



第六十九届会议

议程项目 132

2014-2015 两年期方案预算

加强联合国秘书处的财产管理

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于加强联合国秘书处的财产管理的报告(A/69/400)。行预咨委会在审议报告期间会晤了秘书长的代表，他们提供了补充资料和说明，最后于 2014 年 10 月 14 日提供了书面答复。
2. 行预咨委会回顾大会第 60/283 号决议批准联合国采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)，并决定以下一代企业资源规划系统取代综合管理信息系统(见下文第 7 段)。秘书长指出，实施这些行政改革举措扩大了联合国所持多元化资产组合的财务报告、记账和管理的范围和复杂性，监督机构对加强联合国财产管理的必要性表示关切(见下文第 5 和第 6 段)。
3. 行预咨委会还回顾，根据联合国系统会计准则，财产不计为资本，不发生折旧；在财务报表附注中只按原购置成本披露非消耗性财产的总价值；自建资产一般不予跟踪；资产的重大改良不计为资本；本组织只将非消耗性财产分为三类(根据 ST/AI/2003/5 号行政指示第 2.2(a)段的定义)。公共部门会计准则推出后，将把不动产、厂场和设备计为资本和予以折旧；将在财务报表附注中列明不动产、厂场和设备期初结余和期末结余调节表；自建资产将得到跟踪并计为资本；不动产、厂场和设备的重大改良将计为资本。
4. 秘书长在关于采用公共部门会计准则情况的第四次进展报告中表示，为了改进财务报告，公共部门会计准则需要有一个强大的财产管理功能。联合国系统会



计准则对不动产、厂场和设备、存货和无形资产等几类财产规定的报告要求十分有限，或没有提出报告要求。他指出公共部门会计准则规定了更详细和更严格的报告要求，使所有部门必须收集和保留详细的财产会计数据，包括不动产、厂场和设备及存货的历史成本，为按照公共部门会计准则获得期初余额做准备(A/66/379，第 47 段)。在这方面，行预咨委会在审议关于采用公共部门会计准则情况的第七次进展报告(A/69/367)时获悉，第一批符合公共部门会计准则的维持和平行动财务报表的资产和负债期初结余已最后完成并于 2014 年 4 月提交审计委员会，第一批符合公共部门会计准则的联合国其他业务财务报表(归入财务报表第一卷)的期初结余应于 2014 年 9 月 30 日之前完成并提交审计委员会。

二. 背景

监督机构的调查结果和建议

5. 行预咨委会回顾，审计委员会报告和行预咨委会本身的报告都着重提到联合国财产管理的薄弱之处，尤其是在维持和平财产的管理方面。审计委员会在其报告(A/61/5 (Vol.I)和 A/63/5 (Vol.I))中提到缺乏财产记录、实物清点和非消耗性财产期初结余调节表。就土地和建筑物而言，审计委员会在其报(A/67/5 (Vol.I)和 Corr.1-2)中指出证实整个联合国房地产土地和建筑物估值的记录缺失。在维持和平方面，审计委员会在其报告 A/67/5 (Vol.II)中指出在资产管理方面存在一些缺陷，特别是，缺少一个记录自建房屋费用的统一和标准机制、不能充分保证部分非消耗性财产和消耗性财产的价值、未使用的非消耗性财产存在较高的损失/浪费风险，以及已清理结束的特派团在资产处置活动方面存在缺陷。

6. 行预咨委会在关于维持和平行动所涉共有问题的报告中注意到在财产管理方面已采取的举措，同时认为仍需要作出进一步改进(A/66/718，第 95 段)，后来在就审计委员会关于维持和平行动的报告提出评论意见时，对该委员会观察到的不足表示关切，并敦促秘书长加紧努力，制定措施解决这些问题(A/67/782，第 14 段)。

部门间财产管理问题工作组

7. 秘书长指出，2008 年，主管中央支助事务助理秘书长设立了一个部门间财产管理问题工作组，根据大会关于实施公共部门会计准则的第 60/283 号决议，审查与财产管理有关的政策、流程和系统。他还指出工作组聘用了一个咨询人小组，审查了与财产管理有关的治理、政策、流程和系统，并根据预期将采用公共部门会计准则和实施“团结”企业资源规划系统(见上文第 2 段)这一情况，负责制定一个财产管理路线图。他又指出，咨询人的第一次报告于 2011 年 12 月发布，其中述及总部的财产管理，第二次报告于 2012 年 8 月发布，其中述及总部以外办事处、区域委员会和外地特派团(A/69/400，第 10 和 12 段)。

8. 行预咨委会询问后获悉，利用咨询服务是因为认识到财产管理的某些方面需要纠正，以便为收集、整理和丰富财产数据创造必要条件，并为实施公共部门会计准则制定所需政策和流程。行预咨委会还获悉，此项咨询服务的资金来自 2012-2013 两年期方案预算第 29 D 款(中央支助事务厅)下的咨询服务核定资源。

9. 秘书长报告第 14 和 15 段总结了咨询人的主要研究结果，其中重点提到整个秘书处的财产管理支离破碎，没有一个单一的财产管理框架，包括缺乏统一的政策、现有政策和流程的适用不一致、缺乏财产管理培训、以及总部、总部以外办事处和区域委员会在库存控制方面存在缺陷。此外还发现，现有系统不足以支持财产管理流程和公共部门会计准则的数据收集。

10. 秘书长报告第 16 段指出，咨询人用行业基准对总部、总部以外办事处和维和行动的现有财产管理流程和公共部门会计准则准备情况进行比较之后提出的关键建议是，应该设立一个中央财产管理股，承担整个秘书处的职责。该财产管理股将负责建立一个全秘书处单一的财产管理框架和方案。

联合国持有的财产

11. 关于联合国持有的财产价值，行预咨委会询问后获悉，包括建造中资产在内，不动产、厂场和设备的总账面净值估计为 41 亿美元。这一估计数包括：联合国财务报表第一卷所列联合国各项业务截至 2014 年 1 月 1 日不动产、厂场和设备未经审计的期初结余 27 亿美元；财务报表第二卷(维持和平行动)中截至 2014 年 6 月 30 日不动产、厂场和设备未经审计的期末结余 14 亿美元。这一估计数中不包括价值低于资本化门槛值的财产以及艺术品等继承资产。关于库存，行预咨委会获悉，总价值估计为 3.933 亿美元，其中包括联合国财务报表第一卷所列联合国各项业务截至 2014 年 1 月 1 日未经审计的期初结余 420 万美元；第二卷(维持和平行动)截至 2014 年 6 月 30 日未经审计的期末结余 3.891 亿美元。

12. 在审议秘书长的报告时，行预咨委会要求提供关于本组织资产的定量信息，如土地和建筑物、家具和设备、飞机、船只、车辆和艺术品。行预咨委会还要求说明资产数量和价值是每年增加还是减少的统计趋势。此外，行预咨委会要求解释如何评估本组织持有的资产是否充足。但是，行预咨委会提出的请求没有得到回应。行预咨委会相信，今后提交大会的报告中将会作出回应。

13. 行预咨委会认为，若能更详细地列报所要求的资料，应有助于更有意义地分析联合国持有的不动产、厂场和设备。考虑到已编制了第一批符合公共部门会计准则的维持和平行动财务报表，第一批符合公共部门会计准则的秘书处其他业务的期初结余已经确立，行预咨委会认为，这种详细信息应易于获得，应在今后提交给大会的报告中列报。

三. 建立新的秘书处财产管理框架

14. 秘书长在其报告第 17 段中列举了部门间工作组根据咨询人的建议确定的重点方案任务，以便为本组织建立一个全面、长期的财产管理框架。报告第 18 段列出了工作组所确定的成功实施公共部门会计准则和“团结”项目近期要求的下列重要活动：

(a) 采用数据采集并跟踪土地、建筑物(包括不动产、厂场和设备)、租赁权益和租赁权益改良、基础设施和在建资产；

(b) 为公共部门会计准则制定关于上述资产估值的高级别指南；

(c) 确保公共部门会计准则期初结余和团结项目的数据准备。

15. 秘书长在报告第 21 段中指出，为推进其工作方案，部门间工作组设立了由各办公室代表组成的分组，负责处理规章事项、不动产、设备和库存具体领域。

16. 秘书长在报告第 27 至 35 段中，讨论了为建立秘书处新的财产管理框架而采取的行动，其中包括：

(a) 制定关于财产管理的订正统一临时行政指示，用于取代现有的行政指示 [ST/AI/2003/5](#)(适用于总部和总部以外办事处)和 [ST/AI/374](#)(适用于外地特派团)。临时行政指示符合公共部门会计准则，并将在“团结”项目得到充分部署时进行更新；

(b) 修订和扩展财产管理授权，以反映公共部门会计准则关于财产的认列和终止认列以及在减值情况下关于核销和减记的规定；

(c) 编制 P-3 和 P-4 职等资产管理干事的通用职位说明，其与公共部门会计准则有关的财产管理和会计职能是秘书处新的专门知识领域；

(d) 改进伽利略存货管理系统的资产管理功能，以便提供更多的资产会计能力以及一个符合公共部门会计准则的折旧计算方法；¹

(e) 外地特派团收集、整理并编纂关于自建资产、租赁和捐赠使用权安排的数据用于编制符合公共部门会计准则的财务报表的期初结余；

(f) 关于外地特派团，制定并定期监测关键的公共部门会计准则合规绩效指标，用于开展资产实物核实、资产差异审查和对账以及核销等关键的财产管理活动。

¹ 行预咨委会关于提升旧系统以符合公共部门会计准则的评论，载于 A/67/564 号文件，第 16 段。

17. 秘书长在其报告第五节中，讨论了在制定新的财产管理框架要素之后今后应采取的行动，例如：订正政策和程序、培训方案和关键业绩指标。这些行动将由中央支助事务厅财产管理股开展，将包括：

- (a) 提供执行指导、确定财产数据管理和维护，以及监测遵守情况；
- (b) 建立一个业绩管理方案，同时制定全秘书处的主要业绩指标并进行合规监测，以确保一致性；
- (c) 执行为所有承担财产管理相关职责的工作人员制定的一个培训和认证方案；
- (d) 在集成一体的平台上管理和长期维护“团结”项目主数据，该平台将以标准化的方式在整个秘书处记录和跟踪财产从请购到处置的整个生命周期。

18. 秘书长报告第 36 和 38 段指出，由于团结项目的执行发生延误，在 2016 年以前不可能开始制定整个秘书处的完整的关键绩效指标方案。

四. 秘书处负责财产管理的资源能力

19. 秘书长指出，根据行业最佳做法，尽管新的财产管理规定涉及到政策和流程的集中化，但管理许多职能的责任仍然完全下放给各部门、总部以外办事处的首长和外地特派团的主管。他在报告第 45 至 50 段中列出了秘书处财产管理资源各自的职能，在图 1 中列出了目前总部财产的管理结构。

20. 秘书长指出，中央支助事务厅中央财产管理股的职责是制定和实施绩效与合规管理方案，同时制定整个秘书处的关键绩效指标；更新和维护财产管理框架的各个要素，即与财产相关的政策、授予权力、流程指南和关键绩效指标；并提供培训，以确保满足本组织的业务需求。他还表示该股还将根据关键绩效指标监测合规情况，并对总部所有部厅进行监督。

21. 关于外勤支助部后勤支助司的财产管理股，秘书长指出，[ST/SGB/2010/2](#) 号秘书长公报对该股的职责作出了规定。这些责任包括就遵守联合国财产管理问题的规则和条例向外地行动和外勤支助部管理层提供政策和程序咨询意见；监测和分析外地行动提交的盘存报告，以确定库存管理的趋势；与用户团体合作，开发自动化工具，以加快资产核实，精简核销程序；制定培训方案和材料，支助外地行动；为外地行动制定和设定包括关键业绩指标在内的全面绩效基准。秘书长还解释称，财产管理股充当中央支助事务厅的中央财产管理股同外地特派团之间的协调中心，以确保对本组织拥有的所有财产一致地适用和实施财产管理框架。

22. 关于中央支助事务厅的临时财产管理股，秘书长在其报告第 25 段中指出，该股是通过调配现有资源成立的，负责组织和协调各工作分组的工作方案(见上

文第 15 段)。该股包括一个股长(P-4); 一个不动产专业人员(P-3); 以及一个财产管理专业人员(P-3), 他们由两名一般事务人员提供协助。

23. 行预咨委会询问后获悉, 财产管理股是在 2012 年通过合并资源设立的。利用了 2012-2013 两年期方案预算第 29D 款(中央支助事务厅)下公用事业项下的节余所得非员额资源, 为一般临时人员职位提供了经费。除了非员额资源, 还暂用空缺员额为该股支持公共部门会计准则和“团结”项目的数据准备活动提供了临时能力。在秘书长提出报告之时, 已将前财产管理和库存控制股的两个常设员额(1 个 P-2 职等协理财产管理干事和 1 个一般事务(其他职等)财产管理助理)调入该股。

24. 秘书长报告第 55 段指出, 总部以外办事处、区域委员会和外地特派团都建立了类似的临时安排。行预咨委会询问后获悉, 这些办事处已逐案获得由行政支助资金为预算外活动提供的短期资源, 以建立执行公共部门会计准则相关活动的临时能力。这类活动包括准备财产数据以及收集、整理和丰富数据。在此方面, 委员会获悉, 提供了以下一般临时人员职位: 联合国维也纳办事处: 1 个 P-4 和 1 个一般事务(其他职等); 联合国内罗毕办事处: 1 个 P-3、1 个一般事务(特等)和 1 个一般事务(其他职等); 联合国日内瓦办事处: 2 个 P-3; 非洲经济委员会: 1 个 P-3; 西亚经济社会委员会: 1 个 P-3; 亚洲及太平洋经济社会委员会: 1 个 P-3; 拉丁美洲和加勒比经济委员会: 1 个 P-3。

25. 秘书长表示, 由于雇用合同的临时性质和有关的工作人员高更替率, 这些临时安排证明存在问题, 无法持续。在这方面, 他强调指出, 需要在财产管理方面建立长期的正式工作人员配置安排。行预咨委会询问后获悉, 需要提供秘书长报告第 50 段所述和图 1 所示的工作人员配置资源, 以履行因采用公共部门会计准则而产生的资产会计和财产管理的新责任。行预咨委会还获悉, 秘书长打算在今后的拟议预算中, 请拨更多的财产管理所需人员资源, 以管理与资产会计和财产管理有关的活动。

26. 行预咨委会再次表示, 秘书长需尽快填补空缺员额, 不应为节省预算而让员额空缺。在此方面, 行预咨委会促请对空缺员额的使用实施更严格的纪律, 并促请秘书长确保员额要么被用于其预期目的, 要么提议裁撤。此外, 行预咨委会重申其建议, 即大会请秘书长对秘书处所有部厅统一、无一例外地适用这一条(A/68/7, 第 109 段)。

27. 此外, 行预咨委会认识到在整个秘书处加强财产管理业务的效率和有效性的重要性, 但坚持认为, 如果秘书长想要采取行动加强秘书处的财产管理, 包括改变其结构, 他应将其提案提交大会审议, 其中列有明确的业务论证, 包括任何所需新的人员配置的充分理由。行预咨委会还指出, 秘书长将需要向大会报告执行

公共部门会计准则(见 [A/69/367](#), 第 62-66 段)和“团结”项目(见 [A/69/385](#), 第 58-62 段)惠益实现计划产生的定量和定性效益。

五. 有待大会采取的行动

28. 行预咨委会建议大会注意到秘书长的报告,但须遵守以上段落中所载意见和建议。
