

《集束弹药公约》 缔约国审议会议

28 September 2020
Chinese
Original: English

第二次审议会议

2020 年 11 月 23 日至 27 日，洛桑

临时议程项目 9

《公约》财务状况

处理联合国摊款财务可预测性和可持续性问题的可能措施的 要点

第二次审议会议主席提交

一. 导言

1. 第九次缔约国会议“对迟缴摊款造成的财务状况深表关切”，并“强调确保第十四条的义务得到充分遵守十分重要，吁请所有参加缔约国会议的缔约国和非缔约国解决未付摊款带来的问题”。它请第二次审议会议的主席就“解决《集束弹药公约》财务可预测性和可持续性的可能措施”进行磋商。

二. 背景

2. 为《公约》缔约国年度会议提供服务所涉及的费用由参加会议的国家根据适当调整的联合国会费分摊比额表缴纳的摊款供资。秘书长在组办《集束弹药公约》缔约国会议和审议会议方面向《公约》缔约国提供协助，依据的是这一谅解：此种协助不会对联合国经常预算产生影响，会议费用将完全由参加会议的国家承担。

3. 通常于下一年会议之前在年末发出摊款账单。在联合国有关部门发出摊款账单之后 30 天之内应缴纳摊款。联合国须在做出任何资金承诺之前三个月收到资金，这对《公约》来说意味着用于缔约国会议/审议会议费用的资金必须在会议之前三个月收到。



4. 尽管联合国财务条例规定，公约会议等预算外活动不得给本组织带来额外财务负债，但在每年结清年度活动账户时，联合国须将摊款额估计数超出实际支出的那部分作为贷项退还给已全额缴纳摊款的国家。与此同时，未缴纳摊款的另一些缔约国让本组织处在了无准备金负债状况。针对这一情况，联合国在 2019 年 4 月 1 日的普通照会中通知缔约国，在收到所有到期摊款或采取新的财务措施之前，不会结清每年的账户。

三. 《集束弹药公约》的财务状况及面临的挑战

5. 自第一次审议会议以来，《集束弹药公约》缔约国会议就一直受到(越来越大的)财务困难的影响。第九次缔约国会议受到的影响更大，第二天的会议仅在没有口译的情况下进行了非正式磋商。正式文件只能随着资金到位逐步翻译。

6. 财政困难本质上源于两个不同的原因，逾期付款和不付款。

7. 由于逾期付款，《公约》正面临流动性挑战。联合国各部门需要在会议开始前三个月在手头已经备好流动资金。《公约》通常在 9 月初举行缔约国会议，这意味着所有摊款至迟应在 6 月初收到。然而，实际情况远非如此，摊款的很大部分是在今年晚些时候收到的。

8. 流动性挑战因有些国家未在财政年度内支付摊款而变得更加复杂。如果总收款率高于其他裁军公约，那么今天的累计赤字已经接近公约年度预算的 20%(约 230,000 美元)。不缴纳摊款现象见于对《公约》欠款数额较为有限的许多国家。目前，共有 53 个国家存在不缴纳摊款问题。其中，26 个国家的不缴纳摊款问题涉及一个财务周期，13 个国家涉及两个周期，14 个国家涉及三个或三个以上周期。还须强调的是，在存在不缴纳摊款问题的 53 个国家中，21 个国家为观察员国，这些国家的欠款合计为 16,000 美元多一点(约占欠款总额的二分之一)。

9. 逾期缴纳，加上赤字累积，使情况越来越难以为继。联合国在一个财务周期内发生的费用只在下一年的几个月里结清，用的是为下一个周期缴纳的摊款。这显然意味着将现阶段的财务问题推到将来解决。除非采取适当措施，否则这种状况很可能会恶化。

四. 为应对财政挑战而实施或考虑的措施

在《集束弹药公约》框架内已经实施的措施

10. 过去几年，《公约》缔约国会议、《公约》主席团或联合国已经实施了一些措施，以应对财政挑战。

11. 财务问题已列入《公约》各次会议的议程，包括联合国各部门的介绍，并在其最后文件中列入了吁请各国及时足额缴纳摊款并要求立即支付未缴欠款的案文。

12. 主席团定期与逾期付款或拖欠款项的缔约国联系，强调这样做给《公约》带来的困难，并鼓励它们尽快缴清所有欠款。

13. 联合国每月在其网站上发布缴纳摊款的最新情况，并在公约协调委员会每次会议上通报财务状况。联合国现在还向各国发送个性化数字摊款账单，而不是简单地将账单张贴在联合国日内瓦办事处的网站上。

其他裁军公约所考虑或已采取的措施

14. 这些措施如果说是有用的(特别是有助于提高对财政状况的认识),但尚不足以确保公约的财政可持续性。为了达到这一目标,还需要采取其他一些措施。在公约的框架内已经讨论了一些可能的额外措施,处在类似情况中的其他条约(即总部设在日内瓦、其正式会议由联合国组办的公约)已经采取了一些这样的额外措施。

15. 为了提高可预测性,已经考虑了非缔约国参加缔约方会议的付账问题。这对《集束弹药公约》来说尤其重要,因为非缔约国拖欠的欠款约占欠款总额的50%。目前的做法是将参加了以往《公约》会议的观察员国列入调整后分摊比额表,在下次会议前向它们发送账单。如果某个观察员国决定不参加会议,那么应收的摊款就会成为联合国的负债。因此,一个办法是,只是在观察员国实际出席会议之后才向它发送摊款账单。另一种选择是根本不向观察员国发送账单,但这将需要修改公约第十四条第一款。《特定常规武器公约》(2017年)和《生物武器公约》(2018年)都决定,它们会以追溯方式向缔约国以外的国家发送摊款账单。

16. 为了解决长期不付款的问题,针对每个拖欠两年或两年以上的国家已采取措施,这些国家在联合国的支持下,须与《公约》主席一起订立付款时间表。

17. 为了减少不付款现象,不同的公约曾决定,拖欠的未缴摊款数额应仍然是有关年度向有关缔约国发送的账单中的初始摊款数额。目前,拖欠摊款的缔约国收到的最后账单所反映的是实际费用分摊额,在多数情况下低于原估计费用。这实际上等于对缔约国在财务年度终止之后付款的做法给予奖励。

18. 已经考虑或采取了各种类型的措施来应对流动性挑战。这尤其包括以下措施:

- 建立应急准备金,其有效形式是一次性增加预算,这笔资金可结转到下一年度。《不扩散条约》和《禁止杀伤人员地雷公约》都设立了一项应急准备金,数额为预算的15%。
- 设立周转准备金。各裁军条约建立的资本储备金依赖自愿捐款,能从资本储备金临时提取资金,然后由年度摊款偿还。
- 缔约国会议不仅通过即将到来的财务周期费用估计数,而且还通过下一个财务周期费用估计数(即通过两年期的费用估计数),并在缔约国会议之后尽快发送摊款账单(财务周期开始前90天),以鼓励提早付款并改善每年上半年的流动资金状况。

19. 已经考虑或采取的改善流动性的另一项措施是,不是在下一个财务周期开始时直接结账,而是在几个月后(通常最多12个月后)确定最终余额,产生的任何贷项或借项数额将用于计算下一个摊款账单中的摊款数额。一些公约已经通过了这样的一项措施,但联合国已经表示,它无法执行这一措施。如上文第4段所述,联合国无法结账并退还贷项(除非收到了所有摊款),因为它这样做将不得不承担债务,这违反其财务细则和条例。无法结账这一事实给已缴纳摊款的国家带来了问题,因为这意味着可能欠它们的贷项数额得不到退还。

20. 为满足联合国的规则和条例以及各国对退还贷项的期望，可以探讨的一个选择是：a) 在一个财务周期结账时，根据已支付的摊款和实际支出之间的差额(即根据手头的现金)计算和退还贷项，b) 记录由于没有资金(由于未缴纳摊款)而无法偿还给履行义务情况良好的国家的贷项，c) 在实际支付欠款后的晚些时候归还这些贷项，每三年或五年结算一次。

五. 供审议会议审议的备选方案

21. 必须强调的是，只有及时足额缴纳年度摊款才能保证《公约》的财务可持续性，但同时仍应考虑若干补充措施，以改善财务状况。补充措施可包含以下措施：

- 继续实施上文第 11 至 13 段所述的所有措施，无论是由缔约国会议实施(缔约国会议议程上的项目、联合国各部门的介绍、最后文件案文)或由主席团实施(与逾期付款或拖欠摊款的国家交涉)，还是由联合国实施(每月财务情况更新、向协调委员会作简报、个别发送摊款账单)。
- 请执行支助股每月向所有缔约国分发关于缴纳摊款状况的联合国财务最新情况，以进一步提高认识并鼓励及时付款。
- 决定拖欠摊款两年或两年以上的国家应与《公约》主席和(或)联合国订立付款时间表，以使有关国家缴清未付的摊款。
- 决定对缔约国以外的国家参加缔约国会议/审议会议，将以追溯方式发送摊款账单。
- 决定拖欠款项应当仍为就所涉年份请相关缔约国缴纳的最初摊款额，除非支出高于初步费用估计。
- 在年度费用概算中设立相当于总预算 15%的应急准备金。
- 请联合国编制涵盖两年期的多年期费用估计，供缔约国批准，并至少在财务周期开始前 90 天根据这些估计发送摊款账单。
- 请联合国在每个财务周期结束后 12 个月内结清该财务周期的账户，届时，
a) 有资金支撑的贷项数额将退还给已缴纳摊款的国家，b) 无资金支撑的贷项数额将先入账并在晚些时候，待欠款支付后再退还，这种结算每五年进行一次。