



联 合 国

2017 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  
第七十三届会议  
补编第 5 号





2017 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 • 2018 年，纽约

## 说明

联合国文件编号由字母和数字构成。凡提及这种格式的编号，即指联合国某一文件。

---

[2018 年 7 月 13 日]

## 目录

	页次
送文函 .....	4
基本建设总计划：主要情况 .....	5
摘要 .....	6
A. 背景 .....	9
B. 项目的财务状况 .....	10
C. 项目时间表和范围 .....	13
D. 大院管理 .....	14
E. 实现翻新后大院效益最大化 .....	17
F. 文娱设施 .....	19
G. 鸣谢 .....	21
附件	
一. 2016 年 12 月 31 日终了年度建议执行情况 .....	22
二. 基本建设总计划的经验教训 .....	26

---

送文函

2018 年 7 月 24 日审计委员会主席给大会主席的信

谨向你转递审计委员会关于基本建设总计划 2017 年 12 月 31 日终了年度的报告。

审计委员会主席

印度主计长兼审计长

拉吉夫·梅赫里希(签名)

**基本建设总计划：主要情况**

23.093 亿美元

基本建设总计划(不包括翻新达格·哈马舍尔德图书馆楼和南配楼)预计最终费用

**范围**

秘书处大楼 2015 年 9 月完成

大会大楼 2015 年 10 月完成

会议楼 2013 年 3 月完成

图书馆楼和南配楼 2015 年 3 月被移出基本建设总计划范围

拆除北草坪暂建楼 2017 年 2 月完成

北草坪景观美化 2017 年 9 月完成

42 街的安保相关工程 2017 年 2 月完成

48 街的安保相关工程 2017 年 9 月完成

## 摘要

### 背景

1. 基本建设总计划是一个高价值的复杂项目，其目标是实现联合国总部建筑物的现代化，提高总部建筑物的运转效率，同时又不影响日常业务。大会于 2002 年核准了该项目(见大会第 57/292 号决议)，初步预算为 18.77 亿美元，预计交付日期为 2013 年 11 月。根据行政当局提供的数据，主要建筑物于 2015 年 10 月完工。
2. 主要建筑物于 2014 年 9 月基本完工后，联合国工作人员立即回迁，联合国大院的运作和维护职责移交给管理事务部中央支助事务厅。涉及该项目剩余活动的施工工程于 2017 年 9 月完工。项目和所有相关合同的最终行政收尾预计将在 2017 年 12 月 31 日之前完成；但鉴于诉讼案件仍在进行，行政当局延迟关闭基本建设总计划账户，直至诉讼案件结束。
3. 主要的预期投资效益之一是营造更加现代、节能、安全和方便的工作环境。

### 报告范围

4. 大会第 57/292 号决议请审计委员会提交关于基本建设总计划的年度报告。审计委员会关于该项目的第十五次年度报告评估了截至 2018 年 3 月 31 日的项目状况。本报告的重点是：
  - (a) 项目的财务状况(见 B 节)；
  - (b) 项目时间表和范围(见 C 节)；
  - (c) 大院管理(见 D 节)；
  - (d) 最大限度发挥翻新后大院的效益(见 E 节)；
  - (e) 文娱设施(见 F 节)。
5. 审计于 2018 年 3 月 19 日至 4 月 13 日进行。本报告是根据审计时可获得的资料编写的。

### 主要审计结果

#### 项目的财务状况

6. 总承包商发出了两份针对联合国的仲裁通知，当其需要支付分包商重大索赔款时，将寻求联合国作出赔偿。如果针对联合国的索赔得到支持，赔偿款数额将导致项目最终费用增加。行政当局聘用了外部法律顾问，在承包商之间的争议中维护联合国利益。这两个案件均处于仲裁初始阶段。行政当局还告知审计委员会，基本建设总计划项目的关闭与仲裁案件直接相关。
7. 审计委员会注意到，达格·哈马舍尔德图书馆楼重新布局和翻修的最初项目预算为 400 万美元，但实际费用为 280 万美元。审计委员会还注意到，核定预算就安保/标志、加速/加快及项目意外开支编列的数额分别为 40 000 美元、150 000



美元和 363 636 美元，但却没有任何支出。同样，在北草坪暂建楼地下第三层教室的工程方面，核定预算就加速/加快和项目意外开支编列的数额分别为 75 000 美元和 409 494 美元，但却没有支出。

#### 大院管理

8. 2017 年 10 月对基本建设总计划安装的所有机械、电气和管道设备以及选定的旧系统实施“团结”系统预防性维护模块。审计委员会注意到，2018 年 2 月和 3 月期间的维护行动报告不得不采用原始数据，且编写报告非常耗时。审计委员会还注意到，“团结”系统厂场维护模块在设计上不包含汇编必要的每月维护行动详情/摘要的用途。这一局限将影响行政当局采取知情预防措施的能力。

9. 在 2017 年进行实物核查期间，在经实物核查的 1 555 项资产中，行政当局无法找到其中的 266 项资产(占 17.11%)，购置价值为 468 万美元。行政当局告知，截至 2018 年 3 月，99 项资产仍有待查找，25 项资产正在注销。

10. 大会第 63/270 号决议所规定的礼品登记册维护并不完整。审计委员会还注意到，没有对艺术品和礼品进行年度实物核查。

#### 文娱设施

11. 国际奥林匹克委员会提供了用于在联合国总部建造文娱设施的财政捐款。行政当局在预算中仅编列了文娱设施的清洁费用，没有编列 7 年后的维护费用和维护资金。因此，这些设施并不是不产生费用的资产，根据《联合国财务条例和细则》条例 3.12 和细则 103.4(b)，接受产生费用的捐赠需要获得大会事先核准。

#### 总体结论

12. 经过近 16 年时间、投入 23.093 亿美元之后，基本建设总计划现已进入最后阶段。意外事件的影响和一向不准确的费用估计数导致整个项目的费用和耗时严重超出计划。所有采购行动已最终完成，施工工程也已完工，剩余基本建设工程和活动于 2017 年 9 月最后完成。但由于仲裁索赔尚未结束，行政当局的项目收尾被推迟。

#### 主要建议

13. 审计委员会建议行政当局：

#### 项目的财务状况

(a) 审查拟订估计数所采用的方法，以确立共同/一般性费用所适用的规范，确保项目估计数切合实际；

#### 大院管理

(b) 在“团结”系统厂场维护模块中开发维护行动业务情报报告功能；

(c) 维护艺术品和礼品最新清单/登记册，并每年进行实物核查，以确保其存在；

文娱设施

(d) 对维护费用进行全面评估，同时考虑到维护方面的所有次级组成部分，如文娱设施的修理和保养；

(e) 为国际奥林匹克委员会捐赠所产生的资产运作和维护费用作出适当的供资安排。

## A. 背景

### 项目及其目标

1. 基本建设总计划是一个高价值的复杂项目，其目标是实现纽约联合国总部大院的现代化、保障其安全并对其进行保护，同时又不影响日常业务。核定的项目范围包括：

- 翻新五座主要建筑物<sup>1</sup> 和大量地下楼层
- 在北草坪建造一座安全的临时建筑，用于在上述建筑物翻新期间容纳某些活动，并在翻新完成后拆除该建筑
- 将 10 000 多名工作人员迁入纽约市各处临时办公场所并将其迁回

2. 项目的预期成果(见 A/55/117，第 2 段)是使总部大院：

- 节能，不含害材料，符合东道城市的建筑、消防和安全法规
- 向所有人提供无障碍进出
- 符合所有合理的现代安保要求
- 尽最大可能保留原有建筑结构

3. 2002 年，大会核准了项目的最初目标(见第 57/292 号决议)，2006 年核准了 18.767 亿美元初始预算(见第 61/251 号决议)，项目期从 2006 年至 2014 年。2007 年(见第 62/87 号决议)通过了加速战略，增加了费用，但缩短了翻新工期，以尽可能减少对联合国业务的干扰。2015 年 4 月，出于财务和安全方面的考虑，图书馆楼和南配楼被正式移出项目范围(见第 69/274 A 号决议)。

4. 主管管理事务副秘书长是项目所有人。2003 年，联合国成立了基本建设总计划办公室，负责与行政当局的其他单位合作，管理项目交付。

### 审计委员会上次提交报告以来的发展情况

5. 自审计委员会上次提交报告以来：

- 基本建设总计划项目(不包括翻新达格·哈马舍尔德图书馆楼和南配楼)的预计最终费用 23.093 亿美元基本保持不变。
- 原定不迟于 2016 年 11 月完工的相关景观美化工程于 2017 年 9 月完工。
- 原定不迟于 2016 年 12 月完工的 42 街和 48 街车道入口相关工程，分别在 2017 年 2 月和 2017 年 9 月完工。

### 以往建议

6. 在直至 2016 年 12 月 31 日终了年度的审计委员会各份报告载列的 16 项有待执行的建议中，有 4 项(25%)已得到执行，12 项(75%)仍在执行中。附件一较详细地概述了针对审计委员会以往提出的建议采取的行动。

<sup>1</sup> 秘书处大楼、会议楼、大会大楼、南配楼和达格·哈马舍尔德图书馆楼。

## B. 项目的财务状况

7. 基本建设总计划(不包括翻新达格·哈马舍尔德图书馆楼和南配楼)的最终费用为 23.093 亿美元。这一数额包含下列三个组成部分：

- 项目费用 21.504 亿美元，包括：最初项目范围批款 18.767 亿美元、捐款 1 430 万美元、利息收入和基本建设总计划周转资本准备金 1.594 亿美元和用于强化安全升级改造的供资 1 亿美元
- 基本建设总计划所承担的连带费用和备用数据中心费用 1.547 亿美元，由普通基金拨款供资(见第 69/274 A 号决议)
- 用于备用数据中心的 420 万美元支助账户供款

8. 翻新后开展的两项活动，即北草坪会议大楼拆除和景观美化工程以及 42 街和 48 街车道入口相关工程已完成，其累计费用最初估计数为 3 500 万美元，但完工时的费用已达到 3 728 万美元，而去年的预测费用为 3 730 万美元。

### 预算

#### 费用变动

9. 基本建设总计划项目的最后费用估计数仍然是 21.504 亿美元，没有变化。截至 2017 年 7 月 31 日，累计支出为 21.481 亿美元，表明完工所需费用估计数的 99.9% 已经支出和承付。

#### 翻新后工程的费用

10. 剩余基本建设工程和临时解决方案的费用估计数和最后费用见表 1。

表 1

#### 剩余基本建设工程和临时解决方案的费用估计数和最后费用

(百万美元)

活动	2015 年估计数	2016 年预测数	2017 年预测数	2017 年实际支出
替代餐饮服务	5.0	4.30	3.60	3.64
达格·哈马舍尔德图书馆 <sup>a</sup>	4.00	3.10	2.80	2.83
北草坪地下三层教室	5.0	5.10	5.30	5.33
<b>临时解决方案共计</b>	<b>14.00</b>	<b>12.50</b>	<b>11.70</b>	<b>11.80</b>
拆除和景观美化	20.00	19.00	19.40	19.23
42 街和 48 街的安保相关工程	15.00	17.10	17.90	18.05
<b>剩余工程共计</b>	<b>35.00</b>	<b>36.10</b>	<b>37.30</b>	<b>37.28</b>

资料来源：行政当局数据。

<sup>a</sup> 包括作为临时解决方案的有限重新布局和翻修。

11. 在审计委员会上次提交报告(A/72/5 (Vol. V))时,图书馆楼和南配楼临时解决方案加上地下三层工程的费用估计数为 1 170 万美元,剩余基本建设工程的费用估计数为 3 730 万美元。审计委员会注意到,项目的最终费用表明,用于保持图书馆楼和南配楼以前所设功能的临时解决方案小幅增加了 10 万美元,而总体剩余工程费用估计数则略为减少了 2 万美元。因此,总体上增加了 8 万美元。

12. 审计委员会注意到,根据关于达格·哈马舍尔德图书馆楼重新布局和翻修的预算和实际支出的逐项列报报告,在初始预算中编列的 40 000 美元安保/标志费用、150 000 美元加速/加快支出和 363 636 美元项目意外开支项下没有支出。同样,保险的最终费用为 71 505 美元,而不是项目初始预算 129 892 美元。此外,在北草坪暂建楼地下第三层教室的工程方面,核定预算就加速/加快和项目意外开支编列的数额分别为 75 000 美元和 409 494 美元,但却没有支出。因此,尽管剩余基本建设工程和临时解决方案方面的总体支出与预算估计数相比没有出现显著差异,但许多逐项列报的组成部分却出现了重大差异。

13. 行政当局指出,在设计和施工的整个过程中,项目出现问题便作出必要的修改。这导致一些费用构成部分的计划支出被削减,节余用于支付其他费用构成部分的增加。总的来说,这些项目均在预算内完工。

14. 审计委员会同意,初步预算估计数在实施过程中可能需要更新。然而,审计委员会注意到,一些组成项目的初步估计数并没有发生支出,反映出拟订估计数过程中存在薄弱环节。

15. 审计委员会建议,行政当局应审查拟订估计数所采用的方法,以确立有关共同/一般性费用的规范,确保项目的估计数切合实际。

16. 行政当局接受了这项建议,表示将继续改进拟订估计数的方法,以确保项目的估计数切合实际,但它也需要继续灵活应对内部和外部因素带来的变化,以便在大会核定的预算内实现项目交付。

#### 变更单

17. 如审计委员会在上次报告中所指出的,由于行政当局未等收到完整和详细的设计文件就启动施工工程,因而出现了大量合同变更单。由于使用不完整的设计方案,风险和不确定性增加了。

18. 审计委员会在上次报告中指出,截至 2016 年 3 月,已有 4 700 份变更单,价值共计 4.97 亿美元。2016 年 4 月至 2017 年 2 月间,施工合同方面约有 46 份变更单获得核准,累计价值为 175 万美元。审计委员会注意到,行政当局掌握了 2017 年 3 月至 2018 年 3 月期间因变更单进行的合同修正以及合同付款总额数据,但没有仅涉及变更单的付款信息。

19. 审计委员会分析了行政当局提供的数据,指出:

- 截至 2018 年 1 月 29 日,48 街车道入口强化安保合同自首次签署后已修正 28 次,包括 2017 年 4 月 13 日以来 18 次修正合同以将其延长至

2018 年 6 月 30 日，导致价格上涨了 258 万美元(占订正合同价值的 14.83%)。

- 截至 2017 年 11 月 15 日，就拆除北草坪会议楼拟订的有关提供拆除和景观美化服务的合同自首次签署后已修正 13 次，包括 2017 年 4 月 13 日以来的 10 次修正，导致价格上涨 141 万美元(占订正合同价值的 7.45%)。

20. 审计委员会注意到，分别在短短的 9 个月和 7 个月内，48 街车道入口强化安保合同就因 63 份变更单签署了 18 份合同修正，与拆除北草坪会议楼有关的提供拆除和景观美化服务合同则因 55 份变更单进行了 10 次合同修正，说明没有适当订立合同；就。

21. 对于审计委员会提出的问询，行政当局答复说，2017 年 1 月至 2018 年 3 月，没有跟踪变更单获得批准和执行所需的实际时间，因为基本建设总计划完工后，不再保留负责跟踪变更单的小组。

#### 仲裁索赔

22. 有两宗与基本建设总计划有关的仲裁正在进行，联合国是当事一方。这两项仲裁案源于分包商向联合国指定的总包商提起的仲裁，分包商负责基本建设总计划各组成部分，如电气和机械系统。

23. 第一项仲裁起因于总包商的电气分包商对总包商提起仲裁。该分包商根据其与总包商的协议，声称其按照与总包商签订的若干合同完成了基本建设总计划的部分工程，为此，总包商应向其支付超过 5 800 万美元的款项。分包商称，在整个工程期间，总包商、联合国及其建筑师、工程师和其他咨询人指示其对其工程范围、性质和进度作了大量的添加和修改。该分包商还称，变更导致的一个直接后果就是，自己被迫打乱作业次序并牺牲作业效率，费用因此增加却未获补偿。总承包商否认分包商的指控。然而，总包商 2015 年 7 月请求仲裁机构对联合国发出仲裁通知书，寻求在总包商须对该分包商的索赔负责时向联合国提出追偿。联合国对于总包商根据联合国与总包商签订的合同有权就此类索赔提出追偿表示质疑。仲裁法庭的正式仲裁程序已经启动。2017 年 5 月，联合国向仲裁庭提出申请，要求尽早驳回总包商的索赔要求。仲裁庭认定，联合国有力证明总包商要求赔偿没有合同依据。但仲裁庭同时认定，在没有允许总包商、联合国和仲裁庭有更充分的机会根据更全面的事实记录考虑合同和法律所涉影响的情况下，仲裁庭现阶段不宜作出最后认定。为确立更充分的事实记录，各方目前正处于仲裁程序中的文件透露阶段，仲裁庭的进一步仲裁程序预计将于 2018 年晚些时候开始。

24. 第二项仲裁起因于总包商的机械系统分包商对总包商提起仲裁。在该案中，分包商声称其按照与总包商签订的若干合同完成了基本建设总计划的部分工程，为此，总包商应向其支付超过 400 万美元款项。总承包商否认分包商的指控。然而，总包商像在第一宗案件中一样声称，如果其被认定欠付分包商任何额外款项，那么支付此类款项的责任应转至联合国。总包商 2016 年 8 月请求仲裁机构对联合国发出仲裁通知书，寻求在总包商须对该分包商的索赔负责时向联合国提出追

偿。对于总包商根据合同有权因此类索赔要求获得赔偿的说法，联合国提出了质疑。仲裁庭已组成。向仲裁庭提起的正式程序处于初步阶段，涉及复杂的管辖权问题和出示大量书面证据。

25. 行政当局指出，法律事务厅在外部法律顾问的帮助下在两宗案件中维护本组织的利益。截至 2018 年 3 月 30 日，联合国就这两宗案件支付的律师费如下：涉及电气分包商的仲裁案件 143 万美元；机械系统分包商案件 125 539 美元。

#### 调配资源用于项目竣工

26. 2015 年 6 月，行政当局估计项目竣工管理工作的费用为 283 万美元。行政当局报告说，截至 2018 年 3 月的竣工费用为 651 万美元。这两项费用的比较见表 2。

表 2

#### 竣工费用(估计数与实际数)

构成部分	2015 年 6 月估计数		2018 年 3 月实际数	
	期间	费用(美元)	期间	费用(美元)
联合国工作人员负责总包商合同收尾和联合国工作人员 <sup>a</sup> 负责管理基本建设总计划工程	2015 年 7 月至 2016 年 12 月	1 029 000	2015 年 7 月至 2018 年 3 月	1 036 387
3 个外部承包商 <sup>a</sup> 负责总包商合同收尾	2015 年 7 月至 2015 年 10 月	42 000	2015 年 7 月至 2018 年 3 月	192 566
方案管理咨询费用 <sup>b</sup>	2015 年 7 月至 2016 年 12 月	1 762 610	2015 年 7 月至 2018 年 3 月	5 277 524
<b>项目收尾费用共计</b>		<b>2 833 610</b>		<b>6 506 477</b>

资料来源：行政当局提供的资料。

<sup>a</sup> 并非所有工作人员/承包商在整个期间都从事项目工作。

<sup>b</sup> 费用减去了以往期间余额调整数。

27. 审计委员会注意到，项目完成时所有组成部分的支出高于 2015 年 6 月的估计数字，主要是因为竣工出现延误。

28. 行政当局估计截至 2017 年 3 月的竣工费用为 668 万美元，包括：工作人员相关费用 109 万美元；外部承包商负责总包商合同收尾的相关费用 19.05 万美元；方案管理咨询费用 540 万美元。行政当局指出，大多数工作人员费用是 2016 年 10 月之前产生的，一些工作人员在 2015 年 7 月至 2016 年 10 月期间并没有从事基本建设总计划项目工作。因此，实际费用总数略低于 2017 年 3 月的估计费用。

### C. 项目时间表和范围

#### 工程最后完工与验收

29. 正如审计委员会在上次报告中所指出的，竣工的最后阶段包括行政收尾与所有合同的最后结算，特别是附带最高限价保证的主合同。正如报告所提到的，最

初预计在 2014 年 12 月最后竣工，行政收尾安排在 2015 年 6 月进行。到 2017 年 3 月，这些日期却分别延至 2017 年 6 月和 2017 年 8 月。工程最后竣工拖到 2017 年 9 月。但行政当局指出，要到诉讼案件结束才能进行行政收尾，尚有待就此作出决定。

30. 审计委员会注意到，行政当局没有一份列出基本建设总计划所有次级组成部分的完工证书的完整清单。此外，行政当局告知审计委员会，基本建设总计划没有最后的项目完成报告。

#### 基本建设总计划的行政收尾

31. 秘书长在关于基本建设总计划执行情况的第十五次年度进展报告(A/72/294 和 A/72/294/Corr.1)中报告说，基本建设总计划项目及其次级组成部分整个范围的所有施工工程(包括临时解决方案和翻修后活动)已完成，并在 2017 年 8 月达到最终完成状态。剩余活动涉及合同行政收尾、核对账目和账单支付，预计将在 2017 年 12 月 31 日之前完成。

32. 行政当局告知审计委员会，在拟订第十五次年度进展报告时，行政当局原本预计到 2017 年 12 月 31 日可以完成基本建设总计划合同的行政收尾(包括支付账单款项)；但后来在 2017 年 11 月告知第五委员会，鉴于正在进行的诉讼案件和相关费用，将推迟关闭基本建设总计划账户和向大会提交最后进度报告，直至诉讼案件结束。

33. 审计委员会注意到，在秘书长于 2017 年 8 月向大会提交第十五次年度进展报告时，对诉讼所持的立场是一样的。由于诉讼处于初期阶段，在这一阶段无法推断关闭基本建设总计划账户的合理时间。行政当局认可审计委员会的意见符合事实。

### D. 大院管理

34. 截止 2014 年 9 月，大院工程均已基本完成并移交联合国。行政当局采用联合国工作人员外加维护服务合同的组合方式，对大院进行管理和维护。

#### 日常运行管理

35. 设施管理处服务台 2017 年收到大约 16 103 项服务申请，需要 18 960 份工作订单。在 18 960 份工作订单中，约 5 700 份工作订单涉及供暖、通风和空调(暖通空调)问题以及电气和管道问题。行政当局告知审计委员会，2017 年提出的所有服务申请均得到解决并结案。

#### 维护安排

36. 秘书长在其第十五次年度进展报告中报告说，由于秘书处不具备内部技术专门知识来维护新系统，因而有必要保留专门的商业供应商提供服务。此外，正如供应商操作和维护手册中所规定，新系统需要进行更为严格和频繁的定期维护检查。2006-2007 两年期以来的维护支出见表 3。



表 3  
维护支出

(百万美元)

	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013	2014-2015	2016-2017
数额	29.76	32.03	27.15	27.89	29.85	26.60

资料来源：行政当局数据。

37. 审计委员会注意到，虽然新翻修的建筑物对维护和维修的总体需求较少，但基本建设总计划资产维护开支自 2006-2007 两年期以来大致保持不变。

38. 行政当局指出，为采取综合维护办法，2017 年 10 月“团结”系统对基本建设总计划安装的所有机械、电气和管道设备和选定的旧系统实施预防性维护模式，因此得以采用透明办法跟踪设备预防性维护完成情况。

39. 审计委员会注意到，“团结”系统厂场维护模块没有提供有关维护行动的业务情报报告，因此只能人工编制该报告，这很耗时间。维护行动业务情报报告将有助于行政当局采取知情预防措施。

40. 审计委员会建议，行政当局在“团结”系统厂场维护模块中开发维护行动业务情报报告功能。

41. 行政部门接受了这项建议。

#### 长期资产管理

42. 审计委员会在上次报告中认为，行政当局应加快努力，优化维护办法，以确保联合国从投资固定资产获得最大价值。行政当局注意到审计委员会表示的关切，并保证继续采取步骤，通过向大会提交相关报告来解决这些关切。

43. 秘书长在其基本建设战略审查报告(A/72/393)中指出，渐进式基建改造<sup>2</sup> 方案最具成本效益，或者说是最有利的备选方案，与目前的“使用寿命到期时更换”方案相比，使用这一方案，本组织在建筑物 50 年使用寿命内可减少 34%至 54% 的费用。行政和预算问题咨询委员会在审查该报告之后认为，秘书长的报告没有充分解释相关方法以及为采用拟议办法提供理由的各种假设。行预咨委会重申，秘书长应对预防性维护(渐进式基建改造)办法进行透彻的成本效益分析，并应就这一办法的所涉经费问题提供明确信息(见 A/72/7/Add.9)。大会在第 72/262 号决议中核可了行预咨委会的这项建议。秘书长打算向大会第七十四届会议提交另一份基本建设战略审查报告。

<sup>2</sup> 渐进式基建改造是主动的办法，其目的是在建筑物的整个寿命周期逐步而有序地进行基建改造，从而避免项目出现规模更大和风险更高的维修。

## 保护资产

44. 基本建设总计划资产是指整体建筑物，这是一种交钥匙解决方案，整合了所有各种子系统。所有基本建设总计划资产都是整个组织总资产的一部分，而且，为资本化目的，不与其他条目隔离或分离。在翻新之后，经过翻新的大楼和地下室会提供一种采用先进系统和设备进行操作的更现代化的工作环境，同时也为整个大院许多地方提供了更好的安全保障。管理和保护翻新后的大楼和系统至关重要，有助于最大限度地实现大院翻新后所带来的惠益。

45. 审计委员会在上次报告中分析了行政当局提供的关于在基本建设总计划项目下进行翻新的大楼的实物核查报告，其中包括大会、秘书处，会议楼和北草坪大楼，并指出在实物核查过程中所核查的 1 000 件资产中，208 件资产<sup>3</sup> 无法找到，78 件资产没有说明最初所在地点。

46. 行政当局向审计委员会通报 208 件资产失踪情况如下：

- 在 2015 年有着落、但 2016 年找不到的 150 件资产中，有 68 件已找到，25 件正在注销，57 件仍需寻找下落
- 在 2015 年创设的 25 件资产中，2017 年实物核查期间找到 8 件，信息和通信技术厅核准的 16 项资产在海外找到，1 件仍需要寻找下落
- 2014 年以来下落不明的 33 件资产中，12 件已找到，21 件仍然需寻找下落

47. 行政当局还指出，在最初所在位置缺失的 78 件资产中，34 件于 2017 年找到，3 件正在注销，41 件仍未找到。

48. 上述情况表明，在 2016 年实物核查期间报告失踪或没有说明最初所在位置的 286 件资产中，138 件已找到，28 件正在注销，120 件仍然失踪。

49. 根据行政当局就 2017 年实物核实提供的资料，在经实物核查的 1 555 件资产中，266 件资产未找到。在编写本报告时，行政当局提供了 2017 年实物核查结果最新情况如下：

- 25 件资产正在注销
- 99 件资产仍尚未找到

50. 在没有详细资料/核对的情况下，审计委员会无法按照 2017 年实物核查报告中所列的资产核对上次 2016 年实物核查报告中所报失踪的资产。

## 艺术品和其他礼品

51. 在实施基本建设总计划期间，联合国从会员国、基金会和个人捐助者中收到的艺术品和其他礼品从其原展示地点移走，并在计划完成后搬回原地。此外，大会在其第 63/270 号决议中请秘书长建立礼物登记册。

<sup>3</sup> 包括在 2015 年有着落、但 2016 年找不到的 150 件资产，2015 年创设但 2016 年找不到的 25 件资产以及自 2014 年以来一直下落不明的 33 件资产。

52. 审计委员会注意到，在 285 件艺术品和其他礼品中，有 218 件指示了当前所在位置，表明展示了 218 件，而不是行政当局在早先审计期间向审计委员会提供的清单中所列出的 202 件。

53. 行政当局在 2018 年 7 月指出，早先审计期间所提供的 218 件礼品清单中将一些礼品拆开分成不同部分，以便于跟踪，但实际上展示的总数是 202 件。2018 年 3 月和 4 月审计期间提供的 202 件礼品清单与早期提供的礼品清单是一样的。

54. 审计委员会指出，按照大会第 63/270 号决议的规定，礼品登记册的维护不尽完整。

55. 审计委员会还指出，行政当局没有对礼品和安装的艺术品进行定期实物核查。

56. 审计委员会建议，行政当局维持一份最新的艺术品和礼品登记册，并每年进行实物核查，以确保其存在。

57. 行政当局接受了这项建议，并表示它正在丰富礼品登记册，并将其纳入现有的计算机辅助设施管理系统，将在今后几个月进行一次实物盘存。

58. 行政当局还指出，有关部厅负责人负责资产保管。实物核查工作是负责财产的部厅以及开展实物核查的团队的共同工作；有关部厅有责任提供海外资产存在的证明。行政当局向审计委员会保证，中央支助事务厅将继续与各部厅一起改进现有框架，并加强流程和内部控制机制，以保护、记录和监测资产，并将继续提供支助、指导、培训和工具，以确保维持对资产进行妥善记录和监测。

## E. 实现翻新后大院效益最大化

### 能效

59. 基本建设总计划的目标是至少将能耗降低 50%，用水量至少减少 40%。因此，基本建设总计划纳入了若干项节能特性，其中包括在整个大院采用开放式办公区、节能制冷和节能照明，在翻新的楼宇中使用玻璃外立面。

60. 在其关于基本建设总计划执行情况的第十五次年度进展报告(A/72/536)中，行政和预算问题咨询委员会请秘书长根据实际收集到的数据，在下次进度报告中提供全面数据，说明在能源使用量和公用事业费用方面实现的可量化增效情况。根据秘书长的第十五次年度进展报告(A/72/294 和 A/72/294/Corr.1)，蒸汽和电力方面的可量化增效分别为 76% 和 14%，2016 年的蒸汽和电力方面的总体增效达到 59%。但减少用水方面并没有报告。

61. 2006 年和 2017 年的蒸汽和电力使用情况数据加上 2017 年的电力、蒸汽、燃气和水方面的公用事业账单已提供给审计委员会。不过，行政当局无法就 2006 年的数据提供证明文件。行政当局就 2006 年的数据提供的资料不同于第十五次年度进展报告列报的数据。根据行政当局提供的资料，2006 年的蒸汽消耗量为

4.7662 亿千英热单位。<sup>4</sup> 但根据第十五次年度进展报告，2006 年蒸汽消耗量为 4.0052 亿千英热单位(见 [A/72/294/Corr.1](#))。有鉴于上述差异，需要审查第十五次年度进展报告中声称的增效。行政当局接受了审计委员会的意见，并指出它所提供的 2006 年数据来自 2011 年进行的能源审计。

62. 行政当局指出，2017 年蒸汽消耗量方面节省能源 68%，电力消耗量 20%，总体节省能源 55%。因此，虽然节能从 2016 年 59%降到 2017 年 55%，但实现能效显然符合既定目标。

63. 为监测能耗和汇报能效情况，基本建设总计划中纳入了能源信息汇总和报告工具，实时测量并报告总体和具体设备的能源使用量。该工具于 2016 年 1 月投入运作，但由于采用了不正确的换算系数，所生成的报告并不准确。行政当局告知审计委员会，改正换算系数后，2018 年 3 月生成的报告具有准确性。

64. 审计委员会注意到，能源信息汇总和报告工具可用来监测具体设备的能源消耗。因此，这一工具对于分析和控制楼层/大楼的能源消耗模式非常有益。

65. 审计委员会建议行政当局探讨利用能源信息汇总和报告工具对楼层和大楼的能源消耗进行监测的效用，从而尽可能进一步减少能源消耗。审计委员会还建议行政当局也报告减少用水情况。

#### 无障碍环境

66. 秘书长在其基本建设总计划执行情况第十三次年度进展报告([A/70/343](#))中表示，基本建设总计划改善了总部大院的无障碍环境，为残疾人提供了充分便利。审计委员会在其前一份报告([A/72/5\(Vol V\)](#))中建议，可以就无障碍功能的实效进行一次用户调查，以查明基本建设总计划的基础设施是否存在缺陷。

67. 2017 年 8 月在 iSeek 网站<sup>5</sup> 上公布一项调查，以便残疾人士就其对无障碍环境的感受提供反馈意见。关于设施、安保、餐饮和会议服务的调查得到的反馈意见指出了用户在无障碍功能方面所面临的困难。行政当局指出，基本建设总计划的设计包含了地方当局和《美国残疾人法》的无障碍功能规定，但行政当局将考虑调查提供的反馈意见，并评估哪些方面可以切实合理地做到，以解决反馈意见中提出的要求。

68. 在实地考察期间，审计委员会注意到，四楼自助餐厅残疾人专用电梯旁保留了一把椅子、欢迎牌和金属检测门。因此，操作轮椅的空间非常有限。行政当局指出，这种情况不常见，将张贴标志确保这些场地没有任何障碍。

69. 行政当局告知审计委员会，基本建设总计划在拟订设计时遵守当时相关和适用的 1991 年《美国残疾人法无障碍环境设计标准》，且继续遵守这些规定。2010 年《美国残疾人法无障碍环境设计标准》生效时，基本建设总计划的设计已经完

<sup>4</sup> “Btu”指英热单位。一个英热单位等于提高 1 磅水 1 华氏度所需的热量；“kBtu”即“一千英热单位”。

<sup>5</sup> 联合国工作人员内联网。

成，翻修工程已经开始。需要进行更多的评估，以查明按照 2010 年标准必须提供的无障碍环境功能。审计委员会指出，联合国作为倡导向所有人提供无障碍环境的模范组织，可就 2010 年标准进行一次差距分析，并努力实现遵守这些标准。

70. 审计委员会建议行政当局分析在 iSeek 网站上收到的调查答复，并采取补救措施。

71. 审计委员会还建议行政当局审查 2010 年《美国残疾人法无障碍环境设计标准》的要求，并且采取必要步骤，逐步实现遵守这些标准，以确保为所有残疾人提供无障碍环境。

72. 行政当局接受了这些建议。

## F. 文娱设施

73. 2017 年 1 月 12 日，国际奥林匹克委员会主动为联合国总部建造文娱设施提供捐款，秘书长根据联合国条例、细则和政策接受了捐款。这笔捐款将用于资助建立文娱设施，包括北草坪会议大楼地下室二层一个健身房以及位于联合国总部楼群北草坪的户外娱乐区。联合国全权负责监督、指导和控制娱乐设施建造项目的实施工作。

74. 按照《联合国财务条例和细则》条例 3.12，秘书长可以接受现金或非现金的自愿捐助，但捐助的目的必须与本组织的政策、宗旨和工作符合，而接受此种捐助如直接或间接增加本组织财政上的负担时，必须征得主管当局的同意。《财务条例和细则》细则 103.4(b)规定，大会是接受直接或间接造成本组织额外财务负担的自愿捐助、捐款或赠金的主管当局。

75. 行政和预算问题咨询委员会在其关于基本建设总计划执行情况的第十四次年度进展报告(A/71/541)中指出，应保证接受国际奥林匹克委员会的赠送完全符合联合国财务条例和细则；建造该设施将完全符合联合国采购政策、程序和做法；用联合国总部大楼地下室建造娱乐设施将不妨碍目前或今后对该场地的使用。此外，行预咨委会指出，大会应就建造这些文娱设施所涉任何直接或间接的经费问题提供详细资料。行预咨委会认为，建造这一设施需要事先获得大会批准。

76. 行政当局告知审计委员会，国际奥林匹克委员会捐赠的数额将用于：在北草坪北端安装室外凉亭(篮球场、沙狐球场和凉亭景观)；在北草坪地下二层安装健身房设施及相关维护服务。行政当局告知审计委员会，文娱设施已建造完成，但健身房尚未投入使用。

77. 修建这些设施的预算支出和实际支出情况列于表 4：

表 4  
文娱设施

(美元)

组成部分	截至 2018 年 12 月 31 日的	
	预算	实际支出
凉亭	614 758	555 595
工作人员健身房	508 477	544 906
<b>小计：凉亭和工作人员健身房</b>	<b>1 123 235</b>	<b>1 100 501</b>
七年维护费用(预计)	376 764	399 498
<b>文娱设施费用共计</b>	<b>1 500 000</b>	<b>1 500 000</b>

资料来源：国际奥林匹克委员会截至 2017 年 12 月 20 日的费用报告；行政当局数据。

78. 报告还提到，文娱设施作为现有楼群的一部分，其保险费用在联合国现有保单的承保范围内。但行政当局没有说明该设施的供暖和供水要求。行政当局告知审计委员会，这些设施作为文娱设施项下资产具有专用性，因而确定其预期使用寿命为七年。将每年审查其使用寿命，以便对使用寿命进行任何可能的修改。

79. 为计算上述设施的维护费用，行政当局只考虑了保洁费用(健身房每月 1 761 美元，凉亭每月 2 759 美元)。因此，七年的保洁费用共计 379 680 美元，未作通货膨胀调整。行政当局指出，捐款的余额将用于支付保洁费用。

80. 行政当局还告知审计委员会，这些设施将在 7 年后保持其现有功能，没有 7 年后废除这些设施的计划。

81. 根据审计委员会的经验，资产维护费会随使用而增加；审计委员会指出，行政当局没有对这些资产的维护费用(清洁服务除外)作出任何估计。因此，国际奥林匹克委员会捐赠的文娱设施并非不造成任何费用。行政当局在接受国际奥林匹克委员会的捐赠之前，并没有根据《财务条例和细则》条例 3.12 和细则 103.4(b) 的规定请求大会核准。

82. 行政当局指出，行政和预算问题咨询委员会建议，大会应事后表示注意到该设施，并表示大会目前正在审议上述建议。因此，行政当局认为不需要再回到大会以寻求核准。

83. 审计委员会建议，行政当局应对维护费用进行全面评估，同时考虑到文娱设施维修和保养等维护方面的所有分项。

84. 审计委员会还建议，行政当局应对国际奥林匹克委员会捐款造成的资产运行和维护费用的供资作出适当安排。

85. 行政当局同意这些建议，并指出国际奥林匹克委员会的现有捐款包含该设施七年使用寿命的维护费用。行政当局将继续就未来 7 年后的维护费用所需资金与国际奥林匹克委员会接触，同时视情况探讨有关补充可用资金的其他办法。

## G. 鸣谢

86. 审计委员会谨对主管管理事务副秘书长及其工作人员向委员会工作人员提供的合作和协助表示感谢。

审计委员会主席

印度主计长兼审计长

拉吉夫·梅赫里希(签名)

(审计组长)

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长

穆萨·朱马·阿萨德(签名)

德国联邦审计院院长

凯·舍勒(签名)

2018年7月24日



## 附件一

## 2016 年 12 月 31 日终了年度建议执行情况

序号	报告出处	建议概述	管理当局报告的行动	审计委员会的评估	核实后的状况			
					完全执行	正在执行	因时过境迁而不用执行	未执行
1	第六十八届会议/第 77 段	审计委员会建议，行政当局实行资产全生命周期投资战略，并评估经过成本计算的总部建筑全生命周期维修可选办法。	依照大会第 70/248 B 号决议第六节，秘书长提交了最新的基本建设战略审查报告(A/72/393)，其中提出采用渐进式基建改造的基本建设维护方法，就基本建设项目治理结构、近期拟议基本建设项目提供最新资料，并就无障碍环境、全球长期办公房地需求和灵活工作场所战略等其他考虑因素提供信息。行政当局打算向大会第七十四届会议提交其下一份报告。	如行政当局所指出的，此项建议正在执行。			X	
2	第六十八届会议/第 82 段	审计委员会建议，中央支助事务厅在基本建设总计划完成后，根据设施管理需求总规模的评估结果，审查现行维护合同，评估可否从今后战略性商业关系中争取更高效益。	行政当局正在开展招标，拟聘请一位独立专家对其维护方法进行评估。	行政当局目前计划在“团结”厂场维护模块部署一年之后，即 2018 年底，对维护方法进行独立评估。在评估维护方法之后，即具备从未来战略性商业伙伴关系中获得更大价值的可能性。因此，这项建议被视为仍在执行中。			X	
3	第六十九届会议/第 25 段(b)	为所有重大项目提供独立的项目保证。目前，联合国在提供独立的项目保证方面没有任何既定做法。	除了就各个大型项目建立一般性和具体项目的治理结构之外，行政当局还聘请两个独立公司提供独立风险管理/项目保证服务。	由于行政当局表示已聘请两个独立公司提供独立风险管理/项目保证服务，这项建议被视为已执行。			X	
4	第六十九届会议/第 25 段(d)	承诺高级管理层将在灵活工作空间项目中发挥显著的领导作用。经验表明，像所有会影响日常工	新行政当局已确认，灵活工作场所安排是改革的组成部分，大会 2017 年 12 月核准了秘书长在其报告(A/72/379)中提出的有关完成秘书处楼其余 26 层楼	行政当局告知，除了发布与灵活工作场所变革有关材料以及管理层与工作人员在 2015 年 5 月至 2016 年 6 月期间			X	



序号	报告出处	建议概述	管理当局报告的行动	审计委员会的评估	核实后的状况			
					完全执行	正在执行	而不用执行	未执行
		作环境的改革倡议一样，高级管理层以身作则是获得工作人员支持和确保实现预期效益的关键。	的项目计划。该项目将完全按计划进行，两份租约(联合国联邦信用合作社大楼和创新大楼)将按计划于2018年搬出。高级管理层支持该项目，各部厅主管有时还提前与小组探讨其所在场地实施灵活工作场所安排。显然，当主管人员看到即将实施的安排，最初的疑虑已经平息。	进行沟通之外，2017年8月以来举行了多次部厅范围的全体会议(截至2018年4月5日已举行27次会议)。鉴于所取得的进展/绩效，此项建议被视为已执行。				
5	第七十届会议/第17段(b)	管理和报告项目成果交付情况，包括基本建设总投资的预期财政和非财政效益及其实现情况。	行政当局一直在年度进展报告中报告能效方面的增效和绩效、合规、无障碍环境和安全的情况。	鉴于所取得的进展和报告的绩效，此项建议被视为已执行。	X			
6	第七十届会议/第17段(c)	加快基本建设总投资剩余合同的完成速度，以利于确定项目最终费用，并释放任何可能的节余。	剩余合同已完成，但诉讼活动仍在进行中。	由于有些合同尚未完成，此项建议正在执行中。		X		
7	第七十届会议/第17段(d)	报告合同结束时产生的任何结余的全额，并通过采用适当管理机制来确定如何使用结余，包括具体考虑将结余资金返还会员国。	有关部门例行通报往年债务核销所产生结余和结余利用情况，这些信息也将列入关于基本建设总投资的第十五次年度进展报告。只有在所有工作和相关业务活动已充分完成，合同已结束，所有账户都已充分调节后，才能确认节余。所有合同都结束后如仍有任何未用余额，将退还会员国。合同诉讼仍在进行中。	如行政当局所指出的，此项建议正在执行。		X		
8	第七十一届会议/第17段(c)	注重充分实现基本建设总投资的潜在效益，确保新的现代化的工作环境得到最佳利用，以减	行政当局指出，每日新闻大楼于2017年腾空，联合国联邦信用合作社大楼已于2018年4月腾空，2018年9月腾空创新大楼的工作正在进行中。	腾空大楼带来的上述效益是灵活工作空间项目的成果，目的是为秘书处大楼创造更多工作空间。由于灵活工作场所项目仍未完成，所有		X		

序号	报告出处	建议概述	管理当局报告的行动	核实后的状况			
				审计委员会的评估	因时过境迁		
					完全执行	正在执行	而不用执行 未执行
		少租用昂贵的办公房地。		大楼尚未腾空，此项建议被视为正在执行中。			
9	第七十一届会议/第 17 段(d)	详细分析业务数据和楼宇故障，以帮助编写有说服力的业务规划，供提交大会，以支持其拟议的年度和长期维护预算。	中央支助事务厅正在开展招标，拟聘请一位独立专家对其维护方法进行评估。	如行政当局所指出的，此项建议正在执行。		X	
10	第七十一届会议/第 17 段(e)	在大会第七十一届会议主要会期内向大会提交北草坪大楼关闭后公用事业数据的初步分析结果，并且在续会期间提交全年数据，供进行审计。	请求进行的分析列于秘书长关于基本建设总体规划执行情况第十五次年度进展报告(A/72/294 和 A/72/294/Corr.1)中。2006 至 2017 年之间能耗比较列于报告表 2 中，其中包括能源使用情况和能效。报告表 3 列有费用节省额的最新数据。	由于第十五次年度进展报告已向大会提交有关公用事业数据的分析，因此，这项建议被视为已执行。	X		
11	第七十二届会议/第 62 段	审计委员会建议，行政当局努力使“团结”系统厂场维护模块投入运行，以便及早审查其维护做法。这将使行政当局能够制定一个涵盖所有维护工作缺口的长期维护计划。	行政当局告知，该项建议正在执行中。	行政当局表示，2017 年 10 月实施了“团结”项目预防性维护模块，行政当局计划在“团结”厂场维护模块部署一年之后，即 2018 年底，对维护方法进行独立评估。因此，审计委员会认为这项建议正在执行。		X	
12	第七十二届会议/第 69 段	审计委员会建议，行政当局采取步骤加强资产保护及资产妥善记录和监测方面的内部控制。	此项建议正在执行。中央支助事务厅继续努力加强财产管理方面的内部控制。	审计委员会注意到这方面仍存在薄弱环节，本报告对此进行了讨论。该项建议被视为正在执行中。		X	
13	第七十二届会议/第 78 段	审计委员会建议，行政当局解决与能源信息汇总和报告工具有	此项建议仍在执行中。	行政当局还表示，由于使用不正确的换算系数，能源信息汇总和报告工具出现		X	

序号	报告出处	建议概述	管理当局报告的行动	核实后的状况			
				审计委员会的评估	因时过境迁		
					完全执行	正在执行	而不用执行 未执行
		关、涉及蒸汽、天然气和水使用量的记录和报告的问题，以便实时监测所有公用事业使用情况。		了不正确的报告。随后向供应商提出这个问题，在更正换算系数后，报告现在更准确了。  可以在未来一段时间内审查报告的准确性及其使用情况，因此，该建议被视为正在执行中。			
14	第七十二届会议/第 79 段	审计委员会建议，行政当局在考虑到基本建设总计划的实施会导致提高灵活性的情况下，对咨询人 2015 年 4 月报告中所设参数进行可行性分析，以确定可提高能效的领域。	行政当局将探索能源信息汇总和报告工具在对提高能源效率提供额外监测方面的潜力。	如行政当局所指出的，此项建议正在执行。		X	
15	第七十二届会议/第 83 段	审计委员会建议，行政当局就无障碍功能的实效进行一次用户调查，以确定作为基本建设总计划一部分建立的基础设施中是否存在缺陷。	已进行用户调查。虽然将不断努力确保采取行动解决所强调的问题(并将其纳入与 A/73/5(Vol. V)第 67 段有关的建议)，但行政当局认为上期的这项建议得到执行，应当关闭。	我们确认 2018 年 7 月收到行政当局的最新答复，我们将在下一次审计中核实所取得的进展。		X	
16	第七十二届会议/第 95 段	审计委员会建议，行政当局在确保减少工作空间需求的同时，定期监测生产率增长情况。	这项建议正在执行，并将继续是灵活工作场所项目的组成部分。	灵活工作场所项目尚未完成，这项建议被视为正在执行中。		X	
共计		16			4	12	
百分比					25	75	

## 附件二\*

### 基本建设总计划的经验教训

---

\* 本附件未经正式编辑。

执行联合国基本建设总计划的经验教训

联合国审计委员会文件

2018 年 6 月

目录

章次	页次
1.  导言.....	30
2.  实现各项目标.....	30
3.  规划.....	31
4.  执行情况.....	32
5.  项目管理.....	33
6.  成果.....	34
7.  结论.....	35

## 序言

基本建设总计划的想法于 2000 年提出，2008 年开始动工，所有施工相关活动于 2017 年 9 月完成，基本建设总计划的行政收尾因仲裁索赔而尚未完成。

自 2004 年起，审计委员会每年都对这一项目进行审计，并向大会提出报告。2014 年 12 月，当秘书处大楼、会议楼和大会大楼基本完工时，根据 12 年来的执行情况，提交了关于联合国基本建设总计划经验教训的文件。该文件所述的经验教训可为今后基本建设项目如战略遗产计划所利用。

由于施工活动现已最后完成，大多数款项已支付，审查基本建设总计划的全面执行情况是值得的，这样可以客观的方式回顾计划的目标、目标的实现、所带来效益及项目管理情况。本报告的目的是总结执行基本建设总计划期间的各种经验教训，供大型基础设施项目利用。

# 1. 引言

纽约联合国总部楼群基本上是 1949-1952 年期间建造的。1998-1999 年进行的建筑状况评估审查了联合国总部楼群的实际状况，指出需要进行重大修缮和翻修。大会授权拟订一项综合设计计划和费用分析，列入所有可行的备选方案。在审查有关该项目的持续时间和费用以及供资来源的各项备选方案之后，大会于 2003 年核准了基本建设总计划的供资范围。

基本建设总计划设想于 2004 年 10 月开始实施，施工时间为 5 年，将联合国大院带进 21 世纪，使其成为更安全、更现代、更节能的联合国总部楼群。基本建设总计划旨在翻修联合国总部楼群，保留建筑的完整性和原设计，使其：

- 节能
- 符合当地的所有法规和指南
- 所有人都能无障碍进出
- 符合所有合理的现代安保要求

# 2. 实现各项目标

## 计划的目标情况

活动	计划完工日期	按年度进度 报告完工	按记录最后完工
秘书处大楼	2012 年初	2012 年中	2015 年 9 月
会议楼	2011 年中	2013 年初	2013 年 3 月
大会大楼	2013 年中	2014 年中	2015 年 10 月
南配楼	2012 年初	暂停	暂停
达格·哈马舍尔德图书馆大楼	2013 年初	暂停	暂停
关闭基本建设总计划办公室并向中央支助事务厅移交工作	2015 年中	2015 年 7 月	2015 年 7 月
北草坪景观美化	2015 年底	2017 年中	2017 年 9 月
42 街和 48 街安保工程	2016 年底	2017 年中 <sup>b</sup>	2017 年 9 月

资料来源：秘书长第十五次年度进展报告(A/72/294)和行政当局数据。

基本建设总计划全部范围的所有工程均已完工，并于 2017 年 9 月达到最终完成状态。剩余的活动即合同行政收尾、核对账目和账单支付原本预计在 2017 年 12 月 31 日之前完成，但由于仲裁索赔尚未完成而无法结束。



## 重大成就

秘书长关于基本建设总计划执行情况的第十五次年度进展报告(A/72/294)向大会报告基本建设总计划的以下效益。据报新翻修的设施取得以下重大成就：

- 能效

蒸汽和电方面取得的可量化增效分别为 76%和 14%，与 2006 年的基线数据相比，2016 年的总增效为 59%。

- 符合法规

联合国总部楼群符合东道国的建筑及消防和安全法规。

- 安全和安保

在保留总部楼群最初具有历史意义的设计的同时，对设施进行现代化改造，以达到当前的安全、安保和技术标准。

- 所有人都能无障碍进出

所有具有不同能力的个人都能无障碍进出新翻修的设施。

- 灵活工作场所

灵活工作场所并不是基本建设总计划的一部分。为了最有效地利用办公空间和提高生产力，灵活工作场所构想作为基本建设总计划方面一个单独项目于 2014 年启动，现仍在实施之中。如果实施得好，将可容纳更多的雇员，从而节省租赁房地方面的租金。

基本建设总计划是一个大型基础设施项目，涉及巨额资金投入，其实施需要相当长的时间。

联合国审计委员会已在 2014 年 12 月提交一份关于联合国基本建设总计划经验教训的文件。这些经验教训迄今仍然有用。本文件是对前一份文件的补充，有时更详细地阐述那些在基本建设总计划结束时更具有相关性的经验教训。

## 3. 规划

纽约联合国总部楼群于 1949-1952 年期间建造，由 5 个主要建筑物组成。人们意识到，楼群日渐老化，需要进行重大维修与翻新。这些建筑结构在能源方面极不合效率，而且也不再符合现行的安全、防火与建筑物法规。此外，该建筑群在应付现代安保需求方面也有缺陷。

1999 年，联合国签约聘用一家工程公司提交基本建设总计划研究，列出一个安全、有保障、适当和节能的设施所需要的工程。在 2004 年 1 月至 2006 年 3 月期间，设计工作完成。2006 年 12 月，大会就基本建设总计划核准了 18.767 亿美元的预算。2008 年 5 月，北草坪暂建楼施工标志着基本建设总计划开始实施。按照加速战略，项目将在 6 年内完成。

到 2017 年 9 月，基本建设总计划整个范围的所有建筑工程均已完成。项目和所有相关工程的行政收尾预计将在 2017 年 12 月 31 日之前完成，但鉴于正在进行的诉讼案件和相关费用，收尾工作要推迟到诉讼案件审理结束。预计现在的项目最终费用为 23.093 亿美元。

我们注意到基本建设总计划规划方面的以下内容：

(a) 秘书长于 2000 年向大会提出了一份有关基本建设总计划的拟议行动方案，2008 年开始施工。因此，基本建设总计划项目的规划花了近 8 年时间。

(b) 虽然项目原定范围内 5 个建筑物中的 3 个建筑物的工程已完成，但南配楼和达格·哈马舍尔德图书馆大楼的翻修工程由于安保问题而暂停。

(c) 截至 2017 年 2 月，共有 4 746 份变更单，涉及基本建设总计划工程的总价值达 4.9875 亿美元。行政当局在施工工程开始时采用的设计通过变更单进行修改。这种办法在费用和工程所需时间方面增加了风险和不确定性。

(d) 根据基本建设总计划开展的秘书处实质性工程于 2013 年完成，2014 年则计划落实灵活工作场所。由于没有将灵活工作场所设想为基本建设总计划的组成部分，灵活工作场所并未列入基本建设总计划的初步规划，因此以退租已租赁大楼的形式产生的效益延迟实现。

#### 学习机会

- 联合国在获得大会批准该项目后花 5 年时间才开始执行基本建设总计划。虽然联合国不具备评估需求和拟订基本建设总计划设计的技术能力，且面临选择涵盖设计、项目期和供资模式方面不同备选方案的挑战，但规划期间不应太长。
- 此外，基本建设总计划项目于 2006 年 12 月获得批准。安保要求导致图书馆楼和南配楼这两栋楼的翻修没有列入基本建设总计划。安保要求本可以在规划时进行评估。
- 本应根据附有详细设计的基本建设总计划来规划不同的活动，这样可以减少许多变更单。
- 项目范围的改变和预算的增加以及项目完工延误显示规划方面有改进的空间。鉴于项目规模大，为顺利实施，该项目的范围、各工程的完工时间表和相关费用本可以得到更好的规划和认真的执行。
- 需抑制为后期提供灵活性而高估预算的倾向，确保切合实际地拟订初步估计数，仅考虑到所涉实际工作及其相应的支出。

#### 4. 执行情况

基本建设总计划涉及 5 座大楼的翻修，也涉及北草坪暂建楼的建造和拆除以及约 6 000 名工作人员搬迁到租用的办公室。但根据大会 2015 年 4 月 2 日的决

议，南配楼和达格·哈马舍尔德图书馆楼的翻修工程于 2013 年因安全原因而暂停，被排除在基本建设总计划范围之外。

秘书长在第十五次年度进展报告中报告说，截至 2017 年 8 月，基本建设总计划的所有施工工程已完成，基本建设总计划的最后预计费用为 21.504 亿美元，其中 99.9% 的资金已支出。合同行政收尾、核对账目和账单支付等剩余活动预计将在 2017 年 12 月 31 日之前完成。

到 2017 年 9 月，基本建设总计划整个范围的所有建筑工程最终已完成。预计项目的最终费用为 23.093 亿美元。在正在进行的两项涉及该项目的仲裁结束之前，基本建设总计划的行政收尾工作是无法开展的。

我们注意到基本建设总计划规划方面的以下内容：

(a) 项目预算最初为 18.767 亿美元，2017 年 8 月将预计最后费用订正为 21.504 亿美元，而 2018 年 4 月的预计最后费用为 23.093 亿美元。费用超支的主要原因是施工战略改变并导致专业人员费用增加，周转空间费用上升，而且发生了意外情况，如实行了经过修订、费用更高的安保标准以及桑迪风暴造成损害等。

(b) 大会将达格·哈马舍尔德图书馆楼和南配楼这两栋楼的翻修排除在基本建设总计划范围之外(第 69/274 A 号决议)。不过，项目范围大幅度缩小(翻修 3 幢大楼，而不是 5 幢)，项目费用实际上高于计划预算。

(c) 此外，基本建设总计划工程应于 2014 年完工，但却在 2017 年完工，即比预定完工日期推迟 3 年。

(d) 有两宗与基本建设总计划有关的仲裁正在进行，联合国是当事一方。两宗仲裁是分包商根据基本建设总计划工程变更单向总包商提起的。

## 学习机会

- 虽然有一些外来因素导致费用增加，但达格·哈马舍尔德图书馆楼和南配楼的翻修工程范围也缩小了，表明基本建设总计划项目本可以按既定预算完成。

## 5. 项目管理

基本建设总计划的项目管理包括规划活动、施工管理以及涉及行政收尾的剩余活动。像基本建设总计划这样的项目涉及大量预算，且施工时间很长，其妥善管理是非常重要的。

(a) 管理这样一个综合项目是一项具有挑战性的任务，需要采取有计划的办法，并根据变更要求调整施工。但执行延误和由此导致费用增加表明项目管理方面有进一步改进的空间。

(b) 虽然新翻修的建筑物所需的维护和修理总体来说有所减少，但新安装的先进系统和设备却需要更为持续、费用更高的保养。然而，行政当局在维持现代化设备所需的基本预防性维护方面没有足够的人力资源和预算。

(c) 在拟订图书馆和南配楼翻修新建议方面没有取得进展，这两个建筑被从基本建设总计划中去除。

审计委员会对资产保障方面的内部控制感到关切。根据行政当局就 2017 年实物核查提供的资料，在经实物核查的 1 555 项资产中，有 266 项资产找不到。行政当局随后告知，2017 年实物核查的最新结果如下：

- 25 项资产列入核销程序中
- 99 项资产尚未找到

(d) 为管理基本建设总计划而设立的基本建设总计划办公室于 2015 年 7 月关闭，此后的剩余活动由中央支助事务厅接管。除了定期日常管理职能之外，设施管理处的资源需要与咨询人一起处理余下的项目。

#### 学习机会

- 通过详细规划、及时执行和应对外部因素对基本建设总计划进行项目管理，这本可以控制项目完工的延误和由此导致的费用增加。
- 然而，这些新翻修的大楼所需的保养和维修工作较少，维护活动将以被动方式进行。通过随后对基本建设总计划采取适当的维护办法，本可以减少维护支出。

## 6. 成果

秘书长在第十五次年度进展报告中报告说，基本建设总计划提供一个新翻修的、所有人都可无障碍出入的设施，使其达到高能效，没有危害健康的材料，符合东道城市的楼宇、消防和安全法规，并达到所有合理的现代安保要求。

#### (a) 能效

能源消耗大幅减少，比 2006 年的总消耗量减少了 50% 以上。然而，为监测能源效率而拟订的能源信息汇总和报告工具<sup>6</sup> 仅作为次要信息源使用，行政当局目前并没有将能源信息汇总和报告工具用来监测大楼和楼层范围的能源效率。

#### (b) 符合所有合理的现代安保要求

行政当局声称，该项目达到了目的，即尊重并保留总部楼群最初具有历史意义的设计，同时对设施进行现代化，以符合当前的安全、安保和技术标准。

#### (c) 灵活工作空间(雇员人数，节省支付的租金)

为了最有效地利用办公场所和提高生产率，实施灵活工作场所作为一个单独项目于 2014 年列入基本建设总计划，并在基本建设总计划的所有活动完成后继续实施。

<sup>6</sup> 能源信息汇总和报告工具。

## 学习机会

- 基本建设总计划这样的项目为根据组织的需求改变现有工作空间提供机会，但在基本建设总计划规划和设计阶段，灵活工作场所这样的措施并没有列入基本建设总计划，因为这一构想是后来才提出的。对于今后的项目，在初期规划和设计阶段纳入灵活工作计划将确保节约财政，且节省时间和精力。

## 7. 结论

基本建设总计划项目旨在促使联合国总部建筑物现代化，并提高运作效率。基本建设总计划提供一个新翻修的、所有人都可无障碍出入的设施，使其达到高能效，没有危害健康的材料，符合东道城市的楼宇、消防和安全法规，并达到所有合理的现代安保要求。

基本建设总计划在实现能源效率、保留建筑完整性等方面的总体执行可以说已经完成。施工延误、费用增加等事件表明，有些方面如进行更详细和全面的规划和预算编制，可有助于类似项目进行更有效的施工和项目管理，以及时和具有成本效益的方式实现计划成果。

