



---

第五十八届会议

议程项目 130 和 134

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

**内部监督事务厅关于维持和平信托基金管理情况的报告**

**秘书长的说明**

1. 依照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号、1999 年 12 月 23 日第 54/244 号以及 2003 年 6 月 18 日第 57/278 B 号决议，秘书长谨转递所附负责内部监督事务副秘书长呈递给他的关于维持和平信托基金管理情况的报告。
2. 秘书长注意到该报告的调查结论并同意报告所提建议，认为这将可改善秘书处对维持和平信托基金的管理。



## 内部监督事务厅关于维持和平信托基金管理情况的报告

### 摘要

2002年10月和11月，内部监督事务厅（监督厅）对维持和平信托基金的管理情况进行了审计。审计涵盖2002年6月30日终了财政年度31个与维和行动有关的信托基金的情况。审计表明方案规划、预算和账务厅以及维持和平行动部有必要改善对信托基金业务活动的监测，以更好地确保有效使用委托联合国用于特定目的的资金。维持和平行动部也应就信托基金的管理向维和行动特派团提供更多的指导。

监督厅对改善信托基金的管理提出了若干建议。维持和平行动部应与方案规划、预算和账务厅协调：

- 采取紧急步骤，使用八个信托基金中闲置的累计达53 177 000美元的余额。在2002年6月30日终了的年份里，这八个信托基金没有显示任何支出、转帐或调整。其中大多数是于1990年代初期设立的，其维和活动或特派团任务现已结束。其中六个信托基金共有余款1 240万美元，可经捐助者同意，用于当初建立基金所面向地区的相关政治、人道主义或发展活动。
- 三个信托基金的原有宗旨已不再有效，应重新界定其行动计划（余额共计1 749 000美元），使这些资金能用于总部目前的业务活动。
- 就维和特派团信托基金的运作编写书面指导准则，以确保其全面管理的统一性。准则应涵盖行政、筹资、财务报告 and 进度报告以及方案支助费用。
- 建立专门说明维和信托基金活动的网址，向会员国和公众提供更多有关资金使用和成果的信息。

管理部门接受了监督厅的建议，已采取步骤加以执行。

## 目录

	段次	页次
缩略语 .....		4
一. 导言 .....	1-3	5
二. 维持和平行动部管理的信托基金 .....	4-6	5
三. 由维持和平特派团管理的信托基金 .....	7-9	6
四. 与维持和平有关、但并不活跃的信托基金 .....	10-20	7
五. 其他信托基金 .....	21-23	9
六. 各维持和平特派团管理的信托基金的执行情况 .....	24-31	10
A. 信托基金指导准则 .....	26	10
B. 向各执行机构支付垫款 .....	27	10
C. 标准化的财务报告 .....	28	10
D. 方案支助费用 .....	29-30	11
E. 信托基金网址 .....	31	11
七. 建议 .....	32-40	11

## 缩略语

海地文职支助团	驻海地国际文职人员支助团
中非特派团	联合国中非共和国特派团
联刚特派团	联合国组织刚果民主共和国特派团
联塞特派团	联合国塞拉利昂特派团
观察员部队	联合国脱离接触观察员部队
埃厄特派团	联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团
波黑特派团	联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团
科索沃特派团	联合国科索沃临时行政当局特派团
东帝汶支助团	联合国东帝汶支助团
联格观察团	联合国格鲁吉亚观察团
联海支助团	联合国海地支助团
联海过渡团	联合国过渡时期特派团
联柬权力机构	柬埔寨过渡时期联合国权力机构

## 一. 引言

1. 大会 2003 年 7 月 17 日第 57/278 B 号决议请秘书长向大会第五十八届会议提交审计委员会报告第 26 段所提内部监督事务厅（监督厅）的报告。<sup>1</sup> 2002 年 10 月和 11 月期间，监督厅对方案规划、预算和财务厅指定的与维持和平行动相关的 31 个一般性信托基金进行了审计。一些维持和平行动特派团和包括维持和平行动部以及政治事务部在内的各个部门负责执行这些信托基金，截至 2002 年 6 月 30 日，这些信托基金的合并余额共计约 1.7 亿美元。

2. 这次审计的主要目的是评估方案规划、预算和财务厅及维持和平行动部在总部管理这 31 个与维持和平行动有关的信托基金的效率。监督厅还对被指派为信托基金执行办公室的主要维持和平特派团进行了调查研究，以查明与管理信托基金有关的问题。

3. 本报告草稿已提交维持和平行动部和管理部审查。它们的评论已纳入本报告，并以楷体显示。

## 二. 维持和平行动部管理的信托基金

4. 维持和平行动部管理了七个信托基金，截至 2002 年 6 月 30 日，其总余额约为 200 万美元。其中一个基金（支助联合国维持和平行动的宣传和有关工作信托基金）的管理权下放给东帝汶支助团，该信托基金资助的活动由支助团管理。

表 1. 维持和平行动部管理的信托基金

(美元)

信托基金	截至 2002 年 6 月 30 日的余额
支助联合国维持和平行动的宣传和有关工作信托基金	175 000
政府和组织支助维持和平行动部总结经验股信托基金	588 000
加强非洲预防冲突和维持和平能力信托基金	198 000
快速部署特派团总部信托基金	963 000
维持和平行动行政和预算方面活动信托基金	1 000
为联合国维持和平行动医务支助国际会议筹资信托基金	9 000
协助政府借调军官支助维持和平的信托基金	39 000
<b>共计</b>	<b>1 973 000</b>

5. 监督厅注意到上述信托基金中有两个基金原有目的已随着时间的推移而有所改变，目前已过时（即政府和组织支助维持和平行动部总结经验股信托基金和快速部署特派团总部信托基金，截至 2002 年 6 月 30 日，其余额分别为 588 000

<sup>1</sup> 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 5 号》(A/57/5)，第二卷；在第 26 段提及监督厅计划对维持和平信托基金进行审查，包括联合国总部对这些基金的管理情况。

美元和 963 000 美元)。因此, 该部有必要根据维持和平最佳作法和战略部署储备领域当前的需要, 重新界定这些信托基金的目的, 并根据新的目标, 制订使用现有资源的费用计划。**维持和平行动部同意审查这些信托基金的任务权限。方案规划、预算和财务厅也将参与这项工作。**

6. 维持和平行动行政和预算方面活动信托基金、为联合国维持和平行动医务支助国际会议筹资信托基金和协助政府借调军官支助维持和平的信托基金的余额相对较少, 在审计时分别从 1 000 美元到 39 000 美元不等, 目前对使用这些资金没有费用计划。**维持和平行动部表示对这些信托基金没有提出进一步的要求。方案规划、预算和财务厅将着手结束这些信托基金。**

### 三. 由维持和平特派团管理的信托基金

7. 监督厅审查了审计时仍活跃的并由有关维持和平特派团管理的 11 个维持和平行动信托基金。这些信托基金见下文表 2。

**表 2. 由维持和平特派团管理的信托基金**

(美元)

信托基金	执行特派团	截至 2002 年 6 月 30 日的余额
恢复萨拉热窝基本公用事业信托基金	波黑特派团	5 752 000
支助埃塞俄比亚和厄立特里亚划界信托基金	埃厄特派团	4 864 000
支助部署在东帝汶多国部队信托基金	联合国东帝汶支助团	77 351 000
联合国东帝汶过渡行政当局信托基金	联合国东帝汶支助团	12 755 000
支助埃塞俄比亚和厄立特里亚和平进程信托基金	埃厄特派团	263 000
支持执行 1994 年 5 月 14 日在莫斯科签署的停火和部队隔离协定信托基金	联格特派团	262 000
波斯尼亚和黑塞哥维那警察援助方案信托基金	波黑特派团	4 345 000
支助联合国在塞拉利昂进行与维持和平有关的工作的信托基金	联塞特派团	1 210 000
支助联合国脱离接触观察员部队活动信托基金	观察员部队	378 000
支助刚果民主共和国和平进程信托基金	联刚特派团	873 000
支助联合国科索沃临时行政当局特派团信托基金	科索沃特派团	2 897 000
<b>共计</b>		<b>110 950 000</b>

8. 监督厅注意到截至 2002 年 6 月 30 日, 恢复萨拉热窝基本公用事业信托基金和波斯尼亚和黑塞哥维那警察援助方案信托基金的余额共计 10 097 000 美元。这两项信托基金都是由波黑特派团负责, 该团已于 2003 年 6 月 30 日结束。截至

2003年4月，这两项信托基金的余额总数减至约64万美元。维持和平行动部声称由这些信托基金供资的所有项目和方案业务均已完成。该部进一步指出，经与方案规划、预算和财务厅协商，该厅将决定余留款项的处置方式，并采取适当行动按照其各自任务权限关闭账户。方案规划、预算和财务厅说，波斯尼亚和黑塞哥维那警察援助方案信托基金订有向捐助者报告的具体规定，最近已经向德国和瑞典政府送交了最后报告。

9. 截至2002年6月30日，支助驻东帝汶多国部队信托基金尚有余额7 740万美元，打算偿还在东帝汶建立多国部队有关费用。在该财政年度期间，与这一基金有关的活动开展得很少。在监督厅进行审计时，维持和平行动部正在处理东帝汶特派团的索赔账单，并通知监督厅说在处理完有关账单后，会留有大量余额。该部还指出，正在与提供捐助的会员国进行谈判，以谋求它们批准使用余留资金。维持和平行动部告诉监督厅说，捐助国已指示联合国将此信托基金内的余留款项用于支付该国对联合国东帝汶支助团特别账户的摊款。方案规划、预算和财务厅指出，截至2003年10月22日，该基金余额为650万美元。关于联合国东帝汶过渡行政当局信托基金，监督厅正等待维持和平行动部确认对该基金没有待处理、尚未了结的赔偿责任。一旦收到确认，监督厅将着手结束该信托基金。

#### 四. 与维持和平有关、但并不活跃的信托基金

10. 监督厅审查了与维持和平行动有关的31个信托基金，确定其中八个不活跃，即已停止业务。这些基金余额共计53 177 000美元，在2002年6月30日终了财政年度，没有任何支出（见下文表3）。

表 3. 与维持和平有关、但不活跃的信托基金

(美元)

信托基金	截止 2002 年 6 月 30 日的余额
伊拉克-科威特边界问题信托基金	1 028 000
实施关于利比里亚的科托努协定信托基金	3 709 000
支助执行谈判期间在塔吉克-阿富汗边境和塔吉克境内暂时停火和停止其他敌对行动信托基金	21 000
柬埔寨和平进程自愿基金	4 331 000
遣返柬埔寨难民和流离失所者信托基金	2 173 000
加强联海支助团能力信托基金	225 000
加强联海过渡团能力信托基金	983 000
支助联合国建立和平与维持和平活动信托基金	40 707 000
<b>共计</b>	<b>53 177 000</b>

11. 监督厅发现这些不活跃的信托基金的职权范围包括了对结束工作的具体指令，但大都闭口不谈一旦执行办公室关闭后转移行政责任的程序问题。其中大多数在原有执行办公室关闭后，并未指派新的执行办公室。

12. 监督厅认为，这些信托基金的余额可以用于原定从这些基金获益国家的政治、人道主义或发展支助活动。经与捐助方协商，可将这些信托基金连同有关行政责任转移给在这些地点积极开展活动的执行办公室。监督厅获悉，与捐助国的沟通是个缓慢的进程，从而延误了信托基金的结束或将这些资金调拨有关活动的过程。监督厅认为，应该更及时地向捐助国提出结束或重新指定信托基金用途的建议。

13. 伊拉克-科威特边界问题信托基金设立于 1994 年，以便利秘书长提出协助伊拉克和科威特政府解决以下问题的努力，即由于伊拉克-科威特边界委员会划定的边界，涉及到地处科威特境内的伊拉克公民及其资产的问题。尽管该信托基金的类别属于维和信托基金，但其原有执行办公室是政治事务部。鉴于该信托基金已不活跃，其为数 1 028 000 美元的余额本应转至另一个执行办公室，如无需要，也应予以结束。

14. 实施关于利比里亚的科托努协定信托基金设立于 1993 年。尽管政治事务部是其原有执行办公室，但 1999 年该信托基金的责任转移至维持和平行动部。截至 2002 年 6 月 30 日，该信托基金的余额为 3 709 000 美元。监督厅认为，应与捐助国讨论该基金现状和处置办法，以决定结束该基金或根据新的条件予以重新启动。[方案规划、预算和财务厅通知说，实施关于利比里亚的科托努协定信托基金已于 2003 年 6 月 30 日结束。](#)

15. 柬埔寨和平进程自愿基金设立于 1990 年，由负责东南亚人道主义事务的秘书长特别办公室担任执行办公室。该基金的原定目的是协助秘书长在推动柬埔寨和平进程方面的努力。截止 2002 年 6 月 30 日，闲置的余留资金为 4 331 000 美元。监督厅认为，应与捐助国协商，重新拟订该信托基金的目标，然后指定新的执行办公室，如无需要，则应予以结束。

16. 遣返柬埔寨难民和流离失所者信托基金设立于 1992 年，并按照秘书长的柬埔寨迫切需求和国家重建联合呼吁接受用于重建活动的自愿捐款或捐助。柬埔寨过渡时期联合国权力机构被指定为该基金任务期限内的执行办公室，而基金的任务已于 1993 年 9 月结束。截止 2002 年 6 月 30 日，余留资金为 2 173 000 美元。也应与捐助国讨论如何处置这笔信托基金。

17. 加强联海过渡团能力信托基金设立于 1997 年，接受会员国的自愿捐助，以支付摊款不包括的、各会员国为加强联海过渡团能力而增派军事特遣队的费用。负责维持和平行动事务副秘书长被指派为该信托基金的方案主管。该特派团已于 2000 年 3 月结束，截止 2002 年 6 月 30 日，该信托基金还有 983 000 美元的余额。



18. 加强联海支助团能力信托基金设立于 1996 年，以支付摊款不包括的、由会员国向海地增派军事人员所涉费用。监督厅注意到 2001 年，该信托基金的一些资金已转至支助海地文职支助团信托基金。监督厅认为，应与捐助国讨论是否有可能把加强联海过渡团和加强联海支助团信托基金的余留款项转入由政治事务部执行的支助海地文职支助团信托基金的可能性，以合理使用这些闲置的资金。**维持和平行动部指出，其中一个捐助国已指示将其在加强联海过渡团能力信托基金和加强联海支助团能力信托基金未用余额中的份额还给该国的银行账户。方案规划、预算和财务厅证实加强联海支助团能力信托基金和加强联海过渡团能力信托基金均已结束。**

19. 方案规划、预算和财务厅维持和平经费筹措司被指定为支助联合国建立和平与维持和平活动信托基金的执行办公室。截止 2002 年 6 月 30 日，该基金的余额为 4 070 万美元，在前一财政年度并未显示有任何付款。**方案规划、预算和财务厅的意见是，鉴于此分账户仍在使用，该基金的大部分余额应归日本政府。已向日本常驻联合国代表团寻求处置该国在这 3 800 万美元中份额的办法，方案规划、预算和财务厅正等待该团的答复。**

20. 支助执行谈判期间在塔吉克-阿富汗边境和塔吉克境内暂时停火和停止其他敌对行动信托基金的闲置余款为 21 000 美元，应与捐助国协商将其转给另一个执行办公室，如无需要，该信托基金应予以结束。

## 五. 其他信托基金

21. 监督厅还审查了与维持和平/政治特派团有关、但已结束的五个信托基金（见下文表 4）。

**表 4. 已结束的维持和平/政治特派团信托基金**

(美元)

信托基金	截止 2002 年 6 月 30 日的余额
联合国观察选举信托基金	2 664 000
国际支助与核查委员会活动信托基金	222 000
索马里统一指挥部信托基金	840 000
东斯拉沃尼亚建立信任措施信托基金	19 000
支持中非特派团活动信托基金	25 000
<b>共计</b>	<b>3 770 000</b>

22. 联合国观察选举信托基金原本打算支助各选举核查特派团，为实地调查特派团提供资金并支助其他国际观察员的活动。该信托基金看来似乎有可能维持活动，其余留资金可用于今后的选举活动。

23. 按照监督厅的意见，有必要与捐助国协商将国际支助与核查委员会活动信托基金、索马里统一指挥部信托基金、东斯拉沃尼亚来建立信任措施信托基金和支助中非特派团活动信托基金的余额转给新的执行办公室，因为原管理这些信托基金的主要维持和平/政治任务已经结束。**方案规划、预算和财务厅指出，国际支助与核查委员会活动信托基金正在结束过程中。余额将归还所有捐助国，但加拿大和西班牙政府除外，因其尚未回复主计长的三封信函。东斯拉沃尼亚建立信任措施信托基金已于 2003 年 1 月结束。支持中非特派团活动信托基金正处在结束过程中。将与捐助国协商把包括应计利息收入在内的基金余额存起来。**

## **六. 各维持和平特派团管理的信托基金的执行情况**

24. 监督厅调查了以下各特派团负责管理活跃信托基金的办公室，即联刚特派团、联塞特派团、埃厄特派团、波黑特派团、科索沃特派团和东帝汶支助团。调查的目的是评估信托基金的管理、预算和拨款以及财务报告的情况。截至 2002 年 6 月 30 日，这些特派团执行的信托基金总额为 1.109 亿美元。

25. 根据这次调查，监督厅查明了一些共同的、需要解决的问题。这些问题包括执行办公室（即各特派团）的作用以及维持和平行动部有必要支助和监测那些被指派执行由信托基金资助项目的机构（大都是非政府组织和政府部门）。

### **A. 信托基金指导准则**

26. 对各维持和平特派团的调查显示，没有制定正式的手册，以详细列出特派团人员管理信托基金可资运用的政策和程序。尽管有些特派团制定了本团的程序与核对表，以协助处理与信托基金有关的活动，但并无标准化的程序。印发一本手册将有助于遵守联合国《财务条例和细则》，并查明和加强内部管制。鉴于特派团人员频繁更替，对有关和程序不甚了了，这一点特别重要。这种手册涵盖的具体领域应包括：(a) 特派团信托基金股的责任和义务；(b) 提交活动报告的要求；(c) 向捐助国提交进度报告以及要求执行/实施办公室提供财务报表；(d) 适用的程序和程序；以及(e) 报告细目和实施时间表。正如下文所讨论的（见第 35 段），维持和平行动部正采取行动改进向各维持和平特派团提供的管理信托基金的指导准则。

### **B. 向各执行机构支付垫款**

27. 监督厅发现在向参与执行信托基金项目的执行机构支付垫款的问题上，没有统一的政策。各特派团垫款在总项目费用的百分比从 20%到 80%各有不同。监督厅认为，使预付款做法标准化有助于保管好委托给联合国的资金，也将鼓励及时完成项目。支付计划应考虑到大多数执行机构调集项目启动资金的能力是非常有限的。

### **C. 标准化的财务报告**

28. 执行机构向各特派团信托基金行政股及时提交财务报告对于监测项目执行情况和预算管制是至关重要的。然而，监督厅的调查显示，信托基金股在收到的

执行机构的财务报告方面遇到了问题。调查发现的最大问题是财务报告没有载列以信托基金股认可的格式提出支出的相关资料。有必要制定各执行机构统一使用并易于理解的标准化报告格式。维持和平行动部表示，主计长为改善信托基金管理所设工作组，除其他领域外，正积极审议报告格式标准化的问题。还将与捐助国讨论这种报告格式。

#### D. 方案支助费用

29. 秘书长 ST/SGB/188 号公告将方案支助费用界定为“由包括信托基金在内的预算外资源资助的方案与项目执行中所涉行政和技术支助费用”。监督厅发现各维持和平特派团信托基金的行政活动并不总是由方案支助费用供资的。这些活动的费用大都被维持和平特派团所匀支，因此实际上是由摊派的维持和平捐款支助的。例如，在所调查的六个特派团中，只有波黑特派团用信托基金方案支助费用支付了其信托基金股人员的一些费用。然而，应承认将方案支助费用记在较小的信托基金账户上可能不切实际，因为人事费和其他行政支出与这些信托基金的财政资源的比例失调。

30. 将方案支助费用分配给各特派团的会计过程十分麻烦，也不总是与某一信托基金现有资金数额相对应。然而，就拥有足够的方案支助经费的大型信托基金而言，特派团应安排由信托基金方案支助费用资助员额和行政费用。

#### E. 信托基金网址

31. 就信托基金活动向基金捐助国提交报告必须更加透明。设立信托基金网址可实现这一目标，即列出活动和支出情况，使捐助国和广大公众了解由信托基金资助的项目、其进展和对受影响社区产生的影响。维持和平行动部在其排雷行动信托基金<sup>2</sup>活动中已采取了这种做法。这种网址，如加以适当维持和更新，可作为捐助国和广大公众一个有助益的信息来源，可能会吸收更多的资源以补充维持和平行动的费用。

### 七. 建议

32. 监督厅为改进与维持和平行动有关的信托基金的管理水平，提出下列建议。

#### 建议 1

33. 监督厅建议一旦某一信托基金原有目的已经实现或执行办公室已停止业务活动，方案规划、预算和财务厅应与捐助国接触，建议重新安排余留资源的走向，并视必要考虑指定一个新的执行办公室。如果这样做不可行，该厅应建议结束该信托基金并将未使用余额退还捐助国（AP2002/55/8/001）。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 计划在 2003 年晚些时候开始的另一项审计活动的主题是清雷活动所设信托基金。

<sup>3</sup> 本节括号内的编码是监督厅为记录各项建议而使用的编码。

34. 方案规划、预算和财务厅接受这项建议，指出该厅确认有必要改进信托基金的管理。秘书长关于加强联合国的报告（A/57/387 和 Corr.1，行动 24）讨论了这一必要性。为此设立了一个信托基金工作组，该工作组正在执行该项行动。

### 建议 2

35. 维持和平行动部应印发一本标准的业务程序手册，用于管理维持和平信托基金，其涵盖领域包括各维持和平特派团信托基金股的行政管理、报告样本、业务程序和报告细目。该手册应包括关于决定如何向执行机构支付垫款和按进度付款的指导准则，及后者所使用的财务报告格式（AP2002/55/8/002）。

36. 维持和平行动部同意这项建议，并指出已向有关维持和平特派团转递了维持和平行动信托基金的管理/行政标准业务程序的详细草稿，以供评论。程序的定稿将反映出从各团收到的评论意见。2003 年 10 月，维和部指出，已将更新的标准业务程序分发给所有维持和平特派团并强调了严格遵守信托基金管理指导准则的重要性。该部进一步指出，各捐助国也有必要同意执行机构将使用的财务报告格式。

### 建议 3

37. 维持和平行动部应与方案规划、预算和帐务厅合作制订机制，用信托基金方案支助费用资助维持和平特派团信托基金的行政和管理费用，但活动规模和这些信托基金的资源均应足以支付这些支出（AP2002/55/8/003）。

38. 维持和平行动部接受了这一建议，并指出将提请信托基金工作组注意这个问题，该工作组将审议执行建议的可行性。

### 建议 4

39. 为了提高使用信托基金的透明度，维持和平行动部应建立一个网址，公布有关维持和平信托基金活动和基金余额的信息，供捐助国和广大公众参考（AP2002/55/8/004）。

40. 维持和平行动部同意这项建议，指出也将提请信托基金工作组注意这个问题，该工作组将审议执行建议的可行性。工作组的报告将提交给大会第五十九届会议供审议。

负责内部监督事务副秘书长  
迪利普·奈尔（签名）