

大会  
正式记录  
第六十九届会议  
补编第 5 号

A/69/5 (Vol. V)\*

2013 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 • 2014 年，纽约

---

\* 由于技术原因于 2014 年 8 月 22 日重发。



## 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。

[2014 年 7 月 18 日]

## 目录

章次	页次
送文函 .....	4
基本建设总计划：主要情况.....	5
摘要 .....	6
A. 背景 .....	12
B. 项目预算、费用和资金筹措 .....	16
C. 项目时间表和范围 .....	21
D. 管理项目直至圆满完成 .....	26
E. 鸣谢 .....	30
附件	
一. 基本建设总计划战略和预算发展大事记.....	31
二. 秘书长各次进展报告中列报的预算和预期最后费用估计数.....	33
三. 各项建议执行情况.....	34
四. 现今供资情况和费用估计.....	38

---

## 送文函

### 2014 年 6 月 30 日审计委员会给大会主席的信

谨转递审计委员会关于基本建设总计划 2013 年 12 月 31 日终了年度的报告。

审计委员会主席

大不列颠及北爱尔兰联合王国主计长兼审计长

埃米阿斯·莫尔斯(签名)

## 基本建设总计划：主要情况

### 费用

19.95 亿美元	预算共计
22.15 亿美元	建筑费用总额预计(比 19.91 亿美元建筑预算超出 11%)
23.74 亿美元	联合国最终费用预计，包括相关费用(超出预算 19%)

### 时间表

2013 年 6 月	所有项目计划完成日期
2015 年 4 月	经修订的所有项目计划完成日期
2015 年 6 月	基本建设总计划财务结清

### 范围

秘书处	完成和移交
会议大楼和地下室	基本完成
大会大楼	计划在 2014 年 9 月供一般性辩论使用
图书馆和南配楼建筑	工程结束，没有翻修计划
北草坪会议楼	计划在 2015 年拆除

## 摘要

### 背景情况

1. 翻修纽约联合国总部的基本建设总计划是一个复杂、高价值项目，目的是对 1950 年代庭院式建筑群进行现代化改造，加强安保系统，保护建筑结构，进而提高建筑物的业务效率，同时又不影响日常业务。核定的项目范围包括：

- 翻修五个主要建筑物(秘书处、会议大楼、大会大楼、达格·哈马舍尔德图书馆大楼和南配楼)以及面积很大的地下室建筑群，同时维持现有业务；
- 建造一个临时性的安全建筑(北草坪会议大楼)，以便在大会大楼、会议大楼和秘书处大楼翻修期间，开展通常在这些建筑物里进行的某些活动，并在翻修结束后予以拆除；
- 把工作人员迁入迁出位于纽约市的临时办公室(搬迁涉及 10 000 多名工作人员)。

2. 大会于 2002 年核准了项目的最初目标，于 2007 年核准了现行实施战略(加速战略四)。审计委员会在先前的报告中广泛报告了其后的费用、时间表和范围的变动。一项重要活动是在 2012 年实施更严格的防爆标准(强化安保升级改造)。结果导致预算增加 1 亿美元(由东道国承担)，拖延一年和暂停翻修图书馆和南配楼。一段时间以来的主要活动摘要见 A 部分，图三。

3. 项目现已接近尾声，大会大楼大部分工程计划在 2014 年 9 月 30 日完成，所有其他建筑工程包括拆除北草坪会议大楼和预计将于 2015 年 4 月前完成的景观美化，计划在 2015 年 6 月完成项目的财务结算工作。翻修图书馆和南配楼，42 街和 48 街车道工程不会在项目结束前完成。

### 报告范围

4. 在其第 57/292 号决议中，大会请审计委员会提交关于基本建设总计划的年度报告。审计委员会第十一次年度进展报告评估了至 2014 年 3 月 31 日项目在以下领域取得的进展：

- 项目预算、费用和资金筹措(见 B 节)；
- 项目时间表和范围(见 C 节)；
- 管理项目直至顺利完成(见 D 节)。

5. 审计委员会提议，鉴于预计在 2015 年 6 月完成基本建设总计划工程，定于在大会第七十届会议上提交的最后报告将是审计委员会关于这个项目的最后报告。

## 关键审计结果

6. 审计委员会确认，基本建设总计划已经取得了重大进展，指出自 2013 年上一次报告以来，费用已得到基本控制，这显示出基本建设总计划办公室具有高度专业技能和灵活手段，能从容应对十分紧迫的截止日期。现在需要更为明确的说明如何完成项目，以确保会员国的重大投资能得到最大回报。

### 预期最后费用

7. 自审计委员会上次报告以来，联合国的费用估计总额基本未变，仍是 23.74 亿美元；显示综合预算费用超支 3.79 亿美元(即 19%)，其中考虑到项目的连带费用<sup>1</sup>和备用数据中心的费用(见表 1)。超支费用包括：

- 建筑费用预计超支 2.24 亿美元(即 11%)。超支为项目预计最后费用(建筑)22.15 亿美元与核定建筑工程 19.91 亿美元之差；
- 自审计委员会上次报告以来，最后连带费用为 1.4 亿美元，减少 400 万美元。相关费用已核准但未列入预算(未列入最初项目预算)；
- 备用数据中心费用(维持和平行动捐助 4 百万美元)，已核准但未编入预算部分共计 1 900 万美元中的 1 500 万美元。

表 1

截至 2014 年 3 月的预计费用、预算和费用超支<sup>a</sup>

(单位：百万美元)<sup>b</sup>

	项目(建筑)费用	连带费用	备用数据中心	共计
核定预算	1 877			
捐赠	14			
强化安保升级改造	100			
对备用数据中心的捐助			4	
<b>综合预算共计</b>	<b>1 991</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>1 995</b>
预计最后费用	2 115			
强化安保升级改造	100			
连带费用 <sup>c</sup>		140		
备用数据中心 <sup>c</sup>			19	
<b>预计最后费用共计</b>	<b>2 215</b>	<b>140</b>	<b>19</b>	<b>2 374</b>
<b>预算和预计最后费用之差</b>	<b>(224)</b>	<b>(140)</b>	<b>(15)</b>	<b>(379)</b>

资料来源：审计委员会对行政部门数据和大会各项决议的分析。

<sup>a</sup> 附件四提供了更详细的分列预算和费用。

<sup>b</sup> 数值四舍五入到最近的 100 万。

<sup>c</sup> 这些费用未列入基本建设总计划核定预算，大会要求由该预算匀支。

8. 3.79 亿美元超支涉及项目初期的问题和事件，在本报告所述期间，没有新风险或费用大幅增加的情况。费用超支在重大建筑项目中是很常见的，特别是在一个像基本建设总计划这样规模和复杂的项目中。除了未编入预算的连带费用和二级数据中心的费用，行政当局报告说，由于市场不断变化，随着时间的推移，建筑费用增加的风险已经出现，专业服务费有所增加。此外，2007 年加速工程的决定，导致在设计完成之前就签署了合同。随后的变化导致增加了更多工作和变更单，造成费用增加。一些建筑工程将推迟到 2015 年 6 月项目完成后进行，有可能造成联合国支出增加。

9. 审计委员会继续认可行政当局采取强力措施控制建筑费用，但不能保证行政当局对最后费用的预测。行政当局在处理预报时，只是部分执行了审计委员会以往的建议。已查明的风险一般没有量化或与项目预计的最后费用明确挂钩。预测也没有考虑到未来变更单、索赔或意外加速完成项目费用的潜在风险。

#### 项目筹资

10. 行政当局正利用储备账户作为临时机制，帮助支付超支费用。2013 年 12 月，大会核批了 1.59 亿美元追加周转准备金及相关利息，<sup>2</sup> 尚有 2.2 亿美元资金缺口(见图一)，包括：

- 未编入预算的 1.55 亿美元的费用，包括相关费用(1.4 亿美元)和二级数据中心的费用(1 500 万美元)；
- 6 500 万美元建筑费用。

11. 尽管大会提出请求，但基本建设总计划预算不可能匀支连带费用和二级数据中心的费用。行政当局报告说，继续使用基本建设总计划的预算威胁到项目的流动资金。<sup>3</sup> 2014 年 4 月，大会第 68/247 B 号决议核准使用周转基金和特别账户作为仍未拨款的 2 亿美元的临时融资机制。将在大会第六十九届会议期间重新审议这一问题。<sup>4</sup>

12. 行政当局提议使用原来为翻修图书馆和南配楼编列的 6 500 万美元预算资金来填补 6 500 万美元建筑资金缺口(见 A/68/352)。在第 68/247 B 号决议中，大会重申这些建筑仍留在基本建设总计划范围内，但同意有必要保持项目有足够的流动资金。资金使用情况显示项目这部分费用增加，这些项目仍在工程范围内，并不会减少项目的总超支费用。

#### 项目时间表

13. 在编写本报告时，考虑到尚存和已知的风险，行政当局正筹备 2014 年 9 月在完成翻修的大会大楼中举行一般性辩论，但有些项目可能将推迟至稍后的日期。大会大楼完工时间已经提前，审计委员会已在前一次报告中强调了这一风险。行政当局遇到的问题是，项目开始的比计划的晚、极端天气和设计图质量有缺陷，

这些方面的进展都十分缓慢。项目风险依然存在，特别是测试和试用视频音频系统的时间不够，造成会议大楼工程完工延误。

14. 基本建设总计划预计在 2015 年 6 月结束。加速战略四计划翻修 5 个建筑物，拆除北草坪会议大楼以及完成最后的景观美化，这些工作定于 2013 年年中完成。联合国总部翻修基本完成后，将在 2014 年 9 月重新启用大会大楼。剩下的部分包括地下室完工(2014 年 10 月)，拆卸和拆除临时北草坪会议楼(2015 年 1 月)；最后的景观美化(2015 年 4 月)；计划在 2015 年 6 月结清项目财务费用，结束行政事务，并关闭基本建设总计划办公室。

#### 项目范围

15. 项目结束时，图书馆和南配楼的翻修工作均未进行。行政当局为在这些建筑内进行的工作提供了其他可能的备选地点，但未最后敲定。鉴于计划在 2015 年 6 月结束基本建设总计划，任何解决办法都需要追加资金，制定项目计划和有一个小组来落实。

16. 项目结束时，42 街和 48 街的车道工程也未进行。这项工程将需要 18 个月的时间，费用为 1 500 万至 2 000 万美元。行政当局正等待东道市核准启动这项工程，并通知审计委员会，中央支助事务厅将承担这个责任和完成这项工作的相关预算。

#### 项目管理

17. 行政当局拒绝审计委员会的建议，即它应设立一个独立的保证机制，以支持负责管理此项目的高级所有人的能力。执行重大项目时确定的良好做法，旨在通过独立的项目保证机制，向高级责任人提供独立于项目小组的专家咨询意见。在未来实施重大项目时，需要对这个问题进行认真考虑，以确保有最好的开端。

#### 移交

18. 管理有序有条不紊的移交，对确保新翻修的建筑取得最好的效果，对达到启动时的预计效果至关重要。从翻修工程向日常运转过渡需要大量工作，这方面的工作量不应被低估，分阶段移交工作始终十分棘手。在没有维修合同的情况下，中央支助事务厅利用短期担保或利用基本建设总计划办公室来管理系统或建筑物。

#### 弹性工作空间

19. 为确保会员国对基本建设总计划的重大投资获得更大的效益，以及使联合国资产其他重大支出也取得相同的效果。行政当局迫切需要评估更灵活办公空间战略的潜在费用和效益；特别是大幅减少总部在纽约租用房地产所需费用。行政当局打算 2014 年下半年试行灵活的办公用地办法，改变每人一个工作台的比率，以更有效地利用办公空间。实行灵活的办公空间做法是管理改革的一项重大倡

议，需要设施、信息和通信技术以及人力资源管理的综合投入，以及高级管理层发挥令人瞩目的领导力和大力支持。

#### 长期资产管理

20. 行政当局目前没有为翻修后的院落制定长期资产管理计划。长期资产管理计划可以帮助延长联合国财产的使用寿命，减少未来重大资本投资的可能性。行政当局最近对财产维修所需经费进行的审查(“基本建设战略审查”)是朝着制定一项积极主动的长期资产管理战略方面迈出的积极步骤。行政当局正在收集全球遗产的数据，包括联合国总部的数据，以使其能预测未来 20 年基建所需资源，以根据行业规范和标准维修设施。虽然建筑物外表的使用寿命可以达到 50 年，但系统和服务都需要定期维修，更为复杂精密的设施和设备需要经常性地维护。

#### 汲取基本建设总计划的经验教训

21. 在制定联合国日内瓦总部翻修计划(“战略遗产计划”<sup>5</sup>)的过程中，行政当局借鉴了基本建设总计划的经验教训。与基本建设总计划不同的是，战略遗产计划已将相关费用并入项目所需费用总额中。根据行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)的建议，<sup>6</sup> 它还提出了一项治理结构建议，其中包括独立于项目小组的指导委员会，严格审查日内瓦办事处翻修工程的费用、进度和规模，并就使用应急费用做出决定。与此同时，审计委员会编写了详细的基本建设总计划经验教训，并将公布在其网站上。

#### 总结论

22. 考虑到项目的复杂性和启动时的困难，实施基本建设总计划取得进展和基本完成可以说是一项重大成就。主要建筑和地下室已经完工或基本完工。到审计时，有种种迹象表明，最后一个大建筑，即大会大楼的翻修工作，肯定会在 2014 年 9 月一般性辩论之前完成。这是基本建设总计划办公室以及承包商以尽职尽责的精神和专业水准完成工程的见证。

23. 行政当局预计，该项目将在 2015 年 6 月结束，但不包括翻修图书馆和南配楼，或第 42 街至 48 街的车道。这比最初计划的翻修完工时间晚了 17 个月，而且超支 3.79 亿美元。超支、拖延等部分原因是管理层难以控制的。但也有一些值得未来联合国基本建设项目从一开始就借鉴的经验教训，特别是翻修一个年代久远的建筑物时，预算的完整性和现实性非常重要。至于仍待管理的风险，基本建设总计划将受益于更清晰地说明：(a) 规划和项目最后完工及移交给行政当局；和(b) 在基本建设总计划办公室 2015 年 6 月关闭后仍未结束的工作的费用和所涉预算问题。

24. 虽然大力关注提供实物和技术，但在实现预期效益程度方面仍存在着很大的不确定性。正在采取积极步骤，争取通过现代财产管理办法，如灵活的办公空间

以及长期资产管理战略。这两项举措都需要尽早审议，如果大会核准并得到成功实施，它们确实可以提高联合国全球遗产资金的使用价值。

## 建议

### 25. 审计委员会建议行政当局：

(a) 在第六十九届会议期间，向大会说明将无法按基本建设总计划实施的项目的范围，并确定交付计划和方案所涉预算问题。基本建设总计划的部分项目预计在基本建设总计划办公室关闭后交付；

(b) 为所有重大项目提供独立的项目保证。联合国目前没有任何既定做法能提供独立的项目保证；

(c) 审查根据目前正在收集的新资产的运营数据做出的维修安排和评估行政当局所需经费实现物有所值的可能性。按照以前的提议，必须收集新资产的运营数据，例如能源消费模式、维护模式、以及为机械设备和设备提供服务所需的技能，从而使承包商能够在知情的基础上竞标。应向行政当局更清楚地说明总体维修所需经费情况；

(d) 承诺使高级管理层对灵活工作空间项目发挥更令人瞩目的领导作用。经验表明，像所有能影响到日常工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。

<sup>1</sup> 连带费用涉及基本建设总计划工作需要、但并未直接归入规划的翻修工作的货物和服务，因此未将其列入初始预算中。在基本建设总计划施工期间，秘书处大楼内某些部分，比如安全和安保部需要临时增加人事费和业务费用。

<sup>2</sup> 基本建设总计划的周转资本准备金是 2006 年 12 月核准的(见大会第 61/251 号决议)。准备金账户的主要目的是应付临时现金短缺。另见 A/61/549，第 44 段和 A/61/596，第 15 段)。

<sup>3</sup> 2013 年 10 月，行政和预算问题咨询委员会报告说，现金余额将充分利用至 2014 年 4 月底(见 A/68/551)。

<sup>4</sup> 周转基金和特别账户是准备金账户，用来为经常预算业务提供短期流动资金。

<sup>5</sup> A/68/733。

<sup>6</sup> A/68/585。

## A. 背景

### 项目及目标

1. 翻修纽约联合国总部的基本建设总计划是一个复杂、高价值的项目，目的是对 1950 年代庭院式建筑群进行现代化改造、加强安保系统和保护建筑结构。核定的项目范围包括：

- 翻修五个主要建筑物(秘书处、会议大楼、大会大楼、达格·哈马舍尔德图书馆和南配楼)以及面积很大的地下室建筑群，同时维持现有业务；
- 建造一个临时性的安全建筑(北草坪会议大楼)，以便在大会大楼、会议大楼和秘书处大楼翻修期间，开展通常在这些建筑物里进行的某些活动；
- 工作人员迁入和迁出分散在纽约市各地的临时办公空间(涉及到 10 000 多名工作人员搬迁)。

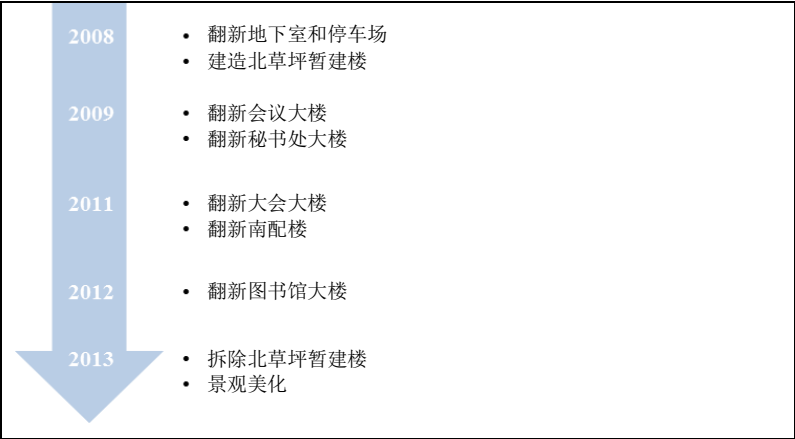
2. 项目的预期成果(见 A/55/117)是提供一个有以下特征的总部园区：

- 能源效益高，没有危险物质，符合东道城市的建筑、防火和安全法规；
- 给所有人提供完全无障碍的出入环境；
- 符合所有合理的现代安保要求；和
- 最大限度地保留原有建筑结构。

3. 大会大楼的施工范围也将包括重要的安全措施升级。例如，加固建筑结构部分和安装防爆玻璃，这将使大楼达到最新的爆炸防护标准。还将改善和扩大出入控制和电子安全系统。

4. 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 18.77 亿美元初始预算(见第 61/251 号决议)。2007 年通过了加速战略，包括增加费用和缩短翻新工期，以尽可能减少对联合国业务的干扰。图一概述了加速战略四所载主要建筑工程时间表，该战略仍是目前的执行战略。

图一  
基本建设总计划原定范围和时间表

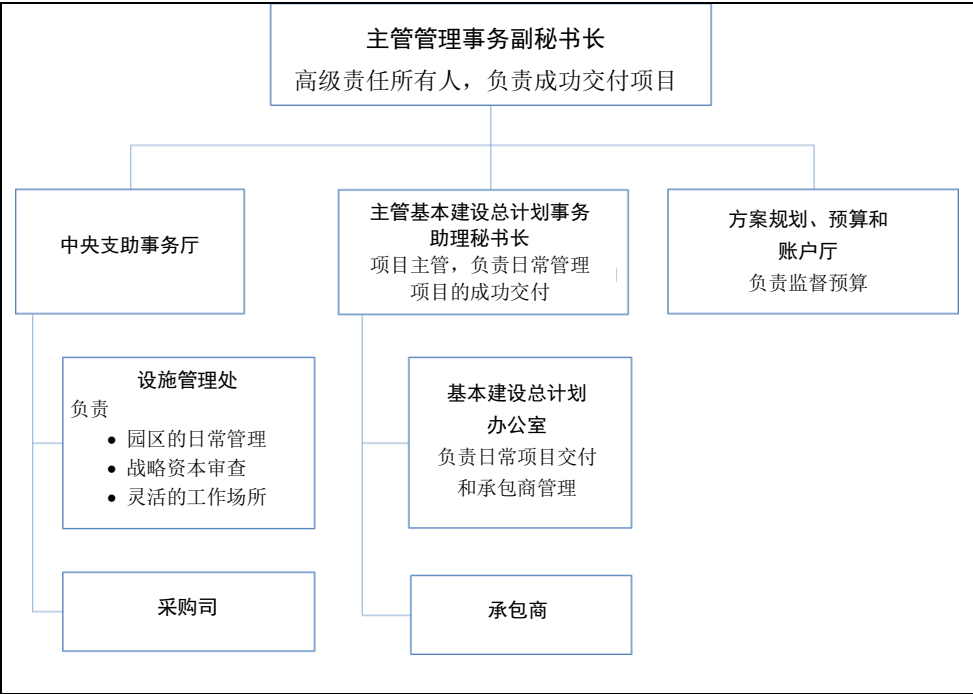


资料来源：审计委员会对加速战略四时间表的分析。

注：年份表示次级项目最初开始日期。

5. 2003 年，联合国成立了基本建设总计划办公室，负责与行政当局其它部门合作管理项目的交付。该办公室向项目高级责任所有人、主管管理事务副秘书长报告(见图二)。

图二  
交付基本建设总计划的主要责任



资料来源：审计委员会对行政当局的访谈。

### 审计委员会上次报告以来项目的进展情况

6. 图三和附件一简要说明了交付基本建设总计划的战略和预算拟订过程的关键阶段。该项目正进入最后施工阶段，自审计委员会上次报告以来：

- 移交了秘书处大楼(2013 年 7 月)；
- 南安检室向所有工作人员开放(2014 年 2 月)；
- 地下室工程已基本完成；
- 会议大楼有若干项目需要在最后移交前完成；
- 大会大楼的翻修进度令人满意。

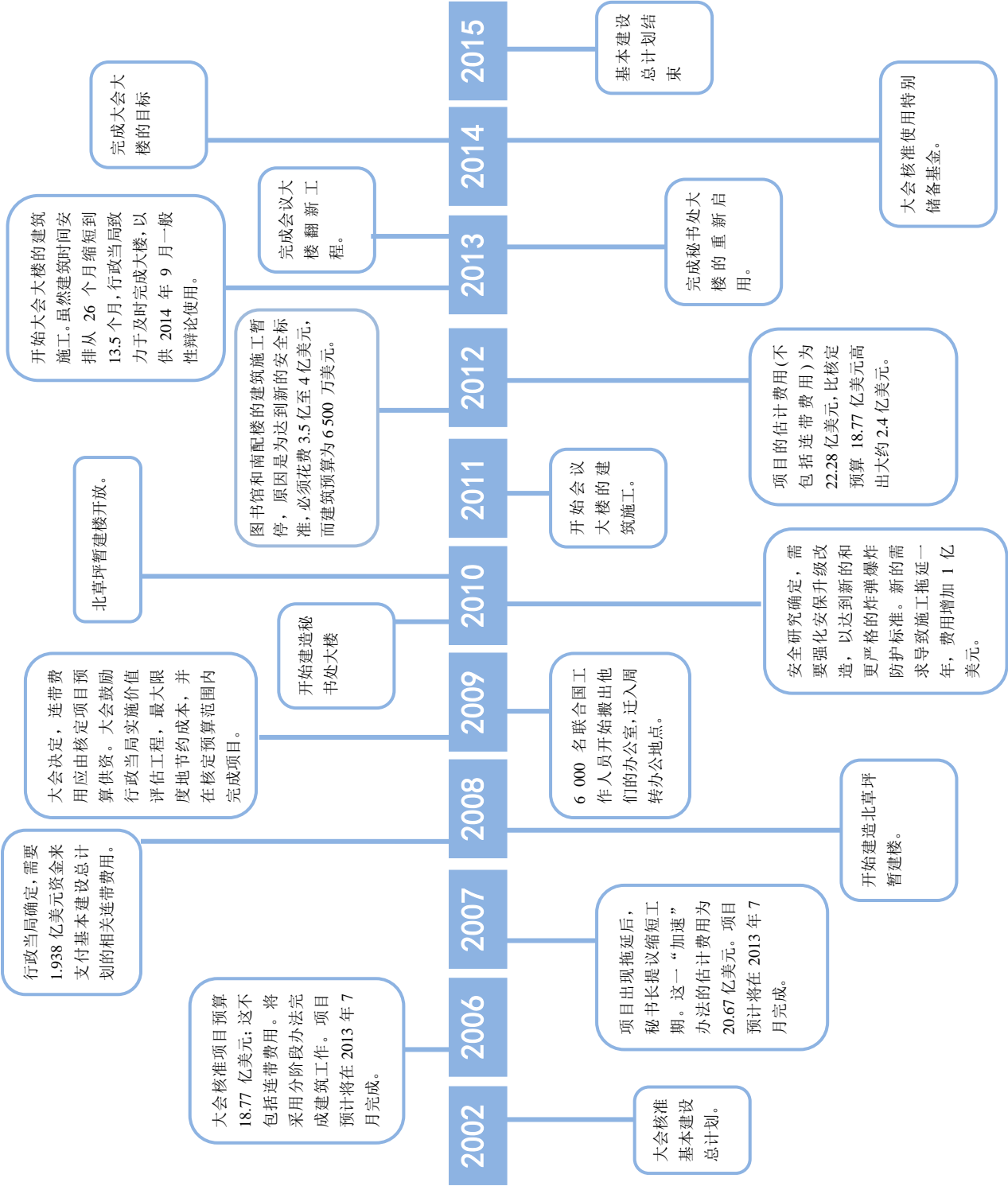
7. 2013 年 12 月，大会第六十八届会议授权使用周转资本准备金余额(见第 68/247 号决议)，2014 年 4 月授权使用周转基金和特别账户作为一项临时筹资机制，以支付目前 3.79 亿美元预期最后成本超支数额中尚未供资的部分(见第 68/247 B 号决议)。本报告 B 节对预期成本超支和项目筹资计划作了评论。附件二总结了预算和预期最后费用估计数历年的变化情况。

### 以往建议

8. 在审计委员会去年报告(A/68/5(Vol.V))提出的 9 项建议中，2 项(22%)已经执行，4 项(44%)正在执行。在交流基本建设总计划的经验教训和制定灵活工作空间战略办法方面继续取得进展。审计委员会终止了 3 项未执行的建议，分别涉及确定预期最后费用、制定完成大会大楼工程的应急计划和为完成大会大楼工程的计划获得独立保证。

9. 项目正进入最后阶段，剩余工作量以及面临风险的供资数额大幅减少。尽管以前的建议对基本建设总计划而言可能不再重要，但它们对成功执行未来的基本建设项目有着非常重要的意义。附件三概述了项目执行情况。本报告相关章节载有关于之前各项建议的进一步评论。

图 3  
基本建设总计划时间轴



## B. 项目预算、费用和资金筹措

### 项目预算

10. 截至 2014 年 3 月 31 日，基本建设总计划的汇总预算共计 19.95 亿美元；由于会员国提供更多捐款，年度内增加了 640 000 美元(表 2)。

11. 仍有 1.55 亿美元核定费用未编列预算，其中包括大会要求纳入基本建设总计划建筑费用的连带费用。2014 年 3 月，行政当局报告称，连带费用<sup>1</sup> 最后总额为 1.4 亿美元，自审计委员会上次报告以来减少了 400 万美元，原因是一些工程的实际费用低于合同数额。剩下未编入预算的 1 500 万美元是 420 万美元预算和备用数据中心<sup>2</sup> 最后费用 1 920 万美元之差，而备用数据中心不属于基本建设总计划的原定范围。

### 项目支出和预期最后费用

#### 支出

12. 基本建设总计划的财务状况作为联合国财务报表(见 A/69/5(Vol.I))的一项内容予以报告。2013 年 12 月 31 日终了两年期，基本建设总计划的支出为 4.704 亿美元。

13. 基本建设总计划办公室继续严格控制支出，由一个经验丰富的项目小组经常审查施工费用，全面检查变更单，并在支付任何款项前进行慎重谈判。长期以来的审计结果和内部监督事务厅的报告(见 A/67/330)以及授标后审查委员会<sup>3</sup> 对合同授予情况的审查都证实了这一点。

#### 预期最后费用

14. 截至 2014 年 3 月，行政当局预测，联合国的估计费用总额为 23.74 亿美元，而核定预算为 19.95 亿美元，合并费用超支 3.79 亿美元(19%)。附件四进一步详述了目前的项目预算和费用情况。

15. 截至 2014 年 3 月，行政当局估计预期最后建筑费用<sup>4</sup> 将为 22.15 亿美元，比核定预算 19.91 亿美元超支 2.24 亿美元(即 11%)<sup>5</sup> (见表 2)。

<sup>1</sup> 连带费用涉及的货物和服务虽因基本建设总计划的工作而成为必要，但不直接归于规划的翻修工程，因此未列入初始预算。在基本建设总计划施工期间，秘书处内的某些部门，比如安全和安保部需要临时增加人事费和业务费用。

<sup>2</sup> 备用数据中心是设在新泽西的一个园区外备用数据设施。

<sup>3</sup> 鉴于采用加速战略后出现大量设计变更，2009 年成立了受标后审查委员会，以加强对变更单和合同修订的审查监督。

<sup>4</sup> 这一数字系指由基本建设总计划办公室控制的支出，不包括连带费用和备用数据中心。

<sup>5</sup> 去年报告的项目供资增加额 7 200 万美元未列入核定预算总额。

16. 预期费用超支的大多数原因发生在项目前期，并在审计委员会以往报告中做了详细说明。自审计委员会上次报告以来，预期最后费用没有出现新的压力或重大风险，但先前报告的大会大楼在 2014 年 9 月一般性辩论之前完工这一压缩时间表(由于推迟开工)仍是一个持续风险。本报告 C 节说明了大会大楼的最新时间表现状。

表 2

截至 2014 年 3 月的预算和预期最后费用(千美元)

	基本建设总计划	连带费用	备用数据中心	联合国费用总数
项目预算	1 876 700		4 228	
会员国捐赠	13 873			
强化安保升级改造	100 000			
<b>预算总额</b>	<b>1 990 573</b>	<b>—</b>	<b>4 228</b>	<b>1 994 801</b>
项目建筑费用	2 114 973			
强化安保升级改造	100 000			
连带费用		139 524		
备用数据中心			19 240	
<b>费用总额</b>	<b>2 214 973</b>	<b>139 524</b>	<b>19 240</b>	<b>2 373 737</b>
项目成本超支	(224 400)	(139 524)	(15 012)	(378 936)
预算超支百分比	11%		355%	19%

资料来源：审计委员会对行政当局数据的分析。

### 估计和报告费用

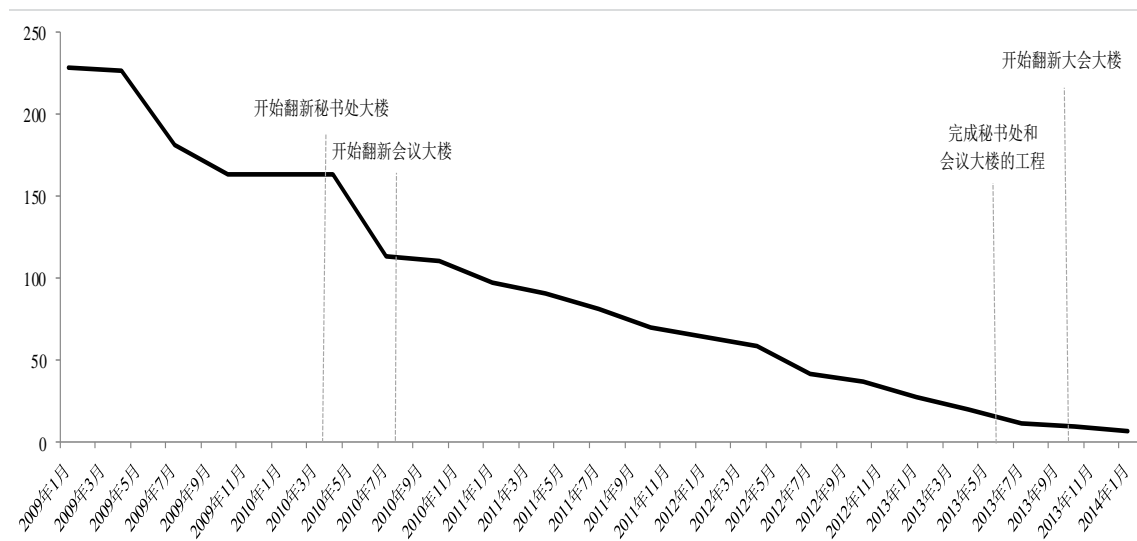
17. 估计预期最后费用应采取严谨态度，应考虑到量化风险、变更单的趋势、今后可能出现的索偿以及加速施工活动。审计委员会曾对行政当局的估算方法提出质疑(见下面段落)。

### 应急基金和风险

18. 在基本建设总计划预算内报告的应急款有所减少，但在审计时，23 项合同中有 19 项仍在执行中，施工仍在进行中。截至 2014 年 3 月 31 日，行政当局报告说，要完成项目，仍需要 600 万美元应急资金(见图四)。随着工程施工接近完成，风险可能会减少；但由于大多数合同仍在执行中，为赶在一般性辩论前竣工，需要加速施工，加上还会有更多变更单，因此有可能出现费用增加的情况。

图四  
报告的应急资金

(百万美元)



资料来源：审计委员会对行政当局数据的分析。

19. 项目中可能有额外的应急基金，有助于管理成本压力。这包括截至 2014 年 3 月，有大约 2 000 万美元原先分配给若干最高限价保证合同的潜在未报告备抵款。行政当局之所以没有明确报告未用备抵款，是因为在最高限价保证合同终结前，它们是不确定的。但是，这一数额中的大约 1 000 万美元已经用来支付已知索偿、加速工程和变更单引起的费用。正如审计委员会在其以往报告和教训教训文件中所指出的，它认为应拨备应急基金用于管理风险，而不是应付一般费用增加。

20. 行政当局确认，基本建设总计划办公室正在运用专家们的判断来管理风险，但对于剩余 600 万美元应急基金是否充足，它没有太大的把握，因为没有对风险进行量化。审计委员会上一份报告确认了 2012 年 10 月和 2013 年 4 月进行的量化项目风险工作，但也注意到，行政当局没有利用这一信息来确定所需应急基金。行政当局不打算更新其风险量化工作，因为它认为所有风险都已减轻，与大会大楼相关的剩余风险都是微不足道的。行政当局告知审计委员会，它认为如果没有其他变化或出现其他风险，600 万美元应急基金应足够完成剩余工作。

#### 变更单

21. 项目继续出现不同寻常多的大量变更请求，包括所涉成本极高(见图五)。变更单数量多，在很大程度上是由于在项目启动时，项目资料(设计图纸、关键建筑细节)不够准确。这意味着很多设计必须修改，导致出现较大数额的增建工程费用和重新设计费用。建筑项目接近完工时，可能会要求承包商做一些初始合同未涵

盖的工作，这是很常见的。有鉴于此，随着合同接近完成，行政当局预期可能会有更多的变更单。

22. 截至 2013 年 12 月，共提交了 3 325 份变更单请求，<sup>6</sup> 价值总额为 1.577 亿美元。行政当局在预测基本建设总计划的预期最后费用时，没有考虑到潜在的变更单请求。行政当局每周会收到开放费用事件报告(可能变成变更单的通知)，但它假设按预期支出某个百分比计算的总括意外开支准备金能够支付变更引起的费用。审计委员会先前曾就使用“总括”意外开支准备金的办法存在的问题做了评论(见 A/65/5/Vol.V，第 79 至 83 段)。

图五

施工开始以来每年出现的变更单数量



资料来源：审计委员会对行政当局数据的分析。

注：翻修工程于 2008 年 5 月开始。

索偿

23. 在先前报告承包商提出的三笔索偿中，两笔已经解决，一笔仍在谈判中。鉴于项目在时间和费用上面临巨大压力，以及大会大楼的竣工时间表要求紧迫，项目竣工前可能出现更多索偿，因为承包商必须满负荷或几乎是满负荷赶工。行政当局在其预测和主要承包商应急款项中为已知的索偿提供了一些备抵；如果索偿已经结清，这些备抵则列入预期最后费用。然而，对于未知索偿，在预期费用中没有提供备抵。

<sup>6</sup> 变更单是改变合同细节的一个机制，可因若干原因引起，例如，发现大楼的现状糟于预期，或者工作时数需要比合同规定的更多。变更单导致费用高于预期。

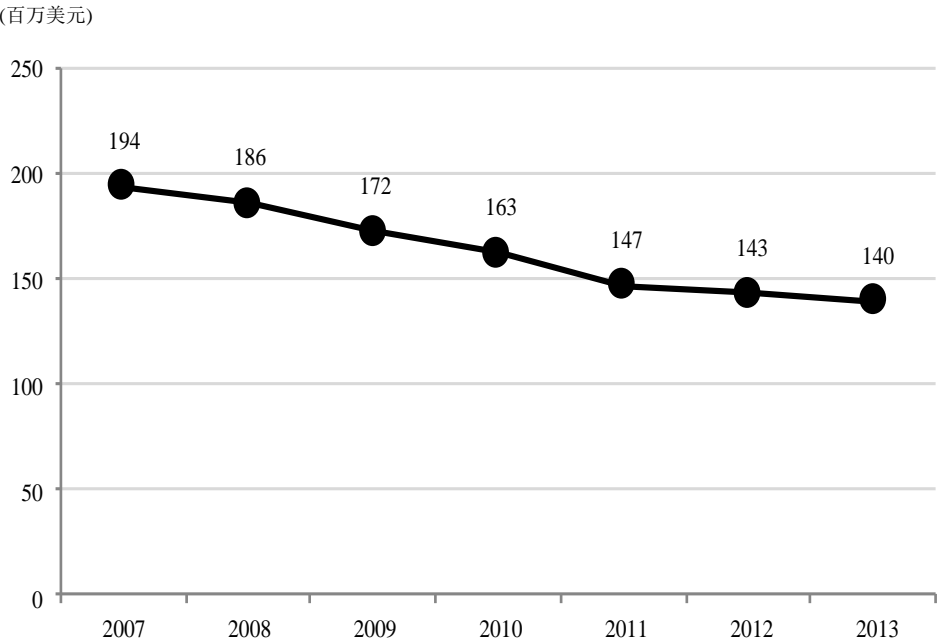
加速

24. 为了满足在 2014 年 9 月一般性辩论前完成施工的期限要求,必须加快大会大楼工程。为此,承包商要么延长工作时间,要么增加工人人数。为及时交付大会大楼以供一般性辩论使用,可能有必要在与承包商谈定的本已紧张的时间表之上进一步加紧施工。翻修大会大楼的合同费用从 2013 年的初始预算假设数额 1.04 亿美元增加到 1.25 亿美元,即在一定程度上反映了这一点。增加的数额由未使用的应急基金和先前在采购方面的节余资金来供资。行政当局估计,在合同中已做的购买之外进一步加紧施工所引起的费用不会超过 100 万美元,并计划由报告和未报告的应急基金款来支付这些费用。

可由其他预算支付的连带费用

25. 连带费用涉及对成功完成项目至关重要的活动。2014 年 3 月,行政当局向大会报告,连带费用的最后总额将为 1.4 亿美元(比行政当局的初始估计数(见 [A/62/799](#))减少了 28%)(见图六)。这一数字可能低估了实际支出,因为它假设 2012-2013 两年期之后不会再有支出,尽管基本建设总计划的翻新活动将延续到 2015 年。例如,安全和安保部估计,仅在其 2014 年经常预算资金中,为给基本建设总计划活动提供安保,就要至少花费 180 万美元。

图六  
报告的连带费用总额估计数



资料来源: 审计委员会对行政当局数据的分析。

注: 2013 年的数值是财务结清后行政当局的数据。

## 项目筹资

### 资金缺口

26. 由于有 1.55 亿美元未编入预算的费用(连带费用和备用数据中心)和 2.24 亿美元预期建筑费用超支, 预期费用超出预算 3.79 亿美元。2012 年 12 月, 行政当局获得大会批准(见第 67/246 号决议), 从周转资本准备金和累计利息收入中额外供资 7 100 万美元。<sup>7</sup>2013 年 12 月, 大会又批准使用 8 650 万美元周转资本准备金和 190 万美元未来利息收入(见第 68/247 号决议)。这些决定使资金缺口减少为 2.2 亿美元。

27. 行政当局迄今已使用项目预算支付了 1.55 亿美元未编入预算的费用, 这危及到项目的现金流。秘书长在关于基本建设总计划执行情况第十一次年度进展报告的更新报告(见 A/68/352/Add.2)中说, 这不再是一种可行的备选办法; 2014 年 7 月开始, 将没有任何资金供执行项目使用。2014 年 4 月, 大会授权使用周转基金和特别账户<sup>8</sup> 作为连接机制, 以为项目供资直至完工。周转基金和特别账户的最新余额估计数分别为 1.5 亿美元和 2.35 亿美元。大会打算在 2014 年晚些时候(第六十九届会议主要部分)再次审议这一问题。

28. 行政当局提议使用原来为翻修图书馆和南配楼编列的 6 500 万美元预算资金来填补 6 500 万美元建筑资金缺口。如获大会核准, 费用超支总额将维持在目前的预测水平, 资金缺口将缩小, 而仍在工程范围内的项目内容的费用将有所增加。

29. 审计委员会同意需要让那些为多年期大型项目供资的各方绝对相信确有必要增加经费, 但重申其先前的关切, 即要想让所有参与方、包括承包商有信心继续推进项目, 就必须明确项目供资是有保证的。

## C. 项目时间表和范围

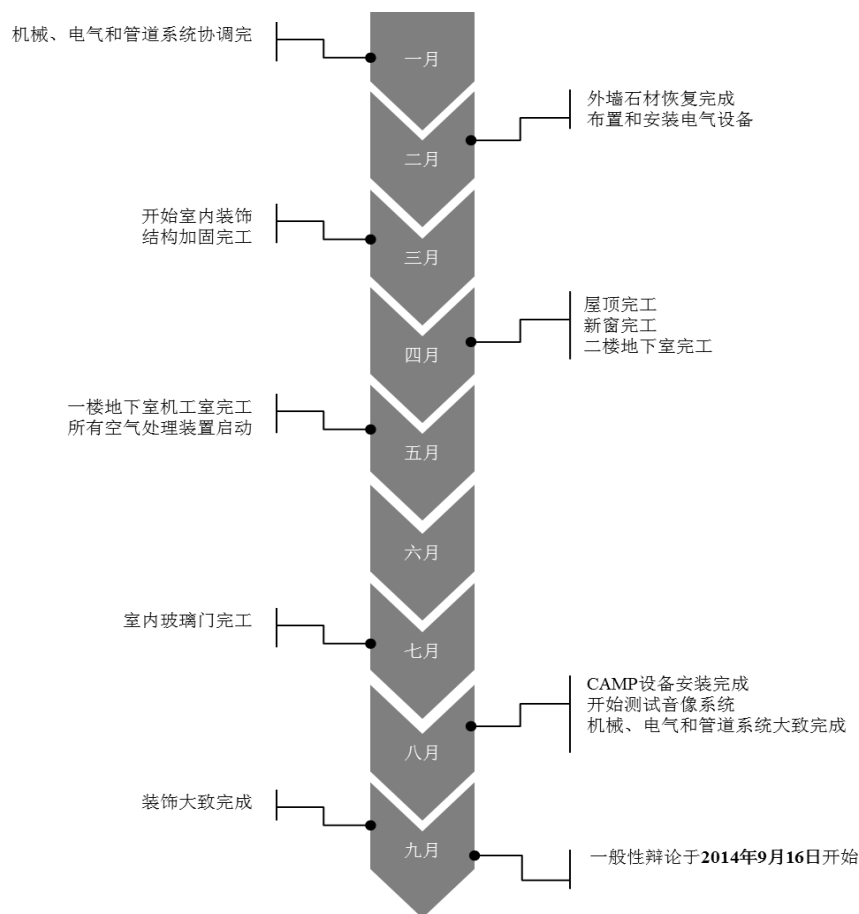
### 大会大楼

30. 秘书长在大会第六十八届会议开幕时宣布, 大会大楼将在 2014 年一般性辩论开始前完成翻修工作。行政当局认为, 翻修大会大楼的时间安排很紧, 但可以实现(见图七)。审计委员会先前曾强调指出, 假定修建工作从 2013 年 5 月开始, 这座大楼翻修时间表已从 24 个月压缩为 13.5 个月。大会大楼工程在 2013 年 6 月开始, 拆除和清理活动在 2013 年 8 月开始。这个时间表没有任何进一步拖延的余地。

<sup>7</sup> 基本建设总计划的周转资本准备金是 2006 年 12 月核准的(见第 61/251 号决议)。这一准备账户的目的是应付临时现金短缺。

<sup>8</sup> 周转基金和特别账户是准备账户, 用为经常预算业务提供短期流动资金。

图七  
2014 年大会大楼翻修工程关键日期



资料来源：审计委员会对行政当局就第五委员会提问所作书面答复的分析。

31. 在审计时，大楼在规定时间内顺利完工有一系列风险，其中一些正得到管控，其他风险则需要更小心的应对。行政当局已将大会大楼的最高限价保证合同分为三份单独的合同，以减少为一份单一合同制定一个完整施工文件所需的时间。行政当局转而签订了“早期工程”、“基础设施”和“结束工程”三项单独的一揽子合同，以尽快开始翻修工作及保证检验音像设备和其他设备的时间。

32. 基本建设总计划办公室正在考虑的一个备选办法是仅集中开展那些一般性辩论所需区域的修建活动(大会堂、会议室、技术室和机工室)。这将使“后院”工作以及地下室的一些工作有可能推迟到9月之后。在审计时，主承包商确认，一些“不太重要的”工作将在一般性辩论之后完成，但不能说明是哪些工作，也不能就将要优先开展或推迟的工作提供一份记录在案的商定计划。

33. 仍有足够的时间完成翻修，条件是没有出现严重的采购问题(材料或工作人员问题)、重大健康和安全隐患或长时间持续的恶劣天气。但一个关键的风险是，

可用于检测和试运转机械和电气系统的时间有限，特别是检测和试运转大会堂内的音像系统及其与大会大楼内其他区域之间联系的时间。

34. 按照项目时间表，大会大楼翻修将在 2014 年 8 月 1 日之前完成，这将留出六周用于检测和试运转系统。而检测会议大楼音像系统所需的时间为四个月。行政当局仍然相信，在适用从会议大楼所获经验的基础上，例如，通过选择简化系统，让一些检测在场外进行，大会大楼的六周检测时间将是充足的。

35. 还需要足够的时间来检测安全安排。例如，安全和安保部至少需要三到四周，以检测报警器、出入控制、闭路电视、门、防故障装置并确保自动扶梯正常运转。会员国的安保干事也将需要足够的时间在一般性辩论开始之前勘察大楼。在审计时，安全检测的确切时间尚未最后确定。

36. 要让大会大楼在一般性辩论开始之前提前准备就绪，或者让大楼在目前费用估计数范围内交付使用，面临的其他风险包括：

- 商定的移交时完工标准以及对实现完工而言至关重要的项目的分配责任不明确；
- 施工相关索赔的出现以及处理新变更单可能耗费的时间；
- 基本建设总计划办公室或主要承包商的重要工作人员流失(这有可能影响项目进度和信息流通)；
- 迟迟不能订立必要的维修合同，危及园区业务运作；
- 大会大楼内不太引人注目区域推迟完工，可能与承包商的协定条款发生抵触。

### 图书馆和南配楼

37. 由于对防爆能力以及靠近罗斯福快速路出口匝道存在安全关切，基本建设总计划办公室在 2011 年暂停了图书馆和南配楼的设计工作。<sup>9</sup> 尽管图书馆和南配楼仍在工程范围内，但基本建设总计划目前的时间表和费用预测都假定不会翻修这两个大楼。行政当局估计，替换费用可能在 3.5 亿到 4.5 亿美元之间，而最初的翻修预算估计数为 6 500 万美元。另一个备选办法是与东道市设法解决罗斯福快速路出口匝道的迁移问题，或可作为对紧邻园区南部的土地进行重新规划的更大方案的一部分。

38. 2014 年 2 月，东道国常驻代表团致函联合国证实，不可能关闭或迁移罗斯福快速路出口匝道。迄今为止，大会尚未授权将图书馆和南配楼从项目中去除，或

<sup>9</sup> 评价建筑物抵御来自附近道路威胁的能力的各项研究确定，无法顺利翻修这两栋建筑以达到合理的安全水平。原因是建筑物原来的结构相对较轻，南配楼紧邻罗斯福车道，而且这两栋建筑都临近罗斯福车道的出口匝道。

决定是否将该工程的 6 500 万美元预算转用于抵付项目的成本超支。大会第 67/246 号决议要求提供关于翻新两栋建筑的最新信息和备选方案，包括所涉经费问题。

39. 审计委员会在上次报告中指出，任何有关这 6500 万美元的拟议用途的决定，都应了解安置图书馆和南配楼所载职能的备选方案及连带费用为基础。在第六十八届会议期间，行政当局概述了若干备选方案的成本，包括更换两栋大楼和重新安置其职能(见 A/68/352 和 A/68/352.Add.2)。如果行政当局将最初为图书馆和南配楼编列的 6 500 万美元预算用于抵付成本超支的计划被核准，任何替代备选方案都将需要额外的资金。而且，现在看来有可能任何解决办法都将在基本建设总计划完成之后才能确定。

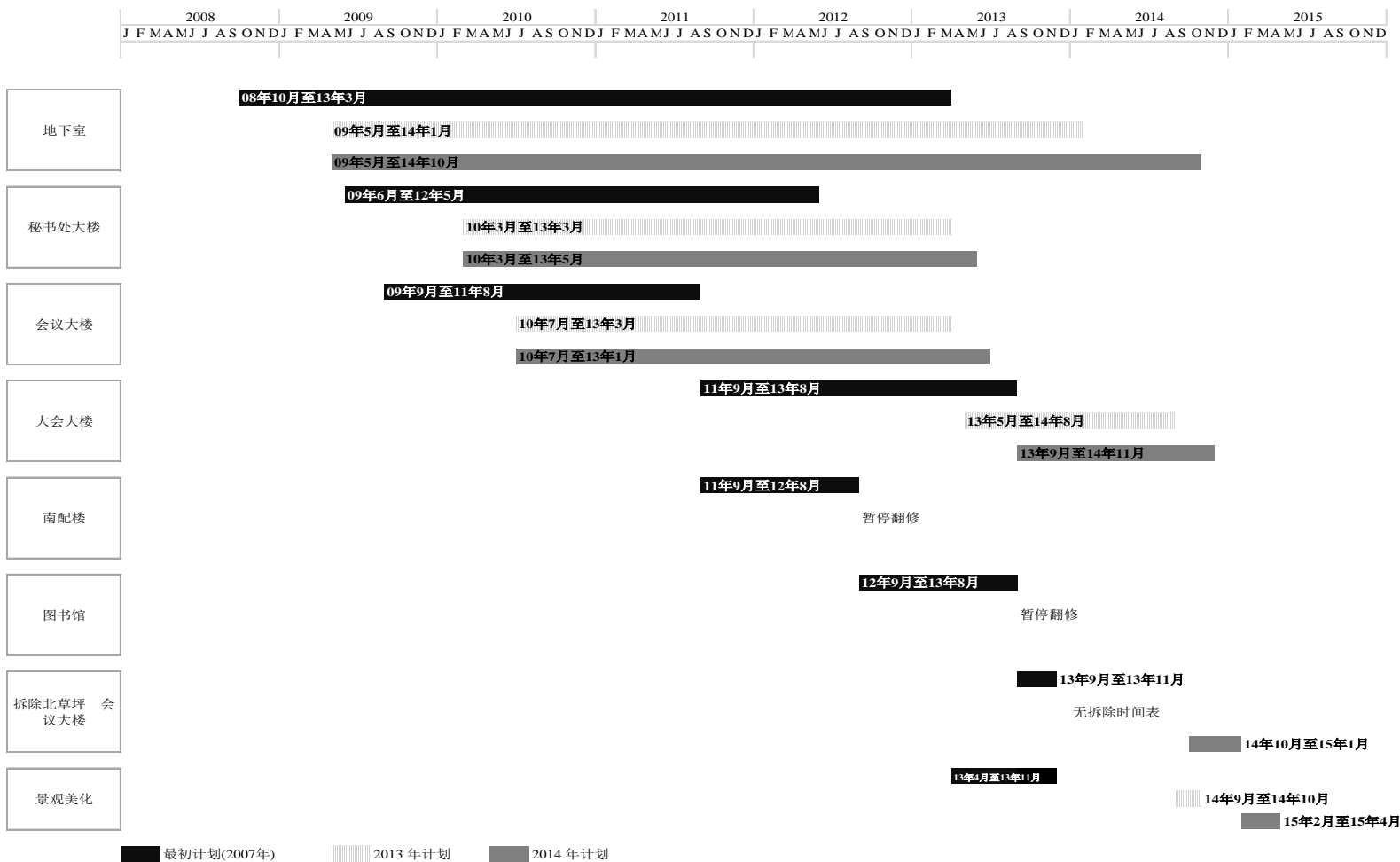
#### 总时间表

40. 基本建设总计划已接近完成，项目风险正在减少。截至 2014 年 3 月，秘书处大楼已经完工并在 2013 年 7 月移交。会议大楼在 2013 年 4 月已基本完成，但最后移交前仍有一些未决项目需要解决。南安检室于 2014 年 2 月向所有工作人员开放；地下室和北安检室预计将于 2014 年 10 月完工。

41. 行政当局目前的规划假定基本建设总计划办公室将在 2015 年 6 月底关闭。随后，42 街和 48 街车道的工程将不由基本建设总计划交付。行政当局正在等待东道市的许可，才能开始这项工作，并已告知审计委员会，中央支助事务厅将承担责任，估计为完成这一工程需要 1 500 万美元到 2 000 万美元预算(见图八)。

42. 审计委员会在摘要第 25(a)段中就项目范围提出了建议。

图 8  
现行时间表与去年的计划时间表及加速战略四时间表比较



资料来源：审计委员会对主要承包商总时间表的分析。

注：日期反映的是修建或翻新活动，不包括分项目的财政和行政收尾工作。

时间表反映的是非加速工作。

2014 年的计划反映的是主要承包商截至 2014 年 2 月的时间表。在审计时，其中包括列在地下室合同项下的 42 街和 48 街车道工程。随后，这项工程将不再由本项目交付，中央支助事务厅将负责项目管理。

## D. 管理项目直至圆满完成

### 项目治理

43. 审计委员会先前曾评论，需要有效的项目治理，包括需要一个项目指导委员会。自委员会上一次报告以来，项目的治理安排未变。行政当局继续在每季度向第五委员会、行政和预算问题咨询委员会以及管理委员会通报项目进展和费用。此外，项目主任还每周向由主管管理事务副秘书长担任主席的高级管理层小组介绍最新情况。

44. 审计委员会先前曾强调指出，开展如此规模和复杂项目的组织通常会建立一个综合保证制度，在项目小组之外向高级管理当局提供专家咨询。虽然基本建设总计划办公室在使用外部方案管理咨询人的服务，但这些咨询人是项目小组的一部分，并不独立于项目小组。

45. 审计委员会建议，主管管理事务副秘书长作为高级责任所有人，应考虑就大会大楼是否可能按既定时限、规格和成本完工的问题征求独立技术咨询。主管管理事务副秘书长的看法是，在项目现阶段，不需要这种保证。

46. 审计委员会重申了先前在摘要第 25 (b) 段中就保证问题提出的建议。

### 项目小组能力

47. 随着项目接近尾声，项目工作人员开始寻找其他职位，这是情有可原的。如果没有适当的奖励或者不能明确其未来的潜在角色，出现的一个风险是，工作人员将在项目完成之前离开而且无法很快找到接替者，增加了项目顺利收尾面临的挑战。例如，在 2014 年花了近五个月时间来填补基本建设总计划办公室的一个财务和预算员额。行政当局希望，项目的形象和声誉足以留住工作人员，特别是建筑师和工程师，直到项目完成，但基本建设总计划办公室将工作人员提前离开关键职位及由此造成的知识和专长损失视为一个主要风险。没有减轻这一风险的计划，尽管委员会在 2011 年就提请注意这一风险。在此期间，项目小组的人数已从 2012 年的 26 名工作人员和 12 名支助人员减少到截至 2014 年 3 月的 22 名工作人员和 7 名支助人员。成本的压力也导致成本顾问人数和主要承包商团队人数减少。

### 移交

48. 有效管理移交过程对于由翻修项目向日常业务活动的过渡至关重要。在这一节点上作出的决定是推动实现项目开始时所设想的效益的关键。按照良好做法，应对建筑物或系统何时准备好移交进行客观评估，以确保不中断日常业务活动。这已被证明对基本建设总计划具有挑战性。在审计时，没有管理移交过程的单一问责制，工作人员告诉审计委员会，这一过程涉及比预期更多的精力和时间。有一种风险是，这将导致决策过程中出现拖延和不必要的费用。

49. 直至 2013 年 12 月，行政当局设有一个专门负责基本建设总计划的协调小组，由中央支助事务厅的三名工作人员组成，与基本建设总计划办公室同地办公。该

小组的供资在 2013 年 12 月停止，因为假定在该日期之后不会再发生由连带费用供资的活动。尽管某员额的供资已经延长 9 个月直至 2014 年，但移交活动将持续到 2015 年最终完成项目时。

50. 基本建设总计划办公室已随工作的完成移交部分园区。分阶段移交办法在实现维修合同最高性价比方面给中央支助事务厅造成了挑战，因为这样就难以将所有设施完整交给设施管理供应商以便商定更好的价格。这种办法还增加了挑战的难度，因为需要协调多项移交工作并查明各种需要到位的维修合同及最晚到位日期。会议和安全系统也将需要维修合同。信息和通信技术厅将最终负责维护这些系统，但尚不清楚该厅将从何日开始承担这样的责任。

51. 根据分阶段移交办法，中央支助事务厅正在采用不同的办法来安排维修。表 3 显示，在大多数情况下，中央支助事务厅已经确定了维修合同，这些合同或是在正式移交有关职能之前就已签订，或是延长了现有服务合同。在未能及时安排维修合同的情况下，有关职能由内部工作人员提供，或通过特设安排提供，例如，利用主要承包商来安排和管理临时维修。中央支助事务厅还在缺乏维修合同的情况下，利用短期保修来维护长期广播设施和媒体资产管理系统，这些设施和系统直到 2014 年底都在供应商的保修期内。

52. 审计委员会在摘要第 25(c) 段中就维修所需资源提出了建议。

表 3

截至 2014 年 6 月 30 日的维修安排

领域	待维修的系统数量	截至 2014 年 6 月已确立的维修安排			
		合同	内部	利用保修	待定
房舍维修	24	8	9	—	7
广播设备	10	—	3	7	—

资料来源：审计委员会对行政当局数据进行的分析。

### 实现效益

53. 虽然项目技术交付一直得到高度、专业的重视，但缺少足够证据显示存在界定收益的稳健办法以及实现收益的计划。随着项目接近完成，应当让出资者更加清晰地了解可以取得什么样的效益。项目的预期成果是定性的、定义模糊不清而且缺乏判断成功的客观衡量办法。也没有定义任何空间利用率及相关效率目标。不对期望业绩或目标业绩进行量化，就不可能计算投资回报。

54. 秘书长在其阐述基本建设总计划必要性的报告(A/55/117)中说，园区的能源费用估计数将从 2001 年的 1 000 万美元增至 2027 年的 2800 万美元。<sup>10</sup> 基本建设总

<sup>10</sup> 数值根据通货膨胀进行了调整，以不变价格(2000 年)表示。

计划的主要量化效益是拟在环境绩效上作出的改进：能源消费减少 50%；淡水消耗量减少 40%。二氧化碳排放量减少 45%。行政当局告诉审计委员会，它打算在 2015 年年底前开始报告能效。行政当局正在安装设备和系统，以收集能源消耗数据，并打算评估每栋大楼的情况，和基本建设总计划之前的消耗情况进行比较。

55. 审计委员会告诫说，不要认为翻修后的建筑所需维修工作会减少，而指望中央支助事务厅能够减少分配给新翻修园区的预算数额。实际情况可能恰恰相反，因为更先进的厂场和设备可能需要经常维护。应当对能源消费模式、发生故障的情况等业务数据进行扎实的分析，以确定能够体现翻新后大楼和新系统长期维修需求的正确年度预算。

### 灵活工作空间战略

56. 在其第 67/254 号决议中，大会请秘书长编写一份报告，说明联合国总部长期办公空间需求，包括实施灵活工作安排对大楼容纳能力的影响。对此，行政当局在 2013 年 3 月成立了一个跨职能工作组，由中央支助事务厅主持，以确定关于灵活工作空间战略的下一步行动。行政当局将向大会第六十九届会议提交一份企划案。

57. 行政当局最近自行开展的灵活工作空间战略评估显示，有可能在其目前每人 220 平方英尺的规划数字基础上至少节省 20% 的空间，并提高工作人员的生产力、满意度、留用率和流动性，同时减少房地产费用。

58. 行政当局将开展宣传，推动工作人员参与和了解，然后从 2014 年 7 月开始实行灵活工作空间试点。根据审计委员会先前的建议，行政当局正在收集大楼占用数据，作为了解未来房地需求的依据。行政当局对实际利用率进行了初步研究，在四天中观察了秘书处和 DC1 大楼六个楼层的情况。观察到的平均利用率约为 50%，峰值为 70%，谷值为 30%。行政当局告知审计委员会，它正在开展一项实际空间利用率综合研究，到 2014 年底时应有更精确的数据。这些数据将作为提交给大会第六十九届会议的灵活工作空间企划案的依据。

59. 执行灵活工作空间战略是一个具有挑战性的变革管理活动。这将需要高级管理当局给予可见的支持和领导，但目前还不清楚将如何安排该项目的领导层。灵活工作空间的构想与联合国正在经历的其他改革方案相一致，需要全盘理解这些方案，以准确确定业务需求。例如，部署新的企业资源规划系统(团结项目)和可能设立的新的全球服务提供模式可能对联合国人员配置和办公室空间所需资源产生影响。

60. 审计委员会在摘要第 25 (d) 段中就灵活工作空间提出了建议。

### 长期资产管理

61. 联合国没有为新翻修的纽约园区或全球各地的联合国房地产制定长期资产管理计划。国际公共部门会计准则的采用要求对这些房地和建筑进行确认和适当

估值，以帮助制定行政当局的长期资产管理战略。中央支助事务厅正在收集房地产数据，作为改进全球房地管理的 20 年期基本建设方案和优先次序战略("基本建设战略审查")的基础。结果将提交给大会第六十九届会议。

62. 基本建设战略审查的目的是提供切实了解未来基本建设需求和各种资产管理方法的机会。初步调查结果(见 [A/68/733](#))表明，行政当局被动的基本建设维护方法导致资产状况迅速恶化，需要紧急修理以及需要定期实施大型建筑项目。积极主动的维护方法是进行更充分的投资，以维持一栋建筑或房地产的良好状况。又如初步调查结果所述，除内罗毕办事处和维也纳办事处以外，联合国每年投资的资本仅占其房地产价值的不到 1%，而行业最佳做法是每年的比例为 2% 至 3%。通常情况下，各组织成立一个偿债基金，以每年提供足够的收益，用于支付固定资产的基本建设投资；但尚不清楚行政当局将提出什么提案。

63. 正如先前报告指出，认为翻修后的建筑所需维修工作会减少，而指望行政当局能够减少分配给新翻修园区的预算数额，这是不现实的。实际情况可能恰恰相反，因为更先进的厂场和设备可能需要更频繁和熟练的维护。中央支助事务厅估计，2014-2015 两年期间，由于公用事业费用减少产生的 500 万美元节余将被维持系统和设备增加的费用所抵消。

#### 汲取和应用经验教训

64. 按照大会第 [67/246](#) 号决议规定的任务，基本建设总计划办公室开展了一项涉及主要利益攸关方的工作，以总结经验教训，供未来的基本建设项目借鉴。秘书长关于基本建设总计划执行情况第十一次年度进展报告([A/68/352](#))中介绍了该工作的成果摘要。目前没有将这些经验教训纳入今后重大项目管理的机制，因为和大多数组织不同的是，联合国没有管理重大项目交付的既定方法。

65. 基本建设总计划办公室与战略遗产计划的代表进行了会晤，以讨论其经验，并且为一份关于在联合国系统内管理基本建设项目的联合检查组报告提供了投入。管理事务部还在探讨是否可能将工作人员从基本建设总计划办公室调往其他基本建设或办公房地项目，不过这项工作还处于早期阶段。

66. 审计委员会总结了从其对基本建设总计划的审计中得出的主要经验教训，以供行政当局在启动未来重大项目时借鉴。委员会还与战略遗产计划的代表进行了非正式互动，讨论基本建设总计划的经验教训。

67. 行政当局正在将基本建设总计划的经验应用于战略遗产计划。与基本建设总计划不同的是，战略遗产计划已将连带费用作为一个组成部分纳入了整个项目所需资源，并提议设立一个治理结构，包括一个独立于项目小组的指导委员会，以仔细检查日内瓦办事处翻修工程的成本、时间表和范围，并按照行政和预算问题咨询委员会的建议([A/68/585](#))决定应急基金的使用。行政当局正在考虑更加独立的财务报告方式，即向理事机构直接报告而不是通过项目小组报告。

## E. 鸣谢

68. 审计委员会对主管管理事务副秘书长、主管基本建设总计划事务助理秘书长及其工作人员向审计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

(审计组长)

大不列颠及北爱尔兰联合王国

长兼审计长

埃米阿斯·莫尔斯(签名)

中国审计长

刘家义(签名)

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长

多维克·乌图(签名)

14 年 6 月 30 日

## 附件一

## 基本建设总计划战略和预算发展大事记

1990 年代末期	确定需要彻底翻修总部大院。
2000 年	<p>6 月, 秘书长明确指出需要翻修, 并提出了一系列可采取的办法(见 <a href="#">A/55/117</a>)。首选翻修方案为期六年, 耗资约 9.64 亿美元, 大院内任何时候都将有多达 30% 的地方在施工。</p> <p>12 月, 大会在第 <a href="#">55/238</a> 号决议中授权编制一份基本建设总计划的设计计划和费用分析, 基本建设总计划最初由联合国经常预算拨款供资。</p>
2002 年	12 月, 大会第 <a href="#">57/292</a> 号决议决定实施基本建设总计划, 预计建造预算为 10.49 亿美元。大会还设立了基本建设总计划特别账户, 批款来自会员国摊款。
2003 年	2 月, 秘书长设立基本建设总计划办公室。
2005 年	<p>11 月, 秘书长在第三次年度进展报告(<a href="#">A/60/550</a>)中, 在确定设计和费用估计数以及已不可用作周转房的 UNDC-5 号大楼计划落空之后, 提出了四个战略选择。</p> <p>首选方案是战略四(分阶段施工办法), 订正预算为 15.88 亿美元。</p>
2006 年	<p>6 月, 大会第 <a href="#">60/282</a> 号决议核准了秘书长第三次年度进展报告概述的战略四。</p> <p>10 月, 秘书长在第四次年度进展报告(<a href="#">A/61/549</a>)中解释, 战略四的预算已经增加到 18.77 亿美元, 原因是市场条件导致施工费用和专业费增加, 而且需要增加工程范围, 包括额外的防爆安全和信息技术备份系统及安保。</p> <p>12 月, 大会第 <a href="#">61/251</a> 号决议批准了 18.77 亿美元的订正项目预算和拟议的分阶段施工办法。</p>
2007 年	<p>9 月, 秘书长在第五次年度进展报告(<a href="#">A/62/364</a> 和 Corr.1)中指出, 战略四的实施出现延误, 原因是联合国决策过程复杂以及该项目执行主任辞职。</p> <p>项目的估计最终费用现在已达到 20.96 亿美元, 超出预算 2.2 亿美元, 主要原因是进度延误以及价格通胀对施工费用和租金造成了相关影响</p> <p>秘书长提出了加速战略四。根据该战略, 翻修期间缩短, 施工阶段减少, 联合国业务少受干扰。加速战略的最终费用估计数为 20.67 亿美元, 超出预算大约 1.9 亿美元。</p> <p>12 月, 大会第 <a href="#">62/87</a> 号决议批准了加速战略四, 并重申请秘书长确保基本建设总计划在第 <a href="#">61/251</a> 号决议批准的预算范围内完成。加速战略四仍然是现行核定战略。</p>
2009 年	<p>4 月, 大会在其第 <a href="#">63/270</a> 号决议中请秘书长提出建议, 让会员国通过捐款抵消项目成本。</p> <p>12 月, 大会在其第 <a href="#">64/228</a> 号决议中请求由基本建设总计划核定预算供资支付所需连带费用的提议。大会还鼓励秘书长实施价值评估工程, 最大限度地节约成本, 以在核定预算范围内完成项目。</p>

---

2011 年	<p>10 月，秘书长在其第九次年度进展报告(A/66/527)中报告，东道国为强化安保升级提供了 1 亿美元。</p> <p>该项目通过价值评估工程节省了大约 1 亿美元。因此，估计最终成本为 20.61 亿美元，超出预算大约 7 400 万美元。</p>
2012 年	<p>4 月，大会在其第 66/258 号决议中批准了 1.35 亿美元的追加承付授权。</p> <p>9 月，秘书长在其第十次年度进展报告(A/67/350)中提出暂缓图书馆和南配楼翻修工程，因为尚未与东道国做出安全安排。</p> <p>如果不计连带费用，该项目最终费用估计数现为 22.28 亿美元，约超出预算 2.4 亿美元。</p> <p>秘书长提议，削减费用，总额为 1 600 万美元，暂缓翻修图书馆和南配楼，可腾出 6 500 万美元，并使用 1.59 亿美元的利息收入和周转资本准备金以及未来的利息收入，以降低低成本超支。</p> <p>12 月，大会在其第 67/246 号决议中授权承付追加 1.68 亿美元，但不接受关于暂停翻修图书馆和南配楼的建议。大会还批准减少费用提议中欲减少的 1 300 万美元，并批准使用 7 100 万美元周转资本准备金。</p>
2013 年	<p>8 月，秘书长在其第十一次年度进展报告(A/68/352)中报告，秘书处和会议大楼的翻修已经完成，工作人员已经搬入，大会大楼开始翻修。</p> <p>项目完成的最后费用估计为 22.15 亿美元，超出预算约 1.53 亿美元。秘书长提议，由图书馆和南配楼翻修预算的 6 500 万美元和周转资金准备金的 8 800 万美元补充超支部分。</p> <p>秘书长还报告，若不决定为连带费用和备用数据中心补充资金，现金结余到 2014 年中将用罄，项目只得停工。</p> <p>9 月，就改造北草坪会议楼，临时用作大会堂举行了一般性辩论。秘书长宣布，大会堂的翻修工作将会赶在 2014 年 9 月一般性辩论开始前完成。</p> <p>12 月，大会核可周转资金准备金 8 800 万美元用于项目(大会第 68/246A 号决议)。</p>
2014 年	<p>4 月，大会第 68/247 B 号决议授权秘书长使用周转基金和特别账户，作为连接机制，用于连带费用和后备数据中心。计划在大会第六十九届会议上决定是否通过预算摊款补充储备金。</p>

---

## 附件二

## 秘书长各次进展报告中列报的预算和预期最后费用估计数

(千美元)

	战略四	加速战略							
	大会 2006 年 核定预算	截至 2007 年 8 月的状况	截至 2008 年 9 月的状况	截至 2009 年 9 月的状况	截至 2010 年 9 月的状况	截至 2011 年 5 月的状况	截至 2012 年 7 月的状况	截至 2013 年 4 月的状况	截至 2014 年 1 月的状况
施工	935 300	964 625	1 032 900	1 057 402	1 016 920	1 058 714	1 206 003	1 219 950	1 226 559
强化安保升级工程	—	—	—	—	—	82 185	82 628	82 628	82 628
专业费、管理费	231 000	234 508	280 340	302 365	316 549	326 994	368 290	368 831	368 874
强化安保升级费	—	—	—	—	—	10 713	10 713	10 713	10 713
装修和租用周转空间	214 500	389 858	425 695	426 881	421 113	529 679	511 819	511 819	511 819
应急基金	199 900	199 859	235 236	181 423	202 209	89 084	41 638	14 150	7 721
预估价格上涨	296 000	277 960	—	—	—	—	—	—	—
强化安保升级追加应急基金	—	—	—	—	—	6 659	6 659	6 659	6 659
基本建设总计划预计费用	1 876 700	2 066 810	1 974 171	1 968 071	1 956 791	2 104 028	2 227 750	2 214 750	2 214 973
<b>核定预算</b>	<b>(1 876 700)</b>	<b>(1 876 700)</b>	<b>(1 876 700)</b>	<b>(1 876 700)</b>	<b>(1 876 700)</b>	<b>(1 876 700)</b>	<b>(1 876 700)</b>	<b>(1 876 700)</b>	<b>(1 876 700)</b>
会员国捐款	—	—	—	—	—	(110 500)	(110 689)	(113 689)	(113 912)
<b>项目(施工)费用超支</b>	<b>0</b>	<b>190 110</b>	<b>97 471</b>	<b>91 371</b>	<b>80 091</b>	<b>116 828</b>	<b>240 361</b>	<b>224 361</b>	<b>224 361</b>
周转资本准备金								(71 000)	(159 400)
<b>资金(施工)缺口</b>	<b>0</b>	<b>190 110</b>	<b>97 471</b>	<b>91 371</b>	<b>80 091</b>	<b>116 828</b>	<b>240 361</b>	<b>153 361</b>	<b>64 961</b>
连带费用					162 485	146 806	143 139	141 409	140 253
备用数据中心					19 770	20 700	19 488	19 268	19 268
给备用数据中心的捐款					(4 228)	(4 228)	(4 228)	(4 228)	(4 228)
<b>联合国费用超支总数</b>					<b>258 118</b>	<b>281 034</b>	<b>398 760</b>	<b>309 810</b>	<b>220 254</b>

资料来源：审计委员会对秘书长关于基本建设总计划执行情况进展报告的分析。

注：

自第六次年度进展报告(A/63/477)起，行政部门不再单独报告应急基金和预估价格上涨情况。

自第八次年度进展报告(A/65/511)起，定期报告连带费用和备用数据中心总支出估计数。

## 附件三

## 各项建议执行情况

编号	建议概述	参考 段落	首次提出 建议的 财政期间	已完全			因时过境 迁而不能 执行	审计委员 已经 了结	审计委员会关于执行情况的 评述——2014 年 4 月
				执行	执行中	未执行			
1	行政当局同意审计委员会的建议，即制定一个费用-时间权衡标准，为决定是否值得为加速支付款项或是否接受延迟更能省钱提供指导	28	2011					X	建议已开始执行，但鉴于项目被评估为未实施，审计委员会不再执行这项建议
2	行政当局同意审计委员会的建议，即紧急审查并重新拟订项目的预计最后费用。在重新制订的预计最后费用中将列入以下方面的可能费用估计数：(a) 已发现的项目风险；(b) 项目竣工前的变更单；(c) 为赶上项目进度的加速活动；(d) 已提交的索赔以及今后索赔的备抵；(e) 余下的最高限价保证合同的最新估计数(根据之前最高限价保证合同的经验，重新核定价格并确定切合实际的应急基金数额)；(f) 以从基本建设总计划预算内支付为条件的场外办公地点改建费用	32	2011					X	建议已开始执行，但鉴于项目被评估为未实施，审计委员会不再执行这项建议
3	行政当局同意审计委员会的建议，即重新计算预计最后费用，并从现在起直至项目竣工，每个季度提交报告	34	2011	X					审计委员会上次报告提到已经执行
4	审计委员会还建议行政当局高级管理层制定适当控制措施，以便向大会明确表明，报告的费用预测是可靠的	35	2011					X	建议已开始执行，但鉴于项目被评估为未实施，审计委员会不再执行这项建议。
5	行政当局同意审计委员会的建议，即在拟订了一份完整、可靠的预计最后费用后，行政当局应制定项目所有剩余款项承付时间表，同时认清延迟发放或部分发放资金将对费用和时间安排产生的影响	41	2011	X					进展报告显示以前的开支情况和今后的约定付款数，包括现金流分析
6	行政当局同意审计委员会再次提出的建议，即行政当局应：(a) 紧急解决图书馆和南配楼的安保问题和没有可行设计方案的问题；(b) 如	50	2011	X					审计委员会上次报告提到已经执行

编号	建议概述	参考 段落	首次提出 建议的 财政期间	已完全			因时过境 迁而不能 执行	审计委员 已经 了结	审计委员会关于执行情况的 评述——2014 年 4 月
				执行	执行中	未执行			
	果建议这两座大楼仍留在工程范围内，则应说明如何解决安保方面的问题；(c) 争取大会批准这两座大楼的拟议行动方案								
7	行政当局同意审计委员会的建议，即如果图书馆和南配楼无法留在工程范围内，则行政当局向大会提出经过成本计算的关于安放目前位于这两座大楼的设施的方案。行政当局承诺在大会第六十七届会议期间落实这项建议	51	2011					X	行政部门提出备选方案，但根本问题仍然存在。审计委员会不再执行此项建议，转而执行其后的另一项建议(第六十八届会议，第 54 段)
8	行政当局同意审计委员会的建议，即对于缩减大会大楼原计划工程范围的任何建议，行政当局都要征求大会批准。行政当局承诺在大会第六十七届会议期间落实这项建议	52	2011	X					审计委员会上次报告提到已执行
9	审计委员会建议，行政当局须抓紧为基本建设总计划建立更有效、更正规的治理机制。主管管理事务副秘书长应当确定如何才能保证成本和进展预测准确，特别是在涉及技术性建设判断的领域。审计委员会认识到，通常在这种性质的项目中，高级管理层会听取独立于项目小组的专家意见	55	2011					X	审计委员会上次报告评估为已开始执行，但鉴于项目情况，审计委员会不再执行此建议
10	行政当局同意审计委员会的建议，即吸取基本建设总计划的教训，考虑今后如何以更透明和有效的方式管理基本建设项目的应急基金经费	62	2011					X	审计委员会上次报告评估为已开始执行。审计委员会不再执行此项建议，转而执行其后的另一项建议(见 A/68/5(Vol.V)，第 39 段)
11	行政当局同意审计委员会再次提出的建议，即基本建设总计划办公室应大幅减少变更审批进程的处理用时和积压工作	76	2011	X					审计委员会上次报告提到已执行
12	行政当局同意审计委员会的建议，即管理部(a) 采取灵活的试行工作方法，不再为每一个人配备一个办公桌；和(b) 评估采用灵活的工作场所战略可能造成的业务和财政影响，以期在提出翻修现有的办公空	83	2011		X				审计委员会在本次报告中承认，行政部门在执行建议(a) 方面取得一些进展

编号	建议概述	参考 段落	首次提出 建议的 财政期间	已完全			因时过境 迁而不能 执行	审计委员 已经 了结	审计委员会关于执行情况的 评述——2014 年 4 月
				执行	执行中	未执行			
	间或获取新的办公空间提议时，减少联合国以后的空间需求								
13	审计委员会重申先前关于确定最后预计费用进程的建议	38	2012					X	审计委员会上次报告评估为已开始执行，但鉴于项目情况，审计委员会不再执行此建议
14	审计委员会建议，对于今后此类项目，行政部门采用计入风险的方式，确定、分配和报告现代项目管理最佳实践的应急资金	39	2012		X				如本次进展报告所示，审计委员会认为这项建议已开始执行，但鉴于项目进展情况，认为这项建议就基本建设总计划而言，无需执行  审计委员会承认，重大基建项目更多的规划和报告方面有所发展，例如战略遗产计划。联合国无长期既定的应急管理方针，因此此建议未执行。在此阶段，应急管理是行政部门对任何项目拥有的方案责任的职权范围
15	审计委员会建议，作为完成大会大楼、以便在 2014 年 9 月举行一般性辩论的计划的一环，基本建设总计划办公室向高级负责人提供明确的标准，说明何时启动应急计划措施，包括详列各类费用和好处	48	2012					X	建议未执行，但鉴于项目情况，审计委员会不再执行此建议
16	审计委员会建议，行政部门编列切实可行、说明费用的备选方案，协助大会决定是否把图书馆和南配楼排除在基本建设总计划范围之外，如果排除在外，是否使用 6 500 万美元预算来减少目前费用超支	54	2012	X					行政部门获得许可，可以使用约 6 500 万美元。行政部门提出了在其他地方安置的方案
17	鉴于大会大楼时间紧迫，审计委员会建议，负责管理事务副秘书长考虑追求独立技术咨询，了解大会大楼是否可能按照现行时限、要求和费用按期完成	59	2012					X	建议未执行，但鉴于项目情况，审计委员会不再执行此建议
18	审计委员会建议，灵活办公空间战略工作组：(a) 收集纽约所有常设空间和租用空间楼房占用率和每座楼房每个办公桌的占用费用的充实	69	2012		X				行政部门取得明显进展，包括试行灵活工作空间，收集占用和使用数据

编号	建议概述	参考 段落	首次提出 建议的 财政期间	已完全 执行	执行中	未执行	因时过境 迁而不能 执行	审计委员 已经 了结	审计委员会关于执行情况的 评述——2014 年 4 月
	数据；(b) 利用此一分析更好地了解纽约和世界其他办公地点今后的用地需求								
19	审计委员会建议，在做初期战略采购和做出交付选择时，行政部门正式记录基本建设总计划的经验教训	72	2012	X					行政部门在秘书长第十一次进展报告中记录了基本建设总计划的经验教训，正用此积极制定战略遗产计划。审计委员会承认中央支助事务厅在此进程中发挥重要作用。因联合国缺少既定标准的管理重大项目交付方针，很难充分确保汲取了这些经验教训
20	审计委员会建议，行政部门采用整个寿命周期资产投资战略，评估总部大楼全周期保养费用方案	77	2012		X				行政部门正在分类登记已经安装的建筑组件，汇集必要的数字，拟定长期使用周期更换计划。总的方针是战略基建审查的一环，将提议为期 20 年的联合国秘书处全球房地，包括在纽约的联合国总部的基建方案和优先战略。计划在 2015 年 6 月 30 日充分执行此建议，届时，2016-2017 年拟议预算将提呈给会员国
21	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范畴评估结果，审查现行保养合同，评估可否从今后战略商业关系中争取更多价值	82	2012		X				审计委员会本次报告确认取得进展
建议总数(2011 年)		—	—	5	1	0	0	6	
建议总数(2012 年)		—	—	2	4	0	0	3	
建议总数				7	5	0	0	9	
在建议总数中所占百分比				33	24	0	0	43	

## 附件四

## 现今供资情况和费用估计

最新核定供资情况和费用，包括拟议的其他资金来源

(千美元)

	基本建设 总计划	连带费用	备用数据 中心	联合国费用 总计
核定预算	1 876 700		4 228	
捐款	13 873			
强化安保升级	100 000			
<b>预算总数</b>	<b>1 990 573</b>		<b>4 228</b>	<b>1 994 801</b>
费用				
大楼翻修	1 269 283			
周转空间	493 299			
应急基金	6 308			
专业人员费、管理费	346 083			
强化安保升级	100 000			
连带费用		139 524		
备用数据中心			19 240	
<b>费用共计</b>	<b>2 214 973</b>	<b>139 524</b>	<b>19 240</b>	<b>2 373 737</b>
<b>费用超支</b>	<b>224 400</b>	<b>139 524</b>	<b>15 012</b>	<b>378 936</b>
供资缺口计划				
周转资金准备金	(159 400)			
<b>余下费用超支</b>	<b>65 000</b>	<b>139 524</b>	<b>15 012</b>	<b>219 536</b>

资料来源：审计委员会对行政部门截至 2014 年 3 月的数据进行的分析。

14-57771 \* (C) 220814 220814



请回收