

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/44/605
11 October 1989
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十四届会议
议程项目 137

联合国维持和平行动 经费筹措的行政和预算问题

秘书长的报告

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言	1 - 3	2
二、 背景	4 - 7	3
三、 规模经济	8 - 27	5
四、 各国政府提供的文职人员	28 - 35	11
五、 开始设立时的问题	36 - 46	14
六、 建立联合国维持和平活动所需设备和供应品储存库的 可行性和成本效率	47 - 53	18
七、 结论和建议	54 - 55	20

图表

1. 1974 - 1988年维持和平预算外费用	22
2(a) 1974年维持和平预算外费用	23
2(b) 1980年维持和平预算外费用	24
2(c) 1988年维持和平预算外费用	25

一、 导言

1. 大会第四十二届会议在第五委员会讨论题为“联合国伊朗和伊拉克军事观察团经费的筹措”的议程项目145期间，提到与一般维持和平行动有关的问题，特别是如何处理自愿捐款和在多大程度上实现规模经济问题（参看A/C.5/42/SR.70和71）。当大会第四十三届会议再讨论这个项目（议程项目147）时，通过了1988年12月21日第43/230号决议，其中除其他事项外，请秘书长通过行政和预算问题咨询委员会尽早向大会提交一份报告，内载关于处理和评价向联合国伊朗和伊拉克军事观察团自愿捐助的物品和服务的技术性准则，并考虑到行政和预算问题咨询委员会的有关建议和会员国在大会第四十三届会议上发表的意见，进行下列研究，并将研究报告通过咨询委员会提交大会第四十四届会议；

(a) 关于如何通过联合国各个维持和平行动在行政上的协调来实现规模经济的综合研究；

(b) 对照提供军事人员的程序和标准，进行研究以提出一套各国政府据以为维持和平行动提供文职人员的程序和标准草案；

(c) 分析发起维持和平行动及有关行动所涉的问题和可能的解决办法，包括设立一个基金和使用现有的周转基金；

(d) 就建立通讯和其他设备的储备库进行可行性和成本效益研究；

(e) 在关于标准偿还率的报告的范围內，审查向派遣部队到维持和平行动的会员国偿还费用的背景和发展情况。

2. 本报告将讨论上面第1(a)至(d)段提出的问题，即规模经济、各国政府提供的文职人员、开始设立时的问题和设备及供应品储备库。讨论处理自愿捐款和派遣部队会员国偿还率的问题则在单独的报告中另行提出。

3. 大会在1988年12月6日第43/59A号决议第2段中促请维持和平行

动特别委员会按照其任务规定继续作出努力，全盘审查整个维持和平行动问题的所有方面，以求加强联合国在此领域中的作用，同时考虑到维持和平行动的艰难财务状况以及有最高成本效应的必要。嗣后，特别委员会载有全盘审查整个维持和平行动问题所有方面的报告已作为A/44/301号文件印发。如前段指出，本报告只讨论若干有关联合国维持和平行动的具体论题，决不能将其认为是对特别委员会报告的答复或评论。

二、背景

4. 在成立联合国过渡时期援助团（过渡时期援助团）以前，共有16个联合国维持和平行动¹。其中最先的两个是分别于1948年和1949年成立的联合国停战监督组织（停战监督组织）和联合国驻印度巴基斯坦军事观察小组（印巴军事观察小组），其经费同目前一样，是由经常预算筹供的。但自从1956年成立第一个联合国紧急部队（紧急部队一）以来，多数维持和平行动都由经常预算外筹供经费（本报告未提出的数字显示历来联合国维持和平行动的预算外费用）。因此，目前的维持和平行动除了停战监督组织和印巴军事观察小组外，要么自愿捐款筹供经费（从1964年3月起的联合国驻塞浦路斯维持和平部队（驻塞部队））；由特别帐户筹供经费（从1974年6月起的联合国脱离接触观察员部队（观察员部队））；从1978年3月起的联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）；从1988年8月起的联合国伊朗和伊拉克军事观察团（两伊军事观察团）；从1989年1月起的联合国安哥拉核查团（安哥拉核查团）和从1989年4月起的过渡时期援助团，要么由经常预算筹供经费（从1988年5月起的联合国阿富汗和巴基斯坦斡旋特派团）。图1开列1974年至1988年期间这些行动的支出金额（以现值美元计）。

5. 在秘书处内，特别政治问题事务处以及行政和管理事务部向维持和平行动

提供日常指导和支助。在这方面，特别政治问题事务处负责向秘书长提供关于新的维持和平行动的任务的意见；取得当事各方对此任务的同意；制订军事成份的各国组成分子；在行动开始和行动期间同当事各方及派遣部队会员国保持必要的关系；并向行动的外地指挥官提供政治指示和行动指导。为此目的，行政和管理事务部所属三大厅，即人力资源管理厅、总务厅和方案规划、预算和财务厅，提供维持和平行动所需经常性人事、财务、行政和管理服务。特别是，在总务厅内，商务、购置和运输处按照专职领域参与工作，例如电信处掌管外地与纽约间的电信往来。外勤业务司管理维持和平行动，包括经由其外地人事科管理出差人员；经由外地预算和财务科管理财务方面；以及经由后勤和通信科管理用品供应及支助。在方案规划、预算和财务厅内，维持和平事务和特别任务组执行预算的拟订、控制和监测，监测现有的财政资源和款项的支付，并就财政事务担任与派遣部队各国政府之间的联络处。在这方面，征聘和配置司提供必要的人事服务，使维持和平行动顺利地配置人员。

6. 图2各表开列三个抽样年份所有预算外维持和平行动的支出分配情况。如所显示，支出的绝大部分是供军事人员用。本报告针对的是与维持和平行动非人事费用有关的问题，即设备、用品、设施和服务；1974年、1980年和1988年（见图2(a)、(b)和(c)）这三项分别约占由预算外来源资助的维持和平行动（观察员部队、联黎部队、联塞部队和两伊军事观察团）预算全部支出的百分之29.26和23。1988年和预计1989年的维持和平行动支出总数，从联合国经常预算支出的角度来看，颇为巨大。在这笔支出中，与非人事费用有关的金额实际上很大，因此，值得注意。

7. 当联合国应要求进行一个新的维持和平行动时，有若干不同领域可以作出改革，以增进其效力和节约并增强其响应能力。本报告提及若干可能的改革领域。不过，应该指出，涵盖的一些论题中有相关的部分，即规模经济、各国政府提供的

文职人员、开始设立时的问题和供应品的贮存。单独地说，某些论题看来不太重要，或可独立审议。可是，看来如果把各提议综合起来审议并充分注意各组成部分间的相互关系或联系，就会达成最大的改善。为说明这点，只须强调两个所谓的“开始成立时”的问题及其与本报告别处提到的其他事项的关系，这两个问题是：

(a) 常用的器材采购供应上的延误和订货间隔期较长。这个问题在很大程度上可用设置一个贮存库的办法来解决。

(b) 新特派团所需技术人员服务难以取得；如果会员国乐意提供这类文职人员，此种困难便可舒解。

三、规模经济

8. 如大会第43/230号决议第三节第1(a)段所述，本节标题显示，如能将各个维持和平行动的采购需求合并成更大的定货数量，则可能实现传统的规模经济（即通过数量折扣办法）。本节将指出，数量折扣虽不适用于为维持和平行动采购的大多数商品，但目前使用的程序所取得的成本效益却与利用不同方式取得的成本效益相同。现已在可行范围内把购自同一制造商的类似物品的定单合并。但各方并未盲目仿效这一办法，因为这样做不见得能为本组织节省大笔经费而且这种行动可能造成其他实际困难。

9. 维持和平行动预算非人事部分的若干项目无助于规模经济的考虑。例如，部队派遣国提供特遣队拥有的设备、部队派遣国的直接供应物资，特派团所在地的房地租金、特派团使用飞机租金以及商业电信费用。

10. 预算中必须进行采购行动的其余物品难以一概而论，但有些特点是值得注意的，例如：

(a) 关于价格问题，联合国的谈判地位在相当程度上取决于所需商品市场上的正常商业惯例。由于通常采购物品的数量不多，联合国在价格谈判过程中的经济价码有限。必须更依赖本组织作为一个履行不平常但极为瞩目职责的真正国际机构的

独特地位。在这种情况下，联合国不属于市场上正常的顾客类型，因此往往获得特别待遇或被列入最受优待的顾客类别；

(b) 开展新的维持和平行动所需物品的定货单必须在一经获准后立即提出，不作任何其他考虑。事实上，这是需要大量任何特定物品的唯一情况。另一方面，订购正常替代项目的时间要受许多不同因素的影响，至于可能需要的一个特定物品的数量，从一个财政期间到另一个期间的变化幅度可能甚大；

(c) 联合国为维持和平行动采取的采购政策，不论所购物品的数量和采购次数，旨在使每次交易尽量节约。这些程序尽量减低处理各个维持和平行动请购单的拖延，因为不必同所有其他类似的请购单合并处理。这些程序也具备能够即时就行动需求作出反应的灵活性；

(d) 在可能的范围内，本组织对某些产品系列采取一种标准化政策，以确保以合理价格购得最适当的设备及各种不同行动之间的高度协调。本组织也为若干物品制订一些“标准”，以利采购和保持不同定单或供应者之间的产品一贯性；

(e) 维持和平行动非标准化物品的供应是结合在任务地区进行的采购或通过联合国总部的采购。为取得最经济的成本结构，就规格、品质、供应情况、订货到交货的时间、运费和价格加以比较才作出决定。为了说明上述事项，应当审查就下列几个样品物品所采用的程序。

A. 机动车辆

11. 联合国购置用于维持和平行动的任何数量的车辆都必须经过标准化决定。这种决定是本组织根据议定的中性规格细节，就某些特定车辆类型或一系列车辆类型在国际上招标后作出的。最后的建议考虑到规格、样式变化周期、车辆特性、可驾驭性、耐用程度、是否适用于行动任务、备用设备、交货时间、配件及价格。关于标准化的决定通常在三至五年内有效，经进一步彻底审查后可予延长。

12. 联合国通常仅直接从制造商购买车辆。联合国能够从机动车辆制造商获得的价格是批发价格，税款和关税都不包括在内，而通常只有领有执照的国家批发商或若干政府能够享有这种价格。在某些情况下，联合国享有特别折扣。在这种情况下，不论一次购买多少部件或在特定财政期间内进行多少次个别交易，价格都是一样的，也就是规模经济不得用于联合国或任何类似顾客。

13. 制造商配件供应方面的情况相同。联合国同各制造商作了直接供应的安排，根据这一安排，每次维持和平行动可直接从工厂订购其所需配件。所付价格同卖给制造商的国家批发商的价格一样。偶尔也会给予联合国特别折扣。由于所有配件都是这样收费，因此特定订单的数量大小及分别提出多少订单都不影响价格。

14. 虽然从商业观点看，联合国的车辆订单数量较小，但都是直接购自制造商而且用于极令人瞩目的维持和平行动，这往往引起制造商的兴趣。此外，最重要的是，每当联合国订购车辆以开展新的维持和平行动时，一贯要求在极短时间内交货，在一般情况下，制造商是无法办到的。制造商给予本组织特殊待遇并经常在极短时间内交货，这都对联合国极有好处。经验显示，为提供备用车辆作出的其他特别安排是极不合要求的而且通常使本组织的花费更大。

B. 通讯设备

15. 通讯设备已尽可能实行标准化，联合国为维持和平部队采购的与通讯有关的设备范围不广，一般可以划分为若干功能个别或类别的设备，在下文中再予说明。联合国以最优惠顾客价格直接从制造商或其指定的经销商处采购。大多数采购物品均按制造商给予其本国政府的价格或者按批发分销价或贸易折扣价购得。采购的所有物品均免税。由于联合国所需的高技术以及非常专业化的电子和电信设备数量较少，因此不存在传统的规模经济的条件。但是，尽管采购的物品数量较少，联合国力求获得最低价格。

16. 采购的各类通讯设备必须能够承受维持和平行动中通常较为困难的条件。虽然此类设备是按军用规格制造的，但是，联合国只有在派遣部队无法从国内来源满足其需要而必须补充其设备时才采购真正的军用设备。所有部件必须相互兼容，即相当于可以相互通话，并能够装入完整的通讯系统，这种系统具有所有必要的设施和最低程度的重复，以确保可靠性。通讯设备不仅应在某一特定行动中兼容，还应在不同的行动之间相互兼容。技术上的改革必须能通过损耗和正常更换周期，持续地和逐年地在整个系统中开展。维持和平行动使用的电信设备包括下列各项：

- (a) 超高频和高频固定的、机动的、背包式和手持式对讲无线电；
- (b) 天线和天线柱/塔；
- (c) 大功率高频无线电，即具有自动纠正误差、电传和编制密码能力（包括电台日志环形和图形天线）的遥控接收系统；
- (d) 电传机；
- (e) 编制密码装置；
- (f) 手提式卫星地面站电话机；
- (g) 卫星地面站；
- (h) 发电机；
- (i) 电子电信测试设备；
- (j) 通讯用品和电池。

C. 其他设备项目

1. 房舍结构

17. 联合国维持和平行动为广泛地分布在全球各地，每项行动对房舍结构都有不同和独特的需求。对房舍结构的需求因行动的种类而各不相同，这些行动分为维

持和平部队（如联黎部队、观察员部队）和观察团（如停战监督组织、两伊观察团或安哥拉核查团）。当地条件可能决定所需的房类别。就订货至交货的时间长短而言，有时购买当地产品显然比进口更为经济或有利。

18. 除观察员组织、联黎部队以及最近的过渡时期援助团之外，其他行动很少需要房舍结构，即便需要房舍结构，也只需单式的单位或小批量的房舍。在观察员部队，由于气候条件和部队较稳定，因而需要有建筑在牢固的地基之上比较长久性的结构，并需要有固定的洗浴设备和中央暖气。联黎部队则需要流动性的结构以适应经常性的调防。这就需要提供单独的洗浴单位。过渡时期援助团需要流动性（以集装箱为基础）的结构、预制建筑和活动住宅。

19. 所有维持和平行动使用的可能唯一的共同结构是聚乙烯纤维复盖的、开放式木质结构预制件仓库建筑。这些建筑用作大型储存仓库、工场或大型空旷空间多种用途的结构（如临时过渡住房、储存室、室内包装或拆包区、运动房、集会、操练或办公区）。这些结构已经标准化。所有物品均直接从制造商购得，免缴税款。价目均为基本价，并视定货数量多少获得折扣。

2. 观察设备

20. 这类设备主要为（各类尺寸的望远镜、夜间观察或图象放大设备（固定式或手持式）、雷达、感应装置和探照灯及聚光灯。选择个别项目经过广泛的实地试用，并需符合标准化决定。物品直接从制造商购得，由于定货数量少，因此无法考虑规模经济。

3. 工场和维修设备

21. 这类设备包括工具、工场厂房和设备项目。同其他类别设备一样需要购买最低限度的基本库存物品来开展新的业务。购买的其他物品基本上是更替项目。经过比较价格和运费后，在当地（即在执行任务地区）或通过总部采购。然而，由于这些物品各从许多不同来源购得，加上购买的总额很少，争取规模经济的可能性并无多大实利。

4. 办公室家俱和办公室设备

22. 由于办公室家俱和设备运输成本较高，为外地维持和平行动购买这些物品往往根据成本、交货期和运费标准以及将当地市场和总部采购的可能性作比较后作出决定。为购买这些物品确定长期固定的做法较为困难，因此，在采购决策中，规模经济方面的考虑不是最重要的因素。

D. 其他供应品项目

1. 汽油、机油和润滑油

23. 联合国通常直接从当地石油公司以免税批发贸易价为维持和平行动购买汽油、机油和润滑油产品。这有若干种做法，视地点和活动规模而定。例如，从零售点获得油料，由石油公司直接寄来帐单。或者由石油公司将大批油料送至联合国拥有的大宗物品处理部门。另一种做法是联黎部队大型油罐车直接从炼油厂或批发点取油送到部队。这些油料按基本价格购买。没有折扣，因此不可能实行规模经济。这些油料必须在当地向石油公司或供应该国的公司购买。

2. 文具和办公室用品

24. 购买这类物品是在比较数量、运费和交货期之后才作出决定，并考虑到行动的地点和交通状况。对这些物品实行单一的统一采购程序不切合实际。

3. 杂项用品

25. 这些用品包括清洁卫生用品、军需品和一般用品、药品、医务用品、外地防卫用品、通讯用品和电池。有关个别物品在当地采购或由总部采购的决定，视费用和交货期因素而定。综合不同行动的需求从而提出单一的大宗订单的可能性不大，也不可能实行显著的规模经济。就采购这些物品开展谈判的目的是从同一供应商处得最低的价格，而不论订货的数量和次数。

4. 制服

26. 由于对所有维持和平行动制服的要求完全一致，联合国在这方面历来综合年度需求量，大批定货，费用由各项行动单位分摊。经国际上广泛投标后承包制服合同。制服首先运至在意大利比萨的供应站，然后由各项行动根据需要领取。只有在建立新的维持和平行动时才会打乱这种有条不紊的补充程序。由于缝制制服交货期长，为了满足新行动的立即需要，必须动用专门为现有行动订制的制服进货，以后再补充。

27. 本节力求说明联合国在维持和平行动采购物品方面所执行政策的目的在于尽可能经济地采购每一批物品，不论订货的数量和次数多少。标准化进程仍在进行之中，需要经常审查，因为制造商不断改变型号，并有更加有效、价格更加低廉的物品问世。无论如何，将尽可能继续争的实现标准化的目标，但是必须指出，这个进程对整个维持和平行动预算产生的额外影响不会很大。在可以实行全球标准化或统一订货的情况下，联合国将继续执行这些方针。在不可能这样做时，联合国将把当地采购与通过总部采购相结合，以便实现最经济的成本结构。

四、各国政府提供的文职人员

28. 由各国政府派遣文职人员参加维持和平行动的想法是很值得提出的，但必须审慎处理。和平行动目前的文职人员构成部分包括秘书处的职员和当地雇用工作人员，但也有各国政府所提供的文职人员，例如联塞部队和联合国过渡时期援助团的民警、停火监督组织和两伊观察团的民航人员以及联合国过渡时期援助团的医疗队和电动机修理技工。

29. 可以计划由各国政府长期性或为完成某些具体项目而向各主要维持和平行动单位提供下列领域的专门人员或工作队：

- (a) 为新的行动作阵地规划；

- (b) 医疗/医院服务和诊所;
- (c) 卡车/客车运输业务;
- (d) 车辆维修业务, 包括备件储存库;
- (e) 伙食供应/食堂服务业务;
- (f) 主要营地基本设施工程和/或营地维修/业务;
- (g) 通信系统装置和支助, 包括重大任务初期的即刻通信能力;
- (h) 工厂工程/修建, 例如供水/储存系统, 污水处理厂、发电厂/分配系统、营地工程、飞机场/直升机航站工程、公路/路轨工程和铺筑硬质路面工程;
- (i) 空勤人员和飞机维修人员以保养维修非军事飞机/直升机。

30. 愿意这样参加维持和平行动的各国政府可以向联合国提出其准备提供的专家和工作队的清单, 包括人员和装备的数目及其能力, 并对其在行动战区内调动和部署所需的时间作出确切承诺。显然, 唯有各国政府确保一获通知, 很快即能向联合国提供这类文职人员, 才最为有利。有这样的保证, 才能在新任务的初步后勤规划期间, 或在现有任务的预算制订过程中列入各国政府的有关捐助。

31. 各国政府所提供的文职人员应装备完善, 以便抵达以后, 可立即迅速部署到战区展开工作。如需补充设备, 应尽快通知联合国。准备提供这类文职人员的各国政府应尽快编制最详尽的计划书, 说明组织、行动、设备和支助规划。应向联合国正式提出确切完整的整套计划。联合国秘书处内的有关负责人员可以协助各国政府编制计划书。在计划一项新的维持和平行动时, 根据其特殊需要和当地条件, 可以同某些国家政府联系, 以期获得所需的专门文职人员。

32. 维持和平行动只能请各国政府提供其有困难获得, 或无法从现有工作人员, 或通过留用当地雇用人员获得的专门文职人员或服务。向维持和平行动提供的所有文职人员都应熟习任务地区的语文, 能驾驶并拥有有效的驾驶执照。

33. 维持和平行动的基本原则是绝不能干涉到东道国的内政，并且必须公正不倚。 这项原则必须遵守，以确保行动的效验。 应理解，维持和平行动必须按照联合国的条例、规则、指示、程序和先例进行，在集中统一指挥的结构下接受特派团团长的监督。 因此各国政府应同意，它们所派遣的文职人员应归联合国作战指挥部管辖，并确保他们理解联合国维持和平行动的指导原则，愿意同秘书处工作人员一样奉公守法，在履行职责时以联合国的利益为利益。 因此，考虑派遣文职人员参加维持和平行动的各国政府必须对派员参与行动的全部所涉政治和行政问题方面与秘书处意见一致。

34. 捐助国政府同秘书处之间事先须就有关向维持和平行动提供文职人员的某些行政程序达成协议。 其中包括，但不限于下列各项：

- (a) 文职人员对东道国的地位；
- (b) 医药 / 牙医保险；
- (c) 体检合格；
- (d) 地区内给养安排；
- (e) 因公死亡、残疾或患病的补偿办法；
- (f) 请假和休假；
- (g) 旅行安排 / 签证 / 身分证；
- (h) 个人装具；
- (i) 邮政 / 通信安排；
- (j) 向本国政府汇报的办法；
- (k) 指挥和监督系统；
- (l) 轮换 / 服役时期；
- (m) 纪律办法。

35. 维持和平行动的预算编制和审查办法必须具备必要的灵活性，以便在核定的军职和文职人员构成部分结构内，视情况顺应各国政府提供的文职人员的要求。

五、开始设立时的问题

36. 联合国设法设立一项新的维持和平行动时所面临的开始设立时的问题可以归结成时间和金钱这两项。

37. 联合国秘书处在获得适当法律根据和进行工作的资源之前，不能就开始设立一项新的维持和平行动的费用提供任何财政承诺。这表示除了从安全理事会获得法律根据并从大会得到拨款或财政承诺授权之外，还必须从缴付的分摊会费或自愿捐款中立即拨出大笔款项。

38. 经验显示，在获得法律根据之后，在设立维持和平行动上速度是极其重要的。例如，就联合国过渡时期援助团而言，大会于1989年3月1日提供拨款，1989年4月1日为预定业务开始日期，相距时间少于五周。

39. 当联合国被要求设立一项新的维持和平行动时，另外有一些限制，其中包括：

(a) 除了大会决议规定在某一时间支付临时及非常费用的有限款额，或指定作这种用途的自愿现金捐款之外，没有其他可动用的资金；

(b) 就设在新地点的最低联合国维持和平存在来说，没有库存的各种必要设备和储备品，来至少满足其某些眼前业务上的需要，并容许它能够执行基本的工作；

(c) 没有充分编列关于各国愿意和有能力提供军事人员和（或）设备的资料，以致常须重新洽询各国政府关于可以提供的军队数目和设备类型以及部队动员所需时间；

(d) 由于最近扩大维持和平活动，结果联合国受过训练而有经验的工作人员中，具备维持和平行动所需技能者已不再能承担更多工作量。

40. 在现行工作方式下，上述困难经过相当长的时间用劳力密集办法终于克服了。今后只秘书处保持能力以储备为此目的所需的合格工作人员和特别设备，才能

及时有效地设立新的维持和平行动。为了获得这种储备，必须在现金捐款（摊款或自愿捐款）以及某些项目以实物捐献方面得到更多资源。

41. 认识到联合国各主要和附属机构本身受到许多不同因素和程序规定的限制。因此很难看出如何能修正现行工作方式来大大地加快核可和提供经费的过程。不过，应该记住：新的维持和平行动的执行日期对秘书处切合实际地履行受托任务的能力有着显著的影响。执行日期的确定应根据秘书长的决定，同具体情况和实际可能关联起来。一种可能性是可以分阶段地进行任务的某些目标，视这些目标的优先顺序和联合国和各国及时响应的能力而定。

42. 完成各种立法和预算手续之后，新的维持和平特派团开始设立时的问题大概属于下列一般类别：

- (a) 证实军事特遣队（如果适用也应包括设备）的参与和出发日期方面的延误；
- (b) 确定和（或）让出必要的行政和技术工作人员方面遭遇困难；

(c) 采购程序因国际投标的优先条件或要求投标或提案所造成的延误，虽然时间是极其重要的。如在决定一家商业包机公司来安置新的维持和平行动就位的程序中就会发生这种情况。虽然联合国通常在这种情况下受严格的时间限制，但仍然向可能的运输公司发出投标的邀请书。这个程序一般只得到少数几个答复，很可能没有一个是完全令人满意的。如果联合国简单地行使自由处理权同可以及时有效地执行工作的任何令人满意的运输公司谈判，就会快些，而且往往一样经济划算；

(d) 设备和补给品的供应上延误和订货间隔期较长，当需要实际制造或出口许可时情况尤其是如此。

(e) 实际运送工作人员、设备和补给品至新的行动地区上遭遇困难所造成的延误。因为联合国没有运输能力，必须依赖各国政府或商业承包安排。找到可以按合理的费用并在接获通知后随即完成必要的复杂任务的合适船只或飞机，有时是很难

的。在何者可以经济划算地空运或以海运运送物品所需的时间方面也有实际的局限；

(f) 由于没有适当签订部队地位协定，在现场同东道国交涉时遭遇困难；

(g) 在现场为新的任务设立有效的军事和民事行政支助结构方面遭遇困难。许多关键人员当到达场地时是首次聚在一起，都不熟悉维持和平行动的组织、行政和程序，这些对尽快地设立维持和平行动都是极其重要的。

43. 上述开始设立时的问题绝没有单纯的或容易的解决办法。如果有充足的时间进行一项行动，则秘书处可以采取预防措施，确保按照联合国的采购原则和该项行动的具体需要获取所需质量和规格的物品和设备。如果有充足的资金，便可向卖主和承运机构迅速付款，从而保证按要求在需要时提供人员和设备。在既没有所需的时间、也没有必要的资金的情况下，秘书处只得临时想办法，作出临时性或特别安排。这种安排和特别办法不可能老是效率高、费用低，并且结果可能不如人意。开始设立时的问题终将得到解决，但是，在一项行动的最初阶段，时间是取得成功的最关键的因素之一。因此，在寻求如何解决这一非常真实的问题时，必须对明显有困难的几个领域加以更改。兹建议在资金充足的情况下，可作以下更改：

(a) 获得专家协助制订一些方法、制度和程序，以提高秘书处的能力来根据业务上的考虑为预期中的新行动编制、修改后勤和行政支助计划，包括根据这些计划编制成费用概算和以后的执行或部署计划；

(b) 建立各维持和平行动通用的联合国所拥有的设备和用品储存库；

(c) 各国编制并维持一份可在短时间内提供的资源清单。清单内容应让联合国知道，其中应包括人员、军用品、设备、运输工具和可用于一般的维持和平行动、但不一定专供一国特遣队用的其他用品和服务；

(d) 在联合国内部为担任维持和平行动的所有职类联合国工作人员自行编制、采用并维持工作人员培训视听方案。培训的目的是提高对维持和平行动的特点的认识和了解，增强技能、协调维持和平行动中所用的方法和程序；

(e) 为维持和平行动总部的军事参谋人员和特遣队指挥官和营队指挥官编制并维持视听培训方案。这种培训的目的是让他们对此类行动在组织、行政和后勤支助方面的独有特点和需要有所了解 and 认识；

(f) 在部署新的和平行动之前，东道国履行与联合国所达成的部队状况协议，必要时加上特别规定。

44. 这些更改将在部署前导致一种更快、更有系统的方法以集合基本的军事参谋人员和文职行政人员，从而使维持和平行动更有条理、更可靠地进入放列状态。

45. 任何行动所需经费数额视许多因素而定，包括：

- (a) 将要进行的行动类型（维持和平部队或观察团）；
- (b) 行动地点和该地区的范围与地形；
- (c) 行动的规模和共分几部分；
- (d) 在何种程度上需要空中和海上行动；
- (e) 所需的区内运输、通讯、住宿安排以及用品和支助；
- (f) 提供部队的国家的数目和地理位置；
- (g) 地面军事情况和其他情况，行动的任务职责；

(h) 国家向特遣队提供的设备数量，因为这将决定还需要提供多少设备补充国家提供的数量；

(1) 按部队状况协议或其他特定协议，东道国政府应提供的基础结构方面的支助量。

46. 重点应放在开始设立时的问题上。联合国在决定设立新的维持和平行动之后，立即需要明确授权筹措经费。但是，需要有经费支付执行前费用和其他即付费用，这些费用出现在大会必需的筹款行动和收到分摊的会费之前。经验表明，就中型和大型维持和平行动而言，即时需要的经费数额在\$ 5 000 万至\$ 1 亿之间。

当大会授权秘书长和行政和预算问题咨询委员会用于支付临时及非常费用的现有承付款额已因以前的需要而用完或因别的原因而不足时，情况就变得危急。在正常经费筹措程序完成以前，临时及非常费用项下的现有资金仅足以用来进行一项规模较小的观察团型的维持和平行动。

六. 建立联合国维持和平活动所需设备和 和供应品储存库的可行性和成本效率

47. 维持一个一般使用的设备和供应品储存库是既可行也符合成本效率的。这样一个储存库应尽快予以建立。一般说来，提议这个储存库应足以装备两个维持和平步兵营及其支援后勤小队，包括提供行政组成部分以及全球连系通讯能力。这样的一个储存库也应足以应付设立一个大型军事观察团的初步需求。

48. 安置一个新的维持和平行动，时间是紧迫的。供应维持和平活动所使用的许多各种设备和用品，从其申请到取得所需时间极长。单是这些因素便需要一个一般用品储存库。不过，必须先致力于下述几个与设立储存库有关的问题：

(a) 决定一处或数处这类储存库地点，必须便于达到现有的和可能的新行动所在；

(b) 决定库内储存何种物品。例如就车辆而言，应为军用型或民用型，或两者兼具；驾驶轮盘应在左或在右，每种型式应储存多少辆；

(c) 注意储存品的使用和轮换，同时尽力在设立多项新行动之间延长期间保持高度的随时运作状态。

49. 虽然为此目的已有联合国比萨供应站，但可能不适宜或不必要将所有储存物品都放在一个地方。所需的是，所有储存品随时可供使用，保持良好状况，置于便于应要求予以海运或空运的场所。因此，储存库可分设在若干场所，包括一些现有的特派团。考虑到国际通信的现有设施，如果使用计算机库存系统，储存库记录可较易保存，这样可避免必须设置新的或扩大的仓库设施以及一个特别为此目的单独的行政系统。

50. 维持一个一般用品的储存库本身是不符合成本效应率原则的，但是在一个新行动设立时，却是基本必要的。在这种时候，可按有秩序方式考虑和执行从储存库领取和运送所需物品，要尽量节约利用每一次提取和运送的所有运输资源。最近的经验显示，目前在取得和提供这类物品至新行动的手续特别地无效率和令人产生挫折感，因为物品在不同的时候到手，并来自各种来源。这样有时便需要重复运送，因此不能确定物品能否按照所需的次序到达行动地区。这种情况可能延迟部署或要依靠较昂贵的、有时更是相当不能令人满意的重复、替代或特别取代安排。

51. 一个一般使用的联合国维持和平行动设备和供应品储存库应不包括那些极易从卖主取得的物品，但包括以下物品：

- (a) 军服配件，包括蓝灰和防弹衣/外套；
- (b) 旗帜；
- (c) 观察设备；
- (d) 宿舍和食堂设备以及野外用厨房；
- (e) 帐篷；
- (f) 轻便沐浴设施；
- (g) 复合配给品；
- (h) 水净化设备；
- (i) 临时防御工事补给品；
- (j) 军需和一般用品；
- (k) 办公室设备和文具用品；
- (l) 发电机；
- (m) 通信设备组件和零件；
- (n) 各式机动车辆，特别用途车辆，零件和轮胎；

- (o) 固定和活动的手提式大量燃料和水存储放和发设备;
- (p) 急救医药设备和药箱;
- (q) 装备用具;
- (r) 预制、聚乙烯化合物面、钢镶面储存仓库结构。

52. 就某些物品而言，储存量可以维持和平行动现有的补给品定额为根据；就其他物品而言，可按消费型式和补给品从申请到取得所需时间而定。

53. 据目前估计，就一般使用设备和供应品而言，将需\$1 500万采购一个储存库所需物资，以装备一个新的维持和平行动的两个正规步兵营及其随军支援小队。

七. 结论和建议

54. 联合国有必要能够随时准备设置新的维持和平行动。自1988年5月开始，在12个月内成立了四个外地行动则是无前例的，从而使人注意到若干有关的问题。根据目前的政治气氛，这类行动在可预见的将来有可能继续下去，使人必须认识到有必要制订一个更合理的正常手续，以适用于执行这些行动的财政和具体安排。

55. 因此，提议大会考虑：

(a) 提供本组织财力，以便：

- (一) 将周转基金金额增加\$1亿，充维持和平行动开始设立时的费用（参看上面第46段）；
- (二) 在临时及非常费用项下，将秘书长受权承付金额从\$200万增至\$500万，将行政和预算问题咨询委员会受权承付金额从\$1,000万增至\$2,000万（第46段）；
- (三) 在一般使用设备和供应品储存库方面，在1990年采购，此后并维

持价值 \$ 1,500 万的库存品 (第 47 和 53 段)；

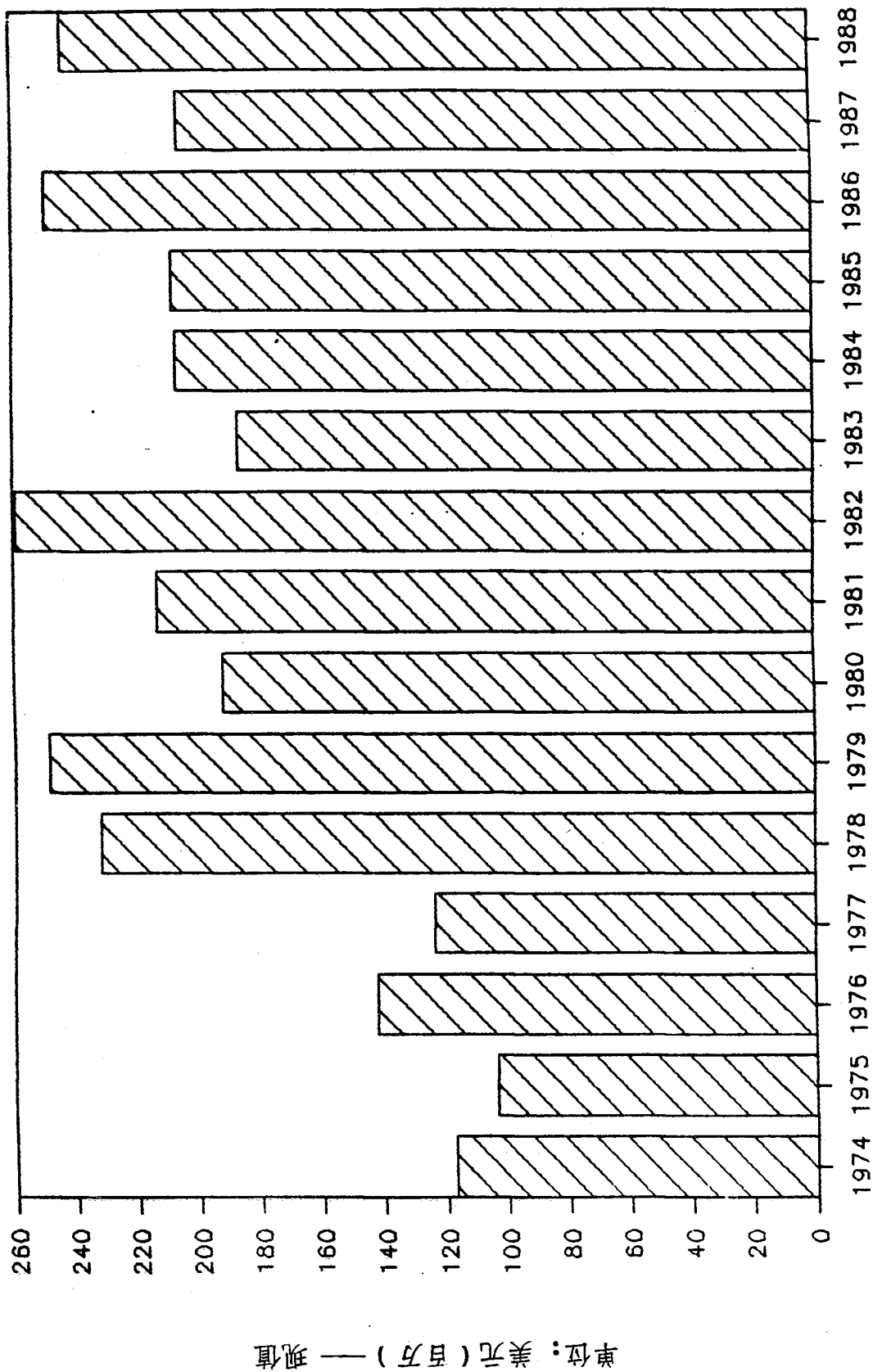
(b) 尽快同意和执行本文件提议的其他措施。凡需要额外资金筹供或授权的那些措施应经由正常预算程序在适当的时候提出。这些措施与下述事务有关：

- (一) 各国政府编订关于向维持和平行动提供专门文职人员和设备的有文件根据的提案 (第 31 段)；
- (二) 参照立法和财政授权定案的情况，合理订定新的维持和平行动执行日期 (第 41 段)；
- (三) 修改现有的运用方式，以便包括内部自办的文职和军事人员开展、引进和维持视听培训方案 (第 43 四和五段)；
- (四) 东道国及时执行各项部队状况协议 (第 43 六段)。

注

联合国阿富汗和巴基斯坦斡旋特派团 (阿巴斡旋特派团) 包括在这个总数内，因为它在运作和行政上都与维持和平行动类似。

图 1
1974-1988年维持和平预算外费用



1974-1988年支出

图 2 (a)

1974年维持和平预算外费用

支出总额 \$117,116,137

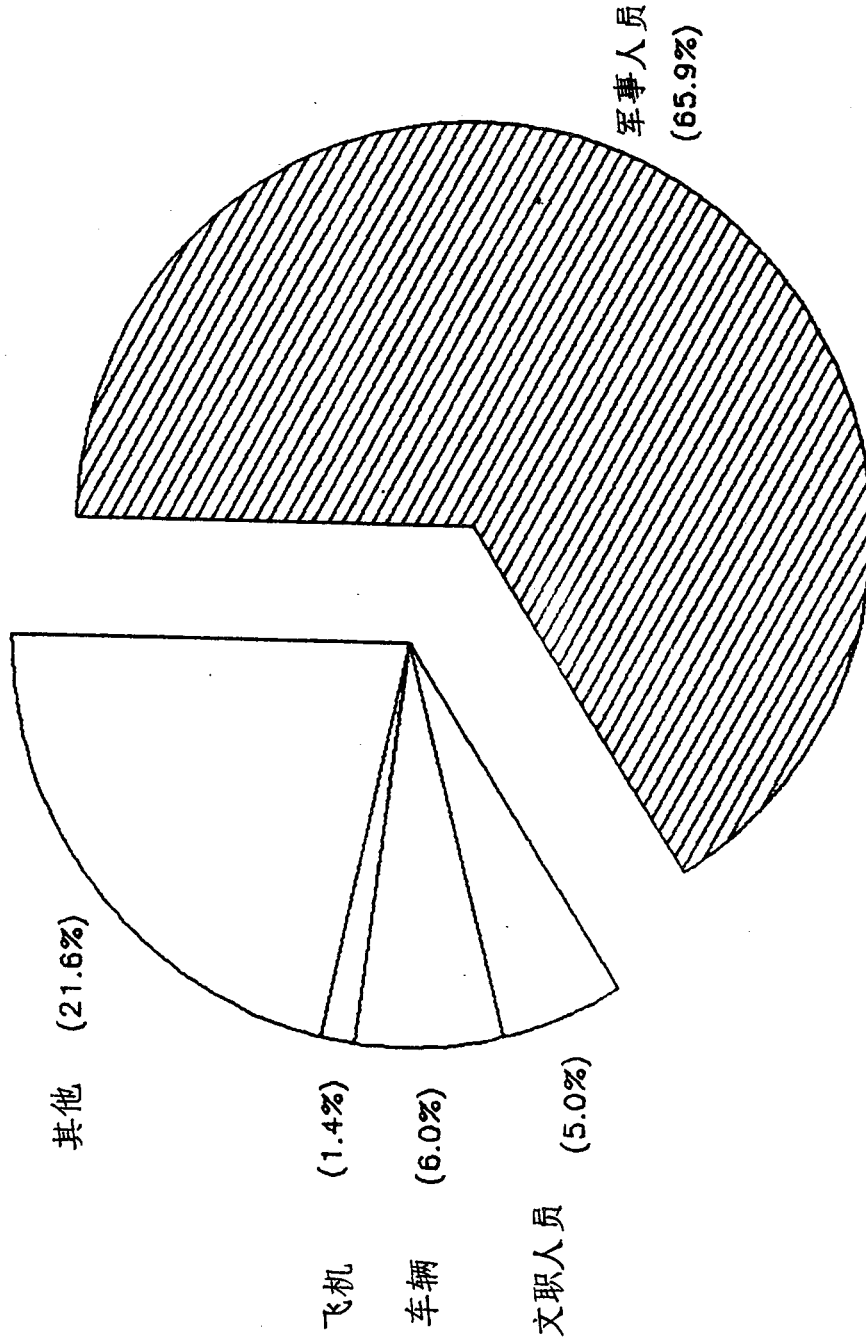


图 2(b)

1980年维持和平预算外费用

支出总额 \$192,366,145

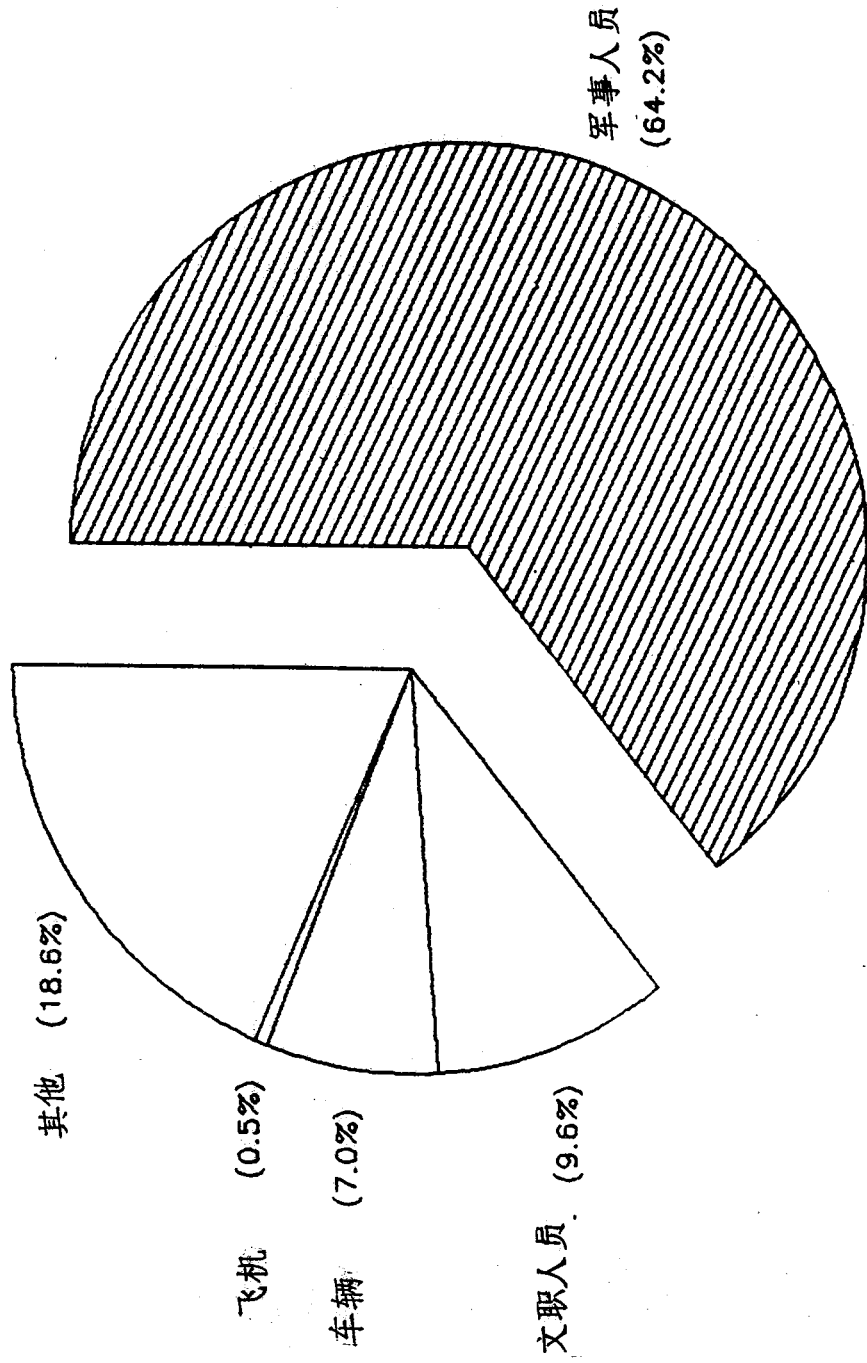


图 2(c)

1988年维持和平预算外费用

支出总额 \$243,263,704

