



第七十二届会议

项目 136

2018-2019 两年期拟议方案预算

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

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二十六次报告

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/72/521)。在审议该报告期间，行预咨委会会晤了秘书长的代表，后者提供了补充资料和说明，并最后于 2017 年 11 月 20 日提交了书面答复。

2. 秘书长的报告是根据大会第 71/272 A 号决议提交的，大会在该决议中请秘书长在大会第七十二届会议主要会期向大会提交项目执行进展报告，除其他外，概述项目支出和费用总额。报告提供了 2016 年 9 月 1 日至 2017 年 8 月 31 日期间开展的规划和建筑活动的概述(A/72/521，第 1 段)。

二. 项目治理和监督

3. 报告第二节提供了关于项目治理的最新资料。报告指出，咨询委员会分别与 2016 年 9 月、2017 年 3 月和 6 月举行了三次会议，指导委员会分别于 2017 年 2 月、3 月、7 月和 8 月举行了四次会议，讨论项目的主要问题，例如变革管理、灵活工作场所战略和增值(A/72/521，第 3-4 段)。

4. 报告指出，正在根据审计委员会的一项建议，并按照行预咨委会的一项建议，对风险管理服务进行修订，以区分独立风险管理审查和综合风险管理服务两种职



能(见 A/71/622, 第 8 段)。独立风险管理审查由一家专业咨询公司提供, 每个季度向项目所有人和总部中央支助事务厅提交报告。专业咨询公司还部署了综合风险管理专家, 这些专家与战略遗产计划项目管理小组用同一地点办公(A/72/521, 第 5-7 段)。

5. 报告表示, 审计委员会对日内瓦又进行了两次审计访问, 对项目进行审计评价, 并提出了一系列建议, 其中包括行政当局应调整治理结构, 以排除任何利益冲突风险(见 A/72/5(Vol. I), 第 379 段)。报告指出, 项目治理结构已更新, 行政主任在项目所有人即联合国日内瓦办事处主任的领导下担任项目执行人, 联合国日内瓦办事处会议管理司司长和中央支助事务处处长则共同担任高级用户(A/72/521, 第 8-9 段)。

拟议的高级采购干事(P-5)职位

6. 秘书长提议在中央支助事务厅增设一个高级采购干事(P-5)职位, 以确保按照联合国采购政策并在规定的时限内进行采购, 并确保与总部进行必要的协调。这一职位所涉费用将在为项目核定的最高总体费用内解决。报告还指出, 增设这一职位将在项目翻新阶段的规划和投标行动期间减少施工时间表面临的风险。任职者将就法律和保险风险事项与法律事务厅以及方案规划、预算和账户厅保险和偿款处协调(A/72/521, 第 10 段)。

7. 行预咨委会询问后获悉, 该 P-5 职位需要自 2018 年开始设立, 先设一年, 以在风险最高、价值最高的采购活动中亦即万国宫这一历史性建筑的翻新阶段协助项目小组工作。行预咨委会还获悉, 由于 2018 年采购任务的规模大而复杂性高, 翻新招标预期涉及额外工作, 新的永久性楼房的建造阶段开工并牵涉到合同管理任务, 项目专设采购小组现有的两名 P-4 工作人员无力承担拟议 P-5 职位的职能。关于 P-5 职位的相关费用, 行预咨委会从下文表 2 注意到, 从秘书长的上次报告到当前报告, 项目管理下的费用没有增加。行预咨委会注意到项目翻新阶段采购工作任务繁重, 并注意到项目采购小组的现有能力。考虑到这些因素, 行预咨委会建议核准在中央支助事务厅设立 P-5 高级采购干事职位, 初设一年。

三. 项目进展

8. 报告提供了关于项目进展的最新资料, 包括新的永久性 H 楼前期一揽子工程于 2017 年 4 月开工; 完成了新 H 楼的采购进程, 并于 2017 年 9 月 4 日授标建造合同; 签发了翻新阶段进一步详细设计工作的合同; 在翻新设计中进一步拟订措施消除对残疾人的物理、通信和技术障碍。报告指出, 项目继续按照总体时间表向前推进, 由于完成合同签订进程的时间比计划的要长, 造成一些方案延误, 但通过积极主动的管理和减轻风险行动成功减少了延误(A/72/521, 第 13-14 段)。

9. 报告在图 2 中列出了最新的项目工程时间表。时间表显示, 新 H 楼的设计和采购活动出现了三个月的方案延迟。不过投标评估和授标推荐期比原计划提前结束, 投标承包商按截止日期提交了工程合同计划, 使延迟情况得到缓解。此外由于改进执行战略, 翻新工程现在的开工时间比原来预计的要晚, 不过由于进一步

设计工作已在工程招标之前完成，缓解了开工时间的延迟。改进后的执行战略不会影响到总体预算和时间表，将使所需全部翻新工程全面达到技术设计，并为两个不同的翻新合同进行招标，一个涉及 1930 年代的原始万国宫(A、B、C、D 和 S 楼)，另一个涉及 1970 年代的 E 楼(A/72/521，第 59-63 段)。

10. 行预咨委会注意到，审计委员会在其关于联合国日内瓦办事处战略遗产计划的报告中注意到，原定于 2015 年完成的交付成果尚未充分实现，这些延误可能对项目时间表和准确估算费用产生不利影响。审计委员会建议行政当局监测各项活动的执行情况，尽可能减少超时问题，并积极采取补救措施，在不影响项目交付成果的质量和范围的前提下，遵守项目时间表(A/70/569，第 81(a)段)。行预咨委会还注意到，审计委员会在其关于 2016 年 12 月 31 日终了年度财务报告和已审计财务报表的报告中建议行政当局在采购过程中采取有效行动，因为任何新的延迟都可能导致无法按预定日期开工。同时必须保证行动的准确度和有力的领导作用，因为这方面的不足可能造成进一步的延迟(A/72/5(Vol. I)和 A/72/5(Vol. I)/Corr.1，第 411 段)。

11. 行预咨委会同意审计委员会的建议，重申项目必须如期进行，以避免任何可能的费用超支，并强调指导委员会必须确保不断监测项目，保证项目按照既定时间表和预算取得进展(见 A/71/622，第 20 段和下文第 20 段)。

灵活工作场所战略

12. 秘书长指出，已开始制定一项称为“灵巧工作安排”的战略，充分按照设在万国宫的联合国各组织的需要和所受制约执行灵活工作场所战略，以期增强万国宫能力，实现可计量和不可计量的组织效益。2016 年委托进行的一项研究显示，单个办公室的办公空间全天平均利用率约为 51%。执行这项战略之后，可把 1: 1.25 的工作站共享比率(5 名工作人员配备 4 个工作站)定为一项可以实现的中长期目标，使容纳的新工作人员数量逐步增加到 400 人左右，项目完成时将万国宫的潜在容纳能力增加到 3 900 名工作人员(A/72/521，第 19-24 段)。

13. 关于相关费用，报告指出，新的 H 办公楼的室内布局是按开放办公空间设计的，配备灵活的内在基础设施，因此实施灵巧工作安排的费用将在分配给这一新办公楼的现行预算内解决(A/72/521，第 25 段)。

14. 至于万国宫现有建筑物的相关费用，报告指出，按照新的战略，翻新时需要拆除横隔墙，将楼内现有的单个办公室改成既有封闭空间又有开放空间的混合布局。报告还指出，这些办公区没有空调或通风系统，由于气候显著变暖，夏季气温令人不适。为确保翻新后的房舍在未来岁月充分运作并适合用途，报告指出现在必须将空调和通风系统列为项目所需追加资源(A/72/521，第 26-27 段)。行预咨委会询问后获悉，现在尚无法准确确定安置在每个具体建筑物内的工作人员人数。行预咨委会还获悉，翻新时将在中央走廊结构性承重墙上开出小孔，向受影响空间的中心输送天然光线和气流。据秘书处说，这不会改变建筑的抗震能力。

15. 报告指出，为万国宫建筑物办公空间安装空调和通风系统将超出战略遗产计划的范围，并会涉及一大笔前期资本投资，估计为 4 000 万至 5 000 万瑞郎。目

前正在研究这些额外费用的筹资备选方案，秘书长正在探讨所有可行的收入流，以最大限度地减少会员国增加摊款的必要性。秘书长提议尽早向大会报告可行性研究的结果和详细设计工作所涉问题，包括一项筹资提案(A/72/521，第 30-33 段)。

16. 行预咨委会询问灵巧工作安排和灵活工作场所战略的区别，获悉二者名称不同，但指的是同一概念，联合国日内瓦办事处将灵活工作场所战略专门称作灵巧工作安排，好像是它的一个品牌一样。行预咨委会注意到，灵巧工作安排和灵活工作场所战略没有任何区别。行预咨委会也不认为有必要在联合国日内瓦办事处用不同的名称称谓灵活工作场所战略，因为这是一项经大会核准的组织举措。关于灵活工作场所战略的执行工作，行预咨委会希望新 H 办公楼在该办公楼当前分配预算内从速开工建设。

17. 关于为执行灵活工作场所战略而在万国宫建筑物内安装空调或通风系统，行预咨委会注意到这将超出战略遗产计划的范围，并进一步注意到可能需要对历史性万国宫建筑物进行结构性翻新。行预咨委会认为没有必要按提议行事，因此建议不安装拟议的空调或通风系统，也不核准相关费用。行预咨委会认为秘书长应继续对情况进行监测。

采取措施消除对残疾人的物理、通信和技术障碍

18. 报告指出，一家专业咨询公司提供了充分和全面的无障碍环境总计划，在新建和现有大楼的各个设计阶段执行了无障碍审计。在所有主要设计阶段与残疾问题工作组分享了拟议的设计解决方案，并考虑工作组的意见，将其意见纳入随后的设计工作。将修建实际尺寸的实物模型，让残疾问题工作组和残疾人测试，然后最终接受并在各有关大楼修建(A/72/521，第 39-40 段)。行预咨委会赞赏联合国日内瓦办事处为消除对残疾人的障碍而作出的不懈努力，期待秘书长在今后的进展报告中提供这方面的最新资料(见 A/71/622，第 16 段)。

四. 项目费用

19. 报告表 1 显示了订正后的最新费用计划，其中包括新的永久性 H 楼建造费用估计数减少 60 万瑞郎；万国宫现有建筑物翻新工程总估计费用增加 3 870 万瑞郎；估计连带费用减少大约 700 万瑞郎；估计咨询服务费用大约增加 130 万瑞郎；应急款下调 2 340 万瑞郎。表 2 显示，2014 年至 2017 年 8 月 31 日期间实际累计项目支出为 82 136 745 瑞郎，2017 年剩余时间预计支出估计为 14 571 654 瑞郎(A/72/521，第 66-72 段)。

20. 行预咨委会询问后还收到下表 1，显示 2017 年的计划支出和 2017 年迄今的实际支出。

表 1
2017 年预计支出(A/71/403 和 A/71/403/Corr.1 和 A/72/521 所列)和 2017 年迄今支出

(千瑞郎)

说明	2017 年计划支出 (A/71/403 和 A/71/403/Corr.1 所列)	2017 年订正计划支出 (A/72/521 所列)	2017 年支出, 截至 2017 年 8 月 31 日
建造和翻修	36 104.7	11 815.6	3 054.26
设计、咨询和订约外部专家服务	7 573.5	9 092.8	6 140.36
连带费用	1 552.2	782.4	—
项目管理小组和业务专家小组	4 575.4	4 548.2	2 518.41
差旅费	80.5	82.9	37.58
共计	49 886.3	26 322.0	11 750.6

行预咨委会注意到, 2017 年的实际支出低于计划支出和订正计划支出, 这可能是项目延误所致, 相信这一情况会不断受到监测, 以确保项目如期进行(见上文第 11 段)。

项目应急款

21. 报告指出, 项目应急管理继续以独立风险管理公司提供的风险应急预测为依据。这些预测使用不确定性估算结果以及风险的成本和时间表影响, 计算在 80% 的确定性水平上全部完成项目和实现所有已确定效益和目=标所需的应急款的概率建议水平。所建议的基于 80% 置信水平的应急款是独立风险管理公司根据最新的项目信息, 对剩余的总体项目期限用计算机产生的概率风险和不确定性组合进行模拟后, 进行年度风险基准估算 6 建模的基准测试结果。按 80% 的概率水平, 当前的风险敞口为 8 930 万瑞郎。费用计划中为 2017-2023 年期间这一概率风险敞口所分配的现有应急款为 7 080 万美元, 其中不包括费用增加额(A/72/521, 第 54 和第 81-83 段)。

22. 报告第 84 段指出, 2016 年所用应急款, 不得不使用以下活动的应急拨款支付意外支出: 翻新工程详细设计的额外设计服务(230 388 瑞郎); 临时额外方案管理咨询工作(44 282 瑞郎); 灵巧工作安排咨询服务(464 276 瑞郎和 2017 年上半年 410 145 瑞郎)。

23. 行预咨委会询问后得到下表, 显示自 A/68/372 至今秘书长各报告所列项目费用的比较。

表 2

A/68/521 号至 A/72/372 号文件所载秘书长报告列出的项目费用比较

(千瑞郎)

	A/68/372 ^a	A/70/394 和 A/70/394/Corr.1	A/71/403 和 A/71/403/Corr.1	A/72/521	与 A/71/403 和 A/71/403/Corr.1 的差异
基本费用					
建造和翻修	447 000	482 398	492 441	530 544	38 102
连带费用	49 000	52 998	52 559	45 572	(6 987)
咨询服务	106 000	118 225	118 225	121 106	2 882
项目管理	47 000	38 882	38 882	38 882	—
小计	649 000	692 503	702 106	736 103	33 997
应急款					
建造和翻修	78 770	85 167	74 403	57 848	(16 555)
连带费用	9 800	1 237	5 643	1 594	(4 049)
咨询服务	32 200	5 513	14 161	11 403	(2 758)
小计	120 770	91 917	94 207	70 845	(23 362)
增加	67 230	52 080	40 187	29 552	(10 635)
共计	837 000	836 500	836 500	836 500	—

^a 数额包括咨询服务应急款保险和质量控制。行预咨委会询问后获悉，如不包括保险和质量控制，应急款数额为 108 470 000 美元。

24. 行预咨委会关切地注意到，项目基本费用增加了 13.4%，从 649 000 000 瑞郎增至 736 103 000 瑞郎，虽然应急费从 108 470 000 瑞郎减至 70 845 000 瑞郎，但并未导致项目总费用减少，总费用仍保持在同一水平。行预咨委会回顾，审计委员会曾指出，至关重要的是，不得使用应急资金来匀支项目费用的一般性增加(A/67/5(Vol V)，第 59 段)。行预咨委会重申，应急准备金旨在提供必要保障，以应付项目实施过程中的意外费用超支情况。作为一个原则问题，应在其他地方采取增效措施削减费用以补偿费用超支，同时保证项目的质量和范围，以避免动用应急准备金(见 A/67/484，第 13 段；A/67/548，第 26 段)。

25. 行预咨委会还认为，需要运用连贯一致的方法，按照 80% 的应急拨款概率水平来估计项目应急款数额，以确保充分的问责和透明度(见 A/71/622，第 30 段)。此外行预咨委会关切地注意到，如果适用 80% 的概率水平，目前的基本费用会增加，超出大会核准的项目总费用。

五. 项目筹资

东道国贷款协定

26. 大会第 70/248 A 号决议核准通过东道国零利率贷款为项目筹措部分资金, 并授权秘书长正式申请 4 亿瑞郎贷款。报告说, 瑞士议会核准了秘书长的正式贷款申请, 2017 年 4 月签署了相应贷款合同。分配给新楼和翻新的总贷款额保持不变, 分别为 1.251 亿瑞郎和 2.749 亿瑞郎。报告还指出, 商定的贷款分割依然有效, 不过只有知道新楼实际花费的费用数额后, 才能确定最终的贷款申请额, 新楼贷款如有剩余, 将用于现有楼房翻新。报告还指出, 用于新的永久性 H 楼的贷款将分 50 年偿还, 偿还期自 2020 年年底开始, 比原先估计的晚一年, 而用于翻新的贷款将于 2023 年开始偿还(A/72/521, 第 78-80 段)。

批款和摊款计划

27. 大会第 71/272 A 号决议决定在第七十二届会议主要会期再次审议确定战略遗产计划的摊款计划以及批款和摊款货币的问题。报告指出, 三种可能的项目批款和摊款计划(一次性先期批款和摊款、多年期批款和摊款、一次性先期批款但以一次性和多年期混合方式摊款)以及两种摊款和批款货币备选方案(美元或瑞士法郎), 现在仍然有效(A/72/521, 第 85 段)。行预咨委会再次表示, 上述批款和摊款货币备选方案, 是有待大会作出决定的政策事项(见 A/71/622, 第 35-36 段)。

多年期特别账户

28. 秘书长提议通过一个由独立于方案预算的批款和摊款供资的多年期特别账户进行项目核算。报告指出, 如果大会决定批款和摊款以瑞士法郎计, 则需设立一个独立于方案预算的多年期特别账户。报告表示, 在直至 2023 年的项目存续期间, 每年将由特别账户供资还贷, 但之后将列入相关期间的方案预算。多年期特别账户将在项目财政和行政收尾后关闭, 但前提是所有会员国已全额缴纳摊款(A/72/521, 第 104-106 段)。行预咨委会先前曾建议为战略遗产计划设立一个多年期特别账户(见 A/71/622, 第 39 段), 而大会在其第 71/272 A 号决议中决定在第七十二届会议主要会期期间再次审议这一问题。行预咨委会注意到, 这一问题仍应由大会作出决定。

现金流动风险

29. 秘书长先前曾表示, 两种批款和摊款方案(一次性先期批款和摊款, 一次性先期批款及一次性和多年期方式混合摊款)将增加项目启动时的现金头寸, 而另一种方案(多年期批款和摊款)会造成一些现金流动风险。为了缓解这些风险, 如果大会决定为项目设立一个多年期特别账户, 提议允许战略遗产计划动用根据财务条例 4.2 设立的方案预算周转基金以及特别账户(A/72/521, 第 107-108 段)。行预咨委会重申, 在现阶段, 在大会就批款和摊款办法做出决定之前, 不需要考虑减缓可能出现的现金流动风险的措施(见 A/71/622, 见第 40 段)。

其他供资机会

30. 报告介绍了土地增值活动和绿荫别墅交易所取得的下列最新进展：完成对联合国在日内瓦的所有土地的一系列增值研究；实施土地估价尽职调查，以确保最终谈判报价高于当前市场价值；当地一家律师事务所持续开展法律工作，与法律事务厅合作拟订租赁协议的详细条款。报告指出，目前已为这些工作拨付经费 118 745 瑞士法郎，在方案预算第 29 F 款(行政，日内瓦)项下解决(A/72/521，第 112-114 段)。报告表 5 列出了联合国日内瓦办事处拥有和(或)经营的不同地块的增值潜力，包括谈妥一次性支付 2 560 万瑞士法郎的绿荫别墅和绿荫公园 90 年附带开发权长期租约。行预咨委会认为，大会不妨决定，增值收入应与战略遗产计划项目分开，土地增值由于其长期、持续的性质，与此类建筑项目的性质无关。

31. 关于网球俱乐部目前的租约，行预咨委会询问后获悉，网球俱乐部目前的租约年租金 6 350 瑞士法郎，租约在 2015 年 12 月 31 日到期。预定签署的延长租约年租金为 15 000 瑞士法郎，日期追溯至目前租约的到期日期 2015 年 12 月 31 日。租约将于 2020 年 12 月 31 日到期，不可能再续租。行预咨委会认为，应向大会提供更详细的资料，说明拟议的租约延长和金额、相关的市场租金以及续租对网球俱乐部增值潜力的影响。

32. 报告指出，目前正在进行采购，挑选一家专业咨询公司开展进一步的增值工作，为期估计两到三年，以咨询公司的采购手续办理完毕为起点。考虑到第 29 F 款项下资源有限，拟在项目最大总体费用内筹措所需专家咨询服务的费用估计数(A/72/521，第 115-116 段)。行预咨委会回顾先前曾建议为此目的使用专家咨询服务，由方案预算第 29 款为此供资(见 A/71/622，第 45 段)。考虑到其先前建议使用咨询服务开展增值工作，且有关所需资源将在项目最大总体费用内供资，行预咨委会建议核准这一提议。

租金收入

33. 关于租金收入的潜在用途，报告指出，房地租金收入目前被确认为方案预算第 2 款(收入)下的杂项收入，并返还给会员国。目前，通过将房地出租给联合国组织和相关商业实体，每年可获得约 120 万美元收入。报告表示，联合国人权事务高级专员办事处 700 名工作人员迁往万国宫的计划实施后，可产生额外的租金收入，包括可能从 2024 年开始由于 47%(329 名)由预算外资源供资的工作人员而收取的租金预计 220 万美元。由于实行灵巧工作安排，接纳其他由预算外资源供资的实体，例如联合国儿童基金会多达 400 名工作人员，则有可能产生额外的租金收入估计 270 万美元(见 A/72/521，第 124 段及表 8 和 9)。

34. 秘书长提议，将联合国日内瓦办事处现有年租金收入和联合国人权事务高级专员办事处迁入日内瓦办事处院内预计带来的租金收入，以及灵巧工作安排可能产生的租金收入，用来偿还瑞士贷款，并在偿还瑞士贷款的整个期间，抵销会员国的相关批款和摊款(A/72/521，第 126 段)。行预咨委会回顾其先前曾表示，大会不妨请秘书长在下次进度报告中就如何将未来租金收入纳入战略遗产计划项

目筹资的总体方案提出建议(见 A/71/622, 第 49 段), 后来大会在其第 71/272 A 号决议中认可了这一意见。

35. 行预咨委会询问大会授权将目前和未来的租金收入用作项目费用的财务影响, 包括对 2018-2019 两年期方案预算收入款次可能产生的影响, 但未收到适当的回应。行预咨委会相信, 秘书长将向大会提供该资料。虽然行预咨委会仍然认为秘书长应就如何将未来租金收入纳入项目筹资的总体方案提出建议, 但在缺乏有关对方案预算的财务影响的数据情况下, 行预咨委会无法评估目前提议对预算的影响。

六. 结论和建议

36. 秘书长的报告第 130 段载列了提议大会采取的行动。在考虑到上述建议和意见的前提下, 行预咨委会建议大会:

(a) 表示注意到本报告和自印发秘书长第三次年度进展报告(A/71/403 和 A/71/403/Corr.1)以来所取得的进展;

(b) 授权项目从核准的其最高总体费用内支付 2018 年增值咨询服务费用;

(c) 核准增设一个高级采购干事(P-5)的临时职位, 从 2018 年 1 月 1 日起在中央支助事务厅工作, 初步期限为一年。

37. 行预咨委会建议核准新的 H 楼的灵活工作场所战略; 建议不核准在万国宫的众多历史性大楼中实行灵巧工作办法的可行性研究和随后的详细设计工作以及供资提案(见上文第 12-17 段)。

38. 行预咨委会重申, 战略遗产计划的批款和相关摊款的方案和货币是由大会决定的政策事项。在大会就战略遗产计划的批款和摊款方案做出决定前, 行预咨委会不就授权战略遗产计划动用根据财务条例 4.2 设立的周转基金和特别账户(见上文第 27 和 29 段)的请求作出明确建议。

39. 关于设立项目多年期特别账户的提议, 大会在其第 71/272 A 号决议中决定在第七十二届会议主要会期期间再次审议这一问题, 行预咨委会注意到, 这一问题仍应由大会作出决定(见上文第 28 段)。

40. 关于授权使用联合国日内瓦办事处目前和未来的租金收入在偿还贷款期间抵销会员国批款的请求, 虽然行预咨委会仍然认为秘书长应就如何将未来租金收入纳入项目筹资的总体方案提出建议, 但在缺乏有关对方案预算的财务影响的数据情况下, 行预咨委会无法评估目前提议对预算的影响(见上文第 35 段)。