

**第六十三届会议**

临时议程项目 \* 121 和 131

**2008-2009 两年期方案预算****关于内部监督事务厅活动的报告****基本建设总计划的全面审计****内部监督事务厅的报告****摘要**

内部监督事务厅（监督厅）已根据大会决议第 62/87 号第 15 段，对基本建设总计划进行了一次全面审计。

本次全面审计的范围侧重于基本建设总计划办公室的结构、遵守联合国采购和外包条例和细则的情况、遵守合同条款的情况、为妥善管理项目而制定的内部控制措施和程序和其他高风险领域。

大会请监督厅切实对基本建设总计划进行审计，并向大会提交关于计划执行情况的所有监督报告。本报告的第三部分概述了监督厅切实对基本建设总计划进行审计的战略。

审计认为基本建设总计划的主要风险为：由于程序缺乏灵活性可能造成延误；战略和范围的改变造成费用增长；相关成本的预算拨款不足。

总体而言，监督厅任务基本建设总计划办公室的很多活动都有适当的控制。例如，该办公室有必要技能来开展各种必要工作，但没有人员臃肿。此外，显然做出了很大努力来制定和采用适当的项目管理程序。

\* A/63/150。



监督厅确定了一些可以改善控制的领域，并提出了加强程序和提高效率的建议。最重要的建议是通过精简合同修改的采购程序来避免延误，即授权执行主任可在每个保证价格上限合同中支付事先核准的意外开支。监督厅认为有必要为这种程序进行适当的控制，因此建议设立一个委员会，对超过 20 万美元的合同和更改单进行事后审查。

“相关成本”是指基本建设总计划办公室没有编入预算也不进行管理的费用。估计 2008-2013 年期间与基本建设总计划相关的相关成本约为 1.94 亿美元。需要确定和监测所有相关成本，以确保在基本建设总计划期间一直有足够的资金。还需要确定，哪些相关成本应归入基本建设总计划项目，而不是由各部门经常预算来支付。

就以下事项提出了建议：继任规划、管理协调、采购权力的下放、相关成本、业绩指标和利益攸关方管理。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 审计结果 .....	4
A. 基本建设总计划办公室的组织和结构 .....	4
B. 决策：改动时需要更好地做出说明 .....	5
C. 遵守联合国采购和签约条例和细则 .....	6
D. 预算和财务管理问题 .....	9
E. 审计查明的其他问题 .....	11
三. 对基本建设总计划进行有效审计的战略 .....	13
四. 建议 .....	16

## 一. 引言

1. 大会在其 2007 年 12 月 10 日的决议第 62/87 号中请秘书长责成监督厅对基本建设总计划办公室进行全面审查，侧重审查办公室的结构。为此，监督厅审查了该办公室的结构、遵守联合国采购和外包条例和细则的情况、遵守合同条款的情况、为妥善管理项目制定的内部控制措施和程序和其他高风险领域。
2. 大会 2000 年 2 月 8 日拨款 800 万美元，用于制订全面设计计划和进行详细费用分析，在此之后就一直有基本建设总计划。目前的预算是 18.77 亿美元。战略有一些变化，现计划根据大会决议第 62/87 号着手采用加速的战略四。这一战略要求大多数目前在秘书处大楼中的联合国工作人员迁到总部外的周转房舍，直到 2013 年年中翻修工作结束。
3. 监督厅在 2008 年初对基本建设总计划办公室进行了风险评估。在进行本次审计时，在先前这一工作的基础上采用了基于风险的审计方法。基本建设总计划风险评估的进一步信息见下面第三部分。
4. 监督厅分析了秘书处现有的文件。与基本建设总计划小组的高级成员进行了面谈，并审查了组织和治理程序，以确定疏忽、技能短缺或资源有限是否会影响基本建设总计划目标的实现。还与基本建设总计划小组外的在本组织的作用会影响项目执行的高级工作人员进行了协商。监督厅还抽查了由采购司处理的基本建设总计划采购案例。在编制本报告时考虑到了管理层的意见，这些意见用斜体显示。

## 二. 审计结果

### A. 基本建设总计划办公室的组织和结构

#### 1. 人员配置和现有的技能

5. 基本建设总计划办公室接受执行主任的领导，执行主任是 2007 年 7 月任命的。任命是在这一助理秘书长级别的员额一年多未获填补后进行的。监督厅约谈的官员提到任命产生了积极影响，并认为该职位对计划的成功至关重要。执行主任如果在项目结束前离任，可能会对基本建设总计划的成果产生不利影响。制定一个正式的继任计划会有助于减轻这一风险。
6. 基本建设总计划办公室的其他重要职位包括方案主任、设计施工主管和行政和通信主管。方案主任的员额现空缺，将由管理事务部设施和商务司现任司长填补。方案主任将直接对执行主任负责。设计施工主管和行政和通信主管将对新上任的方案主任负责。
7. 基本建设总计划办公室有 19 个核定临时职位：10 个专业职等，9 个一般事务职等。在进行审计时所有 19 个临时职位已填补。基本建设总计划预算还为其

他部门中的 10 个支持基本建设总计划活动的职位提供经费，这些部门包括法律事务厅、安全和安保部、信息技术事务司、中央支助事务厅、采购司和监督厅。

8. 联合国的合同咨询人提供各项服务，包括项目和施工管理、设计、安保和重搬迁。这些咨询人发挥重要作用，提供以其他方式无法获取的技能和工作人员资源。截至 2008 年 4 月底，已承付大约 1.355 亿美元，用于咨询服务。其中，约 7 700 万美元用于设计咨询人，4 910 万美元用于项目和施工管理咨询人，940 万美元用于其他咨询服务。

9. 监督厅认为基本建设总计划办公室的工作人员具备所有必要技能，办公室人员不臃肿。所需技能包括项目管理、设计和施工、财务和费用控制、法律、采购、行政和计划。随着基本建设总计划施工阶段工作的推进，对一些工作人员的需求会增加。可通过在需要时短期增用方案管理咨询服务的工作人员，使提供资源有一定的灵活性。

10. 联合国已选择了斯德哥尔摩斯堪斯卡公司的子公司——斯堪斯卡美国建筑有限公司——来主管基本建设总计划施工前阶段的施工前事务。联合国已确定斯堪斯卡将在施工阶段继续主管施工工作。联合国同斯堪斯卡分别签订的两个协定具体规定了施工前事务主管和施工主管的作用。简而言之，斯堪斯卡在施工前的作用是在以下方面提供协助和建议：设计的可施工性、顺序安排和计划、采购、价值评估工程、估算、人工、后勤和程序。随着施工的开始，斯堪斯卡将按保证价格上限，安排和指挥分期工程的全面施工（见下文第 20 段和第 21 段）。

## 2. 改进协调的可能性

11. 在指派拥有不同技能的人组成一个班子，围绕像基本建设总计划这样的大型施工项目开展工作时，可能会出现延误。基本建设总计划办公室已经采取步骤，把采购司和法律事务厅的工作人员全职借调到基本建设总计划工作，以减轻这种风险。这增强了班子的效力。例如，采购干事参加每周的工作人员会议和协调会。但是，由于工作要求并不总是很明确地相互说清楚，采购工作人员有时并不知道他们今后的工作量和每周对他们的要求。这使采购工作人员无法提前进行规划和更加战略性地看问题。

12. 主计长和方案规划、预算和账户厅随时全面了解基本建设总计划的财务状况十分重要，因此基本建设总计划办公室已安排行政和通信主管和财务和预算干事每月向该厅工作人员通报情况。如果方案规划、预算和账户厅的成员也参加基本建设总计划办公室每月召开的讨论方案管理咨询人编制的情况报告的会议，会有助益。*方案规划、预算和账户厅说，在编写本报告后，已商定派人出席每月会议。*

## B. 决策：改动时需要更好地做出说明

13. 重大施工项目情况复杂，规划历时数年，这意味着有时必须跟随情况的变化做出相应变动。基本建设总计划已多次改动，部分原因是筹备时间过长、领导层

有变动和范围发生变化，同时也是市场压力所致。重大变动通常会引起更多的较小的变动，这方面的例子包括，做出了一系列决定，把专业工作人员办公室计划由主体开放式的改为单间办公室后，又重新决定采用主体开放式。范围也有改动，因为安保和可持续性要求有改动和开展价值评估工程工作。

14. 工程如何分阶段和工作人员如何因此迁入周转房舍的战略有重大变化。大会2007年12月10日通过了第62/87号决议，批准了关于在较短期限内完成这一项目的加速的战略四。加速战略的这一变化是在任命执行主任并选定前期施工主管后发生的。监督厅认为，因此更有必要在基本建设总计划办公室内加强领导延续性和继任规划。

15. 对采购文件样本进行的审查显示，战略的改动既产生费用，也有好处。不可能都是在充分掌握情况的基础上做决定，因为情况在不断变化。具体而言，截至2008年4月底，已修改合同130多次，其中许多修改都要求设计咨询人调整进度表和设计，以考虑到新的情况。正准备进一步修改合同。

16. 很难在现有时间内通过量化成本和收益来列出各种变动和合同修改造成的影响。延误的成本很高，必须考虑到这一点才能及时做出决策。不过，监督厅认为，在说明建议采取的行动的理理由时，为决策者提供的资料有时可以更全面一些。例如，在说明单一阶段加速战略的理由时。与这一战略有关的重新设计的专业收费的预计增加额不包括价值评估的范围也要做出的变动，没有为周转房舍的有关费用拨出足够的款项。

17. 考虑到以上因素，监督厅认为，基本建设总计划办公室执行主任应在其他主要利益攸关方的支持下，努力进行协调，把战略和范围的改动控制在最低限度内。还需要确定项目战略和范围的其他任何改动的后果，包括合同的相应修改，并利用现有的最佳成本收益估算来进行说明。

### **C. 遵守联合国采购和签约条例和细则**

18. 在联合国总部，主管管理事务副秘书长目前通过主计长把采购权下放给联合国总部采购司。秘书处的其他单位无权进行采购，无权让联合国承担合同义务，或批准、改动或修改任何合同或订单，除非有特别的书面授权。这符合申购人与采购职责分离的一般原则。

#### **1. 基本建设总计划使用的合同**

19. 到目前为止，采购基本建设总计划寻求咨询服务时一直使用联合国的标准采购合同，但前期施工协议和施工主管协议是例外，这两个协议是特别根据美利坚合众国使用的商业定式合同制定的。

20. 进入施工阶段后，联合国就会就整个工程的各个分包工程，同现行施工主管斯堪斯卡公司或联合国选定的其他任何提出更优惠价格的建筑公司签订保证价格

上限的合同。由联合国决定是否签订保证价格上限合同。保证价格上限系指每个分包工程价格的封顶额，超出此价格的部分，联合国不必补偿施工主管公司。不过，如果联合国在合同期间改动施工范围或进度表，可能会致使保证价格上限提高。下面第 35 和 36 段将深入讨论这一问题。

21. 估计大约会有 30 份此类合同。就每一份保证价格上限合同而言，施工主管将从一些贸易承包商那里购买工程各个部分所需要的服务。联合国不是这些贸易合同的当事方。施工经营人使用自己的合同形式，贸易合同在施工主管和贸易承包商之间签订。

## 2. 基本建设总计划采用联合国条例和细则：需要避免延误

22. 基本建设总计划办公室和其他部门的官员普遍认为，现行细则和条例不是为诸如基本建设总计划一类的重大基本建设工程制订的。另外感到关注的是，如果修改合同，采购批准程序需要很长的时间，项目进度会出现费用高昂的延误，并由此引发合同索赔。监督厅认识到，需要避免费用高昂的延误，旨在进行控制的细则可能会同联合国提出的少花钱办大事的原则有冲突。

## 3. 为避免延误采取的行动

23. 执行主任得到管理当局高层的支持，预先培养一种迅速做出决策的文化。下达工程变更单所需要的时间已从 16 周减少到 4 至 8 周。此外，主管管理事务副秘书长批准扩大对采购司司长的授权（初步定为 6 个月），使其有权修改与基本建设总计划有关的价值 250 万或低于 250 万美元的合同。总部合同委员会对此进行了事后审查。总部合同委员会主席随后对事后审查不符合联合国《财务条例和细则》第 105.13 条财务细则一事表示关注。

24. 执行主任 2008 年 2 月 25 日写信给主管管理事务副秘书长和主计长，称：

“随着我们从设计阶段进入施工阶段，修改次数会大幅度增加。我建议延长加快采购程序，但强烈建议把每次修改所涉金额从 250 万或低于 250 万美元增加到 500 万或低于 500 万美元。”

是根据执行主任以前有关型工程项目的专业经验和前期施工主管有关采购需求不断增加的预测，要求增加有关数额的，主管管理事务副秘书长后来在 2008 年 5 月 11 日予以批准。

25. 主计长认识到，需要根据增加有关数额的申请和总部合同委员会发表的意见，进行适当的内部控制，他于 2008 年 3 月 3 日正式请监督厅定期审查各种促成修改合同的程序，以便消除所有潜在薄弱环节。监督厅 2008 年 3 月 20 日做出答复，重申 2008 年基于风险的审计工作计划承认基本建设总计划的相关采购活动的风险，并重申应优先注重定期审计各种促成修改合同的过程。关于审计规划过程和 2008 年审计工作计划的进一步信息见下面第三部分。

#### 4. 需要采取的行动：对修改合同的事后审查、避免延误的修订程序以及修改授权

26. 应认识到，作为例行审计程序，监督厅不会对每一个合同修改或变更单进行审查；这样，管理事务部有以下实行内部控制的选择：

(a) 修改总部合同委员会的职权范围，列入旨在查明促成修改合同的那些程序的薄弱环节的事后审查活动。将需要为此修改细则 105.13；

(b) 建立进行事后审查的其他程序。监督厅认为，对基本建设总计划而言，这是最佳选择。

27. 可能出现延误以及费用随之大幅度增加是基本建设总计划顺利完成要面临的主要风险。有时必须在施工期间迅速做出决定，可能需要修改合同或订单并为此支付大笔额外费用。如果不迅速做出这种决定，合同的执行必然会出现延误，并可能出现合同索赔，对相关合同产生重大影响。根据现有程序，在修改合同前，所有修改均应提交采购司批准。一个更灵活的办法是，允许执行主任批准在金额为保证价格上限的 10% 的意外开支范围内更改订单，且每一次更改的费用不得超过预先确定的数额，这一办法应当能大幅降低延误风险。可在联合国现行的治理框架内采用这种工作方法，因为采购司事先就批准了意外开支。

28. 主计长强调指出，必须适当控制意外开支额，特别是因为预算压力极大。预期采用的控制措施将包括：在需要时才（或许从咨询方案经理那里）寻求专业化咨询；保留意外开支额的准确记录；说明支出情况。如果被采纳，新提出的进行事后审查的程序（见上面第 26(b) 段）将适用于意外开支所涵盖的较大的合同修改和订单更改（超过 200 000 美元）。这项建议在必须实行控制和进行问责与少花钱办大事的既定原则之间求得了平衡。

29. 虽然不像上面提出的行动那样高度优先，但是宜增加基本建设总计划全职采购人员有权批准的额度；视级别而定，相关采购人员目前有权批准的额度为 50 000 美元或 75 000 美元。这样有助于建立一种由最了解基本建设总计划的采购人员每天及时予以批准的文化。

#### 5. 施工主管的职能

30. 如上面第 20 和 21 段所述，施工主管负责采购贸易承包商提供的服务。贸易合同是在施工主管和贸易承包商之间签订的。因此，联合国虽然是与施工主管签订保证价格上限合同的当事方，但不是贸易合同的当事方。

31. 施工主管是一家同意并力求遵守《联合国全球契约》所述各项原则的国际公司。施工主管应预先审查承包商是否具备投标基本建设总计划各项工程的资格。联合国有关基本建设总计划的网站、采购司的网站、施工主管有关基本建设总计划的网站之间有超级链接。即将签订的估计价值超过 50 000 美元的合同将在施工主管的网站上公布，可方便地通过关于基本建设总计划的超级链接以及采购司

的网站进行查阅，请潜在承包商通过这些网站表明它们对合同的兴趣。网站上登有感兴趣的公司如何申请投标资格预审登记的说明。联合国有权酌情拒绝或要求列入这些公司。

32. 监督厅认为，把《联合国采购手册》的所有规定都强加于施工主管是不当的。例如，《采购手册》要求估计价值超过 500 万美元的合同必须有 25 名投标人，估计价值在 100 万和 500 万之间的合同必须有 20 名投标人，估计价值在 20 万美元和 1 百万美元之间的合同必须有 15 名投标人。这种规定不符合惯常施工做法，后者要求的投标人数目比手册少 5 名。不过，施工主管已向基本建设总计划办公室保证遵守《采购手册》规定的根本原则。截至 2008 年 4 月底，施工主管已起草了采购程序；经采购司批准后，这些程序将列入项目手册。

#### **6. 发展中国家供应商：计划应预报采购机会**

33. 大会请秘书长确保在基本建设总计划执行过程中，增加发展中国家和经济转型国家供应商的采购机会。由于纽约建筑业的规章很严格和美国劳工和工会的影响，外国供应商无法考虑合同中的劳工因素。但某些材料可能会从新兴市场采购，举例说，幕墙可能是一个实际可行的例子。外国供应商可以同纽约的合伙人共同进行安装。监督厅还指出，对于大的采购，联合国已向各会员国常驻团发出信函，通报了即将进行的工程，请其表明是否有兴趣。

34. 尽管已采取行动落实大会提出的要求，但基本建设总计划办公室尚未提出具体的书面行动计划，也未要求施工主管提出行动计划。这一计划将预报发展中国家和经济转型国家供应商可能有哪些采购机会，并具体说明需要采取的行动和时限。

#### **D. 预算和财务管理问题**

35. 整个施工工程从一开始就不会有一个单一的保证价格上限。要为整个项目寻找有保证价格上限的投标本来就不切合实际，因为项目期限如此之长，承包人根本无法确定有多少不确定因素。承包人是无法承担这么大的风险的，否则他们会规定惩罚性价格。将根据联合国同建筑经理之间签订的大约 30 个保证价格上限合同来进行施工。

36. 所有利益攸关者都应知道，所有贸易合同的保证价格上限加起来有可能超过预算。施工主管将通过查明基本建设总计划的哪些方面可以运用价值评估工程技术，来力争减轻这种风险。价值评估工程是审查项目和实际设计工作的目标以及设法用较低成本来实现相同目标。

37. 表 1 中的数字摘自咨询人方案主管起草的 2008 年 3 月 31 日终了期间的情况报告。这些数字没有考虑到最近进行价值评估工程工作预计可以节约的金额，有关节约只有修改图纸后才能反映出来。

表 1  
摘自 2008 年 3 月 31 日终了期间的情况报告

截至 2008 年 3 月 31 日的最后费用估算 (美元)	
<b>翻修</b>	
施工	964 624 672
意外开支	170 865 668
专业收费和管理费	262 891 928
估计费用上涨	277 523 593
<b>小计</b>	<b>1 675 905 861</b>
<b>周转房舍</b>	
办公室	277 841 744
图书馆	2 714 066
会议厅	110 347 954
意外开支	0
<b>小计</b>	<b>390 903 764</b>
为与上报数据一致而进行的四舍五入	375
<b>项目最后总费用估计数</b>	<b>2 066 810 000</b>
<b>基本建设总计划的核准预算</b>	<b>1 876 700 000</b>
<b>预计超支</b>	<b>190 110 000</b>

38. 因此，有 190 110 000 美元的超支和资金短缺，这一数额为核准预算与最新的项目最后总费用估计数之间的差额。但由于有以下目前还不能完全量化的因素，这些数额会有一些出入：

(a) 采用价值评估工程技术应会带来节约成本的机会。基本建设总计划办公室指出，价值评估工程决定对成本产生的影响尚未反映在设计修改工作的估算数中。估算工作正在进行，预计会超过 1 亿美元。将继续努力增加节约成本的机会；

(b) 防爆可能会另外增加费用；

(c) 审查中的或可能会提出的合同更改；

(d) 仍待大会作出的关于基本建设总计划相关费用及其处理办法的决定（见下面第 41 和 42 段）。

39. 考虑到目前的预计超支额，把基本建设总计划的费用重新限制在预算范围内将会非常困难。通过价值评估工程能够节约的费用会很有限。过度采用价值评估工程技术可能对大楼的预定功能或整个寿命期的费用产生不利影响。

40. 基本建设总计划办公室已经采用风险管理做法。咨询人方案主管编制了风险登记册，定期在会议上审查各种风险。为进一步采用风险管理做法和加强对项目风险登记的管理，咨询人方案主管可单独提供一份风险及其可能后果和成本影响一览表，作为每月摘要的一个内容。这样，管理层将更好地了解与核准预算相比，预计开支的情况。

41. 有几项费用，即没有列入预算但由基本建设总计划办公室管理的费用，被称为相关费用。秘书长关于基本建设总计划的相关费用问题的报告（A/62/799）估计，2008-2013 年期间基本建设总计划的相关费用为 193 751 700 美元。由于需要集中时间研究其他敏感问题，第五委员会尚未讨论该报告，但大会第六十三届会议预计会进行审议。秘书长 2008 年 6 月 5 日写信给大会主席说，在行政和预算问题咨询委员会和第五委员会在大会第六十三届会议主要会期期间对所有提案进行审查前，他准备有限度地承付 2008 年剩余时间内的相关费用。秘书长确定，基本建设总计划到 2008 年底的相关费用为 950 万美元。监督厅完全支持秘书长为避免基本建设总计划滞后而采取的行动。

42. 相关费用应由各部厅的预算支付，因为它们由独立于基本建设总计划的部厅管理。例如，现有的广播设备已陈旧过时，而设备的替换被推迟了。推迟的原因是，没有理由在实施基本建设总计划前安装新设备。现有的基本建设总计划项目可能无法列入所有这些相关费用。某些必要开支，例如安保开支，迫切需要基本建设总计划予以处理，以便在需要时从有关部厅的预算中拨出必要经费。[方案规划、预算和账户厅报告说，设立了一个名为基本建设总计划相关费用的特别分基金，并划拨了第一批款项。这将有助于单独记录和统计与相关费用有关的开支。](#)

## E. 审计查明的其他问题

### 1. 应完成项目手册

43. 与施工主管达成的协议规定编制项目手册。截至 2008 年 4 月底，一些要列入手册的程序尚未定稿或获得核准。但项目手册的编制工作已接近完成。监督厅认为，该手册是一份重要的控制文件，因此必须尽快完成，并根据协定不断更新。

### 2. 需要确定和监测各种业绩指标

44. 咨询人方案主管每月编制一份情况报告。基本建设总计划的班子正与咨询人方案主管合作，争取在修订后再印发报告，明确列出主要财务和按期完工的业绩指标。监督厅也认为需要有这一报告，因为它是可用于分析趋势的管理信息的一个重要来源。

45. 随着施工的开始，定期报告必须明确列入这些指标，并加以密切监测。这样就能把重大成就（或不足）报告给管理当局的最高层，同时也有助于在施工完成后进行审查。如果项目主管需要采取行动确保各项目目标得以实现，那么这样也能做出战术性改动。除了监测开支外，它还有助于监测价值评估工程产生

的节余、专业收费相对施工费的百分比以及燃料和水的预计相应消耗量等可持续性目标。虽然已开始编写报告的工作，但可改进报告的格式，使之更适于管理高层使用。

### 3. 利益攸关者的参与

46. 基本建设总计划的利益攸关者包括从项目的规划到完成都受到影响的所有各方：会员国、基本建设总计划班子的成员、将使用周转房舍的工作人员、最终用户、附近的企业和机构、通勤人员、建筑工人、应急服务和其他许多人。不切实处理好利益攸关者问题，不利于项目圆满取得成功。执行主任做出努力，在会上消除工作人员的关切，已通过联合国内部信函，包括内联网，提供信息。同时还定期印发新闻稿。

47. 基本建设总计划办公室例举了它所开展的以下沟通和公众宣传活动：

(a) 基本建设总计划办公室管理的网站为内外所有利益攸关者提供了项目的有关信息。每月在联合国内部网页 iSeek 上发表和留存文章；

(b) 在向大会提交了最近一次年度报告后，举行了 3 次全体会议。基本建设总计划列在各部厅的多次全体会议的议程上；

(c) 为内部利益攸关者作出其他安排，包括协助为新工作人员举办概况讲习班；同用户部门进行协调；向总部合同委员会通报情况；

(d) 同会员国、社区团体、设计和建筑业以及当地大型公寓管理人等建立有效联系并向其提供信息；

(e) 优先注重与媒体的关系。在向大会提交了最近一次年度报告后，执行主任三次会见了联合国的新闻团体，对近 80 次采访和提供信息要求做出回复；

(f) 向建筑业和建筑设计界的主要受众介绍可持续性问题的。

48. 某些利益攸关者的问题显然可以更早获得解决。监督厅获悉，利益攸关者有时不知道需要采取行动，一些部门的高层管理人员因项目战略和时间表有变，在起支持作用时抓不住重点。因此，迫切需要做出一些决定，但如果先前就抓紧，情况不会如此。例如，2008 年 4 月底时仍未最后决定哪些部厅应搬迁至何处。基本建设总计划办公室指出，在 2007 年 12 月核准加速的战略四之前，已就各部厅的搬迁作了某些决定（例如，信息技术事务司迁至长岛城、大会和会议管理部迁至东 46 街的阿尔巴诺大楼）。然而，新的加速的战略四要求另外进行大量的规划和方案工作以及决策。此外，联合国部厅的组成和人数在不断变动。在这种情况下，应时做出这类决定有好处。

49. 还没有编制利益攸关者管理计划，以确定有哪些利益攸关者，它们有哪些意愿，以及项目是如何处理这些意愿的。

### 三. 对基本建设总计划进行有效审计的战略

50. 监督厅已任命两名合格审计员担任基本建设总计划审计科科长和内部审计员。这两名审计员全职专门负责审计基本建设总计划的业务。

#### 正在采用基于风险的审计方法

51. 2008年1月, 监督厅与执行主任、小组的高级成员和其职责会影响到基本建设总计划成果的其他联合国高级工作人员进行了讨论。监督厅已搜集了信息, 并利用信息进行全面风险评估。这使监督厅能够了解现有的组织关系、风险、控制和流程问题。监督厅还审查了基本建设总计划办公室独立编制的风险登记册。

52. 在这次风险评估的基础上, 查出了93项风险, 并将其列入监督厅的风险登记册。根据可能发生的程度和影响, 将每一项风险评定为高风险、中等风险和低风险。

53. 表2列有监督厅对标准重点领域进行的整体风险评估列。基本建设总计划很复杂, 价值高, 如果有关风险实际发生, 会对联合国产生重大影响, 因此一般评估将其评为高风险, 认识到这一点很重要。但这未反映出基本建设总计划办公室为减轻风险做出的努力。监督厅还未全面评估现有的减轻风险措施的有效性, 因为这将通过落实内部审计工作计划来进行。

表 2

#### 已进行评估的重点领域的风险

重点领域	监督厅对风险程度的评估
战略管理和治理 财务管理 采购和合同管理 后勤管理	高风险
方案和项目管理 财产和设施管理 安全和安保	中等风险
信息技术管理	
会议和文件管理	
人力资源管理	

### 监督厅查明的主要风险

54. 在复杂的情况下，重大风险大都与金钱、决策和延误有关。这三个主要风险领域在很大程度上是相互关联的。表 3 列出一些有代表性的重大风险和可能减轻这些风险的措施和情况。

表 3

#### 已查明的具有项目代表性的重大风险<sup>a</sup>

风险程度	风险说明减	轻风险的措施
高	联合国程序时间冗长可能使项目延迟	任命执行主任；秘书长的支助；施工主管
高	采购程序可能延误工期，并造成超支	基本建设总计划工作人员进行早期规划，并确认采购程序需要的时间。采购工作人员全职专门为基本建设总计划服务。把更多权力下放给采购司司长
高	保证价格上限合同的总额可能超出预算	价值评估工程；全球估算；严格的费用控制；项目管理
高	规模和不断变化的要求和预期	根据预算设计合同需要
高	若施工活动引起社区或其他利益攸关方不满，联合国的声誉可能受损	起草利益攸关方管理计划；新闻发布会；咨询人；防患于未然
高	正常工作时间的限制可能对方案和施工灵活性产生不利影响。可能会有因延误而提出的索赔	日程安排；秘书长的支助；利益攸关方管理
高	外部市场力量可能导致预算超支，或项目目标受到影响	施工主管跟踪和审视情况；执行主任；咨询人
高	可能出现无法预料的技术问题，对费用和方案产生影响	调查和测试
中等	预算、保全、可持续性和安保方面的考虑互相冲突，可能影响到结果	价值评估工程；专家会议和协调会
中等	舞弊和腐败	合同条款；审计；咨询人

风险程度	风险说明减	轻风险的措施
中等	大会有关项目让新兴市场参与的规定可能得不到完全满足	施工主管；会员国；网站
中等	部厅一级不遵守档案和留存政策可能会导致历史记录丢失或保密性丧失	利益攸关方管理计划；内联网
中等	会员国推迟付款可能造成现金流问题	允许使用信用证

<sup>a</sup> 不包括安保风险。

### 已编制了基于风险的审计工作计划

55. 利用风险登记册编制了基于风险的审计工作计划。工作计划涵盖 2008 到 2010 年的三年期间，旨在确保对那些被评为实现基本建设总计划目标的重点领域进行审计。这些领域通常可能出现延误或费用增加。一些审计领域可能跨年度重复进行，原因是被审计的活动在持续进行，且监督厅认为其风险程度高。表 4 为 2008 年审计工作计划。

表 4

### 2008 年基本建设总计划审计工作计划

任务	所应对的风险
基本建设总计划的风险评估	查明与基本建设总计划相关的风险，以便能够编制基于风险的审计工作计划
全面审计基本建设总计划	大会规定审计应涵盖整体结构和程序以及相关风险
审计周转房舍的文件管理	部厅一级不遵守档案和留存政策可能会导致历史记录丢失或保密性丧失
审计编制项目预算和财务控制程序	预算拨款可能不足。费用监测系统可能无法提供所需的管理信息。付款可能不反映交付成果，或未经批准，不准确和不及时。会员国延迟付款可能造成现金流问题。保证价格上限合同的总额可能超出预算
审计合同管理（贸易合同）	贸易合同可能没有得到很好地控制，交付成果可能没有遵守时间和质量要求。保证价格上限合同的总额可能超出预算

任务	所应对的风险
审计价值评估工程程序	价值评估工程程序可能影响到项目目标。预算、保全、可持续性和安保方面的考虑互相冲突，可能会影响到结果
审计提供替代办公室、仓库和其他设施的情况	周转房舍和临时安排可能无法提供足够设施，使纽约的联合国活动的持续进行
审计在基本建设总计划执行过程中适用于工作人员、场地和资产的安保规定	安保风险
审计减少能源消耗的方法	能源消耗可能未体现出联合国的目标。（初始工作计划增加这一内容是因为目前无法预计能源费用和联合国要减少对化石燃料的依赖）

56. 监督厅相信，通过采取的行动，将能在短期内对基本建设总计划进行有效审计。随着项目进入施工阶段，将需要重新评估继续提供适当监督所需要的审计资源。将根据第 62/87 号决议向大会提交与基本建设总计划实施相关的内部审计报告。

## 四. 建议

### 建议 1

57. 基本建设总计划办公室应编制一个正式的继任计划，以便在现任执行主任没有留任至项目结束的情况下，确保基本建设总计划领导层有延续性。

58. [基本建设总计划办公室已接受建议 1。](#)

### 建议 2

59. 基本建设总计划办公室应确保其主管与采购干事保持紧密联系，以使他们能够改进采购规划工作并采用战略性做法。为协助做到这一点，一名采购干事应出席讨论项目管理咨询人编写的每月状况报告的会议。

60. [基本建设总计划办公室已接受建议 2。](#)

### 建议 3

61. 主计长在与执行主任协商后，应委任一名代表参加讨论项目管理咨询人编写的每月状况报告的协调会。

62. [方案规划、预算和账户厅和基本建设总计划办公室已接受建议 3，并报告说，已采取行动执行此建议。](#)

**建议 4**

63. 基本建设总计划办公室应查明对项目战略和规模做出任何进一步改动所产生的后果，包括相关的合同修改，并根据现有的最佳成本效益估算，说明改动理由。执行主任还应在其他主要利益攸关方的协助下，作出一致努力，尽量减少对战略和规模的改动。

64. 基本建设总计划办公室已接受建议 4。

**建议 5**

65. 管理事务部应在总部合同委员会没有进行事后审查的情况下，设立一个对数额超过 20 万美元的基本建设总计划合同修改和订单更改进行事后审查的委员会，以便发现修改过程中的任何相关缺陷。

66. 方案规划、预算和账户厅已接受建议 5，并说需要确定拟成立的委员会的确切形式和职权范围，以确保有适当的内部控制措施。

**建议 6**

67. 主计长应批准一个程序，以此使保证价格上限合同的采购申请有一个单独的意外开支额。执行主任应享有批准费用少于事先核准限额的合同修改和订单更改的权力。

68. 方案规划、预算和账户厅已接受建议 6，并说需要制定确切程序，包括意外开支数额，以确保有适当的内部控制措施。

**建议 7**

69. 如主计长批准设立让保证价格上限合同有意外开支数额的程序，那么基本建设总计划办公室执行主任及其手下人员应与采购司协商，登记记录这些意外开支款额并对其实行严格控制。

70. 基本建设总计划办公室和方案规划、预算和账户厅已接受建议 7。

**建议 8**

71. 主计长应考虑向分配到基本建设总计划办公室的采购工作人员下放更多权力。

72. 方案规划、预算和账户厅已接受建议 8，并说正在审议总部的所有采购工作人员，包括分配到基本建设总计划的工作人员的新的采购权限额。

**建议 9**

73. 基本建设总计划办公室应确保施工主管在与采购司协商后，编制一个增加发展中国家和经济转型国家的承包商或供应商采购机会的行动计划。

74. 基本建设总计划办公室已接受建议 9。

**建议 10**

75. 基本建设总计划办公室应确保施工主管尽快最后拟定项目手册，并按项目的进展不断进行更新。

76. [基本建设总计划办公室已接受建议 10。](#)

**建议 11**

77. 基本建设总计划办公室应确保咨询人方案主管作为每月总结报告的一部分，提供一个单独的风险表及风险可能造成的后果和所涉费用。

78. [基本建设总计划办公室已接受建议 11。](#)

**建议 12**

79. 方案规划、预算和账户厅在与相关部门协商并征求基本建设总计划办公室的意见后，应确定并监测所有相关成本，以确保在基本建设总计划期间一直有足够的资金。它们还应确定哪些相关成本应划归基本建设总计划项目，而不是由部门经常预算来支付。

80. [方案规划、预算和账户厅称建议 12 因事态发展已经过时，应予以撤销。秘书长关于与基本建设总计划相关的相关成本报告 \(A/62/799\) 已论及相关成本问题。](#) 监督厅认为报告虽论及该问题，但大会尚未进行全面审议和审查。它认为秘书长采取的举措是一项临时措施，有待大会审议。此外，建议 12 与秘书长报告中所述的方法是一致的。

**建议 13**

81. 基本建设总计划办公室应建立主要业绩指标，并随着施工的进行对进行监测。例如，指标可包括：与预算相比的支出情况财务指标；价值评估工程的节余；专业服务收费在施工费用中的比例；预期的相应燃料和水消耗量等可持续性指标。

82. [基本建设总计划办公室已接受建议 13。](#)

**建议 14**

83. 基本建设总计划办公室应编制一个利益攸关方管理计划，以确定项目的利益攸关方，确定如何进行沟通和提供重要项目信息。此外，执行主任及其班子应在与新闻部协商后，密切注意当地社区和东道市的期望和可能影响翻修进度的关切问题。

84. [基本建设总计划办公室已接受建议 14。](#)

主管内部监督事务副秘书长

因加·布里特·阿勒纽斯 (签名)