



联 合 国

2009 年 12 月 31 日终了年度

# 审计委员会的报告

第五卷  
基本建设总计划

大 会  
正式记录  
第六十五届会议  
补编第 5 号(第五卷)

大会  
正式记录  
第六十五届会议  
补编第 5 号(第五卷)

2009 年 12 月 31 日终了年度

## 审计委员会的报告

第五卷

基本建设总计划



联合国 • 2010 年，纽约



## 说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

---

[2010年7月13日]

## 目录

	页次
送文函 .....	iv
摘要 .....	1
A. 任务、审计和方法 .....	5
B. 审计结果和建议 .....	6
1. 以往建议的执行情况 .....	6
2. 财务概览 .....	6
3. 收入和支出表 .....	6
4. 资产、负债及准备金和基金结余表 .....	10
5. 项目管理 .....	12
6. 采购和合同管理 .....	24
7. 内部审计结果 .....	30
C. 鸣谢 .....	31
附件	
2008年12月31日终了年度各项建议执行情况 .....	32

---

## 送文函

纽约

联合国大会主席

谨转递审计委员会关于基本建设总计划 2009 年 12 月 31 日终了年度的报告。

南非审计长

兼联合国审计委员会主席

特伦斯·农本贝(签名)

2010 年 6 月 30 日

## 审计委员会关于基本建设总计划 2009 年 12 月 31 日终了年度的报告

### 摘要

审计委员会审计了 2009 年 12 月 31 日终了年度基本建设总计划的财务事项，并审查了其管理情况。审计委员会还审计了 2009 年 12 月 31 日终了期间联合国财务报表(A/65/5(Vol. I))中与 2008-2009 两年期基本建设总计划有关的报表九、附表 9.1(第一部分)以及附注 9。

### 以往建议的执行情况

审计委员会关于 2008 年 12 月 31 日终了年度的报告(A/64/5(Vol. V))提出的 17 项建议中，有 9 项建议(53%)得到充分执行，7 项建议(41%)正在执行之中，一项建议(6%)没有执行。这表明审计委员会所提建议的执行率略有下降，其主要原因是根据审计委员会关于采购管理方面的若干建议设立的授标后审查委员会未能及时组建。

### 财务概览

根据联合国 2009 年 12 月 31 日终了两年期财务报表(见 A/65/5(Vol. I))的报表九，基本建设总计划的收入缺口为 7 900 万美元，而上一个两年期的收支相抵盈额为 3.970 亿美元。出现亏额的原因是支出从截至 2007 年 12 月 31 日的 8 290 万美元增长十倍，达到 8.134 亿美元，这反映出基本建设总计划已经进一步进入运作阶段。出现亏额的另一个原因是在认列项目收入和项目支出之间的时滞。大部分收入在大部分支出之前得到认列，主要原因在于：(a) 大会通过的摊款计划提供为整个项目期间进行一次性摊款的选择；(b) 项目执行方面出现延误。因此，收入缺口并不表明项目面临财务风险。

截至 2009 年 12 月 31 日的准备金和基金结余为 11 亿美元，比上一个两年期终了时的 5.325 亿美元增加 104%。这主要是因为将该两年期发生的 7.020 亿美元资本化费用转入在建工程。

截至 2009 年 12 月 31 日，资产总额为 18 亿美元，与上一个两年期终了时的 7.308 亿美元相比，增长 148%，原因是现金结存从 3.653 亿美元增加到 9.239 亿美元，增长 153%，在建工程资金则从 1.139 亿美元增加到 7.631 亿美元，增加 570%。负债总额从 1.982 亿美元增长到 7.257 亿美元，增长 266%，主要是未清债务增加的结果。

### 项目管理

对该项目的最新费用估算于 2010 年 1 月进行，提供给审计委员会的最新估

计数为 20 亿美元，比 19 亿美元的预算超出将近 9 520 万美元，即 5.1%。与 2009 年 9 月向大会第六十四届会议提交的估计数相比(A/64/346)，这一估计数略有增加。所有支出项目都推动了这一增长，只是施工费用略有下降。

为将项目总费用降到核定预算的范围之内(19 亿美元)，基本建设总计划办公室继续通过价值评估工程方案找出节省费用的途径。就此，秘书长在其基本建设总计划执行情况第七次年度进展报告中表示，目的在于再实现 1 亿美元或 1 亿美元以上的节约，以便使得该项目能按照或低于预算额完工(A/64/346，第 16 段)。

审计委员会注意到这方面的努力，尤其是为保证最高价合同进行谈判而花费的时间。不过，审计委员会无法具体找出和审查为实现这些节省而采取的单项措施。基本建设总计划办公室并未提供说明，列出这些措施和相应的节省额。该办公室解释称，不能将这些节省额与其他控制费用措施分割开来。因此，审计委员会无法就这一价值评估工程方案在降低费用方面的实际效率提供任何保证。此外，这项方案耗时很长，鉴于已经作出的努力，在这个框架内进一步节减的费用可能是有限的。这并不是说行政当局应停止实施其费用控制措施；恰恰相反，这些措施有助于将费用压缩到预算之内。但是，无法肯定价值评估工程方案是否能够如秘书长上述报告所述的那样，再节省 1 亿美元。

编列的 1.635 亿美元意外开支准备金似乎不够充足，原因如下：

(a) 计算准备金的新公式未包括施工相关支出以外的所有其他支出，其实其他支出，尤其是收费支出和管理支出，正在大幅增加；

(b) 已签订的保证最高价合同的准备金使用率很高。

费用超支，尤其是施工和专业人员费用的超支，有很大一部分是因为变更单太多，特别是周转空间的变更单太多。这些变更单主要来自最终用户、负责安全和安保的主管部门或者行政当局本身，涉及的是技术事项。然而，基本建设总计划办公室并未向审计委员会提供关于这些要求或者每一类变更单的资金数额的具体评估。由于没有对超支原因作出分析，限制了行政当局为即将开展的项目总结经验并进而减少变更单要求的能力。

就时间表而言，自审计委员会提交上次报告以来，随着临时会议大楼于 2009 年底和 2010 年初交付使用，这一项目已经进入一个重要阶段。5 000 多名联合国工作人员已离开他们的工作场所，主要是秘书处大楼，搬进基本建设总计划办公室租用和安排的临时办公室。然而，在审计之时，仍然有 482 名工作人员或相关人员使用秘书处大楼(到 2010 年 7 月 10 日为 127 人)。

自 2008 年 10 月印发秘书长向大会提交的第六次年度进展报告(A/63/477)以来，翻新会议大楼和大会大楼的开工时间推迟了约 9 个月，而翻新秘书处大楼的开工时间则推迟了约一年。

就秘书处大楼而言，首个附表所列的应急保证金没有了，而且到审计时尚未选定施工经理的所有分包商。

在上一次报告中，审计委员会曾建议行政当局为工程时间表可能出现的拖延提取备抵，并继续研究尽可能减少拖延的方法。就秘书处大楼而言，该建议的第一部分没有得到执行。对于该项目的其余部分，基本建设总计划办公室为减少延迟执行了某些规定(与施工经理合理安排场地阶段、供应链和交付场地视察)。鉴于持续存在的风险，最好继续进行这方面的努力。

#### 采购与合同管理

审计委员会在其前一份报告中，提出了关于采购和合同管理的几个问题。特别是，经调整的修订程序存在缺陷。此外，审计委员会对于所签署修订书数量之大和金额之高感到关注；为加强对采购程序的内部控制，审计委员会提出了若干建议。

根据这些建议，行政当局设立了授标后审查委员会，负责审查对基本建设总计划合同的修改。审查委员会预期于 2009 年 10 月开始运作(见 A/64/368，第 35 段)。然而，截至 2010 年 4 月，审查委员会所有成员尚未得到提名，委员会也不能开始充分运作。这种延迟使人更加感到遗憾，因为这样就加剧了有待审查文件的积压，而在提出设立委员会的想法时，就已经有很多积压文件。

审计委员会对设计合同的修改进行了进一步审查。在 2009 年一年期间，共签订 88 项修改，总额达到 2 060 万美元，与 2008 年的 5 120 万美元相比较，减少将近 60%。审计委员会审查了 88 项修改中的 37 项修改。委员会注意到，虽然有些修改涉及到初始合同所含设计阶段的启动，但另一些修改则是涉及与联合国总部大楼修复工作的相关初始服务范围没有直接关联的服务，且金额巨大。

对于修改的决策过程，可以在文件的明确性和完整性方面加以改进。特别是没有就要求作出修改的确切动机和与供应商谈判的效益作出明确评估。

#### 主要建议

审计委员会的主要建议是行政当局应：

- (a) 在其关于基本建设总计划执行情况的进展报告中纳入对项目总费用趋势及其原因的详细分析(第 51 段)；
- (b) 重新评估价值评估工程方案的益处(第 62 段)；
- (c) 最大限度地减少变更单要求，特别是其自身机构提出的要求(第 67 段)；
- (d) 对建筑费用超支的主要原因，特别是变更单，进行分类，并利用此分类估价每一类变更单的资金数额(第 73 段)；

(e) 重新评估意外开支准备金的范围和金额是否适当(第 84 段)；

(f) 尽快一劳永逸地确定与翻修工作空间有关的所有主要措施(第 102 段)；

(g) 加快让授标后审查委员会投入运作(第 129 段)；

(h) 改进对修改文件的管理，途径是：系统列入关于同供应商的谈判过程、谈判结果、工程的确切性质和所在位置的资料；改进修改要求送文说明的格式，让决策者清楚了解要求的目的和提出者(第 147 段)。

审计委员会的其他建议见第 31、43、44、57、79、99、104、110、112、115 和 118 段。

## A. 任务、审计和方法

1. 基本建设总计划是根据大会第 55/238 号决议制订的，总计划涵盖与纽约联合国总部建筑群重大翻修有关的所有支出。总计划最初资金来自联合国经常预算批款。大会在第 57/292 号决议第二节第 24 段决定设立基本建设总计划特别账户。其后，以向会员国摊款的方式批款给特别账户。基本建设总计划的财务状况作为联合国财务报表中的报表九(联合国资本资产和在建工程)的一项内容报告(见 A/65/5 (Vol. I))。该财务报表附表 9.1(第一部分)和附注 9 也与基本建设总计划相关。批款的任何未用余额均结转 to 下一个两年期，直到项目完成。

2. 审计委员会审计了基本建设总计划 2009 年 12 月 31 日终了年度的财务事项，并审查了方案管理情况。联合国财务报表列入了基本建设总计划的账目，审计委员会在有关报告中就前者提出意见(见 A/65/5 (Vol. I))。这项审计是根据大会第 57/292 号决议进行的，大会在决议中要求审计委员会着手对基本建设总计划的制定和执行情况开展监督活动，并且每年就此向大会提出报告。审计委员会在审计工作中遵循了《联合国财务条例》第七条及其附件和《国际审计准则》。

3. 审计是根据审计委员会在其关于基本建设总计划的第一次报告(A/58/321)第 2 段中提出的以下广泛目标进行的：

(a) 检查基本建设总计划的财务报表，包括对项目会计、付款和报告系统作出评价；

(b) 查明对联合国采购和订约事务条例和细则的遵守情况；

(c) 查明可交付货物、时间和重要规定等合同条款的遵守情况；

(d) 审查为适当管理项目而订立的包括内部审计在内的各种控制措施和程序。

4. 审计委员会审查了自编写上次报告(A/64/5 (Vol. V))以来基本建设总计划的总体进展情况，以及与项目有关的各种风险的确认与管理情况。

5. 审计委员会在规划这次审计时与内部监督事务厅(监督厅)进行了协调，以避免工作重复，确定可以依赖后者工作的程度。

6. 本报告涵盖审计委员会认为应提请大会注意的事项，包括大会和行政和预算问题咨询委员会提出的具体要求。特别是，根据大会第 64/228 号决议第一节第 22 段，咨询委员会已要求审计委员会在其关于基本建设总计划的下次报告中举明供应商来源多样化受限的原因以及基本建设总计划增加从发展中国家和经济转型国家供应商采购的机会有何进展。审计委员会就这些事项进行了审查，审查结果载于本报告相关章节。

7. 审计委员会已同行政当局讨论了审计委员会的意见和结论，行政当局的想法已在报告中得到了适当反映。

8. 本报告所载的建议未涉及行政当局对不遵守财务条例和细则、行政指示和其他相关指示的工作人员可能考虑采取的措施。

## **B. 审计结果和建议**

### **1. 以往建议的执行情况**

9. 在其关于 2008 年 12 月 31 日终了年度的报告提出的 17 项建议中，有 9 项建议 (53%) 得到充分执行，7 项建议 (41%) 正在执行之中，1 项建议 (6%) 没有执行。这表明委员会所提建议的执行率略有下降，主要原因是根据审计委员会关于采购管理方面的若干建议设置的授标后审查委员会未能及时组建。

10. 审计委员会重申其先前报告中尚未得到执行的 8 项建议 (见 A/64/5 (Vol. V)，第 55、61、78、90、92、113、120 和 121 段)。

### **2. 财务概览**

11. 根据联合国 2009 年 12 月 31 日终了两年期财务报表中的报表九，基本建设总计划的收入缺口为 7 900 万美元，而上一个两年期的收支相抵盈额为 3.970 亿美元。出现亏额的原因是支出从 8 290 万美元增长 10 倍，达到 8.134 亿美元。这表明基本建设总计划已经进一步进入运作阶段，并反映出认列项目收入和项目支出之间的时滞。大部分收入在大部分支出之前得到认列，主要原因在于：(a) 大会通过的摊款计划提供为整个项目期间进行一次性摊款的选择；(b) 项目执行方面出现延误。因此，收入缺口并不说明项目面临财政风险。

12. 截至 2009 年 12 月 31 日的准备金和基金结余为 11 亿美元，比上一个两年期终了时的 5.325 亿美元增加 104%。这主要是因为将该两年期发生的资本化费用 7.020 亿美元转入在建工程。

13. 截至 2009 年 12 月 31 日，资产总额达 18 亿美元，与上一个两年期终了时的 7.308 亿美元相比增加了 148%，原因是现金结存从 3.653 亿美元增加到 9.239 亿美元，增长 153%，在建工程资金则从 1.139 亿美元增加到 7.631 亿美元，增加 570%。负债总额从 1.983 亿美元增长到 7.257 亿美元，增长 266%，主要是未清债务增加的结果。

### **3. 收入和支出表**

#### **(a) 支出**

14. 2009 年支出达 5.838 亿美元，与 2008 年支出 2.296 亿美元相比，增加了 154%。如联合国财务报表 (见 A/65/5 (Vol. I)) 附表 9.1 和表 1 所示，截至 2009 年 12 月

31 日，基本建设总计划自启动以来的累计支出为 9.289 亿美元，与截至 2008 年 12 月 31 日的 3.451 亿美元相比，增加了 169%。

15. 累计支出占基本建设总计划摊款截至 2009 年 12 月 31 日累计总额 12 亿美元 (见 ST/ADM/SER.B/796 附件四十六) 的百分比为 78%，而截至 2008 年 12 月 31 日的这一百分比为 40.4%。

表 1

## 基本建设总计划支出情况

项目	支出(千美元)					占总额比例(百分比)				
	2007 年之前	2007 年	2008 年	2009 年	共计	2007 年之前	2007 年	2008 年	2009 年	共计
薪金和其他工作人员支出	8 414	3 236	3 999	5 005	<b>20 654</b>	12.2	7.0	1.7	0.9	<b>2.2</b>
差旅	74	25	30	35	<b>164</b>	0.1	0.0	0.0	0.0	<b>0.0</b>
订约承办事务	58 425	30 279	105 069	21 145	<b>214 918</b>	84.6	65.3	45.8	3.6	<b>23.1</b>
业务费用	1 865	9 912	20 189	35 626	<b>67 592</b>	2.7	21.4	8.8	6.1	<b>7.3</b>
购置	284	2 942	100 324	522 030	<b>625 580</b>	0.4	6.3	43.7	89.4	<b>67.4</b>
<b>小计</b>	<b>69 062</b>	<b>46 394</b>	<b>229 611</b>	<b>583 841</b>	<b>928 908</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
上期债务核销额	1 531	10	1 438	2 055	<b>5 034</b>	—	—	—	—	—
<b>共计</b>	<b>67 531</b>	<b>46 384</b>	<b>228 173</b>	<b>581 786</b>	<b>923 874</b>	—	—	—	—	—

资料来源：联合国财务报表(A/65/5(Vol. I))；审计委员会的计算。

16. 支出增加主要涉及购置费用。由于对建筑和装修进行投资，致使 2008 和 2009 年间这方面的支出增加 420%。2009 年的支出数额包括翻新幕墙(1.283 亿美元)、办公周转空间的翻修工作(1.325 亿美元)，以及临时会议楼的额外工作(5 630 万美元)。

17. 业务费用在支出总额中所占份额自 2008 年以来一直保持稳定，主要涉及办公周转空间的租赁费用(2009 年为 2 870 万美元)。

18. 由于开展的设计研究减少，因此 2009 年的订约承办事务费用与 2008 年相比大幅下降。2009 年承付的主要费用用于与秘书处和大会大楼有关的安保事项和研究。

## 未清债务

19. 截至 2009 年 12 月 31 日，本期未清债务达 4.207 亿美元。这些债务主要涉及购置费用，因为签署的大部分合同都涉及多年施工。未清债务与支出之比为 52%，而上一个两年期终了时这一比率为 58%。这一比率高是基本建设总计划的典型特征。根据该计划签署的合同常常金额很高，但却分若干年付款。

## 连带费用

20. 连带费用与购置商品或服务有关，尽管这些商品或服务是因基本建设总计划的工作而必须购置，但不能直接归因于总部的翻修工作。连带费用经方案规划和预算司检查与经常支出无关后批准由秘书处各部厅承担。

21. 连带费用由基本建设总计划基金之外的一个特别账户支付。有关这一账户的业务活动在联合国财务报表报表九的一个特设栏披露。2008-2009 两年期的连带费用额为 1 850 万美元，其中包括资本化费用 340 万美元和非资本化费用 1 510 万美元。这些费用主要涉及人事费(800 万美元)、购置费(660 万美元)、业务费用(210 万美元)以及订约承办事务费用(190 万美元)。

22. 一些办公周转空间的家具和用品费用以及这一办公周转空间的租金已列入连带费用账户，其中涉及围绕基本建设总计划征聘的临时工作人员的办公空间，这些临时工作人员的薪金也被视为连带费用。

23. 在行政和预算问题咨询委员会提交大会的关于 2010-2011 两年期拟议方案预算的第六次报告(A/64/7/Add. 5)中，预计截至 2008-2009 两年期终了时承付的连带费用估计数为 2 690 万美元。如表 2 所示，这一预测属于高估，特别是就新闻部和中央支助事务厅而言。正如该报告所预见的，分配给新闻部的大部分经费在 2009 年 12 月 31 日之前未能承付，并且截至审计时仍未承付。中央支助事务厅未充分使用分配款的主要原因是搬迁至周转空间并为周转空间购置家具方面出现拖延，并不是由于采取了各项减少费用措施致使连带费用减少。中央支助事务厅在 2009 年 10 月估计，临时预算将仅节减 180 万美元。在审计时，看不出还可获得任何更多节减。

表 2  
与连带费用相关的支出情况

(千美元)

	2008-2009 年 核定数 <sup>a</sup>	截至 2009 年 12 月 31 日的支出 <sup>b</sup>	2008-2009 年 未支配余额
	(a)	(b)	(c)=(a)-(b)
大会和会议管理部	995.3	980.9	14.4
新闻部	3 823.1	527.7	3 295.4
中央支助事务厅	11 720.1	5 182.7	6 537.4
建筑、改建、装修和主要维修	4 521.6	3 883.5	638.1
安全和安保部	7 576.3	7 332.5	243.8
信息和通信技术厅	1 636.0	624.3	1 011.7
<b>共计</b>	<b>30 272.4</b>	<b>18 531.6</b>	<b>11 740.8</b>

<sup>a</sup> 大会第 63/270 号决议。

<sup>b</sup> 根据联合国 2009 年 12 月 31 日终了的两年期财务报表(见 A/65/5(Vol. I))。

**(b) 收入**

24. 截至 2009 年 12 月 31 日, 2008-2009 两年期的总收入为 7.344 亿美元, 与上一个两年期的 4.799 亿美元相比, 增加了 53%。该收入包括 6.819 亿美元摊款(占总收入的 93%)和 5 250 万美元利息收入(占总收入的 7%), 而在 2006-2007 两年期, 这两项收入分别为 4.615 亿美元和 1 830 万美元。

25. 根据有关截至 2009 年 12 月 31 日缴款情况的报告(ST/ADM/SER. B/796)附件四十六, 会员国自基本建设总计划启动以来缴纳的摊款累计总额达 11.65 亿美元(不包括预缴的摊款), 占截至该日应付摊款累计总额(11.87 亿美元)的 98.2%。这一比率高, 反映出各会员国加速缴纳摊款。截至 2009 年底, 2009 年应缴摊款仅有 6%未缴。而截至 2008 年底, 2008 年应缴摊款有 23%未缴(ST/ADM/SER. B/761, 附件四十五)。

26. 此外, 截至 2009 年底, 收到各会员国预缴的摊款 1.205 亿美元, 与截至 2008 年 12 月 31 日的数字相比下降了 35%。

27. 截至 2009 年 12 月 31 日, 各会员国向基本建设总计划基金实际缴纳的摊款累计总额(包括预缴的摊款)达 12.86 亿美元, 累计支出额为 9.289 亿美元。这一差额加上大量利息收入及未清债务, 说明了截至 2009 年 12 月 31 日的现金余额为何高达 9.239 亿美元。

**自愿捐款的管理**

28. 大会第 63/270 号决议规定, 应不加区别或不设条件地以及在不影响项目范围、规格和设计的情况下接受各会员国对基本建设总计划作出的捐助。据此, 基本建设总计划办公室 2009 年 8 月 27 日致函各会员国, 规定了捐助条款。如会员国有捐助意愿, 欢迎各会员国提供财务捐助, 这样便可被列为翻修后场所的赞助方。为此目的将接受 100 万美元至 500 万美元的捐款, 视赞助方希望赞助小房间还是更大区域而定。此外, 将接受任意数额的现金捐助, 不涉及认领一个房间。

29. 截至 2009 年 12 月 31 日, 还没有会员国做出认捐。但是, 一些会员国虽然还未正式认捐, 但已表示对自愿捐款感兴趣。

30. 已有 11 个会员国赞助了 13 个区域(例如安全理事会、经济及社会理事会以及托管理事会的会议室)。基本建设总计划办公室并未将这些区域列入新的赞助机会。但是, 如果这 11 个会员国不提供新的自愿捐款, 是否还会将它们视为翻修后区域的赞助方, 对此未做规定。捐助政策仅规定, 总体原则是过去已经对特定空间进行过捐助的会员国将继续对该空间拥有优先权。

31. 审计委员会建议行政当局完善捐助政策, 以明确过去捐助方的地位。

#### 4. 资产、负债及准备金和基金结余表

##### (a) 资产

32. 截至 2009 年 12 月 31 日，资产总额达 18 亿美元。这是根据审计委员会提出的将资本化费用与业务费用区分开来的建议进行重新分类后得出的数字。进行重新分类所采用的方法包括根据下列要素对费用进行分类：

(a) 承付日期。根据大会第 60/282 号决议于 2006 年 7 月 1 日启动战略四前承付的费用被视为业务费用；

(b) 费用性质。对费用性质的分析根据《联合国系统会计准则》框架进行。该《准则》规定，凡跨越一个以上财政期间的建筑或长期性重大购置，其费用应于分立账累计公布。此外还要预见到《国际公共部门会计准则》（《公共部门会计准则》）的采用。《联合国系统会计准则》规定，不应将非消耗性财产资本化。但《公共部门会计准则》规定，应将非消耗性财产资本化，原因是非消耗性财产通常指能够在一年以上期间内为联合国带来效益的设备和家具。因此，行政当局根据《联合国系统会计准则》将基本建设总计划购置的非消耗性财产视为业务费用，但是鉴于将要采用《公共部门会计准则》，将这些购置列为一个单独类别。因此，行政当局认为业务费用包括工作人员费用（即行政费用）、搬家费、租金及非消耗性财产；资本化费用包括专业服务、建筑师、施工经理和咨询人费用以及其它类型费用；

(c) 购置财产的计划使用期。如果使用期少于一年，不能将相关费用资本化。

33. 但是，上述标准第一条的一个例外情况是，在 2006 年 7 月 1 日前承付的、数额达 1 560 万美元的一些费用也被视为资本化费用。这些费用涉及 2006 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间承付、但在 2006 年 7 月 1 日后支付的订约承办事务。

34. 经过这一重新分类，自项目启动直至 2009 年期间的 9.239 亿美元累计支出总额(包括上期债务核销额)中，有 1.608 亿美元(即 17%)被认列为业务费用(其中 1.080 亿美元与 2008-2009 两年期有关)，而 7.631 亿美元(即 83%)被认列为资本化费用。

35. 如追溯适用这一分类方法，即对上一个两年期的账目适用这一分类方法，将意味着与 2007 年 12 月 31 日相比，资产总额增长了 167%。这一增长是由于列入了在建施工(从 1.139 亿美元增加至 7.631 亿美元，增加了 570%)以及现金余额的增加(从 3.653 亿美元增加至 9.239 亿美元，增加了 153%)。截至同日，应收会员国捐款从 1.275 亿美元降至 2 170 万美元，下降了 83%。

## (b) 负债

36. 截至 2009 年 12 月 31 日，负债总额达 7.257 亿美元，与上一个两年期终了时的 1.983 亿美元相比，增加了 266%。负债增加主要是由于本期未清债务增加(从 4.840 亿美元增加至 4.207 亿美元)。预缴摊款或付款数额增加(从 720 万美元增加至 1.205 亿美元)也是造成负债增加的一个原因。

37. 报表九披露以后各期的未清债务达 9.890 万美元，考虑到对基本建设总计划做出的实际承付款，这一数额属于低估。这些债务主要涉及截至 2012 年 9 月底办公周转空间的租金。尽管基本建设总计划办公室和采购司根据签署的租约算出由基本建设总计划基金今后支付的这些租金数额为 1.069 亿美元，但作为与租金有关的以后各期未清债务入账的数额为 9.820 万美元。

38. 行政当局承认这些以后各期的未清债务的会计核算有误，但无法提供确切数字。

39. 造成以后各期债务会计核算有误的主要原因是，并非所有办公周转空间租金都由基本建设总计划基金支付。工作人员搬迁如与基本建设总计划无直接关联，相应的租金即由秘书处中央支助事务厅设施管理处负责的经常预算支付。在已经完成或准备进行的 5.499 次搬迁中，仅有 3.396 次搬迁的费用由基本建设总计划基金支付。这些是项目启动时计划的搬迁。

40. 由设施管理处管理的 2.103 次其他搬迁是由于：

- (a) 将之前分散各处的各部厅搬迁至实际办公地点集中的相临区域；
- (b) 之前未计算在内的咨询人和其他有关人员被包括在内；
- (c) 新聘请的工作人员；
- (d) 连带效应。

41. 区分与基本建设总计划直接关联的搬迁和那些与该计划无关联的搬迁在实际操作上非常复杂，伴随的财务安排也相当复杂。一个周转空间大楼可以同时容纳由基本建设总计划账户支付搬迁费用的工作人员和由其他账户支付搬迁费用的工作人员。基本建设总计划办公室和设施管理处之间共用设施的情况有时很难理清。以联合国联邦信用合作社大楼为例，尽管四个楼层的租约均由基本建设总计划办公室签署，但是两个楼层的租金完全由基本建设总计划账户支付，一个楼层的租金在基本建设总计划、设施管理处以及其他方面间分摊，另外一个楼层的租金由设施管理处预算支付。从 2010 年 1 月 1 日起，这一费用分担安排有所简化。

42. 查明并评价以后各期的债务涉及采购司、基本建设总计划办公室以及账户司，因此非常复杂，这也是造成上述错误的部分原因。

43. 审计委员会建议秘书处审查与基本建设总计划有关租金相对应的以后各期未清债务清单和金额。

44. 审计委员会还建议秘书处对基本建设总计划基金和其他基金分付租金的情况进行彻底审查。

## 5. 项目管理

### (a) 费用估计数

#### 全面分析

45. 秘书长在向大会提交的基本建设总计划执行情况第七次年度进展报告(A/64/346)中, 提供了项目费用估计数总额及该费用与前一年相比的增长额。基本建设总计划办公室还应要求向审计委员会送交了审计时的最新版本预算。

表 3

### 基本建设总计划费用估计数总额同大会核定的预算的对比

(千美元)

支出项目	核准的加速战略四					2007年9月至2010年1月间的差异 (百分比)
	战略四, 选项费用已 纳入翻修费用 <sup>a</sup> (2007年9月)	提交大会第六十二 届会议估计数 <sup>a</sup> (2007年9月)	提交大会第六十三 届会议估计数 <sup>b</sup> (2008年10月)	提交大会第六十四 届会议估计数 <sup>c</sup> (2009年9月)	审计时可用的最新 估计数 (2010年1月)	
建筑	935 300	964 625	1 032 900	1 057 402	1 045 605	8.4
专业人员费、管理费	231 000	234 508	280 340	302 365	311 772	32.9
办公周转空间	129 100	254 534	273 441	273 622	288 237	13.2
图书馆周转空间	19 300	16 636	2 714	2 714	2 714	-83.7
会议周转空间	66 100	118 688	149 540	150 545	159 968	34.8
意外开支	199 900	199 859	{ 235 236 }	{ 181 423 }	137 303	-31.3
预估费用上涨	296 000	277 960			26 284	-90.5
<b>共计</b>	<b>1 876 700</b>	<b>2 066 810</b>	<b>1 974 171</b>	<b>1 968 071</b>	<b>1 971 884</b>	<b>5.1</b>
<b>核定预算</b>	<b>1 876 700</b>	<b>1 876 700</b>	<b>1 876 700</b>	<b>1 876 700</b>	<b>1 876 700</b>	<b>—</b>
<b>与核定预算的差异</b>	<b>—</b>	<b>190 110</b>	<b>97 471</b>	<b>91 371</b>	<b>95 184</b>	<b>—</b>

资料来源: 基本建设总计划办公室; 审计委员会的计算。

<sup>a</sup> A/62/364 和 Corr. 1 披露。

<sup>b</sup> A/63/477 披露。

<sup>c</sup> A/64/346 披露。

46. 表3提供了从旧战略(又称战略四)最终估计数到基本建设总计划办公室提供给审计委员会的当前战略最新估计数的项目费用估计数。这些数值并非完全可比,因为第一栏涉及大会放弃的战略,而接下来的三栏涉及大会第62/87号决议所决定的当前战略。审计委员会绝无意质疑这项决定,但仍在某些情况下提及旧战略的数字,因为这是唯一符合核定预算的估计数。

47. 自2008年10月以来,项目费用估计数一直保持稳定。总额一直比核定预算高出近1亿美元,超支5.1%。2010年1月计算的最新估计数证实乃至凸显出在图书馆周转空间和意外开支以及预估费用上涨方面实现的节余。但根据同样的估计数,建筑费用比2007年9月的最初费用估计数高8%;同样,专业人员费和管理费增长33%,办公周转空间费用增长13%,会议周转空间费用增长35%。这些费用增长部分是因为战略本身的变动,因为新战略把施工放在一个阶段内进行,这意味着要租赁更多周转空间来安置所有的工作人员。

48. 但除建筑费用略微下降外,其他所有支出项目不仅与当前战略的最初估计数相比出现增长,与向大会提交的最新估计数(A/64/346)相比,也出现增长。

49. 此外,如表4所示,建筑费用在不包括意外开支和预估费用上涨的项目费用总额中所占份额一直在不断缩小。这一份额表明本组织在投资方面的努力。虽然份额的缩小大部分出现在改变战略后,但这一缩小趋势在新战略得到核准后仍在继续。

表4

支出项目在不包括意外开支和预估费用上涨的费用估计数总额中所占份额

(百分比)

支出项目	核准的加速战略四				审计时可用的最新估计数 (2010年1月)
	战略四,选项费用 已纳入翻修费用 <sup>a</sup> (2007年9月)	提交大会第六十二届 会议估计数 <sup>a</sup> (2007年9月)	提交大会第六十三届 会议估计数 <sup>b</sup> (2008年10月)	提交大会第六十四届 会议估计数 <sup>c</sup> (2009年9月)	
建筑	67.7	60.7	59.4	59.2	57.8
专业人员费、管理费	16.7	14.8	16.1	16.9	17.2
周转空间	15.5	24.5	24.5	23.9	24.9
<b>共计</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

资料来源:基本建设总计划办公室;审计委员会的计算。

<sup>a</sup> A/62/364和Corr.1披露。

<sup>b</sup> A/63/477披露。

<sup>c</sup> A/64/346披露。

50. 行政当局在其关于基本建设总计划执行情况的年度进展报告中，没有提供对总费用趋势及其原因的详细分析，使项目管理状况更难评估。

51. 审计委员会建议行政当局在其关于基本建设总计划执行情况的进展报告中纳入对项目总费用趋势及其原因的详细分析。

52. 审计委员会审计的一部分内容是概述上文建议的分析并提供结果，这一结果在以下各段中列出。

#### 建筑费用

53. 要逐年比较建筑费用，审计委员会认为必须考虑价格的总体上涨并采用定值美元而不是现值美元。以定值美元表示的数据可以中和经济环境的影响，因此能够更加清楚地反映基本建设总计划办公室所作决定的影响。但基本建设总计划办公室未能向审计委员会提供以定值美元计的费用估计数总额。因此，基于基本建设总计划办公室提供的建筑价格上涨评估，审计委员会自己编写了一份这样的列报，汇总于表 5。审计委员会使用的数率与基本建设总计划办公室使用的数率相同；特纳指数是反映美国市场建筑费用变化的参照值，提供这一指数仅用作比较。

表 5  
年建筑价格上涨率，2006 至 2010 年

(百分比)

	2006	2007	2008	2009	2010
基本建设总计划办公室的评估	9.0	7.5	7.5	(10.0)	2.5
特纳建筑指数	10.6	7.7	6.3	(8.4)	—

54. 表 6 显示平减后的建筑费用。审计委员会编制的这份列报得到基本建设总计划办公室的核可。

表 6  
以现值美元和 2007 年定值美元分别表示的加速战略建筑费用

(千美元)

	提交大会第六十二届会议估计数 <sup>a</sup> (2007 年 9 月)	提交大会第六十三届会议估计数 <sup>b</sup> (2008 年 10 月)	提交大会第六十四届会议估计数 <sup>c</sup> (2009 年 9 月)	审计时可用的最新估计数 (2010 年 1 月)
现值美元	964 625	1 032 900	1 057 042	1 045 605
2007 年定值美元	964 625	961 046	1 068 816	1 043 247

资料来源：基本建设总计划办公室；审计委员会的计算。

<sup>a</sup> A/62/364 和 Corr.1 披露。

<sup>b</sup> A/63/477 披露。

<sup>c</sup> A/64/346 披露。

55. 表 6 显示，以定值美元表示的建筑费用出现增长；因此该表没有显示出通过价值评估工程方案找出的节减，而基本建设总计划办公室在 2008 年估计该节减额为 1 亿美元(A/63/477, 第 47 段)。这类节减额即使有，也被大于这一数额的超支所抵消。此外，在 2008 年 10 月至 2010 年 1 月间，用现值美元表示的建筑费用增长了 1%，用定值美元表示的建筑费用增长了 11%。这说明工程未从经济形势的影响中充分受益，而这段时期经济形势的特点是费用降低。

56. 审计委员会在其关于 2007 年 12 月 31 日终了期间的报告(A/63/5 (Vol. V))中，建议行政当局详细说明用以得出项目费用估计数的经济假设，并监测这些经济假设的变化及其对项目的影响。审计委员会仅从行政当局那里获取了一些经济假设，且不得不自己对项目费用作出经济分析，这些事实表明行政当局未充分执行这项建议。这限制了行政当局查明会节减费用和造成超支的因素的能力，将对工程的预算管理产生不利影响。

57. 审计委员会重申其以往建议，即行政当局详细说明用以得出项目费用估计数的经济假设，并监测这些经济假设的变化及其对项目的影响。

58. 为使项目费用总额降回到核定预算额(19 亿美元)之内，基本建设总计划办公室正在通过价值评估工程方案，继续寻找节减费用的途径。在这方面，秘书长在其关于基本建设总计划执行情况的第七次年度进展报告中表示，目的在于再实现 1 亿美元或 1 亿美元以上的节约，以便使得该项目能按照或低于预算额完工(A/64/346, 第 16 段)。

59. 基本建设总计划办公室解释说，该方案在继续执行，但与 2007 年底使行政当局能够实现第一批约 1 亿美元节减额的方式不同。那项一次性评估是在有限时间内对项目进行彻底审查。自那以来，价值评估工程方案成为一个在项目执行中不断使用的费用控制工具，在谈判保证最高价合同时使用的更加密集。

60. 但审计委员会无法具体查明为产生这些节减而采取的单项措施。基本建设总计划办公室没有提供一份列明这些措施及对应节减额的说明。它解释说，找出节减的做法无法与其他费用控制措施分割开来。因此，审计委员会无法就价值评估工程方案在降低费用方面的实际效率提供任何保证。

61. 此外，该方案耗费时间且增加项目质量降低的风险。审计委员会没有发现质量遭到任何损害，但认为，鉴于业已进行的努力，在这一框架内进一步节减的费用可能有限。这不意味着行政当局应停止采用费用控制措施；恰恰相反，这些措施有助于使费用估计数降到预算范围内。但无法确定价值评估工程方案是否能够如上述秘书长报告提出的那样，再节省 1 亿美元。

62. 审计委员会建议行政当局重新评估价值评估工程方案的益处。

### 专业人员费和管理费

63. 其余支出项目对年度一般性价格上涨的敏感度较小：专业人员费和管理费一方面涉及业已签订的合同，另一方面涉及基本建设总计划办公室的工作人员费用，后者遵循薪金增长的趋势；办公周转空间费用主要是租金，所谈判的是短期租金，不可进行修改。因此审计委员会用现值美元审查这些项目。

64. 专业人员费和管理费不断大幅增长。从2007年9月到2010年1月，这一支出项目增长了33%，从2.350亿美元增加到3.118亿美元。这一增长的部分原因是战略变动和执行价值评估工程方案，为此进行了更多研究。在2007年和2008年之间，即决定改变战略后，这一影响最为明显。在最近两年中，从2008年到2010年1月，增长了11%（见表7）。

表7  
专业人员费和管理费的细目

（千美元）

	提交大会第六十三 届会议估计数 <sup>a</sup> (2008年10月)	提交大会第六十四 届会议估计数 <sup>b</sup> (2009年9月)	审计时可用的 最新估计数 (2010年1月)	2008年10月至2010 年1月间的差异 (百分比)
设计	131 581	144 061	152 195	16
施工经理费	42 736	44 781	44 781	5
建筑工程	57 284	64 784	64 784	13
方案经理费	27 161	27 161	27 361	1
其他	21 578	21 578	22 651	5
<b>共计</b>	<b>280 340</b>	<b>302 365</b>	<b>311 772</b>	<b>11</b>

资料来源：基本建设总计划办公室；审计委员会的计算。

<sup>a</sup> A/63/477 中以现值美元披露。

<sup>b</sup> A/64/346 中以现值美元披露。

65. 造成2008年至2010年间共增长11%的原因是研究费用，此外，在一定程度上也是由于基本建设总计划办公室的费用。后者增长了750万美元，主要是因为工作人员人数增多。自上次估计以来，办公室新增了五名人员；此外，另有两名工作人员从事基本建设总计划方面的全职工作，因此由其基金支付薪金，一人在采购司工作，另一人在账户司。关于研究费用，它是造成专业人员费和管理费增加的主要原因，基本建设总计划办公室表示，费用增长是因为需要在研究没有完全结束的情况下开始施工，而且由于突发事件、安保部门的要求和用户的要求，特别是在搬迁期间，对方案需做修改。

66. 审计委员会希望强调，这些方案修改不仅产生直接财政费用，还产生昂贵的间接费用，不过由于重新进行研究以及整个工程中的拖延，很难量化这些费用。

67. 审计委员会建议行政当局最大限度地减少变更单要求，特别是其自身机构提出的要求。

#### 周转空间

68. 表 3 显示，周转空间的支出在 2010 年 1 月合计为 4.509 亿美元，2008 年 10 月则为 4.257 亿美元，即增长 6%。其中，办公周转空间费用在 2010 年 1 月达到 2.882 亿美元，而 2008 年 10 月为 2.734 亿美元，即增长 5.4%。用于支付租金的数额在 2010 年 1 月是 1.643 亿美元，而 2008 年 10 月为 1.478 亿美元。差额是用于翻修办公室。

69. 在 2008 年至 2010 年期间，办公室租金费用增长 11.2%，这是由于对在秘书处大楼内工作的人员以及搬迁人员数量的低估进行了改正。行政当局最初将人数确定为 3 030 人，但实际数字是 5 500 名工作人员；产生差异的原因是数个秘书处机构在统计人数时没有包括咨询人，而且从统计人数到搬迁期间，还征聘了新工作人员。因此需要租赁更多办公周转空间，用于安置这部分人员。

70. 临时会议楼的费用继续增长，从 2008 年 10 月的 1.495 亿美元增长到 2010 年 1 月的 1.599 亿美元，即增长 7%。

71. 对这项工程进行财务监测十分复杂，因为它由六个保证最高价合同组成。此外，不可能使用表 3 的基本建设总计划费用总额的惯常列报方式，来估价该工程临时会议楼等部分的总费用，因为它分列在若干预算项目内。为分析临时会议楼的总费用，基本建设总计划办公室为审计委员会提供了估价，见表 8。

表 8

#### 临时会议楼的总建筑费用

(千美元)

	最初费用估计数	实际保证最高价合同	预测费用估计数 <sup>a</sup>
建筑	132 618	133 550	168 184

资料来源：基本建设总计划办公室。

<sup>a</sup> 包括为变更单动用意外开支准备金。

72. 临时会议楼建筑费用的预计总额达到 1.682 亿美元，包括实地工程及地下室的相联基础设施系统(部分系统支持大院的其他部分)工程，而对应这项工程的保证最高价合同的总额是 1.335 亿美元，即增长 26%。费用超支 3 460 万美元，原因是由意外开支准备金供资的变更单。变更单源于安全和安保部、纽约市和最终

用户提出的要求或者技术突发事件(诸如土壤净化)。审计委员会力求确定每一个类别的资金数额。但基本建设总计划办公室密切监测意外开支准备金的使用情况,它甚至没有向审计委员会提供大概数字。对超支原因缺乏财务分析,限制了行政当局为即将开展的工程汲取有益经验和减少变更单要求的能力。

**73. 审计委员会建议行政当局:**

(a) 对建筑费用超支的主要原因,特别是变更单,进行分类;

(b) 利用此分类估价每一类变更单的资金数额。

**意外开支和预估费用上涨**

74. 意外开支和预估费用上涨准备金的估价办法每年均有重大变动。这些支出项目是为了应付必要的项目调整和经济总体发展所带来的可预测财务后果。先前的计算方法将意外开支准备金与用支出进度假设和生活费用变化假设精确计算的预估费用上涨准备金明确分列。

75. 在基本建设总计划执行情况第六次年度进展报告(A/63/477)中,先前被分列的意外开支准备金和预估费用上涨准备金被合成一笔准备金,由5%的已承付支出和20%的今后承付支出组成。

76. 审计委员会在其上一份报告中,对这一妨碍对项目进行适当财务监测的做法发表过评论意见。审计委员会建议这两项准备金应再次分列(A/64/5(Vol. V),第55段)。行政当局最初不接受这一建议,因为项目已进行到后期阶段,很大一部分支出已经承付,因此不再存在相关风险(A/64/368,第10段)。

77. 在基本建设总计划执行情况第七次年度进展报告(A/64/346)中,行政当局继续列报一笔单一的意外开支和预估费用上涨准备金。计算这笔准备金的方法已经改变。对其估价的基础是10%的已签保证最高价合同和20%的未来保证最高价合同。但这笔准备金的计算基础仅包括建筑费用,不包括各种收费、管理费和临时办公室租金。

78. 虽然基本建设总计划办公室最初拒绝执行审计委员会的建议,但它最终在截至2010年1月项目总费用估计数中将这两笔准备金分开(见表3)。秘书长即将提出的关于基本建设总计划执行情况的第八次年度进展报告将确认这项建议已确实得到执行。审计委员会暂时认为这项建议正在执行中。

**79. 审计委员会重申其先前的建议,即行政当局按照先前列报项目费用估计数的方式,分列意外开支准备金和预估费用上涨准备金。**

80. 为分开这两笔准备金,基本建设总计划办公室先估算出预估费用上涨准备金,然后从依照先前给出的公式计算的准备金总额中减去这一数额,得出意外开

支准备金。其结果是，准备金总额为 1.636 亿美元，其中包括 1.373 亿美元的意外开支准备金和 2.630 亿美元的预估费用上涨准备金。

81. 审计委员会认为，如果准备金总额仅涵盖意外开支，不包括预估费用上涨的话，其计算公式是令人满意的。若分析已签订并正在执行中的保证最高价合同，会发现在许多合同中，用以支付费用超支的意外开支资金大约为预算费用的 10%。只有在没有变更单的情况下，保证最高价机制才能使联合国不受费用超支的困扰；相反，不管出于什么原因的变更单都会增加保证的总额。这种增加是由意外开支准备金供资的。

82. 此外，截至审计时，基本建设总计划办公室已签订的保证最高价合同总额达到 7.184 亿美元。按照上文中给出的公式，意外开支准备金总额(包括预估费用上涨准备金)中对应这些先前签订合同的部分达到 7.180 亿美元。在审计时，这笔准备金近四分之三的数额，即 6.250 亿美元已被动用，以支付在未完成的保证最高价合同中接受的变更单的费用。这表明行政当局预测的 10%的准备金刚刚够，特别是鉴于在计算这笔准备金时，还打算用其涵盖预估费用上涨。

83. 审计委员会在其上一份报告中，曾指出在缔结和执行保证最高价合同方面存在的不确定性，并建议行政当局继续研究意外开支准备金数额的问题，以备在执行基本建设总计划时对工程定义进行修改。审计委员会注意到基本建设总计划办公室严格监测意外开支准备金及其使用情况(A/64/5(Vol. V)，第 66 段)。因此，审计委员会认为其建议得到适用。但鉴于上一份报告以来的事态发展，审计委员会关注意外开支准备金不充足的问题，原因如下：

(a) 在计算准备金的新公式中，除与建筑有关的支出外，不包括其他一切支出，尽管其他支出(尤其是各种收费和管理费)大幅增长；

(b) 已签订的保证最高价合同动用准备金的比率相当高。

84. 审计委员会建议行政当局重新评估意外开支准备金的范围和金额是否适当。

85. 基本建设总计划办公室在提供截至 2010 年 1 月的总费用估计数时，将意外开支准备金和预估费用上涨准备金分开，因此，审计委员会能够更加清楚地评估行政当局如何计及项目的通货膨胀风险。根据该估计数，预估费用上涨准备金共计 2.630 亿美元，与秘书长第五次年度报告(A/62/364 和 Corr. 1)提供的 2007 年 9 月估计数相比，减少 90%多一点。

86. 基本建设总计划办公室用于估价预估费用上涨的计算方法仅包括与建筑工程相关的支出。但建筑工程不是受价格变化影响的唯一因素；设计研究和其他专业人员费也受价格变化的影响，因为大部分合同都载有可能在 2010 年开始执行的预估费用上涨条款。

87. 审计委员会建议行政当局扩大预估费用上涨准备金的范围，将专业人员费和管理费纳入其中。

(b) 时间表

88. 自审计委员会上一份报告以来，项目已进入一个值得注意的阶段，即在 2009 年底和 2010 年初，临时会议楼已交付使用。与此同时，5 000 多名联合国工作人员离开了他们特别是在秘书处大楼的工作场所，搬进了基本建设总计划办公室租用和设置的临时办公室。这些大规模的搬迁产生了许多问题，有些问题还造成延误，但最终大部分问题都得到解决。在审计之时，仍有 482 名工作人员和相关人员仍在使用秘书处大楼；截至 2010 年 7 月 10 日，还剩 127 人。

89. 另一个积极方面是解决了安全理事会临时场地的问题。审计委员会曾担心这个问题将影响计划于 2010 年 4 月初开始的修建会议楼的工程。2010 年 3 月底，安理会按计划搬迁，会议楼工程可以开工。

90. 尽管看上去翻新秘书处和会议楼的工程近在眼前，但审计委员会注意到，工程启动大大晚于原先预期，如表 9 所示。

表 9  
主要工程时间表

	向大会第六十三届会议 提交的时间表 <sup>a</sup> (2008 年 10 月)		向大会第六十四届会议 提交的时间表 <sup>b</sup> (2009 年 9 月)		在审计时所获最新估计 (2010 年 3 月)	
	开工	竣工	开工	竣工	开工	竣工
修建临时会议楼	2008 年初	2009 年中	2008 年中	2009 年底	2008 年中	2009 年 12 月
会议楼的翻新	2009 年中	2011 年中	2009 年底	2011 年底	2010 年 4 月	2012 年 4 月
大会大楼的翻新	2011 年中	2013 年中	2011 年底	2013 年底	2012 年 4 月	2013 年 12 月
秘书处大楼的翻新	2009 年初	2012 年初	2009 年底	2012 年中	2010 年 4 月	2012 年 8 月

来源：基本建设总计划办公室。

<sup>a</sup> 见 A/63/477，表 2。

<sup>b</sup> 见 A/64/346，表 1。

91. 自 2008 年 10 月印发第六次年度进展报告 (A/63/477) 以来，会议楼和大会大楼翻新工程的开工已推迟了约 9 个月，秘书处大楼翻新工程的开工推迟了约一年。

92. 最重要的大楼、即秘书处和大会大楼的竣工日期也被推后，但程度不同。由于工程所需时间减少，与 2008 年底的时间表相比两个大楼延迟交付的时间将被限制到 6 个月。审计委员会指出，如果要在不增加目前预算编列的租金费用的情况下让迁出工作人员搬回秘书处大楼，就必须按计划日期完成秘书处大楼的工程。

#### 秘书处大楼

93. 秘书处大楼开工延误的两个原因是：上文提到的在工作人员搬迁到其他地点方面出现的延迟；合同的签订比审计委员会审计的先前时间表有所推迟。

94. 转移工作人员的工作出现拖延的原因很多。首先，如上所述，要搬迁的工作人员人数被明显低估，原因是大楼里有新近雇用的人员和众多与联合国有关、但并不直接受雇于联合国的人员（咨询人和临时人员等）。正如所指出的，整修办公周转空间的工作也遇到需由业主和公共服务提供者（如电信）完成的工作所造成的延误。

95. 签订合同也发生严重拖延：审计委员会上次审计时注意到，按照施工经理 2009 年 2 月总时间表，应在 2009 年 8 月下旬签订合同。实际上，直到 2010 年 1 月 28 日，即 5 个月后才予以签订。据基本建设总计划办公室称，由于在搬离大楼方面出现延迟，因此可以用更多时间与施工经理谈判合同。谈判的目的是通过查出施工经理和分包商提出过多的应急保证金或者把计划外或不必要的额外工程列入报价的做法，来压低成本报价。这一谈判证明是有效的，因为施工经理第一次出价在 2.6 亿美元左右，后来降至 2.07 亿美元，这符合预算。

96. 正如所指出的，若要不超出为租用周转空间办公室拨出的预算，就必须遵守大楼在 2012 年 8 月竣工的最后期限。因此，只有 29 个月的工期（从 2010 年 4 月至 2012 年 8 月底），而不是最初计划的 36 个月。由于 3 年期似乎并不过长，因此，审计委员会希望看到所有工程详细时间表的进一步细节：搬迁家具和隔板的前期工作、较繁重的拆卸工程、在清除含石棉的构成部分后拆除现有墙面、重新组装新的墙面并完成其他工程。基本建设总计划办公室和施工经理代表所作的介绍，使审计委员会对于这样的时间表是否可行有了一些把握：已计划将广泛资源用于最关键的工程，如拆除和重新组装墙面。

97. 然而，审计委员会注意到，最初附表所列的应急保证金消失了，而且在审计时，尚未选定施工经理的所有分包商。

98. 审计委员会在上一次报告中，曾建议行政当局为工程时间表可能发生的拖延提取备抵，并继续研究尽可能减少拖延的办法（A/64/5 (Vol. V)，第 78 段）。对于秘书处大楼而言，建议第一部分没有得到执行。对于项目的其他部分，基本建设总计划办公室采取了一些措施，以限制出现延迟的情况（与施工经理优化工地

阶段管理、视察供应链和交付场地情况)。鉴于仍存在风险,最好继续开展这种努力。

99. 审计委员会重申其先前的建议,即行政当局为项目时间表的拖延提取备抵,并继续考虑减少此种拖延的办法。

100. 与建筑工程和现有大楼有关的技术风险,看来已被基本建设总计划办公室准确查明并加以控制。此外,还进行了必要的核查工作(例如,现有混凝土内加固钢筋的质量、覆盖建筑屋顶的石料内勾链的状况),结果令人放心。然而,仍存在工程复杂性带来的风险,需要进行协调,而且有许多部件是在车间制造(因此要遵守组装、运输、交付和安装组件的详细时间表),甚至天气条件也可能会影响外墙的工程。所有负责人,无论是施工经理,还是基本建设总计划办公室,都意识到这些潜在困难的严重性。

101. 还必须考虑到无法控制的风险,例如未来使用者要求作出的改动,现场活动对工作条件的影响(诸如白天噪音干扰、交货占用的场地以及为人员或材料设置的安全区)。基本建设总计划办公室尚未制定每层未来用户同意的翻修计划。开放空间的翻修工程可能有一定的灵活性,但如果有的话,也非常有限,只是照明和天花板等某些方面。例如,在审计之时,并未确定封闭办公室的数量和地点。

102. 审计委员会建议行政当局尽快一劳永逸地确定与翻修工作空间有关的所有主要措施。

103. 基本建设总计划办公室计划从 2012 年第二季度,也就是在竣工之前几个月开始逐步让工作人员迁回大楼。这并非不可能,尤其是如果回迁只涉及高层楼面,更是有可能的。但这也会给已经困难重重的工地增添新的困难:与出入口分流、液体供应品和通讯系统、与施工有关的噪音以及诸多不变等有关的问题。因此,审计委员会仍不能确信提早迁回的措施是否合适。

104. 审计委员会建议行政当局为逐步迁回秘书处大楼部分楼层之事进行成本效益分析,只有在该项目不损害竣工时间表的情况下才予以确认。

105. 最后,做到在 2012 年 8 月最后期限前交付使用的假定条件是最优先重视建筑工程及其协调,并对此保持最大程度的警觉。这证实了审计委员会在上文对以下做法表示的疑虑:即花费太多精力去寻找其他节减费用的途径,而忽略就待分配工程开展完善的招标过程所能产生的节减。

#### 会议楼

106. 正如先前就会议楼的翻新所指出的那样,行政当局成功地解决了临时搬迁安全理事会这一棘手问题。审计委员会注意到,安理会得以按计划在 2010 年 3 月下旬恢复工作,这使会议楼的工程可按计划在 4 月开始;施工经理在 2009 年和 2010 年签发的总时间表规定工期为 2010 年 4 月到 2012 年 4 月。

107. 然而，该时间表显示，工程如何进行还是有变化的。在审计委员会 2009 年 3 月的上一次审计期间，计划是在 2009 年 10 月为所有建筑的翻新工程签订一份单一的合同。最初的合同安排被分为三个阶段的过程所取代：计划于 2010 年 4 月 2 日签订而基本建设总计划办公室宣布的是即将签订的初期工程“任务订单”，接下来是两份保证最高价合同，预计将分别于 2010 年 7 月和 10 月予以核准。

108. 从理论上讲，这种变化应该不会对实际开工日产生影响：根据 2009 年发布的时间表，2009 年 10 月签订合同时不会动工，而是在安全理事会 2010 年 4 月搬迁后动工。但令人遗憾的是，基本建设总计划办公室仍没有就这座大楼签订明确的合同，以减少费用和整个项目时间表的不确定性。审计委员会要求说明将工程分为三个阶段的理由，基本建设总计划办公室对此表示，该办公室将提交该项目供价值评估，目的是降低费用。

109. 审计委员会估计，这一新的价值评估工程阶段带来的潜在益处并不大，因为推迟工程并将其分为三个合同阶段的做法可能产生拖延的风险。宜尽快与合同持有人就清理工地问题达成一致。该工地可能不如秘书处大楼复杂，但对于此一项目十分重要，因为只有会议楼工程竣工后，才能启动大会大楼的工程。此外，当前经济实际上有利于方案经理，因为经济衰退促使潜在分包商报低价。但这种有利情况可能不会在 2010 年继续存在。

110. 审计委员会建议行政当局对推迟就会议楼和清理工地的合同进行谈判一事进行成本效益分析。

111. 一旦合同签订，工程需要按计划完成。正如本报告所指出的，变化太多，已影响到具有同样功能的临时会议楼的竣工，还造成多次拖延和超支。这促使审计委员会询问基本建设总计划办公室是否担心会出现同样的风险。回答是，在将工作人员迁回原有办公场所时面临的条件预期要比迁入临时地点时的条件有利得多。但审计委员会指出，并没有正式审议过在迁出会议楼方面的教训。对于工作人员迁回原有工作地点时不会再次出现导致拖延和超支的相同问题的保证不够充分。

112. 审计委员会建议行政当局立即采取适当措施，以防止在签订工程合同后，项目出现任何有关会议楼功能的变化。

大会

113. 如表 9 所示，大会大楼的工程预计在 2012 年 4 月才会开工，条件是会议楼工程已竣工，以便腾出临时大楼给大会和相关部门使用。从理论上讲，编制和审批相应合同并无紧迫性。基本建设总计划办公室已提议推迟这些任务，以等待从价值评估工程和有关会议楼合同谈判中得出经验教训；据基本建设总计划办公室称，这些经验教训会影响到大会大楼项目最后阶段的方向。

114. 审计委员会审计的上一个时间表显示，对此一项目有不同的管理方式。两所大楼的设计任务将同一天完成，并将在核准会议楼合同后，立即开始就大会大楼工程保证最高价合同进行谈判。出现这一变化是由于基本建设总计划办公室担心大会大楼的合同数额，据该办公室估计，截至审计时，这一数额高于预算预计数。这种情况可能使某些计划出现问题。然而，正如上文就会议楼所提议的那样，拖延拟订合同的做法可能无法从当前有利于降低费用的经济形势中获益。

115. 审计委员会建议行政当局就推迟就大会大楼合同进行谈判一事进行成本效益分析。

116. 正如上文所指出的，与审计委员会在 2009 年审查的时间表相比，大会大楼的计划工期减少了约 3 个月的时间。尽管会议楼工程推迟到 2010 年 4 月才开始，但目标是至迟于 2013 年年底完成大会大楼工程。

117. 在工地地下室从事的基础设施工程极为复杂，使审计委员会几乎不可能大致预测该项目这部分工程是否能符合进度。行政当局面临若干糟糕的意外情况，包括许多管道已被腐蚀；发现含铅油漆、甲烷（来自以前的整湾废物填埋场）、汞残留物；墙壁不稳固；地砖损毁以及图纸有误。这证实地下室工地的技术难度很大，必须消除所有其他风险，以应付紧急情况。然而，未来用户已向基本建设总计划办公室提出在修建工程完成后改变场地配置的几项要求。

118. 审计委员会建议行政当局把就地下室房间的使用和配置提出的变更单要求减少到最低限度。

## 6. 采购和合同管理

### (a) 对修订案和变更单的授标后审查

119. 如审计委员会上次报告(A/64/5(Vol. V)，第 106-122 段)所述，联合国一些采购程序已经为基本建设总计划的需要进行调整。这样做是为了使秘书处能够就合同修订案迅速作出决定，以避免项目进度发生延误。

120. 其中一些程序包含违规做法或缺陷，导致审计委员会提出三项建议。委员会先是建议行政当局“采取适当措施，规范根据 2007 年 11 月 15 日核准的联合国主计长备忘录授予采购司司长的权力所进行的交易。”(同上，第 113 段)。审计委员会还建议，“只要不能保证事后审查程序，行政当局就应尽一切努力，让总部合同委员会在签署或修改总部合同委员会权力范围内的合同前，参与裁定过程”(同上，第 121 段)。审计委员会从更大的范围建议：“行政当局考虑以何种方式和手段，大大加强对有关基本建设总计划的合同修改的内部控制”(同上，第 120 段)。

121. 尽管行政当局对部分建议存有争议，但还是承诺成立一个授标后审查委员会。以便审查基本建设总计划合同修订案。根据秘书长关于审计委员会建议执行情况的报告(A/64/368, 第 35 段)，该委员会预计在 2009 年 10 月开始运作。

122. 主管中央支助事务助理秘书长在 2009 年 10 月 30 日的备忘录中宣布设立该委员会，并附上职权范围草案。当时还指定了委员会主席，但主席由于身负其他职责而于 2010 年年初辞职。同时，于 2009 年 12 月 15 日公布了经修订的职权范围草案。根据这一版本，审查委员会的作用将是审查为执行基本建设总计划而获接受的变更单和修订案。审查委员会将负责评估变更单，并确保在签署修订案时遵守财务细则和条例、采购手册建议及其他指令。该委员会不会对提出修订的要求发表意见，因为这仍属于基本建设总计划办公室执行主任的责任。

123. 审查委员会将根据基本建设总计划办公室、项目经理和施工经理提供的文件审查由采购司签署的修订案以及执行主任通过的变更单。

124. 一旦审查委员会认为所遵循的程序不适当，委员会可向主管中央支助事务助理秘书长提出建议，以便改善这些程序。委员会甚至可以提议审查基本建设总计划办公室执行主任的采购权。

125. 负责签订基本建设总计划合同的工作人员以及基本建设总计划办公室的行政人员，在审议的文件涉及到他们时，将作为无表决权的专家参加审查委员会的会议。在例外情况下，主管中央支助事务助理秘书长可核准监督厅一名代表作为观察员参加会议。

126. 预计审查委员会每月举行一次会议，审查上个月批准或签订的变更单和修订案。不过，计划是按照审计委员会的建议，让审查委员会审查所有以往的修订案和变更单。采购部的一名工作人员将为审查委员会提供秘书处服务。

127. 然而，在此次审计之时，还没有提名审查委员会的所有成员，委员会仍无法真正开展活动。这种延迟使人更加感到遗憾，因为有待审查的积压文件因此而越来越多，而在成立委员会的想法产生的时候，积压文件就已经很多了。

128. 由于在审计委员会上次报告印发之后，行政当局很快采取了措施以落实事后审查程序，因此行政当局认为，审计委员会提出的在不能保证审查程序时让总部合同委员会参与的建议做法(A/64/5(Vol. V), 第 121 段)并无用处。虽然已经界定了事后审查程序，但在好几个月内并未得到有效实施。严格来说，审计委员会关于让总部合同委员会参与的建议因此并没有得到执行。出于同样的原因，也不能认为关于规范根据 2007 年 11 月 15 日备忘录提出的修订案的建议(同上，第 113 段)以及关于加强内部控制的建议(同上，第 120 段)得到了执行。因此，至关重要是，审查委员会应迅速而有效地开始运作。

129. 审计委员会建议行政当局加快让授标后审查委员会投入运作。

## (b) 对 2009 年签订的修订书的全面分析

130. 在上一份报告中，审计委员会指出，尽管有项目上的变动，但行政当局继续依赖在 2004 年选定的原公司的服务。通过使用修订书，这些公司被授予金额较大的新任务。

131. 采购司曾评论说，由于需要在复杂而广泛的基本建设总计划项目下审慎协调和统一设计工作，行政当局已大大受益于在现有合同下追加工程的规程。该司进一步指出，已注意到若需要为任何可能被理解为新工程的追加工程进行新的采购活动，将给整个基本建设总计划时间表带来风险。该司还指出，向目前的供应商授予任何可能被理解为新工程的工程，可能会进一步增加设计团队的复杂性，同时会增加有效项目和方案管理的风险和设计完整性的风险，以及增加专业损害赔偿和责任结构的复杂性。

132. 审计委员会按照其上一份报告(同上，第 129 段)中的宣布，审查了对设计合同的修订。

133. 7 项设计合同按字母 A 至 G 编号。每一项合同通常包括以下四个阶段：(a) 设计开发阶段；(b) 施工文件阶段；(c) 施工投标支助阶段；(d) 施工阶段。如审计委员会上一份报告(同上，第 125 段)所解释的，虽然合同规定了所有这些阶段，但联合国在签署合同时只对第一阶段作出承诺，因为大会当时尚未批准整个基本建设总计划的运作。仅第一阶段的合同总价值为 1 070 万美元，如表 10 所示。

表 10  
基本建设总计划设计合同的修改

设计合同	原合同(千美元)		截至 2009 年 12 月 31 日签订的修改			仅在 2009 年签订的修改		
	预期所有服务的估计价值	原承诺服务的价值	数量	金额(千美元)	增加(百分比)	数量	金额(千美元)	增加(百分比)
A	858	523	12	3 047	583	3	1 793	343
B	10 054	3 332	80	41 328	1 240	32	5 809	174
C	11 310	2 828	38	18 906	669	13	4 491	159
D	6 658	1 741	74	44 374	2 549	24	6 985	401
E	2 078	519	28	3 895	751	8	686	132
F	4 212	1 053	30	5 510	523	6	755	72
G	2 393	748	21	3 983	533	2	55	7
<b>共计</b>	<b>37 563</b>	<b>10 744</b>	<b>283</b>	<b>121 043</b>	<b>1 127</b>	<b>88</b>	<b>20 575</b>	<b>192</b>

来源：基本建设总计划办公室。

134. 从签署合同至 2009 年 12 月 31 日，签订了总金额为 1.210 亿美元的 283 项修改，是原合同金额的 12 倍以上。在该金额中，签订了总额为 2 690 万美元的修改，以启动原合同的其他三个阶段。这些修改是随着资金的到位和设计的进展逐步签订的。

135. 审计委员会认为，这些协议可以分配给合同 A 至 G 的持有人，但前提是这些协议对应的是最初通过合同订约安排的服务。

136. 如果将这些合同的所有阶段考虑在内，基数为 3 760 万美元，而修改所涉金额为 9 410 万美元。在这种情况下，修改所涉金额不再是合同初始金额的 12 倍，而是 2.5 倍；这一数字虽然低很多，但仍较显著。

137. 审计委员会审查了行政当局将最初为翻新总部大楼的设计所规划的服务量增加 2.5 倍的原因。追加服务是由于缺乏最初计划的临时办公室(即本要建造的 UNDC-5 号楼)，并且加速战略四在很大程度上改变了设计。

138. 仅在 2009 年一年期间，签订了 88 项修改，总金额为 2 060 万美元，比 2008 年的 5 130 万美元减少近 60%。审计委员会审查了 88 项修改中的 37 项。它指出，虽然部分修改涉及启动原合同包括的设计阶段，但另一些修改所涉的金额较大的服务与翻新联合国总部建筑物的原服务范围没有直接关联。

139. 例如，行政当局请最初为翻新总部大楼聘请的建筑师和工程师为准备将要安置搬迁工作人员的周转空间开展必要工作。就这些新服务进行了招标。然而，由于最终选定的公司已在根据现有合同开展基本建设总计划的工作，因此未就新服务拟订新合同，而是列作修改。行政当局认为这比起草新合同更为实用。虽然审计委员会认为这些合同安排不完全符合关于修改的普遍接受的法律概念，但它没有发现任何联合国规则禁止这种做法。

140. 审计委员会无法详尽审查有关修改和供应商选择程序遵守采购规则的情况。它认为这是授标后审查委员会的责任。

141. 但是，委员会审查了签订修改的整体程序。

142. 按照该程序，方案主管审查修改的未来受益人系统提交的费用建议书。该建议书一般是依据原合同附件所列的每小时费率，涉及所涵盖的服务需要的不同类别咨询人。根据一份总结追加设计工作目的的报告以及工作领域和所需追加小时数细目的说明，基本建设总计划办公室工作人员撰写一份一页的备忘录给执行主任。

143. 一旦请求得到验证，基本建设总计划办公室采购科即起草修改，然后由双方签署，即：公司的一名代表和采购司负责人。还就所有修改提供关于总费用的合同后续单以及说明签订修改所使用的程序的授标说明书。

144. 在审查这些文件时，审计委员会注意到，为支持拟议修改而提交的各种文件并不总是说明提出追加设计要求的一方以及该要求涉及的大楼或房间。这些文件往往不明确说明这种要求是否由用户提出，以往的设计是否不够充分，以及修改是否是基于对现有大楼的观察。此外，众多修改所用的类似标签给人的印象是，它们是为定期反复出现的同一目的而提出的要求；审计委员会在与所涉部门进行详细审查后排除了这种猜测。尽管如此，这种情况表明，在向基本建设总计划决策者提交文件之初便存在缺陷，这些决策者需要的是明确和简洁的信息。

145. 提交文件方面的另一个缺陷是，没有在其中说明从主要是由方案主管助理与供应商进行的谈判中获得的益处。

146. 最后，修改要求的送文说明过于简洁：仅阅读该说明往往难以甚至不可能理解修改所涉的问题。

147. 审计委员会建议行政当局改进对修改文件的管理，途径是：

(a) 系统列入关于同供应商的谈判过程、谈判结果、工程的确切性质和所在地点的资料；

(b) 改进修改要求送文说明的格式，让决策者清楚了解要求的目的和提出者。

(c) 供应商来源

148. 根据大会第 64/228 号决议第一节第 22 段，行政和预算问题咨询委员会要求审计委员会在其关于基本建设总计划的下次报告中举明供应商来源多样化受限的原因以及基本建设总计划增加从发展中国家和经济转型国家供应商采购的机会有何进展。

149. 基本建设总计划办公室以及施工经理主要与建筑公司签订合同，这些公司如果来自发展中国家或经济转型国家以及更一般地来自东道国以外的其他国家，它们在纽约的运作就会有困难。在纽约市筹建工地需要有以往经验，而且，根据施工经理发出的征求意见书的具体规定，工人必须是纽约建筑工会成员。此外，一般而言，非居民供应商因其所处地点在提出有竞争力的价格方面与当地公司相比具有很大劣势。

150. 这就说明为何作为一般规则，主要与当地制造商熟络的建筑公司从当地获取最大部分的建筑材料和产品。这些因素为所有建筑工地所共有，因而与基本建设总计划办公室及其施工经理的努力无关。

151. 尽管如此，他们仍采取行动，克服对发展中国家和经济转型国家不利的因素。为了监测进展情况，基本建设总计划办公室采购科发布月度报告。

## 大宗采购

152. 采取的主要措施是为采购某些组件单独招标，这一程序称为大宗采购。这些组件(诸如电气设备、铺面材料、卫浴设备)是从制造商那里采购，但由建筑公司的工作人员接收和安装。制造商因此不必有在纽约的建筑经验，也不必有纽约的工作人员。同样，家具采购另行进行。招标中包括一个针对发展中国家供应商的具体招标。这种大宗采购程序保证了一定水平的设备和组件标准化，有助于运作和维护不同楼宇；它还有可能鼓励竞争，将所在地远离纽约的供应商和制造商包括进来，因为批量大降低了单位运输成本，从而压低了成本。例如，2009年7月发出的家具招标引来59个投标人，包括来自美利坚合众国以外国家的39个投标人。

153. 基本建设总计划办公室及其施工经理不断更新投标人名单，其中特别提到来自发展中国家和经济转型国家的潜在供应商。对于大宗采购，这一比例约为10%。

154. 但直接采购程序不适用于所有组件。例如，基本建设总计划办公室及其施工经理不能单独采购建筑幕墙的窗格和铝质型材；这必须由专门设计、组装和安装该结构这些主要组件的公司进行。不过，根据审计委员会收集的资料，铝质型材将在大韩民国设计并在墨西哥组装，而窗格将来自北美和欧洲各国。审计委员会认为，该项目这一重要部分的建筑工程和材料的授标程序并没有过分地偏向东道国的公司和供应商。

## 宣传

155. 行政当局已作出若干努力，在发展中国家和这些国家派有代表的组织开展宣传和认识活动。其中包括：

(a) 供应商讨论会。行政当局在讨论会期间重点指出与基本建设总计划相关联的商业机会。在审计时，据报行政当局已在36个发展中国家举行了这样的讨论会；

(b) 与维持和平特派团和总部以外办事处开展外联。行政当局已向这些办事处介绍了来自其负责地域内各发展中国家的公司的商业机会。行政当局特别强调大宗采购的投标机会，并已请各特派团和总部以外办事处传播这一信息。

## 施工经理的义务

156. 合约规定施工经理必须制定一项“外联计划”，以宣传国际招标机会。这项计划已经制定并实施。审计委员会审查了该计划并发现，除上述大宗采购举措之外，它还含有以下提议：

(a) 鼓励合资企业和财团；

(b) 使用施工经理指导下的现有采购安排，在施工经理通常运作的市场中确定选定产品或工程的潜在投标人；

(c) 确定在哪些领域没有必要遵循美国标准和纽约市建筑规范；

(d) 在设计阶段确定哪些产品和设备应进行国际采购，相应调整规格并实行产品合规的替代标准。

157. 此外，施工经理开发了一个系统来跟踪贸易承包商的国籍、产品的原产地和为基本建设总计划使用的产品的价值。为给这个跟踪系统提供资料，施工经理修改了标准贸易合同的工程范围部分，规定承包商有义务报告所有材料的原产国。施工经理应要求向行政当局递送了从跟踪系统提取的资料。在审计时，审计委员会注意到，根据施工经理跟踪系统的数据，原产于发展中国家的采购品总值为 9 560 326 美元，其中包括北草坪大楼的安保装置；这与上一个数字(9 211 494 美元)相比增加近 4%。数据显示，非居民采购大多数来自中国和墨西哥。

158. 虽然采购总价值有所增加，但由于该项目的增长和签订了更多保证最高价合同，这个数额在总贸易成本价值中所占份额有所下降。

159. 尽管有这些有限的成果，但所有上述因素使审计委员会认为，总的来说，基本建设总计划办公室及其施工经理正在采取充分措施，尽可能促进发展中国家或经济转型国家参与这个大型项目。

## 7. 内部审计结果

160. 监督厅指出，该厅已经完成其 2009 年工作方案中有关基本建设总计划的 7 个审计任务中的 4 个(占 57%)，并就此提出了报告。一个关于项目预算编制和财务控制流程的报告将在 2010 年第二季度末完成，另一个关于适用于工作人员的安保规定的报告仍在编写中，因为报告的范围有所扩大。应向大会提交的最后一份报告是关于与贸易合同有关的采购和合同管理的审计，该报告已起草完毕，但被暂时搁置，原因是第五委员会工作方案中的优先事项太多，无法兼顾。

161. 2009 年 8 月 27 日的报告审查了施工经理的采购流程。监督厅指出，签订保证最高价合同所需的平均时间为 105 天，这可能导致完成翻新工程的延误。它注意到，没有足够的记录用以报告与贸易承包商谈判的进行情况，并认为让采购司工作人员出席谈判会议将提高透明度。监督厅还表示，有必要采取进一步行动，以促进来自发展中国家和经济转型国家的公司获得基本建设总计划合同的机会。

162. 2009 年 8 月 31 日的报告是关于基本建设总计划办公室的贸易合同管理。该报告指出了需要增加项目管理人员、未能建立事后审查委员会以及发票在 30 天后仍未付款等问题。时间表已延迟了几个月，但时间可能会追回。

163. 2010年4月8日的报告是关于变更单和相关过程的问题。监督厅的报告指出，在落实建筑工程的变更前，这些变更应得到受权官员的批准。它指出，使用给助理秘书长兼基本建设总计划执行主任的授权审批变更单的平均所需时间为58天，比采购合同所使用的传统程序少14天。据监督厅的报告，变更单的原因包括签订建筑合同时设计尚不完整以及搬迁到周转空间的工作人员的用户需求变化。

164. 2010年6月11日的报告审查了项目进度安排。监督厅认为，基本建设总计划办公室对项目进度安排实施了有效控制；时间表涵盖整个项目范围，并包含足够的细节，以反映该项目的执行计划。尽管如此，监督厅认为，该办公室没有做好情况汇总，以协助监测施工经理在规定时间内完成合同的合同义务。此外，项目延误费用估计数是基于2008年的计算，需要更新。监督厅还认为，有关时间表的决定没有得到正式编制的成本效益分析的支持。

165. 审计委员会注意到监督厅的审计结果和结论，并强调行政当局需要尽快予以处理。

### C. 鸣谢

166. 审计委员会谨感谢基本建设总计划办公室、方案规划、预算和账户厅、采购司和中央支助事务厅工作人员提供合作和协助。

南非审计长  
联合国审计委员会主席  
特伦斯·农本贝(签名)

法国审计法院第一院长  
(审计组长)  
迪迪埃·米戈(签名)

中国审计长  
刘家义(签名)  
2010年6月30日

## 附件

2008年12月31日终了年度各项建议<sup>a</sup>执行情况

建议概述	所涉段落	首次提出的	已执行	执行中	未执行
		财政期间			
1. 审查资本化费用的会计政策	47	2008	X		
2. 将为意外开支编列的经费与为预估费用上涨编列的经费区分开来	55	2008		X	
3. 详细说明用于估计项目费用的经济假设	61	2007		X	
4. 继续审查意外支出经费的多寡	66	2008	X		
5. 建立一个附表，显示翻新费用与保证最高价合同之间的联系	68	2008	X		
6. 为时间表的拖延编列经费，并继续考虑如何减轻拖延的情况	78	2008		X	
7. 加快与秘书处大楼有关合同的编制和审批	85	2008	X		
8. 对秘书处大楼的现状进行更多检查，并建立工程进度和物料检查制度	86	2008	X		
9. 监督施工经理严格履行其义务	90	2008		X	
10. 加快所有工作人员的搬迁	92	2008		X	
11. 建立咨询委员会	102	2004	X		
12. 开展与工作人员的沟通	105	2008	X		
13. 规范根据2007年11月15日的备忘录所进行的交易	113	2008		X	
14. 加强对合同修改的内部控制	120	2008		X	
15. 只要不能保证事后审查程序，就让总部合同委员会参与裁定过程	121	2008			X
16. 严格遵守《采购手册》有关合同修改的要求	127	2008	X		
17. 在费用估计数中披露大会核准的相关费用	133	2008	X		
<b>共计</b>			<b>9</b>	<b>7</b>	<b>1</b>
<b>占总数的百分比</b>			<b>53</b>	<b>41</b>	<b>6</b>

<sup>a</sup> 见《大会正式纪录，第六十四届会议，补编第5号》(A/64/5)，第五卷。

10-44886 (C) 120810 190810

