



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

A/51/124
E/1996/44
6 May 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议
暂定项目表项目115*
审查联合国行政和
财政业务效率

1996年实质性会议
临时议程**项目4
联合国促进国际发
展合作的业务活动

联合国系统外地共房地和事务

秘书长的说明

秘书长谨向大会和经济及社会理事会成员转递行政协调委员会对联合检查组题为“联合国系统外地共同房地和事务的报告(A/49/629, 又见E/1996/43)所作的评论。

行政协调委员会的评论

一、背景

1. 关于外地共同房地和事务的问题,大会曾在其第44/211, 46/219, 47/199和48/209号决议中多次提到。最近,秘书长在编写1995年联合国系统内发展方面业务活动的三年期政策全盘审查时建议:

* A/51/51。

** E/1996/100; 待印发。

“大会不妨在以前决议的基础上建议,联合国系统各组织在国家一级的机构应尽可能地在经济可行的情况下,通常在共用楼房中办公。大会不妨还建议,应当竭尽全力在外地建立分享服务制度。”(A/50/202第105段)。

2. 大会第五十届会议在其1995年12月20日第50/120号决议中请政策问题联合协商小组和尽可能各专门机构根据成本效益分析并在避免增加东道国负担的情况下,大幅度提高共用房地方面的指标。秘书长将就执行这项要求所采取的步骤向1996年经社理事会实质性会议提出报告。

二、一般评论

3. 这份报告处理的一个重要主题是在联合国系统、其成员组织、理事机构和机构间机制包括行政协调会的方案事务协商会和联协小组内持续审查的主题。秘书长已在关于联合国系统内的发展业务活动的年度报告中向经社理事会和大会报告了这个问题的进展情况。此外,如前所述大会已经多次审议这个问题,并已向联合国系统规定了准则。大会各项决定的一个共同因素是要确保在方面的行动在实施时不致引起对东道国政府或联合国组织的额外费用¹因而联协小组过去几年内,把重点放在一些房地费用较高的国家内落实共同房地事务上,认为新房舍每月付费将会较低并将有助于合并行政基础结构。

4. 行政协调委员会(行政协调会)的一贯政策是尽可能让联合国系统的机构和计划署合用共同房地。因此有些机构(粮农组织、卫生组织),不同意第15段中所作的说明,它们认为那是引起误解和不符合事实的。报告的附件中列出“合用”房舍和相反地“单独”房舍的情况并不能用以评断粮农组织关于这个问题的假定的“立场”比其他机构和联合国计划署的立场更加或更不合于“原则”。

¹ 大会在其第47/199号决议第42段认识到费用因素,同时指出共同房地和合并行政基础结构而不增加联合国系统或发展中国家的费用。

5. 行政协调会同意在许多情况下合用共同服务和共同房地产应有潜在的财政利益,但也对一味信赖联合检查组报告表4和表5的成本效益分析持谨慎态度。这些表格中的数字比较了租金与建造费之间的相对费用,但没有计入资本资产的折旧,而且似乎根据的假设没有反映当前的财政环境,特别是预期的通货膨胀率、建筑费、资本费用等。此外,这些表中没有考虑到许多地方的组织使用免租金的房地产或得到现金捐款以支付租金等情况。

6. 行政协调会还表示关切的是,在许多组织的财政状况不稳时期作出长期财政承担,以及今后许多方案活动的收入水平及活动本身相当不确定等情况。因此,截至目前关于安排私营部门的财政参与、这种参与依据的法律形式、以及每个参与组织要作长期承担,也可视为是长期借贷的立法依据等经验,都还需要更多的资料。共同房地方案的进行应根据对具体个案作切实的财政分析,并考虑到联协小组共同房地方案的参与者近年来的经验。今后的建筑方案应以各参加组织的书面协定为基础才能着手执行。协定中应包含有关参与者建筑费用差异的分摊费用的清楚规定,并应规定个别组织在方案活动有变化时需要或多或少的弹性空间的情况。

7. 联检组报告第76段中指出,各组织间不同的财务条例与程序是集中提供方案支助服务的障碍。行政协调会认为在若干工作地点的组织间各种财务条例与程序同多异少,且无阻于彼此的积极合作。

8. 行政协调会有些成员强调表示,该报告过分受到组成政策问题联合协商小组(联协小组)的联合国各计划署和机构的特定经验的影响,因而没有考虑到联协小组成员所代表的组织和计划署的外地办事处用不同作用引起的办公室要求和专门机构的办公室要求,因为专门机构在大多数情况下其全部活动必须满足业务工作以及经常工作的要求。

9. 卫生组织完全支持外地一级共同房地产的概念,但指出,卫生组织在国家一级的技术合作与支助工作经常需要卫生组织的代表驻定在卫生部附近。因此,卫生组织仍然觉得,应根据地方特性审查各种具体情况,以确保在决定地方代表的房地产时,

适当照顾到东道国政府和机构双方的利益。

10. 联合国系统各组织的另一个突出的问题是,在有些地方。报告似乎把推行权力下放政策或尽可能地调和行政管理程序等同于共同房地问题。

11. 行政协调会成员注意到,报告兼顾了“共同房地和服务”两方面。而关于后者,对面向方案的服务同工作人员服务作了有用的划分。事实上,应扩大对后者的具体形式的分析。

12. 根据以上的一般评论,行政协调会重申联检组报告第14段所持的基本政策立场,同时秘书长在早先提到的报告中曾通知过成员国这一政策立场。

三、评论和建议

建议1-专门机构的立法权力

“大会有关外地共同房地和服务的决议的有关规定应由各专门机构进一步提交其各自的理事机构,而理事机构应该就本报告的专题向其秘书处授予比较确切的立法权力,以便履行其同联合国缔结和批准的《关系协定》所规定的条约义务。”

13. 行政协调会成员强调,大会各项决议应经常提请其理事机构注意。

14. 行政协调会认为在报告提到的与联合国的《关系协定》的规定中,它有充分立法权力,在合乎实际的情况下,参加联合国系统内的任何共同房地或服务的方案。虽然可能会有具体问题,但这种参加似乎没有潜在的法律障碍,除非是涉及根本法性质的问题,例如牵涉到劳工组织三方结构的问题,但这已超出了立法机构修改的权力了。

建议2-标准代表机构协定

“作为行政协调会主席,联合国秘书长应该发起同所有有关方面的磋商,以便尽可能为所有联合国系统的外地代表机构达成一项新的标准代表机构协定。”

除其他事项外,该协定应该:

(a) 把联合国同专门机构缔结的《关系协定》中关于最大限度地实现共同设施和服务并避免各方之间资源的争夺和重叠的有关条款转变成国家一级的具体业务条件。

(b) 更全面地反映大会关于外地共同房舍和服务的决议以及关于促进发展的业务活动的其他政策指示,而重点是最大限度地结合这些活动并协调驻地协调员的权力和作用。

(c) 载有一项明确的条款,使联合国系统各组织能够在必要时不受限制或妨碍地向其外地工作人员提供其本服务。

(d) 考虑到有必要减少联合国系统外地代表机构给低收入和最不发达国家东道国政府带来的费用。”

15. 行政协调会某些成员强调表示他们有意参加编写一份《标准代表机构协定》作为与外地的东道国政府的代表机构协定的标准规定。这种《协定》应减少政府同组织谈判的时间并应使双方同意达到更能适应有关国家具体情况与需要和机构的具体要求的协议。

16. 同时,还有意见认为,成员国通过一份新的《标准代表机构协定》可能是很难达到的目标,因为它可能必须重新谈判或要删除与联合国系统不同组织与计划署已经达成的协议。在这方面,应重申,专门机构的外地结构并不是单只支持“业务”活动,而且还支持国家参与它们的“经常”活动,以及向东道国政府提供技术咨询服务。

建议3-行政协调委员会(行政协调会)

“鉴于本报告所表明的那样,全世界共同房舍和服务方案的发展将给联合国系统各组织带来重大的经济和其他效益,除了其他措施以外,行政协调会的行政首长应该:

(a) 设立一个特设工作队，由联协小组/房舍服务项目协助，制订并修订法律、资金和其他切实可行的方法，以执行旨在大幅度减少其外地方案和管理费用的一个中期或长期战略所规定的方案，并改善其在艰苦地点工作的外地工作人员的社会服务。工作队应该在1995年秋季之前向行政协调会执行会议报告。

(b) 考虑是否有可能把联协小组/房舍服务项目转变成行动协调会的一个小组委员会或股，负责制订、发展和执行本报告所叙述的共同房舍和服务方案。该股的权限、员额配备、资金和管理应由以上(a)段建议的特设工作队制订。

(c) 按照建议1和2明确指示其外地代表充分参加关于国家一级共同房舍和服务的讨论和安排。”

17. 行政协调会的立场仍然是，行政协调会的措施应通过所有有关机构在适当论坛中具体讨论后才予以确立。

18. 行政协调会同意，这些讨论还应包括联协小组代表以外的其他机构和计划署。关于设立一个特设工作队并把联协小组/房舍服务项目转变成行政协调会的一个小组委员会的建议，行政协调会认为，已经在处理有关问题现有附属机构，特别是方案业务协商会，应继续与其他的必要机构如行政协商会进行协商处理。因此，应该避免设立新的机制。此外，仍应注意联协小组成员同专门机构间的基本差异，后者与其外地代表性的需求至为有关。

19. 行政协调会成员赞同上文第1段中提到的秘书长在其联合国系统内发展方面业务活动的三年期全盘政策审查报告中的立场。
