



大会

Distr.: General
12 October 2011
Chinese
Original: English and French

高级专员方案执行委员会
第六十二届会议
2011 年 10 月 3 日至 7 日，日内瓦
临时议程项目 5(b)
审议常设委员会的工作报告
方案预算、管理、财务控制和行政监督

难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则¹

高级专员修订

¹ 难民署财务细则本修订取代 A/AC.96/503/Rev.9 号文件。这些条例按照 A/RES/60/283 号决议的要求，根据《国际公共部门会计准则》修订，将于 2012 年 1 月 1 日起生效。

目录

条款	页次
1. 适用	3
2. 财政期间	5
3. 捐助	5
4. 其他收入	5
5. 资金的保管	6
6. 基金和储备金	7
7. 方案和项目的核准	10
8. 方案和项目的执行	11
9. 资金的投资	12
10. 内部管制	12
11. 财务报表	14
12. 审计	14
13. 一般规定	14

第 1 条 适用

权力和适用

1.1 本细则符合《国际公共部门会计准则》，是在联合国财务条例各项规定的基础上，依照大会第 1166(XII)号决议第 8 段和高级专员方案执行委员会随后的指示订立的。除大会或执行委员会另有规定外，联合国难民事务高级专员除其经常预算的管理之外的一切财务工作应一律适用本细则。

1.2 本细则的例外办法，只有在高级专员依照联合国财务条例作出具体决定后方可采取。

1.3 本细则不适用于对由高级专员根据与执行伙伴或其他机构达成的协议以及有关审计的第 12 条的规定所分配的资金、供应品或款项的随后管理，条件是这些协议载有高级专员认为足以确保最有效地利用这些资金、供应品或款项的适当条款。

1.4 财务主任代表高级专员实行本细则。

1.5 高级专员可在与执行委员会协商后，根据联合国财务条例修订本细则。

定义

1.6 为本细则的目的，应适用以下按英文字母顺序列出的定义：

(a) “拨款”是指发出的财务授权，在规定的限额和规定的时期内就特定目的承付款项或承担费用；

(b) “年度预算”是指一年的预算，对应于将两年期方案预算按两年期中每一年分列的预算；

(c) “年度方案预算”是指支柱 1：全球难民方案(包括储备金)和支柱 2：全球无国籍方案的综合预算，构成两年期方案预算的一部分；

(d) “经费”是指执行委员会核准的，可据以为这些目的在核准的款额范围内承付款项和承担费用的总额；

(e) “资产”是指由于过去的活动而为难民署所控制的资源，预期将会为难民署带来经济利益或服务潜力；

(f) “两年期方案预算”是指执行委员会每两年批准的为在四个支柱之下执行的方案和项目的全面预算、以及业务和“与任务有关的一新的或新增活动”储备金；

(g) “承付款项”是指有关当年或一年或多年的一种承诺，如合同或协定；

- (h) “捐助”是指难民署以外各方对难民署提供的未来经济好处或服务潜力，导致难民署负债的不在此列；
- (i) “财务主任”是指财务主任本人或经其授权的代表；
- (j) “执行委员会”是指高级专员方案执行委员会；
- (k) “支出”是指在报告期内经济利益或服务潜力的减少，其形式为资产的流出或耗用，或发生导致净资产/权益减少的负债；
- (l) “公允价值”是指熟悉情况的交易双方进行资产交换或债务清偿的金额；
- (m) “财务报表”是指难民署财务信息的法定报告，列示一个财政期的收支情况和财政期终了时的资产负债情况，包括构成其组成部分的说明；
- (n) “高级专员”是指高级专员本人或经其授权的代表；
- (o) “执行伙伴”是指难民署委托执行签署文件中规定的方案和项目的实体，如此种文件所规定，为有效利用资源和交付产出承担全部责任并问责。该实体可以是一个政府机构、政府间机构或非政府机构，联合国组织，或其他非营利组织；
- (p) “货币”是指现金或易于变现形式的资金。其中包括库存现金、银行账户中的货币、定期和储蓄存款、可迅速变现的投资，和应收账款；
- (q) “支柱”指最高级别的全面成果制预算和会计结构，包括：支柱 1：全球难民方案；支柱 2：全球无国籍方案；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；
- (r) “认捐”是指在认捐会议或其他场合作出的书面正式承诺，以现金或实物向难民署方案或项目提供自愿捐助；
- (s) “代表”是指负责难民署地区或国家办事处或一项难民署活动的官员；
- (t) “收入”是指在报告期内经济利益或服务潜力的总流入量，其条件是这种流入导致净资产/权益的增加，不包括与所有者捐助有关的增加。捐助构成主要收入来源；
- (u) “补充预算”是指可能由高级专员根据第 7.5 条核准的预算增额，以满足在本两年期方案预算核准之后、下一个两年期方案预算核准之前在任何支柱之下出现的、无法用储备金完全支付的新的需要。补充预算被视为两年期方案预算的增额。它们由响应特别呼吁提供的捐款供资；和
- (v) “难民署”是指联合国难民事务高级专员办事处。

第 2 条 财政期间

2.1 财政期间为 1 月 1 日至 12 月 31 日。

第 3 条 捐助

3.1 高级专员可接受以现金、实物或服务形式提供的捐助，包括通过政府以外渠道提供的捐助，这些捐助可用于执行大会授与高级专员的职责或执行执行委员会对高级专员的指示。他/她可拒绝接受他/她认为不适当或不能用来实现上述目的的任何捐助。高级专员应向执行委员会报告所接受的所有捐助。

3.2 为实现上述目的而接受的一切捐助的金额，通常均应记入有关的方案或项目，但是，不用于两年期方案预算的捐助，包括其储备金，则应酌情按照第 6.15 和 6.16 条，记入周转金和保证基金或其他基金。在捐赠者没有限定或以其他方式指定捐助的目的时，高级专员应确定捐助如何使用。如果与捐款者的安排是难民署只能在收到资金后才能开始执行活动，捐款应被视为第 6.15 和 6.16 条项下的信托基金。

3.3 所有收到的捐助均应开具正式收据。以实物或服务形式提供的捐助只有在收到货物和(或)服务时，才按高级专员估计的公允价值记入相应的账户。

第 4 条 其他收入

创收活动

4.1 一切创收活动应接受适用于其他活动的相同财务管制。

4.2 非经财务主任书面核准，不得以创收活动的收入毛额来支付与创收活动有关的开支，除非在合同安排中为该活动作出具体规定，并得到财务主任的书面批准。

4.3 上述各项活动的收入毛额和支出的资料，均应报给执行委员会。

杂项所得收入

4.4 除执行委员会另有规定外，出售或另行处理以自愿资金购置的其他资产或用品所得到的款项，均应作为杂项收入记入本财政期间年度方案基金。

4.5 除非与捐助者另有协议，应对有关基金本财政期间适用对往年的开支调整(退款、注销及附加费用)。对信托基金账户，应对承受开支的账户进行调整。

第 5 条 资金的保管

银行账户

5.1 财务主任应指定存放难民署自愿基金的银行。他/她应根据需要开立正式银行账户，并指定管理账户的签字人。

5.2 为难民署外地办事处开立的银行账户应由难民署总部的汇款来维持。在适当时，并经财务主任授权，可由难民署其他办事处的汇款和通过开立难民署总部的银行账户的支票来汇款。

5.3 收到的一切款项，均应开具正式收据。

5.4 收到的一切款项至迟应于收款后第一个营业日存入难民署的正式银行账户。

5.5 负责经管难民署的银行账户的官员，除公务上拨款需要外，不得将一种货币兑换为另一种货币。

付款

5.6 只有财务主任的代表及由其以书面指定的其他核签人方可代表难民署核签支付款项。核签人员负责审查付款的合法性并行使所有适当的财务管制。

5.7 支付款项应以所附凭单和其他单据为根据，这些凭单和单据应表明各项货品或服务已按确定承诺的文件的规定收到，而以前并未付款，但确应支付。财务主任如认为对难民署有利时，可核准分期付款。

5.8 根据普遍接受的商业惯例或难民署的基本利益的需要，可在交付货物或履行合同服务之前预支款项。在要求进行预付款项时，核证人应将其理由记录在案。

5.9 除非财务主任另有核准外，超过 100 美元或同等数额的付款，应以支票支付或由银行拨付。

5.10 支付的款项应于付款日入账，即于发出支票或对银行发出指示或支付现金之日入账。

5.11 支票和银行指示应由财务主任指定的一个或多个签字人员小组中的两名官员签字，但如情况有必要，可核准只由一名官员和另一名工作人员签发支票。在特别情况下，可授权只由一名官员签发支票。只限于签字者个人行使授予其的授权和责任，不得委托他人。

第 6 条 基金和储备金

为管理两年期方案预算的目的而设立的基金

6.1 涉及两年期方案预算的会计事项应当分别记入：

(a) 关于支柱 1：全球难民方案和支柱 2：全球无国籍方案，记入：

- (一) 年度方案基金；
- (二) 经常预算基金；
- (三) 初级专业人员基金；

(b) 关于支柱 3：全球重返社会项目，记入支柱 3：全球重返社会项目基金；和

(c) 关于支柱 4：全球境内流离失所者项目，记入支柱 4：全球境内流离失所者项目基金。

年度方案基金

6.2 应设立年度方案基金，以记入所有有关支柱 1：全球难民方案和支柱 2：全球无国籍方案的无条件限制的捐款和特定用途捐款、不必用来补充周转金和保证基金的所有杂项收入以及结余款项。特定用途捐款是指那些受到外来规定，指定用途的捐款。

全球重返社会项目基金(支柱 3)

6.3 应设立支柱 3：全球重返社会项目基金，以记入所有有关支柱 3：全球重返社会项目的无条件限制的捐款和特定用途捐款、不必用来补充周转金和保证基金的所有杂项收入以及结余款项。

全球境内流离失所者项目基金(支柱 4)

6.4 应设立支柱 4：全球境内流离失所者项目基金，以记入所有有关支柱 4：全球境内流离失所者项目的无条件限制的捐款和特定用途捐款、不必用来补充周转金和保证基金的所有杂项收入以及结余款项。

周转金和保证基金

6.5 应设立周转金和保证基金，其最高数额由执行委员会决定。应由来自下列各渠道的收入维持该基金：

(a) 偿还贷款所得的收入；

(b) 上几年年度方案基金、支柱 3：全球重返社会项目基金和支柱 4：全球境内流离失所者项目基金的节余，与捐助者有协议的特定用途捐款除外。在信托基金账户方面，节余将记入有节余的账户内；

(c) 投资利息；

(d) 自愿捐款；

(e) 包括汇率盈余和损失以及创收活动收入毛额在内的其他杂项收入，除非执行委员会对于使用来自这些活动的收入另有指示。

6.6 周转金和保证基金可用于下列用途：

(a) 补充业务储备金；

(b) 在收到认捐款项之前，支付执行方案和项目的必要款项；

(c) 为政府认捐款项或具有信用的组织确定的认捐所应承担的款项提供担保；

(d) 担保履行难民署创收活动的承诺；

(e) 为支付银行费用提供资金；

(f) 在特定年份期间在收到预期捐款之前为根据年度预算(包括储备金)承付的款项提供资金，条件是由此提供资金的承付款项数额不超过执行委员会为该年年度预算核准总额(不包括业务储备金)的十二分之一。然而，这种筹资办法只能用于以下限度之内：

(一) 在该年年底，由此提供资金的承付款项不超过执行委员会为该年核准的年度预算水平的 3%，不包括储备金；

(二) 周转金和保证基金应在第二年根据上文第 6.5 条的规定优先得到补充，并酌情和根据需要由该年度方案基金、支柱 3：全球重返社会项目基金和/或支柱 4：全球境内流离失所者项目基金的无条件限制的捐款补充；

(g) 周转金和保证基金可用于保障年度预算中总部部分可能因某一年的汇率波动引起的预算增加，但增加幅度不得超过已核准的年度预算(不包括储备金)的 2%。如为此目的动用了周转金和保证基金，此项资金将在下一年度按第 6.5 条规定予以补充；

(h) 用于执行委员会可能核准的任何其他用途。

工作人员福利基金

6.7 应设立工作人员福利基金，以记录与工作人员服务终了和退休后福利有关的事项。

6.8 与累积服务终了和退休后福利有关的财务负担，应在工作人员福利基金中与此种负担的供资一同记录。

6.9 原则上，仅为了与工作人员服务终了和退休后福利有关的具体目的才授权从该基金转账，除非执行委员会另有决定。

业务储备金

6.10 设立业务储备金的目的是：

(a) 在执行委员会批准的方案和项目未列备付款项的情况下，向难民、返回者、流离失所者和无国籍人提供援助；

(b) 在执行委员会批准的方案和项目未列备付款项、或尚有待大会采取行动的情况下，提供此种额外行政承付款项和开支；

(c) 为制订遣返计划、特别是为返回者在原籍国采取必要措施方面提供资金；

(d) 在庇护国没有提供资金的自愿遣返的情况下为准备工作和与实际遣返有关的活动提供资金；

(e) 提供补充资金协助自愿遣返、包括满足在原籍国的最初重新安置需要；

(f) 支付由目前或过去年度预算、或当年或上年业务储备金拨付资金供资的方案和项目的未预计的费用增加额，和/或支付修订这些方案和项目的费用；

(g) 增加现有拨款，在当年年度方案预算之下满足优先需要。

6.11 应设立一个业务储备金，金额相当于提交核准的年度方案预算中拟议方案活动的 10%。业务储备金应由周转金和担保基金补充，维持在不低于 1 千万美元的水平。

6.12 高级专员可从业务储备金中向年度预算的其他部分，为了第 6.10 条的目的，转移拨款，前提是为任何一项方案提供的金额在任何一个财政年度内不得超过 1 千万美元。

6.13 高级专员可为了第 6.10 条规定的目的从业务储备金中拨款到年度预算其他部分，只要为任何一方案或项目提供的金额在任何一年内不超过 1 千万美元。如果在作出补充捐款呼吁后(不论是难民署的呼吁，一个机构间的呼吁或综合呼吁)收到了足够的资金，可取消业务储备金的拨款；如果资金或其中一部分资金到年底还未支付出去，也可予以取消。

6.14 高级专员应向执行委员会每年届会和其常设委员会每届常会报告业务储备金的使用。

信托基金、准备金和特别账户

6.15 在不违反以下第 6.16 条规定的情况下，高级专员可为了年度预算的目的，和其他符合难民署政策、宗旨和活动的目的，利用他/她可动用的资金，设立信托基金、准备金和特别账户。

6.16 每项信托基金的用途和范围应由高级专员和捐赠者协议予以规定。每项准备金或特别账户的用途和限额应由高级专员在征得执行委员会的同意后明确规定。除非执行委员会另有规定，此种基金和账户应按照本财务细则的规定管理。

“与任务有关的新的或新增活动”储备金

6.17 设立“与任务有关的新的或新增活动”储备金是为了使难民署具备预算能力，开展与经核可的年度方案预算所载的活动和战略相一致并与难民署的任务相一致的未经编制入预算的活动。

6.18 “与任务有关的新的或新增活动”储备金在两年期方案预算的每个财政期内应设为 5 千万美元，或由执行委员会确定的不同的金额水平。

第 7 条

方案和项目的核准

7.1 高级专员每两年向执行委员会提出两年期方案预算供其核准，方案应载列四个支柱之下的方案和项目的费用概算，包括储备金。

7.2 高级专员可将修订后的两年期方案预算提交执行委员会，供其核准。

7.3 两年期方案预算一经执行委员会批准，即意味着已授权高级专员承付各项款项并支付核可的金额，但须遵守下文第 8.2 条的规定。

7.4 高级专员可根据计划的方案和项目所出现的变化需要，在两年期方案预算每一年的各项拨款之间作出调拨和调整，但应在执行委员会下届会议上将此种调整和调拨通知执行委员会。

7.5 在出现业务储备金无法充分满足的需要情况下，高级专员可以核可两年期方案预算之下的补充预算，并在任何支柱之下发出特别呼吁，此种调整应报告常设委员会每一次随后的会议供审议。

7.6 根据第 6.6(g)条的规定，在任何特定年度，年度方案预算的核准水平最多可增加 2%，如果年度预算中总部部分因受汇率波动的直接影响而造成预算增加，用周转金和保证基金进行补偿，在此情况下，随后对两年期方案预算水平的调整和相关账目调整将在有关财政期结束前进行。

第 8 条

方案和项目的执行

8.1 高级专员可依照下列条件为方案和项目的执行承付必要的款项：

- (a) 执行委员会为年度预算制定的核准条款，或
- (b) 补充预算的条款和条件，
- (c) 其他基金和账户的条件。

8.2 高级专员可为方案和项目的执行承付款项，条件是有关基金或账户内具备有关款额和政府认捐。高级专员也可在收到捐款之前承担各种债务，金额最高可达信用卓著的各组织确定认捐总额的一半。此外，高级专员可在两年期方案预算(包括储备金)当年项下承付款项，金额最高可达周转金和保证基金根据第 6.6(f)条和 6.6(g)条规定提供的数额。这项权限须符合下列条件：

- (a) 到每年年底，难民署的一切陈腐款项均须由下列款项总和来承付：
 - (一) 可用资金，
 - (二) 政府认捐，
 - (三) 信用卓著的组织提供的、由周转金和保证基金担保的确定认捐，但应以备忘录记录此种认捐；和
 - (四) 根据第 6.6(f)条和 6.6(g)条，从周转金和保证基金提取的资金；

(b) 在任何特定时间，难民署在信托基金账户以外的所有基金和账户所存的款项总额应足以支付届时到期所应支付的一切款项。

8.3 方案和项目的执行只要有可能并适当，均将委托给各执行伙伴、私营公司或个人专家负责。

8.4 方案和项目应依下列文件的条件执行：

- (a) 在开始执行前，由难民署和执行伙伴签署的协议或正式换文；或
- (b) 向难民署负责官员或组织单位发出的指示信及任何有关的分协议；或
- (c) 难民署与一国政府或联合国机构关于由难民署向该当事方支付一笔赠款的协议。赠款协议的条款和条件应当符合将由执行委员会核准的有关框架。

8.5 第 8.4(a)和(b)条提到的各项协议、分协议或换文均应：

- (a) 规定方案或项目的用途及目标，以及实现这些目标的手段；
- (b) 具体规定为方案或项目供资及其执行的条件；
- (c) 具体规定高级专员所应提供的资金数额，规定支付的货币以及在适当时指明使用资金的目的；

(d) 具体规定方案或项目的结束日期；

(e) 规定每年至少应向高级专员提交一次的财务报表的形式以及提交报表的日期；

(f) 规定高级专员如认为有必要，可安排视察和审查，以确保方案或项目的适当执行；

(g) 规定有关机构根据协议承付的款项和开支可以高级专员名义依本细则第 12 条的规定予以审计。

(h) 规定由该机构提出审计证书；

(i) 规定通过仲裁解决争端；

(j) 承认难民署享有的特权和豁免。

8.6 各机构或第三方雇员因参与由难民署供资的工作而死亡、致残或受到其他危害，高级专员不承担赔偿责任。

8.7 在难民署执行方案和项目时，应在开始执行前向负责官员或组织单位发出正式指示信。

8.8 指示信应规定方案和项目执行的用途、目的、期间和方式，以及经费的最高数额。如指示信所涉方案和项目的任何一部分将由一个执行伙伴执行，则将根据以上第 8.4 条和第 8.5(a)-(j)条签订分协议。

第 9 条

资金的投资

9.1 财务主任可根据联合国投资政策，并在可行时与秘书长磋商，将非急需的款项作短期投资。并至少一年一次，将投资情况的报告提交秘书长。

9.2 财务主任应每年就此种投资的情况向执行委员会提出报告。

9.3 除上文第 6.5 条规定为周转金和保证基金提供的补充、工作人员福利基金的收入以及执行委员会另有指示外，投资所得的收入应记入年度方案基金。

第 10 条

内部管制

10.1 财务主任应向高级专员负责，建立内部管制以确保：

(a) 委托给他/她的全部资产的接受、保管和处理井然有序；

(b) 承付款项和开支均符合执行委员会的指示或酌情符合上文第 6 条提到的基金或账户的用途和条件。

监督开支

10.2 每项承付款项或承担支出的提议，均须在实际支出以前，由为此目的指定的官员核证，但财务主任应有权核证所有账户的承付款项和支出。

10.3 核证人由财务主任指定，负责分配给他们的特定账户。核证人不在时，财务主任可另指定其他官员代行职务。核证人应负责保证提议的承付款项或支出：

- (a) 符合现行条例、细则和指示；
- (b) 符合执行委员会有关授权的条款或有关基金或账户的用途和条件。

只限于这些官员个人行使授予其的授权责任，不得委托他人。

10.4 在必要时和为了难民署的利益，可根据核准的年度预算承付下一年的款项。应以备忘录记载上述各项承付款项。

支付惠给金

10.5 财务主任可亲自批准惠给金，条件是：虽然难民署没有法定责任，但他/她认为，从道义责任而言，合乎难民署的利益，有必要支付惠给金。向难民署或联合国系统另一个机构工作人员支付的惠给金以及超过 5,000 美元的惠给金，必须得到高级专员的亲自批准。所有惠给金的报表须随同财务报表提交联合国审计委员会和执行委员会。

注销亏损

10.6 (a) 财务主任在对每一情况充分调查后，可核准注销现金亏损或应收账款或应收票据的账面价值，包括将贷款转成赠款。如注销数额超过一万美元，需得到高级专员的批准。所有此种注销数额的报表应随同财务报表提交审计委员会。

(b) 对每个案例的调查应确定有关亏损是否应由难民署任何官员负责。亏损的数额，可要求负责官员全部或部分偿还。

10.7 (a) 财务主任在对每一宗案件充分调查后，可批准注销难民署资产的亏损，或对记录作出调整，以便使记录中的结余符合实际数量。

(b) 每一宗调查应指出难民署的任何官员或其他人是否应对该损失负责。因此此种损失而向难民署官员或其他人员追收的一切罚款，应由财务主任最后决定。

资产管理

10.8 难民署总部应设立一资产管理委员会，就管理难民署拥有的资产所出现的问题向高级专员提供意见。授权高级专员在区域和当地一级设立资产管理委员会。高级专员将颁布委员会的规则和程序、特别是规定委员会的组成、职权和责任。

10.9 在不违反上文第 1.3 条的规定的情况下，委员会将建议高级专员及其代表采取各种步骤，以确保：

- (a) 此种资产得到最新和详细的记录；
- (b) 这些资产的使用符合购置时所设想的用途，且符合有关执行文件的规定；
- (c) 在处置(出售、赠送、交换或销毁)此类超出业务需要的多余资产时，要充分保护难民署的利益。

合同和采购

10.10 高级专员将在难民署总部设立一个合同委员会。授权高级专员在区域和当地一级设立合同委员会，由该委员会审查难民署涉及重大款项的合同的授予。确定合同委员会组成、职权和责任的委员会规则及和程序，应由高级专员发布。

第 11 条 财务报表

11.1 高级专员应提交按照《国际公共部门会计准则》编制的年度财务报表。

11.2 难民署的功能货币和列报货币为美元，但外地办事处的账目可用所在地国家的本国货币记账。

11.3 高级专员应将经财务主任核证并由其本人核定的年度财务报表提交给：

- (a) 联合国审计委员会，须在每一财政期结束后三个月以内提交。
- (b) 执行委员会下一届会议。他/她还应向执行委员会提交审计证书、审计委员会的报告以及行政和预算问题咨询委员会关于审计委员会报告的报告。

第 12 条 审计

12.1 本细则规定的所有财务事项和有关活动，均需接受内部审计员和联合国审计委员会的审计。难民署将聘请额外的外部审计员，审计执行伙伴的账户。

第 13 条 一般规定

13.1 难民署每一工作人员应向秘书长负责保证在担任公务期间所采取的行动都合乎规定。任何工作人员所采取的任何行动如违反本细则或依照本细则发布的行政指示，应由他/她本人负担此种行动的后果和财务上的责任。

13.2 高级专员不在时，由副高级专员负责管理难民署的活动并行使本细则赋予高级专员的一切权力。同样，本细则赋予权力的难民署的官员不在时，其权力则由其副手或主管有关组织单位的负责官员行使。高级专员将颁发有关在难民署中委托授权和责任的规则和程序。

13.3 本细则无具体规定之处，适用联合国财务条例和细则。

13.4 本细则取代以前一切关于高级专员自愿基金的规定。

13.5 本细则从 2012 年 1 月 1 日起生效。2012 年 1 月 1 日有效的任何财政政策和程序，除与本细则相冲突者外，在被高级专员取消、修整或取代之前，继续有效。
