



大会

Distr.: General  
7 January 2022  
Chinese  
Original: English

第七十六届会议

议程项目 136

审查联合国行政和财政业务效率

## 关于制定联合国难民事务高级专员公署财务条例的提议

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合国难民事务高级专员的报告，其中提议制定一套专门适用于该组织的自身财务条例。



## 关于制定联合国难民事务高级专员公署财务条例的提议

### 联合国难民事务高级专员的报告

#### 摘要

联合国难民事务高级专员方案执行委员会在 2021 年 10 月 4 日至 8 日举行的第七十二届会议上作出决定，核可联合国难民事务高级专员公署(难民署)关于请大会核准授权难民署制定和颁布自身财务条例的提议。

本报告提供资料，说明难民署要求与联合国其他实体一样，制定专门适用于该组织的财务条例的考虑因素。

请大会核准关于授权难民署制定和颁布自身财务条例的提议。

如果大会积极考虑这项提议，难民署将与行政和预算问题咨询委员会及执行委员会成员国密切协商，制定新的财务条例。

## 一. 导言

1. 本报告是根据联合国难民事务高级专员方案执行委员会 2021 年 10 月 8 日通过的决定(见 [A/76/12/Add.1](#))提交大会的,请大会核准授权联合国难民事务高级专员公署(难民署)制定和颁布专用于其业务活动的自身财务条例。

2. 在编写本报告时,考虑了大会下列决议的规定:

(a) 1949 年 12 月 3 日第 [319\(IV\)](#) 号决议,其中大会设立了难民署;

(b) 1950 年 12 月 14 日第 [428\(V\)](#) 号决议,其中大会通过了难民署规程;

(c) 1957 年 11 月 26 日第 [1166\(XII\)](#) 号决议,其中大会决定与高级专员方案执行委员会协商,按照难民署规程和《联合国财务条例》,制定关于高级专员根据该决议规定使用收到的所有资金的适当财务细则;

(d) 关于执行联合国难民事务高级专员为加强难民署开展任务能力所提议的行动的 2003 年 12 月 22 日第 [58/153](#) 号决议,其中大会决定取消其第 [57/186](#) 号决议所载关于续设难民署的时间限制,将该署存续时间延至难民问题得到解决。

3. 在过去几十年里,难民署经历了迅猛的发展,从 2001 年约 10 亿美元的资源预算发展到 2021 年近 91 亿美元的需求预算。就联合国秘书处以外的支出额而言,该组织现在是联合国第四大实体(仅次于联合国儿童基金会(儿基会)、联合国开发计划署(开发署)和世界粮食计划署(粮食署)),上述三大实体都制定了自身特有的财务条例)。在这一增长时期,难民署调整了支助机制,以便更好地开展扩大的业务。难民署始终适应不断变化的环境,目前则正在开展重大的转型进程,在今后几年简化、精简和更新系统、流程和政策,这一进程包括全面审查其财务监管框架。因此,转型进程提供了一个重要机会,可解决多年来出现的政策前后不一问题,并以功效最大化方式将各个监管环节联系起来。

4. 难民署的财务治理有三个层级。第一个层级是《联合国财务条例》,其中包含关于联合国财务管理的广泛立法指示。它们是财务监管框架的基础,确定关于难民署财务管理的广泛立法指示。在第二个层级,高级专员在《联合国财务条例》框架内拟订和颁布难民署财务细则,上述细则与《联合国财务细则》一道,不仅进一步界定工作人员和行政当局必须行使职责的参数范围,而且构成关于应该如何执行《联合国财务条例》的说明。财务治理的第三个层级是难民署印发的内部财务政策。

5. 多年以来,协调整个财务监管框架日益具有挑战性,因为《联合国财务条例和细则》旨在为一个由会员国摊款供资的组织提供指导,而难民署几乎 99% 的资金来自自愿捐助,其治理结构与联合国秘书处大相径庭。因此,出于下文概述的原因,难民署请大会核准授权其与联合国其他实体一样,制定自身特有的财务条例。

## 二. 关于通过联合国难民事务高级专员公署特有财务条例的理由

### A. 背景和分析

6. 在 1950 年成立难民署时，打算将其作为一个临时办事处，解决第二次世界大战后的难民问题，其治理结构以联合国的治理结构为基础。关于通过自愿捐助和联合国经常预算筹集的资金，难民署规程第 22 条规定：“保管和分配此类资金的行政安排应由高级专员和秘书长按照《联合国财务条例》及秘书长据此颁布的细则商定”。

7. 1957 年，大会第 1166(XII)号决议决定，将与高级专员方案执行委员会协商，按照难民署规程和《联合国财务条例》，制定关于高级专员根据该决议规定使用收到的所有资金的适当财务细则。因此，难民署于 1957 年按照《联合国财务条例》制定了第一套财务细则。

8. 随着时间的推移，难民署的财务细则根据该署面临的变迁而演变，并经历了各种修订。对细则的最新更新是在 2011 年和 2020 年作出的。2011 年，难民署修改了细则，正式采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)(见 [A/AC.96/503/Rev.10](#))。执行委员会第七十一届会议核准了 2020 年对财务细则的最新修改(见 [A/AC.96/1209](#))，主要目的是将影响领域纳入难民署的成果管理框架(见 [A/AC.96/503/Rev.11](#))，这些修改自 2022 年 1 月 1 日起生效。

9. 然而，根据各改革进程或其他考虑因素对难民署财务细则具体规定作出的修正并未形成一个全面一致的预算和财务管理框架，因为此类修正与《联合国财务条例》所载的更高法律规定脱节。在这方面，关于难民署的下列动态可能具有特别相关性：

(a) 2003 年，大会取消了关于续设难民署的时间限制，决定将该署存续时间延至难民问题得到解决(第 58/153 号决议，第 9 段)。在此之前，大会每五年延长一次该署的任务期限，最初任务期限为三年；

(b) 2003 年，难民署基于资源的预算约为 30 亿美元，收入不足 10 亿美元，时至今日，难民署基于需求的预算超过 91 亿美元，每年收入近 50 亿美元；

(c) 难民署启动了一个重大的转型进程(见 [EC/72/SC/CRP.17](#))，因为大会在 2016 年 9 月通过了《关于难民和移民的纽约宣言》(第 71/1 号决议)，随后在 2018 年确认了难民问题全球契约(第 73/151 号决议)，这是重要的事态发展，改变了难民署和国际社会应对难民危机的方式。难民署在执行全球契约和更广泛的联合国改革进程方面的作用是该组织转型的关键推动因素；<sup>1</sup>

(d) 为应对不断变化的形势，难民署在总部进行了重大的结构改革，以加强对解决办法以及方案规划、执行、监测及成果报告的支持。权力下放和区域化使战略指挥、管理指导、技术支助和关键决策进程从总部移向业务活动。难民署加

<sup>1</sup> 难民署 2022 年年度方案预算概述了难民署正在进行的重大改革和战略投资([A/AC.96/1213/Rev.1](#) 号文件，第一章，D 节)。

强了上述更明显的结构变化，将更多的管理权力下放到交付点。难民署正在进一步修订国家业务、区域局和总部各司的作用、问责和权力框架，以支持其新的权力下放和区域化架构；

(e) 2021 年启用了新的多年期成果管理规划、预算编制、监测和报告办法。新办法使各项业务能够利用简化的成果链和新的全球成果框架，根据全球契约和可持续发展目标，制定较长期的保护和解决战略；

(f) 为支持上述转型，难民署正在大力升级整个组织为财务和人力资源管理建立的主要企业资源规划系统。

10. 转型进程提供了重要机会，可从财务条例中的基础要素入手，精简难民署财务监管框架，以提高效率，应对转型后的结构、现代系统和当前挑战。

11. 虽然高级专员可与执行委员会协商，在认为必要时修订财务细则，但难民署无法修订《联合国财务条例》以反映自身框架或业务需要。根据难民署的评估，上述《财务条例》已不再完全满足或符合难民署目前的需要(见下文 C 节)。因此，难民署应该制定旨在应对其业务所处的特有方案拟订环境的条例以及补充条例的财务细则。

12. 大会的一系列决议、包括关于续设难民署的决议确定了高级专员的任务，并授权该署接受资金和承担支出，为难民署关注的民众提供国际保护和寻求解决方案。大会授予如此广泛权力的目的是为该组织的业务活动提供充分行动自由。多年以来，高级专员在行使赋予其的履职权力时制定了适合难民署的财务政策和程序，但往往不得不处理《联合国财务条例》没有充分或明确涵盖的事项，下文概述了其中一些事项。

13. 虽然难民署自成立以来一直根据《联合国财务条例》运作，但该组织正在开展重大的转型和现代化进程。鉴于支持其目前和未来办法的主要财务监管工具与其不断变化的需要日益脱节，该署设计和执行更现代的政策和高效流程的能力在某些领域将受到限制。为了使难民署完全具备能力利用即将到来的机会并高效应对当前环境的挑战，将需要对其财务监管框架进行全面审查。由于难民署目前正在开展转型进程，现在是难民署编制一份符合其战略和政策框架的高级别财务监管文件的最佳时机。

## B. 联合国其他实体的财务条例

14. 关于难民署制定自身财务条例的当前提议并非联合国系统实体的第一个此类提议。对联合国其他实体通过的财务条例和细则结构进行的审查表明，规模类似或小于难民署的其他组织受益于自身的财务条例。

15. 儿基会的经历与难民署最为相似。儿基会曾按照《联合国财务条例和细则》维护账目，直至 1987 年 12 月 31 日儿基会执行局根据经济及社会理事会的决定(见下文第 17 段)并经大会核准，通过了儿基会的财务条例和细则。

16. 当时，行政和预算问题咨询委员会承认，尽管仅需修改一些联合国财务条例以体现儿基会财务经营的相应情况，但关于联合国方案预算和通过会员国摊款提供必要资金等其他条例不适用于儿基会的需要。行预咨委会还得出结论认为，上述《财务条例》无法轻松适应方案管理方法。行预咨委会就采取与开发署相同的方式为儿基会制定一套特有条例和细则的可能性提出了咨询意见(见 [E/ICEF/1985/AB/L.2](#))。

17. 儿基会执行局在其第 1986/8 号决定中请理事会建议大会授权儿基会执行主任在执行局核准后颁布满足该组织需要所需的财务条例。理事会核可了上述结论(第 1986/181 号决定)，建议大会授权颁布适当条例，大会随后采取了这一做法。然后，执行局在其 1987 年常会上作出的第 1987/13 号决定中通过了儿基会的财务条例，儿基会执行主任随后制定了该组织的财务细则。1988 年 1 月 19 日，《儿基会财务条例和细则》作为 [E/ICEF/1988/AB/L.3](#) 号文件印发。

18. 关于粮食署，该方案遵循大会和联合国粮食及农业组织(粮农组织)会议核准的《总条例》。根据上述《总条例》第十四.5 条，粮食署执行局受权在收到行政和预算问题咨询委员会及粮农组织财务委员会的咨询意见后，制定关于粮食署基金管理的财务条例。

19. 开发署是一个 2019 年收入为 48 亿美元的组织，该组织在 1965 年成立后不久就于 1966 年根据其理事会第 66/5 号决定颁布了自身的一套财务条例。

20. 联合国人口基金(人口基金)是一个 2019 年收入为 15 亿美元、曾在《开发署财务条例和细则》框架下运作的组织，1974 年制定了自身的财务条例并得到开发署理事会第 74/16 号决定的核准。

21. 最后，2019 年收入为 5.27 亿美元的联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)自 2011 年成立以来就有自身的财务条例和细则。大会第 [64/289](#) 号决议设立了该组织，同时授权其制定自身的财务条例和细则。该组织约 2% 的捐款来自联合国方案预算。因此，其财务条例和细则载有提及联合国在这一部分预算方面作用的措辞。

### C. 现行《联合国财务条例》适用于联合国难民事务高级专员公署的局限性

22. 尽管难民署在《联合国财务条例》下运作时实现了各项目标，但难民署特有的财务条例将加强其财务监管框架的明确性和透明度，并创造机会来关注《财务条例》未充分涵盖的难民署方案的特殊问题。

23. 上述《财务条例和细则》及其修正([ST/SGB/2013/4](#) 和 [ST/SGB/2013/4/Amend.1](#))多次提及与难民署无关或不适用的供资、治理结构、流程和术语，例如提及维持和平行动或国际法院特有的要素。在将联合国秘书处特有的措辞移植到难民署时，此类不相关或不适用的提法造成了问题。此类提法太多，以至于不清楚哪些条例适用于难民署以及难民署的相应合适术语是什么。

24. 《联合国财务条例》为主要侧重于会员国摊款的方案预算周期提供了框架，其中包含与难民署格格不入的预算报告和核准程序。这方面的实例包括联合国关于成果预算编制框架的条例，其中载有不适用于难民署结构的术语，并包含难民

署需求预算中不存在的要素。另一项联合国条例规定了预算期的期限；然而，与儿基会和人口基金等联合国其他实体一样，难民署通过其他治理机制界定预算期，以保持灵活性，同时无须在预算期改变时修改相关的财务监管文件。联合国追加预算提交大会并由行政和预算问题咨询委员会审查，而高级专员可灵活签发追加预算并向执行委员会通报，从而及时应对人道主义紧急情况。

25. 由于《联合国财务条例》的主要重点是管理会员国缴纳的摊款，在自愿认捐、专用捐助和创收活动等领域，与自愿捐助有关的条例有限，而这些领域对难民署尤其重要和相关。

26. 《联合国财务条例和细则》正式版作为一份综合文件印发，其中提供各项财务条例以及相关的财务细则。该格式反映了通过一份单一综合文件中条例和细则建立的综合财务和内部控制框架。就难民署而言，难以如此综合列报其财务监管框架，因为其财务细则是在其执行委员会核准的一份单独立法文件中颁布的。细则针对难民署的具体需要，在结构上、有时在术语上并非始终与《联合国财务条例》保持一致。由于上述《财务条例》中的术语在许多领域与难民署的术语不同，而且鉴于上述《财务条例》包含许多不适用于难民署的章节，将难民署的细则与其上级条例挂钩极具挑战性。因此，难民署财务细则的读者如果无法掌握监管背景，就难以全面了解财务和内部控制框架。

### 三. 关于制定联合国难民事务高级专员公署财务条例的提议

27. 难民署提议在一份单一文件中制定自身的财务条例，综合列报财务条例及其相应细则。核准财务条例的治理机制将与联合国其他实体类似，由高级专员与行政和预算问题咨询委员会协商并经难民署执行委员会核准后颁布财务条例。如果难民署授权制定自身的财务条例，高级专员还须修订财务细则，以补充上述条例。

28. 在制定自身的条例时，难民署将继续遵循《联合国财务条例》以及联合国其他有关政策和行政指示倡导的良好财务管理和尽职问责原则。与此同时，将加强财务信息和向执行委员会报告及相关审查的质量，新的财务条例将就此作出规定。高级专员只有与行预咨委会协商并经难民署执行委员会核准后才能颁布财务条例。

29. 根据难民署具体需要制定的一套财务条例和细则将为该组织提供一个基础，据此提高效率，同时制定相应的政策、程序和流程。这将使财务管理机制更加灵敏；符合难民署特有的政策和程序，包括年度预算编制和会计政策和程序；更好地满足难民署的长期要求；与联合国其他实体的财务监管框架保持一致。

30. 如果大会积极考虑这项提案，难民署将与行预咨委会及执行委员会成员国密切协商，草拟新的财务条例。难民署提议，新的财务条例以及设想据此印发的一套订正财务细则(大部分将摘自现有的核定细则)将于 2023 年 1 月 1 日生效，从而就治理和咨询机构期望难民署实现的报告一致性和质量作出规范。

#### 四. 有待大会采取的行动

31. 请大会核准关于授权联合国难民事务高级专员公署制定自身财务条例的提议，由高级专员与行政和预算问题咨询委员会协商并经高级专员方案执行委员会核可后颁布上述条例。

---