



大会

Distr.: General
22 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

临时议程* 项目 134

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 2018 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

秘书长谨依照大会第 [47/211](#) 号决议，向大会成员转递审计委员会 2018 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/74/150](#)。



送文函

2019 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 2018 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

德国联邦审计院院长

凯·舍勒(签名)

2019 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七十四届会议编写的报告所载主要结果、结论和建议的简明摘要。

审计委员会主席

德国联邦审计院院长

凯·舍勒(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	12
D. 雇员福利负债	14
E. 应收款	15
F. 费用	16
G. 预算管理	18
三. 审计结果和建议	19
A. 主要审计结果和建议	19
B. 有待执行的建议的执行情况	35
四. 秘书长改革议程的现况	36
A. 转变管理模式	37
B. 和平与安全支柱重组	40
C. 联合国开发计划署和联合国秘书处	41
五. 鸣谢	44
附件	
一. 本报告所述的组织	45
二. 各类审计意见的定义	46

简称

信通技术	信息和通信技术
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
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
内罗毕办事处	联合国内罗毕办事处
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
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 2018 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 18 个实体(见附件一)的报告中所述共同主题和主要问题。本报告不概述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。

本报告概述提交大会的关于联合国实体的各单独报告中所述的主要问题，包括业绩问题。本报告所载的大多数问题属于共有问题，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 18 个实体(包括联合国维持和平行动, 见附件一)的审计委员会 2018 年报告所述结果和结论。¹ 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说明切实有用(见 A/70/380), 审计委员会继续提供了这方面的信息。

2. 因此, 审计委员在其实体一级的报告中, 继续报告主要趋势和跨实体问题, 并在本摘要报告中列入了关于财务执行情况、现金和投资管理、员工福利负债、应收款项、费用和预算管理的评论。此外, 审计委员会还简要介绍了联合国的改革活动以及联合国不同实体对改革的准备情况。这方面着重的是关于联合国(第一卷)、联合国维持和平行动和开发署的报告。审计委员会在本报告中汇编了从联合国各实体收到的答复。

二. 联合国总体情况

A. 审计意见

3. 审计委员会按照大会 1946 年 12 月 7 日第 74(I)号决议的规定, 审计了 18 个组织(见附件一)的财务报表, 并审查了其业务活动。

4. 所有 18 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, 联合国维持和平行动收到了一份带强调事项的无保留意见。“强调事项”是为了提请用户注意审计员认为财务报告中列报或披露的某一事项极为重要, 对用户理解财务报告必不可少。

5. 审计委员会出具了短式报告反映审计意见, 同时出具了长式报告, 其中载有每一审计的详细结果和提出的建议。

B. 财务执行情况

净结果

6. 表 1 列示被审计实体 2017 年底和 2018 年底的财务执行情况净结果比较。审计委员会分析了 17 个被审计实体² 的财务报表, 注意到 13 个实体³ 在财政年度结束时有盈余, 4 个实体⁴ 有赤字。在这 4 个实体中, 只有 1 个实体(人居署)在上

¹ 为了更好地支持大会的治理作用, 审计委员会把联合国维持和平行动的数字列入本报告, 以更全面地反映情况。维持和平行动的年度财政周期截至 6 月 30 日; 因此, 除非另有说明, 与维和行动有关的数字均为该日的数字。

² 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》和公共部门会计准则。

³ 联合国(第一卷)、国贸中心、资发基金、开发署、环境署、人口基金、儿基会、难民署、毒品和犯罪问题办公室、项目署、近东救济工程处、妇女署和余留机制。

⁴ 联合国维持和平行动、人居署、训研所和联合国大学。

一个财政年度出现赤字。上一个财政年度出现赤字的 2 个实体(近东救济工程处和余留机制)在 2018 年产生盈余。本财政年度结束时出现赤字的 3 个实体(联合国维持和平行动、训研所和联合国大学)在上一年有盈余。⁵

7. 2018 年联合国维持和平行动财务报表出现 2.125 亿美元赤字的主要原因是摊款减少。人居署的总收入增加 990 万美元。增加的主要原因是自愿捐款增加 1 980 万美元。此外,在总开支减少 1 180 万美元的情况下,人居署得以将赤字总额从 2017 年的 2 870 万美元减少到 2018 年的 700 万美元。联合国大学 3 210 万美元的赤字主要是未实现的投资损失造成收入减少。

8. 审计委员会注意到,9 个实体⁶ 的盈余/赤字状况有所改善,而其余 8 个实体在这方面有所退步。结果改变的原因包括财务报表重报(开发署)、2018 年汇兑损失 1 900 万美元,而 2017 年汇兑收益 9 400 万美元(难民署)。有关实体各自的审计报告详细说明了这些变化的原因。

表 1

不同实体的盈余/赤字比较和净资产

(千美元)

实体	盈余(赤字)		净资产	
	2018	2017	2018	2017
联合国(第一卷)	523 110	292 362	3 213 895	2 143 238
联合国维持和平行动	(212 517)	11 583	823 148	789 006
国贸中心	21 424	38 915	32 856	7 337
资发基金	7 934	3 914	107 803	98 521
开发署	420 200	141 649	5 378 243	4 641 601
环境署	183 217	93 680	1 658 045	1 460 384
人口基金	204 300	185 680	1 080 323	841 511
人居署	(7 004)	(28 674)	315 250	315 940
儿基会	722 676	788 593	7 465 448	6 593 772
训研所	(2 591)	4 626	23 498	25 623
难民署	255 775	379 457	2 319 125	1 975 034
毒品和犯罪问题办公室	76 875	83 382	687 038	598 384
项目署	38 427	28 966	192 915	158 640
近东救济工程处	105 014	(71 552)	239 274	41 847
联合国大学	(32 109)	8 891 ^a	415 191	445 442 ^b

⁵ 对开发署和难民署而言,2017 年简明摘要中的数字有变化,因重报而无法直接比较。联合国大学 2017 年的账目也重报了,因为应用的政策改变。

⁶ 联合国(第一卷)、资发基金、开发署、环境署、人居署、人口基金、项目署、近东救济工程处和余留机制。

实体	盈余(赤字)		净资产	
	2018	2017	2018	2017
妇女署	24 458	39 635	413 477	382 883
余留机制	11 979	(8 255)	53 990	(7 387)

资料来源：各实体的财务报表。

^a 2017 年简明摘要中的数字(-100 万美元)与本报告中 2017 年的同一数字(890 万美元)有差异，原因是联合国大学对 2017 年的财务报表进行了追溯调整。

^b 见脚注 a，2017 年报告的数字是 4.208 亿美元。

9. 表 1 右边两栏列出了两年(2017 年和 2018 年)的净资产变化。审计委员会注意到，余留机制 2017 年的净资产为负数，而 2018 年的净资产则为正数。本报告所述的所有 18 个实体 2018 年的净资产均为正数，其中有些实体(例如开发署)是因为财务报表重报后的新摊款。

10. 3 个实体⁷ 的净资产比上一年略有减少。训研所和人居署的净资产减少反映了本年度赤字和精算收益的综合影响。对联合国大学而言，净资产减少的主要原因是捐赠基金的投资损失未实现。其余 14 个实体⁸ 的净资产与上一年持平或有所增加。

11. 增加是因为雇员福利负债估值的精算收益(例如，联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、开发署、儿基会、难民署、毒品和犯罪问题办公室)以及捐款增加(环境署)。这些变化的原因在有关实体各自的审计报告中作了详细讨论。

比率

12. 比率分析是对财务报表提供的资料进行定量分析。本报告讨论 4 个主要比率：资产负债率(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)。

13. 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(见表 2(比率分析)和图 1(速动比率))。一般认为，比率 1:1 是财务可持续性和(或)流动性良好的指标。每个比率的详细解释见表 2 脚注中的说明。

14. 所有 17 个实体⁹ 都表明资产多于负债，因此显示出良好的财务状况。有些实体(联合国维持和平行动：1.19；国贸中心：1.14；项目署：1.09；近东救济工程处：1.29；余留机制：1.32)的资产负债比接近 1。比率高于 1 说明实体有能力偿还总体债务。由于实体负债的主要部分是长期负债(雇员福利负债)，因此不立即威胁其偿付能力，但长期而言，这些实体需要改善其资产状况。

⁷ 训研所、人居署和联合国大学。

⁸ 联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、国贸中心、资发基金、开发署、环境署、人口基金、儿基会、难民署、毒品和犯罪问题办公室、项目署、近东救济工程处、妇女署和余留机制。

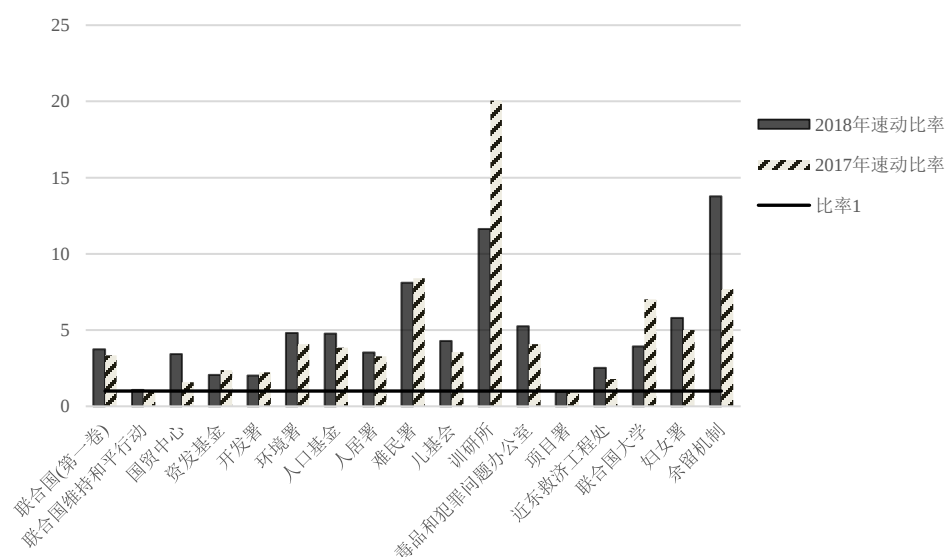
⁹ 由于业务性质不同，养恤基金不包括在分析中。

15. 审计委员会还注意到，联合国维持和平行动和项目署的现金比率低于 1:1，表明流动性存在压力。联合国维持和平行动的比率大大低于 1 (0.45)。其现金比率低的主要原因是摊款未缴纳，从而导致流动性方面的压力，并导致现金比率下降，甚至低于 2017 年(0.66)。此外，审计委员会注意到，2018 年项目署的流动比率(0.96)、速动比率(0.95)和现金比率(0.91)均低于 1。

16. 对项目署而言，这些低比率通常会引发对实体流动性的关注，但趋势反映继续奉行长期投资的政策。这种投资也可在任何时候清算。因此，项目署的盈余和净资产增加(见表 1)，但流动比率下降。这些长期投资不反映在流动比率的计算中，但可视为准备金，为必要时满足业务需要提供足够的流动性。

图一

2018 年与 2017 年的速动比率比较



资料来源：审计委员会的审计报告。

17. 总体而言，所有实体的财务状况均保持强劲或至少适足。大多数实体的偿付能力比率和流动比率相当高。比率接近或低于 1:1 的实体其偿付能力也没有立即受到威胁。然而，即使总体而言比率显示出足够的偿债能力，而且流动比率也足够(除联合国维持和平行动外)，但从短期来看，流动性方面可能存在压力(例如见 [A/73/5\(Vol.II\)](#)，第二章，第 20 段)。

18. 审计委员会注意到，2018 年期间经常预算的流动性很低(见 [A/74/5\(Vol.I\)](#)，第二章，第 25 段)。审计委员会注意到，2018 年无法偿还 2017 年的周转基金借款。此外，为了解决资金的临时流动问题，从联合国特别账户借款 2.01 亿美元，并从已结束的维持和平特派团借款 3.0166 亿美元。截至本年度年底，从特别账户借支的款项偿付了 2 824 万美元，并偿付了从已结束的维持和平特派团借支的 3.0166 亿美元。

19. 训研所的流动资产能支付其流动负债，其比率降低是因为流动负债增加。流动比率、速动比率和现金比率降低是因为经常账户应付款和应计负债增加了 22.7%。

20. 审计委员会还注意到, 2018 年余留机制的现金、现金等价物和投资共计 1.5719 亿美元, 增加 8 658 万美元(2017 年: 7 061 万美元)。这是前南斯拉夫问题国际法庭并入余留机制的结果, 因随之带来 7 424 万美元的现金和投资。2018 年余留机制速动比率显著增加就是因为这一情况。

表 2

截至 2018 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 ^a		流动比率: 流动 资产/流动负债 ^b		速动比率: (现金+ 短期投资+应收款)/ 流动负债 ^c		现金比率: (现金+ 短期投资)/流动负债 ^d	
	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017
联合国(第一卷)	1.54	1.35	4.23	3.88	3.84	3.51	2.84	2.42
联合国维持和平行动	1.19	1.19	1.25	1.22	1.08	1.06	0.45	0.66
国贸中心	1.14	1.05	3.52	1.64	3.43	1.57	1.86	0.85
资发基金	1.96	2.16	2.09	2.39	2.07	2.38	1.00	1.05
开发署	1.80	1.77	2.08	2.29	2.02	2.22	1.33	1.60
环境署	4.88	4.63	6.07	5.41	4.80	4.08	3.24	2.66
人口基金	3.04	2.57	5.31	4.30	4.77	3.85	3.69	2.78
人居署	3.17	3.20	3.88	3.60	3.52	3.28	2.01	1.71
儿基会	3.46	2.96	5.45	4.58	4.29	3.55	2.90	2.56
训研所	2.88	3.23	11.93	22.68	11.63	20.04	7.30	12.22
难民署	3.35	2.98	9.53	9.86	8.10	8.39	4.03	4.32
毒品和犯罪问题办公室	3.03	2.73	5.44	4.18	5.24	4.07	4.30	2.92
项目署	1.09	1.09	0.96	1.02	0.95	1.01	0.91	0.95
近东救济工程处	1.29	1.04	3.06	2.27	2.52	1.78 ^e	2.00	1.34
联合国大学	6.72	7.66	3.96	7.05	3.92	7.01	2.13	4.69
妇女署	4.23	4.07	6.60	6.17	5.80	4.99	5.42	4.04
余留机制	1.32	0.94	13.85	7.88	13.77	7.69	10.25	5.19

资料来源: 审计委员会的审计报告。

^a 比率高(至少为 1 或超过 1)表明实体有能力偿付总体债务。

^b 比率高(至少为 1 或超过 1)表明实体有能力偿付流动负债。

^c 速动比率比流动比率保守, 因为速动比率不包括较难转为现金的存货和其他流动资产。比率越高说明当前财务状况的流动性越高。

^d 现金比率是实体流动性的一个指标; 该比率衡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。

^e 由于重新计算, 2017 年简明摘要中的数字(1.46)与本报告中的 2017 年数字(1.78)不一。

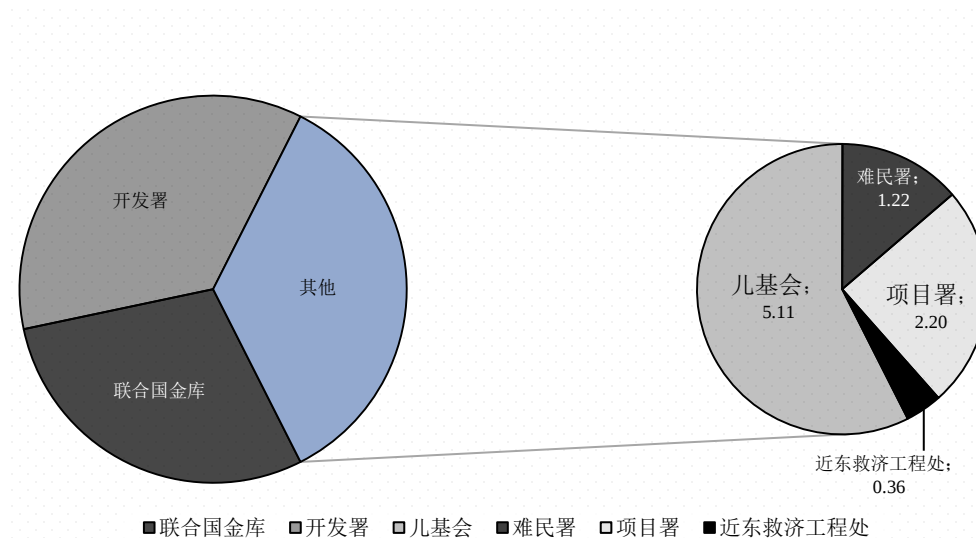
C. 现金和投资管理

21. 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支持各自的需要，有些实体还向其他组织提供现金管理服务。“团结”这一企业资源规划系统实施后，联合国采用了开户行系统，银行账户不再与具体实体挂钩。在开户行系统中，银行账户分货币和国家维持，所有参与实体均用这些账户处理账项。同样，联合国金库维持一个投资池，对参与实体的集合资金进行投资。

图二

2018 年联合国现金和投资池及其他

(十亿美元)



资料来源：各实体提供的财务报表和资料。

22. 截至 2018 年 12 月 31 日，本报告所述的实体中共有 8 个¹⁰ 参加联合国金库维持的投资基金池(另见第 55 段)。联合国金库管理的投资池的现金和投资总额为 73.8 亿美元。此外，开发署管理其本署的投资，并根据服务级别协议，为其他联合国实体管理投资，其中包括本报告所述的 5 个实体。¹¹

23. 随着现金结存以及账户、账务处理和付款货币数目增加，对现金和投资进行专业化管理的需求增强，以便妥善管理风险和回报。此外，联合国及其基金和方案管理公共资金的战略务必要能保障资金安全，确保持续提供维持业务活动所需

¹⁰ 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、毒品和犯罪问题办公室、联合国大学和余留机制。

¹¹ 资发基金、开发署、人口基金、训研所和妇女署。表 3 中开发署和资发基金的数字来自财务报表，包括不属于投资的现金和银行结余。除此之外，所示投资结余还包括开发署外包给外部基金管理人的投资。人口基金、训研所和妇女署的数字来自这些实体各自的财务报表。开发署还在管理联合国系统职员学院的投资，后者由联合国(第一卷)的审计覆盖，因此没有单独的经审计委员会审计的财务报表，所以没有作为一个单独实体列入本报告。

的现金，并确保将投资维持在支持开展各项活动的最佳水平。现金池和投资池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的投资管理服务。

24. 总体而言，投资(短期和长期投资，见表 3)正在增加，有些增加显著。6 个实体(联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、开发署、人口基金、儿基会和项目署)的投资超过 10 亿美元。截至 2018 年 12 月 31 日，17 个实体¹² 的现金、现金等价物和投资状况见表 3。

表 3

截至 2018 年 12 月 31 日的现金、现金等价物和投资

(千美元)

实体	现金及现金等价物		投资(长期+短期)		资产总额		现金和投资占资产总额的百分比		资源集合在何处?
	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	
联合国(第一卷)	366 242	272 239	3 187 391	2 862 488	9 182 108	8 320 611	38.70	37.67	联合国金库
联合国维持和平行动	88 754	280 876	1 326 517	1 760 167	5 049 879	5 002 125	28.03	40.80	联合国金库
国贸中心	8 960	4 303	82 661	50 249	273 562	167 177	33.49	32.63	联合国金库
资发基金	5 274	3 867	107 307	91 583	220 443	183 090	51.07	52.13	开发署
开发署 ^a	1 066 555	1 045 936	6 237 157	5 665 711	12 110 520	10 662 592	60.31	62.95	开发署
环境署	81 626	54 916	753 953	642 454	2 085 355	1 863 178	40.07	37.43	联合国金库
人口基金	150 877	184 391	1 001 147	776 127	1 609 481	1 376 230	71.58	69.79	开发署
人居署	21 613	16 904	198 848	196 615	460 502	459 651	47.87	46.45	联合国金库
儿基会	995 259	883 578	4 114 670	4 217 328	10 505 168	9 952 696	48.64	51.25	未集合
训研所	2 381	4 324	21 424	13 062	36 004	37 124	66.12	46.83	开发署
难民署	965 055	945 635	250 000	170 000	3 304 669	2 972 565	36.77	37.53	未集合
毒品和犯罪问题办公室	70 276	53 995	648 913	570 099	1 026 126	944 400	70.09	66.08	联合国金库
项目署	537 888	436 118	1 663 480	1 436 478	2 317 458	1 996 474	94.99	93.80	未集合
近东救济工程处	362 625	271 423	—	—	1 062 456	985 984	34.13	27.53	未集合
联合国大学	21 851	27 493	369 279	390 228	487 781	512 304	80.19	81.54	联合国金库
妇女署	57 295	71 176	413 270	330 490	541 481	507 693	86.90	79.51	开发署
余留机制	15 367	5 561	141 825	65 047	223 669	115 325	70.28	61.23	联合国金库

资料来源：各实体的财务报表。

^a 这包括以下信托结余持有的资金：2018 年现金 3.30 亿美元(2017 年：2.09 亿美元)和 2018 年投资 4.56 亿美元(2017 年：3.26 亿美元)。

¹² 不包括养恤基金。

D. 雇员福利负债

25. 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、离职后健康保险、离职回国补助金和雇用结束后应支付的其他一次总付款项。养恤金福利通过养恤基金支付。

26. 不同实体的雇员福利负债(不包括养恤金福利)状况见表 4(另见第 49 段)。

27. 本年度 3 个实体(训研所、项目署和余留机制)的雇员福利负债增加，15 个实体减少。这是大多数实体的主要负债之一。减少的主要原因是精算估值使用的贴现率较高。12 个实体的雇员福利负债占负债总额的四分之一(25%)以上，7 个实体的雇员福利负债占负债总额的一半以上。联合国(第一卷)、训研所、难民署和近东救济工程处的雇员福利负债甚至超过 75%，近东救济工程处达到 88.18%。

28. 离职后健康保险是为原工作人员及其家属制定的健康保险计划。离职后健康保险在联合国缴费医疗保险计划中只作为原在职保险的延续，使在职和退休两者间不出现中断。

29. 2018 年，联合国(第一卷)、联合国维持和平行动、开发署和儿基会的离职后健康保险金额最高(账户超过 10 亿美元)。

表 4

截至 2018 年 12 月 31 日各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		雇员福利负债总额占负债总额的百分比		离职后健康保险	
	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017
联合国(第一卷)	4 820 748	5 170 187	5 968 213	6 177 373	80.77	83.70	4 274 895	4 589 268
联合国维持和平行动	1 730 184	1 839 194	4 226 731	4 213 119	40.93	43.65	1 367 178	1 411 226
国贸中心	88 898	91 332	240 706	159 840	36.93	57.14	78 117	79 268
资发基金	13 388	14 202	112 630	84 569	11.89	16.79	8 632	9 049
开发署	1 325 242	1 616 763	6 732 277	6 020 991	19.69	26.85	1 036 847	1 316 407
环境署	194 520	206 049	427 310	402 794	45.52	51.15	155 897	166 343
人口基金	387 261	415 803	529 158	534 719	73.18	77.76	332 798	359 921
人居署	45 247	48 601	145 252	143 711	31.15	33.82	34 707	37 780
儿基会	1 532 289	1 638 022	3 039 720	3 358 924	50.41	48.77	1 287 169	1 390 497
训研所	10 556	10 260	12 506	11 501	84.41	89.21	8 351	8 060
难民署	776 675	818 364	985 545	997 531	78.81	82.04	588 581	633 273
养恤基金	87 891	94 363	362 889	411 292	24.22	22.94	80 477	86 601
毒品和犯罪问题办公室	116 597	120 657	339 088	346 016	34.39	34.87	87 962	91 350
项目署	109 292	105 746	2 124 543	1 837 834	5.14	5.75	67 631	66 464
近东救济工程处	725 850	815 122	823 182	944 137	88.18	86.34	585	654
联合国大学	16 173	16 935	72 590	66 862	22.28	25.33	11 191	11 818

实体	雇员福利负债总额 ^a		负债总额		雇员福利负债总额占负债总额的百分比		离职后健康保险	
	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017
妇女署	90 018	92 850	128 004	124 810	70.32	74.39	64 238	67 953
余留机制 ^b	122 784	95 169	169 679	122 712	72.36	77.55	105 359	79 039

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。

E. 应收款

30. 应收款是另一方欠当事组织的现金或其他资产。应收账款在有约束力的转账安排已建立但尚未收到现金或其他资产时确认。审计委员会将应收款分为三类：

- (a) 应收款总额(摊款、自愿捐款和其他应收款)；
- (b) 逾期一年或一年以上的应收款；
- (c) 应收联合国其他实体的款项。

31. 截至 2018 年 12 月 31 日，表 5 所列的 17 个联合国实体¹³ 累计应收款(摊款、自愿捐款和其他应收款)共计 142.72 亿美元。逾期一年或一年以上的应收款共计 17.14 亿美元，而应收联合国其他实体的款项共计 7.80 亿美元。

32. 应收款最多的实体是开发署，其数额高是因为与供资合作伙伴的承诺和协议，包括未来几年的承诺和协议。

33. 应收联合国其他实体的款项超过 5 000 万美元的唯一实体是环境署，2018 年共计 5.662 亿美元，比所有其他 16 个实体的总和多 4 倍左右。这是因为环境署、全球环境基金和世界银行之间订有一年以上的协议，视现金流需要，基金每 2 至 3 个月分批向环境署支付资金，每批 2 000 万美元。

34. 大多数应收款逾期不到一年。联合国维持和平行动有 3.8 亿美元的应收款已逾期一年或超过一年，约占这类应收款总额(16 亿美元)的 24%。

¹³ 不包括养恤基金。

表 5
截至 2018 年 12 月 31 日的应收款

(千美元)

实体	应收款总额(摊款、 自愿捐款和其他应收款)		逾期一年或一年 以上的应收款		应收联合国其他 实体的款项	
	2018	2017	2018	2017	2018	2017
联合国(第一卷)	1 163 116	1 078 631	880 008	561 900	45 000	74 074
联合国维持和平行动	1 600 235	969 731	384 922	264 496	17 805	20 740
国贸中心	174 562	105 992	—	169	2 195	89
资发基金	105 390	86 547	53	74	7 920	5 911
开发署	4 424 859	3 604 790	4 561	3 747	22 164	60
环境署	819 591	752 555	217 439	199 207	566 199	543 287
人口基金	350 615	327 523	772	49	5 985	3 076
人居署	184 682	197 372	29 185	45 399	10 923	19 769
儿基会	3 398 522	2 756 843	1 461	1 376	48 013	35 455
训研所	11 508	15 966	1 561	4 831	—	84
难民署	1 457 323	1 305 680	39 226	10 371	33 075	23 442
毒品和犯罪问题办公室	260 552	290 784	113 513	99 258	6 979	1 255
项目署	81 913	103 717	1 465	5 951	11 335	21 559
近东救济工程处	66 585	64 425	3 588	4 497	609	1 637
联合国大学	46 041	43 215	2 212	1 932	1 333	409
妇女署	19 504	41 866	25	474	—	3 525
余留机制	50 579	26 510	34 153	7 790	27	14 865

资料来源：各实体提供的财务报表和资料。

F. 费用

35. 下表 6 显示，截至 2018 年 6 月 30 日，在所有 18 个实体中，联合国维持和平行动的费用最高，其费用总额为 79.56 亿美元，比 2017 年减少约 3.07 亿美元。联合国维持和平行动费用总额的 24.32% 是工作人员费用，2018 年共计 19.35 亿美元，与 2017 年(19.36 亿美元)几乎持平。2018 年，工作人员人数略减，降至 15 048 人，而 2017 年为 15 770 人。

36. 审计委员会注意到，近东救济工程处的工作人员众多。截至 2018 年 12 月 31 日，共有 29 628 名工作人员，是本报告所述的所有 18 个实体中人数最多的。例如，这几乎是联合国维持和平行动总人数 15 048 的两倍。除其他原因外，审计委员会认为，除其他原因外，这主要是因为近东救济工程处是一个工作机构。

37. 审计委员会还注意到，余留机制的工作人员费用占其费用总额的百分比最高，截至 2018 年 12 月 31 日为 74.43%。余留机制工作人员费用占费用总额的比率较高不是因为余留机制工作人员的费用高，而是因为非工作人员费用低。即使这些

雇员履行与工作人员相同的职能，但仍将他们作为订约人提供经费，因此他们的费用计入非工作人员专家组项下。

38. 相比之下，项目署的工作人员费用占其费用总额的百分比最低。截至 2018 年 12 月 31 日，共计 13.42%。审计委员会认为，这是因为项目署是一个侧重于为联合国系统及其合作伙伴支持和管理项目实施工作的联合国实体。

39. 此外，审计委员会注意到，近东救济工程处的人均工作人员费用为每年 22 740 美元。训研所(227 190 美元)等其他联合国实体的人均费用更高，因为它们有许多高级职位。根据人员服务协议聘用的联合国大学订约人按公共部门会计准则的报告规定是雇员，但根据工作人员细则和条例则不算工作人员。因此，表 6 在计算人均工作人员费用时没有包括人员服务协议薪金。

表 6

2018 年 12 月 31 日终了年度费用总额及工作人员费用

(千美元和工作人员人数)

实体	费用总额		工作人员费用 (雇员薪金、福利和津贴)		工作人员人数		工作人员费用占 费用总额的百分比		人均工作人员费用	
	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017
联合国(第一卷)	6 267 316	5 788 872	2 543 154	2 437 107	19 150	19 080	40.58	42.10	132.80	127.73
联合国维持和平行动	7 956 816	8 263 932	1 935 390	1 936 894	15 048	15 770	24.32	23.44	128.61	122.82
国贸中心	98 687	88 210	51 726	54 114 ^a	323	299	52.41	61.35	160.14	180.98
资发基金	60 855	64 585	20 915	19 350	144	136	34.37	29.96	145.24	142.28
开发署	5 096 827	5 094 775	865 059	882 598	7 011	7 203	16.97	17.32	123.39	122.53
环境署	558 532	562 235	177 816	170 305	1 276	1 278	31.84	30.29	139.35	133.26
人口基金	1 086 020	926 869	290 046	265 916	2 785	2 648	26.71	28.69	104.15	100.42
人居署	185 748	197 482	45 868	44 616	293	291	24.69	22.59	156.55	153.32
儿基会	5 969 757	5 863 433	1 416 290	1 310 272	13 741	14 195	23.72	22.35	103.07	92.31
训研所	28 584	28 129	10 678	10 829	47	48	37.36	38.50	227.19	225.60
难民署	4 082 519	3 850 955	996 364	929 722	12 240	11 621	24.41	24.14	81.40	80.00
养恤基金	70 119	97 400	36 124	34 007	276	272	51.52	34.91	129.94	125.03
毒品和犯罪问题办公室	332 270	308 703	120 018	107 403	840	804	36.12	34.79	142.88	133.59
项目署	923 668	815 855	123 977	125 670	756	766	13.42	15.40	163.99	164.06
近东救济工程处	1 190 223	1 310 444	673 816	695 982	29 628	31 042	56.61	53.11	22.74	22.42
联合国大学 ^b	90 538	107 838	26 711	23 849	121	116	29.50	22.12	145.65	121.84
妇女署	380 260	338 615	126 584	115 870	992	816	33.29	34.22	127.60	142.00
余留机制	89 912	74 106	66 918	56 955	501	492	74.43	76.86	133.57	115.76

资料来源：各实体提供的财务报表和资料。

^a 为便于比较，重报了该实体报告的这一数字，因此与去年所报的略有不同。

^b 人均工作人员费用未计入人员服务协议薪金。

G. 预算管理

40. 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关键工具。预算应反映一个组织的优先重点和目标，并体现管理层对实现这些目标所需的资源的看法。

表 7

2018 年 12 月 31 日终了年度各实体预算状况

(千美元)

实体	2018 年预算总额			预算数目
	批款	支出	差额	
联合国(第一卷)	2 875 708	2 815 270	60 438	2
联合国维持和平行动	7 497 550	7 423 742	73 808	18
国贸中心	37 604	36 348	1 256	1
资发基金	14 458	11 430	3 028	1
开发署	660 004	555 436	104 568	1
环境署	95 513	85 180	10 333	5
人口基金	388 133	374 693	13 440	1
人居署	21 643	19 522	2 121	2
儿基会	6 267 931	5 946 390	321 541	6
训研所	26 073	28 219	(2 146)	3
难民署	8 220 453	4 226 254	3 994 199	1
养恤基金	95 767	91 893	3 874	2
毒品和犯罪问题办公室	349 239	332 956	16 283	2
项目署	71 172	59 088	12 084	1
近东救济工程处	1 111 822	975 116	136 706	1
联合国大学	56 336	52 838	3 498	1
妇女署	403 528	368 620	34 908	2
余留机制	98 380	86 517	11 863	1

资料来源：各实体提供的资料。

41. 审计委员会注意到，在审计的 18 个实体中，至少有 17 个实体的预算支出低于批款预算。训研所是预算支出略高于批款的唯一实体。出现差额的原因是资源筹措增加，交付方案活动的支出相应增加。开发署、儿基会、近东救济工程处和难民署的支出低于批款预算 1 亿多美元。

42. 难民署的总预算是在评估全球需求的方法基础上编制的。对难民署关注的对象进行需求评估是编制方案预算估计数的依据；这一估计数可能与支出偏离。然而，2018 年的可用资金达 47.10 亿美元。难民署是少数几个使用需求导向型预算

编制方法的机构之一。这种方法不能直接与其他机构的方法进行比较。难民署是应其成员国的要求使用这一预算编制方法的。

43. 对开发署而言，经常资源的自愿捐款不确定，导致所报差额，使总体预算支出低于 2018 年的年度预算。供资的波动性影响到难民署和开发署等实体的规划和交付。

44. 至于近东救济工程处，预算使用差额是各种因素造成的，例如管理层采取行动减少现金短缺；社会安全网方案分配的现金和粮食；其他预算准备金等。

45. 儿基会出现差额是由于当地条件影响了活动的开展等因素。

46. 审计委员会注意到，9 个实体有不同用途的多种预算。所有实体的预算都与财务报表中的预算数额与实际数额对比表直接挂钩。

三. 审计结果和建议

A. 主要审计结果和建议

47. 审计委员会的审计任务源自《联合国财务条例和细则》第七条。根据条例 7.5，审计委员会可就本组织的财务程序、会计制度、内部财务控制及其总体行政和管理的效率提出意见。因此，在下一节中，审计委员会介绍其对 2018 年 12 月 31 日终了年度进行的财务审计和绩效审计得出的主要结果和建议。审计委员会重点指出有关本报告所述的 18 个联合国实体的主要审计结果和建议。

联合国(第一卷)

48. 退休人员负债分摊依据的是 2009 年退休人员的比例，因为行政当局无法分出这两个实体退休人员目前的比例。这影响了第一卷财务报表所反映的负债的准确性。

49. 第一卷财务报表中报告的工作人员费用包括经常预算资源和预算外资源这两个供资来源。然而，长期雇员福利负债(另见第 26 段)则不分这两个供资来源。指出与预算外资源有关的离职后健康保险负债份额并将其反映在财务报表中，将有助于提高透明度，并有助于监测负债的供资程度。

50. 精算师根据参与人数据、退休人员医疗信息和联合国提供的其他信息进行服务终了福利估值。估值工作的准确性取决于所提供信息的准确性。审计委员会注意到，向精算师提供的信息与“团结”系统的相应数据存在差距和异常情况。审计委员会还注意到，一些可能会影响离职后健康保险负债估值的关键假设并不是最新的。

51. 联合国为其工作人员和退休人员建立了健康和牙科自我保险计划。审计委员会注意到，缺乏适当的内部控制机制来保证和维持健康保险方案的费用。此外，主计长办公室提供的医疗保险欺诈和推定欺诈案件清单与健康和人寿保险科提供的清单之间有差异。审计委员会注意到，第三方管理公司报告欺诈和推定欺诈案件的合同框架不统一。审计委员会发现，只有一个协议规定报告欺诈和推定欺诈案件。此外，没有关于诈骗款追回情况这方面的信息或评估，也没有后续追踪

行动，而且在与第三方管理公司的协议中，也没有关于在职工作人员和退休人员欺诈性索赔案件追款责任的有利框架。

52. 审计委员会建议行政当局修订第一卷报告的联合国退休人员与维持和平行动退休人员离职后健康保险负债的分摊基础，以反映他们目前的比例。

53. 审计委员会还建议行政当局在财务报表中分别对经常预算和预算外来源雇员福利负债进行估值和披露。

54. 引入“团结”系统后采用的现金管理和支付处理流程和程序以及负责人员的相关作用和职责未经正式批准和记录。没有预测现金流出额(未来两天之后)的机制，而关于现金流入的信息，每天也只有所有接收捐款的银行账户转账完成后才能获得。

55. 金库管理大量资源。截至 2018 年 12 月 31 日，金库管理的第一卷报告的联合国的投资及参与现金池的其他联合国实体的投资为 67.4 亿美元。审计委员会注意到，投资决策时考虑的信息及决策过程均未记录在案。此外，目前的现金流估算系统不完善，又没有确定可用流动现金流量的书面标准，对做出最佳投资决策形成制约。

56. 联合国在全球开展业务，因此必定要使用各种货币，但只对欧元和瑞士法郎进行套期保值。若能在对历史趋势和当年计划进行综合分析的基础上，建立一个强有力的评估各种货币需求的系统，将有助于更好地管理外汇风险。行政当局只与三家银行签订了货币套期保值协议。行政当局的做法是在这三家银行之间平均分配合同，结果是不论各家银行提供什么利率，都定能得到合同。就获取最具竞争力的利率而言，这似乎不符合联合国的利益。

57. 审计委员会建议，行政当局记录并正式批准引入“团结”系统后现金管理职能须遵循的流程，并最后确定相关工作人员的结构、作用和职责，使之正规化并记录在案。审计委员会还建议行政当局记录投资决策的相关流程，并透明地记录选择特定投资工具、贸易伙伴或到期时限的原因。

58. 审计委员会还建议行政当局改进现金流预测系统，并评估流动性需求，从而为有效现金管理和最佳投资决策提供支持；审查套期保值方案，增加签订国际掉期和衍生产品协会协议的交易对手的数量，并修改在交易对手之间平均分配协议的政策，以便在根据规定准则限制信贷风险的同时，从最具竞争力的市场利率中获取优势。

59. 在全球一级，由于缺乏公认的方法、衡量标准和数据，可持续发展目标评估和后续落实的大量指标仍然停留在第二级和第三级。审计委员会注意到数据提供方面的区域差异以及数据没有充分按年龄和性别分类的问题。到 2020 年要实现的目标指标没有一个达到第一级，使人关切这些指标的可衡量性，并进而关切评估指标实现情况的能力。

60. 各区域都确定有加强数据和统计领域能力的重大需求；但目前这一需求并未充分满足。秘书处经济和社会事务部在确定各国的能力建设需求时，没有反映各

国在自愿国别评估中表达的具体需求。联合国发展账户下开展的能力发展项目被推迟，并转至后续批次。

61. 获得资金是落实可持续发展目标的关键要求。各区域的会员国在推进这些目标时常常面临资金限制。经济和社会事务部及各区域委员会的任务是提供能力建设支持和政策咨询，以满足资金需求。有必要建立一个重点更明确的定期反馈机制，对有关筹资的政策制定进行反馈，因而需要经社部在这方面与各区域委员会和会员国进行更有条理的接触。

62. 审计委员会建议行政当局加紧努力，与托管机构合作，制定指标并确保提供有关这些指标的数据；建立适当的程序，确保报告的一致性，并在发布关键数据时，通过披露向利益攸关方通报关键数据的变化和不一致之处。

63. 审计委员会还建议行政当局在当前的改革背景下，为经济和社会事务部、各区域委员会、联合国国家工作队和有关会员国之间的筹资支持合作制定结构化议定书，以便获得对筹资政策的反馈。

64. 审计委员会还建议行政当局确保及时完成联合国发展账户下支持会员国能力建设需求的项目活动。这将配合实施《2030 年可持续发展议程》的工作。

65. 大会和监督机构曾多次要求并建议制定采购职能的业绩指标。例如，大会要求开发一个综合系统衡量采购职能的效率和成本效益。审计委员会肯定采购司为监测和衡量业绩、特别是各科的业绩所做的各种努力。然而，审计委员会发现，采购司没有建立综合框架和系统，例行衡量并以连贯一致的方式报告其确保高效、具有成本效益、透明、及时和高质量采购的目标是否已经实现。审计委员会找不出具体说明采购职能相关业绩措施或其执行情况的正式战略。

66. 如果采购价值低于 40 000 美元，采购干事可通过电话、电子邮件、传真或当面或通过互联网上的报价获得非正式报价(询价法)。审计委员会发现，168 份询价采购订单中有 20 份(12%)超过 40 000 美元的门槛。审计委员会仔细审查了 7 个案例，注意到在所有这些案例中，请购人和采购干事都没有对估价加以佐证。在这 7 个案例中，有 3 个案例是只有一家供应商提交报价。在另外 3 个案例中，采购司收到 2 份报价。其中一个案例的供应商撤回了报价；另一个案例的报价在技术上不符合要求。

67. 审计委员会建议行政当局根据大会的相关要求和以往的监督建议，实施综合系统，连贯一致地衡量采购职能的效率、有效性和成本效益，并定期向大会通报这方面的进展。审计委员会还建议行政当局确保采购政策框架明确要求采购干事在发起询价之前必须佐证他们对目标值的估计，并确保该框架对价值超过既定门槛时如何继续采购流程的问题作出规定。采购政策框架应明确要求采购人员必须至少获得 3 个报价，以确保经济合算、效率和公平市场价格。在只收到 1 个报价的特殊情况下，需记录选择该报价的原因。

68. 20 年前，大会通过对重要文件进行数字化的决议。时至今天，仍有 254 万份被确定为重要文件的数字化工作尚未完成。5 964 幅地图的数字化工作进展缓慢，

造成进一步退化和损失的风险。视听档案中剩余资产的数字化需要加快，以防进一步退化并有助于保存。单点访问联合国信息的目标尚未实现，因为联合国秘书处的图书馆没有一体化，但这些图书馆有一个在线资料库。

69. 审计委员会建议行政当局加快视听档案的数字化，评估该项目所需的额外资金，并努力获得这些资金，从而完成联合国重要文件和视听记录的数字化。

70. 审计委员会注意到，21%的多伙伴信托基金行政安排项目下的国家集合基金和 3.89%的国家集合基金项目付款出现延误。审计委员会还注意到，与国家集合基金有关的监测访问和财务抽查有大量积压，包括多伙伴信托基金行政安排下的国家集合基金。

71. 执行伙伴提出财务和方案报告是秘书处人道主义事务协调厅问责框架的一个重要方面。审计委员会注意到，联合国合作伙伴和非政府组织推迟提交国家集合基金项目最终财务报表的比例分别为 60.78%和 37.20%。此外，人道主义事务协调厅 2018 年在刚果民主共和国处理的 272 个项目中，有 247 个项目授予了非政府组织，价值 1.6684 亿美元。审计委员会注意到这些项目在授予过程中有很多存在不遵守《刚果民主共和国人道主义基金业务手册》规定的情况，包括授予非政府组织项目时没有遵循与其风险评级对应的最高预算额规定，以及把项目授予不合格的非政府组织。

72. 人道主义事务协调厅使用各种信息技术系统进行财务管理，但这些系统没有与“团结”系统整合。审计委员会指出，这导致交易记录、定期监测和对账工作的重复。此外，审计委员会在对刚果民主共和国的数据进行抽查时，注意到赠款管理系统中与国家集合基金项目有关的数据存在重大问题。对多伙伴信托基金行政安排下的国家集合基金进行双重管理(刚果民主共和国共同人道主义基金的代管机构是开发署，而多伙伴信托基金办公室是行政代理机构)，也加剧了数据管理问题。

73. 审计委员会建议行政当局持续努力改进监测访问和财务抽查，对执行伙伴进行重要的保证和监测活动，并确保及时收到财务和方案报告，以便有效监测执行伙伴。

74. 审计委员会还建议行政当局持续努力，并订立时间限制，清理积压的审计工作，落实待执行的审计建议，并采取必要行动，确保及时从执行伙伴处收回所有待收回的退款。

75. 审计委员会还建议行政当局制定明确的计划，为迁移到“团结”系统扩展部分二期功能设定清晰的时间表，从而避免重复工作，并最大限度地减少软件系统投资。

76. 审计委员会承认，战略遗产计划小组在建造 H 楼以及翻修万国宫的设计和招标程序方面采取了实质性步骤。不过，在及时完成项目方面存在一些问题，而且项目管理需要进一步改进。此外，联合国日内瓦办事处尚未制定职责分工明确的移交程序手册，以确保承包商顺利移交。

77. 目前的战略遗产计划独立风险管理公司不直接向项目所有人报告。联合国日内瓦办事处尚未建立全面的移交程序。因此,不清楚哪些需求(文件、移交前会议、时间表等)对移交是必要的。

78. 审计委员会建议行政当局要求风险管理公司直接向项目所有人提交季度风险报告,而不是按照现行做法通过项目执行办公室提交。

79. 审计委员会还建议行政当局确保战略遗产计划小组与联合国日内瓦办事处设施管理科密切合作,编制移交程序手册。这将确保战略遗产计划小组和该科对责任、程序和预期移交文件明确无误。目标必须是同时将各部分从承包商移交给战略遗产计划小组和设施管理科。

80. 联合国秘书处灵活工作场所项目规划在项目规模和预算方面经常变化,导致该项目潜在的好处延误和推迟。启用后评价报告的结果表明,流动和协作空间的优势没有得到充分利用。审计委员会建议行政当局监测和管理剩下的工作,确保在预计费用范围内,至迟在 2020 年完成灵活工作场所项目。

81. 鉴于非洲经济委员会非洲会堂项目工程再度延期,费用增加和时间延误的风险更高。审计委员会建议行政当局在不影响质量的情况下,尽量减少累积延误,避免非洲会堂项目费用上涨的风险。

联合国资本发展基金

82. 资发基金在与审计委员会讨论后,完善了其非交换交易应收款会计政策。根据新政策,资发基金在签署协议时全额确认非交换交易应收款,除履行条件超出资发基金控制范围的协议外。资发基金在财务状况表中推迟计入与未来期间预计收到的应收账款相关的收入,直到捐助协议中的条件(如果有的话)得到满足,或者直到资金转入资发基金并打算使用。

83. 审计委员会欢迎资发基金改进《公共部门会计准则第 23 号(非交换交易收入)》的资产确认标准,将其用于经审查的协议。同时,审计委员会鼓励并期待资发基金继续分析捐助协议,并利用所有可得信息,根据《公共部门会计准则第 23 号》,特别是关于实质重于形式的标准,进一步加强对捐助协议的评估。

84. 审计委员会建议资发基金继续完善政策和程序,并继续审查捐助协议,以便为根据《公共部门会计准则第 23 号》确认非交换交易奠定更好的决策基础。

联合国开发计划署

85. 开发署按照与审计委员会的讨论,完善了非交换交易应收款会计政策。根据新政策,开发署在签署协议时全额确认非交换交易应收款,除履行条件超出开发署控制范围的协议外。开发署在财务状况表中推迟计入未来期间预计收到的应收款相关的收入,直至捐助协议中的条件(如果有的话)得到满足,或者直到资金转入开发署并打算使用。

86. 审计委员会认为,开发署应继续审查捐助协议的实质和形式,以确定是否应进一步完善非交换交易会计政策。审计委员会还认为,开发署应利用所有可得信

息，根据《公共部门会计准则第 23 号(非交换交易收入)》，特别是关于实质重于形式的标准，进一步加强对捐助协议的评估。审计委员会相信，如果分析显示需要进一步完善政策和程序，开发署将采取行动。

87. 审计委员会建议开发署继续完善政策和程序，并继续审查捐助协议，以便为根据《公共部门会计准则第 23 号》确认非交换交易奠定更好的决策基础。

88. 根据开发署财务条例和细则，开发署必须维持内部财务控制机制。审计委员会的审计没有突出显示审查和测试的财务控制存在任何重大缺陷。同时，审计委员会注意到开发署内部控制框架方面存在一些不合规的情况。例如，请购单和定购单是由同一个人作为同一笔交易的第一和第二主管人批准的，而根据内部控制框架业务指南，超过 2 500 美元的交易是不允许这样做的。

89. 关于银行签字人，审计委员会注意到，一名签字人同时也是供应商审批人。根据业务指南，这是不允许的。此外，审计委员会注意到，服务合同持有人履行内部控制职能，包括作为二级主管人审查工资单等交易。这不符合开发署目前关于服务合同的政策。

90. 审计委员会承认，在一些情况下，当审计委员会在审计过程中将其意见告知开发署后，开发署立即采取行动，消除相互冲突的权力层级。同时，审计委员会认为，审计结果显示，各区域局和国家办事处在企业内部控制框架方面的成熟度和对框架的认识水平不同。因此，审计委员会认为有必要进一步提高。

91. 审计委员会建议开发署进一步完善内部控制框架，加强框架的实施工作。

92. 审计委员会还建议开发署考虑将更多自动化控制纳入其企业资源规划系统或补充性相关信息技术系统的可行性，从而加强企业内部控制框架的遵守情况。

93. 统一现金转移方式是向政府和非政府执行伙伴转移现金的共同业务框架。除其他外，该框架的实施包括对执行伙伴的财务管理能力进行微观评估，以及采取保证措施，以确定转移的资金是否已根据工作计划用于预期目的。

94. 使用微观评估的每个机构都必须记录其对评估和总体风险评级的理解，以及对查明的机构特有的风险和影响的认知，包括这些风险对方案设计的任何影响。审计委员会注意到，国家办事处没有记录它们对评估和总体风险评级的理解。此外，在审查的所有微观评估中，国家办事处均未记录对开发署特有风险和影响的认知。

95. 保证措施的覆盖面、类型和频率取决于与执行伙伴相关的总体风险评级，由微观评估确定。根据统一现金转移方式框架和开发署关于该方式的相应政策，每个国家办事处在方案周期开始时编制一份保证措施计划并每年更新。该计划对每个执行伙伴所需的保证措施作出规定。

96. 审计委员会的分析显示，保证措施计划并非全都包括所有必要的保证措施。分析还显示，计划的保证措施并不总是符合统一现金转移方式框架的要求。审计委员会还注意到，保证措施计划并没有一贯包含计划的保证措施有否执行的信息。

审计委员会还注意到，国家办事处没有在任何其他报告中所采取的保证措施的完整性进行过这种核实。

97. 审计委员会建议开发署确保国家办事处记录对微观评估的审查和得出的结论。

98. 审计委员会还建议开发署修订其关于统一现金转移方式的政策，并明确指出国家办事处管理层必须进行控制，目的是审查所采取的保证措施的完整性及采取的后续行动的完整性。

99. 开发署关于服务合同的政策指导国家办事处如何管理服务合同模式，而个体合同模式由个体合同政策管理。开发署在国家办事处和区域中心利用服务合同为开发署办事处的非核心支助服务或发展项目雇用当地国家人员。个体合同用于雇用人员执行有时间限制的非工作人员任务，目的是交付明确、可量化的产出。审计委员会发现，开发署并不总是按照两种合同模式各自的政策意图使用这两种模式。

100. 审计委员会还注意到，根据服务合同政策，区域局主任有权每年免除最多 20 份服务合同的竞争性征聘。审计委员会注意到，在若干案例中，国家办事处利用免除竞标的机会加快部署。

101. 审计委员会认为，如果征聘过程没有竞争，不对候选人进行比较，开发署就可能无法确保合适的候选人是这项工作的最合格人选。因此，审计委员会认为，不应免除征聘过程的竞争，因为有可能使候选人在没有经过正规竞争性征聘程序的情况下加入开发署和联合国系统。

102. 审计委员会注意到不遵守个体合同政策规定要求的各种问题，包括不恰当地使用直接承包的例外规定、有限的有效竞争、不将合同授予最合格的候选人以及不记录性价比考虑因素。审计委员会还认为合同起草和管理有进一步加强的空间。

103. 委员会建议开发计划署加强其关于使用 P-6 和 P-7 职等的政策和准则，以便就可能使用这些职等的情况提供指导。

104. 审计委员会还建议开发署审查服务合同政策和个体合同的政策，以便制定明确的标准，用以评估什么构成工作人员任务或职能以及哪些任务和职能可以转到正式工作人员合同以外的合同模式。

105. 审计委员会建议开发署审查其服务合同政策，包括免除竞争性征聘的要求及此免除权的使用。

106. 此外，审计委员会建议开发署确保发现违规情况的国家办事处和单位提供在职培训，使人员始终具备所需意识，按照个体合同政策妥当采购和管理个体合同。

联合国环境规划署

107. 审计委员会在审查了 10 个不明存款案例后注意到，在 2 个案例中，环境署在资金存入 579 天后才要求联合国内罗毕办事处金库提供详细信息。此外，在其余 8 个案例中，环境署没有证明曾根据有关不明存款的政策和程序与内罗毕办事处进行了协商。

108. 审计委员会建议环境署加强控制，遵守不明存款识别程序，以减少未分配给方案或项目的数额，保证遵守有关不明存款的政策和程序以及联合国内罗毕办事处预算和财务管理处标准作业程序 109。

109. 根据成果管理制办法，在通过方案信息管理系统对业绩监测和报告情况进行核实方面，可以确定在该系统登记的总共 648 个项目中，149 个显示为进行中项目，53 个显示为不活跃项目。在审查期间，根据该系统提供的信息可以确定，149 个进行中项目有 50 个已到结束日期，其中 4 个在 2015 年到期，5 个在 2016 年到期，18 个在 2017 年到期，23 个在 2018 年到期。

110. 审计委员会建议环境署更新方案信息管理系统，提供关于项目实际情况的完整信息，以确保进行适当管理，并确保今后完整无缺地向“团结”系统迁移，建立确保成果管理制的控制机制。

111. 就环境署欧洲区域办事处而言，截至 2018 年 11 月，既没有证据表明该办事处已经实施了该框架，也没有证据表明风险登记册已经编制。关于巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约秘书处，审计委员会收到了这一期间的潜在风险清单。然而，收到的答复不符合《环境署方案手册》及其专题中规定的风险日志汇总表。

112. 审计委员会建议环境署欧洲区域办事处及巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约秘书处与总部协调，有系统地管理风险，促进有效执行《联合国企业风险管理和内部控制政策》规定的授权活动。

113. 此外，审计委员会建议环境署欧洲区域办事处及巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约秘书处根据《环境署方案手册》维持最新的风险日志。

联合国人口基金

114. 关于“为在巴西、秘鲁和墨西哥主要受影响人群中开展有效的艾滋病毒预防工作做好准备”项目，人口基金墨西哥国家办事处的项目计划中包括在 3 年期间购置 8 400 个衣原体和淋球菌诊断包。2018 年，人口基金墨西哥办事处通过“询价”程序购买了这些诊断包。该程序将购买金额限制在 5 000 美元至 49 999 美元之间。

115. 审计委员会注意到，人口基金墨西哥办事处以这种方式发出了 2 份订购单(2018 年 9 月和 11 月)，用于购置相同的诊断包，总额为 51 280 美元，超过了这一采购方法允许的金额。

116. 审计委员会建议人口基金加强采购规划进程，以便在选择项目采购方法时考虑到已经确定的需求。

117. 审计委员会还建议人口基金遵守国家办事处的采购政策规定的门槛值，并定期监测实施采购程序的情况。

118. 人口基金有关方案用品管理的政策和程序规定，在第三方(包括其他联合国机构或方案伙伴)管理的仓库中保存的存货也必须始终保障安全。后勤协调人应

评估现有保险协议的适宜性，确保储存协议明确说明为人口基金产品提供的承保范围。审计委员会在审查中注意到，拉丁美洲和加勒比区域办事处没有为仓库中储存的货物提供充分的保单证据。委员会还注意到，区域办事处不知道保险的存在、程序和范围。

119. 审计委员会建议人口基金通过与联合国人道主义应急供应站订立书面协议，或通过签署保险协议，为其商品投保，以遵守供应政策，减少发生灾难时的损失或损坏风险。

120. 审计委员会还建议人口基金向各办事处负责人发出指示，以提高对人口基金采购程序所述现行保单用途和标准程序的认识。

联合国人类住区规划署(人居署)

121. 大会第 67/226 号决议请联合国各基金和方案的执行局并鼓励各专门机构的理事会根据按比例从核心和非核心资源全额回收费用的指导原则，采取费用回收框架。审计委员会在审计过程中注意到，拉丁美洲和加勒比区域办事处定义为费用回收的费用计入了墨西哥城中心牵头的项目；然而，管理当局尚未制定框架，明确说明如何在实际工作中处理费用回收。审计委员会认为，这种费用回收做法不符合大会第 67/226 号决议。审计委员会建议人居署根据第 67/226 号决议建立一个适用于人居署所有单位的全额费用回收框架和方法，并使各中心和办事处了解其应用。

122. 人居署基于项目的管理政策将项目成果定义为产出、成果和影响。关于审计委员会审查的由人居署管理的项目，审计委员会注意到，项目执行和问责系统中没有输入任何信息，以致无法准确核实每个项目既定产出的实现情况。审计委员会认为，掌握准确信息非常重要，因为可以据此评估项目的进展情况和成果。

123. 鉴于大会第 71/243 号决议强调成果管理制，审计委员会建议人居署在项目执行和问责系统中列入每个项目的详细文件，以支持项目执行和取得相应进展。

124. 此外，考虑到人居署管理世界各地的项目，审计委员会建议人居署改进与基于项目的管理政策第 36 段规定的与最新信息有关的控制措施。

联合国儿童基金会

125. 国家方案规划进程需要在双重框架下进行：全球一级的联合国发展援助框架和儿基会战略计划优先事项，以及国家一级的国家计划和国家优先事项，并需要有一个强有力的机制，在规划和监测层面协调国家和全球的优先事项。每份国家方案文件都包含一个成果和资源框架，目的是在战略计划的方案构成部分和成果领域之间建立联系。审计委员会注意到，国家一级的方案领域与战略计划一级的目标领域之间的对应关系存在缺陷。此外，实际支出及其结果是在年底时利用这一对应关系比照战略计划的目标领域确定的，这导致有可能在比照战略计划具体目标领域报告支出时出错。

126. 儿基会在全球实现了统一现金转移方式的政策目标，即完成了最低限度的各项必要保证措施。然而，审计委员会在中东和北非区域以及拉丁美洲和加勒比区域的审计中注意到，一些国家办事处在方案访问和抽查方面存在不足。

127. 审计委员会注意到，黎巴嫩国家办事处、中东和北非区域办事处、巴勒斯坦国国家办事处和巴拿马国家办事处在出资授权和支出证明表方面存在缺陷，其中涉及没有记录关于方案核准和相关尽职调查程序的重要细节。这反映了对现金转移过程的内部控制薄弱。

128. 黎巴嫩国家办事处未提供有关抽查的 207 项建议的后续行动情况。所涉审计结果和建议曾提出与保证环境、内部控制、存货与资产管理、采购和项目管理有关的重大薄弱环节和风险。伙伴关系审查委员会应就拟议与民间社会组织建立的伙伴关系是否符合儿基会的最佳利益以及是否会取得造福儿童的成果提出有依据、客观、透明的建议。在黎巴嫩和巴勒斯坦国两个国家办事处注意到，伙伴关系审查委员会核准执行伙伴的程序文件存在薄弱之处。

129. 审计委员会建议儿基会黎巴嫩国家办事处立即对抽查结果和有关建议采取行动，适当记录所采取的补救行动详情，并建议儿基会审查其他国家办事处和区域办事处有待执行的建议的状况，视需要采取必要措施以弥补差距。

130. 此外，审计委员会建议黎巴嫩国家办事处、中东和北非区域办事处以及巴拿马国家办事处采取紧急行动，加强对出资授权和支出证明表核准程序的控制，在核准现金转移之前确保完整填写出资授权和支出证明表中规定的细节性。

131. 审计委员会建议儿基会黎巴嫩国家办事处和巴勒斯坦国国家办事处确保遵守伙伴关系审查委员会表格规定的要求，并记录和保存就伙伴关系审查委员会的建议采取行动的完整过程。

132. 此外，审计委员会建议儿基会巴拿马国家办事处和厄瓜多尔国家办事处作为优先事项开展公开甄选民间社会组织的正式程序，对所有倾向采用直接甄选方法的情况记录如此选择的理由，并建议儿基会审查各国家办事处采用的甄选方法现状，对不遵循公开甄选程序的情况采取类似的改正行动。

133. 审计委员会注意到，包括认捐、企业来源、遗赠、主要捐助方和基金会在内的不同收入渠道在实现 2018 年收入目标方面存在重大差距。个别收入来源面临的具体问题影响到实际创收。各国家委员会和国家办事处的业绩因渠道而异。同样，经常资源收入与既定目标之间也存在差距。

134. 各国家委员会无法实现为 2018 年制定的收入目标。实际创收 14.5 亿美元，而目标是 17.9 亿美元，因此短缺 3.4 亿美元。联合战略计划期间为 20 个国家委员会设定的缴款率目标低于 75%，不符合《儿基会财务条例和细则》的规定。

135. 审计委员会建议儿基会采取必要步骤，查明业绩不佳的国家委员会和国家办事处，确定进一步加强战略的措施，以解决影响其业绩的问题，帮助实现当前战略计划期间的目标。

136. 据估计，设立全球共享服务中心将使儿基会在全球范围内每年节约 2 230 万美元。然而，这些节约并不是根据中心正在进行的所有业务流程中的实际交易数量计算的。此外，没有关于工作时间实际收益的详细资料，也没有关于中心成立后向以任务为重点的活动转变的详细资料，因此难以全面分析设立中心所带来的惠益。

137. 迄今没有一份全面的文件界定中心的作用、职能和责任及其与儿基会其他办事处的关系。详细情况以明示和暗示的方式体现在许多不同文件中。

138. 实现服务级别协议目标是中心处理外地办事处交易的主要业绩指标。目前存在服务级别协议目标未能实现、回报不足和驳回受理等问题。此外，若干流程的平均处理时间远低于服务级别协议目标。

139. 中心有责任维护一个关于客户、银行和供应商(包括工作人员)的最新、准确、完整的数据库，但有关供应商和银行的重要数据库存在记录缺失、无效和不完整的情况。

140. 审计委员会建议儿基会审查和加强计算节约开支的方法，以全面反映由于设立全球共享服务中心而在整个组织实现的所有增效，包括员额裁减。

141. 审计委员会还建议儿基会考虑印发全面文件，界定全球服务中心的作用和责任，以及中心在其所有职能领域与儿基会其他办事处的关系。

142. 审计委员会还建议儿基会审查服务级别协议在业务流程方面的目标，把平均处理时间作为这项工作的重要因素加以考虑，努力确定一个容许限度，如超过这一限度，则应明确记录未达到服务级别协议目标的具体原因。

联合国训练研究所

143. 审计委员会在一些咨询人和个体订约人的订约过程中注意到，项目资金结余不足，或从长远看，总体资源不足以支付款项；因此，无法处理“请求外部专门知识或专业服务，特别服务协定”表格。

144. 审计委员会建议训研所改善管理人员的控制，为此在启动咨询人和个体订约人征聘程序之前检查资金情况，以确保有效的项目管理和资源使用的透明度。

145. 审计委员会在访问期间注意到，一些任务授权表上没有文件获批日期的证据。此外还注意到，没有程序确定执行主任公务差旅的指定审批人。

146. 审计委员会建议训研所作出必要努力，遵守既定的差旅政策控制措施，确保全面遵守任务授权表的规定。此外，审计委员会建议训研所采取必要措施，为执行主任的公务差旅指定一名审批人。

联合国难民事务高级专员公署

147. 审计委员会注意到，在一些案例中，离职后健康保险精算所用日期没有反映联合国系统内的实际服务年数，而只反映在难民署的服务年数。审计委员会担心，在其中一些案例中，与离职后健康保险有关的负债可能因此低估。

148. 审计委员会建议难民署与其他联合国组织和精算师协商，确定是否需要修订相关行政指示，以便对先前受聘经历也符合条件的工作人员更准确地列报与离职后健康保险有关的负债。

149. 审计委员会分析了工作人员在难民署与其他联合国组织之间调动的案例。审计委员会发现，难民署没有就相关的健康保险负债或应收款与接收工作人员的联合国组织或调出单位缔结协议。

150. 审计委员会建议难民署评估是否值得与联合国各组织就调入和调出工作人员缔结协议，以便在相关实体之间明确分配累积的健康保险负债，并视情况衡算与这些工作人员有关的应收款或缴款。

151. 审计委员会注意到，在一些案例中，难民署购买全新资产并将其直接移交给伙伴和政府。审计委员会认为，现行移交程序缺乏《财务条例和细则》规定的要素。只有在移交对业务最为有利，并且与接收方的协议包含适当条款的情况下，才能把物品移交给外部接收方。在审计委员会注意到的案例中，协议并不包含适当条款，甚至根本没有协议。审计委员会还认为，资产移交需要以统一方式记录在案。

152. 审计委员会建议，难民署针对为了直接把所有权移交给其他实体而采购的物品建立一致的会计处理方法和导则，并在财务报表附注中单独披露此类移交产生的费用。如果移交给执行伙伴，难民署应以透明方式把移交与项目伙伴关系协定挂钩，并明确说明移交目的。

153. 难民署目前正在进行一系列改革。审计委员会强调，对这一转型进程必须采取全组织的一致做法。设计周全和实施良好的统属关系、问责制和权限对放权项目取得成功至关重要。目前正在进行的成果管理制项目有一部分是列入业绩衡量标准。这是为了便于衡量成本效益，并与关键的可持续发展目标建立明确联系，主要是在影响和成果层面。审计委员会关切地注意到，成果管理制的修订工作已经进行了很长时间。审计委员会注意到，目前正在努力加强难民署的风险文化。在企业风险登记册方面，审计委员会注意到可以进一步提高登记册质量的一些方面。

154. 审计委员会建议难民署在新设立的区域和总部结构中，确保管理人员有良好协调的问责制、权限和统属关系；使用新的成果管理制工具说明投入、结果和成果之间的联系；促进国家业务计划与机构间进程和多伙伴进程的协调一致。审计委员会还建议难民署加强企业风险登记册，并就相关风险说明的细化要求向国家业务活动提供指导。

155. 审计委员会认为，难民署应进一步加强内部控制制度。审计委员会从即将进行的变革和权力下放中看到了加强控制的可能性。审计委员会认为，可以更好地权衡财务控制汇总表中涉及的风险领域，以反映难民署的业务模式。

156. 审计委员会建议难民署完善财务的内部控制汇总表，反映组织结构即将发生的变化，确保有系统地更新财务控制汇总表；继续目前的努力，增强国家财务

报告的内容和意义；加强对薪金和雇员福利的差异分析，确保并记录所需关键人力资源和薪金报告的持续运行和审查，增加自动化报告的数量。

157. 关于现金干预措施领域的内部控制，审计委员会建议难民署加强对国家业务退款和对账程序的监测，落实退款请求时间表，确保在没有核定分配清单的情况下不得处理现金分配。审计委员会还建议难民署强调，在核准现金支助分配清单之前，必须例行核对清单中的重复条目。

158. 为了有助于加强执行伙伴领域的内部控制，审计委员会建议难民署进一步实施电子程序和签字，以取代目前的纸质程序和离线核查签字。审计委员会还建议难民署加强业绩审查和所需资源与额外分期付款的联系，在开始支付额外分期付款时相应记录审查情况。

159. 审计委员会没有发现任何证据表明难民署建立了在聘用个体订约人之前先评估内部能力和专门知识的机制。审计委员会注意到，在 2018 年 287 个案例中的 95 个案例中，难民署没有遵守其有关工作任务期限的政策。审计委员会看到有些领域完全可以按照难民署企业资源规划系统加强技术工具和工作流程。

160. 审计委员会建议难民署加强和修订有关个体订约人的政策，以加强关于缺乏内部能力的书面记录；监测个体订约人的合同期限；审查实施审批工作流程以提高甄选决定透明度和效率的技术备选方案，并分析指派订约人是否是最具成本效益的解决办法。

161. 审计委员会注意到，信息系统和电信司的风险登记册仅列出了一个信息和通信技术(信通技术)安全风险领域，尽管一家咨询公司在 2017 年就查明了许多信通技术安全风险和减轻风险的措施。除了说明所有安全风险及其处理方法的企业风险登记册外，难民署没有详细的安全风险登记册。

162. 审计委员会建议难民署尽快在信通技术治理框架内制定整个难民署的信息安全最低硬性标准，并为外地实施这些标准提供资金。

联合国合办工作人员养恤基金

163. 根据《养恤基金条例》，所有成员组织和雇员都按照应计养恤金薪酬缴款，缴款率固定为参与人 7.9%，雇主 15.8%。每个参与人的缴款信息都保存在养恤金综合管理系统中，每年与各成员组织年底提供的人力资源和应计养恤金薪酬信息进行核对。

164. 养恤基金利用成员组织提供的详细附表，在次年第一季度进行对账。报告缴款与实收缴款之间的任何差异均视差异情况记为成员组织的应收款或应付款。养恤基金秘书处根据成员组织提供的信息，记录对参与人账户的缴款。此外，对账过程中发现任何差异都会通知各成员组织。大多数差异通过更新人力资源记录或次年调整年终附表上的缴款解决。

165. 养恤基金通过在线平台,允许参与人和成员组织查询其缴款总额。然而,现有信息反映的是上一个对账过程的结余,即截至上一年 12 月 31 日的缴款总额。

166. 审计委员会认为,每年对账一次意味着已查明的异常情况无法在本年度对账期间解决,而且异常情况可能会延误对离职成员福利的处理。同样,这一做法不允许参与人查阅截至某特定日期的缴款总额最新信息。然而,并非所有成员组织都愿意承诺更频繁(例如每月)进行对账,因为这会需要大量资源和及时反应。

167. 审计委员会建议养恤基金与作出承诺的成员组织建立一个项目,每年对账一次以上,确定适用于养恤基金或成员组织的不同标准、活动、截止日期、作用和责任,并确定实施进度百分比,以便及时获得每个参与人缴款情况的完整和准确信息。

168. 审计委员会还建议养恤基金努力与尚未承诺定期进行对账的组织制定合作方法,以确保每年对账一次以上,并确保养恤基金在同一日期收到必要信息。如果成员组织不能参加每年定期对账一次以上的项目,养恤基金秘书处应获得支持所作决定的技术文件。

169. 养恤金综合管理系统是养恤基金处理退休福利的主要工具。要启动离职流程,需要 3 份核心文件:离职人事行动表、离职通知和付款指示。人事行动表和通知由成员组织发布,而付款指示由参与人提交。养恤基金每次收到这 3 份文件中的 1 份,就在养恤金综合管理系统中启动一个工作流,开始离职流程。无论行动表是否是退休请求,系统都将启动一个工作流。根据养恤基金战略框架,养恤基金应当有效处理参与人应享福利。在这方面,审计委员会注意到,因未收到核心离职文件而造成的未结工作流数量显著减少(74%),从 2017 年 12 月的 16 427 个减少到 2019 年 5 月 21 日(审计截止日期)的 4 300 个。

170. 审计委员会建议养恤基金继续减少未结工作流数量,重点是已收到付款指示的工作流。为此,养恤基金可以制定指标,以便能够衡量关闭工作流方面的进展情况。

171. 对于缺少文件的未结工作流,审计委员会建议养恤基金考虑根据账龄分析进行了结,优先处理工作流待结时间超过 3 年的案件。

172. 审计委员会建议养恤基金在养恤金综合管理系统中对没有离职日期的未结工作流进行系统整理,以便更好地分析此类案件。

173. 养恤基金承认其作为致力于社会进步的国际组织的一部分,对社会负有责任,因此成为《负责任投资原则》的创始签署方,并与联合国全球契约和环境署金融倡议建立联系。此外,2018 年 9 月 27 日,在穆迪于纽约举行的气候周简报会上,投资管理厅厅长向机构投资者介绍了可持续投资情况。与此同时,该厅网站指出,养恤基金的可持续投资战略符合其职责和信托责任,其中包括环境、社会和治理衡量标准。养恤基金将可持续投资战略方面的考虑纳入整个投资决策过

程，以便为投资组合管理人提供更多工具，进一步加强投资决策方面的风险考虑和回报考虑。

174. 审计委员会注意到，投资管理厅没有关于其投资组合中的资产是否符合可持续投资标准的完整信息。此外，审计委员会注意到，该厅也未提出证据，表明有助于它就购买可持续投资组合作出投资决定的环境、社会 and 治理分析方面的考虑。尽管该厅通过各种报告、制度、原型、文件和介绍以及通过实施对烟草和武器证券实行限制的定制股权基准，表明其正在把环境、社会 and 治理指标纳入投资决策过程，但审计委员会注意到，该厅实际上没有制定可持续投资决策标准，用以为其向机构投资者所作的可持续投资介绍及其网站所述内容提供依据。

175. 审计委员会建议投资管理厅制定一项列出日期和责任的工作计划，以确保根据该厅的可持续投资战略，对环境、社会 and 治理衡量指标进行分析和评价，并将其纳入所有资产类别的投资决策过程。

176. 审计委员会还建议投资管理厅设计和实施指示、培训和程序，说明投资干事在分析和评价每一资产类别的环境、社会 and 治理衡量指标时应执行的程序，包括在投资决策过程中使用的衡量指标，以及关于在此基础上作决定的记录和依据。

177. 此外，审计委员会建议投资管理厅支持和落实通过计算机系统对环境、社会 and 治理衡量指标进行分析和评价。

联合国毒品和犯罪问题办公室

178. 根据联合国国际药物管制规划署基金及联合国预防犯罪和刑事司法方案基金财务细则 401.3，毒品和犯罪问题办公室执行主任拥有实施财务细则的权力和责任。执行主任可酌情把这种权力转授给其他官员，这种授权将说明指定官员是否可进一步转授权力。审计委员会注意到，驻墨西哥联络和伙伴关系办公室没有从总部获得必要授权，允许有关代表签署采购合同。审计委员会建议毒品和犯罪问题办公室按照目前的低价值采购授权开展业务。否则，毒品和犯罪问题办公室总部应重新评估授权。

179. 根据《毒品和犯罪问题办公室方案和行动手册》第 2.4 段，每个方案和项目都需要遵守几个既定阶段，才能启动、核准和执行。其中一个阶段与《手册》第 8 段所述的监测和报告进程有关。监测系统由 4 个部分组成。其中一个组成部分是编写半年度和年度进展报告的义务，并包括这方面的工作流程。工作流程规定了参与编写进展报告的人员必须完成的不同步骤，包括：(a) 编写报告；(b) 进行质量保证审查；(c) 审查和核准报告。审计委员会在对 25 个项目的职责分离合规情况进行审查时注意到，5 个项目没有遵守职责分离，因为编写报告的人也是该报告的质量保证审查员。在 1 个案例中，编写报告的人又核准该报告。

180. 审计委员会建议毒品和犯罪问题办公室加强内部控制，以确保每个项目都实现职责分离，或至少实行补偿性控制。

联合国项目事务署

181. 2018 年,项目署从业务准备金中提取资金,对一项社会影响投资倡议(“S3I”)投资了 880 万美元,但没有按照其《财务条例和细则》条例 22.02(b)的规定设立增长和创新准备金。用业务准备金直接投资而不设立具体的增长和创新准备金,也不为此类准备金制定会计和管理程序,不符合财务条例。

182. 项目署一体化系统没有充足的数据说明合同管理中可以提高执行效率的关键方面。该系统不可记录具体订购单的终止合同原因。系统内也没有其他重要信息,例如订购单是否根据紧急采购程序发出。

183. 《项目管理手册》纳入了 Prince2 的几个重要方面和要素,自 2019 年 1 月起生效。根据《手册》,项目管理过程分为不同阶段,而 Prince2 的各种流程,例如项目启动文件的创建、项目时间表、成本和范围的修订、针对这些参数的可量化值容差、阶段规划的记录、经验教训的详细情况等,没有完全纳入项目署一体化系统。可以看出,在试算表中进行了一些手动调整,以得出财务报表中每个账户代码的最终值。在任何情况下,存货估价和管理、基金/金库管理、应收款账龄分析和分部报告都不属于项目署一体化系统的范围。

184. 审计委员会建议项目署设立增长和创新准备金,并就准备金资金的使用、会计核算和管理制定详细流程文件;审计委员会还建议项目署采取步骤,使用项目署一体化企业资源规划系统生成财务报表,以避免需要进行手动调整和干预。审计委员会还建议项目署把 Prince2 方法的各项规定纳入项目署一体化系统,使项目署能够按照《项目管理手册》的规定管理项目。

联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)

185. 审计委员会注意到,审查的 60 个办事处中有 7 个没有在妇女署使用的在线平台 SharePoint 上提交采购计划。这导致违反合同、采购和管理政策第 4.1 节(采购规划),其中规定,国家办事处、多国办事处、区域办事处(包括有方案存在的办事处)和总部业务单位应在每年年初和(或)根据需要创建在线采购计划,并在全年保持和更新这些计划。审计委员会分析了妇女署在线平台上提供的综合采购计划信息。美洲和加勒比区域办事处在其采购计划中只纳入了一些涉及方案和乌拉圭方案存在办事处的采购项目。此外,审计委员会注意到,向美洲和加勒比区域办事处报告的 2 个方案存在办事处和 7 个国家办事处没有提供与其方案有关的采购信息,也未及时提交其采购计划。

186. 审计委员会认为,上述 7 个办事处应依照合同、采购和管理政策第 4.1 节,在网上规划工具中列入合格的采购活动,以便为妇女署获取更好的资金效益。

187. 妇女署已经执行审计委员会的建议,即建立一个看板或系统,确定国家办事处在遵守有关采购计划的规定方面面临的困难,以查明可对这一监督机制作出哪些改进,包括在沟通和协调方面的改进,并评价其对采购进程效率的影响。

188. 此外,审计委员会建议妇女署考虑在方案拟订阶段硬性规定进行报告,说明根据方案开展的各个项目的采购计划。

B. 有待执行的建议的执行情况

189. 在每一份审计报告中，审计委员会都会分析审计过程中发现的各种问题并提出建议。行政和预算问题咨询委员会和第五委员会对审计委员会的建议执行进度缓慢表示关切，并请联合国秘书长及各基金和方案行政首长确保充分执行这些建议。审计委员会审查了早先建议的现况(见表 8)，注意到这些建议去年的总体执行率从 2017 年的 48%降至 2018 的 41%。

表 8

截至 2018 年 12 月 31 日以往审计建议的执行情况

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	
	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017
联合国(第一卷)	167	129	13	31	149	84	4	12	1	2
联合国维持和平行动	110	71	56	34	49	33	2	2	3	2
国贸中心	17	23	8	16	9	7	0	0	0	0
资发基金	9	11	8	8	1	2	0	0	0	1
开发署	49	42	17	25	23	17	3	0	6	0
环境署	17	17	3	8	13	8	0	1	1	0
人口基金	26	33	24	12	8	0	0	0	1	1
人居署	20	23	4	13	14	8	2	0	0	2
儿基会	66	47	34	17	32	29	0	1	0	1
训研所	10	13	8	9	2	3	0	0	0	1
难民署	67	45	35	23	32	18	0	0	0	4
养恤基金	38	41	13	20	21	19	0	2	4	0
毒品和犯罪问题办公室	65	42	27	26	38	16	0	0	0	0
项目署	51	55	31	15	19	36	0	3	1	1
近东救济工程处	54	77	32	51	20	18	2	1	0	7
联合国大学	55	27	22	15	29	12	0	0	4	0
妇女署	16	25	6	21	10	4	0	0	0	0
余留机制	18	15	7	9	9	5	1	0	1	1
共计	855	736	353	353	480	319	14	22	22	23
百分比			41	48	56	43	2	3	3	3

资料来源：审计委员会的审计报告。

四. 秘书长改革议程的现状

190. 秘书长自 2017 年 1 月上任以来，就提议对联合国进行改革。改革涉及改进三大改革支柱：

- 发展。要实现《2030 年可持续发展议程》，就必须对联合国发展系统进行大胆变革，创建新一代的国家工作队，以战略性的联合国发展援助框架为核心，由公正、独立、权能增强的驻地协调员领导。
- 管理。秘书处必须采取全新的管理模式。联合国必须增强管理人员和工作人员的权能，简化流程，提高透明度，改进任务交付。
- 和平与安全。改革的首要目标是将预防和保持和平列为优先事项；提高维持和平行动和特别政治任务的成效和一致性，形成一个一体化的和平与安全支柱。

191. 秘书长认识到如此雄心勃勃的改革议程存在固有风险，为此设立了改革协调结构，由常务副秘书长和办公厅主任共同领导，以确保所有三大改革支柱都有统一而且连贯的变革管理方案，为每个改革支柱配备专门的工作队。秘书长还任命了一名改革事务特别顾问，负责确保三大改革支柱(可持续发展、和平与安全和管理)的总体协调。特别顾问负责监督这三大支柱中的变革管理进程。三大支柱都有各自的执行工作计划，并定期向特别顾问报告最新情况。按照设计，改革分为三个阶段：

- 重新设计组织结构，包括下文所述的在秘书处内设立新实体
- 改变流程，特别是加强问责制，并通过向实体负责人下放决策权的方式缩小决策和实施点之间的距离
- 持续改进，确保每个联合国实体都有能力采用新的管理模式

192. 发展支柱、和平与安全支柱以及管理事务部和外勤支助部均设立了过渡工作队，负责建立发展协调办公室、政治和建设和平事务部、和平行动部、管理战略、政策和合规部、业务支助部这些新实体，并交付主要的变革管理活动。

193. 除了履行协调职责外，特别顾问还是“团结一致谋改革”效益管理框架的项目所有人。该框架是为了在改革进程中跟踪改革效益，并为作出任何必要修正提供参考意见。目前已经设立效益跟踪登记册，将成为秘书长关于管理模式执行进展报告的重要资料来源。大会第 72/266 B 号决议请秘书长提交该报告，供大会在第七十五届会议主要会期期间审议。

194. 审计委员会希望简要介绍改革以及受改革影响最大的联合国实体的准备情况。因此，审计委员会在本报告中着重介绍秘书处(联合国，第一卷)、维持和平行动和开发署的改革状况。审计委员会尚未对收到的资料开展任何审计程序；列报的财务数据和其他数据均未经审计。审计委员会在本报告中汇编了从联合国各

实体收到的答复。为了给实施改革留出时间，审计委员会在进行 2019 年审计(将于 2020 年提交报告)之前，不会就改革发表审计意见。

195. 审计委员会商定了有关改革的四个关键问题：

- 由于改革，对组织结构、流程和预算资源进行了哪些变更？
- 实体是否参与了与改革有关的准备活动？哪类活动？时间表怎么安排？
- 是否存在变革管理进程？该进程由实体中何人负责？该进程由谁监测？
- 目前在筹备实施改革方面是否有任何支出？

A. 转变管理模式

196. 秘书长为秘书处提出了新的管理模式。为了提高本组织执行任务的效力，加强问责制，秘书长设想打造一个权力下放的秘书处，将任务责任与资源管理权限挂钩，使决策靠近实施点。

197. 2018 年 7 月 5 日，大会通过第 72/266 B 号决议，核准于 2019 年 1 月 1 日设立新的管理战略、政策和合规部和业务支助部。因此，组织结构、流程和预算资源在 2018 年没有变动。

198. 在没有增加员额或非员额资源总额的情况下，通过重组原管理事务部和外勤支助部，成立了管理战略、政策和合规部和业务支助部这两个新部门。业务支助部是秘书处的业务部门。该部直接向客户提供咨询意见和其他业务支助服务，并视需要代表客户行使所获授权。该部设有四个关键支柱：专门的业务支助职能，包括人力资源业务、能力建设和保健服务；供应链管理服务，包括后勤采购以及向特派团军警能力提供业务支助方面的协调和服务；为总部各部厅的行政客户提供综合支助；负责在特殊情况下向客户实体提供增援工作规划和支助并负责建立和加强支助伙伴关系的专门能力。重组后的信息和通信技术厅承担全球任务，既向管理战略、政策和合规部报告，也向业务支助部报告。

199. 在会员国核可秘书长的提案后，管理战略、政策和合规部以及业务支助部的筹建工作随即启动。管理战略、政策和合规部的筹备工作由原管理事务部牵头，业务支助部的筹备工作由原外勤支助部牵头。两个部的详细实施计划已于 2018 年第三季度提交秘书长办公厅。优先事项是确保到 2019 年 1 月 1 日工作人员顺利过渡到新部门，并界定和设立新的职能。

200. 管理改革不仅关系到作为结构重组的一部分而创建的新部门，而且关系到秘书处的所有实体，主要原因是管理改革的核心是建立新的授权框架，从而使总部支助结构与秘书处其他实体之间的关系发生根本转变。按照大会第 72/266 B 号决议的要求，秘书长将向大会提交一份关于管理改革实施情况的报告，供大会在第七十五届会议主要会期期间审议。

业务支助部

由于改革，对组织结构、流程和预算资源进行了哪些变更？

201. 新设立的业务支助部是管理改革的产物。其资源来自原管理事务部和外勤支助部，但其职能的范围和性质与任何一个前身都并无相似之处，原因之一是从支助的实体类型(即外地和非外地)变为提供管理支助的类型(即一个部门是提供政策、战略和合规支助，另一个部门是提供业务支助)，因此职责分工发生了变化；另一个原因是实施新的授权框架后，总部支助结构与秘书处其他实体之间的关系发生了根本转变。

实体是否参与了与改革有关的准备活动？哪类活动？时间表怎么安排？

202. 2018 年 9 月，在现有资源范围内成立了专门的项目小组(业务支助部执行小组)，负责协调和监督改革事务。该小组着重五个主要领域：

(a) 为新部门奠定战略基础，包括制定愿景和任务说明、战略目标和组织价值观；

(b) 成立 9 个职能工作组，负责确定该部的各职能领域。职能工作组帮助界定职能活动，拟定包括统属关系在内的详细组织结构，并规定各自团队的作用和责任；

(c) 工作人员的过渡和职位安排：2018 年 10 月通知所有工作人员他们在新结构中的职位安排；

(d) 变革管理和组织发展活动：2018 年 11 月，成立了变革推动者网络，以便在工作人员和管理人员之间建立关于改革实施情况的双向沟通机制；

(e) 协调和支持其他改革相关问题，例如新的授权框架。

203. 每周发表 iSeek 文章，每月举行员工大会，并举行了数次开放式的工作人员会议。到 2018 年底，为业务支助部创建了新的 iSeek 页面(内联网)和网站(互联网)，并在 2019 年 1 月第一周向秘书处所有实体通报了各类服务的新联络人。

204. 2019 年，建设业务支助部的工作继续进行，界定该部相当于秘书处其他实体而言在总部以及在全球的各项职责。首要目标是重新调整这一项目，使之成为该部可持续、主流化的组织发展进程和结构蓝图。在这方面，将进一步审查设立该部这一项目的架构和方向。

是否存在变革管理进程？该进程由实体中何人负责？该进程由谁监测？

205. 目前已任命一名变革管理人，由业务支助部执行小组为其提供支持。具体而言，在执行小组中为此安排了一名变革管理和组织发展事务专家。项目委员会和高级管理人员负责监测进展。具体活动包括：

(a) 建立了变革推动者网络(2018 年 11 月)，便利工作人员与管理人员之间的双向沟通；

(b) 举办了 3 次高级管理人员讲习班，以制定业务支助部的战略计划，包括确定该部的组织价值观(2018 年下半年)；

(c) 举办了 1 次高级管理人员务虚会，以确定该部的优先领域(2019 年 1 月)；

(d) 举办了 4 次以中级管理人员为对象的关于如何领导有效变革的讲习班，以促进向新设业务支助部的改革过渡(2019 年 1 月和 2 月)；

(e) 与该部各司和各科举办了一系列专门讲习班，以便整合和建设各个团队，确定各自职能领域的优先事项(2019 年开始)；

(f) 自 2019 年 2 月起，定期举行变革推动者网络和高级管理小组之间的会议(隔周举行)。

206. 执行小组与管理战略、政策和合规部同事合作，协助为不同职能的工作人员制定相应的学习和能力发展计划。

目前在筹备实施改革方面是否有任何支出？

207. 正如秘书长的报告(A/72/492/Add.2)订正估计数一节所述，管理改革在现有资源范围内实施。

208. 在 2015/16 年度至 2017/18 年度的三年中，共支出咨询费 3 847 665 美元，用于协助实施该项倡议的多个组成部分。此外，用一个会员国提供的预算外资金(约 170 000 美元)促进变革管理进程，包括协助建立变革推动者网络，培训中层管理人员如何领导有效变革以及举办高级领导层务虚会。

管理战略、政策和合规部

由于改革，对组织结构、流程和预算资源进行了哪些变更？

209. 与业务支助部一样，新设立的管理战略、政策和合规部是管理改革的产物。该部的资源来自原管理事务部和外勤支助部，但其职能的范围和性质不同于任何一个前身。

实体是否参与了与改革有关的准备活动？哪类活动？时间表怎么安排？

210. 2018 年，原管理事务部参与了实施改革的筹备工作。2019 年 1 月 1 日，成立了新的管理战略、政策和合规部。管理改革某些方面的实施工作正在进行。筹备活动于 2018 年 12 月 31 日完成。

211. 2018 年管理事务部实施的管理改革包括：

(a) 成立变革管理小组并推出沟通战略；

(b) 制订部门愿景和战略；

(c) 下放权力；

(d) 变更“团结”项目中的数据；

- (e) 实施新预算；
- (f) 完成组织设计；
- (g) 对工作人员和职能进行配置；
- (h) 举办工作人员发展活动；
- (i) 组织文化变革活动；
- (j) 改造办公场所；
- (k) 向新部门过渡。

是否存在变革管理进程？该进程由实体中何人负责？该进程由谁监测？

212. 2018 年，该项目在主管管理事务副秘书长的主持下，由管理事务部人员组成的变革管理小组牵头开展。该小组与外勤支助部和秘书长办公厅的同事协作，特别是与改革事务特别顾问协作，还与另两个改革支柱的工作队协作。小组组长提供战略方向和指导，并与业务支助部执行小组保持联系。小组组长和管理事务部高级管理小组其他成员一道组成项目委员会。该小组还设有两名协调员，提供日常项目管理能力。该小组有指定的项目管理人力，以确保充分规划、监测和报告工作。

213. 2019 年，制定了关于实施改革的项目文件，旨在指导新设立的管理战略、政策和合规部继续实施和稳步推进秘书长的管理改革。

目前在筹备实施改革方面是否有任何支出？

214. 正如秘书长的报告(A/72/492/Add.2)订正估计数一节所述，管理改革在不增加本组织费用的情况下实施，动用了有限的预算外资金支持变革管理活动。

B. 和平与安全支柱重组

政治和建设和平事务部及和平行动部

215. 和平与安全支柱重组的首要目标是将预防和保持和平作为优先事项；提高维持和平行动和特别政治任务的成效和一致性；建成一个一体化的和平与安全支柱；使该支柱与发展支柱和人权支柱更紧密地衔接，加强一致性和跨支柱协调。改革的一项核心内容是设立政治和建设和平事务部及和平行动部。

由于改革，对组织结构、流程和预算资源进行了哪些变更？

216. 在组织结构方面，秘书长在关于和平与安全改革的报告中，提议将原政治事务部、维持和平行动部和建设和平支助办公室重组为政治和建设和平事务部及和平行动部(见 A/72/772 附件一的拟议组织结构图)。大会第 72/262 C 号决议第三节核准自 2019 年 1 月 1 日起设立上述两个新的部。设立这两个新部没有增加核定员额或非员额资源总额。但是，在流程方面，涉及预算和财务、人力资源、采购和财产管理的程序因授权变更而受到影响。此外，受管理改革影响的各办公室的支助安排发生变化，导致更多的流程变更。

实体是否参与了与改革有关的准备活动？哪类活动？时间表怎么安排？

217. 在和平与安全改革方面，政治和建设和平事务部及和平行动部的管理层工作人员参加了有关过渡规划和执行工作的会议。讨论围绕各个受影响的专题领域的工作流。

218. 六个工作流如下：

- (a) 工作流一：总体管理和组织文化变革；
- (b) 工作流二：区域司的管理；
- (c) 工作流三：专题方面的能力以及服务、政策和伙伴关系；
- (d) 工作流四：与业务支助和管理部门的联系；
- (e) 工作流五：战略沟通；
- (f) 工作流六：执行办公室/办公场所/信通技术资源共享。

是否存在变革管理进程？该进程由实体中何人负责？该进程由谁监测？

219. 政治和建设和平事务部及和平行动部内的变革管理方案涉及不同的行为体，具体取决于这些行为体的职能和活动，例如：

(a) 工作流是协调机制，由政治和建设和平事务部及和平行动部牵头，针对和平与安全改革涉及的不同要素。每个工作流都由所涉活动的主要利益攸关方牵头。例如，执行办公室牵头交付工作流六，因为该办公室主要负责行政和事务性流程；

(b) 与政治和建设和平事务部及和平行动部的授权变更有关的协调工作由执行办公室牵头并监测。执行办公室正在按照改革和新的授权设想，牵头制定协调一致的办法，努力简化流程。

目前在筹备实施改革方面是否有任何支出？

220. 该方案余下部分的工作在现有资源范围内实施。

C. 联合国开发计划署和联合国秘书处

221. 2019年1月1日，联合国发展系统开始转型，以应对《2030年议程》的进一步需求。改革的核心是创建“新一代联合国国家工作队”，并为各国在实现可持续发展目标的道路上前进提供更加连贯、有效、可问责的全系统支助。

222. 自1月以来，新一代联合国国家工作队已经在由一个公正、独立和有权能的驻地协调员领导。2018年，与联合国可持续发展集团所有实体开展了大量业务工作，进行了密切协商，为1月1日的过渡做好准备。联合国发展系统的改革工作正在如期进行。会员国在经济及社会理事会最近关于发展方面业务活动的决议(第2019/15号决议)中，对取得的进展表示欢迎。

223. 考虑到与驻地协调员和驻地代表职能脱钩有关的活动，以及开发署作为驻地协调员系统服务提供者的新作用，秘书处与开发署携手合作，确保顺利过渡，在过渡阶段不干扰驻地协调员办公室(进而也不干扰联合国国家工作队)的工作。

224. 有关开发署的资料仅由开发署提供。

联合国开发计划署

由于改革，对组织结构、流程和预算资源进行了哪些变更？

225. 结构方面的主要变革在于将联合国的整体职能、法律职能和基于国家办事处的协调职能与开发署脱钩。

实体是否参与了与改革有关的准备活动？哪类活动？时间表怎么安排？

226. 为了确保强有力的人员配置和支助结构能在 2019 年 1 月 1 日到位，开发署投入了大量资源，包括：采取了 4 000 个法律、财务和安全步骤，使 131 个国家的驻地协调员和驻地代表的职能脱钩；借调了 63 名最为资深的工作人员出任驻地协调员，并预留资源，用于支付其最终调回的费用，协助原发展业务协调办公室的工作人员向秘书处过渡，并支付其薪金直至 2019 年 6 月。开发署自 2019 年 1 月 1 日起已担任驻地协调员系统业务服务的主要提供者。这包括在 2019 年为 131 个国家的 129 个驻地协调员办公室以及发展协调办公室的 3 个区域办事处提供价值 2.04 亿美元的服务。

是否存在变革管理进程？该进程由实体中何人负责？该进程由谁监测？

227. 截至 2019 年 1 月 1 日，筹备工作基本完成。开发署与发展协调办公室密切协调，成立了服务协定管理和支助小组。截至 2019 年 4 月 30 日，特别用途信托基金共支出 2 400 万美元用于提供服务，例如管理包括 94 名驻地协调员在内的 269 名驻地协调员办公室联合国工作人员的薪金、福利和应享福利；为 129 个驻地协调员办公室和发展协调办公室的 3 个区域办事处提供办公场所；为 56 个国家的驻地协调员办公室翻新办公房地提供支持。

目前在筹备实施改革方面是否有任何支出？

228. 开发署 2019 年的分摊费用捐款翻了一番，从 514 万美元增至 1 030 万美元。此外，开发署在 2018 年承担了与改革相关的大量费用。开发署 2018 年的机构预算中包括 307 万美元，主要用于驻地代表评估程序的费用以及增加工作人员协助过渡管理的费用和财务费用。开发署预计至少在今后两年内，将继续产生与驻地协调员和驻地代表职能脱钩有关的过渡费用。开发署还可能在日后对驻地代表进行更多评估。

229. 2018 年，开发署通过提高效率，在保持预算平衡的同时支付了与改革有关的额外费用。开发署正计划在 2019 年采取同样做法。

发展协调办公室(秘书处)

由于改革，对组织结构、流程和预算资源进行了哪些变更？

230. 大会第 72/279 号决议决定对联合国发展协调系统进行深度转型，以便更好地响应《2030 年可持续发展议程》，由一位重振活力、权能增强、独立的驻地协调员掌舵。驻地协调员与开发署脱钩之后，现在的职能是全付身心地协调当地的发展活动。

231. 作为转型工作的一部分，原隶属开发署的发展业务协调办公室成为秘书处内的一个独立办公室，更名为发展协调办公室。该办公室由一名助理秘书长领导，直接向常务副秘书长(联合国可持续发展集团主席)报告工作。该办公室于 2019 年 1 月承担新驻地协调员系统的管理和监督职能，此外还负责满足联合国国家工作队和联合国可持续发展集团日益增加的需求和要求，特别是在过渡时期内。

232. 所有驻地协调员(及其办公室)也从开发署过渡到秘书处。管理改革与联合国发展系统重新定位进程的一个关键交叉点是，按照驻地协调员系统执行计划的设想，到 3 月 15 日，所有驻地协调员和临时驻地协调员均接受了秘书长的授权。授权文件涵盖他们作为各自驻地协调员办公室实体负责人所拥有的以下授权：(a) 人力资源；(b) 预算和财务；(c) 采购；(d) 财产管理。这种授权对建设独立、强化的驻地协调员系统至关重要，并将在驻地协调员作为秘书处的组成部分行使业务职权时予以充分利用。

233. 新设立的发展协调办公室是在改革联合国发展系统的情况下创立的，体现了该系统的大部分组织结构。经费和流程尚在确定。例如，在资源配置方面，大会决定通过以下三种供资流组成的混合模式为整个驻地协调员系统包括发展协调办公室提供资金：自愿捐款；联合国可持续发展集团各实体之间的费用分摊安排；对严格指定用途的联合国发展活动捐款征费的创新方式。

实体是否参与了与改革有关的准备活动？哪类活动？时间表怎么安排？

234. 发展协调办公室是联合国发展系统改革的产物和关键执行者，与联合国系统各个部分及会员国密切合作。

235. 执行第 72/279 号决议的筹备活动由秘书长设立的联合国发展系统改革过渡时期工作队牵头。在发展协调办公室正在筹建之时，工作队的这项努力使得向重振的驻地协调员系统过渡的工作能够启动。随着人员全部到位，发展协调办公室在支持联合国可持续发展集团和联合国发展系统改革议程方面正在发挥更大的执行作用。预计到 2019 年底，相关利益攸关方将就其余的全系统战略改革举措达成一致。要全面实施改革并在联合国系统各级推行，需要更长的过渡期。

236. 随着改革的推进，发展协调办公室还在努力确保与联合国可持续发展集团所有实体保持信息畅通，并持续互动协作。除了召开联合国可持续发展集团主要负责人会议及其他工作组会议外，该办公室还定期组织网络讨论会和每周电话会议，介绍联合国发展系统改革的各项任务和正在进行的各方面工作的最新情况。

是否存在变革管理进程？该进程由实体中何人负责？该进程由谁监测？

237. 这项改革是一项重要的全系统变革管理举措。继驻地协调员系统与开发署脱钩之后，改革努力在结构方面涉及在总部和 5 个区域地点设立一个新的发展协调办公室，并在秘书处的职权范围内，为全球 131 个地点的驻地协调员办公室重新配备能力。在秘书长办公厅的密切监督下，联合国发展系统过渡时期工作队确保实施监测进程。常务副秘书长担任联合国可持续发展集团主席，按照秘书长的授权，全面主持联合国发展系统的改革。

238. 这一进程采用旨在适用各项改革工作的“效益管理”这一总方法。在进程一开始，就与联合国可持续发展集团商定明确的交付成果和时间节点。驻地协调员系统的具体业务过渡遵循秘书长 2018 年 9 月关于启动新的驻地协调员系统的实施计划中公布的步骤和时间表。目前正在制定驻地协调员系统业绩管理记分卡。

目前在筹备实施改革方面是否有任何支出？

239. 驻地协调员系统目前正在运作，已经筹集必要的资源(人力和财政)。更多详情见联合国可持续发展集团主席提交经济及社会理事会的关于发展协调办公室的 2019 年报告(E/2019/62 和 E/2019/62/Corr.1)。分析和全面监测联合国发展系统改革实施情况的工作由过渡时期工作队承担，由秘书长办公厅的预算外资金供资。

五. 鸣谢

240. 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

德国联邦审计院院长

凯·舍勒(签名)

印度主计长兼审计长

拉吉夫·梅赫里希(签名)

智利共和国主计长

豪尔赫·贝穆德斯(签名)

2019 年 7 月 24 日

附件一

本报告所述的组织

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	德国
联合国开发计划署	德国
联合国环境规划署	智利
联合国人口基金	智利
联合国人类住区规划署(人居署)	智利
联合国儿童基金会	印度
联合国训练研究所	智利
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	智利
联合国毒品和犯罪问题办公室	智利
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	智利
联合国大学	智利
联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)	智利
刑事法庭余留事项国际处理机制	智利

附件二

各类审计意见的定义

非无保留意见			
无保留意见	有保留意见	否定意见	无法表示意见
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某个事项。审计员认为该事项极为重要，因而对用户理解财务报告所必不可少。

“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。