

**第五十七届会议**

议程项目 110

**财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告****财务报告和审定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**

1. 依照《联合国财务条例和细则》条例 12.11 的规定，行政和预算问题咨询委员会收到了关于 1999 年 12 月 31 日终了期间下列实体提交大会的财务报告、财务报表和审计委员会的报告：联合国、<sup>1</sup> 国际贸易中心(贸发会议/世贸组织)(贸易中心)、<sup>2</sup> 联合国大学、<sup>3</sup> 联合国开发计划署(开发计划署)、<sup>4</sup> 联合国儿童基金会(儿童基金会)、<sup>5</sup> 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、<sup>6</sup> 联合国训练研究所、<sup>7</sup> 联合国环境规划署(环境规划署)基金、<sup>8</sup> 联合国人口基金(人口基金)、<sup>9</sup> 联合国生境和人类住区基金会、<sup>10</sup> 联合国国际药物管制规划署(药物管制署)基金、<sup>11</sup> 联合国项目事务厅(项目厅)、<sup>12</sup> 起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在卢旺达境内的种族灭绝和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内种族灭绝和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭<sup>13</sup> 和起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭。<sup>14</sup> 此外，咨询委员会还收到关于由联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)管理的自愿基金 2001 年 12 月 31 日终了年度决算的报告。<sup>15</sup> 咨询委员会 2003 年 2 月和 3 月的会议将审议关于 2001 年 7 月 1 日至 2002 年 6 月 30 日期间联合国维持和平

行动的财务报告、审定财务报表和审计委员会的报告。<sup>16</sup> 联合国粮食计划署(粮食计划署)2000-2001 两年期审定决算不在审计委员会的工作范围之内，目前咨询委员会正在对其进行审议，它的评论和意见将通过该计划署执行主任转交给计划署执行局。

2. 咨询委员会就审计委员会关于 2001 年 12 月 31 日终了财政期间联合国合办工作人员养恤基金的报告<sup>17</sup> 所提意见和评论，将与咨询委员会关于联合国工作人员养恤金联合委员会报告的建议编成一份报告，<sup>18</sup> 单独提交大会第五十七届会议。

3. 咨询委员会收到了审计委员会按审计领域分类、共同关心的主要调查结果、结论和建议的简明摘要预发件(A/57/201)。咨询委员会还讨论了秘书长关于 2001 年 12 月 31 日终了财政期间联合国和联合国各基金和方案执行审计委员会各项建议的情况的报告(A/57/416 和 Add. 1)。

4. 在审议这些报告的过程中，咨询委员会会晤了审计事务委员会成员，以及财务主任和秘书长其他代表，他们提供了更多的资料，做了更多澄清。

5. 咨询委员会在以下各段突出了若干关键问题。

6. 在咨询委员会开始审议报告时，审计委员会报告中只有 5 份以所有正式语文印发。报告印发的时间多年来一直是委员会关注的事项。在这方面，委员会回顾 2000 年 10 月 16 日报告 (A/55/487) 第 6 段，其中表示：

“应在大会常会早期以所有正式语文公布审计委员会的报告和咨询委员会的有关报告。秘书长的执行报告应及时提交，以便咨询委员会在审议审计委员会的报告时考虑到秘书长的报告。及时提交与审计委员会报告有关的所有文件将使咨询委员会能够在向大会提交最后评论和意见之前同受审计行政部门的代表交流意见。”

大会 2000 年 12 月 23 日第 55/220 号决议第 5 段，请秘书长和联合国各基金和方案的行政首长及时提出其财务报表，以便审计委员会能够依照六星期规则，对这些报表进行审计并向大会提出报告。

7. 咨询委员会得知，2002 年 7 月 1 日和 2 日，秘书处收到了审计委员会的各项报告，其中包括摘要报告。委员会还得知，最后一份报告将在 10 月初印发，而第五委员会预定从 10 月 16 日开始审议该项目。委员会指出，这种时间安排没有考虑到各项报告需要委员会事先审议，再交由大会审议这一因素。委员会询问拖延的原因后得知，大会事务和会议事务部同时收到大约 1 800 页需要处理的文件，但却缺少遵守大会第 55/220 号文件第 5 段规定的六周时间规定的的能力。

8. **咨询委员会认为秘书长代表提出的理由站不住脚。审计委员会的报告并不是大会事务和会议事务部未预料到的工作。咨询委员会认为，运用新型思维，进行更好的沟通和规划，这一问题是可以解决的。外部审计报告是会员国用来评估执行情况，内部管理问责制和资源使用是否符合核可目标的重要手段。委员会因此强调应及时收到审计委员会的报告，并建议该部在改善工作情况时，应采取措施，确保审计委员会的报告能及时印发。**

9. 1998-1999 两年期审计委员会各项建议的执行情况的报告载在审计委员会每份报告的附件内，报告摘

要则载于简明摘要 (A/57/201) 的附件二内。**咨询委员会欢迎审计委员会对每份报告附件进行结构调整，请审计委员会努力更进一步。**

10. 秘书长关于审计委员会各项建议执行情况的报告 (A/57/416 和 Add. 1) 介绍了接受审计的各行政部门根据审计委员会关于 2001 年 12 月 31 日终了财政期帐户各项建议，已经采取或将要采取的行动。秘书长关于方案概算和维持和平筹资的报告也介绍了审计委员会，以及其他监督机构、咨询委员会和方案协调委员会建议的执行情况。

11. 秘书长关于联合国以及联合国各基金和方案执行审计委员会各项建议的报告 (A/57/416 和 Add. 1) 是让行政部门负起责任，遵守大会通过的审计委员会的各项建议的重要手段。**因此咨询委员会要求及时印发那些报告，同时参照上文第 6 段至第 8 段中提出的意见。委员会还建议精简报告内容，删掉已经转交审计委员会、列入提交给大会各项报告的行动或打算。**

12. 咨询委员会 2001 年 4 月 5 日的报告 (A/55/878) 审议了审计委员会关于 2000 年 6 月 30 日终了的 12 个月期间联合国维持和平行动财务报告和审定财务报表的报告，<sup>19</sup> 咨询委员会报告第 2 段认为，行政部门应提供资料，说明取得的进展，以及执行这些建议或根据建议采取的改正措施带来了哪些成果和改变。委员会还回顾 2000 年 10 月 16 日报告 (A/55/487) 第 14 段，其中鼓励各组织继续制定和改进业绩计量标准，便利在评估方案执行情况以及目标和任务完成情况方面的审计工作。**委员会建议把这些程序推广到所有审计报告。在这方面，委员会欢迎审计事务委员会成员提供的资料，说明其将制订标准，评估执行审计委员会建议的成果。**

13. 咨询委员会得知，大会全面削减了 2002-2003 两年期经常预算，审计委员会资源因此实际减少了大约 316 300 美元。委员会还得知，在一些审计工作中，如两个法庭法律援助制度的审计和信息技术审计，审计委员会出于必要，都利用了外部的专门知识。**鉴于这一现象和不断要求审计委员会进行特别审计，委员**

会将在审议 2004-2005 两年期方案概算时，探讨审计费是否妥当，因为这影响到审计工作的范围和质量。为此，委员会请审计委员会全面汇报 1990 年至 2003 年四个两年期审计支出总额，及维持和平行动审计支出。还应汇报审计委员会成员的支出中现在或以前从本国机构得到多少补贴。

14. 咨询委员会得知，审计委员会正考虑对联合国及其各基金和方案的培训进行诊断性审查。委员会欢迎这一发展。

15. 咨询委员会注意到，审计委员会调整了开发计划署、<sup>20</sup> 难民专员办事处、<sup>21</sup> 人口基金、<sup>22</sup> 药管署<sup>23</sup> 和项目厅<sup>24</sup> 的审计报告(另见 A/57/201, 第 4-7 段)。委员会在要求澄清这一问题后，得到了一份解释说明(见附件)。

#### 联合国

16. 咨询委员会从审计委员会报告第 14 段<sup>25</sup> 注意到，联合国 2000-2001 两年期收入共计 129.5 亿美元，其中包括联合国赔偿委员会(赔偿委员会)的 83.4 亿美元(64%)。委员会认为，赔偿委员会收支并入联合国收支扭曲了联合国财务状况。因此，委员会建议审计委员会单独编制赔偿委员会财务报表和附表并就此提出报告供赔偿委员会理事会审议。委员会得知，赔偿委员会将承担其审计费用。

17. 审计委员会在报告第 21 段至 23 段中对财务报表和附表数量增加表示关切。秘书长代表应询问告知咨询委员会，已决定采取措施精简财务报表和附表，但秘书处要等到各基金和方案完成类似工作后才会予以实施。委员会建议，及时精简联合国财务报表及其附表，让审计委员会能核查到以修订后的方式提出的 2004-2005 两年期报表和附表。

18. 咨询委员会关切地注意到报告第 195 段至 197 段在政治特派团项下提供的关于外地空中业务的资料。委员会特别关注这一领域。委员会打算在审议审计委员会关于维持和平行动的报告期间以及在其 2003 年 2 月和 3 月届会审议个别维持和平行动经费筹措问题期间继续处理此事。

19. 审计委员会报告第 198 段至 201 段讨论了资产管理 and 控制制度。咨询委员会对管制方向存在的缺点表示关切，并强调应在整个秘书处实施外地资产管理制制度。

20. 审计委员会关于大会事务和会议事务部的各项意见和建议(见报告第 276 段至 285 段)的执行情况应在大会可能批准的秘书长关于改进大会事务和会议事务部的工作情况的报告(A/57/289)所载各项建议的执行情况的范畴内加以报告。委员会打算就该报告向大会本届会议提出建议。

#### 国际法庭

21. 咨询委员会称赞并欢迎审计委员会关于两个法庭法律援助制度的结论和建议。委员会特别注意到审计委员会关于下列事项的建议：拟订“贫穷”和“足够财力”的定义；制定符合或部分符合法律援助条件的明确标准；拟订确定部分符合法律援助条件者应缴付多少款项的公式。委员会还注意到审计委员会关于核实被告财务状况的建议。委员会请审计委员会跟踪执行其建议的结果。

22. 咨询委员会注意到，两个法庭接受了大部分建议并已执行了某些建议。委员会建议，两法庭交流它们为管理和控制法律援助制度而制定的程序方面所吸取到的经验和教训。在此情况下，委员会请两个法庭重新审查各自的起始额，即前南斯拉夫问题国际刑事法庭如审计委员会报告<sup>26</sup> 第 51 段所载的 360 000 美元起始额和卢旺达问题国际刑事法庭 740 214 美元的起始额(A/57/416/Add. 1 第 669 段)。低于起始额，两个法庭将认为是贫穷或财力不足，因而有资格获得至多达到上述数额的法律援助。前南问题国际法庭方面起始额是根据最多提供 12 个月辩护费的法律援助计算的报告<sup>26</sup> (第 50 和 51 段)而卢旺达问题国际法庭方面，起始额则是根据已完成的 9 个案件辩护费计算的，每个案件平均费用为 740 214 美元。<sup>27</sup> 重新审查时应考虑到审计委员会关于在确定个人财务状况时应考虑的各种因素、包括方法的意见(见报告<sup>28</sup> 第 47 段)。

23. 咨询委员会承认，两个法庭缺乏充分调查被关押者贫困申报的有效能力(见审计委员会的报告<sup>28</sup>第53段)。委员会还认为，彻底调查的费用可能会很高，而且需要很长时间完成，或许会造成不可接受的耽搁，特别是鉴于有关各方往往缺乏合作。**委员会建议，如果认为有效，两个法庭可求助于外部专家，以期制定关于此事项的适当、简单和实用的标准和准则。在提交下一次预算时应报告此项工作的结果。**

24. 咨询委员会欢迎审计委员会关于文件和语文服务问题的意见和建议。<sup>29</sup>委员会在访问海牙和阿鲁沙时有机会与两个法庭的代表交换意见，能够理解这一问题的严重性。委员会对显然没有关于翻译与审判有关的文件的全面指导原则表示关切。因此，委员会完全同意审计委员会的建议，即两个法庭应重新审查其翻译政策，以便更具有选择性，但须遵从法官的作用和权威，并应尊重和保护被告的权利。委员会打算在审查两个法庭的预算时，继续处理此问题以及完成的战略问题。

#### 基金和方案

25. 咨询委员会称赞审计委员会核查了执行伙伴执行方案的情况、特别是在各联合国基金和方案内，以及核查了有关的问责制和资源管制的问题。如上所述，审计委员会修改了关于联合国系统五个组织的意见(项目厅、开发计划署、人口基金、难民专员办事处和药物管制署；(见A/57/201，第4至7段)。委员会请审计委员会在下次审计中报告在解决导致修改关于上述五个组织的意见的具体问题方面取得的进展。应确保最有效地使用资源，尽可能降低执行方案的费用，特别是考虑到委员会认为这些组织的财务状况十分不稳。委员会还打算在审查这些组织2004-2005两年期支出预算时，继续根据审计委员会关于各基金和方案帐户的建议采取后续行动。

26. 关于儿童基金会，咨询委员会从审计委员会的报告<sup>30</sup>第97段和第105段注意到，继儿童基金会修订财务条例使之符合把现金援助算作最后方案支出的做法(另见A/57/201，第50段)之后，审计委员会再

次审查儿童基金会向各国政府提供现金援助的会计处理情况。审计委员会在核查2000-2001年向各国政府支付3.68亿美元的现金援助(或所有方案支出的19%)时，无法获得1.81亿美元支出得到适当使用的保证。审计委员会建议，儿童基金会利用三年期全面政策审查的机会重新审议这一政策。在此方面，委员会很难按照审计委员会的结论核对儿童基金会执行主任报告(E/ICEF/2000/AB/L.5)第50段至50段中关于向政府提供现金援助的资料。委员会请审计委员会在下次审计处继续处理此事，以确定审计委员会在其关于儿童基金会的报告第96段至134段中查明的许多弱点是否已完全得到满意解决。

27. “鉴于项目厅的财务状况及其动用业务准备金全额填补任何赤字的能力”(见审计委员会报告<sup>24</sup>摘要(a)分段)，审计委员会修改了其关于项目厅的意见。审计委员会特别指出，项目厅不能无法用预测的收入支付所有拟议的行政支出。咨询委员会严重关切此事，最近向开发计划署和人口基金执行局提交了它关于项目厅2002-2003年订正预算的报告。如果会员国希望项目厅继续作为单独列名的实体，向联合国系统组织提供服务，促进方案和项目的管理和交付，则秘书长有责任采取步骤，确保项目厅能够独立存在并取得成功。

#### 注

<sup>1</sup> 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第5号》(A/57/5)，第一卷。

<sup>2</sup> 《同上》第三卷。

<sup>3</sup> 《同上》第四卷。

<sup>4</sup> 《同上，补编第5 A号》(A/57/5/Add.1)。

<sup>5</sup> 《同上，补编第5 b号》(A/57/5/Add.2)。

<sup>6</sup> 《同上，补编第5 C号》(A/57/5/Add.3)。

<sup>7</sup> 《同上，补编第5 D号》(A/57/5/Add.4)。

<sup>8</sup> 《同上，补编第5 F号》(A/57/5/Add.6)。

<sup>9</sup> 《同上，补编第5 G号》(A/57/5/Add.7)。

<sup>10</sup> 《同上，补编第5 H号》(A/57/5/Add.8)。

<sup>11</sup> 《同上，补编第5 I号》(A/57/5/Add.9)。

<sup>12</sup> 《同上，补编第5 J号》(A/57/5/Add.10)。

- <sup>13</sup> 《同上，补编第 5 K 号和更正》(A/57/5/Add. 11 和 Corr. 1)。
- <sup>14</sup> 《同上，补编第 5 L 号》(A/57/5/Add. 12)。
- <sup>15</sup> 《同上，补编第 5 E 号》(A/57/5/Add. 5)。
- <sup>16</sup> 将作为《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 5 号》(A/57/5)，第二卷印发。
- <sup>17</sup> 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 9 号》(A/57/9)，附件十二。
- <sup>18</sup> 《同上，补编第 9 号》(A/57/9)。
- <sup>19</sup> 《同上，第五十七届会议，补编第 5 号》(A/57/5)，第二卷，第二章。
- <sup>20</sup> 《同上，第五十七届会议，补编第 5 A 号》(A/57/5/Add. 1)，第二章。
- <sup>21</sup> 《同上，补编第 5 E 号》(A/57/5/Add. 5)，第二章。
- <sup>22</sup> 《同上，补编第 5 G 号》(A/57/5/Add. 7)，第二章。
- <sup>23</sup> 《同上，补编第 5 I 号》(A/57/5/Add. 9)，第二章。
- <sup>24</sup> 《同上，补编第 5 J 号》(A/57/5/Add. 10)，第二章。
- <sup>25</sup> 《同上，补编第 5 号》(A/57/5)，第一卷，第二章。
- <sup>26</sup> 《同上，补编第 5 L 号》(A/57/5/Add. 12)，第二章。
- <sup>27</sup> 委员会得知，卢旺达问题国际法庭尚未制定一个标准，确定向其资产低于起始额 740 214 美元但高于 10 000 美元的贫穷被告提供多少法律援助。委员会还得知，法庭正在与一些会员国谈判，提供协助以雇用短期顾问来调查贫困界限的问题，研定法庭能够确定部分符合法律援助条件的被告应缴多少款额的公式，并审查法庭法律援助方案的整个支付计划，以期制定有效、可预测、易于编列预算和说明理由的综合支付系统。
- <sup>28</sup> 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 5 K 号和更正》(A/57/5/Add. 11 和 Corr. 1)，第二章。
- <sup>29</sup> 《同上，补编第 5 K 号》(A/57/5/Add. 11 和 Corr. 1)，第二章，第 75 至 77 段，和《补编第 5 L 号》(A/57/5/Add. 12)，第二章，第 74 至 78 段。
- <sup>30</sup> 《同上，补编第 5 B 号》(A/57/5/Add. 2)，第二章。

## 附件

### 审计事务委员会关于不同种类审计选择办法的解释性说明<sup>a</sup>

在联合国中，审计委员会的报告分两个部分：详细说明具体关注问题或重大问题的详细审计报告（通常为“第二章”）和说明审计意见的简要审计报告（通常为公布的审计委员会报告“第三章”）。本说明仅解释简要审计报告。

审计委员会遵守联合国、专门机构和国际原子能机构外聘审计团（外聘审计小组）的联合国共同审计标准。这些标准包括简要审计报告的规定格式、对财务报表的意见和对遵守立法规定的意见。联合国共同审计标准还以国际审计标准（审计标准）为基础和补充。

对执行情况，即资金使用的效率、效用和节约问题，审计委员会无需提出意见，不过，它在详细审计报告中经常对这些问题发表意见。

审计报告的意见部分明确叙述编写财务报表所用的财务报告框架并表明审计员的意见，即财务报表是否根据该财务报告框架真实和公正地反映了情况（或是否在所有重要方面公正地反映了情况）和在恰当时表明财务报表是否遵守了法定和立法的要求。

根据 700 号审计标准，审计员可以提出两大类审计报告：即经订正和未经订正的审计报告。如果审计员得出结论，财务报表根据确定的报告框架明确或真实地反映了情况（或在所有重要方面公正地反映了情况），审计员提出未经订正的审计报告。因此，审计意见是无保留的。

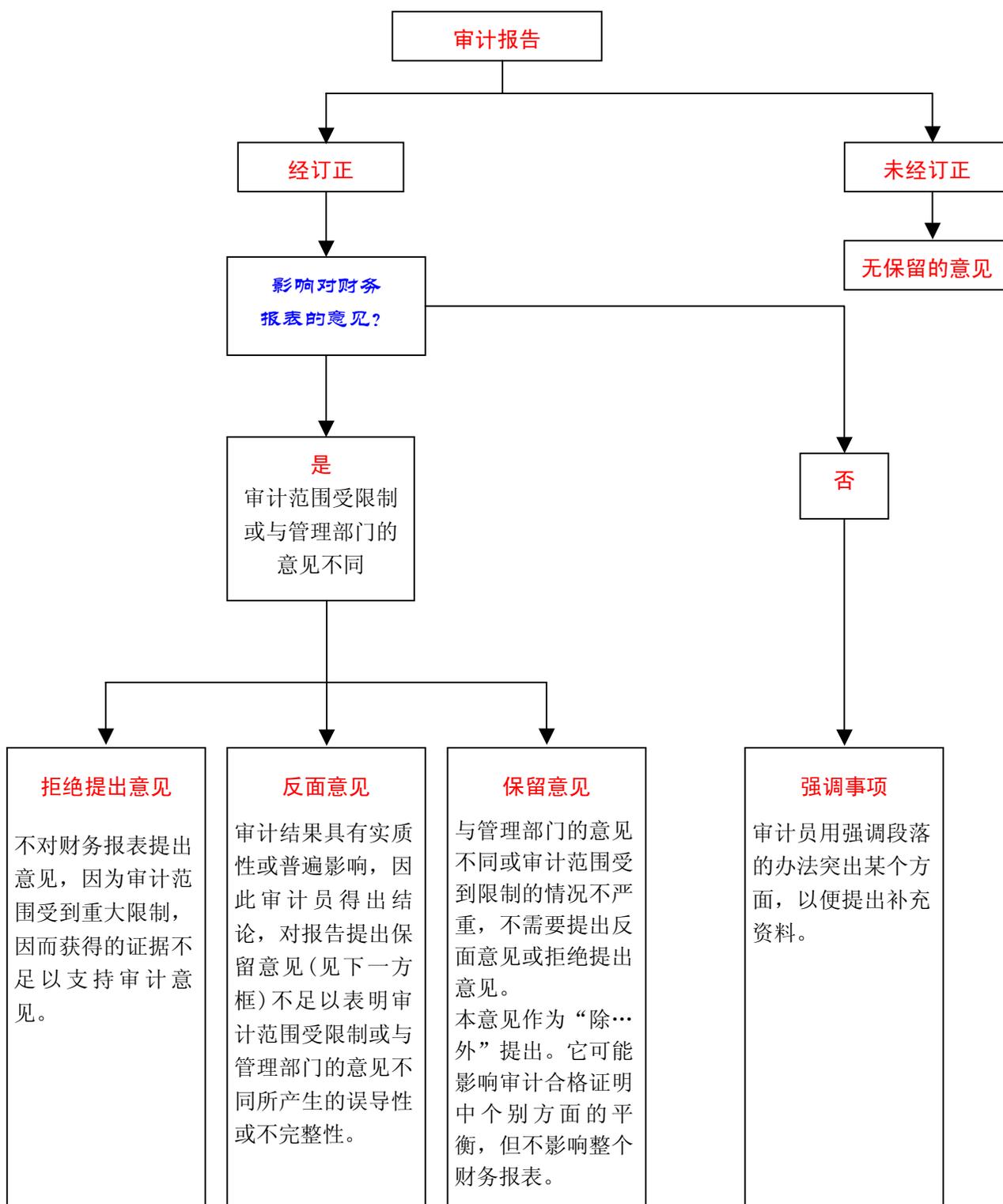
在下列情况下可以认为审计报告经过订正：

1. 不影响审计意见的事项：用“强调事项”的段落以突出某一事项；
2. 影响审计意见的事项
  - (a) 有保留的审计意见（“除……外”）；
  - (b) 拒绝提出审计意见；或
  - (c) 反面意见。

以下图表简要解释了这些不同类别的选择办法。

---

<sup>a</sup> 应 2002 年 9 月 16 日行政和预算问题咨询委员会的要求提出。



## 影响审计报告的说明性例证

**设想的情况：**一个组织向它的执行伙伴（可以是政府、非政府组织或其他机构）预先提供资金，尽管它仍然对这些资金负责。按照会计惯例，预付款作为应收款入帐，收到证实这些资金已花费的凭证后，把这些应收款转列为支出。此外，该组织还要求执行伙伴对资金的使用情况进行审计并随后将审计证明提交给该组织总部。

(a) 在分析上述设想情况时，只有预付款和支出的账户直接影响财务报表。因此，只有可能影响账户结余准确完整的控制办法和程序会影响外部审计员对财务报表的意见。执行伙伴提交的审计证明只会影响外部审计员对资金使用情况，即按预定目的使用资金的意见（没有具体规定外部审计员要对执行情况提出意见）。

(b) 如果外部审计员发现应收款和支出结余有重大错误或误报情况，他们可以提出经订正的报告，对财务报表提出保留意见或反面意见。(一) 如果错误不小，但从财务报表的整个编制和提交工作看不是实质性或普遍性的错误，审计员将提出保留意见（“除……外”）。(二) 不过，如果错误或误报情况具有实质性或普遍性，影响公正地提出整个财务报表，审计员将提出反面意见。(三) 在审计员工作范围受限制的情况下，例如限制审计员获得凭证，审计员可以“拒绝提出意见”。

如果审计员要突出某个关注或重大的问题或者提出补充资料，可以按照对财务报表的意见修改审计报告，列入强调事项的段落。本段所述情况并不直接影响审计员对财务报表的意见。用我们的例证来说明，可以在“强调事项”的段落中对突出执行伙伴花费资金的情况和证明资金使用结论的审计证书的关注。