



第五十八届会议

议程项目 119

审查联合国行政和财政业务效率

内部监督事务厅就联合国合办工作人员养恤基金投资管理处  
所提建议的执行情况报告

秘书长的报告\*

摘要

本报告是根据大会 2003 年 12 月 23 日第 58/279 号决议提出的。大会在该决议中注意到内部监督事务厅关于联合国合办工作人员养恤基金投资管理处的审计报告，此外还请秘书长确保该报告载列的内部监督事务厅所有建议都得到充分、快速执行，并就此向大会第五十八届会议续会提交报告。

\* 本报告在出版期限之后才提交是由于需要同各实体进行协商。



## 一. 引言

1. 联合国工作人员合办养恤基金（养恤基金）于 1949 年设立，是联合国和 18 个有关机构工作人员的养恤基金。基金的业务行政工作由首席执行官负责。首席执行官还兼任联合国工作人员养恤基金联合委员会秘书。

2. 基金资产投资的管理事宜由联合国秘书长受托负责。秘书长同联合国投资委员会协商，参照联合国工作人员养恤金联合委员会和大会关于政策问题的意见行事。主管管理事务副秘书长受指派担任秘书长代表，以秘书长的名义管理和经办养恤基金投资事务。投资管理处工作人员协助秘书长代表工作，负责管理基金的投资。

3. 2001 年 9 月至 2002 年 3 月期间，内部监督事务厅对投资管理处进行了审计，内容涉及该处 2000-2001 两年期的业务活动。该厅于 2002 年 10 月向联合国行政管理部门提交了其最后内部报告。在报告中，该厅提出了共计 29 项建议，列举了在管理与战略、投资管理做法以及采购与合同监管等有关领域存在的不足。这份内部报告印发后，投资管理处实施了其中若干建议。因此，内部监督事务厅提交大会的报告（见 A/58/81）内仅载述 18 项当初建议。应大会要求，本报告将对内部监督事务厅报告中载述的那些建议作一补充，同时也说明为落实各项建议而采取的多方面行动的最新总体情况。

## 二. 正在采取的全面行动概况

4. 记得，养恤基金事务秘书长代表、主管管理事务副秘书长凯瑟琳·贝尔蒂尼在 2003 年 10 月大会第五十八届会议主要会期会议上发言告知大会，她于 2003 年 4 月 1 日就任代表一职后，即开始审查内部监督事务厅各项建议的实施状况。她的前任接受了这些建议，并且已开始或已完成部分建议的实施工作。这一审查是由全球咨询公司——德勤公司——负责进行的。该公司的报告可简要概述如下：

(a) 内部监督事务厅的建议没有说，有关程序或管制措施已完全失去作用，而是说，《投资管理处组织、政策和程序手册》所概述的一些过程存在漏洞；

(b) 内部监督事务厅许多审计建议所依的是这样一个事实：投资管理处不具备进行自动控制和提出审计线索所需的必要操作技术；

(c) 这次审计的最重大成果是，它确认养恤基金和投资管理处与其他养恤基金相比等，具有独特性，而且诸如计划管理、投资战略以及投资管理处的总体投资过程和运作等广泛问题需要作重新审查，以配合进行全面审查。

## A. 审计建议的执行状况

5. 秘书长代表还向大会说明了各项审计建议的一般执行状况如下：

核心问题	建议数	未落实建议数
程序和控制	8	0
文件编制	9	0
人力资源/工作人员问题（继任计划、进修教育等）	4	1
计划管理/战略	5	4

6. 本报告附件中列有对内部监督事务厅有关建议的详细回应情况以及经咨询公司审查并核证的投资管理处具体落实行动。

## B. 对投资管理做法和程序的全面审查

7. 除了审查有关建议的落实情况外，咨询公司还建议联合国对基金管理战略以及投资过程和运作进行全面分析。该公司建议分两个并行的轨道来作这些工作，以便能够在确保投资管理处适应现时需要方面立即取得进展，同时也充分考虑到管理与战略上较广泛的多边问题。

8. 这一双轨办法如下：

(a) 轨道一——对管理与战略进行评估，所涉问题有：

- (一) 重新评价养恤金联委会的决议以及信托责任的定义；
- (二) 各组成部分（秘书长、副秘书长、投资委员会、养恤金联委会、投资管理处）的作用和责任；
- (三) 总体投资目标和战略；
- (四) 资产分配；

(b) 轨道二——投资过程与操作：

- (一) 投资管理处的组织结构和投资决策过程；
- (二) 非全权顾问和全权顾问的使用；
- (三) 须经核准方可执行交易的规定；
- (四) 投资管理处强化技术的商业理由；
- (五) 贸易监测/文件管理。

9. 目前，轨道一的(一)、(二)和(三)已推迟实施，因为监督厅已对养恤基金管理情况作了进一步审计。

10. 轨道二以及关于资产分配战略的轨道一(四)已于去年开始实施。有关方面于2004年2月19日向曾表示有兴趣而且已显示有能力的公司发出招标邀请书。

11. 招标邀请过程订于2004年4月底之前完成，而且届时也将最后选定合适的公司。招标邀请书中包含德勤公司建议的所有研究领域以及内部监督事务厅最近对投资作业管理制度所作的内部审计。招标邀请书的具体规模与范围如下：

(a) 根据大会的决议以及服务对象（养恤金联委会）的授权来评估养恤基金的风险/回报情况；

(b) 按照基金的资产/负债状况并根据秘书长代表对养恤基金和投资管理处投资的信托责任，评价基金的各项投资目标，同时也考虑到已选定该公司充当她的代理人；

(c) 参照上文(a)和(b)，按照资产和次资产等级来评价养恤基金长期以来的运作情况；

(d) 对照各种替代方案来评价资产分配战略和过程；

(e) 评价目前的组织结构和程序，包括但不限于：

(一) 非全权顾问相对于各种替代结构所提供的补充研究能力；

(二) 文件编制需求，其适当性以及遵守情况；

(三) 控制机制；

(四) 报告程序和传递交流；

(五) 全权顾问的使用；

(六) 现金预测报告的需求；

(七) 核准清单的使用；

(八) 手册在投资过程中的适当作用；

(九) 投资委员会的作用；

(十) 涉及内部工作人员和外部投资服务提供者的评价程序。

(f) 参照上文(a)和(b)，评估替代投资在落实基金各项目标和指标方面的适当性，包括分析投资组合的预期业绩贡献与风险，以及投资管理处实施行动所需的费用和具体资源及技巧；

(g) 对照以分散投资方式进行的货币管理，评估货币对冲办法的效力、风险和代价。为所建议的任何变动提出实施方案，包括投资管理实施行动所需的确切资源和技能；

(h) 评价信息技术基础结构并建议硬件和软件工具，以增大投资管理处的投资管理的当前技术基础，包括费用估计和工作人员需求；

(i) 评价目前使用三名保管员及一名总账管理人来保管和保留记录以及进行基金资产业绩衡量与报告的情况；

(j) 为基金不动产投资建议一套管理结构，包括投资管理处实施行动所需的确切资源和技能；

(k) 评估基金的现行基准，并酌情讨论备选办法；

(l) 评估投资管理处的人员配置情况、职能和结构，尤其涉及以下方面：

- (一) 投资管理人的数目和职能；
- (二) 非全权顾问相对于替代结构所提供的买方研究支持；
- (三) 投资支助人员；
- (四) 业务人员；
- (五) 信息技术人员；
- (六) 行政工作人员。

包括说明任何变动建议的费用估计；

(m) 为投资管理处建议一套有效、成本效益高的结构；

(n) 分析和评价投资管理处目前的费用结构，包括工作人员的薪酬、支付给全权和非全权管理人的费用以及外部研究服务与数据库的使用付款。

12. 由此产生的报告将包括一项关于投资管理处的任务说明、对该处做法的详细评价以及这些做法与投资行业做法的比较，此外也包括现有条件与结果的效力相对于所建议变动的全面评价，同时附载与其他客户交往经验的轶事证据，以及以数据显示可用数量表示、可核证的衡量标准，证明这些建议能够成功增值。这一项目的成品将是一个详细的路线图。投资管理处可用以在大会、法律事务厅和养恤金联委会所设定的范围内改进对养恤金方案的管理。所有拟议变动的实施时间表、所需内部和外部资源、所需技术开支和其他资本支出，以及预期会增加的收益减去成本后相对于基金历来收益的比较情况，都将得到充分说明。

13. 招标邀请的范围表明了秘书长代表希望在处理各种审计问题时，不单单触及与内部监督事务厅所作具体建议有关的问题，而且也应以一种更全面、更广泛的方式来处理，使得能够在投资管理处采用良好的投资商业做法。

14. 除了所拟定的招标邀请书外，秘书长代表在过去几个月里还采取了下述主动行动：

#### **1. 投资干事职业行为守则的采用**

15. 从 2004 年 1 月 1 日起，凡作投资决策或能接触到投资工具及相关会计记录的投资管理处投资干事和其他投资助理都必须同意遵守投资管理与研究协会的职业道德准则。此外，从 2004 年起，他们还必须每年按照《联合国工作人员细则》条例 1.2 (n) 中关于申报财务状况的程序与形式的规定，提交财务状况申报。这些是针对没有为投资管理处投资干事订立职业行为守则的情况，为解决内部和外部审计员的长期关切而采取的即时措施。这些是为解决这一严重问题而采取的即时步骤，但从长远来看，应该制订一套适合联合国系统的投资干事行为守则。

#### **2. 投资管理处在购买服务方面对竞争程序的使用以及监督厅咨询意见的使用**

16. 内部审计员提出的另一个重大问题是投资管理处在雇请顾问和咨询人员服务时，也就是在延续投资顾问的合同时，不采用竞争程序。在最近几个月里，这一情况已完全改变。该处采用了竞争程序，而且在延长一些合同时寻求采购司提供服务，并征求了法律事务厅的意见。竞争程序的实施已导致联合国在费用方面受益。

17. 为了提高投资管理处的能力，另外还作了安排，临时指派一名法律干事除其他外负责彻底审查投资管理处参与的所有合同以及加强该处的文件处理情况和采购程序。

#### **3. 新处长的任命**

18. 投资管理处新处长的任命最近已获秘书长批准，预期将在 2004 年 5 月中旬之前到任。新处长将给该处带来投资方面非常广泛的经验，而且在不同国家的知名投资公司里确实也是一位管理和领导人才。

## 附件

### 内部监督事务厅各项建议的执行现状

1. 如内部监督事务厅报告第 34 至 65 段所述，审计建议涵盖两个主要领域，即投资管理和采购以及合同管理。行政部门对有关采购与合同管理的建议所作的回应载于该报告内。这些建议的执行工作正按照此份报告所述的时间表进行。关于这两个领域的建议以及这些建议的执行情况如下。

#### A. 投资管理

##### 建议 1

2. 投资管理处应订正其《组织、政策和程序手册》，以及业务科的手册，以确保关于该处工作的所有政策和程序都完全有文件记录，适时更新，并获正式批准。手册应反映目前的组织结构图和业务流程，具体规定投资管理进程中的内部控制，明确界定投资决策、执行交易以及监测投资管理人业绩的职能与责任（AS2001/95/1/01）。<sup>a</sup>

3. 这些手册已经过修订，而且咨询公司已予确认。

##### 建议 2

4. 为使职责能够适当分离，投资管理处应订正现行交易程序，让业务科负责交易确认的初步核查，而业务科应直接从经纪人那里接到所有交易确认（AS2001/95/1/02）。

5. 交易程序已经过订正，手册也已经过修订。

##### 建议 3

6. 投资管理处应确定执行核可交易的切实可行的有效期，并应把这些规定列入《组织、政策和程序手册》（AS2001/95/06）。

7. 手册已经过修订，但顾问公司亦指出，行业做法并没有反映应该实行这些时间限制。买卖决定是否恰当应该由货币经理来认定。作为下一个步骤，顾问建议全面分析基金的管理、战略、投资过程和业务情况。如上文本报告主要部分第 7 和第 8 段所述，目前正在这样做。

##### 建议 4

8. 投资管理处应确保妥善记录对有关建议和交易指示的核可，并妥善归档；而且也记录受权官员在非常情况下作出的口头指示，以便于管理追踪（AS2001/95/1/08）。

9. 投资管理处完全同意这项建议，并且一直在采用适当的做法。必须紧急快速采取行动的唯一次是在 2001 年 9 月 11 日发生非常事件导致美国金融市场长期关闭期间以及 1997 年 10 月市场急剧下滑期间。在这两个情况中，有关文件由两名适当受权的官员签署。如上文本报告主要部分第 7 和第 8 段所述，这个问题无论如何也会在目前正在进行的全面分析过程中重新考虑。

#### 建议 5

10. 投资管理处应审查目前的投资过程，包括投资交易的授权规定以及聘用“提供全面服务的”经纪人和非全权顾问的服务价值，此外还审查这一做法是否造成过多费用，使工作重叠（AS2001/95/1/16）。

11. 非全权顾问的作用将作为广泛审查投资管理过程的一部分加以重新评估。在下一步中，这将列入本报告主要部分中关于上文第 11 段(e)的研究范围。

#### 建议 6

12. 投资管理处应按类别了解为每一位非全权顾问服务合同提供服务的详细费用，并要求今后的此类服务招标邀请中也列出详细费用（AS2001/95/1/17）。

13. 开列费用细目的问题已交由采购司处理。投资管理处后来一直要求并收到了费用细目。有关顾问已经确认了这一点。

#### 建议 7

14. 投资管理处应确保正式规范监测程序，妥当记录对小额资本管理人所提季度报告的审查情况（AS2001/95/1/19）。

15. 基准报告现在已并入投资委员会的蓝皮书中，并且已获监督厅接受。

#### 建议 8 和 9

16. 投资管理处应：

(a) 根据业务要求，制定更妥当的报告方式，明确界定工作职责（AS2001/95/1/21）。

(b) 重新评估增设投资干事的需求，尤其是增设北美证券投资干事的需求，以及（或）考虑把一部分北美证券组合外包给外部全权投资管理人（AS2001/95/1/22）。



17. 这些建议超出了投资管理处的权限范围，因为它们属于管理和战略问题。此外，正如上文本报告主要部分所述，秘书长代表已推迟关于着手实施其双轨办法中的轨道一的计划，因为内部监督事务厅决定对联合国合办工作人员养恤基金的管理和战略作一整体审计。

18. 在这里不妨提到的是，咨询公司在其报告中建议重新评价投资管理处的报告结构，尤其是其处长的作用。随着新处长的任命，秘书长代表打算利用这次机会来评价和改进全单位的目标、作用和责任，并树立一种新的管理文化。

#### 建议 10

19. 投资管理处应为该处参与投资管理的工作人员制定一套全面的道德守则，并将其融入政策手册，此外还应要求所有投资工作人员每年书面确认他们已通读并理解守则内容（AS2001/95/1/23）。

20. 正如 2003 年 10 月对第五委员会表示的那样，主管管理事务副秘书长致力于对所有工作人员，尤其是对参与投资业务的工作人员严格实施联合国道德守则。因此，投资管理处的工作人员已被要求自 2004 年 1 月 1 日起遵守投资管理与研究协会的职业道德准则（见上文本报告主要部分第 15 段）。

#### 建议 11

21. 投资管理处应确保确立适当的基准，以便评价投资干事的业绩；确保投资业绩报告按所要求的格式编写，并附在考绩报告后面（AS2001/95/26）。

22. 投资管理处已改变程序，以落实这项建议。投资业绩现在反映于工作人员的考绩报告中。

## B. 采购和合同监管

#### 建议 1

23. 负责养恤基金投资的秘书长代表应审查关于投资服务协议/合同的现行合同签署安排，并另行作出安排，以便确保妥善的职责分工（AS2001/96/1/01）。

24. 合同签署安排已经过修改。（见上文本报告主要部分第 16 和第 17 段）。

#### 建议 2

25. 投资管理处应同养恤基金秘书处合作，确定投资领域采购职能的职权范围（AS2001/96/1/02）。

26. 目前正在与采购司合作制订投资管理处的采购程序。（见上文本报告主要部分第 16 和第 17 段）。

**建议 3**

27. 投资管理处应颁布包括采购进程所有各阶段的详细程序，包括请购、订约、接收货物与服务、评价承包商履约情况、核证发票以及处理付款等。该处还应为记录管理数据库系统编制一套用户手册（AS2001/96/1/03）。

28. **法律干事将与采购司密切协商，拟订这些程序。**（见上文本报告主要部分第 16 和第 17 段）。

**建议 4**

29. 投资管理处应确保通过中央支助事务厅采购司谈判确定协议与合同的费用和其他条件，包括协议与合同的延期；确保豁免适用既定采购程序的任何例外情况均有妥当授权和记录（AS2001/96/1/04）。

30. **已实施**（见上文本报告主要部分第 16 和第 17 段）。

**建议 5**

31. 投资管理处应遵守联合国的采购政策和规定：(a) 定期对供应商进行评价，以评估履约情况，并鉴定是否继续使用该供应商的服务，(b) 通过采购司处理合同的延期事宜，并于必要时提交总部合同委员会审查（AS2001/96/1/08）。

32. **已实施**（见上文本报告主要部分第 16 和第 17 段）。

**建议 6 和 7**

33. 投资管理处应：

(a) 实行一套自动采购系统，以控制采购进程（AS2001/96/1/10）；

(b) 确保所有采购请求都经过正式记录、授权和（或）核准，然后再提交申购干事；确保这些采购要求都妥当记录，以备审计追踪（AS2001/96/1/11）。

34. **采购制度的自动化将是投资管理处信息技术制度评价的一部分，它已并入投资管理做法的总体审查。**（见上文本报告主要部分第 11 段(h)）。

**注**

<sup>a</sup> 括号内的文号是指内部监督事务厅记录有关建议时所使用的内部编号。