



联 合 国

由捐助方主导对联合国系统各组织进行的 评估以及捐助方在供资协定和联合国单一 审计原则背景下提出的其他与监督有关的 要求审查

联合检查组的报告

赫苏斯·米兰达·伊塔编写



由捐助方主导对联合国系统各组织进行的 评估以及捐助方在供资协定和联合国单一 审计原则背景下提出的其他与监督有关的 要求审查

联合检查组的报告

赫苏斯·米兰达·伊塔编写



联合国 • 2025 年，纽约

联合检查组简介

联合检查组(联检组)是联合国系统唯一一个受权在全系统范围内进行评价和检查的独立外部监督机构。联检组致力于确保效率和透明度，以及促进联合国实体之间加强协调。

联检组是大会的附属机构，向接受《联合检查组章程》的各组织的理事机构和立法机关报告。

《联检组章程》、联检组提交大会的年度报告及其审查报告的副本可查阅 <https://www.unjiu.org/zh>。

审查小组

赫苏斯·米兰达·伊塔，检查专员

Elena Figus，高级评价和检查干事

Hwa-hyun Min，协理评价和检查干事

拜姆巴·内梅贾格尔，研究助理

康塞普西翁·埃斯科瓦尔·埃尔南德斯，国际法正教授、特别法律顾问

Mattia Dellantonio，实习生

Irene Rizzuto，实习生

目录

	页次
主要审查结果和结论摘要.....	v
简称和缩略语	vi
一. 导言	1
A. 目标、范围和预期影响	1
B. 方针和方法	1
二. 捐助方要求的类型.....	2
A. 审计类型的要求	2
B. 评价要求	3
C. 调查相关要求	3
D. 风险要求	4
E. 方案监测要求	5
F. 财务报告	5
G. 全实体审查	5
三. 捐助方要求的影响.....	7
四. 了解捐助方对提高透明度和问责制的需求.....	8
五. 捐助方要求的法律分析.....	10
A. 单一审计原则	10
B. 特权与豁免	13
C. 国际组织的自主性和独立性	13
D. 成员国有义务真诚地协助各组织并与其合作.....	14
六. 最后考虑	14
附件	
一. 联合检查组捐助方要求的类别.....	16
二. 捐助方要求摸底情况.....	18
三. 按类别、捐助方类型和组织分列的联合国收入.....	22

四. 大多数联检组参加组织的捐助方可以获得的保证来源..... 25

五. 参加组织将根据联合检查组的建议采取的行动概览..... 27

主要审查结果和结论摘要

本次审查的重点是超出联合检查组(联检组)参加组织作为标准提供的信息和保证范围的与自愿捐款有关的捐助方报告和监督条件。审查发现此类要求涵盖审计、评价、调查、风险、方案监测、财务报告和全实体审查等领域。

通过审查证实,联检组在 2017 年观察到的捐助方对自愿捐款加强监督的趋势仍在继续。现有捐助方以及新的、日益重要的捐助方(包括国际金融机构和气候基金)提出新的要求,推动这种激增趋势。

各组织目前认为负担较重的要求类别包括与审计类型的信息有关的要求、调查相关要求和全实体审查。

这些要求的主要影响是财务影响,因为捐助方支付其代理人的费用,但并不总是支付各组织产生的费用。还令人关切的是,一些捐助方条件可能会不适当地影响联合国组织的系统和活动及其独立性和专属国际性。

推升捐助方要求的主要原因是:对自愿资金的依赖增加,这对最初为分摊会费设计的监督系统构成挑战;对自愿资金的竞争和审查加剧;理事机构对管理层接受的捐助方协议的知晓程度有限。迄今为止,旨在简化捐助方要求的众多多边和联合国内部举措的影响有限。

审查揭示在联合检查组参加组织法律框架的解释方面存在一些差异,而且联合国实体提供的标准保证与捐助方的报告和监督需求这两个方面并不匹配。

联合国系统尽可能高效率和高成效符合所有各方的最大利益。因此,有必要避免要求中不必要的重复,回应捐助方的需求,并确保所有额外要求都由提出方承担资金,同时维护人权和联合国核心原则。

报告载有 7 项正式建议(1 项针对理事机构,6 项针对联合检查组参加组织的行政首长)和 12 项非正式建议,预计这些建议将提高与捐助方要求有关的透明度和问责制,同时提高整个流程的效率。

简称和缩略语

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
业绩评估网	多边业绩评估网
人道协调厅	人道主义事务协调厅
人权高专办	人权事务高级专员办事处
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
环境署	联合国环境规划署
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒罪办	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
联合国世旅组织	世界旅游组织
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
万国邮联	万国邮政联盟

粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

一. 引言

1. 本次审查纳入了联合检查组(联检组)2024 年工作方案。审查主题属于 2020-2029 年联检组战略框架的“各组织的问责和监督职能及制度”专题领域。¹

2. 审查以 2017 年的两份联检组报告为基础，题为“捐助方主导的对联合国系统各组织的评估”(JIU/REP/2017/2)和“对联合国全系统捐助方报告要求的审查”(JIU/REP/2017/7)。

A. 目标、范围和预期影响

3. **目标。**本次审查的主要目标是查明捐助方报告和监督方面的各种要求，了解其理由和对各组织的影响，并根据相关原则和条例评估条件，同时考虑到联合国系统各组织和捐助方的观点。

4. **范围。**审查范围是全系统的，包括所有 28 个联检组参加组织，即联合国秘书处、秘书处各部厅、联合国基金和方案、联合国专门机构和国际原子能机构。

5. **重点。**本次审查旨在评价超出联检组参加组织作为标准向其所有捐助方提供的信息和保证范围的捐助方主导的评估和监督要求。审查重点是自愿非核心捐款。

6. **预期影响。**本次审查的预期影响是：促进捐助方和联检组参加组织之间更好地理解与合作；加强联检组参加组织之间的一致性和协调；提高捐助方资金使用的透明度和问责制，从而提高其成效和效率。审查的目的还在于确定良好做法。²

B. 方针和方法

7. **方法。**审查依据对相关文件的案头审查、向联检组参加组织发送的调查问卷、对包括选定捐助方在内的主要利益攸关方的半结构化访谈以及对资金趋势的定量数据分析。

8. **合规。**本次审查根据《联合检查组章程》及其内部程序进行。已适当考虑到对答复调查问卷或参加访谈的利益攸关方的机密性的保护。

9. **质量保证。**为了保证质量，根据《联检组章程》第十一条第 2 款，对报告草稿进行了内部同行审议，以利用联检组的集体智慧检验各项建议。随后向联检组参加组织分发了订正报告，供其纠正可能的事实错误，并对调查结果、结论和建议提出意见。作为质量保证流程的一部分，也向审查期间接受访谈的捐助

¹ 联检组的审查产生了两项产出：(a) 本报告，以联合国六种正式语文提供，重点介绍主要调查结果和结论及所有正式和非正式建议；(b) 一份扩展报告，以 JIU/REP/2025/3 [Expanded report] 文号发布，提供更全面的法律分析、更详细的数据和分析以及相关辅助资料。

² 本报告中正式和非正式建议以粗体显示。

方提供了机会，审查涉及到他们的信息。在报告定稿时考虑了所有意见，但审查的最终责任完全在于报告编写者。

10. **独立性。**审查小组在履行专业和道德义务过程中，在报告的规划、执行和起草阶段未受到任何可能干扰其独立性、公正性、中立性和专业操守的外部影响。

11. **局限。**并非所有从联检组参加组织收到的信息都符合规定的标准，一些调查问卷的答复在多次延长期限后才收到，影响了审查的及时性和完整性。许多捐助方协议和捐助方评估未获参加组织分享，所收到的关于这些额外要求的费用的信息也有限。

12. **鸣谢。**检查专员谨向协助编写本报告的联检组参加组织和其他组织的所有官员以及捐助国政府、欧洲联盟、经济合作与发展组织、多边业绩评估网(业绩评估网)和其他愿意分享其关于审查主题的知识、专长和见解的公共和私营机构的代表表示感谢。

二. 捐助方要求的类型

13. **类别。**捐助方要求可能因捐助方、资助水平、资助的活动类型以及实施活动的方式而异。³通过审查确定了七种反复出现的要求类别，涵盖多个流程，并不仅仅是审计类型的要求。⁴鉴于并非所有这些类别都在捐助方监督要求的背景下得到系统讨论，检查专员建议，在处理捐助方要求问题时，联合国各组织参考拟议的联检组标准分类，以确保各组织内部和组织之间连贯一致地考虑和处理所有要求。

A. 审计类型的要求

14. **说明。**这一类别包括对特定捐助方资助的支出或更广泛流程(例如采购、社会和环境保障以及对捐助方合同条件和标准的遵守情况评估)的审计、信息或证据要求。自 2021 年以来，这些要求的数量和深度都有所增加，证实了联检组在 2017 年已经观察到的趋势。

15. **捐助方。**在这一类别中较频繁提到的捐助方是欧洲联盟、国际开发银行、竖向基金⁵以及法国、德国、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国等一些会员国。

16. **获取文件。**捐助方捐助协议通常包括通用的财务文件获取条款，其中一些允许“现场检查”和“支出核实”。欧洲审计院和美国等一些捐助方也寻求直接、

³ 当捐助方捐助与其他资金来源混合时，问题最为复杂，因为回应仅限于特定捐助方捐助的报告或监督要求可能非常具有挑战性。

⁴ 每个类别的要求示例见附件一，按捐助方要求和联检组参加组织分列的摸底情况见附件二。

⁵ 竖向基金是通常专注于卫生或环境等单一部门并汇集各捐助方资源的专门融资机制。这些基金通常独立于传统多边组织运作。

完整地获取财务文件和支持证据。《欧洲联盟与联合国财务和行政框架协定》⁶ 允许欧洲联盟在符合某些标准和条件的情况下获取商定交易样本的支持文件，并由欧洲联盟任命的注册会计师或审计师审查。抽查通常由捐助方工作人员进行，而更全面的审查则由咨询人(由捐助方或各组织本身雇用)进行，咨询人通常是注册的法定审计师。在少数情况下，这些要求通过各组织本身的外部审计师满足。

17. **财务审计。**对国家办事处或流程进行具体审计的要求通常是出于捐助方对资金使用的关切。有些协议，如与世界银行的协议，允许联检组参加组织的内部审计师进行这些审计，而另一些协议则要求外聘审计师。⁷ 额外费用通常由捐助方承担；在某些情况下，只有在他们的关切没有得到证实的情况下，捐助方才会偿还费用。

B. 评价要求

18. **说明。**这一类别包括提供信息说明或评价捐助方资助活动的产出和成果的要求。检查专员注意到，在捐助方协议中，“评价”一词的使用不一致，有时被“审查”或“监测”取代，检查专员建议联合国各组织澄清所用术语的含义，以确保对于有哪些可用标准以及可以应要求向捐助方提供什么的理解一致。

19. **分散评价。**评价要求与审计要求相比通常争议性较小，因为它们往往在项目文件中编入预算，并在管理责任下进行，不过许多联合国组织的独立评价办公室会提供一般方法指导和质量审查。

20. **捐助方主导的评价。**审查中发现了捐助组织、受助国政府和联合国组织联合进行三方评价的例子，也发现了捐助方自行进行评价的例子，不过在后一种情况下，联检组参与组织通常被允许参与这一过程。然而，仍然令人关切的是，潜在捐助方通过这些流程获取机密信息，以及有可能与独立评价职能年度评价计划中包含的评价重叠和重复。检查专员认为，参加组织应确保捐助方主导的评价符合普遍接受的进行评价的道德标准和原则；确保保密和数据保护；确保以补充而不是重复现有评价系统的方式设计和实施。检查专员还认为，参加组织应通过在供资协定中列入适当条款，解决围绕这些评价缺乏协调和沟通的问题。

C. 调查相关要求

21. **说明。**标准协议通常包括向捐助方通报经证实的指控的条款。然而，越来越多的捐助方甚至在调查开始之前就要求提供关于涉嫌指控的信息，以及关于

⁶ 该协定提供指导欧洲联盟与除联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、世界旅游组织、国际邮政联盟和世界知识产权组织外的所有联检组参与组织之间特定捐助协议的总括框架。见 www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/brussels/un_fafa_consolidated_2018.pdf。另见 Regulation (European Union, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, art. 129 (1)。

⁷ 联合国开发计划署表示，该署在其审计和调查处的任务范围内满足捐助方的审计要求，这是一种良好做法。该署还承认，这种审计不仅可以由审计和调查处本身进行，也可以外包给外部实体。

正在进行的调查的进展报告。在某些情况下，捐助方甚至在协议中列入条款，规定一旦得知涉嫌指控，就可以冻结资金。

22. **信息共享。**检查专员担心的是，联合国各实体的工作人员受其国际性质的约束，只对其雇用组织负责，但一些捐助方正邀请他们通过捐助方渠道举报涉嫌不当行为。这种做法可能会损害其雇用实体的自主性和独立性以及会员国真诚合作的义务。此外，很少有协议包含互惠条款，要求捐助方向联合国组织通报涉及其资金的涉嫌不当行为。**检查专员相信，所有供资协议都应包括这样一项对等条款，以确保所涉联检组参加组织能够采取适当行动。**

23. **调查部门之间的协议。**最大捐助方的调查职能与受助组织的调查职能之间现有的双边协议有助于信息交流，同时保持保密性。

24. **捐助方主导的调查。**捐助方越来越多地寻求进行或参与对联合国人员、实施伙伴或供应商的调查。大多数国际金融机构和竖向基金的调查章程允许它们对所有受资助实体，包括联合国组织进行调查。这明显构成破坏联合国实体内部调查职能独立性和自主性的风险。检查专员希望强调由于某些联合国政策中缺乏明确规定而可能存在的空白，这些规定应重申组织内部职能有进行调查的专属授权，除非根据相关法规将此事提交给国家当局。⁸

25. **关切。**检查专员特别担心调查相关要求可能会对涉嫌行为不当的个人的权利以及对举报人、受害人和证人的保护产生影响，从而损害对联合国实体调查程序的信任。**检查专员强烈鼓励联检组参加组织尽一切努力向那些要求提供信息或开展活动而可能由此危及正当程序和受害人、举报人、证人和嫌疑人权利的捐助方表达这些关切，并将提供的信息限制在相关正式协议允许的范围内。**

26. **术语。**同样令人担忧的是，许多协议没有提及适当的“调查”，而是提及“审查”、“评价”或“其他评估措施”，但这些措施最终可能导致具有潜在法律影响的真正调查。**检查专员认为，无论使用何种术语，都需要更加明确地说明与捐助方分享的调查信息以及各方之间的责任分配，以维护法律确定性和正当程序原则，同时确保所有不当行为案件都得到彻底调查。**

D. 风险要求

27. **说明。**虽然捐助方经常收到与其资助活动有关的具体风险信息，但他们越来越多地要求涵盖整个组织或参与实施受资助活动的部门的内部风险登记册，或要求与自身风险框架和模板一致的新项目风险登记册。例如，美国要求针对高风险环境建立具体国家的风险登记册。此类要求通常不包含在法律协议中，随后往往会涉及对缓解措施和风险管理措施的询问。

28. **合作伙伴。**人道主义组织还经常收到提供实施伙伴和分包商风险信息的要求。

⁸ 大会第 62/63 号决议强调必须采取一切适当措施，确保联合国官员和特派专家犯罪不会不受惩处。

29. **趋势。**过去三年来，风险要求数量有所增加，主要针对人道主义组织，预计还会进一步增加。尽管捐助方要求定制化风险监测和报告的趋势可能会导致效率低下并转移本可用于实施的资源，但大多数组织将这些要求的负担评估为中等。

E. 方案监测要求

30. **说明。**许多捐助方协议中都承认捐助方有权要求组织提供更多信息，以确保取得成果并按预期使用资源。这越来越多地变为要求编制多份进展报告、详细的数据表、关于合作伙伴的资料以及使用捐助方自身指标的报告，捐助方自身还开展详细的监测任务。联检组参加组织在这一类别中最常提到的捐助方包括：欧洲联盟，最近推出了一个新的在线跟踪和报告结果系统，要求联合国组织在门户网站上上传有关特定捐助方指标的数据；⁹ 国际开发银行；竖向基金；几个会员国。

31. **第三方监测。**许多组织对第三方监测活动的兴起感到日益关切。如果没有一个明确商定的定义，第三方监测有可能变成各种超出收集实施证据范围的要求总汇。为了防止争议、法律不确定性和低效，并确保第三方监测人员受到与捐助方相同的保密义务约束，检查专员建议联检组参加组织制定并与捐助方一道谈判所有第三方监测活动的框架。¹⁰

32. **趋势。**报告此类要求负担最重的组织是那些参与人道主义应急工作和卫生部门的组织。预计这类要求不会减少。

F. 财务报告

33. **说明。**除联检组参加组织按标准为所有捐助方编制的报告之外，许多捐助方越来越多地要求详细或更频繁的财务报告。

34. **费用。**并非所有组织都能轻松生成定制化报告，在许多情况下，捐助方不承担此类报告产生的额外费用。

35. **趋势。**欧洲联盟、国际开发银行、竖向基金以及澳大利亚、加拿大、德国、联合王国和美国等会员国是各组织最常提到的提出此类要求的捐助方。大多数组织预计此类要求未来将继续增加。

G. 全实体审查

36. **说明。**这一类别包括捐助方提出的对照捐助方设定的标准审查组织关键政策、程序和系统的要求，这些要求通常作为获得自愿资助资格的先决条件。

37. **影响。**现有系统和捐助方标准之间的差距可能会促使捐助方要求改变政策，其中一些捐助方允许在实行改变之前采取临时监督措施。

⁹ 这是在外外部顾问根据欧洲联盟成果导向监测制度执行的任务之外的要求。

¹⁰ 检查专员指出，包括世界粮食计划署在内的一些参加组织已经为此制定了内部框架，可利用这些框架在全系统实施这一非正式建议。

38. **透明度。**气候基金、欧洲联盟和业绩评估网对所遵循的方法非常透明，而各开发银行及澳大利亚、德国、联合王国和美国等一些会员国没有公开其完整的方法。

39. **频率。**气候基金认证审查每五年进行一次，而其他重新评估仅在发生重大变化时进行。尽管有些捐助方是联合国各组织理事机构的成员，但没有一个捐助方有特殊规定免除对联合国组织的任何此类审查要求。

40. **方法。**对欧洲联盟、气候基金、世界银行和业绩评估网的方法进行的比较显示，它们都根据行政、财务、项目管理、方案设计、实施、监测和监督流程方面的类似标准对各组织进行评估。业绩评估网强调方案层面的问题，而欧洲联盟则越来越关注数据隐私和透明度。

41. **重复。**引起注意的是，为减少全实体审查方面的重复作出了一些努力，例如各气候基金相互承认彼此的认证，作为认证流程“速通”的一种方式，又如澳大利亚和英国进行联合审查。尽管如此，这些努力仍然有限，还可以采取更多措施避免重复和公共资金的低效使用。

42. **趋势。**随着时间的推移，由于竖向基金和开发银行作为捐助方的情况增加，以及捐助方提出期待各组织遵守的额外规定，这些审查的数量和深度都有所增加。大多数组织认为这些要求相当繁重，但有些组织也认识到它们可以为组织带来的好处。

43. **问责制框架。**鉴于作为全实体审查和认证流程的一部分所要求的信息有很大一部分应已纳入各组织的问责制框架和行政首长的年度内部控制说明，**检查专员鼓励所有联检组参加组织执行联检组问责报告¹¹中的建议，以提高此类文件的质量，从而促进更有效地管理这些捐助方要求。**

44. **关键文件的可用性。**审查还发现，对于大多数组织来说，关键相关文件并不容易找到，因为它们保存在不同的地方，可能是组织主网站，组织执行委员会的网站部分，或者在某些情况下是主网站受到密码保护的部分。¹²

45. 以下建议有望提高透明度和问责制，同时提高捐助方驱动的评估流程的效率。

建议 1

到 2027 年底时，联合国系统各组织的行政首长应酌情公开提及其主要条例和细则的内容以及相关监督章程、政策和报告，以便相关利益攸关方获取和分析。此外，联合国系统各组织应考虑建立一个共同网页，能够作为获取此类公开信息的门户。

¹¹ JIU/REP/2023/3。

¹² 联合国组织内部审计事务代表的网站包含联合国机构所有公开内部审计报告的链接，这是一种良好做法。见 <https://unrias.org/country-audit-overview>。

46. **现有信息和评估。**审查发现，自愿供资协议没有纳入说明管理层或内部监督职能部门开展的最相关的保证类工作的内容。包括此类细节可能会减少索取全实体评估相关信息的要求数量。

47. 以下建议预计将提高捐助方条件谈判的效率。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长应确保到 2027 年底时所有新的供资协议要么说明通过组织内部监督、风险管理、合规、方案监测和其他相关职能向捐助方提供的保证的水平和类型，要么提及对此类保证机制的公开解释。

48. **不断变化的捐助方标准。**审查还指出，联检组参与组织没有协调一致地与捐助方接触，以及时了解捐助方关于其供资报告和监督条件的不断变化的监管框架。检查专员鼓励联检组参加组织共同努力，密切监测捐助方要求的变化，与捐助方就这些变化的潜在影响进行公开讨论，并尽早发起内部讨论，以防止因不遵守新要求造成供资中断。¹³

三. 捐助方要求的影响

49. **能力缺口。**在年收入超过 40 亿美元的最大的一些联检组参加组织中，超过 50%的组织将捐助方报告和监督条件的影响描述为“沉重负担”。总体而言，近 60%的联检组参加组织(包括许多最大的组织)表示，他们没有足够的能力来回应这些要求。

50. **财务方面。**捐助方的要求对联检组参加组织具有财务影响，因为捐助方通常支付参与这些流程的自身代理人的直接费用，但并不总是支付各组织在处理这些要求时产生的额外费用。检查专员鼓励联检组参加组织系统地跟踪这些活动的直接和间接费用，作为确保根据相关条例和合同条款适当确定和支付这些费用的第一步。

51. **方案方面。**联检组参加组织还强调，漫长的合同谈判导致新项目推迟启动或正在进行的项目中断，影响到方案活动。此外，工作人员最终将优先处理捐助方请求，而非完成常规工作。

52. **治理。**令人越来越关切的是，随着自愿捐款的增加，一些捐助方的标准日益影响到各组织的战略计划和治理体系，并有可能侵蚀公正性和保密性等联合国关键原则。由于许多理事机构成员不知道管理层商定的捐助方附加要求，这种风险有所增加。

¹³ 目前，一些参加组织正在通过其在捐助国首都的联络处开展这项工作。

53. **积极影响。**尽管捐助方的条件有时很繁重，但一些组织报告称，它们与捐助方的互动产生了积极影响，例如在环境和社会保障以及数据隐私标准方面。

四. 了解捐助方对提高透明度和问责制的需求

54. 通过审查确定了促成捐助方目前报告和监督要求水平的各种原因。

55. **自愿捐款增加。**联合国系统越来越依赖自愿捐款，自愿捐款加上其他资金来源提供了 2023 年总收入的 80%。¹⁴ 这些捐款受正式协议的约束，这些协议让捐助方能够按照与参加组织的约定具体提出条件，例如报告频率、类型和深度，包括资金使用细节，而在摊款的情况下不需要这样的条件，因为联合国系统实体相应的监管框架中已经就此编入了标准报告和监督规定。¹⁵ 此外，大多数捐助方往往希望对联合国实体适用它们对所有其他资金接受方适用的同等条件，这通常是因为捐助方的法律或自身的规则要求它们这样做。此外，会员国正在根据资金输送给参加组织的方式是直接输送还是通过其他实体间接输送，要求不同的条件，这给受助组织带来了额外的负担，因此进一步使情况复杂化。¹⁶

56. **内部审计与捐助方需求不匹配。**内部审计职能和捐助方期望的侧重点存在显著差异。正如联合国系统行政首长协调理事会(首协会)所述，¹⁷ “内部审计根据风险基础审计计划进行，以满足特定实体及其理事机构的需要。应捐助方的要求进行特定审计不属于这类风险基础计划的范围，需要不同的治理结构、基础设施和技能来满足特定利益攸关方群体的需要。”¹⁸

57. **资金竞争。**在整个审查过程中，大多数联检组参加组织都强调了其开展业务所处的艰难融资环境。在供资多年增加之后，2023 年，联合国系统的总体供资减少，在本报告编写时，正在经历严重的供资削减，这不是一个好兆头。一些联合国组织完全依赖非摊款捐款，而且在应该或不应该接受哪些捐助方条件方面没有正式商定的规则(详见第五节)，在此情况下，供资挑战正在造成竞争加剧，导致接受繁重的条件成为确保供资的一种方式。

58. **捐助方审查。**捐助方审查增加也是要求激增的原因，正如欧洲联盟扩大支柱评估和美国国会要求几乎不受限制地获取联合国记录所显示的那样，¹⁹ 这主

¹⁴ 关于联合国供资的详细信息，见附件三。

¹⁵ 关于大多数组织已经向捐助方提供的信息，见附件四。

¹⁶ 值得注意的是，2023 年，会员国直接或间接提供的资金占联合国系统供资总额的近 90%(见附件三，图三)。

¹⁷ 见 [A/73/320/Add.1](#) 和 [A/73/320/Add.1/Corr.1](#)。

¹⁸ 例如，世界粮食计划署在本报告编写期间提供的评论已经证实了这种监督差距(“内部审计服务侧重于组织层面的治理、风险管理和内部控制，不为个别捐助方进行具体项目的财务审计，因为此类业务与其机构任务不一致”)。然而，一些内部审计部门在国家一级审计期间经常与捐助方接触，包括通过协商了解捐助方的关切。

¹⁹ United States of America, Further Consolidated Appropriations Act, 2024 (Public Law 118-47), 23 March 2024, section 7048 (h).

要是由于公众舆论的压力越来越大，以及有时对联合国监督系统的依赖有限。审查还发现，一些捐助方更喜欢通过自己的工作人员或咨询人收集资金使用的证据，因为它们认为自身的方法更合理。

59. 理事机构的参与。根据联检组参加组织的大多数财务条例，各组织的行政首长可以接受自愿资金，无须寻求理事机构或立法机构的批准，前提是提案符合组织的任务授权、战略、政策、条例和细则，并且不施加任何额外责任。然而，通过审查发现了一些组织同意额外报告或监督要求但未要求支付相关增支成本的情况。更重要的是，似乎没有一个组织具备一种制度，向理事机构通报(即使是事后通报)管理层接受的最重大的捐助方报告和监督条件。

60. 以下建议预计将提高透明度，²⁰ 加强对联检组参加组织财务条例和细则的控制和遵守，²¹ 并确保向理事机构充分通报管理层接受的自愿捐款附加条件。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长到 2027 年底时应开始定期向各自的理事机构或立法机关报告自愿非核心捐款附带的主要报告、监测和问责条件，以及与捐助方商定的报告、监测及相关活动的费用支付合同安排。

61. 多边举措。正如 2017 年联检组报告所强调的那样，这些问题大多数并不是新问题，当时已经实施的举措影响非常有限，一些最近实施的举措也是如此。尽管业绩评估网的评估在全实体层面提供的信息被认为有积极作用，但它们在减少捐助方全实体审查方面的影响有限。良好人道主义捐助做法举措在加强协调人道主义部门捐助方要求方面收效甚微。国际援助透明度倡议并没有显著减少捐助方对定制财务报告的要求，尽管几个联合国组织努力将数据上传到该门户网站。“大协议”本应促成统一和简化报告要求，并通过改变供资质量来统一和简化捐助方的总体要求。但其影响也有限，该协议仅延长至 2026 年。联合国供资契约包括会员国“统一专用捐助的报告要求”的承诺，以及最近“加强捐助方的协调，努力减少在可见度、报告、评估和伙伴关系方面的单独要求”的承诺，但其影响也有限。

62. 联合国举措。2023 年，管理问题高级别委员会鼓励所有联合国实体与利益攸关方接触，以制定一种协调一致的方法解决捐助方的审计和调查关切，²² 并

²⁰ 首协会在关于联检组对联合国系统捐助方报告要求的审查的评论意见(A/73/320/Add.1 和 A/73/320/Add.1/Corr.1)中，提到各组织认识到，“为了应对当前筹资模式和做法带来的挑战，以及自愿捐款严格指定用途和向捐助方报告所造成的影响，还需要注重建立信任和提供充分的透明度”。

²¹ 审计委员会在其关于 2021 年 12 月 31 日终了年度财务报表的报告中发现，抽样审查的 89 份赠款协议中有 17 份(19.1%)包含不完全符合联合国法律框架的规定(A/77/5 (Vol. I)，摘要)。

²² 见 CEB/2023/3。

在财务和预算网内设立了一个工作组处理这一问题。²³ 2025 年 4 月，²⁴ 管理问题高级别委员会建立了“实时应对捐助方条件的快速反应机制”。其他内部举措包括信托管理监督小组的举措以及联合国内部审计和调查部门代表的举措。迄今为止，这些工作尚未产生任何经首协会正式批准并与捐助方共享的文件。在审查这些举措时，注意到它们并不总是与各组织的法律和评价职能以及参与捐助方协议谈判的其他职能协商。检查专员建议，未来旨在满足捐助方的信息和监督要求的联合国系统举措，包括首协会的举措，应让所有相关职能参与其中，以确保考虑到所有视角。

63. 联检组建议的执行情况。审查还发现，2017 年联检组关于捐助方报告和捐助方主导的审查的报告中所提建议得到实际执行或产生影响的证据有限。尽管大多数联检组参加组织已接受这些建议并自我报告建议已执行，但情况仍然如此。事实上，大多数组织似乎只实施了 13 项建议中的 2 项。²⁵ 检查专员相信，如果这些建议得到充分执行，捐助方的要求随时间推移本可呈现不同的趋势。

五. 捐助方要求的法律分析

A. 单一审计原则

64. 定义。根据联检组参加组织的财务条例和细则，单一审计原则规定，只有联合国系统各组织的外部审计师“可以决定是否接受行政当局所提凭证的全部或部分”。²⁶ 但检查专员注意到，各组织遵循法律事务厅的法律解释，²⁷ 即对内部监督事务厅的任何外部审查、审计、检查、监测、评价或调查，只能由大会授权的监督机构进行，²⁸ 大会 59/272 号决议也体现了这一点。然而，检查专员注意到，大会在该决议中仅提及审计委员会或联合检查组对内部监督事务厅活动的外部审查。²⁹

65. 目的。检查专员认为，鉴于联合国的专属国际性质，单一审计原则的目的是确保除大会为此目的指定的监督实体之外的内部或外部机构不会审查相同的方面

²³ 有关新工作组及其两个分组的详细信息，见 2023 年 7 月 18 日和 19 日举行的财务和预算网第四十次会议的结论(CEB/2023/HLCM/FB/9)。

²⁴ 见 CEB/2025/3。

²⁵ JIU/REP/2017/7，建议 2 和 4。

²⁶ 《联合国财务条例和细则》(ST/SGB/2013/4 和 ST/SGB/2013/4/Amend.1)，附件，第 2 段。

²⁷ 法律厅的法律意见是联合国系统所有实体的指导解释。这些意见对秘书处、各基金和方案具有约束力，而联合国其他机构在与其地位有关的情况下通常也遵照这些意见。

²⁸ 《2009 年联合国法律年鉴》(联合国出版物，2010 年)，第六章，A.1(a)节，第 4 段；《2011 年联合国法律年鉴》(联合国出版物，2012 年)，第六章，A.2(d)节；《2013 年联合国法律年鉴》(联合国出版物，2014 年)，第六章，A.2(g)节。

²⁹ 必须注意到所引述的大会决议的具体意图，该决议仅涉及对内部监督事务厅活动的监督。忽视这一细微差别可能会产生意想不到的影响，即其他外部全实体评估，如业绩评估网络、欧洲联盟、联合王国、竖向基金和国际金融机构进行的评估也同样应被视为不可接受。这样的结论不符合惯例。

和审计相同的账目，并确保外部审计师对已审计报表的意见是最终意见，³⁰从而避免不同审计师对同一报表进行多次评估可能造成的效率低下和混乱。

66. 范围。单一审计原则适用于外部审计师的活动，但不一定涵盖捐方者资助的特定赠款、方案或项目，除非明确纳入它们的审计范围。由于涉及大量对象总体时，任何审计业务都无法对所有交易进行详尽审查，因此采用抽样方法确定具体需要审查的交易。这种做法实际后果是，无法保证在实施项目或赠款时开展的特定业务活动被纳入实体全年财务报表审计的选定项目范围。因此，无法就所涉资金作出具体保证，以满足所有捐助方的需求。

67. 重点。检查专员注意到，联合国单一审计原则的重点是谁可以进行审计，而不是审计范围。相反，这一原则的一些国家和区域版本却提出不同的观点。例如，根据美国国会单一审计修正案法，“单一审计”是除了受助实体的总体财务报表外，还包括授予该实体的联邦补助金的具体报表，同时还提供有关遵守适用法律、法规和供资合同的保证的审计。³¹同样，在欧洲联盟成员国实施的欧洲联盟资助项目的所有账户都要接受独立审计机构的具体审计。这两个例子都表明，仅对受助实体的总体财务报表进行审计可能不足以满足某些捐助方自身的法律或政策所定义的保证要求。³²

68. 内部审计。内部审计主要向行政管理层和理事机构而不是向公众或捐助方等外部各方提供保证和建议。这一侧重点解释了为什么内部审计工作计划基于组织风险评估，而不是捐助方的监督需求，以及为什么联检组参加组织中有近一半不公开内部审计报告。³³然而，这并不意味着内部审计不能向外部各方提供保证，前提是满足一些先决条件，其中信任至关重要。

69. 信任。在这方面，受访的几个主要捐助方指出，它们有时对联合国系统一些组织内部监督职能的依赖有限，主要理由是认为这些职能不完全独立、缺乏资源以及对它们的需求反应迟缓，因此要求提供更多类似审计的信息，并委托第三方服务提供者开展审计类型的活动。尽管许多捐助方是这些组织立法机关或理事机构的成员，情况仍是如此。

³⁰ 财务报表审计意见的标准措辞如下：“我们认为，所附财务报表按照国际公共部门会计准则，在所有重大方面公允列报了……业务活动截至……的财务状况以及该日终了年度的财务绩效和现金流量”。例如，见 [A/79/5 \(Vol. I\)](#)，第一章。

³¹ United States, Single Audit Act Amendments of 1996 (Public Law 104-156), 5 July 1996.

³² 根据 2018 年修正的《欧洲联盟与联合国财务和行政框架协定》第 12a.2 条，联合国系统各组织确认欧洲联盟委员会需要向欧洲联盟主管机构报告欧洲联盟捐款已根据欧洲联盟健全财务管理原则用于其预期目的。同一条款述及欧洲联盟委员会决心充分利用对联合国内部进行的审计的交叉依赖，“其中上述系统提供了充分的保证”。根据第 12a.3 条，联合国还确认，欧洲联盟委员会和欧洲联盟其他主管机构可以对欧洲联盟资助的活动进行核实，包括现场核实，要求提供所有相关财务信息，并核实原始凭证。”

³³ 不过，一些组织，例如联合国开发计划署、联合国工业发展组织和联合国促进性别平等和增强妇女权能署，确实征求主要利益相关者和捐助者的意见，以便为其审计计划的编制提供参考。

70. **审计独立性和能力。**检查专员认为，如果内部审计职能完全独立于管理层并有能力进行所有必要的审计，包括合同商定的审计、测试和验证(通过其自己的手段或在其控制下)，则可以说，所有这些活动，除了财务报表的审计和外部审计师可能进行的其他审查外，应该完全在内部进行。因此，不应出于进行捐助方自己的审计、费用验证或测试的目的，向任何捐助方提供审计证据。因此，重点应该是确保这些条件存在并有效运作，从而让捐助方没有动力寻求用自己的监督机制取代内部监督机制，这可能会损害参加组织的独立性和专属国际性。³⁴

71. **缺乏相互了解。**检查专员感到关切的是，联合国系统某些组织与一些捐助方之间的合作因对各自的作用、结构和需求缺乏相互了解而受到阻碍。同样，尽管大多数主要捐助方也是受助组织的理事机构或立法机关的成员，情况仍是如此。这种缺乏了解有时是由于争论法律原则而不是这些流程的基本逻辑，必须考虑现有内部监督机制的适当性和响应能力，或使用公共资金的效率和问责原则。

72. **确定优先次序。**即使内部审计职能满足捐助方对独立性和胜任能力的要求，这些职能进行所需审计的能力仍然是一个问题。资源限制意味着内部审计优先考虑其他高风险领域，而不是捐助方的优先事项，因此在实践中与单一捐助方赠款直接相关的内部审计报告属于例外情况，这致使捐助方通过要求提供信息或证据或通过自行开展审计类型的活动来寻求额外保证。检查专员认为，联检组各参加组织的内部审计职能在制定审计工作计划时，应在不损害独立性的情况下尽可能考虑捐助方的优先事项，并相应配合捐助方的要求，前提是这些要求被列入供资协议，而且捐助方为此支付全部费用。

73. **要求的费用。**特别审计要求还应考虑所涉费用，因为除非相关条例明确授权，否则费用必须由提出要求者承担。使用其他资金可能构成财务违规行为，并导致捐助方交叉补贴。

74. 以下建议预计将加强控制和促进对每个联检组参加组织财务条例和细则的遵守。

建议 4

联合国系统各组织行政首长应确保到 2026 年底时，关于自愿捐款谈判的内部准则在适用的情况下并根据相关财务条例和细则纳入以下要求，即在全额回收与捐助方报告、监测和问责活动有关费用方面的任何例外情况都必须事先获得有关主管部门、机构或机关的批准。

³⁴ 根据国际法，任何外部实体都没有对联合国系统各组织开展监督活动的抽象权利。

B. 特权与豁免

75. **定义。**特权和豁免是确保国际组织自主性和独立性的法律基础之一，因此也是保证其法律人格真实有效的法律基础之一。因此，一些联检组参加组织援引特权和豁免作为拒绝捐助方参与监督进程或获取联合国文件和档案的法律基础。

76. **适用性。**作为法律问题，对于 1946 年《联合国特权和豁免公约》和 1947 年《专门机构特权和豁免公约》缔约国、与参加组织缔结总部协定的国家以及缔结包含承认特权和豁免的具体规则的其他协定的国家、国际组织或其他组织而言，尊重特权和豁免是一项法律义务。这些国家应根据其国际义务，确保在其管辖范围内，非公约缔约方的捐助方尊重联检组参加组织的特权和豁免。这意味着此类特权和豁免适用于所有捐助方，无论其在各公约下的性质或地位如何。

77. **档案不可侵犯。**本次审查特别感兴趣的是档案不可侵犯原则，因为一些受访者认为捐助方的一些要求可能会违背这一原则。根据国际法，这种不可侵犯性的范围防止强行和未经授权进入各组织的场所、获取其文件和档案，这意味着当进入/获取行为得到组织事先授权时，不可侵犯性不受影响。换言之，档案的不可侵犯性并不禁止或阻止联检组参加组织自愿接受具体捐助方要求。

78. **获取文件。**如果参加组织因为认为捐助方的条件侵犯其独立性和自主性而选择拒绝这些条件，则最好将其立场建立在这些原则、这些根本的、不可谈判的、各组织受权维护且不能合法放弃的价值观上。

C. 国际组织的自主性和独立性

79. **范围。**根据《宪章》第一百和一百零四条规定的联合国自主和独立原则，联检组参加组织可以自主通过与内部控制和监督等有关的内部规则、指示和行政程序。

80. **会员国的影响。**自主性和独立性原则明确承认联检组参加组织的行政机关和代理人在不请求或接受任何政府指示的情况下履行职责的权利和义务，隐含承认参加组织有权定义履行其任务和实现其目标所需的内部程序，以及会员国因此有义务不寻求对参加组织施加影响，除非通过它们作为理事机构成员的角色施加影响。

81. **非成员国施加的条件。**检查专员认为，允许非成员捐助方以获取文件或档案为条件进行自愿捐款，或要求参与或开展旨在监测或核实其捐款是否得到妥当使用的活动，这可能可以接受，前提是不损害对参加组织具有约束力的法律框架(包括其自主性和独立性)以及这些组织的特权和豁免权，不损害单一审计原则。

82. **调查相关要求。**相比之下，关于提供有关组织或实施伙伴代理人不当行为的详细信息的要求可能与组织独立性和自主性原则相冲突。此类要求还可能影响这些组织的特权和豁免权，并可能侵犯受益人、证人、举报人和受调查个人的人权和基本自由。此外，它们可能会破坏正当程序并危及证据保全。此外，根据要求的性质，还可能危及或损害组织调查和纪律制度的完整性。

83. **调查信息的披露。**鉴于联检组参加组织面临的调查相关要求带来的风险以及维护每个组织相关规则的必要性，检查专员认为，在不损害 1946 年《公约》第五条第二十一节和大会第 62/63 号决议的情况下，接受任何超出匿名、总体或统计信息的要求，特别是接受捐助方对联合国当局审理程序的任何形式的干预，不能被视为符合组织独立和自主原则。

84. 以下建议预计将加强与捐助方谈判中的控制和合规性。

建议 5

联合国系统各组织的行政首长应确保到 2027 年底时，内部政策明确规定可以向捐助方或其调查人员披露哪些调查信息，包括限制分享敏感或受保护信息，例如影响隐私的数据，保护证人和举报人，或无罪推定。

85. **关于个人的信息。**要求提供有关合同获得者的信息还可能对组织的独立性和自主性以及其适用相关采购规则的义务产生不利影响。此外，此类请求可能与维护个人信息保密性的法律或合同义务相冲突。

D. 成员国有义务真诚地协助各组织并与其合作

86. **《联合国宪章》。**根据《联合国宪章》第二条，会员国有义务真诚地协助联合国组织并与其合作。如果会员国除其他外寻求不适当地影响项目的设计或执行，则自愿资助附加的条件可能会与这一义务发生冲突。然而，允许捐助方参与监督进程的条件可能可以接受，前提是这些条件不损害内部监督职能的独立性和完整性，并符合会员国真诚合作的义务和联合国实体的总体法律框架。

87. **法律审查。**自愿捐款谈判所依据的基本法律框架混乱不清无助于联合国各组织，相反，正在导致就可能违背会员国真诚协助和合作义务的条件进行长期而耗时的谈判。

88. 以下建议预计将加强整个自愿供资程序的控制和合规性。

建议 6

联合国系统各组织的行政首长到 2027 年底时应确保新的供资协议反映会员国与组织真诚合作的义务，包括尊重其独立性和避免施加不当影响。为此，法律部门应审查协议草案，特别是当协议草案包含新的或非标准的语言或谈判特别复杂时。

六. 最后考虑

89. **结论。**在适用法律框架所设定的界限内，在确保使用捐助方提供的资金方面的成效、效率、透明度和问责制这一总体要求下，与捐助方的谈判应以各组

组织的利益为指导。在这方面，捐助方应适当考虑理事机构批准的标准保证机制。此外，应仔细评估以额外的定制报告和监督要求补充这些标准机制的必要性和所涉费用。³⁵ 此类额外要求绝不应由捐助方单方面强加，而应该是相互商定的结果，充分尊重联合国实体的法律框架。参加组织应保留充分的自由裁量权，拒绝其认为过分、不符合其利益或不符合适用法律框架(包括《联合国宪章》的原则和规定)的任何捐助方要求。

90. 以下建议预计将加强整个自愿供资流程的控制和合规性。

建议 7

参加组织的理事机构和立法机关宜重申，与捐助方的谈判应在适用法律框架以及在使用捐助方提供的资金方面的成效、效率、透明度和问责制的总体原则的范围内，以各组织的利益为指导。还请它们呼吁所有捐助方：(a) 充分尊重国际组织的自主性和独立性及其特权和豁免；(b) 避免通过强加不符合组织自主性和独立性原则或可能损害内部监督机制的完整性、效率、客观性和独立性的监督或报告条件施加不当影响；(c) 适当考虑理事机构或立法机关批准的标准保证机制；(d) 仔细评估引入额外和定制化报告和监督要求的必要性和所涉费用。

³⁵ 所建议的协调做法的一个很好的例子包括统一现金转移方式，按照这种方式，所有联合国组织均同意对每个接受联合国资助的合作伙伴只进行一次核查，并遵循相同的方法。见 www.unicef.org/ecuador/media/7516/file。

附件一

联合检查组捐助方要求的类别

类别	说明
审计类型	非公开可用的现有审计报告副本 关于财务交易的信息，包括特别证明文件 一组交易样本的证明文件 对由赠款支付的支出进行财务审计的要求 具体流程审查
评价	非公开可用的现有评价报告副本 由参加组织决定和实施的评价 由组织进行具体评价的要求 捐助方主导的评价
调查相关	关于不当行为指控的信息 关于组织调查职能正在进行的调查的信息 参与调查的要求 关于已完成调查的信息 进行由捐助方主导的自行调查的权利
风险	现有风险登记册或同等文件的副本 使用特定模板编制风险登记册 具体风险的详细分析
方案监测	捐助方或其代理人进行现场访问，包括通过联合监测团访问 关于方案或项目实施的其他信息或文件 关于方案或项目实施情况更频繁或更量身定制的报告 使用捐助方指标报告 情况汇报会议监测 任命第三方监测员
财务报告	更详细的报告 更频繁的报告 使用捐助方模板，包括自身的费用类别、不同的货币或不同的财年进行报告 预计支出

类别	说明
全实体审查	审查所有关键流程，以检查是否符合捐助方的最低要求，从而获得正式或非正式的接受资金认证
	对照一组捐助方设定的最低标准审查和梳理所有关键流程

资料来源：联检组分析。

附件二

捐助方要求摸底情况

表 1
按类别和组织分列的要求类型

	联检组参加组织	“是”回答总数 (最多 7 个)	审计类型	评价	调查相关	风险信息	方案监测	财务报告	全实体审查 ^a
1	粮农组织	4	是	—	是	—	是	—	是
2	原子能机构	2	是	—	—	—	—	—	是
3	国际民航组织	2	是	—	—	—	—	是	
4	劳工组织	7	是	是	是	是	是	是	是
5	海事组织	1	—	—	—	—	—	—	是
6	国贸中心	1	—	是	是	—	—	—	—
7	国际电联	5	是	是	—	—	是	是	是
8	联合国秘书处	n/a							
	人道协调厅	5	是	—	是	是	是	—	是
	人权高专办	5	是	是	—	—	是	是	是
9	艾滋病署	5	—	是	是	是	是	—	是
10	贸发会议	4	是	是	—	—	—	是	是
11	开发署	7	是	是	是	是	是	是	是
12	环境署	7	是	是	是	是	是	是	是
13	教科文组织	6	是	是	是	是	—	是	是
14	人口基金	7	是	是	是	是	是	是	是
15	人居署	4	是	—	是	是	—	—	是
16	难民署	7	是	是	是	是	是	是	是
17	儿基会	7	是	是	是	是	是	是	是
18	工发组织	7	是	是	是	是	是	是	是
19	毒罪办	6	—	是	是	是	是	是	是
20	项目署	4	是	—	是	是	—	—	是

联检组参加组织	“是”回答总数 (最多 7 个)	审计类型	评价	调查相关	风险信息	方案监测	财务报告	全实体审查 ^a
21 近东救济工程处	7	是	是	是	是	是	是	是
22 联合国世旅组织	0	—	—	—	—	—	—	—
23 妇女署	7	是	是	是	是	是	是	是
24 万国邮联	0	—	—	—	—	—	—	—
25 粮食署	7	是	是	是	是	是	是	是
26 世卫组织	5	是	—	是	是	是	—	是
27 知识产权组织	3	是	—	是	—	—	是	—
28 气象组织	6	是	是		是	是	是	是
收到该类别要求的组织总数		23	18	20	18	18	18	24
收到该类别要求的组织百分比 ^b		77	60	67	60	60	60	80

资料来源：联检组参加组织对联检组调查问卷的答复。

缩略语：n/a，不详。

^a 此类别还包括认证要求。

^b 该百分比根据联检组参加组织的总数加上人道协调厅和人权高专办(每个组织完成了各自的调查问卷)计算。

表 2
按类别和捐助方分列的所提要求类型

捐助方		“是”回答总数 (最多 7 个)	审计类型	评价	调查相关	风险信息	财务信息	方案监测	全实体审查 ^a
2023 年十大政府捐助方									
1	美利坚合众国	7	是	是	是	是	是	是	是
2	德国	7	是	是	是	是	是	是	是
3	日本	3	—	—	是	—	是	—	是
4	中国	4	是	是	—	—	是	是	—
5	大不列颠及北爱尔兰联合王国	7	是	是	是	是	是	是	是
6	荷兰王国	5	是	是	是	—	是	是	—
7	加拿大	5	—	是	是	是	是	是	—
8	法国	3	是	—	是	—	—	是	—
9	挪威	5	是	是	是	—	是	是	—
10	瑞典	6	—	是	是	是	是	是	是
十大政府捐助方共计			7	8	9	5	9	9	5
2023 年其他政府捐助方，按字母顺序排列 ^b									
11	澳大利亚	6	—	是	是	是	是	是	是
12	奥地利	3	—	—	是	—	是	是	—
13	比利时	2	—	—	是	—	是	—	—
14	巴西	2	是	—	—	—	是	—	—
15	哥伦比亚	1	—	—	是	—	—	—	—
16	丹麦	3	—	是	是	—	是	—	—
17	芬兰	5	是		是	是		是	是
18	印度	1	—	—	—	—	是	—	—
19	爱尔兰	2	—	—	—	—	是	是	—
20	意大利	3	—	—	是	—	是	是	—
21	卢森堡	3	—	是	是	—	—	是	—
22	新西兰	1	—	—	是	—	—	—	—
23	葡萄牙	1	—	—	是	—	—	—	—
24	卡塔尔	1	—	—	—	—	是	—	—

	捐助方	“是”回答总数 (最多 7 个)	审计类型	评价	调查相关	风险信息	财务信息	方案监测	全实体审查 ^a
25	大韩民国	4	—	是	—	—	是	是	是
26	沙特阿拉伯	6	是 ^c	是		是	是	是	是 ^c
27	西班牙	1	—	—	是	—	—	—	—
28	瑞士	5	—	是	是		是	是	是
2023 年十大非政府捐助方 ^d									
29	欧洲联盟	7	是	是	是	是	是	是	是
30	世界银行	7	是	是	是	是	是	是	是
31	全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金	6	是	是	是	—	是	是	是
32	全球疫苗免疫联盟	2	是	—	—	—	是	—	—
33	全球环境基金	7	是	是	是	是	是	是	是
34	盖茨基金会	5	是	—	是	—	是	是	是
35	亚洲开发银行	5	—	—	是	是	是	是	是
十大非政府捐助方共计			6	4	6	4	7	6	2
2023 年其他非政府捐助方，按字母顺序排列 ^e									
36	适应基金	7	是	是	是	是	是	是	是
37	非洲开发银行	7	是	是	是	是	是	是	是
38	欧洲投资银行	3	是	—	是	—	—	—	是
39	绿色气候基金	7	是	是	是	是	是	是	是
40	美洲开发银行	3	是	—	是	—	—	—	是
41	洛克菲勒基金会	3	—	是	—	—	—	是	是

资料来源：联检组参加组织对联检组调查问卷的答复。

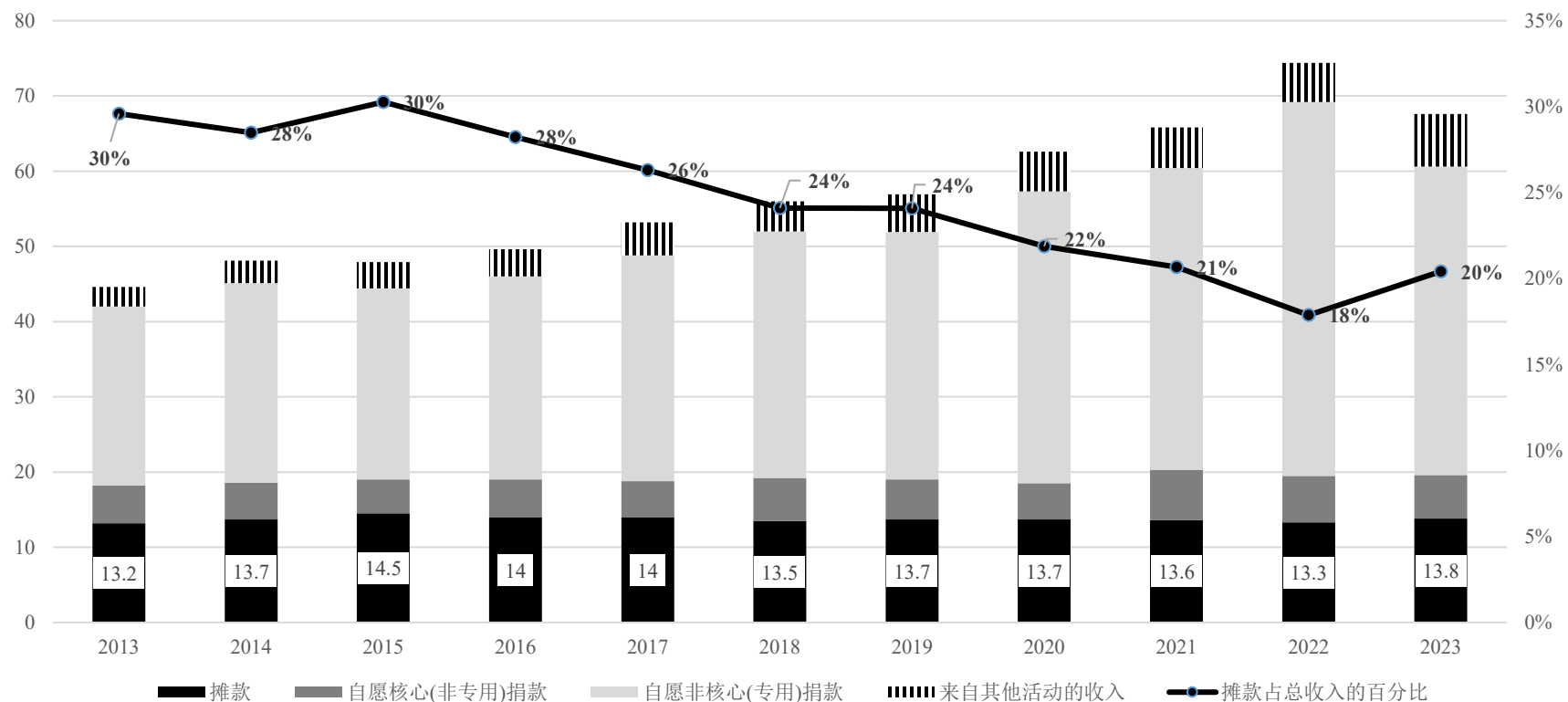
- ^a 此类别还包括认证要求。
- ^b 该组包括至少一个联检组参加组织提到的成员国。
- ^c 基于从捐助方收到的信息。
- ^d 不包括来自多伙伴信托基金办公室、人道协调厅和私营部门的资金。
- ^e 该组包括 3 个以上联检组参加组织提到的非政府捐助方。

按类别、捐助方类型和组织分列的联合国收入

图一

2013-2023 年按类别分列的联合国系统收入

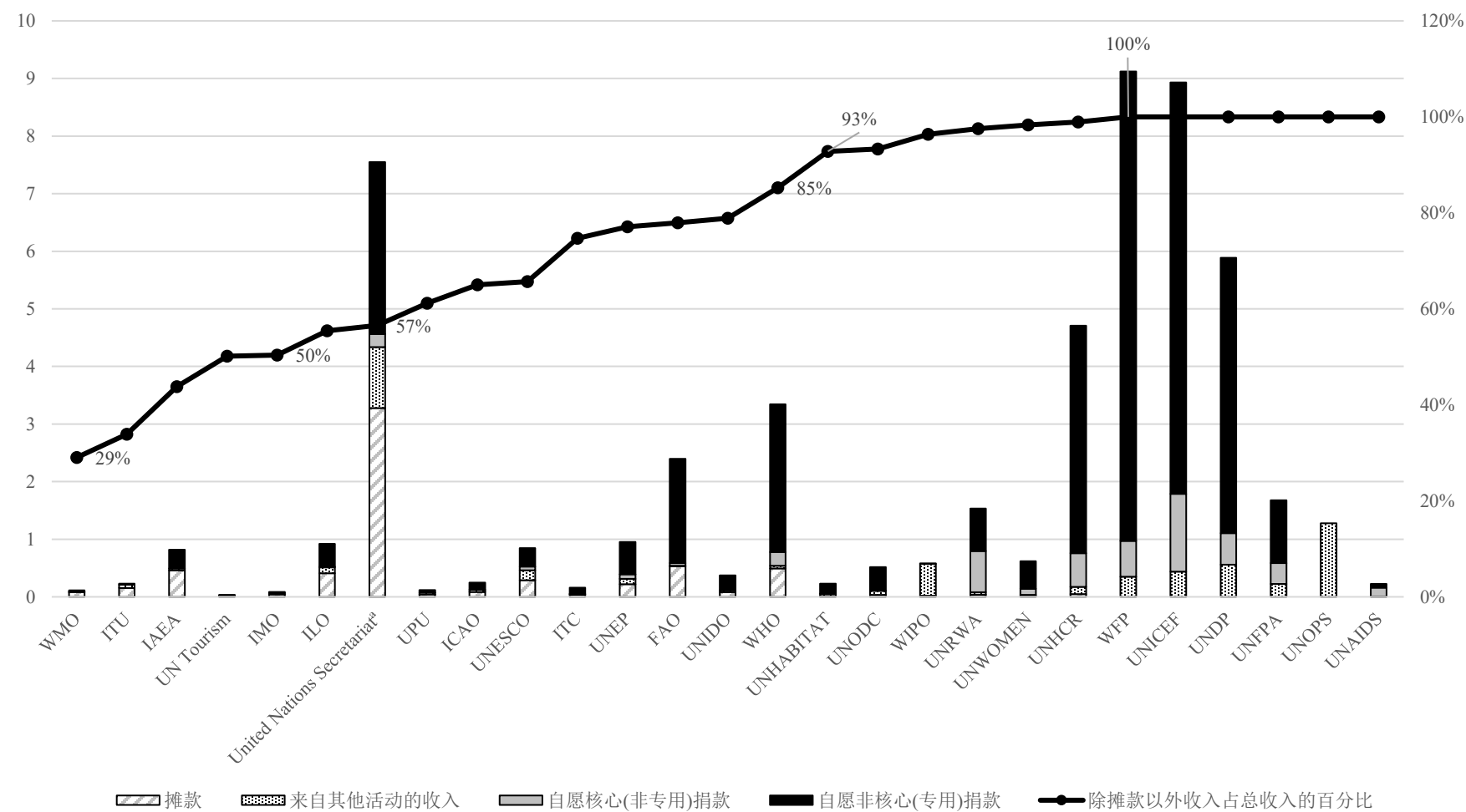
(十亿美元；百分比)



资料来源：联合检查组根据首协会数据进行的分析，可查阅 <https://unsceb.org/fs-revenue>。

注：缴款类别的所有定义均摘自首协会文件“联合国全系统财务数据报告的数据标准”，2024 年。

图二
联合检查组参加组织的收入来源，2023 年
(十亿美元；百分比)



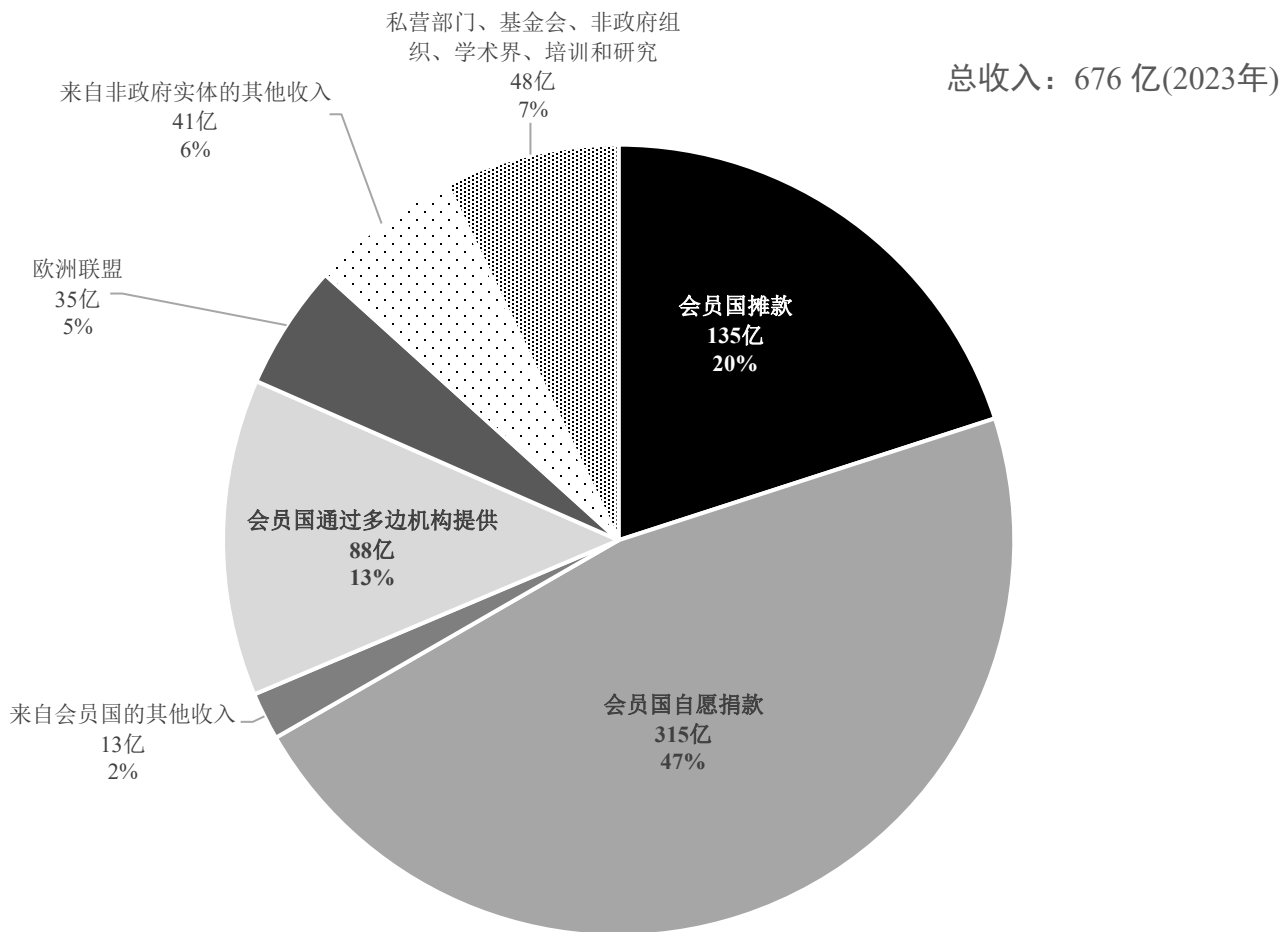
资料来源：A/79/494，表 2；人道协调厅和贸发会议 2023 年年度报告；人权高专办网站。

^a 不包括联合国维持和平行动。

图三

2023 年按捐助方类型分列的联合国收入

(美元：百分比)



资料来源：联合检查组根据首协会数据进行的分析，可查阅 <https://unsceb.org/fs-revenue>。

附件四

大多数联检组参加组织的捐助方可以获得的保证来源

标题和作者	捐助方获得的保证	范围
治理、风险和内部控制系统		
管理	问责制框架	实体一级
	行政首长年度内部控制说明	实体一级
	行政首长年度报告	实体一级
	首席风险干事年度报告	实体一级
外部审计	审计报告	主要为实体一级
内部审计	内部审计主管年度报告	实体一级
	内部审计报告	其他 ^a
特定捐助方委托的技术专家	业绩评估网评估	实体一级
财政支出		
管理	财务部签署的项目/赠款年度财务决算报告	其他
外部审计	外部审计师对财务报表的年度意见	实体一级
方案产出和成果		
管理	年度项目报告	其他
	管理层委托和(或)开展的项目或赠款审查	其他
	分散评价	其他
评价	评价主管年度报告	实体一级
	集中评价报告	实体一级或其他
道德操守		
管理	秘书长网站上关于防止性剥削和性虐待的信息 ^b	实体一级

标题和作者	捐助方获得的保证	范围
	道德操守办公室年度报告	实体一级
	监察员办公室年度报告	实体一级
调查	调查主管年度声明	实体一级

资料来源：联检组分析。

^a “其他”指方案、主题或国家一级。

^b 见 <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/zh/content/data-allegations-un-system-wide>。



附件五

参加组织将根据联合检查组的建议采取的行动概览

		联合检查组参加组织																												
		预期影响	联合国 ^a	艾滋病署	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒罪办	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	联合国世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织
报告	供采取行动		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	供参考		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
建议 1	a	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 2	h	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 3	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 4	e	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E				E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E
建议 5	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 6	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 7	e	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L

图例

- L: 供立法机关和(或)理事机构作出决定的建议
- E: 供行政首长采取行动的建議
- ☐ 无需该组织采取行动的建議

预期影响

a: 提高透明度与加强问责制；b: 传播良好/最佳做法；c: 加强协调与合作；d: 加强一致性和统一性；e: 加强控制与合规；f: 提高成效；g: 节省大量资金；h: 提高效率；i: 其他。

^a 如 [ST/SGB/2015/3](#) 所列。