



大会

Distr.: General
4 October 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议

议程项目 128

财务报告和已审计财务报表
以及审计委员会的报告

2011 年 12 月 31 日终了期间的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. 依照《联合国财务条例和细则》(ST/SGB/2003/7 和 Amend. 1) 条例 7.12 的规定, 行政和预算问题咨询委员会收到了向大会提交的关于联合国系统 17 个实体 2011 年 12 月 31 日终了两年期的财务报告、已审计财务报表和审计委员会的报告, 其中有些为预发本。此外, 行预咨委会还收到了审计委员会向大会第六十七届会议提交的诸多报告所载主要审计结果和结论的简明摘要的预发本 (A/67/173) 以及秘书长关于审计委员会关于 2011 年 12 月 31 日终了财政期间联合国、联合国各基金和方案以及卢旺达问题国际刑事法庭和前南斯拉夫问题国际法庭账目建议的执行情况的报告 (A/67/319 和 Add. 1)。

2. 在审议这些报告期间, 行预咨委会同审计委员会的审计事务委员会成员进行会晤, 他们提供了补充资料并作出澄清。行预咨委会还同秘书长代表进行了会晤, 讨论审计委员会建议的执行情况。

3. 行预咨委会获悉, 审计委员会在 2010-2011 两年期审计周期内使用的审计员周超过 3 587 个, 其中不包括审计委员会对维持和平行动的审计。在审计期间, 审计委员会就方案和财务管理事项给各组织发出了 129 封致管理当局函。这些致管理当局函所载的一些重要意见, 反映在审计委员会提交大会的报告内。在某些情况下, 审计委员会的报告摘要介绍了各管理当局对审计委员会建议和意见的答



复，以及有关为执行建议已采取和(或)正在采取的措施的补充资料。行预咨委会注意到，各实体总体上同意审计委员会的各项建议，并已着手执行这些建议。在它们不同意审计委员会的建议或认为某些建议无法开始执行时，一些实体则说明了理由。

4. 审计委员会就下列 15 个实体发表了无保留审计意见(联合国、国际贸易中心、联合国大学、联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国训练研究所(训研所)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国项目事务厅(项目厅)、卢旺达问题国际刑事法庭、前南斯拉夫问题国际法庭和联合国合办工作人员养恤基金)。关于其余的两个实体，即联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，前者得到无保留审计意见，但有一个“其他事项”段落，后者得到非无保留审计意见，有强调事项(见下文第 50 和 51 段)。没有任何实体收到有保留的审计意见。

5. 行预咨委会注意到，2011 年 12 月 31 日终了财政期间的非无保留审计意见比 2008-2009 年期间显著减少，2008-2009 年期间七个实体收到非无保留审计报告，其中强调事项各有不同，人口基金收到有保留的审计意见。审计委员会在其简明摘要中报告说，经非无保留意见的数量减少反映了《国际审计准则》有所订正，关于强调事项的规定更加明确，对适用规定了更加严格的标准。因此，不能对两个期间进行有意义的比较。不过，审计委员会承认管理当局方面也有所改进，特别是在管理和报告非消耗性财产领域，反映了为实施国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)所需的准备工作(A/67/173，第 3(b)段)。

6. 下表摘要介绍了审计委员会对每个实体 2011 年 12 月 31 日终了财政期间的财务报表发表的意见：

组织	审计意见
1. 联合国 (A/67/5(Vol. I))	无保留审计意见
2. 国际贸易中心(A/67/5(Vol. III))	无保留审计意见
3. 联合国大学(A/67/5Vol. IV))	无保留审计意见
4. 联合国开发计划署(A/67/5/Add. 1)	无保留审计意见
5. 联合国儿童基金会(A/67/5/Add. 2)	无保留审计意见
6. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(A/67/5/Add. 3)	无保留审计意见，附有一个“其他事项”
7. 联合国训练研究所(A/67/5/Add. 4)	无保留审计意见
8. 联合国难民事务高级专员办事处(A/67/5/Add. 5)	无保留审计意见

组织	审计意见
9. 联合国环境规划署 (A/67/5/Add. 6)	无保留审计意见
10. 联合国人口基金 (A/67/5/Add. 7)	无保留审计意见
11. 联合国人类住区规划署 (A/67/5/Add. 8 和 Corr. 1)	无保留审计意见
12. 联合国毒品和犯罪问题办公室 (A/67/5/Add. 9)	无保留审计意见
13. 联合国项目事务厅 (A/67/5/Add. 10)	无保留审计意见
14. 卢旺达问题国际刑事法庭 (A/67/5/Add. 11)	无保留审计意见
15. 前南斯拉夫问题国际法庭 (A/67/5/Add. 12)	无保留审计意见
16. 联合国合办工作人员养恤基金 (A/67/9) ^a	无保留审计意见
17. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署 (A/67/5/Add. 13) ^b	非无保留审计意见，附有强调事项和一个其他事项
18. 基本建设总计划 (A/67/5 (Vol. V)) ^c	不适用
19. 企业资源规划系统 (A/67/164) ^c	不适用

^a 关于合办工作人员养恤基金账目的审计报告，列入联合国工作人员养恤基金联合委员会的报告。

^b 2011 年 1 月 1 日设立的实体。

^c 财务报表已并入联合国财务报表。

7. 本报告载有行预咨委会对审计委员会关于联合国及其基金和方案 2011 年 12 月 31 日终了两年期财务报告和已审计财务报表的报告的意见和建议。行预咨委会在第二节就审计委员会报告提出了一般性意见和建议。第三节具体谈及审计委员会有关联合国活动的审计结果，第四节谈及联合国各基金和方案的活动。

8. 行预咨委会对审计委员会关于联合国合办工作人员养恤基金 2011 年 12 月 31 日终了两年期的报告 (A/67/9, 附件十) 的意见和建议，将在行预咨委会不久将提交的关于养恤基金的报告中得到反映。同样，行预咨委会将在审议两法庭执行情况报告时，就卢旺达问题国际法庭审计报告 (A/67/5/Add. 11, 第二章) 和前南问题国际法庭审计报告 (A/67/5/Add. 12, 第二章) 发表意见。关于基本建设总计划 (见 A/67/5 (Vol. V))，行预咨委会将结合秘书长关于基本建设总计划的第十次进度报告就审计委员会的审计结果发表意见。行预咨委会还将在审议秘书长关于有关主题的报告时就审计委员会关于联合国企业资源规划系统实施情况的审计结果 (A/67/164) 和公共部门会计准则实施情况的审计结果 (A/67/198) 分别发表意见。行预咨委会将在 2013 年初审议关于 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日财政期间联合国维持和平行动账户的审计报告 (A/67/5 (Vol. II), 第二章)。审计报告清单见上文表格。还有，行预咨委会本届会议审议不同主题报告时，将参考审计委员会的有关意见。

9. 在与审计委员会举行听询会之前，行预咨委会会晤了难民署的代表，讨论有关审查其 2012-2013 年两年期订正预算方案事宜。行预咨委会给难民署执行委员会的报告载有与审计委员会报告有关的若干评论意见。行预咨委会将根据需要在其审查联合国其他实体下一个财政期的两年期预算时对审计委员会的意见和建议采取后续行动。

二. 一般性意见和建议

10. 行预咨委会继续对审计委员会的工作和其报告继续保持高质量表示赞赏，行预咨委会认为，这些报告结构合理，阅读方便。行预咨委会再次对主要审计结果和结论的简明摘要(A/67/173)表示赞赏，这一摘要突出整个联合国及其各实体所关注的各领域。行预咨委会还欢迎审计委员会提交特定主题报告，例如关于基本建设总计划、联合国企业资源规划系统实施情况和国际公共部门会计准则(实施情况的报告。行预咨委会希望回顾其过去的建议，即审计委员会的简明摘要报告应加入所提及的特定实体和专题报告的审计结果和意见的段次，以方便查阅(A/65/498，第 8 段)。虽然行预咨委会承认，应由审计委员会决定它如何开展审计工作，但行预咨委会认为，如果审计委员会特别注意在其职权范围内的不同实体面临的风险，而不论其规模或预算水平如何，这将是很有价值的。

11. 审计委员会在其每份报告内列有一个附件，列示审计委员会 2009 年 12 月 31 日终了两年期各项建议的执行情况。行预咨委会提出要求后得到了下表，其中列示了自 2000-2001 两年期以来的建议总数、可比较的执行率以及 2010-2011 两年期的最新数据：

建议执行情况

期间	建议数目	完全执行	百分比	执行中	百分比	未执行 ^a	百分比
2000-2001	378	172	45.5	178	47.1	28	7.4
2002-2003	509	235	46.2	230	45.2	44	8.6
2004-2005	651	342	52.5	276	42.4	33	5.1
2006-2007	507	238	46.9	237	46.7	32	6.3
2008-2009	546	377	69.1	129	23.6	40	7.3
2010-2011 ^b	338	45	13.3	277	82.0	16	4.7

^a 包括由于受到某些事项的影响和(或)未被行政当局接受而未得到执行的建议。

^b 数据来自秘书长关于审计委员会建议的执行情况报告(A/67/319 和 Add. 1)，不包括关于联合国合办工作人员养恤基金、难民署和基本建设总计划的资料。有关难民署和基本建设总计划的报告是按年度提交的。

12. 上表显示审计委员会的审计建议执行率正在取得进展。行预咨委会注意到，审计委员会对这方面的进展表示欢迎。然而，审计委员会强调，行政当局须设立

一专门的后续机制，加强执行建议的问责制。审计委员会还强调，管理层必须将执行建议以有效解决审计委员会所查明问题的根源作为己任(A/67/173，第 79 段)。应索要，行预咨委会提出要求后，得到了有关行政当局不同意审计委员会所提建议的几个领域的背景资料。行政当局还确认，审计委员会的“主要”或高风险建议被列入优先执行序列。行预咨委会认为，行政当局，为本组织的利益着想，必须优先重视审计委员会所查明的最严重问题。行预咨委会还强调秘书长和审计委员会之间就后者的建议尽可能达成一致的重要性，并建议，在出现意见分歧的情况时，应进行更大的协同努力，以找到解决办法，包括通过共同制定补救行动解决问题。

13. 审计委员会表示，它继续同联合国各基金和方案的内部审计事务单位和内部监督事务厅(监督厅)进行协调和协作，并酌情使用最近的内部监督工作文件，作为自己审计复核的基础。行预咨委会赞赏审计委员会继续同其他监督机构，包括内部监督事务厅和联合国各基金和方案的内部审计事务单位以及联合检查组进行协调和协作。行预咨委会重申，只要监督实体能够相互依赖彼此的工作，这种办法将有助于联合国及其各实体的监督工作相互补充，从而更加有效地利用资源。

14. 行预咨委会回顾，大会第 60/248 号决议设立独立审计咨询委员会，协助大会履行与联合国有关的监督职责。随后，其他联合国实体，包括各基金和方案设立了类似的机构。行预咨委会注意到一些联合国实体继续涌现不同的审计监督委员会安排。这些委员会普遍就监督安排和覆盖范围提供指导。然而，审计委员会表示，在本报告所述期间，在质询行政人员和追究他们在管理风险和维持有效内部监管的责任方面，这些委员会常常发挥作用(A/67/5/(Vol. I)，第二章，第 177 段)。然而，审计委员会注意到，在不同的实体，这些委员会的成员组成和报告关系略有不同。例如，在近东救济工程处，相关的委员会最初由副主任专员担任主席，这有损害其独立于管理层的潜在可能性(A/67/5/Add. 3，第二章，第 166 段)。同样，在审查难民署两年期订正方案预算时，行预咨委会观察到，难民署常设委员会于 2011 年 6 月设立的独立审计和监督委员会预见到向高级专员和难民署执行委员会报告的双重报告关系。审计委员会应要求向行预咨委会提供了从联合国各组织和多边金融机构的内部审计事务处代表那里获得的审计工作委员会公认准则和一些经确认的良好做法清单，列作本报告的附件，其中包括这样的建议，即此类委员会应完全由该实体的独立外部成员组成，并直接向理事会汇报工作。因此，行预咨委会建议，鉴于这些实体的重要作用，理事机构应不断密切审查审计监督委员会问题，以期通过联合国系统各组织统一的报告关系和相等成员来确保其独立性和客观性。

15. 行预咨委会在其关于审计委员会 2008-2009 财政期间报告的报告中曾指出，根据公共部门会计准则，联合国及其实体将每年编写财务报告，而不是两年编写一次(A/65/498，第 13 段)。这将对审计委员会、大会和行预咨委会本身的工作

方案产生影响。在行预咨委会关于澄清和加强审计委员会在绩效审计中的作用的建议的报告附件(A/66/806)中,行预咨委会澄清了公共部门会计准则对审计委员会提交报告要求的影响。在此背景下,行预咨委会获悉,审计委员会目前在两年期报告年编写 28 份报告,在非两年期报告年编写 9 份报告,但由于一些实体实行公共部门会计准则,2013 年将额外提交 8 份报告,并且自 2014 年起,审计委员会将每年提交共 28 份报告。此外,行预咨委会和政府间机构审查这些报告所需信息量和相关的时间要求将会增加。在这方面,秘书长在其关于采用《国际公共部门会计准则》后《联合国财务条例》的拟议订正的报告中指出,核准进行年度审计将产生广泛影响,包括对行预咨委会、第五委员会和大会的工作方案产生影响(A/67/345,第 17 段)。

16. 行预咨委会认为,鉴于 2013 年采用公共部门会计准则的联合国实体的数量,需要立即紧急考虑采用公共部门会计准则对行预咨委会、第五委员会和大会工作的影响。而在此期间,行预咨委会将思考公共部门会计准则报告对其工作的影响,并且还建议大会作为紧急事项,至迟于第六十七届会议主要会期期间处理这一问题。

17. 行预咨委会注意到,审计委员会对贯穿各领域仍未解决的一些问题以及管理层未能解决这些问题反复提出意见和建议,这些问题可能使联合国及其实体面临财务风险和问责不够的风险。例如,尽管公共部门会计准则明确要求进行披露,但有关对服务终了负债处理方法不一致的意见持续存在(见下文第 35 和 36 段)。另外一个关切领域是,对非消耗性财产的控制长期存在缺陷,需要进行更有力的监督和监测(见下文第 43、44 和 61 段)。采用公共部门会计准则要求对此类资产及负债的披露和会计进行深刻变革。行预咨委会回顾大会第 62/223 A 号决议第 10 和第 11 段的规定,其中大会再请秘书长充分说明在执行审计委员会所提建议中为何出现延迟。行预咨委会要求秘书长及时执行审计委员会的建议。

18. 行预咨委会还注意到,秘书长关于审计委员会建议执行情况的报告中所载解释性细节(A/66/319 和 Corr.1)仍然有限,并不总是能够让读者充分了解针对审计委员会的建议而采取的补救行动。行预咨委会还注意到,一些实体向其理事机构披露有关执行审计委员会建议情况的有益的补充细节。例如,除了列入秘书长提交大会的报告的简明摘要外,难民署在给其执行委员会的一份单独报告中提供了更多细节。行预咨委会建议,秘书长应向大会提供更多的解释性细节,说明为执行审计委员会建议所采取的行动和(或)阻碍全面执行有关建议的因素。

19. 审计委员会还在其简明摘要中发表了一般性评论意见,即在联合国及其基金和方案,管理会计概念并不完善(A/67/173,第 20 段)。应要求,审计委员会向行预咨委会提供了对这一概念的详细定义,并解释说,管理会计,有别于所规定的为供政府间审议而制作的财务报告需求,主要供方案主管在内部使用。管理会计报告通常向方案主管提供更及时和更具前瞻性的信息,以便更好地进行方案管理,进行更明智的决策,并增加对资源的管理控制。审计委员会在其解释中表示,

有效使用管理会计的前提条件是存在可靠的成本信息和可行的报告功能。审计委员会注意到，一些实体，包括近东救济工程处、开发署和联合国致力于实行这一概念。就联合国而言，制作管理会计账户的能力正在被纳入新的企业资源规划系统（“团结”项目）的设计中（A/67/173，第 20 段）。行预咨委会询问后从审计委员会获悉，采用管理会计应该不会增加成本，应以与业务需要成比例的方式进行。审计委员会认为，管理会计信息是直接生成的，不会有不必要的间接费用。行预咨委会同意审计委员会在这方面的意见。

三. 联合国

20. 审计委员会关于联合国 2011 年 12 月 31 日终了财政期间账目的主要建议摘要载于审计委员会的相关报告（A/67/5（Vol. I），第二章，摘要）。审计委员会对联合国财务报表出具了无保留意见。在以下各段中，行预咨委会重点讨论审计委员会提出的与联合国有关的一些主要问题。行预咨委会在本节内提出的一些意见和建议，特别是有关公共部门会计准则和离职后医疗保险的意见和建议，也适用于审计委员会审计的其他组织实体。仅与其他组织实体有关的意见和建议载于第四节。

重大业务转型项目

21. 审计委员会在简明摘要报告中指出，联合国目前正在执行 4 项大规模业务转型项目（A/67/173，第 64 段）。审计委员会分别报告了下列三个项目在本报告所述期间的进展情况，即：“团结”项目、公共部门会计准则项目、基本建设总计划项目（三份报告分别为 A/67/164、A/67/168、A/67/5（Vol. V））。此外，审计委员会还在最近关于维持和平行动的报告（A/66/5（Vol. II），第二章，第 197–213 段）就第四个项目即全球外勤支助战略提出了意见。

22. 如审计委员会所指出，这些项目都是使本组织现代化的关键性推动举措。审计委员会承认，其中每个项目，即便是在一个稳定和统一的组织中，执行起来都很困难（A/67/5（Vol. I），第二章，第 179 段）。审计委员会着重指出，需要以实事求是和全局方式评估联合国能否一方面继续履行当前任务，同时消化这些根本性变革。审计委员会还强调，需要有一致而明确的战略性改革设想。具体而言，审计委员会指出各项目均缺少最终状态构想及实现构想的具体行动计划（A/67/173，第 64–67 段）。

23. 此外审计委员会还指出，未能完整透明地报告进展、成本和预算。例如，审计委员会表明，据行政当局列报，2012 年 3 月终了期间基本建设总计划成本超支总额达 4.3 亿美元（A/67/5（Vol. V），第 15 段）。行预咨委会回顾，根据行预咨委会关于项目预算的建议和大会的有关决定（见第 61/251 号决议），已明确将相关成本排除于项目原预算之外。审计委员会认为，本应更早向大会着重表明项目总成本数额，因为需要对整个项目期间的费用进行分析性更强和更完整的预测。审

计委员会又指出，审计委员会无法充分确认项目最终成本预测是否足够可靠。审计委员会指出，基本建设总计划办公室在审计期间无法提供证据，证明与地下室工程相关的变更单费用为何增加 900 万美元，以及具体变更单的专业人员费用和管理费用为何增加 200 万美元。此外还缺乏可审计证据证明预测的成本为何另外增加了 3 000 万美元(A/67/5(Vol. V)，第 17 段)。

24. 关于“团结”项目，审计委员会对项目成本预测的有效性和准确性以及将大笔相关成本排除在项目预测最终成本之外表达了类似的保留(A/67/164，第 63–77 段)。审计委员会还指出，如为不超预算而推迟部署项目的某些功能，可能影响实现项目的目标(A/67/164，第 68 段)。

25. 行预咨委会还注意到，审计委员会提出与基本建设总计划和“团结”项目均缺乏有效内部治理机制有关的意见。关于基本建设总计划，审计委员会认为在这种性质的项目中不设立高级别指导委员会的情况并不多见(A/67/5(Vol. V)，第 54 段)。关于“团结”项目，审计委员会指出，为监督项目执行而设立的指导委员会缺乏明确任务和职责，且该项目缺少一名有明确权限和责任线的高级负责人(A/67/164，第 93–98 段)。因此，审计委员会认为，联合国高级管理当局没有给予项目团队就这种规模和复杂程度的项目而言应有程度的监督和质询。

26. 行预咨委会希望秘书长确保在当前和未来的项目举措中，吸取目前正在执行的重大业务转型项目所得出的经验教训。为此，行预咨委会与审计委员会同样关切，各项目均缺少最终状态构想，且未能实事求是地评估本组织能否同时消化种种根本性变革。行预咨委会还感到遗憾的是，对大规模项目成本的预测一再出现严重缺口，而且不可靠。行预咨委会建议秘书长，针对未来的此种规模项目，不论资金来源如何，均在核准项目时向大会提交完整的成本估计数，并提交预期的项目效益。行预咨委会还建议，由秘书长管理此类项目，以限制为减少超支超时而缩小项目主要交付成果的范围或将其推迟的可能性。行预咨委会强调，为充分实现此类项目的预期效益，所有项目的成果在原则上均应按大会核准的范围充分交付。

27. 此外，行预咨委会同意审计委员会就此类性质项目内部治理机制的弱点提出的意见，并建议秘书长审查目前和未来所有大型变革项目的此种机制，确保建立适当的审查和监督方式。

执行《国际公共部门会计准则》

28. 行预咨委会打算在审议秘书长关于《国际公共部门会计准则》采用情况的第五份进展报告(A/67/344)时进一步评论执行公共部门会计准则的情况。因此，行预咨委会在现阶段仅发表一般性评论和意见。

29. 审计委员会注意到 7 个基金和方案在执行方面取得了重大进展，但关切 4 个实体(联合国秘书处、维持和平行动、妇女署、联合国大学)很可能无法在预定执行日期前编制符合《公共部门会计准则》的报表。审计委员会认为，各实体的重点基

本上是在技术和实际交付方面达到《公共部门会计准则》规定的要求。各实体尚未制定明确的效益实现计划，以妥善实现采用《公共部门会计准则》的效益，包括为审查、分析和决策提供更好的资料，以及更好地反映方案执行情况(A/67/168，第13-20段)。行预咨委会同意审计委员会提出的意见，特别是关于可能无法按期执行的实体有必要加倍努力的意见，以及关于所有实体均应建立明确的效益实现计划的建议。

30. 最后，审计委员会还指出，鉴于前南问题国际法庭/卢旺达问题国际法庭预定在2014年底之前终止，两个法庭应否准备执行《公共部门会计准则》，对于这一点缺乏明确性。经询问，行预咨委会获悉，行政当局表示即将终止的实体编制符合《公共部门会计准则》的报表是一项次要任务。但就两个法庭而言，行政当局强调作为其后续实体的余留事项处理机制将受益于必要的准备工作，因为这样做可确保这些实体的资产转移和期初结余记录确实符合《公共部门会计准则》。

财务及相关事项

31. 审计委员会注意到，2011年12月31日终了财政期间，整个联合国及其各基金和方案的现金持有额和投资总体呈上升趋势。现金和投资余额比前一两年期结束时持有的余额约多5%(A/67/173，第9段)。行预咨委会还注意到，养恤基金截至2011年12月31日所持有现金和投资余额的市值较高，比前一两年期相比增加3%(A/67/9，第二章，第16段)。经询问，审计委员会虽然解释说现金和投资额较高不一定是坏事，但它关切的是秘书长无法明确解释这一趋势，而且未能确保针对增加的现金余额相应地加强内部控制措施。行预咨委会从行政当局获悉，对于不同资金流包括分摊会费缴纳的时间安排，本组织的控制力有限。行预咨委会还获悉，资金通常有指定用途或预算用途，因此不能转用于其它用途。虽然行政当局作出解释，但行预咨委会同意审计委员会的建议，即：行政当局应积极监督各实体所持有的现金数额，解释持有这些现金的理由，并为保护现金余额增强控制措施。

32. 审计委员会的主要关切事项之一是，人道主义事务协调厅对向第三方提供的资金，特别是用于现行应急措施的资金，控制薄弱。2010-2011两年期此类资金总额达2.33亿美元(A/67/5(Vol. I)，第二章，第26段)。据审计委员会报告，人道协调厅在最终审计期间未能及时证明项目总开支，原因是确认资金使用情况的最初报告推迟提交。但人道协调厅向审计委员会提供了未审计的报告，且管理当局提供了保证和其他证明材料，因此审计委员会得以出具无保留审计意见。不过，审计委员会指出，对某些国家办事处的实地监督视察很少，表明在对项目实施有效监督方面存在另一个缺口(A/67/5(Vol. I)，第二章，第28段)。行预咨委会指出，上述意见十分类似于前一次审计就国家执行项目特别是在实地有大量活动的联合国基金和方案所提出的关切。但审计委员会确认，最近一个财政期间人口基金和难民署这方面的绩效有所改进。

33. 行预咨委会欢迎联合国人口基金和联合国难民事务高级专员办事处改善实地项目的管理和监督，但强调联合国系统各项目执行组织对提供给第三方的资金必须实施有效的监察和监督。行预咨委会建议所有实地行动均应借鉴审计委员会从各基金和方案活动中总结的经验教训。

34. 审计委员会还指出，财务报表在披露收支方面继续存在缺口。例如，审计委员会认为，按《联合国财务条例和细则》所定的原则，向毒品和犯罪问题办公室提供的 4 400 万美元经常预算捐款应列入该实体的财务报表 (A/67/5/Add. 9 和 Corr. 1, 第二章, 第 14 段)。关于人道主义事务协调厅，审计委员会对于将 2.33 亿美元计入该厅应急基金项目费用这一会计处理提出关切，因为缺乏资金用途的证明。最后，审计委员会还指出，联合国财务报表未充分而透明地披露向人权理事会所设定具体国家局势或全球性专题(“特别程序”)任务负责人提供的资金 (A/67/5 (Vol. I), 第二章, 第 66-69 段)。经询问，行预咨委会获悉，用于完成特别程序任务的主要资金来源是联合国经常预算。特别程序任务负责人有时从人权事务高级专员办事处范围之外获得通常为实物形式的支助。行预咨委会同意审计委员会的看法，即：应充分、透明、准确地披露向联合国及其各实体提供的、任何来源的所有资金。

离职后医疗保险负债和服务终了负债

35. 根据大会第 60/255 号和第 61/262 号决议，曾要求行政当局改变服务终了和退休后负债的列报方式，从在财务报表附注中披露，改为在财务报表内核算和列报。行预咨委会前一份关于审计委员会报告的报告曾指出，审计委员会报称此类负债的披露存在相当大的差异 (A/65/498, 第 22 段)。审计委员会建议各组织在执行《公共部门会计准则》时，考虑修改休假负债估值披露政策。审计委员会指出，大多数组织尚未就未来此类负债如何供资作出决定 (A/65/498, 第 24 段)。

36. 审计委员会最近一份报告指出，该事项仍未解决，且 2011 年 12 月 31 日终了两年期内未制定具体供资计划 (A/67/173, 第 16 段)。行预咨委会回顾，这一问题将在大会第 64/241 号决议要求秘书长在关于管理离职后医疗保险负债的报告中加以论述。该报告现定于向第六十八届会议提交。行预咨委会回顾，审计委员会关切各实体在服务终了负债实际到期时可能不具备偿还债务的财力。行预咨委会也认为：自愿捐款供资实体和活动的资金流的可预测性较低，可能给制定未来服务终了负债的有约束力供资安排造成困难。

成果预算编制

37. 审计委员会再次发现，实施成果预算编制方法和成果管理制方面存在严重问题。首先，审计委员会指出：大会第 64/259 号决议建议秘书长将在整个秘书处成功实施成果管理方法的责任分配给其高级管理团队的一名相关成员，但这一建议在 2010/11 年财政期间未获执行 (A/67/5 (Vol. I), 第二章, 第 156 段)。至于

具体缺陷，审计委员会指出，联合国未有效地使本组织工作计划与其战略目标相吻合。因此，本组织资源可能未分配给实现联合国核心战略目标的活动。审计委员会还指出，最近一次审计期间抽样调查的所有案例均未采用注重成果的绩效指标(A/67/5(Vol. I)，第二章，第 137-145 段)。

38. 行预咨委会先前在关于审计委员会 2009 年 12 月 31 日终了期间报告的报告中指出，多年来，其本身以及审计委员会等监督机构曾提出意见，但对成果预算编制框架的列报方式均未产生多大影响(A/65/498，第 27 段)。行预咨委会回顾，大会最近的第 66/257 号决议请秘书长继续采取适当措施，加快执行成果管理制。经询问，行预咨委会获悉秘书长为制定成果管理制概念框架而成立的一个工作队在 2011 年举行了几次会议，决定推迟该框架的推出，直至秘书处最终完成某些正在采取的变革管理举措。行预咨委会指出，已无机会对 2014-2015 两年期的成果预算编制/管理方法作出改进，因为方案和协调委员会已审查该两年期的战略框架。

39. 行预咨委会对失去在 2014-2015 年战略框架范围内改进联合国成果预算编制和管理方法的机会感到遗憾。事后看来，行预咨委会现在怀疑秘书长工作队及其花费的资源有何目的与价值。行预咨委会强调，应立即执行审计委员会关于弥补执行成果预算编制方面所存在缺陷的建议。此外，行预咨委会还希望，如对成果预算编制/管理框架作出改进，应在方案和协调委员会审查 2016-2017 两年期战略框架前纳入战略框架。

采购与合同管理

40. 行预咨委会回顾，近年来为纠正适用的联合国采购控制框架中存在的严重缺陷作出了极大的努力。然而，就 2011 年 12 月 31 日终了的两年期而言，审计委员会特别就合同管理提出意见，将合同管理界定为对供应商进行管理以便按照合同约定条款交付货物和服务的过程(A/67/5(Vol. I)，第二章，第 91 段)。审计委员会指出，截至 2011 年 12 月 31 日，联合国管理的总部执行中合同有 205 项，总价值超过 26 亿美元。具体而言，审计委员会指出，按要求管理合同的联合国工作人员仅接受与这些职能有关的有限培训或没有接受培训。此外，审计委员会发现，在抽样审查的合同中，只有 50%有助于衡量承包商履约情况的主要业绩指标。审计委员会还指出，有关承包商履约情况的评价工作经常是半途而废(A/67/5(Vol. I)，第二章，第 102 段)。

41. 经询问，行预咨委会获悉，虽然行政当局认为审计委员会的建议有道理，但它主张应区分合同行政工作和合同管理，并认为应坚持作为采购内部控制制度核心的职责分管原则。行政当局指出，合同行政工作职能由采购司全权负责，而合同管理职能包括付款以及收货和验货等日常业务的各方面则由申购单位处理。行预咨委会指出，2010 年 3 月的《联合国采购手册》第 6 版(第 15 章)的有关规定没有以这样明确的措词说明这一区别。

42. 行预咨委会强调，过去的经验表明，如不按照包括《采购手册》的规定等既定规则和程序进行管理，采购活动对本组织有重大的声誉风险。行预咨委会对行政当局就合同管理采取的立场感到关切，因为该立场不符合《采购手册》的现行规定。行预咨委会强调指出，这种情况可能导致采购工作缺乏问责制和透明度。行预咨委会还强调指出，只有各方完全了解各自不同的作用和职责，才能坚持职责分管原则。行预咨委会期待行政当局作为优先事项纠正这种情况，并报告在这方面采取的行动。

非消耗性财产

43. 审计委员会注意到行政当局对非消耗性财产的管理和列报总体上有所改进，主要是因为正在推行《国际公共部门会计准则》。根据《公共部门会计准则》，资产的核算方法将发生变更(A/67/173，第3段(b))。然而，审计委员会继续注意到联合国的非消耗性财产核算存在误差。如在对行政当局在联合国总部进行的库存清点审查后，审计委员会发现在审计时无法找到价值270万美元的非消耗性财产。同样，在联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)也注意到价值370万美元的物品不见了，同时2010-2011年财务报表多报了300万美元。此外，简明摘要指出，维持和平行动未利用的非消耗性财产仍很有可能损失或被浪费(A/67/173，第46-47段)。在审查日内瓦办事处的土地和财产方面，审计委员会还注意到历史资料没有整理好，尤其是以下有关资料：日内瓦办事处持有的10处地块的原始成本、日内瓦办事处所在地各建筑物的成本以及和财务报表中披露的1230万美元历史费用估值所涉及的资产细目。审计委员会的结论指出，由于没有做好这方面的资料，妨碍了地产的有效管理(A/67/5(Vol. I)，第二章，第43段)。

44. 非消耗性财产的不当核算是内部和外部审计报告中反复出现的问题，行预咨委会对此再次表示关切，并要求加紧采取纠正措施，同时铭记《公共部门会计准则》对这类资产的列报和估值要求更加严格。行预咨委会还强调指出，审计委员会在对联合国各基金和方案进行审计时也注意到存在类似缺陷(见下文第61段)。行预咨委会重申其建议，即秘书长应迅速采取行动，改进对非消耗性财产的记录和监管，并制订采取补救措施及相关基准的时限(见A/65/498，第31段)。

内部监督安排

45. 应行预咨委会的要求(经大会第66/232A号决议第10段核准)，审计委员会评估并报告了难民署本财政期间的内部审计安排(A/67/5/Add. 5，第二章，第165段)。审计委员会注意到难民署对监督厅目前提供的服务水平仍然感到关切，但又得出结论认为，难民署没有适当考虑有关提供这些服务的其他办法涉及的全面影响(A/67/5/Add. 5，第二章，第185-188段)。经询问，行预咨委会获悉，难民署管理层仍在审查这一事项，包括通过成立一个审查小组对向该实体提供内部审计服务的四种不同办法进行成本效益分析。预计这项工作将于2012年年底完成。行预咨委会期待对有关向难民署提供内部审计服务的各种可能的其他办法的分

析结果进行审查。行预咨委会认为，在作出任何最终决定之前，鉴于大会第 48/218 B 号决议授予监督厅的职权范围，需要有权威的法律依据。

46. 在其关于联合国大学和训研所的报告中，审计委员会还就这些实体与监督厅签署的有关提供内部审计服务的协议提出了一些问题。审计委员会特别指出，这些问题在本财务期间仍未解决，在本报告所述期间也没有进行任何内部审计 (A/67/5 (Vol. IV)，第二章，第 10 段，和 A/67/5/Add. 5，第二章，第 9 段)。经询问，行预咨委会获悉，为确保持续提供内部审计服务而就服务提供、人员配备和筹资各种不同办法进行的磋商仍不确定。行预咨委会认为，由于内部审计安排仍然不确定，这可能导致联合国大学和训研所的内部控制存在缺陷。行预咨委会感到关切的还有，监督厅继续向联合国各实体提供审计服务，特别是向更容易受到资金压力影响的规模较小组织提供审计服务，这方面的困难可能反映出一些更根本性的问题。因此，行预咨委会建议，在上段所讨论的有关难民署的相关问题方面，大会应审议监督厅作为联合国各不同实体的服务提供者的任务这一更广泛的问题。

47. 在其最近的报告中，审计委员会还注意到，在审计时，监督厅有关自己调查司结构的评价仍未完成 (A/67/5 (Vol. I)，第二章，第 189-194 段)，并建议任何提议都应以成本效益分析和备选方案评估为依据。此外，审计委员会强调指出，如不对联合国可能面对的欺诈风险进行全面评估，监督厅将无法确定完成规定任务的所需资源最佳数量和分配 (A/67/5 (Vol. I)，第二章，第 206-208 段)。行预咨委会回顾，大会自第五十七届会议以来在审查维持和平行动时也一直审议监督厅的调查能力、结构和资源配备问题 (见第 57/318、61/275、61/279 和 63/287 号决议)。最近，行预咨委会注意到监督厅有关其调查中心的试点项目具有临时性质 (见 A/66/779/Add. 1)，并建议监督厅在提出 2013/14 年度期间拟议支助账户预算时提交最后报告。行预咨委会赞同审计委员会就联合国面临的潜在欺诈风险与监督厅调查司的结构和资源配置之间的联系提出的意见，并重申其建议，即监督厅根据关于其组织结构审查的最终结果敲定提交给大会的报告。

欺诈和推定欺诈

48. 按照《联合国财务条例和细则》，行政当局向审计委员会提供关于 2010-2011 两年期欺诈和推定欺诈案件的报告。其中共报告了 9 个案件，而 2008-2009 两年期则有 21 个案件。2010-2011 年的欺诈和推定欺诈案件价值达 66 385 美元，而 2008-2009 年为 730 049 美元。

四. 基金和方案

一般性意见

49. 正如上文第 4 段所指出的，审计委员会对联合国各实体出具了 15 项无保留意见，对妇女署出具一项非无保留审计意见，并对近东救济工程处出具一项“其

他事项”简注。审计委员会没有对 2010-2011 两年期提出有保留的审计意见。虽然行预咨委会欢迎人口基金等实体现已得到无保留的审计意见及其国家执行项目的管理和监督工作明显得到加强，行预咨委会还注意到审计委员会的审计结论，即项目厅在努力解决先前发现的控制缺陷和不足之处方面继续取得进展。行预咨委会期待联合国系统所有实体都将关注可能影响审计委员会对其财务报表出具意见的关切问题。

50. 有关近东救济工程处，审计委员会出具了无保留意见，其中载有一个“其他事项”段落，反映出资金和现金水平低对该实体内部控制的影响(A/67/5/Add. 3, 第一章)。审计委员会提请注意该实体的财务报表，其中显示，截至 2011 年 12 月 31 日，该实体的非专用经常资金的营运赤字为 3 367 万美元，准备金的水平非常低(386 万美元)，以及现金头寸有限，仅为 3 500 万美元。审计委员会还突出强调了资金和现金水平低如何影响近东救济工程处填补关键职位空缺的能力及其对其内部控制效力造成的影响(A/67/5/Add. 3, 第二章)。行预咨委会回顾其先前就近东救济工程处的运作条件发表的意见(A/65/498, 第 41 段)。然而，行预咨委会与审计委员会一致认为，在这种情况下，有必要更加注重内部控制措施，并有必要加强预算管理监督。

51. 对于新设立的妇女署，审计委员会发表了一份非无保留审计报告，其中提及有关设立该新实体的事项以及大会第 64/289 号决议规定的过渡期。该决议规定过渡期为 6 个月，直至 2010 年 12 月 31 日，此后妇女署将开始运作。但审计委员会指出，2011 年，妇女署仍在建立其所需的资源水平。此外，主要工作人员要到 2011 年下半年才到位，有关支持其更广泛的任务的政策和程序仍在拟订中，其中包括 2011 年 4 月批准的财务条例和细则(见 A/67/5/Add. 13)。因此，该实体的业务、项目和方案监督的内部控制系统并没有全年贯彻实行。审计委员会还注意到妇发基金 2010 年 7 月至 12 月的活动财务报表已列入妇女署的 2011 年财务报表，这反映出对合并组成妇女署的 4 个实体的资产转移安排的法律解释不一致(A/67/5/Add. 13, 第二章, 第 20 段)。特别是开发署认为，在妇发基金于 2010 年 7 月解散时，其管理该基金并将其活动纳入其财务报表的职责也结束了。此外，妇女署是审计委员会查明在推行《公共部门会计准则》方面存在特定风险的实体之一。行预咨委会注意到设立妇女署过渡期间遇到的各种制约因素以及设立任何新实体可能面临的挑战。但行预咨委会同意审计委员会提出的建议，即妇女署应继续努力加强其内部控制框架。此外，行预咨委会强调指出，有关立法机构赋予的任务的统一解释应适用于今后联合国实体解散和(或)合并组成新的组织出现的所有情况，以避免在报告和问责制方面出现失误。

财务及相关事项

52. 审计委员会继续对各基金和方案的财务记录发布审计结论。如审计委员会注意到儿基会的管理和行政支出的分类有误或低报 1.66 亿美元(A/67/5/Add. 2, 第

二章，第 13-14 段)。行预咨委会提出要求后获悉，儿基会行政当局解释其透明度以及这些费用的列报在不断完善，并正在与开发署和人口基金作出共同努力，决定对此类费用采用共同的费用分类。在开发署，审计委员会注意到通过开发署国家执行模式对价值 1 300 万美元的支出进行核查存在差距(A/67/5/Add. 1，第二章，第 64 段)。就环境署而言，审计委员会认为，由于没有作出适当的安排，无法获得管理层对多边基金执行伙伴产生的支出作出的保证。审计委员会还注意到环境署在监督多边环境协定方面存在薄弱环节(A/67/5/Add. 6，第二章，第 23-46 段)。行预咨委会与审计委员会一致认为应从速解决上述财务问题。

53. 就环境署和人居署这两方面而言，审计委员会指出，这两个实体的现金管理做法造成汇率损失，因而削减了可供项目实施使用的资金数额(A/67/5/Add. 6 第二章，第 60-66 段，和 A/67/5/Add. 8 和 Corr. 1，第二章，第 22-24 段)。经询问，行预咨委会从秘书长的代表处获悉，正在对一项更广泛的全组织战略进行审查，以减轻这种损失造成的影响。据预计，将在 2012 年年底之前敲定这一政策指导。行预咨委会期待收到与制订汇率风险损失减缓战略有关的建议的细节。

54. 行预咨委会注意到近东救济工程处由于东道国政府当局已收但没有退还的增值税而产生的应收账款余额仍居高不下(截至 2011 年 12 月 31 日为 5 590 万美元)，审计委员会对该余额的长期未清部分(795 万美元)是否能收回持保留态度(A/67/5/Add. 3，第二章，第 49 段)。行预咨委会还注意到，难民署打算核销无法收回的 872 319 美元的增值税，因为索偿法律依据不成立(A/67/5/Add. 5，第二章，第 190 段)。行预咨委会回顾，对联合国及其实体免征增值税是与东道国签署的标准协议的一部分。行预咨委会认为，应尽力确保东道国政府当局及时退还所征收的税款。

筹款活动

55. 审计委员会将继续就儿基会与国家委员会的关系提出意见。鉴于这些国家委员会对儿基会作出重大贡献，作为本财政期间审计的一部分，审计委员会审查了儿基会与各国家委员会之间的关系、相关合作协议的执行情况以及儿基会在监督和监测其活动方面的作用。具体而言，审计委员会建议儿基会在监测和监督国家委员会的筹款作用方面发挥更积极主动的作用(A/67/5/Add. 2，第 88-98 段)。并且审计委员会还注意到，国家委员会的资金留存率往往超过儿基会的示范谅解备忘录规定的最高水平(A/67/5/Add. 2，第二章，第 88-105 段)。行预咨委会回顾其先前提出的建议，即儿基会的国家委员会应严格遵守 25%的留存限额，除非根据其财务条例和细则修改该限额(A/65/498，第 47 段)。经询问，行预咨委会获悉，儿基会行政当局已同意与国家委员会签署新的合作协议。此外，按照儿基会在其联合战略计划中商定的意见，儿基会新近批准的财务条例和细则预见在特殊情况下资金留存率有可能出现差异。截至 2012 年 7 月，已敲定 25 项这样的计划。在监督国家委员会筹款工作方面，儿基会还推出一系列改善监测措施。

56. 行预咨委会承认, 由于其对设在各成员国的国家委员会使用其名称和品牌的控制有限, 儿基会可能会面临声誉风险。不过, 行预咨委会指出, 这些委员会是根据各国法律组成的私人实体, 必须遵守各成员国的审计和核查规定。行预咨委会赞同儿基会采取行动, 通过改进合作协议, 加强对国家委员会的控制。

项目实施情况

57. 在对联合国各基金和方案、特别是对在外地开展活动出现分散项目管理的趋势进行审查时, 审计委员会指出, 需加强监督, 以确保遵守财务条例和细则。如审计委员会注意到, 开发署的内部控制并没有在外地办事处一致实行, 该实体的总部应进一步加强对外地活动的监督和监测(A/67/5/Add.1, 第二章, 第95-97段)。在人口基金, 审计委员会发现其区域办事处仍没有明确其对国家办事处进行监督的力度(A/67/5/Add. 7, 第二章, 第78-82段)。审计委员会还对妇女署缺乏管理国家执行模式程序的中央机制表示关切。审计委员会认为, 该实体没有保证国家管理的资金用于预定目的(A/67/5/Add. 13, 第二章, 第72-90段)。行预咨委会同意审计委员会关于加强对外地活动的项目监测和监督的建议。行预咨委会鼓励各实体在有效管理分散的组织结构方面分享最佳做法和吸取的经验教训。

58. 审计委员会再次指出, 开发署与项目厅之间有关1 800万美元基金间结余的长期纠纷仍没有得到解决。审计委员会对于在记录和报告这些交易和及时采取行动纠正差额方面的现有控制措施是否足够表示关切(A/67/5/Add. 1, 第二章, 第49段)。经询问, 行预咨委会获悉, 正召集一个专家小组来解决这方面悬而未决的问题。此外, 审计委员会注意到, 在所审查的两年期内, 开发署和项目厅最初记录的金额存在4 901万美元差额, 其中涉及这两个实体之间的管理服务安排上存在不正确的调整分录(A/67/5/Add. 1, 第二章, 第47段)。行预咨委会同意审计委员会的建议, 即应尽快解决长期悬而未决的基金间结余问题。行预咨委会指出, 如果这两个实体保留足够的文件证明所提供的服务, 可将今后的问题降低到最低限度。

59. 审计委员会还指出, 现金转移统一办法(现金统转)框架旨在对各国执行的项目进行统一现金转移和减少交易成本, 但尚未在外地采用和一致实行该框架。具体而言, 审计委员会提到联合国发展集团现金统转咨询委员会的评估结论, 其中包括有关这一举措的执行尚未超越最初阶段以及执行国家在制订保证和审计计划方面遇到挑战的意见(A/67/5/Add. 1, 第二章, 第91段)。行预咨委会认为, 这一重要举措似乎在联合国各基金和方案中没有明确的所有权。行预咨委会同意审计委员会的结论和建议, 并注意到的开发署同意采取措施, 加强在国家办事处执行现金转移统一办法框架。

采购与合同管理

60. 审计委员会继续对未遵守实体采购细则的情况提出意见。例如, 在涉及不同实体的一些案例中, 审计委员会注意到存在大量事后批准采购、单一外包合同以

以及业务急需为由进行特别采购的情况。具体而言，审计委员会注意到，在 2011 年 12 月 31 日终了的两年期期间，近东救济工程处在授予合同时批准了不走正常招标程序的 445 项豁免，总价值达 9 080 万美元(A/67/5/Add. 3, 第二章, 第 84-94 页)。项目厅未通过正规竞争性招标兜揽采购生意的情况也有所增多，在本两年期期间的总价值超过 3.049 亿美元(见 A/67/5/Add. 10, 第二章, 第 98(b)段)。审计委员会在这两种情况中均注意到，相关实体正在采取补救行动。行预咨委会注意到，在上述例子中，业务环境存在不确定性，但行预咨委会赞同审计委员会就加强内部控制和更好地遵守采购程序提出的建议。

非消耗性财产

61. 审计委员会在关于联合国的审计结果中(见上文第 43 和 44 段)指出，审计委员会再次重申其对资产管理、特别是对非消耗性资产管理提出的意见和建议。例如，审计委员会在视察开发署国家办事处期间，仍然注意到资产管理方面存在的薄弱环节(A/67/5/Add. 1, 第二章, 第 116-124 段)。同样，审计委员会建议人口基金，鉴于存在显著差异，应对外地持有资产的资产登记册进行全面核实(A/67/5/Add. 7, 第二章, 第 111-116 段)。另一方面，审计委员会在本两年期期间不再保留对环境署和人居署提出的非无保留审计意见，因为有充分证据证明，已对 2008-2009 两年期的资产价值作出了调整(A/67/5/Add. 6, 第二章, 第 87-88 段; A/67/5/Add. 8 和 Corr. 1, 第二章, 第 40 段)。同样，审计委员会注意到，近东救济工程处完成了对其现有土地和建筑物进行记录和估价的项目，并将此作为采用《公共部门会计准则》的一部分(A/67/5/Add. 3, 第二章, 第 104-106 段)。行预咨委会对非消耗性财产仍未得到妥善清点依然表示关切，这种情况可能危及在很大程度上依赖自愿供资的各基金和方案的声誉。行预咨委会提及上文论及《公共部门会计准则》在这方面所涉事项的第 44 段。

舞弊和推定舞弊

62. 在关于联合国各基金和方案的个别审计报告中，审计委员会根据《联合国财务条例和细则》附件第 6(c)(一)段的规定，披露了各实体已查明的舞弊和推定舞弊案件的情况。一个相关实体的负责官员在行预咨委会对一个具体案件提出查询后告知行预咨委会，由于舞弊发生已久以及国家主管部门没有取得进展，不得不放弃追回款项的努力。行预咨委会建议联合国各实体尽一切努力，加快对舞弊或涉嫌舞弊案件的调查，而且如不法行为已得到证明且相关工作人员在调查结束前已从联合国离职，则应尽快将案件移交国家主管部门。

附件

审计工作委员会的公认准则及一些经确认的良好做法

	公认准则	一些经确认的良好做法
宗旨	审计工作委员会作为独立的咨询专家机构，应酌情协助理事机构和实体行政首长履行其监督和治理职责。	<ul style="list-style-type: none"> • 审计工作委员会作为独立的咨询专家机构，主要是向理事机构、并根据需要向实体行政首长提供协助。 • 审计工作委员会帮助确保理事机构独立客观地保证实体的控制机制、风险管理、治理做法和问责程序发挥实效。 • 监督职责包括：(a) 财务及其他报告做法的完整性和妥善性；(b) 控制机制、风险管理、管理层指示和治理做法的有效性；(c) 内部审计/监督职能的履行；(d) 监测法律、规章、及操守和道德(如行为准则)的遵守情况；(e) 外部审计员的任职资格和独立性。
权力	审计工作委员会应拥有履行职责所需的权力。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 审计工作委员会可以根据履行其任务、作用和职责的需要，自由和不受限制地查阅任何资料、接触工作人员(包括内部审计员)以及外部审计员或任何外部一方。 ➤ 内部审计/监督主管和外部审计员可以不受限制地秘密接触审计工作委员会主席。
组成	审计工作委员会及其成员应具有独立性和客观性。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 审计工作委员会完全由实体的独立外部成员组成。 ➤ 审计工作委员会直接对理事机构负责。 ➤ 审计工作委员会没有管理权限，也不履行行政职责。 ➤ 审计工作委员会所有成员由理事机构批准。
	审计工作委员会的规模应取决于理事机构和联合国实体的规模。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 审计工作委员会至少包括三名成员，通常不超过五名成员。 ➤ 成员的多数即为委员会的法定人数。 ➤ 成员以个人身份任职，因此不设候补成员。
	审计工作委员会成员作为集体应拥有履行职责的技能、知识和经验。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 技能组合包括：优良的管理经验；对公共部门、联合国实体或其他多边机构的财政、会计和财务报告、内部控制和风险管理、内部审计和外部审计、治理的认知；对实体的了解。 ➤ 至少有一个成员为金融专家，谙熟公认会计原则和财务报表、内部控制和财务报告程序。 ➤ 对审计工作委员会成员进行指导和培训，以了解委员会的目标和职责、内部和外部审计职能、风险管理以及联合国实体的职能和运作。 ➤ 审计工作委员会成员不存在任何实际或认为的利益冲突。

职责

风险控制	<p>审计工作委员会应每年（与内部审计员、外部审计员和管理层一道）审查实体的控制保证说明以及风险管理和控制做法等内部控制制度，并向理事机构提供咨询。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 审计工作委员会与管理层以及内部和外部审计员一起审查实体内部控制措施的实效、任何相关重大调查发现和提议以及管理层答复，其中包括执行建议的时间表。 ➤ 审计工作委员会至少每年审查实体的风险管理程序和风险状况。审计工作委员会审查实体为评估重大风险或风险暴露实施的程序以及管理层为管理和降低风险采取的步骤。 ➤ 审计工作委员会借助于内部和外部审计结果对实体的政策、制度和做法进行审查，以确保对财务报告的内部控制的妥善性、运作的效率和实效、资源的保障以及遵守法律、条例和规则。
财务报表	<p>审计工作委员会应审查实体的财务报表（包括外部审计员对财务报表的意见）、致管理当局函和在对实体财务报表的外部审计过程中提出的其他报告，并就此向理事机构提供咨询。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 审计工作委员会负责审查并熟悉实体在编写其财务报表以及实体报告的其他财务资料时所采用的会计和报告原则、政策、标准和做法。 ➤ 审计工作委员会负责审查实体的年度报告以及其他重大的问责报告，以确保在尽其所知的情况下不发生任何重大误报或遗漏。 ➤ 审计工作委员会负责审核外部审计员提交的报告。
内部审计/监督	<p>审计工作委员会应审查内部审计/监督职能独立程度的适当性、内部审计/监督职能的资源和人员编制以及内部审计/监督职能的履行情况，并就此向理事机构提供咨询。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 审计工作委员会负责审查内部审计/监督职能的履行情况，包括审查风险评估程序、计划和预算，评估监督资源的适当性，以及定期外部质量评估。 ➤ 向审计工作委员会提交所有内部审计/监督报告，供其审议。 ➤ 审计工作委员会负责审查关于内部审计/监督职能的结果的定期活动报告。 ➤ 内部审计/监督主管向审计工作委员会定期报告管理层执行内部审计建议的行动计划的情况以及所采取行动的实效。内部审计/监督主管就管理层认可但对实体不可接受的风险水平的所有领域提出报告。 ➤ 审计工作委员会负责审查内部审计/监督章程的适当性。 ➤ 在聘任、续聘和解聘内部审计/监督主管时征求审计工作委员会的意见。 ➤ 审计工作委员会负责审查管理层是否对内部审计/监督的调查发现和提议及时采取措施。

	公认准则	一些经确认的良好做法
外部审计	审计工作委员会应对外部审计员计划开展调查的范围和做法及调查报告进行审查，并就此向理事机构提供咨询。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 审计工作委员会确保实体管理层制定协助外部审计员开展工作的适当机制。 ➤ 审计工作委员会审议外部审计员的工作计划。 ➤ 审计工作委员会定期与外部审计员举行会议，征求他们对风险、控制和治理等事项的意见。 ➤ 审计工作委员会对外部审计员进行绩效评估，并向理事机构提出建议。 ➤ 就外部审计员的聘任(包括审计费用)征求审计工作委员会的意见，而审计工作委员会也就此提供咨询。
报告	<p>审计工作委员会应就委员会的活动、议题和成果，以及委员会履行职责的实效向理事机构提交报告。</p> <p>审计工作委员会应保持和增进与理事机构(或其他理事和立法权力机构)、管理层、内部审计/监督主管和外部审计员之间的有效沟通。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 审计工作委员会根据要求编写会议报告、年度报告和特别报告，并提交给理事机构和行政首长。年度报告应确认委员会是否已履行章程规定的所有职责，并已实现所述期间的既定目标。 ➤ 根据实体的报告架构向外部审计员、并视需要向其他方面分发审计工作委员会的报告。 ➤ 委员会的年度报告包括委员会对内部审计/监督职能(例如对照工作计划取得的实际成果)的绩效评估和外部审计，以及在必要时为改进风险管理、控制和治理程序提出的建议。 ➤ 审计工作委员会至少每年审查自身的绩效。 ➤ 管理层充分了解审计工作委员会的宗旨和责任。
价值观和操守(合规情况)	审计工作委员会应至少每年一次审查实体为维护和增进国际公务员制度的价值观建立的制度，确保遵守法律、条例、政策，符合操守和道德行为的最高标准，以防止出现利益冲突、不检行为和舞弊。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 审计工作委员会收到有关任何诉讼的定期最新情况，包括对相关或有债务、调查、舞弊、惠给金和特别支付款的评估。 ➤ 审计工作委员会审查反舞弊政策、举报安排和道德规定的适当性和充分性。 ➤ 审计工作委员会审查已建立制度的适当性，以接获对舞弊和不检行为的指控并进行调查和采取行动。
业务(运作)	应根据经理事机构核准的章程或职权范围设立审计工作委员会。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 联合国实体通常由一个立法机构、理事机构、理事会或委员会监管。在联合国实体由行政首长或其他治理架构负责管理时，设审计工作委员会，但对委员会作出调整以适应特定组织架构。

- 审计工作委员会对理事会负责。
 - 章程对审计工作委员会的独立性、客观性、权力、职责、运作和架构作出规定。章程规定，审计工作委员会应提出报告。
 - 联合国实体的主要法律对章程所载的审计工作委员会的权力、职责和架构作出规定。
 - 审计工作委员会每年审查章程的适当性，并请求理事会核准拟议修改。
- 审计工作委员会应制定年度计划，以确保切实履行其职责并完成既定目标。
- 审计工作委员会向理事机构提交年度计划。
- 为了履行职责，审计工作委员会应根据需要举行会议。
- 审计工作委员会每年召开 3 至 4 次会议，或视需要召开更多次会议。
 - 事先编写并向委员会成员提供会议议程。至少提前 12 个月排定委员会的会议日期，以留有足够的时间向理事机构和(或)立法机构提交报告。
 - 会议纪要或会议报告应有文件记录并获得核准。
 - 审计工作委员会制定一整套工作程序，以协助委员会履行职责。
- 审计工作委员会应拥有履行职责所需的充足资源。
- 审计工作委员会由秘书人员提供必要协助。
 - 在必要时，审计工作委员会可聘用独立顾问或其他专家向委员会提供咨询。
 - 委员会收到或索取的所有保密文件和资料继续保密。
- 应对任期、服务条款和条件、利益冲突、纪律、责任赔偿、安保审查、差旅许可和条件、薪酬及解决分歧机制作出规定。
- 这些标准最好列入审计工作委员会章程。这些标准应同实体本身的主要制度密切保持一致。
 - 考虑向审计工作委员会成员支付差旅费用、每日津贴和其他实付费用。
 - 审计工作委员会成员的任命和任期至少三年，并可连任第二个也是最后一个两到三年任期。为了确保审计工作委员会在起步阶段的连续性，最初任期可少于三年，以便将任期时间错开。
 - 审计工作委员会成员必须完成实体自身规定的财务申报、利益冲突申报及披露程序。

公认准则	一些经确认的良好做法
	<ul style="list-style-type: none">➤ 实体的前管理人员在从实体离职后五年内不得担任委员会成员。审计工作委员会成员在其任期届满或停止后五年内不得在实体担任职务。➤ 审计工作委员会通过协商一致作出决定。如不能达到协商一致，可提出反对意见报告。