



第六十届会议

临时议程* 项目 124 和 133

2004-2005 两年期方案预算

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

内部监督事务厅关于大会第 58/295 和 59/276 号决议核准的 加强联合国房地安保和安全经费利用和管理情况的报告

摘要

根据大会 2004 年 12 月 23 日第 59/276 号决议的规定，内部监督事务厅（监督厅）审查了大会第 58/295 和 59/276 号决议核准的加强纽约联合国总部和联合国日内瓦办事处联合国房地安保和安全经费的利用和管理情况。

就总部项目而言，截至 2005 年 5 月 31 日，大会核批数额共计 41.3 百万美元，其中 35.4 百万美元已经承付。大会核准在日内瓦办事处进行一次性安全升级，估计费用为 35.1 百万美元。到 2005 年 4 月 30 日为止，其中 16.2 百万美元已经支出或作为预留款项。

监督厅在 2004 年 10 月 1 日的报告（A/59/396）中对秘书长 2002 年 2 月 28 日报告（A/56/848）中提到和列明的有关加强两个工作地点的安保和安全项目的执行情况进行了广泛的评论。在联合国总部只增加了两个新项目，使总部的项目总数达到 18 个。

在总部 18 个项目中，7 个已实施完毕；3 个延期被并入基本建设总计划项目；8 个正在执行，预计完成日期为 2005 年 12 月 31 日。在 8 个在建项目中，1 个进

* A/60/150。



展顺利，1 个延迟，现又因合同到期而中断，其余六个已合并成一个题为“加强联合国总部安保项目”的合同，现正由一家私人承包商执行。

目前这组项目比预定时间表至少落后六个月，已经产生的额外费用为 2.6 百万美元。承包商提出再要补偿 5.2 百万美元，并要求将合同延长 8 个月，到 2006 年 2 月完工。监督厅针对保证金不足、项目管理、订单修改和承包商履约情况提出了若干意见和建议。

日内瓦办事处的项目执行进展顺利，但是最初在确定目标和时限雄心太大，而日内瓦办事处并未增加足够的实力来达到管理这类项目的要求。因此在 2004-2005 两年期结束时，至少有 6.4 百万美元的批款没有支出。

为在决策过程中提供战略指导而设立的指导委员会仍未完全发挥有效作用，其影响也无法衡量。需要重新评估该委员会作为项目管理工具的价值。此外监督厅建议设立一个临时项目管理员职务。

日内瓦办事处向安全和安保部提交了一份安保计划草案，详细说明万国宫在达到总部最低运作安保标准方面的安全需求。必须尽快批准这项计划，肯定日内瓦办事处对必要的安保级别的评估，并确保问责制得到适当落实。应根据核准的安保计划拟定一项全面安保战略和详细计划，列出预计日期和相关的成本估计，供日内瓦办事处用于监督项目的执行情况。

在重大合同方面，监督厅认为日内瓦办事处遵守了联合国的采购程序。但有一个例外：一个负责建筑/工程工作及监督安保项目的企业集团可能违反保密规定，同得到合同的公司交流信息。这件事本应提请日内瓦办事处合同委员会注意。[日内瓦办事处答复说，本组织内以透明和公平的方式处理了此案。将提请所有承包商遵守联合国的条例和道德规范。](#)

在监督厅的建议下，日内瓦办事处对在瑞士支付的应付建筑和工程费进行了调查。调查结果表明，日内瓦办事处在 2002 年签署合同时作为整个工程费的某个百分比支付这笔费用是合理的。但是根据监督厅对最新工程成本估计的计算，费率已大幅增加。就一组项目来说，如果按照 2002 年这笔费用对整个工程费的同一比率来计算，日内瓦办事处正在支付的金额比预计的要多出 768 000 瑞士法郎 (600 000 美元)。监督厅认为，这一情况证实日内瓦办事处同该企业集团之间的合同没有按照日内瓦办事处的设想提供任何灵活性和产生任何节约。

日内瓦办事处公布的招标书得到的回应率令人失望，监督厅认为不是总能向管理层保证可以实现资金的最佳效益。为了增加竞标来源，[日内瓦办事处积极响应监督厅的建议，适应区域做法，将较高价值的建筑和相关服务的招标书公布在国家和欧洲联盟的公报上。](#)

日内瓦办事处在与供应商签署的合同中并没有列出任何罚款条款，该企业集团也未承诺要在一定的成本和时间范围内完成这些项目，而支付履约费是瑞士境内建筑协定的标准规范。该企业集团没有按时履行职责，日内瓦办事处很难全面控制为确定由此产生的费用作出的决定。针对监督厅的审计结果，从 2005 年 8 月 15 日起，日内瓦办事处在所有同基建、工程和/或建筑服务有关的投标文件和产生的合同中列入联合国关于违约赔偿的标准条款。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	5
二. 联合国总部项目的执行情况	6-31	5
A. 推迟的项目	8	7
B. 完成的项目	9-10	7
C. 新项目	11	7
D. 在建项目	12-19	7
E. 保证金不足	20-21	9
F. 项目管理现况	22-31	9
三. 联合国日内瓦办事处的项目现况	32-50	11
A. 加强安保和安全方面的批款和支出	32-35	11
B. 项目现况	36-37	12
C. 加强安保项目的管理	38-50	14
四. 建议	51-65	17

一. 引言

1. 本报告是根据大会 2004 年 12 月 23 日第 59/276 号决议提交的，大会在该决议中请秘书长委托内部监督事务厅（监督厅）就大会第 58/295 和 59/276 号决议核准的加强纽约联合国总部和联合国日内瓦办事处安保和安全经费利用和管理情况提出一份报告。大会第 59/276 号决议还请秘书长就监督厅关于 2002-2003 两年期加强联合国房地安保和安全批款利用和管理的前一份报告（A/59/396）中所载的监督厅的各项建议的执行情况提出报告。

2. 就总部项目而言，截至 2005 年 5 月 31 日，大会核批数额共计 41.3 百万美元，其中 35.4 百万美元已经承付。大会还核准在日内瓦办事处进行一次性安全升级，估计费用为 35.1 百万美元。到 2005 年 4 月 30 日为止，其中 16.2 百万美元已经支出或作为预留款项。

3. 这次审计的主要目的就是确定为加强安保和安全提供的资源是否按计划得到使用，是否按照既定程序得到有效管理。监督厅还审查了它原来提出的各项建议的执行情况，并将监督厅在提出前一份报告时各个项目的情况进行对比，审查它们现在的情况。本报告草稿各送一份给管理事务部和安全和安保部——2005 年 1 月 1 日由总部地点现有的各种安全和安保实体合并而成——及日内瓦办事处行政司。

4. 在监督厅进行审查时，联合国总部共有 18 个加强安保项目。本报告对现有价值 35.4 百万美元的这些项目的财政状况和完成情况进行审核。这些项目的实质性方面和运作方面继续由管理事务部的各个组成部分，例如中央支助事务厅和基本建设总计划办公室负责经管。

5. 对日内瓦办事处的审查重点是 2004-2005 两年期总金额为 35.1 百万美元的项目的执行情况，其中包括提升有形和安保基础设施、购买相关设备的一次性经费和其他支出费用。监督厅审查了同这些项目有关的主要合同，分析了费用超支和执行延迟的原因。

二. 联合国总部项目的执行情况

6. 表 1 摘要说明总部所有加强安保项目的现况：

表 1
总部项目的执行情况

项目 编号	A/56/848, 附件一 列出的项目	执行情况	财务状况
1	第 40(a)(一)段	改善火警系统的工作已经完成。不过, 其他改善工作尚未开始。	在 3 950 000 美元的分配款中, 3 522 000 美元已经承付, 产生未使用余额 428 000 美元。
2	第 40(a)(二)段	项目推迟到实施基本建设总计划时进行。	在 1.7 百万美元的分配款中, 只承付了 190 000 美元, 产生未使用余额 1.5 百万美元。
3	第 40(a)(三)段	项目推迟到以后一个日期实施。	在 1 百万美元的分配款中, 359 000 美元已经承付, 产生未使用余额 641 000 美元。
4	第 40(a)(四)段	已完成。	150 000 美元分配款如数用完。
5	第 40(a)(五)段	已完成。	225 000 美元分配款如数用完。
6	第 40(a)(六)段	项目推迟到实施基本建设总计划时进行。	2.65 百万美元分配款没有动用。
7	第 40(b)(一)段 ^a	项目正在实施中。	4 212 000 美元分配款正在使用。
8	第 40(b)(二)段 ^a	项目正在实施中。	9 450 000 美元分配款正在使用。
9	第 40(b)(三)段 ^a	项目正在实施中。	6 717 000 美元分配款正在使用。
10	第 40(b)(四)段	已完成。此项目与下面第 40(b)(五)段的项目合并执行。	1.032 百万美元的分配款中只用了 410 000 美元, 产生未使用余额 622 000 美元。
11	第 40(b)(五)段	已完成。此项目与下面第 40(b)(六)段的项目合并执行。	600 000 美元分配款如数用完。
12	第 40(b)(六)段 ^a	项目正在实施中。	1 728 000 美元分配款正在使用。
13	第 40(b)(七)段 ^a	项目正在实施中。	分配款正在使用。
14	第 40(b)(八)段	已完成。	在 90 000 美元的分配款中, 只承付了 47 000 美元, 有 43 000 美元没有动用。
15	第 40(b)(九)段 ^a	项目正在实施中。	1 448 000 美元分配款正在使用。
16	第 40(b)(十)段	已完成。	75 000 美元分配款没有全部用完。
17	粘贴薄膜窗户	已完成。	在 2.5 百万美元的分配款中, 已承付 1.545 百万美元, 产生未使用余额 955 000 美元。
18	设置车辆阻隔装置	项目最近启动。	将动用 800 000 美元的分配款。

^a 这六个项目合并成一个命名为“加强联合国总部安保项目”的合同。建筑工程正由执行第 1 号项目(根据另一项合同)的同一家承包商执行。

7. 概括起来, 在 18 个项目中, 7 个已经完成, 8 个正在进行, 3 个推迟到实施基本建设总计划时进行。

A. 推迟的项目

8. 监督厅在向大会提交的前一份报告第 20 和 21 段中讨论了这 3 个推迟的项目。监督厅建议, 根据财务条例第 5.3 条, 中央支助事务厅应交还 2002-2003 年同基本建设总计划相关的批款中未支出的 4.8 百万美元。作为一项选择, 秘书处应当按比例减少为本两年期请求的用于安保的额外经费。此项建议已被接受。但是监督厅在审查后发现 (a) 项目仍停留在推迟状况中, (b) 中央支助事务厅和安全和安保部尚未执行监督厅的建议。在这一点上应当指出, 监督厅在其前一份报告中提出的其它若干建议也未得到充分执行。

B. 完成的项目

9. 有七个项目已全部完成, 不需要进行额外工作。但是监督厅注意到, 如表 1 项目 10、14、16、17 所示, 四个已完成项目产生的未使用余额共达约 1.7 百万美元。

10. 中央支助事务厅通报它打算动用同项目 17 有关的未使用余额 955 000 美元, 用于支付在第 26 区安全分配室消除石棉的意外费用和安装导游无线紧急定位系统和胁迫警报器。但是, 鉴于此项提议最初并未列入核准项目清单, 与后来的工作也无关, 监督厅认为根据财务条例第 5.4 条, 任何未动用承付款应予以取消。不过, 如果安全和安保部希望重新使用未动用承付款, 秘书长应提出合理请求, 供大会审批(建议 1)。管理事务部通知说, 推迟到同基本建设总计划一起实施的项目的专款尚未承付, 这笔经费从经常预算转入在建工程帐户后, 存放在 CFS 多年帐户内。在安全和安保部报告中提出的秘书处希望另行使用这笔经费的提议获大会核准之前, 秘书处不打算动用这笔经费。

C. 新项目

11. 关于购置移动式车辆阻隔装置的一个新项目在 2004 年 12 月签发 174 000 美元的请购单之后已经启动。这些物品的采购工作正在进行之中, 项目可望在 2005 年 12 月完成。

D. 在建项目

1. 改善火警和风扇系统(A/56/848, 附件一, 第 40(a)段)

12. 此项目合同于 2003 年 3 月签署, 2003 年 7 月/8 月和 2004 年 7 月/8 月签署了两份修订书。合同数额不会超过 6 760 973 美元。但是订购单到 2004 年 8 月才发出, 数额为 3 百万美元。

13. 监督厅发现, 改善火警和警报箱的工作于 2004 年底完成, 付给承包商的数额为 1 694 157 美元。但是直到监督厅进行审计时, 风扇系统的改进工作仍未开

始。采购处、安全和安保部和承包商还在不断进行讨论，商讨启动这一阶段应采用的模式和方法，以及所涉合同义务。

14. 项目从一开始就严重误期。造成误期的原因是没有及时完成系统的设计和规格制定工作、承包商没有提出全面工作计划表、联合国没有严格监督这类计划表以及承包商缺少专门技能，必须依赖分包商。另外关于合同义务，监督厅在审查中发现，承包商没有按照合同向联合国提供履约、劳工和材料保证金。而且也没有迹象表明采购处敦促承包商认真遵守这项合同条款。管理事务部注意到某些方面的延迟可能应归咎于工作范围的内部修改。基本建设总计划办公室正在对项目计划表进行一次详细审计，以查明承包商提出的各种索偿要求是否正当。这项全面工作一旦完成，基本建设总计划办公室和采购处就可以处理承包商因延迟原因而提出的赔偿要求，强调联合国承受的损失。

2. 加强联合国总部安保项目

15. 如上文所述，已将六个加强安保项目合并，命名为“加强联合国总部安保项目”。该项目由基本建设总计划办公室负责。工程正由一个承包商在执行，此承包商也负责总部的其他安保和安全项目。合同的签署日期是 2004 年 4 月，完成日期是 2005 年 6 月 13 日，工程期为 14 个月。这组项目包括六份修订书的已承付金额共计 24 149 050 美元，到 2005 年 6 月 1 日为止，已将其中的 11 901 405 美元（即 49.3%）付给了承包商。

16. 监督厅在其前一份报告的第 22 至 29 段中报告了这份合同的情况。监督厅在报告中指出，在加强安保项目的设计阶段，施工经理和合同管理人都未就位，无法对有关工作范围报告、成本估计、技术规格和制图的施工文件进行质量保证审核，也无法进行价值工程审核。监督厅认为，施工文件中的内容有可能不准确、前后不一，或效率低下，从而可能造成项目延迟和费用超支。管理事务部承认有这种可能性，并强调 2005 年 1 月新的项目小组在审查“项目状况”时，清楚看到了这些问题，并立即采取了纠正措施。

17. 到 2005 年 6 月为止，加强总部安保项目工程比时间表规定的至少晚了六个月，产生额外费用 2 560 860 百万美元。根据基本建设总计划办公室提供的资料，承包商于 2005 年 6 月 8 日提出进一步索偿要求，并要求将合同延长八个月才能完成这项工程。承包商提出的订正工作计划表显示，工程要到 2006 年 2 月完工。管理事务部说，在分配给加强安保项目的建筑意外储备金范围内产生的额外费用 2.5 百万美元用于修改订单；承包商确实提出了准确性大打折扣的额外赔偿要求。加强安保项目小组征得承包商同意后，雇用了建筑管理公司进行深入鉴定，显示真相。加强安保项目小组多次向承包商出示文件，证明承包商没有按照合同和现行项目管理计划遵守计划表和正确实施更改订单过程，导致项目严重误期。

18. 监督厅认为，由于工程只完成了 52%，承包商此刻提出索偿要求为时过早。根据好的商业和行业做法，这类索偿要求只有在工程已大体完成（95%），只剩收尾的工作时才提出。监督厅发现，承包商没有遵守合同中写明的“承包商的一般义务”和“索偿要求”的条款和条件。监督厅认为，根据合同条款和条件，此项工程本应在 2005 年 6 月 13 日完工。因此从这一天起，承包商已属违约，基本建设总计划办公室和采购处应全面执行违约条款，特别是“承包商的一般义务”和“索偿要求”条款。管理事务部告知，加强安保项目小组同意监督厅关于行业标准的意见；但是在基本建设总计划办公室和采购处的要求下，执行违约条款和评估向承包商索取违约赔偿金数额的事项正交由法律事务厅审查。

19. 监督厅建议根据合同中写明的“承包商的一般义务”条款对承包商采取有力行动，直到项目最后完成(建议 2 和 4)。

E. 保证金不足

20. 监督厅在其前一份报告中还指出，承包商为履行加强安保工程合同而提供的保证金不足。本组织同意以信用证代替承包商的履约保证金和保留金。保留金占每个月核定数额的某个百分比，这是联合国用来确保适当履行合同的一种控制措施；它也为承包商违约及在合同资金所剩余额不足以完成剩余工作，或承包商未能完成所有工作和（或）未支付任何已判定的违约赔偿金的情况下提供补救手段。

21. 由于没有收取保留金，而且加强安保项目落后于时间表，监督厅认为由承包商造成的延误可导致本组织对承包商应付违约赔偿金进行评估。监督厅建议基本建设总计划办公室从承包商 2005 年 6 月 14 日的发票开始，对其已核可的发票扣付至少 10% 或以上的金额，作为索取违约赔偿金和追究其他不履行合同条款和条件的一种手段。扣付的金额在对项目进行结束时审计后，退还给承包商。

F. 项目管理现况

22. 监督厅继续对加强安保项目进行监督，并就下列个方面提出若干意见：施工前会议；承包商要求付款的头五张发票；修改订单（起草修订书）过程；承包商对合同条款和条件的遵守情况；项目定期进度报告；联合国会计制度中记录的合同价值，以及对与正在进行的加强安保项目工程无关的工程发出的订单修改书（修订书）。基本建设总计划办公室 接受了监督厅的所有建议并执行了其中的多数建议。下文将讨论这些问题。

1. 施工前会议

23. 施工前会议是同承包商和主要项目管理人员一起召开的，在承包商开始工作前切实处理合同文件中的关键条款和条件，确保有效管理工程和相关问题。监督厅注意到，基本建设总计划办公室举行的加强安保项目施工前会议没有处

理合同文件中的关键条款和条件，例如，人员的职责和权力；合同阶段/进度表；保险；定期安排的进度会议；呈文/施工图；通信；索取资料；现场操作规程；付款通知书；进度安排；安全和工地安保；修改订单程序；分包商的责任和协调；分歧解决；质量管制；工地的进入和使用。本应在承包商开始进行加强安保工程前就提出已确定的关键条款和条件。基本建设总计划办公室应确保，今后有关建筑合同的施工前会议必须在承包商开工前确定合同文件中的关键条款和条件。

2. 承包商的发票

24. 监督厅审查了承包商提交的付款发票，注意到基本建设总计划办公室的审核过程草率。监督厅在一项意见中建议，该办公室应确保承包商列出要求付款的每一个细列项目的已完成百分比，并对每一个细列项目的主要类别进行小计。此外，工程经理应审核发票，核查每一笔数字的计算，确保所有必要的单据已经提交，而且准确和完整，并且在所有按进度付款的合同条款得到遵守后才建议支付款项。

3. 修改订单的过程

25. 监督厅注意到，修改订单过程不够充分，文件中的资料不全，例如，说明通知、修改理由、修改订单的种类（即错漏、现场条件、业主的修改）修改订单的费用（增/减）、完成修改订单工作的时间（增/减），从而使基本建设总计划办公室不能有效、深入评估这些修改和相关费用。

26. 监督厅认为，文件和沟通是良好的项目管理最重要的组成部分，一旦发生诉讼的情况，完整的文件对于利益有关者对整个项目周期的运作和法律问题的支持，至关重要。

4. 承包商对合同条款和条件的遵守

27. 监督厅审查了建筑工程的管理以及承包商在合同最初阶段遵守合同要求的情况。本组织雇用了一名建筑管理人和建筑经理，协助合同的经管和日常工作的管理。监督厅注意到，承包商并未在所有同项目执行有关的事项上都能及时听从建筑经理的指令。举例说，本应在合同生效后 15 天之内提出的最初项目计划表迟交了 90 天，所需的合同费用细目、每月进度报告、施工图和其他呈文，承包商也都迟交了。监督厅还注意到，本组织提出的投标书和合同文件中都没有列明承包商在违反合同条款和条件时应实施的罚款条款。

28. 关于这一点，监督厅在一项意见中建议基本建设总计划办公室同法律事务厅和采购处协调，考虑在联合国建筑合同文件中列明罚款条款，帮助确保承包商遵守合同条款和条件。管理事务部表示，采购处将同法律事务厅协商，审查如何在适用和适当情况下将这些条款列入联合国的建筑合同中。

29. 监督厅还建议基本建设总计划办公室在工程达到一个合理的完成比例时,对承包商进行考评。在建筑工程初期阶段对承包商的履约情况进行执行情况考评,将有助于该办公室控制和减少承包商履约不力的地方,防止可能出现的不必要的费用超支和延期。

5. 定期进度报告

30. 监督厅审查了建筑经理编制的包括每月进度报告在内的各种项目进度报告、承包商编制的施工进度报告和基本建设总计划办公室编制的双周建筑活动报告,这些报告都是相互独立的。监督厅进行审查的目的就是要查明,这三种不同的进度报告是否同意资料中提供的有关工程在同一阶段取得的实际进度,它们是否相互补充。监督厅在审查中发现,报告之间差异很大,各自报告中记载的有关工程进度的资料所涉报告期间互不一致。监督厅认为这些报告应准确描述施工期间实际进行的各项活动,做到相互补充。

6. 将合同价值记录在 联合国会计制度中

31. 第 PS-9091 号订购单用同一个支出编号将合同价值一次总付数额 21 579 512 美元分成七个细列项目,并记录在综合管理信息系统(综管系统)内。监督厅认为,用同一个支出编号将一次总付数额的合同价值订购单分成七个细列项目,给人的印象是,如果承包商提出的其中一个细列项目的发票数额超过承付数额,承包商等于多得了金额。将一次总付数额分成七个细列项目是为了适应账户司关于对每个细列项目已支出数额进行监督的要求。监督厅告诫基本建设总计划办公室这是一项一次总付合同,在这类合同中,承包商提出的价值明细表代表随着工作的进展,承包商希望如何收取款项。承包商可以提出订正的价值明细表以反映对每一个细列项目所作的任何调整。监督厅建议修订订购单,或者取消这七个细列项目,或者为每一个细列项目提供不同的支出用途代号,以便利于基本建设总计划办公室进行监督。管理事务部表示,基本建设总计划办公室同意监督厅的建议,正在采取步骤终止现有的订购单,并为剩余的合同价值开具一份列有一次总付数额的新的订购单。

三. 联合国日内瓦办事处的项目现况

A. 加强安保和安全方面的批款和支出

32. 日内瓦办事处的安保概念是 1999-2000 年出台的,批款为 2.44 百万美元,后逐步扩大,在 2001 年 9 月 11 日及 2003 年 8 月巴格达爆炸事件之后,又纳入新的安保要求。在审计时,执行日内瓦办事处加强安保项目的批款总额(2000-2001 年初步批款因已经执行,不在此列)为 41 百万美元。

33. 监督厅的审查重点是 2004-2005 两年期可动用的 35.1 百万美元的经费。这笔经费是将大会第 56/286 号决议为 2002-2003 两年期规定的但到该两年期结束

时未用完的批款——可用经费 9.6 百万美元，包括 5.8 百万美元未结承付款——和大会第 58/271 和 58/295 号决议为 2004-2005 两年期规定的批款共计 22.8 百万美元(重计费用 25.5 百万美元)合并而来。

34. 表 2 列有在 CFS 特别账户下为加强安保项目所作的批款和到 2005 年 4 月 30 日已使用的数额。

表 2

截至 2005 年 4 月 30 日 CFS 特别账户下的日内瓦办事处安保项目的批款、支出和承付款

(千美元计)

两年期	决议	分配款 共计	重算 分配款	支出			预先保 留款项	支出+预先保留 款项	
				债务	付款	共计			
2002-2003	56/286	14 595.2	15 475.4	5 852.7	66.2	5 918.9	0.0	5 918.9	
	2002-2003 年余额	9 556.5	9 556.5						
2004-2005	58/271	4 764.4	6 083.4	5 334.2	1 903.5	7 237.7	8 938.9	16 176.6	
	58/295	16 321.0	17 638.5						
	59/276	1 718.2	1 846.7						
截至 2005 年 4 月 30 日的 2004-2005 年共计				35 125.1	5 334.2	1 903.5	7 237.7	8 938.9	16 176.6

35. 在这 35.1 百万美元的批款中，至今已使用和承付的经费主要用于修建 Pregny 大门(6.6 百万美元)、采购设备和安装公共广播系统(3.8 百万美元)和在窗户上粘贴防爆薄膜(0.8 百万美元)。

B. 项目现况

36. 监督厅在分析所有项目的实际进度时注意到执行进展顺利，但是比最初设想的要慢许多。到 2005 年 4 月 30 日为止，执行率为 21%，如将预先保留款包括在内，执行率则为 46%。事后分析，就日内瓦办事处可用于执行的人力资源而言，最初在确定目标和时间表时雄心太大。从目前的执行率来看，2004-2005 两年期结束时，似乎不能将批款全部用完或如数承付。据监督厅估计，到 2005 年底，至少有 6.4 百万美元尚未支出，这些费用与日内瓦办事处确定的非优先性项目有关。

37. 表 3 显示了 2005 年 4 月 30 日时的项目状况和日内瓦办事处报告的已修订最后期限。监督厅对这些目标的合理性进行了评估，监督厅的意见列入下文表内。

表 3
2005 年 4 月 30 日的项目状况

截至 2005 年 4 月 30 日项目状况		评论	2003 年	2004 年	2005 年 ^a	2006 年	2007 年
第 56/286 号决议 邮件和包裹送发和接收业务迁移。	在审计时，启动采购工作所需的规格尚未最后定下来。采购工作可能到年底都不能完成。						
为总部周边提供全面保护，包括改进出入控制。	Chemin de fer 大门的改进工作于 2004 年 7 月完工。尽管尚未开始最后一批采购工作，Pregny 大门计划于 2005 年底完工。						
改进停车场的安保。	已推迟。						
设立一个安保管制中心。	采购工作可望于 2005 年年中完成，计划在 2005 年底交货。该企业集团建议将交货期推迟到 2006 年初。						
第 58/295 号决议 装设进气和进水保护结构。	已推迟。						
在玻璃窗上粘贴塑料膜。	此项工程应可在 2005 年中期完成。						
改进用于紧急通知的公共广播系统	正在对供应商的标书进行技术评价。						
分隔建筑物内墙以利防火。	正在不断进行深入研究。						
第 59/276 号决议 改变停车地点。	正在做进一步研究。						
保护大片装有玻璃的面墙。	本项目已分成七个分项目。其中一些已开始进行投标，其余的需要做出进一步研究。						
安装火警侦测装置。	正在不断进行深入研究。						
安装自动喷水系统。	正在不断进行深入研究。						

 项目设计

 采购

 施工

^a 在 4 月 30 日时。

C. 加强安保项目的管理

1. 项目管理和监督

38. 2002年6月设立了一个指导委员会，为决策进程提供战略指导。不过监督厅认为，委员会没有充分发挥作用。监督厅在其前一份报告中建议重振委员会，使其更有效地承担监督安保项目的责任。尽管委员会已作出努力，也更经常开会，监督厅发现该委员会更像是一个交流信息的论坛，而不像是在完成提供战略方向和指导的目标。监督厅认为应当对指导委员会的效率、现有组成和能力的增值效用进行评估。

39. 考虑到安保项目的规模和复杂性，监督厅在其前一份报告中建议任命一名项目管理员，负责日常管理、协调项目，以及监督参与执行重大部分工程的企业集团的工作。大会第59/276号决议已核准设立一个P-4职等的项目协调员员额。到2005年6月为止，这一职位仍然空缺。应当指出，监督厅在与日内瓦办事处讨论时认为，P-5职等应是协调员职位的最适当职等。这位现任人员的主要职责是与D-1和P-5职等的各科科长等不同利益有关者协调和沟通，监督厅怀疑这位直接向中央事务科科长汇报、承担项目管理员职责的P-4职等现任人员是否具有结构上的独立性和必要的经验来有效管理项目。[日内瓦办事处表示，项目小组和现在的临时协调员正在尽最大努力进行这项工作。](#)

40. 如上文所述，为全面执行安保项目所定的目标和时间表雄心太大，超过了现有的人力资源。日内瓦办事处执行项目的能力和资源没有按加强日内瓦地点安保和安全项目需要的比例增加。监督厅支持日内瓦办事处决定区分项目的轻重缓急，根据能力，重点开展某些工作。这一方法使日内瓦办事处在执行方面取得重大进展。但是区分轻重缓急产生的不可避免的影响就是不得不将有些项目推迟。看来在2004-2005两年期不太可能支出6.4百万美元的批款，即使为完成高度优先项目确定的所有时间表也不可能得到遵守。

41. 根据监督厅的建议，并为了便利财务管制和监督预算所列项目开支，日内瓦办事处在综管系统中设立了项目编号，对照安保项目核对CFS中已产生的支出。在建立这项职能后项目的透明度和控制都得到加强。监督厅赞扬日内瓦办事处为进行核对下了很大功夫。不过还需要进一步努力，对一些已核对支出进行适当的项目编号，确保对进度进行的财务监督切实有效。[日内瓦办事处表示，由于要撤销这些在项目设立之前就有记录的债务涉及很多行政工作，等到所有债务都清算之后，将在2005年底，通过分录凭单来撤销这些项目的付款。](#)

42. 该企业集团向日内瓦办事处提交了一份项目文件（devis général）供批准，其中将安保概念和技术规格变成财务概算。批准的devis général（批准的概算）是一份关键文件，供日内瓦办事处用来管理项目费用。但是这份文件没有得到有效利用。就拿从2004年7月至2005年6月为Pregny大门进行采购的例子来说，

定购单和合同金额比核定概算多出 643 000 美元，即 11%。这并未引起指导委员会的注意，也不清楚是谁批准支出可以超过核定概算。监督厅认为没有对实际费用进行指导和控制，而对这些资金的管理来说这是至关重要的。

2. 联合国日内瓦办事处的安保计划

43. 监督厅高兴地看到，在监督厅的建议下，安保和安全科已订正和更新了安保计划。该计划草案详细列出万国宫符合总部最低运作安保标准的安保要求。草案已提交安全和安保部批准。应加快批准此项计划和其中概述的安保选择，以肯定日内瓦办事处对必要的安保等级的评估，保证问责制得到适当落实（建议 6）。

44. 监督厅对安保和安全科的工作表示赞赏。不过仍有必要起草一份周全的安保计划，不仅包括本科的意见，也要采纳加强安保项目所有利益有关者的建议。监督厅建议拟定一份全面安保战略和计划，包括有关遵守总部最低运作安保标准的所有项目的基本资料，其中应列明项目完成的预计日期和相关成本估计。这样一份文件是进行有效项目管理的关键，应用来对照标准和一套基准，监督项目执行进度（建议 7）。

3. 采购和合同管理

45. 在重大合同的审查方面，根据监督厅的评估，日内瓦办事处遵守了联合国的采购程序。尽管日内瓦办事处为扩大数据库、邀请大批供货商参加投标做出了令人称道的努力，得到的反响并不总能产生良好的结果。在某些情况下没有出现真正的竞争。真正的竞争是可以将收到的出价进行比较和制定基准，向管理层保证取得资金的最佳效益。此外，表示有兴趣和得到合同的大多数公司都设在瑞士。为了增加竞标来源和进入一个更广泛的市场，日内瓦办事处积极响应监督厅的建议，适应区域做法，将较高价值的建筑和相关服务的招标书公布在国家和欧洲联盟的公报上。同欧洲联盟的初步接触已产生积极效果，欧洲联盟委员会主动提出用 11 种语言免费播放日内瓦办事处的招标书。[日内瓦办事处还证实，它将继续努力扩大受邀公司名单，并计划写信给供应商，鼓励他们访问日内瓦办事处网站，表示投标兴趣。](#)

46. 监督厅注意到在一个个案中，负责评价技术提议的企业集团直接同一家公司交流信息，而与未来供应商之间的所有其他交流都是通过日内瓦办事处进行的。这家公司后来得到了合同，因为它出的价格最低。虽然不知道这家企业集团向供应商提供了什么信息，但是不能排除它已违反保密规定。监督厅认为，在评价过程中本不当考虑在交流信息后收到的最后报价，或至少应向合同委员会透露这一情况，以便作出明达的决定。监督厅欢迎日内瓦办事处倡议不向企业集团提供公司名单，确保在评价和授予合同的过程中不暴露供应商的名字。[日内瓦办事处解释说，已要求所有投标人做出澄清，本组织内也以透明和公平的方式处理了此案。日内瓦办事处还提到将提醒所有承包商他们有义务遵守联合国的条例和道德规范。](#)

47. 监督厅原先曾报告说，考虑到分配给该企业集团负责的工作范围和性质发生重大变化，从 13.7 百万瑞士法郎增加到 42.5 百万瑞士法郎¹（从 10.7 百万美元增加到 33.2 百万美元），以及费用大幅增加，从 1.12 百万瑞士法郎上升到 5.9 百万瑞士法郎（从 0.9 百万美元上升到 4.6 百万美元），比较稳妥的办法就是进行一次市场调查，确保应付费用仍然具有竞争力。按照监督厅的建议，日内瓦办事处对在瑞士支付的建筑和工程费进行了一次调查。调查结果表明，日内瓦办事处在 2002 年签署合同时作为整个工程费用的某个百分比支付这笔费用是合理的。但是根据监督厅对最新工程成本估计的计算，费率已大幅增加。就拿为周边提供全面保护，包括对万国宫三个大门进行入口管制来说，如果按照 2002 年这笔费用对整个工程费的同一比率来计算，即使小时费率没有增加，日内瓦办事处正在支付的金额比预计的要多出 768 000 瑞士法郎（600 000 美元）。监督厅认为，这一情况证实日内瓦办事处同该企业集团之间的合同没有提供任何预想的灵活性。日内瓦办事处认为合同已产生节约，如内部进行的监督工作费用。监督厅注意到，同日内瓦办事处最初的愿望相反，应付数额从来都是合同中确定的最高可能性费用数额。

48. 经日内瓦办事处合同委员会核准，支付给该企业集团最高应付费用达 5.9 百万瑞士法郎（4.6 百万美元）。在进行这次审计时，正在起草合同修订书，总结作出的修改，并将费用减少 140 000 瑞士法郎（109 000 美元），变成 5.8 百万瑞士法郎（4.5 百万美元）。这次费用的明显减少不是产生于任何节约，而是该企业集团负责的分项目数目减少（从 18 个减到 7 个）。很多分项目（最初费用为 2.8 百万瑞士法郎，即 2.2 百万美元）已经放弃，或分配给其它供应商。监督厅察觉到，该企业集团负责的剩余安保项目变动很大、大幅扩充，有理由收取更高费用。即使按实际价值计算，该企业集团的费用仍然超过合同委员会核批数额。如果把将分配给一个普通承包商的“大门 30”的分项目从支付给该企业集团的应付上限中扣除，此工程（虽已不是同一家公司负责）规划和监督支出的全额费用将超过委员会的核批数额。这需要引起委员会的注意，可以预料将寻求核准更高的费用总额。日内瓦办事处注意到，决定由一个普通承包商来负责大门 30 项目，将会部分减少为企业集团预算的相关费用。在大门 30 投标进程结束后，合同委员会将告知变化情况及对与企业集团之间的合同产生的影响（建议 8）。

49. 日内瓦办事处同供应商签订合同时没有列明罚款条款，该企业集团也没有承诺在一定的成本和时间内完成项目，而支付履约费是瑞士境内建筑协定的标准规范。这类履约费一般都不超过初步报价的 10%。但是瑞士现在的实际趋势是通过谈判将此比例下调到 5% 或更低。由于没有列明这项条款，该企业集团也失去确保节约的动力。有一件事可以说明问题，该企业集团提出的加固项目远远超出日内瓦办事处的

¹ 报告中提到的所有瑞士法郎数额都按照 2005 年 6 月 15 日生效的联合国 1.28 兑换率换算成美元。

要求，导致供应商的报价超过核批估计数 400 000 瑞士法郎（312 500 美元）。幸好日内瓦办事处及时发现，在作出许诺之前采取了适当行动。监督厅建议日内瓦办事处在今后的合同中列入违约或不履约条款，加强对及时执行合同的控制。针对监督厅的审计结果，从 2005 年 8 月 15 日起，日内瓦办事处在所有同基建、工程和/或建筑服务有关的投标文件和产生的合同中列入联合国关于违约赔偿的标准条款。

50. 日内瓦办事处在确保该企业集团承担责任方面遇到困难。执行进度安排和规格迟迟不能提交，与工地上的公司之间的协商也迟迟不能进行。预计会因为项目实施期延长而产生额外费用。监督厅赞赏日内瓦办事处为控制安保项目的执行进度和确保节约做出了努力，然而从最初同该企业集团起草的合同情况来看，日内瓦办事处似乎不能全面掌控确定成本的决定。监督厅鼓励日内瓦办事处更警觉地监督各项活动，确保能按时完成。

四. 建议²

建议 1

51. 根据监督厅前一份报告中的建议 3，安全和安保部应当根据财务条例 5.3，注销任何未动用承付款项。如果秘书长希望为另一个目的重新使用这笔经费，应当向大会提出正当理由，请求核准使用这笔经费（AC2005/514/05/02）。

52. 安全和安保部提到了秘书长提交大会第六十届会议的关于加强和统一联合国安保管理系统的报告，其中涉及此项建议中提到的问题。监督厅将继续监督该建议的执行情况。

建议 2

53. 安全和安保部应立即审查负责执行加强联合国总部安保合同的承包商的履约情况，以查明对合同条款和工作计划表的遵守程度。如果审查结果不能令人满意，应根据合同第 9 条终止合同（AC2005/514/05/03）。

建议 3

54. 在过渡期结束后，安全和安保部应立即自己全面掌握所有加强安保项目，使该部可以以一个全新的角度及在其管理的本组织全球安全和安保政策范围内管理和监督这些项目（AC2005/514/05/04）。

55. 安全和安保部表示，关于建议 2 和 3，根据该部的理解，其作用就是负责提供同安全和安保有关的技术支助，并就这些建议中提到的项目提供咨询意见。但是，项目的执行一直是由基本建设总计划办公室负责处理，应仍然属于正在监督执行过程的基本建设总计划办公室的责任领域。

² 本章节圆括号中的星号*是监督厅用来记录各项建议的内部编号。

建议 4

56. 中央支助事务厅采购处对于负责执行加强总部安保项目的承包商，应当强有力地行使权力、承担责任，确保严格遵守合同条款（AC2005/514/05/05）。

57. 管理事务部表示在清楚查明因承包商的直接责任造成的一切延误和收到法律事务厅的意见之后，采购处就可根据合同在其能力范围内采取适当补救办法。

建议 5

58. 日内瓦办事处行政司应当就谁可以授权增加已接受/核批的成本估计，以及什么样的差额幅度是合理的，公布明确准则。一经确定，日内瓦办事处应确保项目费用总额和重大差额获得批准，以保证对安保项目进行更加有效的财务监督和控制（AE2005/311/01/01）。

59. 日内瓦办事处接受这项建议，表示将在夏季结束时公布相关准则。

建议 6

60. 安全和安保部应在一个合理的时间范围内审核日内瓦办事处的安保计划及其中概述的安保选择，肯定日内瓦办事处对必要的安保级别的评估，并确保问责制得到适当落实（AE2005/311/01/02）。

61. 安全和安保部表示，总部安保和安全事务司收到了日内瓦办事处的安保计划文件和一份最新的威胁评估报告；审查工作很快就会结束。安全和安保部拟定的订正的《总部以外各办事处和区域委员会报告结构和问责制指导方针》即将定稿，此项指导方针将为确定问责制的问题提供指导。

建议 7

62. 为了有效管理和监督加强安保项目，日内瓦办事处行政司应当从现有的安保计划草案开始，为每一个项目拟定一项全面安保战略和最后计划。为了符合总部最低运作安保标准，日内瓦办事处应当将基础设施项目的预计日期和成本估计列入其中并进行监督（AE2005/311/01/03）。

63. 日内瓦办事处表示，预计日期和各自成本估计已经确定，制定安保计划的目的是清楚规定每个项目的业务要求。监督厅谨重申其意见：时间和成本要素是项目的决定性因素，应列入安保计划。

建议 8

64. 日内瓦办事处行政司应当向合同委员会提出计划和监督费的订正费用，供批准。这笔费用的现值估计为 6.5 百万瑞士法郎（5.1 百万美元），核批数额是 5.9 百万瑞士法郎（4.6 百万美元）（AE2005/311/01/04）。

65. 日内瓦办事处接受这项建议，表示待大门 30 投标进程结束后，将向合同委员会通报与该企业集团之间的合同改动及产生的影响。

主管内部监督事务

副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签名）
