



第六十八届会议

议程项目 134

2014-2015 两年期方案预算

基本建设战略审查

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言和背景

1. 行预咨委会审议了秘书长关于基本建设战略审查的报告(A/68/733)，其中陈述了在制定联合国秘书处全球房地长期基本建设方案和优先次序战略方面取得的进展。¹ 行预咨委会在审议该报告时，会见了秘书长的代表。该几位代表提供了补充资料和说明，包括最后于 2014 年 2 月 25 日收到的书面答复。

2. 秘书长的报告根据大会第 65/259 号决议第三节的规定提交。大会在该决议中认可行预咨委会关于海外房地产管理和在建项目的报告中提出的结论和建议(A/65/518)。在该报告第 13 段中，行预咨委会强调必须更好地预测本组织中长期需要，并须更好地预测维修现有设施和新建项目的财务需求。

3. 秘书长的报告指出，基本建设战略审查已划分为 3 个阶段，即：

(a) 第 1 阶段着重建立一个数据收集框架和战略审查的工作方式，包括确定基本建设装修项目的关键组织目标和制定项目评估方法(A/68/733，第 16 段)；

(b) 第 2 阶段包括收集数据和制定本地基本建设计划，目前正由总部以外各办事处根据关键的组织目标实施(同上，第 14 和 20 段)；

¹ 在基本建设战略审查范围内，联合国秘书处的定义是：联合国总部、联合国内罗毕办事处、联合国日内瓦办事处、联合国维也纳办事处、各区域委员会，其中包括这些委员会的所有次区域办事处。



(c) 第 3 阶段是为不断更新拟议的滚动式维修方案提出结论和建议，包括拟订 20 年期基本建设维修方案，开发用于监测和报告各设施和项目执行情况的数据库，以及最终确定排定项目优先次序的方法(同上，第 21 段)。

4. 行预咨委会注意到，秘书长的报告是进展报告，包含 2012 年 12 月所完成第 1 阶段审查的结果(同上，第 16 段)。另外，秘书长还表示在最终完成其报告期间第 2 阶段审查正在实施，而第 3 阶段审查预计将在 2014 年完成。秘书长打算就基本建设战略审查的最终结果向大会第六十九届会议提出一份后续报告(同上，第 62 段)。

5. 行预咨委会在前一份关于海外房地产管理和建筑项目的报告中回顾，2009 年 5 月开始对总部以外所有设施进行基本建设战略审查，并已启动初步的信息收集进程，以形成 20 年基本建设战略计划的基础(A/65/518，第 8 段)。然而，原本努力使用现有资源和内部专门知识开展该审查，但未能取得结果(见 A/65/351，第 8 段和 A/65/518，第 10 段)。行预咨委会最近审议 2014-2015 两年期拟议方案预算时获悉，实际上已在 2012 年 5 月重新启动审查，合同授予一家外部咨询机构，以协助管理事务部中央支助事务厅协调基本建设战略审查(A/68/7，第十一章第 6 段)。行预咨委会相信重新启动的审查将按时完成，并期待在 2014 年完成第 2 和第 3 阶段，以提出基本建设战略审查的结论和建议，能够提交给大会第六十九届会议审议和批准。

二. 一般性意见

名词

6. 咨询委员会注意到，秘书长关于基本建设战略审查的报告在一定程度上互换使用“房地产”、“房地”、“设施”等词。另外，报告附件还提到秘书处的“房地产组合”，但未给出明确定义。此外，报告还几次提到制定长期“基本建设方案”，也提到“基本建设维修方案”和“基本建设维修投资”。鉴于这一主题具有技术性，也鉴于对词语需要有共同的理解和一致的应用，因此行预咨委会认为秘书长今后关于此专题的报告应列出经商定的精确定义，例如列入词语汇编，从而厘清基本建设战略审查的范围、内容、性质，以便大会审议。

关键目标

7. 秘书长的报告提出了一些关键目标，作为秘书处基本建设战略投资计划制定方法的依据。目标包括：保持联合国房地的房地产价值；达到职业健康与安全、备灾与应急方面的行业规范；提高空间使用效率；使建筑系统现代化，提高其能效；确保业务连续性(A/68/733，第 12 段)。报告指出，这些目标为确保以连贯一致的方法进行后续各阶段审查奠定了基础(同上，第 13 段)。

8. 此外，行预咨委会还就审查的总体目标提出询问。所获答案是审查具有下列意图：(a) 确定总部以外各办事处联合国所属房地产的现状；(b) 根据行业最佳做法，确定房地产实现主要目标的业绩如何；(c) 制定必要的重大维修方案和(或)更换方案，以恢复或保持房地产的资本值；(d) 根据按《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》)估定的房地产价值，以 20 年为期制定重大维修项目时间表；(e) 采用优先次序排定方法，确定必要的基本建设审查方案，系统地保持联合国所属设施的使用寿命，避免今后需要大规模翻修，并在维修工作量和所需经费的分配上提高统筹性。

9. 在目前的初始阶段，行预咨委会注意到秘书长的报告未具体说明如果设立全球提供服务模式，可能有哪些影响，也没有具体说明新企业资源规划系统(“团结”项目)的执行情况。这两项举措均可能影响今后的工作人员配置需求和职能设置，并进而影响联合国在全球的长期办公室空间需要。行预咨委会询问后获悉，在制定新服务提供建议时将考虑多种因素，其中包括评估各种设施等现有基础设施。此外行预咨委会还获悉，打算使长期基本建设方案成为滚动方案，以便根据各种机构举措加以灵活调整。

10. 行预咨委会还注意到，秘书长报告未提及采用变通办公场地方式解决办公空间需求的情况，例如轮用办公桌、合用办公桌、使用旅馆式办公室。这些方式可减少联合国工作场所未来所需办公空间总量。行预咨委会在审议增建亚的斯亚贝巴和内罗毕办公设施、总部长办公房地需求、联合国日内瓦办事处战略遗产计划时，曾就可否采用此类方式提出相关建议(另见：[A/67/484](#)，第 15 段；[A/67/548](#)，第 45 段；[A/67/788](#)，第 15 段；[A/68/585](#)，第 20 段)。行预咨委会注意到，秘书长曾提交关于联合国总部执行灵活工作场所的情况的报告([A/68/387](#))。该报告和行预咨委会本身关于该报告的评论和建议([A/68/583](#))目前正由大会审议。

11. 另外，秘书长报告多处提及行业规范、标准、最佳做法，但行预咨委会注意到这些词语的用法松散，且互换使用。此外，报告也未详细阐明这些标准的性质、其制定方法的基础、对各工作地点秘书处所属和(或)所管理房地的适用性。例如，在审查目标部分，报告提及与健康和安全问题相关的标准([A/68/733](#)，第 12(b)和 12(c)段)以及能效规范(同上，第 12(g)段)，但未详述这些标准和规范的性质和来源。报告还提到年度化维修预算中持续投资率方面的行业最佳做法和规范(同上，第 23、24 和 38 至 40 段)。同样，秘书长的报告也未说明这些规范的确切来源和方法基础。此外，还未指出这些规范是否适用于与本组织类似的国际组织(另见下文第 20、21、23 和 28 至 29 段)。

12. 行预咨委会基本上支持将秘书长报告第 12 段阐述的基本建设战略审查关键目标作为完成第 2 和第 3 阶段审查的基础。行预咨委会赞同以基础广泛的办法制定这些目标，但希望秘书长下次在报告中适当提及并分析大会所核准的替代工作场所战略可能产生的影响，并更详尽地介绍拟议采用的各种行业标准，包括提出

其适用于秘书处的理由。行预咨委会还相信长期基本建设方案将具有灵活性，可针对全球服务交付模式等各种机构举措加以调整。

范围

13. 秘书长在报告中指出，基本建设战略审查的范围涵盖秘书处在亚的斯亚贝巴、曼谷、贝鲁特、日内瓦、内罗毕、纽约、圣地亚哥、维也纳的房地。他还指出，各经济社会委员会的次区域办事处不包括在本次审查的详细建筑评估分析中，因为那些地点通常是租赁的房地产。不过，在制定基本建设整体方案时，也将纳入那些次区域办事处地点(A/68/733，第6段)。此外，报告还指出第3阶段将涵盖秘书处管理的全部所属房地产，其中包括前南斯拉夫问题国际法庭房地、卢旺达问题国际刑事法庭房地、将在坦桑尼亚联合共和国修建的刑事法庭余留事项国际处理机制新设施(同上，第15段)。

14. 但是，行预咨委会提出询问后获悉，维持和平行动部、外勤支助部、前南斯拉夫问题国际法庭、卢旺达问题国际刑事法庭所管理房地产的基本建设需求目前未纳入第1阶段审查范围，因为中央支助事务厅仅有权管理总部、各区域经济委员会及总部以外的办事处设施。行预咨委会还获悉，该厅目前没有详细信息，无法了解与维持和平特派团和两个法庭相关的设施的成本、年龄和可使用寿命。此外行预咨委会还获悉，该厅仅有权向本组织财务报表第一卷所列的联合国办事处和部门提供政策指导。

15. 咨询委员会注意到基本建设战略审查第1阶段不涵盖维持和平行动部和外勤支助部目前管理的房地，包括意大利布林迪西联合国后勤基地和西班牙巴伦西亚联合国支助基地的设施、乌干达恩德培区域服务中心、前南斯拉夫问题国际法庭、卢旺达问题国际刑事法庭、刑事法庭余留事项国际处理机制、各经济和社会委员会次区域办事处的房地。行预咨委会确认其中一些设施是租赁的空间和(或)具有临时性质，但认为要制定和确立整个秘书处的长期性基本建设战略方案，便应扩大审查的范围，以涵盖本组织拥有和(或)管理可能有长期基本建设需要的房地的所有地点。

16. 在这方面，行预咨委会回顾其以前曾指出中央支助事务厅在确保联合国房地产的有效规划、预算编制及其有效的全面管理方面应发挥核心领导和支助作用(A/64/7/Add. 11，第5段和A/65/518，第13段)。

17. 根据这一意见，行预咨委会建议大会请秘书长确保以协调一致方式履行技术指导和监督职能，以便高效益、高效率地管理所有秘书处房舍，不论相关活动的资金来源如何，并减少可能的重复工作。

18. 在这方面，行预咨委会还建议大会请秘书长评估管理事务部、维持和平行动部、外勤支助部以及两个国际法庭目前的分工及当前职能和责任，以改善内部协调和监督。

三. 基本建设战略审查第 1 阶段的初步结果

19. 秘书长关于基本建设战略审查的报告的附件陈述了联合国设在亚的斯亚贝巴、曼谷、日内瓦、内罗毕、纽约、圣地亚哥、维也纳的房地的情况。报告指出，在秘书处占用和管理的 69 座大楼中，有 28 座(占总数 45%)历史超过 35 年，即有效使用年限已经过半。报告指出如此年久的建筑需要增加维修才能继续使用。(A/68/733，第 9 段)。

20. 基本建设战略审查第 1 阶段的初步结果载于秘书长报告第四节。具体内容如下：

(a) 秘书长报告指出，如果不考虑另外供资的多年期建筑项目，本组织目前每年投入的资本仅占其房地产价值的不到 1%，而行业最佳做法是每年比例为 2% 至 3%(同上，第 23 段)。秘书长认为，目前方法对建筑和房地产的投资不足，导致现有资产的状况逐步、迅速地恶化(同上)。报告还指出，长久以来由于维修活动不足，已导致推迟和延期的维修工作形成累积，造成建筑物状况恶化，以致需要进行紧急修理，并需定期实施大规模建筑项目(同上，第 42 段)。

(b) 报告陈述了实施中重大基本建设项目的排序情况(同上，第 25 至 27 段)，并初步提出未来在秘书长认为采取补救行动会有利于本组织的方面可能实施哪些基本建设项目，包括曼谷亚洲及太平洋经济社会委员会总部的秘书处塔楼，也包括亚的斯亚贝巴非洲经济委员会旧办公楼和扩建办公楼以及联合国内罗毕办事处 30 多年前建造的临时建筑(同上，第 28 段)；

(c) 已制定出确定优先次序的初步方法，其中高度重视要求达到有关健康与安全、安保、无障碍环境、能效和空间利用效率等目标的当地和国际法规的项目(同上，第 29 段)。还确立了收集数据和项目规划的标准化程序，并已制定用于项目评分的共同标准(同上，第 32 至 36 段)。

21. 秘书长指出，审查工作第 1 阶段产生的建议之一是对本组织所属和运营的建筑设定最低折旧门槛，从而避免建筑状况恶化到需要花费重大基本建设支出以进行彻底翻修的地步。拟议要保持的最低目标是建筑物的残存使用年限为 25 年(同上，第 45、46 段)。秘书长在报告中还指出，一旦基本建设战略审查准确预测出未来基本建设需求，便可提出可能的备选供资办法供会员国审议(同上，第 47 段)。秘书长说将进一步审查一个可选方案，即为此设立独立的多年期基本建设基金(同上，第 48 段)。

22. 行预咨委会注意到基本建设战略审查第 1 阶段的初步结果，期待在审查第 2 和第 3 阶段结束后收到秘书长载有最终结论和建议的下一份报告。

建立估值数据，制定方法，确定维修再投资率

23. 秘书长的报告对联合国总部各办事处和总部以外各办事处房地产的总体价值与 2012-2013 两年期和 2014-2015 两年期方案预算下用于重大维修、改建和装修的核定资源进行了指示性比较(同上，表 3)。根据计算，这两个两年期的指示性维修再投资率均为 0.9%。报告还指出，加强安保和信息技术投资等支出划为基本建设开支，计入重大维修支出，但不一定增加房地产价值，也不一定延长房地产使用年限(同上，第 39 段)。另外，报告又指出基本建设供水水平以前已估计约为房地产价值的 0.88%，据秘书长说低于行业标准的低值，即每年 2%(同上，第 40 段)。

24. 秘书长的报告指出，就 2012-2013 两年期而言，用于这一计算的房地产价值等于秘书长关于拟议方案预算的报告先前所述的保险值(A/66/6(第 34 节))，但不包括联合国维也纳办事处，因该处 2011 年按《公共部门会计准则》进行了估值。与此不同的是，就 2014-2015 两年期而言，所采用的房地产价值是总部以外各办事处 2013 和 2014 年所进行估值得出的折余重置成本。行预咨委会注意到，两个期间的房地产估值有很大差异，原因是采用了这两种不同估值方法，特别针对内罗毕、圣地亚哥、亚的斯亚贝巴的房地而言。

25. 行预咨委会提出询问后获悉，所述 2014-2015 两年期房地产价值是根据新通过的《公共部门会计准则》算出，也称为“公允价值”或折余重置价值。该方法计入功能和经济方面的陈旧费和破损费。此外，行预咨委会还获悉基本建设装修将根据《公共部门会计准则》规定按成本计。秘书处还确认，土地价值不在基本建设战略审查范围内，因为土地价值对预测基建资源需要没有影响。

26. 行预咨委会还获悉，报告所载估值数字应视为“待订正数据”，因为目前正在为最终编制符合《公共部门会计准则》的财务报表而进行验证。后续报告中的一些房地产价值可能有变动，直到本组织财务报表编制完毕为止。突出的是，联合国日内瓦办事处目前正在按《公共部门会计准则》进行估值，之后将订正所报告的 2014-2015 两年期房地产价值。

27. 维修再投资率是将年度重大维修支出与联合国房地价值加以比较。但关于该比率是否正确，行预咨委会注意到，再投资率的百分比计算将取决于所报告的联合国房地价值，也取决于哪些支出视为基本建设支出。鉴于所示 2014-2015 两年期房地产价值可能因正在进行的按《公共部门会计准则》估值的活动而改变，维修再投资率也可能发生变动。

28. 行预咨委会注意到，今后如何确定本组织固定资产的未来基本建设投资和(或)逐步维修需要所需资源水平，将取决于是否具备可靠一致、符合实际的估值方法，也取决于是否详细了解适用于秘书处全部所属和(或)运作房地的可比行业标准。

29. 目前，根据基本建设战略审查第 1 阶段的初步结果，尚无法建议大会采取哪一种途径。但行预咨委会建议大会请秘书长在下一份报告中就联合国房地估值和相关产业标准的适用性提供更详细资料，并解释随时间推移发生的任何重大变动。

30. 咨询委员会就一个相关事项注意到，目前正在全球实施秘书处的新企业资源规划系统(“团结”项目)，预计将增强本组织的资产管理能力，并将提高所载资料的质量和准确性。“团结”项目基础部分包括资产管理，目前正在整个秘书处实施。因此，行预咨委会预计“团结”项目将有助于高效制定和执行秘书处的长期基本建设方案。

四. 项目规划和汲取的经验教训

31. 秘书长在报告中指出，中央支助事务厅在开展基本建设战略审查的同时，已开始制定重大施工项目管理准则，特别是针对总部以外各办事处的项目(同上，第 50 段)。准则的用途是指导各项机构进程范围内项目管理的不同方面，包括采购、行政管理、适用的法律(同上，第 52 段)。准则将着重吸收本组织在最近重大基本建设项目特别是总部基本建设总计划中汲取的经验教训(同上，第 53 段)。行预咨委会注意到，秘书长 3 年多前关于海外房地产管理和在建项目的报告(A/65/351，第 16 至 18 段)中提到要制定上述准则。行预咨委会因此回顾其先前的意见，其中强调必须迅速完成这项任务(A/65/518，第 15 段)。行预咨委会即将提交另外两份报告，就基本建设总计划执行情况和 2014 至 2034 年期间总部长期办公场地需求研究进一步提出意见和建议。

五. 结论和建议

32. 秘书长报告第 63 段载有请大会采取的行动。行预咨委会建议大会考虑到行预咨委会在以上各段中提出的意见和建议，表示注意到秘书长的报告。