



## 第七十八届会议

议程项目 131

财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告

2022 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

## 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与 2022 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报告有关的 20 份报告，如下：

(a) 审计委员会 2022 财政年度报告所载主要审计结果和结论的简明摘要；

(b) 与被审计实体有关的 17 份 2022 年 12 月 31 日终了财政期间财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告；<sup>1</sup>

(c) 秘书长就审计委员会关于联合国以及关于联合国各基金和方案的 2022 年 12 月 31 日终了年度报告所载建议执行情况提交的两份报告。

本报告附件中列有行预咨委会审议的报告清单。

2. 行预咨委会在单独的报告中，包括在其关于 2022 年方案预算财务执行情况报告的报告中(A/78/330)，就某些专题提出评论和建议。行预咨委会在一份专门

<sup>1</sup> 第一卷所报告的联合国业务活动、刑事法庭余留事项国际处理机制、国际贸易中心(国贸中心)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国资本发展基金、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国开发计划署(开发署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国训练研究所(训研所)、联合国合办工作人员养恤基金、联合国项目事务署(项目署)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国人口基金(人口基金)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)和联合国大学。



报告(A/77/802)中审议了审计委员会关于 2021 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日期间联合国维持和平行动的报告。此外，行预咨委会在相关报告中讨论了审计委员会关于联合国合办工作人员养恤基金的报告(A/78/5/Add.16)所载关于该基金的主要审计结果和建议。

3. 行预咨委会在审议这些报告期间会晤了审计委员会审计事务委员会成员，他们提供了补充资料，作出了澄清，最后提出了于 2023 年 10 月 10 日收到的书面答复。行预咨委会还会晤了秘书长的代表，他们提供了补充资料，作出了澄清，介绍了审计委员会建议的执行情况，最后提出了于 2023 年 10 月 27 日收到的书面答复。

4. 行预咨委会询问审计委员会审计方式后获悉，审计委员会认为亲自审查或审计对改进审计很重要，并已尽一切努力亲自进行审计。2022 年旅行限制取消后，审计委员会通过实地访问进行了几乎所有的最后审计，但由于安全原因，对一些实体，包括对三个特别政治任务进行了远程审计。

5. 审计委员会在其主要审计结果、结论和建议的简明摘要中新增财务和预算管理一节(A/78/215，第四节)，因为这对联合国各实体执行任务和管理资源具有重要意义(A/78/215，第 211 至 212 段；见下文第三.A.7 节)。

6. 行预咨委会赞扬审计委员会持续提出高质量报告，并表示赞赏简明摘要中载列宝贵的跨领域资料，而且专门列入财务和预算管理一节(另见 A/77/574，第 6 段)。

## 二. 审计委员会的审计意见

7. 一如往年，审计委员会对所有被审计实体发表了无保留审计意见。行预咨委会注意到，所有接受审查的实体再次收到审计委员会的无保留审计意见(另见 A/77/574，第 7 段)。

## 三. 审计委员会的主要审计结果

### A. 财务和预算事项

#### 1. 被审计实体的财务状况

8. 审计委员会在其简明摘要中指出，在 17 个被审计实体中，<sup>2</sup>8 个实体在财政年度结束时有盈余，而 9 个实体报告称出现赤字。在这 9 个实体中，刑事法庭余留事项国际处理机制连续第四个财政年度出现赤字，而 7 个实体(联合国第一卷、国贸中心、开发署、人居署、近东救济工程处、项目署和联合国大学)上一年度出现盈余。此外，15 个被审计实体的净资产为正数，2 个实体(国贸中心和近东救济工程处)的净资产连续四年为负数，但与上一年相比都有所增加(A/78/215，

<sup>2</sup> 联合国合办工作人员养恤基金未包括在内，因为该实体的财务报告遵循《国际会计准则第 26 号》和国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)。

第 12 和 15 段)。行预咨委会注意到，国贸中心和近东救济工程处净资产连续四年为负数，相信将作出更多努力改善其财务状况。

9. 审计委员会指出，比率分析是为了评估联合国各实体的财务可持续性和流动性，在其报告中讨论了 4 个主要比率，即偿付能力比率(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)和现金比率((现金+短期投资)/流动负债)。一般而言，比率 1 被认为是财务可持续性和(或)流动性的良好指标，一般而言，所有实体的财务状况至少保持充足。大多数实体的流动性比率相当高，对于流动性比率接近或低于 1 的实体，其偿付能力没有直接威胁。偿付能力比率高于 1 表明实体有能力偿还总体债务。在 17 个实体中，2 个实体的比率低于 1(近东救济工程处，0.99；国贸中心，0.98)。审计委员会指出，尽管这些比率总体上显示有足够的偿付能力，并且流动性比率充足(联合国维持和平行动除外)，但应不断监测流动性趋势，以管理流动性风险(A/78/215，第 18 至 21 段和第 25 段)。

10. 审计委员会指出，2022 年第一卷报告的联合国业务活动总收入为 73.5 亿美元，略低于 2021 年的 75.5 亿美元，主要原因是自愿捐款减少 4.1 亿美元。2022 年支出总额为 77.1 亿美元，比 2021 年的 66.8 亿美元增加 15%，主要原因是赠款和其他转拨款增加 6.3 亿美元，以及冠状病毒病(COVID-19)大流行疫后恢复以来与差旅和其他业务费用有关的支出增加 27%(A/78/5 (Vol.I)，第 14 段)。

11. 行预咨委会注意到审计委员会的审计结果，即截至 2022 年 12 月 31 日，被审计实体的总体财务状况适足，并鼓励审计委员会在其今后报告中继续提供比较数据和分析(另见 A/77/574，第 12 段)。

## 2. 流动性管理

12. 关于第一卷报告的联合国业务活动中，审计委员会指出，2022 年总体财务状况相对健康。就经常预算和相关基金而言，2020 年底、2021 年底和 2022 年底的现金比率分别为 0.26、0.76 和 0.69，表明流动性状况相对较好，但仍存在周期性现金短缺。由于周期性现金短缺，2022 年期间经常预算继续从周转基金借款。2022 年底，没有从周转基金、联合国特别账户或已结束的维持和平特派团借款(A/78/5(Vol.I)，摘要)。行预咨委会在其关于 2022 年方案预算财务执行情况报告的报告中讨论了与流动性有关的事项。

## 3. 与费用回收有关的问题

13. 关于第一卷中报告的联合国业务活动，应行预咨委会的要求(见 A/77/574，第 14 至 24 段)，审计委员会继续审查 2022 年费用回收服务，重点是累计盈余和准备金水平的趋势、长期未清遗留盈余的清理工作以及费用回收资源的利用情况(A/78/5(Vol.I)，第 117 段)。

### 累计盈余

14. 审计委员会指出，根据主计长办公室 2022 年 2 月发布的费用回收政策和准则，提供服务的实体应全额回收与提供该服务适当相关的所有费用。应避免盈

利或亏损，因为联合国实体是非营利组织，在此情况下盈利或亏损会导致资金在各实体之间重新分配，有违捐助者初衷。该准则还规定，就各项基金而言，费用回收服务的基金总结余不应超过一年的业务费用，每年收入和支出之间的差异不应超过所发生费用的 $\pm 10\%$ (A/78/5(Vol.I)，第 118 至 119 段)。行预咨委会再次强调指出，需要加强遵守联合国关于费用回收服务的政策和准则(见 A/78/330，第 59 段；A/77/574，第 14 段)。

15. 审计委员会注意到，截至 2022 年 12 月 31 日，费用回收基金(10RCR)的累计盈余总额为 4.5292 亿美元，与 2022 年年终余额相比增加了 438 万美元，表明 2022 年年度盈余管理有所改善，累计盈余的上升趋势并未扭转。联合国总部在过去七年的 10RCR 年终累计盈余中占比最大(截至 2022 年 12 月 31 日为 2.159 亿美元)，从 45%到 56%不等。截至 2022 年 12 月 31 日，10RCR 累计盈余数额较大的其他主要实体包括联合国日内瓦办事处(6 635 万美元，15%)、联合国内罗毕办事处(5 570 万美元，12%)、亚洲及太平洋经济社会委员会(2511 万美元，6%)和联合国阿富汗援助团(2479 万美元，5%)(A/78/5(Vol.I)，第 120 至 121 段)。

16. 审计委员会注意到，截至 2022 年 12 月 31 日，累计盈余总额为 4.5292 亿美元，约为 2022 年 10RCR 费用(2.8078 亿美元)的 1.6 倍。与年度 10RCR 费用(即准备金率)相比，累计盈余比例在各实体之间差别很大，从 51%到 321%不等。审计委员会感到关切的是，大量累积盈余可能在费用回收服务收费合理性方面对利益攸关方的信心产生负面影响，建议行政当局加快审查 10RCR 基金余额以及相关准备金水平，以确保可更高效率、高成效地利用基金，并根据相关政策和准则将基金余额总额维持在适当水平(A/78/5 (Vol.I)，第 122 段和 124 至 125 段)。

17. 行预咨委会询问后获悉，审计委员会已建议行政当局注意到大量累积盈余，并请行政当局就盈余水平是否适当提出意见，而且跟进盈余的使用情况。“更高效、高成效地”使用 10RCR(A/78/5 (Vol.I)，第 125 段)意味着行政当局在编制拟议预算时考虑到这笔盈余，以避免资金闲置或采取措施利用这笔盈余。行预咨委会还获悉，审计委员会注意到，行政当局已于 2021 年底发布了关于费用回收的总体指导意见，其中规定在向服务提供方提供分摊资金以提供服务时，不允许回收费用。审计委员会抽样检查了联合国总部有关部门、联合国内罗毕办事处和一些政治特派团，没有发现与去年注意到的联合国利比亚支助团相关问题相同的问题，即已由经常预算支付的服务费用导致 10RCR 基金出现盈余(见 A/77/574，第 16 段)。行预咨委会还从审计委员会获悉，虽然方案支助费用账户和 10RCR 中的大量积累是由于收取的收入超过相应费用，但可以注意到这两个机制之间的差异。就 10RCR 基金而言，收入是就服务提供方提供的服务向服务接受方收取的。因此，大量盈余的部分原因可能是服务定价不当或收费过高。然而，就方案支助费用而言，目前根据信托基金赠款的预定百分比收取收入，与一两项目具体活动或服务没有直接联系，也不可归因于此。因此，方案支助费用出现盈余的部分原因可能是预定百分比设定不当。

18. 行预咨委会还获悉，审计委员会认为，在费用回收基金之外另设一个基金管理工作人员负债的资金筹措，有助于更清楚地说明费用回收基金的结余数额。

这种分离还可以加强对秘书处费用回收收入管理的监督。行预咨委会从行政当局获悉，由于截至 2022 年 12 月 31 日，离职后健康保险预算外份额的现值为 9.149 亿美元，其中 7.251 亿美元没有着落。需要进一步审查，以分析费用分摊的变化可能对离职后健康保险负债和年度现收现付费用的相关增加的可持续性和筹资模式产生的财务影响，并评估这些费用供资不足可能对方案支助费用基金准备金产生的影响。行预咨委会在其关于 2024 年拟议方案预算的第一次报告中进一步讨论了与离职后健康保险有关的事项。

19. 行预咨委会还从行政当局获悉，主计长发布了关于费用回收政策和程序的全面指导意见，并就费用回收制度的运作提供了实用指南，统一了联合国秘书处内费用回收政策的解释和适用。该政策指南还载有关于提供服务所产生盈利的限制和使用的指示。费用回收支持跨预算期和财政年度提供服务。尽管目标是在产生资金的当年使用所有资金，但跨预算期和财政年度的费用回收业务需要业务准备金。这种业务准备金以基金余额的形式从一个预算期结转到下一个预算期，因为如果没有周转金(即应收账款周转)，服务的提供往往不可持续，而且需要考虑与服务提供相关的长期成本(例如，更换固定资产、离职负债)。鉴于上述情况，当前准则是总资金余额不应超过 1 年的支出(基于过去 3 年的平均数)。目前正在清理从综合管理信息系统和其他系统转来的未分配盈余。一俟这项活动完成，将对今后工作人员负债所需经费进行审查，预计 10RCR 基金目前的一些盈余将留作今后的负债和提供服务所需的业务费用。行预咨委会在其关于 2022 年方案预算财务执行情况报告的报告中讨论了与 10RCR 基金结余有关的事项(见 A/78/330，第 14 段)。

#### 长期未清和未分配的遗留盈余

20. 审计委员会注意到，截至 2022 年 12 月 31 日，10RCR 基金累计盈余总额为 4.5292 亿美元，其中 2.2395 亿美元(49%)属于遗留单位方案规划、预算和账户厅(现为方案规划、财务和预算厅)。此外，审计委员会在其上一份报告(A/77/5 (Vol.I)，第二章，第 31 段)中着重指出，在向"团结"系统转换期间，10RCR 累计盈余中的 2 296 万美元尚未分配给任何基金中心。审计委员会审查了行政当局在这方面采取的清理行动，注意到 1 440 万美元已分配给相关基金中心，截至 2022 年 12 月 31 日，10RCR 累计盈余中还有 860 万美元有待分配。行政当局表示，它致力于优先完成清理工作，预计在 2023 年第三季度完成这项工作(A/78/5 (Vol.I)，第 127 至 132 段)。行预咨委会相信，秘书长将继续努力清理长期未清和未分配的 10RCR 遗留累计盈余，以便在 2023 年第三季度完成这项工作。

#### 费用回收资源的利用情况

21. 审计委员会审查了 10RCR 基金的借款交易，并注意到在 2015 年至 2022 年期间，为业务流动资金目的，10JFA(共同出资活动)基金从 10RCR 基金共借款 1.92 亿美元，用于支付工作人员费用和其他费用，同期还款共计 1.55 亿美元。因此，截至 2022 年 12 月 31 日，有 3 700 万美元的未清余额需要偿还。如财务报表所示，过去三年，10JFA 基金应偿还 10RCR 基金的未清数额一直为 3 700 万美元。审计委员会感到关切的是，将 10RCR 基金用作 10JFA 业务连续性的长期筹资机制可能会影响更高效、高成效地使用 10RCR 基金，并建议行政当局及时

结清长期未偿贷款，使 10RCR 基金能够以更有切实、高效的方式用于费用回收活动(A/78/5(Vol.I)，第 135 至 138 段)。行预咨委会同意审计委员会的意见，并相信秘书长将在大会审议本报告时向大会提供最新资料，说明结清这笔长期未偿贷款的必要步骤(另见 A/77/574，第 24 段)。行预咨委会在其关于 2024 年拟议方案预算的第一次报告和关于 2022 年方案预算财务执行情况报告的报告中进一步讨论了与费用回收有关的事项。

#### 项目署

22. 关于项目署，管理层解释称，项目署目前正在编制 2024-2025 年期间的预算，以回应不同的监督建议和决议，同时也在调整费用回收模型以限制盈余的积累。审计委员会指出，费用回收模型和费率的修改需要考虑到预算支出和净收入目标，以确保合理收取管理费。审计委员会感到关切的是，定价与预算编制之间缺乏联系可能对有效控制盈余积累和减轻财务风险产生不利影响，建议项目署审查其预算编制和定价做法，并采取措施确保费用回收/收费算法基于项目署为预算期管理费用供资的需要(A/78/5/Add.11，第 23 至 27 段)。

23. 审计委员会还注意到，从项目中超额回收了共享服务费用。审计委员会审查了过去五年共享服务的费用回收情况，注意到 2018 年至 2021 年集中管理的直接费用回收额一直超过其相关支出，尽管 2022 年超额回收金额呈下降趋势，赤字为 466 万美元。相比之下，地方管理的直接费用 2021 年和 2022 年大幅增长，占累计盈余总额的 94%。区域管理的直接费用保持相对稳定，长期持续实现超额回收。审计委员会建议项目署进行一次审查，以查明项目一级地方管理的直接费用和区域管理的直接费用超额回收的根本原因，并将任何经验教训纳入其共享服务管理流程。审计委员会还建议项目署为客户项目制定当地管理的直接费用全球预算编制和回收办法，以保持合理的回收水平(A/78/5/Add.11，第 72、74、80 和 81 段)。

24. 行预咨委会询问后从审计委员会获悉，目前项目署没有为当地管理的项目直接费用建立一致的预算编制和回收机制，而是由每个国家办事处自主决定这些项目费用的预算。审计委员会注意到，地方管理的直接费用预算构成和内容因国家办事处而异，因为预算完全是主观的，取决于国家办事处的指导和决定。因此，审计委员会认为，项目署有必要制定一个全球预算编制和回收办法。

25. 行预咨委会强调，必须监测盈余的积累和超额回收共享服务费用的情况，以限制盈余积累，并确保将费用回收维持在合理水平。行预咨委会还回顾，在其关于项目署 2024-2025 两年期预算估计数的报告中，行预咨委会认为，为防止超额准备金的积累，应建立一个机制，监测财务状况、准备金水平以及超额准备金的返还情况，以便向执行局提交年度报告(DP/OPS/2023/8，第 21 段)。

#### 4. 创收活动

26. 审计委员会审查了 2016 年至 2022 年第一卷报告的联合国业务活动的创收活动(10ICR)的财务业绩，并注意到这些创收活动在过去七年一直亏损，累计亏损额共计 2 350 万美元。几乎每种创收活动都是亏本经营，特别是餐饮业务、联合国邮政管理处和参观事务处。审计委员会注意到，2021 年和 2022 年拟议方案预

算(收入第 3 款)报告 10ICR 业务损失共计 339 万美元，由此增加了会员国的摊款数额(A/78/5(Vol.I)，第 150 至 152 段)。

27. 关于餐饮业务，审计委员会审查了 2016 年至 2022 年期间 10ICR 活动项下餐饮业务的财务业绩，并注意到截至 2022 年 12 月 31 日，餐饮业务累计亏损共计 700 万美元，是 2016 年底 28 275 美元的 247 倍。具体而言，2020 年至 2022 年期间餐饮业务亏损严重，支出增加，收入减少，主要原因是 COVID-19 大流行疫情。2019 年 11 月，联合国将餐饮业务的经营模式从利润分成模式改为补贴模式，补贴总额达为 497 万美元。随着逐步解除 COVID-19 限制措施和恢复餐饮活动，2022 年补贴额有所下降。下一份餐饮合同的招标工作定于 2023 年底完成，新的餐饮合同预计于 2024 年 1 月 1 日开始(A/78/5(Vol.I)，第 154 至 156 段)。

28. 行预咨委会询问后获悉，关于改进餐饮合同流程，审计委员会认为应采取以下步骤：(a) 在进行新的招标之前进行全面研究和市场调研；(b) 加强投标供应商甄选程序；(c) 确保合同由总部合同委员会严格审查。行预咨委会相信，秘书长将考虑审计委员会的这些意见。行预咨委会还重申其建议，即大会请秘书长确保授予的新合同完全按照联合国采购政策、准则和程序向所有供应商开放，并确保所有潜在供应商进行公平和透明的竞争。行预咨委会还相信，将向大会提供更多资料，说明新合同的谈判情况，包括其对 2024 年预计收入赤字的潜在影响，这一赤字的依据是目前“补贴”模式的预计延期情况，应尽可能予以避免(另见 A/78/7，第 IS3.30 段)。

## 5. 现金和投资管理

29. 联合国金库负责在全球范围管理现金和投资并支持银行账户的开立和关闭。资产被合并，作为两个独立的投资池进行管理：一个美元主现金池和一个欧元现金池。截至 2022 年 12 月 31 日，现金池(主现金池和欧元现金池)持有的资产总额为 118.864 亿美元(2021 年：118.127 亿美元)，其中 56.080 亿美元(2021 年：53.723 亿美元)是本组织的资产，本组织在现金池收入中的份额是 2190 万美元(2021 年：840 万美元)(A/78/5(Vol.I)，第 193 至 194 段)。行预咨委会询问后得到表 1，其中显示 2022 年 12 月参加主现金池的不同实体的投资收入。

表 1  
2022 年 12 月按实体列示的投资收入

实体	已实现收入	未实现收益/(损失)	净收入
刑事法庭余留事项国际处理机制	2 699 941.42	(1 906 720.93)	793 220.49
国贸中心	2 167 812.37	(1 737 889.14)	429 923.23
环境署	24 078 366.63	(19 167 895.53)	4 910 471.10
人居署	4 201 288.55	(3 014 955.98)	1 186 332.57
毒罪办	14 844 575.63	(10 925 217.94)	3 919 357.69
联合国大学	514 755.11	(369 750.01)	145 005.10
联合国第一卷	87 400 101.89	(65 482 245.16)	21 917 856.73

30. 关于项目署，行预咨委会经询问从审计委员会获悉，基础设施和创新可持续投资倡议下的投资由多年来积累的盈余提供资金，这些盈余来自预算编制过程中一贯低估的管理费收入和高估的行政预算支出，导致准备金超过最低准备金，项目署将其中一些准备金用于进行这些投资。为避免再次出现这些问题，项目署应在编制预算过程中合理测算行政支出的需求，确保管理费收入与行政费用相关的支出需求挂钩，尽量减少盈余的持续积累。行预咨委会还从审计委员会获悉，基础设施和创新可持续投资倡议下的投资没有从项目署转移，仍然是项目署的资产。因此，项目署应是收回该倡议相关资金的主要责任方，尽管由法律事务厅牵头，项目署参与收回资金的程度较低。相关信息保密，没有提供给审计委员会，不清楚谁对与资金回收相关的结果负责以及如何负责。审计委员会指出，责任和义务之间的不平衡可能影响资金回收的效率和效力。行预咨委会强调全额收回这些资金的重要性，并相信将在大会审议本报告时向大会提供关于这些努力以及包括法律费用在内的相关支出的最新情况。

31. 行预咨委会还获悉，项目署的投资收入总体下降，2022 年投资支出为 4 460 万美元(2021 年收入为 1 670 万美元)。项目署将其大部分资金交由第三方资产管理公司保管用于投资，在 2021 年和 2022 年仅举行了三次投资咨询委员会会议，以审查保管人和资产管理人的业绩报告，少于要求的每年四次会议。

## 6. 健康保险计划

32. 联合国制定了医疗和牙科保险计划，作为联合国工作人员、退休人员和符合条件的受扶养人社会保障计划的一部分。大多数计划都是自我保险，在纽约和日内瓦两个地点管理。截至 2022 年 12 月，自我保险计划涵盖 227 576 名投保人，包括秘书处以及儿基会、难民署、开发署和国际电信联盟等其他参与组织的工作人员、退休人员和受扶养人。2022 年，根据这些计划支付了 6.3625 亿美元的索赔。在 2022 年审计中，审计委员会审查了主要保险计划的准备金水平，并注意到联合国医疗保险计划在 2021 年和 2022 年仍存在持续赤字，导致其准备金枯竭。截至 2022 年 12 月 31 日，该计划的准备金总额为 266 万美元，准备金余额与每月平均费用的比率为 0.72，远低于为该计划设定的平均 6 至 8 个月索赔费用的准备金水平。审计委员会建议行政当局建立联合国医疗保险计划管理的体制机制，以定期审查该计划的业绩，提出保险费率调整建议，并密切监测该计划的准备金余额，以确保其可持续性(A/78/5 (Vol.I)，第 215、219、220 和 223 段)。

33. 审计委员会注意到，联合国全球计划、信诺牙医计划和安泰计划近年来持续累积盈余，截至 2022 年 12 月 31 日，其准备金余额总额分别为 1.2686 亿美元、2 472 万美元和 1.065 亿美元。这些计划的准备金水平也高于建议的 4 至 8 个月平均索赔费用的上限。审计委员会认为，与相关基准相比，数年来持续高的准备金水平可能意味着本组织和计划参加人承担更高的费用(A/78/5 (Vol.I)，第 225 和 228 段)。

34. 行预咨委会询问后获悉，审计委员会认为，权责发生制预测有助于长期保健负债的财务规划。关于体制机制，行预咨委会从审计委员会获悉，授权一个委员会密切监测医疗保险计划准备金余额并及时采取适当行动可有助于确保准



备金保持在合理范围内。行预咨委会从行政当局获悉，医疗保险准备金余额一般会根据保险费中反映的实际索赔情况与估计索赔情况之间的差异而波动。联合国医疗保险计划(指定工作地点当地征聘工作人员医疗保险计划)准备金余额较低的原因还包括：(a) 在职工作人员人数减少，缩减和结束维和任务在一定程度上造成退休人员比例增加，又加剧了这一情况；(b) 该计划离职后健康保险的管理分散；(c) 高额索赔日益增加；(d) 医疗通货膨胀；(e) 进行福利审查的工作人员资源不足；(f) 缺乏确定保险费是否充足的监督委员会。最近的一些变化，如总部集中管理医疗保险计划-离职后健康保险，使情况有所改善。然而，必须作出进一步重大和长期的改进，以便具体建立一个体制机制，监督该计划当地征聘工作人员的管理工作。要适当管理和支持这一机制，就需要加强能力，行政当局应在今后拟议预算中考虑这一点。

35. 行预咨委会同意审计委员会的建议，即建立一个体制机制，以审查联合国医疗保险计划的执行情况，密切监测该计划的准备金余额，并就应采取的行动提出建议。行预咨委会相信，秘书长将在大会审议本报告时向大会提供关于任何相关所涉经费问题的补充资料。

## 7. 财务和预算管理

36. 如上所述，审计委员会在其报告中新增关于财务和预算管理一节，其中提供了对 15 个实体(联合国第一卷、联合国维持和平行动、国贸中心、环境署、人口基金、人居署、儿基会、训研所、联合国合办工作人员养恤基金、毒罪办、项目署、近东救济工程处、联合国大学、妇女署和刑事法庭余留事项国际处理机制)进行调查的结果，以了解各实体如何看待预算管理。关于预算编制做法，调查结果表明，各实体的做法各不相同。在预算编制方法方面，13 个实体宣布采用了成果预算编制框架，该框架由若干要素组成，这些要素将借鉴和加强现有的方案规划、预算编制、监测和评价框架和程序。一个实体称，它采用了基于活动的预算编制；另一个实体称，它采用了自然增长预算编制。在 18 个被审计实体中，17 个实体设法维持在分配的预算范围内。项目署 2022 年的支出超出预算批款 2 373 万美元(22.75%)，主要原因是基础设施和创新可持续投资减值，以及项目署内部没有为核销、拨备或应急款盈余编制预算。难民署、<sup>3</sup> 儿基会和近东救济工程处的支出比批款少 1 亿多美元。在 17 个实体中，12 个实体的总收入比核定预算总共多 120.3 亿美元。5 个实体的总收入比核定预算总共少 47.4 亿美元(A/78/215，第 212 至 223 段)。

37. 审计委员会在分析中注意到以下弱点：一些领域缺乏条例和细则；一些条例、细则和准则有改进的机会；在遵守现有条例、细则和准则方面存在一些弱点。例如，关于缺乏条例和细则，由于缺乏关于审查各实体所提交信息和通信技术(信通技术)拟议预算的信息和方法的正式准则，也缺乏有效的后续措施来确保各实体执行信息和通信技术厅的要求和建议，信通厅没有适当对信通技术拟议预算进行中央审查。在预算执行方面注意到一些不遵守规定的情况，如 2022

<sup>3</sup> 根据难民署的预算方法，预算批款来自基于需求的预算。

年家具和设备项下的支出总额为 4 979 万美元，超支率为 71%。审计委员会注意到以下有待进一步改进的领域：可以更新与财务和预算管理有关的政策框架，根据需要处理薄弱环节；需要改进监测并实行精简，促进合规和问责；可以优化使用闲置资金或未支配余额，提高效率，增强效果；可以组织培训和讲习班，以改进财务和预算管理；必须充分及时地执行审计委员会的建议(A/78/215，第 225 至 258 段)。

38. 行预咨委会询问后从审计委员会获悉，虽然审计委员会强调预算编制的完整性、透明度和可比性的重要性，这些也是公共部门会计准则的要求，但各实体的预算编制做法各不相同。例如，许多实体没有充分报告所有收入(有些只报告经常预算的收入)或自愿捐款供资的活动。审计委员会指出，全面列报所有资金来源和活动将对理事机构有益。审计委员会还指出，鉴于所强调的不足之处，包括拟议方案预算中的预算外资源缺乏透明度以及缺乏有关赠款和捐助款的详细信息，行政当局应迅速提高执行情况报告的充分性、完整性和可靠性。审计委员会还认为，在通过年度预算后对《联合国财务条例和细则》进行审查时，应包括特别基金承付款、费用回收基金管理、赠款管理、各款之间的转账、拟议方案预算中预算外资源的披露和报告以及闲置资金的使用等若干领域。在增效方面，审计委员会指出，它已查明约 8.5 亿美元的闲置资金，应更有效加以利用。

39. 审计委员会审查了 2020 年至 2022 年人道主义援助拟议方案预算(第 27 款)及其补充资料，注意到预算外资源不包括国家集合基金、中央应急基金和给执行伙伴的特别指定捐款的估计拨款。政治事务拟议方案预算(第 3 款)也有类似情况，该款中没有披露建设和平基金。审计委员会建议行政当局在预算文件中适当披露实收款项，以确保透明度。行政当局接受了这一建议，将酌情在人道主义事务协调厅拟议方案预算所列预算外资源估计数的脚注中披露中央应急基金、国家集合基金和特别指定捐款的资源估计数。同样，建设和平基金的估计数将在建设和平支助办公室拟议方案预算所列预算外资源估计数的脚注中披露(A/78/5 (Vol.I)，第 24 和 28 至 30 段)。

40. 行预咨委会询问后从行政当局处获悉，将此类信息纳入披露“说明”的历史和既定做法反映了一个重要区别，即执行实体(此类资源通常用于联合国全系统任务)使用自愿捐款，不应将其与联合国核心方案预算任务和会员国摊款资源混为一谈。披露的预算外数额不是可供人道主义事务协调厅自用的预算外资源，而是分配给联合国系统其他实体(即基金、方案和参与组织)的预算外资源，它们使用这些拨款执行各自的任務。同样，建设和平基金的绝大多数资源不是用于政治和建设和平事务部建设和平支助办公室的方案规划，而是用于支持努力满足刚摆脱冲突的国家的迫切需要，因为此时其他供资机制无法提供足够的资源支持建设和平活动。此外，还有其他关于预算外资金执行和使用情况的正式报告机制。例如，人道主义事务协调厅向大会提交关于中央应急基金的年度报告。这些预算外资金也要接受联合国监督机构(审计委员会、内部监督事务厅和联合检查组)的审计，人道主义事务协调厅同样开展自己的保证活动，包括对提供给集合基金执行伙伴的赠款进行财务抽查和审计。关于建设和平基金，该基金根

据开发署条例、细则、指示和程序进行管理和报告，并由开发署审计委员会进行审计。开发署多伙伴信托基金办公室作为该基金的行政代理机构，负责基金的行政管理，包括接收捐助方捐款和向受援组织转账以及财务报告。秘书处下设的所有信托基金均须接受审计，每个信托基金的财务详情都作为财务报表的一部分在单个信托基金附表中公布。

41. 审计委员会还注意到，计划预算外员额与实际预算外员额之间存在差异。2022 年，审计委员会在对 5 个抽样实体的审查中，两个实体的计划和实际预算外员额数之间差异很大。关于政治和建设和平事务部和联合国内罗毕办事处，其 2022 年拟议预算列报的预算外员额估计数分别为 81 个和 240 个，而截至 2022 年 12 月 31 日的实际预算外员额分别为 106 个和 276 个(A/78/5(Vol.I)，第 33 段)。行预咨委会询问后获悉，如表 2 所示，另有三个实体的实际预算外员额数与预算文件中的数字不符。

表 2  
计划预算外员额与实际预算外员额之间存在差异的实体

预算款次	实体	预算外员额			差异率 (百分比)
		2022 年预算文件 中的估计员额	2022 年 实际员额	差异	
29A.	管理战略、政策和合规部	115	126	11	10
29B.	业务支助部	55	60	5	9
29C.	信息和通信技术厅	12	13	1	8

42. 行预咨委会同意审计委员会的意见，并强调遵守预算条例、细则和准则的重要性。行预咨委会建议大会要求各实体审查其政策框架并监测遵守情况，以加强预算纪律和问责制。行预咨委会还相信，今后提交的预算将全面列报所有资金来源和活动。行预咨委会在其关于 2022 年方案预算财务执行情况报告的报告中进一步讨论了超支问题，包括家具和设备方面的超支。

## B. 人力资源管理

### 1. 联合国开发计划署约聘的工作人员

43. 2022 年，人道主义事务协调厅设立了 11 个 D-1 及以上职等职位(区域人道主义协调员和副人道主义协调员)，通过与开发署的服务级别协议由预算外资源供资。这 11 个职位已经填补。在这 11 个职位中，10 个职位设立时间已超过一年(包括 2 个助理秘书长职等、5 个 D-2 职等和 3 个 D-1 职等)，其中时间最长的职位(区域人道主义协调员)于 2012 年设立。审计委员会注意到，在设立这 10 个职位之前没有征得适当机构的批准。行政当局解释称，这些高级人道主义协调员职位的任务由机构间常设委员会负责，不属于秘书处，也不承担秘书处的职能。行政当局还解释称，截至 2022 年 12 月 31 日，3 个职位已停用，4 个职位将于 2023 年停用。审计委员会认为，这 10 个职位实际上由预算外资源供资，并向紧

急救济协调员兼主管人道主义事务副秘书长报告实质性工作。因此，这些职位本应得到理事机构批准(A/78/5(Vol.I)，第 316 至 319 段)。

44. 行预咨委会询问后从审计委员会获悉，审计委员会认为，在设立这些职位的过程中需要加强治理和适当监督，目前没有迹象表明联合国将终止这些合同，也没有迹象表明将寻求行预咨委会或大会的批准。行预咨委会还收到表 3，其中列出了这 11 个职位。

表 3  
人道主义事务协调厅 2022 年设立的 11 个 D-1 及以上职等职位

职等	职位名称	状态
助理秘书长	区域人道主义协调员	2012 年 4 月设立的职位 职位填补期 1 年零 3 个月(2012 年 4 月 1 日至 2013 年 7 月 1 日) 职位填补期 1 年(2013 年 8 月 1 日至 2014 年 8 月 1 日) 职位填补期 2 年零 5 个月(2015 年 1 月 7 日至 2017 年 6 月 23 日) 职位填补期 2 年零 3 个月(2017 年 9 月 15 日至 2019 年 12 月 14 日) 职位填补期 9 个月(2020 年 1 月 4 日至 2020 年 10 月 31 日) 现任者自 2020 年 12 月 1 日起任职
助理秘书长	区域人道主义协调员	2021 年 11 月设立的职位 现任者自 2021 年 11 月 11 日起任职
D-2	副人道主义协调员	2021 年 6 月设立的职位 现任者自 2021 年 6 月 15 日起任职
D-2	副人道主义协调员	2015 年 3 月设立的职位 职位填补期 1 年零 7 个月(2014 年 6 月 1 日至 2016 年 2 月 15 日) 职位填补期 2 个零 3 个月(2016 年 5 月 3 日至 2018 年 9 月 15 日) 职位填补期 3 年零 9 个月(2018 年 11 月 3 日至 2022 年 9 月 30 日)
D-2	副人道主义协调员	2018 年 1 月 10 日设立的职位 职位填补期 2 年(2018 年 1 月 10 日至 2020 年 1 月 9 日) 职位填补期 1 年零 4 个月(2020 年 1 月 21 日至 2021 年 6 月 16 日) 现任者自 2021 年 7 月 27 日起任职
D-2	副人道主义协调员	2022 年 1 月设立的职位 现任者自 2022 年 1 月 3 日起任职
D-2	副人道主义协调员	2019 年 5 月设立的职位 职位填补期 1 年零 8 个月(2019 年 5 月 8 日至 2021 年 1 月 11 日) 现任者自 2021 年 3 月 1 日起任职

职等	职位名称	状态
D-1	副人道主义协调员	2019年6月设立的职位 现任者自2019年8月30日起任职
D-1	副人道主义协调员	2022年2月设立的职位 现任者自2022年8月25日起任职
D-1	副人道主义协调员	2017年11月设立的职位 职位填补期2个月(2017年8月18日至2017年10月20日) 职位填补期7个月(2017年11月24日至2018年6月10日) 职位停设 职位于2021年1月重新设立 职位填补期6个月(2021年4月4日至10月31日) 现任者自2022年1月12日起任职
D-1	副人道主义协调员	2019年3月设立的职位，为期3个月(2019年3月23日至2019年6月3日)，后停设 职位于2021年5月6日重新设立 职位填补期不足2个月(2021年5月21日至2021年7月3日) 职位填补期6个月(2021年10月10日至2022年4月10日) 职位于2022年4月10日停设 职位于2022年9月重新设立 现任者自2022年9月25日起任职

45. 行预咨委会回顾它曾强调指出，在将人员征聘工作外包给开发署、项目署和第三方时，应更加明确，进一步遵守相关细则和条例，并提高预算透明度。行预咨委会还认为，结合员工队伍规划和成本效益分析，对通过这些模式聘用的人员进行全面审查有可取之处(A/77/574，第53段)。行预咨委会还回顾，按照大会第35/217号决议第二节第2段的规定，凡所有设立由预算外资源供资的D-1及以上职等新员额的提议，如无须接受政府间机构的检查，均由行预咨委会审查。

46. 行预咨委会再次表示严重关切的是，在设立由预算外资源供资的若干高级别职位之前，没有按照大会第35/217号决议征求行预咨委会的同意。行预咨委会建议大会请秘书长采取一切必要措施，避免类似情况再次发生，并确保充分尊重大会各项决议的规定(A/77/574，第60段，另见A/78/7，第94段)。

47. 审计委员会还审查了区域人道主义协调员和副人道主义协调员职位的甄选流程，注意到没有公布任何职位空缺，而且任职者既没有经过预先筛选和评估，也没有经过中央审查机构的审查。行政当局解释称，区域人道主义协调员和副人道主义协调员职位不是联合国秘书处的一部分，因此关于临时任用管理的行

政指示(ST/AI/2010/4/Rev.1)和关于工作人员甄选制度的行政指示(ST/AI/2010/3)不适用。根据现行甄选程序和大会第 46/182 号决议,紧急救济协调员将在与机构间常设委员会和合作伙伴协商后,决定向处于危机中的国家指派高级官员。然后,人道主义事务协调厅将向开发署提出请求,由开发署处理行政程序。人道主义事务协调厅将与开发署合作,加强这些职位的甄选程序。

48. 审计委员会注意到,在区域人道主义协调员和副人道主义协调员职位的甄选程序方面没有明确的政策。此外,审计委员会注意到,在甄选 1 174 名本国工作人员职位候选人的过程中,秘书处中央审查机构没有按照工作人员甄选制度的要求进行审查(A/78/5 (Vol.I), 第 320 至 322 段)。

49. 行预咨委会询问后得到审计委员会提供的关于开发署经管的工作人员资料。开发署经管的 1 398 名工作人员分为三组。组一由 11 名人道主义协调员组成,他们被指定负责支持迅速扩大人道主义行动规模,提高行动效力,并加强与各自人道主义情况有关的其他相关任务,以支持机构间常设委员会和紧急救济协调员。组二由开发署经管的 34 名本国工作人员组成,他们被选派到人道主义事务协调厅执行临时国际任务,履行国际专业职能。第三组共有 1 353 名工作人员,由开发署经管的在外地办事处工作的本国工作人员组成。

50. 行预咨委会回顾,大会在第 74/262 号决议中强调指出,所有预算外员额都必须如经常预算员额一样严格管理。行预咨委会还曾强调指出,应提高透明度,更全面地了解方案预算每个次级方案的预算外资源(A/76/554, 第 23 段)。行预咨委会相信,人道主义事务协调厅将审查其甄选程序,以确保所有职位的征聘都经过竞争性和透明程序,并酌情由中央审查机构审查。

## 2. 信息和通信技术人员配置支助事务

51. 审计委员会注意到,第三方约聘的信通技术人员是秘书处信通技术相关工作人员队伍的组成部分,其中“T”公司是最大的服务提供商。截至 2022 年 12 月 31 日,T 公司通过分别于 2005 年、2009 年和 2020 年签署的三份合同在秘书处聘用了 1 306 名人员,为秘书处提供信通技术人员配置支持服务。这三份合同的不得超支总额为 10.7 亿美元,截至 2023 年 5 月 4 日,实际支出为 10.1 亿美元。截至 2022 年 12 月 31 日,T 公司约聘人员人数为 1 306 人,分布在 37 个特派团和实体,而由经常预算供资的信通技术人员总数为 1 629 人。审计委员会还注意到,包括项目署、T 公司和“E”公司在内的第三方为该厅约聘的人员总数达到 392 人,是由经常预算供资的工作人员总数的 1.71 倍。

52. 在 1 306 名工作人员中,共有 1 013 人为秘书处工作一年以上,659 人工作了三年以上,包括 475 人已受雇五年以上。此外,145 人已工作 10 年以上,37 人已在本组织工作 15 年以上,最长的为 17 年。审计委员会注意到,核心或经常职能(如信息技术基础设施技术员、数据设计师和网页设计师)本可由经常预算供资的秘书处工作人员担任,但长期以来一直由约聘人员担任(A/78/5(Vol.I), 第 332 至 337 段)。

53. 行预咨委会询问后获悉，关于签约公司的最终变更是否能够在不中断信通技术相关活动的情况下实施，审计委员会认为，有必要尽职尽责地对这一变更进行专门研究，以确保业务连续性。行预咨委会还得到按地点分列的秘书处各实体 T 公司所有承包商清单。

54. 行预咨委会还从行政当局获悉，信息和通信技术厅对 T 公司的使用只占总使用量的一小部分。T 公司受雇提供市场上现有的技术服务，因此对 T 公司的依赖程度较低；影响依赖程度的其他因素是联合国使用的具体技术和业务规模。即使考虑到这两个因素，信通厅的经验表明，对 T 公司的依赖程度并不高。信通厅已采取初步措施评估其信通技术工作人员，包括深入分析组织备选方案。根据这一分析，在现有权限和资源范围内进行了调整。预计将在 2025 年预算中提出解决该问题的行动。

55. 行预咨委会回顾其对过度依赖咨询人和订约人的关切，注意到编外人员担任关键职位和履行核心职能带来的业务风险、对问责制的影响、超支的趋势以及管理方面反复出现的缺陷，包括不遵守相关法律框架的情况(A/77/574, 第 57 段)。行预咨委会建议秘书处对信息和通信技术人员配置支助服务进行彻底的人员审查，并在下一个拟议方案预算中提交审查结果和分析，以及继续使用约聘人员履行核心或经常职能和(或)延长使用期的理由。

56. 审计委员会审查了与信通技术人员配置支助服务有关的采购和合同管理，注意到其中存在重大缺陷。关于招标工作的征求建议书阶段，在 17 个作出答复的供应商中，有 2 个因不符合强制性要求而被取消资格，但不符合最初强制性标准的 T 公司没有被取消资格。在采购司将评价标准从“供应商过去三年的盈利能力”改为“提交财务报表”这一较宽松的要求，并将年营业额标准从 1 000 万美元降至 500 万美元之后，T 公司最终通过了征求建议书阶段的资格预审。审计委员会表示，与 T 公司的原始合同于 2005 年 6 月 30 日签订；此后进行了 36 次修订。行政当局计划进行招标，以取代该合同；然而，由于规划不足和工作说明书编制延误，计划中的招标一再推迟。

57. 审计委员会承认新招标的复杂性，但认为采购司和外勤支助部(现为业务支助部)多年来一直知晓这些挑战，本可以更早开始这一进程。审计委员会还认为，外勤支助部本应优先加快现有合同的替换进程，避免陷入除再次延长合同之外别无选择的境地。审计委员会审查了 2017 年进行的招标过程，并注意到存在薄弱之处。“M”公司的技术得分最高，费用最低，但未获合同。该合同经过重新投标，最后授予 T 公司(A/78/5 (Vol. I), 第 341 至 353 段)。

58. 行预咨委会询问后获悉，审计委员会注意到，秘书处计划重启招标过程，招标正在进行。行预咨委会还收到与 T 和 M 公司拟议合同的细节。行预咨委会从行政当局获悉，新的信息和通信技术厅合同的征求建议书于 2022 年 7 月 30 日发布，预计于 2023 年底前签订合同。

59. 审计委员会注意到供应链管理下一般采购职能方面的类似问题，包括限制竞争、合同期长以及通过修订对合同进行重大修改。审计委员会还注意到，供

应商审查委员会的运作还有待改进，因为供应商审查委员会仍然缺乏有助于其开展工作并提高其咨询意见的质量和公平性的有用工具。例如，没有制裁准则。联合国全球采购网是列出所有制裁措施的中央数据库，每个实体如果愿意，可自行决定对受制裁供应商实行相互确认。审计委员会建议行政当局加强与联合国系统其他机构、基金和方案在供应商制裁方面的协调，以期评估在中期设立一个供应商联合委员会以统一程序和所采取行动的可行性和益处(A/78/5 (Vol. I), 第 442 至 447 段)。

60. 关于确保竞争，行预咨委会从行政当局获悉，秘书处继续努力开展外联和市场研究活动，通过电子招标解决方案，秘书处现在能够通过提醒受邀供应商提交报价的截止日期，主动寻求市场参与。招标时间表作为供应链业绩的一项主要业绩指标受到监测。关于通过修订对合同进行修改，行预咨委会从行政当局获悉，根据规范性采购框架审查对这些合同的修改，并被认为符合联合国的最佳利益，因为这些修改是由联合国和联合国或供应商无法控制的其他方面提出的变动引发的。合同的所有重大变动均须经相关审查委员会根据授权框架进行审查。他们的独立咨询意见符合采购司的建议。合同修订经逐案审议，如果认为适当，则按照采购监管框架进行，其中包括采购审批主管的相关批准、技术和商业条款接受性的评估以及相关审查委员会的审查。此外，秘书处正在监测正式招标方法的例外情况，将其作为一项主要业绩指标，目的是防止不合理使用正式招标方法的例外情况。

61. 行预咨委会同意审计委员会的建议，并相信下一个拟议方案预算将提供关于设立联合供应商委员会的最新情况。行预咨委会回顾，它之前鼓励秘书长进一步努力，按照所有适用条例，最大限度地扩大秘书处供应商基础的多样性，包括来自发展中国家和经济转型国家的供应商(A/78/7, 第八.59 段)。行预咨委会还相信，秘书长将审查以往招标中出现的采购问题，以确保问责制，将经验教训用于今后的采购过程，加强对联合国采购原则的遵守，确保采购的透明度。

### 3. 临时派任

62. 关于特别职位津贴的管理，审计委员会注意到，如第一卷所述，2022 年联合国各实体有 1 081 名工作人员领取特别职位津贴。审计委员会审查了这些特别职位津贴案例的持续时间和报告情况，并注意到以下不足之处：

(a) 在 1 081 名工作人员中，488 人领取特别职位津贴超过一年，其中 21 人领取特别职位津贴超过五年(最长超过八年)，这不符合特别职位津贴的临时性质；

(b) 共有 199 个完全空缺的职位由领取特别职位津贴的工作人员填补；因此，这些职位没有通过正常征聘程序及时填补。在领取特别职位津贴的工作人员任职的 488 个职位中，199 个是完全空缺的职位。审计委员会注意到，199 个职位中有 78 个空缺超过两年 (A/78/5 (Vol. I), 第 362 段)。

63. 行预咨委会询问后从行政当局获悉，目前正在制定关于特别职位津贴的政策准则，估计于 2024 年第一季度末发布。准则将全面涉及如何管理特别职位津



贴，并将包括范围、适用、资格、期限和支付条件。有关进展将在秘书长关于审计委员会建议执行情况的下一次报告中报告。

64. 行预咨委会再次对长期“临时”指派工作人员担任较高职等的职位，同时保留对员额的留置权，从而影响征聘过程以及地域代表性和性别均衡的情况表示关切。行预咨委会回顾大会在其第 75/252 号决议中铭记关于特别职位津贴持续时间和延长时间的规则，铭记提供这些福利应仅限于特殊情况，请秘书长遵守这些规则，审查空缺时间或由领取特别职位津贴者充任时间超过一年的员额，并在下次拟议预算中就此提出报告。行预咨委会建议大会请秘书长评估特别职位津贴的使用情况，包括对员额留置期限的使用和限制，以及作为例外情况的有关员额的数目和职类，以确定空缺管理的解决方案，包括可能的政策纠正措施，并在人力资源管理的背景下提供最新情况(A/78/7，第 46 段)。

65. 关于一般临时人员替代职位，审计委员会注意到，在由经常预算供资、任期一年以上的 454 个 D-1 及以上职等职位中，416 个是常设员额，23 个是一般临时人员替代职位，7 个是临时员额，5 个是由自愿捐款供资的员额，3 个是提供会议临时人员的职位。审计委员会审查了这些职位，注意到非洲经济委员会由经常预算供资的 4 个 D-1 及以上职等一般临时人员替代职位没有在 2022 年拟议方案预算中报告。审计委员会还注意到，4 个一般临时人员替代职位已设立 2 年以上，时间最长的职位已设立 10 年，因此这些职位并非临时性质。审计委员会还注意到长期使用临时任用的情况，以及与临时任用/派任有关的 17 个例外情况不在核准实体的授权范围之内(A/78/5 (Vol. I)，第 367 至 368、396 和 399 段)。

66. 行预咨委会回顾，使用一般临时人员是为了在工作量异常和(或)高峰期提供额外支持，以及接替休产假或长期病假的工作人员。行预咨委会重申，建议大会请秘书长在今后提交的预算导言和各款中按类别、职等、级别、职能、任职日期和任期列入一般临时人员职位的资料，并确保所有一般临时人员职位、包括续设职位在内的所有新设员额，不论是否已在上一期间预算中核准，都应在今后的拟议预算中充分说明理由(A/78/7，第 61 段)。

67. 审计委员会在关于近东救济工程处的报告中，审查了近东救济工程处提供的加沙、约旦、黎巴嫩和西岸外地办事处的按日计酬工的名单，注意到共有 3 910 名按日计酬工，其中 1 586 人(41%)的工作时间超过两年。其中大多数是教师和护士，他们长期以不连续的日薪合同方式为近东救济工程处工作。这表明，这些职位由按日计酬工而不是定期合同工作人员填补。在工作时间超过两年的 1 586 名按日计酬工中，828 人的工作时间为 2 至 5 年，占 52%；639 人的工作时间为 5 至 10 年，占 40%；119 人的工作时间超过 10 年，占 8%。审计委员会感到关切的是，长期雇用包括教师和护士在内的按日计酬工可能导致长期职位遭到取代，还可能影响向难民提供的教育和医疗服务的质量。此外，这种聘用方面的不确定性也可能影响雇员的稳定与福祉。近东救济工程处解释说，由于财政持续拮据，工程处雇用按日计酬工以便管理预算。作为降低对按日计酬工依赖的努力的一部分，近东救济工程处已要求所有业务区将按日计酬工的雇用保持在低于标准 7.5%的水平上，并积极主动地规划进行消减，以实现这一目标。审计委员会建议近东救济

工程处采取有效措施，逐步减少对按日计酬工的依赖，特别是在教育和医疗保健方面，并缓解按日计酬工比例过高可能带来的人员不稳定和相关的管理风险(A/78/5/Add.4，第 61 至 65 段)。

68. 行预咨委会询问后从审计委员会获悉，2022 年，近东救济工程处报告 2022 年 12 月 31 日终了年度的赤字为 1.2216 亿美元(2021 年：盈余 7 700 万美元)。出现赤字的主要原因是各捐助方的现金捐款减少。近东救济工程处的收入减少 9 345 万美元，从 2021 年的 12.8368 亿美元减至 2022 年的 11.9023 亿美元。财政拮据可能影响到工程处提供的服务的数量。对于一些长期员工职位，特别是教师和医疗服务职位，应根据实际服务期限延长合同。审计委员会认为，近东救济工程处可以减少对按日计酬工的依赖，特别是在教育和医疗方面，将按日计酬工的雇佣维持在合理水平，并根据各外地办事处的情况，积极主动地规划进行削减，以实现这一目标。

69. 审计委员会从近东救济工程处获悉，按日计酬工是为临时、间歇和有时限的任务雇用的，他们被视为具有编外人员身份的补充人员。按日计酬工只按工作天数计酬，其工资按每个工作地点每月地区(当地)工作人员基薪的日薪计算。近东救济工程处高级管理层已规划采取行动，逐步削减按日计酬工的比例，同时注意到财政挑战，并与工作人员工会商定，按日计酬工的比例最好不超过 7.5%。不过，将继续根据近东救济工程处的监管框架使用这一模式，以应对工作人员休假或增援能力情况下的临时人员配置需求。

70. 行预咨委会同意审计委员会的意见，并相信近东救济工程处将审查其对按日计酬工的依赖情况，并在下次方案预算报告中提供最新情况。

#### 4. 地域分配

71. 关于地域分配问题，审计委员会注意到以下情况：

(a) 任职人数不足和无人任职的国家数目在过去三年中没有减少；

(b) 一些国家国民填补的地域分配员额数目大大低于为这些国家规定的下限；

(c) 一些地域分配员额长期空缺，包括 76 个空缺一年以上—其中最长的空缺了 46 个月；

(d) 特别政治任务和维护和平特派团的地域多样性需要进一步改善。截至 2023 年 1 月 31 日，特别政治任务和维护和平行动的专业及以上职类职位(不包括语文工作员额)有 904 名任职者。这 904 个员额分布在 127 个国家的国民中，66 个会员国无人任职，而秘书处有 20 个国家无人任职(不包括特别政治任务和维持和平行动)。共 19 个国家在秘书处以及特别政治任务和维持和平行动中无人任职；

(e) 关于地域分配的主要业绩指标连续三年没有实现。在 2022 年的 440 项按地域分配的任用中，96 名(22%)工作人员来自无人任职或任职人数不足的国家，连续第三年未达到 50%的目标；

(f) 2022 年，18 个实体的负责人没有达到其高级管理人员契约中所述关于按地域分配的任用的主要业绩指标(A/78/5 (Vol. I)，第 404 段)。

72. 具体就驻地协调员系统而言，审计委员会审查了截至 2022 年 12 月 31 日在职的 113 名驻地协调员的地域代表性，注意到驻地协调员的地域代表性集中在 13 个国家，有 42 名驻地协调员(37%)来自西欧和其他国家组的 8 个国家。关于驻地协调员人才库成员，截至 2022 年 12 月 31 日，有 189 名驻地协调员人才库成员来自 69 个国家，这些国家仅占 193 个联合国会员国总数的 36%，有 92 名人才库成员(49%)来自西欧和其他国家组。审计委员会进一步审查了截至 2022 年 12 月 31 日 189 名驻地协调员人才库成员的国籍分布情况，并注意到来自 13 个国家的驻地协调员人才库成员有 97 名(51%)，占人才库成员总数的一半以上(A/78/5 (Vol. I)，第 493 至 494 段)。

73. 行预咨委会询问后获悉，审计委员会在过去连续三年中一直关注秘书处工作人员的地域分配问题，并注意到在地域代表性方面进展甚微。审计委员会指出，性别均等状况显著改善的一个重要原因是，秘书处要求三名候选人中应有一名妇女，而在公平地域分配方面没有类似的有效政策，导致这方面进展缓慢。

74. 行预咨委会还从行政当局获悉，公平地域代表性是权力下放监测框架的主要业绩指标之一。业绩目标是，实现地域分配员额的任用中，至少 50%的工作人员是来自无人任职和任职人数不足的国家。自 2022 年以来，人力资源厅从地理多样性战略的实施中吸取了经验教训，继续努力帮助无人任职和任职人数不足的会员国，为此建立有目的的伙伴关系，旨在积极吸引无人任职和任职人数不足的会员国的国民。2023 年将签署一项伙伴关系协议，2024 年有望达成更多协议。目前正在通过与驻地协调员系统和联合国新闻中心的安排，在无人任职和任职人数不足的会员国采取一种类似方法。2022 年签署了一项合作协议，目前正在实施。此外，正在开展一个试点项目建立在线招聘板数据库，供无人任职和任职人数不足的会员国的国民使用。人力厅还开始研究通过将其中一些招聘板与 Inspira 连接，实现网上职位发布自动化。这项工作计划于 2024 年上半年完成。

75. 行预咨委会回顾，在其关于 2024 年拟议方案预算的第一次报告中，行预咨委会注意到一些实体工作人员地域代表性不平衡，对由任职人数偏多的会员国填补员额表示关切，并相信将加紧努力，按照《联合国宪章》第一百零一条第三项的规定，实现工作人员中会员国的公平地域代表性，同时建议大会请秘书长利用这些空缺，包括因退休而产生的空缺，这些空缺为解决这一不平衡问题提供了一个具体机会(A/78/7，第 53 段)。行预咨委会重申，需要继续加紧努力，按照《联合国宪章》第一百零一条第三项的规定实现公平地域代表性，包括在驻地协调员系统中实现公平地域代表性，特别注重工作人员中无人任职或任职人数不足的会员国(A/77/574，第 58 段)。

### C. 内部控制、授权、问责制和监督

76. 关于授权和问责制框架，审计委员会建议行政当局加快审查和发布授权政策框架，并建立一个更灵活的流程来更新该框架，以应对更广泛的政策框架的变化。它还建议行政当局审查现有的主要业绩指标，以确保在转移到“团结”系统分析工具之前，只使用衡量决策影响的此类指标来监测授权情况，并对授权监测的优先成果进行更细致和更有针对性的分析；审计委员会还建议行政当局加强第一线监测，更频繁地使用问责指标监测，并在下一个内部控制说明周期衡量进展情况(A/78/5 (Vol. I)，第 455、458 和 463 段)。

77. 具体就信通技术而言，审计委员会建议行政当局澄清信息和通信技术厅在采购和管理信通技术资产方面的中央控制与各实体的业务自由之间的平衡，将其作为拟议信息和通信技术问责制框架的一部分，并且为指定得到信通技术认证的实体制定标准和评估方法。审计委员会还建议行政当局在信通技术治理框架和问责制框架中明确界定首席信息和技术干事的作用和职责。审计委员会还注意到，执行发展改革举措的问责结构和协调机制存在缺陷，包括驻地协调员的问责制，并建议行政当局确保联合国可持续发展集团下的问责结构和协调机制在执行发展改革举措方面充分发挥作用(A/78/5 (Vol. I)，第 505、514、588 和 591 段)。

78. 行预咨委会询问后从行政当局获悉，改进监测框架是一个持续过程。下一次重大改进计划于转向“团结”系统分析工具这一报告平台时进行。行政当局已完成对现有 26 个主要业绩指标的第一阶段审查，并将完成全面评估，在 2024 年初第一卷所报告的联合国最后审计期间与审计委员会讨论结果，以期审结这项建议。行预咨委会还获悉，契约还与授权有关，因为管理人员要根据其实体在主要行政业绩指标方面的表现接受评估。通过问责指标监测工具对业绩进行实时跟踪。该工具包括授权监测框架的所有主要业绩指标，是管理看板的一部分。主管管理战略、政策和合规事务副秘书长还向各实体负责人发送时间点季度执行情况报告，使他们采取必要的纠正措施。在高级管理人员年度考绩周期结束时，同样的数据被用作集中评估指标之一。

79. 行预咨委会还获悉，秘书长关于授权的公报(ST/SGB/2019/2)修订案文已进入法律审查的最后阶段，预计于 2023 年底前公布。经修订的政策一旦公布，经修订的授权文书将通过现处于最后测试阶段、经改进的门户网站发放给所有实体负责人。各实体负责人将在业务转型和问责司的协助下，在经改进的门户网站上进一步转授权力。这项工作预计于 2024 年上半年进行。

80. 行预咨委会期待发布经修订的秘书长公报(未来的 ST/SGB/2019/2/Rev.1)，重申在增加授权的同时必须加强透明度和问责制，并强调必须及时采取主动行动，特别是由管理战略、政策和合规部及时采取主动行动，以便扩大主要业绩指标，确保全面涵盖主要风险；提供业务指导，以支持行使授权；更密切地监测各实体的业绩，特别关注监督机构提出的反复出现的缺陷；确保问责制和及时采取补救行动，以解决业绩不佳的问题。行预咨委会还重申，需要建立更有效的监督和问责机制，更好地遵守条例和细则，以支持被审计实体更好地交付任务(A/77/574，第 62 至 63 段)。

81. 关于监督，行预咨委会注意到一些实体的监督机制存在某些问题。行预咨委会回顾，在其关于 2024 年拟议方案预算的第一次报告中，行预咨委会关切的是，自 2016 年以来，环境署没有向行预咨委会提交环境基金拟议方案预算供其审查，这违反了《联合国环境规划署环境基金和有关信托基金的财务细则》(ST/SGB/2015/4, 附件一)。行预咨委会建议大会请环境署向行预咨委会提交环境基金方案拟议预算供其审查，确保充分遵守《联合国环境规划署环境基金和有关信托基金的财务细则》。行预咨委会还就驻地协调员系统的监督提出意见(A/78/7, 第一.64 和四.144 段)。

82. 同样，行预咨委会注意到，与开发署的预算不同，联合国资本发展基金的预算不提交行预咨委会和开发署/人口基金/项目署执行局。行预咨委会询问后获悉，在 2018 年前，资发基金的预算与开发署的预算一起列报。2018 年，执行局要求预算分开，以避免在开发署被认为对资发基金行使控制权的情况下，按照《国际公共部门会计准则第 35 号》的要求进行合并列报。资发基金将与执行局讨论从下一个预算列报周期开始列报预算的要求。

83. 审计委员会在其关于人口基金的报告中指出，监督咨询委员会作用的定义存在缺陷，建议人口基金确保监督咨询委员会的独立性，为此更新其职权范围，使之符合《国际内部审计专业实务准则》和最佳做法(A/78/5/Add.8, 第 169 段)。行预咨委会询问后从审计委员会获悉，监督咨询委员会目前的主要作用是向管理层提供咨询意见，这不足以履行监督评估的作用，因为监督涉及管理层及评价办公室、道德操守办公室、执行局等受托机构。目前，监督咨询委员会直接向执行主任报告其成员的甄选和任命及其年度独立评估作用，这不能保证委员会作为理事机构与人口基金管理层之间的独立性。人口基金不接受这项建议。行政和预算问题咨询委员会询问后从人口基金获悉，监督咨询委员会对该组织的治理、风险管理和内部控制做法，包括与审计和调查、评价和道德操守等独立监督职能有关的做法进行了结构化和系统化审查，以协助执行主任履行其监督职责。如果执行这项建议，执行主任将无法获得直接、第一手的咨询意见，而这些意见有助于改善人口基金的整体治理和监督，包括执行局的持续治理和监督。此外，设立一个向理事机构报告的新的第二个监督咨询机构将不必要地增加一个层次，并与监督咨询委员会的职能和作用重复。最后，人口基金管理层认为，对监督咨询委员会的任何变动或变动建议，只有在联合国其他此类委员会发生变动的情况下才有意义，因为其中许多委员会与人口基金监督咨询委员会有着相同的统属关系。行政和预算问题咨询委员会询问后还获悉各实体理事机构列报、审议和批准预算的程序，其中显示，不同实体遵循不同程序。

84. 关于儿基会，审计委员会建议儿基会全球共享服务中心与客户接触，分析大量工单被退回和驳回的根本原因。审计委员会还建议儿基会在分析根本原因的基础上，从全组织角度采取措施，确保客户发送该服务中心的文件的完整性和质量。服务中心不接受这些建议，指出审计小组提及的案例在管理当局为衡量业绩而设定的可接受范围内(A/78/5/Add.3, 第 180 至 182 段)。行预咨委会询问后从儿基会获悉，儿基会向审计委员会确认并保证，目前已经采取几项举措，

为当地协调人提供能力建设支持，与各办事处合作了解具体案例被退回或驳回的原因，并使各办事处能够加以监测和积极管理。此外，儿基会管理层计划与审计委员会讨论这一问题，并希望正在进行的 2023 年期中审计期间解决这一事项。行预咨委会注意到审计委员会的审计在确保监督方面的重要性，欢迎儿基会努力与审计委员会进一步接触，解决与建议有关的问题。

85. 行预咨委会强调，必须对各实体进行独立和有效监督，并相信各实体将加强努力，确保建立机制来履行这些监督职能，并遵守监督机构的调查结果和决定。行预咨委会还相信，今后提交的预算将详细说明各实体的监督机制和政府间审批程序。行预咨委会在其关于 2024 年拟议方案预算的第一次报告中就共同出资实体的预算审查程序提出意见和建议。

#### D. 审计委员会建议的执行情况

86. 审计委员会注意到 2022 年未完成执行建议的总体执行率为 52.49%，与 2021 年相似。执行率较 2020 年增长 5%。截至 2022 年 12 月 31 日，审计委员会报告涵盖的 18 个实体累计共有 390 项未完成执行的建议(373 项正在执行，17 项未执行)。11 个实体的执行率超过 50%。有 4 个实体(第一卷报告的联合国、国贸中心、刑事法庭余留事项国际处理机制、人居署)过去三年的执行率低于 50%。余留机制的执行率很低，为 24%。第一卷报告的联合国、项目署、人居署、开发署在过去三年中执行率保持上升趋势，联合国资本发展基金连续三年保持 100% 的执行率(A/78/215，第 260 至 262 段)。行预咨委会注意到，2022 年未执行建议的执行率与 2021 年相似，认为需要加强努力，提高执行率。行预咨委会回顾，大会第 76/235 号决议再次请秘书长以及联合国各基金和方案行政首长确保迅速及时地充分执行审计委员会的各项建议以及行预咨委会的有关建议，继续追究方案主管不执行建议的责任，并有效处理审计委员会强调的各种问题的根源(另见 A/77/574，第 69 段)。

87. 行预咨委会询问后从审计委员会获悉，在尚未执行的以往建议中，以下六个问题和相应建议值得进一步关注：(a) 方案预算中预算外资源的披露；(b) 车辆和计算设备的预算调拨和超额持有；(c) 费用回收服务；(d) 资金使用和盈余；(e) 一般临时人员的管理；(f) D1 及以上职等的职位管理。行预咨委会还收到表 4，其中列有审计委员会认为过去五个报告所述期间提出的重要和(或)复杂但尚未执行的建议，这些建议涉及多个责任实体和多阶段时间表。

表 4

## 审计委员会认为过去五个报告所述期间提出的重要和(或)复杂但尚未执行的建议

报告	年份	段次	建议案文	负责部或厅
<a href="#">A/76/5 (Vol. I)</a>	2020	419	审计委员会建议行政当局考虑到地域多样性、性别均等和日落条款，审查关于名册的政策，以确保根据员工队伍规划预测确定合适的规模；明确维护名册的责任；并为征聘管理人如何遴选名册上的候选人提供指导。	管理战略、政策和合规部，业务支助部
<a href="#">A/76/5 (Vol. I)</a>	2020	737	审计委员会再次建议行政当局加强跨部门协调，确保严格遵守大会第 69/262 号决议和 ST/SGB/2016/11 号秘书长公报关于提交信通技术预算的规定，规定各实体有责任向信息和通信技术厅提交所有资金来源的所有信通技术举措和业务的预算和项目。	信息和通信技术厅，管理战略、政策和合规部
<a href="#">A/77/5 (Vol. I)</a>	2021	283	审计委员会建议行政当局确保期限超过一年的所有 D-1 及以上职等职位都得到理事机构的充分审查与核准。	人道主义事务协调厅，管理战略、政策和合规部
<a href="#">A/77/5 (Vol. I)</a>	2021	295	审计委员会建议行政当局确保约聘人员只在本组织没有专门知识的情况下履行指派任务，并确保核心职能由正规工作人员履行。	管理战略、政策和合规部，人道主义事务协调厅，发展协调办公室，联合国利比亚支助团，信息和通信技术厅
<a href="#">A/77/5 (Vol. I)</a>	2021	304	审计委员会建议行政当局确保妥善监测和妥善记录既定的人员甄选程序，以确保透明度、公平性和竞争性。	管理战略、政策和合规部，人道主义事务协调厅，发展协调办公室
<a href="#">A/77/5 (Vol. I)</a>	2021	463	审计委员会建议行政当局制定一项行动计划，继续促进适应和一体化，以助力有效实现“全支柱”办法。	政治和建设和平事务部，和平行动部

88. 行预咨委会还获悉，审计委员会认为，任命一名执行协调员可以更好地协调各有关实体为确保执行建议而采取的措施。行预咨委会从行政当局获悉，目前由业务转型和问责司监督协调科协调相关实体对执行行动的回应。监督协调科通过由联合国秘书处所有实体提名的监督机构协调人网络发挥协调作用。必要时，例如在涉及多个实体的复杂建议中，由一个牵头部门在执行阶段发挥总体协调作用。行预咨委会回顾，大会多次请秘书长在其关于审计委员会建议执行情况的报告中充分说明为何未及时执行审计委员会的建议，特别是为何未充分执行提出时间已达到或已超过两年的建议(大会第 76/235 A 号决议，第 9 段)。行预咨委会还认为，任命一名执行协调员将提高监督机构建议的执行率。

89. 行预咨委会询问后从审计委员会获悉，关于第一卷报告的联合国，所有建议都已被接受，秘书长声称对执行这些建议负全部责任。行预咨委会欢迎行政当局接受所有建议，期待些建议得到充分及时执行。行预咨委会再次建议大会请相关实体充分地以令人满意的方式与审计委员会合作，就行政当局部分接受或未接受建议的执行加强协作(另见 [A/77/574](#)，第 71 段)。

## 四. 其他事项

### A. 发展改革

90. 在关于开发署的报告中，审计委员会建议开发署制定发挥整合者作用的战略，以便在发展议程方面重新定位自己与驻地协调员和联合国发展系统的关系，并更好地阐述与联合国其他优先事项，包括与维持和平行动和人道主义事务领域优先事项的联系(A/78/5/Add.1, 第 139 段)。行预咨委会询问后从审计委员会获悉，审计委员会对联合国驻地协调员与开发署驻地代表脱钩改革的审计特别表明，这可以成为开发署重新关注其发展任务和更好地利用其在联合国系统内的整合者作用的一个机会。特别是，整合者职能似乎更像是一个口号，而不是一个经过深思熟虑并与新的驻地协调员角色和该实体目前的业务相衔接的概念。审计委员会建议，如大会第 72/279 号决议第 32 段所述，这一整合者职能应得到更好地界定、阐述和落实，以协助各国努力落实《2030 年议程》。行预咨委会从开发署获悉，开发署将进一步澄清和利用这一机会，更具战略性地发挥整合者职能，根据其与其他联合国实体建立特殊伙伴关系的能力，进一步突出和巩固开发署在联合国发展议程中的核心作用。

91. 行预咨委会回顾，大会第 72/279 号决议第 32 段请秘书长确保以有成效、高效率的方式完成向重新定位后的联合国发展系统的过渡，特别是向重振后的驻地协调员系统的过渡，尤其是适当考虑到一个反应迅速的联合国开发计划署所发挥的作用，即作为联合国发展系统的支持平台，在协助各国落实《2030 年议程》方面承担一个整合机构的功能；行预咨委会认为，开发署的“整合者”职能是一个应由大会和经济及社会理事会审议的政策事项，并相信行政当局将在大会审议本报告时向大会澄清其任务规定并详细说明理由。

92. 行预咨委会还建议开发署全面分析开发署脱钩改革的人力资源和财政后果。这些信息将构成开发署向其执行局和关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的报告的基础。行政当局接受这项建议，但认为这一信息不应构成向执行局提交的报告和关于四年度全面政策审查的报告的基础(A/78/5/Add.1, 第 118 至 120 段)。行预咨委会询问后从审计委员会获悉，脱钩改革改变了开发署在国家一级的定位，这应导致按照重新界定开发署后台和前台职能的优先事项和内容的思路进行战略重新定位。审计委员会注意到，这一战略重新定位尚未考虑周全。审计委员会建议加强开发署的治理，特别是通过执行局更多地参与有关战略风险的讨论。开发署目前提供的后台服务范围广泛，包括在国家一级、总部或全球共享服务中心提供的采购、薪金、会计、行政和财务服务。如果开发署在一些国家的存在似乎太少，无法提供这种共享的行政后台服务，或者其发展任务不再是其在这些国家存在的理由，则撤离是开发署可以进一步探讨的一个选项。审计委员会从开发署获悉，开发署传统上在向依赖其存在的联合国系统提供行政和财务后台服务方面发挥着核心作用。这一服务提供者职能是开发署在外地“普遍”存在的自然结果，对没有存在的实体(非驻地机构)尤其如此。这些服务继续独立



于驻地协调员系统和联合国国家工作队成员之间的协调，因为它们涉及开发署的资产、普遍存在以及能力和专门知识。

93. 行预咨委会同意审计委员会的建议，并相信开发署将全面分析开发署“脱钩”改革的人力资源和财政后果，包括从开发署过渡到秘书处的员额所涉经费问题。行预咨委会还相信，将向执行局和四年度全面政策审查提供详细信息和分析结果。

## B. 伙伴关系

94. 审计委员会强调了涉及联合国实体的伙伴关系的某些风险，包括执行伙伴和私营部门伙伴关系。例如，它建议环境署按照最新方案和项目管理手册的规定以及订正伙伴关系政策和程序，加强对风险等级高的实体的审查程序，并严格按照尽职调查和风险评估的结果组建伙伴关系，以减少环境署面临声誉风险的可能性(A/78/5/Add.7, 第 80 段)。审计委员会还建议妇女署加强对私营部门伙伴的评估程序，为此明确界定决策方面以及应开展的行动、关键概念以及可能发生并可能对妇女署产生影响的事件的频率，以便能够更有效和更完善地进行全组织风险分类(A/78/5/Add.12, 第 95 段)。

95. 行预咨委会询问后从审计委员会获悉，在分析联合国实体与外部伙伴建立的关系时，有两个不同的领域。第一个领域与项目的执行有关，即从实体向执行伙伴转移现金。总体而言，各基金和方案都清楚地认识到与执行伙伴有关的高风险及其在交付方案方面的关键作用。其中大多数已落实监测平台，定期审查保证活动，并在该过程的各个阶段向管理层提供指导，以减轻与执行伙伴有关的风险。第二个领域涉及从私营部门寻求财政资源，应从内部和外部控制的角度审查这一问题，促进创新与审慎之间的最佳平衡，使联合国实体能够适应其环境，与利益攸关方的各种利益保持和谐。整个联合国系统应制定标准，使系统各实体能够界定基于风险的决策进程。

96. 行预咨委会从环境署获悉，其伙伴关系分为四种主要模式，即执行伙伴关系、合作伙伴关系、多利益攸关方伙伴关系、捐助方伙伴关系。每一种伙伴关系模式都需要有助于与环境署工作方案有关的既定项目。环境署伙伴关系门户网站是环境署对其合作伙伴进行尽职调查并生成法律文书供伙伴签署的系统和资料库。关于执行伙伴关系，从 2024 年起，环境署伙伴关系门户网站将得到“团结”系统执行伙伴模块和联合国伙伴门户网站的补充。减少风险计划用于记录在尽职调查和伙伴筛选工作中识别的潜在风险，说明环境署伙伴关系的实质性牵头人和负责官员可如何减少认知风险。伙伴关系委员会审查所有被列为中等或高风险的私营部门伙伴关系的减少风险计划。

97. 行预咨委会同意审计委员会的建议，并鼓励各实体审查其伙伴关系政策和程序以及决策过程，以确保将包括执行伙伴和私营部门伙伴关系在内的伙伴关系给本组织带来的风险减到最低。

### C. 欺诈和推定欺诈

98. 审计委员会承认，每个实体在管理欺诈和推定欺诈信息方面存在差异，但审计委员会试图统一各实体披露的信息。简明摘要(A/78/215)表 9 显示 2020 年至 2022 年连续三年各实体每年报告的欺诈和推定欺诈案件数，以及待决时间超过两年的案件数。审计委员会注意到，过去两年 18 个实体中有 12 个报告了欺诈或推定欺诈案件。在这些实体中，5 个实体 2022 年的欺诈和推定欺诈案件比上一年有所减少，其余 6 个实体有所增加。联合国资本发展基金在 2021 年和 2022 年各报告了一起案件。过去三年案件总数有所增加，从 2020 年的 712 起增加到 2022 年的 717 起。在这些案件中，涉及 10 个实体的 216 个案件未决时间超过两年。在这 216 个案例中，第一卷报告的联合国、人口基金和儿基会分别占 20%、36%和 14% (A/78/215, 第 48 至 50 段)。关于第一卷，行政当局报告了 2022 年 108 起欺诈或推定欺诈案件，23 起案件的金额估计数为 328 万美元。行政当局告知审计委员会，报告欺诈或推定欺诈案件的程序已得到改进，除 8 个案件外，大多数案件都得到及时报告(A/78/5 (Vol. I), 第 612 至 613 段)。

99. 行预咨委会强调，必须预防、监测和处理欺诈和推定欺诈事件，包括酌情采取问责措施。行预咨委会指出在报告欺诈相关事项方面长期缺乏一致性，回顾大会认可行预咨委会的建议，请秘书长确保以透明和一致的方式报告所有欺诈和推定欺诈案件，包括发布全面指导和报告机制(另见 A/77/574, 第 79 段)。

### D. 联合国各实体理事机构对联合检查组、国际公务员制度委员会、联合国系统行政首长协调理事会预算的审议

100. 行预咨委会根据审计委员会的报告询问后获悉，下列组织对国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)、联合检查组、联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)预算缴款的审议和核准程序(另见 A/78/6 (Sect. 31)):

(a) 儿童基金会执行局不单独核准儿基会在公务员制度委员会、联合检查组、行政首长协调会预算中的份额。这些费用由儿基会机构预算以及儿基会执行局核准的综合预算文件所列其他资金来源支付；

(b) 2022-2025 年开发署综合资源计划和综合预算估计数(DP/2021/29)是开发署 2022-2025 年战略计划(DP/2021/28)的一个补充内容。《开发署财务条例和细则》规定了综合财务框架固定多年期要求。综合资源计划涵盖开发署可支配的全部资源，包括经常资源和其他资源，并涵盖要开展的全部活动；因此，它构成了 2022-2025 年期间的全面综合财务框架。财务估计数按照执行局(最近一次是在第 2020/12 号决定中)核准的与人口基金、儿基会和妇女署统一的费用分类类别列报。根据《开发署财务条例和细则》，综合资源计划和综合预算的机构组成部分由行预咨委会审查，其报告与开发署执行局共享(DP/2021/30)。执行局表示注意到综合资源计划，因为它包含基于同捐助方签署的供资协议而产生的其他资源支出。综合预算包含综合资源计划中与经常资源有关的部分，并完全受执行局任务规定的约束，因而提交以供核准。开发署向其理事机构执行局提交

四年期预算，而不是年度预算，供其审议和核准。因此，开发署无法提供过去三年的核准情况；

(c) 人口基金在所有共同出资活动预算中的份额，包括公务员制度委员会、联合检查组、行政首长协调会的份额，作为总体综合拟议预算的一部分提交人口基金执行局核准。鉴于人口基金综合预算的四年周期与其战略计划一致，执行局在第 2021/18 号决定中核准了 2022-2025 年预算；

(d) 项目署按照财务和预算网的统一费用回收指南，通过其间接费用预算，为公务员制度委员会、联合检查组、行政首长协调会共同出资活动中的份额供资。间接费用的预算估计数由执行局核准，然后由行预咨委会审查。预算估计数包括一个按支出类别分列的表格，其中公务员制度委员会、联合检查组、行政首长协调会共同出资活动的供资列入“偿还款”支出类别，其估计数额是根据编制预算估计数时的现有信息得出的。项目署在公务员制度委员会、联合检查组、行政首长协调会共同出资活动中所占份额的最终预算，通过项目署内部的年度预算审查程序核准，由财务主任审查，执行主任核准最后预算。公务员制度委员会、联合检查组、行政首长协调会共同出资的活动在该内部程序中被确定为独立的预算项目，并以财务和预算网提供的最新信息为依据。项目署首席财务干事和副首席财务干事是财务和预算网的成员，因此参与审查公务员制度委员会、联合检查组、行政首长协调会等共同出资活动的预算报告；

(e) 妇女署的理事机构执行局在每两年提交综合预算时核准该份额。该份额反映为机构预算批款的一部分，不作为核准的一部分明确列出。

## E. 战略遗产计划的延迟

101. 据战略遗产计划小组称，最初于 2015 年核准的工程预计完工时间为 2023 年结束，后已延长至 2025 年 12 月。根据一项独立的风险分析，实际完工可能要等到 2026 年 7 月。导致延误的部分原因是外部事件(包括 COVID-19 疫情以及材料和劳动力短缺)，但也有对项目作出许多变动以及在变更管理流程方面长期延迟的原因。审计委员会指出，由于这一拖延，审计委员会的审计工作有必要延长。目前，审计委员会商定在 2024 年提交最后报告(A/73/157，第 4 段)。为了遵守大会第 68/247 A 号决议，似乎有必要延长期限，以便在 2026 年提交一份单独的审计报告(A/78/5 (Vol. I)，第 297 至 298 段)。

## 附件

### 行政和预算问题咨询委员会审议的 2022 年 12 月 31 日终了财政期间财务报告、已审计财务报表和审计委员会的报告以及相关报告

#### 审计委员会的报告

1. 审计委员会 2021 财政年度报告所载主要结果和结论的简明摘要([A/78/215](#))
2. 联合国([A/78/5 \(Vol. I\)](#))
3. 国际贸易中心([A/78/5 \(Vol. III\)](#))
4. 联合国大学([A/78/5 \(Vol. IV\)](#))
5. 联合国开发计划署([A/78/5/Add.1](#))
6. 联合国资本发展基金([A/78/5/Add.2](#))
7. 联合国儿童基金会([A/78/5/Add.3](#))
8. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处([A/78/5/Add.4](#))
9. 联合国训练研究所([A/78/5/Add.5](#))
10. 联合国难民事务高级专员经管的自愿基金([A/78/5/Add.6](#))
11. 联合国环境规划署基金([A/78/5/Add.7](#))
12. 联合国人口基金([A/78/5/Add.8](#))
13. 联合国人类住区规划署([A/78/5/Add.9](#))
14. 联合国毒品和犯罪问题办公室([A/78/5/Add.10](#))
15. 联合国项目事务署 ([A/78/5/Add.11](#))
16. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署([A/78/5/Add.12](#))
17. 刑事法庭余留事项国际处理机制([A/78/5/Add.15](#))
18. 联合国合办工作人员养恤基金([A/78/5/Add.16](#))

#### 相关报告

19. 秘书长的报告：审计委员会关于联合国 2022 年 12 月 31 日终了年度的报告所载建议的执行情况([A/78/333](#))
20. 秘书长的报告：审计委员会关于联合国各基金和方案 2022 年 12 月 31 日终了年度的报告所载建议的执行情况([A/78/333/Add.1](#))