



第七十三届会议

议程项目 126、135、136、138 和 150

联合国改革：措施和提议

审查联合国行政和财政业务效率

2018-2019 两年期方案预算

改善联合国财政情况

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

改善联合国财政情况

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于改善联合国财政情况的报告(A/73/809)。在审议该报告期间，行预咨委会会见了秘书长的代表，他们提供了补充资料，作出了澄清，最后提出了于 2019 年 5 月 11 日收到的书面答复。

二. 秘书长的报告和总的意见

2. 秘书长在报告第 3 段指出，他对“本组织日益恶化的财政情况”表示关切。他指出，本组织正面临日益严重的经常预算流动性问题，一些维持和平特派团也面临严重的流动性问题，迫使本组织暂缓支付部队和警察派遣国的人员和装备费用，以避免外地行动中断。他还指出，财政情况日益恶化的一个重要原因是会员国拖欠的摊款增加。秘书长的报告载有信息，说明经常预算和维持和平预算面临的挑战(第二和第三节)，秘书长的报告还提出了应对这些挑战的建议和有待大会采取的行动(第四和第五节)。秘书长的报告附件一和附件二载有信息，说明会员国未缴会费的情况。

3. 秘书长还指出，2018 年，本组织面临严重现金流问题，赤字达到 4.88 亿美元，因而被迫使用已结束维持和平特派团的资源来支付经常预算下的薪金债务，用尽了周转基金和特别账户的余额(同上，第 24 段)。行预咨委会从应要求提供的



资料中注意到，截至 2018 年 8 月底、9 月底和 10 月底，经常预算的现金比率(现金加上短期投资与流动负债的比率)为负数。行预咨委会还在审议秘书长关于已结束维持和平特派团截至 2018 年 6 月 30 日最新财务状况的报告(A/73/604)时注意到，已结束维持和平特派团向经常预算提供了 1.517 亿美元贷款，截至 2018 年 11 月 30 日，这些贷款已偿还(A/73/888，第 12 段)。

4. 行预咨委会询问后获悉，2018 年期间，为了管理流动性问题，经常预算业务活动的非员额支出不得不推迟，截至年底，有 8 000 多万美元的支出被推迟。2019 年初，秘书处不得不调整招聘工作，以控制员额支出，确保全年有足够的流动资金支付工作人员薪金和供应商提供服务的发票。

5. 行预咨委会注意到秘书长已作出努力，管理本组织最近因会员国拖欠的摊款增加而遇到的流动性问题。行预咨委会回顾，大会一再敦促所有会员国按时、足额和无条件地履行《联合国宪章》规定的财政义务。本报告第二节和第三节载有行预咨委会对秘书长各项提议的意见和建议。

6. 行预咨委会回顾，审计委员会的结论是，已审计实体的总体财务状况、包括联合国和维持和平行动的财务状况依然健全(例如，见 A/73/430 第 10 段和 A/73/755 第 25 段)。行预咨委会还注意到，审计委员会的报告(A/73/5(Vol.II)，第二章)所载维持和平特派团的资本结构比率是健全的，该报告按照国际公共部门会计准则列报了各特派团截至 2018 年 6 月 30 日的财务执行情况和现金流量(A/73/888，第 12 段)。

7. 行预咨委会注意到，联合国和大多数其他实体从一年到下一年的现金结余波动很大(A/73/430，第 13 段)。关于维持和平行动，行预咨委会还注意到，审计委员会指出，迟缴摊款导致了现金管理方面的挑战，两个特派团的这种情况尤其严重(A/73/755，第 25 段)。

8. 行预咨委会注意到，本组织的总体财政状况是健全的，但它认识到存在流动性挑战，它强调指出，需要密切监测本组织的流动性状况(A/73/430，第 13 段和 A/73/625，第 30 段)。

9. 行预咨委会在其最近关于维持和平行动拟议预算的报告中，对现金余额不足以支付三个月业务准备金(不包括向部队和警察派遣国付款)的特派团的现金状况表示关切(见 A/73/755/Add.1、A/73/755/Add.4、A/73/755/Add.6、A/73/755/Add.13，第 11 段；A/73/755/Add.5 和 A/73/755/Add.8，第 7 段)。秘书长在其报告中指出，截至 2019 年 3 月底，拖欠在役特派团部队和警察派遣国的余额共计 2.647 亿美元(A/73/809，第 66 段)。行预咨委会关切地注意到若干维持和平特派团在偿还部队和警察派遣国费用方面的情况，并强调指出，必须进一步作出努力，确保本组织及时结清对部队和警察派遣国的财政义务。

10. 秘书长指出，其报告所载关于向在役维持和平特派团部队和警察派遣国支付款项的资料不包括应向已结束维持和平特派团部队和警察派遣国支付的 8 140 万美元(同上，第 67 段)。行预咨委会注意到，秘书长的报告没有提出解决与已结束维持和平行动有关的长期问题的建议。行预咨委会询问后获悉，若干年来，秘书

长提出过偿还若干已结束但有现金赤字的维持和平特派团部队和警察派遣国费用的提议，例如，他在 [A/66/665](#)、[A/67/739](#) 和 [A/68/666](#) 等报告中提出了提议。行预咨委会在其报告([A/73/888](#))中针对已结束的维持和平特派团提出了意见和建议。

三. 秘书长提议的措施

11. 秘书长的报告([A/73/809](#))第四节提出了处理经常预算和维持和平行动预算所面临挑战的提议，并在报告第 103(a)至(i)段提出了有待大会采取的行动。秘书长指出，提议的各项措施既处理制约预算管理的流动性问题，也处理更广泛的结构性问题(同上，摘要)。

A. 与经常预算相关的措施

12. 行预咨委会注意到，秘书长报告的部分分析是以当前两年期经常预算周期的进程为基础的，没有反映大会第 [72/266 A](#) 号决议下列决定的影响，即：从 2020 年方案预算起，不再实行两年期预算，试行年度预算。

增加周转基金数额

13. 秘书长请大会自 2019 年 7 月 1 日起将周转基金增至 3.5 亿美元(同上，第 103(a)段)。秘书长在其报告第 76 至 80 段指出，除其他外，利用经常预算目前的分摊比额表，将周转基金从 1.5 亿美元增加到 3.5 亿美元，将改善流动性，以克服年内缴款出现的延误，并使周转基金数额能够支付约六个星期的支出。秘书长还指出，鉴于近年来出现的严重现金状况，他两次——2017 年 10 月和 2018 年 11 月——请大会将周转基金增加到 3.5 亿美元，但这些提议没有得到会员国的认可。

14. 行预咨委会注意到本组织在 2018-2019 两年期遇到的流动性挑战，并注意到秘书长采取了措施，在执行预算期间削减支出，临时从已结束的维持和平行动账户借款(见上文第 3 和 4 段)。然而，行预咨委会认为，就管理现金流动所需的周转基金数额而言，周转基金和特别账户¹ 的基金结余应一并审议。2018-2019 年的周转基金和特别账户可共同支付 6.8 周的业务费用。行预咨委会注意到，在最近几年里，秘书长首次需要为非维持和平目的从已结束的维持和平特派团账户临时借款，这种情况仅发生了一次(2018 年) ([A/73/809](#)，第 24 段)。

15. 行预咨委会认识到本组织最近面临经常预算流动性挑战，但看不出这是一种持续性的挑战。因此，行预咨委会不认同增加周转基金数额的提议，并建议不核准这项提议。

¹ 截至 2018 年底，特别账户的余额为 2.03 亿美元([A/73/809](#)，第 15 段)。

为特别账户充资

16. 秘书长请大会为特别帐户充资至多 6 320 万美元(同上, 第 103(b)段)。² 秘书长报告第 81 段提供了背景资料。秘书长再次提议, 每年将包括未支配余额和上期债务核销额在内的未用资金转入特别账户, 直至完全补足先前从该账户提取的 6 320 万美元。³

17. 行预咨委会回顾其建议, 即不核准将 2016-2017 两年期经常预算未支配余额转入特别账户的提议(A/73/625, 第 31 段)。该建议得到了大会的认可(第 73/279 号决议, 第十一节第 3 段)。行预咨委会认识到, 特别账户是提供额外流动性的一个重要工具, 从而对周转基金形成补充, 以管理经常预算现金流, 因此认为特别账户应继续用于补充周转基金。行预咨委会认为, 是否补充特别账户的决定属于大会的职权范围。

暂停交还未用批款

18. 秘书长请大会“在财政状况改善之前”, 暂时停止交还经常预算批款(A/73/809, 第 103(c)段)。与这一提议有关的更多信息载于秘书长报告第 46-49 段, 第 82 和 83 段。报告第 91 段还提议, 预算期终了时的任何支出节余将暂时转入特别账户, “直到财政情况令人满意为止”。

19. 关于拟议措施的暂时性问题, 行预咨委会询问后获悉, 期限将取决于每年交还的未用批款数额。以前, 大会曾决定暂停的期限。关于报告第 91 段所载将未用资金转入特别账户的提议, 行预咨委会获悉, 转入共计 6 320 万美元将使特别账户的数额恢复到以前的数额(见上文第 16 段和脚注 3)。此后, 按照秘书长的提议, 未用余额将用于为增加周转基金数额出资。2007 年, 周转基金的数额从 1 亿美元增加到 1.5 亿美元, 也采用了同样的办法。

20. 至于为执行该提议设想的时间表, 行预咨委会获悉, 该提议可从 2020 年 1 月 1 日起在经常预算的下一年度摊款中生效。在这种安排下, 由于暂停交还未用批款, 从 2020 年开始, 在按秘书长的设想将 6 320 万美元退至特别账户之前, 不会给予会员国的摊款名下任何贷项。

21. 行预咨委会从秘书长报告表 8 中注意到, 2016-2017 两年期, 未用资金总额为 5 360 万美元, 其中 2 860 万美元来自未支配余额, 作为贷项于 2019 年 1 月在 2019 年摊款中予以抵减, 2 500 万美元来自核销上期债务, 将作为贷项于 2020 年 1 月在 2020 年摊款中予以抵减。⁴

² 大会在其第 3049(XXVII)号决议中, 请秘书长, 除其他外, 设立一个特别帐户, 以便收受所缴的自愿捐款, 用来清除联合国过去的财政困难, 特别是用来解决本组织短期亏绌。

³ 秘书长表示, 特别账户余额在 2013 年达到约 2.64 亿美元的峰值, 但在大会分别于 2013 年(见第 68/245 A 号决议)和 2015 年(见第 69/274 A 号决议)作出两项决定后, 余额在 2015 年缩减至约 1.97 亿美元(A/73/809, 第 15 段)。

⁴ 2016-2017 年未支配余额在 2018 年 3 月 31 日前定稿并随后由审计委员会审计的 2017 年财务报表中列报, 作为贷项于 2019 年 1 月在 2019 年摊款中予以抵减。2016-2017 两年期基金产生的债务在该两年期结束后 12 个月底(2018 年底)仍未清偿时, 方予以核销。因此, 2019 年 3 月提交并随后审计的 2018 年财务报表中报告的上期债务核销节减额, 将作为贷项于 2020 年 1 月在 2020 年摊款中予以抵减(A/73/809, 第 47 段)。

22. 行预咨委会回顾，如秘书长当时所述，在解决本组织 1981 年财政困难的严峻性时，建议对 1980-1981 两年期和 1982-1983 两年期末产生的经常预算盈余暂停适用有关财务条例(A/36/701，第 10 段)，大会对此表示赞同(第 36/116 号决议，B 部分，第 1(b)段)。行预咨委会认为，在有限时间内暂停交还经常预算未用批款将有助于解决与流动性有关的问题，并降低进一步恶化的风险。行预咨委会询问后获悉，这将需要大会暂停实施财务条例 5.3 和 5.4。行预咨委会建议大会核准在 2020 年暂停交还经常预算未用批款，并暂停实施相关财务条例，试行期为一年(另见上文第 21 段)，并请秘书长在大会第七十四届会议期间向大会提供最新资料，说明这项措施的影响。

经订正经常预算方法

23. 秘书长请大会核准基于以下各项做法的经订正经常预算方法：(一) 根据切合实际的费用计算参数，包括“切合实际的空缺率”和“高级别人员配置表”，核定预算数额；(二) 在核定预算的总体最高限额内管理资源，在此基础上执行预算，并授权视需要在预算款次内的员额资源和非员额资源之间调剂使用资源；(三) 核准经常预算摊款订正框架，包括在日历年开始时进行初步摊款，并可选择在年中进行摊款，用于订正估计数、所涉方案预算问题和意外及非常费用涉及的所有核准追加经费(A/73/809，第 103(e)段)。秘书长报告第 88 至 92 段提供了更详细的资料。

24. 行预咨委会要求澄清订正经常预算方法的提议，获悉以下情况：(a) 目前的空缺率是根据不同预算款次的实际经验确定的，然后换算成秘书处的平均数；秘书处认为，必须制定一个确定空缺率的明确方法，同时考虑到(一) 每个预算款次的现有空缺情况，作为计算的基础；(二) 每个预算款次的任职情况根据其战略计划和优先事项的预期变化；(b) 至于高级别人员配置表，大会将核准每一款次的职类员额数目(如专业人员和主任职等)，而不进一步细分一个职类内的职等；(c) 拟议的员额资源和非员额资源之间的调动将为方案主管提供一个转移资源的工具，同时保持在预算上限内。此外，关于第 103(e)(三)段所载有关经常预算摊款订正框架的提议，行预咨委会询问后获悉，秘书长提议的目的是要视流动性情况，及时全面审查和摊派经常预算批款(包括承付权和意外及非常费用)，如有需要，可选择在年中进行。

25. 行预咨委会回顾，大会重申，预算方法、既定预算程序和做法或财务条例的任何更改，在未经大会按既定预算程序予以审查和核可之前，不得实施(第 72/266A 号决议，第 13 段)。行预咨委会还认为，秘书长的报告没有很好地证实关于经订正经常预算方法的提议，也没有很好地解释这些提议与流动性挑战的关系。行预咨委会还回顾，秘书长在他的管理改革提议(A/72/492/Add.1，第 73(b)和(c)段)中提出，在一个预算款次内将最多 20%的与员额相关的财政资源重新部署到非员额资源，该提议没有得到大会的核可(第 72/266 A 号决议，第 14 段)。A/73/809 所述的在预算款次内对员额资源和非员额资源进行调动的提议需要的预算灵活性甚至超过 A/72/492/Add.1 所述的提议所需的灵活性。考虑到缺乏明确性和提出的理由不充分，行预咨委会建议不核准秘书长报告第 103 (e)段所载的提议。

B. 与维持和平特派团预算有关的措施

现役维和行动一个“现金池”

26. 秘书长请大会核准将所有在役维持和平行动的现金余额作为一个现金池管理，同时每个特派团的单独基金中维持现金余额(A/73/809, 第 103(f)段)。信息和理由见秘书长报告第 94 和 95 段。据秘书长说，允许在各个在役维持和平行动之间进行现金借款将缓解一些维持和平行动的流动性问题，并有助更及时结清对部队派遣国的付款。秘书长认为，以现金池的方式管理现金，并不会让秘书处可以为某一特派团支出超出大会核定水平的数额(同上, 第 94 段)。

27. 秘书长表示，秘书处目前无法管理所有维持和平行动现金余额的原因有二。一是大会决定为每个特派团单独开立账户，二是大会在每项维持和平经费筹措决议中明确规定，任何在役维持和平特派团都不得借用其他在役维持和平特派团的经费。秘书长还表示，为便于集合管理现金，大会需要在今后的经费筹措决议中不列入禁止借用经费的段落，并明确授权他今后将在役维持和平特派团账户中的现金余额作为一个单一的现金池管理(同上, 第 95 段)。

28. 行预咨委会在提出要求后得到了对可能的在役维持和平特派团现金池的概念和管理的进一步澄清。行预咨委会获悉，现金池主要是一个解决流动性的概念，而不是一个单独账户。关于现金池的管理，行预咨委会获悉，在这种情况下，将允许在役维持和平行动交叉拆借现金，以解决流动性问题，但目前所有资金的管理和核算仍将是独立的，各特派团的支出都不得超过大会核定的数额。此外，每笔借款将记录在两个特派团的账户中。这种现金拆借在数额和期限上都将保持在最低水平，应根据借出和借入特派团的流动性需求进行。行预咨委会获悉，交叉借款将由主计长集中管理，一如目前在役特派团从已结束的维和行动进行的借款。此外，在役维持和平特派团之间的借款将不收交易费或利息。

29. 关于这一在役维和特派团现金池的相关风险，行预咨委会询问后获悉，这一交叉借款安排的主要风险在于，现金借款的逾期偿还有可能在借出特派团自身面临流动性困难时对其业务造成不利影响。不过，所有在役特派团总额约 10 亿美元的现金——相当于包括应付部队和警察派遣国费用在内的近八个星期的业务费用——将减轻这一风险。行预咨委会还获悉，将尽量减少或避免向可能结束的特派团提供借款。

30. 行预咨委会认为，为在役维持和平特派团设立一个“现金池”，同时为每个特派团管理单独的基金和账户，作为解决一些特派团面临的流动性困难的一个办法，这一建议是可取的。但是，行预咨委会认为，这一机制的模式仍不明确，包括具体借出或借入特派团的选择标准的确定，以及一个特派团是否可以同时从多个在役特派团按比例借款。行预咨委会相信，在大会审议本报告时，将向大会提供关于拟议“现金池”具体运作方式的进一步资料。

31. 行预咨委会建议大会核准在 2019 年 7 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日的 2019/20 年预算期间试行“现金池”机制，便于在役维持和平特派团相互进行交叉借款，同时维持各自的基金结余和账户。行预咨委会还建议大会请秘书长向大会第七十

四届会议提出报告，供进一步审议临时机制的实施情况，包括吸取的经验教训，以及该机制的实施是否对迅速结清本组织与维持和平特派团有关的债务，包括对部队和警察派遣国的付款产生积极影响。此外，行预咨委会强调，需要采取措施，减轻实施这一机制可能产生的任何风险。

发出摊款通知

32. 秘书长请大会核准为大会核准的整个维持和平行动预算期发出摊款通知，前提是可以获得适用年度的分摊率(同上，第 103(g)段)。秘书长报告第 96 至 98 段提供了关于这项提议的资料和对现行做法的解释。

33. 秘书长指出，为使秘书处能够发出整个预算期的摊款通知，大会应在今后的维持和平经费筹措决议中决定由会员国分摊整个财政期间的全部批款，但分摊比例表有变动的财政期间除外(同上，第 96 段)。行预咨委会询问后获悉，由于摊款是根据经常预算和维持和平行动的经费筹措决议分派的，因此，现行摊款程序的变化将需要大会对经费筹措决议进行修改。行预咨委会获悉，虽然维持和平预算是为整个预算期编制的，而不论任务期限如何，但任务的预期终止日期以及与特派团缩编和清理结束有关的规划假设在编制预算时已纳入拟议预算。因此，这项提议不太可能增加准备金，它的目的只是确保为维持和平行动及时提供资金。

34. 行预咨委会认识到，有关在今后的维持和平经费筹措决议中，大会核准的整个预算期的批款是否由会员国全额分摊这一决定，将由大会作出，但行预咨委会认为，有必要请会员国支付整个预算期的摊款，以解决维持和平特派团的流动性困难。行预咨委会强调，向会员国发出的任何此类邀请都应明确说明与当前任务期间相对应的缴款数额，以及在延长特派团任务期限的情况下本预算期间剩余部分的估计数。

设立维持和平周转基金

35. 秘书长请大会设立 2.5 亿美元的维持和平周转基金，并授权将该基金用于应对在役维持和平行动的流动性问题(同上，第 103 (h)段)。秘书长报告指出，这一基金可为在役特派团提供流动资金准备金。可通过对会员国进行一次或多次特别摊款、转入维持和平特派团特别账户中的未用资金余额(取决于 A/73/809 号文件第 103(i)段提出的临时措施)，或结合采用这两种办法，设立该基金(同上，第 100 段)。

36. 秘书长指出，如其报告图三所示，由于欠款增加和迟缴摊款，维持和平行动的累积现金结存不断减少(同上，第 58 段)。行预咨委会认识到一些维持和平行动近期面临流动性困难，但认为并没有充分明显的持续流动性困难的情况，以证明有理由设立 2.5 亿美元的维持和平周转基金。此外，行预咨委会还认为，如得到大会核准，供在役维持和平行动之间交叉借款的拟议“现金池”机制将为目前业务准备金极低的特派团的业务提供缓冲，并有可能改善对部队和警察派遣国的付款的及时结清。因此，行预咨委会建议不批准设立维持和平周转基金。

暂停退还未用资金

37. 秘书长请大会暂停退还维持和平行动的未用资金(同上, 第 103(i)段)。秘书长指出, 这种暂停⁵ 将使本组织能够改善其流动性状况, 并更及时履行对部队和警察派遣国的义务(同上, 第 101 段)。截至 2018 年 6 月维持和平 2017/18 财政年度结束时, 对维持和平行动的未缴摊款近 20 亿美元(占维持和平摊款的 28%), 远远高于秘书长报告表 9 所示截至 2017 年 6 月 30 日的 13 亿美元未缴摊款(同上, 第 59 段)。

38. 行预咨委会仍然认为, 如得到大会核准, 在役维持和平行动之间的拟议“现金池”机制将满足目前业务准备金极低的特派团的资源需求, 并有可能改善对部队和警察派遣国的付款的及时结清。因此, 行预咨委会认为, 拟议暂停退还维持和平行动的未用资金并不必要。

C. 与经常预算和维持和平特派团预算有关的措施

其他措施

39. 秘书长请大会考虑采取其他鼓励尽早缴款的措施, 包括降低适用《联合国宪章》第十九条的门槛(同上, 第 103(d)段)。更多信息见秘书长报告第 84 至 87 段。行预咨委会询问后获悉, 报告第 103(d)段中有关《联合国宪章》第十九条的提议适用于所有摊款。行预咨委会认为, 这些是大会职权范围内的政策事项。

四. 结论

40. 秘书长的建议载于报告(A/73/809)第 103(a)至(i)段。行预咨委会关于需要大会采取的行动的意见和建议载于本报告第二和第三节。

⁵ 见财务条例 5.3、5.4 和 5.5。