



第七十届会议

议程项目 131

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

按照大会第 68/247 A 号决议第五节第 11 段的规定，谨随函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首份报告。



送文函

2015年11月30日审计委员会主席给大会主席的信

谨随函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首份报告。

审计委员会主席
坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长
穆萨·朱马·阿萨德(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

内容提要

战略遗产计划涉及联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)的翻修,以满足本组织的要求并改善健康、安全和工作条件。日内瓦办事处是本组织开展可持续发展、人道主义、人权、裁军和减少灾害风险活动的全球中心。日内瓦办事处大院是联合国在欧洲最大的会议中心,有 191 个常驻代表团和观察员代表团。

2013 年 12 月 27 日,大会 68/247 A 号决议同意,需要处理日内瓦办事处的健康、安全、可用性和出入问题。大会还强调指出了监督战略遗产计划制订和实施工作的重要性,请行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)请审计委员会展开监督活动,并向大会报告有关情况。根据这一决议,行预咨委会主席于 2014 年 1 月 27 日请审计委员会考虑这一问题,并就此向大会提出报告。对此,审计委员会主席于 2014 年 8 月 27 日确认,审计委员会将审计战略遗产计划并提出报告。

目前,该项目预期费用为 8.365 亿瑞士法郎(8.6954 亿美元),预计将于 2023 年完成。该项目拟分两个阶段实施。新大楼预计 2017 年开工,2019 年前竣工。现有建筑物的翻修将在 2023 年竣工。

总体结论

战略遗产计划目前处于寻求大会核准阶段。虽然应该没有任何问题妨碍项目获批,但有些方面的问题可能会影响项目的及时完成和总造价,值得注意。审计委员会确认,战略遗产计划管理小组做出了非常可信的努力,注意从以往项目,包括基本建设总计划中吸取经验教训,但真正的考验是如何在实践中应用这些经验教训。同样,尽管当前的治理结构基本够用,但对具体成效的真正考验是这些结构实际运作效果如何,这只有在适当的时候才能知晓。为了就项目实施过程中出现的问题向日内瓦办事处主任提出咨询意见,设立了咨询委员会和指导委员会,目前需要更明确地界定这两个委员会的职责。

项目审批和进度时限比较紧张,可能对管理机构构成挑战。鉴于在敲定总体设计计划、概念设计和详细项目设计的初步活动方面已经出现延误,按这些时限完成工作需要非常密切地监测项目所涉及的各种活动以及次级活动,同时需要采取主动行动,克服可能出现的任何障碍。

虽然有若干与建筑和翻修项目有关的定价手册、模式和标准,但需要行政当局决定参考哪些内容来做出估算。审计委员会注意到,重要的是,此类估算要有明确和客观的依据。因此,费用估算,特别是对间接费用和利润限额、咨询费和意外开支的估算应进一步完善,最好是以国际公认的标准制定机构制定的既定行业标准或准则为根据,并视需要以透明的方式予以上调。这些对项目的总造价具有重要影响。

还需要将采购和订约流程与《联合国财务条例和细则》以及《联合国采购手册》的规定和保障措施更密切地结合起来。虽然有某些情况下为按时执行如此复杂的项目可能需要在一定程度上不那么呆板地按照规定行事，但应确保在承包者未能履行合同义务的情况下，保障和保护联合国的利益。

审计委员会的重点结论和建议简述如下：

关键审计结果

2015 年期间计划和完成的活动

据设想，牵头设计公司将在 2015 年 3 月完成总体设计计划。这一点至关重要，因为总体设计计划规定了总体设计战略和准则，从而形成了总体内部控制框架，包括未来的设计和施工活动质量保证机制。另外，以下工作也计划在 2015 年完成：对建筑和现场深度评估结果的评价，战略遗产计划概念或方案设计，详细的新大楼施工设计的制定，现有的 A 座会议楼的翻修，历史档案的防火工作，详细的费用估算，招标文件的准备活动等。

原定于 2015 年完成的交付成果尚未充分实现。在批准展开详细设计之时，在概念设计和某些要素方面仍然存在着显著差距，有待完成。详细设计阶段于 2015 年 9 月 28 日起步，招标文件的拟订预计将于 2016 年 5 月开始。这些延迟可能对项目时间表和更准确地进行估算费用产生不利影响。

从基本建设总计划和其他项目中吸取的经验教训

虽然战略遗产计划管理小组已经注意到大多数主要问题或以往项目，包括基本建设总计划的“经验教训”，包括框定范围和连带费用、了解当地市场、资产使用周期、与利益攸关方协商、项目手册、风险管理、变更管理和应急管理，但这些经验教训的真正价值在于如何有效地将其纳入项目的实施过程中。有些活动，例如制订项目手册，包括变更控制措施，从内部控制角度来十分重要，需要加速进行。

项目设计方面的延误

在完成与项目设计有关的许多活动方面出现了延误，最长的达到 56 天。造成延误的原因多种多样，包括未能按时检索到必要的结构和地质技术勘查档案文件，管理层未能按时提交实际地点信息和审查情况，以便进行侵入性检查和对于据称无法进入的某些地点重新安排调查，以及未能按时修订最后的概念设计。

初步预算和费用估算

关于战略遗产计划各种建筑的详细费用已由咨询人算出并于 2015 年 7 月 29 日提交。许多分项的费用是按一笔整付、根据历史和当地市场条件计算得出的，没有进行详细的辅助费率分析。审计委员会还注意到，针对一些因素，如间接费用和利润、顾问费和意外开支规定的限额似乎超出了通用的行业标准。例如，在

估算中初始费用百分比是 14%，而《建筑师与建造商报价手册》等标准报价手册所述或行业惯例为 10%至 13%；间接费用和利润百分比为 5%，而行业惯例为 2.5%；顾问费限额为 16.12%，而国际公认的行业机构主张的百分比为 7.0%至 10.5%。意外开支为 18.11%，而联合国项目事务厅建议的百分比为 6%至 12%。虽然审计委员会承认有定价书籍和行业标准各有不同，限额取决于具体项目的性质和复杂性，但同时指出，费用估算通常应基于一些既定行业标准，并根据地点进行必要的上调。这将更加透明和客观，并有助于提高费用估算的财务健全性。

治理结构

现已成立临时咨询委员会并已任命临时主席，以便就项目实施过程中出现的问题向日内瓦办事处主任提供独立和公正的咨询意见。此外，还设立了指导委员会，负责监督项目及其实施情况，并向主任提供支持，就项目设计、施工、预算和项目范围变化给予咨询和指导。

然而，咨询委员会和指导委员会的职权范围仅就这两个委员会的作用和责任提供了非常初步的信息，没有明确界定各自的任务。

内部控制

若干活动已经出现延误，如总体设计计划延误了 28 天，概念设计延误了 45 天，新大楼一期详细设计的启动延误了 42 天，翻修工程一期详细设计的启动延误了 56 天。这突出表明，必须建立一个强有力的内部控制机制，以减少对项目费用和进度所产生的总体影响。

项目手册目前正在编制中。对手册进行更新是内部控制的一个重要元素，对于创立涉及项目范围、成本和进度变化的理由、程序和机制等重大问题的文件极为重要。

采购与合同管理

行政当局向审计委员会确认，其中阐明在行使采购职能时需适当考虑的一般原则的《联合国财务条例和细则》以及涉及采购道德标准和责任的《联合国采购手册》将得到遵守。这包括安全文书的规定，其中包含业绩和付款保函及在发生违约时的财务保护，例如违约赔偿。

经过审查当前合同发现，存在未能按时按照不同的合同交付方案管理服务及土木和结构工程服务的情况，也存在咨询人未能按危险材料调查合同按时提交最后报告的情况。但是，在这些合同中都没有因承包商出现延误而收取违约赔偿金的条款。在一份合同中，有一项关于限定承包商赔偿责任的条款，这偏离了《采购手册》所设想的标准合同条款。因此，采购行动与《联合国财务条例和细则》和《联合国采购手册》的规定之间有重大差异。

风险管理

作为一个重大建筑和翻修项目，战略遗产计划涉及各种风险。评估和减轻风险因而成为该项目的优先关注领域。目前查明的主要风险包括：(a) 因为该项目供资和执行涉及两种货币，即瑞士法郎和美元，因而需要管理外汇风险；(b) 所创造的资产的维护战略；(c) 严格的时间表，这涉及到有关各方协调行动；(d) 范围控制、应急开支和变更单管理；(e) 艺术品保护和保全。

主要建议

审计委根据迄今对活动的审查，为加强今后的执行进程并降低风险，建议行政当局：

(a) 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；

(b) 加快编制项目手册(包括变更控制)等活动，确保将安全标准纳入设计阶段，并与所有利益攸关方持续协商，以确保顺利过渡；

(c) 针对每个已查明的风险领域制定具体的减轻风险计划，避免项目实施过程中出现会影响既定费用或时间表的障碍；

(d) 参照国际公认的标准制定机构编制的标准价格手册和既定行业标准，依据标准时间表和适当的费率分析，调整和更新初步预算估计数，视需要根据当地情况予以上调；

(e) 完善咨询委员会和指导委员会的职权范围，使之明白无误，并清楚地界定两者的职责和管辖范围；

(f) 确保遵守《联合国财务条例和细则》及《采购手册》的规定，保护本组织的利益，并尽可能避免偏离这些规定。如认为有必要偏离规定，则必须提供明确和透明的理由，并得到主管当局的批准。

行政当局告知审计委员会，它同意这些建议并已采取多项建议的行动。

^a 在促进工程+建筑工程中的占比。

^b 在促进工程+建筑工程+初步工程中的占比。

^c 在总工程量中的占比。

^d 在基本估计费用中的占比。

目录

| | 页次 |
|--------------------------------|----|
| 送文函 | 2 |
| 战略遗产计划：主要事实..... | 8 |
| A. 任务、范围和方法 | 8 |
| B. 项目背景 | 9 |
| C. 审计结果 | 11 |
| 1. 2015 年计划开展和实际完成的活动 | 11 |
| 2. 从基本建设总计划和其他项目中吸取的经验教训 | 12 |
| 3. 项目设计方面的延误 | 13 |
| 4. 费用估算 | 15 |
| 5. 当地的核准和许可 | 16 |
| 6. 预算编制过程 | 17 |
| 7. 项目治理 | 20 |
| 8. 接触利益攸关方 | 21 |
| 9. 采购和订立合同 | 22 |
| 10. 风险管理 | 25 |
| D. 建议 | 25 |
| E. 鸣谢 | 26 |

战略遗产计划：主要事实

目标：对位于日内瓦万国宫的联合国日内瓦办事处建筑群进行现代化改造和翻新

| | |
|------------|-----------|
| 8.6954 亿美元 | 拟议项目费用 |
| 2015 年 | 详细设计和预算编制 |
| 2017 年 | 项目启动 |
| 2019 年 | 新大楼建造完成 |
| 2023 年 | 现有大楼翻新完成 |

A. 任务、范围和方法

1. 战略遗产计划旨在翻新联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)，以满足本组织的要求并改善健康、安全和工作条件。2013 年 9 月，秘书长提交了战略遗产计划的详细实施方案和成本分析(见 [A/68/372](#))，提出迫切需要解决重要的健康和安全风险，并确保办事处能够长期运作和维持业务连续性。拟议通过多年期资本投资战略来为项目供资，包括摊款、自愿捐款以及东道国优惠贷款等其他潜在来源。根据该战略的设想，详细设计工作和采购将在 2015 年初开始，至迟于 2017 年初开始施工并在 2023 年底前完成项目。

2. 2013 年 12 月 27 日，大会第 68/247 A 号决议同意有必要解决日内瓦办事处的健康、安全、可用性和出入方面的需要，并批款 1 660 万美元，用于在 2014 年继续开展战略遗产计划的技术评估和设计工作。大会还强调指出监督战略遗产计划的制订和实施的重要性，请行政和预算问题咨询委员会请审计委员会展开监督活动，并每年向大会报告有关情况。

3. 根据上述决议，行预咨委会主席在 2014 年 1 月 27 日请审计委员会考虑这一问题，并每年向大会报告。对此，审计委员会主席在 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和报告。审计委员会表示，报告阶段应与项目的实际执行阶段保持一致，以取得切实而有意义的成果。因此，每年报告一次可能过于频繁，因为审计委员会在某些年份可能只会报告不太重要的项目状态变化。审计委员会将在 2015 年第四季度编写第一份报告，侧重于对第五委员会审议战略遗产计划最有帮助和提供最多信息的领域。其中包括项目设计和预算编制过程的严格和完整性，拟议的项目治理、管理和商业安排，以及今后的风险管理。审计委员会强调指出，为了保持其独立性，审计委员会不会核证行政当局的预算或预测，而且第一份报告不会以任何方式限制或妨碍审计委员会随后在实际审计过程中提出其认为可能有必要的项目管理或治理方面的意见。第一份报告将仅对

预算编制流程的有效性提出意见。因此，总共会编写 5 份报告，包括与拟议工程时间表有关的本报告，这些报告将在关键决策点提供适当的外部监督保证。在非报告年份，审计委员会将继续监测项目进展，如果出现任何重大问题，则将在审计委员会报告第一卷或在给行预咨委会及第五委员会的其他产出中进行报告。

4. 当前的审计工作是根据大会第 74(I)号决议和第 68/247 A 号决议开展的，并在适用的情况下遵循《联合国财务条例和细则》和国际审计准则。

B. 项目背景

5. 万国宫最初是为国际联盟而建，这一具有历史意义的建筑群于 1937 年完工，1950 年代进行了扩建，并在 1973 年增加了会议设施、办公大楼和 E 大楼。建筑群有 34 个主要会议室和约 2 800 个办公位，包括为与会者提供的 222 个机动办公位。日内瓦办事处是本组织开展可持续发展、人道主义、人权、裁军和减少灾害风险活动的全球中心。日内瓦办事处大院是联合国在欧洲最大的会议中心，有 191 个常驻代表团和观察员代表团。联合国系统超过 35 个实体在日内瓦派驻了工作人员，其中有 5 个专门机构将总部设在日内瓦。

项目的主要目标

6. 万国宫和 E 大楼分别于 1937 年和 1973 年建成后，大院只进行了维持办事处运作所需的最基本的维护和修理。多年来，这种有限的维修导致维修需求和成本上升，联合国代表、工作人员和每年 100 000 多名来访者面临日益增加的安全、安保和健康风险。由于万国宫建筑物在过去数十年中情况逐步恶化，因此启动了战略遗产计划，对大院进行翻新和现代化改造。该计划的主要目标是：

- (a) 通过维持日常业务保障和确保万国宫的业务和运作连续性；
- (b) 遵守所有与防火、健康和人身安全有关的条例并遵守建筑法规；
- (c) 遵守所有与残疾人有关的条例，包括关于无障碍设施和技术的规定；
- (d) 修缮和更新大楼外墙外顶以及电气、机械和管道系统，以符合有关健康和安全的規定，并降低能源费用；
- (e) 按行业标准升级现有信息技术网络、广播设施和会议系统；
- (f) 优化使用现有的室内空间和会议设施，提供灵活实用的会议室；
- (g) 保护遗产，防止不可逆老化或损坏，恢复和维护万国宫及其物产的资本价值。

估计费用

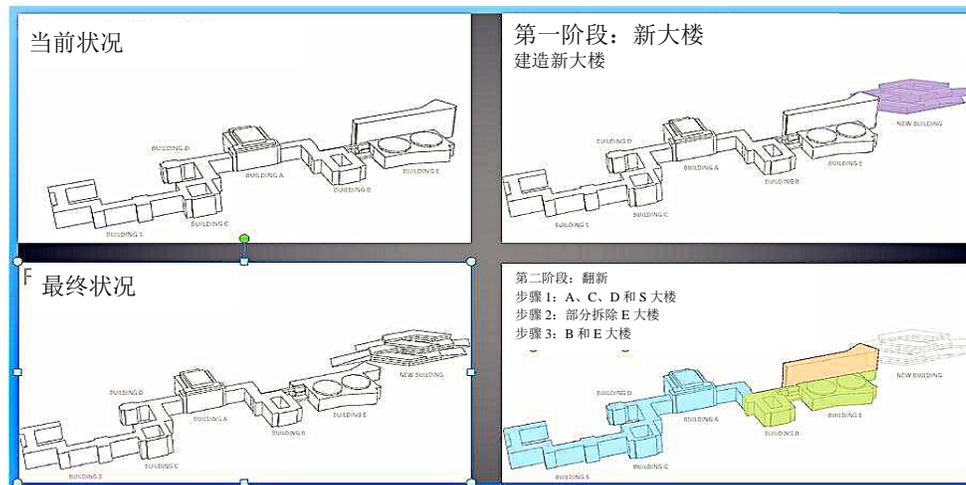
7. 目前，预计该项目费用为 8.365 亿瑞郎(8.6954 亿美元)，¹ 预计在 2023 年完成项目。东道国政府提供了总额为 4 亿瑞郎(4.158 亿美元)的零利率一揽子贷款，包含项目的建造和翻新部分。

8. 东道国政府还表示，为了在 2017 年 1 月获得所需资金，需在 2016 年 1 月提交正式贷款申请。

实施时间表

9. 拟分两个阶段实施该项目。计划在 2017 年开始建造新大楼，并于 2019 年完工。将在 2019 年至 2023 年翻新现有大楼。在此期间，新大楼将用作临时的周转空间。拟在 2017 年初指定建造新大楼的建筑公司，并在 2019 年初指定翻新现有大楼的建筑公司。主要阶段见下图。

施工阶段



寻求大会批准

10. 秘书长在第二次年度进展报告(A/70/394 和 Corr.1)中申请大会：(a) 核准项目的范围、时间表和总额为 8.365 亿瑞士法郎(8.6954 亿美元)的费用估计数，其中 4 120 万瑞士法郎为 2014-2015 两年期经常预算下的预计支出；(b) 就东道国提供的一揽子贷款作出决定；(c) 就批款计划和摊款币种作出决定。还请大会为项目会计目的设立一个多年期特别账户，并设立数额为 2 000 万美元的周转资本准备金。

¹ 所有转换都采用 2015 年 9 月 1 日的联合国业务汇率，即 1 美元兑换 0.962 瑞郎。

C. 审计结果

1. 2015 年计划开展和实际完成的活动

11. 秘书长在第一份报告(A/69/417)中指出，2015 年要采取下列步骤：

(a) 由牵头设计公司在 2015 年 3 月完成总体设计计划，这一点至关重要，因为该计划制定了总体设计战略和标准，形成了总体内部控制框架，包括为此后的设计和施工活动提供质量保证机制；

(b) 完成和评估大楼并开展深度现场评估，这将使专业设计公司能最后完成详尽的实体建筑评估，该公司只有在完成这项评估后才能开展概念/方案设计。深度评估不仅有助于确定总体设计方案和费用估计数，还将减少所需修缮工作规模方面的不确定性，因此给项目时间表和项目费用估计带来更大的确定性。

(c) 完成整个战略遗产计划的概念或方案设计。概念/方案设计是拟订详细费用估计数和招标文件(包括详细图纸、规格和工程量清单)的基础，费用估算和招标文件对启动招标工作和选择建筑公司必不可少，由此可使施工活动至迟于 2017 年第一季度开始；

(d) 为建造新的永久性建筑、翻修 A 会议楼和 B 大楼的历史档案防火工作制定详细的设计方案；

(e) 为整个战略遗产计划进行详细的费用估计；

(f) 启动招标文件的准备工作。

12. 在完成审计之时(2015 年 10 月 23 日)，上述各项活动的状态如下：

(a) 牵头设计公司 2015 年 3 月 20 日提交了初步的中期设计评估可行性和总体计划，并在 2015 年 4 月 24 日提交了最后设计评估可行性和总体计划。管理层审查指出，需要作出进一步改进，因此牵头设计公司 2015 年 9 月 1 日重新提交了最后设计评估可行性和总体计划。管理层认为，提交的草案已经“基本”完成；

(b) 在 2015 年 10 月 23 日完成审计时，牵头设计公司和战略遗产计划的其他咨询人完成了推动设计工作所需的若干深度现场评估，其中包括详细的建筑调查，机械、电气和管道调查，消防和生命安全分析，无障碍环境调查，详细的危险材料调查，地质技术勘查以及地形调查；

(c) 牵头设计公司 2015 年 6 月 5 日提交了 50%的概念设计草案，2015 年 7 月 20 日提交了 100%的草案。2015 年 8 月 19 日和 31 日，牵头设计公司重新提交了概念设计的最后草案。虽然战略遗产计划小组认定草案“基本”完成，但认为有必要重新提交草案，以落实新提出的意见，特别是关于价值评估工程的意见。设计公司提供了基于概念设计的该项目详细费用估算，作为概念设计的一部分提交；

(d) 新大楼的详细设计阶段于 2015 年 9 月 28 日开始。发布了开始 A 大楼和 B 大楼档案详细设计的通知；

(e) 详细费用估算将依据进一步制定的详细设计，并将被纳入今后提交的呈件，供战略遗产计划小组审查；

(f) 定于 2016 年 5 月开始编写新大楼的招标文件，并于 2016 年 10 月完成。

13. 审计委员会注意到下列情况：

(a) 承包商提交的概念设计存在多个缺点，如概念设计各组成部分的内部协调不足，报告格式与合同不符，内容不符合要求，项目范围与合同不符以及通过控制范围才能符合预算限制；

(b) 即使日内瓦办事处提出了多次修改建议，但承包商提交的总体设计计划的报告格式仍然未能达到所有标准；

(c) 牵头设计公司和战略遗产计划的其他咨询人开展了若干深度现场评估，据称这些评估已推动设计工作，但不清楚是否完成了所有计划开展的评估。

14. 因此，概念设计存在显著漏洞，在批准开始详细设计时，仍有一些关键内容尚未交付。详细设计阶段于 2015 年 9 月 28 日开始，目前预计 2016 年 5 月开始编写招标文件。显然，计划在 2015 年完成的所有交付成果尚未全部交付。由于概念设计是后续详细设计和费用估计的基础，这种延误可能对按时完成项目和确定费用估算产生不利影响。

15. 行政当局告知审计委员会，战略遗产计划小组正在密切监测工作及采取积极步骤，确保在不影响质量的前提下遵守项目时间表。

2. 从基本建设总计划和其他项目中吸取的经验教训

16. 行预咨委会以及第五委员会在各种场合一再强调，必须注意吸收实施各种建筑和翻修项目取得的经验教训，并在战略遗产计划等后续项目的规划、设计、估算和实施中适当采用。所强调的经验一经采纳，将通过减少风险、促进学习和制定标准而提高成功的机会，是本组织逐步具备现代资产管理方式和项目交付能力。

17. 战略遗产计划管理小组已经注意到以往项目的大多数主要问题或“经验教训”。其中包括确定范围和连带费用、了解当地市场、资产使用周期、与利益攸关方协商、项目手册、风险管理、变更控制和应急管理。关于任命独立的技术顾问，管理当局认为风险管理咨询人、咨询委员会和指导委员会的组合提供了适当的独立技术保证。

18. 审计委员会认为，在目前阶段没有理由在采纳以往项目的经验教训方面不同意管理当局的评估。但是，审计委员会谨强调以下各点：

(a) 经验的应用本身不是目的，不应被简单地理解为因袭旧规。这些经验教训的真正价值在于如何有效地将它们实际用于监测项目的执行，这一点只有在执行取得进展时才会显现；

(b) 在制订项目手册等一些从内部控制角度来看极为重要的领域，需要加强努力，尽早完成手册。对于提供必要的文件以确保项目实现计划中的重要节点，这些工作是必不可少的，在职人员出现变动的时候更是如此；

(c) 所述作为手册一部分的变更控制还需要更加明确，明确规定授权，确定核准变更的机构；

(d) 据称联合国安全标准正由秘书处安全和安保部最后确定。这也需要继续跟进，确保安全问题引起的额外要求在设计阶段就纳入项目并作为项目的一部分加以实施；

(e) 迁移到周转空间的困难无论怎样强调都不过分，战略遗产计划应继续保持与工作人员和利益攸关方的不断接触，以确保过渡顺利。

19. 行政当局指出，中央支助事务厅将继续发挥作用，确保其他基本建设项目的经验教训得到采纳。项目手册现已基本完成，安全标准已纳入项目的设计和预算，将继续与利益攸关方进行广泛的协商。

3. 项目设计方面的延误

20. 大会第 68/247 A 号决议请秘书长尽可能缩短规划阶段，以便尽早开始施工，同时确保对战略遗产计划的范围、费用、时间表和质量实行有力的内部项目控制机制。根据秘书长的首份进展情况报告(A/69/417)，与总体设计计划有关的工作预计将在 2014 年 10 月开始，在 2015 年 3 月之前完成，此后，计划于 2015 年 4 月启动概念/方案设计工作。行政当局补充说，新大楼的建设将采用设计-招标-建造战略，² 翻修合同将采用设计-竞标-建造合同或设计-建造合同，每个项目都将聘请单一的承包商。

21. 为实现这些期限目标，附属活动必须遵循某些时限。审计委员会注意到其中许多活动迟迟不能完成，如下表一所示：

² 在这一过程中，建筑工程所有组成部分的详细施工图纸完成后，再发布聘请实施工程承包商的招标。

表 1
活动完成延误情况

| | 活动 | 最初规定的日期 | 实际完成日期 | 延误(天) |
|-----|---------------------------|------------------|--|-------|
| 1 | 总体设计计划 | 2015 年 2 月 20 日 | 2015 年 3 月 20 日 | 28 |
| 2. | 临时可行性研究 | 2015 年 3 月 17 日 | 2015 年 3 月 20 日 | 3 |
| 3. | 临时概念设计最后阶段 | 2015 年 7 月 17 日 | 2015 年 7 月 20 日 | 3 |
| 4. | 概念设计最后费用 | 2015 年 7 月 30 日 | 2015 年 8 月 7 日 | 8 |
| 5. | 最后概念设计和评论 | 2015 年 8 月 14 日 | 2015 年 8 月 18 日 | 4 |
| 6. | 概念设计完成通知 | 2015 年 8 月 14 日 | 2015 年 9 月 28 日 | 45 |
| 7. | 开始项目第一阶段详细设计——新大楼 | 2015 年 8 月 17 日 | 2015 年 9 月 28 日 | 42 |
| 8. | 项目第一阶段详细设计——新大楼—— 临时草案 | 2015 年 10 月 14 日 | 进行中 ^a | |
| 9 | 开始翻修第一阶段详细设计 | 2015 年 8 月 17 日 | 2015 年 10 月 12 日 | 56 |
| 10 | B 1 大楼设计制作——临时草案 | 2015 年 10 月 14 日 | 进行中 ^b | |
| 11. | 危险材料调查 | 2015 年 4 月 21 日 | 2015 年 7 月 31 日和 2015 年 8 月 31 日 ^c | |

^a 详细设计于 2015 年 9 月 28 日开始。

^b 详细设计于 2015 年 10 月 12 日开始。

^c 由于地点无法进入，调查时间重新安排而造成延误。

22. 造成延误的原因多种多样，包括未能按时检索到必要的结构和地质技术勘查档案文件，管理层未能按时提交实际地点信息和审查情况，以便进行侵入性检查和对于据称无法进入的某些地点重新安排调查，以及未能按时修订最后的概念设计。

23. 根据订正时间表，详细设计应于 2015 年 8 月 31 日开始，预计将于 2016 年 10 月 28 日前完成。然而，新建筑和翻修的详细设计进程分别于 2015 年 9 月 28 日和 10 月 12 日才真正开始。行政当局打算于 2017 年 5 月 5 日开始新大楼工程，2019 年 3 月 8 日开始翻修工程。

24. 概念设计的完成出现延误，详细设计工作的开始时间也出现延误。行政当局还告知审计委员会，采购工作将需要 12 至 15 个月的时间。此外，向东道国政府贷款的申请必须在 2016 年 1 月之前提出，才能得到东道国议会的审议，在 2017 年 1 月获得贷款。显然时间非常紧迫，任何延误都将拖延向东道国争取财政支助的进程，进而拖延项目的开始时间。行政当局将需要不断监测超出时限的情况，采取适当的补救措施实现建设项目的重要节点。

25. 行政当局指出，目前正在制定减轻影响战略，以恢复时间表的进度。

4. 费用估算

初步预算估计数

26. 咨询人已经拟定战略遗产计划各大楼的详细费用，并于 2015 年 7 月 29 日提交。费用估算的计算依据是笼统的概念设计，可能随着设计的深入和更多项目细节的确定而改变。行政当局告知审计委员会，费用估算采用的费率依据的是：(a) 咨询人在日内瓦地区最近进行的一些项目的历史数据；(b) 对地点和费用上涨因素进行调整后与其他地区类似项目的比较费率；(c) 《建筑师与建造商报价手册》等行业标准报价手册以及地点因素。关于费用估算的核查，行政当局告知审计委员会，咨询人提供的费用估算已在多个层面上得到确认。

27. 审计委员会注意到，许多项目都根据以往和当地的市场情况计算一次总付额，没有详细的费率分析加以支持。例如，审计委员会注意到以下情况：

(a) 在计算更换门窗的费率时，更换窗户的费用平均每平方米 1 500 瑞士法郎(1 559 美元)，这一费率已列入费用计划。门和窗都采用相同的费率。不清楚这一费率是如何计算出来的，为何门和窗都可适用。行政当局指出，设计工作仍处于概念层面上，窗的材料和费用是根据最近完成的万国宫窗户更换项目计算出来的。

(b) 为清除有毒有害材料编列了 18 460 000 瑞士法郎(19 189 189 美元)的费用。审计委员会获悉，这一限额是在与当地清除有害材料的专家协商后确定的。这些限额按其性质而言是根据平均费率计算的，应在更详细和更广泛的调查完成之后接受审查。此项调查的报告原定于 2015 年 4 月 21 日提交，但有害材料评估的最后草案于 2015 年 8 月 31 日才完成。此项报告本应被用作以可核查的方式计算每吨或每平方米费用的依据并纳入费率的分析。仅仅依赖费用咨询人的专业判断和意见是不够的；

(c) 审计委员会获悉，如果使用不是来源于本地项目的数据，就对该数据作出调整，以反映日内瓦的价格水平和规格，通常的做法是加上比欧洲其他地区高达 20% 的溢价。审计委员会无法获得支持这个 20% 溢价的详细计算。审计委员会注意到，必须确保这一 20% 因素是根据比较分析和技术判断计算出来的，并进行充分的记录，以便于更好的了解和审计跟踪。

28. 审计委员会还注意到，费用估算通常应以公开发布的数据中的某些标准化指标为依据，并视需要根据地点因素适当增加。审计委员会注意到以下情况：

(a) 间接费用和利润限额：根据咨询人的估计，建筑费用增加的幅度是，主承包商初步费用按项目费用(准备工程 + 建筑工程)的 14% 上调，承包商间接费用和利润再上调 5%。审计委员会注意到，如果查阅《建筑师与建造商报价手册》

等行业标准价格手册，初步费用的上调幅度大致在 10 至 13% 之间，而估算中允许 14%。同样，间接费用和利润的一般比率是 2.5% (准备工程+建筑工程+初步工程)，而估算中允许 5%。因此，按照标准的行业做法衡量，初步费用以及间接费用和利润的费用上调都就高不就低。

(b) 咨询费：费用估算编列了咨询费限额 164 306 161 瑞士法郎(170 796 425 美元)，占建筑工程总费用的 16.12%。英国皇家建筑师协会工程计划是建筑设计和施工进度国际公认明确示范。据此，新工程和现有建筑物工程咨询费的最高比例分别为 7% 和 10.5%。审计委员会注意到，咨询费限额的编列应根据既定的行业准则或国际公认标准制定机构制定的准则。

(c) 应急开支准备金：行政当局指出，项目应急开支数额的计算采用了行业最佳做法和类似重大项目的基准。项目内应急开支的分配采取根据目前的风险对项目内具体的费用要素进行风险分析的办法。根据上述办法，在概念设计阶段确定的战略遗产计划总体应急开支款项总额为 9 190 万瑞士法郎(9 553 万美元)，占估计费用基数的 18.11%。审计委员会肯定从基于固定百分比数额到基于风险分析数额的方法转变。然而，审计委员会注意到联合检查组在关于联合国系统各个组织的基建/翻修/新建项目的报告(JIU/REP/2014/3)中提到，联合国项目事务厅(项目厅)议将一笔额度为 6% 至 12% 的应急开支准备金列入采购预算，用于应对无法预见和未知的因素。18.11% 的应急开支总额处于项目厅建议数额的高端。行政当局指出，虽然本组织定期将自身的情况与对其他实体进行对照，但只有在适用的情况下才可考虑与此类实体的比较和接受建议。

29. 行政当局指出，市场上没有现成的标准或适当的明细表，就其性质而言以平均数为计算依据的商业出版的文件则是过时的。它补充说，概念阶段费用计划的编制采用了真实数据以及费用咨询人的专业判断和意见。

30. 虽然认识到有若干与此类建筑和翻修项目有关的定价手册、模式和标准，同时应由行政当局考虑到项目和地点问题的性质和复杂性，决定进行估算应参考哪些内容，但审计委员会注意到，重要的是，此类估算要有明确和客观的基础。因此，费用估算以及具体的间接费用和利润限额、咨询费和应急开支应进一步完善，最好是以国际公认的标准制定机构制定的既定行业准则或标准为根据，并在必要的情况下以透明的方式按地点增加。这将更加透明和客观，并加强对费用估算财务健全性的保证。

5. 当地的核准和许可

31. 行政当局告知审计委员会，按照在日内瓦的国际组织所有其他已知项目以及万国宫以往项目的先例，日内瓦办事处打算自愿提交获得建筑许可证所需的文件，以确保遵守重要的地方标准和守则，特别是关于消防、人身安全和水电连接方面。日内瓦州的许可证申请要求提供最终详细设计/技术设计阶段的详细技术资料。申

请定于 2016 年年初提交。已设立了一个战略遗产计划业务组，其首要职能之一是 与瑞士代表团和国际组织房产基金会协调。

32. 新大楼的施工将需要分区克减。由于这些克减只有在提交正式许可证后才能核定，已初步获得地方当局的正式核准，以确保正在拟订的项目一旦提出许可证申请就得到支持。这些审查可能需要 8 至 12 个月时间。根据最新的活动情况，详细设计/技术设计阶段定于 2016 年 10 月前完成，随后才能开始招标文件编制工作。施工拟于 2017 年 5 月开始。因此，如果 2016 年 10 月后才有可能向地方当局提交建筑许可证的申请，即使假设要在 60 天内才能获得许可，项目在 2017 年 5 月启动似乎也很乐观。

33. 行政当局同样认为项目时间过紧，但补充说，计划通过两种途径处理这一问题，即在设计开发期间与各方面的地方官员举行非正式会议以确保设计符合地方法规，同时在完成详细设计后自愿申请建筑许可证。因此，建筑许可证进程将与招标进程同时进行，以确保及时获得许可证，在 2017 年 5 月开始施工。

6. 预算编制过程

34. 战略遗产计划项目的费用目前限定在 8.365 亿瑞士法郎(8.695 亿美元)，其中 4 亿瑞士法郎(4.158 亿美元)拟由东道国的无息贷款解决。新建筑的贷款总额 1.25 亿瑞士法郎(1.299 亿美元)，将从 2019 年开始 50 年还清，翻修的贷款总额 2.75 亿瑞士法郎(2.859 亿美元)，将从 2023 年开始 30 年还清。项目其余费用拟由会员国的摊款支付，有三种可能的选择，即前期批款、基于支出的批款以及前期批款与基于支出的批款混合。这些选择的模式尚待最后确定。其他可能的替代性资金来源也正在探讨之中。

会员国自愿捐助

35. 我们注意到由土库曼斯坦资助的第一会议室翻修已经完成，而由阿拉伯联合酋长国资助的第十七会议室翻修设计工作已经完成，场地工程正在进行中，定于 2016 年完成。这两项工程均被排除在战略遗产计划项目的范围之外。此外，卡塔尔国进行了第十九会议室的翻修设计，但翻修工程至今尚未启动。

36. 日内瓦办事处告知审计委员会，得知中国表示有意翻修一间会议室，一位私营部门捐助者表示有意翻修一个招待中心。但是，他们尚未作出确定的承诺。日内瓦办事处补充说，根据经验，这些捐赠将主要被视为战略遗产计划项目之外提高会议室质量的一种选择。与此同时，这些捐赠确实可以支付现已列入概念设计的一些项目，因此未来可能将它们从项目范围中剔除。

37. 审计委员会注意到，随着战略遗产计划项目的推进，改变项目的范围将越来越难，尤其是在授予建筑合同之后。因此，这将是战略遗产计划必须不断进行协调的一个问题。

私营部门的自愿捐款

38. 日内瓦办事处告知审计委员会，主任一级正在进行关于私营部门捐款的讨论。为推进这一事项，在为获得私营部门支助创造普遍认识和兴趣的基础上再进一步，需要制定具体的捐赠项目。为此，正在制作可用于支持实质性筹资努力的现有潜在捐赠项目简编。一旦制定了具体的项目并且项目得到大会的核准，就可以启动私营部门参与的下一步，调集私营部门的资源。

联合国土地增值

39. 为努力探索所有可能的替代性筹资机制，以减少成员国对战略遗产计划的摊款总额，对联合国拥有的土地组合进行了分析，确定若干块土地作为可能通过各种办法创造收入的机会。其中包括目前租给国际网球俱乐部的一块土地和租给日内瓦国际学校基金会的另一块土地，以及在万国宫外的三块土地。秘书长已委托进行详细估算，以获得这些地块在一次性销售、有开发权的长期土地租赁或两者组合的不同情况下的合理市价。

利用未来的租金收入

40. 日内瓦办事处目前每年房地租赁产生的收入约 120 万美元，此类收入被确认为杂项收入，在每个财政两年期终了时退还会员国。行政当局告知审计委员会，未来的租金收入可用来抵消贷款的还款，或投入万国宫维修基金，以支持翻修设施的保养。联合国秘书处正在审查这一事项。

继续使用现有家具

41. 为减少新家具的所需经费，将最大限度地继续使用现有办公家具。因此，在对办公家具、工作椅、会客椅和档案柜等家具的清单进行分析后，日内瓦办事处决定继续使用率的目标是，家具最高达到 50%，椅子最高达到 80%。

42. 费用估算显示编列了 1 144 万瑞士法郎(1 189 万美元)的家具经费。审计委员会请日内瓦办事处说明，在计算所述已列入费用估算的新家具所需经费之前，是否对购买新家具与拆除/储存/重新安装现有家具的费用进行了比较分析，是否组建了什么委员会来进行这一研究。日内瓦办事处告知审计委员会，新家具的所需经费是在可行性研究和概念设计开发期间计算出来的，由职能空间需求和成本制约因素所驱动。为确定哪些特定的家具可在哪些空间内继续使用，正在进行详细分析继续使用。对于现有建筑物，已选定了办公空间的混合设计方法，预计大多数最近购买的家具、人体工学椅和文物家具都将继续使用。虽然没有成立正式委员会做比较分析，但战略遗产计划小组与设计师大密切合作，做出职能和成本效益均最佳的解决方案。不再需要的旧家具将在其他联合国机构继续使用、捐赠、拍卖或根据联合国的政策酌情处置。

43. 行政当局补充说，一项资产管理战略目前正由大会在基本建设战略审查过程中进行审议。

为大楼今后的维持费用提供偿债基金

44. 基本建设总计划有关生命周期资产管理的一项经验教训是必须建立一项纳入已计划的日常维修办法的资产管理战略。由于联合国没有留出一个偿债基金来支付维修和升级费用，而是继续将设施管理活动的预算仅仅作为管理事务部预算众多的要素之一，它始终没有足够的财政资源来支付防止建筑物年复一年退化的费用。因此，联合国建议建立一个限定用途偿债基金，为维修组织资金。行政当局告知审计委员会，他们正在探讨这一做法。

费用估算的增加

45. 2011 年编制的整个项目初步估算为 6.18 亿瑞士法郎，2014 年增加到 8.37 亿瑞士法郎。增加 2.19 亿瑞士法郎主要是因为增加了建筑活动，主要是在 E 塔楼和 S 大楼，目的是弥补结构性缺陷，这是后来才确定的。在 2011 年概念研究基础上更新的项目构成项包括咨询设计费、保险费用、项目质量控制、咨询管理费、应急开支准备金和年度费用增长。

46. 已要求日内瓦办事处告知审计委员会，是否已确保这一增加额适当列入了所有连带费用，项目费用估算不可能再大幅增加。

47. 日内瓦办事处表示，已经在设计可行性评价研究和设计概念中对连带费用进行了分析。已确定 2016 年至 2023 年期间需要为相关工程编列 52 998 300 瑞士法郎(55 091 788 美元)经费，不包括应急开支和费用上涨。这些经费包括与项目直接相关的活动，包括办公家具、迁入迁出周转空间、搬迁后清理、重新配置和相关设备的费用。办事处补充说，由卡塔尔国资助的会议室翻修工程已从 2014 年战略遗产计划的范围和预算中剔除，但现在又被重新列入，原因是不清楚卡塔尔国是否将执行该项目。这些会议室的增减汇总会使战略遗产计划总体费用略有增加。概念设计中所列未来对设施的捐助将从战略遗产计划的范围和预算中剔除。

48. 审计委员会注意到，虽然已经起草了战略遗产计划捐助政策，以处理将在捐助和自愿捐款的帮助下完成的工程的预算编制和会计核算，但仍需要建立一项更完善的政策，规定此类由捐助或自愿捐款资助的项目的列入或剔除应如何体现在战略遗产计划的预算和费用估算中。行政当局同意审计委员会的意见，即在施工阶段不应考虑任意变更。

49. 审计委员会肯定行政当局所作努力，以获得替代性经费来源，以及战略遗产计划关于连带费用包括所有与项目直接相关的活动的一般性保证，这符合基本建设总计划适用于战略遗产计划的经验教训。但是，审计委员会要强调的是，必须监测加强资源来源的替代性供资渠道以及可能使预算失控的范围蔓延。

50. 行政当局指出,拟议捐赠政策已列入秘书长最近的报告(A/70/394和Corr.1),如经大会核准,将用作一个框架,管理可能有助于抵消战略遗产计划项目费用的未来捐款。随着时间的推移,将引导潜在的捐助者向尚未开工的项目捐款,以避免使整个工程延误或给建筑承包商带来混乱。维修基金也被提议作为这项捐赠政策的一部分。

7. 项目治理

治理框架

51. 拟议治理框架的关键组成部分包括作为项目所有人的日内瓦办事处主任、日内瓦办事处行政主任、项目主任、咨询委员会、指导委员会和独立风险管理公司。

52. 临时咨询委员会已经成立,并任命了临时主席,负责就项目实施期间出现的问题向日内瓦办事处主任提供独立和公正的咨询意见,重点是确保项目符合其经核可的目标。还成立了指导委员会,负责监督项目及其实施情况,并通过为在项目设计、施工、预算和项目范围变更方面作出必要的决定提供咨询意见和指导,支持主任的工作。

53. 审计委员会注意到下述情况:

(a) 咨询委员会和指导委员会的职权范围关于这些理事机构各自的作用和责任所提供的资料非常有限。这些机构的目标是充当顾问,同时提供对项目的总体监督。然而,它们不同的任务、作用和责任没有明确界定,需要进一步完善。目前,职权范围给人一种这些机构在管辖范围、作用和责任方面存在重叠的感觉。关于两个机构在范围变更、变更单和应急开支中的作用也不够明确。

(b) 法律援助目前由纽约秘书处法律事务厅提供。行政当局告知审计委员会,它正在寻找战略遗产计划方面的当地专门法律服务。这需要加快进行,使项目不致由于不了解当地的要求而容易出现失误,并保持项目为自身确定的采购和订约活动的严格时间表。

54. 行政当局指出,在草拟咨询委员会和指导委员会职权范围时着眼于建立一个可以为项目所有人提供适当咨询的辅助性治理结构。指导委员会具备尤其是来自总部成员的特定技术专门知识。

55. 审计委员会注意到,在明确划分咨询委员会和指导委员的作用和责任、确保获得技术指导的前提下,所设立的治理结构足以有效管理该项目。然而,其有效性的检验是这些机构实际如何运作,这一点只有在适当的时候才能知晓。

内部控制

56. 内部项目控制机制对确保项目在预算编列的费用范围内及时完成是必不可少的。它还设立一个机制,用于鉴定在项目设计和施工阶段认为有必要作出的变动,然后提交指导委员会。

57. 在完成重大活动方面已经出现延误，如总体设计规划的完成(延误 28 天)、概念设计的完成(延误 45 天)、新大楼第一阶段详细设计的开始时间(延误 42 天)和翻修第一阶段详细设计的开始时间(延误 56 天)。同样，对方案管理交付成果的分析显示，各项指定任务的完成出现了 8 至 30 天的延误，交付日期重新安排。不能排除今后有范围变更的可能性，因为项目的执行期延长了好几年，在此期间可能会出现所需资源和优先事项的变化。这突出说明迫切需要一个强有力的内部控制机制，以减少对项目的费用和时间安排的总体影响。

58. 审计委员会注意到项目手册的拟订目前正在进行。最新版本手册的存在是内部控制一个重要的因素，对制作有关变更项目的范围、费用和进度的理由、程序和机制等重大问题的文件极为重要。

59. 行政当局指出，目前正通过项目手册、项目管理信息系统、每月报告、完成项目小组征聘进程、治理结构的职权范围、积极管理设计合同和改进管理计划的质量，努力实施强有力的项目管理系统。

8. 接触利益攸关方

灵活工作场所

60. 作为概念设计的一部分，战略遗产计划小组分析了新的和现有的建筑物内灵活工作场所的实际实施情况和可行性。2015 年 4 月，工作人员代表大会调查了日内瓦工作人员的工作模式和办公空间体验。大约 3 500 名工作人员中共有 991 人对调查作出答复。当问及开放式办公空间和轮用办公桌是否能使同事密切合作、容易与同事交流、工作不会受不必要的打扰时，调查结果显示出强烈的负面体验。工作人员代表大会得出结论认为，这一做法更有可能导致压力增加、病假增加、工作场所紧张事态和冲突增加以及生产率下降。干扰以及缺乏声音和视觉隐私被认为是开放空间环境的负面因素。此外，调查结果表明工作空间需要个性化。工作人员代表大会认为，个人办公空间和共同办公空间都证明是日内瓦办事处工作中期到长期成本效益最高、成效最大的解决办法。

61. 审计委员会还注意到，当墙体被拆除、共用场地的规模超过目前面积的四倍时，需要具备空调和强制通风系统，这会给在现有建筑物中采用混合办法造成限制。在现有建筑中增加中央空调是原始预算中没有考虑到的，在目前的概念设计中无力实现。因此，鉴于现有建筑不像新建筑那样开放或灵活，未来将不容易地采用更灵活的工作场所战略。

62. 行政当局指出，目前正在考虑灵活工作场所战略的可行性，目前的战略遗产计划空间规划战略提供了“组件包”办法，支持由它支助职能需要的科室使用共用办公桌。行政当局补充说，战略遗产计划小组将继续沿着与所有利益攸关方进行广泛协商的既定路线，在特定的项目制约因素范围内和增加空间使用效率的既定目标框架内，提供最佳的办公空间解决办法。

63. 审计委员会指出，成功执行灵活工作场所战略将需要重大的变革管理举措和高级管理当局的明确承诺。为此，灵活工作空间战略和一部分变革管理举措应与工作人员协作，根据他们的建议在可能和实际的范围内做出变革。假如这种变革不可行，也会获得工作人员的信任，使他们成为这一变革进程的合作伙伴。

业务连续性

64. 战略遗产计划一个最重要的目标是，提供具有现代功能的会议设施，并能够满足联合国当前和未来的需要，同时为代表们和工作人员提供一个安全、健康和方便的工作环境。会议设施翻修的重要目标主要有两个方面，即：通过保持日常业务来保障和确保万国宫业务和运作的连续性，按照行业标准升级现有的信息技术网络、广播设施和会议系统。

65. 日内瓦办事处的主要客户包括国际劳工组织(劳工组织)和世界卫生组织(世卫组织)，劳工组织在万国宫举行的年度国际劳工大会大约有 5 000 名代表参加，世卫组织在万国宫举行的年度世界卫生大会大约有 3 000 名代表参加。劳工组织和世卫组织对于翻修期间会议室是否可用表示关切，因为他们在日内瓦难以找到替代的解决办法。如果要在日内瓦以外举行这些活动，他们将需要提前两到三年通知。

66. 审计委员会注意到，关于会议设施是否可用的详情尚未确定。这一工作必须及早完成，以确保日内瓦办事处房地必要的设施可供使用，或使这些组织有充足的时间作出其他安排。

67. 行政当局同意，业务连续性战略十分重要，将在适当的时候制定。

9. 采购和订立合同

采购战略

68. 战略遗产计划处于即将开始准备施工招标文件的阶段。在审计期间，审计委员会请日内瓦办事处说明行政当局打算如何处理与采购有关的问题，以确保实现资金最佳效益。

69. 行政当局告知审计委员会，目前正在评估总体项目、包括新大楼的施工最合适的订约和采购战略。为确保施工合同反映当前的行业标准，并允许透明和公开的国际竞争，行政当局提议对世界各地广泛承认和使用的国际顾问工程师联合会的施工合同模板进行调整，作出适当修改，以符合联合国的法律和采购要求。通过确保高质量、协调一致、明确的设计信息和投标文件，再加上强有力的利益攸关方投入和预期管理，变更单将保持在绝对最低水平。新大楼的设计将在授予施工合同之前完成。虽然这可能需要更多时间完成设计工作，但与基本建设总计划采取的办法相比，可以对定价实行更多的预先控制。关于翻修，正在进行一项评

价，以确定是要使用“设计-招标-建设”还是“设计-建设”的办法。两种办法无论哪一种，与基本建设总计划相比变更单的数量都会减少。

70. 行政当局还向审计委员会确认，将遵守《联合国财务条例和细则》条例 5.12 以及《联合国采购手册》关于采购中的道德标准和责任的第四章，条例 5.12 规定了在行使采购职能时应予适当考虑的一般原则，即：(a) 资金的最佳效益；(b) 公平、诚信和透明度；(c) 有效的国际竞争；(d) 联合国的利益。行政当局补充说，《采购手册》有关安全手段的规定将纳入合同，包括业绩、支付债券以及违约赔偿金等在发生违约情况下的财政保护。按照联合检查组的建议，另一个良好做法是将项目流程的做法备注和流程图列为合同的附件。目前，法律事务厅正在审查所有的合同文件。

71. 审计委员会肯定了行政当局关于采购战略所采取的步骤和提供的保证。

对正在执行的合同的审查

72. 战略遗产计划目前正处于规划阶段，施工和翻修工程尚未开始。正在执行的合同列于下文表 2：

表 2

战略遗产计划正在执行的合同

| 合同号和生效日期 | 订约服务 |
|-----------------------------------|-------------|
| UNOG-25/2012 2012 年 11 月 12 日 | 方案管理服务 |
| UNOG-24/2013 2013 年 11 月 11 日 | 独立风险管理服务 |
| UNOG-62/2014 2014 年 8 月 4 日 | 土木和结构工程服务 |
| UNOG-75/2014 2015 年 2 月 3 日 | 危险材料——侵入性调查 |
| UNOG-54//2014 2014 年 10 月 15 日 | 提供牵头设计及设计服务 |

73. 审计委员会注意到以下情况：

(a) 在方案管理服务合同方面，成果交付拖延了 8 至 46 天不等。合同中没有关于违约赔偿的规定。承包商将拖延归因于同战略遗产计划小组商定了延长交付日期的新日程表。行政当局告知审计委员会，已扣留了发票，正在调查拖延事宜；

(b) 向总部合同委员会(合同委员会)提交了一项向两个咨询公司的合资企业授予方案管理服务咨询合同的提案。合同委员会对将合同授予一个其时并不存在

且未注册为联合国供应商的合资企业表示关切。新的企业没有以往业绩可查，而且，联合国未有相关财务信息，因此，若该合资企业表现不佳或不能履约则会造成风险。因此，合同委员会特别建议，合资企业的资本额要与第一阶段最低 50% 的不得超支金额(698 981 欧元)不相上下。然而，供应商不同意，而且，日内瓦办事处要求获准免除此项要求。负责中央支助事务的助理秘书长于 2012 年 10 月 10 日核准了日内瓦办事处的请求，理由是，所面临的风险有限，因为这是一份咨询合同，不是建筑合同，而且，有减轻风险措施，且有必要尽快开工如期完成；

(c) 关于提供土木和结构工程服务的合同，交付成果拖延了 7 至 205 天。合同中有关于违约赔偿的规定。承包商将拖延归因于日内瓦办事处决定等待设计公司提出关于需要测试的具体地点的建议；

(d) 根据危险材料调查合同，咨询顾问延迟了四个多月才提交最后报告。同样，合同中有关于违约赔偿的规定。日内瓦办事处解释说，提交报告延期原因是需要开展更多调查和测试；

(e) 提供先导设计和设计服务的合同拖延了 3 至 56 天。承包商将拖延归因于必须考虑到更实质性的信息，而这些信息要在进程晚些时候提供。日内瓦办事处表示，交付成果是在完成项目前要定期更新的活动文档；

(f) 提供先导设计和设计服务的合同还有一项规定，将咨询顾问在该项目中对联合国的累计赔偿责任总额限于 2 000 万瑞郎。联合国合同总则未有此种规定。行政当局告知审计委员会，供应商要求限制赔偿责任。行政当局补充说，日内瓦办事处、法律事务厅及方案规划、预算和账户厅广泛讨论了限制赔偿责任问题。

74. 行政当局指出，《联合国采购手册》未要求把在合同中列入违约赔偿规定作为一项强制规定。行政当局还指出，晚些完成调查合同中的工程不影响总体时限，而且，不可能计算这种延误造成的损失。关于限制赔偿责任问题，行政当局指出，供应商往往不会接受联合国的合同总则，而且，本组织不得不权衡风险和赔偿责任及费用来决定是否可以接受供应商的做法。

75. 审计委员会注意到，《联合国财务条例和细则》细则 105.18 除其他外还规定，书面采购合同应酌情详列“须满足的条件，包括联合国合同的一般条件和不交货的后果。”《联合国采购手册》第 13.8.3 段把违约赔偿条款和履约保障列为在多数情况下应列入合同的要素。《采购手册》第 9.35 段指出，可以纳入关于违约赔偿的规定，“确保供应商在严格意义上履约”，“一旦受害方能够证明违反合同，则避免关于实际损失额的长期争议”。根据手册第 9.35.2 段的规定，违约赔偿通常是按照未完成工作或未交付货物或服务的情况，根据合同价值的一个固定百分比按天或按周或按照其他期限计算，但有一个合理的最高百分比，通常只是合同价值的 10%。为保障联合国的经济利益，违约赔偿条款应尽可能地得到保证履约等其他条款的支持。

76. 这些条款合在一起则明确表明有必要将这些条款列入合同，特别是高价值项目的合同，以便在供应商违反合同义务时保障联合国的利益，并从一开始遏制这种违约行为。损害赔偿的计算方法与在多大程度上是承包商造成了拖延有关，与拖延是否影响了整个项目的时限无关。此外，鉴于所涉合同的价值，联合国应当能够利用其优势确保供应商接受联合国的合同总则，这些总则本身是基于国际接受的良好做法。因此，尽管列入这类规定可能不是强制性的，但不将其列入则是一种除外情形，尤其是因为项目进度时间表很紧，延迟(已经发生了)可能最终导致超时和费用超支。迄今只签订了咨询服务合同；若涉及实际施工和翻修合同，则风险更高。因此，审计委员会注意到，在采购战略以及保证遵守《联合国财务条例和细则》各项规定及《联合国采购手册》及其实际应用方面有很大差异，这损害了本组织在承包商违约时保护自身利益的能力。

77. 行政当局表示，战略遗产计划小组正在制定总体采购战略，只有在为实现项目目标绝对必要时方可要求例外适用《采购手册》和《联合国财务条例和细则》。

10. 风险管理

78. 作为一个重大建筑和翻修项目，战略遗产计划涉及各种风险。评估和减轻风险因而成为该项目的优先关注领域。自 2013 年以来就聘用了一家风险管理公司来评估、分析和提出减轻风险措施。方案管理公司与风险管理公司持续参与确定和量化具体风险的进程，并确保采取适当措施来减轻这种风险的影响。

79. 目前查明的主要风险包括：(a) 因为该项目供资和执行涉及两种货币，即瑞士法郎和美元，因而需要管理外汇风险；(b) 所创造的资产的维护战略；(c) 严格的时间表，这涉及到有关各方协调行动；(d) 范围控制、应急开支和变更单管理；(e) 艺术品保护和保全。

80. 行政当局虽然确认了上述风险，但指出，制定一项明确的减轻风险战略还为时过早，因为这种战略将取决于目前未知的若干因素，如会员国要决定的该项目的批款和摊款货币。行政当局指出，施工期间将不接受随意修改，而且，保存和保护艺术品事宜将适当纳入详细设计工作。行政当局还说，正在为项目风险登记册中查明的所有风险制定具体的减轻风险计划。

D. 建议

81. 审计委员会注意到，战略遗产计划仍处于批准阶段。根据其迄今为止对各项活动的审查情况，为加强正在推进的执行进程并减轻风险，审计委员会建议行政当局：

(a) 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；

(b) 加快编制项目手册(包括变更控制)等活动，确保将安全标准纳入设计阶段，并与所有利益攸关方持续协商，以确保顺利过渡；

(c) 针对每个已查明的风险领域制定具体的减轻风险计划，避免项目实施过程中出现会影响既定费用或时间表的障碍；

(d) 参照国际公认的标准制定机构编制的标准价格手册和既定行业标准，依据标准时间表和适当的费率分析，调整和更新初步预算估计数，视需要根据当地情况予以上调；

(e) 特别是随着项目进入施工阶段，制定一个更完善的政策，说明在战略遗产计划的预算和费用估算中如何落实捐款或自愿捐助资助的项目的涵盖和例外情况，并着手采取步骤查明项目完成后如何为维修所需经费供资；

(f) 完善咨询委员会和指导委员会的职权范围，使之明白无误，并清楚地界定两者的职责和管辖范围；

(g) 与本单位工作人员以及客户接触，确保项目进展没有障碍，同时尽量减少基本服务混乱情况；

(h) 确保遵守《联合国财务条例和细则》及《采购手册》的规定，保护本组织的利益，并尽可能避免偏离这些规定。如认为有必要偏离规定，则必须提供明确和透明的理由，并得到主管当局的批准。

82. 行政当局告知审计委员会，其同意这些建议，并已开始建议活动，可见其对纳入报告主要部分的意见所做答复。

E. 鸣谢

83. 审计委员会谨对日内瓦办事处主任及其工作人员向审计委员会工作人员提供的合作和协助表示感谢。

穆萨·朱马·阿萨德(签名)

坦桑尼亚联合共和国主计长兼审计长

审计委员会主席

沙希·坎特·夏尔马(签名)

印度主计长兼审计长

审计组长

埃米阿斯·莫尔斯爵士(签名)

大不列颠及北爱尔兰联合王国主计长兼审计长