



第七十二届会议

议程项目 149

联合国维持和平行动经费筹措的
行政和预算问题

为支持部队和警察派遣国标准偿还率审查进行的调查结果

秘书长的报告

摘要

大会第 [67/261](#) 号决议核准了关于向部队和警察派遣国偿还费用比率和其他相关问题高级咨询小组的报告第四节概述的结论和建议([A/C.5/67/10](#), 附件)。咨询小组在报告中指出,可靠和可持续的部队和警察派遣国偿还制度需要包括两个关键要素:首先,必须有事实依据,以现实产生的实际费用为基础;其次,需要一个进行定期调整和审查的透明进程。

进行实际费用数据收集和分析的目标是为会员国提供一个可靠依据,据此商定向维和行动进行部署的一般以及必要额外费用的标准费率。

大会第 [67/261](#) 号决议还核可了高级咨询小组的建议,即一旦核准了新的基准,则应该利用从新选定抽样国家收集到的数据,每四年进行一次全面审查。

2014 年,秘书长关于该专题的报告([A/68/813](#))将第一次此类调查的结果提交大会。本报告详细介绍了根据第 [67/261](#) 号决议和高级咨询小组建议,为收集 10 个参加会员国费用数据而开展调查的最新流程。

有待大会采取的行动见本报告第三节。

* 由于技术原因,于 2018 年 2 月 16 日重发。



一. 背景

1. 自 1980 年代以来，建立了一个偿还制度，用于补偿部队和警察派遣国向联合国维持和平行动部署特遣队军警人员的费用。2012 年，根据关于向部队和警察派遣国偿还费用比率和其他相关问题高级咨询小组的建议(见 [A/C.5/67/10](#)，附件)，大会建立了一个新框架，用于指导大会对抽样的 10 个部队和警察派遣国产生的一般费用及必要额外费用进行四年度调查，从而定期审议部队和警察派遣国偿还率。
2. 大会第 [67/261](#) 号决议通过的高级咨询小组建议的核心是争取建立一个有效、透明和公平的制度，用以定期审查向联合国维持和平行动派遣军警特遣队的国家偿还费用比率。这一制度将依据关于部队和警察派遣国产生的“一般费用以及必要额外费用”的实际数据。
3. 大会在核准高级咨询小组建议时承认，部队和警察派遣国已不得不增加投资，应对当前维和挑战并实现这些挑战蕴含的更严格标准。例如，就切实执行保护平民任务这一联合国维和核心职能而言，现在要求提高专业化和培训水平并增加女性人员。此外，特遣队人员被寄望能应对自身安全以及联合国其他人员和财产安全面临的日益严重的直接威胁。
4. 大会没有要求秘书长就人员派遣的实际偿还率提出建议。然而，为了协助大会就偿还率作出知情决定，经大会核可的高级咨询小组建议(同上，第 60 段)呼吁采取更有针对性的互动方法，其中包括：
 - (a) 向能代表整体部队派遣情况的抽样国收集数据；
 - (b) 编写一套重点明确的问题，帮助进行更有意义的分析审查；
 - (c) 开展互动式数据收集工作，以便进行解释和澄清以及同抽样国直接接触；
 - (d) 查阅公开来源资料以进行比较的可能性；
 - (e) 用一年时间进行数据收集、分析和审查；
 - (f) 相关政府部委的最高级别财务官员签核数据。
5. 这一方法取代了大会第 [63/285](#) 号决议此前核准的调查表(见 [A/60/725/Add.1](#))。现在将通过一个经过简化和缩减的调查表收集数据，以便进行更有意义的分析审查。该调查表改变了以往办法，力求解决高级咨询小组报告确定的一些问题(见 [A/C.5/67/10](#)，第 57 段)，其中包括答复比例低、数据不完整、复杂性和缺乏相关性、数据收集时限过长、缺少反馈和主动协助。
6. 按照大会的授权，将向 10 个抽样国收集五类费用数据：(a) 津贴；(b) 个人用具和装备(包括个人武器)；(c) 部署前医疗费用；(d) 内陆交通；(e) 联合国特定部署前培训。抽样国还被要求报告任何其他费用。

7. 将从过去三年期间前 20 个派遣国中选定 10 个抽样国，其中将包括四大收入类别(根据世界银行数据和分类，分为高、中上、中低和低四个类别)的国家，并与派遣部总数成比例。
8. 此外，大会通过了第 67/261 号决议，规定 10 个抽样国在过去三年期间派遣的部队和警察总数必须至少占全体人数的 50%，而且必须愿意在调查小组的协助下提供所需数据。
9. 2013 年，秘书处采用新方法进行了第一次订正调查，目的是收集关于部队派遣国产生的一般、额外和必要费用数据。
10. 经审议上述秘书长报告(A/68/813)收集和提交的数据，大会在其第 68/281 号决议第 4 段欢迎订正调查的结果，并决定将联合国外地行动特遣队人员派遣国的单一费用偿还率定为自 2014 年 7 月 1 日起每人每月 1 332 美元，自 2016 年 7 月 1 日起增至每人每月 1 365 美元，并自 2017 年 7 月 1 日起增至每人每月 1 410 美元。
11. 根据大会核准的高级咨询小组建议，¹ 一旦核准了新的基准，则应该利用从新选定抽样国家收集到的数据，每四年进行一次全面审查。(见 A/C.5/67/10，第 76 段)。

二. 2017/18 年度人员费用审查

12. 按照大会的授权，遵循大会第 67/261 号决议核准的方法，2017 和 2018 年对派遣国产生的人员费用进行了四年度审查。

A. 样本

13. 在确定样本时，向 20 个符合条件的会员国征询了意向。其中 11 个国家向秘书处提交了积极回应。在过去一年里开展了会议和通报进程，以最终确定将参与这一进程的 10 个国家。
14. 表 1 列出了根据大会第 67/261 号决议所核准标准确定的抽样国名单。在 10 个国家中，有 5 个国家派遣了建制警察部队和军事特遣队。

表 1
2017/18 年度参加人员费用调查的抽样国

国家	平均比例(在派遣总数中的百分比)(2014-2016 年度)	收入水平
孟加拉国	8.32	中低
印度	8.00	中低
埃塞俄比亚	7.95	低
巴基斯坦	7.81	中低

¹ 大会第 67/261 号决议。

国家	平均比例(在派遣总数中的百分比)(2014-2016 年度)	收入水平
卢旺达	5.61	低
尼泊尔	5.10	低
摩洛哥	2.11	中低
坦桑尼亚联合共和国	2.02	低
南非	1.98	中高
乌拉圭	1.51	高
共计	50.41	

^a 仅为向维和特派团部署的军事和警务特遣队人员(请文字股将此脚注改为 a)。

B. 数据

15. 根据核准的方法，向抽样国发放了一份调查表，以收集各国向维和行动部署人员产生的五类一般、额外和必要费用数据。按照大会的授权(见 [A/C.5/67/10](#)，第 73 段)，为了保证可比性，收集的数据所属时期为 2017 年 6 月部队和警察部署的同一时段。选择 2017 年 6 月为基准月是为了确保收集最新数据，同时留出充足时间完成调查并将数据提交大会。

16. 要求以产生费用的币种提交费用数据，并采用了联合国业务汇率。这一办法提供了规定期限的部署费用“概况”，并有助于抽样国报告特定时点产生的实际费用。

17. 抽样国还被要求报告任何其他费用。表 2 所列数据仅包括上述授权类别的一般和必要费用。

C. 数据审查

18. 在完成最终调查表后，对收集的数据进行了审查以确保完整性和全面性，以便正确理解抽样国提供的所有相关资料。在分析资料时，主要的考虑是确保收集的费用具有可比性，而且是联合国维和行动人员部署的特定费用。

19. 对抽样国在调查规定期间产生的实际一般费用进行了严格数据分析。虽然收集的数据、特别是津贴数据明确表明现行偿还率与部队和警察派遣国产生的费用之间存在某种关系，但调查目的并非要评估现行偿还率的使用情况。

20. 为了协助参加国确保数据代表实际的额外一般费用，审查采用了互动方式(同上，第 70 段)。因此，2017 年 11 月至 2018 年 1 月，由相关军事、警务和预算专家组成的秘书处领导的小组对参加国进行了后续访问。在大多数情况下收到了订正调查表，以反映访问期间所作的澄清。

21. 与 2013 和 2014 年进行的第一次审查不同，秘书处没有依靠技术专家参考小组来协助审查和分析数据，而是与新成立的总部特遣队所属装备和谅解备忘录管

理审查委员会合作，因为该委员会成员包括司长一级的军事、警察、后勤、政治和财务专家，合作目的是确保遵循核准的方法，而且数据尽可能完整、一致并符合大会确定的标准。

D. 数据列报

22. 高级咨询小组的建议要求应对收集的数据进行整理并按类别列报每个国家的汇总费用，而且还应列报每个抽样国的月度总费用(同上，第 71 段)。这一方法将使大会能够全面了解每个代表性国家的费用情况，而不是一个平均或中间值费用数字(同上，第 72 段)。

23. 根据这项建议，从每个抽样国收集的各国数据按类别(津贴、个人用具和装备、部署前医疗费用、国内差旅和培训)列于表 2。下文相关章节还提供了按类别分列的汇总费用。

24. 根据核准的方法，对数据进行了整理和汇总，以确定在 12 个月标准部署期间(尽管一些抽样国采用了较短的部署期)每人每月平均费用。然而，就个人用具采购、医药制剂、内陆差旅和培训等大多数费用类别而言，这些费用并非每月产生。就培训而言，关于为联合国维和进行规划、开发和提供部署前准备所涉投资可以是一项需要大量资本支出并涉及持续业务费用的长期活动。

25. 由于 10 个国家在联合国维和派遣总数中占比不同，10 个抽样国的简单平均数无法准确反映抽样国产生的费用总额。因此，报告提供的费用数据根据每个抽样国在样本派遣总数中的占比进行了加权。**考虑到各国派遣占比规模，所有五个费用类别的加权平均值应为每人每月 1 427.80 美元。**

26. 考虑到参加国对所收集数据的保密性和敏感性的合理关切，如高级咨询小组建议强调指出，数据列报并未指明个体国家。按照这一办法，本报告列报数据均保持匿名，在整个进程中，抽样国提供的所有资料的处理完全遵循保密原则。

表 2
10 个国家和 5 类数据汇总
(美元)

抽样国	按类别分列的每人每月平均数额										加权平均值
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	
津贴	1 729.63	1 173.59	1 032.08	954.66	1 675.67	1 188.45	1 365.00	1 013.35	1 569.75	1 270.18	1 255.41
个人用具和装备	148.53	48.06	236.71	165.39	122.35	179.06	87.50	88.58	92.34	71.73	108.14
部署前医疗费用	22.83	10.97	42.21	29.91	20.90	31.71	8.37	10.34	56.21	44.86	28.46
内陆交通	2.50	3.91	4.38	11.23	19.85	18.62	3.59	14.71	44.52	20.83	14.75
联合国特定部署前培训	36.75	35.30	34.38	19.85	9.38	32.73	11.5	5.30	18.67	13.43	21.04
每人每月共计	1 940.23	1 271.81	1 349.76	1 181.04	1 848.14	1 450.56	1 475.51	1 132.27	1 781.48	1 421.02	1 427.80

1. 津贴

27. 表 2 列报的数据提供了每个抽样国支付的联合国维和行动服役人员特定津贴的每人每月平均总额。

28. 调查表包括要求提供详细资料,说明每月向每个步兵营和特别部队的各级军官和非军官支付的平均津贴。调查表还索要关于向建制警察部队支付津贴的具体资料。

29. 调查表还询问向航空、医疗、海军或工程人员等专业人员支付的任何津贴以及向较高级别人员支付的任何特定津贴。调查表要求不列入与国内经常性薪金和津贴相关的费用。

30. 向联合国维和行动服役人员支付的补充津贴在类型和确定方式方面存在一些差异。许多国家报告支付了主要与联合国偿还率挂钩的定额津贴,提交的数据基准月为每人每月 1 365 美元(然后自 2017 年 7 月 1 日起提高至现行的每月 1 410 美元)。

31. 与抽样国关于津贴率的更详细讨论表明,除了联合国标准偿还率之外,若干因素似乎影响到津贴支付。在一些情况下,有一个因素是规定必须向海外服役军警人员支付的津贴数额和类别的国家立法。

32. 通常而言,所报告的津贴似乎随级别增加;然而,在一些抽样国,津贴结构保持相对平稳。若干国家还为掌握航空和医疗等技能的高需求专业人员提供了额外奖金。

33. 所有 10 个抽样国向维和人员提供的津贴加权平均值为每人每月 1 255.41 美元(占加权平均费用总额的 88%)。

2. 个人用具和装备

34. 成本数据显示在一年部署期进行摊销的每人每月平均数额。如《特遣队所属装备手册》第 9 章附件 A 附录所述,这一数据是基于军事和警务人员的个人用具和装备清单。调查还要求提供关于为女性特遣队员或警察提供装备产生的任何额外费用的详细资料。

35. 虽然所有军事和警务人员都使用一份标准个人用具和装备清单,但表 2 说明抽样国在这一类别存在的费用差异程度。需要考虑若干因素,包括不同的国家生产能力和市场价格。在大多数抽样国,确定标准物品费用的方法是采用反映市场调查以及基于价格和质量的招标结果的集中流程。此外,不同国家制度会对人员用具和装备费用结构产生不同影响。

36. 在调查访问期间,索要了更多详细资料,说明如何确定费用,包括将年度摊销额用于多年期投资的情况,以及现有国家制度和采购程序对装备士兵和(或)警察的影响。在一些国家,标准装备因依赖进口而相对昂贵,需要支付关税和运输等额外费用。在一些情况下,向技术专家发放了更专业用具,导致费用增加。

37. 关于这一类别的后续问题帮助更好了解到装备使用率以及每次轮调的个人装备补给和再补给方式。在几乎所有情况下，所有抽样国在部署时都发放了一套全新物品。有些国家报告说在部署期间需要更换标准物品，特别是鉴于转至 12 个月标准部署。

38. 还计算了所有 10 个国家为特遣队员提供个人用具和装备产生的费用加权平均值，数额为每人每月 108.14 美元(占加权平均费用总额的 7.5%)。

3. 部署前医疗费用

39. 本类别的每月费用是部署前夕产生的人均总额，并在标准一年部署期摊销。抽样国提供的费用数据包括根据联合国维和行动部署的标准强制医疗规定进行接种疫苗、检查、化验和 X 光的费用。

40. 许多抽样国建立了广泛流程和制度，用以管理部署到维和行动的大批人员部署前医疗规定，这需要额外行政投资和管理费用。如同个人用具物品的情况，国家制度和采购流程、特别是接种疫苗制度和流程对此类费用影响很大。同样，在某些情况下，军事和警务医疗费用存在差别。在大多数情况下，军事机构管理的医疗设施对此类费用影响很大。

41. 除了调查表指明的一般要求之外，若干抽样国还提供了其他检查或化验费用。虽然部队和警察的良好健康对联合国直接有利，但为确保可比性，没有将这些费用列入总额。

42. 虽然调查表明确询问与部署前医疗流程相关的费用，但抽样国还表示承担了联合国维和行动服役特有的部署后医疗检查和程序费用，包括心理检查、化验和咨询。大会不妨考虑在今后调查工作中列入维和特有的部署后医疗费用。

43. 所有 10 个国家提供部署前体检、化验和接种疫苗费用的每人每月加权平均值为 28.46 美元(占加权平均费用总额的 2%)。

4. 内陆交通

44. 这一类别涵盖一旦准备部署，将特遣队员送至前往联合国维和行动的集结和(或)登岸点的每人每月平均费用数额。它是在一年期摊销的人均总额。按照使用同一时段的方法，列报的数据具体涉及 2017 年 6 月将部队送至特派团的交通费用。

45. 上述费用反映了抽样国在规模、地形和基础设施方面的巨大差异，以及组建部队和警察的不同国家制度。此外，一些国家提供了将特遣队/警察送至国内的联合国特定培训地区的费用数据。对这些费用进行了分类，并列入其他培训费用项下。

46. 所有 10 个抽样国内陆交通费用加权平均值为每人每月 14.76 美元(占加权平均费用总额的 1%)。

5. 联合国特有的部署前培训

47. 对在不同制度和背景下进行的培训，难以确立标准的费用确定方法，因此，调查表包括要求提供详细资料，说明向等待部署人员提供的所有联合国维和特有培训，以及按一般类别分列的费用：教员、教材、专用设备、设施和任何其他费用。

48. 鉴于培训费用可包括更广泛费用类型，如维和培训中心业务费用或执行联合国任务的复杂模拟演习的管理费用，这一类别最为复杂。虽然后续访问在很大程度上促进澄清了培训费用，但抽样国大相径庭的国家制度和采用的办法加大了确定完全可比费用的难度。

49. 注意到的另一个因素是，在某些情况下，军事和警务培训在时间、课程设置和投资方面存在重大差异。建制警察部队有强制性课程设置和标准化部署前培训方案、包括人员战备状态评估，而军事人员维和培训情况更加多样化。然而，建制警察部队培训标准应是掌握维和行动、公共秩序管理和枪支方面的警务技巧。

50. 虽然培训仍是派遣国的责任，但联合国提供建制警察部队部署前培训指导。鉴于同部署至维和行动的军事特遣队不同，建制警察部队通常是从头集结，而且政策要求在部署前至少六个月组建建制警察部队的行动部分及指挥部分。在此期间，所有建制警察部队人员都接受基于联合国维和部署前培训标准的部署前培训。部署至联合国维和行动的所有建制警察部队都将接受联合国建制警察部队评估小组关于作战能力和战备情况、部队专业背景及语言、驾驶和射击技能、联合国素质和所获具体培训的评估。

51. 所有 10 个抽样国进行联合国特定部署前培训的费用加权平均值为每人每月 21.04 美元(占加权平均费用总额的 1.5%)。

三. 一般性意见

52. 关于费用数据审查，应强调与五个费用类别中各个类别的流程和数据收集相关的一些一般性意见，内容如下：

(a) 除了抽样国部署数量和收入水平的差异之外，必须考虑到这些国家进行维和派遣的不同历史，以及在组建和维持部队与警察方面的不同国家制度和方式。这些因素对组建混合部队进程影响很大，其中有很多时间和资源用于此类部队人员的部署准备；

(b) 将抽样国在各费用类别中的投资与一般军事/警察费用分开并不总是轻而易举。不可避免的是，产生的费用虽与维和相關，但亦有利于本国军事或警务人员开展的更一般性的活动；

(c) 鉴于每次部署的四个费用类别是一次性费用，每人每月费用不一定反映抽样国的支出和投资模式。就培训等一些类别而言，如关于为联合国维和行动进行规划、开发和提供部署前准备的投资实际上可能是一项需要大量资本支出以及涉及持续业务和维持费用的长期活动；

(d) 在一些情况下，成本类别之间亦存在重叠，例如为培训期或为培训相关差旅专门发放的个人用具和装备。培训期间津贴存在同样情况，尽管不那么明显；

(e) 抽样国在联合国提供的偿还金使用方面遵循不同的模式。例如，一些抽样国历来将用于支付所有五类费用的偿还款作为津贴直接全额付给其人员。这使每个抽样国在产生的费用以及偿还金支付此类费用的程度方面差异更大；

(f) 在一些情况下，报告的支出是一国独有的；在另一些情况下，费用是派遣国的国家制度(如涉及特遣队家属的制度)产生的重大费用。由于审查目标是联合国维持和平行动的一般和基本费用，此类个体费用在下节所述“其他费用”中考虑；

(g) 通常，部署地区对五个成本类别中的大多数类别有影响。因此，随着各个维和特派团风险程度提高，可能产生不统一的额外费用。一些调查表体现了此类费用实例，包括危险津贴、专门培训、专用设备和额外接种疫苗费用；

(h) 费用还因部署类型而异。部署一般类型特遣队的费用往往不同于部署专门部队的费用。此外，在大多数情况下，警察部队并非已经存在，而是为服务于联合国行动而专门组建。通常会在部署前、包括轮调前对这些部队进行评估。这就需要在部署前花费更长的准备时间和更多的准备工作；

(i) 同样，部署时常会影响费用。虽然大会将典型人员轮调周期设定为 12 个月，但有些派遣国选择以较短间隔轮调本国人员。在这种情况下，部队筹备费用与每年进行的轮调次数成正比；

(j) 一些上述因素和差异可能不一定影响相关费用金额，但会影响数据可比性。在整个调查过程中，秘书处团队与抽样国合作，尽可能单独处理特定的一般费用。为此，在列报的数据中，导致产生非一般费用或间接费用的各种因素已被剔除。下文题为“其他费用”的章节将载列除费用加权平均值以外的任何其他费用类别；

(k) 尽管具体派遣国产生的费用自进行上次调查以来可能发生了变化，费用平均值还受派遣国样本组成及其在样本组中权重方面差异的影响。

四. 其他费用

53. 除了五项授权费用类别之外，调查表包括要求提供关于任何其他费用的资料。有一些报告的各种费用值得注意，尽管在大多数情况下，这些不是参加调查的所有派遣国的一般费用。一个通常报告的费用与护照发放有关(这一费用加权平均值是每人每月 2.72 美元)。

54. 此外，一些抽样国报告在不同领域产生了部署后费用，包括遣散和体检。

55. 以下几点列出了在五个类别下报告的一些额外费用：

(a) 津贴。由于这一类别的性质，除加权平均值所含津贴外，没有报告额外津贴。报告的其他津贴不被视为联合国维和行动特有津贴；

(b) 个人用具和装备。一些抽样国报告向其人员提供了联合国标准要求以外的个人用具和装备物品。这些包括一些服装服饰和特派团特有装备。这一类别的最低每人每月其他物品额外费用为 2.38 美元，最高为 94.22 美元；

(c) 部署前医疗费用。根据各国的国家制度，所有抽样国均报告了联合国标准要求以外的各种医疗程序或设备项目费用，其中包括额外化验、疫苗接种和医疗用具。这一类别的最低每人每月额外费用为 0.12 美元，最高为 48.42 美元；

(d) 内陆交通。至少有一个国家报告说，向维和特派团部署特遣队成员前，产生了将家属送到本国地点的额外费用。这一类别的每人每月额外费用约为 54 美元；

(e) 培训。这一类别的费用范围与向不同部队提供额外培训方案类型的差异成正比。一些国家还规定在特遣队成员接受部署前培训期间应支付的津贴。就此类费用而言，最低的是一个参加国报告的每人每月 5.03 美元，最高的是另一个参加国报告的每人每月 1 716.71 美元。

56. 除报告了与调查所列五个核心类别有关的其他费用之外，一些参加国表示关切特遣队或特遣队员在完成联合国维和部署后回归正常职责和(或)重返社会产生的费用。这些额外费用包括内陆交通、医疗检查甚至培训。

五. 部署女性维和人员特有的费用

57. 部署至特遣队的女性军警维和人员在过去四年里有所增加，从 2014 年 1 月的 3 801 人增至 2017 年 12 月的 4 275 人。女性维和人员在个人用具和装备以及其他部署方面有特定需求和要求，包括需要专门的宿舍和其他设施。

58. 因此，调查表包括要求提供具体资料，说明部署女性维和人员的相关费用。然而，尽管 10 个参加国中有 9 国部署了女性军警人员，但几乎都未报告女性特遣队员特有的费用情况。此外，大部分所报费用与国家传统有关，不被视为联合国维和行动的一般或基本费用。

59. 关于部署女性维和人员的各类具体费用的一些意见如下：

(a) 津贴。一个抽样国报告向女警支付了额外津贴，作为部署奖励；

(b) 个人用具和装备。少数抽样国报告向女性特遣队员和警察提供了特定个人装备物品，如大衣和鞋子等特定制服物品；

(c) 部署前医疗费用。提供女性特遣队员的国家报告了与怀孕测试和妇科检查相关的额外费用。由于这些可被视为部署女性军警人员国家共有的基本费用，大会不妨考虑在下次审查期间将这些费用添加到要收集和审议的费用数据。部署女性人员的国家提交的此类费用加权平均值为每人每月 1.27 美元；

(d) 内陆交通。一个国家在后续访问期间表示，向女性特遣队员提供了用于同家属保持联系的津贴，但没有量化或列入提交材料；

(e) 培训。访问两个国家的小组获悉这些国家在部署前培训期间产生了特定住宿和设施费用，但从未正式报告这些费用。

六. 有待大会采取的行动

60. 请大会：

- (a) 表示注意到秘书长的报告；
 - (b) 表示赞赏抽样国参加调查；
 - (c) 审查向联合国维持和平行动派遣军警人员的国家的偿还率。
-