



第六十六届会议

议程项目 134

2012-2013 两年期拟议方案预算

审查政治特派团的供资和支助安排

行政和预算问题咨询委员会关于 2012-2013 两年期拟议方案预算的第二十二次报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长题为“审查政治特派团的供资和支助安排”(A/66/340)的审查报告。委员会在审议报告期间,会见了秘书长的代表,后者提供了补充信息并作了澄清。
2. 秘书长的报告是根据大会第 65/259 号决议(第十三节,第 7 段)提交的,其中请秘书长全面审查政治特派团的现行供资和支助安排,以确定可供采用的替代办法,并向大会第六十六届会议报告有关情况。
3. 秘书长在其报告中指出,研究发现,政治特派团目前的供资安排及其支助安排在三个重要方面存在挑战。首先,两年期方案预算不是资助政治特派团的最佳载体。秘书长强调了这样一点,即政治特派团可能增加,或在中期时扩大,包括在一个年度周期内扩大,尽管经常预算是以两年期为算。其次,目前通过维持和平行动支助账户,在总部为支助能力筹措大部分资金的做法,往往仅限维持和平行动使用这一能力,这一做法有碍于对秘书处的能力进行最佳利用。第三,政治特派团目前的供资安排无法灵活有效地满足特派团的开办、扩大或过渡所需的资源(A/66/340,第 4 段)。
4. 为应对这些挑战,秘书长提出若干备选办法来改变目前的供资安排,他陈述了两个基本目的:为政治特派团创建一个筹资框架,以便相对于方案预算而言,



更好地顾及其资源需求的波动和不可预测性以及其业务特点；消除对政治特派团使用所需支助能力方面基于资金流的障碍(同上，第5段)。

5. 在秘书长的报告第13段，秘书长指出，将政治特派团列入方案预算的做法越来越影响方案预算过程，因为这种做法是把这些特派团所需资源置于一个总预算的谈判之中，因而给其他预算所需资源造成压力(见下文第二节)。

一般性评论和建议

6. 咨询委员会认为，政治特派团的机制越来越作为联合国维护国际和平与安全努力的组成部分加以利用，而且范围和规模也扩大了，这些都说明有理由重新评估最能便利其高效率高效益执行任务的供资和支助安排。审查时，比较了2000-2001年方案预算中8 600万美元的最初批款，而2010-2011两年期政治特派团12亿美元的订正批款明确证实过去十年来发生变化的程度(另见下文第10段)。在这方面，尽管事实证明，目前的安排在过去是可行的，但委员会认为，这些安排不再是最佳安排。因此，委员会认为拟议改革是有价值的，委员会这方面的建议载于本报告。

7. 不过，咨询委员会认为，秘书长的报告还有一些不足。虽然报告详细介绍了目前安排面临的一系列挑战，但咨询委员会本希望看到对现有安排效率作更深入的分析，分列对政治特派团每个专题群组产生影响的若干问题。例如，目前尚不清楚对群组一的特派团提供的支助是否引起了和那些较大特派团，如联合国伊拉克援助团(联伊援助团)和联合国阿富汗援助团(联阿援助团)开办和维持相比类似的问题。这种缺乏差异化的分析，使得无法以完全透明的方式介绍支助所有政治特派团的问题。

8. 经询问，咨询委员会获悉，执行秘书长提出的修订供资安排的备选办法，本身不会对政治特派团及其支助产生额外费用。然而，咨询委员会注意到，尚未对政治特派团财务周期变化对大会进程影响(包括可能所涉费用问题)进行分析。虽然注意到秘书长在其报告中说，各种备选方案的执行没有所涉方案事项，但咨询委员会指出秘书长的分析是不完整的，没有分析政治特派团财务期间改为7月1日至6月30日可能引起的费用问题(见下文第25段)。

二. 政治特派团供资安排

9. 秘书长在其报告第三节，查明了政治特派团目前供资安排的一些他认为不甚理想的方面。例如，秘书长称，将政治特派团列入方案预算的做法已日益影响方案预算过程，因为这种做法是把这些特派团所需资源置于一个总预算的谈判之中，因而给其他预算所需资源造成压力。因此，秘书长指出，是否应当在联合国方案预算的和平与安全架构内考虑这些非常年所需资源值得审议(A/66/340，第13段)。

10. 秘书长进一步表示，两年期方案预算的最初批款很少、甚至从未完全反映两年期内政治特派团的所需资源，经常需要在两年期的第二年大量增加所需资源。此外，因特派团的任务随时变动，其资源需求情况会有很大波动，这与追求可预测的方案预算过程格格不入。秘书长说，尽管依照第 53/206 号决议而在拟议方案预算中更系统地编列有关任务所需资源，增强了预算的透明度，并简化了供资程序，但可预测性和波动的问题并没有因此得到解决。秘书长突出说明了以下事实，政治特派团的经费已从 2000-2001 年度方案预算的 8 600 万美元的最初批款，增至 2010-2011 年度方案预算的 12 亿美元订正批款。划拨给政治特派团的资源在预算中所占的份额也增加了，即从 2000-2001 年度方案预算的 6% 增至 2010-2011 年度方案预算的 20% 以上(同上，第 13 和 14 段)。

11. 关于所述政治特派团所需资源波动的问题，经询问，咨询委员会获悉，问题来自两个因素，即对政治特派团的新任务或任务改变的授权可以在一年中的任何时间作出，这种变化对政治特派团整体所需资源会产生重大影响。

12. 咨询委员会承认，鉴于这种波动，把政治特派团的所需资源列入方案预算，不便于对方案预算其他趋势及其在若干两年期的演变加以比较和审议。

13. 秘书长还强调说，政治特派团的预算是按照其任务和所需资源来编列的，因此，并不是按照方案规划和预算周期进行的。他还指出，两年期方案预算的安排使得在两年期期间很难调整总部的支助能力(同上，第 15 段)。

14. 基于上述原因，秘书长指出，方案预算的财政日历对于政治特派团而言并非完善。1 月至 12 月财政年度反映的是方案预算的要求。虽然目前安排已被证明是便利的，秘书长指出，但鉴于政治特派团越来越多地依靠通过维和摊款资助的单位提供支助服务，而维和摊款采用 7 月 1 日至 6 月 30 日的周期，因此，若能将政治特派团的财政年度与维持和平行动的财政年度统一起来，则能产生各种好处。他认为，这将全面反映所有外地行动的支助要求，提供通过全球外勤支助战略进一步增效的机会，缓解从维和特派团与政治特派团相互过渡期间行政工作的压力(同上，第 16 段)。

15. 秘书长进一步指出，方案预算的支出分类与维持和平行动的支出分类不完全一致，后者更好地反映了外地业务的要求。秘书长表示，随着政治特派团外地业务活动层级的增加，方案预算支出分类的局限性就会变得更加明显(同上，第 17 段)。

16. 秘书长指出，为了增加透明度，并解决在他的报告第 13 至 17 段中概述的问题，大会不妨考虑为资助政治特派团建立一个独立的特别账户，该账户将每年以 7 月 1 日至 6 月 30 日的财政期编制预算、提供资助并加以汇报。报告还概要介绍了大会一旦核准的改革过渡安排(同上，第 18 和 19 段)。

17. 秘书长还提出了第二个选项，即每年在方案预算一个完全不同的新的款项下资助政治特派团的行动(同上，第 20 段)。秘书长指出，虽然这个选项将增加透明度，但不会完全解决已查明的目前安排存在的问题。

18. 咨询委员会在审议秘书长报告期间，力求进一步澄清秘书长查明现有的资助安排存在问题的某些方面。这样做是为了便利评估任何问题的性质和范围。

19. 正如上文第 9 段中指出的，秘书长说过，目前的安排日益影响方案预算过程，并给其他预算所需资源造成压力。秘书长进一步指出，是否应当在方案预算的和平与安全架构内考虑这些非常年所需资源值得审议(同上，第 13 段)。

20. 经询问，咨询委员会获悉，之所以说把政治特派团列入方案预算的做法给其他预算所需资源造成压力，这涉及两个问题。首先，预算为会员国自己的预算规划大致提供了基础，但是如果两年期期间整体水平有显著变化，一些会员国的预算规划和审批程序会产生问题。其次，按照大会第 41/213 号决议附件一，政治特派团的活动是非常年性的，被视为关系到和平与安全的特别支出。委员会还获悉，之所以把政治特派团的资金筹措从应急基金程序中排除，可视为大会的意向，即确定方案预算的整体水平时，和平与安全的需要不应与其他所需资源“作交易”。然而，委员会还获悉，目前还无法确定大会在预算审批过程中，对秘书长提案的削减是否在部分程度上与政治特派团所需资源数额有关。

21. 咨询委员会注意到秘书长的说法，即把政治特派团的资金筹措列入方案预算的做法给其他预算所需资源造成压力。咨询委员会不清楚在这里的“压力”意味着什么，委员会认为关于资源充足和任务的执行方面的问题本应在业绩报告中作出反映。

22. 咨询委员会曾要求澄清秘书长在其报告第 16 和第 17 段强调的方案预算支出分类的局限性。委员会获悉，虽然政治特派团预算是根据方案预算使用的会计结构提出和计算的，但就预算而言，外地政治特派团，都是使用维持和平行动的更详细结构改划和管理业务的。因此，需要在预算审批后以及报告期终了时，加以调整。委员会还获悉，这是一个复杂的过程，考虑到这两个会计结构之间的差异，此过程容易出差错。委员会还进一步获悉，方案预算不像维持和平特派团预算，并没有一个将资源分配给负责管理资源的单位的费用中心结构，而这是一个重要的机制，可协助控制和监测预算，对较大规模以外地为基础的政治特派团，尤其如此。此一过程目前都是手工操作，因此，造成额外行政负担。

23. 经查询，咨询委员会获悉，在执行联合国企业资源规划倡议(团结倡议)期间，正在制定一种新的账户一览表，应该能够把所有行动的账户协调和统一起来。委员会获悉，这个新的账户一览表将支持统一执行为支持按照《国际公共部门会计准则》提出报告而制定的政策。委员会还获悉，执行《公共部门会计准则》和联合国企业资源规划倡议，将实现有关进程的协调。咨询委员会感到遗憾的是，没有收到关于执行联合国企业资源规划倡议和《国际公共部门会计准则》可能产生积极影响的信息。然而，委员会认识到，由于联合国企业资源规划倡议的执行发生延误，使人们对需要多久才能产生这种益处产生了疑问(见 A/66/7/Add. 1，第 12 段)。

24. 经询，咨询委员会还获悉，从会计角度来看，拟将政治特派团的财政年度改为7月1日至6月30日不会有总体影响。然而，委员会获悉，在管理事务部内，负责政治特派团的责任将转给目前处理维持和平行动的办公室。委员会还获悉，由于设在外地的政治特派团使用与维持和平行动相同的会计制度、政策和程序，这一责任移交可能会带来更好的财务做法。咨询委员会预计，伴随着各办公室之间对支助政治特派团责任的转交，相关资源也会作相应的转交。

25. 关于秘书长提出的选项，即为给政治特派团供资建立一个独立的特别账户，该账户将每年以7月1日至6月30日的财政期编制预算、提供资金并加以汇报，咨询委员会注意到，秘书长详细介绍了一些步骤，如果大会核准了这些变化，即可通过这些步骤由目前的安排进行过渡(A/66/340，第19段)。不过，委员会注意到，虽然秘书长的报告未谈及，但财政期的改变将对大会的各种进程产生影响，包括对第五委员会和咨询委员会，以及大会和会议管理部和秘书处参与编制有关报告的其他各办公室的工作时间表产生影响。经询，咨询委员会获悉，在提交本报告前没有与第五委员会或咨询委员会秘书处讨论财政周期的拟议变化的影响或可行性。有人说，推断这两个委员会将努力保持会议总天数不变，缩短秋季会议并相应地增加冬季/春季会议天数。然而，有人进一步指出，只有一旦所有委员会的订正时间表确定后，才能对此加以准确评价。咨询委员会认为，秘书长提供预算年和非预算年的任何订正大会程序的指示性时间表，将在这方面有所帮助。委员会请求，在大会审议秘书长的拟议预算期间，向大会提供有关这一变化对大会程序的影响的进一步资料。

26. 尽管如上所述，秘书长的报告中有缺点，但咨询委员会赞同秘书长的看法，目前方案预算背景下列报和审议政治特派团的所需经费的安排并非完善，可从拟议变化中累计获得益处。

27. 虽然两年期期间可能出现追加经费的需求，包括因通货膨胀或货币波动造成的变动，但咨询委员会回顾说，大会已实施各种政策和机制来加强方案预算所需资源数额方面的可预测性。这些政策和机制主要反映在大会第41/213号决议和第42/211号决议中，其中包括预算大纲，它提供了对资源需求的初步指示性说明，还包括界定新的估计数或订正估计数带来的变动的范围的应急基金，以及超过应急基金余额应遵守的程序。

28. 咨询委员会认识到，政治特派团执行其任务所需资源数额不会受到预算审查过程或其财政期的任何变化的影响。

29. 在建议大会不妨考虑为向政治特派团供资建立一个独立的特别账户时，秘书长称，这种做法能增加透明度，并解决第13至17段所述的问题(同上，第18段)。咨询委员会认为，秘书长的报告并未很好地阐述他有关预计在透明度方面带来益处的说法。因此，咨询委员会建议，请秘书长在大会审议其报告期间向大会进一步澄清这一问题。

30. 关于秘书长提出的在方案预算一个新的单独预算款项下列报供资需求方面的选项，咨询委员会认为，这带来的益处有限，不会解决秘书长报告中强调的所有问题。因此，咨询委员会并不赞成这一选项。

31. 关于为政治特派团建立一个每年财政期为 7 月 1 日至 6 月 30 日的独立的特别账户的选项方面，咨询委员会确认所收到的资料不能充分说明这一措施将如何全面解决该报告第 13 至 17 段所列举的问题。然而，咨询委员会认为，这一变化将带来一些好处。首先，在一个独立的特别账户下为政治特派团提供经费将减少新改组的方案预算本身内部的波动程度。其次，与维持和平行动的拟议预算一并列报政治特派团的拟议预算，应有利于大会进行审议，包括审议有关所有外勤业务共有的问题。此外，特别政治特派团和维持和平行动的财政期同步，也方便从一种形式的特派团向另一种形式过渡。最后，如果大会核准使用支助账户来支助外地的政治特派团，财政期的变化也将使秘书长能够更好地列报总部的可变支助需求以及被支助的特派团的预算。

32. 因此，咨询委员会建议，为给政治特派团供资设立一个独立的特别账户，同时将适用的财政期改为 7 月 1 日至 6 月 30 日。

特派团的开办和扩大

33. 秘书长指出，在预算待批期间，政治特派团缺乏明确的和实际可用的为特派团的开办和扩大供资的机制，目前，提前供资，只有通过政治特派团现有总预算；或通过使用为意外及非常开支供资的机制才能实行。因此，秘书长表示，没有任何独立和专用的现金流通机制来促成快速反应(同上，第 23 段)。

34. 为了说明依赖现有的政治特派团总预算的缺点，秘书长列举了联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)和联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)的例子，其任务均是在 2009 年年中获批准的，均涉及特派团比其前身显著扩大。秘书长表示，由于它们的预算(每年 1 800 万至 1 900 万美元)直到年底才会得到大会审议，因此，它们不得不依靠该两年期政治特派团总经费中无计划、未动用的余额。秘书长说，一般而言这一余额有多少，须到年底才能知道，因此造成了开办阶段重大延误。为避免此类情况，秘书长表示，扩大现有的政治特派团或开办一个新的政治特派团的工作不应取决于其他特派团未用足其预算资金(同上，第 24 段)。

35. 秘书长表示，他使用的他证明同和平与安全有关的意外及非常费用承付权，其数额每年最高为 800 万美元，或在根据安全理事会事先做出的每项决定并经行政和预算问题咨询委员会事先同意的情况下，最高可达 1 000 万美元，使秘书长能够采取行动，应对新出现的威胁。秘书长表示，但这种机制已不适合于已获授权的政治特派团的开办或扩大(同上，第 25 段)。为了说明这一点，秘书长列举了联阿援助团的例子，安全理事会在 2008 年和 2009 年 3 月核准该团进行显著扩大，但所需追加资源，在两种情况下均是 9 个月后才得到批准。

36. 秘书长指出，在政治特派团的预算每年高达 2.75 亿美元的情况下，有必要为其设立一个现金流通机制，使之能够对获得授权的特派团的开办或扩大工作做出快速反应。秘书长指出，这是设立维持和平准备基金的目的，尽管该基金的使用仅限于维持和平行动。

37. 秘书长进一步着重说明了政治特派团使用战略部署物资储存问题。他表示，在设立战略部署物资储存时，在提取物资储存之前，有关特派团必须付费，在承付款或预算尚未得到核准时，就产生了问题。秘书长回顾说，为了解决这一问题，大会在第 64/269 号决议中授权维持和平特派团在开办或扩大阶段，在得到行政和预算问题咨询委员会事先同意后从战略部署物资储存中动用最高达 5 000 万美元的承付款，并在收到批款后予以偿还。秘书长表示，若能按照维持和平行动的做法允许政治特派团动用战略部署物资储存，则这将有助于其开办(同上，第 26 段)。

38. 秘书长指出，因如上所述理由，目前为政治特派团的开办、扩大和过渡活动供资的办法是不充分的。他在报告第 27 段中提出以下备选办法，他指出，这两种办法将会解决所述问题，并会改善绩效：

(a) 备选办法 1：授权政治特派团能在与维持和平行动相同基础上利用维持和平储备基金；

(b) 备选办法 2：在咨询委员会的同意下，将秘书长在方案预算内对意外及非常费用的酌处权从目前的 1 000 万美元增加至 5 000 万美元。

39. 此外，秘书长建议，可授权政治特派团在与维和行动相同基础上使用战略部署物资储存，即在得到相应的预算拨款前，将大会第 64/269 号决议有关该储备的使用和报销的规定扩大适用于政治特派团(同上，第 28 段)。

40. 正如上文第 7 段所述，秘书长的报告在就现有的政治特派团供资安排造成的困难程度方面提供的分析，存在缺点。例如，为了说明为开办和扩大政治特派团提前供资办法依赖由特派团现有总预算内供资造成的困难，报告中强调了筹备开办其任务均是在 2009 年年中获批准的联几建和办和中非建和办中的延误。不过，咨询委员会注意到，按照安全理事会第 1876(2009)号决议，联几建和办是 2010 年 1 月 1 日设立的，其当年的所需经费，已列入秘书长所提交的政治特派团拟议预算中，该拟议预算特别指出，联几建和办 2009 年期间开办活动所需经费已由联合国几内亚比绍建设和平支助办事处(联几支助处)在 2008-2009 年批款内解决(见 A/64/349/Add. 3, 第 59 段)。相似的是，尽管中非建和办是 2009 年 4 月设立的，但为尽可能快地从联合国中非共和国建设和平支助办事处(中非支助处)进行过渡，秘书长也报告说，中非建和办 2009 年开办工作所需资源已从中非支助处 2008-2009 年批款中匀支(同上，第 42 段)。咨询委员会进一步指出，在这两种情况下，倘若已经为政治特派团核准的编列经费中没有足够的资金，如果出现对每个特派团有负面影响的延误，秘书长仍然有在意外及非常费用项下供资的选项。

41. 关于意外及非常费用机制本身，秘书长表示，尽管这一机制使得能够采取行动，应对新出现的威胁，但它已不适合于已获授权的政治特派团的开办或扩大。为了说明这一点，秘书长列举了联阿援助团 2008 年和 2009 年进行扩大时需追加经费的例子。

42. 行预咨委会注意到，自从 2009 年 1 月以来，已经扩大或设立了 6 个政治特派团(见下表 2)。行预咨委会经询问获悉，在该期间内，曾 5 次为政治特派团使用意外及非常费用机制，其中有一次是经行预咨委会同意的。

表 1

2009 年 1 月 1 日以来使用意外及非常费用的情况

	数额(美元)	所涉期间
使用秘书长的承付权		
朝鲜民主主义人民共和国问题专家小组	1 709 300	2009 年 8 月 1 日至 12 月 31 日
伊朗伊斯兰共和国问题专家小组	1 438 500	2010 年 9 月 1 日至 12 月 31 日
利比亚问题专家小组	2 235 500	2011 年 4 月 1 日至 12 月 31 日
参加日内瓦国际讨论的联合国代表	150 800	2011 年 5 月 1 日至 31 日
经行政和预算问题咨询委员会同意		
联合国利比亚支助团	9 961 600 美元	2011 年 9 月 16 日至 12 月 16 日

43. 行预咨委会从提供的资料中注意到，多数情况下，现有安排，即政治特派团的核定资源和意外及非常费用机制，足以满足政治特派团的开办、扩大或过渡所需的初步经费。但行预咨委会认识到，近几年来，越来越经常地规定外地政治特派团完成多种任务，其规模和费用如今也大不相同。虽然联阿援助团或联伊援助团也许不典型，但显然现有安排无法为如此规模的政治特派团提供充足的预付资金。2011 年这两个援助团的核定资源分别为 2.574 亿美元和 2.00 亿美元。

44. 虽然无法预测今后可能产生的需求数额，但行预咨委会认为，应该调整现有机制，使秘书长能够根据有关外地政治特派团的决定，及时采取应对措施。因此，行预咨委会认为，提议改变外地政治特派团的开办、扩大或过渡的现有安排有其优点。

45. 秘书长提出的一个方案是允许政治特派团在与维持和平行动相同基础上利用维持和平储备基金。第二个方案是将秘书长经行预咨委会同意，对意外及非常费用的酌处权从目前的 1 000 万美元增加至 5 000 万美元。据说这两种方案都能解决目前的问题。

46. 关于改变意外及非常费用机制的提议，行预咨委会要求说明拟议增加到 5 000 万美元的依据。行预咨委会获悉，这是根据这两个最大的政治特派团(联阿援助团和联伊援助团)在约 2 至 2.5 个月的时间里大致所需的资源确定的。据说，由

于规定任务和批准预算之间可能需要 2 至 3 个月以上的时间，因此将 5 000 万美元这个数字作为大致的门槛值，而且是上限。

47. 行预咨委会经询问获悉 2009 年 1 月 1 日以来外地政治特派团设立或扩大后第一年全年所需的资金数额(下表 2)。

表 2

2009 年 1 月 1 日以来设立和扩大的外地政治特派团

特派团	任务	日期	第一年全年行动的 核定预算(美元)	按比例计算的 4 个月行动费用
联阿援助团	扩大	2009 年 3 月 23 日	8 700 万 ^a	2 900 万
中非建和办	从现有政治特派团过渡	2009 年 4 月 7 日	1 740 万	580 万
联几建和办	从现有政治特派团过渡	2009 年 6 月 26 日为 2010 年 1 月 1 日作出的决定	1 860 万	620 万
联阿协调处	新设	2010 年 8 月 30 日	350 万	120 万
联布办事处	从现有政治特派团过渡	2010 年 12 月 16 日	2 220 万	740 万
联利支助团	新设	2011 年 9 月 16 日	3 260 万	1 090 万

^a 联阿援助团的任务扩大后，其 2010 年的核定预算增加。

简称：联布办事处：联合国布隆迪办事处；中非建和办：联合国中非共和国建设和平综合办事处；联阿援助团：联合国阿富汗援助团；联几建和办：联合国几内亚比绍建设和平综合办事处；中部非洲区域办：联合国中部非洲区域办事处；联利支助团：联合国利比亚支助团。

48. 行预咨委会获悉，尽管通常需要大约 3 个月的预付资金，但许多所需的初步经费是非经常开支，例如购买车辆、信息技术和通信设备以及设施费用。鉴于采购需要周转时间，因此认为早日提供这些项目的经费至关重要，因为耽误其采购会对执行任务产生不利影响。因此，为了评估列示的这些特派团所需经费的预付情况，按比例计算了全年资源的三分之一数额，以说明问题。行预咨委会注意到，所涉数额从中部非洲区域办的 120 万美元到联阿援助团 2009 年扩大后所需追加的经费 2 900 万美元不等。

49. 行预咨委会注意到，如果大会批准将秘书长对意外及非常费用的酌处权增加至 5 000 万美元，则根据该机制核定的任何开支仍将能像现在那样从周转基金支出。任何应付的款项都将酌情反映在第一次或第二次执行情况报告中。但行预咨委会注意到，如果某个特定时期的情况要求利用这一机制支付大笔资金，则可能限制秘书长用以满足方案预算其他领域可能出现的意外资金需求的备选方案。

50. 行预咨委会回顾，维持和平准备基金是大会在 1992 年第 47/217 号决议中设立的，其数额为 1.50 亿美元。根据设立基金时核定的程序，秘书长可以事先征得行预咨委会的同意，为处于开办或扩大阶段的维持和平行动至多承付 5 000 万美元。行预咨委会回顾，大会在第 64/269 号决议中，将这一限额增加到 1 亿美元。

51. 行预咨委会认为，让政治特派团使用维持和平准备基金是较好的方案。但大多数政治特派团在开办或扩大时所需的资金数额显然比维持和平行动所需的相应资源少得多。因此，行预咨委会不认为政治特派团需要以同等数额利用准备基金。考虑到政治特派团历来需要的经费情况，行预咨委会建议大会核可在事先征得行预咨委会同意的情况下，允许大会或安全理事会决定开办或扩大的每个外地政治特派团利用不超过 2 500 万美元的维持和平准备基金(另见下文第 55 和 56 段)。如果大会允许如此利用，则或许应该更改基金的名称，以反映其扩大的用途。

52. 行预咨委会认为，维持和平准备基金的现有数额除了满足新设和扩大的维持和平行动需要外，还足以满足外地政治特派团追加经费的任何可能。在这方面，行预咨委会回顾，大会第 64/269 号决议决定授权维持和平行动从战略部署物资储备中提用至多 5 000 万美元，并在收到初步批款后重新补足。因为该决定，特派团无须再动用维持和平准备基金提供的承付权支付设备和物资费用。因此，秘书长现在总共能够提取 1.5 亿美元，即来自维持和平准备基金的 1 亿美元和来自战略部署物资储备的 5 000 万美元，用以资助和装备维持和平特派团的开办或扩大工作。

53. 秘书长在报告第 28 段中建议，将大会第 64/269 号决议有关战略部署物资储备的使用和报销规定扩大到政治特派团。他表示，这将使政治特派团能在获得相应的预算批款之前，提取战略部署物资储备。

54. 行预咨委会经询问获悉，由于战略部署物资储备是在 2002 年设立的，因此，为政治特派团提供的储备值只有 2 000 万美元略多一些，主要用于联合国尼泊尔特派团(联尼特派团)、联伊援助团和联阿援助团。但行预咨委会还获悉，如此限制使用反映了资金流动方面的制约因素，原因是无法确定应否要求具备立即重新补足储备的资金。

55. 行预咨委会认识，特派团及时开办或扩大可以增强其完成任务的能力，并回顾，设立战略部署物资储备是为了减少开办或扩大阶段的耽误情况。大会在第 64/269 号决议中认识到，允许维持和平行动使用这些储备而无须立即重新补足，有时可能为这些特派团的开办或扩大阶段提供便利。

56. 行预咨委会认识到，允许政治特派团在与维持和平行动相同基础上利用战略部署物资储备有其优点。但行预咨委会认为，考虑到政治特派团在物资和设备方面的需求通常不能与维持和平行动相提并论，它们不需要与维持和平行动同样的动用战略部署物资储备的权利。因此，如果大会或安全理事会作出与政治特派团开办或扩大阶段有关的决定而需要支出时，行预咨委会建议大会授权征得行预咨委会的事先同意，在作出相应的预算拨款之前，承付至多 2 500 万美元的战略部署物资储备。

三. 总部对政治特派团的支助

57. 秘书长在报告第 29 至 42 段中, 讨论了政治特派团的支助安排问题。秘书长表示, 现有的 31 个政治特派团中, 有 27 个目前由政治事务部牵头, 而且这些特派团, 尤其是外地特派团, 需要总部在规划、指导和实务支助方面提供复合型支助。报告表示, 近几年来, 由于特派团政治工作方面的规定任务增加, 这种需要增加了。

58. 秘书长强调指出, 政治事务部没有一个灵活的机制应对特派团不断变化的需求。他还指出, 由于政治事务部无法动用支助账户为配备特派团需要的能力拟定或订立合同, 而且由于方案预算无法随时适应总部工作人员需求方面的短期变化, 因此政治部只能通过减少对其它国家和地区的覆盖面以及寻求预算外资金和采取其他临时性措施, 来填补能力差距(同上, 第 31 段)。

59. 关于行政支助, 秘书长表示, 政治事务部执行办公室为第一专题组和第二专题组的 17 个特派团中的 13 个提供行政支助, 而外勤支助部则为 15 个外地政治特派团提供后勤和行政支助(同上, 第 32 段)。对于以总部为大本营的特派团, 报告还表示, 政治事务部执行办公室向所有特派团(除一个由裁军事务厅支助的特派团之外)提供财政和预算、人力资源、信息和通信技术以及后勤方面的支助。秘书长表示, 政治部执行办公室管理的人员总数增加, 从 2008 年的 70 名增至目前的 113 名(同上, 第 32 和 33 段)。秘书长报告的附件详细说明了每个政治特派团的领导和行政支助责任的分工。

60. 秘书长表示, 设立外勤支助部, 专门负责支助政治特派团及维和行动, 加强了行政和后勤支助框架, 同时也有机会在提供服务时产生规模经济效益。他指出, 政治事务部与外勤支助部之间的服务级别协议已于 2010 年 12 月生效, 解决了外勤支助部为政治事务部牵头的外地特派团在其生命周期各阶段提供支助的问题, 包括协助拟定特派团支助计划(同上, 第 37 和 38 段)。

61. 秘书长还强调指出, 总部其他一些部门, 包括管理事务部、法律事务厅和内部监督事务厅, 也向政治特派团提供支助(同上, 第 39 至 42 段)。

62. 秘书长指出, 近年来在改进政治特派团支助的体制安排方面取得了重大进展(同上, 第 43 段)。但秘书长断言, 尽管在确定角色、责任和问责方面以及在开发更好的特派团规划和指导工具方面取得了进展, 但是支助的供资安排有缺陷继续有碍建立一个可预见的支助平台, 降低了反应的速度和成效, 并限制了政治特派团对秘书处专门能力的利用(同上, 第 44 段)。

63. 在这方面, 强调了两个相互关联的问题。首先, 关于资源, 秘书长指出, 对政治特派团的实务和行政支助缺乏足够的资金, 这给政治事务部以及其他部带来巨大的压力。他指出, 已经采取措施, 对目前专门用于政治特派团支助的所有资源进行估计, 但这一审查的结果只是初步的。秘书长还表示, 不先解决支助供资

安排中的缺陷，即那些助长缺失、重复、低效率和不透明做法的因素，评估能力需求绝对是为时过早(同上，第 45 段)。据秘书长认为，第二个问题的重点是，特别政治特派团无法获得通过支助账户供资的支助服务。他断言，这意味着并非所有联合国相关能力，不论供资来源为何，都能以通过透明和定期的方式向政治特派团提供必要的支持和支助(同上，第 46 段)。

64. 秘书长指出，目前的安排有根据供资来源确定服务使用权的效果，因而会促使掩盖实际业务情况，重叠设立已有能力，或者会为调动必要的专门人才产生行政上繁琐的费用回收程序，使得工作难以进行。秘书长还指出，政治特派团需要从外勤支助部得到行政和后勤支持，从维持和平行动部(特别是从法治和安全机构厅)得到实务支持，而这两个部主要由支助账户提供经费。在这方面，秘书长强调大会在其第 61/279 号决议以及其后的决议中强调指出，支助账户仅用于为总部维持和平行动支助和支持工作所需资源提供经费的目的，若要对这一限制进行任何修改，则须得到大会的事先批准(同上，第 47-49 段)。

65. 秘书长指出，他认为有必要停止按照资金流来确定服务使用权的做法，所有外地政治特派团原则上均应能够使用秘书处内所有现存的能力。为此提出了一些办法(同上，第 50 和 51 段)。

(a) 备选办法 1：向各部门和办事处提供支助账户的资金，用来资助与外地政治特派团有关的变化不定的支助要求，并确认有责任支助政治特派团，同时保持现行的支助账户和全球服务中心的筹资安排。据说这种方法将能解决秘书长报告中所述的支助方面的问题；

(b) 备选办法 2：如果大会决定为政治特派团建立一个独立的特别账户，则可根据政治特派团在支助维和行动和政治特派团所需经费总额中的份额，按比例使用该账户资助支助账户和全球服务中心。据说这种方法也能解决与支助政治特派团有关的问题；

(c) 备选办法 3：授权将总部变化不定的支助所需经费包括在政治特派团的预算中。据说这将有利于获得为应对政治特派团需要的波动所设立的可变通能力。但秘书长说，这种办法将使特派团资助与总部能力资助之间的区分更加不明确；

(d) 备选办法 4：将政治特派团多变的支助要求列入支助账户和全球服务中心的能力。据说这种方法将解决与政治特派团支助有关问题，并需要每年年中为方案预算追加拨款，以反映政治特派团在通过支助账户和全球服务中心所提供的支助服务中的份额。

66. 关于确定目前专用于政治特派团支助的资金的作法(同上，第 45 段)，咨询委员会经询问获悉，这是由一个外部管理咨询公司进行的。咨询委员会还获悉，最初的结果表明，政治特派团的支助能力由所有供资来源提供。然而，结果显示，

在多数情况下，除了与其他方案预算或维持和平行动有关的支助活动外，现有员额要承担额外的与政治特派团支助有关的工作。因此，按“专职同等人员”对用于支助政治特派团的能力进行了估算，“专职同等人员”的定义是相当于一名专职工作人员一年时间的工作人员时数。在各部厅，都发现这相当于约 232 个专职同等人员。但委员会获悉，这种分析不是结论性的，因为它没有确定这个时间是否是在一个完整的工作日之外，因此不能为断定多少员额专用于支助政治特派团提供依据。

67. 咨询委员会在审议支助账户时表示认为，应确定哪些因素构成有效管理和支助维持和平行动所需要的核心或基本能力，哪些因素构成应对维持和平活动规模变化的可伸缩能力(见 A/65/827, 第 51 段)。咨询委员会认为，任何这种确定还必须考虑到对现有支助能力的分析。咨询委员会认为，这一立场同样适合于政治特派团(另见下文第 70 段)。

68. 因此，咨询委员会认为，关于对政治特派团的现有支助能力的信息很重要，可以向秘书长的报告提供信息。因此，咨询委员会对为确定总部这种能力进行的研究既不充分，又不是结论性的感到很遗憾，并仍然认为应该完成这种评估。咨询委员会还回顾，就支助账户而言，已经使用了三个单独的咨询公司，以审查支助账户的演进及其今后可能的发展。每一次，秘书长都报告说，其结果的实际用处很有限。咨询委员会对秘书长认为最近对政治特派团支助能力进行的审查结果没有达到要求感到关注。咨询委员会重申，它以前关于秘书长启动的外部审查的意见仍然有效(见 A/65/782, 第 23 段和 A/65/827, 第 50 和 51 段)。

69. 经询问，咨询委员会获得关于政治事务部内用于政治特派团支助的员额数目的信息。咨询委员会获悉，在很大程度上，支助责任由政治部各区域司内方案预算供资的工作人员或员额执行，这有时涉及重新分配其他核心活动的工作人员时间。此外，咨询委员会获悉，政治事务部内目前共有 14 个职位专门负责支助活动如下：

(a) 通过方案预算一般临时人员项下供资的 3 个职位(2 个专业人员和 1 个一般事务人员)；

(b) 由政治特派团预算供资的 6 个职位，即联伊援助团(4 个专业人员)、联伊援助团(1 个专业人员)和秘书长关于塞浦路斯问题特别顾问(1 个一般事务人员)；

(c) 预算外资源供资的 5 个职位，联利支助团(2 个专业人员和 1 个一般事务人员)、联布办事处(1 个专业人员)和联合国索马里政治事务处(联索政治处)(1 个专业人员)。

70. 咨询委员会注意到，政治事务部，尤其是其区域司的核心职能，包括支助政治特派团(见 A/66/340, 第 42(h)段)。在这方面，咨询委员会回顾，秘书长在其

关于加强政治事务部的大会第 63/261 号决议执行情况的报告中说，虽然该决议没有规定为支助提供专门资源，但由于其他领域新增了工作人员，各区域司得以重新调配一些能力，来履行支助责任，同时也依赖预算外资金和来自外勤支助部的支助(A/65/161，第 23 段)。

71. 咨询委员会还注意到，外勤支助部计划对不同类型的外地政治特派团的共同特征进行审查，以便利未来的规划和提供支助所需资源(A/66/340，第 37 段)。咨询委员会经询问获悉，这一审查将审议每一特派团的预测运作和具体状况，从而估计整个特派团支助的工作量和适合于每一政治特派团需要的单独支助要求。据说外勤支助部将利用这一审查的结果，支持其行动支持计划和请求资源，并向大会传递其结果。咨询委员会认为，将由外勤支助部进行的这一审查应全面分析政治特派团方面对它的支助要求。咨询委员会要求及时完成这一计划的审查，并期待审议其结果，这些结果应尽早提交大会(另见上文第 67 段)。

72. 秘书长在其报告中强调指出大会第 61/279 号决议规定的限制的影响。该决议规定，支助账户只能用于在总部支助维持和平行动，要改变这项限制，须经大会事先批准。在这方面，咨询委员会注意到，目前外地政治特派团相当大一部分的总部支助，即外勤支助部提供的行政和后勤支助，很大一部分是通过支助账户供资的。然而，咨询委员会指出，由于这一支助体现在秘书长关于支助账户的报告中，大会对支助账户资源用于这些活动的批准并不明确(例如见 A/65/761，第 229 段)。

73. 但是，咨询委员会承认，总部其他支助能力的情况较不清楚。秘书长尤其注意到领导维持和平行动部法治与安全机构厅涉及的领域(见 A/66/340，第 48 段)。委员会获悉，虽然该厅有时为政治特派团提供支助，但在提出要求时，仍不清楚政治特派团能否依靠所提供的这种支助，也不清楚利用支助账户供资的资源提供支助是否会违反现行的管理架构。

74. 咨询委员会认为，现行安排是通过各种根本不同的供资来源提供变化不定的支助资源，这不是最佳的安排。委员会认为，如果总部变化不定的支助经费始终通过一个各方接受的机制来供资，其益处就会累积起来。这有助于对支助资源的数额作出调整，以应对政治特派团在数量、规模和复杂性方面出现的变化。

75. 关于秘书长提出的备选办法，咨询委员会认为通过政治特派团的预算为政治特派团提供变化不定的支助经费并不是最合适的办法。在注意到政治事务部以这种方式得到若干主张的同时，委员会认为，有关通过单项特派团预算资助总部所有变化不定的支助的决定将混淆必须在外地完成任任务的所需资源与支助所需资源之间的不同。此外，虽然未来可适用于可能需要的任何额外支助能力，但该提议将无法解决与利用总部现有支助能力有关的问题。

76. 因此，咨询委员会认为值得允许利用支助账户的现有机制解决外地政治特派团的变化不定的支助要求。委员会认为，这样做会使支助活动方面更清晰，也能

够向大会全面介绍所有外地行动变化不定的支助要求的情况。这也证实政治特派团应受益于总部的专家能力，不论其资金来源为何。此外，这也符合全球外勤支助战略设想的改革，除其他外，该战略旨在利用规模经济的优势，为外地特派团（包括外地政治特派团）建立更切实有效的服务交付模式。在这方面，虽然注意到秘书长看到改变政治特派团支助安排所带来的机会，以便通过全球外勤支助战略进一步提高效率，但他并没有说明如何提高效率以及从何处着手。

77. 咨询委员会还认为，编列所有变化不定的支助资源支持支助账户范围内的外地行动，将有助于在特派团从维持和平过渡到政治特派团时调整这些资源，或反之亦然。特别是委员会注意到，在这些过渡中，实质性牵头往往也会在政治事务部和维持和平行动部之间出现变动。在这方面，咨询委员会回顾大会第 59/301 号决议，其中规定，在特派团任务完成后，维持和平行动部行动厅与特定特派团有关的员额应当裁撤或调动，并在支助账户下次拟议预算中得到反映。

78. 秘书长在报告中介绍 3 个备选办法，并根据这些办法，通过支助账户提供变化不定的支助经费 (A/66/340, 第 51 段 (a)、(b) 和 (d))。虽然各个备选办法都可动用支助账户，但委员会指出，各备选办法在就如何为支助账户和全球服务中心供资方面存在以下不同之处：

(a) 根据备选办法 1，将继续保持现行安排，支助账户和全球服务中心由维持和平行动供资；

(b) 如大会核准开立一个政治特派团独立特别账户，则备选办法 2 可按比例通过该账户部分资助支助账户和全球服务中心；

(c) 备选办法 4 将按比例通过方案预算部分资助支助账户和全球服务中心。

79. 如上所述，根据备选办法 2 和 4，将按照政治特派团在支助维和行动和政治特派团所需经费总额中的份额按比例资助维持和平支助账户的费用。作为对可能适用的资源数额的说明，秘书长指出，按照 2011 年政治特派团核定预算和 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日维和行动批款，政治特派团在一整年中将占支助账户和全球服务中心费用的 7.86%，相当于约占支助账户的 28 595 000 美元，约占全球服务中心的 5 359 000 美元(同上，第 52 段)。

80. 咨询委员会指出，按比例计算的数额根据备选办法 2 和 4 是用来部分资助维持和平行动支助账户和全球服务中心的，打算根据政治特派团核定预算在维和行动和政治特派团合并的预算中所占百分比计算这一数额。

81. 咨询委员会指出，根据就其计算提出的方法，如已设立独立特别账户，则按照备选办法 2 和 4，适用该账户或方案预算的费用将不与用于支助政治特派团的支助账户资源数额相联系。鉴于政治特派团支助在许多情况下成为有关工作人员工作的一个内容，但咨询委员会承认，设立一个机制以便每年准确地计算支助账户资源用于支助政治特派团的部分将造成行政上的负担。

82. 有鉴于此，咨询委员会建议大会向各部门和办事处提供支助账户的资金，用来资助与外地政治特派团有关的变化不定的支助要求，同时保持现行的支助账户和全球服务中心的筹资安排(见 A/66/340，第 51 段(a))。

83. 咨询委员会强调，允许支助账户用于为政治特派团的各种支助要求提供经费，但就目前的活动水平而言，不应导致支助账户下产生额外所需经费。

四. 结论

84. 秘书长在其报告第 56 段中请大会审议提出的审查结果和替代办法，以便应对目前对政治特派团供资和支助的机制存在的挑战和缺陷。

85. 考虑到在上文各段提出的所有观点和意见，咨询委员会建议大会：

(a) 为资助政治特派团建立一个独立的特别账户，该账户将每年以 7 月 1 日至 6 月 30 日的财政期编制预算、提供资助并加以汇报；

(b) 按照大会或安全理事会有关外地政治特派团的开办或扩大阶段的决定，授权政治特派团经咨询委员会事先同意可动用维持和平储备基金高达 2 500 万美元；

(c) 如因大会或安全理事会有关特派团的开办或扩大阶段的决定而需要支出时，则授权政治特派团咨询委员会事先同意能在相应的预算拨款之前提取高达 2 500 万美元的战略部署物资储存；

(d) 向各部门和办事处提供支助账户的资金，用来资助与外地政治特派团有关的变化不定的支助要求，并确认有责任支助政治特派团，同时保持现行的支助账户和全球服务中心的筹资安排。