



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/47/510  
8 October 1992  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十七届会议  
议程项目102

财务报告和审定财务报表以及审计委员会的报告

便利工作人员告发不当使用联合国资源情事的措施；  
有关给付津贴和福利方面的内部管制；努力追回  
未归还的超付所得税偿款

## 秘书长的报告

1. 大会1991年12月20日第46/183号决议第17(b)段请秘书长和联合国各组织和计划署行政首长向大会第四十七届会议报告“如何执行有效措施，妥善顾到保密，以便利工作人员秘密告发联合国某一组织或计划署任何不当使用资源的情况”。

2. 大会在同一决议第17(d)段请秘书长和其他行政首长“立即对工作人员所有津贴和福利的给付实行更有效的管制，并就这方面所获进展向大会第四十七届会议提出报告”。

3. 上次大会决议第21段表示赞赏秘书长“采取步骤消除在支付所得税偿款方面的流弊”并请他“继续努力追回未归还的超付所得税偿款并就此向大会第四十七届会议提出报告”。

4. 本报告是回应大会上述要求而编制的。

## 一、便利工作人员秘密告发不当使用联合国资源情事的措施

5. 联合国财务条例和细则以及工作人员细则载有明确规定,以保护联合国免因工作人员违反这些细则或有关行政指示而遭受任何财务损失。财务条例中关于个人责任的第114.1条规定:

“联合国每一工作人员应向秘书长负责保证在担任公务期间所采取的行动都合乎规定。任何工作人员所采取的任何行动如违反本财务条例或依照本财务条例发布的行政指示,应由他本人负担此种行动的后果和财务上的责任。”

工作人员细则中关于财务责任的第112.3条也有类似的规定。

6. 就所有财务事项来说,联合国财务控制制度是建立在对核证干事和候补核证干事个人的授权(根据财务细则第108.9条)、对签核干事的授权(根据财务细则第110.16条)以及对采购干事的授权(根据财务细则第110.16条);此外,它也建立在权力、责任和职责分离之上,以便有监督和制衡。例如,核证干事不能同时执行签核干事的职务,因此,所有财务事项都需要两名经过授权的干事的批准。

7. 有关个人责任的规定亦见于财务细则关于现金或流通票据的损失的第109.5条,关于注销现金和应收款项的损失以及关于注销财物的损失的第110.15条。

8. 除了财务细则和工作人员细则之内关于财务责任的控制的规定以外,联合国财务主任对总部所有行政和管理干事、总部以外办事处的所有行政首长和财务首长有以下的长期性指示:无论何时,只要发现涉及不当使用资金的欺诈或推定欺诈情事,应直接以书面通知他。这项指示适用于一切资金,不论资金的来源为何。同时也应一并通知审计司司长。如果在审计核查或其他发展的过程中,确定涉及不当使用资金的欺诈或推定欺诈情事,但不曾向财务主任报告,原有责任向财务主任报告该欺诈或推定欺诈情事的干事本人须担负责任。

9. 凡此种种,清楚明白地显示,联合国工作人员,特别是行政和财务的各级主管

应向上级报告任何不当使用联合国资源的情事。此外,财务细则和工作人员细则中,有大量规定言明工作人员因不当使用资源而使联合国蒙受任何财务损失时,其本人须担负责任。这些规定过去需要时曾予援引,连同工作人员条例和细则的规定以及有关纪律措施的行政发布,对可能的不当使用联合国资源,也发挥了威慑作用。

10. 在一些会员国的公务员制度以及在民营部门中,确有一些更精细的规定和方案,以鼓励告发不当使用资源的情事。但迄今只有少数会员国有这种方案。

11. 对有关资料进行研究后发现,在国家一级,制定和推行这种性质的有效方案会遭遇相当多的问题。告发者往往会成为报复的对象,因为在许多情形下,很难向这些个人保证一定能够保密。由于需要广泛的适当程序以及应付那些无根据和恶意的告发,在一些方案中,也出现问题。此外需要为这种方案设立行政结构,以接受和调查告发,同时也有相当的花费,上述问题对象联合国这样的国际组织来说,就更复杂了,因为它的活动遍布世界每一角落。

12. 因此,在联合国设立和管理这种性质的方案所涉的困难,可能超过了在现有制度中增设计划以防止和告发不当情事的可能益处,如上文第5至9段所指出的,联合国财务细则和工作人员细则的规定,连同高级管理人员所发布的有关指示,要求工作人员防止不当使用资源,以及在虽有这种努力仍然发生不当情事时,向财务主任告发,看来为了实现大会第46/183号决议第17(b)段的目标,最好的办法是严格遵守现有规定和如下文第二节所述的加强现有内部控制,而不是设立一个新方案或补充性方案。

13. 不过,将积极地对这个问题继续进行研究。如果将来的发展有此需要,可重新考虑关于采用便利告发不当使用资源的新增措施的可能性,并且就此向大会报告。

## 二. 给付津贴和福利方面的内部管制

14. 秘书长非常重视会员国委托他慎重管理交付本组织的资源的信托责任。他

负责确保这些资源都用于规定的用途,应节约的尽量节约,而且在使用的所有阶段都能交代清楚。虽然有时也查出了不适当地使用本组织资源的情事,但相对联合国工作人员的人数和地理分布以及五花八门的权利和福利来说,这种情况一直不是很多。能够防止资源的不当使用的关键原因是有一个有效的内部管制制度,而且还有经常的审计襄助。

15. 在第四十二届会议,应大会在1986年12月5日第41/176号决议的请求,大会审议了秘书长关于联合国工作人员福利和津贴方面的内部管制程序的报告。<sup>1</sup>该报告指出,关于津贴和福利的给付的内部管制制度的特点主要有以下几条:(a) 由工作人员认证;(b) 由工作人员提出文件证据原件,证明其应享某种权利;(c) 可行时,由第三者证实工作人员提出的资料无误。

16. 几乎所有联合国权利的给付都需要由有关工作人员认证。有鉴于根据《联合国宪章》和工作人员条例4.2,工作人员应具有最高的德行标准,工作人员的认证被视为是确认的有效形式。工作人员的认证是任何内部管制制度关于授予权利的的基本一条。工作人员作假认证均被视为严重的行为不端,因而构成对其采取适当惩戒行动的理由。

17. 同时,要求提出文件证据的原件以证明有资格享有某种权利的做法也被认为是必要和适当的。例如,申请领取配偶和受扶养子女的扶养补助金的工作人员必须呈具子女出生证明书原件和结婚证书原件。同样,教育补助金申领书必须附上由学校填妥并盖章的表格,其中要列明所有学杂费和实际支付数额的详细细目。

18. 申领房租津贴的工作人员必须每年提出申请书,附上头一个月的房租收据或已付讫的交租支票,同时附上租约副本。如果在公布的截止日期之前没收到租金津贴申领书及必要的证件,工作人员的房租津贴即予终止。

19. 对于某些津贴和福利,例如教育补助金,大部分都向第三者查证。例如,总部的统计数字指出,有百分之五十的工作人员教育补助金申领书都受过这种核查。凡对某一笔报销有存疑的地方,即直接同第三方查对所提出的资料。

20. 凡对某种应享权利预付款项,例如预付旅费和预付教育补助金,还有其他各种管制办法。如报销的必要证明文件没有按时提出,即自动扣减薪金,收回预付款。又例如在旅行结束后两周内未收到工作人员的旅费报销单及旅行的证明,即采取步骤从有关工作人员收回预付的旅途生活津贴全额;适当时还采取步骤收回机票费用。同样,如果工作人员未能在规定的截止日期之前出具填妥的教育补助金申领书,并附上学校发出的肄业证明,即收回预付的教育补助金。

21. 内部审计司是内部管制制度的助手,其经常审计方案的一部分工作是审查和报告这些管制制度是否妥善。审计内容包括随机抽查工作人员的个人记录,核实其应享权利资格,并查对薪金和福利金的一切计算结果,以符合联合国工作人员条例和细则以及已发布的有关行政规定。

22. 近年来已加紧努力加强对津贴和福利的给付方面的内部管制。在发展综合管理资料系统时优先照顾了内部管制制度。为此目的,分派到综合管理资料系统项目的工作人员和由本组织聘请协助这方面的工作的顾问中都有内部管制制度的专家。过去一年各有关部门厅处同综合管理资料系统项目小组已进行了广泛的的协商,以确保将管理应享权利方面的长期、综合全面的措施和管制程序装入该系统。

23. 除了现在进行中的综合管理资料系统项目外,已对若干具体领域开始进行改善。现已改善了回收各种预付款的现行制度和程序,而且已实施了新的制度和程序。对于大多数的情况,现已实行了从薪金扣回预支薪金额的自动安排。工作人员离开本组织时,他的记录将受到系统的审查,以确保任何未收回的预付款和超付款均从离职偿金中扣减。还有,各部门厅处在协调监测各种津贴和福利以及有关预付款的给付方面已有了很大的改善。

24. 上述例子是要说明现行的内部管制制度,并强调指出近年来在这方面的改进。不过,象审计委员会关于联合国1991年12月31日终了两年期决算的报告<sup>2</sup>所指出的,我们承认这方面还是仍然有缺点。之所以有这些缺点,部分原因是用于核查有关津贴和福利的报销要求的资源有限,再加上由于本组织的活动扩大,工作量因而增

加。

25. 出问题的另一个来源是迄今有关津贴和福利的资料电脑化不足,因而需要依靠劳力密集的人工程序。有些津贴和福利的复杂性质也是一个因素。由于津贴和福利的管理责任分散在许多不同的组织单位,上述困难更形严重。此外,对于某些津贴和福利,在制订和实施适当的第三者证实程序方面遇到了困难。

26. 各有关部门厅处晓得它们有义务及时和有效地向工作人员提供服务,但同时它们又完全知道必须适当注意内部管制。现在认为,要在及时提供服务和顾及内部管制之间求得理想的平衡,最好是在综合管理资料系统的范围内促进电脑化,而不要搞事倍功半的劳力密集的人工程序。

27. 在总部采用综合管理资料系统关于津贴和福利的模块的指标日期是1993年春;这个模块将可以决定应享权利的资格和审核处理有关的报销。薪给单方面安排于同年稍后时间实施。通过综合管理资料系统,负责审核津贴和福利申请的有关部门厅处将可利用一个综合数据库,包括由工作人员提供的可能对他领取津贴和福利的资格有影响的一切资料。综合管理资料系统将装入适用的工作人员细则和其他行政规定,据以处理和核查各种应享权利。该系统将根据这些细则核查个别工作人员的资料,决定其对每种应享权利的领取资格,列明起迄日期。

28. 这样,应享权利包括权利中断的审核处理程序都会比目前更为及时;细则的适用在整个秘书处将更为一致;管理当局手上将有监测应享权利的必要管理工具;内部审计司将更有能力审查适用细则和政策的遵行情况。由于任何应享权利的审核结果均将自动反映于薪给单分录,超额给付的危险也会大大减少。实施综合管理资料系统将可大量减少上面第24和25段举列的关于资源不足、电脑化程度不够、某些应享权利非常复杂以及福利和津贴的管理很分散等困难。

29. 与此同时,与综合管理资料系统分开的关于制订额外的第三方证实程序的工作正在进行中。这些程序将适用于一个随机抽取的工作人员抽样,其重点是以前在制订这些程序时遇到困难的各种津贴和福利。

### 三、追回未归还的超付所得税偿款

30. 按照大会第46/183号决议第21段的要求,已经加紧努力追回未归还的超付所得税偿款。一发现超付,立即排期追回。主要的努力方向是,深入分析每一工作人员的个别情况,以便尽量减少任何可能的超付。为此目的,在每季预付税款时考虑到可能影响本组织偿还所得税义务的情况变化,诸如工作人员合同地位的修改或工作地点的变更。在这方面,现已大大改进各有关单位之间的协调。

31. 近几年来,经常对照工作人员申报各种津贴和福利时提供的资料来审查他按偿还税款的规定提交的所得税申报书。已婚工作人员如按单身报税则须说明为何未与配偶联合报税,因为合报通常可以降低税额,从而减少联合国的偿还额。

32. 在职工作人员如未按规定提交所得税申报书副本,我们会有系统地联系查问。如果未及时提交申报书,就要追回未归还的预付税款。此外,现已规定离职工作人员必须先从有关单位取得税务方面放行许可才能领取最后离职偿金。有合法未归还预付税款的离职工作人员,如不提交所得税申报书,则以书面同其联系,必要时迅速发催复通知。

### 结 论

33. 《联合国财务条例》和《工作人员条例》以及有关行政指示内关于财务责任及有关事项的规定,已经为工作人员告发不当使用资源的情况提供了必要的构架。在津贴和福利的给付方面,着重的是加强内部管制制度;实施综合管理资料系统将能加强这些管制,并促进及时处理尚未解决的申报事项。近几年来,在尽量减少超付所得税偿款和制订措施促进追回未归还的超付所得税偿款方面已经取得很大进展。这一切努力都是为了确保交付给本组织的资源获得审慎和适当的利用。

注

<sup>1</sup> A/42/437。

<sup>2</sup> 《大会正式记录,第四十七届会议,补编第5号》(A/47/5),第二节,第187-192段。

- - - - -