



第七十六届会议

议程项目 135(b)和 150

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 2021 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 2021 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/76/5(Vol.II))。行预咨委会在审议该报告期间与审计委员会审计事务委员会成员进行了远程互动，他们提供了补充资料，作出了澄清，最后提出了于 2022 年 2 月 3 日收到的书面答复。行预咨委会还审议了秘书长关于审计委员会建议执行情况的报告(A/76/723)，为此与秘书长的代表进行了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，作出了澄清，最后于 2022 年 3 月 22 日提出了书面答复。

2. 行预咨委会还对审计委员会的某些审计结果提出了评论意见，具体见行预咨委会关于联合国维持和平行动共有问题的报告(A/76/760)以及行预咨委会酌情针对具体特派团编写的报告。

3. 审计委员会在报告中表示其对维持和平总部、12 个在役特派团、34 个已结束特派团、6 个专用账户进行了审计。2020/21 年度，审计委员会因 2019 冠状病毒



毒病(COVID-19)大流行疫情而在纽约总部和意大利布林迪西全球服务中心对一些维持和平行动进行了审计。在全球服务中心进行审计的单位包括联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)清理结束工作、联合国南苏丹特派团、乌干达恩德培区域服务中心(A/76/5(Vol.II)，第二章，第 2、4 段)。行预咨委会询问后获悉，由于能够在总部和全球服务中心审计一些维持和平行动，有助于大大减轻旅行限制造成的负面影响。例如，全球服务中心与维持和平行动建立了视频链接，使审计委员会能够远程控制特派团中联合国工作人员的照相机/手机，用以检查库存、固定资产并拍摄照片和视频。

4. 行预咨委会赞扬审计委员会在因 COVID-19 疫情造成限制而遇到困难的情况下使报告继续保持高质量，并感谢维和行动审计组长多年来作出的贡献。行预咨委会注意到所得出的经验教训，但认为对维持和平行动的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(另见：A/75/829，第 4 段；A/75/539，第 5 段)。

行政当局与审计委员会之间的合作

5. 审计委员会的报告指出，主管管理战略、政策和合规事务副秘书长 6 年来首次向各实体负责人发布了一份部门间备忘录，请他们提供审计委员会所需的意见和证明文件，以评估尚未处理的建议的执行情况。审计委员会注意到行政当局的回应比往年更积极，促成了大量建议的执行。审计委员会认识到，行政当局在本报告所述期间为执行建议和提供证明文件作出了比前几年更大的努力(A/76/5(Vol.II)，第二章，第 10、12 段)。

6. 行预咨委会回顾其经大会第 74/249 B 号决议认可的一条建议，即：秘书长应与审计委员会充分合作(另见 A/74/806，第 22 段)。行预咨委会注意到审计委员会与行政当局之间的合作有所改善，并鼓励行政当局继续与审计委员会展开互动，以便迅速执行审计委员会建议，并增进本组织的问责文化(另见 A/75/829，第 7 段)。

内部控制说明

7. 审计委员会在报告中注意到报告所述期间的另一个积极事态发展，即：秘书长首次发表了关于内部控制的声明，其中说秘书处 2020 年期间遵照有效的内部控制制度进行了运作。该声明描述了职责并概述了内部控制方面的问题。为编写本文件，要求包括维和特派团在内的秘书处所有实体审查风险控制汇总表，评估相关风险和控制措施，并填写内部控制科编制的自我评估问卷，以确定每个实体内部控制的存在和运作情况。审计委员会审查了各维和行动的风险控制汇总表和自我评估，提出了下列主要建议：行政当局应与各特派团开展跨领域的分析和讲习会，以加强对各特派团的反馈，增进各特派团之间的交流；审查风险控制汇总表中关键控制措施的数量，确定内部控制说明中的改进机会并评估电子平台的推出情况(A/76/5(Vol.II)，第二章，第 36-42 段)。行预咨委会询问后获悉，多个特派团仍需在后勤流程、低价值采购、工作人员业绩与技能等领域加强内部控制。行

预咨委会还获悉内部控制评估的多个部分(包括合规、缺陷补救、流程改进)可纳入业绩计量。审计委员会认为这些内容可列入高级工作人员的契约。

8. 行预咨委会注意到审计委员会赞赏秘书长就内部控制发布声明,并注意到审计委员会赞赏秘书处为加强控制环境方面取得进展(A/76/5(Vol.II)),第39段)。行预咨委会在其关于问责制的最新报告中也讨论了内部控制问题(A/76/728,第33段)。

二. 审计委员会就 2021 年 6 月 30 日终了期间提出的意见和建议

A. 主要意见和建议

财务概览

9. 审计委员会指出 2020/21 财政年度的核定维和预算为 68.2 亿美元,与上一年度相比增加 0.1 亿美元。支出下降了 1.5%,从 2019/20 年度的 67.1 亿美元降至 2020/21 年度的 66.1 亿美元。2020/21 年度未使用数额为 2.1 亿美元,而 2019/20 年度为 1 亿美元(A/76/5(Vol.II)),第二章,第 29 段)。行预咨委会询问后获悉,造成此支出节余的主要原因包括部署的各类军警人员均有减少,还包括因 COVID-19 疫情而对旅行实施限制导致飞行时数减少。2020/21 年度预算调拨数共计 1.6303 亿美元(占原预算的 2.4%),而上一期间为 1.9657 亿美元(占原预算的 2.9%)(同上,第 32 段)。审计委员会报告在财务报表(见第五章)附件二中就特派团一级的预算调拨提供了更多详情。

10. 审计委员会表示不同维和行动实体的财务状况互不相同,尤其是在流动性方面。截至 2021 年 6 月 30 日,有几个特派团和支助活动的现金比率大于 1 或接近 1,但另一些特派团和支助活动的此比率接近于零。审计委员会获悉,联合国西撒哈拉全民投票特派团和联合国科索沃临时行政当局特派团 2020/21 年度一再出现现金短缺,联合国索马里支助办公室(联索支助办)的流动性也很低。这 3 个特派团向马里稳定团借取了款项。审计委员会注意到维和行动摊款拖欠数截至 2017 年 6 月 30 日为 15 亿美元,截至 2021 年 6 月 30 日增至 23 亿美元(A/76/5(Vol.II)),第二章第 33 段、第四章第 74 段)。行预咨委会询问后获悉联索支助办摊款未缴数截至 2021 年 4 月 30 日为 6 950 万美元。行预咨委会还获悉维和行动的总体财务状况截至 2021 年 6 月 30 日略好于上一年度,但流动性仍是主要问题,现金比率未改善。

地雷行动司

11. 审计委员会在报告中指出地雷行动司在几乎所有地雷行动活动中以联合国项目事务厅(项目厅)为执行伙伴。根据秘书处与项目厅之间的谅解备忘录,地雷行动司一般须向项目厅支付 8.15%的管理费,增加了一层间接费用,因为项目厅雇用第三方承包商。审计委员会指出,该司 2020/21 年度为项目厅提供了 1.547 亿美元的资金,用于主要由第三方承包商开展的维和行动地雷行动活动。审计委员会认为,地雷行动司自身如有请购职能,则可提高成本效益(A/76/5(Vol.II)),第二章,第 43-44 段、第 46 段)。行预咨委会询问后获悉总部采购司和各特派团采购科为各地雷行动处购买了大部分资产。行预咨委会还获悉,根据现行谅解备忘录的附

件 2, 各特派团为项目厅免费提供下列用品、设施、服务: 工作人员的办公室和/或住房; 家具和办公设备; 文具和用品; 按特派团应享权利提供车辆、维修、燃料; 乘坐联合国飞机; 通信服务, 包括互联网、电话、卫星通信; 医疗后送; 炸药。

12. 审计委员会在其上一份报告中建议行政当局对地雷行动司与项目厅之间的伙伴关系进行独立分析, 并在下一份谅解备忘录中列入新规定, 以提高透明度, 确保更好地利用秘书处的资源(A/75/5(Vol.II)。第二章, 第 175、176 段)。行预咨委会询问后获悉现行谅解备忘录的期限已延至 2022 年 4 月 30 日。截至 2022 年 3 月 10 日仍在就订正谅解备忘录进行谈判。行预咨委会询问后获悉谈判内容涉及支付给项目厅的费用。关于预期变化, 行预咨委会获悉将在订正谅解备忘录中修改或增加条款, 进一步明确几个方面的规定, 例如范围、职能与责任、监管框架、付款时间表、报告规则、相关时限。此外, 修订后的备忘录将涵盖秘书处所有实体, 包括联合国人类住区规划署(人居署)、联合国环境规划署、联合国毒品和犯罪问题办公室。

13. 审计委员会在其报告中还指出, 行政当局根据其上一期间的建议决定将各地雷行动方案主任职位从项目厅转移到秘书处。行预咨委会询问后获悉, 主计长作出一项临时安排, 例外授权设立 7 个(一般临时人员)地雷行动方案主任职位, 任期至 2022 年 6 月 30 日。审计委员会建议行政当局: (a) 在与项目厅的财务协定中界定项目厅与地雷行动方案主任之间的等级关系和报告关系; (b) 确定各特派团应向项目厅提供哪些类别的资产用于地雷行动项目, 并将各地雷行动方案主任纳入项目资产的监督与管理; (c) 在一份中央目录文件中具体列明哪些活动属于地雷行动司的范围(A/76/5(Vol.II)), 第二章, 第 51、57、61 段)。行政当局未接受创建中央目录的建议, 因为其认为地雷行动活动的情况由秘书长定期在提交安全理事会的报告和提交大会的预算执行情况报告中予以说明, 而地雷行动司则对外地方案活动持续进行监测和监督。行政当局认为编制目录并不会加强该司的监测和监督工作(A/76/723, 第 15 段)。

14. 行预咨委会同意审计委员会的建议, 即: 应在中央目录中具体说明地雷行动司的活动; 行预咨委会相信秘书处与项目厅之间的谅解备忘录将迅速定稿, 并相信秘书处将在大会审议本报告时就此事向大会提交最新资料, 包括说明支付给项目厅的管理费。行预咨委会认为需要澄清地雷行动司与项目厅之间伙伴关系的各个方面, 包括各地雷行动方案主任的职责; 行预咨委会还认为向项目厅提供的服务应免费。行预咨委会在维和行动概况报告(A/76/760)中进一步论述了与提供地雷行动服务有关的问题。

非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动经费的清理结束

15. 审计委员会在其报告中回顾了达尔富尔混合行动的清理结束情况, 指出了与权力下放、缺乏缩编和清理结束方面的人力资源政策、支付危险津贴及终止任用偿金相关的问题。

授权

16. 审计委员会回顾，安全理事会在第 2559(2020)号决议中决定自 2020 年 12 月 31 日起终止达尔富尔混合行动的任务。达尔富尔混合行动特派团团长兼非洲联盟-联合国达尔富尔问题联合特别代表于 2021 年 1 月 31 日离开特派团。秘书长任命一名助理秘书长在 2021 年 2 月 1 日至 6 月 30 日期间(在总部)担任达尔富尔混合行动代理主管。代理主管在 2021 年 6 月 28 日的信中任命达尔富尔混合行动特派团支助事务主任从 2021 年 7 月 1 日起临时担任特派团代理主管，直至另行通知。审计委员会认为：(a) 高级工作人员离开特派团的时间过早；(b) 未适当记录授权过程，因为根据秘书长关于授权问题的公报(ST/SGB/2019/2)第 1.2 段，所有授权均应通过授权门户网站发布和管理；(c) 特派团支助事务主任在没有“实体主管权力”的情况下行事，因为达尔富尔混合行动从 2021 年 1 月 1 日起不复为实体(A/76/5(Vol.II)，第二章，第 64-73 段)。

17. 为纠正此情况，审计委员会建议行政当局：(a) 确保在授权门户网站显示对主管官员的授权；(b) 就所有缩编和清理结束活动的资源(包括人力资源)的管理权界定和制定行政决定授权。行政当局接受了这项建议。然而，行政当局经询问后援引了联合国法律顾问的解释，即：一个实体的法律性质不随任务的结束而结束，而是在该实体完全清理结束之前仍然存在。行政当局也不同意“不能在门户网站之外授权”这条意见，因为 ST/SGB/2019/2 号公报第 2.6 段提到自动授权临时代理主管的情况。行政当局辩称其遵循的一贯做法是，只有在秘书长任命或认可代理主管的情况下才在门户网站上发布授权信息。不过，行政当局表示将修订 ST/SGB/2019/2 号公报，以澄清主管权力被转授的情况(同上，第 74-76 段)。行预咨委会询问后获悉，经修订的秘书长公报还将澄清各实体在其任务结束后的法律地位。

18. 行预咨委会同意审计委员会关于授权问题的建议。行预咨委会注意到授权的目的是下放决策权力，认为需要进一步界定个人问责制，特别是在总部和外地地点共同负责的情况下以及在过渡时期，例如在外地特派团设立或清理结束期间(A/76/728，第 29 段)。

缺乏针对缩编和清理结束的人力资源政策

19. 审计委员会回顾其以前提出的一项建议，即：在维和特派团清理结束完成日期之前，应让工作人员继续待命完成尚未完成的任务，并确保外地单位的负责人留在其职位上继续负责其单位的关闭工作(A/74/5(Vol.II)，第二章，第 389 段；A/72/5(Vol.II)，第二章，第 464 段)。审计委员会还回顾，2018 年和 2019 年秘书长向大会保证管理事务部已制定并即将完成全组织的人力资源裁减政策，重点是组织结构调整，包括其对工作人员的影响(A/72/756，第 153 段；A/73/750，第 212 段)。该政策截至 2022 年 3 月尚未颁布(A/76/5(Vol.II)，第二章，第 84、85 段)。

20. 审计委员会认为，由于该政策未到位，影响了在不进行比较审查的情况下遴选达尔富尔混合行动清理结束小组成员这一决定。审计委员会指出，该特派团制定了人员离职准则，规定在缩小规模期间将按需要进行比较审查。审计委员会认

为达尔富尔混合行动未遵守其自身的离职准则。行政当局认为，关于如何组成清理结束小组的决定是达尔富尔混合行动以秘书长授予该特派团的权力作出的，而不是以有关部门的权力作出的，这些部门的作用是担任顾问。审计委员会认为向特派团支助事务主任授权的程度过大，使他处于困难境地，因为他必须每天与他奉命终止任用的工作人员互动(同上，第 98-100 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉，比较审查程序仅适用于达尔富尔混合行动的缩编阶段，从未用于设立清理结束小组。

21. 审计委员会建议行政当局颁布针对缩编和清理结束的人力资源裁减政策(同上，第 95 段)。行政当局不接受这项建议，并请审计委员会将先前关于在清理结束期间保留高级工作人员的建议归为已解决建议，因为行政当局认为，如果从政策上规定在清理结束完成日期之前继续保留工作人员，并规定确保外地单位负责人留任以继续负责单位的关闭，将无法予以实施。经询问，行政当局援引 [ST/AI/2010/3](#) 号文件关于工作人员甄选制度的规定，指出如果候选人(包括维和特派团或特别政治任务的工作人员)被选中担任另一工作地点的职位，则应允许该候选人在通知甄选决定后 2 个月内离职，而如果被选中的候选人未能在规定时间内报到，则可从名单中选择另一名候选人。行政当局还强调：行政当局不能侵犯工作人员申请担任职位和被选中担任职位的权利；业务支助部与各实体进行了接洽，以谈判高级工作人员的离职日期。行政当局告知审计委员会其已采取措施减轻与人员裁减有关的人力资源问题，包括发布指导意见，还包括建立机动能力机制(同上，第 97 段)。秘书长在关于审计委员会 2020/21 年度建议执行情况的报告中还表示正在制定人员裁减政策([A/76/723](#)，第 20、21 段)。行预咨委会询问后获悉新政策的目标是：确定留用顺序，便利在缩编实体内外安置工作人员，而不是确保其继续留在清理结束小组。

22. 行预咨委会同意审计委员会的建议，并建议大会请秘书长作为优先事项提交针对缩编和清理结束的人力资源裁减政策，供大会审议和核准，并相信该政策除其他外将解决以下问题：特派团高级工作人员在缩编和清理结束期间过早离职的问题(另见 [A/75/822](#)，第 75 段、[A/74/737](#)，第 60 段和 [A/73/755](#)，第 75 段)。行预咨委会注意到审计委员会关于通过比较审查程序甄选清理结束小组的意见，相信将进一步与行政当局协商解决审计委员会所关切的事项。

危险津贴

23. 审计委员会发现达尔富尔混合行动向 66 名规定在家工作因而不在于任务区的工作人员支付了危险津贴。根据关于危险津贴的行政指示规定([ST/AI/2020/6](#)，第 6.1 段)，危险津贴支付给在获准发放危险津贴地点工作的符合条件工作人员。审计委员会建议行政当局确保遵守该行政指示，仅向实际位于符合条件地点的工作人员支付危险津贴。审计委员会还建议行政当局考虑能否收回发给不符合条件工作人员的危险津贴。行政当局接受这项建议，表示其已执行该建议第一部分，并正在尽一切努力收回估计多付的 114 000 美元([A/76/5\(Vol.II\)](#)，第二章，第 78-83

段)。行预咨委会询问后得到下表，其中列出在某些条件下如工作人员不在工作地点则不支付的应享权利和福利。

工作人员如不在工作地点则不支付某些福利和应享权利的理由

福利和应享权利	理由
调动、艰苦条件、不带家属服务津贴	工作人员休无薪特别假，或因年假或公务差旅以外的原因不在工作地点
危险津贴	
休闲娱乐	工作人员不在工作地点
医疗后送	
因公旅行期间生病或发生意外(《工作人员细则》附录 D)	该工作人员在休假
租金补贴	工作人员终止租赁协议或租赁协议已到期，工作人员不在工作地点支付租金
教育补助金和相关津贴	工作人员休无薪特别假，或因年假或公务差旅以外的原因身在本国/回籍假地点
回籍假	
探亲旅行	工作人员休无薪特别假，或因年假或公务差旅以外的原因身在本国/回籍假地点
离职回国补助金	

24. 行预咨委会同意审计委员会关于危险津贴的建议，并相信在大会审议本报告时将向大会说明追回多付款项的最新情况。

终止任用偿金

25. 审计委员会发现达尔富尔混合行动已允诺向 187 名将离职的长期任用或连续任用工作人员支付增额终止任用偿金。此外，特派团还允诺向 17 名也持有长期任用合同和连续任用合同、将离职但已达正常退休年龄的工作人员支付例外终止任用偿金。作为交换条件，工作人员会签署谅解备忘录，同意不对离职提出异议，并确认他们在 3 年内没有资格被联合国雇用。经审计委员会查明，截至 2021 年 11 月 11 日已签署 85 项谅解备忘录，2021 年 5 月至 10 月期间有 88 名工作人员领取终止任用偿金。联合国总共向工作人员支付 930 万美元，包括增额终止任用偿金 240 万美元。审计委员会指出，根据工作人员条例 9.3(a)，如因业务需要必须裁撤员额或减少工作人员，秘书长可终止任用持连续任用合同的工作人员。工作人员细则 9.6(e)规定了留用顺序，其中连续任用人员优先于其他类型任用人员。¹ 根据工作人员条例 9.3(d)，需要时可支付增额终止任用偿金，但不得超过按

¹ 根据工作人员细则 13.1(d)，长期任用的工作人员应优先于所有其他任用类型(包括连续任用)的工作人员。

《联合国工作人员条例和细则》应发放数额加 50%(A/76/5(Vol.II)), 第二章, 第 102、105、106 段)。

26. 审计委员会认为行政当局决定支付增额终止任用偿金和例外终止任用偿金不符合本组织的最高利益。审计委员会在其报告中提供的资料显示, 支付这些款项是考虑到安置将从本组织离职的达尔富尔混合行动工作人员有困难, 也是为了防止诉讼。然而, 审计委员会认为行政当局有义务寻找而不是有义务找到其他合适的岗位。审计委员会认为, 如行政当局能证明其未能为某个工作人员找到任何其他合适的岗位, 则该工作人员提出管理评价请求或向联合国争议法庭提出上诉就不可能成功。此外, 审计委员会评估发现, 向所有长期任用或连续任用的工作人员支付了最高数额的增额终止任用偿金, 但并未审查向其中每个人支付最高数额是否合理。关于已达正常退休年龄的工作人员, 审计委员会认为按工作人员细则 9.8(c)规定不应向离职时将根据《联合国合办工作人员养恤基金条例》第 28 条领取退休金的工作人员支付终止任用偿金(同上, 第 102、110-112 段)。

27. 审计委员会建议行政当局: (a) 确保遵守《联合国工作人员条例和细则》, 以避免在全面作出安置努力后还支付不合理的偿金; (b) 仅在单独审查每个人的具体情况后才支付增额偿金。行政当局不接受第一项建议, 因为行政当局认为有义务向长期任用或连续任用但在终止任时尚未达到正常退休年龄的工作人员支付例外终止任用偿金。行政当局表示, 本组织在法律上有义务遵守 60 岁以上工作人员的订正任用结束日期, 因为他们的长期任用或连续任用因规定离职年龄提高而在 65 岁而不是在 60 岁或 62 岁期满(同上, 第 114-121 段)。行预咨委会询问安置工作情况后获悉, 2021 年 5 月行政当局在人力资源厅设立了安置小组, 设法将清理结束小组的 93 名成员安置到本组织的各种职位。

28. 行预咨委会注意到审计委员会建议行政当局确保遵守《联合国工作人员条例和细则》, 避免在全面作出安置努力后还支付不合理的偿金; 行预咨委会也同意关于仅在单独审查每个人的情况后才支付增额偿金的建议。

供应链管理

29. 审计委员会在其报告中指出维和行动在固定资产管理以及库存方面存在若干缺陷。这些缺陷包括无法妥善确定库存量、库存及车辆过剩、将陈旧库存宣布为过剩库存、购置已有库存的物品。审计委员会认为各特派团都应按集中仓储业务手册的规定确定库存量。审计委员会注意到行政当局制定了一些增效措施并计划今后进一步采取措施改善库存管理, 同时建议其设立集中的分析和执行职能部门, 以完成下述工作: (a) 对特派团和服务中心的固定资产及库存进行综合分析, 获取规模效益; (b) 确定潜在的过剩存量并采取纠正行动; (c) 确保对资产处置的持续管理; (d) 团和服务中心消除不利条件(A/76/5(Vol.II), 第二章, 第 130-134 段)。行政当局接受这项建议, 并将 2024 年第三季度定为执行这项建议的目标日期(A/76/723, 第 26 段)。行预咨委会注意到审计委员会在其前几次报告中一再强调, “团结”系统的重要意义不仅在于它是财务报告系统, 而且是运作人力资源、供应链管理等其他核心行政程序的重要工具(A/75/5(Vol.II), 第 101 段; A/74/5(Vol.II), 第 92 段; A/72/5(Vol.II), 第 190 段)。

30. 行预咨委会同意审计委员会关于供应链管理的建议，并回顾大会第 75/242 B 号决议请秘书长继续加强问责、监督、内部控制，包括加强所有维和特派团的采购和资产管理。

B. 主要意见和建议

欺诈和推定欺诈

31. 审计委员会指出主计长办公室报告了 13 起欺诈案件，涉及金额 24 万美元；前一期有 23 起此类案件，涉及金额 8 万美元。主计长还报告了 111 起涉嫌欺诈案件，涉及金额 76 万美元；前一期有 100 起此类案件，涉及金额 286 万美元(A/76/5(Vol.II)，第二章，第 155-157 段及表二.4)。行预咨委会询问后获悉，欺诈案件和推定欺诈案件清单显示对 111 个推定欺诈案件和 7 个欺诈案件没有采取补救措施。行预咨委会还获悉，审计委员会认为在“内部控制说明”方面开展工作带来了变化，可能有利于预防欺诈。

32. 行预咨委会对欺诈案件和推定欺诈案件数目之多再次表示关切，重申秘书长需要更重视对欺诈问题提高认识和预防欺诈，并在审计委员会今后的报告中进一步审议此事(另见 A/74/806，第 21 段)。行预咨委会相信在大会审议本报告时将向大会说明追回的资金数额。

展望

33. 审计委员会维和行动首席审计员任职 6 年后即将离任，审计委员会在其报告中利用该审计员的经验就下列方面提出了意见(审计委员会认为这些领域对维和行动特别重要，可能需要行政当局今后几年采取行动)：

(a) **成果管制与“团结”系统。**审计委员会回顾“团结”系统是分 3 个阶段实施的。在前两个阶段(即“团结”项目基础阶段、“团结”项目扩展部分一期)实施了多个行政流程。第三阶段(即“团结”项目扩展部分二期)的内容包括提供了战略规划、预算编制、业绩管理方面的各种解决方案。审计委员会还回顾，秘书长在其关于企业资源规划项目第十二次暨最后一次进展情况报告中指出(A/75/386)，秘书处的经常预算改革现在将每个次级方案的目标与一套活动和成果联系起来，为加强成果管制提供了动力。然而秘书长指出，维和行动预算与新的经常预算在预算期间、战略框架结构、预算类别、执行情况报告方法等许多领域存在差异，造成了若干挑战。审计委员会认为，需要在业务方面协同努力，包括与会员国协作互动，以减少不同轨情况并提高“团结”系统的价值(A/76/5(Vol.II)，第二章，第 140-143 段)；

(b) **方案授权。**审计委员会注意到 2019 年主管和平行动副秘书长发布了《联合国维持和平行动中授权、指挥和控制的策略》，将其作为管理改革的一部分。审计委员会指出该政策规定了特派团团长以下各级执行任务的责任的通用分配办法。然而，秘书长如能就和平行动部发布一份公报，将可更详细地说明秘书长、主管和平行动副秘书长、特派团团长在方案和任务执行方面的权力，但在管理改革已经实施了近三年时间之后仍未发布该公报。审计委员会认为尚未明确作出任

务执行方面的授权。行政当局指出维和实体的主管人员负责执行安全理事会决议为各自特派团规定的任务，而和平行动部则向特派团提供战略指导和指明方向，特别是如何将任务转化为方案框架(同上，第 144-146 段)。行预咨委会询问后获悉，秘书长关于和平行动部的公报草稿及关于政治和建设和平事务部的公报草稿已经编写完毕，正在进行联合定稿，因为 2 份公报草稿都需要具有全面性、保持相互一致，特别是要保持统一的区域政治与业务结构。预计新修订的公报将于 2022 年颁布；

(c) **加强第一道和第二道防线。**审计委员会回顾秘书长在其关于问责制的第七次进度报告中强调需更加重视“三道防线”模式，以改进风险管理制度，加强问责制(A/72/773，第 41 段)。审计委员会欢迎采用三道防线模式加强问责制，注意到该模式要求第一道防线的管理人员和第二道防线的高级管理人员定期监测行政活动和方案活动，并在出现不遵守规定和业绩不佳的情况时立即提供反馈(A/76/5(Vol.II)，第二章，第 147、148 段)；

(d) **为维持和平行动提供资金支持。**审计委员会回顾维和特派团获得恩德培区域服务中心、全球服务中心、总部各部门的支持。2015 年大会向区域服务中心授予业务和管理独立权，并使其预算独立(第 69/307 号决议，第 62 段)。审计委员会指出总务中心还通过自己的预算确定所需资源。审计委员会认为维和支助活动的组织设置自 2019 年管理改革生效以来发生了变化。在经修订的授权框架下，区域服务中心和全球服务中心都不被视为实体。2020 年 3 月行政当局提出新供资模式，提议按总体人员配置情况在经常预算和维和预算之间分摊业务支助部及管理战略、政策和合规部的费用。审计委员会建议行政当局评估工作量分析等其他方法，以确定费用的分摊办法，并将由支助账户共同供资的所有其他实体纳入供资模式(A/75/5(Vol.II)，第二章，第 77-84 段)。审计委员会注意到大会未就拟议的该供资模式采取行动(A/76/5(Vol.II)，第二章，第 149-152 段)。

34. 行预咨委会相信行政当局将密切监测审计委员会确定为对维和行动具有重要意义的领域，并酌情向大会通报最新情况。

三. 审计委员会各项建议的执行情况

A. 就 2020/21 年度提出的建议

35. 审计委员会就 2020/21 年度提出了 10 项建议，其中 3 项未被接受，7 项正在执行(执行期为 2022 年第二季度至 2024 年第三季度)(A/76/723，表 2)。如上文第 14、22、28 段所述，未被接受的建议涉及以下事项：创建地雷行动司活动中央目录；颁布针对缩编和清理结束的人力资源裁减政策，作为在清理结束期间保留特派团高级工作人员的办法；需要遵守工作人员细则和条例，避免在全面作出安置努力后还支付不合理的偿金。

B. 以往各期的建议

36. 审计委员会指出前几次报告中经大会核可的建议有 89 项在本报告所述期间仍未审结。截至 2021 年 6 月 30 日，这些建议中有 53 项已执行，22 项正在执行，9 项未执行，5 项因时过境迁而不必执行(A/76/5(Vol.II)，第二章第 9 段、附件二)。秘书长的报告指出，截至 2022 年 2 月有 18 项建议正在执行，有 13 项建议已请求审结(A/76/723，表 4)。经询问，行政当局确认其必须执行审计委员会经大会核可的建议。然而行政当局认为，在某些情况下其可能向审计委员会表明潜在问题已处理，但处理方式与建议不同，或者相关建议因时过境迁而不必执行。

37. 审计委员会在其报告中就一些尚未执行的建议谈及下列问题：

(a) 在统筹行动小组的工作计划、目标审查、流程审查、工作人员需求审查方面，3 年来未取得进展。审计委员会回顾，如秘书长 2010 年所述，统筹行动小组负责就具体外地特派团的日常问题在统筹行动和政治方面向其提供指导和支助，并协调履行秘书长向安全理事会报告具体特派团情况这项义务(A/65/669，第 5 段)。2019 年，审计委员会建议行政当局考虑到即将新建的和平与安全结构，对统筹行动小组的目标、流程、所需人员编制进行审查。审计委员会还建议根据审查结果对统筹行动小组的政策进行修订(A/73/5(Vol.II)，第二章，第 183、185 段)。执行这些建议的目标日期最初定在 2019 年，后来推迟到 2020 年；秘书长在其最新报告中表示订正目标日期为 2022 年 6 月(A/76/5(Vol.II)，第二章，第 17 段；A/76/723，第 47、49 段)。行预咨委会询问后获悉行政当局已开始对统筹行动小组的目标、流程、所需工作人员进行管理审查，1 名高级咨询人将协助开展此项审查。管理审查报告的内容预计将包括调查结果和主要建议，还将提供部门指导，并说明统筹行动小组的目标、程序、所需工作人员；

(b) 在“团结”系统中落实部队组建流程方面，3 年来未取得进展。2019 年，审计委员会建议行政当局在“团结”系统中落实部队组建流程(A/73/5(Vol.II)，第二章，第 153 段)。秘书长表示行政当局将设立一个工作组，成员包括相关部门的代表和“团结”系统小组的代表(A/73/750，第 41 段)。2020 年秘书长在其报告中称，和平行动部和业务支助部已设立一个工作组，以开展审查并为执行这项建议编写概念说明(A/74/709，第 197、198 段)。审计委员会获悉，行政当局虽承诺在 2023 年 12 月之前完成该项目，但此期限在该阶段是指示性的，将随范围和需求的确定而进一步认定(A/76/5(Vol.II)，第二章，第 19-21 段；A/76/723，第 45 段)。行预咨委会询问后获悉该部门间工作组在确定此复杂项目的适当范围和所需经费方面正在取得进展。行预咨委会还获悉维和能力准备系统是选择将部署的军事或警察部队的唯一机制，必须纳入“团结”系统；

(c) 尚未将违约赔偿金作为标准列入无人驾驶飞机系统合同的准则。审计委员会 2021 年建议行政当局在无人驾驶飞机系统合同中列入违约赔偿金等标准规定，且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(A/75/5(Vol.II)，第二章，第 154、155 段)。行政当局认为，确定何时以及如何如何在联合国合同中使用违约赔偿金条款和/或其他类型的费用回收机制是很复杂的事，而且这些条款并不适合于所有合同。审计委员会认为秘书长

未遵守大会关于执行这些建议的要求，而秘书长已要求审结这些建议(A/76/5(Vol.II)，第二章，第 23-28 段；A/76/723，第 79、81 段)。行预咨委会询问后获悉行政当局仍认为在合同中适用违约赔偿金规定是酌情处理的，而每次都寻求助理秘书长免除酌情补救办法是不切实际的，因为行政当局所管理的合同数量很多。

38. 行预咨委会就未审结建议提及下列其他问题：

(a) 在名册管理方面没有取得进展。2019 年审计委员会建议修订名册政策，以促进名册的创建、管理、数据清理。审计委员会在其最近的报告中指出，工作人员和管理当局委员会正在讨论包括名册在内的工作人员甄选制度问题，而且与名册管理有关的政策和业务事项(包括数据清理)应在 2022 年 12 月修改(A/76/5(Vol.II)，第二章，附件二；A/76/723，第 55、56 段)；

(b) 对离职后健康保险负债估值数据错误的更正仍在进行。2020 年，审计委员会建议更正用于离职后健康保险估值的错误工作人员服务和参与数据。审计委员会认为该建议仍在执行，而秘书长认为该建议已执行并要求予以审结(A/76/5(Vol.II)，第二章，附件二；A/76/723，第 59 段)。行预咨委会询问后获悉秘书处 2021 年估值时使用了联合国医疗保险计划内的入职日期和参与期，因为这些数据对于估值而言更准确、更合适。人员数据中约有 33 000 条在职工作人员记录，对于其中将近 14 000 名工作人员，秘书处得以用其在联合国健康保险计划的合格参与期限取代入职日期；确定了 2 000 名工作人员无权享受离职后健康保险；通过医疗保险计划查明 13 000 名工作人员有资格享受，因为其资格数据与入职日期一致。秘书处在 2023 年估值时将确定医疗保险计划参与人的历史参保数据，以进一步改进离职后健康保险负债的估值。

39. 行预咨委会关切地注意到在执行大会核可的一些建议方面缺乏进展。行预咨委会回顾大会一再请秘书长确保迅速、及时、充分地执行审计委员会的建议，而且大会一再请秘书长充分解释为何延迟执行审计委员会的一些建议，同时充分解释这些问题反复出现的根源以及将采取的措施(第 75/242 B 号决议，第 7、10 段；另见：A/75/829，第 57 段；A/74/806，第 22、24、27 段)。

四. 结论

40. 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一个重要支柱，有助于确保遵守《联合国财务条例和细则》、《联合国工作人员条例和细则》、联合国其他政策，是增强维和行动管理、提高其效率和效力的宝贵工具(另见：A/75/829，第 59 段；A/74/806，第 28 段)。