



第六十七届会议

议程项目 130

2012-2013 两年期方案预算

增建亚的斯亚贝巴非洲经济委员会和联合国内罗毕办事处办公设施

行政和预算问题咨询委员会报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于亚的斯亚贝巴非洲经济委员会办公设施增建进展情况的报告(A/67/216)和关于联合国内罗毕办事处办公设施增建的最新情况报告(A/67/217)。委员会在审议报告时,会晤了秘书长的代表,代表们提供了补充资料并作了澄清。

二. 增建亚的斯亚贝巴非洲经济委员会办公设施的进展情况

2. 秘书长根据大会第 63/263 号决议提交了报告(A/67/216),大会该决议认可了行政和预算问题咨询委员会的建议,即秘书长每年就所有在建工程项目提交进度报告。本报告介绍了非洲经济委员会亚的斯亚贝巴办公设施增建和非洲厅装修的最新进展情况。

施工进度

3. 秘书长在报告第五段表示,非洲经济委员会项目的工期将延长 4 个月,至 2012 年 12 月 31 日。而且由于工期结束后将有 3 个月的装修期,因此大楼启用时间已改至 2013 年 4 月。

* 由于技术原因于 2012 年 10 月 10 日重新印发。



4. 报告第 6 至 10 段就工程队为确保建筑工程按照新时间表圆满完成而须积极解决的问题提供了信息。报告第 7 段指出,原定用当地采石场生产的石灰石作为大楼外覆材料,但因该采石场已关闭,不得不改用其它外覆材料,非洲经委会得从印度进口花岗岩。因非洲经委会对项目进度延缓提出关切,承包人于 2012 年 2 月 8 日回答非洲经委会说,承包人面临严重资金周转困难,导致进口材料订货发生延迟,妨碍了项目进度。材料进口延迟仍是完成项目的重大风险因素,因此非洲经委会正密切监督进口情况(A/67/216,第 9 段)。

5. 报告第 38 段指出,非洲经委会正积极主动与承包商一起努力,弥补已发生的施工延迟情况,以期在 2012 年 12 月底前完成项目的建筑工程。非洲经委会和中央支助事务厅已商定一项快速通道付款程序,让承包人能在提交经核证货运单据后申请付款,而不是在到货后申请付款,而且非洲经委会已指派工作人员协助与政府进行协调,支持进口工作(A/67/216,第 9 段),包括在施工现场增加倒班和为联合国免费空运关键机电产品。不过,行预咨委会获悉,大楼使用者已得到通知,启用日期可能会进一步推迟。委员会还获悉,承包商的遴选工作已经在按照既定程序进行,选定的承包商符合选择条件。

6. 行预咨委会注意到为解决影响着项目实施的问题所采取的措施,并强调指出,应当通过积极主动的项目管理处理各种情况。委员会对承包商所面临的资金周转困难表示关注,这对项目构成一个重大风险,并可能反映出审批和遴选潜在供应商过程中的缺陷。委员会认为,为处理此事采取的特殊措施,目的就是要推动项目的及时完成。在通常情况下,鉴于资金周转问题的严重性,行预咨委会本来期望,会根据关于合同义务的行业最佳做法,对承包商采取严厉措施。

与东道国政府的协调

7. 报告第 9 段指出,东道国最近新采用了一套多式联运、清算和交货系统,这是外部后勤工作中的另一个限制因素。咨询委员会经询问获悉,新的多式联运、清算和交货系统规定,从吉布提港到莫佐和埃塞俄比亚境内其它内陆旱港所有货物的转运和运输,均须由指定政府部门负责,这造成了清关工作的长期拖延。由于缺乏必要的仓储设施和为新系统服务的车辆,造成了等待运往埃塞俄比亚的商业海运集装箱在吉布提的积压。咨询委员会还获悉,非洲经济委员会正在与东道国当局密切合作,以加快增建办公设施的进口工作并降低进口和处理方面风险。

8. 咨询委员会还获悉,在与东道国政府官员举行正式会议后,非洲经济委员会破例获得了授权,进口增建办公设施的建筑材料,清关代理人则获准在吉布提港或在亚的斯亚贝巴机场办理清关手续,如手续齐备,以书面形式通知外交部,则可进入快速通道。报告指出,委员会得知东道国政府已经建立仓库和设施,以提高多式联运、结算及交付系统,并且将精简相关流程和程序。行预咨委会对埃塞

俄比亚政府提供的支持表示欢迎，并鼓励非洲经委会继续与东道国政府机关进行协调，以减缓后勤方面的影响，按时完成建设项目。

项目管理

9. 报告第 21 段指出，非洲经委会项目管理小组直接向行政司司长负责。该小组担负的又一项职责是努力支持承包人加快材料进口，以确保项目顺利运作和交付。行预咨委会指出，项目小组为尽量避免再次推迟时间表，已制定各种措施，包括：加快生产和进口关键的机电物品；安排分期交付大楼以加快内部装修工作（从而使启用时间尽可能接近原定时间表）；在可能情况下促进分期入驻（A/67/216, 第 32 段）。行预咨委会预期，非洲经委会将认真监控项目完成的进展情况，并与计划入住者密切磋商，以有效协调按时启用。

费用估计数

10. 秘书长报告第 33 段和第 35 段分别指出，整个项目预算保持在 15 333 244 美元并且建筑施工成本已从原来所述 9 194 940 美元下降到现在的 8 955 775 美元，而应急数额则从 191 186 美元增至 421 301 美元，从而为减轻项目其他风险留出了余地。行预咨委会获悉，在亚的斯亚贝巴的施工项目预计将在核定预算总额内完成，项目费用因修订建筑合同而增加，但非洲经委会和中央支助事务厅开展价值评估工程活动所节省的开支抵消了增加的费用。

11. 行预咨委会注意到，价值评估工程活动是针对大会在第 66/247 号决议所提出问题而进行的，问题涉及到由于建筑和施工管理咨询人的差错造成意外开支准备金出现 734 000 美元的估计开支，以及将对所有项目活动继续开展价值评估工程（A/67/216, 第 13 段）。委员会还注意到，设计工程的配套项目已经完成，标书金额可能高于目前的估计数，但最终估计数尚待与供应商进行谈判和可能采取价值评估工程举措后确定。报告第 12 段指出，车辆停车场将建在一楼，而不是按照大会在其第 62/238 号决议最初核准的计划建设多层停车场。行预咨委会强调，应继续开展价值工程工作，尽量以符合成本效益的方式使用资源，同时确保不减损项目的质量、功能和范围以及建筑设计的完整性（见 A/64/7/Add. 5 号，第 18 段）。

12. 行预咨委会鼓励秘书长继续努力在亚的斯亚贝巴办公设施的增建工作中严格控制成本，以确保在核准的预算和范围内完成这一项目。

13. 行预咨委会获悉，到施工项目完成之日，预算编列的应急准备金可能会全部耗尽。行预咨委会认为，为施工项目批准的应急准备金是要为秘书长提供必要保障，以在项目实施过程中应对不可预见的成本超支之用。作为第一方案，应当尽可能通过提高别处效率的补偿性削减费用，弥补成本超支的数额。因此，委员会预期，秘书长应继续努力将施工项目的执行维持在批准的资源以内，以避免动用应急准备金，这笔经费可酌情退还给会员国（另见下文第 19 段）。

14. 根据行预咨委会在前一份施工进度报告(A/66/7/Add.3, 第16段)中提出并经大会批准的要求, 秘书长就法律事务厅关于建筑和施工管理咨询人出错而导致工程量清单出现差异所作审查结果提供了最新情况(见A/67/216, 第36段)。报告第37段指出, 根据法律事务厅的建议, 非洲经委会通知咨询人, 非洲经委会打算对其提出索赔, 但将在项目结束后获知损失程度之后提出。行预咨委会请秘书长在其下一份进度报告中就此提供进一步情况。

办公空间的使用

15. 行预咨委会获悉, 施工的建筑进一步现代化并扩大了非洲经委会的工作环境面积, 而且采纳开放式空间规划理念, 从而可以促进日常工作中的协作、公开性和透明度。施工规划中包括了“落脚点”, 以安置临时工作人员和来访人员。行预咨委会回顾指出, 在其截至2010年12月31日的年度基本建设总计划的报告(A/66/5(Vol.V), 第83-91段)中, 审计委员会曾建议, 秘书处应考虑在最终分配办公空间之前, 采取何种方式更有效率地使用空间, 例如, 采用灵活使用办公桌方式, 即“办公桌轮用”, 以使工作人员可以借助于空闲办公桌办公, 而不是为每个人配置特定办公桌。行预咨委会还表示已经在关于联合国总部2014-2034年办公房地需求的可行性研究报告中提出建议, 应当借总部大楼目前更新的机会, 请秘书长通过基本建设总计划和今后策划的项目, 审查和调整每个人的办公空间限度, 同时也应考虑到不断变化的行业标准(见A/66/7/Add.3, 第43段)。委员会就此获悉, 秘书长正在制定一项有关办公空间分配的政策。行预咨委会认为, 灵活使用办公空间方式, 或“办公桌轮用”, 使得工作人员可以借助任何办公桌设置办公, 这值得联合国系统认真考虑。因此, 委员会期待着本次发布的空间分配政策, 估计这一政策将采纳行业最佳做法。在此之前, 委员会建议, 大会应要求秘书长在目前和今后的施工项目中, 酌情采用灵活办公空间的作法。

非洲厅

16. 关于非洲厅的装修, 报告第43段指出, 非洲经委会最终确定了咨询服务的工作范围, 以提出实现工程所要求的设计和规格(A/66/351, 第35段)。在咨询人提交最后报告并提供所需装修工程的设计方案和规格之后, 非洲经委会将评估方案和项目范围, 确定项目时间长度, 并提出所需资源。行预咨委会注意到, 根据2012-2013两年期方案预算为非洲经委会核准的资源, 非洲馆装修项目第一期工程已经开始, 其中包括急需的结构修复工作, 例如屋顶防水、修理围墙、更换陈旧管道和电力系统, 而且阳台和屋顶板防水施工现已完成。(见A/67/216, 第45段)。行预咨委会获悉, 关于非洲厅的装修项目整体情况将提交给大会第68届会议。行预咨委会期待着收到这个项目的进一步报告。

三. 联合国内罗毕办事处办公设施的增建项目

17. 秘书长根据大会第 63/247 号决议提交了报告(A/67/217)，大会决议认可了行政和预算问题咨询委员会关于增建内罗毕办事处办公设施的相关报告(A/66/7/Add. 3)中提出的结论和建议。秘书长的报告提供了关于办公设施的完工后审查的结果，审查目的是对该项目实施进行评估，包括实际和预测成本和效益之间的比较、关于增建设施的计划与实际空间利用率的对照分析、对于项目一开始提出的假定和实施期间所作调整的审查，为确保项目顺利完成对程序的评估，以及未来扩建的经验教训。报告还应说明，由于哪些原因内罗毕有些联合国办事处未能按原计划搬入联合国吉吉里大院。

费用审查

18. 报告第 1 至 5 段指出，增建办公设施的施工于 2010 年 12 月预定日期结束，并且在 2012 年 9 月支付最后款项后，施工合同将结束。所涉联合国办事处向设施搬迁的工作于 2011 年年底完成。行预咨委会回顾了其对增建联合国内罗毕办事处办公设施顺利完工表示欢迎(见 A/66/7/Add. 3, 第 2 段)。

19. 秘书长报告第 6 段指出，内罗毕办事处施工项目最后费用为 23 962 537 美元，所剩未使用余额为 1 289 663 美元。行预咨委会注意到，未使用余额包括预算列编应急准备金的未动用部分，而实际支出扣除的预算应急准备金，则是秘书长关于增建联合国内罗毕办事处办公设施的前一份进度报告(A/66/336)所提出修订后估计数的超支 252 690 美元。行预咨委会要求秘书长在今后关于重大建设项目的进度报告中，提出扣除预算编列的应急准备金的支出总额，在预算编列项目成本的应急款和实际节省资金之间作出明确区分。

20. 秘书长报告第 6 段指出，由于汇率的波动，建筑成本和建筑师费的资金分别增加到 290 000 美元和 90 000 美元(见 A/67/217, 表 1)。行预咨委会经询问获悉，内罗毕办事处的增建办公设施施工合同是以肯尼亚先令计算，在签订施工合同时的汇率为 1 美元兑换 80.2 先令，而 2009 年支付承包商时平均实际汇率为 77.4 先令对 1 美元，2010 年则为 78.9 先令对 1 美元。然而，委员会注意到，秘书长上一份报告中所载办公设施施工的经修订估计数是按照 63 先令对 1 美元的汇率计算(见 A/62/794, 第 39 b 段)。行预咨委会还获悉，肯尼亚的通胀率从编制 A/62/794 号文件所载估计数到 2009 年 4 月签订施工合同之间已经超过每年 25%，而且正如秘书长关于增建联合国内罗毕办事处的办公设施的进度报告(见 A/64/486)所述，因通货膨胀所致当地施工成本的增长切实抵消了先令贬值所节省的资金，除去建筑师费用的施工成本增加了 231 493 美元，达到 18 931 493 美元。行预咨委会得知，根据行业规范，建筑师的费用是按施工合同成本的百分比计算。委员会还获悉，授予建筑师的该项合同规定以美元支付 9% 的建筑成本作

为补偿；然而实际补偿则为总施工成本的 8.4%，因为建筑师是无权收取分区、出入控制和基础设施升级的费用提成。

21. 行预咨委会认为，秘书长报告将施工成本和建筑师费用的增长归因于“汇率波动”，这一理由未能说明在签订施工合同之前因先令贬值而节省的资金所产生的充分影响，也未表明因为通货膨胀所致施工成本和建筑师费用的增长幅度。行预咨委会认为，如果能够就施工合同及建筑师费用的增长以更为透明的方式提出理由，秘书长报告则会因此受益。行预咨委会希望秘书长在关于业绩报告差异的解释中纳入所有重要因素。

22. 报告指出，在内部项目监督和管理下节省资金 127 310 美元(见 A/67/217，第 6 段和表 1)。行预咨委会得到关于节省资金的更多信息，省出这些资金的原因在于(a) 由于派遣联合特派团前往非洲经委会和其他工作地点，以及举行定期电话会议和视频会议，减少了总部工作人员前往联合国内罗毕办事处出差的要求，及(b) 决定在项目经理/设计师于项目完成九个月之前退休时，不再聘请替代经理/设计师。行预咨委会对管理人员上述审慎决定导致未支配余额表示欢迎。委员会认为，除这些措施之外，应可求得进一步降低项目成本的其他余地，为其他正在进行和未来的施工项目应当就此加以探索。

23. 报告表 1 显示，内罗毕办事处新建办公设施的预计安保所需经费 1 119 200 美元只动用了 56 647 美元，非洲经委会的类似经费则较高，开支为 759 800 美元(见 A/67/216，附件)。行预咨委会经询问获悉，由于施工是在联合国大院内，在制定项目预算时规定，必须在进出管理和施工场地安全方面加强安保工作，同时根据所商定合同，其后施工场地和所有建筑材料的安全均属承包商的责任。通往施工现场又开设了另一个出入口，由承包商管理并由内罗毕办事处警卫和安全事务处监督控制。行预咨委会注意到安保所需经费有所减少，但行预咨委会认为，如能在开始采购工作之前进行更好的规划，特别确定相关需求和规格，则有助于确切提出有关所需经费。行预咨委会要求秘书长共享内罗毕办事处施工项目中的经验教训，以确保目前和未来项目可以建立在对所需经费的精确评估基础之上。

效益和空间利用率的分析

24. 秘书长报告第 9 段和第 10 段载有关于施工效益的分析，这一分析表明，虽然对空间的要求自 2009 年以来有所改变，新的办公设施充分满足了内罗毕所有方案、基金和机构 2011 年占用空间要求。

25. 秘书长报告第 11 到 16 段所载空间利用率分析提出了最初表示愿意迁到吉吉里建筑群的联合国和相关实体以及那些实际迁入建筑群实体的信息。报告显示，在 2008 年表示愿意迁入建筑群并列入秘书长报告(A/62/794)的 16 个实体中，只有 8 个实体实际迁入建筑群(见 A/67/217，第 13 段和附件二)。后来决定不进入建筑群的 8 个实体中有 4 个并未提出不迁入的理由(A/67/217，第 14 段)，而 4

个实体提出的理由则载于秘书长报告第 15 段。行预咨委会经询问获悉，两个没有提出任何理由的实体实际上在肯尼亚的办公室比较小，而且其经费均有时间限制；第三个实体是世界气象组织东部和南部非洲次区域办事处，其办公室设在肯尼亚气象厅，而由于地点临近和其他操作的原因，需要保留在当前位置；第四个实体，人道主义事务协调员办公室苏丹办事处，则已不设在肯尼亚。

26. 秘书长报告第 12 段中指出，新的办公设施现已完全占用，就最初所需办公空间而言，现已提供 102%，并正在使用之中。行预咨委会注意到，最初并未表示有兴趣的 11 个联合国实体在其他 8 个联合国机构决定不迁入新办公设施之后，占用了新的办公空间。行预咨委会回顾，大会第 44/211 号决议，要求联合国系统各机关、组织和机构在国家一级建立共同房舍。行预咨委会获悉，秘书长只能在一定限度内推动不在其预算职责内的联合国实体参与共同房舍计划。委员会经询问还获悉，虽然各机构、基金和方案的主管在由秘书长任命的情况下，处于一种明确的隶属关系，这些主管实际上拥有充分的行政权力，以致于联合国各机构、基金和方案可在其预算和业务范畴内酌情行使职权。行预咨委会认为，要有效利用新建房舍的办公空间，就需要参与的联合国实体作出坚定承诺。因此，行预咨委会认为，在着手开始一个共同房舍的重大施工或改造项目之前，秘书长应尽可能促使设在同一地点的所有联合国办事处、机构、基金和方案作出坚实承诺。行预咨委会还建议，大会应要求秘书长确保所有工作地点的联合国各实体争取根据其第 44/211 号决议，合用同一办公场所。

建议

27. 行预咨委会建议大会注意到秘书长关于增建亚的斯亚贝巴非洲经济委员会和联合国内罗毕办事处办公设施的报告，同时考虑到本报告提出的意见和建议。