



联 合 国

审计委员会的报告

2004 年 12 月 31 日终了年度

第五卷

基本建设总计划

大 会

正式记录

第六十届会议

补编第 5 号(第五卷) (A/60/5 (Vol. V) (Vol. V))

大会
正式记录
第六十届会议
补编第 5 号(第五卷) (A/60/5 (Vol. V) (Vol. V))

审计委员会的报告

2004 年 12 月 31 日终了年度

第五卷

基本建设总计划



联合国 • 2005 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。

摘要

审计委员会审查了 2004 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间联合国基本建设总计划项目的财务和方案管理业务。委员会还审计了联合国财务报表中与 2004 年项目有关的报表九和附表 9.1。^a

委员会的调查结果如下：

(a) 最后确认范围的报告以及四项设计合同的质量控制计划迟迟未得核准，影响到设计阶段的完成进度；

(b) 行政当局未设立秘书长提议、并经大会核准的咨询委员会，就财务事项和总体项目问题备供咨询。

委员会的主要建议是：如情况允许，应该审查参与设计阶段的各个公司之间协调工作和活动的程序，以确保在预计时限和预算范围内完成工作，而行政当局也应考虑设立计划中的基本建设总计划财务事项咨询委员会。

委员会建议的清单见本报告第 8 段。

^a 见《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 5 号》(第一卷)(A/59/5 (Vol. I))，第五章。

目录

	段次	页次
送文函.....		
A. 导言.....	1-10	1
B. 财务问题.....	11-17	2
C. 管理问题.....	18-46	5
D. 鸣谢.....	47	10
附件.....		11

送文函

[2005 年 7 月 1 日]

谨依照大会 2002 年 12 月 20 日第 57/292 号决议，向你转递审计委员会 2004 年 12 月 31 日终了年度关于基本建设总计划的报告。

联合国审计委员会主席

菲律宾审计委员会主席

吉列尔莫·卡拉格（签名）

A. 引言

1. 大会 2002 年 12 月 20 日第 57/292 号决议第二节第 24 段决定设立基本建设总计划的特别账户。该账户包括联合国总部建筑群大整修的所有支出，联合国基本资产和在建工程的收支报表¹中汇报该账户的情况。如委员会 2002-2003 两年期关于基本建设总计划的第一份报告所述，在建工程账户未支配的经费余额均转到下一个两年期，直至这些项目完成为止(见A/59/161，第 1 段)。

2. 审计委员会审计了 2004 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间为基本建设总计划进行的财务事项，并审查其业务情况。审计委员会对 2005 年 12 月 31 日终了两年期联合国财务报表的意见中，将包括委员会对基本建设总计划的财务情况、业务成果和现金流动的意见。这项审计是根据大会 1949 年 12 月 7 日第 74(I)号决议和第 57/292 号决议进行的。在这些决议中，大会要求审计委员会监督基本建设总计划的制定和执行，并就此每年向大会报告。审计工作遵循了《联合国财务条例和细则》第七条及其附件、联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计团的共同审计标准以及国际审计标准。

3. 这项审查是依据委员会在其关于基本建设总计划的进度报告中提出的以下广泛审计目标(A/58/321，第 2 段)进行的：

- (a) 审查基本建设总计划的财务报表，其中包括项目会计、付款和报告系统；
- (b) 评估对联合国采购和订约事务条例和细则的遵守情况；
- (c) 查明合同条款的遵守情况，如关于应交付物品、时间和材料的规定；
- (d) 审查为对项目进行妥善管理而订立的各种管制措施与程序，包括内部审计。

4. 审查涵盖基本建设总计划及 2004 年执行的、设计阶段总金额为 1 240 万美元的九项合同的全面执行情况。委员会根据以下三个相互关联的主要因素中每个因素的状况，观察计划的执行情况：资金是否到位、有无回旋空间及技术准备的进展情况。委员会还审查了合同条款以及预期成果是否及时交付。

5. 本报告涵盖委员会认为应提请大会注意的事项。已同行政当局讨论了委员会的意见和结论，在报告中适当地反映了行政当局的看法。

6. 委员会的建议摘要载于下文第 8 段。第 11 至 46 段报告详细调查结果和建议。

¹ 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 5 号》(第一卷)，(A/59/5 (Vol. I))，第五章，报表九。

1. 过去提出但没有充分执行的建议

7. 委员会依照大会 1993 年 12 月 23 日第 48/216 B 号决议，审查了行政当局为落实委员会关于 2003 年 12 月 31 日终了的两年期的报告提出的建议(见 A/59/161)所采取的措施。所采行动和委员会的评论详见下文，并摘要载于本报告附件。审查显示，总共三项建议中有两项(66.67%)已经执行，一项(33.33%)正在执行中。

2. 建议

8. 委员会建议：

(a) 行政当局与方案管理公司协调，如情况允许，审查参与设计阶段的各个专业公司之间工作和活动的协调程序，以确保在预计的时限和预算范围内完成工作；

(b) 秘书长今后考虑设立计划中咨询委员会，就基本建设总计划的财务事项向他提供咨询。

3. 背景

9. 基本建设总计划是要在一段时间内执行的一个精心计划、管理的整修方案，以全面、有系统和符合成本效益的方式补救纽约联合国总部建筑群的缺陷。委员会回顾秘书长 2000 年 6 月 28 日的报告(A/55/117)，秘书长在该报告中指出，1998-1999 年审查发现建筑群已经失去效率，如发生火灾，会降低代表、工作人员和参观人士生还的机会，与类似的现代建筑相比，这个建筑群消耗更多的能源，在人员进出和生产率方面有更大的障碍。

10. 秘书长在 2005 年 5 月 20 日的报告(A/59/441/Add. 1)中说明自他提出计划执行情况第二份年度进展报告(A/59/441)以来基本建设总计划的最新动态，并要求大会对东道国的贷款提议并对拨出必要款项作为在 2005 年继续开展活动所需经费一事作出决定。

B. 财务问题

1. 财务概况

11. 大会第 57/292 号决议设立基本建设总计划特别账户，并对 2002-2003 两年期批款 2 550 万美元，以就基线工程和范围方面的备选办法提供设计、项目管理和施工前管理服务。决议还授权秘书长在 2004-2005 两年期承付多达 2 600 万美元的款项。2005 年 5 月，秘书长报告 2004 年设计和项目管理阶段的支出为 1 480 万美元，并提出 2005 年总额为 2 520 万美元的订正支出预测(A/59/441/Add. 1, 附件二)。

12. 截至 2004 年 12 月 31 日，基本建设总计划的累计支出共达 2 602.4 万美元。其中 688.1 万美元是 2000-2001 两年期的支出，430.6 万美元是 2002-2003 两年期的支出（见 A/59/161，第 26 段），1 483.7 万美元是 2004 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的支出。截至 2004 年 12 月 31 日基本建设总计划的预算执行情况见表 1。

表 1

2004 年 12 月 31 日终了年度基本建设总计划的预算执行情况

(单位：千美元)

支出用途	拨款 ^a	支出 ^a	占总支出百分比	未支配余额
工作人员费用和其他人事费	3 914	2 181	14.70	1 733
旅费	16	2	0.01	14
订约承办事务	17 238	12 074	81.38	5 164
业务费用	1 075	549	3.70	526
购置	47	31	0.21	14
共计	22 290	14 837	100.00	7 451

^a 根据综合管理信息系统按用途和类别分类。

13. 订约承办事务共计 1 207.4 万美元，占总额的 81.3%，较 2002-2003 两年期支出的 166.6 万美元有显著的增长，后者在两年期 430.6 万美元的总支出中仅占 38.7%。增长原因主要是在设计阶段聘请了几家公司。

14. 2004 年期间，工作人员费用、支助费用及其他业务费用共计 276.3 万美元（支出总额 1 483.7 万美元减去订约承办事务费用 1 207.4 万美元），与前两年总共支出的 264 万美元相比，增加了 48%。为了尽量降低业务费用，行政当局把基础建设总计划的工作人员从 2004 年的 17 人（包括警卫人员）减少到 2005 年 3 月的 14 人。还在 2004 年将部分办公场所分租。

15. 2005 年，基本建设总计划的估计支出共计 2 526 万美元，其中 745.8 万美元用于设计阶段，1 780.2 万美元用于施工文件阶段。2006 年，仅是后期阶段的支出估计为 819.8 万美元。完成设计阶段和施工文件阶段的支出估计数分别见表 2 和表 3，2003-2006 年期间两个阶段的合并支出见表 4。

表 2

费用估计：设计阶段

(单位：千美元)

	2003 ^a	2004 ^a	2005	共计
设计订约承办事务	612	9 574	3 602	13 788
联合国项目管理				
工作人员直接费用	1 610	1 721	1 272	4 603
支助费用	181	574	593	1 348
方案管理和顾问 ^b	246	2 379	1 465	4 090
业务和其他费用	556	589	526	1 671
共计	3 205	14 837	7 458	25 500

^a 实际支出。^b 在财务报表中列为订约承办事务。

表 3

费用估计：施工文件阶段

(单位：千美元)

	2005	2006	共计
设计订约承办事务	16 183	3 234	19 417
联合国项目管理			
工作人员直接费用	872	2 616	3 488
支助费用	253	492	745
项目管理和顾问	486	1 317	1 803
业务和其他费用	8	539	547
共计	17 802	8 198	26 000

表 4

费用估计：设计阶段和施工文件阶段

(单位：千美元)

	2003 ^a	2004 ^a	2005 ^b	2006 ^b	共计
设计订约承办事务	612	9 574	19 785	3 234	33 205
联合国项目管理					
工作人员直接费用	1 610	1 721	2 144	2 616	8 091
支助费用	181	574	846	492	2 094
项目管理和顾问	246	2 379	1 951	1 317	5 892
业务和其他费用	556	589	534	539	2 218
共计	3 205	14 837	25 260	8 198	51 500

^a 实际支出。^b 预测支出。**2. 现金损失、应收账款和财产的注销**

16. 行政当局依照财务条例 6.4 的规定告知委员会，在 2004 年 12 月 31 日终了年度内，没有注销任何与基本建设总计划有关的现金、应收账款或非消耗性财产。

3. 惠给金

17. 行政当局依照财务条例 5.11 的规定告知委员会，在 2004 年 12 月 31 日终了年度内，没有在基本建设总计划基金项下支付任何惠给金。

C. 管理问题**1. 方案管理****方案的全面执行情况**

18. 如秘书长在第一份年度进展报告 (A/58/599) 中所述，基本建设总计划的执行有赖于三个相互关联的因素：资金是否到位、有无回旋空间及技术准备的进展情况。委员会注意到，计划的全面执行情况出现拖延，可能导致计划的最后费用增加；秘书长报告说，每拖延一年，计划费用将增加 3 500 万至 4 000 万美元 (A/57/285, 第 67 段)。下文第 22 至 45 段讨论每一种拖延因素的现状。

19. 除价格上升以外，委员会担心的是，项目执行情况的持续拖延会使建筑物的使用者和参观人士面临健康和安全方面的危险。这还可能意味着，由于结构和系统过时而效率较低，能源消耗方面需要很高的维持费。此外，基本建设总计划将因长期拖延而继续承担更多的支助费用和其他业务费用。

20. 行政当局告知委员会，在设计阶段和施工前阶段，甚至在整个项目执行过程中，应尽量降低与项目有关的支助费用和其他间接费用。工作人员费用、支助费用、业务及其他间接费用分别占项目费用总额的 11.6%、3.8%和 3.9%。如上文第 14 段所述，为了降低费用，已把基本建设总计划的工作人员从 2004 年的 17 人（包括警卫人员）减少到 2005 年 3 月的 14 人，截至 2005 年 4 月，其中七个职位仍未填补。同样，为了尽量降低间接费用，已将部分办公场所分租给联合国另一个单位。然而，行政当局指出，规模如此庞大的项目在发展阶段工作人员不足，有严重的危险；因此，应考虑如何注意细节，以防止项目以后出现问题。

21. 委员会尽管承认行政当局在努力降低行政费用，但依然担心，虽然项目尚处于施工前阶段，而这种费用的预算却不断增加。

回旋空间

22. 委员会在上一次报告（A/59/161，第 42 段）中指出，根据预测，联合国合并回旋空间大楼（以下简称 UNDC-5）的到位时间已从 2005 年 9 月推迟到 2008 年 1 月底。造成这 27 个月拖延的原因很多，例如：不聘用曾经设计联合国开发公司其他大楼的建筑师，而通过竞争方式遴选建筑师；施工资金筹措问题尚未解决。联合国开发公司曾经打算发行免税债权来筹措施工资金，但美国税法不允许这种免税办法。

23. 行政当局在 2005 年初报告说，现在看来大楼最早要到 2010 年才可能竣工，这意味着施工阶段将再推迟两年，估计费用每年增加 3.5%。委员会指出，后一项估计不包括代用大楼的新设计。

24. 秘书长在 2005 年 4 月报告说，UNDC-5 的最新费用估计数为 5.52 亿美元（不包括管理和债券的费用），再加上联合国方案主管所建议的另外一笔 1 700 万美元的紧急费用。5.69 亿美元的估计数总额较 2002 年 9 月提出的 3.158 亿美元的初步估计数高出 80%。

25. 2005 年 2 月 18 日，修订了另一个合同，额外花费 153 000 美元探讨回旋空间的各种办法。行政当局后来在 3 月 9 日以 75 000 美元的一份合同，聘请一名房地产顾问寻找回旋空间的其他办法。4 月 22 日，秘书长报告说，UNDC-5 大楼的可行性出现问题，原因是纽约州议会没有通过立法允许建造这栋大楼。因此，行政当局正在考虑其他解决办法。

26. 秘书长在 2005 年 5 月 20 日的报告（A/59/441/Add. 1）中建议，联合国继续支持联合国开发公司寻求核准使用拟议的 UNDC-5 大楼场地，因为这符合联合国的长远利益。然而，他强调指出，即使这项立法得到通过，大楼最早要到 2010 年才能启用。他还强调指出，建筑群的整修将在 2007 年按期开始，尽管这个项目的总体时间表和费用已因耽搁而受到影响。他表示相信，鉴于建筑群目前状况不佳，而且不能确定 UNDC-5 大楼能否核准并及时兴建，联合国应着手在纽约地区租用场地，并在 2007 年准时开始整修工作。

27. 在回旋空间问题决定之前，达格·哈马舍尔德图书馆设计提交阶段的工作（合同 E）暂时停止。同样，主要（外部）技术中心（合同 B）的布图和设计工作也取决于究竟决定着手建造 UNDC-5 还是选择其他的外部地点。

28. 委员会关切的是，回旋空间问题迟迟没有定论，会进一步推迟设计阶段的完成，因为其他工程取决于所作的选择，而且会导致费用增加。

技术准备的进展情况

29. 大会请秘书长对基本建设总计划的各个阶段制定严格的管制标准，以确保不出现费用超支，并确保项目在预计的时限、预算和商定的技术规格（第 57/292 号决议第二节第 18 段）的范围内圆满完成。因此，行政当局于 2004 年 10 月 4 日订约聘请一家方案管理公司来监督设计和施工文件等事务的管理。

30. 基本建设总计划执行工作的三个阶段载于秘书长的报告（见 A/57/285，附件一），即：研究阶段；设计阶段，包括初步设计、设计制作及施工文件；采购和施工阶段。

31. 到 2005 年 5 月，联合国总部的整修工作尚在设计阶段。该阶段的第一项工作是：依照大会第 57/292 号决议，确认建筑群整修规模、场地和系统等细节，而这一工作的预计产出是一份范围确认报告（见 A/59/441，第 41 段）。该报告将作为详细设计工作及费用估计的依据。设计工作之后是施工文件阶段，在这一阶段将编制用于投标和施工的最终图样和规格（同上，第 44 段）。

32. 委员会在审议可完成目标的时限指出，设计工作的四项合同（合同 B、C、D 和 E）的范围确认报告迟迟没有核准。根据合同要求，专业公司应在情况介绍会举行后八周内提出这些报告，再拨出一个月给基本建设总计划的工作人员进行审查，总共有大约三个月的时间进行核准。然而，上述合同的确认报告在情况介绍会举行后大约八个月才核准，截至 2005 年 4 月，合同 F 的范围确认报告尚未得到核准。

33. 除上述回旋空间问题之外，委员会指出，拖延情况可以归因于在合同之间进行的广泛协调以及为准确确认范围而进行的多次审查。在这个过程中，一项合同的工作或产出可能影响到另一项合同的工作或产出。造成拖延的另一因素是，在专业公司着手编写和提交范围确认报告后几个月，才聘请项目管理公司提供服务。

34. 行政当局告知委员会，方案管理公司建议：拟订图样和规格的工作应在范围确认、技术研究、准则和空间规划工作大致完成之后才开始，而不是齐头并进。因此，设计工作的完成日期从原本预定的 2005 年 9 月延迟到 2005 年 12 月，而施工文件的编制预计将于 2006 年底或 2007 年初完成。秘书长预计，设计阶段将在 2004 年完成，施工文件阶段将于 2005 年底完成（同上，第 52 段）。**委员会还关切到，设计阶段的进一步推迟可能导致基本建设总计划的全面执行工作进一步拖延，从而造成费用增加。**

35. 表 5 载列 2004 年订立的设计阶段合同及根据已完成的等额工作支付给承包商的总额 663 976 美元，这一数额在截至 2004 年 12 月 31 日的 1 009 万美元总额中占 7%。

表 5

2004 年订立的设计合同状况

(截至 2004 年 12 月 31 日)

合同	合同金额	支付金额	合同日期	情况介绍会	范围确认报告 核准期限	范围确认报告 核准日期
	(美元)					
A. 职务和搬迁规划事务	564 375	353 209	2004 年 1 月 2 日		无规定	无规定
B. 提供基础设施、地下室、车库、 北草坪和训研所大楼的建筑和工程 设计	3 331 898	111 714	2004 年 6 月 25 日	2004 年 7 月 13 日	2004 年 10 月 7 日	2005 年 3 月
C. 大会和会议大楼的建筑和工程设计	2 883 713	87 562	2004 年 6 月 25 日	2004 年 7 月 22 日	2004 年 10 月 22 日	2005 年 3 月
D. 秘书处和南配楼的建筑和工程设计	1 740 605	42 266	2004 年 9 月 22 日	2004 年 10 月 13 日	2005 年 1 月 13 日	2005 年 3 月
E. 达格·哈马舍尔德图书馆大楼的建 筑和工程设计	519 492	23 086	2004 年 6 月 25 日	2004 年 7 月 22 日	2004 年 10 月 22 日	2005 年 3 月
F. 提供设计和咨询服务	1 057 125	46 139	2004 年 6 月 25 日	2004 年 7 月 19 日	2004 年 10 月 19 日	尚在审查中
共计	10 097 208	663 976	-	-	-	-

36. 行政当局告知委员会，行政当局将与方案管理公司协调，在该公司提出的一系列问题上继续改善协调。在项目经理每周一次的会议上、在与每个设计小组举行的每两星期一次定期会议上、并在时常举行的跨项目会议上，审查这些问题。行政当局还告知委员会，行政当局将改进其他必要的追踪和管理步骤，如期完成整修工程的设计文件，并改进为间接费用控制、制作最高质量的设计文件、以及履行承诺原则而必须采取的措施。但行政当局指出，展开整修工作的关键步骤是选择并实施回旋空间的解决办法，解决施工阶段资金的筹措，而不是完成整修工程的设计文件。

37. 委员会建议行政当局与方案管理公司协调，如情况允许，审查参与设计阶段的各个专业公司之间工作和活动的协调程序，以确保在预计的时限和预算范围内完成工作。

2. 采购和订立合同

可能的筹资安排

咨询委员会

38. 秘书长在 2002 年的报告 (A/57/285 和 Corr. 1) 中表示打算设立一个咨询委员会，以就财务事项和总体项目问题向他提供咨询，并经大会第 57/292 号决议核准。截至 2005 年 5 月，咨询委员会尚未成立，只从知名人士之中遴选出可能的候选人编成一份名单。

39. 行政当局告知委员会，这些知名候选人尽管对基本建设总计划表示支持和鼓励，但拒绝接受任命，理由如下：(a) 咨询委员会要求有关人士对总计划本身十分了解并经常付出时间；(b) 他们觉得，咨询委员会成员将承担一种不言而喻的责任，他们认为这是不适当的；(c) 他们表示，不如向各领域的执业专家征询这种意见；(d) 各领域的知名人士，由于所涉的专业知识，可能也是竞争者，如果参与咨询委员会，将丧失以承包商身份竞标资格。根据这一情况，已要求一家公司表示是否有兴趣担任资金筹措问题顾问。行政当局断定，目前无法设立咨询委员会。

40. 委员会建议秘书长今后考虑设立计划中的咨询委员会，就基本建设总计划的财务事项向他提供咨询。

各种备选的筹资办法

41. 秘书长在第二份年度进展报告 (A/59/441) 中详述东道国提议的办法，按每年 5.54% 的利率提供 12 亿美元贷款，作为基本建设总计划的资金。贷款期间（包括施工阶段）还本付息的总额共计 25.11 亿美元。2005 年 3 月 15 日，主管管理事务的副秘书长收到东道国提出的分 30 年偿还官方贷款的提议。

分摊会费

42. 支付基本建设总计划所需费用的另一种办法是同会员国作出安排，以一次性的摊款或多年期特别摊款的方式支付一笔现金，这需要财政支出，为此需要根据某些假设，来预测施工活动及相关费用以及周转金储备（见 A/59/441/Add. 1）。秘书长提出一个例子，说明基本建设总计划项下支付的工程费用（不包括回旋空间的费用）及所需摊款（见表 6）。

表 6

基本建设总计划项下预测支付的工程费用

(单位：百万美元)

	2003-2006	2007	2008	2009	2010	2011	共计
额度	—	86-186	260-360	220-320	88-188	0-100	—
平均额度	59	136	310	270	138	40	953

43. 关于周转金储备，秘书长报告说，他将在提交大会第六十届会议、关于基本建设总计划执行情况的第三份年度进展报告中包括一项提议。

44. 行政当局告知委员会，2005 年 5 月大会第五十九届大会续会将讨论贷款提议，并可能讨论其他筹资办法，如大会续会作出筹资决定，将在设计阶段完成后展开施工文件阶段。到本报告定稿时，尚未作出决定。

45. 委员会认识到，除就回旋空间达成法律协议的问题外，需要解决的基本问题仍然是所需资金的来源，在解决这两个问题之前，其他活动的时间安排和费用可能受到影响。尽管技术准备工作和回旋空间对执行总计划同样重要，但是，如果没有必要的资金，基本建设总计划将无法实现。因此，委员会担心，如果不能迅速敲定资金安排和适当的法律安排，迄今进行的准备工作可能在某种程度上失去意义。

3. 欺诈和推定欺诈的案件

46. 行政当局告知委员会，2004 年 12 月 31 日终了年度内，并无欺诈和推定欺诈的案件。

D. 鸣谢

47. 审计委员会谨表示感谢秘书长、主管管理事务的副秘书长、基本建设总计划代理主管及其工作人员所给予的合作和协助。

联合国审计委员会主席
菲律宾共和国审计委员会主席
(审计长)
吉列尔莫·卡拉格 (签名)

南非共和国审计长
肖凯特·法基 (签名)

法国审计法庭第一庭长
弗朗索瓦·洛热罗 (签名)

2005 年 7 月 1 日

注：审计委员会成员只在报告的英文正本上签字。

附件

2003 年 12 月 31 日终了两年期各项建议执行情况摘要*

主题	已执行	执行不力	未执行	共计	本报告期内 有关段次
采购和订立合同					
通过投标发给的合同	第 34 段	-	-	1	-
方案管理					
设计和施工文件阶段	-	第 43 段	-	1	第 22-37 段
行政和管理费用	第 45 段	-	-	1	-
共计	2	1		3	
百分比	66.67	33.33		100	

* 见 A/59/161。

05-44505 (C) 160805 190805
