



大会

Distr.: General
6 August 2001
Chinese
Original: English

第五十六届会议

临时议程* 项目 138 和 140

人力资源管理

联合检查组

联合检查组题为“建筑物管理情况：联合国系统若干组织
与翻新联合国总部楼房相关的做法”的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“建筑物管理情况：联合国系统若干组织与翻新联合国总部楼房相关的做法”的报告（JIU/REP/2001/1）。

* /56/150。

建筑物管理情况：联合国系统若干组织
与翻新联合国总部楼房相关的做法

Francesco Mezzalama

编 写

联合检查组



日 内 瓦

2001 年

目录

	段次	页次
缩略语对照表		4
内容提要：目标、结论和建议		6
一. 导言	1-5	8
二. 联检组过去对联合国总部基本建设总计划相关的设施管理各方面所作出的 贡献	6-11	8
A. 联检组关于办公房舍利用情况的报告(1974 年和 1975 年)	6-9	8
B. 联检组关于联合国系统建筑物管理情况的报告(1993 年)	10-11	9
三. 联合国系统各组织房舍管理及基本建设支出管理模式	12-51	9
A. 预计系统地进行现期和预防性维修以及基本建设支出的需求	13-35	10
B. 教科文组织修复和改进其建筑物的项目	36-51	14
四. 为维修和基本建设支出提供资金	52-74	16
五. 秘书处各部门合理使用办公室空间	75-90	20
A. 现代管理工具的使用	75-82	20
B. 利用基本建设支出项目作为审议和实施办公室空间分配标准	83-90	21
附件		23

缩略语对照表

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
建房基金会	建造房舍基金会
大楼管理	
行政协商会	行政问题(财务和预算问题)协商委员会
瑞郎	瑞士法郎
基建总计划	联合国总部基本建设总计划
禁核试组织	全面禁止核试验条约组织
粮农组织	联合国粮食及农业组织
不动产基金会	国际组织不动产基金会
总部	总部
使用基金	总部使用基金
原子能机构	国际原子能机构
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
里拉	意大利里拉
电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
泛美卫生组织	泛美卫生组织
不动产基金	不动产基金
艾滋病方案	联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案
教科文组织	联合国教育、教学和文化组织
难民专员	联合国难民事务高级专员
工发组织	联合国工业发展组织

联合国总部	联合国总部
维也纳办事处	联合国维也纳办事处
万国邮联	万国邮政联盟
美元	美元
维也纳国际中心	维也纳国际中心
粮食计划署	世界粮食计划署
卫生组织	世界卫生组织
产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

内容提要： 目标、结论和建议

目标：根据联合国系统若干组织的管理实践，对与翻新联合国总部建筑物相关的房舍管理的操作和财务问题进行审查；

帮助会员国和秘书处审议旨在对联合国总部进行及时、系统的维修和生产设备改进的措施。

结论

A. 确保为系统地维修房舍和基本建设支出提供足够的经费，是联合国系统中大多数组织面临的一个问题(第 16 段)。

B. 六年前，联合检查组发出预警通知¹称，因长年资金不足而忽视对组织的设施进行系统维修，从中长期来看肯定会是既危险又昂贵的(第 10-11 段)。

C. 对于联检组的这一立场，秘书长在其就该报告²所发表的意见中表示赞同。然而，大会未对该报告进行审议(第 10 段)。

D. 检查员所审查的联合国系统的大多数组织均认为，为了跟上建筑物因年久和设备与装置的磨损而在结构上发生恶化的速度，不断地进行系统和预防性维修，不仅是一个必备的条件，而且是一项无法避免的支出，可以说等于良好的管理(第 15 段)。

E. 联合国有必要审查其在目前这个预算长期紧缺、资金不足却要求不断、明显趋向于限制各类非方案支出的时期对房舍维修费用和基本建设支出所实行的预算政策(第 19 段)。

F. 由于所审议的联合国系统各组织的情况大不一样、各有特点，因此不可能确定或推荐一个供全系统一律采用的房舍维修支出额(第 21 段)。

G. 尽管有房地不可侵犯性这一公认的原则，联合国系统各组织的标准做法是，自愿遵守当地关于安全和保安、环境标准、防火和节能方面的建筑规定(第 22-23 段)。

H. 根据《总部协定》，而且由于联合国没有制定关于建筑规定的具体条例，当地建筑规定应适用于联合国总部房地(第 23 段)。

I. 对于大型翻修或建筑项目，联合国系统各组织向东道国寻求顾问、咨询、贷款及各种现金和实物支助。虽然提供支助的程度不一，但此种支助不可或缺，而且应继续提供(第 27-31 段)。

J. 联合国系统各组织的做法表明，在处理大而复杂的基本建设支出工作时，需要有专门知识和经验。这一点与监督基本建设总计划的执行尤其相关(第 32-34 段)。

K. 本组织还需要有一个能处理两年期经常方案预算无法应付的重大基本建设支出的制度化财政框架。这此，联合国应审议遵照联合国系统中某些组织经过时间检验的做法的可能性，这些组织设有房舍/不动产基金，由年度会费、预算盈余、杂项收入、租出办公室的收入等综合渠道提供资金(第 69-74 段)。

L. 现阶段对联合国秘书处进行的改革和现代化进程也应适用于房舍管理。为此，应建立一种房舍维修费用计量制度。这一制度的依据是办公室并非免费而应被视为一种需要优化使用的紧缺资源这一思路(第 75-78 段)。

M. 联合国总部的翻修、翻新和改造工作，对于回过头来改造总部目前这种办公室空间分配不合理、甚至滥用的办公室空间管理，是一次难得的机会。目前的管理使得有的办公室过于拥挤(致使职员工作条件差)，而有的办公室却过大，有一半是空的(第 83-88 段)。

建议

建议 1: 在基本建设总计划方面，大会应对这一做法进行审议并根据秘书长提交的提案制定一项关于联合国房舍管理和维修的政策。(见第 19-20 段)

建议 2: 联合国秘书处应采取措施，使其建筑物完全符合当地建筑规定，确保联合国总部的安全、保安和健康的工作环境(见第 25 段)

建议 3: 在执行目前这一翻新和改善联合国总部房舍的项目时，需要寻求并鼓励东道国政府和当地机构提供财政和非财政支助。(见第 31 段)

建议 4: 秘书长应确保中央支助事务厅设施管理司配备足够的具有监督基建总计划执行方面专业能力的工作人员。(见第 34 段)

建议 5: 大会应请秘书长就设立房舍/不动产基金以用于支付对设备进行重大修理、翻新、升级和更换的费用问题，编制一份可行性研究报告。(见第 74 段)

建议 6: 秘书长应就使用信息技术等现代管理工具和费用计量制度计量秘书处组织单位办公室空间的业务费用问题，向大会作出报告。(见第 82 段)

建议 7: 在基本建设总计划方面，秘书长应就办公室空间管理问题作出报告，指明是否有必要对办公室空间标准进行可能的修改。(见第 89 段)

建议 8: 秘书长应修改并执行联合国总部及其它工作地点的办公室空间分配规范和标准，以避免歧视和争议。(第 90 段)

一. 引言

1. 本研究报告为了响应联合国秘书处管理司对联合检查组(联检组)转发的建议而列入联检组 2000 年工作方案的。检查员在审议与联合国总部房舍管理相关的问题中,充分考虑到了参与编写秘书长题为“基本建设总计划”报告的联合国秘书处官员所关注的问题。³ 联检组本报告是与管理司,尤其是中央支助事务厅磋商下编写的。

2. 本报告所涉范围有限:它不是关于联合国系统内一般房舍管理的系统性研究报告,而是对联合国系统若干组织的总部房舍管理,特别是联合国总部的房舍管理所进行的案例研究。因此,检查员没有对受审查的各组织总部以外的工作地点房舍管理进行审议、也没有审议某一组织内数个工作地点或联合国数个组织之间协调财产管理之类的相关问题。

3. 对联合国系统数个组织的做法进行了调查并对其房舍管理的经验进行了审议。选定各组织标准是以前其目前面临联合国各总部房舍问题的房舍管理做法及经验的相关性为依据的。通过答卷方式从联合国系统各组织收集了相关资料。检查员走访了数个组织的总部房舍,以进一步评估其问题并确定其管理中优点所在。在访问期间,了解情况的负责官员为检查员提供了有关其房舍管理的情况和关于联合国系统其它组织及私营部门的比较资料。这样一来便得到了有关房舍维修费用预算、信息技术的使用以及费用计量制度的联合国做法的基准。各官员提供的资料极为有用,检查员对其及时、充分的合作表示感激。

4. 检查员对房舍管理相关的主要问题(包括资助基本建设支出项目的问题)进行了分析。在分析过程中,他们考虑到了该类问题与基本建设总计划的相关性,并考虑到了该分析对成员国在审议基本建设总计划进程中的实用性。

5. 联合检查组对联检组前检查员、现行政和预算问题咨询委员会委员 Andrzej T. Abraszewski 博士在倡导本报告编写中发挥的重要作用,并且为其积极参与本报告完稿工作表示赞赏。

二. 联检组过去对联合国总部基本建设总计划相关的设施管理各方面所作出的贡献

A. 联检组关于办公房舍利用情况的报告(1974 年和 1975 年)⁴

6. 联检组于 1974 年分发了一份关于联合国总部⁵ 办公室空间安排的报告。该报告结论称,空间占用标准总体上令人满意,将来在减少年资较浅(P1 至 P3)的专业职员单独占用办公室的人数方面,还改进的余地。与此同时,若干部部门存在着一般事务人员办公室过于拥挤的现象。检查员在报告中指出,需要改进空间管理与规划:尤其是长期存在的办公场所问题将需要由大会作出决定。

7. 联检组提请注意总务厅针对办公室空间管理所采取的行动常常在秘书处遭到异议这一事实，并要求加强该厅在所有空间管理事务中的职权。行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)对检查员提出的应避免浪费时间的争论以及加强总务厅管理空间的职权是必不可少的意见表示赞同。⁶

8. 关于为预算外工作人员规定的办公房舍的问题，⁷ 联检组于 1975 年分发的报告中指出，该问题为预算外活动的“支助费用”分配问题的要素之一。报告还指出，联合国系统内对预算外工作人员办公室安排问题没有统一的办法。

9. 检查员审议这些报告时认为，办公室空间分配以及使用办公室空间的费用问题没有得到应有的重视。办公室空间分配不当带来不合理的工作环境，使得工作地点发生耗费时间的和不利于办公效率的纠纷。分配办公室空间方面的费用计量制度不当，可能产生这样的结果：由经常预算为分配给预算外工作人员办公室空间承付部分费用，从而补贴了预算外活动。这两个问题历来没有得到应有的重视，结果它们没有得到适当的注意(见本报告第五章)。

B. 联检组关于联合国系统建筑物管理情况的报告(1993 年)⁸

10. 1993 年联检组关于联合国系统建筑物管理报告的结论与建议中，⁹ 两个问题被视为尤其与联合国总部设施的现有状况有关。第一，该报告发出预警通知称，忽视对组织的设施进行系统维修(就目前情况而言，是因长年资金不足所致)可能会是既危险又昂贵的(第 3 段和第 11 段)。对于联检组的这一立场，秘书长在其就该报告已所发表的意见中表示赞同。¹⁰ 然而，大会未对该报告进行审议。

11. 第二，该报告指出，联合国系统还需要有一个能处理两年期方案预算无法应付的重大基本建筑支出的制度化财政框架。该报告提及了驻维也纳组织和奥地利政府以及泛美卫生组织的做法并建议采取以系统性的年度缴款(第 18 段)加以补充的办法设立房舍基金。然而，该报告既没有阐发这一革新想法也没有详述该基金的供资模式、(例如由预算盈余、租金和其它收入、或自愿捐款)、其使用的操作方式以及对其付款的严格控制等问题。

三. 联合国系统各组织房舍管理及基本建设支出管理模式

12. “基本建设支出”这一术语是指使已有设施增值的重大翻新、升级和建筑工程以及扩大信息技术工程的费用。该术语的含义通常不包括目前正在进行的维修的费用，因为该类维修工作不会改变有关建筑物的帐面价值。关于联合国系统各组织的基本建设支出和维修，联检组对其做法加以分析以后，确定了两种基本方法，以下 A 部分和 B 部分对该两种方法进行了描述。

A. 预计系统地进行现期和预防性维修以及基本建设支出的需求

制定房舍管理的预算政策

13. 检查员对联合国系统若干组织资助维修和修理的模式进行了分析。分析结果表明：对不需要改变建筑物帐面价值的维修与修缮的资助主要通过现金支付，有时候也采取特别的帐务安排方式；而对能增加或创造帐面价值的用于重大改进和建造的基本建设支出的资助则是通过特别的帐务安排以现金支付、通过经常预算（分数期偿还贷款）延迟支付、或者兼用该两种办法，（这一点在下面第 69 至 71 段详述）。

14. 检查员为编写本报告而联系过的联合国系统组织多半强调为现期维修确保足够预算资源的重要性。它们还认为，秘书处应提前多年编制一份预防性维修项目和基本建设支出的计划，以便给具有权限的政府间机构足够的时间进行审议并确保其赞同和作出相应的预算拨款。

15. 虽然一直没有制定正式的政策，但成员国以及联合国系统各组织的秘书处间多半存在着一种默契，即：其拥有的设施具有很高的价值，必须妥善保养，以免失去其价值。结果，联合国系统的这些组织的房舍管理预算，不象联合国，甚至在预算紧缩时期都避免了重大削减。其管理政策的含义是，现期和预防性的维修和升级以符合当地节能、环境保安和防火方面的更高的要求就相当于对组织的资源进行良好的成本效益管理。可以理解的是，长期拖延不进行已要求的维修工作或忽视维修的结果会是，在将来不得不花费巨资，这将是无法以经常预算加以支应的。

16. 然而，已面谈过的联合国系统各组织的官员提到，在目前这预算长期紧缺、资金不足却要求不断、明显趋向于限制各类非方案支出的时期很难获得足够的资源支应现期维修和基本建设支出。在这种情况下，应当指出的是，联合国系统各组织应付年老建筑物的维修费已成为一个全系统关注的问题，它需要一种协调的方式来对待。行政问题(财务和预算问题)协商委员会(行政(财预)协商会)于 2000 年 8 月最近的一次会上同意，在其下届会议上讨论制定基本建设预算政策。设立了一个由粮农组织、电联、万国邮联、粮食计划署和农发基金组成的、以粮食计划署为领导机构的工作组来编制关于这一主题的讨论文件。

17. 联合国各总部长期忽视房舍维修是联合国系统内一个值得注意的管理做法不善的问题。尽管秘书处过去采取了预防性维修并设立了控制装置和一个检查系统，但该行动的进展有限。在预算紧缩的背景下，因从房舍管理预算中取走了资源并重新划拨给其他优先活动而延误了预防性维修项目。

18. 教科文组织总部建筑物面临相同问题，其成员国、东道国和秘书处却能协力共同面对这一严峻形势(第 36-50 段)。

19. 检查员认为，联合国须吸收其过去的房舍管理经验以及教科文组织和其他组织的经验，审议其与设施管理、尤其是其维修费用及基本建设支出的预算政策有关的政策及做法。

20. 大会在考虑基本建设总计划时，应以秘书长提交的建议为依据审议过去的做法并制定管理和维修联合国建筑物的政策(见建议 1)。

21. 关于划拨给建筑物维修的资源幅度，检查员咨询了有见识的房舍管理人员并审议了所研究的联合国系统各组织管理的建筑物极具代表性的案例。所作出的结论是，由于所审议的组织情况很不一样、各有特点，因而就某一财产评估的价值百分比制定和建议一个供全系统一律采用的划拨房舍管理费用的参数是不可能的。有些组织的官员指出，以工业基准为依据规定的该类标准参数作为参考价值极为有用，但也有人认为该类参数毫无用处。由此，每一种情况均得由所涉联合国系统的组织个别处理。

遵守当地安全和保安方面的建筑规定

22. 尽管有房地不可侵犯性这一公认的原则，联合国系统各组织的标准做法是，自愿遵守当地关于安全和保安、环境标准、防火和节能方面的建筑规定。联合国系统数个组织的方案管理人员提醒高层领导注意不遵守当地立法的问题，从而使各组织作出遵守当地立法的决定以避免由于忽视而带来的更严重的问题。决定似乎是按照联合国系统各组织与其各自的东道国达成的各总部协定作出的。例如，“法兰西共和国政府与教科文组织之间关于联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)总部以及法兰西领土上该组织的特权与豁免协定”¹¹ 规定，法兰西共和国的法律及条例适用于该组织的总部，同时教科文组织有权制定适用于其全部房地的内部条例，以利开展其工作。

23. 关于联合国总部房地，检查员依据向其提供的资料得出结论称，在联合国没有制定特定法规的情况下，纽约的建筑法规应适用于其房地。该结论是根据以下考虑作出的：

(a) 《联合国与美利坚合众国之间关于联合国总部的协定》(以下称“总部协定”)的第 7 条(b)款指出，“除非本协定或《总公约》另有规定，否则，美国的联邦、州和地方法律应适用于总部地区”；

(b) 《总部协定》第 8 条规定：“联合国应有权为在总部地区创造从各方面而言均为全面履行其职责所必需的条件的目的，在该地区内执行的法规。凡是与本条授权的联合国条例不符合的任何美国联邦、州或地方法律或法规，均不得适用于总部地区……”；并且

(c) 迄今，根据上述联邦、州和地方法律的例外规定，只通过了四项法规。这些法规涉及：(一) 联合国社会保安系统；(二) 为联合国提供专业和其他特别职

业服务所需具备的条件；(三) 在总部地区内提供服务的营业时间和工作时数；以及 (四) 限制在总部地区内发生的行为的损害限度。

24. 在此方面，检查员得知，联合国力图通过许多不同方式确保遵守美国建筑及安全标准，这些方式包括：

(a) 如果联合国根据所提要求并经事先约定，准许地方当局进行预约检查；

(b) 如果联合国雇用顾问检查和监测机械或电器并且就其状况及遵守规定情况编写报告，则使用承包商/顾问；

(c) 聘用联合国秘书处工作人员，以确保遵守有关规定；并且

(d) 如果联合国要求建筑承包商遵守所有当地规定并据以起草合同书，则于合同书中作出规定。

25. 根据以上情况，并鉴于基本建设总计划所报告的联合国总部建筑物没有达到防火、保安、节能和使所有人出入更加方便的现有最低的现代标准这一事实。¹² 检查员建议联合国秘书处采取措施，以便充分遵守当地建筑规定，确保联合国总部建筑物内有合理的工作环境(见建议 2)。

26. 应该记得，行预咨委会已经同意联合国秘书处关于必须在基本建设计划的所有阶段与当地政府部门就卫生和安全的规定进行密切协调的意见。¹³

与东道国的关系

27. 对于大型翻修或建筑项目，检查审查过的联合国系统各组织都向东道国寻求顾问、咨询、贷款及各种现金和实物支助。这种支持和帮助是不可或缺的，但在在这方面得到支持和帮助的程度各有不同。

28. 国际组织不动产基金会是在瑞士政府协助下按照瑞士法律运作的一个基金会，该基金会向驻日内瓦的一些国际组织提供无息贷款。这些组织包括劳工组织、电联、产权组织和气象组织。电联得到了一笔 5,000 万瑞郎的无息贷款，分 50 年还清。产权组织建造其总部大楼时，从不动产基金会得到了两笔贷款，将分别在 40 年和 50 年内还清。瑞士政府决定，从 1996 年 1 月起不向国际组织征收任何贷款利息。气象组织得到了一笔 7,500 万瑞郎的无息贷款，该笔贷款是其建造新的总部大楼总费用的 75%。气象组织的贷款分 50 年还清。万国邮联也得到了一笔低息贷款(利率为 3%)作为其在伯尔尼建造总部大楼的资金，在 1981-2020 年(40 年)内还清。

29. 粮农组织官员向检查员指出，东道国(意大利)政府慷慨地从为总统府、议会、参议院和本届内阁的编列同一预算中划拨资金用于粮农组织房舍的维修。此外，意大利政府公共工程部可以从各项预算部分中调出资金转给粮农组织的预算，以使粮农组织需要时可得到额外的资金。意大利政府更新了粮农组织于 1950 年在

罗马设立时所提供的设备，并为购买部分空调系统等额外的设备提供了资金。尽管意大利对粮农组织房舍的慷慨是由于这些房舍的产权归东道国，但东道国对粮农组织房舍管理的积极参与态度是值得特别注意的。

30. 教科文组织在其位于巴黎的年久的总部大楼方面也遇到了很大的困难。根据教科文组织总干事所表达的愿望，东道国(法国)下达了一项专门确定预计修复和改善该组织房舍需要哪些工程的任务。为完成这一任务，法国政府任命著名高级建筑师 Joseph Belmont 先生为法国政府荣誉建筑总监。由于教科文组织大楼所面临的问题与联合国的相似，因此本章 B 部分专门对教科文组织的情况进行详细的审查，以便于各成员国和联合国秘书处参考。

31. 行预咨委会指出，东道国政府以及纽约市和纽约州在成功地发展联合国在纽约的总部楼群方面发挥了重要作用；并在其最近的报告¹⁴中鼓励东道国政府、州和地方主管部门积极参加目前的基本建设总计划项目，其中包括为其提供资金。检查员同意行预咨委会的意见，并认为有必要寻求和鼓励这一支助来执行目前的联合国总部房舍的翻新和改进工程的项目(见建议 3)。

在组织内配备房舍管理方面的专业人员的重要性

32. 需要提请注意的是，组织内不仅要配备管理建设项目的专门技术人员，还需要具有维修和改进方面的专门技术人员。检查员指出，联合国系统中有数个组织配备了妥善维护房舍和负责其技术安装的专门技术人员。有时聘请专业建筑师为负责房建的职员，而且拨出资金长期聘请技术人员。然而，除了在组织内配备房舍管理专门技术人员外，也需要实行对外分包，以实现费用最优化。换言之，组织内核心专门技术费用应保持在最廉宜的水平、做到能对外包的任务以及日常维持工作进行有效的监督。

33. 秘书处负责项目工作的人员，包括专业建筑师及其他技术人员需要有高度的敬业精神来处理大型和复杂的基本建设工程。这一点已由气象组织和教科文组织等联合国系统的各组织的经验证明。在设计和建造气象组织新总部大楼的整个过程中，均设有一个专门小组来处理与建造有关的技术问题。值得一提的是，气象组织新总部大楼之所以让人印象深刻，不仅由于其有令人耳目一新和极富美感的设计，而且还因为其方便用户使用，符合当地安全和保安要求，并且能大量节约能源，从而确保了一个健康而安全的工作环境。教科文组织最近设立了总部司，将所有负责总部大楼的翻新维修和安全的组织单位全部集中起来，由它统一指挥。

34. 这一做法对监督联合国基本建设总计划的执行似乎尤其相关。为了确保计划执行的质量、经济、高效和成效，必须为中央支助事务厅配备能胜任技术工作的人员。秘书处要能控制提供服务的承包商，因为对外包活动失去管理和控制将对其执行情况产生负面影响。正如联检组关于外包的上一个报告中所解释的，¹⁵外

包成功与否取决于是否有胜任技术工作的人员在及时性、质量和所提供的产品与服务的费用方面监督外包活动。检查员因此建议秘书长确保中央支助事务厅设施管理司配备足够的具有专业能力的人员，来监督基本建设总计划的执行（见建议 4）。

35. 附件中附有联合国系统若干组织房舍管理状况的概述。鉴于联合国和教科文组织房舍管理做法的详细情况已在正文中载述，该两组织未列于附件中。

B. 教科文组织修复和改进总部大楼项目

36. 对教科文组织的建筑物，尤其是于 1958 年建造、位于巴黎 Fontenoy 广场的总部主楼进行修复和改进的方案情况与联合国总部大楼目前面临的问题有诸多相似之处。

37. 教科文组织总部座落于巴黎卓有声誉的邻里单位，是一个具有历史意义的地标。当时成立了一个由 5 名世界级建筑师组成的国际委员会来监督大楼的建造与装修。该国际委员会选出了一个项目管理班子，并在其监督下于 1955 年开始建造。总部大楼于三年后的 1958 年落成。

38. 1952 年，教科文组织大会接受了法国政府提供的 20.25 亿旧法郎，用于在 Fontenoy 广场建造一号、二号和三号楼。1960 年，大会授权总干事订约贷款扩建总部主楼。教科文组织在经过努力未能得到成员国的捐款和/或优惠贷款之后，根据大会的决定，于 1960 年和 1970 年贷款。

39. 教科文组织现在面临的问题有很多。第一，大楼建成以来已经年久失修。由于出现重大疏忽而且没有对维修问题予以应有的重视，因此大楼状况很糟，已不能为使用大楼的人员提供适当的工作和安全条件。

40. 其次，成员国从 1958 年的 70 个增至 2000 年的 186 个。秘书处需要满足的要求也相应地提高并多样化了。尽管为增加楼层面积而专门执行了建造和扩建项目，但没有因此全面满足日益增长的需求。

41. 此外，建筑物已不能通过逐步改建来顺应教科文组织秘书处的结构改变和需要。方案的执行实际上已受到阻碍。总之，大楼已不再适用。

42. 1999 年，法国政府介绍了一位有名的建筑师 Joseph Belmont 先生来执行一项任务，其中包括：(一) 在教科文组织总部大楼所在地修复各建筑物；(二) 使其符合目前的安全条例；(三) 使其与环境结合起来；以及 (四) 审查其从长远观点来看有无扩建的可能性。

43. Belmont 先生所写的关于修复和改进教科文组织总部的进度报告于 1999 年 6 月提交教科文组织秘书处。报告中提出了一些意见和结论，完全超越了教科文组织迄今为止所采取的只起反作用和有限作用的途径。

44. Belmont 先生的提案包括一个由三个阶段组成的单一项目。第一阶段涉及对个人安全和各建筑物的整体性至为重要的工作；第二阶段包括以房舍的功能和外表上讲必不可少的工作；最后阶段涉及扩建总部房舍，具体通过将 Fontenoy 广场上的几所法国行政管理大楼连起来作为配楼的做法来实现。

45. Belmont 先生为教科文组织总部大楼翻新计划所编列的费用共计 1.31 亿美元，其明细帐目如下：(a) 第一阶段 2,150 万美元，这一阶段还包括成立一个发包机构和一个翻新工程项目的管理班子；(b) 第二阶段 7,540 万美元；(c) 最后阶段 3,500 万美元。

46. 秘书处提出四种供资假设，其中包括：(一) 从四个不同的来源举借无息贷款；(二) 举借利息为 5% 的商业贷款，分 20 至 30 年还清由成员国担保；(三) 增加经常预算，用于支付投资款而不需贷款；(四) 将各建筑物均还给东道国，由东道国负责维修事务（即所谓的“粮农组织模式”）。

47. 1999 年，教科文组织大会审查了这一问题，并通过了涉及如下措施的一项决议：¹⁶

(a) 为执行第一阶段各翻新工作，秘书处至少需要 650 万美元用来翻新和维护总部大楼；

(b) 由秘书处与各成员国举行磋商，以期以最优惠的条件，通过成员国的自愿捐款、无息贷款或该两种形式的结合，为第二和第三阶段提供资金；

(c) 由秘书处设立一个特别帐户，存入来自任何渠道的资金，包括曾请求成员国自愿捐助现金和实物。

48. 因此，应当指出的是，由第一阶段所涉总经费为 2 150 万美元，还需筹集 1 500 万美元的差额。为此目的，已探讨了各种不同的可能性，例如无息贷款，商业贷款，提高由代表团、会议和研讨会占用空间的租金，以及成员国的预算外捐款。

49. 教科文组织总干事在向 1999 年召开的大会提交的报告中，强调了东道国在翻新和养护总部大楼中的特殊作用。他说：“教科文组织总部大楼位于法国首都巴黎，因此东道国自然应重视这些大楼的养护和保养”。¹⁷

50. 值得强调的是，法国政府对秘书处的请求作了积极答复。如上文所述，法国政府下达了一项翻新的养护总部大楼的任务，并让 Belmont 先生听候教科文组织的调遣。法国总理在其致教科文组织总干事的信（信中附有教科文组织总部大楼的翻新计划）中请总干事随时向其通报教科文组织执行局和大会就房舍问题采取的任何措施。最近，法国政府已确认其为执行计划的第一阶段和第二阶段承付的款项，共捐出 2 870 万法郎，用于支付与包括会议设施在内的总部大楼的安全和保安有关的应急工程的费用。该项捐款将在 2000-2001 两年期支付。法国政府还

同意部分承付教科文组织为翻新工程贷款的利息。希望其他成员国效仿这一做法。

51. 虽然教科文组织总部大楼的众多问题现在远没有得到解决，但从中已可以吸取一个教训。应当指出，只有秘书处、成员国和东道国齐心协力共同寻找及时解决问题的办法，才能保证合作的顺利和有效。虽然每一组织均有自身的历史和特殊性，但教科文组织房舍项目所展示的协作，可以说是成功解决目前房舍问题的先决条件。

四. 为维修和基本建设支出提供资金

52. 为修缮与改进工作的供资和基本建设开支提供资金，是房舍管理的关键问题。正如 1993 年联检组关于联合国系统房舍管理的报告¹⁸ 中已经指出的，维修资金的不足最终将导致房舍和设备状况恶化，而需要支付昂贵的修理费用。在本研究报告的框架内，检查员调查了为房舍维修、修缮与改进工作和基本建设开支提供资金的各种形式。下文有四个专门机构在维修和基本建设开支提供资金方面堪称典范，为供联合国进行比较，予以介绍如下：

世界卫生组织(卫生组织)

53. 世界卫生大会在 1970 年召开的第二十三届会议上，决定设立一项不动产基金来取代用于不动产业务的循环基金。¹⁹ 该项基金是为了支付以下费用：(一) 职员住房的维修、修缮和改造；(二) 卫生组织已有办公大楼的重大修理和改造；(三) 新房舍的建造和已有房舍的扩建；以及 (四) 购置可能需要的地皮。

54. 该项基金由世界卫生大会从临时收入中的拨款补充或增加资金。这些拨款与相关预算年的拨款分开表决。卫生组织的官员指出，该不动产基金以私营部门在为房舍管理供资方面的良好做法作为它运作的样板。

55. 从设立起至 1997 年，不动产基金为以下用途拨出的资金达 5 780 万美元：

- (a) 职员住房的维修、修缮和改造(500 万美元)；
- (b) 该组织已有大楼的重大修缮及其他修缮(2 240 万美元)；以及
- (c) 购置地皮、建造/扩建房舍(2 960 万美元)。

在建项目和新项目的状况将定期报请执行委员会批准。

联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)

56. 教科文组织同样地设立了一个特别帐户——总部使用基金，用来调节与使用总部大楼相关的资金和金融活动。执行局曾在若干情况下对该基金管理的有关问题进行审查。最近在 2000 年 10 月举行的第 16 届会议上，教科文组织执行局进一步明确了该项基金的管理标准。

57. 维修和保养、办公室和会议室的家具和设备、展览场所和设施等的开支，只要不是用于为大会、执行局、各方案和工作人员活动提供设施的费用，均由总部使用基金支付。与以下两项直接相关的包括临时助理人员费用在内的人事费开支，由总部使用基金支付：(a) 带来收入的活动和服务，和(b) 对该项基金进行的行政和预算管理。总部使用基金的资金由向常驻代表团、观察员使团、政府间组织及其他机构出租办公室的收入、以及出租会议室、展览场所和设施等的所有租金加以补充。大会和外部审计员的报告为总部使用基金制定了单独的特定财务条例。

世界知识产权组织(产权组织)

58. 1989 年，产权组织设立了增加房舍和实现计算机化特别储备基金，筹建更多房舍以容纳由会费供资的工会日益增加的活动所需要的工作人员和设备，并为其业务实现更大程度上的计算机化进行投资。

59. 产权组织 1999 年购买了气象组织的原总部大楼。翻修这一大楼的费用和建造新房舍的费用均由该增加房舍和实现计算机化特别储备基金供资。检查员了解到，1996-1997 年两年期间，产权组织与世贸组织之间合作的相关费用(220 万瑞郎)、产权组织大楼的扩建(430 万瑞郎)、以及为新大楼举办的国际建筑设计竞赛(30 万瑞郎)均由该项基金支付。预算盈余被记入该基金，截至 1998 年其总额已达 2 238 亿瑞郎。这些预算盈余是依《专利合作条约》体系注册的技术发明增加和注册费提高的结果。

世界气象组织(气象组织)

60. 气象组织设立了一个特别帐户——房舍基金，其目的在于为未来的需要提供资金，以及支付气象组织新大楼的意外准备金开支，以使其资本保值。前述的售楼所得(3 430 万瑞郎)被记入该帐户，该基金有一部分用于支付气象组织大楼未偿付的贷款，截至 1999 年 12 月，其余额为 1 540 万瑞郎。

61. 气象组织还设立了另一个特别帐户——新大楼维修基金，以补充经常预算为新大楼的维修划拨的资金。最近，将未用完的租金收入 50 万瑞郎记入该储备帐户。

联合国

62. 基本建设总计划(基建总计划)是由联合国秘书处在专业建筑师和工程师的协助下编制的，并作为秘书长的报告提交大会。²⁰ 该计划指出了联合国总部年久的大楼的严重缺陷，提出了解决问题的可能的技术补救办法，向会员国报告了所涉经费问题，并建议作出几种财务选择。

63. 基建总计划的结论是，目前的这种“应付做法”，即以 25 年为期，只有必要时才进行必要的改造，将花费会员国 16.44 亿美元；这在上述的秘书长报告中拟

议的四种备选方案中也是费用最高的，应当指出的是，目前的大楼不是节能型的，而且按应付的做法，在同一 25 年期间，能源费用将达 4.9 亿美元。

64. 基建总计划中提出了三种选择，每一种情况的期限有所不同，而且也最终决定了各种做法所涉费用的数额。实际上，三年计划、六年计划和十二年计划将分别花费 11.79 亿美元、12.90 亿美元和 14.21 亿美元，其中包括应急工程费用（选择三年者除外）、建造费、附加费、改进和回旋余地的费用、以及 25 年的能源总费用。

65. 为基本建设总计划的供资形式提出两种选择：(一) 现金付款选择和 (二) 延期付款选择。现金付款选择的期限由项目的期限决定。但按这种办法，将需要会员国预先支付大笔财务费用。例如，六年计划将要求在项目期的头三年内每年支付 1.74 亿美元，随后年份的数额分别递减为 1.61 亿美元、1.35 亿美元、1.01 亿美元。

66. 该计划中拟议的三种延期付款选择，对会员国来说负担轻一些。第一种选择依据的是，假设由会员国提供无息贷款满足全部基本建设费用的要求。第二种选择是，按市场利率进行商业贷款，其中包括由会员国提供担保的贷款、以联合国财产作抵押的借贷和发行债券，以满足全部基本建设费用的要求。第三种选择是，将无息贷款与商业借贷结合起来。

67. 检查员指出，整个计划构思缜密，从极其专业的角度探讨了各种供资办法，而且各种办法均在技术上可行。对技术问题的解释清楚，所有的语言非专业人员亦能理解。但行预咨委会认为，对费用概算的可靠性没有进行独立分析。²¹ 检查员赞同行预咨委员的意见，认为秘书长应考虑采取必要措施防止可能的超支，并在其关于基建总计划的下一份报告中加以说明。

68. 检查员还指出，秘书长关于基建总计划的第一份报告中列举了拟建项目费用高昂的各种原因，其中包括：大楼年久、超龄使用、房舍的性能标准发生变化、用户期望值提高。尽管秘书处为弥补联合国总部大楼的主要缺陷作出了努力，但检查员仍认为，由于大楼长时间受到忽视，因此无论如何是需要执行基建总计划的。这种管理不善造成的负面后果早在联检组 1993 年关于联合国系统房舍管理的报告中已指出。²² 检查员认为如果定期对联合国总部大楼的装置、公共设施和设备进行了预防性维修和前期维修、会员国现在所承受的财务负担本来是可以减轻的。基建总计划的另一个缺点是，缺乏一项如本报告中所建议的（参见建议 1）围绕经常预算和基建总计划制定的房舍管理总政策。

供资办法的多种模式

69. 检查员所进行的调查表明，在所研究的联合国系统各组织中，有一种为房舍管理项目供资办法的模式。这种模式是建立在维修和修缮这一方面与基本建设开支这另一方面之间的区别的基础上的。这一区别是因房舍管理中发生的两类费用

所致：即不改变房舍帐面价值的维修和修缮工作的费用，和增值的基本建设开支的费用。

70. 这种供资办法的模式表明，维修和修缮工作资金是以现金付款方式，主要通过经常预算，偶尔也通过特别帐户安排来提供的。进行重大改进和建造的基本建设开支的资金，要么根据特别帐户安排以现金支付，要么采取延期付款(即：从准政府组织的贷款或由经常预算偿还的商业借贷)的方式，或者以这两种办法结合的方式提供。在这种模式的基础上，似乎可以适当地作出如下结论：

- 不引起房舍帐面价值改变的普通维修和修缮工作的资金应定期从经常预算中提供，或者如果有可动用的现金，通过特别帐户安排提供；以及
- 工程，例如引起帐面价值改变的建造或重要改进工作，在有可动用的现金的情况下，应通过特别帐户安排供资，或通过延期付款供资。

71. 上文所报告的通过特别帐户安排为维修与修缮工作和基本建设开支提供资金，是联合国系统中的一种普遍做法。检查员知道有人担心特别帐户会造成预算标准和规定的例外情况。这种特别帐户实际上不受预算周期的约束，在项目执行的效率、效能和及时性的管理方面有松动的余地。另外，在特别帐户这一制度下，会员国提供的资金可以在比两年期更长的时间内留而不用。

为处理重大基本建设开支建立制度化财务框架的必要性

72. 包括联合国在内的联合国系统各组织的经验表明，有必要为处理重大两年期经常方案预算无法应付的基本建设开支建立制度化的财务框架。一些组织已在管理诸如房舍基金或不动产基金等特别帐户方面积累了宝贵的经验。

73. 检查员指出，为了克服上文所述的特别帐户制度的内在缺点。选择设立这些基金的联合国系统各组织通过严格适用一般性或专门财务细则和条例解除了人们对所涉风险的担忧。这些细则和条例对按预算和财务规定原则付款和执行工作计划作出了规定。

74. 检查员认为，联合国应对仿效联合国系统中设有由综合渠道(例如：年度会费、预算盈余、杂项收入、租赁收入)注入资金的特别房舍管理帐户的组织的做法的可行性加以审议，并设立自己的特别帐户。检查员认为，这种选择是长期可行的，能确保为预防性房舍管理提供财政基础。大会应请秘书长就设立一项专用于支付主要修缮、翻修、升级和更换设备等费用的基金问题，编写一份可行性研究报告。(见建议 5)

五. 秘书处各部门合理使用办公室空间

A. 现代管理工具的使用

房舍管理的方案费用预算的现有间接手段

75. 联合国秘书处目前进行的改革与现代化进程还必须适用于房舍管理。检查员指出,其参观或联系过的大多数组织内高级和中层方案管理人员不完全清楚房舍维修和办公室空间分配所涉财务问题。这就构成一个重大缺陷:它意味着决策过程中没有考虑到所涉的财务问题,从而导致办公室空间的利用不具成本效益和不必要地扩建房舍。

76. 对房舍管理和办公室空间利用的费用认识不够的另一负面影响是,经常预算补助预算外活动是通过将预算外职员安排在那些经常预算支助其维修的办公室内。在目前预算紧缩的环境下,根据经常预算提到的资源变得稀少;再者,现有方案支助费用安排不可能完全收回依经常预算而用于预算外活动所带来的间接费用。所以,对房舍管理所涉财务问题的认识,不仅对于具体的房舍管理,而且对于整体的经常预算资源管理,都是一个关键性因素。

77. 因此,检查员认为,对房舍管理和办公室空间利用的所涉费用问题需要予以应有的重视。为此,依据办公室空间并非免费而应被视为一种需要优化使用的紧缺资源这一思路,应该建立一种房舍管理和办公室分配的费用计量制度。

78. 目前,联合国和联合国系统各组织均由一个与其它实质性方案预算部门分开的单独预算部门为其房舍的维修和修缮编列概算。房舍维修和修缮的费用以及诸如一般操作费用的其它间接费用不分摊在实质方案中。该方法没有透明度,尤其因为预算文件没有说明包括间接费用在内的各方案总费用:它仅仅表明的是与间接费用总量分开来的直接方案费用。检查员很清楚,在联合国系统各组织内,不象在私营部门,没有进行以活动为依据的、对每一实质性方案活动进行全面成本计算的预算工作,而且清楚将诸类全面成本计算的方法与现有的预算手段联系在一起的话,要求其预算和会计系统很复杂的操作。但是,通过一个适当的费用计量制度就可以克服透明度不足的问题,该制度将间接费用(包括房舍管理和办公室使用各项费用在内的费用)分摊于方便预算审查的额外统计资料之类的相关实质方案。目前,相似的附属统计资料(如联合国方案预算文件中工作量统计资料)已经有所提供。

万国邮联和电联使用费用计量制度的经验

79. 万国邮联和电联为费用回收的目的,将维修和修理费用以及其它间接费用分摊给方案。例如,万国邮联一些语种,如西班牙语、俄语和葡萄牙语的翻译业务从自愿缴款中得到支助。鉴于该类翻译人员在万国邮联的房舍工作,万国邮联的

秘书处将用于房舍维修和修缮的间接费用以及其它一般操作费用分摊到这些翻译业务部门，以便收回费用。

80. 电联组织为分摊和收回费用之目的，在企业一级使用相类似的方法。该费用分摊政策以下列原则为依据：

- (a) 在所有有关活动之中公平分配业务；
- (b) 在分配的费用中尽量保持一致性和可靠性；
- (c) 分配过程透明；并且
- (d) 允许应用新产品/服务的充分灵活性。

建立房舍管理的费用计量制度的必要性

81. 在房舍管理方面，费用分摊是合理使用房舍管理资源的好办法：它增强方案管理者对该类间接费用的认识。房舍管理的费用分摊由于有为该目的而设计的现成的软件应用程序而不需要复杂的财务操作。该类软件应用程序对于管理和计量办公室空间的费用问题有着广泛的用途。它们经常涵盖设备(库存与维修必需品的)管理。该类软件应用程序综合各种用途，能够节省操作复杂程序的时间、少用许多人力。检查员了解到，该类房舍管理方面的软件应用程序已经在联合国系统不少组织(包括联合国)内使用。联合国应更有效地使用现代化信息技术，高级管理人员及其它方案管理者决策时，尤应了解房舍管理的所涉费用问题。另外，将信息技术的使用与明确的对外分包结合起来，便能够节省房舍管理费用。

82. 为此，秘书长应向大会提交报告，说明系统使用(诸如信息技术的现化管理工具管理联合国已建造的资产和采用费用计量制度计算秘书处各部门办公室面积业务费用的可行性(见建议 6)。

B. 利用基本建设支出项目作为审议和实施办公室空间分配标准

联合国总部办公室空间分配

83. 检查员认为：总部办公室空间分配的做法很不合理。高级官员总想得到额外的办公室空间。方案管理者都愿意呆在总部主楼，这样一来便不得不通过提供更宽裕的办公室空间的形式鼓励一些组织单位搬出主楼。如此不合理地使用办公室空间，一方面造成拥挤不堪、必然会有工作条件糟糕的问题，另一方面造成浪费资源的又大又半空的办公室存在。正如联检组 1992 年关于联合国总部办公场地使用的报告所指出的，²³ 工作条件不当而带来的办公场地纠纷经常耗费时间和干扰操作程序，从而浪费资源。

84. 联合国总部官员告诉检查员说：办公室面积标准并不是一体适用的，因为联合国秘书处各部门分散在按照不同标准设计的不同楼房里，办公室空间和设施的设计既不相同，也就难于适用单一的标准了。

联合国系统各组织办公室空间使用情况不合理

85. 联合国系统其它组织注意到了办公室空间不合理使用的趋势。不少组织，例如粮农组织、电联、教科文组织、卫生组织和产权组织都有数个设计不同的大楼。电联的官员向检查员指出，电联的整个建筑群就象一个拼凑品，由一栋大楼旁边再盖一栋的方式逐渐扩展，结果由于建筑设计各不相同，要统一实施办公室空间标准非常困难。卫生组织过去遇到了相同的问题，并且由于其活动的扩展该问题可能持续存在。但是，在 1994 年，卫生组织的管理当局拟订并实施了关于办公室空间合理使用的修改标准，最近又修改了一次。

教科文组织执行局最近为改进对总部房舍的管理所作出的决定

86. 教科文组织的总部委员会为改进教科文组织总部房舍的管理方式进行了深入全面的检查。为此，教科文组织总干事就各常驻代表团办公室、会议室、展览厅和外界用户可以使用的场地的租金问题，以及各常驻代表团和秘书处职员使用停车场的租用费率的相关问题，提交了一份与总部委员会合作编写的报告。

87. 教科文组织执行局在其第 157 届会议上批准了从 2000 年 1 月起生效的以下临时措施：(a) 租用教科文组织大楼办公室空间的新办法；(b) 提高租用停车位费率；和(c) 租用会议室、展览厅和外界用户可以使用的场地的新费率。²⁴ 尽管该决定与翻新教科文组织总部大楼并无直接联系，但检查员认为，目前在进行翻新工程的同时对房舍管理实行全面的审查，是良好的管理做法，可以使与房舍管理各个方面有关的所有部门产生协同作用。

联合国总部的翻修工作是复查和改进办公室空间管理情况的一次难得的机会

88. 检查员认为，联合国总部的翻修工作对于复查和改进整个组织，尤其是总部的办公室空间管理工作，是一次难得的机会。目前联合国总部使用的软件应用程序将大大地方便审查该情况的任务。为了在办公室空间管理方面取得效率和节省费用，并且为联合国秘书处的职员提供可接受的工作条件，秘书处应审议：

- (a) 办公室空间的使用标准；
- (b) 秘书处以外各单位的空间使用情况；
- (c) 收取租金的办法及其基本原则，以及
- (d) 现有的和预计的办公室空间要求。

89. 在基本建设总计划方面，秘书长应就办公室空间管理问题提出报告，指明是否有必要对办公室空间标准进行任何可能的修改问题(见建议 7)。

90. 秘书长应修改和执行联合国总部及其它工作地点办公室空间分配规范和标准，以避免歧视和争议(见建议 8)。

附件

联合国系统若干组织房舍管理概况

本附件于 2000 年 12 月 1 日提供给联合国秘书处，供参考；并被编入 2000 年 12 月 13 日的大会文件 A/55/117/Add. 1 中。

联合国粮食和农业组织(粮农组织)

财产的法律地位及相关问题：粮农组织房舍的产权归意大利政府所有，但粮农组织有使用权并享有不受意大利当局管辖的地位。粮农组织每年象征性地支付 1 里拉的租金。东道国和粮农组织的权利和义务是最近在 1990 年对总部协定予以补充的一封信函中规定的。信中明确明确，粮农组织需要其楼群之外的额外空间时，租金由东道国支付。

基建改进、修缮和建造的供资：粮农组织的所有重要开支均由意大利政府直接支付。该组织因此不需要设立储备金来支付大修和修缮工作的费用。另一方面，普通日常维修由于资源越来越少而在供资方面遇到困难。为克服这一困难，政府和私营部门根据特殊情况作出预算外捐款，以支付某些工作的费用。例如，目前粮农组织用大理石公司的捐款正在建一个连通两座大楼的大厅；电信公司以粮农组织允许在其建筑上安装不显眼的中转天线为交换条件，也提供一些资金。该组织从未贷款来维修房舍。

财产管理：房舍管理方面没有综合管理信息系统：行政服务司使用 Excel 及其他标准软件。该司计划未来购买能综合电子数据表与曲线图的更精良的软件。所有维修工作均外包给一家外部公司承担。各建筑物均得到妥善维护。目前已无石棉问题，曾发现过一两例石棉问题，但均得到处理。另外，公共事业部将划拨 1,000 万美元用于翻修图书馆。在安全规范和检查方面，粮农组织遵守意大利的标准，这些标准按欧洲标准办。

在空间管理方面，分配办公室的现有方针符合联合国的一般标准。行政服务司基础设施处负责房舍管理。1994-1995 年，该司有 352 名工作人员，并有 367 亿里拉的预算。但到 2000 年，这些资源已降为 174 名工作人员和 280 亿里拉。该司分为四个处，其中包括基础设施处；该处有一名处长(D-1)、一名副处长(P-5)、两名工程师和两名建筑师。还有两名分管电力和管道等维修业务的技术人员，该两名技术人员主要负责与承接维修工作的外部私营公司联络。

国际劳工组织(劳工组织)

财产的法律地位及相关问题：劳工组织总部大楼及其所占地皮均为该组织所有。该大楼已有 25 年之久。

基建改进、修缮和建造的供资：劳工组织设有一项办公房地基金(房地基金)。该项基金数额很少，主要由办公室的租金供资，支付经常预算无法提供资金的意外和紧急修缮的费用。房地基金也为劳工组织在科特迪瓦、巴基斯坦和巴西的外地办事处的建筑工程提供了部分资金。

财产管理：劳工组织使用一种叫做“房舍管理系统”的房舍信息系统。该系统是由一家外部公司开发的一个以模块为基础的软件包，初衷是用来管理局域网所使用的布线系统，但后来扩大至管理房舍，用来调节温度和处理办公室空间分配的后勤方面的问题。秘书处与房舍管理领域的若干承包商发展了伙伴关系。用于外包房舍管理活动的预算拨款，占房舍管理总方案费用的 80%(即人事费除外)。劳工组织没有使用那种按不同方案分摊房舍管理费用的明细的成本会计制度。用于维修的预算拨款比用于翻修的数额多出 15%。

国际电信联盟(电信联盟)

财产的法律地位及相关问题：电联拥有总部大楼的所有权和地皮的使用权，但地皮本身归瑞士政府所有。最新大楼的设计与建造经过国际招标程序分别决定包给一名建筑师和一家总承包商承担。新大楼的费用概算由秘书处内部成立的一个委员会进行仔细审查，随后得到理事会的批准。

基建改进、修缮和建造的供资：过去电联设法做到了为房舍管理和建造新餐厅和新大楼等建筑项目划拨足够的资源。国际组织不动产基金会(不动产基金会)这一瑞士联邦负责驻瑞士国际组织的建筑物和房地的机构，曾向电联提供无息贷款，为上述建筑项目供资。尤其是，不动产基金会为电联建造最新的大楼提供了一笔 4,900 万瑞郎的无息贷款，分 50 年还清。偿还贷款的资金由经常预算提供。理事会和电联秘书处的管理层已核准为房舍的建造与维修划拨足够的资源。这些资源因预算紧缩而有所减少，但尚未对目前的房舍管理业务造成重大影响。该组织已编制了一份 2000-2007 年房舍管理的财务计划，将提交行政理事会，供其审查和批准。这表明电联已经有了一个维修工作的长远规划制度。此外，还有一项叫做“维修基金”的基金，为维修工作供资。该项基金的资金来源是分年分期从经常预算中拨出 75 万瑞郎。但电联表示，这一数额连最重要的工作的费用都无法支付，因为长年累月为了实现预算“节余”而致使维修不足。因此，电联理事会可能指定用由预算盈余供资的储备金账上的资源来补充维修资金的不足。

财产管理：电联理事会通过了一项决议，请秘书处遵守东道国关于房舍的规范和标准的法律规定，其中包括关于安全和保安的规定。电联没有用于房舍管理的管理信息系统。房舍的清洁工作完全外包。电联认识到了能源(供暖、空调等)费用的重要性，因为这些费用是从实质和财务上管理房舍的关键因素。电联有成本会计制度按所有主要方案分摊间接费用，包括房舍管理的费用。

电联的老大楼使用了石棉，1997 年秘书处请一家专业私营公司将其清除。电联没有使用任何标准的参数来确定划拨用于房舍管理的资源数额。所需拨款数额是按(全新的)设施要求进行仔细的审查加以确定的。

在空间管理方面，由于整个建筑群是由一栋大楼旁边再盖一栋的方式逐渐扩大拼凑而成的，因此办公室空间的建筑设计各式各样。这也是整个电联之所以在办公室空间分配方面很难适用相同的服务规范和相同的标准的原因所在。但电联确定了每人至少 7 平方米这样一个指示性标准。负责维修和修缮电联房舍的组织单位是由一位 D-1 职等的处长领导的，并配有一个 P-4 职等的干事(一名建筑师)和两名 G-7 职等的一般事务人员。

联合国难民事务高级专员办事处(难民署)

财产的法律地位及相关问题：难民署目前的大楼不是难民署而是国际组织不动产基金会的财产。难民署负责对大楼进行管理方面的协调。

基建改进、修缮和建造的供资：付给国际组织不动产基金会的租金是通过向难民署的年度预算自愿捐款的方式供资的。按瑞士的惯例，租金中还包括一定百分比的翻修费。

财产管理：没有正式的房舍管理政策。部分房舍管理是在一名建筑干事的监督下外包出去。该各监工(建筑师)与瑞士当局就安全及其他事项有着密切、非正式的工作关系。因为难民署是一个国际组织，因此当地的规定不一定总是对其适用。目前该组织在办公室空间分配方面有难处。与东道国签协议时，难民署总部的工作人员总共有 350 人，但其后已增至目前 900 人。当初，该大楼还打算与其他组织合用。但大楼完工时发现，由于难民署活动的增加，该大楼连容纳该组织的工作人员都不够。难民署因此不得不在商业性大楼中租用办公室，及举办研讨会的额外场所。目前每一层约有 90 人。有关办公室分配的现有唯一政策是按员额职位级别的标准，房舍事务股有一名 P-4 干事和 13 名一般事务人员，以及不动产基金会派来归难民署建筑干事直接领导的两名技术人员。

联合国工业发展组织(工发组织)

财产的法律地位及相关问题：维也纳国际中心及其所占地皮是奥地利政府的财产。

基建改进、修缮和建造的供资：维也纳国际中心(国际中心)的房舍管理费按各组织工作人员的人数和占用空间的一个公式分摊。2000 年的分摊比例如下：

- (一) 国际原子能机构(原子能机构)：51.65%；
- (二) 联合国驻维也纳办事处(维也纳办事处)：22.78%；
- (三) 工发组织：18.1%；以及

(四) 全面禁止核试验条约组织(禁核试组织): 7.47%。

2000 年房舍管理要求的资金由三项基金提供:

(一) 经常预算, 其数额为 1 750 万美元, 其中包括公共事业费用 600 万美元;

(二) 基本需求方案费用 260 万美元; 以及

(三) 大修和更换基金 190 万美元, 其中奥地利政府约出资 93 万美元。

另外, 每年需花费 200 万美元执行费用分摊协议以外的其他项目, 完全由设在维也纳国际中心的各组织供资。

财产管理: 工发组织向在该中心的其他三个国际组织(原子能机构、维也纳办事处和禁核试组织)提供房舍管理方面的服务。工发组织房舍管理处负责提供服务, 该处设在总干事办公室。该处负责办公室空间的管理, 记帐和登记, 但各组织内空间的分配则由设在国际中心的组织的相关总务部负责, 各组织均有各自的办公室空间分配标准。

世界粮食计划署(粮食计划署)

财产的法律地位及相关问题: 租用属于一家私营公司的大楼的租金每年约为 70 亿里拉, 全部由意大利政府偿还给粮食计划署。一切义务和权利均由总部协定规定。

基建改进、修缮和建造的供资: 认为两年期办法适于支应普通维修和开支, 但意外的应急工作的费用由预算资源负担。

财产管理: 关于房舍的预防性维修和监督与检查制度的指导方针载于维修承包商的职责范围中, 即文件 027/98MSA-09。关于清洁服务的指导方针载于文件 019/98MSA-05 的职责范围中。

1998 年初在粮食计划署搬进房地时, 大楼进行过大规模翻修, 并按该署的需求进行过改造。之后用于改造的开支很少, 只是在不断开展的管理信息系统项目和特别活动需要空间时才有一些开支。房舍管理的以下任务和服务均外包: 清洁, 园艺和废物处理; 电器和机械系统; 电梯; 以及保安系统。过去两年中增加的主要费用有: 机构标志(60 000 美元)、外部餐厅顶蓬(30 000 美元)、火灾应急通道(18 000 美元)、电梯安全改进(27 000 美元)、车库电动门(10 000 美元)和摩托车停车处(7 000 美元)。

在空间管理方面, 应享权利是按联合国系统各组织(农发基金、劳工组织、海事组织、工发组织和粮农组织)所确定的基本标准办理的。工作人员空间共用的依据是开放型空间的概念, 只有各级领导才有权有单独的办公室。家具按照国际工效学规定配备。由负责房舍管理的部门提供一切必要的服务, 以确保工作人员及来总部访问的人员感到舒适和美观。

世界卫生组织(卫生组织)

基建改进、修缮和建造的供资：对现有的不动产基金的管理是按卫生组织的财务条例和细则进行的。没有为建造、改进和修缮的供资，或总的房舍管理制度制定任何政策，但卫生组织制定一项政策被认为是必要的。对于不动产基金的财务管理，没有颁布过任何专门的条例和细则。一种普遍的观点是，由私营部门为房舍管理供资的做法可以作为一个样板。不动产基金从设立至 1997 年，为以下用途划拨了 5 780 万美元：维修、修缮和改造工作人员住房(580 万美元)；该组织现有房舍的大修、小修(2 240 万美元)；以及购置地皮、建造/扩建房舍(2 960 万美元)。正在进行的和新的项目均定期报请执行委员会审批。

财产管理：卫生组织对技术装置和房舍既进行应付性维修，也进行预防性维修。接受采访的工作人员表示，常规维修并不需要太多资源。卫生组织的管理信息系统用的是联合国和产权组织等几个国际组织均使用的一种用于设施管理的综合应用模块的软件包。该软件包通过记录工作人员的位置、办公室设备、家具、技术装置、电缆等，而为执行几项房舍管理的职能提供便利。卫生组织秘书处没有建立成本会计制度来确定房舍管理的实际费用。该组织向艾滋病方案等外部组织按每平方米来收取租金，并收杂费。在该组织内部，没有按方案或按组织单位开列房舍管理(修缮、改进、维修等)的明细费用。

在空间管理方面，卫生组织总部将来还缺少 200 个办公室单元。从长远来看，这一问题只能通过建造新楼来解决。总部办公室空间分配的现行政策可追溯到 1994 年，制定时是为了以最佳的方式利用现有办公室空间，争取在 2000 年以前不盖新楼。由于最近进行的改革提出了新的要求，2000 年 7 月采用了一套新标准。

世界知识产权组织(产权组织)

财产的法律地位：产权组织拥有四座大楼(阿帕德·鲍格胥大楼、乔治·博登豪森一号楼和二号楼，以及前气象组织大楼)的所有权。各大楼所占地皮归瑞士政府所有，但产权组织自 1997 年 1 月起免缴地皮租金。

基金改进、修缮和建造的供资：预算中包括用于现有房舍建筑、设施和设备的维修和现代化改造的拨款。翻新前气象组织大楼和建造新大楼，均由 1989 年专设的增加房舍建筑和实现计算机化特别储备基金供资。《专利合作条约》联盟、马德里联盟、海牙联盟 1990-1991 年和 1998-1999 年的预算盈余均注入该项基金。截至 1999 年 12 月，该基金的余额达 2.369 亿瑞郎。该组织得到过不动产基金的两笔贷款——用于建造阿帕德·鲍格胥大楼，以及乔治·博登豪森一号的翻修和扩建——分别应于 1979-2028 年和 1990-2039 年期间还清。瑞士联邦决定从 1996 年 1 月起不收贷款利息。特别维修均外包给外部企业承担。过去的预算中没有预先为从事短期技术工作的专业人员编列任何款项。预算中只是预先为普通维修工作所必需的技术人员和计划作拨款。根据秘书处的倡议，对技术装置的“审计”

外包给一名外部审计员承担。产权组织在地处日内瓦不同位置的六座大楼中租有办公用房(Morillons行政中心大楼、日内瓦国际中心基金会大楼、Union Carbide/难民署、美国国际商用机器公司大楼、美国宝洁公司大楼和 Sogival 大楼)，并租用这些大楼中的停车位和 Parking des Nations 的停车位；还在两处(Collex 和 Meyrin)租用仓库。另外，产权组织还在纽约的联合国 DC2 大楼中租有办公室。购买前气象组织大楼和建造新房舍将在租金方面实现节约，由于将使工作人员均集中于该组织所拥有的房舍建筑而创造一个更好的工作环境，在更换阿帕德·鲍格胥大楼的电梯时，选用了现代化设备和软件，以提高性能，减少维修费用。

财产管理：产权组织历来为其房舍建筑维修留出一定数额的款项，以防止出现需要进行重大维修/改进的问题，并确保为政府代表、其工作人员和公众在工作环境方面享有最理想的条件。即使在八十年代，产权组织因通货膨胀和美元坚挺而面临严重财政困难时，也继续为维修房舍建筑提供了预算拨款。产权组织官员确认，所有房舍建筑物均符合瑞士法律规定的卫生和安全细则，而且没有石棉问题。产权组织秘书处还指出，预算均依据预计的需求编列，因此认为维修与费用之比率不重要。

世界气象组织(气象组织)

财产的法律地位及相关问题：气象组织大楼的产权属于该组织，但地皮属于瑞士政府。

基建改进、修缮和建造的供资：气象组织设立了一项叫做房舍基金的特别基金，为未来的需求提供资金，并支付为保护新总部大楼的资本价值所必须进行的应急开支。部分租金收入用来为房舍维修供资，承租人还按所占面积的比例支付公共事业费用。有两层楼的办公室带家具出租，家具的折旧期为八年。新大楼的总费用约达 1 亿瑞郎。气象组织得到了不动产基金会的一笔 7,500 万瑞郎的无息贷款，分 50 年还清，并将由经常预算供资。差额由前气象组织大楼售给产权组织的所得补足。如果气象组织将其总办公面积的 30%以上(即超过两层楼的办公室)租给与气象组织没有任何职能关系的第三方，气象组织将与不动产基金会通过共同协议的方式重议贷款偿还程序。一切间接费用均已包括在贷款中。

财产管理：维修完全由气象组织负责。总务司负责房舍管理，该司设有一个单独的房舍管理股，现有一名房舍管理股股长，一名 P-4 职等的干事，一名维修技术员，一名 G-6 职等的一般事务人员。经常预算为维修编列 420 万瑞郎。另外，该组织每年有租金收入 110 万美元。

注

¹ 1994 年 10 月 20 日 A/49/560。

² 1995 年 11 月 13 日 A/50/753 第 2、4 和 5 段

³ A/55/117。

⁴ A/9854 和 A/10279 号文件。

⁵ A/9854。

⁶ A/31/8/Add. 4 第 11 段。

⁷ A/10279。

⁸ A/49/560。

⁹ 同上。

¹⁰ 见脚注 2。

¹¹ 《法兰西共和国政府与联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)之间关于教科文组织总部和该组织在法国领土上的特权与豁免协定》第 5 条。

¹² A/55/117, 第 32 段。

¹³ A/55/7/Add. 4, 第 6 段。

¹⁴ A/55/7/Add. 1。

¹⁵ JIU/REP/97/5, 第 39-46 段。

¹⁶ 教科文组织大会于第 30 届会议上通过的第 76 号决议,“教科文组织的楼群管理:总干事的报告和总部委员会的报告”。

¹⁷ 教科文组织大会 30 C/40 号文件第二部分第 3 段。

¹⁸ JIU/REP/92/9。

¹⁹ 世界卫生大会 WHA23.14 号。

²⁰ 见脚注 3。

²¹ A/55/7/Add. 1, 第 5 段。

²² 见脚注 8。

²³ A/9854, 第 120 段。

²⁴ 执行局 8.9 号决议。
