

联合国系统建筑物的管理

理查德·亨内斯
鲍里斯·普罗科菲耶夫
编写

1992年12月
日内瓦

联合国系统建筑物的管理

理查德·亨内斯
鲍里斯·普罗科菲耶夫
编写

联合检查组

目录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
建议摘要.....		iii
一、 导言.....	1 - 6	1
二、 背景资料.....	7 - 10	3
三、 建议.....	11 - 30	6
建议一： 建筑物的维修.....	11 - 18	6
建议二： 建筑物的施工和设计.....	19 - 21	8
建议三： 承包商与内部工作人员.....	22 - 27	9
建议四： 建筑物管理人员会议.....	28 - 30	11

建议摘要

建议一：建筑物的维修

联合国系统各组织的行政首长和理事机构应保证建筑物的管理有足够的固定经费，使建筑物管理人员能够：

- A) 对装置、服务设施和设备执行预防性维修和预先维修计划；
- B) 建立并维持监督和检查制度
- C) 设立由固定年度捐款支助的建筑物基金，受益于及时完成大修和更换工作的能力。

建议二：建筑物的施工和设计

行政首长或其他主管当局应保证建筑物管理人员参与建筑物的设计和改建，以在整个规划和施工阶段充分考虑他们关心的问题。

建议三：承包商与内部工作人

建筑物管理人员应从完成情况、可靠性和成本效益的角度，定期审查在进行建筑物维修服务方面，使用内部工作人员和外部承包商的平衡问题。如果选择承包方式，建筑物管理人员应保证所做工作的效率和效力，为此可安排由可靠的内部工作人员进行的定期和有效的检查，可在合同中订立强制执行的、对不履行合同进行惩罚的条款，并可设立“热线”以登记工作人员的抱怨。

建议四：建筑物管理人员会议

行政协调会的行政问题协商委员会安排会议，讨论重要建筑物管理问题，使建筑物管理人员能够讨论这些问题，同时交换意见，受益于共同的经验。

一、导言

1. 联合检查组(联检组)根据参加联检组的一个组织的要求,在其工作方案中列入了关于联合国系统建筑物管理的研究工作。在研究过程中,检查员彻底检查了日内瓦、蒙特利尔、维也纳和华盛顿哥伦比亚特区的主要建筑物和建筑物管理作法。这些检查包括联合国日内瓦办事处和原子能机构、国际民航组织、劳工组织、卫生组织、世界知识产权组织、气象组织、国际电联、联合国维也纳办事处、工发组织、世界银行和泛美卫生组织的总部建筑物。还在罗马的粮农组织以及纽约的联合国总部进行了磋商。为了进行比较,检查员参观了联合国系统以外的若干政府建筑物。

2. 关于此种建筑物的管理任务如清洁(例如每平方米的目标费用)、窗户清洗(例如每块玻璃的目标费用)、维修计划和类似的问题,检查员曾希望制定具体的数量准则。他们也曾希望根据建筑物拥有者和管理人员国际协会1990年编写的出版物《北美办公楼清洁工作》所载的清洁准则,就管理建筑物所涉的费用编写全系统的对比表。使他们深为失望的是,经对联合国系统的建筑物进行典型抽查,他们发现,由于建筑物环境、建筑物占用情况、建筑物租用安排、特别是建筑物本身的年限、大小和特点迥然不同,根本不可能作出此种明确规定。经查明,建筑物管理仅在总的方面有共同之处,而建筑物管理中的特别之处总是独一无二的。因此,由于上述原因,他们决定不出版所谓的比较数字,因为事实上数字是不可比较的。如若出版,会有非常大的误导性,也极不公平。

3. 由于这一发现,检查员各项建议所反映的内容,必然是所有良好的建筑物管理人员已经知道但因资金不足而难以应用的。显然,从中期和长期看,提供充分的固定维修金编列比时多时少的预算要节省得多。显然,建筑物管理人员应密切参与新建筑物和老建筑物重建的规划和施工。显然,必须参照当地条件,仔细分析在利用承包人员和开发内部工作人员之间的平衡问题,以达成最有效和最经济的解决办法。以下诸章将述及这些以及其他方案,如果各理事机构认为这些方案有说服力,则希望这些方案在联合国系统中最富挑战性和最困难的这一行政职能中,对建筑物管理人员有所帮助。

4. 检查员曾计划审查伦敦的国际海事组织、巴黎的教科文组织、伯尔尼的万国邮政联盟和欧洲地区外的各区域经济委员会的主要建筑的管理情况,并更深入地研究粮农组织和联合国总部。但是,当已证明由于建筑物各不相同而无法提出有意义的数量比较,因而显然要提出某些一般性建议时,检查员认为,进一步的调查得

不偿失。增加调查范围会相应付出时间和金钱，无法合理地期望它会改变报告的结论和建议。

5. 本报告沿用《联合国的艺术品管理》(JIU/REP/92/7)所用的面向行动的试验性办法，对于大量积累的背景材料仅仅加以简述，报告的主要部分集中在主要问题上以及有关加以改善的建议上。

6. 检查员诺曼·威廉斯先生在本研究报告的收集资料阶段曾做大量工作，他于1992年3月10日过早去世，报告作者深以为憾。他们非常感激他作出的宝贵贡献，也感激所有的建筑物管理人员，这些人毫无保留地花费时间和提供知识，使检查员了解建筑物管理的复杂性。

二、背景资料

7. 无论按何种标准，管理联合国系统的建筑物也是一件大事。最近的一项估计将联合国拥有的土地和建筑物的价值定在25亿美元以上，从而可对建筑物管理人员的责任程度有所了解。由奥地利政府和维也纳市承担的维也纳国际中心的施工和资金费用约为90亿奥地利先令。1989年，维也纳国际中心的年度维修费用--包括内部工资、部件、材料和合同；公用工程和清洁--为2.1亿奥地利先令。这些数字仅涉及联合国系统基础设施的一部分，但足以说明建筑物管理工作的规模。联合国系统的有形拥有物既是会员国累积投资的主要财富，也是各国际组织预算中的主要经常性负担。

8. 联合国系统中建筑物管理中所包括的职能范围同有形拥有物的规模一样是十分庞大的。尽管并非所有的管理人员承担起所有的职能，一定比例的工作是由外部合同承担的，但是，大部分管理人员负责大部分下述工作：

一、维修职责

A. 规划和安排维修，包括

1. 预先维修(根据建筑物结构或设备的预期变化进行调整)
2. 预防性维修

B. 日常维修，涉及下列项目：

1. 供暖
2. 空调
3. 通风
4. 卫生系统
5. 照明
6. 电话设备和安装
7. 电缆安装
8. 火警系统
9. 电梯和自动楼梯

C. 维修能力，内部进行或监督进行

1. 金属加工
2. 木工
3. 油漆

4. 锁工
5. 装璜
6. 地毯
7. 砖石工
8. 管工
9. 清洁
10. 地下维修
11. 园林
12. 办公设施
13. 电工
14. 摄影

D. 控制、监督、检查和评估

二、行政责任

- A. 建筑物的设计和施工
- B. 办公室空间的布置和分配
- C. 房屋的租用
- D. 承包服务的利用
- E. 共同服务协定
- F. 保险
- G. 安全(监督和警报系统)
- H. 职业安全与健康
- I. 资料和运输服务
- J. 储存物的控制
- K. 财政计划和控制
- L. 预算的准备和说明理由
- M. 会议设备服务

上述活动中，有些是重复的，但是绝没有包括建筑物管理人员的全部工作。按任何标准这些责任都是重大的。

9. 在大部分情况下，建筑物管理的职能由联合国系统各组织的行政司或处承担。但是，在两个情况下，安排有些特殊。在维也纳国际中心，涉及原子能机构、联合国维也纳办事处和工发组织的大部分建筑物管理工作，根据共同协定指派给工发组织。在蒙特利尔，建筑物(它是加拿大政府为国际民航组织的使用而租用的)的

大部分日常维修和清洁工作由建筑物所有者负责。

10. 参与建筑物管理工作的大部分工作人员属一般事务职等。他们的专业技能(如电工、木工、油漆工、管工)以及他们对当地机器和安全规章的熟识对于有效地进行工作是不可或缺的。管理和关键的监督职务不那么具有专业性,但通常由工程师担任,并属专业人员。总之,尽管一些管理人员努力进行交叉培训以促进工作人员的升迁,但是存在着按技能类别分等级的倾向,职业发展的余地很小。

三、建议

建议一：建筑物的维修

联合国系统各组织的行政首长和理事机构应保证建筑物的管理有足够和固定经费，使建筑物管理人员能够：

- A) 对装置、服务设施和设备执行预防性维修和预先维修计划；
- B) 建立并维持监督和检查制度
- C) 设立由固定年度捐款支助的建筑物基金，以便能及时完成大修和更换。

11. 同检查员谈过话的人，无论是哪一级或是什么专业，没有一人不同意这样的常识性说法：牺牲对建筑物的充分维修来节省金钱从中期或长期看，既危险，又昂贵。但是，检查员发现，面对严重的财政限制，实际上联合国各组织所有的理事机构都明显削减了按实际价格算的建筑物管理和维修的预算。为了应付这种情况，建筑物管理人员必然削减工作人员，拉长维修的频度和限制范围，推迟购买所需要的更换部件和设备，完全只考虑价格批准服务性合同。

12. 检查员无意就这些措施对工作人员的效率有何影响提出意见，因为这种意见主观性很强，但是，检查员能够看到不经常和推迟维修对他们所检查的建筑物的影响。如导言所述，检查员检视了联合国系统以外的一些政府建筑物，以便建立起进行比较的基础。在这些建筑物中，最糟糕的例子是美国国务院的建筑物，由于维修资金长期不足，该建筑物有着大量累积下来的建筑物缺陷。最好的例子是相邻的美国联邦储备银行的建筑物，由于在建筑物的寿命期内，有着稳定和或可预见的资金，在该建筑物内，几乎样样东西都完美无缺。在这两个例子中，建筑物管理人员都具有才干和敬业精神，但是当中之一有资源，可做需做的工作；另一个却没有。

13. 在最糟和最好的例子之间的，是检查员检视过的联合国系统建筑物。房屋和设备失修，未来修理费用和更换费用显然将大量增加，通过这些情况可以看到维修经费不足的影响。还存在着意识到资源情况的建筑物管理人员所采取的明显具有经济和效率的措施，存在着良好维修作法的例子，而这是充分和固定经费使之成为可能的。

14. 在预先维修方面(根据建筑物结构或设备的预期变化进行调整)，工发组织管理维也纳国际中心的官员们富有远见，他们用标准部件更换了磨损失能的原先设

备。由于不再能够买到原先设备，更换要比修理更省钱。检查员认为，整个联合国系统的建筑物管理人员，凡能象工发组织的管理人员所做的那样，在解决设备和部件可得性方面能够表明最有效和最经济的办法，表明修理和更换之间比较费用和时间的，应向其提供资源。

15. 预防性维修在联合国系统中广泛采用。实际上，所有的管理人员都定期安排检查，保养设备和更换预计磨损的部件。在许多情况下(例如维也纳国际中心、世界银行)，管理人员用计算机定期打出维修、保养或更换工作情况。

16. 一些组织(如劳工组织、联合国日内瓦办事处、知识产权组织和维也纳国际中心各单位)设有电子控制中心，监测建筑物的保养情况和状况。维也纳国际中心和劳工局的电子控制中心观察温度、湿度、照明度；电、燃料和热能的计量；以及防止火灾或外人潜入的安全工作。对检查员来说，显而易见的是，随着在建筑物中安装越来越多的现代化技术装置，相应需要连续和更高级的监测。

17. 由于存在着严格的地方规章制度，联合国系统的一些组织也因此受益。监测空气、水和食品含毒量的地方当局的定期访问检查对设在日内瓦、维也纳和华盛顿的机构提供了帮助。泛美卫生组织的管理人员指出，由于需要对地方规章制度和标准有所了解，这就实际上规定了建筑物的维修人员须由当地人担当。

18. 最后，如果有建筑物基金，就会有助于充分资助维修以及大修和更换，泛美卫生组织设有一个高达500,000美元的可补充基金，用来支付超过20,000美元的必要维修和修理费用。在维也纳国际中心，三个驻地联合国组织和奥地利政府每年各自向一共同基金捐助25,000美元，到1991年底，该基金有1,560,388美元的结余。除此之外，原子能机构、工发组织和联合国维也纳办事处每年各自将支付不超过125,000美元的资金，支付根据工发组织建筑物管理科制的定计划而进行的大修和更换的经费，该计划则由常设技术工作组审查，并由联合国大修和更换共同基金联合管理委员会核可。由于近年来三个驻在组织已经突破375,000美元的上限，奥地利政府一直在支付超出部分，约为每年65万至675,000万美元。检查员认为，此种建筑物基金行之有效，经按当地条件作必要调整，值得联合国系统其他组织仿效。

建议二：建筑物的施工和设计

行政首长或其他主管当局应保证建筑物管理人员参与建筑物的设计和改建，以在整个规划和施工阶段充分考虑他们关心的问题。

19. 由于建筑物管理人员必须维修和管理其建筑物，在建筑物的重建和施工中考虑他们关心的问题似乎是理所当然的。随着建筑物越来越象一台复杂的机器，有着常年的供暖和空调系统、备用的发电设备、自动文件输送器和全组织相连的计算机系统装置和设备，这样似乎更加有必要。尽管经与建筑物管理人员磋商会实现某些效率，但在绝大多数情况下，建筑物的规划、建造和重建都没有征求或收到他们的意见。在若干情况下，联合国各组织不得不力图适应其他人为颇为不同的目的所设计的建筑物。显然，如果规划和设计过程由该组织本身控制并征求过建筑物管理人员的意见，则建筑物管理人员的作用以及就此而言该组织的效率都会受到有利影响。

20. 如果建筑物未能反映建筑物管理方面所关注的问题，则会产生严重的问题。以卫生组织的主楼为例，相对于太阳，它座落在错误的轴线上，加上厚玻璃以及正面是铝制的，实际上不可能进行适当的温度控制。前面提到过维也纳国际中心由于一开始安装非标准设备而遇到的问题。当然，日内瓦的万国宫被人们尖刻地形容为具有世界水平的有功能障碍的建筑物。甚至联合国日内瓦办事处的新楼也有影响建筑物管理的严重缺陷，特别是储存空间极小、购物区的设计弊脚，楼面的负载能力不足。

21. 知识产权组织对知识产权保护局大楼的改造是最近一个比较好的例子，因为建筑物和维修科积极参加了设计工作。由于改装涉及更换正面玻璃、建一新的楼面和安装空调设备，因此建筑物管理人员的意见显然是必要的。

建议三：承包商与内部工作人员

建筑物管理人员应从完成情况、可靠性和成本效益的角度，定期审查在进行建筑物维修服务方面，使用内部工作人员和外部承包商的平衡问题。如果选择承包方式，建筑物管理人员应保证所做工作的效率和效力，为此可安排由可靠的内部工作人员进行的定期和有效的检查，可在合同中插入强制执行的、对不履行进行惩罚的条款，并可设立“热线”以登记工作人员的抱怨。

22. 大部分建筑物管理人员面临的一个关键问题是，在使用内部工作人员和利用外部承包商之间如何确定并实现最佳组合。在实践中，几乎所有的组织都在或多或少的程度上利用外部承包商进行清洁工作、窗户擦洗、电梯修理、检查火警和烟雾检测器、维修以及内部工作人员能力之外的某些专业工作。国际民航组织的作法是一突出例子，因为其建筑物的管理工作几乎全部由房地产公司进行。

23. 典型情况下，建筑物的服务合同是根据一组织的财务条例和细则所载的投标程序给予的。这些程序通常要求进行竞标，而投标可能是公开的，也可能需经事先许可。通常，所给予的合同有特定的时间和具体的任务。除非经判断，预计各投标者的工作标准是一样，否则通常并不要求让最低投标者中标。无论细节如何，重要的是合同要强烈刺激承包商，使工作达到或超过要求。因此，某些组织在合同中订有“惩罚条款”，如果承包商不履行合同或在执行规定的任务中未达到标准，该条款则对其加以惩罚，通常是财务上的惩罚。总之，惩罚条款在保证充分达到工作标准方面非常有用。

24. 在决定将工作承包出去时，费用因素起关键作用。各组织必须不断审查雇用外部承包商的成本效益。大部分组织发现，在发达国家，由于各城市的工资和工作作法不一样，不可能有意义地比较全系统的可实现的费用。例如，纽约的劳工市场竞争很厉害，通过投标可提供好的价格。另一方面，西欧市场更多受到卡特尔限制，不象美国那样有竞争性。在欧洲某一地方，各组织开始时委托当地外部承包商进行重大维修工作。若干年后，由于费用高和服务平平，不得不由内部工作人员取而代之，结果净省一些钱。由于内部工作人员熟悉建筑物，他们能够制定有效的日常工作，并增加了灵活性。在工资低于联合国薪金表的欧洲其他地方，外部承包往往被证明是更好的选择。

25. 如果各建筑物位于同一城市，有着同样的条件，则可比较有信心地得出结

论。卫生组织进行的一次管理调查发现，“对卫生组织、雀巢公司、劳工局和万国宫的建筑物维修费用进行比较表明，采用分包的政策可增加较低费用的机会。产生这一机会，既是因为在开展工作时有了更多的选择，也是因为避免内部工作人员能力的使用不足，避免为使用此种能力而产生一些相对不重要的工作并增加支出。”·

26. 许多建筑物管理人员向检查员强调，为了最大程度地获益于对外部承包商的使用，有必要由内部工作人员进行监督。尽管合同说明很重要，但还不够。建筑物管理人员必须监督对方案说明的遵守情况，必须评估结果。某些组织(如联合国日内瓦办事处)通过设立热线来寻求工作人员的帮助，关于清洁和维修工作不足的抱怨可以很快引起管理部门的注意。此类安排非常有效，如果结合每天的以检查结果为目的的巡查，尤其如此。另一办法是，要求工作人员和来访保持建筑物的清洁，为此可公开要求他们进行合作和采取负责的行为，以尽量减少维修和清洁问题。

27. 向外承包一般说来提供了减少费用的机会，但也有利有弊。有利于承包的办法往往可更好地利用工作人员(避免人浮于事)和节省费用。向外承包的缺点包括：不适当地依靠不在建筑物管理人员直接控制之下的工作人员、缺乏灵活性，在应付特别要求或对紧急情况作为反应时尤其如此。这些对立的因素意味着每一建筑物管理人员必须定期为其组织决定向外承包和保持内部工作人员之间的最佳组合。

· 卫生组织的《总部的建筑物管理》，管理调查报告，第114号，1983年5月，第33页。关于美国各城市办公楼收入/支出的分析，参见1990年的建筑物拥有者和管理人员国际协会的经验交流报告，建筑物拥有者和管理人员国际协会，1990年，美国华盛顿哥伦比亚特区。

建议四：建筑物管理人员会议

行政协调会的行政问题协商委员会安排会议，讨论重要建筑物管理问题，使建筑物管理人员能够讨论这些问题，同时交换意见，受益于共同的经验。

28. 人们往往视专家会议为联合国系统中的最严重缺陷之一。正因为专家是专家，预算控制人员和立法机构难以评估定期会议的价值。这些会议多年来一直在召开，有人将其视为特定职位或个人的额外好处。

29. 但是，检查员认为，建筑物管理人员交流意见和资料有极大的益处，尽管他们的建筑物在结构和安排上极不相同，但是他们基本责任相似。在承包、保险、安全、技术培训和技术等方面的建筑物管理领域，他们有着共同关心的问题。

30. 检查员认为，在确定建筑物管理的重要问题方面，在安排由建筑物管理人员参加的会议，以最省钱最得利的办法解决这些问题方面，行政协调会的行政问题协商委员会是联合国系统中最有资格和最适当的机构。此种会议附带的但又很有价值的一个副产品是，通过建筑物管理人员面对面的交流，这种会议有着一般的潜力，它促进提高管理水平、经济的运作，甚至有可能促进合作安排。

XX XX XX XX XX

