



第五十九届会议

临时议程* 项目 108

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五十九届会议编制的各项报告所载主要
调查结果、结论和建议的简明摘要

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制的 2003 年 12 月 31 日终了财政期间各项决算的审计报告所载主要调查结果、结论和建议的简明摘要。

* A/59/150。



送文函

纽约

联合国大会主席

谨依照大会第 47/211 号决议第 18 段的要求，向你递送审计委员会为大会第五十九届会议编制的各项报告所载主要调查结果、结论和建议的简明摘要。

南非共和国审计长

联合国审计委员会主席

肖凯特·法基（签名）

2004 年 7 月 9 日

纽约

联合国秘书长

谨依照大会第 47/211 号决议第 18 段的要求，向你递送审计委员会为大会第五十九届会议编制的各项报告所载主要调查结果、结论和建议的简明摘要。

南非共和国审计长

联合国审计委员会主席

肖凯特·法基（签名）

2004 年 7 月 9 日

审计委员会为大会第五十九届会议编制的各项报告所载 主要调查结果、结论和建议的简明摘要

摘要

大会在其 1992 年 12 月 23 日第 47/211 号决议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舞弊的案件，并说明联合国各组织在这方面采取的措施。审计委员会认为，除上述决议中的调查结果、结论和建议外，本报告所载的主要是对委员会审计的 16 个组织的共同主题特别重要的调查结果、结论和建议。关于任何一个组织的详细调查结果见相关报告。委员会已审计的组织名单，见附件一。

在本报告中，委员会采取的做法是向联合国及其各基金和方案提出一些建议。这并不意味着所有的建议适用于所有的基金和方案：有些建议可能不适用于某些基金和方案，有些可能已经部分得到执行。

本报告对委员会过去提出但尚未得到充分执行的建议以及对下列财务和管理问题作了评论：经修改的审计意见；财务报表的列报；非消耗性设备与年假、服务终了和退休后津贴有关的负债；方案支出；项目管理；信息和通讯技术；培训；治理审查；基于成果的管理和预算；内部监督；财务和投资管理；顾问、专家和临时助理人员，采购；人力资源管理和发薪制度；推定舞弊和舞弊的案件。

目录

	段次	页次
一. 尚未充分执行的先前建议	1-3	6
二. 财务问题	4-34	6
A. 审计意见	4-7	6
B. 财务报表的列报	8-24	7
C. 非消耗性设备	25-29	10
D. 与年假、服务终了和退休后津贴有关的负债	30-34	12
三. 管理问题	35-147	12
A. 方案支出	36-61	12
B. 项目管理	62-67	16
C. 施政审查	68	17
D. 内部监督	69-72	17
E. 成果管理制和成果预算制	73-75	18
F. 财务和投资管理	76-87	20
G. 信息和通信技术	88-118	22
H. 人力资源管理和发薪制度	119-127	28
I. 训练	128-137	30
J. 顾问、专家和临时助理人员	138-143	32
K. 舞弊和舞弊嫌疑案件	144-147	33
附件		
一. 2003 年 12 月 31 日终了财政期间报告的组织名单		35
二. 按组织分列的为 2001 年 12 月 31 日终了期间所提各项建议的执行情况		37
三. 被审计各组织的财务报告和财务报表资料简明对照表		38
四. 资源调拨模式比较分析		51

一. 尚未充分执行的先前建议

1. 审计委员会在每份报告中分别列出，在 2004 年年中，其关于 1999 年 12 月 31 日终了财政期间及更早期间的建议。有哪些尚未得到充分执行。五个组织和方案——联合国、¹ 联合国国际药物管制规划署（药物管制署）、² 联合国环境规划署（环境规划署）³ 和联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）⁴ 和联合国大学⁵——有未执行的建议。

2. 委员会在每份报告的附件中扼要说明，截至 2004 年年中，每个组织对委员会关于 2001 年 12 月 31 日终了财政期间的建议的执行情况。本报告附件二列出了关于各组织对各项建议执行情况的汇总表。所有 16 个组织，在不同程度上，都没有充分执行某些建议，此外，有九个组织没有执行某些建议。在上一个两年期提出的 378 项建议中，172 项（46%）已得到充分执行，178 项（47%）在执行过程中，28 项（7%）尚未得到执行。

3. 委员会注意到在执行建议方面取得的进展，但它鼓励尚未充分执行建议的组织在这方面采取行动，将重点放在与 1998-1999 两年期以及更早期间有关的尚未执行的建议。对于那些经重申的建议，委员会请各行政当局指定由某些个人或某些司具体负责在预定时间内执行这些建议。

二. 财务问题

A. 审计意见

4. 委员会对本报告附件一中所列 16 个组织中的 12 个组织（国际贸易中心（贸易中心）、⁶ 联合国儿童基金会（儿童基金会）、⁷ 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）、⁸ 联合国训练研究所（训研所）、⁹ 难民专员办事处、

¹ 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 5 号》（A/59/5），第一卷，第二章。

² 同上，《补编第 51 号》（A/59/5/Add. 9），第二章，委员会对联合国维也纳办事处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进行了审计和提出了报告。因此，本报告提到了这两个机构。

³ 同上，《补编第 5 F 号》（A/59/5/Add. 6），第二章。

⁴ 同上，《补编第 5 E 号》（A/59/5/Add. 5），第二章。

⁵ 同上，《补编第 5 号》（A/59/5），第四卷，第二章。

⁶ 同上，《补编第 5 号》（A/59/5），第三卷，第二章。

⁷ 同上，《补编第 5 B 号》（A/59/5/Add. 2），第二章。

⁸ 同上，《补编第 5 C 号》（A/59/5/Add. 3），第二章。

⁹ 同上，《补编第 5 D 号》（A/59/5/Add. 4），第二章。

环境规划署、卢旺达问题国际法庭、¹⁰ 前南斯拉夫问题国际法庭、¹¹ 联合国合办工作人员养恤基金（养恤基金）、¹² 联合国人类住区规划署（人居署）、¹³ 联合国大学和联合国无保留意见。在其他组织方面，委员会对联合国开发计划署（开发计划署）、¹⁴ 联合国人口基金（人口基金）¹⁵ 和联合国国际药物管制规划署（药物管制署）发表了不附带声明的意见但附有强调特定问题的段。

5. 委员会无法对联合国项目事务厅（项目厅）¹⁶ 2002-2003 两年期的财务报表发表意见，因为它没有获得足以使其能够有把握地对定额备用金账户结余、办公室间的凭单暂记账户、基金间结余和非消耗性设备的账作出判断的资料。另外，委员会不能确定离职费用的数值是有效、准确和完整的。此外，委员会：(a) 强调，基于项目厅在 2003 年 12 月 31 日的财务状况以及该厅可能无法实现 2004 年的目标，委员会担心该厅可能无法用它的业务准备金为今后的任何亏损提供充分经费，从而导致该厅大大裁减活动；(b) 注意到新近实施的机构资源规划系统的缺陷，在下面关于开发计划署和人口基金的部分也指出了这一点。

6. 委员会对开发计划署和人口基金的情况表示关切，因为它无法获得适当的证据来确定非消耗性设备的有效性、准确性和完整性。它还关切控制方面的缺陷，尤其是新近在 2004 年实施的机构资源规划系统——ATLAS——缺乏经独立验证的内部控制框架。此外，委员会注意到开发计划署的情况虽然有所改善，但还是可以进一步加强内部控制和程序的效果，并使开发计划署获得适当的资料。以便能够更有把握地判断为国家执行的支出所提供的资金，是否按照原定用途得到适当使用。在人口基金方面，机构间结余之间的差异有时长期没有进行调节，而其他机构账户的结余可能也不准确，因此财务报表可能误报这方面的结余额。

7. 关于联合国维也纳办事处毒品和犯罪办事处，¹⁷ 委员会提请注意该办事处缺乏确保及时记录外地债务和保持完整记录的程序。

B. 财务报表的列报

8. 大会在其 2000 年 12 月 23 日第 55/220 A 号决议，请秘书长及联合国各基金和方案执行首长连同审计委员会，对在财务报表和附表以及在报表附件中应列报

¹⁰ 同上，《补编第 5 K 号》(A/59/5/Add. 11)，第二章。

¹¹ 同上，《补编第 5 L 号》(A/59/5/Add. 12)，第二章。

¹² 同上，《补编第 9 号》(A/59/9)，第二章。

¹³ 同上，《补编第 5 H 号》(A/59/5/Add. 8)，第二章。

¹⁴ 同上，《补编第 5 A 号》(A/59/5/Add. 1)，第二章。

¹⁵ 同上，《补编第 5 G 号》(A/59/5/Add. 7)，第二章。

¹⁶ 同上，《补编第 5 J 号》(A/59/5/Add. 10)，第二章。

¹⁷ 同上，《补编第 5 I 号》(A/59/5/Add. 9) 第二章。

哪些财务信息的问题继续进行评估。鉴于这项要求及一些行政当局的类似要求，委员会审查了联合国及其基金和方案 2003 年 12 月 31 日终了财政期间财务报表的列报和披露问题。

9. 各组织一般都遵照联合国系统会计准则，委员会仍对如何改进财务报表的列报和披露问题提出了一些建议。例如，开发计划署和人口基金可改进投资方面的披露，人口基金则可加强其财务报表附表 4，在经常资源外列入其他资源的信息。许多这些建议得到良好的回应，有些建议已得到实施。例如，联合国财务报表已从 2000-2001 两年期的 26 个报表、14 个附表简化为 10 个报表和 9 个附表；人口基金增加了附注，使财务报表整个来说更方便用户使用，并首次为可疑账款拨备款项；近东救济工程处首次将属于预算外资源的收入和债务入账。

10. 本报告附件三显示委员会已审计的各组织财务报表在会计处理、列报和披露方面的差异。下面讨论其中一些主要差异。

会计政策

11. 大多数组织按权责发生制确认收入和支出。但也有例外使用收付实现制的情况，而按照联合国系统会计准则规定，这是允许的。人口基金、训研所和儿童基金会按照收付实现制确认某些缴款，例如其他资源和自愿捐款；专用赠款和国家委员会的缴款，但有一些例外情况。开发计划署、难民专员办事处、人口基金会和项目厅按收付实现制将工作人员应享权益入账。开发计划署和人口基金还按现金付出制确认各国政府和非政府组织执行的方案支出。

12. 没有一个组织将非消耗性设备资本化。按照只要求在财务报表附注中披露设备价值的联合国系统会计准则，此种设备在购买时即列为支出。所有组织都按历史成本将非消耗性设备入账。各组织订出了临界值，低于这个数值即不作为非消耗性设备入账。然而，不同的组织有不同的临界值；例如，项目厅的临界值为 500 美元，开发计划署为 1 000 美元，人口基金和联合国为 1 500 美元。

13. 关于方案支出，如本报告后面部分所述，开发计划署、人口基金及毒品和犯罪办事处为预付给各执行伙伴的资金设置应收账款户，而儿童基金会和难民专员办事处则将此种资金直接记录为支出。

报表、附表、附注和附件

14. 委员会注意到，如本报告附件三所示，在其所审计的 16 个组织都采用不同的财务报表（不包括报表一至三）、¹⁸ 附表、附注和附件的列报方式。例如，儿

¹⁸ 报表一（收入和支出）；报表二（资产负债表）；报表三（现金流量）。

童基金会会有一个按国家开列的方案支出报表，开发计划署有一个按执行机构和资金来源开列的方案支出附表，而其他组织没有提供关于方案支出的进一步资料；联合国、联合国大学、儿童基金会、贸易中心和两个国际法庭有关于批款资料的报表，而难民专员办事处、环境规划署和养恤基金在附表中列出类似的资料；开发计划署和人口基金在财务报表的附表和附注中提供投资的资料，而毒品和犯罪办事处和项目厅则只在附注中提供这项资料。其他组织没有提供投资的资料。大多数组织没有对汇率差异作进一步的披露，难民专员办事处和近东救济工程处则对此作出披露。前南问题国际法庭、贸易中心、训研所及毒品和犯罪办事处既没有在报表的正文部分也没有在附注中披露汇率差异。不同的组织在财务报表各项目的描述有很大的不同。

15. 以上所述突出了联合国及其各基金和方案有必要统一其财务报表以确保会计处理、列报和披露方面的一致性。若干组织认为，有这些差异的原因是要提供具体资料以满足捐助者的需要。然而，委员会指出，各组织的捐助者往往是相同的。**委员会认为，虽然每个组织的财务报表有该组织独有的内容，但是仍然有很多机会进行进一步的统一，使利益有关者能够对财务报表有共同的了解，并加强可比性。**

16. 委员会还认为，行政当局编制的财务报告(通常出现在委员会报告第一章)和财务报表应载有足够的合并资料,使用户能够很好地了解有关组织在有关财政期间的业务和业绩。用户应不需要自己将各项资料综合起来就可以得到这种了解。

财务报告

17. 委员会审议了有关财务报表的治理原则和最佳做法。¹⁹ 基于各组织的理事机构需要许多报告，委员会认识到，在有些情况下，下面所讨论的治理原则可能适用于各组织在正常汇报过程中提交其理事机构的其他文件。

18. 在治理原则和最佳做法方面，一般会在像财务报告（第一章）这样的文件中报告下列治理问题：(a) 治理和其他管制机构；(b) 业绩报告和非财务信息；(c) 社会会计问题，和(d) 风险管理、持续性和内部控制。

19. **治理和其他管制机构。**各组织的财务报告中没有关于例如这些组织的执行委员会、管理委员会、内部伦理和行为守则及其执行办法、通讯政策等问题的资料。

¹⁹ 例如，King Report on Corporate Governance in South Africa (Johannesburg, South Africa, Institute of Directors in Southern Africa, 1994)；Sarbanes-Oxley Act of 2002 (United States of America)；and Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (more commonly known as the Cadbury report)，London, Gee and Co. Ltd., 1992。

20. **业绩报告和非财务信息**。在 16 份财务报告和年度财务执行情况说明中，没有一份提及组织目标和任务，以及像千年发展目标这样的全系统的目标。

21. **社会会计问题**。社会会计问题包括(a) 环境报告；(b) 雇员和/或人力资源报告，例如工作人员组成的分析、现工作人员的技能相对于所需技能的分析以及关于今后工作人员的详细规定（包括持续性计划或轮流政策）；(c) 健康和安全问题。各组织可考虑是否适宜将这种信息纳入其财务报告。

22. **风险管理、持续性和内部控制**。对大多数组织来说，持续查明风险和发展应付这些风险的系统和控制办法是极其重要的。在联合国及其各基金和方案的财务报告中没有作出这方面的披露。财务报告一般只是扼要地介绍财务报表。大多数组织不提供重要的指标/比率，例如流动比率（流动资产与流动负债之比）、流动资产在总资产中所占的百分比和拥有的现金相对于负债总额的百分比。此外，财务报告中没有下列信息：(a) 是否有灾难处理和灾后恢复计划；(b) 处理风险的内部措施；(c) 内部审计职能；(d) 任何审查内部审计工作的监督委员会的详细资料；(e) 为保障管理和财务资料的完整性而采取的措施。

23. 任何资料的提供和披露，除其他外，将视提供资料的惠益与所涉费用相比是否合算而定，并且这些资料须如联合国系统会计准则所述，具有相关性、可靠性、可比性和可理解性的一般特征。

24. **委员会建议联合国及其各基金和方案考虑进一步披露与监督、业绩报告、社会会计问题、风险管理、持续性和内部控制问题有关的治理原则和最佳做法的资料**。在这方面各组织应回顾 2002 年 12 月 20 日第 57/278 号决议第 6 段，其中大会请秘书长以及联合国各基金和方案执行首长审查整个联合国系统的治理结构、原则和问责制。更好的披露是对大会要求的审查采取积极做法的一项措施。委员会还建议联合国及其各基金和方案(a) 考虑进一步改进财务报表的列报和披露；(b) 通过机构间机制，例如管理问题高级别委员会，传播联合国其他组织作出的改进；(c) 采取进一步措施以尽可能统一财务报告和财务报表。

C. 非消耗性设备

25. 如下面表 1 所示，各组织财务报表附注中披露的联合国及其各基金和方案截至 2003 年 12 月 31 日的非消耗性设备支出大约共计 11 亿美元。由于控制方面的缺失，以及缺乏证明材料，委员会未能有把握地核实所披露的下列数值的有效性、准确性和完整性：开发计划署 1.493 亿美元、人口基金 57.5 百万美元、人居署 2.4 百万美元和项目厅 10 百万美元。因此，委员会修改了其对开发计划署、人口基金和项目厅的审计报告（第三章——审计意见），以强调对此的关切。

表 1
非消耗性设备价值

(单位：百万美元)

组织	2002-2003	2000-2001
开发计划署	149.3	96.6
项目厅	10.0	9.3
人口基金	57.5	49.4
人居署	2.3	1.9
环境规划署	15.9	14.0
联合国大学	5.1	5.0
前南问题国际法庭 ^a	14.5	14.3
儿童基金会	118.6	52.3
难民专员办事处	385.3	288.8
近东救济工程处	75.2	65.8
训研所	0.2	0.1
药物管制署	14.4	4.7
卢旺达问题国际法庭 ^b	14.5	13.2
养恤基金	8.4	7.4
贸易中心	2.9	5.7
联合国	243.4	199.4
共计	1 117.5	827.9

^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。

26. 委员会注意到联合国、儿童基金会、难民专员办事处、环境规划署、近东救济工程处、人居署和毒品和犯罪事务处在非消耗性设备的控制方面有各种不足之处，例如：没有一贯地在所有地点进行盘点存货；没有一贯地在增添和处理非消耗性设备时持续更新存货记录；由于所在位置记录不正确和缺乏明显的识别标记，无法核实所有财产项目是否存在。由于有时无法调节资产清单与存货记录之间的差异，存货记录有时是不可靠的。

27. 委员会建议联合国及其各基金和方案采取行动以确保：(a) 财务报表所披露的非消耗性设备的有效性、准确性和完整性；(b) 按照财务条例、细则和指示，适当控制非消耗性设备。

28. 大多数组织在附注中对非消耗性设备所作的披露符合《联合国系统会计准则》的规定。但《准则》第 49 段鼓励各组织尽可能按照本组织财务政策的规定，也披露在财政期间增添和处理的设备。有些组织没有这样做。

29. 委员会建议联合国及其各基金和方案，考虑依照《联合国系统会计准则》所鼓励的做法，在 2004-2005 两年期财务报表中披露增添和处理的非消耗性设备。

D. 与年假、服务终了和退休后津贴有关的负债

30. 《联合国系统会计准则》第 57 段规定，应在财务报表附注中作出适当披露，可能时应列出估计负债额和列明评估基础，并规定在服务终了医疗津贴方面，此种负债通常应通过精算评估确定。大多数组织（有些是首次这样做）依靠精算师来执行这项规定，以便能够适当地评估负债。但委员会再次注意到，大多数组织，如果不是所有组织，没有为与工作人员津贴和服务终了健康保险有关的负债提供资金。2003 年 12 月 31 日的估计负债总额超过 32 亿美元。

31. 委员会在其前一份报告中建议，儿童基金会在 2003 年为估计 1.825 亿美元的负债设立了一个初始金额为 30 百万美元的准备金。此外，与累计年假和离职回国补助金有关的或有负债净额估计为 66.9 百万美元，没有为此提供备抵金，原因是在作出实际支付时，付款从有关期间的预算支出。除了在上一两年期末提供的 54 百万美元外，开发计划署再拨备 54 百万美元，并估计在 2003 年 12 月 31 日估计达 2.63 亿美元的负债在 10 至 18 年就会有充分的抵备金。在 2003 年初，训研所为与离职回国补助金有关的 1.7 百万美元负债总额拨备款项（2003 年 130 737 美元）。

32. 下列机构在准备金无法充分应付负债时，没有采取行动：难民专员办事处（2.90 亿美元）、近东救济工程处（1.473 亿美元）、毒品和犯罪办事处（9.8 百万美元）和前南问题国际法庭（19.4 百万美元）。

33. 大会在 2003 年 12 月 23 日第 58/249 A 号决议中，请秘书长就联合国及其各基金和方案没有为与解雇和离职后有关的负债拨备资金的整个情况向大会提出报告，并就应采取何种措施，以确保逐步为此种负债提供充分备抵金的问题提出建议，到 2004 年 7 月，此项报告尚未提交。

34. 委员会重申，它建议联合国及其各基金和方案审查为与离职和退休后津贴有关的负债提供拨备金的机制和目标。

三. 管理问题

35. 委员会虽然注意到在管理问题方面取得了进展，但它仍在许多领域提出了大量建议。本节提出了其中一些调查结果，以及可能大家都感兴趣的建议。

A. 方案支出

36. 联合国及其各基金和方案在国家执行的方案方面采用不同的模式——直接执行或通过执行伙伴执行。委员会在其上一份报告中关切地指出，各组织在会计处理以及在会计责任程序和有关的内部控制方面缺乏一致性，并鼓励联合国及其各基金和方案在方案支出方面统一基金会计处理办法和程序。

37. 联合国及其各基金和方案在方案支出方面通常采用两种模式，即由国家执行支出和向各国政府提供现金支助。委员会对在其职权范围内的若干组织（开发计划署、人口基金、儿童基金会、难民专员办事处和毒品和犯罪办事处）进行了审查。因此，以下的简要资料只涉及这些组织。有关上述组织的详细资料见附件四。

38. 本审查所涉组织在 2002-2003 两年期的方案支出总额为 91.54 亿美元（2000-2001 两年期为 78.22 亿美元）。其中 42.105 亿美元（2000-2001 两年期为 39.53 亿美元）为国家执行的方案支出和向各国政府提供的现金支助。

39. 委员会高兴地注意到，总的来说，情况有所改进，使若干基金和方案得以更好地监测和控制方案支出。然而委员会在个别组织的报告中强调了一些令人关切的问题：向执行伙伴提供的预付款和现金支助尚未结账的问题、项目审计员的职权范围问题、国家办公室对项目审计员的审计结果采取的后续行动、项目审计员有保留的审计意见数量化问题。委员会为解决在个别报告中所指出的缺点提出了一些建议。

40. 在如何将付款入账及会计和记录的处理方面，各组织有不同的做法。开发计划署、人口基金及毒品和犯罪问题办事处通过预付款向执行伙伴提供资金。预付款在付给执行伙伴时，在组织的账中记录为应收账款。在执行伙伴提交详细列明项目在有关期间发生支出的规定表格时，才将有关款项记录为支出，并相应减少预付款余额。难民专员办事处和儿童基金会则直接向执行伙伴提供现金支助，并在转移资金给执行伙伴时，直接将该款列为组织账户支出。因此，伙伴未用的资金没有在年末财务报表应收账款中反映出来。

41. 在 2003 年 12 月 31 日，执行伙伴（开发计划署、人口基金和毒品和犯罪问题办事处）的预付款和尚未提供证明文件的现金支助结余共计 4.267 亿美元。在 2002-2003 年期间，各组织注销的预付款和未提交证明的现金支助共计 20.7 百万美元。

42. 开发计划署和人口基金在为实施其新的机构资源规划系统（Atlas）而进行的数据清理过程中审查了 2000 年 12 月 31 日前发出的但尚未结账的预付款。由于这项审查，开发计划署和人口基金分别清理了 19.7 百万美元和 16.2 百万美元的未清预付款。然而，开发计划署未能确知，处于未清状态已超过一年的 7.6 百万美元预付款是否已用于原定用途。随着 Atlas 系统的继续实施，各组织预期在追踪与国家执行的支出有关的每项预付款方面会有显著的改进。

43. 在儿童基金会处于未清状态已超过九个月的现金支助账款从 2000-2001 年的 18.5 百万美元降至 2002-2003 年的 9 百万美元，下降 51%，也就是从占总额的 10% 降至只占 5%。

44. 委员会建议行政当局(a) 进一步设法减少未清余额，(b) 为可疑账款提供备抵。

45. 在项目发生的支出方面，开发计划署、人口基金、难民专员办事处、毒品和犯罪问题办事处要求各国家办事处编制经执行伙伴核可的详细季度报告。此外，它们要求，根据项目的重要性，由当地任命的审计员每年进行项目审计，并将审计证明书送交总部评估。儿童基金会要求执行伙伴在收到资金后六个月内向基金会的国家办事处提交财务报告和交付报告及辅助文件。被难民专员办事处认为有适当内部控制的执行伙伴，只需提交简化的政府证明书。根据 2001 年 3 月 26 日的儿童基金会第 15 号财务通告规定，各项目无须接受审计，但儿童基金会将审查所有的辅助文件。

46. 委员会高兴地注意到各组织在收取项目审计员所提交的交付报告和审计证明书（如果有此需要）方面有改进。但如下面所述它注意到在监测和评价工作方面有不足之处。

47. 962 份项目审计报告（涉及 1.077 亿美元）中报告了内部控制方面的弱点。也有一些情况是，提交的规定财务表格不完整或根本没有提交。人口基金能够就这些保留意见提出文件说明产生问题的理由；但是它有时不能够按照委员会过去的建议将保留意见所产生的影响数量化。为了对保留意见作出回应，各有关国家办事处向人口基金提交了一份与所有附保留意见的项目审计报告有关的行动计划。

48. 开发计划署没有具体记录哪些当进审计报告附有保留意见。从开发计划署审计和业绩审查办公室的评论可以看出可能有一些附保留意见的项目审计报告。开发计划署通知委员会，若干项目审计报告显示审阅范围受到限制，但项目审计员的报告有时没有将这种限制的影响数量化。这部分是由于审计报告格式不一致。开发计划署还告诉委员会，开发计划署将修订其技术指南（其中提供审计由国家执行的）。项目或由非政府组织执行的项目的职权范围样本），以说明各项规定和处理不一致的问题。

49. 对于附保留意见的审计报告或对国家执行的支出拒绝发表意见的情况，毒品和犯罪问题办事处既没有采取行动收回预付款，也没有调整开发计划署报告的支出。这需要通过开发计划署（该署为有关财务报告签发证明）征得有关国家政府同意才能进行，在委员会结束审计后，该办事处计划在它两年来试图与开发计划署签署的订正工作安排中列入适当的模式，以帮助收回发给各国政府的预付款。在发生挪用资金时，办事处将追究有关人士的责任，并在适当时根据国家法律起诉有关人士。

50. **委员会建议各行政当局：(a) 将对国家执行的支出发表的审计意见的财政影响数量化，并继续评估这种保留意见相对于行动计划的合理性；(b) 对附保留意见的审计报告和据称滥用与国家执行的支出有关的资金的情况采取行动。**

51. 委员会赞扬人口基金努力改进对国家执行的支出的监测，但它注意到财务政策和程序手册仍然不够具体，没有明确说明项目审计员的审计目标、审计范围和

审计报告的格式。毒品和犯罪问题办事处也要求外地办事处特别注意项目审计的职权范围，包括审计的范围，以及关于国家执行的项目的审计报告的格式和质量。委员会看不见在审计工作的职权范围方面有任何改进或有一致性，也看不见办事处有遵守开发计划署关于审计报告的内容的指导方针的地方，而且在就去年的建议采取后续行动方面也没有改进。在难民专员办事处方面，没有提供证明文件的支出在 2003 年 12 月 31 日共计 1.1897 亿美元，早一年为 0.906 亿美元（增加 31%）。在难民专员办事处作出进一步努力后，在 2004 年 6 月 15 日，将数额降至 9.6 百万美元。

52. 委员会建议：(a) 人口基金确保国家办事处、政府执行伙伴和审查国家执行的支出的审计员同意标准的职权范围；(b) 人口基金和毒品和犯罪问题办事处确保采用一致的审计范围和格式。

53. 在与执行伙伴协商下，开发计划署和人口基金国家办事处必须根据项目审计员的审计结果编制行动计划。毒品和犯罪问题办事处于 2003 年 11 月发信给它的所有国家办事处，要求它们报告采取了哪些措施来执行项目审计员的建议。儿童基金会会对执行伙伴提交适当报告和辅助文件的问题采取了后续行动。

54. 在开发计划署，在 111 个需要提交 2001 年后续行动计划的国家办事处中，有 40 个（36%）没有提交。此外，在 71 个国家办事处提交的行动计划中，有 20 个计划（28%）被认为是不合适的，因为文档中不是缺后续信就是缺审计费用。在 2003 年 10 月和 2004 年 2 月，开发计划署审计和业绩审查办公室发信提醒各国家办事处，要它们提供不交后续行动计划的理由。截至 2004 年 4 月 30 日，它们没有对该信作出回应。在毒品和犯罪问题办事处，截至 2004 年 4 月，共收到 19 份关于上一年的建议执行情况的报告，还缺 6 份。许多在 2002 年管理不善的国家执行的项目，在 2003 年仍然有问题。截至 2004 年 4 月，人口基金没有将所有国家办事处就国家执行的支出的审计报告提出的行动计划列入其合并数据库，原因是人手不足和没有及时收到行动计划。但是在对一个国家办事处进行总体评价时，已将没有按照规定提交行动计划的情况考虑在内。

55. 委员会建议行政当局继续监测国家办事处的后续行动计划，并获取和评价不提交计划的理由。

资源转移模式工作组

56. 委员会高兴地注意到，在 2002-2003 两年期，联合国发展集团关于动员资源的简化和统一工作队开始对如何更好地管理方案支出问题进行研究。工作队的成员为开发计划署、儿童基金会、人口基金和粮食方案的代表。在 2003 年，工作队建立了资源转让模式工作组来审查业务和营运过程，以期制订由国家本身执行项目的统一办法。

57. 开发计划署、儿童基金会、人口基金和粮食方案派往工作组的工作人员制订了一个框架草案，并在肯尼亚进行了测试。该框架旨在协助各机构统一有关转移现金给各执行机构的业务程序。将根据对有关政府财政系统的评估采取何种对转移模式（直接现金转移、直接支付、偿还费用或由机构直接执行）的问题作出决定。工作组还认识到可能需要对执行伙伴进行评估。

58. 委员会鼓励各行政当局实施委员会在关于各组织的报告中提出的建议，在实施这些建议时，应考虑到资源转移模式工作组各项提议。

给联合国执行伙伴的预付款

59. 有些执行伙伴为联合国机构。截至 2003 年 12 月 31 日，开发计划署给这些执行伙伴的未清预付款为 1.59 亿美元，增加了大约 46 百万美元。到 2004 年 4 月底，在 32 个执行机构中有 6 个机构没有向开发计划署提供支出调节表（在 2000-2001 年，32 个机构中有 13 个没有提供）。开发计划署的结余与这 6 个机构资金状况之间的差异共计净额 6.4 百万美元。委员会注意到已提交调节表的执行机构所报的数额与开发计划署记录的数额之间的差异为 24.1 百万美元（2000-2001 年为 42.2 百万美元）。这些差异部分是由入账时间产生的，因为在许多情况下，各机构没有将通过办公室间凭单进行的交易入账。同样，人口基金的账户结余与其他联合国机构报告的结余之间有大 0.8 百万美元的差异。

60. 委员会关切的是，各联合国机构结余间的差异（有些是为时已久的差异）是不大容易解释的。委员会又关切的是，各组织财务报表中可能误报支出和预付款，因为有时无法根据辅助材料核查调节账目。

61. 委员会建议联合国及其基金和方案制订能够有成效和有效率地控制机构间交易的机制，并及时清理未清的调节账目。

B. 项目管理

财务执行情况与技术执行情况

62. 行政和预算问题咨询委员会在其报告（A/55/487）第 14 段鼓励联合国各组织继续制订和改进业绩衡量标准，并请审计委员会特别注意已报告的支出及其与方案交付的关系。

63. 在联合国大学总部的 17 个项目中，项目文件显示在 2002-2003 两年期的第一年，有 9 个项目的实质部分完成了 100%，而有关的财务部分则完成了 56% 至 102%。据报有 8 个项目，尽管只有微乎其微的支出，但实质部分完成了 100%。这显示在最初的目标设定和财务规划方面有缺点，并可能导致不能适当衡量方案或项目的真实业绩。

64. 开发计划署的各项目有不同的业绩指标；这些项目实质部分/技术部分的执行情况同样各不相同，有时差异还很大。这可能显示个别业绩目标与项目总体目

标之间的联系没有得到适当的设计。财务执行情况与实质部分/技术部分的执行情况不同，不是按业绩指标对各个组成部分进行计量的。因此，很难在指标的层面对财务执行情况与实质部分/技术部分执行情况进行实际分析。委员会注意到，有些项目的技术部分已快要完成，但基金结余还剩下很多。这可能是因为业绩优异非凡和/或资源得到最佳使用。但这也可能是财务执行率计算方法所产生的结果。项目预算有余额的一个原因是当地货币贬值；另一个原因可能是在项目设计阶段编制的预算过多。

65. 委员会建议各组织提供和分享关于监测所报支出与项目执行程度之间相关性的指导方针。委员会又建议各组织改进其业绩计量工作，以便(a)能够在业绩指标的层次监测技术部分的执行情况和财务执行情况之间的关系；(b)确保所有目标都是现实的，并尽可能说明其计量方法。

项目的完成

66. 委员会注意到有些项目业务上已经结束，但财务上却长期没有结束。例如，开发计划署有 668 个方案支出共计 13 亿美元的项目在 2002 年 12 月 31 日或在此之前就已结束业务，但没有按照开发计划署方案编制手册的规定，在 12 个月内结束财务。委员会在审计国家办事处时注意到，滞后时间各有不同，从 18 个月到 8 年不等。开发计划署通知委员会，它的 Atlas 系统有一项功能，使总部能够监测国家办事处已结束业务的项目。另一个例子是人居署，委员会注意到截至 2003 年 12 月 31 日，有 50 个价值 21.63 百万美元的项目已结束业务 12 个月以上，但尚未结束财务。这些项目结束业务 15 至 49 个月后仍未结束财务。

67. 委员会建议各组织：(a) 评估这些项目没有完全结束的原因，并采用适当行动改变这种情况；(b) 采取措施，按照适用的指示，使已结束业务的项目结束所有未完成的活动。

C. 施政审查

68. 大会第 57/278 A 号决议第 6 段请秘书长和联合国各基金和方案的行政首长审查整个联合国系统的施政结构、原则和问责制，并就审计委员会报告今后的格式以及各执行委员会和大会审议审计委员会报告问题提出建议。委员会注意到，联合国及其各基金和方案在这方面没有采取任何具体行动。但开发计划署表示打算请管理问题高级别委员会响应大会的要求，处理这个问题。

D. 内部监督

69. 在上个两年期已指出，审计委员会担心，在内部监督事务厅，信息和通信技术方面的审计员人数可能不足。该厅只进行了 3 次信息和通信技术审查，而且主要是执行后审查，而上一个两年期进行了 12 次审查。审计委员会仍担心，由于联合国内部信息和通信技术审计员人数不足，可能无法对至关重要的信息和通信

技术、应用软件和程序进行定期审计和监测。委员会建议行政当局征聘适当的专门人才，审查和监测信息和通信技术工作。

70. 委员会注意到，联合国各组织的内部审计并未对财务报表和会计程序进行审查，下列例子便是佐证：(a) 人口基金和养恤基金，不对会计和其他数据的可靠性作任何内部审计；(b) 项目厅的大多数报告集中讨论项目，而不是讨论评价并报告会计的可靠性以及为编制财务报表而拟定的其他数据的可靠性而进行的审计；(c) 开发计划署的报告主要注重管理和业绩问题，而不是注重财务程序和财务管制问题。委员会建议人口基金、养恤基金、项目厅和开发计划署改进审计的覆盖范围，讨论会计的可靠性以及为编制财务报表而拟定的数据的可靠性问题。

71. 委员会审查了2002-2003两年期在联合国总部和其他组织进行的内部审计的产出。人口基金编写的审计报告数目减少了39%，从2002年的38份减至2003年的23份。2003年，开发计划署只进行了15项审计，而2002年进行的审计为35项。人口基金和开发计划署提出的理由是缺乏能力，并表示，开发计划署改组审计和业绩审查处，是审计报告减少的主要原因。委员会建议人口基金加速填补空缺员额，建议开发计划署考虑让其管理审查和监督委员会参与任命和评估内部审计部门主管，并参与审批年度审计计划。同样，内部监督事务厅建议列入养恤基金2001-2003两年期工作计划的11项审计，4项已按计划进行，2项一年后才进行，而5项根本没有进行。委员会建议内部监督事务厅与秘书长代表和养恤基金首席执行官干事讨论内部审计工作计划以及一切重大变动，并建议双方根据讨论结果核准此种计划。

72. 此外，委员会注意到，人口基金和养恤基金没有制定任何内部审计章程，详细规定内部审计部门的宗旨、权力和责任。养恤基金和内部监督事务厅正在拟定此种章程。在近东救济工程处，审计视察委员会由六名高级工作人员组成，没有任命任何外部成员，而外部成员可能有利于增加该组织内部的透明度。近东救济工程处也没有拟定可以查明审计建议实际执行情况的任何监测程序。在开发计划署，其管理审查和监督委员会没有比较经常地开会，以有效履行其监督责任。该委员会的责任、成员组成和反舞弊计划也存在缺陷，这些方面都不符合监督委员会的最佳做法。在养恤基金，内部监督事务厅内部监督事务处在一定程度上缺乏处理投资管理事项的专门技能。委员会建议人口基金制定内部审计章程，建议其他组织注重各自内部审计部门的监督责任。

E. 成果管理制和成果预算制

73. 成果预算制作为成果管理制的一个工具，要求一个组织将其目标和投入同预期成绩挂钩，而预期成绩以绩效指标衡量。委员会注意到在业务领域取得了很大进展，但也注意到下列情况：

(a) 在开发计划署，2000-2003 年期间多年筹资框架所载的信息，是战略规划和财务规划的基础；但其中的各项目标并非总是符合关于改革管理程序的文件的规定和《千年发展目标》。这一缺陷导致在为类似问题和交叉主题及目标划拨资金方面存在不一致的情况。开发计划署在编制 2004-2007 年期间多年筹资框架时考虑到了这些缺点。到 2004 年 5 月，开发计划署没有为执行成果预算制规定明确的时限；

(b) 联合国总部列报了 33 131 项可计量的产出，其中 643 项推迟到紧接着的下一个两年期完成，4 324 项根据立法机构的决定和方案主管的判断而终止。总的来说，2002-2003 两年期批款总额利用率为 99.89%，而该两年期的平均执行率仅为 84%。虽然现行的综合监测和文件信息系统（监文信息系统）和综合管理信息系统（综管系统）分别是监测方案和预算执行情况工具，然而，这两个系统即便处理同一个方案和项目，也独立运作，而且所遵循的报告要求也不同；

(c) 开发计划署和儿童基金会正与人口基金一起拟定战略构想办法，以处理适合联合国工作领域的成果管理制问题；

(d) 就环境规划署北美区域办事处而言，其预期成绩与目标毫不相干，多数活动没有规定时限；而且绩效指标也没有明确界定；

(e) 2001 年 6 月，养恤基金首席执行官向基金常设委员会提交了一项管理章程，题为“基金较长期远景和目标框架”，这是首次尝试实行成果预算制。基金随后审查了其员额配置结构。内部监督事务厅于 2003 年 1 月审计了预算做法，并建议更好地将预算需要与各项目标和成果挂钩。这些建议大多已执行，但基金仍不具备适当的工作人员；

(f) 在卢旺达问题国际法庭，参与编制预算的工作人员并没有彻底了解成果预算制的各项要求。尽管如此，该法庭在将完成工作/撤出战略、成果预算制概念和工作量指标融入 2004-2005 两年期拟议预算定稿方面取得了进展。

74. 就联合国而言，行政当局认为，2002-2003 两年期方案预算是第一个全面的成果预算；其中包括：(a) 目标、预期成绩、绩效指标和外部因素，并列明了产出和所需资源；(b) 规定必须衡量因提供产出而产生的成果。行政当局确认，要一致、可靠地采用成果预算制方法，需要几个两年期。尽管存在这一局限，但行政当局对照预期成绩，根据取得的关键成果报告了方案执行情况。

75. 总的来说，各组织在成果管理制和成果预算制方面取得了稳步进展。在一些领域有改进的余地，特别是各项目标、指标和成绩相协调以及工作人员的进一步培训等领域。委员会鼓励行政当局继续努力，并强调，分享取得的经验，是联合国系统完全按照成果管理制和成果预算制原则开展工作取得全面成功的一个至关重要的因素。

F. 财务和投资管理

76. 联合国及其数个基金和方案长期管理大量短期或中期金融资产。投资回报一般接近基准，养恤基金（管理约 260 亿美元）或近东救济工程处（1.406 亿美元）便是例子。截至 2004 年 3 月，开发计划署管理的资金约 25 亿美元，投资回报高于它选定的短期基准。就（所管理资金超过 10 亿美元）儿童基金会而言，委员会高兴地注意到，委员会上次报告所载的各项建议已执行，但在其他方面，委员会发现存在各种准则和管理问题。

77. 各投资咨询委员会通常适当负责审查政策、风险和相关事项，但这些委员会在最佳做法方面很少有一致性。近东救济工程处委员会缺乏职权范围。联合国日内瓦办事处根本没有设立此种委员会。在开发计划署，对财务的最近一次内部审计是 1985 年进行的，而且没有印发任何报告。

78. 关于政策、程序、指令和工具，开发计划署没有书面制定关于审查签约对方限额和进行核对等程序，而开发计划署同时在现金管理、投资和外汇等领域向人口基金和项目厅提供服务。近东救济工程处的指令并没有规定，如果工程处希望投资于新的金融工具，应遵守何种程序。委员会在其上次报告第 212 段中建议联合国日内瓦办事处在综管系统中拟定适当的现金管理工具，并经常审查机制失灵和异常情形，但截至 2004 年 4 月，仍在使用人工操作的工作表格，不无风险。截至 2003 年 12 月 31 日，联合国日内瓦办事处自行管理投资组合总额 3.75 亿美元。关于投资政策和程序，该办事处只是依赖 1999 年机构间投资问题共同原则和政策草稿，并认为这些事项超越其权限。如果在某个投资类别或银行投资数额高于所建议的最高限额，采取的唯一行动是在卷宗内放入一个纸条，简单地表示，这种情况将在下个月解决。截至 2003 年 12 月 31 日，虽然在 3.75 亿美元的投资组合中 75% 是为日内瓦各基金和方案管理的，但并没有就这些基金和方案各自所占份额的投资政策和保障措施拟定经各基金和方案管理层核准的正式书面准则，也没有就联合国日内瓦办事处提出有关报告问题拟定此种准则。

79. 联合国开发计划署没有利用现行信息系统作现金预测，也没有三个月滚转式现金预测，而且其合并现金预测结果不分发给执行管理层。另外，开发计划署不实行独立于交易部门的额外核查程序，如监测信贷和市场风险限额，并将关于交易额和差错的统计数字分发给管理层，以协助其查明程序中存在的弱点。开发计划署的财务部门在其他方面符合多数最佳做法。在委员会审计之后，开发计划署将在其新的计算机系统中实行风险管理单元。它还将为重新评价外汇套汇拟定政策和程序。

80. 联合国日内瓦办事处为联合国工作人员疾病和意外相互保险协会管理投资，这是在其行政事务范畴内经管的一个基金。一项投资损失股本 290 万美元。此项损失在财务报表中作了适当披露，但联合国财务细则 104.16 还规定，必须立即向管理事务副秘书长报告任何投资损失。有关任何投资损失的简要说明应在财政

期间终了后三个月内提供给审计委员会。但此种说明都没有立即提出给管理事务副秘书长和审计委员会。

81. 关于投资顾问，委员会 2000 年建议养恤基金正式评估顾问服务和保管服务的业绩。四年之后，所作的评价仍是非正式的，所用的措辞，从一年到下一年，从一名顾问到另一名顾问，都很相似。该基金将一个合同授予加利福尼亚的一家不动产咨询公司。1999 年，每年的收费从 87 000 美元涨到 600 000 美元，其中增加了半自行酌定的服务，而总部合同委员会没有参与，这是违反采购规则的。对该公司提供的服务没有作任何评价，关于不动产的有关会议都没有文件记录。经过竞标，2004 年 1 月将一项为期五年的合同授予一个新的咨询公司，每年收费不超过 180 000 美元。

82. 养恤基金的证券和不动产投资股名义上负责价值超过 15 亿美元的不动产证券（占该基金资产的 7%），但该股没有任何不动产投资干事，无权查阅文件，没有这些投资的清单，也没有对这些投资进行审计的任何记录。在基金当时的秘书长投资问题代表个人的监督下，由前投资管理处处长个人管理这些投资。2003 年这名处长退休时，不动产投资准则仍是草稿。在审计委员会审计后，管理层才全面清点不动产卷宗，并设法弥补其中的漏洞。因此，由于不动产资产管理方面缺乏问责制，直到 2003 年第三季度，养恤基金面临重大风险。

83. 2001 年，由于办公空间严重不足，基金常设委员会核准租用新房地。行政和预算问题咨询委员会于 2002 年强调，基金的意图是适当的。经过寻找，于 2002 年决定在联合国附近 41 街购买一座“机构级”A 类大楼，作为一项长期投资。该大楼多数空间已出租给第三方。基金支付现金 180.45 百万美元。如抵押贷款 133 百万美元，估计可将此项投资在不动产投资组合中所占的份额从 11.8% 降至 5%，将投资回报率增加到 12.2%，而不是 9.6%（每年增加 1%，相当于 185 万美元）。这笔抵押贷款从未办理，基金也从未到该大楼内办公。此事没有及时征求秘书长代表和法律事务厅的意见，而他们提出的法律问题，迄今未获答复。管理层决定出售这项财产。到 2004 年 6 月，尚无买主，而这项短期投资的财务结果现在仍无定数。

84. 联合国系统开设大量银行往来账户，并遇到了一些问题。近东救济工程处财务技术指令规定须对银行往来账户进行审查，但并未规定审查的频率。联合国维也纳办事处毒品和犯罪问题办事处开设的银行往来账户，连续两个两年期没有披露：在开发计划署报告出售布鲁塞尔办事处设备的收益后，毒品和犯罪问题办事处才得知，在当地银行有一个以该办事处名义开设的账户。在审计委员会审计之时，该办事处才请银行提供关于 1999 年账户开设和交易情况的资料。

85. 2002 年 2 月，在纽约的同一家银行从该办事处的老账户向新账户转账期间，760 000 美元不翼而飞，2002 年 9 月却在新账户中失而复得。其间没有任何审计

记录。到 2004 年 5 月，仍没有任何说法，而该办事处仍未要求支付不当存放 6 个多月的余款的利息。

86. 2004 年 1 月至 5 月，开发计划署没有对总部管理的约 67 个银行往来账户进行对账，而在 142 个国家办事处中，只有两个对了一次账，160 426 次付款（包括人口基金和项目厅付款）没有对账，6 493 张应收账款发票查无下落。上文涉及的新计算机系统的银行对账功能尚未运作；此外，新系统提供的是一个合并的银行总分类账，而不是单独账目，使得银行账单很难对账。开发计划署没有预见这个问题，到 2004 年 6 月仍不知如何解决。开发计划署表示，原因是培训不够。

87. **委员会建议联合国及其各基金和方案审查财务和投资部门的管理情况，并更明确地根据联合国系统内外的最佳做法为其确定基准。**

G. 信息和通信技术

88. 在前一份简要报告（A/57/201）中，委员会对同意联合国系统内若干费用高昂的信息和通信技术系统表示了保留意见。委员会注意到，这些投资由同一批利益有关者、即会员国出资，覆盖的地域相同，适用的规则和章程相似，要实现的全球目标相同。随后，大会第 57/278 A 号决议请秘书长确保在大会审议信息和通信技术订正战略前，使该战略充分考虑到审计委员会的意见和建议。在委员会进行审计时，要评估该决议产生的影响，尚为时过早。**但委员会高兴地注意到，在进行横向审查后，联合国正在为总部和总部以外各办事处发起数项倡议，目的是响应下文概述的几项建议。**

信息和通信技术战略

89. 委员会审查了其提交大会的年度报告和两年度报告所涉 23 个部、基金、方案和研究所的信息和通信技术战略的管理情况，并报告说，2002-2003 两年期信息和通信技术直接支出超过 7 亿美元。审查的重点是支持信息和通信技术战略各项工作（治理、调整和执行）的经济和效率。信息和通信技术规划和部署的几个积极特征已查明，但审查工作注重的是风险以及可能并且应当予以改进的一些领域。

协调

90. 信息和通信技术网络，是作为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一部分建立的。在受命改进整个联合国系统信息和通信技术活动的协调的机构中，该网络是最近的一个。其前身，如组织间委员会、信息系统协调咨询委员会和信息系统协调委员会，在过去 20 年间均遭裁撤。在对大型信息系统进行大宗投资的最紧要关头，机构协调严重缺乏连续性。一个设立时间较长（1997 年）的协调小组机构间电信咨询组，仍在外地电信设施、兼容性和总括合同等方面开展活动。

91. 应当说，该网络提出了一些倡议，目的是落实联合国外联网和搜索引擎，并就信息安全、采购和知识分享制定了共同办法。此外，2003 年设立联合国项目审查委员会，以评价信息和通信技术大项目和大宗投资提案。但是，到 2004 年中期，没有什么证据证明对执行情况产生了重要影响。

92. 到委员会审计之时，在联合国内部，信息技术事务司与其他实体，包括总部以外各办事处、特别是日内瓦办事处和维也纳办事处的信息技术事务主管之间，很少甚至没有任何职能报告关系。联合国总部、总部以外各办事处等方面的信息和通信技术主管都是新设的信息和通信技术网络成员。总部以外各办事处头两次有记录的会议，于 2004 年 2 月和 5 月举行，会议议程包括本节提出的一些问题。

93. 近年来，联合国系统各主要实体在彼此相对独立并独立于联合国总部的情况下，均拟定并公布了信息和通信战略。虽然这些战略刊登于管理问题高级别委员会的网站，但直到最近，在拟定和执行这些战略时，看来各方很少明确努力寻求共同点和协同效益。但在委员会审计之后，联合国在这方面采取了数项行动。

94. 联合检查组在关于信息系统管理问题的报告（A/58/82）中指出，由于采用多种办法，在过去十年内，支出估计在 10 亿美元左右。关于在外地有大量业务的联合国实体，维持和平行动部继续采用综管系统。但向大会提出报告的其他外地组织，独立建立了自己的系统（如下文所述，儿童基金会开始执行其系统的年份是 1999 年，开发计划署和难民专员办事处为 2004 年 1 月）。这些组织表示，它们的要求与总部各组织大不相同。结果，在取代综管系统时，不是谋求可能的规模经济，而是更难、甚至无法商定彼此类似的平台。

95. 难民专员办事处表示，由于它的外地办事处网络，其要求与总部各组织的要求大不相同，因此可以鼓励合作，就特许办法达成框架协议，但整个联合国系统无法选用单一系统。儿童基金会还认为，其宗旨、性质、技术发展状况、需要、“业务模式”、治理和标准，对另一个组织来说可能不适用，或不符合成本效益。儿童基金会表示，对于不同的组织，统一的标准和做法可能未必适用、可分享或符合成本效益，因为这些标准和做法必须适用于极为具体的程序以及信息和通信技术标准和管理。儿童基金会还表示，遵循最佳做法未必能高效益或高效率地执行信息和通信技术战略或实现资金效益，因为这在很大程度上要看采用信息和通信技术的组织是否成熟。鉴于提及的问题以及有利益有关者、即会员国直接或间接供资的每个组织的支出，此种立场可能必须重新考虑。

96. 委员会仍认为，联合国系统的共同点要求在信息和通信技术方面加强机构间合作。

97. 只有少数组织正式颁布了信息和通信技术战略。采用的格式各不相同，实施此种战略的估计费用或益处没有列明。这样，信息和通信技术支出有可能不注重增加对组织的价值，因此无助于实现目标。不进行正式的风险分析，可能导致采

用信息和通信技术的组织无法用现有的资源（时间、资金和人力资源）实现各项成果。

98. 所审查的文件很少处理使信息和通信技术项目与核心任务相匹配的问题。如果不明确要求做到此种匹配，资源有可能转用于效果不甚好的投资。已制定的战略并非总是全面。难民专员办事处于 2002 年制定一项战略计划，但并未提及今后投资计划的估计费用或量化效益。战略只涉及财务、预算和其他管理职能，而没有包括向难民提供的支助、难民统计数字的收集等问题。国际贸易中心认为，没有必要制定正式战略，而应制定一项中期计划；另外，贸易中心认为，鉴于其活动有限，执行一些最佳做法的费用可能远远超过益处。

99. 几名信息和通信技术主管表示，综管系统提供给他们的信息，并未明确说明其信息和通信技术支出，因为这一系统的基础是按支出用途记录项目，而无法按职能追溯费用。开发计划署、人口基金和儿童基金会商定了统一的预算标准，但对于评价信息和通信技术投资和支出，如一个职能部门的网址技术主管的费用是否属于该部门费用，并不具备对整个联合国系统适用的正式办法。信息和通信技术网络认识到这是一个问题，但尚未提出解决办法。由于没有说明此种费用，联合国系统无法全面了解信息和通信技术费用总额。此外，该系统无法作内部费用比较，也无法与其他参照点比较。因此一些数据难以监测，例如，以一般支助性质的信息和通信技术系统和设施支出所占的百分比为参照点，衡量支助各组织核心活动的信息和通信技术支出所占的百分比。这个问题与上文讨论的工作人员训练方面的问题类似。这个问题也妨碍了管理小组对于将此种活动外包是否符合成本效益进行评估的能力。

100. 联合国秘书处和总部以外办事处，如联合国日内瓦办事处，以及开发计划署，均向其他实体提供服务。联合国日内瓦办事处免费向日内瓦的所有经常预算工作人员提供网络服务，但它向预算外工作人员收取服务费，财务处、人力资源处和共同支助事务处也采取这种做法。这些费用并非按全额收回费用的原则收取。

采购

101. 关于采购，并不具备一个全组织正式办法可用来评价信息和通信技术投资和支出。委员会赞扬联合国秘书处设立项目审查委员会，以便在发生任何重大支出之前进行此种审查。委员会还注意到纽约和日内瓦的许多集体合同，但增加联合采购的可能性仍存在。有时某个地点独立订货可能享受有吸引力的特价，但处理此种订单的费用包括采购部门招标、评标和处理投标等活动的费用。看起来不错的个别交易，费用总额可能大大高于预期。

执行后审计

102. 执行后审计很少进行。一个项目一旦完成，没有任何程序可以证明当初作为投资理由提出的财务效益的确已经获得；获得了哪些额外的效益；如果预期效

益未能实现，查明是否因组织无法控制的原因所致，或作为当初所提理由基础的假设靠不住。

103. 最近开展了机构间电子资产盘存工作，但目前这项工作仅覆盖联合国的一些单位，主要是秘书处。几个实体，如联合国秘书处、欧洲经济委员会和联合国人权事务高级专员办事处已表示，它们都具备信息资产库存或组合：应用程序、与此种应用程序有关的文件、以及这些应用程序今后发展（强化、取代、弃置）的正式计划。国际法院、人道主义事务协调厅、联合国贸易和发展会议、联合国区域间犯罪和司法研究所、联合国日内瓦办事处和联合国系统职员学院等其他机构，却没有此种库存或组合。这样就可能无法全面了解当前的信息和通信技术资产，因而发展各种系统和设施的行动便互不协调。这种情况要到电子资产数据库完全总装和更新后才能改变。

104. 虽然已利用计算机大力全面培训工作人员，但在如何拟定和执行信息和通信技术战略方面缺乏具体训练。这样就可能无法制定或完整制定战略，对项目的优先次序犹豫不决，而且在拟定战略时过于依赖顾问，而顾问却对此种战略不承担任何责任。

105. 适用于信息和通信技术执行工作的两个正式标准：一个是全面质量管理 ISO 9001，最近联合国正加以考虑；另一个是 ISO 17799，事关信息安全管理业务守则。几个实体已采用 ISO 17799，作为管理信息安全的示范办法，但没有一个实体表示打算获得核证。信息及相关技术的控制目标（COBIT）是进一步拟定的一套准则，但并非信息和通信技术方面的一个正式国际标准。有了这套准则，就可以对信息和通信技术进行自我评估和管理审查。审计委员会所审查的实体中，没有一个实体报告说它采用了此种准则，但到 2004 年中，秘书处信息技术事务司正朝着这一目标采取步骤。几个实体在信息和通信技术方面正式拟定了一套最佳业务做法，如信息技术基础设施图书馆，而迄今建立此种图书馆的，只有儿童基金会和维持和平行动部。信息和通信技术网络表示，它正在汇编和传播最佳做法，但没有确定最后期限。

106. 内部审计事务在一定程度上涵盖了信息和通信技术活动，但是专门的内部审计员极为缺乏。几个组织报告说，它们没有任何质量保证政策和程序或执行后效益审计，也不与联合国其他实体分享通过此种审计所得的经验。儿童基金会等基金通过特别兴趣小组与同行分享最佳做法，但没有对项目进行同行审查，而同行审查可以改善通过所得经验获得的效益。儿童基金会认为，鉴于联合国各组织任务、运营目的、地理因素、机构和程序的多样化，这样做是不切实际的。委员会认为，秘书处、各主要基金和方案以及专门机构之间存在足够的共同点，管理层可以要求落实此种最佳做法。

信息安全政策

107. 信息安全政策规定，什么是对组织信息资源的适当利用，用何种机制保护信息免受不法披露或改动。经委员会审计的多数单位很少或根本没有此种成文政策。养恤基金聘用顾问拟定信息安全政策，而联合国秘书处也在拟定一套信息安全政策，2004 年 5 月，此套政策正等待批准。儿童基金会信息安全政策和相关守则于 2003 年 10 月印发，并知会了联合国秘书处。到 2004 年 5 月，尽管已采取了重要步骤，而且业务连续性项目已获得批准，成为一个框架，有关投资从 2004-2005 年起开始，但制定儿童基金会灾后恢复计划的工作仍未完成。在几个组织，灾后恢复计划处于不同的拟定和执行阶段，而某些实体在这方面采取的措施仍很少。

108. 养恤基金指出，各参与机构的信息和通信技术系统各有差异，这就需要具体的数据转换接口，每个系统各自用一个接口，以便利养恤金信息的更新，这样就会增加所有参与实体的费用，以支付养恤基金的管理费用。

机构资源规划系统和其他应用程序系统

109. 开发计划署会同人口基金和项目厅，于 2004 年 1 月将其数据处理功能迁移至新的机构资源规划系统，即 Atlas 系统。到 2004 年 5 月，开发计划署、人口基金和项目厅没有为 Atlas 系统建立经独立核证的全面内部控制框架，以便适当减少控制方面的风险。除了这一弱点，还存在委员会上文列明的许多有关缺陷，如分工不够；对数据清理工作所做日记账的准确性和可靠性没有进行任何内部审计验证；不设任何业务总分类账；没有任何自动的银行对账机制；无适当的管制措施保护泄漏受款人信息；而且安全的防火墙有限。虽然这种情况并未影响 2003 年财务报表，但委员会担心，如果在资产负债表日期之后采用这一重要系统的相关风险不加以迅速处理，可能会给组织带来严重的操作困难。对于由开发计划署提供服务的联合国维也纳办事处毒品和犯罪问题办事处的业务，也存在风险。

110. 2002-2003 两年期，联合国开发计划署在信息和通信技术方面花费 5 620 万美元，包括花费在 Atlas 系统上的 2 450 万美元，其中不包括间接费用。开发计划署计划在 2004-2005 两年期花费 6 900 万美元至 7 900 万美元。其合作伙伴人口基金和项目厅各花费 730 万美元和 307 万美元。难民专员办事处报告说，过去数年，它在类似的机构资源规划系统上直接支出 3 700 万美元；2002-2003 两年期，儿童基金会的信息和通信技术支出为 5 000 万美元。开发计划署、人口基金和项目厅选择快速轨道办法落实 Atlas 系统，这样做风险很高，因为 Atlas 系统的各个阶段、所涉的许多遗留系统（25 个）和网站（160 个）不得不同时规划和执行。Atlas 系统是根据核定的 2002-2003 两年期信息和通信技术战略选定的，而且经过了适当的投标。虽然益处和成果已说明，但这些益处和成果并没有以量化、可计量的方式加以规定。

111. 开发计划署巴西国家办事处没有采用 Atlas 系统, 而该办事处的支出占开发计划署全部方案支出的 14%。自 2001 年以来, 开发计划署花费约 150 万美元开发一个不同的机构资源规划系统, 作为试点项目。因此, 开发计划署不愿意改用 Atlas 系统, 认为这一系统无法满足其需要。Atlas 系统与其他系统之间目前没有接口。开发计划署报告说, 已拟定计划缓解短期影响, 并便利过渡到 Atlas 系统。

112. 联合国难民专员办事处与开发计划署、人口基金和项目厅各自单独购买并同时(彼此略有交错)实施了相同的机构资源规划软件包。难民专员办事处遇到了与开发计划署类似的一些问题, 但采取了较为渐进的做法。1999 年, 难民专员办事处采购了相同的机构资源规划基本系统, 费用约为 250 万美元。该项目后来停止, 2002 年重新启动, 报告的有关支出, 2003 年为 1 600 万美元, 2004 年预算支出为 1 820 万美元, 其中不包括间接费用, 该系统的进一步发展, 如人力资源应用软件, 仍需要资金。2004 年 1 月, 规模有限的第一个阶段在总部启动, 但启动的只是该应用程序的一个部分。到 2004 年 4 月, 用户尚未完全熟悉新的程序, 难民专员办事处尚未选定作为试点的外地办事处和部署时间表。

113. 毒品和犯罪问题办事处也在联合国维也纳办事处过早推出了新的会计信息系统, 即 ProFi 系统, 但其规模较小。虽然委员会在上次报告²⁰以及在随后的审计中列明了当时的系统与 ProFi 系统之间数据的差异, 并建议, 在完全统一之前, 原系统不应加以取代。毒品和犯罪问题办事处没有听从这项建议。由于测试没有结束, 委员会无法审计 ProFi 系统与其他会计数据来源之间的接口是否可靠。在这方面, ProFi 系统投资的某些效益已消失。另一方面, 近东救济工程处耗资 109 万美元购买了一个财务和人力资源管理系统。虽然购买合同原定执行日期是 2001 年 6 月 10 日, 但到 2004 年 4 月仍没有全部执行。由于超时, 对合同进行了修正, 追加费用 20 万美元。委员会确认, 某些延误是近东救济工程处无法控制的情形所致。

114. 对难民专员办事处项目已审议了四年, 但委员会注意到, 用户表示不满意, 原因往往是项目管理缺乏内部协调。用户并非总是有适当的测试机会, 对自己处理数据输入核实和后续行动错误的管理、总分类账数据管制、数据可跟踪性、年终结转程序或现有报告等问题的程序并不完全了解。牵涉的风险是开发和成本效益不尽如人意, 以及数据的可靠性可能丧失。委员会发现, 该系统的反应时间对正常使用来说是适当的, 但许多分批处理程序耗费很长时间, 而在分批处理程序失灵时, 用户根本不知道, 因而可能丢失数据。到 2004 年 4 月, 2003 年数据的迁移工作已基本完成, 在 150 万项往来业务中, 只有 470 项尚未输入。

115. 但是, 在难民专员办事处, 数据转换的核对和调整工作不是在独立环境中进行的, 而是直接在制作环境中进行的, 因而无意中可能对有的数据作了改动。

²⁰ 《大会正式记录, 第五十七届会议, 补编第 51 号和更正》(A/57/5/Add.9 和 Corr.1)。

在提供有关训练后，难民专员办事处便立即启动了用户账户和简况，而没有对工作人员轮调或解聘等问题进行正式的用户存取管理，而且对于信息和通信技术舞弊行为，既不提供具体信息，也没有规定任何对策。

116. 委员会还注意到，在儿童基金会，新软件的使用情况基本满意，但此种软件的用户可能在所有阶段都可以采取行动，从创建到最终核实一项付款行动或文件，其中有可能存在分工不适当的问题。儿童基金会尚未向这一领域的商业用户颁发明确准则，规定如何监测存取记录文件，以跟踪联网、意图联网以及出于安全理由应加以监测的其他行动。

117. 2003 年 3 月 24 日，开发计划署和难民专员办事处签署了一份谅解备忘录，规定了合作管理各自新系统的目标、合作范围和原则。2003 年 9 月 5 日签署了第二份谅解备忘录，事关共同外包服务事宜。据难民专员办事处报告，对于类似的技术问题、故障或风险，以及在存取权利和安全管理等方面，协调一致解决问题的情形很少。因此，双方都丧失了一部分可能节省的时间和费用，也丧失了通过适当协同作用本可以增加的成本效益和业绩。

118. 最后，委员会高兴地注意到，对于委员会发现的在信息和通信技术战略拟定和执行方面存在一些缺点，已经在采取行动予以补救，但鉴于最近费用很高的一些情况，委员会再度建议进行整个联合国范围的全面审查，以进一步协调信息和通信技术工作，从成本效益上确保所采取的做法符合各会员国的长期最佳利益。

H. 人力资源管理和发薪制度

119. 修改联合国工作人员条例的权力在于大会，而修改工作人员细则的权力在于秘书长。1947 年，秘书长授权儿童基金会执行主任全权负责执行、但无权修改工作人员细则。然而，历任儿童基金会执行主任的做法是设立特别津贴、福利和临时合同。同时，儿童基金会《人力资源手册》从未定稿，关于薪金和津贴的细则仍散落于多项指令之中。在委员会审计后，儿童基金会已开始更新该手册。尽管机构间艰苦条件问题工作组对各种津贴进行监测，但各机构之间仍有可能进行代价高昂的竞争。儿童基金会特别业务生活津贴的费用已增加一倍，从 2001 年的 330 万美元增至 2003 年的 690 万美元，部分原因是偏离了联合国特派任务生活津贴制度。儿童基金会表示，要吸引高素质工作人员到定为不带家属工作地点的艰苦地点工作，这种做法是必不可少的，而且所有国际机构基本上都制定了相同的政策，只是在某些情形下作一些调整，以适应特殊的业务要求。但儿童基金会的艰苦地点清单（1999 年为 47 个地点，2003 年为 71 个地点），其中 10 个国家，联合国是不支付特派任务生活津贴的。委员会建议，儿童基金会酌情清理其工作人员条例、细则和津贴制度，使其符合联合国指令，并将所得经验教训传播给联合国及其各基金和方案。

120. 委员会高兴地注意到，难民专员办事处在新准则中处理了委员会上次报告中表达的主要关切，为专业职类制定了新的合同政策，并重新制定了轮调、两次任务之间的工作人员以及空缺管理的政策。难民专员办事处披露了比较完整的工作人员统计数字，并于 2004 年实行了跟踪受命担任临时助理的工作人员情况的系统。比较而言，儿童基金会两年期支助预算没有述及由信托基金承担费用的员额。核定员额由 2001 年的 6 525 个增至 2003 年的 7 224 个，但这些数字没有包括定期临时工作人员，或联合国志愿人员和超编人员。任期一再延长的临时工作人员的费用，从 2000-2001 年期间到 2002-2003 年期间增加了 43%，增至 1 亿美元。**委员会建议儿童基金会充分披露预定工作人员人数和实际工作人员人数，不论其资金来源和合同类别，并向联合国及其各基金和方案传播所得经验。**

121. 工作人员职位空缺的级别之高、历时之长，仍是一个普遍关切的问题。2003-004 年，负责 260 亿美元资产的养恤基金投资管理处处长职位空缺五个多月。行政当局说，物色新处长人选的工作是根据联合国标准就业政策和程序进行的，2004 年 5 月，终于任命了新处长。联合国总部内部监督事务厅内部审计司司长职位、以及开发计划署审计和业绩审查处处长职位的情况也是如此。到 2003 年 10 月，近东救济工程处共有地区工作人员员额 23 400 个，出缺率是 8.8%，而两年前是 5.1%。但 140 名国际工作人员的出缺率，从上一个两年期的 27.4%，降至 7.9%。为预算目的，儿童基金会国际工作人员出缺率一直假设为 6% 以上，除了 D-1 职等的工作人员多于对应的核定员额，其他各职类的人员配备均不足。此种空缺率虽然是灵活性的反映，但可能损害预算过程的用处以及方案的正常执行和服务的正常提供。

122. **委员会建议各办事处、基金和方案酌情设法限制预算所编工作人员人数与实际招聘人数之间的差距。委员会还建议联合国考虑适当手段预防关键的高级管理职位的空缺。**

123. 尽管已发出指示，要求改进训研所地域分配的平衡，但截至 2003 年，85% 的工作人员来自工业化国家。在儿童基金会，来自发展中国家的工作人员占 81%，但在国际工作人员中仅占 47%，而在高级管理层中仅占 29%。其执行委员会 1991 年注意到 47% 这个数字，要求扩大从发展中国家征聘工作人员，并在 1992 年提出报告，说明在这方面采取的行动；12 年后，这项报告仍未提出。**委员会建议儿童基金会和训研所继续努力遵守大会关于在征聘中保持地域平衡，并向联合国及其各基金和方案传播所得经验。**

124. 开始实行考绩制度的期间各不相同，全系统没有一种统一的做法。虽然委员会注意到已取得进展，但所作的评定并非有系统地进行，也没有书面记录。这就可能对工作人员的效率和工作效果产生不利影响。

125. 毒品和犯罪问题办事处有 58 名工作人员在外地执行任务。该办事处于 1995 年制订了暂行轮调政策，但此项政策从未通过或实施。到 2002 年底，在 21 名外

地代表中，三分之一的任期在 4 至 6.6 年之间。在儿童基金会，总部一些工作人员自 1990 年以来一直担任相同的职务，其中有些是应轮调的职务。这样做，对改革和晋升的有效管理造成风险，而有的继任规划也有待改进，而且这个问题将日益严重。到 2004 年 6 月，人口基金没有制订继任计划。人口基金告知委员会，人口基金认为，就中长期而言，继任规划是人口基金面临的一个关键的重点领域，因此，人口基金设立了人力资源战略规划股。它打算在 2004 年之前制订全面的人事政策，并在 2005 年初完成继任计划。

126. 委员会建议各办事处、基金和方案审查、并酌情改进工作人员考绩制度、轮调制度和继任规划的管理。

127. 关于委员会 2000-2001 两年期的一份报告中论及的向现任法官支付养恤金的问题，委员会高兴地注意到，大会 2003 年 12 月 23 日第 58/264 号决议规定，国际法院、卢旺达问题国际法庭或前南斯拉夫问题国际法庭原法官，如当选这三个法院中的另一个法院的法官，在其停止担任这一职务之前，不得领取退休养恤金。国际法院报告说，自委员会审计以来，它已停止支付此种款项。

I. 训练

128. 审计委员会从提出报告、政策和规划、治理、知识分享、机构间协调和支助以及评价等方面，审查了联合国各部、基金、方案和研究所训练工作的管理情况。在应行政和预算问题咨询委员会要求而向其提交的一份报告(A/58/384，附件)中，审计委员会认为：对训练和工作人员发展的优先重视和看法总的来说符合国际最佳原则和做法；训练政策和计划大多是根据这种重视程度制订的；在多个层面都有一些规划、分享知识和执行工作的成功实例；在较大的联合国工作地点，通常都具备优化有限训练资源规划的制度；关于治理，联合国共同制度看来符合潮流，正在从分层式组织转变为分散式伙伴关系和联盟网络。

129. 但委员会还发现，政策和计划有时并不完整，存在缺失，或认可过程迟缓。譬如说，联合国大学 2002-2003 年没有进行任何工作人员训练；管理信息系统并非总是提供充足的训练支出数据，因而无法作出完全知情的规划决定，并进行监测；各项指标并非总是全面可靠；由于合同地位、期限和报告方法多种多样，反映潜在学员的工作人员总人数并非始终如一地加以报告；在不同的工作地点，要对数据进行汇总或比较而不出现严重差错是不可能的，在联合国共同制度一级就更不可能了。

130. 因此，一些会员国通用的一个指标，即训练支出对人事费总额的比率等，很少能准确地计算或与其他机构作比较。具备的少数数据，如训练支出对人事费总额的百分比（据人力资源管理厅报告，2000-2001 两年期为 0.74%，2002 年为 0.79%），大大低于多数私营部门基准数据所反映的比率，但接近于少数其他国际组织提供的数字。用于训练的资源，可能不足以实现各项目标。

131. 除了下文提及的职员学院以及培训主管网络所作的努力外，在共同制度以及分散的各级都有可能改进协同效益。机构间基准的制定和协调是非正式的，并未藉此确立协调一致的全系统方法，以拟定和共用报告工具、材料或各大小地点的训练提供机构名册。因此，通过训练创建联合国共同制度文化的目标，可能无法实现，从而损害重要人力资源和专门知识的效率。在这方面，审计委员会高兴地注意到，在委员会 2003 年 7 月审计之后，管理问题高级别委员会人力资源网认可了一个组织学习框架，目的是在整个联合国系统内分享和发展训练做法和训练工具。

132. 审计委员会在给咨询委员会的报告中说，由于战略目标和战略成就无法可靠地数量化，对一些组织来说，用来监测训练方案效率和效果的评价系统是不适当的。训练绩效的计量和基准制定工作正在进行，但范围仍远远不够广。这种情况虽然在联合国以外的许多机构都存在，但有可能影响成果预算制以及各项目标的实现。

133. 委员会还说，内部和外部审计发现许多缺乏适当报告、规划和协调的情形，导致效率不高的危险。这种局面可能影响许多人力资源发展工作的成本效益，因而影响各理事机构所定各项目标的实现。这方面的一个实例是大会 2001 年 4 月 12 日第 55/247 号决议的执行情况。该决议请秘书长确保进行适当训练，以改善参与采购过程人员的技能。机构间采购工作组的确委派一个采购训练和专业核证分组评估全系统的训练需要，并提议了训练提供机制，但行政当局尚未全面响应大会的请求。到 2004 年 6 月，秘书处尚未要求职员学院处理此事，但职员学院可以执行联合国统一采购训练课程并对采购进行专业核证。协调方面的此种延误和缺陷，可导致整个联合国系统进一步面临功能失调的问题。

134. 另一个例子是远距离学习，此种学习可以说适合联合国全球网络。旅费和工作人员的时间可以节省。行政和预算问题咨询委员会最近欢迎各维持和平特派团采取步骤，采用视像会议设施进行培训活动，低成本高效率地在特派团内部开办培训课程（A/58/759，第 78 段）。但在这个领域很少有彼此合作的迹象。譬如说，职员学院与训研所和联合国大学进行了接触，但没有任何具体成果。参与训练和研究的联合国其他组织，情况也是如此。职员学院连自己 2002 和 2003 年提供的训练方案中电子学习活动占多少份量，或 2004-2005 年此种学习预计占多少份量，都无法说明，因为管理层认为，提出此种数据过于费钱费时。联合国提高妇女地位国际研究训练所尽管资源极为有限，却考虑自己开发某些电子学习内容。近东救济和工程处报告说，它正在审查其教育援助方案，以便酌情进一步发展和整合关于教育援助和远距离学习的综合政策。考虑到此种方案往往需要大量投资，应当对其成本效益进行认真的机构间监测和评价。

135. 评价是极其重要的一个问题，需要不折不扣地加以执行。联合国秘书处人力资源管理厅和其他一些小组，以柯克帕特里克计划的四个层面（学员的认识、

学到的知识、对工作业绩的影响、训练对业务的影响)为基础设计评价。但是,这种方法并未常常得到采用,而且很少超出学员的认识水平。职员学院建立了监测和评价制度,但到2004年5月为止,学院尚未与其他组织分享此种方法。近东救济工程处同意有必要对训练进行评价,而由于缺乏一名合格的训练干事,迄今尚未进行评价,但它计划招聘一名训练干事。

136. 这一领域特别有意思的是联合国系统职员学院,2002年该学院转变成为联合国系统工作人员全系统知识管理、训练和持续学习的机构。其活动仍比较有限(2003年为4 817个训练学员人日,2002年为4 707个人日,在转变之前的2001年,则为9 334个人日),而截至2003年12月31日,准备金总额和基金余额增至480万美元(占2002-2003两年期所报支出的66%)。

137. 委员会的结论是,工作人员训练的管理和协调有改进余地,以便使联合国的人力资源能力适应其任务、机构和文化,并优化联合国系统职员学院和远距离学习的效果。

J. 顾问、专家和临时助理人员

138. 特别服务协议是不论在项目或组织范围内雇用技能人员从事各种短期活动的合同工具。可用一个或一个以上合同雇用顾问,期限不超过连续11个月,即239天。不论在11个月是否需要服务,服务必须中断四个月。2002-2003两年期,开发计划署此种合同的费用达1 610万美元。在开发计划署,存在一些人合同期间超过连续11个月或服务没有强制性中断4个月便延长合同的情形。开发计划署总部没有设立特别服务协议审查委员会,不符合使用特别服务协议准则(UNDP/ADM/95/63)。委员会注意到,开发计划署并非总是对特别服务协议进行业绩评价。

139. 对联合国大学特别服务协议、机构合同协定和个人服务协定的审查显示,临时助理的聘用及其业绩的审查和监测方面存在各种弱点。同样,在人口基金,特别服务协议业绩评价表并非总是填写并附在付款证明表上。此外,在提出特别服务协议付款证明书时,没有附上出勤记录。

140. 限期任用是一种灵活的雇用工具,用于至少6个月、最长3年或在例外情况下最长4年的任用。2002-2003两年期,开发计划署限期任用费用为2 150万美元。所从事的活动是开发计划署的经常性、持续性活动,这种任用有违准则,因而不应归为限期任用。在项目厅,任用者并非总是在合同上签名。在某些情况下,卷宗内最近的多数任用书没有规定合同期间。

141. 2002-2003两年期,儿童基金会支出的顾问费用超过1.6亿美元,比上一个两年期增长24%。聘请公司担任的机构顾问增加了42%,约为7 000万美元。儿童基金会没有按照《人力资源手册》的要求印发年度顾问使用情况报告。最近一次报告(1999年)载列了72%办事处的数据,但没有说明约15%顾问的数据,

而且没有提供关于地域分配的任何数据。自 2002 年 12 月以来，通过 ProMS 自动处理数据，但没有印发任何报告。儿童基金会还聘用一些顾问履行正规工作人员的职能，时间超过一个月；这是违反其准则的。

142. 环境规划署并非总是明确规定顾问完成任务的时限；分期付款未按要求附上进度报告；有一个顾问尽管未及时提供服务，评级仍为“优秀”；合同在实际开始执行后才签署，有的合同双方均未签署。委员会担心，有的款项是在未批准或在没有证据显示顾问已同意合同规定的情况下支付的。

143. 委员会建议各组织遵守关于聘用顾问的指令，在顾问上任前将经签署的任
用书和合同适当备案，并适当监测有关服务的提供情况。

K. 舞弊和舞弊嫌疑案件

报告的案件

144. 2002-2003 两年期，经审计的 16 个联合国组织中，7 个向审计委员会报告了
下表所示的一些舞弊和舞弊嫌疑案件。行政当局报告了惩治肇事工作人员和预防再次发生此种案件而采取的行动。

报告的舞弊和舞弊嫌疑案件

实体	案件数目	估计损失(美元)	追回数(美元)
联合国	14	707 304	10 183
儿童基金会	37	703 356(24 个案件) 未定(13 个案件)	198 380
人口基金	2	82 464	18 784
难民专员办事处	19	150 000	41 500
近东救济工程处	7	9 458(3 个案件) 未定(4 个案件)	8 475
卢旺达问题国际法庭	3	129 880(1 个案件) 未定(2 个案件)	—
开发计划署	20	512 175(13 个案件) 未定(7 个案件)	146 153

舞弊预防计划和政策

145. 委员会指出，在整个联合国秘书处以及一些办事处、基金和方案，如贸易中心和训研所，有必要制定全面的预防舞弊政策。若干联合国基金和方案(难民专员办事处、贸易中心、训研所、近东救济工程处、人口基金、前南斯拉夫问题国际法庭)，已着手采取措施，处理舞弊和腐败的危险，但在多数情况下，此

种计划不是很全面：这些基金和方案很少包括正式的腐败和舞弊风险评估机制和预防舞弊委员会；它们并非总是进行道德、反腐和提高对舞弊问题认识的训练班和讲习班；解决腐败和舞弊行为以及有关指控的机制，就其设计和执行而言，并非总是有效。

146. 自 2004 年 5 月以来，药物管制署等实体拟就了比较全面的指令，但在儿童基金会，此种指令并非总是能得到执行。项目厅、开发计划署和人口基金制定了预防舞弊战略，其中包括于 2005 年前在提高对舞弊问题的认识方面对工作人员开展训练，在 2005 年前出版舞弊预防手册，并设立舞弊问题热线（截至日期未定）。但这项战略在 2004 年 5 月前仍未核准。难民专员办事处说，2004 年，管理问题高级别委员会财务和预算网设立了风险评估工作组，并确定了舞弊的共同定义。

147. 委员会建议联合国秘书处以及联合国各基金和方案拟定、阐明并执行一项计划，以预防内部腐败和舞弊风险，包括开展提高对舞弊问题认识的倡议。委员会还建议开发计划署、项目厅和人口基金加紧努力，最后制定预防舞弊战略和预防舞弊政策声明。

南非共和国审计长

肖凯特·法基（签名）

菲律宾审计委员会主席

吉列尔莫·卡拉格（签名）

法国审计法院第一院长

弗朗索瓦·洛热罗（签名）

2004 年 7 月 9 日

注：审计委员会成员只在本报告原件英文本上签了名。

附件一

2003 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

联合国国际药物管制规划署基金^l

联合国项目事务厅^m

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ⁿ

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^o

委员会还审计了联合国合办工作人员养恤基金的账户,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。^p

注

^a 《大会正式记录,第五十九届会议,补编第 5 号(A/59/5),vol. I(此外,委员会在 A/59/161 中报告了基本建设总计划)。

^b 同上,《补编第 5 号》(A/59/5),vol. III。

^c 同上,《补编第 5 号》(A/59/5),vol. IV。

^d 同上,《补编第 5A 号》(A/59/5/Add. 1)。

^e 同上,《补编第 5B 号》(A/59/5/Add. 2)。

^f 同上,《补编第 5C 号》(A/59/5/Add. 3)。

^g 同上,《补编第 5D 号》(A/59/5/Add. 4)。

^h 同上,《补编第 5E 号》(A/59/5/Add. 5)。

ⁱ 同上,《补编第 5F 号》(A/59/5/Add. 6)。

^j 同上,《补编第 5G 号》(A/59/5/Add. 7)。

^k 同上,《补编第 5H 号》(A/59/5/Add. 8)。

^l 同上,《补编第 5I 号》(A/59/5/Add. 9)。

^m 同上,《补编第 5J 号》(A/59/5/Add. 10)。

ⁿ 同上,《补编第 5K 号》(A/59/5/Add. 11)。

^o 同上,《补编第 5L 号》(A/59/5/Add. 12)。

^p 同上,《补编第 9 号》(A/59/9)。

附件二

按组织分列的为 2001 年 12 月 31 日终了期间所提各项建议的执行情况

	建议数目	已执行	执行中	未执行
联合国	67	17	46	4
贸易中心	4	4	0	0
联合国大学	7	4	3	0
开发计划署	46	21	24	1
儿童基金会	47	35	12	0
近东救济工程处	27	14	8	5
训研所	5	3	0	2
难民专员办事处 ^a	34	16	18	0
环境规划署	8	5	3	0
人口基金	31	8	23	0
人居署	6	4 ^b	0	2
药物管制署	14	4	8	2
项目厅	18	7	10	1
卢旺达问题国际法庭	19	11	6	2
前南问题国际法庭	18	12	6	0
养恤基金	27	7	11	9
共计	378	172	178	28
百分比	100	46	47	7

^a 对于联合国难民事务专员办事处，所报告的情况涉及 2002 年 12 月 31 日终了期间，因为难民专员办事处以一年为一个财务周期。

^b 三项建议因情况变化而过时。

附件三

被审计各组织的财务报告和财务报表资料简明对照表

	联合国	联合国大学	人居署	环境规划署	难民专员办事处	儿童基金会	贸易中心	开发计划署	人口基金	项目厅	近东救济工程处	卢旺达问题国际法庭	药物管制署	前南问题国际法庭	训研所	养恤基金
1. 财务报告																
财务报表概览	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X			
内部审计资料					无			无	无	无	无	无		无	无	无
风险管理政策资料								无	无	无	有	无	无		无	无
组织道德守则资料			无		无	无	无	无	无	无	无	无	无		无	无
健康与安全做法资料			无		无	无	无	无	无	无	无	无	无		无	无
确定社会投资优先次序和开支的政策等社会方面的资料			无		无	无	无	无	无	无	无	无	无		无	无
关于风险及处理信贷风险、外汇风险等已披露风险计划的资料			无		无	无	无	有	无	无	有	无	无		无	无
2. 会计政策																
收入的确认																
权责发生制		X	X	X	X					X	X	X	X	X	X	
经修改的权责发生制	X					X	X	X	X							
支出的确认																
权责发生制	X	X	X	X	X		X				X	X	X	X	X	X
权责发生制，但工作人员应享待遇以及政府、非政府组织和本组织直接执行的项目组成部分按收付实现制						X		X	X	X						
3. 收入、支出以及准备金和基金结余变动报表(报表一)																
3.1 主要收入科目																
其他基金的拨款	X															
捐款	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
汇率调整数					X	X			X		X					

	联合国	联合国大学	人居署	环境规划署	难民专员办事处	儿童基金会	贸易中心	开发计划署	人口基金	项目厅	近东救济工程处	卢旺达问题国际法庭	药物管制署	前南问题国际法庭	训研所	养恤基金
来自准备金和基金结余的款项	X											X		X		
在组织间安排下收到的款项	X					X	X								X	
提供服务所得收入	X	X					X									
利息收入	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	
投资收入																X
合资办理的活动	X															
杂项收入		X	X	X		X				X			X			X
其他/杂项收入	X				X		X	X	X		X	X		X	X	
参与者缴款																X
私营部门收入/产生净收入的活动	X					X										
支助收入										X			X		X	
公众捐款													X			
出版物销售收入和版税		X														
服务收入										X						
3.2 主要支出科目																
购置	X	X	X	X			X					X		X	X	
行政费用/两年期支助预算						X		X	X	X	X		X			X
赔偿裁决额																
订约承办事务	X	X	X	X			X					X		X	X	
发展支助事务								X			X					
支出					X											
研究金、赠款和捐助			X	X			X									
实施机构资源规划系统									X							
业务费用	X	X		X			X					X		X	X	
其他	X		X				X	X	X		X	X		X	X	
上一期调整数	X								X							
方案支出、援助和预算						X		X	X		X		X			
方案支助费用	X			X		X	X	X	X		X		X		X	
可疑应收捐款备抵									X							

	联合国	联合国大学	人居署	环境规划署	难民专员办事处	儿童基金会	贸易中心	开发计划署	人口基金	项目厅	近东救济工程处	卢旺达问题国际法庭	药物管制署	前南问题国际法庭	训研所	养恤基金
工作人员费用和其他人事费	X	X		X			X					X		X	X	
旅费	X	X	X	X			X					X		X	X	
3.3 其他科目																
收入超过(低于)支出净额	X		X	X			X					X				X
贷记会员国的款项	X															
专用基金准备金			X													
财政准备金/留本基金				X												
基金结余			X			X		X								
准备金增加数						X										
基金间调整数													X			
备抵变动净额													X			
准备金和基金结余的其他调整数	X	X					X						X			
上一期调整数			X		X				X				X	X		X
退还捐助者的款项和(转入)转自其他基金的款项	X		X				X	X	X		X		X		X	
准备金和基金结余			X	X		X										
准备金和基金结余, 期初	X	X	X				X		X		X	X		X	X	
准备金和基金结余, 期末	X		X				X		X		X	X		X		
前期债务的节减或注销额	X	X	X	X	X		X	X		X		X	X	X	X	
(转入)转自准备金的款项								X			X					
从追加方案转入年度方案					X											
转入其他离职后健康保险准备金的数额						X										
准备金和资源内部的调剂									X							

	联合国	联合国大学	人居署	环境规划署	难民专员办事处	儿童基金会	贸易中心	开发计划署	人口基金	项目厅	近东救济工程处	卢旺达问题国际法庭	药物管制署	前南问题国际法庭	训研所	养恤基金
(转入)转自其他基金的款项	X	X	X		X		X									
(转入)转自其他组织的款项	X															
从盈余转来的款项	X											X		X		
注销/前期调整数						X										
4. 资产、负债和准备金及基金结余报表(报表二)																
4.1 主要资产分项																
应收账款和递延费用						X		X		X	X		X			X
应计利息								X		X			X			
减记备抵								X								
应收会员国摊款	X											X		X		
修复费用资本化								X								
现金								X	X	X	X					
现金和定期存款	X	X	X	X		X	X					X	X	X	X	X
现金池	X	X										X		X		
建设费用和在建工程	X							X			X					
应收捐款			X						X							
递延费用	X	X	X	X			X					X		X		
基金间结余应收账款	X	X		X			X					X				
办公室间未结算往来账款	X	X					X					X		X		
存货						X					X					
投资	X	X						X	X	X			X			X
土地、建筑物和设备	X					X					X					
给政府的贷款								X								
给执行伙伴的业务资金				X				X	X				X			
其他应收账款	X	X	X	X			X					X		X	X	
其他应收账款和递延费用									X				X			
应收认捐款														X		
预付福利金和费用											X					X

	联合国	联合国大学	人居署	环境规划署	难民专员办事处	儿童基金会	贸易中心	开发计划署	人口基金	项目厅	近东救济工程处	卢旺达问题国际法庭	药物管制署	前南问题国际法庭	训研所	养恤基金
可疑应收账款备抵									X							
应收基金来源的账款							X								X	
应收自愿捐款和认捐款	X	X		X												
4.2 主要负债分项																
应付账款					X	X				X	X					X
应付其他资源和基金的账款								X						X		
应付开发计划署的账款									X							
预收捐款(缴款)或预收付款	X				X	X			X			X		X	X	
递延贷项和收入			X	X				X								
应付给其他联合国组织的款项										X						
应付给联合国普通基金的款项															X	
预收收入											X					
基金间结余应收和应付账款	X	X	X	X			X					X		X		
办公室间未结算往来账款	X	X										X				
医疗保险计划						X										
应付执行伙伴的业务资金								X	X							
其他应付账款	X	X	X	X			X		X			X		X	X	
其他负债	X	X					X								X	
离职后健康保险准备金								X								
信托基金						X										
未清债务	X	X	X		X	X		X	X				X		X	
未清债务, 本期							X					X		X		
未清债务, 后期							X					X		X		

	联合国	联合国大学	人居署	环境规划署	难民专员办事处	儿童基金会	贸易中心	开发计划署	人口基金	项目厅	近东救济工程处	卢旺达问题国际法庭	药物管制署	前南问题国际法庭	训研所	养恤基金
4.3 主要准备金和基金结余																
累计未用资源										X						
离职后健康保险						X										
核准留存盈余	X	X														
与捐助者资助项目有关的结余	X	X					X								X	
资本资产						X										
与土地、建筑物有关的资本资金	X															
累计盈余(亏损)	X	X	X				X					X		X	X	
专用基金准备金			X													
留本基金								X								
财政准备金			X													
财政准备金/捐赠基金, 期初				X												
财政准备金/捐赠基金, 期末				X												
基金结余-核定数额								X								
基金本金	X	X														X
保险						X										
业务准备金	X		X				X	X	X	X	X				X	
采购服务和有关费用						X										
可列入方案的基金结余									X							
拨款准备金																
准备金和基金结余数, 期初				X												
准备金和基金结余数, 期末				X												
拨款准备金	X															
特别资本准备金和资源								X			X					
未用资源								X			X					
周转基金	X															

	联合国	联合国大学	人居署	环境规划署	难民专员办事处	儿童基金会	贸易中心	开发计划署	人口基金	项目厅	近东救济工程处	卢旺达问题国际法庭	药物管制署	前南问题国际法庭	训研所	养恤基金
5. 现金流动报表(报表三)																
5.1 主要现金流动项目																
业务活动的现金流动	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
投资和金融活动的现金流动	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
其他来源的现金流动	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	
现金和定期存款增加(减少)净额	X	X	X	X			X		X	X					X	X
现金和定期存款额, 期初	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	
现金和定期存款额, 期末	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	
脚注指财务报表和其他披露内容的有关注释	X	X	X													
5.2 周转金流动如何披露?																
现金流动表正文				X	X			X	X	X	X	X				
在财务报表的一个附注中披露						X							X			
根本不披露流动情况	X						X							X	X	X
6. 财务报表附注																
6.1 具体附注																
所涉组织及其活动	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
重要会计和财务报告政策摘要	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
所有基金汇总: 收入和支出及准备金和基金结余变动; 资产、负债及准备金和基金结余; 现金流动	X											X			X	
批款状况	X											X		X		X
技术合作活动	X						X									
普通信托基金	X															
应收账款、递延费用和应付账款			X		X			X	X	X						
业务和投资活动会计																X
离职后健康保险						X			X							

	联合国	联合国大学	人居署	环境规划署	难民专员办事处	儿童基金会	贸易中心	开发计划署	人口基金	项目厅	近东救济工程处	卢旺达问题国际法庭	药物管制署	前南问题国际法庭	训研所	养恤基金
应收捐款账龄分析						X										
资产、负债、准备金和基金结余												X		X		
两年期支助预算									X							
支出细目					X	X										
建筑物和设备						X										
现金和定期存款					X	X				X			X			
现金流动汇总表				X												
现金经常资源								X								
合并报表			X													
或有负债									X	X						
实物捐助						X		X							X	
应收政府捐款									X							
预收捐款						X			X							
汇率调整						X										
递延收入													X			
惠给金和注销										X						
基金结余													X			
普通基金							X									
政府信用证								X								
套头交易									X							
东道国政府捐助										X						
实施机构资源规划系统									X							
两年期支助预算已收收入								X								
保险准备金						X										
利息收入								X					X			
基金间调整数和结余			X	X									X			
存货						X										
投资								X	X	X			X			
与服务终了津贴和退休后退贴有关的负债	X	X			X	X	X				X			X	X	

	联合国	联合国大学	人居署	环境规划署	难民专员办事处	儿童基金会	贸易中心	开发计划署	人口基金	项目厅	近东救济工程处	卢旺达问题国际法庭	药物管制署	前南问题国际法庭	训研所	养恤基金
流动性情况						X										
医疗保险计划						X										
杂项收入						X				X			X			
非消耗性财产	X	X	X	X	X	X	X		X			X	X	X	X	
业务准备金									X	X			X			
其他应收账款						X							X			
其他收入和支出								X								
养恤金福利									X							
上一期调整数				X					X							
方案支助费用							X									
可疑应收账款备抵					X				X				X			
经常预算支出													X			
准备金			X	X		X		X	X							
重报上一期间对应账款			X													
解雇偿金									X							
转入两年期支助预算						X										
方案和基金间转账					X											
养恤基金						X				X	X		X			
未清债务						X		X	X				X			
未用拨款和未来承付款项								X	X							
应收自愿捐款					X											
周转基金					X											
2003 年期间注销					X	X										
7. 财务报表具体问题																
7.1 离职后健康保险如何披露																
附注中披露但未备抵	X	X			X	X	X		X	X	X		X	X	X	
未单独披露												X				
附注中披露并已部分备抵					X			X								

	联合国	联合国大学	人居署	环境规划署	难民专员办事处	儿童基金会	贸易中心	开发计划署	人口基金	项目厅	近东救济工程处	卢旺达问题国际法庭	药物管制署	前南问题国际法庭	训研所	养恤基金
7.2 汇率差异如何披露																
附注中披露					X						X					
附表一正文			X	X		X			X							X
未披露							X					X	X	X	X	
会计政策	X	X								X		X				
7.3 非消耗性存货/固定资产如何披露																
披露购置费用总额和折余价值的附注					X											
披露历史成本的附注	X					X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
未披露		X	X	X												
8. 其他报表																
按国家开列的方案支出						X										
财政资源						X										
环境基金				X												
普通基金-对照预算的支出状况															X	
普通信托基金				X												
其他特别基金	X															
经常资源准备金和基金结余的调节									X							
循环基金活动				X												
方案支助费用特别账户				X												
批款报表	X	X				X	X					X		X		
核定经常资源和其他资源的筹资状况						X										
技术合作活动	X															
联合国固定资产和在建工程	X															
联合国普通基金和有关基金	X															
联合国普通信托基金	X															

	联合国	联合国大学	人居署	环境规划署	难民专员办事处	儿童基金会	贸易中心	开发计划署	人口基金	项目厅	近东救济工程处	卢旺达问题国际法庭	药物管制署	前南问题国际法庭	训研所	养恤基金
9. 标为附表实为报表的附表																
联合国信托基金	X															
方案支助费用特别账户	X															
共同支助事务	X															
联合国合资办理的活动	X															
其他基金	X															
附表																
投资应收账款																X
两年期行政预算和支出										X						
年度方案批款附表					X											
两年期支助预算								X	X				X			
普通信托基金缴款总额				X												
2003年12月31日未缴认捐款总额		X														
按捐助者开列的应收捐款						X										
可兑换和不可兑换现金和定期存款			X													
分摊费用									X							
专用项目活动拨款状况			X													
环境基金-全部				X												
国外税应收账款																X
投资								X	X							X
按捐助国开列的已收捐款清单						X										
捐助国对信托基金自愿捐助清单																
按国家和区域开列的经常资源变动									X							
无专款的项目活动-拨款状况			X													
预付执行机构业务资金													X			

	联合国	联合国大学	人居署	环境规划署	难民专员办事处	儿童基金会	贸易中心	开发计划署	人口基金	项目厅	近东救济工程处	卢旺达问题国际法庭	药物管制署	前南问题国际法庭	训研所	养恤基金
其他收入和支出								X	X							
方案活动-拨款状况			X													
按部门和区域开列的方案预算													X			
按执行机构和资金来源开列的方案支出和支助费用													X			
按执行机构和资金来源开列的方案支出								X								
两年期项目支出和支助费用和规费										X						
有偿服务和杂项活动								X								
方案费用特别账户			X													
批款状况																X
捐款情况				X	X				X							
指示性捐款状况																
非专用捐款和未交认捐款状况			X													
上年度未清账欠款状况					X											
上年度项目状况					X											
自愿捐助状况																
环境基金批款、拨款汇总表				X												
补充方案					X											
环境基金支助预算				X												
信托基金						X										
开发计划署设立的信托基金								X								
联合国在建工程-在建工程支出附表	X															
联合国普通基金-创收活动	X															

	联合国	联合国大学	人居署	环境规划署	难民专员办事处	儿童基金会	贸易中心	开发计划署	人口基金	项目厅	近东救济工程处	卢旺达问题国际法庭	药物管制署	前南问题国际法庭	训研所	养恤基金
联合国普通基金-杂项收入附表	X															
联合国普通信托基金	X															
两年期自愿捐款													X			
10. 附件																
按年开列的收入和支出明细表						X										
词语汇编						X										
财务报表中双重计算的账款															X	

附件四

资源调拨模式比较分析

	汇总	开发计划署	人口基金	儿童基金会	难民专员办事处	药物管制署
有关国家执行的方案支出/对政府现金支助的先前建议的执行情况	17 项建议已经执行，20 项建议正在执行，1 项建议尚未执行。	8 项建议已经执行；5 项建议正在执行，1 项建议尚未执行。	1 项建议已经执行，11 项建议正在执行。	5 项建议已经执行，1 项建议正在执行。	3 项建议已经执行。	3 项建议正在执行。
2002-2003 两年期年审审计委员会有关国家执行的方案支出/对政府的现金支助的建议		1. 加强努力完成审查未清的给政府和非政府组织预付款，为可疑账款备抵。 2. 在项目协议中列入审计条款，并确保监测执行情况。 3. 特别重视未提交后续行动计划的国家办事处，并获取和评价未提交的理由。评价是否可以扩大综合审计建议数据库系统，将监测国家执行的方案支出项目审计员所提审计建议的执行情况也包括在内。	1. 加 紧 努 力 用 Atlas 系统进行账龄分析，以便更好地监测给执行伙伴的预付款。 2. 在监测工具中列入任命国家执行的方案支出审计员的详细资料；利用这些详细资料核查遵守《财政政策和程序手册》中所订标准的情况；制定明确和可以实现的时间，在规定时间内落实这项建议。 3. 加速最后确定任命项目审计员的准则草稿，提交国家办事处，并监测这些指示的遵守情况。	1. 继续努力 (a) 进一步降低九个月以上的未清余额，(b) 注重现金支助管理风险最高的地区和国家，以改善付款规划。	1. 进一步采取步骤，及时获得和核查所有执行伙伴提出的次级项目监测报告。 2. 继续评估会计制度和内部控制不足的执行伙伴的资格。	1. 对 2000-2001 两年期和 2002-2003 两年期未清国家执行的方案支出的所有审计报告采取后续行动。 2. 加强对国家执行项目的管制和要求。 3. 使国家执行的方案支出审计报告的内容和形式更加统一一致。 4. 对合格的审计报告和举报的滥用资金情况采取行动。

	汇总	开发计划署	人口基金	儿童基金会	难民专员办事处	药物管制署
		4. 国家执行的方案支出项目的计划审计范围以开发计划署的准则为依据。根据开发计划署的准则，继续评价不受国家办事处审计的国家执行的方案支出的理由。 5. 加紧努力完成编辑综合数据库的工作，以便实施基于风险的评估模式。 6. 量化关于国家执行的方案支出的有保留的审计意见的财政影响，并根据这种保留意见评价行动计划是否合理。	4. 确保国家办事处和政府执行伙伴以及国家执行的方案支出审计员同意标准职权范围；确保审计范围和格式统一一致；编辑强制性的标准规定检查单，以协助国家办事处遵守《人口基金财政政策和程序手册》中的要求，制定明确和可以实现的时间，在规定时间内落实这项建议。 5. 处理《财政政策和程序手册》中有关国家执行的方案支出审计员职权范围方面的缺点，并适当考虑统一资源筹集的过程。 6. 特别注意未及时提交审计计划的国家办事处，要求它们在规定时限之前尽早开始规划工作，在明确时限内为执行这项建议分配具体职责。			

	汇总	开发计划署	人口基金	儿童基金会	难民专员办事处	药物管制署
			7. 对未能遵守本组织有关项目审计指示的国家办事处采取后续行动。 8. 在综合数据库中列入有关国家执行的方案支出审计报告的所有国家办事处的行动计划；是否可能利用审计和建议综合数据库系统，监测有关国家执行项目的审计建议的执行情况。 9. 量化关于国家执行的方案支出的有保留审计意见的财政影响，并根据这种保留意见评价行动计划是否合理。 10. 为监测在方案支出保证较低的国家办事处实行的有效重点补偿控制措施而明确职责和报告机制。 11. 继续努力开发基于风险的数据库。 12. 继续努力获得和记录所有国家执行项目审计的实际审计费用细目。			

	汇总	开发计划署	人口基金	儿童基金会	难民专员办事处	药物管制署
2000-2001 两年期 方案支出总额	78.23 亿美元	42 亿美元	5.22 亿美元	18.97 亿美元	11 亿美元	1.04 亿美元
2000-2001 两年期 国家执行的方案 支出/对政府的现 金支助支出总额	39.53 亿美元	26 亿美元	1.91 亿美元	3.68 亿美元	7.56 亿美元	0.38 亿美元
2000-2001 两年期 国家执行的方案 支出/对政府的现 金支助占方案支 出总额的百分比	51 百分比	62 百分比	36 百分比	19 百分比	68 百分比	36 百分比
2002-2003 两年期 方案支出总额	91.54 亿美元	49 亿美元	6.47 亿美元	22 亿美元	13 亿美元	1.07 亿美元
2002-2003 两年期 国家执行的方案 支出/对政府的现 金支助支出总额	42.15 亿美元	29 亿美元	2.04 亿美元	4.80 亿美元	5.99 亿美元	0.32 亿美元
国家执行的方案支 出/对政府的现金 支助占 2002-2003 两年期方案支出总 额的百分比	46 百分比	59 百分比	31.5 百分比	21 百分比	44 百分比	30 百分比
其他方案方式数 额(例如, 直接执 行)	49.39 亿美元	20 亿美元	4.43 亿美元	17.2 亿美元	7.01 亿美元	0.75 亿美元
其他方案方式占 方案支出总额的 百分比	54 百分比	41 百分比	68.5 百分比	79 百分比	56 百分比	70 百分比
付款依据(即现金 支助或预付款)		预付资金	预付资金	现金支助	现金支助	预付资金
会计和记账政策 和程序		预付资金作为应 收账款入账。执行 伙伴一旦提交详 细列明该期项目 所发生费用的表, 即作为支出入账, 预付款结余按比 例减少。	预付资金作为应 收账款入账。执行 伙伴一旦提交详 细显示该期项目 所发生费用的报 表,即作为支出入 账,预付款结余按 比例减少。	资金转入执行伙 伴账户时即记为 支出。因此,尚未 使用的已提供资 金没有反映在应 收账款结余中。	资金转入执行伙 伴账户时即记为 支出。因此,尚未 使用的已提供资 金没有反映在应 收账款的结余中。	预付资金作为应 收账款入账。执行 伙伴一旦提交详 细列明该期项目 所发生费用的表, 即作为支出入账, 预付款结余按比 例减少。

	汇总	开发计划署	人口基金	儿童基金会	难民专员办事处	药物管制署
财政和方案监测		季度交付报告由国家办事处编写，执行伙伴签署，载列该季度发生的支出。这些报告提交给总部。项目管理员负责监测项目预算和支出。根据项目的重要性，项目审计每年进行一次，审计证书也向总部提交。	季度报表由国家办事处编写，执行伙伴签署，载列该季度发生的支出。这些报告提交给总部。项目管理员负责监测项目预算和支出。根据项目的重要性，项目审计每年进行一次，审计证书也向总部提交。	执行伙伴在收到资金后六个月内必须向国家办事处提交财政和交付报告，并提交发票、薪工单和其他有关单据。方案和财政干事审查这些报告。在认为执行伙伴控制足够的情况下，简化的“政府证书”就足够了。总部还进行全面季度监测。	执行伙伴提交次级项目监测报告，国家办事处方案干事进行审查。也要求一些执行伙伴提交审计证书。国家办事处每年两次向总部提交项目监测报告。	季度交付报告由国家办事处编写，执行伙伴签署，载列该季度支付款项细目。这些报告发送总部。方案主管负责监测预算和支出。超过 10 000 美元的正在实施的国家项目，每年审计一次。审计报告提交国家办事处，转交总部。
总部监测		内部审计员评价国家执行的方案支出审计员递交的审计报告，这些报告记入一个数据库，对照审计规划数据库进行监测，以确保收到所有国家执行的方案支出审计员递交的审计报告。未清预付款由总部财务科监测。	内部审计员评价国家执行的方案支出审计员递交的审计报告，这些报告记入一个数据库，对照审计规划数据库进行监测，以确保收到所有国家执行的方案支出审计员递交的审计报告。未清预付款由总部财务科监测。	总部只监测九个月以上未清的现金支助款项。清理结束工作由内部审计员在实地访问时审查。	总部监测尚未收到次级项目监测报告的付款，并监测是否收到审计证书。总部还监测方案办公室对次级项目监测报告进行的核查。	预付款的监测由外勤干事和开发计划署负责。
采取的补救行动和后续行动		国家办事处同执行伙伴协商，拟订落实国家执行的方案支出审计员审计结果的行动计划。这些行动计划应提交内部审计进行监测。	国家办事处同执行伙伴协商，拟订落实国家执行的方案支出审计员审计结果的行动计划。这些行动计划应提交内部审计和地域司进行监测。	国家办事处将追踪执行伙伴，直至收到适当的文件。如果监测不力，可暂停国家办事处提供现金援助的资格。	必要时（例如上黑名单）通过难民专员办事处采取应对行动。	必要时通过开发计划署采取应对行动。

	汇总	开发计划署	人口基金	儿童基金会	难民专员办事处	药物管制署
须接受审计的国家执行的方案支出/对政府的现金支助	25.01 亿美元	20.16 亿美元	1.62 亿美元	根据儿童基金会 2001 年 3 月 26 日《第 15 号财务通知》对现金支助不予适用。	2.91 亿美元	0.32 亿美元
合格的国家执行的方案支出/对政府的现金支助审计证书的数量和价值		由于国家执行的方案支出审计员审计报告中前后不一而无法提供资料。	截至 2004 年 4 月已收到 67 份合格的审计报告。内部审计未量化财政影响。	根据 2001 年 3 月 26 日《第 15 号财务通知》对现金支助不予适用。	未监测此数字	9 份审计证书，共 10.5 百万美元
期末未清预支款或/未提交证明文件的结余价值	426.7 百万美元	102.3 百万美元	15.8 百万美元	186 百万美元	118 百万美元	4.6 百万美元
六个月以上预支款/未提交证明文件的结余价值		没有完整的账龄分析。	没有完整的账龄分析。	29 百万美元	3.06 百万美元	没有完整的账龄分析。
本期注销预支款/未提交证明文件的结余价值	20.7 百万美元	19.6 百万美元	无	0.5 百万美元	0.6 百万美元	无