



联 合 国

联合国难民事务高级专员经管的自愿基金

2018 年 12 月 31 日终了年度

财务报告和已审计财务报表

以及

审计委员会的报告

大 会

正式记录

第七十四届会议

补编第 5F 号





大会  
正式记录

第七十四届会议  
补编第 5F 号

A/74/5/Add.6

联合国难民事务高级专员经管的自愿基金

2018 年 12 月 31 日终了年度

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 • 2019 年，纽约

## 说明

联合国文件编号由字母和数字构成。凡提及这种格式的编号，即指联合国某一文件。

## 目录

章次	页次
送文函 .....	5
一. 审计委员会关于财务报表的报告：审计意见.....	8
二. 审计委员会长式报告 .....	11
摘要 .....	11
A. 任务、范围和方法 .....	18
B. 审计结果和建议 .....	19
1. 以往建议 .....	19
2. 财务概览 .....	19
3. 审计结果、意见和建议 .....	21
C. 管理当局的披露 .....	67
1. 现金、应收款和财产损失核销 .....	67
2. 惠给金 .....	67
3. 欺诈和推定欺诈案件 .....	67
D. 鸣谢 .....	68
附件	
2017年12月31日终了年度及以前建议执行情况.....	69
三. 高级专员的责任说明和财务报表的批准与核证.....	101
四. 2018年12月31日终了年度财务报告.....	102
A. 导言 .....	102
B. 业务环境和活动概述 .....	102
C. 财务分析 .....	104
D. 方案预算执行情况概要 .....	108
E. 风险管理 .....	112

---

F. 内部控制系统 .....	113
G. 持续经营 .....	115
五. 2018 年 12 月 31 日终了年度财务报表.....	116
一. 截至 2018 年 12 月 31 日的财务状况表.....	116
二. 2018 年 12 月 31 日终了年度财务执行情况表.....	117
三. 2018 年 12 月 31 日终了年度净资产变动表.....	118
四. 2018 年 12 月 31 日终了年度现金流量表.....	119
五. 2018 年 12 月 31 日终了年度预算与实际金额对比表.....	120
财务报表附注 .....	121

## 送文函

### 2019年3月29日联合国难民事务高级专员公署主计长兼财务和行政管理司司长以及联合国难民事务高级专员给审计委员会主席的信

谨依照联合国难民事务高级专员公署经营的自愿基金财务细则，送交 2018 年 12 月 31 日终了年度财务报表。这些财务报表已按照财务细则第 11.3 条核证并获得核可(A/AC.96/503/Rev.10)。

关于你们对联合国难民事务高级专员 2018 年 12 月 31 日终了年度财务报表的审计，我们据所知所信，并经对本组织其他官员进行适当询问，确认以下陈述：

1. 我们负责编制适当列报本组织各种活动的财务报表，并向你们作出准确陈述。我们提供了所有会计记录和相关资料，以便你们进行审计，而且这个财政期间实际发生的所有财务事项均适当反映于财务报表中，并由本组织在会计记录和其他记录中适当记录。
2. 编制和列报财务报表时遵循的是：
  - (a) 国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)；
  - (b) 《联合国财务条例》；
  - (c) 难民事务高级专员经营的自愿基金财务细则；
  - (d) 财务报表附注 2 中概述的本组织会计政策。
3. 财务报表附注 3.5、3.6 和 3.3 中分别披露的不动产、厂场和设备以及无形资产和存货均为本组织所有，不欠任何款项。
4. 记录的现金、现金等价物和投资没有减损，而且我们认为其呈报无误。
5. 所有重大应收款均已列入财务报表，属于有效债权。除了可疑账款备抵项下记录的无法收现估计数外，我们预期截至 2018 年 12 月 31 日的所有大宗应收款均能收回。
6. 所有已知应付款和应计项目均已列入财务报表。
7. 财务报表附注 9.2 中披露了截至 2018 年 12 月 31 日联合国难民事务高级专员公署(难民署)为购置货物与服务而承付的款项以及已订约但仍未交付的资本承付款。未来费用的承付款未作为负债确认。
8. 财务报表附注 9.3 中披露了截至 2018 年 12 月 31 日的所有已知法定负债或者或有负债。

- 
9. 本期间报告的所有费用都是根据本组织的财务细则和捐助方的具体要求发生的。
  10. 所有的现金或应收款损失、惠给金、推定欺诈和欺诈，无论在何处发生，均已向审计委员会通报。
  11. 财务报表中披露了所有必要事项，以使财务报表能公允列报本期间各种业务往来的结果。
  12. 自难民署 2018 年 12 月 31 日报告日以来，未发生任何导致有必要对财务报表中的资料进行订正的情事。

主计长兼财务和行政管理司司长

汉斯·巴里特(签名)

联合国难民事务高级专员

菲利波·格兰迪(签名)

---

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关于联合国难民事务高级专员2018年12月31日终了年度财务报表的报告。

审计委员会主席

德国联邦审计院院长

(审计组长)

凯·舍勒(签名)

## 第一章

### 审计委员会关于财务报表的报告：审计意见

#### 审计意见

我们审计了联合国难民事务高级专员经管的自愿基金的财务报表，包括截至 2018 年 12 月 31 日的财务状况表(报表一)和该日终了年度的财务执行情况表(报表二)、净资产变动表(报表三)、现金流量表(报表四)和预算与实际数额对比表(报表五)以及包括重要会计政策提要在内的财务报表附注。

我们认为，所附的财务报表按照国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)，在所有重大方面公允列报了联合国难民事务高级专员经管的自愿基金截至 2018 年 12 月 31 日的财务状况以及该日终了年度的财务执行情况和现金流量。

#### 审计意见的依据

我们的审计是根据《国际审计准则》进行的。下文题为“审计师对财务报表审计的责任”一节阐述了我们根据准则所担负的责任。根据与我们财务报表审计工作有关的道德操守规定，我们独立于联合国难民事务高级专员经管的自愿基金，我们根据这些规定，履行了我们的其他道德操守责任。我们相信，我们获取的审计证据为我们发表审计意见提供了充足和适当的依据。

#### 财务报表和相关审计报告以外的资料

联合国难民事务高级专员负责提供其他资料。其他资料包括下文第四章所载的 2018 年 12 月 31 日终了年度财务报告，但不包括财务报表和我们对财务报表的审计报告。

我们对财务报表的审计意见不涵盖上述其他资料，而且我们也不对这些资料作任何形式的保证。

在我们审计财务报表过程中，我们的责任是审阅其他资料，并在审阅时考虑其他资料是否与财务报表或我们从审计中所获信息严重不符，或是否在其他方面似乎存在重大错报。如果我们根据所进行的审计，得出结论认为，其他资料中存在重大错报，我们就必须报告这个事实。在这方面我们无事报告。

#### 管理当局和治理人员对财务报表的责任

联合国难民事务高级专员负责根据公共部门会计准则编制和公允列报这些财务报表，并负责进行管理当局认为必要的内部控制，使所编制的财务报表不存在因欺诈或错误而出现的重大错报。

在编制财务报表时，联合国难民事务高级专员负责评估其经管的自愿基金的持续经营能力，并酌情披露与持续经营和采用以持续经营为基础的会计制度有关的事项，除非管理当局打算对高级专员经管的自愿基金进行停业清理或停止业务活动，或者没有其他实际选择而只能这样做。

治理人员负责监督联合国难民事务高级专员经管的自愿基金的财务报告流程。

## 审计师审计财务报表的责任

我们的目标是对财务报表整体上是否不存在因欺诈或错误导致的重大错报获取合理保证，并且发布审计报告，提出我们的审计意见。合理保证属于高层次保证，但不能确保按照《国际审计准则》进行的审计总能发现存在的重大错报。错报可能产生于欺诈或错误，如果可合理预期单个错报或所有错报合在一起会影响用户基于这些财务报表作出的经济决定，那么这些错报就被视为重大错报。

我们在按照《国际审计准则》开展审计工作过程中，自始至终都进行专业判断，保持职业性怀疑态度。我们还：

- 查明和评估财务报表出现因欺诈或错误导致重大错报的风险，设计和执行应对这些风险的审计程序，并获取审计证据，为我们的审计意见提供充分和适当依据。欺诈行为可能涉及共谋、伪造、故意遗漏、虚报或无视内部控制，因此，未能发现欺诈导致的重大错报的风险高于未能发现错误导致的重大错报的风险。
- 了解与审计有关的内部控制，从而设计适合具体情况的审计程序，但这样做不是为了对联合国难民事务高级专员经管的自愿基金内部控制的效力发表意见。
- 评价管理当局采用的会计政策是否适当以及所作的会计估计和相关披露是否合理。
- 就管理当局采用持续经营会计制度是否恰当作出结论，并且根据所获审计证据，认定是否存在与某些事项或情况相关的重大不确定性，可能使人对联合国难民事务高级专员经管的自愿基金持续经营能力产生重大怀疑。如果我们认定存在重大不确定性，则必须在审计报告中提请注意财务报表中的相关披露，如果这种披露不充分，则必须修改我们的审计意见。我们的结论依据的是截至审计报告日获得的审计证据。但是，未来事项或情况可能使联合国难民事务高级专员经管的自愿基金不再能够持续经营。
- 评价财务报表的总体列报情况、结构和内容，包括所作披露，并评价财务报表是否公允列报了财务事项和业务活动。

我们与治理人员进行沟通，沟通内容主要涉及审计的计划范围和时间以及重大审计结果，包括我们在审计过程中发现的内部控制中的任何重大缺陷。

## 关于其他法律和条例规定的报告

我们认为，我们注意到的或在审计过程中抽查的联合国难民事务高级专员经管的自愿基金会会计事项在所有重大方面均符合《联合国财务条例和细则》和联合国难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则。

按照《联合国财务条例和细则》第七条，我们还就联合国难民事务高级专员经管的自愿基金出具了长式审计报告。

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)

(审计组长)

智利共和国主计长

豪尔赫·贝穆德斯(签名)

2019年7月24日

## 第二章

### 审计委员会长式报告

#### 摘要

##### 审计意见

审计委员会审计了联合国难民事务高级专员公署(难民署)2018年12月31日终了年度财务报表,并审查了难民署在该期间的业务活动。审计委员会认为,各财务报表按照国际公共部门会计准则(公共部门会计准则),在所有重大方面公允列报了难民署经营的自愿基金截至2018年12月31日的财务状况以及该日终了年度的财务执行情况和现金流量。

##### 总体结论

难民署的财务状况依然良好,流动资产很多。难民署收入数额再创新高,但与此同时,由于纳入了捐助方为今后若干年承付的款项和签署的捐助协议,其流动性受到影响。

根据体现关注对象需求的预算计算的资金缺口增大,达35.1亿美元。对资金缺口的理解是,这是难民署认为满足关注对象需求的所需资金与最终可用资金之间的差额。由于资源限制,不得不对干预措施进行优先排序;难民署开展的活动少于为满足需求而应该开展的活动。同样,为具体情形捐助的专用捐款数额高,这使管理当局难以聚焦优先事项,难以灵活部署资源以满足所有活动领域的需求。

审计委员会鼓励难民署进一步探索,看看在哪些领域可以以成本效益较高的方式开展工作,同时力求建立记录详实的透明流程,以促进问责。例如,审计委员会注意到有机会加强和进一步发展内部控制制度。审计委员会认为,应详实记录简化的流程,以便做出透明的管理决策并进行有效监测。这类记录将进一步支持难民署努力建设诚信和问责文化,特别是在难民署实施变革举措期间和之后建设这种文化。

##### 财务概览

难民署继续得到捐助方的大力支持。自愿捐款增加了1.088亿美元(2.6%),达到42.608亿美元。在该组织43.383亿美元收入总额中,自愿捐款总额占98.2%。费用增加了2.316亿美元,达到40.825亿美元,费用增加的主要原因有,向受益人提供的现金支助增加(1.018亿美元),薪金和雇员福利增加(6660万美元),此外,与2017年实现汇兑收益相比,本年度发生了汇兑损失(1.123亿美元)。2018年盈余为2.558亿美元。

难民署保持高比例的流动资产,以应付流动负债。但是,其流动性看似很高,实则不然,由于计入了捐助方为未来年份承诺的11.3亿美元捐助,其流动性大打折扣。在资源使用方面也存在种种制约因素,因为2018年捐助方为具体目标指定的专用捐款比例很高(85%)。不限用途资金仅占2018年捐款的15%。

## 主要审计结果

### 与金融相关的审计结果

审计委员会指出，难民署列报净资产的术语与公共部门会计准则的规定有出入。审计委员会发现，难民署的列报和披露有一部分以预算因素或基金制会计为基础。难民署以负债和可用资金余额的形式列报工作人员福利基金，混用了基金制会计和权责发生制会计。

如果过去与捐助方的交往经验表明，这些捐助方要求执行归还资产或其他未来经济利益的规定，则公共部门会计准则要求在现时义务尚未履行的情况下记录负债。审计委员会发现，对于2018年财务报表，无法为有关捐助方确定流出的可能性和现时义务数额的可靠估计数，因为难民署进行的是总体分析，而不是按捐助方进行分析。

审计委员会注意到，在一些情形中，用于离职后健康保险精算计算的日期反映的不是在联合国系统内的实际服务年限，而只是在难民署的服务年限。审计委员会发现，提交精算师的数据方法符合行政指示。然而，审计委员会感到关切的是，在其中一些情形中，离职后健康保险负债可能被低报。

审计委员会分析了工作人员在难民署和其他联合国组织之间调动的情况。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或释放工作人员的联合国组织签订协议。联合国有关组织间协定规定，相关组织应该逐案确定应该签订的此类协议。

审计委员会注意到，在一些情形中，难民署购买全新资产后将这些资产直接转让给合作伙伴和政府。审计委员会认为，现行转让程序缺乏财务细则和条例规定的要素。只有在移交物项可为业务活动带来最大效益并且与接收方的协议包含适当条款的情况下，才能将物项移交给外部接收方。在审计委员会注意到的情形中，协议没有载入适当条款，甚至根本没有协议。审计委员会还认为，应以一致的方式记录转让的资产。

### 改革举措

难民署正在实施一些改革举措。难民署的“转型之旅”包括目前处于实施权力下放和区域化阶段的变革进程、成果管理制革新和企业风险管理。审计委员会强调，转型进程必须采取一致的全组织办法。

审计委员会注意到，权力下放项目既有机会，也有风险。审计委员会指出，需要很好地协调各区域局的新职位和新权力机构，并将其纳入难民署目前的结构。设计良好和落实到实处的报告线、问责范围和权力范围将是项目成功的关键。

必须落实成果管理制和企业风险管理，为难民署管理业务工作指出战略方向和提供指导。正在进行的成果管理制项目包括落实绩效矩阵。其目的是为衡量成本效益提供便利，并且主要在影响和成果层面与主要可持续发展目标建立看得见的联系。审计委员会关切地注意到，对成果管理制的修正已经进行了很长时间。

审计委员会注意到，难民署正在努力加强其风险文化。关于企业风险登记册，审计委员会注意到，在若干领域，这些登记册的质量有进一步改进的余地，一些风险登记册包含非常详细的风险程度信息。审计委员会鼓励难民署向各个国家行动提供进一步指导，说明企业风险登记册中关于风险的描述应该精细到什么程度，并完成关于企业风险管理的行政指示更新。

#### 内部控制：跨领域问题

审计委员会认为，难民署应进一步加强其内部控制制度。审计委员会看到，在即将开展的变革进程和权力下放过程中，有加强控制措施的可能性。可以通过在实地实施其他控制措施和强调在第二道防线确立清晰的监测痕迹，加强“三道防线模式”。审计委员会认为，可以更好地调整财务控制矩阵中已处理过的风险领域的优先程度，以反映难民署的业务模式。应该用较多精力处理对难民署任务比较重要的高风险领域，相对地少花时间在相关性较低的领域。应定期更新财务控制矩阵。

审计委员会认为，国家财务报告中的一些指标没有实际意义，甚至具有某些误导性。审计委员会注意到，难民署正在开发新的业务情报和数据分析平台，其中包括正在开展一个取代和加强这些报告的项目。对于各个国家行动而言，如果能够实时或比较及时地获取国家财务报告信息，这些信息会更有价值。

审计委员会指出，难民署没有按照财务控制矩阵的规定，对薪金费用进行合理性差异分析。所提供的分析缺少关于主要差异的信息和关于各差异的解释。

审计委员会注意到，难民署没有按照规定的频率生成和记录主要人力资源和薪金监测报告。审查流程缺少在审查基础上采取的行动，缺少督导控制措施和相关文件记录。只有数量非常有限的审查报告是自动生成的。

#### 内部控制：向受益人提供现金支助

审计委员会注意到，在一些情形中，金融服务提供者的退款无人认领，无人认领时间持续最长的达三年之久。审计委员会指出，当难民署参与具有混合现金池的共同现金机制时，需要进一步拟定退款的基本条件。

审计委员会发现，各国家行动使用自己开发的工具调节向受益人支付的现金。审计委员会还发现，在某些情形中，国家行动没有进行调节，或者记录不完整。

审计委员会注意到，在有些情形中，难民署不能排除受益人可能在 2018 年收到双份现金赠款的情况。无论有多少人重复领取了赠款，审计委员会都对系统中可能存在重复申领现金赠款的情况感到关切。

审计委员会发现，分发后监测报告的质量良莠不齐。在一些报告中，关于未来方案设计的建议或关键行动并不是产生于报告数据。审计委员会发现，对于分发后监测报告的结果，难民署并未例行进行足够的分析和汇总，也没有将其用于进一步制定以现金为基础的干预方案。

#### 内部控制：执行伙伴

截至审计之时，项目协议、修正案和合作伙伴财务报告都已打印、签署和扫描，然后以电子文档的形式储存。合作伙伴财务报告的批准是在纸上签署的。审计委员会认为，使用扫描文档使全面审查变得困难。使用扫描文档检测差错或不合规定之处既费时，又容易出错。

审计委员会发现，在有些情形中，即使上一笔分期付款中只有一小部分已支出，但仍然向执行伙伴支付了分期付款。所提供的文件没有说明转拨分期付款金额的理由。审计委员会认为，在请求或启动付款时，应记录第二次付款的原因以及与当前业绩和未来预测的联系。

审计委员会发现，在一些情形中，难民署购置了资产，然后将其转让给执行伙伴。项目的伙伴关系协议没有提及任何转让所有权的情况。

#### 全球车队管理

难民署在 2011 年对其轻型车辆车队进行了分析。在此基础上，难民署于 2013 年启动了全球车队管理项目。2018 年，难民署与一家公司签订合同，请其评估该项目的效率和成效。该公司分析了 2014 至 2018 财务期间的情况，发现系统既有重大改进之处，也有重大不足。审计委员会强调指出评估报告提出的各项建议。

#### 内部控制：订约人

难民署使用临时合同雇用 1 000 多名个体订约人，2016 至 2018 年的费用为 1 050 万美元。大约 70% 的订约人是外地行动根据其预测需要而雇用的。根据难民署的政策，只有在难民署内部无法提供所需服务的情况下，才能雇用个体订约人。审计委员会没有发现任何证据，证明难民署已建立机制，在聘用个体订约人之前评估内部能力和专门知识。

审计委员会注意到，2018 年，在 287 个案件中的 95 个中，难民署没有遵守其关于工作任务期限的政策。

审计委员会还注意到，在职责分离和编制预算方面，内部控制存在薄弱环节。难民署没有实施有技术工具支持的强制性核查流程，以保证通过人力资源核查。

审计委员会注意到，难民署关于个体订约人的政策和关于使用附属工作人员安排的行政指示有进一步完善的余地。此外，审计委员会发现，有些领域需要根据难民署企业资源规划系统加强技术工具和工作流程。

#### 信息技术/网络安全和数据保护

信息和通信技术(信通技术)事项上的权力下放给外地行动，其自主权增加，这对信息安全和成本效益产生了影响。审计委员会看到下列风险：由于外地行动在信通技术事项上拥有自主权，各个地方应用程序将继续独立演变。

尽管难民署总部定期提醒，但外地办事处很少为信通技术业务分配足够的资金，导致其工作站、网络和本地服务器等信息和通信技术资产过时。

审计委员会注意到，虽然在 2017 年，一家咨询公司发现了许多信通技术安全风险，提出了缓解措施，但是，信息系统和电信司的风险登记册却仅列出了一个信通技术安全风险领域。难民署用企业风险登记册说明所有安全风险和如何处理这些风险，除此之外，并没有保存详细的安全风险登记册。

审计委员会注意到，难民署首席信息安全干事没有工具，例如强制性的信息安全政策，因而无法在全组织范围落实信息安全，也没有向最高管理当局报告的报告线。

对难民署而言，关注对象的个人数据具有特别重要的意义。难民署储存大量的个人数据。审计委员会注意到，数据保护干事尚未执行数据保护政策规定的所有任务。外地行动没有充分实施数据保护干事提出的举措。此外，没有建立向最高管理当局报告数据保护事项的报告线。

#### 主要建议：

审计委员会根据其审计提出了若干建议，这些建议载于报告主体。主要建议是，难民署应：

#### 金融方面

(a) 修订财务报表中净资产的列报和披露方式，确保仅在基金制会计信息可补充公共部门会计准则要求提供的信息时才使用基金制会计信息；

(b) 加强对捐助协议的审查，按捐助方显示经济利益流出的可能性以及这项义务的估计数；

(c) 与其他联合国组织和精算师咨询，确定是否需要修正相关行政指示，从而更确切地列示为因过去工作而符合资格的工作人员计提的离职后健康保险负债；

(d) 评估是否应与联合国各组织签署协定，获取关于入职和离职工作人员健康保险负债或应收款的法律保证；

(e) 为直接将所有权转让给其他实体的购置物项确立一致的会计流程和指南，并在财务报表附注中单独披露这种转让产生的费用；

#### 改革举措

(f) 确保在新确立的区域和总部结构中，管理人员的问责范围、权力范围和报告线协调有序。报告线、问责范围和权力范围应纳入难民署现行结构，并规定由总部进行必要的协调和监测；

(g) 利用新的成果管理制工具，指出投入、成果和结果之间的联系，包括执行伙伴交付的产出，促进国家行动计划与机构间流程和多伙伴流程保持一致；

(h) 改进企业风险登记册，向国家行动提供指导，说明相关风险描述的规定详细程度；

内部控制：跨领域问题

(i) 完善财务内部控制矩阵，体现即将实施的组织结构变动，确保系统地更新财务控制矩阵；

(j) 继续当前正在进行的努力，通过正在执行的业务情报和数据分析项目，提升国家财务报告的内容和意义；

(k) 加强薪金和雇员福利差异分析，确保不断制作并审查规定的主要人力资源和薪金单报告并且记录结果，增加自动生成的报告数；

内部控制：给受益人的现金支助

(l) 加强对国家行动退款和调节流程的监测，理清有混合现金池的共同现金机制的退款如何分配给参与机构，对认领退款实施时间限制，确保在没有得到核定分配名单的情况下不分配任何现金；

(m) 强调在核准现金支助分配名单之前，必须对名单进行标准的检查，检查是否存在重复的情况；

(n) 确保分配后监测报告载有建议和主要方案调整，分析分配后监测的结果，以该结果为基础，进一步发展基于现金的干预方案；

内部控制：执行伙伴

(o) 实施伙伴提交财务报告等其他电子流程，实施核准伙伴财务报告的电子签字流程，尽可能取代现行离线核实签字流程，推动强化内部控制措施；

(p) 强化履约审查和所需资源与进一步分期付款之间的联系，在启动进一步分期付款时记录审查结果；

(q) 以透明方式确定项目所有权转移与项目伙伴关系协定之间的联系，突显进行这种转移的宗旨；

全球车队管理

(r) 将评估报告的结果纳入下个车队战略，评估需要落实的各个流程的次序和重要性，依据评估结果确定这些流程的优先次序。利用分析工具记录和评估所有业务活动和财务数据，以便进行这些核查；

内部控制：订约人

(s) 加强和修正各项政策，更好地记录内部没有可用能力的情况，确保附属伙伴关系股参与人力资源核查许可流程；

(t) 监测合同期限，遵守关于每三个足月后必须有一段间歇的期限规定；

(u) 检查实施核准工作流程的各种技术方案，以提高选择订约人决定的透明度和效率，并分析指派订约人的做法是否是成本效益最高的做法；

#### 信息技术/网络安全和数据保护

(v) 尽早确立信息和通信技术治理框架，确立全难民署的强制性最低信息安全标准，并为在实地落实这些标准提供资金；

(w) 确立以 ISO 27005 为基础或与该国际标准在方向上保持一致的信息安全风险评估流程；

(x) 界定首席信息安全干事在整体信息安全政策中的作用和职能，界定首席信息安全干事和数据保护干事职位，规定他们可能可以直接向最高管理当局报告。

#### 以往建议

截至 2019 年 4 月 30 日，在为 2017 年和往年提出的 67 项建议中，35 项(52%)已执行，32 项(48%)仍在执行中(见附件)。审计委员会欢迎在执行前几年的建议方面取得的总体进展。

#### 主要数据

<b>82.2 亿美元</b>	基于全球需求评估的最终预算
<b>43.4 亿美元</b>	报告的收入(包括用于未来年份的 11.3 亿美元)
<b>40.8 亿美元</b>	2018 年发生的费用
<b>7 480 万美元</b>	难民署关注对象人数
<b>12 240</b>	难民署工作人员人数
<b>131</b>	开展业务活动的国家，设有 469 个办事处，包括 2018 年的重大紧急行动和局势(孟加拉国、布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、欧洲、伊拉克、尼日利亚、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和也门)

## A. 任务、范围和方法

1. 2018年，难民署向大约7480万被迫在其原籍国境内或境外流离失所的人提供了保护和援助。难民署以职能下放的组织方式运作，有12000多名工作人员在131个国家的469个办事处工作。难民署的任务包括向各种长期和旷日持久的局势提供支助，并应对人道主义紧急状况。大规模流离失所者继续增加，不仅由阿拉伯叙利亚共和国和南苏丹境内的冲突造成，而且由乍得湖流域地区危机、刚果民主共和国境内动乱以及孟加拉国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国境内局势造成。难民署几乎完全由自愿捐款供资，其43.4亿美元的收入总额中42.6亿美元为自愿捐款。经确认的来自捐助方协议的收入包括用于今后几年的11.3亿美元。费用总额为40.8亿美元。

2. 审计委员会根据大会1946年第74(I)号决议的规定，审计了难民署2018年12月31日终了财政年度的财务报表，并审查了难民署该期间的业务活动。审计工作是依照《联合国财务条例》、联合国难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则和《联合国财务细则》(在适用情况下)以及《国际审计准则》进行的。《国际审计准则》要求审计委员会遵守道德操守规定，并计划和进行审计工作，以便对这些财务报表是否不存在重大错报获取合理保证。

3. 审计的主要目的是使审计委员会能就以下事项形成审计意见：财务报表是否按照公共部门会计准则，公允列报了难民署截至2018年12月31日的财务状况以及该日终了年度的财务执行情况和现金流量。审计包括评估财务报表中记录的费用是否用于理事机构核准的用途；是否按照《联合国财务条例和细则》(ST/SGB/2013/4)以及难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则(A/AC.96/503/Rev.10)对收入和费用进行了适当分类和记录。审计包括对财务制度和内部控制进行全面审查，以及在审计委员会认为必要的范围内，对会计记录和其他单据凭证进行抽查，以便对财务报表形成审计意见。

4. 审计委员会还根据联合国财务条例7.5审查了难民署的业务活动。该条例要求审计委员会对财务程序、会计制度和内部财务控制以及难民署业务的整个行政和管理的效率提出意见。审计委员会除其他外，就难民署的改革举措、风险管理、内部控制、向受益者提供现金支助、执行伙伴管理、车队管理、个体订约人的使用以及信息安全和数据保护等问题作了评论。

5. 在审计过程中，审计委员会成员走访了难民署日内瓦总部及布达佩斯和哥本哈根办事处。审计委员会审查了埃及、约旦及波斯尼亚和黑塞哥维那东南欧区域办事处的外地业务。审计委员会继续与内部监督事务厅(监督厅)协调合作，以协调审计范围。本报告涵盖审计委员会认为应提请大会注意的事项。审计委员会已与难民署管理当局讨论审计委员会的报告，本报告适当反映了管理当局的意见。

## B. 审计结果和建议

### 1. 以往建议

6. 审计委员会注意到，截至 2017 年 12 月 31 日终了财政年度报告，有 67 项建议仍未执行。审计委员会评估，35 项建议(52%)已得到执行，32 项建议(48%)被认为正在执行中。本报告表二.1 和附件详细显示 67 项建议的执行情况。

表二.1  
以往建议

年份	共计	充分执行	正在执行	因时过境迁而不必执行
2012	1	1	—	—
2014	3	2	1	—
2015	5	4	1	—
2016	9	6	3	—
2017	49	22	27	—
<b>共计</b>	<b>67</b>	<b>35</b>	<b>32</b>	<b>—</b>
百分比	100	52	48	0

7. 在正在执行的 32 项建议中，涉及 2017 年的有 27 项，涉及 2016 年的有 3 项。审计委员会看到在执行尚未执行的建议方面持续取得进展。审计委员会欢迎在执行和结束与 2012 至 2015 年有关的过往建议方面所取得的总体进展。一些正在执行的建议涉及仍在推出或拟订的项目和举措，例如难民署参与可持续发展目标活动或制定订正的成果管理系统。

### 2. 财务概览

8. 2018 年资产净额增加了 3.44 亿美元，达到 23.2 亿美元。累计基金结余和准备金为 27.4 亿美元(2017 年重报：25.2 亿美元)，其中包括 12.2 亿美元现金和投资(2017 年：11.2 亿美元)。

9. 主要财务指标总体上依然稳健，难民署的流动资产与流动负债之比依然很高。难民署管理当局在财务报告(见第四章，第 35 段)中表示，由于列入了未来几年的捐助者协议和承付款 11.305 亿美元，流动性被高报。审计委员会对主要财务比率作出的分析表明，难民署能够支付其所有负债(见表二.2)。

表二.2  
比率分析

比率说明	2018 年	2017 年	2016 年	2015 年	2014 年
	12 月 31 日	12 月 31 日 (重报)	12 月 31 日	12 月 31 日	12 月 31 日
<b>流动比率<sup>a</sup></b>					
(流动资产：流动负债)	9.5	9.9	8.1	8.6	6.9
资产总额：负债总额 <sup>b</sup>	3.4	3.0	2.7	2.7	2.3

比率说明	2018年 12月31日	2017年 12月31日 (重报)	2016年 12月31日	2015年 12月31日	2014年 12月31日
<b>现金比率<sup>c</sup></b>					
(现金+投资：流动负债)	4.0	4.3	4.0	4.6	3.1
<b>速动比率<sup>d</sup></b>					
(现金+投资+短期应收款： 流动负债)	8.1	8.4	6.9	7.5	5.7

资料来源：难民署财务报表。

<sup>a</sup> 比率高，说明实体有能力偿付短期债务。

<sup>b</sup> 比率高，说明偿付能力良好。

<sup>c</sup> 现金比率可显示实体的流动性。现金比率用来衡量流动资产中能够用来支付流动负债的现金、现金等价物和投资资金数额。

<sup>d</sup> 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。速动比率越高，流动性就越强。

10. 2018年，收到的自愿捐款增加了2.6%，达到42.608亿美元(2017年重报：41.520亿美元)。自愿捐款占难民署43.383亿美元总收入的98.2%。2017年重报涉及对日内瓦办公房地实物捐助的重新估值，价值为390万美元。2017年业务费用按相同金额重报。

11. 费用(包括汇兑收益/损失)为40.825亿美元，而2017年为38.510亿美元(重报)。除上述业务费用增加额之外，2017年还另外重报了190万美元的费用，涉及的是政策变更。这项政策变更是，难民署提高了不动产、厂场和设备的资本化阈值。因此，2017年折旧费用减少了530万美元，其他各类费用(主要是设备和用品)增加了330万美元。

12. 本年度盈余减少1.237亿美元，减至2.558亿美元(2017年重报：3.795亿美元)。减少的主要原因是，向受益人提供现金支助的费用增加(1.018亿美元)，汇兑损失增加(1.123亿美元)，薪金和雇员福利增加(6660万美元)。自愿捐款收入增加(1.088亿美元)和向受益人提供的用品和消耗品减少(5090万美元)，部分抵消了增加的费用。

13. 难民署2018年的全球评估需求为82.2亿美元，而2017年为79.6亿美元。考虑到2018年可用资金为47.1亿美元(2017年：45.1亿美元)，资金缺口达35.1亿美元(2017年：34.5亿美元)。由于持续不断的紧急情况，关注对象人数增多，捐助方环境依然严峻，对难民署干预的需求进一步增加。在2019年及以后，这些情况可能造成更多压力。

14. 难民署85%的捐款是专用捐款(见表二.3)。2018年不限用途捐款较2017年下降了2个百分点。专用捐助制约了管理当局灵活部署资源和满足所有活动领域需求的能力。审计委员会注意到，难民署通过在2018年举行的筹资和捐助方会议，使捐助方认捐达到历史最高水平。各国政府和政府间组织仍然是难民署的主要捐助方。

表二.3  
2018 年按专用款类别开列的捐款

(百万美元)

专用款类别	2018	2017	2016	2018(百分比)	2017(百分比)	2016(百分比)
不限用途	647	703	555	15	17	14
尚待确定专用对象 <sup>a</sup>	204	174	159	5	4	4
国家/部门一级	2 777	2 491	2 550	66	60	66
区域/次区域一级	565	718	601	13	18	15
专题	37	39	33	1	1	1
<b>捐款共计</b>	<b>4 230</b>	<b>4 125</b>	<b>3 898</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

资料来源：难民署财务报表。

<sup>a</sup> 尚待确定专用对象的捐款大多来自于与未来几年有关的认捐会议。

### 3. 审计结果、意见和建议

#### 将工作人员福利基金列报为净资产的一部分

15. 公共部门会计准则对无股本实体应在财务状况表或附注中披露净资产/权益的哪些单独组成部分作了规定(公共部门会计准则 1.95)。

16. 难民署在其财务状况表中将净资产的组成部分列为“基金结余和准备金”，披露了以下细列项目：

- (a) 累计基金结余和准备金；
- (b) 周转和担保基金；
- (c) 医疗保险计划；
- (d) 工作人员福利基金。

17. 难民署使用的术语与公共部门会计准则 1 的规定有差异。净资产变动表和附注中的术语同样如此。例如，结余最大的部分，即工作人员福利基金，是服务终了和退休后负债的内部供资机制。公共部门会计准则没有要求单独列报工作人员福利基金。难民署的列报和披露部分依据预算因素或基金制会计。

18. 难民署将工作人员福利基金列为负债和可用基金的结余。截至 2018 年 12 月 31 日，相关雇员福利负债为 7.661 亿美元。<sup>1</sup> 考虑到可用基金 1.991 亿美元，列报的工作人员福利基金结余为负 5.670 亿美元。为了凸显资金不足情况，在“工作人员福利基金”这一细列项目中额外披露了 7.661 亿美元负债。为此记录了一项抵销分录，使细列项目“累计基金结余和准备金”相应增加了相同数额。审计委员会认为，这种列报方式具有误导性，只有 1.991 亿美元的可用基金

<sup>1</sup> 流动和非流动雇员福利负债结余(不包括“薪金和其他工作人员福利”)为 1 050 万美元(见附注 3.8)。

应列在工作人员福利基金项下。整个财务报表中都要纠正这一点。表二.4 说明现在列报的数字与在不进行抵销情况下列报的数字的差异，该表未考虑建议的列报或术语变动。

表二.4  
净资产列报

(百万美元)

净资产构成	现用列报方式 2018	不相互抵消的列报方式
累计基金结余和准备金	2 744.4	1 978.3
周转和担保基金	100.0	100.0
医疗保险计划	41.8	41.8
工作人员福利基金		
负债	(766.1)	
可用基金	199.1	
工作人员福利基金结余	(567.0)	199.1
<b>基金结余和准备金共计</b>	<b>2 319.1</b>	<b>2 319.1</b>

19. 难民署是联合国系统的一个实体，其预算采用修正的收付实现制，而财务报表则按权责发生制编制。一般而言，审计委员会不反对将预算相关信息或基金制会计信息纳入净资产或财务报表。然而，审计委员会认为，需要确保符合公共部门会计准则关于术语的规定。一般而言，难民署应确保，仅在基金制会计信息可补充公共部门会计准则要求提供的信息时才使用基金制会计信息在按公共部门会计准则编制的财务报表中列报和披露净资产。

20. 审计委员会建议难民署修订财务报表中净资产的列报和披露方式，确保仅在基金制会计信息可补充公共部门会计准则要求提供的信息时才使用基金制会计信息。

21. 难民署不接受关于修订财务报表中净资产列报方式的建议。不久将公布新的符合公共部门会计准则的收入确认报表，该表预计会更公允地列报净资产，在此之前，在现行有缺陷的会计准则下，难民署认为其现行做法可向读者提供重要补充信息，说明净资产的构成情况。

#### 收入确认

22. 难民署在财务报表附注中指出，“没有任何规定符合《公共部门会计准则第 23 号》所述条件的定义”。难民署的这一结论是基于收入和“减值”合计情况。减值包括因支出不足、不当行为或不合格而导致的退款。审计委员会查看了监督厅发布的审计报告(监督厅 2018/097 号报告)，并发现，由于出现减值，或由于捐助方暂停或减少供资，一些捐款协议的原始供资额减少。

23. 如果过去与捐助方交往的经验显示，这些捐助方会实施归还资产/未来经济利益的规定，则各项协议的规定具有条件的实质。在这种情况下，公共部门会计

准则要求，如果未履行现时义务，则记录负债。若经济利益很可能流出，而且能够可靠估计义务数额，则将现时义务确认为负债(《公共部门会计准则第 23 号》第 23.50 条)。审计委员会的结论是，鉴于难民署做了汇总分析，2018 年财务报表无法为上述捐款判断经济利益流出的可能性，也不能可靠估计义务数额。

24. 难民署评论说，在编写给捐助方的临时财务报告时，已经分析了各个项目的支出率，并寻求澄清哪些地方预计总体支出会大大低于预算。所获得的信息在年终审查可疑应收款和可能存在的退款义务时进行了处理，并酌情反映在财务报表中。鉴于退款水平历来较低，难民署认为，额外详细监测单个项目的支出没有效率可言，特别是就现行会计制度而言。

25. 审计委员会建议难民署加强对捐款协议的审查，按捐助方显示经济利益流出的可能性以及义务估计数。

26. 难民署同意这一建议，将审视各具体捐助方的过去趋势，确定一个统计得出的备抵百分比，用于那些正在进行的、不容易获得详细和最新监测信息的项目。

#### 精算估值数据

27. 在 2007 年 7 月之前雇用的联合国工作人员参加缴费医疗保险计划 5 年后，以及 2007 年 7 月之后雇用的联合国工作人员参加缴费医疗保险计划 10 年后，一旦达到 55 岁或 57 岁，就有资格享受离职后健康保险。如果工作人员参加了属于联合国薪金和津贴共同制度的各组织的缴费医疗保险计划，则在确定资格时会考虑累计期间(ST/AI/2007/3)。若工作人员有各类合同，例如定期、长期或连续合同，则也可以累计缴费参与情况。

28. 为计算离职后健康保险负债目的，难民署向精算师提供难民署每名工作人员的“起职日期”。如果一工作人员仅为难民署工作，则这一日期反映了其在难民署的服务年限。如果一工作人员在加入难民署之前在联合国系统工作，而且若难民署认为这种服务是“连续的”，则该日期反映其在联合国的服务年数。机构间调动或借调算作连续服务(UNHCR/AI/2014/8)。

29. 就非连续服务而言，“起职日期”从难民署的雇用日开始计算。这意味着，该日期反映了在难民署的服务年数，不计入以前在联合国系统的服务年数。审计委员会认为，这符合行政指示(同上)。审计委员会的结论是，在这些情况下，精算师不使用工作人员参加联合国缴费医疗保险计划的年份来计算离职后健康保险负债，而是使用在现组织的服务年数。

30. 审计委员会发现了“起职日期”明显没有反映在联合国系统实际服务年数的非连续服务情形。因此，审计委员会担心，在有些情况下，离职后健康保险负债可能被低估。在审计委员会发现的案件中，工作人员已经获得联合国其他实体的资格，但普查数据中报告的服务年数较少。审计委员会还注意到，有些工作人员没有纳入计算，因为他们在退休后以临时任用的方式再次受雇。其中一些工作人员在联合国系统服务了几十年，已有资格参加离职后健康保险，而无论有无这个新的临时任用。审计委员会非常清楚，还需要考虑到诸如工作人员离开本组织和工作人员不申请离职后健康保险等情况的抵销效应。然而，审计委员会关切的是，

先前期间有资格的非连续和临时工作人员可能在负债计算中未予正确反映。审计委员会认为，这一处理方式符合行政指示和联合国系统的共同做法。

31. 审计委员会鼓励难民署与其他联合国组织协商，并与精算师协同确定是否需要修正关于非连续工作人员服务年数的行政指示。

32. 难民署表示，审计委员会所述情况造成的总额不大。难民署还指出，雇员福利负债的计算包括大量假设，涉及计算负债的适当利率、死亡率假设、费用币种、未来保健费用通货膨胀率等。难民署评估认为，由于必须使用通常定期更新的包容广泛的精算和财务假设，查明的少数非标准个案对负债规模的不确定性或可行性程度的影响远远低于自然变数。难民署概述说，“起职日期”用于确定除离职后健康保险以外的几项应享权利。难民署还表示，在工作人员借调加入难民署的情况下，难民署会假设工作人员会从难民署退休，据此估算负债。然而，这种情况的可能性较小，因为许多情况下，工作人员借调完成后回到了先前组织。难民署还指出，离职后健康保险负债要一五一十地反映各种不同情况将推升数据和精算服务的成本。难民署认为，联合国必须确定一个合理的估算层级。与联合国其他组织一样，难民署将估算组织一级而非雇员一级的离职后健康保险负债。难民署的结论是，他们将选取某个时间点的工作人员群体，核实工作人员流动和更替情况。

33. 审计委员会表示注意到难民署的立场，认为与其他联合国组织进行协商仍然是有益和必要的。尽管存在潜在的抵销效应，但审计委员会认为最好确定某个时间点组织一级连同工作人员队伍的离职后健康保险负债情况。例如，如果较多岁数大的工作人员在其职业生涯高峰期加入本组织，则相较于借调年轻工作人员而言，负债的准确性重要得多。审计委员会认为，就整个联合国而言，考虑到“联合国一体行动”等正在进行的改革举措，似乎有必要采取密切协调和协同做法。

#### 联合国各组织之间调任工作人员

34. 当工作人员从一个联合国实体调到另一个实体时，该工作人员保留其挣得的大部分津贴和应享权利，由接收组织承担负债。从一个联合国实体离职并调到另一个实体的工作人员也是如此。离职工作人员保留大部分挣得的津贴和应享权利，调出组织则免除这些负债。《关于适用联合国薪给和津贴共同制度的组织间工作人员调动、暂调或借调的组织间协定》规定，“各组织对雇主除养恤基金外的健康保险或社会保障计划缴款的责任范围将由调出和接收人员的两个组织逐案商定”。审计委员会注意到，难民署并没有例行签订此类协议。

35. 审计委员会认为，每次调动都应签订调动协议。应就所涉组织的健康保险负债部分达成共识。审计委员会认为，可能存在的风险是，前难民署工作人员的接收组织索要该工作人员在难民署工作期间赚取的福利负债。难民署应例行评估是否应与即将入职和离任的难民署工作人员的组织签订协议。为了得到法律保证，可能需要征询难民署法律事务处的意见。

36. 审计委员会建议难民署评估是否应就新入职和离任工作人员与联合国各组织签订协议，以便在有关实体之间明确分配累计健康保险负债，并视情况确定如何核算这些工作人员的应收款或缴款。

37. 难民署不同意这项建议，并指出，就工作人员负债与联合国其他实体签订协议不符合联合国内部良好合作的精神，可能导致执行一个会很繁琐的程序，增加处理工作人员流动情况的复杂性，拉低工作效率。

#### 资产物项识别号码和资产主数据

38. 审计委员会在财务审计过程中分析了难民署的资产管理流程，特别是资产物项识别号码创建情况和资产项目主数据情况。物项识别号码是可由难民署采购的货物和服务(以下简称货物)的独特识别号码。物项识别号码对于确定货物的进一步处理情况至关重要，原因包括，资产类别和折旧期是用物项识别号码限定的。

39. 审计委员会注意到，即使物项不符合资产确认标准，也可能将物项设为不动产、厂场和设备，从而在资产登记册中进行折旧和披露。另一方面，符合资产确认标准的物项可能被设为通过序列号跟踪的物项。通过序列号跟踪的物项要立即确认费用；通过序列号跟踪的物项不会出现在资产登记册中，不折旧。2018年，称作管理制度、资源和人力系统的企业资源管理系统在某些情况下未触发警告信息或阻止创建不允许的物项识别号码。

40. 所有创建的物项识别号码都列在项目主数据目录中。目录是选择难民署打算采购的货物的唯一来源。经请求和批准，可以将新物项添加到目录中。关闭采购的物项的状态显示是“已停止”。难民署向审计委员会提供了2019年1月31日的目录状况。当时，目录有8 074个物项识别号码。

41. 审计委员会发现，在8 074个物项中，4 797个(59%)已经停止。所有活跃物项中有2 037个(63%)是五年多前添加的。在这些物项中，有495个至少是13年前添加的，载列的仍然是其初始数据。至少有18个物项在不动产、厂场和设备以及通过序列号跟踪的物项两个类别之间的分类显然是错误的。难民署正在审查和纠正此种不一致之处。关于另外16个列入的物项，这些物项是符合消耗品的定义，还是需要记录为不动产、厂场和设备，这并不清楚。费用增加和价格波动会影响物项分类，这些信息未反映在目录的标准单价中。因此，可能需要将另外19个物项通过序列号跟踪的物项或消耗品类别重新归到不动产、厂场和设备类别。

42. 创建物项识别号码是日常例行活动，创建错误识别号码会造成差错，这些差错甚至会对未来几年都有影响，使披露不准确。因此，审计委员会认为，需要在管理制度、资源和人力系统建立更多的检查步骤。此外，审计委员会认为，难民署应定期审查物项主数据，特别是审查已停止和过时的物项、命名惯例和标准价格。

43. 审计委员会建议难民署在管理制度、资源和人力系统中设立一个功能，以便在有人向系统输入不允许的物项识别号码组合时触发警告信息，阻止进一步处理，直到物项识别号码被负责人员/审核人员纠正或核实。

44. 审计委员会建议难民署根据审计委员会的调查结果，进一步分析物项主数据，查出并澄清不可信甚至不合逻辑的物项主数据。

45. 审计委员会还建议难民署定期审查物项主数据。较长时间未获选择的物项应设置为“停止”。标准单价应定期更新。物项主数据中的物项应自动标记，以便在规定期限(例如五年)后审查实际定价和准确性。

46. 难民署同意这些建议的大部分内容，指出，审查物项主文档需要有关各部门的协调努力。实施工作正在进行中。

### 转让所有权

47. 联合国的不动产、厂场和设备、存货以及无形资产应按照商业条款进行出售，除非“审查机构认定将财产赠与或以名义价格售予政府间组织、某国政府或政府机构或其他非营利组织的处置办法对联合国有利”(《联合国财务细则》细则 105.23 第(e)段)，这是一项基本规则。难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则第 10.9(c)段规定，“如果资产成为超出业务需要的多余资产”并且“难民署利益得到充分保护”，则可以免受上述规则制约。难民署的规则还指出，“这些规则不适用于高级专员根据与执行伙伴的协议分配的物项，条件是这些协议载有高级专员认为可确保最有效利用这些物项的适当条款”。此中的“执行伙伴”是难民署委托执行签署文件规定的方案和项目的实体，按照此种文件的规定，执行伙伴要对有效利用资源和交付产出承担全部责任和接受问责。该实体可以是政府机构、政府间机构或非政府机构、联合国组织或另一非营利组织。

48. 审计委员会注意到，在一些情形中，难民署购置了全新车辆、指纹扫描仪和计算机断层扫描仪等医疗设备，并将这些物项直接转给了合作伙伴和政府。与合作伙伴的项目协议未提及这些物项。此外，在某些情形中，购置这些资产就是打算立即转给政府。未向审计委员会提供详细说明这些物项具体用处的协议。在某些情形中，物项接收实体不符合上述“执行伙伴”的定义，因为该实体未与难民署签订执行方案和项目的协议。在这些情况下，很明显，这些资产并不涉及物项接收方要实施的具体方案，其实就是普通赠款。这些资产或是记录为不动产、厂场和设备中的新增资产并被立即处置，或是直接记入“给受益人的用品和消耗品”或“设备和用品”类别的费用。

49. 审计委员会认为，目前的转让程序缺乏财务细则和条例所要求的要素：首先，如果物项“超出业务需要”，则可以将其移交给政府间组织、政府或政府机构或其他非营利组织。对于新购置的物项，情况并非如此。第二，如果高级专员确信某实体使用这些物项会使业务得到最大惠益，则可以将这些物项移交给该实体。在后一种情况下，与该实体的协议需要包含适当条款。就审计委员会注意到的情形而言，协议不包含适当条款，甚至根本不存在协议。第三，为了获得审查机构的必要批准，需要以可调节的方式记录资产转让情况。如果此类资产被直接计入多个错误且不一致的费用类别的费用，则未达到批准所需的透明度和认知度。

50. 审计委员会建议难民署为直接将所有权转让给其他实体的购置物项确立一致的会计流程和指南，特别是就未提及实施具体方案的情形而言。难民署应在管理制度、资源和人力系统中标记这些物项，并在财务报表附注中单独披露此类转让产生的费用。

51. 难民署接受了这项建议，表示将审查各种备选方案，以便就所有权转让事宜确立一致的会计流程。关于建议第二部分，难民署将评估是否有可能披露将所有权直接转给其他实体产生的费用，因为财务报表中的主要费用分类制度是按费用性质分类，不是按产生费用的目的分类。

## 改革举措

52. 难民署目前正在实施若干改革举措。难民署的“转型之旅”包括目前正处于实施权力下放和区域化阶段的变革进程、成果管理制革新和企业风险管理。

53. 审计委员会希望强调，整个组织应连贯一致地推进转型进程。审计委员会认为，难民署必须统一协调正在进行的举措，即变革进程、成果管理制革新和风险管理 2.0 举措。在报告的这一节，审计委员会希望强调审计委员会认为在进一步发展这些举措时需要特别注意的方面。

## 变革进程

54. 难民署目前正在整合更广泛变革和改革进程的各项因素。整合阶段将在 2020-2021 两年期完成。变革进程的关键要素之一是，转变难民署的结构和组织构架，更好地落实难民署承诺。除其他外，这种转型将提高国家行动的效益。深化权力下放和区域化，是提高外地效益的关键因素。改革进程还将落实 2018 年参照可持续发展目标通过的《难民问题全球契约》和联合国改革。联合国改革旨在推进联合国的三个战略优先事项：增强联合国对可持续发展的贡献；加强联合国维持和平的能力；改善联合国的内部管理。此外，《难民问题全面响应框架》是 2016 年与《关于难民和移民的纽约宣言》一起通过的两个附件之一，《框架》要求加大对难民和收容难民国家的支持力度。

55. 因此，难民署决定在变革进程区域化和权力下放阶段，让能力、授权和资源更接近实地。难民署感到有必要调整注意力，将焦点更多地放在难民署受权服务的对象身上。在《难民问题全球契约》和《难民问题全面响应框架》背景下，难民署认为有必要加强与实地社区、政府和伙伴的合作。

56. 权力下放的核心目标是，让人员和决策部门更贴近实地和关注对象，改进服务交付速度和响应能力，以便作出更快和更有效的反应。区域化的核心目标是，更好地与联合国主要伙伴的安排保持一致，改善监测和对话，与区域政府间机构中的主要政治行为体更密切地互动。

57. 区域化和权力下放阶段的一个关键重点是区域局的重组。新区域局的四个核心职能界定为：战略规划和伙伴关系、业务支助、与外部互动和协调保护工作。

58. 区域局新组织结构图是在上述四项职能的基础上开始制作的。每个职能支柱由一名 D-1 或 P-5 职等的高级职位领导。2018 年 11 月，高级专员宣布，难民署七个区域局将设在安曼、曼谷、达喀尔、日内瓦、内罗毕、巴拿马城和比勒陀利亚。2019 年 1 月，任命了七个局局长。新的区域局结构提供了背景，因此而设立的职位与《难民问题全球契约》、业务管理和支助、外部接触、年度方案审查和资源分配等方面有了关联，并且因此而在第二道防线下设立了职位(见下文第 79 段)。

59. 然而，区域化和权力下放进程不仅仅影响区域和国家一级。与此同时，总部内部开始了几项结构变革。新的复原力和解决办法司将以前设在国际保护司、方案支助和管理司及高级专员执行办公室的单位与现有的《难民问题全面响应框架》小组合并一处。在方案支助和管理司新设一个综合方案管理处，集中和加强难民署的方案管理职能。最后，对外关系司内现有的伙伴关系管理安排进行了调整，

以建立全面的伙伴关系处，负责指导该组织的人道主义伙伴关系。新的服务单位将当前的伙伴关系服务和现有的机构间协调职能结合在一起。

60. 高级专员指出，新的权力下放模式要想取得成功，“外地行动和区域局就必须获得权力，必须放心地让他们作决策”。难民署确定了 15 项系统和程序权力下放的关键建议，力求从总部机构(预算委员会、合同委员会)在以下领域向区域局和国家办事处下放更多权力：

- (a) 规划和预算编制进程；
- (b) 资源调动；
- (c) 资源管理；
- (d) 供应和资产管理；
- (e) 人力资源管理。

61. 审计委员会认为，变革进程为整个组织提供了巨大机会。通过加强难民署在交付点的地位，可以更好地了解难民和其他关注对象的需求。关于资源分配和目标设定的决定有可能做得更好。最终，这可更好地保护难民署的关注对象。授权越大，承诺和责任也就越大。

62. 然而，审计委员会认为，难民署的权力下放项目也有风险。如果新的职位和权力协调不力，也没有纳入难民署现行结构，那么，权力下放也可能导致缺乏监督，削弱责任和问责。审计委员会指出了在开始实施改革进程时需要特别关注和需要制定保障措施的领域。例如，在供应链管理领域，将提高区域委员会授权的上限，欺诈和腐败风险会随之增加。在资产管理领域，区域资产管理委员会的数量将减少到 7 个。这将增加区域局一级的工作量，因此需要能力、专门知识和与总部各实体的协调。就职能能力而言，外地行动和区域局一级授权扩大，这会减少总部的监督，最终可能导致资源分配不当。此外，总部将更加依赖外地和各局输入清晰一致的数据。

63. 因此，审计委员会认为，变革进程还要辅之以必要的保障措施，有条不紊地实施。审计委员会欢迎在区域局结构中增设合规监测职位，增加合规监测和风险顾问职能。设立职位后，难民署应确保严格遵行授权和统属关系。实体一级授权时，对管理人员规定明确的问责和职权范围，是健康内部控制环境的一个起点。审计委员会认为，难民署应注意将新职位纳入现有授权框架，特别是在财务控制方面。此外，难民署应最大限度地利用新设的职位，让其履行监测职能，补偿增加的风险。而且，审计委员会还强调，在下放权力时，必须采取明确、简单和透明的方法，应确保责任和问责相一致。新职位应提供外地一级所需的额外专门知识和职能能力，同时与其他外地行动和总部协调。最后，只有外地行动向总部提供可靠、及时和准确信息，难民署才能以平衡和符合成本效益的方式保障资源分配和资源利用。

64. 审计委员会建议难民署确保在新确立的区域和总部结构中，管理人员的问责范围、权力范围和报告线协调有序。报告线、问责范围和权力范围应纳入难民署现行结构，并规定由总部进行必要的协调和监测。

65. 难民署同意这项建议。为确保总部协调和监测的连续性，难民署采用了矩阵管理结构，将关键控制职能纳入新的区域局，并将这些职能与总部各司联系起来。明确界定实体一级的角色以及这些实体各个管理人员的相应问责范围和权力范围，可进一步增强这个结构，可以先从区域局、司长和外地代表做起。

#### 成果管理制

66. 难民署的方案管理以《方案管理手册》(难民署手册第4章)为指导，遵循全年发布的各种行政指示。方案管理遵循基于成果管理制原则的业务管理周期，采用整体成果框架和一个称作“FOCUS”系统的成果及预算管理工具。方案管理设在方案支助和管理司。

67. 难民署于2009年开始采用现行成果管理制，其基础是综合成果框架和“FOCUS”系统。成果框架和“FOCUS”系统是一个集中和高度标准化的模式，着力侧重满足难民署的报告需求。

68. 由于捐助方和业务环境的变化，难民署需要比以往更灵活地开展国内业务，提高合作水平。难民署现行成果管理制的集中模式和系统无法使外地有效衡量其交付保护任务的结果和影响，因为由于各种原因，框架中的许多指标不足，国家办事处无法就其提出报告。

69. 审计委员会在2014财政年度审计报告中支持难民署计划采用“FOCUS”系统，更好地将每个业务部门的费用和成果联系起来。审计委员会建议难民署审查总部一级拟议干预措施的成本效益，纳入能够衡量成本效益的业绩指标。

70. 审计委员会在2015财政年度审计报告中建议难民署制定一套可在外地一级实施的程序、工具和报告，加强方案预算和支出的财务管理。审计委员会认识到，审查成果管理制，是要找到能够将成果与预算、支出和收入适当挂钩的工具。

71. 审计委员会在2017财政年度审计报告中建议难民署开发一个能够反映难民署在可持续发展目标参与方面状况的成果管理制系统，显示其对实现这些目标的长期贡献。

72. 在变革进程开始之前，成果管理制修订项目就于2017年启动。它首先侧重取代目前的成果框架和“FOCUS”系统。项目的第一阶段从2017年1月至6月进行。2018年5月进行了一次盘点，对照总体变革进程审查修订项目的适用性。2018年6月，高级执行小组得出的结论是，应调整成果管理制方法，协助确保战略和方案设计更密切地反映变革进程。这包括确保预期的变革植根于外地一级的业务管理。

73. 此后，该项目被“搁置”，以便重新调整，从而与整个组织的变革进程保持一致，亦即与区域化和权力下放以及将多年期多伙伴办法制度化等事项保持一致。

74. 新的成果框架是在2018年8月至12月期间制定的。自2009年以来一直在使用的现行成果框架在成果结构最高级别上设定具体目标，然后设定权利类别、<sup>2</sup>目

<sup>2</sup> “权利类别”一词是指具有类似规划和预算流程主题的目标分组。最大的预算部分分配给基本需求和基本服务两个权利类别。这包括住所、健康、水和卫生以及食物。其他权利类别是：增强社区权能和自力更生、公平保护程序和文件记录、后勤和行动支助、保障安全以免遭暴力和剥削、持久解决方案、有利的保护环境、领导力、协调和伙伴关系以及总部和区域支持。

标和产出的具体目标。目标和产出是成果框架中分别通过衡量影响和业绩指标承载成果信息的仅有要素。新提出的成果框架将引入不同的设计，包括影响、成果和产出。在影响和成果层面，成果通过两类指标衡量：(a) 强制性和中央界定的核心指标；(b) 在行动一级自行制定的指标。在产出一级，每个国家办事处都可界定自己的产出报表以及产出指标，以衡量其结果。新成果管理制概念和成果框架的宗旨是，让国家代表能够更加灵活地设计和管理其战略计划、包括相关的成果链，让他们承担更多责任，加强对他们的问责。难民署确定了 2019 年交付成果的关键里程碑，如推出可持续发展目标指标和指南，最终确定新的成果框架，以及完成系统整合和采购战略。

75. 正在进行的成果管理制项目的一部分是改进组织成果框架和成果衡量。这将有助于衡量成本效益，主要在影响和结果层面上在难民署方案与关键的可持续发展目标和可持续发展目标具体目标之间建立显著联系，通过更好地将财务信息与结果联系起来，分析国家一级的成本效益。财务数据将继续与产出挂钩，并在国家成果链内的成果和影响层面汇总。

76. 审计委员会认识到，正在进行的成果管理制项目旨在更好地将财务信息与结果联系起来。此外，审计委员会赞赏新的成果管理制纳入机构间和多伙伴进程、多年期规划视角和可持续发展目标。审计委员会还理解将成果管理制项目“搁置”的原因，了解这样做是为了与全组织的变革进程保持一致。然而，审计委员会关切地注意到，成果管理制的修订已经进行了很长时间。审计委员会期望难民署最终确定新的成果框架，并在从 2021 年财政年度开始的业务管理周期内实施，审计委员会将继续审计成果管理制修订进程。

77. 审计委员会建议难民署使用新的成果管理制工具，展示投入、成果和结果之间的联系，包括执行伙伴交付的产出，并促进国家行动计划与机构间流程和多伙伴流程保持一致。

78. 难民署同意这项建议。

#### 风险管理

79. 2017 年 10 月，高级专员宣布了“风险管理 2.0”举措。该举措的宗旨是，在 2018 年至 2020 年期间促进难民署加强风险管理文化。难民署的风险管理系统、结构、能力和流程将得到加强。该举措将通过加强风险识别、原因分析、风险缓解措施和风险应对之间的联系，在更了解风险的情况下进行管理。该举措还考虑了难民署的“三道防线模式”。根据这一模式，内部控制责任在难民署内分为三个层次：(a) 业务管理，主要是在外地一级，(b) 风险管理和合规监测职能——主要是各局和总部各司，(c) 审计、监督和评价服务。该举措针对的是所有三个职能层面：外地、区域局和司以及监督职能。

80. 在此背景下，难民署在 2018 年继续加强外地以及区域和总部各级的风险能力。自 2014 年以来，企业风险管理协调人已经到位，支持面临风险者进行定期风险审查，加强了与他们的合作。2018 年，在高风险行动中增设了高级风险管理和合规顾问职位。为外地支助设立了巡回职位，在总部企业风险管理股增设了职位。企业风险管理股和外地高级风险管理和合规顾问通过风险管理网络定期分享信息。

81. 此外，难民署在 2018 年进行了几次风险管理培训。例如，为新任命的高级风险管理和合规顾问和企业风险管理协调人提供了培训，还举办了讲习班，改进对企业风险登记册的分析，为各行动的风险评估提供更相关的反馈。难民署目前正在修订关于企业风险管理的政策和行政指示。
82. 审计委员会确认难民署促进增强风险管理文化的持续努力和举措。此外，鉴于正在开展的“变革进程”即将带来的变化，审计委员会鼓励难民署充分利用机会，并考虑结构更加多样化带来的额外风险。变革进程将使组织结构发生重大变化，外地一级责任更多，更加多样化。一个组织运作越多样化，其控制设置就应该越多样化。在这方面，审计委员会认为有机会在新结构中加强国家行动一级的控制措施。
83. 审计委员会积极注意到，在每个区域局设立了 P-5 和 D-1 职等的高级风险和合规顾问职位，并且设立了流动职位和设在国家内的当地职位。职务说明规定，当地职位和流动职位将审查国家行动中风险管理和合规系统、结构、程序和能力是否妥当，协助管理当局将其作为第一道防范线的一部分加以实施。就区域职位而言，其主要职责包括协调区域内风险相关事务、合规和监测方面，作为第二道防范线的一部分。审计委员会认为，新的职位和责任在下一个财政年度需要进一步细致调整。
84. 该组织为每个外地行动和总部各司维持一份企业风险登记册，为全组织维持一份战略风险登记册，这是监测和记录难民署风险的技术工具。企业风险登记册包含国家和区域两级全组织的全面风险信息。战略风险登记册包含影响整个组织的战略风险。这两个登记册都是风险管理的储存、监测和报告机制。
85. 关于企业风险登记册，审计委员会指出了登记册的质量可进一步提高的几个领域。例如，审计委员会发现，有时风险并不总是狭义上的风险，其实这些风险就是难民署的任务或职能。不同国家行动对相同风险的一些处理方法有很大差异，而这并非总是由不同的业务环境造成的。重复风险处理的状态并非总是得到明示，而且各行动排列风险轻重缓急的方法也不一致。此外，一些风险登记册关于风险程度的描述非常详细。因此，如果这些登记册将重点放在关键风险上，转递的信息将更具实际意义。审计委员会鼓励难民署向国家行动提供进一步指导，说明企业风险登记册风险描述的规定详细程度，完成企业风险管理政策和行政指示的更新。
86. 此外，审计委员会认为，在国家一级汇编的风险并未总是在区域一级充分汇总，以最好地利用区域风险评估，进行区域战略谈判和定位。在当前结构下，除其他外，区域办事处的预期惠益包括提高行动反应能力，加强区域战略制定和解决方案规划。新结构下的区域局将具备类似职能，即协助国家行动“统揽战略方向和组织优先事项，确保区域内交付的总体战略、行动和行政管理的连贯一致”。因此，审计委员会鼓励难民署确保酌情将风险从国家一级汇总到区域一级。这将有助于以一致和有效的方式应对整个区域的风险。最后，总体的、占主导地位的国家和企业风险可能需要纳入难民署的战略风险登记册。
87. 审计委员会建议难民署进一步加强企业风险登记册，切实准确地叙述风险、风险处理和风险优先程度排序。难民署应向国家行动和总部实体的风险所有人提供指导和反馈，说明企业风险登记册风险描述的规定详细程度。

88. 审计委员会建议难民署具体审查区域企业风险登记册。审查应确保区域登记册反映和汇总该区域各行动的风险，以便在区域背景下进行一致的风险管理。

89. 难民署同意这项建议。

#### 会计政策变更

90. 自 2018 年 1 月 1 日起，难民署将内部建造资产的资本化门槛从 10 000 美元提高到 250 000 美元。此外，难民署不再将临时建筑资本化。过去，购置成本超过 10 000 美元的临时建筑被资本化。正式政策变更尚未颁布。

91. 政策变更导致 750 万美元的建筑项目(累计购置成本)被终止确认。这意味着难民署积累的建筑项目有 34%被从资产登记册移除。最初，难民署考虑将门槛提高到 75 万美元或 100 万美元。如果是这样，不资本化的建设项目的百分比甚至会分别增加到 55%和 58%。

92. 此外，由于政策变更，约 1 350 万美元(累计购置成本)的临时建筑被终止确认。从今往后，临时建筑将被记为费用，在通过序列号跟踪物项具体登记册中记录。应难民署具体职司的要求，定期对通过序列号跟踪物项进行实物核查。

93. 难民署认为，政策变更是必要的，可以简化程序，在利用行政资源方面取得最高性价比。难民署表示，工作人员收集低于 25 万美元的 157 项已建资产的数据非常耗时。难民署表示，只有 15 项资产超过 25 万美元。审计委员会发现，过去 10 年，难民署平均每年要处理 17 个建筑项目。审计委员会认为，这一工作量应该是可以掌控的。此外，审计委员会认为，在通过序列号跟踪物项登记册而非资产登记册中记录临时建筑，减少的工作量有限。

94. 难民署还认为，政策变更的净影响并不大。审计委员会认为，提及对账面净值的影响是不对的。账面净值是由资产所处寿命周期点决定的。因此，这是一个“随机”值，取决于已经过去的折旧年限。因此，审计委员会认为，购置成本是确定政策变更持久影响的相关参考值。

95. 审计委员会指出，根据公共部门会计准则，只有在政策变更能够向财务报表的读者提供可靠和更相关的信息时，才允许进行这种变更。审计委员会感到关切的是，提高资本化门槛值将减少财务报表用户想要查阅的关于正在开展的活动和资金使用情况的相关信息。审计委员会认为，用户希望了解现有有价值资产的数额，不希望将其披露为费用。

96. 难民署的活动环境使其容易滋生欺诈和腐败。审计委员会指出，在这种环境中，控制和监督资产比在其他环境中更重要。提高资本化门槛后，难民署放弃了某些控制机制。因此，鉴于欺诈风险和控制环境，门槛的任何提高数都应该适当。今后，将根据区域或总部合同委员会对相关采购行动的批准或采购负责人的批准，确定需要资本化的项目。审计委员会感到关切的是，鉴于开展权力下放项目，尚未建立适当控制机制支持提高的门槛。为此，审计委员会对进一步提高门槛持保留意见。

97. 审计委员会还指出，临时建筑和永久建筑的处理存在差异。像预制住所这样的临时性建筑不同于永久建筑，临时建筑不管位于何处，其成本现在都记为费用。

只有位于边远地区的永久性建筑的成本才记为费用。新的门槛值不在其他类似联合国组织的门槛上下值范围内。难民署业务活动(不动产、厂场和设备购置量)的变化没有达到需要修改政策的程度。审计委员会认为,鉴于难民署过去五年财务报表中不动产、厂场和设备数量稳定,门槛值突然提高 2 500%是不妥的。

98. 难民署表示不同意审计委员会的关切,并确认在编制 2018 年财务报表时已经实施了新政策。

99. 审计委员会建议难民署在刚刚改变的组织结构中建立更多控制机制,弥补资本化门槛提高的情况。

100. 难民署接受了这项建议,表示将修订关于通过序列号跟踪物项的行政指示,确保建立补充控制机制,要求对列为通过序列号跟踪物项的建筑物进行年度实物核查。

## 内部控制

### 财务控制矩阵

101. 难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则规定,除其他外,主计长负责设立内部控制程序,确保承付款和费用符合执行委员会的指示。难民署 2015 年发布了以财务管理为重点的高级别内部控制框架,“以切实可行的方法实施高级别控制程序,实现适用于类似交易类型的控制的标准化”。内部控制框架是现有政策和备忘录的汇编,面向难民署全体工作人员。

102. 除内部控制框架之外,难民署还在财务控制矩阵内将对现有财务控制的监督系统化。该矩阵目前汇总八个财务报表细列项目的风险,涉及各项应对控制措施。此外,难民署目前正在制定一个框架,以便发布内部控制说明。难民署打算在 2020 年 3 月发布 2019 年财务报表时一并发布内部控制说明。难民署预计,随着内部控制说明编制项目的进展,财务控制矩阵会有进一步更新和变化。

103. 监督厅在其对一项国家行动的审计报告中指出了与内部控制密切相关的一些薄弱环节。除其他外,监督厅看到以下风险:重复付款、尽管存在薄弱环节仍向合作伙伴发放后续分期付款、财务损失、缺乏问责制和失去捐助方信任(监督厅 2018/097 号报告)。

104. 审计委员会在审计 2018 年财务报表期间发现了相似风险和薄弱环节的蛛丝马迹。例如,审计委员会发现,在向受益人提供现金支助方面出现重复付款情况。在一些现金支助情形中,没有启动退款程序。在一个采购案例中,收到发票后才提出采购订单。伙伴财务报告未经审查和批准签名,上传到难民署的会计系统;一个行动对建筑项目应计收款采用完成百分比方法做出了答复,其答复说明缺乏问责。由于失去捐助方信任,数额达 1 760 万美元的两笔认捐被撤回。

105. 根据调查结果,审计委员会认为,难民署应进一步加强内部控制系统。审计委员会认为可在即将开展的变革进程和权力下放活动中加强控制。可通过在实地一级实施更多控制措施和强调第二道防线的清晰监测痕迹,加强“三道防线模式”。审计委员会积极看待每个局为预算和财务管理新设一个 P-5 职位(称为区域主计长)。在改善风险控制矩阵时,难民署应根据结构变化调整内部控制矩阵。

106. 审计委员会认为,可更好地处理财务控制矩阵所触及风险领域的细化程度,反映难民署的业务模式。对难民署任务比较重要的高风险领域要比较详细地处理,对其任务不太相关领域的领域,则可以不那么详细。因此,审计委员会认为,内部控制矩阵内容应参考难民署企业风险登记册中记录的主要风险领域。应充分处理难民署具有财务影响的十大风险类别。例如,与不太重要的风险类别相比,供应和资产管理及执行伙伴关系管理是最大风险领域,需要对其进行规模化处理。企业风险登记册有助于识别容易出错和错报的领域。此外,登记册反映难民署的运作模式。因此,财务关键控制措施的重点应放在难民署从风险角度评估为关键的领域。

107. 供应商付款处理存在欺诈风险。某些控制可帮助预防和侦测欺诈。欺诈风险因素的一个重要迹象是,供应商与在职工作人员拥有相同银行账户。审计委员会在审计工作中没有观察到任何此类情况,但审计委员会希望提请注意,监测此类迹象,以确保在职工作人员不与难民署进行商业交易,此乃良好做法。此外,多个供应商共享同一银行账户也是欺诈风险因素。这表明他们之间可能存在联系,增加了共谋风险。除此之外,如果误把多个供应商归入同一个银行账户,就会增加错误支付的风险。定期检查是否存在此类情况,有助于确定是否需要深入调查疑似错误或欺诈。如发现共用一个银行账户的情况,就需要进一步分析,因为这可能显示存在欺诈。难民署不进行这种检查。

108. 审计委员会建议难民署完善和系统地更新其财务内部控制矩阵。应根据难民署业务模式和查明的风险调整关键控制措施的细化程度;关键控制措施应以既有控制程序为基础,难民署应在组织结构中反映即将实施的变革,在完善的内部控制矩阵中记录控制的实施和监测情况。

109. 审计委员会建议难民署定期检查是否有供应商与在职工作人员拥有相同银行账户,是否有多个供应商拥有相同银行账户,以预防和侦测欺诈行为。这一控制措施应纳入控制矩阵。

110. 难民署接受这项建议,表示内部控制矩阵有进一步完善的空间。难民署指出,这是一份活文件,难民署有意持续更新该文件,以考量任何被认为必要的新控制措施或对组织的任何变动。

#### 国家财务报告

111. 财务和行政管理司每年3月至12月每月发布国家财务报告。难民署与驻国家代表分享这些报告,以帮助他们了解其业务状况和需要监测的具体风险。驻国家代表每季度确认他们审查了国家财务报告。

112. 审计委员会认为,对于监测国家行动和标示管理当局须注意的领域而言,国家财务报告是非常有用的工具。然而,审计委员会发现,在有些领域可以改进国家财务报告内容,使其更具实际意义。国家财务报告中有几个表格以红色、绿色或黄色分类的形式标记某些比率、状态或时间线。审计委员会发现,其中一些指标没有意义,有时甚至产生混淆。审计委员会特别举了“执行率”的例子,其中仅使用现金转移来计量项目的业绩。另一方面,说明“公共部门会计准则费用”

现状的表格并未用来标记不合情理的趋势。在审计委员会所审计的期间，驻国家代表在次月中旬才收到报告。审计委员会评论说，如果能够实时或比较及时地获取国家财务报告信息，则对国家行动而言具有更大的价值。

113. 审计委员会建议难民署通过正在进行的业务情报和数据分析项目，增强国家财务报告的内容和实际意义。应让有关方面能够比较及时地查阅国家财务报告。

114. 难民署同意此项建议，并强调国家财务报告是作为一种工具设计的，目的是协助高级管理人员了解其业务状况和需要监测的具体风险。尽管兴许在有些情况下基于正常标准对标旗进行编程，而用于标示旗帜的逻辑则可能会显得混乱或过于简单，但代表们已受过培训，能够运用专业判断力，将报告作为开展行动的工具使用。难民署进一步表示，它已启动一个业务情报和数据分析项目，在此基础上，将用国家行政报告取代国家财务报告。各方将可通过业务情报平台实时查阅这些报告。

围绕使用执行伙伴代码的日记帐的控制措施

115. 与执行伙伴相关的所有总帐细列项目在相应的账面记录栏中使用执行伙伴代码。当合作伙伴财务报告过帐到总账时，单个费用项目由帐户 618 000 抵销，该帐户仅用于合作伙伴财务报告并充当统制账户。

116. 审计委员会注意到，一些日记帐尽管与执行伙伴无关，也使用执行伙伴代码过帐到费用账户。因此，与执行伙伴代码有关的个别费用没有从帐户 618 000 中抵销。结果，执行伙伴费用被夸大，而其他费用类别则被低估。

117. 审计委员会认为，为了对财务报表中的支出项目进行准确的分类和列报，务必要保证只有执行伙伴支出才在编码块中使用执行伙伴代码。目前的控制措施需要改进，以便找出这些分类错误的日记帐。

118. 审计委员会建议难民署及时审查与执行伙伴关系有关的日记帐和使用执行伙伴代码的日记帐分录，并确保必要时从帐户 618 000 中抵销这些日记帐和日记帐分录。

119. 难民署同意此项建议，并正在设计一个特别查询，该查询能显示所有带有合作伙伴代码的直接日记帐，且每月生成报告。

围绕存货和现金干预日记帐的财务控制措施

120. 在对现金支助费用账户进行分析性复核期间，审计委员会发现帐户 619 150(其他现金支助)的差异不合情理。在审计委员会询问后，难民署发现该账户上的 1 180 万美元存在编码错误，本应记入帐户 611 150(满足基本需求的多用途现金支助)。

121. 在按存货类别对存货持有量进行分析性复核期间，审计委员会发现一些物项组别存在较大差异。经询问，难民署查悉两起多报的情况，原因是晚记了已发出去的存货。难民署还查明一例少报的情况，原因是晚记了收到的存货。

122. 在同一财务报表细分栏目内，准确的费用分类对于信息和监测目的而言尤其重要。为了正确地确定年终截止时间的状况，必须及时记录存货的收取和分发

情况。审计委员会认为，难民署应改进目前的控制措施，以便发现分类错误或未记日记账的情况。

123. 审计委员会建议难民署在账户一级(现金干预)或详细类别一级(存货)进行差异分析和合乎情理程度检查。

124. 难民署赞同此项建议。

#### 在途存货

125. 根据难民署《公共部门会计准则政策手册》，在卸货国的出境点和接受国的入境点之间的在途存货，或在仓库和其他储存地点之间的在途存货，应按照与仓存货货相同的方式进行计数和估值。在途存货在分发或交换之前不记为费用。一般而言，在被目的地仓库接收和接受之前，它们仍属于发货仓库的财产。因此，在途存货在运输过程中发生损失或损坏，仍由发货仓库承担责任。

126. 审计委员会审查了在途存货。审计委员会发现，截至 2018 年 12 月 31 日，共有 241 件物品在运输途中，成本总数为 410 万美元。在审计委员会询问后，难民署审查了总额为 230 万美元的高价值交易中的 9 笔交易，并澄清，在此期间已收到相当于 190 万美元的存货，有 40 万美元需要申请核销，有 180 万美元仍需澄清。

127. 审计委员会的分析显示，2018 年财政年度结束时，在途存货项目中，约有一半是在以往财政年度发运的。但是，没有收到目的地仓库的接收收据。尚不清楚这些物品究竟是仍在运输途中，或已丢失、遭损坏、未收到、未装运或在系统中误标为“在途”。因此，这些物品仍属于发货仓库所有。此外，存货即使是四五年前发出的，发货仓库仍然对可能的损失或损坏承担责任。

128. 审计委员会认为，存货程序和控制措施需要改进。审计委员会还认为，及时跟踪和核算在途存货对存货管理和财务报表列报都至关重要。

129. 审计委员会建议难民署更及时地审查在途存货物项的账龄(至少每年审查一次)，并根据需要加以调整。

130. 难民署从后勤的角度同意此项建议，同时强调已对在途存货的账龄进行定期审查，并将在年底记录必要的拨备，以便在财务报表中反映正确的状况。

#### 监测增值税

131. 审计委员会审查了难民署的增值税程序。根据 1946 年《联合国特权和豁免公约》，只要有可能，会员国就将关税或税款汇回或退还给因公购买大宗财产的联合国组织。

132. 许多会员国与难民署签订了东道国协议，规定难民署免征增值税或类似间接税的手续和程序。关于会员国如何免除难民署增值税的程序各不相同。一些国家在供应商或服务提供者向难民署交付货物或服务时，免除其增值税。其他国家在难民署收到供应商或服务提供者的发票并向各自国家的有关当局申请退税后，退还增值税。

133. 难民署关于监测和收回增值税和杂项应收款的行政指示(UNHCR/AI/2018/12)就增值税的会计程序提供了指导。行政指示规定,国家办事处有义务管理增值税豁免/退还程序。

134. 行政指示规定,发票披露的增值税必须记为应收税款,而不是费用。然而,审计委员会注意到,对行政指示的解释在以下问题上含糊不清——这仅指可追回的增值税,还是也指不可追回的增值税?审计委员会发现一起国家行动将不可收回的增值税记为应收款的案例。审计委员会还发现,在有些情形下,国家行动没有将不可收回的增值税记为应收款,而是记作费用。财务和行政管理司账户和财务处表示,行政指示表明,不可收回的增值税应当记作费用。

135. 上述行政指示第 5.1.4 段规定,在符合任何适用于联合国/难民署增值税退税申请门槛值的情况下,如果发票中包括该金额,“则税款不得作为费用记入难民署账簿,而必须记作应收税款”。审计委员会认为,这意味着所有征收的增值税都应记为应收款,而是否可收回则不论。行政指示第 5.1.6 段也确认了这一点,该段指出,原则上,在符合适用的门槛值前提下,“不符合追回资格的税款最初必须记作应收款”。审计委员会的理解是,只有低于各国门槛值的明显不重要的增值税才应记作费用。另一方面,行政指示第 5.4.2 条规定,如果增值税在一个国家可以收回,各办事处有责任申请退还增值税,这意味着只有可收回的增值税才需记作应收款。

136. 如果国家行动从一开始就把增值税记作费用,则会压缩难民署与东道国的谈判余地。审计委员会认为,必须收集增值税的信息,可收回的和不可收回的都要收集。通过这样做,难民署可以加强针对不遵守《公约》、也不给予难民署免税待遇的会员国的谈判力量。审计委员会认为,在这方面,应对行政指示作出澄清。应该明确指出,无论当前东道国的增值税退税程序如何,都需要跟踪和单独记录潜在的增值税退税申请。除了有利于谈判外,这样做还能够更好地监测各国的增值税程序以及遵守行政指示的情况。

137. 审计委员会发现,有些情况下,发票未单独显示已征收增值税。因此,难民署无法在这些情况下要求退还增值税。审计委员会认为,国家行动应提高发票检查和增值税退税申请的标准。发票审批应包括一项检查增值税的标准化程序。

138. 审计委员会认为,为了适当地行使豁免权,国家行动有必要了解增值税的流程以及关于增值税豁免或退还的正式规定。审计委员会意识到税收立法方面变化很快。然而,只有在了解各国具体的增值税信息的情况下,账户和财务处才能适当地进行财务控制。特别是在紧急情况下,难民署必须了解增值税豁免退还的程序和正式规定。面临此类挑战的行动可能增长非常快,并消耗大量资源。

139. 此外,审计委员会认为,难民署应定期对增值税应收款项进行分析性复核。检查可能包括下列问题:“费用与增值税应收款的比率是否合情合理?”,“增值税应收款记账了吗?”“如果没有记账,处理方法是否符合适用法律?”。这种分析性复核可以使难民署在早期阶段查明遗漏和不好的情况。

140. 审计委员会建议难民署澄清其关于监测和收回增值税和杂项应收款的行政指示。行政指示应明确说明增值税退税申请如何入账,从而能够跟踪潜在的增值税退税申请。此后,不可收回的增值税应在年终结算时计作费用。

141. 审计委员会建议难民署为每个国家行动建立并维持一个概况文件，说明具体增值税豁免程序和手续、适用的增值税税率、相关的交付和服务、到期日和门槛值。难民署应对主要增值税数字进行定期分析性复核。

142. 难民署同意对增值税进行定期分析性复核的建议；通过增值税调查表收集增值税信息，可以进一步促进复核。难民署表示，已经起草了一份全面的增值税调查表，以便了解国家针对性较强的增值税信息和不断变化的情况。难民署还表示，把增值税作为单独的费用项目(不可收回的税款)记入费用，是适当的。

#### 薪金的合情合理性分析

143. 薪金和雇员福利是难民署财务报表中第二大费用类别，2018年为9.964亿美元，占费用总额的24.5%，2017年为9.297亿美元，占费用总额的23.5%。2018年比2017年多6670万美元。

144. 如上所述，难民署使用财务控制矩阵来监测和记录现有的财务控制。针对薪金和雇员福利的财务控制矩阵要求进行“差异分析，查明前期值与预期值之间的明显差异，并确认其是否合情合理”，这是薪金和雇员福利流程中的关键控制措施之一。审计委员会发现，并未充分进行此项分析。根据审计委员会的要求，难民署提供了大量数字，其中还分别包含2017年和2018年每个职等和国家的工作人员人数差异和每个国家的薪金费用差异。然而，这项工作分析部分乏力。难民署根据分析提出了表二.5。

表二.5

#### 2018年每个专职同等资历的隐含平均成本变化情况

(美元)

	职等								
	F-4	FS	G-1	G-2	G-3	G-4	G-5	G-6	G-7
每月平均成本	3.462	4.140	680	1.062	1.259	1.559	1.930	2.323	2.776

	职等								
	NA	NB	P-1	P-2	P-3	P-4	P-5	D-1	D-2
每月平均成本	2.936	3.550	2.441	5.937	7.474	8.492	9.934	11.098	11.362

资料来源：难民署于2019年3月26日提供给审计委员会。

145. 难民署指出，相对于这些职等所适用的薪金而言，2018年世界各地每个职等的人均费用变化是合理的。难民署表示，该表为总体薪金费用变化的合情合理性提供了很好的合理性依据。

146. 审计委员会认为，该表仍不足以满足合情合理性差异分析的要求。所作的分析缺少关于主要差异的信息和各项差异的解释。审计委员会认为，差异分析是一种标准的财务控制措施，对薪金费用的合情合理性提供分析保证。分析应揭示主要差异，并说明出现差异的原因。

147. 审计委员会建议难民署加强对薪金和雇员福利的差异分析，以进行财务控制矩阵中所要求的控制。

148. 难民署同意此项建议，并已开始进行额外的分析，继续研究加强分析的可能性。

#### 人力资源和薪金方面的控制措施

149. 难民署在其企业风险管理政策中将人力资源确定为一个风险类别。该政策提到人力资源管理各个方面的风险，包括人员配置安排、薪金、预付款、工作人员发展、福利和雇员福祉。难民署是一个分散性的、在全球作业的组织，工作人员超过 12 000 人。人力资源是该组织最重要的组成部分之一，甚至没有之一。因此，人力资源和薪金领域的风险管理和控制措施在该组织的整体环境中发挥重要作用。

150. 除内部控制框架外，难民署手册、财务控制矩阵和管理制度、资源和人力系统一些标准化的人力资源报告都提供信息，说明人力资源和薪金控制措施的情况。人力资源和薪金科维持关于管理制度、资源和人力系统此类控制措施的单独清单。难民署表示，计划在 2019 年对管理制度、资源和人力系统所有人力资源报告进行审查。

#### 人力资源控制措施

151. 难民署提供了一份列有 60 份管理制度、资源和人力系统人力资源报告的表格。有五种不同类型的报告：高风险报告、错误报告、兼有高风险和错误的报告、资格情况报告和信息报告。此表根据需要更新。除信息外报告，所有其他报告都是规定必须提供的。报告必须由各自的任务负责人生成并上传到电子文档管理系统(eSafe)。通过电子邮件，向人事行政助理和助理通报上传情况。由他们负责审查报告。他们将与外地有关的部分转给当地人力资源行政人员。根据报告的内容，人力资源部门人员可能需要采取行动。

152. 审计委员会提出了一些意见，表示人力资源控制流程有可改进之处。审计委员会的意见涉及：生成报告的频率、缺乏基于审查和相关文件的行动以及报告的自动化。审计委员会发现，并非所有规定必须提供的月度和季度报告均已上传到 eSafe 系统。此外，审计委员会不清楚：哪些报告已经生成？哪些报告需要采取行动？审计委员会注意到，只有两份管理制度、资源和人力系统人力资源报告是自动生成的。绝大多数报告必须由任务负责人人工生成。

153. 审计委员会认为，经常生成和审查错误报告、高风险报告以及兼有高风险和错误的报告(即“监测报告”)是很重要的，这样做可以及时发现风险和错误并保护难民署免受财务损失。审计委员会认为自动生成报告是一种有用的控制工具，因为它们不需要人工启动，因此不容易出现人为的失误。

154. 难民署表示，它不上载供今后参考的空白报告，因为这对报告或薪酬没有任何影响。审计委员会也认为，“无结果”报告不一定需要上传和保存。然而，记录已生成的报告至关重要，这显示已实施控制程序。因此，难民署应建立一个日

志，跟踪已生成的所有报告，或许可以在结果栏中指出“没有结果”或“不需要采取改正行动”。

155. 审计委员会注意到，在提交的报告中，看不出人力资源部门人员对所报告案件作出了哪些决定或采取了哪些行动。审计委员会认为，人力资源部门人员不妨在已生成报告中单独添加一栏，说明他们作出的决定或采取的行动。

156. 审计委员会建议难民署建立一个跟踪日志的文档，记录定期生成的人力资源监测报告。有结果的报告应上传到 eSafe 系统。难民署应在“管理制度、资源和人力系统”人力资源报告中单独添加一栏，记录审查情况，并在必要时采取适当的(改正)行动。应该增加自动生成的人力资源报告的数量。

157. 难民署接受了此项建议，并将探讨各种替代技术的可能性，以建立一个对关键报告进行中央监测的进程。难民署表示，他们将审查增加自动生成的人力资源报告数量的可能性。

#### 报告审核的核准周期

158. 审计委员会注意到，至少在 2018 年 5 月之前不存在部门管理人针对人力资源员工的改正行动的监督控制措施记录。此外，审计委员会注意到，管理制度、资源和人力系统人力资源模块没有为审查管理制度、资源和人力系统人力资源报告规定核准周期。

159. 难民署表示，早先曾考虑在管理制度、资源和人力系统人力资源模块中增加一个核准周期，但由于预期费用的缘故而放弃。难民署还表示，有一个管理制度、资源和人力系统日常活动报告机制，弥补了人力资源模块中缺乏综合核准工作流的问题。此外，难民署表示，它通过这些报告，确保对人力资源员工在该系统中采取的步骤的监督控制。难民署还表示，自 2018 年 5 月以来，它已记录对管理制度、资源和人力系统中监督控制措施的确认情况，以记录主管进行的审查和采取的行动。

160. 考虑到惠益必须与费用两相平衡，审计委员会认为，难民署应就管理制度、资源和人力系统中的综合核准周期启动新的考量，以促进实施监督控制并持之以恒地记录监督控制情况。自上次审议此事以来，已有差不多 13 个年头。在此期间，管理制度、资源和人力系统人力资源模块已在更多办事处推出。

161. 审计委员会建议难民署审查在管理制度、资源和人力系统人力资源模块中实施管理制度、资源和人力系统人力资源报告审查核准周期的各种备选方案，以促进实施监督控制并持之以恒地记录监督控制情况。

162. 难民署接受此项建议。

#### 薪金控制措施

163. 根据难民署的每月薪金表，全球性的人事管理和薪金科每个月必须生成约 60 份不同的管理制度、资源和人力系统薪金单报告。薪金单管理人员必须监测这些报告的核实情况。审计委员会注意到，根据 eSafe 系统，有相当数量的此类报告没有按期生成。

164. 审计委员会认为，经常生成和审查薪金单报告对于及时发现风险和错误以及保护难民署免受财务损失而言至关重要。此外，对审查的监控亦须审慎进行。审计委员会也认为，“无结果”报告不一定需要上传和保存。然而，记录生成的报告至关重要，这可以显示在事先确定的时间点实施了控制程序。因此，难民署应建立一个日志，跟踪所有生成的报告，或许可以在结果栏中指出“没有结果”或“不需要采取改正行动”。

165. 审计委员会注意到，目前没有自动止付机制。止付需要人工操作。审计委员会认为自动止付机制是防止不正确支付的有用工具。与手动止付相比，自动止付机制被遗漏或篡改的风险较低。

166. 当难民署上传新的薪金计划时，将在薪金周期开始前对上传的计划进行审查。除了系统合情合理性检查之外，还挑选部分工作人员进行抽查，以审查上传的薪金计划是否正确无误。审计委员会注意到，样本不是按受影响工作人员的百分比选取的，而是按五、六人的固定人数挑选工作人员。审计委员会认为，抽样规模应取决于受影响的工作人员人数。

167. 审计委员会建议难民署建立一个跟踪日志的文档，记录不断生成的规定的薪金报告，不断审查薪金报告，记录审查情况、实施的监督控制和采取的适当改正行动。

168. 审计委员会建议难民署实施薪金自动止付办法。

169. 审计委员会建议难民署根据受影响的工作人员人数，确定新薪金计划抽样检查的抽样规模。

170. 难民署接受了总体建议，并表示将考虑修订薪金表中的报告说明，以便更好地说明所需的行动。难民署表示，它将同全球性的人事管理和薪金科探讨有无可能在管理制度、资源和人力系统中实施自动止付机制。难民署表示，它将考虑根据此项建议修改抽样规模。

#### **向受益人提供现金支助**

171. 2018年，向受益人提供的现金支助增加了1.018亿美元，达4.724亿美元。现金支助的扩大使用符合难民署“大交换”承诺，即：到2020年，将现金干预措施的使用在难民署援助中所占比例增加一倍。作出这一承诺，就不断需要在全署范围开展若干活动和举措。在2018年，能力建设、与联合国其他机构合作与协调以及分发后监测发挥了重要作用，推动了在2020年前增加使用现金干预措施的努力。

172. 审计委员会在其2017年报告中建议难民署加强对现金干预培训效果的监测和评估。2018年，难民署委托有关方面，比照难民署现金干预制度化的战略目标，对难民署现金干预能力建设的进展情况进行评估。评估的结论是，难民署的能力建设方法已步入正轨，受训人员的知识和态度有所改善。关于今后该怎么做，除其他外，评估小组建议难民署继续加强培训后材料。例如，应该简化市场评估和可行性工具。此外，评估小组建议高级管理人员持续参与培训。难民署正在评价和执行该报告的调查结果。

173. 共同现金机制是一种协作的、多利益攸关方的现金支助方式。联合国机构和非政府组织共同努力，通过一个平台，可以直接、平等地利用一家联合金融服务提供者。共同现金机制办法旨在协调一致地提供现金支助。若干人道主义组织相互合作，但并没有规定每个组织都需要与金融服务提供者建立自己的采购安排、开设单独的受益人账户或向受益人发放不同的银行卡。目前，难民署参与两个共同现金机制项目。根据具体行动的情况，使用共同平台可能会导致不同机构的资金被混合在一起。审计委员会就此类共同现金机制的一般条件和运作发表了意见，认为需要进一步探讨这类机制。

174. 分发后监测用于监测和评估现金支助方案的有效性和现金支助对受惠人生活的影响。此项监测对受益人因现金支助经历而呈现的趋势作了定量和定性分析。难民署实施现金干预的 19 个最大的国家行动进行了分发后监测审查。难民署向审计委员会提供了相应的报告。

175. 在 2018 年审计期间，审计委员会抽样审计了 12 个国家行动的现金支助情况，涉及资金总额为 3 390 万美元，审计委员会并访问了两个有现金方案的国家行动。审计程序旨在了解国家行动现金支助方案的总体结构设置、能力和分发后监测。审计委员会将重点放在国家行动建立的程序和财务控制之上。

#### 标准作业程序

176. 关于现金干预财务程序的行政指示(UNHCR/AI/2017/15)对现金干预措施作了具体指导。具体指导涉及难民署对财务风险管理、风险管理、内部控制和现金支助报告的行政要求。除其他外，行政指示规定，所有通过直接执行来实施现金干预方案的国家办事处都必须制定针对具体方案的标准作业程序。根据行政指示，标准作业程序将由现金干预科和财务处审批，然后由代表核准，再开始执行现金干预方案。行政指示规定了此种标准作业程序的标准模板，并列出了最低要求，如涉及向关注对象付款的管理程序和控制措施以及监测现金干预活动的财务监测步骤和报告工作。

177. 在审查的几乎一半案例中，审计委员会注意到在使用标准作业程序方面的不足。国家行动在根据标准业务程序进行现金支助时存在下列情况，这些标准作业程序：(a) 是未经现金干预科和财务处批准的草案版本，(b) 审批滞后，(c) 是为以后时期而不是当期时期制定，或者(d) 完全没有标准业务程序。审计委员会还发现，在一些情形中，国家行动没有完全遵守有效的标准作业程序，标准作业程序部分没有更新。

178. 审计委员会认为，标准作业程序在现金支助过程中非常重要。标准作业程序规定了方案的基本参数，并具有“总括”职能。国家行动需要界定方案的关键要素，如方案的目标、转让模式、交付机制和执行程序。其宗旨是确保这些方案具有可行性，确保在这一过程中有足够的控制措施。因此，在标准作业程序关键要素得到审核和批准之前，国家行动不应启动方案。审计委员会清楚地认识到，关于方案次级参数的讨论不应妨碍整体执行工作。因此，这些次要参数可以在标准作业程序关键要素的附件中规定或单独规定，使其与关键要素的批准脱钩。

179. 审计委员会重申其建议，即：在核准的标准作业程序到位之后，国家行动再实施现金干预措施(A/73/5/Add.6, 第二章, 第 37 段)。难民署应界定需要部署到位的标准作业程序的关键要素。如果关键要素没有到位，则不应批准。

180. 难民署同意此项建议，并指出，通过金融服务提供者实施现金干预方案时，必须有得到审批的标准作业程序，必须备妥国家行动/国家办事处和总部各级的所有基本相关文件和相关程序。目前，通过金融服务提供者直接执行的现金干预活动占难民署现金干预执行活动的 98%。此外，如果难民署直接分发现金(通过国家行动预付款、柜台现金或零用金账户)，则程序要求按照行政指示第 7.3.1 段进行适当审批；该段规定，如因国家行动的需要，必须向关注对象亲手分发现金，“则须记录该过程，包括现金使用说明和应遵循的程序”。

#### 退款程序

181. 根据行政指示，难民署需要确定受益人“在标准作业程序或与金融服务提供商的合同规定时限内”没有认领的资金。

182. 审计委员会注意到一些没有要求金融服务提供商退款的情形，时间最长的达三年之久。审计委员会认为，可以做更多工作，积极领回无人认领资金退款。应在行政指示中明确规定退还无人认领资金的时间限制。这将使退款过程更加透明，明确监督范围。特别是考虑到目前正在开发的“现金支助”系统，退款程序应该是支付过程的一个常规和强制性部分。

183. 如上所述，共同现金机制办法势头越来越强，人道主义伙伴认为扩大在现金交付方面的合作前景广阔。审计委员会注意到，有必要在费用分配和退款方面进一步阐述混合现金池的总体状况。

184. 审计委员会建议难民署加强对国家行动退款过程的监测，并尤其注意提高退款及时性。“现金支助”系统应有自动通知功能，按预定时间间隔向金融服务提供商提出退款要求并且记录这些要求。

185. 审计委员会建议难民署提供明确指导，说明在有混合现金池的情况下，如何分配和监测向参与共同现金机制的国家行动的退款。

186. 难民署赞同这些建议，并表示它认识到明确指导无人认领资金退款时间限制的重要性。然而，国家一级的标准作业程序已经包含了针对具体情况的指导。此外，根据与金融服务提供商的合同安排要求，并根据具体的方案和业务需求，难民署将加强监测，以确保在国家、局和总部各级遵守规定。“现金支助”系统计划中的未来发展，加上该系统内金融服务提供商的整合，将加强无人认领资金退款的可追踪性、监测和记录。

#### 分配监测

187. 行政指示规定，国家行动必须在现金干预付款流程中进行一对一和一对多调节，具体如下：

(a) 一对一调节是指转移给金融服务提供商的总金额(总分配名单)与从金融服务提供商收到的确认书总额之间的调节；

(b) 一对多调节指从金融服务提供商收到的确认书中的单笔交易与核准的分配名单中所述的单笔交易额之间的调节；

(c) 根据行政指示，目前不需要将实际付款确认书与核准的付款清单进行进一步的端到端调节。

188. 难民署计划使用管理制度、资源和人力系统现金干预模块，将调节流程纳入管理制度、资源和人力系统。

189. 审计委员会发现，国家行动使用自行开发的工具进行调节。审计委员会还发现，国家行动部分调解程序缺失，或者文件不全。审计委员会发现在一个案例中，金融服务提供商出于不明原因，分配的数额少于核准分配名单上的数额。审计委员会认为，如果名单发生变化，应签署一份新的订正付款名单，并重新提交金融服务提供商。审计委员会认为，付款监测的文件记录有待改进。国家行动应能够证明，负责人员至少通过抽查监测了合格收款人是否收到了核准金额的现金。深入到最终收款方，并使收据、资格标准和核准的分配名单保持一致，将有助于监测整个付款线索，并消除误用和不当更改的风险。新的“现金支助”系统将能够实现系统化的多对多调节。在该系统运行之前，应通过强制性抽查保证追踪付款线索。

190. 审计委员会建议难民署确保，在非数字现金分配的情况下，只要没有系统化的调节，就应至少通过抽查进行进一步的端到端调节。

191. 审计委员会建议，如果核准的分配名单发生变化，难民署应要求对总分配名单进行重新核准，以确保根据行政指示，在没有核准的总分配名单的情况下，不进行任何现金分配。

192. 难民署赞同此项建议，并表示核准程序已纳入国家行动标准作业程序，其中包括处理紧急情况的紧急程序。

#### 核准分配名单中的重复

193. 审计委员会注意到，难民署不能排除受益人在 2018 年获得双倍现金赠款的情况。不管重复的数目有多少，审计委员会都对系统中可能存在现金赠款重复注册的情况感到关切。审计委员会认为，所用软件应能自动监测系统中给定个人的相同登记标识，如公民身份号码或公共分配系统号码。此外，难民署应确保无论在国家行动中使用何种类型的软件，都要进行这种检查。

194. 在审计委员会完成其报告时，对一个国家行动中可能出现的重复情况的分析仍在进行当中。在其他行动中，耗费一段时间才澄清潜在的案例。因此，审计委员会认为，应加强对可能重复注册的网关的认识和知识，并在各行动间共享。

195. 审计委员会建议难民署强调在核准现金支助分配名单之前，必须对名单进行标准的检查，检查是否存在重复的情况。

196. 难民署赞同此项建议，并表示要求实施现金支助的行动进行自动或人工检查，并实施控制措施，预防和检测在(a) 登记资料、(b) 现金支助系统、(c) 付款分配资料阶段的重复。系统集成，包括与金融服务提供商的相关自动化，将进一步增强直通式处理做法，并且将能够追踪完整度和准确性。

## 文件记录

197. 根据行政指示，难民署要求现金干预过程实现可追踪性和问责制。除其他外，各国家行动应确保资金流动清晰的审计线索。此外，各国家行动应及时从金融服务提供商获得难民署关注人员收到现金的确认。行政指示进一步指出，“与现金支助方案有关的所有文件都必须登记在案并进行存档，以备审计之用”。

198. 审计委员会注意到文件记录未达到行政指示要求的一些案例。文件记录应使未参与其中的人员也能够了解现金赠款是否在正确的时间、以正确的金额提供给合格人员。考虑到所涉金额以及业务和声誉风险，保留妥善文件记录至关重要。

199. 审计委员会认为，标准化的最低要求有利于审查和控制职能。可调节和精简的审计线索可以促进问责制。

200. 审计委员会建议难民署进一步加强和简化现金支助过程中的文件记录。执行现金支助的国家行动应将分配名单、核准、金融服务提供商确认、调节、付款和退款证据等关键文件的标准化文件记录存档。

201. 难民署赞同此项建议，并表示“现金支助”系统计划于2019年在13个国家推出，这将进一步加强审计线索。难民署指出，“现金支助”系统将加强现金支助的文件记录和可追踪性，并尽可能提高标准化程度。

## 分配后监测

202. 难民署通过分配后监测收集信息，了解基于现金的干预措施实现目标的情况。分配后监测旨在监测三个不同层面。首先，应该对付款过程进行监测。这涉及向关注对象转移现金是否安全、可问责和容易获得的问题。其次，应该对结果进行监测。在这方面，需要一个跟踪程序来核实关注对象是否收到了现金。第三层是对成果影响的监测。这一层面涉及的问题是，关注对象是否花钱以及钱花在哪些方面，他们是否完全或部分能够满足其基本需求，或者是否减少使用消极应对策略。这可能还涉及分析是否取得了教育等具体部门的成果，或者通过支付现金能否更好地获得可持续和长期的解决办法。因此，分配后监测的结果可用于核查是否符合商定的程序，并检测违规行为。结果将反馈到方案周期，以改进基于现金的干预措施的设计、计算和交付方式。

203. 从财务角度看，在所有实施重大基于现金的干预方案的行动中，进行分配后监测至关重要，因为一个重大财务风险是现金支付未送到预期受益人手中。除了使用生物识别技术来核查接收人身份外，分配后监测也是一种重要的控制机制。在一次实地访问中，审计委员会注意到，一家金融服务提供商在两年时间里向受益人收取了不允许收取的额外费用。该国家行动本身在对一个外地办事处的例行实地访问中也遇到了同样问题。审计委员会认为，如果使用了分配后监测等适当监测工具，本可以更早发现另外收取不允许收取的费用问题。该国家行动表示，它打算定期监测付款过程，并已为此编制了一份问卷。

204. 分配后监测对于基于现金的干预方案的进一步发展非常重要，可发挥关键作用，评估现金是否到达受益人手中，如何改进基于现金的干预方案的设计、计算和交付方式。审计委员会清楚地意识到，可能在个别情况下，分配后监测不切

实际或不具成本效益。在这种情况下，相关条例应规定分配后监测一般要求的例外情况。

205. 审计委员会建议难民署强制要求对各个国家行动的基于现金的干预方案进行分配后监测。建议和主要方案调整应作为标准内容写入分配后监测报告。

206. 难民署赞同此项建议，并表示分配后监测是全面监测基于现金的干预措施的一个基本要素，可将其纳入其他监测活动，如保护监测。分配后监测报告载有关键的调查结果，由此产生的任何变动和调整都将纳入未来更新后的基于现金的干预措施交付规定。

#### 分配后监测领域的职责

207. 方案、保卫股和代表等对行动一级的单位和人员的责任有详细说明。例如，代表负责确保对行动中的所有方案活动进行全面监测，并将监测责任明确下放给工作人员。方案股负责确保对监测工作结果进行审查，在拟定当前和未来方案时利用这些结果，并确保信息管理人员提供指导，说明如何建立数据管理系统和监测工具，分析和汇总监测数据。

208. 然而，难民署提供的方案手册和分配后监测指南没有界定基于现金的干预方案在组织一级的监测职能责任划分。审计委员会认为，应明确界定所有领域中的责任，特别是基于现金的干预方案中的责任。

209. 审计委员会建议难民署界定国家和各局/总部各级在分配后监测方面的责任。

210. 难民署赞同此项建议。

#### 分配后监测结果的利用

211. 在前 20 个国家中，有 19 个国家进行了分配后监测。审计委员会确认在这一领域已经做了大量工作。审计委员会审查了前 20 个国家分配后监测报告中的 13 份。审查的重点是，是否根据报告中的监测结果和数据提出了建议。审计委员会发现审查的报告中有一些详细而全面。例如，一份报告介绍了虹膜扫描作为过去三年的趋势，其使用结果如何。此外，在 2017 年第二季度对没有收到现金的对照组进行了分析。然而，审计委员会也注意到一些报告质量较低。在审查的报告中，有五份只介绍了调查的数据和事实。报告没有根据数据为未来方案设计提出建议或关键行动。

212. 审计委员会认为，根据分配后监测数据得出包含建议和关键行动的适当结论，对于基于现金的干预措施的长期成功至关重要。审计委员会承认，难民署已经采取步骤，通过在文件模板中纳入两章(包括建议和关键行动)，改进数据分析。审计委员会承认，方案工作人员和多功能小组可能已经讨论并采取了关键行动。然而，这些建议应在分配后监测报告中以透明方式提出。

213. 审计委员会建议难民署分析和汇总分配后监测的结果，以该结果为基础，在国家和局一级进一步发展基于现金的干预方案。该分析应公布在知识管理门户网站上，以供查阅。

214. 难民署接受此项建议，并指出虽然可以进一步促进结果汇总和知识共享，但应强调不同行动要求的背景具有特殊性，以及总体而言，每一个具体的基于现金的干预方案交付环境具有复杂性。

#### 执行伙伴关系费用和项目伙伴关系协定

215. 难民署通过执行伙伴实施很大一部分项目，这些项目的费用占 2018 年费用总额的 34%。因此，这是难民署业务模式的一个重要领域，需要适当的控制和合规措施。在每一个项目中，难民署和伙伴签署一项为期不超过一年的项目伙伴关系协定。2018 年执行伙伴关系费用减少了 2 900 万美元，降幅为 2.1%，降至 13.751 亿美元(2017 年重新归类后：14.041 亿美元)。2018 年，难民署与执行伙伴签订了 1 609 项协定，与联合国机构和国际移民组织(移民组织)签订了 23 项协定。往年，与联合国志愿人员方案和联合国项目事务署的协定被归类为执行伙伴关系，但它们已被重新归类，现在列在订约承办事务项下。难民署再次显示，它有强有力的证据证明其执行伙伴的支出。

216. 对执行伙伴关系费用的外部核查仍然很有力度，覆盖率很高，达到 2018 年预算的 82%(见表二.6)。

表二.6

#### 接受外部核查的项目伙伴关系协定<sup>a</sup>

伙伴类型	项目伙伴关系协定总数	预算总额 (百万美元)	接受外部核查的协定			
			协定数量	占协定总数的百分比	价值 (百万美元)	占预算总额的百分比
本国非政府组织	771	489	354	46	393	80
国际非政府组织	606	635	362	60	523	82
政府	231	189	133	58	163	86
<b>共计</b>	<b>1 608</b>	<b>1 312</b>	<b>849</b>	<b>53</b>	<b>1 079</b>	<b>82</b>

资料来源：难民署执行伙伴管理处，2018 年项目审计认证报告，2019 年 6 月 28 日。

<sup>a</sup> 不包括与联合国机构和移民组织的协定。

217. 审计委员会还注意到，2018 年的大多数项目伙伴关系协定获得了无保留审计意见，非无保留审计意见的数目保持稳定，维持在 13%，2017 年为 16%(见表二.7)。

表二.7

#### 被出具非无保留审计意见的项目伙伴关系协定

意见类别	2018 <sup>a</sup>		2017		2016	
	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比
无保留	694	87	531	84	678	87
非无保留	100	13	103	16	100	13

资料来源：难民署执行伙伴管理处，2018 年项目审计认证报告，2019 年 6 月 28 日。

<sup>a</sup> 不完整，55 份审计证书尚未出具。

## 控制和合规

218. 难民署为与伙伴关系有关的交易实施了若干控制措施。其中包括分期付款的核查和核准程序和伙伴财务报告。《难民署手册》(第 6 章, 财务管理)包括详细的指导。
219. 《手册》规定, 当双方签署执行伙伴项目协定时, 即协定具有约束力时, 应记录执行伙伴关系费用的日记帐和应付款分录(第 6 章, 第五节, 第 4.2 段)。
220. 《手册》还规定, 第一期以外的分期付款在支付时确认为费用, 除其他外, 还必须符合下述条件: 前面的分期付款项目履约情况和财务报告都已得到核证和核准(同上, 第 4.3 段)。
221. 《手册》还规定, 在核证和核准伙伴提交的项目财务报告后, 必须将最初确认的分期付款费用重新分类到项目财务报告所界定的具体费用账户代码中, 从而将经核准的项目财务报告中包含的财务信息输入到管理制度、资源和人力系统中(同上, 第 4.2 段)。
222. 关于管理难民署供资的伙伴关系协定的行政指示(UNHCR/AI/2017/16)指出, “协定修正是一种简化格式, 用于在预算增加超过协定先前价值, 或项目预算内的预算转移超过产出水平 20%的核定变动时修正协定。”修正提及所有变更, 并根据变更包括必要的附件和附录。
223. 审计委员会在审计过程中进行了抽样审查, 核查是否遵守了这些规定。在遵守规定方面发现了下列问题:
- (a) 分期付款在项目伙伴协定或修正最后签字之前已经记账;
  - (b) 分期付款在前一份伙伴财务报告核查和核准之前已经记账;
  - (c) 伙伴财务报告数字在最终核准签字之前已经记账;
  - (d) 分期付款和相应的预算有所增加, 但预算增加未在协定修正正文中体现, 而只是在详细说明预算的附件 B 中体现。
224. 国家办事处代表负责确保根据《难民署手册》正确适用这些规则。难民署总部执行伙伴管理处还进行了抽样审查, 并与国家办事处讨论了违规或有疑问的案例。
225. 审计委员会尤其认为控制职能有待加强。需要进行全面审查, 以确保整体一致合规。
226. 审计委员会建议难民署实施更多的控制措施, 以进行全面审查和抽样检查, 并通过增强问责制, 促进遵守《难民署手册》执行伙伴章节。这可以通过未来的区域控制干事嵌入到新的区域局结构中。
227. 难民署赞同此项建议。

## 电子流程

228. 根据《难民署手册》, 伙伴财务报告的核实和核准程序分由三个职位完成: 伙伴财务报告必须由项目控制干事(或指定履行这一职能的工作人员)与多功能小

组协商核实，由方案干事认证，并由办事处主任或难民署有核准授权的工作人员核准(第 6 章，第五节，第 4.4 段)。伙伴财务报告打印后由三名干事在纸上签字。

229. 在上述案例中，难民署偏离了内部准则和标准。此外，离线核实和核准程序没有反映在综合系统检查或全面审查中，不能确保始终及时、充分地进行了核实和核准。

230. 在审计时，所有提到的文件都已打印、签署、扫描，然后作为扫描的电子文件储存。这包括项目协定、修正和伙伴财务报告。

231. 审计委员会认为，难民署应努力让所有伙伴全面遵守既定的控制措施。进行系统性的全面审查以及系统集成控制将确保提高合规性。此外，难民署能够通过分析瓶颈或发现模式等途径优化程序。

232. 审计委员会认为，使用扫描文件增加了总体审查难度。使用扫描文档来检测错误或不合规定之处费时且易错。

233. 审计委员会欢迎难民署已开始实施更多的电子流程，例如在联合国伙伴门户网站上增加了一个诚信和保证模块。

234. 伙伴流程的某些部分(如总帐日记帐)以电子方式执行的时间比较长。在管理制度、资源和人力系统内，难民署通过授权计划实现了对职责分离的内置控制，这是本组织在该系统内反映权力和核准级别方面的基石(《难民署手册》，第 6 章，第一节，第 10.2 段)。审计委员会注意到，根据《难民署手册》负责伙伴财务报告核实和核准程序的人员不一定与授权计划中的核准人相同。

235. 审计委员会建议难民署实施伙伴通过联合国伙伴门户网站提交伙伴财务报告等其他电子流程，并实施核准伙伴财务报告的电子签字流程，以尽可能取代现行离线核实签字，推动强化内部控制措施。在实施电子签字时，难民署应确保权力与授权计划保持一致。

236. 难民署赞同此项建议。

#### 项目伙伴关系协定基于风险的监测

237. 伙伴通过伙伴财务报告定期报告其项目支出。根据《难民署手册》(第 6 章，第五节，第 4.4 段)，“方案和项目控制人员必须根据风险情况核查伙伴财务报告。”难民署的核查活动包括案头审查和核查访问。难民署各办事处可以使用基于风险的履约监测和控制工具箱中的表格记录核查情况。根据工具箱所附说明，工具箱包含参考材料、建议模板和实例，支持难民署办事处有效管理伙伴关系协定，特别是支持监测和项目控制活动；模板仅仅是指南。

238. 该工具箱包括用于监测和核查的表格。表格有风险评估表、项目监测计划(PMC01 表)、财务和履约监测报告(PMC02 表，从 PMC03a 和 PMC03b 表获取)；以及项目财务核查、履约审查和案头审查(PMC03 表)。

#### 接收监测报告

239. 各办事处应按规定将全部现有文件上传到难民署的文件共享平台 eSafe。审计委员会收到一些表格，显示外地办事处在 eSafe 上传了核查报告的协定所占份额。

240. 审计委员会收到了文档共享平台报告上传率的数据。有些项目似乎没有使用所提供的表格，或者没有将其存储在 eSafe。

241. 审计委员会认为，在使用监测报告方面做法不一致，导致无法进行比较和全面审查。因此，审计委员会认为，所有项目都应进行风险评估，制定监测计划，并至少进行年中和年终核查。在这些步骤中，他们应该使用工具箱中提供的表格。审计委员会认为，只有当所有项目都提供完整和可比的信息时，难民署才能以最好方式利用这些信息进行监测和规划。

242. 审计委员会建议难民署强制规定一套最低限度监测报告，并规定必须将其上传到 eSafe。这套报告应至少包括风险评估、监测计划和半年度监测报告。

243. 难民署赞同此项建议，并指出一些报告在 2019 年已经成为强制性报告。

#### 风险评估

244. 难民署基于风险的项目监测工具箱的第一步是风险评估。对一个项目整体而言，可以在三个地方找到伙伴关系风险评估：项目伙伴协定附件 A、风险评估表和项目履约监测计划(PMC01 表)。

245. 附件 A 载有项目说明，其中一点涉及风险管理。这是一个基于伙伴提供的信息的描述性部分。在一些案例中，伙伴没有说明风险，表示这一部分不是强制性的，而其他伙伴则提供了自己的风险评估摘要，并描述了业务风险。

246. 在另一个流程中，难民署进行了风险评估，并将结果记录在风险评估表中。之后，对这些风险进行了总结，并将其输入 PMC01 表，作为履约监测计划的基础。

247. 审计委员会注意到，附件 A 中确定的风险与风险评估表中确定的风险并不相同。在一些案例中，伙伴在附件 A 中列出的风险侧重于业务风险，而难民署在风险评估表中列出的则是财务风险。此外，审计委员会注意到，一些较小的伙伴在其评估中没有列出任何业务风险。然而，在与伙伴的访谈中，一些伙伴却能指出主要的业务风险。

248. 审计委员会还注意到，没有一个按项目列出所有主要风险的一览清单，而单独的清单并不总包括所有主要风险。

249. 审计委员会认为，有必要对每个项目进行一次全面的风险评估，最好是由难民署和伙伴联合进行。因此，应该有一个列出所有风险的清单。只有当难民署和伙伴意识到他们面临的风险时，才能充分应对风险。

250. 如有必要，难民署应根据从其他项目中获得的更广泛经验，支持较小的伙伴进行风险评估。难民署不妨为方案工作人员进一步提供风险意识培训。

251. 审计委员会重申其先前的建议(A/72/5/Add.6, 第二章, 第 81 段), 即难民署应确保一致的风险评估。难民署应统一执行伙伴项目的风险评估，为每个项目制定一份主要风险清单。

252. 难民署赞同此项建议，并表示已经调整了项目说明(附件 A)中的风险管理标题，使之与风险评估表保持一致，而风险评估表是为每个项目编制的。风险评

估为项目监测计划提供信息(项目监测的频率和范围), 并且每项协定都有风险评估。风险评估表中的所有风险清单并非详尽无遗, 因为难民署认为不同的项目、伙伴和行动背景下的风险可能各不相同。因此, 除了风险目录中已存在的外, 如果发现了新风险, 各行动还可以添加。

#### 向执行伙伴分期付款

253. 对于大多数项目, 难民署在签署协定后将第一笔分期付款转给伙伴, 并在当年晚些时候将其他分期付款转给伙伴。项目伙伴关系协定界定伙伴关系条款, 包括关于分期付款时间和金额的初步计划。

254. 未来的分期付款并非完全预先确定, 而可以在必要时进行调整。有两个渠道可以修改分期付款。第一, 可以更新分期付款计划, 调整分期付款日期和金额, 而不改变总体预算。第二, 对项目伙伴关系协定进行修正, 增加或减少项目总预算, 分期付款随之增加或减少。

255. 后续一笔分期付款在提出伙伴财务报告时可能已经知道, 或者以后可以通过预算增加和相应的协定修正来添加。

256. 根据《难民署手册》, 第一期以外的分期付款的支付条件是:

- (a) 有分配给项目的资金可用;
- (b) 项目履约情况和以前分期付款财务报告得到核实和核准;
- (c) 对照工作计划和交付目标, 履约取得的进展;
- (d) 与资金转移有关的潜在风险;
- (e) 以后几个月的现金流和所需资源(第 6 章, 第五节, 第 4.3 段)。

257. 审计委员会发现, 在有些案例中, 虽然根据伙伴的财务报告, 前一笔分期付款中只有一小部分已支出, 却仍然支付了后一笔分期付款。提供伙伴财务报告和协定修正等文件没有提出理由, 说明为什么支付此笔分期付款数额。理由可以特别提到未来几个月的履约情况预测和所需资源。

258. 审计委员会认为, 目前关于分期付款理由的文件记录没有充分体现《手册》概述的履约进展和所需资源等条件。除了满足《手册》中的标准外, 这些文件还可以支持难民署决策。只有在分期付款、履约情况和预测之间建立起强有力的联系时, 难民署才能利用这一点改进现金和项目预测, 并更好地指导未来的项目。

259. 审计委员会认为, 在请求或发起付款时, 应记录第二次付款的原因以及与当前履约情况和未来预测的联系。这样可确保各办事处始终如一地审查要支付的金额。

260. 难民署除其他外, 应利用基于风险的履约监测和控制工具箱编制的报告, 审查执行进展及其与支出的联系。

261. 为了将文件和报告的数量保持在最低限度, 难民署可把链接和说明加入现有文件。如果因某份伙伴财务报告而付款, 则付款应记录在该报告中。如果因预

算增加而付款，并且在伙伴财务报告中没有提出正当理由，则需记入项目伙伴协定修正(项目说明，第五节，协定修正历史)。文件应引用清楚易懂的数字，并进行简短总结。

262. 审计委员会建议难民署强化履约审查和所需资源与进一步分期付款之间的联系，在启动进一步分期付款时记录审查结果。

263. 难民署赞同此项建议。

#### 向执行伙伴转让资产

264. 根据《难民署手册》(第4章，方案手册)，项目伙伴关系协定是规范难民署向合作伙伴转让交付项目资金协议的标准法律文书。协定是由难民署和合作伙伴制定的具有法律约束力的文件，规定参与各方的条款、条件、责任、义务和问责，为各方向共同项目转入财政和其他资源提供规范。此外，协定是以往所有讨论和谈判共识的结晶，特别提到项目说明(协定附件 A)，其中载有目标、产出、绩效和影响指标、执行安排以及预算(协定附件 B)。《手册》特别强调指出，项目伙伴关系协定是难民署向合作伙伴转让资金的唯一正式文书。

265. 审计委员会发现了难民署采购资产并将其转让给执行伙伴的若干案例。资产转让是根据地方合同委员会的决定进行的。在观察到的案例中，没有提及项目伙伴关系协定与所有权转让之间的联系。难民署在转让时签署所有权转让协议，作为所有权转让的凭证。一般而言，所有权转让协议不要求解释资产转让目的。

266. 审计委员会认为，由于项目伙伴关系协定是“以往所有讨论和谈判共识的结晶”，因此，需要指出项目伙伴协定与所有权转让协议之间的联系。

267. 审计委员会建议，在转让对象为执行伙伴的情况下，难民署应以透明的方式指出所有权转让与项目伙伴关系协定之间的联系。所有权转让协议和管理制度、资源和人力系统记录应注明项目伙伴关系协定的标识符号。转让目的应在所有权转让协议中明确解释并规定。

268. 难民署接受了这项建议，并表示，在存在伙伴关系协定的情况下，将要求在所有权转让协议中注明伙伴关系协定的符号。

### 全球车队管理

#### 背景和条例

269. 2011年，难民署对其车队进行了分析，发现年度一般业务费用过高。当时，难民署管理着6 500辆轻型车。难民署每年必须为使用这些车辆支付约1.3亿美元的一般业务费用。此外，难民署发现，与其他国际组织相比，出售处置车辆所得的资金较少。难民署认为，就其车队总体管理而言，资产控制不善，车辆的业务用途准备状况不佳，难以确保工作人员安全。

270. 因此，高级专员决定开展一个全球车队管理项目，重组难民署车队管理。2013年3月，难民署确定了基本架构。全球车队管理项目侧重几个战略领域：全球车队管理租赁计划、全球保险计划、维护和维修、燃料管理以及其他领域。考

虑到现有资源，难民署决定将重点放在租赁计划上，其中包括以下要素：全球车队管理、全球车队基金、全球车队保险和车辆追踪系统。

271. 2013年8月，难民署介绍了减少轻型车辆寿命周期成本的关键流程，即以具有成本效益的方式购置车辆、及时置换车辆、获得最好的处置收入以及增强安全性。难民署在应急、安全和供应司内设立了全球车队管理股；新设立的管理股负责所有与项目相关的车队活动及其他车队活动。

272. 除改进组织结构外，难民署还创建了两个基于信息技术的工具。难民署建立了车辆追踪系统，以车队车辆的业务使用情况(如路线、距离和行驶时间)为参考，评估并监测车队车辆的使用情况。为了获取车队车辆的使用成本，在所有使用全球车队管理车辆的地点都安装了 FleetWave 软件。车辆追踪系统的关键性能指标和 FleetWave 产生的财务数据是分析车辆使用效率所必需的基本信息。

273. 外地行动应从全球车队租赁轻型公务车。所有全球车队车辆都计划配备车辆追踪系统，并提供全球第三方保险。车辆追踪系统和保险计划的所有费用都将计入月租赁费。

274. 全球车队保险计划涵盖三个不同领域。全球第三方附带赔偿责任险旨在赔偿当地第三方保险不承保的损害。自我保险用以处理难民署车辆丢失或损坏的情况。在有当地第三方责任险的情况下，则需设立当地第三方责任险。在有当地第三方综合险的地方，应首先使用当地保险。

275. 全球车队管理项目于2014年初启动，定于2018年年底前完成。自2014年1月起，任何轻型车新购置计划都需全球车队管理股事先批准。全球车队管理股协助处置公务车，以帮助优化项目成果。

276. 同时，难民署将其车队规模从6500辆轻型车减少到了5530辆。其中，有60%由执行伙伴根据使用权协议使用。

277. 燃料管理、备件管理和维护以及重型车和摩托车等其他要素尚未纳入项目之中，但预计会在项目进一步发展过程中纳入，以提高项目效力和效率。

审计委员会先前对全球车队管理的评论

278. 审计委员会已于2015年对全球车队管理项目进行了审计。审计委员会注意到了需求分析缺失以及因当地海关问题而导致新车交付延误等问题。此外，旧车处置也带来了困难。审计委员会注意到，总体而言，在一些国家地点，全球车队管理的推出所伴随的困难比其他地方更多一些。

279. 难民署解释说，全球车队管理项目的全部益处将在绝大多数公务车纳入租赁计划之后实现。这一步骤的截止日期预计为2018年底。

280. 审计委员会建议永久解决全球车队管理项目益处和目的事宜以及与项目部署有关的实际问题。此外，审计委员会建议进一步实施检查，确保推出全球车队管理是性价比最高的做法。

281. 审计委员会在2016年报告中指出，很大一部分行动都参与了全球车队管理项目。审计委员会再次建议收集所有重要数据和指标，用以评估项目成果。审计

委员会还注意到，外地行动未根据经济、业务、安保和基础设施要求适当评估其运输需求(车辆类型和数量)。

282. 审计委员会建议国家行动根据业务需要，按车辆类型和数量评估其运输需求，并将分析记录在案。如果国家行动在分析需求时遇到困难，可以与总部取得联系。审计委员会在进一步实地访问时注意到，2018年预算期间的运输需求评估存在同样的差异。

#### 全球车队管理评估报告

283. 难民署决定在2017年9月聘请一家外部公司来评估全球车队管理项目成功与否。承包公司对文件和车队管理规定进行了审查，并向所有参与全球车队管理进程的地点分发了项目调查问卷。根据对实地反馈所作的分析，承包公司受命在挑选出的五个地点进行了现场考察。接下来，承包公司在总部和难民署服务中心对分析进行了后续跟进。承包公司在2018年全年开展了评估，于2018年12月提交了评估报告。

284. 报告提到了减少轻型车寿命周期成本的关键流程和战略领域(全球车队管理的要素，如维护和维修、燃料管理以及其他)。

285. 评价报告指出，实施全球车队管理后，在购置车辆方面节省了成本880万美元。在全球车辆保险计划方面，根据对中东和非洲区域的估计，难民署在比较了当地费用与全球车队管理费用后，发现有可能节省240万美元费用。就出售使用寿命已经到期的轻型车和其他资产而言，难民署在2016年可实现收入630万美元，2017年可实现收入975万美元。

286. 为了比较全球车队管理实施前和实施后难民署车队的费用情况，难民署决定重点比较两个时期的成本：将2011至2013年期间作为全球车队管理实施之前的基准，将2014至2017年作为项目启动之后的基准。

287. 为了评估是否实现了所有或部分既定目标，难民署决定将几个由于时间安排延误而未有进一步发展的战略领域排除在分析之外。接下来，难民署将重点限制在2014至2017年期间，因为由于管理制度、资源和人力系统的结构困难，无法获得全球车队管理实施之前期间的可比数据。

#### 全球车队管理评估的限制因素

288. 评估报告只分析了全球车队租赁和保险。此外，由于未能按最初预想与之前期间(2011至2013年期间)进行比较，因此，报告中提供的信息有限。最后，在原本计划取得发展的大多数战略领域，项目启动被推迟，因此，这些都被排除在分析之外。

289. 据难民署称，车队的四分之一已达到使用寿命到期状态，但在全球车队管理项目之下无法启动核销和处置进程，因为这些仍由当地机构负责。全球车队管理股打算尽快将这些车辆纳入处置/销售进程。

290. 审计委员会对当地和区域车队进行抽查时注意到，在860辆车(占全球车队的13%)中，有27%是在当地购置的(2014年1月之前和之后)，并没有使用全

球车队管理。当地购置车辆的价格高于通过全球车队管理项目购置的类似车辆的价格。

291. 当地办事处认为全球车队管理保险计划的报销流程过于复杂。小额维修费用没有请求通过全球车队管理计划报销，而是动用业务预算。

292. 尽管车辆追踪系统和成本捕捉工具已在大多数行动中推出，但业务和效率方面的控制工具仍未在所有地点启动和使用。此外，当地租赁车辆无法使用这些工具或数据。

293. 审计委员会分析了 860 辆车(全球车队管理总规模的 13%)的可用车队数据。审计委员会希望，每个行动的总体运输需求，无论是通过全球车队管理满足，还是通过商业租赁车辆满足，都应纳入车辆需求分析的重点。由于商业租赁解决方案占难民署运输需求可用车辆总量的 22%，因此，租赁车辆也是难民署车队规划的重要组成部分。如果认为租赁车辆有合理的经济原因，则需对其进行分析，以实现高效率、有实效的运输成果。根据抽查结果，运营和成本分析中没有包括当地租赁车辆。

294. 由于缺少合格的人员，一些项目步骤的启动被推迟。因安装 FleetWave 等新流程和工具而产生的所有新功能都没有得到充分利用。

#### 结论

295. 根据评估报告，审计委员会得出的结论是，无法确定全球车队管理项目实施之前期间的可比成本基础。既没有计算总体项目成本，也没有计算全球车队管理租赁和保险成本相对于燃料费用、维护费用和其他成本因素的比较关系。由于报告的重点仅限于全球车队管理租赁和保险，因此，未对项目的总体效率和效力得出充分结论。

296. 由于难民署车队中有四分之一的使用寿命已经到期且尚未处置，因此，全球车队管理租赁方案的潜力无法充分发挥。该方案的成功取决于将使用寿命已经到期的车辆纳入处置和销售进程。

297. 审计委员会认为评估报告是重要的一步。报告指出了改进之处以及组织和结构上的薄弱环节，这将帮助全球车队管理项目改进流程和成果。组织内部结构上的薄弱之处一旦消除，难民署将能够根据业务和财务数据审查项目的效力和效率。

298. 审计委员会欢迎并同意评估报告中关于改进流程和成果的建议：

(a) 难民署应制定明确的战略，确保所有业务费用和数据记录在案并可用以作进一步分析；也可以包括处置方面的信息；

(b) 难民署应审查人力资源，在开展全球车队管理的所有各级为全球车队管理和资产管理配备充足的人员(车队/资产管理人)，以确保严格遵守相关规定。难民署应审查并重组全球车队管理，特别应确保将全球车队管理的所有收入都划拨给全球车队管理这一业务单位；

(c) 难民署不仅应向整个难民署宣传全球车队管理的益处，也应向作为客户的国家行动宣传这些益处，以便永久改善车队管理服务；

(d) 应加强对外地培训员的培训，以便在难民署运作的所有地点建立关于全球车队管理的基本信息；

(e) 难民署应启动组织发展进程，使之成为公开拍卖车辆和其他物品的领先标准化组织；

(f) 难民署应审查车辆配置，提升车辆技术水平，以减少环境污染。

299. 审计委员会建议难民署将评估报告的结果纳入下个车队战略，评估需要落实的各个流程的次序和重要性，依据评估结果确定这些流程的优先次序。

300. 审计委员会建议，应规定外地一级有义务在分析工具(FleetWave/车辆追踪系统)中记录所有业务和财务数据，负责全球车队管理的工作人员应有权访问所有数据库并有能力开展分析服务和评估数据。

301. 审计委员会建议难民署探索解决方案，以将商业租赁车辆的业务和成本数据纳入业务和成本分析。

302. 难民署同意这项建议，并确认已经制定了以该评估为参考、以其建议为依据的新车队战略。

## 订约人

缺乏雇用个体订约人的战略和框架

303. 根据联合国关于咨询人和个体订约人的行政指示(ST/AI/2013/4)以及难民署相关政策和标准作业程序(IOM/011 - FOM/011/2013)，订约人系指组织根据临时合同聘用、为执行一项特定任务或进行一件特定工作提供专长、技能或知识的个人。其工作任务可能为全职或兼职，职能性质与工作人员类似。难民署表示，2016至2018年间聘用了1 000多名订约人，费用达1 050万美元。约70%的订约人为外地行动雇用。

304. 各行动、区域局和总部可根据其预期需求决定聘用个体订约人。难民署政策规定，只有在难民署内部难以找到满足所需服务需求的人员时，才能雇用个体订约人。因此，征聘管理人(订约人的主管)有义务在难民署内部寻找能够履行所需职能的合适可用的工作人员。在雇用订约人之前，职业管理支助科有责任检查员工队伍中是否有符合要求的人员。

305. 审计委员会发现，难民署并未遵守其政策。在审计委员会实地访问期间，被审查的案例中没有一个招聘实体可以提供职业管理支助科的相应书面确认。审计委员会没有发现证据表明难民署有在雇用个体订约人之前评估内部能力和专长的机制。

306. 评估现有员工队伍的能力对于决定是否需要订约人至关重要。这一评估应在招聘流程开始之前在招聘实体一级进行。否则，就无法明确得知，某订约人带来的哪些能力是内部无法获得的。为了保证关于无法在内部获得能力的文件具备一定质量，难民署应以工作流程为支撑强制规定记录需要订约人的理由。

307. 审计委员会建议，难民署应更好地说明在内部没有可用能力的情况下雇用个体订约人的理由，并将理由记录在案。

308. 难民署同意此项建议。

#### 工作任务的持续时间

309. 根据关于个体订约人的政策,订约人的聘用在 12 个月期间全职工作不得超过 9 个月,或者时间跨度最长 195 天(IOM/011 - FOM/011/2013, 第 41 段)。在连续 9 个月之后或 195 天之后,其服务必须强制中断 3 个足月。审计委员会注意到,2018 年,在 287 个案例中,有 95 个订约人任务超出了时间跨度,2017 年,在 328 个案例中,有 90 个订约人任务超出了时间跨度。审计委员会认为,关于订约人任务持续时间的指导意见必须明确,必须妥善制定持续时间核算表,这样才能确保适当管理合同和实施有效控制措施。

310. 审计委员会建议难民署确保对每个订约人都实施强制中断服务三个足月的规定。因此,难民署应监测合同持续时间,以遵守设定的适用期限。

311. 难民署同意此项建议。难民署将探索调整各自财务系统设置的可能性,令其不能发出持续时间超过政策规定最高期限的订约人任务。

#### 审批流程、角色和责任

312. 难民署利用不同类型的附属工作人员安排以完成其任务。难民署区分通过伙伴组织聘用的附属人员和由难民署直接聘用的附属人员。个体订约人为直接雇用。2013 年,难民署在布达佩斯办事处设立了一个新部门,作为促进附属人员管理的协调中心,该部门隶属人力资源管理司。

313. 根据难民署附属工作人员安排政策,附属人员不得从事任何可能影响本组织的不当行为。2017 年 8 月,难民署针对所有附属人员聘用请求启动了强制性全面人力资源审批(人力资源审批),以确保遵守难民署政策、细则和条例,并确保征聘管理人不聘用过去作为工作人员或附属人员在难民署工作期间存在严重业绩问题和(或)不当行为问题的个人。在人力资源审批过程中,布达佩斯的新设部门负责审查征聘管理人提交的所有资料,包括拟议任务的各项细节,如任务范围、持续时间、日期和付款时间表以及附有明确交付日期的具体且可计量的产出。之后,该部门通知征聘管理人相关人员是否通过了审批。

314. 审计委员会注意到,难民署没有实施以技术工具为支撑的强制核查流程,以确保核准人力资源审批。在未向附属伙伴关系股提交个体订约人雇用请求以供审批的情况下,难民署未进一步检查便仍然假定征聘管理人的行为符合难民署政策、细则和条例。在审计委员会审查的几个案例中,个体订约人资料中未包括所有附属人员聘用请求都应强制进行的全面人力资源审批。

315. 难民署关于个体订约人的政策规定了雇用实体应承担的重大责任。考虑到雇用实体在订约人雇用过程中所扮演的重要角色,人力资源审批便愈发重要。为了防止雇用实体聘用存在严重业绩问题或行为不当问题的个人,人力资源审批应成为强制核查过程的一部分,并应嵌入以技术工具为支撑的标准化流程。这不仅需要在准则、特别是在关于个体订约人的政策中明确界定角色和责任,也要求有能够在线进行人力资源审批的工具和机制。

316. 审计委员会建议难民署为各部门和外地行动(雇用实体)提供明确指导,提高其对人力资源审批的认识。难民署应修正有关人力资源审批的各项政策,确保附属伙伴关系股参与审批过程。

317. 审计委员会还建议难民署创建在线处理人力资源审批的工具。

318. 难民署正在审查其关于个体订约人的政策和有关使用附属劳动力安排的行政指示。难民署目前正在评估如何在全球范围内加强人力资源职能的支撑系统和工具,使其实现现代化。

#### 内部控制的薄弱环节

319. 在内部控制程序方面,审计委员会注意到了以下薄弱之处:

#### 权力下放

320. 关于个体订约人的政策与标准作业程序<sup>3</sup>相结合,规定了雇用实体应承担的重大责任。这遵循了难民署在组织设计和工作方式方面推进权力下放的战略,以期增强并赋权予国家行动。根据现行政策,征聘管理人负责订约人合同的管理工作。例如,征聘管理人进行需求评估、制定职权范围、检查资金可用情况、甄选承担工作任务的订约人、延长合同以及确定费用。订约人被聘用之后,征聘管理人负责对其评估和监督。

321. 与征聘管理人在征聘与甄选过程中的主导作用不同,人力资源管理司司长的作用有限。根据政策规定,人力资源管理司司长将个体订约人合同的批准权下放给各局和部门主管。这些主管也可将个体订约人合同的管理工作下放给指定的协调人,由其承担管理这些合同的主要责任。考虑到每个局或部门管理订约人的方法各有不同,审计委员会认为,在订约人工作任务方面缺乏问责。此外,这可能会影响征聘过程的透明度,在甄选合适人选方面造成利益冲突。此外,难民署没有建立具体的监测流程,以特别重点监测整个征聘过程和相关预算的两种把控模式。一般而言,订约人是用雇用实体的业务预算雇用的,而人力资源管理司无权动用业务预算。特别是,外地委任人员负责预算规划,确保雇用订约人的支出可在计划预算中匀支。

#### 预算编制过程

322. 难民署在其管理制度、资源和人力系统中建立了一个专门的人力资源模块。在总部以外,各局和部门在本模块之外开展订约人征聘的全过程。难民署表示,在总部和外地,2016年雇用订约人401名,2017年雇用328名,2018年雇用278名。2016年至2018年期间,约有70%至74%的订约人为外地雇用。难民署2016年个体订约人费用为4 685 660美元,2017年为2 811 056美元,2018年为2 966 056美元。

323. 由于订约人合同并非总是作为订购单从管理制度、资源和人力系统财务模块发出,因此,财务数字反映的是从订购单中分配的金额,而非最终用于订约人

<sup>3</sup> 联合国项目事务署个体订约人协议规定的人员聘用标准作业程序,由附属劳动力股(人力资源管理司)提供,2018年3月14日。

的金额。审计委员会注意到，对于管理制度、资源和人力系统中捕获的订约人数据，其质量和完整性没有保证。审计委员会认为，这可能会导致订约人数据缺乏一致性。

324. 审计委员会建议难民署确保对甄别和遴选订约人的全过程进行独立核查，或确保该过程以审批工作流程(作为管理制度、资源和人力系统模块的组成部分)为基础，以提高征聘管理人所作甄选决定的透明度和效率。

325. 难民署接受了这项建议。

#### 职务说明和履约情况评价

326. 按照政策规定，订约人任务的职务说明应包括“明确界定且可计量的应交付产出”，用以评估订约人的履约情况。此外，职务说明应包括截止日期和交付日期，以确保任务效率和实效。为了验证任务完成是否及时且达标并批准最终付款，必须对订约人进行履约情况评价。难民署使用标准模板进行履约情况评价。该模板有五个订约人履约情况评价类别，此外，还为征聘管理人留出一个区域，使其能够以叙述的方式评估服务交付情况及其与成果的联系。审计委员会在实地访问期间注意到，职务说明中没有包括足够的可计量的工作产出和交付日期。审计委员会还注意到，评价报告没有记录在管理制度、资源和人力系统的人力资源模块之中。此外，评价报告有时没有存档，有时编写得很晚。审计委员会认为，履约情况评价的设计、应用和结果不能为今后派任工作提供充分的知情决定依据。

327. 审计委员会建议难民署特别注意编写具体的职务说明，帮助负责官员评价订约人的履约情况。因此，难民署应审查评价报告中的现有履约情况分类，并考虑是否可在管理制度、资源和人力系统模块中创建评价报告和模板。

328. 审计委员会还建议难民署分析指派订约人的做法是否是成本效益最高的做法。

329. 难民署同意这些建议。

#### 信息技术/网络安全和数据保护

330. 为了审计网络安全，审计委员会采用了国际标准 ISO/IEC 27001: 2013(信息技术/安全技术/信息安全管理系统/要求)。此标准是国际标准化组织(标准化组织)开发、在全世界范围内使用的国际网络安全标准之一。ISO/IEC 27001 规定的要求是通用的，适用于所有组织，无论其类型、规模或性质如何。该标准包括根据所涉组织的需要量身定制的评估和处理信息安全风险的要求。

331. 2014 年，联合国系统行政首长协调理事会核可了联合国系统关于网络安全和网络犯罪的内部协调计划。也是在 2014 年，难民署《信息和通信技术(信通技术)安全业务准则》生效。这些准则概述难民署安全信通技术管理的办法和原则。

332. 2015 年，难民署制定了它的数据保护政策，其中规定了与处理难民署关注对象的个人数据有关的规则和原则。在处理个人数据时，存在诸如意外或未经授权的丢失或披露等固有风险。鉴于难民署关注对象的处境特别脆弱，其个人数据

通常属于敏感性质。数据保护政策要求难民署通过适合个人数据的性质和处理所带来风险的组织和措施，确保并实施高水平的数据安全。所有难民署工作人员都必须遵守该政策。

333. 2017年，难民署与一名咨询人签订合同，请其对难民署的网络安全能力进行评估。此后，信息系统和电信司审查了评估报告，并于2018年3月启动了网络安全转型方案。2018年7月的方案启动文件出台后，网络安全转型方案应成为一项全组织举措，通过解决现有问题和巩固安全的信通技术环境来保护难民署的信息和关注对象的信息，变革和加强难民署的信息安全能力。该方案的目标是在三年内通过每年300万美元的预算，将难民署的网络安全成熟度从指出的层级(约为咨询人所用方法界定的1.5，介于“初步”和“基础”之间的层级)提高到目标层级(约为3.0，即“基线”层级)。信息系统和电信司希望通过该方案实现的另一个目标是，使难民署更加接近ISO/IEC 27001等保护信息和信通技术系统方面的国际网络安全标准。

334. 该司将网络安全转型方案分为八条轨道。这些轨道涵盖以下安全主题：

- (a) 建立一个由基本标准、政策、控制措施和技术构成的框架；
- (b) 通过宣传和培训确保全球、区域和当地有安全意识；
- (c) 对用户身份、身份验证和特权实施安全控制；
- (d) 开发和部署先进的监测系统和安全行动中心；
- (e) 确保有集中式基础设施；
- (f) 确保有集中式应用程序；
- (g) 确保有分布式系统；
- (h) 提供额外的数据保护政策支持。

335. 该司计划在2021年完成转型方案。虽然该司为加强网络安全作出了巨大努力，但2017年和2019年的两次评估都得出了信息安全薄弱的结论，两次评估都确认需要加强信息安全能力。

权力下放导致信息安全风险

336. 自从难民署发布关于区域化的政策(见UNHCR/HCP/2015/8)以来，区域化已经牢固地嵌入难民署的全球管理战略。该政策适用于难民署的所有区域办事处、全球服务中心、区域服务中心、总部的区域局以及总部各司和处。遵守此政策是强制性要求。

337. 2019年4月，难民署在131个国家有外地行动。外地行动在当地管理信通技术外地基础设施，并决定何时、以何种方式和在何种范围内采购、开发、实施、打补丁和更换分散的软件和硬件。随着时间的推移，资金充足的选定行动已经建立了一个庞大的基地，该基地包括由信息系统和电信司预算和工作人员管理结构以外的工作人员在外地开发和维护的基础设施和应用程序。

338. 权力下放和外地行动在信通技术事项方面的自主权增加对信息安全和成本效益产生了影响。例如，审计委员会注意到：

(a) 2017 年，一家咨询公司认为难民署的网络安全保护成熟度只有初级水平，并确定了与权力下放程度有关的许多信息安全风险；

(b) 2019 年，另一家咨询公司在一个国家的外地行动和少数选定的应用程序中发现了许多信息安全风险；

(c) 过去，许多外地行动扩展了个人信息全球登记系统(个人信息系统)V.3 分散应用程序的数据结构，以满足当地的要求。这使得向个人信息系统 V.4 的中央应用程序版本的迁移变得冗长且耗时，因为每次在迁移之前都必须对本地数据进行调整和整合；

(d) 由于缺乏中央应用程序登记册，外地行动可能开发了其他外地行动已有的应用程序。

339. 相比之下，信息系统和电信司对外地行动的信通技术安全决定影响有限。例如：

(a) 2014 年关于信通技术安全的业务准则概述难民署安全管理信通技术的办法和原则，但准则不是强制性的，只期望遵守准则；

(b) 尽管有该司定期提醒，但外地办事处很少拨出足够的资金来解决工作站、网络和本地服务器等信通技术资产陈旧的问题。这也引起了独立审计和监督委员会的注意，该委员会建议设立一个中央资本基金。该司将中央资本基金列入 2017 年年度方案审查。然而，基金未获批准。

340. 难民署协助关注对象的任务包括保护他们提供的个人数据。尽管难民署权力下放可能会更好地满足关注对象的需求，但审计委员会认为，权力下放导致关注对象数据的信息安全风险增加。由于对外地行动信息安全风险的了解似乎有限，其中许多风险可能仍然不为人知。

341. 审计委员会还看到，由于外地行动在信通技术事项上的自主权，当地应用程序有继续独立发展的风险。为了减轻现有的信息安全风险并避免风险进一步增加，难民署需要建立一个信通技术治理框架，在框架内确立全署强制性最低信息安全标准。信通技术治理框架应在权力下放和信息安全要求以及信通技术的成本效益之间寻求平衡。此外，审计委员会认为，有必要规定，外地办事处有义务在打算开发应用程序时通知信息系统和电信司。

342. 审计委员会还认为有必要提供资金，在外地实施最低信息安全标准。

343. 审计委员会建议难民署尽早确立信通技术治理框架，确立全难民署的强制性最低信息安全标准。

344. 审计委员会建议难民署建立一个强制性的中央审查程序，以避免重复现有应用程序，并为外地开发的所有应用程序登记造册。外地办事处在计划开发其他应用程序时，应通知信息系统和电信司。

345. 审计委员会建议难民署提供额外资金，在外地执行和监测强制性最低信息安全标准。

346. 难民署接受了这些建议。

信息安全风险管理不完全

347. ISO/IEC 27001 规定，组织应界定和实施信息安全风险评估流程，包括确保反复开展的信息安全风险评估产生一致、有效和可比较的结果，建立和维护信息安全风险标准，并识别、分析和评估信息安全风险。ISO/IEC 27005 为组织的信息安全风险管理提供了指南。

348. 2017 年，信息系统和电信司使用 COBIT(信息和相关技术控制目标)框架评估了总部的控制目标和风险，并将评估结果与机构风险登记册挂钩。此外，该司每年进行信通技术风险评估。这些风险评估是机构风险管理过程的一部分，符合 ISO 31000。2018 年 12 月 12 日的机构风险登记册包括与该司相关的 8 个已核定信通技术风险。

349. 2019 年 2 月，难民署在战略风险登记册中列入了“由于信通技术系统和流程不够安全而导致未经授权访问”的风险。战略风险登记册由高级专员负责，在组织一级发现关键风险。这些风险中的大多数是可以由难民署直接管理或控制的。战略风险登记册的目的是使难民署能够管理战略风险并支持在了解风险的基础上进行决策。

350. 2019 年 4 月，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项信通技术安全风险领域，但在 2017 年，一家咨询公司在对难民署网络安全进行评估时确定了许多信通技术安全风险和缓解措施。除机构风险登记册外，该司尚未编制更详细和完整的信通技术安全风险清单。

351. 关于外地的信通技术风险，审计委员会注意到，每个国别办事处都为难民署目前的正式风险流程保留了自己的风险登记册，有 19 个国别办事处将一到两项信通技术风险纳入了机构风险登记册。信息系统和电信司审查了这一登记册，并评论了外地的信通技术风险。除了机构风险登记册和相关流程中的风险，该司对外地信通技术风险没有任何深入了解。

352. ISO/IEC 27005 第 8 章规定，“风险评估决定信息资产的价值，识别存在(或可能存在)的适用威胁和弱点，确认现有控制措施及其对已确定风险的影响，确定潜在后果，最后，决定派生风险的优先次序并根据在背景设置中设定的风险评估标准对其进行排序”。此外，这一章还指出，“资产是任何对组织有价值因而需要保护的的东西”。

353. 要进行资产评估，一个组织首先需要识别资产。ISO/IEC 27005 附件 B 区分了主要资产和辅助资产。主要资产包括业务流程、活动和信息。辅助资产包括硬件、软件、网络和人员资产。难民署尚未为风险评估而将其主要和辅助资产记录在案。

354. 审计委员会认可难民署在信息安全风险管理方面已经作出的努力。然而，审计委员会认为，难民署需要建立一个与 ISO 27005 相一致的正式信息安全风险

评估流程，并将信息安全风险和缓解措施合并到涵盖整个难民署的信息安全风险登记册中。该风险登记册还应包括 2017 年网络安全评估确定的信息安全风险。

355. 审计委员会建议难民署确立以 ISO 27005 为基础或与该国际标准在方向上保持一致的信息安全风险评估流程。

356. 审计委员会建议难民署为信息安全风险评估记录主要资产和辅助资产。

357. 审计委员会建议难民署补充信息安全风险登记册，纳入已知信息安全风险。

358. 难民署同意这些建议。

#### 信息安全组织的不足之处

359. 根据 2014 年关于信通技术安全的业务准则，首席信息干事和信息系统和电信司副司长负责管理和加强信通技术安全。这些准则不是强制性的，只期望遵守准则。一般而言，该司负责难民署所需的信通技术硬件和软件，以便工作人员能够安全、高效率、有成效地开展工作。难民署各级管理人员负责确保他们权责范围内的信通技术系统的安全。信通技术安全业务准则第 4.1 章没有提及首席信息安全干事的作用，而根据 ISO/IEC 27001，首席信息安全干事应协调难民署与安全信息有关的所有活动，并向信息安全主管部门和最高管理当局提供咨询和信息。

360. 然而，2015 年，难民署在信息系统和电信司信通技术业务管理处安设立一名首席信息安全干事。根据职务说明，首席信息安全干事的任务包括：

(a) 为确定整个难民署的信通技术安全战略和方向发挥最高领导作用，并对难民署所有信通技术服务的结果负责；

(b) 指导全体工作人员恰当使用和应用安全政策；

(c) 与处里开发团队密切合作以确保遵守所有安全政策，与解决方案设计师密切合作以确保将安全性内置到各项应用程序及相关信通技术基础设施和系统中，与信通技术业务部门密切合作以确保所有信通技术服务的安全性得到维护。

361. 2019 年 4 月，审计委员会注意到，首席信息安全干事正在起草一份关于信通技术安全的强制性行政总指示，把它作为网络安全转型方案的一部分，该行政总指示应取代业务准则。此外，首席信息安全干事是安全事件管理小组组长，已采取提高认识措施。

362. 难民署最高管理当局尚未制定由其签署的强制性总体信息安全政策。难民署的首席信息安全干事不直接向最高管理当局报告。为了将重要的信息安全主题告知最高管理当局，首席信息安全干事必须向信息系统和电信司负责信通技术业务管理处的副司长报告。至于是否会就报告的主题采取后续行动、上报或更改报告，则取决于首席信息安全干事的上级领导，即该司副司长和首席信息干事(该司司长)。

363. 该司的任务是高效率、有成效地提供信通技术服务，首席信息安全干事的任务是加强信息安全，由于出发点不同，双方的任务可能会导致冲突。例如，干事提议的信息安全措施可能会对信通技术系统的表现产生负面影响，或使流程复

杂化，因此该司不愿执行这些措施。由于这些冲突，不应将首席信息安全干事并入该司。此外，将首席信息安全干事放在该司可能会将信息安全降低到技术层面，而不考虑组织和程序层面。

364. 此外，首席信息安全干事缺乏强制性信息安全政策等工具，无法在难民署强制落实安全信息。首席信息安全干事无权要求其他司实施信息安全措施，需要最高管理当局的支持才能加强其作用，并促进难民署的信息安全。

365. 审计委员会建议难民署加强首席信息安全干事这一职位，并增加其与最高管理当局的互动。为保障首席信息安全干事的职位，审计委员会建议难民署在界定所有利益攸关方的强制性要求、控制和责任的总体信息安全强制性准则中重新定义和说明首席信息安全干事的作用和任务。强制性准则还应规定，首席信息安全干事可以向一个最高管理当局参与的咨询和报告机构报告工作。

366. 难民署赞同此项建议。

#### 安全意识

367. 根据 ISO/IEC 27001(A 7.2.2)，难民署应对工作人员进行信息安全意识的教育和培训。难民署为所有工作人员举办了强制性信息安全意识课程。到 2018 年 12 月，难民署有 70% 的工作人员参加了课程。然而，只有不到 30% 的 D-1 和 D-2 职等管理人员和 53% 的总部工作人员参加了这一课程。

368. 课程参与率低表明缺乏安全意识，特别是高级管理人员和总部工作人员缺乏安全意识。由于上级领导的意识是成功加强信息安全的一个重要因素，审计委员会认为管理当局参与安全意识措施至关重要。

369. 审计委员会建议总部的所有高级管理人员和工作人员作为重要的利益攸关方参加信息安全意识培训课程，因为他们负责确保落实信息安全措施。

370. 难民署赞同此项建议。

#### 保护个人数据

371. 2018 年 10 月，管理问题高级别委员会通过了个人数据保护和隐私原则，把它作为联合国系统各组织或代表联合国系统各组织处理个人数据的非约束性基本框架。根据这些原则，各组织应该制定适当的政策和机制，以遵守这些原则。

372. 难民署已于 2015 年 5 月 27 日实施一项关于保护难民署关注对象个人数据的政策。该政策规定了与处理难民署关注对象个人数据有关的规则和原则，包括：

(a) 关注对象系指难民署对其保护和援助需要感兴趣的人员。其中包括难民、寻求庇护者、无国籍人、境内流离失所者和回返者；

(b) 个人数据是与个人有关的任何数据，从这些数据和其他信息中，或通过可合理预期会使用这些数据的手段，可识别个人；

(c) 难民署需要确保并落实高程度的数据安全，安全程度应与下述各因素相匹配：个人数据的性质和处理所带来的风险、必要设备的可得性和质量、成本和业务可行性；

(d) 顾名思义, 个人数据属于保密数据, 难民署的数据安全措施是为了保护个人数据, 使其免受意外或非法/不合法破坏、丢失、更改、未经授权披露或访问的风险。

373. 数据保护政策没有提到保护难民署工作人员的数据。2018年6月, 由助理高级专员(保护事务)领导的难民署内部工作队决定着手制定涵盖所有个人数据的全球数据保护政策。工作队于2019年4月举行了一次后续会议, 审查和讨论为开展此项目而进行的数据映射工作, 并审查全球数据保护政策的纲要。大会决议、《联合国工作人员条例和细则》以及联合国和难民署的相关通知对工作人员的个人数据提供了一定程度的保护。此外, 难民署的信通技术系统(即管理制度、资源和人力系统)设计了限制访问工作人员个人数据的机制。然而, 审计委员会认为, 难民署工作人员的数据也需要保护; 而且, 在符合适用的大会决议和《联合国工作人员条例和细则》的情况下, 需要将其纳入数据保护政策。

374. 审计委员会建议难民署计划制定一项总体数据保护政策, 纳入对所有难民署工作人员个人数据的保护。

375. 难民署赞同此项建议。

#### 数据保护干事的任务和工作

376. 为了按照数据保护政策确保对处理关注对象个人数据的工作进行问责, 难民署建立了一个问责和监督结构。根据该政策第7章, 这一结构由以下人员组成: 难民署总部的一名数据保护干事、通常担任难民署国别办事处/行动代表并负责在其职责范围内建立和监督个人数据处理的数据管控员以及数据管控员指定的国别办事处/行动的数据保护协调人。2019年4月, 132个国家的246名数据管控员和数据保护协调人成为难民署全球数据保护网络的骨干。

377. 根据数据保护政策第7章, 数据保护干事的任务包括:

- (a) 就数据保护和数据保护政策提供咨询、支持和培训;
- (b) 维护数据管控员和数据保护协调人提供的存量信息, 包括数据转移协议、难民署与第三方共享数据的具体实例、数据保护影响评估、数据泄露通知和数据主体投诉;
- (c) 积极鼓励数据管控员和其他相关行为体采取旨在遵守该项政策的措施;
- (d) 监测和报告遵守政策的情况;
- (e) 根据政策, 必要时与法律事务处联系。

378. 审计委员会注意到, 数据保护干事提供了咨询和支持, 如:

- (a) 2018年为保护难民署关注对象个人数据提供了指导意见。该指导意见补充了数据保护政策, 并协助难民署工作人员适用和解释该政策。指导意见促进了按照原则在难民署所有行动切实开展执行工作;
- (b) 提出了关于通过内联网实施数据保护的数据保护工具包、常见问题、核对清单、表格和模板;

(c) 通过电子邮件定期向工作人员提供信息，并作出各种努力，为网络研讨会、电子学习和外地课程等事项提供支持。自 2018 年 9 月以来，数据保护干事已向数据保护网络发送五条信息，提供了关于数据保护的全面信息，并要求提供有关外地数据保护事项的信息。

379. 审计委员会注意到，数据保护干事尚未执行数据保护政策规定的所有任务。例如，该干事尚未维持关于数据保护的信息存量，也没有监测和报告数据保护政策的遵守情况。

380. 根据数据保护政策第 7.3.2 章，数据保护干事应通过国际保护司司长向助理高级专员(保护事务)提交年度数据保护报告。审计委员会注意到，最近一份年度数据保护报告是关于 2016 年的，落款日期是 2017 年 3 月。审计委员会注意到，数据保护干事打算为 2017 和 2018 两年提交一份数据保护报告。

381. 难民署设立了数据保护干事职位，没有提供辅助人员，但提供了数据保护协调人网络的支持。现任干事为 P-4 职等工作人员，自 2017 年 7 月以来一直负责该职能；此前，难民署的另一名工作人员履行了这些职能。

382. 审计委员会建议难民署审查并更新数据保护干事的作用和职能，以使数据保护干事能够执行关于保护难民署关注对象个人数据的政策所规定的任务。审计委员会还建议，难民署在制定全球数据保护政策时，应确保问责的范围包括保护所有个人数据。

383. 难民署赞同此项建议。审计委员会知悉，难民署打算将数据保护政策的范围扩大到所有个人数据，而不仅仅是关注对象的个人数据。

#### 数据保护干事的影响力和地位

384. 审计委员会注意到，考虑到数据的数量以及与合作伙伴分享数据的需要，数据管控员和数据保护协调人的数据保护网络对讯息和信息请求的回应不多。例如：

(a) 只有几个国别办事处回答了数据保护干事在 2018 年 9 月发出的关于在外地传输个人数据的做法的讯息中提出的 10 个问题；

(b) 在 2018 年 10 月的讯息中，数据保护干事要求国别办事处填写一份存量表，记录各办事处在其行动中处理关注对象个人数据的情况。虽然干事在 2018 年 11 月的讯息中提醒了国别办事处，但数据保护网络内的 123 个国别办事处中只有一个以有效方式填完了存量表；

(c) 根据数据保护干事自 2018 年 6 月以来收到的要求获得数据保护影响评估咨询意见的请求，干事估计这些评估中大约有 40 项必须进行。然而，干事只收到了四份数据保护影响评估报告副本。一如数据保护政策所述，数据管控员应在其职责范围内进行的任何数据保护影响评估结果充分告知干事，并共享各自评估报告的副本。难民署在开发新系统和制度新项目或政策时，或在与执行伙伴或第三方做出可能对保护关注对象个人数据产生负面影响的数据转移安排之前，需要进行数据保护影响评估；

(d) 数据保护干事没有收到数据管控员和数据保护协调人关于数据泄露的任何通知；

(e) 此外，数据保护干事没有收到其个人数据须接受难民署处理的任何个人提出的投诉。

385. 难民署在国际保护司内的廉正小组和哥本哈根的难民署全球服务中心设立了数据保护干事职位。数据保护干事向国际保护司司长报告工作。没有向最高管理当局报告数据保护事项的报告线。

386. 数据保护干事采取的举措尚未得到各外地行动的足够重视。确保对按照数据保护政策处理受关注对象个人数据工作进行问责的问责和监督结构尚未有效运作。审计委员会认为，数据保护干事在难民署的影响力和地位不足以履行数据保护政策规定的任务。首先，干事的地位必须使其能够独立执行任务。第二，干事需要有可能就数据保护事项直接向最高管理当局报告。这也会加强干事在数据保护网络和整个难民署的影响力。

387. 审计委员会建议难民署数据保护干事有接触最高管理当局的适当途径。

388. 难民署赞同此项建议。

## C. 管理当局的披露

### 1. 现金、应收款和财产损失核销

389. 难民署报告，它正式核销了 10 万美元(2017 年：380 万美元)的资产。核销主要涉及下列事项：不可追回增值税(60 638 美元)和与涉嫌欺诈交易有关的两名前工作人员的不可追回应收款(20 872 美元)。

### 2. 惠给金

390. 难民署报告称，它在 2018 年没有支付惠给金(2017 年：支付三笔，共计 13 874 美元)。这与审计委员会对难民署财务和管理记录的审查结果相吻合，审查未发现本财务年度有任何其他此类付款。

### 3. 欺诈和推定欺诈案件

391. 审计委员会根据国际审计准则(准则第 240 号)规划对财务报表的审计，以便有合理把握查明重大错报和违规之处(包括因欺诈而导致的错报和违规)。然而，不应靠审计委员会的工作查明所有错报或违规行为。管理当局对防止和发现欺诈行为负有首要责任。

392. 在审计期间，审计委员会询问管理当局，它在评估重大欺诈风险方面负有哪些监督责任，已确定哪些发现和应对欺诈风险的程序，并询问管理当局已经发现或注意到哪些具体风险。审计委员会还询问，管理当局是否知道任何实际存在的、怀疑存在的或已提出指控的欺诈行为，监督厅询问过哪些事项。

393. 难民署报告，2018 年有 43 起已证实欺诈案件，这些案件造成 122 万美元的财务损失(2017 年：38 起案件，造成 123 万美元的财务损失)。在这些欺诈案件

中，34起是工作人员犯下的，6起是附属工作人员犯下的，3起是有关合作伙伴犯下的。这些案件涉及挪用公款、登记欺诈、应享权利/福利欺诈、采购欺诈、招聘/学术欺诈、不遵守联合国/难民署行政指示、其他欺诈和盗窃。

D. 鸣谢

394. 审计委员会谨对高级专员、副高级专员、助理高级专员和主计长及其工作人员向审计委员会工作人员提供合作与协助表示感谢。

审计委员会主席

德国联邦审计院院长

凯·舍勒(签名)

(审计组长)

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

## 2017 年 12 月 31 日终了年度及以前建议执行情况

审计报告 编号	年份/两年期	报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况		
						已执行	正在 执行	因时过境迁 未执行 而不必执行
1	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 21 段	审计委员会建议难民署建立一个监测即将关闭的难民营的程序, 以便任何推定义务或者或有负债能在财务报表中得到适当反映。	难民署确认, 旨在查明并使难民署能够说明推定义务和亏损性合同的问题已列入年终调查问卷(2018 年年终结算指示附件 5)。调查问卷由一份核对表组成。年终结算指示规定, 各位代表在此核对表中自我证明各种内部控制措施的实施情况。这些指示中具体提到了一个修复营地的例子, 以帮助确保这一问题得到妥善解决。各位代表对本问卷的答复构成了 2018 年年终会计和(或)或有负债披露的基础。从现在开始, 这一机制将继续在每年年终结算时实施。因此, 难民署认为机制已经建立, 故请求对此项建议作结案处理。	审计委员会表示注意到年终调查问卷(2018 年年终结算指示附件 5)中包含修复营地的例子。同样, 审计委员会注意到, 难民署认为, 提及这一例子已充分处理了建议。审计委员会对此项建议作结案处理, 所依据的假设是难民署可确保外地一级关于推定义务的知识管理、问责和反应。	X		
2	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 26 段	审计委员会建议难民署建立一个程序, 在管理制度、资源和人力系统上突显须经议会批准的协议, 以促进审查进程, 并支持根据《公共部门会计准则第 23 号》规定进行资产确认评估。	从 2018 年起, 有待议会批准的协议将在管理制度、资源和人力系统上进行跟踪。因此, 难民署认为, 这项审计建议已得到执行, 并请求在当前审计周期内对此项建议作结案处理。	审计委员会注意到, 难民署已经建立了一个程序, 将协议分为五类: (a) 议会批准; (b) 捐助方单方面终止; (c) 议会批准和捐助方单方面终止; (d) 初级专业干事缴款; (e) 没有此类条款的协议。在管理制度、资源和人力系统应收款模块中, 已经指定了一个字段来保存基于上述类别的单字符代码。审计委员会认为进行这一分类已处理了建议, 将建议视为已得到执行。	X		
3	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 30 段	审计委员会建议难民署加强旨在应对涉及财务报表的欺诈和腐败风险的控制清单。清单中	难民署向审计委员会提交了一份电子表格, 详细说明了涉及财务报表的欺诈和腐败风险以及处理这些风险的相关控制措	审计委员会认为, 关于关键控制措施的最新电子表格充分处理了这项建议。所示的控制频率为每日、	X		

审计报告			核实后的状况						
编号	年份/两年期	报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			应记录控制频率、控制措施负责人和监测控制的责任人。此外，还应增加人工检查控制措施，以核实自动控制措施的作用。	<p>施。该文件详细阐述了当前内部控制环境中存在的自动化和人工的关键控制措施。从现在开始，该文件将定期维护和更新，并将根据需要进一步完善。</p> <p>还应指出，难民署正在制定一个框架，以便能够发布内部控制说明。预计本报表将于2020年3月与2019年财务报表一起发布。随着制定报表项目的推进，可能会进一步更新和修改目前的内部控制清单。</p> <p>鉴于上述最新情况，难民署请求对此项建议作结案处理。</p>	每月或自动等。已列出控制措施负责人以及负责监测控制的工作人员职位。该列表表明应该已经采取了一些人工检查控制措施。因此，审计委员会对此项建议作结案处理。				
4	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第37段	审计委员会建议, 难民署应确保按照行政指示, 在核准的标准作业程序到位之后, 国家行动再实施现金干预措施。	<p>记录国家行动标准作业程序的跟踪/存货工具已充分运作, 并后续跟进各国的实施情况, 以确保标准作业程序得到遵守。所有最终确定的标准作业程序都存储在eSafe上。已向审计师提供了各行动实施的直接现金干预措施符合标准作业程序要求的20大国家(占98%)的名单。</p> <p>基于上述情况, 难民署认为这项建议已得到执行, 并请求对此作结案处理。</p>	<p>审计委员会发现了各行动在核准的标准作业程序没有到位的情况下开始实施现金干预方案的案例。这些案例发生在难民署最大20个实施现金干预措施的行动之中。因此, 审计委员会感到关切的是, 相当一部分现金干预方案仍在标准作业程序未获得核准的情况下开始实施。</p> <p>审计委员会对这项建议作结案处理,但在2018年报告(<a href="#">A/74/5/Add.6</a>)第179段重申这项建议。</p>	X			
5	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第46段	审计委员会建议难民署加强对现金干预培训效果的监测和评价。审计委员会鼓励难民署扩大深入的现场现金干预培训, 以及对能够实现知识和能力倍增的参与者的培训, 即对培训人员的培训或对主管的培训。	由政策制订和评价处以及全球学习和发展中心牵头的对现金干预方案的独立评价于2018年11月开始, 将于2019年第一季度末完成。评价活动的初始报告已经提交, 最后报告一旦完成, 将尽快提供给审计委员会。难民署致力于处理评价报告中提出的建议。由于将根据评估报告继续	<p>审计委员会确认, 难民署已委托对其能力建设战略的水平进行评价研究。难民署向审计委员会提供了初始报告和最后报告草稿。审计委员会认为, 委托进行的研究适合于监测现金干预培训的效果。</p>	X			

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况		
				已执行	正在执行 未执行 因时过境迁 而不必执行	
6	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 52 段	<p>审计委员会建议难民署加强对国家行动使用的现金干预单据的监测机制, 为此发布进一步的指导意见, 开展培训, 并考虑当地情况, 在适用范围内将需要作为现金干预交易证据保存的关键记录文件标准化。</p>	<p>处理本建议中提出的方面, 难民署请求对此项建议作结案处理。</p> <p>难民署通过开展财务培训、外地支助和随机案头抽样审查, 就保存标准化的现金干预关键单据提供了更多指导。一直以来都强调必须保存高质量的关键单据, 例如授权的分发清单和金融服务提供商的交付确认单。</p> <p>此外, CashAssist 工具加强了对关键的现金干预单据的监测, 以尽可能提高标准化。根据 CashAssist 第二版的项目启动文件, 正在开发该工具。截至 1 月份, 已按要求完成整个开发工作的 50%。CashAssist 第二版的开发工作将如期在 2019 年 7 月完成。</p> <p>已经确立了如上所述的良好做法, 因此难民署认为这项建议已得到执行, 并请求对此项建议作结案处理。</p>	<p>审计委员会认为这项建议已得到执行。</p> <p>审计委员会注意到, 难民署 2018 年通过关于关闭难民署账户的行政指示, 为国家行动提供了另外的指导。难民署发起了另外的学习方案, 总部加大了与国家行动的联系力度以提供支持。</p> <p>审计委员会认为这项建议已得到执行。</p>	X
7	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 53 段	<p>审计委员会鼓励难民署进一步加强对国家行动的指导, 以加强现金干预的退款和截止程序。</p>	<p>难民署在 2018 年第四季度发布了进一步的指导意见, 形式如下:</p> <p>(a) 关于关闭难民署账户的第 UNHCR/AI/2018/14 号文件, 其中制定并强调了与现金干预措施收款(4.2.18)和退款截止(4.8.13/14)相关的财务程序;</p> <p>(b) 由财务和行政管理司以及全球学习中心制定的在线学习方案(UNHCR/AI/2018/14 第 4.2.10 节有提及), 其中包括特别针对现金干预措施实施工作的幻灯片、实例和评价问题, 以使难民署工作人员能够采用正确的截止程序, 并防止现金干预交易收据不准确。</p>	<p>审计委员会表示注意到向国家行动提供的进一步指导。关闭难民署账户的行政指示明确阐述了现金干预退款的会计程序, 并辅之以另外的学习方案。</p> <p>审计委员会认为这项建议已得到执行。</p>	X

审计报告					核实后的状况				
编号	年份/两年期	报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
8	2017	A/73/5/Add.6, 第二章, 第 63 段	审计委员会建议, 国家行动更好地将项目控制的质量保证职能纳入订立项目伙伴关系协定的程序。	<p>此外, 加强了总部的监测: 定期/每月对现金干预交易记录和必要的后续行动进行分析性复核, 以加强现有的监测控制。</p> <p>基于上述情况, 难民署认为这项建议已得到执行, 并请求对此作结案处理。</p> <p>为保证质量, 项目控制人员系统地参与在中东和北非区域以及非洲区域(例如埃及、埃塞俄比亚、约旦、毛里塔尼亚和坦桑尼亚联合共和国)的国家行动订立项目伙伴关系协议的进程, 方法是应用质量保证核对表, 以确保根据难民署的行政指示编制项目伙伴关系协议。</p> <p>鉴于这些最新情况, 难民署请求对此项建议作结案处理。</p>	审计委员会欢迎在订立伙伴关系协议时很好地纳入了质量保证核对表的使用, 从而协助项目控制人员确保进行充分的质量控制。审计委员会认为这项建议已得到执行。	X			
9	2017	A/73/5/Add.6, 第二章, 第 69 段	审计委员会建议, 在实施成果管理制审查项目期间, 难民署评估在新的成果管理制系统中加入确定产出指标基线的内容是否可能、是否有益。如果评估结论认为此举有益, 审计委员会建议难民署使用此类基线加强项目说明中提供的信息。	设计和实施成果管理制的新方法在 2018 年下半年由高级管理小组制定并核准, 在 2018 年 12 月的高级管理委员会会议上向各局主任和各司司长作了通报。已将这些通报材料以及新的成果管理制方法和设计的两页简要概述提交给审计委员会, 以提供对未来成果框架的更多解释。新的成果框架设计大大增加了灵活性, 允许用户定义产出等要素。在新的设计中, 产出和产出指标可以由国家行动自由制定, 同时将提供一个列出各行动常见产出和相关指标的菜单。考虑到这一点, 新的成果管理制方法将不包括在产出一级设定基线。对我们现行做法和其他机构体系的审查也支持该结论, 因为这与根据新的成果管理制方法由国家一级行动进行管理的全系统机构间报告流程和未来业务流程相一致。	新的成果管理制将结合基于全球认可框架的核心强制性指标与当地定义的指标, 使执行者能够灵活地根据当地情况和当地利益攸关方动态制定和管理其战略和计划。目的是支持各行动通过共同流程阐明与合作伙伴商定的集体成果和效果, 这超出了难民署的直接和间接可交付成果(产出)。考虑到这一点, 决定不将实施产出指标基线纳入新的成果管理制方法似乎是合理的。审计委员会认为这项建议已得到执行。	X			

审计报告				核实后的状况					
编号	年份/两年期	报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
10	2017	A/73/5/Add.6, 第二章, 第 76 段	审计委员会建议难民署评估新推出的定期进展报告模板在所需信息方面的完整性。这一评估应包括新模板是否提高了可用性。	<p>总之, 难民署评估了按照本建议的要求, 将确定产出指标基线纳入新的成果管理制度系统的可能性。</p> <p>基于上述情况, 难民署认为这项建议已得到执行, 并请求对此作结案处理。</p>	<p>大多数国家办事处和合作伙伴都推出并采用了简化的执行进展情况定期报告格式(已向审计委员会提供一份模板及其调查问卷)。大多数用户都认为该格式便于用户使用。向国家行动发送了一份结构型调查问卷, 以收集用户的反馈样本。已向审计委员会提供调查结果。难民署还在努力与其他组织和联合国机构实现协调统一, 例如统一使用项目终期执行情况报告模板, 作为“大交易”承诺的一部分。该模板在三个国家(伊拉克、缅甸和索马里)进行了试点。这些国家的反馈意见已提交给大交易 workflow 牵头机构(德国政府和国际志愿机构理事会), 并据此修订了模板。截至 2018 年年终报告时, 难民署的所有国家行动和合作伙伴都已使用新的统一模板。也已向审计委员会提供统一模板的最终版本。这两个模板都提供了向难民署报告和随后供捐助方使用的必要信息。此外, 使用这些模板进行报告的频率与风险有关。经修订的模板和方法也减轻了合作伙伴的行政负担, 并提高了效率。</p>	<p>审计委员会注意到, 难民署通过以下方式对新推出的定期进展报告模板进行评估: (a) 执行伙伴的反馈; (b) 国家办事处的反馈。评估包括信息的完整性以及报告的可用性等方面。</p>	X		
11	2017	A/73/5/Add.6, 第二章, 第 81 段	审计委员会建议国家行动评估合作伙伴的财务和执行情况报告的质量。如果报告质量低, 国家行动应采取适当措施改进报	<p>难民署国家行动正在通过多功能小组的定期核查访问和审查, 评估和监测合作伙伴的财务和执行情况报告。多个办事处使用总部开发的模板, 例如执行情况监测和</p>	<p>审计委员会承认, 难民署国家办事处已经评估了报告质量。审计委员会还注意到, 难民署在区域和全球范围内分享了最佳做法的例子。</p>	X			

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况	
				正在 已执行	因时过境迁 而不必执行
	告质量。审计委员会还建议难民署制定最佳做法，并与各行动分享。	<p>报告模板(编码为 PMC02)和项目核查报告(编码为 PMC03)。</p> <p>两个国家行动能够证明合作伙伴报告的错误减少，且质量提高。定期发送给合作伙伴的电子邮件和信函强调了需要改进和采取改正行动的关键领域。</p> <p>此外，约旦、毛里塔尼亚和欧洲局为合作伙伴和附属组织举办了(为期一至两天的)培训讲习班，就难民署在保护、方案管理、报告模板、供应链管理准则和项目控制等方面最相关的程序、规则和战略对他们进行培训。</p> <p>鉴于这些最新情况，难民署请求对此项建议作结案处理。</p>	因此，审计委员会认为这项建议已得到执行。		
12 2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 88 段	<p>为了解决审计委员会在建议中指出的不足之处，难民署正在制定建设项目指导意见，力求加强难民署的监督作用，并使难民署技术人员和执行伙伴的责任更加明确并对二者加以区分。该文件将规定整个建设项目从规划到实施再到评估的各个阶段及其责任。</p> <p>该文件还将规定应急工程和永久性工程的最低施工标准，包括明确定义的取决于设计复杂性和当地背景情况的人员配置要求。该指导意见还将更明确地界定难民署小组的内部责任，以便住房干事和住区规划师从规划阶段开始就尽早参与筹备过程，而其他部门(如卫生和教育)同时规划利用其预算进行的建设。随着尽早参与的实现，该指导意见将为风险分析提供支持，以便在技术专家和当地利益攸关方充</p>	<p>审计委员会承认，难民署已采取针对具体国家的改进措施。审计委员会还确认待采取行动的既定路线图。审计委员会注意到，路线图中概述的步骤需要在今后几个月内执行。因此，审计委员会认为这项建议正在执行。</p>	X	

审计报告 编号	年份/两年期	报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况		
						已执行	正在 执行	因时过境迁 未执行 而不必执行
13	2017	A/73/5/Add.6, 第二章, 第 99 段	审计委员会建议难民署就参与实现可持续发展目标制定机构立场。	机构立场已经制定完成, 现在正在高级管理小组中传阅, 供其核准。机构立场一旦获得核准, 将立即提供给审计委员会。	审计委员会注意到, 高级管理小组于 2019 年 6 月 24 日核准了难民署关于可持续发展目标的官方立场。2019 年 6 月 28 日, 官方通知在全组织宣布了这一立场。	X		
14	2017	A/73/5/Add.6, 第二章, 第 100 段	此外, 审计委员会建议难民署根据这一机构立场, 落实对可持续发展目标的参与。	方案支助和管理司综合方案处将在机构立场获得核准后开始将其付诸实施。	审计委员会确认, 难民署仍在为落实这项建议开展工作。因此, 审计委员会认为这项建议正在执行。		X	
15	2017	A/73/5/Add.6, 第二章, 第 108 段	审计委员会建议难民署根据其关于参与实现可持续发展目标的机构立场, 制定一个能够反映难民署关于参与实现可持续发展目标的立场的成果管理系统, 以显示其对实现可持续发展目标的长期贡献。	实施成果管理制的新方法以及未来成果框架的设计在 2018 年下半年由高级管理小组制定并核准, 在 2018 年 12 月的高级管理委员会会议上向各局主任和各司司长作了通报。已将这些通报材料以及新的成果管理制方法和设计的两页简要概述提交给审计委员会。新的成果框架设计以更新的关于参与实现可持续发展目标的机构立场为基础, 与主要的可持续发展目标和具体目标建立了明显的联系, 主要是在效果和成果层面。  鉴于上述情况, 难民署请求对此项建议作结案处理。	审计委员会确认, 难民署仍在为落实这项建议开展工作。因此, 审计委员会认为这项建议正在执行。		X	

审计报告 编号	年份/两年期	报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况		
						已执行	正在 执行	因时过境迁 未执行 而不必执行
16	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 109 段	审计委员会还建议难民署确认数据来源并确定衡量其对可持续发展目标贡献的基线, 以便能够在新的成果管理系统启动后尽快为处理数据做好准备。	实施成果管理制的新方法以及未来成果框架的设计在 2018 年下半年由高级管理小组制定并核准, 在 2018 年 12 月的高级管理委员会会议上向各局主任和各司司长作了通报。已将这些通报材料以及新的成果管理制方法和设计的两页简要概述提交给审计委员会。新的成果框架设计以更新的可持续发展目标指导意见(其中阐述了难民署关于参与实现可持续发展目标的机构立场)为基础, 与主要的可持续发展目标和具体目标建立了明显的联系, 主要是在效果和成果层面。财务数据将继续与将在成果和效果层面进行汇总的产出挂钩, 使今后能够将难民署的财务数据与其对选定的主要可持续发展目标的贡献联系起来。  鉴于上述情况, 难民署请求对此项建议作结案处理。	审计委员会确认, 难民署仍在为落实这项建议开展工作。因此, 审计委员会认为这项建议正在执行。		X	
17	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 113 段	审计委员会建议难民署对落实新制定的关于可持续发展目标的机构立场所需的人力资源需求进行分析, 并发展或完善培训, 以满足已确定的任何需求。	在人力资源管理司全球学习和发展中心 的领导下, 将采取以下行动:  <b>定于 2019 年第四季度执行:</b> 根据方案支助和管理司关于可持续发展目标相关活动的调查结果, 全球学习和发展中心将制定和进行一项具体的培训需求分析, 以确定现有的学习需求、接受培训的工作人员职等以及(特别是)潜在学习活动的领域。综合方案处将与人力资源管理司员工队伍战略规划科合作编制准则。  <b>定于 2020 年第一季度执行:</b> 在完成前一项行动后, 将对现有培训计划进行摸底, 确认学习组合中已有与可持续发展目标	审计委员会确认, 难民署仍在为落实这项建议开展工作。因此, 审计委员会认为这项建议正在执行。		X	

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况	
				正在 已执行	因时过境迁 未执行 而不必执行
		相关的内容。负责这一行动的是全球学习和发展中心。			
		定于 2020 年第四季度执行：如果在上述过程中发现了任何知识和(或)技能差距，可以开始开展培训设计活动，通过制定新要求的培训内容弥补已发现的差距。负责这一行动的是全球学习和发展中心。			
18	2017 <a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 114 段	审计委员会还建议难民署根据机构立场和已确定的人力资源需求, 完善职位说明, 并相应招聘或设置工作人员。	人力资源管理司正在与本组织的主要职能部门合作, 根据难民署去年作出的最新更新, 审查和修订工作说明(职位说明), 这是旨在使难民署了解其工作和人员的项目的一部分。预计可持续发展目标将在大多数情况下被纳入现有职能。应该指出的是, 区域化进程中各区域局新架构的核心职位说明(标准化工作说明)将被列为标准化的优先事项。	审计委员会确认, 难民署仍在为落实这项建议开展工作。因此, 审计委员会认为这项建议正在执行。	X
19	2017 <a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 119 段	审计委员会建议难民署就如何落实关于可持续发展目标的机构立场制定更具体的指导意见。	在难民署的机构立场获得批准后, 方案支助和管理司将确定所涉方案问题, 并牵头协调和起草指导意见, 对难民署各行动执行可持续发展目标提供适当指导。这一指导意见也需要参考即将作出的关于联合国发展领域改革的决定, 这些决定将影响难民署在国家层面参与可持续发展目标的情况。	审计委员会确认, 难民署仍在为落实这项建议开展工作。因此, 审计委员会认为这项建议正在执行。	X
20	2017 <a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 120 段	审计委员会还建议难民署为制定、实施和管理国家行动参与实现可持续发展目标的活动制定合理目标, 以支持采取有效和协调一致的办法, 促进难民署在实地参与实现可持续发展目标。	难民署在落实关于可持续发展目标的机构办法的工作中, 将确定支持难民署在不同国家背景下以有效和协调一致的方式进行参与的参数。	审计委员会确认, 难民署仍在为落实这项建议开展工作。因此, 审计委员会认为这项建议正在执行。	X

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况		
				已执行	正在 执行	因时过境迁 而不必执行
21 2017 A/73/5/Add.6, 第二章, 第 126 段	审计委员会建议, 根据机构立场和落实该立场的指导意见, 国家行动应摸清并调整现有办法, 以便制定一项计划, 说明它们打算如何通过酌情支持难民问题全面响应框架、联合国国家工作队和执行联合国发展援助框架, 支持各国政府实现可持续发展目标。	虽然关于《2030 年可持续发展议程》机构立场的详细指示正在制定中, 但难民署在欧洲和非洲的办事处已采取行动, 支持各国政府实施可持续发展目标, 并一直主张将这些目标纳入推出难民问题全面响应框架/联合国全球契约的所有方面。  例如, 欧洲局积极参与联合国国家工作队的工作, 目的是确保酌情将难民署的关注对象纳入具体的可持续发展目标。此外, 在局一级, 难民署共同主持人员大规模流动、流离失所和复原力问题联盟。该联盟是区域性联合国可持续发展集团主持的一个平台, 旨在确保将关注对象纳入国家落实可持续发展目标的进程。难民署还计划着手讨论向联合国国家工作队推出难民问题全球契约和难民问题全面响应框架的最佳方式, 并使二者与联合国发展援助框架相一致。	审计委员会确认, 难民署仍在为落实这项建议开展工作。因此, 审计委员会认为这项建议正在执行。		X	
22 2017 A/73/5/Add.6, 第二章, 第 130 段	审计委员会建议, 国家行动应进一步完善现有的风险登记册, 以便更好地反映可持续发展目标参与以及多年期、多伙伴规划进程(如适用)和难民问题全面响应框架参与所产生的风险。	难民署要求外地行动通过难民署的企业风险管理框架确定、分析和管控对实现其业务计划供资活动目标所构成的风险。难民署关于 2020-2021 年规划的行政指示明确要求业务计划应包含难民署参与可持续发展目标和难民问题全球契约(难民问题全面响应框架现已纳入该契约)。这些指示就如何做到这一点提供了详细的指导意见(指示已转交审计委员会)。  最近一次进行强制性年度风险审查和更新机构风险登记册是在 2018 年 11 月, 此后于 2019 年 2 月发布了该行政指示。	审计委员会确认, 难民署仍在为落实这项建议开展工作。因此, 审计委员会认为这项建议正在执行。		X	

审计报告 编号	年份/两年期	报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况			
						已执行	正在 执行	未执行	因时过境迁 而不必执行
				<p>在多年期、多伙伴规划进程的风险方面，有 22 个国家行动已经正式制定了跨越 2020-2021 年规划和执行周期的多年期、多伙伴战略。关于 2020-2021 年规划的行政指示要求这 22 个国家行动重新制定符合其多年期、多伙伴战略的业务计划。</p> <p>在发出下一次强制性年度风险审查(将于 2019 年 11 月进行)的指示时，企业风险管理股将直接提及关于 2020-2021 年规划的行政指示，并提醒国家行动需要反映与难民问题全球契约/难民问题全面响应框架和可持续发展目标有关的风险。当下一次风险审查完成时，难民署希望看到在难民署的机构风险登记册中更好地记录与可持续发展目标和难民问题全球契约/难民问题全面响应框架有关的风险。</p> <p>除了与可持续发展目标和难民问题全球契约/难民问题全面响应框架有关的风险，2019 年 11 月风险审查的指示还将提醒国家行动需要在登记册中反映多年期、多伙伴风险。对于正式执行多年期、多伙伴战略的 22 个国家，企业风险管理股在审查风险登记册并提供反馈时将特别关注这方面风险的记录情况。</p>					
23	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 134 段	审计委员会建议难民署系统地收集国家一级参与支持可持续发展目标的案例, 以确保转让知识, 并提供适当的管理对策。	难民署将通过调查收集各国的经验教训, 并通过其内联网和包括讲习班在内的其他知识共享机制, 让难民署各办事处了解这些经验教训。	审计委员会确认, 难民署仍在为落实这项建议开展工作。因此, 审计委员会认为这项建议正在执行。			X	
24	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 145 段	审计委员会建议难民署国家行动完善其风险评估, 以确定易受欺诈和腐败影响的领域。	预防欺诈和腐败是 2018 年下半年为所有风险协调人组织的风险管理培训的核心, 旨在确保全面查明和记录这一领域的风	审计委员会注意到, 企业风险登记册中对欺诈和腐败问题的审议有所增加, 并且在战略风险登记册中			X	

审计报告				核实后的状况					
编号	年份/两年期	报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
				<p>险并确定相关缓解措施。2019年的详细规划指示也提到了企业风险管理框架内的欺诈和腐败风险管理。迄今为止，约600种与欺诈和腐败有关的风险已被确定为与2019年规划进程相关的风险审查的一部分。这些风险来自难民署的所有区域，并且涵盖欺诈和腐败的不同方面(包括风险类别，如实施伙伴关系管理、供应和资产管理、人力资源、公平保护程序和文件、持久解决方案、受益人选择、财务跟踪、报告和控制措施、基于现金的干预措施等)。难民署战略风险登记册将欺诈和腐败列为高级别全组织风险，并概述了相关缓解措施。此外，难民署最近决定将预防欺诈和腐败电子学习方案变成强制性要求，这体现了难民署对预防欺诈和腐败的重视。</p> <p>2018年，企业风险管理股系统审查了所有外地行动的企业风险登记册，并向风险负责人和风险协调人提供了反馈。这次审查特别关注风险管理2.0倡议的核心风险，包括与欺诈和腐败有关的风险。</p> <p>鉴于这些发展，难民署提议审结这项建议。</p>	<p>还对欺诈和腐败问题进行了高级别审议。审计委员会还认可难民署推出的提高认识举措和举办的培训班。这些举措使人们更加了解业务层面上的欺诈和腐败风险，也更好地反映了这些风险。</p> <p>因此，审计委员会认为这项建议已执行。</p>				
25	2017	A/73/5/Add.6, 第二章, 第148段	审计委员会建议难民署国家行动制定或加强全面的反欺诈和反腐败战略，当对国家行动的风险评估显示更容易发生欺诈和腐败时，应根据当地情况调整这些战略。	<p>根据其先前提供的最新消息，难民署已制定高风险行动的反欺诈和反腐败战略模板，并在一个国家行动中试行。其他高风险行动也在制定战略，目标是在2019年3月底前完成。已与审计人员分享为肯尼亚制定的试点战略和模板，以及为伊拉克制定的预防欺诈战略。为其他国家制定的战</p>	难民署向审计委员会提供了反腐败战略模板以及五个国家行动的战略。审计委员会认为，这些战略是减少欺诈和腐败风险的有用工具。这些战略根据特定的本地环境量身定制，可以解决高风险漏洞。	X			

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况			
				已执行	正在 执行	未执行	因时过境迁 而不必执行
		略一旦完成，即将与审计委员会分享。应当指出的是，这些战略建立在难民署各行动中更加广泛的风险(其中包括欺诈和腐败风险)分析和缓解办法的基础上，并应与企业风险登记册一并阅读。	审计委员会认为此项建议已执行。				
		鉴于上述情况，难民署认为这项建议已得到充分落实，并请求审结这项建议(2019年将在风险管理 2.0 倡议下被确定为高风险并得到专门风险管理支持的国家推进这一做法。企业风险管理股负责协调这一行动。					
26	2017 <a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 152 段	审计委员会建议, 未入选风险管理 2.0 倡议的难民署国家行动评估国际工作人员是否可以在预防欺诈和腐败方面作为办事处工作人员的第一联络点。	难民署从审计委员会关于预防欺诈的建议中所包括的三个角度评估了现有的结构和机制, 这三个角度分别是: (a) 确保妥善对风险进行评估, 以便促进预防欺诈; (b) 开展提高预防欺诈意识活动; (c) 在出现疑似欺诈时, 报告和处理疑似欺诈, 所有这些都是为了确定可发挥建议中提到的联络点作用的最佳官员人选或职能选择。  我们的结论是, 未入选风险管理 2.0 倡议的那些较小、风险较低的行动已有足够的机制, 可管理风险, 并重点预防欺诈和腐败, 进行廉政建设。难民署认为这些机制已经足够并且与当地的需求和资源相称, 无需在预防欺诈和腐败方面为工作人员任命第一联络点。因此, 难民署请求认定这项建议已得到执行。	风险管理 2.0 倡议旨在改变难民署风险管理的文化。改变文化首先得提高难民署工作人员的认识, 增加他们的责任。但是审计委员会注意到国家行动一直有若干处理风险管理的联络点。  因此, 审计委员会认为这项建议已执行。	X		
27	2017 <a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 155 段	审计委员会建议, 难民署国家行动评估本国工作人员的职位轮换是否可以成为一项有用的缓解措施。应根据组织结构、职	在这项建议提出后, 已请区域局在其各自国家行动中找出这种机会, 并向总部提供成功应用这一方法的实例。但是, 难民署通过其区域局从各国家行动收到的反馈	审计委员会欢迎难民署采取步骤, 通过继续促进职位轮换来防止欺诈问题。审计委员会认为此项建议已执行。	X		

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况				
				已执行	正在 执行	未执行	因时过境迁 而不必执行	
28 2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 162 段	<p>责、技能组合和风险情况, 设计和发展本国工作人员的这种职位轮换流程。</p> <p>事实上, 难民署的防止欺诈手册表明, 职位轮换是一个很好的防欺诈工具, 但原来是打算在更适合这一原则的职能中使用: 例如, 在两个或多个“买方”一起工作的办公室(通常是在总部或大型行动), 在这种情况下, 买方可以定期相互交换他们的供应商组合(在同一办公室内), 以免随着时间的推移与特定供应商建立密切关系。此外, 在有两名或两名以上项目管理干事的行动中, 干事之间可以轮换合作伙伴。难民署将把职位轮换作为一种预防欺诈的良好做法, 在上述的可能范围内继续在全组织推行。</p> <p>因此, 难民署支持审结这项建议</p>	<p>表明, 出于行政和管理原因, 这种轮换(即使只限于职能轮换, 而不是地域轮换)最适用于总部地点的本国工作人员以及较大的行动。</p> <p>2017 年 9 月, 高级专员推出了处理关注对象欺诈问题的反欺诈政策和业务准则。该政策力求全面处理所有关注对象以及个案管理从头至尾整个过程中的欺诈行为: 从初始登记到所有保护和援助活动, 再到解决方案。该政策要求每个行动都与关注对象建立沟通和咨询机制, 在此过程中, 必须提供符合行动情况的明确有效的反欺诈信息, 并就参与欺诈的后果向关注对象提供咨询。该政策还要求每个行动建立和维护保密和易于使用的投诉机制。</p> <p>2018 年 3 月, 任命了一名高级协调员, 领导难民署防止或应对性剥削和性虐待以及性骚扰的工作。5 月份, 难民署发布了</p>	<p>审计委员会表示注意到 2018 年开展过和正在进行的能力建设活动和提高认识举措的数量。特别是, 总部部署了高级风险管理和合规顾问和流动风险顾问, 并加强了对风险协调人的辅导, 从而提高了国家行动对欺诈和腐败负面影响的重要性的认识。</p> <p>审计委员会认为此项建议已执行。</p>	X			

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况			
				已执行	正在 执行	因时过境迁 未执行 而不必执行	
29	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 163 段	<p>审计委员会还建议难民署国家行动完善关于预防欺诈和腐败的地方培训办法, 这些培训应定期举办, 并适合日常工作要求、所分配的责任和文化背景。</p> <p>难民署在 2018 年 12 月作出规定, 所有工作地点的所有人员都必须接受关于预防欺诈和腐败的在线培训。为促进工作人员完成电子学习, 已将课程翻译成法语, 预计 2019 年夏季将提供联合国其他正式语文的版本。由于采取了这些行动, 截至 2019 年 3 月 18 日, 7866 名附属员工和工作人员完成了课程。</p> <p>此外, 还鼓励全球学习和发展中心的所有职能单位将预防欺诈和腐败的内容纳入自己的学习和培训活动。目前, 风险管理小组正在与该中心的职能部门合作, 将风险管理的内容纳入程序和日常运作。</p> <p>根据以上最新情况, 难民署请求审结这项建议。</p>	<p>审计委员会确认, 难民署已规定所有难民署工作人员都必须接受预防欺诈和腐败的培训。此外, 审计委员会积极注意到完成培训课程的人数增加了。</p> <p>审计委员会认为此项建议已执行。</p>	X		
30	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 172 段	<p>审计委员会建议难民署更好地遵守其关于个体咨询人的政策和标准作业程序, 确保有效地管理咨询人合同, 并考虑由中央部门接管招聘部门的一些任务, 以提高专业化水平。</p> <p>在难民署区域化和权力下放的背景下, 已决定在 2019 年底前设立七个区域局。在确定各区域局的实际组成以及相关的作用、责任和授权之前, 人力资源管理司将重新设计其作用和程序, 以便在遵守政策方面向各区域局提供最好的协助, 同时继续对世界各地个体咨询人使用情况进行监督。</p>	<p>审计委员会注意到, 难民署继续推行权力下放战略。在这方面, 审计委员会赞赏难民署打算重新设计其作用和程序。</p> <p>审计委员会认为此项建议正在执行。</p>	X		
31	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 173 段	<p>审计委员会还建议难民署评估是否可以在难民署管理制度、资源和人力系统为超过</p> <p>标记超过门槛值的付款需要定制管理制度、资源和人力系统财务模块; 因此, 正在评估可能对成本造成的影响。尽管如</p>	<p>审计委员会赞赏难民署管理当局采取的行动。审计委员会敦促难民署评估技术控制机制的实施情况,</p>	X		

审计报告					核实后的状况				
编号	年份/两年期	报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行
			150 000 美元阈值的情况设立自动系统控制。	此，难民署正在设计新程序，同时正在考虑是否可能重新评估政策规定的 150 000 美元阈值。将编写详细准则，将其作为订正行政指示的附件，详情见我们在下文为 <a href="#">A/73/5/Add.6</a> 号文件第 181 段建议作出的最新回复。	以确保在支付咨询人方面实行问责制。 审计委员会认为这项建议正在执行中。				
32	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 174 段	审计委员会建议难民署在难民署范围内建立控制机制, 防止同时从某个行动的银行账户和总部银行账户重复支付咨询费。	作为一项紧急措施, 人力资源管理司附属伙伴关系股将每月进行定制查询, 以监测重复付款的风险。如果通过这些查询发现双重支付, 将根据具体情况采取必要的行政步骤。根据这些监测活动的结果, 难民署将继续评估将在整个组织实施的最佳长期控制措施。	审计委员会赞赏难民署管理当局采取的行动, 并注意其对其对 <a href="#">A/73/5/Add.6</a> 号文件第 173 段建议作出的评论。 审计委员会认为这项建议正在执行中。			X	
33	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 181 段	审计委员会建议难民署审查其关于使用个体咨询人的政策和标准作业程序。在这一过程中, 难民署应就下列事项提供更好的指导: 关于广告的规定、职责分离、豁免程序、确定和谈判咨询费的程序、支持付款对账的文件和档案管理程序。	人力资源管理司目前正在修订关于难民署附属员工安排的 IOM/030-FOM/031/2011 号文件。作为这项工作的一部分, 目前也在审查关于个体咨询人政策的 IOM/009-FOM/009/2013/Corr.1 号文件。考虑到最近的审计结果和其他业务要求, 已制定一份行政指示草案。但是正在等待权力下放进程完成后再最后确定订正行政指示, 以便能够更好地满足新结构以及新设立的作用和责任的需求。	审计委员会赞赏难民署管理当局采取的行动, 并将跟进这一进程。 审计委员会认为这项建议正在执行中。			X	
34	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 192 段	审计委员会建议难民署继续积极促进并进一步努力在难民署内部为残疾人提供平等的就业机会。	残疾包容问题工作组在 2018 年召开了三次会议。该工作组成员包括外地和总部的同事, 他们要么在残疾包容某方面拥有职权, 要么自身有残疾, 要么身为残疾人士的照顾者。  此外, 为了启动关于这一议程的跨职能工作, 年龄和残疾问题顾问和包容、多样性和性别平等问题高级顾问于 12 月 11 日联	审计委员会高兴地注意到, 难民署尊重残疾包容性。 审计委员会认为此项建议已执行。			X	

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况			
				已执行	正在执行	因时过境迁而不必执行	
		合组织了一次司际会议。这次会议提出了一些建议和行动，包括批准制定一项关于包容残疾劳动力的三年战略/工作计划。该战略的制定将与目前正在制定的联合国全系统残疾包容政策指标保持一致。					
		基于这些正在进行的活动以及难民署继续积极促进和争取残疾人平等就业机会的承诺，难民署请求审结这项建议。					
35	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 193 段	审计委员会还建议难民署审查人员战略执行计划和数据来源, 以便能够监测进展情况, 直至 2019 年制定新的多样性和包容性政策和相应的监测框架。	人力资源管理司制定了若干人力资源关键业绩指标, 包括性别均等方面的指标。2019 年将在该司设立系统和人员分析科(将有助于跟踪这一具体指标的进展情况), 预计相关数据的收集将得到加强。该科总共将包括七个职位。在本次信息更新时, 已指派三名工作人员, 团队其他人员正在征聘过程中。	审计委员会赞赏难民署管理当局采取的行动, 并将跟进这一进程。审计委员会认为这项建议正在执行中。	X	
36	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 194 段	审计委员会还建议难民署考虑任命一名正式工作人员作为总部残疾问题协调人, 以便使这一职能在难民署的组织结构中制度化。	难民署指定了一名正式工作人员担任总部残疾问题协调人。该工作人员自 2019 年 4 月 11 日起担任该司人力资源政策科的政策干事一职。因此, 难民署请求审结这项建议。	审计委员会注意到, 截至 2019 年 4 月 11 日, 难民署已指定一名正式工作人员担任人力资源管理司人力资源政策科总部残疾问题协调人。审计委员会认为此项建议已执行。	X	
37	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 198 段	审计委员会建议难民署评估哥本哈根全球仓库是否为难民署提供了符合成本效益的解决办法。应该考虑其他选择。	难民署根据本组织的实际需要和业务情况, 定期审查全球仓库是否合适。目前, 一家物流公司正在帮助难民署对哥本哈根全球库存进行供应网络优化分析。基于分析结果, 供应管理处将计划并开始执行必要的行动, 以推进该项目。预计将于 2019 年 6 月做出这些决定。	难民署已与一家物流公司签约, 以检查哥本哈根全球仓库的效率。检查出结果后, 难民署将于 2019 年 6 月决定如何进行一般仓储。审计委员会认为这项建议正在执行中。	X	
38	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 199 段	此外, 审计委员会建议难民署定期审查全球仓库是否合适。	难民署根据本组织的实际需要和业务背景, 定期审查全球仓库是否合适。	由于已审查拥有全球仓库的必要性, 审计委员会认为这项建议已执行。	X	

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况				
				已执行	正在 执行	因时过境迁 未执行 而不必执行		
39	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 202 段	审计委员会建议, 只要难民署在哥本哈根仓库有存货, 难民署就应每年清点存货。此外, 审计委员会还建议难民署按照儿基会和难民署已经达成的一致意见, 制订年度存货清点方法。	因此, 难民署请求审结这项建议。  2018 年年终核查由总部存货小组的一名成员完成, 并且提交给审计委员会的文件证明没有发现任何差异。难民署在该仓库的库存被转移到仓库的一个地点进行实物清点。只要难民署在哥本哈根仓库有库存, 每年年底都会重复这一工作。因此, 难民署请求审结这项建议。	难民署打算从现在起, 每年年底像 2018 年这样由总部小组进行一次年底库存清点。  审计委员会认为此项建议已执行。	X		
40	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 213 段	审计委员会建议难民署评估如何更有效地管理库存的核心救济物品, 包括国家行动的用品。这项评估应探讨难民署在存货“所有权”方面是否可被视为一个组织的问题。	目前, 难民署正在从全球角度评估各种库存管理方式。评估完成后, 难民署将在 2019 年上半年开始拟订示范提案, 供与相关利益攸关方进行讨论。预计, 一旦区域化和权力下放进程完成, 就很有可能做出具体决定。	难民署已启动关于效率较高的管理核心救济物品潜在全组织解决方案的评估, 并将进行全球整体审查, 促进有些采用这些方案。可能在区域化过程完成后作出组织变更的决定。  审计委员会认为这项建议正在执行中。	X		
41	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 214 段	审计委员会还建议应急、安全和供应司定期审查难民署的所有存货, 并在这些审查产生的意见允许的情况下, 就在国家一级有效管理存货的机会向区域局和国家业务提供咨询意见。	由于第 213 和 214 段的建议相互关联, 难民署谨提及与第 213 段有关的答复。由于工作人员减少, 这些建议有其局限性, 因此将结合资源优先排序进程对其进行分析。	请参阅第 213 段的建议。  审计委员会认为这项建议正在执行中。	X		
42	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 222 段	审计委员会建议难民署启动内部利益攸关方进程, 评估如何更有效地发出订单和制订采购规划。	随着采购处与供应管理和后勤处合并为一个处(供应管理处), 采购和下单之间的协调变得更加有效。此外, 计划在管理制度、资源和人力系统合同管理模块中向国家行动提供全球框架协议。然而, 正在进行的区域化和权力下放可能会将这项建议的执行推迟几个月。	随着供应管理和后勤处和采购处合并为一个处和决定在外地开始使用一般框架协议, 难民署正在实现采购规划过程的标准化。基本组织结构调整工作正在推迟这项工作的最终完成。  审计委员会认为这项建议正在执行中。	X		

审计报告 编号	年份/两年期	报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况		
						已执行	正在 执行	因时过境迁 而不必执行
43	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 226 段	审计委员会建议难民署在区域甚至全球一级查明更多合并处理需求的机会。	难民署正在制定指南, 该指南将成为订正《手册》的一部分(第 8 章, 采购), 其中将提供标准, 说明如何在考虑所有可用的采购选项的前提下, 决定何时和如何合并处理需求以及如何做出采购决定。指南还将阐明何时以及如何寻求批量折扣。  此外, 难民署正在为许多领域(例如, 与车队、质量物流等有关的领域)确定采购标准, 以便制定一致的采购方法。  正在不断探索与联合国其他机构和组织合作的可能性。	订正《手册》(第 8 章, 采购)将规定确定采购需求的标准化操作, 将使本组织在招标过程中能够依赖统一职权范围和技术规格。难民署检查与难民署在同一地点工作的其他联合国机构的潜在合作领域。  由于第 8 章延迟定稿(难民署在下文关于 <a href="#">A/73/5/Add.6</a> 号文件第二章第 229 段建议的评论中解释了原因), 审计委员会认为这项建议正在执行中。		X	
44	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 229 段	审计委员会建议难民署加快修订《难民署手册》第 8 章, 以便工作人员能够获得关于采购程序的一致和可靠的指导。	难民署现阶段的重点是首先颁布更新的采购政策和行政指示, 然后将更新内容纳入《手册》第 8 章。采购政策和行政指示目前处于审查的最后阶段, 预计将于 2019 年第三季度发布。由于这两份文件将取代《手册》第 8 章作为采购的强制性指南, 届时该建议将得到充分执行。第 8 章将变为一份软性指导文件, 根据将于 2019 年第四季度完成的采购政策和行政指示, 提供示例和实践帮助。	《手册》(第 8 章, 采购)的修订要在采购行政指示最后定稿后才能完成, 该指示已经起草, 正在协商和审查的过程中。因此, 修订正在进行中。  因此, 审计委员会认为这项建议正在执行中。		X	
45	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 234 段	审计委员会建议难民署将其余应用程序纳入灾后恢复计划, 以加强数据安全。	难民署正在评估为 ProGres V.4、生物身份管理系统和 eSafe 提供灾难恢复的备选方案。将于 2019 年年中完成执行规划。	审计委员会确认, 难民署仍在就这项建议开展工作。  因此, 审计委员会认为这项建议正在执行中。		X	
46	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 235 段	作为整体业务连续性管理的一部分, 审计委员会还建议难民署制定信通技术灾后恢复导则。	难民署正在寻找一名技术文档撰写人来制定这一准则。	审计委员会确认, 难民署仍在就这项建议开展工作。  因此, 审计委员会认为这项建议正在执行中。		X	

审计报告 编号	年份/两年期	报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况		
						已执行	正在 执行	因时过境迁 未执行 而不必执行
47	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 240 段	审计委员会建议难民署在每个国家行动中执行全面的备份和灾后恢复准则。这些准则应嵌入本地业务连续性管理中。	难民署将把备份和灾难恢复准则纳入目前正在编写的《信通技术外地业务手册》。准则发布后, 将由每个行动将其纳入业务连续性计划。	审计委员会确认, 难民署仍在就这项建议开展工作。 因此, 审计委员会认为这项建议正在执行中。		X	
48	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 244 段	审计委员会建议难民署审查外地对难民署外地行动信通技术通用计算机管控的反应, 并建议国家行动及时采取步骤消除重大薄弱环节。	难民署审查了评估调查表, 并在其中纳入了一些其他风险。下一步将向所有国家办事处分发调查表。	审计委员会确认, 难民署仍在就这项建议开展工作。 因此, 审计委员会认为这项建议正在执行中。		X	
49	2017	<a href="#">A/73/5/Add.6</a> , 第二章, 第 249 段	审计委员会建议难民署在企业资源规划中使用新引进的旅行模块, 分析公务旅行政策遵守率较低的原因, 并根据分析结果评估如何获得合算的机票预订价格。	从 2019 年 4 月开始, 一名专职人员根据管理制度、资源和人力系统旅行模块的报告, 对 2018 年 7 月至 12 月期间开展的所有外出任务进行深入分析。预计分析工作将在 2019 年第二季度结束前完成。分析的主要目标之一是确定没有遵守 16 天规则的主要原因, 并提出适当的纠正措施。	难民署计划通过基于管理制度、资源和人力系统的评估工具对旅行数据(16 天政策)进行全组织范围的分析。此外, 每月会在国家财务报告中进行第二次评价。整体分析定于 2019 年第二季度末进行。 审计委员会认为这项建议正在执行中。		X	
50	2016	<a href="#">A/72/5/Add.6</a> , 第二章, 第 39 段	审计委员会建议, 国家行动应确定所需车辆的数量和类型, 以满足业务需要, 并记录基本假设以及国家行动如何得出估计数。如国家行动需要协助, 以采用公认方法来估计业务所需车辆的数量和类型, 则审计委员会鼓励国家行动与总部的资产和车队管理科联络, 以征求咨询意见或获得更多指导。	2018 年 6 月, 资产和车队管理科跟进车队规划工作的运行情况——这是年度方案审查进程的一部分。 2018 年 11 月, 资产和车队管理科与车辆数量超出 100 辆的行动举行了电话会议。会议摘要的例子已提交给审计委员会。此外, 资产和车队管理科还比较了国家行动的司机、所服务的工作人员和可用车辆的数量, 以支持确定某一特定行动需要的车辆数量。 关于 2019 年详细规划和预算编制的 UNHCR/AI/2018/13 号文件第 4.44 段规定, 必须在 2019 年 12 月 31 日前更换车	关于车辆规划流程, 几个区域办事处没有记录对根据运输需求有序计算和配置车队具有决定性作用的因素(如基础设施/道路条件、距离、安全相关专门领域)。难民署不妨最充分地利用这一流程, 以便在全球车队管理方面实现健全的财务管理。审计委员会提到, 难民署四分之一的车辆按计划应该注销, 但仍在使用。难民署称, 他们不知道当地租用汽车和已达到使用寿命但仍在使用车辆的总数。		X	

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况		
				正在 已执行	因时过境迁 未执行 而不必执行	
51	2016	<a href="#">A/72/5/Add.6</a> , 第二章, 第 59 段	<p>审计委员会建议, 难民署应考虑能否进行长期投资, 为离职后健康保险负债提供充分计及风险的供资途径。</p>	<p>年龄超过五年的轻型车辆。在规划期间以及与外地行动进行电话会议期间, 确定大约有 1 500 辆汽车需要决定是在可能的情况下拍卖出售, 还是在当地法规限制车辆销售的情况下将其所有权转让给合作伙伴或政府。资产和车队管理科将跟踪所有行动的情况, 以确保在 2019 年将轻型车辆数量减少到最低限度。</p> <p>根据上述情况, 难民署认为这项建议已得到执行。</p> <p>2018 年 10 月 4 日, 高级专员批准了离职后健康保险背景下的资产管理治理请求。</p> <p>难民署和另一个联合国机构已商定针对离职后健康保险长期资产管理采取一种合作办法, 于 2018 年 10 月 19 日在两个组织之间正式确定。难民署根据其离职后健康保险负债具体标准和商定的供资, 于 2018 年 9 月 5 日完成了自己的资产负债建模。根据合作办法, 难民署将利用这个联合国机构与相关托管人和投资管理人员之间的投资合同安排。两个组织已开展互动协作, 协调双方的离职后健康保险长期投资战略, 实现相同的资产配置并使用相同的投资管理人员, 从而共同利用费用价目和提供的服务级级别。</p> <p>此外, 两个组织将根据选定的资产配置, 合作评估投资管理人员的业绩, 评估将考虑到充分计及风险的战略要求、允许的投资风险承受水平和预期的长期回报。在治理和报告方面, 难民署同意利用这个联合</p>	<p>审计委员会认为这项建议正在执行中。</p> <p>审计委员会表示注意到难民署在 2018 年为完成离职后健康保险准备金长期投资战略而采取的进一步措施。审计委员会欢迎难民署与另一个联合国机构共同选择的联合办法。审计委员会认为, 今后可以根据选定的办法进一步探讨在联合国系统内采取统一投资战略。审计委员会理解, 具体的合同安排、与会计有关的影响和启动时机需要进一步澄清。到目前为止所采取的步骤已经处理了这项建议。因此, 审计委员会认为这项建议已执行。</p>	X

审计报告						核实后的状况	
编号	年份/两年期	报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	已执行	正在执行 未执行 因时过境迁 而不必执行
				<p>国机构投资咨询委员会的现有治理机构及其既定机制，以评估、审查和监督长期资产投资安排。根据合作办法，两个组织各自继续独立管理其涉及离职后健康保险的资产投资管理，保持独立决策，在反映各自要求的同时酌情相互寻求共识，并酌情与外部顾问协商。</p> <p>尽管已采取这种联合投资办法，但仍可评估是否能在联合国系统内采取其他统一办法。目前正在共同财务服务工作组的支持下对这种投资办法展开评价。</p> <p>为证明这一最新情况，难民署向审计委员会提供了相关证明文件。</p> <p>难民署目前正在最后敲定合同安排以及选定的托管人和基金管理人员聘用事宜，预计在 2019 年 6 月可全面完成。之后，难民署将于 2019 年下半年开始利用离职后健康保险准备金开展投资，投资的确切切入点将根据具体的基金管理要求和市场条件进一步确定。</p>			
52	2016	A/72/5/Add.6, 第二章, 第 71 段	审计委员会建议难民署密切注意，在执行总部审查提出的重要建议时，应对合作伙伴财务报告进行高质量的审查和核查，这对于控制执行伙伴关系的费用至关重要。	<p>介绍总部审查进展情况的文件(已提供给审计委员会)第二节谈到伙伴关系处的调整情况。文件还显示，调整后的伙伴关系处与执行伙伴管理处以及其他事务单位密切合作。在提交报告之日，执行伙伴管理处继续留在财务和行政管理司。</p> <p>据此，难民署认为该建议已得到处理。</p>	难民署向审计委员会介绍了伙伴关系处的调整情况以及该处与执行伙伴管理处和其他事务单位密切合作的情况。审计委员会认为这项建议已执行。	X	
53	2016	A/72/5/Add.6, 第二章, 第 76 段	审计委员会建议，难民署审查与伙伴关系有关的某些模板，如协议、项目说明、项目工作计	2018 年 8 月 2 日和 3 日举办了一次讲习班。参加讲习班的难民署外地和总部工作人员以及合作伙伴对目前的流程进行了	审计委员会承认，难民署通过将工作计划合并到项目说明等做法减少了信息的重复。	X	

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况		
				正在 已执行	因时过境迁 未执行 而不必执行	
	划、监测计划和项目风险登记册/目录等模板，并评估是否可以改善这些模板，以便更好地协助各国行动以比较一致的方式使用这些模板，并酌情减少信息重复情况。	摸底，包括差距、应达到的理想状况以及相关益处。还查明了使用手动流程和离线流程的局限。可以立即实现的改变业已完成(例如简化年中报告、将风险评估连接至项目控制工具包而不是放在项目说明中)。讲习班的成果已提供给审计委员会。许多已确定的挑战都与手动流程有关。已制定计划要求进行数字化和更长期的投资，以简化流程、减少重复、缩小差距并提高效率。伙伴关系管理流程的数字化工作将分阶段进行。难民署伙伴门户网站已得到儿基会和粮食署采用，并于2018年11月作为联合国共同伙伴门户网站启用。这有助于协调伙伴尽职调查的登记工作，减少行政负担，从而进一步精简流程。2019年1月开始通过添加完整性和保障模块进一步增强合作伙伴门户。 根据上述情况，难民署请求审结此项建议。	审计委员会认为这项建议已执行。			
54 2016	<a href="#">A/72/5/Add.6</a> , 第二章, 第81段	审计委员会建议，国家行动应确保以连贯一致的方式在行动内部进行风险评估，并定期审查单个项目伙伴关系协议的风险评估质量。执行伙伴管理处近期提供的风险评估模板可为此类工作提供支持。	财务和行政管理司下的执行伙伴管理处就提高项目风险评估认识提供了指导原则、工具和安排(电子学习、网播研讨会、常见问题、面对面指导、电话和电子邮件)。越来越多的行动正在连贯一致地使用基于风险的方法。向审计委员会提供的2014-2018年培训统计数据 displays, 2018年及之前几年间受益于培训的工作人员和合作伙伴人数相当可观。显著加大了使用基于风险的方法，质量评估也明显增多。欧洲的所有办事处均使用项目伙伴关系协议的风险评估汇总表，欧洲局在必要时提供指导。难民署驻埃及办事处在合作伙	审计委员会欣慰地注意到执行伙伴监控工具包于2017年6月推出。审计委员会还确认，难民署提供了在线培训课程，并启动了一系列讲习班，以提高基于风险的监测能力。审计委员会欣见风险评估更加连贯一致，这可以在2018年也就是使用工具包的第一个完整的执行伙伴预算周期开始体现出来。因此，审计委员会认为这项建议已执行。	X	

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况					
				已执行	正在 执行	未执行	因时过境迁 而不必执行		
55	2016	<a href="#">A/72/5/Add.6</a> , 第二章, 第 87 段	<p>审计委员会重申其之前的建议, 并鼓励国家行动提高项目伙伴关系协议监测活动的质量, 更加重视为单个协议制订基于风险的监测计划以及覆盖同一行动中所有项目伙伴关系协议的总体监测计划。审计委员会还建议这些计划特别考虑欺诈风险, 并扩展制约措施, 确保资产使用接受问责。</p> <p>根据这些最新情况, 难民署请求审结此项建议。</p>	<p>向国家行动提供了指导和监测, 以便应用基于风险的监测并提高质量。除此之外还举办了一系列关于基于风险的监测的讲习班, 一家审计公司参加了讲习班。这一模式在 6 个国家行动试行, 显著改善了伙伴协议监测质量。正在为需要此类支持的其他行动举办类似的讲习班。执行伙伴管理处评估了项目监测和核查工具的应用情况, 并注意到 2017 年所作的改进。相关报告已提供给审计委员会。</p> <p>根据这些最新情况, 难民署请求审结此项建议。</p>	<p>审计委员会欣慰地注意到难民署推出了关于基于风险的监测的讲习班, 欣见基于风险的监测质量因此而改善。审计委员会还指出, 今后应继续举办类似的讲习班, 以保持所取得的改进。</p> <p>因此, 审计委员会认为这项建议已执行。</p>	X			

审计报告 编号	年份/两年期	报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况		
						已执行	正在 执行	因时过境迁 未执行 而不必执行
56	2016	<a href="#">A/72/5/Add.6</a> , 第二章, 第 88 段	审计委员会还建议, 国家行动管理人员和各区域局定期审查与合作伙伴执行项目的财务和绩效监测质量。	<p>提高国家行动对与合作伙伴执行项目开展的财务和绩效审查的质量是一项持续的工作(见上文关于 <a href="#">A/72/5/Add.6</a> 第二章第 81 段的评论意见)。高风险国家的支助水平得到提高, 项目控制人员数量从 2017 年的 1 名工作人员增加到 2018 年的 10 名。这些项目控制干事中有 5 人驻外地地点, 他们的主要职责是确保财务支出与项目执行进度挂钩。</p> <p>然而, 整个难民署业务复杂程度不一, 各行动也并不总是一样的。向其他国家行动提供了在风险较高国家开展深入分析和合规检查的成果, 以便吸取经验教训并将之纳入今后的业务周期。</p>	<p>审计委员会承认对执行伙伴项目进行财务和绩效监测的复杂程度。此项建议提出, 难民署应对合作伙伴在行动一级或局一级的报告进行质量评估, 以确定具体国家或区域的薄弱环节和可能的纠正措施。</p> <p>因此, 审计委员会认为这项建议正在执行。</p>		X	
57	2016	<a href="#">A/72/5/Add.6</a> , 第二章, 第 105 段	审计委员会建议, 难民署记录管理制度、资源和人力系统升级项目的良好做法和经验教训, 酌情将其用于其他信息技术项目。审计委员会预计这项工作将协助难民署更高效地管理项目。	<p>总结和记录经验教训是项目总结文件的关键部分, 这份文件是每个项目的最终交付成果之一。这些文件存储在项目组合管理办公室门户网站上的 SharePoint 存放处中, 项目管理人员和其他人在存放处对文件进行审查。这些经验教训是通过更新后的项目管理生命周期来推广的, 其中特别包括一项措施, 即项目管理人员在项目初始阶段回顾以前吸取的经验教训。最后, 标准项目管理生命周期培训幻灯片集(已提供给审计委员会)现在重点强调从难民署各个项目中吸取的一些主要、常见的经验教训。根据上述情况, 难民署请求审结此项建议。</p>	<p>审计委员会承认, 难民署将与经验教训有关的文件储存在门户网站的 SharePoint 存放处中, 项目管理人员和其他人在这个网站上对这些文件进行审查。标准培训幻灯片集强调从各个项目中吸取的一些主要、常见的经验教训。</p> <p>审计委员会认为这项建议已执行。</p>		X	
58	2016	<a href="#">A/72/5/Add.6</a> , 第二章, 第 113 段	审计委员会建议国家行动定期监测非订购单购买, 评估能否	已搁置编写仅侧重于采购的国家供应报告, 以便将这项要求纳入经修订的国家行	<p>审计委员会在实地访问时发现, 到 2018 年底, 仍有某一部分的非订购</p>		X	

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况	
				正在 已执行	因时过境迁 未执行 而不必执行
	将非订购单购买个案编入框架协议，以实现增效。审计委员会还建议总部各部门与国家行动联络，研究如何促进对非订购单购买的监测和监督。	政报告，该报告将取代国家财务报告，由财务和行政管理司与应急、安全和供应司合作编制，作为最近获得信通技术治理委员会批准的财务和行政数据业务情报和分析项目的一部分。	单购买超出规定的法定上限。区域办事处表明自己在此期间掌控着这些购买个案，关于审计委员会指出的个案，办事处编写了招标程序，以便建立框架协议。  审计委员会认为这项建议正在执行。		
59 2015 A/71/5/Add.6, 第二章, 第 14 段	审计委员会建议难民署编制一套可用于外地一级、加强方案预算和支出财务管理的程序、工具和报告。这应包括通过联合分析和审查程序加强外地财务工作人员与方案工作人员之间的联系。	多职能小组的所有成员(项目控制干事更是如此)都充分参与了伙伴关系协定的编制、监测和财务核查工作所有相关阶段(可以在已提供给审计委员会的质量保证核对表和伙伴关系协定管理核对表中看到)。《难民署手册》(第 4 章, 方案手册, 第一部分, 第 2.4 点)规定:  多职能小组是难民署对业务管理采取参与式办法的核心, 汇集具有不同技能和视角的个人, 分析保护环境, 设计和交付更全面、对年龄、性别和多样性敏感的应对措施(另见方案手册第二部分第 1.4 节)。根据正式定义, 多职能小组是一组来自两个或更多职能领域的人员, 共同合作解决一个问题, 而这个问题需要单一来源无法获得的能力、知识和培训。这个小组不要求有固定的结构; 相反, 应将其理解为一种更灵活的办法, 参与人员依手头具体事项而定。  就其核心而言, 多职能小组要求难民署各个保护和方案职能部门分别有至少一名同事参加。其他额外职能如行政、财务、项目控制、供应等, 视业务内容派员参与。对于某些工作, 例如参与性评估和/或业务计划设计, 难民署应扩大多职能小组, 纳	多职能小组办法的职能现已载入《难民署手册》(第 4 章, 方案手册, 第一部分, 第 2.4 点)。这种办法显示出多职能小组中的所有相关职能加强了合作, 按照业已建立的机制对直接执行支出进行监测和财务核查。  审计委员会认为这项建议已执行。	X	

编号	年份/两年期	审计报告 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况				
						已执行	正在执行	未执行	因时过境迁而不必执行	
60	2015	A/71/5/Add.6, 第二章, 第 55 段	审计委员会建议, 至少每季度对风险登记册进行一次审查, 以之作为高级管理层会议的常设项目。国家办事处代表应采用周期性办法来仔细审核风险及其减轻风险措施, 以确保将风险程序充分纳入当地业务程序, 并用以制订国家办事处的计划。	<p>入政府对口单位、联合国姊妹机构、捐助方和其他伙伴等更广泛的行为体。</p> <p>在关于直接实施的指导意见(已在难民署内联网上公布)中使用了这种多职能小组办法。这种办法清楚显示, 多职能小组中的所有相关职能(包括项目控制或行政/财务方面的一项特定作用)加强了合作, 按照业已建立的机制对直接执行支出进行监测和财务核查。关于直接实施的指导意见引用了一些管理制度、资源和人力系统报告, 以促进对预算、支出、保留款和预留款的监测采取共同办法。例如, 指导意见中提到的一份有用的报告是 HBAE 187 号问询。</p> <p>基于上述情况, 难民署认为这项建议已执行, 请求审结此建议。</p>	<p>难民署在 2018 年 7 月介绍了最新情况后强调, 2018 年秋季发布的风险管理协调人培训包含关于风险管理良好做法的专门讨论(例如如何更好地使风险管理与规划周期挂钩、如何提高风险管理成效、如何将风险管理嵌入正在开展的程序等), 以及风险负责人和风险协调人的角色和责任。从这些讨论中得出的关键结论之一是需要继续关注风险管理, 而且在高级管理层会议进行定期讨论是一种良好做法, 应推广至所有行动。此类审查已在许多行动中进行。此外, 关于制定国家行动计划的规划指示已得到改善, 以强调在编制计划时考虑风险的重要意义, 在中期审查的指示中也将纳入同类讯息。企业风险管理股还</p>	<p>审计委员会注意到旨在改变难民署风险管理文化的风险管理 2.0 举措。文化变革要求难民署工作人员提高认识和担负更多责任。难民署也在这段时期将风险管理嵌入了行动管理和规划周期。因此, 风险负责人定期参与风险程序。除了由新出现的风险触发的审查外, 现已将风险审查强制纳入难民署程序和决策。</p> <p>因此, 审计委员会认为这项建议已执行。</p>	X			

审计报告				核实后的状况			
编号	年份/两年期	报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	正在 已执行	因时过境迁 未执行 而不必执行
61	2015	<a href="#">A/71/5/Add.6</a> , 第二章, 第 65 段	审计委员会建议, 难民署总部应就核查活动的频率和全面性建立一个正式的报告机制, 使其能够就其现有关注对象数据的准确性获得保证, 并使核查结果与资源部署更紧密地联系起来。	<p>在向风险负责人发送额外电子邮件提醒, 其中将包括提醒对风险登记册及册内所载缓解行动开展定期审查的重要意义。</p> <p>根据上述进展, 难民署提议审结这项建议。</p> <p>难民署通过其高级区域登记干事网络, 针对外地核查活动实施了定期报告机制。通过这项报告机制确定, 各年度开展核查的行动数分别为: 2016 年 15 个, 2017 年 21 个, 2018 年 19 个, 其中大部分是在撒哈拉以南非洲开展的行动。中东和北非、亚洲、美洲和欧洲区域的案件量一般较小, 大多以城市为基础或在难民署的任务范围内进行。鉴于这些地区的业务背景, 已在这些行动中成功开展了有效的连续登记活动。连续登记是指作为日常个案管理活动(如文档更新)的一部分而长期开展的记录更新与验证工作。然而, 此类活动不能在撒哈拉以南非洲的若干行动中实施, 需要定期开展核查活动, 以确保更新人口数据。根据过去 24 个月开展了核查活动的国家行动清单以及无法合理实施连续登记程序的国家行动清单, 总共有 6 个行动本应开展核查, 但过去三年均没有进行核查。在这 6 个行动中, 有 5 个已经计划在 2019 年开展一次核查活动, 余下的 1 个行动正在区域局与讨论是否需要提升业务水平, 以便为此类活动产生的费用提供支持。</p> <p>难民署推出中央人口登记册(人口登记和身份管理生态系统-PRIMES)后, 通过更新一次核查活动即可标明外地核查活动的</p>	<p>审计委员会确认, 难民署已着手执行外地核查工作定期报告机制。并非所有国家行动都参与了这一机制, 中央人口登记册(PRIMES)也未在难民署的所有行动中推广。因此, 审计委员会认为这项建议正在执行。</p>	X	

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况		
				已执行	正在执行 未执行 因时过境迁 而不必执行	
62	2015	A/71/5/Add.6, 第二章, 第 88 段	<p>审计委员会建议难民署: (a) 评估其在年度预算程序中进行的监查是否处于适当水平, 并应在此评估过程中确定编写工作所有阶段所涉及的费用; (b) 评估在资源分配决定上采用多年期规划办法的益处, 以及采用其他各种模式, 例如对风险最大的行动进行有针对性的“深潜”的益处, 并评估这些办法应在哪些地方进一步推行, 哪些地方应减轻力度。</p>	<p>关于(b)分段, 在总部相关实体的支持下开展了为 22 个行动制定多年期、多伙伴战略的试点举措, 从中设立了总结经验流程。这项流程突出显示, 难民署用于支持多年期规划的业务流程和系统尚未完全建立。当下的成果管理制修订工作将使未来的多年期规划和相关流程得以制度化。因此, 目前的重点将是为 22 个行动执行和监测自身战略提供支持。</p> <p>基于上述情况, 难民署认为自己充分评估了多年期规划办法的益处, 请求审结这项建议。</p>	<p>审计委员知悉难民署的回复, 认为这项建议已执行。</p>	X
63	2015	A/71/5/Add.6, 第二章, 第 106 段	<p>审计委员会建议, 难民署进一步监查费用驱动因素, 以及重大支出项目内的资金效益。在进行监查时, 难民署应评估从交付方式中找到提高效率办法的机会。</p>	<p>虽然难民署并没有专门发布一项关于资金效益的共同政策, 但注重资金效益的观念以及厉行节俭、注重效率和成效的观念已牢牢反映在管控难民署关键流程的培训活动、政策、程序、手册和准则中。这些流程包括规划、预算编制、报告、采购和供应链、人力资源、建立伙伴关系、组织调整、制定内部控制和工作人员差旅等。这类政策和程序的清单已随本最新情况提供给审计委员会。</p>	<p>审计委员会注意到, 难民署尝试进一步提高其关键流程的效率和成效, 在年度方案审查中审查了主要费用类别。</p> <p>审计委员会认为这项建议已执行。</p>	X

审计报告						核实后的状况	
编号	年份/两年期	报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	已执行	正在执行 未执行 因时过境迁 而不必执行
64	2014	A/70/5/Add.6, 第二章, 第 68 段	审计委员会建议难民署审查现有的仔细审核过程, 因为仍有机会在总部一级进一步质疑和记录拟议措施的成本效益。难民署在审查时应考虑是否有机会列入业绩指标, 用以衡量成本效益。	<p>上述政策中反映的一项关键程序是对主要费用类别进行审查、分析和跟进的年度方案审查。此外, 参加业务创新工作组也反映了难民署的承诺, 即在重大支出项目中进一步寻找提高成本效益的机会。</p> <p>外地行动(由于权力下放)作用增强而带来的影响以及国家一级变革理论设计时的新灵活性, 将要求(并将允许)对一般性分析以及对资金效益采取更切合实际的方法, 特别是在国家一级。</p> <p>基于以上所述, 难民署请求认定这项建议已执行。</p> <p>难民署编制了一份试点报告, 列出了整个组织的业绩指标, 称为主要业绩指标表。该表的目的是说明一份综合报告如何提供管理信息用于指导和决策。这份报告目前合并了来自预算、存货、审计和基于现金的干预措施以及伙伴关系、差旅和车队管理的 2018 年数据。</p> <p>这些指标最初是根据趋势分析、数据四分位数(用于界定限制)和经验丰富的管理人员的意见而制定的, 这些管理人员考虑了四个类别的不同权重: 质量保证(15%)、财务管理(20%)、联盟建设和伙伴关系(15%)以及方案交付(50%)。难民署对用于说明的第一套指标作了改进, 并计划制定一个更加强有力和结构化的指标体系, 以评估财务和行政绩效。</p> <p>在编制主要业绩指标表的同时, 难民署已经开始实施业务情报解决方案: 业务情报项目。该项目目前正在对数据源进行微调</p>	难民署已审查现有的仔细审核过程, 因为仍有机会在总部一级进一步质疑和记录拟议措施的成本效益。难民署编制了一份试点报告, 列出了整个组织的业绩指标(主要业绩指标表)。	X	
					审计委员会认为这项建议已执行。		

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况			
				已执行	正在执行 未执行 因时过境迁 而不必执行		
65	2014	A/70/5/Add.6, 第二章, 第 82 段	<p>审计委员会支持难民署计划利用 Focus 系统将其每个业务活动的费用与结果更好地联系起来。难民署需要采取更有力和更鲜明的立场, 重视费用和服务绩效方面的信息, 特别是关于入学、开课和留住学生之间的联系以及取得优质教育资历的影响的信息。没有这些信息, 就不可能充分知情地判断取得的资金</p>	<p>并编制数据立方体, 以便开展进一步分析。该项目第一个已列入方案的交付成果包括将难民署国家财务报告(目前通过 Microsoft Excel 文件提交)转化为看板, 以更有用、更具可读性和最方便用户的格式呈现相同的管理和详细数据, 便于理解和采取行动。</p> <p>难民署仍在进行业务情报项目第一阶段的工作, 但正在考虑将上述主要业绩指标表并入业务情报项目应交付产出中, 目的是制作一个全面的主要业绩指标看板。</p> <p>此外, 正在开展的成果管理制项目旨在更好地将财务信息与成果挂钩。设计和实施成果管理制的新方法在 2018 年下半年由高级执行小组制定并核可, 在 2018 年 12 月的高级管理委员会会议上向各局主任和各司司长作了通报。正向审计委员会提供这些通报材料以及关于新的成果管理制方法和设计的两页简要概述。正在进一步制定未来成果框架和业务流程方面的内容。</p>	<p>新的拟议成果管理制框架将与相关的财务交易紧密联系起来, 以便与支出(包括资金来源)相关结果进行比较。此外, 新的框架还将使多年期规划成为可能, 这对于采取措施提高效率至关重要。这可以用于教育等领域, 以提高成本效益。(这也与下文对 A/70/5/Add.6 号文件第 83 段所提建议的评论意见有关)。预计成果管理制框架的细节以及与财务有关的联合报告将在</p>	<p>正在进一步制定未来成果框架和业务流程的内容, 纳入业绩指标, 以促进在成果管理制项目中衡量成本效益。</p> <p>因此, 审计委员会认为这项建议正在执行。</p>	X

审计报告 编号 年份/两年期 报告出处	审计委员会的建议	难民署的回复	审计委员会的评估	核实后的状况				
				已执行	正在 执行	未执行	因时过境迁 而不必执行	
66	2014 <a href="#">A/70/5/Add.6</a> , 第二章, 第 83 段	效益, 也不可能以符合成本效益的方式确定援助对象。  审计委员会建议, 难民署总部向国家工作队颁发核心指导意见, 规定教育服务的成本效益标准, 以协助教育方案的决策和资源分配。	2020 年第一季度正式通过, 我们建议届时审结该建议。  针对本建议采取的行动与上文针对 <a href="#">A/71/5/Add.6</a> 第二章第 106 段所载建议采取的行动相同。	审计委员会注意到难民署尝试进一步提高方案成效, 在年度方案审查中审查了主要费用类别。  审计委员会认为这项建议已执行。	X			
67	2012-2013 <a href="#">A/68/5/Add.5</a> , 第二章, 第 105 段	审计委员会建议, 难民署应在新的车队管理手册中提供指导, 说明如何评估以其他办法替代使用遥远的维修厂, 因为到远处维修车辆会导致里程过高、车辆停用时间延长及运输费用增加。指导说明中应包括要求:  (a) 定期调查当地市场, 物色近处符合既定标准的商业维修设施;  (b) 定期审查联合国各机构、各非政府组织和各实施伙伴集体安排车辆维修的可能范围, 利用更强大的议价能力, 或是吸引可靠的维修商在附近开设维修厂;  (c) 考虑在外地办事处储存机油和滤油器, 便于在外地进行最基本(A类)维修服务。  ( <a href="#">A/69/5/Add.6</a> 号文件第二章附件二编号 61)	因时过境迁, 且难民署改变了车辆保养和维修办法, 本建议不必执行。自该建议发布以来, 引入了全球车队管理, 带来了车辆保养的不同办法。然而, 有关保养和维修的工作仍在继续, 审计委员会在其 2018 年 4 月最新情况介绍中提到的调查问卷已经完成并已提供给审计委员会。	新的汽车车间清单已准备就绪可供使用, 其中包括关于车间设备和能力的详细建议。  审计委员会认为这项建议已执行。	X			
<b>共计</b>				<b>35</b>	<b>32</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	
<b>百分比</b>				<b>52</b>	<b>48</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	

## 第三章

### 高级专员的责任说明和财务报表的批准与核证

#### 2019年3月29日联合国难民事务高级专员和难民署主计长兼财务和行政管理司司长给审计委员会主席的信

联合国难民事务高级专员对高级专员经管的自愿基金账目内财务报表的内容和完整性负最终责任。

为了履行此项职责，难民署依照既定的会计政策和准则运作，并且维持内部会计控制和程序系统，以确保财务信息的可靠性，并确保资产得到保护。内部控制制度和财务记录由内部监督事务厅和审计委员会在各自审计期间进行审查。

在这方面，第五章所载报表一至报表五等财务报表及附注均按照高级专员经管的自愿基金财务细则(A/AC.96/503/Rev.10)和国际公共部门会计准则编制。管理当局认为，各财务报表按照国际公共部门会计准则，在所有重大方面公允列报了联合国难民事务高级专员经管的自愿基金截至2018年12月31日的财务状况以及该日终了年度的财务执行情况和现金流量。

特此批准并核证各账目。

联合国难民事务高级专员

菲利波·格兰迪(签名)

主计长兼财务和行政管理司司长

汉斯·巴里特(签名)

## 第四章

### 2018 年 12 月 31 日终了年度财务报告

#### A. 引言

1. 联合国难民事务高级专员谨按照《联合国财务条例和细则》(ST/SGB/2013/4) 财务条例 6.2 和高级专员经管的自愿基金财务细则(A/AC.96/503/Rev.10)第 11 条, 提交关于高级专员经管的自愿基金账户 2018 年 12 月 31 日终了年度财务报告和财务报表。

2. 财务报告按照国际公共部门会计准则的规定, 提供了有关高级专员经管的自愿基金的财务资料。自愿基金包括年度方案基金(由全球难民方案和全球无国籍人方案组成)、全球重返社会项目基金、全球境内流离失所者项目基金、初级专业干事基金、工作人员福利基金、医疗保险计划以及周转和担保基金。财务报告按主要活动分类概述业务环境, 进行财务分析, 叙述预算执行情况, 同时着重指出有关趋势和重大变化。

3. 本财务报告应与财务报表一并阅读。财务报表包括五个报表以及附注。

#### B. 业务环境和活动概述

4. 大会授权联合国难民事务高级专员公署(难民署)领导和协调国际行动, 保护难民并寻找解决其苦难的方案。难民署鼓励各国家和其他机构为保护人权、和平解决争端创造有利条件, 以求减少被迫流离失所情况。难民署的业务活动环境日益复杂, 日益难以预测。难民署在所有活动中都特别重视最弱势群体的需要, 致力于促进妇女和女童享有平等权利。为了保护相关人士, 找到解决他们问题的方案, 难民署需要适应环境, 保持灵活性, 与受影响的群体和广泛的其他合作伙伴密切合作。难民署与多方开展伙伴合作, 其中包括各级政府、国际组织、非政府组织、联合国其他机构、有关人士、私营部门、国际金融机构, 还包括智库、学术界、宗教领袖等民间社会方。

5. 2018 年, 世界发生了一系列人道主义危机, 新的和持续存在的冲突继续导致许多人流离失所。难民署致力于为 7 440 万难民、境内流离失所者、回返者和无国籍人提供保护, 寻求解决其苦难的办法。这项工作是多方面的, 包括与各国家和各组织合作, 制定法律框架, 提供拯救生命的救济, 实施综合战略。对许多难民而言, 由于一些方面采取限制性的庇护做法, 由于有在旅途中遭受暴力和剥削的风险, 寻求安全和保护变得更加危险。例如, 在刚果民主共和国、伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国, 流离失所现象依然存在。阿富汗和索马里等其他旷日持久的危机现已持续数十年, 继续使数十万人流离失所。其他重大危机包括也门(该国三分之二的人口需要人道主义援助)和南苏丹(该国每四人中就有一人流离失所, 难民继续外流)。过去一年的另一个特点是难民和移民合流, 继续通过地中海向欧洲流动, 2018 年, 有 2 000 多人在海上丧生。

6. 在此背景下, 大会第 73/151 号决议确认的全球难民契约为加强团结和分担责任提供了一个具有开创性的切实模式。全球契约以国际保护原则为坚实基础,

产生了新办法、安排和资源，这些办法、安排和资源正在形成一种预测性、成效和可持续性较高的流离失所问题对策。全球契约借助 2018 年 14 个国家<sup>4</sup> 实施的全面难民应对框架，预计将形塑所有业务活动应对流离失所问题的措施。全球契约植根于多方利益攸关方办法，旨在减轻收容大量难民的国家的压力，提高难民自力更生能力，扩大获得第三国解决办法的机会(包括重新安置和补充接纳途径)，支持原籍国改善条件，使难民能够返回。

7. 难民署的目标是确保每个难民都有一个独特的数字身份，这将增强他们的权能，有助于他们融入社会。在难民署的数字人口登记和身份管理生态系统(人口和身份系统)中登记的难民超过 720 万。<sup>5</sup> 登记仍然是难民署保护相关人士能力的基石，因此，难民署不断努力开发适当工具，使最偏远地区的实地从业人员能够以效率较高的方式登记难民和作出反应。难民署开发了人口和身份系统一个工具的离线版本，为在不能连上互联网的地区和在复杂环境中开展登记活动提供了便利。2018 年，该版本已在巴西、肯尼亚和乌干达等 16 个国家的业务活动中使用。

8. 现金支助是难民署国别业务活动保护和解决战略的一个组成部分，难民署的目标是通过现金转账提供 20%至 25%的援助。难民署继续利用其伙伴关系，以最有效率的方式提供现金支助。例如，2018 年 12 月，难民署、世界粮食计划署、联合国儿童基金会和秘书处人道主义事务协调厅共同承诺通过共同现金系统提供这种形式的援助。

9. 向紧急局势部署的受过适当培训的工作人员(包括合作伙伴)数量增加，进一步加强了伙伴关系和应急能力，以满足难民和相关人士的需要。为改善住区规划，难民署制定并传播了“总体规划”指导原则。在住区规划方面采取总体规划办法，为人道主义住区的空间设计提供了一个框架，使其能够与国家、国家以下各级和地方发展计划保持一致。总体规划办法还促进将人道主义应对行动与长期发展努力联系起来。

10. 难民署继续促进实现《2030 年可持续发展议程》各项目标。“不让任何人掉队”和“首先帮助落在最后面的人”的承诺与全球难民契约的目标密切相连。这个承诺为难民署提供了一个重要机会，使其能够进一步推动对相关人士的保护，找到解决办法。可持续发展目标具有普遍性，相互关联，并且不分地位适用于所有人，因此，这些目标与被迫流离失所人口的情况特别相关。为了使难民和其他相关人士能够发挥潜力，有尊严地生活，摆脱贫穷，并享有健康的环境，难民署将支持会员国努力采取综合和全面办法，实现可持续发展目标。

<sup>4</sup> 伯利兹、乍得、哥斯达黎加、吉布提、埃塞俄比亚、危地马拉、洪都拉斯、肯尼亚、墨西哥、巴拿马、卢旺达、索马里、乌干达和赞比亚。吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里和乌干达在其国家对策的基础上，还通过政府间发展管理局支持的《关于索马里难民持久解决办法和回返者重新融入索马里的内罗毕宣言》和《关于持久解决索马里难民问题的内罗毕综合行动计划》，在区域范围内实施该框架。同样，伯利兹、哥斯达黎加、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥和巴拿马在现有区域和次区域合作机制的基础上，采取了全面的应对措施。

<sup>5</sup> 人口和身份系统是难民署在业务活动中使用的一套具有互操作性的登记、身份管理和个案管理工具和应用。

11. 2018 年年底，难民署所关注人口总数约为 7 480 万。这一估计数包括 2 040 万名难民、350 万名寻求庇护者、4 140 万名获得难民署保护或援助的境内流离失所者、280 万名无国籍人和 380 万名其他关注对象(包括流落国外的 260 万委内瑞拉人)。此外，在这一年里，估计还有大约 594 000 名难民被遣返，并有 230 万名境内流离失所者返回家园。

12. 2018 年，为满足所有相关人士的需要而编列的预算估计数为 82.205 亿美元(2017 年为 79.629 亿美元)。难民署可用资金共计 47.103 亿美元(2017 年为 45.100 亿美元)，为开展活动动用的资金为 42.263 亿美元(2017 年为 40.834 亿美元)(见表四.3)。

### C. 财务分析

13. 表四.1 概要说明难民署自 2014 年以来的年终财务状况和年度财务执行情况。

表四.1

#### 2014-2018 年财务状况和财务执行情况

(百万美元)

	2014	2015	2016	2017(重报)	2018
资产总额	2 000	2 315	2 570	2 973	3 305
负债总额	883	859	940	998	986
<b>净资产</b>	<b>1 117</b>	<b>1 456</b>	<b>1 630</b>	<b>1 975</b>	<b>2 319</b>
收入	3 056	3 582	3 979	4 230	4 338
费用 <sup>a</sup>	3 360	3 279	3 852	3 851	4 083
<b>盈余/赤字</b>	<b>(305)</b>	<b>303</b>	<b>127</b>	<b>379</b>	<b>256</b>

<sup>a</sup> 包括汇兑收益/损失。

14. 截至 2018 年 12 月 31 日，难民署基金结余和准备金总额共计 23.191 亿美元(见报表一)，与截至 2017 年 12 月 31 日的结余相比，增加 3.441 亿美元，增幅为 17.4%。增加的原因是，执行活动产生了 2.558 亿美元盈余(见报表二)，雇员福利负债精算估值产生了 8 830 万美元的利得(见报表三)。

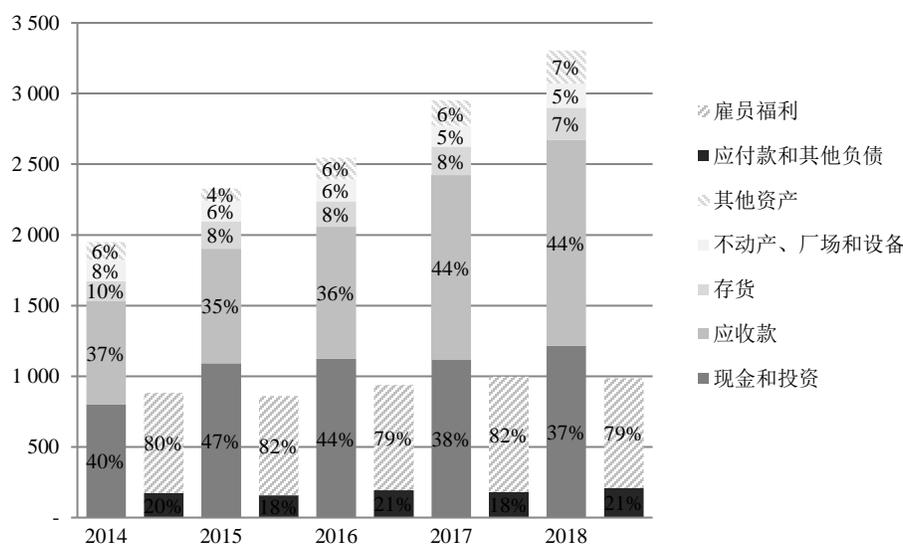
15. 基金结余和准备金包含累计基金结余和准备金(27.444 亿美元)、周转和担保基金(1 亿美元)、医疗保险计划(4 180 万美元)和工作人员福利基金(净赤字 5.670 亿美元)。

16. 累计基金结余和准备金除包括年度方案基金结余(24.909 亿美元)外，还包括业务准备金(1 000 万美元)、与任务相关的新活动或追加活动准备金(2 000 万美元)、项目资金(2.097 亿美元)、初级专业干事基金(1 410 万美元)和联合国经常预算基金(净赤字 30 万美元)。详情见附注 3.11。

17. 图四.一显示难民署 2014 至 2018 各年度年底资产和负债主要类别构成情况

图四.一  
2014-2018 年资产和负债

(百万美元)



18. 截至 2018 年 12 月 31 日,现金、投资、应收款等金融工具占资产总额的 81%,其中大多数为流动资产。雇员福利负债占负债总额的 79%,基本上是长期负债。

19. 表四.2 显示截至 2018 年 12 月 31 日的一些重要财务比率,并将其与截至 2017 年 12 月 31 日的相同比率对照。

表四.2  
重要财务比率

	截至 2018 年 12 月 31 日	截至 2017 年 12 月 31 日(重报)
流动资产对流动负债	9.53	9.86
资产总额对负债总额	3.35	2.98
现金及现金等价物对流动负债	3.20	3.66

20. 流动比率(流动资产对流动负债)是一项流动性比率,反映的是难民署今后 12 个月内将到位的资产与今后 12 个月内需结算的负债/付款两者间的平衡状况。流动比率越高,难民署就越有能力支付债务。2018 年年底,流动比率为 9.53。这需要结合难民署的具体活动来看待。通常,能够控制产生收入时间的实体都力求使产生负债的时间与产生收入的时间同步;因此,对流动资产与流动负债作一个直接对比即可很好地显示该实体支付其现有债务的能力。就难民署而言,其确认的应收款收入许多都是在临近年底举行的年度认捐会议上认捐、将在今后 12 个月内收到的款项。通常各方根据与同期完成方案所需预算费用相对应的预算认捐资金。但是,编入预算的预计费用并不构成负债,因此,收入和资产与相应负债在确认方面存在时间差。因此,如果认捐收入的时间与待用此类收入供资的方案发生费用的时间更加同步,财政年度末尾的流动比率本不应这么高。

21. 截至 2018 年 12 月 31 日, 现金和短期投资总额为 12.151 亿美元, 与 2017 年的 11.156 亿美元相比, 增加 9 940 万美元。除去周转和担保基金、工作人员福利基金和医疗保险计划的相关资金, 可用于业务活动的现金和短期投资为 8.758 亿美元(2017 年为 8.490 亿美元)。按 2018 年的每月平均费用计算, 这可满足约 2.6 个月的业务需要。截至核证财务报表之时(2019 年 3 月 29 日), 可用于业务活动的现金和投资结余减少到 6.665 亿美元, 可满足 2.0 个月的业务需要。

22. 图四.二显示可用于业务活动的现金和短期投资总额, 同时显示, 按 2014 至 2018 年期间每月平均费用计算, 该总额可满足多少个月的业务需要。

图四.二

## 2014-2018 年可用于业务活动的现金和短期投资总额/可满足多少个月的业务需要

(百万美元/月数)



23. 图四.三显示过去五年平均存货发货情况(见附注 6.5)和年底存货库存情况(见附注 3.3 表 3.3.1)。

图四.三

## 2014-2018 年存货发货和年底存货库存

(千美元)



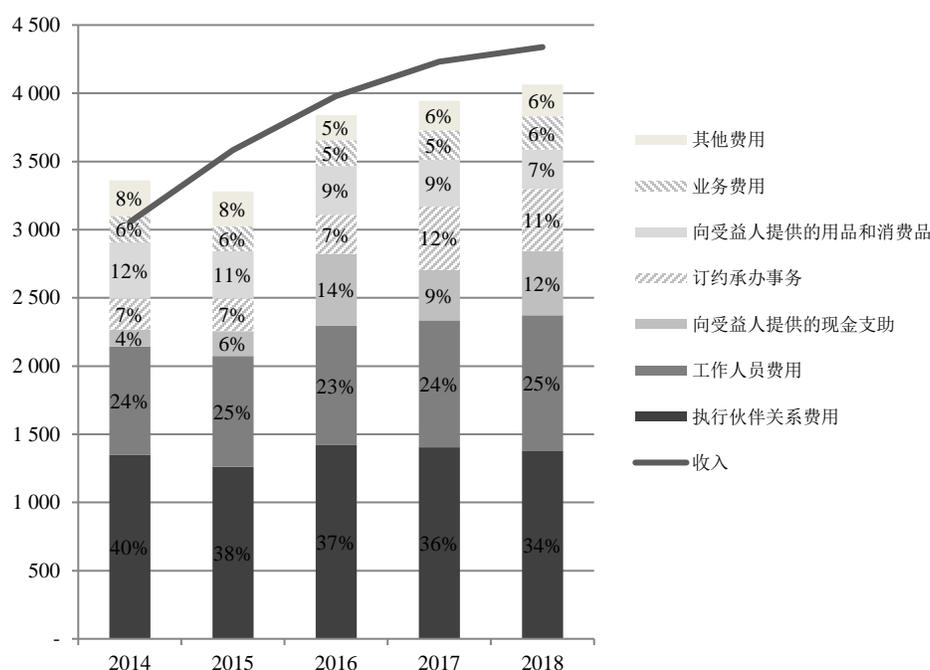
24. 关于财务执行情况(见报表二), 难民署在年度终了时的盈余(收入减去费用, 含汇兑损失)为 2.558 亿美元(2017 年年底盈余为 3.795 亿美元)。

25. 2018 和 2017 两个年度结果之间的变化主要是下列因素增减相抵的结果: 自愿捐款收入增加 1.088 亿美元; 执行伙伴关系费用减少 2 900 万美元; 向受益人提供的用品和消费品减少 5 090 万美元; 向受益人支付的现金支助增加 1.018 亿美元; 产生了 1 850 万美元的汇兑损失(与 2017 年的 9 380 万美元汇兑利得相比, 变动数额为 1.123 亿美元); 薪金和雇员福利增加 6 660 万美元。

26. 图四.四显示 2014 至 2018 年期间的收入和费用。

图四.四  
2014-2018 年收入和费用

(百万美元)



27. 2018 年收入总额为 43.383 亿美元, 与 2017 年相比, 增加 1.079 亿美元, 增幅为 2.6%。捐助方的自愿捐款(包括实物捐助)共计 42.608 亿美元(占收入总额的 98.2%), 其中打算用于今后几年(2019-2022 年)活动的捐款为 11.305 亿美元。

28. 本财政期间的费用总额为 40.640 亿美元, 与 2017 年(39.447 亿美元)相比, 增加 3.0%。报表五按编制预算时使用的修正收付实现制列报的 2018 年支出数额为 42.263 亿美元。附注 7 调节这两个列报制之间的差异。以下各段说明 2018 年报表二所列年度费用与 2017 年相比有何明显变化。

29. 与执行伙伴签署的协议所涉费用为 13.751 亿美元, 与 2017 年(14.041 亿美元)相比, 减少 2.1%。减少幅度较大的地方主要有伊拉克、黎巴嫩和肯尼亚, 增加最多的地方是孟加拉国、利比亚和尼日尔。难民署承诺支持地方化, 继续支持各国的本国伙伴, 增加了托付给这些伙伴的资源。

30. 工作人员薪金和福利为 9.964 亿美元，与 2017 年(9.297 亿美元)相比，增加 7.2%，这是该期间出现的紧急情况造成的需求所致。

31. 给予受益人的现金支助是难民署直接提供的支助，其中不含经由合作伙伴发放的款项，后者作为执行伙伴关系费用列报。由难民署直接管理的现金支助为 4.724 亿美元，与 2017 年(3.705 亿美元)相比，增加 27.5%。增加较多的主要是希腊(4 800 万美元)、也门(4 240 万美元)和伊拉克(2 380 万美元)等国家的方案，减少较多的主要是阿富汗(1 570 万美元)、约旦(1 290 万美元)和索马里(1 160 万美元)等国家的方案。

32. 订约承办事务费用为 4.554 亿美元，与 2017 年(4.666 亿美元)相比，减少 2.4%。各主要行动的各类专门合同费用全面减少，主要是运输和货物装卸(3 880 万美元)和受益人服务(6 100 万美元)合同费用减少。

33. 因向受益人提供用品和消费品而发生的费用为 2.893 亿美元，与 2017 年(3.401 亿美元)相比，减少 15.0%。减少较多的是在伊拉克、土耳其和阿拉伯叙利亚共和国开展的方案。

34. 2018 年，美元和欧元的利率仍处于低位。本组织投资管理的重点目标是资本保全和流动性，其次才是收益率。本年度获得利息收入 1 810 万美元(2017 年为 990 万美元)。与 2017 年相比，利息增加，原因是平均现金结余略高以及平均利率、主要是美元利率上升。

35. 净资产变动表(报表三)显示 2018 年盈余的组成情况。如表 5.1.2 所示，2018 年的收入包括 2018 年记录和确认但计划用于未来期间(2019-2022 年)活动的捐助方捐款和认捐款 11.305 亿美元。此外，截至 2018 年 12 月 31 日，难民署有 3.677 亿美元的法定承付款(未结订购单)，购买的是将在 2019 年初收到的货物和服务。因此，2018 年确认的一些收入只有在 2019 年及其后年度才有相应费用。

#### D. 方案预算执行情况概要

36. 难民署财务报表是按权责发生制编制的，而方案预算仍按修订后的收付实现制编制和列报。因此，为便于预算管理和执行情况分析，费用数额被转换为相对应的数额。报表五汇总预算与实际金额对比。

37. 本节引用的所有支出、收入或可用资金数字均指修订后的收付实现制数字，可与预算进行比较，其中不包括周转基金、工作人员福利基金、医疗保险计划以及在本期间持有的任何特别账户。

38. 难民署的方案预算是根据全球需求评估方法编制的，也即评估难民署关注对象的需求是编制方案预算估计数的基础。

39. 在执行委员会核准预算后，便会启动一项全球呼吁以筹措资金。高级专员根据可用资金的情况，批准拨款以执行方案和项目。在执行期间，高级专员可根据高级专员经管的自愿基金财务细则第 7.5 条，通过追加预算来修订预算，以满足当期新出现和新增加的需求。

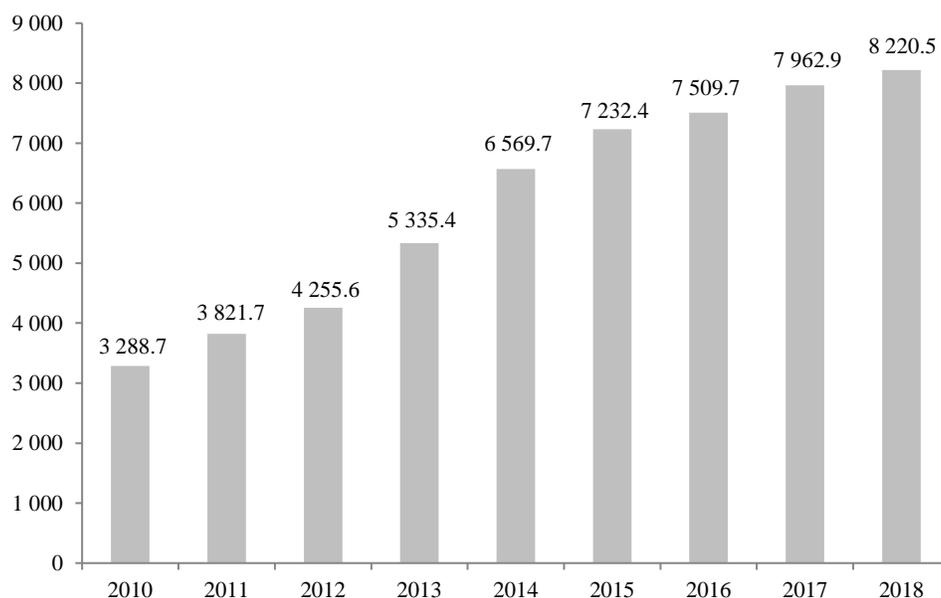
40. 执行委员会第六十八届会议(2017年10月)核定的2018年初始预算为75.084亿美元。后来,执行委员会第六十九届会议(2018年10月)核定了截至2018年6月30日的2018年订正预算82.753亿美元,其中含补充预算7.669亿美元。2018年最终预算为82.205亿美元,是核定初始预算75.084亿美元加上高级专员当年确定的最终补充预算7.120亿美元。2018年确定的补充预算用于应对下列地区的局势:地中海中部路线(9 600万美元)、刚果民主共和国(6 760万美元)、缅甸(2.082亿美元)、南苏丹(3 800万美元)、阿拉伯叙利亚共和国(2.592亿美元)和委内瑞拉(4 300万美元)。补充预算从7.669亿美元降至7.120亿美元,原因是针对南苏丹局势追加的预算原本估计为9 290万美元,但后来减少5 490万美元,减至3 800万元。之所以如此,主要是因为进行规划时采用的新到难民数字降低。

41. 自2010年开始实行全球需求评估预算以来,所需资源稳步增加,2018年达82.205亿美元,与2017年的79.629亿美元相比,增加3.2%(见图四.五)。

图四.五

## 2010-2018年所需资源

(百万美元)



42. 难民署所需资源围绕下列四个主要方案支柱划分:全球难民方案(支柱1)、全球无国籍人方案(支柱2)、全球重返社会项目(支柱3)和全球境内流离失所者项目(支柱4)。

43. 表四.3按支柱分列所需资源总额、可用资金和支出,支柱1下包含联合国经常预算基金和初级专业干事基金。所需资源总额(全球需求评估预算)与可用资金之间的差异反映未满足的难民署关注人员资金需求。2018年,未获资金支持的那部分需求达35.102亿美元,占所需资源总额的43%。

表四.3  
2018 年所需资源总额、可用资金和支出<sup>a</sup>

(百万美元，除非另有说明)

	支柱 1 <sup>b</sup>	支柱 2	支柱 3	支柱 4	共计
所需资源总额(全球需求评估预算)	6 383.4	78.9	488.9	1 269.3	8 220.5
可用资金	3 922.4	38.0	120.5	629.3	4 710.3
支出	3 474.4	38.0	120.1	593.8	4 226.3
结转额	448.0	0.1	0.4	35.5	484.1
支出在所需资源总额中所占比例(百分比)	54	48	25	47	51
支出在可用资金中所占比例(百分比)	89	100	100	94	90

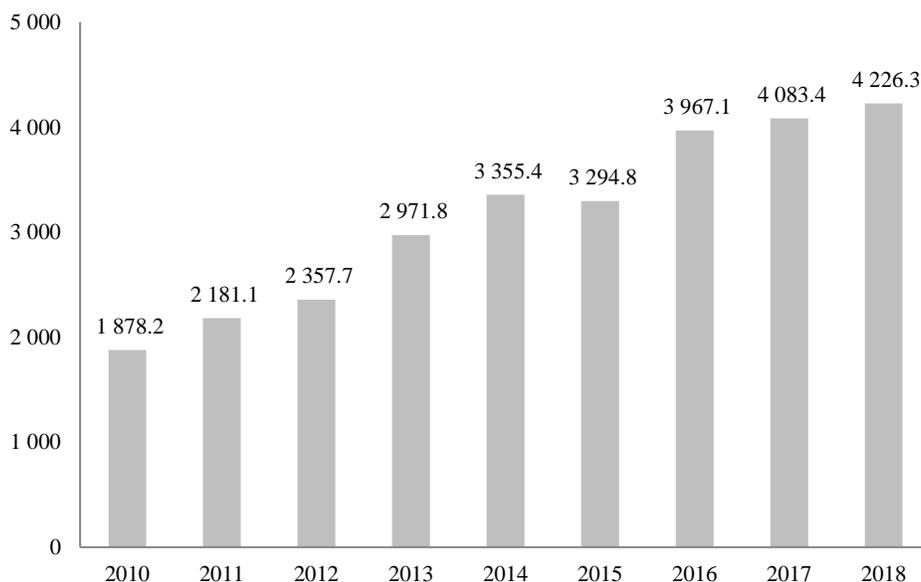
<sup>a</sup> 因四舍五入，表内数字加起来与总数不一定完全相符。

<sup>b</sup> 支柱 1 包含联合国经常预算基金、初级专业干事基金、业务准备金、与授权任务有关的新活动或追加活动准备金。

44. 2018 年的支出额为 42.263 亿美元，与 2017 年的支出额(40.834 亿美元)相比，增加了 1.429 亿美元，即 3.5%。图四.六展示 2010 年至 2018 年的年度支出情况。

图四.六  
2010-2018 年支出情况

(百万美元)



45. 表四.4 显示 2018 年支出情况，按方案、方案支助、管理和行政费用以及初级专业干事方案开列，并与 2017 年数额进行对比。

表四.4  
按方案、方案支助、管理和行政费用以及初级专业干事方案开列的 2018 年支出

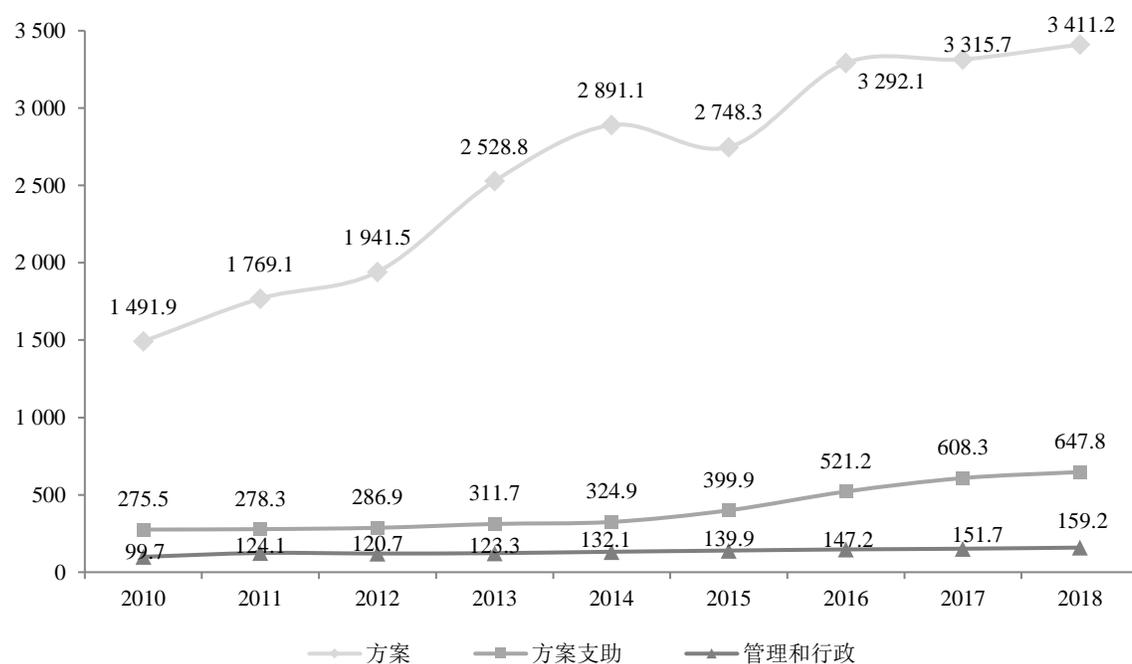
(百万美元)

	2018		2017	
	数额	百分比	数额	百分比
方案	3 411.2	80.7	3 315.7	81.2
方案支助	647.8	15.3	608.3	14.9
管理和行政	159.2	3.8	151.7	3.7
初级专业干事方案	8.1	0.2	7.7	0.2
<b>支出共计</b>	<b>4 226.3</b>	<b>100.0</b>	<b>4 083.4</b>	<b>100.0</b>

46. 图四.七和图四.八是 2010 至 2018 年方案、方案支助以及管理和行政费用这三个预算构成部分(不算初级专业干事方案)项下方案活动的支出演变情况, 分别用数额和百分比表示。

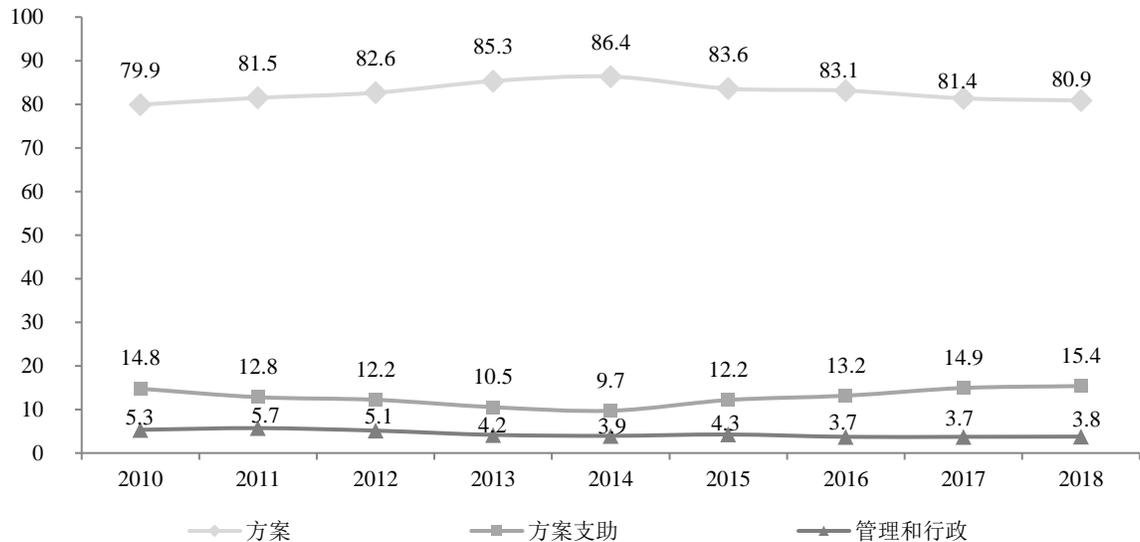
图四.七  
2010-2018 年支出演变情况

(百万美元)



图四.八  
2010-2018 年支出演变情况

(百分比)



## E. 风险管理

### 企业风险管理

47. 2017年10月，高级专员启动了“风险管理2.0”倡议，以加强组织的风险管理方法，争取进一步提高难民署各方案的健全性和有效性。这一举措以难民署2014年组织风险管理政策为基础，而此项政策正式采用了自上而下和自下而上的风险识别和评估程序。

48. 2018年，难民署以这一框架为基础，在加强组织各部门的风险管理方面取得了相当大的进展。难民署增强了外地和总部的风险管理配置，同时继续开展工作，把风险管理纳入全组织日常活动和进程。在这方面，难民署已将风险管理贯穿到培训和学习举措之中，使之成为业务管理周期所有阶段的一个关键考虑因素。

49. 2018年取得成功的一个主要表现是，难民署在外地和总部的所有实体都进行了年度风险评估，并将之作为2019年规划进程必不可少的一部分。由于开展了此项工作，国家层面的规划得到了加强，高级专员和高级执行小组在修订难民署战略风险登记册时也能有所参照。战略风险登记册记录了企业风险登记册和全球趋势所暴露的重大风险趋势，使难民署能以积极和透明的方式管理风险，促进实现组织目标。

### 财务风险管理

50. 财务风险管理工作由主计长办公室遵照《联合国财务条例和细则》、难民专员经管的自愿基金财务细则(如果适用)开展。主计长办公室实行严格的战略规划和资源分配以及综合的流动性和外汇管理。由主计长主持的投资委员会负责监督难民署暂不使用的可用库存现金的财务风险管理和有效投资。

51. 难民署维持并管理着一个多币种组合，该组合来自以各种货币收取的自愿捐款和支付款，有着天然的对冲保护。难民署每月只进行有限的外汇对冲交易，年底没有任何需要报告的未平仓合约。综合的供应、财务和金库管理系统为实时管理全球现金流奠定了基础，并提供了强大的现金流预测能力。

52. 难民署的风险管理政策限制对任何一个机构的信贷风险数额，并实行最低信用质量准则。所有盈余资金均存放在主要评级机构授予最高评级的金融机构。

## F. 内部控制系统

53. 根据难民署财务细则 10.1，主计长向高级专员负责，建立内部控制以确保下列事项：**(a)** 按照条规接收、保管和处置委托给他的所有资产；**(b)** 款项承付和费用支出符合执行委员会的指示，或酌情符合难民署经管的基金或账户的宗旨和条件。

54. 在本组织所有业务层面不断进行内部控制和问责工作，是前瞻性系统的一个关键部分，也是问责制的一根支柱。实施内部控制为的是确保难民署遵守既有政策、规则和程序，从而按照资源管理原则执行任务。难民署所有组织单位的日常业务活动都含有多种形式的控制措施。此类控制措施要么植入难民署使用的企业资源规划系统，要么在该套系统之外实施，亦即遵守《联合国财务条例和细则》、《联合国工作人员条例和细则》或难民署以政策、行政指示和程序等形式确立的内部规章制度的各项规定。

55. 难民署在分配组织上下内部控制责任时采用了“三道防线”法。在第一道防线，由业务管理部门负责实施有效的内部控制，执行日常风险管理和控制程序。业务管理人员落实组织的控制和风险管理流程。其中包括多个内部控制流程，分别用于识别和评估重大风险、按计划开展活动、突显存在缺陷的流程、解决控制失灵问题、将关键问题、浮现的风险和异常现象上报给第二道防线，与活动的关键利益攸关方沟通。

56. 第二道防线涉及监测与合规，由管理当局把守。管理当局设立了各种风险管理与合规监测职能，确保第一道防线实施的控制和程序在设计上是得当的，在运行上是符合预期的。第二道防线上的职能部门还可制定、执行和(或)修改内部控制措施，包括政策、程序、行政指示和业务准则。

57. 在第三道防线上，难民署布置了强有力的监督系统，由下列部门负责运行：内部监督事务厅(监督厅)向难民署派出的内部审计处；监察主任办公室(负责调查和询问)；评价处。

58. 有一些外部机制补充三道防线上的监督机制，所有这些机制都共同帮助造就了一套健全的内部控制成效审查制度。关于具体方式，下文进一步详述。

### 内部监督事务厅

59. 自 1997 年以来，监督厅根据难民署财务细则 12.1 和联合国财务条例 5.15，在难民署开展内部审计。难民署与监督厅达成的一项谅解备忘录确定了由监督厅从事内部审计事务的安排。现行的谅解备忘录于 2018 年 3 月 5 日签署。监督厅内部审计司难民署审计处位于日内瓦，另在内罗毕、安曼和布达佩斯设有办事处。

处里共有 26 名工作人员；截至 2019 年 4 月 1 日，除日内瓦两个职位外，其他职位均已有人填补。内部审计师进行定期访问，以便对难民署外地业务以及总部各组织单位、职能和系统进行审查。难民署审计处还开展专题审计，审查经常性问题，并开展咨询活动。审计结果和建议作为提交高级专员的内部审计报告印发。所有报告都公布在监督厅网站上。监督厅还就其活动和评估结果编写年度总结报告，提交难民署执行委员会和大会。2018 年，监督厅发布了 23 份报告。其中包括 15 份外地业务审计报告，7 份总部/专题领域审计报告和 1 份咨询报告。总部/专题审计和审查工作覆盖多个领域，例如：“个人信息全球登记系统”(个人信息系统)(登记和个案管理系统)第四版本；电信支出控制和计费；区域局；管理制度、资源和人力系统升级版的人力资源模块；方案监测方面的经常性问题；仓库管理；捐助资金的使用情况报告。咨询活动的内容是审查难民署第二道防线上各职能部门落实风险管理和控制责任的情况。

### 对各伙伴所执行项目的独立审计

60. 难民署有很大一部分活动是通过执行伙伴开展的。2018 年，难民署继续与 1 070 多个伙伴合作开展业务。对各伙伴所执行项目进行审计是外地办事处和总部的一项重要管理手段，有助于难民署：

- (a) 对各伙伴提交的最后报告是否不存在重大错报并且符合项目伙伴关系协议条款获取合理保证；
- (b) 评价各伙伴遵守项目伙伴关系协议情况；
- (c) 评估各伙伴内部控制和财务管理做法。

61. 难民署对由伙伴执行的项目采取风险基础审计办法。项目选择方法以项目风险评估为依据。难民署实行审计服务中央采购，选聘了四家全球信誉良好的独立审计服务提供者，提高了审计服务选聘过程的竞争性，保证了项目审计核证过程的效率，改善了报告交付的及时性，提高了报告的一致性和质量。在这一年中，作为这项安排的一部分，按照主要业绩指标和共同商定的职权范围对审计工作的质量进行了监测和评估。

### 独立审计和监督委员会

62. 独立审计和监督委员会协助高级专员和执行委员会依据相关最佳做法、行业标准以及适用于难民署的财务及工作人员条例和细则行使其监督职责。2018 年，委员会举行了两次会议，讨论了各种与监督架构和职能有关的问题并提出意见，包括内部和外部审计、财务管理、调查、评价、组织问责框架、道德操守、风险管理、欺诈防范、人力资源、变革管理和网络安全等问题。委员会在每次届会结束后向常设委员会传达结论性意见，并于 2018 年 9 月向常设委员会提交年度报告。

### 监察主任办公室

63. 监察主任办公室是独立的内部监督机构，由监察主任领导。办公室通过开展工作，支持高效力、高效率 and 负责任地管理难民署外地行动和总部活动，同时向高级专员通报在执行难民署任务方面存在的挑战、问题和不足之处。此外，监察

主任代表难民署执行与监督厅签订的关于提供内部审计服务的谅解备忘录，并给予必要的支持，以便监督厅向难民署派出的审计处开展工作。监察主任办公室下设两个处(调查处和战略监督处)。如发生暴力袭击难民署工作人员、业务设施或房地的事件，且由此造成的死亡、重大伤害或大规模损害确实或可能破坏难民署的声誉或导致重大财政或物质损失，调查处会开展调查、进行询问。战略监督处成立于 2017 年，负责分析监督结果，查明根源和反复出现的系统性问题，提请管理当局注意重大监督事项，询问了解可能对组织职责、声誉、利益或业务造成直接影响或严重风险的事项或其他事件。该处还负责协调联合国系统联合检查组工作相关事项，并向独立审计和监督委员会提供秘书处支持，目的是强化监督部门的一致性。

### 其他工具和机制

64. 值得注意的是，为加强其内部控制系统并以最有成效和最有效率的方式使用资源，难民署还采取了以下办法：

- (a) 使管理当局注重有效追踪内外监督机构提出的建议，定期向独立审计和监督委员会及执行委员会报告未执行建议的数量和性质；
- (b) 记录为处理审计委员会建议而将采取的一切行动；
- (c) 在认为必要时审查并精简可供工作人员使用的内部政策、程序和准则；
- (d) 定期举行高级管理委员会会议，以审查和讨论在全组织加强风险和业绩管理做法的相关事宜。

## G. 持续经营

65. 难民署管理当局特别参照全球经济和金融形势，评估了任何可能发生的捐助减少、迟收或跳票情况的后果。管理当局认为，就中期而言，难民署有充分资源继续按计划开展业务。这种观点的依据是，执行委员会在 2018 年 10 月的会议上核准了 2019 年订正所需预算，以及最近几年收取认捐款项的历史趋势。因此，难民署在假设持续经营的基础上编制了财务报表。

## 第五章

## 2018年12月31日终了年度财务报表

## 联合国难民事务高级专员

## 一. 截至2018年12月31日的财务状况表

(千美元)

	参照	2018年12月31日	2017年12月31日 (重报)
<b>资产</b>			
<b>流动资产</b>			
现金及现金等价物	附注 3.1	965 055	945 635
投资	附注 3.1	250 000	170 000
应收捐款	附注 3.2	1 226 581	1 049 686
存货	附注 3.3	225 501	226 009
其他流动资产	附注 3.4	204 445	153 577
<b>流动资产共计</b>		<b>2 871 582</b>	<b>2 544 907</b>
<b>非流动资产</b>			
应收捐款	附注 3.2	230 742	255 994
不动产、厂场和设备	附注 3.5	171 628	145 429
无形资产	附注 3.6	30 717	26 235
<b>非流动资产共计</b>		<b>433 087</b>	<b>427 658</b>
<b>资产共计</b>		<b>3 304 669</b>	<b>2 972 565</b>
<b>负债</b>			
<b>流动负债</b>			
应付款和应计项目	附注 3.7	200 403	161 276
雇员福利	附注 3.8	92 570	92 714
拨备	附注 3.10	4 578	—
其他流动负债	附注 3.9	3 824	4 182
<b>流动负债共计</b>		<b>301 376</b>	<b>258 173</b>
<b>非流动负债</b>			
雇员福利	附注 3.8	684 105	725 650
拨备	附注 3.10	64	13 708
<b>非流动资产共计</b>		<b>684 169</b>	<b>739 359</b>
<b>负债共计</b>		<b>985 545</b>	<b>997 531</b>
<b>净资产</b>		<b>2 319 125</b>	<b>1 975 034</b>
<b>基金结余和准备金</b>			
累计基金结余和准备金	附注 3.11	2 744 365	2 515 500
周转和担保基金	附注 3.12	100 000	100 000
医疗保险计划	附注 3.13	41 759	37 041
工作人员福利基金	附注 3.14	(566 999)	(677 507)
<b>基金结余和准备金共计</b>		<b>2 319 125</b>	<b>1 975 034</b>

附注是财务报表的组成部分。

报表和附附表内的数额四舍五入至千美元。由于四舍五入，各金额相加可能与总额不符。

2017年金额为重报金额，详见附注2和3.5。

## 联合国难民事务高级专员

## 二. 2018 年 12 月 31 日终了年度财务执行情况表

(千美元)

	参照	2018	2017 (重报)
<b>收入</b>			
自愿捐款	附注 5.1	4 260 756	4 151 995
联合国经常预算		38 642	47 755
利息收入		18 130	9 896
其他收入	附注 5.2	20 766	20 766
<b>收入共计</b>		<b>4 338 294</b>	<b>4 230 412</b>
<b>费用</b>			
执行伙伴关系费用	附注 6.1	1 375 073	1 404 093
薪金和雇员福利	附注 6.2	996 364	929 722
向受益人支付的现金支助	附注 6.3	472 381	370 540
订约承办事务	附注 6.4	455 425	466 595
向受益人提供的用品和消费品	附注 6.5	289 269	340 120
业务费用	附注 6.6	240 646	216 192
设备和用品	附注 6.7	87 635	78 463
差旅费		74 046	66 164
折旧、摊销和减值	附注 6.8	45 030	44 592
其他费用	附注 6.9	28 112	28 249
<b>费用共计</b>		<b>4 063 980</b>	<b>3 944 729</b>
汇兑(收益)/损失	附注 6.10	18 539	(93 774)
<b>年度盈余/(赤字)</b>		<b>255 775</b>	<b>379 457</b>

附注是财务报表的组成部分。

报表和附附表内的数额四舍五入至千美元。由于四舍五入，各金额相加可能与总额不符。

2017 年金额为重报金额，详见附注 2 和 3.5。重报后的金额反映在相关费用中(附注 6)。

## 联合国难民事务高级专员

## 三. 2018年12月31日终了年度净资产变动表

(千美元)

	参照	累计基金结余 和准备金	周转和担保 基金	工作人员 福利基金	医疗保险 计划	共计
2016年12月31日净资产		2 213 987	50 000	(666 239)	32 351	1 630 099
会计政策变更	附注 2、3.5	(13 820)	—	—	—	(13 820)
<b>2017年1月1日净资产(重报)</b>		<b>2 200 167</b>	<b>50 000</b>	<b>(666 239)</b>	<b>32 351</b>	<b>1 616 279</b>
<b>2017年基金结余和准备金变动</b>						
当期盈余/(赤字)	附注 3.11、3.12、3.13、3.14	325 103	99 713	(50 050)	4 690	379 457
离职后健康保险精算估值损失	附注 3.8	—	—	(20 702)	—	(20 702)
对长期雇员负债的供资	附注 3.8、3.14	(59 483)	—	59 483	—	—
转拨	附注 3.11、3.12、3.13、3.14	49 713	(49 713)	—	—	—
<b>2017年变动共计</b>		<b>315 333</b>	<b>50 000</b>	<b>(11 268)</b>	<b>4 690</b>	<b>358 755</b>
<b>2017年12月31日净资产(重报)</b>		<b>2 515 500</b>	<b>100 000</b>	<b>(677 507)</b>	<b>37 041</b>	<b>1 975 034</b>
<b>2018年基金结余和准备金变动</b>						
当期盈余/(赤字)	附注 3.11、3.12、3.13、3.14	305 496	(10 665)	(43 774)	4 718	255 775
离职后福利精算估值利得	附注 3.8	—	—	88 316	—	88 316
对长期雇员负债的供资	附注 3.8、3.14	(65 966)	—	65 966	—	—
转拨	附注 3.11、3.12、3.13、3.14	(10 665)	10 665	—	—	—
<b>2018年变动共计</b>		<b>228 865</b>	<b>—</b>	<b>110 508</b>	<b>4 718</b>	<b>344 091</b>
<b>2018年12月31日净资产共计</b>		<b>2 744 365</b>	<b>100 000</b>	<b>(566 999)</b>	<b>41 759</b>	<b>2 319 125</b>

附注是财务报表的组成部分。

2017年金额为重报金额，详见附注2和3.5。

报表和附注表内的数额四舍五入至千美元。由于四舍五入，各金额相加可能与总额不符。

## 联合国难民事务高级专员

## 四. 2018年12月31日终了年度现金流量表

(千美元)

	参照	2018	2017 (重报)
<b>来自业务活动的现金流量：</b>			
<b>当期盈余/(赤字)</b>		<b>255 775</b>	<b>379 457</b>
折旧、摊销和减值	附注 3.5、3.6	45 030	44 592
应收捐款(增加)/减少额	附注 3.2	(151 643)	(371 411)
存货(增加)/减少额	附注 3.3	508	(22 189)
其他资产(增加)/减少额	附注 3.4	(50 869)	(19 137)
应付账款和应计项目增加/(减少)额	附注 3.7	39 127	(22 771)
雇员福利负债(扣除精算利得/损失)增加/(减少)额		46 627	51 468
拨备款项增加/(减少)额	附注 3.10	(9 066)	10 509
其他负债增加/(减少)额	附注 3.9	(358)	(2 083)
不动产、厂场和设备以及无形资产处置(收益)/损失		(4 481)	(5 218)
不动产、厂场和设备实物捐助收入		(189)	(65)
<b>来自业务活动的净现金流量</b>		<b>170 461</b>	<b>43 152</b>
<b>来自投资活动的现金流量：</b>			
购置不动产、厂场和设备	附注 3.5	(74 527)	(50 130)
购置无形资产	附注 3.6	(7 784)	(10 356)
出售资产收益		11 270	10 619
购买短期投资		(910 000)	(470 000)
到期和出售的短期投资		830 000	450 000
<b>来自投资活动的净现金流量</b>		<b>(151 041)</b>	<b>(69 867)</b>
<b>来自融资活动的现金流量：</b>			
<b>来自融资活动的净现金流量</b>		<b>—</b>	<b>—</b>
<b>现金及现金等价物净增加/(减少)额</b>		<b>19 420</b>	<b>(26 715)</b>
<b>年初现金及现金等价物</b>		<b>945 635</b>	<b>972 350</b>
<b>年终现金及现金等价物</b>		<b>965 055</b>	<b>945 635</b>

附注是财务报表的组成部分。

2017年金额为重报金额，详见附注2和3.5。

报表和附附表内的数额四舍五入至千美元。由于四舍五入，各金额相加可能与总额不符。

## 联合国难民事务高级专员

五. 2018 年 12 月 31 日终了年度预算与实际金额对比表<sup>a</sup>

(千美元)

	参照	全球需求评估预算		可比实际数	最终预算与实际金额的差异
		初始 <sup>b</sup>	最终 <sup>c</sup>		
<b>外地业务活动</b>					
非洲		2 600 517	2 755 634	1 304 144	1 451 490
中东和北非		2 168 103	2 481 767	1 255 052	1 226 715
亚洲和太平洋		492 271	700 538	369 201	331 337
欧洲		876 290	881 360	485 445	395 915
美洲		152 553	205 996	133 679	72 317
<b>外地业务活动共计</b>		<b>6 289 734</b>	<b>7 025 294</b>	<b>3 547 520</b>	<b>3 477 775</b>
<b>全球方案</b>					
<b>总部</b>		<b>421 726</b>	<b>465 518</b>	<b>435 570</b>	<b>29 948</b>
<b>业务准备金以及新活动或追加活动——与任务规定有关的准备金</b>		<b>217 274</b>	<b>239 972</b>	<b>235 076</b>	<b>4 896</b>
<b>初级专业干事基金</b>		<b>567 680</b>	<b>477 668</b>	<b>—</b>	<b>477 668</b>
<b>初级专业干事基金</b>		<b>12 000</b>	<b>12 000</b>	<b>8 088</b>	<b>3 912</b>
<b>共计</b>	<b>附注 7</b>	<b>7 508 414</b>	<b>8 220 453</b>	<b>4 226 254</b>	<b>3 994 199</b>

<sup>a</sup> 会计基础与预算基础不同。会计基础采用国际公共部门会计准则，而本对比表按照修正的收付实现制编制(更多信息见附注 7)。

<sup>b</sup> 如 A/72/12/Add.1 号文件第 14 段所列，高级专员方案执行委员会在第六十八届会议上(2017 年 10 月 2 日至 6 日)核准了数额为 75.084 亿美元的 2018 年初始预算。

<sup>c</sup> 执行委员会在第六十九届会议上(2018 年 10 月 1 日至 5 日)根据截至 2018 年 6 月 30 日的追加需求核准了 2018 年订正预算，数额为 82.753 亿美元(见 A/73/12/Add.1，第 13 段)。最终预算数字为 82.205 亿美元，是 2018 年核定订正预算 75.084 亿美元与高级专员根据难民署财务细则第 7.5 条确定的最终补充预算 7.120 亿美元之和。

附注是财务报表的组成部分。

报表和附注表内的数额四舍五入至千美元。由于四舍五入，各金额相加可能与总额不符。

## 联合国难民事务高级专员

### 财务报表附注

#### 附注 1

#### 联合国难民事务高级专员公署、其目标和活动

1. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)是根据大会第 319 A(IV)号决议设立的。难民署章程(大会第 428(V)号决议,附件)规定了其任务。章程规定,高级专员根据大会的授权行事,承担的职能是,在联合国主持下向属于章程所述范畴的难民提供国际保护,寻求永久解决难民问题的办法。

2. 大会还要求高级专员向回返者提供援助,并监测他们返回后的安全和福祉(大会第 40/118 号决议)。此外,高级专员根据秘书长或联合国各主要主管机关的具体要求,并经有关国家同意,向境内流离失所者提供人道主义援助和保护(大会第 48/116 号决议)。关于高级专员的援助活动,大会第 832(IX)号决议扩充了章程的基本规定。

3. 难民署根据大会授权,向难民提供国际保护,并为解决难民境况寻找解决办法。虽然各国对保护其境内的难民负有主要责任,但设立难民署,是要代表联合国确保提供此项保护,促进各国加入 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》,并监督实施《公约》和《议定书》的情况。大会通过一系列决议,确认了值得难民署关注的更多类别的人士,包括已返回原籍国的难民(回返者)、无国籍者以及某些情况下的境内流离失所者。大会还授权难民署在必要时开展一系列更广泛的活动,例如为重返社会者提供人道主义援助和支持,以完成其提供国际保护和寻找解决办法的任务。1961 年《减少无国籍状态公约》于 1975 年生效之后,难民署关于无国籍问题的任务规定得到了进一步巩固。

4. 高级专员每年通过经济及社会理事会向大会提出报告。高级专员方案执行委员会是根据大会第 1166(XII)号决议设立的,负责在高级专员履行职能时向其提供咨询意见并批准使用向高级专员提供的自愿基金。执行委员会每年的会议包括一次全体会议和其下属机构常设委员会的若干次闭会期间会议。2018 年,执行委员会有 102 名成员。每年,执行委员会届会的报告均作为高级专员年度报告的增编提交大会。

5. 难民署的总部设在日内瓦,在布达佩斯和哥本哈根设有全球服务中心,在安曼设有信息和通信技术服务中心,在纽约和布鲁塞尔设有联络处。截至 2018 年 12 月 31 日,难民署在 131 个国家有自己的存在,通过非洲、美洲、亚洲和太平洋、欧洲以及中东和北非五个区域的一系列区域办事处、分支机构、办事分处和外地办事处管理其核心工作。全球方案由总部的若干部门管理。

#### 附注 2

#### 会计政策

#### 编制基础

6. 难民署的财务报表是根据国际公共部门会计准则委员会发布的《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》),按照权责发生制会计编制的。

7. 财务报表是在持续经营的基础上编制的。这一认定是基于难民署执行委员会在 2018 年 10 月第六十九届会议上批准的 2018 年订正所需资源预算和 2018-2019 两年期预算，也是基于过去几年认捐实收数的历史趋势。在整个财政期间以连贯一致的方式适用了这些会计政策。财务报告的表格、财务报表和财务报表附注中的金额四舍五入至千美元。由于四舍五入，各金额相加后可能与总额不符。

#### 交易和结余

8. 根据难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则(A/AC.96/503/Rev.10)，难民署的功能货币和列报货币为美元。

9. 外币交易按联合国业务汇率折算成美元，业务汇率接近于交易日期的现行汇率。以外币计值的货币资产和负债按业务汇率的年终收盘汇率折算成美元。

10. 外币交易结算和以外币计值的货币资产和负债的折算所产生的已实现和未实现外汇损益均在财务执行情况报表中确认。

#### 现金流量表

11. 现金流量表采用间接法编制。

#### 重要性和作出判断与估计

12. 财务报表必然包括基于管理当局对事项和行动的了解、判断和假设而得出的估计金额。估计数包括但不限于捐赠货物和服务的公允价值、离职后雇员福利的应计费用和负债、应收款、存货、不动产、厂场和设备等项目的减值以及或有资产和负债。

13. 重要性概念用于制定会计政策和编制财务报表。

#### 重报和重新归类

14. 2018 年，难民署调整了不动产、厂场和设备方面的会计政策，因而取消了对不动产、厂场和设备某些子类的确认，并重报了上一年资产结余和折旧费用的比较金额，详见相关附注的说明。

15. 与联合国志愿人员组织和联合国项目事务署(项目署)有关的大多数费用的分类从执行伙伴关系费用改为订约承办事务费用。上一年费用的比较金额已重新归类，重大列报变化在相关附注中有相应说明。

16. 与订约承办事务有关的一些费用的分类改为其他费用类别，以更好地反映有关服务的性质。上一年费用的比较金额已重新归类，重大列报变化在相关附注中有相应说明。

17. 某些薪金和雇员福利费用在同一费用组中重新归类为其他子类别。附注 6.2 披露重新归类后的影响。

18. 给金融服务提供者的现金支助预支款最初记为预付款项，向最终受益人完成发放之后记为费用。2017 年，在年底之前确定但金融服务提供商尚未报告的发放额作为有待报告的单独应记项目入账。2018 年，预付款项下有一笔抵销入账。因此，2017 年的比较金额进行了重新归类。附注 3.7 披露重新归类后的影响。

19. 实物捐助和费用进行了重报,以充分反映政府捐助方以低于市场费率提供的租赁财产的市场价值。附注 5.1 和 6.6 披露重报后的影响。

## 收入

### 非交换交易收入

20. 来自联合国经常预算、自愿捐款和书面确认的自愿捐款认捐收入,根据《公共部门会计准则第 23 号》(非交换交易收入)确认为非交换交易。难民署认为,实质重于形式,而且虽然有规定限制如何使用收到的捐款,但没有任何规定符合《公共部门会计准则第 23 号》所述条件的定义。

21. 捐助方自愿和无条件的现金捐助,如不需要有约束力的正式协议,则在收到捐助方的现金捐助时确认为收入。

22. 往年确认为收入的自愿捐款退款,在确定退款要求的当年记作收入调整数。

### 实物捐助

23. 直接支持业务和活动并能可靠计量的货物和服务类实物捐助按公允价值确认为收入。公允价值通常参照活跃市场中相同或类似项目的价格进行计量。这些捐助包括分配给受益人的货物、房舍的使用、水电瓦斯、运输和人力。货物实物捐助在相关认捐以书面确认或收到货物时(以较早者为准)确认为收入和资产。服务类实物捐助在收到时作为收入和费用处理。

### 外汇收入

24. 根据《公共部门会计准则第 9 号》(外汇交易收入),提供服务、销售货物或由他人使用难民署资产所产生的收入确认为外汇收入。

### 利息收入

25. 利息收入于赚取当期予以确认。

## 费用

26. 根据权责发生制会计,费用在供应商或服务提供者交付之时和收到货物或服务之时确认。费用在相应时期的财务报表中予以记录和确认。

## 金融工具

27. 金融工具是为一个实体带来金融资产而为另一个实体带来金融负债或权益工具的合同安排。难民署的金融工具包括现金和现金等价物、投资、应收款以及应付款和应计项目。难民署的所有金融资产目前都归类为贷款和应收款。该分类须经年度审查。

## 资产

### 现金及现金等价物

28. 现金及现金等价物以公允价值持有,包括库存现金、银行存款和期限为三个月或更短的短期存款。

## 投资

29. 投资是期限在 3 至 12 个月之间的短期存款。投资收入在其赚取期间确认，并计入利息收入。

## 捐款和其他应收款

30. 当期应收款按面值减去可疑账款备抵列账。如果有客观证据证明某项应收款减值，则确认可疑账款备抵。根据过往收款经验和(或)在有证据显示某项应收款的收缴存疑时确认备抵。减值损失在其发生年度的财务执行情况表中确认。如果货币的时间价值影响重大，非当期应收款应贴现列账。

## 存货

31. 存货多为分发给受益人的物品，主要是帐篷、床上用品、家居用品、医疗卫生用品和服装以及建筑材料和相关设备等非粮食物品。

32. 存货按公允价值列账，以成本与现行重置成本二者中较低者计量。作为实物捐助收到的存货物项按相关资产初始列账之日的公允价值计量。

33. 存货成本包括购置成本(或所收实物的公允价值)和所有其他成本，例如将存货运到难民署在最终目的地国的第一个接收地点所发生的运输、保险和检查成本。

34. 购买并直接发送外地办事处的存货成本通过使用具体查明各物项实际成本的办法确定。购买并起先发送中央仓库的存货成本按加权平均法确定。

35. 难民署在将存货直接分发给受益人、转交执行伙伴作最终分发或提供给其他实体用于救济援助时交出了存货控制权，此时将存货计作费用。

36. 难民署定期审查存货是否过时，并根据以往经验作出备抵。

## 不动产、厂房和设备

### 确认时的成本计量

37. 不动产、厂场和设备被视为非现金产出资产，因为持有此种资产并非用于产生商业回报。此种资产按历史成本减去累计折旧及任何减值损失后列账。

38. 单个可移动不动产、厂场和设备的预期原始购置价格若等于或高于 10 000 美元的阈值，则资本化。

39. 如本附注所述，特定类别不动产、厂场和设备资本化的会计政策于 2018 年有所变动：

(a) 过去，除位于难民署总部、难民署区域办事处或难民署代表处以外的永久性建筑物外，所有费用超过 10 000 美元的建筑物都资本化，并按其估计使用寿命折旧。

(b) 现在，永久性建筑只有位于难民署总部、难民署区域办事处或难民署代表处且预期原始购置价格或建筑费用，包括可资本化的内部成本，等于或高于 250 000 美元的阈值时，才被资本化。阈值从以前的 10 000 美元提高到现值，以便更好地平衡详细跟踪小型项目所产生的费用和由此产生的有限信息价值。

(c) 所有其他永久性建筑物的购置或建筑成本在购置或建造时计入费用。难民署对主要用于直接支助受益人的业务的其他建筑物的权利经常是有限的，不完全等同于所有权。

(d) 临时建筑物不论最初部署地点均在购置或建造时计入费用。

(e) 资本化阈值变动的财务影响在相关附注中披露(见下文第 92 段)。

#### 折旧方法和使用寿命

40. 折旧是为了在资产的估计使用寿命内分配资产成本。不动产、厂场和设备均采用直线法折旧，但不折旧的土地除外。各类不动产、厂场和设备的估计使用寿命如下，并须经年度审查：

类别	估计使用寿命(年)
永久性建筑物——总部	40
永久性建筑物——其他地点	20
租赁物——重大改良和改建	剩余租赁期(加上预期会行使的任何续租权)与资产使用寿命二者中较短者
捐赠的使用权——重大改良和改建	难民署预期使用资产的期限与资产使用寿命二者中较短者
机动车辆装备——重型	10
机动车辆装备——轻型	5
设备，包括发电机、电信、安保和安全、储藏和办公室家具及配件	5
计算机和车间设备	3

41. 须折旧或摊销的资产每年进行减值审查，以确保账面金额仍被视为可收回。

#### 无形资产

42. 无形资产被视为不产生现金资产，因为持有此种资产并非用于产生商业回报。无形资产按历史成本减去累计摊销和任何减值损失列账。关于捐赠的无形资产，获得日的公允价值被用作代用成本。开发中的资本化无形资产按能够可靠计量的成本列账。任何其余研发成本达不到重要性标准。

43. 无形资产的原始购置成本若等于或大于 30 000 美元的阈值，则资本化。如本附注所述，无形资产资本化的会计政策于 2018 年有所变化：内部开发的软件，包括在开发过程中发生的任何能够可靠计量的内部工作人员成本，在总成本超过 250 000 美元的阈值时，予以资本化。以前的阈值是 150 000 美元。然而，提高阈值后并不需要重报结余，因为没有任何现有资产受到这一变化的影响。

44. 摊销采用直线法，在估计使用寿命内进行摊销。无形资产类别的估计使用寿命如下：

类别	估计使用寿命(年)
外部购置的软件	3 年
内部开发的软件	5 年
许可和权利、版权、知识产权和其他无形资产	许可证或权利期限和 3 年使用寿命二者中较短者

## 负债

### 金融负债

45. 金融负债包括应付款和应计项目、雇员福利负债、拨备和其他金融负债。

#### 应付款和应计项目

46. 应付款是难民署对于已购置和收到并且已收到供应商发票的货物或服务的金融负债，或者是根据与执行伙伴签订的协议应付给执行伙伴的款项。应付款初始按公允价值确认，此后，酌情使用实际利率法按摊余成本计量。由于难民署的应付款一般在 12 个月内到期，贴现的影响达不到重要性标准，初始确认和之后的计量均采用面值。

47. 应计项目是难民署因在该年期间已收到或者已获得、但截至报告之日供应商尚未开具发票的货物和服务而产生的负债。

#### 其他负债

48. 其他负债主要包括用于未来退款的承付款项和未定用途的现金收入等其他杂项项目。由于贴现的影响达不到重要性标准，因此这些负债与应付款和应计项目类似，按面值列账。

### 雇员福利

49. 难民署承认以下类别的雇员福利：

- (a) 应在雇员提供相关服务的会计期间结束后 12 个月内结清的短期雇员福利；
- (b) 离职后福利；
- (c) 其他长期雇员福利；
- (d) 终止任用福利。

#### 短期雇员福利

50. 难民署的短期雇员福利主要包括薪金、工资以及与薪金有关的津贴、首次派任雇员福利、教育补助金和带薪年假等其他福利。短期雇员福利按面值计量。

#### 离职后福利

51. 难民署的离职后福利包括设定受益计划，诸如联合国合办工作人员养恤基金、离职后健康保险、离职回国补助金。

52. 除养恤基金外，为这些福利确认的负债是报告之日设定受益义务的现值。设定受益债务由独立精算师采用预期应计福利单位法计算。精算假设变动产生的精算损益直接在权益中确认。

#### 联合国合办工作人员养恤基金

53. 难民署是参加联合国合办工作人员养恤基金(养恤基金)的成员组织。养恤基金由大会设立，目的是向雇员提供退休福利、死亡抚恤金、残疾抚恤金和有关福利。养恤基金是一个有注资、多雇主的设定受益计划。《养恤基金条例》第 3(b)条规定，各专门机构和参加联合国及专门机构薪金、津贴和其他服务条件共同制度的任何其他国际或政府间组织均可成为养恤基金成员。

54. 由于养恤金计划使参加养恤基金的组织面临与其他参加组织在职和离职雇员相关的精算风险，因此，没有一致和可靠的基础将债务、计划资产和成本分配到参加养恤金计划的各个组织。难民署和养恤基金与基金的其他参加组织一样，无法充分可靠地确定难民署在设定受益义务、计划资产以及与计划有关的成本中所占的比例，以便进行会计核算。因此，难民署根据《公共部门会计准则第 39 号》(雇员福利)的规定，将该计划作为设定提存计划处理。难民署在财政期间对养恤基金的缴款在财务执行情况表中确认为费用。

#### 其他长期雇员福利

55. 其他长期雇员福利包括服务终了补助金。

#### 拨备和或有事项

56. 当难民署因既往活动而承担现有法定或推定债务而且将有可能要求难民署清算该债务、并可对债务数额进行可靠估计时，需提取拨备。拨备数是在报告日期履行现有义务所需支出的最佳估计数。如果货币的时间价值影响达到重要性标准，该估计数应贴现。

57. 不符合负债确认标准的其他承付款，如果只有今后发生或不发生不完全由难民署控制的一个或多个不确定事项才能确定承付款是否存在，则在财务报表附注中披露为或有负债。

#### 预算比较

58. 难民署预算按修正的收付实现制编制。在财务执行情况表(报表二)中，费用按其性质分类和列出，而在预算与实际金额对比表(报表五)中，支出按业务分类。

59. 难民署的预算以全球需求评估为依据，并全面说明满足关注对象的需求所需的资源。在业务准备金不能充分满足新需求的情况下，高级专员可在两年期方案预算项下核准补充预算。这些调整情况向常设委员会随后举行的每次会议报告。高级专员有权在其管理的自愿基金有可用资金的情况下执行这些预算。

60. 预算与实际金额对比表(报表五)显示初始预算，并在相同基础上比较最终预算和相应预算项目的实际金额。由于编制预算和财务报表所用的基础不同，附注 7 对报表五所列实际金额与财务执行情况表(报表二)所列实际金额进行了调节。

## 分部报告

61. 根据《公共部门会计准则第 18 号》(分部报告), 财务报表也按分部列示。分部指可区分的一项活动或一组活动, 其财务信息单独列报, 以评价某实体过去在实现其目标方面取得的业绩, 并决定今后如何分配资源。

62. 难民署将其所有活动分为三个分部: (a) 方案; (b) 项目; (c) 特别基金和账户。难民署报告每个分部在年内的往来业务以及年末所持的结余。

63. 方案包括全球难民方案(支柱 1)、全球无国籍人方案(支柱 2)以及联合国经常预算基金和初级专业干事基金供资的活动。全球难民方案涉及难民署有关难民的任务, 涵盖在庇护国境内的保护、援助和持久解决办法(包括为难民自愿遣返提供便利的所有活动)以及能力建设、宣传和筹集资源的活动。全球无国籍人方案涉及难民署有关无国籍状态的任务, 涵盖处理无国籍人问题的所有方案, 其中包括国籍未确定的人群。初级专业干事基金涵盖征聘、培训和培养各国政府资助的青年专业人员的有关活动。

64. 项目包括全球重返社会项目(支柱 3)和全球境内流离失所者项目(支柱 4)。全球重返社会项目涉及难民署与联合国系统其他组织共同担负责任的一个领域, 涵盖协助回返难民在原籍国重返社会或使难民融入庇护国当地社区的较长期的活动。全球境内流离失所者项目涵盖为境内流离失所者开展的业务, 难民署采取机构间小组的做法开展这些业务活动。

65. 高级专员每两年将四个支柱项下的方案和项目所需资金, 包括业务准备金和与任务规定有关的新活动或追加活动准备金, 提交执行委员会审批。

66. 截至 2018 年 12 月 31 日, 特别基金和账户包括周转和担保基金、工作人员福利基金和医疗保险计划。

## 新会计准则

67. 《公共部门会计准则第 39 号》(雇员福利)于 2016 年发布, 从 2018 年 1 月 1 日起取代《公共部门会计准则第 25 号》(雇员福利)。由于难民署没有采用《公共部门会计准则第 25 号》规定的走廊法, 而且目前不持有合法分离和受保护的计划资产, 因此《公共部门会计准则第 39 号》对财务报表没有影响。

68. 《公共部门会计准则第 40 号》(公共部门合并)于 2017 年发布, 生效日期为 2019 年 1 月 1 日, 预计在可预见的未来不适用于难民署。

69. 《公共部门会计准则第 41 号》(金融工具)于 2018 年发布, 生效日期为 2022 年 1 月 1 日, 目前正在评估采用该准则后对难民署财务报表的影响。

附注 3  
资产与负债

3.1 现金及现金等价物和投资

表 3.1.1

(千美元)

	2018 年 12 月 31 日	2017 年 12 月 31 日
<b>现金及现金等价物</b>		
总部	55 559	61 809
外地办事处	159 496	113 826
短期存款	750 000	770 000
<b>现金及现金等价物共计</b>	<b>965 055</b>	<b>945 635</b>

70. 立即付款所需现金以现金和银行账户方式保存。短期存款账户结余只需临时通知即可支取。

71. 表 3.1.2 显示现金及现金等价物的持有用途。

表 3.1.2

(千美元)

	2018 年 12 月 31 日	2017 年 12 月 31 日
业务	852 697	831 518
周转和担保基金	98 352	99 171
初级专业干事基金	14 006	14 946
<b>现金及现金等价物共计</b>	<b>965 055</b>	<b>945 635</b>

72. 表 3.1.3 按资金来源分列短期投资持有情况。

表 3.1.3

(千美元)

	2018 年 12 月 31 日	2017 年 12 月 31 日
工作人员福利基金	199 124	130 432
医疗保险计划	41 760	37 049
业务	9 116	2 519
<b>短期投资</b>	<b>250 000</b>	<b>170 000</b>

73. 投资与工作人员福利基金、医疗保险计划、业务活动中不需要立即使用的库存现金临时盈余有关。这些投资为到期日 3 到 12 个月不等的货币市场证券。

3.2 应收捐款

74. 以下各表按捐助方类型(表 3.2.1)和到期年份(表 3.2.2)汇总了应收捐款的构成情况。

表 3.2.1

(千美元)

	2018 年 12 月 31 日	2017 年 12 月 31 日
<b>当期应收捐款</b>		
政府	744 652	728 235
联合国系统各组织和基金	31 190	20 319
其他政府间组织	394 439	222 626
私人捐助方	64 974	84 656
<b>未扣除备抵的当期应收捐款</b>	<b>1 235 255</b>	<b>1 055 836</b>
可疑账款备抵	(8 674)	(6 149)
<b>当期应收捐款共计</b>	<b>1 226 581</b>	<b>1 049 686</b>
<b>非当期应收捐款</b>		
政府	117 984	186 622
联合国系统各组织和基金	1 885	3 123
其他政府间组织	109 031	52 770
私人捐助方	1 843	13 479
<b>非当期应收捐款共计</b>	<b>230 742</b>	<b>255 994</b>
<b>应收捐款净额</b>	<b>1 457 323</b>	<b>1 305 680</b>

表 3.2.2

(千美元)

到期年份	2018 年 12 月 31 日	百分比	到期年份	2017 年 12 月 31 日	百分比
2017 年及之前	39 226	2.7	2016 年及之前	10 371	0.8
2018	145 377	10.0	2017	171 405	13.1
2019	1 041 977	71.5	2018	867 910	66.5
<b>当期应收捐款共计</b>	<b>1 226 581</b>	<b>84.2</b>	<b>当期应收捐款共计</b>	<b>1 049 686</b>	<b>80.4</b>
2020	220 721	15.1	2019	165 633	12.7
2021	5 990	0.4	2020	87 303	6.7
2022	4 031	0.3	2021	3 058	0.2
<b>非当期应收捐款共计</b>	<b>230 742</b>	<b>15.8</b>	<b>非当期应收捐款共计</b>	<b>255 994</b>	<b>19.6</b>
<b>应收捐款共计</b>	<b>1 457 323</b>	<b>100</b>	<b>应收捐款共计</b>	<b>1 305 680</b>	<b>100</b>

75. 2018 年期间可疑账款备抵变动情况如下:

表 3.2.3

(千美元)

	2017 年 12 月 31 日	核销	增加	(减少)	2018 年 12 月 31 日
可疑账款备抵	6 149	(3 048)	5 673	(99)	8 674

76. 列报的应收捐款是扣除可疑账款备抵后的净额。如果有客观证据证明某项应收款减值，则确认可疑账款备抵。根据过往收款经验和(或)有证据显示某项应收款的收缴存疑时，确认可备抵。

表 3.2.4

(千美元)

应收捐款	名义毛额	备抵(减值)	名义净额
截至 2018 年 12 月 31 日未逾期	1 263 148	(89)	1 263 059
截至 2018 年 12 月 31 日逾期未缴但未减值	187 979	—	187 979
逾期不到 12 个月	6 570	(1 087)	5 483
逾期超过 12 个月	8 299	(7 498)	802
<b>共计</b>	<b>1 465 997</b>	<b>(8 674)</b>	<b>1 457 323</b>

### 3.3 存货

77. 难民署在世界各地 159 个仓库(2017 年为 153 个仓库)和 7 个全球中央仓库中存放要分发给受益人的存货物品。这些仓库位于阿克拉、安曼、哥本哈根、杜阿拉(喀麦隆)、迪拜(阿拉伯联合酋长国)、坎帕拉和内罗毕。2018 年期间，分发的存货物品价值共计 2.575 亿美元(2017 年为 3.242 亿美元)，在财务执行情况表中计为费用(见附注 6.5)。

78. 以下表格显示年末存货结余的构成情况(表 3.3.1)和调节年内存货的变动情况(表 3.3.2)。

表 3.3.1

(千美元)

存货类型	2018 年 12 月 31 日	2017 年 12 月 31 日
床上用品	63 568	68 996
帐篷	61 581	61 188
家居用品	55 077	58 284
建筑材料和相关设备	27 980	15 431
医疗卫生用品和服装	19 024	22 983
食品和其他用品	2 360	3 681
耗材	1 044	566
<b>小计</b>	<b>230 634</b>	<b>231 129</b>
减：存货估值备抵	(5 133)	(5 120)
<b>存货共计</b>	<b>225 501</b>	<b>226 009</b>

表 3.3.2

(千美元)

存货调节	2018	2017
1月1日期初存货	226 009	203 820
获得货物成本 <sup>a</sup>	245 097	338 143
分发和销售货物成本	(257 535)	(324 307)
其他调整数	11 943	(1 481)
存货估值备抵变动	(13)	9 834
<b>12月31日期末存货</b>	<b>225 501</b>	<b>226 009</b>

<sup>a</sup> 包括实物捐助。

79. 2017年分发和销售货物成本包括与销售存货物品有关的10万美元成本。

80. 难民署存货跟踪系统生成的存货数量均由实物盘点方式核实，并在需要时做出调整。

81. 存货估值备抵的变动情况如下：

表 3.3.3

(千美元)

	2017年12月31日	增加(减少)	2018年12月31日
存货估值备抵	5 120	13	5 133

82. 截至2018年12月31日的存货估值备抵反映超过保存期的存货(380万美元)和供应商逾期未交的存货物品(140万美元)的价值调整数。

83. 年底时，难民署扣除估值备抵后的存货物品总值为2.255亿美元。这相当于2018年大约10个月的分发量(约为2017年8个月的分发量)。

### 3.4 其他流动资产

表 3.4.1

(千美元)

	2018年12月31日	2017年12月31日 (重新归类)
预付款项	128 519	77 786
执行伙伴应收款和预付款	53 847	52 211
应收增值税	26 513	23 576
付给供货商的定金	3 286	3 802
工作人员预支款	3 063	3 889
其他资产	8 170	8 769
<b>小计</b>	<b>223 397</b>	<b>170 032</b>
减：其他流动资产备抵	(18 952)	(16 456)
<b>其他流动资产共计</b>	<b>204 445</b>	<b>153 577</b>

84. 预付款项是指在费用所涉期间之前预支的款项，包括执行伙伴关系协议、租金、教育补助金和差旅费预支款。执行伙伴关系协议的预付款项为 4 780 万美元(2017 年：4 880 万美元)，其中包括：(a) 向交付服务时间延至 2019 年的 45 个项目预付的 1 590 万美元(2017 年：向 45 个交付服务时间延期项目预付的款额为 2 430 万美元)；(b) 向应于 2019 年实施的 89 个项目预付的第一次分期付款 3 190 万美元(2017 年：向 66 个新项目预付的款额为 2 450 万美元)。

85. 给金融服务提供者的现金支助预付款最初记为预付款项，在向最终受益人交付时记入费用。2017 年，那些在年底前已确定但金融服务提供商尚未报告已交付支助在最终报告前作为单独的应计项目入账。2018 年，记录了对预付款项的抵销额，抵销后的现金支助预付款项为 4 360 万美元。根据这一新的会计程序，2017 年将 260 万美元从应计项目重新归类为预付款项。

86. 以往各期，与联合国志愿人员组织和项目署的重要交易被记为与执行伙伴的交易，但在 2018 年，这些交易被重新归类为订约承办事务。2017 年报告为预付款项和其他资产的数额相应地重新分类。项目署 2017 年预付款(160 万美元)也在其他流动资产中从其他资产亚类重新归类为预付款项。

87. 执行伙伴应收款和预付款包括不合格和未使用资金的应收退款 2 730 万美元(2017 年：2 730 万美元)。

88. 关于给执行伙伴的 1.497 亿美元预付款(2017 年：1.122 亿美元(重新归类后))的报告尚未向难民署提出(见附注 6.1)。根据以往经验，预计有待提交的报告将确认执行伙伴的费用约为 1.330 亿美元。因不合格和未使用而产生的退款估计额为 1 670 万美元(2017 年：1 670 万美元)，记在执行伙伴应收款和预付款项下。

89. 工作人员预支款主要包括租金补贴、差旅费、医疗费用、薪金和工作人员其他应享权利等预支款。

90. 其他流动资产的备抵款项主要涵盖应向为数有限的东道国收取的有效增值税款；目前正在努力收取税款，但尚未收讫。

### 3.5 不动产、厂场和设备

91. 不动产、厂场和设备的主要资产类别包括：土地和建筑物、对不动产的重大改建和改进、机动车辆、发电机以及计算机和通信设备。

92. 2017 年的上年比较数字已重新列报，以反映上文第 39 段所述不动产、厂场和设备会计方面的变更。会计变更的影响是与先前披露的数额相比，2017 年期初和期末账面净值分别减少 1 380 万美元和 1 180 万美元，2017 年折旧费用和增加额分别减少 530 万美元和 390 万美元。所报资产的变化反映在以下资产类别：其他设备、土地和建筑物以及重大改建和改进。

表 3.5.1  
 2018 年不动产、厂场和设备  
 (千美元)

	土地和 建筑物	重大改建和 改进	机动车辆	发电机	计算机和 通信设备	其他设备	共计
<b>成本/估值</b>							
2018 年 1 月 1 日期初结余(重新列报)	9 900	5 670	267 017	32 151	19 034	14 464	348 237
增加-采购	(701)	701	64 050	6 605	1 710	2 162	74 527
增加-实物捐助	—	—	44	63	81	—	189
处置	(552)	(421)	(31 783)	(1 477)	(746)	(2 428)	(37 407)
<b>2018 年 12 月 31 日期末结余</b>	<b>8 647</b>	<b>5 951</b>	<b>299 328</b>	<b>37 343</b>	<b>20 078</b>	<b>14 199</b>	<b>385 546</b>
<b>累计折旧</b>							
2018 年 1 月 1 日期初结余(重新列报)	(4 061)	(4 638)	(149 383)	(21 408)	(14 903)	(8 415)	(202 808)
处置	552	84	26 886	1 336	720	1 041	30 618
当年折旧费用	5	(612)	(32 635)	(4 393)	(2 090)	(2 003)	(41 728)
减值	—	—	—	—	—	—	—
<b>2018 年 12 月 31 日期末结余</b>	<b>(3 504)</b>	<b>(5 165)</b>	<b>(155 132)</b>	<b>(24 466)</b>	<b>(16 273)</b>	<b>(9 377)</b>	<b>(213 918)</b>
<b>账面净值</b>							
2018 年 1 月 1 日期初结余(重新列报)	5 839	1 033	117 634	10 743	4 131	6 049	145 429
<b>2018 年 12 月 31 日期末结余</b>	<b>5 143</b>	<b>785</b>	<b>144 196</b>	<b>12 878</b>	<b>3 805</b>	<b>4 821</b>	<b>171 628</b>

 表 3.5.2  
 2017 年不动产、厂场和设备  
 (千美元)

	土地和 建筑物	重大改建和 改进	机动车辆	发电机	计算机和 通信设备	其他设备	共计
<b>成本/估值</b>							
2017 年 1 月 1 日期初结余(重新列报)	8 621	5 698	253 015	29 589	21 567	13 852	332 342
增加-采购	1 279	(27)	41 510	4 625	679	2 065	50 130
增加-实物捐助	—	—	—	—	65	—	65
处置	—	—	(27 508)	(2 062)	(3 277)	(1 452)	(34 300)
<b>2017 年 12 月 31 日期末结余</b>	<b>9 900</b>	<b>5 670</b>	<b>267 017</b>	<b>32 151</b>	<b>19 034</b>	<b>14 464</b>	<b>348 237</b>
<b>累计折旧</b>							
2017 年 1 月 1 日期初结余(重新列报)	(3 525)	(3 355)	(141 797)	(19 606)	(14 585)	(7 042)	(189 911)
处置	(2)	—	24 172	2 008	2 260	524	28 963
当年折旧费用	(543)	(1 283)	(31 834)	(3 814)	(2 595)	(1 929)	(41 998)
减值	8	—	76	4	18	32	138
<b>2017 年 12 月 31 日期末结余</b>	<b>(4 061)</b>	<b>(4 638)</b>	<b>(149 383)</b>	<b>(21 408)</b>	<b>(14 903)</b>	<b>(8 415)</b>	<b>(202 808)</b>
<b>账面净值</b>							
2017 年 1 月 1 日期初结余(重新列报)	5 096	2 343	111 214	9 984	6 983	6 809	142 431
<b>2017 年 12 月 31 日期末结余</b>	<b>5 839</b>	<b>1 033</b>	<b>117 634</b>	<b>10 743</b>	<b>4 131</b>	<b>6 049</b>	<b>145 429</b>

### 3.6 无形资产

本年度无形资产的变动情况如下：

表 3.6.1

(千美元)

	正在开发的无形资产	许可证、软件和其他	2018 年共计
<b>成本</b>			
2018 年 1 月 1 日期初结余	16 278	15 664	31 942
增加	7 784	—	7 784
投入使用	(18 917)	18 917	—
处置	—	—	—
<b>2018 年 12 月 31 日期末结余</b>	<b>5 145</b>	<b>34 581</b>	<b>39 725</b>
<b>累计摊销</b>			
2018 年 1 月 1 日期初结余	—	(5 706)	(5 706)
当年摊销费用	—	(3 302)	(3 302)
处置	—	—	—
<b>2018 年 12 月 31 日期末结余</b>	<b>—</b>	<b>(9 008)</b>	<b>(9 008)</b>
<b>账面净值</b>			
2017 年 1 月 1 日期初结余	16 278	9 958	26 235
<b>2018 年 12 月 31 日期末结余</b>	<b>5 145</b>	<b>25 572</b>	<b>30 717</b>

表 3.6.2

(千美元)

	正在开发的无形资产	许可证、软件和其他	2017 年共计
<b>成本</b>			
2017 年 1 月 1 日期初结余	15 455	6 222	21 677
增加	10 341	15	10 356
投入使用	(9 518)	9 518	—
处置	—	(92)	(92)
<b>2017 年 12 月 31 日期末结余</b>	<b>16 278</b>	<b>15 664</b>	<b>31 942</b>
<b>累计摊销</b>			
2017 年 1 月 1 日期初结余	—	(3 002)	(3 002)
当年摊销费用	—	(2 732)	(2 732)
处置	—	28	28
<b>2017 年 12 月 31 日期末结余</b>	<b>—</b>	<b>(5 706)</b>	<b>(5 706)</b>
<b>账面净值</b>			
2017 年 1 月 1 日期初结余	15 455	3 220	18 675
<b>2017 年 12 月 31 日期末结余</b>	<b>16 278</b>	<b>9 958</b>	<b>26 235</b>

93. 内部开发软件的资本化价值不含研究和维护费用。

94. 截至 2018 年 12 月 31 日正在开发的无形资产是指正在进行的、预计单个项目开发总成本超过 25 万美元的资本化门槛的软件开发项目。最大的项目涉及企业资源规划系统(管理制度、资源和人力系统)财务和供应链管理模块的升级(第 2 阶段)。其他正在进行的开发项目涉及管理制度、资源和人力系统人力资源和薪金模块的升级(第 2 阶段)，以及“现金支助”项目。

95. 许可证、软件和其他主要是所使用软件购置使用权和开发的成本。购置许可证和软件的成本将在许可证或使用权有效期间或三年内摊销，以两者中时间较短者为准。内部开发软件成本在部署之日起的 5 年内摊销。2018 年期间完成的内部开发软件项目资本化总额为 1 890 万美元。项目包括：个人信息全球登记系统(个人信息系统)、难民署保健信息系统更新、机器人流程自动化和内联网扩大项目(第 2 阶段)。

### 3.7 应付款和应计项目

(千美元)

	2018 年 12 月 31 日	2017 年 12 月 31 日 (重新归类)
<b>应付款</b>		
供应商和其他供应方	78 622	74 624
执行伙伴	33 151	24 281
<b>应付款共计</b>	<b>111 773</b>	<b>98 905</b>
<b>应计项目</b>		
供应商和其他供应方	88 573	58 316
执行伙伴	57	4 055
<b>应计项目共计</b>	<b>88 630</b>	<b>62 371</b>
<b>应付款和应计项目共计</b>	<b>200 403</b>	<b>161 276</b>

96. 对供应商和其他供应方的应付款主要指应当支付的已经收到发票的货物和服务款。

97. 应付执行伙伴款项是指根据与执行伙伴的协议、为已经提供的服务应付的款项。

98. 应计项目是难民署在本年度已收到或获得但截至报告日尚未收到供应商发票的货物和服务成本负债。

99. 给金融服务提供者的现金支助预付款最初记为预付款项，在向最终受益人交付时记入费用。2017 年，那些在年底前确定但金融服务提供商尚未报告的交付在最终报告前作为单独的应计项目入账。2018 年，记录了对预付款项的抵销额(见附注 3.4)，净现金支助预付款项为 4 360 万美元。为了比较，2017 年将 260 万美元从应计项目重新归类为预付款项。

### 3.8 雇员福利负债

表 3.8.1

(千美元)

	2018	2017
<b>雇员福利负债</b>		
离职后健康保险	588 581	633 273
离职回国福利	103 311	103 110
年假	72 773	69 963
薪金和其他工作人员福利	10 552	10 923
其他离职福利	1 458	1 095
<b>雇员福利负债共计</b>	<b>776 675</b>	<b>818 364</b>
<b>构成</b>		
当期	92 570	92 714
非当期	684 105	725 650
<b>雇员福利负债共计</b>	<b>776 675</b>	<b>818 364</b>

100. 离职后健康保险以下列形式提供：继续参加联合国工作人员相互保险协会(联合国日内瓦办事处管理下的保险计划)或者参加为曾在总部以外指定工作地点服务的当地征聘工作人员和退休人员及其合格受抚养人提供的医疗保险计划。

101. 年假负债是按尚未使用的剩余年假计算的。离职工作人员有权领取最多 60 天累计未用年假补偿金。

102. 薪金和其他工作人员福利包括因订正薪金表而增加的薪金和工资、回籍假、教育补助金和其他福利等短期雇员福利。

#### 离职后负债的精算估值

103. 与离职后健康保险和离职回国福利有关的负债是由独立精算师计算的。精算假设概述如下：

估算与离职后健康保险有关债务时使用的假设	
贴现率	2.81%(2017 年：2.35%)——每年的离职后健康保险预计现金流量均按照以每种主要货币支付的同期优质公司债券所适用的即期汇率折算现值，得出代表离职后健康保险负债的三个主要币种(即美元、欧元和瑞士法郎)的单一加权平均贴现率。
医疗费用预期增长率	1.80%(2017 年：1.80%)——为偿还以美元、欧元和瑞士法郎为币种的索偿而估算的保健费用趋势比率加权平均数。

## 估算离职回国福利债务时使用的假设

贴现率	4.05%(2017年: 3.40%)——离职回国应享福利以美元计算。每年的预计现金流量按照以美元支付的同期优质公司债券所适用的即期汇率折算现值。贴现率是能够计算出相同贴现值的单一等价率。
薪金预期增长率	2.20%(2017年: 2.20%)

## 离职后健康保险负债

表 3.8.2

(千美元)

	2018		2017	
	未来福利金现值	应计负债	未来福利金现值	应计负债
负债毛额	1 206 768	858 739	1 309 472	923 059
退休人员缴款抵减额	(376 288)	(270 158)	(406 762)	(289 786)
<b>截至 12 月 31 日的负债净额</b>	<b>830 480</b>	<b>588 581</b>	<b>902 710</b>	<b>633 273</b>

104. 未来福利金现值是未来需支付给所有目前已退休的人员和在职工作人员从预计退休日期起的全部福利减去退休人员缴款后的折现值。应计负债是指从工作人员起职日至估值截至日已累积的各种福利现值中已赚得的部分。在现职工作人员完全有资格领取离职后福利金之日，其福利即应全额累计。因此，就退休人员和退休后有资格领取福利金的现职工作人员而言，未来福利金现值与应计负债额相等。在计算负债额时采用的是预期应计福利单位法，根据这一办法，考虑福利计划的福利分配公式，每个参与人在该计划下应享有的福利在累计的同时计为费用。

105. 下表调节离职后健康保险负债的期初和期末结余：

表 3.8.3

(千美元)

离职后健康保险	2018	2017
1 月 1 日的设定受益债务	633 273	581 605
年度服务成本	30 298	26 852
年度利息成本	14 810	15 045
已支付的福利(扣减参与人缴款后的净额)	(5 577)	(5 604)
精算(利得)/损失	(84 223)	15 375
<b>12 月 31 日的设定受益债务</b>	<b>588 581</b>	<b>633 273</b>

106. 精算利得和损失以直接扣减或记入准备金的方式确认，而服务成本和利息成本则确认为费用。2018 年财务执行情况表(报表二)确认的费用为 4 510 万美元(2017 年为 4 190 万美元)，详见附注 6.2。2018 年精算利得为 8 420 万美元，如上

文第 103 段所述，主要原因是自 2017 年以来贴现率提高(7 140 万美元)和人均报销减少(1 410 万美元)带来的综合影响。

107. 本期财务报表没有列报由联合国经常预算供资的在职工作人员和退休人员及其受扶养人的离职后健康保险负债，因为它属于联合国负债。这类工作人员的离职后健康保险费用直接由联合国支付。

108. 从 2012 年 1 月 1 日起，难民署开始从参加联合国工作人员相互保险协会保健计划的所有专业工作人员和一般事务人员的基薪净额中扣减 3%，用于为离职后健康保险负债供资。从 2017 年 4 月起，还从参加医疗保险计划的一般事务人员基薪净额中扣减 3%。自 2017 年 1 月 1 日起，供资数额增加，纳入了当年费用(服务和利息)。截至 2018 年 12 月 31 日，已供资数额为 1.826 亿美元(2017 年为 1.174 亿美元)。供资数额不由在法律上独立于难民署的信托持有，因此按照《公共部门会计准则第 39 号》规定，不属计划资产。

表 3.8.4

(千美元)

离职后健康保险	2018 年 12 月 31 日	2017 年 12 月 31 日
设定受益债务	588 581	633 273
资金到位	(182 639)	(117 356)
<b>无准备金的设定受益债务</b>	<b>405 942</b>	<b>515 917</b>

109. 难民署 2019 年对离职后健康保险的缴款估计数为 8 100 万美元。

#### 敏感度分析

110. 基于采用的精算假设，如果假设的医疗费用趋势比率增减一个百分点，则将对下列两个项目产生影响：(a) 各期离职后医疗费用净额中当期服务成本与利息成本合计数；(b) 累计离职后福利债务。详情见表 3.8.5。

表 3.8.5

(千美元)

	2018	2017
对各期离职后医疗费用净额中当期服务成本与利息成本合计数的影响		
增加一个百分点	16 697	17 407
减少一个百分点	(11 356)	(11 996)
对年终累计离职后福利债务的影响		
增加一个百分点	242 597	186 566
减少一个百分点	(178 607)	(136 320)

#### 离职回国福利

111. 依照《联合国工作人员条例和工作人员细则》，专业职类工作人员和其他有关工作人员在离开本组织时，有权根据工作年限领取离职回国补助金和有关搬迁

费。如表 3.8.6 所示，截至 2018 年 12 月 31 日，经精算师确定的本组织离职回国补助金和差旅费应计负债为 1.033 亿美元(2017 年为 1.031 亿美元)。

表 3.8.6

(千美元)

	2018 年 12 月 31 日		2017 年 12 月 31 日	
	未来福利金现值	应计负债	未来福利金现值	应计负债
离职回国补助金	83 211	56 647	83 839	57 306
差旅费和运费	46 664	46 664	45 804	45 804
<b>负债净额</b>	<b>129 875</b>	<b>103 311</b>	<b>129 643</b>	<b>103 110</b>

112. 应计负债是指离职回国福利现值中已经赚得的部分。未来福利金现值是未来将支付的所有预期福利的贴现值，包括预期赚得但不超过最高限额的部分。

113. 下表调节离职回国负债的期初和期末结余：

表 3.8.7

(千美元)

离职回国补助金和差旅费	2018	2017
1 月 1 日债务净额	103 110	86 152
年度服务成本	5 126	4 076
年度利息成本	3 374	3 108
过去服务成本	—	8 460
已支付的福利	(4 206)	(4 013)
精算(利得)/损失	(4 093)	5 327
<b>12 月 31 日债务共计</b>	<b>103 311</b>	<b>103 110</b>

114. 这些财务报表中列报了薪金由联合国经常预算供资的工作人员的离职回国负债，因为这一负债由难民署清偿。

115. 当年服务成本、利息成本和过去服务成本的总额在财务执行情况表(报表二)中确认为费用。2018 年，确认的费用总额是 850 万美元(2017 年为 1 560 万美元)，详见附注 6.2。

表 3.8.8

(千美元)

离职回国补助金和差旅费	2018 年 12 月 31 日	2017 年 12 月 31 日
负债共计	103 311	103 110
资金到位	(16 486)	(13 216)
无准备金的债务	86 825	89 894

116. 2019 年难民署离职回国福利支付额估计数为 340 万美元。

#### 联合国合办工作人员养恤基金

117. 《联合国合办工作人员养恤基金条例》规定，养恤金联委会应责成顾问精算师至少每三年对养恤基金进行一次精算估值。养恤金联委会的做法是采取开放式群体总额法，每两年进行一次精算估值。精算估值的主要目的是确定养恤基金的目前资产和未来估计资产是否足以支付负债。

118. 难民署对养恤基金的财政义务包括按大会订立的比率缴付规定款额(目前参与人为 7.9%，成员组织为 15.8%)，并缴付根据《养恤基金条例》第 26 条为弥补任何精算短缺而应分摊的缴款。只有在大会根据估值之日对养恤基金精算资金充足状况作出的评估，确定需要付款以弥补短缺并援引第 26 条规定时，才应支付弥补短缺款项。每个成员组织都应按照估值截至日前三年缴款总额的份额支付弥补短缺缴款。

119. 2017 年期间，养恤基金确定截至 2015 年 12 月 31 日的精算估值中使用的人口普查数据存在异常情况。因此，作为正常两年周期的一个例外，养恤基金将截至 2013 年 12 月 31 日的参与数据结转至 2016 年 12 月 31 日，将其用于 2016 年财务报表。

120. 假设未来养恤金无调整，截至 2017 年 12 月 31 日的精算估值得出的精算资产与精算负债的资金到位率为 139.2%(2016 年为 150.1%)。考虑到目前的养恤金调整制度，资金到位率为 102.7%(2016 年为 101.4%)。

121. 顾问精算师在评估养恤基金的精算资金充足程度后得出结论，认为截至 2017 年 12 月 31 日，不需要按照《养恤基金条例》第 26 条支付弥补短缺款项，因为养恤基金的资产精算值超过所有应计负债的精算值。此外，在估值截至日，资产的市场价值也超过所有应计负债的精算值。截至编写本报告时，大会没有援引第 26 条的规定。

122. 2018 年，难民署向养恤基金缴款共计 1.227 亿美元(2017 年为 1.124 亿美元(重新归类))。2019 年到期应付的缴款额预计为 1.411 亿美元。

123. 大会可根据养恤金联委会提出的肯定建议，决定终止养恤基金成员资格。应按照前成员组织与养恤基金共同商定的安排，将养恤基金在终止资格之日的总资产中按比例确定的份额付给该组织，这些资金的受益人限定为在该日属于养恤基金参与人的该组织工作人员。数额由养恤金联委会根据养恤基金资产和负债截至终止日的精算估值确定；超出负债的任何资产都不予计入。

124. 审计委员会每年对养恤基金进行一次年度审计，并向养恤基金联委会和大会报告审计结果。养恤基金公布投资情况季报，季报可在养恤基金网站 [www.unjspf.org](http://www.unjspf.org) 上查阅。

### 3.9 其他流动负债

125. 其他流动负债包括为第三方所做的各种养恤金预扣款以及难民署在与捐助方签定协议前收到的捐款。在最终完成协议后，这些款项确认为收入。

(千美元)

	2018年12月31日	2017年12月31日
其他应付款	2 759	3 878
尚待签订协议的捐助	1 065	303
<b>其他流动负债共计</b>	<b>3 824</b>	<b>4 182</b>

### 3.10 拨备

(千美元)

	2018年12月31日	2017年12月31日
<b>拨备类别</b>		
拨备类别捐款退款拨备	64	996
法律索赔	4 578	12 712
<b>拨备共计</b>	<b>4 642</b>	<b>13 708</b>
<b>拨备构成</b>		
流动	4 578	—
非流动	64	13 708
<b>拨备共计</b>	<b>4 642</b>	<b>13 708</b>

126. 为法律索赔所作的拨备涉及的情况是，很有可能需要付款，而且能可靠估算出解决索赔的金额。难民署与少数供应商持续存在关于交付数量和收费的商业纠纷。这些纠纷需进行谈判，最终可能通过仲裁解决，但结果不确定。仲裁解决协议的估计额外费用被列为法律拨备。2018年间，2017年报告的大多数法律索赔已解决，有关款项在支付前转入应付款和应计项目(660万美元)，或者计入转回分录，使杂项费用减少了150万美元(附注6.9)。

### 3.11 累计基金结余和准备金

(千美元)

	2017年12月31日 期末结余(重报)	盈余/ (赤字)	对长期雇员 负债的供资	转入	转出	2018年12月 31日期末结余
<b>年度方案基金</b>						
扣除准备金后的年度方案基金	2 274 807	283 398	(65 966)	467 332	(468 637)	2 490 935
业务准备金	10 000	—	—	—	—	10 000
新活动或追加活动——与任务规定有关的准备金	20 000	—	—	—	—	20 000
<b>年度方案基金共计</b>	<b>2 304 807</b>	<b>283 398</b>	<b>(65 966)</b>	<b>467 332</b>	<b>(468 637)</b>	<b>2 520 935</b>
联合国经常预算基金	4 010	(4 316)	—	—	—	(305)
初级专业干事基金	14 877	(786)	—	—	(5)	14 086
项目基金	191 806	27 200	—	16 297	(25 653)	209 650
<b>累计基金结余和准备金共计</b>	<b>2 515 500</b>	<b>305 496</b>	<b>(65 966)</b>	<b>483 630</b>	<b>(494 295)</b>	<b>2 744 365</b>

127. 基金结余是指已计作收入、尚未使用但打算用作该组织未来业务所需资源的捐助款。

128. 支柱 1(全球难民方案)和支柱 2(全球无国籍人方案)的会计事项记于:

- (a) 年度方案基金;
- (b) 经常预算基金;
- (c) 初级专业干事基金。

支柱 3(全球重返社会项目)和支柱 4(全球境内流离失所者项目)的会计事项曾记于累计基金结余, 并作为单独项目报告, 现并入项目基金。

129. 业务准备金用于为执行委员会核定方案和项目未拨备资金的难民、回返者和流离失所者提供援助。准备金维持不少于 1 000 万美元的金额, 由周转和担保基金补足。

130. 与授权任务有关新活动和追加活动准备金用于为难民署提供预算能力, 以从事未列入难民署预算但符合其核定年度方案预算所列各项活动和战略且符合难民署所负责任务的活动。该准备金在两年期方案预算每个财政期间的金额都是 5 000 万美元, 执行委员会也可设定不同的数额。在 2018 年批准的订正预算总额中, 执行委员会为 2018 年财政期间设定 2 000 万美元, 用于与任务规定有关的新活动或追加活动准备金。

### 3.12 周转和担保基金

131. 周转和担保基金的资金来自投资利息收入、以往年度方案节余、自愿捐助和其他杂项收入。该基金用于补充业务准备金, 并在收到认捐款之前履行必要的付款和担保义务。2016 年 10 月, 执行委员会核准将该基金上限从 5 000 万美元增加到 1 亿美元。自 2017 年 1 月 1 日起, 最高限额内的有供资部分从 5 000 万美元增加到 7 500 万美元。高级专员核准进一步将有供资金额增加到 1 亿美元, 于 2017 年 3 月 9 日生效。

(千美元)

	2017 年		转入	转出	2018 年
	12 月 31 日	盈余/(赤字)			12 月 31 日
周转和担保基金	100 000	(10 665)	190 429	(179 764)	100 000

### 3.13 医疗保险计划

(千美元)

	2017 年		转入	转出	2018 年
	12 月 31 日	盈余/(赤字)			12 月 31 日
医疗保险计划	37 041	4 718	—	—	41 759

132. 医疗保险计划由大会第四十一届会议上根据联合国工作人员条例 6.2 设立。该计划由外勤人员的保险费、难民署按比例缴付的款项以及利息收入维持。费用

包括本年处理的报销以及相关行政费用。该计划的涵盖范围限于在外地工作的当地征聘一般事务人员和本国专业干事。

### 3.14 工作人员福利基金

(千美元)

	2018年12月31日			2017年12月31日		
	负债	供资	基金净结余	负债	供资	基金净结余
离职后健康保险	(588 581)	182 639	(405 942)	(633 273)	117 356	(515 917)
离职回国	(103 311)	16 486	(86 825)	(103 110)	13 216	(89 894)
年假	(72 773)	—	(72 773)	(69 963)	—	(69 963)
其他离职福利	(1 458)	—	(1 458)	(1 593)	(141)	(1 734)
<b>共计</b>	<b>(766 124)</b>	<b>199 124</b>	<b>(566 999)</b>	<b>(807 939)</b>	<b>130 432</b>	<b>(677 507)</b>

133. 设立工作人员福利基金是为了记录与服务终了福利和退休后福利有关的未来业务。

134. 按照常设委员会2011年6月的决定,难民署自2012年1月1日开始,从参加联合国工作人员相互保险协会保健计划的所有专业人员和有关一般事务人员净薪金中扣减3%,用于为离职后健康保险负债提供资金。从2017年4月起,根据常设委员会2017年3月一项决定,也从参加医疗保险计划的一般事务人员的基薪净额中扣减3%。难民署将当年的离职后健康保险成本(服务和利息)计入年度工作人员费用预算。截至2018年12月31日,供资数额为1.826亿美元(2017年为1.174亿美元)。

135. 此外,根据常设委员会的决定,自2012年以来提留了1 650万美元,以便为离职回国福利供资。

136. 上文提及的所有基金和准备金都是由执行委员会或由高级专员征得执行委员会同意后设立的。

#### 附注4

#### 风险分析

#### 信用风险

137. 信用风险是指因金融工具的对手方未能履行合同义务而遭受金融损失的风险。信用风险与现金及现金等价物、投资和未清应收账款的信用风险敞口有关。金融资产的账面价值是信用风险敞口的上限。

#### 现金和投资

138. 难民署的风险管理政策限制在任何银行存放现金和持有投资的金额。在确定和维护核定保管人名单时,通过采用风险管理评价和银行风险评级,降低了因交易对手违约而发生的本金损失风险。剩余资金存放在世界各地的金融机构中,这些金融机构按照资本充足率和准备金水平衡量,金融实力最为雄厚。难民署顾及地域分布限额以及对手方具体门槛限额。所有盈余资金都已存放在被主要评级机构授予最高信用等级金融机构中。

## 应收款

139. 应收捐助主要由来自会员国的自愿捐款构成。历史上从未发生过收不到大笔款项的情况。评估后认为风险款项为 870 万美元，已提取拨备，详见关于应收捐助的表 3.2.3。

## 流动性风险

140. 2018 年 12 月 31 日，难民署持有的现金及现金等价物总额为 9.651 亿美元，2017 年 12 月 31 日的数额为 9.456 亿美元。

141. 难民署的现金及现金等价物总额包括相当于 8.667 亿美元的未支配业务现金和 9 840 万美元的已支配非业务现金(见附注 3.1)。

142. 2018 年未支配业务现金持有量的平均余额能够支付 2.6 个月的费用(2017 年为 2.6 个月)。

143. 在规划难民署方案和紧急活动的执行工作时使用的现金流量预测考虑到了实际和估计的认捐和特别呼吁。现已实行流动性管理程序和监控，确保随时持有充足的流动现金，用于履行到期合同债务。然而，难民署的现金流动严重依赖少数几个主要捐助方。由于捐助方的限制(“指定用途”)，在发生迟收认捐资金、捐款减少或其他对流动性产生不利影响的意外情况时，并非所有流动资产都可以用作一般业务资金。截至 2018 年 12 月 31 日，现金结余包括 1.951 亿美元，另外应收款包括指定 2019 年及以后用于特定用途捐款的 8.024 亿美元。同样，净资产的短期未来费用也包括清偿购买货物和服务的承付款项的义务，以及截至 12 月 31 日已订约但尚未交付的资本承付款项(见附注 9.2)。一般而言，年底时约有 60% 的此类承付款项在随后期间的前 3 个月内结清。

## 利率风险

144. 难民署从全年持有的业务和非业务现金的尚有盈余中赚取利息收入。难民署方案和预算执行工作不直接依赖利息收益。

## 外汇风险

145. 难民署全年的直接现金流来自主要以世界上 11 种重要货币接收的捐款，以及以 95 种货币进行的支付，因此受外汇风险影响。难民署采用多币种组合管理货币风险，对高度关联的收款货币和支付货币进行配对，为其设定实际和预测的净现金流头寸。因此，短期的对冲干预有限。年底没有未平仓合约。

146. 自愿认捐、特别是在收到认捐款的时间方面，存在重大外汇风险。难民署使用既定的风险方法证实和验证其货币组合高度多样化的好处，从而解决潜在的不确定性。

147. 难民署通过在组合中配比相互关联的货币来减少每种货币流动的汇兑影响。难民署企业资源规划系统内置自动化现金流预测工具，这是基本交易模块中跟踪并优化在世界各地即将发生的现金流的关键组成部分。

148. 难民署通过标准化电子交易平台在总部集中采购所有主要的可兑换货币，管理着在约 130 个国家的全球业务需求。

#### 敏感度分析

149. 2018 年 12 月 31 日至货币资产和负债结算日之间，美元对所有其他有关货币走强或削弱 1 个百分点，会导致净资产相应增加或减少约 1 260 万美元。

### 附注 5

#### 收入

#### 5.1 自愿捐助

表 5.1.1

(千美元)

	2018	2017(重报)
<b>捐款</b>		
政府	3 045 506	3 230 981
其他政府间组织	706 206	456 388
私人捐助方	371 839	354 042
联合国系统各组织和基金	106 830	83 694
<b>捐款共计(调整前)</b>	<b>4 230 382</b>	<b>4 125 105</b>
退还捐助方的款项和上一年度收入的其他减少额	(5 810)	(11 431)
贴现转回	—	1 508
<b>捐款共计</b>	<b>4 224 571</b>	<b>4 115 182</b>
<b>实物捐助</b>		
政府	19 930	18 754
私人捐助方	15 971	17 045
联合国系统各组织和基金	284	1 015
<b>实物捐助共计</b>	<b>36 184</b>	<b>36 814</b>
<b>自愿捐助共计</b>	<b>4 260 756</b>	<b>4 151 995</b>

150. 对捐款收入进行了调整，原因是，指定用途资金有未用资金，需退还捐助方，上一年度收入因而减少。

151. 实物捐助是指收到的直接用于支持业务活动的货物和达到重要性标准的服务捐助。实物捐助一般包括分配给受益人的存货物品以及使用房地和人员。2018 年的实物捐助额包括货物 1 220 万美元(2017 年为 1 400 万美元)和服务 2 400 万美元(2017 年为 2 280 万美元)。2017 年实物捐助经过重报，比先前报告数额高出 390 万美元，以充分反映捐助国政府以低于市场价格提供租用财产的实际市场价格。

152. 下表按供资年度和指定用途类别进一步分析 2018 年入账的 42.304 亿美元捐款总额(调整前):

表 5.1.2  
确认的捐款

(千美元)

按年度	2018	按年度	2017
<b>2018</b>	<b>3 099 924</b>	<b>2017</b>	<b>3 101 368</b>
未来各年		未来各年	
2019	1 025 367	2018	828 673
2020	94 697	2019	134 306
2021	10 331	2020	58 344
2022	63	2021	2 414
<b>小计</b>	<b>1 130 458</b>		<b>1 023 737</b>
<b>捐款共计(调整前)</b>	<b>4 230 382</b>		<b>4 125 105</b>

表 5.1.3  
按指定用途类别开列的捐款

(千美元)

	2018	2017
国家/部门一级	2 777 285	2 491 020
区域/次区域一级	564 744	718 052
尚待指定用途	204 656	173 688
专题	36 749	39 008
不限用途	646 948	703 338
<b>捐款共计(调整前)</b>	<b>4 230 382</b>	<b>4 125 105</b>

## 5.2 其他收入

(千美元)

	2018	2017
出售资产	9 404	9 003
使用宾馆房地	4 091	4 205
医疗保险计划参与者缴付的医疗费	3 137	2 871
使用办公场地和停车场	811	635
杂项收入	3 323	4 051
<b>其他收入共计</b>	<b>20 766</b>	<b>20 766</b>

153. 出售资产收入主要是来自出售车辆的收益。

附注 6  
费用

## 6.1 执行伙伴关系费用

154. 整个财政期间，执行伙伴产生的费用共计 13.751 亿美元(2017 年为 14.041 亿美元(重新归类))，按执行伙伴类别和支柱分析如下：

表 6.1.1

(千美元)

支柱	政府	国际 非政府组织	地方 非政府组织	联合国 系统各组织	费用共计	
					2018	2017 (重新归类)
难民	177 597	526 437	428 658	12 412	1 145 104	1 116 092
无国籍人	741	3 256	5 523	513	10 033	7 297
重返社会	4 495	16 758	15 729	74	37 056	40 916
境内流离失所者	10 107	78 604	93 559	610	182 880	239 788
<b>共计</b>	<b>192 940</b>	<b>625 055</b>	<b>543 469</b>	<b>13 608</b>	<b>1 375 073</b>	<b>1 404 093</b>

155. 与联合国志愿人员和项目署的往来业务在前几个期间列为与联合国系统各组织执行伙伴的往来业务，但大多数在 2018 年被重新归类为订约承办事务。先前报告为 2017 年执行伙伴支出的相应数额相应重新归类。本地非政府组织项下所列数额包括合作伙伴产生的 5 400 万美元(2017 年为 5 270 万美元)费用，用于筹资和提高认识。

156. 通过伙伴关系支付的费用包括支付给国际伙伴的 3 160 万美元(2017 年为 3 910 万美元)，这是难民署对项目 and 总部支助费用的捐款，用于监测、管理和监督实地开展的项目。并未指望捐款支付国际伙伴总部支助费用的全额。

157. 下表按权利类别列示执行伙伴在各个支柱领域的费用：

表 6.1.2

(千美元)

权利类别	全球难民 方案	全球无国籍 人方案	全球重返 社会项目	全球境内流离 失所者项目	费用共计	
					2018	2017 (重新归类)
基本需求和基本服务	453 722	443	7 617	47 810	509 592	577 735
公平保护程序和文件记录	163 879	2 068	95	3 048	169 090	164 489
后勤和业务支助	108 364	721	5 592	12 843	127 520	130 825
增强社区权能和自力更生	85 772	1 094	8 613	26 757	122 237	125 174
保障安全以免遭暴力和剥削	63 549	—	2 495	19 375	85 420	84 593
总部和区域支助	75 387	—	—	—	75 387	84 071
有利的保护环境	38 859	2 178	160	21 563	62 760	57 253
持久解决方案	37 312	2 900	3 834	2 305	46 351	45 442

权利类别	全球难民 方案	全球无国籍 人方案	全球重返 社会项目	全球境内流离 失所者项目	费用共计	
					2018	2017 (重新归类)
领导力、协调和伙伴关系	23 863	45	949	19 025	43 883	40 151
<b>执行伙伴报告的本年度协议方面的费用</b>	<b>1 050 708</b>	<b>9 449</b>	<b>29 357</b>	<b>152 726</b>	<b>1 242 240</b>	<b>1 309 734</b>
尚未收到或尚待处理的报告	103 651	853	8 476	36 672	149 652	112 163
往年协议的调整费用 <sup>a</sup>	(9 254)	(269)	(777)	(6 519)	(16 819)	(17 803)
<b>费用共计</b>	<b>1 145 104</b>	<b>10 033</b>	<b>37 056</b>	<b>182 880</b>	<b>1 375 073</b>	<b>1 404 093</b>

<sup>a</sup> 上年度协议调整数额 1 680 万美元(2017 年: 1 780 万美元)包括应退还的未动用余额计 4 270 万美元(2017 年: 4 270 万美元)和在伙伴审计后追回的 260 万美元(2017 年: 370 美元万);但用于抵消以前记录的预付款的本年度伙伴费用为 2 850 万美元(2017 年: 2 860 万美元),部分抵消前述数额。

158. 列报的执行伙伴费用数额为 13.751 亿美元(2017 年为 14.041 亿美元),其中包括已支付给执行伙伴但难民署尚未收到或处理报告的 1.497 亿美元(2017 年为 1.122 亿美元)。因未使用资金而需退还的资金估计数计入执行伙伴应收款和预付款(见附注 3.4)。

159. 2018 年从执行伙伴处追回的不合理费用金额共计 270 万美元(2017 年为 380 万美元)。这些是难民署在审查关于执行伙伴所实施项目的审计报告后确定的。

160. 本年度从执行伙伴收到的利息和杂项收入共计 380 万美元(2017 年为 250 万美元)。

## 6.2 薪金和雇员福利

(千美元)

	2018	2017(重新归类)
薪金	544 960	501 579
养恤金	122 688	112 379
津贴	97 167	89 464
临时人员	58 454	52 110
离职后健康保险	45 108	41 897
医疗保险——本期	31 217	27 769
改派	28 859	24 200
教育补助金	21 602	25 978
离职回国补助金	8 500	15 644
任用	7 322	7 301
终止任用	4 808	5 543
偿还所得税	4 765	5 639
疏散	3 724	4 828
应计年假	2 810	3 015
回籍假	2 111	1 940
其他人事费用	12 269	10 435
<b>薪金和雇员福利共计</b>	<b>996 364</b>	<b>929 722</b>

161. 由于养恤金(360 万美元)和临时人员(110 万美元)重新归类为医疗保险-本期, 报告的 2017 年医疗保险-本期的数额比先前报告的数额高 470 万美元。

162. 2017 年报告的离职回国补助金包括因当年生效的福利水平变更产生的过去服务成本(850 万美元)。

163. 其他人事费用包括工作人员租金补贴 600 万美元(2017 年为 570 万美元)、休养费 390 万美元(2017 年为 400 万美元)和加班费 210 万美元(2017 年为 220 万美元)。2018 年, 其他人事费用还计入了 240 万美元(2017 年为 420 万美元)的抵消数额, 这是开发无形资产的内部工作人员费用资本化数额。

### 6.3 向受益人提供的现金支助

(千美元)

	2018	2017
基本需求支助(多用途现金)	434 440	340 190
遣返需求支助	8 740	22 409
其他现金支助	29 201	7 941
<b>向受益人提供的现金支助共计</b>	<b>472 381</b>	<b>370 540</b>

### 6.4 订约承办事务

(千美元)

	2018	2017(重报)
附属工作人员和个体订约人	145 357	122 353
向受益人提供的直接服务	60 957	79 222
建造合同	50 685	32 994
广告、营销和公共信息	45 868	42 142
运输、货物搬运及装卸和仓库管理	38 791	72 132
专业服务	23 195	22 465
数据处理	20 720	22 181
个体咨询人	12 765	16 527
翻译、印刷和出版	9 998	9 219
其他服务	47 088	47 359
<b>订约承办事务共计</b>	<b>455 425</b>	<b>466 595</b>

164. 提供人员支持项目署和联合国志愿人员的业务费用被从执行伙伴关系费用重新归类为订约承办事务, 主要由于这个原因, 报告的 2017 年订约承办事务的数额比先前报告的数额高出 1.049 亿美元, 这些数额主要列在附属工作人员和个体订约人亚类。

165. 先前报告的 2017 年其他服务的 1 210 万美元已重新归类为订约承办事务的其他亚类(970 万美元)和各种其他费用类别(240 万美元), 以更准确地反映所消费服务的性质。

166. 向受益人提供的直接服务包括难民署代表关注对象与服务提供者签订合同以提供医疗保健、住房和其他服务，以此替代向受益人提供现金支助。其他服务包括通过合同安排提供的各种技术性、分析性和业务性专业服务。

## 6.5 提供给受益人的用品和消费品

(千美元)

	2018	2017(重报)
<b>从存货库存中分配</b>		
家居用品	71 444	107 431
床上用品	68 984	92 444
医疗、卫生用品和服装	43 533	50 923
建筑材料和相关设备	35 146	26 714
帐篷	24 986	39 475
基本食物	5 817	3 443
其他用品和设备	7 624	3 778
<b>从存货库存中分配共计</b>	<b>257 535</b>	<b>324 207</b>
<b>其他用品和分配品的成本</b>		
分配的其他用品和消费品	35 796	24 920
存货过期和核销	(4 061)	(9 008)
<b>提供给受益人的用品和消费品共计</b>	<b>289 269</b>	<b>340 120</b>

167. 2018 年对某些费用重新分类导致报告的 2017 年提供给受益人的用品和消费品比先前报告的数额高出 10 万美元。

168. 分配的其他用品和消费品包括与不被视为存货的消费品有关的费用。其中包括总计 2 230 万美元的医疗用品(2017 年：1 220 万美元)。

169. 2018 年存货估值备抵费用主要反映超过保质期的存货和供应商逾期未交的存货备抵情况。

## 6.6 业务费用

(千美元)

	2018	2017(重报)
房地租金和维修费	72 269	70 143
安保	44 184	40 911
通信	34 626	28 981
燃料和润滑油	27 075	24 644
宾馆	13 126	6 028
银行费用	11 025	8 957
车辆和设备的租赁和维修费	8 119	7 437

	2018	2017(重报)
公用事业费	7 703	12 364
保险	3 418	3 860
其他业务费用	19 100	12 867
<b>业务费用共计</b>	<b>240 646</b>	<b>216 192</b>

170. 因低于市场租金的租赁房地实物捐助、资产资本化政策变更和杂项费用重新分类等事项而进行了重报，重报后，2017 年业务费用比先前报告的数额高出 510 万美元。

## 6.7 设备和用品

(千美元)

	2018	2017(重报)
设备和相关用品	51 879	44 683
一般办公用品	12 838	12 223
家俱和配件	7 969	5 877
车辆和车间用品	6 398	4 160
转移或处置的不动产、厂场和设备	4 722	7 391
土地和建筑物(不可资本化)	2 517	1 546
软件和许可证	1 047	2 341
改建和装修	264	242
<b>设备和用品共计</b>	<b>87 635</b>	<b>78 463</b>

171. 设备和用品项下确认的费用包括采购低于资本化门槛的物品的费用。

172. 由于会计政策变更，将符合条件的建筑物的建筑合同资本化门槛值提高到 25 万美元，所有临时建筑物都在获得时记为费用，因此，列报的 2017 年设备和用品款额比先前报告的数额高出 190 万美元，主要涉及转移或处置的不动产、厂场和设备亚类。

## 6.8 折旧、摊销和减值

(千美元)

	2018	2017(重报)
不动产、厂场和设备的折旧	41 728	41 998
无形资产的摊销	3 302	2 732
不动产、厂场和设备的减值转回	—	(138)
<b>折旧、摊销和减值共计</b>	<b>45 030</b>	<b>44 592</b>

173. 由于会计政策变更，2017 年记在不动产、厂场和设备折旧项下的费用重新列报，比先前报告的数额少 530 万美元。

## 6.9 其他费用

(千美元)

	2018	2017(重报)
研讨会和讲习班	15 871	16 288
坏帐费用	7 749	8 736
培训	7 045	7 509
杂项费用	(2 553)	(4 285)
<b>其他费用共计</b>	<b>28 112</b>	<b>28 249</b>

174. 主要为了更准确地反映项目性质，2018 年对费用进行了重新分类，因此，重新列报的 2017 年其他费用比先前报告的数额高出 250 万美元。

175. 杂项费用包括对上一年费用的调整。

## 6.10 汇兑损益

(千美元)

	2018	2017
未实现(收益)/损失	52 771	(69 223)
已实现(收益)/损失	(34 231)	(24 551)
<b>汇兑损益共计</b>	<b>18 539</b>	<b>(93 774)</b>

176. 2018 年，未实现汇兑损失 5 280 万美元，主要是由于，美元对难民署截至 2018 年 12 月 31 日持有的应收账款和银行结余所用货币升值。欧元计价的物项占了这些损失的一半以上。

### 附注 7

#### 预算与实际金额对比表

177. 根据《国际公共部门会计准则》第 24 号(财务报表中预算信息的列报)规定，将基于可比基数的实际数额(列于报表五)与财务账户所示实际数额进行了调节，分别指出在基础、时间和主体方面存在的任何差异，详述如下：

(a) **基础差异：**难民署的预算是按照修正的收付实现制编制的，而财务报表是按照权责发生制编制的，由此产生了基础差异；

(b) **时间差异：**如果预算期不同于财务报表所反映的报告期，即出现时间差异。就预算金额与实际金额对比而言，难民署不存在时间差异；

(c) **主体差异：**如果预算不包含财务报表所涉主要主体的一些方案或实体，则产生主体差异。难民署预算中不包括与周转和担保基金以及医疗保险计划有关的活动；

(d) **列报差异：**此差异是由于财务执行情况表(报表二)和预算与实际金额对比表(报表五)采用不同的列报格式和分类办法造成的。报表五中的难民署预

算是按业务和地域列报的，而财务执行情况表(报表二)中所列费用是按费用性质列报的。

178. 2018年12月31日终了年度的预算与实际金额对比表(报表五)在可比基数上列报的实际金额与财政执行情况表(报表二)中所列实际金额之间的调节情况如下：

(千美元)

	2018
<b>基于可比基数的实际数额(报表五)</b>	<b>4 226 254</b>
<b>基础差异</b>	
不动产、厂场和设备及无形资产	(33 633)
不动产、厂场和设备及无形资产折旧、摊销和减值	45 030
存货	100 114
承付款(不包括在实体或基础差异项下其他地方涉及的承付款)	(188 189)
本年度执行伙伴支出	(17 118)
雇员福利资金	(59 611)
分部间费用冲销	(50 543)
执行伙伴关系退款和上一年度项目调整数	(18 304)
坏帐费用	9 221
存货过期	(4 060)
其它	(6 001)
<b>基础差异共计</b>	<b>(223 094)</b>
<b>主体差异</b>	
周转和担保基金	3 776
医疗保险计划	9 942
工作人员福利基金	47 102
<b>主体差异共计</b>	<b>60 820</b>
<b>费用共计</b>	<b>4 063 980</b>

179. 关于初始预算和最终预算与实际数额之间重大差异的说明，见上文第四章D节。

## 附注 8

### 分部报告

#### 8.1 按分部分列的截至 2018 年 12 月 31 日财务状况表

(千美元)

	方案	项目	特别基金和账户	共计
<b>资产</b>				
现金及现金等价物	765 841	100 862	98 352	965 055
投资	9 116	—	240 884	250 000

	方案	项目	特别基金和账户	共计
应收捐款	1 457 323	—	—	1 457 323
存货	154 198	71 303	—	225 501
不动产、厂场和设备	154 476	17 152	—	171 628
无形资产	30 450	267	—	30 717
其他资产	163 384	39 414	1 648	204 445
<b>资产总额</b>	<b>2 734 787</b>	<b>228 998</b>	<b>340 884</b>	<b>3 304 669</b>
<b>负债</b>				
应付款和应计项目	183 487	16 915	1	200 403
雇员福利	8 830	1 722	766 124	776 675
拨备	4 036	606	—	4 642
其他负债	3 719	105	—	3 824
<b>负债总额</b>	<b>200 072</b>	<b>19 348</b>	<b>766 125</b>	<b>985 545</b>
<b>净资产</b>	<b>2 534 715</b>	<b>209 650</b>	<b>(425 241)</b>	<b>2 319 125</b>
<b>基金结余和准备金</b>				
累计基金结余和准备金	2 534 715	209 650	—	2 744 365
周转和担保基金	—	—	100 000	100 000
医疗保险计划	—	—	41 759	41 759
工作人员福利基金	—	—	(566 999)	(566 999)
<b>基金结余和准备金共计</b>	<b>2 534 715</b>	<b>209 650</b>	<b>(425 241)</b>	<b>2 319 125</b>

## 附注 8.2

### 按分部分列的 2018 年 12 月 31 日终了年度财务执行情况表

(千美元)

	方案	项目	特别基金和账户	分部间	共计
<b>收入</b>					
自愿捐助	3 928 292	332 464	—	—	4 260 756
联合国经常预算	38 642	—	—	—	38 642
转拨款	(370 560)	370 560	—	—	—
利息收入	2 325	—	15 806	—	18 130
其他收入	17 788	(159)	13 833	(10 696)	20 766
<b>收入共计</b>	<b>3 616 486</b>	<b>702 866</b>	<b>29 638</b>	<b>(10 696)</b>	<b>4 338 294</b>
<b>费用</b>					
执行伙伴费用	1 155 337	219 736	—	—	1 375 073
薪金和雇员福利	811 275	139 003	56 782	(10 696)	996 364
向受益人提供的现金支助	397 473	74 908	—	—	472 381
订约承办事务	409 588	45 795	41	—	455 425
提供给受益人的用品和消费品	159 264	129 927	78	—	289 269

	方案	项目	特别基金和账户	分部间	共计
业务费用	201 923	34 927	3 796	—	240 646
设备和用品	73 951	13 681	3	—	87 635
旅费	66 352	7 617	77	—	74 046
折旧、摊销和减值	38 329	6 701	—	—	45 030
其他费用	24 699	3 371	42	—	28 112
<b>费用共计</b>	<b>3 338 191</b>	<b>675 666</b>	<b>60 820</b>	<b>(10 696)</b>	<b>4 063 980</b>
汇兑(收益)/损失	—	—	18 539	—	18 539
<b>年度盈余/(赤字)</b>	<b>278 296</b>	<b>27 200</b>	<b>(49 721)</b>	<b>—</b>	<b>255 775</b>

## 附注 8.3

## 按分部分列的长期资产增加情况

(千美元)

	方案	项目	共计
2017 年资产增加情况(重报)			
不动产、厂场和设备	43 922	6 273	50 195
无形资产	10 256	100	10 356
<b>共计</b>	<b>54 178</b>	<b>6 373</b>	<b>60 551</b>
2018 年资产增加情况			
不动产、厂场和设备	68 394	6 321	74 716
无形资产	7 718	66	7 784
<b>共计</b>	<b>76 112</b>	<b>6 387</b>	<b>82 499</b>

180. 由于会计政策变更,将符合条件的建筑物的建筑合同资本化门槛值提高到 25 万美元,所有临时建筑物在获得时记为费用,因此重新列报了 2017 年记录的长期资产增加情况。

181. 一些内部活动产生了会计事项,于是有了财务报表中的分部间收入和费用。由于难民署分担与医疗保险计划有关的医疗保险费,因此在 2018 年出现分部间款额 1 070 万美元(2017 年为 980 万美元)。

182. 专用捐助在收到后即记入相应的基金/支柱项下。非专用和没有严格指定用途的捐助最初记在支柱 1(全球难民方案)项下,此后根据需要转入其他支柱,以满足预算所需。方案、项目和特别账户下的累计基金结余是指结转用于未来业务需求的未动用捐款。

## 附注 9

## 承付款和或有事项

## 9.1 租赁

183. 经营租赁债务如下:

(千美元)

	2018
<b>经营租赁债务</b>	
1 年以下	26 061
1 至 5 年	34 560
5 年以上	4 008
<b>经营租赁债务共计</b>	<b>64 629</b>

184. 截至 2018 年 12 月 31 日，难民署没有任何融资租赁。

## 9.2 承付款

185. 截至 2018 年 12 月 31 日，难民署有用于采购货物和服务的承付款以及已签合同但尚未交付的资本承付款，具体如下：

(千美元)

	2018
资产和用品	193 131
服务	99 145
伙伴关系协议应付分期付款	32 489
业务费用	36 412
咨询人	2 190
其他承付款	4 287
<b>尚未支付的承付款共计</b>	<b>367 653</b>

186. 依照《公共部门会计准则》第 1 号(财务报表的列报)，并根据交付原则，财务执行情况表(报表二)不将承付款确认为费用。此类承付款将在收到相关货物和服务后，以未动用捐款进行结算。

## 9.3 法定或或有负债

187. 自愿捐款收入包括根据捐款协议条款必须在规定期限内花费并用于商定目的(“指定用途”)的收入。如果难民署确定没有在商定的最后期限之前用完某笔专用捐款，则将未用完的数额计为收入减少数并在表 5.1.1 中披露。

188. 截至 2018 年 12 月 31 日，已确定某些过期捐款可能存在未用完资金情况，将在 2019 年最终确定用款情况。如果最终发现有未用完的资金，难民署就可能需要向捐助者退款。然而，无法确切估计可能产生的退款数额。因此，这些数额成为截至 2018 年 12 月 31 日的或有负债。估计最高退款额约为 120 万美元。

189. 截至 2018 年 12 月 31 日，有 86 起未决案件涉及正在接受管理评价的工作人员或前工作人员向难民署提出的各种索偿，尚待联合国争议法庭作出裁定，而有的索偿正在上诉中，其潜在的赔偿金额共计大约 290 万美元。

190. 此外,有 33 宗针对难民署的第三方索偿案未决。主要的第三方索偿涉及与少数供应商的关于服务价格和数量的商业纠纷。这些纠纷需进行谈判,有些可能会通过仲裁解决,但结果不定。虽然通过仲裁解决协议所需的额外费用的最佳估计数已作为应计项目和法定拨备入账,并在附注 3.10 拨备中披露,但可能的第三方索偿还有约 2 850 万美元的或有负债。

#### 附注 10

##### 损失、惠给金与核销

191. 难民署财务细则 10.5 规定,如果认为支付惠给金符合本组织的利益,则主计长可批准给付数额不超过 5 000 美元的惠给金。如果给付的惠给金超过 5 000 美元,则须经高级专员批准。惠给金报表已与财务报表一道提交给审计委员会和执行委员会。2018 年末核准惠给金。

192. 财务细则 10.6 规定,由现金损失或应收账款账面价值损失引起的最多 10 000 美元的核销可由主计长批准。如果核销额超过 10 000 美元,则须经高级专员批准。列有所有核销额的报表已提交给审计委员会。2018 年,核销额为 10 万美元,主要包括无法收回的应收增值税,而 2017 年的核销额为 380 万美元,主要是两个捐助方的捐助共计减少 360 万美元。

193. 2018 年报告了 43 宗欺诈案件(2017 年为 38 宗),所涉总额估计为 122 万美元(2017 年为 123 万美元),其中包括挪用本组织资金;工作人员、下属工作人员或合作伙伴滥用资产和采购欺诈;伪造文件;索要和收受贿赂;工作人员虚报各种应享福利。截至 2018 年年底,还有 59 宗(2017 年为 42 宗)待定案件的相关调查正在进行中,一旦完成认定工作,即酌情报告相关结果。

#### 附注 11

##### 关联方披露

194. 难民署的关键管理人员为高级专员、副高级专员、两名助理高级专员和主计长,他们有权力和责任规划、指挥和控制难民署的活动。

(千美元)

	已填补 员额数目	报酬和工作地 点差价调整数	应享 福利	养恤金和医 疗保险计划	薪酬 总额	未清偿的应享 福利预付款	贷款 余额
2018 年关键管理人员	5	1 204	68	254	1 526	50	—

195. 上表汇总了支付给关键管理人员的薪酬总额,其中包括净薪、工作地点差价调整数、应享福利(如出席会议津贴和其他津贴)、派任补助金和其他补助金、租金补贴、个人用品运输费以及雇主养恤金和当期医疗保险缴款。

196. 关键管理人员也有权享受与其他雇员同等水平的离职后福利。这些福利无法确切量化。他们也是养恤基金的普通参与者。

197. 难民署依靠执行伙伴关系和各国的本国筹资伙伴开展业务活动。与这些关联方的交易为公平独立交易。

附注 12  
报告日后事项

198. 联合国难民事务高级专员公署的报告日是每年的 12 月 31 日。从 2018 年 12 月 31 日至这些财务报表的签署日期(2019 年 3 月 29 日), 没有发生影响这些报表的重大有利或不利事件。

199. 财务报表于 2019 年 3 月 29 日获得批准并提交审计委员会征求其意见。唯有难民署有权修订这些财务报表。

19-08167 (C) 160819 220819

