

联 合 国

大 会



安全理事会



Distr.
GENERAL

A/48/403*
S/26450*
14 March 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第四十八届会议
议程项目87和138
整个维持和平行动问题
所有方面的全盘审查
联合国维持和平行动经费
筹措行政和预算问题

安全理事会
第四十八年

加强联合国维持和平的能力

秘书长的报告

一、导 言

1. 本报告是依照安全理事会主席1993年5月28日声明(S/25859)中的要求提出的。安理会在该项声明中除其他外表示,必须采取果敢的新步骤,加强联合国在维持和平行动领域的能力,并请所有会员国把它们的意思告诉我,同时请我就新的具体建议提出进一步报告。安理会还请我在报告中讨论将维持和平行动置于更持久而坚实的财政基础上的措施。各会员国提出的意见已作为本报告的增编分发(A/48/403/Add.1-S/26450/Add.1和Corr.1和Add.2)。

* 从各成员国和政府间组织收到的关于本报告的答复,已先在A/48/403/Add.1-S/26450/Add.1和Corr.1和Add.2文号的文件内发表。

2. 1993年6月15日,在安理会发表声明后不久,我向会员国提出关于“和平纲领”(A/47/277-S/24111)所载各项决议执行情况的报告(A/47/965-S/25944),述及联合国维持国际和平与安全所采取的各种活动,包括不仅是维持和平而且是预防性外交、制造和平、建立和平与人道主义援助。我在报告中也描述了为加强秘书处负责维持和平行动工作的文职和军事人员而采取的行动,以及为改善联合国维持和平能力所作的其他努力。该报告也是根据安全理事会1992年10月29日的声明(S/24728)和大会1992年12月14日第47/71号决议提出的。

3. 本报告比较狭窄集中讨论改善联合国的维持和平努力。在这方面已经作了一些建议,特别是在预算和财务方面,并且也在本报告内提到。这些建议等待会员国采取行动。此外,本报告载有若干建议,关于每个会员国如何能够增进它帮助有效的维持和平的能力。

二、扩大的和平与安全行动

4. 由于联合国的维持和平行动引起了巨大的公众注意,值得回顾,这只是联合国维持国际和平与安全所采取的种种手段之一。那些手段可以组合在国际社会已经越来越熟悉的五个标题之下:

(a) 预防性外交是防止当事方之间引起纠纷,防止现有的纠纷扩大成为冲突以及在发生冲突时限制其扩大的行动;

(b) 制造和平是通过《联合国宪章》第七章内所规定的那些和平手段,使敌对的各方达成一个谈判协议的外交行动;

(c) 维持和平是联合国在各方同意下,驻留在实地(通常包括军职和文职人员),执行或者监测执行一些有关控制冲突的安排(停火、隔开部队等)及其解决(部分和全面的解决办法),和/或人道主义援助的运送;

(d) 执行和平在和平的手段失败时可能需要。它包括根据《宪章》第七章所采取的报告,包括使用武装部队,在安全理事会已经决定存在威胁和平、破坏和平

和侵略行动的情况下,维持和恢复国际和平与安全;

(e) 建立和平在冲突之后极为重要。它是指确认和支助一些将会巩固和平与建立信任以及过去的敌人之间的互动以避免冲突复发的措施和结构。

5. 1993年,联合国在其扩大和多层面的和平行动方面,又有重要的经验。这经验再次证明预防性措施极为重要。在这方面,我同一些政府和国家元首和外交部长的接触尤其宝贵。派往实地的联合国特别的特派团和代表也证明他们的用处,特别是在安全理事会坚决支持并且获得足够支援的情况下。双边和区域的支助努力,对于联合国所进行的这种形式的预防性外交的成功,极为重要。

6. 联合国与日俱增地被要求在冲突的情况下提供维持和平和人道主义援助方案。在许多情况,例如在前南斯拉夫和在索马里,保障人道主义救济是行动的中心任务。人道主义紧急状况也可能对可能发生冲突提供及早警告。暂时停止冲突或解决冲突以及冲突后的和平建立,通常包括难民和流离失所人的救济和重新安置。对贫困的人提供粮食和住所以及提供援助与恢复经济活动。

7. 经验显示,制造和平、维持和平和人道主义行动之间有密切关系。以公正而中立的方式提供的人道主义的援助,被认为是对复杂危机的双边反应的一个组成部分。它对于追求和平的努力也能有积极的影响。反过来,制造和平与维持和平行动也能够对人道主义行动产生重要影响。因此,重要的是,在拟定联合国对复杂紧急状况的反应时,考虑到人道主义、制造和平和维持和平行动之间的相互关系,并且提供必要的资源以支持这种多层面的方法。

8. 已经十分明显,协调人道主义、政治和军事活动的方法和机制必须进一步加以拟订。这在多层面的行动以及在部署维持和平部队来武装保护人道主义救济活动时,尤其重要。人道主义的提供者对于他们的活动如何能够同维持和平行动的政策和军事方面相关联,彼此进行了许多讨论。这些问题是由实地所遭遇到的困难而产生,将需要通过有效的协调和在规划和筹备一个行动时及早结合这些和其他的不同因素来加以解决(参看以下第36段)。

9. 冲突后的和平建立是对国际社会的最佳保证,这使它维持和平行动中所作出的牺牲和担负的风险不会因暴力的重现而白费。冲突后的和平建立工作,同国际社会所提供的必要紧急救济、复原和重建援助一起,几乎向来都包括建立或加强基本的经济、社会、法律和政治机构的某种结合,包括恢复合法的政府当局,往往是通过由联合国安排、监督或进行的选举。此外,它往往包括过去的战士和其他游离社会团体重新参与生产的工作。由于涉及了许多社会经济因素,冲突后的和平建立需要联合国和联合国系统各专门机构,特别是布莱顿森林机构比以往更多的协调,以便加强集体行动。和平的建立需要时间、努力和资源,但是它提供了把脆弱的协议转为持久和平的最佳希望。

三、会员国的重要作用

10. 联合国维持和平行动使整个联合国通过其主要机关及其会员国采取行动的联合事业,会员国必需提供经费来执行安全理事会所核准的任务。世界上就政治上和实际上来说,会员国在维持和平方面所发挥的作用是绝对重要的。

11. 由于最近的维持和平行动规模庞大,人们往往忘记,实地的行动只是必须为其成功提供基础的一套复杂的政治努力的最显著部分。当一个联合国维持和平行动展开时,人们假设安全理事会成员和其他有能力那样做的会员国,将采取必要的政治和外交行动来确保安理会的那些决定获得执行。在这个政治基础完整而强大的情况下,维持和平行动达到了重大的成果。在政治基础薄弱的情况下,就有严重的困难。

12. 联合国的一个特征是它并不拥有独立的维持和平工具。联合国没有武装部队,没有随时可以部署的大批文职团体,没有重大设备储藏,只有非常有限的总部工作人员来管理联合国维持国际和平与安全的活动。联合国能够摊派款额,但是如果它的会员国尽管根据宪章有明确的法律义务,但未能准时付款,它也没有有效的追索办法。简言之,它的维持和平任务只有在会员国成为充分承担义务的伙伴,愿意提供人员、设备和金钱来进行工作的情况下,才能实现。由于个别会员国是在个案的基

基础上决定是否参与一个行动,到目前为止,还没有充分发展的永久维持和平系统,只有继续进行的一系列特别行动。

13. 目前,为联合国维持和平行动服务的百分之九十以上的人员,是由会员国为该目的而提供。虽然有76个国家,为数比以往任何时候都多,目前提供这类人员,已经越来越难获得这类捐助,特别是在专门化的单位方面。此外,即使找到一个捐助国,有关政府的行动往往由于其他内部的政治、法律和预算/行政问题而十分缓慢。因此,我敦促会员国建立适当的法律和行政机制,以便它们能够在一旦决定捐助一个行动时,迅速采取行动。

A. 待命安排

14. 在安全理事会决定建立一个维持和平行动时,对所需资源将来自何处,是否够用,往往并无把握。就是有了,也必定发生延误。同时会员国不知道是否会要求自己派遣,也就自然地不会将它们的能力保持在充分有准备的状态,更谈不到训练好他们参加某一具体行动。

15. 缓解这一困难的一个办法是联合国同每一个同意向一项行动派遣人员的会员国就该国准备向联合国提供什么能力取得更准确的了解。这种了解不仅对联合国有好处,使之能迅速有效地采取行动,而且对会员国也有好处,因为这会使会员国能够更准确地为它们准备向联合国维持和平作什么贡献作出规划和制定预算。

16. 正是考虑到这一点,我成立了一个特别队来拟订国家待命部队和其他能力制度,会员国可以在商定的准备程度上保持待命状态,随时向联合国维持和平行动派出。规划队去年上半年制定了标准军事和文职部门或维持和平的“砖瓦”并向各代表团介绍了其办法和目的。其后,该队同若干国家的政府在它们的首都和联合国总部举行了更详尽的讨论。我请各会员国积极响应这一倡议并作出必要的实际安排。

17. 有好几次,联合国收到会员国愿意提供部队的提议,但是没有供部队履行职责所需的装备。在没有其他国家作出提议的情况下,曾努力设法从其他会员获得装

备,因为联合国无力提供。这种安排只部分取得成功。此外,这样取得的装备往往是使用和保养这些装备的军队很不熟悉的。这就需要对他们进行训练,造成延误。因此向联合国提供的军队必须已装备好,并且完全熟悉他们在现场履行职责需用的装备。同时,待命安排详细说明商定的装备标准将大有助于克服这些困难。如遇一个会员国无力提供装备,同另一个有能力的会员国之间的长期安排可以是克服这一障碍的一个办法。

B. 军事观察员

18. 从联合国早期至今,军事观察员驻守在动荡地区令人放心。军事观察员作为国际社会的可信的和公正的眼睛和耳朵,监测和报告停火、隔离和撤离军队以及战斗员进驻营地和解除武装等协定,使交战的各方得以采取战争降级及和平解决所需要的艰难步骤。由于观察员既没有使用武器的手段也没有使用武器的任务,他们的成功有赖于协定各当事方的诚意,以及国际社会的政治意愿,特别是那些能够对各当事方产生积极影响的会员国的意愿。

C. 民警

19. 在最近好几次行动中,民警发挥了关键作用。我预计对民警服务的需求将继续上升。但是,实际上很难得到所需数量的民警,因为和军事人员不同,军事人员在和平时期往往是组成储备,而民警则是满足本国的日常需要,因而没有足够的数量可以派往国外。此外,在许多情况下,民警不属于中央政府管辖,这使得争取他们参加联合国维持和平行动变得复杂化(这一点进一步证明待命安排的重要性)。较次要的问题有对工作语言的知识不足,缺乏技术技能(特别是驾驶车辆)和不熟悉联合国的作用。

20. 作为建立标准程序的第一步,现正在编制一个手册,涉及的题目包括民警的职能、责任和品行,以及人权的基本原则。该书将作为标准手册使民警准备好为联

联合国服务,并用以在现场对民警提供指导。

D. 其他文职人员

21. 最近的多层面行动使联合国必须加强其好几个方面的能力,包括人道主义援助、民政管理及人权和选举援助等职能。联合国在管理这些复杂的行动方面已经取得了宝贵的经验,联合国系统内有越来越多的会员国提供的专业文职人员在一次或多次行动中在现场服务。这些人员在新行动的初期尤其有用。正在编制这些专家的名册。

22. 多层面行动要求更多的合格的随时可以就职的文职人员资源。过去很难满足这一要求,现场空缺的数字仍然较高。虽然通过整个联合国系统内工作人员的参加特派团以及同特派团有关的外部征聘在查明这些人员方面已经取得了很多进步,但是加强现有行动和建立新行动时往往需要在短时间内就有更多的人员。正如在上面第四节所讨论的,会员国开始填补这些空缺,希望会员国将扩大在这方面的作用。

E. 训练

23. 由于显而易见的实际原因,鉴于所涉人数之多,会员国人员训练仍由各国政府负主要责任,许多政府通过参加过去和现在的维持和平行动已经取得了宝贵的经验。越来越多的国家现在已经有国家训练方案。有一份补充汇编说明了这个情况,并以A/48/708号文件向大会分发。我谨鼓励会员国在训练他们维持和平人员方面采取合作的方法,包括像北欧国家联合方案等多边训练安排。

24. 不能指望第一次在一起合作行动的单位和个人在履行职责时能同长期一起工作的那样顺当有效。为了尽量减少由此造成的困难,对维持和平部队特别是军官一级的训练必须采用统一的标准和统一的课程。秘书处在其有限的资源范围内,努力促进这种标准化。已经为不同级别人员制订了课程,并且向所有会员国分发了训练手册。以手册的形式汇编联合国行动的程序和做法,以及民警训练材料即将完

成。已经汇编了维持和平文献目录。此外,正在进行一项可行性研究来评估当前训练的情况和查明加强训练的办法,包括确保军事和文职人员受到所需的专门训练的其他方法。

F. 联合国指挥原则

25. 尽管联合国维持和平行动的国际组成使现场的日常工作复杂化,因而损失一些效率和不很节约,但可以说这也是他们最大的长处。他们的多国特征向所有有关人士保证这些行动将客观地公正地执行安全理事会赋予给他们的任务,他们代表整个国际社会的政治意志,而不是任何单方面的利益。

26. 出于同样的原因,维持和平行动的成员在他们委派期间必须完全处于联合国的行动指挥之下,在联合国任务方面,绝不能接受任何其他机构的命令。另外,一项联合国行动如要有效必须作为一个整体单位履行职责。鉴于语言的障碍以及训练和组织文化上的差别,这一点已经难以达到,如果行动由于不同的主管当局互相矛盾的命令而发生分裂,这一点就根本不能达到。因此不允许特遣队指挥因受本国主管当局压力而偏离联合国的政策或拒绝执行命令。指挥官和他们的本国主管当局之间保留单独的通讯联系违反了特派团的团结和统一。

27. 向一项行动派遣部队和其他人员的政府自然并合法地关心他们的人员按照安全理事会的任务得到尽可能有效的部署,并且没有遭受不必要的危险。同样,他们将对一个维持和平奉行的行动过程形成看法,特别是在行动遇到困难时。各国政府提出这些事项的地方当然是联合国总部,有时,秘书长也许需要提请安全理事会注意这些情况,其供作出决定。至于秘书处,我的同事们和我都不断正式和非正式地同派遣国政府联系,将采取一切必要措施保持现有的密切合作和互相支持的作法。安理会成员出席联合国南斯拉夫保护部队(联保部队)和第二期联合国索马里行动(第二期联索行动)的部队派遣国会议的最新作法是朝着发展改良的有效协商机制前进了一步。

四、加强秘书处

28. 我于1993年6月(A/47/965-S/25944,第26至34段)报告了加强秘书处直接参与维持和平工作人员所采取的初步措施。做法是从秘书处其他单位少数工作人员充实维持和平行动部的一些临时职位,并作为临时措施,从各会员国借调军官,来完成的。如我在该报告指出必须,进一步加强而且我已向大会提出按照1995-1995两年期的经常预算有关各款和从维持和平行动支助帐户增加的提议。大会本届会议1993年12月23日第48/226号决议对支助帐户要求六个月的199名员额核可148名员额。核可员额分配如下:

维持和平行动部(不包括外勤业务司)	42
外勤业务司(以下称外勤行政和后勤)	64
内部审计司	3
行政和管理部	39

大会也管制1993年期间转调维持和平行动部的八名员额,并(从已要求的10名中)核可一名经常预算员额。希望大会续会审查这个事项之后,将采取必要步骤,进一步加强秘书处,使其能够满足对它的要求。

29. 指导和管理本组织全世界维持和平行动的复杂性难以高估。协助秘书长这个任务的工作人员一向为多不多,秘书处其他单位在必要时提供专门技术和支持。这种处理办法在活动量水平较低时效果不错,但是在目前的情况下,其局限性是显而易见。

30. 所以,去年我采取了许多步骤,以加强本组织规划和管理联合国日益增多外勤业务的能力。维持和平行动部、政治事务部和人道主义事务部全都予以加强。我设立了联合国行动工作队,作为协调各部的主要工具,并就有关外勤业务的政策问题向我提出备选办法和建议。这些步骤和下文所提其他措施有一个共同的目标:协助

我以有效、高效率和一体化的方式履行我的职责。联合国维持国际和平与安全的行动数量日增及其日益复杂,使我管理和控制下的各部职权必须成为一体化的整体,具有明确的职责,才能避免工作重复和无效率使用资源。

31. 政治事务部是秘书长处理有关维持国际和平与安全和控制及解决各国间冲突的政治工具。因此,它备我征询这些领域的政策,并负责政治研究和分析。它在预防性外交和缔造和平,包括谈判和其他外交活动方面也执行职责。所有这些职权和职责,只要是与外勤业务有关,都由该部在我全面指导下执行。

32. 维持和平行动部是秘书长日常管理维持和平行动的执行机关。该部依照这个职权,成为联合国总部与外地通讯的主要渠道。但是,(严格关于政治事项的)政治事务部、(关于人道主义政策事项的)人道主义事务部和行政和管理事务部也经常与外地联系。

33. 人道主义事务部负责协调人道主义行动,特别是为联合国系统救济组织及时而有效提供援助作出必要安排。作为秘书长人道主义援助的联络点,它的职责也包括预警、需求评价特派团、合并请愿和调动资源以及谈判救助贫困居民。该部最近的复杂行动是任命由秘书长特别代表管辖并与人道主义事务部直接联系的一名常驻外地的人道主义事务协调员。人道主义事务协调员在有些情况中附属一个机构或方案,在另一些情况中他或她又是独立的。

34. 维持和平职权需要秘书处许多单位的支持。因此,法律事务厅就维持和平行动的法律方面问题提供咨询意见,包括联合国与东道国就其领土内能否执行维持和平行动的特派团地位协定。外地出现的法律性问题也提请法律事务厅咨询和指导。新闻部在维持和平、制作和分发有关所有新和现有行动的新闻以及设计和执行任务领域的新闻方案方面履行其职责。

35. 为了巩固指导和支持外地的针对,为联合国行动提供行政和后勤支持的外勤业务司已从行政和管理事务部移到维持和平行动部。该司并入该部将加强联合国规划和管理外勤业务的能力。目前正作调整,明确分配行政和管理事务部与维持和

平行动部的职责,以加强效率和确保正当的会计责任。这方面重申了财务主任制订和提出预算的职责。此外,他的办公室也承担了维持和平行动方面的会计活动。其他方面在必要时也作了同类的调整。

36. 我在秘书处开始执行的结构改变的一个重要目标是提高规划维持和平行动的能力。因此,我在提交大会的提议(A/48/6(Sect.4))中列入了维持和平行动部内设立一个规划科的经费。该科将负责制订以一体化方式处理一项行动各方面问题的计划。为此,它将与其它各部厅密切合作。联合国各组织单位的这种合作对复杂而多层面的行动是特别重要的。将来还要进行努力,尽早任命高级文职和军事人员,促其参与计划他们将在外地执行的行动。规划科的工作人员将在建立一项行动之前参加所派技术特派团,并在可行范围内参与在外地建立他们规划行动的初期阶段。

37. 规划股的首要任务将是尽可能使国家程序合理化和标准化。外勤业务司已在其职权范围内对此问题进行了有益的工作。这个工作还需要扩充。例如,各会员国提供的单位和人员装备就是秘书处进行任何规划的的一个重要变数。我相信会员国将与秘书处联系和合作,依照大家共同的标准,以便为其支持外地人员任务提供方便。

38. 在维持和平行动部内有一个情况中心日以继夜作业已达数月之久,联合国不负担费用,它编制主要是各会员国提供的军官,以期改进和增援联合国在外地行动的联系。该中心也协助其他各部和安全协调员履行其外地的职务。我在提交大会的提议中包含了情况中心作为永久单位的条款,其范围顾及世界各地所有维持和平行动。大会第48/226号决议在提议的20名员额中核可15名(一名P-5、5名P-4、4名P-3和3名一般事务人员),在大会续会进一步审查之前由维持和平行动帐户提供资金。

39. 我认识到出兵和派遣其他人员的各国政府应该随时获知外地的发展。我的幕僚和我已努力通过定期会议和汇报满足这项要求。我也在提交大会的报告中列明维持和平行动部内设立一个联络点的条款,以便协助各常驻代表团与秘书处联系有关维持和平的事项。这是响应各会员国,特别是出兵国,及其在大会1992年12月14日

第47/71号决议内建议的要求。

文职人员的征聘

40. 在联合国维持和平行动的早期阶段,文职人员主要是来自专门为此目的征聘和在联合国的服务往往只限于外勤业务的人员。由于联合国维持和平行动数量日增,日益复杂,因此,征聘文职人员的联合国工作人员圈子已扩大至包括派往这类特派团的联合国正规工作人员。由于过去数年来部署的维持和平行动突增,这一文职人员的来源已经不能提供所需的人数和符合具体要求。

41. 必须紧急查明其他办法。外部征聘在应付这项需要方面相当慢,因为没有任何合格并且愿意担任此种任务的甄选前候选人名单,和按照联合国正式征聘程序挑选和部署此种工作人员以应付基本上是短期的特殊需要方面的拖延。

42. 这两个问题都得到讨论。维持和平行动外部候选人名单目前包括5000多人的姓名,因此不可能迅速查明合格的工作人员。其次,秘书处已完成并提交关于短期征聘的《工作人员细则》300号编的主要修正案(A/C.5/48/37和ST/SGB/Staff Rules/3/Rev.5)以通知大会第四十八届会议。这项修正案的主要目的是联合国能够将短期征聘程序配合维持和平行动的具体需要和情况,以便能够为这里特派团迅速有效地查明、征聘、派调和撤出文职人员。大会已定于重新召开的会议上审议这个项目。

43. 但是,为了确保及时地为各项维持和平行动配置工作人员,特别是在不容易从联合国内部或通过直接征聘满足的特殊需要的情况下,必须查明额外的来源和采取特别的措施。

44. 首先,联合国志愿人员方案大有助于解决此一情况。此外,我已正式要求各会员国考虑派遣人员参加维持和平行动。若干此类人员已经在实地工作。已经制订了指派此种工作人员的准则(A/45/502,第11-17段)。现在建议的是联合国和个别会员国之间交换谅解备忘录,详细开列如何查明需要、这些人员的服务条件和派遣国

政府与联合国政府的义务。已仿照这些方针同两个会员国作出安排,借调工作人员前往第二期联索行动六个月。正在设法与其他政府作出类似的安排。

45. 最后,为了应付经常的短缺,我已经在联保部队中开展了一个试点项目,通过商业合同取得文职支助人员的服务,特别是技术领域和贸易方面的人员。这个项目在1992年11月开展,一直受严密监测和评价。结果发现这是一项有效和合算的方法,在正常的指派或征聘方法不足以及及时应付需要时确保某些职务获得执行。我在关于在维持和平行动中¹使用文职人员的报告(A/48/707)中详细地说明了这个问题。

五、预算方面

A. 现金和财政危机

46. 维持和平行动费用属于本组织的开支,由会员国分摊会费支付。按照《宪章》第十七条,大会决定分配的所有分摊会费是所有会员国的一项无条件国际法律义务,而不只是一项政治或自愿性质的承诺。目前有2个维持和平行动由经常预算支付费用;另外有15个行动由特别帐户支付费用,分别由会员国摊派。摊派可在一年的任何时候提出,视一个行动的任务期间和大会有关筹资的决议而定。

47. 会员国必须在摊派后30天内全额缴付摊款,可是,近几年来,本组织在90天之后平均只收到这种摊款的45%,180天之后只收到68%。到1993年12月31日,会员国欠缴摊款总额达15 014亿美元,其中4.882亿美元属于经常预算,10.132亿美元属于维持和平行动。维持和平行动的未缴款项数目太大,本组织使这些行动得以继续的唯一办法是在内部借款,并推迟向提供维持和平行动人员和设备的会员国偿还款项。结果,到1993年12月31日为止,本组织对61个会员国欠下了3.348亿美元。一些会员国已经可以理解地提出,如果联合国不能准时偿还款项,它们将停止为联合国行动提供部队。

48. 会员国欠缴摊款有各种不同的原因。其中一个常见的原因是,联合国摊派费用的时间不定,与各国的预算周期不能配合。这项困难可以用下列办法加以改善:

(a) 增加维持和平储备基金的数额,以便更好地应付新的维持和平行动的需要(这个意见将在下文讨论);(b) 由个别会员国为临时的维持和平摊款设立自己的储备金。但应该指出,许多会员国不仅欠缴新的维持和平行动的摊款,也欠缴存在多年具有相当稳定预算的行动的摊款。

B. 新行动的预算

49. 人们普遍认识到,现行编制和通过维持和平行动预算的方法需要精简化。随着维持和平行动的数目和规模增加,摊款的数目和摊派的次数也在增加,因此有必要对整个程序进行审查。

50. 在程序方面需要作出下列改变:(a) 从安全理事会设立新的行动到编制概算并向大会提出之间的时间应该缩短;(b) 向立法机构提出预算由其审查的次数应该减少;(c) 向会员国摊派费用的次数应该减少。

51. 目前,在安全理事会通过设立新的行动的决议之后,秘书长可以要求行政和预算问题咨询委员会根据大会关于临时及非常费用的有关决议最多承付1 000万美元。有时候,这样的授权不足以使行动开始。此外,这只是授权支付款项,并没有提供购买设备、薪金和其他立即开费等开办费用,这些费用有时候在正式摊派程序之前好几个月就需要了。精简预算的编制和核可程序,及时向会员国摊派新的维持和平行动费用是十分必要的,以便可以迅速部署人员,购置必要的设备,为各种服务签订合同。

52. 为了向安全理事会建立的新维持和平行动提供充分的立即开办费用,有人建议,在得到大会核可后,即向会员国摊派向安全理事会提出的所涉经费问题的概算总额的三分之一。列出行动实际所需经费的详细预算将在某规定时间内提交大会(见A/48/565)。

C. 维持和平储备基金

53. 维持和平储备基金可以补充上述建议,这个基金由大会1992年12月23日第

47/217号决议授权设立,数额为1.5亿美元。按照目前的行动情况,需要增加维持和平储备基金;兹提议把数目定为8亿美元,这个数目相当于1993年预计维持和平年度四个月的开支。维持和平储备基金可以提供必要的灵活性,在收到摊款之前应付维持和平行动的现金流动需要。维持和平储备基金的目的是加强本组织因应危机的能力,但事实上到目前为止储备基金主要是用来使现有维持和平行动得以继续下去。如果会员国继续不肯及时全额缴付摊款,储备基金不管数额有多大,显然都会很快用完。

54. 还需要一个数目不多的基本设备和用品的后备储存,这是使新的行动及时开办和自给自足的必要条件。于1990年10月30日向大会提出了关于后备储存的可行性和成本效用报告(A/45/493/Add.1),接着大会通过了1991年5月3日第45/258号决议,其中大会同意行政和预算问题咨询委员会的看法(A/45/801),即秘书长应确认一切可能性,以便通过自愿捐助取得必要的设备。设立了一个信托基金,目标为1 500万美元,但到目前为止只收到4万美元的捐款。该报告载有一份关于储备品的订正清单,供新的观察员任务开始部署时使用;报告还说明了储存的管理办法。这些要求和理由到目前为止大部分仍然有效,但目前的规划采取了更为模式化的办法,可以让好几个不同规模和任务规定的新行动同时部署。

D. 现有行动的预算

55. 至于现有的维持和平行动,大多数的财务周期都不同,因为财务周期是同安全理事会核准的任务相联系的。大多数任务都为期六个月,但有时延长一个较短的时期。每一次任务期限的延长,都需要通过咨询委员会请求得到特定的经费,这需要编写最近一个阶段的执行情况报告和新任务期间的费用概算。由于两次延长任务之间通常相隔六个月,这就不大可能编写有意义的执行情况报告,因为开始编写时,会计记录上至多只有三个月的可靠的支出数据。此外,凡为延长任务期限核准一次经费,就得向会员国分摊一次费用。有时,这种做法造成在一年之内为同一个行动发出

好几次分摊表。

56. 为简化制定预算的过程并减少分摊次数,我建议,维持和平行动的预算阶段同任务期限“脱勾”。凡已执行了两年或以上的现有行动,一般应在此年度的基础上,制定维持水平的预算。这样就可以在一个统一的预算里为所有这些行动提出费用概算。要采用统一预算方法,必须有一个统一的时间框架。将向大会提出下一年的所需经费的预算供其核准。按年度请求拨款,以便给予秘书处必要的支出权。会员国的摊款要依安理会是否延长每个行动的任务期限以及大会规定的其他要求而定。至于还没有达到稳定水平的行动,我给大会的报告将继续提供最近任务阶段的费用概算,以及其后的每月作业需求。

57. 统一预算内可以包括万一遇到扩大现有特派团的紧急情况的经费。任何一个历年未动用的数额将记入会员国下一年摊款帐上。

58. 改革预算过程应包括将大多数维持和平预算中都有的项目的成本计算标准化。秘书处将编制一个标准费用手册,定期订正,其中包括尽可能多的项目的标准费用,并附有简要的技术规格。手册中还包括一套文职工作人员的标准任务说明,以及一个表,反映根据各方案组成部分的规模而定的车辆、计算机和其他设备的标准比率。

59. 费用标准化审查还要审查如何简化偿还各国政府特遣队拥有装备的费用的手续。也将审查死亡和伤残赔偿标准化问题。在应大会1993年9月14日第47/218 B号决议要求而提交的更详细的报告中还将谈及这些问题。

六、意见

60. 安全理事会1993年5月28日的声明(S/25859)是大约五年来联合国维持和平与缔建和平责任空前扩张的结果。安理会声明内要求采取新的果敢步骤,加强联合国维持和平的能力,而且反映出这样扩张所激发的乐观态度。这种肯定态度也表现在会员国支持联合国的这类活动上,以及在会员国积极参加活动,提供空前水平的人

员、设备和其他设施的圈子日益扩大上。本报告内我概述了会员国在维持和平方面所起到的关键性作用,也提出了再进一步加强这种作用的一些建议。我履行我的职责时得到了会员国不断的鼓励与支持,我对此要表示衷心感谢。

61. 令人遗憾的是,为了给付联合国维持和平开支而由会员国分摊的会费缴款并没有得到同样水平的支持。一年多以前,我说过在联合国所承担的任务与所得到的经费资源之间已出现差距(A/47/277-S/24111,第69段)。今天,这一差距又比以前更加扩大了。

62. 我对大多数会员国不能准时缴纳维持和平应缴款表示关切。我对维持和平行动频频建立,预算获得核准,或者甚至部队已经派遣出去,但是必要的经费资源却被长久扣压,特别表示担忧。然而,这却是司空见惯的了。当然,结果是耽搁与权宜性安排,造成效率差,往往还增加开支。本报告内我所提出的建议,目的是改善涉及维持和平的预算程序和迎合各国政府的要求。我要强调指出,除非联合国得到它履行职能所需的经费资源,否则这些建议都不会有多大效用的。

63. 本报告上文提及,有一些会员国要提供配备执行任务所需装备的部队是有困难的。面对部队紧缺情形,联合国不得不先查明装备来源,然后作出装备部署的安排,从而造成耽搁与额外开支。我认为联合国本身不应承担配备向其提供的部队的基本装备的任务,这除了考虑效率问题外,所涉经费和行政问题也会令人望而怯步的,而且现在联合国也没有这种能力。被指定执行联合国职务的部队,在到达其执行任务地区时,应处于可以充分运作的状态。这应当是各会员国的责任。

64. 与此同时,派遣部队或其他人员供联合国利用的各国政府有权期望从联合国及时地得到偿还。不幸地,由于分摊的会费亏空,而致无法一定做到。结果,有一些会员国发现参加维持和平行动有困难。我很担忧这一事态的发展,不仅因为欠缴分摊会费本身限制了联合国行动的能力,而且也因为这样侵蚀着联合国的核心:会员国之间为了通力合作,采取有效的集体措施,维持国际和平与安全而订立的契约。

65. 我意识到会员国、特别是那些派遣部队和文职人员参加联合国维持和平行

动的会员国,很关心外地行动从联合国总部所收到的指导和支助水平。我同意这样的一般的协商一致意见:直接涉及维持和平的秘书处单位需要大加增强,因为联合国指导和支助维持和平行动的能力遍及全世界各地和24小时全天候。

66. 我基于效率和节省的理由,没有接受在秘书处内设立大批一般工作人员,以便有多余能力处理将来可能出现的高峰工作量的建议。我决定在维持和平行动部内设立精简的工作人员,而同其他部作出适当的分工安排。大会已审议过我在这方面的建议的所涉预算问题,并已提供一部分所要求的手段。我想经过进一步的审查后,大会将可能付诸充分执行。

67. 我知道一年前风行的乐观态度已因为在外地、特别是在索马里和前南斯拉夫所遭到的种种艰难而烟消云散了。但是,必须谨记在心,联合国所要处理的国际和平与安全问题,常常是复杂、长久不得解决、因而是老大难的问题。因此,承认维持和平行动会有挫折,或甚至失败,这是合乎情理的。不过,当挫折真正出现、困难又丛生之际,联合国的行动就容易招致政治上的责难,联合国本身的声誉也会蒙受訾议。当发生这种情况时,在寻求当前问题的解决过程中,一定要坚持联合国的目标。

68. 现在,联合国维持有17个维持和平行动和若干个外地的其他政治特派团。经过五年的鼓吹扩张之后,容许一定程度的巩固也是需要的。不过,联合国要按照事件发生的真实情况作出反应,因此它在维持国际和平与安全方面的活动大概会继续保持在相当高的水平上。联合国承担的维持和平行动已经过头,长久以来我自己也认为联合国的缺点是期望过多。有一些期望必然是落空了。但是,对这种形势的反应,不能采取稳扎稳打的方式,或退缩无所作为。设立联合国的宗旨是缔建一个和平的国际秩序,必须耐心坚忍地追求这项目标,履行《宪章》所体现的义务与承诺。

- - - - -