



第七十七届会议

议程项目 135

财务报告和已审计财务报表以及
审计委员会的报告2021 年 12 月 31 日终了期间财务报告和已审计财务报表以及
审计委员会的报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了与 2021 年 12 月 31 日终了期间财务报告和已审计财务报表以及审计委员会报告有关的 20 份报告，情况如下：

(a) 审计委员会 2021 财政年度报告所载主要结果和结论的简明摘要；

(b) 与被审计实体有关的 17 份 2021 年 12 月 31 日终了财政期间财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告；¹

(c) 秘书长就审计委员会关于联合国以及关于联合国各基金和方案的 2021 年 12 月 31 日终了年度报告所载建议执行情况提交的两份报告。

本报告附件中列有行预咨委会审议的报告的详细清单。

2. 行预咨委会将在单独报告中就某些专题提出评论和建议。行预咨委会在一份专门报告(A/76/735 和 A/76/735/Corr.1)中审议了审计委员会关于 2020 年 7 月 1 日至

¹ 第一卷所报告的联合国业务活动、刑事法庭余留事项国际处理机制、国际贸易中心(国贸中心)、联合国难民事务高级专员公署、联合国资本发展基金、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国训练研究所、联合国合办工作人员养恤基金、联合国项目事务署、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国人口基金、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处以及联合国大学。



2021 年 6 月 30 日期间联合国维持和平行动的报告。此外，行预咨委会在相关报告中讨论了审计委员会关于联合国合办工作人员养恤基金的报告(A/77/5/Add.16)、关于联合国企业资源规划系统(A/77/135)实施情况的报告以及关于联合国日内瓦办事处战略遗产计划的报告(A/77/94)所载的主要结论和建议。

3. 行预咨委会在审议这些报告期间与审计委员会审计事务委员会成员进行了会晤，他们提供了补充资料，作出了澄清，最后提出了于 2022 年 9 月 27 日收到的书面答复。行预咨委会还会见了秘书长的代表，他们提供了补充资料，作出了澄清，介绍了审计委员会建议的执行情况，最后提出了于 2022 年 10 月 21 日收到的书面答复。

4. 行预咨委会询问后获悉，2021 年和 2022 年，考虑到冠状病毒病(COVID-19)大流行的形势，审计委员会通过远程审计和实地审计相结合的方式开展工作，大部分实地访问在总部进行。

5. 鉴于执行伙伴在执行联合国任务方面的关键作用以及多份审计报告提出的广泛意见，审计委员会在其简明摘要中列入了关于执行伙伴管理的一节(A/77/240，第六节)。上述专门一节中的资料涉及 8 个实体(第一卷报告的联合国业务活动、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国开发计划署(开发署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国环境规划署(环境署)、联合国项目事务署(项目署)以及联合国人口基金(人口基金))，这些资料是通过审计委员会的审计报告以及向各实体发出的调查问卷收集的(同上，第 2 段和第 220-222 段；另见下文第 64 段)。

6. 行预咨委会赞赏审计委员会持续提出高质量报告以及恢复面对面审计。行预咨委会也再次表示赞赏简明摘要中载列宝贵的跨部门资料，并列入关于执行伙伴管理的专门一节(另见 A/76/554，第 6 段)。

二. 审计委员会的审计意见

7. 一如往年，审计委员会对所有被审计实体发表了无保留审计意见。行预咨委会注意到，如审计委员会 2020 年关于项目署的报告所述(A/76/5/Add.11，第 33-59 段)，项目署再次收到有强调事项的无保留意见，涉及其可持续基础设施影响投资(S3i)倡议，截至 2021 年 12 月 31 日，项目署就此记录的坏账备抵和减值总额为 3 902 万美元，占投资额的 66%(A/77/240，第 4 段；A/77/5/Add.11，第 40-51 段)。行预咨委会虽注意到强调事项，但欣见接受审查的所有实体再次得到审计委员会的无保留审计意见(另见 A/76/554，第 7 段)。

三. 审计委员会的主要审计结果

8. 考虑到审计委员会指出的重大缺陷以及在某些领域加强澄清和监督的必要性，行预咨委会认为，审计委员会有必要继续关注、审查和分析费用回收、一般临时人员、项目署、开发署和第三方服务提供者所聘人员的使用以及咨询人和承

包商管理等事项(见下文第 24、53 和 57 段)。行预咨委会在以下各段中重点指出审计委员会的主要审计结果,并提出相关意见和建议。

A. 财务和预算事项

1. 被审计实体的财务状况

9. 审计委员会在其简明摘要中指出,在 17 个被审计实体中,² 有 15 个实体在财政年度结束时出现盈余,而有 2 个实体(联合国维持和平行动和刑事法庭余留事项国际处理机制)出现赤字。余留机制还连续第三个财政年度出现赤字(A/77/240,第 6 段)。此外,有 15 个被审计实体净资产为正数,有 2 个实体(国际贸易中心(国贸中心)和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处))净资产连续第三年为负数,主要原因是净资产中确认的业务亏损和雇员福利负债精算净损失(同上,第 11 段)。比率高于 1 说明实体有能力偿还总体债务。³ 在被审计实体中,有 2 个实体的资产负债率小于 1 (国贸中心为 0.90,近东救济工程处为 0.91),其余实体的比率均高于 1 (同上,第 19 段)。

10. 审计委员会表示,整体而言,所有实体的财政状况仍然至少充足。大多数实体的偿付能力比率和流动性比率相当高,就比率接近或低于 1 的实体而言,其偿付能力也没有立即受到威胁。然而,审计委员会注意到,与上一年相比,11 个实体的流动性比率、特别是速动比率连续第二年下降(同上,第 23 段)。

11. 审计委员会注意到,2021 年第一卷报告的联合国业务活动收入总额为 75.5 亿美元,与 2020 年相比,增加 10%,主要原因是自愿捐款增加 8.6 亿美元。费用总额为 66.8 亿美元,与 2020 年的 67.7 亿美元相比略有下降。截至 2021 年 12 月 31 日,净资产增加 13.4 亿美元,即 62%,达到 35.1 亿美元,主要原因是当年盈余(8.7076 亿美元)和雇员福利负债精算利得(4.8325 亿美元)(A/77/5 (Vol. I),第 13-14 段)。

12. 行预咨委会知悉审计委员会的结论,即截至 2021 年 12 月 31 日,各被审计实体的总体财务状况充足,并鼓励审计委员会在其今后报告中继续提供比较数据和分析(另见 A/76/554,第 11 段)。

2. 流动性管理

13. 在第一卷报告的联合国业务活动中,审计委员会指出,2021 年联合国的总体财务状况相对健康。关于经常预算和相关基金,2019 年底、2020 年底和 2021 年底的现金比率分别为 0.06、0.26 和 0.76,显示流动性逐步改善,尽管存在阶段性现金短缺。2021 年期间,经常预算继续从周转基金和特别账户借款。在 2021 年

² 联合国合办工作人员养恤基金未包括在内,因为该实体的财务报告遵循《国际会计准则第 26 号》和国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)。

³ 审计委员会讨论了公共部门会计准则财务比率:资产负债比率(资产总额与负债总额比)、流动比率(流动资产与流动负债比)、速动比率(现金+短期投资+应收款与流动负债比)和现金比率(现金+短期投资与流动负债比)。资产负债比率和流动比率是偿付能力比率。速动比率和现金比率是流动性比率。

底，没有从周转基金、特别账户或已结束的维持和平特派团借款(A/77/5 (Vol. I), 摘要)。行预咨委会在其关于 2021 年方案预算财务执行情况报告的报告中讨论了与流动性有关的事项。

3. 与费用回收有关的问题

14. 关于第一卷报告的联合国业务活动，审计委员会注意到与费用回收有关的若干问题，包括累计盈余、准备金管理、不合理收费、服务费用追踪和费用计划编制方面的缺陷，以及将费用回收资金用于非费用回收目的。行预咨委会询问后从审计委员会获悉，2021 年 12 月，联合国秘书处制定了关于费用回收服务的最新政策和准则，涉及监督机构确定的一些问题，如准备金水平。然而，审计委员会认为，需要加强对这些工具执行情况的监测，特别是在费用追踪制度、定价模式和准备金管理方面。行预咨委会先前指出，尽管发布了这一政策，但不同的费用回收办法仍然普遍存在，并相信秘书长将确保根据现实的费率、业绩和工作量指标以及最佳做法，酌情在相关预算款次中采用标准化的费用回收办法(A/77/7, 第 76 段)。行预咨委会强调指出，需要加强遵守联合国关于费用回收服务的政策和准则。

累计盈余

15. 审计委员会注意到，2016 年至 2021 年，第一卷报告的联合国业务活动费用回收服务年度盈余(10RCR)总体呈上升趋势，截至 2021 年 12 月 31 日的累计盈余总额为 4.4854 亿美元，与 2016 年相比，增长 129%。联合国总部在 10RCR 累计盈余中占比最大，在过去六年里，截至年底占 45%至 56%不等，其中业务支助部及管理战略、政策和合规部分分别为 4 198 万美元和 3 223 万美元。2020 年，10RCR 的年度盈余总额为 1.1854 亿美元，正如行政当局所解释的那样，部分原因是流动性危机和 COVID-19 大流行。根据商定，盈余将结转到 2021 年使用(A/77/5 (Vol. I), 第 23 和 25 段)。审计委员会还注意到，截至 2022 年 4 月 26 日，10RCR 累计盈余中的 2 296 万美元尚未分配给任何基金中心(同上，第 31 段)。

16. 审计委员会抽样审查了联合国内罗毕办事处、联合国利比亚支助团(联利支助团)和联合国伊拉克援助团 10RCR 业务往来，并注意到一些不合理的费用回收服务收费，情况如下：

(a) 就经常预算已支付的服务收取费用。例如，2017 年至 2021 年，联利支助团向联合国国家工作队各实体收取了经常预算编列的住宿、安保、航空和其他服务费用，造成 10RCR 盈余 1 478 万美元(另见下文第 17 段)；

(b) 就费用回收服务超额收费，例如，联合国内罗毕办事处向联合国难民事务高级专员公署(难民署)和联合国人类住区规划署(人居署)收取的租金高于主计长核准额，造成 2021 年超额收费 120 924.78 美元(A/77/5 (Vol. I), 第 39-41 段)。

在 2021 年方案预算的财务执行情况报告中，行预咨委会获悉，将在 2023 年初确定联利支助团在费用回收基金下的以往各期所有盈余额，以便及时将其纳入 2022 年财务报表和财务执行情况报告，从而作为贷项抵扣会员国 2024 年摊款。行预

咨委会认为，与经常预算已经支付的服务收费有关的联利支助团 1 478 万美元盈余本应贷记会员国账下。行预咨委会在其关于 2021 年方案预算财务执行情况报告的报告中进一步讨论了与联利支助团盈余有关的这一事项。

17. 行预咨委会询问后从审计委员会获悉，据行政当局称，10RCR 基金的 4.4854 亿美元累计盈余主要是可支出款项。然而，在上述数额中，有些盈余已被消耗，还有些未结承付款尚未消耗。还考虑到已确定的未分配累计盈余，审计委员会认为，行政当局需要进一步全面分析产生大量累计盈余的根本原因，并精准确定可返还给会员国的盈余额。特别是，审计委员会认为，如果向受惠人提供的服务完全由经常预算供资，如联利支助团的情况(见上文第 16 段和下文第 21 段)，从这些服务中获得的相关收入可能需要返还给会员国。

18. 此外，审计委员会注意到，累计盈余总额为 4.4854 亿美元，约为 2021 年 10RCR 费用(2.539 亿美元)的 1.8 倍。与年度 10RCR 费用(即准备金率)相比，累计盈余比例在各实体之间差别很大，从 37%到 2 959%不等。根据 2021 年 12 月发布的费用回收政策和准则，总资金余额不应超过一年的业务费用，每年收入和支出之间的差异不应超过所发生费用的+/-10% (A/77/5 (Vol. I)，第 32-33 段)。行预咨委会询问后获悉，行业惯例表明，准备金可保持在 6 至 12 个月的业务费用水平。审计委员会认为，虽然应由行政当局根据其业务模式确定适当的准备金水平，但应定期监测准备金水平，并在盈余继续增加时进行更新。

19. 行预咨委会相信，秘书长将在大会审议本报告时向大会提供更多资料，说明费用回收服务累计盈余 4.4854 亿美元的适当性、管理、处理和根本原因。行预咨委会在其关于 2021 年方案预算财务执行情况报告的报告中进一步讨论了与累计盈余有关的事项(另见下文第 24 段)。

费用追踪制度和费用计划

20. 根据费用回收的法律框架，服务费用应归入具体明确的服务活动以及用户。然后，审计委员会发现了服务费用追踪制度的缺陷。例如，在一个管理多项服务活动的基金中心，服务收入、费用和盈余不能归入每一种服务类别，在一些实体，同类服务的收入和费用被计入不同基金中心。行政当局指出，在技术和实践方面存在着限制，无法高效地将发生的每笔支出归入某项服务，特别是就薪金等间接费用而言(A/77/5 (Vol. I)，第 59-64 段)。

21. 审计委员会还注意到与费用回收服务的费用计划有关的缺陷，包括没有制定费用计划(例如，联利支助团在 2018-2021 年期间未编制任何费用计划)，费用计划中缺乏相关信息(例如，安全和安保部在日内瓦、维也纳、圣地亚哥、贝鲁特和曼谷的办事处在 2019-2021 年度费用计划中没有列入预计支出、流动性预测和人员配置表)(同上，第 65-69 段)。

22. 行预咨委会同意审计委员会的意见，强调必须建立服务费用的精准费用追踪制度以及全面准确的费用计划(包括拟议服务、预计收入和支出、员额配置表及流动性预测)，并建议大会请秘书长执行这两项制度(另见 A/77/7，第 76 段)。

费用回收资金用于与费用回收无关的目的

23. 审计委员会进行了抽样检查，并注意到，在一些情况下，10RCR 基金被用于与费用回收服务没有直接关系的活动(即 386 780 美元被用于支付其职责与费用回收服务并无直接关系的员额的薪金和应享权利) (A/77/5 (Vol. I)，第 55-58 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉，已纠正错配情况。

24. 行预咨委会同意审计委员会关于费用回收的建议，并强调需要：(a) 对大量累计盈余和任何相关银行利息进行全面分析，查明各供资来源的任何补贴并按实体分列，以便酌情将资金返还给会员国；(b) 采取行动，确保基金总结余保持在适当水平；(c) 遵守相关规范性框架，包括确保合理费用保持在最低必要水平，以支付相关支出并避免不同供资来源和实体之间的交叉补贴，特别是通过预算外资金供资的实体；(d) 准确的费用追踪和费用计划(见上文第 16 和 22 段)。行预咨委会相信审计委员会将继续审查与费用回收有关的事项，并在今后的报告中报告有关情况(见上文第 8 段)。行预咨委会在其关于 2021 年方案预算财务执行情况报告的报告中进一步讨论了相关事项。

25. 关于其他实体，审计委员会注意到，开发署使用了过时价格来回收所提供服务费用，包括在人力资源管理等相关费用大幅增加的领域。审计委员会注意到，忽视对价格准确性的审查妨碍了履行既不盈利也不亏损地完全回收费用的义务 (A/77/5/Add.1，第 39 至 58 段)。

26. 关于项目署，审计委员会认为，项目署向其客户收取单独定价的风险增量费及最低费用促成该实体产生了大量盈余，过去几年里的盈余大幅增加，2021 年达到 6 350 万美元的历史新高。审计委员会指出，风险增量费是为了确保项目署满足其所需业务准备金最低数额。然而，尽管 2021 年 9 月核准了最低业务准备金新计算公式，截至当年年底，所需业务准备金最低数额已得到满足，但项目署继续收取风险增量费(A/77/5/Add.11，第 76-93 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉，项目署于 2022 年 8 月 29 日发布了订正定价模式，一旦满足所需业务准备金最低数额，间接费用回收将不包括风险构成部分。行预咨委会还获悉，费用回收是关于完成联合国秘书处与项目署之间新谅解备忘录的讨论中的关键遗留问题，该备忘录预计将于 2022 年定稿。行预咨委会相信，将在大会审议本报告时并在下一次相关报告中向大会提供最新资料，说明项目署与联合国秘书处之间谅解备忘录的最新审查情况(另见下文第 53 段)。

4. 将资源从经常预算基金转入费用回收基金

27. 审计委员会注意到，2020 年 12 月 31 日，行政当局将 2 872 万美元从 10UNA 基金(经常预算的主要组成部分)转入了 10RCR 基金(费用回收基金)，以确保 COVID-19 大流行期间的业务连续性。在这笔款项中，有 8 个实体在 2021 年使用了 664 万美元，用于设备和施工等，如支持远程工作信息和通信技术(信通技术)，以及升级和扩大全球传播部的工作室设施。这笔支出未列入拟议方案预算，而是由主计长批准用于业务连续性的。截至 2021 年 12 月 31 日，10UNA 转账产生的余额为 2 168 万美元，其中调整了 40 万美元(A/77/5 (Vol. I)，第 72-80 段)。行预

咨委会询问后收到了行政当局关于所转资金所涉活动的概览，以及相关承付款和支出，汇总情况见表 1。

表 1
由经常预算基金转入费用回收基金的资源所涵盖的活动

(百万美元)

	承付款	实际数	支出数	说明
会议，信息技术和网络	6.8	4.7	11.5	升级会议、信息技术和网络基础设施，向混合会议和远程工作安排提供支持
政策门户网站	—	0.1	0.1	随着本组织向越来越多的远程工作环境过渡，有必要加强工作人员和会员国对一站式服务的使用，一站式服务整合了全秘书处颁布的最新的政策、正式准则、相关条例和程序
医疗增援能力——COVID-19	0.0	0.3	0.3	临时增援能力，以减轻与 COVID-19 有关的额外工作量
全球传播部工作室能力	3.1	0.9	4.0	疫情期间，鉴于有关疫情的错误信息增加，加强联合国的沟通工作变得更加关键。加强和扩大工作室设施被视为是一项重要的业务连续性措施，并应对了疫情带来的挑战，包括对数字内容和虚拟互动活动的需求增加。得到加强的广播能力被用来促进对疫苗信心，促进疫苗公平，打击错误信息，这些错误信息可能对联合国系统为应对疫情带来的挑战所做的努力不利
安保与安全	11.1	0.7	11.8	对实体安全和基础技术进行紧急和关键的投资，避免出现故障，并根据新的和正在出现的威胁充分保护人员和资产，所需资源的 86%用于区域委员会(43%)和总部以外的办事处(43%)，余下的 14%用于联合国总部加强周边和访问控制
秘书长关于支持各地各方采取行动的数据战略	0.2	—	0.2	
共计	21.2	6.7	27.9	

28. 行预咨委会进一步从行政当局获悉，业务连续性的需要要求对信息技术、网络和加强全球传播进行这些紧急和不可预见的投资。此外，据行政当局称，由于“团结”系统的限制，在经常预算基金内管理相关会计事项会很困难，而且容易出错，而 10RCR 基金被视为是更合适、更适当的行政会计机制。

29. 行预咨委会从审计委员会获悉，一般而言，不同基金之间可以转账。例如，如果 10UNA 资助的服务对象从服务提供者那里获得了费用回收服务(如 COVID-19 下的医疗后送)，那么从 10UNA 向 10RCR 转移资金以支付所获得的服务可能说得过去。然而，在没有实际服务交易的情况下，将资金从 10UNA 转移到 10RCR 就不合适，主计长和各实体负责人都没有权力这样做。

30. 鉴于支出数额不高，行预咨委会不相信上述业务连续性投资的必要性和紧迫性已得到充分确定。此外，行预咨委会相信，秘书长将在大会审议本报告时，就将有关资金从经常预算账户转入费用回收账户的决定，向大会作进一步澄清和说明，因为这可能会对理事机构进行的预算检查等产生不利影响。

5. 在确立承付款方面存在的不足之处

31. 审计委员会注意到，2019 年和 2020 年年底，为应对流动性危机，行政当局在没有正常证明文件的情况下，分别承付了 5 532 万美元和 1.1666 亿美元的特别基金(同上，第 83 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉，这些资金是在 2020 年底承付的，原因是拖欠的会费大幅增加以及收到现金流入的时间很晚，近 3.3 亿美元是在 2020 年 12 月最后几天收到的，造成流动性危机。据行政当局称，在这种情况下，不可能调查方案管理人员在合理时间内利用资金的能力，因此决定根据当时掌握的资料，只审查非员额预算，以提高特别资金承付款额，但有一项谅解，即任何未用资金都将退还给会员国。行预咨委会回顾，根据《联合国财务条例和细则》财务细则 105.9，债务须以正式合同、协议、定购单或其他承诺方式为依据，或以联合国确认的负债为依据。所有债务都必须以适当的债务证件为凭证(见下文第 34 段)。

32. 关于 2019 年设立的 5 532 万美元特别基金承付款，审计委员会注意到已使用 3 553 万美元，注销 1 979 万美元(36%)，截至 2021 年 12 月 31 日余额为零。关于 2020 年设立的 1.1666 亿美元特别基金承付款，已使用 2 312 万美元，注销 7 580 万美元(65%)，截至 2021 年 12 月 31 日余额为 1 774 万美元(A/77/5 (Vol. I)，第 85 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉，在 1 774 万美元的承付款余额中，另有 1 080 万美元已清算，其余余额为尚未结算的承付款。此外，2021 年未设立特别基金承付款，预计 2022 年也没有。另外，考虑到 2023 年有可能返还 2021 年和更早年份的超过 2.79 亿美元的未用资金，大会于 2022 年 6 月决定将 1 亿美元贷项划拨到周转基金。行预咨委会相信，秘书长将在下一次预算报告中分析周转基金增加的影响。行预咨委会将在其关于 2021 年方案预算财务执行情况报告的报告中再次讨论与特别基金承付款有关事项。

33. 审计委员会还指出，经主计长批准，1 859 万美元(1.1666 亿美元 2020 年特别基金承付款的一部分)从 10UNA 基金(经常预算基金)转入了 10RCR (费用回收基金)，以支付 24 个实体在 2021 年 4 月至 12 月发生的车辆和设备采购、在建工程和咨询费等费用。一些资金被分配给未核定预算的活动，导致超支、资产持有过多或资产闲置。例如，尽管 2020 年核定预算中没有为这些用途编列经费，但这些资金还是被用来与全球传播部的咨询人和专家签订合同，用于联利支助团购置车辆，这也导致该支助团持有过多车辆(同上，第 88 段)。

34. 审计委员会建议行政当局为今后例外使用特别承付款制定补充标准，并继续按照《联合国财务条例和细则》的规定，对剩余余额采取适当行动(同上，第 93 段)。正如审计委员会在答复行预咨委会的询问时进一步澄清的那样，2019 年和 2020 年集中核准的特别承付款应作为例外情况。此外，立法机构评估、确认和核准方面的明确标准应列入今后特别基金例外承付款项的准则，并应加强根据《财务条例和细则》进行核证和核准的程序。行预咨委会同意审计委员会的建议。行预咨委会相信，将制订特别基金承付款例外使用准则，其中应包括完全符合相关财务条例和细则的明确标准，并认为应将这些准则提交大会审议(另见

[A/76/7/Add.16](#), 第 19 段)。行预咨委会将在其关于 2021 年方案预算财务执行情况报告的报告中进一步讨论与特别基金承付款有关事项。

6. 现金和投资管理

35. 截至 2021 年 12 月 31 日, 联合国金库在一个由 8 个被审计实体组成的投资池中管理着 120.2 亿美元的现金和投资。⁴ 此外, 开发署管理了 125.8 亿美元的投资, 用于其自身方案以及妇女署、人口基金、联合国训练研究所(训研所)和联合国资本发展基金。5 个实体(难民署、儿基会、项目署、近东救济工程处、联合国大学⁵)共有现金和投资 175.9 亿美元, 这些现金和投资没有纳入现金池或由另一个联合国实体管理。总体而言, 投资在增加。12 个实体的现金、现金等价物和投资占总资产的一半以上, 项目署和联合国大学的现金、现金等价物和投资占总资产的 80% 以上。随着现金结存以及账户、会计事项和付款货币数目增加, 审计委员会注意到, 对现金和投资进行专业化管理的需求增强, 以确保妥善管理风险和收益([A/77/240](#), 第 25-29 段)。行预咨委会同意审计委员会的分析, 即更需要对现金和投资进行专业管理。

联合国项目事务署可持续基础设施影响力投资倡议

36. 审计委员会对项目署的 S3i 倡议表示关切, 该倡议导致连续第二年强调该实体的此事(见上文第 7 段)。2018 年至 2020 年, 项目署已从其增长和创新准备金中投资 5 880 万美元, 与 7 个特殊目的载体签订了协议, 这些载体都隶属于一个私人控股集团, 以开展 7 个与可再生能源和经济适用房有关的项目。2020 年, 项目署撤出了两个项目的投资, 并对这些项目确认了 2 219 万美元的坏账备抵。2021 年, 项目署对 S3i 下的 6 项投资计提新的坏账备抵和减值, 数额为 1 911 万美元。截至 2021 年 12 月 31 日, 项目署对已撤资的两个项目共计提坏账备抵 2 380 万美元, 并对 5 个经济适用房项目确认减值 1 522 万美元。7 个项目的坏账备抵和减值总额为 3 902 万美元, 占 7 项投资本金数额的 66% ([A/77/5/Add.11](#), 第 40-42 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉, 除 2 380 万美元的坏账和呆账外, 截至 2021 年底, 项目署还有 1 702 万美元的经常项目活动准备金。审计委员会认为, 呆账备抵和减值准备金的设立需要改进, 建议行政当局继续收集全面的债务人财务状况和资产价值信息, 并使用充分的信息和连贯的方法评估债务价值(同上, 第 50 段)。行预咨委会相信审计委员会将在下一次报告中继续跟踪此事。

37. 行预咨委会询问后从行政当局获悉, 2022 年, 项目署执行局请项目署紧急处理 S3i 方面的失误, 包括采取一切必要步骤, 追回与 S3i 有关的资金, 冻结 S3i 的投资, 确保从 S3i 项目收回的任何资金或 S3i 投资的收益都存入业务储备金。执行局还要求项目署对 S3i 投资现有的监督机制以及项目署的内部控制系统、风险

⁴ 第一卷所报告的联合国业务活动、国贸中心、刑事法庭余留事项国际处理机制、人居署、环境署、毒品和犯罪问题办公室、联合国大学、联合国维持和平行动。

⁵ 在 5.0384 亿美元的现金和投资总额中, 4.4351 亿美元(88.0%)为联合国大学捐赠基金, 该基金由一家全球投资公司管理, 由联合国合办工作人员养恤基金投资管理厅监管; 4 487 万美元(8.9%)为由联合国金库管理的集合现金和投资。

管理和整体治理结构提供第三方审查。审查工作预计于 2022 年 11 月完成。行预咨委会相信，行政当局将在大会审议本报告时，向大会提供关于项目署 S3i 投资监督机制和整体内部控制、风险管理和治理结构的第三方审查的最新情况。

38. 关于 S3i 的经验教训以及对项目署今后公私部门伙伴关系的影响，行政当局告知行预咨委会，伙伴关系的多样化对风险管理和整体影响都至关重要；投资决策需要由专业且独立的专家作出；项目署在与公共部门和发展金融机构密切合作方面具有独特优势，可以促进有利的环境，吸引发展中国家的私营部门投资。行政当局还表示，项目署可能会对其 2022-2025 年期间的战略计划进行加速中期审查，该战略计划经执行局审议后，将阐明项目署在进一步扩大可持续发展目标资源基础方面的雄心，包括与公私部门伙伴关系有关的雄心。

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处针对小额金融部现金过多的投资战略

39. 审计委员会注意到，截至 2021 年底，近东救济工程处小额金融部的现金及现金等价物余额为 2 729 万美元，截至 2020 年 12 月 31 日，现金及现金等价物余额为 2 924 万美元。审计委员会建议近东救济工程处为该部过多的现金制定具体投资战略，以提高资金利用效率(A/77/5/Add.4, 第 207-212 段)。秘书长在其报告中指出，近东救济工程处正在制定一项具体的投资战略(A/77/322/Add.1, 第 341 段)。与之相关的一个问题是，审计委员会注意到，尽管 2020 年面临 COVID-19 的情况和困难，但小额金融部远远超出了自我维持的范围。此外，2021 年的一般业务费用较 2019 年下降了 8.1%，而高级管理人员薪酬则增长了 16.5%。在小额金融部业务自给自足程度提高和总体业务费用下降的情况下，审计委员会重申其建议，即近东救济工程处应努力降低其三种基本贷款产品(微型企业信贷、妇女家庭信贷和消费者贷款产品)的高利率，同时考虑到削减业务费用和提高其贷款生产率。近东救济工程处不同意这项建议，指出其根据多种因素不断审查利率(A/77/5/Add.4, 第 179-190 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉，根据最近的审查，近东救济工程处降低利率不可行。行预咨委会注意到，近东救济工程处小额金融部高级管理人员的薪酬有所增加，并与审计委员会一样，对近东救济工程处为其基本贷款产品收取的利息仍然很高及其对受益人的负面影响感到关切。行预咨委会相信近东救济工程处将进一步努力降低适用利率。

7. 捐赠协定不符合联合国法律框架的规定

40. 审计委员会抽样审查了 2019 年至 2021 年联合国秘书处各部厅与捐助方签署的 89 份捐赠协定。审计委员会注意到，总额为 1.987 亿美元的 17 项协定载有不完全符合联合国法律框架，包括《联合国宪章》和《联合国财务条例和细则》的特别规定(A/77/5 (Vol. I), 第 134-135 段)。行预咨委会询问后从审计委员会获悉，在签署这些协定之前，除一项协定外，其余协定均未征求法律事务厅的意见。就咨询了法律厅意见的那份协定而言，法律事务厅指出了有些条款不符合《宪章》和联合国有关条例，主计长要求捐助方修改协定；但是，最终协定未作任何修改。行政当局表示，抽样协定的条款内容与《宪章》并无抵触，没有明示或暗示放弃本组织的特权和豁免；也不应作此解释。列入此类条款和条件只是反映了本组织承认捐助方必须遵守其相关的监管框架(同上，第 136 段)。为落实审计委员会在

其报告第 138 段中提出的相关建议，行政当局于 2022 年 7 月发布了关于接受自愿捐款的最新指导意见(A/77/322, 第 43 段)。行预咨委会询问后获悉，根据该指导意见，各实体应视需要与法律事务厅以及方案规划、财务和预算厅协商。行预咨委会相信，获得授权签署捐赠协定的实体负责人将确保这些协议完全符合联合国的法律框架，包括《宪章》和《财务条例和细则》。行预咨委会还相信，行政当局发布的最新指导意见将提供必要的咨询意见和工具，以确保在签署和执行捐赠协定时，本组织的特权和豁免以及财务和业务利益得到适当保护。

8. 资产管理

41. 审计委员会在其关于联合国业务活动的报告(A/77/5 (Vol. I))中注意到，大量信通技术设备和车辆，包括 2021 年购置的资产一直闲置(同上，第 221-224 段)。秘书长在其报告中指出，大多数抽样的信通技术和车辆都在使用，但在系统中被错误地定为闲置，大多数记录后来都得到了纠正。根据广泛的数据审查和对各实体更新资产记录和重新评估采购计划的指示，行政当局要求审结审计委员会的有关建议，即分析这些闲置资产的根本原因，更新拖欠设备记录，积极利用闲置资产，并制定合理的采购计划，以确保今后更好地利用资源(A/77/322, 第 68-69 段)。行预咨委会相信，秘书长将在大会审议本报告时向大会提供最新资料，说明被定为闲置状态资产的当前使用情况。

42. 审计委员会注意到，项目署通过地雷行动司供资采购的地雷行动司项目资产账面净值为 1 950 万美元，秘书处或项目署均未将其资本化并在财务状况表中报告。审计委员会认为，这是项目署和秘书处对这些资产的所有权持有不同看法的结果(A/77/5/Add.11, 第 130-140 段)。行预咨委会询问后获悉，资产管理问题正在联合国秘书处与项目署即将签署的谅解备忘录范围内加以讨论(见上文第 26 段)。行预咨委会相信，地雷行动司项目资产的所有权问题将迅速得到澄清，秘书长的下一次报告将提供有关最新情况。

43. 关于近东救济工程处，审计委员会注意到在粮食处置以及粮食库存的储存和分配方面存在不足。例如，注意到 2022 年 4 月底，企业资源规划系统中有两批过期粮食库存，造成价值 44 464 美元的粮食损失。近东救济工程处不同意审计委员会关于加强内部控制程序的建议，主要原因是所处置的数额不大，并认为损失是近东救济工程处无法控制的第三方造成的。不过，近东救济工程处已采取步骤，包括编写新的最新版仓储管理手册，以改进库存管理业务(A/77/5/Add.4, 第 24-35 段)。审计委员会还注意到，近东救济工程处向 1 170 名病人分发了 69 703 种过期药品(同上，第 62-75 段)。行预咨委会询问后获悉，近东救济工程处后来发现，这一问题仅涉及记录和报告，而且对程序缺乏了解，因此相信，实际上没有分发过期药品。尽管如此，但近东救济工程处仍在采取系统办法，以改进药品服务的程序、结构和监测。行预咨委会鼓励近东救济工程处继续努力，更充分地执行审计委员会的建议，并加强粮食和药品管理方面的内部控制和程序。

44. 行预咨委会同意审计委员会关于资产管理的建议，并相信行政当局将加紧努力，加强资产管理，避免出现浪费、过时、费用增加以及财务记录不准确等情况(另见 A/76/554, 第 37 段)。

B. 人力资源管理

1. 一般临时人员的使用情况

一般临时人员的定义不明确

45. 审计委员会注意到，过去二十年间，一般临时人员已从替代休产假和病假的工作人员或在工作最忙期间提供额外的工作人员，演变为用于为各类任用的临时工作人员提供经费，审计委员会建议行政当局制定关于一般临时人员的定义和使用的总括指导(A/77/5 (Vol. I)，第 264-268 段)。大会第 75/293 号决议赞同行预咨委会的建议，请秘书长制定标准，供大会审议，标准应更清楚地阐明对一般临时人员职位的长期需要，同时考虑到这些职位的具体性质(另见 A/75/849，第 16 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉，秘书处正在研究在一般临时人员项下供资的长期职位的适当性和标准，其中将包括不同类型职位的定义和条件，以及如何将职位的使用纳入员工队伍规划和报告要求。行预咨委会相信，关于一般临时人员项下供资的长期职位的适当性和标准的研究报告将会尽快提交大会审议(见下文第 48 段)。

缺乏预算透明度

46. 审计委员会在其关于联合国业务活动(A/77/5 (Vol. I))的报告中指出，截至 2021 年 12 月 31 日，有 1 098 个在职的一般临时人员和会议临时人员职位(不包括特别政治任务中的职位)，占经常预算下工作人员总数的 11.73%(同上，第 263 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉，审计委员会报告的数字偏高，原因是其中还包括一般临时人员替代职位。审计委员会还注意到，拟议预算没有充分披露有限期的一般临时人员职位并适当说明理由，也没有披露或提议期限超过一年的一般临时人员替代职位。因此，审计委员会建议行政当局在拟议方案预算中充分披露所有一般临时人员职位，特别是超过一年的职位，并说明理由。行政当局接受了这项建议，同时指出，它已经在经常预算分册的补充资料中提供了期限超过一年的新设或续设一般临时职位的详情(同上，第 100-106 段和第 274 段)。行预咨委会同意审计委员会关于一般临时人员职位披露不足的意见，并建议大会请秘书长在“团结”系统中充分反映并在今后的所有预算报告的相关款次中披露所有一般临时人员职位，并按职等、级别、职能、任职日期和期限提供详细信息，同时提出充分理由(另见 A/77/7，第 62 段；见下文第 48 段)。

一般临时人员职位的期限

47. 审计委员会报告说，在第一卷报告的联合国业务活动所有供资来源项下的 1 457 个一般临时人员替代职位中，有 894 个职位的任职时间超过一年，其中 266 个职位的任职时间超过五年。此外，由预算外资金供资的一些职位可能持续数十年，其中包括一些已经设立了 20 多年的职位。审计委员会指出，根据适用的法律框架，替代职位的设立期限通常不超过一年，超过一年的预算外一般临时人员职位应是有限并属于例外性质的，原因是根据关于临时工作人员和个体订约人的行政指示(ST/AI/295)的规定，一般临时人员的目的是满足临时人员配置需要。审计委员会建议行政当局加强监测，以确保所有一般临时人员职位的使用完全符合相关政策和条例(A/77/5 (Vol. I)，第 270-272 段)。

48. 行预咨委会同意审计委员会关于一般临时人员的期限的建议，并建议大会请秘书长确保资源列报更加清晰、透明和一致，并确保充分遵守相关细则和条例(另见 A/77/7，第 62 段)。

2. 使用通过联合国开发计划署、联合国项目事务署和第三方服务提供者征聘的人员

49. 审计委员会指出，第一卷报告的联合国业务、国际贸易中心、人居署和环境署等若干实体，越来越多地根据与项目署的财务协议、与开发署的服务级别协议以及和第三方服务提供者的订约承办事务来雇用人员。这些人员已成为员工队伍的重要组成部分。例如，截至 2021 年底，第一卷报告的联合国实体根据与项目署的财务协议雇用了 1 035 名工作人员，其中为秘书处工作 2 年以上的有 698 人，5 年以上的有 383 人，10 年以上的有 82 人(A/77/5 (Vol. I)，第 289-292 段)。在人居署，编外人员约占其员工队伍总数的 85%，通过与开发署和项目署的协议雇用的人员约占编外人员总数的 50% (A/77/5/Add.9，第 73 段和第 95-102 段)。

50. 行预咨委会询问后获悉，审计委员会指出，求助于开发署、项目署和第三方服务提供者提供人员的根本原因包括：(a) 缺乏全面的员工队伍规划；(b) 人事合同管理更加灵活，而且管理这些人员的工作量减少；(c) 规避现有人力资源管理条例和细则的可能性。行预咨委会还获悉，虽然审计委员会原则上不反对通过开发署、项目署和第三方承包商雇用人员，但它对这些人员的身份不明确感到关切，并确实注意到以下情况，即这种征聘方法被用于规避大会相关决议以及其他细则和条例，特别是与征聘和甄选、福利和应享待遇以及服务中断有关的决议以及细则和条例。

51. 审计委员会在其报告中确定了一些关键问题，其中包括：

(a) 关于第一卷报告的联合国业务活动，通过这些安排(即通过开发署、项目署和第三方承包商雇佣人员)雇用的人员正在履行应由正规工作人员履行的核心职能，或已被雇用较长一段时间，这可能表明他们在履行核心职能，并期望得到长期任用。例如，信息和通信技术厅根据与项目署的财务协议雇用的 100 多名工作人员，正在履行包括网络安全在内的核心职能；由第三方服务提供者订约聘用的 102 名信息和通信技术厅人员在秘书处工作了 5 年以上，其中有 47 人在秘书处工作了 10 年以上(A/77/5 (Vol. I)，第 292-299 段和第 307 段)。行预咨委会将在其关于信通技术战略的报告中再次讨论与信息 and 通信技术厅人员有关的事项；

(b) 在包括环境署、人居署和联合国内罗毕办事处在内的各实体，审计委员会发现了服务期超过关于秘书处使用个体订约人的行政指示(ST/AI/2013/4)所规定限制的情况(A/77/5/Add.9，第 95-102 段；另见 A/77/5/Add.7，第 171-179 段；下文第 54 段)；

(c) 通过开发署和项目署征聘的人员可领取福利和应享待遇，如社会保障、各种假期、加班费和危险津贴。审计委员会注意到，这种做法不符合秘书处关于个体订约人的规定(A/77/5 (Vol. I)，第 307 段)。项目署认为，ST/AI/2013/4 号文件所载限制不适用于其项目，包括为秘书处开展的项目；它不同意审计委员会的建议，即审查向联合国伙伴提供的人力资源服务，并尽最大努力使其提供的个体订约人相关服务与合作伙伴关于个体订约人管理的适用规则保持一致(A/77/5/Add.11，第 112-118 段)。然而，秘书长关于审计委员会建议执行情况的报告随后指出，该建议正在执行，目标日

期为 2023 年第二季度，项目署将审查在哪些方面可以考虑在切实可行的范围内与秘书处的政策更好地协调一致(A/77/322/Add.1，第 1041-1043 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉，利用项目署提供人力资源服务超出了秘书处与项目署之间的现有谅解备忘录和预计将于 2022 年最后确定的、即将签署的谅解备忘录的范围(见上文第 26 段)。还发布了具体的指导意见，以澄清方案管理人不得要求项目署代表秘书处征聘工作人员，除非经主管人力资源助理秘书长和主计长的事先批准，在某实体无法通过秘书处现有合同方式获得所需人员的罕见和例外情况下。业务支助部还正向各实体提供支助服务，以确保与项目署的现有安排能够根据秘书处的政策正规化；

(d) 使用通过开发署和项目署雇用的人员的实体除了支付包括福利和应享待遇在内的人事费外，还需支付管理费，通常为合同价值的 8% (A/77/5 (Vol. I)，第 307 段)；

(e) 相关费用在订约承办事务类别下编入预算，而不是作为工作人员或编外人员费用或咨询人和个体订约人编入预算，这不利于改善预算纪律，并可能对预算审查产生不利影响(同上，第 308 段)。为提高预算透明度，行预咨委会建议大会请秘书长在今后的拟议预算中，在预算款次一级分列通过与开发署、项目署和第三方服务提供者安排雇用的人员的人数和数额。

52. 行预咨委会询问后获悉，审计委员会认为对通过开发署、项目署和第三方安排雇用的人员以及相关法律框架进行全面审查是必要和重要的，同时要全面的员工队伍规划和成本效益分析。审计委员会还认为，更新有关外包的总体政策有可取之处。行预咨委会还获悉，联合检查组计划在 2022 年对联合国系统的编外人员使用情况及相关合同模式进行一次全系统审查。

53. 行预咨委会同意审计委员会的建议，强调在将人员征聘外包给开发署、项目署和第三方方面，需要更加明确，遵守相关细则和条例，并保持预算透明度。行预咨委会还认为，结合员工队伍规划和成本效益分析，对通过这些模式聘用的人员进行全面审查有可取之处(另见下文第 57 段和上文第 8 段)。

3. 咨询人和个体订约人

54. 审计委员会在 A/77/5 (Vol. I)中指出，有 107 份咨询人合同在 36 个月期间内超过了 24 个月，有 227 份个体订约人合同在 12 个月期间内超过了 9 个月(第 311-313 段)。此外，审计委员会在抽样审查过程中注意到，联合国伊拉克援助团有 4 个案例没有充分遵守关于甄选咨询人的指导意见(同上，第 319-321 段)。审计委员会还注意到咨询人方面的超支趋势，2019 年超支 102 万美元，2020 年超支 950 万美元，2021 年超支 838 万美元。2021 年，超支率为 44% (同上，第 107-114 段)。

55. 关于项目署，审计委员会注意到，截至 2021 年 12 月 31 日，在 5 362 名人员中，720 人(或 13%)为工作人员，4 642 人(或 87%)持有个体订约人协议。个体订约人还在项目署发挥关键作用，占 P-4 职等以上人员的 58%，采购官员的 94%，并担任 40% 的“关键业务作用”职位。此外，这些职位的任职者可以是工作人员，也可以是编外人员，没有关于这些职位是否涉及“联合国固有活动”的说明。审计委员会建议项目署在细则中明确列出涉及“联合国固有活动”且必须由工作人员填补的职位(A/77/5/Add.11，第 199-206 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉，项目署同意有

必要更多地依靠工作人员，并已确定了一些将作为工作人员职位设立的职位；对相当于 P-4 和 P-5 的所有合同职位的审查将迟于 2022 年底完成。行预咨委会相信，项目署将迅速完成对其人员的审查，以确定哪些职位应由工作人员填补，并相信秘书长的下一次报告将提供最新情况。

56. 审计委员会在其关于训研所的报告中指出，咨询人和订约人的人数在四年期间增加了 77%，2021 年咨询人和订约人为 688 人，而工作人员为 96 人。审计委员会还注意到费用拟订方面的问题，其中包括费用确定是内部谈话的一部分，没有书面记录；审计委员会建议训研所编制关于费用确定的正式记录并实施正式控制(A/77/5/Add.5, 第 60-70 段)。

57. 行预咨委会与审计委员会同样感到关切，并同意审计委员会关于咨询人和订约人的建议。考虑到对这类人员的过度依赖、编外人员担任关键职位和履行核心职能带来的业务风险、对问责制的影响、超支的趋势以及管理方面反复出现的缺陷，包括不遵守相关法律框架的情况，行预咨委会认为，审计委员会对所有被审计实体的咨询人和订约人，包括根据与开发署、项目署和第三方服务提供者的安排雇用的咨询人和订约人的使用情况进行全面的专题分析有可取之处(另见上文第 8 和 53 段)。

4. 地域代表性和性别平衡

58. 在其关于联合国业务活动的上一份报告(A/76/5 (Vol. I))中，审计委员会建议行政当局向各实体发布指导意见，使它们更加注重地域代表性(同上，第 424 段)。审计委员会在其 2021 年的报告中指出，截至 2021 年 12 月 31 日，与 2020 年相比，任职人数不足的国家减少了 1 个，从 37 个减少到 36 个，而任职人数过多的国家增加了 3 个，从 27 个增加到 30 个。此外，来自无人任职和任职人数偏低国家的工作人员连续第二年在按地域分配的员额中的任用比例为 20%，与 2020 年持平，而目标是 50%。此外，28 个实体中只有 2 个实体达到了高级管理人员契约中规定的按地域分配的任用的主要业绩指标(A/77/5 (Vol. I)，第 336-337 和 381 段；另见下文第 61 段)。关于截至 2021 年 12 月 31 日，共计 33 291 人的名册成员的地域分配情况，西欧和其他国家是人数最多的区域组，占 39.56% (A/77/5 (Vol. I)，第 324 段和表二.19)。审计委员会建议行政当局继续监测各实体负责人在实现地域代表性主要业绩指标方面的业绩，向各实体发布指导意见，并制定更积极主动的措施，以改善地域代表性(同上，第 338 段)。行预咨委会注意到，行政当局请求审结这项建议，依据是对各实体负责人业绩的持续监测，以及在各级举行的会议已强调公平地域代表性的重要性并讨论了加速这一进程的相关计划、情景、步骤和可用工具(A/77/322，第 109 段)。审计委员会没有重点关注对性别代表性的跨领域审查，但注意到对照性别均等主要业绩指标的业绩没有达到预期目标。此外，在名册中，有 12 892 人，即 38.73%是妇女(A/77/5 (Vol. I)，第 324 和 381 段)。行预咨委会同意审计委员会的建议，并强调需要继续努力并加大力度，按照《联合国宪章》第一百零一条第三项的规定实现公平地域代表性，特别关注在工作人员中无人任职或任职人数不足的会员国，并特别关注未达到目标水平的性别平衡(另见 A/77/7，第 55-56 段)。

5. 关于预算外资源供资的 D-1 及以上职等职位征得行政和预算问题咨询委员会同意的的问题

59. 审计委员会注意到，人道主义事务协调厅已设立超过一年的、属于机构间常设委员会职权范围的 5 个高级人道主义协调员职位(1 个助理秘书长、3 个 D-2 和 1 个 D-1)，没有征求行预咨委会的同意(A/77/5 (Vol. I)，第 280-283 段)。行预咨委会询问后收到了汇总于表 2 的相关职位资料，并从行政当局获悉，副人道主义协调员和区域人道主义协调员职位不承担任何秘书处职能，也没有授权。

表 2

未征得行政和预算问题咨询委员会同意的人道主义事务协调厅职位

职称	任用类型	职称	任用终止日期	说明
助理秘书长	定期	区域人道主义协调员	2022 年 12 月 31 日	2012 年 4 月设立的职位 职位填补期 15 个月(2012 年 4 月 1 日至 2013 年 7 月 1 日) 职位填补期 12 个月(2013 年 8 月 1 日至 2014 年 8 月 1 日) 职位填补期 2 年零 5 个月(2015 年 1 月 7 日至 2017 年 6 月 23 日) 职位填补期 2 年零 3 个月(2017 年 9 月 15 日至 2019 年 12 月 14 日) 职位填补期 9 个月(2020 年 1 月 4 日至 2020 年 10 月 31 日) 现任者自 2020 年 12 月 1 日起任职。
D-2	临时	副人道主义协调员	2021 年 12 月 31 日	2015 年 4 月设立 职位填补期 17 个月(4 月 20 日至 2016 年 9 月 30 日) 职位填补期 15 个月(10 月 3 日至 2018 年 1 月 10 日) 职位填补期 2 年零 3 个月(2018 年 3 月 15 日至 2020 年 6 月 17 日) 职位填补期 17 个月(2020 年 7 月 31 日至 2021 年 12 月 31 日) 职位于 2021 年 12 月 31 日撤销
D-2	定期	副人道主义协调员	2023 年 7 月 27 日	职位于 2018 年 1 月 10 日设立 职位填补期 24 个月(2018 年 1 月 10 日至 2020 年 1 月 9 日) 职位填补期 16 个月(2020 年 1 月 21 日至 2021 年 6 月 16 日) 现任者自 2021 年 7 月 27 日起任职

职称	任用类型	职称	任用终止日期	说明
D-2	临时	副人道主义协调员	2022 年 12 月 27 日	职位于 2019 年 5 月设立 职位填补期 20 个月(2019 年 5 月 8 日至 2021 年 1 月 11 日) 现任者自 2021 年 3 月 1 日起任职
D-1	临时	副人道主义协调员	2022 年 4 月 10 日	设立于 2019 年 3 月, 为期 3 个月(2019 年 3 月 23 日至 2019 年 6 月 3 日), 后撤销 2021 年 5 月 6 日重新设立 职位填补期不足 2 个月(自 2021 年 5 月 21 日至 2021 年 7 月 3 日) 职位填补期 6 个月(2021 年 10 月 10 日至 2022 年 4 月 10 日) 职位于 2022 年 4 月 10 日撤销

60. 按照大会第 35/217 号决议第二节第 2 段的规定, 凡所有设立由预算外资源供资的 D-1 及以上职等新员额的提议, 如无须接受政府间机构的检查, 均由行预咨委会审查。行预咨委会表示严重关切的是, 在设立由预算外资源供资的若干高级别职位之前, 没有按照大会第 35/217 号决议征求行预咨委会的同意。行预咨委会建议大会请秘书长采取一切必要措施, 避免类似情况再次发生, 并确保充分尊重大会各项决议的规定。

C. 内部控制、授权、问责制和监督

61. 关于第一卷报告的联合国的业务活动, 审计委员会查明了与授权和问责制框架有关的缺陷, 其中包括:

(a) 尽管加强了现有 16 项主要业绩指标中的 12 项指标, 并设立了关于采购和财产管理的 2 项新业绩指标, 但审计委员会建议, 对于监督机构发现的一些重要和反复出现的缺陷, 例如, 闲置资产、无效承付款、过度使用低价值采购方法以及使用咨询人和临时任用, 应酌情考虑将其纳入经过扩大的授权方面的主要业绩指标。行政当局接受了这一建议, 但强调某些问题最好通过其他办法解决, 例如澄清业务指导或更新政策, 而不是增加主要业绩指标(同上, 第 379-380 段)。行预咨委会询问后获悉, 审计委员会认为, 如果不加强对业绩不佳情况的监督和问责, 仅提供额外指导是不够的;

(b) 2021 年, 8 项主要业绩指标的业绩没有达到预期具体目标, 这 8 项指标是: 公平地域代表性、性别均等、征聘流程、针对所有人的强制性培训、及时报告人力资源例外情况、及时向服务提供者付款、遵守提前 16 天订票政策规则和防止财产损失; 在某些情况下, 与 2020 年相比没有改善或结果更差。审计委员会还注意到, 缺乏一个强有力的机制来要求各实体采取补救行动, 以及及时改善业绩。因此, 审计委员会建议行政当局进一步努力加强关于授权的问责制框架, 为此加强分析办法, 查明系统性问题, 并就如何参照主要业绩指标改进秘书处的业绩向有关实体提出具体建议(同上, 第 381-384 段);

(c) 应改进高级管理人员的业绩评价，审计委员会建议行政当局试行一些做法，在评估高级管理人员业绩时考虑监督机构查明的合规问题以及“团结”系统战略规划、预算编制和业绩管理解决方案中的现有成果(同上，第 398-410 段)。

62. 行预咨委会强调在更多授权的同时，必须加强透明度和问责制，并同意审计委员会的建议，同时强调必须及时采取主动行动，特别是由管理战略、政策和合规部及时采取主动行动，以便扩大主要业绩指标，确保全面覆盖主要风险；提供业务指导，以支持行使授权；更密切地监测各实体的业绩，特别关注监督机构提出的反复出现的缺陷；确保问责制和及时采取补救行动，以解决业绩不佳的问题。

63. 行预咨委会询问后获悉，审计委员会认为，需要建立更有效的监督和问责机制，更好地遵守条例和细则，以及加强任务执行，这不仅适用于第一卷报告的联合国业务活动。例如，就难民署而言，审计委员会建议完成一个全面的问责制框架，以支持该实体的权力下放和区域化改革(A/77/5/Add.6，第 30-38 段)。在这方面，行预咨委会获悉，难民署计划在 2023 年对改革进行评价。同样，审计委员会建议开发署更新其问责制度和整体问责制框架，原因是开发署的架构高度分散，而且服务不断集中(A/77/5/Add.1，第 86-98 段)。此外，考虑到在项目署与一个非营利组织“我们是海洋”以及随后与该组织的一个更名实体“海洋世代”的一个 700 万美元项目中，内部控制和项目管理有薄弱之处，因此审计委员会建议项目署全面、深入、充分地评价或审查该项目的决策、管理和内部控制情况，并建立合规和问责机制，避免内部控制问题再次发生(A/77/5/Add.11，第 52-72 段)。行预咨委会同意审计委员会的建议，强调需要建立更有效的监督和问责机制，并更好地遵守条例和细则，以支持被审计实体更好地交付任务。

D. 执行伙伴

64. 2021 年，审计委员会选择最常使用执行伙伴的 8 个实体(第一卷所报联合国业务单位(人道主义事务协调厅)、妇女署、开发署、环境署、人口基金、难民署、儿基会和项目署)进行审查。简明摘要第六节内含对执行伙伴管理工作的交叉分析，具体建议载于被选实体的报告。审计委员会还回顾，2021 年联合检查组在执行伙伴管理审查报告(JIU/REP/2021/4)中建议，联合国系统各组织的行政首长应在 2023 年底前将执行伙伴风险纳入本组织的风险管理框架，并应在 2024 年底前制定执行伙伴管理的关键业绩指标，并建立收集、监测和报告业绩数据的系统(A/77/240，第 244 段)。

保证活动

65. 审计委员会注意到，2021 年各实体向执行伙伴总共转入 80 亿美元，但是只针对其中 40 亿美元实施了保证活动。项目署和人道主义事务协调厅计划分别针对 2021 年执行伙伴拨付总额的 44%和 6%开展保证活动。另外，在所有已执行保证活动中，约 77%系由第三方而非相应实体直接开展(同上，第 233-235 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉，除了定期对合作伙伴的业绩进行实质性财务监测，还对照合作伙伴和项目的风险状况开展了保证活动。据行政当局称，第三方按照与联合国的协议实施监测，请第三方执行保证活动并不意味着由联合国实体

进行的监督减少；相反，这样一来，在特定情况下，比如当实体准入受限时，也能实施监督。举例来说，难民署约 80% 的执行伙伴支出由声誉良好的外部审计公司进行审计。行预咨委会相信，审计委员会将审查执行伙伴特别是人道主义事务协调厅和项目署执行伙伴的保证活动水平，并在下一次报告中提供最新情况。

欺诈

66. 秘书长指出执行伙伴是与欺诈和腐败有关的重大风险之一，内部监督事务厅也将执行伙伴确定为最常见的欺诈和腐败来源之一(同上，第 220 段)。例如，难民署报告 2021 年查实了 66 起欺诈案，其中 21 起系由执行伙伴实施(同上，第 241 段)。行预咨委会询问后获悉，儿基会共同牵头与其他 6 个联合国机构协作，以 9 种语文为执行伙伴开展了欺诈意识线上培训，而且与其他机构联办了国内欺诈问题培训(另见下文第 79 段)。

各实体协作和全系统努力

67. 行预咨委会询问后从行政当局获悉，2021 年联合国发布了一项关于执行伙伴的政策，就执行伙伴或受赠方参与拿出了一套在组织范围内统一采用的办法，适用于所有参与伙伴关系进程的联合国人员。此外，联合国伙伴门户网站也于 2021 年推出，可以对照一套标准的最低条件就潜在执行伙伴实施标准化尽职调查筛选。包括秘书处、妇女署、人口基金、难民署和儿基会在内的若干实体已经加入了伙伴门户网站；开发署和项目署等其他机构正在探讨将来加入的可能性。预计会改进伙伴门户网站，包括接入“团结”系统并增加更多功能，以便共享关于风险和能力的信息，还包括实施联合国关于涉及执行伙伴的性剥削和性虐待指控的规程。还预计，今后国际和国家非政府组织如欲寻求机会与秘书处建立伙伴关系，一概需要在伙伴门户网站上登记注册并创建档案，才能得到考虑。

68. 鉴于与执行伙伴有关的问题广泛、持续且风险较高，咨询委员会同意审计委员会的建议，强调迫切需要加强对执行伙伴的管理、监测和监督，包括为此进一步在系统范围内作出努力(另见 [A/76/554](#)，第 46 段)。

E. 审计委员会建议的执行情况

69. 行预咨委会注意到，上期既有建议总体执行率在过去四年继续上升，从 2018 年的 39% 增至 2019 年的 41%、2020 年的 48% 和 2021 年的 53%。然而，6 个实体(开发署、难民署、训研所、毒品和犯罪问题办公室、联合国大学、联合国合办工作人员养恤基金)各自的执行率低于上年，4 个实体(第一卷所报联合国业务单位、国际贸易中心、刑事法庭余留事项国际处理机制和人居署)的执行率在过去三年均不足 50%。第一卷所报联合国业务单位的执行率为 35% ([A/77/240](#)，第 216 段以及表 9 和 10；另见 [A/76/173](#)，表 9 和表 10)。行预咨委会确认，过去几年来，总体执行率持续上升。然而，考虑到审计委员会绝大多数建议针对的是重大风险和内部控制薄弱环节，需要不断努力，进一步提高执行率。行预咨委会回顾，大会第 [76/235](#) 号决议再次请秘书长以及联合国各基金和方案行政首长确保迅速及时地充分执行审计委员会的各项建议以及行预咨委会的有关建议，继续追究方案

主管不执行建议的责任，并有效处理审计委员会强调的各种问题的根源(另见 A/76/554，第 48 段)。

70. 审计委员会报告称，截至 2021 年 12 月 31 日，共有 426 项未了建议(407 项正在执行，19 项未执行)，其中 235 项(也即 55%)的提出时间达到或超过两年。第一卷所报联合国业务单位和人居署有超过 35 项建议未充分执行，时间有两年或两年以上(A/77/240，第 215 段)。在提高执行率、加快时间进度方面，挑战包括：(a) 实体自行设定的执行时限较长；(b) 同一建议包含多项要点，可能需要不止一个审计期间才能充分执行；(c) 2021 年若干实体向新的企业资源规划系统迁移，推迟了相关建议的执行(同上，第 217-219 段；另见下文第 76 段)。行预咨委会回顾，大会再次请秘书长在关于审计委员会建议执行情况的报告中充分说明为何没有及时执行审计委员会的建议，特别是为何没有充分执行提出时间已达到或已超过两年的建议(大会第 76/235 号决议，第 9 段)。

71. 行预咨委会从审计委员会收到的资料中注意到，2021 年审计产生的建议中有 7 项未被行政当局接受，数量少于上年(11 项)，涉及 3 个实体：项目署(4)；近东救济工程处(2)；联合国大学(1)。行预咨委会还注意到，行政当局已要求审结审计委员会提出的几项建议，包括关于闲置资产和地域代表性的建议(见上文第 41 和 58 段)。行预咨委会再次建议大会请相关实体充分地以令人满意的方式与审计委员会合作，就行政当局部分接受或未接受建议的执行或请求审结的建议加强协作(另见 A/76/554，第 50 段)。

四. 其他事项

1. 改革和业务转型进程

72. 2021 年，审计委员会审查了各实体的几项改革和重大业务转型进程，包括管理改革、和平与安全支柱改革、发展改革以及难民署权力下放和区域化进程。行预咨委会询问后获悉，审计委员会注意到，各实体难以制定明确的最终状态愿景和执行计划，并辅之以有力的治理，包括明确的目标、效益和时间表。审计委员会在意见中指出了可加强秘书处和其他实体改革的整体步骤：(a) 进一步努力培养注重成果的管理文化，制定具体、详细的执行计划；(b) 汇总汲取的经验教训和采取的行动，解决改革和业务转型进程中反复出现的弊端；(c) 监测、监督方案执行情况；(d) 及时、恰当地评价方案执行情况。为确保充分实现业务转型项目和改革的预期效益，行预咨委会建议行政当局借鉴从已开展进程中汲取的经验教训，制定明确的最终状态愿景，辅之以可行的执行计划、有力的治理、适当的风险管理、健全的效益和业绩监测机制(另见下文第 74 段)。

2. 联合国发展系统的效率议程

73. 审计委员会发现，联合国发展系统效率议程的执行和报告工作存在缺陷，其目标定为节约合 3.1 亿美元。截至 2021 年 12 月 31 日：(a) 只有两个国家(1.5%)获准建立共同后台办公室，18 个国家(13.7%)处于推出阶段，这表明难以实现到 2022 年为所有 130 个联合国国家工作队设立共同后台办公室的目标；(b) 只建立

了 26% 的共同房地，而预期的目标是到 2021 年达到 50% (A/77/5 (Vol. I)，第 441-444 段)。此外，虽然 2021 年增效估计为 1.94 亿美元，但审计委员会注意到，收益没有得到适当记录和报告，而且缺乏详细的证明文件(同上，第 445 段)。审计委员会建议行政当局呼吁相关理事机构确保核准经修订的效率路线图、问责制和跟踪机制、充分报告双边和机构间举措实现的一切增效(同上，第 447-449 段)。行预咨委会询问后从行政当局获悉，经修订的效率路线图已于 2022 年 8 月获批。行预咨委会强调，必须充分、透明、准确地报告效率议程对联合国发展系统的影响，包括费用节约情况(另见 A/77/7，第一.32 段；又见 A/76/554，第 69 段)。

3. 和平与安全改革

74. 审计委员会之前曾指出，联合国对和平与安全改革最终状态的愿景并不明确，因此建议确定一个持续改进和改革效益报告机制(A/76/5 (Vol. I)，第 573-577 段)。审计委员会在 2021 年报告中指出，这一机制尚未最后确定，建议加快完成。审计委员会还表示，鉴于在完成设计的重新流程和培养新的组织文化方面进展缓慢，建议制定一项行动计划，促进适应和一体化(A/77/5 (Vol. I)，第 453-463 段)。行预咨委会同意审计委员会关于和平与安全改革的建议，并相信在下次联合国维持和平行动经费筹措概览报告中将提供最新情况(另见 A/76/554，第 72 段)。

4. 与信息 and 通信技术及企业资源规划系统有关的事项

信息和通信技术治理方面的缺陷

75. 审计委员会针对行预咨委会就信通技术一再提出的关切采取了后续行动(例如见 A/77/7，第八.72-八.78 段和 A/75/564)，除其他外注意到：

(a) 治理框架存在不足，包括首席信息技术干事的作用和职责不明，负责信通技术资产管理、全球采购和网络安全等共有问题的治理机构缺失(A/77/5 (Vol. I)，第 549-550 段)；

(b) 缺乏独立的监测和问责框架来执行信通技术治理，导致出现以下情况：尽管理事机构一再提出要求，但仍有实体不遵守规定，未向信息和通信技术厅提交信通技术拟议预算供审查(同上，第 559-560 段)；

(c) 信通技术政策的审查和修订工作尚未完成，例如，2014 年灾后恢复规划技术程序没有更新，未能反映关键信通技术服务、应用程序和设备的重大变化(同上，554-557 页)。

审计委员会还注意到，没有数据中心管理总体政策来界定主要利益攸关方的作用、责任和协调机制，没有准则来规范不间断供电系统、精确冷却或其他非计算基础设施组件的预期产出，自 2014 年以来一直没有更新灾害规划技术程序，也没有针对联合国总部数据中心的关键信通技术服务制定灾后恢复计划。2022 年 2 月 19 日，数据中心发生停电事件，导致联合国主网站和其他重要部门网站连续三天处于离线状态，突显出此类缺陷。行预咨委会同意审计委员会关于信通技术的建议，并在关于信通技术战略和资本投资规划的报告中提出了进一步评论和意见。

企业资源规划系统费用增加

76. 审计委员会除其他外注意到, 开发署和其他 7 个机构(妇女署、人口基金、训研所、联合国大学、联合国资本发展基金、联合国系统职员学院和联合国志愿人员组织)所用企业资源规划系统的开发和实施出现延误。行预咨委会询问后从行政当局获悉, 系统已部分启动, 预计 2023 年初可全面上线。审计委员会报告说, 估计费用总额截至 2022 年 4 月为 3 680 万美元, 由于推迟启用, 费用会增加 366 万美元, 而且在执行关于实施自动控制等主要建议方面也会有延误(见 [A/77/5/Add.1](#), 第 9-10 段、第 295-299 段、第 310 段)。关于难民署新的云信息技术服务, 审计委员会注意到, 难民署在 2021 年为新的云信息技术服务适用的 2014 年框架协议的最高限额在此期间从 370 万美元增加到 4 660 万美元, 作出了几项修正以获得额外服务。难民署于 2021 年 2 月订购了 1 780 万美元的云服务, 又于 2021 年 7 月将经费提高到 1 850 万美元, 增加了一项名为“集成”的新服务。审计委员会指出, 框架协议和合同谈判本来可以受益于对所涵盖的具体服务更详细的更新以及云服务的订购条款和条件([A/77/5/Add.6](#), 第 171-173 段)。行预咨委会相信, 审计委员会将继续审查并进一步分析被审计实体在企业资源规划和云解决方案方面的投资, 以使行政当局确定有助于增效的协同作用和机会, 包括最大限度减少重复、加强互操作性。

5. 可持续采购

77. 审计委员会审查了开发署将可持续性纳入组织采购政策和战略的情况, 为实现可持续性而安排采购职能的情况, 以及将可持续性真正融入采购流程的情况。审计委员会提出了几项建议, 包括开发署应按照既定的良好做法和国际标准, 继续将可持续性纳入组织采购政策和战略, 并且制定和实施一项可持续采购行动计划([A/77/5/Add.1](#), 第 127-222 段)。行预咨委会回顾, 大会尚未就无害环境和可持续采购的理念作出决定, 而且已请秘书长编写关于这一理念的全面报告(见大会第 [65/261](#) 号决议; 大会第 [62/269](#) 号决议, 第 33 段; [A/76/722](#), 第 67 段)。行预咨委会相信, 行政当局将在大会审议本报告时向大会提供进一步信息。

6. 针对不当行为的全系统审查机制

78. 为防止在联合国系统内重新聘用曾涉及不当行为或纪律问题的个人, 考虑到当前审查工具比如“清白背景调查”(用于性骚扰或性剥削和性虐待指控)和案件管理追踪系统记录(用于军警人员)的范围有限, 审计委员会建议在管理问题高级别委员会领导下, 在整个系统建立一个审查制度, 以涵盖所有类型的不当行为([A/77/5 \(Vol. I\)](#), 第 331-333 段)。行预咨委会在关于纪律事项的报告([A/76/724](#))和关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的报告([A/76/774](#))中讨论了与不当行为和审查有关的事宜。

7. 欺诈和推定欺诈

79. 审计委员会在简明摘要中概述了欺诈或推定欺诈案件。从各实体收到的信息来看, 案件总数从 2019 年的 793 起减少到 2021 年的 668 起, 有 4 个实体(联合国维持和平行动、妇女署、儿基会、毒品和犯罪问题办公室)的案件多于上年。此

外，涉及 8 个实体且待决时间超过两年的欺诈或推定欺诈案件有 196 起，半数以上与第一卷所报联合国业务单位和人口基金有关(A/77/240，表 8 和第 55-56 段)。行预咨委会询问后获悉，各实体提供的信息(包括关于报案情况和欺诈行为财务影响的信息)仍有很大差异。例如，7 家实体披露，2021 年没有发现欺诈或推定欺诈案件。在妇女署报告的案件包括采购方面的利益冲突和违规投标做法、伪造财务文件行为和违规考勤记录。2021 年欺诈和推定欺诈案件造成的财务损失估计数含第一卷所报联合国业务单位 24 起案件造成的 1 131 万美元损失和内部监督事务厅在儿基会查实的案件造成的 130 万美元损失。行预咨委会强调，必须预防、监测和处理欺诈和推定欺诈事件，包括酌情采取问责措施。行预咨委会指出在报告欺诈相关事项方面长期缺乏一致性，回顾大会认可行预咨委会的建议，请秘书长确保以透明和一致的方式报告所有欺诈和推定欺诈案件，包括发布全面指导和报告机制(另见 A/76/554，第 74 段)。

附件

行政和预算问题咨询委员会审议的 2021 年 12 月 31 日终了财政期间财务报告、已审计财务报表和审计委员会的报告以及相关报告

审计委员会的报告

1. 审计委员会 2021 财政年度报告所载主要结果和结论的简明摘要([A/77/240](#))
2. 联合国([A/77/5 \(Vol. I\)](#))
3. 国际贸易中心([A/77/5 \(Vol. III\)](#))
4. 联合国大学([A/77/5 \(Vol. IV\)](#))
5. 联合国开发计划署([A/77/5/Add.1](#))
6. 联合国资本发展基金([A/77/5/Add.2](#))
7. 联合国儿童基金会([A/77/5/Add.3](#))
8. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处([A/77/5/Add.4](#))
9. 联合国训练研究所([A/77/5/Add.5](#))
10. 联合国难民事务高级专员经管的自愿基金([A/77/5/Add.6](#))
11. 联合国环境规划署基金([A/77/5/Add.7](#))
12. 联合国人口基金([A/77/5/Add.8](#))
13. 联合国人类住区规划署([A/77/5/Add.9](#))
14. 联合国毒品和犯罪问题办事处([A/77/5/Add.10](#))
15. 联合国项目事务署([A/77/5/Add.11](#))
16. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署([A/77/5/Add.12](#))
17. 刑事法庭余留事项国际处理机制([A/77/5/Add.15](#))
18. 联合国合办工作人员养恤基金([A/77/5/Add.16](#))

相关报告

19. 秘书长的报告：审计委员会关于联合国 2021 年 12 月 31 日终了年度的报告所载建议的执行情况([A/77/322](#))
20. 秘书长的报告：审计委员会关于联合国各基金和方案 2021 年 12 月 31 日终了年度的报告所载建议执行情况([A/77/322/Add.1](#))