



第七十四届会议

议程项目 135

2020 年拟议方案预算

关于联合国日内瓦办事处战略遗产计划的第六次年度进展报告

行政和预算问题咨询委员会关于 2020 年拟议方案预算的第十四次报告

一. 引言

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六次年度进展报告(A/74/452)。行预咨委会面前还有审计委员会关于 2018 年 12 月 31 日终了年度财务报表的报告(A/74/5 (Vol. I))。¹ 在审议上述报告期间,行预咨委会会晤了审计委员会审计事务委员会成员以及秘书长的代表,他们提供了补充资料,作了澄清并最后提出了 2019 年 11 月 5 日收到的书面答复。

2. 秘书长指出,他的报告是根据大会第 70/248 A 号决议中核可项目总体范围、时间表和费用估计数的第十节、第 71/272 A 号决议的第十八节、第 72/262 A 号决议第十六节和第 73/279 号决议第十三节提交的。本报告述期为 2018 年 9 月 1 日至 2019 年 8 月 31 日,介绍了自秘书长第五次年度进展报告(A/73/395)以来的最新活动情况,包括项目进展、灵活工作场所战略、费用估计数、可能的摊款方案和替代性供资机制等情况。

二. 项目治理和监督

3. 秘书长在其报告第二节介绍项目治理最新情况,包括咨询委员会和项目指导委员会的会议情况,以及审计委员会在本报告所述期间(2018 年 11 月 12 日至 30 日、2019 年 1 月 14 日至 2 月 1 日和 2019 年 7 月 22 日至 31 日)进行的三次审计情况。报告表明,审计委员会在致管理当局函中向项目所有人(联合国日内瓦办事

¹ 行预咨委会对战略遗产计划的意见和建议载于其报告(A/74/5(Vol.I)),第二章第 488 至 558 段。



处主任)递交了建议,审计委员会在信中确认:(a) 委员会关于战略遗产计划的第一次报告(A/70/569)及其以往关于联合国财务报表的报告(A/72/5(Vol.I)和 A/72/5(Vol.I)/Corr.1 第二章和 A/74/5(Vol.I)第二章)所载关于联合国日内瓦办事处战略遗产计划的建议除一项外均已实施;(b) 委员会关于战略遗产计划的第二次报告(A/73/157)所载建议三分之二以上已完全执行或因时过境迁而不必执行。行预咨委会询问后获悉 6 项尚未完成的执行中建议的最新执行情况。行预咨委会相信,审计委员会提出的建议将得到充分迅速执行。

三. 项目进展情况

A. 项目状态、进度和成本

4. 第六次进度报告(A/74/452)第 12 至 17 段摘要介绍活动情况,第 18 至 42 段提供进一步细节。报告提及的关键活动包括:(a) 完全按照新建筑工程的总体预算拨款和总体项目方案,解决土壤问题和完成新的永久 H 办公楼的地基和结构工程,² 并完成对承包商的变更指示,以充分纳入灵活工作场所战略(见下文第 8 段);(b) 完成翻修现有历史建筑的技术设计工作并启动招标,包括完全符合东道国消防条例和建筑法规的消防和生命安全要求;(c) 完善业务连续性计划,包括对临时基础设施进行招标,以确保整个翻修工程期间会议活动的连续性;(d) 完成 E 楼的详细设计;(e) 将向残疾问题工作组提出的设计解决方案纳入现有的历史建筑翻修工程和已完成详细设计的 E 楼技术设计文件和标书。(f) 确定采用和未采用灵活工作场所战略的所有建筑物的家具要求,为现有可供再使用家具以外的家具物项进行招标;(g) 在翻修工程的每个阶段,进一步完善分期施工战略,制订工作人员迁入和迁出周转空间的后勤计划;(h) 2020 年从新楼 H 开始逐步制订移交程序,指导承包商向战略遗产计划项目组和设施管理科移交已完成的工程部分。

5. 关于新的 H 楼,秘书长在其报告中指出,由于为支持充分实施灵活工作场所战略而改变内部布局,导致建筑总费用增加并使大楼第一批楼层延期交付,交付日期在合同中延长了 10 周(A/74/452,第 52 段;另见下文第 8(a)段)。由于确定了秘书长上一次进展报告(见 A/73/395,第 60 段)所述解决土壤问题的变通办法,中间和顶部楼层的工期也进一步延长。报告指出,计划于 2020 年春季开始分阶段启用新 H 楼已完工的楼层,预计到 2020 年夏季大楼所有部分的建筑工程都将基本完成(A/74/452,第 51 段)。审计委员会进一步详细说明了新 H 楼工期延宕情况(A/74/5(Vol.I),第 494 至 496 段)。

6. 关于现有历史建筑的翻修工程,秘书长的报告表明,技术设计工作已经完成,招标已经启动。翻修工程预计将于 2020 年春季开始,比原计划晚 6 个月,工程开始前还要经过施工前服务阶段和确定最高限价保证。出现延误的原因是第四次年度进展报告(见 A/72/521,第三.K 节)所述细化执行战略要求对设计流程进行重新排序,还要作出调整以适应承包战略。报告指出,尽管市场对楼龄、遗产特征和工程规模所涉及的风险感到担心,以及在整个施工过程中联合国日内瓦办

² 在本报告其余部分中指“新的 H 楼”。

事处要保持运作，但改进后的执行战略仍可使联合国获得优质竞标。作为翻修合同施工前服务阶段的一部分，在任命万国宫历史性建筑物翻修工程总承包商后，各配套工程将向潜在分包商招标，使管理层能够获得关于不同翻修工程各领域费用的准确市场信息，发现更多的价值工程机会，并为有关价值工程和成本优化机会的决策提供便利。虽然项目时间表出现了六个月的延宕，但增设施工前服务阶段将有助于减少翻修工程期间的施工风险(A/74/452，第 14、53 和 73 段)。

7. 关于业务连续性，特别是上次进展报告指出的可能需要利用临时设施举办会议所涉及的风险(A/73/395，第 51 段)，秘书长在其报告中指出，对确保会议服务连续性的各种备选办法进行了探讨、成本估算和评估。报告还指出，得出的结论是，临时会议设施将是最具成本效益的解决方案，可以确保有足够的会议空间，确保翻修工程期间的业务连续性，也符合战略遗产计划的核定范围。临时设施将由三个会议室组成，配备全面视听功能，在历史性建筑物翻修期间，每个会议室最多可容纳 200 名与会者。以后在 E 楼翻修期间，该设施可改为一个大型会议室，可容纳 600 名与会者。临时设施将在战略遗产计划结束后拆除(A/74/452，第 40 至 42 段)。

8. 秘书长的报告表 1 显示 2014 至 2025 年战略遗产计划项目的预计费用计划概览，第六次进展报告(A/74/452)第 55 至 60 段摘要介绍自上次进展报告(A/73/395)后费用计划的主要变更情况。其中包括：(a) 新 H 楼的建设费用增加 490 万瑞郎，从 1.136 亿瑞郎增至 1.185 亿瑞郎，但仍在东道国贷款中分配给新 H 楼的估计额度 1.251 亿瑞郎之内；(b) 估计增加 3 120 万瑞郎用于现有历史建筑的翻修工程和拆除 E 楼的七个楼层；³ (c) 预计咨询服务费用和项目管理费用估计数分别增加 670 万瑞郎和 150 万瑞郎，主要原因是施工前服务阶段项目时间表延长了 6 个月。增加的费用将被隔断、固定装置和配件等连带费用因万国宫历史性建筑(主要是 A 楼)优化设计而减少的 210 万瑞郎部分抵消。表 1 显示，联合国日内瓦办事处战略遗产计划总估计费用现在预计为 798 417 000 瑞郎，与核定总预算 836 500 000 瑞郎相比，余留应急备款 36 917 000 瑞郎和应急升级备款 1 166 000 瑞郎(见下文第 17 段)。

9. 行预咨委会注意到已经取得进展，一些项目活动也已完成，但对六个月的拖延、成本增加以及第六次进展报告提出的项目时间表和成本计划所涉及的风险感到关切。行预咨委会注意到，新 H 楼的建筑费用已经增加了 490 万瑞郎(见上文第 8 段)，现有历史建筑翻修工程包括拆除 E 楼的估计费用预计将增加 3 120 万瑞郎，应急资源估计数也会相应减少(见下文第 17 段)。行预咨委会建议大会请秘书长确保采取一切缓解措施，在大会第 70/238 B 号决议为战略遗产计划项目核定的总资源范围内及时完成施工。行预咨委会重申必须严格管理项目，密切监测风险和薄弱领域。行预咨委会还再次强调，项目所有人和指导委员会具有重要作用，肩负重要责任，必须指导和监督项目的施工管理，推动作出决策和迅速解决问题，

³ 3 120 万瑞郎包括临时会议设施 860 万法郎、6 个月施工前服务阶段的承包商费用 300 万瑞郎，以及在技术设计和招标文件编制期间因完善执行战略而产生的成本估计数精算所得 1 960 万瑞郎。

确保项目按照既定时间表和预算取得进展(A/72/7/Add.25, 第 11 段和 A/73/576, 第 9 段)。

B. 可持续性和降低能源消耗

10. 关于可持续性和减少能源消耗问题(A/74/452, 第 31 至 34 段), 秘书长的报告指出: (a) 新 H 楼是按照瑞士 Minergie 能效标准设计的, 其性能水平相当于国际认可的能源与环境设计先导金牌认证标准; (b) 万国宫翻修工程包括增添太阳能电池板和进一步使用湖水热管理系统作为替代化石燃料的办法; (c) 战略遗产计划的目标是将万国宫的能源消耗至少降低 25%(见下文第 11 段)。

11. 秘书长在其报告中指出, 战略遗产计划的核心目标之一是, 与 2010 年基线相比, 将万国宫的能源消耗降低至少 25%(A/74/452, 第 33 段和 A/66/279, 第 11(c)(四)段)。他还指出, 在战略遗产计划建筑翻修工程开始前更换大多数窗户有助于实现这一目标。在关于战略遗产计划项目的第二次报告中(A/73/157, 第 259 段; 另见上文第 3 段), 审计委员会建议调整 25%的节能目标, 以考虑到战略遗产计划实施之前及其范围之外已经取得的节能成果, 并建议将战略遗产计划的启动日期 2015 年 12 月而非 2010 年作为基线。秘书长在其报告中指出, 在报告所述期间制定了另一种计算方法, 用于确定为了实现节能 25%的最初目标还需要在战略遗产计划项目中做出哪些改进。审计委员会将在下次审计时对此方法进行审查并随后加以确定。行预咨委会建议大会请秘书长在其下一次进展报告中进一步介绍最新目标和计算方法。审计委员会强调指出, 需要收集关于能源消耗和能源成本的稳妥可靠的基线数据, 可用于衡量战略遗产计划完成后取得的实际改善。

C. 灵活工作场所战略和空间效率

12. 秘书长报告第 22 和 23 段介绍了在新 H 楼实施灵活工作空间战略的情况。报告指出, 新 H 楼的内部布局从设计之初就着重安排开放工作空间, 通过进一步实施灵活工作场所战略, 新 H 楼可以容纳的人员数目有所增加, 接近于以前的报告所述 1:1.25 的平均比率(即每 5 名工作人员分配到 4 个工作站)。因此, 经与那些将在战略遗产计划结束后启用大楼的各实体协商后, 相应对计划中为各组织单位分配办公空间的办法进行了修订, 重新设计了楼层布局, 以优化布局和最大限度地提高工作人员的福利和生产率。最终设计已经商定, 并在核定预算范围内执行了合同变更(见上文第 5 段)。此外, 家具要求也已确定, 启动了招标进程并在工作人员参与下对家具原型进行了评价, 以确保适宜性。报告进一步说明, 在周转空间和最终启用期间, 新 H 楼将按照灵活工作场所的环境进行装修。

13. 报告还指出, 根据大会第 73/279 A 号决议的决定, 万国宫历史建筑物不安装通风和冷却设备, 灵活工作场所战略的可适用程度有限。秘书处指出, 虽然灵活工作场所战略配备了有限的功能, 例如增设小型会议区和茶水间, 但典型办公环境仍位于完全封闭的区域内(A/74/452, 第 20 和 21 段; A/73/395, 第 24 段)。行预咨委会回顾, 大会已请秘书长确保在万国宫采用灵活工作场所战略时, 以具有成本效益的方式考虑到物理特点和具体遗产保护需求、工作人员福祉和生产率以及当前的业务转型举措(见大会第 72/262 A 号决议)。行预咨委会相信, 秘书长将

在大会审议本项目时向大会介绍现有历史建筑采用灵活工作场所战略有限功能的更多情况。

14. 秘书长在其报告中进一步指出，如他上次进度报告所述，为避免在更频繁、更冗长的酷暑期出现业务中断，他认为必须在现有办公室和相关会议空间安装降温设施。秘书长还表示，他打算在基本建设战略审查中纳入一个单独的通风和冷却项目，并规定一个执行时间框架，在战略遗产计划完成后开始实施(A/74/452，第 25 和 126(b)段)。行预咨委会注意到，大会在第 73/279 A 号决议中决定不核准在战略遗产计划项目中为万国宫安装通风和冷却设备。

四. 项目筹资

15. 秘书长在其报告中述及一系列筹资问题，包括东道国贷款协定、东道国贷款的偿还计划、应急款管理、批款与摊款方案、摊款货币、货币风险管理、负利率、多年期特别账户、现金流风险以及包括捐款在内的其他供资机制(A/74/452，第 66 至 109 段)。

A. 东道国贷款协定

16. 秘书长在其报告中指出，4 亿瑞郎无息贷款预计将分配给新楼和翻修工程，估计分别获得 1.251 亿瑞郎和 2.749 亿瑞郎，但只有在项目完工时知道新 H 楼的实际费用后才能确定贷款的最终分摊额。根据贷款协定，在可适用条件下，新楼贷款部分的任何未用余额届时将用于现有建筑的翻修工程。关于贷款的偿还问题，秘书长指出，根据最新项目时间表，新 H 楼的 50 年贷款将在 2020 年底启用新楼后开始偿还。翻修部分的贷款将在翻修工程完成后开始偿还。行预咨委会再次感谢瑞士政府继续支持战略遗产计划。

B. 应急款管理

17. 报告指出，项目应急款管理继续以独立风险管理公司提供的基于风险的应急预测为依据(同上，第 69 段)。根据最新的季度风险模型预测，建议如概率为 80% 需要应急拨备 6 950 万瑞郎(7 170 万瑞郎，包括升级拨备)。然而，可用应急款 3 690 万瑞郎(3 810 万瑞郎，包括升级拨备)是总预算与估计项目所需资金总额之间的差额(见上文第 8 段和下文第 18 段)。根据该风险模型，按照现有的应急款数额，如果不采取行动进一步减轻风险，核定项目总额足以支付项目费用的概率仅为 30%。行预咨委会回顾，审计委员会在上次报告中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，建立带有更多减轻风险战略的流程(A/73/157，第 51 段)。行预咨委会获悉，秘书处仍然致力于在 8.365 亿瑞郎的核定预算范围内完成战略遗产计划的实施，并正在采取减轻风险行动来解决这一情况，一旦任命了历史性建筑翻修总承包商并开始施工前服务，这一工作可以而且一定会加快。

18. 行预咨委会收到的补充资料显示，秘书长前几次进度报告中报告的可用应急款(不包括应急款升级)近年来一直在减少，具体情况如下：2015 年为 91 917 000

瑞郎；2016 年为 94 207 000 瑞郎；2017 年为 70 845 000 瑞郎；2018 年为 74 540 000 瑞郎；2019 年为 36 917 000 瑞郎。⁴

19. 行预咨委会感到关切的是，根据最新风险模型预测，在核定预算范围内完成战略遗产计划的置信水平首次下降到 50% 以下，可用应急款数额近年来一直在下降，行预咨委会强调需要按照审计委员会的建议采取额外的减轻风险战略(见上文第 17 段)。行预咨委会建议大会请秘书长在下一次进度报告中提供全面资料，说明为应对这一情况而采取的减轻风险措施。

C. 批款和摊款的计划和货币以及多年期特别账户

20. 大会第 73/279 A 号决议决定，在大会第七十四届会议主要会期期间再次审议确定战略遗产计划的摊款方案、批款和摊款货币和多年期特别账户问题，并请秘书长在其下一次报告中提供有关这些问题的最新详细资料。

21. 秘书长在其报告中指出，其以往报告所述三种可能的项目批款和摊款方案(一次性先期批款和摊款、多年期批款和摊款或一次性先期批款加一次性和多年期混合摊款)以及摊款和批款的两种货币选项(美元或瑞郎)仍然有效(A/74/452, 第 78 段)。报告的图九、十和十一列示了这三种备选方案，每种备选方案的筹资方案详情载于报告附件二。

22. 秘书长仍建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。他在报告中指出，如果大会决定批款和摊款以瑞郎计，则需设立一个独立于方案预算的多年期特别账户。他指出，在 2023 年前项目存续期间，每年还贷将由特别账户供资，但之后将被列入相关各期方案预算。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(同上，第 96 至 98 段)。

23. 行预咨委会重申其观点，即该项目已经到了需要确保项目供资的阶段，并特别指出大会第七十四届会议就批款和摊款办法和货币以及设立多年期特别账户作出决定的重要性。行预咨委会再次表示，上述批款办法和货币以及多年期特别账户和摊款的备选方案，都是有待大会作出决定的政策事项(见 A/72/7/Add.25 第 27 段和 A/73/576 第 35 段)。

D. 其他供资机会

24. 行预咨委会回顾，大会第 70/248 A 号决议核准了秘书长关于战略遗产计划的第二次进度报告(A/70/394)附件一提出的战略遗产计划捐赠政策。行预咨委会获悉，在战略遗产计划项目期间，联合国日内瓦办事处根据这一政策积极寻求捐助方支持建筑和翻修项目的执行，理由是这可能会减少分摊给会员国的项目总费用并改善万国宫的基础设施。联合国日内瓦办事处有一个战略遗产计划潜在项目简编，如会议室翻修、艺术品翻修和信息技术资源等，用于招揽捐助方自愿捐款，以此减少会员国所需供资。秘书长在其报告中表示，联合国日内瓦办事处继续积

⁴ 见 A/70/394 和 A/70/394/Corr.1、A/71/403 和 A/71/403/Corr.1、A/72/521、A/73/395 和 A/74/452。

极努力,争取捐助方为万国宫的建造和翻修工程提供资金(A/74/452,第100段)。行预咨委会建议大会请秘书长确保向潜在捐助方提供明确资料,说明正在招揽捐款战略遗产计划项目的范围,包括将有效用于减少会员国对战略遗产计划项目摊款的数额。行预咨委会建议大会请秘书长在下次进度报告中提供关于上述潜在项目简编的资料。

25. 秘书长在其报告中介绍了一家私营非营利基金会可能捐款资助和建造万国宫新游客中心的情况(同上,第103至108段以及A/73/395,第117段)。报告指出,在本报告所述期间,联合国日内瓦办事处签署了一项框架协议,由捐助方为游客中心建造一座3 000多平方米的专用建筑,将万国宫接待游客的能力从目前的每年100 000人增加到300 000人。该协议允许拟议项目进入建筑开发阶段,预期捐助方将在2019年和2020年初为该建筑的设计提供资金,而联合国没有任何义务。报告指出,捐助方已经编写了一份企划案草案,目前正由有关办公室和利益攸关方进行全面审查,以评估对游客服务运营模式的影响。该框架协议规定,在开发阶段结束时,联合国将审查该项目并决定是否继续开展该项目。在作出决定前,项目的全部细节将由大会审议。报告进一步指出,捐助方已担保为该项目提供2 700万瑞郎,并准备承担拟建游客中心的所有建造和装修风险。鉴于拟议项目的重要性,行预咨委会认为,应从进程一开始就应充分告知大会,并相信秘书长将在大会审议本报告时向大会提供进一步资料。行预咨委会还建议大会请秘书长在下次进度报告中提供全面和透明的资料,说明潜在捐赠和框架协定的所有方面,以及拟议游客中心包括遗产方面的情况。

五. 其他相关考虑因素

A. 联合国在日内瓦拥有的土地的增值估价

26. 秘书长在其报告中表明,在与日内瓦音乐之城基金会敲定一份为期90年的租约方面取得了进展,该租约包含一项价值2 560万瑞郎的绿荫别墅和绿荫公园土地开发权。当地一家律师事务所与法律事务厅充分合作,继续广泛开展法律工作,以进一步拟订租赁合同的详细条款,目前估计该合同将在2020年期间缔结(A/74/452,第112和113段)。

27. 关于其他地块,报告指出,可以现实地设想,可实现的总收入估计在8 000万至1.33亿瑞郎之间。报告还指出,联合国已经完成了与专家估价顾问合作的初步阶段,其中包括制定一项综合战略,以便就联合国培训中心(博卡热附属建筑)周边大片土地、场地管理员讲习班(勒米兹别墅和其他各栋副楼)、日内瓦国际学校基金会和国际网球俱乐部的问题达成面向社区的长期租赁安排,从而最大限度地实现长期创收。本报告第114至120段提供了关于该战略的进一步细节。简而言之,根据咨询人的分析,联合国日内瓦办事处已经开始就当地发展分区条例与日内瓦州进行初步接触,在初步接触阶段结束时,就能知晓适用于开发这些地块的条件。报告指出,作为这一进程的一部分,有必要对土地地块进行一系列详细研究,并规划筹备活动。这些筹备活动包括现有的场地管理员设施以及改造和翻

修万国宫主要建筑中的现有设施从而使联合国培训中心得以搬迁，并在增值估价地块上重新调整联合国的安全围墙等。

28. 行预咨委会获悉，上述与实现联合国拥有土地的估价有关的活动将分以下阶段进行：(a) 第一阶段于 2020 年和 2021 年进行详细研究和规划活动，估计所需经费为 310 万瑞郎；(b) 第二阶段于 2022 年至 2025 年开展筹备活动，估计费用在 1 450 万瑞郎至 2 200 万瑞郎之间。

29. 秘书长请大会核可执行其报告中概述的估价战略，并批准筹备工程的支出(同上，第 126 (e)段)。行预咨委会认为，秘书长的报告中提出的估价战略不够明确，没有为大会决策提供足够的资料。考虑到拟议筹备工程的范围、持续时间和所需资源，行预咨委会建议大会请秘书长在其关于战略遗产计划的下一次进度报告中列入联合国所属土地估价的详细计划。

B. 扩建日内瓦主要火车站和轨道基础设施

30. 秘书长在其报告中指出，瑞士联邦铁路公司扩大日内瓦主要火车站运力的一个重大区域运输基础设施项目影响到阿丽亚娜公园南端一片狭长的土地，联合国日内瓦办事处与日内瓦市政府和瑞士联邦铁路公司签署了一项三方框架协议，以便进一步发展该项目(同上，第 123 段)。此外，协定确定了待出让土地的面积，设定了经济和实物补偿框架，但须日后分别签署协定。报告还指出，该项目的初期工程计划在 2025 年开始，并且不会对战略遗产计划或园区内的任何建筑造成影响。行预咨委会相信，秘书长将在大会审议本报告时，向大会提供关于瑞士联邦铁路公司路基础设施项目对联合国所属土地影响和关于上述三方框架协定的进一步资料。行预咨委会还建议大会请秘书长在其下一次进度报告中列入瑞士联邦铁路公司基础设施项目对联合国影响的最新情况。

六. 结论和建议

31. 有待大会采取的行动载于秘书长的报告第 126 段。行预咨委会建议大会注意到秘书长的报告，同时顾及行预咨委会在上文所述意见和建议。