



大会

Distr.: General  
24 April 2014  
Chinese  
Original: English

---

## 第六十八届会议

议程项目 131 和 147

财务报告和已审计财务报表  
以及审计委员会的报告

联合国维持和平行动经费  
筹措的行政和预算问题

### 审计委员会关于 2013 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动账户的报告和秘书长关于审计委员会就联合国维持和平行动所提各项建议执行情况的报告

#### 行政和预算问题咨询委员会的报告

## 一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了审计委员会关于 2013 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动账户的报告(A/68/5(Vol.II))和下文第二节所载审计委员会关于这些账户的意见和建议。行预咨委会在审议该报告期间会晤了审计委员会的审计事务委员会成员，他们提供了补充资料和说明。行预咨委会还在讨论秘书长关于审计委员会建议执行情况的有关报告(A/68/751)时，与秘书长的代表讨论了审计委员会的审计结果。秘书长代表提供了补充资料和说明，最后于 2014 年 4 月 14 日提供了书面答复。

## 二. 审计委员会关于 2013 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动账户的报告

### A. 审计范围

2. 审计委员会审查了 2013 年 6 月 30 日终了期间联合国维持和平行动的各个账户。为此，审计委员会对联合国总部和 16 个在役外地特派团进行了访问，并审



查了 29 个已结束特派团的账户和 4 个专用账户，即维持和平准备基金、维持和平行动支助账户、意大利布林迪西联合国后勤基地和维持和平行动离职后医疗保险方案。

3. 审计委员会表示，审计工作是按照《联合国财务条例和细则》第七条以及《国际审计标准》进行的。审计委员会还表示，审计的主要目的是使其能够根据联合国系统会计准则，就财务报表是否公允地反映了截至 2013 年 6 月 30 日的联合国维持和平行动的财务情况以及该日终了的财政期间的营运结果和现金流动情况形成意见。

## B. 审计意见

4. 审计委员会认为，财务报表在所有重大方面公允列报了截至 2013 年 6 月 30 日联合国维持和平行动的财务状况以及该日终了财政年的营运结果和现金流动情况，并按照联合国系统会计准则适当编制。

## C. 一般性意见

5. 审计委员会得出结论认为，行政当局继续努力消除委员会的关切，并加强财务控制和管理。审计委员会认为，实施《国际公共部门会计准则》(公共部门会计准则)并在实施新的企业资源规划系统(“团结”项目)以及全球外勤支助战略方面所取得进展，是一次改善管理和支助联合国维持和平行动的方式的重要机会。审计委员会认为，为了加强问责制和交付工作，行政当局需要在三个业务转型举措和其他举措的支持下，更明确地制定新的维持和平行动服务提供模式。审计委员会还强调，行政当局应确定将如何计量和体现相关惠益(见 [A/68/5](#)(Vol.II, 第二章, 摘要)。

6. 行预咨委会认为，审计委员会的意见和建议对联合国维持和平行动的资源利用和管理问题提供了重要的见解。行预咨委会借鉴审计委员会的审计结果而为其审议各个维持和平行动各自拟议预算提供信息并提供借鉴在所有维持和平特派团中出现的共有问题。

## D. 审计委员会的特别关切

7. 审计委员会在其报告的摘要中确定其最紧迫的关切方面是：(a) 采购能力，特别是掌握更多实现规模经济的机会方面的能力；(b) 位于恩德培的区域采购办公室的运作；(c) 预算编制和管理；(d) 全球外勤支助战略的项目管理。

### 采购能力

8. 审计委员会关于采购和合同管理的意见和建议载于其报告第 31 至 44 段。审计委员会注意到行政当局在根据其以前的建议在购置规划流程的某些方面以及在使购置规划与预算编制挂钩方面取得的进展，着重指出购置规划流程其他几个

方面的缺陷。审计委员会尤其提到：(a) 缺乏一项用于支持所有特派团的综合采购的全面战略；(b) 非标准化的物品编码；(c) 购置说明不佳，包括实际上申购人提供用于确定特派团实际需要的细节不够；(d) 对购置计划执行情况的监测不够。

9. 审计委员会继续查明各特派团招标过程及合同和供应商管理方面的弱点。委员会注意到若干不足之处，如邀请供应商投标的过程不完全透明，供应商数据库不可靠及供应商业绩评价不足。考虑到审计委员会关于采购和合同管理的详细审计结果和意见，行预咨委会同意审计委员会关于这些问题的建议。

### 区域采购办公室

10. 审计委员会关于区域采购办公室的意见和建议载于其报告第 45 至 62 段。行预咨委会回顾，区域采购办公室是作为采购司的试点项目于 2010 年 7 月 15 日成立的，负责区域内各特派团的采购工作(见 A/64/284/Add.1)。审计委员会指出，区域采购办公室的人员编制包括 2 个自总部改派过来并由支助账户供资的员额以及由特派团预算供资的 22 个员额。审计委员会还指出，该办公室的两个主要目标是开展贯穿各领域的区域采购或联合购置计划的采购工作，并为特派团开办随时提供采购能力或针对具体特派团的采购支持。

11. 一方面，审计委员会积极评价行政当局在实现区域采购办公室试点的各项目标、特别是在特派团开办期间提供采购能力支持和培训当地采购工作人员方面的坚定承诺。另一方面，审计委员会注意到，在治理、授权和问责制、招标活动及成本效益评价和报告等方面，仍有进一步改进的机会。

12. 审计委员会认为，联合购置计划采购方面的进展一直有限，原因是联合购置计划采购合同对特派团不是强制性的，而其中一些合同中的价格比维持和平特派团在当地签订的合同的竞争力低。就具体特派团的采购而言，审计委员会指出没有一项明确的政策来区分应在特派团进行和应在区域采购办公室进行的采购类型，导致现行采购授权下放工作受损以及采购活动的问责制模糊(见 A/68/5(Vol.II, 第二章，摘要))

13. 行预咨委会询问后获悉，区域采购办公室作为总部采购司的一个组成部分运作，而采购司司长则将权力下放给区域采购办公室。鉴于审计委员会关于区域采购办公室的详细调查结果和意见，行预咨委会同意审计委员会的建议，即明确界定区域采购办公室进行的针对具体特派团的采购的作用和性质。行预咨委会还建议大会请秘书长依据区域采购办公室的试验阶段的结果，澄清其作用以及其纳入全球服务交付模式的可能性。

14. 审计委员会指出，秘书长 2012 年 12 月 26 日关于联合国采购活动的报告(A/67/683)的附件三其中包括一项对区域采购办公室的详细成本效益分析，其中将联合购置计划采购的费用节余高估了大约 1 700 万美元(62%)。审计委员会特别指出，这一结果首先是由内部监督事务厅报告的，秘书长于 2013 年 10 月 10 日发

布的一份更正(A/67/683/Corr.2)将报告中的结余误差从 2 830 万美元修正为 1 050 万美元。行预咨委会经询问获悉,经修订的结余数字是在内部监督事务厅对区域采购办公室进行采购活动期间以及在进行全面审查后确定的。行预咨委会关切地注意到,秘书长报告了区域采购办公室的采购活动造成的费用结余的不准确数字,从而导致大会审议了归因于采购办公室的高估的费用结余数字。行预咨委会相信,今后在向大会报告这些费用和收益之前,秘书长将竭尽全力,包括必要时获得审计机构的认证,以确保报告精确和准确的数字。

#### 预算编制和管理

15. 在预算编制和管理方面,审计委员会除其他外还查明了:(a) 在所有维持和平特派团所采用方法的弱点;(b) 预算假设不一致之处;(c) 总部和特派团预算审查过程中的不足之处;(d) 频繁、广泛的预算调拨。审计委员会关于预算编制和管理的意见和建议载于其报告第 63 至 86 段。

16. 关于在总部进行的对维持和平特派团预算的审查,审计委员会指出,在维持和平行动部、外勤支助部及方案规划、预算和账户厅以及在外勤支助部各司之间的作用和责任,需要明确记录在案,特别是对在 2014/15 年度预算周期开始的联合审查而言,此外还需设立一个标准的预算审查程序,以便于进行拟议预算审查的干事采取一致的做法。关于各特派团自己审查维持和平特派团预算的事宜,审计委员会指出预算各款次缺少用于应付某些技术方面的资源和专门知识,外加特派团高级管理人员因参与特派团其他主要优先事项而缺乏对预算的深入审查。

17. 行预咨委会经询问秘书长代表后获悉,总部的预算审查过程包括对各维持和平特派团的预算报告进行连贯审查,并据此对拟议所需资源做出适当调整。其后,维持和平行动部、外勤支助部及方案规划、预算和账户厅的代表进一步澄清了预算审查范围内的具体职责。关于维持和平特派团本身的预算审查,行预咨委会获悉,每个特派团的所需业务资源由其具体行动所决定。行预咨委会还了解到,各特派团使用载有一份有关技术规格、定价指南和比率的综合清单的《标准费用和比率手册》,来进行预算编制和业务决策。每个特派团特有的所需资源也以历史经验为依据。(见行预咨委会在其关于维持和平行动共有问题的报告(A/68/782)中的评论和意见)。

18. 行预咨委会同意审计委员会关于编制和审查维持和平预算的建议,并相信行政当局将采取积极措施,确保这方面的改进。

19. 审计委员会还指出 2012/13 年度各组别和类别之间预算调拨额度高,频率也高。审计委员会指出,2012/13 年度各组别之间调拨总额达 1.06 亿美元(2010/11 年度为 1.03 亿美元),2012/13 年度总共 33% 的类别进行了调拨(2010/11 年度为 25%)(见 A/68/5(Vol.II)第 80 段)。在这方面,审计委员会除其他外还注意到,外勤支助部要求所有特派团从外地费用中心调拨资金共计 1 500 万美元,转至该部的

信息和通信技术司，以支付未编入预算的用于实施公共部门会计准则和“团结”项目的费用。行预咨委会经询问后获悉，在预算编制时尚不知企业资源规划系统的全部所需资源；后来，考虑到所需设备和系统升级将直接有益于外地特派团部署各种系统的准备，外勤支助部在总部要求重新部署。行预咨委会指出，从维持和平特派团向总部费用中心调拨的总额为 1 500 万美元的资金，为与实施企业资源规划系统和《国际公共部门会计准则》有关的新增项目费用。行预咨委会关于与实施企业资源规划系统有关的费用分配的意见和建议将载于其关于维持和平行动共有问题的报告(A/68/782)。

#### 全球外勤支助战略的项目管理

20. 审计委员会关于全球外勤支助战略执行情况的意见和建议载于其报告第 133 至 210 段。审计委员会注意到行政当局为化解委员会的关切所作的努力以及在全球外勤支助战略四个支柱的每一项下所取得的进展。审计委员会注意到在其中取得进展的一些关键领域是：全球服务中心，利用派驻工作人员远程提供技术投入，在外地消除不必要的安全威胁风险；根据全面评估而完善标准供资模式；全球服务中心和后勤支助司协作制定一项供应链管理政策(见 A/68/5(Vol.II)，第二章，表二.3)。

21. 审计委员会继续就全球外勤支助战略提出一些一般性的、跨支柱的和具体的意见和建议。审计委员会注意到如下缺陷：(a) 每个支柱缺乏最终状态构想，因此审计委员会发现难以评估在实现预期目标方面取得的进展；(b) 模块化项目管理方面存在弱点；(c) 2013 年 5 月制定的全球外勤支助战略的风险管理框架没有列入主要的风险；(d) 行政当局为计量落实全球外勤支助战略四大支柱方面的进展所制订的业绩管理框架的战略、业务和交易等主要业绩指标之间的联系不明确。

22. 行预咨委会将其关于全球外勤支助战略执行情况的评论和意见列入其关于联合国维持和平行动共有问题的报告(A/68/782)。

### E. 审计委员会的其他主要意见和建议

#### 执行《国际公共部门会计准则》

23. 审计委员会在其报告第 15 段中指出，在以下方面取得了良好进展：编制期初结余、改善项目监测和更清楚地说明外地特派团高级管理人员实施《公共部门会计准则》的问责。但是，审计委员会提请行政当局注意需要进一步努力的领域，特别是需要：(a) 商定关于维持和平特派团库存的适当会计处理方法；(b) 对自建资产费用估值的估计数进行有力核实；(c) 审查这些仍在使用但账面价值已完全折旧为零的资产，并进行资产减值审查；(d) 制定适用于维持和平特派团的统一的《公共部门会计准则》指南。咨询委员会相信，行政当局将考虑到审计委员会指出的在确保成功实施《公共部门会计准则》方面尚未完成的任务。



## 资产管理

24. 审计委员会关于资产管理的意见和建议载于其报告第 17 至 30 段。审计委员会指出，资产管理得到加强，在几个重要领域取得明显改善，如已核实非消耗性和消耗性财产的百分比增加，以及“尚未找到”类的非消耗性财产比例减少。然而，审计委员会认为，资产管理方面仍然存在一些缺陷，例如未使用的非消耗性财产价值相当大，资产处置过程延迟，不当转运已清理结束的特派团的资产，敏感军事资产的管理不足。

25. 审计委员会指出，截至 2013 年 6 月 30 日，各特派团持有的价值 9 574 万美元的 10 542 件非消耗性财产，自特派团购置后一年多以来仍未得到使用。经询问，行预咨委会得到了一份秘书长代表提供的这类非消耗性财产物品与其相应价值的清单，载于本报告附件。审计委员会报告显示，非消耗性财产价值 1 465 万美元，已经过了其预期寿命，价值 313 万美元的财产状况不良。

26. 行预咨委会经询问获悉，相关资产在运抵维持和平特派团一年多以来未得到使用；大多数物项实际上已在经过多年密集使用后从清理结束的特派团转来。行预咨委会还获悉，伽利略存货管理系统中被视为状况不良的资产被计为费用，而未计其折余价值，因此并不代表本组织可能损失的真正价值，后者的数值将会低很多。

27. 行预咨委会注意到，未使用的非消耗性财产包括很有价值的物项，如预制建筑(4 190 万美元)、成套发电机(830 万美元)、供水设备(540 万美元)、几类车辆(装甲车、工程车、救护车)、重型货物(410 万美元)以及计算机(869 060 美元)。行预咨委会认为，维持和平特派团所持有的高价值未使用非消耗性财产(其中一些被认为是损失或浪费)仍然显示，维持和平特派团资产管理方面存在缺陷。行预咨委会同意审计委员会的建议，即行政当局应：(a) 追究特派团管理层在进行任何购置活动之前检查库存量的责任；(b) 令全球服务中心负责监测特派团的主要业绩指标，以确保遵守既定的资产管理政策。

28. 关于敏感军事装备的管理问题，审计委员会注意到一些不足之处，如一些维持和平特派团对火器库存的追踪不够充分及对其储存的内部控制不足。行预咨委会经询问获悉，审计委员会的具体审计结果已通报给特派团，而审计委员会所查明的武器和弹药的管理和储存方面的所有不足之处已获得解决。行预咨委会还获悉，在这方面采取的具体措施，如与安全和安保部就将武器和弹药的全球库存的管理和维持纳入“团结”项目进行讨论，并于 2014 年 1 月举办三次全球视频会议，包括强调武器和弹药的管理和储存问题。咨询委员会关切地注意到，一些维持和平特派团的敏感军事装备的管理和储藏不当，并相信鉴于与这些资产有关的风险，会在这方面特别谨慎。行预咨委会还相信，总部将确保适当监测和监督维持和平特派团武器和弹药的管理和储存。

## 核销现金和应收账款

29. 审计委员会报告第 211 段显示，在 2012/13 年财政期间，行政当局核销了 12 927 004.31 美元的现金和应收账款损失额(2011/12 年度为 178 034.41 美元)，因为这些款项被认为无法收回。在审议秘书长关于联合国维持和平行动经费的筹措的概况的报告(A/68/731)时，行预咨委会经询问获悉，2012/13 年期间损失额核销量的增加，在很大程度上是因为实施《公共部门会计准则》。委员会还获悉，实施《国际公共部门会计准则》的筹备工作包括严格计算财产和设备以及加快处理有待核销的未决案件。《公共部门会计准则》所要求的按公允价值报告应收账款，与联合国系统会计准则所要求的原较高价值相比，进一步助长了注销金额的一次性增加。

30. 行预咨委会经询问而获得的关于 2012/13 年财政期间现金和应收账款核销的详细资料显示，这一数字包括一笔 10 785 850 美元的来自东道国政府或公共部门实体的应收款。细节进一步说明了行政当局未能得到因所提出的索偿超出规定时限或没有足够的证明文件而造成的增值税偿还款的事例。行预咨委会关切地注意到应收未收款结余的后续行动不足的情况。行预咨委会认为，秘书长今后应持续努力，在采取任何核销行动之前及时收回现金和应收账款。

## 建设项目管理

31. 审计委员会在其报告第 124-127 段中指出，外地特派团的建筑项目管理中存在一些具体缺点，其中包括：(a) 建筑项目的初步评估不足；(b) 对项目执行情况的控制不够；(c) 总部缺乏治理和监测。行预咨委会同意审计委员会的建议，即行政当局(a) 加快颁布主要建筑项目的管理导则；(b) 及时获取特派团项目状况报告，以便对项目进行有效监测和干预。行预咨委会在关于维持和平行动共有问题的报告(A/68/782)中将进一步评述外地建设项目的管理情况。

## F. 审计委员会各项建议的执行情况

32. 审计委员会报告第 8 段指出，在本报告所述期间，为 2011/12 年度提出的 69 项建议中，38 项(55%)已完全执行，27 项(40%)已部分执行，1 项(1%)未执行，3 项(4%)因事态发展而不能执行。这一执行率显示，已完全执行的建议与前一年(2010/11)相比有所增加，而前一年有 45%的建议得到完全执行。审计委员会还注意到，由于在各特派团建立了专门能力或合规股，对其建议执行情况的监测得到改进。行预咨委会赞扬维持和平特派团做出努力取得了审计委员会所述的改进，并相信在今后各期将持续这些改进。

33. 秘书长在其关于审计委员会 2012/13 年终了期间各项建议执行情况的报告(A/68/751)第 7 段中指出，审计委员会提出的 65 项建议中，14 项已执行，51 项正在执行。正在执行的 51 项建议中，37 项定于 2014 年年底前执行，10 项定于 2015 年执行，4 项没有确定目标日期的建议涉及持续开展的活动。行预咨委会获

悉，行政当局同意审计委员会 2012/13 年期间的建议，而行政当局酌情提供了更多的解释，尤其是在报告(A/68/751)第 24 段和 39 段中。行预咨委会注意到，尽管行政当局同意审计委员会的建议，但如秘书长报告第 24 段和审计委员会报告第 71 段所述，在一些情况下，可执行的行动并不完全符合审计委员会的意见。行预咨委会相信，审计委员会与行政当局将继续共同努力，在审计委员会与行政部门不一定就可执行的行动达成一致的情况中寻找解决办法。

#### 审计委员会关于将员额调往区域服务中心的意见

34. 行预咨委会回顾，审计委员会在具体关于将员额调至乌干达恩德培区域服务中心的上一份报告(见 A/67/5(Vol II)，第二章，第 202 段)中，特别建议行政当局确保在将任何职能/员额调至全球服务中心或区域服务中心之前，寻求大会的批准。在这次审计中，审计委员会认为，转调员额已列入每个客户特派团的拟议预算，因此需要之前获得大会批准，行政当局当时同意这一观点。

35. 在其最近一次审计期间，审计委员会注意到，行政当局表示区域服务中心的设立是为其客户特派团服务，而恩德培因此应被视为处于这些维持和平特派团的任务区内。审计委员会还指出它同意行政当局的意见，即由于区域服务中心是由客户特派团供资的，且其工作人员由客户特派团提供，从特派团向服务中心转调员额没有重大的所涉经费问题。

36. 行政当局同意审计委员会先前在其报告(A/67/5(Vol. II)，第二章)第 202 段中的建议，即行政当局应确保在向全球服务中心或区域服务中心转调职能/员额前寻求大会的核准。行预咨委会将在其关于维持和平行动共有问题的报告(A/68/782)中进一步评述向区域服务中心转调员额之事。



## 附件

## 截至 2012/13 年财政期间结束时特派团持有的超过一年的非消耗性财产

| 物品类别                 | 件数  | 购买费用(美元)  |
|----------------------|-----|-----------|
| 四轮驱动可越野车辆(包括 1 辆装甲车) | 100 | 2 119 573 |
| 住宿设备                 | 43  | 296 104   |
| 空调机                  | 18  | 38 427    |
| 机场辅助设备               | 38  | 1 837 818 |
| 救护车                  | 1   | 37 352    |
| 架桥设备                 | 12  | 1 289 609 |
| 广播设备                 | 34  | 264 789   |
| 客车                   | 3   | 242 163   |
| 计算机                  | 491 | 869 060   |
| 计算机辅助设备              | 2   | 4 508     |
| 建筑设备                 | 62  | 546 914   |
| 咨询设备                 | 55  | 75 658    |
| 牙医设备                 | 9   | 60 408    |
| 电气设备                 | 383 | 1 571 985 |
| 紧急设备                 | 85  | 266 284   |
| 工程车辆                 | 12  | 659 467   |
| 环保设备                 | 30  | 367 082   |
| 燃料设备                 | 132 | 808 412   |
| 发电机                  | 381 | 8 373 707 |
| 高频设备                 | 189 | 543 674   |
| 医院设备                 | 8   | 13 614    |
| 家用电器                 | 104 | 541 946   |
| ID 系统                | 16  | 55 383    |
| 安装设备和配件              | 31  | 228 869   |
| 厨房设备                 | 265 | 837 867   |
| 实验室设备                | 46  | 295 108   |
| 联机设备                 | 80  | 547 960   |
| 机械、专用和其他设备及其部件       | 36  | 223 914   |
| 计量、检查和测试仪器和用具        | 18  | 108 355   |

| 物品类别               | 件数    | 购买费用(美元)   |
|--------------------|-------|------------|
| 物资装卸设备             | 9     | 677 814    |
| 军事装备               | 22    | 57 590     |
| 杂项设备               | 26    | 130 007    |
| 显示屏                | 11    | 8 508      |
| 网络设备               | 282   | 2 141 246  |
| 观察设备               | 262   | 616 282    |
| 办公设备               | 40    | 128 021    |
| 办公室家具              | 18    | 74 985     |
| 操作设备               | 22    | 184 202    |
| 病人监测设备             | 40    | 126 065    |
| 外围设备               | 83    | 274 783    |
| 照相设备               | 16    | 61 376     |
| 供电                 | 57    | 148 248    |
| 预制建筑               | 3 300 | 41 986 582 |
| 打印机                | 36    | 75 319     |
| 抽水设备               | 433   | 1 738 369  |
| 广播和电视接收器、录音、复制设备   | 4     | 66 163     |
| X 射线摄影设备           | 11    | 371 267    |
| 娱乐设备               | 60    | 203 013    |
| 冷藏设备               | 172   | 1 040 679  |
| 卫星设备               | 170   | 1 800 355  |
| 海运集装箱              | 855   | 2 445 521  |
| 安保和安全设备            | 375   | 607 543    |
| 安全设备               | 119   | 573 975    |
| 下水道设备              | 62    | 868 840    |
| 消毒设备               | 7     | 51 597     |
| 电子数据处理设备的储存装置和存储介质 | 27    | 521 462    |
| 测量设备               | 8     | 67 255     |
| 电话设备               | 56    | 4 866 032  |
| 帐篷                 | 66    | 105 270    |
| 测试及车间设备            | 38    | 340 270    |
| 工具                 | 9     | 27 708     |
| 工具和设备              | 4     | 10 142     |
| 起重工具               | 4     | 8 080      |

| 物品类别      | 件数            | 购买费用(美元)          |
|-----------|---------------|-------------------|
| 金属加工工具    | 8             | 22 000            |
| 仪表诊断工具    | 8             | 21 406            |
| 专门工具      | 1             | 2 028             |
| 工具，焊接设备   | 21            | 133 645           |
| 工具，轮盘服务   | 2             | 5 119             |
| 工具，修配     | 180           | 923 847           |
| 拖车        | 37            | 430 737           |
| 培训工具      | 13            | 58 250            |
| 卡车        | 13            | 1 280 676         |
| 车辆挂件      | 45            | 669 088           |
| 甚高频/特高频设备 | 210           | 1 123 065         |
| 视频和音频设备   | 9             | 25 818            |
| 供水设备      | 597           | 5 469 941         |
| 武器        | 10            | 40 059            |
| <b>共计</b> | <b>10 542</b> | <b>95 736 255</b> |