联合国 A/59/396

大 会

Distr.: General
1 October 2004
Chinese
Original: English

第五十九届会议

议程项目 108 和 118

2004-2005 两年期方案预算

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 2002-2003 两年期加强联合国房地安保和安全批款利用和管理的报告

秘书长的说明*

1. 依照 1994 年 7 月 29 日大会第 48/218 B 号决议、1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议和 2004 年 6 月 18 日第 58/295 号决议，秘书长谨随本说明转递主管内部监督事务副秘书长转交给他的报告，并提请大会注意。报告内容是 2002-2003 两年期加强联合国房地安保和安全批款的利用和管理。

2. 秘书长注意到调查结果，同意报告中的建议，这些将有助于加强联合国房地的安保和安全。

* 由于大会通过第 58/295 号决议后时间较短，监督厅到 2004 年 8 月才审查完毕，本说明所转递报告因此推迟。

04-53421 (C) 261004 261004

内部监督事务厅关于 2002-2003 两年期加强联合国房地安保和安全批款利用和管理的报告

摘要

依照 2004 年 6 月 18 日大会第 58/295 号决议，内部监督事务厅对 2002-2003 两年期加强联合国房地安保和安全批款的利用和管理进行了审计。审计重点是秘书长的报告(A/56/848)所提出建议的执行情况。该报告提出的支出估计数为 57.7 百万美元。

截至 2003 年 12 月，57.7 百万美元中 27.3 百万美元(47.3%)已经支出，到 2004 年 5 月 31 日，支出额增加到 48.6 百万美元。最初批款利用率较低，主要是因为最后确定主要建筑合同需要时间，该合同直到 2004 年 3 月 31 日才签署。然而，一些迹象显示，由于工地地下情况无法预料，总部的一些项目可能推延。

联合国总部的加强安保项目

除了推延以外，监督厅认为还有三个问题对总部的项目十分重要。首先，关于加强安保项目的费用估计数，监督厅发现，大会核可项目的估计费用是 20.7 百万美元，现在预期费用将超过 34.5 百万美元，而且范围大幅度缩小。如果中央支助事务厅继续着手进行入口管制系统规格方面的拟议改动，费用还会增加。监督厅认为，为此项目调整规格的决定，应该依靠对成本效益和风险进行令人信服的分析，从而说明追加投资是合理的。

第二，有关延缓到基本建设总计划的项目拨款未用余额 4.8 百万美元，集中在在建工程账户。监督厅认为，这些结余应按财务条例 5.3 交还，或者应从现两年期额外拟议所需经费减去这个数额。

第三，关于主要建筑合同，承包商提供的担保大大低于本组织的要求和行业标准，从而使联合国面临承包商履约情况不佳和不能按期付款的风险。监督厅提出若干建议，以在将来的建筑合同中更有效地保护本组织的利益。

联合国日内瓦办事处的加强安保项目

在联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)，未充分使用的资金大约为 9.6 百万美元(订正批款的 62%)，原因是 2001 年 9 月 11 日和 2003 年 8 月 19 日事件发生后联合国面临的威胁增加而使项目重新设计。此外，建筑 Chemin de fer 入口的项目是开始进行其他项目的前提条件，因获得东道国建筑许可证方面的拖延受到阻碍。Chemin de fer 入口现已完成，联合国日内瓦办事处预期其他项目大多数至迟于 2005 年 12 月完成。

由于对项目进行了调整，工作范围增加，费用估计数增加了一倍多。此外，

美元对瑞士法郎贬值，费用估计增加 3.4 百万美元左右。在进行审计时，项目仍然在根据易受炸弹攻击程度和消防检查方面的技术可行性研究进行改动，可能导致进一步调整。监督厅认为，一旦所有安保要求最后确定，应该为每个项目制订最新的安保战略、最终计划和成本计算。这些完成以后，高级管理部门应确保按计划执行，在确定的费用和时限内实现项目目标。

为改善安保项目的管理，应该恢复负责监督这些项目的指导委员会，确保协调管理决策进程，并提供指导和监督。此外，考虑到这些项目的规模和复杂性，应该指派尽心尽力的项目管理员，以加强联合国日内瓦办事处的项目管理能力。

由于工作范围有很大改动，委派的任务大大增加，因此负责环保项目的建筑/工程和总体监督的企业集团获得的合同价值从 670 000 美元增加到 4 百万美元。预期由于建筑工程范围进一步扩大，各种规费将增加到 6.4 百万美元。监督厅认为，为确保资金的最佳效益,至少应进行市场调查，以确定应付规费总额仍然有竞争力。

目录

章次		段次	页次
一.	导言	1-2	5
二.	加强安保和安全的支出	3-13	5
	A. 2002-2003 两年期批款的使用情况	3	5
	B. 加强联合国总部安保的支出	4-5	6
	C. 加强联合国日内瓦办事处安保的支出	6-12	6
	D. 加强其他工作地点安保的支出	13	8
三.	加强安保项目费用估计数	14-18	8
	A. 联合国总部的项目	14-17	8
	B. 联合国日内瓦办事处的项目	18	9
四.	对加强联合国总部安保项目的管理	19-31	9
	A. 推迟到实施基本建设总计划时进行的项目	20-21	9
	B. 在建项目	22-31	9
五.	联合国日内瓦办事处加强安保项目的管理	32-41	13
	A. 项目管理和监测	32-34	13
	B. 采购与合同管理	35-41	13
六.	建议	42-61	15

一. 导言

1. 依照 2004 年 6 月 18 日大会第 58/295 号决议，内部监督事务厅对 2002-2003 两年期加强联合国房地安保和安全批款的利用和管理进行了审计。这次审计的重点是秘书长 2002 年 2 月 28 日报告（A/56/848）所提出建议的执行情况。该报告提出的支出估计数为 57.7 百万美元，包括用于改进有形基础设施和安保基础设施、购置有关设备和其他支出总额为 44.8 百万美元的一次性经费。

2. 审计的主要目标是确定为加强担保和安全提供的资源是否按照预想得到利用，是否按照既定程序切实有效地进行管理。监督厅获得截至 2004 年 5 月 31 日的最新支出额，有选择地审查了主要项目，并查明了加强环保项目的现状。此外，还审查了涉及这些项目的主要合同，分析了费用超支和实施发生拖延的原因。根据截至 2004 年 6 月 30 日的项目活动状况，本报告概述了监督厅的调查结果。这些项目大多数只是最近才开始监督阶段。已向管理事务部和联合国日内瓦办事处提供了本报告的草稿供审查。其评论用黑体显示。

二. 加强安保和安全的支出

A. 2002-2003 两年期批款的使用情况

3. 根据秘书长的上述报告，大会第 56/286 号决议核准批款 57.7 百万美元，用于 2002-2003 两年期执行有关在联合国总部和其他地点加强安保和安全的建议。2002-2003 两年期方案预算第二次执行情况报告（A/58/558/Add.1）显示，两年期期末预计支出为 27.3 百万美元（批款的 47.3%）。截至 2004 年 5 月 31 日，根据批款额 57.7 百万美元(后来订正为 58.9 百万美元)发生的支出共计 48.6 百万美元。表 1 汇总了这些情况。

表 1

截至 2004 年 5 月 31 日用于加强联合国房地的安保和安全的 2002-2003 两年期批款和承付款

预算款次(2002-2003)		2002-2003 年批款	2002-2003 年订正批款	截至 2003 年 12 月 31 日预计支出	截至 2004 年 5 月 31 日包括承付款的实际支出	截至 2004 年 5 月 31 日未支配余额
		(单位：美元)				
16.	非洲的经济和社会发展	85 600	86 300	54 700	103 100	(16 800)
17.	亚洲及太平洋的经济和社会发展	591 700	715 500	657 800	497 900	217 600
19.	拉丁美洲和加勒比的经济和社会发展	232 000	219 400	161 000	232 000	(12 600)
20.	西亚的经济和社会发展	1 045 000	1 035 400	950 800	1 019 000	16 400
27C.	人力资源管理厅	458 600	458 300	518 500	495 000	(36 700)
27D.	中央支助事务厅	9 144 200	9 178 400	7 342 100	7 403 700	1 774 700

预算款次(2002-2003)		2002-2003 年批款	2002-2003 年订正批款	截至 2003 年 12 月 31 日预计支出	截至 2004 年 5 月 31 日包括承付款的实际支出	截至 2004 年 5 月 31 日未支配余额
		(单位：美元)				
27E.	行政部门，日内瓦	2 052 500	2 315 500	1 252 900	1 904 500	411 000
27F.	行政部门，维也纳	370 600	392 700	392 700	392 700	–
27G.	行政部门，内罗毕	327 200	319 900	320 700	321 500	(1 600)
30.	特别费	1 647 000	1 647 000	1 647 000	1 647 000	–
31.	建筑、改造、改良和主要维修,包括:	41 830 900	42 578 200	14 073 000	34 676 000	7 902 200
	总部	26 128 000	26 000 600	7 740 800	27 527 200	(1 526 600)
	日内瓦*	14 595 200	15 475 400	5 503 200	5 908 200	9 567 200
	内罗毕	535 000	521 000	520 900	726 700	(205 700)
	亚的斯亚贝巴	325 000	333 500	119 400	325 000	8 500
	圣地亚哥	148 000	146 100	88 300	88 300	57 800
	曼谷	99 700	101 600	100 400	100 600	1 000
	总计	**57 785 300**	**58 946 600**	**27 371 200**	**48 692 400**	**10 254 200**

* 订正批款 15 475 400 美元在秘书长的报告（A/58/558/Add.1）中误记为 15 490 000 美元。

B. 加强联合国总部安保的支出

4. 监督厅对预算第 27 C 款(人力资源管理厅)、第 27 D 款(中央支助事务厅)和第 31 款(总部的建筑、改建、装修和主要维修项目)下的支出进行了审查，以找出截至 2004 年 5 月 31 日批款与承付款之间存在巨大差额的根本原因。第 27 D 款下出现 170 万美元未支配余额的主要原因是：(1) 推迟到实施基本建设总计划时租用额外办公场地，用于安排远距离后备安保控制中心，和总部非优先用户迁出；(2) 家具和设备预算经费使用不足。但是，这项批款中 170 万美元的未支配余额已与 2002-2003 两年期第 27 D 款经常预算分配款统筹使用，用于支付几个未安排资金的与安保有关项目的开支。

5. 第 31 款下的订正批款计 2 600 万美元，但出现超支 150 万美元。管理事务部通知监督厅，这项超支暂时从 2004-2005 两年期第 33 款(建造、改建、修缮和主要维修)下资源中调拨。截至 2004 年 5 月 31 日，仅付款 250 万美元，而高达 2 500 万美元的未付款主要涉及 2004 年 3 月 31 日签定的价值为 2 160 万美元的建筑合同(见下文第 26 至 29 段)。

C. 加强联合国日内瓦办事处安保的支出

6. 联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)早在 1999 年就对其安保安排进行了审查，并形成了安保构想。如秘书长在报告(A/55/511)所述，据估计本组织承担的

安保费用约为 270 万美元。2002-2003 两年期方案预算为此批款 244 万美元。2001 年 9 月 11 日事件后，安保概念落后于现实需要，因此进行了修改，强调加快执行进度和改进设计。考虑到秘书长上述报告提出的经费要求，编列了 1 460 万美元的概算(见 A/56/848)，并成为预算第 31 款下的批款(见表 1)。由于美元日趋疲软，因此把原定批款修订为 1 550 万美元。截至 2004 年 5 月 31 日 2002-2003 两年期安保项目的批款总数和使用情况，见下表 2。

表 2

截至 2004 年 5 月 31 日日内瓦办事处安保项目的批款、支出和承付款

账户	批款数	付款	债务	预先保留款项	总承付款共计
	(单位：美元)				
UNA-1826-6730	2 439 100	2 221 400	138 400	–	2 359 800
CFS-1394-6730	15 475 400	967 400	4 940 800	–	5 908 200
共计	**17 914 500**	**3 188 800**	**5 079 200**	**–**	**8 268 000**

7. 迄今支出的资金，主要用于工程的设计、规划和监理(430 万美元)、修建 Chemin de fer 入口通道和其他工程(240 万美元)和购置 Chemin de fer 入口和其他入口大门(140 万美元)。

8. 根据原定计划，多数安保项目应在 2003 年上半年开工，并于 2004 年完工。但是，由于安保要求不断改变和增加，以及很迟才收到 Chemin de fer 入口处的建筑许可证，原计划的执行受到严重影响。日内瓦办事处表示，这就是资金使用不足(仅使用 960 万美元)(占订正批款 1 550 万美元的 62%)的主要原因。表 2 中显示的 240 万美元追加批款得到了充分使用。

9. 监督厅注意到，在纽约 2001 年 9 月 11 日事件和巴格达 2003 年 8 月 19 日事件发生后，必须对项目范围进行重大修改和改变，因此造成项目设计和建筑工程费用增加，项目工期延长。

10. 在 2004 年 7 月监督厅进行审计时，随着额外措施的增加，要求改进的范围仍在扩大。2004 年 7 月中旬，完成了对易受炸弹攻击程度几个方面的技术可行性研究和消防检查。日内瓦办事处表示，已经提交了初步报告，并根据报告在总部最低业务安全标准(第二阶段，第二期)中提出了若干项目。最后报告将于 2004 年 9 月提交，并可能对一些项目作出进一步调整。监督厅认为，执行全系统识别系统等一些决定超出了联合国日内瓦办事处的控制范围。然而，监督事务厅认为，在完成所有研究和提交报告之后，并在日内瓦办事处开始遵守联合国最低业务安全标准的目标基础上，应该为各个项目制订最新的安全战略和最终计划(建议 1)。监督厅承认，安全战略需要某些内在的灵活性，以适应安保环境新的变化。但是，有关部门必须商定工程范围，并就估计费用和工程期限达成协议。这项工作完成

后，高级管理部门应该确保协议得到遵守。日内瓦办事处表示，鉴于安保环境不断变化和不可预测，这项工作十分困难。

11. 由于迟迟没有收到东道国的建筑许可证，Chemin de fer 新入口的工程受到阻碍。在提交申请近 9 个月后，到 2003 年 6 月才收到许可证。秘书长在报告(见 A/58/558/Add.1)中提到了这一问题，同时暗示由于没有收到许可证，其他建筑项目也受到了延误。监督厅认识到，为确保日内瓦办事处出入交通顺畅，在 Pregny 和 Chemin de fer 两个入口处同时开始施工并不实际可行。但是，监督厅提出质疑：其他建筑项目(如加固周边围栏)为何不能开工，以加快项目的执行速度。日内瓦办事处表示，由于优先任务的改变，必须在完成 Chemin de fer 入口处工程后，才能开始进行其他建筑项目，而最近的事件表明，大型车辆炸弹袭击已经成为最大的威胁之一。因此，必须对 Chemin de fer 入口处重新进行设计，以便对大型车辆进行全面检查，这种检查已经成为最优先任务之一。从实际需要考虑，两个入口无法同时关闭。并且，由于优先任务出现变化，安保要求提高，开始进行其他项目既不符合逻辑，也不符合成本效益，因为这些项目最终还必须改进，在最坏的情况下，可能还必须重新设计。此外，与最初的设想相反，如要管理这些同时进行的项目，日内瓦办事处既无足够的人员，也不具备管理能力。

12. 城市当局对城市规划的改变，进一步造成了延误，影响了一个出入大门的设计。此外，原以为东道国会分担周边围栏的费用，也是妨碍建筑项目开工的原因之一。秘书长在报告(A/58/758)中提到了这一问题，他指出预计这笔费用由瑞士政府承担。日内瓦办事处告诉监督厅，这并不是造成延误的主要原因。日内瓦办事处还证实，当时已经很清楚，东道国将不提供资金，协助加强万国宫的安保，因此，这些项目的优先顺序必须重定。

D. 加强其他工作地点安保的支出

13. 监督厅审查了与加强其他工作地点，即各区域委员会和联合国内罗毕办事处安保项目有关的支出。各地都存在 2002-2003 两年期批款使用不足和使用过度的情况，在项目执行和管理方面也存在一些延误和缺点。然而，与总部和日内瓦加强安保的活动相比，(就支出和项目规模而言)这些问题并不严重。

三. 加强安保项目费用估计数

A. 联合国总部的项目

14. 秘书长报告（A/56/848）附件 2 中列举的七个与安全有关的项目，原来列于基本建设总计划（A/55/117 和 Add.1）。2001 年 9 月 11 日事件以后，这些项目立即提前实施。除了这些项目，2002-2003 两年期预算第 31 款下批款总额 2 610 万美元（见表 1）中还包括其他九个项目（分别列于秘书长报告（A/56/848）附件 1 第 40 段(a)分段㈠至㈥项以及(b)分段㈣、㈨和㈩项）。监督厅发现，这些项目

的初期费用估计数并非基于全部工作范围的评估。应中央支助事务厅于 2001 年 11 月提出紧急要求，一个安全咨询公司为原来列于基本建设总计划中的七个项目提出了总金额 1 700 万美元、该公司称为“可能费用的预算额”。监督厅审查这些估计数发现，该安全咨询公司不了解现场的主要条件。监督厅经询问了解到，该公司在提出“可能费用预算额”之前没有进行现场考察。因此，这些项目的范围界定就不明确。例如，该公司甚至没有提出需安装监视摄像机地点的估计数。此外，对周边照明系统进行估算时似乎忽视了这样一个事实，在主楼周边地区大多数地点没有电源输出口。范围评估和费用估计方面的这些不足之处，可能部分归咎于该安全咨询公司缺乏建筑领域的技术专长。

15. 在这些项目的资金获得大会第 56/286 号决议核准以后，设计工作委托给当时正在为基本建设总计划提供设计服务的承包商进行（见下文第 25 段）。设计承包商于 2002 年 11 月提出的计划估计数显示，估计费用总额为 3 390 万美元（不包括总金额 430 万美元的设计费及建筑行政和管理费），而批款总额为 2 610 万美元。

16. 这样，16 个单独项目估计费用 3 390 万美元，比 2 610 万美元批款多出 780 万美元。设计承包商和基本建设总计划办公室与安保和安全科协商提出了解决办法，即制定一个明确轻重缓急的工作范围，优先实施的项目不会因为以后按照基本建设总计划开展的工作而变得多余，而且这些项目利用已有资金可以马上实施。与此同时，已经得到 540 万美元资金的项目（见下文第 20 段和 21 段）被推迟到实施基本建设总计划时进行，从而把执行中项目的数目从 16 个减少到 13 个。减少以后，设计承包商就 13 个执行中项目工作范围提出的估计数（2003 年 1 月）金额达 1 700 万美元。承包商后来就建筑管理事务提出的可建设性估计数（2003 年 8 月）表明，这 13 个项目的估计费用为 3 140 万美元，仍然大大高于现有资金 2 070 万美元（即 2 610 万美元减去 540 万美元）。如果包括设计事务费（见下文第 25 段）、建筑管理费（见下文第 30 段和 31 段）及 18％意外开支准备金，同时假定费用不会进一步增加，则这 13 个项目的费用总额大约为 3 450 万美元。2004 年 4 月 5 日秘书长报告（A/58/756）在预算第 33 款下要求为项目费用的增加额提供经费，并得到大会第 58/295 号决议核准。

17. 这样，大会核准这些项目的依据是预测完成这些项目的费用为 2 070 万美元，现在估计会超过 3 450 万美元，并且范围大幅度缩小。如果中央支助事务厅按照建议，着手对入口控制系统的技术规格进行修改，费用还会进一步增加（见下文第 24 段）。监督厅承认，中央支助事务厅是在 2001 年 9 月 11 日事件后紧急提出项目费用估计数的，但监督厅关切的问题是，向大会提交不可靠的费用估计数不是好的管理做法。中央支助事务厅指出，只有进行深入调查并对不同方案进行评估，才能提出符合实际的估计数，但在这种情况下，进行深入评估的时间不够，资金也不足。在这些情形下，还是提出了当时最好的估计数。此外，由于 2001 年 9 月 11 日事件和纽约市大停电的影响，安全行业在技术上短时间内发生了快

速变化，这也是造成费用增加的一个重要因素。重大项目的实施工作在 2004 年才开始，主要是由于必须进一步评估项目范围，并且随后还需要申请大笔额外资金。监督厅认为，从这一事实中应该汲取一些教训。特别是在安全方面，秘书处在为新项目申请资金时，需要为适当的程序给自己安排必要的时间，包括提前合理时间预料到新需求。中央支助事务厅需要审查联合国系统内处理紧急安全局势的做法，并制定一个预料安全需求和及时处理这些需求的战略（建议 2）。

B. 联合国日内瓦办事处的项目

18. 尽管由于安全项目的范围发生变化而很难进行同类比较，但日内瓦办事处各项目原来的费用预算为 1 550 万美元，现在建造、改建、改进和重大维护等费用加起来预计会达到将近 3 100 万美元。此外，监督厅注意到，负责规划及实施日内瓦办事处安全措施的企业集团预测，进行必要安全升级的总费用预计会高达 4 200 万美元。造成日内瓦办事处安全项目费用增加主要有两个因素，即工作范围增加，以及美元相对瑞士法朗贬值。由于对威胁情况的设想发生变化，项目的设计和范围也发生许多变化，不可避免地影响到总费用。在一些情况下，项目估计费用大幅度增加：Chemin de fer 入口增加了大约 100%，从 240 万瑞士法朗（150 万美元）增加到 490 万瑞士法朗（390 万美元）；Pregny 入口增加了大约 60%，从 630 万瑞士法朗（400 万美元）增加到 1 030 万瑞士法朗（820 万美元）。然而，由于项目范围和设计发生了如此大的变化，实际上无法估计利用资金较慢对费用的影响。例如，2001 年 9 月 11 日事件以后，对 Chemin de fer 入口和 Pregny 入口进行了重新设计，增加了一些路障。但在 2003 年 8 月 19 日以后，对这两个入口又必须重新设计。随着对每个项目的各个部分进行修改，以应对联合国遇到的新威胁，这些项目的实施速度和费用受到了重大影响。从 2002 年 6 月到 2004 年 5 月，美元相对瑞士法朗贬值大约 16%，导致项目费用估计增加了大约 340 万美元。

四. 对加强联合国总部安保项目的管理

19. 在大会第 56/286 号决议核准的批款所包括的 16 个总部项目中，有四个是在总共 50 万美元拨款的范围内完成的。这些项目均按计划实施，只是在代表和访客两个入口处搭建了临时帐篷，而没有建造预制建筑物，因此需要在实施基本建设总计划时予以拆除。另有一些项目推迟到实施基本建设总计划时进行，其余项目处于不同执行阶段。

A. 推迟到实施基本建设总计划时进行的项目

20. 推迟到实施基本建设总计划时进行的项目的实际支出为 549 000 美元，而原来的拨款金额为 530 万美元。

21. 与这些项目有关的 480 万美元未使用余额存放在“在建工程”账户中，留作以后使用。监督厅认为，既然这些项目的实施由基本建设总计划将来的情况决定，

因此把这些资金存放在“在建工程”账户中是不适当的，因为这些项目之下没有工程处于进展之中，而这些资金则可用于支付其他项目的增加费用。为了财务上慎重起见，应该根据财务条例 5.3 交还这些资金（建议 3）。应该指出，行政和预算问题咨询委员会已经告诫说，资源应该严格用于核拨指定的项目（A/56/7/Add.9，第 18 段）。

B. 在建项目

22. 在监督厅进行审计时，一些项目仍在进展之中，其中六个项目合并为一份标书，并于 2003 年 6 月发出了一份索取承包人估价书。修订工作范围、估计费用、进行可建设性审查及最终敲定技术规格共用了六个月时间。实施这六个项目的建造和安装合同到 2004 年 3 月 31 日才签署，是在通过第 56/286 号决议大约 20 个月之后。

23. 以前对建筑地区地下的高压煤气管道、高压馈电线和暖气管道等地下设施没有进行评估，因此费用还会进一步增加。监督厅将继续监测这些项目，作为对基本建设总计划的持续审计的一部分。

24. 监督厅还了解到，中央支助事务厅正在考虑修改入口控制系统的技术规格，把建造合同中目前设想的模拟视频网络改为数字视频网络。尽管在审计时还不清楚这一修改所涉及的财务问题，但项目费用很可能会大大增加。因此监督厅认为，此时作出把模拟视频网络改为数字视频网络技术的任何决定，都应该基于令人信服的成本收益和风险分析，说明有理由增加投资（建议 4）。

1. 设计合同

25. 秘书长报告（A/56/848）号所述加强安保项目拟订草图估计费用、设计图纸和建筑文件的合同价值为 220 万美元，未经公开招标就发放给了基本建设总计划现有的设计承包商，而《财务细则》110.19 规定只有在例外情况下才能这样做。中央支助事务厅认为这属于例外情况，主要理由是这些项目需要纳入基本建设总计划，而基本建设总计划设计承包商最有资格承接这项工作。监督厅认为，按当时的情况来说，这一理由是成立的。

2. 建筑和安装合同

26. 2003 年 6 月，采购司请 27 家公司就秘书长报告（A/56/848）附件一第 40 段(b)分段㈠、㈡、㈢、㈥、㈦和㈨项所述项目的建筑和安装工程投标。到截止日期只收到三份标书。报价分别为 3 370 万美元和 2 160 万美元的建议书被认定在技术上具有资格，采购司建议将合同授予报价最低的、报价为 2 160 万美元的公司。2003 年 12 月，总部合同委员会认可了采购司的建议，2004 年 3 月 31 日签订了合同。

27. 监督厅审查了该项合同，以确定本组织的利益是否获得充分保障。监督厅将联合国的做法与美国政府和当地建筑业的做法进行了比较，结果发现，该合同承包商以履约和付款保证金形式提供的保证仅为合同标的金额 2 160 万美元的 17.5%（即 380 万美元），大大低于联合国所要求的 27.5%（即 590 万美元）和 210%的行业标准（即 4 540 万美元）。

28. 基本建设总计划办公室和采购司向监督厅解释说，该承包商与本组织已有多年业务关系，正在执行的两份合同（包括标的金额为 8 800 万美元的广播事务合同）情况令人满意。他们认为，这在某种程度上降低了与该承包商签订合同的风险。采购司还说，邓百氏公司的报告显示，该承包商陷入财政困难的风险较低。然而，监督厅认为，为确保工程质量和工期，并将超支降低到最低程度，应该取得充分的保证（建议 5）。不能因为某个承包商过去履约情况良好就可以将所需保证金降低到可接受的水平以下。采购司同意监督厅的看法，但同时指出，为推进这一重要合同，采购司不得不根据其专业判断请承包商以其他形式提供保证。

29. 监督厅还注意到，联合国不要求可能参加投标的公司交纳投标履约情况保证金。东道国建筑业和政府合同的通行做法是，可能参加投标的公司交纳相当于投标金额 5%的资金。如果中标者在收到授标意向通知书 8 至 10 天之内未能或拒绝执行和提供规定的保证金，将被没收投标保证金。如果上述合同采用了这一程序，将更有利于本组织强制实施项目招标书中所列投标要求的能力（建议 6）。

3. 建筑管理合同

30. 中央支助事务厅聘请一家建筑管理公司管理标的金额为 2 160 万美元的建筑和安装合同（见上文第 26 至第 30 段）。按照基本建设总计划办公室的说法，由于建筑和安装合同极为复杂，内部又缺乏适当的资源，签订这一合同是必要的。基本建设计划办公室和采购司以时间紧迫为由，未进行公开招标，而是建议将标的金额为 120 万美元的建筑管理合同授予一家正在执行一份标的金额为 15 万美元的安全整合服务合同的咨询公司。总部合同委员会认可了这个合同的发放，指出造成合同金额大幅上升的原因是，虽然每小时收费基本保持原有水平，但是承包商参与此项合同的人员数量增加。

31. 监督厅发现，在 2003 年 6 月授予标的金额为 15 万美元的合同时，该承包商在采购司的登记手续不全，2003 年 1 月进行的临时登记已经过期。根据《联合国采购手册》的规定，在供应商进行正式登记以前不得向其发放合同，而且该供应商在临时登记手续 90 天之内未办好全部登记手续，本应从供应商名册上除名。相反，该承包商却被授予标的金额为 15 万美元的第一笔合同，而且被举荐获得另外一份标的金额为 120 万美元的建筑管理合同，总部合同委员会于 2003 年 8 月对此予以认可。采购司解释说，为推进安全项目其他工程，这项合同的产出是必需的，而且当时没有其他承包商具有承接该项工程的资格。2004 年 1 月 7 日，该承包商正式提出登记申请。在办理登记手续的过程中，该承包商因财政状况不

佳无法满足最低标准。然而，2004 年 1 月 14 日，采购司供应商审查委员会建议，如果该承包商的母公司正式同意为标的金额为 120 万美元的合同提供履约担保，就可以给该承包商办理正式登记手续。2004 年 1 月 27 日（也就是总部合同委员会授予合同五个月之后）最终签订了该项合同的修正本。采购司说，该司需要等待供应商完成所需登记手续，因此无法控制时间。该司还说，由于新合同标的金额大大增加（120 万美元），对本组织来说风险更大，因此更需要尽职尽责。采购司必须保证有效的控制机制到位，以防止将来再次发生类似情况（建议 7）。

五. 联合国日内瓦办事处加强安保项目的管理

A. 项目管理和监测

32. 2002 年 6 月成立了一个指导委员会以监测日内瓦办事处安保项目。其主要责任是提供战略指导、审查工作进展和支出模式并确保在规划和决策阶段的透明度和问责制。该指导委员会召开会议的频度现已大幅度减少，上次会议是在 2004 年 2 月举行的。在那之前的一次会议则是在 2003 年 9 月召开的。内部监督事务厅认为，指导委员会不仅应继续、而且必须定期召开会议，以期成为一个有效的管理机构，确保协调管理决策进程并提供指导和监督（建议 8）。

33. 已将与安保有关的工程项目的责任指派给日内瓦办事处房舍和工程科科长。然而，该科已经为翻修和维持日内瓦办事处房舍的工作忙得不可开交。因此，考虑到安保项目的规模和复杂性，应指派一名专职的项目主管负责管理日常业务，监督联号公司的工作，协调有关各方的活动。由于这个项目仍在初级阶段，监督厅主张设立一个项目主管的临时员额，以提高日内瓦办事处的项目管理能力（建议 9）。目前，似乎严重依赖联号公司管理该项目，设立上述员额是解决上述问题的良好替代办法。资助设立新的员额，可减轻房舍和工程科科长的部分工作负担，通过减少联号公司的参与并通过更密切地进行项目管理和监测，既可以提高费用效益，也有可能补偿设员的费用。根据与日内瓦办事处管理部门的讨论，监督厅了解到将请求划拨更多的人力资源。

34. 在项目一级，很难得到有关如何使用资金的全面而精确的数据。内部事务监督厅认为，问题的部分原因是综合管理信息系统(综管系统)不利于管理多年期建设项目。例如，“Chemin de Fer”入口处修建的全部费用尚不明确，而支出/承付款已从各种账户项下支出了（例如，顾问费、采购建筑工程以及采购电子门）。这不利于管理和监测项目预算的成本。在项目一级，曾制定了特设制度，但繁琐不堪，不足以管理、监测和上报项目支出。监督厅高兴地注意到，日内瓦办事处已采取积极行动，在综管系统内找到了解决办法。这将有助于管理分项目的预算和成本。

B. 采购与合同管理

35. 日内瓦办事处挑选了一家联号公司负责安保项目建筑和工程服务的三个方面：㈠ 初步研究；㈡ 为一般承包商编写职权范围；㈢ 建筑工程的全面监督。

截至 2004 年 5 月 31 日，已向该公司支付和承付了约 430 万美元，目前预计总费用达 640 万美元。日内瓦办事处解释说，这 640 万美元包括了一些虽未完成、但也许不会按计划执行的项目。

36. 2000 年 12 月，公布了所需三项服务的招标书。挑选了两家公司进行初步研究。根据这两项研究的结果，（这两项研究在安全概念和预计建筑费用上的结论十分不同），把三部分的服务合同全包给了目前的这家联号公司。内部事务监督厅认为，在完成初步研究后，一旦设计理念、具体规格和参数得到明确界定，最好应为以后各部分的服务重新招标。

37. 授予该联号公司执行建筑项目的初步合同估计数为 1 370 万瑞士法郎（800 万美元），实际数额为 112 万瑞士法郎（67 万美元）。2002 年 8 月，建筑工程的价值大幅度增加，估计为瑞士法郎 4 250 万(2 870 万美元)。计划修建工程的范围也发生了巨大变化，联号公司主动提出，增加他们负责的任务数目。例如，作为一项附加任务，该联号公司必须为每个承包商编写工作细则，而不是编写一本一般意义上的承包商的工作细则。日内瓦办事处解释说，采取这种办法的原因是当时只商定了项目的某些部分，日内瓦办事处还没有获得全部项目的资金。由于这些变化，该联号公司的费用上调至 590 万瑞士法郎(400 万美元)，增加了 500％以上。截至 2004 年 7 月，预计工程总价值将增至 5 300 万瑞士法郎（4 200 万美元），其中包括 800 万瑞士法郎（640 万美元）的联号公司费用。

38. 考虑到项目范围大幅度增加（从 1 370 万瑞士法郎增加至 4 250 万）、根据联号公司的要求工程性质也有所改变、总费用猛增等情况，监督厅认为本应进行一次市场调查，以确保应付费用仍具竞争力。此外，监督厅运用行业标准作为基准参数评估总成本要价的合理性，发现似乎要价过高。日内瓦办事处认为重新招标是不必要的，因为职权范围基本维持原样，只是工作范围有所扩大。日内瓦办事处进一步特别指出，进行新的招标将会把项目向后推迟几个月，现有联号公司已经对项目有了深入了解。日内瓦办事处还着重指出，按小时支付费率并没有改变。监督厅强调说，如果把完成工程的小时估计数按具有竞争性的商定小时费率计算，就可确定合同的“服务总费用”。就可支付“服务总费用”（条件是必须令人满意地完成分项目的各个阶段的工程），而无论实际工时是多少。监督厅还指出，一旦工作量增加，就应重新计算完成订正工作范围的小时数，并商定出新的“服务总费用”。内部事务监督厅认为，考虑到安保项目不断变化的范围，这种做法也许不是最适宜的支付薪酬办法。日内瓦办事处评论说，每个分项目的拟议估计时间均按行业标准确定，应该是合理的。监督厅坚持说，有必要重新确定现有安排是否具有竞争性（建议 10）。

39. 日内瓦合同委员会在认可订正合同的同时指出，每个分项目的费用均设有上限。因此合同规定，凡分项目的总费用超出合同规定的最高数额，就必须制定修正案。监督厅指出，Chemin de Fer 入口处的费用几乎翻了一番，但并未对合同

作出任何修正。日内瓦办事处解释说，费用增加已经项目主管和联号公司商定，并正在编写一份正式修正案。监督厅坚持说，申购人不能同意该合同修正案，因为修正案必须由日内瓦办事处采购和运输科处理。

40. 关于审查的其他重大采购案，监督厅评估说，日内瓦办事处遵守了联合国采购程序。但是，大多数表示有兴趣并被授予合同的公司中是瑞士公司。监督厅赞赏日内瓦办事处努力扩大供应商的范围，同时鼓励该办事处进一步努力接触欧洲更广泛的市场。日内瓦办事处证实，正在审查供应商数据库。

41. 安保项目大大增加了日内瓦办事处采购和运输科的工作量。据估计，工作量增加了近三分之一。此外，根据对采购活动的审查和讨论情况，显然日内瓦办事处并不具备必要的有经验的采购工作人员，以便有效管理大规模复杂建筑项目的采购进程。鉴于此，似可暂时增加安保项目期间的专业工作人员的数目。

六. 建议

建议 1

42. 日内瓦办事处行政司在完成可行性研究并了解遵守联合国最低业务安全标准的要求之后，应为各个项目制订最新安全战略和最终计划。这项工作完成后，高级管理部门应该确保遵守，并在确定的费用和工期范围内实现项目目标（AE2004/311/01/01）。*

43. 日内瓦办事处表示，鉴于安保环境不断变化和不可预测，这项工作十分困难。

建议 2

44. 中央支助事务厅应研究联合国系统内处理紧急安全局势的做法，并制订一个预料安全需求和及时处理这些需求的战略（AH2004/510/01/01）。

45. 中央支助事务厅接受了这个建议。

建议 3

46. 中央支助事务厅应根据财务条例 5.3，交还与推迟到基本建设总计划的项目有关的 2002-2003 年未使用批款 480 万美元。另一种办法是，秘书处按比例减少第五十九届会议期间为本两年期提议的追加安保经费（AH2004/510/01/02）。

47. 中央支助事务厅接受了这个建议。

建议 4

48. 中央支助事务厅应该确保，把模拟视频网络改为数字视频网络技术的任何决定，都应该基于令人信服的成本收益和风险分析，说明有理由增加投资（AH2004/510/01/03）。

---

* 本节括号内文号是监督厅内部为记录建议使用的编号。

49. 中央支助事务厅接受了这个建议。

建议 5

50. 中央支助事务厅应确保将来按照符合行业标准的水平统一适用建筑业的保证金规定（AH2004/513/08/2）。

51. 中央支助事务厅接受了这个建议。

建议 6

52. 中央支助事务厅和法律事务厅应确保将来建筑合同招标书列入一项规定，要求投标人提供相当于投标数额确定百分比的投标保证金（AH2004/513/08/4）。

53. 中央支助事务厅接受了这个建议，并表示将认真考虑以后招标书中保证金的规定。法律厅表示愿意协助采购司起草适当的条款，确保这种保证金能够保护本组织的利益。

建议 7

54. 采购司应确保有效的控制机制到位，防止把合同授予没有在本组织供应商名册办妥登记手续的供应商（AH2004/510/01/4）。

55. 采购司接受了这个建议，并表示现已建立制度，以更有效地限制未办妥登记手续的供应商。只有经司长认真审查和特别批准才能对这些供应商解除限制。

建议 8

56. 日内瓦办事处行政司应恢复指导委员会，以监督安保项目的执行，成为协调决策进程以及提供指导和进行监督的有效管理工具（AE2004/311/01/02）。

57. 日内瓦办事处行政司接受了这个建议。

建议 9

58. 为加强日内瓦办事处的项目管理能力，日内瓦办事处行政司应设立一个临时员额，设置一个项目管理员，负责管理日常业务活动，监督企业的工作，并同参与各方协调活动。此外，为确保有适当数目的经验丰富的采购人员对复杂大型建设项目的采购工作进行有效管理，日内瓦办事处应在安保项目进行期间，临时提高采购专业工作人员的职等（AE2004/311/01/03）。

59. 日内瓦办事处行政司接受了这个建议。

建议 10

60. 考虑到企业要求大幅度扩大安保项目范围和改变工作性质，日内瓦办事处行政司应进行一次市场调查，对目前与企业的安排是否有竞争力进行评估（AE2004/311/01/04）。

61. 日内瓦办事处行政司不同意这项建议，认为没有必要，因为工作范围基本上保持不变，只是工作规模扩大了。日内瓦办事处表示，2001 年签署的合同单价没有改变，大大低于瑞士标准平均规费。向企业支付的规费是根据单价和建筑/工程工作量计算的。然而，根据这项建议的总体精神，行政司将定期核查市场单价，同合同单价进行比较，以确保合同单价仍具有竞争力。监督厅认为，鉴于范围大幅度扩大，应该全面重新评估薪酬安排，仅仅比较工时单价是不够的。

主管内部监督事务副秘书长

迪利普·奈尔（签名）

注

[1] 已经完成的项目是 A/56/848 号文件附件 1 第 40 段(a)分段㈣和㈤项以及第 40 段(b)分段㈧和㈩项中提到的项目。