后建设和平的概念好比病人必须服食足量的抗生素，尽管疾病的症状已不明显。

这些特派团设法创造一种有利的政治和安全环境，以便联合国系统及其国家和国际合作伙伴可以进行工作。

建设和平办事处执行职务的方式大略如下：

第一，它们同联合国的国别工作队和联合国系统的其他合作伙伴密切合作，制订综合的建设和平战略，以确保政治和发展援助的目标能相辅相成。

第二，在必要时，它们提供政治支持，帮助调动资源从事战略内所列的行动和方案。

第三，它们通过斡旋，帮助新当选的政府应付在选举后、维持和平后的阶段总会面临的政治和安全危机。目的是支援和平，帮助防止这些社会退回到冲突局面。

第四，它们促进国际金融机构与政府之间的对话。

第五，因为冲突后的局势通常与邻国的事态发展有相互的影响，所以往往需要建设和平办事处与有关的区域或分区域组织密切合作，帮助促进睦邻关系和对话。

最后，它们带头或参与规划并组织各种以促进民族和解及促使尊重人权为目的的活动，如有能力，还提供安全领域相关改革的咨询意见。

但是必须强调，政治事务部对待建设和平办事处的成立和维持的问题，极为小心。这种办事处应该成立在明确需要国际持续参与帮助国家脱离冲突巩固和平的地方，而且一旦恢复相当程度的正常状态，即应撤销这种办事处。

考虑到这一点，本部在 2001 年会同开发计划署，对这四个办事处进行了一次审查，其中提出一系列的经验教训和建议。这些教训和建议目前正在付诸实施。实际上，有些经验教训已经并入摆在各位面前的新概算之中。

### **若干办事处的任务与职责的关系**

#### **负责西非问题的秘书长特别代表办公室**

在 2001 年访问西非 11 国的一个机构间实况调查团建议成立一个分区域办事处。其原因是这些国家希望联合国在对付西非多方面的问题时采取一种综合的步骤。

许多影响到个别国家的全国性问题都有跨国的来源和后果（例如小型武器的非法流通、难民、各种武装异议集团与前战斗人员结盟、贩卖毒品和传染病）。这个办事处的额外作用是确保从分区域的观点来处理这些问题，以弥补国家对策的不足。

任务明确规定办事处在执行其核心职责时，应适当注意到联合国各组织的明确任务以及在该区域的各个维持和平行动和建立和平办事处。

秘书长特别代表对这种行动或办事处，或对业务机构的任何区域办事处，没有直接统辖权。但是为了执行办事处所承担的促进/催化任务，特别代表将与所有这些机构保持密切的工作关系。

因此，负责西非问题的秘书长特别代表办事处不会变成联合国系统一个新的业务机构。

非经秘书长赋予明确的斡旋作用，特别代表将不处理国家特别的问题。

#### **联合国布隆迪办事处设置一个助理秘书长的员额**

秘书长驻大湖区特别代表办事处和联合国布隆迪办事处的任务不同。后者的首要作用是帮助实施布隆迪的和平进程，大湖区办事处则负责注意该区域的全面问题——安全、少数民族的权利、难民等——并利用联合国与非洲统一组织联合召开的国际会议，促使这些问题得到解决。这个会议打算处理在卢萨卡协定或阿鲁沙协定中未曾优先考虑解决的问题。

因为布隆迪问题尚未派定政治代表（助理秘书长或副秘书长），所以秘书长指定他负责大湖区的特别代表为联合国带头努力支持曼德拉先生促进布隆迪的和平进程，并代表他出席在阿鲁沙和其他地方举行、讨论布隆迪问题的会议。

后来，与曼德拉先生和该区域领导人磋商后，任命秘书长特别代表为阿鲁沙协定执行情况监测委员会及其执行委员会的主席。

执行情况监测委员会于 2002 年初迁回布隆迪之后，委员会主席必须全时处理委员会及其执行委员会的工作，因此，负责大湖区的秘书长特别代表显然无法继续兼任这两种职务。

既然当初是与曼德拉先生和区域领导人磋商后才任命秘书长特别代表为执行情况监测委员会的主席，又鉴于安全理事会优先注意布隆迪问题，所以必须请求为布隆迪设置一个助理秘书长的员额，以安置执行情况监测委员会主席兼联合国布隆迪新办事处处长。

## 附件二

## 核准并预计从 2002-2003 两年期特别政治任务经费中支用的费用

特派团	所需经费估计	第五十六届会议	第五十六届会议	支出总计	现有任务期限
	总数	期间核准的支出	期间核准的附加支出		
	a	b	c	d(b+c)	
<b>A. 大会授权</b>					
1. 中美洲和平进程	188 500	188 500	-	188 500	1 年(第 56/224 号决议)
2. 联合国危地马拉核查团	14 755 100	14 755 100	-	14 755 100	1 年(第 56/223 号决议)
3. 联合国阿富汗特派团阿富汗办事处	7 355 400	7 355 400	-	7 355 400	1 年(第 56/220 号决议)
4. 秘书长驻缅甸特使	277 900	277 900	-	277 900	1 年(第 56/231 号决议)
<b>大会任务共计</b>	<b>22 576 900</b>	<b>22 576 900</b>	<b>-</b>	<b>22 576 900</b>	
<b>B. 安全理事会授权</b>					
5. 联合国布隆迪办事处	6 925 800	1 700 000	5 225 800	6 925 800	1 年(S/2001/1207)
6. 秘书长黎巴嫩南部个人代表	950 400	237 600	712 800	950 400	1 年(S/2001/1168)
7. 联合国索马里政治事务处	1 892 600	237 000	1 655 600	1 892 600	2 年(S/2001/1098)
8. 联合国布干维尔办事处	1 543 400	332 600	1 210 800	1 543 400	1 年(S/2001/1028)
9. 联合国利比里亚建设和平支助办事处	1 835 200	446 100	1 389 100	1 835 200	1 年(S/2001/982)
10. 秘书长非洲特别顾问	101 900	101 900	-	101 900	1 年(S/2001/1032)
11. 秘书长大湖区特别代表	1 654 500	359 100	1 295 400	1 654 500	1 年(S/2001/1096)
12. 联合国几内亚比绍建设和平支助办事处	2 722 700	676 300	2 046 400	2 722 700	1 年(S/2001/961)
13. 联合国安哥拉办事处	2 327 000	1 939 700	387 300	2 327 000	3.5 个月至 2002 年 4 月 15 日(S/2001/973)
14. 秘书长非洲特别任务特别顾问	1 089 900	230 200	859 700	1 089 900	请求安全理事会延长
15. 联合国驻中非共和国建设和平支助办事处	4 628 500	661 500	3 967 000	4 628 500	1 年(S/PRST/2001/25)
16. 制裁安盟监测机制	713 900	611 900	102 000	713 900	3.5 个月至 2002 年 4 月 19 日(安全理事会第 1347(2001)号决议)
17. 秘书长塞浦路斯问题特别顾问	1 413 400	1 413 400	-	1 413 400	1 年(S/2001/1183)
18. 联合国塔吉克斯坦建设和平办事处	772 900	463 700	309 200	772 900	5 个月至 2002 年 6 月 1 日(S/2001/446)
19. 反恐怖主义委员会	2 126 000	510 600	1 615 400	2 126 000	无期限(安理会 1373(2001)号决议和 S/2001/986)
20. 秘书长阿富汗问题特别代表办事处	3 116 800	779 200	2 337 600	3 116 800	无期限(S/2001/937)

特派团	所需经费估计	第五十六届会议	第五十六届会议续会第一期会议期间预计	支出共计	现有任务期限
	总额	期间核准的支出	将核准的附加支出		
	a	b	c	d(b+c)	
21. 非法开采刚果民主共和国自然资源和其他形式财富问题专家组	1 323 100	-	1 323 100	1 323 100	6个月(2002年2月1日至7月31日)(S/2001/139)
22. 根据安全理事会第1363(2001)号决议所设监测组	2 276 800	-	2 276 800	2 276 800	1年至2003年1月19日(安全理事会第1363(2001)和1390(2002)号决议)
23. 西非问题秘书长特别代表办公室	4 043 700	412 600	3 631 100	4 043 700	2年(S/2001/1129)
<b>安全理事会任务共计</b>	<b>41 458 500</b>	<b>11 113 400</b>	<b>30 345 100</b>	<b>41 458 500</b>	
<b>大会和安全理事会总计</b>	<b>64 035 400</b>	<b>33 690 300</b>	<b>30 345 100</b>	<b>64 035 400</b>	

## 摘要

大会为2002-2003年特别政治任务经费拨款	98 338 700
第五十六届会议期间大会核准的总支出	33 690 300
第五十六届会议续会第一期会议期间要求核准的附加支出	30 345 100
<b>共计(核准和将核准的):</b>	<b>64 035 400</b>
在核准上述全部支出后未分配经费余额:	34 303 300