



联 合 国

2010 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
第六十六届会议
补编第 5 号(第五卷)

大会
正式记录
第六十六届会议
补编第 5 号(第五卷)

2010 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 • 2011 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。

目录

	页次
送文函	iv
摘要	v
A. 任务、范围和方法	1
B. 审计结果和建议	1
1. 审计委员会以往建议的执行情况	1
2. 背景和财务状况	2
3. 主要进展领域	3
4. 控制变更	5
5. 将大楼移交给设施管理处	9
6. 项目时标	10
7. 预算管理	13
8. 基本建设总计划的益处	19
9. 更替规划和团队稳定性	21
10. 采购	21
C. 鸣谢	23
附件	
一. 审计委员会关于 2009 年 12 月 31 日终了年度的各项建议执行情况	24
二. 项目时间表	25
三. 基本建设总计划时间表中重大不确定之处	26
四. 强化安保升级费用细目	28

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 2010 年 12 月 31 日终了年度的报告。

中国审计长

兼联合国审计委员会主席

刘家义(签名)

2011 年 7 月 12 日

审计委员会关于基本建设总计划 2010 年 12 月 31 日终了年度的报告

摘要

耗资 20 亿美元翻修纽约联合国总部的基本建设总计划是一个复杂、高价值和令人瞩目的翻修项目，涉及对 1950 年代标志性的庭院式建筑群进行现代化改造、安保强化和建筑保护。这一项目面临治理和利益攸关方管理方面的挑战，并且联合国的重要业务活动无时无刻不能中断，其中的许多在施工期间仍必须在场院内进行。

大会第 57/292 号决议强调必须监督基本建设总计划的拟订和执行，并请审计委员会每年就该项目编写报告。本报告载有审计委员会依照大会要求对基本建设总计划进展情况进行的年度审查的结果和建议。

审计委员会的总结论

审计委员会确认，基本建设总计划在一些方面取得了重要进展。6 000 多名工作人员从原来的办公地点搬迁到临时办公地点，重要的施工工作也大体按计划进行。审计委员会还看到基本建设总计划中一些好的做法，例如基本建设总计划办公室与专业顾问和主要承包人之间统一的团队合作。

预算和时间表风险

尽管取得了上述进展，基本建设总计划仍面临重大挑战。2011 年 3 月 31 日的预测表明，该项目的支出将比预算超出 7 900 万美元(4%)，并且，项目的重要组成部分目前进度落后。审计委员会注意到，该费用预测没有为已查明风险最有可能发生的费用做出拨备，没有对项目完成之前所有变更单的费用做出可审计的有力估算，也未反映所有预计的周转办公楼租金费用。审计委员会因此认为，这种情况很有可能恶化而非改善，但如果行政当局能够采取迅速、坚决的行动全面解决本报告提出的关切事项，则能最大限度地减少进一步超支和延迟。

该项目面临以下重大费用和时间压力：

- 日益明显的是，“连带费用”，即与项目有关但不在核心工程或预算之内的费用，无法按大会之前所要求的那样由项目预算匀支，除非工程显著缩小
- 对已查明风险最有可能发生的费用或今后的变更单费用等未来费用进行估算的方法分析性不足。这使得剩余应急筹备金能否足以支撑到项目完成以及当前列报的超支是否会进一步增加的问题具有不确定性

- 根据现有计划，预计第一批工作人员将在 2007 年 9 月发布的预期完工日期三个月之后开始搬迁回秘书处大厦(加速战略)，但该项目曾经发生过延迟的情况。以往的预测往往较为乐观，由于下文所述原因，会议和大会大楼的进度大大滞后于之前所作的估计
- 仍没有可行的设计方案来解决与达格·哈马舍尔德图书馆和南配楼有关的安保要求，因此上述项目组成部分目前处于停滞状态

随着项目逐渐接近完成，有些风险将不复存在，意外费用增加的可能性也将降低。但是，基本建设总计划消化更多时间或费用压力的能力如今比较有限，而审计委员会的结论是，在本报告提交之时，仍存在大量其他风险，可能会产生进一步的费用增加和延迟。

效益和效率机会

行政当局正在通过秘书处大厦中高级管理人员合用办公地点和采用开放式而非蜂窝式办公空间的方式，实现基本建设总计划提供的增进沟通和团队合作的更广泛机会。但审计委员会关切的是，行政当局没有拟订结构化的程序来界定或尽可能扩大应从该项目中获取的预期效益，也没有充分利用改进办公解决方案的潜力，例如，灵活的办公桌使用政策可以提供节省费用的重要机会，因为它能增加秘书处大厦容纳的工作人员数量，进而减少当前的租金费用负债和可能的费用超支。这些效益仍然可以实现，但行政当局需要采取缜密的、高度扶持性的改革管理办法，以应付工作人员的工作方式所面临的不可避免的所需文化改变。

总体上，审计委员会的结论是，虽然基本建设总计划取得了进展，但该项目正在步入一个关键阶段，管理突发问题以及费用和时间压力的灵活度大大降低。现在，项目很显然会延迟交付。第一批工作人员将于基本建设总计划办公室于 2007 年 9 月发布的预计完工日期之后三个月开始搬迁回秘书处大厦(加速战略)。目前预计大会和会议楼将会延迟一年，图书馆和南配楼计划工程的规模可能会缩小。目前的预测是费用将超出预算 7 900 万美元(4%)，而且还存在一些重大风险，如果不坚决减少这些风险，会进一步加剧延迟并导致费用增加，超过目前预测的超支额。行政当局必须果断采取行动，才能充分实现几十年一遇的翻修所带来的效益和机会。

主要结果和建议

项目完工日期从 2013 年中推迟到 2014 年中，预测的费用比大会核准的当前订正预算高出约 4%，其中已计入捐赠承付款和加强安保的资金。根据基本建设总计划办公室的报告，预测整个项目的最终费用为 20.61 亿美元，超出预算 7 900 万美元，大会楼将于 2014 年中完工，比订正后的加速时间表所列日期晚了一年，

其主要原因是与安保有关的工程变化。项目的费用、时间表和工程已经并继续受到重大压力的影响，其中包括根据新安保要求需开展的约 1 亿美元的防护工程，由东道国供资。

总体的费用预测没有明确为变更单费用留出余地，或者为风险登记册中的风险最有可能发生的费用做出拨备。管理层和负责治理的人员若要迅速、有效采取行动以保持完全的预算控制，对此类项目进行准确和透明的费用预测至关重要。在本报告提交之时，费用预测中缺乏对项目完成之前所有变更单费用所做的可审计的有力估算，也没有为已查明风险最有可能发生的费用做出拨备。还需要评估租用临时周转空间的全部费用，并将其反映在费用预测中。因此，审计委员会不能保证对完成项目所需费用做出的预测是准确的。

达格·哈马舍尔德图书馆和南配楼缺乏可行的设计解决方案，导致这些项目组成部分被搁置。对上述大楼经受爆炸冲击的复原力做出评估之后，基本建设总计划办公室已搁置上述大楼的设计，直到与纽约市当局以及毗邻的业主进行进一步讨论，因为后者的计划可能会对解决方案产生影响。基本建设总计划办公室告知审计委员会，最新的费用预测显示，按最初设想翻修图书馆和南配楼的费用将为 6 500 万美元。基本建设总计划的商定预算没有单独列出这些大楼的费用。

基本建设总计划办公室没有能力在其预算中匀支约 1.46 亿美元的连带费用。连带费用是项目所需的费用，但不在项目的直接责任范围内，也没有包含在基本建设总计划的最初预算中。尽管大会曾要求基本建设总计划匀支这些费用，但审计委员会的结论是，如果基本建设总计划的规模不缩减或者该项目已经列报的费用超支额不减少，上述要求就不再是一个现实的要求。

基本建设总计划缺乏对项目变更数量的有效控制，该计划继续面临因最终使用者和不完整设计所导致的大量变更。发生变更是所有建设项目的共同特点，但变更可能导致延迟和费用增加的风险。因此，有效的变更控制是公认的成功要素，通常应在设计的早期阶段充分征询最终使用者或用户的意见，在设计最终确定之后进行变更的程序则具有规则明确、治理严格和管理有力的特点，以尽可能减少变更。最初进行合同竞标时，基本建设总计划某些阶段的设计仍未完成，并且，为了保证项目进度，合同是有意根据不完整的设计授予的。在这种情况下，就更需建立有效程序，以便最大限度地减少并控制变更，预测未来变更可能产生的费用并且高效率地处理变更单。基本建设总计划办公室制订了一旦发生变更则立即处理变更单的有力程序，但行政当局没有建立有效制度，从最开始就最大限度地减少变更数量，而且变更率居高不下和解决变更所需时间越来越长的问题如果现在不加处理，将导致进一步的费用增加和延迟。

从基本建设总计划办公室到设施管理处的移交过程是一个关键风险领域。设施管理处从不太顺利的北草坪会议大楼移交过程中汲取教训，正在征聘更多工作

人员参与基本建设总计划工作，为业务人员提供更多培训，并聘请了一名咨询人为移交过程提供支持。尽管采取了上述积极行动，审计委员会还是认为设施管理处的准备工作是一个高风险领域，因为项目移交阶段的任何延迟都将不可避免地增加费用。

鉴于以上结果，审计委员会在本报告正文中提出了详细建议。行政当局接受了审计委员会几乎所有的建议，只有一个例外，即关于增强连带费用供资确定性的建议。行政当局认为大会第 65/269 号决议已经明确规定从基本建设总计划的预算中匀支连带费用。行政当局和审计委员会关于该问题的评论意见列于第 80 至 82 段。

主要建议摘要如下：

- 基本建设总计划办公室应加强对未来费用的预测办法，做法是在费用预测中对项目完成之前所有变更单费用做出可审计的有力估算，并为已查明风险最有可能发生的费用作出备抵
- 行政当局应审查图书馆和南配楼的情况，决定前进方向
- 行政当局及负有治理职责的人员应迅速解决连带费用难以维持的情况
- 行政当局应建立有效的变更控制治理机制，最大限度地减少因使用者导致的变更
- 行政当局应每季度监测设施管理处与基本建设总计划办公室之间的交付使用安排

以往建议的执行情况

审计委员会在关于 2009 年 12 月 31 日终了年度的报告 (A/65/5 (Vol. V)) 中提出的 20 项建议中，有 9 项 (45%) 得到充分执行，5 项 (25%) 正在执行，5 项 (25%) 未得到执行，其中有 3 项现已被新建议所取代，1 项 (5%) 因事态发展而不能执行。审计委员会重申上一份报告中没有被取代或因事态发展而不能执行、但尚未得到充分执行的建议。

A. 任务、范围和方法

1. 基本建设总计划是翻修纽约联合国总部建筑群计划。总计划是根据大会第 55/238 号决议制订的，最初资金来自联合国经常预算批款。后来大会第 57/292 号决议第二节第 24 段设立了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/66/5 (Vol. I))。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. 大会第 57/292 号决议强调对基本建设总计划的制订和实施进行监督的重要性，并请审计委员会每年向大会提交一份关于该项目报告。

3. 审计委员会在草拟本报告时审查了自编写上次报告(A/65/5 (Vol. V))以来基本建设总计划的进展情况，以及与项目有关的各种风险的确认与管理方式。审计委员会进行审查的首要目标是：

- 评估审计委员会以往各项建议的执行进展情况
- 评估自审计委员会上一次年度报告以来基本建设总计划的进展情况
- 评估基本建设总计划是否可能在预算和预期时限内交付
- 就进一步加强基本建设总计划的管理提出新的建议。

4. 审计委员会同内部监督事务厅密切合作，以了解最近内部审计的结果，协调其各自的审计工作，并尽量减少对基本建设总计划办公室提出的需求。

5. 本报告论述审计委员会认为应提请大会注意的各项问题。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适当反映。

B. 审计结果和建议

1. 审计委员会以往建议的执行情况

6. 审计委员会在其关于 2009 年 12 月 31 日终了年度的报告(A/65/5 (Vol. V))提出的 20 项建议中，有 9 项建议(45%)得到充分执行，5 项建议(25%)正在执行，5 项建议(25%)没有执行。没有执行的 5 项建议与下述问题有关：

- 在基本建设总计划之前，建筑群内的 13 个区域由会员国赞助，不清楚在翻修之后这些国家是否仍然会作为这些区域的赞助者。审计委员会先前建议在基本建设总计划项目期间和之后细化关于处理和恢复这些赞助的政策，以澄清这一问题。委员会重申其先前的建议
- 审计委员会注意到，已执行了关于设立合同授予后审查程序的建议，但该程序目前未按设想发挥作用。审计委员会在本报告 B. 10 节再次述及这一点

- 其余三项建议涉及的是费用预测和设立应急款项，现已被本报告中新的建议取代。

7. 审计委员会重申其先前报告中提出的尚未得到全面执行也未被取代的各项建议(见 A/65/5(Vol.V)，第 31、62、67、112、118、129 和 147 段)。审计委员会还认为，上述报告的建议中有一项(5%)现已因事态发展而不能执行。该项建议涉及会议楼合同谈判的拖延问题。会议楼设计发生了变动，纳入了新的安保要求，因此该项建议已因事态发展而不能执行。

2. 背景和财务状况

8. 纽约联合国总部需要全面翻修，这在 1990 年代末得到确认。2000 年 6 月，秘书长在关于基本建设总计划的报告(A/55/117)中明确阐述了翻修需要，并提出了一系列可能采取的办法。首选的办法是一个六年期的翻修计划，费用约为 9.64 亿美元，期间总部大院中随时有至多 30%的部分在进行修建。

9. 从 2000 年起，提出了多个新的设计和修建费用估计数，2003 年 2 月，秘书长设立了交付该项目的基建设总计划办公室。大会对该项目进行正式监督，秘书长负责实现项目的各项目标，并将这一职责授予主管管理事务副秘书长，后者还负责提供一系列服务，支助纽约联合国总部的业务。基本建设总计划执行主任向主管管理事务副秘书长报告。

10. 2005 年 11 月，秘书长在其基本建设总计划执行情况第三次年度进展报告(A/60/550)中提了一项 15.88 亿美元的预算，用以交付基本建设总计划。秘书长在其 2006 年 10 月的第四次年度进展情况报告(A/61/549)中解释说，预算增至 16.46 亿美元，原因是市场条件发生了变化，建筑费用和专业费用增加。秘书长报告还确认了需要增加工程范围，包括额外的爆炸防护措施和信息技术备份系统和安保措施。加上新增工程，项目的预计总费用为 18.77 亿美元。2006 年 12 月 22 日，大会在其第 61/251 号决议中决定核可该项目订正预算以及提议的分阶段修建办法(战略四)。

11. 2007 年 9 月，秘书长在第五次年度进展报告(A/62/364)中指出，战略四执行延迟的原因是联合国决策的复杂性以及基本建设总计划执行主任的辞职。秘书长估计，项目的最终费用将为 20.96 亿美元，超出预算约 2.2 亿美元，主要是由于进度拖延及价格膨胀对建筑和租赁费用的相关影响。

12. 秘书长后来提出了加速战略四，缩短翻新期，减少修建阶段并减少对联合国工作的干扰。经订正的最后费用估计数为 20.67 亿美元，超出预算约 1.90 亿美元。大会在其第 62/87 号决议中表示注意到秘书长关于加速战略四的提议。

13. 加速战略四目前正在执行。秘书长在 2010 年 10 月的第八次进展情况年度报告 (A/65/511) 中说, 基本建设总计划 75% 的承付款已经完成和锁定, 预测费用为 19.57 亿美元, 超出预算约 8 000 万美元。

14. 截至 2010 年 12 月 31 日, 基本建设总计划累计支出 13.35 亿美元 (见表 1)。2010 年期间的支出 (4.06 亿美元) 与 2009 年 (5.84 亿美元) 相比减少, 原因是修建活动因基本建设总计划办公室需要解决强化安保升级问题而推延, 详情见下文 B.3 节。

表 1

基本建设总计划支出情况

项目	支出 (千美元)						占总额份额 (百分比)					
	2007 年前 ^a	2007	2008	2009	2010	共计	2007 年前 ^a	2007	2008	2009	2010	共计
薪金和其他工作人员支出	8 414	3 236	3 999	5 005	5 080	25 734	12.2	7.0	1.7	0.9	1.3	1.9
差旅	74	25	30	35	9	173	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
订约承办事务	58 425	30 279	105 069	21 145	23 920	238 838	84.6	65.3	45.8	3.6	5.9	17.9
业务费用	1 865	9 912	20 189	35 626	84 835	152 427	2.7	21.4	8.8	6.1	20.9	11.6
购置	284	2 942	100 324	522 030	292 149	917 729	0.4	6.3	43.7	89.4	72.0	68.7
小计	69 062	46 394	229 611	583 841	405 993	1 334 901	100	100	100	100	100	100
上期债务核销额	1 531	10	1 438	2 055	7 062	12 096	—	—	—	—	—	—
共计	67 531	46 384	228 173	581 786	398 931	1 322 805	—	—	—	—	—	—

来源: 联合国 2010-2011 两年期 2010 年 12 月 31 日终了的 12 个月期间临时财务报表, 审计委员会的计算。

^a 2007 年前期间包括 2001 年至 2006 年。

15. 本报告 B.7 节说明现已如何修订基本建设总计划预算, 以包括新增工程和资金来源。基本建设总计划办公室方案管理咨询人在 2011 年 2 月底的最新预测是, 预测费用现为 20.61 亿美元, 超出订正预算约 7 900 万美元。审计委员会注意到, 这一预测不包括已确认风险很可能发生的费用的备抵和对项目完成前所有变更单费用的可审计的有力估算, 也不包括所有预测的周转办公楼租赁费用。

3. 主要进展领域

16. 基本建设总计划是一项规模浩大、挑战重重的翻修项目。这类项目相对新建筑而言具有特殊的风险, 因为往往难以对现有建筑结构的状况进行准确的勘察。后来在现有状况方面发现的未预见问题可能会导致额外的工程和费用以及时间的拖延。就联合国大院等老建筑而言, 缺少原始“竣工”建筑记录可造成特别的困难。而且, 治理、沟通和利益攸关方的管理也较复杂。这些复杂的问题需要严

格的项目控制和程序。审计委员会看到基本建设总计划内实行良好做法之处，例如，基本建设总计划办公室与其专业顾问和主要承包商之间的一体化合作。

17. 在上述关于 2009 年 12 月 31 日终了年度的报告中，审计委员会报告说，基本建设总计划比加速战略四原定时间表延迟了约 6 个月，基本建设总计划办公室预测的最后费用为 19.72 亿美元，比 18.77 亿美元的预算超出 9 520 万美元。不过，审计委员会指出，整个项目在 2010 年受设计变更的影响，需要作出这一变更是为了加强针对爆炸冲击力的结构保护。在 2010 年前的几年中，恐怖主义威胁的频率和严重程度不断增加，其中有时是专门针对联合国的威胁，这意味着安保标准不断受到审查，因而对基本建设总计划设计标准所受影响的理解也在不断形成和改变。

18. 大致上讲，联合国承担维持其场地界线以内的安全环境的费用，相关的东道国(或任何相关的政治区分单位)负责联合国场地界线以外的安保。在纽约出现了特殊的复杂情况，因为联合国大楼悬在富兰克林·罗斯福行车道之上。实物界线非垂直，因此联合国与东道国之间安保责任的区分不如通常情况清楚。需要就东道国与联合国各自的责任和采取联合行动的必要性达成明确的谅解；在联合国内，虽然人们日益理解可能需要就会议楼作出变更，但变更的性质和程度一直不明了。

19. 2010 年后期，东道国当局与联合国就设计需要、具体解决办法和各自的责任达成了协议，使局面明朗化；随后又在 2011 年 1 月与东道国就对所谓“强化安保升级”的 1 亿美元额外费用估计数的一笔捐助达成协议。¹ 大会在 2011 年 4 月的第 65/269 号决议中批准执行加强安保的措施。寻找上述安保问题解决方法是造成会议楼翻修完工日期拖延九个月的主要因素，这一拖延又进而造成大会大楼完工日期拖延九个月。审计委员会在本报告有关章节就强化安保升级对项目进度、工程和费用的影响作了评论。

20. 在提交本报告时，基本建设总计划正在 22 项“最高限价保证”合同下进行交付，其中包括被捆绑成一个最高限价保证合同的 7 项最高限价保证建议书。对合同的变更单独作出定价和评估，因为合同相当大，一个变更单不大会引起混乱。但是，多合同安排的确会造成以下风险：

- 如果一项最高限价保证合同内的预定工程必须变更，则变更造成的费用可能会体现为资金效益降低，特别是如果变更造成混乱并降低供应商的效率

¹ 在用于安保工程的 1 亿美元中，7 000 万美元用于会议楼工程，3 000 万美元用于第一大道工程。

- 更加难以确保各种设计和建筑合同之间的协调、高效率和顺畅地安排工作流程的时机及避免工程上的差距或成套合同之间的不一致性。

21. 审计委员会认识到，联合国继续在上述领域担有风险，但指出，基本建设总计划小组正在采取合理的措施来尽量减少资金和进度上的风险。包含项目全部工程的一个单一最高限价保证合同是不可行的，因为最开始时设计尚未完成，事实上至今仍然没有完成。如果采取一个单一的最高限价保证合同的办法，承包商就可能提出更高的价格来反映更多的风险，这样就不能实现资金效益。项目小组完全理解多个最高限价保证合同办法的风险，也完全理解尽可能减少变更单并细致协调各最高限价保证合同之间的衔接以控制费用和保证进度的重要性。

22. 虽然目前预计项目会有很大的拖延，大会楼和会议楼的完工预计将会推迟一年，但考虑到项目小组所面对的复杂问题和挑战，审计委员会承认取得的进展。成绩包括建成北草坪会议大楼并将约 6 000 名工作人员转入临时的周转办公地，同时维持联合国的日常工作和继续开展大会事务。

23. 自审计委员会上次报告以来取得的进展主要是完成了北草坪会议大楼地下二层新的技术中心以及其他重大基础结构工程。在秘书处大楼和会议楼也已架设了升降机，可以开始清除石棉和其他拆除工程。在进行本次审计时，秘书处大楼 39 个楼层中已有 21 层完成了石棉清除和其他拆除工作；到 2011 年 4 月底，该大楼有 18 个楼层已完成新玻璃幕墙的安装。

4. 控制变更

24. 任何建筑项目在工程开始后都可能会发生变更。大量变更是一种风险，因为可能会增加费用和推迟项目交付。事实上，有效的变更控制是成功建筑项目的公认特征，也就是在敲定设计方案前往往进行广泛协商，一旦敲定后便建立明确的规则并实行有效的治理和管理，以尽量减少变更。审计委员会和内部监督事务厅(监督厅)均在以前的报告中对基本建设总计划的变更次数表示过关切。有鉴于此，审计委员会再次分析了项目的变更情况。

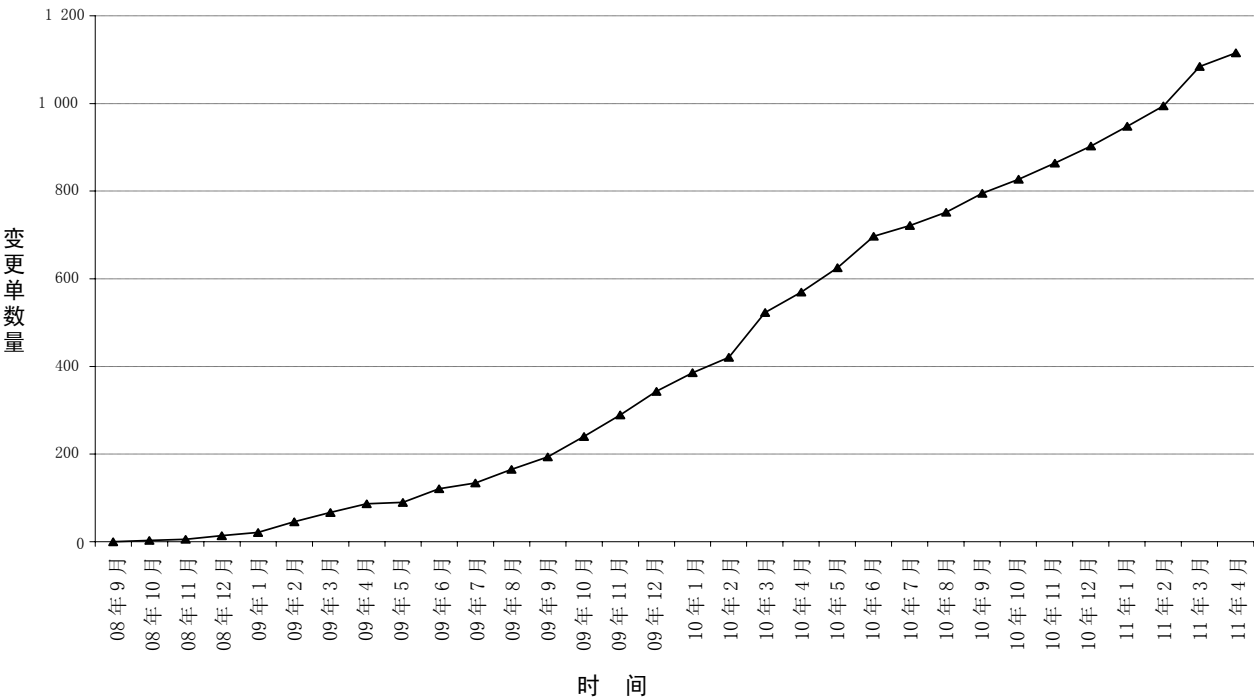
25. 审计委员会发现，基本建设总计划继续有相当多的变更，变更源于各个方面。基本建设总计划的设计没有按时完成，为了保证项目如期完成，有意按不完整的设计方案授予了诸项最高限价保证合同。这一战略可能造成的结果是，随着设计进一步展开，需要提出大量变更单，因此十分重要，要建立有效的程序来尽量减少不必要的变更、预测未来变更可能产生的费用并有效率地处理变更单。其他一些变更源于总部各部门中的未来用户。

26. 基本建设总计划办公室具备一个处理出现的变更单的有力程序。不过，行政当局没有从一开始就设立一个有效的制度来尽量减少变更，因此，大量、不断和耗资的变更成了该项目的特征。基本建设总计划变更单的总量和价值继续增加，截至 2011 年 4 月 5 日，施工管理方共提出了 1 116 项变更单要求，价值约达 1.03

亿美元。图一和图二显示自项目开始以来变更单的数量和价值的持续趋势。这些图还显示，变更发生率一直保持大体不变，虽然发生率在项目接近完成时必然会下降，但是目前尚无下降迹象。

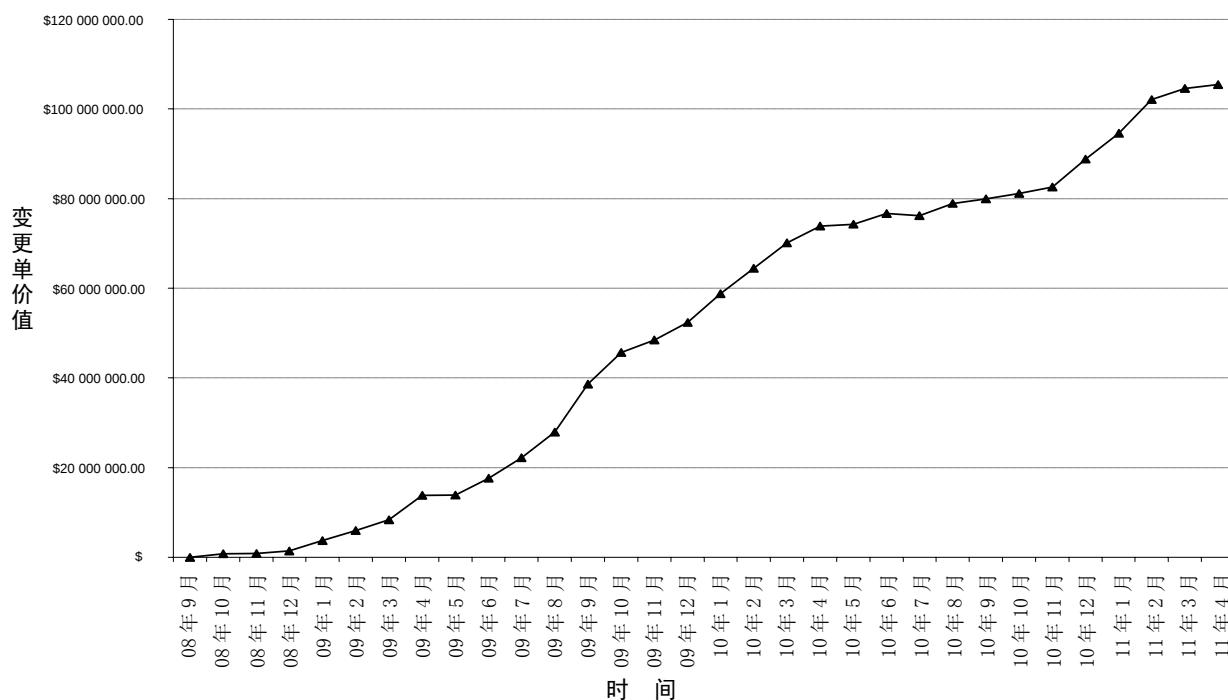
图一

变更单累计数量



来源：对基本建设总计划办公室变更单数据的分析。

图二
变更单累计价值



来源：对基本建设总计划办公室变更单数据的分析。

27. 审计委员会认为，如果行政当局不采取行动解决出现变更的原因，图一和图二显示的趋势很可能会继续。项目的期限已经很紧迫，这样的变更率最终会造成更多的拖延。而且，剩余的应急款现已减少，这种变更趋势给基本建设总计划项目在预算拨款内完工的能力造成严重压力。审计委员会在本报告后面部份对这些问题作了评论。

28. 基本建设总计划要求在开工前需核准承包商的费用估计数。虽然核准时间表被认为拖延处在关键路径上的工作，但存在一个称为“变更单价值待定”的加速程序。为保护关键路径，这一程序涉及在承包商提供确定价格前开工。该程序建立于 2010 年 3 月，此前监督厅建议基本建设总计划办公室应对将列为最高限价保证合同变更的工程不再使用工程授权表来核准开工，并确保变更单在相关工程开始前得到核可。

29. 基本建设总计划办公室告知审计委员会，根据审计委员会的临时建议，对变更单程序作出了改进，例如，施工管理方和办公室每周举行会议来确定变更单的轻重缓急。但审计委员会认为，变更单批准程序仍然费时费力。可在基本建设总计划办公室或施工管理方的要求下提出变更单。施工管理方从行业承包商获得所

需工程的费用估计数，如果管理方对得到的估计数满意，就将其送办公室核批。变更单然后经设计者、方案管理咨询人、项目管理和办公室的施工主任审查后核批。可按既定的采购程序或由基本建设总计划执行主任根据其所获授权批准变更单。

30. 执行主任获得批准变更单的授权，但根据监督厅的建议须由授标后合同审查委员会作事后审查(见 A/63/266)。授权是有限的，执行主任就一项合同批准的所有变更单不能超过合同价值的 10%，单项变更单的价值不能超过 500 万美元。授权不包括对项目范围作重大更改的权力，而且审计委员会注意到，大会在第 65/269 号决议中批准了强化安保升级工程。

31. 审计委员会了解到，许多重要的公共部门项目采取在项目小组内分级授权的办法，以加快变更单的处理速度，也就是做到由较低级别的工作人员对价值较低的变更单作评估，价值较高的变更单则由高级管理层来评估。在基本建设总计划项目小组内没有这种分级授权，这不同于常规。审计委员会在 2010 年 11 月审查这一问题时，变更单和应急筹备金要求的处理当时平均需要 114 个工作日。² 审计委员会发现，截至 2011 年 4 月 5 日，这项工作比 2010 年 11 月时平均多花四天的时间，即需要 118 天。基本建设总计划办公室告知审计委员会，大部份处理时间用于评价建筑和工程公司提出的变更单要求的正当性和方案管理公司的费用审查。

32. 审计委员会认为，变更单程序仍然太费时。由此产生的拖延给行业承包商造成问题，因为该程序拖延对其付款并对他们的现金流造成不利影响。施工管理方将此看作一种风险，可能会削弱行业承包商的商誉，并增加因拖延和混乱而提出索赔的可能性。

33. 审计委员会建议基本建设总计划办公室显著减少变更单批准流程的处理时间和积压的数量，从而使承包商在其合同规定的时限内得到付款，如果合同中没有写明，则在变更单完成后 30 天内得到付款。后一种安排符合最高限价保证合同所规定的支付时限。

管理用户提出的变更要求

34. 审计委员会注意到，在将工作人员搬迁到临时周转办公楼的过程中，曾作过许多变更。这对了解用户的行为和该项目管理根据要求进行的变更的成效很有帮助。虽然用户要求对其空间作出许多修改，但根据目前的安排，他们无须对其所要求的变更带来的费用承担问责。如同项目的风险登记册所确认的，用户很可能继续提出大量的变更要求，尤其是在目前商定秘书处大楼最终平面图的过程中。

² 项目的建筑合同中包括用于具体不确定因素的宽限额。施工管理方须通过宽限申请获得联合国的批准方可使用这些宽限款。

35. 审计委员会认识到，许多部门也许并不熟悉工程图或楼面布局，因此，有时一直到每处几近完工时才提出可能需要变更。不管怎样，审计委员会认为，如果今后一直像迄今那样提出大量变更，那么按照目前的时间和预算完成项目的可能性将会受到影响。

36. 国际上有许多良好做法，可以使项目最大限度地减少大楼最终用户提出的变更要求。那就是在项目的早期设计阶段，就确保与用户充分协商，在设计确定后的变更阶段，则确定明确的规则，进行有力的治理和稳健的管理。基本建设总计划没有遵循这方面的良好做法，直接导致费用的增加和时间上的压力。

37. 审计委员会发现，行政当局没有在项目一开始就建立一个强有力的机制控制与用户有关的变更，也没有建立明确的问责制，控制各部厅用户提出的变更数量、性质和费用，并确保它们充分认识到变更所涉及的费用。相反，基本建设总计划办公室仰仗部门用户的善意与合作，试图通过提供有关其空间实际布局的资料达到这一目的。但审计委员会认为，在项目的这一阶段光靠合作是不够的。如今，尤其对秘书处大楼平面图所作的任何重大变更都会增加延期风险，有可能使该大楼无法在时间表规定的时间内完成。

38. 审计委员会建议行政当局与基本建设总计划办公室一起：

(a) 立即审查变更要求趋势，并查明变更要求的理由和提出者；

(b) 制定明确的规则，实行有力的治理和稳健的管理，将用户要求的变更减少到最低限度。

5. 将大楼移交给设施管理处

39. 对任何项目来说，施工单位将大楼交付实际使用后都有一个所谓的“调试阶段”。这涉及测试大楼的功能，包括成套设备和大楼控制系统的功能，还常常包括为设施管理部门及其供应商提供大量培训。对联合国来说，调试阶段的挑战非同寻常，因为陈旧的系统正在被陌生的先进计算机主导系统所取代，后者将控制现代化的设备和机器。设施管理处的现有工作人员必须在调试阶段之前掌握新技术。

40. 设施管理处务必要准备好按照与基本建设总计划办公室商定的日期迅速接管大楼的管理责任。如果做不到，则很可能导致拖延或打乱移交流程，致使费用因为延长临时办公地的租用时间等原因而增加，并可能妨碍联合国开展业务。

41. 2010年11月，审计委员会曾指出，基本建设总计划办公室在将北草坪大楼的责任全部移交给设施管理处时，比计划的移交日期晚了10个月。设施管理处和基本建设总计划办公室都有各种问题（前者包括缺乏准备和缺乏资源，后者包括不断变更和竣工图不完整）。这些问题加起来就意味着不得不推迟移交工作。

42. 基本建设总计划的风险登记册专门指出了联合国的技术、信息技术、安全控制室和其他重要机械系统和电气系统所在的地下室的移交和调试风险。由于基础设施技术的复杂性，又由于总部楼区没有这一基础设施就无法运作，因此，它们要比迄今已经移交的任何工作都重要得多。

43. 审计委员会在 2010 年年初关于基本建设总计划的一封临时致管理当局函中，建议抓紧调试和移交方面的规划工作。审计委员会注意到，基本建设总计划办公室和设施管理处之后吸取了北草坪大楼的经验教训，如今双方已经制订了一个共同商定的移交程序。设施管理处还在：

- 征聘更多的工作人员，专门与基本建设总计划办公室协同工作
- 对其业务人员进一步进行管理现代化大楼控制系统的培训
- 聘用一名咨询人，帮助移交工作。

44. 审计委员会还注意到，设施管理处内部正在开展一个更新采购办法和提供服务方式的重大项目。审计委员会认为，从长计议，这是一个正确的做法。减少供应商，简化每个供应商的业绩计量，并将业绩计量与提供的服务更多地挂钩，这些将进一步明确责任，减少管理强度。但在短期内，特别是在 2012 年调试阶段开始前，此举可能会在需求和风险都相当大的时候增加管理负担。

45. 审计委员会还注意到，由于项目的总体进度在 2010 年出现拖延，已对调试流程作出重大修改。原先打算会议楼在秘书处大楼之前调试，如今不得不调换顺序，而且现在两个大楼的调试间隔很短或者没有间隔，从而增加了在移交期间出现问题的风险。审计委员会认为，根据施工方面的国际良好做法，并考虑到所涉费用，宜至少在完工后的第一年期间，保留至少一名基本建设总计划办公室的高级官员，在施工管理方资源的支助下，支持向设施管理处的移交工作，帮助将知识传授给新的团队，并且协助解决移交后不久可能出现的任何难题。

46. 审计委员会确认 2010 年 11 月以来取得的进展，同时建议主管管理事务副秘书长作为一项高度优先的管理行动，每季度联合审查设施管理处和基本建设总计划办公室在调试和移交方面的准备情况。

47. 审计委员会还建议行政当局考虑采取哪些方法留住基本建设总计划办公室的专门人才，以帮助向设施管理处移交的工作。

6. 项目时标

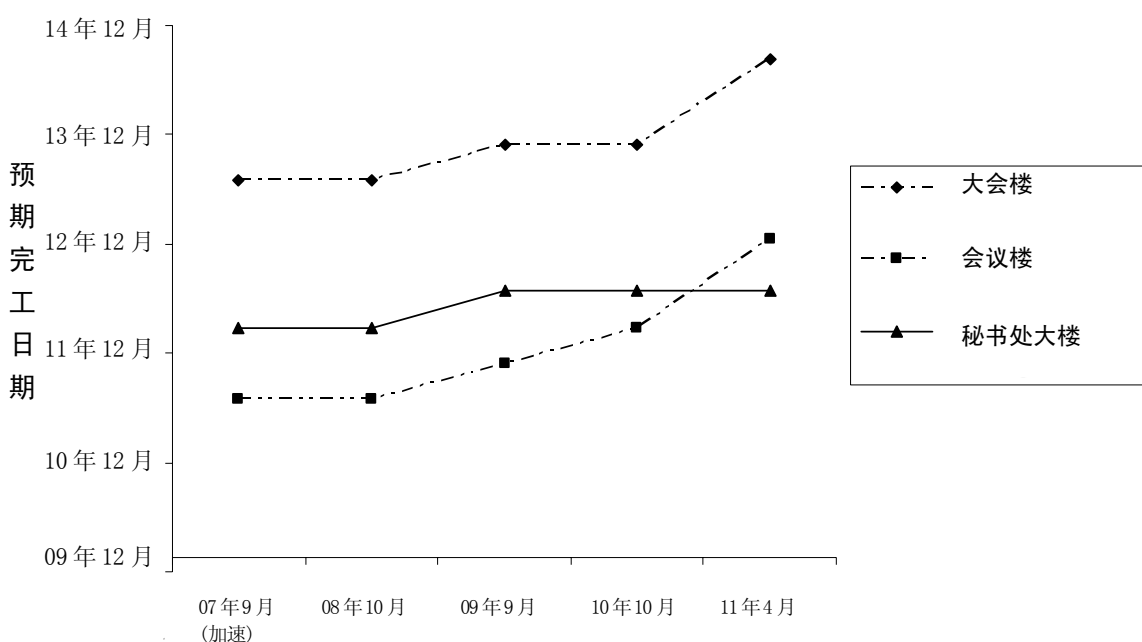
48. 在基本建设总计划办公室在加速战略四中发布的预测完工日期后 3 个月，第一批工作人员将开始搬回秘书处大楼。大会楼和会议楼的完工预计将推迟一年，而且有可能削减计划为图书馆楼和南配楼进行的工程。该战略的目的是到 2013 年年中完成基本建设总计划的全部工作(见附件二)。秘书长在第八次年度报告

(A/65/511)中表明,完工日期已推至 2013 年下半年。审计委员会发现,最新进度表显示,项目已再次推迟。按照目前的预测,大会楼将于 2014 年年中完工。

49. 事实证明,基本建设总计划办公室的预测历来过于乐观(见图三)。审计委员会担心一推再推的情况会继续下去,致使承包商费用和间接费用增加的风险加大。审计委员会注意到,由于大多数工作人员都是从周转办公楼搬回秘书处大楼,因此,秘书处大楼误期有可能对费用和联合国业务造成最严重的影响。因此,行政当局必须尽量减少秘书处大楼的延误。

图三

基本建设总计划中三栋主楼的预期完工日期



修改时间表的日期

来源: 联合国审计委员会(见说明)。

说明: 预期完工日期为秘书长年度报告中的日期, 但 2011 年 4 月的数据不包括在内, 这是审计委员会在实地取得的数据。年度报告用上半年、年中或下半年表示预计的完工日期。制图时用 2 月 28 日代表‘上半年’、6 月 30 日代表‘年中’, 10 月 31 日代表‘下半年’。

50. 审计委员会在 2010 年 11 月审查了基本建设总计划办公室的控制和管理工作, 发现虽然每栋楼都有时间表, 但却用手工汇总各时间表, 因为时间表仍在编制中。审计委员会强调需要有一个全面汇总的时间表, 并在 2011 年 4 月注意到, 汇总时间表的工作已经完成。从程序上说, 审计委员会相信, 基本建设总计划办

公室如今已经具备正确的工具和技术，能够对项目的时间表作出符合现实的预测。

51. 但从实际情况来说，时间表极其紧张，几乎没有对再度拖延或工程变更的缓冲余地。鉴于迄今所见的拖延趋势(见图三)和时间表方面的其他压力，预料今后会再度拖延也许并非不现实。以下说明六大压力。

52. **2012 年圣诞节这段“空闲时期”甚为重要。**2011 年初将会议楼的预计完工日期推迟到 2013 年初。基本建设总计划办公室经与施工管理方合作，改变了办法，把完工日期提前到 2012 年 12 月 21 日，以便利用圣诞节这段“空闲时期”，搬迁重要的广播部门。如果错过这段时间，就得把会议楼的工作推迟到下一个“空闲时期”，即 2013 年年中，这有可能增加费用，并推迟大会楼的完工日期。保住这一时间表的另一个办法是，可能不得不花大钱在晚上和周末开工。

53. **变更要求过多造成的延误风险。**随着项目行将进入完工阶段，总部各部门需坚持原来的决定，避免提出变更。如 B.4 节中所释，用户要求的变更不仅昂贵，而且有可能推迟项目完工日期。

54. **依靠第三方。**时间表的关键路径有许多取决于行政当局不能直接控制的其他各方的工作。例如，富兰克林·罗斯福行车道上方的结构加固工作需要东道市当局签发许可证而且及时关闭车道；水电公司必须完成行车道和第一马路上的作业；东道市的电力公司必须完成地下室拱顶重要的关键路径接线。依靠第三方完成的这些工作虽然不可避免，但必定会造成不确定性，加大费用增加和时间表延误的风险。

55. **虽然三栋主楼都有计划，但关于达格·哈马舍尔德图书馆和南配楼的意向还很不确定。**图书馆和南配楼是大会在加速战略四中批准的基本建设总计划工程范围的一部分。审计委员会从基本建设总计划办公室获悉，按原定设想翻新这两栋大楼的最新预测费用是 6 500 万美元。基本建设总计划的商定预算没有为这两栋大楼分别确定费用。新的安保要求意味着翻新这两栋大楼的原定计划已不再可行。由于这两栋楼临近第 42 街，因此至今没有找到切实的解决办法。设计工作已经停顿，截至本报告提交之时，基本建设总计划办公室尚无关于这两栋大楼的可行方案。

56. 更复杂的是，邻近街区可能有开发计划，或许会极大地排除或有可能完全排除所评估的安保风险。目前作出判断还为时过早，但这种不确定性的最终结果是此刻无法算出这两栋大楼的时间表。如果图书馆和南配楼要在基本建设总计划的时标内翻修，则必须至迟在 2013 年 1 月完成所需的采购。这意味着设计工作必须在 2011 年进行到相当程度。但此事取决于行政当局充分审查图书馆和南配楼的情况，确定如何处理基本建设总计划的这部分工程。

57. 项目欢迎捐助资金，但这造成进度风险。会员国的捐助有助于为特定的室内设计提供资金，对基本建设总计划具有财政和历史意义。五个会员国总共捐助了 600 万美元，还有三个会员国正在考虑另作捐助。每个会员国都将推荐一名建筑师或设计师，与基本建设总计划办公室合作，详细规划捐助的空间。项目组与会员国的推荐人联合进行设计有可能推迟完工，除非有双方为设计决定商定的严格时限作指导。

58. 审批最高限价保证合同方面的延误。审批合同的工作很费时，涉及到许多来来回回的步骤及其有关方之间的谈判。但审计委员会注意到，基本建设总计划办公室使用“任务订单”，在最高限价保证合同还在审查时就开始进行早期工程。审计委员会发现，从施工管理方提交最高限价保证合同到行政当局批准合同平均需要 113 天时间。为了赶上大楼的预测完工日期，会议楼和永久广播设施现有时间表假定的审批合同时间是 42 天。除非能够加快采购进程以求满足时间表要求，否则完工日期可能再度推迟。

59. 审计委员会建议行政当局：

- (a) 紧急解决图书馆和南配楼的安保问题和没有可行设计方案的问题；
- (b) 确认这两栋楼是否仍在工程范围内，如果是这样，应如何解决安保方面的挑战；
- (c) 争取大会批准这两栋楼的拟议行动方案。

60. 审计委员会还建议行政当局优先安排剩余最高限价保证合同和修正案的审批工作和时间，以便能够按照时间表的假设，在 42 天的期限内完成审批。

7. 预算管理

最新预算和预计最后费用

61. 2006 年批准 18.77 亿美元的基本建设总计划之后，又出现了两个供资来源。其一是五个会员国承诺提供共计 600 万美元的捐款，如上文所述。其二是东道国捐助 1 亿美元，用于强化安保升级。因此，基本建设总计划的订正预算目前共计 19.83 亿美元左右。

62. 据基本建设总计划办公室的咨询方案经理报告，项目预期最后费用的最新预测(截至 2011 年 2 月底)是 20.61 亿美元，比订正预算高出约 7 900 万美元(4%)。审计委员会注意到，这一预测费用没有包括已确认风险很可能产生的费用的备抵，没有关于项目完工前所有变更单所涉费用的可审计的有力估算，也没有反映所有预计的周转空间租用费用。因此，审计委员会认为，情况更有可能越来越糟而不是越来越好，但如果行政当局能够迅速而坚决地采取行动，充分解决本报告

提出的关切问题，就能够尽量减少更多的超支和拖延。下表 2 显示主要费用历年的变化情况。

表 2
基本建设总计划的预期支出

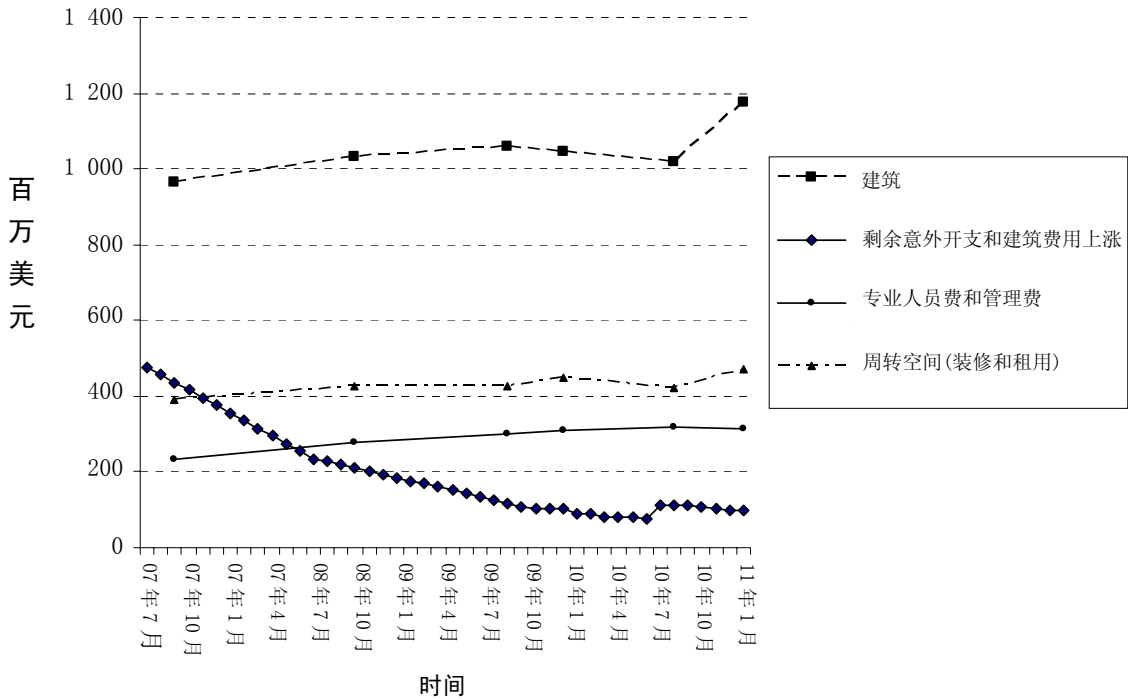
(千美元)

支出项目	战略四		加速战略				
	2006 年 10 月	2007 年 9 月	2008 年 10 月	2009 年 9 月	2010 年 1 月	2010 年 9 月	2011 年 2 月
建筑	935 300	964 625	1 032 900	1 057 402	1 045 605	1 016 920	1 094 121
强化安保升级建筑	—	—	—	—	—	—	82 185
专业人员费、管理费	231 000	234 508	280 340	302 365	311 772	316 549	302 069
强化安保升级费	—	—	—	—	—	—	10713
装修和租用周转空间	214 487	389 858	425 695	426 881	450 919	421 113	468 936
意外开支和预估费用上涨	495 900	477 819	235 236	181 423	163 587	202 209	96 628
用于强化安保升级的额外应 急款	—	—	—	—	—	—	6 659
项目费用共计	1 876 700	2 066 810	1 974 171	1 968 071	1 971 884	1 956 791	2 061 311
预算	1 876 700	1 876 700	1 876 700	1 876 700	1 876 700	1 876 700	1 982 700
同与预算的差异	0	190 110	97 471	91 371	95 184	80 091	78 611

来源：A/62/364、A/65/5 (Vol.V)、A/65/511 和项目的咨询方案经理 2011 年 3 月的每月费用报告。

63. 图四用图表形式说明表 2 的费用变化。

图四
历年的项目费用趋势



来源：基本建设总计划办公室保存的数据分析。

64. 应注意的要点是：

- 预期最后建筑费用和管理费用近年来有所上涨，主要与强化安保升级有关
- 意外开支近年来有所减少，2011 年 3 月底为 9 600 万美元。近年来，由于合同价格低于预期价格，因此，尽管持续存在变更单的压力，但意外开支总额近年来呈缓慢下降趋势。由此产生的节余支撑了应急基金。

预测、应急基金和费用不确定性

65. 对任何重大项目来说，十分重要的是作出关于将来的最后费用的准确且最新预测，以便使客户以及治理和筹资负责人对所涉项目能否在预算拨款范围内完成有一个切合实际的期盼，而且如果发现费用不断上涨，可尽早采取适当行动。

66. 审计委员会认为基本建设总计划办公室在记录实际费用方面采用的办法是有力。对每项实际费用都进行详细记录，然后由施工管理方、咨询方案主管以及该办公室团队逐级审查。已建立了审计跟踪，而且采购司适当参与主要进程。

67. 审计委员会认为，在规划今后最高限价保证工程和为工程费用提取备抵方面采用的办法也是有力的。由施工管理方和独立费用咨询人对费用进行估算，在这方面总的来说很少出现重大出入。实际上，估计费用总是高于实际市场价格，“价差节余”存入项目的应急基金。

68. 不过，审计委员会认为，估计未来费用(例如已查明风险很可能发生的费用或今后的变更单)的办法欠缺分析性。这就造成了一种不确定性，无法确定剩余的应急准备金是否足以维持到项目完工，或者目前报告的超支是否会继续增加。该办法的主要缺欠如下：

- 没有为应对变更单产生的持续影响规定具体或者量化的备抵。变更单趋势很明显，但是项目小组没有根据这种趋势预测变更的未来费用。所报告的应急基金数额是原应急基金总额与到目前为止变更所涉承付费用之间的差额。由于采取这种平衡总和的办法，错过了对未来变更费用作出更知情预测的良机，而这意味着总体费用预测未达到应有的准确度。
- 风险登记册载列众多项目，这些风险一旦发生，将对费用产生不利影响，而基本建设总计划办公室却没有为应对这些风险可能造成的费用建立基于可能性的备抵或任何形式的备抵。

69. 鉴于变更单方面情况依旧、余下风险的规模和性质以及时间表方面继续面临的压力，审计委员会担心应急基金剩余的 9 600 万美元可能不够，且超出预算的数额可能高于目前报告的数额。审计委员会还注意到对预算造成额外压力的其他因素，例如：

- 目前的费用预测包括直至 2012 年 9 月 30 日的周转办公楼租金，但是工作人员到 2012 年 12 月才能全部搬回秘书处大楼，周转办公楼租约到 2013 年 4 月才结束。因此，目前费用预测并未将所有周转办公楼预测费用都包括在内。基本建设总计划办公室和设施管理处目前正在就保留或终止哪些租约作出决定。该办公室最新建模表明，未编列预算的 2012 年 9 月至 12 月租金费用总额将达到 2 220 万美元。另外，提前终止租约所涉违约金可达 2 370 万美元。尚未就该办公室与管理处如何分担这些费用作出决定
- 审计委员会已经注意到，为了遵守关键日期，可能需要夜间或周末开工。基本建设总计划办公室告知审计委员会，至少两份最高限价保证合同包括了一项关于可能需要加班的规定，并为此在合同范围内留出了备抵。并非所有合同都是这种情况，北草坪会议大楼和地下层的加快工程迄今的费用分别为 500 多万美元和 300 多万美元。按照变更单程序，这些费用均出自应急基金，但是正在进行的和未来的加快工程所涉费用很可能导致项目总费用增加

- 迄今为止，行业承包商提出了两项额外付款要求。第一项要求看来不会增加预计最后费用，第二项要求有可能通过变更单来解决，因此有可能导致项目费用增加。另一个风险是，一些行业承包商被要求加快其在秘书处大楼的工程，这些承包商可能会要求额外付款。正在与行业承包商进行谈判，争取承包商同意在不要求支付额外费用的情况下加快工程进度
- 虽然东道国为强化安保升级捐助了 1 亿美元，但审计委员会看到的基本建设总计划风险登记册最新版本确认这方面的费用总额存在不确定性。费用细目见本报告附件四。审计委员会注意到，最近会议楼钢结构的采购活动与预期相符。尽管如此，强化安保升级工程所涉费用是一个高风险领域，因为须经第三方批准，且须在富兰克林·罗斯福行车道封路。

70. 审计委员会建议基本建设总计划办公室加强费用预测办法，将准确计算的项目竣工前所有变更单费用的可审计估计数都包括在内，并提取备抵，以应付风险登记册所列项目很可能发生的费用以及其他已知问题，例如因为进度延误导致延长办公楼租约。

费用上涨准备金

71. 秘书长过去提供的项目费用预测包括一笔应付未来费用通胀（“费用上涨”）的准备金。审计委员会注意到，现不再报告费用上涨准备金总数，尽管在次级项目一级依然列出具体准备金，占费用的 1%至 1%。据此，该项目预计最后费用中包括一笔应付费用上涨的款项，大约为 1 700 万美元。

72. 审计委员会还注意到，2009 年和 2010 年特纳建筑费用指数³表明，近年来建筑费用通胀实际为负值（意味着报告的项目预测总额应呈下降趋势）。审计委员会的结论是，该项目近年对未来建筑费用通胀的估计过于谨慎，支持这一结论的事实是，该项目实际合同价格一直低于预测费用估计数（项目小组称其为“价差节余”，这些节余扩充了应急基金，如第 67 段所述）。

73. 审计委员会建议基本建设总计划办公室：

- （a）审查其根据公布的指数对未来建筑费用通胀的影响编列准备金的办法；
- （b）在预计通货膨胀率很低或为零时，澄清并简化其在这方面的报告。

³ 特纳建筑费用指数是显示美国市场建筑费用变化情况的一个参照数。平均指数表明 2009 年出现-8.4%的严重通货紧缩 2010 年为-4.0%。该指数由以下因素决定：劳工费用和生产率；材料价格；市场竞争条件。

连带费用

74. 除了基本建设总计划预算已经包括的费用外，还有各种用于货物或服务的其他“连带费用”，尽管是该计划的工程所需，但是并非总计划的翻修业务直接产生的费用，因此未列入最初预算。主要连带费用用于：

- 整个楼群的家具购置(4 400 万美元)
- 新的永久性广播设施所需经费(4 000 万美元)
- 施工期间工地安保和安保培训所需额外安保资源(2 800 万美元)
- 后勤管理、资产追踪、视听设备迁移和中央支助事务厅临时额外人员编制(2 000 万美元)
- 建立档案(270 万美元)
- 修建初级安保指挥中心和实体安保系统(180 万美元)。

75. 2011 年 3 月，向大会报告了连带费用的最新预测，数额为 1.589 亿美元。⁴ 2011 年 4 月大会要求秘书长将具体连带费用减少 1 300 万美元，从而将最后支出预计数额降至大约 1.459 亿美元(见第 65/269 号决议)。审计委员会指出，上述 1.459 亿美元为直至 2012 年 12 月的连带费用；如果项目时间表拖延，超过该日期，将可能导致连带费用增加，因此有必要根据最新竣工时间表重新考虑费用假设。

76. 连带费用的主要构成部分之一是整个楼群的家具购置。根据 2011 年 2 月向行政和预算问题咨询委员会提供的估计数，家具和系统家具⁵ 费用为 5 500 万美元。基本建设总计划办公室正在拟订一项替代战略，其中包括提高现有家具的再利用率，少买新家具，将这方面的费用减少大约 1 100 万美元。该办公室告知审计委员会，就实物采购而言，该办公室有信心实现上述目标，但是目前正在评估该选择的可行性和所涉风险，评估其所带来的好处是否超过可能造成的费用。

77. 大会曾要求基本建设总计划办公室在其预算范围内匀支连带费用以及二级外部数据中心的大部分费用(见大会第 63/270 和 65/269 号决议)。到目前为止，基本建设总计划办公室一直用该项目的现金储备支付连带费用，而预测表明无论其他费用压力如何，如果该项目继续为连带费用提供资金，2012 年该项目将开始面临严重的现金流问题。

⁴ 基本建设总计划办公室于 2011 年 3 月向大会提供的补充资料。

⁵ 系统家具系指办公空间内不可移动的家具，例如隔间、隔板、工作台面和搁架。见 A/65/511/Add.1, 第 44 段。

78. 行政和预算问题咨询委员会在其关于基本建设总计划的报告 (A/65/725) 中关切地注意到匀支连带费用可能有困难，并建议大会请秘书长至迟于 2011 年第二季度提出提案，说明如何最有效地解决连带费用问题，包括为此改进费用——效率措施。

79. 审计委员会对连带费用问题依然没有得到明确的解决表示关切，认为该项目可能无法匀支连带费用，除非缩小基本建设总计划的工程范围，或者把预计最后费用增至约 22.27 亿美元 (见表 3)。基本建设总计划办公室告知审计委员会，主管管理事务副秘书长将于 2011 年秋向大会提出为连带费用供资的战略。

表 3
基本建设总计划预计最后费用

(百万美元)

	预计最后费用
基本建设总计划目前预测	2 061.3
连带费用	145.9
二级数据中心	19.8
共计	2 227.0

来源：与二级数据中心有关的数据载于基本建设总计划办公室 2011 年 3 月向大会提供的补充资料。数据中心的预算包括大会批准的 2 097 万美元限定资金，这与预测连带费用不同，后者由大会每年审查和批准。关于连带费用数额的进一步说明见本报告 B 部分第七节。

80. 审计委员会建议，为项目的确定性起见，行政当局和负责治理的人员应澄清连带费用的预算责任问题，就连带费用的供资方式作出明确决定。

81. 审计委员会还建议行政当局在评估连带费用预测数时考虑到最新竣工时间表的全面影响。

82. 行政当局告知审计委员会，将在第六十五届会议续会第一期会议期间与大会讨论连带费用之后，在大会第六十六届会议主要会期会议上在秘书长第九次年度进展报告中向大会提出经订正的连带费用预计数。行政当局还指出，大会一直明确规定连带费用必须在基本建设总计划预算范围内匀支 (见第 65/269 号决议)。审计委员会依然认为，实际上这将导致项目工程范围缩小，或项目预算增加，依然需要更加明确、确定地说明解决这个问题的方式。

8. 基本建设总计划的益处

83. 任何组织进行大规模的办公楼翻修通常都会因为提高业务效率而节省大量费用，例如通过效率和产出率更高的空间利用和工作方法或者能效的提高。就基

本建设总计划而言，主要益处是使办公室适合预定用途(例如通过拆除石棉、更换陈旧的供热和通风系统等途径)。还确认将节省大量能源。

84. 审计委员会注意到，能效是该项目的主要目的之一，而且基本建设总计划办公室定期监测实现该目标方面的情况，将其作为进行中的设计进程的一部分。审计委员会还注意到，行政当局抓住了基本建设总计划许多潜在的范围更广的益处，例如，借此机会将主要高级管理团队集中在秘书处大楼，以利开展更有效的团队协作，而不是像以前那样简单地将人员安置在大楼。行政当局还打算为许多职等的工作人员采用一种更现代的开放式办公空间办法(而不是以前采用的蜂窝式办公空间布局)，这种办法可改善互动、团队协作以及沟通。

85. 但是，审计委员会感到关切的是，行政当局未能利用这个机会促进更有效率地使用办公空间和实际节省费用，而是实行给每人分配一个办公桌的政策。实际上，从来没有一个组织 100%的工作人员都同时坐在办公桌前的情况。因为工作人员出差、开会、请病假或休假，造成办公桌和办公室闲置。公共部门组织办公桌占用率为 30%至 50%的情况并非罕见。这意味着一个组织没有必要为足以供所有工作人员同时使用的办公桌和办公空间支付费用，可通过减少其支付费用的办公空间节省大量经费。

86. 现在许多商业组织和公共部门组织都普遍采用了“办公桌轮用”做法，通过这种方法可灵活地使用办公桌空间，工作人员可以在任何空闲的办公桌使用计算机和工作，而不是为每个工作人员分配一个办公桌。各组织通过采取这种做法通常可减少 30%的办公桌，从而大大节省办公空间租金、家具和能源费用。如果管理得当，并充分利用现有信息和通信技术，对业务成效并无负面影响，实际上因为能够方便地调移工作人员和灵活地重组团队而有所获益。

87. 鉴于先前报告说费用可能超支，审计委员会认为，行政当局在最终确定联合国大院外办公楼座位分配办法之前应先研究如何利用这个减少费用的机会。如采用灵活的办公桌使用政策，秘书处大楼将可容纳更多的各部工作人员，联合国将得以进一步减少目前租用的办公楼。通过采取这样一项政策可使目前租金费用持续减少至少 10%至 20%，这并非不切合实际的期盼。

88. 审计委员会还指出，基本建设总计划提供了一个重要的机会，促进记录和资料的数字化或者场外存档，从而简化办公记录管理。尽管基本建设总计划办公室在 2008 年发布了记录管理准则以指导数字化工作，但是秘书处大楼的楼层平面图上依然标有大量文件柜。咨询方案主管的预测表明，大楼的文件柜采购费用可达 320 万至 640 万美元，而且将占用大量楼层空间。

89. 审计委员会的结论是，行政当局未能充分利用该项目可能提供的各种益处。

90. 审计委员会建议行政当局：

(a) 设立一个小规模的高级管理小组，负责审查该项目可能提供的各种益处，由一个独立的空间规划专家机构提供支助；

(b) 确保该小组以系统、协调的方式审查各种益处。

91. 审计委员会还建议行政当局考虑采取何种方式更有效率地使用空间，例如，采用“办公桌轮用”和减少实物文件柜空间的政策，并确保按照时间表迅速完成工作人员和办公室家具在联合国大院和其他办公楼内的搬迁。

9. 更替规划和团队稳定性

92. 基本建设总计划高度依赖少数的资深人员，这个问题被列入项目的风险登记册，其中提及一旦该团队的资深成员突然离开，可能失去相关知识，对决策和进度造成影响。随着项目完工日期邻近，这种风险将会加剧，因为此时个人，特别是那些持定期合同的个人，势必会关注自己今后的工作。这有可能导致项目工作人员的计划外减员。

93. 基本建设总计划办公室共有 26 名工作人员，其中 13 人持长期合同，11 人持定期合同，2 人持短期合同，通常是临时人员合同。那些持长期合同的人将会寻找合适的内部职位，鉴于联合国内部征聘周期长，他们选定的离开日期可能不总是与基本建设总计划的剩余需要相一致。

94. 审计委员会发现行政当局未制定有关计划，以使其在项目领导班子出现其他空缺时能够迅速填补。行政当局告知审计委员会，现行联合国人力资源管理细则和条例的规定使其无法制定这类计划，或作出快速反应。但是，审计委员会认为，确实存在无法迅速更替主要工作人员的风险，需要制定有效的减轻风险战略。

95. 审计委员会建议行政当局制定一项减轻风险战略，以便在基本建设总计划办公室管理小组重要职位出现意外空缺时能够迅速填补。

96. 审计委员会还建议行政当局考虑是否对参与联合国其他部门主要业务转型方案的其他小组也适用类似的安排。

10. 采购

国际采购

97. 行政当局告知审计委员会，它从一开始就注意鼓励世界各地供应商最广泛地参与基本建设总计划。审计委员会注意到，基本建设总计划办公室继续探索让发展中国家和经济转型国家的供应商更多参与的各种途径。这包括登广告、举行巡回展和向各代表团发出普通照会，请其鼓励供应商投标。

98. 截至 2011 年 4 月 26 日，从发展中国家和经济转型国家供应商采购的基本建设总计划物资和劳务略超过 1 200 万美元，占项目物资和劳务采购总量的 2%。审计委员会确认，基本建设总计划办公室遵守联合国关于不得偏向任何特定国家投

标者的采购规则。授予合同依据的是最低价格或最高性价比，行政当局告知审计委员会，东道国的供应商获得了大部分合同，原因是它们具有从当地而不是海外获取劳务和物资的相对优势。

授标后审查委员会

99. 审计委员会以前曾评论说，在基本建设总计划执行主任被授予很大权力的情况下，需要不断审查合同的授予和修订，以确保其符合联合国采购细则和条例，为今后的采购提供学习机会并对合同更改的合规性保持独立的管控。审计委员会在关于 2008 年 12 月 31 日终了年度的进展情况报告 (A/64/5 (Vol. V)) 中建议行政当局“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”。

100. 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”。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”。

101. 行政当局的回应是设立了向管理事务部报告的授标后审查委员会，对联合国内的采购进行审查和评论。该委员会将其职权范围理解为追溯审查价值在 50 万至 500 万美元的所有合同修改，以确定采购活动是否恰当。该委员会成立于 2009 年 10 月，但直到 2010 年 4 月才开始活动，原因是在就委员会的工作程序和成员达成一致意见方面出现拖延。

102. 审计委员会了解到，授标后审查委员会在重审其工作程序，原因是其工作有很多积压。审计委员会作审计时，该委员会仅审查了 154 项相关合同修改中的 13 项。⁶ 积压量目前还在增加，审计委员会担心，行政当局并没有从这个审查程序中获得更多的管控或时效价值。审计委员会还担心，如果当前的趋势继续下去，积压的工作可能会变得无法处理，并注意到基本建设总计划办公室的担心，即处理积压的工作也可能影响到采购司及时处理新合同和修订的能力，这又会影响基本建设总计划的时间表。

103. 审计委员会建议行政当局紧急审查授标后审查委员会的成效，以简化其工作，并在保证和管控的需要与维持项目时间表和保证采购司工作的需要之间找到恰当平衡。

⁶ 授标后审查委员会对每一项合同修改的审查均包括审查若干项变更单。

C. 鸣谢

104. 审计委员会对主管管理事务副秘书长和主管基本建设总计划事务助理秘书长及其工作人员向审计委员会工作人员提供的合作和协助表示感谢。

中国审计长

联合国审计委员会主席

刘家义 (签名)

大不列颠及北爱尔兰联合王国主计长兼审计长
(审计组长)

埃米阿斯·莫尔斯 (签名)

南非审计长

特伦斯·农本贝 (签名)

2011 年 7 月 12 日

附件一

审计委员会关于 2009 年 12 月 31 日终了年度的各项建议执行情况^a

建议概述	段落	首次提出建议的 财政期间	已执行	执行中	未执行	因事态发展 而不能执行
1 完善捐助政策以明确以往赞助方的地位	31	2009			X	
2 审查与基本建设总计划相关的租金方面未清债务	43	2009	X			
3 审查基本建设总计划基金与其他基金的租金分担	44	2009	X			
4 在年度进展情况报告中列入关于项目总费用趋势及其原因的分析	51	2009	X			
5 详细说明用来估算项目费用的经济情况假定	57	2009 (2007 年首次提出)			X	
6 重新评估价值评估工程方案的益处	62	2009		X		
7 尽量减少变更单要求	67	2009		X		
8 对建筑费用超支的原因进行分类	73	2009	X			
9 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	79	2009 (2008 年首次提出)			X	
10 重新评估意外开支准备金的范围和金额是否适当	84	2009			X	
11 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	87	2009	X			
12 为项目时间表的拖延编列经费，并继续考虑如何减轻拖延的情况	99	2009 2008 年首次提出	X			
13 一次性确定与翻修工作空间有关的所有主要措施	102	2009	X			
14 对逐步迁回秘书处大厦部分楼层的做法进行成本效益分析	104	2009	X			
15 对推迟会议楼合同谈判进行成本效益分析	110	2009				X
16 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	112	2009		X		
17 对推迟大会大楼合同谈判一事进行成本效益分析	115	2009	X			
18 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	118	2009		X		
19 加快让授标后审查委员会投入运作	129	2009			X	
20 改进对修改文件的管理	147	2009		X		
共计			9	5	2	4
占总数的百分比			45	25	10	20

^a 见《大会正式记录，第六十五届会议，补编第 5 号》(A/65/5)，第五卷。

附件二

项目时间表

截至 2011 年 3 月的项目时间表见下文。该日期之后的时间表变动见本报告附件三和 B.6 节。

基本建设 总计划的方面	2007 年 9 月 ^a		2008 年 10 月 ^b		2009 年 9 月 ^c		2010 年 10 月 ^d		2011 年 3 月 ^e	
	开工	完成	开工	完成	开工	完成	开工	完成	开工	完成
基本建设总计划 项目总时间表	2008 年初	2013 年中	2008 年初	2013 年中	2008 年底	2013 年底	2008 年中	2013 年底	2008 年中	2014 年中
修建北草坪	2008 年初	2009 年中	2008 年初	2009 年中	2008 年中	2009 年底	2008 年中	2009 年底	2008 年中	2009 年底
会议大楼										
秘书处大厦	2009 年初	2012 年初	2009 年初	2012 年初	2009 年底	2012 年中	2010 年初	2012 年中	2010 年初	2012 年中
会议楼	2009 年中	2011 年中	2009 年中	2011 年中	2009 年底	2011 年底	2010 年初	2012 年初	2010 年初	2012 年底
大会大楼	2011 年中	2013 年中	2011 年中	2013 年中	2011 年底	2013 年底	2012 年初	2013 年底	2012 年底	2014 年中
南配楼	2011 年初	2012 年初	2011 年初	2012 年初	2011 年底	2013 年初	2012 年初	2013 年中	待定	待定
图书馆楼	2012 年初	2013 年初	2012 年初	2013 年初	2013 年初	2013 年底	2012 年初	2013 年底	待定	待定
庭院园林设计	2011 年中	2013 年中	2009 年中	2013 年中	2011 年中	2013 年底	2011 年中	2011 年底	2011 年中	2014 年中
拆除北草坪	2013 年中	2013 年中	2013 年中	2013 年中	—	—	—	—	—	—
会议大楼										

说明：秘书长年度进展情况报告中报告的进度表没有提到楼群地下层的工程。总进度表显示，这些工程将在整个项目期间持续进行，并在 2014 年年中完成。

^a 见 A/62/364(加速战略四最初时间表)。

^b 见 A/63/477。

^c 见 A/64/346。

^d 见 A/65/511。

^e 基本建设总计划办公室 2011 年 3 月向大会提供的补充信息。

附件三

基本建设总计划时间表中重大不确定之处

基本建设总计划的方面	不确定之处
富兰克林·罗斯福行 车道的强化安保升级	升级将涉及车道的关闭和结构性工程，需要州和市当局的许可。基本建设总计划办公室正在同上述当局联系，以拟订必要的工作时间表。不过，审计委员会强调这一问题也是时间表的一个风险，因为得到许可对整个项目来说是一个关卡。据基本建设总计划办公室说，这一工作拖延一天，项目的完成就会拖延一天。 为使工程按计划进行，至关重要，工程许可应允许一周至少四个晚上可以开工。即使商定了工程许可，这方面计划工程的时间表仍有许多不确定之处。一些施工只能在晚上进行，而且由于该工程大部分内容的性质，难以精确估计施工活动所需时间。
会议楼	对强化安保升级对时间表产生的影响的最初评估是，会议楼的完工将推迟到 2013 年。因这一日期不可接受，遂要求施工管理方修订时间表，减少给予每项任务的时间，并计划一些施工活动同时进行，由此将预计完工时间定在 2012 年 12 月 21 日。施工管理方在其 2011 年 3 月的月报中将此称为“抢时间进度表”，该公司还列出了为按时完工行政当局必须完成的一些关键行动。 但是，基本建设总计划的总时间表尚不包括强化安保升级工程的所有方面。施工管理方正在更新时间表，但在提交本报告时，规划工作所依据的是当时图纸完成了 60% 的“施工文件”。最早在 2011 年 5 月 27 日才会产生完整的会议楼图纸。 会议楼时间表只给出六周的时间，用于从施工管理方提交对最高限价保证合同的第一次修正到行政当局核可并签署该修正的过程。这一过程通常需要 113 天，或约 16 周（见 B.6 节）。虽然相对批准一项新的最高限价保证合同而言，批准一项最高限价保证合同的修正可能会需要较少的时间，但审计委员会认为，在时间表中给予这么短的时限是一种风险。 同样，会议楼永久广播设施时间表中给予批准和签署最高限价保证合同的时间只有六周。如果没有永久广播设施，会议楼就不能够提供核心职能。审计委员会同样认为，给予这么短的六周时间对项目关键路径上的这项活动造成风险。
大会大楼	大会大楼定于 2014 年年中完工，以供 2014 年下半年进行一般性辩论所用。设计处在 100% 完成施工文件的阶段，不过，将在 2011 年期间编制一套更加详细的施工文件，届时该大楼的时间表就会更加确定。

基本建设总计划的方面	不确定之处
达格·哈马舍尔德图书馆和南配楼	图书馆和南配楼的翻新属于项目的范围。但是，基本建设总计划办公室尚不能针对最近的安保评估就这些建筑提出令人满意的设计方案。设计工作已暂缓，现不清楚这方面的进展将会如何。虽然项目的高级总时间表显示了这项工程的指示性完工日期，但基本建设总计划的详细总时间表没有显示与这些建筑相关的采购和施工活动。
第一大道新增安保措施	作为强化安保升级的一个部份，将在第一大道增加新的安保措施。这是基本建设总计划项目的一个新增工程。计划在纽约市政当局拥有的土地上安装护柱、移动花坛和抗冲击装置和建造安检楼。因此，这项工程将需要同市政当局和公用事业公司进行周密联络。
拆除北草坪会议大楼	虽然大会在第 65/269 号决议中重申应拆除北草坪会议大楼，但拆除工作没有列入项目的每月时间表，秘书长的年度进展情况报告中也没有包括这项工程的时间表。不过，审计委员会的理解是，这项工程可能将在大会大楼完工后、在 2014 年下半年进行。
地下楼层基础设施	事实证明联合国楼群地下楼层的工程很困难，并有相当多的变更。不断的变更给时间表造成很大的不确定性。一个具体的不确定之处是装卸码头的 timetable。设计意图尚未确定，而且工程可能会造成第四十八街交通流量的变化，因此需要有纽约市政当局的批准。
秘书处大厦	秘书处大厦的时间表原先是按自上而下的建筑和装修次序而定的。基本建设总计划办公室现在改变了计划，已请施工管理方先完成 17 至 27 层的施工，然后在较短的时限内完成 1 至 10 层的施工。最高限价保证合同中列出的整个大楼完工日期是 2012 年 9 月 3 日，但基本建设总计划办公室和施工管理方已非正式商定在 2012 年 7 月 1 日之前完成 1 至 10 层的施工。该办公室现想要将这一日期提前至 2012 年 6 月 1 日。这一时间表极具挑战，几乎没有出岔或延迟的余地。如果出现任何问题，就可能需要拨出更多资金来加速项目的构成成分；但这也可能因秘书处大厦仅有一架外部升降机而受到限制。

附件四

强化安保升级费用细目

(百万美元)

受升级影响的地点	预计升级费用	升级工程
会议楼	89.53	富兰克林·罗斯福行车道和会议楼及相关地下楼层重大结构加固
第一大道及参观者和工作人员安检设施	31.96	在人行道上安装护柱并可能安装大门和其他装置。在尽量远离楼群的地方建两栋安检楼，可能建在纽约市拥有的土地上
原已编入预算但现不再需要的工程	(21.93)	强化安保升级之前的预算包括了一些结构性工程(设计和管理费用)的款项，这些工程已不再需要
共计	99.56^a	

来源：基本建设总计划强化安保升级高级费用概算每月跟踪报告(2011年4月)。

^a 包括建筑费用(82 185 000美元)、专业人员费和管理费(10 713 000美元)以及应急款(6 659 000美元)(来源：基本建设总计划办公室在2011年3月向大会提供的补充资料)。

11-40391 (C) 0580811 080811
