



---

第六十九届会议

项目 130

财务报告和已审计财务报表以及  
审计委员会的报告

2013 年 12 月 31 日终了期间财务报告和已审计财务报表以及  
审计委员会的报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了 25 份报告，包括提交大会的关于联合国系统 19 个实体 2013 年 12 月 31 日终了财务期间的财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告；审计委员会关于秘书处开展的主要业务变革举措(基本建设总计划、实施国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)以及企业资源规划系统)的报告；审计委员会关于 2012-2013 两年期及 2012 和 2013 年度财务期间报告所载主要审计结果和结论的简明摘要；秘书长关于审计委员会就联合国及各基金和方案 2013 年 12 月 31 日终了财务期间提出的报告所载建议执行情况的报告预发本。行预咨委会赞赏地注意到以联合国六种正式语文及时提供了审计委员会的所有报告，供行预咨委会审议。行预咨委会审议的报告清单见本报告附件。

2. 这 19 个实体中共有 9 个实体在 2012 年全面实施了公共部门会计准则，现提交年度报告，10 个实体根据联合国系统会计准则提交两年期报告。按照公共部门会计准则的要求，审计委员会对那些报告在 2012 年 12 月 31 日终了年度遵行了公共部门会计准则的联合国实体实行了年度审计。在联合国所有实体自 2014 年 1 月 1 日起采用公共部门会计准则后，审计委员会的年度审计将统一适用于所有实体。

3. 行预咨委会在审议报告期间会晤了审计委员会的审计事务委员会成员，后者提供了补充资料和说明以及最后于 2014 年 10 月 3 日收到的书面答复。行预咨委



会还会晤了秘书长的代表，讨论审计委员会建议的执行情况，后者提供了补充资料 and 说明以及最后于 2014 年 9 月 24 日收到的书面答复。

## 二. 审计委员会的审计意见

4. 审计委员会就所有 19 个实体发出无保留审计意见。审计委员会注意到财务报表编制流程持续得到改进的趋势(A/69/178, 第 6-7 段和 Corr.1)。相比之下, 对于 2012 年 12 月 31 日终了财务年度, 审计委员会就联合国儿童基金会(儿基会)发出一个强调事项段, 对于 2011 年 12 月 31 日终了两年期, 审计委员会就联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)发出一个强调事项段和一个其他事项段, 就联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)发出一个其他事项段。行预咨委会赞赏地注意到所有 19 个实体均收到审计委员会的无保留审计意见。

## 三. 报告中的信息质量和列报

5. 在按照公共部门会计准则提交报告的 9 个实体中, 审计委员会提供了对 7 个实体截至 2013 年 12 月 31 日财务比率的分析(联合国项目事务厅(项目厅)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、儿基会、联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、近东救济工程处和妇女署)。审计委员会还对按照联合国系统会计准则提交报告的联合国实体中的 5 个(秘书处、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国人类住区规划署(人居署)、国际贸易中心(国贸中心)、联合国环境规划署(环境署))的财务比率提供了类似分析, 该准则不包括全面报告其资产和负债的规定。行预咨委会注意到审计委员会关于已采用公共部门会计准则的实体的报告所载信息的质量上乘和有关报告所载的符合公共部门会计准则的信息的益处。

6. 据审计委员会指出, 其关于企业资源规划系统、基本建设总计划、公共部门会计准则、难民署和项目厅的 5 份报告采用订正格式, 包括每个专题的主要情况等内容, 并在适当处更多地使用图表。在提供往期建议执行情况的同时, 审计委员会还在关于毒品和犯罪问题办公室和项目厅的报告(A/69/5/Add.10 和 A/69/5/Add.11 及 Corr.1)等一些报告中提供更多详细信息, 说明各实体针对审计委员会建议所采取的行动。因此, 这些内容构成关于所审计实体的一些报告而非所有报告的正式组成部分。行预咨委会鼓励审计委员会在 2013 年 12 月 31 日终了财务期间报告在列报方面的一些改进的基础上, 采用一致的格式列报所有实体执行审计委员会建议的情况。

7. 按照大会第 68/19 号决议以及行预咨委会的要求, 审计委员会指出它在其实体一级的报告中继续报告跨实体问题, 包括执行伙伴的管理、加强对分散全球的

业务活动的监督、问责制和治理的需要以及加强工作人员与核心业务职能有关的技能的需要。

8. 关于管理执行伙伴的跨实体问题，行预咨委会注意到审计委员会在实体一级报告中提供的分析和细节的程度不同。例如，在其关于环境署的报告中，审计委员会在审查范围内简要分析了需要建立中央数据库记录并监测执行伙伴的活动，包括给此类伙伴预付款的动用情况(见 A/69/5/Add.7, 第 28-31 段)。在其关于儿基会的报告中，审计委员会更详细地审查了执行伙伴管理的一些方面，包括选定、监测活动、能力建设和业绩评价(见 A/69/5/Add.3, 第 29-51 段)。在另一个例子中，审计委员会在其关于开发署的报告中在该实体方案和项目管理的总体范畴内审查了执行伙伴的管理(见 A/69/5/Add.1, 第 31-91 段，和下文关于执行伙伴管理的第 25-32 段)。

9. 关于所审查的另一个跨实体问题，即需要加强对分散全球的业务活动的监督、问责和治理的问题，审计委员会报告了一些而非所有实体(毒品和犯罪问题办公室、秘书处和项目厅)在制定企业风险管理办法方面的进展情况。对于一些其他联合国实体(人居署和环境署)，审计委员会则回顾其(关于 2011 年 12 月 31 日終了财务期间的)上一份审计报告的意见，即这些实体没有采取企业风险管理办法(见 A/69/178, 第 27-30 段)。

10. 行预咨委会继续认为查明跨实体问题是有用的。行预咨委会建议，为更全面披露所审查的具体问题，审计委员会应列举所审议的实体，确定所适用的一套标准参数，并在存在共有问题时，在其简明摘要报告中提供进一步分析，以便于跨实体比较。

11. 同样，秘书长的报告(A/69/353 和 Add.1)按实体或专题列报审计委员会建议的执行情况。在这方面，行预咨委会回顾其先前报告所载意见(见 A/67/381, 第 18 段)，其中指出，秘书长关于审计委员会建议执行情况的报告中所载解释性细节仍然有限，并不总是能够让读者充分了解针对审计委员会的建议而采取的补救行动。行预咨委会认为，秘书长的报告如能合并所有实体执行情况的数据将有益于报告的列报。行预咨委会还认为，应提供更多细节，说明未获接受的审计委员会建议，包括对不接受的原因的简要解释。

## 四. 审计委员会的主要审计结果

### A. 一般性意见

#### 1. 总体财务状况

12. 如上文第 5 段所述，审计委员会全面分析了按照公共部门会计准则报告的 7 个实体和按照联合国系统会计准则报告的 5 个实体截至 2013 年 12 月 31 日的财

务比率。审计委员会指出，按照公共部门会计准则报告的 7 个实体的比率表明这些实体具有财务可持续性，因为它们用以支付当前和更长期负债的资产富富有余。审计委员会还指出，这 7 个实体中的 6 个能够显示其具有偿付负债的流动性，因为它们的现金比率超过 1:1，近东救济工程处的现金比率低于 1:1，是唯一的例外。不过，审计委员会表示，近东救济工程处仍然能够支付其到期的当前负债。

13. 对于按照联合国系统会计准则报告的五个实体，审计委员会提醒指出，它们的财务比率不能与按照公共部门会计准则报告的实体直接比较，因为关于资产和负债的信息在联合国系统会计准则下未充分报告。审计委员会指出，根据现有资产和负债信息，这五个实体可以显示出偿付已报告负债的财务可持续性和流动性(见 A/69/178，第 12-14 段和 Corr.1)。在这方面，行预咨委会注意到，审计委员会就四个实体(秘书处、毒品和犯罪问题办公室、人居署和国贸中心)提供的财务比率分析中包括这些比率与一个或多个以往财务期间的比率的比较。在四个实体中，国贸中心是所有财务比率与上一个报告期相比均显示出下降的唯一实体。

14. 行预咨委会询问后从审计委员会获悉，虽然大多数基金和方案的流动比率(流动资产对流动负债的比率)出现了下降，但所有实体的资产总额对负债总额的比率均有改善。行预咨委会还获悉，除近东救济工程处外，这些实体持有的准备金数额已随着盈余和支出的不断增加而有相应的增加。近东救济工程处各项比率的改善相对较小，其收入和准备金有小幅增加。

15. 审计委员会提供的按照公共部门会计准则报告的 7 个实体在 2012 年 12 月 31 日和 2013 年 12 月 31 日终了的两个财务期的支出、准备金和盈余见表 1。

表 1

按照公共部门会计准则报告的 7 个实体在 2012 年 12 月 31 日和 2013 年 12 月 31 日终了的两个财务期的支出、准备金和盈余

(美元)

| 实体      | 支出        |           |       | 准备金       |           |      | 盈余        |            |        |
|---------|-----------|-----------|-------|-----------|-----------|------|-----------|------------|--------|
|         | 2012      | 2013      | 百分比   | 2012      | 2013      | 百分比  | 2012      | 2013       | 百分比    |
| 项目厅     | 676 615   | 703 639   | 4.0   | 62 932    | 82 756    | 31.5 | 8 176     | 14 722.0   | 80.1   |
| 难民署     | 2 323 434 | 2 704 187 | 16.4  | 1 034 358 | 1 528 760 | 47.8 | 113 431   | 460 404.0  | 305.9  |
| 儿基会     | 3 622 321 | 4 088 963 | 12.9  | 351 986   | 631 546   | 79.4 | 319 469   | 759 570.0  | 137.8  |
| 开发署     | 5 262 785 | 5 244 451 | (0.3) | 360 638   | 360 638   | —    | (173 432) | (98 494.0) | 43.2   |
| 近东救济工程处 | 991 592   | 1 118 459 | 12.8  | (11 555)  | (11 776)  | 1.9  | (47 451)  | 23 463.0   | 149.4  |
| 妇女署     | 235 887   | 264 105   | 12.0  | 22 000    | 22 000    | —    | (15 746)  | 24 400.0   | 255.0  |
| 人口基金    | 830 387   | 913 340   | 10.0  | 93 304    | 96 660    | 3.6  | 158 085   | 63 427.0   | (59.9) |

16. 行预咨委会获悉，指定用途的捐款增加是一个大趋势。行预咨委会还获悉，严重依赖自愿供资的机构(如难民署、妇女署和项目厅)特别容易在其供资数额下降或对自愿捐款所设限制增加时受到财务压力。在这方面，审计委员会回顾，妇女署和近东救济工程处等实体的以往经验表明，自愿供资数额会受到程度相对较高的不确定性的影响。

17. 关于秘书处的整体财务状况，行预咨委会询问后从审计委员会获悉，就绝对数额而言，本组织的财务状况良好，并且随着在 2014 年采用公共部门会计准则，将可以更透明地看出整体财务状况。在这方面，行预咨委会从秘书长的代表获悉，总体而言，经常预算下的摊款在过去五个两年期不断增加，这与经常预算核定供资和有关支出增加的趋势相符合，具体见表 2。

表 2  
过去 10 年的摊款和经常预算趋势

(美元)

| 两年期       | 摊款            |                |                 | 经常预算          |               |
|-----------|---------------|----------------|-----------------|---------------|---------------|
|           | 经常预算<br>(a)   | 基本建设总计划<br>(b) | 摊款总额<br>(c=a+b) | 最后批款          | 最后支出          |
| 2004-2005 | 3 647 566 400 | 17 802 000     | 3 665 368 400   | 3 655 800 600 | 3 612 216 000 |
| 2006-2007 | 4 166 507 700 | 506 541 649    | 4 673 049 349   | 4 193 772 400 | 4 146 278 000 |
| 2008-2009 | 4 780 138 600 | 681 928 170    | 5 462 066 770   | 4 799 914 500 | 4 749 421 000 |
| 2010-2011 | 4 999 145 550 | 681 928 174    | 5 681 073 724   | 5 416 433 700 | 5 414 152 000 |
| 2012-2013 | 5 395 508 900 | —              | 5 395 508 900   | 5 565 067 800 | 5 524 829 000 |

18. 在秘书处的财务方面，审计委员会还注意到：

(a) 在最近各报告期，摊款占收入总额的百分比下降(2010-2011 年 54.5%；2008-2009 年 56.4%；2006-2007 年 58.8%)；

(b) 收入和支出相抵后出现大约 9.17 亿美元赤字，由准备金支付，导致累计准备金的耗减；

(c) 联合国金库管理的全部投资池的利息收入从 2010-2011 年的 3.55 亿美元下降至 2012-2013 年的 1.34 亿美元。

19. 行预咨委会询问秘书长代表后获悉，摊款减少主要涉及基本建设总计划；2012-2013 两年期，该计划没有核定摊款。

20. 关于准备金和基金结余的减少，秘书长代表告知行预咨委会，76%的减少额涉及服务终了和退休后负债供资；约 16%的减少额主要涉及专用资金；其余 8%

主要涉及与建筑有关的资本化费用和基本建设总计划。行预咨委会在下文第 57 和 58 段还对联合国资本发展基金的准备金作出评论。

21. 行预咨委会注意到，目前没有关于联合国各实体准备金水平适当标准的明确指导方针。行预咨委会认为，按照预定标准开展系统监测和评估可能是有益的。因此，行预咨委会建议大会请秘书长以联合国系统行政首长协调理事会主席身份邀请联合国各实体首长拟订有关准备金的适当指导方针，明确规定最低和最高数额，同时考虑到联合国各实体不同供资模式和所需业务资源。

## 2. 国际公共部门会计准则的实施情况

22. 审计委员会指出，其工作范围内所有实体采用公共部门会计准则是一项重大成就。审计委员会继续在实体一级报告以及全面进度报告中评估公共部门会计准则的实施情况。行预咨委会在关于采用公共部门会计准则情况的第七份进展报告(A/69/414)中提供了有关此事项的详细评论和建议。

## 3. 审计委员会各项建议的执行情况

23. 审计委员会在每份报告中提供了上一个财务期间各项建议的执行情况。简明摘要报告附件三载有关于维持和平行动等 19 个实体的总体情况摘要(见 A/69/178/Corr.4)。审计委员会报告，就 2010-2011 两年期向 19 个实体发出的建议中，55%的建议得到充分执行(2008-2009 年：65%)，认为这证明管理当局坚定致力于处理审计委员会的建议(见 A/69/178，第 95-99 段和 Corr.4)。

24. 审计委员会还指出，其简明摘要报告是在一个过渡年份编写的，其中包括维持和平行动在内的 10 个实体是每年报告一次，9 个实体是每两年报告一次。这两类实体报告的差异如下：

(a) 对每两年报告一次的 9 个实体而言，审计委员会在关于 2010-2011 两年期的报告中提出的建议反映截至 2014 年 3 月 31 日的执行情况；

(b) 对每年报告一次的 10 个实体而言，审计委员会在关于 2010-2011 两年期的报告中提出的建议反映截至 2013 年 3 月 31 日的执行情况<sup>1</sup> (见 A/69/178，第 96 段以及 Corr.2 和 4)。

## B. 跨实体问题

### 1. 执行伙伴的管理

25. 审计委员会在其简明摘要报告第 42 至 55 段以及有关一些个别实体的报告中就联合国各实体对执行伙伴的管理作出评论。行预咨委会询问后获悉，审计委员

<sup>1</sup> 联合国维持和平行动的年度财务周期于 6 月 30 日终了。因此，所报告的数字涉及截至 2012 年 6 月 30 日提出的建议。

会报告了 8 个实体的管理情况，即：人道主义事务协调厅、难民署、毒品和犯罪问题办公室、儿基会、开发署、人口基金、妇女署和环境署。

26. 审计委员会注意到，从规模和所起作用来讲，执行伙伴差异很大，既有东道国政府，也有联合国其他实体，既有大规模多国非政府组织，也有较小的地方非政府组织。执行伙伴交付的各类项目和方案的规模、持续时间和费用也各不相同。审计委员会注意到，对于一些实体来说，很大比例的支出总额实际上由执行伙伴经手，而且这一比例越来越高(儿基会是 32%，难民署是 40%)。审计委员会认为，实体将资金转给其伙伴后，该实体需能客观地显示出实行了有效治理，以确保资金用于原定用途；欺诈和错误的风险被降到最低程度；以符合成本效益的方式实现预期成果(见 [A/69/178](#)，第 42-44 段)。

27. 审计委员会注意到，一些实体最近在加强与执行伙伴合作的管理系统方面取得进展。例如，儿基会、难民署、人道主义事务协调厅、毒品和犯罪问题办公室和妇女署制定了指南，以确保其国家办事处采取更加一致的办法(同上，第 46 段)。但与此同时，审计委员会注意到，在人道主义事务协调厅、难民署和儿基会，执行伙伴甄选过程没有一贯利用管理层掌握的信息(同上，第 50 段)。

28. 在其关于儿基会的报告中，审计委员会列举了一起涉及一个民间社会组织人员在另一个联合国实体欺诈和挪用捐助资金的案件。审计委员会注意到，该组织也是儿基会的执行伙伴，而且对儿基会关于该组织的能力评估报告的审查显示，能力评估程序被简化，缺乏风险评级，选定该组织也没有很好的理由。报告还指出，在欺诈案件披露后，儿基会停止了对该组织的供资。审计委员会认为，此案件表明，儿基会必须对民间社会组织伙伴进行更好的尽职审查，并与在相同国家为执行方案活动与相同伙伴合作的联合国其他实体分享执行伙伴信息(见 [A/69/5/Add.3](#)，第 33 段)。

29. 审计委员会注意到，没有正式要求联合国各实体分享关于执行伙伴业绩的信息，而很多执行伙伴在同一时间内与不同实体订立合同。审计委员会特别指出，目前没有分享业绩不佳的执行伙伴的信息的机制。审计委员会认为，如果没有尽可能最完整的资料，联合国各实体面临在不知情的情况下与在别处表现不佳或者甚至涉嫌实施或牵涉到欺诈行为的执行伙伴订立合同的更大风险(见 [A/69/5 \(Vol.I\)](#)，第 113 段)。

30. 秘书长的报告指出，人道主义事务协调厅在与联合国发展集团和联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会的会议上，呼吁就分享有关执行伙伴业绩的信息制订正式规定(见 [A/69/353](#)，第 38 段)。

31. 此外，审计委员会在其关于难民署的报告中还指出，将开发一个基于网络的伙伴门户网站，使难民署工作人员得以分享有关伙伴业绩的知识和经验，目的是为今后在伙伴甄选和项目监测方面做出决定提供依据。审计委员会认为，这种工

具可被酌情用来改善与其他联合国机构及广大人道主义界和发展界的信息交流(见 A/69/5/Add.6, 第 104 段)。

32. 行预咨委会同意审计委员会关于需要建立执行伙伴信息分享机制的建议。行预咨委会认为, 联合国系统行政首长协调理事会可能是一个适当论坛, 可供讨论有关执行伙伴管理的重要信息分享的可能全系统机制。

## 2. 对分散全球的业务活动的问责制和治理

33. 审计委员会在其简明摘要报告第 25 至 38 段以及一些关于个别实体的报告中就有关分散全球的业务活动的问责制和治理作出评论。如上文第 9 段指出, 审计委员会注意到, 一些实体(毒品和犯罪问题办公室、秘书处和项目厅)在制定企业风险管理方法方面取得进展。审计委员会认为, 难民署高级管理层没有对此问题给予适当注意。

34. 在一些情况中, 审计委员会仍注意到在权力的分散下放与各总部办公室进行监控的适当程度之间取得最佳平衡方面的问题。具体而言, 审计委员会注意到, 毒品和犯罪问题办公室要求每年向方案审查委员会提交一次方案进展报告供审查。审计委员会还注意到, 2012 年, 在要求的 15 份方案进展报告中, 方案审查委员会只审议了 3 份, 而且没有证据显示司长强制执行这一要求, 或是显示方案审查委员会向执行主任报告不履行该要求的情况。审计委员会认为, 这就存在一个风险, 即毒品和犯罪问题办公室高级管理层没有对区域和国家方案进展情况的清晰了解, 并且方案没有受到适当的内部质疑和控制(见 A/69/5/Add.10, 第 59 段)。

## 3. 核心业务服务的管理

35. 审计委员会在其简明摘要报告第 70 至 87 段以及关于各单个实体的报告中指出了各实体在人力资源管理、资产管理、采购与合同管理以及信息和通信技术管理方面存在的缺陷。审计委员会指出的缺陷包括:

(a) 招聘目标时间。秘书处在过去三年中没有一年达到在 120 天内招聘工作人员的目标(见 A/69/5 (Vol.I), 表二.8)。在人口基金, 填补空缺员额方面的时间拖延为 1 至 7 个月不等(见 A/69/5/Add.8, 第 27 段);

(b) 订约人的使用。在儿基会, 咨询人和个体订约人合同到期后, 承付款经常仍未结清, 可能对利用可用资金造成不利影响(见 A/69/5/Add.3, 第 85 段)。在人口基金, 在四个外地办事处根据服务合同招聘的 50 名工作人员中, 有 9 名在履行诸如业务支助、高级技术干事以及行政和财务助理等核心职能, 这一做法违背了人口基金招聘准则(见 A/69/5/Add.8, 第 31 段);

(c) 资产记录中的错误。在妇女署, 此种错误反复出现, 其中包括归类不当、超计费用、资产合组以及低于核定门槛值的资产被错误资本化等(见 A/69/5/Add.12, 第 39 段);



(d) 在库存盘点期间发现失踪的非消耗性财产。在联合国训练研究所(训研所),根据 2013 年 10 月实物盘存报告,有 210 项非消耗性财产(12.3 万美元)在“使用中”,但在 2013 年第四季度进行的最近一次实物盘存中没有发现(见 A/69/5/Add.5, 第 24 段);

(e) 未提交实物盘存报告。在联合国大学,2012 年有 3 个办事处,2013 年有 5 个办事处没有提交实物盘存报告(见 A/69/5 (Vol.IV)第 61 段);

(f) 采购规划不足。在近东救济工程处,仅为经常预算下采购的物项编制了采购计划,通过项目资金购置的物项则没有编制(见 A/69/5/Add.4, 第 61 段);

(g) 对供应商业绩报告利用不足。在人口基金,2013 年,订购单数量达 1 758 份的两个国家办事处没有评估完成合同价值低于 50 000 美元的货物和服务供应商的业绩,尽管人口基金采购业绩政策和程序手册鼓励对这种供应商进行评价(见 A/69/5/Add.8, 第 36 段);

(h) 在信息和通信技术的环境中控制不足。在开发署,Atlas 人力资本管理系统的控制机制没有发挥作用,因此,离职人员继续登录该系统(见 A/69/5/Add.1, 第 132 段)。

36. 行预咨委会强调,各实体负责人必须充分关注解决审计委员会查明的核心业务服务管理方面的不足之处,并建议在所有情况中作为优先事项采取纠正行动。

37. 在一个相关的问题上,行预咨委会在对不同财务报表的审查中注意到,在每个联合国实体,工作人员费用构成预算总额的一个很大部分。行预咨委会打算继续审查这个问题,并认为,提供更多信息,说明影响与人事有关的所有支出,包括一般工作人员费用以及咨询人和独立订约人支出的成本动因,将是一个有益的做法。行预咨委会预期,实施企业资源规划系统后,将能够更详细地审查此种成本动因。

#### 4. 欺诈风险意识

38. 审计委员会简明摘要报告指出,2012-2013 年审计周期期间,审查的领域之一是测试一些联合国实体采取的反欺诈办法是否完备。具体而言,审计委员会审查了难民署、项目厅和秘书处在这方面的情况。审计委员会关于这一问题的评论载于其简明摘要报告第 42 至 55 段以及关于各有关实体的报告。除了在索马里和阿富汗等高风险国家的业务活动中设立的风险管理股近期开展了一些工作以外,审计委员会发现,联合国各实体对所面临的总体欺诈威胁没有足够的了解。在这方面,审计委员会提供了秘书处、难民署和项目厅的实例,这些机构没有对其面临的欺诈风险进行彻底评估。审计委员会认为,不进行这种评估,这些实体就无法评估现有控制措施的效力,减轻或有的问题,确定自身对各类欺诈风险的承受力,或确保反欺诈控制措施力度适当(见 A/69/178, 第 60 段)。

39. 审计委员会注意到，在审查的三个实体中，只有项目厅制定了一项综合反欺诈战略(同上，第 57 段)。在难民署，审计委员会注意到，在更新反欺诈措施方面进展缓慢，相对于总支出而言，所报告的欺诈程度相对偏低，有着对欺诈报告不足的可能性。审计委员会还注意到难民署对外部欺诈的风险普遍缺乏意识，工作人员在这方面受到的培训有限，推动改进现有反欺诈措施的紧迫感不足(见 A/69/5/Add.6，第 114-115 段)。

40. 关于秘书处，在其有关人道主义事务协调厅的意见中，审计委员会着重指出 2012 年首先由索马里风险管理股和内部监督事务厅(监督厅)发现的一个案例，其中涉及七个因涉嫌诈骗索马里共同人道主义基金而受到调查的该基金执行伙伴。审计委员会在这方面的评论和意见载于其报告(A/69/5 (Vol.I))第 117 至 128 段。

41. 审计委员会指出，许多联合国实体在高风险环境中运作，内部和外部都面临各种不同的欺诈风险。虽然不可能查出所有的欺诈行为，但评估潜在风险、损失规模和欺诈风险豁口是重要的第一步(见 A/69/178，第 56-59 段)。

42. 行预咨委会相信，审计委员会将为其职权范围内的所有联合国实体继续审查这一重要问题，并将在未来的审计报告中提供更深入的分析，包括说明这些实体采取哪些步骤，以评估现有控制措施的效力，减轻或有的问题，确定自身对各类欺诈风险的承受力，并确保反欺诈控制措施力度适当。

43. 审计委员会还强调，需要整并联合国系统各实体的调查能力，并提出由一个全系统范围的单位来代表所有实体解决欺诈指控的可能性。行预咨委会询问后获悉，审计委员会在这方面的提议并不是要规定一个具体的全系统反欺诈单位，而是强调管理层需要考虑采取一种更加综合的对策，以应对本组织面临的欺诈风险。

## C. 涉及具体实体的问题

### 1. 联合国难民事务高级专员公署和联合国训练研究所

#### 内部监督安排

44. 审计委员会在其报告(A/69/5/Add.6)第 19 至 22 段提供了最新资料，介绍难民署和监督厅为更好地界定目前审计安排下的责任而正在就拟议谅解备忘录问题进行讨论的情况。审计委员会指出，这一问题已讨论了两年多，但双方尚未商定订正安排，最初遇到的困难是双方无法就订正安排的法律依据达成一致。在这方面，行预咨委会回顾其早先的意见，即鉴于第 48/218 B 号决议授予监督厅的职权范围，在作出任何最终决定之前，将需要有权威的法律依据(见 A/67/381，第 45 段)。行预咨委会仍然感到关切的是，继续缺乏有关难民署内部审计安排的协议可能会使该实体面临内部控制薄弱的情况。因此，行预咨委会建议难民署和监督厅不再拖延地最终解决这一长期未决问题。

45. 审计委员会提请注意，训研所持续缺乏内部审计职能的问题令人关切。同样，审计委员会指出，训研所与监督厅之间的谈判仍在进行之中。行预咨委会询问后获悉，监督厅提议将训研所的内部审计任务纳入其 2015 年工作计划。行预咨委会还获悉，训研所总收入从 2010-2011 两年期的 4 210 万美元增至 2012-2013 两年期的 4 320 万美元。经指出，这一盈余将用于偿付联合国日内瓦办事处提供的行政服务引起的积欠债务。行预咨委会还获悉，监督厅所提供服务的费用将需列入训研所两年期预算并提交给董事会。在这方面，行预咨委会回顾其意见，即内部审计安排方面的持续不确定性可能导致训研所内部控制出现缺陷(见 A/67/381, 第 46 段)，并赞同审计委员会的建议，即训研所应与监督厅协作，紧急解决资金和服务费用的问题，并确定适当的内部审计范围。

## 2. 联合国儿童基金会

### 国家委员会

46. 审计委员会继续就儿基会需要加强对国家委员会的监督问题提出评论和建议(见 A/69/5/Add.3, 第 17-28 段)。审计委员会指出，儿基会和国家委员会的合作协定规定后者可最多提留毛收入的 25%，以支付其业务费用。在这方面，审计委员会注意到，儿基会为加强其监督安排采取一致努力，随后国家委员会的总体提留率从 2012 年的 28% 降至 2013 年的 24%。然而，审计委员会通过按资源类型(指定用途或未指定用途)进一步分析提留率，发现国家委员会的提留率有重大差异：在所筹指定用途资源方面，提留率从零到 87% 不等；在所筹未指定用途资源方面，提留率从零到 109% 不等(2 个国家委员会对未指定用途资源的提留率超过 100%)。在这方面，行预咨委会回顾以前的建议，即鉴于国家委员会以儿基会的品牌开展活动，鼓励儿基会加强对儿基会与各国家委员会之间合作协议执行情况的监督，并鼓励儿基会考虑酌情审查这些合作协议。行预咨委会还回顾，它曾强调儿基会需要考虑采取更多措施，如争取派代表参加国家委员会理事机构(见 A/68/381, 第 25 段)。行预咨委会注意到儿基会的努力，同时赞同审计委员会的建议，即儿基会应确定一些国家委员会采用很高提留率的原因，并采取措施评估最佳提留率，同时考虑到各国家委员会的业务性质和规模，以确保国家委员会最大程度地将资源转交给儿基会。

47. 审计委员会注意到，由于儿基会在监测准备金政策方面采取了措施，准备金余额超过三个月支出这一基准的国家委员会的数量从 2012 年的 16 个降至 2013 年的 13 个。审计委员会强调儿基会需要加紧努力，同时强调指出，一些国家委员会继续保持着超过既定基准的大量准备金。行预咨委会赞同审计委员会的建议，即儿基会应加强对国家委员会准备金的监测，以便继续将准备金降至合理水平。

## 采购

48. 审计委员会指出，一个“被封”<sup>2</sup>的供应商已被认定犯有“财务错失行为”，并被停用一个月，而儿基会却向该供应商发出了两份蚊帐订购单；价值分别为122万美元和170万美元(见A/69/5/Add.3，第82段)。审计委员会还指出，儿基会解释说，它有备用的蚊帐供应商，但有些国家明确指定某些品牌的产品而不接受其他品牌。行预咨委会认为向被封的供应商采购是令人关切的问题，并赞同审计委员会的建议，即儿基会供应司应当与国家办事处和政府对应部门合作，增加各国接受的产品品牌，使其不必向被封的供应商采购物品。行预咨委会还认为，应持续审查审计委员会职权范围内的所有联合国实体向被封供应商采购的问题，以避免此类事件再次发生。

### 3. 联合国大学

#### 日本联合国大学基金会

49. 审计委员会在其报告(A/69/5 (Vol. IV))第22至30段中，就联合国大学和日本联合国大学基金会之间的关系提出评论和建议。审计委员会注意到，尽管联合国大学与基金会之间长期保持富有成效的关系，但联合国大学尚未与其签署任何关于关键问题的正式合作协议，这些问题诸如两实体关系的性质、基金会筹资活动中使用联合国大学标识和品牌的范围、财务报告规定以及基金会为支付业务费用而对所筹资金采用的提留率。

50. 审计委员会还注意到，在基金会2012-2013两年期支出总额中，621 367美元(即53%)提供给联合国大学，554 312美元(即47%)用于支付基金会业务支出。审计委员会认为，基金会的业务支出看来偏高。行预咨委会询问后获悉，审计委员会通常认可在国家立法下运作的筹资实体提留资金并将由此赚取的利息用于支付业务费用。然而，在这一情况中，审计委员会没有关于基金会涉及联合国大学的筹资活动支出与不涉及联合国大学的其他活动支出的比较情况的具体资料。

51. 审计委员会认为，联合国大学需与基金会订立正式协议，以便制定符合公共部门会计准则的联合国大学会计政策，指导如何处理转交给联合国大学的资金以及基金会提留的资金。秘书长的报告指出，联合国大学没有接受审计委员会关于订立两实体间正式协议的建议，理由是现有的25年来的关系非常有效(见A/69/353/Add.1，第44段)。

52. 行预咨委会询问后获悉，审计委员会认为，联合国大学与基金会之间的关系类似于儿基会与国家委员会的关系。在这方面，行预咨委会回顾上文第46和47段其关于儿基会及其国家委员会的评论。行预咨委会还回顾以往的一项评论，即

<sup>2</sup> 儿基会的《供应手册》规定，经儿基会确定参与腐败或欺诈行为的供应商将被归入无资格供应商类别，并因此“被封”。

由于一个联合国实体对设在各会员国的伙伴组织使用其名称和品牌的控制有限，该实体可能会面临声誉风险(见 A/67/381，第 56 段)。

53. 秘书长代表告知行预咨委会，根据审计委员会的意见，联合国大学和基金会之间的拟议合作协定正在讨论之中，联合国大学保证协议将很快正式确定下来。行预咨委会赞同审计委员会的建议，即联合国大学应与基金会订立一份正式合作协议，明确确定各自的作用和责任，并就联合国大学如何依照公共部门会计准则将基金会收益毛额和提留款入账制订适当会计政策。行预咨委会相信，联合国大学与基金会之间的正式协议将证明有益于两实体现有的合作关系。

#### 4. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署

##### 区域架构

54. 行预咨委会回顾指出，2012 年 11 月，妇女署执行局批准新的区域架构执行计划，到 2012 年 12 月 31 日，六个区域办事处中，有四个已经设立(见 A/68/5/Add.13，第 7 段)。2013 年 12 月 31 日终了年度的财务报告指出，妇女署完成了区域架构的实施工作，设立了 6 个区域办事处、6 个多国办事处和近 50 个国家办事处。行预咨委会询问后获悉，所有区域办事处现在均已投入运作。行预咨委会欢迎妇女署完成了区域架构的实施工作。

##### 采购授权

55. 审计委员会的报告第 73 至 80 段(A/69/5/Add.12)就采购和合同管理提出了评论和建议。审计委员会注意到，妇女署方案和业务手册有关合同和采购的一章中存在一项弱点，即：没有解释小额采购(低于 30 000 美元门槛值)的审查程序。2013 年期间，妇女署有超过 10 000 份合同不需要采购专家或采购管理审查委员会审查，价值 8 830 万美元。审计委员会注意到，具备所需技能的采购工作人员人数不足，导致采购职能被下放给非熟练工作人员。审计委员会认为，这样大的交易量需要由技术熟练的采购工作人员进行审查，没有此类人员，采购方面欺诈行为的风险就可能会增加。

#### 5. 联合国人类住区规划署

##### 项目资金

56. 审计委员会报告(A/69/5/Add.9)第 47 至 50 段指出，人居署项目资金存入了项目组长的个人银行账户，而他们既不被认作是联合国工作人员，也不被认作是联合国官员。审计委员会指出，由于人居署外地办事处没有银行账户，人居署指示开发署(根据全球谅解备忘录)将项目资金存入外地办事处组长的个人银行账户。审计委员会指出，组长还负责机动车辆等其他资产，并指出，让组长预支资金以及委托这些资产给他们，增加了滥用和人居署蒙受损失的风险，特别是因为组长的服务合同并未就发生挪用情形时如何追回款项作出规定。行预咨委会赞同审计

委员会的建议，即人居署采用合算的减少风险程序，如开设官方银行账户，并在组长的合同中列入处罚/追回条款。

## 6. 联合国资本发展基金

### 业务准备金

57. 审计委员会关于联合国资本发展基金的报告指出，截至 2013 年 12 月 31 日，资发基金流动资产为 8 296 万美元，是 300 万美元流动负债额的 27 倍还多，而 9 426 万美元的资产总额比 1 372 万美元的负债总额超出 8 054 万美元。审计委员会指出，截至 2013 年 12 月 31 日，资发基金业务准备金达 1 461 万美元，相当于负债总额的 106%。资发基金财务条例和细则规定，它必须维持起码占项目承付款项 20% 的业务准备金。

58. 行预咨委会询问后获悉，在实践中，1:1 及以上的流动比率通常被视为标准，但这取决于产业、业务性质以及采用比率的目的。行预咨委会还获悉，审计委员会认为，虽然资发基金执行局并未设定业务准备金上限，但同其负债总额相比，资发基金所持业务准备金数额是很大的。行预咨委会认为，与其负债总额相比，该基金目前所持准备金数额较高，并回顾其关于不断审查此事的建议（见 A/68/381，第 37 段）。

## 7. 联合国项目事务厅

### 提供服务和直接支持

59. 项目厅 2013 年 12 月 31 日终了年度的财务报告指出，项目厅经费来源很多，它是按照各种合同安排进行支出和支付的。报告还指出，开发署依然是项目厅最重要的伙伴，其供资额为 2.80 亿美元(占 25%)，其中 3 000 万美元来自开发署的经常资源，其余 2.50 亿美元来自开发署或由开发署管理。该报告指出，秘书处维持和平行动部是第二大联合国伙伴，交付额达 2.04 亿美元，占 18.1%。行预咨委会认为，根据财务报告提供的资料，由联合国实体通过联合国系统另一个伙伴实体执行项目，可能导致项目产生额外费用，即累计间接费用，这最终会减少最终受益者可用的资源额。行预咨委会认为，须要注重审查联合国实体间此类伙伴关系的运作，以减少间接费用，特别是那些累计性费用。行预咨委会认为，项目厅与开发署的相关业务模式可能适合于此类审查，并鼓励审计委员会在下一个财务期间审计过程中审议这些模式。

## 8. 秘书处

### 方案预算

60. 审计委员会的报告(A/68/5 (Vol.I))第 61 至 85 段就联合国方案预算发表了意见。审计委员会特别对预算编制过程作了评估，还就预算的整体战略价值提出了评论和建议。

61. 行预咨委会认为，审计委员会关于联合国方案预算编制流程的分析，并未对纯属秘书处内部工作的流程和决定联合国预算的政府间进程加以明确划分。行预咨委会认为，如果能从对编制和确定预算所用时间和资源进行比较分析方面更好地说明理由并加强明确性和具体性，将会有益于审计委员会提出的评论和建议。

62. 至于审计委员会就经常预算的战略价值提出的意见和建议，行预咨委会认为，审计委员会又未对属于秘书处自身权力范畴的行动与那些需要政府间决定的行动加以清楚区分。

63. 因此，行预咨委会认为，对审计委员会报告(A/69/5 (Vol.I))第 76、77、85 和 89 段所载审计委员会就编制和确定联合国方案预算的进程及其战略价值提出的意见和建议，不宜作出任何评论，也不宜表示赞同。

#### 服务提供模式

64. 审计委员会继续强调，有必要进一步明确它所称的变革项目“目标业务模式”(见 A/69/178，第 93 段)。行预咨委会询问后获悉，审计委员会对没有目标业务模式(或服务交付模式)感到关切；审计委员会在最近关于企业资源规划系统的报告中，更详细地报告了这一问题，特别强调存在以下风险，即：具体变革举措(如企业资源规划项目)的交付方式不支持联合国的未来组织设计。审计委员会还指出，既应对战略变革问题，同时又提供技术解决办法，这不可避免地会给企业资源规划项目小组带来风险(见 A/69/158，第 64 段)。在这方面，行预咨委会回顾，它曾在不同场合建议，请秘书长就全球服务提供模式提出提议，供大会审议。就这种提议提出的建议已获大会认可，包括在大会第 67/246、67/254 和 68/284 号决议中。因此，行预咨委会重申其先前的意见，即：联合国任何新的服务提供模式必须经大会批准，并再度建议大会请秘书长尽快提交一份报告，载列关于全球服务提供模式的提议(见 A/68/7/Add. 7，第 59 段)。

## 附件

## 2013年12月31日终了财务期间财务报告、已审计财务报表和审计委员会的报告以及行政和预算问题咨询委员会审议的其他相关报告

1. 联合国(A/69/5 (Vol.I))
2. 审计委员会关于联合国企业资源规划系统实施情况的第三次年度进展报告(A/69/158)<sup>a</sup>
3. 基本建设总计划(A/69/5 (Vol.V))<sup>a</sup>
4. 审计委员会关于国际公共部门会计准则实施情况的第四次进展报告(A/69/155)<sup>a</sup>
5. 国际贸易中心(A/69/5 (Vol.III))
6. 刑事法庭余留事项国际处理机制(A/69/5/Add.15)
7. 联合国资本发展基金(A/69/5/Add.2)
8. 联合国开发计划署(A/69/5/Add.1 和 Corr.1)
9. 联合国环境规划署基金(A/69/5/Add.7)
10. 联合国人口基金(A/69/5/Add.8)
11. 联合国人类住区规划署(A/69/5/Add.9 和 Corr.1)
12. 联合国难民事务高级专员经管的自愿基金(A/69/5/Add.6)
13. 联合国儿童基金会(A/69/5/Add.3)
14. 联合国训练研究所(A/69/5/Add.5)
15. 联合国合办工作人员养恤基金(A/69/9, 附件十)
16. 联合国毒品和犯罪问题办公室(A/69/5/Add.10)
17. 联合国项目事务厅(A/69/5/Add.11 和 Corr.1)
18. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(A/69/5/Add.4)
19. 联合国大学(A/69/5 (Vol.IV))
20. 起诉应对1994年1月1日至12月31日期间在卢旺达境内的灭绝种族和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内灭绝种族和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭(A/69/5/Add.13)

<sup>a</sup> 行预咨委会另有报告加以讨论。



- 
21. 起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭([A/69/5/Add.14](#))
  22. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署([A/69/5/Add.12](#))
  23. 审计委员会 2012-2013 两年期以及 2012 和 2013 财政年度报告所载主要结果和结论的简明摘要([A/69/178](#) 和 Corr.1-5)
  24. 秘书长的报告: 审计委员会关于联合国 2013 年 12 月 31 日终了两年期报告和关于基本建设总计划 2013 年 12 月 31 日终了年度报告所载各项建议的执行情况([A/69/353](#))
  25. 秘书长的报告: 审计委员会关于 2013 年 12 月 31 日终了财政期间联合国各基金和方案的报告所载建议的执行情况([A/69/353/Add.1](#))
-