

《集束弹药公约》

1 July 2019
Chinese
Original: English

缔约国第九次会议

2019年9月2日至4日，日内瓦

临时议程项目 10

《公约》的财务状况

处理《集束弹药公约》的资金可预测性和可持续性问题可能措施

主席提交

一. 任务和背景

1. 2018年《集束弹药公约》缔约国会议通过以下决定：

44. 在审议《公约》财务状况时，会议关切地注意到拖欠摊款导致的财务状况，强调确保充分履行第十四条义务的重要性。会议呼吁缔约国和参加缔约国会议的非缔约国处理拖欠应缴款而产生的问题。因此，会议请2019年缔约国会议主席与协调委员会协商，编写一份文件，说明可能采取哪些措施，处理资金可预测性和可持续性问题，供2019年缔约国会议审议。在完成这项任务时，请主席考虑其他裁军公约会议上的讨论情况。

2. 2018年缔约国会议通过的处理财务困难的任务，仅涉及联合国组织的缔约国会议和审议会议的费用。这项任务并不适用于《公约》执行支助股的资金筹措，因为执行支助股依靠不同的资金流。2017年缔约国会议决定，《公约》第二次审议会议(2020年)将对《公约》执行支助股的财务程序进行审查。

3. 处理财务困难的任务考虑到了《公约》摊款的缴纳方面的趋势，还考虑到了影响到其他裁军公约的趋势。不缴纳或拖欠《禁雷公约》、《生物武器公约》及《特定常规武器公约》摊款，对这些文书的运作尤其是其正式会议(缔约国会议、审议会议)造成了相当大的影响。为了向前推进，只得将会期缩短，同时开展不提供口译服务的非正式活动。文件减至最低限度，或仅以英文分发。



二. 《集束弹药公约》缔约国会议和审议会议的体制和财务安排

4. 《公约》第十四条规定：“缔约国会议、审议会议和修约会议的费用，应由参加会议的本公约缔约国和非缔约国按适当调整的联合国会费分摊比额表承担。”《公约》第十一条规定：“第一次缔约国会议应由联合国秘书长在本公约生效后一年内召开。以后的会议应每年由联合国秘书长召开，直至第一次审议会议召开为止。”《公约》第一次审议会议(2015年，杜布罗夫尼克)决定，缔约国会议仍将由联合国秘书长召开。

5. 秘书长在组织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。费用将完全由与会国承担。

6. 费用估计在预计下次《公约》正式会议的情况下，由联合国编制，并经缔约国会议或审议会议核可。

7. 在通过费用估计之后，向参加上一年会议的所有缔约国和观察员国(签署国和非签署国)发送摊款收款单。通常，于年末，下一年会议之前发送收款单。摊款在联合国部门发送收款单之后 30 天之内缴纳。联合国必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，负担缔约国会议/审议会议费用的资金必须在会议之前三个月收取。

8. 从 2019 年起，联合国不再通过常驻日内瓦代表团向各缔约国发送费用估计。在发送时，将各缔约国的费用估计张贴在联合国日内瓦办事处裁军网站的非对外区段，收款单的发送以邮件告知。

9. 在计算某年的一次会议的最后费用时，将收到的摊款从一国的应缴最后费用中扣除。若估计费用高于实际支出，则支付的摊款高于最后费用，余额为对付款国的欠款。若估计费用低于最后费用，则支付的摊款不足以负担实际费用，余额为付款国的应付款。若相关国家尚未支付摊款，则将其摊款部分结清，改为基于实际费用的应付最后结余。

10. 联合国财务条例和细则规定，预算外活动不得给本组织额外引起财务负债。尽管有这项规定，但每年在结清《公约》年度活动账户时，联合国须将估计数中超出实际支出的部分退回，退回款记入已全额缴纳摊款的国家的贷方。与此同时，另一些缔约国的摊款仍未缴纳，因而使本组织处于无准备金负债状况。

11. 为确保对裁军公约的支持不违反联合国财务条例和细则，联合国在 2019 年 4 月 1 日的一份普通照会中表示，在所有应付缴款收齐或采取新的财务措施(如《生物武器公约》所做的那样)之前，特定年份的账户将处于未结清状态。联合国还表示，鉴于未付缴款数额不断上升，有必要采取这些措施。

三. 《集束弹药公约》的财务状况和困难

12. 从 2017 年 2 月开始，联合国日内瓦办事处每月印发裁军缴款状况报告，该报告通报拖欠和未缴纳摊款情况。为本文件的目的，拖欠是指未能在收到联合国发出的收款单后 30 天之内缴款，但相关款项仍能在下次收款单发送之前缴纳。不缴纳是指在下个财务周期的收款单已经发送的情况下，未能支付摊款。

13. 《公约》在为其正式会议供资方面遇到双重困难。第一个困难是收款单的支付存在拖欠，而联合国部门需要流动资金在会前三个月就到位，以便进行筹备。

《公约》通常在 9 月初举行缔约国会议，这意味着缴款至迟应在 6 月初收到。过去四年中，资金是在一年的不同时间收到的：大约 65% 于第一季度收到，15% 于第二个季度收到，还有 16% 于最后两个季度收到。过去四年中，大约 4.7% 的应付款到 12 月底仍然未能收到。然而，截至 2019 年 4 月 30 日，收取率仅为 63.7%。

14. 财务报表显示，有些国家多付了缴款(截至 2019 年 4 月 30 日，多付款项共计 31,744.67 美元)。尽管可以认为，多付款项可用来缓解流动资金困难，但联合国无法利用这些款项为本年度活动供资。一旦账户结清，多付款项便成为联合国负债，最终将退还相关国家。

15. 最后，关于流动资金，必须指出，有些国家的本国财政周期并不以日历年为准，因此这些国家无法在收款单发出后 30 天之内缴纳摊款。

16. 除了拖欠问题以外，必须强调，过去四年以来，总的年终收取率一直呈下降趋势：

表 1

年份	%
2015	97.1%
2016	95.6%
2017	88.2%
2018	95.4%
平均	95.3%

17. 如果说《公约》头几年的缴款状况好于其他裁军公约，那么目前的趋势则表明，收取率正逐步接近其他公约的状况。2015 年之后，因未缴纳摊款而每年引起的赤字明显上升。2016 和 2018 年，收取率为费用的 95% 左右。2017 年，收取率明显降低，主要原因在于最终费用高于最初估计。此外，2019 周期的收取率很低，因此《公约》只得为 2019 年缔约国会议采取削减费用措施。

18. 不缴纳摊款会加剧流动资金困难。《公约》的赤字逐年累积，越积越多。截至 2019 年 4 月 30 日，《公约》赤字情况如下：

表 2

年份	数额 (单位：美元)
2015(和先前年份)	15,984.00
2016	7,498.17
2017	13,962.85
2018	9,107.31
合计	46,552.33

19. 迄今为止，累积的赤字已经大约相当于《公约》年度预算的 20%(约为 230,000 美元)。不缴纳摊款现象见于许多国家，这些国家对《公约》所欠款项较

为有限。目前，共有 62 个国家存在不缴纳摊款问题。其中，17 个国家的不缴纳摊款问题涉及一个财务周期，30 个国家涉及两个周期，15 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 62 个国家中，23 个国家为观察员国，这些国家的欠款合计为 30,000 美元多一点(约占欠款总额的三分之二)。

20. 拖欠加上赤字的累积使情况越来越难以为继。以 2018 财务年度为例，联合国发生的费用只是到了 2019 年 2 月才利用为 2019 年周期提供的款项最终结清。这显然意味着将现阶段的财务问题推到将来解决。除非采取恰当措施，否则这种状况很可能会恶化。

四. 其他裁军公约之下采取的措施

21. 过去几年中，为处理面临的财务困难，在《禁止杀伤人员地雷公约》(《禁雷公约》)、《生物武器公约》、《特定常规武器公约》和《不扩散核武器条约》(《不扩散条约》)之下，已经考虑和/或采取了一些措施。这个做法也适用于《武器贸易条约》，但必须指出，这项文书有所不同，因为它完全独立于联合国。

22. 以上文书之下已经考虑采取和/或已经采取的措施，大致有以下几类。

A. 与及时缴纳和不缴纳摊款有关的措施

23. 通常，各公约在结果文件中加入措辞，提醒各国履行资金义务。具体而言，这些措辞包括：

- (一) 呼吁全额、及时支付摊款，并请求迅速支付拖欠款。
- (二) 请联合国每月发布摊款最新情况。
- (三) 决定在所有正式会议议程上保持一个专门关于财务事项的项目。

24. 针对长期拖欠摊款的国家，已经考虑和/或采取了一些具体措施。这些措施具体包括：

- (四) 请拖欠摊款两年或两年以上的国家同主席或公约秘书处对话，以找到处理/结清债务的办法。
- (五) 决定拖欠摊款两年或两年以上的国家将失去条约之下的一些特权，如表决权或担任职务或得益于赞助方案的资格等。

B. 避免赤字支出和累积负债的措施

25. 为避免赤字开支和联合国部门累积负债，在裁军公约之下已经考虑和/或采取了一些措施。这些措施还会对流动性产生积极影响。这些措施主要有：

- (一) 应记入在某个财务年度缴纳摊款的缔约国的贷方的款项，在该财务年度账户结清后的最后现金余额基础上计算。《生物武器公约》于 2018 年采取了这项措施。在现阶段，对于该措施的执行在实践中意味着什么，似乎并非所有利害关系方都很清楚。联合国应请求执行这项措

施。联合国对这项措施的理解如下：应记入贷方的款项根据相关年份的收入和实际支出之间的差数计算，剩余现金按比例退还已经缴款的成员国。这与《公约》的现行做法不同。《公约》目前采取的做法是：根据原先的费用估计和实际费用之间的差数，为所有缔约国计算应记入贷方的款项，其结果是，联合国不得不将它并不拥有的款项退回，因为并非所有摊款都已缴纳。这项措施想要行之有效，无疑需要辅之以一个支出上限，如以下第 4 点所述，这个上限基于前三年的平均收取率(以便做到实际费用实际上少于核可费用估计即预算)。

- (二) **决定拖欠缴款应当仍为就所涉年份请相关缔约国缴纳的**最初摊款额**。**
目前，拖欠缴款的缔约国收到的最后收款单所反映的实际费用分摊额，在多数情况下低于估计费用。这实际上等于对缔约国在财务年度终止之后缴款的做法给予奖励。《生物武器公约》于 2018 年采取了这项措施。
- (三) **只是在正式会议举行之后，才因观察员国(签署国和非签署国)代表团参加此种会议而向其发送收款单。**目前的做法是将参加以往的《公约》会议的观察员国列入调整后分摊比额表，以便在会前发送收款单。如果某个观察员决定不参加会议，那么相关缴款就会成为联合国的负债。因此，一个办法是，只是在观察员实际出席会议之后才向其发送收款单。另一个办法是干脆不向观察员发送收款单，但这将需要修改第十四条第一款。《特定常规武器公约》(2017 年)和《生物武器公约》(2018 年)都决定，将事后向缔约国之外的国家发送收款单。
- (四) **限制某个财务周期的支出，使其不超过基于前三年的平均收取率的数额，除非该财务年度的缴款情况显示，这个平均数将被超过。**此种措施可产生以下作用：支出以到账可用缴款为限，避免负债上升。《生物武器公约》于 2018 年采取了这项措施。

C. 确保流动资金的措施

26. 为处理流动资金困难，已经考虑和/或采取了一些措施。具体而言，这些措施如下：

- (一) **在年度预算中设置一笔应急款。**每年在摊款中追加应急款，应急款以收款单上记入贷方款项的形式退回各国。因此，应急款是一种一次性的预算增加，该款项随后被结转。例如，《不扩散条约》和《禁雷条约》就采取了设置应急款的做法，这两项公约规定，应急款占预算的 15%。
- (二) **设置一笔周转准备金，作为短期资金来源。**设置了周转准备金，就可以暂时提款，所提款项由年度摊款付还。在有些情形中，设定了一个数额，作为准备金的指标。裁军条约之下设置的准备金依靠自愿捐款，但在其他制度之下则设置了依靠摊款的准备金。
- (三) **不是在下一个财务周期开始时就立即结清某个财务周期的账户，而是在数月之后才结清。**最后余额在数月之后才确定，而不是在缔约国会议之后的几个月内或财务年度终了时结账。采取此种措施，就能把财

务年度终了时的未动用资金作为短期资金来源，但前提是各国在会议最后报告中准许联合国这样做。该措施尤其对于年初需要相当多的流动资金的公约(执行支助股的薪金费用、年初的正式会议等)来说十分有用。例如，《生物武器公约》于 2018 年采取了这项措施。

五. 供考虑的办法

27. 《公约》面临着一些财务困难。2019 年，情况有所恶化，鉴于 2019 年缔约国会议之前的收取率较低，同时为了限制负债，不得不采取一些紧急措施。这突出表明，有必要采取步骤，使《公约》有一个更可持续的资金基础。其他公约之下积累的经验表明，单靠一项措施无法有效处理财务困难。需要采取一整套相辅相成、逐步严格的措施。

28. 在这个背景下，缔约国第九次会议应当考虑以下办法，以确保及时全额缴款：

- 决定《公约》所有正式会议都将在议程中列入一个关于《公约》财务状况的项目，据以介绍缴款状况和资金前景，并讨论处理财务状况的措施的执行情况。
- 强调及时全额缴纳年度摊款对《公约》的资金可持续性来说至关重要，并强调有必要履行《公约》之下的资金义务。
- 请拖欠摊款的国家尽早缴纳欠款，并呼吁各国争取在收到收款单之后的 30 天内付款。
- 请《公约》主席与到 3 月 31 日为止仍未缴纳摊款的国家联系，以便弄清摊款将何时缴纳。
- 决定拖欠摊款两年或两年以上的国家应当同《公约》主席/联合国财务资源管理部门达成一项缴款时间表，以使该国能够在考虑到财政状况的前提下结清欠款。《公约》主席/联合国应当向缔约国会议报告任何此种安排的进展情况。
- 决定对于拖欠摊款两年或两年以上，同时又没有达成缴款时间表的缔约国，将暂时剥夺其表决权，并将取消其提名代表担任职务的资格。
- 请联合国 a) 尽早发送收款单，发送时间无论如何都不迟于收款单所涉时期之前的财务期的最后一天，或者在缔约国通过下一个财务期预算之后 30 天之内发送，以时间较后者为准；b) 恢复通过常驻代表团向各国单独发送收款单的做法(同时还在联合国网站张贴收款单)；c) 继续每月发布《公约》缴款情况，并在网站公布这些情况；关于以上措施 a)，另一个办法是通过一项涵盖两次审议会议之间时期的多年期财务计划，从而使联合国部门能够在早于目前时间的时段发送收款单。

29. 缔约国第九次会议应当考虑以下办法，以确保避免更多的赤字支出和累积负债：

- 决定 a) 对于参加了某次《公约》会议的观察员国，将根据包含缔约国和收到收款单的观察员国的联合国调整分摊比额表，为下次会议向其

发送收款单；b) 对于缔约国，将根据仅含缔约国的联合国调整分摊比例表向其发送收款单；c) 联合国将根据实际会议费用和实际与会国得出最后费用，在结清账户，在下次摊款收款单中考虑到记入各国的借方或贷方款项时，应当作出必要的调整¹。缔约国第九次会议还可以决定 d) 对于已通过普通照会宣布将参加缔约国会议或审议会议的观察员国，将十分明确的向其告知：它必须分担会议费用；e) 缔约国将进一步评估观察员国参加《公约》正式活动无需分担费用的可能性。

- 决定拖欠缴款应当仍为就所涉年份请相关缔约国缴纳的**最初摊款额**，除非支出高于最初费用估计。
- 决定**限制支出**，使其不超过前三年的平均收取率，除非相关年份的缴款情况显示，这个数额将被超过。

30. 缔约国第九次会议应当考虑以下办法，以确保流动资金：

- **设置一个应急基金或一笔准备金**。凡属可能，应当优先考虑设置一个应急基金，因为应急基金依靠摊款，因而可提供更大的可预测性。另外，本公约的姊妹公约《禁雷公约》已经采取了这种做法。
- **决定延迟结清账户**。账户应当在缔约国会议闭幕之后的 12 个月内处于未结清状态，之后账户应当结清，确定最后余额，并将剩余资金作为记入贷方的款项退还各国，抵补下次摊款。

31. 本报告没有将《生物武器公约》2018 年作出的关于计算缔约国贷方款项的决定(见以上第五节中的措施 B.1)作为一个供考虑的可能办法，原因是该决定的落实欠明确，而且缔约国在该决定上的看法不一致。

¹ 在经确认，认为 a)和 b)中设想的有差别的收款办法可以实施之后。