



第七十届会议

临时议程\* 项目 140

联合检查组

## 联合国系统各个组织的基建/翻修/新建项目

### 秘书长的说明

#### 增编

秘书长谨向大会成员转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“联合国系统各个组织的基建/翻修/新建项目”的报告(见 [A/70/368](#))的评论意见。

\* A/70/150。



## 摘要

联合检查组在其题为“联合国系统各个组织的基建/翻修/新建项目”的报告(见 [A/70/368](#))中审查了联合国系统各组织翻修和新建办公大楼所采用的作法、程序和方式。

本说明反映了秘书长和联合国系统各组织对该报告所载建议的意见。这些看法是在联合国系统行政首长协调理事会成员组织提供的意见基础上汇总的。这些组织欢迎该报告，并支持报告的部分结论。

## 一. 引言

1. 联合检查组在其题为“联合国系统各个组织的基建/翻修/新建项目”的报告(见 A/70/368)中审查了联合国系统各组织翻修和新建办公大楼所采用的作法、程序和方式。

## 二. 一般性意见

2. 联合国系统各组织对报告表示欢迎。各组织赞赏报告的全面性，欢迎报告介绍基建、翻修和新建项目的最佳做法。尽管各组织大体认为报告提出了有益的建议，但也希望通过下文所载评论意见澄清一些要点。

3. 各组织指出，对遵循当地建筑法规的常规做法(同上，见第 54 段)作如下描述才更为妥当：联合国系统各组织虽享有特权和豁免，但希望确保遵守适当的安全标准，因此这些组织的常规做法是，在安全和安保、环境标准、防火和节能方面考虑当地建筑法规以及安全和安保部的咨询意见。

4. 各组织表示支持让采购、法律事务、安全和安保以及设施与管理等支持性部门的工作人员与基本建设项目办公室合并办公的理念(同前，见第 74 段)。秘书处尤其发现，将上述领域的专家安排在基本建设总计划办公室里，有利于在项目管理方面发挥关键作用的各办公室之间开展讨论、增加跨部门合作并快速决策。

5. 关于题为“法律指导、监督和支助”的部分，各组织希望特别澄清的是，法律事务厅并没有“从务实的角度建议”管理事务部“怎样按照合同办事”(同上，见第 105 段)，而是就合同形式和内容提供咨询意见，以适应特定的工作范围并保护联合国的合法权益。此外，说采购司调整合同草案“以便获得法律厅的同意”(同上，见第 106 段)是不对的，更准确地说，应该是采购司征询法律厅关于合同法律问题的法律咨询意见。

6. 关于法律厅没有提供“指导文件来说明……推荐哪种形式的合同而且应当运用哪些标准”(同上，第 106 段)的意见，秘书处指出，法律事务厅针对影响到本组织业务和活动，包括涉及建筑工程的业务和活动的法律事项提供范围广泛的咨询、服务和援助。中央支助事务厅经常征询法律事务厅的意见，了解如何最好地安排建筑合同的架构以及如何解决建筑项目规划和管理引起的事项。法律事务厅鼓励其职权范围内的所有办事处就重大建设项目向其征询法律指导意见，特别是在这些项目的前期规划阶段，一般情况下尽早征询，在寻求服务建议书过程中则在发出任何合同文件之前征询该厅意见，因为此类意见征询通常会改进项目风险管理，有利于编制一套最能保护联合国利益的全面一致的设计和施工合同文件。因此，法律事务厅是针对个案提供法律咨询和指导，会考虑到每个基建、新建和

翻修项目的具体细节，仔细关注某个项目的特殊要求和本组织的独特地位及需求，以期应对每个项目的根本需求。

7. 各组织希望澄清，不为遵循当地标准而调整合同这个事实本身并不能得出结论说合同包含矛盾和抵触之处，或者说合同难以管理(同上，见第 107 段)。各组织指出，任何特定地区普遍实施的当地标准也许并不能最好地保护联合国的利益并限制其责任。此外，当地标准往往不能解决对联合国及其承包商而言至关重要的所有具体要求。因此，本组织在与承包商，包括建筑服务提供者拟订合同和进行合同谈判时，如拟在合同中纳入当地适用的条款和条件，应当谨慎处理，确保此类条款和条件能反映对本组织而言必不可少的特殊要求。

8. 各组织表示赞赏报告确认利用当地法律专门知识的做法(同上，第 108 段)，各组织同时指出，考虑到建筑事务具有的复杂性以及地方建筑法规和当地业界做法在项目管理中发挥的重要作用，必须为建筑项目提供当地法律专门知识。例如，尽管法律事务厅就联合国日内瓦办事处战略遗产计划的前期规划和合同谈判向后者提供了大量法律咨询，该厅还是建议联合国日内瓦办事处作出安排，为项目管理组提供可供咨询的瑞士当地律师。在基本建设总计划方面，秘书处聘请一家外部律师事务所提供服务，特别是在涉及纽约房地产法的特殊性和纽约市当地建筑业习惯做法的复杂法律问题上，可以为法律事务厅提供咨询。该外部律师事务所协助法律事务厅进行基本建设总计划某些方面的合同谈判并处理一些工程索赔。

9. 各组织还表示赞赏报告承认“设计—建造”合同安排的价值(同上，见第 112 段)，但认为报告如能同时说明这种办法具有的缺点，则会更为全面。

10. 各组织同意应当在合同中写入“关于变动和调整、风险和责任、不可抗力、延期损害赔偿、申索、纠纷及仲裁事宜的妥当条款”的建议(同上，见第 113 段)，指出对于复杂的建筑合同来说，项目管理小组应与有关法律办公室协商确定具体项目合同的最好形式。尽管报告提供了这方面的一些资料，但如能说明合同类型并列所有主要选项，则会更加有力。此外，各组织不同意报告中关于“将项目流程的做法备注和流程图列为合同附件”的建议，而是建议不要将说明和流程图作为合同组成部分从而赋予其法律意义。各组织提议将说明和流程图作为合同管理文件单独出具。

11. 许多组织注意到报告中关于最高限价合同的说法(同上，见第 114 段)，指出这类合同“最有利于”各组织的说法未必准确。这些组织指出，最高限价合同如果因业主提出的变更单进行多次修改，可能会费用高昂。

12. 各组织注意到关于一年“缺陷通知期”的建议，但指出该期间是由合同规定的，可以定为始于工程“大体完工后”(同上，见第 148 段)。各组织还指出，如果承包商收尾缓慢，缺陷通知期可能在工程“最终完工”前就已届满，理想情况

是该期间应当自最终完工时起算。各组织提议，项目经理在签订施工管理合同前，应考虑是否要求承包商针对具体安装的设备购买制造商延长保修服务，在最后完工时将保修文书移交给联合国。此外，各组织指出，“项目最终完工，承包商的义务或职责亦告终止”的说法(同上，第 151 段)可能不完全准确，一旦工程到达最终完工时，根据保修义务条款，承包商仍然负有退货和免费维修的持续性义务。

13. 各组织提议将环境、能源效率和可持续性纳入基本建设总计划，目标是建造绿色、有利于工作、灵活而且包括残疾人在内所有人都可以无障碍出入的建筑物。进行翻修项目时，目标应是提高建筑物的性能和工作环境质量，创造健康、成本效益高、安全且有吸引力的办公空间。

### 三. 对各项建议提出的具体评论

#### 建议 1

联合国系统各组织行政首长应该在所有项目阶段为基建/翻修/新建项目建立密切的监督和定期报告机制。

14. 各组织支持建议 1。

#### 建议 2

考虑到基建/翻修/新建项目的高成本和高风险，联合国系统各组织的立法/理事机构应该对其各自现有项目持续发挥监测和监督作用，包括在前期规划、规划、执行和完成阶段，确保成本效率和实现项目的总体目标。

15. 各组织注意到建议 2 针对的是立法和理事机构，因此支持呼吁这些机构对其各自项目持续发挥监督和监测作用。

#### 建议 3

秘书长应以联合国行政首长协调会主席身份要求管理问题高级别委员会主席成立一个设施管理问题工作组，重点处理基建/翻修/新建项目相关问题。

16. 各组织对建议 3 作出反馈，指出管理问题高级别委员会的结构已经包含负责对联合国系统全部业务所涉之财务、采购、信息和通信技术和人力资源问题，包括与设施有关的举措进行处理的网络。该结构确保以低廉的交易成本迅速采取有针对性的行动，有关成员组织的代表可以提请委员会注意任何与设施有关的具体问题，无需再建立新结构。

17. 此外，各组织指出，目前还有一项正在实行的举措，即机构间设施管理员网络，负责讨论最佳做法、共同办法以及设施管理相关经验。该网络的成员除了联合国系统之外，还包括来自联合国系统外做出有益和有价值的贡献的机构。如果设立一个新工作组，其职能和产出将与该网络中的现有机构重叠；与协调和管理

现有网络相比，新工作组向管理问题高级别委员会报告工作大体上也会更费周折并需要额外资源。此外，新工作组的框架将比该网络更窄，因为其成员资格仅限于联合国的成员机构，而这些机构已经加入了该网络。

#### 建议 4

联合国系统各组织的行政首长应确保在实施基建/翻修/新建项目时采用本次审查中提出的 19 项最佳做法。

18. 各组织接受建议 4 并欢迎报告提出最佳做法清单，注意到该清单提供了基建、翻修和新建项目前期规划、规划、执行和完成阶段的有益指导。各组织特别提及第 16 项中设立专门委员会的做法，并支持基于逐个项目设立审查机构的建议，同时注意到这种性质的项目可能需要特别程序，如采取具体采购政策和在更高一级授予职权。