



大会

Distr.: General
25 July 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

临时议程* 项目 133 和 142

2010-2011 两年期拟议方案预算

关于内部监督事务厅活动的报告

对基本建设总计划的采购和包括更改单在内的合同管理的 审计

内部监督事务厅的报告

“对签订最高限价保证合同的内部控制是有效的，但需要改进与贸易合同采购有关的控制”

摘要

大会在其第 63/270 号决议中请内部监督事务厅(监督厅)就与基本建设总计划有关的采购流程的各方面向大会提交报告。作为其工作计划的组成部分并根据第 63/270 号决议，监督厅对基本建设总计划的采购和包括更改单在内的合同管理进行了审计。审计的总体目标是，评估对基本建设总计划与采购和合同管理相关活动的关键控制是否充分和有效。

基本建设总计划办公室已成立了一个有职责分工的适当的内部控制结构，负责审查和评价最高限价保证提案，以促进实现最佳性价比。但是，斯堪斯卡公司作为施工管理方需要改善对贸易合同采购的控制，以确保采购流程的透明性和公平性。

* A/66/150。



主管中央支助事务厅助理秘书长设立了授标后审查委员会，以对更改单进行技术审查，对合同修订条款进行合规审查。但是，在组建该委员会时的拖延和审查进程的缓慢造成委员会有大量需要审查的积压案件，同时需要重新考虑目前的工作安排，以确保委员会在事后控制方面是有用的。

基本建设总计划办公室需要花费 29 天至 174 天才能批准提交审查的更改单。在获得批准之前，更改单是得不到付款的；而批准时间较长会对贸易承包商的现金流产生不利影响，从而可能造成贸易承包商和施工管理方之间的索赔和争议。

发出更改单的理由未得到充分说明。虽然更改单的批准过程正确，但却无法回答为什么会出现更改这一基本问题和谁应对此负责。有些合同的更改单数很高。

基本建设总计划办公室为达到所要求的质量水准作出了严格安排。

监督厅向基本建设总计划办公室和中央支助事务厅提出了两项关键建议，以进一步加强内部控制。有关厅/办已接受了监督厅的所有建议。

目录

| | 页次 |
|---|----|
| 一. 导言 | 4 |
| 二. 审计结果 | 4 |
| A. 合同框架 | 4 |
| B. 最高限价保证的审查流程 | 6 |
| C. 斯堪斯卡公司采购贸易合同的情况 | 9 |
| D. 为促进从发展中经济体和转型经济体国家进行采购所作的努力 | 12 |
| E. 更改单和合同修订条款 | 13 |
| F. 不可预见费和意外开支 | 17 |
| G. 合同的风险管理、监测和控制 | 18 |
| 三. 建议 | 19 |
| 附件 | |
| 为减少在审计基本建设总计划采购和包括更改单在内的合同管理时 所确认的风险而提出的建议 | 20 |

一. 引言

1. 基本建设总计划是根据大会第 55/238 号决议设立的。大会在其第 61/251 号决议中批准了一笔 18.767 亿美元的预算，基本建设总计划的工作一直在按照大会第 62/87 号决议提及的加速战略向前推进。
2. 内部监督事务厅(监督厅)对基本建设总计划的采购和包括更改单在内的合同管理进行了审计。审计的主要目的是，评估对基本建设总计划在这些领域里的活动的关键控制是否充分和有效。
3. 选中用于抽样检测的合同是于 2009 年开始执行的两份最高限价保证合同(秘书处大楼和幕墙，合计金额为 3.35 亿美元)和与这些基本建设总计划合同相关的贸易合同。审计时还检查了金额超过 50 万美元的更改单(增加了基本建设总计划的费用)和金额超过 40 万美元的负更改单(减少了基本建设总计划的费用)。
4. 与基本建设总计划办公室人员、咨询方案经理、斯堪斯卡公司和授标后审查委员会主席进行了面谈。在编写本报告时参考了基本建设总计划管理部门的意见。

二. 审计结果

A. 合同框架

5. 联合国与斯堪斯卡公司于 2009 年 5 月 18 日签订了所涉金额为 2 850 万美元的《协调协议》。该协议规定斯堪斯卡公司全面协调和负责与基本建设总计划有关的服务事项。《协调协议》涵盖了斯堪斯卡公司作为施工管理方所要承担的作用和责任、在管理施工时需遵循的流程及需要支付的费用。自那时以来，联合国已为与尚未签订最高限价保证合同的一揽子合同有关的早期合同工程签订了所涉金额为 27 533 260 美元的《协调协议》修订条款。
6. 联合国与斯堪斯卡公司签订了在构成整个基本建设总计划的各项目大约总共 21 个基本建设总计划合同中的 16 个合同(见表 1)。

表 1
截至 2010 年 12 月 31 日为止签订的基本建设总计划合同清单

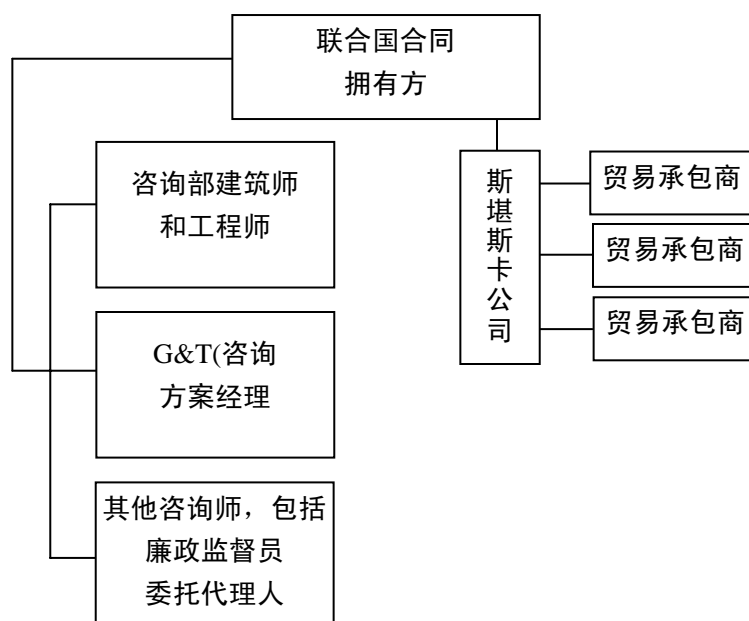
| 说明 | 合同日期 | 合同金额 (美元) |
|--------------------------|------------------|--------------------|
| 地下室招标包 2-预采购 | 2009 年 3 月 27 日 | 25 106 883 |
| 地下室招标包 2-安装 | 2009 年 6 月 15 日 | 141 786 436 |
| 火灾报警系统 | 2010 年 3 月 8 日 | 9 551 280 |
| 地下室招标包 2 小计 | | 176 444 599 |
| 北草坪会议楼(招标包 1) | 2008 年 7 月 18 日 | 29 009 179 |
| 北草坪会议楼(招标包 2) | 2008 年 8 月 8 日 | 6 495 536 |
| 北草坪会议楼(招标包 3) | 2008 年 11 月 21 日 | 19 203 968 |
| 北草坪会议楼(招标包 4 和 5) | 2008 年 12 月 12 日 | 41 313 763 |
| 北草坪会议楼(招标包 6) | 2009 年 4 月 2 日 | 37 527 990 |
| 北草坪会议楼小计 | | 133 550 436 |
| 东 46 街 305 号 | 2008 年 11 月 21 日 | 22 220 151 |
| B 合同-3B 周转空间招标包 1 | 2008 年 10 月 9 日 | 12 645 161 |
| 联合国联合信用合作社 | 2008 年 12 月 9 日 | 8 588 900 |
| 幕墙 | 2009 年 3 月 19 日 | 128 337 747 |
| 麦迪逊大道 380 号 | 2009 年 4 月 9 日 | 34 033 002 |
| 供周转空间用的家具 | 2009 年 4 月 15 日 | 13 744 754 |
| 卷扬机 | 2009 年 9 月 22 日 | 20 934 300 |
| 秘书处大楼 | 2010 年 2 月 1 日 | 206 966 117 |
| 共计 | | 757 465 167 |

7. 根据最高限价保证合同的条款, 斯堪斯卡公司执行和监督经批准的施工和承包计划、控制项目成本、维护现场安全、确保质量保证, 以及采购施工工程。最高限价保证由贸易成本、一般条件、费用、意外开支、不可预见费和保险构成。随着工作的开展, 斯堪斯卡公司按所完成工程的百分比得到报酬, 同时还得到事先商定的费用和保险费。最高限价保证是为每一部分工程设定的最高价格, 超过这个价格, 联合国就没有义务为事先确定的工程范围向斯堪斯卡公司提供补偿。因市场价格上涨而造成的任何损失必须由斯堪斯卡公司自行吸收, 产生的任何结余则归属联合国。但是, 联合国在合同期间对工程范围或工期所作的任何更改都会对最高限价保证带来涨价或降价的后果。斯堪斯卡公司遵循竞争性招标流程将合同授予贸易承包商。只有在得到基本建设总计划办公室的批准后才能签订这些合同。

8. 联合国雇用了设计咨询公司和其他公司作为廉政监督员、委托代理人和咨询方案经理负责项目的有效实施。咨询方案经理，即 Gardiner 和 Theobald 公司 (G&T)，负责就斯堪斯卡公司最高限价保证提案的技术方面问题和成本的合理性问题向基本建设总计划办公室提供咨询。下图显示了基本建设总计划的合同框架。

图一

基本建设总计划合同框架



9. 监督厅认为，合同框架的设计很周全，运作情况令人满意。

B. 最高限价保证的审查流程

1. 最高限价保证的提交和审查程序

10. 联合国和斯堪斯卡公司商定了包括施工费用、保险和合同安保成本在内的最高限价保证的标准条款和条件。最高限价保证合同的其他部分，包括贸易承包商成本和一般条件成本(斯堪斯卡公司的管理成本)按每一个最高限价保证合同的情况经谈判达成。根据采购司于 2008 年 10 月 31 日发布的“采购完成基本建设总计划所需的商品和服务特别程序”，斯堪斯卡公司可在提交最高限价保证提案之前为贸易合同进行竞争性招标或为贸易招标包列入估计数作为最高限价保证提案的组成部分。

11. 在斯堪斯卡公司提交最高限价保证提案之前，斯堪斯卡公司和 G&T 都会根据设计文件独立为最高限价保证招标包编制成本估计数。这两项估计数都会提交给基本建设总计划办公室的施工主任，施工主任会审查这些估计数并要求斯堪斯卡

公司和 G&T 调节两者之间的任何差异。施工主任还会编制自己的估计数并监督调节流程。这就对斯堪斯卡公司和 G&T 又增加了一道监督。

12. 设计和施工文件一旦完成，斯堪斯卡公司就会编制最高限价保证提案。作为这个流程的组成部分，斯堪斯卡公司可开始采购贸易合同，以测试市场条件并确认实际出价会在估计数的范围之内。斯堪斯卡公司指出，在提交最高限价保证提案之前，至少有 75% 的贸易合同已处于招标过程的各个阶段。

13. 斯堪斯卡公司在向基本建设总计划办公室提交最高限价保证提案的同时会提供以下细目分类：贸易成本估计数、拟议人员配置、项目工期、除外责任条款和不可预见费。G&T 详细审查最高限价保证提案，并与基本建设总计划办公室一起就提案的条款和费用同斯堪斯卡公司进行谈判。斯堪斯卡公司在谈判后提交经修订的提案。

14. 基本建设总计划办公室成立了一个技术评价委员会，负责审查斯堪斯卡公司的最高限价保证提案。该委员会由施工主任、设计主管及行政和通信主管组成。G&T 的一个代表担任无投票权的顾问。G&T 对提案进行财务审查并向基本建设总计划办公室和采购司提出建议。委员会负责提出将最高限价保证提案提交总部合同委员会审查的建议。

15. 采购司根据 G&T 的财务审查结果并参照基本建设总计划预算，对最高限价保证提案作进一步评价，以确定是否超出了经 G&T 确定的纽约市可比施工项目成本的任何基准。采购司指出，该司的审查重点是确认是否符合既定程序，其他方面则依赖 G&T 所做的工作。

16. 采购司和基本建设总计划办公室为总部合同委员会编写一份关于最高限价保证提案的说明。总部合同委员会的作用是审查，对最高限价保证提案所作的技术和财务评价是否透明地显示，斯堪斯卡公司的提案在技术上是可接受的，最高限价保证是公平的。采购司与法律事务厅一起审查并签订与斯堪斯卡公司的最高限价保证合同。

17. 监督厅认为，基本建设总计划办公室为审查和评价最高限价保证以促进实现最高性价比而设立的具有职责分工的内部控制结构是适当的。很明显，基本建设总计划办公室在当地市场专业知识和成本估计数方面依赖 G&T。监督厅的结论是，在美国和全世界建筑行业中，业主依赖咨询师提供行业知识是很普遍的做法。但是，基本建设总计划办公室还通过项目经理、施工主任和执行主任维持自己的行业知识，以评估斯堪斯卡公司和 G&T 提供的成本估计数的合理性。下节述及监督厅对控制的审查结果。

2. 监督厅对最高限价保证提案和批准流程的审查

18. 监督厅检查了涉及幕墙和秘书处大楼的两个最高限价保证提案，合同金额分

别为 1.28 亿美元和 2.07 亿美元。监督厅审查了斯堪斯卡公司的提案、G&T 的独立成本估计数、成本估计数调节、施工主任进行的成本估计、建筑师和工程师对成本估计数的审查、提交最高限价保证提案时进行的贸易合同的招标情况、G&T 和采购司所作的技术评价及总部合同委员会的审议情况。

(a) 幕墙

19. 如上文第 11 段所述，调节斯堪斯卡公司、G&T 和施工主任所编制的估计数的流程符合既定程序。

20. 斯堪斯卡公司在提交最初提案之前已收到贸易承包商 85% 投标，只待斯堪斯卡公司就此进行谈判。这种做法提供了如下保证：最高限价保证提案的贸易成本与市场条件保持一致，斯堪斯卡公司可担保最高限价保证合同的价格。

21. 经过 G&T 和基本建设总计划办公室的审查之后，斯堪斯卡公司就市场条件作了调整，将其提案减少了 850 万美元。这充分反映了 G&T 和基本建设总计划办公室成本控制作用的有效性。

22. 根据技术评价委员会的报告及 G&T 和采购司双方的财务审查，最高限价保证在纽约市可比翻新项目的基准范围之内。

23. 总部合同委员会对最高限价保证提案的审查情况令人满意。该委员会建议主管中央支助事务厅助理秘书长按既定程序批准拟议合同的授予工作。采购司的说明充分阐述了可用于评价斯堪斯卡公司提案的项目范围和程序。

24. 监督厅的结论是，项目小组负责成员和总部合同委员会尽职地审议了提案。

(b) 秘书处大楼

25. 如上文第 11 段所述，调节斯堪斯卡公司、G&T 和施工主任所编制的估计数的流程符合既定程序。

26. 建筑师审查了估计数并作了必要的澄清。

27. 在签订合同之前分别收到了斯堪斯卡公司提交的 3 份提案。这是因为最初的两份提案超过了预算。在根据市场条件进行谈判之后，最后的提案比最初的提案减少了 3 000 万美元。

28. 在收到斯堪斯卡公司的最后提案时，72% 的贸易合同处于招标流程的各个阶段。

29. 总部合同委员会在建议主管中央支助事务厅助理秘书长按照既定程序批准拟议合同的授予工作之前要求作出必要澄清。监督厅的结论是，总部合同委员会对最高限价保证提案的审查情况令人满意。

30. 根据对最高限价保证提案的内部控制及对幕墙和秘书处大楼最高限价保证批准流程的审查，监督厅的结论是，控制是充分有效的，并且符合既定程序。

C. 斯堪斯卡公司采购贸易合同的情况

31. 斯堪斯卡公司与采购司和基本建设总计划办公室磋商展开贸易合同的招标和授标流程。斯堪斯卡公司负责：

(a) 通过斯堪斯卡公司的项目网站登载有关采购机会的广告和获得潜在贸易承包商的意向书；

(b) 对贸易承包商作资格预审；

(c) 建立内有 5 至 10 个贸易承包商的招标名单；

(d) 接收置于密封信封内的投标书，在有 G&T 和采购司代表在场的情况下开启信封；

(e) 根据与贸易承包商举行的有 G&T 和采购司代表参加的个别会议，进行投标书分析和分级，包括范围核查；

(f) 与最低出价人进行谈判并建议将合同授予最合适的投标人。在经 G&T、廉政监督员和采购司审查后，基本建设总计划办公室批准斯堪斯卡公司将合同授予胜出的投标人。

1. 廉政监督员

32. 2009 年 4 月，联合国与一家咨询公司签订了一个金额不超过 119.2 万美元的合同，以提供廉政监督服务。廉政监督的目的是：

(a) 防止欺诈、浪费、滥权和腐败；

(b) 通过定期报告和临时最新情况通报，提请基本建设总计划管理部门注意潜在的风险或薄弱领域；

(c) 报告所发现的实际越轨行为；

(d) 设计和实施反腐败方案；

(e) 必要时提供调查服务。

33. 监督厅审查了廉政监督员发布的关于贸易承包商的 170 份报告中的 111 份报告。廉政监督员确定了有关 3 家公司的信息，据此可将它们排除在授予合同的考虑之外。其中两家公司不在基本建设总计划项目的贸易承包商名单上。第三家公司与斯堪斯卡公司签订了合同，但合同是在廉政监督员审查之前签订和完成的，因此无可挑剔。

34. 监督厅认为，廉政监督员是一个重要的项目控制机制。确保基本建设总计划雇用的贸易承包商具有良好的业绩记录对减少可损坏联合国声誉的风险有好处。

2. 监督厅检查采购贸易合同的情况

(a) 幕墙

35. 邀请发送与幕墙入口和气窗有关的意向书的信息在斯堪斯卡公司网站上只刊登了 3 个星期，而建议的是 4 个星期。斯堪斯卡公司解释说，为维持工期只能这样做。入口和气窗的合同金额是 7 550 万美元，占幕墙贸易成本的 85%。斯堪斯卡公司指出，幕墙是 2007 年年末开始的第一个大额采购工作。基本建设总计划办公室和采购司需要时间来审查贸易承包商的甄别标准和有关提交意向书的邀请信的措词。监督厅确认，斯堪斯卡公司在得到基本建设总计划办公室的授权后立即就刊登了征集意向书的邀请书。此外，斯堪斯卡公司直接联系了幕墙板的大制造商，以了解它们是否有兴趣投标。

36. 监督厅的结论是，邀请提交意向书的时间尽管缩短了，但没有对潜在投标人的人数造成限制。

37. 监督厅检查了幕墙入口和气窗、消除和拆除，以及临时保护工作的投标人名单；该名单由斯堪斯卡公司编制，经 G&T、建筑师和工程师、采购司和施工主任审查后得到执行主任的批准。基本建设总计划办公室和 G&T 只有在对贸易承包商的能力或廉政情况有疑问时才难得地在投标人名单上增加或删除某个贸易承包商。基本建设总计划办公室认为，斯堪斯卡公司被雇来管理贸易合同；本组织若指令将某个贸易承包商列入投标人名单，在发生不履约的情况时就会面临风险。监督厅赞同这一立场。

38. 监督厅审查了 4 个贸易招标包的开标单、投标分级摘要，以及最佳和最后报价，涉及金额 8 570 万美元，占审计时所签订贸易合同的 97%。有一个招标包的投标书在基本建设总计划办公室批准投标人名单之前就被打开了。批准名单的要求于 2010 年 6 月 9 日交送基本建设总计划办公室，但直到 2010 年 7 月 15 日尚未得到批准。为维持工期，于 2010 年 6 月 25 日开标。第二次开标和对贸易承包商的投标书分级（范围核查）也在基本建设总计划办公室批准投标人名单之前就进行了。基本建设总计划办公室必须及时批准投标人名单，因为这是设计用于排除不合适的贸易承包商和防止歧视特定承包商的控制机制之一。

39. 斯堪斯卡公司未编写入口和气窗招标包分级会议的正式记录，这不符合项目手册内规定的采购程序。监督厅在关于斯堪斯卡公司采购流程的审计报告（AC2009/514/02，2009 年 8 月 27 日）中曾就此提出过建议。

40. 没有要求斯堪斯卡公司保留为邀请投标而发出的信函副本。虽然斯堪斯卡公司坚称邀请了已批准名单上的所有投标人，但监督厅无法评估何时联系了贸易承

包商，或他们是否都有同样多的时间来准备投标书。

(b) 秘书处大楼

41. 监督厅检查了 6 个贸易招标包，所涉总金额为 8 000 万美元，占审计时已授予合同的 78%。

42. 斯堪斯卡公司在基本建设总计划办公室批准投标人名单之前就发出了消除石棉包的投标邀请。审查和批准该名单花了 27 天。斯堪斯卡公司为了维持工期而没有等候批准，若某些贸易承包商得不到批准就将不得不调整其战略。监督厅注意到，向 13 个贸易承包商发出了投标邀请，其中 4 个承包商不在投标人名单上。斯堪斯卡公司解释说，该公司在名单中增列了 3 个来自拆除工程包的承包商；而拆除工程包里的 10 个承包商早已在另一份要求中得到了基本建设总计划办公室的批准。但是，该公司没有关于为什么挑选这些承包商的理由的文字记录。斯堪斯卡公司指出，第四个承包商是后来根据新得到的信息才加上的。

43. 有一个招标包的开标单上错误地列入了一个既未提交投标书也不在已批准投标人名单上的承包商。被邀请投标的 11 个承包商中有 6 个未提交投标书，也没有确认收到了投标邀请。斯堪斯卡公司同样无法提供任何证据来证明，向投标人名单上的所有承包商都发出了投标邀请。用摘要的方式记录发送投标邀请的过程，其中列明供应商的名称和发送邀请的日期和手段，将有助于使斯堪斯卡公司追踪无回音的承包商，并能增加招标流程的透明度。

44. 监督厅对一个招标包的审查结果表明，有未从一个出价较低的投标人那里征求最佳和最后报价的情况。斯堪斯卡公司指出，斯堪斯卡公司总公司办公室取消了该出价较低投标人的资格。但是，没有提供旁证。在另一个案件中，斯堪斯卡公司无法提供经采购司批准征求最佳和最后报价的证据。

45. 有关另一项采购行动的记录表明，出价最低的投标人被排除在下一轮投标之外，因为该投标人属于被斯堪斯卡公司总公司办公室取消资格的那个团体的一员。但是，在要求批准的备忘录中没有有关该决定的文字记录。此外，因出现了被取消资格的情事，另一个贸易承包商被邀请参与第三轮最佳和最后报价谈判。但是，斯堪斯卡公司无法解释为什么要邀请该特定投标人，而其他在最初投标时出价较低的投标人却没有得到邀请。虽然没有偏袒的证据，因为受邀参与第三轮投标的该投标人并未得到合同，但监督厅还是感到关切，因为最佳和最后报价谈判的参与范围没有扩及至在最初投标时报出具有竞争性价格的投标人。

46. 一个报出具有竞争性报价的投标人被排除在下一轮投标之外，因为最初的战略是将拆除工程合同和消除工程合同授予同一个承包商。但是，后来对拆除工程和消除工程的招标分开进行了，这两份合同也分别授予了不同的承包商。排除一个出价较低投标人的做法可能造成不能实现最佳性价比的结果。

47. 总之，监督厅对幕墙和秘书处大楼贸易合同采购情况的审查和检测结果确定，在通过了斯堪斯卡公司资格预审的承包商中间进行了招标。G&T、建筑师和工程师、采购司和施工主任对斯堪斯卡公司实行了控制，但也确认了可改进控制工作的领域。基本建设总计划在很大程度上被工期所驱动，因为延误会对预算造成威胁；本报告中本节的一些意见反映出，斯堪斯卡公司和基本建设总计划办公室都希望尽快工作。监督厅的看法是，应用既定控制机制来改善透明度同时又不会对及时完工造成不利影响的做法是可行的。需要改进与斯堪斯卡公司采购活动有关领域的记录保持工作。中央支助事务厅指出，为回应监督厅关于斯堪斯卡公司采购流程的前一次审计报告(AC2009/514/02)，采购司于2009年11月24日向斯堪斯卡公司发出一封有关任命贸易承包商的分级程序的信函。采购司将提醒斯堪斯卡公司遵循这些程序。

D. 为促进从发展中经济体和转型经济体国家进行采购所作的努力

48. 大会在其第63/270号决议中请秘书长责成监督厅，就可能限制供应商地域来源多样化的因素，其中包括当前的分包流程、地方性法规、劳工法和可持续性选项，以及关于供应商遵守联合国现行规章和合同总则的情况提出报告。

1. 东道国的条例

49. 联合国和美利坚合众国之间签署的《联合国总部协定》第7节第3条特别规定：“除本协定或《总公约》另有规定者外，在总部区域内应施行美国的联邦、州和地方法律”。因此，基本建设总计划办公室施行了东道国有关消除石棉的所有条例并自愿施行了纽约市的《建筑法规》。这就要求使用有执照的承包商来消除石棉、从事电气、机械和管道作业，以确保工作人员、外交代表和游客的安全，并需布置应急反应人员，如警察和消防队员。虽然法律框架未明确禁止联合国雇用海外承包商为本项目工作，但实际存在的困难使这种做法不可行。下文充分说明了这一点。

2. 斯堪斯卡公司和联合国部门的举措

50. 斯堪斯卡公司像纽约所有大施工管理公司一样是一个与工会关联的公司，必须雇用工会工人来执行其项目。斯堪斯卡公司与工会谈判达成了一个项目劳工协议；该协议禁止工会在联合国直接雇用非工会工人时进行罢工或在联合国前组织纠察线。据斯堪斯卡公司的说法，如果联合国选择使用直接签约的非工会工人，包括从海外来的工人，该公司就撤出施工场地。

51. 监督厅注意到为宣传有关基本建设总计划的采购机会做了以下努力：

(a) 基本建设总计划办公室与采购司合作以普通照会的方式向会员国通报即将进行的大量采购活动；

(b) 基本建设总计划办公室、采购司和斯堪斯卡公司向要求得到基本建设总计划采购机会信息的国家的常驻代表团和领事馆作了说明；

(c) 斯堪斯卡公司通过在其项目网站上登载所有意向书的做法使贸易合同的采购过程透明化，而其项目网站与采购司和基本建设总计划办公室的网站相连；

(d) 采购司以举办业务研讨会的方式开展外联活动，以便利来自发展中国家和转型经济体国家的供应商进行登记。自 2008 年以来，采购司举办了 36 场类似的研讨会，着重介绍了针对基本建设总计划的商业机会和要求；

(e) 斯堪斯卡公司的网站在征求批量采购供应的意向书时会包含这样一句话：“强烈鼓励国际供应商特别是来自发展中国家和转型经济体国家的供应商参加”。

52. 根据与联合国签订的《协调协议》，斯堪斯卡公司需创造从发展中经济体国家和转型经济体国家进行采购的机会。斯堪斯卡公司还要求贸易承包商每两个月报告一次作为工程组成部分安装的每一个产品的原产地国。斯堪斯卡公司报告说，截至 2010 年 12 月，从作为原产地国的巴西、中国、印度、墨西哥、马来西亚、菲律宾、泰国和越南采购的总价值为 1 080 万美元，占采购总额的 4.5%。

53. 监督厅的结论是，基本建设总计划办公室、采购司和斯堪斯卡公司正在作出协调努力，以吸引国际批量采购供应商。

3. 无害环境和可持续采购

54. 大会在其第 63/270 号决议中着重指出，在大会就无害环境和可持续采购问题作出决定前，秘书长不应使用会因无害环境或可持续性方面的要求而不适当地限制供应商参加采购流程的能力的任何标准。

55. 在对邀请提交意向书的邀请函进行审查之后，监督厅得出的结论是，在这方面一直没有任何限制。

E. 更改单和合同修订条款

1. 将权力下放给基本建设总计划办公室执行主任

56. 截至 2009 年 1 月，主管中央支助事务厅助理秘书长把批准更改单的权力下放给执行主任，但有限制。助理秘书长明示的一个关键控制做法是，执行主任批准的所有金额超过 20 万美元的更改单还应由一个为此目的设立的事后委员会，即授标后审查委员会审查。

2. 授标后审查委员会

57. 主管中央支助事务厅助理秘书长于 2009 年 10 月 30 日设立了授标后审查委

员会。原希望该委员会于 2009 年 11 月开始运作，每月举行会议，以审查前一个月执行的更改单和合同修订条款。但是，该委员会直到 2010 年 4 月才以目前的组成结构开会，因为先前任命的主席辞职了。

58. 授标后审查委员会的职权范围于 2010 年 5 月起草并提交主管中央支助事务厅助理秘书长批准。根据该职权范围的规定，委员会对更改单进行技术审查，对合同修订条款进行合规审查，以确定采购行动是否符合采购政策。

59. 授标后审查委员会的职权范围规定，应审查所有金额超过 50 万美元的更改单和合同修订条款。但是，主管中央支助事务厅助理秘书长下放给执行主任的更改单批准权要求审查所有金额超过 20 万美元的更改单和合同修订条款。需要解决这个不一致问题。中央支助事务厅指出，将对下放给执行主任的权力进行修改，以要求由授标后审查委员会审查经执行主任授权的所有金额超过 50 万美元的更改单。

60. 自 2010 年 4 月以来，授标后审查委员会与基本建设总计划办公室和采购司举行了几次会议，以了解运作情况和程序。委员会在 2010 年举行了两次会议，到 2011 年 5 月又举行了两次会议。

61. 截至 2010 年 12 月，在授标后审查委员会职权范围内的发给斯堪斯卡公司的合同修订条款有 199 项，金额超过 1.15 亿美元。委员会只审查了 12 项合同修订条款，所涉金额为 2 540 万美元。另外还有发给设计师和工程师的单项金额超过 50 万美元的 29 项合同修订条款，总价值为 4 800 万美元。监督厅认为，对更改单和合同修订条款的事后审查是一个重要的控制机制，但其效力尚未发挥出来。案件积压、所涉金额巨大，以及委员会的人力资源有限等因素可能会使委员会无法清理积压的案件并及时处理新案件。中央支助事务厅指出，授标后审查委员会计划增加审查更改单和合同修订条款的会议次数。中央支助事务厅将要求基本建设总计划办公室提供资金，以改进采购司向委员会提供支助的能力。

3. 需要有效的更改管理和审查更改单和合同修订条款的程序

62. 更改单是所有建筑项目的一个固有组成部分，涉及对范围和合同价格的更改。斯堪斯卡公司与从事施工工作的贸易承包商分别签订了 300 多份合同。这些合同中的大部分合同都会有更改单，原因在于：(a) 范围更改；(b) 建筑师和工程师的要求；(c) 现场条件和未预见的条件；以及(d) 斯堪斯卡公司的要求。如果相关控制不充分，更改单会给联合国带来风险。每一份更改单都需要联合国书面批准，并经总部合同委员会审查和经主管中央支助事务助理秘书长批准后由受控制的意外支出基金出资。

63. 更改单只限于对合同范围的更改。对合同一般条款的更改，如付款条件、保险要求、责任或赔偿责任，需由采购司按既定程序进行审查和采取行动，通过合同修订条款进行。所涉金额达到 500 万美元的合同修订条款必须经采购司司长审

查和授权。若一项合同修订条款的金额超过 500 万美元，则需提交总部合同委员会处理。

64. 一旦确定需要更改，斯堪斯卡公司就会在可确定更改单成本的情况下发出一个书面的“更改单请求”单，或在工程很紧迫而又无法在早期确定成本的情况下发出一个“更改单金额-金额尚待确定”单。在审查了“更改单金额”单后，执行主任会在单子上签字，授权斯堪斯卡公司展开工作。但此时，审查工作会继续下去，以确认“更改单金额”单所确定的工作是一项真实的更改，未曾被列入最高限价保证合同的最初范围内。

65. 在得到成本估计数的文件证明后，斯堪斯卡公司将“更改单请求”单提交给基本建设总计划办公室。“更改单请求”单将由 G&T、项目经理(基本建设总计划办公室或 G&T)及建筑师和工程师进行详细检查和成本核算。在批准之前，施工主任也会审查“更改单请求”单。表 2 显示更改单在最高限价保证合同所涉金额中所占的百分比。

表 2
与最高限价保证合同金额相比更改单的百分比值

| 说明 | 合同金额 (美元) | 更改单和合同 修订条款 (美元) | 与最高限价保证合 同金额相比更改单 的百分比值 |
|-------------------|--------------------|------------------------|-------------------------------|
| 地下室招标包 2 | 176 444 599 | 39 445 081 | 22 |
| 北草坪会议楼 | 133 550 436 | 46 225 440 | 35 |
| 东 46 街 305 号 | 22 220 151 | 3 253 361 | 15 |
| B 合同-3B 周转空间招标包 1 | 12 645 161 | 578 846 | 5 |
| 联合国联合信用合作社 | 8 588 900 | 816 040 | 10 |
| 幕墙 | 128 337 747 | 1 864 458 | 1 |
| 麦迪逊大道 380 号 | 34 033 002 | 15 691 763 | 46 |
| 供周转空间用的家具 | 13 744 754 | 5 316 139 | 39 |
| 卷扬机 | 20 934 300 | 769 344 | 4 |
| 秘书处大楼 | 206 966 117 | 1 871 002 | 0.9 |
| 共计 | 757 465 167 | 115 831 476 | 15 |

66. 基本建设总计划办公室解释说，地下室招标包 2 的更改单百分比值偏高的原因在于，因工期原因对地下室招标包 3 做了合同范围的重新调整。因此，将地下室招标包 3 总额为 17 072 683 美元的更改单调整至地下室招标包 2。与地下室招标包 3 有关的更改单(金额为 23 821 830 美元)经过审查并建议总部合同委员会批准。

67. 周转空间需要添置新家具，因为各部门迁入的人员比最初计划的要多，用户们要求提供更多的储物柜和座位。以往与家具支助有关的更改单证明，需要在重新启用秘书处大楼之前尽早确定重新组合计划。2011 年内部审计工作计划列入了对这一问题的进一步审议。

68. 监督厅在其对基本建设总计划更改单及相关流程的审计报告 (AC2009/514/03, 2010 年 4 月 8 日) 中分析了北草坪会议楼、麦迪逊大道 380 号和东 46 街 305 号更改单百分比偏高的原因。

4. 监督厅对更改单的检查情况

69. 监督厅审查了以前的监督厅审计报告 (AC2009/514/03) 未涉及的所有金额超过 50 万美元的更改单。此外，监督厅检测了一份金额超过 20 万美元的更改单样本。监督厅的审查结果如下。

70. 基本建设总计划办公室要花费 29 天至 174 天才能批准更改单，平均花费时间为 70 天。这是因为，更改单需经多方检查并在他们中间传递，其中包括建筑师和工程师、估算师、成本经理和项目经理。批准时间过长可能对贸易承包商的现金流产生不利影响，因为在得到批准之前无法支付更改单所涉费用。监督厅在其关于基本建设总计划更改单及相关流程的报告 (AC2009/514/03, 2010 年 4 月 8 日) 中建议基本建设总计划办公室为审查和批准更改单设定现实的目标，并尽可能减少批准时间。监督厅重申这一建议。

71. 70% 以上的更改单是因为业主要求作范围更改。未对业主要求更改的原因作充分解释。“更改单请求”单经常引用设计更改和详细的技术性解释，但并不总是说明更改的原始原因和导致更改的情况。监督厅要求基本建设总计划办公室提供一个由用户部门启动的更改单的清单，同时列明设计和施工方面的更改成本，但至今尚未收到。虽然更改单审查流程设置了批准单个更改单的内部控制机制，但仍无法回答为什么会出现更改和谁应对此负责这样的基本问题。

72. 监督厅检查的更改单样本已经过建筑师和工程师、G&T 和项目经理的审查，然后按既定程序建议施工主任批准，再由执行主任批准。

73. 监督厅注意到，更改单经常分包给早已经最高限价保证合同雇用的同一家贸易承包商，这样做或是出于物流方面的理由，或是因为在贸易合同的正表 C 中规定了单位价格。贸易合同正表 C 的竞争性并未在初次招标时得到正式评价，因为贸易合同是以一次总付为基础进行评价的。因此，只能对贸易合同规定的单位价格的竞争性提供有限保证。斯堪斯卡公司解释说，该公司就费率进行谈判，以确保具有竞争性，G&T 对此也进行了审查。但是，在分级摘要或斯堪斯卡公司对贸易承包商的授标建议里对此均没有正式文字记录。基本建设总计划办公室说，该办公室推动实施了一个在授标时审查所有单位费率和小时费率的纪律，以确保这些费率具有竞争性。参照特定贸易招标包和基本建设总计划其他项目的其他类似

贸易招标包里具有竞争性的投标检查了费率。监督厅认为，应正式评价并记录正表 C 的费率，以保证这些费率在招标时是有竞争性的。

74. 在贸易合同未规定单位或时间价格和材料价格时，G&T 就使用取自其他项目的可比性市场费率，以确保贸易承包商的报价是合理的。虽然监督厅获得证据，证明 G&T 对更改单成本进行了审查，但监督厅并不总能确定在审查时所采用的信息的来源。但是，对更改单样本的审查表明，在 G&T 和基本建设总计划办公室审查之后，斯堪斯卡公司提交的更改单的金额减少了 1 066 875 美元。同样，当贸易承包商报出的更改单报价太高时，就会对更改单进行竞争性招标。基本建设总计划办公室指出，当现有合同没有适用费率时，G&T 就会审查基本建设总计划项目里的其他类似合同或依赖 G&T 的估算师提供取自纽约市其他项目的可适用单位费率。

75. 在以时间和材料为基础对更改单进行审查的过程中，监督厅获得了人工费率的分类细目，从中看出，联合国除工资外还支付更改单人工部分的福利和保险。监督厅获悉，对贸易承包商赚取的第一个 7 000 美元和 8 000 美元施行了 7.65% 和 9.50% 的联邦和州失业保险费率。这就意味着，可在几个月内充分利用这个上限，在计算该年的剩余部分时可将保险排除在外。G&T 估计，整个项目可有 380 万美元的潜在财务节余。斯堪斯卡公司提议，请贸易承包商就人工费率进行竞争性投标，以确保不超过联邦失业保险和州失业保险的上限。监督厅赞同这个提议，但斯堪斯卡公司要能显示，竞争性投标考虑到了联邦和州失业保险方面的减少。

76. 对与地下室招标包 2 有关的更改单进行了竞争性招标。但在这个过程中，采购司于 2008 年 10 月 31 日发布的“采购完成基本建设总计划所需的商品和服务特别程序”未得到充分遵守。采购司确实出席了开标和投标分级会议，但没有机会就更改单的授标建议发表意见。

77. 监督厅认为，采购司应审查任何新的贸易合同的授标建议，不管这些合同是以更改单还是以请求使用不可预见费的方式处理的；在将合同授予一个新的贸易承包商时，应在所有情况下都遵守“采购完成基本建设总计划所需的商品和服务特别程序”。中央支助事务厅和基本建设总计划办公室将确保修改流程，以确保将所有贸易合同的授予建议都提交采购司审查。

F. 不可预见费和意外开支

78. 监督厅审查了获批准的不可预见费使用额 1.04 亿美元中的 4 260 万美元的不可预见费。被检查的所有不可预见费都通过贸易承包商的竞争性投标得到正确处理。

79. 监督厅检查了获批准的 1 983 442 美元中 1 099 712 美元的意外开支使用情况并确定，在已审查的所有案件中既定程序都得到了遵守。

G. 合同的风险管理、监测和控制

1. 每周会议

80. 基本建设总计划办公室、斯堪斯卡公司和 G&T 之间每周都召开各种会议，以协调他们的工作。来自对基本建设总计划的成功具有重要性的各利益攸关方的代表也参加这些会议，例如安全和安保部、信息和通信技术厅、法律事务厅、采购公司和设施管理处等。

81. 监督厅审查了每周的会议时间表，得出的结论是：所有决策者和利益攸关方都定期开会，讨论和协调问题。监督厅审查了幕墙和秘书处大楼施工协调会议的会议记录并注意到，分配了需采取行动的议题，而在下次会议上也有后续行动。

2. 风险管理

82. G&T 于 2010 年 10 月起草了一份基本建设总计划年度风险评估报告，以及一个列明概率、风险值和影响评估的风险登记册。基本建设总计划办公室行政和通信主管为对风险进行定期审查提供了便利，并将各种风险分派给风险业主。在开展基本建设总计划的过程中在不断审查各种风险。此外，G&T 会提交有关风险和减少风险行动的摘要作为月度情况报告的组成部分。

83. 监督厅对采购流程作了一次欺诈风险评估，得出的结论是：现有控制机制足以防止欺诈，除非各方进行勾结。尚未发现这类案件。

3. 外部机构

84. 根据基本建设总计划办公室的说法，该办公室在自愿的基础上遵守纽约市的《建筑法规》。所有图纸都提交纽约市建筑事务局审查。建筑事务局的官员定期查看现场。基本建设总计划办公室还与美国环境保护署、纽约市消防局、警察局和运输局进行协调。

4. 斯堪斯卡公司的质量控制

85. 斯堪斯卡公司雇用现场质量控制/保证人员，他们根据斯堪斯卡公司的《质量手册》履行审查工作。斯堪斯卡公司保持一本日志，以监测项目经理和建筑师提出的问题。监督厅审查了关于秘书处大楼和幕墙的日志。日志中列出的任务都标有日期，同时注明是谁提出了质量问题及责任方是谁。提供了最新执行情况，并注明状态（未结案或已结案）。在建筑师和工程师确认这些问题得到解决后，就从清单上剔除这些任务。

5. 咨询建筑师/工程师和基本建设总计划办公室的质量控制

86. 合同要求建筑师和工程师每周进行现场观察，以确保按照施工文件和规定推进现场工作。监督厅检查了两个设计公司就幕墙和秘书处大楼所写的观察报告。提到了不符合设计和规定的情况并拍照供斯堪斯卡公司采取行动。通过斯堪斯卡

公司保持的质量保证和控制日志，对建筑师和工程师确认的问题采取了后续行动。监督厅审查了有关幕墙和秘书处大楼的日志并确认，日志记载了这些问题，阐述了所采取的行动和分派给负责任方的行动，并提供了执行工作的状态。

87. 联合国与建筑师和工程师签订了一个价值 275 195 美元的新合同，以对幕墙进行特别检查。这些检查包括探访工厂和增加现场查访次数，以检查幕墙的安装情况并进行现场测试。

88. 基本建设总计划办公室于 2008 年 11 月与一家委托代理公司签订合同，以对联合国大院内的供暖、通风和空调、大楼自动化系统、管道和防火、电气系统和垂直运输系统进行独立测试。该合同得到批准，但所涉金额在整个基本建设总计划期间不得超过 2 371 675 美元。来自基本建设总计划办公室和 G&T 的项目经理也定期查看施工现场，以观察工作进度和评估工作质量。

89. 根据对文件的审查和与项目小组成员的讨论，监督厅的评估结论是，为实现所要求的质量水准而设置的各项流程是有效的。

6. 外部审计和内部审计

90. 大会在其第 57/292 号决议中强调必须监督基本建设总计划的拟订和执行，并请审计委员会和其他所有相关监督机构立即开始监督活动，并每年就此向大会提交报告。

91. 自 2008 年 1 月以来，监督厅雇用了两个具有专业资格的审计员全职负责基本建设总计划的工作。监督厅发布了 14 份报告，包括关于基本建设总计划施工经理的采购流程的报告 (AC2009/514/02)、关于基本建设总计划贸易合同管理的报告 (AC2008/514/07) 和关于基本建设总计划更改单及相关流程的报告 (AC2009/514/03)。建议的执行率一直很高，监督厅每 6 个月会就尚未落实的建议采取后续行动。

92. 审计委员会就基本建设总计划发布年度报告。委员会关于基本建设总计划和委员会建议的执行情况的下一次审计报告将于 2011 年夏季发布。

三. 建议

93. 监督厅向基本建设总计划办公室和中央支助事务厅提出了 8 项建议，目的是进一步加强与采购和贸易合同的合同管理有关的程序。有关厅/办接受了所有建议。附件显示了编写本报告时各项建议的执行情况。

主管内部监督事务副秘书长

卡门·拉普安特(签名)

附件

为减少在审计基本建设总计划采购和包括更改单在内的合同管理时所确认的风险而提出的建议

| 建议 | 风险评级 | 执行情况 |
|---|------|------|
| 基本建设总计划办公室应毫不拖延地审查和批准投标人名单，以防止出现招标已进入高级阶段而投标人名单尚未得到批准的情况。 | 中 | 已执行 |
| 采购司应指示斯堪斯卡公司：(一) 保留发送招标邀请信的证据；(二) 记录并保留分级摘要；(三) 记录在下一轮招标中排除或增列某贸易承包商的理由；以及(四) 将采购司就从贸易承包商名单中征求最佳和最后报价的书面批准归档，以促进招标流程的透明性。 | 中 | 执行中 |
| 采购司应改进对贸易合同采购流程的监督，并确保：(一) 贸易承包商确认收到招标邀请信；(二) 邀请所有合格投标人参加下一轮投标；以及(三) 若无经记录的合理原因，不得将合格投标人排除在投标之外。 | 高 | 执行中 |
| 主管中央支助事务厅助理秘书长应确保授标后审查委员会的职权范围(规定应审查金额超过 50 万美元的所有更改单和合同修订条款)和下放给基本建设总计划办公室执行主任的权力(规定应审查的金额门槛是 20 万美元)之间的一致性。 | 中 | 执行中 |
| 主管中央支助事务厅助理秘书长应审查与授标后审查委员会及其工作计划有关的现行安排，考虑案件大量积压和缺乏足够资源来支助该委员会的问题。 | 中 | 执行中 |
| 基本建设总计划办公室应确保更改单有正当理由，在获批准之前明确确定其出处。基本建设总计划办公室还应保持一份有关所有更改单及其理由的摘要，以便提供管理信息并在因用户部门要求、设计延误、建筑师和工程师出错或现场条件而造成更改时能采取适当行动。 | 高 | 执行中 |
| 基本建设总计划办公室应指示斯堪斯卡公司，在提出授予贸易合同的建议时提供对单位、时间和材料费率的分析(贸易合同正表 C)，以确保商定的更改单费率具有竞争性。 | 中 | 执行中 |
| 采购司应审查关于所有新贸易合同的授予建议，以确保按照“采购完成基本建设总计划所需的商品和服务特别程序”实现最佳性价比，而不管这些合同是作为不可预见费还是作为更改单来处理的。 | 中 | 执行中 |