



第七十五届会议

议程项目 138(b)和 154

财务报告和已审计财务报表以及审计
委员会的报告：联合国维持和平行动

联合国维持和平行动经费筹措的行政
和预算问题

审计委员会关于 2020 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持 和平行动账户的报告和秘书长关于审计委员会就该期间联合 国维持和平行动所提各项建议执行情况的报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了审计委员会关于 2020 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动账户的报告(A/75/5 (Vol. II))。在审议该报告期间，行预咨委会与审计委员会审计事务委员会的成员远程互动，他们提供了补充资料和说明，最后提出了于 2021 年 2 月 9 日收到的书面答复。行预咨委会还在讨论秘书长关于审计委员会建议执行情况的有关报告(A/75/793)时，与秘书长的代表远程互动并讨论了审计委员会的审计结果。代表们提供了补充资料和说明，最后于 2021 年 3 月 19 日提出了书面答复。

2. 行预咨委会还在关于联合国维持和平行动共有问题的报告(A/75/822)以及针对具体特派团的报告中对审计委员会对某些具体事项的审计结果提出了评论意见。

3. 审计委员会在报告中指出，2020 年 6 月，由于 2019 冠状病毒病大流行造成的相关限制，行政当局建议审计委员会考虑远程审计。因此，审计委员会对 13 个



外地特派团、两个服务中心和维和总部进行了远程审计。¹ 关于核查特派团资产和库存的问题，行预咨委会询问后获悉，审计委员会利用“团结”系统和其他系统选择了样本，并在必要时以电子形式从特派团收到了证明文件，包括视频或照片证据。审计委员会表示，审计工作的必要限制使审计委员会和被审计者之间的沟通变得复杂，导致远程审计的时间比往年的访问时间更长。即使进行了这些长时间的远程审计，审计委员会的审计结果也不如现场审计的结果全面，因此需要与被审计者进行额外磋商，进行长时间的商讨和澄清。审计委员会认为，至少就维持和平行动而言，这些远程审计是在特殊情况下的例外，不应视为今后审计的标准做法(A/75/5 (Vol. II)，第 2 段)。行预咨委会询问后获悉，审计委员会得出无保留审计意见的主要原因是：(a) 审计委员会对维持和平行动有全面了解；(b) 最近进行了实地审计；(c) 在 2020 年 3 月之前的报告期大部分时间内，维持和平行动运作正常；(d) 特派团团长和服务中心主任书面确认，实物核查按照《联合国财务条例和细则》和秘书长制定的政策进行(另见 A/75/5 (Vol. II)，第 57 段)。

4. 行预咨委会赞赏审计委员会持续提出高质量的报告，尽管冠状病毒疫情带来的限制造成了各种困难。行预咨委会同意审计委员会的意见，即对维持和平行动进行远程审计是例外情况，并相信审计委员会将能尽快恢复现场审计，现场审计对审计委员会的工作仍然至关重要。行预咨委会还相信，审计委员会将核查保障措施的有效性，以确保酌情远程收集的数据的准确性(另见 A/75/539，第 5 段)。

行政当局与审计委员会之间的合作

5. 行预咨委会询问后从审计委员会获悉，总的来说，行政当局对审计请求和意见与前一年一样反应不足。审计委员会难以确立评估所依据的事实。审计结论要么得不到评论意见，要么在最后期限过去很久之后才会得到评论意见，一些结论在没有实质性证据的情况下被驳回，或者行政当局会撤回之前的评论意见。

6. 行预咨委会询问后还获悉，秘书处承认，由于冠状病毒疫情造成的前所未有的特殊情况，审计委员会在进行 2019/20 年度审计时面临挑战。行政当局表示，在与审计委员会合作时也面临着自身的挑战。不过，行政当局认为，已通过以下结构性安排与审计委员会建立了很有建设性的工作关系：(a) 管理委员会每年与审计委员会对话，讨论主要审计结果和建议，下一次会议定于 2021 年 5 月举行；(b) 每个实体的审计协调人网络为审计委员会的工作提供便利；(c) 管理战略、政策和合规部业务转型和问责司的监督协调科作为审计委员会和秘书处之间的主要联络点，协调行政当局对审计委员会报告的反应。

7. 行预咨委会回顾其经大会第 74/249 B 号决议认可的建议，即秘书长应与审计委员会充分合作(另见 A/74/806，第 22 段)。行预咨委会鼓励管理人员与审计委员会合作，以促进迅速执行其建议，并在本组织内培养问责文化。

¹ 审计还包括 33 个已结束的特派团和下列专用账户：维持和平准备基金、维持和平行动支助账户、维持和平费用回收基金和雇员福利基金。

二. 审计委员会就 2020 年 6 月 30 日终了期间所提意见和建议

A. 主要意见和建议

财务概况

8. 审计委员会的报告指出, 2019/20 财政年度的核定维和预算为 68.1 亿美元, 与上一年度的 71.6 亿美元相比, 减少了 4.9%。2019/20 年度支出减少 5.8%, 从 2018/19 年度的 71.2 亿美元降至 67.1 亿美元。2019/20 年度未使用数额为 1 亿美元, 而 2018/19 年度为 0.4 亿美元(见 A/75/5 (Vol. II), 图二.一, 支出趋势)。报告解释了一些特派团在 2019/20 期间支出低于预算的原因。在联合国脱离接触观察员部队(观察员部队), 支出比最后批款少 11.5%(850 万美元)。支出低于预算的主要原因是, 实际空缺率高于预算空缺率, 原因是由于冠状病毒疫情, 军警人员暂停计划中的轮调和部署, 人员更替率出现不正常的提高, 以及国际工作人员入职推迟至 2019 年底。在联合国海地司法支助特派团, 支出比最后批款少 19.9%(1 040 万美元)。支出低于预算的主要原因是: (a) 军事和警务人员项下所需经费减少, 主要原因是与作为预算估计数基础的遣返计划相比, 联合国警务人员和建制警察部队较早离职回国, 以及特遣队所属装备运回国的运费也低于预算估计数; (b) 业务费用项下所需经费减少, 主要原因是提前关闭营地和其他特派团房地。在联合国索马里支助办公室, 支出比最后批款少 6.9%(4 210 万美元)。支出低于预算的主要原因是下列项下所需资源减少: (a) 军事和警务人员, 主要是由于签订了费用较低的新口粮合同; (b) 空中业务, 主要是由于固定翼和旋转翼航空资产延迟部署; (c) 其他用品、服务和设备, 主要是由于口粮运输相关运费所需经费减少, 以及第三方仓储服务合同费用降低。报告指出, 2019/20 财政年度预算调拨总额为 1.9657 亿美元(占原预算的 2.9%), 低于 2018/19 年度的调拨额 2.3163 亿美元(占原预算的 3.3%), 也低于 2017/18 年度的调拨额 2.3288 亿美元(占原预算的 3.2%)。审计委员会的报告在财务报表(第五章)附件二(按特派团列示的预算报告)中进一步提供了关于特派团一级预算调拨的详情。行预咨委会在关于维持和平行动共有问题的报告(A/75/822)和已结束维持和平特派团的报告中提供了进一步评论意见。

军事部分

9. 关于军事部分, 审计委员会回顾先前提出并经大会第 74/249 B 号决议认可的 建议, 即行政当局应在任务规定有要求时部署尽可能多的部队来保护平民。审计委员会评估认为, 联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)没有达到计划中的保护平民巡逻次数, 并指出, 根据秘书长关于中非稳定团 2019/20 年度预算的报告(A/73/772), 该特派团本应每天进行 900 次巡逻, 但实际上平均每天只进行了 649 次巡逻(见 A/74/5(Vol. II), 第 131 段; A/75/5 (Vol. II), 第 108 段和 112 至 114 段)。行预咨委会询问后获悉, 行政当局不同意审计委员会的评估, 主要是因为 在 2019/20 年度, 中非稳定团进行了比以往期间更长、有更多士兵的巡逻。此外, 行政当局认为, 不应仅仅从部队部署或巡逻的角度来评价稳定团执行保护平民任务的情况。还应考虑到其他因素, 如预警机制和预防工作。

10. 此外，审计委员会注意到，联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)领导层发现了 28 项涉及个别部队或一般性问题的严重不足。审计委员会指出，稳定团在 2019/20 年度对 25 个部队进行了评价，发现 12 个部队存在不足，主要与限制条件和拒绝执行命令有关。审计委员会补充说，在 2019 年 7 月 31 日至 2020 年 8 月 28 日期间，稳定团查明了 16 个影响个别部队或任务执行的其他问题，主要涉及持续缺乏装备。审计委员会认为，其先前关于确保特派团拥有所需部队和装备的建议仍未得到执行(A/75/5 (Vol. II)，第 122 至 133 段)。

11. 行预咨委会询问后获悉，行政当局同意审计委员会的分析，即限制条件对业务规划和业绩有负面影响。据行政当局称，由于缺乏可以使用、各方商定的限制条件定义，导致联合国总部和各特派团之间的解释出现分歧。为了更好地解决这一问题，行政当局制定了一个工作定义，并建立了标准报告程序，以便更迅速地处理限制条件，确保与各部队派遣国和特派团更密切地接触。行政当局认为，这些努力促进减少了未申明的限制条件的数量，从 2019 年报告的 12 项减少到 2020 年报告的 2 项。就马里稳定团而言，行预咨委会还获悉，自 2018 年以来，从稳定团共收到 29 项未申明的限制条件，其中 23 项已经解决或澄清，6 项正在处理中。

12. 关于向特派团提供所需部队和装备的建议，行预咨委会获悉，行政当局不同意审计委员会的评估。行政当局指出，从 2019 年 7 月至 2020 年 6 月，马里稳定团进行了评价并向总部提交了 27 份部队业绩报告，其中两个部队被评为“需要改进”，一个被评为“业绩不佳”。为这些部队实施了业绩改进计划。

13. 行预咨委会还了解到，与管理改革相关的新授权模式并不影响原有的报告模式和实质性任务的授权。领导维持和平特派团的秘书长特别代表仍然通过主管和平行动副秘书长向秘书长报告。行政当局认为，由于要在缺乏对微妙军事和政治事务进行评价的标准框架的情况下确定特派团的业绩，对实质性事项的审计可能会是一项棘手的工作。

14. 行预咨委会重申，虽然审计委员会关于行政和预算相关事项的意见和建议应得到执行，但与军事单位和资产的评估、战术部署和运用等问题有关的某些意见和建议属于会员国和联合国相关机构的职权范围(见 A/74/806，第 3 段)。

武器和弹药管理

15. 审计委员会发现，所有特派团都没有充分执行新的武器弹药管理政策，因此建议某些特派团制定具体的标准作业程序，并设立武器弹药咨询委员会。特派团接受了这些建议(A/75/5 (Vol. II)，第 227 至 238 段；A/75/793，第 45 至 53 段)。

16. 关于弹药储存问题，审计委员会还注意到，秘书处已印发并从 2020 年 1 月开始执行弹药管理手册，其中规定了弹药管理的总体储存、安全和后勤方面的全面控制措施。审计委员会还注意到，根据相关手册，部队/警察派遣国负责建立和维护弹药储存容器。然而，审计委员会发现，联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)约 75%的弹药没有得到妥善储存，而且相当一部分弹药无法使用。此外，马里稳定团和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的弹药储存检查报告显示，大量弹药无法使用，弹药储存存在缺陷。审计委员会建议提醒部队和警察派遣国，特遣

队应根据《特遣队所属装备手册》的规则储存弹药和爆炸物，并只储存必要的数量，以避免偿还不能使用的弹药和爆炸物的费用。行政当局接受了这一建议(A/75/5 (Vol. II)，第 239 至 253 段；A/75/793，第 54 至 55 段)。

17. 在偿还弹药费用方面，审计委员会建议部队和警察派遣国在所有谅解备忘录中提供一份它们将使用/部署的任何弹药和爆炸物的价格清单，并根据该清单偿还弹药费用。审计委员会还建议根据该清单建立一个数据库，以帮助确定弹药和爆炸物的最高偿还额(A/75/5 (Vol. II)，第 254 至 271 段；A/75/793，第 56 至 61 段)。经进一步询问，秘书处表示，通过谅解备忘录，消除了对装备、备件和消耗品进行详细调查的需要。要求部队派遣国提供价格清单将超出现有框架，需要改变政策，而这又需要大会通过偿还特遣队所属装备费用问题工作组批准。工作组下次会议定于 2023 年举行。在此之前执行该建议将需要大会明确批准修改 2020 年《特遣队所属装备手册》附件 A 第 3 章第 30 段所载规定，而这通常由大会根据工作组的建议进行。同时，业务支助部计划对各类弹药的历史成本进行审查，以确定每类弹药的基准价格。这将使本组织能够确定是否物有所值，并以此为基础，与提交高价发票的会员国进行谈判。因此，行政当局建议在大会批准后执行该建议。

18. 行预咨委会同意审计委员会关于武器和弹药管理的建议。

离职后健康保险

19. 审计委员会回顾，行预咨委会要求审计委员会对离职后健康保险进行审查，特别是考虑到由于支助账户无法支付 2018/19 年度 530 万美元的离职后健康保险缴款份额，行政当局决定所需经费将部分由 9 个维持和平行动的未支配余额(280 万美元)支付，其余部分(250 万美元)推迟到 2019/20 年度在支助账户下支付(见 A/74/806，第 6 至 11 段；A/75/5 (Vol. II)，第 58 段)。审计委员会确定，530 万美元的短缺是因支助账户优先支付薪金造成的，且主计长在 2019 年 8 月 15 日的备忘录中授权使用维持和平特派团的未支配余额。审计委员会注意到，秘书处处于困境，同时承认秘书处采取的行动不属于《财务条例和细则》的范围(A/75/5 (Vol. II)，第 63 段)。

20. 经进一步询问，行预咨委会从审计委员会获悉，从 9 个特派团的未支配余额中提取的 280 万美元涉及到不遵守《财务条例和细则》带来的经费问题，审计委员会的其他审计结果可能涉及经费问题，但更难以量化。

21. 审计委员会注意到，行政当局仍无法将已退休人员分为从经常预算职位退休人员、从预算外资源职位退休人员，以及从维持和平行动职位退休的人员。审计委员会还注意到，对于与离职后健康保险有关的负债的估值，与退休人员有关的负债仍然是根据 2009 年在职雇员构成进行分配的，当时维和行动退休人员比例可能低于目前水平(同上，第 66 段)。

22. 审计委员会建议行政当局根据维持和平行动实际发生的费用确定支助账户在离职后健康保险支出中所占份额。行政当局接受了这一建议，并表示已开始利用“团结”系统中的现有资源收集退休工作人员的实际数据(A/75/5 (Vol. II)，第 68 至 69 段；A/75/793，第 8 至 9 段)。

23. 在一个相关问题上，审计委员会发现，在大多数情况下，为离职后健康保险负债精算估值而假定的联合国费用分摊额没有反映出联合国事实上较高的费用分摊额和受益人目前承担的较低分摊额。因此，审计委员会认为，财务报表中记录的与离职后健康保险有关的负债可能被低估，建议行政当局确定并向精算师提供本组织与离职后健康保险受益人之间目前的医疗费用分担情况。行政当局接受了这一建议，并表示将根据当前数据更新离职后健康保险费用的分摊比例，并在截至 2021 年 12 月 31 日的下一次精算估值中予以反映(A/75/5 (Vol. II)，第 70 至 76 段；A/75/793，第 10 至 11 段)。经询问，行预咨委会获得了按供资金来源(经常预算、支助账户和预算外)分列的 2017 至 2020 年期间每月离职后健康保险支出。行预咨委会相信，在今后提交的预算中，将例行列入关于每月离职后健康保险支出的最新资料。

24. 行预咨委会同意审计委员会的建议，并再次对为评估和分摊与离职后健康保险有关的负债而收集的数据缺乏准确性表示关切。行预咨委会相信，将及时向精算师提供准确的最新信息，包括关于负债分摊的信息。为了提高预算编制、支出和报告的透明度，行预咨委会建议大会请秘书长在提交的预算和财务报表中为离职后健康保险费用单列一个项目(另见 A/74/806，第 9 段)。行预咨委会在关于支助账户的报告(A/75/849)中提出了进一步评论意见。

地雷行动

25. 审计委员会审查了地雷行动司与联合国项目事务署(项目署)之间的伙伴关系。审计委员会表示，2019/20 年期间，地雷行动司的预算总额为 2.16 亿美元，包括来自分摊的维持和平资金的 1.561 亿美元，其中 1.47 亿美元，即 94%用于项目署(A/75/5 (Vol. II)，第 163 至 164 段)。行预咨委会索要后得到下表，其中显示了秘书处各实体与项目署根据 2017 年至 2019 年综合谅解备忘录达成财务协议、来自各种资金来源的项目年度总量。

2017 至 2019 年秘书处与联合国项目事务署达成协议的年度项目量

	数额(美元)	项目数
2017	330 149 919	219
2018	337 398 777	252
2019	332 398 338	240

26. 行预咨委会在询问排雷行动中使用的不同模式后了解到，例如，联合国开发计划署在 13 个国家实施了主要侧重于加强国家机构、建设和平进程和受害者援助方案的排雷行动方案，每年交付价值 4 500 万美元的方案。此外，行预咨委会注意到，联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)特遣队和观察员部队开展的排雷活动可以作为一个值得探讨的模式。

27. 行预咨委会询问后得到秘书处提供的一份组织结构图，显示项目署代表地雷行动司在 19 个外地方案中管理 303 名国际人员和 376 名当地人员，包括维持和平行动中的 115 名国际人员和 183 名本国人员。

28. 审计委员会根据自己的审计结果和内部监督事务厅(监督厅)最近的审计结果²评估认为,地雷行动司缺乏外地的实际经验和知识,因为几乎将其所有地雷行动工作都外包给了项目署。审计委员会认为,目前的伙伴关系导致缺乏问责,因为地雷行动司无法充分获得关于项目署使用地雷行动资金的信息(同上,第 168 和 170 段)。行预咨委会询问后获悉,两个实体之间的谅解备忘录第十条第 6 款规定,监督厅可与项目署内部审计和调查小组一起对备忘录规定的任何服务或财务协议进行检查或调查。此外,第十条第 7 款规定,除非对项目署有严重关切,否则秘书处每两年期中启动的例行检查和(或)审计和(或)审查记录的次数不应超过一次。行预咨委会还获悉,在过去五年中,秘书处没有援引这一规定对项目署进行特别审计或检查。

29. 审计委员会还评估认为,鉴于项目署大部分时间不执行地雷行动,而是将地雷行动司的资金用于第三方协议,因此,将项目署作为几乎所有地雷行动活动的执行伙伴增加了一层管理费用。审计委员会进一步评估,项目署的管理费包括项目署哥本哈根总部的方案支助费用(5%)和当地管理的直接费用(3%)(同上,第 165(d)和 167 段)。

30. 审计委员会注意到,秘书处与项目署之间的伙伴关系是基于最初于 2014 年 8 月签署的谅解备忘录,该备忘录已经到期,并在新协议完成之前予以延长;在这一背景下,和平行动部聘请了一名咨询顾问,对地雷行动司与项目署之间的独特关系进行独立审查。据审计委员会称,被选中进行独立审查的顾问在项目署内担任高级职务近 15 年。审计委员会补充说,并没有考虑其他候选人,这违反了 [ST/AI/2013/4](#) 号文件第 4.3 节的规定(同上,第 165(j)段)。行预咨委会相信,适用于甄选咨询顾问的现行细则和条例将符合这一行政指示。

31. 审计委员会建议行政当局:(a) 聘请一个专家组开展独立分析,确定目前的排他性伙伴关系是否具有成本效益,并评价由地雷行动司自己执行一定比例地雷活动的裨益;(b) 在与项目署签订的新谅解备忘录中,就透明度、利用现有联合国合同和架构、不遵守规定的后果和项目署的费用结构作出明确规定。行政当局接受了这些建议,但表示打算在修订和执行备忘录后进行独立评价。行政当局还表示,在就费用结构、报告要求和资产管理等各种问题进行一系列专家级讨论后,新备忘录的起草工作已经开始([A/75/5 \(Vol. II\)](#),第 175 至 176 段;[A/75/793](#),第 31 至 34 段)。

32. 行预咨委会同意审计委员会的建议。行预咨委会认为,谅解备忘录的延长应是临时性的,建议大会请秘书长通过专家组,对维持和平行动中地雷行动的成本效益和有效执行进行独立透明的审查。审查应考虑其他和(或)额外的选择,包括由特派团通过军事特遣队开展地雷活动,由地雷行动司直接外包,或通过执行伙伴进行合作,同时考虑到适用的不同技术。行预咨委会相信,审查结果将与大会分享,供其审议和采取行动。行预咨委会在关于联合国维持和平行动共有问题的报告([A/75/822](#))中提出了进一步评论意见。

² 2019/152 号报告,《对联合国地雷行动司监测和评价机制的审计》,2019 年 12 月 31 日。

非联合国乘客的航空旅行和费用回收

33. 关于空运，审计委员会回顾，大会第 63/268 号决议请秘书长探索减少航空旅行费用的一切可能办法。然而，审计委员会发现，2019/20 年度，马里稳定团超过 35% 的航空旅客是非联合国乘客，特派团仅收回 249 000 美元，这只是相关费用的一小部分。审计委员会认为，马里稳定团本可再追回约 1 000 万美元。审计委员会建议行政当局评估特派团航班上非联合国维持和平行动乘客的比例、特派团未回收的费用数额以及对飞机运行和燃料需求的预算影响；并修订关于运送非联合国和平行动乘客的政策草案，对非联合国维持和平行动乘客旅行对执行特派团任务必不可少的情况作出明确界定。行政当局接受了这项建议，并承诺在 2021 年最后确定全面的费用回收政策(A/75/5 (Vol. II)，第 211 至 226 段；A/75/793，第 43 至 44 段)。

34. 行预咨委会询问后从秘书处获悉，一般而言是在有空位的情况下，根据特派团确定的优先次序(包括这种旅行是否被视为执行特派团任务的一部分或必要条件)，向非联合国和平行动乘客提供运输服务。例如，马里稳定团的首要优先任务是支持和平协议的执行，所以稳定团为马里北部的武装团体代表提供了运输服务，以便他们出席协议监察机构在巴马科举行的会议。除了支持马里当局努力恢复和扩大国家权力的任务之外，马里稳定团还向政府官员提供前往马里北部和中部的交通服务。

35. 行预咨委会索要后得到的资料显示，各维持和平行动在收回非联合国和平行动人员航空旅行费用方面的做法差异很大。一些特派团无法确定费用的归属，因此没有收回费用(南苏丹特派团、联黎部队和联合国西撒哈拉全民投票特派团)。其他特派团，特别是中非稳定团和马里稳定团，收回的费用不超过 3%(90%未收回的费用与东道国的活动有关)，而其他一些特派团收回了大部分费用。行预咨委会同意审计委员会关于非联合国和平行动乘客航空旅行的建议，并相信修订后的政策将提高维持和平行动费用回收做法的一致性，包括从承包商和其他实体收回费用的做法，同时保持必要的灵活性，以促进在特定情况下执行任务。

36. 行预咨委会询问后获悉，如果费用回收活动得到的收入不可支出，则应记入会员国账下，如果认为是可支出收入，则应记入费用回收基金。如果一个特派团已有提供服务的预算，则收取的任何收入都应根据《财务条例和细则》列为杂项收入并退还给会员国。如果没有给特派团分配提供服务的预算，则收入将转入费用回收基金，并用于支出。行预咨委会认为，需要进一步了解费用回收情况和《财务条例和细则》相关部分的执行情况，以评估归类为杂项收入并退还给会员国的数额以及拨入费用回收基金并用于支出的数额。因此，行预咨委会相信，审计委员会将审查相关账目，确定拨款、支出、回收的费用和杂项收入下退还会员国的数额之间的相互关系，并在下一份报告中说明最新情况。行预咨委会在关于联合国维持和平行动共有问题的报告(A/75/822)和关于具体特派团的报告中就通过费用回收实现的收入提出了进一步意见。

B. 其他意见和建议

人力资源管理

37. 在人力资源管理方面，审计委员会发现五个特派团有长期空缺的员额，包括空缺超过两年的员额。因此，审计委员会建议各特派团建立内部控制制度，确保毫不拖延地填补核心职能的空缺员额，避免以临时任用方式填补这些员额。审计委员会还建议行政当局审查员额空缺或临时填补已达两年或两年以上的情况，并建议行政当局提议是裁撤还是保留这些员额，同时就此提出明确理由。行政当局接受了第一项建议，并表示各特派团正在采取一切必要措施填补空缺员额。行政当局没有接受第二项建议，因为认为相关的审查机制已经到位(A/75/5 (Vol. II)，第 179 至 194 段；A/75/793，第 35 至 38 段)。

38. 关于临时任用，审计委员会注意到，有关行政指示(ST/AI/2010/4/Rev.1)规定，可以批准临时任用，以满足预计持续时间不足一年的特定短期需求。在例外情况下，临时任用最多可以延长至 729 天。但是在任何情况下，这一期限都不得超过 729 天。然而，审计委员会在五个特派团发现了延长临时任用超过 729 天的情况。审计委员会建议行政当局确保适当记录将临时任用延长至 364 天以上的理由，并确保任何临时任用都不超过 729 天。行政当局接受了这些建议(A/75/5 (Vol. II)，第 195 至 210 段；A/75/793，第 39 至 42 段)。行预咨委会经询问从行政当局获悉，截至 2020 年 7 月 31 日，共有 35 起临时任用超过 729 天的情况，其中 3 起因计算错误多延长了一天，达到 730 天。行政当局联系了有关实体，以规范其他情况。

39. 行预咨委会同意审计委员会关于人力资源管理的建议，并对临时任用期的延长表示关切。行预咨委会相信，秘书长将采取所有商定的措施，迅速解决未决问题，并在下一次人力资源管理概述报告中说明最新情况(另见 A/74/806，第 5 段)。

燃料管理

40. 审计委员会通过分析电子燃料管理系统和行车监督记录仪中记录的燃料数据，发现各特派团的燃料消耗记录存在重大偏差。审计委员会在中非稳定团和西撒特派团发现燃料消耗量超过油箱容量的情况；在西撒特派团和中非稳定团发现燃料消耗量超过所产生的能源；在联索支助办、中非稳定团和西撒特派团发现燃料消耗量超过标准燃料消耗单位；在联合国阿卜耶伊临时安全部队、中非稳定团和西撒特派团发现没有里程表记录的燃料补给。各特派团解释说，数据不规范是由于对电子燃料管理系统的用户缺乏培训，以及缺乏专职工作人员对系统数据进行及时审查(A/75/5 (Vol. II)，第 272 至 273 段)。

41. 审计委员会对用于审查和分析电子燃料管理系统数据的资源不足表示关切，认为这种情况可能增加特派团燃料过度消耗和燃料欺诈的风险。审计委员会建议行政当局向负责的工作人员提供培训，以确保妥善记录燃料数据，并定期监测和分析燃料消耗情况，以发现并调查燃料消耗异常情况。行政当局接受了这项建议(A/75/5 (Vol. II)，第 272 至 275 段；A/75/793，第 62 至 63 段)。

42. 行预咨委会指出行政当局本可以发现审计委员会远程发现的异常情况，同意审计委员会关于燃料管理的建议，并强调监测和分析燃料消耗情况以及加强内部控制的重要性。行预咨委会在关于联合国维持和平行动共有问题的报告(A/75/822)和关于具体特派团的报告中提出了进一步意见和建议。

环境战略

43. 关于环境战略，审计委员会评估认为，许多特派团已根据总部制定的标准作业程序起草了自己的能源基础设施管理计划。环境战略第一阶段的重点是支持特派团分析其总体发电和耗电情况，并制定改善能效的综合计划。审计委员会注意到，执行能源基础设施管理计划的一个挑战是在该计划范围内涵盖特遣队所属装备。审计委员会还注意到，近年来，虽然若干特派团启动了现场可再生能源项目，但是与特派团的总体能源需求相比，数量仍然很少。在这方面，审计委员会建议行政当局制定一项战略，提高特派团发电机的能效，减少排放。行政当局接受了这项建议(A/75/5 (Vol. II)，第 277 至 285 段；A/75/793，第 64 至 65 段)。

44. 行预咨委会同意审计委员会关于能源战略的建议，并强调对维持和平行动中各种能源和项目进行成本效益分析的重要性。行预咨委会在其关于联合国维持和平行动共有问题的报告(A/75/822)中提出了进一步意见。

资产处置

45. 审计委员会发现，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)处置的大多数物品都没有使用过，约 330 万件物品被指定报废。根据移动平均价，这些物品的购置价值约为 3.05 亿美元。然而，审计委员会注意到，截至 2020 年 10 月，出售废品的总收入约为 200 万美元。审计委员会建议达尔富尔混合行动评估积累过度资产的原因及在经济地处置资产方面面临的挑战，并就这两个问题提出报告，以防止其他特派团发生同样情况。行政当局接受了这项建议，同时强调达尔富尔混合行动面临的独特挑战，包括复杂的进口清关程序、东道国施加的限制、混合行动任务的重大变化以及海港和任务区之间超过 2 000 公里的平均距离(A/75/5 (Vol. II)，第 311 至 315 段；A/75/793，第 71 至 72 段)。

46. 审计委员会认为，为确保审慎采购，全球服务中心应在维持和平行动资产方面发挥核心协调作用。审计委员会还认为，通过这种集中处理，将实现对本组织资产最大程度的控制和最有效的利用(见 A/49/936，第 23 段)。然而，审计委员会认为，在颁布授权框架后，全球服务中心的作用变得不明确。行预咨委会注意到，乌干达恩德培区域服务中心也可以在资产处置方面发挥积极作用。

47. 行预咨委会同意审计委员会的建议，并相信将尽一切努力，在将本组织的损失降至最低的情况下处置未来资产，包括为此向其他特派团转移资产。行预咨委会在其关于联合国利比亚特派团和达尔富尔混合行动的报告以及关于联合国维持和平行动共有问题的报告(A/75/822)中提出了进一步意见。

无人驾驶飞机系统的采购

48. 审计委员会注意到,在过去五年里,随着无人驾驶飞机系统变得越来越重要,特派团对这些系统的需求也在增加。然而,审计委员会认为,各特派团应进一步并更加定期地说明需要这些系统的理由。审计委员会建议行政当局规定特派团每年对所有提供信息请求和情报获取清单进行事后评估,以支持特派团就无人驾驶飞机系统需求所做的说明。行政当局接受了这项建议,并表示将在 2021 年审查和更新无人驾驶飞机系统准则(A/75/5 (Vol. II), 第 134 至 145 段; A/75/793, 第 20 至 21 段)。行预咨委会询问了无人驾驶飞机系统的采购程序并从审计委员会获悉,《财务条例和细则》规定,“在行使联合国采购职能时,应适当考虑以下一般原则:(a) 最高性价比;(b) 公平、诚信和透明度;(c) 有效国际竞标;(d) 联合国利益”。审计委员会还指出,为遵循这些原则,应获得若干无人驾驶飞机系统服务的报价,尽可能准确地说明这些服务,并使用关键绩效指标。此外,行政当局应能够每年评估各特派团的所有无人驾驶飞机系统合同,以确定承包商是否没有履行其合同义务,出于何种原因,以及没有履约的程度。

49. 行预咨委会同意审计委员会关于无人驾驶飞机系统的采购和说明理由的建议,并相信将尽一切努力确保采购过程具有竞争性。

三. 审计委员会各项建议的执行情况

A. 就 2019/20 年度提出的建议

50. 审计委员会就 2019/20 年期间提出了 30 项建议,其中 5 项未被接受,2 项已请求结案,23 项正在执行中(A/75/793, 表 2)。除了上文第 37 段提到的关于长期空缺员额的建议外,未被接受或请求结案的建议涉及将违约赔偿金纳入无人驾驶飞机系统合同和协助通知书,以及新供资模式的方法和范围。

无人驾驶飞机系统

51. 行政当局不接受关于作为标准做法在无人驾驶飞机系统合同中列入违约赔偿金的建议,也不接受只有在正式记录审议情况并经助理秘书长授权后才放弃与无人驾驶飞机系统有关的索赔(如违约赔偿金)的建议,因为行政当局倾向于采用逐案处理的办法,并认为任何关于索赔的决定都应以适当的法律审查为基础(A/75/5 (Vol. II), 第 154 至 155 段; A/75/793, 第 24 至 27 段)。行政当局请求将以下建议结案:在无人驾驶飞机系统合同和协助通知书中,作为标准做法,列入付款或费用偿还扣减的规定;履行无人驾驶飞机系统合同中自身的义务,以便能够提出违约赔偿金要求。因为行政当局认为,合同文件中已经包含了按比例减少的费率和(或)付款扣减,而且行政当局没有义务向承包商提供超出适用合同中明确商定和规定的协助(A/75/5 (Vol. II), 第 153 和 159 段; A/75/793, 第 22 至 23 段、第 28 至 30 段)。

52. 审计委员会认为,无人驾驶飞机系统大幅提高了平民和特派团部队的安全。承包商必须按合同可靠地提供无人驾驶飞机系统。如果履约不充分,由于关键情

报提供得太晚或不够等原因，可能导致平民或特派团部队遭受危险。行政当局必须掌握一切可用办法，促使承包商履行合同，并能从承包商处获得损害赔偿，包括违约赔偿金。付款扣减只是根据承包商的合同履行情况调整付款。付款扣减不涉及由于承包商没有完全履行义务而可能危及生命的情况。在这种情况下，承包商不履行合同约定所造成的损害通常无法用金钱来估计。因此，约定的违约赔偿金应是对所造成损害的合理、公平的补偿。审计委员会认为，每份无人驾驶飞机系统合同都必须有违约赔偿金的规定。行政当局只有在适当审议和高层授权后，才应放弃索偿。

新供资模式

53. 行政当局不接受以下建议：(a) 重新评估其他方法，以便在为新供资模式所涵盖部门供资方面，更准确地确定经常预算与维持和平预算之间的费用分摊；(b) 将由支助账户共同供资的所有其他实体纳入新供资模式，因为大会尚未就秘书长在其 [A/74/761](#) 号报告中提出的建议采取行动。因此，行政当局认为，在现阶段制定新的提案为时过早([A/75/5 \(Vol. II\)](#)，第 83 至 84 段；[A/75/793](#)，第 12 至 15 段)。行预咨委会获悉，截至 2021 年 4 月 1 日，大会没有就该项目通过决议，也没有决定推迟审议。

B. 以往各期的建议

54. 审计委员会指出，在大会认可的以往报告所载的 108 项建议中，42 项已经执行，52 项仍在执行中，7 项没有执行，7 项因时过境迁而不必执行。此外，审计委员会回顾，大会第 [73/268 B](#) 号决议请秘书长不要执行载于文件 [A/73/5\(Vol. II\)](#) 的八项建议。审计委员会评估认为，这些建议因时过境迁而不必执行([A/75/5 \(Vol. II\)](#)，第 9 至 10 段)。

55. 通过审查秘书长关于审计委员会建议执行情况的报告，审计委员会发现，尽管大会定期提醒行政当局应迅速、及时执行各项建议，但目标执行日期每年都在向后推延。审计委员会强调需要解决以下悬而未决的问题，为此需要执行以往期间的建议：(a) 自 2017 年以来，中非稳定团特遣队的住宿条件一直很差；(b) 部队组建手册自 2016 年以来一直是草稿状态；(c) 自 2019 年以来，在执行关于统筹行动小组的建议方面没有取得任何进展；(d) 福利和娱乐委员会政策和预购政策仍需审查或颁布。此外，审计委员会认为，应改进征聘过程中名册的使用、“团结”系统中的部队组建流程和供应商的管理(同上，第 12 段和第 14 至 49 段)。

56. 行预咨委会经询问从审计委员会获悉，其建议的执行出现延误可能是因为一些管理人员认为没有必要执行这些建议。突出的例子包括审计委员会在 2019 年提出的关于统筹行动小组的建议，这些建议甚至还没有开始执行。

57. 行预咨委会欢迎审计委员会采取新方法来说明需要紧急执行的建议。行预咨委会回顾，大会第 [74/249 B](#) 号决议请秘书长充分说明尚未执行的审计委员会建议执行延迟的原因、反复出现问题的根源以及应采取的措施。行预咨委会建议大会请秘书长在其报告中跟踪审计委员会建议最初的目标执行日期。

四. 结论

58. 行预咨委会回顾，大会第 74/249 B 号决议请秘书长确保迅速、及时地全面执行审计委员会的建议，重申相信行政当局将继续就行政当局未接受的建议(且根据大会相关决议尚未结案的建议)以及行政当局要求结案的建议的状况加强与审计委员会的协作(见 A/74/806，第 22、24 和 27 段)。

59. 行预咨委会重申，审计委员会每年在其审计报告中提出的审计结果是本组织监督框架的重要支柱，确保《联合国财务条例和细则》得到遵守，也是改善管理、促进维持和平行动效率和成效的宝贵工具。为了向会员国介绍所有维持和平行动的有关业务、管理和行政事项的综合情况，行预咨委会认为，最好将其对审计委员会审计结果的评论意见与其对影响所有维持和平行动的共有问题的意见结合起来考虑(见 A/74/806，第 28 段)。
