



联 合 国

联合国难民事务高级专员经管的自愿基金

2010年12月31日终了年度

财务报告和已审计财务报表

以及审计委员会的报告

大 会

正式记录

第六十六届会议

补编第5E号

大会
正式记录
第六十六届会议
补编第 5E 号

联合国难民事务高级专员经管的自愿基金

2010 年 12 月 31 日终了年度

财务报告和已审计财务报表

以及审计委员会的报告



联合国 • 2011 年，纽约

说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

[2011年7月21日]

目录

章次	页次
送文函	V
一. 审计委员会关于财务报表的报告：审计意见	1
二. 审计委员会的长式报告	3
A. 背景	8
B. 任务、范围和方法	8
C. 结论和建议	9
1. 以前建议的落实情况	9
2. 财务概览	10
3. 财务管理	11
4. 与服务终了福利有关的负债	13
5. 银行账户、现金和投资	14
6. 非消耗性和消耗性财产	16
7. 实施《公共部门会计准则》方面的进展	18
8. 执行情况报告和成果管理制	22
9. 风险管理	25
10. 实施伙伴	25
11. 持久难民情况	32
D. 管理层的披露	36
1. 现金、应收款和财产损失的核销	36
2. 惠给金	36
3. 欺诈和推定欺诈案件	37

E. 致谢.....	37
附件	
一. 审计委员会就 2009 年 12 月 31 日终了年度所提建议执行情况分析.....	38
二. 持久解决方案业务论证的指示性模型	40
三. 高级专员的责任说明和财务报表的核准	41
四. 2010 年 12 月 31 日终了年度财务概要.....	42
A. 导言.....	42
B. 背景.....	42
C. 财务概要.....	42
D. 周转金和担保基金	47
E. 其他事项.....	49
五. 2010 年 12 月 31 日终了年度财务报表.....	51
报表一. 收入和支出及准备金和基金结余变动报表.....	52
报表二. 资产、负债、准备金和基金结余报表.....	53
报表三. 现金流量报表.....	54
附表	
附表 1. 按捐助者/基金开列的捐款	56
附表 2. 所有基金的可用资金	61
附表 3. 上几个年度债务状况	64
附录	
联合国难民事务高级专员办事处目标和活动说明	66
财务报表附注.....	67

送文函

纽约

联合国

联合国审计委员会主席

按照《联合国难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则》，谨提交 2010 年账目。该账目已按照《财务细则》第 11.4 条核证无误并已得到核可。

关于你们对联合国难民事务高级专员办事处 2010 年 12 月 31 日终了年度财务报表的审计，我们据所知所信，并经对本组织的其他官员进行适当查询，确认以下陈述：

1. 我们负责编写适当列报本组织各种活动的财务报表，并向你们作出准确陈述。所有会计记录已备好，供你们审计，会计记录中适当列报和记录了在财政期间实际发生的本组织所有财务事项。所有其他记录和相关资料均已为你们备妥。
2. 编制财务报表的依据是：
 - (a) 联合国系统会计准则；
 - (b) 《联合国财务条例》；
 - (c) 高级专员与执行委员会协商订立的《财务细则》；
 - (d) 财务报表附注 2 概述的本组织会计政策；这些会计政策的适用基础与以往财政期间一致。
3. 财务报表附注 17 中披露的非消耗性财产属本组织所有，无需付费。附注所披露 2010 年 12 月 31 日存在的非消耗性财产成本的呈报无误。
4. 所记录的现金和机构间结余没有减损，并且我们认为其呈报无误。
5. 所有重大应收款项都已列入财务报表，并属有效债权。除了呆账坏账备抵项下记录的呆账坏账估计数外，我们预期将能收回截至 2010 年 12 月 31 日的所有大宗应收款项。
6. 所有已知的应付款项均已列入账目。

-
7. 记录的未清债务是指本组织的有效承付款项，是按照《财务细则》确定的。
 8. 所有重大责任、法律责任及或有负债都已适当反映在财务报表中。
 9. 除财务报表披露的内容外，本组织的财务状况未受下列因素的重大影响：
 - (a) 以往各年度的借项或贷项；
 - (b) 会计制的任何变化。
 10. 在本期间列报的所有支出都是根据本组织的财务条例和捐助者的具体要求发生的。
 11. 由未来财政期间资源支付的所有承付款项均已按照联合国系统会计准则的规定予以披露。
 12. 我们还确认，所有损失的现金或应收款项、惠给金、推定欺诈和欺诈，无论在何处发生，均已向审计委员会通报。
 13. 在账目中披露了所有必要事项，以便财务报表能公允地列出本财政期间各种业务往来的结果。
 14. 自资产负债表编定以来，未发生任何导致有必要对财务报表或其附注中所列数字进行订正的会计事项。

主计长兼财务和行政管理司司长

卡伦·马德琳·法尔卡斯(签名)

联合国难民事务高级专员

安东尼奥·古特雷斯(签名)

2011年6月27日

纽约

联合国大会主席

谨送交审计委员会关于联合国难民事务高级专员经管的自愿基金 2010 年 12 月 31 日终了年度财务报表的报告。

中国审计长

联合国审计委员会主席

刘家义(签名)

2011 年 7 月 12 日

第一章

审计委员会关于财务报表的报告：审计意见

审计委员会审计了所附联合国难民事务高级专员经管的自愿基金的财务报表，其中包括 2010 年 12 月 31 日终了年度的收入和支出及准备金和基金结余变动报表(报表一)、截至 2010 年 12 月 31 日的资产、负债、准备金和基金结余报表(报表二)、2010 年 12 月 31 日终了年度的现金流量表(报表三)以及财务报表附表和附注。

管理部门对财务报表的责任

联合国难民事务高级专员负责根据联合国系统会计准则编制及公允列报这些财务报表，并实行据认为必要的内部控制，以使编制的财务报表不存在因欺诈或错误而出现的重大错报。

审计员的责任

审计员的责任是通过审计，对这些财务报表发表审计意见。审计是根据国际审计准则进行的。这些准则要求审计员遵守道德操守要求，并制定审计计划和进行审计，以便能够在判断财务报表是否存在重大误报方面有合理的把握。

审计工作包括通过有关程序，获取关于财务报表内数额和披露事项的证据。选择何种程序依审计员的判断而定，包括在评估(无论是欺诈还是失误造成的)重大误报的风险方面作出判断。在进行此类风险评估时，审计员考虑到与该实体编制和公允列报财务报表有关的内部控制，以便根据情况设计适当的审计程序，但其目的不是对该实体内部控制的效力发表意见。审计工作还包括评价管理当局采用的会计政策是否适当，其所列报的会计估计数是否合理，此外也评价财务报表的总体列报情况。

我们认为，所获得的审计证据为我们发表审计意见提供了适当和充分的依据。

审计意见

审计委员会认为，各财务报表按照联合国系统会计准则，在所有重大方面公允列报了联合国难民事务高级专员经管的自愿基金在 2010 年 12 月 31 日的财务状况以及该日终了年度的财务执行情况和现金流量。

关于其他法律和条例规定的报告

此外，我们认为，我们注意到的或作为审计一部分抽查的联合国难民事务高级专员办事处各财务事项在所有重大方面均符合《联合国财务条例和细则》、《联合国难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则》及立法授权。

按照《联合国财务条例和细则》第七条，审计委员会还就联合国难民事务高级专员经管的自愿基金出具了长式审计报告。

大不列颠及北爱尔兰联合王国主计长
兼审计长(审计组长)

埃米阿斯·莫尔斯(签名)

南非审计长

特伦斯·农本贝(签名)

中国审计长

联合国审计委员会主席

刘家义(签名)

2011年7月12日

第二章

审计委员会的长式报告

摘要

联合国难民事务高级专员办事处(难民署)向大约 3 390 万从其家园或祖国流离失所的人提供支助(食物和住所)和保护服务(安全和法律支助)。难民署以职能下放的方式运作,有 6 300 多名正式工作人员,在 125 个国家约 380 个办事处工作。

审计委员会审计了难民署 2010 年 12 月 31 日终了年度的财务报表并审查了该日终了年度的业务情况。审计工作是通过设在日内瓦的难民署总部和设在布达佩斯的全球服务中心的财务事项和业务往来进行审查以及实地考察在哥伦比亚、伊拉克、约旦和巴基斯坦的难民署办事处来进行的。

审计意见

审计委员会认为,各财务报表按照联合国系统会计准则,在所有重大方面公允列报了联合国难民事务高级专员经管的自愿基金截至 2010 年 12 月 31 日的财务状况以及该日终了年度的业务往来和现金流量结果;收入和支出均按大会规定的用途入账,而且各财务事项均符合《联合国财务条例和细则》和难民专员经管的自愿基金《财务细则》。

审计委员会在其 2009 年审计报告中着重强调了两个事项,但没有发表保留意见:所披露的价值为 3.4361 亿美元非消耗性财产的记录不可靠;为服务终了和退休后津贴相关负债提取备抵后,准备金和基金结余出现 1.599 亿美元的亏绌。今年,审计委员会发表未经修改的审计意见,是因为难民署在消除资产登记中的缺陷方面取得了进展,而且审计委员会确信难民署的负资产状况并不表示其基本财务情况不稳定。在本报告有关章节中将更详细地阐述这些问题。

审计委员会的总体结论

难民署常常在业务工作面临种种挑战的情况下,向全世界数以百万计的难民提供有益的支助和保护。2006 年,难民署开始执行一个多年期结构和管理革新进程,目的是加强向有关人员提供援助、保护和解决问题的能力并把工作实践调整为成果管理。新的规划、预算编制和管理工具及结构正逐步纳入难民署业务的主流,而且改革方案正在进行中。

审计委员会本期望难民署能够展现其革新方案产生的实际收益,不过迄今为止难民署还无法做到。审计委员会找出了在难民署财务、风险和绩效管理等重要方面存在的重大关切问题,查明了难民署在力求使资金效益变成决策和运作的核心要素时遇到的困难。

审计委员会关切的是，在难民署银行账户、应收账款和资产的管理等重大领域发现存在失误和监管不力现象，外地财务管理能力很差，而且难民署在编制一套稳健的审计账户时遇到了问题，这些都有力证明其财务管理上存在重大缺陷。这已成为难民署的一项重大风险，因为捐助者正日益面临压力，要求其说明向国际援助组织提供公共资金的理由。

目前为实施《国际公共部门会计准则》（《公共部门会计准则》）而开展的工作进一步突出了这些问题。虽然审计委员会确认难民署目前正在为准备实施《公共部门会计准则》而正在进行对账和资产识别与估值的工作，但要想圆满实施那些准则并迅速实现收益，仍然有必要提高整个组织的财务素养。难民署有可能达不到 2012 年实施该准则的目标，特别是国家办事处网络不具备能力，达不到《公共部门会计准则》所规定的严格的新流程和标准。是否具备编制准确和及时的年终账目的能力，也是检验难民署是否已做好在头一年成功实施《国际公共部门会计准则》的一个重要指标，尤其是考虑到届时将采用更加严格的会计标准。

难民署管理部门虽然一直在努力实施成果管理，但在这方面取得的进展很有限。难民署仍然无法收集和分析关于其运作情况的基本管理信息，无力整合关于成本和业绩的信息，也没能充分了解其执行伙伴的业绩或重大举措的交付情况。它也未确立一种全组织结构性做法来进行风险管理。此外，鉴于执行伙伴对交付任务的重要性，审计委员会尤感关切的是，伙伴选择过程缺乏透明度，而且难民署所面临的欺诈和腐败风险有所加大。审计委员会确认，难民署承认在伙伴挑选方面存在风险并且正在进行大范围的审查，以改进伙伴的选择与管理。审计委员会尚未观察到难民署从国家办事处到全机构中心都没有在资源管理和绩效方面建立明确、内置的问责文化。这促成在整个网络出现了问题：强制性业务控制率低；对于共同挑战采用了截然不同的应对方法。

综上所述，像难民署这样的服务性组织要想展现供资价值，就必须对所有主要活动采取有系统、量化的方式，把财务管理信息与产出计量联系起来，同时实行有效的风险管理，并就方案影响进行定期深入评价。审计委员会肯定难民署所作的各种努力，但它根据本报告所述的审计证据得出结论认为，难民署尚未形成成熟、有效的业绩管理、财务管理和风险管理。在做到这一点之前，难民署无法全面、客观地证明其在为难民从事重要工作过程中以符合成本效益的方式使用了资源。

主要结论和建议

财务报表的编制

难民署对财务审计的准备不足，反映财务报表编制系统存在重大缺陷，同时也反映从最高领导层到基层单位乃至整个组织对报表编制过程的监督质量和责任心存在重大缺陷。关键问题是整个组织审计跟踪的完整性和准确性以及财务审查与报告质量的参差不齐。

财务管理

审计委员会发现，在若干领域，控制和财务管理监督存在缺陷，尤其是：

- 难民署在全球共有 425 个银行账户和现金账户，合并存款余额为 1.47 亿美元，其中有 11 个账户为闲置账户。此外，难民署持有若干投资账户，截至 2010 年 12 月 31 日的总余额为 2.9 亿美元。审计委员会发现，2010 年有 82 个银行账户（总余额为 5030 万美元）和 17 个投资账户（总余额为 3.25 亿美元）没有及时对账，而这本是一项关键的财务控制措施。此种缺乏基本控制的做法，加上银行账户数目过多，加大了难民署遭受资金盗用和欺诈以及行政管理费用过大的风险。难民署在年底前已把积压的待对账账户减少到 10 个（其中只有 3 个是活动账户），而且目前正开始合理化调整及减少其所维持的银行账户数目，以加强控制和提高效率，但这是一个必须作为紧急事项严加控制的领域。
- 审计委员会发现，难民署的消耗性财产（库存）系统中存在错误，要么是物品的购买价值未准确地反映，要么是物品虽有价值记录，但却已经过时。例如，在一个仓库中，过时库存物品占总价值 131 万美元库存物品中的 52%。难民署要想有效地管理库存物品并按照计划中的 2012 年时间表达到《国际公共部门会计准则》的要求，它就需要采取紧急行动，消除其库存管理和估值方面的缺陷。消耗性财产的价值约有 1.3 亿美元，但是难民署 2010 年账目中并没有披露，因为其财产估值的准确性一直无法令人放心。

经过审计委员会的审计，难民署对财务报表作了总额约 3900 万美元的调整。难民署重新编制了财务报表，对既定会计政策作了调整以反映会计做法，并且披露了涉及其他重大余额和往来业务的会计政策，这使审计委员会得以发表未经修改的审计意见。

《国际公共部门会计准则》实施进展

在 2012 年圆满实施《国际公共部门会计准则》前，难民署很有可能无法及时敲定新的政策和做法，将其传达给工作人员，并确立其为工作常规。难民署仍然需要做大量的工作，以便准确地确定需要按照《国际公共部门会计准则》的要求予以披露的资产和负债；此外，国家办事处一级财务管理能力差，是执行和遵守《国际公共部门会计准则》的一项风险。鉴于实施之前的时间有限，审计委员会还感到担忧的是，它迄今尚未看到难民署订立明确计划，以真实会计数据对账户进行“试运行”：审计委员会认为，如果不进行试运行，像难民署这样的复杂组织就不大可能编制出须在既定实施时限内提出的高标准财务报表。

即使难民署编制了符合《国际公共部门会计准则》的财务报表，它也不会马上享受到《国际公共部门会计准则》的全部益处。实施《国际公共部门会计准则》

本身不是目的，而是以此促成更有效问责和财务管理。难民署尚未作出必要安排，以便从《国际公共部门会计准则》实施中获得好处，包括从成本效益上挖掘改变其运作的潜力，以及实现文化和行为上所需的重大变化。难民署没有在培训方面进行投入，以便向所有工作人员阐明《国际公共部门会计准则》对于提高各项活动成本效益并促其产生有益作用的影响力和潜力；它也没有订立实现收益的计划。

执行情况报告及实施成果管理方面的进展

难民署国家网络的执行情况报告并不能使管理部门有效判断项目与活动的成本效益或对当地管理人员进行执行情况问责。尽管在 2005 年就开始实行成果管理，但所提交的报告并没有定期综合财务数据和结果数据，没有进行分析，在结构上也没有采用概括性、易于解读的格式。难民署承认它必须更好地利用其现有系统来做到这一点，此外也必须适度调节对国家一级数据收集的要求，以照顾到在全机构一级提供更有利、相关和有用执行情况信息的必要性。

风险管理

难民署还没有确立全组织、有系统的风险管理方法，包括全机构风险登记册。2005/06 年和 2008 年实施的初步编制工作没有继续进行。

执行伙伴的管理

执行伙伴的挑选过程不严谨，不透明，从而增加了欺诈、腐败、效率低下和伙伴业绩不佳的风险。约有 57% 的伙伴与难民署连续合作了 5 年以上 (28% 10 年以上) 并已数次续签协议。审计委员会没有发现多少证据证明难民署进行了任何形式的竞争性挑选过程，对备选伙伴设定了成本和业绩基准，或者按照要求比较了能力和“适合”情况。

国家办事处监察伙伴业绩的频率和质量以及对业绩欠佳情况采取的后续行动各不相同。难民署在对伙伴进行管理时基本上采用相同的政策，而不是通过对所提供服务的风险评估以及根据所提供服务的规模、地点、以往业绩和性质，有针对性地开展监督活动，不过，审计委员会对难民署打算采取后一种做法表示肯定。由于业绩监察指标很少衡量服务的质量或成果，难民署确定伙伴活动效果的能力很有限。在执行伙伴的业绩很差时，管理部门的行动是不一致的，而且相关伙伴不一定会被追究责任。

旷日持久的难民形势

关于旷日持久的难民形势的《全球行动计划》既没有可问责的高级负责人，也没有可供衡量进展情况或成功与否的指标。它只是作为一系列单独的项目实施，而不是作为一个经协调的方案来实施。难民署于 2008 年启动了该计划，其所针对的是五种被视为最易于产生积极变化的具体情况。审计委员会没有发现任何总体措施或目标可反映该计划在多大程度上缓解了旷日持久的难民形势并减

少了难民对难民署的依赖，也没有发现对难民署如何为这项具有重要战略意义的举措部署资源作了任何跟踪记录。难民署一方面无法向审计委员会提供可靠的整体数据，另一方面却计划在 2011 年把用于 11 种最重大情况(牵涉面临各种情况的难民总人数的三分之二)的支出增加到 3 亿美元，相当于自 2007 年以来增长 150%。虽然有实例说明难民署与联合国开发计划署等发展机构进行了较密切的协作，但关键的挑战仍然是深化必要的合作以及建立适当的供资机制。

鉴于上述审计结论，审计委员会在本报告主要部分提出了详细建议。归纳起来，其主要建议是，难民署：

- 实施有效的年终财务报表编制过程，包括进行详细的管理审查；
- 研究和探讨国家办事处财务管理和报告能力不足的原因；
- 集中进行银行业务安排，关闭任何不必要的银行账户并改进银行对账程序；
- 加强《国际公共部门会计准则》的实施筹备工作，为此：(一) 及早与审计委员会讨论修订财务细则和条例的问题；(二) 设置一套经过“试运行”符合《国际公共部门会计准则》的账户；(三) 清理其会计记录并制定建立期初余额的明确计划；(四) 实施全组织的改革管理方案，以促成实现《国际公共部门会计准则》项目的预期收益；
- 把金融数据和产出数据相链接，以便能评估其业务的成本效益并加强问责；
- 建立简单的全组织风险管理办法，但不国家业务工作强加沉重的负担；
- 要求其国家业务单位记录其各自挑选伙伴的理由并正式评估替代伙伴的市场；
- 设置一名高级负责人，负责处理旷日持久的难民形势，以便监控在所有各种形势中取得进展并对其国家业务单位进行问责。

以前的建议

在 2009 年提出的 24 项建议中，有 3 项(13%)得到全面落实，14 项(58%)正在落实，有 7 项(29%)未落实。这表明，自 2009 年以来，落实率出现下降，当时 2008 年提出的建议中有 8 项(42%)得到了落实。

A. 背景

1. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)向大约 3 390 万逃离家园或祖国的流离失所者提供支助(食物和住所)和保护服务(安全和法律支助)。它以职能下放的方式运作,有 6 300 多名正式工作人员,大部分在 125 个国家约 380 个办事处工作。

2. 2006 年,难民署启动了一个多年期结构和管理改革进程,目的是加强其提供服务 and 执行任务的能力,并实施成果管理。新的规划、预算编制和管理工具与结构正在逐步纳入难民署的业务主流。其中包括推出新的企业资源规划系统、新的预算结构以及新的成果框架,同时推出规划和管理软件(Focus)作为辅助。

3. 难民署还在外地加大权力下放力度,以促成更有效的响应,并推出了全球管理问责制框架。它还把后台职能从总部转到布达佩斯,设立了一个全球学习中心,并投资改进供应管理职能的质量——这是提供保护服务的一项重要活动。

4. 改革方案正在实施之中。委员会关切的是,其进展缓慢,而且难民署迄今仍无法拿出实实在在的收益。不过,在 2006 年和 2010 年期间开支增加 70%的情况下,工作人员人数的同期总体增长还不到 5%,总部工作人员数目则减少了大约 30%。这些虽然不是最终数字——因为其中没有考虑到难民署所取得的成果和所产生的影响——但却表明,难民署可能正在某些领域提高产出率。

5. 2009 年 10 月,难民署向其执行委员会提出了总额为 30 亿美元、根据需要编制的 2010 年全球预算,请执行委员会批准,预算数额后来在 2010 年期间修订为 33 亿美元,比 2009 年预算的 18 亿美元多出 15 亿美元。2010 年的特点是,许多捐助国财政拮据,但难民署继续得到捐助方的强有力支持,而且传统捐助方一直在提供支助,新的捐助方(包括私营部门)也日益增加提供支助。难民署告知审计委员会,2011 年,它将力求巩固其既有改革成果。

B. 任务、范围和方法

6. 审计委员会根据大会第 74(I)号决议,审计了难民署 2011 年 12 月 31 日终了年度的财务报表并审查了该日终了年度的业务情况。审计工作是依照《联合国财务条例和细则》、难民事务高级专员经管的自愿基金财务规则以及国际审计准则进行的。这些准则规定,审计委员会须遵守职业道德规范,规划和执行审计工作,以合理地确定财务报表中是否存在重大错报。

7. 审计的主要目的是使委员会能够根据联合国系统会计准则,对财务报表是否公允反映了截至 2010 年 12 月 31 日的难民署财务状况以及该日终了财政期间业务和现金流量的结果形成意见。这包括评估确定财务报表中记录的支出是否用于理事机构批准的用途,收入和支出是否按照《联合国财务条例和细则》和难民事务高级专员经管自愿基金财务细则作了适当分类和记录。审计内容包括全面审查

财务制度和内部控制，以及在审计委员会认为必要的范围内测试检查会计记录和其他辅助凭证，以便对财务报表形成意见。

8. 审计委员会还根据联合国财务条例 7.5 审查了难民署的业务活动。财务条例 7.5 规定，委员会应就财务程序、会计制度、内部财务控制及难民署业务的一般行政与管理效率提出意见。审计委员会的侧重点是：

- (a) 2012 年实施《国际公共部门会计准则》的进展和准备情况；
- (b) 业绩报告和成果管理实施进展；
- (c) 执行伙伴的管理；
- (d) 旷日持久的难民形势的管理。

9. 在审计过程中，审计委员会走访了难民署设在日内瓦的总部和设在布达佩斯的全球服务中心，审查了在哥伦比亚、伊拉克、约旦、巴基斯坦和坦桑尼亚联合共和国进行的外地业务。审计委员会与内部监督事务厅进行了协调，以避免工作重复并确定可在多大程度上依赖监督厅的工作。

10. 在审计委员会看来，本报告所述的事项应提请大会予以注意，包括由大会及行政和预算问题咨询委员会提出具体要求。

11. 审计委员会的意见和结论均经过与难民署商讨，本报告中适当反映了难民署的看法。本报告中载述的建议不涉及难民署可能对例如不遵守其财务细则、行政指示和其他相关指令的官员采取的措施。

C. 结论和建议

1. 以前建议的落实情况

12. 在 2009 年提出的 24 项建议中，有 3 项 (13%) 得到完全落实，14 项 (58%) 正在落实，7 项 (29%) 没有落实。这说明，自 2009 年以来，执行率有所下降。在 2009 年，2008 年提出的建议中有 8 项 (42%) 得到落实。附件 1 进一步详列了落实情况。

13. 原先在 2007 年和 2008 年提出、但 2009 年尚未落实的建议，在审计委员会 2009 年报告 (A/65/5/Add. 5) 中再次作为建议提出。应行政和预算问题咨询委员会的要求 (见 A/59/736)，审计委员会评估了尚未完全落实的先前建议的时效问题。正在落实或尚未落实的审计委员会先前 21 项建议中，64% 涉及 2009 年，无建议涉及 2008 年，36% 涉及 2007 年。

14. 2008/09 年将全机构服务部门从日内瓦迁至布达佩斯过程中，难民署力求降低行政费用，确保服务连续，至少在最初阶段提供与以前在日内瓦时相同水平的服务质量。在其前次报告中，审计委员会强调，难民署尚未建立可供评估向国家办事处提供更妥善服务情况的基准。审计委员会建议，在每次结构改革前，难民

署均应制订详细的目标和成功指标。审计委员会认为，评估外迁到布达佩斯的影响还为时尚早，但会在今后报告中审查这个问题。

15. 难民署同意审计委员会的建议，即编写比较统计数据 and 指标，以衡量外迁单位所提供服务质量的改善情况。它拟实施这项建议，按计划于 2011 年改组信息系统和电信司，并在安曼设立一个新的信息和通信技术服务中心。审计委员会审查了该司的改组计划，发现它正在订立相关的指标和基准。其中包括进行调查以确定衡量工作人员对现有信息和通信技术服务满意度的基准，以及确定适当指标和目标，以便在 2011 年至 2015 年期间监测改组的影响，包括对 2011 年过渡期间服务提供的影响。

部分落实或未落实的建议

16. 关于正在落实的 14 项建议中的 7 项，审计委员会注意到，其落实工作取决于目前的中期项目，如为离职后和退休后福利金债务战略；或者取决于难民署非消耗性财产管理电子数据库的升级。

17. 在未执行的 7 项建议中，审计委员会尤其关切的是 2009 年提出的建议，即：难民署应确保银行对账做到详尽，而且应解决银行确认报表与总分类账之间存在不明差异的问题。尽管难民署同意这项建议，但审计委员会发现，在这一年中，银行对账工作出现了重大疏失。总体而言，2010 年的落实程度很低，反映了审计委员会在审计过程中发现、在本报告中强调的众多缺陷和错误。审计委员会在相关章节中重申了大多数未落实的建议。本报告其他部分未述及的两项建议如下：

(a) 委员会曾建议难民署继续努力减少处于任务空档且未被临时派活的工作人员数目。难民署尚未确定任务空档工作人员问题的新政策。

(b) 委员会曾建议难民署与监督厅协作，采取适当措施减少内部审计人员职位空缺。难民署仍然担心，内部审计的提供范围没有涵盖方案活动的重点领域，它将继续与内部监督事务厅高级官员优先探讨此事。不过，审计委员会没有重申此项建议，但是将作为 2011 年规划的一部分，与监督厅商讨其审计结果。

18. 委员会重申其先前的建议，即：难民署应继续努力减少处于任务空档且未被临时派活的工作人员数目。它将在难民署修订政策后重新审查这个问题。

19. 难民署表示，它打算在 2011 年底前颁布经修订的关于处于任务空档工作人员的政策。

2. 财务概览

难民署的总体财务状况

20. 财务报表显示，难民署 2010 年收入 19.92 亿美元，比 2009 年多 1.891 亿美元，其列报开支为 19.23 亿美元。这反映收入多于支出 6 900 万美元，也就是说，

如收入和支出及准备金和基金结余表所示，根据前一年度捐款和支出进行调整后，2010年净盈余为7.31亿美元。这延续了难民署近来收入多于支出的趋势，使截至2010年12月31日累计出现4.371亿美元的大笔现金和定期存款。难民署2010年12月31日的净负债为7.23亿美元，¹显示自2009年以来，总负债额减少约8.77亿美元。

21. 难民署2010年19.231亿美元开支中的大部分——约14.936亿美元(78%)——是用于它的方案(见财务报表附注6)，其余用于行政费用和员工福利。2010年收入19.92亿美元中，约19.035亿美元(96%)是自愿捐款。难民署自愿筹资的时间安排可能会有很大不同，从而给难民署的国别业务造成困难，不便于在这一年内以定期、可预测的方式使用此资金。例如，2010年，难民署驻伊拉克办事处(最大一个国别业务机构)在11月和12月得到了大量资金流入。审计委员会注意到，截至2010年12月31日，难民署驻伊拉克办事处年度开支的一半以上并没有支付，需要在2011年3月31日以前结清。

22. 难民署的资金筹供不确定，末尾时激增，这影响到了资源管理和决策。审计委员会注意到，在许多情况中，集中从事难民署可快速花钱，而且较不依赖未来供资的活动，或把诸如医疗转诊等重要的“全年”服务推延至年底，是有利可图的。审计委员会也感到关切的是，供资和支出情况不均衡，可能会导致加快年终支出，增加在管制与合规方面存在的风险。

23. 2010年，难民署大约三分之一的支出(6.77亿美元)是通过执行伙伴支付的。如财务报表附注6所示，截至2010年12月31日，管理部门收到的财务监测报告，其中为3.86亿美元支出(57%)提出了理由。到2011年5月31日，它收到了所有报告，涵盖98%的支出。

3. 财务管理

24. 尽管审计委员会于2009年提出了关切，但难民署仍然对财务审计准备不足，这反映现行系统在编制其财务报表方面以及高层管理在全组织范围监督和自主管理此类流程方面存在重大缺陷。难民署工作人员大量增加额外无计划的投入以弥补这些缺陷，但却造成审计委员会的费用增加。审计结果导致对财务报表进行了调整，总调整值为3.9亿美元，这使截至2010年12月31日的基金结余净减少3.12亿美元。

25. 审计委员会无法从会计记录中确定试算表的审计踪迹，而且试算表没有与财务报表一致，尽管这是审计之前提出的一项明确要求。比较资料既不完整，也不

¹ 截至2010年12月31日的净负债(或负资产)数额为7.23亿美元，即负债超过资产的数额。出现负资产的原因是难民署披露了其涉及工作人员离职后福利的负债，但尚未披露其消耗性和非消耗性资产(见2010年12月31日终了财务期间财务报表附注2(t))。难民署将根据“国际公共部门会计准则”披露其所有资产和负债。

准确，而且在所审计的交易中，错报率高得令人无法接受，对财务报表所作的大量调整便是一种反映。此外，所订立的会计政策不完整，没有准确反映难民署所采用的会计做法。例如，难民署最初的收入会计政策规定，来自政府的认捐须在实际收到认捐款时才予全数承认；不过，审计委员会发现，实际上，难民署把认捐所涉年份认定为收入年份。按照联合国系统会计标准，两种方法均可接受，但这种会计做法与既定会计政策不一致，是不能接受的。会计政策后来作了修改，以反映实际会计做法。审计委员会按照国际审计准则，请难民署解决已查明的问题，重新提交财务报表供审计。

26. 委员会尤其关切的是，所附表格和分析材料准备不足，无助于进行管理审查，无法验证所提交的财务报表属于公允列报，准确反映了会计记录，或者符合既定的会计政策。审计委员会认为，难民署需要在这个领域作显著改进，因为高级专员对编制准确的财务报表负有直接责任。

27. 审计委员会还发现，难民署全年对财务信息的审查很有限。例如，应收账款未作定期审查，以确认余额即是该组织的有效资产。审计委员会发现应收账款中有大量错误。若干应收账款已为期 5 年之久，而难民署和审计委员会经追查后发现，其中有些已不太可能从捐款方处收到。要么是已经收到账款，但应收款项未被注销，要么是捐款方已确认不再支付其已认捐款项。审计的结果是，难民署对其年久未收的应收款项作了数额为 520 万美元的调整，对应付账款和离职回国补助金债务作了 210 万美元的调整，从而导致此前各年共计注销 440 万美元。

28. 难民署对财务报表进行了重新列报并作了其他调整，包括对既定会计政策作出调整以反映实际会计做法以及就涉及其他重大余额和连串交易的会计政策进行披露，因此委员会认为，在所有实质方面，难民署公允列报了其财务报表。

29. 审计委员会建议难民署订立一个详细过程，以便在年底编制财务报表，其中应包括清理会计记录，编制综合配套表格，以及在向审计委员会提交财务报表之前对报表草稿进行详细、以证据为基础的管理审查。这项建议取代未落实的 2009 年建议，原建议要求难民署 (a) 确保负责官员严格遵守本组织的结算指示；(b) 调整其内部程序，使其符合审计要求。

30. 难民署表示，它将根据从最近审计中吸取的经验教训，详细审查其年终结账工作。这项审查将于 2011 年 10 月 31 日完成。难民署还告知审计委员会，它已于 2011 年 6 月强化了管理会计控制职能以及财务主任办公室其他关键职位，而且启动了确立基准的工作，以参照最佳做法标准，评估难民署的财务管理做法。

31. 在国家办事处一级，审计委员会发现，难民署的国家办事处没有一个健全的财务管理文化。难民署的企业资源规划系统的能力没有得到国家办事处用户的很好理解。当地财务官员和供应管理人员不能编写标准财务报告，不能编制其费用中心或年久库存试算表或者库存使用情况报告，而这些本是有效日常财务管理的重要职能。

32. 例如，审计委员会发现，难民署驻坦桑尼亚联合共和国办事处存在未经证实的应收账款及相关坏账 200 万美元，可追溯到 7 年之前，此外自 2003 年以来，其分类账内有无凭证的财务系统结余。审计委员会还注意到，难民署的分类账有多处调整，原因是外地办事处输入的主要条目无效，这说明对外地会计数据输入监管不力。

33. 审计委员会建议难民署审查并解决国家办事处财务管理和报告能力方面存在不足的原因。

34. 审计委员会还建议难民署加强其每月财务结算流程，例如其中应包括对资产和负债进行有记录的审查和确认，根据预算来审查收入和支出，以及由总部和外地相关负责人员核签其所负责的试算表内有关部分。

35. 难民署接受审计委员会的建议，并表示将审查相关的审计及检查报告，与总部各局协商，并继续对来自其企业资源规划系统的财务数据进行分析，以确定哪些国家办事处需要加强财务管理。难民署将制订一项工作计划，以填补已查明的缺漏，包括这些地点所需的任何额外培训。这项工作将在 2011 年尽快展开。

36. 难民署还表示，它将澄清有待审查的文件清单，并作为其月终结账工作的一部分，由相关主管人员核签，此外它打算启动其企业资源规划系统中的查询功能，编制月终账务信息，以便难民署内部各单位使用相同的文件。

4. 与服务终了福利有关的负债

37. 2010 年财务报表显示，服务终了和退休后福利负债为 3.937 亿美元。其中，离职后健康保险为 2.866 亿美元。负债是按 5.55% 的贴现率精算估值确定的，使用的是以欧元计价的优质机构债券的即期利率（2009 年也是使用同样的方法，贴现率为 6.15%）。由于在本报告所述期间市场波动，贴现率出现了变动，而贴现率下降则实际造成总负债估计数的减少（财务报表附注 19 提供进一步解释）。精算盈余或亏损在发生时已认列，难民署的收益表中披露 2010 年 12 月 31 日终了年度有 9 100 万美元的精算盈余。审计委员会曾在 2009 年建议难民署修改其财务报表中有关离职后健康保险的数字披露，以披露精算假设中的主要变动；审计委员会继续指出，需要更清楚地披露所用假设的敏感性及其对负债估值的影响。

38. 大会第 64/241 号决议请秘书长继续以经审计委员会审计的数字来验证离职后健康保险的应计负债，并在他提交大会第六十七届会议的报告列入这一信息和验证结果。审计委员会审查了对离职后健康保险和离职回国补助金负债所作的精算估值。审计委员会得出结论认为，精算师有适当的资质来从事估值工作，而且在计算贴现率时所使用的精算假设以及精算盈余及亏损的计量均符合《国际公共部门会计准则》（公共部门会计准则）第 25 号中有关职工福利的规定。然而，虽然难民署管理层有责任确保向精算师提供准确和完整的数据，但审计委员会发现在审计之前没有提供任何有书面记录的数据准确性和完整性审查。应审计委员会的要求，难民署进行了额外的工作，对数据的准确性进行了审查和验证。

39. 审计委员会重申以前的建议，即难民署应：(a) 使其服务终了福利负债的披露完全符合 2011 年国际公共部门会计准则(包括在其附注中披露提供更多关于贴现率变动对其所列负债的影响的资料)；(b) 为服务终了福利和离职后健康保险负债建立专门的筹资途径。

40. 审计委员会还建议难民署制订健全、有记录的质量控制程序，以验证向其精算师提供的关于工作人员服务终了福利负债数据的完整性。

41. 难民署接受了这两项建议，并告知审计委员会，其 2011 年财政期间的附注披露中将突出反映因贴现率或其他重大假设发生变化而对其负债产生的影响。难民署也将制订程序，以便对提供给其精算师的数据进行审查和验证。难民署还告知审计委员会，其常设委员会已于 2011 年 6 月核准一项关于为其应计服务终了和退休后福利负债供资的战略；审计委员会将在其下一次审计期间对此进行审查。

5. 银行账户、现金和投资

银行账户

42. 截至 2010 年 12 月 31 日，难民署有 425 个独立银行账户和现金账户，合并余额为 1.47 亿美元；另有若干投资账户，年终余额为 2.90 亿美元。在 425 个银行账户和现金账户中，有 414 个是活动账户，其余 11 个为闲置账户，但仍以难民署的名义开立。银行账户和现金账户数目多，加上难民署业务的职能下放性质，使难民署难以充分管理和控制这些账户的使用，从而增加了出错、欺诈和低效管理的风险。虽然已就开立新银行账户制订了财务细则，但却没有例行程序来确保一旦开立银行账户，就确实有继续保留这一账户的必要。难民署的年终现金存量从 2006 年的 2.25 亿美元增加到了 2010 年的 4.37 亿美元，而且在这五年期内，其平均现金存量总额增加到了将近 4.10 亿美元。

43. 在其期中审计期间，审计委员会建议难民署使其银行业务安排合理化。难民署后来告知审计委员会，它正在对非洲和亚洲的银行业务进行合理化集中安排，但认为仍旧需要保留一些当地货币银行账户。难民署认为，这项工作完成后，它将保有最低数量的必要银行账户，以便进行有效的财务和业务管理。

44. 审计委员会建议，作为其银行安排合理化工作的一部分，难民署应对其总部的银行安排进行集中处理，以便最大程度地对其所使用的各家银行施加影响，并使所有账户接受定期、严格的质询，立即关闭任何不必要的银行账户。

45. 难民署接受了这一建议，并且表示，它已实施一项有关在非洲和亚洲区域继续推广集中支付办法的综合计划，可望在 2011 年年底前完成这项工作。更笼统来说，难民署将进行季度审查，以确认每一个银行账户都确实有必要继续保留，提供按账户类型进行的综合分析。难民署强调其需要建立一个切实有效的银行账户结构，以平衡全球范围各艰苦地区方案执行工作的需求，并提供符合成本效益、统筹性质的现金管理和流动资金银行业务结构。

银行往来账目的核对

46. 核对银行往来账目是防止欺诈和出错的主要控制手段。难民署的财务细则规定每月对往来账目进行核对。这不是一项繁重的要求；公私部门有许多组织都在不间断或每日核对往来账目。

47. 审计委员会在先前报告中建议，难民署应确保详尽核对其银行往来账目，并解决银行结单与总分类账之间的不明差额问题。虽然难民署同意这项建议，但审计委员会发现 2010 年期间银行往来账目的核对工作存在重大疏失。

48. 在 2010 年，审计委员会查明总共积压了 82 个未经核对的银行账户和 17 个未经核对的投资账户(余额分别为 5 030 万美元和 3.25 亿美元)。这反映，在关键财务控制运作出现了一个不可接受的疏失。在年终之前，难民署将积压的未核对账户数目减少到了 10 个(其中只有 3 个账户是活动账户，共计余额 281 000 美元)，但审计委员会对于一开始就允许银行账目核对工作出现积压表示关切。审计委员会还发现，即使做了账目核对，也并非总是会采取适当行动来更新相关的会计记录。在难民署工作人员确认需要核对的 13 个账项中，审计委员会发现有 5 宗个案没有采取任何行动，导致出现 981 000 美元的审计错误。

49. 审计委员会再次建议难民署进行详尽的银行对账，并与总账核对所有差额。其中应包括作为月终财务程序的一部分，再次对银行往来账目进行取样核对，以便使管理层确信，往来账目核对是及时、准确的，而且需要对账的项目均已得到妥善解决。

50. 审计委员会还建议难民署借鉴国际最佳做法，特别是对较活跃的账户采取每日例行银行对账，修改其每月进行银行对账的政策。这将要求难民署确定其最活跃的银行账户，从银行获得每日往来账目的信息，并相应地更新其内部程序。

51. 难民署接受了这些建议，并表示将作出协调一致的努力，以减少需核对账项数目，并清理旧的待对账项目。难民署还将对外地办事处从事银行对账情况进行抽样重新评估，作为其 2011 年 7 月开始实施的月终程序的一部分；它也将修订其政策，对较活跃的账户进行日常性的总账银行对账。从 2011 年 9 月起，将对其总部银行账户进行例常自动每日银行对账。

管理现金和投资

52. 难民署截至 2010 年 12 月 31 日的现金和定期存款总额为 4.371 亿美元，比 2009 年多出 5 450 万美元(14%)；自 2006 年以来已增加 2.118 亿美元。自 2006 年以来的五年里，难民署的平均现金持有量总额增加到了 4.098 亿美元。现金流量报表(报表三)显示，难民署的现金持有量在过去两年中增加了约 9 500 万美元。审计委员会还指出，在整个 2010 年，除其周转基金外，难民署平均持有的现金

余额约为 3.50 亿美元。维持该基金是为了在收到认捐款之前支付必要款项及担保债务。因此，难民署目前持有大量且不断增加的现金资产。2010 年，其现金投资的利息收入为 110 万美元，2009 年则为 230 万美元。

53. 难民署将年终现金和定期存款额增加归因于后半年意外收到特别捐款，包括指定用于巴基斯坦的与洪灾有关的专项捐款，这使当年平均持有量大增。难民署告知审计委员会，其持有现金主要是支付大致两个月的支出。审计委员会将在其下次报告中审查持有这些现金余额对于难民署规划和方案交付以及对现金流和财务管理的影响。

6. 非消耗性和消耗性财产

非消耗性财产

54. 难民署的业务遍及全球，因此极其依赖有效的资产和库存管理。截至 2010 年 12 月 31 日，难民署持有约 3.21 亿美元的非消耗性财产(以成本记录)。继 2009 年就难民署资产登记册中存在的弱点提出突出关注之后，审计委员会注意到，难民署 2010 年在清理其资产登记册方面取得了进展，作为其朝着实行《国际公共部门会计准则》方向过渡工作的一部分，回应了审计委员会 2009 年就外地保存记录的质量提出的关切。资产登记册虽然符合《联合国系统会计准则》中对于披露的规定，但仍不太完善，对于《国际公共部门会计准则》所规定的披露而言尚不够可靠。

55. 2010 年，为了与《国际公共部门会计准则》保持一致，难民署发布一项新的资产管理政策。新政策将财产重新定义为不动产、厂房和设备、序列跟踪物项、库存货物及消耗品，并具体规定哪些物项应记入难民署资产登记册以及如何确定其价值和记录其去向。尽管订立了此项新政策，但审计委员会继续发现在非消耗性资产管理方面存在弱点。例如：

(a) 已投入使用的车辆的价值被高估，且没有折旧，² 这使人对已入册资产的完整性和估值产生担忧。例如，伊拉克业务数据记录 2003 年购买了八辆丰田 Land Cruiser 越野车，每辆车的历史成本和账面净值均为 99 000 美元，远远高于难民署支付的原购买价格和 2010 年的合理资产价值；

(b) 当地资产管理委员会³ 很少举行会议，而且对来自总部的注销指示作了不正确的解释，导致次年发生资产被错误注销，之后又大量回记。鉴于这些车辆的车龄，所涉价值很低。

² 虽然《联合国系统会计准则》没有此项规定，但难民署有一项关于资产折旧的政策(见财务报表附注 17)。

³ 当地资产管理委员会是难民署资产监控的重要组成部分。它负责就有关资产管理和处置、维持良好会计标准以及监督资产数量及其处置的政策和程序的执行提供咨询意见。

56. 审计委员会建议难民署加紧努力，清理非消耗性财产估值的佐证数据，并加强向国家办事处提供的资产管理方面指导和信息。后者应包括关于当地资产管理委员会会议频率的指导。

57. 难民署接受这一建议，并指出其供应管理服务处在 2011 年 6 月推出了一个全球项目，目的是协助所有国家办事处验证其不动产、厂房和设备及库存。此项目将于 2011 年 9 月完成。作为这项工作的一部分，一个内部专家组将为 21 项最大的国家业务活动提供现场支持，向不动产、厂房和设备及库存协调人和高级管理人员提供培训，以协助提高对不动产、厂房和设备会计以及对举行当地资产管理委员会会议的理解。培训课程将涵盖所有区域，并将于 2011 年 12 月完成。

58. 难民署还指出，现已指示余下的有不动产、厂房和设备的国家业务单位在这段期间对不动产、厂房和设备进行核实，并且将接受审查。为支持这一工作，难民署订立了一个升级程序，每月提出例外情况报告，列报被推迟的处置项目、管理系统更新项目中未核实的资产、未收到的采购订单收据、运输途中的资产、已收到但未投入使用的资产以及超过 15 年的资产。这些例外情况报告中述及的任何重要事项均将在一个月内与所涉国家的不动产、厂房和设备协调人一道跟进解决；如果不能解决，则将提请主管行动的助理高级专员采取行动。

消耗性财产管理

59. 审计委员会在 2007 年建议难民署披露年终时的消耗性财产价值，以便更全面和准确地披露其资产情况。难民署同意该建议。难民署有一个全球系统，可供追踪其所有仓库存货接收、储存和发送。该系统中记录的信息由各地点每年进行实物盘点加以核实。虽然该系统可追踪库存量，但却从未提供过有关库存物项的准确估值；因此，财务报表中从未列报库存价值。2010 年，难民署试图建立其库存管理系统，以便能够在向《公共部门会计准则》过渡期间对所有物项进行准确估值，并且打算在 2010 年 12 月 31 日年度终了的财务报表中披露消耗性财产的库存情况。

60. 根据难民署全球库存系统的记录，截至 2010 年 12 月 31 日，消耗性财产价值为 1.30 亿美元。尽管系统升级，但审计委员会在实地考察期间发现存在一些实例显示该系统中记录的价值与难民署为相关物项实际支付的数额之间存在差异，而且有一些标有价值的存货早已陈旧过时，其价值应记为零。例如，在审计伊拉克境内一个仓库期间，我们发现，已陈旧过时的存货占总额为 131 万美元的库存的 52%，但管理层没有作任何调整。难民署自己一直很担忧准确性问题，这促使它决定不着手进行计划中的会计政策修改。因此，2010 年财务报表中没有披露消耗性财产。

61. 难民署的新资产管理政策规定每年至少进行一次实物盘点。然而，对于库存价值特别高或在艰难环境下运作的外地办事处来说，或者对于需对紧急情况作出

迅速反应的组织来说,这样做可能不妥,因为它们可能应当作更高频率的盘点(也许每季度进行一次)。有关库存的状况、适合性和价值的准确信息对于业务工作而言是必不可少的,也是遵守《公共部门会计准则》方面的一项重要要求。

62. 审计委员会建议难民署完善和加强其现有的库存盘点程序,为此应汲取 2010 年总结出的经验教训,包括考虑到需要进行更频繁的盘点,直到该系统的完整性能得到保证。

63. 审计委员会还建议难民署定期审查所有已陈旧过时和已损坏的库存物品并相应减计其价值。

64. 难民署接受了这些建议,并表示将落实这些建议,以此配合实施其全球项目,除了要在年终进行实物清点之外,将在 2011 年 6 月至 9 月期间对所有国家业务单位的所有库存及不动产、厂房和设备进行实物核实。难民署将根据核实工作的结果,确定是否有必要继续每年进行两次全面实物清点,或确定是否需在某一时期进行更多次数的清点。此外,在实物清点期间还将核查所有库存物品,以确定其是否已陈旧过时,是否已经损坏,必要时予以注销。

7. 实施《公共部门会计准则》方面的进展

65. 2010 年 6 月,难民署常设委员会⁴决定推迟全面实施《公共部门会计准则》,从 2010 年推迟至 2012 年。难民署承认它低估了《公共部门会计准则》实施工作的范围要求,没有为该项目划拨足够的资源。后来,实施工作出现了进一步拖延,因为难民署面临多项优先工作,其中包括更新和编写用于辅助进行成果管理的难民署软件以及于 2010 年 1 月 1 日推出新的预算结构。

项目管理

66. 难民署《公共部门会计准则》实施项目的负责人是副高级专员。现已设立指导委员会,由难民署高级管理层组成;指导委员会下设业务所有人委员会,负责管理该项目的实际执行。2010 年 7 月,难民署任命一位经验丰富的《公共部门会计准则》项目管理员,一个由 12 名全职工作人员组成的项目小组为其提供辅助。

67. 自该项目开始以来,难民署将工作组数目从最初的 5 个增加到 11 个,它们负责制定、测试和记录新的会计政策。这些工作组增加了会计和企业资源规划系统方面的约聘专家,从而得到了加强。审计委员会认为,管安排足够且适当。不过,在执行期间订约聘请专家固然没有不妥,但从长远来看,在采用《公共部门会计准则》之后,难民署将需要足够、具备适当资质的工作人员来交付并确保从中受益。

⁴ 常设委员会是作为执行委员会的附属机构而设立的,负责全年审查各项方案和政策的执行情况。

实施计划

68. 2011年5月提交给审计委员会的计划中确定了约1700个项目实施步骤，其中具体规定了每个工作组的行动，并提供了一个交付结果的时间表。某些结果的交付出现延误，但审计委员会还不清楚这种延误是否对2012年实施目标构成威胁。难民署告知审计委员会，它最近已更新并重新安排其《公共部门会计准则》项目计划，以考虑到在“确定范围和规划阶段”中确定的实施《公共部门会计准则》所涉会计政策和业务规定。

69. 鉴于《公共部门会计准则》执行计划早先出现的延误以及现有可用的时间，审计委员会建议难民署强化对进展情况进行管理审查的频率和深度。

70. 在筹备实施《公共部门会计准则》过程中，难民署在2010年发布了新的资产管理会计政策，并为掌握足够信息以符合《国际公共部门会计准则》第17号(不动产、厂房及设备)。按照审计委员会的建议，难民署已计划根据《联合国系统会计准则》，在其2010年财务报表内作强化资产披露，包括估值和数量，但并没有对其资产数据进行充分清理和验证，以便作这种披露。审计委员会感到关切的是，其结果造成外地和其他地方的工作人员依然不熟悉有关资产价值的估值和记录的规定。

71. 该项目小组维持一份项目风险登记册，其中载列会对2012年顺利实施产生影响的7个风险。难民署认为其中4个风险概率高且影响大：

(a) 与其会计数据完整性及其对期初结余和期终结余所产生影响有关的问题。难民署已着手进行其数据清理工作，但尚未确定这一领域的执行情况衡量标准，因为它对这项工作的所涉规模尚不肯定；

(b) 难民署的《公共部门会计准则》财务报表将无法公允显示其财务状况和业绩，而可能无法披露与应计账户对账调节后的现金预算执行情况；

(c) 鉴于整个组织所需的改变规模，有必要制订新的库存及不动产、厂房和设备对账调节程序，以确保遵守《公共部门会计准则》；

(d) 在“正式启动”日之前没有足够的时间提供培训。难民署尚未制订有关此一风险的缓解战略。

72. 审计委员会认为已查明的风险是确实存在的，并认为通过培训来进行数据完整性和变革管理，特别是对国家办事处而言，是达到实施目标方面的主要挑战。审计委员会认为，国家办事处网络没有做好准备而且财务管理能力低，是落实执行时间表方面存在的主要风险。随着这个项目临近关键的“正式启动”阶段，项目指导委员会的每次会议必须对风险登记册进行定期更新和详细审查，并且更新或制订缓解战略。

73. 审计委员会建议，作为优先事项，难民署应当：(a) 查和清理其会计记录，包括所有资产和负债余额；(b) 强月终结账程序，以便对所有账户进行对账调节，并保持会计记录的完整性。

74. 难民署接受了这些建议，并指出其实施计划中包括一项对各账户及其从总账到分账的账目核对进行计划中的全面审查。通过增聘会计师以便对所有结余进行对账调节，《公共部门会计准则》实施小组将得到加强。

修订《自愿基金财务细则》

75. 《公共部门会计准则》实施小组目前正在修订难民署的《自愿基金财务细则》，以反映权责发生制会计的采用，供常设委员会 2011 年秋季核准。修改计划已于 2011 年 6 月送交审计委员会，目前正在审查之中。

编制示范财务报表草稿

76. 编制一套“试运行”示范账目，包括核心报表、附注披露和即将采用的会计政策，可使难民署及早获得机会，测试编制符合《公共部门会计准则》的账目所作准备的情况。这还可让审计委员会在实施《公共部门会计准则》之前找到潜在的不足，提出相关建议。实施计划中预计，2011 年 11 月将完成一套示范账目，并由审计委员会验证。然而由于时间有限，而且迄未澄清“试运行”账目是否将包含真实的会计数据，审计委员会感到关切。此外，委员会尚未见到这些计划。如果不用真实数据进行试运行，像难民署这样庞杂的组织将不大可能在既定的实施时限内获得无保留的审计意见。

77. 难民署告知委员会，它已将世界粮食计划署的财务报表(这些报表已符合《公共部门会计准则》)作为本机构财务报表草稿的基准，以便确定所需的修订和披露。审计委员会注意到，这些方面的考虑已纳入《公共部门会计准则》实施计划。

78. 审计委员会建议难民署为一套采用真实会计数据的“试运行”账目制定一个明确的计划。

79. 难民署表示，它已安排于 2012 年 4 月和 8 月进行模拟审计，并且将向审计委员会通报其计划。

期初余额的审计

80. 示范财务报表的编制工作将获得一项行动的支持，这项行动将确定实施第一年的资产、负债和准备金期初余额。按照完全权责发生制会计，这实际上就是编定期初财务状况表的起始点。《公共部门会计准则》实施小组预期，期初余额至迟将在 2012 年 4 月 30 日记入账户，并至迟在 2012 年 5 月 11 日验证。此外，审计委员会注意到，项目计划中规定在 2011 年进行《联合国系统会计准则》所要求的审计以及分别在 2012 年 4 月和 8 月进行两次模拟结账，同时进行审计验证。

审计委员会认为，这些工作对于成功实施会计准则至关重要，但实施计划中缺少足够细节来说明如何实现重大阶段性目标。

81. 审计委员会建议难民署就确立期初余额一事制定一项明确的计划，并尽快将其通报审计委员会。这项计划应给审计委员会留有足够的时间，以便对期初资产负债表进行审计，至少应在正式实施《公共部门会计准则》第一年结束之前三个月。

对交付《公共部门会计准则》全部惠益的管理

82. 审计委员会未发现任何证据表明已将采行《公共部门会计准则》的预期惠益与各项的既定目标正式挂钩，并且正对此进行跟踪，此外也未见难民署有实现惠益的计划。如果难民署要成功实现采行《公共部门会计准则》的预期惠益，则必须从一开始就对各项惠益进行适当的记录和量化，然后进行积极的管理、监测和审查，以确保这些惠益持续存在。

83. 一旦符合了《公共部门会计准则》，难民署将会掌握关于库存、非消耗性财产、投资和未来负债的更加准确、及时和可比的信息。假如不利用这些信息来做出知情的资源调配决策并寻找提高成本效益的机会，则将丧失采行《公共部门会计准则》的许多潜在惠益。因此，与采行《公共部门会计准则》有关的业务领域现在必须思考如何可以利用这些新信息来促进成本效益。

84. 委员会确认，《公共部门会计准则》的全部惠益随着时间的推移才会完全实现，但实现惠益的规划进程应尽快启动。目前还不清楚难民署内部何人负责落实惠益。各业务所有人尚未承诺落实属于其业务领域的可量化的惠益，也无法说出相关惠益将如何实现或衡量。如果没有关于实现惠益的明确展望，也没有在业务单位一级落实惠益的明确问责制，潜在惠益就有遭受不必要延误或丧失的风险。如果没有关于可具体说明未来将实施什么样的业务变革的明确而且正式商定的计划，那么各业务所有人或其他利益攸关方就有可能抵制或反对进行实现惠益所需的变革。

85. 难民署同意审计委员会建议，即难民署《公共部门会计准则》实施小组在调整其实施战略时，应明确确定《公共部门会计准则》项目的目标和预期惠益，并拟订一项方法来跟踪和管理各种惠益的落实。

86. 所有工作人员都需要了解新报告制度对其日常工作的影响，这一点至关重要。如果没有足够的资源专门用于培训和变革管理，则很有可能《公共部门会计准则》会得不到理解，预期的惠益也不会实现。难民署将“变革管理”作为五大工作流程之一纳入其《公共部门会计准则》实施战略。它制订了一项基于风险的变革管理计划，并任命了一名高级变革管理干事来协调 2012 年 12 月前必须进行的计划活动，包括培训和交流。目前正在进行的一项关键任务是确定难民署所有需要培训或启用的管理人员(包括就其需要达到何种具体要求以帮助成功实施会计准则而与他们进行沟通)，以及设计和进行此类培训。

87. 审计委员会未见有任何迹象表明对于需要实现的成果以及如何实现有明确的设想，包括：

(a) 应计收支信息的利用及对资产负债表和现金流的积极管理将会如何帮助改进财务管理、决策和问责以及采取更符合成本效益的工作方式；

(b) 财务职能在改善难民署业绩以及为决策提供深入信息方面将起何种作用；

(c) 决策人员和业务管理人员在新信息方面需要何种培训，以及可如何利用此种培训来加强业绩计量、活动成本计算和投资评估等。

88. 审计委员会建议难民署加强其全组织的《公共部门会计准则》变革管理方案，为此应具体明确每个业务单位的高级管理层必须如何积极主动地承担责任并在《公共部门会计准则》的实施期间及之后推动落实预期惠益。

8. 执行情况报告和成果管理制

89. 难民署在 2005 年开始编制成果管理制框架，作为一项进行重大变革以改善其业务管理和向捐助方报告执行情况的方案的一个重要组成部分。审计委员会审查了难民署在两个方面取得的进展：建立成果管理制的进展情况，特别是其国家网络通过其五个区域局提出汇报，这五个区域局是最高管理层⁵ 与该组织业务部门之间的联络渠道；它在执行各种支助进程和机制——包括Focus系统⁶——方面取得的进展。

获得足够的、切合现实的业绩信息

90. 难民署的 Focus 系统为国家一级业绩管理提供了框架，围绕共同目标和宗旨安排各项服务的规划和监测。在规划难民署 2010 和 2011 年工作时采用了 Focus 系统，使各个国家办事处对难民署的各项业务重点有了更好的共同认识。然而，审计委员会注意到：

(a) Focus 尚未输入全部监测数据，而各个国家办事处所掌握的数据也大不相同；

(b) 业绩数据的准确性和可靠性极不稳定；

(c) 需要兼顾专为地方情况制定的指标，也有必要在整个难民署网络实行连贯一致的报告制度，以便进行有意义的的数据汇总和比较，这一问题尚未解决；

⁵ 难民署最高管理层包括高级专员、一名副高级专员和两名负责国家业务及保护流离失所人口的助理高级专员。没有正式组建的“执行局”。

⁶ Focus (财务经营综合报告) 是难民署内部开发的网络应用软件，用于计划、记录和报告国家一级和方案一级的目标和成绩。

(d) 各项指标大都侧重于活动的量；很少有指标是用于衡量方案和服务交付的质量、及时性或效率。

91. 审计委员会指出，尽管国家办事处在为 FOCUS 输入数据方面承担了很大的行政负担，但它们至今看到的情况是，这项工作帮助使其业务运作更具成本效益方面价值有限。难民署正采取行动简化规划流程，减少报告要求，提高数据质量并改进报告工作。难民署将面临的一个重大挑战是，既要减轻对国家一级的要求，又要确保全机构的业绩信息更加健全，更反映现实，更有效用。然而，审计委员会感到关切的是，在成果管制制实施 6 年后，难民署面临着日益疲惫、有限管理时间遭浪费而且遵守规定情况越来越差的风险，除非它能简化对关键任务活动的业绩计量并以这些活动为侧重点。

92. 审计委员会建议难民署简化其业绩计量，更全面的方式侧重开展关键任务活动，将产出数量、服务质量和交付效率包括在内。确定各种活动的轻重缓急是一项管理责任，但所定标准应该包括实质性财务内容，也即计划的活动能在多大程度上使所关注的主要人口群体获得重大实质惠益。

93. 难民署接受这一建议，并表示它完全意识到审计委员会所指出的问题，因为工作人员已有这方面的反馈。在 2010 年全面实施难民署成果框架第一年的经验教训基础上，2011 年年初拟订了一个经过修订和简化的成果框架，将于 2012 年在难民署业务中采用。难民署还表示，将有一个工作组继续审查并改善产出和相关业绩计量，以使它们能够在质和量两方面支持对业绩进行监测。难民署还将确定一套“核心指标”，其侧重点是关键任务领域和受关注人口状况的切实改善，目的是对其全球战略重点进行更密切的定期监测。

业绩报告

94. 虽然难民署以职能下放的结构运作，但高级管理当局最终还是要为整个网络的业绩和资源使用负责，而且审计委员会认为，Focus 系统和所提交的报告是实现这一点的工具。审计委员会希望看到 Focus 系统得到很好的利用，提供包含汇总数据的报告，以使高级管理当局能够很容易作出解释，同时也有助于在国家业务之间进行有意义的比较。这些报告应侧重于成本效益执行情况和成绩，并为管理决策提供信息，说明向哪方面分配资源最物有所值。

95. 尽管 Focus 系统具有巨大的潜力，但审计委员会注意到，其报告功能尚未全部发挥，工作人员对其报告能力的认识也很低。因此，难民署国家网络提交给最高管理层的报告尚未特别利用 Focus 系统，而各区域和国家的报告格式也不尽相同。图表、趋势数据和各种指标的使用率也极低。大多数报告侧重于迅速确定难民署业务所在国的事态发展和问题。这虽然可以使高级管理层对危机局势迅速作出反应，但并不能对业绩进行系统的分析，也不能强化问责。

96. 通过 Focus 系统提出国别报告的时间安排大多与年中和年底的资源分配决定挂钩。在规划和年中审查期间提交的数据主要侧重于预算支出(采用“执行率”计量)和预算增加的理由。审计委员会发现,对比较成本效益的分析很有限,支出和成果之间的关联也不清晰明了。

97. 难民署五个区域局的主任告知审计委员会,他们收到的报告虽然能勾画出当前的业务发展情况,因而较为有用,但却缺乏对方案进展与影响的结构分析。这些主任无法利用所提报告在各自区域进行比较;无法将财务报告与业绩进行有系统的联系;无法确定共同专题以及实现各项目标方面的差距或障碍;也无法很容易地确定需要做出决定或采取行动的时间点。审计委员会认为,目前尚有余地,应减少用于处理不可预知的临时信息流以及列出各国事态背景的管理时间,并使报告更有条理,更容易理解。

98. 难民署告知审计委员会,Focus 开发的第 2 阶段打算提高系统的管理和报告功能以及提供综合财务和业绩信息,并根据难民署全球战略重点,在国家、区域和全球各级对业绩进行比较和量化分析。该系统还将提供对年内业绩进行更频繁监测的功能。许多组织采用“记分卡”或“仪表盘”,以通俗易懂的方式提供关键信息,引导最高管理层关注需要采取行动的优先事项。审计委员会注意到 Focus 系统中的试验性“记分卡”字段,但这一功能尚未投入使用。

99. 审计委员会建议难民署编制基于成本的比较信息,以改进划拨决定的实证依据,并加强关联以实施问责。应特别重视实现国家业务之间的比较,开发署对改善受关注人口状况的相对贡献,以及将财务和产出数据联系起来以评估效率和成本效益。

100. 审计委员会还建议难民署编制一个用于加强高级管理层对国家一级和全机构一级业绩和风险的审查的汇总记分卡,将其同 Focus 的开发匹配,以支持实施成果管理。

101. 难民署接受这些建议。难民署表示,计划中对 Focus 系统内主要业务报告的升级将在 2012 年 3 月 31 日前完成。一个工作组在外部专家的协助下,正在就新业务报告的设计需要更改哪些业务流程征求意见,预计这些报告将反映对效果所作的衡量结果以及计划费用和实际费用,以便评估成本效益。最后形成的报告将作为改进后的全球 Focus 信息服务的一部分进行编制,该信息服务计划于 2012 年初提供给管理人员和工作人员。未来将考虑以记分卡的格式列出业绩和 risk 的事实依据,以使高级管理人员能迅速确定在何处投入可用、潜在的资源最有益。

方案评价

102. 方案评价是成果管理制的一个关键要素;它以常规进展监测所不具备的方式确定各项措施的影响和效果。难民署如要评估其工作实效,就需要以定期详细评价来补充对各项活动,特别是向流离失所人口交付产出活动的常规监测。

103. 难民署在日内瓦设有一个规模不大但经验丰富的政策制订和评价小组，负责开展或委托开展评价工作。但是，其规模限制了它可承担的评价工作量；而且它还侧重于为 100 多名难民署工作人员举办评价讲习班。然而，审计委员会发现，没有什么证据表明其对所视察过的国家业务委托进行了系统、独立的评价；并将此现象归结于各国家办事处内部对现有指导意见缺乏认识，而且没有明确要求把评价作为项目计划和预算的组成部分。

104. 难民署同意审计委员会的建议，其中要求难民署重新制订并纳入难民署在本机构指导意见中订立的原则，在国家一级制订一项政策，明确规定在哪些情形下国家业务一般需要委托进行方案和项目评价，并要求在项目设计期间进行明确的规划和预算编制。

9. 风险管理

105. 审计委员会注意到，难民署没有一个正式、系统性的全组织风险管理办法，也没有一个全机构的风险登记册，尽管 2005 和 2008 年曾试图制订一个这样的办法。国家网络通过各区域局提交了大量关于风险的临时性、描述性报告，主要考虑的是政治动荡或冲突等外部事件的当前和潜在影响，以及同合作伙伴的关系。但对组织内部风险的考虑则少得多。各区域局主任承认，应更好地记录和正式进行风险评估，以指导工作计划、减灾战略和干预措施。

106. 审计委员会认为，有条理的风险管理是任何运行良好的组织所必不可少的，此外，在难民署推行此种管理也非常有必要。特别是，对于一个分散在全球各地、在不安全环境中运作（这对其工作人员和成果交付构成具体风险）的组织来说，有必要对整个组织内各种不同风险进行协调一致评估，提升等级并减轻影响（审计委员会了解，一些类似组织在其全机构风险登记册中非常醒目地标明这些风险以促使管理层给予注意）。难民署依赖自愿捐款，这也使它特别容易在发生任何明显失误时面临信誉风险。难民署也需要争取其他正在制订自身日益有条理的风险管理办法的人道主义和发展伙伴提供合作。

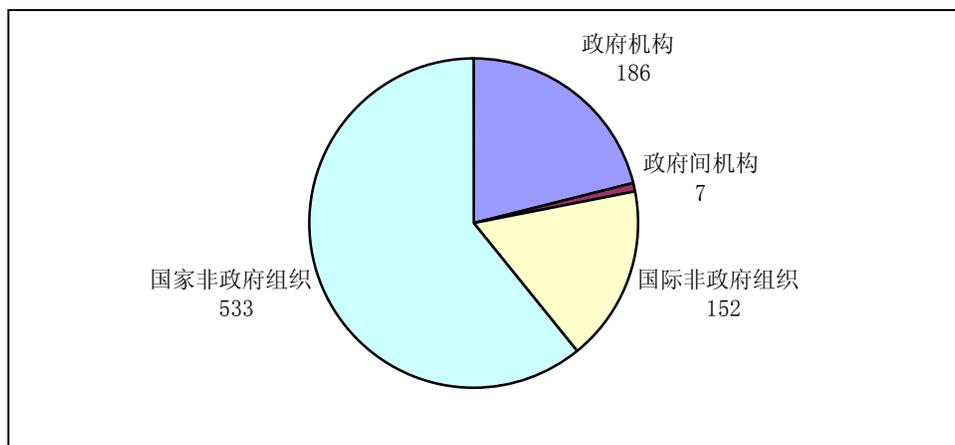
107. 难民署接受审计委员会的建议，即难民署应利用现有的报告安排，抓紧制订一项简明的全组织风险管理办法。

10. 实施伙伴

108. 难民署通过 800 多个“实施伙伴”，在全世界实施约 1 600 个项目。这些伙伴包括政府机构、国家和国际非政府组织以及其他联合国机构（见图二. 1）它们提供住房建设、教育、卫生保健、供水和食品以及法律援助等服务。2010 年，难民署大约有三分之一的开支（6.77 亿美元）是通过这些伙伴支出的，而且通过合作伙伴支出的总额逐年增加（见图二. 2）。

109. 2010 年，难民署开始审查其对实施伙伴的管理，并且在审计期间向审计委员会通报了审查结果。审查结果中载列的建议考虑到了审计委员会在中期审计期间以及在本报告中提出的多项建议。

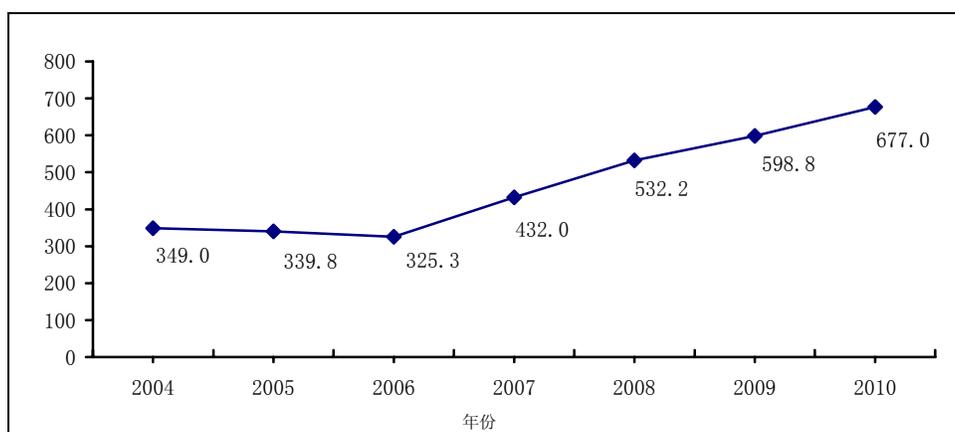
图二. 1
2010 年实施伙伴类型和数目



来源：审计委员会对难民署机构间服务数据的分析。

图二. 2
不同时期通过实施伙伴支出的数额

(单位：百万美元)



来源：审计委员会对难民署机构间服务数据的分析。

注：支出款是分期支付给合作伙伴。年中可能会对分期款作出调整。

治理和管理信息

110. 管理实施伙伴的责任分散在难民署各部门，限制了难民署评估整个组织管理实施伙伴以及平衡财务和业务方面情况的能力，同时也限制了规定具体做法以及监测合规及连贯一致情况的能力。总部有三个司，分别负责制订政策和指导、处理全机构关系以及进行审计认证和财务监督。国家办事处负责在总部订立的政策框架内挑选、监督和付款给合作伙伴。

111. 审计委员会了解，难民署正在考虑如何更好地管理和报告实施伙伴的业绩，这首先意味着需要成立一个单位，以进一步制订一个基于风险的伙伴管理办法。此外也将考虑将难民署总部的若干职能合并到一个单一的监督单位中。为确保发挥效力，这个新单位和新架构需要有足够的权力，可以监管各国家办事处，并就是否遵守总部确定的程序对国家办事处进行问责。

112. 在国家一级，审计委员会发现，国家办事处对政策的遵守情况，特别是对实施伙伴业绩和支出进行监督的频率和深度差异很大。我们还发现了业绩信息和报告提交情况比较糟糕的例子，特别是缺少对关键项目的战略概述、重大阶段性目标的进展情况以及对成果交付所面临潜在风险的评估。相比之下，难民署伊拉克办事处的项目跟踪数据库虽然不提供用于从整体上评估伙伴协作情况的汇总管理信息，但其所提供的数据有可能支持各伙伴之间或在不同领域与同一伙伴进行比较，以便分析各种趋势，确定共同问题以及为关于未来工作分配的决定提供信息。审计委员会注意到，难民署合作伙伴信息中央数据库目前并不包括业绩数据。

113. 审计委员会认为，难民署伊拉克办事处的项目跟踪数据库也许可以更广泛应用于整个难民署，但目前没有任何证据显示难民署就该数据库同全机构信息技术架构是否兼容作过任何评估。虽然审计委员会确认难民署在其职能下放型国家办事处网络中鼓励创新，但难民署自身的问责框架强调必须进行有效的信通技术管理，并对信息技术开发活动进行监督，以尽可能提高投资收益，开发兼容系统。审计委员会认为，难民署需要做更多的工作，以确定地方上开发的解决方案是否有价值，是否可扩大适用范围。

114. 审计委员会建议难民署审查整个网络不同的项目跟踪办法，以确定可更广泛适用的最佳做法并评估其同全机构信息技术战略的兼容性。

115. 难民署接受这项建议，并表示，难民署目前对 Focus 系统所作的开发和改进将有助于建立一个有效、统一的项目跟踪系统。难民署告知审计委员会，在改进 Focus 系统时将会吸收其伊拉克业务所用项目跟踪系统的经验教训，但这一系统原本是用来满足非常具体的业务需求的。审计委员会仍然认为，在伊拉克业务中使用的系统有明确和宝贵的经验教训可供借鉴，有可能让各国家工作队以 Focus 系统无法办到的方式核证并跟踪在不安全环境中进行的各项活动，例如建造住房或其他资产，采用地理标识手段对此类活动进行拍照以及利用这一案例工作来总结进展情况、趋势和方案内不同差异。

合作伙伴的管理监督

116. 难民署原则上采用相同办法来管理其实施伙伴，无论它们机构大小、所在地点、以往表现或其所提供服务性质。这种一刀切的做法本质上是低效的，会导致用于管理较高风险实施伙伴的时间减少。2009 年，难民署发表了一份“挑选前核对清单”，以帮助国家工作队评估通过特定伙伴开展工作的风险，并确保选定

的伙伴达到所需的先决条件。⁷ 该清单的使用并非强制性质，但如果能重新设计，则可能会有助于国家工作队有针对性地管理风险较高的实施伙伴。难民署目前正在考虑采取一种基于风险的新方法来管理实施伙伴。审计委员会认为，要想使一种更加复杂、基于风险的新方法获得成功，就必须解决当前“一刀切”管理做法未获均衡采用的问题。

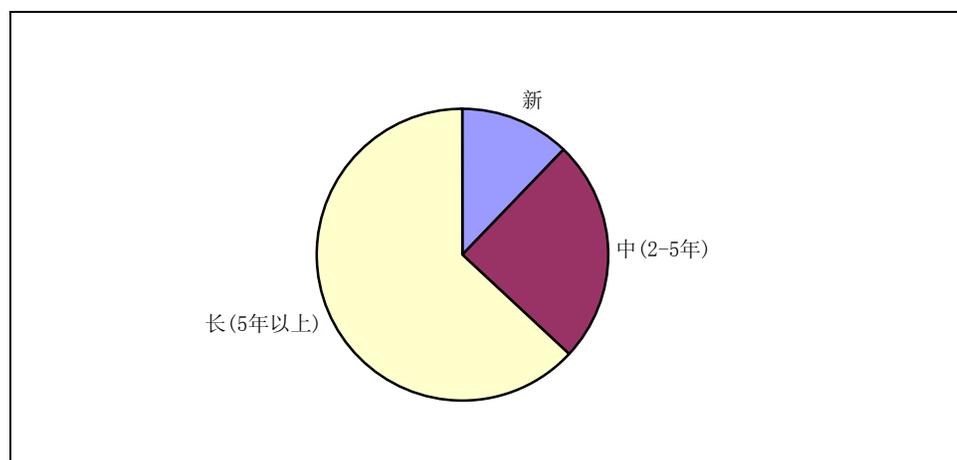
117. 审计委员会建议难民署采用基于风险的办法来管理实施伙伴，为此必须明确界定相关规定，以客观和循证的办法来评估实施伙伴的风险，并采用健全的安排来监督国家办事处对此办法的连贯一致实施。

118. 难民署表示，它本身对实施伙伴管理所作的审查也导致得出了非常相似的结论，即“一刀切”做法存在弊端，而且有必要采取更多地基于风险的办法。它已决定实施一个“有差别的、基于风险的办法”来进行实施伙伴管理，并为其适用此办法拨出资源。在实行这项举措时，将会考虑审计委员会的建议。

实施伙伴的选择

119. 在一些地方，难民署的实施伙伴数目有限，但在大多数地方，它却可以实实在在地选择实施伙伴。定期对实施伙伴进行测试或重新考虑，使合作伙伴无法想当然地认为自己会被选中或者将会继续参与实施工作，这是提高绩效和降低腐败风险的一个有效途径。然而，审计委员会发现，多数实施伙伴多年来一直续约，而它们的成本和绩效也从未与其他渠道进行比较。此外，难民署在过去五年里每年平均与 145 个新伙伴协作，超过一半 (57%) 的伙伴与难民署连续协作五年以上，28% 已协作十几年，这表明更替率很低。

图二. 3
伙伴协作关系的持续时间



资料来源：审计委员会对难民署机构间事务数据的分析。

⁷ 见难民署部门间备忘录/外地办事处备忘录第 003/2009 号。

120. 审计委员会发现，各个国家办事处挑选实施伙伴的基本原理和方法是不同的。例如，难民署有两个办事处要求填写标准的理由说明表格，其中一个办事处规定进行成本效益评估。这种理由说明表格必须经一个甄选委员会批准。在其他办事处，我们几乎没有发现任何证据表明存在客观的或有记录的甄选过程，而且很少审查其他协作机构，也没有比较分析相关能力以及是否“符合”要求。

121. 审计委员会指出，即使明显存在甄选过程，在评估潜在伙伴或挑选伙伴时，成本效益仍然不是一个重要标准，无论是在指导准则上还是在实践中。若要被选上，相关伙伴就必须满足四个必要条件(例如，它们必须合法登记注册，并有一个银行账户)。就指导说明中列出的 11 项其他标准而言，“当地经验”、“服务质量”和“快速反应”等因素是重要标准。⁸

122. 难民署的国家工作队不太愿意明确测试商业采购付款的相对价值，因为建立伙伴关系是一个耗时较短、耗资较少的过程。采购需要竞争招标，也需要合同委员会审批，而挑选和任用实施伙伴虽然对于难民署交付成果很重要，但所需程序要少得多。难民署供应管理处告知审计委员会，选择建立伙伴关系或是选择进行采购，此决定应由难民署负责国家方案的单位来作。然而，我们发现若干例子显示实施伙伴提供了商业服务(巴基斯坦境内的建筑服务和坦桑尼亚联合共和国境内的物流服务)，而这些服务如能通过竞争性挑选则更为合适，而且更符合成本效益，但我们无法对全球范围的这种做法进行量化，因为难民署没有收集此类数据。

123. 即使伙伴关系是明显可行的交付机制，审计委员会仍认为，如果难民署想要最大限度地减少腐败风险(因为风险较高的地方开支很大)，并且确保加强成本效益和绩效，那么就应当为任命实施伙伴作出透明、有竞争(或至少有评估)和有良好记录的安排。难民署向审计委员会通报了不能确保作出竞争性选择的各种理由，这些理由在当地情况下可能有些道理；那些理由中包括：缺乏商业供应商，要求供应商具备适当处理流离失所者方面的经验以及难民署工作小组缺乏直接管理商业供应商或分包商的能力等。然而，审计委员会感到关切的是，未经适当考虑就放弃能提高伙伴绩效或接触其他商业伙伴的实际机会。

124. 审计委员会建议难民署连续一致地对其国家业务实行下列强制性要求：

(a) 记录它们挑选实施伙伴的理由，包括明确考虑成本效益，借鉴良好作法范例；

(b) 定期正式评估市场情况(每五年至少一次)以寻找其他替代伙伴；

(c) 每当寻求市场交易服务时均应考虑替代性商业采购；若不测试市场即挑选一个非商业伙伴，就应记录选择的理由。

⁸ 见难民署业务手册，第 1.6 节；以及难民署手册，第 5.1 节，第 3.3 和 3.4 段。

125. 难民署表示，它已向所有外勤作业单位发出指示，要求其加强实施伙伴的挑选和保留程序，包括：(a) 建立当地伙伴甄选委员会；(b) 改进甄选标准，以加强执行实施伙伴核对清单，包括附加值、成本效益分析和预期影响；(c) 对所有甄选过程和决定进行适当而全面的记录；(d) 制订一项视察和审查方案，以确保经改进的指示得到遵守。总部支助团和讲习班正在强化这些改进。未来将根据审计委员会对于至少每五年为寻找替代伙伴而进行市场评估等具体建议，进一步改进这些指示。

对实施伙伴的交付情况和业绩进行监测

126. 实施伙伴的副协议包括旨在将有关项目的目标和活动与评估绩效的适当指标和目标联系起来的绩效框架。这些框架以及后来通过每半年提供报告而进行的监测，是难民署用于评估和管理伙伴绩效的主要手段之一。审计委员会注意到，每个实施伙伴的副协议均包括一个绩效框架，但也指出存在一些缺陷，包括：

(a) 绩效指标将主要侧重于活动数量，而很少注重受益人满意程度或服务及时性或质量方面。例如：仓储服务可包括存货准确性或服务及时性措施，而不仅仅注重所存储物品的数量；保护流离失所者的工作可包括受益人满意程度或服务意识以及所处理案件数等方面；

(b) 目标和绩效指标中通常普遍缺乏协议开始时的量化基准或具体目标以及中期阶段性目标，导致无法评估在当年取得的进展；在某些情况中，项目的最重要部分只订立极少的指标。

127. 难民署同意审计委员会的建议，即应通过经修订的指导准则来扩大伙伴协议中使用的指标范围，并在协议签署前，由管理层核准绩效框架。

128. 难民署表示，这项建议将作为其强化绩效报告的一部分加以落实。

129. 为了确保很好地监督实施伙伴的活动，难民署应获得关于伙伴绩效的充分、可靠信息。审计委员会曾建议难民署将监测项目实施进度的工作正规化，并保留监测记录。尽管难民署知道应当根据项目开始时确定的绩效指标来监测项目实施的进度，但审计委员会仍然发现，难民署缺乏一以贯之的办法来记录 2010 年的考察访问。

130. 难民署的指导准则要求国家办事处核实实施伙伴在落实商定结果方面正在取得进展，而且有关资金完全用于次级项目协议中概述的用途。国家办事处是通过各伙伴每季度提交的财务监测报告以及通过年中和年底进展情况报告来从事此项工作的。重要的是，应当定期核实各伙伴提交的财务和进展报告：

(a) 审计委员会发现，财务核查的频率每年从一次到四次不等，其内容也不相同。国家办事处已经编制财务监测模板，但所测试的内容和深度不一致。而且，

难民署从事核查工作的方案人员并不总是具备确定和查询财务问题的相应财务技能；

(b) 关于绩效监测，方案工作人员采用电话、电子邮件和走访的方式来监测和验证所报告的进展情况，并且正在测试诸如难民热线(用于报告问题)和全球定位系统软件等新方法。然而，审计委员会注意到，这种监测与实施伙伴副协议的目标和工作计划没有明确的关联，而关于独立审查范围、频率和结果的记录也有限。

131. 更笼统来说，财务和绩效报告的提交是作为单独而非一体化的活动来进行的，付给实施伙伴的款项很少是基于产出的交付或成果的实现。审计委员会了解到，2011年已开始在一些国家办事处设立多功能监测小组，而且据难民署预计，这将导致更好地将预算开支与具体目标活动的完成比例进行比较，以此为付款给实施伙伴提供佐证。

132. 在发现伙伴的绩效出现问题时，应当采取适当和及时的后续行动。审计委员会发现，国家办事处在处理绩效差的伙伴的问题时，所采取的办法各异。在一些国家办事处，有明确证据表明它们对绩效差的伙伴采取了积极的后续行动，并且暂停付款。其他国家办事处的行动不那么明显。在一个国家办事处，审计委员会注意到，尽管管理层知道其伙伴的绩效长期与既定目标严重不符(涉及大量减少计划中对弱势群体的保护活动)，但没有证据表明对该伙伴追究责任，或在现场监测报告中提及此问题。审计委员会向难民署总部提到了这一情况。

133. 难民署同意审计委员会的建议，即：在制定新管理办法时，为了加强一致性，难民署应编制可发给外地干事的共同核对清单，详细说明他们应如何考察其实施伙伴。这些核对清单应强调国家办事处必须采取坚决行动，解决伙伴绩效差的问题，并要求充分记录正在采取的行动。这项建议取代审计委员会此前的建议。

134. 难民署表示，这项建议将被视为其更广泛审查改进实施伙伴管理工作的一部分。

审计认证

135. 独立审计认证过程是难民署获得管理人员保证各伙伴开支适当的主要手段之一。由于难民署没有及时委托对其伙伴的开支进行独立审计，审计委员会的2008年审计意见有所保留。2010年，审计委员会注意到，难民署在2011年5月之前共收到了99%的预期伙伴审计证书，涉及2010年6.77亿美元伙伴支出的99%以上。

136. 难民署的审计报告分析表明，总开支为2 800万美元的40个项目带有经修改的意见。审计委员会审查了项目支出额超过50万美元的13份带有保留的审

计报告，共计涉及 2 800 万美元中的 2 050 万美元。我们发现，审计员已确定伙伴支出总误差 597 000 美元，而考虑到其余经修改的意见很可能带有的误差数 (3%)，所有误差的总数加在一起并不算大。难民署正在与其伙伴交涉，以解决已发现的问题，并拟采取纠正措施或酌情收回款项。

137. 虽然难民署已建立有效程序，对带有保留意见的审计证书，以及对其实施伙伴所支付款项中发现的错误和不确定之处采取后续行动，但审计委员会注意到，难民署没有对无保留审计证书进行合适的高质量审查。特别是，审计委员会发现几乎没有任何证据表明难民署对关于无保留意见的致管理当局函中指出的薄弱环节作了有系统的分析和处理。

138. 审计委员会建议难民署对照实施伙伴财务监测报告，审查及核对独立审计员送发的致管理当局函，并酌情采取后续行动。

11. 持久难民情况

139. 难民署所服务的 1 000 万难民中约有 550 万已处在“持久难民情况”达五年以上。难民署已确定全世界大约有 25 处此类情况，每一处均已持续平均约 20 年之久。难民署在 2007 年宣布，“有这么多人长期处于一成不变状态的后果包括无谓丧失生命，浪费资源以及加大安全威胁”。⁹

140. 自 1950 年以来，难民署任务授权中规定的其部分作用是寻求持久解决这种情况，而且减少对难民署的依赖是一项主要目标，但自上 1990 年代以来，在落实完整和持久的解决办法方面仅取得很有限的成功。所寻求的主要解决方案是难民自愿遣返原籍国，融入东道国以及在第三国定居；但在落实这些解决方案过程中一直存在众多体制、财政和政治上的挑战。例如，难民署必须依靠联合国其他实体和各国政府的参与和支持才能实施这些解决方案，而且在某些情况中，难民流离失所的最初原因(通常是局势不稳定和冲突)仍然存在。

141. 持久难民情况是难民署所面临的一个战略问题，并具有牵涉重大的资源管理问题。因此，审计委员会审查了难民署内部在多大程度上理解这些情况和持久解决方案所涉及的资源问题；并审查了难民署在国别业务中如何控制在制定解决方案以及与联合国其他机构协作谋求进展方面存在的风险和不确定因素。

管理和资源

142. 2008 年，难民署启动了一项关于持久难民情况的《全球行动计划》，其所针对的是五个它认为最有可能取得积极变化的特定情况。这些情况如能成功解决，则可作为其他国家境内情况解决方案的范例(见表二. 1)。

⁹ 见 EC/54/SC/CRP. 14。

表二. 1
《全球行动计划》优先注重的五种持久情况

所涉情况	最初情况发生的时间	难民人数(截至 2010 年)	最主要的持久解决方案	解决方案的现状
苏丹东部的厄立特里亚人	上 1980 年代和 1990 年代连续出现的难民潮	149 000 人	融入当地社区:改善生计和自力更生	制订发展方面的联合行动计划, 供呈交捐助方
坦桑尼亚境内的布隆迪人	上世纪 70 年代	240 000 人	自愿遣返到布隆迪(46 000 人)以及归化和融入坦桑尼亚联合共和国(172 000 人)	自愿遣返工作已完成;正在制订融入当地社区方案的联合行动计划
孟加拉国境内的缅甸人	1991-1992 年	29 000 人在难民署营地中, 另有大约 200 000 人散布于广大社区	为主要难民收容地区制订发展方案	目前正在讨论收容国政府曾在 2010 年拒绝接受的拟议联合计划
巴基斯坦境内的阿富汗人	1979 年之后连续出现的难民潮	180 万人	为主要难民收容地区制订发展方案	正在执行该方案
塞尔维亚境内的克罗地亚人	1991 年	61 000 人(包括难民中心收容的约 1 000 人以及在私人住所中居住的 8 000 名脆弱者)	基本上已停止向克罗地亚自愿遣返难民;目前侧重于让那些希望留在塞尔维亚的人融入当地社区	难民署力求在 2011 年结束这项工作, 由塞尔维亚和克罗地亚当局为那些仍然在集体中心者以及那些在低质量私人住所中居住者提供住房

资料来源:主要来自难民署的“主要持久难民情况概述”, 2010 年 2 月。

143. 《全球行动计划》是一项战略举措。但是, 审计委员会发现, 该战略已被作为一系列独立项目加以实施, 没有一个可供问责的高级负责人, 而且整个机构对实施工作的参与广泛分散于难民署总部及各国家业务单位。这部分反映了难民署已把单独项目的领导权下放到国家一级。但就整个计划而言, 审计委员会发现, 没有任何指标或总体措施可借以评估该计划在多大程度上总体解决了持久难民情况问题, 也没有对难民署如何在这个战略优先领域部署资源作任何追踪。审计委员会分析了与十种难民情况有关的数据(涉及处在各种情况中的难民总数的三分之二), 并指出:

(a) 自 2007 年以来, 长期处于难民状况的人数已净减 60 万。此数字低于记录显示的 120 万已通过各种办法解决问题的难民人数。这可能是由于新出生的难民或新来的难民人数增长, 抵消了上述数字;

(b) 难民署用于这些难民身上的开支仍然很大, 而且计划在 2011 年将开支数额增至 3 亿美元(相当于自 2007 年以来增长 150%)。比较而言, 持久解决方案所花费的可确认的数额似乎相对较小, 但仍在增多, 从 2007 年的大约 2 200 万美元增至 2009 年的 4 200 万美元。

144. 难民署打算在今后三至五年时间里把投放于持久难民情况的资源更多地从“照顾和供养”转向持久的解决方案，但目前缺乏关于所有难民情况的完整财务数据和定量数据(如人口和迁徙趋势方面的数据)，使难民署无法跟踪此项举措的结果以及因持久解决方案而使难民状况发生的变化。信息不完整不仅是因为全机构没有一个单位负责统一处理持久难民情况，而且还因为在 2010 年之前难民署的财政和规划系统没有将持久难民情况界定为一个会计和产出类别。难民署无法定期跟踪这项重要跨领域战略举措的进展情况以及其所牵涉的资源问题，从而严重阻碍了有效的资源管理。然而，我们注意到，难民署已将持久难民情况定为 2012-2013 年的一个数据采集类别。

145. 审计委员会建议难民署建立一个负责统一处理持久难民情况的高级管理单位，赋予其足够的权力来监测和处理在所有情况中取得的进展，并对各国别业务行动进行问责。

146. 难民署表示，它充分认识到审计委员会指出的条块分割的问题，而且它有必要评估如何落实审计委员会的建议并确定更有效管理各种持久情况的方法和组织结构。实施时间表将视 2011 年的其他优先行动而定。

持久解决方案的业务论证

147. 持久解决方案的业务论证是通过捐助呼吁文件和行动计划送交捐助方的。这些文件通常会包括对有关情况的介绍以及对各种需求的评估，此外也会说明拟议的解决方案及其预算。审计委员会发现，没有比照“最少量行动”或“不做改变”的最低选项进行明确的比较分析。据我们所知，尽管采用最低选项来评估从根本上改变交付方式的成本效益很重要，但难民署尚未把比照最低选项来评估个别方案作为其标准做法。

148. 对持久解决方案的业务论证很少会述及所有各种成本和惠益。为了较全面地进行比较评估，也有必要考虑到对其他联合国机构和其他伙伴的成本和惠益。审计委员会确认成本只是一个因素，同时它审查了供养长久处于不变状况的难民和实施持久解决方案的相对成本。虽然数据不完整，而且照顾和供养处于“不变状态”的每名难民的费用与通过持久解决方案而离开难民营的每名难民的费用在不同情况中差异非常大，但我们发现，有迹象表明，在一些情况中，最初费用较高的持久解决方案可以在几年内产生节省资源的效果。

149. 审计委员会确认，提出较有力的论证本身并不能保证未来会提供较长期的资金，供实施持久解决方案。捐助方所采用的是一套更为广泛的标准，其中包括政治和其他因素，用以决定它们的供资用途。审计委员会注意到，在多数情况中，对持久解决方案的投资会产生更广泛的重要惠益，如减少冲突风险，但这实际上难以量化。在一些情况中，这种惠益，以及不同选项有着不同程度的风险这一事实，在比重上可能要大于财政上的不利因素。审计委员会在附件二中为就持久解

决方案业务论证的相关选项进行比较评估，提出了一个指示性框架。审计委员会认为，对各种选项作出明确考虑是很有好处的，因为这能促进根据客观理由进行决策。

150. 审计委员会建议难民署明确要求在其提出的每项行动计划中包含比照“最少量行动”或“不做改变”的最低选项进行比较评估，以供内部和捐助方在探讨解决持久难民情况时审议。其目的是使难民署能够衡量从拟议解决方案可能获得或目前已实际获得的效果，但这不意味着难民署应将“最少量行动”或“不做改变”的选项视为可接受的做法。

151. 难民署表示，它确认需要全面了解拟议解决方案举措会对所有利益攸关方，包括对联合国其他机构产生的所有各种影响，而且它将在编制未来计划和呈件时考虑审计委员会的建议和上述指示性模型。

持久解决方案的规划和预算编制

152. 要达成持久解决方案就需要进行认真的规划和财务控制，以确保从一开始就充分了解持久解决方案的成本并使其随着时间的推移而减至最低。审计委员会指出，很多持久解决方案的成本可能会在短期内快速上升，在一些情况下是由于初始估计中忽略了安保等正常成本要素，或对现有资产再利用作了不切实际的假设。其他费用增加通常与东道国政府所提要求的变化或与联合国伙伴实体的意外费用有关。虽然后者难以准确预测，但在编制预算时有必要编列一定数额的应急资金以供用于此种意外增加的费用。

153. 难民署编制了供其国家工作队使用的关于规划持久解决方案的详细指南，主要涉及方案设计。该指南虽然可为方案费用计算和费用分摊提供信息指导，并且规定了相关原则，但却没有确立具体工具来有效帮助各工作队计算费用和编制预算。审计委员会认为，鉴于难民署在过去6年中获得的经验，应当对该指南进行更新和修订。

154. 难民署同意委员会的建议，即：其为国家办事处订立的关于如何制定持久解决方案的指南应辅以根据项目经验汇编的简明核对清单，以帮助国家工作队更好地确定在持久解决方案实施过程中经常出现的费用并为此编制预算。

与联合国开发计划署就持久解决方案进行更密切的合作

155. 尽管难民署在管理作为难民持久解决方案一部分的自愿遣返和重新安置方案方面有着长期丰富经验，但它在编制和实施需要经济和社会发展的就地安置方案方面经验较少。就地安置方案通常涉及对基础设施、卫生和教育以及对改善人口就业和收入水平的生计计划的多年投资。在此类方案中，难民署需要与专门从事此种发展工作的其他机构合作，经常通过能够使难民和东道国民众受益、经过联合制定和掌控的方案。

156. 难民署以往为实施持久解决方案而开展的工作一直受到阻碍，原因是没有有能力的伙伴，资金不足且期限短，并且在全机构和国家一级很难说服发展机构认同这样一个事实，即：难民人口理应获得发展援助，而不仅仅是难民署所独有的一个“问题”。不过，目前有若干伙伴机构与难民署合作处理过一些持久存在的情况，其中包括联合国儿童基金会、世界粮食计划署以及合作最为频繁的联合国开发计划署(开发署)。与开发署合作最频繁的原因是，开发署在实施多年发展方案方面有着丰富的经验并在很多持久情况地点设有机构。尽管审计委员会注意到难民署与开发署之间开展了联合努力，包括为坦桑尼亚联合共和国和苏丹东部的持久情况制定联合行动计划以及协调一致地寻求捐助方提供支助，但这两个机构之间没有商订任何确立双方合作基础的谅解备忘录，也没有商定为联合工作提供资金的机制。难民署告知审计委员会，目前正在审查一个谅解备忘录草案，预计该草案将于 2011 年初秋完成并由两机构的负责人签署。

157. 难民署的主要年度筹资周期没能有效保证它能够获得全部所需资金，用于持久解决方案的整个实施过程，而持久解决方案的实施工作可能需要数年时间才能完成。开发署提议设立一个全球多捐助方联合信托基金，该基金将汇集各种资源，不具体指定将资金用于特定国家或活动；此种做法的一个好处是使年度捐款能够用于不止一个财政年度。审计委员会得知，难民署正在考虑开发署的提议。但是，如果事实证明该提议无法接受，则难民署将需要审查如何采取其他方法修订其自身的财务管理安排，以便能够更灵活地部署年度捐助方资金来满足多年期就地安置方案的现实情况需要。

158. 审计委员会建议难民署与开发署合作，尽快最后敲定谅解备忘录，以便为国家办事处能够更加明确如何发现并利用有助于实施持久解决方案的合作机会。

D. 管理层的披露

1. 现金、应收款和财产损失的核销

159. 难民署告知审计委员会，该署已正式核销 590 万美元的流动资产(2009 年为 110 万美元)。其中包括未缴捐款 570 万美元、已付增值税 10.5 万美元以及执行伙伴结欠的 13.3 万美元过期余额。如上文所述，审计委员会对应收账款进行审查后发现，2010 年还有一笔 520 万美元备抵金将在 2011 年正式核销。审计委员会还注意到，由于难民署持有的某一货币从 2009 年 4 月起不再作为官方货币使用，该署于 2010 年将 69 万美元记入外汇调整数。

2. 惠给金

160. 难民署告知审计委员会，高级专员核准了两笔惠给金的支付，共计 15 249 美元，用于支付联合国争议法庭一宗案件的和解费用以及上一年一宗安全事故所导致轻微指控的和解金。难民署认为，它在道义上有义务支付这些款项，而且这些付款符合本组织的利益。

3. 欺诈和推定欺诈案件

161. 难民署在 2010 年向审计委员会报告了两起欺诈案件，这两起案件导致因现金被窃以及车辆被非法出售而共计损失 35 000 美元。难民署迄今已追回 11 000 美元，而且监察主任目前正在调查这两起案件。¹⁰ 难民署尚未评估这些案件是否显示其任何控制措施存在的缺陷。

E. 致谢

162. 审计委员会感谢高级专员、副高级专员、助理高级专员和主计长以及其工作人员给予审计委员会工作人员合作与协助。

联合国主计长兼审计长
(审计组长)

埃米亚斯·莫尔斯(签名)

南非审计长

特伦斯·农本贝(签名)

中国审计长

联合国审计委员会主席

刘家义(签名)

2011 年 7 月 12 日

¹⁰ 监察主任是难民署一名雇员，有三项法定职能：评估难民署管理质量，调查对该机构任何工作人员提出的不当行为指控，对难民署工作人员和业务行动所受暴力袭击以及其他形式可能影响该组织声誉的事件展开调查。

附件一

审计委员会就 2009 年 12 月 31 日终了年度所提建议执行情况 分析

	建议摘要	参考段落 ^a	首次提出的 财务期间	已全部执行	已部分执行	未执行 ^b	因事态发展 而没有执行
1	加大负责筹备实施《公共部门会计准则》的各工作组的工作力度，以实现在 2012 年全面实施的目标	27	2009 年		X		
2	确保其修订后符合《公共部门会计准则》的《财务细则》在《公共部门会计准则》付诸实施的同时得到采用	31	2009 年		X		
3	分析某些工作组在筹备过渡到《公共部门会计准则》方面为何没有取得进展，并作出具体努力以提高低下的进度	33	2009 年		X		
4	确保负责官员严格遵守该组织的结账规程；调整其内部程序以遵守审计要求	54	2009 年			X	
5	每当有账单和发票可证明已收到货物和服务，即应尽力快速结清应付账款中的未清债务。	57	2009 年		X		
6	遵守关于核销未清债务的规定，并加强其关于债务有效性的控制机制	60	2007 年		X		
7	为难民署应计服务终了和退休后负债设立专门供资机制	73	2007 年		X		
8	修改财务报表附注，内容中增加披露用于服务终了后医疗保险负债估值的主要精算假设的变化，同时说明这一变化的原因和影响	84	2009 年			X	
9	在每次结构改革之前应订立详细目标、指标和预期对管理工作的影响	89	2009 年	X			
10	编制比较统计数据和指标，以衡量外派单位所提供服务质量改进情况	90	2009 年		X		
11	确保在雇用和指派本国专业干事时使其做法符合国际公务员制度委员会的标准和大会有关决议	96	2009 年	X			
12	确保银行对账详尽无遗；解决银行所确认报表和总账之间的不明差异	100	2009 年			X	
13	继续努力提高及时说明向实施伙伴预付款项理由的比率	108	2007 年		X		
14	对超过一年仍未报告的给予实施伙伴的分期付款作出评估；采取适当措施提出付款情况报告或从实施伙伴那里追回所付款项	117	2007 年		X		
15	继续努力于每年 4 月 30 日之前收到实施伙伴的审计证明书	123	2007 年		X		

	建议摘要	参考段落 ^a	首次提出的 财务期间	已全部执行	已部分执行	未执行 ^b	因事态发展 而没有执行
16	继续在财务报表中对上年度支出作出可能的调整	126	2007年		X		
17	确保把所有预期审计证明书都纳入其数据库	130	2009年	X			
18	更新与实施伙伴订立的标准合同	134	2009年		X		
19	把项目实施进度指标的监测工作正规化，并且记录检查情况	139	2009年			X	
20	从伙伴处获取其年度库存记录；在实地访问期间对资产追踪数据库中的非消耗性财产和伙伴库存中的非消耗性财产进行相互核对；在实地访问期间检查用难民署资金购置的非消耗性财产和难民署所捐资产的库存情况	151	2009年		X		
21	一旦把非消耗性财产记录在资产数据库中，就及时、定期地记录这些财产的价值；对每个外地代表处的非消耗性财产进行一次全面实物清点，以了解现有资产是否与数据库中所列资产清单相符；更严格地监测资产处置程序	153	2009年		X		
22	在今后的财务报表中披露年终时未使用的消耗性财产的价值，以便更全面和更准确地说明其资产情况	158	2007年			X	
23	继续努力减少处于任务空档且未被临时派活的工作人员数目	173	2007年			X	
24	应与监督厅协作采取适当措施，以降低内部审计员空缺数目	184	2009年			X	
	共计			3	14	7	0
	在总数中所占百分比			13	58	29	0

^a 见《大会正式记录，第六十五届会议，补编第5E号》(A/65/5/Add.5)，第二章。

^b 见附件二。

附件二

持久解决方案业务论证的指示性模型

备选方案	难民署的所涉资源问题	联合国和其他伙伴的所涉资源问题	受益人的费用和惠益	更广泛的社会、经济和政治因素
最低选项：通常是“维持现状”或不做拟议变化“最有可能的方案”	持续照顾和供养要求，包括所有已编入规划的任何持久解决方案工作	没有变化举措的所需资源；通常联合国其他实体机构的所需资源较少(例如世界粮食计划署)	没有拟议变化举措情况下的受益人状况和风险	没有拟议变化举措的状况和风险
拟议的持久解决方案	与多年评估期间的最低选项相比较，资源通常减少	对开发署等发展机构而言，通常需要更多资源	对受益人福利所产生额外纯影响的评估——从质和质量两方面进行的混合评估	对不稳定或冲突所产生影响等因素的评估——大多数为性质上的描述，但对降低后的冲突风险等作了一定程度的量化分析

来源：联合国审计委员会

注：预计的成本和惠益有可能在3年、5年或10年等不同时间段显现，其成功幅度也有差异。

第三章

高级专员的责任说明和财务报表的核准

联合国难民事务高级专员对提交联合国难民事务高级专员方案执行委员会和联合国大会的高级专员所经管自愿基金账目内财务报表的内容和完整性负最终责任。

为了履行职责，联合国难民事务高级专员办事处根据既定的会计政策和准则开展运作，并且维持内部会计控制和程序制度，以确保财务信息的可靠性，确保资产得到保护。内部控制制度和财务记录由内部监督事务厅和联合国审计委员会在各自审计期间进行审查。

在这方面，第五章所载财务报表，包括报表一至三、附表 1 至 3 以及附注，均根据《联合国难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则》(A/AC.96/503/Rev.9) 和《联合国系统会计准则》编制。管理当局认为，所附财务报表公允地列报了高级专员办事处截至 2010 年 12 月 31 日的财务状况及该日终了年度各方案、基金和账户的营运结果和现金流量。

特此核准并核证各账目。

核准人：

联合国难民事务高级专员

安东尼奥·古特雷斯(签名)

核证人：

主计长兼财务和行政管理司司长

卡伦·马德琳·法尔卡斯(签名)

2011 年 6 月 27 日

日内瓦

第四章

2010 年 12 月 31 日终了年度财务概要

A. 引言

1. 本财务概要是联合国难民事务高级专员办事处 2010 年度财务报表的补充。其中概述了财务报表的综合结果和分析意见，突出了重要趋势和变化。
2. 财务概要、已审计财务报表和审计委员会的报告以及行政和预算问题咨询委员会的有关报告将提交大会第六十六届会议审议。

B. 背景

3. 这是难民署根据执行委员会核准的《财务细则》(A/AC.96/503/Rev.9)中设想的成果管理制新预算结构实施各方案的头一年。从 2010-2011 两年期起，经修订预算结构采用受关注民众作为规划原则。因此这是根据新预算结构提出财务信息的头一年。
4. 成果管理制框架新预算结构的引入以及综合业务预算和计划的引入，对该组织管理其预算和实施其方案的方式产生了极大的影响。很多新程序和新规程得以确立。财务和管理系统经过了调整，而且 2009 年财务账户中报告的结余与 2010 年报告所使用的新预算结构作了对应。
5. 2009 年以前，方案收入和支出被归类于年度方案基金和补充方案基金项下。从 2010 年 1 月 1 日起，随着新预算结构和综合预算的引入，年度预算中包含了预算需求的全部，包括补充预算。补充预算是为执行委员会核准两年期方案预算后出现的业务设立的，以防此种业务无法从业务准备金中获得资金。
6. 在新预算结构下，各方案归于四个支柱：支柱 1. 全球难民方案；支柱 2. 全球无国籍人问题方案；支柱 3. 全球重返社会项目；支柱 4. 全球境内流离失所者项目。除非另有说明，在这些概要中载述的 2010 年财务信息摘要与年度预算有关，包括年度方案基金(支柱 1 和 2)、重返社会基金(支柱 3)、境内流离失所者项目基金(支柱 4)、联合国经常预算基金和初级专业人员基金。

C. 财务概要

批款、可用资金和支出

7. 2010 年最后批款共计 32.887 亿美元，而可用资金为 21.125 亿美元，总支出为 18.782 亿美元。从 2010 年结转的可用资金为 2.343 亿美元，而 2009 年底的此项金额为 2.024 亿美元，其中 6 180 万美元没有指定用途，1.725 亿美元为指定用途资金。

8. 表四.1 显示按支柱分列的批款、可用资金和支出细目，支柱 1 下列有联合国经常预算基金和初级专业人员基金。可用资金包括直接归于该支柱的自愿捐款、其他收入、从上一年度结转的资金、对上一年度支出和捐款所作的调整以及基金之间的划转。

9. 2010 年最后批款和可用基金之间的差异显示难民署 2010 年受关注民众的未满足需求，共计 11.762 亿美元。

表四.1

批款、可用资金和支出

(百万美元)

	支柱 1 ^a	支柱 2	支柱 3	支柱 4	共计
2010 年最后批款	2 332.7	31.4	182.8	741.8	3 288.7
可用资金	1 573.4	29.1	90.2	419.8	2 112.5
支出	1 353.3	29.1	90.2	405.6	1 878.2
结转款项	220.1	—	—	14.2	234.3
支出占批款的百分比	58	93	49	55	57
支出占可用资金的百分比	86	100	100	97	89

^a 支柱 1 包括联合国经常预算基金、初级专业人员基金以及业务和(与授权任务有关的)新活动或额外活动准备金。

捐款

10. 2010 年，自愿捐款共计 19.035 亿美元，与 2009 年的 17.617 亿美元捐款相比，增加了 1.418 亿美元，即 8%，显示虽然全年经济状况不稳，捐助方仍提供了大量支助。

11. 19.035 亿美元的自愿捐款占基于 32.887 亿美元综合需求的年度预算总额的 58%。表四.2 显示了自愿捐款额与 2010 年最后批款和可用资金的对比情况。专用捐款在收到后被记入相应的基金/支柱项下。没有严格指定用途和未指定用途的捐款最初记在支柱 1 项下，后来根据需要转入其他支柱，以满足预算要求。在这一年中，此种捐款中的 1.842 亿美元从年度方案基金转入其他基金；4 520 万美元转入支柱 3(重返社会项目基金)，1.39 亿美元转入支柱 4(境内流离失所者项目基金)。图四.1 显示了按支柱划分的自愿捐款和可用资金百分比的对比情况。

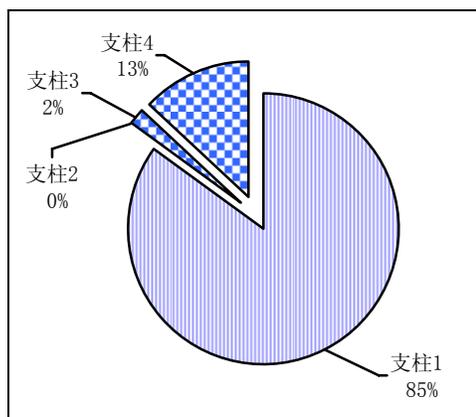
表四. 2
批款、自愿捐款和可用资金

(百万美元)

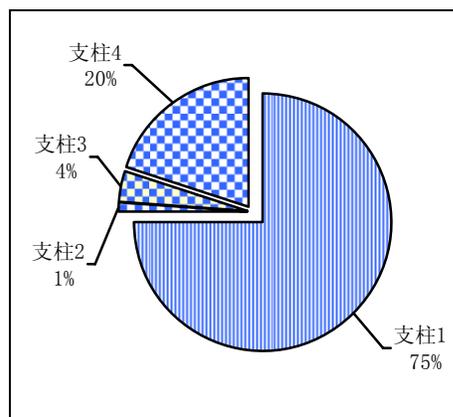
	支柱 1	支柱 2	支柱 3	支柱 4	共计
2010 年最后批款	2 332.7	31.4	182.8	741.8	3 288.7
自愿捐款	1 610.9	7.8	34.8	250.0	1 903.5
从 2009 年结转的款项	146.4	—	11.9	44.1	202.4
其他收入和调整数	20.4	—	0.5	3.6	24.5
为支付行政费用划转的款项	19.4	(0.3)	(2.2)	(16.9)	—
为支付其他支柱预算划转的款项	(205.8)	21.6	45.2	139.0	—
转至其他基金的款项	(17.9)	—	—	—	(17.9)
可用资金	1 573.4	29.1	90.2	419.8	2 112.5

图四. 1
按支柱划分的自愿捐款和可用资金比较

按支柱划分的自愿捐款百分比



按支柱划分的可用资金百分比



说明：支柱 1 包括联合国经常预算基金、初级专业人员基金以及业务和(与授权任务有关的新活动或额外活动准备金)。

支出

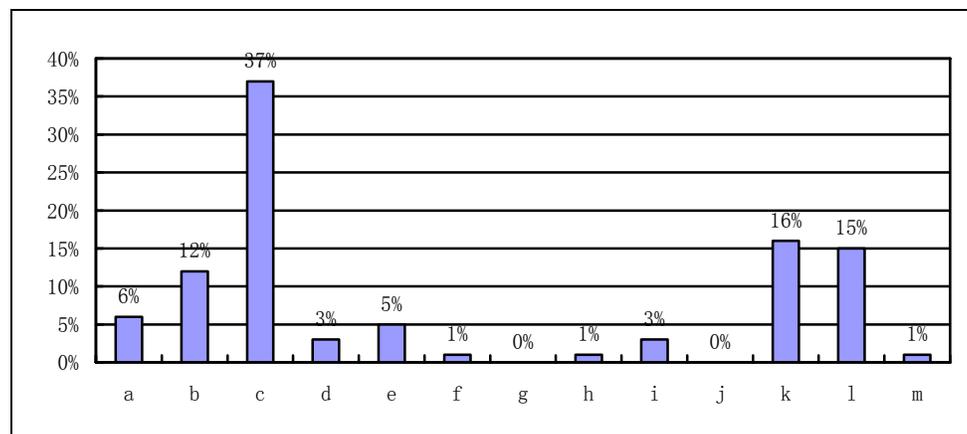
12. 2010 年支出共计 18.782 亿美元，2009 年则为 17.545 亿美元，增加了 1.237 亿美元，即 7%。图四. 2 显示按目标分列的 2010 年支出分布百分比，表四. 3 显示每项目标所涉各支柱的支出分布。

13. 全球难民方案(支柱 1)占支出的绝大部分，达 72%。支出中的最大份额分配用于难民保护和混合解决方案目标，占总支出的 37%。难民署的全球管理为按目标分列的支出的 16%，大部分为支柱 1 下的支出。这一类别包括全球方案(业务活

动和方案支柱)、总部和区域办事处以及 2010-2011 年全球呼吁中详述的区域支柱结构。此外,其中还包括全球库存。解决问题之前提供的保护占总支出的 12%,而应急项下的支出占 6%,其中包括为巴基斯坦洪灾地区进行的活动和针对吉尔吉斯斯坦境内情况开展的应急活动。

图四. 2

按目标分列的 2010 年支出百分比分布



图例

a	应急
b	解决问题之前的保护
c	保护和混合解决方案
d	自愿回返
e	重返社会
f	就地安置
g	重新安置
h	能力建设
i	对保护和解决方案的宣传
j	资源调动
k	难民署全球管理
l	待报告的实施伙伴余额
m	初级专业人员

表四. 3
按支柱和目标分列的支出分布

(百万美元)

目标	支柱 1	支柱 2	支柱 3	支柱 4	共计	百分比
应急	28.2	0.1	—	75.3	103.6	6
解决问题之前的保护	160.2	7.0	—	57.1	224.3	12
保护和混合解决方案	520.6	6.5	5.7	169.1	701.9	37
自愿回返	52.1	—	3.7	—	55.8	3
重返社会	20.2	—	62.6	6.1	88.9	5
就地安置	22.7	0.4	2.7	—	25.8	1
重新安置	3.5	—	—	—	3.5	—
能力建设	8.6	0.7	0.7	0.1	10.1	1
对保护和解决方案的宣传	41.1	11.1	—	0.6	52.8	3
资源调动	3.4	—	—	—	3.4	—
难民署全球管理	306.2	0.3	—	—	306.5	16
小计	1 166.8	26.1	75.4	308.3	1 576.6	84
待报告的实施伙伴余额	175.4	3.0	14.8	97.3	290.5	15
小计	1 342.2	29.1	90.2	405.6	1 867.1	99
初级专业人员	11.1	—	—	—	11.1	1
共计	1 353.3	29.1	90.2	405.6	1 878.2	100
占总支出的百分比	72	1	5	22	100	

费用趋势

14. 以往各年均均为合并后的年度方案基金和补充方案基金列报了与管理及行政、方案支助以及方案有关的费用部分。具有可比性的趋势结果列于显示合并后年度方案基金、重返社会项目基金和境内流离失所者项目基金的表四. 4 内。

表四. 4
费用趋势

(百分比)

	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
管理和行政	5	4	4	4	3
方案支助	24	22	21	18	15
方案	71	74	75	78	82

15. 方案支助费用从 2009 年的 18% 降至 2010 年的 15%，方案费用则从 2009 年的 78% 增至 2010 年的 82%。管理和行政费用以及方案支助费用的百分比出现减少，方案费用则相应增加 4%，主要是业务执行和相关费用大幅增加所造成的。

向实施伙伴分期付款

16. 2010 年，难民署通过向实施伙伴分期付款，支付并承担了共计 6.769 亿美元，占年度预算支出的 36%。2009 年的这一数字则为 5.988 亿美元，占年度预算支出的 34%。表四.3 显示，已支付但尚未报告的分期付款余额为 2.905 亿美元；在收到实施伙伴的报告后，支出款将记入适当的目标项下。

未清债务

17. 2010 年未清债务增加了 2 660 万美元，未清债务占基金支出的百分比约增加了 1%。截至 2010 年底，未清债务共计 1.722 亿美元，占年度预算支出总额的 9.2%，而 2009 年则为 1.456 亿美元，占 8.3%。

上一年债务的核销

18. 2010 年，上一年债务的核销额为 1 430 万美元，在 2009 年底的未清债务中占 9.9%。2009 年的可比数字是 1 210 万美元，占 10.0%。管理当局继续密切注意核实记作未清债务的款额。

现金结余-自愿基金

19. 2010 年底，全机构可用现金总额为 4.370 亿美元，2009 年则为 3.826 亿美元，增加了 5 440 万美元。

准备金和基金结余-自愿基金

20. 该组织年末准备金和基金结余出现 7 230 万美元的净赤字。出现净赤字是由于工作人员福利基金出现了 3.934 亿美元赤字，而医疗保险计划盈余 3 690 万美元、周转基金余额 5 000 万美元和年度预算转结 2.343 亿美元仅部份抵消了福利基金的赤字，详见表四.1。目前正在继续努力筹措资金用于尚无资金的离职后和退休后工作人员福利。

D. 周转金和担保基金

21. 设立周转金和担保基金是为了补充年度方案基金，并在收到认捐款或预期款之前应付必要支出。其资金主要来自投资基金利息和汇率调整产生的收入。其上限为 5 000 万美元。2010 年，在没有从周转金和担保基金提款的情况下完成了业务要求。

利息收入

22. 该组织主要从其全年保持的定期存款余额赚取利息收入。2010 年，利息收入为 110 万美元，其中 90 万美元列报于周转基金内，20 万美元列报于医疗保险计

划内。与 2009 年记录的 230 万美元相比，利息收入减少了 120 万美元，这是由于世界各国中央银行在金融危机期间维持历史性低利率。但由于有效的变现和投资管理，难民署的利息收入额高于其基准(美国短期国库债券利率三个月平均值)。

汇率调整

23. 2010 年，世界各地的金融市场继续高度波动，各国政府和中央银行以前所未有的方式干预金融市场。难民署成功采取了风险管理措施，确保尽可能减少外汇兑换损失，并保障现金存量和投资。管理层将继续密切监测并尽可能减轻意外汇率波动可能对业务产生不利影响的风险。

24. 图四. 3 显示了难民署的汇兑损益总趋势。

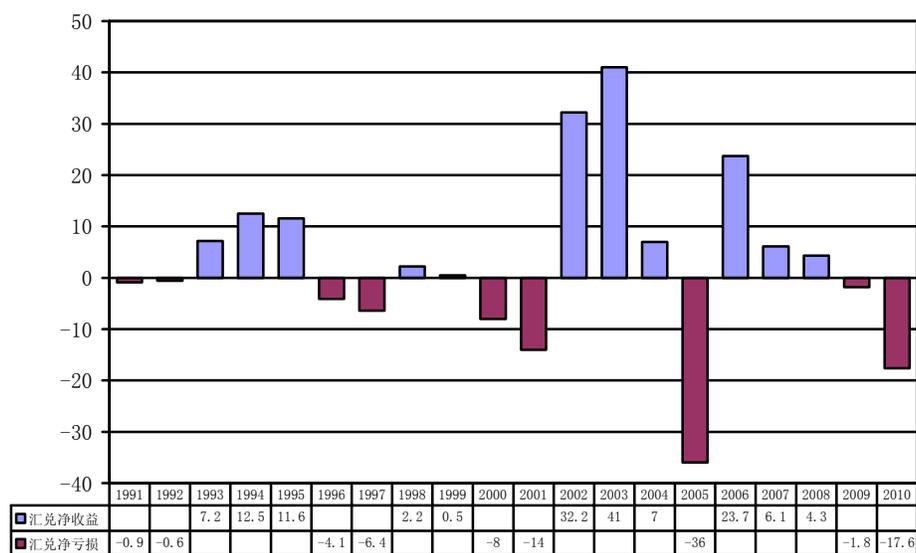
图四. 3

汇兑损益趋势

难民署汇率调整

(百万美元)

已实施和未实施的收益和亏损共计



25. 2010 年，汇率调整导致净亏损 1 710 万美元，而 2009 年的此项净亏损是 180 万美元。在 2010 年净亏损中，280 万美元是已实现的净亏损，1 430 万美元是未实现净亏损。

26. 280 万美元已实现净亏损总额中包含由捐款产生的已实现净亏损 1 640 万美元、由该年度已结算金库汇兑活动产生的已实现净收益 1 060 万美元以及应付账款和其他来源产生的已实现净收益 300 万美元。

27. 出现总额为 1 430 万美元未实现净亏损主要是由于年终对未支付承付款、应收账款、应付账款及现金结余作了重新估值。表四.5 列有 2009 年和 2010 年年底所采用的联合国汇率，并列出了百分比变化。

表四.5
主要货币对美元的汇率变化

货币	美元汇兑比价		2010 年比较 2009 年
	2010 年 12 月 31 日 联合国收盘汇率	2009 年 12 月 31 日 联合国收盘汇率	美元汇价变动 百分比
澳元	0.986	1.112	-11.3
加元	1.000	1.038	-3.7
丹麦克朗	5.675	5.150	+10.2
日元	82.000	91.700	-10.6
挪威克朗	5.956	5.770	+3.2
瑞典克朗	6.852	7.170	-4.4
瑞士法郎	0.951	1.030	-7.7
联合王国英镑	0.648	0.625	+3.7
欧元	0.761	0.693	+9.8

28. 2010 年，该组织自愿捐款中大部分是美元，约占 53%、21%是欧元、6%是瑞典克朗、4%是挪威克朗、4%是日元、3%是丹麦克朗、3%是英镑、2%是加元、2%是澳元、1%是瑞士法郎，其余为各种其他货币。

E. 其他事项

中央应急基金

29. 2010 年，难民署没有从中央应急基金借款。该基金系大会于 1992 年创立，供各业务机构在紧急情况的早期阶段使用。但在 2010 年，难民署获得以中央应急基金赠款形式提供的捐款，其中 2 550 万美元用于支柱 1 和支柱 22 260 万美元用于支柱 4。

实施伙伴业绩管理研究

30. 2010 年 2 月，难民署启动了一个旨在改进实施伙伴管理和监督的项目。财务和行政管理司指派了一名高级工作人员负责与难民署其他有关司/股合作，审查实施伙伴业绩管理方面的政策和相关程序，包括审计证明。

31. 2010 年期间对联合国九个机构实施伙伴业绩管理和监督活动所涉相关政策、程序和做法进行了全面审查和比照评估。这是第一阶段，其目标是确定差距和最佳做法，以便提议一项改进政策。

32. 第一阶段结束后产生的报告找出了当前程序上的问题以及与主要做法相比所存在的差距，并且包含了对联合国若干其他机构实施伙伴管理做法的分析。此外还就如何解决经比照评估找出的当前难民署实施伙伴业绩管理中存在的差距，提出了几项建议。第一阶段的结果导致确认，高效率和高效力的实施伙伴管理和监督包括多种因素，不仅限于对实施伙伴账目的审计。

33. 该项目的第二阶段是在审查结果和机构内审议基础上启动的，其目的是通过采用新模式来改进实施伙伴的业绩。这个模式是对实施伙伴资源管理采取一种基于风险的管理做法，它力求改进业绩和问责。这项关于采用此种做法的决定要求对实施方法进行界定并明确其影响。在这一阶段，需要有一种外部的视角，并具备制订和实施基于风险的管理模式的专门知识。安永会计师事务所这家咨询公司参与协助进一步定义概念并评估其对组织结构和资源的影响。该项研究于 2011 年初完成，其结果将为高级管理战略决定和指示提供资讯。

执行《国际公共部门会计准则》

34. 2010 年 6 月，难民署通知常设委员会，难民署决定与其他几个专门机构和联合国组织一样，将《国际公共部门会计准则》的实施推迟到 2012 年（见 EC/61/SC/CRP. 18）。

35. 2010 年期间继续改进项目的管理，而且难民署管理部门继续密切监测实施进展情况，以确保 2012 年财务报表符合《公共部门会计准则》。

第五章

2010年12月31日终了年度财务报表

2010年12月31日终了年度收入和支出及准备金和基金结余变动报表

(千美元)

报表一

附注或附注编号	周转金和 保证金	年度方案 基金	重返社会 项目基金	境内流离失 所者项目 基金	联合国经常 预算基金	初级专业 人员基金	工作人员 福利基金	医疗保险 计划	共计	
									2010年	2009年
收入										
自愿捐款	附注 2(d)、 附表 1	1 562 379	34 769	250 005	39 641	16 679			1 903 473	1 761 659
其他/杂项收入										
利息收入	附注 2(e)、 附注 9(a)	910						177	1 087	2 295
汇率调整 调整数	附注 2(f)	(17 052)							(17 052)	(1 779)
其他/杂项收入	附注 2(g)	34	6 230	8	4		91 196	6 681	104 153	40 341
收入共计		(16 108)	1 568 609	34 777	250 009	39 641	16 679	91 196	6 858 1 991 661	1 802 516
支出										
支出	附注 2(h), 附注 6, 附表 2 ^a	1 958 1 331 669	90 164	405 588	39 641	11 111	37 927	4 437	1 922 495	1 795 677
支出共计		1 958 1 331 669	90 164	405 588	39 641	11 111	37 927	4 437	1 922 495	1 795 677
收支相抵盈(亏)额		(18 065)	236 939	(55 387)	(155 579)		5 568	53 269	2 422	69 168
上一年度捐款调整数	附注 2(i)	(4 339)					(46)		(4 385)	(263)
上一年度支出调整数	附注 2(j)	6 556	355	1 353		8	52	7	8 331	18 386
收支相抵净盈(亏)额		(18 065)	239 156	(55 031)	(154 226)		5 529	53 322	2 429	73 114
上一年度债务核销数	附注 2(k)、附表 3 ^b	11 968	116	2 264		1	272		14 621	13 223
转入/转自其他基金	附注 5(a)	18 066	(181 711)	43 045	122 081	(1 333)	(148)		1	
上一期间服务终了负债调整数										(72 204)
首次确认的土地和建筑物调整数										4 142
准备金和基金结余、年初	附注 3	50 000	139 547	11 871	44 131		6 896	(446 865)	34 433	(159 987)
准备金和基金结余、年终	附表 2^a	50 001	208 961	1	14 251		11 093	(393 419)	36 862	(72 250)

^a 附表 2 不包括周转金和保证金、初级专业人员基金、工作人员福利基金或医疗保险计划基金。

^b 附表 3 不包括工作人员福利基金。

2010年12月31日资产、负债、准备金和基金结余报表

(千美元)

报表二

	附表或附注编号	周转金和 保证基金	年度方案 基金	重返社会 项目基金	境内流离失所 者项目基金	联合国经常 预算基金	初级专业 人员基金	工作人员 福利基金	医疗保险 计划	共计	
										2010年	2009年
资产											
现金和定期存款	附注 9	49 978	266 830	11 372	62 143		9 620	278	36 861	437 082	382 615
应收款											
应收自愿捐款	附注 10		69 962	2 192	25 079		1 487			98 720	88 455
应收联合国机构款项	附注 12		1 142							1 142	3 083
应收执行伙伴款项，净额			2 033		16					2 049	2 725
其他应收款	附注 13		21 205		50					21 255	25 654
其他资产	附注 15	22	1 782							1 804	2 229
土地和建筑物	附注 16		4 142							4 142	4 142
资产共计		50 000	367 096	13 564	87 288		11 107	278	36 861	566 194	508 903
负债											
预收捐款	附注 2(o)、附注 3		41 472							41 472	32 552
未清债务	附表 2 ^a		85 639	13 564	73 038		13			172 254	145 640
应付款	附注 18		31 024							31 024	42 314
服务终了和退休后福利负债	附注 2(r)、附注 19							393 698		393 698	448 384
负债共计			158 135	13 564	73 038		13	393 698		638 448	668 890
准备金和基金结余	附表 2^a	50 000	208 961		14 250		11 094	(393 420)	36 861	(72 254)	(159 987)
负债及准备金和基金结余共计		50 000	367 096	13 564	87 288		11 107	278	36 861	566 194	508 903

^a 附表 2 不包括周转金和保证基金、初级专业人员基金、工作人员福利基金或医疗保险计划基金。

2010年12月31日终了年度现金流量报表

(千美元)

报表三

	周转金和 保证基金	年度方案 基金	重返社会 项目基金	境内流离失所 者项目基金	联合国经常 预算基金	初级专业 人员基金	工作人员 福利基金	医疗保险 计划	共计	
									2010年	2009年
来自业务活动的现金流量										
收支相抵净盈(亏)额(报表1)	(18 066)	239 157	(55 032)	(154 226)		5 530	53 321	2 428	73 112	24 962
应收捐款(增加)减少额		18 404	(2 192)	(25 079)		(1 398)			(10 265)	(6 870)
其他应收款(增加)减少额		7 082		(66)					7 016	514
其他资产(增加)减少额	4	421							425	403
土地和建筑物(增加)减少额										(4 142)
预收捐款增加(减少)额		8 920							8 920	(16 333)
未清债务增加(减少)额		(25 860)	10 891	41 578		5			26 614	25 158
应付款增加(减少)额		(11 290)							(11 290)	71 635
服务终了和退休后福利负债增加(减少)额							(54 686)		(54 686)	
减: 利息收入	(910)							(177)	(1 087)	(2 295)
汇率调整数 ^a	2 748								2 748	1 779
来自业务活动的现金净额	(16 224)	236 834	(46 333)	(137 793)		4 137	(1 365)	2 251	41 507	94 811
来自投资和金融活动的现金流量										
利息收入	910							177	1 087	2 295
汇率调整数 ^a	(2 748)								(2 748)	(1 779)
来自投资和融资的现金净额	(1 838)							177	(1 661)	516
其他来源的现金流量^b										
上一年度债务核销数		11 968	116	2 264		1	272		14 621	13 223
转自(转入)其他基金	18 066	(181 711)	43 045	122 081		(1 333)	(148)			
上一期间服务终了负债调整数										(72 204)

	周转金和 保证基金	年度方案 基金	重返社会 项目基金	境内流离失所 者项目基金	联合国经常 预算基金	初级专业 人员基金	工作人员 福利基金	医疗保险 计划	共计	
									2010年	2009年
首次确认的土地和建筑物调整数										4 142
其他来源现金净额	18 066	(169 743)	43 161	124 345		(1 332)	124		14 621	(54 839)
现金和定期存款增加(减少)净额	4	67 091	(3 172)	(13 448)		2 805	(1 241)	2 428	54 467	40 488
年初现金和定期存款	49 974	199 739	14 544	75 591		6 815	1 519	34 433	382 615	342 127
年终现金和定期存款	49 978	266 830	11 372	62 143		9 620	278	36 861	437 082	382 615

^a 系已实现的汇率调整数，而报表 1 中的汇率调整数(17 052)包含已实现的汇率调整数(2 748)和未实现的汇率调整数(14 304)。

^b 现金流量报表按联合国系统会计准则列报。其他来源现金流量中包含的非现金项目必须同收支相抵净盈(亏)额进行核对，才能得出年终现金和定期存款结余。

2010年12月31日终了年度按捐助者/基金开列的捐款

(千美元)

附表1

	年度方案基金			重返社会项目基金			境内流离失所者项目基金			联合国经常预算基金	初级专业人员基金	共计		
	现金	实物	共计	现金	实物	共计	现金	实物	共计	现金	现金	现金	实物	共计
	自愿捐助													
政府捐助方														
阿尔及利亚	100	—	100	—	—	—	—	—	—	—	—	100	—	100
安道尔	66	—	66	—	—	—	9	—	9	—	—	75	—	75
阿根廷	39	—	39	—	—	—	—	—	—	—	—	39	—	39
澳大利亚	37 435	—	37 435	270	—	270	7 330	—	7 330	—	69	45 104	—	45 104
奥地利	3 272	—	3 272	—	—	—	—	—	—	—	—	3 272	—	3 272
阿塞拜疆	20	—	20	—	—	—	—	—	—	—	—	20	—	20
巴林	10	—	10	—	—	—	—	—	—	—	—	10	—	10
比利时	17 831	—	17 831	1 233	—	1 233	2 898	—	2 898	—	—	21 962	—	21 962
巴西	1 600	—	1 600	—	—	—	1 900	—	1 900	—	—	3 500	—	3 500
加拿大	42 499	—	42 499	—	—	—	3 491	—	3 491	—	530	46 520	—	46 520
智利	100	—	100	—	—	—	—	—	—	—	—	100	—	100
中国	250	—	250	—	—	—	—	—	—	—	—	250	—	250
哥伦比亚	25	—	25	—	—	—	—	—	—	—	—	25	—	25
哥斯达黎加	18	—	18	—	—	—	—	—	—	—	—	18	—	18
塞浦路斯	82	—	82	—	—	—	—	—	—	—	—	82	—	82
捷克共和国	165	—	165	—	—	—	—	—	—	—	—	165	—	165
丹麦	46 667	—	46 667	5 721	—	5 721	3 467	—	3 467	—	913	56 768	—	56 768
埃及	25	—	25	—	—	—	—	—	—	—	—	25	—	25
爱沙尼亚	155	—	155	—	—	—	—	—	—	—	—	155	—	155
芬兰	26 697	—	26 697	—	—	—	289	—	289	—	561	27 547	—	27 547
法国	16 667	—	16 667	540	—	540	2 362	—	2 362	—	487	20 056	—	20 056
德国	35 916	5 143	41 059	1 271	135	1 406	5 971	244	6 215	0	1 061	44 219	5 522	49 741
希腊	551	—	551	—	—	—	—	—	—	—	—	551	—	551

	年度方案基金			重返社会项目基金			境内流离失所者项目基金			联合国经常预算基金	初级专业人员基金	共计		
	现金	实物	共计	现金	实物	共计	现金	实物	共计	现金	现金	现金	实物	共计
匈牙利	174	1 663	1 837	—	—	—	—	—	—	—	—	174	1 663	1 837
冰岛	100	—	100	—	—	—	—	—	—	—	—	100	—	100
爱尔兰	7 738	—	7 738	—	—	—	—	—	—	—	—	7 738	—	7 738
以色列	60	—	60	—	—	—	—	—	—	—	—	60	—	60
意大利	9 078	—	9 078	—	—	—	1 666	—	1 666	—	733	11 477	—	11 477
日本	115 530	—	115 530	11 818	—	11 818	15 215	—	15 215	—	931	143 494	—	143 494
科威特	1 052	—	1 052	—	—	—	—	—	—	—	—	1 052	—	1 052
列支敦士登	291	—	291	—	—	—	—	—	—	—	141	432	—	432
卢森堡	10 462	—	10 462	—	—	—	448	—	448	—	226	11 136	—	11 136
马耳他	20	—	20	—	—	—	—	—	—	—	—	20	—	20
墨西哥	75	—	75	—	—	—	—	—	—	—	—	75	—	75
摩纳哥	195	—	195	—	—	—	—	—	—	—	—	195	—	195
黑山	6	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—	6	—	6
摩洛哥	1 000	—	1 000	—	—	—	—	—	—	—	—	1 000	—	1 000
荷兰	69 457	—	69 457	—	—	—	1 778	—	1 778	—	2 844	74 079	—	74 079
新西兰	4 428	—	4 428	—	—	—	—	—	—	—	—	4 428	—	4 428
挪威	69 091	127	69 218	468	—	468	10 603	—	10 603	—	686	80 848	127	80 975
阿曼	100	—	100	—	—	—	—	—	—	—	—	100	—	100
葡萄牙	1 639	—	1 639	—	—	—	—	—	—	—	—	1 639	—	1 639
卡塔尔	50	—	50	—	—	—	—	—	—	—	—	50	—	50
大韩民国	3 000	—	3 000	—	—	—	—	—	—	—	—	3 000	—	3 000
俄罗斯联邦	1 800	—	1 800	—	—	—	200	—	200	—	—	2 000	—	2 000
沙特阿拉伯	1 450	—	1 450	—	—	—	18 786	—	18 786	—	—	20 236	—	20 236
新加坡	10	—	10	—	—	—	—	—	—	—	—	10	—	10
斯洛伐克	14	—	14	—	—	—	—	—	—	—	—	14	—	14
斯洛文尼亚	121	—	121	—	—	—	—	—	—	—	—	121	—	121
南非	179	—	179	—	—	—	—	—	—	—	—	179	—	179
西班牙	25 109	—	25 109	2 074	—	2 074	8 967	—	8 967	—	3 020	39 170	—	39 170
瑞典	104 716	—	104 716	—	—	—	6 420	—	6 420	—	800	111 936	—	111 936
瑞士	19 543	1 191	20 734	—	—	—	4 460	—	4 460	—	327	24 330	1 191	25 521

	年度方案基金			重返社会项目基金			境内流离失所者项目基金			联合国经常预算基金	初级专业人员基金	共计		
	现金	实物	共计	现金	实物	共计	现金	实物	共计	现金	现金	现金	实物	共计
泰国	20	—	20	—	—	—	—	—	—	—	—	20	—	20
土耳其	200	—	200	—	—	—	—	—	—	—	—	200	—	200
阿拉伯联合酋长国	346	—	346	—	—	—	3 919	—	3 919	—	—	4 265	—	4 265
联合王国	47 278	—	47 278	—	—	—	9 724	—	9 724	—	—	57 002	—	57 002
美国	645 610	—	645 610	—	—	—	63 152	105	63 257	—	3 350	712 112	105	712 217
乌拉圭	5	—	5	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	5
政府捐助方	1 370 137	8 124 1 378 261	23 395	135	23 530	173 055	349	173 404	—	16 679 1 583 266	8 608 1 591 874			
欧洲联盟委员会	65 343	—	65 343	9 670	—	9 670	43 203	—	43 203	—	—	118 216	—	118 216
政府间捐助方														
国际移民组织	194	—	194	—	—	—	—	—	—	—	—	194	—	194
非洲联盟	550	—	550	—	—	—	100	—	100	—	—	650	—	650
阿拉伯湾支援联合国发展组织方案	50	—	50	—	—	—	—	—	—	—	—	50	—	50
政府间发展管理局	659	—	659	—	—	—	—	—	—	—	—	659	—	659
大湖区艾滋病/艾滋病倡议	483	—	483	—	—	—	—	—	—	—	—	483	—	483
欧洲委员会/开发银行	—	—	—	—	—	—	30	—	30	—	—	30	—	30
欧佩克国际开发基金	1 000	—	1 000	—	—	—	—	—	—	—	—	1 000	—	1 000
西非国家经济共同体	4 105	—	4 105	—	—	—	—	—	—	—	—	4 105	—	4 105
政府间捐助方	7 041	—	7 041	—	—	—	130	—	130	—	—	7 171	—	7 171
联合国集合供资机制														
稳定与恢复筹资机制	—	—	—	—	—	—	760	—	760	—	—	760	—	760
联合国	—	—	—	—	—	—	—	—	—	39 641	—	39 641	—	39 641
流感行动中央基金	1 235	—	1 235	—	—	—	—	—	—	—	—	1 235	—	1 235
联合国人口基金	221	—	221	—	—	—	—	—	—	—	—	221	—	221
刚果民主共和国集合供资	918	—	918	—	—	—	911	—	911	—	—	1 829	—	1 829
苏丹共同人道主义基金	6 598	—	6 598	500	—	500	3 081	—	3 081	—	—	10 179	—	10 179
中非共和国共同人道主义基金	—	—	—	—	—	—	250	—	250	—	—	250	—	250
中央应急基金	25 480	—	25 480	—	—	—	22 626	—	22 626	—	—	48 106	—	48 106
联合国艾滋病/艾滋病联合规划署	4 250	—	4 250	—	—	—	—	—	—	—	—	4 250	—	4 250
发展集团伊拉克信托基金	171	—	171	541	—	541	112	—	112	—	—	824	—	824

	年度方案基金			重返社会项目基金			境内流离失所者项目基金			联合国经常预算基金	初级专业人员基金	共计		
	现金	实物	共计	现金	实物	共计	现金	实物	共计	现金	现金	现金	实物	共计
联合国开发计划署	1 969	—	1 969	—	—	—	—	—	—	—	—	1 969	—	1 969
联合国人类安全信托基金	1 184	—	1 184	74	—	74	694	0	694	—	—	1 952	—	1 952
联合国建设和平基金	1 597	—	1 597	—	—	—	273	—	273	—	—	1 870	—	1 870
联合国一体行动	2 170	—	2 170	—	—	—	—	—	—	—	—	2 170	—	2 170
联合国千年发展目标	228	—	228	243	—	243	1 192	0	1 192	—	—	1 663	—	1 663
世界粮食计划署	—	—	—	105	—	105	35	—	35	—	—	140	—	140
联合国人权事务高级专员办事处	—	—	—	—	—	—	400	—	400	—	—	400	—	400
联合国集合供资机制	46 021	—	46 021	1 463	—	1 463	30 334	—	30 334	39 641	—	117 459	—	117 459
私人捐助方														
阿根廷	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1
安哥拉	307	—	307	—	—	—	—	—	—	—	—	307	—	307
阿塞拜疆	—	—	—	—	—	—	50	—	50	—	—	50	—	50
奥地利	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1
澳大利亚	7 228	—	7 228	—	—	—	210	—	210	—	—	7 438	—	7 438
比利时	7	—	7	—	—	—	—	—	—	—	—	7	—	7
巴西	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
加拿大	1 817	—	1 817	—	—	—	6	—	6	—	—	1 823	—	1 823
中国	2 360	—	2 360	—	—	—	315	—	315	—	—	2 675	—	2 675
哥伦比亚	3	—	3	—	—	—	10	—	10	—	—	13	—	13
刚果	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
塞浦路斯	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1
捷克共和国	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
丹麦	—	477	477	—	—	—	—	—	—	—	—	—	477	477
芬兰	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
法国	2	184	186	—	—	—	—	—	—	—	—	2	184	186
德国	2 807	—	2 807	—	—	—	410	—	410	—	—	3 217	—	3 217
希腊	300	—	300	—	—	—	—	—	—	—	—	300	—	300
意大利	8 548	—	8 548	—	—	—	247	—	247	—	—	8 795	—	8 795
日本	7 850	558	8 408	—	—	—	215	—	215	—	—	8 065	558	8 623

	年度方案基金			重返社会项目基金			境内流离失所者项目基金			联合国经常预算基金	初级专业人员基金	共计		
	现金	实物	共计	现金	实物	共计	现金	实物	共计	现金	现金	现金	实物	共计
约旦	2	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	2
韩国	518	—	518	—	—	—	11	—	11	—	—	529	—	529
斯里兰卡	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
黎巴嫩	7	—	7	—	—	—	—	—	—	—	—	7	—	7
卢森堡	50	—	50	—	—	—	—	—	—	—	—	50	—	50
马来西亚	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
墨西哥	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
摩纳哥	58	—	58	—	—	—	—	—	—	—	—	58	—	58
荷兰	2 539	1 701	4 240	106	—	106	169	—	169	—	—	2 814	1 701	4 515
尼泊尔	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1
巴基斯坦	15	—	15	—	—	—	—	—	—	—	—	15	—	15
葡萄牙	364	1 099	1 463	—	—	—	—	—	—	—	—	364	1 099	1 463
沙特阿拉伯	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1
塞尔维亚	72	—	72	—	—	—	256	—	256	—	—	328	—	328
西班牙	9 812	—	9 812	—	—	—	356	—	356	—	—	10 168	—	10 168
瑞典	734	—	734	—	—	—	411	—	411	—	—	1 145	—	1 145
瑞士	842	5 439	6 281	—	—	—	9	—	9	—	—	851	5 439	6 290
叙利亚	18	—	18	—	—	—	—	—	—	—	—	18	—	18
泰国	2 324	—	2 324	—	—	—	—	—	—	—	—	2 324	—	2 324
土耳其	9	—	9	—	—	—	—	—	—	—	—	9	—	9
乌克兰	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1
阿拉伯联合酋长国	300	—	300	—	—	—	—	—	—	—	—	300	—	300
联合王国	502	46	548	—	—	—	14	0	14	—	—	516	46	562
坦桑尼亚联合共和国	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
美利坚合众国	5 469	1 339	6 808	—	—	—	245	—	245	—	—	5 714	1 339	7 053
私人捐助方	54 870	10 843	65 713	106	—	106	2 934	—	2 934	—	—	57 910	10 843	68 753
捐助总计	1 543 412	18 967 1 562 379	34 634	135	34 769	249 656	349	250 005	39 641	16 679 1 884 022	19 451 1 903 473			

2010年12月31日所有基金的可用资金

(千美元)

附表 2

年度方案基金	可用资金	支出			结余
		付款/交付	未清债务	共计	
外地业务					
非洲					
非洲全部	491	—	—	—	491
西非	46 162	43 862	2 221	46 083	79
东非和非洲之角	233 584	214 948	18 634	233 582	2
中部非洲和大湖区	232 357	217 719	14 638	232 357	
南部非洲	40 660	39 366	1 294	40 660	
非洲	553 254	515 895	36 787	552 682	572
中东和北非					
北非	25 987	23 931	2 056	25 987	
中东	229 441	183 493	9 954	193 447	35 994
中东和北非	255 428	207 424	12 010	219 434	35 994
亚洲和太平洋					
亚洲和太平洋全部	10	—	—	—	10
南亚	21 880	20 303	(1 452)	18 851	3 029
东南亚	42 086	41 142	943	42 085	1
东亚和太平洋	11 577	11 400	178	11 578	(1)
西南亚	185 911	105 482	(15 948)	89 534	96 377
中亚	9 661	9 231	180	9 411	250
亚洲和太平洋	271 125	187 558	-16 099	171 459	99 666
欧洲					
东欧	31 669	32 026	-357	31 669	
中欧	7 545	7 478	68	7 546	(1)
北欧、西欧和南欧	26 110	24 923	1 188	26 111	(1)
东南欧洲	20 171	19 811	360	20 171	—
欧洲	85 495	84 238	1 259	85 497	(2)
美洲					
拉丁美洲	30 525	29 888	637	30 525	—
北美和加勒比	6 050	5 743	307	6 050	—
美洲	36 575	35 631	944	36 575	—
外地业务	1 201 877	1 030 746	34 901	1 065 647	136 230
全球方案	134 103	92 773	41 330	134 103	
总部	131 917	122 511	9 408	131 919	(2)
全部	72 733	0	0	0	72 733
年度方案基金共计	1 540 630	1 246 030	85 639	1 331 669	208 961

重返社会项目基金	可用资金	支出			结余
		付款/交付	未清债务	共计	
外地业务					
非洲					
西非	1 839	1 829	10	1 839	—
东非和非洲之角	15 988	10 626	5 362	15 988	—
中部非洲和大湖区	11 457	10 980	477	11 457	—
南部非洲	1 886	1 882	4	1 886	—
非洲	31 170	25 317	5 853	31 170	—
中东和北非					
中东	22 817	16 449	6 368	22 817	—
中东和北非	22 817	16 449	6 368	22 817	—
亚洲和太平洋					
南亚	540	540	0	540	—
东南亚	228	228	0	228	—
西南亚	27 639	26 331	1 308	27 639	—
亚洲和太平洋	28 407	27 099	1 308	28 407	—
欧洲					
东欧	1 559	1 550	9	1 559	—
东南欧	6 211	6 185	26	6 211	—
欧洲	7 770	7 735	35	7 770	—
外地业务	90 164	76 600	13 564	90 164	—
重返社会项目基金共计	90 164	76 600	13 564	90 164	—

境内流离失所者项目基金	可用资金	支出			结余
		付款/交付	未清债务	共计	
外地业务					
非洲					
西非	4 207	3 789	418	4 207	—
东非和非洲之角	52 202	47 109	2 271	49 380	2 822
中部非洲和大湖区	35 782	31 352	4 425	35 777	5
南部非洲	2 125	2 124	1	2 125	—
非洲	94 316	84 374	7 115	91 489	2 827
中东和北非					
中东	76 100	65 575	10 525	76 100	—
中东和北非	76 100	65 575	10 525	76 100	—
亚洲和太平洋					
南亚	24 844	18 932	5 912	24 844	—
东南亚	3 733	3 716	17	3 733	—

境内流离失所者项目基金	可用资金	支出			结余
		付款/交付	未清债务	共计	
西南亚	133 512	86 703	46 809	133 512	—
中亚	22 205	17 415	510	17 925	4 280
亚洲和太平洋	184 294	126 766	53 248	180 014	4 280
欧洲					
东欧	21 442	15 207	1 330	16 537	4 905
东南欧	15 045	14 873	172	15 045	0
欧洲	36 487	30 080	1 502	31 582	4 905
美洲					
拉丁美洲	22 226	21 809	417	22 226	0
北美和加勒比	6 415	3 946	231	4 177	2 238
美洲	28 641	25 755	648	26 403	2 238
外地业务	419 838	332 550	73 038	405 588	14 250
境内流离失所者项目基金共计	419 838	332 550	73 038	405 588	14 250

联合国经常预算基金	可用资金	支出			结余
		付款/交付	未清债务	共计	
总部	39 641	39 641		39 641	
联合国经常预算基金共计	39 641	39 641		39 641	

2010年12月31日上几个年度债务状况

(千美元)

附表 3

年度方案基金	2010年1月1日未清债务 ^a	2010年期间付款	2010年期间核销	2010年12月31日仍未结清的上几个年度其余未清债务
外地业务				
非洲				
西非	1 814	1 605	209	—
东非和非洲之角	21 516	19 562	1 954	—
中部非洲和大湖区	18 363	15 170	3 193	—
南部非洲	1 305	1 260	45	—
非洲	42 998	37 597	5 401	—
中东和北非				
北非	3 844	3 784	60	—
中东	21 265	19 729	1 536	—
中东和北非	25 109	23 513	1 596	—
亚洲和太平洋				
南亚	1 448	1 325	123	—
东南亚	2 074	2 020	54	—
东亚和太平洋	269	248	21	—
西南亚	7 166	6 461	705	—
中亚	52	51	1	—
亚洲和太平洋	11 009	10 105	904	—
欧洲				
东欧	925	891	34	—
中欧	20	18	2	—
北欧、西欧和南欧	252	216	36	—
东南欧	303	200	103	—
欧洲	1 500	1 325	175	—
美洲				
拉丁美洲	214	204	10	—
北美和加勒比	1	—	1	—
美洲	215	204	11	—
外地业务	80 831	72 744	8 087	—
全球方案	18 566	17 178	1 388	—
总部	12 078	9 328	2 478	272
全部	24	9	15	—
年度方案基金共计	111 499	99 259	11 968	272

重返社会项目基金	2010年1月1日未清债务 ^a	2010年期间付款	2010年期间核销	2010年12月31日仍未结清的上几个年度其余未清债务
外地业务				
非洲	2 673	2 557	116	—
重返社会项目基金共计	2 673	2 557	116	—
境内流离失所者项目基金				
境内流离失所者项目基金	2010年1月1日未清债务 ^a	2010年期间付款	2010年期间核销	2010年12月31日仍未结清的上几个年度其余未清债务
外地业务				
非洲	2 792	2 615	177	—
中东和北非	1 398	1 324	74	—
亚洲和太平洋	26 066	24 055	2 011	—
欧洲	1 191	1 191	—	—
美洲	13	11	2	—
境内流离失所者项目基金共计	31 460	29 196	2 264	—
初级专业人员基金				
初级专业人员基金	2010年1月1日未清债务 ^a	2010年期间付款	2010年期间核销	2010年12月31日仍未结清的上几个年度其余未清债务
外地业务				
非洲	4	3	1	—
欧洲	4	4	—	—
初级专业人员基金共计	8	7	1	—
总计	145 640	131 019	14 349	272

^a 见附注3。

附录

联合国难民事务高级专员办事处目标和活动说明

高级专员的基本任务载于联合国难民事务高级专员办事处(难民署)章程(大会第 428(V)号决议)。章程中规定,高级专员根据大会的授权行事,承担在联合国主持下向属于章程所述范畴的难民提供国际保护、设法为难民问题寻求长期解决办法的职能。

大会还要求高级专员向回返者提供援助,并监测他们返回后的安全和福利状况(大会第 40/118 号决议)。此外,难民署根据秘书长或联合国各主要主管机关的具体要求,并经有关国家同意,向境内流离失所者提供人道主义援助和保护(大会第 48/116 号决议)。关于难民署的援助活动,章程中的基本规定业经大会第 832(IX)号决议扩充。

财务报表附注

附注 1

联合国难民事务高级专员办事处及其活动

联合国难民事务高级专员办事处(难民署)是根据大会 1949 年 12 月 3 日第 319 A(IV)号决议设立的,其章程由大会 1950 年 12 月 14 日第 428(V)号决议批准。

难民署的总目标是向难民提供国际保护并谋求持久解决难民问题的办法。难民署力求捍卫庇护和不驱回的基本原则,并确保难民的基本权利得到尊重,确保难民得到体面的人道待遇。难民署应大会和有关国家政府的要求,还拟订了大量物质援助方案以满足难民的需要。大会、经济及社会理事会和难民署执行委员会后来的决议均要求该办事处根据其基本任务规定,向属于高级专员关注范围的其他人群提供援助。在发生复杂人道主义紧急情况时,难民署也参与提供人道主义援助。

高级专员每年通过经济及社会理事会向大会提出报告。高级专员方案执行委员会是根据大会 1957 年 11 月 26 日第 1166(XII)号决议设立的,其任务是在高级专员履行职责时提供咨询意见,并核可向高级专员提供的自愿基金的使用。执行委员会每年举行一系列会议,包括一届全会和全体常设委员会的若干次闭会期间会议。2010 年,执行委员会由 79 个成员国组成。每年,执行委员会届会的报告作为高级专员报告的增编提交大会。

难民署的总部设在日内瓦。难民署在 125 个国家有驻留机构,通过以下五个区域的一系列区域办事处、分支机构、办事分处和外地办事处管理其核心工作:非洲、美洲、亚洲和太平洋、欧洲以及中东和北非。业务部和各个司在总部管理全球各方案。

附注 2

重要会计政策摘要

为了更好地反映难民署的会计做法,自上一年以来,会计政策的用语作了修改。修改后的会计政策并不影响上一年的可比数字,因为难民署的会计做法依然与以前各期相同。

(a) 列报依据

自愿基金各账户按照《高级专员经管的自愿基金财务细则》(A/AC.96/503/Rev.9)管理。执行委员会在 2009 年 12 月 8 日举行的一次特别会议批准了该细则。财务报表和附表也符合大会在其第 48/216 C 号决议中提及、后来经过修订的联合国系统共同会计准则(A/48/530,附件)。

高级专员经管的自愿基金的财政年度为 1 月 1 日至 12 月 31 日。

(b) 基金分组

难民署账户按“基金会计制”管理。按照《财务细则》的规定，单独设立了一般用途基金和特别用途基金。

每个基金均作为独立的财务和会计实体进行管理，各自设有自平复式账簿。每个基金或每组性质相同的基金都有自己的财务报表。

同一基金内的转划或者不同基金之间的调拨可由高级专员根据《财务细则》授权进行。

账目中报告的基金如下：

- (一) 周转金和保证基金。既定上限为 5 000 万美元，由执行委员会核定，并由来自投资基金的利息收入和上一年度各方案结余维持。该基金用于补充年度方案基金，并在收到认捐款之前支付必要款项及担保债务；
- (二) 年度方案基金。用于支付执行委员会每两年为支柱 1(全球难民方案)和支柱 2(全球无国籍人方案)所涉已编入方案活动批准的所需经费。其中还包括业务准备金，高级专员可从业务准备金中拨款给年度预算的其他部分，包括补充预算；
- (三) 重返社会项目基金。用于支付执行委员会每两年为支柱 3(重返社会项目)所涉已编入方案活动批准的所需经费；
- (四) 境内流离失所者项目基金。用于支付执行委员会每两年为支柱 4(境内流离失所者项目)所涉已编入方案活动批准的所需经费；
- (五) 联合国经常预算基金。用于按照难民署章程的规定，支付工作人员费用及其他管理和行政费用(大会第 428(V)号决议，附件，第 20 条)；
- (六) 初级专业人员基金。用于从事专门为各国政府赞助的青年专业人员的征聘、培训和进修而安排的财务活动；
- (七) 工作人员福利基金。用于从事与服务终了应计福利负债有关的财务活动，涉及离职后健康保险、积存年假和离职回国应享权利以及 2007 年和 2008 年自愿离职方案所产生的备付金和支出；
- (八) 医疗保险计划。该计划由大会第四十一届会议根据联合国工作人员条例 6.2 设立。该基金的宗旨是帮助参加者及其有资格的家属支付因患病、事故或生育而引起的某些保健服务、设施和用品费用。该计划通过外勤人员保险费和难民署按比例付给的款项以及利息收入来维持。所支付的款项根据当年受理的报销申请来计算，用于支付外勤人员医药费用。该计划的涵盖范围限于在外地的当地征聘一般事务人员和本国专业干事。所有其他工作人员受保于联合国日内瓦办事处的保险计划(联合国工作人员相互保险协会)，其运作情况见联合国财务报表。

(c) 估计数的使用

为编制符合公认会计原则的财务报表，管理当局需要提出影响财务报表及其附注内所报数额的估计数和假设。实际结果可能会与这些估计数不同。估计数是用来认列支出的，特别是但不仅仅限于在财政期间终了时用来确定应为未清债务留存的数额以及与离职后健康保险、离职回国补助金、差旅费和托运费及积存年假有关的负债。

(d) 自愿捐款和认捐

根据联合国系统会计准则第 34 段，难民署正式接受的政府、国际组织和联合国其他组织的认捐均认列为与其有关的那一期间的收入。提前收到的对应未来年度认捐款的现金在收到现金之日记作“提前收到的捐款”。

私人捐助者的捐款在收到现金时记作收入。

实物捐助被归类为预算内捐助或预算外捐助。预算内实物捐助替代已列入预算而且难民署或其实施伙伴在正常执行方案时会采购的商品。预算内实物捐助在收到货物或服务时按公允市价入账。预算外实物捐助是难民署没有编入预算的捐助。这些是额外提供的材料或服务；在难民署看来，这些捐助对方案活动能起补充作用，且符合难民署的任务授权。预算外实物捐助不入账，但按照自愿捐助用品和服务技术准则（见 A/44/624，附件一），单独列入财务报表的附注（附注 22）。

如下文附注 2(f) 所述，根据认捐收到的现金按收到之日有效的联合国业务汇率换算成等值美元入账。

到期未兑现的认捐在五年之后予以注销，除非捐助者在会计期结束前 18 个月之内以书面形式再次确认该项认捐，或捐助者在财政年度书面确认将不再向本组织支付到期未兑现的认捐。

(e) 利息收入

利息收入包括来自各种银行账户的全部利息和投资赚取的收入。财务细则 9.3 规定了投资收入的入账条件，其中除其他外规定，投资收入应记入年度方案基金，但需用此种收入维持周转金和保证基金的情况除外。医疗保险计划项下资金赚取的收入记入该保险计划。

(f) 汇率调整

各账户以美元列报。业务往来以多种货币进行，然后采用联合国主计长确定的、业务发生当天有效的联合国业务汇率换算成美元。在资产负债表的编制日期，应收款、应付款、现金及现金等价物和承付款结余均以 12 月 31 日的联合国业务汇率重新估值。

汇率调整包括现行市场汇率与联合国业务汇率差异造成的已实现的汇兑损益和按照联合国业务汇率对年终资产和负债差额进行重新估值所产生的未实现的换算损益。所有已实现和未实现的损益均计入周转金和保证基金。

(g) 杂项收入

杂项收入包括出售旧的或多余的非消耗性财产所得收入和难民署提供给工作人员的宿舍所得收入。

(h) 支出

支出是指按照《财务细则》第 8 条承付的款项。^a 支出包括业务开支、工作人员费用及行政开支。高级专员可在相关基金或账户备有资金或政府认捐的范围内为方案的执行承付款项。在可能和适当的情况下，项目的执行工作均将按照协议或正式换文的条款，委托给实施伙伴，如政府机构、政府间或非政府组织、私人公司或专家个人。已支付给或应该支付给实施伙伴的分期付款均记作支出。如果实施伙伴退还未用资金，则当年收到的退款记入支出，次年收到的退款则记作上一年支出调整。实施伙伴可支付在项目期间直至清算之日(即协议终了日之后一个月)所承付的款项，除非经核可延期。项目的执行依照送发给难民署负责官员或组织单位的指示函内所述规定进行。

(i) 上一年捐款调整数

退还给捐助者的前几年所收捐款以及往年已入账捐款的类别调整均记作上一年捐款的调整数。

(j) 上一年支出调整数

上一年支出调整数包含实施伙伴退还的未动用现金结余、注销款项以及上一年已入账的支出的其它调整数。

(k) 上一年债务的注销

上一年债务的注销涉及以往各期累积且本组织不再需要的未清偿债务。

(l) 递延费用

递延费用包含不适宜作为当前财政期间费用而将作为以后财政期间支出的租金预付款和工作人员支出项目预付款。这些费用作为“其他资产”列报。

(m) 惠给金

惠给金的给付适用财务细则 10.5。如认为给付惠给金符合难民署的利益，主计长可批准给付惠给金，数额不超过 5 000 美元。如支付数额超过 5 000 美

^a 高级专员可按照下列规定，为实施方案和项目承付必要资金：(a) 执行委员会核可的年度预算条款；(b) 追加预算的条款和条件；或(c) 其他资金和帐目的条件。

元，则须经高级专员亲自批准。如有惠给金报表，则应与年度账目一并提交审计委员会。

(n) 注销

现金损失或应收款账面价值损失引起的注销，包括贷款改为赠款，适用财务细则 10.6。注销记为支出。难民署财产损失的注销适用财务细则 10.6 和 10.7，其中规定，注销额不超过 10 000 美元的，主计长可在对每一个案进行充分调查后批准注销。注销额超过 10 000 美元的，须经高级专员批准。列有所有注销数额的报表与年度账目一并提交审计委员会。

(o) 未清债务

未清债务指的是已从当前财政期间资源中列支并需要在下一个财政期间支付的已发订单、已授合同或服务、或应支付给实施伙伴的分期付款，但难民署在财政期间终了时尚未收到这些货物或服务。财政期间终了时的此种未清债务应予保留，并作为债务在账目中列示。未来财政期间不再列有的未清债务应予取消。

(p) 消耗性财产

消耗性财产包含难民署购买的、在其开展正常活动或向受益者发放救济物资过程中消耗的货物。难民署的库存指的是打算分发给受益者的物资或用品。这些库存的费用在购买时记入支出。

(q) 财产、厂房和设备

财产、厂房和设备包含土地和建筑物以及非消耗性财产：

(一) 土地和建筑物按原价作为资本记入账簿。建筑物不计折旧费。

(二) 非消耗性财产分两类：

a. 为用于生产或提供货物或服务、租给他方或作为行政用途而持有的有形物品，预计将在多个报告期使用，无论资金来源或使用情况如何，其中包括实物捐助，且最初费用等于或高于 5 000 美元。这类物品包括车辆、通信和信息技术设备、家具和固定装置等非消耗性设备以及棚屋、仓库以及保健、水和卫生设施等有形建筑。

b. 其它有形物品，诸如计算机和电信设备，供难民署从事日常公务，而不是要分发给受惠人。这些物品均有序号可供追查，购入价在 300 美元至 5 000 美元之间。

根据联合国系统会计准则，用难民署自愿基金购买的非消耗性财产不列入资产负债表，而是在购买当年记作有关项目的支出。此方面均作补充记录，以便于

管理非消耗性财产，而且此类物品均按购置当日的通行汇率折合成美元。资产的折旧是根据其估计使用寿命，按直线法计算得出的，但不记入会计账簿。

(r) 与服务终了应计福利有关的负债

本组织雇员依其雇用条件，有权获得未用年假补偿金以及解雇和离职回国福利。难民署承认与服务终了应计福利有关的负债，涉及离职后医疗保险、积存年假和离职回国应享待遇。这些负债均为无准备金的负债，列在工作人员福利基金项下。

(s) 关联方交易

附注中披露所有存在控制权的关联方关系(不论关联方之间是否进行过交易)以及与关联方进行的所有交易。难民署将五个重要管理职位的任职者视为关联方：高级专员、副高级专员、两名助理高级专员和主计长。

(t) 持续经营

财务报表在列报负债资产时，将之归结为一方面完全承认离职及退休后福利长期负债，另一方面则依照联合国系统会计准则，不承认非流动资产。根据所接获的未来期间已确定认捐以及可用于预计将到期的现有负债的资金数额，目前的坚定预期是，在可预见的将来，难民署有足够的资源供继续维持正常业务。因此，采用以持续经营为基础的会计核算来编制年度财务报表是适当的。

附注 3

上一年可比数字的变化

2010年1月1日，修订后的《财务细则》实行了新的预算与核算结构，取代此前各年报告的年度方案基金和经常预算基金。根据新的架构，业务活动被归类为几个支柱。年度方案基金包含支柱1(全球难民方案)和支柱2(全球无国籍人方案)；支柱3在重返社会项目基金下列报，支柱4在境内流离失所者项目基金下列报。

2009年年底的资产、负债和准备金结余与这一新结构作了对应。年度方案基金与支柱1和2作了对应，补充方案基金与支柱1、3和4作了对应。

补充方案基金截至2009年12月31日的所有非现金资产和应付账款均已划转到年度方案基金。以下各表概述了2009年底未清债务和准备金的期末结余2010年初划转到新基金的情况。

截至2009年12月31日的准备金期末结余对应新结构的情况见下表：

表 1
准备金

(千美元)

	2009 年期末结余	划转	重报后的 2010 年期初结余
年度方案基金	100 439	(100 439)	
补充方案基金	95 110	(95 110)	
联合国经常预算基金			
年度方案基金(支柱 1 和支柱 2) ^a		139 547	139 547
重返社会项目基金(支柱 3) ^b		11 871	11 871
境内流离失所者项目基金(支柱 4) ^c		44 131	44 131
初级专业人员基金	6 896		6 896
医疗保险计划	34 433		34 433
工作人员福利基金	(446 865)		(446 865)
周转金	50 000		50 000
共计	(159 987)	0	(159 987)

^a 该金额系转自年度预算(100 439 美元)和补充预算(39 108 美元)。

^b 该金额系转自补充预算。

^c 该金额系转自补充预算。

截至 2009 年 12 月 31 日的未清债务期末结余对应新结构的情况见下表：

表 2
未清债务

(千美元)

	2009 年期末结余	划转	重报后的 2010 年期初结余
年度方案基金	84 564	(84 564)	
补充方案基金	61 034	(61 034)	
联合国经常预算基金	34	(34)	
年度方案基金(支柱 1 和支柱 2) ^a		111 499	111 499
重返社会项目基金(支柱 3) ^b		2 673	2 673
境内流离失所者项目基金(支柱 4) ^c		31 460	31 460
初级专业人员基金	8		8
医疗保险计划			
工作人员福利基金			
周转金			
共计	145 640	0	145 640

^a 该金额系转自年度预算(84 564 美元)、联合国经常预算(34 美元)以及补充预算(26 901 美元)。

^b 该金额系转自补充预算。

^c 该金额系转自补充预算。

附注 4

联合国经常预算基金

根据联合国难民事务高级专员办事处章程第 20 条,^b 与难民署运作有关的行政支出由联合国经常预算承担, 与难民署活动有关的一切其他支出则由自愿捐款供资。经常预算承担的那部分支出将用作相当于 220 个管理和行政类员额的经费、一般业务费用、用品和材料以及对合办活动的捐助。

2010 年的经常预算收入共计 39 640 800 美元, 其中, 到 2010 年底, 没有尚未收到的应收款。2010 年的经常预算开支为 39 640 800 美元, 其中, 32 414 821 美元用于支付工作人员费用, 包括高级专员和副高级专员的员额费用, 7 225 979 美元用于支付其他管理和行政费用。

附注 5

2010 年期间方案和基金间转账

2010 年期间方案和基金间转账情况见表 3。

表 3

2010 年期间方案和基金间转账

(千美元)

	周转基金	年度方案基金	重返社会项目基金	境内流离失所者项目基金	初级专业人员基金	工作人员福利基金	净转移
补充资金	18 066	(18 066)	—	—	—	—	—
行政费用 ^a	—	19 160	(2 237)	(16 923)	—	—	—
为支付预算而划转的数额 ^b	—	(184 286)	45 282	139 004	—	—	—
初级一般事务人员基金管理费用 ^c	—	1 333	—	—	(1 333)	—	—
基金间账款划转	—	148	—	—	—	(148)	—
净转移	18 066	(181 711)	43 045	122 081	(1 333)	(148)	—

^a 见下文(a)段。

^b 见下文(b)段。

^c 见下文(c)段。

(a) 资金由重返社会项目基金和境内流离失所者项目基金转入年度方案基金, 用于支付 2010 年期间年度方案基金在为这两个基金提供支助过程中发生的行政费用。

^b 大会第 428(V)号决议, 附件。

(b) 专用捐款均记录在相关基金内，非专用或一般专用捐款最初记录在年度方案基金内；后来，后者或用于为年度方案基金预算注入资金，或转用于支付其他基金的核定预算。2010 年期间，从年度方案基金转出的净额为 181 710 815 美元，43 045 271 美元转入重返社会项目基金，122 081 084 美元转入境内流离失所者项目基金。

(c) 数额相当于所发生开支的 12%的款项由初级专业人员基金转入年度方案基金，作为为难民署管理初级专业人员基金的支助费用。

(d) 工作人员和行政事务费用的实际开支经由预算摊派，在年度方案基金、重返社会项目基金和境内流离失所者项目基金之间进行分摊。预算摊派系依据对交付成果所需工作人员时间和行政预算数额所作的估计计算确定。

(e) 2010 年，606 360 492 美元摊派给了支柱 1 和 2(年度方案和经常预算基金)，23 847 904 美元摊派给了支柱 3(重返社会项目基金)，97 545 324 美元摊派给了支柱 4(境内流离失所者项目基金)。初级专业人员基金的开支未予摊派，而是单独列报。

附注 6

支出细目

表 4 按基金和类别列示了 2010 年难民署总支出：

表 4
2010 年联合国难民事务高级专员办事处支出

(千美元)

基金	方案 ^a	方案支助 ^b	管理和行政 ^c	共计
年度方案预算、重返社会项目基金和境内流离失所者项目基金	1 493 629	273 771	60 021	1 827 421
经常预算基金			39 641	39 641
小计	1 493 629	273 771	99 662	1 867 062
初级专业人员基金 ^d				11 111
医疗保险计划 ^e				4 437
周转金和保障基金				1 958
工作人员福利基金				37 927
支出共计				1 922 495

^a 见下文(a)段。

^b 见下文(b)段。

^c 见下文(c)段。

^d 见下文(d)段。

^e 见下文(e)段。

(a) “方案”类别下的支出与直接资金投入相对应，用于实现特定项目或方案的目标，其中包括工作人员、咨询专家、用品和设备、分包合同、现金援助和培训以及向实施伙伴支付的分期付款。实施伙伴须依照实施伙伴协议的条款和条件，报告从难民署收到的分期付款的使用情况。下表列示截至年底仍未提出财务报告的实施伙伴分期付款余额。实施伙伴的最终财务报告通常在次年的 2 月 28 日提出。

(千美元)

	截至 2010 年 12 月 31 日	截至 2009 年 12 月 31 日
当年协议		
已支付或已承付的实施伙伴分期付款	676 942	598 800
已收到的实施伙伴财务报告	(386 404)	(333 518)
未清余额	290 538	265 282
上一年协议		
未清余额	1 740	4 885

(b) “方案支助”类别下的支出与主要职能为拟订、编制、交付和评价难民署各方案的各组织单位费用相对应，其中包括为各方案提供技术、专题、地理、后勤或行政方面支持的组织单位费用。

(c) “管理和行政”类别下的支出与主要职能为维护难民署工作人员性质、方向、福利和安保的各组织单位费用相对应，其中包括履行行政领导、组织政策与评价、对外关系、宣传和行政职能的组织单位费用。

(d) 下表显示按区域分列的初级专业人员基金 2010 年支出。

(千美元)

区域	2010 年	2009 年
非洲	3 951	4 792
中东和北非	805	932
亚洲和太平洋	1 619	1 680
欧洲	788	1 165
美洲	1 014	747
全球方案	458	474
总部	2 476	2 332
支出共计	11 111	12 122

这些金额包括薪金以及初级专业干事所产生或与之相关的雇用方面其他支出。

(e) 2010 年，医疗保险计划收到了来自工作人员的保险费和难民署按比例缴付的款项，收入共计 6 680 757 美元，此外还有利息收入 177 397 美元。此计划

下的总开支共计 4 436 570 美元。这一数额包括在职和离职参与人所提交医疗费单据的报销付款。此外还包括负责管理该计划的难民署两名工作人员的薪金及其与雇用有关的福利和支出。

(f) 周转金和保障基金的主要内容包括利息收入(不含拨给医疗保险计划的数额)910 487 美元以及汇兑损失净额 17 052 014 美元。2010 年银行手续费共计 1 957 555 美元。

(g) 工作人员福利基金的支出反映离职健康保险、应计离职回国补助金和难民署工作人员 2010 年累积应计未偿付年假, 减去已支付的估计福利净额。支出额中还计入了与这些要素有关的精算损失的影响。

附注 7

注销

2010 年, 难民署共计注销了 5 916 857 美元流动性资产, 所报告的支出中已有反映, 其所涉及的损失见表 5 所示。

表 5

注销

(千美元)

区域	2010 年	2009 年
未缴摊款	5 678	316
增值税	105	351
预付业务费等	1	
实施伙伴	133	441
共计	5 917	1 108

附注 8

惠给金

经按照《难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则》批准, 难民署支付了共计 15 249 美元的惠给金, 包括用于支付联合国争议法庭一宗案件以及上一年一宗安全事故所导致轻微指控的和解金。难民署认为, 它在道义上有义务支付这些款项, 而且这些付款符合本组织的利益。

附注 9

现金和定期存款

报表二所列现金和定期存款数额是减去任何银行负结余之后的现金总余额(包括以不可兑换货币持有的资金)。表 6 开列了 2010 年和 2009 年截至 12 月 31 日的活期和定期存款账户的细目, 并提供了关于定期存款和所持不可兑换货币的信息。

表 6

(a) 活期和定期存款账户

(千美元)

	2010 年	2009 年
截至 12 月 31 日的现金存款		
现金和活期存款账户	68 809	66 071
定期存款	290 000	240 000
有息账户	77 296	76 544
投资和有息账户	367 296	316 544
未实现汇兑损/益	977	
	437 082	382 615
总部账户的年内平均持有数额		
活期和有息账户	95 360	88 939
投资(活期通知存款和定期存款、证券)	208 114	215 833
	303 474	304 772
所得利息:		
有息账户	404	537
投资基金	683	1 758
	1 087	2 295
平均利率:		
手头和银行资金	0.42%	0.60%
投资基金	0.33%	0.81%

(b) 截至 2010 年 12 月 31 日的定期存款

(千美元)

银行	期限 (天)	年利率 (百分比)	到期日	款额	应计利息
西班牙桑坦德银行	7	0.40	2011 年 1 月 7 日	30 000	0.33
西班牙桑坦德银行	21	0.30	2011 年 1 月 7 日	30 000	3.75
巴克莱银行	21	0.23	2011 年 1 月 7 日	40 000	3.83
法国国家巴黎银行	8	0.22	2011 年 1 月 7 日	10 000	0.12
法国国家巴黎银行	15	0.20	2011 年 1 月 7 日	20 000	1.00
德意志银行	21	0.22	2011 年 1 月 7 日	40 000	3.67
北欧联合银行	21	0.24	2011 年 1 月 7 日	60 000	6.00
拉博银行	15	0.18	2011 年 1 月 7 日	20 000	0.90
拉博银行	18	0.20	2011 年 1 月 7 日	40 000	2.67
共计				290 000	22.27

(c) 截至 12 月 31 日所持不可兑换货币

(千美元等值)

国家	货币	2010 年	2009 年
阿富汗	阿富汗尼	43	34
阿尔巴尼亚	列克	23	22
安哥拉	宽扎	187	53
波斯尼亚和黑塞哥维那	可兑换马克	1	167
布隆迪	布隆迪法郎	168	904
厄立特里亚	纳克法	259	35
埃塞俄比亚	埃塞俄比亚比尔	662	428 ^a
缅甸	缅甸元	4	17
莫桑比克	梅蒂卡尔	196	24
尼日利亚	奈拉	174	77
阿拉伯叙利亚共和国	叙利亚镑	1 260	867
共计		2 977	2 628

^a 在 2009 年财务报表的附注中，所持不可兑换货币清单中漏掉了埃塞俄比亚比尔。

外汇调整数中包含自 2009 年 12 月 31 日起已实际废止，不再作为津巴布韦正式货币的相当于 689 569 美元的款额。

附注 10

应收自愿捐款

报表二所列应收自愿捐款结余表示年终货币重新估值后捐助方尚未兑现的捐款。应收捐款的账龄见表 7。

表 7

应收自愿捐款

(千美元)

	2010 年	2009 年
2010 年	72 419	—
2009 年	23 108	65 696
2008 年	3 872	12 781
2007 年	1 036	3 652
2006 年	413	2 757
2005 年	132	2 176
2004 年	2	912
共计	100 982	87 974
未实现汇兑益(损)	(2 262)	481
按报表二计算的数额共计	98 720	88 455

表 8 显示截至 2010 年 12 月 31 日的未兑现捐款现况。

表 8
截至 2010 年 12 月 31 日的未兑现捐款现况

(千美元)

未兑现捐款	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	共计
捐助方								
政府捐助方								
澳大利亚							342	342
比利时						154		154
巴西							200	200
加拿大				3				3
哥斯达黎加							2	2
塞浦路斯					1			1
丹麦				7	400	232	2 874	3 513
爱沙尼亚						66		66
德国						81		81
希腊							11	11
匈牙利							174	174
冰岛				99				99
爱尔兰			25	50	30	54		159
意大利			33	61		258	1 826	2 178
科威特					1 000			1 000
卢森堡			59				87	146
马耳他							20	20
毛里塔尼亚				8				8
墨西哥							75	75
摩纳哥							29	29
黑山					5		6	11
荷兰			16	13	8	7	34	78
挪威						23	220	243
葡萄牙							1 339	1 339
沙特阿拉伯		100				112	7 327	7 539
南非					24			24
西班牙			4	13	261	725	17 390	18 393
瑞典			1				52	53
瑞士							770	770

未兑现捐款	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	共计
阿拉伯联合酋长国						14 842	1 714	16 556
联合王国			31	53	1 253	950	1 618	3 905
美利坚合众国					122		3 739	3 861
政府捐助方	0	100	169	307	3 104	17 504	39 849	61 033
欧洲联盟委员会	2	32		238	667	5 049	30 940	36 928
政府间捐助方								
国家多部门防治艾滋病/艾滋病方案			244	482				726
欧洲委员会				1				1
欧佩克国际开发基金							500	500
国际移民组织							140	140
政府间捐助方			244	483			640	1 367
联合国集合供资机制								
联合国儿童基金会				8				8
人道主义共同基金						250	200	450
联合国艾滋病病毒/艾滋病规划署					56	100		156
联合国开发计划署					19			19
世界粮食计划署						100	139	239
联合国一体行动基金					26	55		81
紧急救济基金						50		50
千年发展目标							651	651
联合国集合供资机制	0	0	0	8	101	555	990	1 654
未兑现捐款共计	2	132	413	1 036	3 872	23 108	72 419	100 982
未实现亏损								-2 262
按报表二计算的未兑现捐款共计								98 720

附注 11

为 2011 年年度方案预算认捐的自愿捐款

在 2010 年 12 月举行的年度认捐会议上，政府捐助方向难民署 2011 年年度预算认捐了 500 307 946 美元。这些认捐没有反映在 2010 年账目中，但将在 2011 年账目中列为收入。

附注 12

应收联合国和其他机构款项

报表二所报应收联合国和其他机构款项见表 9。

表 9
截至 12 月 31 日应收联合国和其他机构款项

(千美元)

	2010 年	2009 年
联合国总部	492	2 149
人道主义事务协调厅	267	437
联合国开发计划署	338	398
联合国安全协调员办公室	29	29
其他机构	3	29
联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署	—	22
联合国人权事务高级专员	13	12
世界粮食计划署	—	4
国际刑事法院	—	2
国际劳工组织	—	1
共计	1 142	3 083

附注 13

其他应收款

报表二所列“其他应收款”下的款额为扣除相关可疑账款备抵后尚待结清或收回的薪金、与工作人员有关的应享福利及其他项目，详见表 10。

表 10
截至 12 月 31 日的其他应收款

(千美元)

	2010 年	2009 年
预付教育补助金	12 125	11 219
预支薪金	3 876	3 712
非工作人员相关应收款和杂项应收款	2 103	3 704
增值税应退款	1 148	2 731
预付外勤业务费	1 247	1 699
预支房租	1 483	1 512
预付旅费	96	1 010
已付供货商定金	630	548
应收工作人员款项	18	(481)
未实现汇兑损益	(1 471)	
共计	21 255	25 654

附注 14

可疑应收账款备抵金

报表二中列报了应收账款，其中扣除了可疑应收账款备抵金，详见表 11。

表 11

可疑应收账款备抵金

(千美元)

	截至 2009 年 12 月 31 日备抵金	注销	收回	截至 2010 年 12 调整 月 31 日备抵金	
实施伙伴	1 930	—	—	48	1 978
增值税	8 050	(105)	(619)	1 451	8 777
应收工作人员款项	1 755	—	—	(292)	1 463
非工作人员相关应收款	92	—	—	—	92
未缴摊款	—	—	—	2 359	2 359
共计	11 827	(105)	(619)	3 566	14 669

可疑应收账款备抵金调整数是 2010 财政年末进行审查的结果。

附注 15

其他资产

报表二所报其他资产的余额为 1 804 484 美元，其中包括未来年份将发生的费用的预支款以及应计投资利息

附注 16

土地和建筑物

截至 2010 年 12 月 31 日，本组织的固定资产由以下地点的建筑物(按原价)组成，详见表 12。

表 12

土地和建筑物

(千美元)

说明	购买年度	金额
难民署金沙萨办事处	2 008	3 600
难民署喀土穆办事处	1 994	542
共计		4 142

附注 17

非消耗性财产

2010 年，资本化门槛值有所改变。固定资产的门槛值从 2009 年及以往年份的 1 500 美元提高到了 2010 年的 5 000 美元；可根据序号追踪的物品的门槛值从 100 美元提高到了 300 美元。2009 年，折旧率是按照购置价值的 10%残值假设计算的，而 2010 年，资产则按使用寿命完全折价。截至 2009 年 12 月 31 日，所记录的非消耗性财产的购置价值为 343 608 116 美元，折旧价值为 119 442 385 美元。截至 2010 年 12 月 31 日，所记录的非消耗性财产购置价值为 321 074 178 美元，折旧价值为 94 573 366 美元。

附注 18

应付账款

报表二所列“应付账款”下的款额包括积欠供货商债款和其他待结算款项，详见表 13。

表 13

截至 12 月 31 日应付账款

(千美元)

	2010 年	2009 年
商业供货商	15 552	31 605
薪给和其他工作人员相关应享福利	5 854	7 041
应付美国税款	6 348	5 564
其他应付工作人员款项	2 258	2 706
其他联合国组织	1 594	(4 602)
未实现汇兑损益	(582)	
共计	31 024	42 314^a

^a 为了改进信息披露，在 2010 年，同服务终了和退休后福利以及自愿离职有关的负债与应付账款分开列报。为确保可比性，2009 年数字作了相应重报。

附注 19

服务终了和退休后福利负债

报表二所列“服务终了负债”下的款额为服务终了应计福利负债，详见表 14。

表 14
服务终了应计福利负债

(千美元)

	2010 年	2009 年
离职后医疗保险应享福利	286 550	347 418
离职回国应享福利	69 751	65 466
年假应享福利	37 119	33 945
自愿离职费用	278	1 555
共计	393 698	448 384

(a) 离职后医疗保险

离职后保险是通过以下形式提供的：继续以前在联合国工作人员相互保险协会或联合国系统另一个组织的保险计划中的成员资格，或加入为在总部以外指定工作地点服务的已退休当地征聘工作人员及其合格受扶养人设立的医疗保险计划。

本组织的离职后医疗保险福利负债已经由一位顾问精算师估算。根据精算师的估算，难民署离职后医疗保险截至 2010 年 12 月 31 日的应计福利负债价值为 286 550 000 美元(截至 2009 年 12 月 31 日的负债价值为 347 418 000 美元)。2010 年采用了 5.55% 的贴现率，其所依据的是相应到期年份以欧元计价的高质量公司债券即期利率。2009 年的贴现率为 6.15%。离职后医疗保险福利负债总计减少 60 868 000 美元，这可归因于(a) 贴现率由 6.15% 改为 5.55%，(b) 联合国工作人员相互保险协会参与人的假定保健趋势率由 2010 年的 6.0% 下调至 2027 年的 3.0% (相比之下，2009 年所作的评估则把假定比率由 2010 年的 6.0% 下调至 2027 年的 4.5%)，这是考虑到该保险计划的管理以及瑞士保健业总体最近出现了变化。

表 15
离职后医疗保险福利负债

(千美元)

	未来福利现值	应计负债
负债毛额	540 261	415 334
减去退休人员缴款	178 105	128 784
负债净额	362 156	286 550

未来福利的现值是减去退休工作人员缴款后今后需支付给目前所有退休和预期将退休的在职工作人员的所有福利折现值。应计负债是指各种福利现值中从

工作人员起职日至估算日所累积的部分。在现职工作人员完全获得离职后福利资格之日，其福利即开始全额累计。因此，就退休人员和退休后有资格享有福利的现职工作人员而言，未来福利的现值与应计负债相同。在计算负债时所采用的是预计单位成本给付法。根据此方法，每个参与者根据该计划应享的福利在应计时计为支出，同时考虑到该计划的福利分配公式。退休后计划的福利按现收现付制供资。到目前为止，没有分离和限定任何资产来提供退休后福利。精算盈余或亏损在发生时即予认列。2010 年的收益表反映该年度出现了 91 196 000 美元的精算盈余(2009 年精算盈余为 28 070 000 美元)。

(b) 应计年假

离职工作人员有权领取最多 60 天的积存未用假期补偿金。根据平均 32 天假期计算，本组织对此类未付累积假期的补偿金负债总额估计为 37 118 829 美元(截至 2009 年 12 月 31 日为 33 945 032 美元)。假期的平均天数是采用日内瓦、贝尔格莱德和布达佩斯这几个工作地点一般事务人员和专业人员薪金表的中间点，根据工作人员人数及现行薪金表计算得出的。

(c) 离职回国补助金、旅费和托运费

根据《联合国工作人员条例和工作人员细则》，有些工作人员在从本组织离职时，有权根据工作年限领取离职回国补助金和相关搬迁费。截至 2010 年 12 月 31 日，本组织经精算确定的离职回国补助金和旅费所涉应计负债为 69 751 000 美元。负债估值是按 5.55% 的贴现率计值的。2009 年也使用了相同计算方法，但所用贴现率为 6.15%，得出的截至 2009 年 12 月 31 日的应计负债为 65 466 000 美元。所用贴现率的改变导致 2010 年年底离职回国补助金、旅费和托运费所涉应计负债增加 4 285 000 美元。

(d) 养恤金计划

难民署是参加联合国合办工作人员养恤基金的成员组织。联合国大会设立该养恤基金是为了提供退休金、死亡抚恤金、残疾津贴和有关福利。养恤基金是一个固定福利计划。本组织对工作人员养恤基金的财务责任包括其按联合国大会订立的比率缴付规定的款额，以及根据《养恤基金条例》第 26 条分摊支付任何精算短缺部分。只有在联合国大会于估值日评估养恤基金精算充裕状况后认定需要支付款项以弥补短缺并援引第 26 条之规定时，才可支付此种款项。在编写本报告时，联合国大会未援引该条规定。截至 2009 年 12 月 31 日的最新精算估值结果是，精算顺差为应计养恤金薪酬的 0.38%。

附注 20 或有支出

难民署面临一些法律、惩戒和行政方面的申诉案件。现在还无法确定这些申诉案件的可能结果，也无法估计可能和解数额。

就其中一宗案子来说，难民署提出愿意支付惠给金以了结该案。北基伍高等法院(卢旺达)裁定难民署须为一个人的财产损失赔偿 3 万美元，并支付 5 万美元的其他损失和法院费用。难民署不承认此项判决的效力，因为法院在难民署特权和豁免方面没有依循适当程序；但是，为了显示善意，难民署提出愿意支付惠给金以了结该案。考虑到因所商定的条件，特别是当事方之间的协议数额未最终敲定，在 2010 年 12 月 31 日还无法确定具体数额，所以难民署没有将其记入备抵，而只将该案披露为或有负债。

附注 21 关联方交易

2010 年没有与关联方进行重大的财务交易。与主要管理人员[°]有关的薪酬和补偿金总值如表 16 所示。

表 16
主要管理人员的薪酬和赔偿金

(千美元)

关联方	人数		薪酬总额		难民署对养恤金和 医疗保险的缴款数		共计	
	2010 年	2009 年	2010 年	2009 年	2010 年	2009 年	2010 年	2009 年
高级专员	1	1	273	263	54	54	327	317
副高级专员	1	1	301	135	48	22	349	157
助理高级专员	2	3	468	595	99	126	567	721
主计长	2	1	266	202	53	43	319	245
共计	6	6	1 308	1 195	254	245	1 562	1 440

其他类别工作人员不享受的工资预支、应享福利或薪酬，主要管理人员也不享受。在本年度，主要管理人员及直系家属没有其他财务交易。

附注 22 预算外实物捐助

2010 年向难民署的预算外实物捐助价值见表 17。

[°] 2009 年，业务支助司司长被视为属于主要管理人员类别，但在 2009 年第三季度，该司被撤销。

表 17
预算外实物捐助

(千美元)

捐助方	2010 年
德国政府	3 702
匈牙利政府	199
以色列政府	500
波兰政府	72
西班牙政府	458
瑞典政府	530
阿拉伯联合酋长国政府	688
救灾工程师登记册(澳大利亚)	390
索尼公司(日本)	41
共计	6 580

11-41574 (C) 220811



230811

