



第七十二届会议

议程项目 136

2018-2019 两年期拟议方案预算

基本建设战略审查

行政和预算问题咨询委员会关于 2018-2019 两年期拟议方案预算的第十次报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于基本建设战略审查的报告(A/72/393)。行预咨委会在审议报告时会晤了秘书长的代表,他们提供了补充资料,作了澄清,最后于 2017 年 10 月 13 日提出了书面答复。
2. 大会第 70/248 B 号决议第六节核准了行预咨委会 2016 年 3 月 17 日报告(A/70/7/Add.43)所载结论和建议,秘书长报告就是根据该决议提交的。大会请秘书长继续提供资料,说明基本建设战略审查项下拟议项目的优先次序,预防性维护方案有哪些潜在费用和好处,并要求制定标准,确定施工项目是否应在方案预算第 33 款下提交还是作为单独提案提交(A/72/393, 第 1 段)。

二. 对拟议基本建设维护办法的成本效益分析

3. 秘书长报告阐述了基本建设维护方面的下列四个备选方案,在本报告所述期间对这些方案进行了评估:(a) 出了故障再维修;(b) 使用年限到期时进行更换(按计划维护);(c) 渐进式基建改造办法,延长使用寿命(预测性或条件性维护);(d) 侧重业务的维护(结合了方案 2 和方案 3)。“出了故障再维修”一词完善后的定义指的是在资产出故障前(根本)不进行基本维护的做法,而“在使用寿命到期时更换”这一术语更准确地描述本组织迄今一直采用的实际做法(第 A/72/393, 第 10 和 11 段)。



4. “出了故障再维修”办法假定如果根本不维护，资产将在其使用寿命用到一半的时候出现故障。秘书长报告指出，该办法的潜在好处是维护费用不会累积，可能存在的缺点包括建筑资产出现故障且需要维修时的重置费用、发生潜在的大笔基本建设费用并涉及其他风险。这些包括资产原因导致系统出现故障、延迟造成的故障时间以及潜在需要将工作人员搬迁到临时办公地点(A/72/393，第 14-16 段)。
5. 根据“使用年限到期时更换”办法，假定所有资产都将在使用寿命到期时更换，即使这些资产到时可能还能用，为确保遵守保修要求和最佳做法，将定期按计划开展操作维护。秘书长报告指出，这一办法的潜在好处包括资产在其预期使用年限内出现故障的风险降低，更可预测的重大基本建设投资和维修费用。这一办法的可能存在的缺点是，资产使用年限到期时需大笔基本建设投资，业务费用可能会增加(A/72/393，第 17-19 段)。
6. 秘书长报告指出“为延长使用年限进行渐进式基建改造”办法假定，通过按计划进行维护以及在主要组件的预期使用年限的合理早期阶段对它们进行修缮，可将资产的使用年限延长到超过保修的使用年限。还假定该办法可将建筑资产的使用年限延长 50%。该办法潜在好处是用于资产重置的基本建设投资可推迟到保修期之后以及使用周期费用的降低。可能存在的缺点是依赖既定维护方案以及为延长资产使用年限，需要进行基本建设投资更换主要组件(A/72/393，第 20-22 段)。
7. “侧重业务的维护”办法是“在预期使用寿命到期时更换”办法和“为延长使用年限进行渐进式基建改造”办法的结合，另外还侧重监测和控制机械资产、员工再培训及制订一个进行密切管理和监测的维护计划。潜在的好处包括不间断监测(这可防止资产出现灾难性故障)以及更完善的资产控制(这意味着资产在使用期限期间的费用降低)。可能存在的缺点是设备和人员培训的初始基本建设费用高(A/72/393，第 23-25 段)。
8. 该报告指出，有关分析根据联合国《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》)标准，审查了每个建筑资产的 10 个组成部分，即：(a) 地基、(b) 上面部分、(c) 外部关闭装置、(d) 屋顶、(e) 内部、(f) 输送系统、(g) 管道、(h) 供暖、通风和空调、(i) 消防、(j) 电气系统。分析认为，渐进式基建改造方案最具成本效益，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，尽管该报告表示这一办法下的确切支出预测，将难以估计(A/72/393，第 27-30 段，以及表 1)。行预咨委会认为，对潜在的好处，包括在建筑物 50 年使用寿命内预期可节约 34%至 54%的费用，应由独立的第三方，如审计委员会和内部监督事务厅加以认证和鉴定。
9. 秘书长报告还列出了无法量化的好处，包括联合国建筑物如何发挥作用和使用的方式，是本组织更广泛目标的外部反映。例如，联合国建筑物作为可持续、绿色设计、方便残疾人通行的最佳范例，以及为所有代表、工作人员和访客提供一个安全、健康的工作环境。根据量化分析以及对不可量化好处的研究，秘书长建议本组织在基本建设支出方面采用渐进式基建改造方法。他打算在大会第七十

二届会议第一次续会上提交关于加强基本建设维护的报告(A/72/393, 第 32、33 和 36 段)。

10. 行预咨委会回顾, 它曾表示, 应提供关于预防性维护方案的费用和效益以及关于未来预算编制的更多细节, 以使会员国能够更好地了解这一办法所涉经费问题(见 A/69/811, 第 28 和 39 段; 以及 A/70/7/Add.43, 第 24、26 和 29 段)。行预咨委会认为, 秘书长的报告没有就该方法和为说明采用所提议的办理由所使用的各种假设等提供足够的解释。行预咨委会还注意到, 渐进式基建改造办法下的所需经费的确切预测, 将难以估计。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。因此, 行预咨委会认为, 现阶段审议秘书长拟采用一种渐进式基建改造办法的提议为时过早。

三. 物业规划与管理

11. 该报告表示, 秘书处制订了确定项目是否属于以下类别之一的标准: (a) 规模大; (b) 规模大且复杂; (c) 规模最大且最复杂。联合国日内瓦办事处的战略遗产计划被定为“最大、最复杂项目”, 而非洲经济委员会(非洲经委会)的非洲会堂翻修以及曼谷亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)秘书处大楼抗震改造和使用期限到期改造被定为“大型复杂项目”。如果经大会批准, 联合国内罗毕办事处 A 至 J 办公区改造将被视为大型复杂项目, 而拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)北楼翻修将被视为大型项目(A/72/393, 第 39 和 41 段)。

12. 关于风险管理方面, 报告指出, 中央支助事务厅将建立一个得到管控的风险管理框架, 并制定和实施一项风险管理战略, 其中包括各项机制和程序, 可以据此确定和管理风险应急供资和使用风险应急预算。该厅还将依据风险发生的可能性、影响可能的代价以及对管理应对措施的费用计算, 就确定、建立和管理风险应急预算向项目所有人提出建议。该报告表示, 按风险可能发生的机率加权得出的各项管理应对措施费用汇总所得的共计额即构成风险应对行动所需的总金额(A/72/393, 第 43、46-50 段)。行预咨委会重申, 应急款估计数应与项目基本费用分开列报, 项目应急款的估计应基于项目各阶段的相关风险的确定情况, 应明确说明项目实施每个阶段的应急款估计数(见 A/72/7/Add.6, 第 22 和 23 段)。

13. 在项目治理下, 秘书长报告表示, 中央支助事务厅处于征聘一名设在纽约总部的项目协调员(P-4)的最后阶段, 他将负责合同管理以及协调专业风险管理公司与非洲经委会和亚太经社会的当地项目团队以及其他主要利益攸关方之间的合作。该厅正在征聘一家专业风险管理公司, 以使用蒙特卡罗风险分析模式模拟, 提供独立的风险管理服务(A/72/393, 第 52 和 53 段)。行预咨委会询问后获悉, 蒙特卡罗风险分析模式模拟是所用的一种统计分析方法, 通过利用各阶段和组成部分的时限和费用估计数方面的从最小值到最大值的一系列数值, 以及利用多个随机项目假设的计算机模拟, 让人们更好地了解一个项目风险的影响。

四. 更新后的基本建设维护方案

14. 秘书长报告图二列出了目前正开展的已核准的、拟议中的、和预计的近期基本建设项目的最新清单。该报告指出，秘书长上一次报告(A/70/697)所列项目的优先次序大体上会保持不变，尽管原先计划在 2018-2019 两年期启动的一些项目已推迟到不早于 2020-2021 两年期实施，原因是资源有限或 2016-2017 两年期进行的可行性研究对项目多大程度上无法按原先设想启动无法得出最终结论(A/72/393，第 56 段)。关于基本建设维护方案方面，行预咨委会认为，作为对基本建设维护各种备选方案全面的成本效益分析的一部分，秘书长应列入对本组织当前和未来的资本资产的需要和经费需求的分析，以及按工作地点对租金所需资源进行的分析，以便对本组织是房主和租赁建筑物的租户的情况进行比较。

15. 该报告还概述了有关核定和拟议基本建设项目的所需经费，包括联合国日内瓦办事处战略遗产计划、亚太经社会抗震改造和使用年限到期改造项目、非洲经委会非洲会堂项目、拟重建联合国内罗毕办事处 A 至 J 办公区、拉加经委会北楼的拟议翻修以及方案预算第 33 款下的持续建筑、改建、装修和主要维修项目(A/72/393，第 58-74 段)。行预咨委会将在其相关报告中就每个项目提出建议和意见。

16. 就拉加经委会北楼的拟议翻修，秘书长建议进行全面建筑翻修，保留主要结构，增强防火性能，更换屋顶、外墙和内部装修。该报告指出，这将涉及利用现场周转空间，对北楼进行翻修，总费用估计为 1 412 万美元(A/72/393，第 70-72 段)。行预咨委会回顾，秘书长在前一份关于基本建设战略审查的报告中预计，拉加经委会北楼翻修项目的费用为 710 万美元(A/70/697，表 3)。鉴于预测所需资源和拟议所需资源之间的差异，行预咨委会强调，为了让关于基本建设战略审查的报告成为一个有用的规划工具，它必须载有关于项目所需资源的准确和精确的资料。行预咨委会在其关于北楼翻修的报告(A/72/7/Add.8)中就这一项目提出了更详细的建议和意见。

五. 其他考虑因素

为残疾人提供无障碍环境

17. 秘书长报告表示，按照大会关于无障碍环境的第 70/170 号和第 68/247 B 号决议，2017 年 6 月，部门间无障碍环境工作队问题工作组在总部启动了一次调查，就办公设施在无障碍方面的运作情况向会员国代表、工作人员、民间社会和一般公众征求反馈意见。该报告指出，反馈意见一俟收到，秘书处就将确定满足需求的下一步行动，其中包括所需资源是否能够通过合理调整、基本建设投资或其他服务来满足，是否可以利用现有资源还是需要更多资源来满足。该报告还指出，征求用户反馈意见的做法也被联合国日内瓦办事处作为战略遗产计划的一部分，被非洲经委会作为非洲会堂项目的一部分，被亚太经委会作为抗震项目中的一部分而采用(A/72/393，第 75-79 段)。行预咨委会回顾，大会第 69/274 A 号决议强调指出，必须为残疾人消除实体、沟通和技术障碍。

灵活工作场所战略

18. 秘书长报告的图二和图三阐述了灵活工作场所的预计年度支出。该报告指出，所有建筑项目的提案都需要尽可能从一开始就纳入明确的基线数据和灵活工作场所的要素。此外，该报告指出，2017 年初，中央支助事务厅为所有工作地点空间利用情况研究制定了标准方法，其中包括为调查空间的种类及数目、数据收集期的时间长度及频率、标准报告格式及数据分析说明样本制定了一套基准(A/72/393，第 83-87 段)。行预咨委会相信，中央支助事务厅将确保，灵活工作场所战略被及时纳入各施工项目的执行计划之中。行预咨委会将在其相关报告中就秘书长关于纽约灵活工作场所战略的执行情况进展报告提出意见和建议。

可持续性

19. 秘书长报告指出，基本建设项目包含可持续性举措，以提高效率、减少能源消费和温室气体排放、提高用水效率、改善室内空气质量及加快消除危害性物质。该报告还指出，开展基本建设项目的各办事处已确保基线数据在执行项目之前收集，这样就可以在项目执行之后准确衡量在能源及其他环境领域带来的好处(A/72/393，第 90-92 段)。行预咨委会相信，基线数据和预期能源效率将被纳入基本建设维护备选方案的成本效益分析中。

全球服务提供模式与其他业务转型举措的影响

20. 秘书长指出，目前，全球服务提供模式的影响不详，“团结”项目是否具有会改变他的这一报告中所载各项目提案的影响亦尚不清楚。不过，秘书长认为，在本组织不动产的管理和监控工作中积极主动地对这类资产开展基本建设维护方案是审慎的做法(A/72/393，第 94 和 95 段)。行预咨委会询问后获悉，各工作地点的人员配置水平可能因大会就秘书长的改革倡议和全球服务提供模式作出的决定而变动。行预咨委会认为，在审议拟议的基本建设维护备选方案之前，应评估诸如全球服务提供模式和“团结”项目等举措所产生的影响。

其他备选筹资方案

21. 该报告指出，秘书长一直在为战略遗产计划以及非洲经委会和亚太经社会的建筑项目寻求会员国提供现金和实物形式的自愿捐助(A/72/393，第 97 段)。只要可能，秘书长还提议尽量利用从租户收取的收入以及来自联合国拥有的不动产的增值及能源方面津贴的收入。行预咨委会认为，有关拟议收入来源的详细资料，应列入拟议基本建设维护方案中(另见上文第 14 段)。

六. 结论

22. 秘书长报告建议，大会注意到该报告，并请秘书长在第七十四届会议主要会期期间提交一份关于长期基本建设维护方案(2020-2039 年)的最新报告(A/72/393，第 98 段)。考虑到其上述意见和建议，行预咨委会建议大会请秘书长对预防性维护(渐进式基建改造)办法进行一次全面和详细的成本效益分析，并就这一办法所涉经费问题提出明确的预测。行预咨委会期望，这一分析将解决行预咨委会在上

面各段中提出的关切。此外，行预咨委会认为，任何今后关于基本建设维护的报告应以这一综合性分析的结果为基础。
