



联 合 国

2008 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
第六十四届会议
补编第 5 号

大会
正式记录
第六十四届会议
补编第 5 号

2008 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 • 2009 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。

审计委员会关于 2008 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间基本建设总计划的报告

摘要

审计委员会审计了 2008 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间基本建设总计划的财务事项,并审查了其管理情况。审计委员会还审计了 2008 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间联合国期中财务报表(第一卷)中与 2008-2009 两年期基本建设总计划有关的报表九、附表 9.1(第一部分)以及附注 9。此外,审计委员会审查了财务报表报表十一的部分内容,披露基本建设总计划的连带费用。

以往建议的执行情况

审计委员会审查了基本建设总计划办公室为执行 2007 年 12 月 31 日终了年度报告(A/63/5(Vol. V))提出的 9 项建议所采取的措施。该办公室已执行 6 项建议,一项正在执行,两项尚未执行,包括有关建立一个咨询委员会的长期未执行的建议(见附件)。

财务概览

2008 年收支相抵盈余 1.39 亿美元,占该年度摊款的 41%。这种情况起因于摊款入账比支出速度快。上年度和本年度超出的总额导致截至 2008 年 12 月 31 日现金结余极高,达 8.633 亿美元,使基本建设总计划资金获得巨额利息收益,达 2 770 万美元。

截至 2008 年 12 月 31 日,资产总额为 13.79 亿美元,大大高于 4.779 亿美元的负债总额。现金资产比为 0.63:1,符合可用现金高于该年度现金需求以及施工工程完成率不断提高但仍然较低的情况。不过,这种财务状况说明项目仍处于初期阶段。

资产总额比 2007 年增加 88.7%,主要是由于现金总额(现金和定期存款,以及现金池)从 3.653 亿美元增加到 8.633 亿美元,增加了 136.3%。其次也是由于在建施工工程从 1.139 亿美元增加到 3.421 亿美元,增加了 200.3%。另一方面,应收会员国摊款从 1.275 亿美元减少到 0.783 亿美元,减少了 38.5%。

基本建设总计划开始以来,行政当局一直认为,与项目有关的所有支出,无论性质如何,都应记作在建工程。因此,资产、负债及准备金和基金结余报表中披露的在建工程 3.421 亿美元,不仅包括实际上增加本组织资产价值的费用,而且也包括基本建设总计划供资的所有业务费用,其中一些对这个数值没有影响。这种扩大本组织施工资产的会计处理方法,起因是行政当局无法在目前的综合管理信息系统(综管系统)中将资本化费用与业务费用分开。

截至 2008 年 12 月 31 日，负债总额为 4.779 亿美元，比 2007 年大大增加 (141%)，相对资产的增加比例更大，主要是由于未清债务增加。负债总额增加还因为预收摊款增加，截至 2008 年 12 月 31 日，达 1.856 亿美元，而 2007 年 12 月 31 日为 720 万美元。

项目管理

2009 年 3 月基本建设总计划办公室向审计委员会汇报的费用总额最近的估计数是 19.67 亿美元，比大会核准的 18.77 亿美元预算多 9 070 万美元。后一个估计数低于秘书长关于基本建设总计划的第五次进展报告中的 20.67 亿美元 (A/62/364 和 Corr.1)，也略低于秘书长第六次进展报告中的 19.74 亿美元 (A/63/477)。

项目费用估计数减少不是由于维修或搬迁费用减少，而是由于审计委员会上次审计以来意外开支(包括价格上涨)的预算大大减少，由 4.778 亿美元减少到 2.266 亿美元。

基本建设总计划办公室决定这一削减，是因为该项目主要部分已经承付，也是由于基本建设总计划办公室重新估价了计算项目费用估计数所依据的价格上涨假定。总之，根据该项目的执行时间表，意外开支经费的变动似乎不够保守。按照审计委员会的建议，基本建设总计划办公室改进了对项目经济条件的监测。但是，提交审计委员会的数据表明，监测还不够准确。此外，经济假定与依据这些假定的费用估计数各组成部分之间的联系并不明显。在这方面，审计委员会认为，新提出的项目费用估计数，由于把先前的意外开支和预估费用上涨项目合并了，更难看出经济形势对项目的影响，并且影响到如何监测项目费用。

审计委员会认为，只有项目的具体规格不进一步修改，经济形势与采用的假定相比没有太大的变化，大会核准的基本建设总计划预算才算适当。这种观点没有考虑到连带费用(见第 130 段)。换言之，尽管大会请秘书长尽一切努力这样做(第 63/270 号决议，第二节，第 9 段)，行政当局不大可能在基本建设总计划核定预算总额内吸收连带费用。

有关项目的附表，审计委员会认为，考虑到项目初始阶段的延迟情况，特别是秘书处的搬迁，如果其后每个阶段需要的时间与最初计划相同，项目的其余部分可能平均延误六个月。根据审计委员会目前的估计，项目不会按计划在 2013 年完成，除非翻新工程进展速度超过预期。基本建设总计划办公室告诉审计委员会打算加快速度。

采购和合同管理

起初，采购司司长获得特别授权，可以批准对基本建设总计划合同费用最高 250 万美元的修改，而总部的其他合同是 500 000 美元。这个授权的条件是，由总部合同委员会事后对修改进行审查。然而，总部合同委员会建议不要这样做，因为可能不符合财务细则 105.13(b) 和 (c) 的规定。尽管如此，对合同做了 26 项修改，共计 1 950 万美元，修改前后也没有得到总部合同委员会的审查。因此，在遵守联合国财务条例和细则方面，这些往来业务存在着差距。

采购司司长获得第二项授权，将批准修改的限额从 250 万美元提高到 500 万美元，之前或之后不经总部合同委员会任何审查。内部监督事务厅应对有关往来业务定期进行事后审查。然而，内部监督事务厅表示，无法例行这样做，因为目前没有定期履行这一职能所需要的资源。根据这项新授权，又对合同做了 74 项修改，总额 4 270 万美元，总部合同委员会没有参与。

对 2008 年签署的合同修改进行审查显示，它们的总合价值相当于最初合同价值的许多倍。另外，合同修改的总合价值大大超过《采购手册》所允许的限度。

审计委员会表示关切，对基本建设总计划相关合同修改的内部控制不够，另外，也没有遵守《采购手册》有关审查和建议过程的规定。

主要建议

审计委员会主要建议行政当局：

- (a) 审计委员会建议，在全面实施《国际公共部门会计准则》之前，行政当局应采取步骤，在联合国财务报表第一卷中，只将构成资本化费用的基本建设总计划支出部分报告为在建工程的一部分；
- (b) 像先前项目费用估计数的列报那样，将为意外开支编列的经费与为预估费用上涨编列的经费区分开来；
- (c) 继续审查意外支出经费多寡一事，以备将来对基本建设总计划规模改动；
- (d) 建立一个附表，显示翻新费用与(一)已签保证价格封顶合同的实际价值以及(二)待签保证价格封顶合同估计价值之间联系；
- (e) 为项目时间表的拖延编列经费，并继续考虑如何减轻拖延的情况；
- (f) 严格监督施工经理履行其义务；
- (g) 建立基本建设总计划咨询委员会；

- (h) 行政当局采取适当措施，规范根据 2007 年 11 月 15 日核准的联合国主计长备忘录授予采购司司长的权力所进行的交易；
- (i) 考虑以何种方式和手段，大大加强对有关基本建设总计划的合同修改的内部控制；
- (j) 只要不能保证事后审查程序，就应尽一切努力，让总部合同委员会在签署或修改总部合同委员会权力范围内的合同前参与裁定过程；
- (k) 严格遵守《采购手册》有关新工程和服务合同修改的要求。

目录

章次	页次
送文函	viii
A. 导言	1
1. 任务、范围和方法	1
2. 与内部审计的协调	2
3. 主要建议	2
B. 背景	3
C. 详细结果和建议	4
1. 检查以往建议的执行情况	4
2. 财务概览	4
3. 收入和支出报表	5
4. 资产、负债及准备金和基金结余表	8
5. 项目管理	8
6. 采购和合同管理	18
7. 连带费用	22
8. 内部审计结果	23
D. 鸣谢	24
附件	
2007 年 12 月 31 日终了年度各项建议执行情况	25

送文函

纽约

联合国大会主席

谨转递审计委员会关于 2008 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间基本建设总计划的报告。

南非共和国审计长

兼联合国审计委员会主席

特伦斯·诺姆贝姆贝(签名)

2009 年 7 月 10 日

A. 引言

1. 任务、范围和方法

1. 基本建设总计划是根据大会第 55/238 号决议制订的，总计划涵盖与纽约联合国总部建筑群重大翻新有关的所有支出。总计划最初资金来自联合国经常预算批款。大会在第 57/292 号决议第二节第 24 段决定设立基本建设总计划特别账户。其后，以向会员国摊款的方式批款给特别账户。基本建设总计划的财务状况作为联合国财务报表中的报表九(联合国资本资产和在建工程)的一项内容报告(见 A/64/5 (Vol. I))。该财务报表附表 9.1 (第一部分)和附注 9 也与基本建设总计划相关。此外，报表十一中一栏披露了基本建设总计划的连带费用。批款的任何未用余额均结转到下一个两年期，直到项目完成。

2. 审计委员会审计了基本建设总计划 2008 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间的财务事项，并审查了方案管理情况。联合国财务报表列入了基本建设总计划的账目，审计委员会将到 2008-2009 两年期终了对其发表意见。这项审计是根据大会第 57/292 号决议进行的，大会在决议中要求审计委员会着手对基本建设总计划的制定和执行情况开展监督活动，并且每年就此向大会提出报告。审计委员会在审计工作中遵循了《联合国财务条例》第七条及其附件和《国际审计标准》。

3. 审计是根据审计委员会在其关于基本建设总计划的第一次报告(A/58/321)第 2 段中提出的以下广泛审计目标进行的：

(a) 检查基本建设总计划的财务报表，包括对项目会计、付款和报告系统作出评价；

(b) 查明对联合国采购和订约事务条例和细则的遵守情况；

(c) 查明可交付货物、时间和重要规定等合同条款的遵守情况；

(d) 审查为适当管理项目而订立的包括内部审计在内的各种控制措施和程序。

4. 审计委员会审查了自上次报告¹提交以来基本建设总计划的总体进展，以及与项目有关的各种风险的确认与管理情况。

5. 本报告涵盖审计委员会认为应提请大会注意的事项。审计委员会已同行政当局讨论了审计委员会的意见和结论，行政当局的看法已在报告中得到了适当反映。

¹ 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 5 号》(A/63/5)，(Vol. V)。

6. 下文第 9 段摘要载列了审计委员会的主要建议。审计委员会所提建议详细列于第 47、55、61、66、68、78、85、86、90、92、102、105、113、120、121、127 和 133 段。

2. 与内部审计的协调

7. 审计委员会在规划这次审计时与内部监督事务厅(监督厅)进行了协调,以避免工作重复,确定可以依赖其工作的程度。

8. 这次审计考虑到大会第 62/87 号决议第 15 和 16 段,其中大会请内部监督事务厅对所述活动进行全面审查,并确保对基本建设总计划进行有效审计。

3. 主要建议

9. 审计委员会建议行政当局:

(a) 审计委员会建议,在全面实施《国际公共部门会计准则》之前,行政当局应采取步骤,在联合国财务报表第一卷中,只将构成资本化费用的基本建设总计划支出部分报告为在建工程的一部分(第 47 段);

(b) 像先前项目费用估计数的列报那样,将为意外开支编列的经费与为预估费用上涨编列的经费区分开来(第 55 段);

(c) 继续审查意外支出经费多寡一事,以备将来对基本建设总计划规模改动(第 66 段);

(d) 建立一个附表,显示翻新费用与(一)已签保证价格封顶合同的实际价值以及(二)待签保证价格封顶合同估计价值之间联系(第 68 段);

(e) 为项目时间表的拖延编列经费,并继续考虑如何减轻拖延的情况(第 78 段);

(f) 严格监督施工经理履行其义务(第 90 段);

(g) 建立基本建设总计划咨询委员会(第 102 段);

(h) 行政当局采取适当措施,规范根据 2007 年 11 月 15 日核准的联合国主计长备忘录授予采购司司长的权力所进行的交易(第 113 段);

(i) 考虑以何种方式和手段,大大加强对有关基本建设总计划的合同修改的内部控制(第 120 段);

(j) 只要不能保证事后审查程序,就应尽一切努力,让总部合同委员会在签署或修改总部合同委员会权力范围内的合同前参与裁定过程(第 121 段);

(k) 严格遵守《采购手册》有关新工程和服务合同修改的要求(第 127 段)。

B. 背景

10. 2000 年 12 月，大会第 55/238 号决议第四节第 3 段决定授权秘书长“着手为基本建议总计划制订全面设计计划和详细费用分析报告”，该计划是纽约联合国总部历史性建筑的恢复方案，这些建筑被认为不符合新的技术和安全条例，也不符合环保标准。2002 年 12 月，根据秘书长的建议(见 A/57/285 和 Corr. 1)，大会第 57/292 号决议第二节第 5 段决定实施基本建设总计划。

11. 自那时以来，这个计划已改变数次。根据秘书长第三次年度进展报告(A/60/550 和 Corr. 1-2 和 Add. 1)所建议并经大会 2006 年 6 月 30 日第 60/282 号决议批准的战略四(分期办法)，秘书处大楼工程每次装修十层。这就意味着可以在联合国之外租用较小的房地，部分业务搬迁过去。大会 2006 年 12 月 22 日第 61/251 号决议批准了项目采取这个战略，费用估计为 18.77 亿美元。

12. 审计委员会提交大会第六十二届会议的报告²中，审计委员会强调存在两个主要风险：拟议时间表会延迟大约一年；工程费用估计超支约 1.50 亿美元。审计委员会建议加强项目管理，改善监测程序。

13. 2007 年 7 月任命新的执行主任后，行政当局相信，按先前的计划，无法在最后期限前或在预计成本内完成翻新工程。行政当局估计要拖延近一年，额外费用(部分原因是这样延长最后期限)为 2.196 亿美元。工程的估计费用从 18.77 亿美元增加到 20.96 亿美元。

14. 在上述分析基础上，秘书长第五次进展报告(A/62/364 和 Corr. 1)提议大会放弃分期办法，这个办法仅将不到 1 000 人迁出大楼，并建议大会核准加速战略四。大会 2007 年 12 月 10 日第 62/87 号决议规定进行单一阶段的翻新，在秘书处大楼的所有工作人员全部迁出。这意味着与最初计划相比，要在纽约市租用更多的办公室周转空间，并扩大北草坪上的临时建筑，以便整个现有会议大楼可同时腾空。

15. 大会第 62/87 号决议第 31 和 32 段，还核准了秘书长第五次进展报告提出的对秘书处大楼、会议楼和大会大楼翻新时间表的修改，第 38 段请秘书长确保以一切手段使项目费用回到核定预算范围内。

16. 由于战略的改变，有必要审查行政当局委托对项目所作的大量研究，基本建设总计划办公室无法在审计委员会为提交大会第六十三届会议的报告进行审计时提供确定的估计数和可靠的时间表。因此，审计委员会建议秘书长在第六次年度进展报告中提供整个项目新的费用估计数，并提出最新的项目时间表。³

² 《同上，第六十二届会议，补编第 5 号》(A/62/5)，(Vol.V)。

³ 《同上，第六十三届会议，补编第 5 号》(A/63/5)，(Vol.V)，第 25 和 31 段。

17. 秘书长第六次进展报告(A/63/477)通知大会,翻新工程将在第五次报告所述最后期限内完工,即2013年中,但预计工程预算尽管比前次估计减少1.221亿美元,仍超过大会核定预算9750万美元。临时会议楼的施工,标志着实地工程开始,从而可以检查这个建筑的估计数是否与市场价格相符。各单位搬迁所有租约的签署,扫除了大多数相关的风险,审计时,最初的部门搬迁已开始进行。随着施工前管理合同的签署,以及首批保证价格封顶合同的签署,这个项目从分析和设计阶段进入了施工阶段。

C. 详细结果和建议

1. 检查以往建议的执行情况

18. 根据大会第51/225号决议A节第7段的规定,审计委员会审查了行政当局为执行上一份关于基本建设总计划的报告⁴提出的建议所采取的措施。

19. 审计委员会发现,2007年12月31日终了年度报告提出的9项建议中,有6项建议(67%)得到充分执行,1项建议(11%)只得到部分执行,两项建议(22%)没有执行。审计委员会重申了尚未执行的两项建议(关于建立咨询委员会和区分资本化费用和业务费用)和部分得到执行的建议(关于计算项目费用估计数所依据的经济假定)。⁵

2. 财务概览

20. 根据2008年12月31日终了的年度期中财务报表中的报表九,2008年收支相抵盈额为1.39亿美元,占该年度摊款的41%。该盈余产生原因是捐款入账高于开支的速度。

21. 上年度和本年度盈余总额使截至2008年12月31日的现金结余高达8.633亿美元,基本建设总计划资金产生了2770万美元的巨额利息收入。

22. 截至2008年12月31日,资产总额为13.79亿美元,大大高于4.779亿美元的负债总额。截至该日,现金资产比率为0.63:1,表明可用现金高于该年度所需现金,也表明施工工程的完工率正在提高但仍然较低的状况。然而,这种财务状况表明,该项目仍然处在初期阶段。

23. 因此,基本建设总计划的特点是收入超出开支,而且有非常高的现金正结余。造成这些特点的既是现阶段的项目状况,也是由于目前项目财务健康。

⁴ 同上。

⁵ 同上,第54和57段以及第38段。

3. 收入和支出报表

(a) 支出

24. 2008 年支出达 2.296 亿美元，与 2007 年支出 4 640 万美元相比，增加 395%，比前几个财政年度 1.139 亿美元⁶ 的总支出增加一倍以上。上个财务年度和本财务年度的支出总额是 3.421 亿美元，比 2007 年增加两倍。

25. 与收入相比，尽管支出大量增加，仍然有限。3.421 亿美元的支出总额占截至 2008 年 12 月 31 日 8.458 亿美元摊款总额的 40.4%。

26. 表 1 载有与前几个期间相比 2008 年期间基本建设总计划的支出详情。

表 1

基本建设总计划支出情况

用途	支出(千美元)					占总额比例(百分比)				
	2006 年之前	2006 年	2007 年	2008 年	共计	2006 年之前	2006 年	2007 年	2008 年	共计
工作人员和其他人事费用	6 318	2 096	3 236	3 999	15 649	19.4	5.7	7.0	1.7	4.5
差旅	63	11	25	30	129	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
订约承办事务	24 564	33 861	30 279	105 069	193 773	75.5	92.7	65.3	45.8	56.2
业务费用	1 320	545	9 912	20 189	31 966	4.1	1.5	21.4	8.8	9.3
购置费用	271	13	2 942	100 324	103 550	0.8	0.0	6.3	43.7	30.0
支出小计	32 536	36 526	46 394	229 611	345 067	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
上期债务注销额	19	1 512	10	1 438	2 979	—	—	—	—	—
共计	32 517	35 014	46 384	228 173	342 088	—	—	—	—	—

资料来源：联合国财务报表(第一卷)；审计委员会的计算。

27. 与往年一样，订约承办事务在支出中占很大份额。这些事务主要涉及改变战略和修改项目范围之后开展的补充研究。

28. 与前几年相比，最主要差异是采购大量增加，主要与临时会议楼的施工工程有关。业务支出增加主要是由于租金。

29. 秘书长关于基本建设总计划执行情况的第六份年度进度报告(A/63/477)表 3 载有计划支出与实际支出的比较。2008 年 10 月的估计数表明，2008 年计划支出为 5.191 亿美元(包括 2008 年 1 月至 9 月期间的支出 1.32 亿美元，以及 2008 年 10 月至 12 月期间的计划支出 3.87 亿美元)。该数额大大超过 2008 年 2.296 亿美元的实际支出。2008 年最后一个季度的支出只有 9 760 万美元，是预计支

⁶ 该数额考虑到前几个期间的债务节减额或注销额。

出的 25%。这表明，与预测相比，项目进度缓慢。这种情况的原因载于本报告第 5 节。

30. 审计委员会在上一份报告中建议，⁷ 应将资本化费用与业务费用分开。在审计时，这项资料无法提供给审计委员会。因此，审计委员会认为，这项建议没有得到执行。行政当局的答复是，首先需要界定这两个类别各自的理论范围，这属于为过渡到国际公共部门会计准则进行的筹备工作的组成部分。行政当局还表示，虽然办公室采用的财务信息技术的系统(Nova)包含的信息可用于区别资本化费用与业务费用，目前用于秘书处会计核算的综合管理信息系统(综管系统)无法这样区分。

31. 2008 年产生的连带费用(见第 130 段)没有作为 2008 年 12 月 31 日终了年度中期财务报表基本建设总计划基金的支出披露，载于财务报表报表十一联合国其他特别基金专门一栏，2008 年为 250 万美元，包括工作人员支出 853 000 美元和采购支出 855 000 美元。这个数额中，130 万美元已经支付；其余 120 万美元是本期间未清债务。此外，以后各期未清债务为 210 万美元。相对于秘书长 2008 年 7 月授予的 950 万美元授权承付款项来说支出不大。连带费用的详细分析载于本报告第 7 节。

未清债务

32. 截至 2008 年 12 月 31 日，本年度未清债务达 1.642 亿美元。截至相同日期，未清债务总额达 2.774 亿美元，包括与以后各期有关的未清债务，比截至 2007 年 12 月 31 日的 1.732 亿美元增加 60.2%。而现金是这些债务的三倍以上。

(b) 收入

33. 大会第 62/87 号决议第 47 段重申第 61/251 号决议第 14 至 20 段为筹措基本建设总计划经费确定的办法，由会员国选择一次性摊款或多年分期摊款。

34. 12 个会员国选择一次性摊款，180 个会员国选择多年分期摊款办法。截至 2008 年 12 月 31 日，不包括预付的摊款，自基本建设总计划项目开始以来会员国支付的摊款总额达 7.674 亿美元，占 2008 年 12 月 31 日 8.458 亿美元应付摊款总额的 90.7%。应收摊款为 7 830 万美元，包括 2008 年摊款 7 720 万美元和前一年的摊款 110 万美元。

35. 此外，截至 2008 年 12 月 31 日，基本建设总计划已收到预付摊款 1.856 亿美元。这些预付摊款可分为两类。第一类有 8 个会员国，未选择一次性摊款但一次性付清了摊款。截至 2008 年 12 月 31 日，这种付款总额达 1.742 亿美

⁷ 《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 5 号》(A/63/5 (Vol.V))，第 57 段。

元。第二类有 17 个会员国，选择了一次性付清摊款或多年分期付款办法，但没有任何明显的理由，支付额超过摊款 1 140 万美元。这些预付摊款与第一类国家不同，不是某个会员国正式选择一种支付摊款方式，而实际上采用了另一种方式。

36. 截至 2008 年 12 月 31 日，自项目开始以来会员国向基本建设总计划支付的摊款，包括预付摊款，总共 9.53 亿美元，数额大大超过截至同一日期的支出总额。如上所述，基本建设总计划目前的现金结余十分充足。截至 2008 年 12 月 31 日，根据大会第 61/251 号决议建立的 4 500 万美元周转准备金已充分到位，但迄今尚未提取使用。

(c) 自愿捐款的管理

37. 大会第 57/292 号、第 60/256 号和第 61/251 号决议要求秘书长“探讨私人捐助基本建设总计划的可能性，并继续努力争取公共和私营部门为改造设施和设备提供财政资源，包括争取私营公司在不给本组织造成任何费用的情况下参与改善基础设施。”

38. 在 2009 年 1 月 16 日给会员国的一份普通照会中，秘书长规定了会员国向基本建设总计划自愿捐款适用的原则。这类捐款被视为向在总部大楼范围内开发某些领域的捐款，如同最初施工阶段的捐款。秘书长请会员国提供 100 万和 500 万美元之间的现金捐赠，用于翻新某个空间或大楼的某个部分。捐助者则可以提供设计方面的意见，并作为该空间捐助者得到承认和标明。

39. 大会 2009 年 4 月 7 日第 63/270 号决议决定不认可这项政策，并请秘书长在这方面提出新提议，不加区别或不设条件地允许所有会员国在完全符合本组织的原则和财务条例和细则的情况下作出捐助。

40. 审计委员会获悉，秘书长尚未收到会员国或任何其他公共或私人实体的任何正式认捐，无论是与需要修改设计的大项目，或者与翻新总部的最后装饰或设备有关的小项目。

41. 审计委员会意识到该问题的重要性，也意识到秘书长提出一项政策，允许所有希望促进联合国顺利运作的会员国及公共和私人实体向基本建设总计划提供现金或实物进行自愿捐款，这是有好处的。然而，有些自愿捐款可能影响项目的定义或可能确定某些工程如何开展，就有可能影响基本建设总计划及时完工。

42. 大会请秘书长提出关于基本建设总计划捐赠政策的新建议，具体规定捐赠不影响项目范围、规格和设计，并请秘书长就此向大会提出报告(第 63/270 号决议，第 25 段)。审计委员会认为，这项具体要求意味着秘书长的任何新提议应确保向基本建设总计划提供的自愿捐款不应给业务时间表带来不利影响。

4. 资产、负债及准备金和基金结余表

43. 截至 2008 年 12 月 31 日，资产总额达 13.79 亿美元，而截至 2007 年 12 月 31 日资产总额为 7.308 亿美元。增加 88.7% 的主要原因是，现金总额(现金和定期存款以及现金池)从 3.653 亿美元增加到 8.633 亿美元，增加了 136.3%。在较小程度上，在建工程支出从 1.139 亿美元增加到 3.421 亿美元，增加了 200.3%。另一方面，应收会员国摊款从 1.275 亿美元下降到 7 830 万美元，下降了 38.5%。

44. 《联合国系统会计准则》第 51 段规定，凡跨越一个以上财政期间的建筑或长期性重大购置，其费用应于分立账累计公布。行政当局的确在分立账公布了在建工程，然而，自基本建设总计划开始以来，与该项目有关的所有支出，不论其性质如何，都视为在建工程。因此，在资产、负债及准备金和基金结余报表中公布的在建工程 3.421 亿美元，不仅包括实际增加联合国资产价值的支出，而且也包括所有业务费用，其中一些对此价值没有产生任何影响。

45. 这种增加联合国资产的会计处理的原因是，行政当局无法在目前的综管系统中将资本化费用与业务费用区分开来。

46. 根据《国际公共部门会计准则》，有形资产价值不包括翻新方案产生的业务费用。采用《国际公共部门会计准则》将防止这类状况，意味着联合国财务报表能够更清楚地说明联合国的资产情况。

47. 审计委员会建议，在全面实施《国际公共部门会计准则》之前，行政当局应采取步骤，在联合国财务报表第一卷中只将构成资本化费用的基本建设总计划支出部分，报告为在建工程的一部分。

48. 截至 2008 年 12 月 31 日，负债总额达 4.779 亿美元。与 2007 年相比大幅度增加(141%)，而且与资产相比，比例更大，主要是因为未清债务增加。负债总额的增加也产生于预收摊款增加。截至 2008 年 12 月 31 日，预收摊款达 1.856 亿美元，而截至 2007 年 12 月 31 日，为 720 万美元。

5. 项目管理

(a) 费用估计数

49. 秘书长向大会提交的关于基本建设总计划执行情况的第六次进展报告(A/63/477)，提出了全部业务费用估计数及其同前一年相比的变化，情况如表 2 所示：

表 2

基本建设总计划费用估计数总额同最初列报数对比

(千美元)

支出项目	提交大会第六十二届 会议估计数 ^a (2007 年 9 月)	提交大会第六十三届 会议估计数 ^b (2008 年 10 月)	提交大会第六十三届 会议续会估计数 ^c (2009 年 1 月)	2007 年 9 月至 2009 年 1 月间 差异 (百分比)
施工	964 625	1 032 900	1 040 186	+7.8
专业人员费、管理费用	234 508	280 340	286 967	+22.4
办公周转空间	254 534	273 441	275 290	+8.2
图书馆周转空间	16 636	2 714	2 714	-83.7
会议周转空间	118 688	149 540	156 367	+31.7
意外开支	199 859	235 236	212 627	-55.5
预估费用上涨	277 960			
共计	2 066 810	1 974 171	1 974 151	-4.5

资料来源：基本建设总计划办公室；审计委员会的计算。

^a 依据 A/62/364 和 Corr. 1。^b 依据 A/63/477。^c 依据基本建设总计划办公室为大会审议报告 A/63/477 所转递的补充资料。

50. 大会在审议第六次进展报告时，要求行政当局提供关于基本建设总计划的新的、经增补的费用估计数。行政当局于 2009 年 3 月 6 日提供了这一估计数。大会请行政当局审查支出类别的列报。大会尤其要求将专业人员费按照所审议服务种类重新分到其他类别(如工程监督费用从“收费”项目转到“施工”项目)。基本建设总计划办公室在每月记分牌中采用了这一费用估计数列报方式，记分牌是按照审计委员会最近前次报告⁸中的建议设定的。表 3 列举了 2009 年 3 月审计委员会进行审计时记分牌上的最新资料，同秘书处先前向大会列报的估计数相对照。

⁸ 同上，第 49 段。

表 3

基本建设总计划费用总额估计数同经修订的列报数对比

(千美元)

支出项目	提交大会第六十二届 会议估计数 (2007 年 9 月)	提交大会第六十三届 会议估计数 (2008 年 10 月)	审计时掌握的 最新估计数 (2009 年 3 月)	2007 年 9 月至 2009 年 3 月间 差异 (百分比)
建筑物翻新	1 003 210	1 074 210	1 072 920	+6.9
周转空间(施工)	234 592	259 367	248 492	+5.9
周转空间(租金)	139 989	147 809	152 309	+8.8
意外开支	477 819	235 236	226 654	-52.6
专业人员费、管理费用	211 200	257 549	267 027	+26.4
共计	2 066 810	1 974 171	1 967 402	-4.8

资料来源：基本建设总计划办公室；审计委员会的计算。

51. 表 2 中的数字显示结余和额外费用综合后业务费用总数整体减少的情况，以下对该表进行更详细的分析。

52. 建筑物翻新费用增加了 6 970 万美元，即 6.9%。增加额是施工经理对工程费用采用新的估算而造成的，综合了 7 520 万美元的价格修订数和 550 万美元的结余数。在向大会提交第六次进展报告至审计委员会 2009 年 3 月审计期间，建筑物翻新费用略有减少。基本建设总计划办公室认为，由于经济环境的因素，今后数月这一费用会继续减少。

53. 周转空间费用(包括周转空间的施工和租赁)，亦称搬迁费用，总共增加了 2 620 万美元，即 7%。这一增加额基本缘于临时会议楼费用增加 3 770 万美元，主要原因是按照第五次进展报告的计划而扩大了面积，从 175 000 平方尺扩大到 192 000 平方尺。除此之外，搬迁费用通过优化使用达格·哈马舍尔德图书馆大楼而降低。

54. 意外开支项目减少 52.6%，原因是将先前“意外开支”项目与“预估费用上涨”项目合并。这一合并使审计委员会难以评估意外开支减少的原因。行政当局进行这一合并的理由是，事实上意外开支和价格上涨都是项目的不可预测情况。审计委员会认为，虽然这两个因素都是未知的，但性质不同。意外开支被理解为业务活动意外开支，涉及到一种难以衡量的随机性。而价格上涨则能够在一定程度上加以预测和衡量。此外，价格上涨单独编列经费的公布，显示了当局如何估

计经济对该项目费用的影响。这与委员会先前报告中提出的建议部分有关，该报告建议行政当局监测经济假定的变化及其对项目的影响。⁹

55. 委员会建议行政当局，像先前项目费用估计数的列报方式那样，将为意外开支编列的经费与为预估费用上涨编列的经费区分开来。

56. 基本建设总计划办公室并没有向委员会提供基本建设总计划办公室确定的意外开支经费中价格上涨部分的明确数额。但是，详细费用估算中的若干要素表明，这一部分已经大大减少，这是意外支出总体下降的部分原因。委员会特别审查了项目费用估算所依据的各种经济假定。表 4 显示了对价格上涨的各种假定。基本建设总计划办公室考虑到自其 2007 年前次假定以来经济发生的变化；并假定 2009 年纽约施工费用整体下降 5%，随后通货膨胀逐步恢复。

表 4
年价格上涨率，2004 至 2014 年

指数	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2007 年评估	11.0	8.0	9.0	7.5	4.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
2008 年评估	11.0	8.0	9.0	7.5	7.5	(5.0)	1.8	3.5	3.5	3.5	3.5
特纳施工指数	5.4	9.5	10.6	7.7	6.3	..	..	..	..	..	..

资料来源：基本建设总计划办公室。

57. 由于经济的不确定性，基本建设总计划办公室表示在监测费用估算的经济因素方面遇到困难。此外，考虑到该项目 2009 年至 2013 年(基本建设总计划办公室认定的竣工日期)期间的部分，价格上涨总额将达到 7.2%(2007 年估计为 18.8%)。这个正值数字虽然较低，但并不能成为将意外支出经费减少 52.6%的决定的充分依据。虽然根据目前的假设，价格上涨的担心低于往年，但根据项目时间表，通货膨胀的风险尚未完全消失。

58. 基本建设总计划办公室说，之所以决定减少意外支出经费总数，实际上是因为大约一半的项目已经订购和承付，而到 2010 年初，四分之三以上的项目将已经订购和承付。

59. 然而，在没有意外支出经费细目的情况下，审计委员会无法充分评估基本建设总计划办公室为这一经费的价格上涨部分确定的数额是否适当。

60. 正如委员会所建议，基本建设总计划办公室改进了对项目经济条件的监测，调整其经济假定并进行影响分析。然而，提交给审计委员会的数据显示，这种监

⁹ 同上，第 38 段。

测仍然不够准确。此外，经济假定和费用估计数中依赖这些假设的部分之间的联系，并不完全清晰。

61. **审计委员会再次建议，行政当局详细说明用以得出项目费用估计数的经济假定，并监测这些经济假定的变化及其对项目的影响。**

62. 基本建设总计划办公室认为，意外支出经费(不包括价格上涨)已足够了。尽管秘书长第五次进展报告印发以来翻新的估计费用增加，并且行政当局指出难以使结余大于价值工程方案所允许的数额，但基本建设总计划办公室认为工程费用最终应成低于计划。费用降低的原因既不是劳动力成本(由纽约市与各工会之间的长期合约确定)的降低，也不是物料费用(很可能保持不变)的降低。相反，基本建设总计划办公室认为，可以预计参与工程的公司降低其价格，推迟其摊销费用并缩小其利润幅度，以确保工作量安排表的延续性。

63. 然而，这一假设并未得到对征求建议请求的第一批答复的完全证实，答复中给出的数值略高于预期(见表 5)。

表 5

保证价格封顶合同价值的变动

(千美元)

合同	提交大会第六十三届 会议估计数 (2008 年 10 月)	已签合同 最初价值 (2009 年 3 月)	预测合同 最终价值 ^a (2009 年 3 月)	第一次至最近一次 估算期间的变化 (百分比)
临时会议楼	95 358	96 022	98 685	+3.5
东 46 街 305 号周转空间	23 549	22 220	23 294	-1.1
联合国联邦存款互助 会周转空间	6 512	8 589	7 985	+22.6
地下第三层周转空间	12 104	12 645	12 810	+5.8

资料来源：基本建设总计划办公室；审计委员会的计算。

^a 保证价格封顶合同预测最终价值包括修订最初合同、包括已签合同或将要签署合同的费用，以及预计通过降低价格而获得的结余。

64. 表 5 中的数字显示，保证价格封顶合同预测最终价值平均数不仅高于合同签字前的最初估计数，而且高于实际签署合同的价值。这主要是由于修订已签署合同的价值。至于联合国联邦存款互助会周转空间，费用增加也缘于向大会第六十三届会议提供第一个估计数后，需租用的楼层数从两层增加到三层。

65. 基本建设总计划办公室表示，到 2009 年 3 月，这些数字已经过时。审计委员会 2009 年 4 月初收集的资料显示，施工经理与分包商的谈判意味着已签署合

同的价格可能通过谈判而降低，结余数可能会达已签订合同的 10%。然而，这一信息还是应该谨慎对待，此刻不应该被看作是减少意外支出经费的原因。

66. 行政当局同意审计委员会的建议，继续审查意外支出经费多寡一事，以备将来对基本建设总计划规模改动。

67. 表 5 是基本建设总计划办公室应审计委员会的要求制作的。该表不完整，因为仅包括在审计时签订的 4 个保证价格封顶合同。虽然基本建设总计划办公室表示每周调整和审查这一时间表，但无法使翻新费用与所有已签或待签保证价格封顶合同挂钩。因此，尽管保证价格封顶合同应吸收全部建筑物翻新费用一半以上，并被基本建设总计划办公室说成是便利落实基本建设总计划核定预算的主要因素，但是审计委员会无法充分审计这些合同。

68. 审计委员会建议行政当局建立一个附表，显示翻新费用与(一) 已签保证价格封顶合同的实际价值以及(二) 待签保证价格封顶合同估计价值之间联系。

69. 对费用估计数变动的审查显示，同秘书长提交的第五次进展报告的估计数相比，减少约 1 亿美元，这个估计数超过大会核定预算约 2 亿美元。但实际上，不包括意外支出的业务费用增加了约 1.5 亿美元，其中 80%是由于翻新费用和各类收费增加。这主要是由于在已经十分深入的业务阶段大幅改动基本建设总计划的初始战略，以及全面争取结余以落实大会核定的预算。

70. 主要是由于经济状况(基本建设总计划办公室重新评价项目费用估计数所依据的价格上涨假设)以及约一半项目已经承付和订购的事实，基本建设总计划办公室得以通过将意外支出经费从 4.778 亿美元降到 2.266 亿美元减少了项目费用估计数总额。然而，如果考虑到整个项目执行期，这一减少额似乎不够保守。

71. 在这方面，审计委员会认为行政当局只有在以下情况下才能遵守大会核定的预算：

- (a) 不再对该项目进行重大改动；
- (b) 实际经济状况与费用估算所依据的乐观假设相去不太远；
- (c) 连带费用未列入考虑(见本报告第 7 节)。

(b) 时间表

72. 自审计委员会上次审计以来，若干工地已实际开工，并签署其他合同，其中一些工地由于其规模或在关键路径中所处位置而十分重要。然而，有些拖延情况让审计委员会感到关切，这不仅在于出现拖延的原因，还在于拖延对架构和工程完工日期可能产生的影响。

73. 图6载有秘书长向大会第六十二届会议提交的待翻新主要建筑物的预测时间表(见 A/62/364 和 Corr. 1)。第四栏与截至审计委员会审计时的工程开工预测一致。最后一栏是审计委员会根据先前明确指出的执行时间滞后所估计的竣工日期。基本建设总计划办公室表示,正在重新审查这些截止日期。

图 6

基本建设总计划时间表

活动	最初时间表 ^a		截至 2009 年 3 月的时间表 ^b	
	开工	竣工	开工	竣工
修建临时会议楼	2008 年初	2009 年中	2008 年初	2009 年 10 月
会议楼翻新	2009 年中	2011 年中	2010 年 4 月	2012 年 4 月
大会大楼翻新	2011 年中	2013 年中	2012 年 4 月	2014 年 4 月
秘书处大楼翻新	2009 年初	2012 年初	2009 年年 11 月	2012 年 11 月

来源:基本建设总计划办公室;审计委员会的计算。

^a 数据来自 A/62/364 和 Corr. 1 表 2。

^b 审计委员会根据每个阶段的最新预测日期确定的数据,未对最初计划执行期间作出修改。

74. 表 6 表明,根据与最初时间表相同的假定,平均拖延时间超过六个月。换言之,只有缩短每个阶段的执行时间、特别是工程阶段的执行时间,才有可能实现最初时间表,其中明确规定工程的竣工时间为 2013 年中。

75. 导致不能按期完成的主要风险是:在进行审计期间,将秘书处大楼 2008 年 10 月订为 2009 年初的工程开工时间推迟到 2009 年 11 月。由于这一拖延,必须重新审议该阶段原定的三年时间,这就意味着延长外部租约,从而增加工程费用。审计委员会获悉,施工经理正在努力制定一个缩短的时间表。基本建设总计划办公室表示,秘书处大楼工程的确可以加快进行,基本建设总计划办公室决心在 2013 年下半年完成工程。然而,与若干类似建筑项目所使用的时间相比,原定的三年时间似乎不算太长。此外,尚未为秘书处大楼签订任何合同,因此施工经理的分包商均尚未指定,与目前的筹备阶段也没有任何关联,而幕墙是个重要的例外。

76. 秘书处大楼工程还有很多其他挑战。除了清除石棉需要采取预防措施外,还应考虑到以下后勤问题:约 1 000 名工人进入工地;材料和设备的交付;废物处理,特别是废石棉处理;要允许各种活动继续进行,2 000 名联合国工作人员继续出入。

77. 安置安全理事会的临时场地显然也是同类困难。临时会议楼的设计中包括该临时场地,但行政当局出于安全考虑而设想另作安排,这些安排在审计期间(2009

年 3 月)还在讨论中。临时会议楼工程出现新的要求和拖延以及设计变动延长了这些讨论。如果安全理事会临时设施的施工拖延得到证实,那么会议楼翻新工程开工时间可能推迟几个月。如果这些工程按照目前预测持续两年,到 2012 年 4 月才能完工。到那时,大会大楼以及南配楼和图书馆的翻新才能动工。因此,正如表 6 所示,基本建设总计划的完成将推迟到 2014 年 4 月。

78. 审计委员会建议,行政当局为工程时间表的拖延提供经费,并继续考虑减少拖延的办法。

79. 秘书处大楼翻新工程开工出现拖延的原因如下:

(a) 搬迁出现拖延,这是提供周转空间方面拖延所致;造成这些拖延的原因都是未来使用方要求对房地的设计作出改动,以及相应工程合同的核准出现拖延;

(b) 行政当局的决定,主要是将工程开工时间推迟到秘书长办公厅搬迁之后的决定,而办公厅要到大会第六十三届会议结束后才能搬迁。

80. 关于第一个原因,涉及确定搬迁的工作人员以及确定其周转空间的困难已经克服。然而,联合国活动中断的风险依然存在。此外,保证价格封顶合同的核准程序是一个新程序,进展缓慢,需要很长时间是可以理解的。2008 年第二季度第一个保证价格封顶合同在这一过程(基本建设总计划办公室审查施工经理的建议书、谈判、采购司审查以及随后在签字前由总部合作委员会审查)中的全部持续时间为 84 个历日。第二个合同的持续时间增加到 140 天,第三个合同减少到 70 天,第四个合同为 50 天。考虑到这一经验,行政当局为自己制定的 20 个工作日目标似乎很不切合实际。到审计时为止,这一目标增至 30 个工作日。

81. 与行政拖延不同的是,工程拖延似乎得到控制。大家公认,任何如此规模的工地都不能免于技术性危险,但出于必要的审慎,进行了初步研究,特别是对大楼的状况。似乎大楼当初修建时不仅真正关心质量——这仍然可以从大楼的现状看出,而且特别严格——基本建设总计划办公室对大楼某些部分的核查表明,实际修建图纸¹⁰得到忠实地执行。另有两个有利因素:结构的金属柱上未覆盖石棉,这些金属柱外层的混凝土可以防范火灾;纽约市清除石棉专业人员拥有长期经验。

82. 不过,技术性危险造成拖延的风险依然存在。审计委员会至少已查明两种此类风险。

83. 第一个风险涉及在修缮大楼时发现的出乎预料的因素(混凝土覆盖金属柱的真实状况、地板的厚度和负荷承载能力)。石棉问题尤为令人关切。许多石棉清

¹⁰ 实际修建图纸提供了竣工后建筑物实际架构的永久性记录。

除工地的经验表明，永远不能排除在预料之外的地方发现石棉的可能。就联合国总部各建筑物而言，这一风险较低，其原因在于：首先，金属柱上没有石棉覆盖层；其次，纽约市有称职、经验丰富的清除石棉专业人员；第三，基本建设总计划办公室在确定含石棉产品的地点和状况时采取了预防措施。这并不意味着不应在建筑物无人使用时，在可能的情况下重新仔细查看木制镶边后面、地板密封材料下面、管道和内墙之间等处。

84. 第二个风险源是，由于工程筹备期(授标/调配/绘制施工图)太短，供应链可能运转不良。审计委员会发现，为降低这一风险所采取的措施不足。基本建设总计划办公室表示，秘书处大楼的保证价格封顶合同将于 2009 年 8 月提交。

85. **审计委员会建议，行政当局加快涉及秘书处大楼的合同起草和核准工作。**

86. **审计委员会建议，行政当局应利用秘书处大楼工程开工较晚这一情况，对大楼现状、特别是清除石棉情况进行更多检查，并建立非常严格的工程进度和物料检查制度。**

87. 关于施工经理与其分包商的关系，工程质量监督是按期竣工的根本条件，因此并没有外包，而是由施工经理直接负责。从内部控制角度来看，这是一个积极因素。施工经理承担广泛义务，除非出现方案改动或未预见的情况，可以让联合国防止出现任何费用超支，也可以让施工经理严格关注项目是否得到妥善执行。此外，截至进行审计时，施工经理向工程管理调拨的人力资源似乎与工程规模相称。

88. 这些资源由联合国支付，其薪酬是每个保证价格封顶合同价值的一个组成部分。例如，在包含地下室工程第一阶段(地下室，第一部分)的合同中，工程监督费用约占分包工程数额的 18%。

89. 必须把施工经理获得如此高薪酬看作工程取得成功的积极因素，特别是在目前的经济状况下，分包公司破产的风险很高，对他们的合同进行严格定价，可能影响工程质量。然而，基本建设总计划办公室必须确保托付施工经理负责、由本组织具体付款的监督职能得到切实执行。若要做到这一点，行政当局最好避免修改方案，或作出任何决定，让施工经理认为自己可以摆脱义务。无论如何，必须全方位监督工程管理质量：质量监测、工厂视察、工地及其后勤的组织、各种合同和供应品在时间和空间上的协调、以及迅速替换违约分包商。

90. **行政当局同意审计委员会关于对施工经理严格履行义务进行监督的建议。**

(c) 搬迁

91. 在审查秘书处大楼工程开工出现拖延的原因时，已经提到最初规划的搬迁出现的拖延。根据最初规划，160 名工作人员搬迁到麦迪逊大道 380 号周转空间大楼八层的工作应于 2009 年 3 月中完成，但拖延一个月，其代价是大大加快布局

设计工作。这种情况的原因是，发生周旋空间淹水这种基本建设总计划办公室和施工经理均未预料的情况。还不能确定，该大楼其他楼层的使用条件是否比较舒适：包括布局设计工作的保证价格封顶合同的核准工作原定于 2009 年 3 月中完成，也出现近一个月的拖延。造成这一情况的原因是改变了战略，搬迁时，要将同一部门在搬迁之前分散于若干地点的单位集中在一起，因而需要重新设计房地。在东 46 街 305 号的另一个周转空间大楼中，未来使用方重新评估是搬迁出现拖延的原因。

92. 审计委员会建议，行政当局加快搬迁所有工作人员，以避免秘书处大楼工程开工出现进一步拖延。

93. 基本建设总计划办公室表示，搬迁在如期进行，以便能够开始秘书处大楼的工程，最重要的是按期完成基本建设总计划。对于基本建设总计划这样的复杂工程而言，对时间表的个体阶段作出调整应在预料之中。尽管作出这一答复，审计委员会坚持其提出的建议。

(d) 新大楼的功能

94. 审计委员会审查了有关这些大楼技术和建筑质量的两个方面：让项目适应可持续发展需要，尊重最初设计者的意图。

95. 关于第一点，特别是能源消耗和温室气体排放方面，基本建设总计划办公室最初宣布的目标是减少 40%，鉴于 1949 年以来材料和设备进步带来的机会，这一目标似乎并不非常宏大。根据该办公室应审计委员会的要求最近提出的估计，实际节省将更大，总体消耗减少大约一半，与供暖和空调相关的消耗将减少近四分之三。这一总体能源消耗的减少还可以节约业务费用，目前估计每年约省 600 万美元。

96. 如果这些数字得到证实，寻求进一步的改善将越来越难，特别是考虑大规模使用可再生能源、太阳能或风能。审计委员会希望强调，在该项目的核定预算内，按照工程时间表，难以落实此类举措。

97. 关于尊重大楼的原有建筑风格方面，审计委员会发现，在研究开始时就制定了非常好的准则。然而，存在一种风险，试图简化设计或寻求节约预算，可能会对遵循这些准则产生不利影响。联合国可以设想让咨询委员会(见下文)也监测这一问题。

(e) 咨询委员会

98. 大会在关于基本建设总计划的最近的决议中，重申应设立基本建设总计划咨询委员会的决定，规定 2009 年 12 月 31 日为设立咨询委员会的最后期限(第 63/270 号决议，第一节，第 40 和 41 段)。

99. 成立一个咨询委员会最初是 2000 年提出的(见 A/55/117)，大会的这一要求可追溯到 2002 年，大会第 57/292 号决议第二节，第 19 段赞同秘书长建立一个咨询委员会的打算，就财务问题以及整个工程问题向秘书长提供咨询(见 A/57/285，第 66 段)。大会规定，这个咨询委员会必须独立和公正，请秘书长在成立委员会时遵守广泛的地区代表性(第 57/292 号决议，第 19 段)。大会后来还要求咨询委员会确保提供必要的技术监督”(第 62/87 号决议，第 26 段)。

100. 由于其审计任务是在大会第 63/270 号决议通过后不久进行的，审计委员会看到该咨询委员会还没有设立。审计委员会强调，尽管工作已深入开展，设立咨询委员会已出现延迟，但其设立仍非常有益。诚然，业务决定现在是由基本建设总计划项目执行主任作出的，但有一个实体来协助秘书长仍是有好处的。该实体将按照大会的要求负责项目的技术监督。审计委员会认为，翻修应注意保存和有效地适应联合国总部的风格。

101. 除了工作的实施方面仍有待作出一些重大决定，仍存在一些问题：会议室布局(预计将有捐赠)、由于迁入临时建筑物而腾出来的空间以及工地和未来建设项目。

102. 审计委员会重申其建议，秘书长应设立基本建设总计划咨询委员会。

(f) 有关工作人员的风险

103. 翻修业务的重大风险之一涉及到工作人员的反应，无论是有关他们生活和工作条件的非常具体的问题发生之后，还是基于对工地可能危害的心理反应或害怕，无论有无根据。这种风险可能导致工作积极性下降，甚至目前在本组织工作的一些工作人员会离开。

104. 基本建设总计划办公室意识到这一风险，正在通过直接沟通(与工作人员举行公开会议)和间接沟通(在该办公室的因特网网站发布信息，并在内联网上发布通知)来处理这一问题。但是，审计委员会注意到工作人员方面一直有忧虑。

105. 审计委员会建议行政当局继续努力，围绕基本建设总计划影响工作人员工作条件的方方面面同工作人员进行沟通。

6. 采购和合同管理

(a) 修改程序以适应基本建设总计划的特殊性

106. 在联合国总部，采购货物和服务的权力完全属于管理事务部中央支助事务厅采购司。由于申购人和采购人员之间有必要职责分工，原则上秘书处内没有任何部门获得授权可直接采购商品或服务，或可授权修改或订正合同或定购单。

107. 但是，行政当局认为，完成诸如在翻修联合国总部这样的复杂项目，在《财务条例和细则》与迅速作出采购决定的义务之间需要进行调和，需要有充分的采购规划。

108. 结果，基本建设总计划项目执行主任力求设立有关基本建设总计划合同修改的具体规则。因此，为让采购规则适应基本建设总计划，印发了两份备忘录，第一份是在 2007 年 11 月 9 日，第二份是在 2008 年 3 月 3 日。

109. 根据 2007 年 11 月 9 日的第一个备忘录，采购司司长得到联合国主计长的扩大授权，可签署有关执行基本建设总计划合同支出的最多 250 万美元的修改，而通常授权是 50 万美元。这一授权的前提条件是有关修改需接受总部合同委员会事后审查。

110. 这一订正程序事先由总部合同委员会主席进行了审查，除其他关切外，他在 2007 年 10 月 30 日给采购司司长的一份备忘录中认为这一做法不可取，因为，除其他外，事后向总部合同委员会报告不符合财务细则 105.13(b) 和 (c) 的规定。主计长在 2007 年 11 月 7 日一份备忘录中答复，他已注意到主席提出的关切，但决定鉴于基本建设总计划的具体需要，审批程序应试验性地修改并试用 6 个月。后来，主计长将订正程序提交主管管理事务副秘书长，副秘书长于 2007 年 11 月 15 日予以核准。

111. 在试验性订正程序生效几个月后，总部合同委员会主席在 2008 年 1 月 22 日的一份说明中重申他的关切，事后审查违背了细则 105.13(c) 的规定，即，如需由审查委员会提供意见，在收到此种意见之前不得采取最后导致授予或修改采购合同的最后行动。

112. 尽管总部合同委员会主席持上述立场，并且主计长注意到这一立场，但在没有按照细则 105.13(b) 的要求由总部合同委员会审查和提出建议的情况下，执行了总额 1 950 万美元的 26 个合同修改。因此，在遵守《联合国条例和细则》方面，这些交易存在差距。

113. 审计委员会建议，行政当局采取适当措施，规范根据 2007 年 11 月 15 日核准的联合国主计长备忘录授予采购司司长的权力所进行的交易。

114. 由于总部合同委员会主席的关切，主计长 2008 年 3 月 3 日印发第二份备忘录，授予采购司司长权力，可签署支出最多 500 万美元的合同修改，签署对合同的修改前后不经总部合同委员会审查或提出建议。这一决定在基本建设总计划完成前适用。该备忘录规定，扩大授权所涵盖的修改由监督厅定期审查。

115. 但是，监督厅在其关于基本建设总计划的全面审计报告 (A/63/266) 中指出，监督厅不会将对每一个合同修改或变更单的审查作为例行审计程序事项，而这是 2008 年 3 月 11 日给予采购司司长扩大授权的备忘录所设想的。监督厅还向

审计委员会表示，无法进行事后审查，因为没有必要的资源定期这样做。因此，没有遵守 2008 年 3 月 3 日谅解备忘录所载的具体条件。

116. 尽管细则 105.13(b)规定授予主管管理事务副秘书长“确定[审查]委员会的组成和职责范围,其中应包括需接受审查的拟议采购行动的类型和货币价值”的责任,但审计委员会感到关切的是,这两个谅解备忘录确立的做法削弱了对基本建设总计划采购活动的内部控制,剥夺了本组织经总部合同委员会审查的益处。

117. 审计委员会注意到,监督厅关于内部控制问题为管理事务部考虑了一个办法,就是建立进行事后审查的替代程序,以审查数额超过 200 000 美元的合同修改或变更单(A/63/266,第 26 段(b)和第 28 段)。审计委员会不完全同意应该设立另一个审查委员会进行事后审查,并强调,没有总部合同委员会的参与,内部控制的缺陷就继续存在。此外,到进行本审计时,监督厅建议的其他程序没有到位。

118. 由于有了第二份备忘录,在没有总部合同委员会审查和提出建议,或监督厅定期审查或其他任何形式的事后审查的情况下,执行了总额 4 270 万美元的 74 个订正合同。

119. 尽管行政当局认为,印发两个备忘录是力图避免行政拖延,但审计委员会指出,总部合同委员会是一个设在总部的委员会,每星期最少开一次会。此外,总部合同委员会主席在 2007 年 10 月 30 日部门间备忘录中说,“虽然认识到基本建设总计划项目具有时间敏感性,但我们与基本建设总计划案件打交道的经验是,从审查和核准的角度看,这些案件处理的效率非常高,会例行得到快速审批,鉴于其重要性,甚至在适用的最后期限过后收到,也会加入会议议程。因此,审计委员会看不到因上述理由绕过总部合同委员会的好处。

120. 审计委员会建议行政当局考虑以何种方式和手段,大大加强对有关基本建设总计划的合同修改的内部控制。

121. 审计委员会还建议,只要不能保证事后审查程序,行政当局就应尽一切努力,让总部合同委员会在签署或修改总部合同委员会权力范围内的合同前参与裁定过程。

122. 采购司说,由于基本建设总计划设计合同的复杂性,给总部合同委员会的有关此类修改的文件详细而冗长,编制和提交这些文件占用相当多的资源。

(b) 对 2008 年签订的合同和修订书的全面分析

123. 审计委员会分析了为执行两份备忘录和先前的备忘录的规定产生的对基本建设总计划设计合同的修改。

124. 修改的数量和金额在 2008 年高得非同寻常。如表 7 所示, 针对为基本建设总计划签订的原金额为 1 070 万美元的七个设计合同, 2008 年签订了总额 5 130 万美元的 89 个修改。从这些合同的授予日期至 2008 年 12 月 31 日, 已签订了总金额为 1. 005 亿美元的 195 个修改, 使所有合同的总价值达到 1. 112 亿美元, 约增加了 10 倍。

表 7

基本建设总计划设计合同的修改

设计合同	签订的原合同金额(千美元)		截至 2008 年 12 月 31 日签订的修改共计			其中: 仅在 2008 年签订的修改		
	预期所有服务的总估计价值 ^a	原承诺服务的总价值 ^b	数量	总额(千美元)	总额(占原承诺服务价值的百分比)	数量	总额(千美元)	总额(占原承诺服务价值的百分比)
合同 A	858	523	9	1 254	239. 6	2	440	84. 2
合同 B	10 054	3 332	48	35 519	1 066. 0	21	21 834	655. 3
合同 C	11 310	2 828	25	14 415	509. 8	8	5 559	196. 6
合同 D	6 658	1 741	50	37 389	2 148. 1	31	16 498	947. 8
合同 E	2 078	519	20	3 209	617. 7	10	1 895	364. 8
合同 F	4 212	1 053	24	4 754	451. 4	9	1 990	188. 9
合同 G	2 393	748	19	3 928	525. 0	8	3 042	406. 7
共计	37 563	10 744	195	100 468	935. 1	89	51 257	477. 1

来源: 基本建设总计划办公室。

^a 此栏中的数字代表在原合同中预期所有服务的价值。

^b 此栏中的数字仅代表在所有预期服务中根据原合同条款有效承诺的部分。

125. 行政当局指出, 设计合同修改数量和价值较高是对项目进行几项变动造成的, 其中最重要的两项是: 缺乏初始周转空间(开发公司 5 号楼)和加速战略四的采用。行政当局还进一步指出, 大多数设计合同是 2004 年授予的, 当时的执行战略与 2007 年 12 月大会最终核可的战略不同。此外, 初始合同的合同安排仅适用于设计阶段。合同中规定的所有其后各阶段(即施工文件阶段、施工投标支助阶段和施工管理阶段)需要做出新的决定, 从而需要修改。

126. 如表 7 中所示, 授予初始合同以来签订的修改增加了每项合同的金额, 幅度从 451%到 2 148%不等。表 7 中载列的审计委员会对数据的分析以及对一些合同修改进行的审查显示以下情况:

(a) 所有个案中合同修改的总合价值都大大超过合同的原价值;

(b) 合同修改的总合价值超过了《采购手册》中规定的门槛值;

(c) 由于对权力下放的修订，大量修改没有经过合同委员会的审查和建议程序。

127. **审计委员会建议行政当局严格遵守《采购手册》有关新工程和服务的合同修改方面的规定。**

128. 采购司称，由于需要在复杂而广泛的基本建设总计划项目下审慎协调和统一设计工作，行政当局能大大受益于在现有合同下追加工程选项的规程。采购司还称，已注意到若需要为任何可能被理解为新工程的追加工程进行新的采购活动，将对整个基本建设总计划时间表带来风险。采购司还指出，向基本建设总计划目前指定的供应商授予任何可能被理解为新工程的工程，可能会进一步增加设计团队的复杂性，同时会增加有效项目和方案管理的风险和设计完整性的风险，以及增加专业损害赔偿和责任结构的复杂性。

129. 审计委员会想要强调，尽管有项目工程的变动，行政当局继续保留了在2004年选择的原供应商的服务。工作范围在某些情况下与最初预想的范围相比发生了很大变化，签订修改的价值较高就反映了这一点。下次审计期间，审计委员会将审查这一做法是否适当。

7. 连带费用

130. 连带费用是行政当局没有列在基本建设总计划的最初费用估计数中的支出。¹¹ 估计这些费用(见A/63/582)为1.767亿美元(净额)，包括2008年3580万美元。这种支出涉及大会会议管理部门(280万美元)、新闻部(3390万美元)、中央支助事务厅(9710万美元)和安全和安保部(4280万美元)。为避免项目延期，一些支出必须在2008年承担。这是秘书长于2008年7月给予金额为950万美元、随后于2009年1月又准予金额为980万美元有限承付授权的原因。

131. 2009年2月，行政和预算问题咨询委员会建议，仅核可与2008-2009两年期有关的支出，并且金额限制在3030万美元(见A/63/736)。大会在第63/270号决议第二节第9段中采纳了这一建议，请秘书长尽一切努力定在基本建设总计划预算内吸收这些费用。根据行政和预算问题咨询委员会对连带费用的广泛审查和大会就此事做出的决定，审计委员会决定将其自身审查的重点放在执行第63/270号决议上。

132. 审计委员会发现连带费用没有并入项目的费用估计数。这是由于审计委员会的审计是在大会第63/270号决议通过后立即进行的。基本建设总计划办公室因此没有时间根据大会有关连带费用的决定调整项目的费用估计数。

¹¹ 行政当局在A/62/799和A/63/582号文件中向大会通报了连带费用。除其他外，连带费用包括：维护会议管理和文件管理系统，开发新设计的广播设施，周转空间所在地和施工活动的安保费用。

133. 审计委员会建议，根据大会第 63/270 号决议，行政当局在基本建设总计划的费用估计中披露大会核可的连带费用。

8. 内部审计结果

134. 大会在第 62/87 号决议第 15 段中请秘书长责成内部监督事务厅开展一次全面审查，除其他外重点审查基本建设总计划办公室的结构、遵守联合国采购和外包方面条例和细则的情况、遵守合同条款的情况、为妥善管理项目和其他高风险领域而制定的内部控制措施和程序。

135. 内部监督事务厅的内部审计司包含一个小组，由专门负责审计基本建设总计划的两名全职审计员组成，该司于 2008 年 5 月开始进行风险评估。内部监督事务厅随后向大会报告了全面审计结果(见 A/63/266)。确定的主要风险如下：管理缺乏灵活性可能造成延误；项目战略或内容的变动造成费用增加；连带费用的预算经费不足。

136. 在报告中，内部监督事务厅还披露了 2008 年审计工作计划，其中除全面审计和风险评估外，规定了以下七个方面：周转空间的文件管理、编制项目预算和财务控制程序、合同管理(贸易合同)、价值评估工程过程、提供替代(周转)办公室、仓库和其他设施的提供情况、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和减少能源消耗的方法。

137. 内部监督事务厅指出，截至 2009 年 3 月 31 日，已完成七项审计中的五项，即 71%；结论载列于四份报告。合同管理和减少能源消耗这两项任务未完成，延至 2009 年或以后。

138. 2008 年 12 月 10 日印发的第一份报告涉及安保规定。内部监督事务厅的结论是安全和安保部没有适当资源或组织支持该项目。

139. 2009 年 1 月 9 日印发的第二份报告内容是项目预算编制和财务控制程序。内部监督事务厅发现，发票控制很好，但建议在秘书长向大会提交的基本建设总计划年度进展报告时改进对编制预计费用的解释说明。

140. 2009 年 1 月 30 日印发的第三份报告涉及价值评估工程。内部监督事务厅的结论是基本建设总计划办公室有效地使用了价值评估工程，但可能不足以将基本建设总计划重新控制在核定预算中。

141. 2009 年 1 月 30 日印发的第四份报告将周转空间文件管理和周转空间办公室、仓库和其他设施提供情况的审计结果合并在一起。内部监督事务厅的结论是尽管正在进行工作人员的搬迁，仍应采取措施将记录归档和储存，协助各部门将所需记录数字化，并及时处理项目管理的所有方面。

142. 审计委员会注意到内部监督事务厅的调查结果和结论，强调行政当局需要迅速解决这些问题。

D. 鸣谢

143. 审计委员会感谢基本建设总计划办公室、方案规划、预算和账务厅、采购司和中央支助事务厅工作人员在审计期间给予的合作和协助。

南非共和国审计长
联合国审计委员会主席
特伦斯·农班穆贝

法国审计法院第一院长
审计组长
菲利普·塞甘

中华人民共和国审计长
刘家义

2009 年 7 月 10 日

附件

2007 年 12 月 31 日终了年度各项建议执行情况^a

编号	建议概述	所涉段落	首次提出的		完全执行	部分执行	未执行	因故放弃	共计	在本报告中 所涉段落
			所涉段落	财政期间						
1.	提出最新的项目时间表并将其列入第六次进展报告中	25	2007		X					19
2.	在费用估计数中列明与价值评估工程方案相关的费用金额	28	2007		X					19
3.	在第六次年度进展报告中列入新的项目费用估计数	31	2007		X					19
4.	详细说明用于估计项目费用的经济假设	38	2007			X				56-61
5.	在合同中列入任择条款	40	2007		X					19
6.	制作一个显示运行状况的简要记分牌	49	2007		X					19
7.	设立一个咨询委员会	54	2004				X			98-102
8.	区别资本化费用和业务费用	57	2006				X			30、44-47
9.	实施一个将实际支出与预测支出直接挂钩的机制	65	2007		X					19
共计					6	1	2	—	9	
占总数的百分比					67	11	22	—	100	

^a 见《大会正式纪录，第六十三届会议，补编第 5 号》(A/63/5)，第五卷。

09-39862 (C) 280709 040809

