



第五十七届会议

暂定项目表* 项目 120

联合国经费分摊比额表

鼓励欠款会员国减少并最终付清欠款的措施

秘书长的报告

摘要

大会 2001 年 12 月 24 日第 56/243 A 号决议请秘书长就建议或进一步考虑采取鼓励欠款会员国减少并最终付清欠款的措施向大会提出报告。本报告就是根据这项请求提出的。

在这方面，会费委员会在最近几次会议上审议了一系列可以采取的措施，以鼓励按时、足额、无条件缴付摊款。委员会的有关意见、结论和建议载于其各项报告。本报告概述委员会的工作成果。报告根据此种成果和大会当前的授权，集中探讨可否将欠款指数化或收取利息，可否扣留或重新分配欠款会员国所属的预算余额。除了这个问题外，报告还讨论了与执行此种措施有关的一般问题。

报告提出，如果大会决定推行其中任何一项措施，可采取何种行动。本报告应与秘书长同样根据大会第 56/243 A 号决议提出的关于多年付款计划的报告一并参阅。

* A/57/50/Rev. 1。

一. 导言

1. 会费委员会 1998 年第五十八届会议讨论了可否将欠款指数化、可否限制欠款会员国在联合国的征聘和采购机会的问题。
2. 大会 1998 年 12 月 18 日第 53/36 C 号决议请会费委员会除其他外进一步审议上文提出的问题, 包括采取措施以鼓励按时、足额和无条件缴付摊款的问题, 并酌情提出建议。
3. 委员会在 1999 年第五十九届会议上审查了为鼓励按时、足额和无条件缴付摊款可以采取的若干措施。其中包括扣留或重新分配欠款会员国所属的预算盈余; 优先向付清摊款的会员国偿还部队和装备费用; 奖励性贷记和付款, 包括采用 S 型曲线; 发行可偿维持和平债券; 限制欠款会员国的个人和实体在联合国的征聘和采购机会; 多年付款计划; 以及会费委员会一名成员提议的设立一个新分派基金问题。委员会认为, 可以采取的其中一些措施会引起复杂的技术问题, 必须进一步加以研究, 方可向大会提出具体建议。委员会认为, 只有在大会授权时, 才应进行此种研究。¹
4. 大会 1999 年 12 月 23 日第 54/237 B 号决议请委员会进一步审议此种措施, 但可偿维持和平债券以及优先向付清摊款的会员国偿还部队和装备费用的问题除外。
5. 委员会 2000 年第六十届会议回顾了委员会第五十九届会议报告所载的意见。有人建议, 委员会当时审议的一些建议不是超出其职权范围, 就是引起严重的政治问题。要审议这些问题, 必须获得大会的指导。有人根据联合国系统其他组织的经验, 对奖励性付款和贷记的效果提出了质疑, 也对会员国依法履行对联合国的财政义务而得到奖励的概念提出了质疑。鉴于这种情况, 委员会决定在第六十一届会议上进一步审议可能将欠款指数化或对欠款收取利息、多年付款计划和设立新摊派基金的问题。
6. 大会 2000 年 10 月 26 日第 55/5 A 号决议请委员会进一步审议以下问题: 欠款指数化、对欠款收取利息、多年付款计划、先向提供部队的国家偿还费用, 以及关于鼓励按时、全额和无条件缴付摊款的措施的进一步建议, 同时考虑到其他联合国机构和其他多边和区域组织在缴付摊款方面采用鼓励和惩罚措施的经验, 并就此向大会第五十六届会议提出报告。
7. 委员会 2001 年第六十一届会议收到了关于联合国系统其他组织以及多边和区域组织有关措施的详细资料, 并将其列入了委员会报告的增编。² 委员会在审议了各种不同的措施后, 决定进一步审议其中某些措施, 而不审议其他一些措施, 除非大会要求这样做。委员会还审议了与执行这些措施有关的某些一般问题。³

8. 大会第 56/243 A 号决议除其他外请秘书长建议或考虑采取进一步措施，以鼓励欠款会员国减少欠款并最终付清欠款的问题，并就此向大会第五十七届会议主要会期会议提出报告，以便大会在第五十七届会议续会进行审议。

9. 本报告就是根据这项请求提出的。报告应与秘书长同样根据大会第 56/243 A 号决议提出的关于多年付款计划的报告⁴一并参阅。

10. 秘书处在审议它可能提议或进一步审议的鼓励欠款会员国减少并最终付清欠款的措施时，适当考虑到了会费委员会和大会过去审查的鼓励按时、全额和无条件缴付摊款的各种措施。

二. 鼓励欠款会员国减少并最终付清欠款的措施

11. 委员会在审议鼓励按时、全额和无条件缴付摊款的各种措施时指出，已审议的一系列特定措施是否执行，与是否按时缴付摊款有关。这是财务条例 5.4 规定的：

“会费和预缴款项应在接到上文条例 5.3 所称的秘书长通知之日起三十天内，或在与会费和预缴款项有关历年的第一天全部付清，这两个日期以较晚的一个日期为准。到下一历年的一月一日尚未缴付的会费和预缴款项，应视为已拖欠一年。”

12. 由上可见，条例 5.4 从会员国收到摊款通知日期的角度对按时缴款作出了界定。经常预算、国际法庭和每个维持和平帐户单独开列摊款。预算周期各不相同，经常预算和法庭为跨越两个日历年的两年期，维持和平帐户为每年 7 月 1 日至次年 6 月 30 日，而每个维持和平特派团的众多摊款是根据安全理事会核准的不同任务期限确定的。鉴于这种情况，要确定每个会员国收到每项摊款通知的确切日期是不可行的。此外，每项摊款适用多种日期，会使采取的任何措施的行政工作严重复杂化。

13. 在这方面，委员会第六十一届会议回顾说，委员会在第五十九届会议上曾下结论说，可能应当从摊款通知发出之日、而不是通知收到之日起，规定按时缴付摊款的最后期限。有人建议，在采取这种做法时，可以将最后期限略微延长一段时间，或许可以由 30 天改为 35 天。委员会指出，要作此种变动，就必须修订财务条例和细则，还必须对如何处理按时缴付但寄错地址的情况、以及虽然按时缴付但秘书处较晚才注意到的情况作出规定。

14. 因此，大会不妨核准修改财务条例 5.4，明确规定摊款应在摊款通知发出之日起 35 天内、而不是在通知收到之日 30 天内全部付清。订正草案载于本报告附件一。秘书长关于多年付款计划的报告提出了类似的建议。这项报告也是根据大会第 56/243 A 号决议的请求提出的。

15. 委员会第六十一届会议指出，如果大会决定着手采取一项或多项鼓励按时、足额和无条件缴付摊款的措施，**就必须对按时缴付作出界定，是在财务条例 5.4 规定的应付期间之前缴付，或按照条例对拖欠会费的定义，在会费应缴之日后第二年 1 月 1 日前缴付。**委员会还同意，**就特定措施而言，大会必须决定足额缴付的规定适用于全部摊款，还是各帐户逐个适用。**这些问题将在下文论及具体措施时进一步讨论。

具体措施

16. 会费委员会在审查鼓励按时、足额和无条件缴付摊款的措施时忆及，大会 1999 年 12 月 23 日第 54/237 B 号决议已决定，委员会不应继续审议发行可偿维持和平债券的问题。鉴于涉及到法律和政治问题，委员会决定，只要大会不要求审议欠款会员国无资格竞选各委员会和其他机构成员的提议，委员会就不会这样做。大会没有提出此种要求。委员会认为，一个成员提议的设立新摊派基金的问题过于复杂，不大可能有效鼓励按时、足额和无条件缴付摊款。因此，委员会决定不再审议这项提议。委员会还重申，第五十六届会议已对限制欠款会员国获得征聘和采购机会的提议是否属于委员会职权范围表示严重怀疑，已经引起委员会职权之外的各种复杂问题。如果大会提出任何相反的指导意见，秘书处就认为本报告无须进一步讨论这些提议。

17. 委员会在审查后决定在第六十二届会议上进一步审议可否将欠款指数化和对欠款收取利息的问题。委员会还决定在今后一届会议上依照大会的指导意见，继续审议将预算盈余只记入已履行对联合国的财务义务的会员国的名下。委员会同意在今后一届会议上根据大会的进一步指导意见进一步审议提前向部队派遣国偿还费用的想法。此外，委员会同意，委员会可以在大会指导下于今后一届会议上审议向迅速缴付摊款的会员国支付奖金的问题。

1. 奖金

18. 关于向迅速交付摊款的会员国发放奖金的问题，委员会一些成员表示对这一想法有兴趣，但其他人反对因会员国履行《宪章》规定的义务而给予奖励。委员会获悉，此种奖金通常来自经常预算利息收入，而此种收入比较有限——1998—1999 年为 360 万美元，2000—2001 年为 530 万美元。此外，其他组织的经验总的来说不令人鼓舞。²委员会内也有人对此种奖励措施的效果提出了质疑。此外，实施这样一项措施，在行政上很繁琐。有鉴于此，**本报告不进一步讨论这一问题。**

2. 提前偿还部队派遣国的费用

19. 委员会第五十九届会议审议了在偿还维持和平部队和装备费用时优先照顾不拖欠会费的会员国的想法。大会第 54/237 B 号决议决定，委员会不应进一步审议这一问题。后来，大会第 55/5 A 号决议请委员会考虑提前偿还部队派遣国费用等问题。

20. 委员会第六十一届会议一致认为，联合国提前偿还部队派遣国的费用，对会员国缴付摊款具有积极影响。但一些会员国提出，联合国能否提前偿还费用取决于是否具备充足的资源。一些会员国推迟缴付和不缴付维持和平活动摊款，显然影响联合国的此种能力。

21. 委员会一些成员认为，第 55/5 A 号决议提出的请求与以下想法有关：在偿还维持和平活动部队和装备费用时只应优先偿还不欠款的会员国的费用。其他成员不同意对委员会任务规定的这种解释。在这方面，可能还应当指出，如秘书长最近关于改善联合国财务状况的报告⁵所说，最近联合国收到了几笔数额较大的维持和平欠款。因此，拖欠会员国的维持和平活动费用已大幅下降，并预计到 2002 年底进一步下降。

22. 鉴于对大会第 55/5 A 号决议这方面任务的性质缺乏共识，对会费委员会的提议缺乏共识，大会没有给予进一步指导，以及在偿还此种费用方面的事态发展，秘书处**认为在本报告中进一步讨论这一问题没有益处**。但如果大会在这方面提出新的任务或指导，委员会自然可以再次讨论这一问题。

3. 对欠款收取利息和将欠款指数化

以往各次审查结果

23. 业已审议的鼓励按时、足额和无条件缴付摊款的一项提议是，将未缴付的摊款指数化并对其收取利息。有人认为，指数化可适当补偿联合国因摊款推迟缴付而丧失的购买力。主张收取利息的人指出，推迟缴付和不缴付摊款的行为减少了联合国所得的利息收入，这将损害各会员国的利益。收取利息可补偿联合国的损失，并鼓励会员国迅速付款。

24. 虽然将会员国拖欠的摊款指数化和（或）对其收取利息的提议存在概念区别和实际区别，但这两项提议均涉及对未缴摊款收取费用。因此，这两项提议一般视为两者择一的办法，而不是可以同时采取的措施。在委员会第六十一届会议审议这一问题期间，一些成员同意这种看法，而几名成员则认为，可同时实行指数化和收取利息。无论如何，几名成员建议，对某些类别的欠款会员国不应采用指数化和收取利息的办法，包括最不发达国家、负债最重的发展中国家、以及免于适用第十九条的会员国。还有人建议，如果大会核准新的多年付款计划制度，则适用已核准计划的会员国应当免于适用指数化和（或）收取利息的办法，也免于适用为鼓励按时、足额和无条件缴付摊款可能采取的其他措施。

25. **委员会第五十九届会议指出，如果大会认为应在会员国的摊款中加上利息或指数化费用，则此种决定应说明，订正的数额即是新的分摊会费，因此适用第十九条。这项决定必须通过修改财务条例 5.2 加以实施，因为该条例对摊款作出了界定，并规定了调整摊款的办法。**

26. 如果大会决定将会员国的欠款指数化，鉴于某些可能采用的指数公布时间滞后，大会必须决定采用何种指数和适当的适用方式。考虑到联合国活动的地域发布很广，其支出性质特别，可能很难找到一种适当的指数。这方面一个可能性是，可以借鉴方案规划、预算和帐务厅就方案概算以及第一次和第二次执行情况报告进行的年度重计费用工作。但即便是此种做法，也可能存在问题，因为预算重计费用工作目标极为明确，在将欠款指数化时采用此种做法可能会造成技术问题。此外，这项工作是对联合国经常预算进行的，可能不适合于各维持和平特派团以及国际法庭的费用参数。

27. 在审议这些问题后，虽然委员会某些成员认为将欠款指数化在概念上是可行的，**但委员会认为，如果大会决定采用将欠款指数化或对欠款收取利息的做法，将欠款指数化所造成的技术问题，比收取利息造成的技术问题更加复杂。**因此，委员会集中探讨了可否收取利息的问题。

28. 在这方面，**委员会同意，如果大会决定对欠款收取利息，所定的利率应较低。委员会还同意，此种措施应推迟施行，以便会员国可以采取适当的调整。**

29. **委员会认为，如果大会决定对会员国的欠款收取利息，只应对决定作出之后产生的欠款收取利息。委员会指出，要采取此种措施，就必须对财务条例进行审查。**

对欠款收取利息方面可以采取的做法

30. 大会尚未决定是否对欠款收取利息或将欠款指数化。为了协助大会持续审议这个问题，秘书处就此提出一项暂定提议，简述一旦大会决定采取此种措施可以何种方式进行。秘书处提出这项提议时，以会费委员会的意见、结论和建议为指导。本报告探讨的一些实际问题必须在对欠款指数化或对欠款收取利息的范畴内加以处理。

31. 委员会认为，将欠款指数化引起的技术问题比收取利息更为复杂。因此，这项暂定提议只涉及对欠款收取利息，而不涉及指数化。如果大会决定实行指数化，下文简述的利息制度的许多技术考虑同样适用于指数化制度。

32. 在联合国实际施行此种制度，比在其他国际组织复杂得多，因为其他组织只有单一分摊预算和单一年度摊款。相比之下，在联合国，除了经常预算年度摊款和周转基金预付款两年期摊款外，每个维持和平帐户以及两个国际法庭单独摊款。另外，维持和平的财务期间为 7 月 1 日至次年 6 月 30 日。在这一期间，依据大会核定的预算以及安全理事会不时核准的每项维持和平行动的任务期间，可能必须对每个帐户实行多次摊款。而经常预算和两个法庭则按日历年摊款，须遵守两年期预算，在年初分别公布单一年度摊款。

33. 在整个年度中实行不同的财务期间并公布多种摊款，如果按照财务条例 5.4 规定的 30 天为限加以施行，会使收取利息制度的行政工作极为复杂。此种做法的成本效益也值得怀疑，因为一些会员国的个别维持和平摊款可少至 1 美元。此外，由于维持和平摊款的数额和缴付时间必然无法预测，在规定的 30 天内，即便一般足额、按时缴付摊款的一些会员国，也未能缴付至少部分维持和平摊款。

34. 比较实际可行的做法是，在每个财务期间末收取利息。经常预算和国际法庭摊款的财务期间是日历年，实行第十九条的程序是以日历年为基础的。因此，比较符合逻辑、比较切实可行的做法是对每年 1 月 1 日的欠款收取利息。为了避免因通知较晚或年末付款核实较晚而出现差错，收取利息的实际通知可以较晚发送。

35. 委员会同意，如果大会决定对欠款收取利息，应推迟采取此种措施，使会员国可以作出适当的调整。委员会还认为，如果大会决定收取利息，只应对决定作出后产生的欠款收取利息。为了适应这些建议，秘书处提议在通过这一制度之日根据财务条例 5.4 的规定，就每个会员国欠款数据确定基线。次年 1 月 1 日，如该会员国欠款数额增加，另对增加部分收取利息。也就是说，如果大会 2002 年决定采用这一制度，如果欠款在基线的基础上已有所增加，则自 2004 年 1 月 1 日起对增加部分收取利息。如果次年 1 月 1 日欠款在基线基础上有所增加，则其后每年根据增加的部分对所有帐户收取利息。在对欠款收取利息的决定通过后加入联合国的会员国的所有欠款，自该国加入后第二年 1 月 1 日起开始收取利息。譬如，如果一个新会员国于 2002 年加入，则其欠款的利息自 2004 年 1 月 1 日起开始收取。

36. 如果大会希望此种措施能更有效地鼓励会员国减少欠款，可规定在譬如说五年内逐步减少并淘汰计算利息所用的基线数字。例如，在通过收取利息的规定之日基线欠款为 1 000 000 美元的会员国，将对该会员国 2004 年 1 月 1 日超过 1 000 000 美元的欠款数额收取利息。2005 年，该会员国利息数额将根据其 2005 年 1 月 1 日超过 800 000（即原基线数字的五分之四）的数额确定。起始数 2006 年降至 600 000 美元；2007 年降至 400 000 美元；2008 年降至 200 000 美元。2009 年，将对其全部欠款收取利息。

37. 委员会第五十九届会议报告指出，如果收取利息或指数化费用，则大会必须核准分摊此种费用，并说明此种费用也适用第十九条的规定。此种决定必须通过修改财务条例 5.2 加以实施，该条例对摊款作出了界定，并规定了调整摊款的办法。该条例订正草案载于本报告附件二。

38. 关于收取利息的问题，应当指出，万国邮政联盟(万国邮联)和国际电信联盟(电信联盟)均未缴付摊款收取利息，最初利率为 3%，自第 7 个月起升至 6%。虽然并无客观方法为联合国确定相应的利率，但应当指出，委员会曾表示同意，如果大会决定对欠款收取利息，则应确定较低的利率。在这方面，如果大会决定

对欠款收取利息，不妨将利率定为 3%。此外，大会不妨请委员会在每三年审查联合国经费分摊比额表时定期审查这一利率。

39. 如上文所指出，已建议对某些类别会员国免于收取利息。在这方面，大会根据第十九条对某些会员国进行豁免时规定，这些会员国不缴付摊款是其无法控制的情形所致。同样，如果大会决定实行与适用第十九条挂钩的多年付款计划，核准此种计划就意味着会员国不缴付摊款是其无法控制的情形所致。因此，自然也应当对此种会员国的欠款免于收取利息。如果大会决定对欠款收取利息，则不妨免于对免于适用第十九条的会员国收取利息。如果大会核准与适用第十九条挂钩的付款计划，则不妨对有关会员国的欠款免于收取利息。

40. 如果大会决定对欠款收取利息，就必须决定如何处理相关收入的问题。一种可能性是将其视为杂项收入，从而减少今后的摊款。但这种做法有些繁琐，因为必须逐个帐户为每个会员国计算并适用多种利息数额。

41. 另一种可能性是利用此种收入加强联合国的储备。正如秘书长最近关于联合国财政状况的报告⁵所述，由于一些会员国持续不按时、足额缴付摊款，联合国的储备已严重枯竭。因此，如果大会决定对欠款收取利息，则不妨决定将利息收入记入联合国特别帐户。这样做在行政上也比较有效，因为此种做法只需要为受影响的每个会员国作一次计算和分摊，而不牵扯到为有关帐户分摊经费。

4. 预算盈余

42. 会费委员会第六十一届会议决定在今后一届会议上进一步审议根据大会的指导意见、特别是委员会第五十九届会议报告第 67 段提出的技术问题，将预算盈余只记入不拖欠摊款的会员国名下的问题。¹

43. 上述报告第 67 段强调的问题包括，应如何处置盈余中按现行做法记入未履行对联合国财政义务的会员国名下的部分。已审议的可能做法包括：(a) 由联合国扣留；(b) 按比例分配给已履行义务的会员国；(c) 用于其他特定目的。如果决定由联合国扣留这部分盈余，则必须决定是长期扣留、还是在有关会员国履行义务后分配给这些会员国。如果采取后一种做法，则必须决定，是在有关会员国完全履行义务、还是在已履行当初分配盈余时所欠的款项时，将所扣留的盈余分配给这些会员国。这方面无论作出何种决定，都必须修改《联合国财务条例和细则》。

44. 上文提及的预算盈余是因支出少于大会核定的经费而产生的。支出少于核定经费的部分，在订正经费中得到反映。经常预算和国际法庭的做法是，从今后各期间分摊经费总额中减除此种盈余数额。1995 年以来，大会关于维持和平行动经费筹措的各项决议按各会员国的分摊比例将此种盈余分配给会员国。对于已履行义务的会员国，分配给它的份额记入下次摊款；对于未履行义务的会员国，则从其未缴付摊款中减去此种份额。

45. 如果大会决定将盈余只记入已履行对联合国的义务的会员国名下，则必须以对待维持和平盈余的方式对待所有预算盈余。这样，只有在分配预算盈余时没有应缴欠款的会员国，才能得到此种盈余。鉴于经常预算、每个法庭和维持和平特派团的经费和摊款是分别核准的，盈余也应逐个帐户分别处理。

46. 鉴于不缴付摊款已严重损害联合国的财务状况，并给足额、按时缴付摊款的会员国造成严重负担，因此，可能应当将预算盈余中分配给已履行义务的会员国后所剩的部分转帐，以加强联合国的储备。此外，应当指出，改变预算盈余处理办法的提议可能使摊款的行政工作复杂化。如果先将盈余扣留，在欠款会员国今后履行义务后分配给这些会员国，就会大幅增加行政负担。这样做不仅涉及资源问题，而且会推迟摊款的公布。

47. 大会不妨决定逐个帐户将预算盈余分配给各会员国，会员国所占的份额只记入在有关通知发布时没有拖欠摊款的会员国名下。大会还不妨决定将预算盈余的余额转入联合国特别帐户，以加强联合国的储备。

三. 结论和建议

48. 本报告参考了会费委员会关于鼓励按时、足额和无条件缴付摊款的措施的意见、结论和建议，重点阐述了过去审议的两个提议——将欠款指数化或对欠款收取利息；只贷记预算盈余中已履行财政义务的会员国所占的份额。

49. 为了在实施这些措施时对按时缴付摊款作出界定，大会不妨核可本报告附件一所载的财务条例 5.4 的订正本。

50. 将欠款指数化所造成的技术问题，比收取利息所造成的技术问题更为复杂，而收取利息实际上可以产生类似的成果。因此，如果大会原则上决定将会员国的欠款指数化或对欠款收取利息，则建议大会重点考虑收取利息的可能性。

51. 如果大会决定对欠款收取利息，则必须通过对财务条例作出适当修改（见附件二），核准分摊有关费用，并表明此种摊款也适用第十九条的规定。鉴于联合国储备金的枯竭，大会不妨将收取的利息存入联合国特别帐户。

52. 如果大会原则上决定对会员国欠款收取利息，则不妨注意到上文第二.3 节所载的有关意见和暂定提议。大会还不妨请会费委员会审议大会如何执行这项决定的细节并提出有关建议，并且给予委员会适当的政策指导。

53. 如果大会决定预算盈余的有关份额只应逐个帐户记入已履行对联合国的财政义务的会员国名下，则不妨将此种盈余的余额转入联合国特别帐户，以加强联合国的储备。关于执行方面的细节，大会不妨请会费委员会根据大会可能给予的政策指导提出有关建议。

注

¹ 《大会正式记录，第五十四届会议，补编第 11 号》(A/54/11)，第四章.C 节。

² 同上，《第五十六届会议，补编第 11A 号》(A/56/11/Add.1)。

³ 同上，《补编第 11 号》(A/56/11)，第四节。

⁴ A/57/65。

⁵ A/56/464/Add.1。

附件一

《联合国财务条例和细则》修正案

以下列案文取代条例 5.4:

条例 5.4: 会费和预缴款项应在发出上文条例 5.3 所称的秘书长通知之日起三十五天内, 或在与会费和预缴款项有关历年的第一天全部付清, 这两个日期以较晚的一个日期为准。到下一年的一月一日尚未缴付的会费和预缴款项, 应视为已拖欠一年。

附件二

《联合国财务条例和细则》修正案

以下列案文取代条例 5.2:

条例 5.2: 会员国在财政期间两年内每年所缴会费, 应按大会为该财政期间核定的经费的一半征收, 但应计及下列各项调整数:

- (a) 以前未向会员国征收的追加经费;
- (b) 以前未予计及的财政期间杂项收入概数的一半, 以及以前已予计及的杂项收入概数的任何调整数的一半;
- (c) 按条例 5.8 的规定向新会员国征收的会费;
- (d) 按条例 4.3 和 4.4 的规定交还的经费结余;
- (e) 财政期间衡平征税基金内各会员国存款中估计无须用来支付历年内退还税款的数额的一半, 以及以前已予计及的存款概数的任何调整数的一半。
- (f) 大会核准的对会员国欠款收取的利息。

可对条例 5.2(f) 提及的调整数另行摊款。
