



第七十三届会议

议程项目 135

审查联合国行政和财政业务效率

《联合国财务条例》拟议修正案

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于《联合国财务条例》拟议修正案的报告(A/73/717)。在审议报告过程中,委员会会见了秘书长的代表,他们提供了补充资料和说明,最后于2019年2月28日收到了书面答复。
2. 行预咨委会回顾,在审议了秘书长题为“转变联合国的管理模式:采用新管理架构以提高效力、加强问责”的报告(A/72/492/Add.2)后,大会第72/266B号决议请秘书长向大会提出财务和工作人员条例的任何拟议修正案以及拟议修正案的理据,供其审议和核准。

二. 秘书长的报告

3. 秘书长的报告(A/73/717)包括一个13段的主要部分和两个附件,其中载有供大会核准的《财务条例》拟议修正案(附件一)以及供大会参考和注意的《财务细则》的相关修订(附件二)(另见下文第7段)。秘书长表示,《财务条例》修正案一经大会核准,他即颁布《财务细则》的相关修正案(A/73/717,第12段)。行预咨委会在提出要求后收到了附件一和附件二的一个版本,其中着重指出了拟议的修改。为便于参考,行预咨委会相信,着重指出了修改之处的版本将在大会审议本报告时提供给大会。
4. 行预咨委会注意到,秘书长报告的主要部分没有提供拟议修正案的摘要和分析,也没有详细解释与这些提议相关的理据。行预咨委会回顾,秘书长关于为本组织采用《国际公共部门会计准则》(公共部门会计准则)而拟议对《财务条例》进行修订的上一份报告中,提供了这种性质的资料(见A/67/345,第二节)。行预



咨委会认为，关于拟议修正案的更多分析和解释性详细资料将提高秘书长报告的质量，并有助于审议《财务条例》的拟议修正案。

5. 行预咨委会认为，总体而言，需要就《财务条例》的拟议修正案提供充分的理由和理据，包括新术语的定义和术语使用方面的一致性。在这方面，行预咨委会回顾，在最近审议《工作人员条例和细则》拟议修正案(A/73/378)过程中，行预咨委会表示，秘书长今后的报告应当明确阐述所有拟议修改的理据，包括更明确地解释旨在进一步澄清、简化和方便用户阅读的编辑性修改(A/73/622, 第 13 段)。

6. 关于秘书长报告定稿所遵循的协商进程，据指出，拟议修改已交审计委员会和内部监督事务厅(监督厅)评议(A/73/717, 第 11 段)。行预咨委会询问后获悉，审计委员会和监督厅都注意到，它们以前提出的一些建议已在《财务条例》拟议修正案中得到处理(另见下文第 9-11 段)。经进一步询问法律事务厅在审查过程中的作用及其对拟议修正案的评论意见，行预咨委会获悉，法律厅在起草《财务条例和细则》修订案过程中发挥了不可或缺的作用。

7. 秘书长在其报告(A/73/717, 第 6 和 7 段)中指出，他已在新的权力下放框架(见 ST/SGB/2019/2)下，大力下放了对人力资源、预算和财务、采购和财产管理等领域的管理权力，将之授予秘书处各实体的负责人。为便于落实新的下放权力框架，他颁布了《财务细则》修正案(ST/SGB/2013/4/Amend.1 和 ST/SGB/2015/4/Amend.1)，于 2019 年 1 月 1 日起生效。行预咨委会询问后获悉，所颁布的这些修正案已经不是目前摆在大会面前的秘书长报告(A/73/717)的一部分。然而，行预咨委会还从秘书长关于问责制的报告¹中注意到，秘书长提到了《财务细则》这些修正案的“临时”性质(A/73/688, 第 57 段)。行预咨委会虽然认识到财务条例 5.8 规定秘书长应制定详细的财务细则，但认为，为了更加清晰和透明，谨慎的做法是向大会提交关于管理改革下新的权力下放框架的 ST/SGB/2013/4/Amend.1 和 ST/SGB/2015/4/Amend.1 中载列的经过修正的细则，供大会参考并注意到。

三. 《财务条例》拟议修正案

8. 秘书长在其报告中指出，《财务条例》拟议修正案涉及为管理执行伙伴建立明确的监管框架，包括给予此类合作伙伴赠款，并精化和简化某些财务条例，以及一些编辑和文字方面的修改(A/73/717, 第 8-10 段)。

执行伙伴的管理和赠款的给予

9. 秘书长指出，利用联合国系统各组织以及政府、非政府、政府间和非营利组织等执行伙伴，实现或补充联合国规定的目标，执行联合国的项目和方案，已经变得愈发重要。由于认识到需要建立明确的监管框架，用于管理此类伙伴关系安排，他正在提出一些条例，以澄清框架，同时也借以落实审计委员会关于将给予合作伙伴赠款的法律框架正式列入《财务条例和细则》的建议(A/73/717, 第 8 段)。行预咨委会认识到，按照审计委员会的建议，有必要在《财务条例和细则》中为管理执行伙伴和给予合作伙伴赠款建立适当的法律框架(见下文第 10 段)。

¹ 关于联合国秘书处问责制的第八次进展情况报告：在新的管理模式下加强问责制(A/73/688 和 A/73/688/Corr.1)。行预咨委会的相关报告载于 A/73/800 号文件。

10. 在这方面，行预咨委会回顾，除了关于给予合作伙伴赠款的法律授权的建议外，审计委员会建议行政当局建立一个以原则为基础的合作伙伴管理共同框架，具体规定秘书处所有实体应当执行的关键程序(A/71/5(Vol.I)，第 256 段和第 264 段)。行预咨委会询问后获悉，关于执行伙伴和赠款接受者的拟议新财务条例旨在作为第一步建立一个法律框架。与此同时，本组织将制定一个与执行伙伴接触的统一政策框架，该框架将指导与执行伙伴接触和给予赠款的流程，其中包括透明的申请和甄选过程、尽职调查、能力评估、执行伙伴的项目执行以及与合作伙伴达成协议和提交报告的标准模板。此外，行预咨委会获悉，虽然《财务条例和细则》适用于所有执行伙伴，但预计不同类型的合作伙伴将有各不相同的程序。

11. 行预咨委会从秘书长的报告附件一中注意到，拟议的新条例 5.8(b)和(c)、5.11 和 5.12² 涉及执行伙伴的管理和给予赠款。总体而言，行预咨委会认为这些提议没有提供足够的理由和一致性。例如，关于赠款，虽然条例 5.8(c)指出赠款是“使给予受赠对象的一切赠款用于正式协议中规定的目的和目标”，但条例 5.12 中也指出，“秘书长可给予赠款，但该等赠款须符合联合国的政策、目标和活动，且遵循公平、诚信、透明度和联合国的利益之原则”。此外，在条例 5.8(b)和(c)中提到“捐款”和“赠款”时，没有对这些术语作出任何定义，在这两种情况下，也没有解释它们与条例 5.8(a)中“一切支付款项”这一术语的联系。此外，“正式协议”、“书面协议”和“安排”等术语在整个条例和细则中似乎可以互换使用，却没有澄清这些术语之间可能存在的差异。行预咨委会认为，《财务条例》拟议修正案的措辞缺乏清晰度和一致性。有必要对拟议修正案进行完善和澄清。

为所声称的精化和简化的目的而提出的修正案

12. 秘书长表示，他还在提议精化和简化某些财务条例，这将为他所设想的本组织财务管理做法改革提供支撑、支持，也将有助于制定更简洁、更明了的行政程序(A/73/717，第 9 段)。行预咨委会询问后获悉，这些修订反映在关于偿还款项的条例 5.10、关于采购的条例 5.15 和关于维持和平行动资产的处置的条例 5.16 中。

13. 关于条例 5.10，提议将“维持和平行动”改为“联合国和平行动和其他行动”，并将标题从目前的“维持和平偿还款”改为“偿还会员国的款项”。行预咨委会询问后获悉，这些提案旨在扩大条例范围，纳入大会准予偿还费用的所有行动，以支持秘书长的改革，并有助于制定更明了的行政程序。行预咨委会认为，拟议列入的“其他行动”需要澄清和说明理由，因为该术语缺乏范围定义。此外，行预咨委会认为，这一修正案超出了所声称的“精化和简化”的意图。

14. 至于采购一节中“一般原则”下的条例 5.15，拟将“招标”这一术语改为予以广告的货物和服务方面的“需求”。行预咨委会询问后获悉，使用“招标”这一术语把公开宣布“需求”限制为仅通过正式采购招标获得的那些物品和服务，而“广告”则可以通过在公共网站，包括通过联合国网站、报纸、期刊、给常驻代表团的普通照会或其他适当手段发布通知或征求意见书来实现。行预咨委会经询问还获悉，条例 5.15 下的拟议修改旨在弥补缺陷和简化语言。行预咨

² 新条例 5.8(b)和(c)列在现有的“权力和责任”标题下；新条例 5.11 和 5.12 分别列在新标题“执行伙伴关系”和“赠款”下。

委会注意到，“招标”是一个既定的采购术语，认为对拟议的修改和潜在的影响需要说明理由。

15. 条例 5.16 涵盖维持和平行动资产的处置项下的事项。行预咨委会注意到其中一些与拟议修改有关的问题。首先，拟使用“财产”这一术语来取代“设备”和“资产”作为实现简化的手段，这需要对其实际影响做出清楚的解释。行预咨委会回顾，为了支持遵守《公共部门会计准则》的要求，已经对《财务条例和细则》做了修改，用符合《公共部门会计准则》的语言来更新术语(见 A/67/345，第 10 段和 A/67/564，第 24 段)。第二，虽然“资产”这一术语被“财产”所取代，但相关标题的用语仍然是“维持和平行动资产的处置”。最后，委员会注意到，条例 5.16 标题中保留了“维持和平行动”这一术语，这与从条例 5.10 的标题中删除这一术语的提议相反(见上文第 13 段)。

16. 条例 5.16(e)适用于一个维持和平行动清理结束后，将资产捐赠给东道国的问题。拟取消现有的需要大会事先核准的要求。经询问，有人提到秘书长根据管理改革下放决策权一事。行预咨委会不相信拟议修改的理据，认为拟取消关于维持和平行动在清理结束后处置资产需事先获得大会核准的要求需要进一步说明理由。此外，行预咨委会认为，这个问题值得在相关的维持和平行动背景下进一步审议。

其他事项

17. 至于拟议的关于责任和问责的新条例 1.2，行预咨委会注意到，新规定包括现行条例 5.8 中现有四个要素中的三个。行预咨委会认为，拟议的新安排和新表述需要进一步说明理由。

18. 《财务条例》1.4 规定，条例于 2013 年 7 月 1 日生效。行预咨委会注意到，虽然请大会核准自 2019 年 4 月 1 日起生效的拟议《联合国财务条例》(见下文第 19 段)，但秘书长的报告附件一没有载列修正关于《财务条例》生效之日的现行条例 1.4 的提议。

四. 结论

19. 请大会采取的行动载于秘书长的报告(A/73/717)第 13 段。请大会核准拟议的《联合国财务条例》，自 2019 年 4 月 1 日生效，并表示注意到秘书长的报告所载的《联合国财务细则》修正案。行预咨委会注意到，秘书长的报告附件二所载的相关修订有待大会核准《财务条例》的拟议修正案(见上文第 3 段)，而秘书长颁布的自 2019 年 1 月 1 日起生效的那些细则不是秘书长报告的一部分(见上文第 7 段)。

20. 考虑到本报告中的评论意见和建议，行预咨委会建议不核准《联合国财务条例》的拟议修正案。