



大会

Distr.: General
12 July 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

暂定项目表* 项目 134

财务报告和已审计财务报表
以及审计委员会的报告

联合国日内瓦办事处战略遗产计划

秘书长的说明

根据大会第 [68/247](#) A 号决议第五节第 11 段，秘书长谨此转递审计委员会关于联合国日内瓦办事处战略遗产计划的第二次报告。

* [A/73/50](#)。



送文函

2018 年 7 月 24 日审计委员会主席给大会主席的信

谨向你转递审计委员会关于联合国日内瓦办事处战略遗产计划的第二次报告。

审计委员会主席

印度主计长兼审计长

拉吉夫·梅赫里希(签名)

审计委员会关于联合国日内瓦办事处战略遗产计划的报告

摘要

战略遗产计划涉及翻修联合国日内瓦办事处，以满足本组织需要并符合健康、安全和工作条件。联合国日内瓦办事处是本组织在可持续发展、人道主义、人权、裁军和减少灾害风险等领域开展活动的全球中心。联合国日内瓦办事处楼群是联合国在欧洲最大的会议中心。

2013 年 12 月 27 日，大会在第 68/247 A 号决议中赞同需要解决万国宫在健康、安全、可用性和出入方面的需求。大会强调了监督战略遗产计划制订和实施进程的重要性，要求行政和预算问题咨询委员会请审计委员会开启监督活动，并就此向大会报告。根据该决议，行预咨委会主席请审计委员会考虑这一问题，并就此向大会提出报告。为此，审计委员会主席于 2014 年 8 月 27 日确认，审计委员会将对战略遗产计划进行审计并提出报告。2015 年 11 月 24 日，审计委员会提交了关于战略遗产计划的第一次报告(A/70/569)。审计委员会还在其关于 2016 年 12 月 31 日终了年度联合国财务报表的报告中报告了战略遗产计划的情况(A/72/5(Vol. I)及 Corr.1，第二章，L 节)。

大会在第 70/248 A 号决议中核准了战略遗产计划的拟议范围、进度安排和最高不超过 8.365 亿瑞郎的估计费用。项目预计于 2023 年完成，计划分为两个主要阶段实施：2017 年开始建造新楼并按合同于 2019 年完工，现有建筑物的翻修预计于 2023 年完成。

审计委员会于 2017 年 9 月 18 日至 10 月 20 日和 2018 年 1 月 29 日至 2 月 9 日在联合国日内瓦办事处进行了审计。

以往审计建议执行情况

正如审计报告(A/72/5(Vol. I)及 Corr.1)及其附件二所示，在审计委员会关于战略遗产计划的第一次报告(A/70/569)中提出了 8 项建议，其中 6 项(75%)已经执行，2 项(25%)因时过境迁而不必执行。在审计报告(A/72/5(Vol. I)及 Corr.1)提出的 9 项建议中，有 5 项(56%)已经执行，4 项(44%)正在执行。

自审计委员会第一次报告以来计划开展和已经完成的活动的

审计委员会在其关于战略遗产计划的第一次报告中指出了对项目按时完成和总体费用产生影响的关切领域。随后，战略遗产计划小组为制订以具体目标为导向的框架采取了重大步骤。主要步骤如下：

(a) 战略遗产计划小组和作为项目执行人的行政主任定期与利益攸关方开会并举行全体会议。设立了工作组应对具体目标，并定期开会讨论已经提出、核准和实施的大楼设计战略；

(b) 灵活工作场所战略正在推进。就如何利用万国宫内现有空间进行了研究。研究分析的结果表明个人办公空间全天平均利用率约为 51%；

(c) 战略遗产计划小组与风险管理公司制订了风险管理战略，其中包含两个要素：风险分析工具，用于分析风险对项目时间安排和资金的影响；风险登记册，提出针对每一种风险应采取的具体行动；

(d) 与管理事务部中央支助事务厅就简化战略遗产计划采购程序达成了协议；

(e) 为了对新建大楼建议书进行技术和商业评价，成立了风险缓解评价委员会。除其他外，该委员会负责审查技术和商业建议书，以确定战略定价、次经济定价和定价不匹配的情形。

在设计和建造方面，到 2018 年 2 月完成审计时已达到以下重要节点：

(a) 2017 年 8 月完成了辅助工作，包括新建 H 号楼的挖掘工作；

(b) 2017 年 9 月 4 日 H 号楼工程合同授标，相关工作启动；

(c) 在 H 号楼设计工作合同中纳入了灵活工作场所战略；

(d) 完成了与实施灵活工作场所战略有关的空间占用率研究；

(e) 在翻修设计中进一步制订了消除残疾人面临的实体、通信和技术障碍的措施；

(f) B2、C、D、S 和 E 号楼翻修工程的详细设计及 A 和 B1 号楼的技术设计已基本完成；

(g) 决定在翻修工程合同招标之前，将所有翻修工程的设计提高到全面技术设计的水平，即实行连贯一致的“设计-招标-建造法”，取代以往由工程承包商提供很大一部分设计的做法；

(h) 由于决定采用连贯一致的“设计-招标-建造法”，B2、C、D 和 S 号楼技术设计工作的采购流程已基本完成。

审计委员会确认这些活动已经完成，但在审计委员会建议所涉及的几个领域仍有改进余地，具体情况将在下文阐述。

介绍性说明

截至最近一次审计访问，战略遗产计划项目正处于新楼建造的初期阶段和翻修工程的采购程序中。联合国日内瓦办事处已证明其有意愿和灵活性，使各项程序适应项目的具体需要，这已远远超出办事处的日常业务。因此，新楼工程合同的采购程序已按期完成，没有出现重大问题。不过，由于新楼建造工作延迟、实施灵活工作场所战略以及翻修工程实施战略变动带来压力，本已非常大胆的项目总体进度安排就变得更加紧迫。虽然这一新的实施战略可能最终对项目有益，但也意味着要在总承包商招标之前，在这一流程的更早些时候完成更加详细的设计。在招标之前完成翻修工程余下的技术设计，这一时间安排被认为是特别大胆的。设计工作的延迟会影响翻修工程的启动。确保承包商履行合同义务成为战略遗产计划项目小组的持续挑战。战略遗产计划小组还需要继续清晰查明和处理在时间和费用方面的其他风险，例如与会议日程安排的潜在冲突。

除了对项目能否及时完成的关切，在项目治理、采购和建造合同管理、大楼设计、建造和维护以及增值工作方面也需要进一步改进。虽然管理层实施了风险管理战略，但该战略需要更新，使之更加符合总部中央支助事务厅海外房地产管理股 2016 年 1 月编制的建筑项目管理准则。此外，应急开支水平和预算超支估计数应以更加透明的方式列报；符合建筑项目管理准则要求的应急基金使用程序也需要正式发布。

规定的延迟赔偿金应按照合同条件执行；保证敏感数据机密性的采购程序需要加强；处理变更单对于管理建造合同至关重要。

鉴于建造工作已经启动，在审计委员会最近一次访问时迫切需要确定如何在新楼各层实施灵活工作场所战略。此外，管理层需要重新考虑在万国宫历史建筑内实施灵活工作场所战略。

关于建筑设计、建造和维护，需要审查此前设想的节能目标并确定参照基线，否则就无法衡量通过执行战略遗产计划实现的能源节约情况。此外，翻修工程需要有一项维护战略，今后预期的维护和运转费用也有待计算。

大会最初请秘书长探索所有可能的备选供资机制，以减少会员国的摊款总额，并在决定将本组织在日内瓦拥有的所有土地出租或增值的所有收入列入收入第 2 款、而不是与战略遗产计划项目挂钩之前，报告已采取的具体步骤。尽管已经对具备最高增值潜力的地块提出了增值建议，但仍然缺少一项针对所有具备增值潜力的地块的全面增值战略。

审计委员会的关键审计结果和建议概述如下。

关键审计结果

本报告所述期间计划开展和已经完成的活动

设想是到 2018 年 2 月本报告所述期间结束时完成新 H 号楼的辅助工作并开始 H 号楼的建造工作。关于现有大楼的翻修，则是完成详细设计并启动工程合同招标。

H 号楼工程的辅助工作和采购流程，包括授予合同，都已如期完成，但翻修现有大楼的重要节点尚未完全达到。部分设计工作至少比原计划晚了六个月才交付，导致完成时间推后，而翻修工作的采购流程尚未开始。这主要是由于改变了实施战略，设计工作要达到更完整的设计水平(因此完成时间要晚于进度安排)，使工程招标能够以更加传统的“设计-招标-建造”模式进行。审计委员会确认这一战略的潜在优势，但由于改变战略发生在流程末段，设计工作的进度安排变得更加紧迫。这可能会导致完成设计和采购流程都出现延迟。

项目治理

战略遗产计划的风险管理战略不完全符合建筑项目管理准则，2017 年部分风险报告也不符合风险管理战略的要求。2017 年 4 月至 2017 年 9 月，独立风险管理公司未提供详细介绍缓解战略、进展和延迟情况的完整月度报告。尽管风险管理战略规定要每月一次报告所有关键和重大风险，即风险分值超过 10 的所有风险，并详细介绍

缓解行动，但 2017 年 4 月至 7 月，该公司仅仅报告了前十大风险以及缓解行动和进展情况。

对于发生后需要财务缓解的风险，应留出项目应急备抵。因此，准确和恰当地计算应急款至关重要。建筑项目管理准则将应急款定义为是在估计数之外将超出预算或时限的风险降到本组织可以接受的程度所需的金额或时间。项目小组确定的应急备抵截至 2017 年 12 月为 7 082.1 万瑞郎。正如给行政和预算问题咨询委员会的战略遗产计划 2017 年度进展报告补充财务资料所强调，这是自项目启动以来基本费用大幅增加的结果，相比之下，险管理公司确定的应急备抵为 8 763.4 万瑞郎。由于应急数额将添加到项目基本费用估计数当中，因此还存在 1 940.4 万瑞郎的缺口。这表明按照当前条件估计会出现预算超支，导致在预算内完成项目的置信度为 53%，意味着现有应急备抵仅覆盖所有潜在风险的 53%。2017 年第二季度，在预算内完成项目的置信度仍为 81%。鉴于这一事态发展，如果置信度降至 50% 以下，管理层就需要制订更多缓解战略。

对于应急款的使用，还没有结构化的流程。项目小组将应急款的使用界定为意外支出，在关于战略遗产计划的上一份年度进展报告中没有列入到基本费用估计数当中。因此，应计费用是对照上一份进展报告的基本费用估计数进行跟踪。使用交替性基本费用估计数来确定应急款使用金额是不准确的。此外，使用的施工应急款与风险管理系统内发生的风险也没有相互调节。因此，充分和透明地了解应急款使用情况得不到保障。

项目进展情况

迄今为止，建造工程承包商没有达到为早期工作部分规定的 2017 年 12 月 15 日和 2018 年 2 月 16 日两个期限，但这些延迟不一定会影响 H 号楼的总体完工日期，因为其他工作并不取决于这些早期部分是否完成。此外，意外地面条件也要求增加挡土墙等额外工作，为此已与承包商商定延长工期，将完工日期从 2019 年 11 月 29 日改为 2020 年 1 月 13 日。由于在 H 号楼设计中即将实施灵活工作场所战略，还有可能出现进一步的延迟。H 号楼延迟完工可能会影响原先设想的战略遗产计划项目总体进度安排，因为按照计划，D 号和 S 号楼的翻修工作将在 H 号楼投入使用后开始。H 号楼将被用作翻修阶段的周转空间。

B2、C、D 和 S 号楼技术设计和招标文件制作的进度安排非常大胆。发布招标文件的紧张时间安排很可能无法实现。这种延迟可能会导致历史性万国宫的采购流程推后，反过来又可能最终导致 A 号楼工程与会议时间安排出现冲突，如果缓解行动不成功，就可能会带来进一步的延迟和额外费用。

采购和建造合同

H 号楼建造合同的招标文件指定一家供应商提供出入管制和消防检测设备，另一家供应商提供视频监控设备。针对投标人提出的问题，管理层解释说，投标人在投标阶段需要就这一工程直接与这两家公司接触。管理层预期这两家公司将成为投标人的直接分包商。这些分包商已全面了解所有七家正准备投标的公司(17 家受邀的潜在供应商名单已经公布)。因此，有一种总体风险是投标人可在受托分包商的帮助下相

互接触。为了最大限度减少本组织的任何风险，管理层应确保这些公司今后签署专门的保密协议。

H 号楼建造合同的招标文件包含一份全面的建造服务合同草案。合同条款的目的是充分保护本组织利益。投标人应指明是否接受该合同草案。对投标人接受或不接受合同草案的评价在总权重里的百分比相当低，除了就合同条件提出语法意见外，投标人将因任何评论而收到零分。因此，一方面，对于不接受合同条款的投标人，中标机会在很大程度上仍然太好。另一方面，对合同条款的细微改动则被处罚得过于严厉。

灵活工作场所战略

新 H 号楼主要建造工作的合同基本上是以 2016 年 12 月发布的规划和设计为基础，没有将全面实施灵活工作场所战略考虑在内。新楼建造工作已于 2017 年底启动。实施灵活工作场所战略将导致内部架构、板墙安装、技术天棚、电气安装、管道和喷淋系统、信息和通信技术及视听设施、防火墙和烟雾保护系统的技术设计需要进行改动。据咨询人分析，这些变动可能会带来多达 700 万瑞郎的额外费用。

大楼设计、建造和维护

联合国日内瓦办事处设施管理科和战略遗产计划项目小组提供的万国宫能源消耗数据存在显著差异。因此，项目小组目前无法将这些数据作为预测能源节约和费用节省情况的可靠依据。

万国宫翻修工作将以单个部分展开，但单个部分里的所有技术性建筑系统，包括供暖、保洁、照明和电力系统，都是相互关联的。项目小组将在其他部分施工期间把已经完成的部分移交给设施管理科。在进行审计时，项目小组缺少可避免工作重复的维护战略，对于有些部分已经完成、而其他部分仍在施工的这一期间可能出现的状况也缺乏了解。如果已完成部分的技术性建筑系统出现故障，其责任就会不明确。

项目筹资的潜在替代来源

适用和潜在的房地租金收入没有依据当前租约和数据。对于来自联合国人权事务高级专员办事处的未来潜在租金收入的假定，其计算依据是 2012 和 2013 年的数据。

虽然管理层早在 2014 年就已知道联合国日内瓦办事处所属几个地块的增值潜力和当地实际租赁情况，但却没有及时制订战略去提高租金收入或按市场价值出售。联合国在特定时限内没有尽可能充分地利用其在日内瓦所属土地的增值战略办法，这种情况需要有所改善。

主要建议

审计委员会在本报告各处提出了改进建议。主要建议如下：

项目治理

管理层应：

(a) 更新战略遗产计划风险管理战略，使之更加契合建筑项目管理准则，并相应编写风险报告；

(b) 在预算范围内完成战略遗产计划的置信度降到 50%以下时，建立带有更多缓解战略的流程；

(c) 确保发生的风险与相应的应急款使用相互调节，并对照初始基线成本跟踪应计费用。

项目进展情况

管理层应：

(a) 采取适当行动加快 H 号楼建设工作，以缓解当前延迟情况并与 H 号楼施工公司敲定对合同的草拟技术改动；

(b) 考虑在 B2、C、D 和 S 号楼设计及 A 号楼施工出现延迟情况下的后备办法。

采购和建造合同

管理层应：

(a) 对于即将开始的采购程序，审查在投标阶段是否一定要求所有投标人接触一家指定的分包商；

(b) 确保指定分包商对采购程序的敏感资料保密，例如通过签署保密协议，明确述及与采购流程有关的信息；

(c) 考虑如果合同条件须经谈判确定，则对合同条件接受情况的评分是否就应当更加灵活，并区分投标人提出的细微和重大改动要求。

灵活工作场所战略

管理层应立即决定如何在新楼所有楼层实施灵活工作场所战略，以避免任何进一步修订、延迟和总承包商发生额外费用的风险。

大楼设计、建造和维护

管理层应：

(a) 根据万国宫在战略遗产计划开始实施之前，也就是新楼建造工作启动之前合理且可靠的能源消耗数据计算能源节约情况；

(b) 针对万国宫有些部分已经完成翻修、而其他关联部分仍在施工的这一期间制订健全且明确的维护和运转战略。在制订这一战略时应考虑设施管理科的经验。

项目筹资的潜在替代来源

管理层应：

(a) 根据当前租约、数据和实际假设，考虑到工作人员搬迁人数、适当租金费用(采用公平交易原则)以及经更新的联合国人权事务高级专员办事处供资关键，更新并计算适用和潜在的房地租金收入；

(b) 为所有具备增值潜力的地块制订详细的增值战略。

目录

	页次
送文函	2
摘要.....	3
A. 任务、范围和方法.....	10
B. 项目监督	11
C. 审计结果和建议.....	12
1. 以往建议执行情况.....	12
2. 自审计委员会第一次报告以来计划开展和已经完成的活动	13
3. 项目治理.....	14
4. 项目进展情况	21
5. 采购和建造合同	27
6. 咨询人的评价、交付成果和业绩.....	33
7. 灵活工作场所战略.....	35
8. 大楼设计、建造和维护	38
9. 可持续性.....	43
10. 合同咨询服务的费用和估计费用	44
11. 项目筹资的潜在替代来源	45
D. 鸣谢	51
附件	
一. 2017 年 10 月和 2015 年 9 月项目进度安排	52
二. 以往建议执行情况.....	53
三. 历史建筑和 E 号楼工作进度安排比较	57
四. 合同咨询服务的估计费用	58

战略遗产计划：关键事实

目标：更新和翻修日内瓦万国宫的联合国日内瓦办事处楼群	
8.365 亿瑞郎	核定的最高总费用
2017 年	新楼(H 号楼)建造工作启动
2019 年	预期完成新楼建造并开始翻修 A、C、D 和 S 号历史建筑
2021 年	预期完成翻修 A、C、D 和 S 号历史建筑；开始翻修 B 号历史建筑并拆除和翻修现有 E 号楼
2023 年	预期完成现有大楼的翻修

A. 任务、范围和方法

1. 联合国日内瓦办事处是联合国秘书长在日内瓦的代表处。万国宫作为联合国的历史性办事处，是联合国在欧洲最大的会议中心。战略遗产计划涉及翻修万国宫并建造一幢新楼，以满足本组织需要并符合健康、安全和工作条件。
2. 大会在第 [68/247](#) A 号决议中强调了监督战略遗产计划制订和实施工作的重要性，要求行政和预算问题咨询委员会请审计委员会提供监督保障，并每年就此向大会报告。
3. 根据上述决议，行预咨委会主席请审计委员会考虑这一问题，并就此向大会提出报告。为此，审计委员会主席于 2014 年 8 月 27 日确认，审计委员会将对战略遗产计划进行审计并提出报告。
4. 审计委员会的第一份报告([A/70/569](#))于 2015 年 11 月 24 日提交，并由大会第七十届会议续会进行了讨论。审计委员会重新审议了提交报告的时限，铭记将其报告与战略遗产计划进度报告协调起来将会更加有效，并于 2016 年 9 月 7 日商定在 2018、2020、2022 和 2024 年 7 月提交其余四份关于战略遗产计划的报告。审计委员会主席还证实，如果战略遗产计划出现任何需要在中间年份的其他日期进行报告的问题，那么，审计委员会将把这一问题列入其关于联合国财务报表的报告第一卷。因此，审计委员会于中间年份的 2017 年，在其关于 2016 年 12 月 31 日终了年度联合国财务报表的报告中报告了有关结果和建议(见 [A/72/5\(Vol. I\)](#)及 Corr.1，第二章，L 节)。
5. 审计委员会将其审计工作与内部监督事务厅(监督厅)的审计工作相协调，并同意安全和安保问题由监督厅进行审计。
6. 审计委员会于 2017 年 9 月 18 日至 10 月 20 日和 2018 年 1 月 29 日至 2 月 9 日在联合国日内瓦办事处进行了审计。审计工作按照大会第 74(I)和 [68/247](#) A 号决议进行，并酌情参照了《联合国财务条例和细则》和国际审计准则。

B. 项目监督

7. 自 1930 年代建造万国宫和 1973 年建造 E 号楼以来,楼群只作了办事处运转所需的最基本维护和修理。随着时间推移,这些有限的维护已导致维护需求和费用增加,联合国代表团成员、工作人员和每年 10 多万来访人员的安全、安保和健康风险也日益加剧。由于几十年来万国宫各建筑物逐渐老化,启动战略遗产计划就是为了翻修该楼群并使之现代化。联合国日内瓦办事处是本组织在可持续发展、人道主义、人权、裁军和减少灾害风险领域开展活动的全球中心。作为联合国在欧洲最大的会议中心,万国宫有 34 个主要会议室和大约 2 800 个工作空间,包括 222 个提供给参会人员的机动工作空间。

项目的主要目标

8. 战略遗产计划的主要目标是:

- (a) 通过维持日常业务,保障和确保万国宫的业务和运转连续性;
- (b) 符合所有相关的防火、健康和安​​全条例,并遵守建筑规范;
- (c) 符合所有相关的与残疾人有关的条例,包括无障碍和技术规定;
- (d) 修理和更新建筑外墙及电气、机械和管道系统,以符合相关的健康和安​​全条例,并降低能源消耗和费用;
- (e) 按照行业标准升级现有信息技术网络、广播设施和会议系统;
- (f) 优化使用现有室内空间和会议设施,提供灵活实用的会议室;
- (g) 保护万国宫遗产,防止不可逆转的老化或损坏,恢复和维护万国宫及其内容的资本价值。

预算

9. 大会在第 70/248 A 号决议中核准了战略遗产计划的拟议范围、进度安排和最高不超过 8.365 亿瑞郎的估计费用。

10. 东道国政府提供了 4 亿瑞郎的一揽子零利率贷款,包含建造新楼(1.251 亿瑞郎)和翻修现有大楼(2.749 亿瑞郎)。贷款合同于 2017 年 4 月签署。

11. 秘书长在第三次年度进展报告(A/71/403 及 Corr.1)中估计 2017 年支出为 4 988.6 万瑞郎,在第四次年度进展报告(A/72/521)中提出的订正计划支出为 2 632.2 万瑞郎。根据团结系统的数据,2017 年战略遗产计划的支出为 2 401.3 万瑞郎。

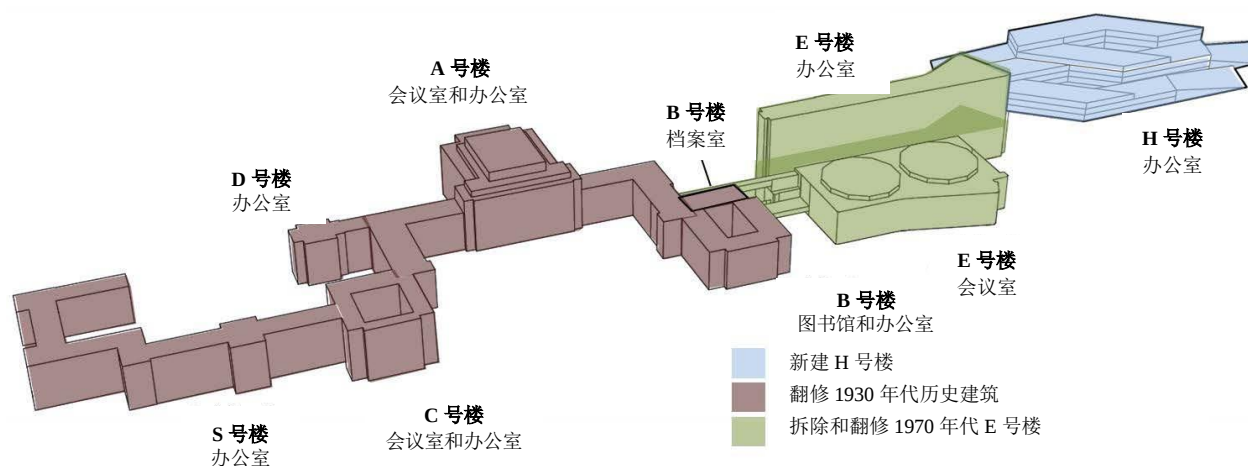
项目进度安排

12. 项目预计于 2023 年完成,将分为两个主要阶段(见本文件附件一根据秘书长第二次和第四次进展情况报告(A/70/394 及 Corr.1 和 A/72/521)编制的项目实施进度安排)。阶段 1 包括 2017 年开始建造新楼(H 号楼),预计于 2019 年底完工。阶段 2 包括翻修 A、B、C、D 和 S 号历史建筑(阶段 2.1)并拆除和翻修 E 号楼(阶段 2.2)。阶段 2.1 将合在一起招标,但 B 号楼将安排在晚些时候、从 2021 年开始翻修。计划于 2018 年

启动各历史建筑的招标。阶段 2 的施工期为 2019 年至 2023 年。在此期间，新楼将用作临时周转空间。

图 1

万国宫和新楼概览



资料来源：秘书长的第四次年度进展报告(A/72/521)。

秘书长的年度进展报告

13. 秘书长最近一次根据大会第 71/272 A 号决议提出的关于联合国日内瓦办事处战略遗产计划的进展报告是第四次年度进展报告，概述了 2016 年 9 月 1 日至 2017 年 8 月 31 日期间开展的规划和建造行动。

14. 大会审议了关于战略遗产计划的第四次年度进展报告和行预咨委会的有关报告(A/72/7/Add.25)，并在第 72/262 A 号决议中决定为 2018 年批款 2 540 万美元(相当于 2 460 万瑞郎)。

C. 审计结果和建议

1. 以往建议执行情况

15. 审计委员会审查了以往建议执行情况，同时考虑了管理层 2018 年 4 月对审计报告(A/72/5(Vol. I)及 Corr.1)作出的最新答复。正如审计报告及其附件二所示，在审计委员会关于战略遗产计划的第一次报告(A/70/569)中提出了 8 项建议中，其中 6 项(75%)已经执行，2 项(25%)因时过境迁而不必执行。在审计报告(A/72/5(Vol. I)及 Corr.1)提出的 9 项建议中，有 5 项(56%)已经执行，4 项(44%)正在执行，没有建议因时过境迁而不必执行或尚未执行。下文附件二更加详细地概述了针对审计委员会在审计报告中提出的建议而采取的行动。

2. 自审计委员会第一次报告以来计划开展和已经完成的活动的

16. 审计委员会在其关于战略遗产计划的第一次报告中指出了对项目按时完成和总体费用产生影响的关切领域。随后，战略遗产计划小组为制订以具体目标为导向的框架采取了重大步骤。主要步骤如下：

(a) 战略遗产计划小组和作为项目执行人的行政主任定期与利益攸关方开会并举行全体会议。设立了工作组应对具体目标，并定期开会讨论已经提出、核准和实施的大楼设计战略；

(b) 灵活工作场所战略正在推进。就如何利用万国宫内现有空间进行了研究。研究分析的结果表明个人办公空间全天平均利用率约为 51%；

(c) 战略遗产计划小组与风险管理公司制订了风险管理战略，其中包含两个要素：风险分析工具，用于分析风险对项目时间安排和资金的影响；风险登记册，提出针对每一种风险应采取的具体行动；

(d) 与管理事务部中央支助事务厅就简化战略遗产计划的采购程序达成了协议；

(e) 为了对新建大楼建议书进行技术和商业评价，成立了风险缓解评价委员会。除其他外，该委员会负责审查技术和商业建议书，以确定战略定价、次经济定价和定价不匹配的情形。

17. 在设计和建造方面，到 2018 年 2 月完成审计时已达到以下重要节点：

(a) 2017 年 8 月完成了辅助工作，包括新建 H 号楼的挖掘工作；

(b) 2017 年 9 月 4 日 H 号楼工程合同授权，相关工作启动；

(c) 在 H 号楼设计工作合同中纳入了灵活工作场所战略；

(d) 完成了与实施灵活工作场所战略有关的空间占用率研究；

(e) 在翻修设计中进一步制订了消除残疾人面临的实体、通信和技术障碍的措施；

(f) B2、C、D、S 和 E 号楼翻修工程的详细设计及 A 和 B1 号楼的技术设计已基本完成；

(g) 决定在翻修工程合同招标之前，将所有翻修工程的设计提高到全面技术设计的水平，即实行连贯一致的“设计-招标-建造法”，取代以往由工程承包商提供很大一部分设计的做法；

(h) 由于决定采用连贯一致的“设计-招标-建造法”，B2、C、D 和 S 号楼技术设计工作的采购过程已基本完成。

18. 审计委员会确认这些活动已经完成，但在审计委员会建议所涉及的几个领域仍有改进余地，具体情况将在下文阐述。

3. 项目治理

19. 中央支助事务厅海外房地产管理股制定了建筑项目管理准则，据以实施大规模建筑项目。准则已制定完毕，并于 2016 年分发总部和总部以外办事处(见 [A/70/697](#)，第 23 段)。

风险报告

20. 建筑项目管理准则第 9.6.3 和 9.6.6 章对风险报告做了详细说明。应就每个报告期编写一份附带最新风险登记册的综合风险报告和一份定性、定量风险报告。如准则第 9.6.3 章所述，定性、定量风险报告应包括以下内容：

(a) 定性风险报告应按风险评分由高到低排列关于已知风险及其分值的信息。了解分值最高的风险对于项目十分重要，应向高级管理层提供此类风险的清单，以便突显在减轻风险战略实施期间须优先关注的风险。最高风险可进一步按项目阶段、风险可能触发的日期和减轻风险战略的起始日期排序；

(b) 定量风险报告应列出定量分析的结果，包括项目受到的潜在影响、相关财务和时间影响、预计项目总费用，以及相应的项目完成日期。此外，应专就项目费用和应急期限以及风险事件发生后提取应急基金作出规定。

21. 最新风险登记册应显示项目的现存风险、已关闭风险、新风险以及自上个报告期以来风险评分的任何变动。此外，还要按阶段、绩效目标、工作类别和风险来源划分类别。准则第 9.6.6 章 f 段规定，任何缓解措施包括延迟和无效缓解措施的执行进展，均应予以报告。

22. 关于 2018 年 2 月 6 日更新的战略遗产计划风险管理战略，审计委员会注意到，准则在更新的战略中未能得到充分体现。缺乏关于风险报告的详细信息(风险管理战略第 5.10.1 章)。例如，缺乏关于定量分析的信息，包括项目受到的潜在影响、所涉经费问题和预计项目总费用。关于减轻风险战略及其进展，按照准则第 9.6.6 章 f 段的要求，风险管理战略仅涵盖最为显著的风险，而非所有风险。此外，风险管理战略第 5.10.1 章既不对定性和定量风险报告加以区分，也未就报告期作出界定。尽管风险管理公司在季度定量报告中进行了定量分析，阐述了项目受到的潜在影响、所涉经费问题以及预计项目总费用，但风险管理战略第 5.10.1 章(“风险报告”)对此缺乏规定。再者，第 5.10.1 章没有清楚说明哪些规定按月适用、哪些规定按季适用。因此，风险管理战略不完全符合建筑项目管理准则。

23. 如秘书长关于联合国日内瓦办事处战略遗产计划的第四次年度进展报告所述，独立风险管理顾问独立于项目小组，为项目所有人出具季度评估报告，同时送交总部中央支助事务厅。报告还说，综合风险管理专家每月为项目主任和项目利益攸关方更新风险登记册(见 [A/72/521](#)，第 6 段和第 7 段)。

24. 审计委员会承认，管理层通过变更与风险管理公司订立的合同(见下文附件二，第 2 项建议)，将独立风险管理与综合风险管理这两项职能分开。合同经变更后规定，独立风险管理的职能是为项目所有人、项目执行人和中央支助事务厅出具季度评估报告；综合风险管理的职能是为项目主任和项目利益攸关方出具风险

登记册月度最新情况报告。然而，审计委员会注意到，季度评估报告和风险登记册月度最新情况报告均由风险管理公司同一人执笔。

25. 管理层表示，风险管理公司的责任不因其向战略遗产计划小组提供的月度报告和季度评估报告系由风险管理小组的同一成员编写而有减损。

26. 审计委员会强调，独立和综合风险管理职能必须完全分开。

27. 审计委员会还注意到，季度评估报告要交项目小组成员审查。因此，本应为项目所有人提供独立风险审查意见的季度评估报告，在编写时受到了项目小组的影响。管理层采纳了审计委员会的建议，将季度定量风险报告中的用语“经战略遗产计划小组审查”改为“仅供参考”。

28. 审计委员会还注意到，报告频率与第四次年度进展报告说的不一样，过去几个月，风险报告没有满足战略遗产计划风险管理战略的规定。2017年4月至9月，独立风险管理公司没有提供完整的月度报告，详细说明风险缓解战略、进展和延迟情况。2017年4月至7月，仅报告了排在前10位的风险以及缓解措施和进展。按照风险管理战略第5.3.3章，所有关键和主要风险，也即评分高于10的风险，均要一月一报，并阐述缓解措施。所有其他风险至少一季一报。

29. 此外，季度风险报告的内容不一致。例如，额外的餐厅预算缴款84.1万瑞郎不属于战略遗产计划预算，2017/2018年度第1号风险管理季度报告的一些部分首次将其纳入，却没有一以贯之地显示为包含在内。因此，前几个报告期的数字与当期报告的数字并不可比。审计委员会发现，风险报告存在缺陷，特别是在应急款的使用上。

30. 管理层表示，独立风险管理团队按照合同承诺每季为项目所有人提供定量和定性报告，并每月向战略遗产计划小组介绍评分为10分及以上的风险最新情况。此外，风险管理小组曾在2016年底和2017年初编写了一份更加全面的月度报告，这种做法有望于2018年恢复。管理层指出，关于战略遗产计划的第四次年度进展报告第7段提到的是“定期”报告，而不是“每月”报告。

31. 关于额外餐厅施工产生的费用，管理层进一步表示，费用已列入战略遗产计划的基准估计数，因此84.1万瑞郎捐款也已纳入预算。风险管理顾问将对此进行审查。

32. 审计委员会注意到管理层决定重点关注最为显著的风险，也即关键和主要风险(风险评分达到10分及以上)，同时也注意到2017年每月报告的只是排在前10位的风险，而不是评分达到10分及以上的所有风险。

33. 审计委员会还注意到，战略遗产计划风险管理战略第5.3.3章对报告频率作出了明确规定，要求每月报告，而不是定期报告。审计委员会着重指出，风险管理战略中关于减轻风险措施报告频率的规定不一致。第5.3.3章规定，所有关键和主要风险均要一月一报，并详细说明缓解措施；所有其他风险至少一季一报。相反，第5.10.1章规定仅报告最为显著的风险(包括关键和主要风险)的减轻风险战略及其进展。因此，风险管理战略缺乏关于剩余风险报告义务的规定。

34. 关于应急款使用情况的报告，审计委员会建议报告应包括应急款使用日志、应急款提取说明和预计对应急款的需求。

35. 管理层认为，风险管理战略基本符合联合国准则。在其看来，就风险管理而言，风险管理战略规定的措施比建筑项目管理准则规定的措施更加深入。管理层还强调，战略遗产计划有自己的治理结构和风险管理流程(针对项目的具体情况量身定制)，且已获会员国认可并已向会员国报告。

36. 审计委员会建议管理层更新战略遗产计划风险管理战略，使之更加契合建筑项目管理准则，并相应编写风险报告。

37. 审计委员会还建议，为了确保完全透明，继续将新增餐厅预算与初始预算分开，因为这一预算不属于战略遗产计划预算。

38. 管理层赞成关于将额外餐厅预算的风险报告与核定战略遗产预算的风险报告分开的建议。

应急款以及在预算范围内完成项目的置信度

39. 根据建筑项目管理准则第 9.6.7 章，对于发生后需要财务缓解的风险，应留出项目应急备抵。因此，准确和恰当地计算应急款十分重要。

40. 应急款是用于应对留存风险的财政准备金，作为总体风险管理战略的组成部分，与其他风险处理战略结合使用。准则规定，应急款金额相当于在估计数之外为将超出预算或期限的风险降到本组织可以接受的水平所需的金钱或时间。

41. 除了项目的风险概况之外，用于确定所需应急款金额的方法应符合项目开发工作所在阶段，尤其是对于项目设计细节的了解程度。还应考虑其他因素，例如复杂程度和根据以往项目费用绩效设定的基准。

42. 一算出应急款估计数，就应将之加到基准项目费用估计数，显示项目可能产生的总费用。把应急款估计数纳入项目总费用估计数将确保项目主办人了解预计项目承付款项总额。

43. 正如关于战略遗产计划的第四次年度进展报告和 2017/2018 年度第 2 号风险管理季度报告所述，项目小组把应急备抵的数额定为核定预算减去最新基准费用估计数与上涨数之和所得数额。两者之差为应急款金额(预算内应急款)。

44. 然而，通过迭代风险分析确定应急款金额的是独立风险管理公司。它根据当前风险和项目不确定性估计造成的费用，模拟概率风险模型并说明总体概率费用敞口。考虑到这些风险的可能性和潜在影响，独立风险管理公司计算了完成该项目的全部范围和实现所有已确定的利益和目标的应急拨备的建议水平。

45. 应急款金额反映了 80% 的置信度，这是审慎的行业基准水平，涵盖到模拟的全部潜在风险影响组合的第 80 个百分位(80%置信度数额)，也即全部组合中至少有 80% 可为应急拨备所覆盖。这一数字在整个项目期间不断更新，以便恰当地反映可能新出现的风险或变化的风险和非具体化的风险。

46. 审计委员会指出，风险管理公司所用方法符合建筑项目管理准则的要求。

47. 截至 2017 年 12 月，由于项目启动以来基准费用大幅增加，项目小组确定的应急备抵数额为 7 082.1 万瑞郎，相比之下，风险管理公司确定的应急备抵数额为 8 763.4 万瑞郎。因为应急款金额要添加到基准项目费用估计数当中，所以有 1 940.4 万瑞郎的缺口，¹ 这是目前状态下估算的预算超支数额。因此，在预算范围内完成项目的置信度为 53%。² 2017 年第二季度，在预算范围内完成项目的置信度仍为 81%。由于这一情况，审计委员会认为，如果置信度降到 50% 以下，管理层有必要制定额外的减轻风险战略。

48. 管理层表示，在没有预算约束的理想情况下，可以把风险管理公司计算的 80% 置信度数额加到实际更新的预测基准费用中，预测项目的结果。随着风险波动，在任何给定时间，结果都可能高于或低于项目总额。尽管如此，为在 8.365 亿瑞郎的预算内实施项目，管理层调整了可供使用的应急款，以免超出项目总额。为缩小预算内应急款和风险管理公司所定应急款之间的差距，采取了综合缓解措施。管理层强调，如果此类措施不足以消除差距，则可能需要考虑采取额外的缓解措施，例如审查和调整范围或进一步筹措资金。管理层指出，在现阶段采取这些额外措施为时尚早，毕竟现有建筑的详细设计和工程发包仍有待完成。现有 1 940.4 万瑞郎的缺口显示的是，项目完成前如不采取缓解措施则会出现的预算超支数额。管理层表示，战略遗产计划针对每个风险项目采取了适当的减少风险措施，相信随着项目推进，这种做法将在合理时间内压低暂时预计的预算超支数额。

49. 审计委员会认为，现在制定额外的减轻风险战略不算太早，因为在预算范围内完成项目的置信度已经下降到 53%。

50. 审计委员会建议管理层以更加透明的方式，列报预算内应急款、置信度为 80% 时的应急款金额以及估计的预算超支数额。

51. 此外，审计委员会建议管理层在预算范围内完成战略遗产计划的置信度降到 50% 以下时，建立带有更多缓解战略的流程。

应急款的使用

52. 根据建筑项目管理准则第 9.6.7 章，应通过一个包括应急支出授权、持续监测和报告在内的结构化程序，正式记录并控制应急备抵的使用。准则中关于应急款的关键内容概括如下：

(a) 应急款是用于应对留存风险的财政准备金，作为总体风险管理战略的组成部分，与其他风险处理战略结合使用。由于缺乏信息，应急款金额在项目不同

¹ 战略遗产计划预算：8.365 亿瑞郎；基准费用估计数：7.38694 亿瑞郎；上涨数额：2957.6 万瑞郎；应急款：8 763.4 万瑞郎；基准成本估计数+应急款+上涨数额=8.55904 亿瑞郎=>预算超支 1 940.4 万瑞郎。

² 置信度由风险管理公司通过迭代风险分析计算得出。

阶段会有变动。一旦范围变得更加确切，掌握全面的项目信息，进行详细的设计，估算应该趋向精准；

(b) 在确定需要使用应急款后，项目管理团队应向负责审批应急款支出申请的实体提出申请。正式申请应包含详细信息，说明预计可能发生的风险事件、项目在风险事件发生期间所处阶段、风险事件发生的机率、影响的严重程度、项目目标受到的潜在影响以及减轻风险所需的应急备抵数额。所有申请都应与分析阶段计算的应急费用和方案拟定估计数相符；

(c) 应急款支出申请的审批应遵循项目授权。授权的依据可以是项目风险水平、所需控制程度等，或者是本组织理事机构的任务规定。应向适当的治理层级分配权力，从而有效管理和控制相应的风险，最大限度地增进项目费用绩效，提高减轻风险工作的效率；

(d) 应单独检测应急费用的各个组成部分，对照初始基线估计数进行跟踪。应按工作包和项目状态/阶段审查应急款的使用情况。应记录重大趋势。此外，应对照财政年度和整个项目期间的剩余应急备抵，跟踪应急款实际支出情况；

(e) 应急备抵使用情况报告应定期编写，并在项目实施阶段与每月进度报告相协调。报告应包括应急款使用日志、应急款提取说明以及财政年度和整个项目期间预计所需应急款。

53. 大会第 70/248 A 号决议决定未动用的项目应急款可结转至之后的年份，并随着原有风险消失以及新风险的出现重新分配，并决定所有未动用的剩余应急备抵应在项目结束时交还会员国。

54. 审计委员会审查了风险报告、风险管理战略和战略遗产计划手册，注意到未就应急款的使用设置任何结构化程序。

55. 审计委员会注意到，按照定义，使用应急款系未列入上份战略遗产计划年度进展报告基准费用估计数的意外支出。因此，根据上份进度报告中的基准费用估计数跟踪了应计费用。

56. 审计委员会注意到，轮换使用基准费用估计数来确定应急款使用量的方法不准确。建筑项目管理准则规定，对照初始基线跟踪应计费用，确定使用的应急款金额。E 号楼建筑工程的当前状况是一个典型的例子，能够突出这一问题。正如 2017/2018 年度第 1 号风险管理季度报告所述，因对必要的工程有了更好的了解，工程的基准费用估计数自上一季度以来提高了大约 2 000 万瑞郎。尽管如此，为确定工程外包之后应急款的使用量，应通过 E 号楼的初始基线跟踪应计费用。

57. 此外，审计委员会在与项目小组的讨论中注意到，项目的应急款总额已经确定，而且随后由风险管理公司分配到以下几组：A、B1、B2、C、D、S、E1 和 E2 号楼；方案管理；早期工作；建筑采购。然后，战略遗产计划项目小组根据项目年度分配各组的总额。因此，年度应急款金额相当于单年基准费用估计数在总基准费用估计数中所占份额(年度预算内应急款)。然而，在确定年度摊款数额时，

没有考虑应急款相关风险的概率和影响。因此，如果发生重大风险，年度预算内应急款未必够用，因为建筑物的估计费用不对风险发生和影响起指示作用。

58. 审计委员会还注意到，虽然战略遗产计划风险管理战略第 5.10.1 章规定从往期基线水平和当期水平报告应急款情况，但是收到的风险报告中均不含关于应急款使用情况的报告。

59. 行政和预算问题咨询委员会认为，考虑到大会第 70/248 A 号决议第十节有关未动用应急款的规定，应逐年明确列示预算编列、已使用和结转的项目应急款金额(见 A/71/622，第 31 段)。

60. 审计委员会注意到，关于战略遗产计划的第四次年度进展报告第 84 段显示，2016 年 9 月 1 日至 2017 年 8 月 31 日使用应急款 114.9 万瑞郎。此外，报告第 75 段提到应急备抵为 170 万瑞郎，且将结转到下一年。2017 年收到的应急备抵没有列报。因此，应急款的使用并不透明。除此之外，审计委员会从收到的文件中查不到应急款支出申请情况，也查不到相应的应急款使用审批情况。

61. 管理层着重指出，其区别对待一般应急款(整个战略遗产计划项目的财政准备金)和建筑应急款(经批准作为与个别供应商签订个别采购合同的采购流程的组成部分)。变更单流程已作为采购流程的组成部分记录在案。管理层同意审计委员会的意见，认为需要建议一套流程，在一般紧急情况下使用应急财政准备金。这包括应急款支出申请的准备，以及战略遗产计划项目小组和管理层中指定人员对申请的审批。

62. 管理层表示，使用应急款是指针对业已发生的具体实际支出项目或承付款项提取应急款。随着项目推进，预计应急款需求会发生变化，但不将之视为提取应急款，因为触发事件尚未发生，本组织尚无承付款项。

63. 管理层进一步表示，缺失的应急款报告将纳入未来的风险报告。

64. 管理层认为，之所以至今没有对照初始基线跟踪费用，是因为大会及行政和预算问题咨询委员会要求对照年度核定预算跟踪应急款支出。

65. 审计委员会强调，对照初始基线跟踪费用对于透明地控制费用、实施开发项目以及减少使用应急款十分重要。此外，行预咨委会要求提供从项目启动至今的预算编列应急款和未动用应急款年度细目(见 A/71/622，第 27 段)。

66. 审计委员会注意到，使用建筑应急款依照的是一个固定的比率，与风险管理公司的主要概率方法相矛盾。既然这个程序是采购流程中的最佳做法，并得到了高级管理层的批准，可以认为其与联合国准则相符。然而，有必要协调已使用的建筑应急款与风险管理系统中发生的风险，确保对应急款的使用有全面、透明的了解。

67. 审计委员会建议管理层建立使用一般应急备抵的流程，使之更加契合建筑项目管理准则。

68. 审计委员会还建议管理层确保发生的风险与相应的应急款使用相互调节。

69. 审计委员会还建议管理层对照初始基线成本跟踪应计费用。

批款和摊款计划

70. 大会已将其关于战略遗产计划批款和摊款计划及币种的决定推迟到第七十三届会议作出(见第 72/262 A 号决议, 第 20 段)。

71. 大会在第 70/248 A 号决议中核准了 2014-2023 年期间 8.365 亿瑞郎的战略遗产计划预算。其中, 4 亿瑞郎通过瑞士提供的无息贷款供资, 剩余 4.365 亿瑞郎通过会员国缴款供资。

72. 根据贷款协议第 1 条, 4 亿瑞郎的资金分配如下: 1.251 亿瑞郎用于新楼; 2.749 亿瑞郎用于翻修现有大楼。项目管理费用、连带费用和应急款不用贷款支付。

73. 此外, 联合国按要求须在当年 4 月确定下年 1 月付款所需资金数额(见贷款协议第 2 条第 2.1 款)。所以, 对于费用计划的变动, 支付并不灵活, 会员国的缴款若不足以负担这些费用, 则可能导致现金流风险。因此, 没有资格用贷款支付的剩余费用需由会员国提供资金, 而会员国的摊款未必总能及时到位。视大会决定的批款和摊款计划, 这也可能导致现金流风险。

74. 2014-2018 年期间, 会员国批款 1.094 亿瑞郎(见大会第 68/247 A、69/262、70/248 A、71/272 A 和 72/262 A 号决议)。因此, 项目费用 3.252 亿瑞郎³ (不包括偿还瑞士贷款)仍有待会员国供资。

75. 秘书长在以往进度报告中提出了三种可能的批款和摊款方案, 并在最近一次报告中进行了重申(见 A/72/521, 第 89-96 段), 具体内容如下(考虑到会员国 2018 年的缴款):

(a) 一次性先期批款和摊款: 2019-2023 年剩余项目期的剩余项目费用 3.252 亿瑞郎将于 2019 年全额批款, 同时根据 2019 年适用的经常预算比额表, 针对每个会员国的相关份额进行一次性先期摊款。

(b) 多年期批款和摊款: 多年期摊款的依据可以是每一财政期间的支出估计数或等额的项目年均预计支出;

(c) 一次性先期批款, 一次性和多年期混合方式摊款: 2019-2023 年剩余项目期的剩余项目费用 3.252 亿美元将在 2019 年全额批款, 但每个会员国将自行决定其采用一次性先期支付或多年期支付的形式进行摊款。多年期的阶段划分可以把方案(b)作为依据。

76. 审计委员会注意到, 摊款和批款计划的备选方案(a)和(c)对战略遗产计划项目有利, 因为在大会出决定之后, 现金头寸大幅增加, 为项目所有人应对不可

³ 战略遗产计划预算: 8.365 亿瑞郎; 瑞士贷款: 4 亿瑞郎; 2014-2018 年会员国缴款: 1.094 亿瑞郎。此外, 2019 年将使用 190 万瑞郎的捐款。

预见的需求和项目实施期间可能出现的任何现金流风险，提供了最大程度的灵活余地。

77. 随着项目向前推进，当前阶段的现金流风险正在逐渐增加；新建筑建设和老建筑翻修的设计进一步改进和细化，可能引发费用计划变动，而年度资金未必能够覆盖。这可能造成瓶颈，致使在建工程和对承包商的付款延迟，有碍战略遗产计划项目的成功开展，导致超支、超时。

78. 审计委员会认为，相比之下，方案(b)不适合减轻现金流风险，因为从瑞士贷款出资的部分和从会员国缴款出资的部分都是每年预先固定下来的。因此，应允许使用根据《联合国财务条例和细则》条例 4.2 设立的方案预算周转基金，而只要大会允许使用联合国方案预算下的多年期在建工程账户，这就是既成事实。

79. 战略遗产计划批款和摊款货币既可以是美元，也可以是瑞郎。无论怎样，使用何种货币需由大会决定，最大限度地减少货币风险敞口。

80. 管理层同意这一看法，表示虽然方案(a)和(c)从现金流风险的角度来看可能有利，但现金存款若以瑞郎计价，则有负利率风险。另外，若以美元批款，还应考虑汇率波动和潜在费用超支的额外风险(因为主要支出是瑞郎)。

81. 管理层还表示，除了未就摊款计划达成一致外，也未就偿还瑞士贷款所需资金的批款和摊款方式作出决定或达成一致，或者说实际上未就这一预算项目在联合国总体预算中的位置作出决定或达成一致，同时牢记一旦错过哪次还款，后果都可能是必须立即全额偿还贷款。审计委员会赞成管理层的观点，认为这是一个非常重要的问题，会在战略遗产计划项目结束后持续多年，需要予以解决，毕竟新建筑的贷款将从 2020 年起开始偿还。

82. 审计委员会建议管理层强调，为保障项目筹资，大会第七十三届会议必须就战略遗产计划的批款和摊款计划及币种作出决定。

83. 审计委员会还建议，必须特别注意就偿还瑞士贷款所需资金的批款和摊款方式作出决定。

84. 管理层赞同这些建议。

4. 项目进展情况

背景

85. 大会在第 72/262 A 号决议中再次要求确保在核定预算和预计时限内完成战略遗产计划。⁴

86. 为了清楚了解项目进度安排，审计委员会回顾，战略遗产计划建设工作由三个主要部分组成：新建 H 号楼(包括单独招标的辅助工程)、翻修 1930 年代历史

⁴ 第 72/262 A 号决议，第十六节，第 5、6 和 11 段。

建筑 A(大会堂)、B1(档案室)、B2(图书馆、办公室)、C、D 和 S 号楼，以及最终与 1970 年代 E 号楼(翻修会议室、拆除办公楼)有关的工作。

87. 三个主要部分的进度安排相辅相成。战略遗产计划小组目前计划将 H 号楼的办公室用作周转空间，容纳翻修期间必须离开 C、D 和 S 号楼办公室的工作人员。C、D、H 和 S 号楼的办公室旨在补偿 E 号办公楼拆除后减少的办公空间。因此，C、D 和 S 号楼的翻修工程计划在 H 号楼完工后开始。相应的，E 号楼工程计划在 C、D 和 S 号楼完工后开始。

88. 审计委员会审查了计划和实际项目进展，并提出以下意见：

(a) **新建 H 号楼**

项目进展延迟

89. 联合国日内瓦办事处和中标承包商按计划于 2017 年 9 月 4 日签署了新建 H 号楼的建筑工程合同。在此之前，由于对招标文件作出几项澄清，致使投标阶段延长，但评标和授标推荐期加快结束，成功使问题得到缓解。

90. 合同规定了八个重要节点和三个主要部分，都设有固定期限。此外，合同还明确规定了这三个部分的延迟赔偿标准。如承包商未能按时完成某个部分，则须(根据合同附表 1，次条款 1.1 和 8.7)支付以下固定的延迟赔偿金：

(a) 第 1 部分完工：2017 年 12 月 15 日前完成 P10 号停车场地面上下楼板加固。延迟一日赔偿 1 500 瑞郎；

(b) 第 2 部分完工：2018 年 2 月 16 日前完成 E 号楼现有旋转汽车坡道覆盖工程。延迟一日赔偿 1 300 瑞郎；

(c) 第 3 部分完工：2019 年 11 月 29 日前完成新的永久性建筑。延迟一日赔偿 44 500 瑞郎。

91. 根据合同，承包商必须提供几份文件作为开工的条件，其中包括与保险、银行履约担保和母公司担保有关的文件。由于承包商最初没有提交可为联合国日内瓦办事处接受的文件，用以记录条件满足情况的开工证书到 2017 年 10 月 27 日才发放。

92. 最初预计工程将于 2017 年 10 月 6 日开始，但承包商没有按时开工，工程直到 2017 年 11 月 28 日才启动。

93. 承包商未能在 2017 年 12 月 15 日截止日期前完成楼板加固。因此，没有赶上规定的第 1 部分截止日期。2018 年 2 月，在审计委员会进行审计期间，停车场的加固工程仍在进行。

94. 审计委员会在 2018 年 1 和 2 月进行审计期间指出，承包商不可能遵守第 2 部分(覆盖停车场现有入口的旋转坡道)的截止日期。旋转坡道有一部分必须拆除，并盖上楼板，以后用作新的永久性建筑的门前广场。

95. 只要旋转汽车坡道(第 2 部分)没有完工,新的永久性建筑的地下市政公共设施连接工程就无法启动,因为两者相邻。
96. 根据 2017 年 12 月的月度项目报告,项目小组估计,新提出要搭建的挡土墙和起重机基座将把 H 号楼(第 3 部分)合同规定的完工日期(称为“实质性完工”)、即 2019 年 11 月 29 日推迟一个月。
97. 承包商也未能在既定日期即 2017 年 12 月 15 日前达到另一个目标:第一个重要节点,从皇后大道新开一个入口并为之配备安全监控设施。因有项当地工作需要许可,与之有关的协议出现问题,该目标直到 2018 年 2 月才能落实或开始落实。这个重要节点不在项目进度安排的关键路径上。
98. 审计委员会表示,管理层未能确保承包商遵守第 1 部分、第 2 部分以及第一个重要节点的规定期限。
99. 审计委员会认为,由于即将在 H 号楼的设计中融入灵活工作场所战略,可能会出现进一步的延迟。
100. H 号楼竣工延迟可能会影响战略遗产计划项目的预计总体进度安排,因为 D 号和 S 号楼翻修工程计划在 H 号楼竣工后开始,翻修期间将利用 H 号楼作为周转空间。
101. 此外,审计委员会注意到,自现场施工开始以来,已经起草了五份合同变更。截至 2018 年 1 月底,没有一份在雇主和承包商之间敲定或作出调整。
102. 审计委员会建议管理层收取第 1 部分(2017 年 12 月 15 日前完成 P10 号停车场地面上下楼板加固工程)和第 2 部分(2018 年 2 月 16 日前完成 E 号楼现有旋转汽车坡道覆盖工程)规定的延迟赔偿金,分别是每天 1 500 瑞郎和 1 300 瑞郎,以免项目出现任何经济损失。
103. 此外,审计委员会建议管理层采取适当行动加快 H 号楼建设工作,以缓解当前延迟情况并与 H 号楼施工公司敲定对合同的草拟技术改动。
104. 管理层接受了第一项建议,表示将适时按照合同执行延迟赔偿金,同时考虑承包商无法控制的工地条件和设计问题。
105. 管理层还接受了关于加速措施的建议,表示将寻求机会,在上述技术和合同参数范围内,加快 H 号楼的建设工作,弥补迄今已有的延迟。
106. 管理层确认承包商未能在规定期限内完成第 1 部分和第 2 部分。尽管如此,承包商设定的完工日期未变,管理层将要求其落实合同承诺,并酌情作出调整,反映超出承包商控制范围的工程延迟,例如变更 1 中提到的工地条件。管理层要求承包商提供修订后的进度安排,其中包括加快工程进度,达到完成合同的重要节点。
107. 管理层表示,应注意 P10 号停车场相关设计问题超出了承包商的控制范围,因此需要发布变更 5。这要求承包商开展额外工作,可能会对承包商因 P10 号停车场完工延迟而应支付的赔偿金数额产生影响。

108. 关于挡土墙和起重机底座，管理层表示，承包商最初要求延长两个半月的时间。审计之后，一致同意把完工日期改为 2020 年 1 月 13 日(而不是 2019 年 11 月 29 日)。

109. 管理层承认，实施灵活工作场所战略可能会导致进一步延迟，这在项目规划时已有考虑。

110. 审计委员会作出结论认为，合同完成日期推迟了一个多月，而且可能因为实施灵活工作场所战略进一步推迟。尽管如此，即使合同完成日期进行了更新，工程也仍然延迟，需要加快速度，遵守合同完成日期和项目进度安排。

(b) 翻修工程

翻修工程实施战略

111. 如秘书长第四次进度报告第三.K 节所述，管理层改变了翻修工程执行战略。这一决定是在开展缜密风险分析，包括征求建筑业意见的基础上，在 2017 年 9 月做出的。由于这一变化，需要修改与设计公司订立的合同。2018 年 1 月 10 日，中央支助事务厅代理主管在总部合同委员会的建议下对此予以批准(见下文第 123 段)。

112. 新的实施战略是在工程招标之前使所有翻修工程(A、B1、B2、C、D、S 和 E 号楼)的设计达到全面技术设计的水平。这样就能以更为传统的“设计-招标-建造”模式招标，因为设计大体完成，承包商无需开展实质性设计工作。相比之下，最初的策略是聘请总包商承接翻修工程，同时完成 B2、C、D、S 和 E 号楼的技术设计(设计和建造模式)。只有 A 号和 B1 号楼的技术设计应交由总包商完成。新实施战略的另一个要点是针对两份不同的翻修合同(一份涉及 1930 年代的原始建筑，另一份涉及 1970 年代的 E 号楼)招标，而不是针对一份综合合同招标。

113. 秘书长表示，实施战略的这种变化作为缓解项目风险、吸引更有竞争力的投标，以及降低超支和承包商索赔的可能性的手段，将大有裨益。秘书长还解释说，由于改进了实施战略，显示的翻修工程起始时间晚于原本预计的时间(见 A/72/521，图 2)。尽管如此，此项工程仍在总体方案范围内，因为进一步的设计工作在工程招标之前完成，而不是按最初设想在工程招标之后完成。

114. 原则上，审计委员会认为历史建筑翻修采用“设计-招标-建造法”是合理的。在对历史建筑的整体结构进行完善检查的基础上完成技术设计之前，工程确切范围的不确定程度可能很高。这会使建筑公司难以准确计算投标价格。因此，要么是合同价格包含高额风险溢价，要么是合同价格无法负担成本，承包商很可能采用激进的索赔管理方式。因此，关于历史建筑的翻修，“设计-招标-建造法”可能适于增加竞争，降低合同价格与承包商索赔中包含高额风险溢价的机率。此外，这种方法的优点是保持对设计和质量标准的全面控制。⁵

⁵ 另见联合国审计委员会，“联合国基本建设总计划经验教训”(2014 年 12 月)，主题 5。

115. 然而，不能排除改变实施战略对总体进度安排产生影响的可能。这是因为针对改变作出决定较晚。因此，B2、C、D 和 S 号楼的技术设计进度安排很紧，由于实施新的战略，在翻修工程合同招标前必须完成这几栋楼的技术设计(详见下文第 121 至 133 段)。进度安排紧张的另一个后果就是，项目小组没有其他的现实选择，只能委托之前承接设计工作的设计公司进行技术设计。

翻修工程总体进度安排

116. 表 1 列出了战略遗产计划小组截至 2016 年 12 月、2017 年 7 月和 2018 年 1 月的项目进度安排以及 2017 年 10 月第四次进度报告中显示的工程重要节点(不含设计)(项目进度安排的对比另见附件三)。

表 1
历史建筑和 E 号楼工程重要节点

活动	2016 年 12 月 项目进度安排	2017 年 7 月 项目进度安排	第四次进度报告 (2017 年 10 月)	2018 年 1 月 项目进度安排
A、B、C、D 和 S 号楼工程起始日期(不含设计)	2018 年 7 月	2018 年 8 月	2018 年 12 月	2019 年 5 月
E 号楼工程起始日期(不含设计)	2021 年 10 月	2021 年 9 月	2021 年 9 月	2021 年 10 月
总体完成日期	2023 年 7 月	2023 年 9 月	2023 年 12 月	2023 年 12 月

来源：战略遗产计划小组项目进度安排和秘书长第四次年度进展报告(A/72/521，图 2)。

117. 因此，2018 年 1 月，1930 年代历史建筑翻修工程预计起始日期比 2016 年 12 月进度安排中显示的日期迟了大约 9 个月。预计总体完成日期推迟了大约 5 个月，刚好在大会申明的最晚可能完成日期之前。

118. 推迟起始日期的一个原因是，由于采用新的执行战略，B2、C、D 和 S 号楼的技术设计工作必须在翻修工程招标之前完成。这再加上所有 1930 年代的建筑打包招标，A 号和 B1 号楼虽已完成技术设计，但其开工时间取决于 B2、C、D 和 S 号楼技术设计工作的完成情况。相比之下，根据以前的实施战略，A 号和 B1 号楼工程应与 B2、C、D 和 S 号楼的技术设计开发并行，而且后者的技术设计开发应由建筑工程承包商承担。因为 B2、C、D 和 S 号楼的技术设计已经成为 A 号和 B1 号楼工程开工的附加条件，所以翻修工程的起始日期推迟。

119. 审计委员会注意到，自 2016 年以来，项目总体进度安排变得十分紧凑，特别是因为战略遗产计划小组预计的建筑工程完成日期和大会确认的进度安排所规定的最晚完成日期之间不再有任何缓冲。因此，进一步延误可能有碍项目及时完成。现在不能排除由于意外限制而造成延误的风险，尤其是因为历史建筑的结构还不完全清楚。可能造成翻修工程延误的因素还包括：进一步翻修设计工作出现延误、遗漏或错误(见下文第 121 至 133 段)；采购过程发生问题；实施灵活工作场所战略(见下文第 208 至 227 段)；与会议日程和总体业务连续性相冲突；利益攸关方的需求变化。此外，H 号楼竣工延误(见第 89 至 110 段)可能影响翻修工程的进度，因为上文显示的主要部分相辅相成。因此，风险管理公司在 2018 年 1

月表示,据战略遗产计划小组估计,按时完成战略遗产计划方案的降低风险前置信度(也就是不采取进一步降低风险行动时的风险度)不足 1%,这表明需要采取重大的减轻风险步骤,以减少该进程可能发生的延误。确实,在 80%的置信度下,风险管理公司估计,截至 2018 年 1 月,减少风险前延迟时间长达一年。

120. 鉴于项目时间紧张,审计委员会认为,管理层需要抓紧确保在不忽视质量标准的情况下及时完成项目。在此方面,管理层应分别审查已经采取的措施在多大程度上是有效的或者应予加强,以及另外可采取什么措施(例如,在今后的工程合同中设定更多重要节点,并为之规定延迟赔偿)。

B2、C、D 和 S 号楼的进一步设计工作进度安排

121. 如上所示,2017 年 9 月之前,管理层打算针对战略遗产计划项目的翻修部分采用设计和建造施工合同,让建筑承包商负责完成 B2、C、D 和 S 号楼的技术设计。联合国日内瓦办事处计划只向承包商提供 A 号和 B1 号楼的技术设计。A 号和 B1 号楼的技术设计开发由联合国日内瓦办事处指派的一家设计公司承接,此项工作始于 2016 年 3 月,目前正在收尾,完成日期改后至少比原计划晚 6 个月。管理层指出,此项工作收尾的时间表已经推迟,以便与 B2、C、D 和 S 号楼的技术设计时间安排相协调,进而确保整套设计招标文件的一致性。

122. 由于 2017 年采用新的执行战略(见上文第 111 至 115 段),联合国日内瓦办事处请总部合同委员会审查与设计公司的合同变更,以纳入 B2、C、D 和 S 号楼的技术设计,并为此额外支付 1 100 万瑞郎。联合国日内瓦办公室告知总部合同委员会,已与设计公司商定额外技术服务服务的期限为 8 个月。

123. 2018 年 1 月 10 日,总部合同委员会在会上建议批准与设计公司的合同变更。中央支助事务厅代理主管接受并批准了总部合同委员会的建议。2018 年 2 月 9 日,审计委员会结束对联合国日内瓦办事处的访问时,与设计公司的合同变更尚未完成。

124. 联合国日内瓦办事处打算就 1930 年代历史建筑(包括 A、B1、B2、C、D 和 S 号楼)的翻修签订一份建筑合同。根据 2018 年 2 月 8 日的阶段划分计划,A 号楼的大部分工程计划在 2019 年 7 月至 2020 年 2 月期间进行,尽量减少对世界卫生组织和国际劳工组织在 5、6 月份举行的大型年度会议造成负面影响。为遵守这一施工进度安排,计划在 2018 年 9 月 3 日前发布招标启事(见 2018 年 2 月 8 日采购进度安排),因为招标阶段、评标阶段、合同定稿阶段以及合同签署后的动员阶段预计总共持续 10 个月。合同计划在 2019 年 5 月 3 日前签署。

125. 技术设计和招标文件定稿是发布招标启事的一个条件,因为这些文件是招标的组成部分。考虑到联合国日内瓦办事处需要一个月审查技术设计,设计公司也需要一个月纳入相关意见,按照进度安排,给 B2、C、D 和 S 号楼的技术设计开发留下的时间不足 6 个月。

126. 在审计委员会看来,B2、C、D 和 S 号楼的技术设计和招标文件进度安排(不足 6 个月)非常大胆。鉴于 A 号和 B1 号楼的设计延迟,而且 B2、C、D 和 S

号楼的技术设计实施期最初估计为 8 个月，审计委员会认为，进度安排紧张，得不到遵守的风险很高。延迟可能导致 A 号楼施工和会议日程之间产生冲突，从而引发进一步延误和额外费用。

127. 审计委员会建议管理层考虑各种方案，避免 B2、C、D 和 S 号楼的技术设计和招标文件以及建筑工程，特别是 A 号楼的建筑工程出现延误(例如，研究 A 号楼施工单独招标方案，同时考虑机械、电气和管道工程的衔接问题)。

128. 管理层在答复中表示，已经分析了为 A 号楼单独启动招标程序的可能性。然而，单独招标的潜在好处小于相关交付风险。

129. 管理层详细解释说，已经根据过去经验和可以确保时间得到更加有效利用的缓解措施，就进度安排展开了讨论并重新达成了一致。此外，设计公司聘请了一家企业编制关于机械、电气和管道服务的技术文件。管理层表示，当地工程公司在之前的流程中未能有效开展设计工作。

130. 审计委员会建议管理层考虑在 B2、C、D 和 S 号楼设计及 A 号楼施工出现延迟情况下的后备办法。

131. 管理层强调，有几套方案可供弥补流程后续阶段出现的任何延误，战略遗产计划小组将继续根据项目风险管理战略查找风险、制定缓解措施。

132. 审计委员会对这些积极步骤表示认可，但仍然认为 B2、C、D 和 S 号楼的技术设计与招标文件的进度安排非常大胆。对于战略遗产计划这样一个复杂的项目，需要制定并详细核对配套文件，做到合同和规格清晰，才能最大限度地减少变更单和索赔。让另一公司参与编制关于机械、电气和管道服务的技术文件，可能是一项挑战，因为这家公司必须迅速熟悉项目和现有的设计交付成果，以免出现不一致。

133. 因为不能排除以后出现延迟的可能，审计委员会认为，需要考虑缓解和后备方案，而且管理层应在项目的下一阶段，包括采购阶段，继续采取有效的缓解行动。

5. 采购和建造合同

近期采购活动概览

134. 本报告所述期间，采购活动领域取得了重大进展。审计委员会谨着重指出以下重要节点：

135. 有关战略遗产计划方面的采购程序，2016 年已与中央支助事务厅达成一项简化程序的协议。因此，由总部合同委员会对金额超过 500 万美元的合同进行一步式审查的做法已经确立(无须经地方合同委员会事先审查)，而对于单项金额最高不超过 500 万美元的战略遗产计划合同变更单，只需在地方合同委员会提出建议后即由管理层批准。

136. 在咨询人服务领域，与牵头设计公司签订的合同于 2016 年作了修订，列入了关于 B2、C、D 和 S 号楼翻修的更详细设计工作，从而导致不得超支数额增加

约 1 200 万瑞郎。同年，管理层聘请一家咨询公司提供待命技术支持服务，服务内容包括空间规划和方案拟订(室内设计)、建筑遗产和历史文物保护、会议系统和低压系统、及节省和管理系统(可持续性)。这项合同的不得超支数额约为 1 000 万瑞郎。由于翻修历史建筑和 E 号楼的实施战略发生改变(见上文)，管理层还计划在与牵头设计公司的合同中纳入对 B2、C、D 和 S 号楼的技术设计、施工管理和完工后维持问题。在 2018 年 2 月的审计中，战略遗产计划小组指出，该小组即将敲定修改合同的协议。因涉及上述交付成果的修正案而增加的数额估计约为 1 400 万瑞郎。

137. 关于新 H 号楼的建筑工程，2017 年 3 月 28 日管理层委托一家总承包商执行准备工作，如场地清理、拆除、地基、挡土结构、防水和大约 3 万立方米土方挖掘。合同金额约为 250 万瑞郎。H 号楼的建造合同于 2017 年 9 月 4 日授予。合同价值约为 1.01 亿瑞郎。

138. 根据经修改的执行方略，将对两个不同的翻修合同进行招标，一个针对 1930 年代的原建楼宇(A、B、C、D 和 S 号楼)、一个针对 1970 年代的 E 号楼。预计合同签字日期为 2019 年 5 月(A、B、C、D 和 S 号楼)和 2020 年 8 月(E 号楼)。

139. 关于 H 号楼的合同价值和近期事态发展，审计委员会将重点放在审计采购进程和 H 号楼建筑合同的合同管理之上。

受托分包商

140. H 号楼建造合同的招标文件指定了一个出入管制和火警检测设备方面的供应商，并指定了一个视频监控设备的供应商。管理层在回答一投标人对此事的提问时解释说，关于这类工程，投标人需要在投标阶段直接与这两家公司接触，管理层期待这些公司成为投标人的直接分包商。管理层提供的理由是这可与整个院内的系统做到保安一体化和兼容，因为这两家公司已在院内施过工。

141. 管理层表示，在管理层授予受托分包商委托合同时，已经与之签订了关于出入管制和火警探测、以及关于视频监控设备的不披露协议。管理层还说，管理层无法提供不披露协议，因为最后与受托分包商签订合同的招标程序已经结束。

142. 审计委员会注意到，受托分包商了解采购程序中的敏感信息。这些分包商对正在准备投标的所有七家公司概况了如指掌。因此，投标人可以在受托分包商帮助下相互联系的总体风险是存在的。审计委员会注意到，通过参加投标进程资格预审的所有 17 家公司总之已经在网站上公布。然而，是否所有这些公司都会准备并作出投标尚无从确定。

143. 审计委员会认为，应采取一切合理措施，使指定的分包商保障采购程序中敏感资料的保密性。由于审计委员会没有获得与受托分包商签订的不披露协议，审计委员会无法评估合同对减少上述风险而言是否适合。然而，审计委员会怀疑，上述不披露协议可能未考虑到针对 H 号楼的采购程序所涉及的具体风险，因为合同是为其他目的而缔结的。

144. 对于即将开始的采购程序，审计委员会建议管理层审查在投标阶段是否一定要求所有投标人接触一家指定的分包商。

145. 审计委员会还建议管理层确保指定的分包商保持采购程序敏感资料的保密性，例如可通过缔结不披露协议，对涉及采购程序的信息作出明确规定。

146. 管理层表示已审议这个问题，并确定在供应商向管理层提供具体服务或货物时，必须延聘该供应商以确保与这些服务和货物的一致性和相配性，没有其他的选择方式，因此，投标人不可避免都必须与一家指定的分包商联系。

147. 管理层还表示同意审计委员会关于采取措施要求投标人保持敏感资料机密性的建议，并在必须使用指名供应商的情况下确保将其执行作为今后战略遗产计划招标工作的一项内容。

针对缺陷的时效期限

148. 根据 H 号楼建造合同的条件，聘用方就工程缺陷向承包商索偿的权利期为工程整体实质性完工后五年。如果承包商故意隐藏缺陷，则这一期限为 10 年。

149. 合同规定了大楼某些部分的具体保修期。例如，合同规定“所有外墙应有覆盖，保证十年内不出现材料或工艺缺陷。保证期内如果出现任何缺陷或瑕疵物项，承包商应立即予以修补或更换。”

150. 审计委员会认为，为了避免混淆，关于时效期限的合同条件应说明除了一般时效期限以外还有具体的保修期，以及针对故意隐藏缺陷的具体期限。

151. 审计委员会建议，对于即将签订的翻修施工合同，管理层应审查关于时效期限的合同条件是否应说明除了对蓄意隐藏的缺陷而设定的时效期限外还存在具体的保修期。

152. 管理层同意这项建议。

合同条件

153. H 号楼招标文件中有一项全面的建筑服务合同草案。合同草案由战略遗产计划小组编写，包含根据国际顾问工程师联合会红皮书拟定的“合同条件”。

154. 合同草拟阶段完成之后的合同条件在许多方面偏离了红皮书的条件。例如，合同条件规定以下方面的风险完全由承包商承担：

- (a) 工程量明细表中数量的准确性、充分性和完整性，但暂时性的数量除外；
- (b) 现场数据的准确性、充分性和完整性；
- (c) 不可预见的困难或费用；
- (d) 费用的变化；
- (e) 法律的变化。

155. 关于妥善履约问题，合同条件规定，承包商有义务提供如下担保文书：

- (a) 银行对合同总价 10%履约情况的担保;
- (b) 最高可达合同价 5%的扣留款项;
- (c) 母公司担保。

156. 根据合同条件, 开工需要有聘用方通知, 载明某些条件已得到满足, 例如提供银行对履约的担保及母公司担保。

157. 投标人应说明是否接受合同草案。对合同草案的接受情况应在对提案的商业评价中进行评估。对合同草案的接受或不接受情况作出的评估有一个总加权分量的固定百分比, 据此除对合同条件的语法所作评论之外, 投标人对任何其他意见均获得零分。对接受或不接受合同草案的情况所作的评分不向公司披露。

158. 各公司在投标阶段就投标文件和采购程序提出问题并发表意见。在 439 个这类问题中有一些涉及合同条件的内容, 尤其是风险分担方式和担保文书以及对不接受条件的评估。四个问题涉及是否有可能以保留金保函替代扣留款项。各家公司的一些意见涉及偏离国际顾问工程师联合会红皮书的问题。一家公司表示已发现许多偏离红皮书的情况, 其目的是打破平衡以偏向聘用方, 并推翻在国际合同场合认定为“公允”的红皮书关于风险分担的规定。该公司表示某些合同条件有可能使公司得以向联合国日内瓦办事处作出更具竞争性的投标。

159. 到征求意见稿截止之日, 联合国日内瓦办事处共收到七份投标书, 其中四份获得了技术评价的合格评分。在商业评估完成后, 联合国日内瓦办事处根据商业和技术评分的综合评估结果将合同授予其投标书经技术评价后位居第三的投标人。这份投标书之所以获得最高的总体评分, 是因为报价最低, 而且还无保留接受合同条件。相反, 在技术评价中得分最高的投标书要求在以下方面改变联合国合同草案的所有条款和条件: (a) 承包商的设计责任; (b) 分别按国际顾问工程师联合会设备与设计-建造合同及施工合同进行的建筑工程。

160. 在 2017 年 9 月 4 日授予合同之后, 承包商表示无法按合同及技术和法律限制附表规定的形式提供履约保函。因此, 联合国日内瓦办事处最初拒绝发放开工通知。

161. 经过了几次讨论及法律事务厅的审查之后, 联合国日内瓦办事处和承包商接受了一项银行履约担保和母公司担保的文字内容, 但其措辞不同于相关合同附件。当事方于 2017 年 10 月 25 日就此事订立了一项对合同的正式修正案(第 1 号修正案)。联合国日内瓦办事处根据 2017 年 11 月 2 日的备忘录, 向中央支助事务厅说明了修正案, 并说修正是合理的且是非实质性的。联合国日内瓦办事处在收到相应的保证金后于 2017 年 10 月 27 日颁发了开工通知。

162. 审计委员会认为, 投标人对合同条件的意见及关于履行开工条件所涉的问题两者都表明, 应该就今后的建筑合同对合同条件进行审查。

163. 审计委员会注意到, 要求承包商承担风险在许多方面偏离了行业标准国际顾问工程师联合会红皮书中规定的较为平衡的风险分担方式。审计委员会还注意

到,所有类型的履约保函都被要求提交(银行履约担保、母公司担保和扣留款项),而通常只要求其中一种保函。审计委员会还注意到,最初评定为非实质性的某些合同条件回过来看在合同履行期间造成了严重的问题。

164. 审计委员会认识到这些合同条件的意图是要确保承包商妥善履约并尽一切可能避免额外费用。然而,有些合同条件可能产生不利影响,例如限制竞争和抬高要价。此外,事实证明,在某些情况下,权利和索赔的实际价值可能有限,因为其落实可能面临大量的不利因素(例如延误)。因此,在确定翻修工程合同的合同条件时,应当参考 H 号楼建筑合同的潜在裨益以及可能的不利影响和经验。

165. 除其他外,应考虑除了母公司担保外是否一定还需要有银行的履约担保。此外,管理层应考虑规定将扣留款项改为首索即付的保留金保函。

166. 关于评标, H 号楼采购经验表明,接受和不接受重要合同条款的影响必须适当反映在评价方法和标准之中。审计委员会的关切是, H 号楼采购中适用的评分方法在这方面是否足够灵活。对于接受或不接受的评分在加权分量中占比很低,而且并不区分细微和重大改动。为此,一方面,对于不接受合同条款的投标人,中标机会在很大程度上仍然太好(见审计报告 A/72/5(Vol.I)及 Corr.1, 第二章, L 节,第 394 至 399 段)。另一方面,对合同条款的细微改动则被处罚得过于严厉。

167. 审计委员会建议,关于翻修工程招标,管理层应参考 H 号楼招标和合同实施的经验,对合同条件进行审查。

168. 审计委员会还建议管理层考虑,如果合同条件须经谈判确定,则对合同条件接受情况的评分是否就应当更加灵活,并区分投标人提出的细微和重大改动要求。

169. 管理层表示已注意到对于偏离国际顾问工程师联合会红皮书所载合同格式引起的关切。该合同格式虽然在欧洲可能普遍使用,但却不符合联合国的地位以及特权和豁免权,不符合《联合国财务条例和细则》,也没有充分保护本组织的利益。此外,该合同格式的一些重要条款有悖于在《联合国财务条例和细则》中体现的本组织的政策,也不符合《联合国合同总则》以及联合国与承包商在商业协议、尤其是建筑合同中通常达成的其他规定。法律事务厅协助对国际顾问工程师联合会格式合同的条款进行了调整,使之与本组织的地位和政策相符,包括涉及解决争议、补偿以及承包商对其行为和不作为承担责任的条款。大幅调整无疑改变了建筑合同规定的风险分担方式,与联合国严格执行按照红皮书所载标准格式签署的合同相比,为本组织提供了更多的保护。

170. 管理层表示,尽管如此,联合国日内瓦办事处仍将与法律事务厅协商,参考相关工程招标及合同实施中取得的经验,对合同条件进行审查。

171. 管理层宣布,联合国日内瓦办事处还将考虑制订一个对投标人可能要求的细微和重大改动作出区分的更加灵活的评分系统。

变更单流程

172. 在签订战略遗产计划合同或现有合同修正案之前，主管中央支助事务厅助理秘书长或负责管理的行政主任均须按照估计价值核准一个不得超支的数额。核准的依据分别为总部合同委员会或地方合同委员会的建议。

173. 如果设想的变更单可能会超过不得超支的数额，或者超出合同的范围，则战略遗产计划小组必须与采购和运输科启动联合国标准采购程序。

174. 对于没有超过不得超支的数额或者没有超出战略遗产计划范围的变更单，其程序载于方案手册的“变更管理”一节。

175. 为建造新 H 号楼而核定的不得超支的数额，由合同总额加上灵活工作场所战略大笔新增数额及另一笔用作建筑应急款的数额计算得出。

176. 审计委员会审查了在 2017 年 9 月 15 日方案手册草案中阐述的变更单程序，并因此建议删除方案手册中几处自相矛盾和含糊不清的内容，以避免在变更单程序和责任方面出现延迟和误解。

177. 审计委员会还建议在变更单程序中更加重视让承包商参与对设想变动的评估，以确保获得作出决定所需的一切相关事实，而且及早发现与承包商可能发生的冲突。

178. 审计委员会指出，根据方案手册，变更单应由目前尚未设立的变更单审查委员会进行审查。审计委员会建议敲定变更单审查委员会的职权范围并尽早设立该委员会。

179. 审计委员会还建议，在任何情况下，变更管理程序以及关于变更和价格调整的合同条款都应根据其适用过程中获得的经验进行审查。

180. 管理层接受上述所有建议。随后，管理层采取步骤消除了方案手册中对责任和程序的含糊和矛盾表述，澄清了承包商在变更单流程中的作用，并设立了变更单审查委员会及其职权范围。

181. 审计委员会还强调，新 H 号楼不得超支的数额有一部分包括了实行灵活工作场所所需的数额。审计委员会建议管理层设立一个机制，确保不在没有指定采购人员参与的情况下，挪用在不得超支数额范围内指明专门用途的备抵。

182. 管理层表示，由于 H 号楼灵活工作空间所需数额不小，管理层将向主管中央支助事务厅助理秘书长报告这一流程的结果，后者有权确定是否咨询总部合同委员会和/或凭自身意愿，据此改变合同总体不得超支的数额。

183. 审计委员会注意到，管理层表示将向主管中央支助事务厅助理秘书长报告 H 号楼工程合同中灵活工作空间的实施情况。审计委员会认为，如果要全部或部分挪用灵活工作空间所需数额，也必须让助理秘书长参与决策。否则，如果仅仅实施方案手册中规定的变更单程序，那么，用于改变不得超支数额的指定程序就将得不到尊重。

184. 审计委员会建议管理层确保不在没有制订采购人员参与的情况下，挪用在合同不得超支数额范围内指明专门用途的备抵。

6. 咨询人的评价、交付成果和业绩

185. 根据 ST/AI/2013/4 号文件第 3.2 段，咨询人的职能和将要交付的产出应当是可衡量、可实现、基于结果和有时限的。根据 ST/AI/2013/4 号文件第 3.3 (b) 段，只有在由于缺乏专门知识、专才或能力而无法以在职工作人员资源来满足所需服务之时，才可聘用咨询人和个体订约人。

186. 根据战略遗产计划小组提供的 Excel 表单，截至 2017 年 12 月 31 日(2014-2017 年期间)为项目提供咨询服务的开支共计 6 100 多万瑞郎。主要建筑公司的设计费用在上述开支中占到最大部分。根据第四次年度进展报告(A/72/521)，拟议咨询服务费用总额估计达 1.21 亿瑞郎。

187. 2017 年，项目小组由多达 20 名按外部咨询人签订合同的专家提供支助，他们要么为咨询公司工作，⁶ 要么(有两人)是作为个体咨询人开展工作。⁷

188. 审计委员会抽样审查了与主要建筑公司以外的其他咨询人签订的 10 项合同，开支总额约为 1 100 万瑞郎。

189. 在一些合同中，咨询人的职能未明确规定以成果为导向，⁸ 而且不包含设定的重要节点。这些合同的目的更倾向于要求某些专家到场，而不是按时间规定交付明确的成果。这些合同有些是按日或按月收费，有些是一次总付办法。可比职能按日费率从 368 瑞郎到 972 瑞郎不等。

190. 咨询人在多个领域向战略遗产计划小组提供技术支助，如遗产保护、可持续性和项目管理。根据合同，咨询专家服务的专职任务包括：

(a) 审查其他咨询人的文件(如审查咨询人提案、图纸规格；有关空间规划和方案的呈件)；

(b) 审查一揽子招标文件；

(c) 进行场地勘察，审查现有信息和系统，并建议如何加以改进；

(d) 研究、设计、报告或库存(如现有艺术品和文物家具)；

(e) 在联合国日内瓦办事处内与最终用户群体等一起组织和安排会议；

(f) 参与设计、项目管理和施工会议。

191. 有一项合同规定每位专家在日内瓦 22 个工作日的月薪为 19 880 瑞郎。订约人必须就每日工作情况提交管理层月报和专家周报。审计委员会审查了周报，

⁶ 第 2016/4700009258 号合同。

⁷ 第 17/2500102775 号和第 2016/2500065946 号合同。

⁸ 例如第 2016/4700009258 号、第 2016/2500088886 号、第 2016/2500065946 号合同。

注意到周报既未说明每天工作时间，也未说明专家是在现场还是场外履行职责。此外，有一些⁹ 周报根本没有记载关于可交付成果的任何信息。

192. 有两项合同没有规定咨询人有义务提供其业绩信息。¹⁰

193. 审计委员会认为，咨询人的业绩应当以重要节点和交付成果进行衡量。

194. 审计委员会确认项目小组人员配置表有其局限性。关于这一点，审计委员会承认，战略遗产计划的技术和行政任务确实需要待命服务。不过，所有业绩都可以按目标、时限和设定的交付成果作出规定。

195. 管理层以不同币种订立咨询合同。¹¹ 有五项合同以美元、欧元或英镑订立。有些合同的总期限有好几年，最长达 10 年之久。¹² 战略遗产计划的预算按瑞郎计算和划拨。管理层承认这些长期合同有潜在的货币风险。

196. 2016 年，采购司聘请一名咨询人就灵活工作场所开展研究并就日内瓦战略遗产计划提供有关咨询服务。订约咨询人积极参与实施纽约总部的灵活工作场所战略。因此，战略遗产计划的现有合同已经扩大(对现有 PD/C0093/14 号合同的第 3 号修正案)。

197. 根据第 3 号修正案附件 C-3，订约人有权根据联合国规则向联合国报销差旅费，包括每日生活津贴，没有设定的条件。国际和国内交通费用及机场费用限于最廉价的经济舱机票。

198. 截止 2018 年 2 月，战略遗产计划为灵活工作场所方面的服务支付了 810 565 美元，其中包括 52 925 美元的差旅费。在这一数额中，战略遗产计划为每日生活津贴支付了 29 499 美元，并为纽约至伦敦或日内瓦的下列往返机票支付了 6 672 美元：2016 年 12 月 4 日纽约至伦敦一张往返机票 2 517 美元、2016 年 12 月 5 日纽约至伦敦两张往返机票每张 999 美元以及 2016 年 11 月 16 日纽约至日内瓦一张往返机票 2 157 美元。

199. 纽约至日内瓦和纽约至伦敦的经济舱可退机票价格分别为 2 157 美元和 2 517 美元，对最廉价经济舱机票而言似乎高得离谱，特别是与同一时期出票的纽约至伦敦两个往返航班相比。

200. 审计委员会建议管理层今后以基于成果、规定时限且设定交付成果的方式签订咨询合同。评价咨询人业绩应确定重要节点。现有长期合同应作相应更新。

201. 管理层不同意这项建议，因为向战略遗产计划提供服务的商业协议是以成果为导向的合同，已通过相关任务单按商定价格纳入设定的交付成果。管理层还

⁹ 空间规划员或搬迁管理员的周报。

¹⁰ 第 2016/2500065946 号和第 2016/2500088886 号合同。

¹¹ 例如 PD/C0093/14 号、第 62/2014 号、第 24/2013 号、第 25/2012 号、第 17/2500102775 号合同。

¹² 第 2016/4700009258 和 24/2013 号合同。

表示,与所有采购合同一样,所有咨询公司均以其按任务单作出的业绩接受评价,作为年度业绩审查及合同续签流程的一个环节。

202. 审计委员会坚持认为,有些合同没有以成果为依据,也不包含设定的交付成果。此外,对已提供的服务所作的付费常常仅按咨询人每月出勤日和每日收费来计算,没有说明工作进展或设定的交付成果,后者本有助于(根据实际工作进展和商定时间表)根据业绩进行有效监督和正确付款。

203. 审计委员会建议管理层仅用瑞郎签订合同,以减少汇兑风险。

204. 管理层注意到以非瑞郎计算的合同所涉的风险,并强调指出迄今为止接受这类风险的方式对项目是有利的。此外,管理层指出,改变合同的币种将产生商业影响:有些供应商管理外汇风险的能力比联合国差,而联合国已经兑换了大量多种不同的货币,因此订约人为接受外币风险而要求增加的收费率可能超过避免本身可能带来的价值。

205. 审计委员会认为,相对美元、欧元和英镑而言,瑞郎目前的汇率可能处于高位。然而,这在短期内可能会有变化,并影响现有的预算和费用估计数。

206. 此外,审计委员会建议修订按合同提供服务的差旅费用,将其限定于最经济合理的机票价格。

207. 管理层同意这项建议的意图,也希望将咨询人按合同提供服务的差旅费用限定于最经济合理的机票价格。管理层还报告称,合同附件 C-3 已经指出,以最廉价机票进行的(经济舱)差旅所涉国际和国内交通费和机场费可以报销。

7. 灵活工作场所战略

208. 大会在第 70/248 A 号决议中确认空间优化是战略遗产计划的主要目标之一,请秘书长实施灵活工作场所战略,同时确保在万国宫采用灵活工作场所战略过程中,以具有成本效益的方式考虑到实体特点和具体的遗产保护需要,以及目前的业务转型举措。¹³

新 H 号楼

209. 随着新 H 号楼实施灵活工作场所战略,管理层最初有在该大楼设置 1 400 个办公空间基线的目标,其中 200 个空间将设为轮用办公桌,以满足会议高峰期间的需要,更有效地为会议提供服务。尽管计划的办公室规模已被大量压缩,但上述基线仍未达到。空间的布局安排提供了 1 215 个临时和永久性的办公空间,加上 827 个用于开会或磋商的座位。

210. 2016 年秋,联合国日内瓦办事处部分工作人员对新楼内能有更佳工作条件表示怀疑,由此形成了“对灵活工作场所说不”运动。工作人员担忧“轮用办公桌、共同工作空间和流动工作方式”可能带来的变化。与此同时,管理层委托一名咨询人就空间分析和企划案提出评估报告。

¹³ 见大会第 70/248 A 号决议,第十节,第 13 和 14 段。

211. 审计委员会收到了 2017 年 7 月 24 日发布的企划案报告(第 6 号修订案)。其执行摘要指出,这是“一份全面的工作场所问题研究报告,旨在厘清联合国日内瓦办事处全体工作人员智慧工作所带来的挑战和机会”。“智慧工作”意指完全按照万国宫内各联合国组织的要求和制约因素定制的灵活工作场所战略。

212. 报告得出结论认为,在万国宫和新楼实行智慧工作安排是可行和可取的。咨询人指出,实行智慧工作安排将使工作人员有更多机会更加积极主动、相互协作地开展工作,并在使用工作环境中享有更多自由,以此尽可能提升集体生产力和满意度。

213. 报告还强调指出,新楼内开展协作所需的共享空间已远远超出原计划。报告预测,在将(设有专用办公桌的)工作站从 1 215 个减少到 969 个的同时,也应可增加用于开展协作的工作空间。这项调查以“04 层试配”为例,表明在 276 个工作站内可以为多达 479 名用户提供智慧工作空间。报告称,相比之下,非智慧工作空间仅仅能容纳 411 名用户,工作站数量却更多(352 个)。

214. 审计委员会认为,两种容量布局的比较结果并不可靠,因为这一比较将仅能供一名雇员使用的极小空间(电话亭)与能容纳多达 8 人的项目室笼统地合计在一起。此外,在智慧工作安排的计算中仅仅计入了比例为 1 比 1.1 或 1 比 1.25 的共用办公桌。审计委员会认为,在非智慧工作安排的情况下,也有可能以较低的比率采用办公桌共用方式。

215. 审计委员会还注意到,企划案报告依据的是 19 078 平方米的室内面积净值,这是错误的。正确的室内面积净值应当比这少 1 088 平方米。咨询人承认正确的室内面积净值应该是 17 990 平方米,并在 2017 年 9 月审计访问期间修改了报告,由此形成了 2017 年 9 月 27 日的企划案报告 07 号修正案。

216. 管理层表示,1 400 个工作空间的最初目标必须得到审查和修改,以适应目前在联合国日内瓦办事处设定的职级配置政策。最初设想搬迁到 H 号楼的三个实体中 P 级雇员多于 G 级,因此要为 P 级人员相应地分配较大的空间,由此可见 1 400 个工作空间的目标无法实现。一俟依据职级分配工作空间的政策得到修订,提高空间效率的余地会很大。

217. 管理层强调指出,所有雇员都将能够选择将设计合理和适宜人体特征的工作站用作日常工作的主要工作基地。此外,剩余的综合空间包括“极小空间”(这只是几种额外支助空间类型的一种)也可供使用,雇员可以在一天的不同时间里在这些空间开展与工作活动相关的特定任务(例如集中思考、协作和其他社交互动)。预计这些汇总的空间也可用来确保用于计算办公桌合用的比率是可以被依赖、可以实现的。这一安排在基本计划中称为低比率办公桌合用方式,但可以更确切地称为“轮用办公桌”,而那就不受益于智慧工作安排环境的办公桌合用。这不能解决雇员对于缺乏隐私和保密性、隔音差、无法集中思考、缺乏会议和协作空间等问题而表达的关切。

218. 新 H 号楼主要建造工作的合同基本上是以 2016 年 12 月发布的规划和设计为基础,没有将灵活工作安排考虑在内。新楼建造工作已于 2017 年底启动。

219. 审计委员会注意到，实施灵活工作安排将导致内部架构、板墙安装、技术天棚、电气安装、管道和喷淋系统、信息和通信技术及视听设备、防火墙和烟雾保护装置的技术设计需要进行改动。据咨询人分析，这些变动可能会带来多达 700 万瑞郎的额外费用。

220. 审计委员会强调指出，企划案报告并非在每一方面都是可靠的，项目小组需要立即对每一楼层和细节进行新的技术设计，以便与总承包商商定修正案。审计委员会还认为存在的一个问题是，办事处任由建筑师的计划提出了两年多的时间而并未询问这一布局是否符合最新工作理念、当前协作战略和工作人员需求。

221. 管理层同意企划案报告并非在每一个方面都可靠。管理层还认为企划案是活文件，会更新而且已经作出更新，从而确保维持其强大的活力。关于与建筑师沟通，管理层认为，在大会正式接受对设计的修改之前指示建筑师期待对设计作出修改并不适当。如果大会拒绝改动，而管理层已指示建筑师作出修改，那么，再回到原有基线并维持进度安排就会很难。此外，管理层还注意到，工作人员的要求已经通过部门协调人的实质性协商以及与工作人员代表大会的接触得到考虑。

222. 审计委员会建议管理层立即决定如何在新楼所有楼层实施灵活工作场所战略，以避免任何进一步修订、延迟和总承包商发生额外费用的风险。

223. 管理层同意这项建议。

万国宫的历史性建筑

224. 企划案报告得出结论认为，万国宫的历史性建筑内也可以实施灵活工作场所战略。咨询人为万国宫 03 层拟定了四种不同的选择方案作为实例。审计委员会认为，这些选择中有些不符合关于杰出文物遗产的要求。所有选项都要求拆除现有墙壁、门户和走廊。伤筋动骨的改建可能会损害万国宫的特有气质。此外，咨询人推断，实施灵活工作场所战略的额外费用按所选方案而定估计可达 3 500 万至 6 000 万瑞郎。目前正在根据会员国是否需要进一步评估以研究对这些额外费用的筹资备选办法。

225. 审计委员会建议管理层重新审议，灵活工作场所战略是否的确能在受遗产保护的万国宫内所有楼层成功推广。

226. 与此同时，行政和预算问题咨询委员会在其针对秘书长关于联合国日内瓦办事处战略遗产计划的第四次年度进展报告(A/72/7/Add.25)的报告第 37 段中建议不核准关于在万国宫历史性建筑中实行智慧工作安排的可行性研究以及随后的详细设计工作和供资提案。大会在第 72/262 A 号决议中请秘书长确保在万国宫采用灵活工作场所战略过程中，以具有成本效益的方式考虑到工作人员的福祉和生产率、实体特点和具体的遗产保护需要，并考虑到目前正在进行的业务转型举措。

227. 鉴于行预咨委会的上述报告和大会决议，管理层需要重新考虑在历史性建筑中实施灵活工作场所战略的问题。审计委员会将进一步监测这一进程及其结果。

8. 大楼设计、建造和维护

户外区块

228. 审计委员会注意到,根据新楼花园和阳台的技术设计,将在 02 层主要入口处开设一个广场;两个庭院,包括 02 层的“矿物花园”和 03 层的“葱郁花园”,庭院呈梯形,地面部分铺设。此外,四个不同楼层将有五个露台,为工作人员提供有精美绿化的屋顶空间。所有露台均安装不锈钢栏杆、灌溉系统和分隔绿化带的不锈钢支撑。露台地面大约五分之一将铺设梯形意大利产花岗岩,嵌有定制的抛光不锈钢网格,外加大量绿化区。05 层还有两个单独的露台,04 层将提供更多工作站,03 层也将有自己的露台。所有户外场地都将安装预制混凝土或意大利花岗岩磨光长凳。57 个长凳和座椅多按梯形设计,可供 280 人落座。

229. 审计委员会认为,户外区块的规划在质量和数量上都十分高大上。此外,户外部分的设计对服务和维护费用也可能产生影响(例如楼顶露台的园艺工作)。

光伏板

230. 根据新楼建造合同,承包商有义务安装 270 平方米的光伏板,其发电功率峰值至少为 50 千瓦。合同规定每年至少发电 36 000 千瓦小时。合同还列有关于这些光伏板在新永久性大楼最高楼顶的哪个位置以及如何安装的计划。

231. 审计委员会注意到,光伏板的排列是沿着矮墙,而不是地理方向。光伏板更偏于朝东而非朝南,发电效率不如朝南高,而且可能对使年发电量减少大约 5% 至 10%。

232. 审计委员会建议管理层考虑将新楼楼顶的光伏板朝向最有利方向。

233. 管理层同意这项建议,并表示合同中的图像仅说明光伏板的大概位置。管理层将确保承包商提议和提交最理想的详细安装计划。

冷气和通风

234. 项目小组向审计委员会提供了夏季和冬季在万国宫的温度调试设备模拟说明。夏季模拟旨在查明目前状况是否符合瑞士工程师和建筑师协会标准对温度舒适度的要求,或机械通风和冷气系统是否必要。模拟工作考虑了开放空间和混合办公室,特别是南向办公室和室内热负荷。

235. 夏季模拟得出的结果是,室内温度在不需要冷气系统和机械通风的情况下就能达到要求。尽管如此,管理层仍打算为万国宫安装冷气和通风系统。关于战略遗产计划的第四次年度报告指出,鉴于预期会将现有单独办公室改为混合布局,包含封闭式和开放式办公室环境,以实施灵活工作空间战略,因此有必要安装冷气和通风系统。此外据报告,会员国代表、工作人员和访客越来越多地发现,在夏季月份,气温高于舒适水平。¹⁴

¹⁴ 见 A/72/521 号文件第 26(f)段。

236. 管理层预计，在万国宫所有空间安装机械通风和冷气系统的费用将达 2 600 万瑞郎。

237. 审计委员会注意到，管理层没有就执行灵活工作场所的设计对万国宫的气温舒适度开展模拟工作。

238. 审计委员会建议管理层只根据气温舒适度模拟就万国宫机械通风和冷气系统的必要性作出决定。对于这些模拟应进行记录。

239. 管理层同意这项建议。

基线和能源节省估算

240. 联合国日内瓦办事处签订合同委托一家咨询工程公司对目前大楼状况及战略遗产计划提供关键信息。2011 年 2 月该咨询公司发布了关于战略遗产计划构想工程和建筑的研究报告，其中强调指出，战略遗产计划最重要的目标之一是提高能源效率。根据这份报告，万国宫当前能源消耗量最多可节省 25%。¹⁵

241. 秘书长在 2011 年关于战略遗产计划的报告中强调了翻修建筑物外表和机电系统以减少能源消耗费用的重要性。预计落实各项行动或战略遗产计划可使万国宫能源消耗量减少大约 25%，据此每两年可节省 170 万美元(见 A/66/279，第 11(c)(四)段)。秘书长报告没有提供能源消耗计算方法，也没有提及数字所涉年份。

242. 2013 年，秘书长在关于战略遗产计划的报告(A/68/372)中再次强调降低能源消耗是战略遗产计划项目的主要目标之一。报告还指出，考虑到实施战略遗产计划需要八年，在 25 年中将能减少 1 600 万瑞郎的能源费用。同样，报告没有说明能源消耗节省所涉的基准年。

243. 大会于 2015 年核准了战略遗产计划的拟议范围、进度安排和估计费用。同时，万国宫的节能措施已经由一项 5 000 万瑞郎的捐赠而完成。这项工程于 2014 年完成，包括整修楼顶和窗户部件、照明优化、太阳能板安装及某些通风设备的更换。根据秘书长关于联合国日内瓦办事处战略遗产计划的报告(A/68/372)，东道国的捐款帮助缩小了战略遗产计划的范围，并减少了翻修项目的总费用。

244. 秘书长在 2017 年关于战略遗产计划的第四次年度进展报告中强调指出，战略遗产计划的核心目标之一就是 will 万国宫的能源消耗从 2010 年基线上降低至少 25%。

245. 联合国日内瓦办事处设施管理科向审计委员会提供了 2006-2017 年期间万国宫实际电费和暖气能源消耗的详细资料。

246. 战略遗产计划项目小组编写了有关能源消耗的季度备忘录。2017 年 10 月的备忘录以 2010 和 2015 年的数字为基础，说明了万国宫现有设施当前和预计的电力和暖气能源消耗量及费用。¹⁵

¹⁵ A、B、C、D、E 和 S 号楼。

247. 审计委员会审查了设施管理科和战略遗产计划项目小组提供的所有数据，注意到各套数据存在差异。管理层表示，项目小组提供的数据已根据各年度气候差异作了消耗正常化调整。然而，项目小组没有提供关于这些调整的计算方法，也没有就审计委员会的要求对预计能源消耗进行计算。

248. 下表显示向审计委员会提供的不同数字：

表 2
关于能源费用和能源消耗的数字

	设施管理科 ^a	战略遗产计划项目小组 能源使用情况：2017 年第 3 季度的 更新资料(2017 年 10 月 6 日)
2010 年的能源费用	280 万瑞郎 ^b (能源付费单)	340 万瑞郎 ^c (未提供算法)
	220 万瑞郎 ^d (能源付费单)	300 万瑞郎 ^e (未提供算法)
2015 年的能源费用		
2000 年至 2016 年的能源消耗情况	55 809 兆瓦	
2010 年至 2015 年的能源消耗情况		121 141 兆瓦 ^f
2010 年至 2015 年能源使用的减少情况		5 989 兆瓦 ^f
2000 年至 2016 年能源使用的减少情况	6 588 兆瓦	

资料来源：联合国日内瓦办事处。

^a 2017 年 10 月 18 日的电子邮件。

^b 电力(189 万瑞郎)+暖气(90.5 万瑞郎)=279.5 万瑞郎(万国宫)。

^c 电力 212 万瑞郎+暖气 91.9 万瑞郎+冷却用湖水 33 万瑞郎=336.9 万瑞郎(万国宫和威尔逊宫)。

^d 电力(139 万瑞郎)+暖气(83.9 万瑞郎)=220 万瑞郎(万国宫)。

^e 电力 160.8 万瑞郎+暖气 101.4 万瑞郎+冷却用湖水 39.2 万瑞郎=301.4 万瑞郎(万国宫和威尔逊宫)。

^f 一次能源。

249. 战略遗产项目小组还向审计委员会提供了 2018 年 2 月的节能报告。其中除其他外，项目小组指出，对以往各类报告和能源账单中的数据进行审阅后确定将 2010 年作为 25%节能率的参考基准年度，而这一节省应在整个项目完成后实现。

250. 此外，审计委员会注意到，节能报告明确指出，减少能源消耗的基线中包含了威尔逊宫。这表明 25%的节能将比照万国宫和威尔逊宫的基线能源消耗而进行衡量。

251. 审计委员会审查了所提供的全部数据，并注意到关于战略遗产计划的报告中所载的数据与设施管理科及项目小组提供的数据存在重大差异。因此，审计委员会认为，这些数据并不是可帮助项目小组预测可能的能源节省和费用节省的可靠依据。

252. 审计委员会认为，能源消耗的 25%这一基准不够明确，需要加以确定，特别是鉴于节能措施已经完成，而且其供资不属于战略遗产计划的范围。

253. 此外，对于为何项目小组决定将威尔逊宫纳入节能基线也未提供理由依据。这一问题在以前关于战略遗产计划的进度报告中并未探讨过。审计委员会认为，万国宫的能源消耗应被明确界定为减少能源的基线。

254. 管理层认为，节能报告为有序地追踪了解节能提供了一个坚实的基础和计算方法。管理层表示，该文件将依据新的设计、阶段性战略和执行情况而不断更新。

255. 尽管如此，管理层确认，审计委员会的意见正确地指出，将能源消耗数据和费用作比较可能会造成混乱。管理层将考虑在今后以迭代方式不断拟定的节能报告中纳入情况解释，并附上一个表格以作出进一步澄清。

256. 管理层表示，2010 年的能源基线和消耗量减少 25%的目标是明确的，管理层旨在通过完成翻修工程实现这一目标。

257. 管理层还表示，在编纂节能报告时已决定纳入莫塔大楼和威尔逊宫的能源费用，因为莫塔大楼和威尔逊宫内的大约 700 名工作人员最终将迁至万国宫，从而增加工作人员的人数，并相应增加能源的消耗。尽管如此，管理层将试图建立不包括莫塔大楼和威尔逊宫能源费用的新的基线，但在建立过程中将作出有依据的合理调整，以衡算由于楼群内工作人员增加而导致额外能源负载及一般服务(例如餐厅、记者吧)使用量增加的情况。

258. 审计委员会强调，减少能源消耗是战略遗产计划项目的主要目标之一。因此，等东道国捐赠供资工程完工后再设定基线就变得极为重要，因为捐赠已使得战略遗产计划的范围缩小。这不仅将产生一个新的能源基线，还会带来一个依然将通过战略遗产计划项目来实现的新的且较低的节能目标。

259. 审计委员会建议管理层考虑将开始实施战略遗产计划作为减少能源消耗的基线。管理层由此应考虑到通过在战略遗产计划范围以外的其他节能措施而实现的节能，因为 25%的基准已有规定，同时应界定明确、按实情调整的基准，作为实施战略遗产计划所设想的节能目标。

260. 管理层指出，25%这一数字始终是与在瑞士供资更换窗户前的情况作比较，因为按计划主要的节省将来自更换窗户。因此，在减去更换窗户带来的节省之后，节能目标也需要重新设定。

261. 此外，审计委员会建议管理层根据万国宫在战略遗产计划开始实施之前，也就是新楼建造工作启动之前合理且可靠的能源消耗数据计算能源节约情况。

262. 审计委员会还建议管理层在确定减少能源消耗的基线时仅考虑万国宫的能源消耗。

263. 管理层仍然认为，基线不应仅以万国宫为依据，而且也应包括威尔逊宫。

维护

264. 设施管理科¹⁶ 作为联合国日内瓦办事处的一部分,负责万国宫院内及相关技术设施、机械、设备及其他装置的安全和可靠运转、维护、修改、改进、修缮和更换工作。

265. 关于维护,战略遗产计划项目小组正与设施管理科密切合作,确保联合国日内瓦办事处在战略遗产计划完成前及时地拥有关于万国宫翻修及新建大楼运转和维护需求的必要技术信息。

266. 战略遗产计划的建设工程从新楼(H 号楼)开始。万国宫的翻修将在 H 号楼完工后启动。项目小组随后将在万国宫翻修期间把 H 号楼的一部分用作周转空间。¹⁵ E 号楼的翻修和拆除将作为执行战略遗产计划的最后一步进行。

267. 万国宫翻修将按每个部分展开,但单个部分里的所有技术性建筑系统,包括供暖、保洁、电气设备、紧急电力和照明装置,都是相互关联的。在大楼其他部分仍处于翻修过程中时,项目小组将向设施管理科移交已完工的部分。此后完工部分的维护、运转和业务连续性将由设施管理科负责。

268. 审计委员会注意到,项目小组未设定避免工作重叠的维护战略,而且对于有些部分已经完工、另一些部分仍在翻修的这一期间缺乏明确性。对于万一完工部分技术性的建筑系统发生故障的情况,将由谁负责起到什么作用,都不清楚。

269. 审计委员会赞赏项目小组与设施管理科之间就战略遗产计划的技术方面进行了协作。然而,审计委员会认为,按单个部分对目前各楼完成翻修的工作存在重大障碍。

270. 审计委员会还注意到,项目小组没有计算预期的运转和维护费用。了解这些费用对于考虑今后为维护和运转费用提供足够资金设定全球战略而言至关重要。

271. 审计委员会建议战略遗产计划项目小组针对万国宫有些部分已经完成翻修、而其他关联部分仍在施工的这一期间制订健全且明确的维护和运转战略。在制订这一战略时应考虑设施管理科的经验。

272. 此外,审计委员会建议战略遗产计划项目小组与设施管理科密切合作,计算维护和运转费用,作为审议供资战略的基础。在作为战略遗产计划实施这些项目期间和之后拥有足够的维护和运转经费,对于避免今后又需要此类工作方案而言至关重要。

273. 管理层同意这一点,并表示将继续与设施管理科一起,为万国宫一些部分正在翻修的阶段界定并制定健全且明确的维护和运转战略。管理层还表示,对于有些安装了关键设备的房间进行的翻修将跨越整个工程的几个阶段,对此需要作

¹⁶ 办事处房舍和工程科最近改称为设施管理科。

明确的记录，以确定翻修工程期间项目小组、承包商和设施管理科的职能和责任。管理层还同意计算预期的维护和运转费用。

9. 可持续性

274. 建筑物对环境有着广泛的直接和间接影响。在建造、占用、翻修、调配和拆除期间，建筑物消耗能源、水和原材料，产生废物并排放可能有害的气体。这些事实促成建立了绿色建筑标准、认证和评级系统，旨在通过可持续设计减轻建筑物对自然环境的影响。

275. 对新建筑物和现有建筑物及其建造、运行和维护进行评级的可持续绿色认证具有更广泛的标准，其重点不仅仅是能源消耗。此类认证基于一个积分系统，意味着建筑物会在这些类别有所改进时获取积分。能源与环境设计先导(LEED)评级系统以公认的能源和环境原则为基础，并在已知既定做法和新兴概念之间达成平衡。LEED 是美国绿色建筑委员会的一个方案，作为非营利组织，该委员会于 1998 年推出了第一个绿色建筑评级系统，可以在五个环境类别和另外两个类别中获取积分。LEED 还强调寿命周期成本分析，以便客户在选择绿色技术时可以做出明智的选择，这些技术可能会有投资回收期可接受的初始增量成本。

276. 2016 年 3 月，战略遗产计划项目的设计公司在其架构和工程报告以及新楼规格要求中表示，目标是获得 LEED 金牌认证。

277. 2016 年 8 月和 9 月，管理层公布了新楼工程的意向邀请书，其中要求的服务是建造一栋符合环境标准的现代建筑，并获得 LEED 绿色认证。承包商需具备 LEED 或类似绿色建筑认证体系的经验，还需提供所有测试和调试，包括 LEED 要求的增强调试，以便能够达到 LEED 认证或其等效体系的金牌级别。

278. 管理层 2017 年 2 月在新楼需求建议书中明确指出，承包商在开展工作时应以满足 LEED 先决条件并为项目获得 LEED 金牌认证获取积分为目标。依照 LEED 认证计划，承包商应负责通过 LEED 在线门户获取并记录所有建筑积分。

279. 在投标过程中，管理层回答了投标人的各种问题。管理层在回复中表示，目的是达到与 LEED 金牌等效的性能级别。

280. 在审计期间，项目小组表示不会给予 LEED 认证体系和美国绿色建筑委员会特权，因此也不会要求认证。

281. 审计委员会注意到，使用评级系统为架构师、设计师和项目业主提供了一个可核实项目是否相对可持续的度量标准。使用既有评级系统来实现一定程度的可持续性，有助于确保通过工程完工维持最初的目标。当项目向前推进时，预算、进度安排和其他制约因素可能会妨碍项目如期完工。当达到一定程度的认证并非商定优先事项时，可持续属性就可能被搁置一旁。

282. 审计委员会建议管理层加大力度，通过可持续设计减轻建筑物对自然环境的影响，并确保新楼承包商在开展工作时按照合同规定，以实现 LEED 绿色建筑认证体系的所有环境类别为目标。

283. 管理层表示已遵行上述建议，可持续性设计一直是由 LEED 认可的专业人员进行监督。此外，项目小组还开发了专门的 LEED 积分跟踪系统，以便识别和跟踪与可持续性和节约能源有关的活动。承包商可通过提交经项目小组评估并认可的所有相关文件来证明达标。

284. 审计委员会确认管理层已采取步骤，但强调需要在整个施工过程中监测对 LEED 的遵守情况。

10. 合同咨询服务的费用和费用估计数

285. 秘书长报告的咨询服务(包括设计服务)估计费用已从 2013 年 9 月的 1.06 亿瑞郎(见 [A/68/372](#))增加到 2017 年 10 月的 1.211 亿瑞郎(见 [A/72/521](#))，不包括意外开支和价格上涨。

286. 建造、翻新的估计费用和关联费用已从 2013 年 9 月的 4.96 亿瑞郎(见 [A/68/372](#))增加到 2017 年 10 月的 5.761 亿瑞郎(见 [A/72/521](#))，不包括意外开支和价格上涨。

287. 咨询服务估计费用增加的主要原因是决定将现有 B2(办公室和图书馆)、C、D、E 和 S 号楼的详细设计加入到设计公司的服务范围中。此前设想是由工程承包商提供这一详细设计。

288. 审计委员会注意到，虽然历史建筑翻修工程的未来承包商不再负责对 B2、C、D、E 和 S 号楼进行详细设计，但这些大楼的估计施工费用并未减少。

289. 2017 年夏，管理层决定采用连贯一致的“设计-招标-建造法”取代“设计和建造法”。这一新策略是在采购施工工程之前，对所有需要翻修的工程(包括 B2、C、D、S 和 E 号楼翻修工程)进行全面的技术设计(详见上文第 111-133 段)。因此，历史建筑施工工程的未来承包商不再负责进行任何部分的技术设计。秘书长表示，实施战略的这一改变不会对总体预算或进度安排产生影响(见 [A/72/521](#)，第 60 段)。

290. 审计委员会注意到，2017 年 10 月报告的咨询服务估计费用 1.211 亿瑞郎([A/72/521](#))不包括与改变实施战略有关的新增咨询服务费用，其中主要是 B2、C、D、S 和 E 号楼的技术设计。

291. 管理层在 2018 年 1 月中旬向总部合同委员会介绍的 B2、C、D 和 S 号楼技术设计、施工管理和完工后新增费用估计数为 1 420 万瑞郎，在 2018 年 3 月给审计委员会的回复中提到 E 号楼技术设计和施工管理的新增费用估计数为 1 800 万瑞郎。

292. 由于 2017 年夏改变了实施战略，设想的工程承包商工作范围就设计而言有所减少，但翻新工程的估计费用并未减少。

293. 2017 年 10 月，联合国日内瓦办事处与咨询人签订了两项合同。第一项是进行结构和架构调查。第二项是对万国宫进行机械、电气、管道和建筑物理领域的调查。合同具有随叫随到性质，使战略遗产计划小组得以视需要进行结构和石棉调查。这些合同的封顶总金额为 220 万瑞郎。

294. 审计委员会审查了咨询合同、合同修订案以及战略遗产小组提供的 Excel 表格(合同管理),并分析了财务数据。我们因此确定,在 2017 年 12 月 31 日之前签订合同的咨询服务所涉负债为 1.01 亿瑞郎。

295. 第四次进展报告提出的咨询服务估计费用 1.211 亿瑞郎过低(见下文附件四)。即使只考虑在 2017 年年底之前签订合同的 1.01 亿瑞郎负债,以及与改变实施战略有关的新增费用大约 1 420 万瑞郎(B2、C、D 和 S 号楼)加上大约 1 800 万瑞郎(E 号楼),上述估计数额也将被大大超过。更何况还要考虑到与改变实施战略无关、但仍将在 2017 年之后签订合同的咨询服务(例如合同延期)。

296. 此外,审计委员会认为,上述于 2017 年 10 月签订的关于结构、架构、机械、电气和管道调查的合同表明,历史建筑的结构仍有重大不确定性。例如,如果新调查显示另有石棉或其他有害物质,设计和执行翻新工程的费用都可能会大幅增加。

297. 审计委员会建议战略遗产计划小组加强其成本预测办法,对项目完成前的预测成本估计数进行坚实可靠的计算,同时考虑到历史建筑的结构仍有重大不确定性。

298. 管理层同意关于应定期编制最新预报的总体建议。

299. 管理层表示,在编写第四次进展报告(A/72/521)时,设计费增加额尚不清楚。截至 2018 年 3 月,管理层预计咨询服务费用为 1.373 亿瑞郎,不包括价格上涨和意外开支。

300. 此外,管理层强调,据风险管理公司估计,新办法将使得与先前“设计和建造法”相关的风险降低 990 万瑞郎。管理层宣布将在下一次进展报告中通报调高设计费预测以及在概率风险模块中调低风险的情况。

301. 审计委员会重申对项目成本作出准确和最新预测的重要性。至为关键的是,项目业主和会员国要切实了解项目能否在分配的预算范围内完成。如果成本不断上涨或增加,就有必要尽早采取适当行动。

11. 项目筹资的潜在替代来源

租金收入

302. 战略遗产计划项目的目标之一是将联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)工作人员从日内瓦的租用房地搬迁到联合国园区的 H 号新楼。日内瓦由预算外供资的联合国实体可能会产生其他收入,因为通过实施灵活工作场所战略,管理层能够将许多此类实体迁入万国宫,从而在今后几年为日内瓦办事处带来大量新增的租金收入。除容纳人权高专办各办公室外,还可以容纳已表示有兴趣搬入万国宫的联合国儿童基金会、联合国开发计划署和联合国项目事务署等组织。

303. 秘书长关于战略遗产计划的第四次年度进展报告(A/72/521)第 122 段指出,目前确认为杂项收入的联合国园区房地出租所产生的收入已返还给会员国。从

2017 年起，已考虑对 2017 至 2024 年及以后出租给联合国各组织和有关商业实体的房地适用 120 万美元的年收入数额。

304. 此外，第四次年度进展报告表 8 显示，从 2024 年起，每年将有 220 万美元的潜在租金收入来自作为未来租户的人权高专办。审计委员会确定 2016-2017 两年期适用的租金收入为 340 万美元，相当于每个财年 170 万美元。此外，管理层已商定对未来租约以及与新租户的新订租约提高收费(例如，日内瓦国际学校从 2018 年起提高 33%)。

305. 管理层表示，报告中提到的 120 万美元是作为杂项收入返还给会员国的净租金收入。340 万美元则是 2016 和 2017 年联合国日内瓦办事处的总收入(每个财年 170 万美元)。这一数额中的 30%用于支付日内瓦办事处的相关运行费用。审计委员会认为，这一点在报告中并没有明确。

306. 战略遗产计划项目完成后，预计人权高专办工作人员将搬入万国宫的新楼。根据行政和预算问题咨询委员会 2013 年关于战略遗产计划的报告(A/68/585)第 43 段，联合国日内瓦办事处反过来将产生与 47%由预算外资源供资的工作人员有关的租金收入，大约相当于目前为容纳人权高专办而支付的租金的 47%。这些数字是根据日内瓦总共 605 个员额计算得出，其中 286 个员额(47%)由预算外资源供资。审计委员会注意到，这一差异以及日内瓦工作人员的人数是根据 2012 和 2013 年的数据得出。

307. 根据人权高专办 2016 年度报告，有 623 名工作人员在日内瓦的威尔逊宫和莫塔大楼办公。除这些工作人员外，还要加上不同数量的非长期工作人员(例如联合国志愿人员、咨询人和个体订约人)。

308. 威尔逊宫从国际组织不动产基金会租用，莫塔大楼则是从一家私人公司租用。管理层本可提前六个月发出通知，在 2017 年 12 月 31 日前结束威尔逊宫的租约。这种可能性一直未使用，因此租约又自动延长了五年，至 2022 年 12 月 31 日。莫塔大楼的租约原本于 2017 年 7 月 31 日到期。因此，联合国日内瓦办事处于 2016 年 8 月将租期又延长了五年，并留有两个各延期一年的可能。该租约最早可于 2022 年 7 月 31 日终止。日内瓦办事处于 2016 年 8 月 5 日签署了租约修订案(租约号 53/2010 ESI，第 6 份修订案)。

309. 在秘书长最近关于战略遗产计划的年度进展报告中，人权高专办估计 220 万美元的潜在租金收入是基于这样一种假设，即人权高专办近半租金可由联合国日内瓦办事处收取作为租金收入，因为 47%的人权高专办工作人员职位是由预算外资源供资。审计委员会注意到，根据人权高专办 2012 财年数据确定的日内瓦工作人员 53%来自经常预算、47%来自预算外资源的供资关键尚未得到更新。由于近年来人权高专办的预算外供资有所增加，2016 年供资总额的大约 45%来自经常预算，55%来自预算外资源(见人权高专办 2016 年度报告)，估计从 2024 年起，人权高专办的租金收入可能会高于当前战略遗产计划进展报告中提到的每年 220 万美元。

310. 根据行政和预算问题咨询委员会 2013 年关于战略遗产计划的报告 (A/68/585) 表 2, 管理层最初估计, 人权高专办租用设施(威尔逊宫和莫塔大楼)的租金、维护以及提供安全和安保的年度费用约为 985.7 万美元, 其中提供安全和安保服务的费用为每年 194.5 万美元。

311. 审计委员会注意到, 管理层没有计算由于人权高专办是 H 号楼租户而导致的与维护和安全安保有关的预期未来费用和潜在节省。鉴于有更多由预算外资源供资的组织将迁往万国宫, 管理层需要考虑与这些组织成比例的维护和安全安保费用。

312. 管理层应与人权高专办一道, 审视在新楼启用后立即搬迁位于威尔逊宫的人权高专办各单位的可能性。

313. 此外, 管理层还应以透明方式说明如何计算得出 30% 的运行费用。

314. 管理层表示已于近期成立未来租金费率工作组, 其职责包括审议在战略遗产计划框架内提出的灵活工作场所战略提案。这将对如何开送账单以及应该向人权高专办收取多少租金产生影响。

315. 关于及早搬迁人权高专办或其部分单位的备选办法, 管理层指出, 考虑到威尔逊宫和莫塔大楼的租约, 不可能通过在 2023 年 1 月 1 日或 2022 年 8 月 1 日之前搬迁人权高专办来避免支付租金。此外, 管理层提到在翻新阶段需要的周转空间大小, 但没有量化详细需求。

316. 审计委员会建议管理层根据当前租约、数据和实际假设, 考虑到工作人员搬迁人数、适当租金费用(采用公平交易原则)以及经更新后的人权高专办供资关键, 更新并计算适用和潜在的房地租金收入。

317. 审计委员会还建议以明确和透明的方式, 向大会报告经更新后的租金收入和费用。

318. 此外, 审计委员会建议管理层根据个体需求, 按比例向所有潜在用户收取新楼的维护及安全安保费用。

319. 管理层同意这些建议。管理层表示将继续在战略遗产计划框架内报告租金收入, 并与预算中在收入第 2 节下估计和报告的数额保持一致。

320. 关于安全和安保, 管理层表示, 当前正在进行的研究将用于评估新楼和房地内新增工作人员的新增安保要求。不过, 具体有哪些要求以及如何按比例将其适用于未来租户仍有待确定。关于公用事业和清洁等标准维护费用, 管理层表示, 预计这些费用将在租约中写明。

联合国所属土地的增值

321. 大会在第 69/262 号决议中请秘书长继续探讨所有可能的替代供资机制, 以减少对会员国的总体评估, 并报告在这方面采取的具体步骤。

322. 秘书长在 2014 年关于战略遗产计划的报告(A/69/417 和 Corr.1)第 98 段中提到, 此类供资机制之一是出售或出租联合国在日内瓦拥有的某些地块。

323. 秘书长在关于战略遗产计划的第三次年度进展报告中详细报告了联合国在日内瓦所属土地地块的增值潜力(见 A/71/403 和 Corr.1, 第 93-119 段)。一家房地产公司作了全面、独立的增值研究, 确定了 105 798 平方米联合国土地的总体增值潜力。已确定的地块包括:

- (a) 434 号地块: 国际网球俱乐部和日内瓦国际学校基金会(17 698 平方米);
- (b) 435 号地块: 明窗别墅及其附属建筑物(68 660 平方米);
- (c) 2009 号地块: 联合国培训中心和车棚(55 598 平方米);
- (d) 2005、2079 和 2080 号地块: 绿荫别墅和公园(17 421 平方米)。

324. 被认定没有实际增值潜力的包括 2100 号地块, 即联合国港湾(确认有 4 428 平方米)。第三次进展报告指出, “该地块位于 ‘绿区’, 仅作休闲娱乐用途”, 不得建造。

325. 关于战略遗产计划的第四次进展报告(A/72/521)只述及据认为有增值潜力的地块, 因此对 2100 号地块(联合国港湾)未作进一步考虑。

326. 2013 年, 管理层曾要求一名咨询人编制联合国在日内瓦的房地产清单, 并评价和估计联合国所属地块的市场价值。该咨询人确定联合国港湾地块的估计市场价值在 240 万瑞郎至 260 万瑞郎之间。2016 年, 另一名咨询人对日内瓦联合国土地的增值潜力作了全面分析, 将联合国港湾估值为 240 万瑞郎。不过, 在提交大会的历次报告中都没有考虑到这一估值。

327. 审计委员会认为联合国港湾地块具有很高的市场价值, 而且由于总体市场发展, 其市场价值自最近一次于 2013 年或 2014 年进行估算以来可能已有增长。此外, 审计委员会不能理解管理层为何称该地块的商业潜力有限, 即便两名独立咨询人已将该地块估值为 240 万至 260 万瑞郎。此外, 审计委员会没有看到相关收益和费用的证据。当前收益和费用也会对该地块的估值产生影响, 应予以妥善记录。

328. 管理层表示, 2100 号地块位于绿区, 除非服务于公共利益, 一律不得建造, 因此没有进一步开发的潜力。所以, 该地块实际上只能出售给公共机构作休闲使用。

329. 此外, 管理层指出, 将该地块开放作住宅或商业开发可能需要长达 10 年的时间。在这种情况下, 其价值可能会增加到 580 万瑞郎。估计的 10 年期限超出了战略遗产计划项目的范围。因此, 管理层专注于其他已确定具有更现实增值潜力的地块。

330. 联合国日内瓦办事处所属具有实际增值潜力的地块之一是 434 号地块，面积约为 17 698 平方米，其中最大一块约为 13 908 平方米，目前出租给国际网球俱乐部，另外 3 790 平方米出租给日内瓦国际学校基金会。

331. 在向行政和预算问题咨询委员会提交的补充财务资料中，据一名独立房地产咨询人估计，国际网球俱乐部长租地块的潜在收入为 4 000 万至 5 000 万瑞郎，而日内瓦国际学校基金会用地的潜在收入估计可高达 500 万瑞郎。

(a) 与国际网球俱乐部的原始租约(始于 2005 年)年租金为 6 335 瑞郎，已于 2015 年底到期(2012 年 5 月 8 日修订)。2015 年底非正式商定了年租金为 15 000 瑞郎的延期。2017 年 12 月 22 日，管理层与国际网球俱乐部就俱乐部使用该地块至 2020 年 12 月 31 日达成了第二次租约修订案，并且可以提前终止租约(提早六个月)。在租约期内(2018-2020 年)，国际网球俱乐部每年应支付 15 000 瑞郎。

(b) 邻近 435 号地块的总面积为 86 623 平方米，分为三区。第 1 区 7 782 平方米目前由日内瓦国际学校基金会使用。加上 434 号地块的 3 790 平方米，管理层总共向该基金会出租了 11 572 平方米。2015 年，管理层与基金会达成新的租约，将 2016 年和 2017 年的租金从 5 000 瑞郎(每平方米 0.43 瑞郎)上涨至 75 000 瑞郎，并有可能以每年 100 000 瑞郎的涨幅延期两次各一年(每平方米 8.64 瑞郎)。面积为 7 315 平方米的第 2 区和面积为 45 585 平方米的第 3 区均以短租形式出租给非秘书处的联合国实体(明窗别墅和绿地)。

332. 434 号地块以及 435 号地块的第 1 区和第 2 区共计 32 795 平方米，坐落在国际组织高密度住宅开发区，具有很高的增值潜力。

333. 在关于 2014 年 6 月起联合国所属土地的估值报告中，订约咨询人(高力国际)建议的日内瓦国际学校基金会用地(7 782 平方米)实际年租金可高达 252 000 瑞郎(按总价值 630 万瑞郎计算)。该咨询人估计的国际网球俱乐部用地实际年租金可高达 528 000 瑞郎(按总价值 1 320 万瑞郎计算)。

334. 审计委员会注意到，目前与国际网球俱乐部和日内瓦国际学校基金会的租约可能不是基于实际估值和假设，因此，租金收入可能过低。

335. 管理层强调，434 和 435 号地块的增值工作是将这些地块的潜在价值大幅提升到所示水平的要素。这项工作包括重新核对法定地界，重新登记，然后为重新划分经修订后的法定地块的用途提出充足的理由。这是最有希望实现这些地块最大增值收入的途径，估计需要花两到三年时间。与此同时，管理层将继续给予短期延长租约，以便在此期间至少获得一些收入。

336. 管理层还表示，联合国日内瓦办事处订立的所有租约都含有以合理的理由终止租约的权利。

337. 根据 2016 年 6 月的管理摘要，订约咨询人确定 434 和 435 号地块理论上的土地价值在每平方米 1 000 瑞郎至 1 807 瑞郎之间。该咨询人还估计，国际网球俱乐部和联合国国际学校基金会用地的增值潜力可能到 2017 年就已实现(高达 7 274.7 万瑞郎)。

338. 管理层表示,引自咨询人的上述数字是到 2017 年按市场价立即出售这两个地块的直接销售价值。这既不符合本组织的最佳利益,也不符合现实。
339. 此外,管理层着重指出,这块土地的使用已被大会进一步限定为“面向社区的长期租赁安排”(见第 71/272 A 号决议第十八节第 23 段)。
340. 审计委员会注意到,管理层虽然在 2014 年就已了解增值潜力和当地实际租赁条件,但没有制订及时战略来提高租金收入或按市场价值出售。
341. 关于 2009 号地块,即联合国培训中心,审计委员会注意到一直没有关于联合国可能加以使用的规划。管理层应核实该建筑物的翻修或拆除选项以及取而代之的可能性,同时考虑到进一步的培训需求。
342. 关于 435 号地块(明窗别墅),审计委员会注意到,对于所需翻修和即将产生的费用一直没有规划。这将直接影响到未来的租赁或出租机会。
343. 审计委员会注意到,联合国在特定时限内没有尽可能充分地利用其在日内瓦所属土地增值的战略办法,这种情况需要有所改善。审计委员会还注意到缺少一个有经验的增值工作团队。关于这一点,审计委员会不明白为什么没有从项目之初就建立一个在法律和房地产事务方面具有经验的团队。
344. 审计委员会建议管理层为所有具备增值潜力的地块制订详细的增值战略。
345. 审计委员会建议管理层考虑建立一个有经验的内部团队,负责日内瓦联合国所属土地的增值工作。
346. 审计委员会建议管理层核实 2100 号地块(联合国港湾)的法律评估以及收入和费用,估算该地块的实际价值,并向大会报告经过审查的估价、联合国港湾未来使用建议和可能的收入情况。
347. 此外,审计委员会建议管理层记录与增值有关的费用和收入,并就此向大会报告。
348. 最后,审计委员会建议管理层根据切合实际的进度安排、预定费用和预期收入,对即将到来的增值步骤作出规划。
349. 管理层同意这些建议。管理层强调,在这方面缺乏专用资源将限制这一举措的进展。由于大会第 71/272 A 号决议未核准提供所要求新增的资源,加上缺少履行这一职能的内部能力,管理层已开始征聘外部咨询服务。
350. 管理层表示,鉴于大会已在第 72/262 A 号决议中决定将来自本组织在日内瓦所属土地出租或增值的所有收入列在 2018-2019 两年期拟议方案预算的收入第 2 款(一般收入)之下,增值所得不会减少会员国对战略遗产计划项目费用的摊款。

D. 鸣谢

351. 审计委员会谨对联合国日内瓦办事处总干事及其办公室成员向审计委员会工作人员提供的合作与协助表示感谢。

审计委员会主席

印度主计长兼审计长

拉吉夫·梅赫里希(签名)

德国联邦审计院院长

凯·舍勒(签名)

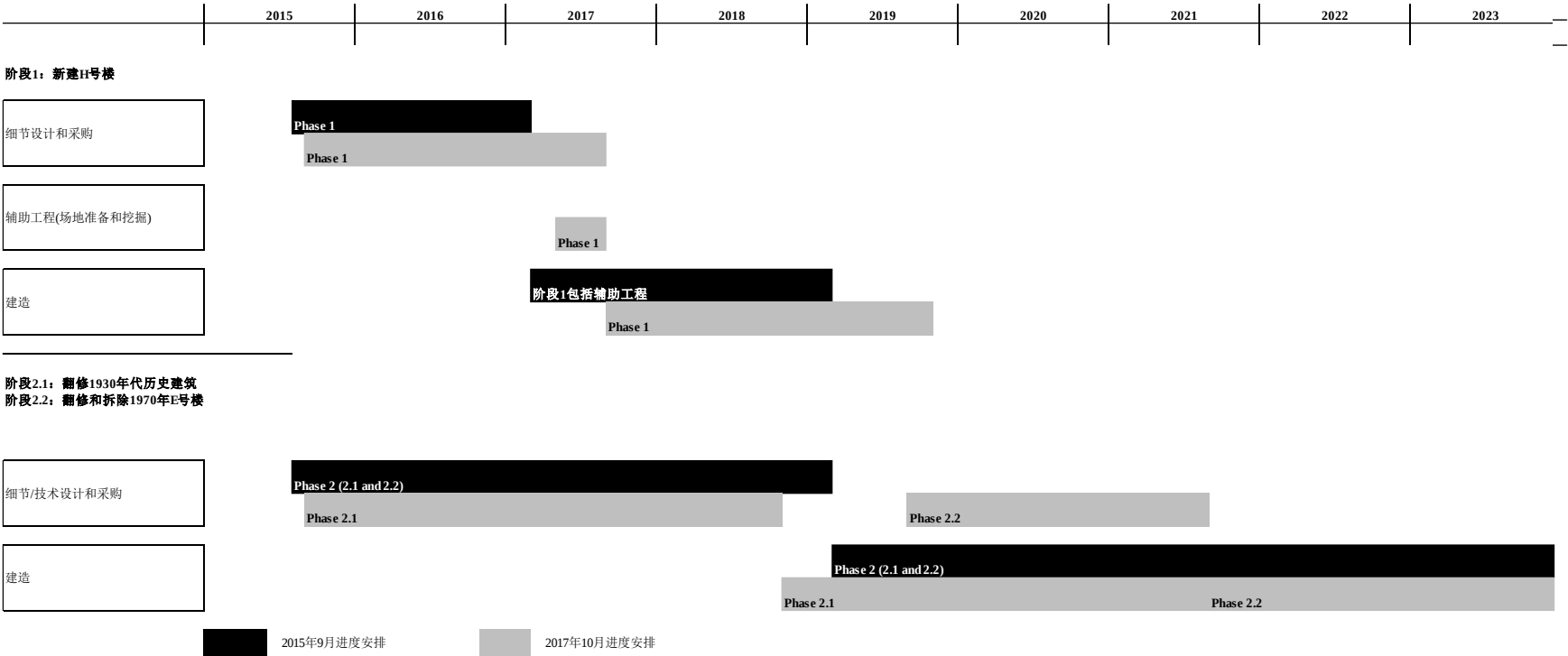
坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长
(审计组长)

穆萨·朱马·阿萨德(签名)

2018年7月24日

附件一

2017 年 10 月和 2015 年 9 月项目进度安排



阶段1: 新建H号楼
辅助工程(场地准备和挖掘)
建造

阶段2.1: 翻修1930年代历史建筑
翻修A号楼(会议)
翻修B号楼
翻修C号楼(办公和会议)
翻修D号楼(办公)
翻修S号楼(办公)
阶段2.2: 翻修和拆除1970年E号楼
翻修E号楼(会议)和拆除E号楼(办公)

资料来源：审计委员会对秘书长关于战略遗产计划的第二次和第四次进展报告(分别为 A/70/394 及 Corr.1 和 A/72/521)的分析。

注：秘书长第二次年度进展报告所载的战略遗产计划进度安排已由大会在第 70/248A 号决议中核准。

附件二

以往建议执行现状

序号	审计报告年份	参考段落	审计委员会的建议	管理层 2018 年 4 月对审计报告 (A/72/5(Vol.I)和 Corr.1)的评论	审计委员会的评估	核查后状况			
						已执行	正在执行	因时过境迁而不必执行	未执行
1.	2016 年 A/72/5(Vol.I) 和 Corr.1, 第二章	379	审计委员会建议行政当局调整治理结构,以防出现任何利益冲突风险。行政主任作为高级用户的角色必须与项目执行人的职责和战略遗产计划项目主任的职责分开。	管理层认为该建议已得到执行。战略遗产计划项目手册已作修订,其中显示行政主任担任项目执行人角色,高级用户的角色改由联合国日内瓦办公处会议管理司司长和中央支助处处长共同承担,从而实现了职责分工。管理层认为这一建议已执行完毕(按照战略遗产计划项目手册的规定,须经项目执行人和项目所有人核准)	审计委员会认为该建议已得到执行。 行政主任不再担任项目主任。项目执行人担任项目所有人和项目主任之间的联系人。高级用户的角色与项目执行人分开。	X			
2.	2016 年 A/72/5(Vol.I) 和 Corr.1, 第二章	383	审计委员会建议项目所有人设置独立和综合风险管理,将二者作为不同职能,并在战略遗产计划方案手册中修改和规定两种不同的风险管理职能的联系。	管理层认为该建议已得到执行。风险管理公司的合同已作修订,以反映由不同人员承担的两种不同职能。战略遗产计划项目手册已作相应修订。	该建议已得到执行。 通过第 7 次修订与风险管理公司的合同,综合和独立风险管理已分开。风险管理的不同职能也已在方案手册中阐述。	X			
3.	2016 年 A/72/5(Vol.I) 和 Corr.1, 第二章	387	审计委员会建议项目所有人设法在战略遗产计划项目内建立工作人员连续性框架。	管理层将战略遗产计划工作人员到期待续的合同延长到了现行所有工作人员条例和细则允许的最高时限。这一做法与联合国日内瓦办事处行政司的其他部门相一致。	审计委员会认可延长合同的做法。 不过,2017 年 12 月的战略遗产计划月度报告指出,12 名工作人员中有 6 人的合同将于 2018 年到期,其中 4 人担任重要职位,包括设计和建造主管。牵头的项目经理		X		

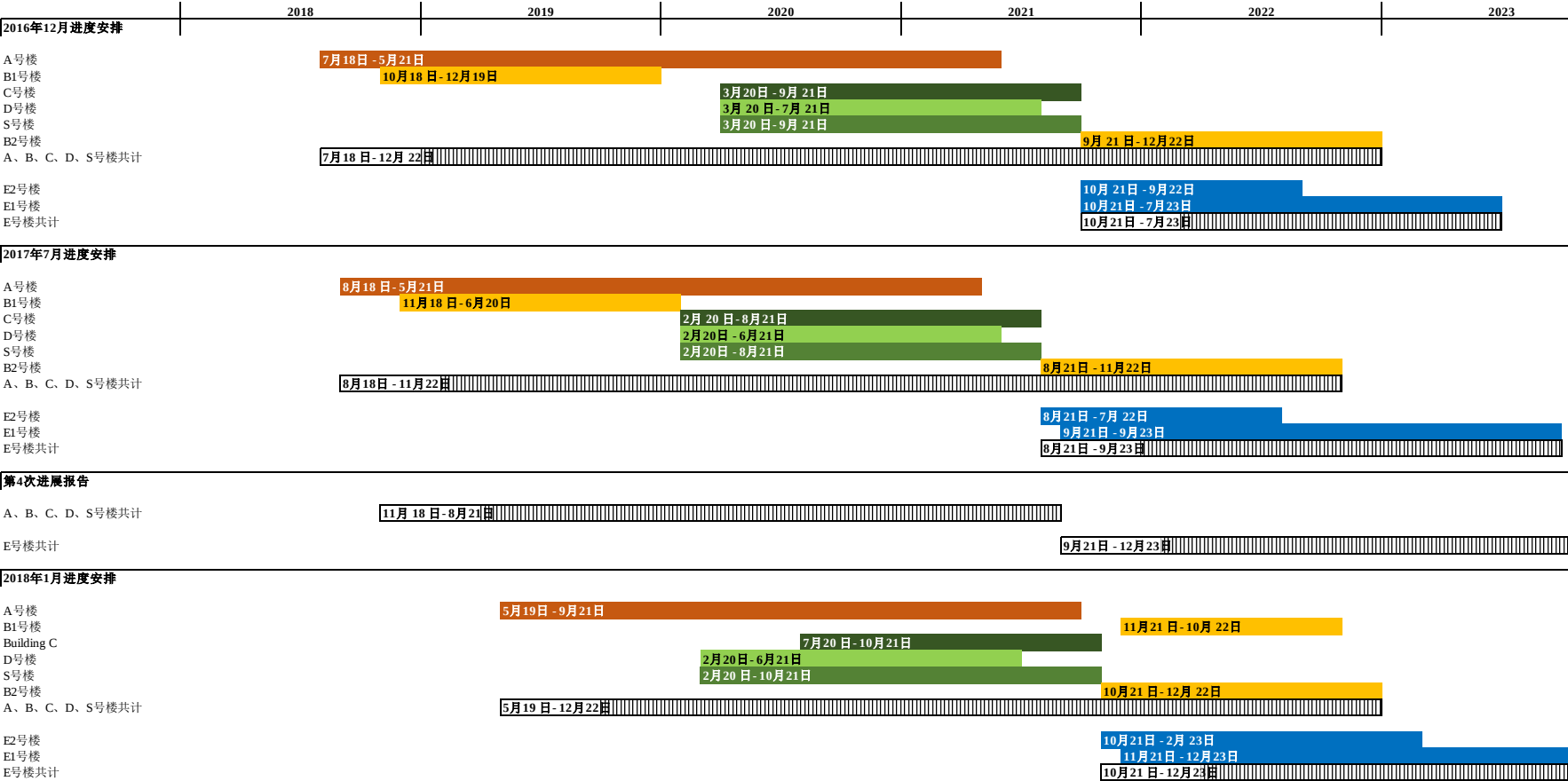
序号	审计报告年份	参考段落	审计委员会的建议	管理层 2018 年 4 月对审计报告 (A/72/5(Vol.I)和 Corr.1)的评论	审计委员会的评估	核查后状况			
						已执行	正在执行	因时过境迁而不必执行	未执行
					架构师/空间规划员已于 2018 年初辞职。				
					工作人员更替可能有损项目的连续性和成功机会。审计委员会认为，工作人员的连续性极其重要。工作人员缺乏连续性，无法完全通过连续聘用咨询人和订约人来弥补。因此，审计委员会建议设法在战略遗产计划项目及其他主要建造项目内建立工作人员连续性框架。				
4.	2016 年 A/72/5(Vol.I) 和 Corr.1，第二章	391	审计委员会建议：(a) 战略遗产计划小组敲定方案手册中有关建造阶段的部分；(b) 项目所有人核准并执行方案手册。	关于建议(a)，战略遗产计划项目手册已经敲定并发布，战略遗产计划小组正在实施。关于建议(b)，战略遗产计划项目手册仍在等待项目执行人和项目所有人的最后核准。	战略遗产计划小组最近一次于 2017 年 10 月修订了方案手册，包括更新了与建造阶段有关的程序。战略遗产计划小组按照手册行事，但手册尚未核准。		X		
5.	2016 年 A/72/5(Vol.I) 和 Corr.1，第二章	397	审计委员会建议，对于战略遗产计划今后的招标，联合国日内瓦办事处应审查是否已在评价方法和标准中适当反映接受或不接受重要合同条款的影响。为此，办事处可考虑： (a) 对于不接受合同草案可能造成的影响，明确扩大风险缓解评价的范围；或者	管理层认为，该建议对于新楼招标流程已得到执行。根据新楼招标的经验教训，目前正在为即将开始的翻修合同需求建议书流程准备一个经修订的流程。	审计委员会确认将全面审查合同条款和评价标准。审计委员会将监测这一流程的结果。		X		

序号	审计报告年份	参考段落	审计委员会的建议	管理层 2018 年 4 月对审计报告 (A/72/5(Vol.I)和 Corr.1)的评论	审计委员会的评估	核查后状况			
						已执行	正在执行	因时过境迁而不必执行	未执行
			(b) 确定此类对联合国特别重要的关键合同条款并将其列入通过/落选标准清单;或者						
			(c) 将全盘接受合同草案定为一项通过/落选标准(可与放宽似乎不太可能被投标人接受的合同条款相结合)。						
6.	2016 年 A/72/5(Vol.I) 和 Corr.1, 第二章	402	审计委员会建议办事处在本地律师参与并顾及所有潜在负面影响的情况下, 审查是否有必要且有可能对合同规定的保证制度(包括条件和具体要求)作出修改/澄清。若是, 则办事处不妨考虑制订一项明确且全面的保证制度, 在合同条件的指定段落或单独一份文件中列出。	管理层认为该建议已得到执行。根据新楼招标的经验教训, 还将为翻修合同需求建议书流程拟订一个具体、明确、清晰的保证条款, 并将其作为招标文件和合同的组成部分。	办事处审查了初始合同草案阐述的保证制度, 并在订正合同的指定段落中制订了全面的保证制度。	X			
7.	2016 年 A/72/5(Vol.I) 和 Corr.1, 第二章	403	审计委员会还建议办事处审查是否有必要就 SIA 118 和 SIA 118/380 关于付款和索赔等事项的其他规定是否适用以及适用范围作出修改或澄清。	管理层认为该建议已得到执行。	审计委员会认为该建议已得到执行。 办事处审查了新永久性建筑的合同草案(见建议 6)。合同草案明确规定哪些合同文件在遇到不一致的情况时具有优先地位。	X			
8.	2016 年 A/72/5(Vol.I) 和 Corr.1, 第二章	404	关于未来合同起草工作, 审计委员会建议办事处确保一般合同条款和具体要求更加吻合。	联合国日内瓦办事处已在随后所有合同中执行该建议, 并与法律事务厅和地方法律事务所等相关方一道, 开始对即将推出的翻修合同中的	审计委员会确认合同条款和具体要求正在核对。审计委员会将监测这一流程的结果。		X		

序号	审计报告年份	参考段落	审计委员会的建议	管理层 2018 年 4 月对审计报告 (A/72/5(Vol.I)和 Corr.1)的评论	审计委员会的评估	核查后状况			
						已执行	正在执行	因时过境迁而不必执行	未执行
				合同条款和具体要求进行核对。					
9.	2016 年 A/72/5(Vol.I) 和 Corr.1, 第二章	411	审计委员会认为一揽子辅助工程和新永久性建筑建造工程的进度安排非常大胆, 建议行政当局在新永久性建筑采购进程中采取有效行动, 因为任何进一步延迟都会影响在预定日期开工。但尽管如此, 仍然必须确保行动的准确度和有力领导, 因为这方面的薄弱可能会造成进一步延迟。	鉴于该建议涉及新楼采购进 程, 管理层认为其已得到执 行。新永久性建筑的合同已 于 2017 年 9 月 4 日签订, 比进度安排早了两天。这得 益于成功实施了风险缓解行 动, 包括减少了投标流程三 个星期的延迟。新楼建造工 作正在推进, 但由于承包商 没有按时开工而出现延迟。 意料之外的地面条件也意味 着要有额外工作, 为此已商 定延长工期, 将完工日期改 为 2020 年 1 月 13 日。	审计委员会认为该建议已 得到执行。 应投标人请求, 办事处将标 书提交日期推迟了三个星 期。不过, 办事处仍努力通 过加快评价阶段, 按照订正 进度安排达成了合同。	X			
共计			9			5	4	0	0
百分比			100			56	44	0	0

附件三

历史建筑和 E 号楼工程进度安排比较



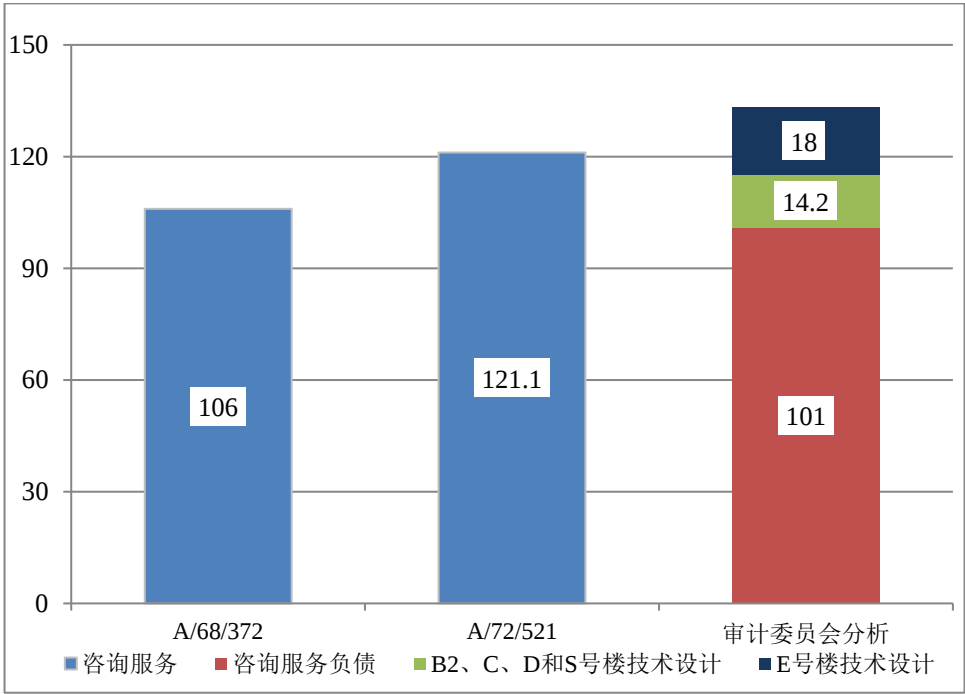
资料来源：审计委员会对战略遗产计划项目小组的项目进度安排以及秘书长关于战略遗产计划的第四次年度进展报告(A/72/521)的分析。

注：列入计划的翻修和拆除工作不含设计和采购。

附件四

合同咨询服务费用估计数

(百万瑞郎)



资料来源：审计委员会对管理层数据的分析；秘书长的年度进展报告(A/68/372 和 72/521)。