



第五十六届会议

议程项目 133

联合国维持和平行动经费筹措的
行政和预算问题

改革确定偿还特遣队所属装备费用给会员国的程序

秘书长的报告 *

摘要

大会 2001 年 6 月 14 日第 55/271 号决议第 12 段请秘书长研究精简特遣队所属装备程序的问题，并向联合国大会第五十六届会议提出有关补救措施。大会还进一步请求在该报告中载列关于谅解备忘录和处理索偿问题的资料。

联合国和部队派遣国有责任一道确保维和特派团得到特定《谅解备忘录》规定的执行任务所需的人员、装备和服务；特遣队按照既定标准履行职责。特遣队所属装备方法是实现这一目标的机制。本报告介绍了秘书处如何看待特遣队所属装备总体方法、以及关于在某些至关重要的关键领域如何提高这一制度的效力和效率的建议。秘书处的目的在于改进这一制度，提高秘书长的能力，以便更好地管理整个过程，特别是处理索偿问题。本报告所介绍的提议和建议事关下列领域：谅解备忘录的谈判、部署前访问、核查和监督以及索偿处理问题。这些提议和建议是根据多个特派团、包括开办阶段、扩大阶段和削减阶段六年的连续经验提出的。秘书处认为特遣队所属装备制度运行良好，早日缔结和签署谅解备忘录对于确保提高该制度的效率和及时偿还有关费用十分重要。

* 大会在第 53/208 B 号决议第 8 段决定，如果报告迟交给会议事务处，应在该文件的脚注内说明延误的原因。本文件迟交，但未按规定说明理由。

目录

章次	段次	页次
一. 背景.....	1	3
二. 现行安排.....	2-4	3
三. 精简特遣队所属装备程序的补救建议.....	5-29	4
A. 谅解备忘录.....	6-14	4
B. 部署前视察.....	15-16	6
C. 特遣队所属装备的核查.....	17-26	7
D. 索偿的处理.....	27-29	9
四. 大会应采取的行动.....	30	10
五. 提议大会向部队派遣国提出的建议.....	31	10
附件		
一. 谅解备忘录谈判和核准流程图.....		11
二. 截至 2002 年 4 月 30 维和特派团谅解备忘录状况.....		12

一. 背景

1. 大会 1996 年 4 月 11 日第 50/222 号决议决定改革确定偿还特遣队所属装备费用给会员国的程序。从 1996 年 7 月 1 日起,对 13 个维持和平行动中部署的 227 支特遣队部队实行了特遣队所属装备方法。秘书处认为,事实证明,在大多数维持和平行动中,特遣队所属装备方法对多数部队派遣国是行得通的,大大改进了旧的特遣队所属装备办法。改进体现在几个领域。首先,旧方法需要分析关于每支部队抵达盘存和开拔盘存的数百页文件,而现行方法所用的文件是谅解备忘录:附件 A-人员;附件 B-主要装备;以及附件 C-自我维持。这就减少了对特遣队所属装备索偿进行关键分析所需的时间。第二,因为主要装备和自我维持方面的条件是事先谈判的,有关各方都了解情况,所以核查及索偿处理效率也提高了。第三,因为多数部队派遣国的部队是自我维持的,特遣队所属装备方法减少了维持和平行动向特遣队部队提供的支助服务,从而减少了所需要的特派团人员数目,如车辆维修人员。第四,在例行养护、维修及零件和配件补充方面取消了协助通知书,这消除了原有制度中妨碍及时偿还部队派遣国费用的最大一个因素。最后,该制度使得秘书处和部队派遣国能够进行更严格的财务和管理控制,因为谅解备忘录是在开始时达成的,而不是象旧特遣队所属装备制度那样在特派团任务结束时谈判索偿数额。

二. 现行安排

2. 特遣队所属装备方法的生命周期通常始于安全理事会核准一项新的维持和平行动或延长现有的一项行动,秘书处据此向潜在的部队派遣国发去普通照会,邀请它们参加维持和平行动(谅解备忘录谈判过程工作流程图见附件一)。秘书处根据各国的答复,决定哪些部队派遣国最适合参加这个特派团。秘书处和部队派遣国可能会在安理会通过一项决议前便进行非正式磋商。秘书处开始就谅解备忘录草案与部队派遣国的常驻代表团和(或)一个代表团谈判。

3. 双方就谅解备忘录草案达成一致意见以后,可能会邀请秘书处向部队派遣国派出一个部署前访问小组。该小组将检查部队派遣国的主要装备是否符合该特派团的行动要求,各类次要装备和消耗品是否能够让部队派遣国实现自我维持。在得到部队派遣国的确认后,向其发去一份谅解备忘录定案,请其核准。在得到部队派遣国核准后,送交有关常驻团签署。常驻团将谅解备忘录发回首都核批。

4. 外地特派团印发一份所部署的有关部队和(或)装备抵达和检查报告,其后印发每月或定期核查报告。在对照签署的谅解备忘录彻底审查核查报告后,根据符合行动区标准的所提供的主要装备和自我维持类别的实际数量,对偿还额进行核证。核证后,一有资金就予以支付。

三. 精简特遣队所属装备程序的补救建议

5. 新的特遣队所属装备方法已经在联塞特派团、东帝汶过渡当局、埃厄特派团、科索沃特派团、联刚特派团内充分实施，并正在其他特派团部分运用。秘书处认为，在以下四大方面改进新的特遣队所属装备方法可以提高特遣队所属装备制度的总体效率、效益和成就：

- (a) 谅解备忘录；
- (b) 部署前访问；
- (c) 特遣队所属装备的核查；
- (d) 索偿的处理。

本报告单独地逐项讨论这些方面，使读者大致了解所遇到的问题，随后介绍秘书处旨在改进整个系统的建议。

A. 谅解备忘录

6. 谅解备忘录是由双方谈判和签署的文件，详细规定部队派遣国向某一特派团提供的人员、主要装备和自我维持用品，并规定应由联合国在自我维持方面提供的支助。谅解备忘录列明向特派团提供的每项物品的详细规格和数量和（或）自我维持的种类、以及有关费用偿还数额。在谈判备忘录之前，秘书处的目标是明确说明经过详细讨论而且有关各方了解的各项要求，存在意见分歧的方面（例如特派团所需物品的数量）得以公开提出，并由秘书处提出可选方法和变通办法。理想的情况是，谅解备忘录在装备和（或）部队部署之前便签署，以便顺利而严丝密缝地计划和落实新的或扩大的特派团，使特派团的行动具备尽可能大的实力。尽管如此，秘书处仍然注意到在批准谅解备忘录定稿以及签署谅解备忘录方面仍然有延误现象。延误的主要原因及如何解决这些原因的建议简介如下。

部队派遣国对主要装备和（或）自我维持用品表态方面的延误

7. 谅解备忘录过程的第一步是，秘书处根据秘书处与部队派遣国的非正式讨论以及 1998 年《备用安排组织与装备一览表》规定的标准，草拟一项谅解备忘录草案。然后将这项谅解备忘录草案送交派遣国审查。最初的延误往往是在此时发生的，因为秘书处必须等待部队派遣国对是否有能力提供谅解备忘录草案提议的主要装备和（或）自我维持用品表态。此种延误又使秘书处无法视必要作出变通安排，并推进谅解备忘录的谈判。

8. 为了解决请部队派遣国表态方面延误的问题，秘书处正同时试行几种办法。在一般情况下，秘书处正与部队派遣国进行更多的非正式讨论，弄清它们是否有能力并愿意提供装备和（或）自我维持用品。希望通过这些已改善的谈判前非正

式商讨，能够迅速、更加明确地弥合按各项标准编写的谅解备忘录草案与部队派遣国提供主要装备和（或）自我维持用品的能力和（或）意愿之间的差距。同样，目前实施的另一项办法是，向常设特派团工作人员提供有关谅解备忘录的谈判以及特遣队所属装备方法的培训，从而使其进一步理解这一制度的运作方式。秘书处正在探索的另一个办法是，在今后的部署工作中先就备用安排下的特遣队签署一项通用的谅解备忘录。秘书处目前正在评估各会员国按备用安排派遣部队的能力，并使这一能力符合联合国维持和平行动的需要。一旦会员国同意为新的或扩大的维持和平行动部署人员，这一方法可便利与备用安排下的会员国谈判谅解备忘录的过程。

“特殊情形”主要装备

9. 如果维持和平行动需要一项未列入《特遣队所属装备手册》各种类的主要装备，或者需要一项部队派遣国认为远远超出“标准装备”（见《特遣队所属装备手册》第八章）的装备，就会产生主要装备的“特殊情形”偿还数额问题。确定特殊情形经费偿还数额的第一步是，秘书处试图从部队派遣国取得有关该装备的进一步资料和规格数据。有人指出，提交这一重要资料常常需要很长时间。此外，秘书处常常为取得通用公平市价、干租赁和保养费率而开展调查研究。有时候，部队派遣国所要求的通用公平市价和（或）每月保养费率被认为远远超出市场价位，因此需要作进一步的调查研究，并与部队派遣国进行谈判。

10. 尽管某些特派团所需装备确实属于特殊情形，但秘书处注意到，有时候派遣国一再要求将某些装备作特殊情形论处。为了减少上文第9段中所提到的延误，并为了便利及时签署谅解备忘录，秘书处建议，如果需要一再适用特殊情形主要装备偿还费率，例如某一装备由两个或两个以上派遣国在维持和平行动中使用时，则应将这一装备提交给下一个偿还特遣队所属装备费用问题工作组会议，供其审查和确定标准的干租赁/湿租赁偿还数额。将此类装备列为《特遣队所属装备手册》中的一项标准设备种类，应该可以大幅度削减谅解备忘录定稿的处理时间。

部队派遣国要求对谅解备忘录作重大修改

11. 不同的部队派遣国有自己特殊的要求或法律/宪法方面的限制，这些都必须列入最后的谅解备忘录。偿还特遣队所属装备费用问题第二阶段工作组指出，“示范谅解备忘录实质性部分对所有会员国的适用是一致的，[但]在联合国同部队派遣国商议特遣队所属装备的安排时，为确保能够顺利地迅速提供特遣队所属装备，文件的最后形式可以更改”（A/C.5/52/39，第65(c)段）。谅解备忘录中的所有更改都必须征得法律事务厅的同意，而这些更改常常需要联合国律师与部队派遣国律师进一步换文，方可生效。

12. 秘书处理解不同部队派遣国有各自的需要，但秘书处强调指出，如果对谅解备忘录范本作重大改动，就会引起谅解备忘录草案定稿发生长时间的延误。因此，

秘书处建议大会批准的秘书长提议的示范文件(A/51/967 和 Corr. 1 和 2, 附件), 从而便利谅解备忘录的草拟过程, 并以此缩短由备忘录的文字变动所造成的延误。

谅解备忘录的批准和签署

13. 最后, 秘书处指出, 在请部队派遣国批准并最后签署备忘录方面, 由于派遣国政府的程序问题, 也造成了严重的延误现象。而如果谅解备忘录不得到签署, 秘书处便无法核证索偿申请。

14. 特遣队所属装备制度的目的, 是为了使部队派遣国和联合国在部署部队之前先签署谅解备忘录。秘书处强调, 有效管理特遣队所属装备方法的基础在于及时而全面地实施谅解备忘录。必须在建制军事部队部署之前先达成这些协议, 从而便利秘书处的工作, 并为特派团的支助确定框架。统计数字表明, 截至 2002 年 4 月 30 日, 总共签署了 214 项谅解备忘录, 其中只有 8 项(约 4%) 是在主要装备和(或)自我维持用品在外地部署以前签署的。由于秘书处在过去六个月里为最后拟订并签署谅解备忘录作出了大量努力, 截至 2002 年 4 月底, 有 24 项谅解备忘录正在谈判中, 而只有五项备忘录正等待部队派遣国签署(见附件二)。

B. 部署前视察

15. 部署前视察团由来自秘书处和(或)外地特派团的专家组成。他们共同前往派遣部队的东道国, 以评估部队的行动能力并协助部队派遣国进行调整, 从而使秘书处能够视需要作出其他安排。过去两年, 共对各东道国进行了 22 次部署前视察。这些东道国为下列特派团提供了装备和(或)自我维持装备: 联刚特派团、联黎部队、埃厄特派团、科索沃特派团、东帝汶过渡当局和联合国塞浦路斯特派团(联塞特派团)。基于这些经验, 秘书处认为部署前视察是特遣队所属装备方法的关键部分。在多数部署前视察在结束后, 都对谅解备忘录草案(例如装备的类别)修改, 以反映部队派遣国的能力, 从而减少外地特派团装备短缺的情况, 增强这些特派团的行动能力。从某些特派团(例如联塞特派团)汲取的经验表明, 如不进行部署前视察, 经谈判签署的谅解备忘录会与实际部署情况相差甚远。此外, 部署前小组还在派遣部队国内回答该国提出的关于实施特遣队所属装备方法的有关后勤和财政支助问题。

16. 为进一步优化部署前视察, 目前正在审查关于这些视察的新的标准作业程序。秘书处要求部队派遣国欣然接受这些部署前视察。秘书处还特别建议, 应规定首次按照特遣队所属装备方法向维持和平行动派遣部队和(或)首次部署某类部队的部队派遣国必须接受部署前小组的视察。

C. 特遣队所属装备的核查

核查报告

17. 特遣队所属装备方法的核查和监督程序的总体目标是确保部队派遣国和联合国均能履行谅解备忘录的规定。特遣队所属装备费用的偿还取决于经核查证明在外地提供的物资和服务符合部队派遣国在谅解备忘录中作出的承诺。核查过程以特派团和特遣队人员联合进行的一系列视察为中心。每次视察均提出具体的视察报告，并确认特派团周期不同阶段中的核查和监督过程。这些报告说明哪些外地特派团中的主要装备和自我维持装备不符合特遣队所属装备手册规定的标准以及谅解备忘录中商定的标准。此外，核查报告还说明特派团装备的行动准备状态。秘书处收到核查报告以及签署的谅解备忘录后，即可处理主要装备和（或）自我维持装备费用的偿还事宜。

18. 事实证明，这些报告的编写和处理通常既耗费时间和人力，各特派团的做法又常常不一致，而且往往很迟才能完成。秘书处认为，可从核查报告具体入手，进一步提高特遣队所属装备程序的效率。为提高效率，分析的第一个领域是报告频率的规定，目的是在频繁报告的规定与遵守此种规定所需资源之间取得质的平衡。第二个领域是报告方式。秘书处想从功能和技术上研究使用电子报告和（或）电子签名的问题。与纸面报告相比，采用电子方式可更加及时地收到和处理报告，同时还能推行标准格式。最后，秘书处还在考虑可对核查报告的模式进行哪些改进。或许可以逐步实行例外报告制和（或）编写/改编季度行动准备状态报告。秘书处的目的是简化这些报告，使之更有效率、更加可靠、有用和及时。

核查标准

19. 特遣队所属装备核查标准由偿还特遣队所属装备费用问题工作组制订并载于《特遣队所属装备手册》。载有经大会核准的所有建议的最新版《特遣队所属装备手册》已编写完毕，并备有电子版。《特遣队所属装备手册》附录 1 列有关于主要装备和每一类自我维持装备的核查工作单，以确保核准后的标准在所有维持和平特派团均得到一致执行。

20. 此外，秘书处还启动了 Lotus Notes 特遣队所属装备数据库。总部和外地办事处可通过该“试验”项目查阅关于东帝汶过渡当局（截至 2000 年 3 月）和埃厄特派团（截至 2001 年 5 月）特遣部队的谅解备忘录与核查报告。鉴于这些试验项目获得成功，秘书处将在 2002 年 7 月把该系统完全推广到联刚特派团、联塞特派团、脱离接触观察员部队（观察员部队）、科索沃特派团、联黎部队和伊拉克-科威特观察团（伊科观察团），并在 2002 年 11 月/12 月间推广到其他所有特派团。一旦将该数据库部署到所有特派团，今后采用的将是网上核查报告而不是纸面核查报告。这将便利上文第 18 段提到的特遣队所属装备核查过程。

培训

21. 为了解决核查报告的编制有时不一致的问题，秘书处向新维持和平特派团派遣了特遣队所属装备核查问题特别培训小组。培训使工作人员更好地了解编制/拟订核查报告和总部随后处理报告的程序、以及报告对于高效处理索偿要求的重要作用。今后将对新征聘的工作人员进行此种培训。此外，（原定 2001 年 9 月举行的）特遣队所属装备视察会议将改在 2002 年 6 月举行。与会者包括来自每个特派团的一至两名负责特遣队所属装备的人员和五至六名十分了解核查和监督所有方面的总部工作人员。他们将讨论特遣队所属装备视察过程的各方面问题，审查在特遣队所属装备程序的核查和监督过程中遇到的问题，提出可能的解决办法，并进一步加强和规范所有特派团的特遣队所属装备核查程序。会议最后将根据所汲取的经验推出新的简化政策和程序，并调整和更新培训材料和《标准作业程序》。

主要装备的短缺

22. 向特派团提供的主要装备的数量和具体型号均以谅解备忘录的方式加以讨论与核定。随后依照所签署的谅解备忘录并根据干租赁安排或湿租赁安排，向部队派遣国偿还行动中可以使用的商定装备的费用。秘书处多次注意到装备与签署的谅解备忘录不符或者因不符合维持和平行动任务规定而无法使用的情况。秘书处认为，如果进行了部署前视察，谅解备忘录与实际部署装备不符的情况将会减少。

自我维持方面的不足

23. 自我维持的定义为：在维持和平任务区向特遣队提供后勤支助，即由部队派遣国向特遣队提供部分或所有种类可偿还费用的后勤支助。偿还特遣队所属装备费用问题第二阶段工作组在 1995 年 4 月 7 日报告中指出，与自我维持有关的费用的偿还，将按兵力以模块方式进行（A/C.5/49/66，第 26（e）和 27 段）。每一模块（种类或亚类）均被视为是一个整体，偿还费率是不可分的。秘书处注意到，在某些特派团中，部队派遣国没有按照《特遣队所属装备手册》携带足够的自我维持次要装备和消耗品，而要特派团去采购。如果部队派遣国要求联合国在自我维持类别或模块方面提供援助，秘书处不会再就此类别偿还部队派遣国费用。此外，为了提高核查报告的效率，秘书处将修改谅解备忘录，以反映部队派遣国在某一特派团中的实际自我维持能力（见 A/C.5/49/70，附件，附录三，第 6 段）。

24. 虽然特遣队所属装备方法的主要目标是让部队派遣国在所有类别和亚类中完全做到自给自足，但过去的经验表明，这样做并非总是可能或有效。同第五阶段后工作组所商定的意见类似（如夜间观察和野外防御职能；见 A/C.5/55/39，第 64、65（h）、（k）和（n）以及第 66 段），秘书处现正评价在特派团任务之初、由联合国提供其他某些类别或亚类（如帐篷、住宿设备）的可行性。这样，秘书处

就能确保连贯和标准的自我维持，同时也能收规模经济之效。此外，经验表明在能够（或）应当提供什么类别或亚类以及由谁提供方面如能保持灵活性，就可以形成效率更高的总体作业能力，同时又能利用规模经济。

自我维持标准

25. 《特遣队所属装备手册》第3章附件B对部队派遣国为特派团提供自我维持之核查和监控检查/报告的标准作了解释。从现有的经验来看，秘书处认为，《手册》中的某些自我维持类别（如电器和观察设备类）的最低标准可能过于笼统，无法确保在外地特派团中加以连贯的运用和核查。这可能对部队的士气和该特派团的运作产生很大影响。秘书处打算进一步分析这些方面，争取提高各特派团业务能力的总体效率。

消耗品再补给的运输

26. 《特遣队所属装备手册》指出，零配件、次要装备和消耗品的运费不单独偿还，因为自我维持费已将运费考虑在内。但秘书处指出，部队派遣国更多地要求在零配件和消耗品再补给方面得到帮助。在可行的情况下，如果消耗品再补给时正值部队轮换，包机上又有空间，不会给联合国增加费用，秘书处即允许运载此种消耗品。如果不具备这些具体条件，部队派遣国即应负责再补给，自行安排补给品运送事宜。

D. 索偿的处理

27. 索偿是特遣队所属装备方法的终结，它完全取决于上文提到并讨论的过程是否及时，即谅解备忘录谈判阶段和核查报告的接收、准确性和及时性。我们注意到索偿的周期，并鉴于会员国关注特遣队所属装备费用偿还的及时性，现正进行一项审查，以确定如何精简全过程。其中有些意见本报告上文讨论过，主要包括：提高谅解备忘录谈判的效益和效力；部署前访问至关重要；最后是加强和改革核查和监控进程。虽然对实际方法和程序作了这些变动，但秘书处还认为，改革资源管理工作，就可以作出改进、尤其是提高效益。首先，秘书处力图增聘工作人员，以提高其有效处理繁重工作的能力。

28. 其次，维持和平行动部索偿和信息管理科按照该部内下列地域划分进行了重组：非洲、亚洲和中东、欧洲及拉丁美洲。这些区域小组各有两至六名处理索偿的工作人员（视区域内特遣队所属装备方面的活动而定）。过去六个月的经验表明：区域小组大大提高了处理索偿的效益、及时性和准确性。小组处理区域内所有索偿（特遣队所属装备、死亡和伤残、协助通知书）、问题和关切事项。这就改进了处理索偿的工作人员在管理优先事项和有效（积极主动）处理索偿及偿还费用方面的视野、理解力和能力。设立这些小组也增添了一项能力，即随着维持和平特派团周期的展开，立即处理维和行动的各种变化，这样就可以按照实地不断变化的优先事项、对资源作出调动和管理。最后，区域小组的概念使管理部门

能够更好地管理索偿工作量、制定并实现指标，同时又兼顾谅解备忘录的谈判和索偿的处理两方面至关重要的要求。

29. 再次，秘书处正在强调对工作人员进行特遣队所属装备方法和处理方面的培训。正在每一个职能领域进行内部培训，确保以更连贯的方式应用各项规则和程序。秘书处正在为抵达任务区的高级管理人员、特遣队所属装备和谅解备忘录管理人员以及特遣队这三个级别编写授课和训练材料。这项材料编妥后，总部将进行审查，考虑能否推广。同样，秘书处正在审查现有的标准政策和程序并订正标准作业程序，以进一步改进索偿工作的方方面面。

四. 大会应采取的行动

30. 建议大会核可一个示范谅解备忘录，以促进谅解备忘录的谈判工作。

五. 提议大会向部队派遣国提出的建议

31. 建议大会请部队派遣国审议：

(a) 一俟“特别情形”主要装备索偿费率已由两个或两个以上部队派遣国使用，则要求一个偿还特遣队所属装备费用问题工作组审查此种装备，并请它提出该装备的通用公平市价和干、湿租赁费率；

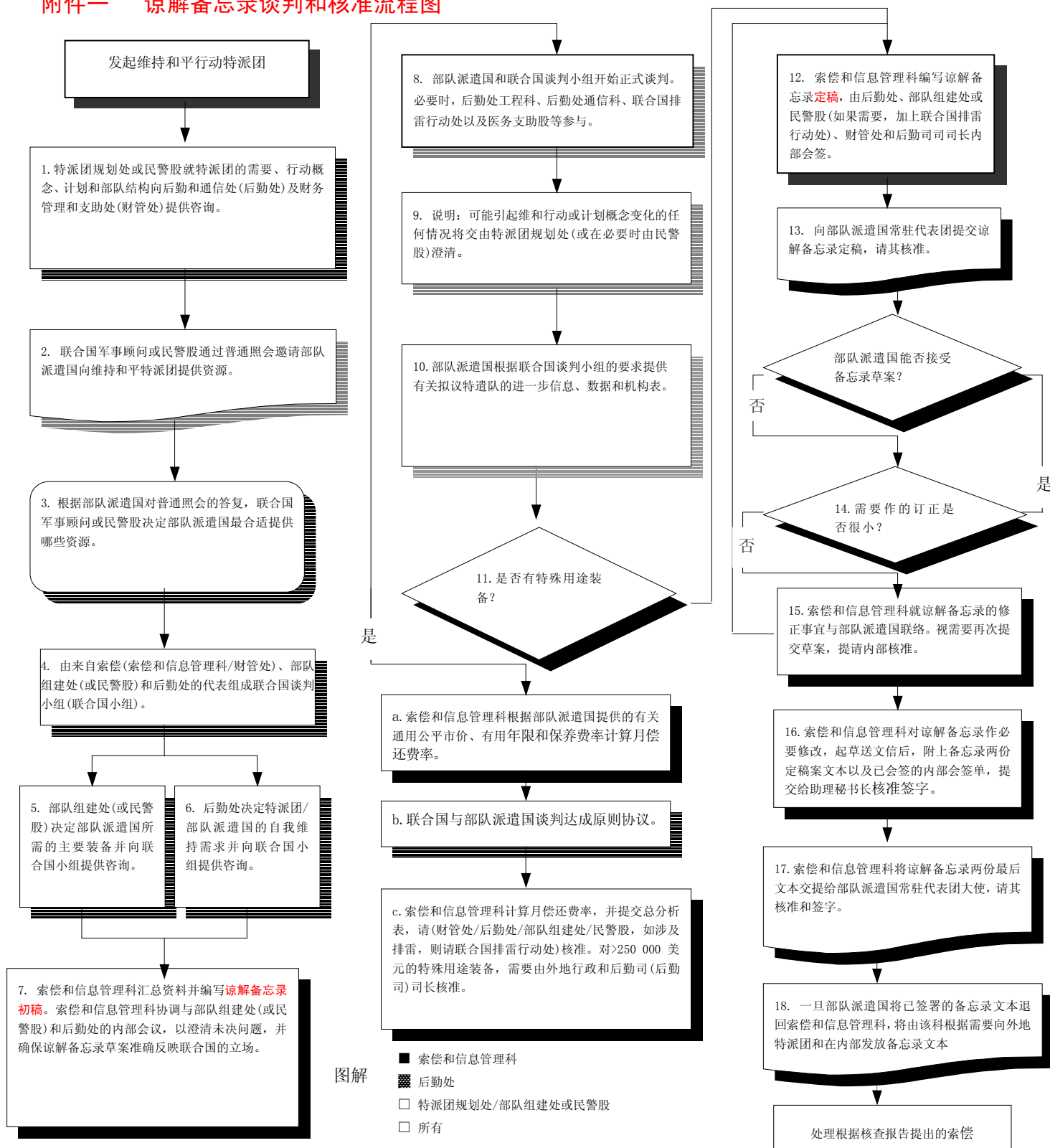
(b) 部队派遣国核准谅解备忘录定稿，并尽快签署。这样，秘书处即可着手进行处理索偿工作；

(c) 部队派遣国接受部署前小组访问；

(d) 谈判进程伊始即明确说明，其在重大装备或自我维持方面预计面临的不足，使秘书处有充分时间从另一部队派遣国或承包商采购这些资源。

(e) 某些自我维持类别的最低标准过于笼统，无法确保在外地特派团加以连贯应用和核查；同意由秘书处起草工作文件，概要说明这一问题，并提出最低标准，提交下一个偿还特遣队所属装备费用问题工作组。

附件一 谅解备忘录谈判和核准流程图



附件二

截至 2002 年 4 月 30 日维和特派团谅解备忘录状况

特派团	国家数目	部队数目	待签署谅解 备忘录数目	正在谈判谅解 备忘录数目	已签署谅解 备忘录数目	部署前签署谅解 备忘录数目
联合国中非共和国特派团	10	11	0	0	11	0
联合国组织刚果民主共和国特派团	8	25	0	1	24	0
联合国塞拉利昂特派团	15	69	0	20	49	3
联合国安哥拉核查团/联合国安哥拉观察团	9	19	0	0	19	0
脱离接触观察员部队	3	3	0	1	2	1
联合国驻塞浦路斯维持和平部队	2	3	1	0	2	0
联合国驻黎巴嫩临时部队	7	7	0	0	7	0
联合国伊拉克-科威特观察团	1	1	0	1	0	0
联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团	12	19	2	0	17	0
联合国科索沃特派团	8	11	0	0	11	3
联合国塞拉利昂观察团	1	1	0	0	1	0
联合国和平部队	9	9	0	0	9	0
联合国预防性部署部队	4	4	0	0	4	0
联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米 乌姆过渡行政当局	10	10	0	0	10	0
联合国东帝汶过渡行政当局	24	51	2	1	48	1
合计		243	5	24	214	8