



第七十七届会议

议程项目 135(b)和 151

财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的

报告：联合国维持和平行动

联合国维持和平行动经费筹措的

行政和预算问题

审计委员会关于 2022 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动账户的报告和秘书长关于审计委员会就该期间联合国维持和平行动所提各项建议执行情况的报告

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审计委员会关于 2022 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动账户的报告(A/77/5 (Vol. II))。行预咨委会在审议该报告期间与审计委员会审计事务委员会成员进行了远程互动，他们提供了补充资料，作出了澄清，最后提出了于 2023 年 2 月 2 日收到的书面答复。行预咨委会还审议了秘书长关于审计委员会建议执行情况的报告(A/77/766)，为此与秘书长的代表进行了互动并讨论了审计委员会的审计结果。代表们提供了补充资料，作出了澄清，最后于 2023 年 3 月 28 日提出了书面答复。

2. 行预咨委会还对审计委员会的某些审计结果提出了评论意见，具体见行预咨委会关于联合国维持和平行动共有问题的报告(A/77/767)以及行预咨委会酌情针对具体特派团编写的报告。

3. 审计委员会在报告中表示其对维持和平总部、12 个在役特派团、34 个已结束特派团和 6 个专用账户进行了审计。行预咨委会询问后获悉，审计委员会在审计期间没有遇到任何困难。然而，安全仍然是一个挑战，审计小组不得不保持高



度谨慎，特别是在马里(联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团))和刚果民主共和国(联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团))，例如金沙萨被封锁了一周。此外，由于冠状病毒病(COVID-19)危机导致的旅行限制，其中一个审计团队不得不远程审计。

行政当局与审计委员会之间的合作

4. 行预咨委会询问后还获悉，财务报告是在财务报表发布三个月后的 2022 年 11 月 28 日发布的。秘书处未能遵守自己设定的 2022 年 10 月 14 日向审计委员会提交第二卷财务报告的最后期限。2023 年 1 月 23 日，审计委员会执行秘书代表审计委员会主席致函主管管理战略、政策和合规事务副秘书长，要求提交与 2022 年 12 月 31 日终了年度财务报表有关的文件。根据审计委员会的程序，财务报告应在财务报表提交后两周内提交。行预咨委会回顾其经大会第 74/249 B 号决议认可的建议，即秘书长应与审计委员会充分合作(另见 A/76/735 和 A/76/735/Corr.1，第 6 段；A/74/806，第 22 段)。大会强调审计委员会与行政当局在进行审计和编写各自报告时进行畅通无阻的沟通与合作对于大会作出知情决策而言不可或缺(见第 76/235 B 号决议，第 7 段；另见 A/76/735 和 A/76/735/Corr.1，第 6 段；A/75/829，第 7 段)。

二. 审计委员会就 2022 年 6 月 30 日终了期间提出的意见和建议

财务概览

5. 审计委员会指出 2021/22 财政年度的核定维和预算为 64.5 亿美元，与 2020/21 年度的 68.2 亿美元预算相比，减少 3.7 亿美元(5.4%)。支出为 63.9 亿美元，因而支出结余为 5 000 万美元，而上一期间的支出结余为 2.1 亿美元(A/77/5 (Vol. II)，第二章，第 12 段)。关于按特派团分列的批款和支出的进一步信息载于 A/77/5 (Vol. II)，附件二。

6. 审计委员会表示不同维和行动实体的财务状况互不相同，尤其是在流动性方面。虽然截至 2022 年 6 月 30 日，若干特派团和支助活动的现金比率大于 1 或接近 1，但另一些特派团(非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)、联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)和联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队))的现金比率接近零。审计委员会指出，2021/22 年度，5 个特派团因摊款支付短缺而出现现金困难，而 2020/21 年度有 3 个特派团遭遇同样情况。特派团间借款的主要资金流动情况如下(同上，第 18 段)：

(a) 科索沃特派团在 2021/22 年度没有向其他维持和平行动借款；然而，它没有偿还占其预算的 74% 的 3 250 万美元的债务。行预咨委会询问后获悉，截至 2023 年 3 月 6 日，科索沃特派团的贷款余额为 2 000 万美元；

(b) 联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)借款 500 万美元，但没有偿还这笔贷款。截至 2022 年 6 月 30 日，其债务为 1 500 万美元(占其预算的 24%)；

(c) 联合国索马里支助办公室在财政年度开始时借了 2 500 万美元，然后偿还了所有债务(6 500 万美元)，但在 2021/22 年度结束时又借了 2 500 万美元；

(d) 2022 年 6 月，联合国南苏丹特派团和联阿安全部队分别借款 8 000 万美元和 4 000 万美元。

7. 审计委员会还指出，截至 2022 年 6 月 30 日，自 2019 年以来已借出 1.925 亿美元(马里稳定团借出 1.125 亿美元，联刚稳定团借出 4 000 万美元，联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)借出 4 000 万美元)，与截至 2021 年 6 月 30 日的情况相比，增加 133%(2020/21 年度借款 8 250 万美元)，占维持和平合并预算的 3%。审计委员会还指出，在本报告所述期间，维持和平行动摊款的拖欠额减少 1.5%，截至 2022 年 6 月 30 日，毛额为 22.918 亿美元(同上，第 20 和 21 段)。

风险管理

背景和概括

8. 2021/22 年度，审计委员会决定特别关注对维持和平行动风险管理的审计。行预咨委会询问后获悉，审计委员会认为风险管理是一个共有的问题，对本组织至关重要。行预咨委会还获悉，根据《联合国财务条例和细则》财务条例 7.5，审计委员会可就本组织的行政和管理提出意见(另见大会第 76/235 B 号决议，第 4 段)。

9. 关于现有的风险管理机制，审计委员会指出，2011 年发布的企业风险管理和内部控制政策的执行工作最近才扩大到维持和平行动领域。2015 年，联刚稳定团被选为实施企业风险管理的试点实体；此后，联黎部队、科索沃特派团和联利特派团于 2016 年被选为试点实体。大会 2017 年 4 月第 71/283 号决议注意到取得的进展，并请秘书长确保在所有维持和平行动中全面执行该制度。审计委员会报告提供的资料显示，2021 年，包括 2 个部和 9 个特派团在内的 11 个实体完成了企业风险管理的执行工作，另有 1 个部和 3 个特派团将在 2023 年底前执行(见 A/77/5 (Vol. II)，第二章，第 144 段和表二.3)。¹

10. 行预咨委会询问后从秘书处获悉，在通过政策和建立内部组织结构以支持企业风险管理方面取得了实质性进展，特别是自 2019 年在管理事务部战略、政策和合规部业务转型和问责司为此目的建立中央能力以来，审计委员会最近对风险管理的关注提高了不同利益攸关方对这一重要管理工具的认识。行预咨委会还获悉，秘书处实施企业风险管理流程的框架完全符合联合检查组的拟议基准(例如，见 JIU/REP/2020/5)。

¹ 截至 2021 年第四季度，管理战略、政策和合规部、业务支助部、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国科索沃临时行政当局特派团、联合国阿卜耶伊临时安全部队、联合国驻塞浦路斯维持和平部队、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国马里多层面综合稳定团、联合国脱离接触观察员部队、联合国停战监督组织以及联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组完成了企业风险管理的执行工作。应在 2022 年第四季度至 2023 年第四季度在业务支助部、联合国中非共和国多层面综合稳定团、联合国南苏丹特派团和联合国西撒哈拉全民投票特派团开展执行工作。

11. 行预咨委会注意到审计委员会关于维持和平行动的报告强调风险管理，并认为应优先有效执行尚不成熟的现有企业风险管理政策。

维持和平风险管理日

12. 审计委员会认为，维持和平行动及其所有支助活动的性质决定了它们是在一个风险极高和存在多种多样风险的风险全域中开展活动的。维持和平行动似乎正处于转折点，新的风险类型，包括一些特派团会引起争议的风险、资源风险、声誉和虚假信息风险使维和特派团面临更多挑战，因此，管理这一风险全域更是不可回避的事项(见 A/77/5 (Vol. II)，第二章，第 25-49 段)。

13. 审计委员会建议每年组织一次“维持和平风险管理日”活动，以提高认识，并通过适当的集思广益和培训会议等方式，在维持和平特派团培养一种更具风险意识的文化。行政当局接受了这项建议，并表示将探讨建立这一“管理日”的进程(同上，第 50 段以及 A/77/766，第 11 段)。行预咨委会询问后从秘书处获悉，一个管理良好的综合“维持和平风险管理日”可有助于进一步整合整个组织的企业风险管理，为工作人员提供一种与各自背景有关的共同语言，了解将参与这一进程的不同行为体的作用，同时提供一个交流良好做法和经验教训的平台。将与所有利益攸关方讨论如何在外地开展风险管理日活动。

14. 行预咨委会注意到，秘书处将通过与所有利益攸关方讨论，探讨设立维持和平风险管理日的进程。

风险偏好和风险承担

15. 审计委员会认为，联合国已形成一种规避风险的主导文化，可能会妨碍其适当履行维持和平任务。审计委员会认为，应克服这一文化，管理当局应澄清和表达风险偏好，以更好地激励承担风险者完成任务(见 A/77/5 (Vol. II)，第二章，第 54-74 段)。

16. 审计委员会建议提供适当要素，推动在立法机构一级进行战略讨论，与此同时，不排除发布维持和平风险偏好说明和修订 2011 年风险管理政策，以期为维持和平行动承担风险建立一个更加协商一致、健全和务实的基础。秘书处接受了这项建议(同上，第 75 和 78 段)。然而，行预咨委会询问后从秘书处获悉，将特派团的现有风险文化界定为规避风险并不合适。

17. 关于在立法机构中讨论承担风险问题，行预咨委会从秘书处获悉，在维持和平方面，秘书长可在关于维持和平行动的报告中提请安全理事会、并在拟议预算中提请大会注意关于战略层面风险及其对执行任务的影响的更系统的分析。将通过维持和平行动特别委员会向大会提出与实施风险管理有关、超出现行授权和政策的维和政策所涉问题，以征求指导。

18. 关于发布维持和平风险偏好说明，审计委员会认为，尽管明确风险偏好或承受能力十分重要，但秘书处迄今未将其视为优先事项，包括在维持和平行动领域。2011 年 5 月的企业风险管理和内部控制政策只在专门关于定义的附件中提及风险偏好。审计委员会还认为，通过措辞含糊的风险偏好总体说明，可能对管理人

员确定风险轻重缓急和作出紧急知情决定作用有限(A/77/5 (Vol. II), 第二章, 第 61 段)。秘书处同意审计委员会关于风险偏好说明的适当措辞的意见, 并为此采用了“风险标准”, 具体说明“实体在目标方面能够或不能够承担的风险的数量和类型”, 以便在风险评估和确定轻重缓急的过程中为管理层提供指导。此外, 秘书处特别指出, 根据大会 2012 年 4 月 9 日第 66/257 号决议, 大会负责确定本组织的风险承受能力(A/77/766, 第 13 和 14 段)。

19. 审计委员会还建议在维和特派团一级逐步制定规则和机制, 具体说明可接受的风险承担, 并测试更好地激励和奖励这种方法(A/77/5 (Vol. II), 第二章, 第 76 段)。秘书处接受了这项建议, 但认为制定规则和机制以具体说明可接受的风险承担, 并测试更好地激励和奖励承担风险的方法, 就联合国秘书处而言仍是复杂的工作(A/77/766, 第 16 段)。

20. 行预咨委会询问后从审计委员会获悉, 授权是重新界定本组织风险偏好的一种方式。事实上, 改革的目的在于赋权实地管理人员, 取消事前控制, 除非事实证明不予授权比授权更加有效, 否则按照原则实行授权。审计委员会认为, 当特派团团长、外地管理人员和维和人员为完成任务而承担风险时, 他们得到上级的全力支持。秘书处询问后确认, 包括维持和平特派团在内的各个实体负责评估和减轻其业务和任务执行的风险。行预咨委会还获悉, 现行风险承担酬金包括对军警部门的奖励, 如“姆巴伊·迪亚涅上尉非凡勇气勋章”、“风险酬金”和“延长临时行动基地部署额外补偿”, 以及向文职人员颁发的危险津贴。

21. 关于部队派遣国的风险偏好, 审计委员会认为, 维持和平任务本质上需要承担风险, 而过度规避风险则会妨碍履行维持和平任务。例如, 要尽量减少伤亡, 但不能简单转化为尽可能不出维持和平大院; 否则, 受损的可能会是任务的履行。行预咨委会询问后获悉, 审计委员会认为, 定义风险偏好可帮助部队派遣国确定是希望参加似乎安全风险最高的维持和平特派团, 还是倾向专注于风险较低的特派团。审计委员会认为, 部队派遣国的风险偏好应与本组织对具体特派团的风险偏好保持一致。然而, 行预咨委会从秘书处获悉, 在维持和平行动中实施企业风险管理不被认为涵盖军警部门的行动和战术决策, 这些决策遵循目前为维持和平确定的现有理论、政策和流程。

22. 行预咨委会也认为, 将特派团的现有风险文化界定为规避风险没有意义。行预咨委会回顾大会 2012 年 4 月 9 日第 66/257 号决议, 其中强调大会有责任确定本组织的风险容忍度, 并指出维持和平行动的风险承担程度涉及理事机构的战略决策, 包括为此界定特派团任务和本组织的风险容忍度, 以及特派团一级的战术决定, 这些取决于不断变化的情况, 并遵循目前确定的现有理论、政策和程序。

关于主要风险和危机管理案例的反馈会议

23. 审计委员会研究了涉及风险管理的四种危急情况: 海地霍乱疫情、联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)的性剥削和性虐待、COVID-19 大流行以及国际民用航空组织的裁决对联合国空中业务的影响。审计委员会建议, 通过每年举行关于主要风险和危机管理案例的自下而上的反馈会议, 更好地推动对维

持和平采取基于风险的做法(A/77/5 (Vol. II), 第二章 I, 第 91-116 段)。秘书处接受了这项建议,并表示将继续在定期举行的自下而上的反馈会议上,就主要风险和危机管理案例与维持和平特派团密切合作。例如,2023 年 2 月在意大利布林迪西举行了一次为期三天的会议,本组织外地行动的风险工作人员和协调人汇集一堂。将继续定期举行类似活动(见 A/77/766, 第 18 和 28 段)。

24. 关于问责机制,行预咨委会询问后获悉,构成秘书处问责制的六个组成部分是:(a)《联合国宪章》;(b)本组织的方案规划和预算文件;(c)成果和业绩;(d)内部控制系统(包括企业风险管理等要素);(e)道德标准和廉正;(f)监督职能。在维持和平行动领域,企业风险管理作为问责制的一部分,旨在查明可能影响维和运作的潜在事件或风险,并制定基于风险的办法以加强维和行动的复原力、成效和效率。

25. 行预咨委会相信,本组织将继续在外勤人员参加的定期举行的自下而上的反馈会议上处理主要风险和危机管理案例。

第一道和第二道防线的的作用

26. 审计委员会在上一次报告的评估中认为,加强第一和第二道防线对维持和平行动而言是一个特别重要的领域(见 A/76/5(Vol.II), 第二章, 第 147 和 148 段)。关于第一道防线,审计委员会在本报告中指出,特派团团长和外地管理人员被赋予非常广泛的特权和责任。维持和平特派团本身已经是权力下放程度很高的组织,但进一步的权力下放和授权改革强化了这一模式。然而,审计委员会发现,第一道防线的参与者往往没有充分认识到自身在管理风险方面的责任。因此,维持和平行动中的第一道防线在风险管理方面没有发挥作用。许多风险之所以显现或发生,是因为最直接相关的管理层开始就没有充分参与监测风险 (A/77/5 (Vol. II), 第二章, 第 124、126 和 137 段)。

27. 关于第二道防线,审计委员会指出,其作用似乎在两个相辅相成的方向上至关重要:方法支助和监督。在方法支助方面,审计委员会认为已开展了大量工作。管理战略、政策和合规部内专门负责企业风险管理的部门在起草和传播 2021 年管理人员企业风险管理和内部控制指南等工具方面发挥了核心作用。在维持和平行动的风险管理监督方面,有必要让负责核心活动和支助活动的所有部门参与可能出现重大风险的每个领域:业务支助部(例如,与供应链、航空安全或环境有关的风险);管理战略、政策和合规部(预算编制、内部控制、授权和人力资源);安全和安保部(安保);信息和通信技术厅(通信和信息技术)。审计委员会注意到,在实践中,和平行动部也通过其监督维持和平行动的工作,完成属于第二道防线责任范围内的许多任务。除其他机制外,和平行动部的维持和平战略伙伴关系办公室协调每月的业绩会议,审议业绩不佳的风险,并在特派团进行独立审查,以解决与特派团执行任务能力有关的系统性问题。然而,和平行动部没有被正式纳入第二道防线,这在审计委员会看来似乎是有问题的。尽管管理战略、政策和合规部发出了指示,和平行动部并未收到各特派团编制的所有风险登记册,因此,该部目前对登记册所列的重大风险没有形成综合认识。审计委员会认为,和平行动部可就风险登记册的质量、相关性和一致性提供有价值的重要反馈。就特派团起

草的风险处理和应对计划所列缓解措施而言，这一投入也可能具有相关性(A/77/5 (Vol. II)，第二章，第 132-136 段)。

28. 审计委员会建议说明第一道和第二道防线在维持和平行动风险管理中的作用，采取具体步骤增强其权能、参与度和问责力度，特别是正式确定和平行动部参与第二道防线(同上，第 139 段)。秘书处接受了这项建议，并表示管理战略、政策和合规部将审查和更新企业风险管理和内部控制政策文件，以便就第一和第二道防线的作用提供更明确的指导方针。该部还将根据最新政策准则，审查和更新与企业风险管理有关的各种角色的职权范围。此外，管理战略、政策和合规部将与和平行动部密切协调，努力建立一个最新的治理结构，其中包括和平行动部参与第二道防线(A/77/766，第 20 和 21 段)。

29. 行预咨委会询问后获悉，和平行动部目前在维持和平行动中企业风险管理实施方面没有发挥任何作用，也没有专门用于风险管理的资源，包括仅在该部范围内实施风险管理的资源。然而，审计委员会认为，该部加强参与并不需要改变目前与特派团之间的均势，这主要源自授权框架。行预咨委会询问后还获悉，该部将侧重于调整和监测企业风险管理在维持和平中的有效实施。这将符合其监督维持和平行动以及在任务执行的各个领域(如保护平民、法治和安全机构)和关键进程(如部队组建、综合规划、业绩管理、政治分析和指导及支持立法决策)向特派团提供提供实质性专门知识和支助的双重作用。

30. 行预咨委会同意审计委员会的建议，即说明第一道和第二道防线的作用，以及在第二道防线中考虑和平行动部的作用。

首席风险干事

31. 审计委员会认为，在超越识别重大风险这一初始阶段，进而适当确定这些风险的优先次序并予以减缓方面，在维持和平行动内实施企业风险管理政策面临困难。维持和平领域风险摸底工作的质量仍参差不齐，不能保证没有忽略任何重大风险。审计委员会回顾，识别重大风险是企业风险管理流程的关键初始步骤，工作成果是编制“风险登记册”，并注意到，截至 2022 年底，其中一些登记册仍在编制。审计委员会认为，总体而言，风险登记册很少反映各实体的最高优先事项，也很少反映特派团团长、服务中心主任或部门主管实际上必须面对的维持和平活动领域最重大的风险。此外，审计委员会发现，登记册中查明的风险的评估很少是可靠的，这些评估主要由风险协调人进行，他们对所涉风险没有直接经验，而是根据访谈和现有文件进行分析(A/77/5 (Vol. II)，第二章，第 153、156 和 159 段)。

32. 审计委员会建议将首席风险干事的职责分配给每个实体在部、特派团和服务中心各级的一名现任高级行政人员(同上，第 168 段)。秘书处接受了这项建议，并表示管理战略、政策和合规部将与负责任的利益攸关方接触，审查目前企业风险管理的作用和职能，以期扩展首席风险干事的作用，将其分配到特派团的一个高级领导岗位(A/77/766，第 23 段)。

33. 行预咨委会询问后获悉，首席风险干事将作为可能影响特派团完成任务的所有风险的“整合者”，同时尊重负责管理所有这些风险的专家并协助将投入输入

风险登记册。首席风险干事将在企业风险管理协调人的支持下发挥这一作用，确保特派团的总体风险登记册和减轻风险计划考虑到可能阻碍实现特派团目标的最重大风险。首席风险干事不会是影响实体的所有风险的风险责任人，但任职者将在确保就各实体面临的风险形成总体构想方面发挥重要作用。因此，首席风险干事的职能不会影响特派团颁布的指挥与控制权，这些权力在联合国维持和平行动中的权力、指挥和控制政策中界定。

34. 行预咨委会注意到，管理战略、政策和合规部打算与负责任的利益攸关方接触，以确定首席风险干事的作用，并在现有资源范围内将其分配给每个维持和平特派团的一名现任高级官员。行预咨委会相信，首席风险干事的责任将得到明确界定和划分，风险责任人将确保监督，并将详细资料列入秘书长的下一次报告。

风险登记册以及风险处理和应对计划的审查

35. 审计委员会关于企业风险管理在摸底风险和减轻风险方面的困难的审计结果不仅涉及在登记册中识别风险，而且涉及风险处理和应对计划所载的风险评估和优先排序(见 [A/77/5 \(Vol. II\)](#)，第二章，第 162-165 段)。审计委员会建议，在今后几个月内，通过一个包括所有利益攸关方在内的进程，审查现有风险登记册及风险处理和应对计划的质量(同上，第 171 段)。

36. 秘书处接受了这项建议，并表示管理战略、政策和合规部将牵头拟定适当机制，支持各特派团对风险登记册及风险处理和应对计划进行质量控制。然而，秘书处回顾，各特派团团长负责本实体风险登记册以及风险处理及应对计划的编制和质量，并指出，管理委员会下设一个工作队，负责牵头努力实施秘书处风险登记册及风险处理和应对计划([A/77/766](#)，第 25 段)。

37. 行预咨委会欢迎努力提高风险登记册以及风险处理和应对计划的质量，以提高企业风险管理框架的效率和成效。

简化冲击

38. 审计委员会的最后一个主要审计结果关注的重点是较成熟的风险管理的惠益。审计委员会认为，如果更好地与包括内部控制、方案规划和预算以及成果和业绩在内的更广泛的联合国问责制度相结合，风险管理可以起到决定性作用，帮助提高维持和平行动的复原力、成效和效率(见 [A/77/5\(Vol. II\)](#)，第二章，第 190-203 段)。审计委员会注意到，大会第 [73/279](#) 号决议请秘书处将组织复原力管理系统纳入本组织的总体风险管理框架(同上，第 192 段)。审计委员会评估，就内部控制说明进程而言，尤其需要注意重复和缺乏实地协调的问题。审计委员会认为，还可以使内部控制说明日历与企业风险管理活动日历更好地衔接。同样，让企业风险管理的修订周期与预算周期挂钩，可有助于更好地将两者之间的流程联系起来。审计委员会还注意到，2018 年启动的全面规划和业绩评估系统以及企业风险管理往往孤立运作，两者之间的互补作用只能凭借每个特派团的善意(同上，第 177、181、182 和 184 段)。

39. 审计委员会建议彻底审查维持和平行动的所有现行问责规定，以精简和减轻管理人员的负担(“简化冲击”)，更好地将风险管理与关键内部控制、战略方案拟订、预算编制和业绩框架结合起来，并确保数据共享和信息系统相互连接(同上，第 204 段)。秘书处接受了这项建议，并指出，通过整合维持和平行动内部控制框架和风险登记册，已开始将风险管理与主要内部控制结合起来。管理战略、政策和合规部将继续与问责制所有其他部门合作，精简企业风险管理流程，秘书处将继续与审计委员会讨论如何适用所建议的“简化冲击”(见 [A/77/766](#)，第 27-29 段)。行预咨委会询问后获悉，有两个主要模块支持维持和平特派团和秘书处所有其他实体的风险和控制的总体管理：支持实施企业风险管理和总体风险管理的“团结”系统风险管理模块，以及支持内部控制措施管理的“团结”系统流程控制模块。

40. 行预咨委会注意到，秘书处正在努力将风险管理与主要内部控制机制结合起来，精简维持和平行动的问责要求，并相信将在下一次问责报告中提供这方面的信息。

关于风险管理的建议所涉经费问题

41. 行预咨委会询问后获悉，除和平行动部的贡献外，与企业风险管理有关的大多数建议将由负责部门利用现有资源执行。将进行详细评估，以期提交一项提案，作为 2024 年 7 月至 2025 年 6 月期间维持和平行动支助账户拟议预算的一部分供审议。行预咨委会还获悉，将根据现有资源，优先执行与各道防线、首席风险干事和风险登记册以及风险处理和应对计划有关的建议。

预算和财务

交叉借款

42. 大会在第 [73/307](#) 号决议中授权在役维和行动之间建立现金池机制，以防止个别维和行动出现流动性危机。这一财务机制使面临流动性问题的特派团能够从有现金盈余的另一个在役维持和平行动获得借款。审计委员会注意到，维持和平特派团之间的内部交叉借款与上一期间相比大幅增加(见上文第 6 和 7 段和 [A/77/5\(Vol. II\)](#)，第二章，第 214 和 216 段)。审计委员会建议发布从确定现金短缺到在“团结”系统中调动贷款的交叉借款标准作业程序(同上，第 222 段)。秘书处接受了这项建议，并表示正在拟订标准作业程序([A/77/766](#)，第 31 段)。行预咨委会同意审计委员会关于发布维持和平行动之间交叉借款标准作业程序的建议。

与已结束的特派团有关的负债

43. 审计委员会注意到，截至 2022 年 6 月 30 日，第二卷记录了两个已结束特派团(即行动期为 1956 至 1967 年的联合国紧急部队和行动期为 1960 至 1964 年的联合国刚果行动)的借款 4 740 万美元和其他负债 1 170 万美元。审计委员会建议在第二卷财务报表的附注中提供更多的披露，概述上述两个特派团的历史余额在其结束 50 多年后仍在报告的原因([A/77/5\(Vol. II\)](#)，第二章，第 238 和 246 段)。秘书处请求审结这项建议，表示截至 2022 年 6 月 30 日仍在第二卷财务报表中入账

的数额是会员国未缴摊款的结果。这些供资机制的任何销帐将需要获得会员国的同意。

雇员福利负债

44. 审计委员会发现，截至 2022 年 6 月 30 日，第二卷非流动雇员福利负债为 15.443 亿美元，与前一年(20.944 亿美元)相比，减少 5.501 亿美元。审计委员会建议，正式制定一份关于雇员福利精算估值的政策文件，概述这一流程和相关内部控制(同上，第 266 和 274 段)。秘书处接受了这项建议，并表示由于这些流程和控制措施已经到位，它将采取步骤，在一份政策文件中予以简化和正式化(A/77/766，第 39 段)。行预咨委会同意审计委员会关于雇员福利精算估值政策文件的建议。

45. 关于与离职后健康保险有关的福利计划，审计委员会发现，仅披露了一部分规定披露的信息，并建议按照《国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)第 39 号》第 141 至 149 段的规定，进一步完善财务报表附注中披露的信息(A/77/5 (Vol. II)，第二章，第 288 和 293 段)。秘书处请求审结这项建议，表示秘书处补充了第二卷事后审计财务报表，以更好地遵守《公共部门会计准则第 39 号》的披露要求(A/77/766，第 43 段)。

供应链管理

需求和采购规划

46. 审计委员会指出，需求和采购规划对整个供应链的有效运作至关重要。它们涉及预测对货物和服务的需求，并规划如何以尽可能低的成本及时采购、购置、交付这些货物和服务。据审计委员会评估，秘书处为确保需求和采购规划的质量采取了重要步骤。2015 年引入的供应链管理流程帮助开发了端到端的供应链。从 2018/19 年度开始，秘书处还开发了一个基于网络的规划工具，即“团结”项目扩展部分二期下的供应链规划工具，使维和实体能够向总部提交需求计划。然而，最近对和平行动需求和采购规划的内部审计得出结论认为，这一计划的许多目标尚未实现，主要原因是需求和采购规划所用数据不准确(见 A/76/595)。此外，审计委员会发现，用于监测需求规划质量的绩效指标没有得到有效利用(见 A/77/5(Vol. II)，第二章，第 313-321 段)。

47. 审计委员会建议加强对输入数字供应链规划工具数据的质量检查，修改需求规划的主要业绩指标，确定要达到的目标，并确保对结果采取后续行动(同上，第 324 和 325 段)。秘书处接受了这项建议，并表示业务支助部的供应链管理办公厅将通过“每月数据质量检查”报告加强数据质量检查，提醒特派团注意任何潜在的数据质量问题。此外，秘书处将在推出供应链规划工具时，审查和更新需求规划的主要绩效指标(A/77/766，第 49 和 51 段)。

48. 行预咨委会欢迎努力提高输入供应链规划工具数据的质量，并完善主要业绩指标，以监测需求规划的质量。

类别管理

49. 审计委员会指出，2019 年 5 月，秘书处提出了类别管理概念，作为秘书处综合供应链管理战略的支柱。然而，审计委员会发现，截至 2022 年 10 月，有 9 个类别尚未制定使类别管理概念付诸实施的战略，这 9 个类别占 2021 年所有维和采购的 25%。此外，审计委员会评估认为，与类别战略有关的长期行动应包括目前缺失的中期里程碑，并发现战略中的举措没有量化，亦无可以评价的预期收益(A/77/5 (Vol. II)，第二章，第 332、333、344 和 345 段)。

50. 审计委员会建议完成其余九个采购类别的战略，并为每一项战略设定适当的执行里程碑和业绩指标(同上，第 349 和 350 段)。秘书处接受了这项建议，并表示已于 2022 年底完成 40 个类别策略中的 36 个，并正与相关利益攸关方合作，在 2023 年第二季度前制定其余战略。秘书处还表示，将更新供应链业绩框架，以纳入特定类别的主要业绩指标(A/77/766，第 53 和 55 段)。行预咨委会询问后获悉，截至 2023 年 2 月仍有四个类别战略有待确定，涉及会议服务、财务服务、征聘和培训服务以及保健服务。

51. 行预咨委会同意审计委员会的建议，即完成剩余的类别战略，并设定适当的执行里程碑和业绩指标以实现量化增效。

核销、欺诈和推定欺诈

52. 秘书处向审计委员会报告，2021/22 年度核销了 7 910 万美元的资产，而 2020/21 年度为 6 570 万美元。房地产资产核销几乎占总额的 79%，主要与达尔富尔混合行动有关(A/77/5 (Vol. II)，第二章，第 382 段)。行预咨委会关于达尔富尔混合行动资产的捐赠和损失的意见和建议载于其报告(A/76/585)。

53. 主计长办公室报告了 2021/22 年度的 8 起欺诈案件，涉及金额 14 万美元，而 2020/21 年度有 13 起欺诈案件，涉及金额 24 万美元。主计长还报告了 2021/22 年度的 119 起推定欺诈案件，涉及金额 93 万美元，而 2020/21 年度有 111 起案件，涉及金额 76 万美元((A/77/5 (Vol. II)，第 385 段及表二.5)。

54. 行预咨委会对欺诈案件和推定欺诈案件数目再次表示关切，重申需要更重视对欺诈问题提高认识和预防欺诈(见 A/76/735 和 A/76/735/Corr.1，第 32 段；A/74/806，第 21 段)。行预咨委会相信在大会审议本报告时将向大会说明追回的资金数额。

三. 审计委员会各项建议的执行情况

就 2021/22 年度提出的建议

55. 秘书长指出，审计委员会就 2021/22 年度期间提出了 20 项建议。截至 2023 年 2 月，17 项建议正在执行(4 项建议计划于 2023 年执行，13 项计划于 2024 年执行)。已请求审结 3 项建议，涉及提供关于与两个已结束特派团有关的负债及离职后健康保险福利计划精算假设的进一步资料(见 A/77/766，第 6、32、42 和 44 段及表 2)。

以往各期的建议

56. 审计委员会指出,在本报告所述期间,行政当局不得不执行以往报告提出的 41 项未了结的建议。据审计委员会评估,19 项建议已执行,21 项建议正在执行,1 项建议因时过境迁而不必执行。自 2020/21 年度(60%)以来,执行率(46%)有所下降,明显反映出一些建议需要数年时间才能得到执行(A/77/5 (Vol. II),第二章,第 210 段)。行预咨委会询问后获悉,审计委员会将密切监测在超过三年的时间里一直处在正在执行状态的 9 项建议。行预咨委会得到关于涉及下列事项的的建议的资料:

(a) 无人驾驶航空系统合同中的违约赔偿金:审计委员会认为,并非总是需要在所有合同中规定违约赔偿金,应该逐个案件地加以评价。然而,秘书处确认,所有目前的无人驾驶航空系统合同均包括违约赔偿金的规定(另见 A/75/5 (Vol. II),第二章,第 154 段);

(b) 燃料管理:审计委员会在上一次报告中指出中非稳定团、联阿安全部队、联合国脱离接触观察员部队和西撒特派团在燃料消耗监测方面存在缺陷(见 A/76/5(Vol. II),第二章,第 136-138 段)。当时的致管理当局函中提出了具体建议。今年,审计委员会在其关于马里稳定团的致管理当局函中提出了一项建议;

(c) 离职后健康保险的费用分摊(A/75/5(Vol. II),第二章,第 75 段):行预咨委会询问后获悉,目前的费用分摊为:经常预算 77%,维持和平预算 15%,预算外资源 8%。重新计算的分摊百分比为经常预算 69%,维持和平预算 17%,预算外资源 14%。

57. 秘书长在其报告中指出,截至 2023 年 2 月,审计委员会以往各期提出的 21 项建议尚未了结。15 项建议正在执行,已请求审结下列 6 项建议(见 A/77/766,表 4):

(a) 审查仍在使用的已折旧资产的使用寿命(同上,第 61 和 62 段):行预咨委会询问后获悉,在 2021 年 5 月终了的上一次审查期间,更新了 15 个资产类别,因此现有使用寿命平均延长了 1 至 3 年;

(b) 审查统筹行动小组的业务框架:秘书处指出,2023 年 1 月完成了对供应链规划工具的目标、流程和所需人员编制的部门管理审查(同上,第 67 和 68 段);

(c) 审查征聘流程:秘书处指出,重点是逐步改进征聘流程,旨在提高效率,这体现在缩短征聘时间上(同上,第 77 和 78 段);

(d) 关于地雷行动司与联合国项目事务署之间关系的独立分析:秘书处表示,2022 年 5 月至 11 月进行了独立审查。关于审查结果和建议的报告(A/77/747)将于 2023 年 5 月提交大会第七十七届会议续会第二期会议(A/77/766,第 83 和 84 段);

(e) 地雷行动司活动中央目录:秘书处表示,目录已经完成,现已张贴在地雷行动司网站上(同上,第 95 和 96 段);

(f) 人力资源缩编政策：秘书处指出，2023 年 1 月发布了关于缩编或改组导致终止任用的行政指示(ST/AI/2023/1)(A/77/766，第 99 和 100 段)。

58. 行预咨委会回顾大会一再请秘书长确保迅速、及时、充分地执行审计委员会的建议，而且大会一再请秘书长充分解释为何延迟执行审计委员会的一些未了结建议，同时充分解释这些问题反复出现的根源以及将采取的措施(见第 76/235 B 号决议，第 6 和 10 段；另见 A/76/735 和 A/76/735/Corr.1，第 39 段；A/75/829，第 57 段；A/74/806，第 22、24 和 27 段)。

四. 其他事项

59. 行预咨委会询问后获悉，鉴于审计周数增加以及差旅和住宿价格上涨，审计委员会已核准从 2024 年预算年度起增加审计费用，并将在预算过程期间向大会提出这一要求。

五. 结论

60. 行预咨委会重申审计委员会每年在其审计报告中提出的审计结果是本组织监督框架的一个重要支柱，有助于确保遵守《联合国财务条例和细则》、《联合国工作人员条例和细则》、联合国其他政策，是增强维和行动管理、提高其效率和成效的宝贵工具，并相信审计委员会将继续重点努力确保维持和平行动行政和财务事项的透明和问责(见 A/76/735 和 A/76/735/Corr.1，第 40 段；A/75/829，第 59 段；A/74/806，第 28 段)。