联合国 A/62/229

大 会

Distr.: General
13 August 2007
Chinese
Original: English

第六十二届会议

临时议程* 项目 128

审查联合国行政和财政业务效率

审查应急基金的使用经验

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 61/254 号决议的要求提出，大会在该决议中要求秘书长审查应急基金的使用经验，并就此向大会第六十二届会议提出报告。本报告因此提供了有关应急基金自设立以来的使用经验的资料。

按照第 41/213 号和第 42/211 号决议所作的安排，不预设应急基金水平，而是由秘书长就方案预算大纲数额提出一个百分比。大会在核定大纲的同时一并核定这个百分比，从而确定应急基金的水平。虽然对近几个两年期经验的审查结果表明无需修改这些安排，但是仍需仔细审议应急基金的恰当数额，因为应急基金是在每个预算大纲范围内确定的总体预算水平的关键组成部分。在提案最终确定以及大会作出决定之后，2008-2009 两年期间，可能发生的应急基金付款额或许超过第 61/254 号决议所规定的 3 150 万美元。应审议是否需提高 2008-2009 两年期的应急基金水平。

* A/62/150。

07-45772 (C) 270807 280807

一. 导言

1. 在 2008-2009 两年期拟议方案预算大纲（A/61/576）中，秘书长回顾了近几个两年期应急基金的使用经验，尤其是可能发生的支出超过应急基金可用余额的情况越来越多。因此，秘书长请大会在确定 2008-2009 两年期应急基金时考虑近期经验，并建议将基金水平定在 1.35%，即从以往两年期所核定的 0.75%的水平上调 0.6%。

2. 大会第 61/254 号决议决定，应急基金水平设为 2008-2009 两年期初步估计数的 0.75%。大会在该决议中还要求秘书长审查应急基金的使用经验并就此向大会第六十二届会议报告。本报告即应此要求提交。

二. 背景

3. 设立应急基金是大会关于审查联合国行政和财政业务效率的第 41/213 号决议附件一决定的。该决议附件一第 8 段表示：

> 方案预算应编列一笔紧急基金，以预算总额的百分比表示，用于两年期拟议方案预算未开列经费但经立法授权而致的，或者在不违反下面第 11 段规定的情况下订正估计数而致的追加支出。

第 9 段规定：

> 如果上面第 8 段所界定的追加支出的数额超出紧急基金现有资源，那么这些追加支出只能通过从低优先领域调拨资源的办法，或通过改动现有活动的办法，才可列入预算。否则，这些追加活动将不得不推迟到下一个两年期。

4. 第 41/213 号决议通过后，秘书长就如下有关方案预算的问题提出报告：通货膨胀和货币波动；应急基金的水平（A/42/225 和 Add.1）。报告指出，以往在所涉方案预算问题和订正估计数方面的经验虽然有用，但是不能用于界定应急基金的水平（A/42/225，第 34 段）。秘书长还表示，应急基金的水平无法以科学的方法界定，归根结底只能依靠个人判断。报告指出，根据当时已有的资料，对于下一个两年期，按照 0.75%水平设立应急基金显得是合理的。虽然没有具体规定应急基金的百分比，但是大会在第 42/211 号决议附件中确定了应急基金的使用准则、使用期和使用办法以及基金运作等方面的模式。C 节第 1 段规定：在非编制预算年度，大会将根据第 41/213 号决议附件一的规定，决定基金的数额。第 41/213 号决议附件一 A 节第 1 段具体规定，在非编制预算年度，秘书长应提交下一个两年期的方案预算大纲，其中应指明应急基金数额在资源总数中所占百分比等内容。

三. 经验

5. 本节述及在应急基金的数额、使用以及在基金无法满足全部或部分追加经费的情况下采取其他办法等方面的经验。

应急基金数额

6. 在上文详述的背景下，秘书长提交了第一个拟议预算大纲，载于 A/43/524 号文件。秘书长在论及相关两年期应急基金水平时回顾到，他在关于应急基金的报告（A/42/225）中指出，下一个两年期应急基金水平为预算的 0.75%似乎是合理的。报告指出，大会既没有核定也没有否决应急基金的水平，在此情况下，报告提议 1990-1991 两年期采用 0.75%的比例，但大会需继续审查这个水平是否适当和充足。

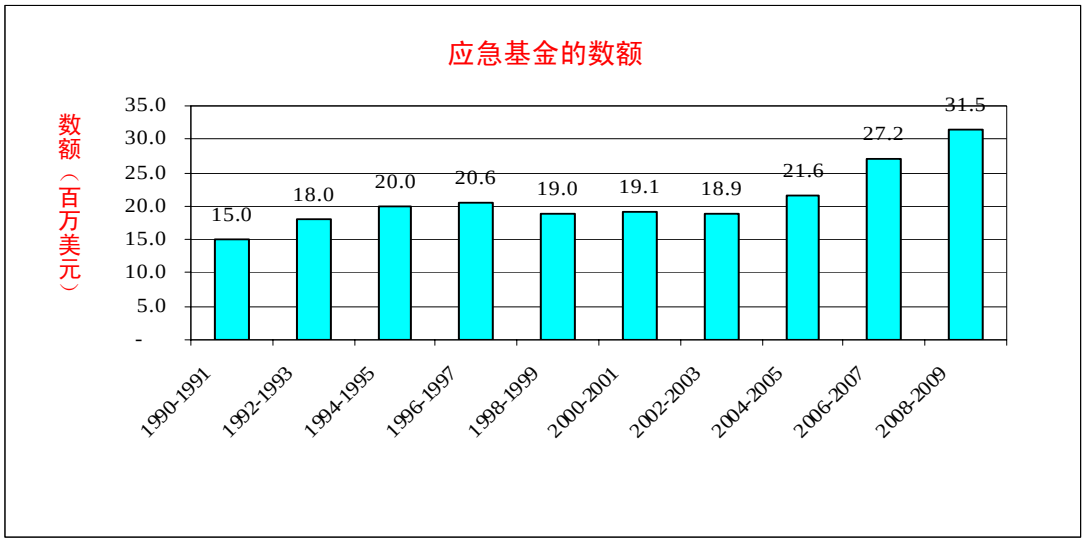
7. 大会第 43/214 号决议将 1990-1991 两年期应急基金水平设为该两年期初步估计数的 0.75%，即 1 500 万美元。自那以来，大会一直规定应急基金维持同一比例水平，即占在预算大纲范围内核定的资源总数的 0.75%。同时应指出，秘书长所提议的水平并不总是初步估计数的 0.75%。秘书长在考虑到提交具体预算大纲提案时已有资料的基础上，曾经提议低于或高于 0.75%的比例，具体情况如下：

(a) 在提议 1998-1999 两年期预算大纲和应急基金水平时注意到，1996-1997 两年期的第一年，应急基金提款水平为 110 万美元，而 1996-1997 两年期应急基金核定额为 2 060 万美元。因此建议，1998-1999 两年期的水平定为 0.25%，即 600 万美元（A/51/289）；

(b) 在提议 2008-2009 两年期预算大纲和应急基金水平时注意到，近几个两年期的经验表明，可能发生的支出超过应急基金可用余额的情况越来越多。因此建议，2008-2009 两年期应急基金的水平定为 1.35%，即 5 590 万美元(A/61/576)。

8. 虽然适用于界定应急基金水平的百分比保持不变（0.75%），但是基金的实际名义水平随核定的大纲数额而不同。有时对核定的大纲数额适用 0.75%比例会使应急基金低于上一个两年期核定的水平。对于 1998-1999 两年期，应急基金定为 1 900 万美元，而 1996-1997 两年期则定为 2 060 万美元。同样，对于 2002-2003 两年期，应急基金定为 1 890 万美元，而 2000-2001 两年期定为 1 910 万美元。但是一般而言，应急基金自设立以来呈向上增长的趋势。基金目前的名义水平（2008-2009 两年期为 3 150 万美元）是设立基金时最初名义数值（1990-1991 两年期为 1 500 万美元）的两倍。应急基金出现向上增长趋势在很大程度上反映了基金设立二十年以来基本预算核定数额的大幅通膨性增长。预算水平也反映了大会在这个时期内为调整执行法定任务的经费而采取的行动。特别是，用于 1990-1991 两年期 32 个预算款项的经常预算经费现在要用于 35 个预算款项。这反映了一系列调整，包括 1994 年设立内部监督事务厅，2002 年设立最不发达国

家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室，2005 年设立安全和安保部。下图说明了应急基金自设立以来的数额情况：



应急基金的使用

9. 应急基金设立以来的使用详情如下：

两年期	数额（百万美元）	占初步估计数的百分比	使用额估计数（千美元）	使用额估计数（百分比）
1990-1991	15.0	0.75	11 781.3	78.7
1992-1993	18.0	0.75	6 291.9	35.0
1994-1995	20.0	0.75	18 484.7	92.5
1996-1997	20.6	0.75	5 241.8	25.2
1998-1999	19.0	0.75	3 692.2	19.5
2000-2001	19.1	0.75	18 875.7	99.0
2002-2003	18.9	0.75	18 868.8	100.0
2004-2005	21.6	0.75	13 745.2	63.4
2006-2007[a]	27.2	0.75	26 562.7	97.8
2008-2009[a]	31.5	0.75	—	—

[a] 根据迄今已核可的付款情况。

10. 上文表明，应急基金的使用率在 1998-1999 两年期（即秘书长提议削减数额的那个两年期）为 19.5%，到 2002-2003 两年期则几乎全额使用。可以合理地认为，应该根据所涉期间的具体情况看待这一时期应急基金的使用率。例如，秘书长在报告应急基金情况（见 A/48/281 号文件，第 11 段）时提出了以下分析：

对大会第四十七届会议减少使用应急基金，与第四十五届会议相应经验作比较，应从当时所处相当特殊的情况的角度来看。由于秘书处改组以及有关的新的处理空缺方式的结果，通常是在订正估计数或所涉方案预算问题说明中提出的所需工作人员追加资源，已在极不寻常的程度以临时调派员额的方式应付了。此外，行政和预算问题咨询委员会也建议推迟至大会第四十七届会议续会才讨论如何对大量财务要求采取行动的问题。后来在续会上决定，因数个新活动而须追加的资源由撤销高级别员额所节省的费用予以抵销，所有这些都在与秘书处第二阶段重建有关的订正估计数范围内。

11. 鉴于以上分析，并考虑到现有经验有限，秘书长当时指出，应急基金的数额和运作似乎令人满意，因此不需要加以调整（A/48/281，第 13 段）。这项意见似乎也适用于应急基金运作的第一个十年，在此期间，基金的数额足以支付所有费用（又见上文第 7(a)段）。

12. 关于最近的经验，上文已经指出，2002-2003 两年期的应急基金几乎已经全额使用。关于 2004-2005 两年期，印发了按照应急基金准则提交的所涉方案预算问题和订正估计数的综合说明（A/C.5/58/34）。该文件表明，这些项目的数额达 2 300 万美元，比应急基金 2 160 万美元的核定数额超出 140 万美元。当时尚未采取正式行动，以核准具体方案预算开支和订正估计数，但提出了供审议的建议，以便使全部费用数额不超过应急基金的数额。审议时适当考虑到了第 42/211 号决议附件 B 部分中关于应急基金所涉期间和使用方式的规定。因此，根据这些规定确认，为审慎使用基金起见，在使用期结束之前，基金中的资金不得用尽，但不应事先规定某个年度的使用比例。这些相关的建议体现了行政和预算问题咨询委员会提出的有关建议，并考虑到必须确保应急基金资源留有可用余额，用以支持大会第五十八届会议续会和第五十九届会议可能核准的其他举措。

13. 2003 年 12 月大会采取的有关行动避免了在 2004-2005 两年期开始之前可能用尽资金的局面。在这一方面，未获核可的所需经费包括用以出版《联合国机关惯例汇编》的经费（达 240 万美元，详细情况见联合国宪章和加强联合国作用特别委员会报告（A/C.5/58/18）所涉方案预算问题）以及用于为会员国的区域会议和其他主要集团会议提供可预测和充分的会议服务的经费（达 800 万美元，详细情况见秘书长的报告（A/58/397））。在 2003 年 12 月大会审查了综合说明并就所涉方案预算问题和订正估计数做出相关决定后，截至 2003 年 12 月 23 日，为 2004-2005 两年期留余的应急基金结余为 1 130 万美元（第 58/272 号决议）。正如 2004 年 12 月 23 日第 59/276 号决议所述，大会采取进一步行动后，应急基金的结余额达 790 万美元。

14. 正如第 61/252 号决议所述，2006-2007 两年期应急基金的结余额达 637 300 美元。尽管自第六十届会议结束以来没有批准应急基金的任何其他支出，但需要处理大量的所需追加经费，详细情况见下文。需指出的是，核准本两年期应急基

金拨款以外的所需经费，尽管通常可由应急基金支付，却严重背离了第 41/213 号决议规定的框架，特别是：

(a) 已经在应急基金以外核可了 5 000 万美元以上的所需经费，用于执行与改革有关的以下建议：

㈠ 4 430 万美元用于 2005 年世界首脑会议成果(见第 60/246 号和第 60/247 号决议)；

㈡ 460 万美元用于“着力改革联合国”举措（见第 60/283 号决议)；

㈢ 490 万美元用于“着力加强人力建设”举措（见第 61/244 号决议)。

此外，大会在核准独立审计咨询委员会增订职权范围时，还核准了 327 800 美元的 2007 年所需追加经费(扣除工作人员薪金税后的净额)(见第 61/275 号决议)；

(b) 核准了 2 860 万美元所需经费，作为 2006-2007 两年期与增加联合国人权事务高级专员办事处办公场地、标准化出入控制、秘书长官邸翻新和提高妇女地位国际研究训练所资金有关的授权承付款项；

(c) 将在执行情况报告中尽可能并按需要满足总共为 700 万美元的所需经费。本报告附件一载有关于在这方面已作出的决定的详细资料。

15. 第 61/254 号决议确定，2008-2009 两年期的应急基金数额为 3 150 万美元。应指出的是，根据目前阶段掌握的资料并根据各项建议最后确定的情况和大会将作出的决定，可能从 2008-2009 两年期应急基金中支付的款项可能超过第 61/254 号决议规定的 3 150 万美元。可能的支出摘要如下：

(a) 总共超过 1 000 万美元的所需经费涉及已经印发的关于联合国内部司法系统过渡安排的报告（见 A/61/891）(7 209 200 美元)；人权理事会 2007 年第四届会议通过的决议（见 A/61/530/Add.3)(74 300 美元）和人权理事会第 3/104 号决定（A/62/125）(3 328 600 美元)。此外，大会在核准独立审计咨询委员会增订职权范围时还核准了 327 800 美元的 2007 年所需追加经费（扣除工作人员薪金税后的净额)，需要在 2008-2009 两年期按全额费用考虑到这些所需经费(见第 61/275 号决议)；

(b) 相关的附属政府间机构正在审议估计为 2 300 万美元的重大所涉方案预算问题，事关人权理事会的体制建设和延长消除对妇女歧视委员会的会议时间；

(c) 将由大会审议的其他一些报告可能会对 2008-2009 两年期产生影响，包括执行企业资源规划系统、企业风险管理和内部控制框架、成果管理制、问责制框架、企业持续和灾后恢复安排、大流行性流感防范、经济及社会理事会的决议和决定、联合国合办工作人员养恤基金的行政开支和加强联合国内部司法系统。

16. 大会关于这些所需经费以及其他适用的订正估计数和所涉方案预算问题的决定将在第六十二届会议第二部分会议上根据关于 2008-2009 两年期应急基金付款情况的综合报告加以审议。

在基金无法为所需追加经费提供全部或部分资金的情况下采用变通办法

17. 在审查应急基金的最近经验时，还应该回顾大会关于基金无法为所需追加经费提供全部或部分资金情况的相关决议中的规定。根据第 41/213 号决议的规定，如果提议的追加支出超过了应急基金现有资源，追加支出只能通过从低优先领域调拨资源的办法，或通过改动现有活动的办法，才可列入预算。否则，这些追加活动将不得不推迟到下一个两年期。大会在第 42/211 号决议中规定，每份所涉方案预算问题说明和每份订正估计数提案中都应确切说明，如果基金无法提供所需追加经费的全部或一部分，则如何实施变通办法。

18. 大会在第 42/211 号决议附件中还具体规定，秘书长应就大会该届会议审议的所有所涉方案预算问题和订正估计数编制并提出一份综合说明，这份说明中的款额应与第五委员会先前审议单项说明和订正估计数草案时所建议的款额相符。如果合并总额超过该年度可用余额，秘书长应在综合说明中建议如何把总额调整到不超过可用余额。秘书长在拟定建议时应考虑每份所涉方案预算问题说明及每份订正估计数草案中所列的变通办法。秘书长还应考虑到各立法机关就其决议和决定可能表明的相对紧迫性。大会在审议综合说明后，即可着手把所需款项拨入方案预算有关各款。

19. 对所涉方案预算问题、订正估计数和关于应急基金应付款项的相关综合说明的审查表明，秘书长遵守了这些决议的规定。所涉方案预算问题和订正估计数包括了列明可以通过现有资源予以满足或可以改动或需在今后的拟议方案预算中加以处理的活动。大会在第 42/211 号决议附件中具体规定，联大各届会议上审议的综合说明应以第五委员会先前审议单项说明和订正估计数草案时所建议的款额为基础，并以各立法机关就其决议和决定可能表明的相对紧迫性为基础。但实际上，在立法机关没有作出这种表示的情况下，综合说明往往是按照秘书长的初步建议及行政和预算问题咨询委员会的有关建议编写的。此外，在没有就正在审议的所涉方案预算问题和订正估计数作出正式决定的情况下，秘书长按照有关综合说明提出调整，同时考虑到大会第 42/211 号决议的附件，其中规定，为了审慎使用基金，在使用期结束之前不应用尽资金。

20. 然而，最近的经验表明，并非总是能够通过削减或推迟活动或通过从低优先领域调拨资源来满足所需追加经费。相反，必须为 2006-2007 两年期调拨超过应急基金现有余额的追加款项。考虑到当前展开的重大改革，本两年期的经验可能证明是一种例外情况，但必须继续注意和审议应急基金在今后预算大纲规定的资源总额中所占的比例。

四. 结论和建议

21. 从最近的应急基金使用经验可以看出，大会在认为必要时，显然愿意在既定数额之外核准追加资源。同时，应急基金若要成为有实质意义的手段，相关准则就必须得以严格遵守。若要把应急基金继续作为严格管理预算的一项关键要件，就必须根据方案的决定和授权把应急基金定在符合现实情况的水平。此外，资源的可预测性若要达到会员国所期望的总体水平，在审议每项预算大纲时必须继续考虑为相关两年期设立应急基金，而且数额应可支付基金根据大会第 41/213 号决议的规定在这一期间承担的那些额外支出。这方面值得注意的是，大会第 61/254 号决议把 2008-2009 年两年期应急基金数额定为初步估计数的 0.75%，但又重申：

(a) 拟议方案预算大纲应以资源总额的百分比表示应急基金的数额；

(b) 预算大纲应对下个两年期的所需资源作出更准确的预测，有助于会员国更多地参与预算过程，从而有利于就方案预算达成尽可能广泛的一致；

(c) 秘书长提出的拟议预算应与各项任务所需资源水平相称，以便充分、高效率、高成效地执行这些任务。

22. 大会不妨决定是否应根据秘书长报告（A/61/576）所载的建议把 2008-2009 两年期的应急基金增加到第 61/254 号决议规定的 0.75%（即 3 150 万美元）以上。

附件

执行情况报告应尽最大可能和需要满足的所需经费

订正估计数/所涉方案预算问题	决定说明	美元
经济及社会理事会 2005 年组织会议续会和第一届实质性会议通过的决议和决定引起的订正估计数(A/60/396)	大会第 60/248 号决议注意到秘书长的报告(A/60/396)，并赞同行政和预算问题咨询委员会报告所载的看法和建议。咨询委员会在报告(A/60/7/Add.5)第 5 段中认为，鉴于所涉数额相对较少，不需要追加拨款。因此委员会建议，如果需要这笔款项的话，可在 2006-2007 两年期拟议方案预算第一次执行情况报告中列报。	572 000
加强联合国预防犯罪和刑事司法方案以及作为其理事机构的预防犯罪和刑事司法委员会的作用(A/C.5/61/10)	秘书长在 A/C.5/61/10 号文件中指出，如果大会通过 A/C.5/61/9 号文件所载决议草案，而且预防犯罪和刑事司法委员会于 2007 年 11 月 26 日至 30 日重新召开一届会议，则需在 2006-2007 两年期方案预算中追加经费共计净额 95 800 美元。但设想在现有批款范围内匀支所需追加经费净额。因此，将不需在 2006- 2007 两年期方案预算所批经费外请求额外批款。如果执行决议草案各项规定的实际所需经费超过上述各款的匀支能力，追加经费将在 2006-2007 两年期第二次执行情况报告范围内予以列报(另见第 61/252 号决议第十一节)。	95 800
海洋和海洋法(A/C.5/61/16)	第五委员会的报告(A/61/624)审议了秘书长关于所涉方案预算问题的说明(A/C.5/61/16)及行政和预算问题咨询委员会的有关报告(见 A/C.5/61/SR.28)：(a) 决定通知大会，决议草案 A/61/L.30 的通过不会给 2006-2007 两年期方案预算造成追加经费；(b) 又决定在 2006-2007 两年期方案预算第二次执行情况报告中列报所需追加资源。秘书长在 A/C.5/61/16 号文件中指出，如大会通过决议草案 A/61/L.30，则需在 2006-2007 两年期方案预算中追加资源共计 108 100 美元。但不需在 2006-2007 两年期方案预算所批经费外请求额外批款，任何超出匀支能力的实际所需经费将在 2006-2007 两年期第二次执行情况报告范围内予以列报。	108 100

订正估计数/所涉方案预算问题	决定说明	美元
联合国工作人员养恤金联合委员会的报告所涉行政和经费问题(A/61/577)	大会第 61/252 号决议注意到秘书长关于联合国工作人员养恤金联合委员会报告所涉行政和经费问题的报告(A/61/577)，请秘书长在 2006-2007 两年期方案预算第二次执行情况报告中报告养恤金联委会的建议引起的任何所需追加经费。	69 400
拟订保护和促进残疾人权利和尊严的全面综合国际公约特设委员会(A/C.5/61/15)	第五委员会的报告(A/61/623)审议了秘书长就所涉方案预算问题提交的说明(A/C.5/61/15)和行政和预算问题咨询委员会的相关报告(见 A/C.5/61/SR.28)：(a) 决定通知大会，如果大会通过 A/AC.265/2006/L.8/Rev.1 号文件所载的决议草案，不会立即涉及经费问题；(b) 又决定：任何可能需要的追加资源将在 2006-2007 两年期方案预算第二次执行情况报告范围内列报。秘书长在 A/C.5/61/15 号文件中指出，设想在 2006-2007 两年期内尽可能从现有资源中支付开展下列各款规定的活动所涉及的估计支出：第 23 款(人权)（507 300 美元)和第 28 款（管理和支助事务）(6 400 美元)。任何额外支出将在 2006-2007 两年期第二次执行情况报告中列报。	513 700
人权理事会 2006 年第一届会议、第二届会议续会、第三届会议及第一、第二和第三届特别会议通过的决议和决定引起的订正估计数(A/61/530 和 Add.1)	大会第 61/252 号决议注意到秘书长关于人权理事会 2006 年第一届会议、第二届会议续会和第三届会议以及第一、第二和第三届特别会议通过的决议和决定引起的订正估计数的报告，并认可行政和预算问题咨询委员会的有关口头报告。咨询委员会在 A/C.5/61/SR.34 号文件第 37 和第 38 段中指出，所需经费将尽量从 2006-2007 年方案预算批款中解决，必要时将反映在 2006-2007 年第二次执行情况报告中。	3 276 300
秘书长关于人权理事会 2006 年第四届特别会议通过的 S-4/101 号决定引起的订正估计数(A/61/530/Add.2)和 2007 年第四届会议通过的决议引起的订正估计数(A/61/530/Add.3)的报告	大会第 61/273 号决议核可行政和预算问题咨询委员会报告(A/61/917)所载的结论和建议。咨询委员会建议大会注意秘书长的报告(A/61/530/Add.2)。正如秘书长报告所述，通过的 S-4/101 号决定引起的 2006-2007 两年期所需经费估计数为 347 200 美元。设想在 2006-2007 两年期方案预算的现有资源范围内匀支这笔估计支出。咨	707 500

订正估计数/所涉方案预算问题	决定说明	美元
	询委员会还建议大会注意以下情况：理事会第 4/8 号决议的执行工作在 2006-2007 两年期方案预算中引起的所需追加经费为 360 300 美元，这笔款项将尽可能在现有批款内匀支；秘书长打算在 2006-2007 两年期方案预算第二次执行情况报告中列报任何所需追加经费(A/61/ 530/Add.3，第四节(a)分段)。	
纪念废除跨大西洋贩卖奴隶二百周年(关于决议草案 A/61/L.28 所涉方案预算问题的口头说明)	决议草案 A/61/L.28 所涉方案预算问题的口头说明指出，2007 年所需经费估计数共计 303 900 美元，尚未在 2006-2007 两年期方案预算中为所设想活动编列经费。将尽可能在 2006-2007 两年期方案预算第 27 款(新闻)的现有拨款范围内匀支这笔经费，任何追加经费将在 2006-2007 两年期第二次执行情况报告中列报。	303 900
全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内的治理和监督情况 (A/C.5/61/17)	第五委员会的报告(A/61/592/Add.2)建议：大会，审议了秘书长提出的决议草案 A/C.5/61/L.15 的所涉方案预算问题说明及行政和预算问题咨询委员会的有关口头报告，(a) 注意到，如果大会通过题为“全面审查联合国及其各基金、方案和专门机构内部治理和监督情况”的决议草案，该决议要求开展的各项活动将列入第 60/246 号决议核准的第 28 款(管理和支助事务）项下的工作方案；(b) 又注意到，要求开展的活动在 2006-2007 两年期的所需经费为毛额 1 316 200 美元(净额 1 206 300 美元)，这笔款项将尽最大可能由该方案预算的现有批款匀支，任何可能需要的追加经费将在 2006-2007 两年期第二次执行情况报告中列告。	1 316 200
共计		**6 962 900**