



第六十三届会议

临时议程* 项目 119

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六十三届会议编写的报告所载主要审计
结果和结论的简明摘要

秘书长的说明

秘书长谨根据大会第 47/211 号决议，向大会成员转递审计委员会编写的
2007 年 12 月 31 日终了财政期间决算的审计报告中所载主要审计结果和结论的简
明摘要。

* A/63/150 和 Corr. 1。



送文函

2008年7月18日

纽约

联合国大会主席

谨向你转递审计委员会为大会第六十三届会议编写的报告中所载主要审计结果和结论的简明摘要。

联合国审计委员会主席

法国审计法院第一院长

菲利普·塞甘（签名）

2008年7月18日

纽约

联合国秘书长

谨向你转递审计委员会为大会第六十三届会议编写的报告中所载主要审计结果和结论的简明摘要。

联合国审计委员会主席

法国审计法院第一院长

菲利普·塞甘（签名）

审计委员会为大会第六十三届会议编写的 2007 年 12 月 31 日 終了期间报告中所载主要审计结果和结论的简明摘要

摘要

大会在第 47/211 号决议中请审计委员会“综合报告方案和财务惯例的主要缺陷及资源使用不当和舞弊的案件，并说明联合国各组织在这方面采取的措施”。本摘要中所载的调查结果和结论主要涉及提交大会的关于委员会审计的 16 个组织的报告中所列的共同主题。委员会已将其他的报告提交安全理事会和其他理事机构。关于某一组织的详细调查结果和结论，可查阅该组织个别的审计报告。委员会已审计的组织的名单载于附件一。

委员会在本报告中处理下列问题：审计报告和意见；非消耗性财产；与服务終了和退休后津贴有关的负债；金库和现金管理；机构间协调；国际公共部门会计准则的实施；采购和合同管理；人力资源管理；信息和通信技术；欺诈和推定欺诈的案件；及现金、应收账款和财产损失的核销。

目录

	页次
一. 以前提出但未充分实施的建议	6
二. 问题	6
A. 一般问题	6
B. 审计报告和意见	7
C. 非消耗性财产	10
D. 与服务终了和退休后津贴有关的负债	10
E. 方案支出	12
F. 金库和现金管理	13
G. 机构间协调	14
H. 国际公共部门会计准则	16
I. 采购和合同管理	17
J. 人力资源管理	19
K. 信息和通信技术	20
L. 欺诈和推定欺诈的案件	21
M. 现金、应收账款和财产损失的核销	22
附件	
一. 已提出 2007 年 12 月 31 日终了财政期间审计报告的组织	24
二. 各组织对截至 2005 年 12 月 31 日提出的建议的执行状况	26

一. 以前提出但未充分实施的建议

1. 委员会在其关于每个组织的报告中，分别强调它为 2005 年 12 月 31 日終了财政期间和更早提出但截至 2008 年中期尚未充分实施的建议。本报告中所汇报并列在附件一名单中的 16 个组织都有一些建议尚未实施或只部分执行。
2. 委员会在每份报告的一个附件中概述，委员会于 2008 年进行审计时，每个组织对委员会为 2005 年 12 月 31 日終了财政期间提出的建议的实施状况。各项建议实施状况按组织开列的简表载于本报告附件二。以前各个两年期总共提出 788 项建议（包括上文第 1 段提到的建议），其中有 505 项（64%）已经充分实施，250 项（32%）只部分实施，19 项（2%）尚未实施，14 项（2%）已因事态发展而过时。
3. 委员会虽然注意到它的各项建议在实施方面略有进展，但鼓励各组织采取行动，充分实施所有尚未实施的建议，特别是早在 2000-2001 两年期和更早提出的各项建议。委员会在个别报告中适当的地方，特别指出造成某些建议延迟实施的具体原因和挑战。委员会请各个行政当局把实施所有建议的具体责任分配给个别人员和单位，并且按照大会第 47/211 号决议，在预定的时限内作此分配。

二. 问题

A. 一般问题

行政当局协助进行审计工作

4. 在 2006-2007 两年期内，委员会的工作因联合国、各个基金和方案的行政当局的协助而得到便利。然而，虽有明显可见的进步，仍然有一些情况未曾遵守委员会规定的审计时限，因为虽经明确规定财务报表结束的截止日期，各项决算和财务报表仍有事后很晚提出的修改。这种情况影响到委员会对大会和其他理事机构的承诺。

财务报表前后不一

5. 尽管本报告中所汇报的各个机构都采用联合国系统的会计准则，但是各机构的财务报表并非一律根据一个共同的基础编制，这是因为联合国系统的会计准则允许在编写报告时采用高度的灵活性。这种灵活性使比较分析难以进行。举例来说，联合国经常预算有关的收入和支出是由某些机构（例如联合国难民事务高级专员办事处（难民署））而不是由其他机构（例如联合国环境规划署（环境署）和联合国人类住区规划署（人居署））在其财务报表中加以披露。

6. 联合国及其相关的各个组织、基金和方案没有合并的财务报表，不能提出本组织各种业务总的财务结果，因为经常预算资源有一部分被列为联合国财务报表中的一项支出，同时却在其他基金和方案的财务报表中被列为收入。

对离职后健康保险负债的处理方法不一

7. 某些机构首次在财务报表的附注中披露离职后健康保险津贴引起的负债，并在财务报表本身上反映出来。但是，对于负债本身及其筹供资金的情况，各个组织所采用的会计处理和披露方式并不一致，对此，本报告中有进一步的描述（见第二节 D 分节）。

B. 审计报告和意见

8. 审计委员会已按照 1946 年 12 月 7 日大会第 74 (I) 号决议的规定，审计附件一中所列 16 个组织的财务报表并审查其业务。审计工作是依照《联合国财务条例和细则》第七条及其附件（ST/SGB/2003/7）和国际审计准则进行。根据这些准则规定，委员会必须规划并进行审计工作，以便取得合理保证，确定这些财务报表是否毫无重大的谎报。

9. 进行审计，主要是为了使委员会能够鉴定财务报表中所记录的支出是否为各理事机构核定的用途而承担，收入和支出是否按照有关的财务条例和细则适当分类和记账，财务报表是否适当表明在提出报告之日的财务情况以及审查期间各项业务的结果。审计工作包括全面审查财务制度和内部控制，并在委员会为了鉴定财务报表而认为必要的范围内，抽查会计记录和其他证据。

10. 除了决算和财务事项的审计工作外，委员会还进行财务条例 7.5 规定的审查。这种审查主要集中于各个组织的财政程序、内部财政管制和一般行政和管理的效率。委员会的审计工作包括若干次实地访问。

11. 根据这些审计工作，委员会提出短式报告和长式报告，前者反映委员会的审计意见，后者反映每项审计工作的详细调查结果和建议。长式报告是编写这份简明报告及其中所载结论的依据。

12. 关于附件一中所列的 16 个组织，委员会提出了：

(a) 关于七个机构（联合国、联合国开发计划署（开发署）、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）、联合国毒品和犯罪问题办事处、联合国训练研究所（训研所）、联合国儿童基金会（儿童基金会）和联合国合办工作人员养恤基金（养恤基金））的无保留的审计意见；

(b) 关于九个机构（贸发会议/世贸组织国际贸易中心（国贸中心）、联合国项目事务厅（项目厅）、前南斯拉夫问题国际法庭、卢旺达问题国际刑事法庭、

难民署、环境署、人居署、联合国人口基金（人口基金）和联合国大学）经过修改的审计报告，其中附载若干强调特定问题的段落。

表 1

委员会对 2007 年 12 月 31 日终了财政期间的财务报表提出的意见分类

组织	无保留意见	强调事项
联合国	×	
国贸中心		×
联合国大学		×
开发署	×	
儿童基金会	×	
近东救济工程处	×	
训研所	×	
难民署		×
环境署		×
人口基金		×
人居署		×
联合国毒品和犯罪问题办事处	×	
卢旺达问题国际刑事法庭		×
前南斯拉夫问题国际法庭		×
养恤基金	×	
项目厅		×
共计	7	9

13. 委员会为 2007 年 12 月 31 日终了财政期间，提出了经过修改的九份报告，其中附载若干强调特定问题的段落，但无保留意见，为 2005 年 12 月 31 日终了期间，则提出了三份报告，其中附载若干强调特定问题的段落。

经过修改的报告，附载若干强调特定问题的段落

贸发会议/世贸组织国贸中心

14. 委员会提请注意国贸中心财务报表中准备金和基金结余项下开列 20 168 000 美元的负数。这个情况是因为依照大会第 61/264 号决议，在财务报表中初步承认与服务终了津贴有关的负债。虽有这项负结余，国贸中心并未面临紧迫的资金问题，因为该中心以预算不断的拨款，来应付与服务终了津贴有关的负债经

常支出方面的债务。然而，委员会认为，国贸中心应当尽早处理这个资金筹供问题。

项目厅

15. 委员会提请注意下列情况：

(a) 2005 年，项目厅有一笔基金间应收账款，计 990 万美元，但开发署无法证实。2007 年 12 月 31 日，未经证实的基金间应收账款增加到大约 3 390 万美元。项目厅与人口基金开设的基金间账户也显示 60.2 万美元的差额。从其他五个联合国机构收到的证明显示共计 103 万美元的差额。委员会无法证实与其他机构之间的 21 笔差额，这些差额共计 60 万美元；

(b) 委员会举报资产管理方面的一些缺陷，并注意资产登记册中的一些重大错误，这些错误可为财务报表的注 14 中非消耗性财产项下披露的 1 030 万美元数额的佐证。项目厅全面审查了各个业务中心和区域办事处提出的资料，并对申报的非消耗性财产的价值做了 230 万美元的调整。因为这次详细审查和调整是在进行详细的实地工作之后才完成，委员会无法核查所作各项更正的正确性；

(c) 2004 年 1 月，在项目厅改用企业资源规划系统 (Atlas) 期间，有关项目的几笔结余和交易未经正确地转移，因而在 Atlas 系统中不能实施有效的管制，以进行项目的管理和监测。结果，在两年期内，项目厅没有严格核对预收收入账户，而将项目的超支记作那个账户的支出，因此少记支出数额。

前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭

16. 委员会提请注意前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭的准备金和基金结余的负差分别为 1 347 万美元和 3 838 万美元。鉴于这两个法庭都计划于 2010 年结束，需要确定将利用哪些资金来源，支付其雇用人员的离职福利。

联合国难民事务高级专员办事处

17. 委员会提请注意：

(a) 关于 2007 年难民署通过国家执行方式承担的支出总额 2.875 亿美元，没有向委员会提出很多的审计证书；

(b) 资产管理经常有缺陷；

(c) 2007 年年底，准备金和基金出现负差，其原因是记录与服务终了津贴有关的负债。

联合国环境规划署

18. 委员会提请注意，它没有收到实地盘存的清点结果，因此无法核对环境署财务报表注 13 中所开列的 1 750 万美元。

联合国人类住区规划署

19. 委员会担心的是，它没有收到一次全面实地盘存的点算结果，因此无法核对人居署财务报表注 15 中所开列的 1 040 万美元。

联合国人口基金

20. 委员会提请注意国家执行支出审计人员提供的审计报告中所反映的结果和人口基金审计程序的缺点。

联合国大学

21. 委员会担心的是，把总计 700 万美元的数目从联合国大学的累计盈余账户转移到收入账户，目的是充当两年期预算的经费。虽然这些转移并不影响两年期終了时准备金和基金的结余，但委员会担心这种转移会曲解业务的成绩。

C. 非消耗性财产

22. 联合国各单位、基金和方案给非消耗性财产所下的定义各有不同。但是，委员会根据它审查联合国及其各基金和方案的财务报表的附注的结果，估计在 2007 年 12 月 31 日各机构界定的非消耗性财产的总价值大约合计 12 亿美元。

23. 委员会注意到下列各种缺陷的实例：(a) 盘存报告中开列的某些物品已经不知下落，或者不能说明理由；(b) 物品估算价值的方法并不一致；(c) 有些物品并未一贯列入盘存报告；(d) 没有进行实地盘存；(e) 没有财产记录；(f) 个人财产并未一贯签发收据；(g) 环境署、人居署、项目厅、难民署和养恤基金的盘存报告的资料既不完全，也不正确。

24. 这些缺陷，大多数业经委员会在几个两年期指出，必须解决，因为考虑到非消耗性财产的估值，也考虑到采用国际公共部门会计准则后，这种财产的会计处理方法将有重大的改变。

25. 国际公共部门会计准则的采用也应该是给各组织一个机会，对非消耗性财产的管理和会计工作采用统一的规则。委员会的确发现，现行的规则，在很大程度上，是因组织而不同。

D. 与服务终了和退休后津贴有关的负债

26. 按照大会第 60/255 号和第 61/264 号决议，各组织必须改变它们与服务终了和退休后津贴有关的负债的编列方式，不在财务报表的附注中披露，而改在财务报表本身披露。本报告中所汇报的各个组织，除养恤基金外，都在不同程度上开

列或披露它们有资格领取各种福利的工作人员所引起的负债，包括在服务终了时（领取未用假期日数补偿金、离职回国津贴等）或在退休后（享受离职后健康保险）。

27. 养恤基金未曾对其离职后健康保险所引起的负债进行精算估值，因此无法透露 2006-2007 两年期的任何估计数。

28. 委员会担心的是，联合国及其各基金和方案，在服务终了津贴所引起的这种负债的会计工作上，缺乏一致性和一贯性，有时在财务报表本身充分披露和编列，有时在附注中披露，有时只是部分披露或只字不提。

29. 服务终了和退休后津贴所引起的负债总额在 2007 年 12 月 31 日估计超过 41 亿美元，其中只有 5.5 亿已有经费。但是，因为各方所采用的方法不一致，这个估计数有严重的缺陷。

30. 对于已在财务报表上披露退休后津贴所引起的负债的各个组织，委员会已鉴定与离职后健康保险有关的部分负债。如果有外部的精算估值，这项工作是根据这种估值和委员会自己的程序来完成。

31. 秘书长在他给大会的报告（A/61/730）中，建议大会考虑以各种不同的选择办法来筹措离职后健康保险所引起的负债（不包括累积年假补偿及未付回国和异地调动津贴所引起的负债）。大会在第 61/264 号决议中没有做出任何关于筹措资金的决定。大会认识到“该问题错综复杂，负债数额巨大”。大会请秘书长“在考虑到各种供资备选办法后提出长期战略，至迟于第六十三届会议主要会期提出相关报告”。

32. 委员会在先前的报告中建议联合国及其各基金和方案审查为服务终了和退休后津贴所引起的负债筹措资金的机制。委员会认为，把服务终了引起的负债记入决算，需要一个全面、有效的筹资战略，因为服务终了和退休后所引起的负债的全面会计工作过去大多数都是通过调整准备金和基金结余来进行，这并不是一个适当的筹资机制。此外，在某些情况下，这种调整造成准备金和基金的负差。

33. 在联合国，服务终了和退休后引起的负债过去都是通过准备金和基金结余的一笔 19.6 亿美元的调整数来记录，使结余数额大约减少一半。2006-2007 两年期终了时准备金和基金结余额共计 14 亿美元，上两年期终了时的数额则为 26.1 亿美元。

34. 2007 年 12 月 31 日，开发署只为离职后健康保险累积了 2.67 亿美元（57%），而按照最近的精算估值，所需累积数为 4.66 亿美元。委员会注意到，开发署因为没有累积计算全部的负债，与联合国某些机构的做法不符，而且因为在其财务报表本身没有开列一项主要的负债，所以不是完全透明。

35. 在难民署，由于记录服务终了和退休后津贴所引起的负债，造成收入比支出短少 3.82 亿美元，也造成基金和准备金 1.78 亿美元的负差。根据 2007 年 10 月 2 日举行的常设委员会第四十次会议的报告，难民署打算在 2008 年 6 月常设委员会第四十二次会议上提出关于这种负债筹资办法的建议。委员会注意到，难民署现有的基金，如果按照该办事处所管理的自愿基金的财务细则有明确限制的用途，或者这些细则没有任何关于筹措解雇补助金经费的规定，就不能动用。委员会还注意到，即使难民署决定动用未指定用途的款项来支付服务终了后的津贴，这种款项也不够应付负债的总额。

E. 方案支出

36. 在开发署，支出总额为 95 亿美元，上两年期总额是 79 亿美元，增加了 20%。方案/项目活动的支出和付给联合国其他机构的支助费用共计 80 亿美元（84%），两年期的支助预算则为 13 亿美元（14%）。此外，方案支出共计 80 亿美元，其中主要成分是经常资源 10.69 亿美元和其他资源 67.83 亿美元。

37. 2007 年，开发署对国家执行方案支出的审计，采用了一个基于风险的评估模式。国家执行支出方式的进程和结果仍有一些缺点。有些国家执行方案的审计报告显示国家执行项目的财务管理有许多管制上的缺点。

38. 在人口基金，委员会注意到国家执行方案的审计过程及其审计人员提出的报告都有各种缺陷。这些问题包括有保留的项目审计报告的数量、未收到报告的项目和不一致的报告标准。委员会还注意到，审计人员的遴选和任用程序有各种缺点，国家执行方案审计结果的记录和数据库也互有差异。

39. 在儿童基金会，支出增加 13.1 亿美元 或 35%（总额是 51 亿美元），主要因为方案援助的支出增加 13.3 亿美元。但是，委员会注意到，注销的上期债务没有适当记录在决算中。具体来说，2004-2005 两年期有关的未清债务总额 2 579 万美元，误被 2006-2007 两年期的支出所抵消；因此少报了现两年期所列的支出。

40. 在近东救济工程处，2006-2007 两年期支出总额为 13.1 亿美元，比上两年期的 9.9 亿美元增加了 32%。项目支出增加了 125%，紧急呼吁的支出则增加了 60%，这是由于目前方案的需要。

41. 在难民署，2007 年 12 月 31 日终了的 12 个月期间的收入总额是 13.3 亿美元，比前 12 个月的 11.5 亿美元，增加了 15.8%，而支出总额是 13.5 亿美元，比上一年的 11 亿美元增加了 22.4%。结果，收入比支出短少 1 850 万美元。

42. 在养恤基金，支出总额（包括支付养恤金和行政费用）是 33 亿美元，比上两年期的 28 亿美元，增加了 17%。收入比支出多 70 亿美元。支出增加 4.8 亿美

元，或 17%，主要原因是支付的养恤金增加，因为基金的成员出现老化的趋势。由于退休人数增加 5.3%，支付的养恤金增加了 18%。

F. 金库和现金管理

金库和投资的管理

43. 联合国及其若干基金和方案（包括养恤基金）管理有形的短期和长期金融资产。2007 年 12 月 31 日投资结余，包括现金和现金池，大约共计 443 亿美元，在 2005 年 12 月 31 日则为 326 亿美元（增加 36%）。如把养恤基金排除在这个总额之外，2007 年 12 月 31 日投资结余，包括现金和现金池，总额是 146 亿美元，在 2005 年 12 月 31 日则为 98 亿美元（增加 49%）。

44. 委员会注意到，现金和定期存款、投资和现金池的数额是根据各种不同的会计规则和惯例计算的，因此应当视为总价值的估计数。

45. 有些机构的现金结余很少，原因是某些机构间应收/应付账款在两年期终了时尚未结账。

46. 在联合国，委员会注意到，利息收入比上两年期增加两倍，主要原因是投资大量增加，利率多次提高。

47. 在开发署，委员会注意到，投资的会计政策有一种改变。在以往各个两年期，开发署并未在财务报表中开列它替某些基金管理的投资。在现两年期，开发计划署把它替这种基金持有共计 11.25 亿美元的数额列为投资结余。开发署也在财务报表中把这些结余列为负债。

48. 在养恤基金，委员会注意到，本两年期的投资收入增加了 28 亿美元，达到 72 亿美元（2004-2005 两年期则为 44 亿美元）。

现金和投资的披露

49. 在儿童基金会，委员会注意到，资产、负债及准备金和基金结余表中列报的 4.45 亿美元投资，只在注 9 中列为固定收入证券，按折余成本表示，现两年期的市场价值估计为 44 556 万美元。2007 年 12 月 31 日终了 12 个月期间的账户报单显示，儿童基金会所持证券是各种可随时兑现的票据和银行债券，在一年之内或一年以上到期。委员会建议按照联合国会计准则制度强制披露投资情况的规定，披露投资证券组合的详情，包括短期和长期两类投资的市场价值。

50. 在养恤基金，委员会发现，财务报表的附注并未清楚表明第三季度的市场价值是否根据第四季度的现金流动情况加以调整。养恤基金声称，总账管理人确已计及第四季度的缴款，并把其他现金活动算进 2007 年 12 月 31 日申报的基金调

整后市场价值。但是，会计政策说明并未澄清这个问题。委员会建议养恤基金的投资管理处订新房地产投资披露的说明。

现金管理

51. 委员会注意到，若干组织 2007 年 12 月 31 日终了两年期的现金流量表并不把现金池视为现金结余的一部分。委员会认为比较适当的做法是，按照联合国会计准则制度，在现金流量表中把现金池反映出来，并建议行政当局把现金池列入现金流量表之中。

52. 在难民署，委员会注意到，在管理系统更新计划中，现金账户记账责任的划分方面有一种管制上的缺点。金库的工作人员可以进入注销账户，而这种账户本来应当以财务工作人员为限。委员会建议难民署解决涉及管理系统更新计划的系统可以进入注销账户的管制缺点，规定只有业经授权的财务科工作人员才能记账。

银行对账程序

53. 在儿童基金会，委员会注意到，2004 年 10 月 15 日至 2007 年 11 月 30 日的以往各期有关的对账项目，包括未入账的存款（571 万美元）和银行规费（191 万美元），以及已经失效的未兑现支票（174 859 美元），截至 2007 年 12 月 31 日仍未入账。

54. 委员会审查了给予各国政府的现金援助的付款凭单后，注意到儿童基金会六个国家办事处发出的付款凭单，没有得到各国政府和/或执行伙伴发给正式收据作为证明，或以书面承认收到。委员会建议国家办事处强迫严格遵守儿童基金会关于发出正式收据承认收到现金援助的 15 号财务通告（Rev. 3）。

55. 委员会注意到，关闭外地办事处银行账户的手续没有得到适当的处理，有些未使用过的账户或其他已关闭的账户仍然出现于难民署的会计制度中。这表明财务科与金库之间缺乏有效的联系。关闭外地办事处的银行账户，是由金库负责处理，而对账工作则是财务科的责任。财务科已经表示，等到金库管理制度实施时，将审查该科和金库的工作人员的职务分配。

56. 在 2004-2005 两年期，委员会曾经提出关于开发署的银行对账程序的问题。在 2006-2008 两年期，开发署处理了一些业经指出的重大缺陷。但是，还有涉及银行对账程序的一些遗留问题仍在处理之中。

G. 机构间协调

国家办事处的协调

57. 联合国内罗毕办事处没有委派的总干事。按照秘书长 ST/SBG/2000/13 号公报，环境署的执行主任原则上应为内罗毕办事处总干事。但在 2006-2007 两年期，

执行这些职务的人却是内罗毕联合国人类住区规划署的执行主任。这种情况不符合上述公报的规定。委员会注意到，目前正在草拟这个公报的一项修正案，让环境署和人居署的两位执行主任之中任职较久的一位主持联合国内罗毕办事处。

共同房地和事务

共同房地

58. 联合国几个组织合用内罗毕吉吉里综合建筑，节省开支。但是，设在肯尼亚的 65 个组织之中，有 29 个设在吉吉里综合建筑之外。继 1998 年和 2002 年肯尼亚发生恐怖攻击事件之后，联合国设在内罗毕的一些单位开始聚集在联合国内罗毕办事处的综合建筑之内。十年之后，这种移动已经停止，今天还有联合国四分之一的工作人员和各有关机构将近一半的工作人员仍然处于吉吉里综合建筑之外。委员会建议行政当局确保联合国内罗毕办事处对联合国 29 个机构及其工作人员处于吉吉里综合建筑之外所需费用，进行一次全面分析。

共同事务方案

59. “共同事务”是一个通用名称，用来形容办理联合国系统各组织之间的共同行政工作。这种事务让各个国家办事处有机会精简地方一级的业务，借此取得财务和非财务安排方面的巨大利益。

60. 建立共同事务是秘书长改革纲领的一个重要部分。秘书长在其改革方案中强调需要推行统一的方案和预算框架、事务、设施、行政和人事管理办法。大会后来的多项决议重申要求办理共同事务。在这些决议中，会员国要求联合国系统提倡合用行政系统和事务。

61. 共同事务方案已于 2000 年展开。其中包括联合国 8 个国家工作队参加的一个试验阶段，接着对试验阶段的经验进行一次初步评价。2004 年，展开以联合国 142 个国家工作队为目标的一个扩展阶段。开发署声称，截至 2008 年 8 月 31 日，已有 91 个国家采纳了联合国发展集团的共同事务方案，并聘用了共同事务专家。

谅解备忘录

62. 业务使用指南说，为了确保建立共同事务的程序是透明而正式的，需要由所有相关机构细心起草、商讨并最后签署一份机构间统一的谅解备忘录，明确规定一切安排，并规定每个机构的权利和义务。

63. 委员会注意到，访问过的几个国家办事处的谅解备忘录未经签字或订新。没有详细的、经过签字的谅解备忘录，会造成一种风险，就是各机构不知道自己的职务和责任，因而可能最终影响到目标的实现和成本的收回。

64. 在实地访问期间，委员会注意到，六个国家办事处与联合国其他机构之间的谅解备忘录，自从签订以来，始终未曾经过订新，关于所用货币、占用面积、已不占用大楼场地的机构等事项的规定和条款，都已经过时。

H. 国际公共部门会计准则

65. 依照大会关于采用《国际公共部门会计准则》的第 61/233 号决议，委员会审查了这些会计准则的实施情况。委员会注意到，在采用联合国全系统的《国际公共部门会计准则》统一会计政策和实务方面，已有进展。

66. 委员会还依照大会第 61/233 号决议，并响应行政和预算问题咨询委员会的报告（A/63/350）中的评论，决定对《国际公共部门会计准则》的实施情况，并对新的和改进的企业资源管理系统，进行一次差距分析。行政和预算问题咨询委员会表示，这种系统应当充分考虑《国际公共部门会计准则》的详细要求。

全系统事项

67. 委员会在审查《国际公共部门会计准则》的实施情况时，注意到下列情况：

(a) 在联合国财政和预算网采用和核定联合国全系统符合《国际公共部门会计准则》的统一会计政策和建议的会计实务方面，已有进展。迄今核定的新会计政策是：《国际公共部门会计准则》第 1 条（财务报表的列报），第 2 条（现金流量表），第 5 条（借款费用），第 12 条（盘存），第 17 条（财产、工厂和设备），第 24 条（财务报表中预算资料的列报），和第 25 条（职工福利）；

(b) 现已发布下列准则的实施方针：《国际公共部门会计准则》第 4 条（外汇兑换率变动的的影响），第 6 条（合并财务报表和受控实体的会计），第 7 条（合伙人投资的会计），第 8 条（合资企业的股权），第 13 条（租约），第 15 条（金融证券），第 18 条（分部报告）和第 23 条（非兑换交易的收入）。

个别实体有关事项

68. 在联合国方面，委员会注意到：

(a) 企业资源规划系统是联合国实施《国际公共部门会计准则》的支柱，延迟提供这个系统的经费，其结果可能是推迟《国际公共部门会计准则》的实施，最早在 2011 年开始，而不是在原定的 2010 年开始；

(b) 没有一个联合总计划，把《国际公共部门会计准则》的会计小组和负责企业资源规划系统的财务模式的小组两者的工作计划综合起来，以便这个项目的各项可完成任务之间取得更好的协调；

(c) 负责在秘书处一级实施《国际公共部门会计准则》的小组至今尚未充分部署工作人员。行政当局表示，其余的工作人员预料将于 2008 年第三季度结束之前雇用。

69. 开发署的实施计划没有包括与利益攸关各方（包括捐助者和其他内部利益攸关者）进行协商，而且尚未考虑修订《财务条例和细则》。

70. 在儿童基金会，委员会注意到没有采用《国际公共部门会计准则》的项目计划。但是，儿童基金会表示，它在 2008 年第一季度编写了一个差距分析，其中包括《国际公共部门会计准则》的每一个主要的影响领域。它还表示，基金会的执行局已经核定在 2008 年 1 月采用《国际公共部门会计准则》的计划的概算，在 2007 年 9 月招聘了一名《国际公共部门会计准则》的采用专家，而且正在招聘《国际公共部门会计准则》的一个项目小组。

71. 在难民专员办事处，委员会注意到已经订有一个实施《国际公共部门会计准则》的计划。但是，截至 2008 年 3 月，尚未正式通过这个计划，也未任命主要负责人员。在 2007-2009 年期间实施《国际公共部门会计准则》的全部费用业经估计为 3 200 万美元，但是等到计划定稿并通过预算，预料会有改变。

72. 委员会注意到，环境署、人居署、养恤基金和项目厅都还没有拟订具体计划，准备实施《国际公共部门会计准则》。

73. 联合国大学解释，它与开发计划署和联合国其他机构合伙实施企业资源规划系统。这是一个综合的全球性系统，将于 2009 年 1 月 1 日起取代其财务、预算和人事管理系统。联合国大学预料企业资源规划系统将使它有能力和在全球背景之下，更有效地管理其学术活动和资源。由于这个伙伴关系，联合国大学把开发署的《国际公共部门会计准则》倡议，包括其实施时间表，看作它自己的行动计划。

74. 委员会注意到，人口基金有一个《国际公共部门会计准则》实施计划，并且已经指定两个准则在 2008 年提早采用。它提早部分实施，而其他使用企业资源规划系统的机构要等到 2010 年才实施《国际公共部门会计准则》，这种情况给人口基金带来一些独特的挑战，因为企业资源规划系统也预定在 2008 年改进。

I. 采购和合同管理

治理

75. 在联合国，委员会发现：(a) 总部采购司的报告计划和高级人员的任命尚未定案；(b) 在联合国日内瓦办事处，采购规划不够完善，开标委员会的组成也不符合《采购手册》的规定，卖主的数据库尚未完全改善。

76. 采购司在管理事务部中的地位最近有所改变。截至 2006 年，该司是在主管中央支助事务助理秘书长的管辖之下。但是，秘书长批准主管中央支助事务助理秘书长请特别假之后，决定当时采购处处长向主管方案规划、预算和账户助理秘书长兼主计长汇报工作。目前打算把这个处变成一个实际的厅，但在进行审计时，这个临时安排仍然存在，行政当局也未提到何时结束。此外，该司究竟是要调回中央支助事务厅，还是留在方案规划、预算和账户厅，也不清楚。

77. 委员会注意到，秘书长的报告(A/60/846/Add.5)中为了下列工作而请求的经费，并未列入《采购手册》2007 年 11 月的版本：建立一个必要的程序框架以便及时满足当前业务的需要，修改某些部门（租船、土木工程等）的采购办法，修订授权程序，以便加快决策过程。

业绩计量

78. 在联合国，委员会注意到，为了衡量(a) 客户的满意程度和(b) 采购的准备时间而设的采购业绩指标，并未经过适当设计。第一种指标要求申购人在每项合同结束时填写一份满意程度的问卷。实际上，很少人填写问卷，可从其中收集到的统计数据没有多少价值。委员会质问卷是不是收集客户对一个组织提供的一种服务的看法的资料的最好办法，因为在一个组织里，有许多这类文件需要填写。关于第二种指标，委员会注意到，不能从秘书处的综合管理信息系统立即查出采购程序的准备时间。不过，行政当局应当设法监测这个基本问题，而不需等待部署企业资源规划系统。

79. 在开发署，委员会注意到，由于质量问题，并且因为采购申请书缺少必要的证件，采购咨询委员会初次核准的采购合同有所减少。处理采购事项和核发采购证书的工作人员的比例很低。此外，委员会注意到，豁免竞标的情况占很高的比例，在 2007 年大约达到 63%，在 2006 年大约达到 64%。委员会还注意到，开发计划署并未分别报告所有各种豁免采购程序的情况。

采购规则的遵守情况

80. 委员会注意到，日内瓦办事处开标委员会的成员是由采购和运输科科长委派的，因为这个职位出缺，这些成员由负责购置和订约小组的行政人员委派。现任五个成员（以 2007 年 9 月 11 日的内部备忘录委派）之中，只有一个不是采购和运输科的成员。所有候补成员都在该科工作。

81. 本组织的《采购手册》第 10.1.1(3)款规定，有关特派团的行政主任/首席行政干事应指派开标委员会。开标委员会的成员应为当地的采购科和请购单位以外的的工作人员。开标委员会至少应有两名成员来自不同的单位。

82. 委员会建议日内瓦办事处按照《采购手册》中所列规定，改组开标委员会，特别是确保其成员不是采购和运输科的人员。

采购规划

83. 日内瓦办事处的采购和运输科未在 2006-2007 两年期实施采购规划。这个情况令人关切，因为，如委员会在其 2004-2005 两年期报告所指出，“采购规划是促进有效采购过程的必要条件，这个过程包括大宗采购和改进现金流量管理。适当拟订的采购计划可以减少小量采购的频率，并造成费用和事件的节约。”（A/61/5，第一卷，第二章，第 515 段）

84. 按照《采购手册》8.1.1 至 8.1.4 段，并根据委员会在上述报告中提出的建议，采购和运输科发出一封信给所有客户机构，请它们把预期在 2006-2007 两年期内购买的物品和服务通知该科。但是，只有日内瓦办事处里的六个部和内部七个厅回信，而且没有足够的资料可以进行采购规划的工作。

供应商数据库

85. 在联合国，委员会注意到，日内瓦办事处采购单位关于供应商的后续管理工作应当改进，供应商数据库也应改进，其中有很多数据已经过时。

86. 委员会注意到，开发署没有适当的管制办法，可以依照安全理事会根据第 1267（1999）号决议禁止的供应商名单，审查并监测可能的供应商。

J. 人力资源管理

人力资源管理的效率

87. 在联合国，为了改进地域分配指标，只准没有国民任职、任职人数不足和低于适当幅度中点的国家的国民参加竞争性考试。2001-2005 年期间，委员会注意到成绩后退，来自没有国民任职国家和任职人数不足的国家被录取的考生所占比例从 43% 降到 34%，最低点是 2003 年的 12%。2001-2006 年期间，成绩也急剧后退，来自任职人数偏高的国家的工作人员所占比例几乎增加一倍，从 2001 年的 17% 增加到 2006 年的 31%。委员会注意到，这个后退现象有两个原因：(a) 未在任职人数不足和没有国民任职的国家进行适当的宣传；(b) 来自在适当幅度以内国家的考生、特别是录取的考生的人数偏高。人力资源管理厅只在一份国际周刊上刊登两则广告，并在该厅的网址上刊登另一则广告，作为通知。此外，该厅向会员国提供一卷录像带的拷贝，供它们在电视上放映，并向各个广播电台和大学提供广告的样张。其实，宣传工作基本上是留给会员国自己去进行。但是，如报告（A/61/255，第 89 段）所指出，人力资源管理厅可以没有国民任职或任职人数不足的国家为对象，除了留给会员国自己去采取的行动之外，直接在各国境内从事提高意识运动。

88. 在难民专员办事处，委员会注意到对国际工作人员的编制做了重新安排，结果是工作人员的实际人数比核定定额多了 210 名。

89. 在训研所，内部监督事务厅在 2006 年对人力资源管理进行了一次审计。该厅的审计结果包括：(a) 训研所工作人员的遴选过程不足以保证工作人员是根据优点、表现的能力和业绩进行征聘；(b) 业绩考核只在两年终了时进行，而非按照条例的规定每年进行一次。

90. 继任规划是一种经常性工作，鉴定并培养人才，以确保一个单位里过去由能力水平、两性平等和地域考虑等方面的适当人选充任的所有重要职位都能继续保持领导能力。各组织如果没有制定继任规划或正式的具体办法，来处理即将退休工作人员的替补或适时填补重要职位的问题，在任命适当替补人选之前，就可能失去即将退休工作人员的专业经验。填补空缺的过程如果发生延误，继任规划也会有帮助。委员会注意到，开发署、项目厅、养恤基金和人口基金都没有最后确定的继任计划，来处理工作人员的自然代谢。

K. 信息和通信技术

文献

91. 联合国没有文献描述其各种信息技术系统的全面结构，其中包括所处理的数据和各个系统之间的接口。委员会建议行政当局以文献记录它所使用的各种系统和数据的全面结构，表明各种系统之间所有的结构和数据的交流、性质以及一切相关管制办法的有关文件，作为它实施新的企业资源规划系统的一部分工作。

战略

92. 委员会注意到，秘书长在他的报告 (A/62/793 和 Corr.1) 中提出建议，作为信息和通信技术的一个战略方向，包括决定为秘书处任命一名首席信息技术干事。这名干事已于 2007 年 9 月就职。这些建议目的在统一和集中管理行政当局内部的信息和通信技术。

企业资源规划和其他应用系统

93. 委员会在 2008 年第一季度终了时审查了企业资源规划系统项目的管理情况，并在该项目的这个初步阶段总结认为：(a) 企业资源规划小组按照大会所作决定，在项目分配到的有限资源的范围内，进行了项目的准备阶段工作；(b) 准备阶段背离最佳办法的情况大多数都是由于项目缺乏经费；(c) 项目的主要风险涉及在过渡阶段的实施时间表和数据的处理。

94. 委员会审查了秘书长关于企业资源规划的补充报告 (A/62/510/Rev.1)，其中讨论了行政和预算问题咨询委员会的报告 (A/62/7/Add.31) 中提出的大部分要求。总的来说，秘书长的这份报告对这个项目的准备阶段做了公正的描述。但是，其中所列的拟议时间表和有关的评语并未充分强调：各个主要期限的概算是根据一种假设，就是大会将在第六十二届会议的续会上核准这个项目。然而，秘书长提出这份报告后不久，大会表示，由于日程安排的原因，大会不能按照原定，

在第六十二届会议的续会上审议这份报告，而改在 2008 年秋季第六十三届会议的主要会期审议。这意味着项目将延迟完成，因此可能推迟《国际公共部门会计准则》的实施日期。

95. 委员会认为，秘书长的报告 (A/62/510/Rev. 1) 构成一个健全的基础，供大会尽早做出决定。

L. 欺诈和推定欺诈的案件

报告的案件

96. 2007 年 12 月 31 日终了期间，接受审计的 16 个联合国组织之中，有 10 个向委员会报告欺诈和推定欺诈的案件，见表 2。这些组织告诉委员会说，它们除了加强管制以防止情况重新发生外，还对涉案的工作人员和犯案者采取了行动。委员会注意到，有些国家办事处未曾向各自的总部提出有关欺诈和推定欺诈的资料，仍在调查中的事件的统计数据也可能不全。

表 2

2007 年 12 月 31 日终了财政期间报告的欺诈和推定欺诈案件

组织	报告案件	估计损失	估计损失	追还数额
	总数	已确定的案件	(美元)	
联合国	14	14	644 505	19 909
贸发会议/世贸组织国贸中心	—	—	—	—
联合国大学	—	—	—	—
开发署	33	27	2 370 518	327 844
儿童基金会	58	11	299 447	—
近东救济工程处	2	2	—	—
训研所	—	—	—	—
难民署	32	—	—	—
环境署	—	—	—	—
人口基金	11	6	72 777	—
人居署	—	—	—	—
联合国毒品和犯罪问题办事处	1	—	—	—
卢旺达问题国际刑事法庭	1	1	300	—
前南斯拉夫问题国际法庭	—	—	—	—
养恤基金	10	—	—	—
项目厅	1	1	13 000	—
共计	152	75	3 400 547	347 753

防止欺诈的计划和政策

97. 虽然已经成立一个道德操守办公室并采用财务披露报表，但是联合国仍在扩大进行欺诈的预防工作，特别是加强本组织的调查职能。开发署、人口基金和项目厅在 2006 年 3 月联合建立了一条检举欺诈的热线。2006 年 2 月，难民专员办事处在其内联网上开设一个“问责制门户”，供所有工作人员使用。这个门户充当该办事处人力和财政资源有关的资料库。

M. 现金、应收账款和财产损失的注销

98. 如表 3 所示，依照财务条例 6.4 和财务细则 106.8(a) 款和 106.9(a) 款，联合国及其各个基金和方案向委员会报告了 2006-2007 两年期注销的现金、应收账款和财产损失，共计 3 620 万美元，2004-2005 两年期的数额则为 3 810 万美元（减少 5%）。

表 3

2002-2003、2004-2005 和 2006-2007 两年期注销资产

(千美元)

组织	2002-2003 年	2004-2005 年	2006-2007 年
联合国	2 950	1 548	1 424
国贸中心	23	3	3
联合国大学	651	875	55
开发署	8 300	7 900	32
儿童基金会	16 400	12 500	20 978
近东救济工程处	1	22	6 098
训研所	21	1	4
难民署	1 879	1 180	4 833
环境署	5	629	52
人口基金	700	—	132
人居署	—	123	57
联合国毒品和犯罪问题办事处	666	11 700	10
卢旺达问题国际刑事法庭	20	86	272
前南斯拉夫问题国际法庭	71	53	373
养恤基金	104	123	—
项目厅	—	1 383	1 889
共计	31 791	38 126	36 212

联合国审计委员会主席

法国审计法院第一院长

菲利普·塞甘（签名）

菲律宾审计委员会主席

雷纳尔多·比利亚尔（签名）

特伦斯·诺姆贝姆贝（签名）

2008年6月30日

附件一

已提出 2007 年 12 月 31 日终了财政期间审计报告的组织

两年期报告

联合国¹

贸发会议/世贸组织合办的国际贸易中心²

联合国大学³

联合国开发计划署⁴

联合国儿童基金会⁵

近东巴勒斯坦难民救济工程处⁶

联合国训练研究所⁷

联合国环境规划署⁸

联合国人口基金⁹

联合国人类住区规划署¹⁰

联合国毒品和犯罪问题办事处¹¹

联合国项目事务厅¹²

¹ 大会正式记录，第六十三届会议，补编第 5 号》(A/63/5(Vol. I))。此外，委员会还提出了关于基本建设总计划的报告，同上，《补编第 5 号》(A/63/5(Vol. V))。

² 同上，《补编第 5 号》(A/63/5(Vol. III))。

³ 同上，《补编第 5 号》(A/63/5(Vol. IV))。

⁴ 同上，《补编第 5 A 号》(A/63/5/Add. 1)。

⁵ 同上，《补编第 5 B 号》(A/63/5/Add. 2)。

⁶ 同上，《补编第 5 C 号》(A/63/5/Add. 3)。

⁷ 同上，《补编第 5 E 号》(A/63/5/Add. 5)。

⁸ 同上，《补编第 5 F 号》(A/63/5/Add. 6)。

⁹ 同上，《补编第 5 G 号》(A/63/5/Add. 7)。

¹⁰ 同上，《补编第 5 H 号》(A/63/5/Add. 8)。

¹¹ 同上，《补编第 5 I 号》(A/63/5/Add. 9)。委员会对联合国国际药物管制规划署基金进行审计并提出报告，该基金由联合国毒品和犯罪问题办事处管理。

¹² 同上，《补编第 5 J 号》(A/63/5/Add. 10)。

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¹³

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¹⁴

委员会还审查了联合国合办工作人员养恤基金的账目，其有关的审计报告将包括在联合国工作人员养恤金联合委员会的报告¹⁵之中。

年度报告

联合国难民事务高级专员经管的基金¹⁶

¹³ 同上，《补编第 5 K 号》(A/63/5/Add. 11)。

¹⁴ 同上，《补编第 5 L 号》(A/63/5/Add. 12)。

¹⁵ 同上，《补编第 9 号》(A/63/9)。

¹⁶ 同上，《补编第 5 E 号》(A/63/5/Add. 5)。

附件二

各组织对截至 2005 年 12 月 31 日提出的建议的实施状况*

组织	建议数目	充分实施	部分实施		未实施		因事态发展而过时
			2004-2005 年以前	2004-2005 年期间	2004-2005 年以前	2004-2005 年期间	
联合国	224	153	21	44	0	0	6
贸发会议/世贸组织合办的国际贸易中心	13	10	0	3	0	0	0
联合国大学	20	8	10	2	0	0	0
联合国开发计划署	115	79	3	27	0	0	6
联合国儿童基金会	96	82	3	10	0	1	0
联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处	34	17	3	11	2	0	1
联合国训练研究所	22	11	7	3	1	0	0
联合国难民事务高级专员办事处 ^a	38	11	1	23	0	3	0
联合国环境规划署	27	18	1	5	3	0	0
联合国人口基金	42	20	11	11	0	0	0
联合国人类住区规划署	18	14	1	2	0	1	0
联合国国际药物管制规划署	31	19	2	5	0	5	0
卢旺达问题国际刑事法庭	33	21	4	6	1	1	0
前南斯拉夫问题国际法庭	11	9	0	2	0	0	0
联合国合办工作人员养恤基金	21	11	0	9	1	0	0
联合国项目事务厅	43	22	9	11	0	0	1
共计	788	505	76	174	8	11	14
占总数百分比	100	64	10	22	1	1	2

* 委员会在编写这一系列提交大会有关 2006-2007 两年期的报告期间，审查其建议的数目和实施情况。结果，本表内所列各组织的建议总数与委员会关于 2004-2005 两年期各项建议截至 2007 年 3 月 31 日实施情况的报告中所列数目(见 A/62/120)可能不同。

^a 联合国难民事务高级专员办事处采用年度财政周期，因此，报告中所列数字是截至 2006 年 12 月 31 日提出的建议。