



大会

Distr.: General
24 July 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议

临时议程 * 项目 128

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 2010-2011 两年期报告所载主要结果和结论的简
明摘要

秘书长的说明

秘书长谨依照第 47/211 号决议向大会成员转递审计委员会 2011 年 12 月 31
日终了财政期间账户审计报告所载主要结果和结论的简明摘要。

* A/67/150。



送文函

大会主席

联合国

纽约

谨向你转递审计委员会 2010-2011 两年期报告所载主要结果和结论的简明摘要。

中国审计长

审计委员会主席

刘家义(签名)

2012 年 6 月 30 日

联合国秘书长

纽约

谨向你转递审计委员会为大会第六十七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。

中国审计长

审计委员会主席

刘家义(签名)

2012年6月30日

简称

综管系统	综合管理信息系统
公共部门会计准则	国际公共部门会计准则
国贸中心	国际贸易中心
人权高专办	人权事务高级专员办事处
达尔富尔混合行动	非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员办事处
联合国儿童基金会	儿基会
训研所	联合国训练研究所
养恤基金	联合国合办工作人员养恤基金
联苏特派团	联合国苏丹特派团
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目厅	联合国项目事务厅
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
联合国大学	联合国大学
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署

审计委员会 2010-2011 两年期报告^a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管理方面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”。本报告所载结果和结论涉及提交大会的委员会关于所审计的 17 个组织加上联合国维和行动的报告中查明的共同主题和主要不足之处。本报告不包括审计委员会提交安全理事会以及其他理事机构的报告的摘要。涉及各具体组织的结果和建议的详细资料载于各组织的单独的审计报告。审计委员会所审计的组织名单载于附件一。

^a 为了更好地支持大会的治理作用，审计委员会将各项维和行动也列入报告，以便更全面地反映报告中所查明的主要不足之处。维和行动年度财政周期于 2011 年 6 月 30 日终了，因此与维和行动有关的数字以该日期为截止日期，除非另有说明。就联合国难民事务高级专员办事处而言，报告所述期间为 2011 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。

一. 联合国总体情况

A. 审计意见

1. 审计委员会按照 1946 年 12 月 7 日大会第 74(I)号决议的规定，审计了 17 个组织加上联合国维和行动(见附件一)的财务报表并审查了其业务。审计委员会公布了短式报告，其中反映了审计委员会的审计意见，同时还公布了长式报告，其中反映了审计委员会通过审计提出的详细结果和建议(关于审计意见类型，请见附件二)。长式报告为本摘要报告及其中所载结论奠定了基础。

2. 审计委员会在其 18 份审计报告(见表一)(2008-2009 年：16 份审计报告)出具了审计意见，详情如下：

(a) 为 16 个实体(上一个期间：9 个实体)出具了无保留审计意见；

(b) 为 2 个实体(上一个期间：8 个实体)出具了非标准审计报告，其中均含有 1 个或更多强调事项段或其他事项段。

表 1

本报告所述期间与上一个期间的审计委员会发表的审计意见类型比较

组织	2010-2011 年			2008-2009 年		
	无保留意见	有保留意见	强调事项或其他事项	无保留意见	有保留意见	强调事项或其他事项
联合国	×			×		
维持和平行动 ^a	×					×
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	×				×	× ^b
人居署	×					×
联合国毒品和犯罪问题办公室	×			×		
卢旺达问题国际刑事法庭	×					×
前南斯拉夫问题国际刑事法庭	×			×		
养恤基金	×					×

组织	2010-2011 年			2008-2009 年		
	无保留 意见	有保留 意见	强调事项或 其他事项	无保留 意见	有保留 意见	强调事项或 其他事项
项目厅	×			×		
妇女署 ^c					不适用	
总计	16		2	9	1	8

^a 6 月 30 日终了的 12 个月期间。

^b 对人口基金的国家执行支出方面的审计意见也是有保留的。

^c 2011 年 1 月 1 日成立的实体。

3. 审计委员会得以就总的审计意见发表进一步评论如下：

(a) 由于所审查的财务报表不是以《国际公共部门会计准则》为依据编制的，因此审计意见不能表明《公共部门会计准则》得到成功的实施。

(b) 在上一个财务期间，大多数审计意见都包含一个与非消耗性财产和消耗性财产有关的强调事项段落。在本期间，《国际审计准则》有所改动，关于强调事项的规定更加明确，对适用规定了更加严格的标准。另外，联合国正在实施《公共部门会计准则》，需要比联合国系统会计准则更严格的管理、会计和资产列报标准，因此，这方面有所改善。在审查所涉期间，审计委员会发布的含有强调事项或其他事项段落的报告数量有所减少。

(c) 审计包括对财务制度和内部控制措施进行一般审查，对会计记录以及审计委员会认为就财务报表提出意见来说所必需的其他证明材料进行抽查。结果表明总的来说多数实体的财务报表没有重大误差。但是审计委员会继续注意到财务和资产管理、采购和合同管理、业绩和财务报告等重要领域的内部管制的设计和前后一致的运作方面存在缺陷。这些领域的缺陷有可能增加舞弊和价高质低的风险。

4. 在本报告中，审计委员会摘要介绍了含有有保留审计意见或带有强调事项或其他事项段落的审计意见的审计报告。

5. 审计委员会对妇女署 2011 年财务报表进行了审计，并发表了含有一个强调事项段落和一个其他事项段落的非标准审计报告，表明妇女署内部管控框架尚不成熟，无法确保对整个机构的各项业务进行协调一致的内部管控。因此，妇女署对国家执行模式发生的支出没有把握，因为妇女署尚未建立一项程序来监测和报告国家执行支出。

6. 关于近东救济工程处，审计委员会发布了一份非标准审计报告，其中载有一个其他事项段落，旨在提请注意该机构财务状况，包括两年期末指定用途经常基金出现 7 090 万美元赤字；82 万美元储备金水平偏低；截至 2011 年 12 月 31 日，现金仅 350 万美元。未指定用途经常基金是近东救济工程处活动的核心资金来源，

这些基金枯竭影响到该机构业务活动。审计委员会在其报告中还重点指出了资金短缺对近东救济工程处内部管控有效运作的影响。

B. 财务管理

财务和现金管理

7. 联合国及其基金和方案管理着大量现金和投资。行政当局酌情设立专门的金库功能，为各种需要提供支助，有些还向其他组织提供现金管理服务。随着现金余额增长，账户、交易和支付货币的数目增多，对系统和训练有素的人员的需要也在增加，以便妥善管理风险，实现现金资源回报最大化。另外，对利用公共基金的各组织来说，重要的是，尤其是在财政紧张的情况下，采取一项尽量减少维持业务所需现金数额的战略以及为了开展活动所应维持的最佳投资水平。管理层还应随时掌握关于现金和投资的定期财务管理信息，以助形成决策。

8. 审计委员会在上一次摘要报告(A/65/169)中注意到联合国实体的现金和投资余额偏高的趋势。审计委员会还查明了现金池及投资管理和银行往来调节方面的薄弱环节。审查所述期间，审计委员会继续审查该事项。

9. 截至2011年12月31日，报告所涉实体的现金和投资余额达到213亿美元(不包括养恤基金)，包括现金和现金池，而截至2009年12月31日的该数据为204亿美元(增幅5%)。如果将养恤基金包括在内，截至2011年12月31日，包括现金和现金池在内的投资余额共计570亿美元，而截至2009年12月31日的该数据为533亿美元(增幅8%)(见表2)。

表 2

联合国及其基金和方案持有的现金和投资

(单位：千美元)

组织	现金和定期存款		投资		现金池		总计	
	2011 年	2009 年	2011 年	2009 年	2011 年	2009 年	2011 年	2009 年
联合国	67 434	53 525	92,962	76 773	3 531 100	3 899 224	3 691 496	4 029 522
维持和平行动	236 697	73 334	—	—	3 617 641	2 371 226	3 854 338	2 444 560
国贸中心	5	9	—	—	56 081	55 417	56 086	55 426
联合国大学	38 761	41 566	283 188	274 091	18 526	14 491	340 475	330 148
开发署 ^a	124 758	140 866	6 154 687	7 669 785	—	—	6 279 445	7 810 651
儿童基金会	2 731 441	2 138 491	350 000	838 952	—	—	3 081 441	2 977 443
近东救济工程处	270 012	337 082	—	—	—	—	270 012	337 082
训研所	12	9	—	—	14 457	14 053	14 469	14 062
难民署	534 908	382 615	—	—	—	—	534 908	382 615

组织	现金和定期存款		投资		现金池		总计	
	2011 年	2009 年	2011 年	2009 年	2011 年	2009 年	2011 年	2009 年
环境署	12 930	8 034	—	—	414 838	368 560	427 768	376 594
人口基金	9 052	12 500	735 274	578 423	—	—	744 326	590 923
人居署	9 709	3 038	—	—	218 549	207 726	228 258	210 764
联合国毒品和犯罪问题办公室	49 365	29 568	298 442	245 824	—	—	347 807	275 392
项目厅	971 466	444 070	—	—	—	—	971 466	444 070
卢旺达问题国际刑事法庭	375	1 544	—	—	51 411	53 170	51 786	54 714
前南斯拉夫问题国际刑事法庭	2 583	9 636	—	—	78 184	50 067	80 767	59 703
妇女署	61 867	—	266 905	—	—	—	328 772	—
小计	5 121 375	3 663 387	8 181 458	9 683 848	8 000 787	7 033 934	21 303 620	20 393 669
养恤基金	1 937 300	757 916	33 691 705	32 161 895	—	—	35 629 005	32 919 811
总计	7 058 675	4 421 303	41 873 163	41 845 743	8 000 787	7 033 934	56 932 625	53 313 480

^a 开发署重报比较数字。

10. 如表 2 所示，联合国实体持有作为投资或现金的现金资源共计 213 亿美元。余额偏高的原因包括预收捐款（活动开始前收到的）、周转基金、实施活动进行期间持有的现金、上一期间未用（现金）捐款、盈余等等。

11. 包括开发署、人口基金、儿童基金会、项目厅、毒品和犯罪问题办公室、环境署、人居署以及近东救济工程处在内的若干基金和方案的现金余额不断增加，还反映出实体活动的自愿资助性质，实体的非经常活动收到数额较高的自愿捐款（根据捐助协定，为特定活动捐款）。非经常活动的资金通常都是提前到位。例如，开发署现金和投资余额为 62 亿美元，根据执行局规定，其中 3.74 亿美元作为储备金，46 亿美元为合作伙伴为实施计划中的方案活动预付的资金。近东救济工程处现金余额为 2.7 亿美元，其中 2.03 亿美元用于资助由捐助方资助的专门指定活动。项目厅的余额为客户为实施其项目预先支付的捐款。难民署维持一个周转和担保基金，以补充年度方案基金，并在收到认捐款项之前支付基本费用和担保承付款项。

12. 除了上述说明外，审计委员会通常无法获得关于大多数实体现金余额流动情况的详细、全面的说明。另外，多数实体都没有足够的管理信息来说明造成持有现金池水平偏高的原因，或者在各自财务报表附注中如实披露现金余额流动情况。

13. 审计委员会注意到联合国对以下事项没有采取中央监测并向上级管理层报告的做法：预期现金和投资余额将资助哪些活动；资金为何没有得到利用；资金何时以及能否用于预定用途。这类分析将有助于高层管理界定高级别战略，列出联合国现金需求以及实体一级应持有的最佳现金和投资水平。还可借这个改善财

务分析的机会使管理层对其在实体一级持有的现金和投资水平的理由进行积极监测。

与服务终了有关的负债(包括离职后医疗保险)

14. 大会第 64/241 号决议请秘书长利用经审计委员会审计的数字继续论证离职后医疗保险的应计负债。因此, 审计委员会继续审查服务终了及退休后应计负债的精算估值。审计委员会的审查的总的结果载于表 3。

表 3

联合国及其基金和方案的服务终了负债一览表

(千美元)

组织	服务终了负债 ^a			离职后医疗保险			披露方法				服务终了负 债储备金
	2011 年	2009 年	增长 (百分比)	2011 年	2009 年	增长 (百分比)	全部 ^b	部分 ^c	附注 ^d	缺少筹 资计划	
联合国	3 214 813	2 175 995	48	2 916 305	1 937 522	51	X			X	—
维和行动	958 431	454 701	111	768 750	364 983	111	X			X	—
国贸中心	60 116	41 569	45	54 839	37 144	48	X			X	
联合国大学	9 780	5 705	71	6 684	3 614	85	X				
开发署	984 687	544 460	78	826 538	430 301	92		X	X	X	453 224
儿童基金会	921 563	578 284	59	783 172	463 989	69			X		321 402
近东救济工程处	34 109	27 646	23	481	—	—		X		X	—
训研所	4 904	2 671	84	3 720	1 923	93	X				—
难民署	482 918	446 829	8	350 773	347 418	1	X				482 918
环境署	102 111	58 144	76	77 216	38 968	98	X			X	21 075
人口基金	195 132	115 445	69	163 289	87 445	87	X				—
人居署	23 292	12 849	81	17 439	8 177	113	X			X	3 779
联合国毒品和犯罪问题办公室	42 233	24 670	71	30 178	14 476	108	X			X	42 233 ^e
项目厅	57.027	15 500	48	39 900	10 600	73		X	X		—
卢旺达问题国际刑事法庭	86 574	56 743	53	43 318	23 296	86	X			X	—
前南斯拉夫问题国际刑事法庭	69739	47073	48	26959	13894	94	X			X	—
养恤基金	48 314	37 363	29	44 868	34 431	30	X				—
妇女署	37 600	—	—	27 400	—	—		X	X	X	—
总计	7 276 372	4 645 647	57	6 181 829	3 818 181	61	13	4	1	11 1 365 478	

^a 包括退休后医疗保险。

^b 在财务报表正文中全部列报。

^c 在财务报表正文中部分列报。

^d 在财务报表正文中没有全部列报, 但是在附注中全部列报。

^e 其中 3 486.5 万美元不是实际的储备金, 只是与余额和储备相抵消后的临时数字。

15. 如表 3 所示,截至 2011 年 12 月 31 日的负债总额估计为 73 亿美元,与 2009 年 12 月 31 日的 46 亿美元相比,急剧增长 27 亿美元(增幅 57%)。其中大约 23 亿美元是因为计算离职后医疗保险负债采用的折扣率从 6%变为 4.5%导致的。折扣率的变化反映出作为确定折扣率基准的优质公司债券利率普遍下降。

16. 审计委员会着重指出与服务终了负债有关的以下问题:

(a) 联合国及其基金和方案的这类负债披露普遍存在前后不一致以及不够透明的情况。大多数实体选择在财务报表正文中披露这类负债。四个实体,包括开发署、近东救济工程处、项目厅和妇女署在主要财务报表中只累积上述负债的一部分,在财务报表附注中全面披露,而儿童基金会则继续只在附注中披露这类负债。

(b) 除了难民署等少数机构,多数实体尚未制定明确的筹资计划来应对服务终了负债,难民署制定了一项筹资战略并获得批准,儿童基金会批准了一项筹资战略,但目前正在修订中,因为随着折扣率的变化,2010-2011 两年期服务终了医疗保险负债大幅度增加。

(c) 审计委员会在其前一次报告(A/65/169)中发表意见说,依据精算估值计算年假负债不符合《国际公共部门会计准则》,因为该计算结果将尚待积累的未来天数也包括在内,而且是折现数额。几乎所有联合国实体都继续以精算估值为基础计算年假负债。后来对公共部门会计准则 25 进行了修订,规定年假可能是一项长期福利。审计委员会依然感到担心通过精算估值确定年假负债会低估负债,因为这种做法不考虑通过使用发生的那部分负债,却强调退休时将支付的那部分负债。因此这种办法将年假仅仅视为一项长期福利。

17. 审计委员会认为除非联合国及其基金和方案拟订一项战略为上述负债供资,否则用于执行方案和保持目前人员编制水平的资源可能面临严重削减。公共部门会计准则的实施应确保整个联合国系统适用统一的会计政策。

财务报表的编制和列报

18. 联合国实体的行政首长负责依据《联合国财务条例和细则》及适用的会计框架编制准确的财务报表。联合国实体必须采用切实有效的程序以妥善地履行其职责并确保透明、公平地列报和披露各组织的财务报表。这类程序通常包括为进行管理审查编制有关附表和分析,以及论证财务报表准确地反映会计记录,并符合规定的会计政策。审计委员会注意到:

(a) **缺乏切实有效的财务报告编制和管理审查程序。**在一些实体,这类程序将被简化并妥善记录,将包括定期账户调节和有效内部审计。如果实行公共部门会计准则制度,这个问题将变得更为重要,因为该制度要求在财务报表中进行更复杂、全面的披露。不过,审计委员会注意到,联合国管理的多数账户的制作财

务报表的程序依然过于复杂，财务执行情况信息的生成依然严重依赖手工和记录不充分的程序。审计委员会还发现开发署、项目厅和妇女署的机构间平衡表或其他应收账款或应付账款有差异，而这些差异本应在编制财务报表过程中查明、调节和消除的；

(b) **财务报表列报不够透明。**一些实体的财务报表中管理和行政费用不够透明。例如，审计委员会注意到儿童基金会在其 2010-2011 年末调整的财务报表中将管理和行政费用 1.63 亿美元记录为方案费用。因此，行政费用少记了同样的数额。审计委员会还注意到，人道主义事务协调厅最初未将 2012-2014 年认捐额 1.85 亿美元记录为收入。后来行政当局在财务报表附注中作了调整或进一步披露。审计委员会认为，行政当局财务报表必须更加透明和全面。

管理部门财务报告

19. 有效的财务报告，包括定期会计和财务执行情况报告，提供重要的信息，可用于评估成果、作出知情决策和追究工作人员责任。

20. 审计委员会对联合国及其基金和方案的财务管理职能的审查表明，在多数组织，管理账户不是不存在就是不完善，这种情况可导致作出不知情的决策。审计委员会确认一些实体，包括近东救济工程处、开发署和联合国致力于实行管理会计：就联合国而言，管理会计被纳入新的企业资源规划系统（“团结”）的设计。

21. 审计委员会承认联合国秘书处目前使用的系统缺乏整体性，处理程序为人工密集型，因此很难生成定期管理会计信息，但是如果能够更有效地利用现有系统，管理财务报告依然有改善余地。这方面的一个榜样是人权事务高级专员办事处，该机构定期将系统中的预算外活动财务执行情况数据做成表格，为管理决策提供支助。

费用计划

22. 费用计划是就某一特定期间在不超出核定预算的情况下应花多少钱作出内部估计。鉴于费用计划为内部文件，原则上不应作为按照联合国财务条例和细则确定承付款的依据，因此年终必须将承付款与实地发生的实际地方费用进行对比，进行切实有效的审查以及必要的调节，确保准确记录开支。审计委员会注意到人权事务高级专员办事处的审查和调节程序不够充分，发现每个两年期的注销比率都很高，如果这种格局继续下去，可能导致人权高专办 2010-2011 年开支多报大约 1 100 万美元。

行政当局经验教训

23. 高质量财务管理的主要特点之一是透明。对公共资助的国际组织来说，透明度尤为重要。财务透明有助对立法机构资源分配决策进行更具知情度的评估，加强公众对实体使用公共资源情况的信任。

24. 如上所述，审计委员会查明了财务透明度方面的一系列薄弱环节，例如服务终了负债披露方式不一致，行政费用归类不当。必须维持联合国及其基金和方案与相关利益攸关方之间的信任，提高财务报表的透明度。这意味着在财务报表和/或报表附注中提供关于决策对财务影响的更明确、更全面、更具相关性的信息。加强财务报表编制程序和建立管理账户理念，还将有助于提高透明度，作出更好的决策。

C. 《国际公共部门会计准则》实施现状

25. 依照大会第 61/233A 号决议并考虑到行政和预算问题咨询委员会关于采用国际公共部门会计准则的评论(见 A/65/782)，审计委员会继续对《公共部门会计准则》实施现状进行评估。

实现《公共部门会计准则》的惠益

26. 《公共部门会计准则》采用权责发生制会计，要求各组织在发生费用和赚得收入时加以确认，并说明所有资产和负债的价值。新信息可：

(a) 提高透明度并加强问责制，会员国更加了解实体的业绩和财务状况；

(b) 提高成本效益，管理层掌握更准确的信息，更好地理解业务成本，促进注重成本效益的决策，确保长期财务稳定。

27. 预测的惠益形成实施《公共部门会计准则》业务论证的一个重要部分。检验成功与否的最终标准是能否实现《公共部门会计准则》的各项预定惠益，而不是能否提交符合《公共部门会计准则》的财务报表。因此，应将《公共部门会计准则》视为一个重大的业务转变进程，这个进程需要训练有素、有效的变革管理。审计委员会认为，总的来说，这方面的进展有限，主要是因为高度侧重与实施《公共部门会计准则》有关的技术和实践问题，这也是可以理解的。尽管进展有限是可以理解的，但是审计委员会依然关切地指出，不能忽视实现各项惠益的工作，并注意到失败项目的共同因素之一是，未能在从技术角度实施《公共部门会计准则》的同时积极设法实现该准则能够带来的各项惠益。因此，审计委员会继续鼓励各实体拟订有效的实现各项惠益的计划，并确立实现这些惠益所需变化管理做法。

制作符合《公共部门会计准则》的财务报表

28. 2012 年 1 月 1 日开始实施《公共部门会计准则》的基金和方案在编制符合《准则》的 2012 年财务报表方面取得很大进展。审计委员会认为，尽管还存在一些残余风险，开发署、近东救济工程处、人口基金、项目厅、养恤基金、儿童基金会和难民署现在有把握在最后期限之前实现目标。残余风险包括能否完成清除数据、编制期初余额和模拟财务报表以及管理首个基于《公共部门会计准则》的年度财务报表编制程序。

29. 对能否于 2013 年 7 月底之前和 2014 年 1 月底之前成功地在维和行动和联合国实施《公共部门会计准则》，依然没有把握(见表 4)。根据目前进展情况，还需要做大量的工作才能在规划的目标日期前编制出完整、可靠、准确和可审计的符合《公共部门会计准则》的数据。

30. 联合国及遵行联合国实施战略的其他实体正在计划利用联合国新的企业资源规划系统支持《公共部门会计准则》的实施工作。但是，由于该系统将不能如期启动，作为过渡措施，联合国现在将利用各种遗留的系统，特别是综合管理信息系统。行政当局告知审计委员会，综管系统在许多方面具有可与 SAP 系统相比的很强的能力，因此稍加改动，即可提供准确的、可审计的权责发生制会计数据，但是审计委员会注意到 2012 年年底才能对所建议的综管系统解决办法进行全面评估和检验。由此看来，行政当局对这种办法是否可行并没有把握，所以存在风险，因为必须投入大量手工来收集复杂的数据。

31. 截至编写报告之时的行政当局最新立场是，根据最近供应商对推出“团结”系统是否就绪的评估结果，认为 2013 年 10 月，也就是采用该系统的第一年过了半年之后，维和特派团即可使用该系统。就联合国而言，在采用的第一年，综管系统可能依然是核心财务系统，因为“团结”系统将分阶段推出。

表 4

审计委员会对在目标实施日期之前制作符合《公共部门会计准则》风险的评估

危险	实体(目标日期)	主要问题
高	联合国(2014 年) 维和行动(2013 年中期) 联合国大学(2014 年) 妇女署(2012 年)	- 联合国和维和行动实施《公共部门会计准则》将很复杂，需要完成大量的数据收集和清理工作 - 收集、清理和迁移会计数据的工作尚未进入后期。资产尤其属于风险领域 相对其他实体： - 尚未编制并向审计委员会提交示范财务报表草案，也没有就如何利用现有实施战略的实际会计数据编制模拟财务报表制定计划 - 未就确定期初余额制定明确的计划 - 妇女署 2010 年才成立，因此在最后期限之前实施《公共部门会计准则》面临极大挑战 - 联合国大学尚未成立实施班子，也未拟订实施《公共部门会计准则》行动计划。企业资源规划系统与联合国正在使用的系统不同，对实施《公共部门会计准则》来说是一个巨大的挑战
中	国贸中心(2014 年) 开发署(2014 年) 联合国人居署(2014 年)	- 与高风险类实体相比，这些实体不太复杂，将遵循联合国会计政策框架 - 制定了实施计划并进行了风险评估 - 在如何为实施《公共部门会计准则》必须开展的工作的提供资源

危险	实体(目标日期)	主要问题
	毒品和犯罪问题办公室(2014年)	方面存在不确定性
	训研所(2014年)	
	卢旺达问题国际法庭(2014年)	
	前南问题国际法庭(2014年)	
低	开发署(2012年)	• 大多数实体都建立了适用的企业资源规划系统
	儿童基金会(2012年)	• 所有实体都利用实际会计数据制定了模拟计划
	近东救济工程处(2012年)	• 收集、清理和迁移会计数据的活动正在按计划进行
	难民署(2012年)人口基金(2012年)	• 大多数实体编制了示范财务报表并提交给审计委员会
	养恤基金(2012年)	• 所有这些实体现在都进入真正实施《公共部门会计准则》的第一年
	项目厅(2012年)	

行政当局经验教训

32. 对联合国及其维持和平行动而言：

(a) 急需最终确定基于综管系统方式的全面实施计划；

(b) 必须拟订一项考虑到综管系统方式的最新风险评估，供高级管理层用于管理实施方面的主要风险；

(c) 必须就提供主要会计数据的方式、时间和地点以及这些活动的资助方式向总部以外的各办事处发出明确指示。

33. 对实施《公共部门会计准则》的联合国、维和行动、基金和方案而言：

(a) 必须拟订全面的实现惠益计划和变革计划；

(b) 必须建立明确的问责责任，以利实现各种惠益，必须建立各种相关机制，以跟踪实现惠益的情况；

(c) 高级管理层和理事机构需要明确、透明地报告实现惠益方面的进展情况。

D. 预算管理

34. 预算编制说明一个组织今后一段时间计划的财务特点，涉及到预算的制订、执行和执行情况报告。它是进行有效财务管理和控制的一个关键工具，也是对一个组织的业务的财务方面进行监督的进程的核心组成部分。在这方面，审计委员会审查了本报告所述期间的预算管理流程，并发现了下文所述不足之处。

预算编制

35. 预算编制是一个组织制订其目标、确定实现这些目标的工作方案和估计其资源需求总额的进程。

36. 诸如空缺率等预算假设是主要的费用计算参数，应不仅涉及未来的需求，而且也要考虑到可能影响预算的历史趋势和可预见因素。然而，审计委员会发现几个组织拟议预算中的预算假设与相关的历史数据之间有着重大差距，且无法充分说明其理由。例如，在维持和平行动中，审计委员会在抽样的基础上发现，一些特派团在没有足够理由的情况下，在拟订 2010/11 年人员预算中不合理地采用了低空缺率。审计委员会还发现，在编制儿基会 2010-2011 年支助预算时，同样没有充分说明所采用空缺率的理由。

37. 稳健的计算方法对拟订一个合理的预算也至关重要。审计委员会发现一些维和特派团的估计成本计算方法存在软弱，对此感到担忧。例如，虽然燃料价格和消耗的变动很大，但一些特派团使用算术平均数，而不是加权平均数来制订燃料预算。因此，燃料预算可能被高估。

预算的执行

38. 预算执行是一个组织遵守预算纪律，为追求其预期目标而按目前的预算进行支出的进程。虽然审计委员会承认各组织需要资金调配方面的一定灵活性来应对不断变化的优先事项和外部因素，但审计委员会认为，预算调配数量之大和程度之高，以及不遵守指导资源调配的纪律可能预示着预算编制和管理中的不足之处。

39. 例如，审计委员会查明维和特派团存在的一些不足，如在没有扎实理由的情况下频繁和大量进行预算调配以及事后批准资源调配。

40. 审计委员会关切的是，上述缺陷可能会削弱预算作为一项监测和评估各组织业绩的一种工具的价值。审计委员会认为，管理层应该加强其当前的监测机制，以加强预算管理，特别是事后和高值预算调配。

预算执行情况报告

41. 预算执行情况报告是一个组织特别通过将方案执行情况信息与财务执行情况信息挂钩的方式，监测实现目标的进展情况的机制。有效的执行情况报告是有效的问责制框架的一个核心支柱，要求各组织提供有关方案执行情况和财务执行情况的准确、完整和清晰的信息，以证明问责制和管理能力。

42. 审计委员会注意到，并且缺乏突出关键问题的分析数据，而且对照财务执行情况信息来审议方案执行情况信息的做法非常有限，同时联合国及其各基金和方案的执行情况报告冗长。

43. 在资源有限的情况下，行政部门必须向委托他们管理的基金证明其问责制，制订稳健的预算，运用严格的方法来执行预算，并利用综合性的财务和执行情况

信息来清晰有力地报告其业绩。已查明的缺陷将会限制各组织客观评估它们是否在有效使用其资源的能力。

行政部门的经验教训

44. 预算监督一个组织的业务的财务方面的核心所在，它构成了有效问责制的基础。审计委员会认为，管理层有依靠下列方法改进预算管理的余地：

(a) 采用稳健的预算假设和预算方法，从而提出更合情理和正当的履行任务所需资源请求；

(b) 在执行预算中加强纪律；

(c) 将财政执行情况与方案执行情况挂钩，以有效监测实现目标的进展情况，确保加强问责制。

E. 对支助服务的管理

资产管理

45. 联合国系统会计准则并不要求联合国各组织在其财务报表中记录资产，审计委员会认为，这种情况造成包括非消耗性财产和消耗性财产两者在内的资产管理和控制上的弱点；不过审计委员会承认，许多实体已开发各种系统来掌握有关非消耗性财产和消耗性财产的信息。

46. 审计委员会估计，本报告所涵盖的 17 个实体和维和行动的非消耗性财产总价值共计约 40 亿美元(截至 2011 年 12 月 31 日的历史成本)(2009 年: 37 亿美元)。对消耗性财产没有可靠的估计。各组织在为《国际公共部门会计准则》作准备的过程中，进行了财产核实和估值，很可能披露的金额或估计将有重大改变，尤其是消耗性财产。与此同时，审计委员会注意到在资产管理中存在以下不足：

(a) **未使用的非消耗性财产受损和(或)的浪费风险高。**例如，在维和行动中，14 个特派团价值 1.3656 亿美元的 23 243 件资产一年多仍在储备中，在 2011 年 6 月 30 日终了的财政年度的年底尚未使用。特别是，这些资产中有 3 247 件(1 374 万美元)被归入状况不佳、正在注销或待注销类别。尽管注意到在被确定为从未使用过的物品中，75%以上属于持有资产最多特派团中的两个特派团(达尔富尔混合行动和联苏特派团)，但审计委员会仍认为，这仍然是资产管理中的一个重大缺陷，造成这一缺陷的主要原因之一是在供应链管理方面缺乏将采购需要与存货情况挂钩的有效监督机制。对资产管理和采购职能进行强有力的监测是必要的，以尽量减少损失和(或)浪费；

(b) **非消耗性财产和消耗性财产的价值不确定。**在资产管理方面的共同和经常性的缺点表明，现有的控制措施对非消耗性财产和消耗性财产价值的完整性和准确性未提供充分保证。问题包括记录与实物点算结果之间的差异、调节这些差

异方面的延迟，不能确定很大一部分资产的，地点或陈旧程度，以及消耗性财产(库存)登记册上的数据不完整。鉴于非消耗性财产和消耗性财产的数额巨大(约40 亿美元)，这种不确定性给国际公共部门会计准则制度带来了重大风险，根据这一制度，必须对资产进行充分记录；

(c) **缺乏强有力的清点存货程序。**消耗性财产和非消耗性财产储存分布在联合国各实体保持业务的世界各国和各地区内。在承认许多实体在获得存货的精确价值方面已取得进展的同时，审计委员会发现，清点存货的程序要么不足，要么未得到系统应用，结果造成库存核查过程中的错误。审计委员会还发现，第一次将物品录入系统时所记录的资料不足造成了部分问题，导致各组织的记录中未明确标明各项物品。

47. 审计委员会认为，联合国各实体应采取下列措施，以确保获得关于消耗性财产和非消耗性财产的准确信息：

(a) **库存记录：**联合国各实体应审查记录库存的程序和系统，以确保记录有关财产采购方面的足够信息；

(b) **库存认证：**联合国各实体应审查其库存认证程序，以确保它们解决所查明的风险，精心规划，并在外地的各行动中得到前后一致的应用；

(c) **有关资产管理程序方面的培训：**保持消耗性财产和非消耗性财产记录的任务通常在财务职能中的作用不太突出，尤其是这些项目并不记录在资产负债表的情况下。现在需要确保这些职能由在库存管理的所有方面接受过足够培训的人员履行。

采购与合同管理

48. 采购与合同管理对满足联合国及其各基金和方案的业务需求并履行其任务至关重要。各组织订立商品和服务合同，是因为它们确定这些商品和服务对成功实现其目标是必要的。如果不以公平和透明的方式进行采购和(或)订约的货物和服务未按时间和规格交付，那么不仅会损害采购的价值，而且还会使实现相关的业务目标面临风险。

49. 审计委员会审查了整个联合国及其各基金和方案的采购与合同管理活动，并查明以下不足之处：

(a) **商品和服务缺乏竞争。**审计委员会发现频繁使用放弃公开招标、拆分合同发放以及事后批准(要么没有充分的文件支持、要么是因为组织内部的采购流程不当)的做法。此外，审计委员会发现有关组织没有遵守其内部关于提交投标的数目和竞标时限的规则的例子，这导致降低采购环境的竞争性。在许多情况下没有足够的结构来主动审查这些案件，并确保采取足够的行动防止再次发生；

(b) **申购计划和采购管理不足。**这种情况使各组织面临在紧急情况下核准、事后批准和在申购前对存货考虑不足等风险；

(c) **供应商和合同管理效率低下。**审计委员会发现，联合国对供应商业绩的评价没有持之以恒地完成，只有 50% 的合同列有用来衡量承包商业绩的关键绩效指标。在难民署，审计委员会发现，一致的采购业绩衡量整体框架尚待最后敲定，供应手册并未详细说明国家一级的业绩衡量框架。此种做法的风险是，业绩不佳的供应商可以继续获得联合国授予的合同；

(d) **缺乏培训和专业精神。**审计委员会发现，联合国 54% 的合同经理没有接受过任何合同管理培训。审计委员会在难民署发现，在难民署 2011 年购物的 126 个国家中，只有三分之一的国家设有指定的供应干事，并且难民署不知道这些人员中有多少人持有相关的专业资格。此种情况的风险是那些负责从联合国的合同获得最好价值的人员缺乏这样做的技能和经验。

行政部门的经验教训

50. 关于上文提及的支助服务管理方面的不足，审计委员会想强调行政部门应吸取以下经验教训：

(a) 需要充分利用现有的库存，以避免浪费和(或)损失，并在进行采购货物前充分考虑到库存水平(包括战略储备)，以确保有效利用资源；

(b) 需要定期进行充分的实物盘点，及时调节发现的差异并保持完整的库存记录，从而加强对资产管理的治理和监督；

(c) 各组织需要实施有效的程序，以确保货物和服务采购有足够的竞争，并在考虑采购活动时将资金价值作为一个中心主题。良好的采购与合同管理，可以带来财政节约、商品和服务数量和(或)质量的改善、避免服务失败以及更好地管理风险。

F. 方案和项目管理

51. 有效的方案和项目管理要求各组织确立可衡量的目标，制定可实施的工作计划和相应的资源需求，并有效监督工作计划和资源的实施情况，以达到目标。

战略规划中的不足

52. 战略规划是项目的核心所在，其中会规定需要实现什么目标以及如何实现目标。有效的战略规划需要清晰明确的目标、可衡量的成果和所分配的资源相互之间匹配一致，这些因素也是确保问责制所必需的。

53. 对战略规划的审查显示，秘书长在其题为“建立联合国秘书处问责制度”(A/64/640)的报告中所报告的不足之处，依然在各组织中广泛存在。各组织高层次的战略目标和优先次序没有明确界定或是不可实现，而且往往与较低水平的活动挂钩。预期成绩和相关的绩效指标大多是在活动和产出一级拟订的，不一定有助于实现组织的目标。有些实体没有年度或两年度全面总体工作计划来有效地指导整个组织的活动。

对项目执行情况监测不足

54. 在实施项目期间，各组织必须对照商定的交付成果和最后期限来跟踪项目的进展情况。然而，审计委员会注意到，各实体在项目实施中有一些监测不足的活动。例如，在儿基会，审计委员会查明在项目实施中有几项弱点，如微评不足、抽查不足，在一些外地办事处对实施伙伴执行的项目进行的审计不足。

55. 在近东救济工程处，审计委员会注意到项目管理控制中的薄弱环节，包括缺乏有关项目的基本信息，缺乏捐助者沟通，项目实施中的延误，项目超支，以及已完成项目在结账方面的延误。

56. 审计委员会还注意到在预测基本建设总计划和团结项目预计最终成本上的不足之处。此种不足阻碍了负责治理者进行有效监督，也阻碍了及时作出决策来减轻成本进一步增加的风险。

对分配给实施伙伴的资金保证

57. 联合国的许多基金和方案，例如，开发署、人口基金、儿基会和难民署，依靠与实施伙伴进行合作来执行项目和履行职责。表 5 概述了有关的联合国基金和方案分配给实施伙伴的资金。

表 5
一些实体分配给实施伙伴的资金

(千美元)

组织 ^a	分配给伙伴的资金	支出总额	
		数额	百分比
开发署	6 702 855 ^b	11 266 392	59
儿基会	2 111 476	7 424 310	28
难民署	1 471 253	4 200 875	35
人口基金	477 665	1 648 360	29
禁毒办	27 519	450 146	6
妇女署	58 000	198 315	29
共计	10 848 768	25 188 398	43

注：由于一些实体没有有关分配给实施伙伴的资金方面的数据，本表不能显示联合国及其基金和方案的全貌。

^a 环境署和人居署均有实施伙伴，但在其账户中未计算或披露分配给实施伙伴的资金总额。

^b 开发署余额仅包括核心和分摊费用方案支出。

58. 审计委员会在以前的摘要报告中查明，在向联合国各组织提交支出和审计报告以向管理层和审计委员会保证这些资金是如何支出的程序上，存在不足之处。审计委员会还发现，在获得有关对两年期内分配给实施伙伴的资金的充分保证方面存在以下不足之处。

(a) **在将分配给实施伙伴的资金入账方面模式不一致。**在上一个两年期内，审计委员会注意到，开发署和人口基金以预付款的形式向实施伙伴提供了资金，而儿基会将提供给实施伙伴的所有资金记录为支出。儿基会已采取措施，以改善有关给实施伙伴的现金转移的管理做法。结果，2012 年，现金转移被视为预付款，直至伙伴表现出令人满意的业绩。审计委员会发现，在两年期期间，人道主义事务协调厅向实施伙伴提供了资金，并在协调厅和实施合作伙伴达成协定之时将其记录为支出，但这一进程并未得到充分的机制支持，未能保证这些资金用于预期目的。

(b) **分配给实施伙伴的资金缺乏保证。**审计委员会注意到各实体在各层级的保证活动，如对各实体的实施伙伴的抽查和实地审计。例如，审计委员会注意到，在人道主义事务协调厅，在财政年度结束时，许多项目未按照签署的协定，提供最终报告或进度报告。结果，协调厅对 2010-2011 年发生的方案支出的保证很弱。

(c) **现金转移统一办法方面的不足。**为了降低实施伙伴的交易成本和加强实施伙伴的财务管理能力，由开发署、人口基金、儿基会和项目厅组成的联合国发展集团，采用了现金转移统一办法(现金转统)框架，以提供一个了解风险的业务管理框架和前后一致地记录向外地实施伙伴转移现金的情况。审计委员会对诸如开发署和人口基金等组织执行现金转统的审查发现存在系统问题，包括该系统中在执行现金转统框架方面普遍缺乏进展，对哪个实体应该负责监测现金转统的实施缺乏明确了解，以及在外地对该框架的实施不一致。发展集团还进行了自己的审查，发现该框架有重大缺陷。这些不足之处清楚显示，该框架目前没有按预想运作，在全面推行前要对其目前的缺陷进行紧急审查。

59. 审计委员会认为有必要采取下列行动：

(a) **紧急审查现金转统框架。**考虑到该框架不管用，审计委员会认为需要审查该框架的设计，审查如何对其进行修订以解决其目前的弱点；

(b) **审查各实体支持现金转统的结构。**缺乏进展的部分原因一直是，各组织对推动和监测执行现金转统的进程缺乏自主权。凡实行现金转统框架的地方，参与机构需要审查在实体一级如何支持和监测现金转统方案。

(c) **与转移给实施伙伴的资金有关的一致性做法和保证。**审计委员会发现，各基金和方案已发展出与实施伙伴合作交付项目的机制。关于审计委员会与人道主义事务协调厅有关的审计结果，审计委员会认为，协调厅仍有余地审议管理转移给实施伙伴的资金的现有制度和程序。

方案执行情况报告

60. 执行情况报告对管理层和理事机构了解本组织目前的情况，如何以具有成本效益的方式利用资源以及未来有什么地方可改善是必不可少的。审计委员会发现，在其审计过的几个实体，执行情况报告较弱。例如：

(a) 在儿基会，59 项业绩指标中有 37 项不能与儿基会的国家合作方案活动直接挂钩。此外，外地办事处的实际方案执行情况不完全与儿基会年度报告内列出的成果和成就挂钩；

(b) 毒品和犯罪问题办公室未将有关成本的信息与有关实质性进展的信息结合在一起，从而限制了它报告总体进展情况的能力。此外，毒品和犯罪问题办公室向高级管理层提交的进度报告重点关注已经花了多少钱，而不是各区域方案取得的实质性进展和所取得的成就；

(c) 在人居署，执行情况报告没有列入对各种执行情况差异的解释，高级管理层没有定期审查执行情况，支持执行情况报告的证据存在差距，未收集和传播项目评价得出的经验教训；

(d) 在联合国，审计委员会审查的 85 项绩效指标中没有任何一项侧重结果，只有 21% 的指标与它们打算实现的预期成绩有明确关系。对成果缺乏重视（虽然有关方面承认界定基于成果的指标并非总是易事），再加上只非常有限地对照财务执行情况信息来审议方案执行情况信息，这意味着联合国无法稳健地评估它是否以具有成本效益的方式利用资源。

行政部门的经验教训

61. 有效的方案和项目管理要求前后一致地阐述一个组织的宗旨和目标，在存在多层战略时，应对这些宗旨和目标加以调整，以支持该组织的各级对它们有一致和共同的理解。不能调整这些文件可能会导致工作人员将精力集中在外围活动上，妨碍该组织目标的实现。着眼于上面所述的情况，审计委员会强调行政部门应吸取下列经验教训：

(a) 重要的是，一个组织的成果、产出和指标应明确与其总体战略保持一致；

(b) 重要的是，各组织制定明确、可衡量的成功指标，以证明它们已解决会员国或立法机构关切的问题，并评估了所实行变化的成本效益；

(c) 重要的是，须对项目 and 方案进行评估，以便保证资金用于预期目的，支出物有所值；

(d) 有效的执行情况报告是必要的，可让决策者充分了解方案的进展情况，并作好准备解决方案问题，使该组织能够向外部利益攸关方证明其有效性。

G. 筹资活动

62. 联合国各实体一般通过经常预算摊款(例如秘书处的大多数部门以及相关方案), 或者通过会员国提供的自愿基金获得资金(例如开发署和人口基金)。但审计委员注意到儿基会中有一种安排, 即其资金的相当大一部分通过国家委员会筹集。

63. 儿基会国家委员会是唯一可以代表儿基会并为儿基会在私营部门募集资金的官方合作伙伴。在儿基会的年收入中, 国家委员会募集的资金约占三分之一。审计委员会对儿基会与各全国委员会之间的安排进行了审查, 发现以下弱点和缺点:

(a) **国家委员会的高留成率。**审计委员会的分析揭示出, 2006–2011 年期间, 36 个国家委员会在募集的捐款中留成 20.2 亿美元(占 29%), 以支付它们自己的费用, 而目标留成率是 25%以下。2010–2011 两年期, 儿童基金会私营部门筹资和伙伴关系司和各国家委员会的支出共计 9.5258 亿美元, 占私营部门筹资总收入 28.8108 亿美元的 33%。

(b) **国家委员会代表儿基会或者为儿基会募捐所获的收入没有全部确认。**在财务报表的收入中, 儿基会只记录从国家委员会收到的收益净额, 不记录它们筹集的收益毛额。就 2010–2011 两年期而言, 在国家委员会筹集的 26.5 亿美元收益毛额中, 国家委员会留成的 6.27 亿美元没有作为儿基会的收入和支出确认, 后来在审计委员会审计后, 对其进行了调整。随后, 儿基会在财务报表附注中补充了更多披露, 以适当反映与国家委员会筹集的私营部门资金有关的收入和支出;

(c) **儿基会对国家委员会根据合作协定进行的活动缺少有效监督。**尽管承认儿基会努力建立控制框架, 以监督向国家委员会分配资金的情况以及资金使用情况, 但实际监督不够, 应当改进。例如, 儿基会与一个国家委员会签署的合作协定修正案授予该国家委员会无条件使用代表儿基会募集的捐款的权利; 在这种情况下, 存在以下风险: 国家委员会可宣称为儿基会募捐和代表儿基会募捐, 但实际上将资金分配给非儿基会方案, 导致儿基会无法有效监督这些资金的使用情况。

H. 业务转型方案

64. 联合国目前除其他外, 有四个正在进行中的大型业务转型项目。审计委员会对其中三个项目提供了单独报告, 即新的企业资源规划系统(“团结”)、《公共部门会计准则》和基本建设总计划; 审计委员会在关于维持和平行动的前一份报告中评论了全球外勤支助战略。所有这些项目都是有助本组织实现现代化和保持重要性的关键驱动因素。

65. 审计委员会总结了各项目共有的重要问题，包括缺少最终状态构想及实现这一构想的行动计划，缺少对进展、费用和预算的全面、透明的报告，风险和变革管理不充分以及治理薄弱。

66. 审计委员会尤其注意到，“团结”项目在 2010-2011 两年期遇到相当大的困难。这是一个极具挑战的、复杂的业务转型项目，涉及联合国财务、供应链和采购、人力资源、中央支助事务、方案和项目管理程序的重大重新设计和升级。该项目触及联合国管理问题的核心，并影响到整个业务。然而，该项目没有查明应如何改进管理信息，没有界定其旨在实现的各项惠益以及如何实现或如何衡量惠益。因此有可能错过提高联合国效率和效力的机会，并有可能无法完全实现“团结”项目提供的好处。

行政当局应汲取的教训

67. 审计委员会强调指出如下一些应汲取的教训：

(a) 需要在很好理解整个业务、变革机会和最具成本效益的前进方式的基础上，制定一致、明确的变革愿景；

(b) 需要对联合国吸收变革和完成当前各项任务的能力进行现实和全面的评估。这需要对相互依存和明确排序作出较高层的评估，以使方案具备获得成功和提前完成(可能在本组织的一个部门)的理想环境；

(c) 需要对惠益的实现进行积极管理；

(d) 需要对项目的成本和进展作出健全和透明的报告；

(e) 业务转型项目的成功及有效治理需要有明确的问责制，有效治理对执行小组即是挑战也是支持。

二. 治理和问责

68. 总体上说，查明的报告所述期间的所有缺点都与治理方面的弱点相关。治理是一个组织赖以运作和管控的由规则、规定以及相关机构构成的制度。强大的治理制度可以改善透明度和问责制，支持一个组织目标的实现。它包括两个方面：问责制和内部控制框架。

问责制

69. 审计委员会认为，有效的问责制度需要：

(a) 在从总部到在实地工作的个人这一整个任务链中，政策及业务决策责任和授权明确；

(b) 有一个用以衡量结果、评价业绩、显示资金效益的明确程序，这反过来又有助向高级管理人员追究责任；

(c) 所有从联合国组织接受资金的机构治理良好，具备强有力的财务管理安排，并接受各种外部和内部审计。如果向第三方提供资金，高级管理人员应负责确保制定适当的框架，以提供适当的保证和控制。¹

70. 审计委员会查明指出不同组织在问责制方面缺点的一些关切，包括：

(a) 执行情况报告没有注重成果，或者没有与财务执行情况报告合并；方案和项目一级业绩指标有待改进。审计委员会在其关于联合国、儿基会、项目厅、近东救济工程处、难民署、毒品和犯罪问题办公室、环境署和人居署的报告中，提出了这方面的具体关切；

(b) 许多实体没有建立切实有效的制度，以提供强有力的监督或必要的保证，以使其向第三方提供的资金得到具有成本效益的利用。审计委员会尤其强调指出难民署、人道协调厅和妇女署的这些弱点；

(c) 对儿基会，审计委员会强调指出对监督国家委员会代表儿基会筹资活动的情况感到关切；

(d) 审计委员会特别指出联合国缺少关于费用和进展情况的明确、公开的报告，对重大业务转型方案，如“团结”项目，缺少切实有效的治理和问责安排。

内部控制框架

71. 内部控制框架是一个组织的结构、工作和权力流动制度，而人员系统和管理信息系统旨在帮助该组织实现特定目标或具体目标。它是对资源流向作出指导、监测和衡量的手段。它在防止和发现欺诈和保护该组织的资源方面具有重要作用。

72. 联合国各组织的首长对内部控制框架的正确运作负有全面责任。这一责任主要通过组织的财务和其他细则、条例和程序履行，它们应为如何使用资金提供适当的指导和问责。

73. 审计委员会注意到，行政当局一般严重依赖低层对财务事项进行控制。尽管总体上说，审计委员会没有发现内部控制运作方面的重大失误，但如本报告所说，它继续观察到几乎所有实体都有不同程度的控制上的缺点。例如：对资产的利用缺乏强有力的监督；在拟订预算时缺乏充分说明理由的预算假设；过度和不适当的使用采购弃权；对消耗性财产和非消耗性财产(库存)的指导和管理薄弱，以及没有一套设计合理的高级控制措施，如定期向高级管理层报告财务情况，设立管

¹ 保证应包括：资金的支出应适当并目的明确；是否实现资金价值；有关机构在财政上是否具有复原能力；如何应对失败，以确保资金得到保护，会员国的利益得到满足。

理账户，以促进对各级支出以及有效决策进行积极监测和控制，以及对风险管理采取全组织办法。

三. 各项建议的实施情况

74. 作为每次审计的一部分，审计委员会若发现弱点，会考虑根源和可能造成的影响，然后提出解决这些弱点的建议。审计委员会定期跟进它在以前报告中提出的建议，以确保各组织已经采取行动实施建议，或可酌情为其没有实施或接受建议提出正当理由。

75. 就本报告所述期间而言，审计委员会在每份报告的附件中总结了有关组织实施审计委员会关于上一个财政期间建议的情况。本报告附件三载有各组织实施建议现状概况一览表。

76. 截至 2009 年 12 月 31 日共提出 676 项建议(2007 年: 623 项建议)，其中 437 项建议(65%)得到充分实施。在上一个两年期的建议中，有 59%得到充分实施，因此相比前一个两年期，实施率略有增加。关于其余的建议：

(a) 191 项建议(28%)得到部分实施(2007 年 12 月 31 日: 169 项建议, 占 33%);

(b) 38 项建议(6%)未得到实施(2007 年 12 月 31 日: 16 项建议, 占 3%);

(c) 10 项建议(1%)因情况变化而过时(2007 年 12 月 31 日: 28 项建议, 占 5%)。

77. 审计委员会欢迎在充分执行以往建议方面取得的进展(截至 2007 年 12 月 31 日为 59%，2009 年年底为 65%)，但它强调必须解决未执行建议的问题。就那些到 2012 年初至 2012 年中未得到充分执行的建议，审计委员会在关于每一组织的报告中分别提供了具体理由。

78. 审计委员会的建议覆盖许多组织的各种事项，执行率高低不一。鉴于所涉事项范围广泛，审计委员会对未充分执行的建议无法找出值得评论的任何有意义的格局或趋势。

79. 然而，审计委员会希望强调指出，行政当局在执行其建议方面应汲取某些重要的教训如下：

(a) 行政当局须设立一专门的后续机制或职能，将执行所有建议的具体责任分配给有关各司，并在预定的时限内追究它们的责任；

(b) 管理层必须将执行建议以有效解决审计委员会所查明问题的根源作为己任。

四. 鸣谢

80. 审计委员会谨对联合国秘书处以及各基金和方案对审计委员会及其工作人员给予的合作和协助表示感谢。

中国审计长
审计委员会主席
刘家义(签名)

南非审计长
特伦斯·诺姆贝姆贝(签名)

联合王国主计长兼审计长
埃米亚斯·莫尔斯(签名)
2012年6月30日

附件一

业经审计的组织

两年期报告 ^a	审计组长
组织	
联合国 (A/67/5 (Vol. I))	联合王国
国贸中心 (A/67/5 (Vol. III))	联合王国
联合国大学 (A/67/5 (Vol. IV))	中国
开发署 (A/67/5/Add. 1)	南非
儿基会 (A/67/5/Add. 2)	中国
近东救济工程处 (A/67/5/Add. 3)	南非
训研所 (A/67/5/Add. 4)	中国
环境署 (A/67/5/Add. 6)	联合王国
人口基金 (A/67/5/Add. 7)	南非
人居署 (A/67/5/Add. 8)	联合王国
毒品和犯罪问题办公室 (A/67/5/Add. 9)	联合王国
项目厅 (A/67/5/Add. 10)	南非
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 (A/67/5/Add. 11)	中国
起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭 (A/67/5/Add. 12)	中国
妇女署 ^b (A/67/5/Add. 13)	南非
养恤基金 (A/67/9, 附件九)	南非
年度报告	
联合国难民事务高级专员经管的自愿基金 ^c (A/67/5/Add. 5)	联合王国
联合国维持和平行动 ^d (A/67/5/ (Vol. II))	中国

^a 2010 年 1 月 1 日至 2011 年 12 月 31 日。

^b 2011 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。

^c 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日。

^d 初始报告覆盖行动的第一年，2011 年 1 月 1 日至 2011 年 12 月 31 日。

附件二

关于各类审计意见的说明

无保留	非无保留意见		
	有保留	否定	无法表示
无保留意见意味着，审计对象财务报表的编制在所有重大方面均符合适用的财务报告框架，对联合国及其各基金和方案而言，符合联合国系统会计准则。	有保留意见意味着，审计员在获得足够的适当审计证据后，得出结论认为，个别或总体的错报对财务报表来说是重大但不是普遍的；或者审计员无法获得可作为其意见依据的足够的适当审计证据，但得出结论认为，未发现错报如果存在，对财务报表可以具有重大但不是普遍的影响。	否定意见意味着，根据足够适当的审计数据，个别或总体的错报对财务报表来说既重大又普遍。	如果审计员无法获得可作为其意见依据的足够的适当审计证据，但得出结论认为，未发现错报如果存在，对财务报表可以具有即重大又普遍的可能影响，则发布无法表示意见。 在极罕见的涉及多种不确定因素的情况下，如果审计员得出结论认为，尽管对每一单独的不确定因素已经获得足够适当的审计证据，但由于不确定因素之间的潜在互动及其对财务报表的可能造成的累积影响，无法形成对财务报表的意见，也应发布无法表示意见。

“强调事项”是为了提请用户注意财务报表中列报或披露的那些被审计员认为非常重要的问题，是用户理解财务报表所必不可少的。

“其他事项”是提请注意与用户理解审计、审计员的责任或审计报告有关的任何其他问题。

附件三

截至 2009 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	实施中		未实施		因事态发展而过时
			2008-2009 年以前	2008-2009 年期间	2008-2009 年以前	2008-2009 年期间	
联合国	72	43	0	21	0	5	3
维和行动 ^a	52	23	11	18	0	0	0
国贸中心	9	3	1	3	1	1	0
联合国大学	17	9	0	6	0	2	0
联合国开发计划署	89	64	9	13	0	0	3
儿童基金会	50	33	5	10	0	2	0
近东救济和工程处	61	52	5	4	0	0	0
训研所	5	3	0	1	1	0	0
难民高专办 ^b	33	8	2	19	0	4	0
环境署	26	16	2	6	0	2	0
人口基金	93	64	11	7	3	8	0
人居署	20	11	1	5	0	3	0
毒品和犯罪问题办公室	15	5	2	3	1	3	1
卢旺达问题国际刑事法庭	22	19	0	1	0	0	2
前南斯拉夫问题国际刑事法庭	10	9	0	1	0	0	0
养恤基金	43	28	3	10	3	2	0
项目厅	59	47	2	9	0	0	1
妇女署 ^c	—	—	—	—	—	—	—
共计	676	437	54	137	6	32	10
百分比	100	63	7	20	1	5	1

^a 联合国维持和平行动的年度财政周期于 6 月 30 日结束，因此报告中所列数字是截至 2010 年 7 月 30 日提出的建议数目。

^b 难民高专办采用年度财政周期，因此，报告中所列数字是截至 2010 年 12 月 31 日提出的建议数目。

^c 妇女署于 2011 年 1 月成立，因此没有在该日期之前提出的建议。