



第六十届会议

临时议程* 项目 124

2004-2005 两年期方案预算

秘书长关于恶意行为保险工作人员受保范围和联合国系统各组织安保开支的报告

摘要

本报告是依照大会第 59/276 号决议题为“加强和统一联合国安保管理系统”的第十一节第 43 和第 55 段的要求提出的，说明联合国系统工作人员在恶意行为保险下的受保范围，和更明确地列报联合国系统每个组织的安保开支。

联合国系统工作人员根据本系统各组织管理的恶意行为保险所享有的保险范围在整个系统都非常接近，并且本系统多数组织还采用补充保险的办法，对目前排除在现有恶意行为保险之外的国家提供保险。

关于与安保有关的开支，根据联合国系统行政首长理事会（行政首长理事会）2005 年 3 月进行的全系统调查表明，联合国系统各组织的安保支出从 2003 年至 2005 年有大幅增长的趋势。不过，由于目前缺乏适用于整个联合国系统的标准预算编制和核算制度，本系统各组织汇报的各种开支有相当部分都是估计数，而不是具体数据，因此，本报告载列的与安保有关的开支应作为半成品看待。为了更明确地列报本系统各组织用于安保的开支，行政首长理事会打算为安保支出尽快制订一套预算编制和核算的标准制度。

* A/60/150。



一. 引言

1. 大会第 59/276 号决议题为“加强和统一联合国安保管理系统”的第十一节第 43 段请秘书长作为联合国系统行政首长协调理事会主席，在理事会内处理恶意行为保险之事，并就此向大会第六十届会议提交报告，以期确保所有工作人员均得到此种保险。大会在第 55 段确认需要更明确地列报联合国系统每个组织的安保支出，并请秘书长以行政首长协调理事会主席的身份，就此问题向大会第六十届会议作出通报。

二. 恶意行为保险

2. 与联合国系统各组织就恶意行为保险进行了咨询，以便更加全面了解联合国工作人员在这项保险或类似保险下的整体受保范围。

3. 这些咨询表明，联合国各组织管理的恶意行为保险采用的条款和条件与其他任何这类保险规定的关键要素都非常相近，即：(a) 何人受保；(b) 何物受保；(c) 何处适用这种保险；(d) 何时适用；(e) 保险结构为何；和(f) 保值为何。

4. 加入联合国管理的恶意行为保险¹的受保范围目前不包括 10 个总部国家，即奥地利、加拿大、法国、德国、意大利、日本、荷兰、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。有一些组织，包括不加入这项保险的组织，为恶意行为保险不承保的 10 个国家提供一种补充保险。联合国正在研究有否可能将这种保险扩大到目前排除在外的国家。它正根据在有关国家工作的工作人员人数向保险商询问保险费率。因为扩大保险范围将对加入保险的组织产生经费问题，有关扩大恶意行为保险受保范围的政策决定和相关财务问题将在管理问题高级别委员会即将举行的会议中讨论。

三. 联合国系统每一组织的安保开支

5. 应大会第 59/276 号决议第 55 段的要求，在 2005 年 3 月进行了一次调查，其中要求联合国系统所有组织提供其与安保有关的支出的全部数据。

A. 方法

6. 在行政首长理事会框架内进行讨论之后，鉴于联合国系统各组织目前使用各不相同的预算编制和核算制度记录与安保有关的支出，因此，认为必须首先制订出一套特别适于依照第 59/276 号决议汇报与安保有关的支出的共同核算框架。

¹ 目前有 21 个组织加入联合国管理的恶意行为保险：联合国、难民专员办事处、艾滋病规划署、开发计划署、人口基金、项目厅、儿童基金会、近东救济工程处、粮农组织、卫生组织、泛美卫生组织、海事组织、移徙组织、工发组织、教科文组织、原子能机构、国贸中心、民航组织、前南斯拉夫国际法庭、卢旺达问题国际刑事法庭和禁核试组织。粮食计划署、国际电联和劳工组织为这种受保范围都有各自的保险。

7. 为了迅速开展工作，满足在大会第六十届会议的汇报期限，认为目前联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)使用的安保支出类别可作为进行全系统调查的起始框架。这是基于一项假定：难民专员办事处这样一个以实地工作为主的组织在实地和在总部都有大额开支，因此它名目繁多的安保支出可作为分析全系统安保支出的工作模式。

8. 难民专员办事处使用 16 种与工作人员的安全和安保有关的类别或支出用途。它以这些类别汇报它在 2003 年和 2004 年与安保有关的支出，并用于编制 2005 年的概算。这些支出类别连同每一类别具体安保费用的一般性说明均列于附件一。如附件一所示，支出类别经合并后分为 A 类——机构为共同制度工作人员安全和安保费用支付的款额，和 B 类——机构内部工作人员安全和安保费用。后来，根据调查结果，又建立了第三个支出类，即 C 类——不属于 A 类或 B 类的杂项安保费用。

9. 这项调查要求联合国系统每一组织根据上述难民专员办事处使用的支出类别提供各自财务数据。要将这类数据以难民专员办事处的框架编制预期会出现一些困难，主要是因为难民专员办事处的支出类别与联合国系统其他组织财务数据的目前分类和（或）定义和（或）预算和财务汇报的结构某些不同。在有些情况下，需要对汇报的财务数字作出推算，或对某些与安保有关的项目的相对加权数和相关程度进行估计，或以其他形式作出调整。

10. 为了改善未来的汇报框架，并为了对进一步分析提供基线，还要求各组织利用进行调查的机会对收集和提出安保支出数据的方法表示看法。附件二载列了联合国系统各组织列举的有关方法问题的清单。

B. 调查结果

11. 联合国系统各组织²通过调查提供的资料载于附件三。附件内的支出细目按上文第 8 段所列安保支出的三个分类载列，即 A 类——为共同制度工作人员安保费用支付的款额；B 类——机构内部的安保支出；和 C 类——不属于 A 类和 B 类支付的杂项费用。应当注意到，附件三内汇报的数字不包括世界银行、货币基金组织、万国邮联、国际电联、旅游组织和世贸组织的支出数据，因为在调查进行时，这些组织尚无这些数据。行政首长理事会秘书处目前正在采取措施，设法从这些组织取得有关资料，供未来增订之用。

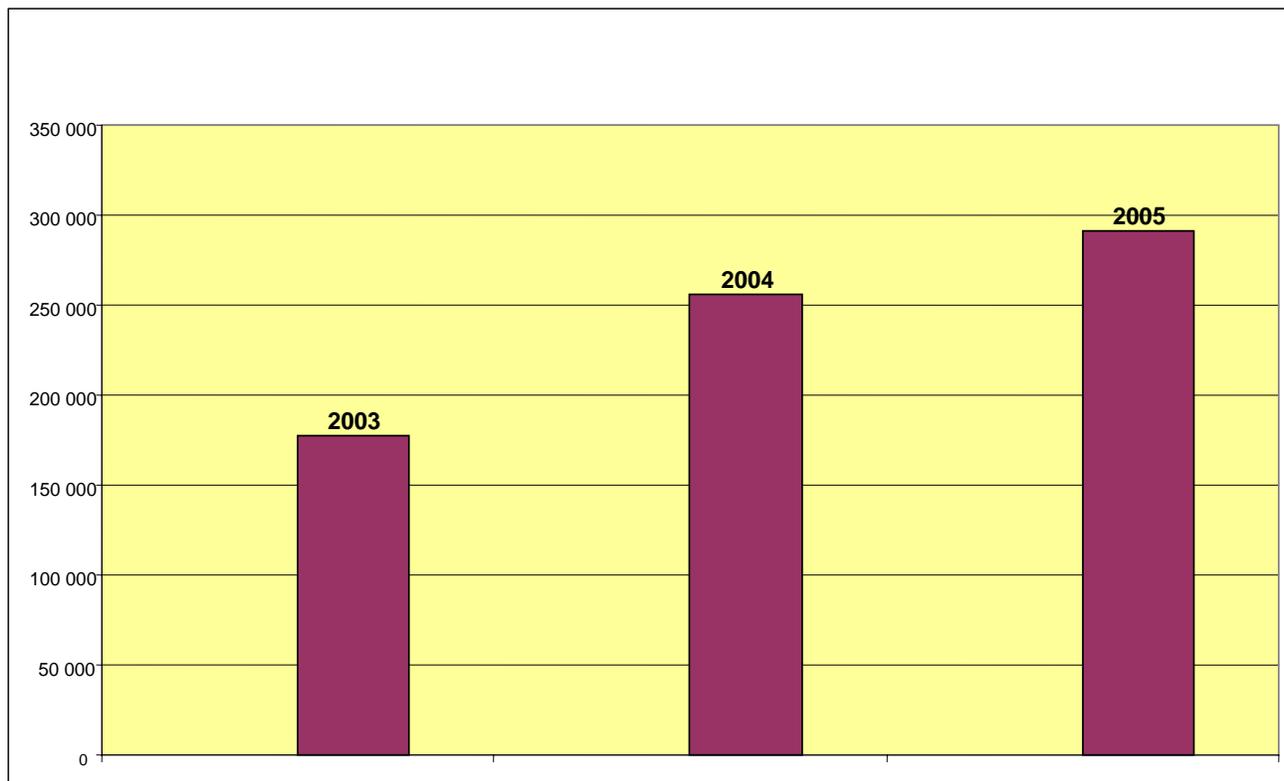
12. 附件三显示，从全系统的观点而言，安保支出总额在 2003 年达到 16 990 万美元，2004 年达到 25 240 万美元，和 2005 年预期将达到 28 660 万美元。到目前

² 联合国、劳工组织、粮农组织、教科文组织、民航组织、卫生组织、气象组织、海事组织、知识产权组织、农发基金、工发组织、原子能机构、开发计划署、难民专员办事处、近东救济工程处、儿童基金会、人口基金、粮食计划署、贸易中心和艾滋病规划署。

为止，如下面表 1 所示，支出数额似乎在 2004 年增长最快，比 2003 年增加 49%。2004 年到 2005 年的支出数额预计增长 14% 左右。

表 1

与安保有关的开支总额（百万美元）



13. 附件三显示，汇报的支出数字最高的是联合国（2003 年为 6 640 万美元，2004 年为 10 180 万美元和 2005 年的估计支出为 9 300 美元），其次在 2003 年和 2004 年为难民专员办事处和儿童基金会，以及根据估计的支出数额在 2005 年为儿童基金会和开发计划署。

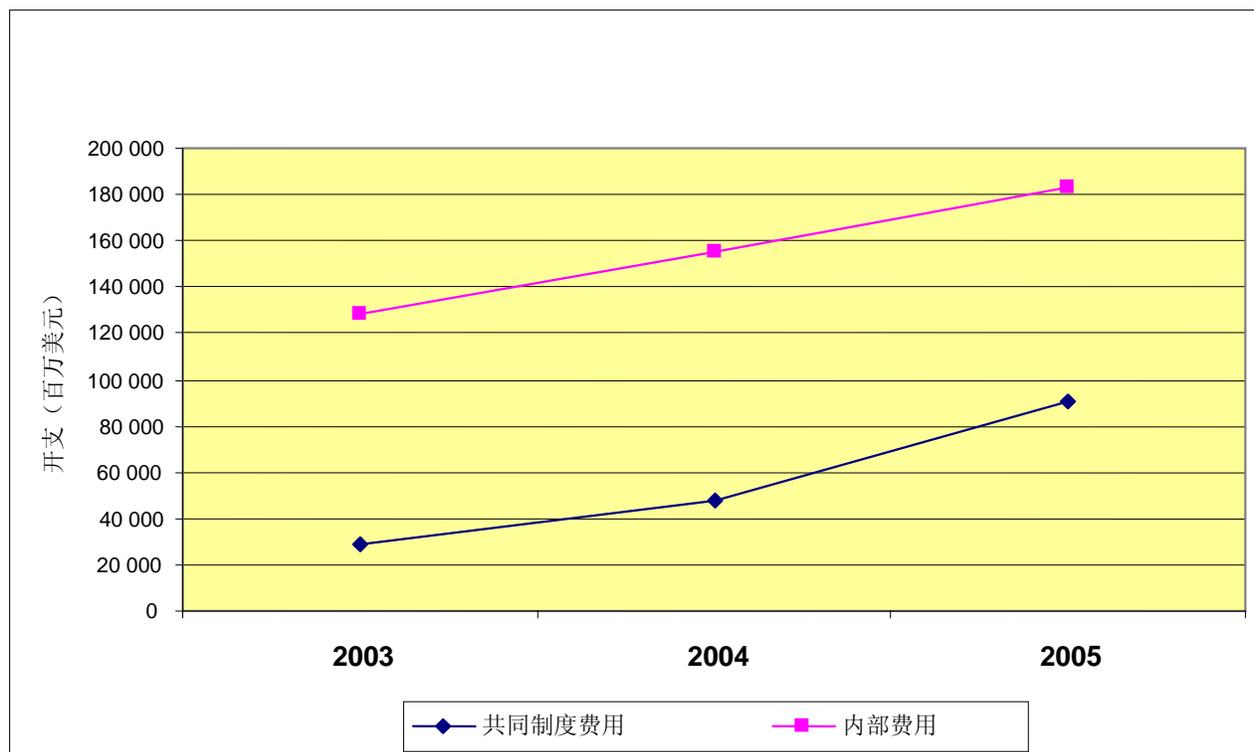
14. 如下面表 2 的图形所示，在本报告所述期间，共同制度费用支出（A 类）的增长要比机构内部费用支出的增长明显。虽然无法对此提供确切的数字和正确的记录，但从分析支出的状态似乎表明，这项增长最可能是由于将新查明的安保费用当作对共同制度费用提供的款额汇报，而认为内部费用的增加并不迫切，或计划在以后年份再予增加。

15. 从 2003 年到 2004 年，A 类支出（共同制度费用）比 B 类（内部费用）和 C 类（其他费用）支出都增长得快（66%）。在共同制度费用范围内，各组织在前联合国安保协调员（安协办）纽约和实地年度业务（类别 1）内所占份额在 2004

年至 2005 年都大幅增加，约上升 24%，是 2003 年至 2004 年增加 12% 的一倍。这是至今整个调查中最大幅度的费用增加。

表 2

共同制度费用和机构提供费用的对照



16. 总部实地安全科（类别 7）的支出也相当庞大，在 2003 年为 5 310 万美元，2004 年为 5 290 万美元和 2005 年估计将达 6 690 万美元。

17. 除了为总部强化最低运作安保标准的需求的支出（类别 16）外，大多数项目的支出与支出总额的相对比例几乎维持不变。强化最低运作安保标准的支出大幅增加，从 1% 增加到 5%。

18. 在 B 类（内部费用）的具体类别中，两个类别的绝对数额和相对数额在 2004 年都有显著增加：类别 10（涉及安全撤出和危险限度的费用）和类别 14（与安保和安全设备有关的费用）。

四. 结论和建议

19. 调查结果明确显示，在本报告所述期间，安保支出大幅增加。不过必须注意到，由于联合国系统各组织之间目前存在不一致的汇报和核算结构，在附件三列出的各项支出种有相当部分都是估计数（根据并不存在得安保支出推算而得的数值

和（或）近似值）。因此，虽然在预算编制阶段有可能查明有些汇报的费用组成，但多数数值都是在费用支出之后靠推算而得。此外，有些其他费用还必须在支出用途代号下在作为更广泛的费用项目的支出中所占的百分比数加以估计而得。

20. 联合国系统与安保有关的支出情况极可能在至今尚未提供数据的组织提交支出数字（上文第 11 段）并纳入分析之后而有改变。在此之前，应将前述支出情况视为暂定状态。此外，在充分落实下段提出的建议之前，也应将这份有关联合国各组织安保支出情况的报告仅作为半成品看待。

21. 考虑到如附件二所示联合国系统各组织就调查过程中遭遇的各项困难表示的看法，为了依照第 59/276 号决议对成员国提供更妥善的服务，联合国系统在行政首长理事会的框架内，建议采取初步行动，建立全系统使用的有关安保支出的核算和预算编制的标准框架，以便对安保支出作出更准确和更明晰的分析，增进这方面的政策审查和制订。

附件一

难民专员办事处模式——与工作人员安全和安保有关的支出类别

类别	计算方法/假设事项
A. 难民专员办事处为共同制度工作人员的安全和安保费用提供的款额	
1. 机构在安协办年度实地业务中的份额	<p>安协办的双年度预算由大会制订；利用工作人员年度普查资料根据摊派费用标准向各机构收取费用。收取费用通常分两个阶段完成——初期付款和最后调整。财务资料仅列于大会预算文件。</p> <p>难民专员办事处将这项费用列于紧急情况和安全处（区域安全行政预算的全球部分）行政预算和承付款项文件</p>
2. 机构在安协办管理的年度恶性行为保险中的份额	<p>到 2004 年 1 月 1 日为止，承保范围扩大到全世界（奥地利、加拿大、法国、德国、意大利、日本、荷兰、瑞士、联合王国、美利坚合众国除外）。受保国家分高风险国家和低风险国家两类，并定有相应的保险费。</p> <p>在 2004 年以前，保险费按工作人员普查数据计算，但承保者严重怀疑这项资料的正确程度，因此，2004 年行政首长理事会秘书处归并了直接从各机构取得的数据。</p>
3. 机构在联合国全系统实地安保活动分摊费用中的份额	<p>支出用途项目 921（对联合国系统内联合行政活动的供款）的 15%。</p> <p>除分摊安协办的费用外（主要为安协办实地工作人员费用和这些工作人员的设备/出差/交通费用），各机构也对国家一级最低运作安保标准有关的活动，例如建立共同国家无线电网、警报系统等提供经费。</p> <p>在难民专员办事处，实地办事处有关的费用列于预算支出用途项目 921 项下，但这也包括其他共同制度一般行政费用，特别在共用联合国房舍的情况下。</p>
4. 机构在联合国全系统实地联合医疗服务分摊费用中的份额	<p>支出用途项目 933（联合医疗服务）的 100%，因为目前医疗服务也视为是最低运作安保标准的一部分。</p>
B. 难民专员办事处内部工作人员的安全和安保费用	
5. 与机构实地安保人员在各实地办事处有关的费用	<p>在实地常设国际/国家专业人员员额和一般事务人员员额的薪金和一般人事费。</p>

类别	计算方法/假设事项
6. 提高业务以符合最低运作安保标准以及任何新的/未预见的安保需要	区域安全紧急储备 ^a 支出，由紧急情况和安全处管理，用于实地一级新的/未预见的费用。实地办事处应将经常/可预见的安保费用列入行政预算，但目前没有规定/机制可对改变的环境作出快速反应，因此从 2002 年开始就编列这笔经费处理这项问题。
7. 总部安保股/工作人员费用	安保工作人员的薪金和一般人事费，以及安保股的支助费用。
8. 用于安保培训的费用	
9. 用于全世界工作人员补充保险的费用	对不属于恶意行为保险范围之内的工作人员提供安协办管理的工作人员补充保险的费用
10. 涉及安全撤出和危险限度的费用	涉及安全撤出和危险限度的费用——支出用途项目 177（安全撤出旅费/危险限度）的 100%。 这笔费用是薪金/一般人事费的一部分，但在编制预算阶段并未标明。对支出用途项目 177 开列的年度支出用于预测以后数年的这项费用。
11. 与实地办事处和住家安保包括安保合同有关的费用	与实地办事处和住家安保包括安保合同有关的费用——支出用途项目 415（杂项维护事务，包括安保合同）的 60%。 本支出用途项下实地支助预算内的预算经费也包括其他维护项目，因此认为仅 60%与安保有关。没有切实的方法评估这种估计是否适当。
12. 安保设备运输费	安保设备运输费——支出用途项目 641（车辆）的 15%。 本支出用途项下实地支助预算内的预算经费包括由于安保理由购买的装甲车辆或运输，因此认为仅 15%与安保有关。没有切实的方法评估这种估计是否适当。
13. 安保电信设备费	安保电信设备费——支出用途项目 651（无线网络设备）的 30%。 本支出用途项下实地支助预算内的预算经费包括具体由于安保理由购买的电信设备，因此认为仅 30%与安保有关。没有切实的方法评估这种估计是否适当。
14. 与安保和安全设备有关的费用	与安保和安全设备有关的费用——支出用途项目 694（安保和安全设备）的 100%。
15. 与实地安保警卫有关的费用	
16. 强化总部最低运作安保标准的要求	

^a 难民专员办事处每年编列预算 300 万美元作为应急储备支付未预见的安保费用，其中大部分经费均用于满足最低运作安保标准的要求。

附件二

关于收集和列报与安保有关的支出数据的方法的问题

1. 对联合国系统大多数组织而言，依照难民专员办事处安保支出帐户的模式框架提供财务数据，就必须对汇报的财务数字进行多方面推算，并对某些无法独立标明的安保支出项目所占的比重和相关程度进行估计。
2. 对有些组织而言，C类开支（不属于其他类别的杂项安保费用）项下汇报的数额往往取决于全盘费用的多寡，这显示所用的模式框架与其预算编制和财务汇报的结构差别很大，因此，不足以对安保开支作出全面说明。
3. 各组织对恶意行为保险和以前的安协办^a（模式框架类别1和2）提供的经费可清楚识别。在多数情况下，这些经费都列在联合行动部分不同预算编号下的预算项目内。
4. 对多数组织的实地支出而言，预算和支出结构无法划分属于机构内部费用的国家一级安保费用或与联合国系统其他组织进行联合活动所产生的费用的分别。事实上，各组织在国家一级的联合活动（类别3）的份额被分散编列在全盘联合活动的预算编号内，或记录在“与安保有关的费用”的项目下。因此，类别3下编列的数值是这类一般分配款的百分估计数。
5. 有些组织指出需要在未来处理这项问题。具体而言，有些组织就其实地安保费用的主要类别提出了相应的预算编号。其他组织由于结构分散，必须从其各自的区域办事处取得和编辑国家一级的支出数据。
6. 有一个组织指出，为了找出确定这种费用的方法，它要求大小不同的实地办事处提供数据样品。它要求国家一级的实地办事处提供承付符合最低运作安保标准的支出总额和记录这种支付的模式。经过这项分析，使该组织能够编制用于这个项目的费用。
7. 分析各组织提供的B类开支（内部工作人员安全和安保费用，类别5至16）后表明，大多数汇报的款额都没有单独编列预算，而只有在付款之后才能计算费用。
8. 对许多组织而言，这种作法对平常纳入“运输”或“电信”等具体类别的费用产生很多困难。不过，有些组织的确指出，在为安保采购设备时，就完全会登记在“安保设备”项下。
9. 就类别6（提高业务以符合最低运作安保标准以及任何新的/未预见的安保需

^a 2005年1月1日安协办纳入根据大会2004年12月23日第59/276号第十一节设立的安全和安保部。

要)提供的资料显示,比照难民专员办事处另设应急储备金的作法并不普遍;有一些组织备有特别分配款,以满足特殊需要。

10. 与培训有关的项目(类别 8)在各组织现有预算和支出汇报结构内证明毫无意义:要么不可能将在实地提供的培训从总部的培训支出分开,要么就是没有将安保有关的培训费用与其他培训费用分开汇报。

附件三

2003-2005 年各组织与安保有关的支出

活动	A. 2003	B. 2004	B/A	C. 2005	C/B
A. 机构为共同制度工作人员的安全和安保费用提供的款额					
1. 机构在安协办年度纽约和实地业务中的份额	20 134 781	30 707 137	53%	69 644 333	127%
占总支出的百分比	11%	12%		24%	
2. 机构在安协办管理的恶意行为保险中的份额	2 922 943	9 290 534	218%	5 719 499	-38%
占总支出的百分比	2%	4%		2%	
3. 机构在联合国全系统与实地安保有关活动分摊费用中的份额	4 531 057	6 654 953	47%	13 105 458	97%
占总支出的百分比	3%	3%		4%	
4. 机构在联合国全系统实地联合医疗服务分摊费用中的份额	1 452 723	1 516 994	4%	1 591 739	5%
占总支出的百分比	1%	1%		1%	
A 类小计	29 041 504	48 169 618		90 061 029	
B. 机构内部工作人员的安全和安保费用					
5. 与机构实地安全人员在各实地办事处有关的费用	12 198 443	19 857 937	63%	23 730 218	19%
占总支出的百分比	7%	8%		8%	
6. 提高业务以符合最低运作安保标准以及任何新的/未预见的安保需要	13 590 480	16 401 935	21%	22 926 016	40%
占总支出的百分比	8%	6%		8%	
7. 总部实地安全科的费用	54 090 890	53 598 953	-1%	67 415 906	26%
占总支出的百分比	30%	21%		23%	
8. 用于安保培训的费用	1 489 000	2 224 510	49%	2 180 500	-2%
占总支出的百分比	1%	1%		1%	
9. 用于全世界工作人员补充保险的费用	835 903	1 462 200	75%	1 474 200	1%
占总支出的百分比	0%	1%		1%	
10. 涉及安全撤出和危险限度的费用	9 529 541	12 339 889	29%	12 399 488	0%
占总支出的百分比	5%	5%		4%	

活动	A. 2003	B. 2004	B/A	C. 2005	C/B
11. 与实地办事处和住家安保包括安保合同有关的费用	14 837 410	14 570 095	-2%	16 700 626	15%
占总支出的百分比	8%	6%		6%	
12. 安保设备运输费	3 810 455	1 916 000	-50%	2 191 737	14%
占总支出的百分比	2%	1%		1%	
13. 安保电信设备费	9 619 567	8 960 151	-7%	7 498 889	-16%
占总支出的百分比	5%	3%		3%	
14. 与安保和安全设备有关的费用	4 570 760	9 863 569	116%	10 856 208	10%
占总支出的百分比	3%	4%		4%	
15. 与实地安保警卫有关的费用	1 971 293	1 038 680	-47%	2 146 404	107%
占总支出的百分比	1%	0%		1%	
16. 加强总部最低运作安保标准的要求	1 459 067	13 313 574	812%	13 436 792	1%
占总支出的百分比	1%	5%		5%	
B 类小计	128 002 809	155 547 493	22%	182 956 984	18%
C. 以上不包括的其他杂项安保费用					
C 类小计	20 461 993	52 323 035	156%	18 498 039	-65%
按组织分类的总数					
联合国	66 353 228	101 769 352	53%	93 008 691	-9%
劳工组织	3 349 500	2 323 000	-31%	3 000 400	29%
粮农组织	5 834 000	6 377 000	9%	8 343 000	31%
教科文组织	1 808 041	2 911 445	61%	3 945 075	36%
民航组织	91 500	91 500	0%	142 000	55%
卫生组织	11 090 725	9 161 989	-17%	14 255 204	56%
气象组织	273 000	363 300	33%	363 300	0%
海事组织	33 455	40 441	21%	27 786	-31%
知识产权组织	1 098 900	1 098 900	0%	1 098 900	0%
农发基金	571 500	1 802 500	215%	2 358 500	31%
工发组织	1 550 500	1 459 200	-6%	5 464 800	275%
原子能机构	3 307 254	9 821 173	197%	12 425 705	27%
开发计划署	9 884 550	17 650 000	79%	31 997 700	81%
难民专员办事处	24 015 500	28 614 135	19%	30 967 164	8%

活动	A. 2003	B. 2004	B/A	C. 2005	C/B
近东救济工程处	3 531 707	5 867 570	66%	4 968 888	-15%
儿童基金会	23 066 455	28 102 990	22%	35 167 100	25%
人口基金	1 900 116	1 859 349	-2%	3 010 950	62%
粮食计划署	19 109 442	35 997 950	88%	38 431 600	7%
贸易中心	218 018	344 432	58%	1 689 763	391%
艾滋病规划署	418 915	383 920	-8%	849 527	121%
总计	177 506 306	256 040 147	44%	291 516 053	14%