



第五十九届会议

临时议程* 项目 108

财务报告和审定财务报表以及
审计委员会的报告

审计委员会关于基本建设总计划 2003 年 12 月 31 日终了的
两年期的报告

秘书长的说明

秘书长谨按照 2002 年 12 月 20 日大会第 57/292 号决议向大会成员转递本报告。

* A/59/150。



摘要

审计委员会审查了联合国基本建设总计划的业务。委员会还对联合国财务报表九和表 9.1 有关基本建设总计划 2003 年 12 月 31 日终了的两年期部分进行了审计。

委员会的审查结果如下。

基本建设总计划的设计发展和建筑文件阶段延迟开始，可能造成的财务影响如下：在设计费约增加 3-5%，联合国基本建设总计划行政和业务费用每年约增加 2.6 百万美元。

委员会建议一览表见下文第 9 段。

2004 年 7 月 9 日审计委员会主席给大会主席的信

我谨根据 2002 年 12 月 20 日大会第 57/292 号决议向你转递审计委员会关于基本建设总计划的进度报告。

联合国审计委员会主席

南非共和国审计长

肖凯特·法基（签名）

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-19	5
A. 建议.....	9	6
B. 背景.....	10-19	6
二. 财务事项.....	20-30	8
A. 财务概览.....	20-28	8
B. 现金、应收账款和财产损失的注销.....	29	10
C. 惠给金.....	30	10
三. 管理事项.....	31-46	10
A. 采购和订约事务.....	31-34	10
B. 方案管理.....	35-45	10
C. 诈欺和推定舞弊案子.....	46	12
四. 鸣谢.....	47	12

一. 引言

1. 基本建设总计划基金是作为联合国财务报表（A/59/5，第一卷）报表九“固定资产和进行中的建筑”的一部分报道的。该基金包括了联合国总部建筑群大整修的所有支出。在进行中建筑账户未支配经费余额均转入下一个两年期，直至这些项目完成为止。

2. 审计委员会还根据 1946 年 12 月 7 日大会第 74(I)号决议，审计了基本建设总计划的财务报表，作为它对联合国 2002 年 1 月 1 日至 2003 年 12 月 31 日期间的审计工作一部分。因此，委员会关于联合国财务报表的审计意见也把基本建设总计划包括在内。

3. 委员会还应 2002 年 12 月 20 日大会第 57/292 号决议的请求，审查基本建设总计划 2003 年 12 月 31 日终了的两年期业务。该决议请审计委员会开始对基本建设总计划的发展和执行进行监督活动，并且每年就此向大会提出报告。这项审查是根据下列规则进行的：《联合国财务条例和规则》第七条及其附件（见 ST/SGB/2003/7）、联合国、各专门机构和国际原子能机构外聘审计团共同审计标准以及国际审计标准。

4. 这项审查系依据委员会关于基本建设总计划进度报告所提的以下广泛审计目标而进行的（A/58/321，第 2 段）：

(a) 审查基本建设总计划的财务报表，其中包括对项目会计、付款和提报告的系统进行评价；

(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) 查明诸如应交付物品、时间和建材规定等合同条款的遵守情况；并

(d) 审查为对项目进行适当管理而订立的各种管制与程序措施，包括内部审计。

5. 这项审查涵盖了“设计发展”和“建筑文件”两个阶段的执行情况。委员会回顾大会第 57/292 号决议指出审计委员会为了避免利益冲突，不负责核证初步项目费用。

6. 秘书长在其关于基本建设总计划的成果报告（A/57/285 和 Corr.1）中告知大会说经联合国同意，东道国总审计局自 2001 年 2 月至 6 月审查了基本建设总计划项目。该局在题为“联合国总部翻修工程”的报告内“简要结果”一栏载列以下结论“迄今为止，翻修规划，包括费用估计在内，十分合理”以及“符合工业最佳作法”。¹

¹ 总审计局于 2003 年 5 月评估联合国的翻修订正计划，从而增订其报告。该局建议在基本建设总计划项目进行的过程，为确保费用和工作进度受控制和接受问责将需要更多的项目管理、监督和监测机制。

7. 本报告涵盖委员会认为应提请大会注意的事项，委员会同行政当局讨论过它的意见和结论，后者的意见适当地列入报告内。

8. 下文第 9 段载有委员会建议摘要。第 20 至 46 段详列各项调查结果和建议。

A. 建议

9. 委员会建议行政当局：

(a) 严格遵守联合国关于采购和订约事务的条例和规则（第 34 段）；

(b) 指认设计发展和建造文件阶段延迟开始的所有原因，并加以处理，以确保有效率和经济合算地及时完成这两个阶段（第 43 段）；

(c) 研究并通过关于尽量减少行政和管理费用的措施（第 45 段）。

B. 背景

10. 在 2000 年 6 月，秘书长向大会提出了一个报告，其中建议对联合国纽约总部建筑群进行大整修（A/55/117 和 Add. 1）。秘书长在该报告中指出目前维修总部的“被动办法”，² 于迫不得已时才进行所需的补救工作，效率相当低，而且随着各建筑进一步老化，维修费用将过于昂贵。因此，秘书长建议一个长期性的基本建设总计划，以综合、有系统和成本效益高的方式分六年执行，估计总计划的费用为 964 百万美元，其中包括基线范围估计 902 百万美元以及租赁回旋空间³ 费用 62 百万美元。

11. 这个建议提到三个可能的筹资渠道：以支付基本建设总计划的费用：(a) 特别摊款；(b) 方案预算；(c) 来自公共和私人来源的现金和实物自愿捐助。

12. 这个建议还审议关于支付基本建设总计划费用的任择办法：(a) 现金支付办法，建立在一次或多年特别摊款的基础上；(b) 三种延期支付办法。第一种办法建立在会员国提供足以支付基本建设所需全部费用的无息贷款的可能性的基础上。第二种办法是按市场利率向外部商业借贷基本建设所需全部费用 964 百万美元。第三种办法的前提是可能仅为基本建设所需费用 964 百万美元的一部分提供无息贷款，所需经费余额则由外部商业借贷提供。

13. 回应这项建议，2000 年 12 月 23 日大会第 55/238 号决议授权秘书长，在不影响大会就此问题作出最后决定的情况下，着手为基本建设总计划编制全面设计

² 一个可能的办法是未来二十五年以被动方式进行所需的工作。这意味着，当建筑物出现问题和系统发生故障时，才进行所需修理实际花费。

³ 为了进行大整修方案，必须撤空大片面积，并且把原来的办公人员和职能暂时迁至它处。给会议、办公室和支助职能提供适当的临时空间称为“回旋空间”。在执行整修方案，回旋空间是必不可少的。

计划和详细费用分析报告，并决定在 2000-2001 两年期方案预算第 31 款（建筑、改道、改良和主要维修）下为此拨出 800 万美元。

14. 在 2001 年春，在管理部中央支助事务厅之内设一个项目小组进行大会已批准的初步设计阶段。秘书长在其关于调查研究成果的报告，其中包括可行的代替办法和防止超支的措施（A/57/285 和 Corr. 1），告知大会自 2001 年 7 月至 2002 年 5 月已进行全面设计计划和详细费用分析（称为“初步设计阶段”）。

15. 秘书长该报告除其他事项外，还准予授权执行基本建设；以设计发展和建筑文件始，2003 年估计费用为 2 250 万美元，2004 年为 2 200 万美元。他指出假定在 2003 年 1 月开始设计发展并且获得融资，翻修和建筑所需的采购就可在 2004 年 7 月开始，接着在 2004 年 10 月就进入建筑的初步阶段。

16. 秘书长在该报告附件一列示基本建设总计划背景图，阐明各阶段和预测时间表：(a) 调查研究阶段（1998-2000 年）；(b) 设计阶段：初步（2001-2002 年），设计发展（2003 年），建筑文件（2004 年）；(c) 采购和建筑阶段（2005-2010 年）。然而执行总计划的全面时间表取决于以下三个相互关联的因素：资金的供应情况；回旋空间的供应情况；技术准备的进展情况。

17. 内部监督事务厅在其涵盖 2003 年 1 月 1 日至 7 月 31 日期间的监测活动报告（A/58/342）指出设计发展进展顺利，得到合理保证显示迄今进程公平并具透明度。

18. 2004 年 5 月 20 日，在第五委员会第 45 次会议上，主管管理事务副秘书长通报：在各种法律和安全批准得到解决的情况下，联合国开发公司⁴ 希望在 2005 年下半年在第一大道与第 42 街的角落开始建造新大楼，打算将该大楼作为“回旋空间”之用。秘书处还继续同东道国政府及其国会议员讨论由美利坚合众国提供免息贷款事宜，这类贷款须经东道国国会批准。2004 年 3 月 16 日，美国代表向第五委员会提出利率为 5.54%、最多 30 年期的 12 亿美元贷款。

19. 关于资金供应问题，主管管理事务副秘书长告知第五委员会：基本建设总计划的三个组成部分将分别由不同来源提供资金。联合国建筑群的翻修是会员国的责任，经费将由各国分摊。秘书处还希望给予会员国机会为特定会议室的翻修提供资金。新大楼（UNDC-5）的建筑费不是基本建设总计划的预测费用的一部分，但可通过联合国发展公司出售债券融资。这不会造成会员国须承付任何其他费用。联合国在基本建设总计划执行期间须付的大楼（UNDC-5）租金包括在 12 亿美元的计划费用之内。新游客中心的重点将是私营部门通过各个联合国协会提供资金。

⁴ 联合国开发公司是纽约州公益公司，协助联合国大家庭解决办公室空间和其他房地产需要。

二. 财务事项

A. 财务概览

20. 大会第 57/292 号决议决定根据基线规模下阶段划分和回旋空间第一种办法⁵实施基本建设总计划，预计的工程预算为 10.49 亿美元，增减幅度为 10%，即现行估计为 9.441 亿美元至 11.539 亿美元之间的幅度，提议的开工日期为 2004 年 10 月，施工时间为五年。建筑预算明细预测以及对照 2000 年所作的估计载于下文表 1。

表 1

基本建设总计划建筑预算预测

(百万美元)

明细表	总计划 2002 年	总计划 2000 年
基线范围估计数	991	902
回旋空间租金估计数	96	62
以前批准安全措施导致的减少数	(17)	
在现有建筑群中不包括一个新的大型会议室和 多功能大厅导致的减少数	(57)	
包括帷幕更替在内的增加数	36	
共计	1 049	964

21. 建筑预算预测 1 049 百万美元明细载于下文表 2。

表 2

建筑预算预测的各个组成部分

(百万美元)

组成部分	总计划 2002 年	
	数额	百分比
劳工和建材	482	46
规划设计或有费用	72	7
一般情况	56	5
专业事务费	98	9
建筑或有费用	70	7
增价	175	17
回旋空间租金	96	9
共计	1 049	100

⁵ 第一种办法涵盖了把联合国总部大多数办公室暂时搬至回旋空间，即联合国开发公司在第一大道与第 42 街东南角建造并拥有的新大楼，从而在最短的时间内，总部建筑群得以翻修。

22. 该大会决议授权秘书长着手进行余下的设计发展和建筑文件阶段，并在 2002-2003 两年期核拨 25.5 百万美元以供基线范围和范围选择的设计及有关项目的管理以及建筑前的事务管理，截至 2003 年 12 月 31 日，这笔拨款中已分配给执行工作 17.9 百万美元（70%）。

23. 大会还授权秘书长在 2004-2005 两年期承付至多 26 百万美元，用于与设计和管理有关的余下工作。

24. 根据大会第 A/57/292 号决议以及依据联合国财务条例和规则条例 6.6（现为条例 4.13）的规定，为基本建设总计划开设特别账户。另开设一单独账户用于管理总计划的经费和分配款项。

25. 截至 2003 年 12 月 31 日，基本建设总计划的预算执行情况报告显示如下：

表 3

截至 2003 年 12 月 31 日的基本建设总计划预算执行情况

(千美元)

支出项目	分配款项	支出	占总支出百分比	未支配余额
工作人员及其他人事费	2 299	2 074	48.2	225
旅费	49	44	1.0	5
订约事务	14 979	1 666	38.7	13 313
业务费	286	289	6.7	(3)
采购	292	233	5.4	59
共计	17 905	4 306	100.0	13 599

26. 基本建设总计划于 2000 年 12 月制定以来，2000-2001 两年期的实际支出是 6.881 百万美元，而 2002-2003 两年期的实际支出是 4.306 百万美元，故截至 2003 年 12 月 31 日为止，累计支出为 11.187 百万美元。

27. 在支出总额中，人事费占 2.074 百万美元（48%），业务费和采购占 52.2 万（12%），订约事务占 1.666 百万美元（39%）。人事费支出 2.074 百万美元是人事费分配款总额 2.299 百万美元的 90%。而将用于订约事务的 1.666 百万美元仅占订约事务 14.979 百万美元的 11%。

28. 审计委员会对 2002-2003 年所花人事费较高表示关切。行政当局告知委员会：如 A/57/7/Add.4 所指出的，原来规划中的人事费单单是 2003 年一年便是 3.75 百万美元（见附件二基本建设总计划：第二阶段：设计发展和第三阶段建筑文件）。因把设计阶段的年数增多，分配款项反映的人事费数字已有所减少。行政当局预期基本建设总计划人事费将接近规划中的支出，而在设计发展阶段完成时的总款项将达 2.76 百万美元。

B. 现金、应收账款和财产损失的注销

29. 依财务条例 6.4, 行政当局告知审计委员会; 在 2003 年 12 月 31 日终了的两年期, 并无注销任何与基本建设总计划的现金、应收款项或非消耗性财产。

C. 惠给金

30. 行政当局告知审计委员会, 依财务条例 5.11, 在 2002-2003 两年期, 并无发放与基本建设总计划有关的惠给金。

三. 管理事项

A. 采购和合同

31. 审计委员会审查有关设计发展和建筑文件阶段的合同, 注意到行政当局在付还 13.5 万美元与承包商一事上受限制; 这笔钱是支付联合国建筑群的木板模型和纸模型以及三度空间透视图。在现有合同内, 这些都不是商定的应交付货物。以模型来说, 事前未批准特定的偿还款项; 就透视图而言, 所要的透视图超出基线范围的要求。

32. 法律事务厅在 2003 年 7 月 2 日备忘录中, 建议谋求和解, 这是基于 (a) 仲裁法庭可能裁定只要承包商能以具体证据证明其权利要求, 便有权收回费用, 因为联合国已充分得到承包商提供这些货物的服务; (b) 如果联合国无法就此达成和解, 仲裁法庭可能裁定联合国不仅对承包商负有最多为 190 000 美元的赔偿责任, 同时还须偿付利息、法律规费以及仲裁费。

33. 审计委员会还指出行政当局对园林设计和更替帷幕设计的正式投标给予例外的免除。行政当局在 2003 年 11 月 10 日备忘录中说“尽管感到相当不安, 但为了了结这件事, 加上时间因素”, 决定免除正式投标。委员会指出这项给予免除的条件是采购手册第 9.5 段和财务条例 105.16(a) (ST/SGB/2003/7) 列举的例外情况中所无的。

34. 行政当局同意委员会所建议的严格遵守联合国关于采购和订约事务的条例和规则。

B. 方案管理

35. 大会第 57/292 号决议请秘书长为基本建设总计划执行前和执行期间的所有阶段订立严格的控制标准, 确切界定需要完成的翻修工作和要实现的技术结果, 以确保除其他事项外 (a) 总体项目不会超支和 (b) 成功地在所设想的时间和预算内按照商定的技术规格完成项目。

36. 秘书长在基本建设总计划执行情况的第一个年度报告 (A/58/599) 中说执行基本建设总计划的总体时间表取决于三个相互关联的因素: (a) 资金供应情况;

(b) 回旋空间的供应情况；(c) 技术准备方面的进展。尽管进度落后于原定时间表，但所有领域均取得进展，所有三个因素仍相互协调。

37. 审计委员会指出尽管在 2003 年 4 月 17 日收到有关建议，与设计发展和建筑文件阶段的执行有关者一共六个合约，截至 2003 年 12 月 31 日，并未签署其中任何一个。

38. 截至 2004 年 3 月 31 日，签订合约的拟议和订正时间表以及实际情况如下：

表 4

截至 2004 年 3 月 31 日止签订合约的拟议和订正时间表以及实际情况

合同	拟议时间表	订正时间表	签订合同实际情况
A. 方案规划事务	2003 年 10 月 10 日	2004 年 1 月 7 日	2004 年 1 月 2 日签订
B. 基础设施	2003 年 11 月 25 日	2004 年 1 月 23 日	截止 3 月 26 日合约草案已交顾问审查
C. 大会和会议大楼	2003 年 11 月 27 日	2004 年 1 月 9 日	合约草案已交采购司
D. 秘书处和南面附属建筑	2003 年 11 月 12 日	2004 年 1 月 15 日	合约草案已交采购司
E. 达格·哈马舍尔德图书馆	2003 年 12 月 10 日	2004 年 1 月 26 日	合约草案已交采购司
F. 警卫	2003 年 12 月 23 日	2004 年 2 月 5 日	截至 3 月 26 日合约草案已交顾问审查

39. 行政当局告知审计委员会：六项专业事务的采购和订约进程每一阶段需要更多时间导致设计发展和建筑文件阶段的延迟开始。其根本原因相当复杂，因为在总部使用顾问的正常速度相对照，这与起草执行基本建设总计划的各个合约的独一无二性质和所需速度有关。敲定合约进程有待顾问、基本建设总计划工作人员、采购司和法律事务厅共同协作，采取几个步骤。

40. 行政人员还解释说为进行基本建设总计划项目，需要整合和协调以下三个单独但高度相互关联的活动：(a) 建造 UNDC-5 大楼；(b) 解决建筑的资金提供问题；(c) 制定基本建设总计划设计文件。

41. 此外，行政当局认为基于回旋空间大楼（UNDC-5）的建造时间延迟，基本建设总计划的设计活动不应在所要求的时间以前完成，因为这种做法不够审慎。设计工作不宜距投标日期还有一大段时间便全部完成。详细时间表应订足够时间以供审查、更正设计工作以及投标，设计工作不应仓促地进行。设计文件必须反映：(a) 当时最新的目录和型号；(b) 最新技术；(c) 关于制造商和装配商的即时资料；(d) 劳工和建材种类的供应实况；(e) 回旋空间建造的实际事件。

42. 行政当局又告知审计委员会：设计发展和建筑文件阶段延迟开始对项目费用并无影响。唯一的影响是也许对设计费造成最多 3.5% 的差别，而这低于出入 10% 的差别。此外，延迟不会影响到基本建设总计划的执行，因为其他两个互相关联的因素，即回旋空间和融资安排，也不能在排定的时间内落实。关键的排定日期（回旋空间的供应）已从秘书长报告（A/57/285，2002 年 8 月印发）所预期的 2005 年 9 月推迟至 2008 年 1 月底。与原定日期相对照，内部延迟设计发展和建设文件阶段的结果是联合国多得到 15 个月以完成设计工作。

43. 行政当局同意委员会所建议的它指认导致设计发展和建筑文件阶段延迟开始的所有原因，并加以处理，以确保有效率和经济合算地及时完成这两个阶段。

44. 除上文第 42 段所讨论的设计费用超支估计为 3.5% 以外，如上文第 25 至 27 段所讨论的，行政和间接费用每年可能大约花 2.6 百万美元（人事费 2.1 百万美元；业务费和采购 50 万美元）。

45. 行政当局同意委员会所建议的研究如何在活动较少期间——可暂停方案管理公司的事务的期间——尽量减少行政和管理费用并采取措施以实现这个目标。

C. 诈欺和推定舞弊案子

46. 行政当局告知委员会：在 2003 年 12 月 31 日终了的两年期内，并无诈欺和推定舞弊案子。

四. 鸣谢

47. 审计委员会谨向秘书长、主管管理事务副秘书长、基本建设总计划执行主任及其工作人员给予的合作和协助表示感谢。

南非共和国审计长

肖凯特·法基（签名）

菲律宾审计委员会主席

吉列尔莫·卡拉格（签名）

法国审计法庭第一庭长

弗朗索瓦·洛热罗（签名）

2004 年 7 月 9 日

注：审计委员会成员只在报告的英文正本上签字。