



联合国

2012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
第六十八届会议
补编第5号



大会
正式记录
第六十八届会议
补编第 5 号

2012 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 • 2013 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。

[2013 年 6 月 30 日]

目录

	页次
送文函	iv
摘要	1
A. 任务、范围和方法	7
B. 背景情况和重要发展	7
C. 审计结果和建议	8
1. 以往各项建议的执行情况	8
2. 项目预算和预期最后费用	8
3. 项目时间表	16
4. 项目范围	18
5. 项目治理和保证	19
6. 未来房地产情况	20
D. 鸣谢	23
附件	
一. 基本建设总计划战略和预算发展大事记	24
二. 秘书长各次进展报告中列报的预算和预期最后费用估计数	26
三. 审计委员会关于 2011 年 12 月 31 日终了年度的各项建议执行情况分析	27
四. 最新核定供资情况和预期最后费用，包括拟议的其他资金来源	29
五. 关于基本建设总计划经验教训的初步思考	31

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 2012 年 12 月 31 日终了年度的报告。

大不列颠及北爱尔兰联合王国
主计长兼审计长

联合国审计委员会主席

埃米亚斯·莫尔斯(签名)

2013 年 6 月 30 日

审计委员会关于基本建设总计划 2012 年 12 月 31 日终了年度的报告

摘要

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项目，涉及对 1950 年代庭院式建筑群进行现代化改造、安保强化和建筑结构保护。大会第 57/292 号决议请审计委员会每年就该项目编写报告。本报告是审计委员会关于基本建设总计划的第十次年度进展情况报告。

自上次报告以来，取得了相当大的进展。基本建设总计划办公室已经基本完成秘书处大楼的翻修和与此相关的工作人员从临时办公楼(周转办公楼)回迁的工作。基本建设总计划办公室于 2013 年 5 月完成了会议楼的翻修，并于 2013 年 6 月开始翻修大会大楼。截至编写本报告之时，达格·哈马舍尔德图书馆和南配楼尚未开始翻修，因为尚未在其他地方找到空间，安排这些大楼的各职能部门，并且需要在考虑到安保问题的前提下为这些大楼安排替代用途。

审计委员会的总结论

审计委员会确认，截至 2013 年 3 月 31 日，91%的可用资金已经承付，三栋主楼中，两栋已经基本完工，因此，交付基本建设总计划的总风险已经减少。现在预计，联合国完成基本建设总计划的最后合并费用超支数额为 3.14 亿美元。会议中心排定的完工日期和大会大楼的开工日期出现了延误。这些延误压缩了剩余的时间表，这尤其影响到大会大楼的时间表，截至提交本报告之时，大会大楼的完工时间只剩下 13.5 个月，而在提交上次报告之时，大会大楼尚有 16.5 个月的完工时间，大会大楼需要按时完工，以便于 2014 年 9 月举行一般性辩论时使用。此外，该项目出现延误的另一个原因是受到“桑迪”飓风的影响，行政当局估计，因此而产生的延误为三个月。行政当局面临的关键风险是，既要在目标日期内完成大会大楼的翻修，又要在现有资金内管理好相关费用压力。

行政当局认为，如果下述条件得到满足，就可以在目标日期内完成大会大楼的翻修：(a) 如果需要加快进度，将有足够资金支付费用，例如，三班倒的费用；(b) 若干假设、包括在完工前不会出现任何新的重大风险或问题的假设成为现实。更广泛而言，行政当局完成基本建设总计划的计划假设大会核准充分动用剩余的周转准备金和利息(8 800 万美元)，核准将原本为图书馆和南配楼翻修编列的 6 500 万美元全部用于其他工程，并且核准提供 1.62 亿美元的连带费用。

基本建设总计划办公室认为，剩余应急基金足以应对确认的风险。这个假设的主要基础是：利用现有应急准备金，而且，剩余最高限价保证合同和周转办公楼合同及时完成并有剩余资金，因此可以利用这些资金，满足加快进度的需要。

此外，该办公室还假设可在 2014 年早些时候完成大会大楼一些不太重要或不太显眼的工程(例如，将地下室空间整修为会议室)。

审计委员会注意到，基本建设总计划办公室坚定地承诺在目标日期内完成大会大楼的工程，行政当局坚定地承诺在现有资金内完成基本建设总计划。但在这个时刻，审计委员会对若干问题感到关切：

- 虽然由于有了翻修会议楼的经验，对在翻修大会大楼过程中可能出现的风险有较充分的认识，但在开工之前以及在确定大楼状况之前，仍然存在固有的不确定性。
- 无论是预算还是时间表，都几乎没有或完全没有灵活余地；如果出现任何延误或意外的复杂情况，就可能无法在目标日期内完成大会大楼工程，就可能产生费用压力，增加预测的超支费用。
- 基本建设总计划办公室表示，如果按时完成大会大楼工程变得不现实，它有若干应急措施。截至提交本报告之时，该办公室尚未将这些措施纳入一项正式替代计划，以供高级责任所有人审议。此外，该项目高级责任所有人如何在得不到客观和独立技术咨询的情况下，独立地得到保证，最迟于 2014 年 8 月完成大会大楼工程的计划是现实可行的，这一点并不明确。
- 我们认为，估算和报告项目预期最后费用的过程仍然缺乏分析的严谨性，仍然过度依赖主要工作人员的专家判断。

审计委员会确认，项目特别小组有专家知识，很灵活，审计委员会的结论是，由于项目小组加紧努力和作出坚定承诺，到 2014 年 7 月可能可以基本完成大会大楼工程。整体而言，应能在 2015 年完成基本建设总计划，条件是，就如何筹措目前确定的超支费用、因强化安保升级而修改工程范围和将原本为图书馆和南配楼翻修编列的 6 500 万美元用于其他工程达成协议。

主要结果和建议

项目预算和费用

截至 2013 年 3 月，联合国的预期最后费用总额为 23.79 亿美元，比订正合并预算 20.65 亿美元可用资金多出 3.14 亿美元(15%)。预期最后费用包括三个主要方面：

- **预期最后项目费用 22.17 亿美元：**基本建设总计划办公室控制的费用比项目合并预算所定 20.61 亿美元费用多出 1.56 亿美元(18%)。
- **预期最后连带费用 1.43 亿美元：**目前由基本建设总计划预算供资，但需要大会摊派。
- **备用数据中心费用 1 900 万美元：**目前已有 400 万美元的预算，剩余 1 500 万美元已有承付授权。

表 1
截至 2013 年 3 月的预期最后费用与预算和可用资金对照表

(百万美元)

	基本建设 总计划	连带费用	备用数据 中心	共计
核定合并预算总额				2 065
核定项目预算总额 ^a	2 061			
核定连带费用预算总额		-		
由维持和平行动支助账户为备用数据中心提供的资金			4	
联合国预期最后费用总额				2 379
预期最后项目费用总额	2 217			
预期最后连带费用总额		143		
预期最后备用数据中心费用总额			19	
联合国预算费用与预期最后费用总额的差异				(314)
项目预算与预期最后费用总额的差异	(156)			
连带费用预算与预期最后费用总额的差异		(143)		
备用数据中心预算与预期最后费用总额的差异			(15)	

资料来源：审计委员会对基本建设总计划办公室截至 2013 年 3 月的数据进行的分析。

^a 核定项目预算可用资金总额包括强化安保升级部分(1 亿美元)和由自愿捐款支付费用的扩大范围的工程(1 320 万美元)部分。

自审计委员会提出上次报告后，项目预期超支费用总额已由 4.3 亿美元减为 3.14 亿美元，原因是，供资增加了 7 200 万美元(7 100 万美元来自周转资本准备金)和费用减少了 4 400 万美元，费用减少主要是通过以下途径实现的：开展价值评估工程(1 300 万美元)、减少施工费用(1 280 万美元)以及通过将工作人员和咨询人人数增加相关的部分租赁费用计入秘书处设立的一个租赁账户(即：不计入项目费用但仍然为联合国费用)减少分摊的租赁费用(1 300 万美元)。

截至编写本报告之时，行政当局估计，因“桑迪”飓风造成的损失，可向保险公司索赔 1.37 亿美元(相当于评估风暴损失总额 1.48 亿美元的约 93%)。行政当局正在与保险公司和费用理算人合作，以商定最后数额。现已核定单独进行一项约 600 万美元的投资，以改进总部楼群，增强抵御未来风暴的能力。这笔资金将来自联合国方案预算，不由基本建设总计划预算提供(A/67/748)。

要完成基本建设总计划不含图书馆和南配楼翻修的现有范围的工程，大会需要核准增拨资金。2012 年 9 月，行政当局提出各项措施，以处理核定项目预算总额与预期最后费用的 2.4 亿美元差异，这不包括连带费用，行政当局要求进一步向会员国摊派连带费用(A/67/350)。大会核准使用周转资本准备金 7 100 万美元

的利息和采取若干一次性节省措施(1 300 万美元)。关于提议的另外 1.56 亿美元，¹ 大会决定推迟到第六十八届会议再做决定。大会期待秘书长提出关于所有剩余问题的列出所有费用的备选方案，以便会员国作出决定。审计委员会认为，行政当局还必须考虑如何保证预期最后费用的可靠性和完整性。

一如审计委员会在以往各项报告中所指出，审计委员会仍然对基本建设总计划办公室费用预测的可靠性和分析依据感到关切，不能确信有足够的应急资金应对各种风险和趋势。审计委员会确认，基本建设总计划办公室在预测最后费用时采用了专家意见，在过去一年里，该办公室能较好地确认已确认风险的费用(两项量化活动的费用总额大致与剩余应急资金数额相联系)。² 虽然这一分析给基本建设总计划办公室提供了一定程度的保证，但并没有明确将确认的风险与预期最后费用的预测挂钩。此外，虽然以前曾提出过建议，但以前没有而且现在仍然没有进行结构化趋势分析，以确定未来变更单的任何潜在赔偿责任，确定为完成项目而必须意外加快进度时会出现的索赔或费用。

项目时间表

虽然 2012 年 10 月的“桑迪”飓风造成了影响，但基本建设总计划延后的情形却低于审计委员会往年报告的情形。应特别指出，强化安保升级不在行政当局控制范围内，不过，延后的累积影响导致完成基本建设总计划的时间表压缩，因而导致该时间表充满高度风险。行政当局基本在去年报告的 2012 年 7 月目标日期内完成了秘书处大厦的工程，并于 2013 年 6 月完成了会议楼的工程，这比去年报告的目标日期晚了四个月，原因是遭遇了“桑迪”飓风以及在委托安装最先进广播系统方面出现了延误。2013 年 5 月完成了这项关键活动，因此，大会大楼的翻修于 2013 年 6 月开工。

自审计委员会提出上次报告后，翻修大会大楼的时间表已从 16.5 个月压缩为 13.5 个月，这增加了不能在 2014 年 9 月一般性辩论之前及时完成大会大楼工程的风险。如果进一步压缩时间，加快进度的额外费用会很高。审计委员会注意到，经验丰富的项目管理人正从已完工楼宇调往大会大楼，此外，从其他楼宇项目学到了关于潜在风险、改良建筑技巧和如何降低规格和简化设计等方面的经验教训，这些情况有助于减少一部分时间压力。但是，虽然对在翻修大会大楼过程中可能出现的风险有了较好的认识，但根据在设计和结构方面类似的会议楼的经验，在开工之前以及在确定大楼状况之前，翻修一栋 1950 年代大楼仍然存在固有的不确定性。

¹ 包括使用原计划用于图书馆和南配楼翻修的资金(6 500 万美元)、会议楼翻修家具递延费用(100 万美元)、拆除北草坪大楼费用(200 万美元)和使用剩余周转资本准备金(8 800 万美元)。

² 2012 年 10 月，风险登记册上的可能费用总额为 4 100 万美元，而报告的应急基金数额为 4 000 万美元。2013 年 4 月，风险登记册上的可能费用总额为 2 100 万美元，而报告的应急基金数额为 2 600 万美元。

如果目前的大会大楼完工时间表变得不现实，基本建设总计划办公室已制定若干应急措施。截至提出本报告之时，该办公室尚未将这些措施纳入一项正式替代计划，以供高级责任所有人审议。这些措施可能包括：(a) 集中精力完成大会堂的工程，将地下室等不太显眼区域的工程推迟到一般性辩论之后；(b) 实行三班倒，以加快进度。审计委员会认为，为慎重起见，应该阐明启动应急措施的触发点并就此与高级责任所有人达成协议，审计委员会指出，在作出任何决定之前，必须了解涉及的费用。

项目范围

行政当局尚未提出能够满足强化安保要求、切实可行和列出费用的图书馆和南配楼翻修备选方案，没有提出在总部楼群内安排这两栋楼所发挥的功能、列出费用的替代办法，也没有提出在任何未来总部房舍战略中如何利用北草坪会议大楼(建筑费用达 1.44 亿美元)的方案。项目范围仍然包括翻修图书馆和南配楼，但由于安保因素，两个楼都不能按照原来的设想翻修。由于没有制定列出费用的使用这两栋楼的战略，项目总费用和范围存在不确定性，这妨碍需要就基本建设总计划未来供资问题作出决定的人作出有成本效益的决定，例如，如何为安排这两栋楼所发挥功能的计划供资。行政当局告知审计委员会，将在未来总部房舍战略中考虑这个问题。

灵活办公空间战略

审计委员会以前曾建议评估并试行灵活的办公战略，不再为每个人配备一张办公桌，并大规模提高办公空间利用效率，但审计委员会感到关切的是，在执行这些建议方面未取得进展。审计委员会认为这是错失良机，但审计委员会注意到，节省大笔资金的潜力仍然存在，而且于 2013 年 4 月设立了一个工作组，以便根据大会第 67/254 号决议要求，就今后如何制定灵活办公空间战略提出建议。联合国房地很可能有其他重大支出，因此，行政当局急需评价较灵活的各项办公空间战略在总部楼群内和在全球房地内可能产生的费用和效益，尤其是评价大规模减少纽约总部租赁房地产的需求的可能性。

长期资本资产管理

联合国没有为新翻修的纽约楼群或全球各地的联合国所有房地产制定长期资产管理计划。最低限度、被动反应的维修办法可使楼宇或房地产保持运作状态，而整个使用寿命期间的资产管理战略则进行较充分的投资，使楼宇或房地产处于良好状态，两者有很大区别。审计委员会提醒，不要期待维修新翻修楼群所需的精力和资金会减少。实际情况可能刚好相反，因为楼宇已经达到最新标准，更先进的厂场和设备可能需要不断维护。审计委员会指出，实施国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)和目前进行的全球房地产战略资本审查是一个机会，行政当局可借此机会制定维持和维护新翻修纽约楼群和更广泛的房地产的长期战略。

审计委员会在本报告主体部分提出了详细建议。主要建议可归纳如下：

(a) 在一般性辩论之前及时完成大会大楼工程的计划中，基本建设总计划办公室应向高级责任所有人提出触发计划的应急措施的明确标准，包括列出费用与效益细目；

(b) 行政当局应(一) 提出列出费用并且现实可行的备选方案，以协助大会决定是否将图书馆和南配楼排除在基本建设总计划范围之外，如果决定将其排除在外，则还应决定是否用其 6 500 万美元预算减少目前的超支费用；(二) 制定并提出北草坪会议大楼战略，列出基本建设总计划完成后今后如何在联合国总部内使用该大楼的各项备选方案，并列明每项方案的费用；

(c) 行政当局应紧急要求灵活办公空间战略工作组收集关于楼宇占用率和每栋楼宇每张办公桌占用费用的可靠数据，并利用这些新信息进行比较可靠的分析，以了解未来房地产需求，更新总部未来房地产企划，然后再决定是否实施 UNDC-5 等新项目；

(d) 行政当局应考虑采取整个使用寿命周期资产投资战略，评估列出费用的总部楼群整个使用寿命周期维持备选方案。

以往建议

审计委员会在关于 2011 年 12 月 31 日终了年度的前一次报告(A/67/5 (Vol.V)) 中共提出 12 项建议，其中 4 项(33%)已充分执行，8 项(67%)已部分执行。审计委员会注意到，执行其建议(例如，关于列出各项风险和灵活办公空间战略费用的建议)的工作取得了进展。

A. 任务、范围和方法

1. 大会第 57/292 号决议请审计委员会每年提交一份关于基本建设总计划的报告。审计委员会审查了自上次报告(A/67/5(Vol. V))编写以来该项目的情况，以评估基本建设总计划的进展和风险以及其是否可能在预算、时限和范围内交付。
2. 本报告论述了审计委员会认为应提请大会注意的各项问题，包括对改进管理以及应对前进中可确定风险的新建议。本报告还包括审计委员会对行政和预算问题咨询委员会的具体要求的答复，尤其是对关于审计委员会根据大会第 67/246 号决议第五节第 12 段在下一项目审计时严格审查基本建设总计划的订正费用估计数的要求(2013 年 3 月 7 日行预咨委会主席给审计委员会的信)的答复。
3. 审计委员会继续同内部监督事务厅密切合作，以了解最近进行的内部审计的结果，协调各自的审计工作，尽量减少对基本建设总计划办公室的监督要求。
4. 审计委员会已同行政当局讨论了其审计结果和结论，行政当局的想法在报告中得到适当反映。

B. 背景情况和重要发展

5. 基本建设总计划是一个复杂和富有挑战的项目，目的是对联合国总部 1950 年代庭院式建筑群进行翻修和保留原建筑风格，同时又使其符合现代标准。这是大会第 57/292 号决议批准的项目最初宗旨。
6. 2007 年 9 月，秘书长在其第五次年度进展报告(A/62/364)中指出，基本建设总计划执行工作延迟，项目费用增加，原因是联合国决策过程复杂，该项目执行主任辞职。秘书长后来提出了一项加速战略(加速战略四)，可以缩短翻修期，减少施工阶段并减少对联合国工作的干扰。当时的订正最后费用估计数是 20.67 亿美元，比大会 2006 年 12 月(第 61/251 号决议)核批的预算 18.77 亿美元超出约 1.9 亿美元。加速战略四仍然是目前的执行战略。
7. 基本建设总计划的财务状况作为联合国 2011 年 12 月 31 日终了两年期财务报表中报表十(资本资产和在建工程)的一项内容报告(A/67/5(Vol. I))。按照 2012-2013 两年期中期财务报表，截至 2012 年 12 月 31 日，基本建设总计划的累计支出为 21.24 亿美元。2012 年的支出为 3.14 亿美元，2011 年为 2.95 亿美元。³
8. 附件一概述了基本建设总计划战略和预算发展的关键阶段。附件二汇总了各时期预算和预期最后费用估计数变更情况。

³ 列入 2011 年财务报表的 2.95 亿美元仅为基本建设总计划办公室的支出。2012 年中期财务报表还包括连带费用、备用数据中心和强化安保升级改造方面的支出。

C. 审计结果和建议

1. 以往各项建议的执行情况

9. 审计委员会在关于 2011 年 12 月 31 日终了年度的前报告(A/67/5(Vol.V))中提出了 12 项建议,其中 4 项(33%)得到充分执行,8 项(67%)正在执行。

10. 附件三概述了执行情况。本报告相关章节载有关于之前各项建议的进一步评论。

2. 项目预算和预期最后费用

费用控制

11. 审计委员会继续注意到,基本建设总计划办公室对支出施加严格控制,由一个经验丰富的项目小组经常审查施工费用,全面检查变更单,并在支付任何款额前进行坚决的谈判。长期以来,我们的审计结果和内部监督事务厅报告的结果都证实了这一点(A/67/330)。审计委员会还注意到,迄今为止,授标后审查委员会在授予合同方面没有发现任何严重问题(见下文C.5节)。

12. 自上次审计以来,对预期最后费用没有出现新的费用压力或重大风险,包括桑迪飓风的影响在内,但大会大楼在 2014 年 9 月一般性辩论开始前完工这一压缩的时间表除外,下文 C.3 节详述了这一情况。

桑迪飓风的费用影响

13. 2012 年 10 月,桑迪飓风造成地下第三层被淹没,新的冷却机组、印刷室中的贵重专门设备以及大量的线路和石膏因此损坏。行政当局正在与保险公司和损失理算人打交道,以确定可收回多少水灾损失造成的费用。目前估计能收回的费用约为 1.38 亿美元,另有 1 100 万美元无法收回。⁴

14. 基本建设总计划办公室正在管理必要的修缮工作,利用已在现场的劳动力。修缮工作纳入了从风暴汲取的经验教训,以提高未来出现类似事件时的复原能力:例如安装防水门和为重要的电缆使用吊架。行政和预算问题咨询委员会建议大会核准在 2012-2013 两年期方案预算下请拨的 600 万美元,用于提高总部楼群抵御未来风暴的能力(A/67/789)。

预算和支出

15. 截至 2013 年 3 月 31 日,资本建设总计划的合并预算总额为 20.65 亿美元,包括最初核定的预算 18.77 亿美元(大会第 61/251 号决议);会员国捐款 1 300 多万美元;东道国为强化安保升级改造捐款 1 亿美元;维持和平支助账户为备用数据中心供资 400 万美元;大会第 67/246 号决议核定了 7 100 万美元的周转金和利息。

⁴ 2013 年 3 月 15 日主管管理事务副秘书长就议程项目 130 在第五委员会的发言。

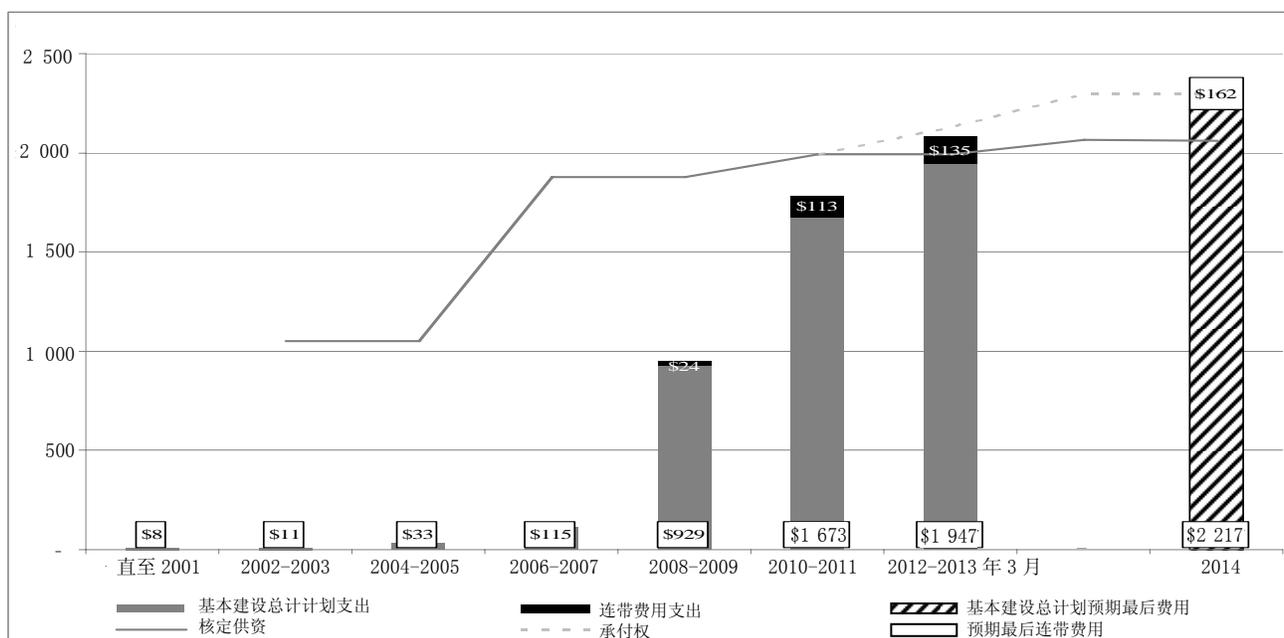
16. 截至 2013 年 3 月，承付的支出总额为 20.81 亿美元，⁵ 包括用于资本建设总计划的 19.47 亿美元(包括强化安保升级改造)⁶ 和用于连带费用和备用数据中心的 1.34 亿美元。⁷

17. 图一对照合并预算，显示资本建设总计划办公室截至 2013 年 3 月的支出，包括大会为该项目的能继续支出而核准的授权承付款额。行政当局的承付支出总额第一次超出预算总额近 2 000 万美元，但仍在大会核准的授权承付款额范围内。自审计委员会上次报告以来，大会又核准了两项支出承付款额：2012 年 4 月 1.35 亿美元和 2012 年 12 月 1.68 亿美元(第 66/258 号和 67/246 号决议)。图一还列入截至 2013 年 3 月 31 日对项目预期最后费用的预测，它表明到 2014 年供资和承付款将会出现缺口，对此行政当局表示还需要 1 500 万美元的承付授权(见 A/67/350)。

图一

2001 年以来资本建设总计划的财务状况，包括目前的预期最后费用

(百万美元)



资料来源：审计委员会对基本建设总计划办公室数据的分析。

⁵ 承付支出总额包括合同义务和实际现金付出。

⁶ 18.72 亿美元用于基本建设总计划，7 400 万美元用于强化安保升级改造。

⁷ 1.15 亿美元连带费用和 1 900 万美元用于备用数据中心。

基本建设总计划的预期最后费用

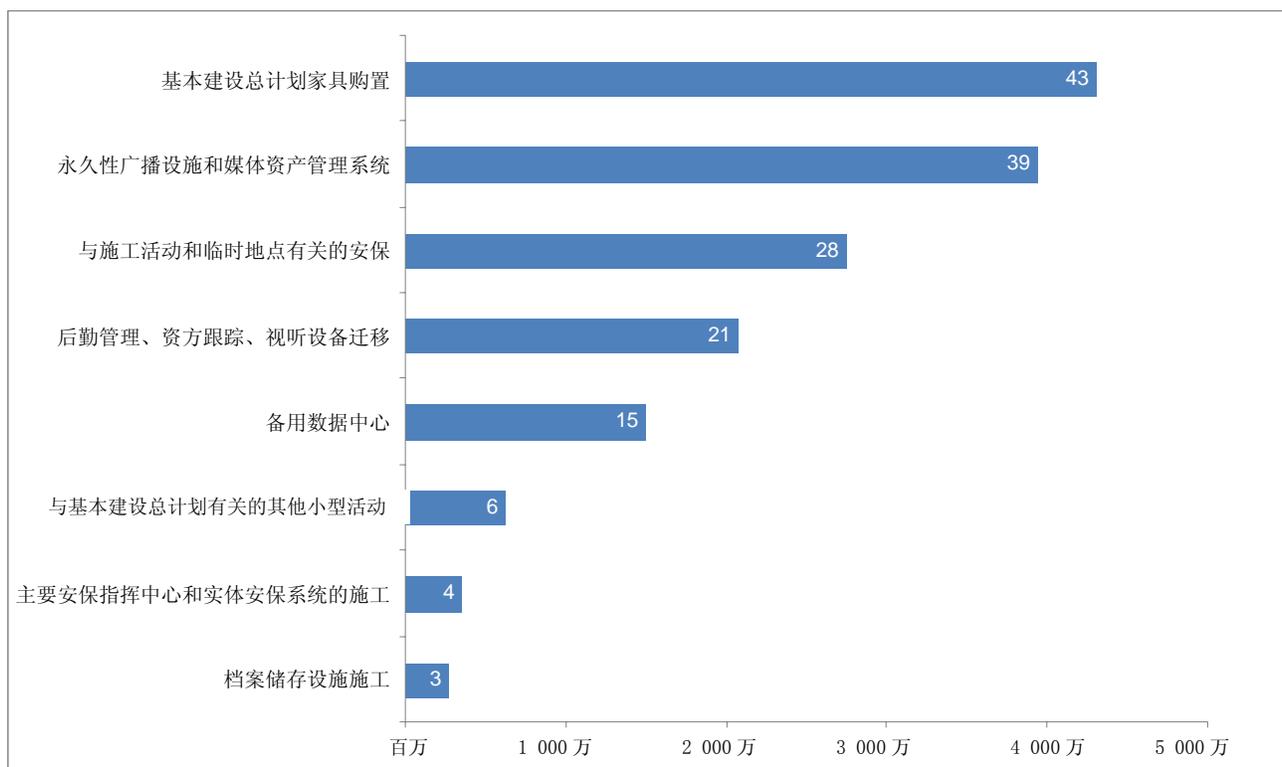
18. 截至 2013 年 3 月，据基本建设总计划办公室估计，不包括连带费用在内的项目最后费用为 22.17 亿美元，比订正合并预算 20.61 亿美元高出 8%。⁸ 自审计委员会上一次报告以来，预期的项目超支下降了 41%，从 2.66 亿美元下降到 1.56 亿美元。

19. 据行政当局估计，预期最后连带费用⁹和备用数据中心费用将为 1.58 亿美元(图二)，自审计委员会上次报告以来下降了 6%。行政当局认为，它将试图在基本建设总计划合并预算范围内匀支连带费用，但许多由授权承付款额支付的连带费用将需要核准更多的资金。¹⁰

图二

预期最后连带费用(包括备用数据中心)

(百万美元)



⁸ 已经从这一总额中减去了维和行动支助账户给备用数据中心的 400 万美元捐款，因为它不是项目的一部分。

⁹ 与连带费用有关的货物和服务虽因基本建设总计划的工作而成为必要，但不能直接归于计划的翻修行动，因此被排除在原始预算之外。

¹⁰ 2013 年 3 月 4 日主管管理事务副秘书长给第五委员会的简报。

资料来源：A/67/350 和Add.1 的补充材料。

20. 截至 2013 年 3 月 31 日，据行政当局估计，联合国的预期最后费用总额为 23.79 亿美元，而核定预算为 20.65 亿美元。费用共超支 3.14 亿美元，比 2012 年 3 月报告的 4.3 亿美元减少了 1.16 亿美元。费用超支减少的原因是，供资增加了 7 200 万美元(7 100 万美元来自周转资本准备金)和费用减少了 4 400 万美元。费用减少主要是通过以下途径实现的：开展价值评估工程(1 300 万美元)、减少施工费用(1 280 万美元)和减少分摊的租赁费用(1 300 万美元)。分摊的租赁费用减少的原因是，将与工作人员和咨询人人数增加有关的某些租赁费计入在秘书处设立的一个租赁账户(见表 2)。

表 2
合并项目费用超支减少的原因

(百万美元)

费用领域	变更原因	对供资的影响		
		费用增加	费用减少	供资增加
基本建设总计划	因会员国捐款开展了更多工作	2.5		
翻修和周转办公楼				
强化安保升级改造	预计使用东道国增加的捐款	0.4		
办公空间租金	将某些租金费用计入在秘书处设立的租金账户，以支付因周转办公楼工作人员人数超过预测而引起的费用		-13.0	
基本建设总计划	价值重新评估产生的节约			
翻修和周转办公楼			-13.0	
基本建设总计划	计划支出额减少			
翻修和周转办公楼			-12.8	
连带费用	根据迄今为止的费用，预计计划支出额减少		-3.7	
备用数据中心	备用数据中心费用减少		-1.4	
周转基金和相关利息的使用	大会 2012 年 12 月核准增加供资			-71.0
捐款	会员国的捐款增加			-2.5
强化安保升级改造	东道国的捐款增加			-0.4
备用数据中心	维和行动支助账户为备用数据中心的捐款			-0.9
报告的超支减少		3.0	-43.9	-74.9
超支减少总额				115.8

资料来源：审计委员会对基本建设总计划办公室截至 2013 年 3 月数据的分析。

注 1：因会员国捐款而开展更多工作和强化安保升级改造引起 300 万美元的费用增加与相应的供资增加额相互抵消。

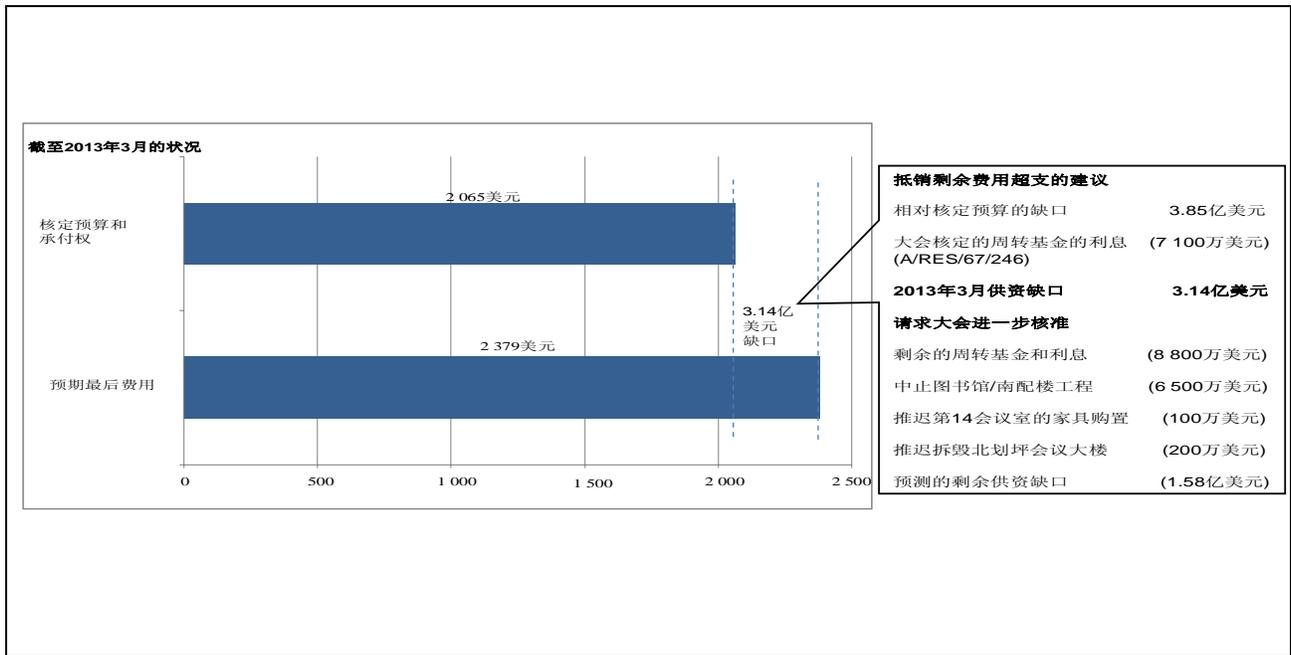
21. 2012年9月, 行政当局提出弥补基本建设总计划核定供资与预期最后费用之间缺口的建议。¹¹ 该计划包括为支付连带费用请求承付权, 行政当局假定这将需要大会进行进一步评估。

22. 减少费用超支的建议是利用(a) 周转资本准备金(4 500 万美元); (b) 预付资金的全部累计利息收入(1.094 亿美元); (c) 目前拨付用于翻修达格·哈马舍尔德图书馆和南配楼的6 500 万美元。该建议的其他内容包括仅进行最低程度的景观美化和推迟拆毁北草坪会议大楼和家具翻新(1 600 万美元)。

23. 2012年12月, 大会核准了1 300 万美元的节约措施, 并核准部分使用周转资本准备金和累计利息——约7 100 万美元。大会还请将图书馆和南配楼翻修选项列入第十一次年度进展报告(第67/246号决议)。图三概述行政当局的计划、大会对该计划的部分核准以及截至2013年3月的资金状况。20.65 亿美元核定预算与23.79 亿美元预期最后费用之间的缺口为3.14 亿美元, 其中大多数目前由3.03 亿美元的授权承付款项支付。附件四载有目前核定供资和预期最后费用总额的明细表。

图三

截至2013年3月的基本建设总计划费用超支和行政当局计划概览
(包括连带费用和备用数据中心)



资料来源：审计委员会对基本建设总计划办公室提供数据的分析。

¹¹ 该提议在第十次年度进展报告(A/67/350)中提交并得到大会部分批准。

估计和报告预期最后费用的过程

24. 审计委员会以前对预期最后费用的报告提出过关切。行政和预算问题咨询委员会成员也提出了这些关切 (A/67/548)。他们报告说，他们不能接受第十次年度进展报告 (A/67/350) 中提供的订正合并费用估计数的保证，并代表大会请审计委员会在本次审计过程中审查这一过程。

25. 审计委员会在前一次报告中建议行政当局在报告项目预期最后费用时列入：

- 量化的项目风险
- 项目竣工前的变更单
- 已提交的索偿和未来索偿备抵
- 为赶上项目进度所需的所有加速活动
- 余下的最高限价保证合同的最新估计数¹²
- 场外办公地点改建费用。¹³

量化风险

26. 审计委员会注意到行政当局在量化项目风险方面取得的进展。2012年10月，基本建设总计划办公室使用一名独立风险专家，对项目风险登记册进行了年度审查。第一次根据风险的可能性和影响确定了每一项风险的费用。估计费用总额为4 000万美元，几乎等于现有的应急款。在审计委员会2013年4月进行审计期间，基本建设总计划办公室估计剩余风险为2 100万美元，而报告的应急款约为2 700万美元。

27. 新的风险预测技术是一个积极的进步，确定的风险费用似乎是合理的。详尽的结果使行政当局更了解应对风险所需的行动。例如，审计委员会注意到，风险登记册显示，设计图纸/规格的质量差和大会大楼施工加速的影响和可能产生的费用是1 100万美元，但基本建设总计划办公室的内部费用报告只为这一风险提供了670万美元的应急款。这要求或者增加应急款，或者采取减轻行动，以减少这一风险的可能性和影响。

28. 审计委员会注意到，在确定应急金过程中，行政当局没有积极利用风险评估技术。在项目的预期最后费用中，如果这些风险出现，风险登记册的内容与预期费用的后果之间没有明确的联系。

¹² 最高限价保证合同规定了联合国将向施工经理支付施工过程中某些部分的最高价格。将逐案对合同的变更进行定价和评价。在提交报告时，只有两个合同仍待实施，即大会大楼和景观美化合同(均根据2011年的估计数)。

¹³ 基本建设总计划办公室告知审计委员会，在提交报告时，没有要求更多场外改建。

变更单

29. 项目继续出现相当多的变更。截至 2013 年 3 月，提交了 2 516 份变更单请求，价值总额为 1.3 亿美元。¹⁴ 自审计委员会上次报告截至 2012 年 2 月 1 日的情况以来，又增加了 789 份变更单请求。

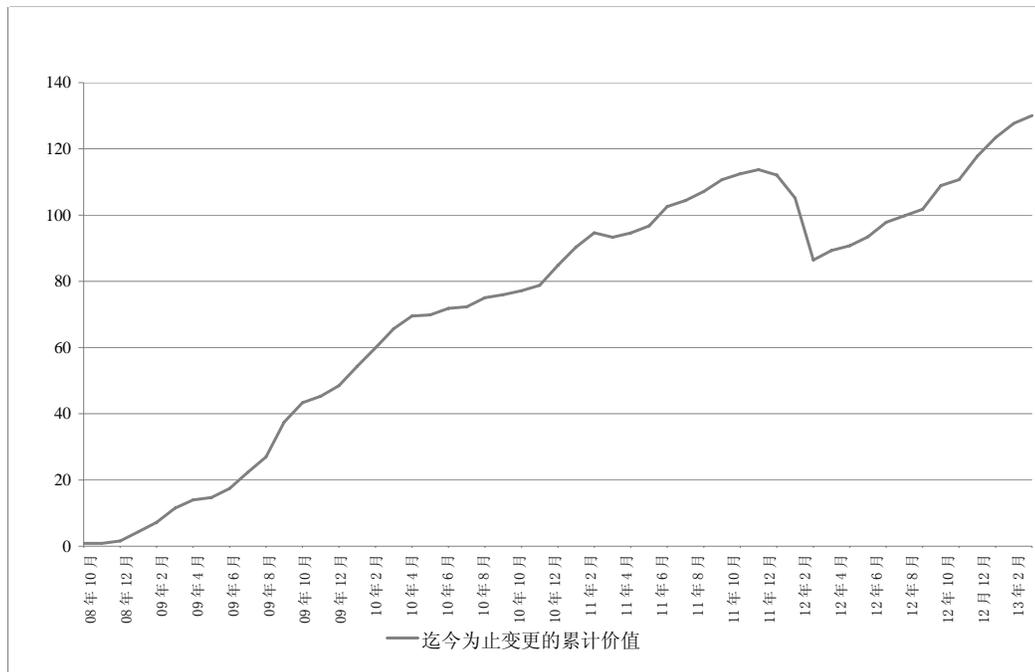
30. 审计委员会继续注意到，基本建设总计划办公室的项目最后费用估计数中没有考虑到对潜在变更单的预测。相反，该办公室的做法假设，按照预期支出某个百分比计算的总括应急基金准备金将能够支付变更引起的费用。

31. 2011 年变更单费用大幅下降了 2 500 万美元(图四)，反映出预测方法在考虑变更单趋势这一点上仍然很薄弱。只有在最高限价保证合同终结和结算完毕后，才可释出节省的费用，不能事先预测可能的结果。就该项目而言，秘书处大楼(800 万美元)、地下二层(1 100 万美元)和幕墙(900 万美元)最高限价保证合同确实节省了费用。截至提出本报告之时，在 9 个最高限价保证合同终结时，似乎有可能进一步实现 2 000 万美元的节约，但基本建设总计划办公室没有将其列入任何费用预测。

图四

截至 2013 年 2 月变更单的累计费用

(百万美元)



¹⁴ 变更单是改变合同细节的机制，可因若干原因引起，例如，发现大楼的现有状况糟于预期。变更单导致费用高于预期。

索偿

32. 审计委员会以前报告，截至 2012 年 3 月 31 日，承包商为额外费用提出 5 笔索偿，截至 2013 年 4 月 30 日，又提出 3 笔新的索偿。总体上说，索偿或者被撤销，或者已结清，或者正在进行中，最大估计数相当大(这一信息属于商业敏感信息，因此在本报告中不予披露)。在行政当局和主要承包商的应急基金准备金中，为这些索偿提供了一些备抵，如果索偿已经结清，这些备抵则列入预期最后费用。然而，对项目结束前可能出现的未知索偿，在预期最后费用中没有提供备抵。

33. 如审计委员会以前所报告，鉴于项目在时间和费用上面临巨大压力，尤其是鉴于大会大楼的竣工时间表，项目竣工前出现更多索偿是可能的，因为承包商必须开足马力或几乎开足马力赶工。审计委员会仍然认为，审慎的做法可能是在预期最后费用估计中列入关于未来索偿的预测。

应急款

34. 审计委员会注意到，项目预算内可能有其他来源的应急基金，有助于管理项目竣工前出现的费用压力，这些应急基金包括可能约 2 000 万美元的未用备抵款，这些款项此前已分配给若干现在仍未终结的最高限价保证合同的风险。审计委员会估计，如果在最高限价保证合同终结后有更多未动用节约款项，并与行政当局已报告的应急款额(2 690 万美元)相加，可动用应急款项可能超过 4 500 万美元。审计委员会注意到，在行政当局给大会的例行报告中，没有明确确认未用的备抵款。行政当局评论说，它之所以没有明确报告未用备抵款，是因为在最高限价保证合同终结前，它们是不确定的。审计委员会认为，鉴于其重要性和价值，应明确报告这些款项，并解释清楚所有的不确定性，以帮助那些负责项目供资的人作出决策。

费用预测的总体评估

35. 行政当局同意审计委员会先前提出的下述建议，即紧急审查并重新确定项目的预期最后费用。审计委员会的理解是，同意这一建议就意味着处理建议的每一细节部分，并在下次审计时向审计委员会提交确凿的证据和审计跟踪，包括备抵和估计数的证据和审计跟踪，以证明新的预期最后费用。没有提供这一证据，主要是因为除计算风险的费用外，行政当局没有改变其做法。为此原因，审计委员会不能如行政和预算问题咨询委员会要求的那样，为行政当局编制基本建设总计划最后费用预测使用的程序提供保证。

36. 审计委员会注意到：(a) 没有将风险对费用的影响列入预测，尽管它确认项目小组的判断考虑到了新的风险量化活动(使用的是某个总括百分比的应急款，而没有为未来风险、索偿和变更单提供备抵)；(b) 没有将最高限价保证合同可能产生的节约列入费用预测。

37. 审计委员会认为，如果项目竣工前大会大楼的翻修不出现重大拖延或问题，已经有足够的应急基金。如果不出现其他问题，行政当局应能在现有供资计划内交付项目的剩余部分。

38. 审计委员会重申其以往关于确定预期最后费用的进程的[建议\(A/67/5\(Vol. V\)\)](#)，第 32 段)。

39. 审计委员会建议，对未来此种性质的项目，行政当局应根据现代项目管理的最佳做法，制定基于风险的确定、分配和报告应急基金做法。

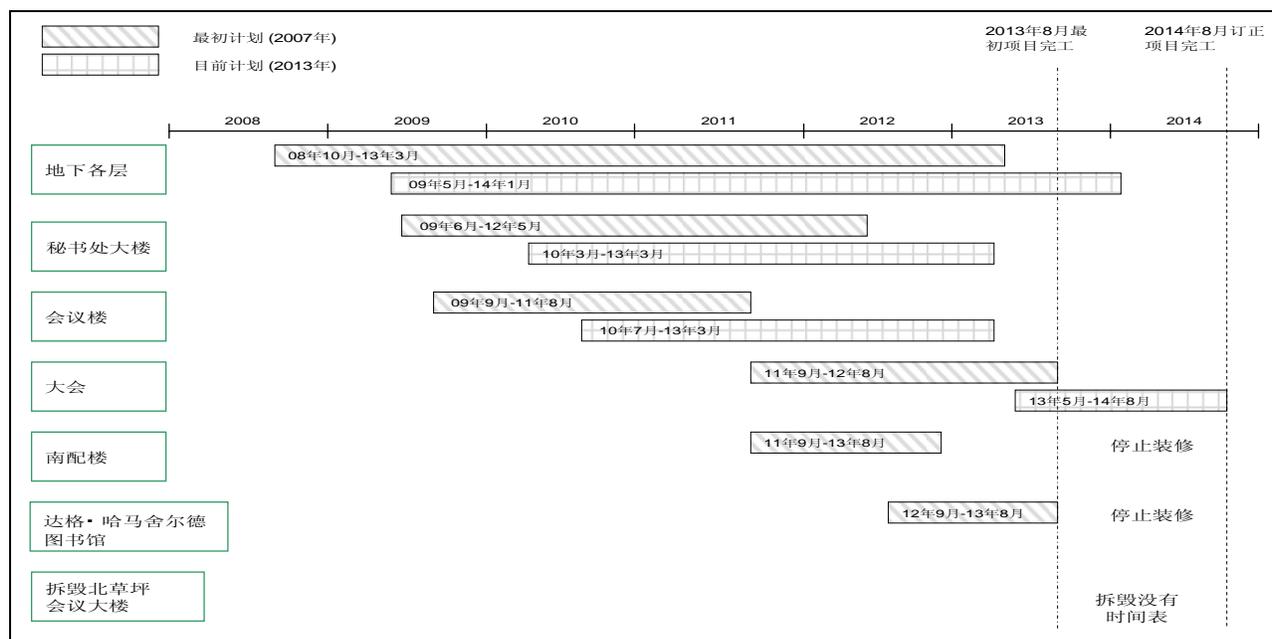
3. 项目时间表

40. 自审计委员会上次报告以来，行政当局已完成了秘书处大楼的翻修和重组工作。这大大降低了项目的风险，特别是为临时办公空间(周转办公楼)支付过多租金的风险。会议楼的竣工比订正时间表晚了四个月，部分原因是遭遇了桑迪飓风，在此之前，由于强化安保升级改造出现了一年的推迟。这一推迟加上整个项目以前的推迟，压缩了在 2014 年 8 月底前完成大会大楼工程、以便及时供一般性辩论使用的现行时间表。现在，这是基本建设总计划完工的主要风险。

41. 图五比较现行时间表¹⁵与加速战略四(大会第 61/251 号决议)中批准的时间表。行政当局估计桑迪飓风的影响可能导致总体计划时间表推迟两个月左右，但精确的影响尚未确定。

¹⁵ 2013 年 2 月基本建设总计划主要承包商月报。

图五
加速战略四时间表与最初计划的现行计划时间表比较



资料来源：审计委员会对基本建设总计划办公室提供数据的分析。

会议楼时间安排

42. 会议楼已于 2013 年 5 月完工。会议楼内的永久性广播设施以及配套的媒体资产管理系统都是复杂的系统，在移交之前需要进行大量检测。原定调试和检测这些系统所需的两个月时间被压缩了，这些工作必须与施工活动同时进行。

43. 会议楼完工后才能开始翻修大会大楼，大会大楼已于 2013 年 6 月开工。随着目前安置在北草坪会议大楼的会议设施迁回会议楼，北草坪会议大楼可腾出用于大会的活动，使行政当局能够开始翻修大会大楼。会议楼的完工如有任何拖延，都会减少可用于翻修大会大楼的时间。

大会大楼时间安排

44. 项目在目前阶段的主要风险是不能在 2014 年 9 月一般性辩论之前按时完成大会大楼工程。翻修大会大楼的时间安排为 13.5 个月，¹⁶ 而上一次提交报告时的安排为 16.5 个月，在“加速战略四”中的安排为 24 个月。¹⁷ 行政当局说，如果大会大楼无法按期完工，可采取一系列应急措施，例如三班轮流作业以及将不

¹⁶ 根据最新基本建设总计划项目时间安排。

¹⁷ 根据原定时间安排(第 61/251 号决议)。

太显眼的工程放到一般性辩论之后完成。在编写本报告时，这些措施尚未制定成正式的替代计划供高级责任所有人考虑。

45. 审计委员会认识到，经验丰富的项目主管人员正在从已完工的建筑转向大会大楼，而且从其他建筑工程中学习了如何处理风险、改进施工技巧、降低规格和简化设计，因此应该能够缓解时间安排上的一些压力。例如，会议楼内安装幕墙有困难，因为混凝土墙板不均匀，金属窗框很难适当装入。大会大楼的混凝土墙板将在拆除和清减阶段进行测量，以便在安装之前制作和测量金属窗框。这样应该会节省时间，减少变更单。

46. 审计委员会确认，由于从设计和建造特点相似的会议楼汲取了经验教训，对于大会大楼翻修过程中可能出现的风险有了更好的了解。但是，要翻修一幢 1950 年代的建筑，在开工并确定建筑的状况之前，仍然存在固有的不确定性。翻修作业开始后，行政当局很快就会知道某些重大的建筑风险是否会变成现实，因为拆除和清减活动很快就会暴露出建筑结构健全性方面的任何问题。此外，在工期结束之前，大会大楼广播和通信系统的安装和调试工作所涉的主要风险会一直存在。这项活动非常复杂，已经导致了会议楼延迟完工。

47. 审计委员会认为，尽管从迄今开展的中学到了很多东西，而且有一个经验丰富的项目小组，但项目的及时交付仍然面临重大风险。将时间安排从 16.5 个月压缩到 13.5 个月是一个很大的挑战，涉及多个关键路径。如果需要三班轮流施工(24 小时作业)，会有高昂费用，并且产生换班交接问题，继而可能导致质量和范围问题，对这些问题的管理会给基本建设总计划办公室及其施工管理人员造成负担。应该充分了解触发采取这一措施或其他应急措施的标准。

48. 审计委员会建议，作为在 2014 年 9 月一般性辩论之前及时完成大会大楼工程计划的一部分，基本建设总计划办公室应向高级责任所有人提出触发采取已规划的应急措施的明确标准，包括详细列明费用与效益。

49. 审计委员会以前曾建议，应该减少变更单核准工作的处理时间和积压。我们注意到，虽然目标处理时间为 30 天，但在项目迄今整个期间，处理及核准变更单平均所耗时间为 44 天。我们也注意到，2012 年 1 月以后的平均处理时间在 30 天目标之内。

4. 项目范围

50. 由于防爆安全方面的关切，达格·哈马舍尔德图书馆和南配楼已不可能按原计划翻新。在决定这两幢建筑的未来用途以及目前楼内各种职能的替代安排之前，施工暂不进行。行政当局一直在评估各种可选途径，以提供一个符合安全和使用者需要的解决办法，包括在园区南面进行大型房地开发。迄今为止，还没有产生实际解决办法，为避免浪费成本，2011 年停止了设计工作。在大会作出决定之前，这两幢建筑及其翻修所需估计数 6 500 万美元仍在项目范围和预算之内。

51. 行政和预算问题咨询委员会在最近一次关于基本建设总计划的报告中指出，秘书长没有就这两幢建筑的用途及其各种职能的转移问题提出可行并经过成本计算的可选办法(见 A/67/788)。因此，大会要求行政当局最迟于第六十八届会议主要会期期间提供最新情况并提出可选办法，包括所设经费问题，说明这两幢建筑是否仍应保留在项目范围之内，以及是否应将这两幢建筑的翻新和拆除预算(6 500 万美元)用于抵付目前的成本超支(第 67/246 号决议)。这一点很重要，因为，如果不知道在园区其他地点重新安置这些设施的潜在成本，就难以对 6 500 万美元的拟议用途作出知情的决定。

52. 审计委员会还注意到，耗资 1.44 亿美元的北草坪会议大楼的未来用途仍不确定。基本建设总计划目前的范围包括用 200 万美元拆除该楼，但行政当局的战略中提出，在计划完工后，有可能将该楼用于解决总部未来的办公房地需要。¹⁸ 行政当局报告说，保留北草坪会议大楼会增加业务灵活性并减少 200 万美元的基本建设支出，不过，每年会有 60 万美元(空置)至大约 250 万美元(完全占用)的营运费用。不予拆除的长期影响包括破坏总部园区的建筑整体性。

53. 审计委员会注意到，关于北草坪会议大楼的提案没有向大会提供充分的资料证明应该重新考虑基本建设总计划目前的时间安排，包括拆除该楼的时间安排，审计委员会与行政和预算问题咨询委员会一样对这一问题感到关切。

54. 审计委员会建议，行政当局提出经过成本计算的实际可选办法，以协助大会决定是否将图书馆和南配楼从基本建设总计划范围中去除，如果决定去除，那么是否将 6 500 万美元预算用于减少目前的费用超支。

55. 审计委员会还建议，行政当局制定并提交一项北草坪会议大楼战略，并就基本建设总计划完成后的任何未来用途提出经过成本计算的可选办法。

5. 项目治理和保障

56. 审计委员会注意到，行政当局现在每季度向第五委员会、行政和预算问题咨询委员会以及管理委员会通报项目进展和费用。此外，项目主任每周向由主管管理事务副秘书长担任主席的高级管理层小组介绍最新情况。每周介绍最新情况是一项重要机制，如果大会大楼无法按期完工，则可通过该机制尽早确定这种情况。

57. 审计委员会注意到，自上次报告以来，主管管理事务副秘书长在监测和监督基本建设总计划方面发挥了日益重要的作用。在 2012 年 10 月向第五委员会介绍最新情况并对我们上一次的建议作出回应时，副秘书长说，在确保基本建设总计划圆满完成方面，他本人接受问责。

¹⁸ 主管管理事务副秘书长向第五委员会所作关于 2014-2034 年总部办公房地需求可行性研究的说明，议程项目 130，2013 年 3 月 15 日。

58. 审计委员会知悉，开展如此规模和复杂项目的组织通常会建立一个综合保障制度，在项目小组之外向高级管理当局提供专家咨询。审计委员会不清楚，副秘书长作为高级责任所有人，在没有客观、独立的技术咨询的情况下，如何能够独立地确信最迟于 2014 年 8 月交付大会大楼的计划现实可行。

59. 鉴于大会大楼的时间安排造成挑战，审计委员会建议，主管管理事务副秘书长考虑就大会大楼是否可能按既定时限、规格和成本完成的问题征求独立技术咨询。

授标后审查委员会

60. 2009 年 10 月，行政当局设立授标后审查委员会，以加强对变更单及合同修订的监督。该委员会采取了连贯一致、基于风险的方法，将 2012 年 3 月报告的 218 项积压的合同修订减少到编写本报告时的 34 项。该委员会在审查合同修订时只发现微小的合规问题，没有发现重大问题。

6. 未来房地

灵活工作空间战略

61. 很多组织认识到，每天都有人因处理业务、出席会议或培训活动、休假或请病假而不在办公室，因此实行了灵活工作空间战略，包括共用办公桌政策，从而最高效地利用办公室空间。灵活工作空间战略不仅可以减少每年的房地费用，而且可以提高灵活性；在更先进的实例中，这种战略还被用来驱动新的工作方法，从而提高生产力。实施重大新建项目或翻修项目期间正是考虑改变工作空间使用方法的理想时机，此时可以更好地确定空间需求和办公室布局，而且有助于确定需要推行和管理的工作人员行为变化。

62. 审计委员会在 2011 年 7 月的报告(A/66/5(Vol.V))中指出，行政当局计划以一人一桌的办法重新安排秘书处大楼的办公人员，这一计划大大错失了灵活利用办公桌空间(“轮用办公桌”)的一次良机；如果采用灵活使用办公桌办法，楼内将可容纳更多工作人员，从而减少对租赁空间和未来新增空间的需求。审计委员会建议，行政当局应在重新布局秘书处之前成立一个小组，评估共用办公桌的潜力。对此，行政当局同意在今后的基本建设发展中考虑灵活使用办公桌空间，但不同意在秘书处实行。

63. 审计委员会在 2012 年 7 月的报告(A/67/5(Vol.V))中确认行政当局处于规划未来房地需求的关键阶段，但也对错失良机感到关切，审计委员会建议行政当局试行共用办公桌战略并评估其业务和财政影响。

64. 行政和预算问题咨询委员会在上一次关于基本建设总计划的报告中说，秘书长关于总部房地需求的可行性研究没有就可能的房地选择办法提供足够全面的分析(见 A/67/548)。行预咨委会概述了应该考虑的影响纽约办公室空间需求估算的一系列主要因素，例如人员分析、办公室空间限度、替代性工作战略以及自有

与租用办公室空间的平衡。审计委员会同意，要评估联合国在纽约及全球各地点的未来办公房地需求，就不能不了解这些因素。特别是，提供关于园区和非园区空间使用的可靠占用数据至关重要，可避免过高估计空间需求和潜在超支。

65. 大会第 67/254 号决议请行政当局就灵活工作空间战略问题提出未来方向。同时，行政和预算问题咨询委员会也要求审计委员会审查翻修后的联合国园区的占用情况。行政当局告知审计委员会，总部园区翻修后，秘书处大楼可多容纳 204 人，总共将容纳 4 216 人，而基本建设总计划实施之前可容纳 4 047 人。

66. 审计委员会试图独立核实秘书处大楼的占用情况，但在审计时没有可用的必要数据。行政当局未能向审计委员会提供可用于审计秘书处或其他总部建筑内工作人员总数的依据，也没有诸如下列情况的数据：

- 一段代表性时期内的实际占用情况
- 联合国自有房地内一张办公桌的费用
- 租赁房地内一张办公桌的费用。

67. 2014 年，大会需要就总部和其他地点未来房地问题作出几项重要决定。审计委员会注意到，行政当局亟需为未来房地制定企划案，方法是掌握相关数据，并全面探索各种可选的灵活工作空间解决办法，包括向不同职级分配不同空间的影响，以及其他任何可能影响所需空间的重要假设。

68. 审计委员会注意到，2013 年 4 月，应大会关于就灵活工作空间战略提出未来方向的要求，主管管理事务副秘书长设立了一个跨职能工作组，负责在 2013 年 8 月以前制定灵活工作空间初步战略，并在 2014 年初提出详细企划案。这一积极步骤值得肯定，但行政当局还必须了解，如果工作组为灵活工作空间战略找到实际解决办法，这将是一项具有挑战性的变革管理活动，需要高级管理部门给予可见的支持和领导。

69. 审计委员会建议灵活工作空间战略工作组：(a) 针对纽约所有各种长期和租赁空间，收集有关大楼占用利用率和每栋大楼内每张办公桌占用费用的可靠数据；(b) 利用这项分析更好地了解纽约及全球各地点未来房地需求。

经验教训

70. 审计委员会在审计时注意到，按照大会规定的任务，基本建设总计划办公室正在计划总结与项目管理有关的经验教训，但没有建立让各利益攸关方——例如设施管理处和翻修后房地的最终用户——参与这项工作或更广泛地分享这些经验教训的正式程序。

71. 联合国在世界各地(例如在纽约和日内瓦)都有正在实施或计划实施的重大基本建设项目。基本建设总计划办公室多达 24 人的团队是联合国的宝贵资产，

他们在基本建设方案管理的很多方面都有很强的能力。行政当局应该最好地利用所取得的经验，至少应该总结经验教训并传递给其他项目，以利于这些项目的早期战略采购和交付选择。在附件五中，审计委员会就行政当局管理在重大基本建设项目和方案方面可汲取的经验教训提出了一些初步想法，这些经验教训是从行政当局迄今各次进展报告中得出的。

72. 审计委员会建议，行政当局正式记录基本建设总计划的经验教训，并在为其新项目作早期战略采购和交付选择时运用这些经验教训。

长期基本建设资产管理

73. 联合国没有为翻新后的纽约园区或联合国在全球范围的所有房地制定长期资产管理计划。在联合国内部实行国际公共部门会计准则意味着将首次需要对这些房地和建筑进行确认和适当估值，以帮助制定本组织的长期资产管理战略。作为战略性基本建设审查的一部分，设施管理处目前正在探索用何种方法可产生更准确的资产信息，并评估如何利用这些信息更好地管理房地。

74. 只限于维持建筑或房地运作的最低程度被动式维修制度，或者预防性例行维护方案，与旨在使建筑或房地保持良好状况的资产全生命周期管理战略相比有很大差别。在稳健的全生命周期投资轮廓中，支出概况可能每年都有较大波动。例如，电气冷却设备可能有 15 至 20 年的更换周期，在较长时期内会产生显著但不规则的现金流动需求。有些组织接受不规则现金流动需求模式的基本原理，选择从正常业务收入账户拨款支付全生命周期投资。其他组织采用较常见的做法，即设立一个偿债基金，每年提供足够的回报，用于支付修缮和小型维护费用。在作出初始资本投资后，目标就是从年度回报中提供维修制度所需资金。

75. 目前，行政当局没有对设施管理支助服务采用全生命周期办法，但正在其基本建设战略审查中重新考虑是否需要实行长期投资战略，以确定长期供资需求并为两年期预算编制程序提供信息。预期将向大会第六十八届会议提交一份中期进度报告，其中将提出关于基本建设项目评估标准的提案，以便对联合国所有房地确定优先工程和供资。

76. 审计委员会提醒注意，不要认为翻修后的建筑所需维修工作会减少，而指望设施管理处能够减少分配给新翻修园区的预算数额。实际情况可能恰恰相反，因为更先进的厂场和设备可能需要经常维护。应该进行稳妥的分析，确定正确的年度维修预算，这种预算既反映总部建筑的长期维修需求，又体现翻修后建筑的环境效益，例如减少能源费用的情况。

77. 审计委员会建议，行政当局实行资产全生命周期投资战略，并评估经过成本计算的总部建筑全生命周期维修可选办法。

移交和设施管理

78. 根据“加速战略四”的规定，基本建设总计划正在将园区各部分按规划的次序移交设施管理处(见 A/67/548，第四和第五节)。首先于 2010 年移交了北草坪会议大楼，其后于 2013 年移交了秘书处大楼。秘书处大楼部分楼层尚待移交设施管理处，因为机械和电气厂场所在楼层还需要完成一些最后补救性建设工程。

79. 分期移交办法在实现维修合同最高性价比方面给设施管理处造成了挑战，因为这样就难以将所有设施完整交给设施管理供应商以便达成更好的价格。更多的困难来自每幢主要建筑内还分阶段逐个楼层移交。例如，秘书处大楼内厂场所在楼层以及特别是将所有三幢主要建筑连接起来的地下层要到 2014 年才能全部移交。未来一揽子设施的整体范围也不确定，因为图书馆、南配楼和北草坪会议大楼的未来用途尚未决定。

80. 设施管理处已向市场问询，但暂时使用基本建设总计划主要承包商安排和管理临时维修合同。虽然这只是临时措施，费用较高，但这一安排使设施管理处能够集中精力处理移交、管理签核程序并进行新厂场和设备培训。

81. 审计委员会注意到，设施管理处将需要清楚了解未来所需维修的范围，并需要与采购司密切合作，制定采购战略并征聘拥有支持该战略所需技能的人员。届时还需要收集关于新资产在能源消耗和维修模式方面的营运数据，以便承包商在知情基础上投标。

82. 审计委员会建议，中央支助事务厅根据对基本建设总计划完成之后设施管理需求总体范围的评估，审查该厅的持续维修合同，并评估从未来战略性商业伙伴关系中获得更大价值的可能性。

D. 鸣谢

83. 审计委员会对主管管理事务副秘书长、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。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

主计长兼审计长

联合国审计委员会主席

(审计组长)

埃米亚斯·莫尔斯(签名)

中国审计长

刘家义(签名)

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长

路多维克·乌图(签名)

2013 年 6 月 30 日

附件一

基本建设总计划战略和预算发展大事记

1990 年代末	确定需要彻底翻修总部大院。
2000 年	<p>6 月, 秘书长明确指出需要翻修, 并提出了一系列可采取的办法 (A/55/117)。首选翻修方案为期六年, 耗资约 9.64 亿美元, 大院内任何时候都将有多达 30% 的地方在施工。</p> <p>12 月, 大会在第 55/238 号决议中授权编制一份基本建设总计划的设计计划和费用分析, 基本建设总计划最初由联合国经常预算拨款供资。</p>
2002 年	<p>12 月, 大会第 57/292 号决议决定实施基本建设总计划, 预计建造预算为 10.49 亿美元。决议还设立了基本建设总计划特别账户, 批款来自会员国摊款。</p>
2003 年	<p>2 月, 秘书长设立基本建设总计划办公室。</p>
2005 年	<p>11 月, 秘书长在第三次年度进展报告 (A/60/550) 中, 在确定设计和费用估计数以及已不可用作周转房的 UNDC-5 号大楼计划落空之后, 提出了四个战略选择。</p> <p>首选方案是战略四 (分阶段施工办法), 修订预算为 15.88 亿美元。</p>
2006 年	<p>6 月, 大会第 60/282 号决议核准了 A/60/550 号文件概述的战略四。</p> <p>10 月, 秘书长在第四次年度进展报告 (A/61/549) 中解释, 战略四的预算已经增加到 18.77 亿美元, 原因是市场条件导致施工费用和专业费增加, 而且需要增加工程范围, 包括额外的防爆安全和信息技术备份系统及安保。</p> <p>12 月, 大会第 61/251 号决议批准了 18.77 亿美元的订正项目预算和拟议的分阶段施工办法。</p>
2007 年	<p>9 月, 秘书长在第五次年度进展报告 (A/62/364) 中指出, 战略四的实施出现延误, 原因是联合国决策过程复杂以及该项目执行主任辞职。</p> <p>项目的估计最终费用现在已达到 20.96 亿美元, 超出预算 2.2 亿美元, 主要原因是进度延误以及价格通胀对施工费用和租金造成了相关影响</p> <p>秘书长提出了加速战略四。根据该战略, 翻修期间缩短, 施工阶段减少, 联合国业务少受干扰。加速战略的最终费用估计数为 20.67 亿美元, 超出预算大约 1.9 亿美元。</p> <p>12 月, 大会第 62/87 号决议批准了加速战略四, 并重申应在第 61/251 号决议批准的预算范围内完成。加速战略四仍然是现行核定战略。</p>
2009 年	<p>4 月, 大会在其第 63/270 号决议中请秘书长提出建议, 让会员国通过捐款抵消项目成本。</p> <p>12 月, 大会在第 64/228 号决议中决定, 核定连带费用由基本建设总计划核定预算供资。大会还鼓励秘书长实施价值评估工程, 最大限度地节约成本, 以在核定预算范围内完成项目。</p>
2011 年	<p>2011 年 10 月, 秘书长在其第九次年度进展报告 (A/66/527) 中指出, 东道国为强化安保升级提供了 1 亿美元。</p> <p>该项目通过价值评估工程节省了大约 1 亿美元。因此, 估计最终成本为 20.61 亿美元,</p>

1990 年代末 确定需要彻底翻修总部大院。

超出预算大约 74 万美元。

2012 年 4 月，大会在第 66/258 号决议中批准了 1.35 亿美元的追加承付授权。

9 月，秘书长在其第十次年度进展报告 (A/67/350) 中提出暂缓图书馆和南配楼翻修工程，因为尚未与东道国达成安全协议。

如果不计连带费用，该项目最终费用估计数现为 22.28 亿美元，约超出预算 2.4 亿美元。

秘书长提议，削减费用，总额为 1 600 万美元，暂缓翻修图书馆和南配楼，可腾出 6 500 万美元，并使用 1.59 亿美元的累计收入和周转资本准备金，以降低成本超支。

12 月，大会在第 67/246 号决议中批准了 1.68 亿美元的追加承付授权，但不接受关于暂停翻修图书馆和南配楼的建议。大会还批准减少费用提议中欲减少的 1 300 万美元，并批准使用 7 100 万美元周转资本准备金。

秘书长各次进展报告中列报的预算和预期最后费用估计数

(千美元)

	战略四			加速战略				
	大会 2006 年 核定预算	截至 2007 年 9 月的状况	截至 2008 年 9 月的状况	截至 2009 年 9 月的状况	截至 2010 年 9 月的状况	截至 2011 年 5 月的状况	截至 2012 年 7 月的状况	截至 2013 年 4 月的状况 ^a
施工	935 300	964 625	1 032 900	1 057 402	1 016 920	1 058 714	1 206 003	1 215 263
强化安保升级工程	—	—	—	—	—	82 185	82 628	82 628
专业费、管理费	231 000	234 508	280 340	302 365	316 549	326 994	368 290	368 831
强化安保升级费	—	—	—	—	—	10 713	10 713	10 713
装修和租用周转空间	214 500	389 858	425 695	426 881	421 113	529 629	511 819	511 818
应急基金	199 900	199 859	—	—	—	—	—	—
预估价格上涨	296 000	277 960	235 236	181 423	202 209	89 084	41 638	21 382
强化安保升级追加应急基金	—	—	—	—	—	6 659	6 659	6 659
连带费用和备用数据中心费用	—	—	—	—	—	167 556	158 399	162 408
维持和平行动为备用数据中心提供的 资金	—	—	—	—	—	—	—	(4 228)
自愿捐助	—	—	—	—	—	(110 500)	(110 700)	(113 232)
资本储备基金和利息	—	—	—	—	—	—	—	(71 000)
项目费用共计	1 876 700	2 066 810	1 974 171	1 968 071	1 956 791	2 161 034	2 275 449	2 191 242
项目预算	1 876 700	1 876 700	1 876 700	1 876 700	1 876 700	1 876 700	1 876 700	1 876 700
与预算的差异	0	190 110	97 471	91 371	80 091	284 334	398 749	314 542

^a 在基本建设总计划办公室的审计之后更新。截至 2013 年 3 月 31 日项目数据。

附件三

审计委员会关于 2011 年 12 月 31 日终了年度的各项建议执行情况分析

建议概述	段落	首次提出 建议的财 政期间	已完全 执行	执行中	未执行	因时过境 迁而不能 执行
1 行政当局同意审计委员会的建议，即制定一个费用-时间权衡标准，为决定是否值得为加速支付款项或是否接受延迟更能省钱提供指导。	28	2011		X		
2 行政当局同意审计委员会的建议，即紧急审查并重新拟订项目的预计最后费用。在重新制订的预计最后费用中将列入以下方面的可能费用估计数：(a) 已发现的项目风险；(b) 项目竣工前的变更单；(c) 为赶上项目进度的加速活动；(d) 已提交的索赔以及今后索赔的备抵；(e) 余下的最高限价保证合同的最新估计数（根据之前最高限价保证合同的经验，重新核定价格并确定切合实际的应急基金数额）；(f) 以从基本建设总计划预算内支付为条件的场外办公地点改建费用。	32	2011		X		
3 行政当局同意审计委员会的建议，即重新计算预计最后费用，并从现在起直至项目竣工，每个季度提交报告。	34	2011	X			
4 审计委员会还建议行政当局高级管理层制定适当控制措施，以便向大会明确表明，报告的费用预测是可靠的。	35	2011		X		
5 行政当局同意审计委员会的建议，即在拟订了一份完整、稳妥的预计最后费用后，行政当局应制定项目所有剩余款项承付时间表，同时认清延迟发放或部分发放资金将对费用和时间安排产生的影响。	41	2011		X		
6 行政当局同意审计委员会再次提出的建议，即行政当局应：(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) 如果建议这两座大楼仍留在工程范围内，则应说明如何解决安保方面的问题；(c) 争取大会批准这两座大楼的拟议行动方案。	50	2011	X			
7 行政当局同意审计委员会的建议，即如果图书馆和南配楼无法留在工程范围内，则行政当局向大会提出经过成本计算的关于安放目前位于这两座大楼的设施的方案。行政当局承诺在大会第六十七届会议期间落实这项建议。	51	2011		X		
8 行政当局同意审计委员会的建议，即对于缩减大会大楼原计划工程范围的任何建议，行政当局都要征求大会批准。行政当局承诺在大会第六十七届会议期间落实这项建议。	52	2011	X			
9 审计委员会建议，行政当局须抓紧为基本建设总计划建立更有效、更正规的治理机制。主管管理事务副秘书长应当确定如何才能保证成本和进展预测准确，特别是在涉及技术性建设判断的领域。审计委员会认识到，通常在如此性质的项目中，高级管理层	55	2011		X		

建议概述	段落	首次提出 建议的财 政期间	已完全 执行	执行中	未执行	因时过境 迁而不能 执行
会听取独立于项目小组的专家意见。						
10 行政当局同意审计委员会的建议，即吸取基本建设总计划的教训，考虑今后如何以更透明和有效的方式管理基本建设项目的应急基金经费。	62	2011		X		
11 行政当局同意审计委员会再次提出的建议，即基本建设总计划办公室应大幅减少变更审批进程的处理用时和积压工作。	76	2011	X			
12 行政当局同意审计委员会的建议，即管理部(a) 采取灵活的试行工作方法，不再为每一个人配备一个办公桌；和(b) 评估采用灵活的工作场所战略可能造成的业务和财政影响，以期在提出翻修现有的办公空间或获取新的办公空间提议时，减少联合国以后的空间需求。	83	2011		X		
建议总数			4	8	0	0
在建议总数中所占百分比			33	67	0	—

附件四

最新核定供资情况和预计最后费用，包括拟议的其他资金来源

(千美元)

		基本建设总计划	连带费用	联合国费用总计
供资			2013年4月	
基本建设总计划	预算	1 876 700		
	捐款	13 232		
	强化安保升级	100 000		
	2013年核准周转资本基金和利息	71 000		
基本建设总计划核定供资总额		2 060 932		2 060 932
连带费用	备用数据中心		4 228	
连带费用核定供资总额			4 228	4 228
现有核定供资总额				2 065 160
费用				
基本建设总计划	大楼翻修	1 250 966		
	周转空间(北草坪暂建楼&办公周转空间)	310 351		
	应急基金*	26 989		
	专业人员费、管理费	364 040		
	租金(办公周转空间)	182 948		
	强化安保升级	100 000		
基本建设总计划最后费用估计数总额		2 217 294		2 217 294
连带费用	备用数据中心		19 269	
	连带费用		143 139	
最后连带费用估计数总额(含备用数据中心)			162 408	162 408
最后费用估计数总额				2 379 702
基本建设总计划与核可供资的差异		(156 362)		
连带费用与核可供资的差异			(158 180)	
与核可供资的差异总额				(314 542)
基本建设总计划其它拟议资金来源	推迟图书馆和南配楼翻修	65 000		
	家具	1 000		
	剩余周转资本基金和利息	88 400		

	基本建设总计划	连带费用	联合国费用总计
基本建设总计划其他拟议资金来源总额	154 400		
基本建设总计划剩余缺口	(1 962)		
连带费用缺口		(158 180)	
合并缺口总额			(160 142)

资料来源：审计委员会对基本建设总计划办公室所提供截至 2013 年 4 月的数据的分析。

附件五

关于基本建设总计划经验教训的初步思考

1. 审计委员会正在根据其基本建设总计划历次报告编写一份关于经验教训的文件,供联合国今后在管理重大基本建设项目时参考,使联合国能够参考在基本建设总计划中采用的良好做法,并吸取教训。审计委员会在总结这些经验教训时,时刻铭记着有效项目管理的两项重要基本原则:

(a) **任何项目都要有一个良好的开端。**最佳做法是,在任何重大项目周期中,在作出开始或启动每个重要阶段的任何决定之前,按照非常严格的标准对项目进行审查。这要求从一开始就进行有效治理和决策;

(b) **重大项目的交付需要一个标准统一做法。**不应该由各个单一项目小组确定在联合国系统内成功交付项目所需采取的程序和行动。在项目治理、管理和保证方面,应该采取一种结构合理和井井有条的做法。

2. 审计委员会认为,存在有益经验教训的领域可能包括:

(a) **项目的治理。**从一开始就需要确定(1) 一名高级责任所有人,规定明确的问责范围,授予必要职权;(2) 一个正式指导委员会,指导委员会既有适当和独立专业知识,又能体现本组织的关键领域,这些领域既是项目的客户(终端用户),又是贡献者,指导委员会向高级责任所有人提供支持,激励和支持项目主任和交付团队;

(b) **项目保证。**请独立专家在各关键阶段评估顺利交付项目所需各项基本元素是否到位并有效运作,确定在顺利交付项目方面存在的任何风险并帮助减轻这些风险,并向那些赞助、治理和管理项目者提供信息,协助其做出更明智决策;

(c) **商业战略。**从一开始就确定供应商可利用的商业机会,确定联合国将如何切入市场,让供应商组织起来,为项目提供最大价值,并让联合国的购买力得到最好的回报;

(d) **订约策略。**评估可能拥有的采购和订约选项,包括各选项的相对风险和好处,并评估本组织是否能够管理任何特定做法所涉风险或是否能够从中获益。审计委员会认为,关于在基本建设总计划中使用最高限价保证合同的决定,需要作出详细审查。审计委员会还认为,确保最高限价保证做法比较适合于在一个熟悉地点建造一栋新建筑,而不适合于楼宇状况存在重大不确定性的复杂翻修工程。审计委员会理解选择最高限价做法的理由,但认为联合国在使用这种方法时遇到重大困难,在未来翻修老化楼宇的复杂工程中应该避免采取这一做法;

(e) **管理风险。**现代的最佳实践是通过方案和项目风险管理流程推动方案和项目,在风险出现后,不断更新风险登记册和相关缓解行动,并使风险登记册内

容与预期成本保持明确联系。然而，基本建设总计划办公室却选择对已签订的最高限价合同一律规定 10%的应急准备金。这一作法的优点是简约，但根本缺陷是掩饰了真实的预测风险成本。从这里学到的教训是，从一开始就要建立一种预测系统，其预测由对潜在风险成本的清醒认识确定，建立这个预测系统可就预期最终费用提出预警。

(f) **应急基金**。该项目确立了编制应急基金的良好作法原则，不过，其依据并不是对风险费用的评估。应急基金必须从根本上与风险管理相联系，不能假设将动用这些款项，但在出现正当理由时则可使用。应急基金完全由项目小组管理，但行政当局未来应该考虑如何界定项目一级的风险和超出项目控制的风险，如何确定相关治理安排，以确保在明确、透明的合理基础上作出使用应急基金的决定并提出报告；

(g) **连带费用**。一开始并未完全确定基本建设总计划项目的范围和界线，因而无法确定交付核心范围工程直接费用的预算，也无法确定对本组织其他部门的间接影响或连带影响。在决定方案范围时，必须在一开始就考虑所有连带费用，如何筹资其资金，将其归入哪项预算，由谁负责管理；

(h) **综合项目交付团队**。行政当局在项目初期就认识到，他们需要新建一个有管理复杂基本建设项目技能的专家团队。这一团队与主承包商和成本顾问融合并安排在一起。这样做改进了沟通渠道，帮助树立了有力的交付观念和共同目标。这个模式经过调整和强化后，可用于其它重大项目；

(i) **变更控制**。任何建设项目一旦开工，还可能并且一定会发生变更。大量的变更构成一种风险，因为这有可能增加费用和延迟交付项目。因此，成功建筑项目的一个公认特点是建立有效的变更控制机制，根据这种机制，在历经广泛协商最后完成设计后，确立明确的规则和强有力的治理和管理，以尽量减少变更。行政当局并未从项目一开始就建立一个强大的、与使用楼宇部门相关的变更控制机，没有确定明确的问责办法，因此，无法控制使用楼宇各部门和办事处所提变更要求的水平、性质和费用，无法确保充分了解变更所涉费用问题。这种情况造成成本增加，增加了时间压力，在周转办公楼活动方面尤其如此。

