

**第六十一届会议**

议程项目 117

**2006-2007 两年期方案预算****联合国邮政管理处或有负债准备金****秘书长的报告****摘要**

本报告是根据大会第 61/252 号决议第三节和行政和预算问题咨询委员会的相关意见和建议提交的。咨询委员会的意见和建议载于其就秘书长关于联合国邮政管理处或有负债准备金的报告 (A/61/295) 提出的报告 (A/61/480)。

秘书长在本报告中进一步说明了降低利用联合国邮政管理处服务进行商业批量邮件邮寄所造成的风险问题, 介绍了除设立联合国邮政管理处或有负债准备金以外的其他备选办法、联合国邮政管理处与有关国家邮政当局所进行的谈判的现状, 并进一步阐述了上述秘书长关于联合国邮政管理处或有负债准备金的报告所载有关建议。



## 一. 引言

1. 大会 1950 年 11 月 16 日第 454(V)号决议设立联合国邮政管理处（邮管处）。创建邮管处的主要目的之一是通过发行联合国邮票向全世界宣传联合国的宗旨与活动。

2. 联合国邮票只能在三个发行地点——纽约、维也纳和日内瓦使用。与美利坚合众国、奥地利和瑞士等国邮政当局所达成的协议规定，三国的邮政服务部门将因邮递粘贴联合国邮票的邮件而获得补偿。在过去 20 年中，邮管处向这些国家的邮政服务部门支付了邮资，平均相当于该期间 2.492 亿美元收入的 12.2%，大约每年为 150 万美元。因此可以推断，所售出邮票中有 12.2% 被用于邮寄，其余 87.8% 构成或有负债，因为理论上可能在任何时候在邮管处的邮局使用这些邮票进行邮寄。尚未就这项或有负债提取准备金。

3. 秘书长在其有关这一问题的上一次报告（A/61/295）中请求批准为以前发行的邮管处邮票可能被用于邮寄设立或有负债准备金，并批准作为《联合国财务条例和细则》条例第 3.14 条和细则第 103.7 条的例外情形，通过将邮政服务净收入余额转入准备金账户来为准备金筹集资金，直至达到 330 万美元的上限。

4. 秘书长上次报告中所载提议符合审计委员会的报告中所载建议（A/61/5，第一卷，第 477 段），其中委员会提议邮管处考虑利用销售收入设立一项应急基金，以备支付一旦客户未来使用以前售出的联合国邮票所形成的邮资费用。

## 二. 秘书长上次报告的最新情况

5. 邮管处估算了以前发行的邮票被在联合国用于邮寄的可能性。没有其他邮政当局的基准数据，因为它们邮政业务与邮管处的邮政业务并无类似之处。不过显然，大多数个人集邮者不会将所收藏的邮票用于邮寄，因为大多数集邮者不住在邮管处邮局附近。正如秘书长在其前几次报告中所述，有一个风险是批量邮寄者使用在公开市场上购得的联合国邮票到联合国邮寄物品。许多以前发行的联合国邮票没有收藏价值，特别是所谓的“普通邮票”，这些邮票的面值适于用作普通邮寄。

6. 邮管处在 1950、1960 和 1970 年代曾经发行了大量“普通邮票”。这些邮票现在被廉价出售，因为集邮者不再收藏这些邮票。一些邮票商和邮递服务公司在集邮市场中打出广告，称它们将以大大低于面值的价格购买邮管处邮票。这些公司大多位于联合国附近，因而可以在联合国邮局使用以低于面值价格购得的邮票。邮管处已努力限制这些公司使用邮管处邮寄物品的可能性。目前，联合国总部是批量邮寄问题最严重的一个地方。

7. 除直接对使用联合国邮票进行批量邮寄的邮票商发出请求以外，下文所述措施将联合国所面临的邮资敞口相对于 2002 年的高峰值减少了 70%。2006 年，邮

管处总销售额为 690 万美元，支付邮资 812 000 美元，相当于销售额的 11.8%。其中约有 470 000 美元，相当于 6.8%，是批量邮寄的邮资，包括纽约的 256 000 美元和维也纳的 214 000 美元。A/60/295 号文件所述 2005 年的批量邮寄邮资总费用为 330 987 美元。2006 年批量邮寄邮资的增加额尽管接近历史最低水平，但这是 2006 年一家全球邮票交易大公司破产所致。该公司是许多小邮票交易商的主要销售点，这些小邮票交易商从包括邮管处在内的各种来源囤积了大量邮票，希望将这些邮票卖给大交易商。这些公司中有一些正在使用它们的存货对外提供邮寄服务。有少数几家公司专门使用面值为美国邮资的邮管处邮票提供这类服务。考虑到这种未曾预见到的活动在 2006 年对批量邮寄邮资所造成的影响，秘书长认为应当维持原先 330 万美元的或有负债准备金估计数（为 2005 年批量邮寄邮资的 10 倍）。

8. 邮管处将自 2007 年 6 月 1 日起实行新的严格限制大批量邮寄的政策，按照联合国与美国邮政局达成的协议的规定，预计这一政策在继续为集邮者提供邮寄服务的同时，将进一步大幅减少批量邮寄邮资。新政策所包括的措施如下。

#### A. 限制邮资费用的措施

##### 纽约

9. 邮管处的新政策限制利用邮管处进行批量邮寄。所有需要通过邮管处柜台寄出的邮件都必须徒手运进大楼，不得使用大型集装箱运输。邮件须通过安全检查，包括对所有物品进行 X 光扫描。缺少停车位进一步限制了送交邮管处邮寄的邮件数量。自 2007 年 6 月 1 日起，邮管处将拒绝接受被认定为“商业邮件”的邮件。美利坚合众国与联合国订立的邮政协议只授权邮管处“开设单独机构，以销售用于集邮目的的联合国邮票……”。商业邮件显然不属于这类业务。因此邮管处不能接受这类邮件，不能通过美国邮政局投递这类邮件。

10. 自提交上次报告以来，邮管处采取了进一步措施，对批量邮寄收取附加费或处理费。在征询美国邮政局意见时，该局不反对邮管处对批量邮件收取处理费。此外，还征求了秘书处法律事务厅的意见，以证实这一收费符合与美国当局订立的邮管处协议。

11. 美国邮政局还在协助邮管处进一步限制批量邮寄，并正在探索限制美国邮政局代表联合国总部所提供的邮政服务的类型的可能性，以进一步限制利用邮管处进行批量邮寄的可能性。

##### 维也纳

12. 2002 年 1 月 1 日启用欧元之后，在一年内以奥地利先令发行的联合国邮票可兑换成以欧元计值的邮票。自那以后，邮管处不再接受粘贴以先令计值的邮管处邮票的邮件。由于邮管处已减少了所印制并在公开市场上出售的邮票总量，市场

上没有打折出售的欧元邮票。因此，使用这类邮票进行批量邮寄并不合算。由于邮管处不大可能将印制量提高到早年的水平，预计今后将不会再出现打折出售欧元邮票的二级市场。邮管处接受粘贴正常购买的以欧元计值的联合国邮票的商业邮件，但收取 10% 的处理费。一些公司选择联合国邮票是因为看中联合国邮票的声望和设计。由于邮管处对这类邮寄业务享有联合国维也纳办事处谈判取得的奥地利邮资折扣，同时还收取处理费，这对于邮管处来说是盈利的业务，因此不造成风险。

### 日内瓦

13. 在与瑞士邮政当局讨论之后，瑞士邮政局告知邮管处，根据该局与联合国的协议，该局不再接受外部商业邮件。因此，位于联合国日内瓦办事处的邮管处不再接受外部商业邮寄。

## B. 联合国邮政管理处与美国、奥地利和瑞士三国邮政当局之间的谈判现状

14. 如上所述，联合国将贴有联合国邮票的邮件送交美国、奥地利和瑞士三国邮政局投递。邮管处在维也纳和日内瓦的邮局可以使用联合国与当地邮政局谈判达成的为联合国邮件总量提供的减让邮资费率。这些合同定期重新谈判和重新报价，折扣率也要作相应调整。

15. 总部邮管处所处理的包括普通邮件和邮管处邮件在内的平邮数量有限，而且美国邮政局有一系列预分拣要求，使得联合国邮件无法享受美国邮政局的从量折扣。美国邮政局代表最近在 2007 年 2 月的信中再次确认了这一点。

16. 联合国将继续努力为其纽约的业务争取获得平邮折扣。邮管处还将继续与美国邮政局合作，以减少或消除利用邮管处进行批量邮寄的做法。美国邮政局在这方面一直对邮管处给予大力支持。

## C. 除设立联合国邮政管理处或有负债准备金以外的其他备选办法

17. 如不采取设立或有负债准备金的办法，则主要的替代办法将是继续采取目前做法，将实际发生的所有批量邮寄费用列支。尽管像过去一样，吸收少量批量邮寄费用是可能的，但是考虑到所涉金额可能较大，吸收较大费用有可能导致对实际可用资源量造成重大、也可能是不可持续的侵蚀。由于事先无法准确预计是否会产生批量邮寄风险，风险何时发生，本组织可能无法在特定两年期内获得所需数额的净收入或节余。因此秘书长在其上次报告中提议设立一项或有负债准备金。如批量邮寄大幅增加，则吸收这一支出将不是一个实际可行的替代办法，因为吸收较大支出将严重影响方案执行。

18. 不管该或有负债的长期资金来源问题如何解决，必须认识到，联合国的财务报表是根据《联合国系统会计准则》编制的，该准则要求在财务报表附注中披露或有负债。如以上几段所述(特别是关于 330 万美元的或有负债准备金估计数的

第 7 段)，估算邮管处所售出并有可能在将来被用于邮寄的邮票的或有负债数额仍然十分困难。但是根据《联合国系统会计准则》，秘书长打算在联合国 2006-2007 两年期财务报表附注中披露邮管处业务的或有负债情况，包括可以合理确定的这类或有负债的估计数额。

### 三. 结论和建议

19. 有两种备选办法：(a) 继续目前的做法，必要时吸收与批量邮寄有关的额外费用；(b) 按照原先在秘书长关于或有负债准备金的上次报告 (A/61/295) 中提议的办法，设立一个应急基金。

20. 继续采取目前的做法需要各会员国承诺履行在一些时候由于批量邮寄而产生的财政义务。尽管使用在出现净收入的期间的盈余一般没有什么困难，但是会员国必须愿意通过额外批款，承担在资金不足的期间所产生的额外支出。

21. 尽管吸收与批量邮寄有关的小额支出是可能的，但是吸收较大的支出则不是一个实际可行的替代办法。吸收这类支出有可能严重影响方案执行。因此，设立准备金仍然是最佳可选办法。

22. 设立准备金不一定会使费用或净收入总额更可预见，但是这将可以在每两年期期初为无法由净收入抵消的批量邮件所可能造成的费用预留准备金。与一些可能给会员国带来不必要的财政负担、使会员国不得不预先支付事后可能被证明是不必要的摊款的准备金不同，拟议的准备金将由提留的净收入提供资金，从而使会员国没有必要预先支付。

### 四. 拟由大会采取的行动

23. 大会不妨：

(a) 批准为以前发行的邮管处邮票所可能产生的邮资费用设立或有负债准备金；

(b) 作为财务条例第 3.14 条和细则第 103.7 条的例外情形，批准通过将邮政服务净收入余额转入准备金账户来为准备金筹集资金，直至达到 330 万美元的上限。