

联合国难民事务高级专员经管的自愿基金

2013 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 • 2014 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。

[2014年7月21日]

## 目录

章次	页次
送文函 .....	5
一. 审计委员会关于财务报表的报告：审计意见.....	8
二. 审计委员会会长式报告.....	10
摘要 .....	10
A. 财务事项 .....	16
B. 阿拉伯叙利亚共和国局势 .....	20
C. 提供保健 .....	29
D. 执行伙伴 .....	35
E. 管理当局的披露 .....	38
1. 现金、应收款和财产损失核销 .....	38
2. 惠给金 .....	38
3. 欺诈和推定欺诈案件 .....	38
F. 鸣谢 .....	39
附件	
一. 任务、范围和方法.....	40
二. 各项建议的执行情况.....	41
三. 高级专员的责任说明和财务报表的批准与核证.....	47
四. 2013年12月31日终了年度财务报告.....	48
A. 导言 .....	48
B. 业务环境和活动概述 .....	48
C. 财务分析 .....	49

---

D. 方案预算执行情况概要 .....	52
E. 风险管理 .....	58
F. 提高透明度和加强问责制 .....	58
G. 持续经营 .....	62
五. 2013年12月31日终了年度财务报表.....	63
一. 截至2013年12月31日的财务状况表.....	63
二. 2013年12月31日终了年度财务执行情况表.....	65
三. 2013年12月31日终了年度净资产变动表.....	66
四. 2013年12月31日终了年度现金流量表.....	67
五. 2013年12月31日终了年度预算与实际金额对比表.....	68
财务报表附注 .....	69

---

## 送文函

### 2014年3月31日联合国难民事务高级专员公署主计长兼财务和行政管理司司长以及联合国难民事务高级专员给审计委员会主席的信

谨依照难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则(A/AC.96/503/Rev.10)，送交2013年12月31日终了年度财务报表。这些财务报表已按照财务细则第11.4条核证并获得核可。

关于你们对联合国难民事务高级专员2013年12月31日终了年度财务报表的审计，我们据所知所信，并经对本组织其他官员进行适当询问，确认以下陈述：

1. 我们负责编制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。所有会计记录均已备好，可供你们审计，而且这个财政期间实际发生的所有财务事项均适当反映于财务报表中，并由本组织在会计记录和其他记录中适当记录。所有其他记录和相关资料均已为你们备妥。
2. 编制和列报财务报表时所遵循的是：
  - (a) 《国际公共部门会计准则》（《公共部门会计准则》）
  - (b) 《联合国财务条例》；
  - (c) 难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则；
  - (d) 财务报表附注2中概述的本组织会计政策。
3. 财务报表附注3.5、3.6和3.3中分别披露的不动产、厂场和设备以及无形资产和存货均为本组织所有，不欠任何款项。
4. 所记录的现金和机构间结余价值没有减损，而且我们认为其呈报无误。
5. 所有重大应收款项均已列入财务报表，并属有效债权。除了可疑账款备抵项下记录的无法收现估计数外，我们预期截至2013年12月31日的所有大宗应收款项均能收回。
6. 所有已知应付款和应计项目均已列入财务报表。
7. 财务报表附注9.2中披露了截至2013年12月31日联合国难民事务高级专员公署为购置货物与服务而承付的款项以及已订约但仍未交付的资本承付款。依

---

照《公共部门会计准则第 1 号》(财务报表的列报), 并根据交付原则, 财务报表内没有确认未来费用的承付款。

8. 截至 2013 年 12 月 31 日, 不存在任何可能导致难民署承担大笔债务的重大法律责任或者或有负债。

9. 对于 2013 年, 难民署在财务报表中确认了所有在使用中的不动产、厂场和设备, 以停止适用《公共部门会计准则》的过渡规定, 这反过来已导致重报 2012 年财务报表上的有关数字。

10. 本期间报告的所有费用都是根据本组织的财务细则和捐助方的具体要求发生的。

11. 所有的现金或应收款损失、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。

12. 财务报表中披露了所有必要事项, 以使财务报表能公允列报本期间各种业务往来的结果。

13. 自难民署 2013 年 12 月 31 日报告日以来, 未发生任何导致有必要对财务报表或其附注所列数字进行订正的情事。

主计长兼财务和行政管理司司长

松浦久美子-米勒(签名)

联合国难民事务高级专员

安东尼奥·古特雷斯(签名)

---

## 2014年6月30日审计委员会主席给大会主席的信

谨向你转递审计委员会关于联合国难民事务高级专员2013年12月31日終了年度财务报表的报告。

大不列颠及北爱尔兰联合王国  
主计长兼审计长

审计委员会主席

埃米亚斯·莫尔斯爵士(签名)

## 第一章

### 审计委员会关于财务报表的报告：审计意见

#### 关于财务报表的报告

我们审计了所附联合国难民事务高级专员经管的自愿基金 2013 年 12 月 31 日终了年度财务报表，其中包括截至 2013 年 12 月 31 日的财务状况表、财务执行情况表、净资产变动表、现金流量表、预算与实际金额对比表以及财务报表附注。

#### 管理当局对财务报表的责任

联合国难民事务高级专员负责按照《国际公共部门会计准则》（《公共部门会计准则》）编制和公允列报这些财务报表，并负责进行管理当局认为必要的内部控制，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。

#### 审计师的责任

我们的责任是根据我们进行的审计对财务报表发表意见。我们的审计是根据《国际审计准则》进行的。这些准则要求我们遵守道德操守规定，计划并进行审计工作，以便对这些财务报表是否不存在重大错报获取合理保证。

审计工作包括执行有关程序，获取关于财务报表内数额和披露事项的审计证据。审计师依据自己的判断，包括对财务报表是否因欺诈或错误而出现重大错报的风险进行评估，选定程序。审计师在进行风险评估时会考虑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有效性发表意见。审计工作还包括评价管理当局采用的会计政策是否适当，作出的会计估计是否合理，以及评价财务报表的总体列报情况。

我们相信，我们获取的审计证据为我们发表审计意见提供了充足和适当的依据。

#### 审计意见

我们认为，各财务报表按照《公共部门会计准则》，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 2013 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，我们还认为，我们在审计过程中注意到或抽查的联合国难民事务高级专员经管的自愿基金会会计事项在所有重大方面均符合《联合国财务条例和细则》以及难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则。

按照《联合国财务条例和细则》第七条，我们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

审计委员会主席

(审计组长)

埃米阿斯·莫尔斯爵士(签名)

中国审计长

刘家义(签名)

坦桑尼亚联合共和国

主计长兼审计长

路多维克·乌图(签名)

2014年6月30日

## 第二章

### 审计委员会长式报告

#### 摘要

1. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)向大约 4 290 万被迫在其原籍国境内或境外流离失所的人提供保护和援助。难民署以职能下放的组织方式运作,有 8 600 多名工作人员在 123 个国家的 459 个办事处工作。难民署为各种长期局势和人道主义紧急状况提供支助,其中包括刚果民主共和国、马里、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国境内的大规模流离失所现象。它几乎完全依赖自愿捐款供资,2013 年收入共计 31.6 亿美元,其中总额共计 31.1 亿美元的自愿捐助协议已确认,其中包括与今后几年有关的 8.41 亿美元。费用总额为 27.0 亿美元。

2. 审计委员会根据大会 1946 年第 74(I)号决议,审计了难民署 2013 年 12 月 31 日终了年度财务报表,并审查了难民署该日终了年度的业务情况。审计工作是通过审查日内瓦和布达佩斯难民署总部财务事项和业务情况进行的。审计委员会还对难民署在埃塞俄比亚、南苏丹和土耳其从事的业务活动进行了实地考察,并审查了难民署在约旦应对阿拉伯叙利亚共和国危机的工作。

#### 报告范围

3. 本报告述及审计委员会认为应提请大会注意的事项,并已经与难民署管理当局讨论本报告。难民署管理当局的意见已适当反映在本报告中。附件一充分阐述审计委员会的任务、范围和方法。

4. 审计的主要目的是使审计委员会能就以下事项形成审计意见:财务报表是否按照国际公共部门会计准则(公共部门会计准则),公允列报了难民署截至 2013 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。审计包括对财务制度和内部控制进行全面审查,以及在审计委员会认为必要的范围内,对会计记录及其他单据凭证进行必要的抽查,以便对财务报表形成审计意见。

5. 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,这使审计委员会得以对财务程序、会计制度、内部财务控制以及一般行政和业务管理的效率发表意见。审计委员会审查了难民署在三个核心领域的活动:阿拉伯叙利亚共和国局势的主要方面,侧重于约旦的难民业务;提供保健服务的部门方案;执行伙伴管理情况,原因是难民署在难民和保健方案中严重依赖第三方。审计委员会对难民署反欺诈措施的有效性表示担忧,本报告也对难民署就这些担忧作出的答复发表了简短评论,并详述针对前几年所提建议采取的后续行动。

## 主要审计结果

6. 审计委员会认为，各财务报表按照《公共部门会计准则》，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 2013 年 12 月 31 日的财务状况以及该日终了年度的财政执行情况和现金流量。

### 财务事项

7. 难民署采用根据《公共部门会计准则》编制的财务信息，大大改善了其总存货量管理以及国家办事处的财务管理。不过，审计委员会认为，存在进一步审查所持资产数量并为存货主要物品制订目标水平的空间。

8. 难民署以业务费用、工作人员费用和行政费用(行政预算和承付文件)为基础控制其方案和管理费用。难民署为监测和控制这些费用制订了各种中央控制措施。2013 年记录的业务费用为 19.72 亿美元，工作人员费用为 6.42 亿美元，行政费用为 3.50 亿美元。难民署记录和向方案分配这些费用、方案支助和管理及行政费用的方法已实行四年，为近年跟踪了解这些费用提供了前后一致的依据。

9. 难民署已采取行动，通过将日内瓦总部员额调至费用较低的地点，以及近期通过强调必须控制和扭转自 2007 年以来出现的工作人员费用增长的趋势，减少行政费用。不过，为方案和管理类别分配费用所采用的方法的有些方面仍有改进和进一步完善的空间。例如，对履行秘书工作等相同职能的工作人员，根据工作人员所处地点，将其费用记在业务费用或行政费用账上。各工作人员员额的费用也全部记在一类费用账上，因为没有办法将费用分开记在多个方案类别账上。

### 内部审计安排

10. 按照行政和预算问题咨询委员会的要求，审计委员会审查了在采用订正内部审计安排方面取得的进展，并发现，内部监督事务厅(监督厅)和难民署为修订谅解备忘录而开展的讨论已经持续了两年多，管理当局为此投入了大量精力和注意力。强有力的内部审计职能是内部控制的重要组成部分，对在复杂和高风险环境中运作的组织极为重要。因此，难民署和监督厅亟需就今后的内部审计安排达成协议。

### 阿拉伯叙利亚共和国局势

11. 阿拉伯叙利亚共和国局势促使难民署发出了有史以来数额最大的人道主义呼吁，截至 2013 年 12 月底，该区域有近 240 万难民流动。审计委员会重点审查了难民署在约旦的应急工作，在离开阿拉伯叙利亚共和国的难民中，约旦收容了约 25%的难民。

12. 审计委员会认为，难民署总体上合理应对了约旦的紧急状况需求。难民署虽然没有料到涌入的难民如此之多，但仍顺利调动了资源，用以满足难民的物质需要，并已取得良好的进展，从处理紧急状况过渡到以较可持续方式开展难民业务

活动。

13. 在约旦采用难民登记生物鉴别系统后，大大改善了对重复登记情况的管理，并提供了更可靠的资料，便于跟踪该国境内复杂、易变的难民流动情况。由于登记可使难民有机会获得服务和福利，防止重复登记可降低费用。

14. 现金支助是物质援助方案的重要组成部分，在约旦采用了这种支助办法，其目的尤其是帮助城市居民。与供应商品相比，这种支助的优势包括：更迅速、更经济划算地提供援助，使受援者更加独立并有更多选择。在约旦，显然有些难民售卖他们不想要的联合国所供应物品。难民署收集了关于其现金方案的大量数据，但没有对这个办法进行独立评价。难民署也认识到，必须对现金支付情况进行有力的内部控制。

15. 难民署约旦业务的供应系统运作良好，尤其是在 2012/13 年冬季应对了意外涌入大量难民的挑战，但也有少数例外情况。难民署为约旦 2013 年过冬方案采购所需主要物品的工作出现严重延误，2014 年初显然较高的存货量维持费用很高。在阿拉伯叙利亚共和国危机爆发初期仓促购置的 9 个仓库效率低下，质量很差，目前正在以一个面积大许多和效率更高的现代仓库取而代之。

16. 难民署为应对紧急状况成功地调动了资源。已评估的需求为 13.2 亿美元，为应对这些需求而收到的自愿捐款共计 9.432 亿美元。在当地采购生物鉴别技术和向难民支付现金等方面显然采取了灵活的对策，但是有机会在当地采取更加灵活的办法分配预算，并尽量在当地雇用技术熟练的专业人员，而不是等候动用国际程序填补紧急空缺。不过，在允许灵活应对的情况下，灵活性必须配以适当的内部控制框架。

17. 虽然认识到在紧急情况下最佳解决方案可能打折扣，但如果在年末收到捐助资金，则会推动将重点放在便于迅速使用资金而不是以最佳方式使用资金的领域，编制这些领域的短期活动方案。在难民署，由于不签订多年供货协议，与执行伙伴签订的主要是年度协议而不是长期协议，情况可能更加糟糕。

18. 在业务初期阶段，快速人员配置程序运作不畅，平均而言，难民署需要多达 6 个月的时间征聘最初几批快速新征的人员。虽然征聘时间后来降至 3 个月以下，但这突出说明，难民署除了遵循既定内部监测和征聘跟踪程序之外，还必须考虑制订比较灵活的工作人员征聘程序。

19. 难民署告诉审计委员会，它同意“采用灵活办法来配置应急人员”的想法，并指出，已对这个办法作出种种完善，正在酌情进一步加强这个办法。

#### 保健服务

20. 在走访的大多数地点，保健服务一致体现了高水平，在治疗、充分的临床人员编制和医疗用品供应方面很明显。据报告，疾病发病率和死亡率均处于低水平。审计委员会认为，鉴于难民署开展业务的艰苦环境，其提供的保健服务是有效的，

但在多个领域仍有进一步改进的空间。

21. 难民署的保健信息系统设计完善,为进一步强化提供了坚实基础。有待加强的主要领域包括在营地一级加强保健开支与保健成果之间的联系,以及为解释统计数据提供更多机会。

22. 难民署可将战略、报告工作和资源的重点更多地放在每个行动区内的主要疾病负担上。国家办事处的战略和报告重点是标准的全球战略优先事项,如艾滋病毒/艾滋病,而非主要死亡原因、发病率和病人需求。有实例表明,这影响到关于资源投向的决定,包括更注重治疗而非预防的决定。

23. 在难民署的大部分保健业务中,人员配置占保健费用的大头。尽管人员配置水平因当地需求而异,但并非总与难民人口的规模呈恰当比例。例如,在埃塞俄比亚,规模迥异的不同营地均采用 19 名工作人员的标准编制,这导致在不同营地中,每个难民的平均保健工作者年度聘用费用从约 20 美元到 4 美元不等。运作小型营地并不经济,这也体现在保健以外的其他领域,但对保健的影响犹深,因为运作全员编制的诊所要求投入很高的固定成本。

执行伙伴

24. 伙伴协作仍是难民署开展外地业务的首选模式。2013 年,难民署有 40% 的费用(10.69 亿美元)是通过与各国政府、非政府组织和其他联合国机构签订的 1 550 份执行伙伴协议发生的。

25. 合作伙伴提供各种服务,包括营地管理、住房和保健等部门服务、后勤支持和人员。通过伙伴关系协议开展工作要比执行传统的采购程序简单得多,但在某些情况下使用此类协议并不合适,特别是当商业合同可能更适宜、更具成本效益时。

26. 利用执行伙伴具有独特优势,包括利用他们迅速和灵活部署的能力。但其中也有风险,必须认真管理。难民署正在制定和执行基于风险的伙伴管理办法,这一办法要求更密切地监测和控制风险较高的伙伴。新办法最迟将在 2015 年全面执行。目前尚未建立有关机制,无法与联合国机构、捐助者或开发银行等其他方面分享服务质量差或不合格的合作伙伴的信息。尽职调查程序依据的是合作伙伴自己做出的资格声明,不如供应商登记等程序严格。难民署告知审计委员会,难民署的合作伙伴门户网站将有能力对名单上的实体进行系统核查。

27. 监测执行伙伴表现的方式是进行核查访问,包括核查其财务表现和完成目标的情况。有很大比例的伙伴关系协议还需要接受独立外部审计。这些控制措施可以使难民署很好地保证合作伙伴的工作质量,在约旦得到了有效实施。但在埃塞俄比亚、南苏丹及其他地点,2013 年核查工作的规划和执行都存在薄弱环节。审

计委员会将在今后几年内继续审查基于风险的新办法的效力。

#### 反欺诈措施

28. 虽然难民署对审计委员会关于需要在全组织加强反欺诈措施的意见作出了回应，但这一工作进展缓慢，高级管理层需要采取紧急和一致行动，以取得有意义的进展。

#### 总体结论

29. 2013 年发生了多场难民危机，在过去十年内前所未有。在约旦，审计委员会发现，难民署有效处理了阿拉伯叙利亚共和国的局势，但如果难民署采取较灵活的征聘做法，则本可以更快地作出反应。在地方灵活性和创新做法方面有良好的实例，例如在当地采购生物鉴别登记系统和加强现金付款方式，使城市居民从中受益。但此类办法也带来了新的风险，需要采用不同、有针对性的控制措施。

30. 难民署提供的保健服务达到了良好标准，但仍有改善空间，可利用现有的保健数据来完善战略规划，将资源有针对性地用于地方保健的优先事项，使干预措施展现成本效益。

31. 难民署利用基于公共部门会计准则的财务信息大大改善了存货管理等领域的财务管理，但仍存在进一步核查资产持有情况的空间。反欺诈措施也需要进一步大幅改善。

32. 详细建议列于本报告的主体部分，已被难民署采纳。简而言之，审计委员会建议难民署：

- (a) 确定存货和其他资产的适当目标水平；
- (b) 审查并进一步完善在各方案和管理类别间分配费用的办法；
- (c) 评估在约旦实施的生物鉴别登记程序的效力，完成提供难民生物鉴别身份核查与登记全球标准系统的工作；
- (d) 探讨是否可以更多地使用 12 个月以上的伙伴协议；
- (e) 更广泛地采用灵活办法来配置应急人员，包括从其他组织招聘合同工作人员，以及在面临瓶颈时外包部分或全部征聘程序；
- (f) 委托独立专家评价约旦的现金支助方案；
- (g) 要求国家办事处在申请保健方案资源时明确提及主要疾病负担，以更明确地平衡当地需求与全球战略优先事项；
- (h) 努力使各个营地的保健工作人员利用水平更加一致，确保在分配稀缺的

人力和财政资源时考虑到难民人口的长期流动：

(i) 加强初步审查合作伙伴的尽职调查程序，在适当情况下向证明人查询；

(j) 考虑到欺诈和其他风险，应与其他联合国机构和广大人道主义界协商建立共享执行伙伴信息的机制。

#### 以往建议

33. 截至 2014 年 3 月 31 日，在涉及 2012 年及以往各年的 65 项建议中，4 项(6%)没有执行，18 项(28%)正在执行，43 项(66%)已执行或被取代(见附件二中的表格)。

34. 虽然总体取得了积极进展，包括在试点国家开展了风险评估和制订了政策，但在加强难民署风险管理框架方面的进展情况令人失望。审计委员会认为，高级管理人员需要更多地关注这方面的工作，需要确保首席风险官能持续开展工作。管理人员告知审计委员会，战略风险登记册草案预计最迟将在 2014 年第四季度完成。此外，审计委员会 2012 年报告建议完善反欺诈措施，难民署在这方面也未能取得任何实质进展。附件二总结了所有待执行的以往建议的状况。

## A. 财务事项

主要事实	
34 亿美元	初始全球需求评估预算；最终全球需求评估预算为 53 亿美元。
32 亿美元 (包括未来年份的 8.41 亿美元)	所报收入，2013 年产生 27 亿美元的费用。
4 290 万	难民署关切的人数。
8 600	难民署工作人员人数。
123	开展业务的国家数目，共有 459 个办事处，包括 2013 年的 4 个紧急业务处(刚果民主共和国、马里、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国)。

## 财务状况

1. 本报告第四章 C 节所载财务分析综合介绍了难民署 2013 年的财务状况和执行情况。该分析确认，难民署的财务状况依然稳健，有足够的资产支付负债。

## 财务监督和报告

2. 基于《公共部门会计准则》的财务报表全面反映了各种活动的全部成本，难民署利用新信息生成宝贵的月度整体财务报告和办事处财务报告，供管理层使用。在国家层面，难民署监测一系列关键的财务绩效指标，包括行政、工作人员和方案费用，并分析存货和不动产、厂场和设备等资产结余。红、黄、绿评级凸显需要管理层关注和采取行动的领域。

3. 难民署还以国家和地区为单位，按收付实现制单独审查和分析预算差异，重点关注交付情况。虽然这一工作有重要意义，但以收付实现制和权责发生制对同样的数据进行分析导致了重复工作，如果难民署能采用权责发生制进行预算编制，则重复工作将会减少。难民署告知审计委员会，难民署不能脱离联合国，独自决定采用权责发生制预算编制。

4. 难民署利用新的财务信息改善了一些领域的管理，尤其是存货管理。虽然期末存货价值因各年活动的增加而增加，但表二.1 显示，平均“存货天数”从 247 天减少到 170 天，说明潜在剩余存货减少了。但一些存货的水平仍然很高，似可进一步削减。难民署虽然承认有进一步改进存货管理的空间，但认为整体存货水平并不是很高。

表二.1  
各类储备的存货天数

项目	2013	2012
帐篷	265	449
寝具	175	389
家用物品	232	278
医疗	110	185
建设	107	73
食物	53	153
材料	2	42
<b>平均</b>	<b>170</b>	<b>247</b>
<b>总价值</b>	<b>1.42 亿美元<sup>a</sup></b>	<b>1.22 亿美元</b>

资料来源：难民署财务报表。

存货天数计算方法：实际存货价值除以已发放存货价值，再乘以 365。

<sup>a</sup> 包括为 60 万受关切人员持有的 3 500 万美元的战略储备。

5. 难民署主要财务比率分析(见表二.2)显示，有关比率在过去两年中基本保持一致，尽管在 2013 年出现了前所未有的紧急局势，难民署仍保持了稳健的财务状况，拥有较高水平的流动资产。难民署拥有 19.7 亿美元的累计准备金(2012 年为 15 亿美元)，其中包括 7.343 亿美元的现金和投资(2012 年为 4.31 亿美元)，这继续提供了高水平的流动性。

表二.2  
比率分析

比率说明	2013 年 12 月 31 日	2012 年 12 月 31 日	2012 年 1 月 1 日
<b>流动比率<sup>a</sup></b>			
流动资产/流动负债	8.7	9.2	8.7
不包括未来应收捐助	5.1	5.2	5.0
<b>资产总额/负债总额<sup>b</sup></b>			
资产/负债	3.2	2.6	2.7
<b>现金比率<sup>c</sup></b>			
现金+投资 / 流动负债	3.5	2.9	3.6
<b>速动比率<sup>d</sup></b>			
现金+投资+应收款/流动负债	2.2	1.8	2.1

资料来源：难民署 2013 年财务报表。

- <sup>a</sup> 比率高，说明实体有能力偿付短期债务。
- <sup>b</sup> 比率高，说明清偿能力良好。
- <sup>c</sup> 现金比率通过衡量能够用来支付流动负债的流动资产中现金、现金等价物或投资资金数额，显示一个实体的流动性。
- <sup>d</sup> 速动比率比流动比率更保守，因为速动比率不包括较难变现的存货和其他流动资产。比率越高，意味着流动财务状况的流动性越高。

6. 在本报告第四章的财务分析中，难民署承认，与其他很多组织相比，其流动比率较高，但认为需要从难民署开展的具体活动背景下理解这一比率。特别是，在分析此类比率时，通常不会把 2014 年 7.52 亿美元的应收捐款列入流动资产中。然而，即使考虑到这一因素，审计委员会仍认为高达 5.1 的流动比率值得进一步审查。

7. 如表二.1 所示，虽然通过更积极、更有效的存货管理，存货天数较上年大幅减少，但某些物品(如帐篷和家用物品)的存货水平仍然很高。难民署认为，并没有很大的进一步减少存货余地；但难民署没有设定可衡量其持有的存货量是否合理的目标存货水平。

8. 难民署在 2013 年 12 月 31 日还持有相当于三个多月平均支出的现金和投资。不过，难民署认为，为支持该组织的运行，需要保持该水平的现金流动性，而且考虑到难民署的自愿供资模式，减少现金持有量是不慎重的做法。

9. 审计委员会认可难民署的情况及其对自愿捐款的依赖，但建议难民署确定存货和其他资产的适当目标水平。

#### 方案和管理费用

10. 难民署在开展活动时力求最大限度地减少内部管理费用和行政费用。为此，行政职能被转移到成本较低的地点。高级专员强调，控制工作人员费用十分重要，自 2006 年以来，工作人员费用占支出总额的比例大幅下降(2006 年为 41%，2013 年为 22%)。行政费用(称为行政预算和承付费用文件(ABOD)费用)包括难民署的直接开支，如订约承办事务、燃料和工作人员差旅费用。

11. 难民署按三个类别的支出来编制预算，即业务支出、工作人员费用和行政费用(ABOD)。2013 年，67%的支出(19.8 亿美元)记在业务预算项下，22%(6.42 亿美元)记在工作人员预算项下，12%(3.5 亿美元)记在行政预算(ABOD)项下。费用可以按三大类别追踪，即方案费用、方案支助费用、管理和行政费用。

12. 工作人员、业务和 ABOD 预算接受定期审查，确保其不超出核定水平。总部对工作人员员额的分类进行中央控制，不允许将预算从业务类重新分配到 ABOD 或工作人员项下。增加预算的请求在获批前需由高级管理层和预算委员会酌情审查。在一个年度内还会进行定期审查，确保支出不超过预算范围。

13. 包括执行伙伴支出在内的业务费用全部被列为方案费用。工作人员员额和费用类别按其履行的职能确定。行政(ABOD)费用按工作人员费用的分布情况,分配到方案、方案支助、管理和行政项下。这种按方案和管理类别分配费用的方法自2010年开始实施。

表二.3  
2013年方案支出

(百万美元)

	业务	工作人员	行政	共计	百分比
方案	1 972	367	190	<b>2 529</b>	35.1
方案支助		192	120	<b>312</b>	10.5
管理和行政		83	40	<b>123</b>	4.1
初级专业人员 <sup>a</sup>		8		<b>8</b>	0.3
<b>共计</b>	<b>1 972</b>	<b>650</b>	<b>350</b>	<b>2 972</b>	
<b>百分比</b>	<b>66.3</b>	<b>21.9</b>	<b>11.8</b>		<b>100</b>

<sup>a</sup> 初级专业人员费用不属于方案、方案支助或管理和行政费用,但为完整性考虑列于此处。

14. 表二.3显示,2013年,3.67亿美元(57%)的工作人员费用记入了方案,1.92亿美元(30%)记入了方案支助,8 300万美元(13%)记入了管理和行政。约1.9亿美元(54%)的行政费用(ABOD)记入方案,1.2亿美元(34%)记入方案支助,4 000万美元(12%)记入管理和行政。难民署在财务报告中披露的总额分别是:方案费用25亿美元,方案支助费用3.12亿美元,管理和行政费用1.23亿美元。

15. 所有在执行伙伴协议下发生的费用都被列为方案费用,因为这些费用被视为与向难民提供支助直接相关。难民署承认,合作伙伴费用包括工作人员和行政费用,并设法在协议和预算谈判中尽量减少此类费用。与执行伙伴的协议一旦签订,预算一旦得到批准,就不再分析执行伙伴的开支情况,不评估执行伙伴将难民署的多少资金用于工作人员和行政。2013年,通过执行伙伴产生的支出共计11亿美元。

16. 难民署承认,在各方案和管理类别之间分配的费用并不精确,但认为总体而言,这一方法公平地体现了方案和管理费用。审计委员会承认,这一方法有深层依据且实用,以一致、可比的方式反映了长期费用,但认为该方法的某些方面可进一步完善。

17. 例如,某些类别的费用,如工作人员住宿、交通或咨询人费用,既可列为业务费用,也可列为行政费用,这可能造成混淆,使人们不清楚应使用哪一类别。此外,这一方法假设,每个工作人员都全职投入于方案、方案支助或管理和行政

这三个类别中的一个。没有办法将一个员额的部分费用分配给一个以上的类别。工作人员员额的职能划分可能因履行职能的地点而异。例如，对于类似的工作人员职能，如果在总部履行可能被归为管理和行政费用，但在深入一线的外地办事分处则会被列为方案费用。

18. 审计委员会计划在未来工作中更详尽地审查方案和行政费用的分配与管理。方案和管理费用的分配方法现已实行四年。审计委员会建议难民署审查并进一步完善分配方案和管理费用的方法，使自身掌握的知识更加精确，确保准确记录和报告费用。

#### 难民署内部审计安排的最新情况

19. 行政和预算问题咨询委员会在 2013 年 11 月 11 日的信中请审计委员会就行预咨委会关于 2011 年 12 月 31 日终了期间财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告的报告(A/67/381)第 45 和 46 段提及的与难民署内部审计安排有关的问题采取后续行动。审计委员会一直密切关注这一问题，因为内部审计是难民署监督机制的重要组成部分。强健、灵活的内部审计职能对在充满挑战和高风险环境中运作的难民署尤其重要。

20. 如 2011 年报告(见 A/67/5/Add.5)所述，难民署确定了改进内部审计安排的四个备选方案，并在咨询人对这些备选方案进行成本效益分析后，决定采用在内部开展审计职能的计划。考虑的其他备选方案包括：调整与内部监督事务厅(监督厅)之间的安排；使用私营提供方；与其他联合国机构建立伙伴关系。

21. 难民署和监督厅正在讨论修订谅解备忘录的问题，以便根据目前的审计安排更好地界定责任。但在提出本报告时，双方尚未商定订正安排。讨论最初遇到的困难是双方无法就调整安排的法律依据取得共识。

22. 这一问题已讨论了两年多，耗费了管理层的大量时间和精力。因此，难民署和监督厅应将就未来内部审计安排取得共识作为紧急事项处理，这一点至关重要。审计委员会无奈地得出结论，在调整后的安排到位之前，进一步审查这一问题对行政和预算问题咨询委员会的审议工作没有价值。

## B. 阿拉伯叙利亚共和国局势

### 主要事实

240 万名	截至 2013 年 12 月 31 日时已登记或预约登记的难民人数
8.46 亿美元	2013 年为阿拉伯叙利亚共和国局势支出的资金总额
1 674 名	参与处理阿拉伯叙利亚共和国局势的难民署工作人员人数

## 导言

23. 阿拉伯叙利亚共和国危机要求人道主义机构作出反应的规模和持续时间都前所未有。100 多个实体协作作出了机构间反应，区域应急计划(区域应急计划 5)是有史以来规模最大的人道主义呼吁，目标是为难民行动筹集 29 亿美元资金。自 2011 年冲突开始以来，超过 260 万人逃离阿拉伯叙利亚共和国，在该国境内有 900 多万人需要人道主义援助。

24. 难民署作为牵头机构，负责协调对策和调动资源，以应对紧急局势的要求。本报告介绍难民署应对阿拉伯叙利亚共和国危机工作的主要方面，开展的工作包括访问约旦国家办事处、土耳其和区域办事处，以及与总部官员讨论。审计委员会的审查重点是难民署规划和协调对策的能力、治理结构、为行动调集资源和确保供应链在为难民提供物质支持方面发挥效力的情况。

25. 2013 年，为阿拉伯叙利亚共和国局势支出了 8.46 亿美元(难民署支出总额的三分之一)。这些费用包括：

- 通过执行伙伴协议支出的 3.58 亿美元
- 支付给受益人的 7 000 万美元
- 用于向难民分发核心救济物品的 1.47 亿美元
- 在该区域(埃及，伊拉克，约旦，黎巴嫩，土耳其和阿拉伯叙利亚共和国)开展工作的 1 433 名难民署工作人员所需的 3 170 万美元的工作人员费用。

还有其他难民署工作人员在该区域以外的其他国家开展工作，框架合作伙伴提供还提供其他工作人员。

## 应急规划

26. 估算难民人数是评估需求和筹划适当反应的关键。在危机开始时，难民人数远远高于最初的估计数。2012 年 2 月，在被视为全面内战的“最坏情况假设”中，估计可能有稍多于 100 万的人口流离失所，预计其中 26 万人将在邻国寻求庇护。然而，这些估计很快因事态发展而过时，到 2012 年 9 月，该地区有 30 多万难民登记在册。在 2013 年 7 月之前，难民署的估计一直落后于事态发展，2013 年 7 月实施了边界管理控制措施，因而减少了难民的流入。然而，尽管难以估计难民人数，难民署还是对危机作出了有效反应，在短时间内成功地调动了资源，包括资金、工作人员和物质用品。

## 难民登记

27. 2013年2月,难民署在约旦采用生物鉴别难民登记技术,更准确地记录难民人数,减少多次登记,加强追踪难民在国内流动情况的能力。新系统迅速证明了其价值,难民署在某登记中心确定,有11%声称“新”抵达的人员实际上已经登记。由于登记意味着能够获得服务和福利,防止重复登记降低了费用。

28. 难民署自2007年以来就一直考虑在中东使用生物鉴别难民登记技术,已经试行了各种系统,包括指纹和面部识别系统。然而,因担心在约旦可能发生多次登记,引进新系统有了新的动力。2012年年中,国家办事处同意采用当地银行的自动取款机虹膜扫描技术来发放现金支助款。鉴于迫切需要在约旦对受关切的人员进行身份核实,难民署总部同意约旦办事处无需等待由总部采购生物鉴别解决方案,而是采用当地的解决方案。

29. 生物鉴别技术所需的额外费用每人不到1美元,考虑到加强内部控制、防止欺诈、改善难民数据以促进支助的合理分配带来的裨益,此种费用似乎是合理的。该系统以政府移民当局采用的经过检验的虹膜扫描技术为基础,目前效果良好。该系统增进了难民署对约旦难民流动情况的了解,包括城市地区的难民流动情况,了解程度远超出对其他受影响的国家此类难民流动的了解。

30. 审计委员会建议难民署评估在约旦实施的生物鉴别登记程序的效力,完成提供难民生物鉴别身份核查与登记全球标准系统的工作。

为行动提供资源

31. 供资的不确定性是国家行动面临的重大挑战,有时限制了难民署对难民需求做出最优反应的能力。此外,遵守内部预算程序为负责管理活动和为伙伴协定筹资的工作人员造成了行政负担。

32. 2013年,约旦国家办事处的初始预算拨款为600万美元,其中方案业务预算为390万美元,相当于两个星期的费用,限定了所达成协议的范围。到2013年2月底,又通过四次拨款提供了5500万美元的资金(相当于近15周的开支),超出了2012年发生的实际支出。当时,人们认为这足以供国家办事处支付方案费用和承付款。为约旦行动提供的最后拨款为2.382亿美元(包括工作人员和行政拨款)。

33. 2013年资金的分配和发放时间反映了难民署收到捐助方捐款的情况。难民署告知审计委员会,国家办事处如果提出要求,事实上可以为更长期的协议承付资金。2014年,高级专员核准了更多的拨款。为阿拉伯叙利亚共和国局势在初期提供了共计1.238亿美元的拨款,这使该国家办事处能优先开展所有挽救生命的活动,并签订为期12个月的协议。

34. 由于捐助方捐款时间不确定以及由于迟迟才收到捐款,难民署对所评估需求作出最佳反应的能力受到限制。难民署告知审计委员会,不仅收到捐款的时间晚,

而且捐款还往往有迅速使用的附带条件。如以往报告(见 A/66/5/Add.5, 第 22 段)所述, 由于收到资金和进行规划的时间晚, 可能导致将重点放在难民署能迅速使用资金的活动方面, 如为难民发放补充现金和购买存货, 而非以最有效的方式利用这些资金。例如, 与意外收到一次性的补充现金相比, 如果难民能在一年不同时间内均衡地收到现金援助, 他们在做出开销决定时可能会更加明智。难民署告知审计委员会, 2013 年收到的所有资金都用在了确认的、优先的和列入方案的需求上。

35. 难民署大部分方案和执行伙伴协议的期限为 12 个月或更短, 这使优化使用年内较晚收到的资金变得更加困难, 因为能用于考虑如何在有限时间内最优地扩大活动范围的时间很少。划拨更多的初始预算可以减缓不当关注短期方案的一些风险, 但难民署还应探索是否有可能更多地利用 12 个月以上的协议。难民署需要确保有足够的资金来支持此类长期协议。

36. 审计委员会建议难民署探讨是否可以更多地使用 12 个月以上的伙伴协议。

37. 难民署告知审计委员会, 没有财政支持保障的多年期协议将不切实际地提高人们的期望, 造成更大的风险, 难民署只会在捐助方承诺多年供资的情况下才会进一步探讨这一建议, 开展为期 12 个月以上的规划和实施工作。难民署指出, 开展长期规划的障碍是, 其预算周期为一年一度, 而且, 它需要保持灵活性。

为行动配备人员

38. 难民署需要在危机发生时迅速作出反应, 并为满足紧急的人员配备需求建立了专门程序。首先, 通过应急人员名册寻找能接受两个月快速部署的人员。如有必要部署较长时间, 则可建立六个月的临时任用安排, 如需要, 还可通过快速任用程序设立为期一年的员额。这些程序是难民署的内部程序, 需要首先用尽这些程序, 然后再考虑其他办法, 如以合同形式获得工作人员资源或专家。审计委员会审查了 2012 年 12 月至 2013 年 9 月期间通过快速任用制度填补一年期岗位空缺所需的时间, 发现在填补首批空缺的过程中出现了长时间延误。

39. 开始时, 通过快速任用制度填补空缺所需的平均时间长达近六个月(173 天), 难民署官员对此类延误表示不满。但后来, 完成快速任用程序的速度加快, 填补空缺所需的平均时间降至 3 个月以下(77 天)。

40. 审计委员会建议难民署更广泛地采用灵活办法来配置应急人员, 包括从其他组织招聘合同工作人员, 以及在面临瓶颈时外包部分或全部征聘程序。

41. 难民署告知审计委员会, 难民署同意“采用灵活办法来配置应急人员”, 并指出, 在过去十年中, 通过扩大与非政府组织、国际非政府组织及其他联合国机构的合作, 在这方面已有改进, 在出现紧急情况时已经能够最灵活地迅速应对人员配置需求。近年来, 通过与联合国项目事务厅和联合国志愿人员方案德国波恩

总部之间的安排所部署的工作人员数量呈指数式增长。2014 年年初，难民署在布达佩斯新设了人才外联和招聘科，该科负责建立有用的外部候选人通道，以满足短期和定期人员配置需求，特别是在要求的时限内配置人员的需求。难民署已经与一家私营招聘公司签订框架协议，该公司协助难民署筛选和初步挑选外部候选人，特别是针对难民署缺乏内部能力的特定职能。在这方面还将适当做出进一步改善。

## 治理结构

### 区域协调

42. 在 2013 年 7 月之前，有两个区域局协调难民署应对阿拉伯叙利亚共和国局势的工作：欧洲局管理土耳其境内的业务，在其他国家的业务则由中东和北非局管理。这一安排妨碍了协调，因为难民署土耳其办事处并不总是了解工作的进展和进行的交流。为改进和简化对所有活动的监督，高级专员把区域难民事务协调员与中东和北非局的工作合并一起，让难民署所有六个国家的业务都通过一个单一治理结构报告工作。同时决定，把中东和北非局长从日内瓦调至安曼，增设员额，提供业务支助。

43. 设在安曼的局长办公室从区域层面重点应对阿拉伯叙利亚共和国局势，2014 年预算为 1 240 万美元。办公室支助国家业务，管理与合作伙伴和各机构的关系，与联合国和其他区域相关论坛保持高级关系。2014 年 1 月审计访问时，办公室开展工作仅半年，所以，评估新安排的好处还为时尚早。不过，难民署已确定该安排在以下几个方面做出显著贡献：

- 采用标准办法收集和列报数据
- 按照以下方案分类，优先考虑方案资源的投标：(a) 救死扶伤，(b) 防止脆弱性加剧，(c) 能力建设
- 区域办事处负责管理核心救援物资的区域战略储备，包括指定用于不同国家业务的物资
- 改善难民署和其他机构之间在区域层面的联系，维持各机构间的明确分工，保持难民署在难民工作中的领导作用
- 组织国家间的学习和培训活动，通过协调扩大学习和经验交流范畴
- 填补国内业务的短期空缺，例如黎巴嫩的高级供应员额。

44. 这是难民署首次把区域局搬到外地。

45. 审计委员会建议难民署评估将区域局设在安曼的相关费用和效益，以确定现有或未来的业务活动是否能够借鉴任何经验教训。

## 区域应急计划

46. 2012年3月，难民署作为牵头机构，公布了第一份区域应急计划，发出捐款呼吁。2013年12月推出区域应急计划6，这是最新的呼吁，请求42亿美元资金，其中包括用于难民署的13亿美元。2012年以来，区域应急计划已演变成更协调的呼吁，所有合作伙伴都采用相同的难民数据，承认五项战略目标(见以下方框)。

### 区域应急计划6的战略目标

- 多达410万名逃离叙利亚冲突的难民妇女、女童、男童和男子公平获得有效的保护，包括进出自由
- 660 000名难民中最脆弱者安置在有组织的难民定居点，多达3 440 000名难民住在私人住所或安置点，他们均可获得已经改善的基本服务
- 最脆弱的收容社区有较好的机会获得优质基本服务，获得谋生机会，从而确保越来越多的难民获得社区保护
- 在确定国家长期援助计划对象和进行规划时，开展结构化的对话，及时提供有关难民和收容社区的高质量机构间评估信息
- 多达410万名难民将受益于按照国际法尽早规划的长期持久解决方案战略

47. 如前所述，商定了为三个活动领域提供优先资助：救死扶伤、防止脆弱性加剧和能力建设。在审查如何区分这些类别的情况时发现，一些伙伴机构把其大多数，甚至所有的资金投标都称之为“救死扶伤资金”，尽管教师培训等相关项目不属于这个类别。在按类别审查部门所需资源时发现，“食品”用于救死扶伤活动供资的比例最高，占42%，其次是“教育”，占37%，“保健”活动占33%。为鼓励遵守活动分类和资金优先要求，难民署应澄清用于救死扶伤活动的标准，查问分类不当的活动。

48. 难民署每个国家办事处都根据中央指导编制国家需求评估和活动。约旦国家办事处正在使用 ActivityInfo 在线工具，协调难民署及其合作伙伴和其他机构的活动。这种本地采购的工具参照难民地点数据，列出活动的地域分布。各项报告显示资金帮助的对象，包括妇女和儿童等细分的人口对象，用以确认在任何地方计划开展的活动与有关难民人数相称。因此，这种工具可以发现并消除重复或重叠的活动。

49. 合作伙伴组织也可以实时查询、更新和审查 ActivityInfo 的信息，在确定需求和提出干预措施之前，先找出重复的活动或活动缺口。事实证明，这对协调难民署之外那些正在区域应急计划中执行自己的捐助方资助方案的合作伙伴的活动非常有用。ActivityInfo 是持续监测和每月报告业绩的重要工具，合作伙伴能够参照关键绩效指标和计划活动进行实时报告。这一工具也用于规划业务的关键方面，如防寒过冬，用于确保伙伴组织的广泛网络充分照顾到所有的方面。

50. 鉴于阿拉伯叙利亚共和国倡议取得成功，审计委员会建议，难民署探讨更广泛使用 ActivityInfo 等在线地理信息系统的范畴。

### 转向现金支助

51. 现金支助是人道主义和发展工作物质援助的一个越来越重要的组成部分。相对于批量采购和供应商品，支付现金的优势包括：

- 更快、更便宜地提供援助
- 更“适合”受助人的需求
- 刺激收容社区的经济
- 让受助人自己作选择，效果良好，增进他们的尊严和独立。

52. 传统的供应模式有其局限性，这在难民收容地区显而易见。难民经常贩卖他们不需要的联合国供应商品，价钱只是费用的一小部分。审计委员会在访问期间观察到许多“转卖”的难民署帐篷和加热器等其他物品被公开拿出营地，拿到收容社区。在银行和零售系统发达的国家，显然有部署现金支助方案的机会。在约旦境内的审计中，审计委员会观察到难民署为特别脆弱城市难民运作现金方案(2013年支出4 810万美元)的情况，以及世界粮食计划署(粮食署)运作支持购买食品的食品券方案的情况。

53. 难民署在约旦的现金方案预算在2014年增长到5 570万美元，是援助难民营外难民(2013年底，约旦约有576 000人)的最重要方式。在该国的业务活动有详细的安排，向最贫困的难民家庭提供现金支持，并监测情况的任何改变。此外，难民署把生物识别读卡器与银行取款机连接起来，可以确保只由指定受益人提取现金，不再付钱给离国的任何难民。报上的交易费用很低，为付款额的1%，难民署正在黎巴嫩推出类似的现金方案。

54. 难民署难民营经管人员了解从实物援助转向现金补助的优势，在协调营地内各机构的工作方面发挥了作用。同时，在 Za'atari 营地，其他机构使用现金支助的情况有重大不足。虽然粮食署允许使用其证券购买食品，但其中不包括清洁及卫生用品。因此，把水、环境卫生和个人卫生商品支助纳入粮食署的食品券系统或类似系统，还有明显的空间。

55. 难民署约旦办事处积累了现金方案运行的大量管理信息，包括家访时收集的数据。不过，这些信息尚未用来评估现金方案的影响和成本效益。尤为重要，应分析现金支助在家庭总预算中的作用，以及家庭把现金用在食品、教育、保健或其他优先事项上的程度。

56. 鉴于难民署约旦现金方案的重大规模，并计划将其扩展到其他国家，审计委员会建议难民署委托独立专家对此方案进行评价，在 2014 年底前提提交报告。

57. 难民署告知审计委员会，2014 年初，它设立了一个现金援助股。该股已着手评估现金奖励方案，并提供技术咨询，重点是在阿拉伯叙利亚共和国的业务。

## 供应管理

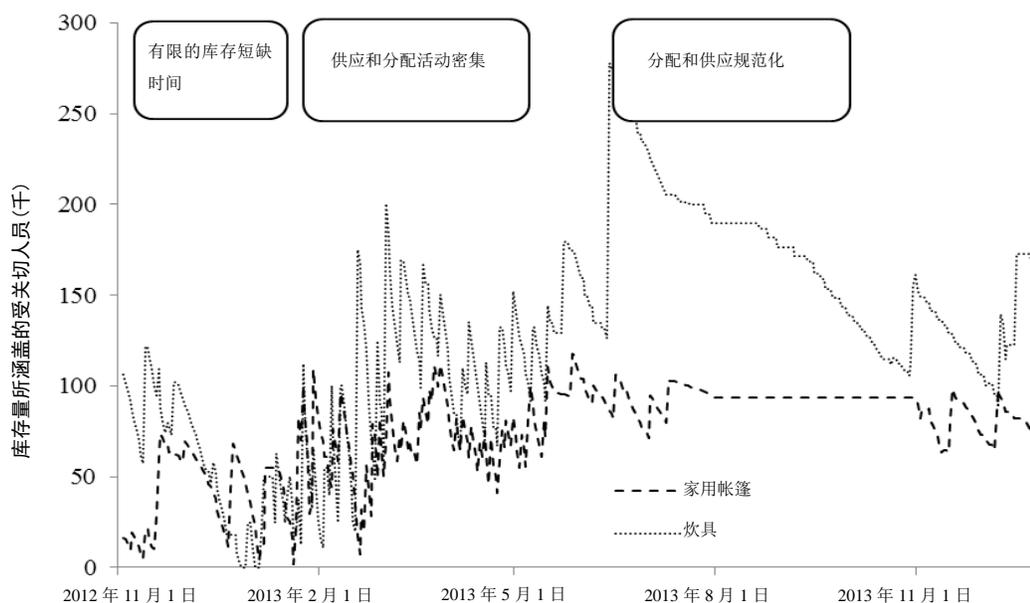
### 保持供应连续性

58. 2013 年，难民署分发了 2 210 万件物品，耗资 2.33 亿美元，与 2012 年相比增长了 400% 以上。难民署分发的核心救援物资包括帐篷、炊具、毯子和满足刚刚抵达的难民基本需求的其他必需品。审查的重点是约旦的供应业务，包括难民署区域储备的管理。

59. 除了少数例外，约旦业务供应系统表现良好，迎接了 2012/13 年冬季难民大规模和突然涌入的挑战。毯子、水桶和炊具等(见图二.一)核心救援物资的本地库存偶尔短缺，但这只发生在 2013 年 1 月和 2 月难民涌入高峰和活动密集期间。在这些期间，一些要紧物品可能需要配给，但所有缺货最长在三天之内解决。2013 年 4 月起，没有再发生缺货的情况，库存水平比较稳定。

### 图二.一

#### 一些存货物品的存货情况



资料来源：审计委员会对管理系统分析项目存货数据的分析。

60. 2014年初，区域内国家办事处的存货水平达到了叙利亚危机开始以来的最高水平。在某种程度上，这反映了2013年底有意想不到的资金到位，从而购买了物资。根据难民署对新到难民人数的估计，以及对满足现有难民的用品补充量的估计，审计时，一些物品的存货超过两年供应量。例如，在伊拉克、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的国别业务中，存储的果冻罐头和塑料防水油布的总存货足够125万人使用，或相当于240天的供应量(难民署假定每天有5000人抵达)。国家办事处通过在迪拜和安曼的全球储备，还可以在6天内获得更多的存货，但这些存货不在分析之内。存货量大，维护费用就高，这就需要难民署投放本可用在其他地方或应对难民不断变化的需求的资金。

61. 审计委员会建议，为避免超量储存，保持灵活，难民署应定期审查全球和当地仓库的货存量，以确认存量保持在适当水平。

62. 难民署告知审计委员会，它每个季度都监测全球超出一年使用量的货物存量，并采取行动，与受影响区域和国家业务协调，减少多余存货。

#### 防寒过冬

63. 尽管难民署约旦业务早在2013年7月就考虑难民过冬的需求，但采购行动直到10月中旬才开始，结果，待到11月需要时，许多关键物品还没到位。难民署约旦业务采购人员认为交货需30天的时间，但截至审计时，平均交货时间超过60天。审计委员会获悉，这其中的原因是，难民署在全世界发出大量订单。

例如，高保暖毯供应商的能力不足以满足需求，只得延误交货时间。2013 年 12 月初，该区域也一反常态，大量降雪，黎巴嫩和土耳其的许多过冬物品到 2014 年 2 月仍未交付，或未分派。为满足难民的需要，难民署黎巴嫩办事处用两条中保暖毯，顶作一条高保暖毯，费用增加 27%。

64. 为避免 2013 冬季的困境重现，2014 年的采购计划应充分考虑吸取的教训，有关采购周转时间的假设应该更新。

#### 仓储

65. 难民署在安曼迅速建立区域仓库设施，应对难民迅速流入的情况。到 2011 年，约旦的区域设施被指定为战略储备，但质量不高，业务不灵，分设在海关免税区周边 9 座不同建筑物。设施的进出口不宽敞，地面不合格。仓库内很少有向高处存储物品的货架，因此，尽管面积约有 10 380 平方米之大，但空间利用很差。设施内机械化有限，需要人工装卸货物，比较耗时。当地难民署工作人员估计，如果更合理地堆放物品，提高自动化程度，日常货运能力就会增加一倍，应急能力也会提高。

66. 在审计委员会 2014 年初访问时，难民署已经认识到变革的必要性，正在寻找承包商，在一个单一地方订约承包建造 12 600 平方米的新设施，其中还有垂直货架，以更多地利用存储空间。只要增加的容量得到充分利用，这就会带来成本效益。鉴于约旦和黎巴嫩的援助工作可能逐渐减少直接供应商品，转为向难民提供更多现金支助，因此，需要不断审查仓储需求。

### C. 保健服务的提供

#### 主要事实

610 万	获得保健服务的难民人数
两次	每名难民每年在难民署保健系统监测的中心问诊的平均次数
1.71 亿美元	2013 年公共保健和生殖服务支出

#### 背景

67. 根据 1951 年《难民地位公约》，难民应享有与收容国人民相等的保健服务。难民署认为，应支助提供保健服务；2013 年，难民署全球保健服务支出为 1.71 亿美元，是住房和家用物品之后第三大部门。最大的开销用于初级保健和药品，用于减少疾病和死亡。工作量大，说明除继续关照长期受关切的人口外，还同时应对了数个重大人道主义危机。

68. 难民署力求确保预防、护理和治疗工作达到国际标准。难民署促进尽可能与东道国政府一道提供医疗服务，努力确保难民营以外的难民可以随意获得政府服务，让收容社区也享有提供给难民营中难民的服务。2013 年，难民署向 610 万名难民提供了医疗保健服务。难民平均每年两次问诊，不过，孕妇、母亲和婴儿的次数较多，成年男子的次数较少。<sup>1</sup> 难民署的保健服务主要是通过执行伙伴提供的，执行伙伴主要是本国和国际非政府组织。

### 工作范围

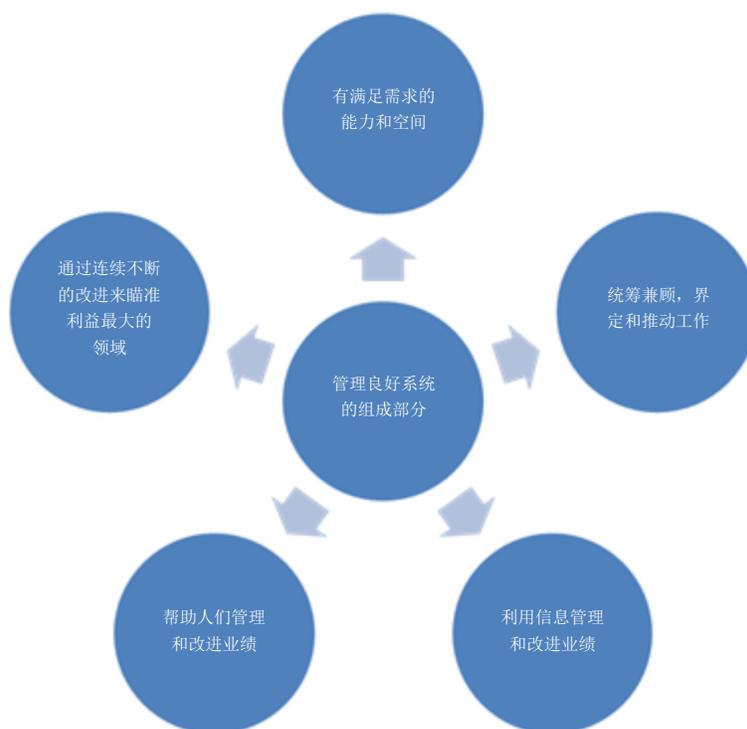
69. 难民署投资改进工作，增进向流离失所者提供医疗卫生服务的管理安排。审计委员会的审查跨越 2012 和 2013 年，审查了难民署在日内瓦总部和在科特迪瓦、埃塞俄比亚、约旦、南苏丹和乌干达的国家保健方案工作。审查方法包括审查难民署和执行伙伴的文件和管理信息，与医生和难民署官员面谈，观察营地和城市环境中的卫生设施。

70. 访问的每一个难民营中，都看到高水准的服务，尤其是在治疗方面，所访问大多数地点的临床人员和医疗用品也十分良好。疾病水平、发病率和死亡率普遍较低，审计委员会的结论是，考虑到难民署在具有挑战性的环境中开展业务，其保健服务是很有效的。在此背景下，审计发现了难民署需要考虑改进的方面。它们主要集中在保健方案活动上，但可能也适用于其他一线服务部门，如教育和住所。图二.二列出了管理良好的服务的关键组成部分。

图二.二

### 管理良好的服务的关键组成部分

<sup>1</sup> 依据拥有 Twine 系统数据的 21 个国家的比率。



资料来源：审计委员会。

### 有满足需求的能力和空间

71. 在所访问的国家，难民署的保健方案都十分侧重治疗，一些保健设施看病人数极多，压力很大。为减缓这一压力实施的有成本效益的预防措施有限。在乌干达，定居点的主要保健负担是疟疾，难民署参加了 2009/10 年题为“只要蚊帐”的大量分发蚊帐活动，资金由联合国基金会资助。不过，到 2012 年，拥有蚊帐的人所占比例在 Nakivale 下降到 15%，在 Rwamwanja 下降到 29%，而利用率更低。这些数字都太低，难以有效阻断疟疾传播。

72. 缺乏对卫生问题的认识，会限制预防性干预措施的效益。在南苏丹和乌干达，因对蚊帐的重要性认识不够，人们出售蚊帐，或将其改为他用，比如捕鱼。难民署支助保健宣传活动，向新到的难民和产前孕妇分发蚊帐，但是，对受援者的初步教育和敦促持续使用蚊帐的工作似乎做得不够。

### 实现良好的跨部门响应

73. 提高防治主要疾病的成效，往往需要跨部门的响应，把公众保健、艾滋病毒/艾滋病、营养以及水、环境卫生和个人卫生服务汇集到一起。缺少干净的水和卫生条件差，正是南苏丹和乌干达疟疾高发的原因。在这两个国家，公共保健部门的工作人员与水、环境卫生和个人卫生部门的工作人员之间显然开展了协作，协

调保健志愿小组的活动，Twine 系统<sup>2</sup> 跨越上述各部门，提供宝贵的信息，用来设计更全面的干预措施。

#### **利用健康信息，使各项战略和方案重点关注主要疾病负担**

74. 仍有空间更好地分配资源，并把战略和监测的重点放在主要疾病负担上。各国国家办事处的战略和报告主要集中在难民署的全球优先事项上，如艾滋病毒/艾滋病，而非主要死亡原因、发病率和患者需求。有例子表明，这影响到在何处投入资源的决策。

75. 2013 年，在南苏丹，难民发病的前三位原因是呼吸道感染(33%)、疟疾(12%)和腹泻(12%)。执行伙伴月度和半年度说明报告包含不同程度的细节，有情况说明，也有呈报的保健影响指标数。只有一个执行伙伴提到主要疾病负担；在用于报告业绩的 18 项指标中，只有一项具体提到疟疾。同样，在乌干达，2013-2017 年公共保健、生殖健康、艾滋病毒/艾滋病以及水、环境卫生和个人卫生战略计划草案只有一处提到疟疾。干预和报告都侧重全球优先事项，包括艾滋病毒/艾滋病，而这并非访问过的定居点中死亡和发病的显著原因。

76. 审计委员会建议难民署修改规划指导：(a) 要求国家办事处在申请保健方案资源时明确提到主要疾病负担；(b) 提醒国家办事处酌情采用非全球优先指标，来监测具体国家的保健问题。

#### **利用信息管理和改进业绩**

了解有关人口的保健需求

77. 适当和及时地管理信息是有效提供公共服务的关键。审计委员会的审查重点是 Twine 内部的公共保健信息系统，该系统主要用在难民营/定居点环境中。系统按报告死亡或疾病类型和程度，汇集患者问诊人数和治疗数据，并突出不利趋势。Twine 系统在外地得到积极采用，以协助难民署及其合作伙伴之间的每周和每月报告。难民署正在通过开发一个城市保健信息系统取得更多进展，以更好地了解和管理城市难民人口的特殊需要。

78. 经过几年的发展，Twine 系统目前存有宝贵的数据，面临的主要挑战是要扩大和增进其应用，特别是做出更好的解释。例如，虽然系统会标明偏离难民署标准的不利情况，但其功能有限，用户难以使用标准类别或自由文本给予解释。疾病呈上升趋势的常见原因可能包括新的难民涌入、疾病流行的季节因素、预防或治疗措施不够或资金不足。如果能更准确地给予诠释和解释，会增强已收集到的信息的益处，有助于决策。

---

<sup>2</sup> 这是一个信息系统，用于编制难民署各项业务中关于公共保健、艾滋病毒/艾滋病、营养以及水、环境卫生和个人卫生服务方面的标准化数据。

79. 此外，Twine 系统没有提到医疗服务费用。系统必须注重保健需求、服务和结果，但也需要解释服务中消耗的资源 and 产生的费用。难民署计划利用成果管理系统（Focus 系统）把每个业务部门的费用和结果联系起来，但 Twine 系统目前并不能显示保健结果较差的难民营是否就是资源较少的难民营。此外，Twine 系统主要使用者是保健和其他领域的专家，不是控制方案预算的难民署官员。服务管理信息系统中无任何资源数据，会助长各自为政的“筒仓式”心态。

80. 审计委员会建议难民署深化其公共保健、生殖健康以及水、环境卫生和个人卫生年度情况说明摘要，每年两次说明每个难民营的保健指标与花费的保健资源之间的关系。

81. Twine 系统中的保健数据涉及进入难民署支助的保健设施的患者。并非所有流离失所者都到正规保健设施问诊，原因常常是距离远、交通不便或缺乏知识和保健教育水平低。在乌干达，刚果难民一个特别令人关注的问题是很少就医看病。在访问过的难民营和定居点，难民署正越来越多地培训保健志愿工作者，并支持他们深入难民社区。志愿者开办保健以及水、环境卫生和个人卫生活动，帮助在患者家中治疗简单疾病，并将患者转诊到保健中心。保健工作者定期报告未能满足的医疗需求，不过，审计委员会发现，难民署工作中没有相当于“人口保健调查”那样评估全体人口健康状态的调查。

82. 在难民营以外，很难收集在政府医疗保健设施就诊的难民的保健需求信息，因为卫生部信息系统通常不区分难民和当地居民。难民署正在吉隆坡和黎巴嫩试行一个监测方法，以了解获得政府服务的难民的保健情况。

83. 为了解不使用难民署保健设施的难民的情况和制定适当的干预措施，审计委员会建议难民署评估在吉隆坡和黎巴嫩实施监测工具试行办法的情况，并考虑酌情全面推广。

采用普遍认可的成本效益方法

84. 难民署关于总部和国家一级的资源分配决策没有充分考虑成本效益标准。世界卫生组织和大不列颠及北爱尔兰联合王国全国优质保健护理研究所等组织规定的基准可说明投资于发展中国家主要健康干预措施有望在减少疾病负担方面产生的保健效益的相对水平。

85. 此外，不仅需要拥有成本效益数据，还需要考虑地方流行病情况，是否有适当的资源，以及预期的交付效率。在访问过的乌干达两个定居点，从发病率和死亡率来看，疟疾是主要保健负担，正在考虑一系列预防措施。在 Rwamwanja 定居点，难民署在考虑进行室内滞留喷药，而不再分发蚊帐。公布的数据显示，喷药的成本效益通常低于分发蚊帐的办法，而且技术上和后勤上更为复杂，此后，管理当局拒绝了这一方法。

86. 审计委员会建议难民署向国家工作队颁发保健服务成本效益标准中央指南，协助保健方案的决策和资源分配。

#### 转诊和高价值病例

87. 注重成本效益也有助于在资源受限时处理转诊事宜。难民署的任务是至少向难民提供初级卫生保健，但在许多国家，难民署面临很大压力，要把用于初级卫生保健的资源转用于应用较少、费用高的二级和三级医疗服务。难民署在县或州一级设有从难民营向政府或私人医院转诊的系统。在决定转诊时，难民营的医生应考虑难民署的标准作业程序和转诊标准。

88. 在科特迪瓦、埃塞俄比亚、南苏丹和乌干达，难民署没有定期收集有关转诊到二级和三级医疗服务的人数和费用信息。但是，在收集了此类信息的情形中，转诊费用总额和占保健预算的比例都在增加。转诊率极不相同，即使相邻的难民营之间也不相同，这就令人质疑难民营中的决策是否连贯一致，需要进一步调查。审计委员会还发现，在超过一定费用限度的病例是否要转给难民署这方面也存在差异。在科特迪瓦、埃塞俄比亚、约旦和乌干达，使用限度来确定哪些病例需要转给难民署，但在南苏丹却没有使用限度。

89. 总部的指导方针鼓励利用转诊委员会，以确保公平公正地分配资源，并确保按照在评估病例之前制定的明确准则，以理性和标准化的方式进行决策。尽管有这样的指导，难民署并没有按常规利用转诊委员会。难民署保健工作人员和执行伙伴医生发现自己很难决定要协助哪些复杂的病例，一些有待批准的申请不得不推迟。不过，在约旦看到了良好的做法，那里的转诊委员会运作良好，他们有审查病例的适当专门人才。难民署约旦办事处拥有全面的信息，了解获批/拒绝/待定的病例数目和费用、申请人的国籍及五大类疾病。执行伙伴报告说，决定是一致和公平的。

90. 在许多国家，难民署还补助患者在首都医疗转诊中心接受治疗的费用。每名患者通常由一位家庭“看护”陪同，但在埃塞俄比亚，难民署支助更多的家庭群体。难民在转诊中心逗留的时间大不相同，一些难民在医疗中心接受的治疗长达数年。难民署埃塞俄比亚办事处管理部门成立委员会，对向首都转诊难民一事进行二次审议，以解决这个问题，一些难民被送回难民营，接受治疗。

91. 审计委员会建议难民署改进转诊的标准业务政策，要求国家办事处：

- (a) 在执行伙伴月度报告框架中，列入二级和三级医疗转诊人数和费用；
- (b) 监测当地转诊率的变化，对不利趋势或异常结果进行调查；
- (c) 要求合作伙伴请求难民署批准超过一定资金限值的病例；
- (d) 运用转诊委员会，就应该支持哪些高价值病例做出统一和透明的决定。

#### 帮助工作人员管理和改善业绩

92. 难民署大多数保健业务的主要费用是人员配置费用，但在有些情形中，人员配置水平与有关难民人数不相称。例如，难民署在埃塞俄比亚开办的各个营地规模悬殊。提格雷地区 Shimelba 难民营中的难民已减少到 6 000 人以下。相反，Adi Harush 营地则容纳着约 26 000 名难民。可是政府难民和回返事务管理局却对每个营地同样要求 19 名专业保健工作者的全员编制，由此造成不同营地之间每名难民每年的保健工作者费用大致在 20 美元到 4 美元之间不等。维持小营地的不经济性不仅体现在保健方面，然而在这方面的影响尤其明显，因为运作全员编制的诊所需要投入很高的固定费用。

93. 审计委员会建议难民署适当搭配使用下列方式，努力使各营地每个保健工作人员利用率趋于一致：

(a) 酌情考虑在大小营地之间选择性地调动一些保健工作人员员额，并可以调到保健管理以外的领域；

(b) 将新接收的难民安置到目前未得到充分利用的营地；

(c) 合并营地——与国家当局协作，关闭那些长期维持起来不经济的小营地。

94. 对难民署投入了技术专家的那些受访国家，执行伙伴认为国家一级与营地一级之间工作的协调已大大改善。技术专家能提供连续性，有资历，并且能够成为产生较有连续性影响的平台。约旦和南苏丹一直依靠紧急部署和借调来撑持 2012 年和 2013 年间日益繁多的工作。截至审计访问之时，在难民署南苏丹办事处工作的 10 名保健/营养/水、环境卫生和个人卫生工作人员中，3 名是联合国志愿者，6 名是从一个执行伙伴处借调的。虽然办事处因此能灵活地应对受益难民的需要，但长期依靠这种安排很可能使相关知识和服务失去连续性。

95. 相对于国别保健方案的规模和复杂性而言，技术专家的理想数目是多少，对这一点难民署目前没有相应的机构准则。监督厅在最近关于技术专家的报告<sup>3</sup>中指出，需要制订补充准则，以支持在外地部署技术专家并利用有关联的工作人员队伍履行这些职能。监督厅指出，有必要根据相关人群的需要，制订一个将技术专家部署到各行动中的基于风险的模型。

96. 审计委员会赞成监督厅的建议，即：难民署方案支助和管理司应当制订一个将技术专家部署到外地行动中的基于风险的模型，并审查和修订现有关于部署技术专家的准则。方案支助和管理司应当考虑为确保提供技术专长的连续性，难民署需要多大的技术专家工作人员职位核心能力。

**通过连续不断的改进来瞄准利益最大的领域**

<sup>3</sup> 第 2013/095 号审计报告，2013 年 11 月 18 日，建议 2 和 4。

97. 难民署在数个国家试行了一项保健记分卡制度，以助理解它所支持的保健服务的标准以及可以改进的范围。这是一项积极的创新，特别是在难民署工作人员与执行伙伴合作完成平衡记分卡的情况下。在试用平衡记分卡的受访国家中，保健设备一般都获得低分。虽说在引进任何结构性评估系统之初显示能力水平低是可以接受的，但解决这些领域业绩不佳状况的行动却不够连贯一致。

98. 审计委员会建议难民署考虑将保健记分卡系统推广到国家网络中。难民署要确保与执行伙伴一道为每个使用平衡记分卡的保健中心联合制订行动计划，处理需要改进的领域，并定期采取后续行动，确保取得进展。难民署应当在一年两次的绩效报告中对照平衡记分卡的结果汇报情况，并利用记分卡结果决定与哪些保健执行伙伴合作。

#### D. 执行伙伴

主要事实	
1 550 项	与 947 个执行伙伴的协议
10.69 亿美元	难民署经由执行伙伴的支出
1 000	对执行伙伴进行的独立外部审计

#### 背景

99. 2013 年，难民署费用的 40%(10.69 亿美元)是通过与执行伙伴达成的 1 550 项协议产生的。伙伴协作依然是难民署执行外地业务的首选模式。它有利于快速和灵活部署资源，使难民署能维持较少的人员配置，减少直接管理费用。不过，要利用伙伴关系，就需要对它们的活动实施足够的控制，以保证资金有效地利用在预定目的上。

#### 选择提供服务的模式

100. 缔结伙伴协议可以比较简捷，但需要恰当利用这些协议。在这方面，审计委员会 2013 年对执行伙伴协议进行审查时发现了一些看来有问题的协议。例如，总金额 3 740 万美元的物流服务协议本可以通过商业竞争性合同完成。尽管难民署承认需要留意这类情形，并已找出一些不适当的协议，但管理当局需要强调，必须仅为特别指明的目的才能使用执行伙伴协议。当然在某些紧急情况下，并不总能使用正常的竞争程序。比如某些地方没有商业供应者，难民署的唯一可行办法就是使用执行伙伴。

101. 审计委员会建议难民署发布经过更新的准则，澄清何种情况下不适合使用执行伙伴协议，何时商业采购可能是更适当的办法。

#### 甄选执行伙伴

102. 2013 年，难民署发布了执行伙伴管理委员会甄选执行伙伴订正政策和程序，该委员会负责监督和记录甄选过程。到 2014 年 3 月，使用伙伴关系协议的 123 个国家办事处和总部单位中，有 101 个建立了此类委员会。虽然对执行伙伴管理委员会的作用进行评估还为时过早，但审计委员会注意到，埃塞俄比亚和南苏丹的委员会已正常运转，正为国家代表提供咨询意见，埃塞俄比亚的委员会还协助难民署与更多的非政府组织伙伴开展了接触。

103. 预选伙伴的尽职程序的基点是执行伙伴自己宣布致力于维护难民署的核心价值。采用的程序不像供应商登记那样严格，因为在供应商登记之前要对公司和主要管理人员进行证明人调查。另外，也没什么证据显示难民署在评估潜在伙伴时利用了联合国机构、开发银行或伙伴等其他机构所掌握的情报。尤其是，目前没有交流关于绩效不尽人意伙伴的信息的任何机制。

104. 已委托开发一个伙伴门户网站，使难民署工作人员能在与各国伙伴合作方面交流知识和经验，为在伙伴甄选和项目监测方面做出决定提供依据。可酌情利用这种工具，改善与其他联合国机构及广大人道主义界和发展界的信息交流。

105. 为加强执行伙伴甄选程序，审计委员会建议难民署：

(a) 在初步审查合作伙伴时加强尽职调查程序，并在适当情况下开展证明人调查；

(b) 与其他联合国机构及广大人道主义界协商建立共享执行伙伴信息的机制。

106. 难民署告知审计委员会，执行伙伴自身的宣告只是供应商登记的初始步骤。难民署表示愿意参与全联合国范围内交流合作伙伴信息的活动，但认为它本身没有职责或资源来牵头推动这样一个举措。

#### 监测执行伙伴的活动

107. 难民署有一套确保执行伙伴开展工作的监测及核查制度，内容包括：

- 向难民署提交季度报告供审查
- 进行核查访问，检查执行伙伴的记录并对所报告的进展进行核实
- 对执行伙伴提交的支出报告进行独立的外部审计和认证。

108. 为确认 2013 年开展了这些监督活动，审计委员会检查了 20 个执行伙伴的季度报告，审查了在受访办事处进行的核查工作。在总部检查的报告的质量参差不齐。有些核查工作显然很完备，另一些却存在漏洞。这与审计委员会实地调查

的结果是一致的。审计委员会发现，约旦开展了高标准的核查工作，而埃塞俄比亚和南苏丹却存在薄弱环节。

109. 2013年7月以前，埃塞俄比亚和南苏丹的工作人员没有适当的资格，也没有受过充分的培训，无法开展有效的核查工作。空缺的项目监督干事员额填补后，这种情况得到改善；不过，另外5个国家管理着1.82亿美元的执行伙伴方案，却依然缺乏够格的工作人员开展核查工作。

110. 难民署同意其核查程序需要加强，计划引入一种修订过的办法，根据对工作的复杂性和风险的评估相应安排核查工作。新程序对有效管理和监督执行伙伴至关重要，将于2015年实施。审计委员会将在今后的工作中继续监测是否对执行伙伴的工作进行了充分的监督。

111. 目前的薄弱环节使难民署很有可能一直发现不了执行伙伴的欺诈或错误。在目前的安排下，在高风险环境中进行的核查工作与在低风险环境中开展的核查工作不太可能有重大差异。在这方面，审计委员会要指出，未能开展基本的监测和核查活动是2014年调查的一系列因执行伙伴欺诈而造成的损失的原因之一(例如在阿富汗)。

### 审计证书

112. 难民署监测和控制机制的一个关键要素是对执行伙伴的会计记录进行外部审计，从而提供独立的确定。每年收到的外部审计报告都在1000份以上。截至2014年6月底，难民署已收到918份审计证书，占2013年审计周期所要求审计证书数目的92%。审计的费用占执行伙伴2013年费用的91%。难民署的分析显示，74个项目的审计意见是有保留的，所涉财务金额共计384万美元。审计委员会审查了有保留的审计报告，并满意地注意到难民署对这些审计报告进行了缜密的分析。鉴于其余非无保留意见中可能存在的误差度，审计委员会的结论是，总体而言，报告的差错未达到重要性门槛。

### 反欺诈措施

113. 审计委员会以前提出过必须加强反欺诈措施。鉴于这个问题的重要性，审计委员会检查了难民署对这项意见作出的反应(针对前一年有关欺诈问题提出的逐项建议作出的反应见附件二)。审计委员会同样意识到其他联合国实体也因欺诈行为遭受了巨大的损失，并在其他报告中提到一起重大案件(见A/69/5(Vol.I))。由于难民署与其他因欺诈行为遭受损失的机构是在同样高风险的环境中开展业务，而且难民署非常倚重执行伙伴，目前又在对因执行伙伴不合规定而导致的巨大损失进行调查，因此必须对欺诈风险进行评估，并落实强有力的反欺诈措施。

114. 尽管难民署已采取行动更新其反欺诈措施，包括发布了更新过的反欺诈和反洗钱政策，并制订了评估欺诈风险的计划，但进展速度缓慢，采取的措施力度不够。相对于费用总额而言，报告的欺诈程度依然相当低。2013 年，仅发现了工作人员不太严重的内部欺诈行为。

115. 难民署对外部欺诈的风险普遍缺乏意识，工作人员在这方面受到的培训很有限，推动改进反欺诈措施的紧迫感不足。难民署尚未把处理这个问题的责任指派给某个专门负责的高级干事，监察主任办公室也依然资源短缺，无法主动、及时和全面地处理欺诈行为。该组织应对欺诈和腐败风险的工作大大落后于许多捐助方和主要非政府组织。

116. 审计委员会坚决鼓励难民署紧急采取协调行动，落实全面的反欺诈战略。这类办法的因素一般包括采取措施威慑、防止、发现和有效应对欺诈行为。高层必须进行强有力的领导，必须调拨专项资源，只有这样，才能在整个组织内形成强大和有韧性的反欺诈文化。

## **E. 管理当局的披露**

### **1. 现金、应收款和财产损失核销**

117. 难民署报告，它正式核销了 860 万美元(2012 年：1 920 万美元)的资产。根据财务报表附注 10 的披露，这包括尚未兑现的捐助方捐款 840 万美元和其他流动资产 11.8 万美元。另外，有 46.8 万美元存货资产也被核销。

### **2. 惠给金**

118. 难民署报告，它在 2013 年支付了两笔金额共为 16.5 万美元的惠给金(2012 年：一笔惠给金，共计 5 000 美元)，高级专员于 2014 年 1 月核准了支付的惠给金。这与审计委员会审查难民署财务和管理记录时所了解到的情况一致，审计委员会在审查中没有发现 2013 财政年度有任何其他此类付款。

### **3. 欺诈和推定欺诈案件**

119. 2013 年，难民署报告了 16 起已证实的财务欺诈案件，造成的财务损失在 1.5 万美元至 26.1 万美元之间(2012 年：2 起案件，造成的财务损失在 189 240 美元至 224 000 美元之间)。所有这些欺诈行为都是工作人员犯下的，具体涉及盗用公款、医疗保险欺诈、挪用资产、不遵守行政指示和盗窃。难民署没有就这些欺诈行为对有关个人提出刑事起诉。

F. 鸣谢

120. 审计委员会谨对高级专员、副高级专员、助理高级专员和主计长及其工作人员向审计委员会工作人员提供合作与协助表示感谢。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

主计长兼审计长

审计委员会主席

(审计组长)

埃米阿斯·莫尔斯爵士(签名)

中国审计长

刘家义(签名)

坦桑尼亚联合共和国

主计长兼审计长

路多维克·乌图(签名)

2014年6月30日

## 附件一

### 任务、范围和方法

审计委员会根据大会 1974 年第 74(I)号决议，审计了难民署 2013 年 12 月 31 日终了财政期间的财务报表，并审查了难民署该期间的业务活动。审计工作是依照《联合国财务条例》、难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则和《联合国财务细则》（在适用情况下）以及《国际审计准则》进行的。《国际审计准则》要求审计委员会遵守道德操守规定，并计划和进行审计工作，以便对这些财务报表是否不存在重大错报获取合理保证。

审计的主要目的是使审计委员会能就以下事项形成审计意见：财务报表是否按照国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)，公允列报了难民署截至 2013 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。审计包括评估财务报表中记录的费用是否用于理事机构核准的用途；是否按照《联合国财务条例和细则》以及难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则对收入和费用进行了适当分类和记录。审计包括对财务制度和内部控制进行全面审查，以及在审计委员会认为必要的范围内，对会计记录及其他单据凭证进行必要的抽查，以便对财务报表形成审计意见。

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。该条例要求审计委员会对财务程序的效率、会计制度和内部财务控制以及难民署业务的整个行政和管理情况提出意见。今年，审计委员会报告的是难民署在提供保健服务、开展与阿拉伯叙利亚共和国局势有关的工作以及管理执行伙伴等方面的情况。

在审计期间，审计委员会访问了难民署的日内瓦总部和布达佩斯总部，并检查了它在埃塞俄比亚、约旦、南苏丹和土耳其的外地业务活动。审计委员会继续与内部监督事务厅协调合作。

本报告叙述的是审计委员会认为应提请大会注意的事项。审计委员会已与难民署管理当局讨论审计委员会的报告，本报告适当反映了管理当局的意见。

## 附件二

### 各项建议的执行情况

1. 截至 2014 年 3 月 31 日，在就 2012 年及以往各年提出的 65 项待执行的建议中，4 项(6%)未执行，18 项(28%)正在执行，43 项(66%)或已执行、或被取代。

#### 未执行的建议

2. 难民署在改进反欺诈措施方面进展甚微：没有对欺诈风险进行全面评估，没有界定欺诈风险的容忍度，也没有对执行伙伴进行欺诈风险评估。

3. 关于供应商绩效，难民署告知审计委员会，它打算在 2016 年以前对其首要全球框架供应商的绩效进行分析。审计委员会认为，难民署应当在此之前拨出管理能力，以开展这项工作。关于按特定周期对当地采购的主要服务进行市场测试的要求，难民署的答复没有提及上述建议，因为《采购手册》没有具体指明需要定期进行市场测试。

#### 部分执行的建议

4. 虽然许多建议的执行工作总体上取得了积极进展，但风险管理方面的进展依然令人失望。审计委员会认为，高级管理层没有适当关注这个方面。同样，在审计委员会 2010 年提出的下列各项建议方面，进展也很有限，这些建议是，难民营应：

(a) 建立和加强国家一级的方案评价；

(b) 对其办事处网络内的各种项目跟踪办法进行审查，以确定最佳做法并评估其与全机构信息系统的兼容性；

(c) 采用基于风险的办法管理执行伙伴，并为核查小组提供统一的核对清单，以记录它们对执行伙伴的察访。

5. 2011 年的建议中有 5 项被评估为“部分执行”。难民署已采取各种行动处理这些问题，但需要：

(a) 重新考虑为加强其外地财政能力所需的资源水平；

(b) 确定其订正内部控制框架；

(c) 将跟踪全球框架项目供应商绩效的工具投入使用；

(d) 为医疗用品、特别是基本药品清单项目的采购确立预留时间。

6. 2012 年提出的建议中 5 项被评估为“部分执行”。如果 2014 年能将车队管理手册定稿，则其中 3 项建议可视为已执行。在 2015 年全面使用车队管理软件之

前，难民署需要推出临时办法，收集和分析燃料消耗和车辆维修费用。难民署还需要将其项目监测工具包投入使用，使核查小组能根据执行伙伴的绩效审查其上报的支出。

7. 下表列出审计委员会以往所有建议的执行情况。

#### 审计委员会以往建议的执行情况

编号	首次提出建议的财政期间/在报告中的段次	建议概述	完全执行/		
			已被取代	正在执行	未执行
1	2010/第 33 段	研究和解决国家办事处财务管理和报告能力欠缺的原因	X		
2	2010/第 34 段	加强其每月财务结算流程，例如其中应包括对资产和负债余额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	X		
3	2010/第 56 段	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资产管理方面的指导和信息	X		
4	2010/第 63 段	定期审查所有存货物品的陈旧过时和损坏情况，并相应减计其价值	X		
5	2010/第 73 段	审查和清理其会计记录，包括所有资产和负债结余；加强月终结算程序，以便对所有账目进行全面对账调节，并保持会计记录的完整性	X		
6	2010/第 92 段	简化其业绩计量，以更全面的方式侧重开展关键任务活动，列入产出数量、服务质量和交付效率。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	X		
7	2010/第 99 段	编制基于成本的对比信息，以改进资源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	X		
8	2010/第 100 段	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	X		
9	2010/第 104 段	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		X	
10	2010/第 107 段	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		X	
11	2010/第 114 段	对其网络内各种项目跟踪办法进行审查，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		X	
12	2010/第 117 段	采用基于风险的办法来管理执行伙伴，为此必须明确界定相关规定，以客观和循证的办法来评估执行伙伴的风险，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		X	
13	2010/第 124 段	对其国家业务机构实行强制性要求，以便连贯一致地 (a) 记录它们挑选伙伴的理由，(b) 定期对市场进行正式评估，以物色可供替代的伙伴，	X		

编号	首次提出建议的财政期间/在报告中的段次	建议概述	完全执行/		
			已被取代	正在执行	未执行
		(c) 每当寻求在市场上交易的服务时，均应考虑商业采购的替代办法			
14	2010/第 127 段	通过修订过的指导意见扩大在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	X		
15	2010/第 133 段	编制共同核对清单，用以发放给外地干事，供其详细记载他们对伙伴的访问。这些核对清单应强调国家办事处必须采取坚决行动，解决伙伴表现不佳的问题，并要求充分记录已采取的行动		X	
16	2010/第 150 段	明确要求在其提出的每项行动计划中列入对照“最少量行动”或“不做改变”基准选项进行的比较评估，以供内部和捐助方在探讨解决旷日持久的难民局势时审议	X		
17	2010/第 154 段	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	X		
18	2011/第 26 段	审查其周转金需求量，包括审查周转金和担保基金目前的 5 000 万美元上限是否足够；对其方案和现金流量进行管理，以便将其未支配现金平均持有量维持在不超过两个月开支的水平	X		
19	2011/第 30 段	对每一级管理所需的主要信息需求有彻底的了解，包括进行差异分析以及为高级管理层编制主要指标总汇图表，并辅之以详尽的说明以促请关注需要注意的方面，从而加强其内部财务报告工作	X		
20	2011/第 34 段	分析造成可疑账款核销和备抵的原因，并每月对周转金结余进行审查以保护资产	X		
21	2011/第 39 段和 2012/建议 40	拟定适当的职务说明，并尽可能早一些优先征聘具备适当资格的人员，由其担任核准增设的财务和项目监督职务；在外地财务和项目控制职能部门设置所需数目的员额并以适当的合格人员加以填补		X	
22	2011/第 46 段和 2012/第 38 段	为监督外地业务活动实行适当的高层财务控制，并审查其现有的问责结构，以确定并确保有一个适当的内部控制框架，而且正常运作；以其他类似的责任下放式组织作为衡量其责任追究结构的基准，逐步建立一个既能加强责任追究和控制又可满足业务需要的框架		X	
23	2011/第 48 段	审查并更新其目前的反欺诈政策和程序，以确保其发现和监测欺诈行为的制度行之有效；制定指导反洗钱工作的全面指导原则	X		
24	2011/第 70 段	审查对资产设定的可用经济寿命，尤其应对照目前正在制订的拟议车队管理政策，审查车辆的可用寿命	X		
25	2011/第 73 段	监测国家办事处遵守使用权协议的情况；向其代表发出指示，重申他们有责任对难民署借给执行伙伴的资产保持准确和最新的记录	X		
26	2011/第 77 段	利用 2011 年开展的资产数据清理工作成果，确定系统和工作方法存在的系统性缺陷；建立更好的系统和控制措施以生成资产数据	X		
27	2011/第 97 段	继续努力清理其资产登记册，首先侧重于具有剩余价值的资产	X		

编号	首次提出建议的财政期间/在报告中的段次	建议概述	完全执行/		
			已被取代	正在执行	未执行
28	2011/第 106 段	供应职能结构以及应急安全和供应司所建议而且现已在一些国家适用的逐级问责，应连贯一致地适用于整个难民署网络	X		
29	2011/第 120 段	优先事项：(a) 改进当地供应小组在难民署机构资源规划系统(管理系统更新项目)中所作的记录；若无法实现，难民署就应回头采取集中货物跟踪办法，以确保有一个可行的交货时间衡量标准；(b) 确保难民署实行的紧急和非紧急交货业绩衡量标准之间存在可比性；(c) 掌握难民署所采用的人员配置指标范围内的专业能力情况；(d) 逐级下达难民署订立的全机构主要业绩指标，以形成国家一级供应业绩报告的基础		X	
30	2011/第 124 段	在难民署应急安全和供应司发布的指南中应重申，国家一级供应干事需要评估可在多大范围合并订单，确定最佳的供应渠道，并酌情拟订国家框架协议	X		
31	2011/第 130 段	调查是否有可能对管理系统更新项目中须交付的所有主要非粮食物品和材料的仓储需求进行量化分析		X	
32	2011/第 131 段	要求供应工作人员在订购大量货物前，核查是否有足够的仓储能力	X		
33	2011/第 138 段	遵照计划尽快编制可靠的供应商绩效资料；系统利用这一资料来管理供应商绩效及合同，并以实证为依据决定授予框架协议			X
34	2011/第 142 段	以下列方式避免各国家办事处的重复和分散努力：(a) 确定需要整理和保存的资料，以跟踪供应商在交货及时性、质量和完整性方面的绩效；(b) 编制易于使用的模板，以便供应股能够以持续一致的方式收集此类数据		X	
35	2011/第 149 段	在向供应干事提供指导的时候应强调其基本的规划原则，即招标、供应商绩效、物流、政府干预范围以及多伙伴参与方面的集体不确定性将会把医疗用品的实际交货时间延长到理论限期过后很久。在一些情况下，就必须提前申购		X	
36	2011/第 150 段	要求其国家业务机构作为年度工作计划的一部分，评估它们是否具备必要的专门知识和规模来充当医疗用品采购者，以及是否有其他机构可更有效地在其所在国采购此类专门物品	X		
37	2011/第 155 段	修订《供应手册》，要求国家供应小组按特定周期，定期对当地采购的主要服务进行市场测试			X
38	2011/第 158 段	制定一项明确战略，以下述各项为依据扩大向外地主要服务采购提供支持的范围：(a) 对全国网络的安全、电话通信、燃料供应、车辆维修等服务支出规模的分析；(b) 对全球供应商在难民署主要工作地点市场占有率的分析，以及关于通过更协调一致订约承包及合并进行全球采购而达到的节省程度的专家意见；(c) 派驻外地的供应干事对于订立全球框架协议方面优先重点的反馈	X		
39	2011/第 160 段	订约事务战略应包括：(a) 2012 年至 2015 年每年审查和测试的服务的明确优先排序；(b) 合同委员会对所作选择的核准，以及对制订和签订框架协议的内部资源及顾问资源的投入承诺	X		

编号	首次提出建议的财政期间/在报告中的段次	建议概述	完全执行/		
			已被取代	正在执行	未执行
40	2011/第 163 段	在全球框架协议不可行的情况下，应考虑制定一般服务规格，供当地供应干事根据各国具体情况进行调整	X		
41	2012/第 26 段	审查目前所持资产的水平，确保不过分超出可预见的需求	X		
42	2012/第 32 段	对交易次数少的银行账户是否具有业务必要性进行审查并提出质疑；考虑维持地方美元银行账户的理由依据，尤其是如果这类交易活动事项可以在总部处理的话	X		
43	2012/第 43 段	审查现行的授权安排，以便建立连续一致的资产核销或处置授权框架	X		
44	2012/第 51 段	审查其存货管理程序，以确保这些程序始终适合业务环境的需要；查明并解决普遍不遵守现行存货管理程序的原因；制定并执行经修订的存货管理程序，以确保存货实物和会计记录始终反映最新实情而且准确可靠	X		
45	2012/第 53 段	实施每月或至少每季度进行清点的制度，包括比照会计系统对存货进行全面核对	X		
46	2012 /第 55 段	对低价值存货货物进行一次审查，以确定业务上是否真有必要维持这些存货	X		
47	2012/第 57 段	加强其存货管理系统以帮助作出更为知情的补货决定，包括为此在存货量低于指定最低水平时提醒供应干事，并指示供应干事采用效率最高的补货选项		X	
48	2012/第 59 段	制订并定期更新组织存货采购计划，该计划应 (a) 考虑到由当地管理和集中管理的标准存货物项要求；(b) 以需求方面的以往经验和最可能的设想情况为依据，同时也保持所需数量的缓冲存货		X	
49	2012/第 64 段	编制一个存货使用成效的信息汇总表，其中注明可衡量的关键绩效指标，供管理部门每月审查	X		
50	2012/第 68 段	指定一名高级风险干事，明确授权实施经修订的反欺诈战略框架；进行一次全面的欺诈风险评估，以查明其面临风险的主要领域；界定其对已查明的不同类型欺诈风险的容忍度			X
51	2012/第 74 段	寻求对监察主任办公室的调查职能进行一次适当的全面独立审查，包括跟进落实先前同行审查所提建议，并按照适当标准来衡量其现行做法	X		
52	2012/第 76 段	要求国家代表对所有执行伙伴进行欺诈风险评估，作为其注重防范风险的总体做法的一部分			X
53	2012/第 82 段	结合财务报告来分析半年度活动报告，以监测有关费用与所开展的活动存在何种联系，并且更好地评估执行伙伴是否正在按计划达到其指标或者难民署是否需要介入；使分期支付安排更密切配合执行伙伴的计划中活动和服务交付，以尽量减少方案交付中因供资波动而造成的低效或延误情况		X	
54	2012/第 88 段	修订其会计科目表，将车辆费用与其他投入分开，并通过对工作人员进行指导和培训，明确传达这一变化	X		
55	2012/第 89 段	加快按计划完成《公共部门会计准则》过渡安排，将所有车辆都纳入资	X		

编号	首次提出建议的财政 期间/在报告中的段次	建议概述	完全执行/		
			已被取代	正在执行	未执行
		产登记册，以更好地记录车辆剩余价值及减值情况			
56	2012/第 93 段	于 2014 年底前编制车队管理手册，合并现存的办事处备忘录，弥补覆盖方面的主要空白，包括在国家一级遵循的车队管理做法；制订政策，规定超过 30 辆车的国别车队应由具有后勤和车队管理方面资格的工作人员管理		X	
57	2012/第 94 段	于 2013 年年底前在所有国家办事处采用标准车辆油耗和维修费用分析工具，可采用全球车队管理项目输入模板，也可采用脱机电子表格形式		X	
58	2012/第 98 段	应急安全和供应司应建立足够的力量，以管理积压的车辆处置工作，优先侧重转售价可能最高的车辆处置市场和国别车队	X		
59	2012/第 100 段	难民署应急安全和供应司在担负车辆选购方面主要责任的时候，应当： (a) 使用关于难民署各类车辆使用率的数据，以查明及弃用使用率不足的车辆； (b) 设定目标，减少车队中的车辆数目，并选择标准车型，同时应参考使用成本数据、可用性标准和国家工作队的意见，特别是车队队长的意见	X		
60	2012/第 103 段	保存国家网络各地的车辆使用率信息，以便为考虑在国家业务之间调配车辆提供依据	X		
61	2012/第 105 段	在新的车队管理手册中指导如何考虑以其他办法替代使用遥远的维修厂，因为到远处维修车辆会导致里程过高，延长车辆的停用时间，加大运输费用。指导说明中应包括要求： (a) 定期调查当地市场，物色近处符合既定标准的商业维修设施； (b) 定期审查联合国各机构、各非政府组织和各执行伙伴集体安排车辆维修的可能范围，利用更强大的议价能力，或是吸引可靠的维修商在附近开设维修厂； (c) 考虑在外地办事处储存机油和滤油器，便于在外地进行最基本(A类)维修服务		X	
62	2012/第 109 段	作为全球车队管理项目的一部分，应在车队管理手册中编入一节关于车辆安全的内容： (a) 强调有必要在国家办事处积极管理车辆安全， (b) 要求每季度根据卫星跟踪数据，分析司机的行车表现，如过度采用最高速度和平均速度，驾驶时间过长，在工作时间以外使用车辆等		X	
63	2012/第 107 段	如果全球车队管理项目没有按照时间表进行，难民署就必须评估其可保风险，提供适当的自我保险基金，或进行商业投保，以应对这些风险	X		
64	2012/第 113 段	考虑就保健服务的成本效益标准，对国家工作队进行集中指导。审计委员会愿与难民署一道努力，协助其考虑如何开展这项工作，然后再就任何具体测量框架或方法作出承诺	X		
65	2012/第 117 段	考虑在整个国家网络推广保健记分卡系统	X		
<b>共计</b>			<b>43 (66%)</b>	<b>18 (28%)</b>	<b>4 (6%)</b>

## 第三章

### 高级专员的责任说明和财务报表的批准与核证

#### 2014年3月31日联合国难民事务高级专员和高级专员办事处主计长兼财务和行政管理司司长给审计委员会主席的信

联合国难民事务高级专员对高级专员经管的自愿基金账目内财务报表的内容和完整性负最终责任。

为了履行此项职责，难民署依照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系统，以确保财务信息的可靠性，并确保资产得到保护。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，第五章所载报表一至报表五等财务报表及附注均按照高级专员经管的自愿基金财务细则(A/AC.96/503/Rev.10)和《国际公共部门会计准则》编制。管理当局认为，各财务报表按照《国际公共部门会计准则》，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2013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。

特此批准并核证各账目：

批准人：

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  
松浦久美子-米勒(签名)

## 第四章

### 2013 年 12 月 31 日终了年度财务报告

#### A. 引言

1. 联合国难民事务高级专员谨按照《联合国财务条例和细则》(ST/SGB/2013/4) 财务条例 6.2 和高级专员经管的自愿基金财务细则 (A/AC.96/503/Rev.10) 第 11 条, 提交关于其经管的自愿基金账户 2013 年 12 月 31 日终了年度财务报告和财务报表。

2. 财务报告按照《国际公共部门会计准则》的规定, 提供了有关高级专员经管的自愿基金的财务资料。自愿基金包括年度方案基金、全球重返社会项目基金、全球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、医疗保险计划以及周转金和担保基金。财务报告按主要活动分类概述了业务环境, 作了财务分析, 并叙述了预算执行情况, 同时着重指出了有关趋势和重大变化。

3. 本财务报告应与财务报表一并阅读。财务报表包括五个报表以及附注。

#### B. 业务环境和活动概述

4. 大会授权联合国难民事务高级专员办事处(难民署)领导和协调国际行动, 保护难民并解决与难民有关的各种问题。大会还授权难民署处理返乡的前难民等其他群体的问题; 向这些回返者提供援助, 使其能可持续地重返社会, 并监测他们的安全和福祉; 处理无国籍人或可能成为无国籍人的情况。此外, 根据秘书长或联合国主要机关的具体请求, 并征得有关国家的同意, 难民署可以与联合国紧急救济协调员合作, 向境内流离失所者提供人道主义援助。

5. 难民署与各国政府、政府间组织、国际组织和非政府组织合作。难民署致力于通过参与性评估, 就影响难民和难民署活动其他受益人的决定与他们进行磋商。难民署在其业务活动中采取顾及年龄、性别和多样性的方针, 力求确保其关注的所有人都能平等地享有他们的权利。

6. 在本报告所述期间, 难民署继续执行上述任务。2013 年发生了多次难民危机, 其严重程度为上一个十年前所未见。

7. 到 2013 年年底, 难民署关注的人口总数达到 4 290 万左右, 由下列群体组成: 1 170 万难民和类似难民的人; 120 万寻求庇护者; 近 414 600 名已经遣返的难民; 获得难民署保护或援助的 2 390 万境内流离失所者; 140 万已经返回家乡的境内流离失所者; 350 万无国籍人; 836 100 其他受关注的人员。因此, 难民和境内流离失所者合在一起, 大约占受关注人员总数的 83%。绝大多数受关注人员来自以下几个国家: 阿拉伯叙利亚共和国(近 700 万)、哥伦比亚(540 万)、刚果民主共和国(380 万)、巴基斯坦(250 万)、苏丹(210 万)和伊拉克(150 万)。

8. 难民署还积极参加全系统应对大规模人道主义紧急情况的行动，在更广泛的应对框架内，按照转型议程，履行其在保护、应急住所、难民营协调和难民营管理方面的群组领导职能。

9. 2013 年，为满足所有受关注人口需要的所需预算估计数达 53.354 亿美元(2012 年为 42.556 亿美元)。难民署可用资金为 32.341 亿美元(2012 年为 25.938 亿美元)，难民署利用这些资金开展了 29.718 亿美元的活动(2012 年为 23.577 亿美元)(见表四.1)。难民署根据其下述全球战略优先事项，向受关注人员提供服务：一个有利的保护环境、公平保护程序和文件记录、防范暴力和剥削、基本需求和服务以及持久解决办法。

### C. 财务分析

10. 难民署在 2013 年年底的总体财务状况依然雄厚。截至 2013 年 12 月 31 日，基金结余和准备金总额达 15.288 亿美元(见报表一)，比截至 2012 年 12 月 31 日的重报结余多 4.944 亿美元(即 47.8%)。增加的原因是，执行预算时有 4.604 亿美元的盈余(见报表二)(2012 年的重报盈余为 1.134 亿美元)，加上离职后健康保险的精算估值利得 3 400 万美元(见报表三)(2012 年损失 7 110 万美元)。报表一列示的基金结余和准备金总额为所有资产和负债净额。

11. 截至 2013 年 12 月 31 日，流动资产净额(流动资产减去流动负债)为 15.964 亿美元，多于 2012 年的 12.167 亿美元。流动比率(流动资产与流动负债之比)为 8.66(2012 年为 9.21)。由此可见难民署在年底保持了强有力的短期流动性。如下文所述，流动资产净额增加 3.797 亿美元，这是流动资产和流动负债变动的结果。

12. 截至 2013 年 12 月 31 日，现金及现金等价物总额为 6.143 亿美元，与截至 2012 年 12 月 31 日的 4.31 亿美元相比，增加了 1.833 亿美元。现金流量报表(报表四)显示，增加的主要原因是，从业务活动流入的现金有 3.583 亿美元，但不动产、厂场和设备投资 5 830 万美元，短期存款投资 1.20 亿美元，这两大笔流出现金部分抵销了流入现金。在所持有的 6.143 亿美元的现金及现金等价物中，5.509 亿美元与业务活动有关，5 000 万美元与周转金和担保基金有关，1 340 万美元与初级专业人员基金有关(见表 3.1.2)。此外，截至 2013 年 12 月 31 日，难民署有一笔 1.20 亿美元的短期投资，其中 5 830 万美元也可用于业务方面的需要，2 670 万美元与工作人员福利基金有关，3 500 万美元与医疗保险计划有关。来自现金及现金等价物以及投资的业务活动现金共计 6.092 亿美元。根据 2013 年第四季度平均费用计算，这相当于 2.1 个月的业务需要。除了需要资助 2014 年在开展的业务活动以外，所持现金总额还与法定承付款(未结订购单)有关。截至 2013 年 12 月 31 日，难民署的这笔数额为 3.153 亿美元(见附注 9.2)，大大高于 2012 年年底时的 1.601 亿美元。这些法定承付款/未结订购单需在 2014 年年初支付现金。

13. 截至 2013 年 12 月 31 日, 存货(减去淘汰备抵)增加 2 000 万美元, 即 16.4%, 达到 1.421 亿美元(2012 年 12 月 31 日为 1.221 亿美元)。年底存货增加反映了年间业务活动的总体水平。年间采购的存货共达 3.368 亿美元(2012 年为 2.112 亿美元), 分发的货物则达 3.166 亿美元, 与 2012 年分发的货物(1.757 亿美元)相比, 增加了 80.2%。2013 年期间, 存货周转率为 2.4(2012 年为 1.64), 年底存货可供难民署向关注人口分发相当于约 6 个月的货物(2012 年为 9 个月), 这正是采购新存货所需的采购周期(筹备时间)。

14. 2012 年采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)后, 难民署 2013 年的财务报表是按照公共部门会计准则编制的。2012 年, 难民署适用公共部门会计准则第 17 号(不动产、厂场和设备)项下的过渡规定, 没有在 2012 年的财务报表中确认 2011 年 1 月 1 日购置的不动产、厂场和设备(永久性建筑除外)。2013 年期间, 难民署在财务报表中确认所有在使用的不动产、厂场和设备, 因此得重报 2012 年财务报表中的这些有关数字。确认的不动产、厂场和设备账面净值增加 5 390 万美元, 2012 年的有关折旧增加 1 750 万美元。重报的总体影响见净资产变动表(报表三)和表 3.5.2。

15. 截至 2013 年 12 月 31 日, 不动产、厂场和设备的价值与截至 2012 年 12 月 31 日的重报数额 1.361 亿美元相比, 又增加 930 万美元, 达 1.454 亿美元。2013 年期间确认了一笔 230 万美元的减值损失, 这主要与机动车辆有关。2013 年期间, 难民署推出全球车队管理项目, 旨在以成效和效率较高的方式管理车辆, 并处置那些已超过建议使用寿命的车辆。

16. 截至 2013 年 12 月 31 日, 难民署的雇员福利负债达 5.65 亿美元(2012 年为 5.703 亿美元), 其中 7 740 万美元为流动负债, 4.876 亿美元为非流动负债。如表 3.8.1 所示, “雇员福利”指的是短期福利、离职后福利和其他长期福利。其中的两大项——即离职后健康保险(4.176 亿美元)和离职回国福利(7 890 万美元)——已经由一名独立精算师确定并估值, 共计 4.965 亿美元。这使离职后健康保险出现 3 400 万美元的精算利得。如报表三所示, 这一数额已直接在储备金账下确认。离职后健康保险出现精算利得的主要原因是贴现率上升, 从 2012 年 12 月的 3.3% 上升到 2013 年 12 月的 3.8%。精算师没有指出保健费用趋势有什么显著变化。

17. 2011 年, 高级专员方案执行委员会常设委员会批准了一项供资计划, 从 2012 年 1 月 1 日起, 为未备资金的离职后健康保险负债提取相当于净基薪 3% 的准备金。截至 2013 年 12 月 31 日, 难民署已经为离职后健康保险注资 2 270 万美元(2012 年为 1 090 万美元)。尚无着落的 3.949 亿美元(2012 年为 4.107 亿美元)在工作人员福利基金内列示。

18. 难民署在年底的基金结余和准备金为 15.288 亿美元(2012 年为 10.344 亿美元)。如上文所述,基金结余和准备金由累计基金结余和准备金、周转金和担保基金、医疗保险计划和工作人员福利基金组成。

19. 2013 年报告所述期间,累计基金结余和准备金达 19.738 亿美元(2012 年为 14.978 亿美元),其中包括年度方案基金 18.136 亿美元(2012 年为 13 477 亿美元),其中有业务准备金 1 000 万美元以及与任务授权相关的新活动或追加活动准备金 2 000 万美元。此外,累计基金结余及准备金中还包括重返社会项目基金、境内流离失所者项目基金、联合国经常预算基金、初级专业人员基金和共同人道主义管道特别账户。更多详情见附注 3.11。

20. 截至 2013 年 12 月 31 日,周转资金和担保基金的结余为 5 000 万美元,医疗保险计划的结余为 3 500 万美元。

21. 2013 年,难民署没有从中央应急基金借款。该基金系大会于 1992 年设立,供各业务机构在紧急情况的早期阶段使用。

22. 下表提供截至 2013 年 12 月 31 日的一些重要财务比率,并与截至 2012 年 12 月 31 日的有关比率相对照。

	截至 2013 年 12 月 31 日	截至 2012 年 12 月 31 日(重报)
流动资产比流动负债	8.66	9.21
资产总额比负债总额	3.19	2.60
现金及现金等价物比流动负债	2.95	2.91

23. 流动比率(流动资产比流动负债)为易变现比率,是分析今后 12 个月内将到期的资产与难民署今后 12 个月内需结算的负债/付款两者间平衡状况的有用方法。流动比率越高,难民署就越有能力支付债务。与其他许多组织相比,8.66 的比率不低,但需根据难民署从事的具体活动理解这一比率。通常,能够控制创收时间的实体都力求使负债产生的时间与收入产生的模式一致;因此,对流动资产与流动负债作一个直接对比即可很好地显示该实体支付其现有债务的能力。就难民署而言,作为应在今后 12 个月内收到的款项而确认的大部分收入是在临近年底举行的年度认捐会议上认捐的。通常根据预算认捐款项,与同期完成方案所需预算费用相对应。但是,编入预算的费用预计并不构成负债,因此,收入资产与相应负债在确认方面存在时间差。如果认捐的收入与其打算支付的方案费用相对应,则流动比率就不会像现在不对应时那么高。

24. 资产总额比负债总额已有改善,从 2012 年的 2.60 上升到 2013 年的 3.19,主要是因为难民署 2013 年的业务活动进一步扩大,使现金及现金等价物、投资和应收捐助增加。

25. 现金比率(现金及现金等价物比流动负债)保持稳定, 为 2.95, 2012 年为 2.91。
26. 关于财政执行情况(见报表二), 难民署在年度终了时有 4.604 亿美元的净额盈余(收入减去费用), 2012 年为 1.134 亿美元。
27. 2013 年的收入总额为 31.646 亿美元(2012 年为 24.369 亿美元), 包括捐助方自愿捐款(其中有实物捐助)和来自联合国经常预算的资金(见附注 5)。收入总额包括捐助方确认的与未来年度(2014-2017 年)有关的自愿捐款 8.412 亿美元(2012 年为 6.592 亿美元)。与 2012 年相比, 2013 年的自愿捐款增加 29%, 其原因是为阿拉伯叙利亚共和国局势提供的捐助显著增加。
28. 本财政期间的费用总额达 27.042 亿美元(2012 年为 23.234 亿美元)。与 2012 年相比, 费用增加 16%, 是上文 B 节(业务环境和活动概述)所述的业务活动显著增加的反映。
29. 与执行伙伴签署的协议相关的费用达 10.69 亿美元, 与 2012 年的 8.972 亿美元相比, 增加了 19%, 主要原因是支柱 1(全球难民方案(阿拉伯叙利亚共和国局势和其他主要紧急情况))项下的活动增加。
30. 为受惠人提供用品和消费品的费用达 3.208 亿美元, 与 2012 年(1.876 亿美元)相比, 增加了 71%, 主要是因为分发的帐篷、床上用品、家庭用品和医疗用品增加, 以满足 2013 年开展的主要活动的需要。
31. 向个人和家庭支付受惠人款额的费用达 8 730 万美元, 与 2012 年的 1.028 亿美元相比, 减少了 15%, 原因是为利比亚境内的遣返工作提供现金帮助的方案已经告终(减少 900 万美元), 而且大幅度削减了阿富汗境内的现金分发方案(减少 600 万美元)。
32. 2013 年, 美元和欧元的利率依然处于历史低位。由于这一情况, 同时也因为该组织投资管理目标是注重资本保全和流动性而不看重回报率, 这一年的利息收入只有区区 150 万美元(2012 年为 180 万美元)。
33. 2013 年盈余的分布情况见净资产变动表(报表三)。该年盈余 4.604 亿美元, 其中包括捐助方捐助和认捐的 8.412 亿美元。如附注 5.1.2 所示, 这笔资金在 2013 年确认, 但供未来期间(2014-2017 年)活动使用。此外, 截至 2013 年 12 月 31 日, 难民署有 3.153 亿美元的法定承付款(未结订购单), 购买的是将在 2014 年初收到的货物和服务。因此, 2013 年确认的一些收入只有在 2014 年和其后几年才有相应费用。
34. 根据公共部门会计准则第 18 号(分部报告), 财务报表按分部列报资料(见附注 8)。一个分部是指一项或一组与众不同的活动, 其相关资料单独列报。

## D. 方案预算执行情况概要

35. 虽然财务报表是按权责发生制编制的，但难民署的方案预算仍按修订后的收付实现制编制和列报。因此，为便于预算管理和执行情况分析，费用额被转换为相对应的额度。报表五汇总预算与实际金额对比。

36. 本节引用的所有支出、收入或可用资金数字均指修订后的收付实现制数字，可与预算进行比较，其中不包括周转基金、工作人员福利基金、医疗保险计划和任何特别账户。

37. 难民署全球需求评估预算根据评估的需求编制，这在联合国组织系统中别具一格。评估难民署关注人员的需求是方案预算编制的基础。

38. 在执行委员会核准预算后，便会启动一项全球呼吁以筹措资金。高级专员根据可用资金的情况，批准拨款以执行方案和项目。在执行期间，高级专员可根据难民署财务细则 7.5，通过追加预算来修订预算，以满足新出现的情势的需求。

39. 执行委员会批准的 2013 年初始预算为 34.186 亿美元。此后，执行委员会又批准了数额为 39.242 亿美元的订正预算。截至 2013 年 12 月 31 日，最终预算为 53.354 亿美元，是核定订正预算和高级专员订立的追加预算之和，追加预算为 14.137 亿美元减去因马里局势而减少的 250 万美元(见报表五，脚注 b)。

40. 基于业务评估需求确定的所需资源稳步增加：从 2010 年的 32.887 亿美元增至 2011 年的 38.217 亿美元(增加 16%)，2012 年又增至 42.556 亿美元(又增加 11%)，最后在 2013 年达到 53.354 亿美元(与 2012 年相比又增加 25%)。

41. 近几年来，执行总额一直持续提高。2013 年的支出额为 29.718 亿美元，与 2007 年的支出额(13.42 亿美元)相比，增加一倍以上。

42. 难民署所需资源围绕下列四个主要方案支柱划分：全球难民方案(支柱 1)、全球无国籍方案(支柱 2)、全球重返社会项目(支柱 3)和全球境内流离失所者项目(支柱 4)。

43. 表四.1 按支柱分列所需资源总额、可用资金和支出，支柱 1 下包含联合国经常预算基金和初级专业人员基金。2013 年所需资源总额(全球需求评估预算)与可用资金之间的差异反映未满足的 2013 年难民署关注人员资金需求，达 21.013 亿美元。

表四.1

### 2013 年所需资源总额、可用资金和支出

(百万美元)

	支柱 1 <sup>a</sup>	支柱 2	支柱 3	支柱 4	共计
所需资源总额(全球需求评估预算)	4 187.5	79.2	248.5	820.2	5 335.4
可用资金	2 628.3	39.0	93.8	473.0	3 234.1
支出	2 393.7	36.1	91.4	450.6	2 971.8
结转额	234.6	2.9	2.4	22.4	262.3
支出在所需资源总额中所占比例(百分比)	57%	46%	37%	55%	56%
支出在可用资金中所占比例(百分比)	91%	93%	97%	95%	92%

<sup>a</sup> 包含联合国经常预算基金、初级专业人员基金、业务准备金和与授权任务有关的新活动或额外活动准备金。

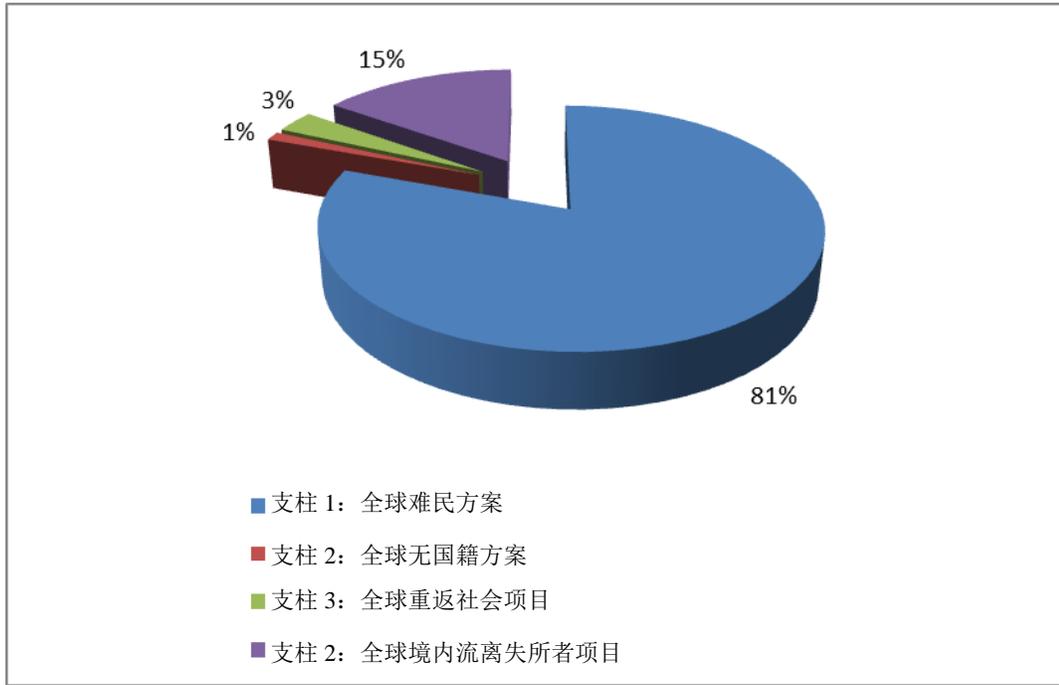
44. 2013 年的追加预算是为紧急应对以下情势订立的：阿拉伯叙利亚共和国局势、刚果民主共和国局势、缅甸局势、也门境内流离失所者的回归、中非共和国局势、苏丹西部人群涌入乍得、以及菲律宾台风紧急情况造成的境内流离失所者问题。

45. 2013 年支出总额为 29.718 亿美元，而 2012 年则为 23.577 亿美元，增加 6.141 亿美元(即 26%)。图一按支柱列示 2013 年支出分布情况，图二则图示过去 7 年年度预算支出情况。

图一：

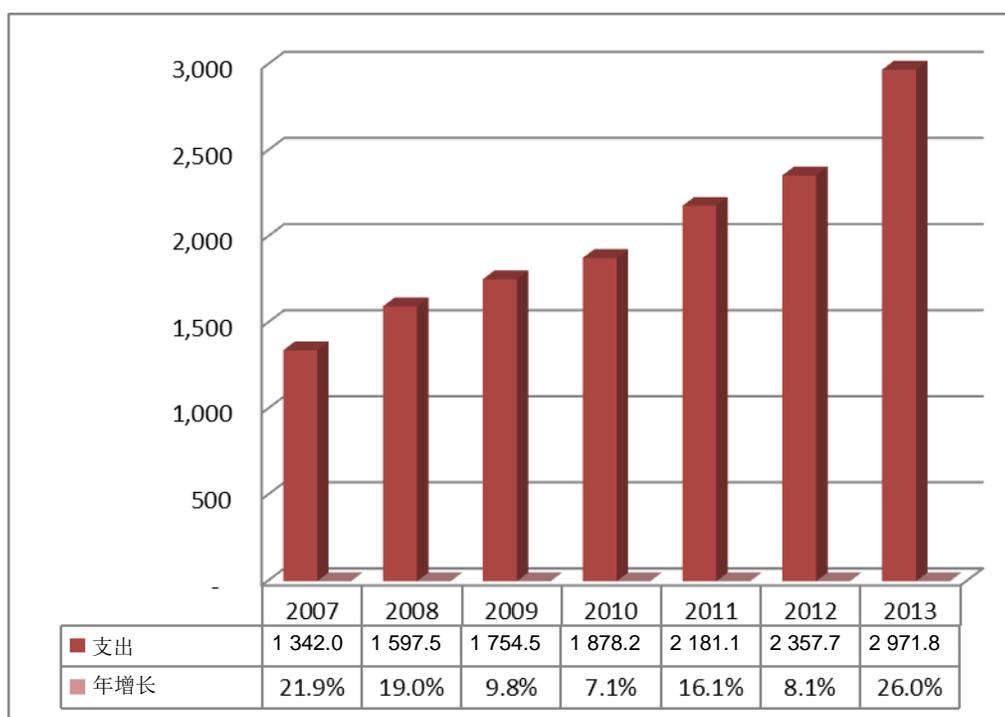
**2013 年支出：按支柱列示的分布情况**

(百分比)



图二：  
2007 年至 2013 年支出情况

(百万美元)



46. 表四.2 显示 2013 年支出情况，按方案费用、支助费用、管理和行政费用以及初级专业人员方案列示，并与 2012 年支出对比。

表四.2  
2013 年支出情况

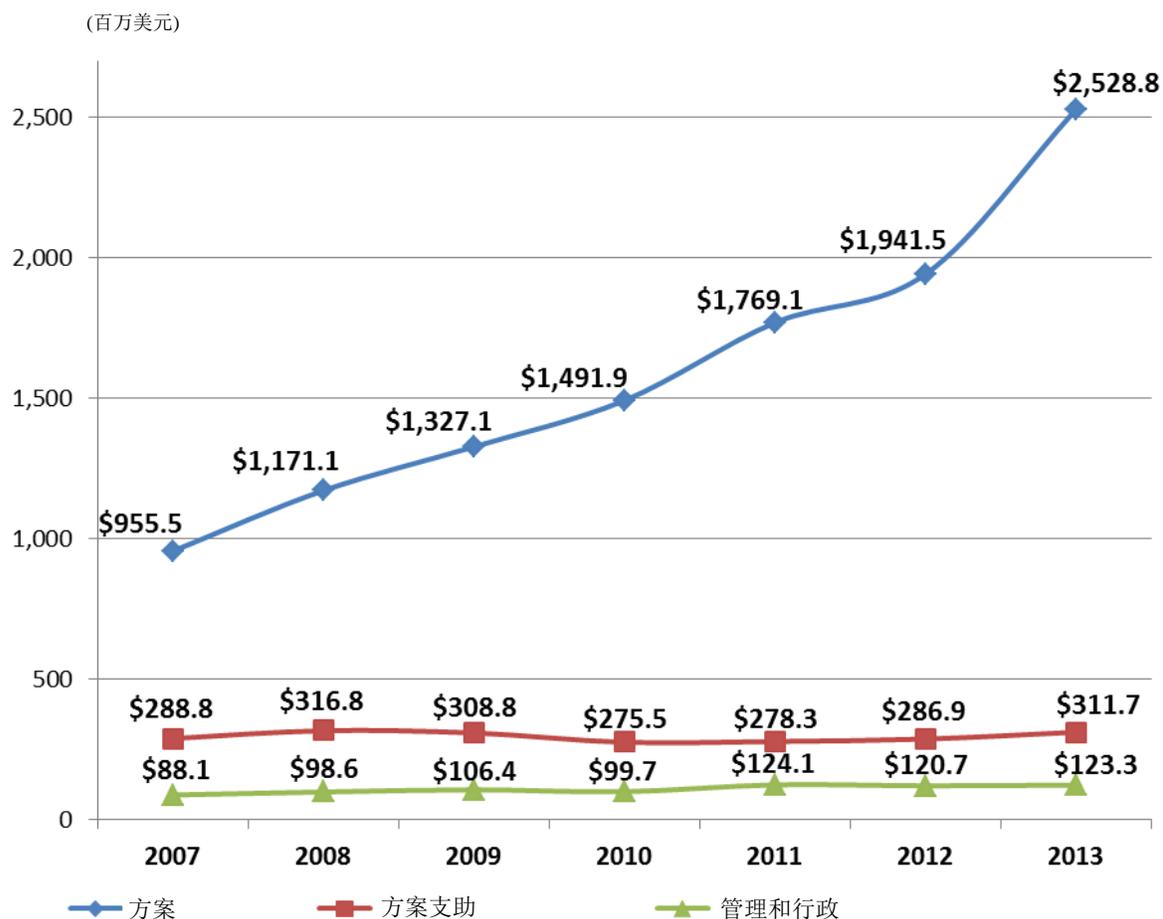
(百万美元)

	2013		2012	
	数额	百分比	数额	百分比
方案	2 528.8	85.1	1 941.5	82.3
方案支助	311.7	10.5	286.9	12.2
管理和行政	123.3	4.1	120.7	5.1
初级专业人员方案	8.0	0.3	8.6	0.4
<b>支出共计</b>	<b>2 971.8</b>	<b>100.0</b>	<b>2 357.7</b>	<b>100.0</b>

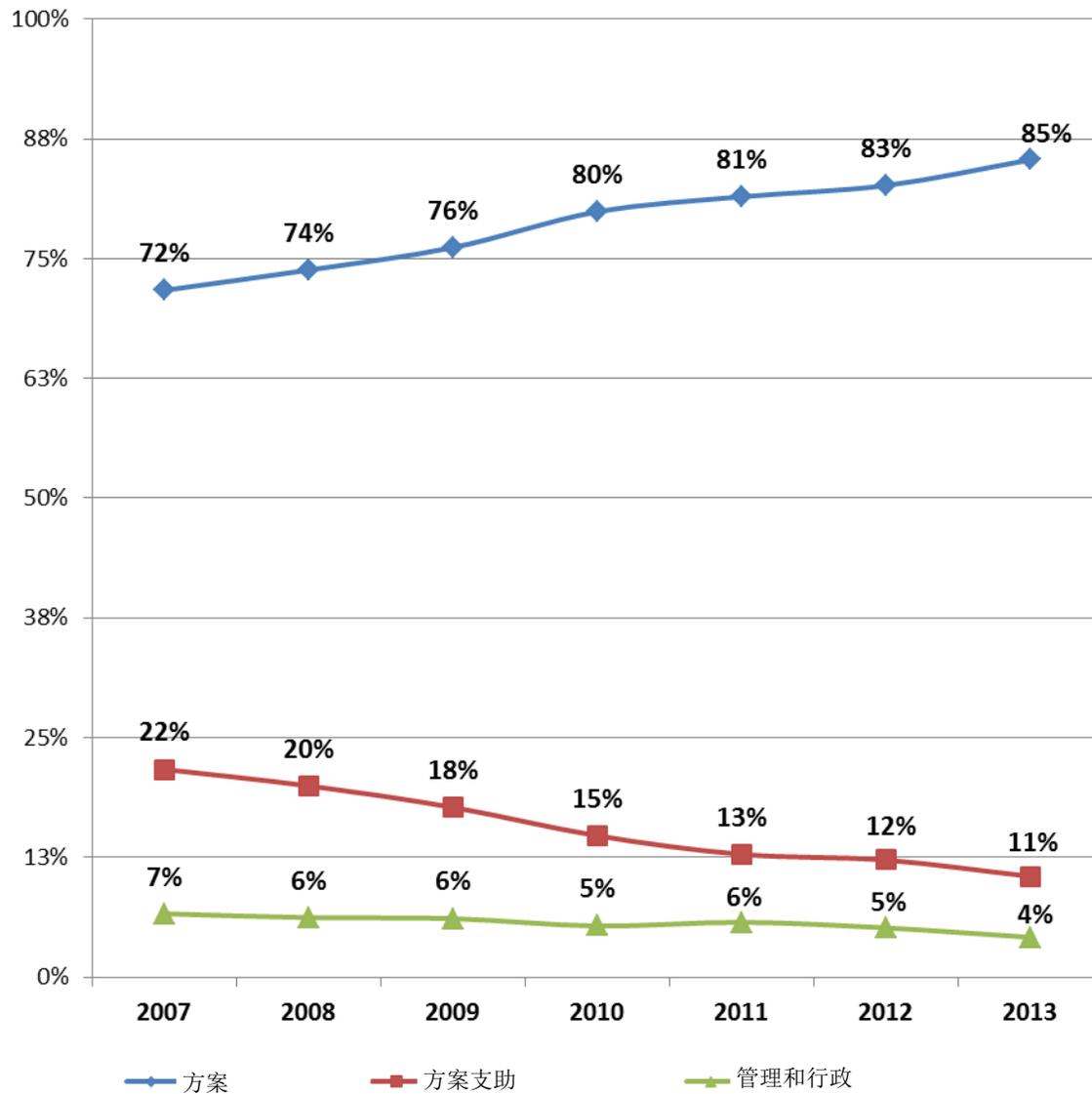
47. 图三(以百万美元计)和图四(按百分比)以图表形式列示 2007 年至 2013 年的方案、方案支助以及管理和行政费用支出(不包括初级专业人员方案)的演变情况。

图三

2007 年至 2013 年的支出演变情况，以美元计算



图四：  
2007年至2013年支出演变情况



## E. 风险管理

### 企业风险管理

48. 作为改善业绩、透明度和问责制工作的一部分，难民署于 2012 年启动了一个项目，以发展和实行“轻触式”企业风险管理框架。截至 2012 年年底，在总部举行了二十多次重点小组讨论，并在两个外地行动中设计和试行了企业风险管理概念和系统的主要内容。2013 年又开展了两个试点项目。2013 年 10 月任命了一名全职首席风险干事，将该项目过渡到一个小型和专门的单位，全职开展这项工作。2013 年成立了一个多功能项目咨询小组，就企业风险管理框架提供跨职能的咨询意见。

49. 2014 年上半年计划最终确定并在全组织范围内正式启动企业风险管理框架，咨询小组将随后停止工作。2013 年期间，由于能力方面的差距，难民署不得不修改其最初的推广时间表。

### 财务风险管理

50. 财务风险管理工作由主计长办公室遵照联合国财务条例、难民专员经管的自愿基金财务细则和联合国财务细则（如果适用）开展，该办公室实行严格的战略规划 and 资源分配以及综合的流动性和外汇管理。财务投资和战略委员会由主计长任主席，就财务风险管理提供指导。

51. 难民署维持并管理着一个稳健的货币组合，该组合来自以各种货币收取的自愿捐款和支付款，在很大程度上有着天然的对冲保护。因此，难民署每月只进行有限的外汇对冲交易，年底没有任何需要报告的未平仓合约。综合的供应、财务和金库管理系统为实时管理全球现金流奠定了基础，并提供了强大的现金流预测能力。

52. 难民署的风险管理政策限制对任何一个机构的信贷风险数额，并实行最低信贷质量准则。所有盈余资金的存放都已完成，均存放在主要评级机构授予最高评级的金融机构。

## F. 提高透明度与加强问责制

### 国际公共部门会计准则的益处

53. 采用国际公共部门会计准则是联合国全系统改革联合国管理做法、提高透明度、增强问责制的一项举措。2012 年成功实行公共部门会计准则之后，难民署采用了国际公共部门财务报告编制方面的最佳做法，为提高透明度、更审慎地管理自己的资源以及提供更多信息支持成果管理制奠定了基础。由于为遵守公共部门会计准则作出了持续努力，难民署的财务管理和报告以及各项行动的资产管理显著改善。

54. 关于财务管理和报告，向权责发生会计制度的过渡提高了难民署财务报表所列信息的质量和透明度。权责发生制更全面、更准确地记录了资产、负债、收入和费用，进而更准确地反映了难民署的总体财务执行情况和财务状况。这有助于高级管理层作出更知情的决策，并向难民署的捐助方和其他利益攸关方提供较透明、相关性较强的信息。

55. 对业务的总体影响是，更好地认识到对存货及不动产、厂场和设备而言，建立和保持完整准确的数据非常重要。在资产的购置、维护和处置方面，一个可靠的资产数据库是提高关于资产是否得到有效利用的透明度和进行知情的管理决策的先决条件。外地和总部的管理层已能获得有关存货及不动产、厂场和设备的更全面和更可靠的信息，进而促进了更全面的供应链规划，确定购置需求。

56. 更具体地说，就存货而言，实施公共部门会计准则已产生下列益处：

- (a) 存货交易的记录更及时、更正确；
- (b) 所有仓库的核心救济物资存货得到更密切的监测，进而使存货水平得到优化；
- (c) 通过严格审查仓库的数量和地点，关闭了没有周转和周转率低的仓库，这使仓库网络逐渐进一步得到优化。

57. 关于不动产、厂场和设备，采用公共部门会计准则产生了下列益处：

- (a) 更及时和准确地记录了有关不动产、厂场和设备的交易，以及全面清理历史数据；
- (b) 查明并处置了受损和多余的不动产、厂场和设备，提高了资源的利用效率，降低了不动产、厂场和设备的平均年限；
- (c) 更妥善地维护和监督了不动产、厂场和设备。

58. 尽管难民署已为遵守公共部门会计准则奠定了坚实的基础，全组织仍将继续努力，以确保管理人员充分发挥自主权，并推动实现实施公共部门会计准则的预期益处。

#### 内部控制和持续的相关发展

59. 根据难民署财务细则 10.1，主计长就建立内部控制以确保下列事项对高级专员负责：(a) 定期接收、保管和处置交付给高级专员的所有资产；(b) 款项承付和费用支出符合执行委员会的指示，或酌情符合难民署经管的基金或账户的宗旨和条件。

60. 根据通过下列核心文件确定的需求，难民署在所有业务层面不断进行内部控制和问责工作：

(a) 全球管理问责框架，它全面标明了全组织的问责、职责和授权情况，并将这些情况与相应的管理政策、工具和准则联系起来；

(b) 财务内部控制框架和下放授权计划；

(c) 资源分配框架；

(d) 预算的内部控制框架和预算的控制计划；

(e) 关于伙伴实施项目、项目伙伴关系协议以及项目的监测、控制和审计政策。

61. 尽管如上所述，难民署已采用内部控制系统，以实现组织目标和执行相关政策，但依然开始审查各个层次的财务内部控制的结构和范围，以便根据特雷德韦委员会赞助组织委员会所提倡的最佳做法和该领域的最新发展，精简内部控制，并将之合并到全球财务框架内。

62. 此外，下文所述各机构和机制审查内部控制效力，这个强大的审查制度也使难民署受益。。

#### **内部监督事务厅**

63. 自 1997 年以来，内部监督事务厅（监督厅）根据难民署财务细则 12.1 和联合国财务条例 5.15，在难民署开展内部审计。难民署与监督厅达成的一项谅解备忘录确定了由监督厅从事内部审计事务的安排。监督厅内部审计司的难民署审计处设在日内瓦，并在内罗毕设有办事处，在约旦、巴基斯坦和塞内加尔还派有驻地审计师。内部审计师进行定期访问，以便对难民署外地业务以及总部各组织单位、职能和系统进行审查。审计结果和建议作为提交高级专员的内部审计报告印发。监督厅还就其活动和评估结果编写年度总结报告，作为监督厅年度报告的一部分提交执行委员会和大会。

#### **对各伙伴所实施项目的独立审计**

64. 由于难民署有很大一部分活动是通过执行伙伴开展的，因而自 1997 年以来，对各伙伴所实施项目的审计都是强制性的。这对外地办事处和总部来说，是一个很重要的管理工具，因为可借此证明各执行伙伴有健全的方案和财务问责制，这有助于提高难民署在捐助方和会员国心目中的信誉。对各伙伴所实施项目的审计有助于难民署：

(a) 对各伙伴提交的最后报告是否不存在重大错报并且符合项目伙伴关系协定条款获取合理保证；

(b) 评价各伙伴遵守项目伙伴关系协定情况；

(c) 评估各伙伴内部控制和财务管理做法。

65. 难民署继续努力改进项目审计工作，力求提高审计报告的质量、更有效地选择审计服务提供者并获得其提供的服务，以及更有效地分析审计结果和合作伙伴所采用的内部控制措施，以便查明有关资源利用的主要风险，制定减轻这些风险的措施，并提供更高层次的保证。

#### **独立审计和监督委员会**

66. 独立审计和监督委员会协助高级专员和执行委员会依据相关最佳做法、行业标准以及适用于难民署的财务及工作人员条例和细则行使其监督职责。该委员会于 2013 年举行了三届会议，讨论了内部审计、检查、评估、内部控制和企业风险管理等与监督有关的各种问题，提出了意见。

#### **内部合规和问责委员会**

67. 难民署于 2012 年 6 月设立了内部合规和问责委员会，其作用是：

- (a) 通过审查内部和外部监督机构提出、仍未执行的重大建议，确定其优先次序，并监测这些建议，确保整个组织进行有效问责；
- (b) 确保适当审查并酌情执行监督机构提出的改变政策和程序建议；
- (c) 为加强问责提出补充政策建议；
- (d) 支持有效执行全球管理问责框架所代表的个人问责框架。

#### **监察主任办公室**

68. 监察主任办公室是独立的内部机构，由监察主任领导，下设两个处(监察处和调查处)。这两个处负责独立检查外地办事处和总部各单位，调查难民署工作人员可能存在的的行为，就难民署工作人员和业务活动受到暴力攻击并造成人员伤亡、重大伤害或难民署资产受大规模破坏的情况展开特别调查。监察主任办公室发挥独立监督作用，以支持高效力、高效率 and 负责任地管理难民署外地行动和总部活动，同时向高级专员汇报在执行难民署任务方面存在的挑战、问题和不足之处。

#### **其他工具和机制**

69. 应当指出的是，为加强内部控制，难民署持续作出下列努力，以最大限度地有成效和有效率地利用自身资源并保护自身资产：

- (a) 使管理层注重有效追踪内外监督机构提出的建议，定期向独立审计和监督委员会及执行委员会报告未执行建议的数量和性质；
- (b) 记录为处理审计委员会建议而将采取的一切行动；
- (c) 审查并精简可供工作人员使用的内部政策、程序和准则；

(d) 定期举行高级管理委员会会议，以审查和讨论在全组织加强风险和业绩管理做法的相关事宜。

#### 外部审计

70. 审计委员会按照联合国财务条例和细则第七条进行外部审计。高级专员向审计委员会提交本财政期间的财务报表。审计委员会对内部控制效力的审查仅限于使其能对财务报表提出审计意见的程度。

#### G. 持续经营

71. 难民署管理当局特别参照全球经济和金融形势，评估了任何可能发生的捐助减少、迟收或跳票情况的后果。管理当局认为，就中期而言，难民署有充分资源继续按计划开展业务。这种观点的依据是，执行委员会在 2013 年 10 月的会议上核准了 2014 年订正所需预算，以及最近几年收取认捐款项的历史趋势。因此，难民署在假设持续经营的基础上编制了财务报表。

## 第五章

## 2013年12月31日终了年度财务报表

## 联合国难民事务高级专员

## 一. 截至2013年12月31日的财务状况表

(千美元)

	参照	2013年12月31日	2012年12月31日 (重报)
<b>资产</b>			
<b>流动资产</b>			
现金及现金等价物	附注 3.1	614 281	430 968
投资	附注 3.1	120 000	—
应收捐助	附注 3.2	777 442	748 769
存货	附注 3.3	142 060	122 064
其他流动资产	附注 3.4	150 839	63 128
<b>流动资产共计</b>		<b>1 804 622</b>	<b>1 364 929</b>
<b>非流动资产</b>			
应收捐助	附注 3.2	268 154	174 678
不动产、厂场和设备	附注 3.5	145 395	136 124
无形资产	附注 3.6	7 562	5 471
<b>非流动资产共计</b>		<b>421 111</b>	<b>316 273</b>
<b>资产共计</b>		<b>2 225 733</b>	<b>1 681 202</b>
<b>负债</b>			
<b>流动负债</b>			
应付款和应计项目	3.7	128 025	74 435
雇员福利	3.8	77 395	72 435
其他流动负债	3.9	2 850	1 406
<b>流动负债共计</b>		<b>208 270</b>	<b>148 276</b>
<b>非流动负债</b>			
雇员福利	3.8	487 642	497 828
拨备	3.10	1 061	740
<b>非流动负债共计</b>		<b>488 703</b>	<b>498 568</b>
<b>负债共计</b>		<b>696 973</b>	<b>646 844</b>
<b>净资产</b>		<b>1 528 760</b>	<b>1 034 358</b>

	参照	2013 年 12 月 31 日	2012 年 12 月 31 日 (重报)
<b>基金结余和准备金</b>			
累计基金结余和准备金	3.11	1 973 812	1 497 803
周转金和保障基金	3.12	50 000	50 000
医疗保险计划	3.13	35 001	35 481
工作人员福利基金	3.14	(530 053)	(548 926)
<b>基金结余和准备金共计</b>		<b>1 528 760</b>	<b>1 034 358</b>

附注是财务报表的组成部分。

## 联合国难民事务高级专员

## 二. 2013 年 12 月 31 日终了年度财务执行情况表

(千美元)

	参照	2013 年 12 月 31 日	2012 年 12 月 31 日 (重报)
<b>收入</b>			
自愿捐助	附注 5.1	3 105 519	2 411 436
联合国经常预算	附注 5.2	38 996	11 856
利息收入		1 478	1 753
其他收入	附注 5.3	18 598	11 820
<b>收入共计</b>		<b>3 164 591</b>	<b>2 436 865</b>
<b>费用</b>			
执行伙伴费用	附注 6.1	1 068 966	897 208
薪金和雇员福利	附注 6.2	717 642	688 068
订约承办事务	附注 6.3	173 082	161 176
受益者的用品和消耗品	附注 6.4	320 822	187 590
业务费用	附注 6.5	157 165	135 433
付给受益者个人和家庭的款项	附注 6.6	87 333	102 754
设备和办公用品	附注 6.7	44 513	43 170
差旅费		44 942	41 347
燃料和润滑油		29 893	28 496
咨询人		20 799	21 851
折旧、摊销和减值	附注 3.5、3.6	39 653	30 460
财务费用	附注 6.8	(10 729)	(20 626)
其他费用	附注 6.9	10 106	6 507
<b>费用共计</b>		<b>2 704 187</b>	<b>2 323 434</b>
<b>年度盈余</b>		<b>460 404</b>	<b>113 431</b>

附注是财务报表的组成部分。

## 联合国难民事务高级专员

## 三. 2013年12月31日终了年度净资产变动表

(千美元)

参照	累计基金结余 和准备金	周转金和 保障基金	工作人员 福利	医疗保险计划	共计
<b>2012年1月1日资产净额(已审计)</b>	<b>1 296 285</b>	<b>50 000</b>	<b>(457 306)</b>	<b>39 489</b>	<b>928 468</b>
2012年盈余(已审计)	143 083	22 033	(33 473)	(708)	130 935
因2013年确认与往年有关的不动产、厂场和设备而 造成的2012年补提折旧 附注 3.5	(17 504)	—	—	—	(17 504)
<b>2012年盈余(重报)</b>	<b>125 579</b>	<b>22 033</b>	<b>(33 473)</b>	<b>(708)</b>	<b>113 431</b>
2013年追加确认的与往年有关的不动产、厂场和设备 附注 3.5	53 906	—	—	—	53 906
离职后健康保险精算估值损失	—	—	(71 053)	—	(71 053)
对长期雇员负债的供资	—	—	9 606	—	9 606
转款	22 033	(22 033)	3 300	(3 300)	—
<b>2012年变动共计(重报)</b>	<b>201 518</b>	<b>—</b>	<b>(91 620)</b>	<b>(4 008)</b>	<b>105 890</b>
<b>2012年12月31日净资产(重报)</b>	<b>1 497 803</b>	<b>50 000</b>	<b>(548 926)</b>	<b>35 481</b>	<b>1 034 358</b>
<b>2013年基金结余和准备金变动</b>					
当期盈余 附注 3.11、 3.12、3.13、 3.14	474 519	11 626	(28 815)	3 074	460 404
离职后健康保险精算估值利得 附注 3.8	—	—	33 998	—	33 998
对长期雇员负债的供资 附注 3.8、 3.14	(10 136)	—	10 136	—	—
转拨 附注 3.11、 3.12、3.13、 3.14	11 626	(11 626)	3 554	(3 554)	—
<b>2013年变动共计</b>	<b>476 009</b>	<b>—</b>	<b>18 873</b>	<b>(480)</b>	<b>494 402</b>
<b>2013年12月31日净资产共计</b>	<b>1 973 812</b>	<b>50 000</b>	<b>(530 053)</b>	<b>35 001</b>	<b>1 528 760</b>

附注是财务报表的组成部分。

## 联合国难民事务高级专员

## 四. 2013年12月31日终了年度现金流量表

(千美元)

	参照	2013年12月31日	2012年12月31日 (重报)
<b>来自业务活动的现金流量：</b>			
当期盈余		460 404	113 431
折旧、摊销和减值	附注 3.5-3.6	39 653	30 460
应收捐助(增加)/减少	附注 3.2	(122 149)	(189 922)
存货(增加)/减少	附注 3.3	(19 996)	(29 579)
其他资产(增加)/减少	附注 3.4	(87 711)	(3 757)
应付款和应计项目增加/(减少)	附注 3.7	53 590	5 120
雇员福利负债、离职后健康保险负债精算利得/损失净值增加(减少)		28 772	41 052
拨备款项增加/(减少)	附注 3.10	321	140
其他负债增加/(减少)	附注 3.9	1 444	(4 976)
不动产、厂场和设备处置损失/(收益)		10 209	3 827
资产出售收入		(6 022)	(1 558)
不动产、厂场和设备实物捐助收入		(240)	(786)
<b>来自业务活动的净现金流量</b>		<b>358 275</b>	<b>(36 548)</b>
<b>来自投资活动的现金流量：</b>			
购置不动产、厂场和设备	附注 3.5	(58 282)	(62 867)
购置无形资产	附注 3.6	(2 702)	(6 028)
资产出售收益		6 022	1 558
投资——定期存款		(120 000)	—
<b>来自投资活动的净现金流量</b>		<b>(174 962)</b>	<b>(67 337)</b>
<b>来自融资活动的现金流量</b>			
<b>来自融资活动的净现金流量</b>		<b>—</b>	<b>—</b>
<b>现金及现金等价物净增加(减少)</b>		<b>183 313</b>	<b>(103 885)</b>
<b>年初现金和现金等价物</b>		<b>430 968</b>	<b>534 853</b>
<b>年终现金和现金等价物</b>		<b>614 281</b>	<b>430 968</b>

附注是财务报表的组成部分。

## 联合国难民事务高级专员

## 五. 2013 年 12 月 31 日终了年度预算与实际金额对比表

(千美元)

	参照	全球需求评估预算		可比基础上的 实际数额	最终预算与 实际金额的差异
		初始数 <sup>a</sup>	最终数 <sup>b</sup>		
<b>外地行动</b>					
非洲		1 516 780	1 966 755	972 125	994 630
中东和北非		480 810	1 613 316	1 058 006	555 310
亚洲和太平洋		538 466	594 660	291 598	303 062
欧洲		166 844	385 143	170 798	214 345
美洲		98 189	102 076	61 116	40 960
<b>外地行动共计</b>		<b>2 801 089</b>	<b>4 661 950</b>	<b>2 553 643</b>	<b>2 108 307</b>
全球方案		168 300	224 857	216 660	8 197
总部		176 491	197 534	193 512	4 022
业务准备金以及新的活动或额外活 动——与任务规定有关的准备金		260 712	239 033	—	239 033
初级专业人员基金		12 000	12 000	8 010	3 990
<b>共计</b>	<b>附注 7</b>	<b>3 418 592</b>	<b>5 335 374</b>	<b>2 971 825</b>	<b>2 363 549</b>

<sup>a</sup> 如 A/66/12/Add.1 号文件所列，高级专员方案执行委员会在第六十二届会议上(2011 年 10 月 3 日至 7 日)核准了 34.186 亿美元的初始预算。

<sup>b</sup> 执行委员会在其第六十三届会议上，核准了 39.242 亿美元的订正预算(见 A/67/12/Add.1)。最终预算数字是核定订正预算与高级专员根据难民署财务细则 7.5 确定的追加预算之和，追加预算总额为 14.137 亿美元减 250 万美元，250 万美元是因应马里的局势扣减的。

附注是财务报表的组成部分。

## 联合国难民事务高级专员

### 财务报表附注

#### 附注 1

#### 联合国难民事务高级专员公署、其目标和活动

1. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)是根据大会第 319 A(IV)号决议设立的。联合国难民事务高级专员公署章程(大会第 428 (V)号决议, 附件)规定了难民署的任务。章程规定, 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以及设法为难民问题寻求长期解决办法的职能。

2. 大会还要求高级专员向回返者提供援助, 以及监测他们返回后的安全和福祉(大会第 40/118 号决议)。此外, 高级专员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)。关于高级专员的援助活动, 大会第 832 (IX)号决议扩充了章程的基本规定。

3. 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。难民署力求维护关于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而且得到体面的人道待遇。难民署还应大会和有关国家政府的请求, 拟订了大量物质援助方案以满足受关注人员的需要。大会、经济及社会理事会和联合国难民事务高级专员方案执行委员会后来的决议均吁请难民署根据其任务规定, 向属于高级专员关注范围的其他人群提供援助。难民署还在发生复杂的人道主义紧急情况时, 协助提供人道主义援助。

4. 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第 1166 (XII)号决议设立的, 负责在高级专员履行职能时向其提供咨询意见并批准使用向高级专员提供的自愿基金。执行委员会每年的会议包括一次全体会议和其下属机构常设委员会的若干次闭会期间会议。2013 年, 执行委员会有 87 个成员。每年, 执行委员会届会的报告均作为高级专员年度报告的增编提交大会。

5. 难民署的总部设在日内瓦, 在布达佩斯有一个全球服务中心, 其信息和通信技术服务中心在安曼。难民署在 123 个国家设有机构, 通过非洲、美洲、亚洲及太平洋、欧洲以及中东和北非这五个区域的一系列区域办事处、分支机构、办事处和外地办事处管理其核心工作。全球方案由业务部和各职能司管理。

#### 附注 2

#### 会计政策

#### 编制基础

6. 难民署的财务报表根据国际公共部门会计准则理事会发布的《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》)按照权责发生制会计编制。

7. 财务报表是在假设持续经营的基础上编制的。这一认定的依据是难民署执行委员会在其 2013 年 10 月的会议期间核准了 2014 年和 2015 年的所需预算和最近几年收取认捐的历史趋势。各项会计政策始终如一地贯穿整个财政期间。
8. 根据联合国《财务条例和细则》(ST/SGB/2013/4)，难民署的功能货币和报告货币为美元。所有数值均四舍五入到千位。
9. 外币往来业务按联合国业务汇率折成美元，该汇率与交易日当天的汇率近似。用外币标价的货币资产和负债按年终期末的业务汇率折成美元。
10. 因外币交易结算和因外币标价货币资产和负债折算而产生的已实现和未实现外汇损益均在财务执行情况表中确认。
11. 现金流量表采用间接办法编制。
12. 财务报表必然包括管理当局根据其关于会计事项和行动的知识、判断和假定而提出的估计数。估计数包括、但不限于：捐助货物和服务的公允价值、离职后雇员福利应计费用和负债、在应收款、存货、不动产、厂场和设备以及或有资产和负债方面的减值程度。重要性方面的考虑对于制订会计政策和编制财务报表至关重要。
13. 2013 年，为更好地列报信息，在财务报表中对项目进行了一些重新分类。比较数额也被重新分类。财务报表附注酌情披露了关于实际重新分类数额的信息。

## 收入

14. 按照《公共部门会计准则》的规定，并且为反映难民署工作的性质，来自联合国经常预算、自愿捐助和书面确认自愿认捐的收入根据公共部门会计准则第 23 号（非交换交易收入）确认为非交换交易。难民署认为，尽管它收到的捐助有使用方面的限制，但这些限制并不符合公共部门会计准则第 23 号所述条件的定义。
15. 不要求具有约束力的正式协议的捐助方自愿和无条件现金捐款在收到捐助方的现金捐款时确认为收入。
16. 直接支持业务和活动且能可靠计量的货物和服务类非货币捐助按公允价值确认和估值。这些捐助包括分发给受惠人的货物、房地的使用、水电瓦斯、运输和人力。实物捐助的货物在收到时作为收入和资产处理。服务类非货币捐助在确认时作为收入和费用处理。
17. 提供服务、销售货物或其他单位使用难民署资产而产生的收入按照公共部门会计准则第 9 号（交换交易收入）确认为交换交易收入。

## 费用

18. 根据权责发生制会计，供应商或服务提供商交付货物或服务之时即确认费用。费用在其所涉期间的财务报表中记录和确认。

## 金融工具

19. 金融工具是为一个实体产生金融资产和为另一个实体产生金融负债或权益工具的合约安排。难民署的金融工具包括现金及现金等价物、投资、应收款和应付款。

20. 持有至到期的金融工具是难民署有意和有能力持有至到期的具有固定或可确定付款额和固定到期日的非衍生金融资产。持有至到期的短期金融工具按摊余成本列报。

## 资产

### 现金及现金等价物

21. 现金及现金等价物按面值持有，包括手头现金、银行现金和期限不超过 3 个月的短期存款。

### 投资

22. 难民署的投资目前由期限为 3 至 12 个月的定期存款组成。投资收入在权责发生后确认，并包括在利息收入中。

### 应收捐助

23. 当期应收捐助按面值减去可疑账款备抵列报。长期应收捐助按使用实际利率法计算的摊余成本列报。

### 存货

24. 存货多为免费分发给受益人的库存物品，其中包括帐篷、床上用品、家居用品、医疗卫生用品和服装以及建筑及相关设备材料等非食品物项。有些食品物项也纳入存货之列。

25. 存货按成本或现行重置成本二者中较低者估值。作为实物捐助收到的存货物项例外；这些物项以移交给难民署当日的公允价值衡量。

26. 存货成本包括采购成本(如收到的是实物捐助，则以公允价值计算)加上将其运至目前所在地而发生的所有其他费用(其中也包括将存货运至第一个接收国交由难民署保管的费用)。这些其他费用包括采购费、运输费和保险费。

27. 存放外地办事处的存货成本通过使用具体查明其各自实际成本的办法确定。存放中央仓库的存货成本按加权平均法确定。

28. 当难民署将存货直接分发给受益人或其转交实施伙伴或交由其他实体用于救济援助时，存货即计作费用勾销。

29. 对存货物品进行定期检查，以确定是否过期，并根据以往经验作出拨备。

### 不动产、厂场和设备

30. 不动产、厂场和设备按照历史成本减去累计折旧和任何减值损失确认。不动产、厂场和设备折旧按估计使用寿命采用直线法计算，无须折旧的土地除外。

31. 如果不动产、厂场和设备的单个物项原始购置价格等于或大于 1 万美元的门槛值，则资本化。

32. 各类不动产、厂场和设备的估计使用寿命如下：

类别	估计使用寿命(年)
永久性建筑物-总部	40
永久性建筑物-其他地点	20
移动式建筑物和半永久性结构	5
租用权-重大改良和改建	剩余租赁期加上相关续约选择权与资产使用寿命两者之间的较短者。
捐赠使用权-重大改良和改建	预计难民署将使用资产的期限或资产使用寿命两者之间的较短者。
机动车辆设备-重型	10
机动车辆设备-轻型	5
设备，包括发电机、电信、安保和安全、 存储和办公家具及配件	5
计算机和车间设备	3

33. 在 2012 年财务报表中，除了永久性建筑物之外，难民署采用了公共部门会计准则第 17 号（不动产、厂场和设备）下的过渡规定。因此，在 2011 年 1 月 1 日之前购置、租赁或捐赠的不动产、厂场和设备均未确认。截至 2013 年 12 月 31 日，所有在使用的不动产、厂场和设备物项都已在财务报表中确认。所以，2012 年的比较数额已重报。

34. 所有资产的减值审查每年至少进行一次。

#### 无形资产

35. 无形资产以历史成本减累计摊销额和任何减值损失列报。

36. 如果无形资产的原始购置价格等于或大于 30 000 美元的门槛值，则资本化，但内部开发的软件的门槛值为 150 000 美元。

37. 摊销按估计使用寿命采用直线法计算。各类无形资产的估计使用寿命如下：

类别	估计使用寿命(年)
外部购置的软件	6 年
内部开发的软件	6 年

类别	估计使用寿命(年)
许可证和权利、版权、知识产权和其他无形资产	许可证或权利期限和3年使用寿命两者之间的较短者

## 负债

### 应付款和应计项目

38. 应付款是难民署已购置并收到而且已接到供应商发票的货物或服务的金融负债。

39. 应计项目是难民署在年度期间已收到或获得但截至报告之日尚未接到供应商发票的货物或服务的负债。

### 雇员福利

40. 难民署确认下列类别的雇员福利：

- (a) 在雇员提供相关服务的会计期结束后12个月内应结算的短期雇员福利；
- (b) 离职后福利；
- (c) 其他长期雇员福利；
- (d) 任用终止福利。

### 短期雇员福利

41. 难民署的短期雇员福利主要包括薪金、工资和薪资所涉津贴、新聘雇员福利、教育补助金和带薪年假等其他福利。短期雇员福利按表面价值计算。

### 离职后福利

42. 难民署的离职后福利包括联合国合办工作人员养恤基金和离职后健康保险等设定受益计划。

43. 为这些福利确认的负债为截至报告日的设定受益债务现值。设定受益债务由独立精算师采用预期累积福利单位法计算。精算假设变化引起的精算损益直接在权益中确认。

### 联合国合办工作人员养恤基金

44. 难民署是联合国合办工作人员养恤基金的成员组织。养恤基金由联合国大会设立，目的是向雇员提供退休金、死亡抚恤金、残疾福利金和有关福利。养恤基金是一个注资、多雇主、设定受益计划。《养恤基金条例》第3条(b)款规定，各专门机构和参加联合国及专门机构薪金、津贴和其他服务条件共同制度的任何其他国际政府间组织均可成为养恤基金成员。

45. 由于养恤金计划使得参与养恤基金的组织面临与其他组织在职和离职雇员相关的精算风险,因此没有一个一致和可靠的基础将债务、计划资产和费用分配到参加养恤金计划的各个组织。难民署和养恤基金的其他成员组织一样,无法为会计目的足够可靠地确定难民署在设定受益债务、计划资产和计划所涉费用中的相应份额。因此,难民署根据公共部门会计准则第 25 号(雇员福利)的规定,将该计划当作设定提存计划处理。难民署在财政期间对该计划的缴款在财务执行情况表中确认为费用。

46. 其他长期雇员福利包括服务终了津贴和离职回国补助金,包括差旅费。

#### 拨备和或有负债

47. 当难民署因既往活动而承担现有法定或推定债务而且将有可能要求难民署清算该债务时,需提取备抵。

48. 一些其他承付款不符合负债确认标准,只有在难民署不能完全控制的一个或多个未来不确定事项发生或不发生时才能确认其存在,这些承付款作为或有负债在财务报表附注中披露。

#### 分部报告

49. 根据公共部门会计准则第 18 号(分部报告),财务报表也按分部列报。一个分部是指一项或一组与众不同的活动,其财务信息单独列报,以评价某实体过去在实现其目标方面取得的业绩,决定今后如何分配资源。

50. 难民署将其所有活动分为三个分部:(a) 方案;(b) 项目;(c) 特别基金和账户。难民署报告每个分部在年内的往来业务以及年末所持的结余。

51. 方案包括全球难民方案(支柱 1)、全球无国籍人方案(支柱 2)以及联合国经常预算基金和初级专业人员基金资助的活动。与支柱 1 和 2 有关的方案活动所需资金由执行委员会核准(列在两年期方案预算下,于两年期第一年年底对该预算进行修订)。这还包括高级专员可分配给年度预算其他部分的业务准备金,包括追加预算。全球难民方案涉及难民署在难民方面的任务,涵盖在庇护国境内的保护、援助和持久解决办法(包括为难民自愿遣返提供便利的所有活动)以及能力建设、宣传和筹集资源的活动。全球无国籍人方案涉及难民署在无国籍人方面的任务,涵盖处理无国籍人问题的所有方案,其中包括国籍未确定的人群。初级专业人员基金涵盖征聘、培训和培养各国政府资助的青年专业人员的有关活动。

52. 项目包括全球重返社会项目(支柱 3)和全球境内流离失所者项目(支柱 4)。与支柱 3 和 4 有关的方案活动所需资金由执行委员会核准(列在两年期方案预算下,于两年期第一年年底对该预算进行修订)。全球重返社会项目涉及难民署与联合国系统其他组织共同担负责任的一个领域(作为“一体行动”举措的一部分),涵盖协助回返难民在原籍国重返社会或使难民融入庇护国当地社区的较长期的活动——与

联合国国家方案的更广泛框架相关联。全球境内流离失所者项目涵盖为境内流离失所者开展的业务，难民署采取机构间小组的做法开展这些业务活动。

53. 截至 2013 年 12 月 31 日，特别基金和账户包括周转金和担保基金、工作人员福利基金、医疗保险计划和共同人道主义管道特别账户。

### 预算比较

54. 尽管从 2012 年 1 月 1 日起已采用权责发生制会计方法，但难民署的预算仍按修正的收付实现制编制。在财务执行情况表(报表二)中，费用按其性质分类和开列，而在预算与实际金额对比表(报表五)中，支出按业务分类。

55. 执行委员会核准两年期方案预算，其中包括编入预算的业务、管理和行政的直接费用。难民署的预算以全球需求评估为依据，并全面说明满足受关注人员的需求所需的资源。在业务准备金不能完全满足新需求时，高级专员可在两年期方案预算下核准追加预算，并向常设委员会此后举行的每次会议报告这些调整数。高级专员有权在其管理的自愿基金有可用资金的情况下实施这些预算。

56. 预算与实际金额对比表(报表五)显示初始预算，并在相同基础上比较最终预算和相应预算项目的实际金额。由于用于编制预算和财务报表的基础不同，附注 7 对报表五列报的实际数额和财务执行情况表(报表二)列报的实际数额进行了核对。

### 附注 3

#### 资产和负债

#### 3.1 现金及现金等价物和投资

表 3.1.1

(千美元)

	2012 年 12 月 31 日	
	2013 年 12 月 31 日	(重报)
<b>现金及现金等价物</b>		
总部	16 884	39 207
外地办事处	97 606	69 979
短期存款	500 000	322 000
<b>备抵前现金及现金等价物共计</b>	<b>614 490</b>	<b>431 186</b>
可疑银行结余备抵	(209)	(218)
<b>现金及现金等价物共计</b>	<b>614 281</b>	<b>430 968</b>

57. 为便于比较,2012年可疑银行结余备抵结余20万美元在2013年从其他流动资产备抵改划为现金及现金等价物。在表3.1.2中,将同等金额改划为业务现金。

58. 立即付款所需的现金以现金和银行账户方式保存。短期存款账户结余只需临时通知即可支取。

59. 表3.1.2显示现金及现金等价物的持有用途。

表 3.1.2

(千美元)

	2013年12月31日	2012年12月31日 (重报)
业务现金	550 876	319 510
医疗保险计划	—	35 481
周转金和担保基金	49 978	49 986
初级专业人员基金	13 427	13 075
工作人员福利基金	—	12 916
<b>现金及现金等价物共计</b>	<b>614 281</b>	<b>430 968</b>

60. 表3.1.3按资金来源分列短期投资持有情况。

表 3.1.3

(千美元)

	2013年12月31日	2012年12月31日
工作人员福利基金	26 706	—
医疗保险计划	35 006	—
业务现金	58 288	—
<b>短期投资</b>	<b>120 000</b>	<b>—</b>

61. 如表3.1.3所示,截至2013年12月31日,投资总额为1.2亿美元(2012年12月31日为零),涉及工作人员福利基金、医疗保险计划和不需要立即动用的业务活动现金存量的临时盈余。这些投资都放在货币市场,到期时间为3至12个月不等。这些投资适用难民署的投资和风险管理准则,并由难民署财务投资和战略委员会负责监管。衡量这些投资回报业绩的选定基准是一年期美国国库债券的收益率曲线。

### 3.2 应收捐助

表 3.2.1

(千美元)

	2013年12月31日	2012年12月31日
<b>当期应收捐助</b>		
政府	587 080	568 500
其他捐助方	149 968	125 686
联合国系统各组织	20 731	27 869
私人捐助方	37 619	32 122
<b>备抵前的当期应收捐助</b>	<b>795 398</b>	<b>754 177</b>
可疑账款备抵	(17 956)	(5 408)
<b>当期应收捐助共计</b>	<b>777 442</b>	<b>748 769</b>
<b>非当期应收捐助</b>		
政府	170 666	160 890
其他捐助方	95 878	13 647
联合国系统各组织	1 248	141
私人捐助方	362	-
<b>非当期应收捐助共计</b>	<b>268 154</b>	<b>174 678</b>
<b>应收捐助净额</b>	<b>1 045 596</b>	<b>923 447</b>

62. 所有应收捐助均作为收入计入书面确认捐助方捐助的年份。

63. 表 3.2.2 是按到期年份分列的应收捐助构成情况。

表 3.2.2

(千美元)

到期年份	2013年12月 31日	百分比	2012年12月 31日	百分比
2011年和以往各年度	291	0.0	16 873	1.8
2012年	6 156	0.6	136 702	14.8
2013年	18 831	1.8	595 194	64.5
2014年	752 164	71.9	111 010	12.0
2015年	206 680	19.8	27 511	3.0
2016年	56 139	5.4	36 157	3.9
2017年	5 335	0.5		
<b>应收捐助共计</b>	<b>1 045 596</b>	<b>100.0</b>	<b>923 447</b>	<b>100.0</b>

64. 应收捐助是捐助方为方案、项目和特别账户提供的捐助。捐助方捐助可能包括指定用途，要求难民署必须将捐款用于特定区域/次区域、指定的国家或某专题活动。

65. 表 3.2.3 按指定用途类型分析各种应收捐助。

表 3.2.3

(千美元)

	2013 年 12 月 31 日	2012 年 12 月 31 日
不限用途	384 986	454 763
有待指定用途	240 707	231 824
国家一级	386 635	210 371
区域/次区域	16 392	14 072
专题	16 876	12 417
<b>应收捐助共计</b>	<b>1 045 596</b>	<b>923 447</b>

66. 有待指定用途的捐款有 2.407 亿美元，主要是捐助方在 2013 年 12 月的认捐会议上认捐的款项，但捐助方仍未决定其捐款的指定用途。

67. 2013 年期间可疑账款备抵的变动情况如下：

表 3.2.4

(千美元)

	2012 年 12 月 31 日	核销	增加	(减少)	2013 年 12 月 31 日
可疑账款备抵	5 408	(463)	13 267	(256)	17 956

68. 列报的应收捐助不含可疑账款备抵。备抵金额根据认为不一定能收到的应收捐助估计数计算。

### 3.3 存货

69. 以下表格显示年中存货物品的变动情况。表 3.3.1 列示财务状况表(报表一)所列的存货总值。表 3.3.2 列示存货核对情况，即期初存货和年内购置金额减去已分发的存货价值和其他调整数，再扣除过期存货备抵。

表 3.3.1

(千美元)

存货类型	2013 年 12 月 31 日	2012 年 12 月 31 日
帐篷	52 557	50 803

存货类型	2013年12月31日	2012年12月31日
床上用品	45 069	42 437
家用品	35 645	26 984
医疗卫生用品和衣物	16 243	12 699
食品和其他供应品	3 707	6 349
建筑和相关设备材料	3 792	3 396
消耗品	9	213
<b>小计</b>	<b>157 022</b>	<b>142 881</b>
减：过期备抵	14 962	20 817
<b>存货共计</b>	<b>142 060</b>	<b>122 064</b>

表 3.3.2

(千美元)

存货核对	2013年	2012年
1月1日期初存货	122 064	92 485
获得货物成本 <sup>a</sup>	336 790	211 221
分发货物成本	(316 579)	(175 689)
其他调整数	(6 070)	(5 515)
过期备抵减少	5 855	(438)
<b>12月31日期终存货</b>	<b>142 060</b>	<b>122 064</b>

<sup>a</sup> 包括实物捐助。

70. 难民署在世界各地的166个仓库(2012年为183个)及位于迪拜(阿拉伯联合酋长国)、哥本哈根(丹麦)、伊萨卡(坦桑尼亚联合共和国)、内罗毕(肯尼亚)、阿克拉(加纳)、杜阿拉(喀麦隆)和安曼(约旦)的七个全球中央仓库存储物资,供分发给受益人。2013年分发的存货物品共计3.166亿美元,在财务执行情况表(报表二)中计为费用。

71. 难民署存货跟踪系统生成的存货数量均由实物盘点方式核实,并在需要时做出调整。其他调整还包括年内核销但并未提取备抵的存货。

72. 过期存货备抵根据以往经验提取。对超过标准保存期限的所有老化存货物品提取全额备抵,对认定流动缓慢的其他存货物品提取适当的备抵。

73. 过期存货备抵的变动情况如下:

表 3.3.3

(千美元)

	2012 年 12 月 31 日	核销	增加	2013 年 12 月 (减少) 31 日
过期存货备抵	20 817	(468)	3 915	(9 302)

74. 截至年底，难民署在扣除过期备抵后的存货物资总值为 1.421 亿美元。这相当于 2013 年 6 个月左右的分发量，而 2012 年底的存货物资相当于 9 个月的分发量。

### 3.4 其他流动资产

表 3.4.1

(千美元)

	2013 年 12 月 31 日	2012 年 12 月 31 日 (重报)
预付款项	123 322	46 622
付给供货商的定金	1 770	2 851
应收增值税款	9 478	8 067
应收实施伙伴款	2 837	2 777
工作人员预支款	5 086	6 728
待售资产	9 000	—
其他应收款	6 934	3 826
<b>小计</b>	<b>158 427</b>	<b>70 871</b>
减：其他流动资产备抵	7 588	7 743
<b>其他流动资产共计</b>	<b>150 839</b>	<b>63 128</b>

75. 为便于比较，2012 年可疑银行结余备抵 20 万美元在 2013 年改划为现金及现金等价物。

76. 预付款是指在费用所涉期间之前预支的款项，包括实施伙伴协议、预付租金、教育补助金和差旅费，其中有向实施伙伴支付的以下预付款共计 1.059 亿美元：(a) 依据 2013 年达成的项目协议，为 199 个项目预付了 9 750 万美元(2012 年为 2 860 万美元)，其服务交付延长到下一年；(b) 2014 年 1 月 1 日之前为 2014 年预算年度项目支付的第一批分期付款 840 万美元(71 个项目)。

77. 付给供货商的定金包括租赁定金和获得用品和服务所需的定金。

78. 应收增值税款是有关政府应偿还难民署的款项。

79. 难民署根据其 与实施伙伴签订的协议向后者提供资金。应收实施伙伴款项是实施伙伴确认 在协议终止时尚未支用的剩余款项。截止 2013 年 12 月 31 日，应收实施伙伴款项的净额为 100 万美元(2012 年为 110 万美元)，即 280 万美元 应收款毛额(2012 年为 280 万美元)减去 180 万美元可疑账款备抵(2012 年为 170 万美元)。

80. 工作人员预支款主要包括其预支的租金津贴、差旅费、医疗费用、薪金和工 作人员其他应享权利。

81. 待售资产主要包括已超出其有用经济年限的机动车辆，按公允价值编列。

82. 其他应收款包括应收联合国系统其他组织款项以及杂项应收款。

83. 对其他流动资产所含认为不一定能收到的可疑账款应提取备抵。这些可疑账 款的备抵变动情况如下：

表 3.4.2

(千美元)

	2012 年 12 月 31 日(重报)	核销	增加/(减少)	2013 年 12 月 31 日
<b>其他流动资产备抵</b>	<b>7 743</b>	<b>(181)</b>	<b>26</b>	<b>7 588</b>

84. 为便于比较，2012 年可疑银行结余备抵 20 万美元在 2013 年改划为现金及现 金等价物。

### 3.5 不动产、厂场和设备

85. 不动产、厂场和设备的主要资产类别包括：土地和建筑、对不动产的重大改 建和改进、机动车辆、计算机和通信设备及发电机。

86. 2012 年财务报表中对 2011 年 1 月 1 日之前购置的不动产、厂场和设备采用 了公共部门会计准则第 17 号（不动产、厂场和设备中）的过渡条款，但永久建 筑物除外。因此，2012 年财务报表没有确认这些项目。

87. 截至 2013 年 12 月 31 日，所有在使用的不动产、厂场和设备均已确认，包 括已经完全折旧的物项。追加确认后，重报了截至 2012 年 1 月 1 日的不动产、 厂场和设备结余，费用增加了 1.477 亿美元，相关累计折旧也增加 9 380 万美元。 因此，2012 年 1 月 1 日的净资产期初结余也重报，在净资产变动表(报表三)中增 加了 5 390 万美元。与此同时，报表三(重报)还在 2012 年净资产变动情况中显示， 由于折旧费用增加，净资产减少 1 750 万美元。

88. 财务执行情况表在“折旧、摊销和减值”下确认了 230 万美元的减值损失，主要涉及重型车辆、轻型车辆和发电机。

89. 目前，难民署的一些机动车辆和其他设备已超出其经济寿命。目前已制定管理计划，以最经济的方式系统处置这些设备。2014 年处置设备的收入估计为 900 万美元。

表 3.5.1  
不动产、厂场和设备，2013 年  
(千美元)

	土地和 建筑物	重大改建 和改进	机动车辆	发电机	计算机和 通信设备	其他设备	共计
<b>费用/估值</b>							
2012 年 12 月 31 日期末结余(重报)	24 974	3 502	192 095	20 198	11 435	12 796	<b>265 000</b>
增加——采购	7 883	3 394	38 740	2 986	3 160	2 119	<b>58 282</b>
增加——实物捐助	78	—	—	150	12	—	<b>240</b>
处置	(1 023)	(41)	(11 486)	(1 312)	(83)	(6 917)	<b>(20 862)</b>
<b>2013 年 12 月 31 日期末结余</b>	<b>31 912</b>	<b>6 855</b>	<b>219 349</b>	<b>22 022</b>	<b>14 524</b>	<b>7 998</b>	<b>302 660</b>
<b>累计折旧</b>							
2012 年 12 月 31 日期末结余(重报)	(8 344)	(933)	(98 186)	(11 483)	(3 655)	(6 275)	<b>(128 876)</b>
处置	284	7	5 249	958	33	4 122	<b>10 653</b>
当年折旧费	(2 665)	(917)	(25 397)	(3 015)	(2 427)	(2 355)	<b>(36 776)</b>
减值	(109)	—	(1 760)	(347)	(19)	(31)	<b>(2 266)</b>
<b>2013 年 12 月 31 日期末结余</b>	<b>(10 834)</b>	<b>(1 843)</b>	<b>(120 094)</b>	<b>(13 887)</b>	<b>(6 068)</b>	<b>(4 539)</b>	<b>(157 265)</b>
<b>账面净值</b>							
2012 年 12 月 31 日期末结余(重报)	16 630	2 569	93 909	8 715	7 780	6 521	<b>136 124</b>
<b>2013 年 12 月 31 日期末结余</b>	<b>21 078</b>	<b>5 012</b>	<b>99 255</b>	<b>8 135</b>	<b>8 456</b>	<b>3 459</b>	<b>145 395</b>

表 3.5.2  
不动产、厂场和设备，2012 年(重报)  
(千美元)

	土地和 建筑物	重大改建 和改进	机动车辆	发电机	计算机和 通信设备	其他设备	共计
<b>费用/估值</b>							
2012 年 1 月 1 日期初结余	14 278	1 335	32 871	3 399	1 519	4 583	<b>57 985</b>
2013 年确认的不动产、厂场和设备	6 936	—	115 689	13 199	4 444	7 460	<b>147 728</b>

	土地和 建筑物	重大改建 和改进	机动车辆	发电机	计算机和 通信设备	其他设备	共计
2012年1月1日期初结余(重报)	21 214	1 335	148 560	16 598	5 963	12 043	<b>205 713</b>
增加——采购	4 082	2 167	46 550	3 661	5 546	861	<b>62 867</b>
增加——实物捐助	489	—	207	90	—	—	<b>786</b>
处置	(811)	—	(3 222)	(151)	(74)	(108)	<b>(4 366)</b>
<b>2012年12月31日期末结余(重报)</b>	<b>24 974</b>	<b>3 502</b>	<b>192 095</b>	<b>20 198</b>	<b>11 435</b>	<b>12 796</b>	<b>265 000</b>
<b>累计折旧</b>							
2012年1月1日期初结余	(2 900)	(121)	(2 007)	(253)	(126)	(283)	<b>(5 690)</b>
2013年确认的不动产、厂场和设备折旧费	(3 451)	4	(75 812)	(8 413)	(2 447)	(3 703)	<b>(93 822)</b>
2012年1月1日期初结余(重报)	(6 351)	(117)	(77 819)	(8 666)	(2 573)	(3 986)	<b>(99 512)</b>
当年折旧费	(1 182)	(816)	(8 011)	(951)	(463)	(976)	<b>(12 399)</b>
2013年确认的2012年不动产、厂场和设备 额外折旧费	(906)	—	(12 756)	(1 881)	(632)	(1 329)	<b>(17 504)</b>
当年折旧费(重报)	(2 088)	(816)	(20 767)	(2 832)	(1 095)	(2 305)	<b>(29 903)</b>
处置	95	—	400	15	13	16	<b>539</b>
<b>2012年12月31日期末结余(重报)</b>	<b>(8 344)</b>	<b>(933)</b>	<b>(98 186)</b>	<b>(11 483)</b>	<b>(3 655)</b>	<b>(6 275)</b>	<b>(128 876)</b>
<b>账面净值</b>							
2012年1月1日期初结余	11 378	1 214	30 864	3 146	1 393	4 300	<b>52 295</b>
2013年财务报表确认的不动产、厂场和设备	3 485	4	39 877	4 786	1 997	3 757	<b>53 906</b>
2012年1月1日期初结余(重报)	14 863	1 218	70 741	7 932	3 390	8 057	<b>106 201</b>
<b>2012年12月31日期末结余(重报)</b>	<b>16 630</b>	<b>2 569</b>	<b>93 909</b>	<b>8 715</b>	<b>7 780</b>	<b>6 521</b>	<b>136 124</b>

### 3.6 无形资产

90. 本年度无形资产的变动情况如下：

表 3.6.1

(千美元)

	许可证、权利、版权和其他	正在开发的无形资产	2013年共计
<b>费用</b>			
1月1日期初结余	1 822	4 206	6 028
增加数	45	2 657	2 702
<b>12月31日期末结余</b>	<b>1 867</b>	<b>6 863</b>	<b>8 730</b>
<b>累计摊销</b>			
1月1日期初结余	(557)	—	(557)

	许可证、权利、版权和其他	正在开发的无形资产	2013 年共计
当年摊销费用	(611)	—	(611)
<b>12 月 31 日期末结余</b>	<b>(1 168)</b>	<b>—</b>	<b>(1 168)</b>
<b>账面净值</b>			
1 月 1 日期初结余	1 265	4 206	5 471
<b>12 月 31 日期末结余</b>	<b>699</b>	<b>6 863</b>	<b>7 562</b>

表 3.6.2

(千美元)

无形资产类别	许可证、权利、 版权和其他	正在开发的 无形资产	2012 年共计
<b>费用</b>			
1 月 1 日期初结余	—	—	—
增加数	1 822	4 206	6 028
<b>12 月 31 日期末结余</b>	<b>1 822</b>	<b>4 206</b>	<b>6 028</b>
<b>累计摊销</b>			
1 月 1 日期初结余	—	—	—
当年摊销费用	(557)	—	(557)
<b>12 月 31 日期末结余</b>	<b>(557)</b>	<b>—</b>	<b>(557)</b>
<b>账面净值</b>			
1 月 1 日期初结余	—	—	—
<b>12 月 31 日期末结余</b>	<b>1 265</b>	<b>4 206</b>	<b>5 471</b>

91. 内部开发软件的资本化价值不含研究和维护费用。

92. “许可证”主要涉及桌面软件在 2015 年 1 月合同过期后的永久使用权。这一费用将分三年摊销，至 2015 年 1 月为止。

93. “正在开发的无形资产”系指 Focus 2 和 proGRES 这两个软件工程。

### 3.7 应付款和应计项目

(千美元)

	2013 年 12 月 31 日	2012 年 12 月 31 日
<b>应付款</b>		
供应商	31 780	24 480

	2013年12月31日	2012年12月31日
执行伙伴	17 741	7 084
联合国系统各组织	2 568	3 315
其他应付款	4 030	2 632
<b>应付款共计</b>	<b>56 119</b>	<b>37 511</b>
<b>应计项目</b>		
供应商	56 126	24 215
执行伙伴	4 873	6 346
联合国系统各组织	9 312	4 865
其他应付款	1 595	1 498
<b>应计项目共计</b>	<b>71 906</b>	<b>36 924</b>
<b>应付款和应计项目共计</b>	<b>128 025</b>	<b>74 435</b>

94. 应付供应商款是指应当支付的已经收到发票的货物和服务款。

95. 应付执行伙伴款是指根据与这些伙伴订立的协议正在处理的款额。

96. 其他应付款包括应向员工、志愿人员、订约人和受惠人支付的款额。

97. 应计项目是难民署在本年度收到或获得但截至报告日尚未收到供应商发票的货物和服务费用债务。

### 3.8 雇员福利负债

表 3.8.1

(千美元)

	2013	2012
<b>雇员福利负债</b>		
薪金和其他工作人员福利	8 278	8 420
年假	59 188	55 336
离职后健康保险	417 590	421 588
离职回国福利	78 864	83 796
其他离职福利	1 117	1 123
<b>雇员福利负债共计</b>	<b>565 037</b>	<b>570 263</b>
<b>构成</b>		
流动	77 395	72 435
非流动	487 642	497 828

	2013	2012
<b>雇员福利负债共计</b>	<b>565 037</b>	<b>570 263</b>

98. 薪金和其他工作人员福利包括薪金和工资、回籍假、教育补助金和其他福利等短期雇员福利。

99. 年假负债是按 2013 年底尚未使用的剩余年假计算的。离职工作人员有权领取最多 60 天累计未用年假补偿金。

100. 离职后健康保险以下列形式提供：继续参加联合国工作人员相互保险协会、联合国日内瓦办事处管理下的保险计划或者面向曾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抚养人的医疗保险计划。

#### 离职后负债和其他长期负债的精算估值

101. 与离职后健康保险和离职回国福利有关的负债是由独立精算师计算的。精算假设概述如下：

估算与离职后健康保险有关的负债时使用的假设	
贴现率	3.8%——与离职后健康保险有关的负债三个主要币种(即美元、欧元和瑞士法郎)的加权平均贴现率(2.7%-4.95%)。每年的离职后健康保险预计现金流量均按照以每种主要货币支付的同期优质公司债券所适用的即期汇率折算现值。
医疗费用预期增长率	2.95%——为偿还以美元、欧元和瑞士法郎为币种的索偿而估算的医疗费用趋势比率(2.0%-4.0%)加权平均数。
估算离职回国福利债务时使用的假设	
贴现率	每年的预计现金流量按照以美元支付的同期优质公司债券所适用的即期汇率折算现值。贴现率是能够计算出相同贴现值的单一等价率。
薪金预期增长率	2.5%

#### 离职后健康保险负债

表 3.8.2

(千美元)

	2013		2012	
	未来福利金现值	应计负债	未来福利金现值	应计负债
负债毛额	817 724	605 547	870 724	610 296
退休人员缴款抵减额	(249 770)	(187 957)	(264 019)	(188 709)
<b>截至 12 月 31 日的负债净额</b>	<b>567 954</b>	<b>417 590</b>	<b>606 705</b>	<b>421 587</b>

102. 未来福利现值是未来需支付给所有目前已退休的人员和预期即将退休的在职工作人员的全部福利减去退休人员缴款后的折现值。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已累积的部分。在现职工作人员完全有资格领取离职后福利金之日，其福利即应全额累计。因此，就退休人员和退休后有资格领取福利金的现职工作人员而言，未来福利现值与应计负债额相等。在计算负债额时采用的是预期累积福利单位法，根据这一办法，考虑福利计划的福利分配公式，每个参与人在该计划下应享有的福利在累计的同时消减。

103. 下表所列的是离职后健康保险负债的期初和期末结余调节数：

表 3.8.3

(千美元)

离职后健康保险	2013	2012
1 月 1 日的设定受益债务	421 587	325 162
本年服务费用	20 887	13 195
本年利息费用	13 844	16 447
已付福利金(扣减参与人缴款后的净额)	(4 730)	(4 270)
精算(利得)/损失	(33 998)	71 053
<b>12 月 31 日的设定受益债务</b>	<b>417 590</b>	<b>421 587</b>

104. 精算利得和损失以直接扣减或记入准备金的方式确认，而服务费用和利息费用则确认为费用。2013 年财务执行情况表(报表二)确认的费用为 3 470 万美元。净资产变动表(报表三)确认的精算利得数额为 3 400 万美元。

105. 本期财务报表没有列报由联合国经常预算供资的在职工作人员和退休人员及其受扶养人的离职后健康保险负债，因为它属于联合国负债。目前，这类工作人员的离职后健康保险费用直接由联合国支付。

106. 从 2012 年 1 月 1 日开始，难民署已开始从净基薪中扣减 3%，以便为离职后健康保险负债供资。截至 2013 年 12 月 31 日已供资的数额为 2 270 万美元。

表 3.8.4

(千美元)

离职后健康保险	2013	2012
<b>12 月 31 日的设定受益债务</b>	<b>417 590</b>	<b>421 587</b>
截至 12 月 31 日资金到位的债务	(22 696)	(10 916)

离职后健康保险	2013	2012
<b>12月31日资金未到位的设定受益债务</b>	<b>394 894</b>	<b>410 671</b>

107. 难民署 2014 年对离职后健康保险的缴款估计为 1 660 万美元。

#### 敏感度分析

108. 根据精算报告，如果假设的医疗费用趋势比率增减一个百分点，则将对下列两个项目产生表 3.8.5 所列示的影响：(a) 各期离职后医疗费用净额中当期服务费用与利息费用合计数；(b) 累计离职后福利债务。

表 3.8.5

(千美元)

	2013	2012
对各期离职后医疗费用净额中当期服务费用与利息费用合计数的影响		
增加一个百分点	7 516	7 883
减少一个百分点	(5 847)	(4 976)
对年终累计离职后福利债务的影响		
增加一个百分点	89 126	89 781
减少一个百分点	(69 642)	(70 287)

#### 离职回国福利

109. 依照《联合国工作人员条例和工作人员细则》，一些工作人员离开本组织时，有权根据工作年限领取离职回国补助和有关搬迁费。如下表所示，精算师确定，截至 2013 年 12 月 31 日，本组织的离职回国补助金和差旅费应计负债为 7 890 万美元。

表 3.8.6

(千美元)

	2013		2012	
	未来福利金现值	应计负债	未来福利金现值	应计负债
离职回国补助金	69 270	51 141	70 788	52 565
差旅费和运费	27 723	27 723	31 231	31 231
<b>截至 12 月 31 日的负债净额</b>	<b>96 993</b>	<b>78 864</b>	<b>102 019</b>	<b>83 796</b>

110. 下表列示离职回国负债的期初和期末结余调节：

表 3.8.7

(千美元)

离职回国补助金和差旅费	2013	2012
1月1日债务净额	83 796	80 391
本年服务费用	3 292	2 699
本年利息费用	2 675	3 947
已付福利金	(4 076)	(3 611)
精算(利得)/损失	(6 823)	370
<b>12月31日债务共计</b>	<b>78 864</b>	<b>83 796</b>

111. 这些财务报表中列报了薪金由联合国经常预算供资的工作人员的离职回国负债，因为这一负债由难民署清偿。

112. 当年服务费用、利息费用和已付福利金的总额在财务执行情况表(报表二)中确认为费用。2013年确认的费用为190万美元。精算利得或损失在报表二中确认为费用。2013年，680万美元的精算利得列入其他人事费。

表 3.8.8

(千美元)

离职回国补助金和差旅费	2013	2012
<b>12月31日债务共计</b>	<b>78 864</b>	<b>83 796</b>
截至12月31日资金到位的债务	(4 010)	(2 000)
<b>截至12月31日资金未到位的债务</b>	<b>74 854</b>	<b>81 796</b>

113. 2014年难民署离职回国福利支付额估计数为620万美元。

#### 联合国合办工作人员养恤基金

114. 《养恤基金条例》规定，养恤基金联委会应责成顾问精算师至少每三年对养恤基金进行一次精算估值。养恤基金联委会的做法是采取开放式群体总额法，每两年进行一次精算估值。精算估值的主要目的是确定养恤基金的现有资产和估计未来资产是否足以支付负债。

115. 难民署对养恤基金的财政义务包括按大会订立的比率缴付规定款额(目前参与人为7.9%，成员组织为15.8%)，以及缴付根据《养恤基金条例》第26条为弥补任何精算短缺而应分摊的缴款。只有大会根据在估值之日对养恤基金资金精算充足状况作出的评估，确定需要付款以弥补短缺并援引第26条规定时，才需

要支付弥补短缺款项。每个成员组织都应按照估值日前三个月缴款总额的份额支付弥补短缺缴款。

116. 2011年12月31日完成的精算估值显示,存在相当于应计养恤金薪酬1.87%的精算短缺(2009年估值结果为0.38%)。这意味着,若要在2011年12月31日实现平衡,理论缴款率需要达到应计养恤金薪酬的25.57%,而实际缴款率仅为23.7%。产生精算短缺的主要原因是近几年的投资结果低于预期。目前正在进行截至2013年12月31日的精算估值。

117. 2011年12月31日,如果假设未来不进行养恤金调整,精算资产与精算负债的资金到位率为130%(2009年估值时为140%)。如考虑到当前的养恤金调整制度,则资金到位率为86%(2009年估值的该比率为91%)。

118. 精算顾问在评估养恤基金的精算资金充足程度后得出结论,认为截至2011年12月31日,不需要按照《养恤基金条例》第26条付款弥补短缺,因为养恤基金的资产精算值超过所有应计负债的精算值。此外,截至估值日,资产的市场价值也超过所有应计负债的精算值。在编写本报告时,大会没有援引第26条的规定。

119. 2012年7月,养恤基金联委会在向大会提交的其第五十九届会议报告中指出,将养恤基金新参与人的正常退休年龄提高到65岁后,预计将大幅减少短缺,并有可能弥补当前1.87%的短缺的一半。2012年12月和2013年4月,大会授权将养恤基金新参与人的正常退休年龄和法定离职年龄分别提高到65岁,至迟于2014年1月1日开始实施。大会在2013年12月核准了对《养恤基金条例》的相关修订。养恤基金截至2013年12月31日的精算估值将反映正常退休年龄提高的情况。

120. 2013年,难民署向养恤基金缴款共计8 190万美元(2012年为7 620万美元)。2014年到期应付的缴款额预计为8 790万美元。

121. 审计委员会每年对养恤基金进行一次年度审计,并向养恤基金联委会报告审计结果。养恤基金公布投资情况季报,可在养恤基金网站 [www.unjspf.org](http://www.unjspf.org) 查阅季报。

### 3.9 其他流动负债

122. 其他流动负债包括难民署收到的尚待签订协议的捐助,在最终与各相关捐助方签订协议之前确认相应负债。在最终完成协议后,这些款项将确认为收入。

(千美元)

	2013年12月31日	2012年12月31日
尚待签订协议的捐助	775	358
其他应付款	2 075	1 048
<b>其他流动负债共计</b>	<b>2 850</b>	<b>1 406</b>

## 3.10 拨备

(千美元)

拨备类别	2012年12月31日	使用	增(减)	2013年12月31日
租赁房地和捐赠使用权房地恢复原状拨备	740	—	321	1 061
<b>拨备共计</b>	<b>740</b>	<b>—</b>	<b>321</b>	<b>1 061</b>

123. 为租赁房地恢复原状所作的拨备主要涉及按合同约定租户有义务将房地恢复原状的中期租约以及捐赠使用权房地。这些房地的租约和使用权通常都续期，因此，难民署将恢复原状拨备计为非流动负债。

## 3.11 累积基金结余和准备金

(千美元)

	2012年12月31日		转入	转出	2013年12月
	期末结余(重报)	盈余/(赤字)			31日期末结余
<b>年度方案基金</b>					
扣除准备金后的年度方案基金	1 317 737	444 659	235 057	(213 849)	1 783 604
业务准备金	10 000	—	61 461	(61 461)	10 000
与授权任务有关新活动或额外活动准备金	20 000	—	3 053	(3 053)	20 000
<b>年度方案基金共计</b>	<b>1 347 737</b>	<b>444 659</b>	<b>299 571</b>	<b>(278 363)</b>	<b>1 813 604</b>
联合国经常预算基金	11 481	(7 345)	—	—	4 136
初级专业人员基金	13 156	1 163	3	(963)	13 359
重返社会项目基金	27 081	12 134	424	(4 105)	35 534
境内流离失所者项目基金	93 880	22 726	4 902	(19 491)	102 017
共同人道主义管道	4 468	1 182	—	(488)	5 162
<b>累积基金结余和准备金共计</b>	<b>1 497 803</b>	<b>474 519</b>	<b>304 900</b>	<b>(303 410)</b>	<b>1 973 812</b>

124. 截至2012年12月31日的累积基金结余和准备金结余已重报，原因是在2013年增加确认了与以前年度相关的不动产、厂场和设备。由于增加确认，截至2012年12月31日的累积基金结余和准备金期末结余净增加3 640万美元。

125. 基金结余是指已计作收入、尚未使用但打算用作该组织未来业务所需资源的捐助款。年度方案基金、业务准备金以及与授权任务有关新活动或额外活动准备金项下的转账反映业务准备金和与授权任务有关新活动或额外活动用于方案和项目的情况，其他转账反映各支柱之间的转账情况。

126. 支柱 1(全球难民方案)和支柱 2(全球无国籍人方案)的往来业务记载于下列基金内：

- (a) 年度方案基金；
- (b) 经常预算基金；
- (c) 初级专业人员基金；

支柱 3(全球重返社会项目)和支柱 4(全球境内流离失所者项目)的往来业务分别记载于各自的基金内。

127. 业务准备金用于为执行委员会核定方案和项目以及其他相关活动中未拨备资金的难民、回归者和流离失所者提供援助。准备金维持不少于 1 000 万美元的金额，由周转金和担保基金补足。

128. 与授权任务有关新活动和额外活动准备金用于为难民署提供预算能力，以从事未列入难民署预算但符合其核定年度方案预算所列各项活动和战略且符合难民署所负责任务的活动。该准备金在两年期方案预算每个财政期间的金额都是 5 000 万美元，执行委员会也可设定不同的数额。执行委员会为 2013 年财政期间设定的数额为 2 000 万美元。

129. 2012 年期间设立了共同人道主义管道特别账户，用于管理和协调达尔富尔地区非食物物品的物流。难民署于 2012 年 4 月 1 日从世界粮食计划署接管了对该项活动的领导权。主要目标是确保维持非食物物品的适当库存数量并每年分发两次(为雨季和冬季做准备)。该项活动未纳入全球需求评估预算中。

### 3.12 周转金和担保基金

130. 执行委员会为周转金和担保基金核定了 5 000 万美元的上限。其资金来自投资利息收入、以往年度方案节余、自愿捐助和其他杂项收入。该基金用于补充业务准备金，并在收到认捐款之前履行必要的付款和担保义务。

(千美元)

	2012 年 12 月 31 日	盈余	转入	转出	2013 年 12 月 31 日
周转金和担保基金	50 000	11 626	104 156	(115 782)	50 000

## 3.13 医疗保险计划

(千美元)

	2012年12月31日	盈余	转入	转出	2013年12月31日
医疗保险计划	35 481	3 074	—	(3 554)	35 001

131. 医疗保险计划是大会在第四十一届会议上根据联合国工作人员条例 6.2 设立的。该计划由外勤人员的保险费、难民署按比例缴付的款项以及利息收入维持。费用包括本年处理的报销以及相关的行政费用。该计划的涵盖范围限于在本地工作的当地征聘一般事务人员和本国专业干事。

132. 2013 年，从医疗保险计划中转出 360 万美元，划入工作人员福利基金，用于支付该计划参与人的离职后健康保险有关负债，这笔数额相当于参与医疗保险计划的工作人员净基薪的 3%。

## 3.14 工作人员福利基金

(千美元)

	2013年12月31日			2012年12月31日		
	负债	供资	基金净结余	负债	供资	基金净结余
离职后健康保险						
联合国工作人员相互保险协会	(306 281)	15 804	(290 477)	(302 628)	7 606	(295 022)
医疗保险计划	(111 309)	6 892	(104 417)	(118 959)	3 310	(115 649)
<b>小计</b>	<b>(417 590)</b>	<b>22 696</b>	<b>(394 894)</b>	<b>(421 587)</b>	<b>10 916</b>	<b>(410 671)</b>
离职回国	(78 864)	4 010	(74 854)	(83 796)	2 000	(81 796)
年假	(59 188)	—	(59 188)	(55 336)	—	(55 336)
其他离职福利	(1 117)	—	(1 117)	(1 123)	—	(1 123)
<b>共计</b>	<b>(556 759)</b>	<b>26 706</b>	<b>(530 053)</b>	<b>(561 842)</b>	<b>12 916</b>	<b>(548 926)</b>

133. 设立工作人员福利基金是为了记录与服务终了福利和退休后福利有关的往来业务。

134. 按照常设委员会 2011 年 6 月的决定，难民署自 2012 年 1 月 1 日开始，从净基薪中扣减 3%，以便为离职后健康保险负债提供资金。自 2012 年以来提留的数额为 2 270 万美元。

135. 此外，根据常设委员会的决定，自 2012 年以来提留了 400 万美元，以便为离职回国福利供资。

136. 2013 年，难民署工作人员福利基金结余用于投资货币市场票据。这些投资为到期日 3 到 12 个月不等的货币市场证券。这些投资适用难民署的投资和风险

管理准则，并由财务投资和战略委员会负责监管。衡量这些投资回报业绩的选定基准为一年期美国国库债券的收益率曲线。

137. 上文提及的所有基金、准备金和特别帐户都是由执行委员会或由高级专员征得执行委员会同意设立的。

#### 附注 4

#### 风险分析

##### 信用风险

138. 难民署的风险管理政策限制与任何交易对手的信贷风险额度，并要求严格遵循最低信贷质量标准。因此，通过进行严格的风险管理评估，本金损失或财务收益损失的风险已经大为降低。业务和非业务现金结存盈余均储存于全球各大金融机构，同时考虑地域分布以及交易对手具体的最低限值。所有盈余资金均存放在主要评级机构授予最高信用评级的金融机构内，从而确保最佳信用质量。

139. 应收捐助主要来自会员国的自愿捐款构成。历史上从未发生过收不到大笔款项的情况。附注 3.2 详细说明了应收捐助及其账龄情况。

##### 流动性风险

140. 难民署的流动资产包括现金及现金等价物和投资。截至 2013 年 12 月 31 日，难民署持有的现金及现金等价物总额为 6.143 亿美元，而截至 2012 年 12 月 31 日的数额为 4.312 亿美元。截至 2013 年 12 月 31 日，投资总额为 1.20 亿美元。

141. 难民署的流动资产总额包括未支配的业务性流动资产 6.092 亿美元和已支配的非业务性流动资产 1.251 亿美元(见附注 3.1)。

142. 以每月平均费用倍数计量，2013 年持有的未支配业务性流动资产平均数额可支付 2.1 个月的费用，而 2012 年为平均 1.7 个月的费用。难民署现金需求管理的目标是将其平均未支配业务性流动资产维持在不超过两个月平均现金流出额的水平。难民署根据认捐款和特别呼吁，以及对现金流的预测和对捐款减少及接收情况的监测，规划如何执行方案和开展紧急活动。现已实行严格的流动性管理程序和监控，以确保在任何时间点都有充足的流动资产，可以履行到期合同债务。

##### 利率风险

143. 难民署从全年持有的业务性和非业务性现金存量的尚有盈余中赚取利息收入。2013 年，利息收入为 150 万美元，而 2012 年为 180 万美元。尽管世界各地的利率都很低，而且储存期很短，难民署从短期存储中获得的利息收入仍大大高于三个月期美国国库债券的基准回报率，投资回报高于一年期美国国库债券的回

报率，从而有效地管理了利率，保障了基金安全。难民署执行方案和预算的工作不依赖利息收益，也不受其影响。

## 外汇风险

144. 难民署面临的外汇风险来源是，它以 10 种主要货币接收捐款和以 96 种货币对外支付现金。难民署保持和管理一个多币种组合，建立了使收款货币和支付货币高度关联的实际和预测净现金流量头寸。因此，难民署每月只进行有限的对冲干预，年底没有任何需要报告的未平仓合约。

145. 难民署实行了风险管理措施，以确保将外汇影响降到最低，保障现金存量的价值。

146. 截至 2013 年 12 月 31 日，报告的现金及现金等价物和投资结余中，有 84.4% 投放在以美元计值的货币市场上，2.3% 集中存放在以主要货币计值的总部账户里，另外 13.3% 存放于外地账户，仅用于为进行中的外勤业务即时付款。

## 附注 5

### 收入

#### 5.1 自愿捐助

表 5.1.1

(千美元)

	2013	2012
<b>捐款</b>		
政府	2 500 855	1 932 446
私人	177 197	145 002
联合国系统各组织	90 177	104 832
其他捐助方	315 832	202 960
退还捐助方的款项	(1 994)	(1 084)
<b>捐款共计</b>	<b>3 082 067</b>	<b>2 384 156</b>
<b>实物捐助</b>		
政府	10 404	11 242
联合国系统各组织	483	9 962
私人捐助方	12 565	6 076
<b>实物捐助共计</b>	<b>23 452</b>	<b>27 280</b>

	2013	2012
<b>自愿捐助共计</b>	<b>3 105 519</b>	<b>2 411 436</b>

147. 退还捐助方款项减少捐款收入。

148. 实物捐助是指收到的直接用于支持业务活动的货物和服务捐助。实物捐助包括将分配给受益者的存货物品以及使用房地、水电瓦斯、交通工具和人员的权利。2013年的实物捐助额包括1 210万美元货物(2012年为1 720万美元)和1 140万美元服务(2012年为1 010万美元)。

149. 下表按到期年度和指定用途类别进一步分析2013年入账的30.821亿美元捐款总额。

表 5.1.2  
入账的捐款

(千美元)

按到期年度	2013	按到期年度	2012
2013	2 240 885	2012	1 724 958
未来各年		未来各年	
2014	639 682	2013	539 504
2015	169 933	2014	56 092
2016	26 366	2015	27 445
2017	5 201	2016	36 157
<b>小计</b>	<b>841 182</b>		<b>659 198</b>
<b>捐款共计</b>	<b>3 082 067</b>		<b>2 384 156</b>

表 5.1.3  
按指定用途类别开列的捐款

(千美元)

按指定用途类别	2013	2012
不限用途	477 035	510 640
尚待指定用途	224 083	228 638
国家一级	1 852 330	961 385
区域/次区域一级	496 391	651 257
专题	32 228	32 236

按指定用途类别	2013	2012
<b>捐款共计</b>	<b>3 082 067</b>	<b>2 384 156</b>

## 5.2 联合国经常预算

(千美元)

	2013	2012
联合国经常预算	38 996	11 856

150. 经常预算由联合国拨付给难民署，用于根据难民署章程(第 20 条)支付工作人员费用及其他管理费用。2013 年确认的收入包括 2013 年 11 月收到的 2014 预算年度拨款通知，数额为 450 万美元。根据公共部门会计准则，这一数额记作 2013 年的收入。

## 5.3 其他收入

(千美元)

	2013	2012
使用宾馆房地	2 802	2 735
出售资产	6 022	2 120
医疗保险计划参与者缴付的医疗费	1 951	908
使用办公场地和停车场	778	866
杂项收入	7 045	5 191
<b>其他收入共计</b>	<b>18 598</b>	<b>11 820</b>

## 附注 6

### 费用

## 6.1 执行伙伴

151. 整个财政期间，执行伙伴产生的费用共计 10.69 亿美元(2012 年为 8.972 亿美元)，按执行伙伴类别和支柱分析如下：

表 6.1.1

(千美元)

支柱/特别账户	国际非政府组织			联合国系统各组织	费用共计	
	政府	地方非政府组织	联合国系统各组织		2013	2012
难民	93 511	444 650	285 836	71 181	895 178	668 411

无国籍人	1 435	1 250	4 764	754	8 203	11 065
重返社会	3 189	15 074	19 960	1 142	39 365	50 881
境内流离失所者	3 901	55 568	55 255	9 885	124 609	164 084
共同人道主义管道	-	269	-	1 342	1 611	2 767
<b>共计</b>	<b>102 036</b>	<b>516 811</b>	<b>365 815</b>	<b>84 304</b>	<b>1 068 966</b>	<b>897 208</b>

152. 联合国系统各组织项下所列数额包括联合国项目事务厅(项目厅)4 340 万美元(2012 年为 2 060 万美元)和联合国志愿人员方案 2 350 万美元(2012 年为 2 440 万美元)。与项目厅和联合国志愿人员方案达成的协议是, 由他们提供人员支助业务活动。地方非政府组织项下所列数额包括合作伙伴方面的费用 3 900 万美元(2012 年为 3 440 万美元), 用于筹资和提高认识。

153. 下表按权利类别列示执行伙伴在各个支柱领域的费用:

表 6.1.2

(千美元)

权利类别	全球难民方案	全球无国籍人方案	全球重返社会方案	境内流离失所者项目	共同人道主义管道	费用共计	
						2013	2012
基本需求和基本服务	490 008	700	22 060	47 763	135	560 666	436 288
增强社区权能和自力更生	68 401	301	5 002	16 204	—	89 908	86 314
持久解决方案	27 238	1 572	3 912	8 732	—	41 454	49 869
公平保护进程和证件	52 284	2 211	1 559	4 072	—	60 126	50 376
有利的保护环境	24 383	1 602	1 594	8 758	—	36 337	24 653
总部和区域支助	71 722	40	—	7	—	71 769	42 571
领导力、协调和伙伴关系	12 166	151	41	5 031	223	17 612	15 703
后勤和业务支助	93 291	1 322	2 078	14 831	797	112 319	83 984
保障安全以免遭暴力和剥削	29 322	3	704	15 295	—	45 324	39 607
<b>执行伙伴报告的本年度协定方面的费用</b>	<b>868 815</b>	<b>7 902</b>	<b>36 950</b>	<b>120 693</b>	<b>1 155</b>	<b>1 035 515</b>	<b>829 365</b>
待交报告	18 124	201	384	141	1 321	20 171	39 322
往年协定方面的费用	8 239	101	2 031	3 775	(866)	13 280	28 521
<b>费用共计</b>	<b>895 178</b>	<b>8 204</b>	<b>39 365</b>	<b>124 609</b>	<b>1 610</b>	<b>1 068 966</b>	<b>897 208</b>

154. 下表列示执行伙伴待交报告所涉数额:

表 6.1.3

(千美元)

执行伙伴的报告	2013年12月31日	2012年12月31日
本年度待交报告	20 171	39 322
上年度待交报告	962	1 051
<b>待交报告共计</b>	<b>21 133</b>	<b>40 373</b>

155. 2013年从执行伙伴处追回的不合理费用金额为20万美元(2012年为30万美元)。这些是难民署在审查关于执行伙伴所实施项目的审计报告过程中确定的。

156. 从执行伙伴处收到的利息和杂项收入共计110万美元(2012年为90万美元)。此外,2013年期间,应从执行伙伴处收回的金额核销了总共10万美元(2012年为20万美元)。

## 6.2 薪金、雇员福利和其他工作人员费用

(千美元)

	2013	2012(重报)
薪金	394 288	370 385
养恤金	81 086	75 026
津贴	63 403	62 371
临时人员	41 755	38 769
医疗保险-本期	23 640	28 476
离职后健康保险	30 001	25 372
改派	25 944	22 683
教育补助金	22 438	17 633
终止任用	8 340	9 535
疏散	5 822	6 788
离职回国补助金	1 891	5 035
任用	4 962	5 027
偿还所得税	4 332	4 913
回籍假	3 416	3 374
应计年假	3 851	3 584
其他人事费	2 473	9 097
<b>薪金和雇员福利共计</b>	<b>717 642</b>	<b>688 068</b>

157. 为便于比较, 2013年, 将2012年数额为40万美元的离职回国负债精算损失费用从其他费用中的杂项费用改划为其他人事费。将2012年数额为650万美元的临时工作人员养恤金缴款费用从临时人员(430万美元)和医疗保险(220万美元)改划为养恤金费用。

158. 2012年, 医疗保险和离职回国补助金费用包括为离职后健康保险负债(760万美元)和离职回国福利(200万美元)提供的资金。2013年, 在净资产变动表(报表三)中, 为这些负债提供的资金作为从累计基金结余和准备金向工作人员福利基金转拨1 010万美元列报。

### 6.3 订约承办事务

(千美元)

	2013	2012(重报)
运输	32 678	30 572
修建	23 232	29 338
联合国联合活动	28 023	24 303
专业服务	9 865	7 664
外部资源援助	15 101	16 322
广告	14 184	11 578
销售和数据处理	9 908	9 336
研讨会	7 132	5 548
其他服务	32 959	26 515
<b>订约承办事务共计</b>	<b>173 082</b>	<b>161 176</b>

159. 为便于比较, 2013年, 将2012年数额为1 210万美元的维修(960万美元)和保险(250万美元)费用从专业服务费改划为业务费用。

160. 其他服务包括通过合同安排提供的各种技术性、分析性和业务性专业服务。

### 6.4 提供给受惠人的用品和消耗品

(千美元)

	2013	2012
从存货中分发		
帐篷	72 243	41 295
床用材料	94 514	39 814
家用品	56 194	35 479
医疗、卫生用品和服装	54 001	25 092
建筑和有关设备材料	12 870	16 950

	2013	2012
食品和其它用品	25 369	15 187
物质消耗品	1 388	1 872
<b>从存货中分发共计</b>	<b>316 579</b>	<b>175 689</b>
从用品和其他消费品中分发		
其他用品	4 243	11 901
<b>提供给受益人的用品和消耗品共计</b>	<b>320 822</b>	<b>187 590</b>

## 6.5 业务费用

(千美元)

	2013	2012(重报)
维持费	51 780	50 288
房地租金	37 886	34 808
通信	27 316	24 599
设备	14 130	10 232
水电瓦斯费	10 343	6 313
车辆	814	2 013
保险	11 882	4 349
其他业务费用	3 014	2 831
<b>业务费用共计</b>	<b>157 165</b>	<b>135 433</b>

161. 为便于比较, 2013 年将 2012 年 1 210 万美元的订约承办事务费用改划为维持费和保险费用。

162. 设备和车辆项下确认的费用是指采购低于 10 000 美元资本化门槛物品的费用。

## 6.6 向个人和家庭支付的受惠人款额

(千美元)

	2013	2012
生活补贴	62 571	61 678
赠款	13 617	28 255
医疗	3 677	6 194
差旅津贴	686	741
其他支付	6 782	5 886

	2013	2012
<b>向个人和家庭支付的受惠人款额共计</b>	<b>87 333</b>	<b>102 754</b>

#### 6.7 设备和办公用品

(千美元)

	2013	2012
计算机设备	18 609	17 463
通信设备	8 622	8 692
安保和安全设备	1 835	2 783
家具和固定装置	3 187	2 749
一般办公用品	12 260	11 483
<b>设备和办公用品共计</b>	<b>44 513</b>	<b>43 170</b>

163. 设备以及家具和固定装置项下确认的费用是指采购低于 10 000 美元资本化门槛物品的费用。

#### 6.8 财务费用

(千美元)

	2013	2012
货币汇兑差额		
未实现(收益)/损失	9 059	(23 232)
已实现(收益)/损失	(21 841)	263
<b>小计</b>	<b>(12 782)</b>	<b>(22 969)</b>
银行费用	2 053	2 343
<b>年度净收益</b>	<b>(10 729)</b>	<b>(20 626)</b>

164. 如上表所示, 2013 年度汇率调整产生 1 280 万美元净收益(2012 年为 2 300 万美元)。910 万美元的未实现损失(2012 年为未实现收益 2 320 万美元)是年终对货币资产和负债进行重新估值的结果。2 180 万美元的已实现收益(2012 年 30 万美元的已实现损失)是年度内结算应收款、应付款和兑换交易和所有其他项目的结果。

#### 6.9 其他费用

(千美元)

	2013	2012(重报)
坏账费用	21 251	1 568

	2013	2012(重报)
培训	5 331	4 936
杂项费用	(16 476)	3
<b>其他费用共计</b>	<b>10 106</b>	<b>6 507</b>

165. 为便于比较, 2013 年将 2012 年数额为 40 万美元的离职回国负债精算损失费用从杂项费用改划为薪金、雇员福利和其他工作组人员费用。

166. 2013 年坏账费用增加了 1 970 万美元, 主要是由于可疑债务备抵增加了 1 250 万美元并核销了往年未做备抵的应收款 760 万美元。杂项费用出现贷记结余的原因是, 过期存货备抵额净减少 540 万美元, 而且在确认待处置车辆和设备的公允价值后, 费用减少。

#### 附注 7

##### 预算与实际金额对比表

167. 根据国际公共部门会计准则第 24 号(财务报表中预算信息的列报)规定, 报表五将可比基础实际数额与财务账户所示实际数额作了核对, 分别指出在基础、时间和实体方面存在的任何差异, 详述如下:

(a) **基础差异:** 难民署的预算是按照修正的收付实现制编制的, 而财务报表是按照权责发生制编制的, 由此产生了基础差异;

(b) 如果预算期不同于财务报表所反映的报告期, 即出现**时间差异**。就预算与实际数额之间的对比而言, 难民署不存在时间差异;

(c) 当预算中不包括财务报表包括的主要实体包含的一些方案或实体时, 就会发生**实体差异**。难民署预算不包括与周转金和担保基金、医疗保险计划和共同人道主义管道有关的活动;

(d) **列报差异**是由于财务执行情况表(报表二)及预算与实际金额对比表(报表五)采用不同的列报格式和分类办法。报表五中的难民署预算是按业务和地域列报的, 而报表二中所列费用是按费用性质列报的。

168. 2013 年 12 月 31 日终了年度预算与实际金额对比表(报表五)中所示可比基础实际数额与财务执行情况表(报表二)中所列实际数额之间的对账情况如下:

(千美元)

	2013	2012(重报)
可比基础实际金额(报表五)	2 971 825	2 357 710
<b>基础差异</b>		
不动产、厂场和设备及无形资产	(105 213)	(46 654)

	2013	2012(重报)
不动产、厂场和设备及无形资产折旧、摊销和 减值	39 653	30 460
存货	(87 328)	(40 716)
承付款(不包括在实体或基础差异项下其他地方 涉及的承付款)	(44 314)	32 010
执行伙伴支出	(71 722)	(4 531)
雇员福利	(10 132)	—
其他	(19 507)	(29 400)
<b>基础差异共计</b>	<b>(298 563)</b>	<b>(58 831)</b>
<b>实体差异</b>		
周转金和担保基金	(10 729)	(20 767)
医疗保险计划	5 851	5 176
工作人员福利基金	28 915	33 483
共同人道主义管道	6 888	6 663
<b>实体差异共计</b>	<b>30 925</b>	<b>24 555</b>
<b>财务执行情况表(报表二)中的实际数额</b>	<b>2 704 187</b>	<b>2 323 434</b>

169. 2012 年财务执行情况表(报表二)中的实际数额重报为 23.234 亿美元,原因是 2013 年确认了与往年有关的不动产、厂场和设备,导致出现 1 750 万美元的额外折旧。

170. 关于初始预算和最终预算与实际数额之间重大差异的说明,见财务报告中方案预算执行情况概要部分(D 节)。

## 附注 8

### 分部报告

#### 8.1 按分部列示的截至 2013 年 12 月 31 日的财务状况表

(千美元)

	方案	项目	特别基金和账户	分部间	共计
<b>资产</b>					
现金及现金等价物	554 989	7 744	51 548	—	614 281
投资	58 288	—	61 712	—	120 000
应收捐助	972 156	73 275	165	—	1 045 596
存货	101 781	36 274	4 005	—	142 060
不动产、厂场和设备 <sup>a</sup>	123 711	21 684	—	—	145 395

	方案	项目	特别基金和账户	分部间	共计
无形资产	6 291	1 271	—	—	7 562
其他资产	125 707	25 101	31	—	150 839
<b>资产共计</b>	<b>1 942 923</b>	<b>165 349</b>	<b>117 461</b>	<b>—</b>	<b>2 225 733</b>
<b>负债</b>					
应付款和应计项目	101 433	26 000	592	—	128 025
雇员福利	7 171	1 107	556 759	—	565 037
备付金	863	198	—	—	1 061
其他负债	2 357	493	—	—	2 850
<b>负债共计</b>	<b>111 824</b>	<b>27 798</b>	<b>557 351</b>	<b>—</b>	<b>696 973</b>
<b>净资产</b>	<b>1 831 099</b>	<b>137 551</b>	<b>(439 890)</b>	<b>—</b>	<b>1 528 760</b>
<b>基金结余和准备金</b>					
累计基金结余和准备金	1 831 099	137 551	5 162	—	1 973 812
周转金和担保基金	—	—	50 000	—	50 000
医疗保险计划	—	—	35 001	—	35 001
工作人员福利基金	—	—	(530 053)	—	(530 053)
<b>基金结余和准备金共计</b>	<b>1 831 099</b>	<b>137 551</b>	<b>(439 890)</b>	<b>—</b>	<b>1 528 760</b>

<sup>a</sup> 该年度购置资产的数额为 5 740 万美元，其中 4 880 万美元为方案部分，860 万美元为项目部分。

## 8.2 按分部列示的 2013 年 12 月 31 日终了年度财务执行情况表

(千美元)

	方案	项目	特别基金和账户	分部间	共计
<b>收入</b>					
自愿捐助	2 769 200	328 868	7 451	—	3 105 519
联合国经常预算	38 996	—	—	—	38 996
转拨	(157 504)	157 504	—	—	—
利息收入	303	—	1 175	—	1 478
其他收入	16 582	23	8 747	(6 754)	18 598
<b>收入共计</b>	<b>2 667 577</b>	<b>486 395</b>	<b>17 373</b>	<b>(6 754)</b>	<b>3 164 591</b>
<b>费用</b>					
执行伙伴费用	903 305	164 051	1 610	—	1 068 966
薪金和雇员福利	601 195	88 566	34 635	(6 754)	717 642
订约承办事务	143 447	29 427	208	—	173 082
提供给受惠人的用品和消耗品	195 571	120 399	4 852	—	320 822
业务费用	135 692	21 368	105	—	157 165
向个人和家庭支付的受惠人款额	81 067	6 266	—	—	87 333
设备和办公用品	38 913	5 596	4	—	44 513
差旅费	39 794	5 084	64	—	44 942
燃料和润滑油	25 104	4 789	—	—	29 893
咨询人	19 590	1 209	—	—	20 799
折旧和摊销	33 257	6 396	—	—	39 653
财务费用	—	—	(10 729)	—	(10 729)
其他费用	12 163	(1 614)	(443)	—	10 106
<b>费用共计</b>	<b>2 229 098</b>	<b>451 537</b>	<b>30 306</b>	<b>(6 754)</b>	<b>2 704 187</b>
<b>年度盈余/(赤字)</b>	<b>438 479</b>	<b>34 858</b>	<b>(12 933)</b>	<b>—</b>	<b>460 404</b>

171. 一些内部活动产生了会计事项,于是有了财务报表中的分部间收入和支出。由于难民署分担与医疗保险计划有关的医疗保险费,因此在 2013 年财务执行情况表(报表二)中出现分部间结余 680 万美元(2012 年为 320 万美元)。

172. 为业务活动及其他活动提供的捐助一旦经书面确认,即确认为收入。费用则根据业务需要和要求随着时间的推移逐渐产生。

173. 专用捐助在收到后即记入相应的基金/支柱项下。非专用和没有严格指定用途的捐助最初记在支柱 1(全球难民方案)项下,此后根据需要转入其他支柱,以

满足预算所需。方案、项目和特别账户下的累计基金结余是指结转用于未来业务需求的未动用捐款。

## 附注 9

### 承付款和或有事项

#### 9.1 租赁

174. 经营租赁债务如下：

(千美元)

	2013	2012
<b>经营租赁债务</b>		
1 年以下	10 455	8 050
1-5 年	11 312	10 663
5 年以上	1 224	—
<b>经营租赁债务共计</b>	<b>22 991</b>	<b>18 713</b>

175. 截至 2013 年和 2012 年 12 月 31 日，难民署没有任何融资租赁。

#### 9.2 承付款

176. 截至 2013 年 12 月 31 日，难民署有用于采购货物和服务的承付款以及已签合同但尚未交付的资本承付款，具体如下：

(千美元)

	2013	2012
存货	143 787	73 178
供应品	21 424	6 967
不动产、厂场和设备	56 240	5 983
服务费	41 665	28 799
项目伙伴关系协定应付分期付款	36 067	32 964
业务费用	12 705	7 943
咨询人	2 180	3 091
其他承付款	1 200	1 187
<b>尚未支付的承付款共计</b>	<b>315 268</b>	<b>160 112</b>

177. 根据国际公共部门会计准则第 1 号(财务报表的列报),按照交付原则,财务报表不确认未来费用承付款。此类承付款将在收到相关货物和服务后,以尚未使用的那些部分捐款进行结算。

### 9.3 法律责任或或有负债

178. 截至 2013 年 12 月 31 日,有 22 宗涉及在职工作人员或离职工作人员提出的各种索偿的未决案件。这些案件都未解决,但两宗案件在等待联合国上诉法庭作出裁决,难民署为此承担的费用估计为 20 万美元。此外,有 14 宗针对难民署的第三方索偿未决,所涉数额为 1 010 万美元。如果未决上诉和索偿最后裁定难民署败诉,则难民署承担的总费用估计为 1 030 万美元。

#### 附注 10

##### 损失、惠给金与核销

179. 难民署财务细则 10.5 规定,如果认为支付惠给金符合组织的利益,则主计长可批准给付数额不超过 5 000 美元的惠给金。如果支付的惠给金超过 5 000 美元,则须经高级专员批准。惠给金报表已与财务报表一道提交给联合国审计委员会和执行委员会。2013 年,高级专员核准了两笔惠给金,总额为 165 004 美元。

180. 财务细则 10.6 规定,由现金损失或应收款账面价值损失引起的低于 10 000 美元的核销可由主计长批准。如果核销额超过 10 000 美元,则须经高级专员批准。列有所有核销额的报表已提交给审计委员会。2013 年期间,现金损失、无法收回的应收捐助和其他流动资产,包括执行伙伴欠款,导致核销金额 860 万美元(2012 年为 1 920 万美元)。

181. 2013 年报告了 16 宗欺诈案件,所涉金额为 40 万美元(2012 年为 20 万美元)。

#### 附注 11

##### 关联方披露

182. 难民署的关键管理人员为高级专员、副高级专员、两名助理高级专员和主计长,他们有权力和责任规划、指挥和控制难民署的活动。

(千美元)

	报酬和工作 地点差价调		应享权利	养恤金和 医疗计划	薪酬总额	未清偿的 应享权利	
	员额数目	整数				预付款	未偿贷款
2013 年关键管理人员	5	1 120	172	229	<b>1 521</b>	—	—
2012 年关键管理人员	5	1 279	107	258	<b>1 644</b>	—	—

183. 上表汇总了支付给关键管理人员的薪酬总额,其中包括:净薪、工作地点差价调整数、应享待遇(如出席会议津贴和其他津贴)、派任补助金和其他补助金、

房租补贴、个人用品运输费以及雇主养恤金和当期医疗保险缴款。2013年5月至12月，助理高级专员(保护事务)员额一直空缺。

184. 关键管理人员也有权享受与其他雇员同等水平的离职后福利。这些福利无法确切量化。他们也参加养恤基金。

#### 附注 12

#### 报告日后事项

185. 联合国难民事务高级专员公署的报告日是每年的12月31日。本财务报表签署之日，在资产负债表日期至财务报表获准发布之日这段期间，没有发生会影响本报表的重大有利或不利事项。

14-57299 (C) 050814 150814



请回收 