联合国 A/60/288

大会

Distr.: General
22 August 2005
Chinese
Original: English

第六十届会议

临时议程* 项目 125 和 133

2006-2007 两年期拟议方案预算

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅关于 2004 年 8 月至 2005 年 7 月期间联合国基本建设总计划的报告

摘要

2004 年 8 月至 2005 年 7 月期间，内部监督事务厅（监督厅）按照大会第 57/292 号决议就其任务所做的规定，对同基本建设总计划项目有关的活动以及加强安保项目施工阶段的情况进行了持续审计。监督厅监测活动的目的是要确定基本建设总计划办公室、管理事务部及联合国其他负责执行这一项目的部门及办公室是否制定和实施了适当的内部控制措施。

根据审查，监督厅得出结论，大会为基本建设总计划各项活动所批的资金，基本上是按照《联合国财务细则》的规定来使用的。但是，监督厅发现，联合国的操作程序和与施工合同有关的文件以及基本建设总计划办公室所使用的合同用语需要改进，以避免含混不清，从而保证该项目的执行效率并节约资金。

本报告所述期间，监督厅发表了审计意见，并在会面期间或审查完基本建设总计划办公室提供的文件后立即向负责官员提供了意见和建议，以确保在编写最后合同文件和最后核准范围确认报告时会考虑到这些意见和建议。

* A/60/150。

05-46873 (C) 260905 260905

由于联合国总部翻修的复杂性，基本建设总计划办公室采用了范围确认办法。这一办法就是持续审查从所有利益有关者获得的有关其功能需求和要求的信息，以便确保设计文件能充分满足其需求。监督厅认为，范围确认进程确定了有关参数，可在出现最少错误、遗漏和含糊不清的情况下将从所有利益有关者获得的信息化入设计文件，并跟踪在设计研究阶段出现的范围变化。

为了进行翻修，需要“回旋空间”作为秘书处的办公室以及为本组织各委员会提供召开各种会议的场所。最初的翻修时间表显示，提供回旋空间的新大楼（UNDC-5）应于 2004 年 1 月开始施工，并于 2005 年 12 月实质性地完工，这样，就可以在 2006 年 1 月至 6 月间搬入 UNDC-5 号大楼，翻修可在大约同一时间开工。

由于本组织无法控制的情形，UNDC-5 号大楼的修建大幅落后于计划。为了最大程度降低翻修项目的总体延迟，基本建设总计划办公室认为，迫切需要找到替代性回旋空间，供 2007 年使用。

2005 年 3 月，基本建设总计划办公室同一个商业不动产经纪人签订了合同，以提供不动产咨询服务，协助寻找供 2007 年使用的替代性回旋空间。监督厅认为，甄选商业不动产经纪人的过程是透明和公平的。

监督厅指出，需要成立一个咨询委员会，就财务问题以及整个工程问题向秘书长提供咨询。尽管秘书长提出过成立这一咨询委员会的想法并得到大会第 57/292 号决议的赞同，但从未成立这一委员会。由于基本建设总计划业务日渐复杂，监督厅认为，迫切需要立即重新审查成立咨询委员会的必要性，以便确保基本建设总计划项目，按计划向前推进。

监督厅将继续履行其监督责任，着重审查功能搬迁方案以及方案主管、建筑和工程公司以及商业不动产经纪人等方面的应交付物品。为了完成 2006 年及设计研究阶段结束前的整个期间对基本建设总计划的预期审计工作，监督厅要求提供足够聘用两名全职审计员的资金。

一. 导言

1. 按照大会 2002 年 12 月 20 日第 57/292 号决议的规定，内部监督事务厅（监督厅）现提交其第三份关于基本建设总计划项目的报告。本报告概述了监督厅在 2004 年 8 月至 2005 年 7 月期间对基本建设总计划办公室的业务所开展的监督活动。本报告审查了基本建设总计划产生以来所签订的合同的管理情况以及获得这些合同的建筑和工程公司提供的应交付物品情况。本报告也阐述了有关成立咨询委员会和提供回旋空间等方面的活动。

2. 2004 年 1 月 1 日至 2005 年 6 月 30 日期间，共签订了七份合同，总金额 53 584 166 美元。其中六份合同涉及基本建设总计划的设计研究、施工文件及施工管理阶段，一份涉及方案管理服务。关于这些合同的最新数据见本报告附件。

3. 2004 年 6 月，秘书处采购了一个方案主管的服务，以协助基本建设总计划办公室对合同进行日常管理。该方案主管的职能是负责提供施工咨询服务，包括对合同建议书进行评估；协调和监测施工活动；质量保证、文件管理以及任何其他适当的服务。

4. 在一个类似于评估工程和建筑合同时所用的程序中，监督厅审查了征求建议书和有关的投标以及初步选中的方案管理服务合同短名单专业公司的最佳和最终报价。在本报告所述期间，监督厅参加了 40 多次涉及下列各方面的会议：采购过程；合同 B-F（见附件）的范围确认审查过程；以及合同 A(功能搬迁方案)下的应交付物品。监督厅通过正式或非正式方式向有关办公室提出了意见和建议。

5. 监督厅高兴地报告，它得到了基本建设总计划办公室、采购处、设施管理处、中央支助事务厅和法律事务厅等负责执行该计划的各部门和办公室的通力合作。并在编写本报告时考虑到了管理部门的意见。

二. 内部监督事务厅在 2004 年 8 月至 2005 年 7 月期间的活动

A. 基本建设总计划的组织结构

1. 咨询委员会

6. 秘书长在他 2000 年 6 月 28 日关于基本建设总计划的报告（A/55/117）的第 76 段表示，在审议为支付基本建设总计划费用筹资办法这个重要问题时，各会员国不妨注意，秘书长有意设立一个五人专家财务咨询小组，由财务专家和知名人士组成，协助他审查和寻求所有可能的筹资办法以及确定可能的自愿捐助来源。

7. 秘书长后来在 2002 年 8 月 8 日的报告（A/57/285 和 Corr.1）的第 66 段中特别表示，目前正在组建一个咨询委员会，即原来所说的财务咨询委员会，目的是就财务问题以及整个工程问题向秘书长提供咨询。

8. 大会第五十七届会议审议了秘书长关于基本建设总计划的报告，通过了第57/292 号决议，其中大会在第二节第 19 段表示，同意秘书长组建一个独立和公正的咨询委员会的意图，并请他在组建这一委员会时使其体现广泛的地区代表性。大会在同一决议的第 23 段请秘书长就其报告（A/57/285）印发一项更正，以反映秘书处目前及在基本建设总计划执行过程中负责管理该计划的组织结构。2003 年 1 月 6 日印发了更正（A/57/285 和 Corr.1），其中建议设立一个直接向秘书长报告的咨询委员会。

9. 监督厅注意到，尽管秘书处已开始执行第 57/292 号决议，但尚未按照秘书长的意愿成立咨询委员会。没有有效成立咨询委员会则意味着没有以原先设想的方式向秘书长提供援助，以寻求所有可能的筹资办法或确定可能的自愿捐助来源，或就整个工程问题提供咨询。

10. 监督厅手头没有任何证据表明有关方面已经正式通知大会，说尚未组成咨询委员会，或基本建设总计划办公室已经探索所有可能的渠道，以寻求私营部门金融机构的财政援助。

11. 由于没有咨询委员会，要推进翻修项目，这就要求基本建设总计划办公室，在没有独立的委员会提供有关财务事项和整个项目设计的援助或咨询的情况下，代表秘书长采取主动行动。监督厅认为，对有关回旋空间、筹资和设计概念的备选方案的选择，应该由本组织最高层认真审议。

2. 执行主任

12 基本建设总计划项目执行主任员额的空缺， 使得没有咨询委员会所造成的状况更加复杂。监督厅在其关于 2003 年 8 月至 2004 年 7 月期间联合国基本建设总计划的报告（A/59/420）中表示，执行主任于 2004 年 2 月离开后，该办公室自 2004 年 4 月开始由一名 D-1 职等的代理主管（享受 D-2 的特别职位津贴）负责。监督厅高兴地注意到，秘书长最近任命了一名新的执行主任。

B. 需要“回旋空间”

13. 秘书长在他 2000 年 6 月 28 日的报告（A/55/117）的第 55 至 65 段概述了提供秘书处办公用地以及为本组织各委员会提供召开各种会议场所所需“回旋空间”的几种施工选择。外部选择是在联合国附近修建一座大楼。内部选择如下：

(a) 在一现有大楼上增建楼房；

(b) 在现有的南端附属大楼之上增建一个楼房，或整个取代该大楼；以及

(c) 在总部场址的北端建造一栋低层楼房。

14. 为翻修选择的最可行的备选办法是在联合国附近修建一座大楼，提供回旋空间，不仅可满足秘书处办公用地，而且也可履行大会和所有其他各种会议场所的

功能。由于所需回旋空间很大，基本建设总计划办公室认为，需要寻求东道市的协助。东道市准备尽可能向基本建设总计划提供支助。建议纽约市和纽约州的一个下属机构即联合国开发公司在紧靠联合国总部建筑群以南，在一大道 41 街至 42 街之间修建一座新大楼（UNDC-5），使用空间大约 750 000 至 800 000 平方英尺。这一大楼可在基本建设总计划翻修阶段，充当开会场所和办公空间。但是，东道市表示，它必须获得几个公众核准，然后才能作出进行这一施工的决定。

15. 根据上述谅解，基本建设总计划办公室于 2003 年 7 月公布了征求建议书，向专业建筑和工程公司进行招标，要求其为翻修，包括作为回旋空间的 UNDC-5 号大楼提供设计服务。结果，修建 UNDC-5 号大楼成了翻修计划的一个组成部分。根据征求建议书，初步时间表显示，UNDC-5 号大楼的修建应于 2004 年 1 月开工，并于 2005 年 12 月大体完工，这样，联合国就可以在 2006 年 1 月至 6 月间搬入 UNDC-5 号大楼，翻修可在大约同一时间开工。

16. 但是，由于东道州州议会尚未核准使用拟议用地，基本建设总计划办公室所依赖的翻修项目的唯一回旋空间 UNDC-5 号大楼的修建尚未开始。根据订正时间表，UNDC-5 号大楼的施工至少比计划落后两年，这是多种原因造成的。面临这一最新情况发展，为了将总的延迟减到最低程度，基本建设总计划办公室认为，迫切需要确定供 2007 年使用的回旋空间的替代性备选方案。

17. 2004 年 12 月，基本建设总计划办公室发出了征求建议书，向商业不动产经纪人招标，要求提供咨询服务，寻找用作办公场地和会议场所的回旋空间的替代性备选方案。六家商业不动产经纪人提交建议书，并获邀进行口头陈述。2005 年 3 月，基本建设总计划办公室与其中一家签订了合同。监督厅认为，甄选商业不动产经纪人的采购过程是透明和公平的。

18. 监督厅注意到，获得回旋空间是翻修施工计划的关键环节之一，而缺乏这一空间则构成了该项目取得不断进展的瓶颈。而且，基本建设总计划办公室核准的合同 B-F 的范围确定报告以及所核准的合同 A 下的搬迁方案计划均以可有 UNDC-5 号大楼用作回旋空间这一假定为基础的。如果核准修建 UNDC-5 号大楼的前景依然不确定，监督厅认为联合国不得不另外增加费用，修正合同 B-F 的范围确定报告以及所核准的合同 A 下的搬迁方案计划，以反映新的回旋空间。

C. 对专业建筑和工程公司执行的合同进行的审查

19. 在本报告所述期间，监督厅对有关基本建设总计划开展了下述监督活动。监督厅也有选择性地审查了支付给各承包商的款项。监督厅通常立即提供其意见和建议，要么在同基本建设总计划办公室会面期间，或在审查完该办公室提供的文件后不久提出，以确保在编写最后合同文件和核准范围确认报告时会考虑到这些意见和建议。鉴于监督活动是实时进行的，监督厅采用这一办法报告其意见，以

确保这些意见尽快得到审议。监督厅注意到，基本建设总计划办公室执行了监督厅的大多数建议。

20. 监督厅根据其迄今所作的审查，得出结论认为，大会为基本建设总计划活动核批的资金正在按照《联合国财务条例》得到利用。不过，监督厅发现，联合国的施工合同和相关合同的用语需要改进，以保证项目的执行效率并节约资金，以及充分保护联合国资产。

1. 方案管理服务

21. 监督厅的上一份报告显示，监督厅进行了审计，以评估在施工服务的采购过程中使用的联合国标准文件，包括征求建议书、合同、一般条款、一般要求和特殊条款，对基本建设总计划来说是否够用。监督厅得出结论认为，联合国现行的有关施工服务采购程序应当予以加强，以适应基本建设总计划项目的复杂性和规模。

22. 部分根据监督厅的建议，2004 年，基本建设总计划办公室与一家专业公司签订了合同，以提供方案管理服务。监督厅发现，该专业公司已开始解决监督厅所报告的有关施工服务采购程序中的缺陷问题。例如，该公司已开始制定全面项目管理计划，包括政策、程序和准则以及翻修项目设计研究阶段的手册。

23. 监督厅同该公司的代表一道出席了几次会议，目睹了他们在与下列方面打交道时的表现：负责合同 B-F 以及功能搬迁方案合同 A 的有关设计的建筑和工程公司；商业不动产经纪人有关寻找替代性回旋空间的口头陈述会；以及建筑和工程公司有关合同 G（幕墙和围护结构）的口头陈述会。监督厅将继续监测和审查该专业公司随着翻修的进展编写的项目管理计划以及政策、程序、准则和手册。

2. 合同条款

24. 监督厅审查了合同 A 到 G 的条款，并就每一个合同发表了意见。监督厅也评估了各合同文件的诸多条款中使用的联合国标准用语对基本建设总计划办公室发放的施工或与施工有关的合同来说是否足够明确和合用。如下文所讨论的那样，监督厅提出建议，加强采购与施工有关的服务的关键合同要求中所使用的标准用语，以适应基本建设总计划项目的复杂性和规模，并确保充分保护联合国资产。

25. 例如，在标准合同第 5 条“服务”下，有关用语需要加以明确界定。在第 5 条第 6 项下，对“执行程序”这一用语没有界定适用谁的程序，且没有提到任何已有的程序。所以，是由专业公司还是由联合国负责公布这些程序？如果由该专业公司负责，合同应该反映这一点，并包含这些程序须经联合国同意的规定。

26. 同样，对第 12 条“专业公司的某些补救”下所规定的条款需予以更明确的界定。例如，第 12 条规定，在出现联合国“违约事件”的情况下，专业公司应

立刻书面通知联合国，详细说明产生“违约事件”的情形。合同中应该充分界定“违约事件”这一用语。

3. 范围确认

27. 作为为解决翻修设计研究阶段的复杂性所作的努力的一部分，基本建设总计划办公室采用了范围确定办法。这一办法就是要从所有利益有关者获得有关其功能需求和要求的信息，以便确保其需求得到满足。这样，该办公室有机会将这些要求转达给不同的专业建筑和工程公司，以便将这些要求纳入它们的计划之中。这一范围确认过程可确保对各专业建筑和工程公司的工作进行良好协调，责任有明确划分。基本建设总计划办公室接受的最后范围确认报告成了编写项目的范围和设计文件的基础。

28. 监督厅对范围确认进程进行了观察，并审查了各专业公司提交的初步范围确认报告。基本建设总计划办公室在核准最后范围确认报告时考虑到了监督厅的意见和建议。监督厅认为，尽管在联合国来说，范围确认进程是基本建设总计划项目特有的，但这符合建筑行业称作“说明各种要求的方案”的做法。监督厅认为，范围确认进程提供了一个根据从各利益有关者所获得的信息来协调范围文件和设计文件的机制，将会最大程度减少出现错误、遗漏和含糊不清的情况，并能跟踪设计研究阶段出现的范围变化。

D. 合同 G：幕墙和围护结构

29. 2005 年 2 月，联合国采购处公布了有关“幕墙和围护结构”的征求建议书，该项目是保护大楼免受气候侵蚀的玻璃和石头工程。五个公司提交了工程建议书，已对这五家公司进行了技术能力评估。还邀请这些公司进行口头陈述。口头陈述已经结束，基本建设总计划办公室已提交最后评估，其中确认了技术上有能力并可接受的专业公司。在本报告起草时，采购处正在审查那些被确认为技术上有能力的公司提交的商业建议书。

30. 监督厅观察到，包括项目管理顾问在内的基本建设总计划项目技术组和中央支助事务厅设施管理处的代表联合审查和评估了感兴趣的公司提交的建议书。评审小组的每位成员用标准格式和打分标准，对有关建议书和口头陈述进行了独立评估。评审小组然后将结果列表对比，并将对建议书和口头陈述的技术评估分合在一起，以便认定哪些公司有完成这一工作的技术资格。

31. 监督厅认为甄选研究幕墙和围护结构的公司的过程是透明和公平的。

E. 加强联合国总部安保项目

32. 在大会第五十九届会议上，监督厅报告了加强联合国总部安保项目的情况（A/59/420）。基本建设总计划办公室负责管理这一项目的施工。在编写本报告时，这一项目的施工比日程表晚六个多月，并花费 250 多万美元的额外支出。根

据从基本建设总计划办公室获得的资料，2005 年 6 月 8 日，承包商没有按期完成工作，提出了增加补偿的要求，并要求将完成施工的合同期限延长八个月。承包商提交的订正工程时间表显示，施工将于 2006 年 2 月结束，而原定的完工日期是 2005 年 6 月。

33. 已经按照大会第 59/276 号决议的要求，以一单独报告详细阐述监督厅有关加强安保项目的审计结果和建议。

三. 结论

34. 各会员国仍在讨论基本建设总计划项目的筹资问题。同时，原先设想的利用新大楼 UNDC-5 作回旋空间的问题远未解决。这样只有一种选择，不得不依靠商业市场提供于 2007 年使用的办公用地和会议场所。这就需要尽快解决回旋空间问题，以便就如何进一步着手进行翻修施工规划问题给基本建设总计划办公室指明一个明确方向。

35. 如上次报告所述期间一样，本报告所述期间由基本建设总计划批款拨给监督厅的资金只够短期聘用一名作为临时助理人员的审计员。尽管从 2005 年 1 月起这一员额的职等已经提高，但监督厅认为，这一供资数额不足以提供大会第 57/292 号决议所期望的广泛监督工作。监督厅为开展所要求的审计活动，不得不再次专门用另外一名审计员来全职负责基本建设总计划。

36. 在下一次报告期间，监督厅将着重审查方案主管、建筑和工程公司以及商业不动产经纪人等方面的功能搬迁方案及应交付的物品。为了完成 2006 年以及此后设计研究阶段结束前的整个期间对基本建设总计划的预期审计工作，至少需要 600 个工作日（两名全职审计员）来完成相关审计活动。因此，监督厅重申其要求：(a) 增加监督资金，以支付两名全职审计员的服务经费；以及(b) 将该监督厅的临时助理人员经费转为翻修项目期间的实际员额。如不能获得这些资金，将大幅减少监督厅按照大会第 57/292 号决议授权对基本建设总计划进行的审计活动。

四. 建议[1]

建议 1

37. 监督厅建议秘书长按照其报告（A/57/285 和 Corr.1）提出的并经大会第 57/292 号决议同意的提议，成立一个咨询委员会。如果秘书长在有关提供专家咨询方面设想出不同的办法，应据此告知大会（AC/2005/514/01/01。

[1] 括号中的符号是监督厅记录建议所用的内部编码。

建议 2

38. 鉴于围绕修建 UNDC-5 号大楼的不确定性，监督厅建议秘书长向大会提供满足临时办公和开会场地需要的更多的备选方案，这是完成基本建设总计划设计研究阶段和规划翻修施工时间表的必要前提（AC/2005/514/01/03）。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签名）

附件

基本建设总计划（设计研究、施工文件和施工管理阶段）的各项合同

(美元)

合同	基本建设总计划构成部分	合同签字日期	合同总金额	迄今承付金额	迄今已付金额	待付款余额
A	功能搬迁方案	2/1/04	857 825	738 675	537 455	201 220
B	基础设施，地下室，车库，北草坪和训研所大楼	25/6/04	12 269 173	3 847 527	768 650	3 078 877
C	大会和会议楼	25/6/04	11 534 853	2 883 713	518 667	2 365 046
D	秘书处和南配楼	22/9/04	6 734 419	1 740 605	351 355	1 389 250
E	达格·哈马舍尔德图书馆楼	25/6/04	2 077 967	519 492	96 558	422 934
F	安保	25/6/04	4 212 440	1 153 924	168 250	985 674
G	幕墙和围护结构	承包商的甄选正在进行之中				
方案管理服务	方案主管	04/10/04	15 897 489	2 279 099	1 083 792	1 195 307
不动产	回旋空间调查	03/3/05	75 000	75 000	—	75 000
空间方案拟订	空间搬迁和规划陈述方案	06/2/04	8 330	4 110	4 110	—
安全	安全威胁和风险评估研究	17/8/04	22 950	22 950	22 950	—
法律	施工法律顾问	21/5/04	50 000	50 000	19 827	30 173
法律	仲裁法律顾问	17/1/05	86 610	86 610	—	86 610
共计			**53 827 056**	**13 401 705**	**3 571 614**	**9 830 091**

注：本表资料由管理事务部提供，反映了截至 2005 年 7 月 31 日从联合国会计制度获得的资料。