



第七十届会议

议程项目 131

财务报告和已审计财务报表 以及审计委员会的报告

审计委员会关于联合国日内瓦办事处战略遗产计划的报告

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了依照大会第 68/247 A 号决议提出的审计委员会关于联合国日内瓦办事处战略遗产计划的报告预发稿(A/70/569)，这是审计委员会有关这一事项的初始报告。行预咨委会还已收到秘书长关于审计委员会的建议执行情况的相关报告预发稿(A/70/585)。咨委会在审议这些报告之前，审议了秘书长关于联合国日内瓦办事处战略遗产计划的报告(A/70/394 和 Corr.1)，咨委会就此提出的意见和建议载于其报告(A/70/7/Add.8)。

2. 行预咨委会在审议审计委员会的报告和秘书长关于审计委员会的建议执行情况的报告时，会晤了审计委员会下设审计事务委员会成员及秘书长的代表，后者提供了补充资料和说明，最后于 2015 年 12 月 8 日提供了书面答复。

3. 审计委员会回顾其先前关于对这一战略遗产计划的第一次审计的文函，其中指出，将构成审计重点的领域将包括项目设计和预算编制进程的严格性和完整性、拟议的项目治理、管理和商业安排及今后的风险管理(A/70/569，第 3 段)。

二. 审计委员会的主要意见和建议中的具体问题

A. 2015 年计划开展的和实际完成的活动

4. 关于定于 2015 年开展的项目活动，审计委员会注意到仅部分实现了项目可交付成果，而且在有关活动的计划执行方面出现延误(A/70/569，第 11-14 段)。具



体而言，审计委员会指出，在承包商制作的概念设计书和设计总计划书方面存在缺陷，而且没有明确说明所计划的深度现场评估的完成情况。审计委员会注意到，在完成或开始进行重要项目活动方面出现延误如下：(a) 设计总计划的完成延误了 28 天，概念设计延误了 45 天；(b) 新大楼第一阶段详细设计的开始时间延误了 42 天，翻修第一阶段详细设计的开始时间延误了 56 天(同上，第 57 段)。此外，原计划于 2015 年围绕投标文件开展的筹备活动被推迟到 2016 年 5 月(同上，第 11 和 12 段)(另见 A/69/417 和 Corr.1，第 104 和 117 段)。审计委员会在报告中还指出了目前查明的项目的主要风险，包括很紧的时间表，这需要相互关联的各方采取协调行动(A/70/569，第 79 段)。

5. 秘书长在其报告中指出，为确保概念设计所需的质量，新大楼及现有建筑翻修的详细设计的开始时间被推迟。为了减轻这一延误的影响，已加快了对项目时间表具有重大影响的新大楼的详细设计进度，这一设计已于 2015 年 9 月 28 日开始。据秘书长称，正在拟订弥补损失时间的减轻影响战略，这些战略似乎是可以实现的(A/70/585，第 3 段)。

6. 行预咨委会在询问后获秘书长的代表告知，尽管最初的意图是在开始项目的详细设计之前先完成全部概念设计，但在接受总体的概念设计之前，实际上已经授权开始新大楼的详细设计。咨委会还获悉，在给予授权时，新大楼的概念设计已经完成，而且可以接受。不过，当时由于项目翻修部分的概念设计尚未完成，不得不暂不接受全部项目的概念设计。咨委会还获悉，秘书长认为，通过确定减少一些项目活动期限的创新方式，可将在概念设计阶段失去的数周时间弥补回来。不过，秘书长的代表向咨委会指出，总的项目时间表具有挑战性，今后的延误是有可能的，但不会因为节省时间而牺牲质量。

7. 鉴于为项目定下的很紧的时间表，而且鉴于费用可能因执行项目活动延误而上涨，行预咨委会赞同审计委员会的建议，即监测项目活动的执行，以便将超期降至最低限度，并采取积极主动的补救措施，在不影响质量和项目可交付成果范围的情况下遵守项目时限。行预咨委会在其关于战略遗产计划的报告中讨论了遵守所确定的项目时间表的重要性(A/70/7/Add.8，第 10 和 31 段)。

B. 项目费用估计数

8. 行预咨委会回顾，根据大会第 68/247 A 号决议(第五节，第 17 段)，将战略遗产计划项目的订正费用总额估算为 8.365 亿瑞士法郎，秘书长表示这是该项目的最高费用总额，同时这一数额也被采纳为一个项目目标(见 A/70/7/Add.8，第 38 段)。

9. 审计委员会对行政当局用来估算项目费用的方法的意见载于其报告(A/70/569)第 27 和 28 段。审计委员会注意到，费用估计数基于一个笼统的概念设计，是设计公司作为提交的概念设计书的一部分提供的，可能随着设计的深入及掌握更多项目细节而改变(同上，第 12(c)和 26 段)。审计委员会还注意到，若干项目活动的费用是根据以往和当地的市场状况计算的，没有得到详细费率分析的支持。审

计委员会认为，费用估算、包括间接费用和利润、咨询费和应急开支备抵的估算应进一步完善，最好是以国际公认的标准制定机构制定的既定行业准则或标准为根据，并在考虑到当地因素后酌情增加(同上，第 30 段)。

10. 行预咨委会在询问后获审计委员会告知，像战略遗产计划这样的大型项目的费用估计数需以基于经验和透明的方式加以计算，同时列出各种假定。在这方面，咨委会进一步从审计委员会获知，项目费用估算的第一步是根据从现场评估和所涉地点得出的实际数据评估工程总量，然后将单位费用用于每类工程。在了解这些费用方面往往依赖通常在公共域或在标准制定机构网站上可查到的定价手册和行业标准。

11. 行预咨委会还获审计委员会告知，行政当局认为，定价手册通常是过时的，不具体针对项目，不涉及联合国的全部要求，因此，行政当局任命了一名专业的费用咨询人。概念阶段的费用计划是利用费用咨询人专有数据库中的实际数据并辅以费用咨询人的专业判断和意见拟订的，其后得到了项目组的核查。审计委员会认为，单纯以专有数据库及专业判断和意见作为费用估计数的依据既不透明，也不容易受核查，而在编制费用估计数方面，客观性至关重要，以便使行政当局能向其利益攸关方保证此类估计数在财务上是健全的。

12. 秘书长在报告中表示，由一名费用咨询人使用最近的附近项目实际定价数据，订立了全面的项目费用估计数，而这是如此规模和复杂程度的项目费用的最适当的估算法。秘书长进一步表示，目前的费用估计数为进入详细设计阶段提供了坚实基础，这一估计数将在设计发展进程中得到完善和更新(A/70/585, 第 9 段)。

13. 行预咨委会在询问后获秘书长的代表告知，项目的费用估计数是根据从多种来源掌握的现有最佳数据和对当地情况的必要了解编制的，标准化定价手册有时被用作参考。在这方面，为举例说明情况，向行预咨委会提供了混凝土的两个不同的单位费用，它们是采用两种不同的定价办法订立的：一种基于标准化的定价参考文献(《斯庞斯建筑师和建筑商价格手册》)；另一种则基于咨询人就战略遗产计划项目提供的实际费用估计数。两种定价办法见下表。

混凝土定价办法

估算依据	说明	每立方米的费用	
		英镑	瑞士法郎
《2014 年斯庞斯建筑师和建筑商价格手册》	现场加固预拌选定混凝土	105	—
	计入 2014-2015 年通货膨胀后：增加 5%	111	—
	计入大不列颠及北爱尔兰联合王国与瑞士两国间 30% 的价差后：增加 30%	144	217
咨询人的计算	加固混凝土	—	250

14. 秘书长代表强调指出，上述例子表明，基于定价手册的混凝土估计费用(217 瑞士法郎/立方米)与战略遗产计划的实际估计费用(250 瑞士法郎/立方米)相比低了 13%。行预咨委会还获悉，使用《斯庞斯建筑师和建筑商价格手册》的办法基于公开可得的文献，相对地较易于采用；不过，实际费用估算法对如此规模、如此复杂的项目而言更准确，也更为合理。秘书长的代表还指出，就所述的项目设计阶段而言，费用估计数是合理的，这些估计数将继续在设计发展进程的每一步得到完善和更新，直至授予建造合同并掌握了实际费用。

15. 行预咨委会赞同审计委员会的观点，即大型基本建设项目的费用估计数应是透明的和可核查的，应基于国际公认的标准制定机构订立的既定行业标准，并酌情在计入当地情况后加以调整。咨委会相信，对基于行业标准的项目费用估计数所作的任何调整，均会在秘书长今后的进展情况报告中加以解释。

16. 鉴于上述情况，行预咨委会赞同审计委员会关于完善和更新战略遗产计划项目的初步预算估计数的建议(A/70/569, 第 81(d)段)，并重申咨委会关于核可 8.365 亿瑞士法郎并将之作为战略遗产计划项目的最高费用总额的建议，须以结合秘书长关于战略遗产计划的进展情况报告对年度预算执行情况和经更新的费用估计数进行进一步审查为条件(A/70/7/Add.8, 第 54 段)。

项目意外开支

17. 行预咨委会回顾其关于项目意外开支数额的估算、管理和报告以及未用的意外开支数额的意见和建议。具体而言，咨委会回顾，应明确说明在项目执行的两个阶段——建造新楼和翻修现有建筑物，包括拆除 E 栋楼塔——中每一阶段的项目意外开支数额，使整个项目期间的意外开支估计数及其使用情况(如有需要)保持透明。行预咨委会重申，它期望秘书长的下一次进展情况报告在项目基本费用之外单独列报项目每个阶段的意外开支订正估计数，供大会审议并作出决定(A/70/7/Add.8, 第 41-48 段)。

18. 行预咨委会进一步回顾，它认为应系统地管理和报告项目应急资金使用情况，以便不将项目某一阶段未用的应急资金结转至下一阶段。行预咨委会重申，应在项目每一阶段结束时，确定未用的应急资金数额并将其交还会员国，而不是按照秘书长的提议在整个项目完工时交还(A/70/7/Add.8, 第 51 段)。

自愿捐助

19. 审计委员会在其报告第 35 至 38 段中讨论了自愿捐助对战略遗产计划项目的实际贡献以及就该项目所表明的兴趣。具体而言，审计委员会注意到翻修第一、第十九和第十七会议室所收到的自愿捐助方面取得的进展。审计委员会表示，行政当局在这方面认为，即便捐赠可被用来支付概念设计所包含的部分费用，捐赠主要被视为用来提高会议室的质量，使之超出项目范围内所设想水准。

20. 审计委员会除其他外还注意到，有一个私营部门捐助者对欢迎中心表示有兴趣，但尚未作出确定承诺。行预咨委会在询问后获秘书长的代表告知，欢迎中心的范围和业务安排迄今尚未拟订，原因是捐助者原本设想中心会位于万国宫附近；只是在最近才开始讨论将欢迎中心设在万国宫院落内，以改善访客在院落内的体验。

21. 行预咨委会回顾大会在其第 68/247 A 号决议中，欢迎会员国为翻修万国宫提供捐赠，并请秘书长将所有自愿捐助列入项目预算总额。因此，行预咨委会建议，战略遗产计划项目收到的自愿捐助应尽可能地被用来支付项目费用。咨委会进一步建议，为了确保透明度，应记录所有的捐赠，并作为秘书长年度进展情况报告的一部分向大会报告。行预咨委会在其报告中讨论了捐赠政策，该政策为接受给战略遗产计划的自愿捐助提供了一个框架(见 A/70/7/Add.8，第 35 和 36 段)。

C. 项目的治理

22. 审计委员会关于项目治理的意见载于其报告第 51 至 55 段。关于作为项目治理框架一部分的咨询委员会和指导委员会，审计委员会指出，其职权范围反映了其管辖范围、作用和责任的重叠。审计委员会还指出其在范围变更、应急开支和更改单方面的作用也不明确(A/70/569，第 53 段)。在这方面，审计委员会列明了行政当局的回应，即咨询委员会和指导委员会的职权范围是要提供一个辅助性治理结构，并向项目所有人提供适当的咨询意见。行预咨委会在报告中讨论了战略遗产计划项目的治理框架(A/70/7/Add.8，第 7-18 段)。行预咨委会再次表示，应更确切、更清楚地划定咨询委员会和指导委员会各自在整体项目治理框架中的作用和职责，并将其列于秘书长的下一次进展情况报告中(A/70/7/Add.8，第 15 段)。

23. 秘书长在其报告中表示，他打算随着项目从初步设计进入投标和施工阶段，继续逐步地进一步完善咨询委员会和指导委员会的职权范围(A/70/585，第 13 段)。行预咨委会在询问后获秘书长的代表告知，该项目以后的阶段将与现阶段不同，在项目以后的阶段，项目治理框架两个构成部分的职权范围或成员可能需要变更。行预咨委会认为，在大会批准总体项目治理框架后，对整个框架或其构成部分的作用和职责的任何更改，都应提交大会审议。

D. 采购与合同管理

24. 审计委员会对与项目有关的采购与合同管理的意见载于其报告第 68 至 77 段。审计委员会说明了行政当局就与项目有关的采购战略所采取的步骤和提供的保证。审计委员会在这方面除其他外注意到，行政当局确认，它承诺遵守在行使采购职能时应予适当考虑的一般原则，即：(a) 资金的最佳效益；(b) 公平、诚信和透明度；(c) 有效的国际竞争；(d) 联合国的利益。它还承诺遵守《联合国采购手册》关于采购中的道德标准和责任的第四章。审计委员会还注意到行政当局已保证在合同内列入有关担保契据、包括履约保证金和付款契约以及在发生违约时的财务保护的规定。

25. 审计委员会根据其对现行合同的审查，除其他外注意到在交付成果方面延误的实例。在此类延误的一些具体例子中，审计委员会还注意到，相关合同内未列违约赔偿的规定，并强调了《采购手册》第 9.35 段，其中指出可列入违约赔偿规定，“确保供应商在严格意义上履约”，而且“一旦受害方能够证明违反合同，则避免关于实际损失额的长期争议”。审计委员会认为，对于高价值的项目，必须阻遏违约的发生，并在违约发生时确保本组织的利益。在这方面，审计委员会还列明了行政当局的观点，即在合同中列入有关违约赔偿金的规定并非《采购手册》中的一项硬性要求(A/70/569，第 73-75 段)。

26. 行预咨委会在询问后获秘书长的代表告知，有关违约赔偿金的规定未列入土木和结构工程服务合同或危险材料侵入调查合同。不过，合同中列有有关延误的其他保障措施，如暂不付款、母公司的担保和履约担保。咨委会还获悉，秘书长打算将违约赔偿金条款列入与项目有关的施工合同。行预咨委会赞同审计委员会关于确保遵守《联合国财务条例和细则》及《采购手册》的规定以保护本组织的利益的建议。

27. 在对现行合同进行审查时，审计委员会还注意到，负责中央支助事务厅的助理秘书长在将方案管理服务咨询合同授予两个咨询公司设立的合营企业时，免除了总部合同委员会建议的要求。审计委员会注意到，总部合同委员会对将合同授予一个当时不存在且未注册为联合国供应商的合营企业表示关切，并除其他外建议规定合营企业须拥有相当于最低为第一阶段不得超支金额的 50%的资本额(A/70/569，第 73(b)段)。行预咨委会在询问后获秘书长的代表告知，规定合营企业须拥有上述资本额的要求从商业的角度被认为是不可行的。咨委会还获悉，在所授予的用于咨询服务且被视为低风险的合同中，还列有履约保证金的要求；因此，与合营企业的资本有关的要求被免除。

28. 行预咨委会重申必须严格遵守联合国条例和细则、采购政策和行政程序。咨委会还强调必须不断得到审计委员会的保证，保证该项目的治理框架、内部控制和管理做法是健全的，从而使会员国对于所批的资源用于推进项目目标和符合本组织的最高利益具有合理的信心。