



联合国



气候变化框架公约

Distr.
GENERAL

FCCC/CP/1998/10
15 October 1998
CHINESE
Original: ENGLISH

缔约方会议

第四届会议

1998年11月2日至13日，布宜诺斯艾利斯

临时议程项目7

行政和财务事项

审计报告：执行摘要和秘书处有关执行情况的报告

执行秘书的说明

目 录

	段 次	页 次
一、 导言.....	1 - 5	2
A. 任务.....	1 - 4	2
B. 说明的范围.....	5	2
二、 联合国审计委员会关于1996-1997两年期财务报表 的报告.....	6 - 19	3
A. 财务报表.....	6 - 12	3
B. 审议委员会的报告.....	13 - 19	7
三、 联合国内部监督事务厅的审计报告.....	20 - 25	9
A. 内部监督事务厅报告的执行简要.....	20	9
B. 秘书处就报告提出的一般评论.....	21 - 25	10
C. 具体建议和执行现况.....		11

一、导言

A. 任务

1. 《联合国气候变化框架公约》财务程序(FCCC/CP/1995/7/Add.1, 第 15/CP.1 号决定, 附件 I) 第 18 段规定:“本财务程序管辖的一切资金的帐目和财务管理均须经联合国内部和外聘审计程序的审查。”

2. 联合国内部监督事务厅于 1997 年 9 月至 10 月在波恩、1997 年 12 月至 1998 年 1 月在日内瓦对《公约》秘书处进行了审计。审计的目的是“评估秘书处的行政和财务安排以及内部监督是否充分, 以确保财务和业务信息可靠并及时; 任务规定、决议、政策和计划是否得到遵守; 资产是否得到保障; 货币价值是否在使用现有资金范围内实现”(FCCC/CP/1998/INF.1, 第 5 段)。审计员审查了秘书处在会计、人事管理、采购做法和财产管理方面的档案。

3. 1998 年 5 月, 外聘审计员对 1996-1997 期间《联合国气候变化框架公约》财务报表进行了审计, 并对《公约》会议支助安排进行了管理审查。在此审计基础上, 联合国审计委员会提交了关于截止 1997 年 12 月 31 日两年期财务报表的报告。

4. 报告查明在秘书处的行政程序中有一些不足, 特别是在其建立之初; 同时重点提及财务规划、获取明确的方针和程序, 以及训练有素的工作人员短缺。关于如何按照联合国的规章和方针改进行政和财务管理, 报告提出了有益的建议和具体主张。

B. 说明的范围

5. 本文件分为两个主要章节。第二节载有经审计的 1996-1997 两年期财务报表、联合国审计委员会的摘要报告和秘书处对摘要报告的简短评论。第三节载有内部监督事务厅的摘要审计报告和秘书处对报告的评论, 以及秘书处对内部监督事务厅建议执行情况的叙述。内部监督事务厅报告的全文载于第 FCCC/CP/1998/INF.1 号文件。审计委员会报告全文附于经审计的 1996-1997 两年期财务报告(FCCC/CP/1998/9)之后。

二、联合国审计委员会关于 1996-1997 两年期 财务报表的报告

A. 财务报表

6. 经审计的 1996-1997 两年期财务报表载于图表 1、2 和 3。图表 1 反映收入和支出(按支出项目开列)，图表 2 载有秘书处的资产和负债，而图表 3 则显示按方案的实际支出。上述图表的内容在以下段落作了简要说明。秘书处与联合国日内瓦办事处合作编写了对财务报表的详细说明，载于第 FCCC/CP/1998/9 号文件。

1. 《联合国气候变化框架公约》核心预算信托基金

收 入

7. 经审计的财务报表的图表 1 显示两年期核心预算收入为 15,964,672 美元。这一数额包括两年期的全部指示性缴款 13,767,634 美元(虽然截止 1997 年 12 月 31 日还有 1,311,726 美元未偿付)、东道国自愿捐款 1,961,231 美元、应计利息 223,307 美元和杂项收入 12,500 美元。

逐项开列的支出

8. 核心预算 1996-1997 两年期的总支出为 12,881,319 美元。其中 8,352,047 美元、即 65% 用于工作人员及其他人事经费；3,049,688 美元、即 24% 用于支付业务费用，如设备、旅行、赠款和庶务；其余 1,479,584 美元、即直接支出的 13%，由联合国留作方案支助费用(管理费用)。

方案支出

9. 图表 3 参照每一方案核准的预算分列了实际支出数字。虽然某些方案、特别是执行和规划超出了拨付的预算，但超支部分被其他方案的节余冲销。实际上，两年期总预算(除方案支助和后备金)虽达 14,536,500 美元，直接实际支出仅为

11,381,419 美元、即核准预算的 78%。1996-1997 期间支出的预测，以及与核准预算相较支出波动的原因，见秘书处第 FCCC/SBI/1997/18 号文件。

结转余额

10. 报表显示：核心预算的后备金和基金结余截止 1997 年 12 月 31 日为 4,056,685 美元，而秘书处报告的结转余额仅为 2,744,959 美元。差额 1,311,726 美元是年终时尚未缴付的结欠：在联合国编制的报表中被列为收入；而秘书处的报告却只承认已付缴款为收入(见 FCCC/CP/1998/8, 第 11 段)。

2. 参与《联合国气候变化框架公约》进程信托基金

11. 向参与《联合国气候变化框架公约》进程信托基金捐款数达 2,635,253 美元。加上两年期初始转入的 2,276,786 美元和应计利息，到两年期末，信托基金的收入达 4,946,640 美元。实际支出为 3,909,523 美元，结果是向 1998-1999 两年期初始结转 1,037,117 美元余额。

3. 补充活动信托基金

12. 在 1996-1997 期间的报表中，补充活动信托基金包括了波恩基金，因为在 1998 年 1 月 1 日前，后者未以分离帐户论处。因此补充活动总捐款为 5,510,890 美元，其中 3,948,128 美元捐赠波恩基金。加上在两年期初始从临时秘书处资金转入的 483,384 美元和 86,242 美元应计利息，补充活动收入总额达 6,080,516 美元，而总支出为 3,985,732 美元，结余 2,094,784 美元。

表 1. 《联合国气候变化框架公约》：
截止 1997 年 12 月 31 日的 1996-1997 两年期收入
和支出以及后备金和基金总额变化报表
(美 元)

	《气候变化框架公约》 核心预算信托基金 FC	参与《气候变化框架 公约》进程信托基金 FI	补充活动 信托基金 FR	合 计
<u>收 入</u>				
指示性缴款	13 767 634	-	-	13 767 634 a/
认 捐	1 961 231	2 517 966	5 510 890	9 990 087 a/
组织间安排收入	-	117 287	-	117 287
利息收入	223 307	34 601	86 242	344 150
杂项收入	12 500	-	-	12 500
合计收入	15 964 672	2 669 854	5 597 132	24 231 658
<u>支 出</u>				
工作人员和其他 从事费用	8 352 047	-	1 509 892	9 861 939
旅 行	565 949	3 314 564	265 043	4 145 556
合同事务	121 351	-	41 234	162 585
业务支出	675 497 b/	164 066 c/	1 671 059 d/	2 510 622
采 购	636 095	-	37 094	673 189
研究金、赠款等	1 050 796	-	27 200	1 077 996
合计直接支出	11 401 735	3 478 630	3 551 522	18 431 887
方案资助费用	<u>1 479 584</u>	<u>430 893</u>	<u>434 210</u>	<u>2 344 687</u>
合计支出	12 881 319	3 909 523	3 985 732	20 776 574
超过支出的收入	3 083 353	(1 239 669)	1 611 400	3 455 084
余额(或赤字)				
先期调整	1 452	-	-	1 452
超过支出的净收 入余额(或赤字)	3 084 805	(1 239 669)	1 611 400	3 456 536
自(或向)后备金和 其他资金转帐	971 880 e/	2 276 786 f/	483 384 g/	3 732 050
向捐助者退款	-	-	-	-
前期债务节余	-	-	-	-
后备金和基金差 额：期间之初	-	-	-	-
后备金和基金差 额：期末	4 056 685	1 037 117	2 094 784	7 188 586

脚注：见图表 2。

表 2. 《联合国气候变化框架公约》：
截止 1997 年 12 月 31 日的 1996-1997 两年期
资产、负债和后备金及基金差额
(美 元)

	《气候变化框架公约》 核心预算信托基金	参与《气候变化框架 公约》进程信托基金	补充活动 信托基金	合 计
	FC	FI	FR	
<u>资 产</u>				
现金和定期存款	3 080 268	1 332 550	2 111 671	6 524 489
投 资	-	-	-	-
应收指示性缴款	1 311 726	-	-	1 311 726
应收基金间差额	201 590	1 113 543	-	1 315 133
其他应收帐目	974 354 h/	800	162 705	1 137 859
供给执行机构的业 务资金	-	-	-	-
合计资产	5 567 938	2 446 893	2 274 376	10 289 207
<u>负 债</u>				
应付基金间差额	-	-	38 507	38 507
其他应付帐目	259 306	279 576	18 667	557 549
未清偿债务	1 206 726	1 130 200	122 418	2 459 344
先期收到的缴款/ 付款	45 221	-	-	45 221
合计负债	1 511 253	1 409 776	179 592	3 100 621
<u>后 备 金 和 基 金 差 额</u>				
业务后备金	-	94 244	297 105	391 349
流动资本后备金	528 248	-	-	528 248
累计盈余(赤字)	3 528 437	942 873	1 797 679	6 268 989
合计后备金和基金 差额	4 056 685	1 037 117	2 094 784	7 188 586
合计负债、后备金 和基金差额	5 567 938	2 446 893	2 274 376	10 289 207

- a/ 收到的捐款均为自由兑换货币。
- b/ 包括汇兑损失 20,317 美元。
- c/ 包括汇兑损失 164,066 美元。
- d/ 包括汇兑损失 211,446 美元。
- e/ 指联合国总部从 GM 基金向联合国日内瓦办事处转帐。
- f/ 指由联合国总部转帐的 MK 基金 2,191,819 美元和从 FR 基金收到的 84,967 美元。
- g/ 指从 ZH 基金(贸发会议)转帐的 568,351 美元,减去转往 FI 基金的 84,967 美元。
- h/ 包括向新来工作人员预支工资 281,165 美元, 将在 1998 年支出中结算。

表 3. 《联合国气候变化框架公约》核心预算：
截止 1997 年 12 月 31 日的 1996-1997
两年期支出与预算对照表
(美 元)

预算类别	核准的预算	支 出	差 额	支出/预算 百分比
决策机构	1 072 100	1 206 717	-134 617	113
执行指导和管理 部门	1 195 000	1 214 294	-19 294	102
通信、评估和审查	4 873 900	2 781 786	2 092 114	57
财务和技术合作	2 148 600	1 061 442	1 087 158	49
政府间和信息支助	4 464 900	4 010 900	454 000	90
执行和规划	782 000	1 126 596	-344 596	144
合 计	14 536 500	11 401 735	3 134 765	78

B. 审计委员会的报告¹

1. 审计委员会的简要报告

13. 审计委员会审计了联合国气候变化框架公约的活动。委员会也核可了气候变化框架公约截止 1997 年 12 月 31 日的两年度财务报表，并对气候变化框架公约的会议支助安排进行了管理方面的审查。

14. 委员会的主要结论如下：

- (a) 气候变化框架公约和联合国日内瓦办事处之间在会计和财务报表方面的精确分工还有不明确的地方；
- (b) 为了改善对主要会议的规划，气候变化框架会议设立了一个规划机构以协调不同类别的活动和聘用一个会议经理来协调后勤活动和监察进展；

¹ FCCC/CP/1998/9 号文件

- (c) 气候变化框架公约在举办和安排一个主要会议时并不一贯使用一个程序方面的核对清单或有一个手册；它也没有为举行主要会议拟订行动计划；
- (d) 气候变化框架公约没有确定安排每一个主要会议的费用，包括那些由联合国日内瓦办事处负担的费用；
- (e) 秘书处为评估各主要会议制定了一个健全的制度。但是在扩大问题单的范围方面还有余地，如包括一些更实质性问题和鼓励更大的答复率；
- (f) 气候变化框架公约应作为优先事项与联合国管理事务部和联合国日内瓦办事处，联合从事对行政安排的预订审查，以便加强和确定责任制度。

15. 委员会提出的主要建议如下：

- (a) 为主要会议提供服务的程序和作业要求应载录在一本会议支助手册中，其中包括一个主要程序的清单；
- (b) 秘书处应确定它举办的每一个主要会议的费用。”

2. 秘书处对审计委员会简要报告的意见

16. 审计委员会主要注意的是 1996-1997 年度财务报表和会议支助安排。秘书处感谢委员会作出的有用建议，并在审计员访查后不久就予执行。在财务问题方面，审计委员会重申内部监督事务厅关于有必要界定在波恩的气候变化框架公约和联合国日内瓦办事处之间的明确责任的意见。正如 FCCC/CP/1998/8 号文件第四节中所指出，执行秘书正在审查与联合国的行政安排。在这领域里的任何事态发展将会在 FCCC/CP/1998/8/Add.1 号文件中报导。

17. 关于会议支助安排，审计委员会提出两项主要建议——编制一本会议支助手册，其中包括一份主要程序清单，并确定秘书处举办的每一主要会议的费用。

18. 在上一个两年期内，秘书处在波恩和其他地方举行的气候变化框架会议进行规划和提供服务时只得到联合国相当少的协助。它根据自从迁往波恩后的唯一和实际经验制定了它自己的程序清单。虽然该非正式清单还在草案阶段，已根据它

成功地规划和安排了气候变化框架公约的会议。如果需要一个全面的手册，秘书处会将现行的清单发展为一本正式手册。

19. 秘书处同意，有必要确定它所举办的每一个会议的费用。审计员可审计由它管理的信托基金所直接负担的费用。但是，由于气候变化框架公约的主要费用是由联合国支付，秘书处没有收到有关联合国需支付的费用的详细估算。此外，当会议不在波恩举行时，秘书处也不知道东道国付出的确实费用。

三、联合国内部监督事务厅的审计报告

A. 内部监督事务厅报告的执行简要²

20. “在气候变化框架公约秘书处从日内瓦搬到波恩后，它逐渐承担了联合国日内瓦办事处从前根据联合国秘书处下放的权力所执行的行政和财务职能。为了正确地执行这些职能，气候变化框架公约秘书处必须在财务、采购、合同和财产管理、工作人员和顾问等领域里改善其内部监督。我们的主要结论如下：

- 应在活动开始时，在波恩制定一个包括目标、具体程序和绩效标准在内的战略计划。
- 内部监督程序必须加以记录。在内部管理资料系统之内，财务、采购和财产管理职能之间并无联系。各信托基金的财务规划和报表做法也没有很好地加以规定。若干有关工作人员的政策性文件还在起草阶段。
- 在波恩开始作业的这个关键时刻，气候变化框架公约秘书处缺少具有必要知识和行政经验的工作人员。由于工作说明不够准确，造成职务和员额的搭配不良。发生了不遵守内部监督程序的情况，并在投标和核查发票方面出现不妥当的责任分摊现象。
- 在申请偿还增值税方面积压了一年的工作。记录预支款项的制度需要加以改善，并且必须制定一个应收帐款核对制度。必须引进查明和对

² FCCC/CP/1998/INF.1 号文件

应折现的制度。同时存在两种冻结基金的制度会引起重复。对核付款项的监督应予以加强。

- 对将采购事项的权力下放给气候变化框架公约必须予以澄清。采购工作人员没有得到足够的训练。不存在责任的界定，各实务办事处对采购程序的参与太过份，采购手册的规定并不总是得到遵守。
- 对记录进行的审查显示缺少有关非消耗性财产和特别项目的总清单。财产记录没有经过核对，对实地盘存的结果没有加以分析，在设备鉴定方面也有不足之处。
- 处理人事事项的工作人员没有得到有关的训练。在编制人事档案方面存在着缺陷，有关加班和出勤的程序也需要加以确定。
- 许多有关聘请顾问的行政指示没有得到遵守。
- 应改善工作人员打私人电话的费用回收制度。

B. 秘书处就报告提出的一般评论

21. 秘书处感谢审计员在他们访查期间和他们的书面报告中提出的有用评论和实在的意见。在 1998 年 4 月 29 日收到的审计报告中提出的建议大多已得到执行。

22. 在收到报告本身之前，秘书处曾经希望先能看到草稿，以便能够根据联合国的一般做法，将秘书处的意见和澄清载入最后报告中。由于秘书处没有机会对报告草稿提出评论，引起了一些评论重复了已向内部审计员在他们的访查期间提出的一些口头解释。

23. 大多数的建议指出有必要加强内部监督和更严格地执行行政程序。正如审计报告中所指出，气候变化框架公约的行政人员工作负担过重。这就是说，只有在增加工作人员资源的情况下才能全面落实其中的许多建议。秘书处认为，目前 13% 方案支助费用的移交水平不足以允许气候变化框架公约行政单位配备足够的员额。

24. 审计员指出，在若干情况下必须更明确地规定联合国日内瓦办事处和气候变化框架公约之间的责任。秘书处同意这一点。秘书处认为只有在作出基本改革，将大部分的行政责任，以及相应的间接费用资源转移到波恩的秘书处后才能解决这

些问题。已在就这一改革与联合国日内瓦办事处和联合国总部进行讨论。预期会作出有关权力下放的改革。(并参考 FCCC/CP/1998/8)

25. 秘书处也赞同审计报告的一个主要结论，即从行政方面来说，气候变化框架公约在搬到波恩时并没有完成适当的筹备工作。1997年为了纠正这一情况的努力，又由于为了筹备在京都举行的缔约方会议第三次会议(1997年12月)而安排的许多会议而受到妨碍，因为这些筹备工作花费了大部分的管理时间。在1998年取得了重要的进展。

C. 具体建议和执行现况

内部监督事务厅的建议	气候变化框架公约的答复和执行现况
<u>Rec#AE97/49/1/001</u> 兹建议气候变化框架公约秘书处在财务和行政各领域里制定明确的内部监督制度；适当地注意战略规划和绩效管理；并采取具体措施以加强气候变化框架公约秘书处工作人员的绩效规划和培训。	秘书处正在进一步拟订行政准则。迄今已就旅行程序、为代表参加会议提供旅费和聘用短期工作人员拟订了准则，并在拟订其他准则。人力资源管理部助理秘书长核可的“气候变化框架公约秘书处人事政策：任用和发展”，现已作为气候变化框架公约的征聘基础。
<u>Rec#AE97/49/1/002</u> 兹建议气候变化框架公约研究财务、采购和财产管理之间的信息技术联系并加强信托基金的财政规划和报表做法。	自秘书处设立以来，已建立了以个人电脑为基础的简单数据库程序，现仍在使用。此外，秘书处已开始设立和维持一个财务管理信息系统以促进更好的财务规划和监督，这也会被用来作为编制向缔约方和其他捐助国提出的财务报告的基础。
<u>Rec#AE97/49/1/003</u> 兹建议气候变化框架公约更仔细地考虑为秘书处的行政和财务领域配备人员。气候变化框架公约的管理阶层应编制准确的和订新的工作说明，在重要领域里明确规定责任，并保证及时地向联合国日内瓦办事处合同委员会提出各种情况。	秘书处内所有的工作说明，包括行政部门的工作说明在今年经过修订和被分类、工作说明现在根据任务作出明确区别。 所有有关的采购情况现在都及时地向合同委员会提出。
<u>Rec#AE97/49/1/004</u> 消除在申请归还增值税方面积压的工作。	秘书处于1998年4月第一次收到1996年7月至1997年6月之间的增值税还款。现在正在申请1997年下半年和1998年上半年的还款。

内部监督事务厅的建议	气候变化框架公约的答复和执行现况
<u>Rec#AE97/49/1/005</u> 改善记录预付款的制度并定期编制分期报告和核对应收帐款。	所有预付款，诸如预支薪水、预支旅费、私人电话费和增值税都用日内瓦办事处指定的一个特别帐户号码记录在定额备用金帐户。
<u>Rec#AE97/49/1/006</u> 加强应付帐款制度，纳入可避免双重付款的程序并保证有助于折现。也应采取步骤合并两个现有的冻结基金制度以避免重复。	联合国日内瓦办事处现在定期指定给气候变化框架公约整批的有效证件号码(PT8s、MODs、定购单)并尽可能预先确当地为应付款项规定还债专用款项。因为所有的有效证件(除了超过 50,000 美元的采购外)都是秘书处发出的，不可能发生重复。
<u>Rec#AE97/49/1/007</u> 兹建议气候变化框架公约请联合国日内瓦办事处购置和交通科审查购置程序的完整性和准确性。	正在从事对采购程序的全面审查，将会制订新的准则。
<u>Rec#AE97/49/1/008</u> 保证确当地界定负责采购事项的工作人员的责任并向他们提供实质的采购培训。	1998 年 6 月采购助理在联合国日内瓦办事处各个采购领域里受到两星期的培训。已采取步骤纠正有关责任界定的情况。
<u>Rec#AE97/49/1/009</u> 确保申购人在采购程序中的参与只限于订立规格和投标的技术评估。	申购处技术人员的参与只目前限于为所需货物和服务订立规格。行政人员负责要求供应商提出报价和发出合同和订购单。
<u>Rec#AE97/49/1/010</u> 确保尽可能遵守联合国采购手册的规定，并恰当地提出为什么不遵守既定采购政策的理由。	正如所建议的，已在经常地编制和维持一个联合国和内部政策所发出的有关采购指示和准则的档案。这些准则得到严格遵守。如果有例外的话，则加以阐明。
<u>Rec#AE97/49/1/011</u> 根据联合国的要求编制一份完整的非消耗性财产和特别项目的清单，根据在日内瓦和波恩的实地盘存结果核对该清单，并向联合国日内瓦办事处财产调查委员会报告任何设备遗失的情况，以便它采取适当行动。	已采取行动处理盘存问题，但还未完成。当这项行动完成后，将会向日内瓦办事处报告任何有关遗失项目的情况并加以分析。

内部监督事务厅的建议	气候变化框架公约的答复和执行现况
<p><u>Rec#AE97/49/1/012</u></p> <p>纠正标签设备方面的不足,为从气候变化框架公约场所临时搬走设备的授权规定一个制度并考虑为电子计算机设备投保丢失或损坏险。</p>	正在计划使用一个适当的标准报表,借用这些设备的工作人员必须签字,如果由于他们的疏忽导致有关设备的丢失或损坏则必须负赔偿责任。气候变化框架公约的所有电子计算机都有投保丢失或损坏险。
<p><u>Rec#A97/49/1/013</u></p> <p>兹建议气候变化框架公约向联合国总部澄清其有关设立员额的权力。</p>	设立员额的权力的问题一开始就很明确。由气候变化框架公约核心预算供资的员额必须得到缔约方会议的批准。执行秘书有权在预算外活动下设立员额。
<p><u>Rec#A97/49/1/014</u></p> <p>兹建议联合国日内瓦办事处定期和准时地提出每季的人事报告</p>	这项建议的对象是联合国日内瓦办事处,我们高兴地注意到日内瓦办事处已开始向气候变化框架公约提供每季的人事报告。
<p><u>Rec#A97/49/1/015</u></p> <p>兹建议气候变化框架公约确保为负责人事事务的工作人员提供实质性培训,并确定和遵守有关加班和出勤的程序。</p>	我们根据建议提出培训人事助理的要求没有得到联合国日内瓦办事处的接受,因为日内瓦办事处认为秘书处应聘请一名合格的人事干事,由他培训其他人事部门的工作人员。在有关事项方面,加班和出勤的程序已加以确定和得到遵守。管理人员负责监督出勤。
<p><u>Rec#A97/49/1/016</u></p> <p>兹建议气候变化框架公约秘书处确保从事征聘顾问的工作人员得到适当的培训,设立一个顾问名册并遵守有关聘请顾问的 ST/A1/296 规定。</p>	秘书处证实在这个领域里的所有建议都已得到执行。
<p><u>Rec#A97/49/1/017</u></p> <p>兹建议气候变化框架公约秘书处改善其有关收回私人电话费用的制度。</p>	对收回私人电话费用的制度已作出重要的改进。秘书处已采用一个经常鉴定私人电话的制度并在可行时,及时将电话费用从工作人员薪金中扣除。