



大会

Distr.: General
20 July 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

临时议程* 项目 135

财务报告和已审计财务报表
以及审计委员会的报告

审计委员会 2017 财政年度报告所载主要结果和结论的简明摘要

秘书长的说明

依照第 47/211 号决议，秘书长谨向大会成员转递审计委员会 2017 年 12 月 31 日终了年度账户审计报告所载主要结果和结论的简明摘要。

* A/73/150。



送文函

2018 年 7 月 24 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 2017 财政年度报告所载主要结果和结论的简明摘要。

审计委员会主席

印度主计长兼审计长

拉吉夫·梅赫里希(签名)

2018 年 7 月 24 日审计委员会主席给秘书长的信

谨向你转递审计委员会为大会第七十三届会议编写的报告中所载主要审计结果、结论和建议的简明摘要。

审计委员会主席

印度主计长兼审计长

拉吉夫·梅赫里希(签名)

目录

	页次
一. 范围和任务	7
二. 联合国总体情况	7
A. 审计意见	7
B. 财务执行情况	7
C. 现金和投资管理	11
D. 预算管理	13
E. 雇员福利负债	15
F. 欺诈风险管理	17
G. 执行伙伴	21
H. 安全和安保	24
I. 人力资源管理	25
J. 管理全球分散业务	28
K. 采购与合同管理	28
L. 差旅管理	30
三. 待执行建议的执行情况	32
四. 鸣谢	34
附件	
一. 组织.....	35
二. 关于各类审计意见的说明.....	36

简称

信通技术	信息和通信技术
前南问题国际法庭	前南斯拉夫问题国际法庭
公共部门会计准则	国际公共部门会计准则
余留机制	刑事法庭余留事项国际处理机制
国贸中心	国际贸易中心
监督厅	内部监督事务厅
资发基金	联合国资本发展基金
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
训研所	联合国训练研究所
养恤基金	联合国合办工作人员养恤基金
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
联合国大学	联合国大学
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署

审计委员会 2017 财政年度报告所载主要结果和结论的简明摘要

摘要

大会在第 47/211 号决议中请审计委员会综合报告方案和财务管理方面的主要缺陷以及不当和欺诈使用资源的案件，并说明各相关实体在这方面采取的措施。本报告所载结果和结论涉及审计委员会提交大会的关于 19 个实体的报告中所述共同主题和主要问题(见附件一)。本报告不包括审计委员会提交安全理事会和其他理事机构的报告的内容。

本报告汇总了提交大会的关于联合国各实体的单独报告中所报告的主要问题，包括业绩问题。本报告所载大多数问题都属于共有问题，涉及根据既有审计风险以及行政和预算问题咨询委员会特别要求预先确定的审计专题。

一. 范围和任务

1. 本报告载有审计委员会提交大会的关于 19 个实体¹ (包括联合国维持和平行动)² 的 2017 年报告所述结果和结论(见附件一)。根据行政和预算问题咨询委员会主席 2014 年 1 月 27 日提出并在 2015 年 2 月 19 日重申的请求,并鉴于行预咨委会仍然认为有关跨实体问题的报告切实有用(见 A/70/380),审计委员会继续提供了这方面资料。

2. 因此,审计委员会继续在实体一级报告中报告专题、主要趋势和跨实体问题,并在本摘要报告中列入有关以下事项的评论:财务执行情况、现金和投资管理、预算管理、雇员福利负债、对欺诈的认识和预防、执行伙伴、安全与安保、人力资源管理、采购与合同管理以及差旅管理。

二. 联合国总体情况

A. 审计意见

3. 审计委员会按照 1946 年 12 月 7 日大会第 74(I)号决议的规定,审计了 19 个组织(见附件一)的财务报表并审查了其业务活动。

4. 所有 19 个实体都收到了无保留审计意见(关于审计意见类型的解释见附件二)。其中,前南问题国际法庭收到带强调事项的无保留意见。

5. 这是前南问题国际法庭第二个收到强调事项的年度。强调事项是为了提请注意这样一个事实,即该法庭在完成任务后,在 2017 年 12 月 31 日已经不再是持续运作的实体。截至 2018 年 1 月 1 日,前南问题国际法庭已经完成了将其剩余活动并入余留机制的工作。

6. 审计委员会提出了反映其审计意见的短式报告,同时还提出了长式报告,其中载有审计委员会各项审计产生的详细结果和建议。

7. 审计委员会注意到,联合国全系统采用公共部门会计准则编制财务报表的情况持续改善。各实体审计报告中突出反映了具体弱点。

B. 财务执行情况

8. 表 1 列示各实体截至 2016 和 2017 年底 18 个被审计实体的财务执行情况的净结果比较。审计委员会从对 18 个被审计实体³ 财务报表的分析中注意到,13

¹ 由于前南问题国际法庭已经与余留机制合并,因此分析在一些地方将其略去。

² 为了更好地支持大会的治理作用,审计委员会也把联合国维和行动列入本报告,以便反映更全面的情况。维和行动年度财政周期于 6 月 30 日结束,因此与维和行动有关的数字以该日期为截止日期,除非另有说明。

³ 未包括养恤基金,因该实体的报告框架遵循《国际会计准则第 26 号》,会计处理方法遵循国际公共部门会计准则。

个实体⁴ 在本财政年度结束时有盈余，5 个实体⁵ 出现赤字。在这五个实体中，有两个实体(人居署和余留机制)在上一财政年度有盈余。审计委员会注意到，造成赤字的一些主要因素包括：工资、薪金和雇员福利增加(近东救济工程处和余留机制)，工作人员费用增加(资发基金)，摊款减少(余留机制)，以及自愿捐款减少(人居署)。

9. 在本财政年度结束时有盈余的 13 个实体中，有 8 个实体⁶ 在 2016 年出现赤字。出现盈余是由于下列因素：自愿捐款增加(联合国(第一卷)、儿基会、国贸中心、人口基金和难民署)，其他业务费用减少(联合国维持和平行动)，以及雇员薪金、津贴和其他福利减少(前南问题国际法庭)。审计委员会注意到，11 个实体⁷ 的盈余/赤字状况有所改善，而其余 7 个实体在这方面有所下降。这些变化的详细原因在这些实体的各单项审计报告中述及。在这方面应考虑到，联合国各实体并非营利实体，这种改善或下降不是衡量其总体执行情况的唯一尺度。

表 1
不同实体的盈余/赤字比较

(千美元)

实体	盈余(赤字)		差额	改善/下降
	2017 年	2016 年		
联合国(第一卷)	292 362	(11 487)	303 849	改善
联合国维持和平行动	11 583	(150 683)	162 266	改善
国贸中心	38 915	(24 406)	63 321	改善
资发基金	(4 861)	(10 317)	5 456	改善
开发署	141 649	443 047	(301 398)	下降
环境署	93 680	183 434	(89 754)	下降
人口基金	185 680	(72 065)	257 745	改善
人居署	(28 674)	40 170	(68 844)	下降
儿基会	788 593	(199 864)	988 457	改善
训研所	4 626	(172)	4 798	改善
难民署	377 454	126 885	250 569	改善
毒品和犯罪问题办公室	83 382	105 109	(21 727)	下降
项目署	28 966	31 280	(2 314)	下降

⁴ 联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、国贸中心、开发署、环境署、人口基金、儿基会、训研所、难民署、毒品和犯罪问题办公室、项目署、妇女署和前南问题国际法庭。

⁵ 资发基金、人居署、近东救济工程处、联合国大学和余留机制。

⁶ 联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、国贸中心、人口基金、儿基会、训研所、妇女署和前南问题国际法庭。

⁷ 联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、国贸中心、资发基金、人口基金、儿基会、训研所、难民署、联合国大学、妇女署和前南问题国际法庭。

实体	盈余(赤字)		差额	改善/下降
	2017 年	2016 年		
近东救济工程处	(71 552)	(42 076)	(29 476)	下降
联合国大学	(1 000)	(23 806)	22 806	改善
妇女署	39 635	(5 472)	45 107	改善
前南问题国际法庭	20 500	(10 096)	30 596	改善
余留机制	(8 255)	7 940	(16 195)	下降

资料来源：各实体财务报表。

10. 表 2 说明过去两年(2016 年和 2017 年)净资产的变化。审计委员会注意到，余留机制 2016 年净资产为正数，而 2017 年，由于雇员福利负债增加，余留机制的净资产为负数。相比之下，国贸中心 2016 年净资产为负数，由于 2017 年签署了自愿捐款协定，净资产变为正数。

11. 此外，七个实体⁸ 的净资产比去年有所减少。减少的部分原因是雇员福利负债增加，特别是离职后健康保险负债(联合国(第一卷)、开发署和余留机制)以及应付款增加(近东救济工程处)。其余 11 个实体⁹ 的净资产与上一年相比有所增加。增加的原因包括投资增加(环境署和前南问题国际法庭)、应收捐款增加(难民署和前南问题国际法庭)和盈余增加(国贸中心和儿基会)。这些变化的详细原因在各实体的单项审计报告中述及。

表 2
净资产比较

(千美元)

实体	净资产		差额	改善/下降
	2017 年	2016 年		
联合国(第一卷)	2 143 238	2 380 432	(237 194)	下降
联合国维持和平行动	789 006	744 376	44 630	改善
国贸中心	7 337	(33 895)	41 232	改善
资发基金	89 746	96 814	(7 068)	下降
开发署	4 641 601	4 689 394	(47 793)	下降
环境署	1 460 384	1 414 225	46 159	改善
人口基金	841 511	711 430	130 081	改善
人居署	315 940	349 901	(33 961)	下降
儿基会	6 593 772	6 093 168	500 604	改善
训研所	25 623	21 316	4 307	改善

⁸ 联合国(第一卷)、资发基金、开发署、联合国大学、人居署、近东救济工程处和余留机制。

⁹ 联合国维持和平行动、国贸中心、环境署、人口基金、儿基会、训研所、难民署、毒品和犯罪问题办公室、项目署、妇女署和前南问题国际法庭。

实体	净资产		差额	改善/下降
	2017 年	2016 年		
难民署	1 986 850	1 630 099	356 751	改善
毒品和犯罪问题办公室	598 384	516 999	81 385	改善
项目署	158 640	131 586	25 740	改善
近东救济工程处	41 847	142 627	(100 780)	下降
联合国大学	420 775	423 391	(2 616)	下降
妇女署	382 883	347 671	35 212	改善
前南问题国际法庭	31 028	19 749	11 279	改善
余留机制	(7 387)	15 561	(22 948)	下降

资料来源：各实体财务报表。

比率

12. 比率分析是对财务报表所提供资料的定量分析。审计委员会在其关于各实体的报告中探讨了四个主要比率，即资产总额比率(资产总额与负债总额比)、流动比率(流动资产与流动负债比)、速动比率(现金+短期投资+应收款与流动负债比)和现金比率(现金+短期投资与流动负债比)。资产总额对负债总额比率高，表明偿付能力或财务可持续性良好。流动比率高，表明实体有能力付清短期债务。速动比率是比流动比率更加保守的流动性指标，速动比率不包括较难转为现金的存货和其他流动资产。现金比率反映一个实体最直接的流动性状况，它计量流动资产中可用于偿付流动负债的现金、现金等价物或投资资金数额。较高的比率意味着该实体有足够的资源来支付相关负债。

13. 比率分析提供对联合国各实体财务可持续性和流动性的评估(见表 3)。总体而言，1:1 的比率被认为是财务可持续性或流动性良好的指标。

14. 除余留机制以外，其他所有实体¹⁰ 均显示资产超过负债，因此表明偿付能力良好。余留机制每 1 美元负债只有 0.94 美元资产值可用于偿付。由于其负债的主要部分是长期负债(雇员福利负债)，因此对其偿付能力没有直接威胁。

15. 除联合国维持和平行动、国贸中心和项目署以外，所有实体的现金比率都大于 1，表明流动性非常强。联合国维持和平行动、国贸中心和项目署也显示出充足的流动性，因为它们的速动比率大于 1。

16. 总体而言，所有实体的财务状况保持强劲。大多数实体偿付能力比率和流动性比率相当高，比率接近或低于 1:1 的实体的偿付能力或流动性也没有直接的威胁。

¹⁰ 由于养恤基金业务性质不同，该基金未被纳入分析。分析中也不包括前南问题国际法庭，因为它已与余留机制合并。

表 3
截至 2017 年 12 月 31 日的比率分析

实体	资产与负债比率： 资产总额/负债总额		流动比率：流动 资产/流动负债		速动比率： (现金+短期投资+ 应收款)/流动负债		现金比率： (现金+短期投资)/ 流动负债	
	2017 年	2016 年	2017 年	2016 年	2017 年	2016 年	2017 年	2016 年
联合国(第一卷)	1.35	1.44	3.88	3.41	3.51	3.11	2.42	2.28
联合国维持和平行动	1.19	1.17	1.22	1.17	1.06	1.04	0.66	0.6
国贸中心	1.05	0.76	1.64	1.94	1.57	1.86	0.85	1.3
资发基金	7.17	9.81	17.72	27.01	17.52	26.63	14.83	20.44
开发署	2.76	3.11	3.77	4.48	3.62	4.28	3.44	4.12
环境署	4.63	5.21	5.41	5.17	4.08	3.69	2.66	2.35
人口基金 ^a	2.57	2.64	4.30	5.72	3.85	5.19	2.78	3.97
人居署	3.20	4.71	3.60	6.49	3.28	5.76	1.71	2.76
儿基会	2.96	3.38	4.58	5.13	3.55	3.96	2.56	2.78
训研所	3.23	2.95	22.68	15.02	20.04	12.41	12.22	8.10
难民署	2.99	2.73	9.77	8.10	8.30	6.88	4.28	4.03
毒品和犯罪问题办公室	2.73	2.72	4.18	4.05	4.07	3.86	2.92	2.64
项目署	1.09	1.09	1.02	0.35	1.01	0.35	0.95	0.29
近东救济工程处	1.04	1.17	2.27	2.94	1.46	1.91	1.34	1.76
联合国大学	7.29	6.05	5.98	3.74	5.93	3.67	4.69	2.31
妇女署	4.07	4.17	6.17	7.95	4.99	6.78	4.04	6.55
余留机制	0.94	1.17	7.88	7.46	7.69	7.38	5.19	1.59

资料来源：审计委员会的审计报告。

^a 人口基金流动比率、速动比率和现金比率的下降是由于关于将更多离职后健康保险基金投资于长期投资的决定所致。

C. 现金和投资管理

17. 联合国及其数个基金和方案管理着大量现金和投资。某些实体的行政部门设置了专门的金库职能，以支持各种需要，有些实体还向其他组织提供现金管理服务。联合国系统各实体有两个现金池，即由联合国金库管理的现金池和由开发署管理的投资池。

18. 联合国金库管理一个现金池，以参与实体的集合资金进行投资。截至 2017 年 12 月 31 日，本报告所述实体中，共有 9 个实体¹¹ 参与了联合国金库管理的现金池，联合国金库管理的投资基金池资产总额为 80.9 亿美元。

¹¹ 联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、国贸中心、环境署、人居署、前南问题国际法庭、余留机制、毒品和犯罪问题办公室和联合国大学。

19. 本报告中所述实体中还有 5 个¹² 由开发署牵头集合现金和投资资源。开发署为自己的方案进行投资管理，并根据服务协议为联合国其他实体管理投资，共计 56.7 亿美元。

20. 四个实体(儿基会、难民署、项目署和近东救济工程处)没有参加任何现金/投资池。这项分析不包括养恤基金，因为它通过投资管理司管理养恤基金的现金和投资共计 645.4 亿美元，不与任何其他实体集合资金。

21. 随着现金结存以及账户、账务处理和付款货币数目增加，现在更需要对现金和投资进行专业化管理，以妥善管理风险和回报。此外，联合国及其各基金和方案极有必要在管理公共资金的时候采取一种战略，保障资金安全，确保持续提供维持业务活动所需的现金，并确保开展最佳水平的投资行动，以支持执行各项活动。集合现金和投资是确保有效管理现金和投资的最可取模式。这一模式可减少交易成本，并为参与实体提供专业化投资管理服务。表 4 所示为 18 个实体¹³ 截至 2017 年 12 月 31 日的现金及现金等价物和投资状况。

表 4
截至 2017 年 12 月 31 日的现金及现金等价物和投资

(千美元)

实体	现金及现金等价物	投资		在何处集合资源？
		短期	长期	
联合国(第一卷)	272 239	2 140 326	722 162	联合国金库
联合国维持和平行动	280 876	1 337 665	422 502	联合国金库
国贸中心	4 303	38 245	12 004	联合国金库
资发基金	3 867	38 795	52 788	开发署
开发署	1 045 936	2 935 317	2 730 394	开发署
环境署	54 916	488 973	153 481	联合国金库
人口基金	184 391	228 973	547 154	开发署
人居署	16 904	149 645	46 970	联合国金库
儿基会	883 578	3 716 240	501 088	未集中
训研所	4 324	13 062	—	开发署
难民署	945 635	170 000	—	未集中
毒品和犯罪问题办公室	53 995	433 904	136 195	联合国金库
项目署	436 118	1 235 261	201 217	未集中
近东救济工程处	271 423 ^a	—	—	未集中
联合国大学	27 493	21 848	368 380	联合国金库
妇女署	71 176	104 163	228 327	开发署

¹² 资发基金、开发署、人口基金、训研所和妇女署。

¹³ 不包括养恤基金。

实体	现金及现金等价物	投资		在何处集合资源？
		短期	长期	
前南问题国际法庭	5 846	52 060	16 341	联合国金库
余留机制	5 561	49 507	15 540	联合国金库

资料来源：各实体财务报表。

^a 近东救济工程处认为现金和现金等价物中所含 2.631 亿美元(银行存款)为短期投资。

22. 审计委员会注意到的现金和投资管理方面问题在下文述及。

23. 有 458 个基金参加了联合国秘书处管理的主现金池。这些基金分属参加联合国秘书处现金池的各个实体。根据联合国秘书处提供的基金-实体关系详情，有 45 个基金无归属，截至 2017 年 12 月 31 日，这些基金中只有 13 个基金有近 6 100 万美元的余额。审计委员会注意到，其中一个基金名为“64PFN”，有养恤基金的 1 072 万美元。审计委员会在审计养恤基金的过程中获悉，养恤基金从未打算参加联合国秘书处的现金池，也从未同意将其资产作为联合国秘书处现金池的一部分进行投资。联合国行政当局告知审计委员会，基金 64PFN 属于养恤基金，并称，该基金是在养恤基金决定将其管理业务迁移到综合管理信息系统（综管信息系统）后，于 2006 年 1 月在综管信息系统中设立的。行政当局告知审计委员会，它在给养恤基金的信中明确提到，在编制财务报表时，养恤基金应当将该基金的余额并入养恤基金系统余额中。审计委员会注意到，虽然联合国已将基金的处理办法告知养恤基金，但养恤基金既没有明确同意也没有反对这一办法。因此，联合国和养恤基金都没有声称拥有该基金(64PFN)。审计委员会认为，这种情况表明，由于没有与各实体就参与现金池达成正式协议，导致联合国秘书处和参与实体的作用和责任含糊不清。

24. 项目署从 2016 年 1 月 1 日起从开发署接管了投资管理职能，并于 2015 年 12 月 18 日签订长期协议，任命一名投资经理管理其投资。项目署还签订了一项长期协议(总托管协议)，任命一名现金和证券托管人。成立了一个由执行主任任命的投资委员会，以指导和监测投资活动。审计委员会注意到，项目署没有按照协议的规定，规定应由投资经理维护的成套记录和账户。审计委员会还注意到，项目署没有按照协议的规定，检查或审计投资经理维护的记录和账户。审计委员会仔细阅读了托管人提供的月度报告，其中有投资组合的投资历史、市值汇总、各类资产业绩和资产水平业绩。审计委员会注意到，除了托管人提供的账目报表外，协议中未规定项目署可以不时审查、检查、核实或审计托管人义务下持有的资产价值的手段。

D. 预算管理

成果预算编制

25. 在任何一个组织，预算都是决定如何分配资源以实现战略目标的一个关键工具。预算应阐明一个组织的优先重点和目标，并体现管理部门对实现这些目标所需资源的看法。

26. 秘书长在其题为“革新联合国：改革方案”的报告(A/51/950/Add.6)中提出，他和会员国应当展开对话，力求把联合国的方案预算从投入核算制转为成果问责制。秘书长将成果预算编制定义为“采用会员国预先确定的标准、注重产出和成果的预算编制方法和格式”。

27. 因此，成果预算制是确保联合国及其各基金和方案努力实现各自成果和产出的一个重要工具。审计委员会注意到，除联合国大学以外，其他所有实体¹⁴ 均已采用成果预算编制(见表 5)。联合国大学采用联合国大学项目管理准则，该准则使用类似于成果预算制的概念。在整个项目实施周期中，界定了详细的质量和绩效指标，并监测了结果。

表 5
不同实体的预算状况

实体	实体的预算数目	实体是否有成果预算编制框架？
联合国(第一卷)	1	是
联合国维持和平行动	18	是
国贸中心	1	是
资发基金	1	是
开发署	1	是
环境署	5	是
人口基金	1	是
人居署	2	是
儿基会	6	是
训研所	1	是
难民署	1	是
养恤基金	2	是
毒品和犯罪问题办公室	2	是
项目署	1	是
近东救济工程处	1	是
联合国大学	1	否
妇女署	2	是
余留机制	1	是

资料来源：各实体提供的资料

28. 审计委员会注意到，7 个实体¹⁵ 有不同用途的多种预算。所有实体都有与财务报表中预算数额与实际数额对比表直接联系的预算。

¹⁴ 分析中不包括前南问题国际法庭。

¹⁵ 联合国维持和平行动、环境署、人居署、儿基会、养恤基金、毒品和犯罪问题办公室和妇女署。

29. 审计委员会注意到的预算管理问题在下文述及。

30. 根据《公共部门会计准则第 24 号》第 15 和 16 段，对实际数额和预算数额之间的重大差异作出解释，将有助于用户理解所涉实体公开负责的核定预算出现重大偏差的原因。审计委员会注意到，儿基会各预算部分的实际数额与最终预算之间存在重大差异，从 5%到 20%不等，财务报表中也没有对此作出解释。

31. 根据《联合国财务条例和细则》条例 5.3，批款在相关预算期间终了后的 12 个月内依然可用，只要它们是用于支付与该预算期间提供的货物和服务有关的债务，以及清偿该预算期间任何其他未清法律债务。批款余额应交还。审计委员会在联合国(第一卷)中注意到，经常预算未清承付款 1.359 亿美元已列入 2017 年财务报表报表五所示的年度实际支出。对金额为 5 655 万美元的未清承付款的样本分析显示，2017 年未交付的货物和服务产生了 2 423 万美元的未清承付款。审计委员会注意到，在 2016-2017 两年期经常预算中设立这些未清承付款不符合《财务条例和细则》条例 5.3。

E. 雇员福利负债

32. 离职后福利是指雇用结束后应支付的福利，但不包括解雇偿金。离职后福利包括养恤金计划、离职后医疗保健(离职后健康保险)、离职回国补助金和完全离职后其他一笔总付款项。应领取的养恤金通过养恤基金支付。

33. 表 6 所示为不同实体的雇员福利负债(不包括养恤金福利)状况。

表 6

不同实体的雇员福利负债状况

(千美元)

实体	雇员福利负债总额 ^a			负债总额		雇员福利负债占负债总额的百分比		实体有无雇员福利负债供资安排？
	2017 年	2016 年	增/减	2017 年	2016 年	2017 年	2016 年	
联合国(第一卷)	5 170 187	4 450 164	增	6 177 373	5 397 462	83.70	82.45	否
联合国维持和平行动	1 839 194	1 759 119	增	4 213 119	4 563 248	43.65	38.55	否
国贸中心	91 332	90 316	增	159 840	138 923	57.14	65.01	是
资发基金	14 202	10 304	增	14 544	10 986	97.65	93.79	是
开发署	1 616 790	1 336 452	增	2 630 506	2 245 888	61.46	59.51	是
环境署	206 049	146 077	增	402 794	336 294	51.15	43.44	否
人口基金	415 803	329 240	增	534 719	434 917	77.76	75.70	是
人居署	48 601	41 551	增	143 711	94 412	33.82	44.01	否
儿基会	1 638 022	1 236 273	增	3 358 924	2 560 193	48.77	48.29	是
训研所	10 260	9 004	增	11 501	10 931	89.21	82.37	是
难民署	818 364	746 195	增	1 000 171	939 706	81.82	79.41	是
养恤基金	94 363	76 736	增	411 292	237 643	22.94	32.29	是
毒品和犯罪问题办公室	120 657	110 523	增	346 016	301 044	34.87	36.71	是

实体	雇员福利负债总额 ^a			负债总额		雇员福利负债占负债总额的百分比		实体有无雇员福利负债供资安排？
	2017 年	2016 年	增/减	2017 年	2016 年	2017 年	2016 年	
项目署	105 746	97 720	增	1 837 834	1 505 185	5.76	6.49	是
近东救济工程处	815 122	745 860	增	944 137	830 262	86.34	89.83	否
联合国大学	16 935	14 317	增	66 862	83 869	25.33	17.07	是
妇女署	92 850	78 751	增	124 810	109 818	74.39	71.71	是
前南问题国际法庭 ^b	38 973	41 116	减	85 106	79 053	49.71	52.01	否
余留机制 ^b	95 169	61 803	增	122 712	89 547	77.55	69.02	否

资料来源：各实体提供的财务报表和资料。

^a 不包括养恤金负债。

^b 不包括法官的养恤金负债。

34. 所有实体(前南问题国际法庭除外)的雇员福利负债均逐年增加，这是大多数实体的主要负债之一。对于 17 个实体来说，这类负债占负债总额的四分之一(25%)以上；对于 11 个实体¹⁶ 来说，它们占负债总额的一半以上。资发基金雇员福利负债占负债总额高达 97.65%；联合国(第一卷)、人口基金、训研所、近东救济工程处、难民署和余留机制均占负债总额的 75%以上。

35. 审计委员会注意到，7 个实体¹⁷ 无雇员福利负债供资安排。审计委员会在上一份简明摘要中指出，各实体必须为这些负债制定供资计划。

36. 下文讨论审计委员会注意到的雇员福利负债管理方面的问题。

37. 关于联合国(第一卷)，审计委员会在以往一份报告(A/70/5(Vol. I))中注意到，与许多医疗保险服务提供商的现有安排多年来没有进行审查，并且监督厅还发现与服务提供商的协议不是最新的，有些协议自 2000 年以来没有更新。审计委员会注意到，自其先前的评论以来没有重大变化，因为与一些重要的第三方管理公司的协议已经数年没有更新。审计委员会还注意到，现行联合国与第三方管理公司之间具有约束力的文件不统一，也没有标准化。审计委员会获悉，行政当局目前正在审查关于第三方管理公司的现有文件，以获取标准化的更新协议。行政当局还告知审计委员会，目前正在进行履约保证标准化，以确保所有第三方管理公司都根据同样的标准进行评估，这一过程预计将于 2019 年完成。

38. 审计委员会还注意到，联合国无法独立保证所支付索偿的准确性，也无法保证第三方管理公司是否履行合同义务，因为上一次对其履约情况的开放式检查是在 2009 年进行的。审计委员会建议安排对第三方管理公司进行一次开放式审计，

¹⁶ 联合国(第一卷)、资发基金、国贸中心、开发署、环境署、人口基金、训研所、难民署、近东救济工程处、妇女署和余留机制。

¹⁷ 联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、环境署、人居署、近东救济工程处、前南问题国际法庭和余留机制。

以便为报告费用的准确性和行政当局代理人进行的活动提供保证，并确认他们遵守了合同义务。

39. 联合国大学实行了一项值得称赞的举措，于 2014 年开始拨出薪金毛额加上工作地点差价调整数的 2%，为离职后福利供资，截至 2017 年 12 月 31 日，已积累了 80 万美元。但是，尚有 1 540 万美元的资金仍然没有着落。审计委员会认为，联合国大学应遵循主计长为秘书处各实体制定的权责发生制政策，增加为离职后健康保险预留的资金。这项权责发生制政策规定了目前对所有由自愿捐款供资的员额在工资单中适用相当于薪金毛额加上工作地点差价调整数的 3% 的每月应计数的做法。这是分阶段办法的一部分，最终要预留 9%，这是主计长认为支付负债所必需的。此外，审计委员会注意到，这些资金存放在联合国现金池中，通过为相应准备金选择长期投资，很可能会获得更高的回报。因此，联合国大学应与共同金库事务工作组协作，在专用于支付离职后健康保险负债的资金的投资方面寻求合作机会。

F. 欺诈风险管理

40. 联合国及其各基金和各方案收取会员国的会费以及政府和非政府实体的捐款。秉诚处理所收款项，使联合国及其各基金和各方案更有义务、更有责任彰显一种善治和透明治理的文化，并且对欺诈和腐败实行零容忍政策。

41. 联合国面临各种各样的内部和外部欺诈风险。欺诈和腐败可能是个人见机采取的行为，如果不解决可能积小成大，造成重大损失。如果行为人只受到很轻或微不足道的惩罚，就会形成不法行为者似乎不受惩罚的文化。

42. 审计委员会收集了 18 个实体¹⁸ 的资料，分析了这些实体如何采取措施惩治欺诈。18 个实体中只有 11 个进行了欺诈风险评估。妇女署制定了一项整体计划，为整个实体进行欺诈风险评估，并为一些总部职能和外地办事处推出了欺诈风险评估。同样，为预防或查明欺诈，一个实体需要在组织内建设能力。在建设能力方面，培训是各实体可利用的首要工具。审计委员会审查了与反欺诈认识相关的培训现状，并注意到，除余留机制外，所有实体都有反欺诈认识方案，所有实体都向其工作人员提供了反欺诈认识培训。当被问及受训工作人员的百分比时，11 个实体能够提供数据，包括国贸中心、资发基金、开发署、环境署、人居署、儿基会、训研所、难民署、养恤基金、毒品和犯罪问题办公室和项目署。表 7 所示为监测和预防欺诈机制的状况。

表 7
监测和预防欺诈的机制

实体	实体是否进行了 欺诈风险评估？	实体是否有 反欺诈认识方案？	有多少百分比的 工作人员接受了培训？
联合国(第一卷)	是	是	未提供数据
联合国维持和平行动	是	是	未提供数据

¹⁸ 前南问题国际法庭除外。

实体	实体是否进行了 欺诈风险评估？	实体是否有 反欺诈认识方案？	有多少百分比的 工作人员接受了培训？
国贸中心	是	是	94
资发基金	是	是	81
开发署	是	是	100
环境署	否	是	1
人口基金	是	是	暂缺
人居署	是	是	90
儿基会	是	是	64
训研所	否	是	68
难民署	是	是	33
养恤基金	是	是	93.2（养恤基金的受训百分比； 投资管理司没有开展培训）
毒品和犯罪问题办公室	否	是	9
项目署	是	是	24
近东救济工程处	否	是	暂缺
联合国大学	否	是	暂缺
妇女署	部分完成	是	暂缺
余留机制	否	是	89

资料来源：各实体提供的资料。

43. 审计委员会还收集了联合国不同实体可利用的调查机制的数据，并注意到 9 个实体¹⁹ 具有调查能力。毒品和犯罪问题办公室通报说，其内部调查能力有限。11 个实体利用监督厅进行欺诈调查和内部审计。表 8 所示为调查机制的状况。

表 8
调查机制

实体	实体是否有 调查能力？	负责调查职能的机构	负责内部审计职能的机构
联合国(第一卷)	是	监督厅	监督厅
联合国维持和平行动	是	监督厅	监督厅
国贸中心	否	监督厅	监督厅
资发基金	是	审计和调查处	审计和调查处
开发署	是	审计和调查处	审计和调查处
环境署	否	监督厅	监督厅
人口基金	是	人口基金审计和调查处	人口基金审计和调查处
人居署	否	监督厅	监督厅

¹⁹ 联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、资发基金、开发署、人口基金、儿基会、难民署、近东救济工程处和项目署。

实体	实体是否有调查能力？	负责调查职能的机构	负责内部审计职能的机构
儿基会	是	儿基会内部审计和调查办公室	儿基会内部审计和调查办公室
训研所	否	监督厅	监督厅
难民署	是	难民署监察主任办公室	监督厅
养恤基金	否	监督厅	监督厅
毒品和犯罪问题办公室	能力有限	监督厅	监督厅
项目署	是	项目署内部审计和调查组	项目署内部审计和调查组
近东救济工程处	是	近东救济工程处调查司	近东救济工程处内部监督事务部
联合国大学	否	监督厅	监督厅
妇女署	否	监督厅	妇女署目前正在设立一个内部审计股，该股已获执行局批准。自 2018 年 1 月以来，在招聘审计人员之前，内部审计一直由咨询人在内部进行
余留机制	否	监督厅	监督厅

资料来源：各实体提供的资料。

44. 审计委员会注意到，对于联合国(第一卷)和秘书处其他实体，主管管理事务副秘书长于 2016 年 9 月发布了联合国秘书处反欺诈反腐败框架(ST/IC/2016/25)。框架的目的是协助秘书处就秘书处应如何行动以预防、发现、制止、应对和报告欺诈和腐败事件提供信息和指导，从而在联合国内促进廉正诚实文化。行政和预算问题咨询委员会在其 A/71/669 号报告中欢迎联合国发布反欺诈反腐败框架，同时要求审计委员会就相关文件及其应用发表意见。作为一个共有问题，审计委员会审查了这一框架在秘书处各实体的执行情况。

45. 审计委员会注意到的欺诈认识和预防方面问题在下文述及。

46. 在联合国(第一卷)中，审计委员会注意到，秘书处尚未制定实施反欺诈反腐败框架的战略或行动计划。因此，没有业绩指标或机制来评估和监测框架的执行情况。审计委员会获悉，将在管理委员会的战略指导下，在风险处理和应对计划的执行过程中，制定反欺诈反腐败战略以及详细的行动计划。秘书处还指出，将根据全秘书处欺诈风险评估的结果编写和实施一份手册，其中将纳入业绩指标和监测机制。

47. 审计委员会还注意到，第一卷中审计和报告的一些司厅在执行该框架时存在以下问题：

(a) 该框架规定，所有工作人员都应在有在线反欺诈培训时完成该培训。审计委员会注意到，在联合国内罗毕办事处，可参加培训的 866 名工作人员中，只有 37 人(4%)完成了培训；

(b) 在采购司，尽管审计委员会注意到，使用了多种方式传达对高水准道德操守和廉正的期望，但它无法确定，是否做出了任何积极努力，以鼓励采购人员完成强制性反欺诈培训。此外，除了年度首席采购干事会议期间的零星培训课程外，没有与采购职能相关的具体专项反欺诈培训。

48. 环境署本应实施联合国秘书处 2016 年发布的反欺诈反腐败框架，但尚未采取充分措施提高其工作人员对该框架的认识。截至 2018 年 5 月，在 1 278 名目标环境署工作人员中，只有 12 人(1%)接受了强制性培训。环境署计划在 2018 年开展外联活动，但没有为此分配资源。

49. 联合国大学尚未充分执行联合国秘书处反欺诈反腐败框架。联合国大学没有将反欺诈反腐败的具体职能和责任分配给各级管理人员来预防和管理欺诈和腐败行为，也没有在其风险登记册中确定和处理欺诈和腐败风险。

50. 人居署没有关于完成强制性培训的工作人员的充分信息。此外，其制定的企业风险管理框架没有将欺诈风险视为企业风险之一。

51. 审计委员会注意到，难民署的一些国家业务必须在易发生欺诈和腐败的环境中运作。由于其任务和业务性质，难民署不能避免在易发生欺诈和腐败的地区开展业务。审计委员会还注意到，难民署制定了防欺诈反腐败战略框架来解决这一问题。该战略框架还配有其他政策和解释性指导。审计委员会还注意到，难民署在 2017 年期间报告了 38 起经证实的财务欺诈案件。审计委员会认为，这些数字表明难民署发现欺诈和腐败的内部机制运作正常。不过，审计委员会也注意到，难民署在不同国家的业务在防欺诈反腐败工作方面的成熟度不同。

52. 虽然妇女署制定了一项对整个组织进行欺诈风险评估的整体计划，但审计委员会注意到，在审计期间，欺诈风险评估尚未完成，所访问的六个外地办事处中没有一个有欺诈风险评估计划。此外，外地办事处没有按照企业风险管理准则的要求进行欺诈风险评估。不过，妇女署制订了分阶段推出风险评估的办法，在此期间，总部职能部门将在 2018 年完成个别欺诈风险评估，国家办事处将在 2019 年完成这些评估。妇女署在其企业风险登记册中处理了欺诈风险，这项工作还将得到为每个风险单位计划的个别欺诈风险评估的进一步支持，此外，还将辅之以将于 2018 年推出的强制性反欺诈培训。

53. 2015 年，人口基金建立了企业风险管理流程，以确保人口基金有全面有效的企业风险管理战略。该战略旨在确保成功的风险管理，并在人口基金创造一种重点突出、协调一致的可持续风险管理文化。但是，到本报告所述期间结束时，人口基金尚未正式制定企业风险管理政策，因此，国家办事处使用总部编写的指导说明和一些学习材料来查明风险，以及使其应对措施与既定的企业风险管理做法保持一致。审计委员会发现，这些文件没有足够的细节或指导，例如，在风险评估中将风险评为低、中、高的标准不十分明确。

G. 执行伙伴

54. 联合国及其基金和方案任务繁重。它们需要在世界不同地区开展工作，不断提供服务和援助。联合国及其基金和方案为其所开展的所有工作都部署工作人员，既不经济，也无效率。因此，它们接受执行伙伴的帮助，来完成任务。执行伙伴作为一个实体，负责确保妥善使用有关机构所提供资源，执行和管理工作计划中订立的方案，并就此接受问责。执行伙伴可以是政府机构或非政府机构，甚至是正在执行此项工作的联合国机构。

55. 审计委员会审查了执行伙伴与联合国及其基金和机构的关系(见表 9)。联合国各实体需要确保对执行伙伴进行有效甄选、监测和评估，以便通过这些执行伙伴有效执行任务。

表 9
执行伙伴

实体	转给执行伙伴的金额占支出总额的百分比	实体是否制定了将资金转给执行伙伴的政策或框架？	实体是否有基于风险的保证框架来监测执行伙伴的工作？	实体是否制定了评价工具来监测执行伙伴的工作？
联合国(第一卷)	16	是	是	是
国贸中心	3	否	否	否
资发基金	16	是	是	是
开发署	45	是	是	是
环境署	50	是	是	是
人口基金	37	是	是	是
人居署	14	是	是	是
儿基会	35	是	是	是
训研所	21	是	是	是
难民署	39	是	是	是
毒品和犯罪问题办公室	7	是	是	是
项目署	15	是	是	否
妇女署	19	是	是	是

资料来源：各实体提供的资料。

56. 审计委员会注意到，13 个实体²⁰ 利用执行伙伴来执行任务。它们将大量资金转给执行伙伴，以供开展活动。划转的金额占自身支出的 3%(国贸中心)至 50%(环境署)不等。

²⁰ 联合国(第一卷)、国贸中心、资发基金、开发署、环境署、人口基金、人居署、儿基会、训研所、难民署、毒品和犯罪问题办公室、妇女署和项目署。

57. 审计委员会还注意到，除国贸中心外，所有受审查实体均为向执行伙伴转移资金制定了政策或框架，并为监测执行伙伴工作制定了基于风险的保证框架。此外，除国贸中心和项目署外，所有受审查实体都制定了监测执行伙伴的评估工具。

58. 审计委员会还审查了各实体为执行工作而利用的执行伙伴的类别。表 10 详细说明了联合国各实体所利用的执行伙伴的类别。审计委员会注意到，除资发基金(仅利用政府组织作为执行伙伴)外，所有其他实体都利用联合国系统各实体以及政府和非政府组织作为执行伙伴。

表 10
执行伙伴的类别

实体	执行伙伴总数	联合国系统实体 作为执行伙伴 (百分比)	政府组织作为 执行伙伴 (百分比)	非政府组织作为 执行伙伴 (百分比)
联合国(第一卷)	919	9	5	86
国贸中心	10	10	20	70
资发基金	11	0	100	0
开发署	942	5	88	7
环境署	969	8	46	46
人口基金	1 387	2	45	53
人居署	153	6	26	68
儿基会	9 566	0	58	42
训研所	78	3	74	23
难民署	1 035	2	17	81
毒品和犯罪问题办公室	102	9	3	88
项目署	2 204	暂缺	暂缺	暂缺
妇女署	781	3	6	91

资料来源：各实体提供的资料。

59. 下文讨论审计委员会在执行伙伴的管理方面注意到的问题。

60. 国家集合基金是多捐助方供资的人道主义筹资工具。2017 年，此类集合基金共有 18 只，分布在 18 个受到人道主义危机影响的国家。集合基金在国家一级由人道主义事务协调厅管理，受人道主义协调员领导。人道主义协调员是负责在遭遇紧急状况的国家领导和协调人道主义援助的联合国官员。根据《国家集合基金业务手册》第 108 段，须在各方签署赠款协议后 10 个工作日内支付款项。审计委员会分析了执行干事 2017 年所签署 1 271 个项目的数据，注意到其中 269 个项目(21%)的支付出现延迟，最长达到 7 个月。审计委员会认为，延迟向执行伙伴分期支付款项可能对项目的预定目的产生不利影响。

61. 根据《国家集合基金业务手册》第 267 段，执行伙伴须在项目实施完成后两个历月内提交最后叙述式报告和最后财务报表。基金管理人员和总部的筹资协调

科最多有一个月时间审查和批准财务报表。这些项目必须在最后财务报表获得核准后两个月内接受审计。人道主义事务协调厅的人道主义行动筹资股和筹资协调科将在收到审计报告起的两个月内审查并结束项目。收到通知后，执行伙伴有一个月的时间退还应退款项。付款证明需由人道主义事务协调厅收取并确认。在分析国家集合基金项目的数据时，审计委员会注意到，在 2017 年结束的 1 350 个项目中，有 364 个项目延迟提交了最后财务报表，377 个项目延迟提交了最后叙述式报告。审计委员会还注意到，就 2015、2016 和 2017 年拨款的 558 个项目而言，执行伙伴应退还共计 2 754 万美元。审计委员会注意到，即使按照财务主任决定剔除应退还金额在 75 美元以下的项目，并剔除结束日期在 2017 年 12 月 31 日之后的项目，仍有 417 个项目需要退还 2 331 万美元。

62. 综合交付情况报告记录项目的费用和资金情况，是必须提交的正式报告。对于开发署，审计委员会继续注意到，在 87 个受审查项目中，68 个项目在整体规划系统中签署和上传一、二季度综合交付情况报告核证的工作出现延迟。审计委员会还注意到，截至 2017 年 11 月 10 日，86 个项目的三季度综合交付情况报告尚未编制并发送给执行伙伴，这些报告本应在 2017 年 10 月 15 日之前发送给执行伙伴。这违反了方案和业务政策和程序关于综合交付情况报告的规定，其中要求在没有收到执行伙伴答复的情况下，应在相应季度结束后的 45 个日历日内将核证的综合交付情况报告和后续请求上传至综合交付情况报告库。

63. 在人居署驻老挝人民民主共和国和阿拉伯叙利亚共和国的国家办事处提交付款请求后，向执行伙伴划转资金的工作延迟了 3 至 45 天不等，这不符合执行伙伴政策和合作协议。

64. 国贸中心使用 CUBED 法(机构方案设计尽职调查评估)评价和甄选执行伙伴。CUBED 法使用问卷法，调查六项属性(有承诺、有能力、有联系、有资源、有相关性、受认可)并得出加权分数。审计委员会注意到，在 14 个参与冈比亚项目的执行伙伴中，只有 6 个被国贸中心 2017 年 5 月的 CUBED 报告列入，其余 8 个根本没有在 CUBED 报告中得到评估。

65. 审计委员会审查了对人口基金三个国家办事处 30 个执行伙伴的评估报告，发现对 28 个执行伙伴的微观评估已经完成，但所做工作没有记录，因而无法证实这一结论。此外，一些国家办事处没有对六个签署了工作计划的执行伙伴进行微观评估。另外，没有关于如何确定抽查往来业务样本的文件，也没有对先前微观评估建议的执行情况进行跟踪。

66. 审计委员会在上一份关于妇女署的报告(A/72/5/Add.12)中，对甄选执行伙伴工作的不足表示关切。审计委员会确认，妇女署在 2017 年 8 月修订了其方案和业务手册，加强了执行伙伴甄选进程。然而，审计委员会仍然注意到，在本次审计期间访问的六个外地办事处中，五个有类似情况。审计委员会发现，外地办事处共聘用了 29 个执行伙伴，但没有按照方案和业务手册附件 B²¹ 的要求进行比较筛选，挑选出三个最佳候选方进行充分评估。此外，所有六个外地办事处的执

²¹ 需要详细筛查可能的执行伙伴，以便找出至少三个候选方列入名单，进行能力评估。

行伙伴评估报告没有列入被评估执行伙伴的总体风险评分。审计委员会认为，评估不完整增加了妇女署任务交由能力不足的执行伙伴执行的风险。

H. 安全和安保

67. 联合国在超过 122 个国家拥有 4 500 多个房地。联合国系统拥有超过 180 000 工作人员和非工作人员为履行其使命而工作。1990 年代初，联合国的安全环境发生了变化，变得更加危险。从 1990 起，恶意行为导致的人员伤亡人数有所增加。联合国的任务也在变化，导致联合国人员、特别是人道主义机构人员数量增加，他们被部署在可能具有危险的特派团。

68. 与此同时，联合国正在冲突地区或高危地区设立维持和平特派团。越来越多的人道主义工作人员与维和军事单位一起被部署在综合多学科特派团中。因此，安全和安保领域变得非常重要。

69. 审计委员会将秘书处各实体的安全和安保作为共有主题进行审查。下文将讨论审计委员会在这方面注意到的问题。

70. 在联合国(第一卷)中，审计委员会注意到，政策与合规处²² 没有拟订针对具体国家或工作地点的政策合规表，以监测联合国安全管理系统的政策执行情况。没有实时监测并与利益攸关方分享政策合规情况的平台(网络门户、依托信通技术的应用程序或其他非信通技术工具)。审计委员会还注意到，安全风险管理体系²³ 在描述威胁和执行安全措施方面存在缺陷。安全风险管理体系的缺陷对及时实施安全措施有直接影响，这些安全措施是联合国人员和方案安全保障的基础。

71. 根据问责制框架，主管安全和安保事务副秘书长鼓励联合国安全管理系统各组织实施内部自我评估机制，监测政策遵守情况，处理不合规情况。但审计委员会注意到，安全和安保部既没有收集关于内部评估数量的数据，也没有发布任何用于进行此类评估的准则或模板。审计委员会注意到，秘书长关于信息敏感性、分类和处理问题的公报(ST/SGB/2007/6)大致涵盖了信息的分类和处理问题，但没有实施针对分析员的具体保密协议，也没有限制他们使用社交媒体。

72. 审计委员会分析了位于东京的联合国大学本部建筑的紧急疏散指南和疏散程序、联合国大学业务连续性计划和联合国大学突发事件应急计划，注意到以下不足：(a) 虽然规划了联合国大学突发事件应急计划的实施，但尚未对其进行测试；然而，审计委员会注意到，该计划已于 2018 年 1 月进行了更新；(b) 联合国大学的业务连续性计划已试行数年，但未按行业标准要求列入灾后恢复计划。审计委员会认为，在缺乏突发事件应急计划和业务连续性计划的情况下，联合国大学在突发事件期间如何维持关键职能，以及在紧急事件或灾难导致业务中断时如何继续开展业务方面，没有指令可循。联合国大学每年在东京总部大楼举行一次

²² 政策和合规处是机构间安保管理网的秘书处，负责审查各种政策、手册和准则，监测和评价联合国安全管理系统安保政策、程序和准则的执行和合规情况。

²³ 安全风险管理体系是联合国安全管理系统评估联合国业务环境的一项分析流程，查明可能影响到联合国人员、资产、房地和作业及服务的威胁程度，据此作出安全管理方面的决定。

疏散演习和安全设备培训。疏散演习和训练仅为自愿参与性质，并且总是事先通知工作人员。审计委员会注意到，只有进行强制培训，并且开展事先不通知的强制演习，才能使联合国人员为紧急状况做好充分准备。

I. 人力资源管理

73. 对于联合国实体这样的组织而言，人力资源是最重要的资产。行政和预算问题咨询委员会在审查秘书长 2018-2019 两年期拟议方案预算时，请审计委员会对整个秘书处使用咨询人的情况进行一次绩效审计。

74. 下文讨论审计委员会在咨询人的使用方面注意到的问题。

75. 审计委员会注意到，2010 年推出了联合国秘书处企业人才管理平台 Inspira，管理包括咨询人和个体订约人甄选系统在内的多项功能。审计委员会发现，非洲经济委员会(非洲经委会)和拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)使用 Inspira 甄选咨询人，使用“团结”系统进行合同发放和向咨询人在线付款等其他流程。但在经济和社会事务部，咨询人甄选流程的管理在线下进行，发放合同和付款使用“团结”系统，文件的数字副本的维护则通过联合文件平台进行。审计委员会获悉，联合国总部尚未在 Inspira 中部署咨询人功能。审计委员会注意到，Inspira 维护的非洲经委会和拉加经委会候选人数据库存在人名重复。此外，没有关于以往考虑和聘用某一咨询人的咨询任务历史资料，对于未公布的职位空缺而言，无法确定可供遴选的合格候选人总数以及用人部门挑选入围候选人的依据。Inspira 不允许查看整个秘书处聘用咨询人的综合情况，除非用户被分配到所有的职位空缺。例如，在一份合同中，一位入围候选人无法获得考虑，因为他已经在监督厅任职。

76. 同样，审计委员会发现经济和社会事务部没有集中管理名册，方便各司查阅，为审计提供便利，也没有采取有明确记录的程序，不断扩大候选咨询人库。据报告，由于访问权限问题，经社部无法查阅到非洲经委会和拉加经委会等其他联合国实体可以通过 Inspira 在线系统查阅的大量候选咨询人。

77. 儿基会的一项行政指示规定，如果决定采用单一来源甄选，则应适当记录说明，并经拥有授权的办公室主任或司长核准。2017 年，全球共发放 6 660 份咨询人聘用合同，其中 432 份是根据单一来源甄选法发放的。审计委员会注意到：(a) VISION 系统(儿基会企业资源规划系统)所附记录说明只含有甄选建议，但未提供司长的核准情况；(b) 记录说明没有签署方名称和签署日期，因此审计委员会无法确定记录说明是否得到司长核准。

78. 儿基会上述行政指示还规定，重新聘用离职和退休工作人员应提前得到人力资源司司长的书面许可。审计委员会注意到，在 398 个案例中(共 719 个案例)，尽管咨询人属于退休或离职雇员类别，但儿基会并未记录人力资源司的核准情况。

79. 国贸中心关于征聘和管理咨询人的准则(2017 年)规定，征聘管理人应当从人力资源司维护的国贸中心咨询人名册中找到并评价至少三名合格申请人。如果名册只包含一名征聘管理人希望约聘的合格申请人，则征聘管理人必须书面说明甄

选理由。征聘管理人可以将任务发布在国贸中心维护的任何电子平台和国贸中心网站上，或发布在外部刊物上，以扩充候选人才库。截至审计时，国贸中心咨询人名册共有 6 890 名候选人。审计委员会注意到，国贸中心在一次报价中授予了 71 份合同(占抽查案例的 42%)。征聘管理人没有发布任务以扩充候选人才库。在 42%的咨询人合同中只考虑了一名候选人，这使国贸中心无法在征聘咨询人时采用竞争性遴选程序。

80. 审计委员会发现了三起咨询人合同不符合联合国大学规章的情况。此外，没有以可以理解、理由充分的方式记录整个业务事项。例如，两份发放给退休工作人员的不符合关于咨询人和个体订约人的行政指示(ST/AI/2013/4)，因为退休工作人员收到养恤基金的福利，并且每日历年受聘超过六个月。

81. 此外，审计委员会注意到，联合国大学可持续性高等研究所使用 Atlas 企业资源规划系统进行财务管理。研究所使用每月经常订单电子表格，控制与人员服务协议、咨询人或个体订约人有关的付款。使用电子系统管理工作人员文件，将确保以透明的方式记录这些流程，限制出错的风险和篡改订单的可能性。

82. 难民署个体咨询人费用占人力资源支出总额较少。根据其政策，难民署以临时合同聘用拥有难民署暂不具备、但没有持续需求的特殊技能或知识的个体咨询人。审计委员会发现，难民署数次没有遵守其政策。未遵守政策之处包括违反关于聘用、甄选、监测和评价个体咨询人的规定以及付款流程。例如，审计委员会注意到，难民署多次聘用咨询人从事工作人员的日常职能工作，履行代表或监督职能，尽管难民署政策不允许这样做。此外，审计委员会注意到该政策尚有完善余地。加强政策、辅助标准作业程序的领域包括甄选和征聘流程、确定咨询人费用和记录咨询人费用谈判的标准化、在发布豁免(如制定候选人短名单或超过限值)时横向隔离职责以及申报系统。

83. 2017 年 2 月 1 日，人口基金推出了新的咨询人监测工具。该工具是一套个体咨询人在线监测系统，可以追踪整个人口基金对个体咨询人的使用情况，并作为数据和文件存储库。该系统将咨询人信息登记在一个中央数据库中，以便更容易地跟踪此类信息，从而使人口基金更好地了解咨询人的使用情况，并且便捷提供可能出现的问题的信息。但截至 2017 年 11 月，人口基金 155 个国家办事处中共有 54 个(35%)没有连贯有效地使用这一工具。例如，一些国家办事处没有在工具中上传和创建 13 名个体咨询人的详细资料，而在 52 名订约个体咨询人中，39 人(75%)的记录上传延迟 5 天至 8 个月不等，这违反了人口基金关于约聘个体咨询人的政策和程序。

84. 下文讨论审计委员会在人力资源管理(除咨询人的使用外)方面注意到的问题。

85. 国贸中心实施了一项协议终止任用方案，并在 2016 年 11 月 17 日发送电子邮件请所有工作人员表达意向，其中称如果该组织和工作人员个人的意向吻合，将逐案考虑所有申请人的情况。2017 年 12 月 31 日，国贸中心根据该方案终止了对四名工作人员的任用，其中援引《联合国工作人员条例和细则》条例 9.3 的(a)

(六)分段所述“有利于本组织的良好管理”。条例 9.3 详述了终止任用临时任用、定期任用或连续任用工作人员的原因。审计委员会认为，一个组织应当考虑留用工作人员的利弊及其免职对管理的影响。但在本例中，国贸中心却向所有经常预算员额工作人员提出这一方案。在该方案下，国贸中心没有评估终止任用这些工作人员对该组织的益处。在审计期间，审查了电子考绩系统，发现所有被终止任用的工作人员均达到了该组织的预期。

86. 在开发署，审计委员会审计了三个国家办事处(马拉维、巴拉圭和南非)的 47 份服务合同，注意到对服务合同的评价出现延迟。对其中 15 份服务合同(32%)的评价在合同到期前的 1 至 26 日内进行，对 7 份服务合同(15%)的评价在合同到期后进行，对 12 份服务合同(26%)的评价根本没有进行。此举不符合方案和业务政策和程序人力资源管理一节的服务合同一项，其中要求对服务合同持有者的评价最好在服务合同到期前一个月完成。管理当局解释称，在一些情况下，评价工作按时完成，但报告签署却因若干因素延迟，如有关执行伙伴的干事不在场，以及对评价的质量和及时性监测不力。

87. 在前南问题国际法庭，6 起涉及纪律事项、纠纷和针对纪律股和联合国争议法庭的决定提出上诉的案件尚待审理。关于其中两起案件，还编列了 420 000 美元的经费。这一点很重要，因为前南问题国际法庭已经结束业务并与余留机制合并。

88. 根据近东救济工程处 2012 年 4 月 1 日 PD/A/23 号地区工作人员指令第 22 段，年度加薪是该机构薪资政策的一部分，如果工作人员绩效总评为“完全达到或超出预期”，则允许薪资在同一职等内升一档。然而，审计委员会审查了工作人员考绩和加薪情况，发现存在不遵守政策的情况。近东救济工程处地区工作人员甄选政策规定，征聘工作自公布空缺通知之日起至作出甄选决定之日，应在 90 天内完成。在一个外地办事处的 22 个地区工作人员职位空缺中，有 10 个职位空缺的征聘出现了 106 至 223 天不等的延迟。在另一个外地办事处的 54 个地区工作人员职位空缺中，有 43 个职位空缺的征聘出现了 15 至 197 天不等的延迟。

89. 秘书长关于联合国秘书处残疾工作人员的雇用和无障碍环境公报(ST/SGB/2014/3, 2014 年 6 月 19 日)第 2.1 段规定，本组织致力于在现有资源的范围内或利用大会为此目的核准的任何追加资源采取一些措施。审计委员会审查了人口基金对执行秘书长公报的积极程度，注意到人口基金既没有制定关于残疾工作人员的政策，也没有任命处理残疾人问题的协调人。审计委员会认为，关于残疾工作人员的政策将鼓励和展示人口基金为现有和未来工作人员营造非歧视性和包容性的工作环境。

90. 根据秘书长的报告(A/71/344)第 19 段，应向残疾工作人员提供合理便利，消除工作场所障碍，从而使他们能够有效地履行公务。然而，在评价妇女署遵守政策的积极程度时，审计委员会注意到，妇女署没有关于残疾工作人员相关事项的具体政策。妇女署告知审计委员会，它倾向于拟定一项行动计划或准则，而不是政策，作为直接实施必要改革的实用工具。

J. 管理全球分散业务

91. 联合国及其基金和方案继续转变为权力下放的组织，因此在分散全球的业务活动中仍然面临在监督、问责和治理方面的挑战。审计委员会在上一份简明摘要中注意到，多个实体对全球分散业务的管理存在问题。虽然各实体在这一领域取得了进展，但审计委员会在审计期间仍然注意到需要加强控制框架，管理下述不同业务领域的风险。

92. 审计委员会注意到，儿基会整个 2014-2017 年战略计划的战略监测问题仅有 157 个国家的数据，而儿基会通过其水、环境卫生与个人卫生方案支持 190 个国家的活动。因此，没有儿基会开展工作的所有国家的完整数据。同样，与许多战略监测问题有关的信息也没有覆盖所有 157 个国家。这导致无法对该方案达成的成果进行任何比较分析。

93. 方案和业务政策和程序关于方案执行的第 7 节的年度方案审查项下要求系统审查开发署国家方案，作为联合国发展援助框架²⁴ 年度审查的一部分。然而，审计委员会注意到，受访六个国家办事处中有三个不符合这项要求。例如，巴拉圭国家办事处尚未根据框架制定 2015-2019 年方案周期监测和评价计划，未开展定期审查，2015 和 2016 年也没有根据框架进行年度审查。南非国家办事处 2013 年至 2015 年没有对框架和国家方案文件进行年度审查，埃及国家办事处本应在 2014 年进行的中期评价截至 2017 年 11 月仍未进行。审计委员会认为，框架和国家方案文件的监测和评价十分关键，可使联合国国家工作队和合作伙伴能够根据评价结果及时作出决定，从而改善整个方案周期内的后续业绩。

94. 在难民署，在实地访问期间，审计委员会注意到难民署国家业务没有充分记录和执行信通技术基础设施正式灾后恢复计划。信通技术人员了解在此类基础设施故障或受损时应采取哪些必要步骤予以恢复。例如，工作人员称已执行当地的数据备份准则，但该准则没有书面版本。信息系统和电信司曾于 2016 年分发业务基础设施服务器备份程序，并于 2017 年再次分发。这些程序详细说明了如何实施外部存档程序。受访国家业务无一完全执行准则。

K. 采购与合同管理

95. 长期供应合同对于任何服务或服务提供组织都很重要。这种合同可确保降低成本、提高效率并与供应商沟通、稳定价格、改善供应链管理以及不断提高产品质量。

96. 审计委员会审查了这些实体²⁵ 的采购管理情况(见表 11)。采购的服务和用品分别占各实体采购总额的 48%和 52%。所有实体都为其采购的标准物项订立了长期合同。审计委员会注意到，四个实体(联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、人口基金和人居署)无法提供长期合同采购信息。各实体通过长期/系统合同采购

²⁴ 在南非，联合国发展援助框架被称为“战略合作框架”。

²⁵ 不包括养恤基金。

的比例从 6%(妇女署)到 71%(儿基会)不等。有意思的是，许多实体并不监测长期合同以外的标准物项采购。

表 11
采购管理

(百万美元)

实体	实体采购 总额	服务采购	货物采购	实体是否 有系统/ 长期合同?	通过系统/长期 采购合同进行 的采购占采购 总额的百分比	有系统/ 长期合同 但未使用 的采购
联合国(第一卷)	1 289	1 164	124	是	暂缺	暂缺
联合国维持和平行动	1 688	648	1 040	是	暂缺	暂缺
国贸中心	14	12	2	是	64	—
资发基金	23	23	0.1	是	61	暂缺
开发署	2 117	1 396	721	是	17	暂缺
环境署	21	20	1	是	29	—
人口基金	318	148	170	是	暂缺	暂缺
人居署	31	28	3	是	暂缺	暂缺
儿基会	3 460	1 118	2 342	是	71	—
训研所	3	3	0.4	是	43	—
难民署	1 240	807	433	是	23	暂缺
毒品和犯罪问题办公室	73	52	21	是	11	暂缺
项目署	1 069	474	595	是	25	暂缺
近东救济工程处	244	105	139	是	16	—
联合国大学	6	4	1	是	29	暂缺
妇女署	104	92	12	是	6	暂缺
前南问题国际法庭和余留机制	17	15	2	是	35	—

资料来源：各实体提供的资料。

97. 下文讨论审计委员会注意到的采购和合同管理方面问题。

98. 关于联合国(第一卷)，审计委员会注意到，采购授权未建立上下级关系和监督机制。此外，大多数授权文件没有说明监督机制，只有供地方合同委员会审查时除外。地方合同委员会仅事先对超过一定限值的案例进行审查。没有规定事后审查价值较低的案例。不过，合同目标金额超过授权限值的案例应接受总部合同委员会和地方合同委员会共两次审查。审计委员会还发现，采购授权没有得到系统审查和相应调整。最早的采购授权自 2008 年起实施，之后尚未接受过审查。审计委员会认为，每个授权公务人员必须了解所授予职权的行使方式。为此，应当明确规定根据次级授权开展行动的报告要求以及适用的控制措施。虽然“团结”系统可能有利于实施控制，但对于“团结”系统以外的流程，需要进行额外的报告和检查。

99. 就难民署哥本哈根全球仓库的位置而言,审计委员会指出了潜在的增效领域。2014年由第三方开展的审查提出多项措施,包括运往非洲的货物应不从哥本哈根仓库发运。审计委员会自己的分析显示,往年100%的物资来自亚洲,相当大部分发出的货物运往南半球国家,包括非洲国家。审计委员会注意到,第三方正在对哥本哈根和阿克拉这两个地点进行审查。审计委员会还注意到过去发生的一起情况,即应急安全和供应司将一批核心救灾物品空运至一项应急行动,而在附近邻国开展的行动拥有充足的物资。将货物紧急空运至这项应急行动,不啻为一个费用昂贵的运输方式。

100. 儿基会供应手册称,儿基会全球货运代理商使用互联网追踪系统,国家办事处也可以访问该系统。国家办事处应定期查阅该系统,监测到货日期,避免产生延误费用。审计委员会审查了儿基会供应司2018年1月双周报,其中载有截至2017年12月31日的累计状态,并且注意到2017年期间,共有9 081个为儿基会运送并且估计不迟于2017年12月31日抵达的集装箱。审计委员会还注意到,滞期天数共计213 451天,滞期费估计为482万美元。每个集装箱平均滞期24天。审计委员会还注意到,在儿基会区域办事处中,东亚和太平洋区域办事处平均滞期天数最高(102天)。

101. 根据儿基会供应手册,合同管理的目的是确保合同缔约方尽可能高效并有效地完成各自的义务,实现最高性价比。合同管理阶段的最后一步是合同结束。审计委员会注意到,138份合同的有效期已在2013年7月31日至2017年12月31日结束,但在VISION企业资源规划系统中仍未结束,余额为89万美元。其中,46份合同在2017年1月1日前到期。审计委员会还注意到,26份合同出现50万美元的负结余,系统中未记录原因。

102. 在人居署,利比亚国家办事处的租赁合同由一名工程师签署,这名工程师不是工作人员,也没有得到签署合同的授权。

103. 在近东救济工程处,21份医院合同中,有17份直到2017年1月1日的五六个月之后才得到签署,两份合同直到2017年12月30日合同期满后得到签署。在这两份合同中,医院在没有合同约束的情况下开始向难民提供服务。这违反了近东救济工程处采购手册的要求。在审计委员会审查的25份合同(15份服务合同和10份货物合同)中,有两份因为不在评价标准之列的原因授予排名第二的投标者。审计委员会审查的203份订购单中,191份的货物交付出现了1至41个月不等的延迟。

L. 差旅管理

104. 由于业务分散,任何联合国实体的总体管理都离不开差旅管理。表12说明了不同实体²⁶的差旅政策状况。审计委员会注意到,各实体有不同的提前订票政策,从项目署的提前7天,到开发署、儿基会和其他实体的提前21天不等。

²⁶ 前南问题国际法庭除外。

105. 审计委员会要求确认是否对不符合提前 16 天订购机票政策的情况进行成本效益分析, 对此联合国秘书处告知审计委员会, 旅行社数据证实, 以差旅开始日期为准, 提前 14 天以上购买的票价比提前不足 14 天购买便宜 200 美元。

106. 行政和预算问题咨询委员会在其关于飞机舱位标准的报告(A/72/7/Add.44)中, 再次对提前购票政策指令的遵守率较低表示关切, 并鼓励加强这方面的努力。

107. 对差旅提前订票政策遵守情况的审查表明, 六个实体²⁷ (联合国维和行动、资发基金、开发署、人口基金、项目署和妇女署)没有关于该政策遵守情况的数据。由于缺乏合规数据, 这些实体不可能有效执行此政策。鉴于行预咨委会所表达的关切, 所有实体都必须有效监测对提前购票政策的遵守情况。

108. 行政和预算问题咨询委员会在其报告中鼓励秘书长收集关于使用视频会议和替代方法代替差旅的数据, 并在今后的报告中列入上述数据。

109. 六个实体²⁸ 声称它们监测使用视频电话会议和其他替代方式减少差旅的可能性。但是, 当被问及通过利用远程视频电话会议和其他替代方法实现的节约时, 没有一个实体能够给出已实现的节约金额。这说明有必要改善数据收集机制。如果没有这些数据, 就不可能评估各实体是否真的在探索如何避免不必要的旅行。

表 12
差旅管理

实体	根据政策须提前 多少天订票?	根据政策 订票的百分比	实体是否监测使用视频会议、电话会议 和其他方式最大限度减少差旅的可能性?
联合国(第一卷)	16	34	是
联合国维持和平行动	16	暂缺	是
国贸中心	16	29	是
资发基金	21	暂缺	否
开发署	21	暂缺	否
环境署	16	47	否
人口基金	21	暂缺	否
人居署	16	32	否
儿基会	21	23	是
训研所	10	78	否
难民署	16	20	是
养恤基金	16	73	否
毒品和犯罪问题办公室	16	24	否
项目署	7	暂缺	否

²⁷ 联合国大学未提出实施差旅提前购票的时间表。因此, 它也没有任何有关遵守差旅提前购票时间的数据。不过, 它的差旅政策建议尽早订票。

²⁸ 联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、国贸中心、儿基会、难民署和近东救济工程处。

实体	根据政策须提前 多少天订票？	根据政策 订票的百分比	实体是否监测使用视频会议、电话会议 和其他方式最大限度减少差旅的可能性？
近东救济工程处	15	19	是
联合国大学	尽可能提前	不适用	否
妇女署	15	暂缺	否
余留机制	16	60	否

资料来源：各实体提供的资料。

110. 下文述及审计委员会注意到的差旅管理问题。

111. 儿基会告知审计委员会，在 VISION 系统自 2016 年 9 月 1 日起升级后，如果系统中有三份以上差旅核准等待处理，则不允许创建新的差旅核准。审计委员会注意到，一些差旅人员有超过三项差旅等待处理(2016 年 9 月 1 日后)，如果 VISION 系统针对有三次以上差旅的差旅人员进行有效升级，那么这本不应该发生。审计委员会还注意到，有的差旅人员还没有结清之前的差旅，便能够创建第四次或者更多的差旅。

112. 《工作人员条例和细则》规定，联合国应支付工作人员的差旅费用。关于公务差旅的行政指示(ST/AI/2013/3)第 3 节指出，核准公务差旅之前，首要考虑应是，是否需要面对面接触才能执行任务。此外，根据该行政指示第 3.3 条和《工作人员条例和细则》(ST/SGB/2017/1)第 7.8 条，包括预定票和预购票在内的所有个人差旅安排都必须在公务差旅开始之前的 16 个日历日前完成。如果未能遵守规定，则方案管理人员需要说明理由。审计委员会审查了“团结”系统商业情报模块中的预购政策遵守情况报告，注意到联合国(第一卷)未在“团结”系统中输入购票日期。差旅处理办公室核准日期被作为购票日期的替代指标。由于核准日期总是早于购票日期，在“团结”系统中将核准日期当作购票日期有可能夸大提前购买的天数。

113. 在国贸中心，审计委员会注意到，2017 年，案例不合规率略微增至 71%(2016 年为 70%)，在 2017 年 1 月至 12 月进行的 2 616 次差旅中，有 1 864 次差旅未在旅行后 16 日内得到处理。

三. 待执行建议的执行情况

114. 在每一次审计报告中，审计委员会都会分析在审计过程中发现的各种问题并提出建议。提出这些建议是为了改进被审计实体的运作。行政和预算问题咨询委员会和第五委员会不时对执行审计委员会建议执行进展缓慢表示关切，并已请联合国秘书长及各基金和方案行政首长确保充分执行建议。审计委员会审查了早先建议的现况(见表 13)，关切地注意到早先建议的总体执行率仅仅从 2016 年 45% 提高到 2017 年的 48%。各实体的执行率在 17%至 84%之间不等。

表 13
以往审计建议的现状

实体	在财政期间结束时的 以往审计建议数目		本期已完全执行		本期正在执行		本期未执行		本期因时过境迁 而不必执行	
	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016
联合国(第一卷)	129	98	31	17	84	66	12	10	2	5
联合国维持和平行动	71	63	34	39	33	16	2	1	2	7
国贸中心	23	14	16	2	7	12	0	0	0	0
资发基金	11	10	8	6	2	2	0	1	1	1
开发署	42	40	25	29	17	10	0	0	0	1
环境署	17	23	8	14	8	7	1	1	0	1
人口基金	33	30	24	15	8	15	0	0	1	0
人居署	23	13	13	4	8	9	0	0	2	0
儿基会	47	36	17	24	29	11	1	0	0	1
训研所	13	19	9	10	3	9	0	0	1	0
难民署	45	47	23	9	18	28	0	0	4	10
养恤基金	41	26	20	5	19	21	2	0	0	0
毒品和犯罪问题办公室	42	38	26	11	16	18	0	0	0	9
项目署	55	37	15	14	36	23	3	0	1	0
近东救济工程处	77	67	51	38	18	26	1	1	7	2
联合国大学	27	17	15	8	12	7	0	0	0	2
妇女署	25	30	21	25	4	5	0	0	0	0
前南问题国际法庭	6	6	1	3	0	3	0	0	5	0
余留机制	15	5	9	3	5	2	0	0	1	0
共计	717	619	345	276	323	290	22	14	27	39
百分比			48	45	45	47	3	2	4	6

资料来源：审计委员会的审计报告。

四. 鸣谢

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

审计委员会主席

印度主计长兼审计长

拉吉夫·梅赫里希(签名)

坦桑尼亚联合共和国

主计长兼审计长

穆萨·朱马·阿萨德(签名)

德国联邦审计院院长

凯·舍勒(签名)

2018年7月24日

附件一

组织

组织	审计组长
联合国(第一卷)	印度
联合国维持和平行动	德国
国际贸易中心	印度
联合国资本发展基金	坦桑尼亚联合共和国
联合国开发计划署	坦桑尼亚联合共和国
联合国环境规划署	坦桑尼亚联合共和国
联合国人口基金	坦桑尼亚联合共和国
联合国人类住区规划署	坦桑尼亚联合共和国
联合国儿童基金会	印度
联合国训练研究所	德国
联合国难民事务高级专员公署	德国
联合国合办工作人员养恤基金	印度
联合国毒品和犯罪问题办公室	德国
联合国项目事务署	印度
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	坦桑尼亚联合共和国
联合国大学	德国
联合国促进性别平等和增强妇女权能署	坦桑尼亚联合共和国
前南斯拉夫问题国际法庭	坦桑尼亚联合共和国
刑事法庭余留事项国际处理机制	坦桑尼亚联合共和国

附件二

关于各类审计意见的说明

非无保留意见			
无保留意见	有保留意见	否定意见	无法表示
无保留意见意味着，审计对象财务报表的编制在所有重大方面均符合适用的财务报告框架，即联合国及其各基金和方案采用的国际公共部门会计准则。	有保留意见意味着，审计员在获得足够且适当的审计证据后，得出结论认为，个别或总体的错报对财务报表来说是重大但不是普遍的；或者审计员无法获得可作为其在具体方面意见依据的足够且适当的审计证据，但得出结论认为，未发现的错报如果存在，对财务报表可以具有重大但不是普遍的影响。因此，审计员就财务报表的公允列报发表意见，但其未获足够审计证据的方面例外。	否定意见意味着，根据足够且适当的审计证据，个别或总体的错报对财务报表来说既重大又普遍。	如果审计员通常由于范围限制，无法获得可作为其意见依据的足够且适当的审计证据，但得出结论认为，未发现的错报如果存在，对财务报表可以具有既重大又普遍的可能影响，则发布无法表示意见的声明。 在极罕见的涉及多种不确定因素的情况下，如果审计员得出结论认为，尽管他/她已经获得关于每一单独不确定因素的足够且适当审计证据，但由于不确定因素之间的潜在互动以及它们对财务报表可能造成的累积影响，无法形成对财务报表的意见，则也应发布无法表示意见的声明。

注：“强调事项”是为了提请用户注意财务报告中列报或披露的被审计员认为极为重要，因而是用户理解财务报告所必不可少的某个事项。“其他事项”是提请注意与用户理解审计、审计员责任或审计报告相关的任何其他事项。