联合国 A/61/182

大 会

Distr.: General
26 July 2006
Chinese
Original: English

第六十一届会议

临时议程 * 项目 113

财务报告和已审计财务报表以及
审计委员会的报告

审计委员会为大会第六十一届会议编写的各项报告所载主要审计结果和结论的简明摘要

秘书长的说明

秘书长谨按照大会 1992 年 12 月 23 日第 47/211 号决议，向大会各会员国递送审计委员会编写的 2005 年 12 月 31 日终了财政期间各项决算的审计报告所载主要审计结果和结论的简明摘要。

* A/61/150。

06-44485 (C) 021006 031006

送文函

纽约

联合国大会主席

谨向你递送审计委员会为大会第六十一届会议编写的各项报告所载主要审计结果、结论和建议的简明摘要。

菲律宾审计委员会主席

联合国审计委员会主席

吉列尔莫·卡拉格（签名）

2006 年 7 月 28 日

纽约

联合国秘书长

谨向你递送审计委员会为大会第六十一届会议编写的各项报告所载主要审计结果、结论和建议的简明摘要以及给大会主席的送文函。

菲律宾审计委员会主席

联合国审计委员会主席

吉列尔莫·卡拉格（签名）

2006 年 7 月 28 日

审计委员会为大会第六十一届会议编写的关于 2005 年 12 月 31 日终了期间的各项报告所载主要审计结果和结论的简明摘要

摘要

大会在其 1992 年 12 月 23 日第 47/211 号决议中请审计委员会综合报告方案与财务管理的主要缺陷及资源使用不当或欺诈的案件，并说明联合国各组织在这方面采取的措施。本摘要所载的主要是与委员会审计的 15 个组织的共同主题相关的审计结果和结论。关于任何一个组织的详细审计结果和相关建议，见有关该组织的单独审计报告。委员会已审计的组织名单，见附件一。委员会在其上一份报告（A/59/162）中对 16 个组织作了评论；但是，本报告没有对联合国项目事务厅作评论，因为项目厅执行局已核准将财务报表延期至 2006 年 11 月 30 日。

委员会在本报告中述及下列问题：审计意见；非消耗性财产；与年假有关的负债；方案支出；财务处和现金管理；供资战略；机构间协调；应对海啸的工作；采购与合同管理；人力资源管理；信息和通讯技术；欺诈和推定欺诈案件；现金、应收款和财产损失的注销。

目录

		段次	页次
一.	以往提出但尚未充分执行的建议	1-3	6
二.	问题	4-207	7
A.	普遍关切	4-6	7
B.	审计报告和审计意见	7-16	7
C.	非消耗性财产	17-18	9
D.	与年假、服务终了和退休后津贴有关的负债	19	10
E.	方案支出	20-33	11
F.	金库和现金管理	34-58	14
G.	筹资战略	59-64	18
H.	机构间协调	65-121	19
I.	海啸应对	122-151	28
J.	采购和合同管理	152-165	33
K.	人力资源管理	166-181	35
L.	信息和通信技术	182-203	38
M.	欺诈和推定欺诈案件	204-205	41
N.	现金、应收款和财产损失的注销	206-207	42

附件

一.	为 2005 年 12 月 31 日终了财政期间报告的组织名单	44
二.	按组织分列的直到 2003 年 12 月 31 日所提各项建议的执行情况	46

一. 以往提出但尚未充分执行的建议

1. 审计委员会在每份报告中分别列出，截至 2006 年年中，其关于 2003 年 12 月 31 日终了财政期间及更早期间的建议中哪些尚未得到充分执行。下列 12 个组织和方案有未执行的建议：联合国、[1] 联合国大学、[2] 联合国开发计划署（开发署）、[3] 联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）、[4] 联合国训练研究所（训研所）、[5] 联合国难民事务高级专员办事处（难民署）、[6] 联合国人类住区规划署（人居署）、[7] 联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）、[7] 起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 1994 年 12 月 31 日期间在卢旺达境内的种族灭绝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种族灭绝和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际法庭、[8] 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和联合国合办工作人员养恤基金（养恤基金）。

2. 委员会在每份报告的附件中扼要说明，截至 2006 年年中，每个组织对委员会关于 2003 年 12 月 31 日终了财政期间的建议的执行情况。本报告附件二载有关于各组织对各项建议执行情况的汇总表。所有 12 个组织，在不同程度上，都没有充分执行某些建议。此外，有 10 个组织没有执行某些建议。在上一个两年期提出的 545 项建议(包括上文第 1 段中提及的建议)中，282 项（52%）已得到充分执行，229 项（42%）在执行过程中，34 项（6%）尚未得到执行。在已执行的建议中，有 59 项是在 2002-2003 两年期之前提出的；在未执行的建议中，有 10 项是在 2002-2003 两年期之前提出的。

3. 委员会已注意到在执行其建议方面取得的进展；但它再次鼓励尚未充分执行建议的各组织在这方面采取行动，将重点放在与 2000-2001 两年期以及更早期间有关的未执行建议。委员会请各行政当局指定由某些个人或某些司具体负责，按照大会 1992 年 12 月 23 日第 47/211 号决议，在预定时限内执行所有建议。

---

[1] 《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 5 号》(A/61/5(vol.I))，第二章。

[2] 同上，《补编第 5 号》(A/61/5(vol.IV))，第二章。

[3] 同上，《补编第 5 A 号》(A/61/5/Add.1)，第二章。

[4] 同上，《补编第 5 C 号》(A/61/5/Add.3)，第二章。

[5] 同上，《补编第 5 D 号》(A/61/5/Add.4)，第二章。

[6] 同上，《补编第 5 E 号》(A/61/5/Add.5)，第二章。

[7] 同上，《补编第 5 I 号》(A/61/5/Add.9)，第二章。委员会审计了由联合国毒品和犯罪问题办事处管理的联合国国际药物管制规划署基金，并提出报告。

[8] 同上，《补编第 5 K 号》(A/61/5/Add.11)，第二章。

二. 问题

A. 普遍关切

行政当局在开展审计中给予的协助

4. 联合国秘书处以及各基金和方案的行政当局提供的协助，为审计委员会2004-2005 两年期的工作提供了方便。但是，在一些情况下，由于下列因素，委员会确定的审计时间框架没有得到遵守，因此影响了委员会对大会和其他理事机构的承诺：

(a) 并不总能按时提供可靠的财务报表；

(b) 尽管明确规定了财务报表结算的截止日期，但仍然有后来逾期对决算和财务报表进行的调整。

5. 由于即将执行国际会计准则，及时提交经适当证明的财务报表可能是各行政当局今后的一个挑战，需要各行政当局适当注意。

执行国际公共部门会计准则

6. 大会决定行政当局应在 2010 年采用国际公共部门会计准则（公共部门会计准则），这是值得欢迎的情况发展。委员会认为，行政当局应妥当管理向公共部门会计准则的过渡，以便能在 2010 年顺利采用该准则。委员会了解到，一些组织打算更早采用公共部门会计准则，因此，委员会希望从这些工作中吸取经验教训，供在联合国全系统执行公共部门会计准则时加以借鉴。

B. 审计报告和审计意见

7. 审计委员会根据大会 1946 年 12 月 7 日第 74(I)号决议的规定，审计了附件一所列 15 个组织的财务报表，并审查了其运作情况。审计工作是按照《联合国财务条例和细则》第七条及其附件（ST/SGB/2003/7）、联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计团共同审计准则和国际审计标准进行的。这些标准要求审计委员会计划并执行审计，以便有合理把握判断财务报表是否无重大错报。

8. 审计工作主要是为了使委员会能就下列方面形成意见：财务报表所列支出是否是用于理事机构核准的用途；收入和支出是否根据《财务条例和细则》正确归类和记录；财务报表是否公允地反映了报告日的财务状况和所审查期间的营运结果。审计工作包括对财务制度和内部控制进行一般性审查，以及在委员会认为必要的范围内，对会计记录及其他有关证据进行抽查，以便委员会能够就财务报表形成意见。

9. 除对账目和财务事项进行审计外，委员会还根据财务条例 7.5 的规定进行了审查。审查主要侧重于财务程序的效率、内部财务控制和各组织的一般行政和管理工作。委员会的审计工作包括对外地的多次访问。

10. 通过这些审计，委员会发布了说明其审计意见的短式报告和说明每一项审计的详细结果和建议的详细报告。这些详细报告是编写本简明报告及其中所得结论的基础。

11. 委员会就附件一所列 15 个组织中的 12 个组织（联合国、难民署、贸发会议/世贸组织国际贸易中心（国贸中心）、[9] 联合国大学、儿童基金会、[10] 近东救济工程处、[11] 训研所、[12] 人居署、[13] 禁毒办、卢旺达问题国际刑事法庭、[14] 前南斯拉夫问题国际刑事法庭 [15] 以及养恤基金 [16] ）发表了无保留意见。委员会对开发署、[17] 联合国环境规划署（环境署）和联合国人口基金（人口基金）[18] 发表了无保留意见，但附有强调特定问题的段落。

12. 附件一所列名单不包括联合国项目事务厅（项目厅）。项目厅没有提交经证明的财务报表供委员会审议。还有，委员会对财务报表草稿的审查显示，存在严重的误报和错误。因此，截至提交本简明摘要报告之日，尚未结束对项目厅 2004-2005 两年期的审计。该审计被推迟至项目厅可提供关于 2005 年 12 月 31 日终了两年期的可靠财务报表之时进行。项目厅管理层因此请求其执行局批准推迟提交财务报表。执行局核准了这一请求。

对特定问题的强调

13. 关于委员会就开发署表示的关切：

(a) 2004-2005 两年期，由政府和非政府组织在国家执行支出模式下执行、并须经审计的方案支出为 32 亿美元。就 2004 年而言，项目审计员提出无法表示意见（1 050 万美元）；否定意见（1 000 万美元）；保留意见（1 300 万美元）。

---

[9] 同上，《补编第 5 号》 (A/61/5(vol. III))，第二章。

[10] 同上，《补编第 5B 号》 (A/61/5/Add.2)，第二章。

[11] 同上，《补编第 5C 号》 (A/61/5/Add.3)，第二章。

[12] 同上，《补编第 5D 号》 (A/61/5/Add.4)，第二章。

[13] 同上，《补编第 5H 号》 (A/61/5/Add.8)，第二章。

[14] 同上，《补编第 5K 号》 (A/61/5/Add.11)，第二章。

[15] 同上，《补编第 5L 号》 (A/61/5/Add.12)，第二章。

[16] 同上，《补编第 9 号》 (A/61/9)，第二章。

[17] 同上，《补编第 5A 号》 (A/61/5/Add.1)，第二章。

[18] 同上，《补编第 5G 号》 (A/61/5/Add.7)，第二章。

2005 年项目审计附带申明的所涉范围无法确定，因为在 2006 年 6 月时这些申明尚待开发署作出分析。此外，国家执行支出方面的内部控制和程序的有效性可予进一步改进；

(b) 开发署共有 615 个银行账户，其中总部管理 56 个账户，各国家办事处管理 536 个账户，联合国秘书处管理 6 个银行薪金账户，开发署代表联合国其他机构管理 17 个银行账户。2005 年 12 月 31 日，这些账户的余额共计 1.34 亿美元。尽管开发署对所有银行账户进行了 2005 年 12 月的最后调节，但 2004-2005 两年期期间，没有为总部和国家办事处银行账户编制每月调节表。这就导致 2004-2005 两年期期间有一个关键的控制措施没有履行，可能已造成正在发生的舞弊行为和误差未被察觉的情况；

(c) 2004 年 1 月开发署实施了一个新的机构资源规划系统。2004-2005 两年期期间存在内部控制缺陷问题，诸如：缺乏足够的职责分离；在 2004 年的大部分期间没有启动有关银行调节的总分类账单元；银行账户辅助分类账和总分类账之间没有自动调节。

14. 对于环境署，委员会提请注意财务报表附注 8，其中显示的非消耗性财产的价值与有关盘存报告中所列价值有很大差异。产生这一差额（1 000 万美元）的原因是，财务报表披露的数字（1 120 万美元）依据的是购置成本，而盘存报告中的物品价值（120 万美元）是按照合理市价列报的。

15. 关于人口基金，由独立审计员提供的国家执行项目审计报告有许多修改了的审计意见。两年期项目审计附带申明的确切所涉范围及其影响无法确定，因为人口基金尚未对这些申明作出分析。委员会没有足够把握判断所提供的国家执行支出资金用于预定用途。此外，国家执行支出方面的内部控制和程序的有效性可予进一步改进。

16. 同样地，就难民署而言，截至 2006 年 4 月 1 日，各执行伙伴尚未提交有关 2002 年 6 670 万美元支出以及 2003 年 6 850 万美元支出的审计证书，因此，无法确定审计附带申明的所涉范围。但是，难民署同意在 2006 年处理这一问题。

C. 非消耗性财产

17. 联合国及其各基金和方案财务报表附注中披露的截至 2005 年 12 月 31 日的非消耗性财产总值大约为 11 亿美元，如表 1 所示。委员会注意到，在联合国、人居署、环境署、儿童基金会、难民署、禁毒办和卢旺达问题国际刑事法庭，登记和维持的财产记录以及非消耗性财产价值的报告有若干不足之处。

18. 委员会注意到以下不足事例：(a) 盘存报告包括的物品再也无法找到或说明下落；(b) 物品估值前后不一；(c) 一些物品未列入盘存报告；(d) 不作实物清

点；(e) 缺乏财产记录；(f) 不发给个人财产收条；(g) 盘存报告中的资料不完整和不准确。

表 1

2002-2003 年和 2004-2005 年非消耗性财产价值

(单位：百万美元)

组织	2002-2003	2004-2005
联合国	243.1	298.4
国贸中心	2.9	3.8
联合国大学	5.2	5.5
开发署	149.3	75.3
儿童基金会	118.6	128.3
近东救济工程处	54.5	56.4
训研所	0.2	0.3
难民署	385.3	372.7
环境署	15.9	18.7
人口基金	69.3	88.7
人居署	2.3	7.2
禁毒办	14.4	15.6
卢旺达问题国际法庭[a]	14.5	17.2
前南问题国际法庭[b]	14.5	17.1
养恤基金	8.4	13.6
共计	**1 098.4**	**1 118.8**

[a] 卢旺达问题国际刑事法庭。

[b] 前南斯拉夫问题国际刑事法庭。

D. 与年假、服务终了和退休后津贴有关的负债

19. 秘书长在提交给大会的报告（A/60/450 和 Corr.1）中提议，大会为离职后健康保险（不包括与积存年假和未付离职回国和搬迁补助金有关的负债）考虑一个供资机制。委员会在上一次报告（A/59/162）中重申，它建议联合国及其各基金和方案审查为与服务终了和退休后津贴有关的负债提供拨备金的机制和目标。截至 2005 年 12 月 31 日，退休后津贴负债总值估计超过 33 亿美元，其中 2.22 亿美元的资金已经到位，如表 2 所示。

表 2
2004-2005 年与年假、服务终了和退休后津贴有关的负债
（单位：百万美元）

组织	估计负债	资金到位情况
联合国	2 290.83-2 300.83	0
联合国大学	5.93	0
开发署	406.9	162
儿童基金会	368.2	60
近东救济工程处	168.07	0[a]
禁毒办	8.7	0[b]
卢旺达问题国际法庭[c]	43.2	0
前南问题国际法庭[d]	27[e]	0
国贸中心	47.6	0
训研所	2.9	0.4
	3 369.33-3 379.33	**222.4**

[a] 近东救济工程处的资金来自工作人员费用预算内的节余。

[b] 禁毒办有一笔 130 万美元的应急款，列于附注 16。使用了 2003 年的估值，因为 2005 年的估值暂缺。

[c] 卢旺达问题国际刑事法庭。

[d] 前南斯拉夫问题国际刑事法庭。

[e] 2003 年的数字。

E. 方案支出

20. 委员会在上一次报告（A/59/162）中，报告了审查开发署、人口基金、儿童基金会、难民署和禁毒办的方案支出情况。[19]

21. 2004-2005 两年期的方案支出总额为 222 亿美元（2002-2003 两年期为 174 亿美元），详见表 3。

[19] 如先前报告的，联合国及其各基金和方案采用两种模式登记向执行伙伴转交的资金（见 A/59/162，第 37 段）。

表 3

2002-2003 年和 2004-2005 年的方案支出情况

(单位：百万美元)

组织	2002-2003	2004-2005
联合国	2 964.6	3 612.2
国贸中心	83.7	104.1
联合国大学	65.1	81.3
开发署	4 872.8	6 656.5
儿童基金会	2 736.1	3 790.6
近东救济工程处	824.6	987.5
训研所	15.4	22.5
难民署	1 865.8	2 209.4
环境署	374.5	510.5
人口基金	421.5	494.7
人居署	94.8	169.3
禁毒办	137.9	167.0
卢旺达问题国际法庭[a]	208.3	252.5
前南问题国际法庭[b]	284.3	302.7
养恤基金	2 435.8	2 808.5
共计	**17 385.2**	**22 169.3**

来源：2005 年 12 月 31 日终了年度收支及准备金和基金结余变动报表。

[a] 卢旺达问题国际刑事法庭。

[b] 前南斯拉夫问题国际刑事法庭。

预付款

22. 截至 2005 年 12 月 31 日，开发署未结清的国家执行预付款达 8 650 万美元，比上一个两年期增加 11%，而国家执行支出的总体增加幅度更高，达 21%。Altas 系统不提供账龄分析，但开发署已经采取补偿措施，确认和结清长期未清的预付款。截至两年期期末，禁毒办给执行伙伴的未清预付款达 185 万美元，涉及 38 个已经完成的项目。但是，有些早在几年前就已完成的项目仍有预付款没有结清。

支出证书和使用报告

23. 联合国国际伙伴关系基金(伙伴基金)2005 年 3 月 31 日终了期间的 324 份财务使用报告中，有 118 份（36%）未能在 2006 年 5 月前收到。此外，还有 120 个结束日在 2004 年 1 月 1 日前的项目没有结清账务，其中只有 86 个(72%）的财务使用报告是在 2006 年 5 月前收到的。另外，2005 年的财务报表中没有计入涉及 12 个项目的 208 万美元，因为在收到有关的财务使用报告之前，这些账户已经关闭。

国家执行支出的项目审计

数据库

24. 开发署继续根据所涉支出的数额（起始数 10 万美元)，对国家执行的项目审计进行审计。人口基金已使用风险数据库，但运行效率尚不尽人意。人口基金监测国家执行项目审计的数据库包括项目审计员的详细资料，但不完整。

25. 委员会注意到，难民署没有适当地记录以下资料：按执行伙伴的类别（政府间和联合国机构、政府伙伴、国际非政府组织和当地非政府组织）列出伙伴的数量和次级项目；按执行伙伴的类别列出付款的明细账和审计证明书；项目审计员签发的审计意见的类型。

审计覆盖范围

26. 在开发署，2004-2005 两年期需审计的国家执行支出项目达 32 亿美元。截至 2006 年 6 月，尚有价值 5.46 亿美元的项目没有项目审计报告。

27. 在禁毒办，截至 2006 年 4 月，为 2004-2005 两年期所作的审计覆盖率为 63%。

28. 在难民署，截至 2006 年 5 月，尚未提供与 2005 年付给执行伙伴的款额有关的审计证明书，原因是只需在付清承付款的最后日期之后的 6 个月内（即 2006 年 7 月）提供审计证明书即可。截至 2006 年 5 月，尚未提供关于 2004 年支出的审计证明书的数据。因此，难民署在确定资金的使用是否得当方面没有充分把握。

29. 截至 2005 年 12 月 31 日，在伙伴基金已完成的 241 个项目中，有 172 项提交了最后的/经证明的财务报表。

30. 在开发署，在提出有保留的项目审计意见时，没有一贯地清楚说明提出保留的根据。此外，也未一贯说明保留所涉的数额。

31. 在人口基金，没有清楚证据表明向项目审计员说明了职权范围，致使审计范围和目标不相吻合，进而造成审计报告质量不一，审计目标各异。此外，人口基

金尚待处理《财政政策和程序手册》在审计目标、范围和报告方面存在的缺点和矛盾之处。

后续行动的充分性

32. 在对 2004 年国家执行项目进行的 114 项审计中，开发署收到了 78 个后续行动计划。此外，在对所有国家执行项目的审计中，有 17 个国家办事处收到有保留的审计报告。其中有 4 个国家办事处没有在 2006 年 5 月前提交国家办事处的行动计划。

33. 伙伴基金要求执行伙伴在完成或终止项目后的 90 天内，提交说明性报告。截至 2005 年 12 月 31 日，在已完成的 313 个项目中，伙伴基金只收到 92 份报告。而且也没有规定时限，要求实务单位在时限内向各自的总部提交说明性报告，以便使总部能够对这些报告采取行动。

F. 金库和现金管理

金库和投资管理

34. 联合国及其数个基金和方案管理大量的短期或中期金融资产。如表 4 所示，截至 2005 年 12 月 31 日，包括现金和现金池在内的投资余额共计 331 亿美元。

表 4

2002-2003 年和 2004-2005 年的现金和定期存款、投资和现金池

(单位：千美元)

组织	2002-2003	2004-2005
联合国	1 336 868	1 947 718
开发署	2 489 783	4 133 966
人口基金	265 111	346 072
人居署	62 436	129 039
环境署	237 404	244 707
联合国大学	302 312	297 797
前南问题国际法庭[a]	4 429	45 955
儿童基金会	961 359	2 194 511
难民署	191 771	133 335
近东救济工程处	140 560	177 541
训研所	7 286	13 590
禁毒办	66 855	73 910

组织	2002-2003	2004-2005
卢旺达问题国际法庭[b]	3 813	12 782
养恤基金	19 155 261	23 307 779
国贸中心	27 257	37 815
共计	**25 252 505**	**33 096 517**

[a] 前南斯拉夫问题国际刑事法庭。

[b] 卢旺达问题国际刑事法庭。

投资业绩

35. 截至 2005 年 12 月 31 日，开发署的投资总额达 31.3 亿美元，（2002-2003 年为 20.2 亿美元）。其中包括离职后健康保险投资 1.709 亿美元（2003 年无）。根据开发署的《财务司政策和程序手册》，为了反映投资目标和投资组合特点，并衡量投资组合管理人的业绩，故选定一个基准。开发署以伦敦银行同业 12 个月拆放利率为基准，衡量投资组合的业绩。

36. 开发署的投资组合包括各种到期时间不同的投资票据，诸如存单、定期存款和债券。各种投资的收益率与诸如货币市场基金（一天到期）的收益率不同。开发署在 2001 年、2002 年和 2003 年的投资效益超过伦敦银行同业 12 个月拆放利率这一基准，在 2004 年和 2005 年则低于基准。由于一部分组合（即离职后健康保险准备金）的预定到期时间较长，因此，伦敦银行同业 12 个月拆放利率不适宜用作开发署所有投资的基准。开发署投资委员会建议为今后的投资委员会会议增列每一种不同投资票据的平均收益。

37. 日内瓦办事处负责管理联合国工作人员疾病和意外相互保险协会的投资。该协会的投资组合包括三个部分：货币市场存款、债券组合和由外部基金管理人管理的资金。2004-2005 两年期投资的利息额和回报率比诸如欧洲银行同业拆放利率等官方公布的基准投资利率低。委员会注意到，在 2004-2005 两年期，为联合国工作人员疾病和意外相互保险协会投资的资金取得的平均收益率是 0.71%，而欧洲银行同业拆放利率的平均收益是 2.84%。日内瓦办事处解释说，它的主要目的并不是投资回报的最大化。联合国工作人员疾病和意外相互保险协会和联合国的投资政策都规定，投资回报是排在保障本金和变现能力后面的第三位目标。

38. 难民署的总部和外地账户都没有现金池协议。从 2005 年 1 月到 6 月，难民署在银行账户中平均持有 5 800 万美元。难民署并不试图把过多所持资金投入定期存款，以增加收益。

现金管理

39. 开发署对国家办事处所需的现金余额进行了评估。评估表明，不少国家办事处累积的现金余额超过最佳现金余额。存放较多现金的一些理由包括：频繁取款、收到的捐款是当地货币、支付或支出活动异常增多、国家办事处没有兑换多余的当地货币并将其转入总部的美元账户。

40. 维也纳办事处/禁毒办内部财务手册表明，维也纳办事处的银行账户存款不应少于 100 万美元或超过 200 万美元。但是，2005 年中有 40 天存款超过 200 万美元，2005 年 12 月 31 日的存款为 450 万美元。

41. 成员组织的缴款放入养恤基金的投资管理处(投管处)的银行账户(2004 年时每月大约 9 100 万美元)。养恤基金将资产的 0.5%（约为 1.50 亿美元）留作现金，用于业务活动。从 2005 年初开始，缴款直接汇入养恤基金秘书处的账户。这些缴款大多在每月月初收到，而养恤基金的付款主要是在当月月底。从 2005 年 2 月以后，养恤基金持有的平均余额超过 1.38 亿美元，而 2005 年的每月平均付款额为 1.17 亿美元。因此，从 2005 年 2 月以后，养恤基金秘书处便无需要求从投管处拿现金支付养恤金。因此，过剩的资金本可更好地用于投资。

42. 在联合国总部，尽管业务处理综合控制系统能够确保尽可能减少外汇损失或全球货币风险，但没有充分利用该系统提供可靠资料，并合理确保联合国能以最有利的外汇兑换率及时支付债务。业务处理综合控制系统是 2005 年 6 月才安装的。

43. 周转风险是指因缺乏现金而不能支付承付款项的风险。为了避免出现这种情况，应该衡量和监测每种货币预计的短期现金流量，以备满足今后的供资或投资需要。

44. 委员会检查了先前提出的建议[20] 的落实情况。这一建议是，开发署应编制、监测及评估所有国家办事处每种货币的短期预计现金流量资料，以备满足今后的供资或投资需求。由于技术问题，加上联合国各机构没有作出准确的付款预计，开发署未能成功地采用Atlas系统的现金管理模块中植入的现金头寸计算表工具。开发署已经制定指导方针，要求国家办事处编制手册，监测短期预测现金流量。开发署打算在各国家办事处先开展试验项目，监测和评估外币的短期预测现金流量。随后将试验项目的结果最终推广到所有的国家办事处。

45. 难民署没有适当的工具进行正式的财务预报。财务处大概可提前 30 天在总部知道预计付款，而且只能靠外地办事处通知。现金流入量也不作预报，因为难民署仰仗认捐款，而认捐款的支付日期并不总是事先言明的。因此，资金的投资

[20] 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 5 A 号》(A/59/5/Add.1)，第 267 段。

期限就比可预见性更好时能投的期限要短。难民署计划于 2007 年在外地一级充分实施财务信息系统。

46. 近东救济工程处没有更新财务技术指示，规定未经主任专员批准，不得为了满足现金流量需要而交叉使用不同资金类别的现金。

财务信息系统

47. 联合国的财务管理系统，即业务处理综合控制系统，不能跟踪和确认现金流动，这项工作需人工进行。该系统也不能发布付款指示。付款指示也需人工发布。

48. 同样，该系统无法进行资金充足性控制，需要由联合国总部的财务处进行复杂的人工控制。此外，确定每个基金中每日结束时的未兑现支票也是一个耗费功夫的过程。财务处考虑由业务处理综合控制系统报告每天的现金流动。但是，这种报告并不能合理地保证银行账户余额的回报率得到优化。财务处对会计事项进行每日和月度人工对账，这就造成很大的出错风险，而且不利于高效地管理现金和投资。

现金管理模块

49. 在难民署，管理系统更新项目的现金管理模块并没有提供一个成熟的财务信息系统。此外，难民署也没有充分利用管理系统更新项目中的财务模块。因此，只能人工记录财务事项。

守规和风险管理

50. 难民署财务处内部对银行和现金管理、付款核准、外汇交易以及给外地办事处的充资付款等职责没有适当的分工。此外，也没有制订准则，说明该机构投资新票据所应遵循的步骤。

投资池

51. 维也纳办事处没有参加联合国总部财务处管理的投资池。不然，维也纳办事处就能将 200 万美元以上的资金用于投资，从而赚取收入。

财务政策和程序

52. 维也纳办事处 2001 年发布的财务手册没有涉及财务处的使命、目标和目的、有职权职务的界定、资金流动性政策、信贷政策、行为守则、业务控制和报告要求等领域。

外汇风险

53. 难民署没有防范下列外汇风险的政策：认捐额从收受到支付的时滞；每月对货币资产的重新估值、（由支出促成的）货币兑换；编制预算所用汇率与联合国

每月业务汇率之间的差异；收支记录普遍存在的时滞。截至 2005 年 12 月 31 日，难民署产生实际外汇损失 1 200 万美元，未实现损失 2 400 万美元。

54. 由于不是在同一期间以同种货币收取和支付款项，难民署因而面临全球风险。从长远来看，汇率波动对难民署业务的影响是“中性”的。1991 至 2001 年，外汇净损益合计数为零。但是难民署根据 2004 年度的现金流动研究发现，它的确面临着重大风险。欧洲区货币（欧元、瑞士法郎等）占其预算的 18%，英镑另占其预算的 6%。如果欧洲区货币或英镑贬值，这一差距就会产生风险。尽管难民署存在着重大的外汇风险，但没有对此采取防范措施。难民署正在审查其风险管理政策和目标，探讨哪种战略适合于减轻重大风险。

银行调节

55. 开发署共有 615 个账户，其中在总部管理的有 56 个，还有 536 个由 136 个国家办事处管理，另有 6 个联合国管理的薪金账户和 17 个为人口基金和项目厅管理的账户。委员会注意到，在 2004-2005 两年期期间，对总部和国家办事处的银行账户从未进行过月度调节。两年期内没有在总部进行月度银行调节是因为：(a) 由于总分类账是在 2004 年下半年才使用的，因此没有账目誊入总分类账；(b) 子系统与总分类账的调节只有在子系统进行结算后才能完成，而在 2004 年和 2005 年，子系统没有进行每月结算；(c) 总部的所有银行账户只有一份综合的总分类账账户，因此很难将调节项目与具体账户挂钩；(d) 在 Atlas 系统内进行银行调节的程序很繁琐，财务工作人员尚未很好掌握。国家办事处的银行账户调节工作也存在着类似的困难。

56. 四个国家办事处在 2004-2005 两年期期间有数额达 56 万美元的欺诈行为，这是因不进行银行调节或没有及时调节而造成的。

57. 总部和国家办事处的银行账户都存在着辅助分类账与总分类账不吻合的情况。截至 2006 年 6 月，总部和国家办事处分别有 400 万美元和 250 万美元的账目不合，开发署正在进行调查。

58. 开发署向人口基金提供财务服务，但除了 2004 年 12 月和 2005 年 12 月以外，全年没有对人口基金的 13 个账户进行过月度银行调节。

G. 筹资战略

59. 联合国及其各基金和方案的资金，包括核心预算和活动的资金，部分或全部依赖自愿捐款。但是，委员会注意到，虽然筹资战略对各组织的生存能力以及对它们履行任务具有重要性，但这些战略并非总是行之有效。

60. 委员会注意到，欧洲经济委员会（欧洲经委会）和联合国贸易和发展会议（贸发会议）没有制定正式和全面的筹资战略，以促进实现各自理事机构制订的各项目标。除这两个组织外，多数组织都制定了指导其筹资政策的原则和目标。

61. 不指定用途的捐款往往数额不足。禁毒办 2004-2005 两年期普通用途方案捐款减少了 210 万美元（52%）。2004-2005 年期间，训研所普通基金收到的自愿捐款不足普通基金总收入的 30%。训研所和禁毒办已经作出努力，为核心预算和普通基金提供更有持续性的资金，吸引更加稳定的捐助者捐款。不指定用途的捐款占难民署总资源的 18%，低于该组织制定的 25%的目标。

62. 一些组织倚赖为数不多的捐助者。例如，虽然难民署于 2005 年扩大了捐助者基础，但仅仅三个捐助者就提供了 50%的来自各国政府的收入；两个捐助者提供的资金占犯罪司法所总资金的 79%。

63. 应该更加积极主动地考虑会员国自愿捐款之外的其他办法。例如，自 2001 年以来，难民署每年收到的私营部门资金占总捐款的 2%至 3%；但是，根据 2005 年通过的筹资优先次序，从 2010 年起，难民署预算 10%至 20%的资金应该来自私营部门。

64. 委员会注意到，用于筹资活动的资源有限。训研所普通基金筹资活动完全由执行主任负责。欧洲经委会创造了一般筹资工具，并且定期向潜在捐助者提供这些工具，但很少采取举措，宣传这些工具，筹资活动往往局限于与捐助者举行非正式会议。贸发会议的筹资活动基本上是凭项目管理员个人开展活动。2004 年，难民署分配 16 名工作人员并拨出 530 万美元，在私营部门开展筹资活动，相比之下，儿童基金会分配了 216 名工作人员和 3 380 万美元。结果，难民署的投资回报率为 3.77，儿童基金会的回报率是 14.5，难民署私营部门筹资活动产生的总收入为 2 000 万美元，儿童基金会私营部门筹资活动产生的总收入为 50 900 万美元。

H. 机构间协调

65. 秘书长在题为“革新联合国：改革方案”的报告（A/51/950，第 17 和 18 段）中指出，可持续发展、在冲突后缔造和平、紧急救济行动、人道主义援助与发展合作之间的联系——这些政策问题都跨越部门和机构间的界限。秘书长还指出，与各专门机构和其他组织之间的联盟和伙伴关系必须成为组织常态的一部分。

66. 1997 年建立了联合国发展集团，目的是促进共同制定政策和共同决策，鼓励进行方案合作，提高管理效率。其目的还包括，在区域和国家办事处各级进行变革，将联合国所有方案纳入联合国发展援助框架。联合国发展集团成员包括 25 个联合国基金、方案、部门和专门机构和 5 个观察员（包括世界银行），其中 4 个机构（开发署、人口基金、儿童基金会和世界粮食计划署）组成联合国发展集团执行委员会。

67. 秘书长根据 2005 年世界首脑会议成果（大会第 60/1 号决议），于 2006 年 2 月设立了一个高级别小组，探讨联合国系统如何在发展、人道主义援助和环境等

领域在全世界更加协调一致和有效地开展活动。这项研究的宗旨是补充联合国其他重大改革举措。

68. 委员会审查了 2005 年机构间的协调情况，审查的重点是以下各方面：共同国家评估和联合国发展援助框架的编制；驻地协调员制度；联合办事处倡议；共同房地和事务。委员会将参照秘书长高级别小组所作研究的发展情况以及联合国发展集团为增进协调而采取的其他举措，在今后的审计中继续重点审查这些方面和其他相关问题。

联合国发展援助框架和共同国家评估

69. 联合国发展集团制定了指导方针，以便除其他外促进编制共同国家评估[21]和联合国发展援助框架。[22] 根据2003年10月颁布的联合国国家工作队指导方针，应在现方案拟定周期倒数第二年的 12 月或之前完成联合国发展援助框架，并且至迟在现方案拟定周期最后一年的 3 月 31 日签署该框架。

70. 秘书长在题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告(A/59/2005，第 199 段)中指出，联合国发展援助框架应制定一套明确的战略目标，并确定联合国实体为帮助国家伙伴实现各项目标和满足更大的发展需求而必须提供的具体援助。秘书长还指出，各国政府和联合国可利用这一“成果总表”，对联合国系统在国家一级的工作情况进行监测和评估，并责成联合国代表承担责任。

71. 根据联合国发展援助框架起草指南，所定的国家大目标或具体目标应该与具体的千年发展目标和（或）其他承诺、大目标和具体目标相联系。在审查的联合国发展援助框架中，并非所有国家优先事项都与具体千年发展目标联系在一起，或者提到这些目标，并非所有联合国发展援助框架成果都在联合国发展援助框架“成果总表”中列明。这给成果汇总的工作制造了困难。

72. 委员会注意到，儿童基金会两个国家办事处制定联合国发展援助框架的时间太晚，无法将框架用于国家方案的审议，而直到 2006 年 5 月，另一个国家办事处还没有制定出联合国发展援助框架。

国家办事处协调

73. 儿童基金会并没有参加两个国家办事处的所有机构间协调会议。一个国家办事处的联合国国家工作队的会议记录显示，对机构间协调的质量不佳存在担忧。

---

[21] 一个以国家为基础的进程，用以审查和分析国家发展状况，确定各关键问题，作为宣传、政策对话和编制联合国发展援助框架的基础。

[22] 联合国系统各机构国家方案和项目的一个规划和资源框架。在分析共同国家评估的基础上制定该框架。

74. 非洲经济委员会(非洲经委会）是联合国在非洲的区域机构。在埃塞俄比亚设立了一个联合国国家工作队，由开发署首长担任联合国驻地协调员。国家工作队至少每个月举行定期会议，但非洲经委会代表并没有参加埃塞俄比亚国家工作队的所有会议，因为非洲经委会的工作更侧重整个非洲大陆。因此，非洲经委会没有参与编制埃塞俄比亚共同国家评估和联合国发展援助框架。

75. 非洲经委会还认为，妨碍进行有效机构间协调的主要抑制因素是，机构之间缺乏有效沟通，没有制订关于在区域一级进行协调的明确指导方针。非洲经委会与联合国其他机构间没有建立正式和有效机制，以审议可能进行区域合作的领域。

驻地协调员制度

76. 大会 2004 年 12 月 22 日第 59/250 号决议第五节重申，驻地协调员制度对于联合国系统在国家一级有效运作应起关键作用。由开发署供资和管理的驻地协调员，在 130 多个国家领导联合国国家工作队，是秘书长负责发展活动的指定代表。驻地协调员和国家工作队与各国政府密切合作，利用整个联合国系统的支助和指导，推进联合国的利益和使命。驻地协调员制度将联合国不同机构聚集在一起，提高国家一级业务活动的效率和效力。

77. 作为联合国改革的一部分，开发署设立了国家主任的职位，以提高驻地协调员制度的效力。在以下 13 个国家任命了国家主任：阿富汗、布隆迪、科特迪瓦、刚果民主共和国、海地、印度尼西亚、伊拉克、利比里亚、塞拉利昂、索马里、斯里兰卡、苏丹和东帝汶。

78. 国家主任根据驻地协调员或驻地代表的授权，全面负责和协调开发署的业务和方案活动，并向开发署驻地代表报告。设立国家主任的职位提高了驻地协调员职能的效力，最终加强了机构间协调的效力。

79. 为了扩大这个模式，使之涵盖具有大型国家工作队、方案和复杂的协调或发展情况的国家，开发署署长请求捐助者提供支助，以预算外资源为 40 个国家主任职位供资。开发署准备在 2006-2007 两年期里从经常资源拨款，再资助 7 个国家主任职位，总资金为 450 万美元。

驻地协调员培训

80. 虽然提供了某些培训，但并没有持续的培训方案。联合国发展集团办公室计划最迟在 2006 年第四季度开展一项试点项目，对驻地协调员进行关于联合国系统及其任务和作用的培训。其他机构的代表也将参与培训。

81. 联合国系统职员学院计划为驻地协调员和驻地代表推出首次上任者上岗培训班。已经订于 2006 年 9 月和 10 月举办两个试点培训班。

驻地协调员评估制度

82. 联合国发展集团办公室设想为驻地协调员和区域主任小组实施新的评估制度。开发署驻地代表评估将产生一项驻地协调员/人道主义协调员/指定官员/驻地代表队长评级。联合国发展集团办公室预计，最迟在 2007 年将全面实行这个制度。但是，对驻地协调员的考绩没有规定如何将评估结果融入培训活动。

经验教训

83. 联合国发展集团内联网登载从驻地协调员制度中总结的经验教训。目前，网上有协调实践网过去所进行讨论的“公开信箱”。但是，信息并不充分，而且自 2005 年 10 月以来，没有更新信息。联合国发展集团办公室告诉委员会，它将加速收集良好做法，翻新联合国发展集团网址上的经验教训网页。

筹供资源

84. 秘书长在题为“大自由”的报告（A/59/2005，第 198 段）中指出，在联合国活动的各个阶段，联合国驻任何一国的特别代表、驻地协调员或人道主义协调员等高级官员，应该具有管理统一的联合国任务或“国家存在”所需的权力和资源，使联合国切实发挥统一实体的作用。筹供资源仍是各机构具体负责的事项。

85. 开发署为联合国发展集团办公室提供了 1 350 万美元经费，供其分拨给各国家工作队。联合国发展集团办公室根据具体国家的情形，向某些国家办事处增拨了资金。联发办告诉委员会，各协调中心考虑的一些因素包括，所提交工作计划的优劣；往期的交付情况；国家状况；共同国家评估和联合国发展援助框架执行情况(为此增拨了 2 万美元，为执行国家方案行动计划的国家办事处增拨了 1 万美元)。但是，并没有制定书面的拨款标准，指导各区域协调中心分拨预算经费。

联合办事处

86. 秘书长在题为“加强联合国：进一步改革纲领”的报告（A/57/387 和 Corr.1）中提出了在联合国资源少的国家设立联合办事处的概念。联合办事处将设立一个共同国家方案和统一办事处，遵行一套共同的业务程序。联合办事处将合并各机构方案的活动，统一开展活动。联合办事处将为以下四个机构设立一位代表：开发署、人口基金、儿童基金会和粮食计划署。负责所有四个机构的代表将拥有授权，担任驻地代表。

87. 2006 年 1 月 1 日在佛得角开始执行唯一一个联合办事处的试点项目。圭亚那获得提名，将成为开展联合办事处试点项目的第二个国家办事处。此外，越南政府表示有意执行联合办事处原则。联合国发展集团办公室设想在两年之内，将在 10 个国家办事处实施联合办事处原则。

88. 制定了一种支助机构模式，作为临时联合办事处模式。根据这种模式，办事处对外是一个统一的联合国办事处，对内则采用四个机构中某一机构的业务程序。委员会注意到，在这方面，不同的机构资源规划系统可能是一种障碍（例如，开发署采用 Peoplesoft,儿童基金会采用的是数据处理系统、应用和产品公司系统（SAP 系统））。而且，有些机构（儿童基金会和难民署）尚未在国家办事处执行机构资源规划系统。委员会注意到，在一些领域，例如，编制预算、发放资金以及联合办事处向参与机构报告等领域，联合办事处原则出现了困难。

共同房地和共同事务

89. 在没有建立完备的联合办事处的情况下，根据秘书长的联合国改革方案，在国家一级建立共同事务和共同房地会使联合国国家方案的执行效率和效力有所提高，也有助于机构间协调。共同房地的另一个目标是加强联合国工作人员之间的联系，并促进以高成本效益的方式，进一步统一国家一级的存在。

联合国之家

90. 根据开发署的说法，截至 2006 年 5 月，全世界已成立 60 个正式指定的联合国之家。委员会注意到，在本两年期内所访问的 12 个开发署国家办事处中，有 8 个办事处没有成立联合国之家。

91. 委员会访问的五个儿童基金会国家办事处都没有设在联合国共同房地内。阻碍执行工作的主要障碍是，只有几个联合国机构依其《基本合作协定》获得免费或费用优惠的用房，奖励措施也颇有欠缺。

谅解备忘录

92. 委员会注意到，在访问的 12 个开发署国家办事处中，5 个办事处没有更新和签署开发署同其它机构之间关于共同房地的谅解备忘录，其中有一些也没有更新和签署关于共同事务的备忘录。如果没有一项经签署的谅解备忘录，各机构就可能不了解或不清楚其义务和责任。联合国发展集团办公室通知委员会，联合国发展集团执行委员会共同房地和事务工作组审查了各外地机构签署的共同房地谅解备忘录，并制定了此类谅解备忘录的标准格式。

93. 开发署北欧办事处、人口基金、项目厅和粮食计划署，包括机构间采购事务处(采购处)在内（均使用哥本哈根联合国之家），于 2005 年 8 月签署了一项经修订的谅解备忘录。委员会注意到，该谅解备忘录没有列入定期更新和（或）修订协定的规定。

94. 非洲经委会为驻在埃塞俄比亚的其他联合国机构提供了房地。非洲经委会同占用联合国大院办公场所的所有联合国单位和机构及其他商业实体都缔结了谅解备忘录。该谅解备忘录没有就支付条件或滞纳处罚条款作出规定。该谅解备忘录也没有列入场地大小、租用面积说明和每平方米占地的收费。

监测、评估和报告

95. 共同事务的绩效监测和评估是有效管理不可分割的一部分。为了确定效益和查明联合国机构可以利用的共同事务，已经在哥本哈根成立了一个业务管理工作队。业务管理工作队的职能包括监测、评估和报告。开发署告诉委员会，签署服务级协定乃是监测和评估共同事务进程的第一步。

96. 采购处将同业务管理工作队和各成员机构首长举行会议，分析共同事务业务的财务状况，并向他们介绍有关情况。另外，业务管理工作队也将同采购处一起制定各项目标并建立跟踪机制，以衡量所提供共同事务的绩效。

97. 在五个儿童基金会国家办事处，尽管大量耗时的分析工作都显示，采取合办共用的办法可能颇有助益，但共同事务的范围仍十分有限。在接受审计的三个国家中，安保领域均已成为共办事务。各联合国机构还合办了旅行和信使事务，并共用一个药房和加油站。

98. 推进合办事务面临两个障碍。小机构同大机构相比，可从共同事务所带来的规模经济中获得更多的好处。这会削弱大机构参加该进程的积极性。另一个障碍是，许多机构难以就须采取的行动达成共识。

共同事务方案

99. 共同事务方案旨在减少联合国行动的费用，提高其效率并加强协调。联合国发展集团办公室正在向所有国家办事处推出关于共同事务方案的讲习班。此类讲习班的内容涵盖联合国各机构的协调和聚合、节约费用、让工作人员了解共同事务的价值、成本效益分析等各个方面。

100. 举办讲习班的工作预计于 2006 年底完成。截至 2005 年 12 月 31 日，已在 134 个国家办事处中的 44 个办事处举办了讲习班，费用为 816 156 美元，平均每个办事处 18 549 美元。仍有 90 个国家办事处有待在 2006 年底前执行共同事务方案。用同样的每个办事处平均费用计算，执行该方案的所需经费估计数共计 167 万美元，而相比之下，尚有大约 81 万美元的核定预算可用于向国家办事处推广共同事务做法。开发署计划在 Atlas 系统内设立一个单独项目，以管理这笔预算，并对实际费用进行更严格的控制。联合国发展集团办公室还要求评估该方案，以便对其影响作出评价。截至 2006 年 5 月，还没有提出有关报告。

共同事务管理系统

101. 开发署计划在 22 个国家办事处试验共同事务管理系统。计划在 2006 年第三季度完成共同事务管理系统的推广工作。然而，2006 年 4 月，推广工作在共同事务方案审查取得结果以前暂告中止。共同事务和房地问题工作组一直在为该系

统提供基线资料。在推广工作完成后，该系统预计将经常为所有国家办事处所使用。

共同事务专家

102. 共同事务专家是为提供共同事务举措方面的能力建设、培训、监测和技术咨询而任命的工作人员。共同事务专家的职能和责任包括：提供培训、指导和技术咨询；促进开发和利用总体共同事务方案的各种工具；确保在其各自区域内的各国建立和（或）推进机构间共同事务举措；促进区域和区域间联网安排和同伴互动的国家系统；协助组织区域共同事务会议。共同事务专家隶属共同事务和房地问题工作组。

103. 通过利用共同事务专家采取区域办法，向各国家办事处推广了 2003 年 12 月联合国发展集团管理小组核准的扩大共同事务方案。该办法包括六个共同事务区：西非/中非、东非/南非、阿拉伯国家——北非、亚洲——太平洋岛屿、拉丁美洲——加勒比、东欧/独立国家联合体。每个区都设立了一个机构间共同事务专家工作队。

104. 委员会注意到，有 2 个所访问的国家没有利用共同事务专家来确定共同事务或在这方面提供所需援助和专长。

机构间采购

105. 1977 年成立了机构间采购工作组，成为首批机构间协调机制之一。这是联合国系统首席采购干事促进协调和交流做法的一个论坛。采购处充作机构间采购工作组秘书处，还负责促进机构间协调，以此作为其研究和发展活动之一。采购处从其采购业务的盈余收入中回收其费用。

106. 采购处依其地位完全有能力进一步协调联合国系统采购领域的各项工作。但实际上，采购协调工作系由机构间采购工作组的议程所驱动。采购处根据机构间采购工作组的决定行事，其方式同工作组所有其他成员相类似。工作组为促进机构间协调作出了一些显著贡献。然而，工作组作为一个专家论坛，没有权力以权威方式领导机构间协调与合作，而严重依赖会议与会者的自愿承诺。

107. 尚无任何正规程序或指示确保将国家办事处的机构间协调与合作适当扩大到采购事务。在这方面，采购处可在支持驻地协调员方面发挥重大作用，并已表示仍将随时准备这样做。然而，该处没有制定主动积极参与这一进程的任何计划。采购处没有系统地就促进国家办事处一级的采购协调与合作问题提出正式指导意见。该处表示，它没有产生足够的利润，无力既发挥机构间采购工作组秘书处的作用，同时又支持驻地协调员发挥职能。采购处认为，它将需要开发署授权

它通过驻地协调员的职能，在促进采购协调方面发挥作用，并得到支持这项活动的经费来源。

108. 机构间采购工作组曾提出涉及采购处的若干合作倡议。2004 年，采购处曾直接参与提供长期协定和其他采购信息沟通平台的工作。采购处完成了这项工作，虽然该平台中的信息尚不充分。机构间采购工作组于 2005 年 5 月决定，各组织应承诺将联合国全球采购网作为其唯一的采购门户，该网络是可供所有联合国和世界银行采购人员查阅的供应商数据库。

109. 机构间采购工作组 2004 年作出的重大决定之一是，参与大规模采购活动的每个联合国机构应专门负责对特定商品进行预先审核。2005 年，联合国机构原则上同意采纳商品分配办法。虽然这项进展获得承认，但“牵头机构”的概念为时甚久，可追溯到 1976 年机构间采购工作组的首次会议。

110. “牵头机构”的举措带来了效益，并防止了在此类商品采购方面出现重叠。然而，除供应商资格预审外，没有在这方面进行任何进一步的合作努力。如果将此合作概念扩大到采购业务周期的其他因素，例如，合同发包程序和供应商绩效评估，成效会更大。

111. 采购处认为，由于往往没有在组织一级对各组织应参与的活动类别作出充分明确的说明，合作机会因此受到限制。开发署在发展领域负有广泛、多样的任务，它所需要的商品范围可能很大。例如，项目厅最初是作为一个专业项目管理机构而设立的；但实际上，该厅也寻求采购机会，因为采购活动能带来筹措其管理费用所需的收入（另见 JIU/REP/2004/9）。

112. 采购处还认为，联合国组织的采购活动支持了这些组织的业务战略。因此，各组织都对其采购职能作出相应安排。此外，联合国组织的采购活动在某种程度上各行其是，也反映了各机构职能相互重叠的程度。然而，采购处表示，它曾设法同设在哥本哈根的其他联合国组织进行合作，而且为此提出接受项目厅外包的采购项目，并展开了合作，通过联合国采购网的网上目录，为支援人口基金购置某些物品而提供业务采购服务。

113. 采购处可采用一种以活动为基础的成本计算方法来确定其成本。其他机构（例如，人口基金和项目厅）则无法这样做。采购处通过收取平均 3%的手续费来控制交易成本，而根据采购处的说法，其他联合国机构则按 4%至 18%费率估算相应成本。采购处倡导在联合国同行中推广其活动－成本编码做法，以鼓励更妥善地确定成本。

114. 儿童基金会的采购合作活动十分有限。2000 年至 2004 年期间，儿童基金会的直接采购额为平均每年 197 万美元，占儿童基金会采购部门总采购开支的

2.1%。其中超过四分之三的数额都与为世界卫生组织（世卫组织）和开发署进行的采购有关。

115. 儿童基金会不得在没有达成谅解备忘录的情况下从事此类交易活动。在审计之时，已同开发署和人口基金签署此类协定，但没有同世卫组织签署该协定。儿童基金会采购部门首长在 2003 年撰文称，除了在疫苗采购方面外，世卫组织没有表示承认儿童基金会为牵头机构。世卫组织还一直对达成某种形式协定的要求置若罔闻。因此，已通知世卫组织：儿童基金会的采购部门不再向它提供某些产品的报价。

116. 儿童基金会认为，世卫组织、项目厅和开发署/采购处等姐妹机构都建立或加强了药品采购能力，而这个领域本来是交给该基金会负责牵头采购的。

117. 2000 年至 2004 年期间，儿童基金会从其他联合国机构那里采购了价值 694 万美元的供应品，平均每年 140 万美元，占采购总额的 0.22%、海外购买总额的 0.32%。这些数字不包括根据同供应商谈判达成的长期安排，同其他联合国机构一起进行的、或由其他联合国机构直接进行的采购。

118. 机构间采购工作组秘书处编撰了一份名单，其中载有七个联合国机构（联合国、采购处、国际农业发展基金(农发基金)、儿童基金会、项目厅、近东救济工程处和粮食计划署）的长期安排，但没有提供关于所涉价格或其他联合国机构利用这些长期安排情况的任何综合数据。最重要的合作活动涉及同其他联合国机构共享的两项货物转运长期安排。就车辆而言，儿童基金会根据采购处的协定按同样价格作出了自己的长期安排。然而，由于采购处协定所规定的生产周期，车辆通常都无法立即交付。因此，儿童基金会按优惠大约 20%的价格同汽车经销商达成了另外两项长期安排。同样，儿童基金会在 2004 年通过同世卫组织和人口基金分别共享的长期安排，购买了总共 540 万美元的艾滋病毒检测试袋和避孕药具，并购买了各种医疗设备。

119. 许多联合国机构都利用了儿童基金会的长期安排。例如，难民署就曾利用有关蚊帐的长期安排，以 3.8 美元单价（而不是难民署供应商给出的 4.7 美元报价）购买大约 150 000 顶蚊帐，节约了 13 万美元。

120. 难民署曾使用儿童基金会位于哥本哈根和迪拜的库房场地，两机构在此存放了一些同样的物品。但儿童基金会和难民署却没有合并其定单以便从供应商获得批量折扣。两机构的库存在上述共用场地分开管理。没有建立任何联合管理，而假如进行了联合管理，本来是可以降低总库存量或形成规模效益。

121. 非洲经委会没有建立任何机制，来促进同驻联合国大院内的其他机构达成共同事务战略。表 5 显示从非洲经委会采购科获得的单位价格，用以评估非洲经委会以及各联合国单位和机构可能取得的收益和规模效益。

表 5

选定物品的比较价格

（美元）

品名	非洲经委会	开发署	儿童基金会
复印纸（500 张）	3.52	3.40	4.12
CD-R（可写光盘）	0.75	1.04	0.69
高背办公椅（当地）	173.61	225.69	145.83
打印机墨盒(HP-2300 型)	106.48	91.44	127.31
共计	**284.36**	**321.57**	**277.95**

I. 海啸应对

122. 2004 年 12 月 26 日，印度尼西亚近海地震引发大规模海啸，使印度尼西亚、斯里兰卡和泰国等国受灾。据估计，这场灾难造成 24 万人死亡，100 多万人无家可归。2005 年 3 月 28 日再次发生地震，使印度尼西亚的尼亚斯、锡默卢和亚齐南部地区沦为灾区。

123. 委员会考察了秘书处人道主义事务协调厅、开发署、难民署和儿童基金会设在灾情最重的三个国家(印度尼西亚、斯里兰卡和泰国)的办事处。委员会还视察了人道主义事务协调厅的纽约和日内瓦总部，以及环境署和人居署的内罗毕总部。

124. 如下表 6 所示，2004-2005 两年期联合国及其基金和方案共收到海啸救灾款 9.80 亿美元，其中支出 3.59 亿美元，执行率为 36.7%。

表 6

2004-2005 年期间联合国及其基金和方案与海啸有关的收入和支出

(单位：百万美元)

机构	可用收入总额	支出	支出比例(百分比)
儿童基金会	660.0	200.7	30.4
开发署	158.2	76.2	48.2
难民署	59.2	34.0	57.4
人居署	32.2	9.4	29.2

机构	可用收入总额	支出	支出比例(百分比)
人口基金	30.3	19.1	63.0
人道协调厅[a]	21.6	13.8	63.9
联合国志愿人员方案	7.8	0.9[b]	11.5
环境署	6.6	3.2	48.5
妇发基金[c]	2.7	1.5[b]	55.6
其他	0.4	—	—
共计	**979.0**	**358.8**	**36.7**

来源：联合国审计委员会、财务追踪系统、各机构。

[a] 秘书处人道主义事务协调厅。

[b] 数据截至 2005 年 10 月 31 日。

[c] 联合国妇女发展基金。

125. 对于低执行率，各机构作出了不同的解释。开发署和儿童基金会表示，它们除人道主义救济外还参与了发展活动，因此有理由把资金结转至 2006 年及以后。难民署提出，由于法律和环境原因，印度尼西亚和斯里兰卡的收容所建设没有如期进行。难民署的核心任务并不包括自然灾害后的房屋建造，因此该厅不具备开展这种项目的相关内部技能。至于人居署，海啸项目的进度报告显示工作出现重大延误。在这方面发现的问题包括需对场地进行筹备和费用激增等。

应急准备

126. 人道主义协调员和(或)驻地协调员领导的联合国国家工作队，对制定和更新应急计划和做好应急准备负有首要责任。机构间常设委员会成立了备灾和应急计划工作组，为人道主义协调员提供指导和支助。但是，没有为印度尼西亚、马尔代夫和斯里兰卡制订最新的联合国全系统备灾和应急综合计划。海啸发生后，人道主义事务协调厅和开发署与各国政府合作制定了国家应急计划。

127. 儿童基金会和难民署为受灾国家制订了应急准备或应急计划。但是，这些计划不够详细和具体，无法在灾害初期发挥作用。委员会注意到了以下一些不足：

(a) 缺乏明确的人员调动计划、必需品清单和国内后勤应急计划；

(b) 部分人员不了解应急准备和应急规划，或者没有就计划细节进行充分培训；

(c) 没有正式核准或传播工作人员应急计划。

需求评估

128. 联合国及其基金和方案没有采用统一的快速评估方法。儿童基金会缺乏标准评估工具和指导，无法进行统一的快速评估，也无法确保评估数据的全面覆盖率和质量。只有其驻斯里兰卡国家办事处为确保数据可比性而制定了标准评估模板。但是，这些模板并未在外地得到系统采用。

129. 海啸发生后，儿童基金会印发了一份更新版的外地应急手册，就进行初步评估的问题作出规定。儿童基金会还编制了快速评估手册草案。这份手册可以作为参加人道主义活动的联合国其他机构的参考。

130. 在海啸发生一年多后，一些机构仍未编制详细的多年期预算和有关使用请拨资金的工作计划。儿童基金会(印度尼西亚)和难民署(印度尼西亚和斯里兰卡)就属于这种情况。因此，存在着根据不准确的需求评估分配资金和各机构能力与所得资金不相匹配的风险。

初期反应的有效性

131. 在海啸发生后的 6 至 8 周中，儿童基金会按照方案所列的工作开展了救灾活动。从受破坏的程度和进入灾区的困难来看，儿童基金会参加救灾的人员采取了有效行动，值得赞扬。

132. 人道主义事务协调厅对海啸作出的立即反应，是向受灾国家部署五个联合国灾害评估和协调(救灾协调)工作组，工作组由 18 个国家和四个国际组织派遣的 44 名救灾专家组成。工作组及时进入外地，但在抵达开展行动的国家前却没有得到基本情况资料。

133. 难民署应秘书长要求参加了一项救灾行动，虽然这项工作与保护难民任务并无直接关联。尽管面对特殊情况，但是难民高专办没有开展具体的评估，为难民署今后参加自然灾害救助行动总结经验。

134. 人居署没有及时编写进度报告，因此无法查明延误和费用超支问题。

机构间协调的有效性

135. (由人道主义事务协调厅、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、开发署、人口基金、儿童基金会、世卫组织、粮食计划署、非政府组织和捐助方组成的)海啸联合评估团认为，由于参与机构太多，协调工作没有成效。人道主义事务协调厅在 2005 年年度报告中承认，参与救灾的行为体之间竞争激烈(特别在对客户或灾民的争抢方面)，资金充足而缺乏协调的积极性，致使工作出现重复和混乱。

136. 人道协调厅承认，在斯里兰卡开展的地区一级工作没有充分发挥效力，原因是在许多地方只部署了级别较低的工作人员而没有提供足够的后备力量或设

备。虽然部分人员的工作相当出色，但是海啸评估委员会认为，总体而言，人道主义事务协调厅在地区一级的工作缺乏效力。[23]

军民协调

137. 虽然人道主义事务协调厅工作人员从 2004 年 12 月 31 日起就已部署到泰国境内的区域指挥中心，但是他们在与外地的联络方面遇到了严重的通信问题，无法有效按照要求提供军事资产。

138. 难民署在紧急阶段采取了军事手段。特别是在印度尼西亚，难民署动用了瑞士旋转翼飞机以及美国和印度尼西亚的军车。但是，除难民署与瑞士军方的谅解备忘录外，联合国与各国部队都未签署协定。

从紧急救灾向恢复过渡

139. 人道主义事务协调厅在协调从救灾向恢复的过渡方面成败参半。在泰国，国家工作队早在 2005 年 1 月 10 日就开始考虑恢复的需求，当时联合国灾害评估和协调工作队仍驻留在泰国。在斯里兰卡，在人道主义事务协调厅的推动下，国家工作队在对紧急呼吁进行中期审查后于 2005 年 4 月通过了过渡战略。截至 2006 年 2 月，仍未在印度尼西亚执行类似战略。但是，人道主义事务协调厅、开发署和联合国发展集团办公室试图对救灾向恢复的过渡进行规划，并于 2005 年 6 月联合派团前往印度尼西亚。访问后，于 2005 年 9 月成立了联合国亚齐和尼亚斯恢复协调员办公室。办公室的目的是，充当班达亚齐重建与恢复局的独特合作伙伴，同时推动实现联合国改革的目标。

联合国国家工作队的反舞弊战略

140. 海啸发生后，联合国各机构收到了大量资金，同时带来了资金浪费、使用不当和腐败的风险。尽管如此，联合国驻印度尼西亚和斯里兰卡的机构并没有采取对付舞弊和腐败危险的共同战略。因此，各机构没有为编制涉及采购违规和其他违规行为的人员名单而交流信息。

141. 开发署在开展海啸救灾时没有制订预防舞弊战略。到 2005 年 8 月，即在对紧急情况作出初步反应的 8 个月后，开发署才向国家办事处下达这项战略。开发署采用问责制和透明措施指导说明的形式，在实施班达亚齐应急救灾和过渡恢复方案的过程中开展了反舞弊工作。

监测资金流动

142. 由于人道主义事务协调厅的财务追踪系统不涉及支出，机构间常设委员会决定开发一个支出追踪系统，由人道主义事务协调厅负责维护。因此，2005 年 5

[23] 《人道协调厅 2005 年年度报告》，英文第 172 页。

月开通了支出追踪系统网站。参加这一系统的机构承诺，每月向人道主义事务协调厅驻日内瓦办事处提供资料。委员会注意到以下缺欠：

(a) 一些机构在紧急呼吁项目中请拨资金，但没有提供支出资料；

(b) 一些机构没有报告不指定用途资金在具体项目中的分配情况；

(c) 人道主义事务协调厅没有把支出追踪系统的支出报表与参与机构的财务报表进行核对；

(d) 支出追踪系统、捐助者援助数据库[24]和班达亚齐与尼亚斯恢复数据库的数字之间存在出入。

财务控制

143. 在人道主义事务协调厅，由于采用两个互不兼容的信息系统生成资料而导致了重大延误，这两个系统分别是(人道主义事务协调厅总部采用的)综合管理信息系统(综管系统)和(开发署以人道主义事务协调厅外地办事处名义使用的)开发署 Atlas 系统。

144. 没有得到在印度尼西亚开设的两个银行账户的银行结单。这两个账户未经批准开设，也没有每月进行银行调节。此外，没有正式指定零用金保管人。

145. 在儿童基金会，向地方对口部门提供的现金援助占 2005 年海啸支出的 40%。在印度尼西亚，内部审计办公室发现了几个执行伙伴不具备有效管理资金能力的案例。此外，内部审计办公室认为，儿童基金会工作人员不了解地方执行伙伴的能力不足和系统缺陷，如内部财务报告不达标或财务管理能力较低。

人力资源调动

146. 联合国机构向灾区部署了大量人员。虽然调动了大量的工作人员，但是紧急征聘工作暴露了一些问题。开发署和人道主义事务协调厅都没有正式建立有人道主义灾难管理经验的工作人员数据库，这本来可以作为物色人员在复杂灾难中紧急部署的工具。开发署、儿童基金会和人道主义事务协调厅都建立了本机构的应急人员名册。

147. 临时定期合同人员的征聘程序造成了一些拖延。虽然人道主义事务厅在 2005 年 1 月 9 日至 2 月 11 日期间在印度尼西亚设立了办事分处，但是本来在 2005 年 1 月就需要在斯里兰卡建立的一些办事分处，直到 2005 年 3 月才开设。人道

[24] 各机构在构想和商定建立支出追踪系统时，尚不知道特使办公室将鼓励开发一个由开发署出资、各国政府维护的捐助者援助数据库。数据库将追踪与海啸有关各项活动、包括（紧急呼吁以外的）长期重建活动的资金和支出。

主义事务协调厅一些最高级的外地职位也出现空缺，例如驻班达亚齐副人道主义协调员一职在 2005 年的空缺时间长达 19 个星期。儿童基金会临时定期合同人员的征聘程序耗时长达 4 至 9 个月。在难民署驻斯里兰卡办事处，人员部署在 2005 年 5 月至 6 月期间达到高峰，而初期应急阶段当时已经结束。

148. 在儿童基金会发现的缺欠还有：(a) 在儿童基金会，人员更替过频；物色技能和经验的程序不一；移交程序不当；机构之间争抢合格人选；(b) 在难民署，工作人员的资历并非总是符合需要；(c) 在人道主义事务协调厅，难以为短期任务征聘人员；(d) 在开发署，部署的人员不完全了解行动要求和准则，培训时间不足。

采购、用品和后勤管理

149. 2005 年 1 月，开发署把印度尼西亚驻地代表的采购权限增加到 100 万美元，但同时规定，对于金额超过 10 万美元的所有合同，需将副本送交法律和采购支助处进行事后审查。但是，委员会无法确认这种合同是否已交送审查。并且，开发署在印度尼西亚的采购周转时间似乎过长。

150. 在儿童基金会，由于其供应和分配计划以及在大多数受灾国家进行的市场搜寻工作，导致采购的一些物品没有使用。同样，在印度尼西亚和斯里兰卡海啸救灾资金中，难民署驻斯里兰卡办事处未用采购物品的金额达 130 万美元。

151. 在人道主义事务协调厅，采购的物品不符合该厅的需要，截至审计时仍未使用。

J. 采购和合同管理

152. 本节综述了委员会关于采购和合同管理方面常见不足之处的审查结果。不过，委员会还在有关机构间协调（上文第 65-121 段）和海啸救援行动（上文第 122-150 段）的章节内就有关采购的问题提出广泛的意见。

授权

153. 根据财务细则 105.13，采购授权应当正式授予履行采购职能的工作人员。联合国区域间犯罪和司法研究所的情况不是这样，对给予主任的采购授权从来没有具体的规定。[25] 联合国日内瓦办事处在新行政主任上任 5 个月后才向其发出采购授权。截至 2006 年 5 月，尚未向联合国日内瓦办事处的工作人员发出最新的授权。

[25] 审计委员会在 2002 年 7 月也曾报告这种情况（《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 5 号》和更正（A/57/5(Vol.I)和 Corr.1）。

职责分离

154. 在相互抵触的职能的分离方面，有些组织没有严格遵守适用的规则和条例。在儿童基金会，委员会发现，5 万或 5 万以上美元的发票由同一名会计干事签付和核签。2005 年，儿童基金会供应司所下的订单有很多不符合有关规则，因为这些订单经由负责签付的干事而不是负责核签的干事核准。

155. 在联合国日内瓦办事处，饮食服务的申购人、采购人和合同管理人的职能分离不足，因为这些职能同时由一个工作人员履行。

156. 在开发署，供应商由同一个人在 Atlas 系统内确定和批准。这些供应商难以监测，因为供应商确定人在该系统内自动被供应商核准人所取代。

主要工作人员轮换

157. 在一些组织，工作人员履行采购职能已有很长的时间。例如，在联合国日内瓦办事处和难民署，采购工作人员分别做了 6 年多和 9 年多，另外还有一些采购资历超过 20 年的个别情况。虽然没有条例或规则限制专门人员在其专长领域任职的时间，但负责采购事务的工作人员定期轮调是改进内部控制的良好做法。

采购规划

158. 在联合国、开发署、难民署、儿童基金会、环境署（亚洲和太平洋区域办事处）、联合国大学、禁毒办和人口基金，有关方面没有采取良好做法和（或）不遵守立法指示，没有制订采购计划。人口基金的例子可以说明这种情况对业务的影响。基金国家办事处 2004 年的订单总数中有 43%是在该年最后的 3 个月开出的，而 60%的采购请求是在最后 4 个月提出的。

159. 对设备的实际需要有时得不到适当的评估，造成采购了的东西没有用上。联合国日内瓦办事处就是一例。在 2005 年，超过需要的安保项目采购数额达 26 万美元。

供应商管理

160. 供应商管理方面大有改进的余地。供应商数据库没有及时适当更新（难民署），供应商的登记资料没有系统地附以有关的证明文件，它们的财务可靠性也没有得到健全的评估（难民署、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、联合国日内瓦办事处、禁毒办和卢旺达问题国际刑事法庭）。在开发署的名册中，供应商计有 447 687 个，但处于活跃状态、正在被使用的只有 53 704 个（占 12%）。没有设立供应商审查委员会（难民署），或者没有妥善保存委员会会议和决定的文字记录（联合国日内瓦办事处）。一些合同和采购订单被授予没有登记的供应商（拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、联合国内罗毕办事处、亚洲及太平洋

经济社会委员会(亚太经社会)、联合国中东和平进程特别协调员办公室和禁毒办)，违反了联合国现有的采购政策。

161. 必须对供应商的业绩进行评估，确保所授予或延长的合同只给予那些提供了可接受服务的供应商。一些机构没有对供应商进行及时和适当的评价（驻被占领土特别协调员办事处（被占领土协调员办事处）、联合国采购处、卢旺达问题国际刑事法庭(卢旺达问题国际法庭)和开发署）。

招标和批准交易

162. 委员会注意到招标程序的缺点，例如申购人与一个供应商直接议价；使用不当的招标程序；未经秘书长适当授权，不进行公开招标而是采用有系统的邀请招标的方式（在禁毒办和卢旺达问题国际刑事法庭）；考虑在招标书所定期限已过才收到的投标（在难民署、禁毒办和人道主义事务协调厅）。供应商的甄选不总是基于依照工作范围内所定准则进行的全面技术评价（在禁毒办）。在联合国日内瓦办事处和难民署，一些采购额较大的交易没有按照规定提交地方或总部合同委员会。

163. 在拉加经委会、驻被占领土特别协调员办事处和儿童基金会，一些采购订单在已经送货或已经提供服务之后才正式发出。在人道主义事务协调厅，一些设备未经正式请购和发出采购单就予以提供。

采购周转时间

164. 委员会注意到，在联合国、开发署、卢旺达问题国际刑事法庭、近东救济工程处、西亚经社会和亚太经社会，从请购到支付购置款的采购过程需要冗长的周转时间，可能影响到业务效率。有时没有根据采购计划所定的基准或准则来监测实际的周转时间。

165. 合同发包基准有时没有正式制定。例如，开发署就没有这种基准用以对照监测。在紧急采购方面，儿童基金会承诺在重大、紧急要求提出后的 48 小时内提供有关物资，但没有监测这一目标的执行情况。

K. 人力资源管理

工作人员任职的地域分配

166. 依照大会 2004 年 12 月 23 日第 59/266 号决议第五节的规定，委员会对大会各有关决议规定的工作人员在秘书处各级任职的地域分配原则的实施情况进行审计，并核查在甄选、征聘和职位安排过程中遵照大会各有关决议采用既定的透明度和问责措施的情况。

167. 至 2005 年 12 月 31 日，在联合国有 2 606 名工作人员受地域分配限制；在 191 个会员国中，17 个没有国民任职，8 个的任职人数偏低，99 个在幅度之内

但低于中点，43 个在幅度之内但高于中点，24 个的任职人数偏高。2004 年至 2005 年期间，没有国民任职的会员国的情况没有改善，任职人数偏低的会员国的情况也少有改善，但任职人数偏高的会员国则增加了 7 个，即增加 41%。

168. 2004 年和 2005 年在各国举行的国家竞争性征聘考试中，没有国民任职、任职人数偏低和任职人数在幅度之内但低于中点的会员国共有 23 207 名国民应试。

169. 共有 220 名应试者通过了考试，列入候聘名册，其中 45 名为任职人数偏低的会员国的国民，4 名为没有国民任职的会员国的国民。在 2004-2005 两年期，聘用的人员主要为任职人数偏高的会员国和任职人数在幅度之内的会员国的国民。

170. 开发署在其甄选过程中实行“北/南”（发达国家/发展中国家）的地域多样化均衡原则。开发署虽然将南北国家之间的五五比例定为目标，但没有制定正式的里程碑来度量地域分配目标的落实程度。

171. 前南斯拉夫问题国际刑事法庭有 326 个专业人员员额受地域分配限制。5 个发达国家的任职人数偏高。

172. 在训研所，由于聘用的工作人员不多，无法显著扭转趋势。来自欧洲和北美的工作人员所占比率从 2004 年的 76%降至 2005 年的 70%。

男女比例

173. 根据大会各项决议，特别是大会 1994 年 12 月 23 日第 49/167 号决议，到 2000 年在专业职类的所有员额中的男女总任职比例以及在包括 D-1 及以上职等在内的每一职等员额中的任职比例达到 50/50 的目标，适用于整个组织、每个部、厅或区域委员会，范围不但涵盖受地域分配限制的员额，还包括所有职类，不论任用种类或期限、工作人员任用细则号编或资金来源为何。

174. 2004-2005 两年期，女性工作人员比例仍然低于占半数的理想目标。在 15 个受审计的联合国组织中，5 个组织的妇女任职人数偏低，见表 7。

表 7

2004-2005 年工作人员性别分布比例

（百分比）

组织	男	女
联合国	63	37
开发署	64	36
人口基金	52	48
环境署	62	38
前南问题国际法庭 [a]	55	45

[a] 前南斯拉夫问题国际刑事法庭。

175. 在 2004-2005 两年期，环境署初次任用和晋升的工作人员以男性为主，男女比例分别为 60：40 和 71：29。在前南斯拉夫问题国际刑事法庭晋升的 140 名工作人员中，妇女占 59 名（占 42%）；不过，在晋升到 P-5 级的 8 名人员中，只有一名是妇女。在开发署任用的 156 名人员中，妇女占 76 名（占 48.7%）。开发署没有为度量实现性别均衡目标的成绩制定里程碑，但已开始为 2007 和 2009 年制定中期性别目标。

继任规划和出缺率

176. 秘书长在他有关人力资源管理改革的报告（A/55/253 和 Corr.1）中确定，通过有效人力资源规划填补出缺员额所需的时间以最多 120 天为目标。在开发署，不可能确定是否达到了关于填补员额的目标，因为该署没有记录和监测填补员额所用时间的程序。

177. 人口基金至 2005 年 12 月 31 日仍未制定一个继任规划框架。该基金利用名册缩短了征聘候选人所需的周转时间，特别是征聘代表和副代表的时间。据人口基金的人员配置报告，至 2005 年 12 月 31 日，国际征聘和各总部当地征聘的工作人员的空缺共计 53 个。至 2005 年 12 月 31 日，由两年期支助预算供资的员额有 23 个空缺，由项目供资的员额有 30 个空缺。由两年期支助预算供资的员额的空缺多数为 P-5 和 D-1 职等员额。一些员额出现空缺是因为需要政府批准以及驻艰苦工作地点的代表员额很难吸引人员应聘。

178. 虽然近东救济工程处正审查继任规划战略，但由于业务的下列性质，工作人员轮换和调职的机会有限：区域内的业务地点分散；一些工作地点经常出现紧急情况；区域内的政治和安全情况限制了工作人员的移动、调职和轮换。

179. 近东救济工程处认为，5%的空缺比例属于正常。该处力求在 3 个月的时间内填补空缺。在加沙外地办事处的 126 个员额中，52 个员额（占 41%）出缺的时间超过 3 个月。类似地，在约旦外地办事处的 225 个员额中，66 个员额（占 29%）出缺的时间超过 3 个月。

180. 2005 年，卢旺达问题国际刑事法庭的整体出缺率为 11%（1 042 个员额中有 118 个出缺）。至 2006 年 4 月，有 52 个专业员额和 66 个一般事务员额空缺。一些员额从 2002 年 5 月至 2004 年 8 月一直空缺。不过，由于外勤人事管理系统没有定期更新，空缺员额的整个情况无法确定。

181. 联合国几内亚比绍建设和平支助办事处有 30 个核定员额（见 A/59/534/Add.1），但至 2005 年 6 月 30 日，只有 25 个员额获得填补，造成 17%的出缺率。2004 年 1 月 1 日至 2005 年 12 月 31 日期间，西亚经社会未能达到空缺填补时间至多为 120 天的目标，从重发空缺通知的日期到批准人选的日期

的合并加权平均天数为 146 天。在欧洲经委会，迟误可长达 469 日，平均为 200 日。

L. 信息和通信技术

信息和通信技术质量计划

182. 在处理质量问题风险以及进行质量管理以提高总体业务效率方面，联合国没有一个可以作为指南使用的书面或成文的质量保证办法或框架。

183. 联合国表示，在 2006-2007 两年期间，秘书处信息技术事务司的信息和通信技术质量保证和风险管理科计划根据 ISO 9001 标准，采取具体的质量保证行动；这一行动将补充目前正在最后确定的 ISO 17799 标准遵守情况项目。该科还计划完全执行信息和相关技术控制目标框架，进行自我评估及信息和通信技术治理，并执行与联合国总部财务处等具体组织实体合作时曾经参照过的其它产业标准。

信息和通信技术战略

184. 在上一份报告 [26] 中，委员会建议国贸中心以成本效益高的方式审查其信息和通信技术战略文件的完备性。国贸中心已经完成信息和通信技术战略计划第一稿，并已制定一份项目指南，其中包括成本效益分析的内容。然而，这些文件到 2006 年 4 月时仍尚未最后敲定。国贸中心表示，制定其本机构方法的步骤预计到 2006 年底最后完成。尽管国贸中心已经与联合国其他组织（贸发会议）合用其项目门户，但联合国尚需采用一个共同的系统方法。

185. 训研所没有采取步骤来开展下列工作：审查现有的信息和通信技术职能；考虑是否为这一职能配备了适当的工作人员；改善与联合国其他组织的合作；进一步从全系统经验中受益；为其信息和通信技术委员会规定确切的职权范围。训研所执行主任正在与训研所高层管理人员审议此事。

机构资源规划和其他应用系统

186. 在开发署，已经为 Atlas 系统制定一个全面的内部控制框架，并已经一名顾问独立加以论证，但该框架目前依然是草案。

187. 委员会在开发署总部和国家办事处均注意到一些因采用 Atlas 系统而直接引起的重大审计结果，以及该系统还需要处理的一些关键控制领域。所查明的领域在整个 2004-2005 两年期持续存在，到进行审计时依然没有解决或者正在解决。开发署审计和内部审查厅在 Atlas 系统 WAVE 1 实施后情况审查报告中也提到了所查明的领域。这些重大审计结果是：

[26] 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 5 号》(A/59/5 (Vol.III))。

(a) 定购单和供应商的订立与核准由同一个人完成；

(b) 在抽查银行调节情况的过程中，查出总分类账单元中存在问题；

(c) 银行调节程序有内在不足；

(d) 尽管银行对账单与辅助分类账之间实行了自动匹配，但辅助分类账的调节过程却需要人工进行；

(e) 巴西国家办事处存在系统不匹配的问题。

188. 近东救济工程处购置和开发了一些应用系统，如财务管理系统、人力资源管理和薪金系统以及现实和应用捐款系统。委员会进行了一次信息和通信技术审计，注意到有下列不足之处：

(a) 没有建立适用于紧急变动的简明、完整、经过核准的变动控制程序；

(b) 没有设立变动控制委员会，对信息和通信系统的大量变动进行管理；

(c) 没有制定灾难恢复计划；

(d) 没有制定信息和通信技术安全政策；

(e) 需要加强控制，对逻辑存取安全控制情况进行监测；

(f) 在域控制器上记录政策变动和账户管理活动的审计性能还没有启用；

(g) 没有设立用于限制安全风险程度的远程存取服务控制措施。

189. 在联合国总部，联合国预算信息系统在下列方面有不足之处：单元、功能以及需采取措施的说明；预算编制用语的定义；界面功能程序及输出和输入数据过程中的错误处理，数据读入适当表格以后生成的控制或失配报告；使用标准、前后数据和特别报告方面需遵循的程序说明。这些不足之处可能会导致用户在中期和长期内无法有效使用该系统的各项功能、选单、子选单和各个域。

190. 联合国日内瓦办事处使用下列几个独立的软件来监测现金状况：综合财务系统、综管系统或 Microsoft Excel。因此，依然有可能因为多重获取数据以及系统不匹配和设计因素而出现问题。联合国日内瓦办事处表示，目前正在与联合国总部财务处实施一个项目，使综合财务系统和综控系统共用一个接口，并安装到总部和联合国日内瓦办事处。使用这一新设置将能够进行全球财务管理，并纳入自动现金管理功能。该项目的第一阶段（在联合国日内瓦办事处（通过 Citrix 进入综控系统）和联合国总部采用综管系统/综合财务系统/综控系统这一综合财务系统）预计在 2006 年 6 月完成。

191. 在国际法院注意到下列问题：没有一个与国际法院的组成和目标相一致的正式信息技术战略或者长期计划；无从了解国际法院信息技术设施和服务的成

本；项目管理方法和变动管理做法不完备。另外，国际法院还开发了一些内部应用程序，履行日常行政和财务职能，而不是依赖联合国开发的应用程序和设施。这些内部工具主要以 MSExcel 和 MSWord 等基本的桌面应用程序为基础，没有经过适当测试，不符合最佳做法和国际标准。

192. 在人居署，如果上一年有分配款项，用综管系统可以编制出在下一年为零结余的有关分配款项。如果各项支出从这些分配款项中支付，在综管系统生成的项目状况报告中登记的这些分配款项将成为负结余。这一程序可能会导致在没有分配款项的情况下发生项目支出，从而无法提供关于项目实际财务状况的准确情况。

预防及管理信息技术舞弊：政策和遵守情况

信息技术：适当使用、舞弊以及与安全有关的政策

193. 一些组织单独制定与预防信息技术舞弊有关的政策和工具，而没有参考秘书处印发的政策文件。例如，儿童基金会制定了与信息和通信技术事项有关的一套本机构政策和程序，而难民署仅仅采用联合国多个政策文件中的一份。

已查明的政策差距

194. 没有任何一个组织明确参考 ISO 17799 标准（《信息安全管理业务守则》）中载列的最佳做法。

195. 除儿童基金会以外，没有任何一个组织制定有关文件和（或）数据分类、包括其有关查阅权的政策。因此，各组织制定的替代政策很可能不太完善并且没有经过很好测试。

政策的传播和情况通报

196. 尽管通过内联网可以获得越来越多电子版政策文件，但基本分发方法依然是基于纸面文件。没有任何一个组织建立系统，跟踪这些文件的分发情况以及收到文件者的身份。

197. 在拟订及传播能够确保所有需要者都能收到极其重要的文件的最佳做法方面，没有证据表明联合国各机构间进行过协调。也没有任何系统可以收集有关已经阅读过文件并正式同意遵守的工作人员的资料。

198. 关于获准使用电脑网络、系统和设施的实习生、顾问和承包商，也没有制定相关政策。

199. 没有采取连贯一致的办法，就信息和通信技术政策事项对工作人员和非工作人员进行情况通报和提高认识培训。在没有进行情况通报和提高认识培训的情况下，工作人员和非工作人员有可能认识不到他们在保护其组织不被误用和滥用、包括不发生舞弊行为方面必须发挥的作用。

监测和遵守情况

200. 尽管秘书长 ST/SGB/2004/15 号公报明确提到进行监测以及随后如何进行调查的问题，但只有几个组织承认已完全执行这一政策。其他组织已经做出监测对本机构政策的遵守情况的自行安排。在没有明确的准则和程序来监测误用和滥用行为的情况下，一个组织内就有可能发生令人不可接受的行为。

电脑应用程序开发方面的安全性能

制定有关电脑应用程序安全性能的方法准则

201. 在其电脑应用程序中设置安全性能的方面，联合国各组织使用的方法共同点很少或者根本没有共同点。在没有一个经过论证的共同方法的情况下，一些应用程序中就可能不会纳入被业界人员视为“最佳做法”的性能，例如使用数据库技术以某种方式对数据加以分隔，以支持用基于角色的方法规定使用权的定义。

安全性能论证方面的职责分离

202. 除使用四个基本使用控制级以及用户名和密码组合进行保护以外，大多数组织没有考虑用新系统改善其敏感数据查阅方面的安全状况。此外，在没有采用渗透测试或相当做法的情况下，各组织无法直接了解目前的安全水平。

逻辑安全：身份管理和验证

203. 在一些情况下，个人身份的变动情况没有向负责管理使用权的人员正式报告，这导致了工作人员依然保留不适合其新职责的以往使用权的情况。

M. 欺诈和推定欺诈案件

报告的案件

204. 在 2005 年 12 月 31 日终了的期间，经审计的 15 个联合国组织中，有 9 个向委员会报告了表 8 所示的欺诈和推定欺诈案件。行政当局通知委员会，除了加强控制，防止再次发生这类事件以外，行政当局还采取行动惩治涉案的工作人员和肇事者。委员会注意到，一些国家办事处还没有向各自总部提交有关欺诈和推定欺诈行为的资料。

表 8

报告的欺诈和推定欺诈案件

组织	报告的案件总数	已经确定估计损失的案件	估计损失（美元）	追回金额（美元）
联合国	7	2	1 889	1 889
开发署	25	24	1 585 793	676 999
人口基金	8	5	111 094	83 784

组织	报告的案件总数	已经确定估计损失的案件	估计损失（美元）	追回金额（美元）
人居署	2	1	4 202	—
儿童基金会	42	41	482 979	210 884
难民署	14	11	169 156	7 207
近东救济工程处	11	1	24 647	5 990
卢旺达问题国际法庭[a]	6	5	33 333	23 972
国贸中心	2	—	—	—
共计	**117**	**90**	**2 394 086**	**1 010 425**

[a] 卢旺达问题国际刑事法庭。

预防欺诈、计划和政策

205. 尽管已成立道德操守办公室并采用了财务公开表，但联合国依然在审议预防欺诈的问题，而且尚未规定一个共同方法。开发署、人口基金和项目厅共同采取了下列举措：制定了一个预防欺诈战略，其中包括在 2005 年就提高对欺诈问题认识的各项原则对工作人员进行培训；在 2005 年出版一份预防欺诈问题手册；在 2006 年 3 月建立一个欺诈问题热线。2006 年 2 月，难民署启用了“问责制门户”，所有工作人员均可在难民署内联网上进入该门户。该门户用于存放与难民署人力和财务资源有关的信息。

N. 现金、应收款和财产损失的注销

206. 如表 9 所示，根据财务条例 6.4 和财务细则 106.8(a)和 106.9(a)，联合国及其各基金和方案向委员会报告了在 2005 年 12 月 31 日终了的 2004-2005 两年期注销的现金、应收款和财产损失情况。

207. 所注销的现金、应收款和财产的合计价值共计 3 740 万美元，比 2002-2003 两年期注销的 3 179 万美元总额多 555 万美元（17%）。

表 9

2002-2003 和 2004-2005 两年期注销的资产

（单位：千美元）

组织	2002-2003	2004-2005
联合国	2 950	1 548
国贸中心	23	3
联合国大学	651	875
开发署	8 300	7 900

组织	2002-2003	2004-2005
儿童基金会	16 400	12 500
近东救济工程处	1	22
训研所	21	1
难民署	1 879	1 180
环境署	5	629
人口基金	700	0
人居署	0	123
药物管制署/禁毒办	666	11 700
卢旺达问题国际法庭[a]	20	86
前南问题国际法庭[b]	71	53
养恤基金	104	123
共计	**31 791**	**37 345**

[a] 卢旺达问题国际刑事法庭。

[b] 前南斯拉夫问题国际刑事法庭。

联合国审计委员会主席
菲律宾审计委员会主席
吉列尔莫·卡拉格（签名）

南非共和国审计长
肖凯特·法基（签名）

法国审计法院第一院长
菲利普·塞甘（签名）

2006 年 7 月 28 日

注：审计委员会成员仅在本报告的英文原件上签名。

附件一

为 2005 年 12 月 31 日终了财政期间报告的组织名单

联合国 [a]

贸发会议/世贸组织国际贸易中心 [b]

联合国大学 [c]

联合国开发计划署 [d]

联合国儿童基金会 [e]

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 [f]

联合国训练研究所 [g]

联合国难民事务高级专员经管的自愿资金 [h]

联合国环境规划署基金 [i]

联合国人口基金 [j]

联合国人类住区规划署 [k]

联合国毒品和犯罪问题办事处 [l]

起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在卢旺达境内的种族灭绝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种族灭绝和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭 [m]

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 [n]

委员会还审计了联合国合办工作人员养恤基金的账目,有关审计报告将列入联合国工作人员养恤金联合委员会的报告。[o]

注

[a] 《大会正式记录，第六十一届会议,补编第 5 号》(A/61/5（Vol.I）)。此外，委员会还就基本建设总计划提出报告（A/59/161)。

[b] 同上，《补编第 5 号》(A/61/5（Vol.III）)。

[c] 同上，《补编第 5 号》(A/61/5（Vol.IV）)。

[d] 同上，《补编第 5A 号》(A/61/5/Add.1)。

[e] 同上，《补编第 5B 号》(A/61/5/Add.2)。

[f] 同上，《补编第 5C 号》(A/61/5/Add.3)。

[g] 同上，《补编第 5D 号》(A/61/5/Add.4)。

[h] 同上，《补编第 5E 号》(A/61/5/Add.5)。

[i] 同上，《补编第 5F 号》(A/61/5/Add.6)

[j] 同上，《补编第 5G 号》(A/61/5/Add.7)。

[k] 同上，《补编第 5H 号》(A/61/5/Add.8)。

[l] 同上，《补编第 5I 号》(A/61/5/Add.9)。委员会审计了由联合国毒品和犯罪问题办事处管理的联合国国际药物管制规划署基金，并提出报告。

[m] 同上，《补编第 5K 号》(A/61/5/Add.11)。

[n] 同上，《补编第 5L 号》(A/61/5/Add.12)。

[o] 同上，《补编第 9 号》(A/61/9)。

附件二

按组织分列的直到 2003 年 12 月 31 日所提各项建议的执行情况

			执行中		未执行	
	建议数目	已执行	2002-2003 两年期以前	2002-2003 两年期期间	2002-2003 两年期以前	2002-2003 两年期期间
联合国	79	21	20	36	1	1
贸发会议/世贸组织国际贸易中心	10	4	0	6	0	0
联合国大学	25	10	1	12	2	0
联合国开发计划署	78	48	10	18	1	1
联合国儿童基金会	54	37	2	14	0	1
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	45	35	0	3	1	6
联合国训练研究所	15	6	3	4	0	2
联合国难民事务高级专员办事处[a]	64	19	9	30	0	6
联合国环境规划署	13	9	0	4	0	0
联合国人口基金	56	31	0	25	0	0
联合国人类住区规划署	14	10	1	3	0	0
联合国国际药物管制规划署	16	5	8	3	0	0
卢旺达问题国际刑事法庭	40	29	1	3	3	4
前南斯拉夫问题国际刑事法庭	13	6	1	5	0	1
联合国合办工作人员养恤基金	23	12	3	4	2	2
小计	**—**	**—**	**59**	**170**	**10**	**24**
共计	**545**	**282**	**229**	**—**	**34**	**—**
占共计数的百分比	**100**	**52**	**42**	**—**	**6**	**—**

[a] 联合国难民事务高级专员办事处（难民署）采用年度财务周期，因此所报告的数字涉及直到 2004 年 12 月 31 日所提各项建议。