



联合国

2011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
第六十七届会议
补编第5号

请回收 



大会
正式记录
第六十七届会议
补编第 5 号

2011 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 • 2012 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。

[2012年7月19日]

目录

	页次
送文函	v
摘要	1
A. 任务、范围和方法	5
B. 背景情况和重要发展	5
C. 审计结果和建议	6
1. 审计委员会以往各项建议的执行情况	6
2. 预算管理	6
3. 项目时标	15
4. 项目范围和质量	16
5. 治理	17
6. 调试与移交	19
7. 采购	21
8. 办公空间的使用	22
D. 鸣谢	24
附件	
一. 建设总计划战略和预算发展的关键阶段	25
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2010年12月31日终了年度的各项建议执行情况分析	27
四. 基本建设总计划完工日期	29
五. 变更单的分类	30
六. 审计委员会以前就预计最后费用和项目意外开支是否足够发表的评论	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 2011 年 12 月 31 日终了年度的报告。

中华人民共和国审计长
兼联合国审计委员会主席

刘家义(签名)

2012 年 6 月 30 日

审计委员会关于基本建设总计划 2011 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 年代标志性的庭院式建筑进行现代化改造、安保强化和建筑保护。大会第 57/292 号决议请审计委员会每年就该项目编写报告。本报告载有审计委员会对基本建设总计划进展情况进行年度审查的结果和建议。

审计委员会的总结论

截至 2012 年 3 月，行政当局预计基本建设总计划的最后费用为 24.21 亿美元，¹ 比 19.9 亿美元的订正汇总预算多出 4.3 亿美元 (22%)。² 如本报告所述，剩余费用面临重大压力；审计委员会无法对目前编报的预计最后费用作出判断。缺乏透明、及时和稳健的费用预测阻碍了负责治理的人员做出有效决策，从而可能导致项目费用增加和进一步延迟。

审计委员会认为行政当局对预计最后费用的预测不完整，依据的方法没有经过充分分析；因此，尚不清楚是否有足够的意外支出准备金来应对从现在到项目完成所涉的风险。由于核定预算限额(承付权)快满，行政当局采用了使必要的施工得以继续进行的订正采购办法，采购只能逐渐增量。这种办法可能意味着花钱多办事少。不过，行政当局告知审计委员会，到 2012 年 6 月为止，尚未导致费用增加。一旦项目承付权告罄，工程就将停顿，将增加大量额外费用。

审计委员会在提出上一次报告时，截至 2011 年 2 月的项目预测超出预算 7 900 万美元。2011 年 10 月，行政当局报告指出，预测的超支增至 2.81 亿美元。推动费用增加的主因是：未编入行政当局最初项目预算请求中，或之后被列为部门预算一部分的 1.47 亿美元的“连带费用”；以及 4 300 万美元的周转空间租赁费。

据行政当局列报，2011 年 10 月至 2012 年 3 月期间增加的费用为 1.49 亿美元，超支总额达 4.3 亿美元。该期间所列推动费用增加的根本原因是，基本建设

¹ 包括用于支付强化安保升级改造、“连带费用”、备用数据中心的费用，以及用作未编入原定预算的周转空间追加费用。

² 包括原定预算 (18.767 亿美元)、会员国捐款 (达 1 070 万美元)、东道国对强化安保升级改造的捐款 (9 960 万美元) 和支助账户供资 (330 万美元)。

总计划办公室此前早已查明、但未列入其预测中的费用压力和风险成为现实。审计委员会由此指出，行政当局没有充分落实审计委员会在前一次报告中提出的关于费用预测必须具有更强的分析性和更加完整，以及为风险登记册内所列风险留出备抵的重要建议。审计委员会认为，假如这些建议得到落实，基本建设总计划 2011 年 10 月至 2012 年 3 月期间所报资金困难本会更快地显露，有助于负责治理的人员更及时有效地作出决策。为使大会能够就项目未来的供资及时作出知情的决定，行政当局必须刻不容缓地提供理由充足、且完整和稳健的预计最后费用。

尽管预期费用增加，但是基本建设总计划有一个经验丰富的项目交付小组，施工费用款是经过严格的审查和谈判后才支付。

审计委员会确认基本建设总计划不断取得进展。工作人员仍按计划从 2012 年年中开始从被称为“周转空间”的临时办公空间搬回秘书处大厦。如果工作人员能在 2012 年下半年顺利搬回秘书处大厦，这将表明项目完成了一个重大目标，也将有助于降低时间和费用风险程度。秘书处大院主楼区的预计完成日期(见附件一)与审计委员会前一次报告(A/66/5(Vol. V))所述日期一致，项目定于 2014 年夏季最后完成，主要是因为需要进行强化安保升级改造而比原计划大约晚了一年。但是审计委员会注意到，目前的进度表受到很大压力，为了保证项目如期进行，有可能产生更多的“加速”费用，如果上述供资问题不能及时解决，可能会造成进一步延迟和费用增加。

主要结果和建议

考虑到连带费用范围和备用数据中心，项目预计的最后费用比订正预算多出 4.3 亿美元，剩余意外开支似乎不足以管理目前预算所承受的压力。费用超支的原因包括采用了更加昂贵的加速施工战略，将连带费用纳入了基本建设总计划的预算，以及出现大量变更。审计委员会在报告中强调，尽管很多变更是意想不到的，但是其中有些费用本可尽快预测和列报。行政当局在 2008 年增加项目费用估计数的同时，也将项目所需意外开支和价格上涨准备金估计数减少了 2.43 亿美元。新的经费数额考虑到较有利的经济环境和实施加速战略后可以规避的风险，但却没有反映出加速战略内存的新的重大风险。如审计委员会在以往报告中所述，剩余意外开支看来并不够，审计委员会认为在现有 19.9 亿美元的汇总预算内不可能照当前的规模完成项目。

审计委员会不能判断行政当局的项目预计最后费用是否是根据一项综合方法提出的，并认为最后费用可能高于目前列报的费用。审计委员会在前一次报告中建议行政当局考虑到已查明的项目风险可能产生的费用以及项目完成前的变

更单费用估计数，加强费用预测。行政当局已开始改进费用预测，并表示打算尽可能控制费用，但是需要更多费用的重大压力依然存在，在行政当局的费用预测中并没有为下列各项做出合理和明确的拨备：

- 项目的大多数剩余风险
- 项目完成前的变更单：预计最后费用中只为可能需要提出的少数变更单留有资金，但没有为需要提出但尚未确定的变更单留出资金
- 为赶上项目进度而开展的所有加速活动(预计最后费用为开展某些加速活动留出资金，但没有为其他可能的加速活动费用留出资金)
- 所有现有的及今后可能提出的索偿
- 余下的最高限价保证合同的最新估计数
- 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。

基本建设总计划在治理安排上存在缺陷，行政当局没有就可能的费用增加向大会提出预警。审计委员会指出，基本建设总计划缺乏有效的高层管理治理，而不能向项目小组提供支持和提出有益质询，包括先对费用预测进行有效审查后才提交大会。

如果不能就费用超支问题商定一项可以接受的解决办法，并迅速加以实施，项目的承付权将告罄，导致进一步延迟和费用增加。可通过缩小工程范围、降低质量、采取成本效率措施、重新分配行业内其他地方与项目有关的费用，以及向项目发放追加资金来解决超支问题。无论商定何种解决办法都不得对项目进度产生影响，以防费用进一步增加。由于行政当局试图缩减项目赤字，它比任何时候都需要更经常地提出报告、更有说服力地评估预计最后费用，使大会能够不断监测关于更改工程范围和质量的决定。为了使大会对预计最后费用产生信心，行政当局必须考虑如何担保预计最后费用是充足和完整的。

审计委员会着重提到在将基本建设总计划移交其最终用户、关于授标后审查委员会和有效利用办公空间方面存在的其他风险和问题。自审计委员会提交上次报告后，移交工作得到加强，本报告强调的是剩余问题。行政当局已为加强授标后审查委员会采取了一些措施，对合同的修改进行了审查，但是该委员会的工作仍严重滞后。本报告还强调指出，如果管理得当，采用灵活利用办公空间的做法可以产生重大成本效率，假以时日，得到的补偿将超过项目超支。

审计委员会在本报告的主体部分提出了详细的建议。对行政当局的主要建议归纳如下：

- 清查和重计项目的预计最后费用，其中最重要的是评估：(a) 已查明的项目风险；(b) 项目完工前的变更单，包括将有必要变更但尚无确认的变更单；(c) 为赶上项目进度进行的加速活动；(d) 已提出的索赔和今后索赔的备抵；(e) 余下的最高限价保证合同的最新估计数(根据以往最高限价保证合同的经验，重新核定价格，确定切合实际的意外开支数额)；(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的改建费用
- 在提出一个完整和稳妥的预计最后费用后，应制定项目所有剩余款项承付时间表，并尽早寻求大会批准，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
- 紧急确定对基本建设总计划的更有效和常规治理
- 请管理事务部：(a) 试行灵活的工作战略，不再为每个人配备一张办公桌；(b) 评估采用灵活工作场所战略可能造成的业务和财政影响，以便在提出任何有关翻修现有办公空间或获取新办公空间的建议时，减少联合国以后的办公空间需求

以往建议

审计委员会在前一次报告中共提出 15 项建议，有 2 项(13%)得到充分执行，8 项(53%)正在执行，4 项(27%)未得到执行，1 项(7%)因事态发展而不能执行。审计委员会对低执行率表示关切，如总结论所述，认为这在很多重要方面使项目经历更多困难。

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向大会提交一份关于该项目的报告。
2. 审计委员会审查了自编写上次报告 (A/66/5 (Vol. V)) 以来基本建设总计划的进展情况，以评估审计委员会以往各项建议的执行进展情况。审计委员会还审查了基本建设总计划是否可能在预算、时限和范围内交付，基本建设总计划的风险能否得到管理。本报告就改善管理和处理今后的风险提出了新建议。
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审计和监督要求。
4. 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审计结果和结论，行政当局的看法已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对 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的复杂和富有挑战的项目。附件一简要说明执行基本建设总计划战略和预算发展的关键阶段；附件二总结了预算和预计最后费用估计数历年的变化情况。
6. 2007 年 9 月，秘书长在其第五次年度进展报告 (A/62/364) 中指出战略四执行工作延迟、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)，可以缩短翻新期，减少施工阶段并减少对联合国工作的干扰。当时订正的最后费用估计数是 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的报表九(资本资产和在建工程)的一项内容报告 (A/67/5Vol. I)。截至 2011 年 12 月 31 日，基本建设总计划累计支出为 16.3 亿美元。2011 年共支出 2.95 亿美元(2010 年为 4.06 亿美元)。
8. 截至 2012 年 1 月底，汇总预算 87% 的承付款已经落实。³ 虽然这不能直接用来衡量项目的进度，但表明施工进展顺利。取得进展的领域包括：
 - 秘书处大厦绝大多数玻璃墙面(幕墙)已经更换
 - 秘书处大厦内的拆除工程和石棉清除工作已经完成，大楼内部装修取得进展，工作人员可如期搬回(附件四列有项目时标的进一步详情)

³ 截至 2012 年 1 月底，在 19.9 亿美元的汇总预算中，已承付的金额达 17.355 亿美元。

- 会议楼的拆除和结构加固工程进展顺利，尤其是作为强化安保升级改造工程一部分，在会议楼下方和富兰克林·德拉诺·罗斯福快车道上方进行的加固工程
- 地下室技术复杂的基础设施和其他工程已经完成或基本完成。

9. 项目有着良好的安全记录。共用了 400 多万人/时，发生过 10 起事故，导致建筑工人不能上班工作。截至 2012 年 2 月底的事故发生率为 0.50，好于 1.5 的全国平均水平。⁴ 这项业绩必须得到维持，因为重大事故不仅造成人命代价，还导致严重延迟和重大财务成本，也使联合国名誉受损。

10. 尽管一些领域取得了良好的实际进展，本年度期间，项目仍然经历了严重的财政困难，包括确认风险后的预计最后费用大幅增加。大会不得不在 2012 年 3 月采取紧急行动，授权承付金额 1.35 亿美元，使采购事项得以继续。审计委员会的本次进展情况报告主要集中于这些重要的新情况和成功执行的相关风险，以及在项目进入紧要关头的 2012 年期间有助于大会作出决策所需的资料和判断。

C. 审计结果和建议

1. 审计委员会以往各项建议的执行情况

11. 审计委员会尤为关切的是，它提出的有关改进项目的费用预测和报告办法，涉及为风险登记册上所列风险和变更单趋势提取备抵的重要建议未得到执行。如果这些建议得到执行，管理层显然会更早发现 2011 年和 2012 年初出现的财政困难，也会有更多时间做出有据可依的决策。审计委员会将在本报告中详述这一问题。

12. 审计委员会在其 2010 年 12 月 31 日终了年度的前报告(A/65/5(Vol. V))中提出 15 项建议，其中 2 项建议(13%)得到了充分执行，8 项建议(53%)正在执行，4 项建议(27%)没有执行，1 项建议(7%)因事态发展而不能执行。

13. 审计委员会重申其前一份报告中提出的尚未得到全面执行，或因事态发展而不能执行的各项建议。附件三概述了执行情况。本报告相关章节概述了关于之前各项建议的进一步意见。

2. 预算管理

预计最后费用增加

14. 在审计委员会的前一份报告中，行政当局估计，截至 2011 年 2 月，基本建设总计划的最后费用将超出预算 7 900 万美元(4%)。在行政当局 2011 年 10 月第九次年度进展报告(A/66/527)中，预测超支已增加到 2.81 亿美元。造成费用

⁴ 美国劳工统计局，2010 年。

增加的主要原因是：未编入行政当局最初项目预算申请中或之后被列为部门预算一部分的 1.47 亿美元的“连带费用”；以及 4 300 万美元的周转空间租赁费用。

15. 在 2011 年 10 月至审计委员会 2012 年 3 月完成期末审计期间，行政当局报告称项目费用又增加了 1.49 亿美元。致使预测超支总额达 4.3 亿美元，比 19.9 亿美元订正汇总项目预算高出 22%(表一)。该期间所报费用增加的根本原因是基本建设总计划办公室此前早已发现但未列入预测的费用压力和风险成为现实。这项缺乏透明度和及时性的费用预测和报告做法致使管理层无法在项目供资变得危急之前采取行动，解决费用超支问题。

表 1
最新预算和预计最后费用

		核定预算/可用资金 (千美元)	费用预测 (千美元)	差异 (千美元)
预算	核定预算(大会第 61/251 号决议)	1 876 700		
	会员国捐赠 ^a	10 689		
	东道国为强化安保升级改造所做捐赠	99 557		
	支助账户对备用数据中心的供资	3 286		
截至 2012 年 3 月的预算总额		1 990 232		
费用	翻修和周转空间费用		(2 115 548)	
	强化安保升级改造		(99 557)	
	2012 年 10 月起的办公空间租金经费		(38 000)	
	连带费用		(146 806)	
	备用数据中心 ^b		(20 700)	
预计项目费用共计			(2 420 611)	
预计超出支出				(430 379)

来源：审计委员会对基本建设总计划办公室截至 2012 年 3 月底数据的分析。

^a 7 个会员国同意最多捐赠 10 688 802 美元，其中 1 248 558 美元为实物捐赠。截至 2012 年 3 月底，基本建设总计划办公室已收到 6 988 773 美元，2 451 442 美元尚未到位。

^b 大会请基本建设总计划办公室匀支位于新泽西州的备用数据中心的大部分费用(第 63/269 和第 64/228 号决议)。

16. 表二进一步详细解释了自审计委员会前一份报告以来超支增加的原因。

表 2
项目超支增加的原因

		百万美元
审计委员会关于 2010 年 12 月终了年度基本建设总计划的报告中注意到以下方面的预测费用超支：		79
审计委员会前一份报告至秘书长提出第九次年度进展报告期间费用预测的变化	连带费用 1.468 亿美元，备用数据中心 2 070 万美元。在项目的最初范围或预算中未列入这些费用	168
	追加周转空间费用和租赁负债。预计最后费用之前列入了截至 2012 年 9 月底的周转空间租金。增加的数额用于支付 2012 年 10 月起余下期间的租金以及两个周转空间的终止租赁费 ^a	43
	会员国追加捐款 450 万美元以及支助账户为备用数据中心费用提供的资金 330 万美元	(8)
秘书长第九次年度进展报告指出截至 2011 年 5 月以下方面预测费用超支：		281
秘书长第九次年度进展报告至审计委员会最近一次审计期间费用预测的变化	行政当局将周转空间费用和租赁负债估计数从 4 260 万美元降至 3 790 万美元，因为周转空间的一些工作人员将搬到联合国信用社大楼，从而不用支付该大楼提前终止租约费 470 万美元	(5)
	重新调整工作顺序，拆除和运走包括石棉在内的不适宜材料的工作比预想的要多，以及协调地下室第三套项目设计图纸的工作增加。审计时这一工作的各项费用已经商定，但尚未进行采购 ^b	30
	地下室第二套项目变更单	9
	与专业费用和管理费用增加有关的变更单，原因是基本建设总计划大量订单变更	2
	备抵。据估大会大楼在限制性混凝土底板、梁柱强度，光束穿透不足和管道更换方面的费用估计数增加	31
	备抵。会议楼由于混凝土地面/屋顶底板的状况差 ^c 以及必须更彻底地清除和处理石棉，导致费用估计数增加	24
	备抵。预计秘书处大厦和地下室第二和第三套项目今后产生变更单所涉的费用估计数	10
	备抵。增加的专业费用和管理费用估计数	9
	备抵。增加的景观美化费用估计数	7
	备抵。屋顶天线和防雷设施追加费用估计数	1
	备抵。各种其他小额费用	1
	在进行审计时，基本建设总计划办公室没能为余下的 3 000 万美元费用增加估计数提供理由和证据	30
行政当局截至 2012 年 3 月的预计最后费用		430

来源：审计委员会对基本建设总计划办公室工作人员进行的约谈以及对基本建设总计划办公室截至 2012 年 3 月底数据的分析。

- ^a 产生终止租赁费是由于周转空间的租期超过基本建设总计划的期限。这样做是为了确保施工延迟不会导致联合国各部厅不得不在很短的时间内寻找费用昂贵的租赁办公场所。
- ^b 总部地下室的翻修和施工工作分成三套主要工程：地下室第一、第二和第三套工程。
- ^c 将在第 20 段中进一步解释这一问题。

17. 审计委员会在审计期间审查了项目记录并约谈了参与项目人员，以便核实表 2 中列报的费用增加是否合理合法。审计委员会注意到，基本建设总计划办公室花了大量时间与承包商讨价还价，以期降低费用。但审计委员会注意到：

- 基本建设总计划办公室在审计期间无法提供证据，说明为何与地下室工程相关的变更单费用增加 900 万美元，以及一宗单个变更单专业费用和管理费用增加 200 万美元
- 行政当局已在预计最后费用中编入 1.13 亿美元的可能费用备抵。审计委员会十分关切的是：行政当局无法提供理由和证据，说明为何列报的费用增加 3 000 万美元；行政当局提供了其他备抵的理由，虽然数字看起来大致合理，但没有得到符合审计要求的证据支持；此外，尚未采购的最高限价保证合同的一些估计数已经过时，而且也可能过低。

18. 2012 年 3 月，大会第五委员会请行政当局解释秘书长在 2011 年 10 月的进展情况报告（见 A/66/527/Add. 1）中列报的预计超支为 2.81 亿美元，为何到了 2012 年 3 月就增加到 4.3 亿美元。针对这一要求，行政当局向大会详述了出现差异的各种原因。行政当局还陈述了秘书处大院主要建筑最新费用预测和最初预算之间的差异，但未说明 2011 年 10 月以来费用预测如何发生了变化，也没有为报告的增加数提供佐证或理由。即使行政当局承诺不超过规定费用，仍然有必要明确认识新出现的费用压力对最后费用的潜在影响，以支持有效决策。

19. 因此，基于上述各方面问题，审计委员会无法判断目前备抵是否全面或准确。

计算和报告预计最后费用方面的不足

20. 审计委员会主要关心的是，预计最后费用不完整，不具有说服力，而且预测费用和实际费用增加本应更早列报，以便管理层做出有效决定。

21. 审计委员会曾指出，必须对预计最后费用进行符合现实的最新预测（见 A/66/5 (Vol. V)），以便管理层和出资方评估能否在现有预算范围内完成项目。如果没有这一信息，便很难做出有关缩小范围或在面对其他的组织优先事项时增加供资的有效决定。

22. 审计委员会之前建议行政当局在预计费用预测中列入经过准确计算，符合审计要求的所有今后费用估计数，其中包括变更单和风险估计数，并考虑到加速付款和索赔的潜在需求。如果成本预测得到改进，并结合了更加频繁和完整的报告，大会本可更早收到费用增加的预警。审计委员会着重提到三个例子，说明大会本应更早接报费用可能增加：

- **大会大楼费用增加。**2009年10月，基本建设总计划办公室方案管理咨询人估计大会大楼的施工成本是1.12亿美元。然而，行政当局在2011年12月前一直报称，这项工程的预测费用为7300万美元。2012年1月，行政当局将其费用估计数更新为1.04亿美元
- **现会议楼费用增加。**2012年1月报告费用增加的原因之一是发混凝土地面/天花板底板的成分有缺陷。⁵2010年8月进行的测试发现混凝土材质存在问题。发现这一点后，在制定这一问题的设计方案的同时也与新出现的强化安保升级改造办法联系起来。尽管这一情况的复杂性不可避免，但审计委员会仍认为，本应更早提出可能产生费用影响的预警；而且审计委员会已经在前一份报告中就行政当局发现和报告已知风险可能对费用产生的潜在影响提出了一般性意见
- **基本建设总计划办公室着重提到的其项目风险登记册上的问题。**造成2011年12月所报费用增加的一些问题早在2010年10月就被列入基本建设总计划办公室的风险报告和登记册，但未在预计最后费用中专门安排备抵(表3)。

表 3
行政当局风险登记册中已发生并造成费用增加的风险

风险描述	出现在风险登记册上的日期
石棉量大于预期——“石棉量大于预测，但也同样存在在过去多年的维护过程中一直清除石棉的可能性。”	2010年10月
合同之间的衔接问题——“每个合同都由各小组单独接管，导致冲突的可能性是：复杂性重叠、协调、实体空间重叠、与机械和电气设备冲突、设计责任不明”。	2010年10月
各工种间缺乏协调——“协调小组将是基础设施小组取得成功的一个关键因素，以尽量减少建筑设备线路冲突，分阶段实施等问题。这是所有建筑设备密集的项目翻修面临的一个重大风险”。	2010年10月
现有服务的信息——“如果任何施工信息不正确，将影响目前的设计，并给施工现场带来问题。现有的设施管理操作工及维修人员掌握大量信息，这对项目有利。一个潜在的问题是，一旦工作人员离职，将导致知识丧失”。	2010年10月

⁵ 底板的问题是，需要将正在安装以勾住管道和缠在底板上的刚架焊接到大楼现有的钢芯中。这比简单地将钢架混入混凝土中更费钱。

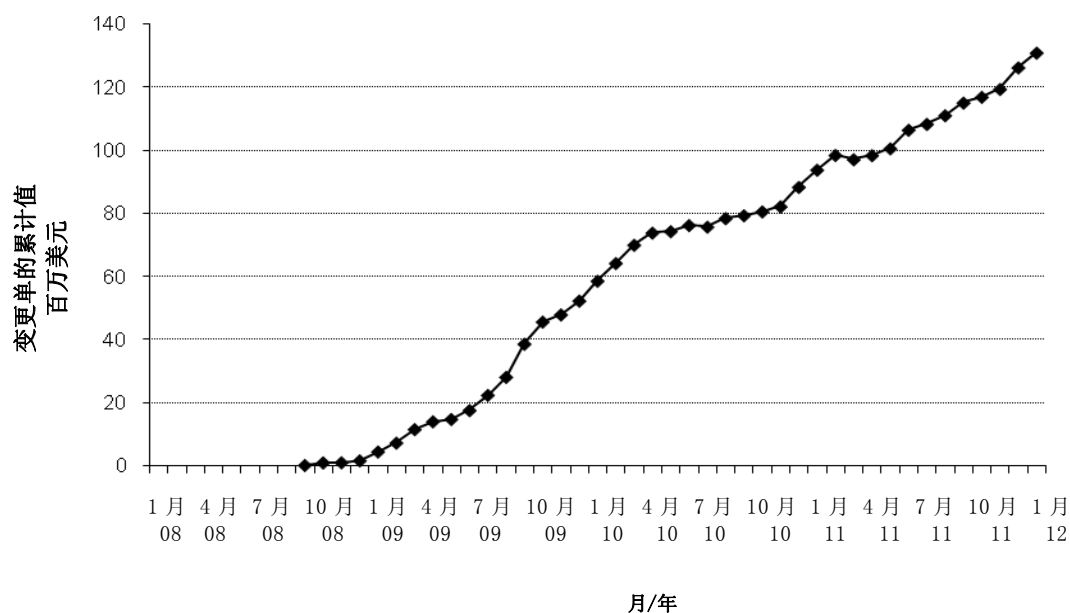
23. 审计委员会在以往的报告中提出了对意外开支保底和充足性的关切。截至2012年1月27日，项目意外开支还剩大约6 450万美元。审计委员会注意到，方案主管2011年10月的风险报告指出，“余下的意外开支数额与剩余工作的价值相比很低”；而且行政当局的预计最后费用中仍未列入变更单趋势或所有项目风险可能产生的全部费用。因此，审计委员会仍然无法判断，预计的预测数是否稳健，或是否有足够的意外开支可用来管理项目完成前的所有风险。

变更单费用

24. 项目仍会有不少变化。截至2012年2月1日，共提交变更单请求1 727份，⁶价值1.31亿美元⁷（图一）。如果以2011年2月1日至2012年1月31日期间的比率继续提交项目变更单直到2014年6月，变更单的费用总额将达到大约2.35亿美元（图二）。即使以目前一半的比率继续提交变更单，到2014年5月变更单的费用总额也将达到1.83亿美元。随着项目接近尾声，订单变更率将下降，但审计委员会依然认为，应在预计最后费用中为今后的变更单编入更全面的备抵。

图一

变更单迄今的累计值

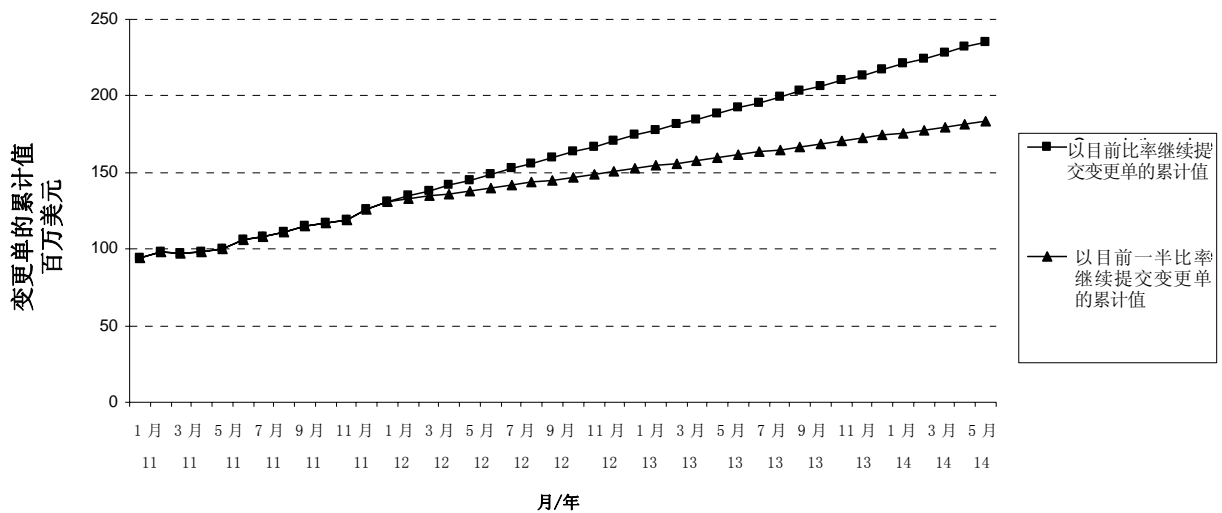


来源：审计委员会对基本建设总计划办公室方案管理咨询人提供数据的分析。

⁶ 变更单是在基本建设总计划范围内变更施工合同细节的一项机制。变更单的产生有几个原因（见附件五），其中包括发现大楼的现有状况比预想的差。变更单导致费用高于预期。

⁷ 联合国供资的变更单（不包括非联合国供资的变更单）、任务单和范围重新分配产生的项目费用总额。

图二
变更单的预计费用



来源：审计委员会对基本建设总计划办公室方案管理咨询人提供数据的分析。

注：预测是根据 2011 年 2 月 1 日至 2012 年 1 月 31 日期间下达的变更单比率做出的。

与进度相关的风险费用

25. 自审计委员会提出前一份报告以来，行政当局的主要楼区建筑预计完工日期（附件四）没有变化。但施工进度中插入了各种中间活动，导致用掉了施工进度中的大部分闲置或“浮动”时间。现在的浮动时间已降到最低点，而且施工进度表上约 2 000 项活动被列为“接近关键期”。⁸ 虽然这些接近关键期的活动并不都会真的导致项目延期，但这类活动数目之多清楚表明项目在进度方面面临巨大压力。进一步延迟将有可能影响项目竣工日期或随着工程加速将产生额外费用。

26. 审计委员会注意到，地下室第二套项目合同中列入了约 340 万美元的加速备抵，其中 336 万美元已拨付或承付，但在其他合同中没有规定其他明确的加速备抵。现在项目的进度已经非常紧张，除了目前有限的备抵外，很可能需要在预算外提供加速资金，以便如期完成主要任务，而这将进一步增加项目的预计最后费用。

27. 审计委员会还注意到，基本建设总计划办公室在没有一个明确的时间-费用权衡标准的情况下，就决定使用加速资金。时间-费用权衡标准可以指导决策进程，并评估与实际发生的延迟相比，值得花多少钱来弥补或防止一个月的延期。决策者们正在做出决定，以便对选定的整套施工工作审慎的使用加速资金，目前很可能有必要这样做；但审计委员会仍不清楚，在未制定明确的费用-时间权衡

⁸ 施工经理将“接近关键期”的活动定义为浮动时间为 10 天或少于 10 天的活动。

标准之前，如何确定加速就是最佳的省钱办法。而且也不知道行政当局是否已经明白需何时和如何做出此类决定。

28. 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。

分包商提出索偿的可能费用

29. 截至 2012 年 3 月 1 日，承包商共提出了 5 笔要求支付额外费用的索偿。基本建设总计划的预计最后费用中仅列入了其中一项索赔备抵。预计很快将出现第 6 笔索偿。在项目面临时间和费用压力时，今后出现索偿要求的可能性更大，但却没有为此编列备抵。

场外办公场所的改建费用

30. 随着工作人员搬回秘书处楼区，联合国将必须合理安排并改建秘书处楼区外一些留用的办公场所。还没有就如何承担这些费用达成明确协议，但行政当局告知审计委员会，设施管理处和基本建设总计划办公室可能会平摊这些费用。设施管理处估计，费用总额将达到 1 500 万美元。

预计最后费用的稳健性

31. 综合以上各点，审计委员会得出结论认为，对预计最后费用的预测不够稳健。虽然行政当局已经开始为一些确定的风险做出备抵，但项目最后费用可能会高于目前编报的数额，因为列入费用预测的备抵未得到有力证据的支持，而且预测中未给以下方面做出合理和明确的备抵：

- 所有已查明的项目风险
- 项目竣工前的变更单：预计最后费用只为可能需要的少量变更单编列了经费，但未给目前还未确认但今后可能必要的变更单编列经费
- 为赶上项目进度所需的所有加速活动(预计最后费用为一些加速活动编列了经费，但未给其他可能的加速活动费用编列经费)
- 所有现有的和今后潜在的索偿
- 余下的最高限价保证合同的最新估计数
- 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. 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⁹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意外开支数额)；

(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。

33. 在认同这一建议的同时，行政当局指出，它将紧急寻找重新计算基本建设总计划预计最后费用的方法。审计委员会的理解是，同意这一建议意味着建议的每个部分都要落实，并向审计委员会提供有力证据，包括为备抵和估计数提供证据，以支持 2012 年 10 月下一次审计时提交的新的预计最后费用。

34. 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。

35. 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。

36. 行政当局同意审计委员会的建议，并指出“主管管理事务副秘书长将与基本建设总计划执行主任协调，彻底审查项目的预计最后费用，并以坦诚、透明的方式向大会公布这一估计数及得出这一估计数所使用的方法。此估计数一旦产生，将尽一切努力将花费控制在其限额内。如果由于不可预见的情况出现任何偏差，将立即向各会员国进行通报”。

如果项目承付权用完，就有费用增加的风险

37. 眼看项目承付权将于 2012 年 3 月用完，基本建设总计划办公室自 2011 年 11 月以来的每次批量采购都比计划的少。这意味着该办公室在面临最紧迫工作时只能进行零散采购，而不是进行一项工作的整体采购。

38. 采用零散的采购方法可能无法实现资金的价值，并给项目带来重大风险。基本建设总计划办公室可能因未能进行一项工作的整体采购而失去规模经济效益。如果要求承包商停工甚或返工，索赔的风险会增加。承包商如果了解存在此类风险，会在谈判价格时增加风险溢价，而且在尽可能高效开展工作方面几乎没有任何动力。行政当局告知审计委员会，截至 2012 年 6 月，该方法并未导致成本增加，原因是迄今为止只要一项工程的采购是一揽子进行，承包商依然坚守其费用

⁹ 基本建设总计划的大部分都在使用“最高限价保证合同”，其中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。这些合同都很大，一个变更单不大不会造成破坏性影响。但多合同安排确实会带来以下风险：(a) 如果合同内的工程范围发生变更，则变更造成的费用可能体现为资金效益下降，特别是如果这些变更造成混乱并导致供应商的效率下降；(b) 在确保各种设计和施工合同之间的有效协调方面存在风险。联合国继续承担这些风险，但审计委员会注意到，行政当局正在采取合理步骤，尽量减少这些风险。

估计数。审计委员会认为，像联合国这样一个拥有资源的组织无需采用可能导致无法充分实现资金价值的采购方式；而是需要考虑如何提高报告的及时性和完整性，以协助做出更及时、有效的决策。

39. 2012年3月，基本建设总计划办公室要求增加1.52亿美元的承付权，建议将这笔资金用做项目的周转资本准备金和为基本建设总计划账户产生利息。2012年4月，大会核准增加1.35亿美元的项目承付权，由经常预算供资。

40. 虽然这项决定解了项目用完承付权而需停止所有采购的燃眉之急，但审计委员会认为，在项目连续性方面仍存在高风险，而且这一增量采购方法将增加费用。基本建设总计划办公室无法向审计委员会提供一个明确的时间表和理由说明计划采购的价值和时间，帮助对增加承付权的确切需要进行独立评估。进行这一分析至关重要，有助于今后对授予额外承付权作出决定。

41. 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。

3. 项目时标

42. 大院主要大楼的预计竣工日期(附件四)与审计委员会上次报告所述一致，即项目到2014年夏季最终竣工，比原计划大约晚了一年。

43. 因为与安保有关的工程范围发生变动，大会大楼和会议楼竣工日期仍拖后一年，费用由东道国捐助。秘书长在第六次年度进展报告称，秘书处大厦定于2012年初竣工，但工作人员回迁大楼将于2012年7月开始，到2012年11月底结束。

44. 尽管自审计委员会上次报告以来主要的竣工日期未变，但是项目进度，特别是会议楼和地下室的进度非常紧张，难以消化今后再出现的任何延迟。会议楼的进度极为紧张，大约30%的工程活动都处于或接近关键路径。审计委员会认为，行政当局需产生加速费用，以便到2012年12月21日完成大楼工程。实现这个重要目标非常重要，因为这样就能在2012年圣诞节这段空闲期将会议设施从临时的北草坪大楼搬回来。如果错过这段时间，据基本建设总计划办公室自己评估将需再等六个月，因为会议设施的转移工作需要等到大会续会结束才能进行。其他与时间有关的压力和风险包括：

- 机械、电路和管道系统协调进程的复杂情况，以及混凝土板的状况也导致延迟
- 大楼长期广播设施的安装和调试排定在进度表的最后进行。在安装前，须在会议楼内建造一个场址，放置这批设施。但是，因为这项工程延迟，设施的安裝被拖后一个月

- 在如此重要的具有历史意义的大院，恢复工作是一项异常艰难的挑战。基本建设总计划办公室在寻找有足够能力开展这种规模工作的恢复专家时遇到种种困难。项目小组内部也担心，供应商难以按时交付。

45. 在地下室进度方面，地下室第三套项目的建筑工程本定于 2011 年 10 月开始。在最终确定最高限价保证合同方面出现延迟并且随后在一个合同下购买工程的资金没有到位，这意味着除了某些“早期工程”，本来打算在地下室第三套项目下开展的核心工程直到 2012 年 3 月审计委员会进行审计时才开始。¹⁰ 第三套项目的某些方面对于会议楼的完工至关重要。例如，蒸汽和水管道必须于 2012 年 6 月 1 日完工，才能向其他分包商提供水服务，使其完成工作，以及进行大楼蒸汽系统和空气调解器的测试与调试工作。审计委员会的意见是，这个项目必须花钱加速某些合同工作，而这将增加项目的总成本。

46. 行政当局告诉审计委员会，审计后，只产生了与门框有关的加速费用，并且截至 2012 年 6 月秘书处大厦和会议楼所要求的日期都将如期完成。审计委员会将在下次审计时审查具体情况，但仍认为，为使项目如期进行仍有可能产生加速费用。

4. 项目范围和质量

关于降低成本的建议可能会影响项目的范围和质量

47. 基本建设总计划办公室正在开展最终价值评估工程工作，以期降低项目赤字。虽然行政当局应尽可能控制成本超支，但是鉴于项目进展程度已经很深并且已经购买了大部分工程，审计委员会认为基本建设总计划办公室无法完全弥补项目赤字。

48. 行政当局正在考虑缩减剩余工程范围，包括不装修南配楼和达格·哈马舍尔德图书馆以及降低大会大楼的配置水平。南配楼和达格·哈马舍尔德图书馆的设计工作在行政当局处理有关这两座大楼抵御爆炸威胁的安保问题期间暂停。行政当局告知审计委员会，将在 2012 年末的第十次年度进展报告中提出关于这两座大楼的方案建议。

49. 关于大院中最后一座装修的主要大楼——大会大楼，审计委员会获悉，行政当局打算向大会提出的方案是通过降低配置水平和缩小恢复活动范围来降低成本。

50. 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；

¹⁰ 现在不会最终确定最高限价保证合同，而是正在对地下室成套项目 2 进行范围重新分配的订单变更工作。

(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挑战；

(c) 争取大会批准这两座大楼的拟议行动方案。

51. 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。

52. 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。

5. 治理

53. 基本建设总计划办公室向行政当局提供月度高级“信息汇总”书面报告，但是主要的治理控制还是通过提交大会的年度报告周期来完成。审计委员会注意到，基本建设总计划办公室已经设立内部协调机制。例如，主管基本建设总计划的助理秘书长每月与法律事务厅、安全和安保部、会议和支助事务厅和信息通信技术厅举行会议，讨论进展情况和关切问题。还举行类似会议，协调连带费用预算中的活动交付问题。管理委员会(由常务副秘书长主持)定期听取主管基本建设总计划助理秘书长的情况通报。但是，审计委员会认为，这些活动无法替代有效的项目治理。

54. 审计委员会注意到，项目未设指导委员会。对于这类性质、如此复杂和重要的项目，没有设立一个高级内部指导委员会，向项目小组提供支助并对其独立质询，的确少有。审计委员会承认的确设有一个咨询委员会，但是该委员会尽管为项目作出有价值的贡献，并未构成一个有效的治理机制。审计委员会认为，不论何种机制，在本项目余下的关键阶段，需要在主管管理事务副秘书长的领导下，为基本建设总计划建立更有效、更健全的治理机制，既向基本建设总计划办公室提供支助，又对其进行质询。

55. 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需要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，高级管理层会听取独立于项目小组的专家意见。

报告加速战略全部成本和项目意外开支

56. 基本建设总计划之所以面临财务压力，原因之一是行政当局未能及时完整地报告成本(如以往历次审计委员会报告所特别指出)。报告不足是近期需要大会在没有充足时间并且决策所需信息不足的情况下紧急就承付款作出决定的主要原因。在本节，审计委员会特别指出两个重要的问题：

- 在请负责部门批准加速战略时并未解释清楚加速战略可能带来的所有成本和风险
- 显然如果早在 2008 年 10 月就加强项目意外开支的报告与管理方面的纪律，则费用本可超支约 3.58 亿美元。

57. 当大会于 2006 年 12 月批准基本建设总计划预算时，¹¹ 其中包括项目意外开支 2 亿美元，以及建设价格通胀准备金 2.96 亿美元。¹² 这两笔资金共计 4.96 亿美元，相当于核定预算的 36%，属于建设项目最佳做法的正常参数范围。

58. 下表 4 列出项目费用和准备金的核定预算并着重指出行政当局费用预测的主要变化。准备金的数额同时包含特定时间的实际使用和预计需求。

表 4
所需准备金预测和项目费用的变化

日期	报告	审计委员会的意见	准备金 (百万美元)	项目费用 ^a (百万美元)	预计最后 费用总额 (百万美元)	基本建设总 计划核定预算 (百万美元)
2006 年 12 月	大会第 61/251 号决议	这表明核定预算中为基本建设总计划项目提供的项目准备金和项目费用之间的差异 4.96 亿美元的准备金包括 2 亿美元的项目意外开支和建设价格通胀准备金 2.96 亿美元	496	1 381	1 877	1 877
2008 年 10 月	第六次年度进展报告	由于项目在开始时出现延迟以及采取了加速战略，项目费用估计数增加 3.58 亿美元行政当局计算意外开支的方法有所变化，并且因经济气候而对价格通胀所需准备金水平进行了重新评估，所需准备金估计数减少 2.61 亿美元。	235	1 739	1 974	1 877
差异			(261)	358	97	0

^a 装修和周转空间费用，包括专业和管理费。

59. 审计委员会注意到：

- 当 2007 年末提出加速战略四时，列报的项目费用增加 2.08 亿美元。¹³ 行政当局随后于 2008 年 10 月将估计数增加 1.5 亿美元，¹⁴ 这意味着所需项目费用预测比项目费用核定预算高出 3.58 亿美元

¹¹ 大会第 61/251 号决议和秘书长关于基本建设总计划执行情况的第四次年度进展报告 (A/61/549)，表 2。

¹² 秘书长关于基本建设总计划执行情况的第五次年度进展报告 (A/62/364)，表 1。

¹³ 此项计算考虑到意外准备金总额占不包含意外准备金的预算的百分比。

- 行政当局在 2008 年增加项目费用估计数的同时，将所需意外开支和价格上涨准备金估计数减少为 2.35 亿美元。估计数减少主要归因于经济状况艰难，造成通胀水平低于最初的预测
- 核定预算中准备金资金和行政当局现称需要的数额之间的 2.61 亿美元差异被用来处理加速战略下的一些预算赤字，因此报告称费用超支 9 700 万美元
- 通过加速战略，将装修方式从装修仍然部分有人使用的大楼改为装修撤空的大楼，避免了以往装修方式的某些风险。但是，由于压缩了建设进度，给加速战略带来了新的风险，因为这取决于每个主要的大楼分项目和地下室关键的机械和电气服务能否按期竣工。2008 年报告的所需准备金水平考虑到更有利的经济气候和通过实施加速战略而避免的风险，但是并没有反映出加速战略内在的新的严重风险
- 意外开支是一种特定的预算准备金，分配这个款项是为了项目能够快速处理可能出现的项目风险的成本影响，而无需延迟项目或就费用上涨进行谈判。审计委员会完全支持关于妥善管理下的主要项目意外开支的概念。但是，行政当局不得使用意外开支来匀支项目费用的一般性增加，并且须明确报告此种准备金的使用方式和时间。

60. 尽管项目的最终实际费用不会变化，但是如果作为项目准备金的这笔 4.96 亿美元经费被定向使用，而不是部分用于弥补预算赤字，则：

- 在 2008 年 10 月的时候，大会本应得到有关项目可能产生的费用的更准确的情况，并且当时本来可以实施处理赤字的计划；以及
- 本来应该有充足的剩余意外开支来抵消行政当局 2011 年 12 月所报告的风险的成本影响。

61. 审计委员会认为，必须在项目小组按需要灵活支配意外开支与定向使用意外开支和准备金解决特定风险之间达成平衡，并且在使用意外开支时须经恰当批准，而不能用来匀支更为一般性的项目超支。

62. 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意外开支经费。

6. 调试与移交

63. 建设项目的调试阶段包括测试以及测试之后向最终用户移交完整的系统、基础设施和大楼。在基本建设总计划中，移交进程尤具挑战性，原因是大院老旧的

¹⁴ 秘书长第六次年度进展报告 (A/63/477) 表明，尽管价值评估工程节约 1.00 亿美元，但是项目费用总计增加 1.50 亿美元。

系统被更换为更为现代化的由计算机驱动控制基础设施的系统，如供热、通风和空调系统。

64. 审计委员会在上次报告中特别指出，设施管理处的工作人员需要掌握新的技能来运行和管理大楼系统。审计委员会建议，主管管理事务副秘书长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。2011年10月提出了这方面的首次报告，2012年3月又提出了内容更新的报告。审计委员会注意到以下方面的积极进展：

- 各方商定了一个正式的移交进程文件，该文件在目前的移交工作中执行；¹⁵
- 现在每次移交都要同时提供主要文档，包括手册和操作程序，并且现在建立了管理和保存文档的更正规程序；
- 设施管理处工作人员现在通过定期参加会议和定期实地检查大院各个大楼的方式，更积极地参与基本建设总计划；现在设施管理处有5个主要的基本建设总计划协调人，而2010年11月只有1个
- 已经聘用一名移交事务干事，负责加强设施管理处和基本建设总计划办公室在移交方面的联络；另一名工作人员具体负责接收和编目与移交有关的各种建设文件。

65. 虽然审计委员会看到了上述积极措施并注意到目前移交工作的进展情况要好于北草坪大楼，但是移交工作并未完全按计划进行。例如，地下室第二套项目的移交本定于2012年3月进行，但是迄今该套项目的大楼管理系统等重要工程尚未移交，仍由施工经理临时维护。同样，本定于2011年6月移交的地下室第三套项目中的一部分超级周转空间尚未移交。审计委员会还特别指出以下额外风险：

- 设施管理处考虑聘用一名咨询人，加强在成功移交的规划和执行方面的专业知识和能力。后来由于采购出现延迟、承担能力有问题，以及与基本建设总计划办公室进行了进一步讨论，设施管理处决定不聘用咨询人
- 由于地下室工程活动顺序复杂，以及需要维持向大院其他部分提供的服务和基础设施，因此地下室成套项目和会议楼的移交工作将分多次、零散进行。这样的移交进程可能会模糊基本建设总计划办公室和设施管理处之间的责任

¹⁵ 合同管理人移交基本建设总计划项目的进程，2011年2月15日。

- 地下室第二套项目的一些方面已移交给设施管理处，但是工作人员继承了系统，却没有接受培训。例如，设施管理处关于临时制冷机的培训本计划于 2011 年 9 月进行，但是实际上直到 2012 年 2 月移交后才进行。

66. 审计委员会将继续监测行政当局如何随着项目进展管理调试和移交风险以及吸取这方面的教训。

67. 审计委员会上次建议，行政当局应考虑基本建设总计划办公室内至少有一名高级官员在项目完工后起码留用一年，负责支持向设施管理处进行移交工作，协助向新小组传授知识，解决移交后可能出现的任何难题。审计委员会注意到，自 2011 年 6 月以来副秘书长一直在审议这一事项；但在编写本报告之时，还没有作出决定。

7. 采购

合同审批时间延迟

68. 方案主管 2011 年 10 月的风险审查报告称，延迟签署最高限价保证合同将对项目竣工日期造成直接影响，并将这个问题归类为对成本和进度的中等风险。审计委员会上次报告特别指出这个风险，注意到最高限价保证合同审批进程平均用时超过项目进度内所允许的 42 天。截至 2011 年 4 月 1 日，完成这个进程的平均天数是 104 天。审计委员会建议行政当局加速这个进程，但是没有任何证据表明为此采取了具体行动，并且截至 2012 年 2 月 23 日，自审计委员会上次审计以来合同审批平均花费的时间增加到 180 天。项目小组继续使用“任务单”来开始早期工程，并且确保开始关键工程时无需等待合同审批。审计委员会关切的是，审批最高限价保证合同的用时将对进度构成额外压力，审计委员会仍然认为，行政当局应优先处理这个问题。

授标后审查委员会对变更单的审查

69. 2009 年 10 月，行政当局设立授标后审查委员会，负责加强对变更单和合同修订的审查。审计委员会上次报告注意到该委员会有大量工作积压，当时该委员会既没有进行更有力的控制，也没有及时进行评估。

70. 虽然该委员会从那时起设立了一个专门的秘书处并且正在审查其权限内的工作，但是在审计时，仍有大量工作积压。截至 2012 年 3 月，该委员会只审议了 234 项相关合同修订中的 16 项。¹⁶

71. 由于基本建设总计划目前采取渐进式采购方式，授标后审查委员会的重要性显得更为突出。现在随着许多物品通过变更单以更小包装形式采购，该委员会的工作量可能会加大。建立一个有效的授标后审查委员会，对于确保渐进式采购方

¹⁶ 授标后审查委员会对每一项合同修订的审查均包括审查若干项变更单。

式得以恰当执行以及对变更单和合同修订进行充分的事后审查非常重要。行政当局告知审计委员会，在审计后，经过重组的授标后审查委员会就审查进程制订了基于风险的办法。利用这种办法，该委员会在 2012 年 3 月至 5 月举行的三次会议期间对 3 份合同的 26 项高风险修订进行了审查。除了自 2010 年以来批准的三套会议记录，2012 年 5 月 31 日主管中央支助事务厅的助理秘书长批准了载有行政建议摘要的三套会议记录。同日，向行政当局发出一份说明，其中转递该委员会的建议并提出了加强内部控制的行动。中央支助事务厅和基本建设总计划办公室目前正合作执行这项建议。审计委员会注意到正在对上次建议开展积极行动，并将在下次审计时审查进展情况。

变更单处理用时

72. 审计委员会上次建议，应减少变更单审批进程的处理用时和积压工作。变更单审批延迟可以造成对承包商的支付延迟，增加承包商为中断和延迟提出索赔的风险。

73. 基本建设总计划办公室正试图着重处理超过 30 天仍未处理完毕的变更单来缩短处理用时。基本建设总计划办公室、方案管理咨询人和施工经理至少每两星期举行一次会议，审议这些变更单，并立即作出决定，加速处理。最近通过这些行动，行政当局从接到施工经理变更单时起的审批变更单的平均用时有所下降。

74. 尽管有所下降，但是处理变更单从行业承包商最初提交开始，经施工经理，最后到行政当局最终审批的平均用时，却从我们上次报告指出的 114 天增加到 2012 年 3 月审计时的 120 天。这说明施工经理完成审批进程中自己责任的用时更长。虽然注意到行政当局做出改进，审计委员会认为可以采取更多措施加速整个变更单进程。附件五提出了行政当局对变更单原因的分析。

75. 审计委员会还注意到，2011 年期间审批进程尚未完成的开放变更单从 2011 年 1 月的 119 个增加到 2012 年 1 月的 193 个。

76. 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单审批进程的处理用时和积压工作。

8. 办公空间的使用

灵活办公方法

77. 审计委员会在上一次报告中指出，通过灵活使用办公桌空间或“办公桌轮用”办法，工作人员可以在任何空闲的办公桌使用计算机和开展工作，而不是为每个工作人员分配一个办公桌(这种做法需要更大的办公空间)，从而可以实现大量节约。希望通过采取“办公桌轮用”等灵活的工作场所战略，每年实现 10%至 20%的节余，并非不切实际。通过增加秘书处大厦容纳的工作人员数量，可以减少为留在大院外的工作人员租赁的办公空间，从而实现节约。

78. 审计委员会注意到，根据最新图纸，经过翻修的大院正式容纳的人数将比项目开始前少 323 人。¹⁷ 与此同时，从批准基本建设总计划到签署周转空间租赁合同这一期间，纽约的联合国工作人员总人数已经显著增加(增加了 1 018 人)。项目完工以后，纽约大院场内和场外容纳的工作人员总数将比以前增加 16.3%。¹⁸ 这就牵涉到基本建设总计划是否应该为翻修期间的全部周转空间费用供资，因为无论翻修与否，工作人员人数增加就意味着行政当局需要租用额外空间来容纳这些工作人员。

79. 审计委员会曾着重指出，行政当局通过实行给每人分配一个办公桌的政策，错过了更有效地使用办公空间及通过降低租金、家具和能源费用不断实现大量节约的机会。行政当局决定不执行审计委员会在上一次报告中提出的抓住这种机会的建议，特别是有关秘书处大厦的建议。

80. 许多公共部门组织灵活地使用办公桌空间或采用“办公桌轮用”做法，这样工作人员可以在任何空闲的办公桌使用计算机和开展工作，例如为 10 名工作人员配备 7 个办公桌，将办公桌数目减少 30%。这些潜在的节省本可在中期内帮助解决现在以及项目完工以前发生的潜在费用增加的问题。

81. 审计委员会注意到，行政当局将拥有技术和基础设施，以方便实施机动式工作方法和灵活地使用办公桌。审计委员会还注意到，新的改革执行小组正在延期试行灵活工作安排，例如在四个联合国部门实行电子通勤。他们的改革计划包括建议搬迁到翻修后秘书处大厦的所有部门和厅的主管充分利用新的办公室格局来推动工作氛围的变化。¹⁹

82. 行政当局现在正处于规划 2014-2034 年联合国办公房地需求的关键阶段。²⁰ 审计委员会认为，行政当局需要灵活使用办公空间，充分发掘增加空间使用效率的潜力，同时考虑到工作人员可能抵触此类改革，以及需要为成功进行此类改革进行改革管理。

83. 行政当局同意审计委员会的建议，即管理部(a) 试行灵活的工作方法，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。

¹⁷ 联合国大院在基本建设总计划以前正式容纳 4 116 人，但由于咨询人和承包商人员没有列入正式记录，大院中的实际人员数目更高。基本建设总计划完成以后，大院将容纳 3 793 人。

¹⁸ 提供给审计委员会的数据显示，基本建设总计划完工以后，纽约大院场内和场外地点容纳的联合国工作人员将达到 7 736 人(场内 3 793 人，场外 3 943 人)。

¹⁹ 改革计划，改革管理小组给秘书长的提议，2011 年 12 月。

²⁰ 关于联合国总部 2014-2034 年办公房地需求的可行性研究(A/66/349)。

D. 鸣谢

84. 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)

埃米亚斯·莫尔斯(签名)

南非共和国审计长

特伦斯·农本贝(签名)

2012年6月30日

附件一

基本建设总计划战略和预算发展的关键阶段

- 1990 年代末确定需要彻底翻修总部大院
- 2000 年 6 月，秘书长明确指出 (A/55/117) 需要翻修，并提出了一系列可采取的办法。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
- 大会第 55/238 号决议确定了基本建设总计划，其最初经费来自联合国经常预算批款。大会后来设立了基本建设总计划特别账户 (第 57/292 号决议)，通过向会员国摊款为特别账户提供批款
- 2003 年 2 月，秘书长设立基本建设总计划办公室，负责实施项目
- 2005 年 11 月，秘书长在关于基本建设总计划执行情况第三次年度进展报告 (A/60/550) 中，在制定设计和费用估计数之后，提出了一项 15.88 亿美元的订正预算
- 在 2006 年 10 月第四次年度进展报告 (A/61/549) 中，秘书长提出了分阶段施工办法 (战略四)，并解释说，由于下列原因，预算已经增加到 18.77 亿美元：(1) 市场条件的变化导致施工费用和专业费增加；(2) 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。大会第 61/251 号决议批准了订正项目预算和拟议的分阶段施工办法
- 2007 年 9 月，秘书长在第五次年度进展报告 (A/62/364) 中指出，战略四的实施过程出现延误，原因是联合国决策过程复杂以及该项目执行主任辞职。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
- 秘书长后来提出了加速战略四。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。修订后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。大会第 62/87 号决议注意到秘书长关于加速战略四的提议，并请秘书长尽一切努力确保将项目费用降回到核定预算之内。加速战略四仍然是当前批准的战略。

附件二

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

(千美元)

	战略四 大会 2006 年 核定预算 ^a	加速战略 截至 2007 年 9 月的状况	加速战略 截至 2008 年 9 月的状况	加速战略 截至 2009 年 9 月的状况	加速战略 截至 2010 年 9 月的状况	加速战略 截至 2011 年 5 月的状况
施工	935 300	964 625	1 032 900	1 057 402	1 016 920	1 058 714
强化安保升级工程	—	—	—	—	—	82 185
专业费、管理费	231 000	234 508	280 340	302 365	316 549	326 994
强化安保升级费	—	—	—	—	—	10 713
装修和租用周转空间	214 500	389 858	425 695	426 881	421 113	487 129
意外开支	199 900	199 859	235 236	181 423	202 209	89 084^b
预估价格上涨	296 000	277 960				
强化安保升级追加意外开支	—	—	—	—	—	6 659
连带费用和备用数据中心费用	—	—	—	—	—	210 056
自愿捐助						(110 500)
项目费用共计	1 876 700	2 066 810	1 974 171	1 968 071	1 956 791	2 161 034^c
项目预算	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

^a 根据秘书长关于基本建设总计划执行情况的第五次年度进展报告 (A/62/364) 的报告。

^b 这一数字是剩余的意外开支/价格上涨准备金。以前的意外开支数字包括已使用的意外开支和剩余的意外开支。在最后一栏中，已使用的意外开支 41 794 000 美元被列入施工数字，已使用的意外开支 66 016 000 美元被列入装修和租用周转空间的数字。

^c 这一数字包括下列扣减数：东道城市为强化安保升级提供的经费 1 亿美元，以及会员国作为自愿捐助提供的经费 1 050 万美元，其中不包括备用数据中心支助账户提供的 3 286 000 美元的扣减数。

附件三

审计委员会关于 2010 年 12 月 31 日终了年度的各项建议执行情况分析

建议概述 (A/66/5 (Vol. V))	段落	首次提出 建议的财 政期间	已完全 执行	执行中	未执行	因事态发 展而不能 执行
1 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。	33	2010		X		
2 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。	38	2010		X		
3 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。	46	2010	X			
4 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。	47	2010		X		
5 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。	59	2010			X	
6 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。	60	2010			X	
7 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。	70	2010		X		
8 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提取备抵的办法; (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。	73	2010			X	

建议概述 (A/66/5 (Vol. V))	段落	首次提出 建议的财 政期间	已完全 执行	执行中	未执行	因事态发 展而不能 执行
9 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。	80	2010	X			
10 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。	81	2010		X		
11 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。	90	2010				X
12 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。	91	2010		X		
13 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。*	95	2010		X		
14 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。	96	2010				X
15 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。	103	2010		X		
建议总数			2	8	4	1
在建议总数中所占百分比			13%	53%	27%	7%

* 关于建议 13 的说明：

- 基本建设总计划办公室和人力资源管理厅一直在讨论审计委员会上一次报告中着重提到的更替规划问题。2011 年 6 月，基本建设总计划办公室向主管管理事务副秘书长发出一份说明，确认随着项目逐步完工，基本建设总计划工作人员的重新安排确实面临威胁和不确定性。该说明提议为基本建设总计划制定一个人力资源管理战略，以便能够实现工作人员的有序过渡和渐进调动；并提议组建一个联合工作组及采取以下行动：
- 制定一个 2011-2014 年中期人力资源计划，提出在项目完工以前逐步实施工作人员调动、调职和再培训的路线图；
- 根据就工作人员的调动/调职制定灵活的人力资源管理安排的需要，制定并实行特别针对基本建设总计划的人力资源政策；
- 决定哪些核心工作人员应该继续留在基本建设总计划项目，直到将设施管理责任全面移交给设施管理处，并制定措施鼓励他们留下来。

据审计委员会了解，人力资源管理厅已提出将任命两名协调人，同基本建设总计划合作处理更替问题。在 2012 年 3 月进行审计之时，这些协调人尚未确定，因此审计委员会认为在实施迅速更换重要人员这一战略方面取得的进展有限。“团结”项目主任于 6 月 1 日辞职，之后这一空缺一直到 2012 年初都未填补，凸显这一问题的风险和紧迫性。

附件四

基本建设总计划完工日期

基本建设总计划方面	加速战略四提出的完工日期	目前预计完工日期	目前预计搬迁结束日期	其它细节
秘书处大厦	2012 年初	2012 年 9 月 3 日	2013 年 1 月 31 日	施工预计完工日期为 2012 年 9 月 3 日,但 11 层的一部分将在 2012 年 7 月完工。工作人员搬迁到大厦将在 2012 年 7 月 1 至 2013 年 1 月 31 日期间进行。
会议楼	2011 年中	2012 年 12 月 21 日	2013 年 1 月 31 日	工作人员和各项职能搬迁到会议楼预计将在 2012 年 12 月 26 日至 2013 年 1 月 31 日期间进行。
大会大楼	2013 年中	2014 年 8 月 15 日	2014 年 9 月 15 日	工作人员和各项职能回迁到大会大楼的问题尚未纳入计划,但基本建设总计划小组估计将在 2014 年 9 月 15 日以前完成。
拆除北草坪会议大楼	2013 年中	未知(但不会在 2014 年 9 月 15 日以前进行)	不适用(根据当前计划,该大楼将拆除,没有规划以后的用途)	北草坪大楼目前提供以前由会议楼提供的核心职能。会议楼完工并重新启动原有职能以后,北草坪大楼将进行整修,以便提供大会大楼的职能。这将使大会大楼能够进行翻修。翻修施工预计到 2013 年 3 月 15 日完成,工作人员和各项职能搬迁到北草坪大楼将在 2013 年 4 月 12 日以前完成。 联合国目前正在考虑以后使用北草坪大楼的几个选项。不过,如果拆除北草坪大楼,就必须在迁回大会大楼的工作完成以后进行。在这种情况下,拆除北草坪大楼将把基本建设总计划的结束时间实际推迟到 2014 年 9 月 15 日以后。
场外搬迁	不适用	不适用	2013 年 2 月 23 日	联合国在大院主楼外租用了办公空间,目前正在利用基本建设总计划的机会,对 UNDC1 和 UNDC2 等场外办公地点进行合理化安排。基本建设总计划办公室正在协调场内和场外地点工作人员的一系列搬迁活动。场外搬迁预计于 2012 年 9 月 3 日开始,于 2013 年 2 月 23 日完成。

附件五

变更单的分类

基本建设总计划办公室用五个类别来记录变更单的原因。2010年1月1日至2011年10月10日期间，变更单总价值的64%是联合国提出的范围变更(而不是由建筑师、工程师或建筑承包商提出的范围变更)产生的，这证实了内部监督事务厅的调查结论，即绝大部分变更单支出是由于联合国提出了变更要求。不过，在高额类别下面没有提供足够的详细资料来确定变更的原因。例如，无法对联合国用户要求的变更同基本建设总计划办公室自己要求的变更进行区分。

2010年1月至2011年10月10日期间变更的原因

类别	说明	这一类变更单的价值占变更单总值的百分比
基本建设总计划范围变更	联合国入驻部门要求的变更，以及直接由于基本建设总计划办公室的行动而发生的变更(例如，由于在得知整个工作范围之前签署合同而需要进行的变更)	64% (5 970 万美元)
实地条件(不可预见的条件)	正在整修的区域的结构或条件出现意想不到的情况，从而需要进行变更	23% (2 160 万美元)
建筑师/工程师造成的变更	由于建筑师或工程师出现错误而需要进行变更	11% (1 070 万美元)
斯堪斯卡建筑公司造成的变更	由于该项目的施工管理公司出现错误而需要进行变更	1%(130 万美元)
其它	不由基本建设总计划提供经费的其它变更	0.1% (10 万美元)
上述几类原因混合产生的变更	上述几类原因混合产生的变更	0.5% (50 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。

注：数据中不包括范围重新分配和价值为负数的变更单。

附件六

审计委员会以前就预计最后费用和项目意外开支是否足够发表的评论

审计委员会一直关切意外开支的数额：其计算的依据，以及它无法对此项开支数额是否足够作出确切判断。

审计委员会在 2007 年 12 月 31 日终了年度的报告 (A/63/5(vol. V)) 中指出，委员会无法就基本建设总计划的预计最后费用作出确切判断。报告指出，设计文件的进度尚不足以使审计委员会就该项目的时间表和费用估计数形成一个充分知情的意见。因此，审计委员会现阶段无法就可能出现的费用超支或相对于项目初步时间表而言出现的任何延误作出确切判断。

行政当局于 2008 年减少了所需意外开支和价格上涨数额估计数。审计委员会在 2008 年 12 月 31 日终了年度的报告 (A/64/5(vol. V)) 中指出，“审计委员会难以评估意外开支减少的原因” (第 54 段)，并指出，“这一减少额似乎不够保守” (第 70 段)。审计委员会 2009 年 12 月 31 日终了年度的报告 (A/65/5(vol. V)) 指出，项目的意外开支准备金似乎不够充足。审计委员会在后来的报告 (A/66/5(vol. V)) 中指出，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，这使得剩余意外开支准备金是否足够具有不确定性。

12-43055 (C) 030812

150812

