



第五十五届会议

审计委员会的报告和 1999 年 12 月 31 日终了两年期的财务 报告和审定财务报表*

联合国项目事务厅

目录

章次	段次	页次
送文和证明函		2
一. 审计委员会的报告		4
摘要		4
A. 导言	1-11	5
B. 财务问题	12-35	6
C. 管理问题	36-86	10
D. 鸣谢	87	19
附件		
联合国项目事务厅为执行审计委员会关于 1997 年 12 月 31 日终了两年期 的报告内各项建议所采取的后续行动		20
二. 审计意见		24
三. 1999 年 12 月 31 日终了的两年期财务报表		25
附件		
关于财务报表的说明		31

* 本文件为预发本，报告定本将作为《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 5 J 号》
(A/55/5/Add. 10) 印发。

送文和证明函

纽约

联合国

审计委员会主席

阁下：

谨送上经我们核可的联合国项目事务厅 1999 年 12 月 31 日终了的两年期财务报表。

这些财务报表的副本也同时递送行政和预算问题咨询委员会。

我们下列签署人确认：

- (a) 管理部门对本报告所载财务资料的完整性及客观性负责；
- (b) 财务报表是按照联合国系统会计标准编制的，并包括根据管理部门的最佳估计与判断所得的某些数额；
- (c) 既定的会计程序和有关的内部控制制度提供了合理的保证，保证资产得到保障，帐目和帐簿正确反映所有会计事务，并由经适当职责分工的合格人员执行政策和程序。项目厅的内部审计员不断审查会计帐册和管制制度；
- (d) 管理部门给联合国审计委员会和联合国项目事务厅内部审计员提供了充分而自由查阅全部会计帐册和财务记录的方便；
- (e) 管理部门审查了联合国审计委员会和内部审计员的建议。根据这些建议酌情实施或修订了管制程序。

我们各自证明，尽我们所知、所得资料和所相信，所有实质性会计事项均已适当记入会计帐册并适当列于所附的财务报表内。

顺致最崇高的敬意。

联合国项目事务厅
负责官员
比斯拉特·阿克利卢(签名)

联合国项目事务厅
财务、预算和行政司助理司长
马丁·伊文斯(签名)

2000 年 7 月 14 日

纽约

联合国大会主席

阁下：

谨转递由联合国项目事务厅负责官员提交的该厅 1999 年 12 月 31 日终了的两年期财务报表。这些报表已经获得审核，其中并载有审计委员会的审计意见。

此外，谨附上审计委员会审核上述决算的报告。

顺致最崇高的敬意。

联合国审计委员会主席
大不列颠及北爱尔兰联合王国主计长兼审计长
约翰·布恩爵士（签名）

2000 年 7 月 28 日

第一章

审计委员会的报告

摘要

审计委员会审计了联合国项目事务厅(项目厅)的业务活动。审计委员会审计了1999年12月31日终了两年期的财务报表。并对项目厅的项目管理、业务规划和总部迁移进行了管理情况审计。

审计委员会的主要审计结果如下:

(a) 1998-1999 两年期,项目厅执行了价值约 11 亿美元的项目,这项工作收费所得为 8 640 万美元。项目厅还核准向国际农业发展基金贷款所资助的项目支付 3.71 亿美元,为此收费共 990 万美元;

(b) 1998-1999 两年期,项目厅必须提供非经常性支出,用于启用综合管理信息系统(综管信息系统)和总部办公室的搬迁。这两个项目的两年期费用共 1 820 万美元;

(c) 1998-1999 两年期,项目厅经常性和非经常性行政支出共 1.06 亿美元,超出 1998-1999 两年期的 1.01 亿美元总收入 500 万美元。主要原因是,如执行委员会所预期并经其核准,项目厅必须提供非经常性支出,用于启用综管信息系统和总部办公室的迁移。1998-1999 两年期,这两个项目的费用共 1 820 万美元;

(d) 虽然项目厅本来计划让综管信息系统于 1999 年 1 月 1 日投入使用,但结果拖到 1999 年 4 月 1 日。从 1999 年 6 月,项目厅才开始把它的大部分支出数据输入该系统。使 1999 年期间的财务控制薄弱;

(e) 项目文件中一般都没有衡量项目目标、任务或活动成绩的量化措施,虽然其中许多项是可以量化的;

(f) 项目厅总部搬迁费用大大超过了概算。1998 年 6 月,项目厅对费用毛额的初步概算为 730 万美元,但到 1999 年 6 月已增加到 1 210 万美元。到 2000 年 6 月底,搬迁费已增加到 1 680 万美元,超出原先概算 130% 以上。项目厅认为,随着项目的开展,其复杂性日益明显,需要增加的货物或服务使费用增加;

(g) 项目厅同建筑商的合同规定它向该公司支付管理费,为总建筑费用的 9.25%。这项安排降低了管理顾问控制费用的积极性,因为开支总额越大,合同商赚钱越多。

审计委员会建议严格财务管理、改善企业规划并加强项目管理。

审计委员会的主要建议列于本报告第 10 段。

A. 引言

1. 审计委员会审计了联合国项目事务厅(项目厅)1998年1月1日至1999年12月31日期间的财务报表。审计工作是按照《联合国财务条例》第十二条及其附件以及联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计团的共同审计标准进行的。这些标准要求审计委员会规划并进行审计工作,以便对财务报表是否没有重大虚报现象能有合理的把握。
 2. 审计工作的主要目的是使审计委员会能对下列事项形成意见:1998年1月1日至1999年12月31日期间的财务报表所记录的支出是否为了理事机构核可的目的而承付;收入和支出是否已根据《财务条例和细则》适当地分类和记录;以及项目厅的财务报表是否公正地呈现了截至1999年12月31日的财务状况。审计工作包括对财务制度和内部控制进行一般性审查,并在审计委员会认为对财务报表形成意见所必要时,对会计记录和其他辅助性证据进行检查。
 3. 审计委员会除了对帐目和财务往来进行审计外,还按照《联合国财务条例》第12.5条的规定进行审查。审查工作主要涉及财务程序的效率、内部财务管理,项目厅的一般行政和管理。1998-1999两年期,审计委员会审查了项目厅的项目管理、业务规划和总部迁移工作。
 4. 审计委员会按照惯例,继续以管理信件向管理部门报告具体的审计结果,并载列详尽的意见和建议。
 5. 本报告为审计委员会认为应提请大会注意的事项。审计委员会关于本报告中所有事项的意见已向项目厅转达。项目厅证实了审计委员会的意见和结论所根据的实际情况,并对委员会的询问作了解释和解答。
 6. 审计委员会的建议见下文第10段。详尽的审查结果见第12至86段。
 7. 大会1998年3月31日第52/212 B号决议接受经大会核可的、审计委员会关于改善其各项建议的执行的建议,但须符合该决议的规定。审计委员会的这些提议通过秘书长的说明(A/52/753,附件)转交大会,包括以下主要内容:
 - (a) 必须具体确定各项建议的执行时间表;
 - (b) 公布应负责任的公职人员;
 - (c) 设立有效的机制、加强监督各项审计建议的执行工作。这种机制形式上可以是由资深官员组成的一个特别委员会,或关于审计和监督的一个协调中心。
- 审计委员会指出,项目厅一般遵守了上述要求。

1. 未充分执行的先前建议

8. 根据大会 1997 年 4 月 3 日第 51/225 号决议 A 节第 7 段, 审计委员会审查了项目厅为执行审计委员会 1995 年 12 月 31 日终了两年期的报告中的各项建议¹ 和此前所提各项建议而采取的行动, 证实没有任何未执行事项。

9. 根据大会 1993 年 12 月 23 日第 48/216 B 号决议, 审计委员会还审查了项目厅为执行审计委员会关于 1997 年 12 月 31 日终了两年期的报告² 里提出的建议而采取的措施。所采取的行动细节和审计委员会的意见见本报告附件。

2. 本报告主要建议

10. 审计委员会建议项目厅:

(a) 对它在总部及各区域办事处的非消耗性设备进行一次全面清点, 以期在 2000-2001 两年期的财务报表中提出其非消耗性设备的历史成本 (第 15 段);

(b) 由项目厅财务科领头, 对所有未清偿债务进行定期审查, 并注销预算管理人不能证实和说明理由的此类债务 (第 29 段);

(c) 确定业务计划中所列各项优先事项、目标、活动和任务之间的关系, 并且年复一年地保持这种关系, 对任何变化作出充分解释 (第 43 段);

(d) 努力确保所有项目文件载有可衡量的目标 (第 54 段);

(e) 努力确保所有项目文件和管理事务协议载有项目总预算的资料, 并视情况需要按目标和次级目标分列 (第 55 段)。

11. 审计委员会的其它建议见第 33、第 40、第 45、第 56、第 57、第 62、第 65 和第 85 段。

B. 财务问题

1. 《联合国会计标准》

12. 审计委员会对项目厅 1999 年 12 月 31 日终了两年期的财务报表在多大程度上符合《联合国会计标准》作出评价。审查情况表明, 财务报表的编制方式除下列例外情况外大体上符合这些标准。

13. 《联合国会计标准》第 49 段要求联合国各组织在财务报表中附加一份说明, 公布其非消耗性设备、家具和汽车的库存价值, 以及评价方法。项目厅虽然公布了该两年期内用于非消耗性设备的经费总额 (见第三章, 注 2, C 节 2), 却没有对其所拥有的全部非消耗性设备作出历史成本估价。

¹ 《大会正式记录, 第五十一届会议, 补编第 5J 号》(A/51/5/Add. 10)。

² 同上, 《第五十三届会议, 补编第 5J 号》(A/53/5/Add. 10)。

14. 项目厅并没有一份完整的、最新的非消耗性设备库存清单。它非消耗性设备多为总部的家具和信息技术设备。项目厅在 1999 年接近年末时进行搬迁，为此购买了一整套办公室新设备。这次购买的物品的价值，项目厅都有完全的清单，但该厅尚未对任何旧设备作出充分的盘点。

15. 审计委员会建议项目厅对它在总部及各区域办事处的非消耗性设备进行一次全面盘存清查，以期在 2000-2001 两年期的财务报表中提出其非消耗性设备的历史成本。

2. 财务状况

16. 如报表 1（见第三章）所示，1998-1999 两年期，项目厅经常性和非经常性行政支出共 1.06 亿美元，比 1.01 亿美元的总收入超出 500 万美元。鉴于过去几期债务曾结余 100 万美元，本期支出大于收入即说明：财务状况自 1996-1997 两年期后恶化；该两年期项目厅收入超过支出净盈余 820 万美元。结果是，项目厅用完了其积存未预见资源，总储备金由 2 140 万美元减少到 1999 年 12 月 31 日的 1 740 万美元，减少了 400 万美元。

17. 1998-1999 两年期期间，项目厅的行政支出比 1996-1997 年增长了 51%。这一增长的大部分是在规划之中，由收费所得增长 30% 加以抵消。这关系到项目厅成功地得到新的业务并将其证券投资组合多样化。项目厅扩大了联合国系统内的服务对象，在 1998-1999 年，第一次为政治事务部、维持和平行动部和联合国人权事务高级专员办事处承担了工作。

18. 1998-1999 年，根据执行委员会的预期与核准，项目厅必须提供非经常性支出，用于综管信息系统和总部办公室的迁移。1998-1999 年，这两个项目总费用为 1 820 万美元，约占项目厅行政支出总额的 17%。

19. 为保护项目厅的财政维持能力，联合国开发计划署（开发计划署）和联合国人口基金执行委员会 1997 年 9 月第 97/21 号决定³ 同意设立业务准备金，数额为前一年行政及项目支出总额的 4%。项目厅 1998 年行政和项目支出为 5.798 亿美元；因此，1999 年 12 月 31 日的业务准备金应为 2 320 万美元，而实际数额为 1 740 万美元。

20. 执行委员会 1998 年 9 月 21 日第 98/20 号决定⁴ 核可了 1998-1999 两年期预算；该预算预测：项目厅的收入不足以支付采用综管信息系统的全部费用或该厅总部迁移的全部费用。执行委员会同意由业务准备金中拨款支付这些费用，并核可准备金减少到 1999 年 12 月 31 日的 1 120 万美元（2%）。在 1998-1999 年期

³ 见 DP/1998/1，第 146 段。

⁴ 见 DP/1999/1 和 Corr. 1，第 92 段。

间，项目厅收入比预算数高，因此不需要把准备金减少到执行委员会所核可的数额。

21. 2000-2001 两年期，项目厅预期将再动用 150 万美元的业务准备金，用于实施综管信息系统，并预期 2001 年 12 月 31 日准备金数额为 2 260 万美元。这等于 2000 年预期支出的 3.1%。项目厅打算在 2002-2003 两年期，把准备金恢复到规定的数额。

3. 综合管理信息系统

22. 开发计划署向项目厅提供一些财务服务，项目厅遂于 1999 年采用综管信息系统会计制度，同开发计划署转用新系统保持一致。项目厅虽然计划综管信息系统于 1999 年 1 月 1 日启用，但一直拖到 1999 年 4 月才实现。直到 1999 年 6 月，项目厅才得以输入其大部分支出数据。项目厅在引进综管信息系统方面遇到许多困难；1999 年，这些问题影响了它有效管理和控制其业务的能力。审计委员会指出：

(a) 在综管信息系统同各个分系统之间建立联系方面存在着困难。结果，项目厅无法将财务数据输入综管信息系统，造成资料积压，尤其是积压了部门间列帐凭单和定额备用金支出的资料。综管信息系统虽然于 1999 年 1 月 1 日投入实时运作，但直到 1999 年 6 月，项目厅才得以将其支出数据输入该系统；

(b) 交易情况的记录也延误，造成财务控制薄弱。开发计划署行使项目厅的金库管理职能；开发计划署由于其实施综管信息系统的延误，在 1999 年全年都未能定期或及时地进行银行往来帐目的核对工作。此类核对是一项基本的财务控制；没有这种核对，项目厅蒙受财务损失的危险就增大了；

(c) 项目厅证卷投资管理人需要掌握其项目的财务资料，这应当由资金控制系统提供。但直到 1999 年 11 月，综管信息系统同资金控制系统之间仍没有任何接口，结果，这些管理人无法及时、准确和全面地得到关于他们所管理项目的财务资料。大多数管理人各自有当地支出记录，这却带来了数据不准确的危险；

(d) 资料积压，以及设计一种询问系统的问题，使项目厅未能为内部管理层及供资机构和捐助者及时或准确地编写报告；

(e) 由于这些问题，项目厅未能按《财务条例》的规定，最迟于 2000 年 4 月 30 日向审计委员会提交 1998-1999 两年期财务报表。事实上，项目厅直到 2000 年 7 月 14 日才正式向审计委员会转递了财务报表，不过，它曾于 6 月 21 日提出预发件。

23. 审计委员会感到关注的是，1999 年，这些问题削弱了项目厅的财务控制系统和报告能力。审计委员会认识到，其中许多问题涉及采用综管信息系统的过程。这些问题严重耽误了审计委员会对项目厅财务报表的审计。

4. 未清偿债务

24. 在报表 1 和附表 1 及附表 2 中（见第三章），项目厅披露：截至 1999 年 12 月 31 日，未清偿债务额为 2.011 亿美元。这些债务是项目厅在 1999 年 12 月 31 日之前因为 1998-1999 两年期内提供货物和服务而产生；截至 1999 年 12 月 31 日，这些债务仍未清偿。项目厅支出总额为这些未清偿债务与该两年期内付款额之和。

25. 审计委员会对项目厅未清偿债务的初步审查表明，财务报表初稿中披露的数目有夸大成份。因此应审计委员会的要求，项目厅特别作出调查、对其未清偿债务中的相当一部分进行鉴定。这项调查重点在项目分包合同的 6 070 万美元和涉及购买非消耗性设备的 7 520 万美元。项目厅发现，它在这些方面多报了约 1 580 万美元的未清偿债务。

26. 根据这项特别调查的结果，项目厅把未清偿债务额减少了 785 万美元。多报部分中的 795 万美元为项目厅已报告执行情况的项目，因此，项目厅决定不对这 795 万美元作出调整。

27. 根据这项特别调查的结果以及审计委员会的审计，审计委员会推断：即使在作出调整之后，项目厅附表 1 中的未清偿债务额仍多报达 1 750 万美元（8.7%）。其中包括项目厅在其特别调查中发现、却未调整的 795 万美元。多报数额高，有两大原因：

(a) 有些未清偿债务包括并非 1998-1999 两年期的费用，而且也不要求项目厅在 2000 年之前偿还。在顾问费和项目分包合同方面，这一问题尤其严重；

(b) 就一些项目而言，项目厅在 1999 年曾把付款记作偿付旧债，而不是正确的债务；这就浮报了截至 1999 年 12 月 31 日的正确债务未清偿部分。其原因在于综管信息系统未能按时投入运作，结果，核证人批准付款，却不知道有关债务在综管信息系统中的参考资料——而他们本应是把付款记作偿还上述债务。

28. 其中一些问题虽然涉及综管信息系统的实施，但有一些可直接归咎于项目厅工作人员未能充分理解关于开列及维持未清偿债务的规则。

29. 项目厅的标准政策是在全年对未清偿债务做定期审查。但 1999 年却办不到，因为综管信息系统的问题意味着无法得到全面和准确的财务数据。审计委员会还注意到，1999 年初，项目厅财务科对截至 1998 年 12 月 31 日的未清偿债务进行了彻底、全面的审查，并注销了它认为已失效的债务。虽然它对截至 1999 年 12 月 31 日的情况进行了类似的审查，但涉及的人数较多，审查的责任也更加分散。审计委员会建议项目厅由财务科领头，对所有未清偿债务进行定期审查，对那些预算管理人无法证实或说明理由的未清偿债务予以注销。

5. 定额备用金帐户

30. 审计委员会审查了 68 个定额备用金帐户，以确保项目厅准确记录年终余额。审计委员会高兴地注意到，同 1996-1997 两年期末相比，项目厅对这些项目的管理大有改进；在 1996-1997 两年期末，审计委员会都不能对约 47 个定额备用金帐户的结余情况加以证实。不过，仍有五个帐户的余额共 67 万美元，审计委员会无法证实，因为外地办事处未能把定额备用金核对情况和证明文件送回项目厅纽约总部。

31. 项目厅必须对外地办事处定额备用金报告加以审查和核对，以便确证外地办事处的支出的真实性和经常性。这样，如果某位定额备用金管理人未能提出其定额备用金帐户的核对月报，项目厅应立即追查。

32. 审计委员会还注意到，项目厅总部直到 2000 年 5 月才完成对 1999 年 12 月定额备用金报告的核对工作。

33. 审计委员会建议项目厅每月审查定额备用金帐户管理人的回返报告，并立即采取行动、催查任何缺漏的报告。审计委员会还建议项目厅确保对定额备用金帐户管理人的所有报告迅速加以核对，确保有效监测外地支付的支出。

6. 现金、应收帐款和财产的损失的注销

34. 项目厅通知审计委员会：在 1998-1999 两年期间，未曾有注销现金、应收帐款和财产的情况。

7. 惠给金付款

35. 项目厅称在本审查期间未曾支付惠给金。

C. 管理问题

36. 项目厅的主要职能是管理各捐助者提供的项目资源以帮助发展中国家和转型期国家寻求和平、社会稳定、经济成长和可持续发展。项目厅向联合国各组织提供从项目总体管理到提供单一投入等范围广泛的服务。这是一个自筹经费实体，其收入来源于管理费。

1. 业务规划

37. 项目厅自 1995 年成为联合国系统内一个独立实体以来每年都拟订业务计划。业务计划是该厅为管理该厅活动而编制的三份关键文件之一。其他两份文件是概算和执行主任关于项目厅活动的年度报告。

38. 审计委员会审查了项目厅的业务规划程序，重点是以下四个领域：业务规划进程的发展；监测和报告；1998-1999 两年期的业绩。

业务规划进程的发展

39. 1995 年以来, 项目厅增加了财务指标和目标的总数。1996 年, 它审查了 1995 年首份业务计划的成功经验, 并在此基础上修订和扩大了规划做法; 1998 年, 它提供了关于其承担的各类不同活动的更详细资料。项目厅还决定完全停用某些指标或由其他措施取而代之。1995 年业务计划中的 6 项财务指标中有 4 项于 1996 年或 1997 年停用或修订。但仅就一项指标全面说明了改变做法的理由。

40. 委员会建议, 项目厅停用或修订任何指标都加以说明, 以使业务规划进程有连续性。

41. 项目厅计划削减非财务目标及相关任务的总数, 更多关注战略优先事项。但它自 1995 年以来在确定总体战略或使战略中各个要素互相契合方面没有一致的做法。表 1 概述了优先事项(即项目厅的最高战略目标)、目标(即较短期的管理目标)和任务与活动(用于支持优先事项或目标)之间的联系。

表 1 // 历年各优先事项、目标和任务/活动之间的联系

年份	优先事项	目标	任务/活动
1995	3	0	57 项涉及具体的优先事项
1996	3	7 项涉及具体的优先事项	21 项涉及具体的优先事项和目标
1997	3	5 项不涉及具体的优先事项	17 项涉及具体目标, 但不涉及具体的优先事项
1998	3	5 项不涉及具体的优先事项	23 项涉及具体目标, 但不涉及具体的优先事项
1999-00	2	0	17 项涉及具体的优先事项

注: 项目厅没有在过去这段时间在优先事项、目标和任务之间建立一种始终一致的关系。

42. 1995 年至 1998 年, 项目厅每年都定出同样三个战略优先事项, 即改善服务质量, 建立和加强与服务对象之间的关系, 加强项目厅的组织。但在 1999-2000 年计划中, 它将重点转向两个管理方面的优先事项: 即管理下的成长和人力资源发展及培养核心能力。委员会认为项目厅没有充分说明对规划战略作出这一重大变动的理由。

43. 委员会建议, 项目厅在业务计划所包括的各优先事项、目标、活动和任务之间建立联系, 年年始终一致地适用, 对作出的任何变动予以充分说明。

44. 项目厅努力在业务计划中订立量化指标或衡量成绩的标准, 如完成日期和衡量优先事项现状的标准。但它在各年和每一年内采取的做法各不相同。例如, 只有 1998 年的业务计划列有该厅三个优先事项的业绩衡量量化标准; 只有 1996 年

的计划估算了所有任务的成本费用，而 1998 年和 1999-2000 年计划仅就某些任务提供了少量的成本费用信息。各年的目标、任务或活动大都缺乏衡量成绩的量化标准，尽管其中许多是有可能量化的。

45. 委员会建议，项目厅在业务计划中酌情提供业绩信息。

监测和报告

46. 项目厅为 1999-2000 年业务计划订立了全面的监测计划，将举行管理会议以审查整个两年期内的进展情况。它确定了所有交付的预期日期以及负责每项产出的主要单位。负责科室为每次监测会议编写报告，使争取达到业务计划目标的进展情况保持高度的内部透明度。委员会认为监测计划系统涉及业务计划所列的每项活动，应有助于项目厅在年度报告中使用 1999-2000 年原定业务计划中所用的相同用语清晰概述业务情况。

1998-1999 两年期业务情况

47. 审计委员会比对项目厅 1998 和 1999 年目标审查了执行情况。表 2 概述该两年期财务目标的预期指标和实际完成情况。

表 2 1998-1999 年财务目标的预期指标和实际完成情况

目标	1998 年	1998 年	1999 年	1999 年
	指标	实际完成情况	指标	实际完成情况
最高预算(百万美元)	900	901	984	924
新承接项目	715(750)*	763	614	566
新承接服务	184	248	453	652
项目交付(百万美元)	544(550)*	538	550	568
服务交付(百万美元)	158	175	257	196
总收入(百万美元):	44.5	50	51.1	50.7
利息/其他收入	1.2	2.4	2.6	2.1
服务收入	5.1	4.1	5.6	5.8
项目执行情况	38.2	43.5	42.9	42.8
项目执行的收益率(%)	6.9	8.1	7.8	7.5
非传统性收入(百万美元)	4.1	3.2	3.2	不详
行政支出(百万美元)	44.5	42	60.6	63.7
经常性行政支出	43.6	40.5	48.1	49
综管信息系统 2000 年电脑问题	3	1.4	4	2.8
迁移	0	0.1	8.6	11.9

* 1998 年 10 月修订了该年的一些指标；括号内数字为原定指标。1999 年所有各项实际完成情况的数字仍是初步的，尚不完整。

48. 项目厅完成了或接近于完成 1998 年收入和交付 8 项主要指标中的 6 项。1998 年 10 月调低了该年新承接项目和项目交付的指标，以此反映该厅管理部门对可能实现的指标的估计。调整后，项目厅实现了新承接项目指标的 107%，而原定的指标则为 102%；项目交付指标达 99%，原定的则为 98%。

49. 审计在委员会审查时，项目厅仅有 1999 年财务执行情况的初步数字，没有任何指标方面的信息。初步数据表明，项目厅实现了该年收入和交付主要目标中的两项：新承接服务指标的完成率达 144%；项目交付率达 103%。项目厅还接近于实现其总收入目标和项目执行收益率目标，分别为指标的 99%和 96%。项目厅未完全实现新承接项目指标和最高预算目标，分别只达 92%和 94%。项目厅难以实现这些计划的数量指标的原因与其最大服务对象开发计划署的资源下降有关。项目厅未实现其服务交付目标，只完成了指标的 76%。

50. 项目厅为 1998 年订立 5 项非财务目标，为 1999 年订立两项。1999-2000 年业务计划仅提到在 1998 年积极努力地实现其中 4 项目标，但未说明是哪 4 项。项目厅告知委员会，该厅在以下方面作了大量工作：更换关键的自动化系统设备；采用一项业务发展战略；采用一项组织发展和权力下放战略；完善定费工作。但 1998 年期间项目厅在采用工作人员发展与训练战略这个第五项目标方面未取得什么进展。它将涉及这一目标的大部分工作重新列入 1999 年计划。

51. 项目厅未在计划时间内完全达到 1998 年业务计划所列的任一目标。它将更换关键自动化系统设备的大量工作转入 1999 年，尤其是综管信息系统，预期要到 2000 年才能完成。项目厅完成了一个经过改善的定费模式，但综管信息系统的推迟使用意味着测试和采用这一模式所需的关键管理信息尚不具备。项目厅因此而暂停了该领域的任何进一步工作。委员会相信项目厅将确保在起草业务计划时订立切合实际的完成指标的时限。

2. 项目管理

引言

52. 项目厅以管理承包者的身份，向联合国系统或需要其服务的其他机关提供专门知识。它按供资组织的要求执行项目，在项目周期的不同阶段参与开展多种不同活动。在 1998-1999 两年期，项目厅交付了价值约 11 亿美元的项目，收费所得为 8 650 万美元。

53. 委员会审查了项目厅的项目管理情况，检查该厅的项目承接、执行、监测和完成是否符合项目管理最佳做法，是否遵循项目厅《项目管理与行政手册》及其他相关指导方针。委员会检查了 11 个项目，预算总值为 5 930 万美元。

项目承接

54. 审计委员会检查了每一项目的项目文件或管理事务协议。项目文件由捐助者编制，管理事务协议则由捐助者和项目厅联合编制。项目厅在项目整个周期都以这两份文件为参照点。委员会注意到所有项目文件和管理事务协议都包括项目的背景资料 and 一组目标，所检查的 11 个项目中有 9 个列有分项目目标。委员会注意到，并非所有项目都有可衡量的目标，例如，有一个项目的目标是改善当地基本的基础设施以提供教育。不清楚项目厅如何衡量这一目标的实绩。虽然委员会认识到项目厅难以对所有项目、尤其是一些管理事务协议项目适用明确和可衡量的目标，但委员会建议项目厅力求确保所有项目文件载有可衡量目标。

55. 在所检查的 10 个项目中，项目文件或管理事务协议列入预算报表，按合同、训练设备和应急款项等预算项目分列。附于项目文件的预算都跨越项目整个周期，只有一份除外。但委员会注意到项目厅只对一份预算按其目标作了分析以确定产出和投入费用。虽然审计委员会认识到捐助者常常在编制预算时起领头作用，但委员会建议，项目厅力求确保所有项目文件载有酌情按目标和分项目目标开列的项目总预算的资料。

56. 委员会审查的项目中有 8 个项目提供了关于监测安排的信息。例如，有一份项目文件列有审查和评价安排一节，详述了项目整个时期应提出的报告类别和时间间隔。委员会审查的其余三个项目未概述此类监测安排。委员会建议，项目厅在签署项目文件或管理事务协议前确保捐助者列入拟议的项目监测制度的详情。

57. 委员会审查了项目文件和管理事务协议，以便确知是否对项目所涉风险作出很好分析。委员会发现，所检查的 11 个项目中有 4 个未作任何此类分析，但其他一些项目则做得很好。例如，有一个项目按先后顺序列出了交付所面临的风险，内容包括艾滋病毒/艾滋病对工作人员的影响及项目工作人员征聘工作可能出现的延误等广泛问题。委员会建议，项目厅努力确保每份项目文件或管理事务协议概述项目交付所面临的风险。

项目执行

58. 审计委员会审查的 11 个项目中有 6 个推迟了开始执行的日期，平均推迟时间为 5 个月略多点。推迟原因包括政府推迟签署项目文件、捐助国政府推迟提供经费以及文件协议方面的问题。委员会注意到所述的开始执行日期推迟的有些原因非项目厅所能左右。

59. 委员会发现，项目厅明确订立了在当地管理每一项目的机制。这些规定似乎适合各个项目的情况，而且委员会发现了一些良好做法。例如，在其中三个项目中，利用了由当地代表组成的指导小组或委员会管理并监督项目的执行。委员会欢迎这些旨在建立健全、有代表性的项目指导委员会的主动行动。

项目监测

60. 监测预算的主要工具是项目交付情况报告，这是一份月报，载有预算支出概况。委员会注意到，项目厅在采用新的管理信息系统即综管信息系统方面面临一些问题，对该厅在 1999 年期间有效监测项目预算的能力产生不利影响。尤其是出现项目支出与综管信息系统予以记录之间最长达 6 个月的时间差。在有些情况下，项目厅工作人员用假定预算监测项目，由此带来额外的行政负担。

61. 项目交付情况报告列有支出相对于核可预算的百分比，项目厅将这一比率用作衡量项目执行情况的尺度。项目厅认为应根据管理事务协议执行具体任务，但交付率完全是按投入而不是按产出算，这意味着项目厅无法用它来评价单个项目目标的进展情况。

62. 审计委员会建议，项目厅努力扩大项目文件所列的业绩指标的涵盖范围，以便尽可能全面地量化衡量和比对各个目标和分项目标审查进展情况。

63. 审计委员会注意到，在审查的 11 个项目中，项目厅只对其中 4 个项目提出了项目执行情况评价报告。项目执行情况评价报告对项目指标和分项指标的现状进行分析，概述自最近一次评价以来的进展，并就如何处理新问题提出建议。委员会认为利用此类报告可改善项目厅的项目监测工作。

64. 委员会注意到，在审查的 11 个项目中，项目厅对其中 3 个项目作了三方审评或类似的审评。在这些项目中，三方审评提供了一个机会，便于审查现行方案的成绩，根据不断变化的情况调整项目。

65. 项目厅只在项目文件作出要求时才提出项目执行情况评价报告和进行三方审评。鉴于此类报告和审评对项目管理的重要价值，委员会建议，项目厅与供资组织协作，定期对所有项目提出项目执行情况评价报告和进行三方审评。

3. 迁移项目

背景

66. 审计委员会审查了项目厅对迁移其纽约总部这一项目的管理情况。1999 年年末以前，项目厅一直使用在曼哈顿的《每日新闻》报大楼的办公室。1997 年 9 月，管理该楼的公司告知项目厅，不打算续签项目厅的租约，要求该厅在 1999 年 9 月底前撤出办公室。因此，项目厅有两年时间去寻找合适的新房地，谈判租约，确保按具体要求配置家具和设备并迁入新址。

时间表

67. 项目厅认为通知时间太短，无法对该厅总部用房战略作出适当审查。结果是，该厅未调查其他选择方案，例如依据权力分散政策迁出纽约。时间短意味着除在

曼哈顿租赁办公室外，项目厅无法认真考虑任何其他选择方案。它作出了一些努力以将纽约其他地方考虑在内，但都因距离联合国较远而放弃。

68. 委员会注意到，项目厅打算对其在全世界的所有租约进行登记，确保审查所有新租约的条款以尽早发现任何潜在问题。委员会支持这一倡议。

69. 项目厅于 1999 年 12 月 10 日搬出《每日新闻》报大楼，比计划时间晚了两个多月。项目厅无法向委员会提供迁移活动原定时间表的细目，因此不清楚实际上是如何按计划执行的。表 3 说明了项目厅各项迁移活动实际所用时间。大楼的选择以及重建详细规划耗时最长。项目厅原希望于 1999 年 3 月与施工管理公司签订合同，6 月开始施工。但实际上分别至 1999 年 7 月和 8 月才完成这些活动。

表 3 完成迁移活动所用时间

活动	日期	月数
寻找和选择新房地	1997 年 9 月至 1998 年 8 月	11 个月
租约谈判	1998 年 8 月至 1999 年 1 月	5 个月
指定建筑师、工程师和施工管理公司以及拟议和商定设计规划	1998 年 9 月至 1999 年 7 月	10 个月
施工期	1999 年 8 月至 1999 年 12 月	4 个月

注：迁移工作花了约 26 个月完成。

70. 项目厅因未在《每日新闻》报大楼管理公司规定的 1999 年 9 月 30 日时限前搬出该楼而须支付罚金。项目厅与楼主谈判达成一个可接受的解决办法，该厅支付超时占用该楼的租金 585 000 美元和罚金 465 000 美元。这笔款低于原先预期的数额。

房地的选择

71. 项目厅挑选新房地的主要标准是：(a) 紧靠位于东中城区的联合国；(b) 毗连的两、三层楼面，租用总面积在 75 000 至 90 000 平方英尺之间；(c) 最迟可在 1999 年 10 月 1 日前迁入使用；(d) 大楼管理记录良好；(e) A 级建筑；(f) 租金不超过行政支出的 10%。

72. 1998 年 3 月，项目厅聘请一家建筑师咨询公司初步寻找符合这些标准的建筑。他们找出了 4 栋可以考虑的建筑。1998 年 7 月，项目厅聘用一家房地产经纪公司更仔细地寻找。他们从 164 栋可能的房地中权衡选出 4 栋，其中 3 栋即是 3 个月前那家建筑师公司找出的。项目厅和经纪人从 4 栋楼中挑出两栋为首选。

73. 项目厅用一种评价方法分别审查质量和费用系数。它所首选的两处分别得分 8.55 和 7.8。其中第二处房地产的总净现值按 15 年折算略为低些，为 4 150 万美元，但项目厅选择了克莱斯勒大楼 (Chrysler) 内略为昂贵些的首选房地产，净现值为 4 190 万美元，因为该厅认为这一选择的总价值最高。

迁移的管理

74. 1998 年春，即项目厅最初意识到必须迁移后约 6 个月，项目厅正式设立一个迁移小组，负责管理迁移项目。小组由一名采购专家领导，成员包括一名法律专家、一名设施管理专家和项目厅的办公厅主管。在此之前，小组两名成员已开始非正式处理迁移问题。审计委员会认为，项目厅如更早地正式设立迁移小组会有所裨益，有助于在联合国内宣传这一项目的情况，使高级管理层更为关注。委员会知道，最初对项目厅是否必须迁移不十分肯定，但它认为，设立一个小组以便为最终不可避免的迁移拟订战略才是谨慎之举。

75. 项目厅根据需要引进外部专门知识，以此支助迁移小组。在建筑设计和规划、工程、施工管理这三方面任用了一名总顾问。这些总顾问则任用和管理 20 多个分包合同者，他们至 1999 年 12 月完成了价值近 700 万美元的工作。迁移小组还就某些项目直接签约，如办公室家具、安装通信线路和视听网络。

76. 项目厅将电线、计算机和通信线路等基础设施尽可能放在天花板内的有限空间内，以求最大限度地利用新房地产的现有空间。结果是，工程规划和进度安排复杂，有些业务取决于其他业务的完成情况且涉及若干分包合同者。该项目的某些推延即是这一复杂情况所致。

费用

77. 迁移费用大大超出估算。项目厅于 1998 年 6 月第一次作出的费用毛额概算为 730 万美元，1999 年 6 月增至 1 210 万美元。到 2000 年 6 月底，迁移费用已增至 1 680 万美元，超出原估算的 130% 多。新楼主提供了 350 万美元施工款项，因此项目厅承担的总费用得以减少。须过些时候才能知道迁移的最后总费用。

78. 原先概算的 730 万美元包括寻找房地产、租约谈判、重新装备和迁入新址所需的费用，但未开列各项费用的细目。那时，项目厅既未选定房地产，也未开始租约谈判，因此不了解迁移可能涉及的施工和装修要求方面的任何详细信息。这一估算因而非常笼统。

79. 但在项目厅编制 1 210 万美元这一预算时，它对迁移可能涉及的费用已有相当多的了解。这一概算开列了较具体的费用细目，并包括原有概算未涉及的一些项目，如施工管理和租约谈判费。这一概算还包括与搬移时间和新房地产实际特点有关的费用，如视听设施、电信设备和专用自动交换分机电话系统。

80. 有些合同的费用超出原先的合同价值。表 4 显示了费用增加最多的一些合同。

表 4 个别合同的费用增长情况 (单位: 美元)

事务	原价值	截至 1999 年 12 月 31 日的承付款	增加额	增长百分比
施工	600 万	750 万	150 万	25
建筑设计	265 000	715 007	450 007	170
家具	210 万	2 384 119	284 119	13.5

81. 项目厅认为这些增长是合理的, 因为它们随着项目进展、其复杂性更为清楚的情况下所需要的增加货物或服务的费用。项目厅在项目管理中遵循了标准的采购做法。它通过竞标程序指定所有承包者, 并确保分包合同者也是按公共部门竞标标准予以选用。迁移小组并在核可额外支出前就增加工程的必要性征求其聘用的建筑师和工程师的意见。迁移小组监督给承包者和分包合同者的所有支付款项。

82. 最大一份合同是与施工管理者签署的, 后者则指定了 20 多个分包合同者。项目厅最初将施工合同的价值估计为 600 万美元, 这也是 1999 年 3 月采购审查与咨询委员会审查合同稿时估算的价值。该委员会不同意增加合同价值, 但认为承包者的指定符合必要和适当的采购程序。它认为该项目的技术性质以及迅速核可若干分包合同的必要性意味着设立一个迁移项目特别审查委员会更为合适。该委员会向首席采购干事提出报告, 后者每月审查项目的财务状况, 核准增加款项。至 1999 年 12 月 31 日, 项目厅已根据这一合同承付了 750 万美元, 至 2000 年 3 月 31 日, 总费用增至约 800 万美元。

83. 项目厅与施工管理公司之间的合同要求它向该管理公司支付占施工总费用 9.25% 的管理费。此类安排使管理顾问减少了控制费用的积极性, 因为总支出越高, 承包者得益越大。项目厅曾考虑选择担保最高价合同的办法, 以限制管理费上限, 但认为不合适, 因为它指定施工管理公司时工程计划尚不完整, 无法精确估算施工的最终费用。施工管理合同既无目标期限, 也无任何脱期处罚条款。因此, 项目厅承担了项目交付延迟所涉的所有风险。项目厅告知审计委员会, 纽约当地市场的性质使此类条款难以列入合同。不过, 为了设法弥补这些薄弱环节, 项目厅任用了一名有经验的设施管理专业人员监督施工进度, 并要求以公开竞标方式选用所有分包合同者。

84. 审计委员会关切的是, 项目厅采用的合同模式可能助长了费用超支, 尤其是将顾问薪酬与超支的最终费用相联以及缺乏交付延迟处罚条款这两个问题。委员

会同样关切的是，采购审查与咨询委员会在核可这一重要合同时只发挥了有限作用，未要求管理部门将对原概算费用的任何增加提出进一步审查。

85. 委员会建议，今后，项目厅应力求避免主要承包者按比例提取薪酬的合同机制，争取列入延迟交付的处罚条款。

4. 舞弊或舞弊嫌疑案件

86. 项目厅告知委员会，没有舞弊或舞弊嫌疑案件。

D. 鸣谢

87. 审计委员会感谢联合国项目事务厅执行主任和工作人员向委员会工作人员提供合作和帮助。

大不列颠及北爱尔兰联合王国
主计长和审计长
约翰·伯恩爵士（签名）

加纳审计长
奥塞·图图·普伦佩*

菲律宾审计委员会主席
塞尔索·甘甘（签名）

2000年7月28日

* 加纳审计长的任期在本报告签署之前于2000年6月30日结束。但该审计长已表示同意本报告内容，而且，审计委员会已核可有关审计方案，委员会的所有特别指示都已执行。

附件

联合国项目事务厅为执行审计委员会关于 1997 年 12 月 31 日 终了两年期的报告内各项建议·所采取的后续行动

建议 9(a)

1. 联合国项目事务厅(项目厅)应作为优先事项,将关于采购程序的手册定稿。

行政当局采取的措施

2. 项目厅已经执行上项建议。

审计委员会的评论意见

3. 审计委员会高兴地注意到采购手册已经定稿。

建议 9(b)

4. 项目厅应确保每一个项目都编写采购计划,详细列出采购清单,并说明可能的行动时间表

行政当局采取的措施

5. 为协助采取有效及时的行动,降低总的采购费用,已经建议项目厅工作人员为所有项目及时编写妥当的采购计划。业务主任将继续监测遵守这一指令的情况。

审计委员会的建议评论意见

6. 委员会高兴地注意到已经采取行动。

建议 9(c)

7. 如由采购工作人员编制请购单,应由项目管理人在进行采购操作之前加以核可,核可应附正式证明。

行政当局采取的措施

8. 再次提请有关工作人员注意,需要确保请购单在采购操作开始之前得到适当核可,而且整个采购过程应完全有书面文件记录在案。项目厅这方面的政策都见于手册(尤其是第三章和第九章)。

* 《大会正式记录,第五十三届会议,补编第 5 J 号》(A/53/5/Add.10),第 9 段。

审计委员会的评论意见

9. 委员会高兴地注意到已经采取行动。

建议 9(d)

10. 应提醒所有外地干事完成收货和验货报告。

行政当局采取的措施

11. 一方面承认项目厅并非总是能够确保完成收货和视察报告，另一方面也建议工作人员应尽其所能完成收货和视察报告。此外，还指示工作人员在不能完成收货和视察报告的情况下，取得并记录送货圆满的其他证明方式。

审计委员会的评论意见

12. 委员会注意到已经采取行动。

建议 9(e)

13. 应订正国际顾问评估表，鼓励按照任务规定所定可衡量的目的和指标更严格地评估最终产出；应提醒外地办事处完成对特别服务协定任务的评估。

行政当局采取的措施

14. 项目厅计划在 1999 年 5 月 1 日之前颁布关于使用特别服务协定的新的指示。此外，已经订正的评估表格，将使项目厅能够按照原定职权范围更好地了解产出的质量。准则将规定明确的指示，要求完成关于评估所有工作人员的评估表格。

审计委员会的评论意见

15. 委员会高兴地注意到已经采取行动。

建议 9(f)

16. 项目厅应确保每年对每一名工作人员进行一次最新、完整的考绩，而且工作人员的考绩评价应保留一份中央档。

行政当局采取的措施

17. 项目厅的考绩表格不断参照以往的经验继续加以完善。表格内加入了一项工作人员职业发展部分，还颁布了协助填写表格的准则，提供了关键词的定义以及填写不同业绩栏目的样本。考绩工作是在网上进行，这样项目厅便能更全面地监测遵守情况。

审计委员会的评论意见

18. 委员会将监测工作发展情况，以评价是否所有工作人员都完成了年度考绩。

建议 9(g)

19. 项目厅应指出本财务报告中的缺点，列出所要求的关键信息，决定报告的格式和提交报告的时间间隔。

行政当局采取的措施

20. 项目厅作出了非同寻常的努力，按装了综合管理信息系统（综管信息系统）第 3 版，取代了先前的总分类帐簿系统。把数据完全准确地输入综管信息系统的工作要比先前预计的更难，更花时间。关于 1999 年财务工作的基本报告仍很少。在外地办事处向综管信息系统提供资料和会计事项的系统与接口完全到位，1999 年积压的数据都清理完毕之前，财务情况报告仍将比较有限。已经改善了报告方法，补充综管信息系统内现有的报告工作。DP/1999/24 号文件已说明，全套报告系统预计在 2001 年之前还不会完全到位。

审计委员会的评论意见

21. 委员会将继续审查这一事项。

建议 9(h)

22. 项目厅应确保所有系统都经过 2000 年就绪测试，确保有充足时间纠正任何缺陷。

行政当局采取的措施

23. 除积极参加联合国和开发计划署 2000 年就绪活动之外，项目厅还在本部门开展了十分严格的 2000 年就绪方案。向项目管理和合作伙伴组织分发了项目厅编写的材料，同时项目厅内联网上还设有一个帮助网址，作为补充。没有发现关于 2000 年就绪问题的重大事件。

审计委员会的评论意见

24. 委员会高兴地注意到 2000 年过渡的结果令人注意。

建议 9(i)

25. 项目厅应同开发计划署进行联系，以便了解关于 2000 年就绪问题对同开发计划署各系统接口的影响，已作了多少评价。

行政当局采取的行动

26. 项目厅就此问题和有关问题与开发计划署保持经常联系。

审计委员会的评论意见

27. 委员会高兴地注意到项目厅与开发计划署之间的联系，注意到关于影响到系统交口的 2000 年就绪工作令人满意。

建议 9(j)

28. 项目厅应设立一个记录并汇报舞弊事件的程序。

行政当局采取的行动

29. 项目厅一直向审计委员会汇报欺诈和涉嫌欺诈案件，同时又制订并实施了程序，协助进一步收集、记录和汇报这种案件的工作。

审计委员会的评论意见

30. 委员会高兴地注意到已经采取行动。

第二章

审计意见

我们已审核了所附的 1999 年 12 月 31 日终了的财政期间联合国项目事务厅财务报表，包括报表一至三和附表 1 和 2 以及有关说明。财务报表由执行主任负责。我们的职责是根据我们的审计对这些财务报表表示意见。

我们是按照联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计团的共同审计标准进行审计的。这些标准要求我们规划和进行审计，以期就财务报表是否没有实质性误报，获得合理的保证。审计工作包括根据检验方法和审计员认为出于情况所必要，对支持财务报表所述数额和所揭露内容，检查其证据。审核工作也包括评估执行主任所采用的会计原则和所提出的重要概算，以及评价通盘的财务报表格式。我们相信，我们的审计工作足以作为为审计意见的合理根据。

我们认为，各项财务报表适当反映了截至 1999 年 12 月 31 日的各方面财务状况，和以该日为终了的财政期间的业务结果与现金流通情况；它们都是按照财务报表说明 2 所列该厅公布的会计政策编制的，并且与前一财政期间的报表所适用的会计政策一致。

此外，我们认为，我们在审核工作中检验的该厅会计项目在所有重要方面都符合《财务条例》和法律根据。

我们已按照《财务条例》第十二条的规定，同时印发了一份关于我们审核该厅财务报表的详细审计报告。

大不列颠及北爱尔兰联合王国主计长和审计长
约翰·伯恩爵士（签名）

加纳审计长
奥塞·图图·普伦佩*（签名）

菲律宾审计委员会主席
塞尔索·甘甘（签名）

2000 年 7 月 28 日

* 加纳审计长的任期在本报告签署之前，于 2000 年 6 月 30 日结束。但该审计长表示同意本报告内容。此外，有关审计方案已得到审计委员会的核可，委员会的所有特别指示都已执行。

第三章

1999年12月31日终了的年度两年期财务报表