



第五十七届会议

临时议程* 项目 128

联合国维持和平行动经费筹措的 行政和预算问题

湿租赁、干租赁和自我维持安排的各项实际问题

秘书长的报告**

摘要

大会 2001 年 6 月 14 日第 55/274 号决议第 12 段请秘书长“审查湿租赁、干租赁和自我维持安排的各项实际问题，包括特遣队所属装备程序能否有效地确定部队派遣国是否有能力通过前后一致地执行特遣队所属装备手册所规定的标准等方法满足特遣队所属装备安排中湿租赁和自我维持条款的要求，以及确保维持和平行动发挥功效的需要，并就此向大会第五十六届会议提出报告”。

新特遣队所属装备方法的目的是改进向部队派遣国偿还其参与维持和平行动费用的方法；减少不必要的官僚作业，并提高透明度以简化规划和预算编制过程，从而鼓励更多地参与维持和平。

* A/57/150。

** 本文件迟交给会议事务处，是因为需要最大数额地处理截止日期为 2002 年 9 月 1 日的偿还款项。

自新特遣队所属装备方法实施以来，已向 23 个维持和平行动部署了 298 支特遣队，其中几乎全部均在湿租赁安排下谈判部署的。在极少情况下(不到 5%)，部队派遣国要求在干租赁安排下部署特遣队。遇此情况时，秘书处即与其他部队派遣国谈判，请其提供维护保养。秘书处认为，在许多行动领域中，特别是涉及特遣队所属装备方法的实际问题——如处理速度和索偿清算、更准确编制预算以及改进特派团规划和部署等——方面，新方法与旧方法相比，有了极大的改进。目前正在继续开展努力，通过培训、过程审查及使用电子数据和信息交换，进一步改进特遣队所属装备的处理程序。

本报告应结合秘书长 2002 年 5 月 7 日题为“改革确定偿还特遣队所属装备费用给会员国的程序”的报告(A/56/939)来看待，该报告在下列四个方面提出了精简特遣队所属装备过程的补救建议：谅解备忘录、部署前视察、特遣队所属装备的核查以及索偿的处理。

目录

章次	段次	页次
一. 湿租赁、干租赁和自我维持安排的各项实际问题	1-25	4
二. 秘书处为确定部队派遣国在达到特遣队所属装备方法各项要求方面的效力而采取的步骤	26-29	7
三. 秘书处为提高部队派遣国达到特遣队所属装备方法的要求的效力而采取的步骤	30-32	7
四. 秘书处为连贯一致地执行特遣队所属装备手册中所规定标准而采取的步骤	33-37	8
五. 大会应采取的行动	38	9

一. 湿租赁、干租赁和自我维持安排的各项实际问题

A. 财务方面

1. 秘书处注意到，特遣队所属装备处理程序运作良好，并极大地简化了偿还会员国费用的过程。这主要是通过简化计算应付数额实现的，因为按标准费率计算的主要装备和自我维持两个类别的费用在部署到任务地区之前，均已经部队派遣国和联合国谈判确定。因此，所计算的数额是对商定项目与实现部署项目和/或能力进行比较之后确定的。此外，新的特遣队所属装备方法极其有助于编制更准确的费用概算，因为主要装备的费用是根据标准费率确定的，而自我维持的费用概算则是标准费率乘以实现部署的兵力计算确定的。

B. 规划方面

2. 秘书处从经验中认识到，适当的前置时间和提前规划会大大改善新特遣队所属装备方法的效力，因为部队派遣国和秘书处之间的谈判进程可能会很漫长，因而最好应该在部署部队、主要装备和/或自我维持物资到特派团之前事先完成。此外，如果秘书处需要在若干自我维持类别提供服务，或安排另一个部队派遣国提供此类服务、物资和/或主要装备，那么有关各方就需要足够的规划和前置时间，以确保装备和用品能够在原定时间内，以合理费用购置和运交。

1. 注意到的问题

3. 作为规划时间不足的一个事例，秘书处提到了一个大型、复杂特派团的经验。在该特派团，有关装备的地位根据新方法，从以前的非联合国授权任务“转换为”特遣队所属装备。此类装备转换常常在安全理事会成立一个特派团时即出现，而部队派遣国和秘书处之间没有机会完成谈判。规划时间不足导致后来就理应部署何种装备来执行特派团任务以及已经根据不同任务规定部署、但现在已认定不需要它来执行联合国任务的装备，进行漫长的谈判和讨论。因此，不仅在偿还费用时出现重大延误，而且后勤规划和履行任务能力也通常受到极大损害。

2. 所采取的步骤

4. 秘书处强调必须请一个部队派遣国尽早参与一个维持和平特派团的筹备阶段工作。新的特遣队所属装备处理程序有助于实现这一目标，因为它使各部队派遣国有了一个可行的框架，可以确定潜在的后勤需求，并评估它们满足这些要求的能力以及其他备选办法的可能费用与益处。同样重要的是，湿租赁制度清楚规定了一个部队派遣国的后勤支助责任，并要求该部队派遣国确保本国备有足够的总部支助能力。下文第 14 和 15、19 至 24 以及 30 至 32 段述及秘书处为确保各部队派遣国理解特遣队所属装备方法与程序以及确保所有各方就后勤支助需求达成一致意见而采取的步骤。其目的是确保秘书处对各部队派遣国采取统一的办法和立场，并确保各部队派遣国完全理解它们在《谅解备忘录》中商定承担的义务。

C. 部队派遣国的响应

1. 注意到的问题

5. 新的特遣队所属装备方法本身不会促使部队派遣国更快地响应秘书处请其参加某一维持和平特派团的要求。秘书处继续在确定是否存在潜在部队派遣国以及争取东道国政府同意提供所需单位方面遇到延误。这仍然是部署部队方面出现延误，从而导致在建立维持和平特派团期间可能出现问题的主要原因之一。

6. 秘书处也注意到，在复杂的特派团中，尤其是在部队派遣国和秘书处尚未完全投入运作时的特派团开办阶段，如果一个部队派遣国能够、愿意和准备自费承担额外的责任，则这个困难就不难缓解。此部队派遣国在无需秘书处付费情况下提供额外部队、主要和次要装备及消耗品，充当着“牵头国”的作用。它协助其他各方完成一些重要的开办任务。秘书处注意到，在这些情况中，牵头国常常能够帮助在通讯和主要装备从抵达地点运往各地区等方面提供服务。这大大加强了执行任务的头几个月的后勤。秘书处确认，此部队派遣国对整个特派团任务的持续参与是非常有好处的，应该予以鼓励。

2. 所采取的步骤

7. 关于部队派遣国响应的速度，秘书处按照维持和平行动特别委员会的建议，¹正在订立快速部署等级——待命安排。快速部署等级是一个承诺等级，它使部队派遣国对联合国待命安排制度认捐的资源能够在安全理事会规定任务后的30天或90天内得以部署。快速部署等级不同于其他等级的待命安排，²因为它经过专门制定，使秘书处和部队派遣国能够进行详细的部署前规划和筹备，从而节省时间。为此，商定的装备清单转变成装运清单，另外还事先确定拟议特遣队的自我维持能力和需求。主要的优点是，多数问题都事先经过谈判，从而缩短了最后拟订《谅解备忘录》、部署装备和处理报销索偿所需的时间。秘书处鼓励所有部队派遣国尽可能参加快速部署等级。秘书处还加强了它对快速部署等级的准备，建立了战略部署储备。目前，这个储备可在上述30天或90天内迅速提供使用。

D. 主要装备

8. 主要装备是特遣队所属装备方法中一个重要的项目。在这方面，秘书处遇到了两个根本问题。第一个问题是主要装备方法中的不一致之处，涉及装备的基本分类和偿还的费率。第二个问题是主要装备的差异，它主要涉及谈判确定的装备和实际部署的装备。

E. 主要装备方法中的不一致之处

1. 注意到的问题

9. 在特派团整个任务期间持续存在的主要装备问题应归因于缺乏针对某一特定规格装备的标准偿还费率——例如就车辆而言，容量为1万公升以下的水罐车。同样，由于没有设定一个排雷装备类别（探雷器、防爆衣和探雷鞋）以及航空资产类别，因而在所有使用此种装备的特派团中造成了问题和不足。这些情况经常被单独作为“特殊情况”处理，而且常常非常耗时。

10. 秘书处持续面临的另一个问题涉及主要设备的分类。例如，秘书处在军用型和商用型车辆分类方面

遇到了许多难题，而偿还费率之间的差别则常常使这个问题更加严重。尽管现行的特遣队所属装备方法将商用型车辆定义为“随时可从商业/零售来源获得的”车辆，将军用型车辆定义为“根据准确的军事规格特别设计和建造的车辆”，³但现实情况是，秘书处工作人员、外地特派团和部队派遣国需要花费许多时间提供额外的数据，以便逐案谈判，并确定相关主要装备属于哪个类别。

2. 所采取的步骤

11. 秘书处正在整编关于这些不同主要装备问题及其出现频率的数据，目的是对其进行进一步分析并提出修改今后特遣队所属装备方法的解决办法。秘书处打算尽最大可能，使这些程序合理化并加以精简，从而确保有一个连贯和透明的过程。秘书处认为，应建议将上述多数涉及特遣队所属装备方法的实际方面的问题列入定于2004年1月举行的特遣队所属装备偿还问题工作组下届会议的议程，而且届时应讨论这些问题并制定解决办法。

F. 主要装备的差异

1. 注意到的问题

12. 秘书处注意到，在许多情况中，《谅解备忘录》中经谈判确定的装备与实际部署的装备并不一样。在数量（高于或低于谈判确定的数字）和类型（例如，卡车吨位高于预期，或以商用型支助车辆替代军用型支助车辆）上均发现存在差异。秘书处还注意到，在一些情况中，部队派遣国部署了根本无法使用的装备，或者部署了《谅解备忘录》中既未要求也未谈判确定的装备。同样，有些国家在参与特派团期间调换装备，而替换部署的装备可能差别非常大，致使其行动能力受到影响。

13. 从后勤支助以及对特派团行动的潜在影响的角度来看，不按《谅解备忘录》中已商定的条件部署装备可能会给特派团执行任务的能力带来重大影响。例如，部队派遣国没有部署商定数量和类型的主要装备（如军用型车辆或发电机）可能会给特派团支助事务

部门造成非常大的负担，同时在所涉问题得到解决以前会一直干扰该单位从事行动任务的能力。

2. 所采取的步骤

14. 在所部署的装备不同于商定装备的情况下，必须采取的第一个步骤是由最直接涉及特遣队所属装备的各方进行审查，确定在实地部署的主要装备是否符合或可以替代在谅解备忘录中商定的装备。如果所有各方都一致认为该装备合乎要求，或者比以前商定的装备更适合实地需要，秘书处可对谅解备忘录进行修改，（包括在可能时为偿还费用目的而对装备重新分类），索偿受理过程则继续进行。

15. 但是，如果有一个或多个当事方认为对主要装备所作的改变是不可接受的，那么就需要部队派遣国与秘书处之间进行谈判，而这常常就跟最初的谈判一样，并且需要时间和资源。结果是，主要装备的差异常常使索偿的核查与认证过程受到拖延。此外，对主要装备作未经计划的改变会直接给特派团带来后勤方面的近期直接挑战，这就是：提供所需的装备或在非常短的时间内找到有能力承担行动任务的其他单位。长期的影响常常可包括提高维持费用和/或为业已负担过重的特派团工作人员提供所需用品。

16. 另一方面，从较积极的一面来看，一些部队派遣国选择在特派任务地区维持至多相当于商定数量的10%的超量储存，以确保维持其履行任务所需的行动能力。

G. 自我维持方面的差异

17. 自我维持部分是特遣队所属装备方法上另一个重要的项目。在这方面，基本上只存在一个主要而持续的问题，这就是标准问题。

1. 注意到的问题

18. 秘书处注意到，部队派遣国已同意对其特遣队的不同类别装备进行自我维持，⁴ 尽管在许多情况中，它们缺乏基本的次要装备或消耗品，或者根本不符合大会根据《2002年特遣队所属装备手册》第三章附件B所核定的标准。

2. 所采取的步骤

19. 如果部队派遣国不能达到其自我维持能力，从而影响到其执行特派团任务的效力，则秘书处即采取步骤，补充和缓解此种情况。解决办法各有不同，在很大程度上取决于特派任务、时机、所缺物品的重要性以及秘书处（或其他部队派遣国）弥补所缺功能的能力。秘书处所采用的解决办法分以下四类。

20. 办法一是从联合国现有储存中提供所缺的次要装备。例如，秘书处向一些单位提供计算机，在办公室类别方面帮助它们，并向部队派遣国讨还费用。

21. 办法二是通过与外部供应商订立租赁安排，提供所缺的装备——例如属于饮食类别的冰箱和冷冻机或属于电器类别的发电机。按照办法一和二，装备的价值或与供应商商定的租赁数量将从部队派遣国应得的自我维持偿款份额中扣除。租赁安排通常由秘书处居中代理，这主要是因为秘书处已与供应商建立关系，而且也由于供应商显然不愿意直接与部队派遣国打交道。因此，虽然自我维持从概念上讲是组合式的，而且每一类别或子类别都被视为一套完整的整体，其偿还费率是不可分割的，但在上文提到的例子中，秘书处不得不以某种方式帮助部队派遣国，并相应地计算自我维持偿还额的余额。

22. 办法三是通过与另一部队派遣国进行谈判提供所缺的装备或服务，以在某些类别提供帮助。在此种情况中，一个部队派遣国可提供人员，而另一部队派遣国则提供各个自我维持类别的物资或维修服务，如通讯、办公室或次要工程。另一个例子是由一个较大的单位向较小的单位提供饮食服务，而较小的单位可在一段时期内依附于较大的单位。一般而言，这个办法比较有效和节省。

23. 办法四是利用联合国与供应商订立的合同来提供所缺的服务，例如饮食和洗衣。最后这项办法只是其他办法不能产生结果的情况下才由秘书处采用，因为它总是需要对谈判产生的谅解备忘录进行修订，而且往往导致秘书处仓促而且有时高费用地进行采购。

24. 迄今的经验还显示，在当事方完全有能力而且/或者有足够规划时间的时候，部队派遣国所属装备方法就能产生最佳的效果。然而，如果部队派遣国不全部具备符合大会关于提供必要数量主要或次要装备的核定标准的统一能力，或者如果自我维持方面的差异是计划之外的，那么特派团的支助和行动就常常出现重大的干扰。例如，步兵单位可能会被部署到缺乏望远镜、夜视镜和全球定位系统等观察装备的大型特派团，导致必须迅速部署另一个特遣队单位来接替巡逻任务，直到问题得到解决。部队派遣国能力的这一差异严重影响到特派团的行动能力。

25. 自我维持方面的差异是新特遣队所属装备方法概念存在重大弱点的地方，因为大会所核定的每一自我维持类别的现行标准并不是所有部队派遣国都能同样实现的。秘书处正在审查和修改所有办法，准备向将于 2004 年举行的偿还特遣队所属装备费用问题工作组会议提交其立场文件。

二. 秘书处为确定部队派遣国在达到特遣队所属装备方法各项要求方面的效力而采取的步骤

A. 部署前视察

26. 秘书处谨重申和强调，部队派遣国执行其规定任务的效力可通过部署前视察⁵而大大提高。部署前视察为秘书处和部队派遣国工作人员讨论和商定部署单位的最终结构、组成和后勤支助提供了一个实地考察机会。这是一项重要的职能，而且与以往程序相比，是一项重大的改进。部署前视察已成为一项非常重要的步骤，确保所有各方充分商定和了解需部署的装备以及每一方的后勤支助责任。如果需要作出替代安排，那么视察期间的讨论将为秘书处和/或部队派遣国提供了足够的准备时间。

27. 部署前视察为修改谅解备忘录草案，从而减少今后主要装备和/或自我维持方面的差异，提高处理索偿要求的效率和速度提供了机会。在过去两年里曾进行过近 25 次此类视察，多数导致对谅解备忘录草案

作了修改，并减少了特派团装备的短缺数目。此外，在这些视察期间，有经验的秘书处工作人员向将奉派前往特派任务地区的人员以及通常参加纽约谈判的人员提供关于部队派遣国和秘书处财务或后勤方面需求与责任的额外说明和澄清。秘书处注意到，这些视察帮助减少了与特遣队所属装备有关的问题，并大大提高了索偿要求的处理速度与效率。

B. 报告

28. 秘书处通过大会所规定的各种报告，确定了部队派遣国在达到特遣队所属装备要求方面的能力。⁶在这方面，有两份报告很突出，它们既重要又极具实际意义。第一份是抵达和视察报告，它在部队和/或装备到达特派任务地区 30 天之内处理。特派团人员对照已签署的谅解备忘录或谅解备忘录草案，或者在适用情况下而且如果有后者存在，对照部署前视察的报告，对到达特派任务地区的实际装备数量、质量和种类进行审查。主要装备和/或自我维持方面最初出现的差异立即受到注意，随后即采取本报告上文所提到的步骤——例如考虑实施现有办法，协助尽量减少或消除短缺或差异。

29. 核查报告和/或行动准备状态报告是秘书处确定部队派遣国达到特派团行动要求、从而履行谅解备忘录各条规定的效力的第二个报告机制。这些报告由秘书处工作人员在实地编写，其中清楚提到部队派遣国和秘书处在达到有关要求方面的能力。所注意到的差异按照上文第 14 和 15、19 至 24 段所述办法加以处理。应该指出，秘书处正迅速采取行动，（在 2002 年年底以前）实行以电子手段提交报告，并进一步改进总体过程。

三. 秘书处为提高部队派遣国达到特遣队所属装备方法的要求的效力而采取的步骤

讲习班

30. 在 2001-2002 年期间，秘书处为军事顾问和会员国常驻联合国代表团的其它官员举办了讲习班，目的

是全面概述特遣队所属装备方法和程序。总共有来自 51 个国家的 75 名代表参加了讲习班。基于所收的非常积极的反馈，秘书处计划定期为常驻代表团中的轮调官员举办这些讲习班。秘书处还应要求为来自不同国家的代表团提供了类似的讲习班和简报会，并在讲习班和简报会中根据部队派遣国的要求进行了更详细的讨论。

31. 讲习班和简报会帮助推动了有关谅解备忘录的谈判，尤其是对新的部队派遣国而言，因为它们不能很容易地立即理解特遣队所属装备方法；因而它们非常需要关于该方法说明。此外，常驻代表团的新军事顾问也有机会就此方法中其本国特别感兴趣的某些方面提出问题。

32. 秘书处确认，如果部队派遣国参加过讲习班，它们在提出索偿要求方面较为及时，而且所需文件的内容较为丰富，从而减少了处理索偿要求的时间。秘书处还注意到，参加过讲习班或其他简报会的部队派遣国在部署其部队、装备和/或自我维持能力时，较能理解特遣队所属装备方法的规则和条例。这一能力的提高以及对特遣队所属装备方法所包含程序 and 要求的更好理解，就是讲习班和简报会的总体目标。很显然，如果部队派遣国参加讲习班和简报会，差异和短缺的现象便会减少。这导致实地执行规定任务的行动能力提高，进而确保能有效地偿付相关的费用报销款。

四. 秘书处为连贯一致地执行特遣队所属装备手册中所规定标准而采取的步骤

A. 特遣队所属装备手册

33. 《特遣队所属装备手册》第 3 和第 8 章指出了大会讨论和批准的标准。订正后的手册（2002 年版）综合了大会所批准的第二、第三、第四和第五阶段工作组以及第五阶段后工作组的建议，并在需要时提供了关于执行这些决定的程序和说明。秘书处各科/司和各常驻代表团广泛审查了 2002 年最版手册。该版手

册中还包含了根据各次特派任务所取得经验制定的、经事实证明行之有效，能简单、透明和连贯一致地执行大会关于特遣队所属装备政策的决定的一些程序。

34. 秘书处鼓励在部队派遣国境内提供手册备查，以帮助有关当局理解大会所规定的要求和责任。这反过来将会提高部队派遣国的总体能力和效力。秘书处还向其职能涉及特遣队所属装备的所有工作人员提供了修订后的特遣队所属装备手册。

B. 特遣队所属装备会议

35. 秘书处最近为外地的维持和平特派团工作人员举行了其第一次特遣队所属装备会议。该会议的目的是训练外地工作人员连贯一致地实施特遣队所属装备手册中所规定的标准，从而确保连贯一致和透明地在所有特派团和部队派遣国实施各项程序。此外，与会者接受了关于在实施特遣队所属装备方法时遵循经核准的过程、政策和程序的培训。特遣队所属装备会议还提供了关于目前正部署采用的新特遣队所属装备数据库的培训，这使所规定的报告实现标准化（上文第 28 和 29 段），进而实施连贯一致的电子报告制度，并在此基础上计算索偿数额。

36. 会议的另一个目的是阐述外地和总部的特遣队所属装备单位的管理概况，以此明确它们的作用和结构。会议还向与会者讲述了关于特派团中特遣队所属装备单位人员应如何配备和配置，特遣队所属装备活动管理年度计划应如何拟订和编制，以及应如何改善装备确认以协助视察和报告的原则与准则。对于后一种情况，会议的一项结果是打算编制一份可供所有潜在使用者上网查阅的特遣队所属装备总清单。

C. 标准作业程序

37. 秘书处正在编写特遣队所属装备索偿处理政策、程序和过程方面的标准作业程序，以确保连贯一致和透明地处理所有索偿要求。已草拟的一个标准作业程序涉及如何谈判以及与谁谈判订立谅解备忘录。目前正在草拟其他一些标准作业程序草案，它们涉及在处理索偿要求时所使用的不同计算方法，而且其目的是

确保采用一种连贯一致的计算办法——例如在计算装备不能使用期间的扣减数的时候。然而，目前正在草拟的另一类标准业务程序涉及管理问题——例如如何编制一份标准的特遣队所属装备管理计划，如何进行准确的特遣队所属装备预算规划和预测，以及如何利用现有数据库来编写和使用管理报告。大多数标准作业程序都应在 2002 年年底之前最后确定。

五. 大会应采取的行动

38. 建议大会注意到本报告。

注

¹ 见 A/56/863。

² 联合国待命安排的承诺等级如下：第一级——能力清单；第二级——规划数据表；第三级——一般谅解备忘录；第四级——快速部署。

³ A/C. 5/49/70，附录一.A，第 21 段。

⁴ A/C. 5/49/66 号文件附件二第 12 段对自给自足所下的定义是：“维持和平任务地区各部队特遣队的后勤支助概念，根据这个概念，部队派遣国在可偿还费用基础上向特遣队提供部分或全部后勤支助。”

⁵ 部署前视察团由来自秘书处和/或外地特派团的专家组成。这些专家共同前往部队派遣国，以评估部队的行动能力，并协助部队派遣国进行调整。

⁶ 基于 A/C. 5/49/70 号文件中的第三阶段工作组建议。