

维也纳联合国系统各组织的
共同与合办事务

撰 稿 人：

Homero L.Hernández



日内瓦
2002 年

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		iv
内容提要：目标、结论和建议.....		v
一、政策背景.....	1 - 8	1
二、维也纳共同事务的组织和管理.....	9 - 30	3
A. 背景.....	9 - 10	3
B. 行政管理.....	11 - 13	3
C. 谅解备忘录.....	14 - 17	4
D. 费用分摊办法.....	18 - 24	5
E. 管理机制.....	25 - 30	6
三、审查维也纳共同与合办事务.....	31 - 94	8
A. 目前对维也纳共同事务的安排.....	33 - 84	8
(a) 工发组织承办的事务.....	33 - 55	8
(b) 原子能机构承办的事务.....	56 - 74	13
(c) 联合国 / 维也纳办事处承办的事务.....	75 - 84	16
B. 目前对维也纳合办事务的安排.....	85 - 94	19
四、进一步扩大共同事务.....	95 - 111	22
A. 采购服务.....	96 - 99	22
B. 信息和通信技术服务.....	100 - 103	23
C. 人力资源管理服务.....	104 - 107	24
D. 财政服务.....	108 - 109	24
E. 新闻服务.....	110 - 111	25
五、共同事务的告终：维也纳国际中心图书馆的案例研究.....	112 - 138	26
A. 共同图书馆服务.....	112 - 115	26
B. 评估维也纳国际中心共同图书馆.....	116 - 119	27
C. 逐步退出.....	120 - 130	27
D. 共同事务的告终：汲取的教训.....	131 - 138	30
六、重新研讨管理办法.....	139 - 155	33
七、成员国的监督作用.....	156 - 160	37
 <u>附 件</u> ：		
一、维也纳国际中心的共同与合办的业务.....		38

二、2000-2001 年维也纳各组织的规模指数..... 39

缩 略 语

行预咨委会	ACABQ	行政预算咨询委员会
会议咨委会	ACCS	会议事务咨询委员会
房管咨委会	BMAC	房舍管理咨询委员会
房管处	BMS	房舍管理处
商店咨委会	CAC	职工商店咨询委员会
餐厅咨委会	CATAC	职工餐厅咨询委员会
共同事务协商会	CCCS	共同事务协商委员会
首长协商会	CEB	联合国系统行政首长协商委员会
禁核试组织筹委会	CTBTO	全面禁止核试验条约组织筹备委员会
行政和共同事务司	DACS	行政和共同事务司
基本需求方案	ERP	基本需求方案
粮农组织	FAO	联合国粮食及农业组织
总务处	GS	总务处
原子能机构	IAEA	国际原子能机构
机构间采购处	IAPSO	机构间采购事务处
信息和通信技术	ICT	信息和通信技术
车库经营联询组	JAGGO	车库经营联合咨询组
共同印刷联委会	JCCPS	共同印刷联合委员会
联检组	JIU	联合检查组
联合管理协商会	JMCC	联合管理协商委员会
联合医务处	JMS	联合医疗事务处
谅解备忘录	MOU	谅解备忘录
修理和置换基金	MRRF	主要修理和置换费用基金
管制药品和预防犯罪厅	ODCCP	管制麻醉药品和预防犯罪厅
内部监督厅	OIOS	内部监督事务厅
贸易法委员会	UNCITRAL	联合国国际贸易法委员会
开发计划署	UNDP	联合国开发计划署
总部	UNHQ	联合国总部
工发组织	UNIDO	联合国工业和发展组织
新闻处	UNIS	联合国新闻处
维也纳办事处	UNOV	联合国维也纳办事处
近东救济工程处	UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
警卫安全科	UNSSS	联合国警卫和安全科
维也纳各组织	VBO	设在维也纳的各组织
维也纳中心	VIC	维也纳国际中心

内容提要：目标、结论和建议

目标： 促使联合国系统共同事务进一步发展，为此审查维也纳各组织提供共同与合办事务的框架， 彰显最佳做法，确定在管理和输送现有服务方面应该改进的领域，并且调查可供扩展这些服务的范围。

A. 政策背景

(一) 联合国和联合国共同系统成员组织之间的关系协定承认：宜在行政事项上互相合作，并且提供建立共同行政服务的法律框架。秘书长在其 1997 年的改革建议中确认了提高共同行政服务的效率以节省费用的潜力，扩大和加强共同服务是为了促进支助能力而提出的八项战略之一。随后为了执行这项政策目标所提出的倡议历来把重点放在纽约的联合国各实体，由于遇到各种各样的困难，其进展受到限制(第 1—8 段)。

B. 组织和管理

(一) 维也纳国际中心是奥地利当局在 1970 年代后期为了向国际原子能机构(原子能机构)和联合国工业发展组织(工发组织)提供永久总部房舍而决定兴建的，该中心的功能设计为维也纳各组织共同行政服务的运作提供了方便。这两个组织连同当时迁移到维也纳的另一些联合国实体于 1979 年开始使用新房舍。根据共同事务联合工作组 1975 年报告中的建议，制定了一套行政管理办法，由各组织分担共同事务，分派管理人员，并按照预定的公式分摊费用，其目标是实现人员的公平分配和职责的总体均衡。联合国、原子能机构和工发组织于 1977 年签署的《谅解备忘录》仍然是指导维也纳国际中心共同事务系统的基本文书，不过，在 1998 年签署了一份补充协定，使禁核试组织筹备委员会能够参加上述安排(第 9-17 段)。

(二) 维也纳各组织在计算共同事务分摊费用方面取得了大约 20 年的经验。计算办法越来越精确，被称为联合国系统范围内良好做法的范本。但是，该计算方法忽略了行政支持费用，很难言之成理。而有些共同事务的总体计算费用不透明的问题，也需要加以解决(第 18-24 段)。

(三) 联合咨询机构是由行政首长层级的共同事务咨询委员会和大多数共同事务个别的咨询和(或)协调委员会组成的，它负责执行维也纳共同事务的管理和行政工作。为该联合咨询机构服务所需要的管理时间是共同事务费用的一个重大组成部分，却没有计入分摊费用办法。共同事务咨委会具有广泛的任务和权力，负责决策和提出建议，在时间安排上，往往会与个别行政首长在提供特定服务方面的职责和责任发生抵触(第 25-30 段)。

C. 现有的共同与合办事务

(一) 在维也纳所有共同事务中，由工发组织承办的房舍管理处(房管处)的业务无疑是最复杂的，对该组织构成一项不相称的负担。工发组织总干事提议从 1999 年开始将房管处的管理工作由另一个总部设在维也纳的组织承担，但是没有组织愿意接受这项职责。房管处

目前管理质量之高是无可置疑的，但由于工发组织在 1990 年代中期以来急剧缩减开支，该处经费拮据，在讨论该处未来状况的时候，必须认真考虑到这种趋势(第 33-45 段)。

(二) 根据《谅解备忘录》，分别由工发组织和原子能机构管理的职工餐厅和职工商店必须自筹资金，但是，多年来，两者都在设施和若干房舍事务方面享受了补贴。一份关于职工餐厅的新合同从 2000 年开始生效，其目标之一是大幅削减补贴数额。但是，有许多人对新的职工餐厅服务不满意，请求恢复以前的补贴数额。就职工商店的情况来说，共同事务协商会于 2000 年议定，将向房管处偿还设施的全额费用。检查员注意到，两者仍然享有一定数额的补贴。显然，《谅解备忘录》中没有载列任何补贴的意图，它建议提高价格以支应所有费用(第 46-55 段和第 66-72 段)。

(三) 原子能机构负责管理同工作人员福利有直接关系的两项事务—联合医务处和托儿所。最近增加了一些托儿所，2001 年 9 月又有一个新托儿所开张。虽然由原子能机构承办托儿所的理由根本不明确，据确认，原子能机构在医疗上有特殊需要，也就特别愿意承办联合医务事务。但是，检查员认为，联合医务处还是由一个联合管理咨委会经营为好，胜过目前各人事经理所做的非正式安排，能够提供较好的服务。联合委员会能够网罗广泛的专家—包括财务专家—来审议联合医务处的各种问题，增加透明度，与对维也纳国际中心其他共同事务的详细审查比较一致(第 57-61 段和第 73-74 段)。

(四) 人们关切地注意到，原子能机构的共同印刷事务并不是一项完全的共同事务，联合国维也纳办事处保留着另外一套印刷设备，以解决会议事务处在文件编制上的一部分需要。由于原子能机构印刷所设备过剩，检查员认为，没有理由置办两套设备。共同印刷事务联委会应该审查目前的安排，提出合并事务的建议，同时应适当考虑到所有参与人员的要求和关注事项(第 62-65 段)。

(五) 联合国维也纳办事处承办了一些共同事务，其中包括警卫和安全、车库经营与核发正式旅行文件。对这些事务的审查结果显示：总的来说，它们的经营状况良好，不过，在警卫和安全方面发生了一些问题，例如：房管处对费用的分摊比率、使用临时助理人员处理主要业务、以及围墙的安全是否适当的问题。检查员认为，应该在有待成立的警卫和安全事务联合咨询委员会中商讨这些问题的解决办法(第 75-81 段)。

(六) 联合国维也纳办事处管理的口译事务是目前作为共同服务向维也纳国际中心所有组织提供的唯一的一项会议服务。虽然使用者似乎对其质量感到满意，但据以分摊费用的方法却忽略了联合国维也纳办事处在提供这种服务时所承付的一些直接费用。联合国维也纳办事处提议从 1997 年起，以一项统一的协定取代双边分摊费用协定，但这项办法一直没有得到执行。目前应当审查口译服务费用分摊方法，酌情予以修改(第 82-84 段)。

(七) 意图统一提供维也纳国际中心会议服务的努力，有过一段曲折的历史，明确地载于一些文件中。目前，联合国向工发组织和禁核试组织提供了全部的会议服务，原子能机构除了使用联合国的共同口译服务以外，仍然在上述安排之外，并行地经营着它自己的会议事务设施。大会基于成本效益的观点认为，由联合国在维也纳经营单一的会议事务设施是个理想的解决办法(A/RES/44/201)。检查员也认为，采取统一的做法可以节省大量费用，认为原子能机构为了单独经营所提出的论点并不能令人信服(第 86-90 段)。

(八) 语言培训是一项共同事务，它一直由工发组织经营，直到 1993 年原子能机构退出为止，工发组织由于预算拮据，于 1996 年决定停办这项服务。目前，联合国维也纳办事处和原子能机构都实行着语言培训方案，在很大程度上互相重复，从成本效益观点看来，很难自圆其说(第 91-93 段)。

D. 共同事务的扩展

(一) 除了最近扩展了托儿服务以外，为撰写这份报告进行访谈的情况显示，工作人员对于在维也纳进一步扩大共同服务一事兴致不高，根据过去的经验，采取这种态度，有时候也不无道理。检查员认为，在若干领域进行合作能够节省费用，不过，能否贯彻执行，取决于有关工作人员的意愿和决心。

(二) 维也纳国际中心的四个主要组织都由各自的一般支助实体提供了自己的总部采购服务。虽然过去曾经多方试行合办，碍于后勤问题，后来都放弃了。检查员注意到纽约服务地点最近在共同采购倡议方面取得的进展，认为，这些倡议有助于恢复维也纳各组织的兴趣。至少应该再度努力探索一下：能否通过共同采购总部用品节省费用(第 96-99 段)。

(三) 同样，最近关于共同或联合提供信息及通信技术服务的倡议多半窒碍难行，维也纳各组织没有在这方面取得任何进展。检查员认为，在用户服务、互联网服务、共用数据中心关键硬件的放置、救灾、以及警卫决策及执行方面，还有广大的合办空间。维也纳各组织最近打算安装能够解决集体需求的共同电缆系统，正在合作制定技术标准，似乎为推行进一步的整合提供了良好的基础(第 100-103 段)。

(四) 在人力资源管理方面，维也纳曾经有过的工作人员咨询、住房、和语言培训等共同服务都彻底取消了。但是，一些有关官员似乎有意恢复这些服务，并且探索在征聘和医疗保险方面恢复共同服务的可能性(第 104-107 段)。

(五) 在财务方面，维也纳各组织的高级财务管理人员似乎就共同关注的事项进行了良好的互动，这种合作关系应能促进合作，有可能在财务作业方面进行合作(第 108-109 段)。

(六) 检查员认为，在维也纳发布新闻方面，可能有机会更加有效地使用资源，提议设立一个联合工作组，审查目前的做法，查明目前在设施和服务方面的重复现象，为提供更加全面的共同新闻服务拟议采取联合行动(第 110-111 段)。

E. 维也纳国际中心图书馆服务的告终

(一) 对维也纳国际中心最近取消共同图书馆服务的分析载于第五章，供有时间和感兴趣的读者参阅其详情。这样一来，大大增加了报告的篇幅，但是，检查员认为，从这个案例研究“汲取的教训”对于扩展共同服务的总体政策以及在较大范围内实行联合国行政改革，是有助益的(第 112-130 段)。

(二) 特定的费用因素是指：图书馆的固定预算不透明和分摊费用的方法是否适当，但也应该强调，在改革方案范围内削减费用的总体趋势往往对管理服务造成最大的削减，而图书馆

服务则成了受削减的主要目标。诸如以电子手段传播的信息受到障碍的服务因素，以及主要表现在联合国咨询委员会缺乏效能的管理因素，也对上述倾向产生推动作用(第 131-138 段)。

(三) 维也纳各组织目前经营着四个单独的图书馆服务处，据称，它比以往的做法省钱。应该在 2002—2003 和 2004—2005 两年期内监督这些服务处的费用，并且在两年期终了时评估费用的趋势和所提供的服务发生重复的程度。

F. 重新研讨管理办法

(一) 目前分配共同事务的状况仍然反映着 1977 年的最初意图，即在联合国、原子能机构和工发组织的管理职责之间求得一个平衡点。但是，三个组织之间相对规模的现有指数，以及每一个组织管理各自共同事务的相对职责，都显示：共同事务的分配远非平等，并且存在着职责显然不均衡的状况。分析的结果显示，工发组织由于负责管理维也纳国际中心建筑群而承担着不相称的重大职责，按照分配行政管理职责的主要假设，原子能机构承担的职责小到不能言之成理的地步。这是一个令人关注的问题，因为每一项共同事务的行政支助费用并没有由三个主要的承办组织按照基本假设均衡分摊，这项假设已经体现不了(第 139-146 段)。

(二) 除了有人认为，除了三个组织对共同事务所承担的职责既不均衡、也不平等以外，基于效率和成本效益的观点，目前这种分配职责的理念也受到了严重的质疑。检查员认为，若能结束目前不成体系的状态，便能够在管理和业务经营上大大提高效率。他提议取消由三个组织分担管理职责的办法，而由联合国设置一个共同事务实体统一管理。由联合国管理的单一共同事务实体意味着将联合国维也纳办事处的行政和共同事务司改为维也纳国际中心共同事务司，适用联合国的条例和规章，但对维也纳各组织的行政首长负责(第 147-154 段)。

(三) 但是，如果维也纳各组织决定保留目前对共同事务分配职责的办法，则必须重新谈判《谅解备忘录》，以反映目前的现实情况，消除当初拟定《谅解备忘录》时由于情况不明而在程序上引起的模糊状态，如有必要，则修改每一项共同事务的规则，以确保它们符合《谅解备忘录》的规定(第 155 段)。

G. 成员国的监督职能

(一) 检查员承认，维也纳各组织二十多年来在经营共同事务方面取得了相当大的成就。但是，维也纳共同事务的进一步发展和其他服务地点的情况一样，主要取决于成员国的支持。因此，如果原子能机构和工发组织的立法机构按照它们与联合国签署的关系协定重申对共同事务原则的支持，应该算是及时的(第 156-157 段)。

(二) 有人关切地注意到，在停办共同图书馆事务以前，并不曾由各自组织的立法机关审议有关提案，在这种情况下，成员国似乎丧失了对于主要行政管理政策的监督职能。虽然秘书长曾系统地向联合国大会报告了共同事务的状况，工发组织或原子能机构却都没有提出相应的报告，这是应该立即补救的不作为(第 158-160 段)。

建 议

建 议 1

维也纳各组织的立法机关应该要求它们各自的行政首长共同拟定计划，建立一个由联合国维也纳办事处管理的单一的共同事务管理单位，至迟于 2006-2007 预算周期付诸执行。

在建立一个由联合国维也纳办事处管理的单一的共同事务管理单位的计划获得接受以前，或者在成员国决定保留目前的分管制度的情况下，提出下列建议备供审议。

建 议 2

各立法机关应该要求联合国维也纳办事处、工发组织、原子能机构和禁核试组织成立一个关于(a)联合医务处和(b)警卫和安全处的联合管理咨询委员会，象维也纳国际中心其他共同事务处一样，具有明确的职权范围和规则，但应对《谅解备忘录》作出相应的修订。

建 议 3

维也纳各组织的立法机关应该决定是否愿意就各种设施和(或)各种房舍服务给予(a)职工餐厅和(b)职工商店补贴？如果愿意，应指明给予哪种补贴，并且应该对《谅解备忘录》和各自的规则作出相应的修订。

建 议 4

为了便利维也纳各组织进一步对话，工发组织总干事应该向联合国维也纳办事处、原子能机构和禁核试组织的行政首长，以及职工餐厅咨询委员会和共同事务协商委员会的成员分发关于维也纳国际中心职工餐厅的内部审计报告。

建 议 5

各组织的行政首长应该通过共同事务协商委员会要求共同印刷事务联合委员会提出计划，说明如何建立一个负责满足维也纳各组织所有印刷需求的共同印刷事务处，并应尽快议定执行办法。

建 议 6

原子能机构理事会应该要求总干事同联合国维也纳办事处的首长磋商，并酌情与工发组织和禁核试组织的行政首长磋商，共同拟定计划，说明如何在维也纳服务地点建立一个由联合国管理的完全统一的会议服务设施，至迟于 2006-2007 预算周期付诸执行。

建 议 7

维也纳各组织的立法机关应该要求各自的行政首长联合审查在维也纳国际中心经营并行语言培训的费用，其目标是查明今后如何以最符合成本效益的方式实行语言培训。

建议 8

维也纳各组织的立法机关应该要求它们各自的行政首长再度努力扩展维也纳国际中心的共同事务。应该在下列领域成立由共同事务协商委员会主持的联合工作组：

- (a) 采购，特别是为总部用品和设备进行的采购；
- (b) 信息和通信技术；
- (c) 人力资源管理，包括但不限于征聘、医疗保险、工作人员咨询和住房服务；
- (d) 财务，起初把重点放在金库业务；
- (e) 新闻事务。

这些联合工作组至迟应于 2004 年终了时向共同事务协商委员会提出计划，各机构的行政首长应于 2005 年的届会上向各自的立法机关提交一份进度报告。

建议 9

维也纳各组织的立法机关应该要求各自的行政首长监督 2002-2003 和 2004-2005 两年期维持单独图书馆服务的费用，并为它们的 2006 年届会编写一份联合报告，说明费用数额的趋势以及重复提供服务的情况。

建议 10

各立法机关应该要求联合国维也纳办事处、工发组织、原子能机构和禁核试组织的行政首长在共同事务协商委员会的主持下联合审查分摊费用的办法，以期将每一项共同事务的费用考虑在内。在这项联合审查工作中，应该审查目前分摊警卫和安全以及口译事务费用的办法，酌情予以修改，以便更加精确地反映这些事务的费用。

建议 11

无论维也纳各组织是否决定按照上面的建议一建立单一的共同事务管理单位，都应该重新谈判谅解备忘录，以反映目前的现实情况。每一项共同事务的规则都应该作出必要的修改，以确保它们符合谅解备忘录的规定。

建议 12

若保留目前的分配管理制度，为了改进成员国对维也纳共同事务的监督任务的效能：

- (a) 工发组织工业发展局应该每两年将共同与合办事务列为一个议程项目，要求总干事提出全面的报告，说明该组织同时作为共同与合办事务的承办者和使用者的活动情况；
- (b) 原子能机构理事会应该每两年将共同与合办事务列为一个议程项目，要求总干事提出全面的报告，说明该机构同时作为共同与合办事务的承办者和使用者的活动情况。

一、政策背景

1. 本研究报告是联合检查组对同一服务地点的联合国系统各组织共同管理事务的经营和发展所进行的一系列报告的一部分。本系列已发表的报告审查了联合国系统在外地的共同房地和事务、联合国总部的共同事务、和日内瓦的共同事务。¹ 本报告也是对联检组以往关于维也纳联合国各组织共同事务的报告的后续报告。² 这些报告的共同目标是为共同管理事务的发展提供动力，并为它们的发展提供一个合理的框架，以便缩减间接费用的结构和数额，从而以更有效率和效能的方法执行方案。

2. 联合国和联合国共同系统各成员组织之间的关系协定为共同管理事务的发展提供了法律框架。就维也纳的情况来说，有关的协定是指先后于 1957 年和 1985 年缔结的《联合国与国际原子能机构协定》和《联合国与工发组织协定》。在每一项协定中，各组织“承认宜在共同有关的行政事项上互相合作”并且保证时时就这些事项进行磋商，尤其是设法以最有效的方式使用设施、工作人员和服务，并且以适当方法避免建立或经营互相竞争或互相重复的设施和服务。³ 此外，《联合国与工发组织协定》明文规定“探索能否向一个或若干个其他组织继续维持或建立共同设施或服务，并且制定为这些设施或服务编列经费的最公平的方式”，⁴ 再度研讨工发组织于 1985 年成为专门机构时已经存在于维也纳的共同事务安排。

3. 扩展共同事务是秘书长于 1997 年概述加强联合国系统的计划时设想到底措施之一。⁵ 为了审查扩展共同事务的可行性，包括是否建立共同事务设施，设置了一个由秘书处和一些基金和方案参加的共同事务工作队，而这个工作队又设立了 11 个特定事务工作组。秘书长的改革倡议比较详细地载于题为“更新联合国的一项改革计划”的报告中，扩展和加强共同事务是他为了加强支持能力而提议的八项战略之一。⁶

4. 战略六——扩大和加强共同事务——需要在全系统审查所有支持性服务，在为这项战略提议的行动中，特别重视发展采购事务、以及信息和通信技术的基本设施和服务。而且设想：“[将]在纽约联合国总部、日内瓦和维也纳设立一个或多个共同事务设施，向所有联合国

¹ “联合国系统在外地共用房地和服务”，JIU/REP/94/8 (A/49/629)；“联合国总部的共同事务”，JIU/REP/96/5 (A/51/686)；“联合国系统在日内瓦的共同事务，第一部分：行政合作与协调概述”，JIU/REP/98/4 (A/53/787)；“联合国系统在日内瓦的共同事务，第二部分：案例研究(ICC, JMS, TES, DPS, JPS)”，JIU/REP/2000/5 (A/55/856)。

² “维也纳国际中心的联合国各组织”，JIU/REP/84/10 (A/39/520)。

³ 大会 1957 年 11 月 14 日第 1145(XII)号决议，第十三条，和 1985 年 12 月 17 日第 40/180 号决议，第 14 条。

⁴ 同上。

⁵ “加强联合国系统”，A/51/829,1997 年 3 月 17 日，p. 7。

⁶ A/51/950,1997 年 7 月 14 日。

组织提供某些共同服务”⁷ 因此，这项战略的一个重点是把共同事务的空间范围扩大到超越某一服务地点的程度，以便在可行的情况下为全系统提供服务。

5. 于 1997 年 10 月任命了一位共同事务执行协调员，并且成立了一个小型的共同事务支助组。1998 年 1 月印发的一份共同事务战略文件载述了共同事务战略的基本原则和主要内容，并且考虑在纽约以外的服务地点提倡共同服务办法，确定维也纳为可能先行一步的服务地点。⁸ 但是，后来又决定把工作重点放在总部以及总部设在纽约的基金和方案。

6. 在就共同服务向五十五届联大提交的报告中，秘书长评量了已经取得的成果，以及进一步发展时所遇到的障碍。确定了要实行特定共同服务的下列管理事务：档案和记录管理；财务；综合管理信息系统；采购；人事；运输和旅行事务。⁹ 但也有人指出，共同事务工作队处于“十字路口”，虽然共同事务历来“能够形成共同性”，“在大会属下的秘书处和由各自的执行主任指导的基金和方案之间，就实际做法和要求来说，还是有一些重大的差异”。¹⁰ 建立共同服务设施的可行性似乎也多少令人怀疑。对于总部以外的办事处来说，将继续分享信息，但有人认为，“[由于]共同事务具有相当大的区位特性，机构采购有其必要，”总部以外的办事处，包括维也纳，“必须在具有适当的信息分享机制的情况下继续单独管理”。¹¹ 最近，秘书长在一份后续报告中指出，在十一个工作组中，仍在开展业务活动的，只剩下四个了。¹²

7. 内部监督事务厅在对联合国共同服务的一项审查中着重指出扩展共同服务的时候所遇到的障碍。¹³ 该报告审议了为了在纽约执行秘书长的共同服务战略所采取的一些特定行动，但它也强调务必将日内瓦和维也纳等办事处也列入该战略的总体执行范围内。由于任务授权上受到限制，该厅必须把重点放在秘书处，联检组认为，“专门机构是扩展和加强共同服务的重要因素，就日内瓦和维也纳的情况来说，尤其如此，这种报告若能采纳它们的观点，必然收益良多”。¹⁴

8. 本报告的课题是审查维也纳的共同与合办事务，联检组受权在全系统范围内执行这项任务，有利于进行比较广泛的审查。在编写这份报告时，检查员会见了原子能机构、工发组织、联合国维也纳办事处、联合国管制麻醉药品和预防犯罪委员会和禁核试筹委会的高级管理官员，也会见了纽约的高级官员。检查员感谢与会者和乐意分享其知识和专长的人员。

⁷ 同上，第 242-243 段，行动 26。

⁸ “共同事务”，秘书长的报告，A/55/461,2000 年 10 月 9 日，附件，第 15-16 段。

⁹ 同上，第 66 段。

¹⁰ 同上，第 69 段。

¹¹ 同上，第 67 段。

¹² 档案和记录管理；采购事务；人事；旅行和运输事务。“共同事务”，秘书长的服务，A/57/176,2002 年 7 月 2 日，第 6 段。

¹³ A/54/157,1999 年 6 月 30 日。

¹⁴ “联合国共同事务的审查”，A/54/157/Add.1,1999 年 9 月 30 日，第 10 段。

二、维也纳共同事务的组织和管理

A. 背景

9. 维也纳的第一个联合国组织是 1957 年设置的原子能机构，接着是 1967 年设置的工发组织。由于原子能机构已经有了健全的管理设施，尽管工发组织设置在不同的房舍内，人们还是认为，让工发组织在分担成本的基础上与原子能机构合用一些支持性服务，效率较高，而且符合成本效益。这种服务包括医疗、图书馆、电子计算、印刷、翻印、住房和总部采购，人事、财务和总务则仍由每一组织单独负责。因此，在原子能机构和工发组织于 1979 年开始使用多瑙中心¹⁵ 的新房舍以前的数年内，工发组织和当时迁移到维也纳的联合国其他实体都使用了原子能机构所提供的共同服务。

10. 新设施是奥地利政府和维也纳市为了安置原子能机构和工发组织的永久总部而蓄意兴建的，根据 1971 年的预测，估计两个组织分别需要能够容纳 2325 人和 2266 人的楼板面积。¹⁶ 根据与奥地利政府的总部协定，原子能机构和工发组织将在九十九年内每年向奥地利政府交纳 1 奥地利先令的名义租金。该建筑群包括四座办公塔楼、两座共同事务楼和用以设置一个中型会议中心的中央圆形大厅。富有创新性的设计将成对的建筑物同中央圆厅连接起来，使各栋建筑物能够在两个层级上互相往来。建筑群的功能设计有利于联合的居住者分享共同服务，据设想，共同服务建筑应该容纳职工餐厅设施、印刷设施、图书馆、计算机作业设施、维修处、职工商店、医务处和语言培训设施。

B. 行政管理

11. 在原子能机构和工发组织就要迁移到新房舍的时候，有机会重新审查一下现有的共同事务安排，以期加以扩展，两个组织于 1974 年 1 月设置了一个共同事务联合工作组研究在多瑙公园建立共同事务所涉行政和法律问题。根据其职掌，联合工作组需要考虑从诸多潜在领域中选择可能经营共同事务的下列项目：采购、供货和库存控制、职工商店、职工餐厅、文件印制和分发、计算机服务、图书馆。后来又加上房舍管理和警卫。此外，联合工作组需要审查由两个组织分摊资金和经营费用的办法，以及可供选择的管理形式。¹⁷

12. 考虑了下列管理方案：独立管理、联合管理、和分配管理。头一个方案设想建立一个独立实体，有它自己的预算、工作人员和法律身份，不过要向原子能机构和工发组织负责。第二个方案是建立单独的实体，但由原子能机构和工发组织联合拥有，编列经费和配备人员。

¹⁵ 后来称为维也纳国际中心(VIC)。

¹⁶ “会议时地分配办法。将维也纳列入会议时地分配办法”，秘书长的报告，A/10348,1975 年 11 月 17 日，第 9 段。

¹⁷ “原子能机构/工发组织联合工作组关于永久总部共同事务的报告”，1975 年 5 月，第 4-5 段和附件一。

最终选择的第三个方案是将对每一项共同事务的管理分派给两个组织中的某一个，其目标是实现“职责的总体均衡”，按照预先决定的办法分摊费用。该联合工作组承认，每一个方案都引起困难，但总结认为，分配管理是三个方案中困难最小的，”至少起初“提议采取这个管理方法。¹⁸ 联合工作组于 1975 年提交报告，建议：“公平分配共同事务，基本上假设：已经负责某项事务的组织就继续负责，并为每项事务拟定详细的管理办法”。¹⁹

13. 原子能机构和工发组织于 1975 至 1976 年间对联合工作组的报告进行了拖得很久久的谈判。但是，据了解，两个组织都过高地估计了新房舍所需要的楼板面积，结果需要为过多的楼面寻找其他的使用者。由于当时工发组织还不是一个专门机构，联合国本身需要负责解决工发组织楼板面积过多的问题。²⁰ 至于原子能机构楼板面积过多的问题，大会 1976 年 12 月 22 日第 31/194 号决议同意为此负责，核准了秘书长的建议，只要属于暂时性的安排，即可将原先指定给原子能机构使用的塔楼之一交由一些联合国实体使用。同一决议核准按照秘书长的提议，分期实施将纽约和日内瓦的一些组织单位迁移到维也纳的行动计划。²¹ 还设想将联合国今后成立的办事处或机构设在维也纳。²²

C. 谅解备忘录

14. 联合国秘书长、原子能机构总干事和工发组织执行主任于 1977 年 3 月 31 日签署了关于在多瑙中心组织共同事务的《谅解备忘录》。虽然联合工作组设想了只涉及两个组织的共同事务系统，现在的《谅解备忘录》已经为三个自主的参与者作了安排。

15. 《谅解备忘录》说：“多瑙房地的经营和维持必须遵循这样的基本原则，即：联合国、工发组织和原子能机构共同负责，共同事务应按照合作精神处理”。²³ 《谅解备忘录》设想成立一个三边委员会，在多瑙建筑群落成启用之前，负责共同事务的规划与执行政策指导和通盘管理。将成立一个工作队，审查财务事项包括拟订费用分摊办法。该《谅解备忘录》也认识到，需要按照议定的原则解决人员配备问题。虽然规定了共同事务的分配方式，在某些

¹⁸ 同上，第 43-47 段。

¹⁹ 同上，第 68.3 段。

²⁰ “会议时地分配办法 ...”，同前，第 18-20 段。

²¹ “联合国房舍。维也纳多瑙中心办公房舍和会议设施的利用”，秘书长的报告，A/C.5/31/34,1976 年 11 月 11 日，以及行政和预算问题咨询委员会的报告(ACABQ)，A/31/452,1976 年 12 月 16 日。

²² 联合国维也纳办事处设有下列机关：联合国管制麻醉药品和预防犯罪厅；外空事务厅；法律事务厅国际贸易法组；复兴开发组；联合国原子辐射影响问题科学委员会；联合国维也纳信息事务处；行政和会议事务以及其他支持及共同事务方案。“联合国维也纳办事处的组织”，ST/SGB/1998/16,1998 年 10 月 30 日。

²³ “关于分配维也纳多瑙中心共同事务的谅解备忘录”，1977 年 3 月 31 日，第一节。

情况下也成立了联合咨询委员会，详细的办法则多半有待拟订。如果有重大的争端无法解决，则将其提交各组织行政首长。最后，《谅解备忘录》规定，任何一个组织如果不拟遵守协定的任何内容或所有的内容，至迟应于 12 个月以前提出通知。

16. 根据《谅解备忘录》，共同事务分配如下：原子能机构(医疗事务、职工商店、印刷和翻印、电子计算机)；工发组织(房舍管理、职工餐厅、语言培训)；联合国(安全和警卫)。还需要进一步研究如何设置总部设备和用品共同采购处、共同使用口译服务、物品的共同收取、储存和库存控制事务。最终也需要审议其他事务(邮递、邮袋、签证、财产保险)的合办事宜。

17. 二十五年前签署的《谅解备忘录》仍然是指导维也纳国际中心共同事务系统的基本文书。但是，在禁核试组织于 1997 年迁移到维也纳以后，联合国维也纳办事处、工发组织、原子能机构和禁核试组织的行政首长于 1998 年 1 月决定，应该参加维也纳国际中心共同事务的管理安排，为此签署了一份《补充谅解备忘录》。虽然该补充《谅解备忘录》说，禁核试组织“应为此项安排的正式成员”，它的成员资格在一个重要方面有所不同，即：除了按照目前的分摊费用办法支付其份额以外，“禁核试组织应该向提供某项服务的组织支付间接费用，作为对该组织行政费用的贴补”。²⁴ 这是考虑到禁核试组织自己并不承办任何共同事务的事实。

D. 费用分摊办法

18. 共同事务系统的一个整体部分是由参与的组织分摊事务费用的机制，在早期阶段，有必要为维也纳国际中心的共同事务拟订分摊费用的办法。从所涉及的费用来说，房舍管理处是历来是最重要的共同事务，在 1979-1980 的早期阶段，有一个复杂的公式用于计算共同事务费用，它包括支出目标的号码、费用中心、和诸如楼板面积和工作人员人数的一系列的“分配系数”。人们发现，这种系统会发生编码的错误，显然过于复杂，1981 年起，被改为根据若干可分摊的品目号码、以 1980/1981 年的支出数额为基础、按照固定的百分率计算分摊费用的办法，原子能机构和工发组织分别摊缴 45.5% 和 50.1%，其余部分由近东救济工程处和商业租户承付。²⁵ 工发组织成为专门机构以后，它与联合国维也纳办事处(包括近东工程处)分别摊缴 31.6% 和 22.9% 的共同事务费用，这个分配比率一直沿用到 1995 年。警卫和安全费用和其他事务费用也根据这个比率摊缴。

19. 在这段期间内，职员的人数发生变化，原子能机构和联合国维也纳办事处增加，工发组织则减少。1996 年，工发组织职员人数进一步减少，近东工程处迁移到加沙，突出地显示需要审查房舍管理费用的分摊办法，这项审查形成了 1996 年由顾问进行的共同事务费用分

²⁴ “关于分配维也纳多瑙中心共同事务的补充谅解备忘录”，1998 年。

²⁵ “维也纳国际中心的共同事务-费用分摊办法”，工发组织，行政司，1984 年 2 月 1 日。

摊之研究的第一部分。²⁶ 研究包括的第二部分审议了维也纳国际中心另外八项共同事务费用的分摊办法。

20. 顾问的研究报告促请大家注意公共楼面(走廊、厕所、技术室、员工福利室、房舍管理、警卫和安全事务、商业租户等)占维也纳国际中心总面积的比率较高(48.6)。房舍管理费用分摊计划的计算办法考虑到总面积,使用了不同的方法分配公共楼面、员工服务设施(餐厅、托儿所和职工商店)的面积、以及其他共同与合办事务所占用的面积。²⁷ 该计划建议每年刷新费用分摊比率。召集了一个工作组,审查了顾问研究报告的建议,公共事务协商委员会接受了房舍管理费用分摊办法草案,决定从1996年1月1日算起,追溯执行;原子能机构、工发组织和联合国维也纳办事处的费用分摊比率分别为49.7%、26.9%和23.4%。

21. 后来对房舍管理的费用分摊比率作了修正,反映了工发组织的分摊比率进一步减少以及禁核试组织于1997年迁移到维也纳国际中心的情况。根据截至2000年12月的面积分配情况,以及员工人数和共同与合办事务的分配系数计算,于2001年1月1日对原子能机构、联合国维也纳办事处、工发组织和禁核试组织适用的费用分摊比率分别为51.7%、23.1%、17.4%和7.8%。禁核试组织由于自己没有承办任何共同事务,另外支付了间接费用。

22. 维也纳服务地点在经营分摊费用的共同事务系统方面有了大约20年代经验。大会1999年12月23日第54/249号决议确认了这一点,它注意到“联合国维也纳办事处共同事务安排的先进水平和有关的费用指数”。²⁸ 在有关本报告的访谈中,人们普遍认为:维也纳的费用分摊办法极为先进。

23. 目前的分摊费用安排并不扩大适用于承办组织提供服务所引起的行政支持费用(人事、财务、行政管理费用等)。不计入支持费用的决定是基于这样的假设:每一组织都会由于管理共同事务而负担大致上同样的费用,看来这种假设不再成立了。

24. 另一个问题是若干共同事务显然不透明,人们对于事务的经营费用和这些费用的明细情况,一无所知。成本效益是联合国改革过程中永远不变的主题,人们对于不透明问题特别敏感。由于在共同事务的情况下,用户组织对目前提供者的任何事务费用几乎无从控制,务必使他们相信所承办的事务符合成本效益。但是为本报告进行的访谈情况显示,由于对若干共同事务缺乏充分的费用资料,无法达到应有的信任程度。

E. 管理机制

25. 一个能够充分发挥功能的协商机构,对于任何共同事务安排的成功运作,带有根本的重要性。如上所述,《谅解备忘录》设想成立三方管理委员会,在维也纳国际中心共同事务的初期规划和执行阶段提供政策指导。联检组于1984年建议,在行政首长的层级上成立一个

²⁶ “维也纳国际中心—共同事务费用分摊的研究:第一阶段—房舍管理事务”,顾问报告,1996年6月。

²⁷ 同上,第6-24段。

²⁸ A/RES/54/249,2000年2月18日,第172段。

联合协调委员会，这个计划得到了秘书长的支持。²⁹ 行预咨委会认为联检组的建议“合理而且必要”，大会也同意这个看法。³⁰ 但是，正式成立联合协商机构被推迟下来，直到工发组织于 1986 年初成为专门机构以后才予以成立。

26. 根据禁核试组织加入共同事务安排以后于 1998 年修订过多职权范围，共同范围协商委员会由联合国、原子能机构、工发组织和禁核试组织分别指派一名高级官员组成，另外于必要时加派顾问和专家。共同范围协商委员会开展业务活动的依据是*每一项共同范围发交三个组织之一承办，并且由对该共同事务负终极责任的行政首长授权经营*。共同事务协商委员会也需要考虑到个别咨询和(或)协调委员会的职责范围和职权范围。据此，共同事务协商委员会“可以审议并且以协商一致意见决定或提出建议”，以期解决诸如政策和有关财务、事务外包、以及承办新事务或撤销旧事务等问题。

27. 有一份类似的文件载述在维也纳国际中心为个别的共同事务成立协调委员会(除非先前已有协调委员会)的指导原则。协调委员会是“就任何管理问题交流信息和一般性意见的论坛”，包括财务和预算问题，并“就政策问题向承办的组织提出建议”。但是，不得干涉该事务日常的经营活动。下列共同事务领域已经有联合咨询委员会或协调委员会：房舍管理、职工餐厅、印刷、职工商店、托儿所、车库经营。但是，还没有就医疗事务以及警卫和安全事务，成立这样的委员会。

28. 共同事务协商委员会每年在常会期间开会 4 次，另外可以在不定期的特别届会期间加开。1998 年以来的会议记录显示，平均有 16 位高级管理人员参加会议，与会者通常至少属于主任的层级，往往四个组织的行政首长都参加。协商委员会的主席由四个组织的首长每年轮流担任，其议程包括所有共同事务，但用了相称的大量时间讨论与房舍管理有关的问题。

29. 关于个别事务之协商委员会的指导原则中强调：“会议的频率和会期应当考虑到节约工作人员的时间”，因为参加委员会的人员都是高级官员。就本报告接受访谈时，有人提到共同事务承办组织中、职级高于直接负责业务人员的高级管理人员的时间问题。这种管理时间并没有计入费用分摊安排中，因为从一开始就假设，各组织的这种支持费用会互相抵销。

30. 另外一个关在的问题是，必须在共同事务协调委员会的咨询工作和个别协调委员会的咨询工作之间厘清一条细微的界线，这是承办每项共同事务的组织首长最终必须为管理决策尽责，从而接受问责的分际所在。各委员会的记录显示，一般说来，已经找到一个可以接受的、合理的平衡点，但在某项事务的提供发生问题时，各咨询委员会和承办组织之间的关系可能随而发生抵触。

²⁹ JIU/REP/84/10,建议一 (a) ;“秘书长的意见”, A/39/520/Add. 1,1984 年 11 月 26 日, 第 10 段。

³⁰ “行预咨委会报告”, A/39/733,1984 年 12 月 4 日, 第 6 段;“联合检查组”, A/RES/39/242,1984 年 12 月 18 日, 第四节, 第 1 段。

三、审查维也纳共同与合办事务

31. 《共同事务战略文件》将共同事务定义为，“共同事务指通过正式或非正式机制向其他机构，即向‘客户’机构提供的服务”。³¹但在维也纳这一工作地点，共同事务和合办事务通常是有区别的。共同事务指向维也纳国际中心各组织提供的服务，而合办事务是在双边基础上（附件一）提供的，本报告是遵守这种区别的。

32. 在很大程度上，目前维也纳国际中心共同事务的分配正如联合工作组所呼吁的那样，反映出最初试图使《谅解备忘录》三个签字组织的管理职责均衡。目前的分配情况如下：

原子能机构	工发组织	联合国/维也纳办事处
医疗	房舍管理	警卫和安全
印刷	职工餐厅	车库经营
职工商店		核发公务旅行证件
托儿所		口译服务

A. 目前对维也纳共同事务的安排

(a) 工发组织承办的事务

33. 根据分配管理办法，工发组织负责管理维也纳国际中心建筑群以及职工餐厅服务和语文训练服务。回顾既往情况，这类分配似乎雄心勃勃，但在承担这些责任时，却拟定计划使工发组织成为专门机构，其前景良好。然而，主要捐助者在 1993 和 1996 年底撤回捐款，对工发组织所有方案均产生严重影响，对其行政和支助服务的影响相对更大。面临大规模紧缩开支，工发组织寻求将其某些合办和共同事务职责转交维也纳其它组织承担。语文培训服务（自 1993 年原子能机构撤出后开始的一项合办事务）由维也纳办事处接管，自 1998-1999 年预算周期生效。但工发组织转交房舍管理处的计划却不太顺利。

(一) 房舍管理处

34. 《总部协定》除其他事项外，特别载列出维也纳国际中心各部分的使用条件以及奥地利政府和国际组织在保养、维修和重置方面各自的职责。各组织自行负责房舍、设施和装置有秩序的运作和适当保养以及小型维修和重置。至于重大维修和重置，则要区分是人力不可抗

³¹ A/55/461,2000 年 10 月 9 日，附件，第 5 段。

拒的原因还是建筑不当造成，如若属于后种情况，则是奥地利政府的责任，所有其它重大维修和重置则属各方另行协定问题。³²

35. 1977 年《谅解备忘录》规定，工发组织代表维也纳国际中心负责管理建筑群地面、建筑及其有关装置和设备的日常运作和基本保养及维修，并由该中心资助。³³ 《谅解备忘录》请房舍管理咨询委员会（房舍管理咨委会）“在房舍管理问题和优先事项、工作标准及其成本等主要事项方面对工发组织给予指导”。³⁴ 房舍管理是工发组织方案和预算的一个单独主要方案。在 2002-2003 年，拟议为共同房舍管理共设立 111 个经常预算员额（4 个专业员额，107 个一般事务人员（一般职等）员额），估计所需资源为 3 590 万欧元左右。

36. 《谅解备忘录》还规定，所有适当房舍管理和保养服务“在技术和经济能力许可的范围内”均将订立合约，由工发组织承办。在这方面，房舍管理处所有各项服务均需定期审查并作出调整，以符合最高成本效益的方式尽力取得平衡。例如，最近对外包服务进行审查之后，决定其中三项服务由内部提供成本效益更高。检查员建议，应该继续定期对外包和内部提供服务的相对成本以及服务质量进行审查。

37. 在主要维修和重置方面，原子能机构、联合国和奥地利政府于 1981 年 1 月 19 日签订的协定原本设立了一项共同基金—主要维修和重置基金(MRRF)³⁵—为这类开支提供资金，并提供一份主要维修项目暂订清单，在单独议定书中逐项列出。主要维修和重置基金资助的主要项目也由工发组织代表维也纳国际中心各组织和奥地利政府进行管理。维也纳国际中心建筑老旧，因此愈益需要进行主要维修和重置，尤其是自 1990 年代中期以来更为如此，因而也有必要对主要维修和重置基金财政安排进行审查。由于维也纳国际中心需要大规模清除石棉—这一方案估计费用达 1 亿美元左右—这种状况就更为复杂，这是需与奥地利当局另行讨论的问题。

38. 在本报告编写期间，奥地利政府和四个维也纳组织就修订 2002—2006 年主要维修和重置基金协定的谈判即将结束。维也纳各组织提议，平均分担主要维修和重置基金资金(奥地利负担 50%，维也纳各组织负担 50%，不是分别负担 20%和 80%)，由伙伴双方分担相同的最高限额(奥地利的一个条件)，但由奥地利担负灾难性失职责任。还设想（并随后做到了）大量增加(达 220 万美元)主要维修和重置基金年度捐款总额和由基金支应费用的项目。

39. 维也纳各组织在 1996 年同意启动基本要求方案(ERP)，以负担房管处或主要维修和重置基金经常预算无法供资的维修和重置，自 1998 开始，为期 10 年。但该方案的实施却由于

³² 例如，见原子能机构载有原子能机构、联合国和奥地利共和国联邦政府之间有关总部所在地协定及其有关协定文本的情况通报。1983 年 1 月 INFCIRC/15/Rev.1/Add.1,第三和第五节。

³³ 检查员注意到，同《谅解备忘录》的规定相反，原子能机构为其楼面的清扫服务另行订立了合约，并雇用内部房舍服务工作人员，这会引起与房舍管理处之间的协调问题。

³⁴ “《谅解备忘录》...”，同前，第 5 节。

³⁵ 根据原协定，签约方每年向共同基金捐款 33,333 美元，并每年自前一年的基金付款额中偿还三分之一，但为联合国和原子能机构规定了年度最高债务限额。工发组织于 1986 年成为专门机构，其捐款和偿还份额降为 25%。

基本要求方案供资项目难以达成协议而推延。共同事务协商会在 2000 年 12 月同意房管处的提议，基本要求方案由房管处 2002-2003 两年期经常预算承担。共同事务协商会还在 2001 年同意，房管处应在 2002 年前设立一项特别帐户，以结转该处经常预算未用余额，使充分执行预算具有更多的灵活性。

40. 上述简要概览或多或少显示出维也纳各组织监察维也纳国际中心建筑群管理工作面临的复杂性以及工发组织作为管理组织所承担的工作量。还应指出的是，工发组织面临严重财政危机，使房舍管理工作愈趋复杂。因此，在 1996-1997 两年期内，工发组织房舍管理预算实际资源总值比 1994-1995 年降低 8%，并可预见包括工作人员、保养、公用事业和家具及设备供给在内的所有成本部分均将减少。³⁶

41. 将房舍管理处的管理责任于 1999 年初开始移交维也纳另一组织的提议是在工发组织 1998-1999 两年期预算中提出的，尽管其间承认移交责任有赖于根据《谅解备忘录》³⁷ 的规定同维也纳各组织进行磋商和签署协定的情况。其目的是“为了减轻工发组织管理一项复杂的业务而承担的行政和管理负担”，这样做是“鉴于工发组织大量裁员……以及工发组织在房舍管理处费用中的分摊份额降低到大约 20%，因此上述建议似乎是顺理成章的”。³⁸ 责任移交还使工发组织得以把主要力量放在其核心职能上。然而，由于尚未签署协定，房舍管理处仍由工发组织负责。

42. 在 2000-2001 方案和预算中，已将房舍管理作为一个单独显示收入和开支的主要方案，“以增加其费用分摊管理的透明度”。³⁹ 在 2002-2003 年方案和预算中，又将此一进程推进一步，将单独房舍管理主要方案列为自我平衡的方案，所有拟议开支由收入—从分摊费用机制收到的包括工发组织在内的维也纳各组织的缴款。因此，工发组织核心预算仅显示其本身房舍管理业务费用份额，包括在—项单独主要方案（间接费用）中，房舍管理处员额不列入工发组织的员额表。⁴⁰

43. 在 1998-1999 两年期间，工发组织方案与预算文件的格式和叙述方式有了重大改变，未能直接对最近两年房舍管理预算的实际经费总额进行比较。然而，在 2000-2001 年方案和预算文件中，人们注意到，预算的零增长或负增长“严重地限制了房舍管理科确保定期进行修理和保养工作的能力……”。⁴¹ 房舍管理处员额的出缺率高（截至 2000 年 12 月 1 日，房舍管理处编列的员额出缺率接近 20%），预算执行率则降低（与经常预算的平均发放率 91% 相比，房舍管理处在 2000 年拨款总额的发放比率为 85%）⁴²，加重了已有的各种困难。尽管存在所有这些制约，房舍管理处目前的管理质量仍然受到撰写本报告时所访谈过的维也纳各组织高级工作人员的普遍赞扬。

³⁶ IDB/S.6/2-PBC/AS.2/2, 1995 年 12 月 4 日, P.120, 方案 1110 表格和第 11.8 段。

³⁷ 1997 年 11 月 21 日, G C.7/21, 第 47-48、83 and G.23-G.28 段, 包括表格在内。

³⁸ 1998 年 8 月 14 日, IDB.20/7-PBC.14/6, 第 22 段。

³⁹ 1999 年 3 月 2 日, IDB.21/7-PBC.15/7, 第 30 和 G.1-G.5 段, 包括表格在内。

⁴⁰ 2001 年 3 月 16 日, IDB.24/3-PBC.17/3, 第 29-30 和 G.1-G.5, 包括表格在内, 和附件 A、表 1。

⁴¹ IDB.21/7-PBC.15/7, 同前, 第 G.2 段。

⁴² 2001 年 3 月 14 日, IDB.24/8-PBC.17/8, 第 2 段。

44. 在 2002-2003 两年期间，为工发组织各项主要方案编列了 598 个员额（279 名专业人员和 319 名一般事务人员）费用的预算，这一数字不包括房舍管理主要方案的 114 个员额。因此，在总共 712 个员额中，有 16% 由房舍管理方案直接编列预算，这个比率似乎不相称，也影响到相关行政支助费用。在某种程度上，这种状况反映出由内部提供许多房舍服务和更多地实行外包的决定将减轻该组织的明显负担。然而，检查员认为，房舍管理处的职责对工发组织高级管理人员构成不相称的负担。

45. 鉴于原子能机构不愿意接管房舍管理处，目前需要考虑其他做法。在撰写本报告时进行的访谈中的某些时候，有人认为，当地市场同等工作的人工费用比联合国一般事务人员的工资低廉，将房舍管理事务外包会更具有成本效益。尽管这有待验证，仍有必要由维也纳的某一个组织承担外包合约安排的管理责任。有人提议了一个变通办法，即由维也纳国际中心拥有人—奥地利政府—来管理该建筑群，以更符合商业行情的费率向国际组织收取租金。下面第六章将进一步审议今后房舍管理的情况。

（二） 职工餐厅事务

46. 《谅解备忘录》中将职工餐厅和职工商店事务一并审议，也许因为这些事物具有共同特征，尤其是两者均需要自筹资金。⁴³ 它规定这两者都需要建立咨询委员会，以对业务经营加以指导。《谅解备忘录》指出，工发组织“意欲通过合约安排管理职工餐厅设施，工发组织为订约人……”，并规定职工餐厅咨询委员会应就某些方面的职工餐厅服务提供建议，包括编写合约说明书并邀请承包商参加投标。⁴⁴

47. 维也纳各组织于 1989 年共同通过职工餐厅服务规则。这些规则规定，食品饮料价格“应能支应所有业务费用”，定价政策“应着眼于对职工餐厅实行不谋求利润、但能自给自足的商业经营……”（第 4.01 条）。⁴⁵ 这些规则还规定，职工餐厅“应免费使用房舍”，维也纳各组织“应提供和置换全部资本设备”，但“消耗性用品和设备……应由职工餐厅事务处提供”（第 5.01 条）。

48. 根据原订安排，职工餐厅承包商的大部分费用由消费者收费支付，但公用事业和其他房舍事务费用（保养工作、清洁）等与职工餐厅服务设施所使用的楼面有关的费用则由维也纳各组织按照房管处分摊费用比例分摊。实际上，同《谅解备忘录》的规定相反，维也纳各组织需要补贴职工餐厅，也没有鼓励措施使承包商节约受补贴的公用事业费用。1996 年的咨询研究对每年的补贴数额进行估计，认为职工餐厅的价格需要提高 9%，才可匀支全部补贴费用

⁴³ 《谅解备忘录》规定，“责成经管的组织在业务经营上务必做到长期不致发生损失”。“《谅解备忘录》……”，同前，第 4(g)节。

⁴⁴ 同上，第 4(b)和(e)节。

⁴⁵ “维也纳国际中心职工餐厅服务规则”，1989 年 1 月 19 日职工餐厅服务第 27 条。

（若仅匀支对公用事业费用的补贴，则只需提高 3%）。⁴⁶ 工发组织 1996-1997 两年期外聘审计员报告认定，“补贴的数额……很高”，而且“……不符合职工餐厅服务不谋求利润但能够自给自足的经营原则”。⁴⁷ 工发组织在 1999 年推算，维也纳各组织对职工餐厅的补贴费用每年达 1,300 万奥地利先令。⁴⁸

49. 职工餐厅合约将于 1999 年 12 月底到期，于 1999 年 8 月举行公开招标，目的是至少停止部分补贴。根据共同事务协商会会议记录，某些公用事业费用将继续得到补贴，数额约为 700 万奥地利先令，而投标商则需根据先前与分红有关的比例支应 580 万奥地利先令的补贴差额。例如，如果承包商放弃 100% 的预定补贴，则应享受 90% 的总利润，依此类推，可将补贴数额降低到 50%。投标需知中还强调，应该维持目前职工餐厅的价格水平和质量。

50. 有 20 多家公司受邀投标，但仅收到 3 家投标，这些投标由一家咨询公司进行技术和财务评估。仅有一家承包商表示愿意放弃 100% 的补贴，因此建议接受这项投标。该承包商收到并接受了为期六年的合约，自 2000 年 1 月 1 日开始。但原子能机构在 1999 年 11 月的职工餐厅咨委会和共同事务协商会上提出反对意见，认为两会没有按照商定的规则将详情通知自己或与自己协商。

51. 现行职工餐厅合约要求承包商承担某些公用事业费用（电、水、清洁、废物处理），但不必负担暖气、冷却和通风费用。承包商还必须负担房地和设备的保养和维修费用，但不必负担正常的重新装饰费用。在维持食品饮料价格水平及质量的同时，又要承担过去受补贴的公用事业和保养工作的费用，最后证实是一项困难的工作。新承包商在第一年就经历严重现金流动问题，无法维持预测预算。此外，消费者对质量和服务不满，造成需求大量减少，使得承包商遇到的问题更加严重。

52. 检查员收到的许多意见和对职工餐厅咨委会会议记录的审查情况都显示：对新的职工餐厅服务广泛不满是出于对食品质量、卫生以及餐厅工人劳动热情等实际事项的关切。原子能机构工作人员代表大会于 2001 年 6 月分发以后获得原子能机构 1,100 名工作人员签署的请愿书也表示不满，请求终止合约，并重新招标，以“完全按照既定程序选择职工餐厅承包商……”。该请愿书还要求维也纳各组织再次承担全部公用事业费用，它援引过去的做法和职工餐厅服务规则第 5.01 条，说明应该这样做的理由。

53. 工发组织在接受本报告的访谈时表示，许多早期问题已经得到解决，现金流动状况得到改善，承包商开始稍有盈利。检查员还得到工发组织提供的有关职工餐厅业务情况的报告，粮农组织的一位职工餐厅服务联络主管人员于 2001 年 4 月访问该设施，提出这份报告。尽管该报告范围必然局限于个人的经验，但报告大部分是肯定的。然而，当时检查员并不知道工发组织于 2000 年就维也纳国际中心职工餐厅进行了一次内部审计，直到本报告定稿时，工发组织才证实内部审计报告业已完成。随后，工发组织对检查员请求得到审计报告副本拖延答

⁴⁶ “维也纳国际中心 - 共同事务分摊费用情况研究” 1996 年 6 月咨询报告，第 39 - 41 段。

⁴⁷ 1998 年 6 月 23 日，IDB.20/3-PBC.14/3, 第 21 段和第 112 - 114 段。

⁴⁸ 1999 年 11 月 4 日，共同事务协商会，第 4/99 次会议记录，第 13 段。

复，造成本报告未能参照此一重要审计的情况。考虑到上述各项问题以及职工餐厅服务设施对维也纳各组织工作人员福祉的重要性，检查员认为，为了实现透明度，并协助维也纳各组织间进一步对话，工发组织应该向联合国维也纳办事处、原子能机构和禁核试组织的行政首长以及职工餐厅咨委会和共同事务协商会成员分发维也纳国际中心职工餐厅服务内部审计报告。

54. 《谅解备忘录》规定在业务经营上务必做到长期不致发生损失，而职工餐厅服务规则将这些解释为应由维也纳各组织提供一系列补贴，两者显然存在冲突。第 5.01 条规定，职工餐厅服务“房舍应免费”，被一些人理解为不仅场地房租免费，而且公用事业项目也免费。第 4.01 条似乎更加模糊，因为没有逐项列明“业务开支”，对于每一项公用事业费用是否应该列入业务开支的含义，也不明确。总而言之，各项规则隶属于主要法律文书—在本案例中即《谅解备忘录》—《谅解备忘录》显然并未意欲提供补贴，这表明应该提高价格，以取消全部补贴。

55. 然而，一个更加复杂的情况显示：咖啡厅的餐饮价格是价格普查的一部分，用于确定一般事务人员的薪金，因此，咨询报告显示的咖啡厅餐饮价格增加的幅度意味着补偿性工资的增长。要维也纳各组织取消补贴，然后用加薪补偿工作人员似乎并不合理。此外，有人认为，职工餐厅补贴是工作人员的既得权利。如果维也纳各组织要保留职工餐厅补贴，便应据此修改《谅解备忘录》和职工餐厅服务规则。根据补贴职工餐厅的经验，应该可以详细修改《谅解备忘录》，以消除今后的疑虑或误解。

(b) 原子能机构承办的事务

56. 目前由原子能机构经管的共同事务包括医疗、印刷和复印、职工商店和托儿所。直到最近，原子能机构还经管了共同图书馆服务，但各参与组织自 2000 年以来已逐渐退出该项服务（见下面第五章）。

(一) 联合医务处

57. 联合医务处主要为工作人员的福利而设，除其他事项外，特别提供以下各项服务：在应聘、出差、残疾求偿和离职时实行体格检查；核准病假和产假；免疫接种；就出差和工作场所的职业健康事项的保健预防措施提供咨询意见；举办保健宣传；进行急救。⁴⁹ 原子能机构对管理和经营这一共同事务感兴趣，部分是由于其特殊的医疗需要，因为其外地检查员暴露在特定健康风险之中，放射性工人需要更加经常地进行体格检查。原子能机构对联合医务处各项服务相对高的使用率还反映出该机构专业工作人员奉行轮调政策的更替情况。

58. 原子能机构在 2000-2001 两年期间为联合医务处编列 19 个员额（3 名专业人员和 16 名一般事务人员），所需概算约为 320 万美元。对联合医务处分摊费用的公式，自 1998 年初开始，需要分摊经费的项目自三项减为一项（在上一个日历年度向每一参加组织提供服务的项

⁴⁹ 原子能机构，《管理手册》，第二部分，第 18 节，第 1 段。

目数量)。费用的分摊按照《维也纳国际中心共同事务分摊费用情况咨询研究报告》中所载列的建议办理。⁵⁰

59. 至于管理方面，联合医务处目前没有得到联合医务处管理咨询委员会的支助，而《谅解备忘录》并没有对这类委员会作出规定。《谅解备忘录》唯一的要求是医务处首长应由联合国、工发组织和原子能机构共同协议任命。出现有关医务处方面的问题时，则由各人力资源管理办公室负责人在定期会议上讨论解决。为了保证效率，联合医务处采用了据以评估业绩的基准参数（24小时内出具合格证明、同一天内完成转送就医过程等等）。

60. 原子能机构内部审计处最近对联合医务处进行审计，尽管没有为检查员提供该项报告，所以无法核实审计结论，认为联合医务处的单位成本比维也纳国际中心之外提供的同等服务要低。与其他参加组织的访谈情况显示，联合医务处比外部提供的所需服务成本效益要低。检查员还了解到，尽管原子能机构内部审计信息似乎来自各组织协调中心（人力资源管理负责人），也不清楚是否将普查结果广泛地分发给使用者，但从普查答复中可以看出使用者对联合医务处普遍满意。

61. 检查员认为，联合医务处最好由共同管理咨询委员会定期开会，审查和讨论维也纳国际中心提供医疗服务中出现的问题，而不要象目前那样，由人力资源管理人员进行非正式的安排。这类联合委员会使审议联合医务处事项和提供指导可以获得更加广泛的专门知识—包括财务方面的知识。这样做也有助于增加透明度，这是涉及共同事务能否持续存在的关键因素，比较符合维也纳国际中心其他共同事务多半采用的密切检查办法。

(二) 共同印刷事务

62. 尽管为了满足会议服务编制文件的部分需要，维也纳办事处保有单独复印设施，印刷仍被视为维也纳国际中心的共同事务。原子能机构印刷房有一套现代设备，包括一部快速四色打印机、一部两色打印机以及两部其他印刷机。在大多数情况下，为撰写本报告访谈过的人士均认为，尽管有人认为偶尔质量控制存在问题，但原子能机构印刷业务提供的服务是令人满意的。由于生产能力超额，此一业务成本效益不高，似乎仍有减少打印机数量的余地。检查员了解，会议和文件服务司的结构调整也会消除重叠的行政管理活动。

63. 1977年《谅解备忘录》规定，印刷和复印服务应该自筹资金，为此，原子能机构采用收费制度，应用每页单位成本观念，这使原子能机构得以为印刷房固定成本以及营业成本供资。在调整会议和文件服务司的计划中，需要考虑到收费制度，并据此予以修正。1996年的咨询研究指出，“目前的做法似乎并不鼓励印刷房提高效率，因为其固定和可变成本均得到保障”。⁵¹ 该项研究建议改变分摊费用的做法，而采用双重费率—第一重费率用以支付固定成本(工作人员、租赁设备和保养工作)费用，第二重费率则用以支付可变成本(纸张、墨、临时工作人员)，后一费率根据实际使用量收取。

⁵⁰ 维也纳国际中心 - 共同事务分摊费用情况研究”，同前，第 17 - 22 段。

⁵¹ 同上，第 35 段。

64. 印刷业务相对外部竞争的成本效益是共同事务协商会最近提出的一个问题。⁵² 1994年后已不存在的共同印刷事务联合委员会(共同印刷联委会)最近恢复,十分及时。在2001年2月首次会议上,该委员会同意《谅解备忘录》需要更新,因此提议进行修改。讨论的问题包括各种服务项目和新的收费办法、据以评估各参加组织预期需要的新机制和外包。

65. 检查员感到关切的是,共同印刷事务不是一项全面的共同事务。维也纳办事处认为,它需要保有自己的设施,以应付会议服务紧急复印需要,而根据共同安排,也许不将这些任务列为足够优先的事项。有人认为,由提供者确定任务的轻重缓急和使用者失去对产出时机的控制是共同事务的主要不利之处,这似乎是不愿扩展这类服务的主要原因。然而,鉴于原子能机构印刷所生产能力过剩,检查员认为,没有理由双重提供服务。作为第一步,共同印刷联委会应该审查目前的安排,提议合并服务,并适当考虑维也纳办事处的要求和关切事项。共同事务协商会应该审查各项提案,以尽快执行充分全面的共同印刷服务。

(三) 职工商店

66. 与奥地利政府签署的《总部协定》赋予国际组织官员和会员国代表享有有限数额的个人或消费物品减免进口关税和其它限制的权利。各组织则获许开设职工商店,销售此类物品。原子能机构和工发组织在启用维也纳国际中心之前均自设职工商店,但搬迁之后,这一设施便由原子能机构作为共同事务向维也纳国际中心所有组织提供,职工商店是原子能机构秘书处的组成部分。

67. 根据1977年《谅解备忘录》,职工商店的经营“务必做到在长期内不致发生损失”,而职工商店规则规定,该项服务“应着眼于对职工餐厅实行不谋求利润、但能够自给自足的商业经营……”(第1.04条)。但是,这些规则还规定,职工商店“应设在维也纳国际中心内有适当供暖和空调设备的房地内,免收租金”,但应负责“房地的设备、消耗性用品和包括装饰……在内的家具的置换”(第7.01条)。⁵³

68. 《谅解备忘录》规定,职工商店咨委会应提供指导和建议。职工商店咨委会由各组织行政首长和工作人员代表大会指定成员组成,每二至三个月定期召开会议。还有一个甄选小组委员会,就预售物品提供建议。对1997年以来职工商店咨委会会议记录进行审查的结果显示,该委员会曾经积极讨论并就广泛问题提供咨询意见,包括使用职工商店的权利、购置权利、价格政策和相关价格,营业时间、服务质量、商店内的空间规划和库存管理、滥用特权和其他安全问题、在内联网上设立主页以及参与分配特别的加成帐项。邀请职工商店经理和原子能机构总务司司长参加职工商店咨委会会议是一项常见做法,会议记录显示,这类参与有助于信息的流通和就许多问题(特别是加强透明度问题)交换意见。

⁵² 共同事务协商会指出,自1994年以来,印刷服务收取的每页单位成本从30增加到36格罗升,即增加了20%(共同事务协商会,4/2000,第16段)。

⁵³ “维也纳国际中心职工商店规则”,2001年12月13日起生效。

69. 职工商店咨委会还赞同在 1999 年进行客户满意度普查的建议，并协助职工商店管理层成立一个工作小组，拟议调查表。该项普查收到 2,000 多个答复，有 78% 的答卷人对商店服务总的评级为“好”或“更好”，有 92% 的人说他们使用职工商店是为了方便。

70. 职工商店的价格政策由原子能机构总干事与职工商店咨委会协商后确定(第 6.01 条)。实行加成标价制，自 1980 年代中期至今为止似乎均使用这一制度，将物资分为不同种类，按特定加成百分比定价，由职工商店经理据此标记价格。根据第 6.02 条的规定，为给工作人员福利活动筹措资金，核准将职工商店内销售的某些物品加成标价，这样得来的资金按销售给各组织工作人员的比例分配给维也纳各组织。

71. 同职工餐厅服务的情况一样，根据《谅解备忘录》的规定，维也纳国际中心职工商店也要自筹资金。根据第 6.01 条规定，销售物品的定价应能与职工商店所有业务开支抵项。然而，在实际上，职工商店多年以来得到公用事业费用和有关房舍管理支出补贴。根据原子能机构和工发组织 1982 年的协定，职工商店每年报销公用事业费用 10 万美元统一收费，但估计这个数目低于实际费用。⁵⁴ 公用事业和有关房管支出费用的短缺数额由房管处承付，费用总额由各参与组织分担，这实际上是在补贴职工商店的客户。

72. 2000 年的共同事务协商会会议讨论了补贴问题，会上商定，公用事业实际费用今后将由职工商店报销，但仍存在若干房舍管理处有关支出费用分担问题。检查员认为，同上述讨论的职工餐厅服务一样，如果维也纳各组织意欲保留职工商店补贴，则应该修正《谅解备忘录》和职工商店规则，以消除目前含糊不清和矛盾状况。

(四) 托儿所

73. 维也纳国际中心托儿所的设立是为了替维也纳各参加组织的职工照料三个月到六周岁的儿童。2001 年 9 月开办了新的托儿所，从 30 个名额扩展到 150 多个名额。新托儿所的资金有三个来源：维也纳市政府、奥地利联邦政府和原子能机构、维也纳办事处、工发组织和禁核试组织筹委会工作人员福利基金。1997 年《谅解备忘录》并没有把托儿所列为共同事务，但《补充谅解备忘录》涉及到这一点，规定了分摊费用原则，并据此将名额分配给各参加组织。

74. 维也纳国际中心托儿所咨询委员会负责该项目规划工作，原子能机构承担了与工发组织房舍管理处协作管理的扩展工作。共同事务协商会讨论了在扩展后由哪一组织管理托儿所的问题，在某一阶段，禁核试组织筹委会提议承担这一职责，从而成为承办这一共同事务的组织。然而，这一提议引起禁核试组织筹委会管理托儿所是否可免除支付合办和共同事务间接费用的问题。因此，禁核试组织筹委会撤回管理托儿所的提议，原子能机构则同意承担这一职责。

⁵⁴ “维也纳国际中心……”，同前，第 43 段。

(c) 联合国/维也纳办事处承办的事务

(一) 警卫和安全处

75. 根据 1977 年《谅解备忘录》，联合国负责多瑙公园中心警卫事务的管理和运作，警卫事务的标准和规模由各参加组织协商决定。该备忘录还规定，警卫处处长由联合国、工发组织和原子能机构协议甄选，并尽可能在当地征聘警卫人员，而无论其国籍如何。⁵⁵ “但是，《谅解备忘录》没有对警卫事务联合咨询委员会作出规定。

⁵⁵ “《谅解备忘录》……”，同前，第 6 节。

76. 联合国警卫和安全处是维也纳办事处行政和共同事务司的一部分，在维也纳办事处总干事的授权下向维也纳国际中心和国际组织提供这些服务。除提供通常的服务以外，还包括保护人员和财产、应急程序运作和调查事故、处理偷窃案件等等，警卫和安全处还提供特派任务警官，包括维持和平行动，并为原子能机构特定和安全需要提供服务。

77. 在 2002-2003 年两年期内，一共编列了 85 个经常预算员额(2 个专业人员和 83 个一般事务人员)，以及一般临时助理，以资助核心职能和特派替换额外一般事务人员员额，估计所需经费约为 930 万美元。警卫和安全事务费用由维也纳各组织采用房舍管理处分摊费用的比例分担。有人认为，该分摊费用公式并不完全恰当，因为此一公式没有考虑到游客数量，而来访事务处(会议、接待等)是警卫和安全科事务的重要组成部分。1996 年咨询研究拟订了一项公式，包括场地分配、人员编制和会议参与者，最后的分摊费用比例给维也纳办事处确定了巨大份额，而工发组织的份额极低，原子能机构的份额略为增加。⁵⁶ 该公式的一个问题在于，它仅根据会议出勤情况估计数额，并未包括其他游客，因为没有保留这类统计数字。该项研究建议，警卫和安全处应建立所需统计数据库，并暂时继续采用房舍管理处的公式。检查员知道尚未收集全面统计数据，认为应该提供资源，以便立即执行这一项目。

78. 审查维也纳警卫和安全处活动的业绩报告以及维也纳各组织的反馈资料显示，该项服务管理良好而有效。但是，一个令人关切的领域与使用一般临时助理人员有关，该处以定期合同雇用了 13 名一般事务工作人员，由他们履行核心职能，这是最近为了实行改革削减经常预算员额所采取的做法。

79. 在共同事务协商会和房舍管理咨委会上讨论了有关提供警卫和安全事务的一些问题——当前的一个问题是环形围栏的安全，警卫和安全处认为需要更换。共同事务协商会对这一项目的讨论尤其强调房舍管理处与警卫和安全处之间不同的观点和优先事项，该项目可能会被延误。检查员认为，这类问题在警卫和安全事务联合咨询委员会讨论会上会更快地得到解决。

(二) 车库经营

80. 维也纳国际中心车库原来由工发组织负责管理，截至 1994 年，根据工发组织、维也纳办事处和原子能机构三方协定重新分配给维也纳办事处管理。车库是维也纳国际中心房舍建筑群的组成部分，为公务汽车、会员国代表和工作人员提供泊车场地。其运营应能做到收支相抵，六分之五的场地分配给工作人员，收取的停泊费足以支付六分之五的设施经营费用。其余六分之一的费用由维也纳各组织根据房舍管理分摊费用比例分摊。管理由车库营运联合咨询组监督，该咨询组就诸如使用费、泊车待遇和罚款等政策问题提出建议，运营似乎令人满意。有一项理解是，该设施应自筹资金，维也纳办事处获得联合国总部全权授权，在当地设立帐户，负责车库运营的财务管理。

⁵⁶ “维也纳国际中心……”，同前，第 8-16 段。

(三) 核发公务旅行证件

81. 根据原子能机构和工发组织关系协定条款，其工作人员有权使用联合国通行证，作为有效旅行证件，这类使用得到《联合国特权和豁免公约》缔约国的承认。在与奥地利当局的关系中，其中包括有关联合国全体工作人员驻留奥地利及其有关特权或豁免事项，1982年首次任命的维也纳办事处总干事为秘书长的代表。因此，维也纳办事处负责向维也纳国际中心各组织签发通行证和其他公务旅行证件，并视需要与联合国总部联络。这一共同事务按照收回成本的原则经营。

(四) 口译服务

82. 1977年《谅解备忘录》确认，联合国和原子能机构有着“不同的会议服务运作要求……[而且]这些专门职能应该继续单独运作……”。⁵⁷ 然而，《谅解备忘录》的确曾设想合办口译服务，最后与原子能机构达成协定，自1992年起，在维也纳办事处设立共同口译服务。口译是向维也纳国际中心所有组织提供的共同事务中唯一的会议服务。以六种正式语文向工发组织、原子能机构、禁核试组织筹委会和联合国维也纳各单位的会议以及联合国秘书处其他部门和办事处在维也纳召开的会议以及维也纳各组织在维也纳以外各地举行的会议提供同声传译。联合国是口译服务的主要用户，占2000年工作量(以口译日测定)的72%，而原子能机构、禁核试组织筹委会和工发组织所占份额分别为13%、12%和3%。在1997至2001年期间，由维也纳办事处提供口译服务的会议次数由总数的25%增加到29%左右。⁵⁸

83. 口译处由全职专业人员和一般事务人员组成，此外，维也纳办事处还雇用了自由应聘的口译员，尽量从当地征聘。维也纳办事处和三个参加组织之间单独(但类似)的双边协定规定了分摊费用的办法：各组织应偿还维也纳办事处自由应聘口译员的全额费用，并在需要时直接“按当地征聘自由应聘口译员每日费率收取联合国口译员服务费用”及旅费。⁵⁹

84. 1996年关于共同事务分摊费用的咨询报告指出，“每日费率”未能支应维也纳办事处的实际直接费用，包括办事员支助和监管费用。该报告还强调这些分摊费用安排和维也纳国际中心其他共同事务安排间的差别。因此，维也纳办事处向有关共同事务分摊费用工作小组提议，用1997年后的三方协定取代现行双边协定，据商定，将提交一项草案，供共同事务协商会审议，随后并提交会议事务咨委会咨询。⁶⁰ 但是，在编写本报告时，双边协定仍然有效，并与禁核试组织筹委会商订了另一项协议。

⁵⁷ “《谅解备忘录》……”，同前，第8(a)节。

⁵⁸ 统计数据由维也纳办事处行政和共同事务司提供。

⁵⁹ 例如，见2001年4月5日“2001年1月1日开始生效的维也纳办事处向工发组织提供的统一会议服务分摊费用安排”，附件A。

⁶⁰ 1997年4月，“工作小组关于共同事务分摊费用的报告”，第11段。

B. 目前对维也纳合办事务的安排

85. 维也纳国际中心合办事务条款的历史源自于为工发组织所做的安排，向 1979 年从纽约和日内瓦转移到维也纳的维也纳办事处和联合国各单位提供广泛的支助服务。这些服务最初包括财务、人事、法律、新闻、会议和一般服务，并为工发组织提供了额外的行政管理人员，以处理相关工作。工发组织在 1985 年 6 月改制而成为专门机构以后，便对这些合办安排作出修改，最初为联合国新闻和人事服务设立了单独的单位，从工发组织将适当的员额转移到维也纳办事处。⁶¹ 但是，对于语言培训和其他合办事务来说，培训现有的合办事务安排是过去的共同事务安排分解的结果。

(一) 会议事务

86. 如上所述，1977 年《谅解备忘录》为原子能机构和工发组织/联合国设想了单独会议服务，并作出安排，使工发组织为维也纳国际中心联合国各单位提供会议服务。然而，在工发组织转化为专门机构时，总干事说，他打算在一定的時候赋予维也纳办事处为联合国维也纳会议服务的职责。⁶² 这意味着维也纳国际中心最后也许会有三个单独的会议事务处，当时这个主张受到联检组的坚决反对，理由是重叠和浪费。联检组 1984 年的报告建议，应继续维持工发组织/联合国合办会议事务，最终作为共同事务在维也纳国际中心设立统一的会议机构。⁶³

87. 秘书长在评论联检组报告时赞同“统一会议服务，以实现最大效率和经济”的目标，并指出，“鉴于在此一领域的经验……联合国随时准备担负为维也纳国际中心各组织提供会议服务的职责”。⁶⁴ 行预咨委会也支持联合国统一管理维也纳会议服务的建议。⁶⁵ 秘书长与原子能机构和工发组织磋商后，在其 1985 年 9 月的报告中提出各项建议，但这两个组织均表示保留意见。⁶⁶ 当时能够做到的只是为联合国和工发组织建立起合办事务，前者管理合办会议和口译服务，后者管理合办笔译和文件事务。

88. 联合国、工发组织和原子能机构于 1986 年设立维也纳国际中心会议事务联合咨询委员会，并应大会请求，进行一项全面研究。尽管该委员会未能就统一服务事宜取得一致意见，但的确认为现有的合办做法比设立单独的事务处更为可取。⁶⁷ 然而，在维也纳国际中心由联合国管理单独的会议事务设施仍然是大会的一项政策目标，认为“从成本效益的角度来说，是

⁶¹ 1983 年 12 月 7 日，A/C.5/38/87。

⁶² 同上，第 15 段。

⁶³ JIU/REP/84/10，第 71-73 段和建议 5。

⁶⁴ 1984 年 11 月 26 日，A/39/520/Add.1，第 18 段。

⁶⁵ 1984 年 12 月 4 日，A/39/733，第 14 段。

⁶⁶ 1985 年 9 月 23 日，A/C.5/40/7，第 5 和 29-30 段。

⁶⁷ 1994 年 11 月 8 日，A/C.5/49/24，第 2 段。

个理想的解决办法”(1989年12月11日, A/RES/44/201 A), 不过越来越多地用联合国和工发组织的一个统一事务处加以表述罢了。⁶⁸ 在冗长的协商之后, 于1993年针对由联合国管理的、联合国与工发组织的统一会议服务处事宜达成协议。该处在1995年成立, 按照大会1995年3月31日第49/237号决议, 将笔译和文件事务由工发组织转交给联合国。

89. 自1997年在维也纳国际中心设立禁核试组织筹委会以来, 联合国一直向该组织提供各种会议服务。由行政和共同事务司、维也纳办事处向检查员提供的统计数字显示, 在1997和2000年期间, 服务的会议总数增长了11%。2000年服务的会议分布情况为: 联合国72%; 禁核试组织筹委会、工发组织和原子能机构(仅为后者提供口译服务)分别为14%、9%和5%。至于笔译工作量, 2000年的分布情况为: 联合国82%、工发组织11%、禁核试组织筹委会7%。统计图表还显示了在管理维也纳(同其他地点一样)会议事务中遇到的一些问题, 包括对会议服务要求的高峰和低谷期、文件提交和分发的及时性以及笔译工作预测量和提交量的悬殊情况。至于会议事务分摊费用安排, 联合国和各参加组织已经订立双边协定, 根据各组织的工作量, 为各种服务作出详细的安排。

90. 问题是, 由联合国管理的统一机构能否以更加有效和更符合成本效益的方式管理维也纳的会议事务, 并向包括原子能机构在内的所有维也纳组织提供这些服务。上述各项大会决议当然明确支持统一的会议事务处, 联合国在这方面显然具有充分的职权。检查员认为, 统一办法可以大量节约成本, 例如, 消除员额重叠, 尤其在高级管理层更为如此。他记得曾经在1980年代晚期和1990年代早期与原子能机构广泛协商, 但未能就此问题达成协议。这样的结果至少有一部分应该归咎于原子能机构坚持认为, 由于其工作具有专门和技术性质, 必须由其内部自办会议服务。这一论点似乎难以言之成理, 特别是维也纳办事处自1997年以来就向类似技术和专门机构的禁核试组织筹委会提供会议服务, 而原子能机构本身一直愿意参与共同口译服务。

(二) 语文培训事务

91. 根据1977年《谅解备忘录》, 指派工发组织负责语文培训, 在原子能机构于1993年撤出之前, 一直把语文培训作为共同事务管理。语文培训仍然是由工发组织和维也纳办事处合办的事务, 但在1996年面临预算制约时, 工发组织提前一年向维也纳办事处发出取消这一服务的意向通知。由于联合国依法应向其工作人员提供语文培训, 维也纳办事处便于1997年7月起自设语文培训处, 针对六种正式语文和德文提供语文培训。工作人员的家属、工发组织和禁核试组织筹委会的工作人员以及会员国代表团人员凡是参加培训的, 都直接偿还所提供服务的费用。

⁶⁸ 见下列大会各项决议: 1984年12月13日39/68 A, 第4-5段; 1989年12月21日44/201 A, 第八节; 1990年12月21日45/248 A, 第八节; 1993年12月23日48/218 C, 第7-8段; 1993年12月23日48/222 A, 第14段。

92. 原子能机构并行开办自己的语文培训方案，提供六种正式语文中的五种语文以及德文和日文的培训。为了提高成本效益，将该项服务外包给雇用自由应聘语文教员的承包商。大多数参加者是原子能机构工作人员，但课程也向其他维也纳组织和常驻代表团开放。

93. 尽管在维也纳国际中心提供重叠和部分竞争性语文培训服务由于外包可能在成本方面享有优势，并由于竞争刺激而在服务质量方面各擅胜场，但显然与上述第一章中所概述的共同事务政策目标不一致，而且由于成本重叠，这类利益也许会被抵消，阿拉伯文和俄文由于班级很小，情况更是不妙。因此，检查员认为，应该毫无延迟地详细审查开办平行语文培训服务的成本，为今后提供服务查明最符合成本效益的方式。

(三) 其他合办事务

94. 维也纳办事处按照收回成本的原则，向工发组织和禁核试组织筹委会提供通信服务，包括电话、传真和电报业务、邮件和信使服务以及外交邮袋设施。工发组织为某些业务服务提供**联合房舍管理服务**，例如为会议设施提供会议技术员以及合用房地清洁服务，费用仅由维也纳办事处和工发组织分摊。工发组织自向联合国维也纳国际中心各单位提供所有新闻服务之日起就向维也纳办事处提供**视听服务**。在规划 1984-1985 两年期联合国单独新闻服务时，就决定视听设施无须重叠，这些设施由工发组织和维也纳办事处共同使用。若干**电脑服务**(主机应用程序)由工发组织向维也纳办事处提供，但这些都是遗留下来的系统，在不久的将来会分阶段淘汰。

四、进一步扩大共同事务

95. 最近在维也纳国际中心开设了扩大的托儿设施，这表明参加组织的合作和承诺可以促进进一步发展共同事务的提供。但这种事例是一种例外，其成功与否在一定程度上可能取决于工作人员对扩大这种服务的个人兴趣。检查员在关于本报告的访谈中对可能扩大的方面征求具体建议时发现人们对此不太感兴趣，根据以往的经验，这种勉强的态度有时是有道理的。前一章中已经讨论了将会议服务和语文培训发展成为全面的共同事务的问题，下文将讨论扩大这种事务的其他可能的方面。

A. 采购服务

96. 在采购设备和外包服务时，通常将使用总部楼舍方面的需要同研究和技术合作方案的需要区别开来。就其中第一类服务而言，原子能机构在工发组织于 1967 年在维也纳设立以来连续几年提供了共同采购服务，当联合工作组于 1975 年提出报告时，认为这种安排将继续下去。至于第二类服务，原子能机构和工发组织都分别保持其单独的部门专门处理其实质性方案的需要，联合工作组得出结论，将它们合并起来可能不会大量节约成本或提高效率，但建议可以进一步研究这一问题。⁶⁹

97. 但在迁移到维也纳国际中心之前，这两个组织都展开其单独的总部采购活动。1977 年《谅解备忘录》同意“近期内的”双重服务，但指出：“应该展开联合研究，考虑重新设立总部设备和供应品最经济的共同采购服务”，这项建议得到了联检组 1984 年报告的响应。⁷⁰然而这种共同事务根本没有重建，维也纳国际中心的四个组织都由其各自的一般支助服务实体提供其本身的总部采购服务。此外，各种联合安排都已经取消。例如，直到最近为止，维也纳办事处和工发组织分享一份旅行社服务共同合同，工发组织和原子能机构就采购办公用纸供应品签订了一项联合协定，而工发组织还代表管制麻醉药品和预防犯罪处展开采购活动，禁核试组织利用了维也纳办事处和工发组织的采购服务。但在遇到了各种后勤问题以后，这种安排逐步停止。

98. 在就本报告展开的访谈中，有人指出，单独采购服务，特别是圆珠笔和复印纸等办公用品的采购服务，由于采用减少储存成本和浪费的“及时”供货等现代管理方法而可能是合理的。至于由一个组织向另一个组织提供采购服务，如果各组织正在裁员，特别是在一般支助服务等行政方面裁员，如果这种服务的偿还计入“杂项收入”，这种做法就丧失刺激作用了。接受组织认为，质量控制、成本和交货及时性方面也可能存在问题。这就引起了责任和问责的问题。正如技术合作项目的采购的专门性质一样，维也纳各组织的操作系统和计算机系统的差别对于这方面的联合行动也是一种障碍。

⁶⁹ “原子能机构/工发组织工作组的报告……”，同前，第 19(a)段。

⁷⁰ “《谅解备忘录》……”同前，第 7(c)节；JIU/REP/84/10,第 83 段和建议 3。

99. 这些访谈中得出的一些一致意见是，扩大报务的适当平台是较广泛的机构间举措，例如联合国开发计划署(开发署)机构间采购事务处(采购处)，有人提到，采购处曾成功地就一些商业性软件谈判达成了有利的合同。然而，地方一级对比较合作性的安排似乎不太感兴趣，即使维也纳办事处也是如此，监督厅于 1999 年曾敦促它进一步查明在哪些方面与维也纳其他组织分享采购安排，特别是办公用品的采购安排“将降低所采购的商品和服务的总的成本”并采取相应的行动。⁷¹ 应该指出，纽约工作地点在共同采购工作，包括办公文具用品、复印机租赁和旅行服务方面取得了真正的进展。⁷² 这些举措是与机构间采购工作组共同展开的，可以重新引起维也纳各组织的兴趣。检查员认为，应该重新努力探讨共同采购安排、特别是办公用品和设备采购安排降低费用的可能性，并应该为此目的设立一个联合工作组。

B. 信息和通信技术服务

100. 从理论上来说，广泛的信息和通信技术可以共同提供。实际上这仅仅限于共同使用原子能机构的主机。在搬迁到维也纳国际中心以前，原子能机构和工发组织签订了一项协议，让后者按照收回成本的原则使用这一设施。原子能机构提供的计算机服务包括数据转换和电子数据处理。根据 1977 年《谅解备忘录》，双方商定，工发组织将继续使用原子能机构的计算机设施，并将设立一个有各组织派代表参加的常设协调小组，就服务的费用和优先安排工作量问题作出决定。工发组织对此种服务的这些方面以及原子能机构的硬件采购办法越来越不满意，1990 年代初，该组织安装了自己的主机。结果，这证明是一个代价昂贵的错误。最终工发组织放弃了自己的主机，重新使用原子能机构的设施。

101. 在过去 25 里，计算机技术迅猛发展，特别是从中央主机计算变成桌面计算机分散处理，改变了共同提供计算机服务的一些基本假定。目前，工发组织仍然从原子能机构购买主机能力，但这种安排将于 2003 年底结束。采用了“Agresso”软件包以后，工发组织的财务系统已经从主机转向独立的服务器，在选定一个软件包和投入使用以后将采用人事系统。然而共同提供信息与通信技术服务的机会很多，将在摊薄成本和分享宝贵的(并以昂贵的代价取得的)经验过程中得到详尽的审视。这种机会可以包括用户服务(对标准产品的桌面技术支持和服务台)、共同寻求关键硬件(服务网、储存区网络、路由器等)数据中心、因特网服务提供、故障恢复，更加重要的是安全政策和执行。

102. 在维也纳办事处内部，最近对信息与通信技术能力进行了合理安排，取消了重叠的服务部门，维也纳办事处信息技术科现在支持包括药物管制和预防犯罪办事处在内的维也纳国际中心里的所有联合国方案/部门。然而与原子能机构、工发组织和维也纳办事处的信息与通信技术专业人员访谈表明，在共同事务提供方面，各组织在这方面正在后退，一些最近的举措已经实行不了。例如原子能机构原先为整个维也纳国际中心提供了一条因特网通路，但现在有 4 条不同的通路，这表明线路能力利用不足，或者是后备线路供应过多。现在有 4 份不同的因

⁷¹ A/54/157,1999 年 6 月 30 日，第 140 段。

⁷² A/57/176,2002 年 7 月 2 日，第 10-14 段和第 16-18 段。

特网服务供应商合同，据报告，其中至少有两份是与同一个供应商签订的。同样，原子能机构原先提供了共同安全服务，但现在每一个组织都设立了由其本组织工作人员操作的防火墙。尽管必须承认，各业务部门将需要比较高的安全。但如果采用要求最高的用户采取的办法和进行的操作，很可能所有部门都可受益不浅。

103. 积极的进展方面所举的唯一事例是在执行清除石棉计划过程中即将在维也纳国际中心重新布线。通过良好的机构间工作方面的合作，这些组织商定了安装将满足所有组织需要的共同构线系统的技术标准。这似乎将为分享服务和数据通信设施的进一步一体化提供良好的机会。检查员得出结论说，维也纳各组织应该设立一个信息与通信技术联合工作组，以探讨分享经验和机会的可能性。

C. 人力资源管理服务

104. 在人力资源管理方面，一度在维也纳存在的工作人员咨询、住房和语言培训方面的共同事务已经实际上取消。隶属于原子能机构联合医务处的专职的工作人员顾问这一专业人员职位已经取消，现在各组织都作了单独的合同安排，指派兼职人员提供这种服务。原子能机构住房服务作为一种共同事务也不复存在。然而有关官员在一定程度上似乎对恢复共同提供这项服务表示感兴趣。

105. 同样，在就本报告所进行的访谈过程中，有人支持这样的设想，即设立招聘方面的共同事务有一定的余地，但有时这种支持是有限的。例如有人提出，对一般事务人员招聘提供共同的考试服务，以消除重复，确保考试和评估的一致性，便于制定一份集中的名册，就一般事务人员职位(可能也就专业人员职位)提供一种共同职位分类服务。

106. 另外还可以提供共同医疗保险。目前，工发组织/维也纳办事处、原子能机构和禁核试组织与同一家公司签订了三份单独的保单。检查员获悉，比较性研究表明，三份保单的保险利益略有不同，但保险费结构差别很大。对这种情况应该加以审查，以便集中起来签订一份医疗保单，由一个中心股加以管理，向所有在维也纳国际中心工作的工作人员提供咨询。

107. 有人对提供共同招聘和工作人员管理的可行性持保留意见，这通常是因为各组织的工作人员条例、规则和程序不同。尽管各组织都在执行国际公务员委员会的指导方针，但人力资源管理政策和程序方面的差别可能会使这些服务的共同管理更加复杂，人事干事需要一定程度的专业化，因此可能会抵消潜在的好处。但检查员认为，这不是一个严重的问题，因为这种专门化和分工已经是人力资源管理中的一种常见作法。至于任何共同事务倡议，其成功与否在很大程度上取决于有关高级管理人员的坚定承诺和决心。检查员鼓励维也纳国际中心各组织的人力资源管理部门的主管审查发展上述领域的共同事务的要求，并将建议提交共同事务协商委员会进一步讨论，以便尽早付诸实施。

D. 财政服务

108. 尽管维也纳办事处财务和预算科向联合国各方案和其他部门提供了一些财务服务，但维也纳国际中心中的主要组织没有设立共同财务服务。禁核试组织 1997 年迁移到维也纳国际中心时，原子能机构在短时间内提供了财务服务，另外还同维也纳办事处展开了讨论，但无法达成令人满意的安排。除了质量控制等具体问题以外，有人提出，这方面缺乏进展的原因还有这些组织的财务规则和条例不同，而且财务管理信息系统也不同。

109. 但设在维也纳国际中心的各组织的高级财务管理人员之间在共同关心的方面似乎展开了良好的配合，特别是在现有的共同事务的费用分担和开票安排方面进行了配合，而这往往作为良好做法的事例被加以引证。这种合作性工作关系应该推动进一步的合作，有可能在出纳业务方面推动合作，秘书长共同事务工作队的一个工作组(财务事务技术工作组)已经在这一方面展开了准备性工作，以制定共同政策和准则，作为建立共同出纳业务的一个步骤。⁷³ 参照这项举措，在维也纳可以设立一个类似的工作组。

E. 新闻服务

110. 联合国维也纳新闻处(新闻处)代表所有设在维也纳的组织向公众提供新闻服务，在这一方面，这种服务已经可以视为一种共同事务。其主要活动包括参观服务和向新闻界提供的服务，例如记者登记和新闻简介会。然而，与其他共同事务不同，维也纳新闻处的费用不是由维也纳各组织分担。其目前的经费由联合国新闻部预算提供，由于资源有限，它所提供的服务没有象日内瓦新闻处那样全面，目前，新闻处无法报导设在维也纳的各组织的所有会议或开动其电视制作设施。检查员了解到，共同事务协商委员会以前曾经讨论过新闻服务费用分担安排，但没有达成任何协议。

111. 工发组织和原子能机构也自行展开新闻活动。在工发组织里，总干事办公室设立了一个由一位特别顾问主持的通信和新闻小组。在原子能机构，新闻是一个独立的计划，涵盖与媒体的关系、与民间社会联系和出版物与视听材料。根据关系决定，联合国和原子能机构应该“展开新闻方面的合作，以避免重叠或不经济的服务，并于必要时设立这方面的共同或合办事务”(第 1145(XII)号决议第十七条)。检查员认为，在维也纳可以更有效地利用资源来提供新闻服务，因此建议由设在维也纳的各组织建立一个工作组，审查现行安排，以便查明设施和服务方面的现有重叠现象，以及落实更完整的公共新闻服务的可能的协同作用。

⁷³ A/55/461,2000 年 10 月 9 日，第 33-35 段；A/57/176,2002 年 7 月 2 日，第 24 段。

五、共同事务的告终：维也纳国际中心 图书馆的案例研究

A. 共同图书馆服务

112. 1977 年《谅解备忘录》指定原子能机构“总体管理”图书馆服务。备忘录设想建立一个共同采购和技术处理股、一个针对从两个组织的成员国抽调的图书馆工作人员的共同教育和培训股和三个单独的阅览服务股(原子能机构和工发组织各一个和一个联合国材料共同股)。⁷⁴

113. 正如原子能机构 1999-2000 年预算文件所规定的那样，图书馆服务的目的是：“通过书籍和杂志收藏，参考服务、商业数据库、图书馆之间出借、视听材料和预定的信息服务，作为一种共同事务，向设在维也纳国际中心的各组织、驻维也纳常设代表团工作人员和在维也纳国际中心举行的会议的登记的与会者提供信息服务；并作为专门向本机构成员国提供的一种服务，向成员国的任何机构出借视听材料”。⁷⁵ 所确定的这两年期间的关键方向是增加提供电子出版物、重新设计图书馆流程使之符合电子媒体环境，改进信息检索以期“以最符合成本效益的方法满足用户的信息需要”。

114. 原子能机构 2000 年经常预算是在维也纳国际中心图书馆作为一种全面共同事务运作的最后一个预算，其中估计图书馆服务的费用大约为 370 万美元，工作人员编制为 14 人(4 名专业工作人员和 10 名一般事务工作人员)。⁷⁶ 向用户提供的图书馆服务的成本包括 3 个内容。分摊预算中的一部分；每一个用户使用具体材料的直接成本；和数据处理成本的分摊。分摊预算(分摊固定费用)包括工作人员、设备、共同图书馆材料和一般业务费用，按照前一年 12 月 31 日在维也纳工作的专业工作人员的各自人数分配给各参加组织。

115. 至于管理方面的指导，原子能机构于 1980 年对设立图书馆咨询委员会作了规定，但该委员会似乎没有运作。按照原子能机构 1995 年 4 月的一份内部审计报告中的建议，1998 年 10 月，原子能机构、工发组织、维也纳办事处和禁核试组织设立了一个维也纳国际中心图书馆服务联合管理协商委员会，“以确保高级管理一级的协调……并提供咨询和建议，以协助确保图书馆服务符合各组织的战略和目标”⁷⁷ 尽管职权规定联合管理协商委员会每年至少举行两次会议，但会议记录表明，实际举行的会议少于规定的次数，即 1999 年举行了一次会议，2000 年没有举行会议，2001 年举行一次会议。

⁷⁴ “《谅解备忘录》……”同前，第 12 节。

⁷⁵ “机构的 1999-2000 年预算” GC(42)/7,1998 年 8 月，第 2.4 节。

⁷⁶ “机构的 2000 年预算”，GC(43)/6,1999 年 8 月，表 66 和 76。

⁷⁷ “维也纳国际中心图书馆服务联合管理协商委员会的职权”，1999 年 11 月 2 日。

B. 评估维也纳国际中心共同图书馆

116. 联检组 1984 年关于维也纳国际中心共同事务的报告就共同图书馆服务遇到的问题提出了预警。该报告确定了一系列问题，例如必须自行单独收藏资料的较小的专门联合国部门对图书馆服务表示不满，人们对图书馆采购的实际质量表示怀疑，有人对所有用户未能充分参与重大的管理决定表示关注。有些用户还认为，所提供的服务与它们支付的费用不相称。⁷⁸

117. 1984 年联检组报告还认为，费用分担办法按照专业工作人员的人数分摊共同图书馆的费用，这种办法不客观，因为使用这种设施的人并不限于专业工作人员。⁷⁹ 1996 年咨询研究报告承认，类似组织普遍采用按照专业工作人员人数分担费用的方法，但建议维也纳国际中心图书馆应该“审查从 1996 年开始收集关于实际使用这种设施及其服务的数据的可行性”。⁸⁰ 这类数据将有利于进行规划，今后将成为费用分担方法的依据。

118. 最近几年里对维也纳国际中心图书馆服务进行了认真的审查，1995 年进行了内部审计，1996 年进行了用户需求调查，1997 年和 1998 年进行了成本效益分析，这最后两次活动是由外部咨询公司展开的。成本效益研究的调查结果“并未表明对维也纳国际中心图书馆总体服务的严重不满”，而与此同时，取得一种一信息服务被接受调查者视为一种关键需要，“而因特网已经发挥重要的作用”。⁸¹ 至于成本和效益，研究报告认为“与标准数据相比较，维也纳国际中心图书馆服务昂贵的系数至少是 1.6: 1”，一个主要原因是联合国的工资高。⁸² 但这种标准数据还表明，维也纳国际中心共同图书馆服务的提供和使用的成本与效益的比例可能大约为 1: 5。

119. 经过成本效益研究以后，原子能机构方案绩效评估系统提出了某些提高效率的措施，例如大量减少印刷品杂志，削减杂志订数，改进电子信息索取并每年监督用户对目前所提供的宣传服务的满意程度。此外，原子能机构、维也纳办事处和核禁试组织设立了图书馆专家咨询小组，以便提高资金使用的效率。尽管采取了措施，而且参加组织于 1999 年承诺对这种服务进行全面的联合审计，2000 年底，共同图书馆服务逐步分崩离析。

⁷⁸ JIU/REP/84/10, 第 35-36 段。

⁷⁹ 同上，第 38 段。

⁸⁰ “维也纳国际中心……”，同前，第 25-28 段。

⁸¹ “维也纳国际中心图书馆服务的成本效益分析”，图书馆研究中心，伊利诺大学，1998 年 5 月，内容提要，p. 3.

⁸² 这项标准数据是根据对美国的政府机构和大型公司中的特殊图书馆的用户的 23 次调查得出的。同上，p. 4。

C. 逐步退出

(一) 工发组织

120. 工发组织是退出维也纳国际中心图书馆的第一个参加组织。由于财政严重困难而且工发组织工作人员显然很少使用图书馆，总干事决定到 1998 年年底工发组织将停止参加图书馆服务，除非可以商定令人满意的安排。其部分原因是，工发组织评估股 1998 年 3 月对工发组织工作人员使用维也纳国际中心图书馆的分析得出结论说，成本与效益的比例太高，特别是就分摊固定成本而言。尽管可以采取，而且实际上已经采取了直接的措施，来降低工发组织直接图书馆成本，基本上是通过大幅度削减其杂志订数来降低成本，但该组织的无法在短期内对总的固定成本或商定的费用分担办法规定的费用中其本身的份额施加影响。

121. 由于这两份研究报告的时间重叠，必然地编写了工发组织内部研究报告，而没有提到由原子能机构委托编写的上述成本效益报告中的分析和结论。随后原子能机构试图驳斥工发组织研究报告中的一些统计数据 and 成本估计，及其一些结论和建议，利用成本效益研究报告中的分析作为依据。然而工发组织坚定地维护自己的立场。对这些研究报告的审查明确表明，对于某些关键问题，不同的方法产生了不同的结论。例如，工发组织估计，其在 1997 年固定成本中所占的份额，每个工发组织工作人员用户平均大约为 3,000 美元，这是根据至少四年里工作人员实际使用(专业人员和一般事务人员)的结果计算出来的，而原子能机构在其反驳中采用了全部团体用户中工作人员实际人数(所有参加组织的专业工作人员加上 G6 和 G6 以上人员)来计算大致相当的数字，结果估计出团体用户的每一成员仅仅大约为 1,100 美元。⁸³ 这些差别在于对哪些人是图书馆用户采用了不同的概念。

122. 应该指出，2000 年，作为对一项审计意见的答复，工发组织提出 3,000 美元这一数值作为“每一个工发组织专业工作人员的[联合]图书馆的平均每年费用”(而不是上文所提到的每个工发组织工作人员用户)，并将这一数据同 2001-2003 年每个专业工作人员的[工发组织]图书馆的平均每年费用 1,660 美元作一比较，如果 3,000 美元这一数据是从工发组织 1998 年 3 月分析报告中得出的，对审计意见的答复中就错误地采用了这一点。由于这种成本比较是工发组织是决定退出共同图书馆服务的主要理由之一，所采用的方法本来应该是严谨和毫不含糊的。⁸⁴ 在这一方面，1992-2003 年每年总额而不是每年平均额的图书馆费用比较不太起作用。⁸⁵

⁸³ 工发组织采用的数据是，1997 年为 202 个工发组织图书馆用户，图书馆费用分摊额为 652,700 美元，即每个用户平均为 3,231 美元；原子能机构采用的数据是，用户为 2,733 人，总分摊预算为 3,117,000 美元，即每个用户平均为 1,141 美元。

⁸⁴ “ 审计意见 CF/2000-08, 工发组织图书馆” ，工发组织部门间备忘录，2000 年 12 月 21 日。

⁸⁵ 同上，附件一。

123. 工发组织的内部研究报告承认，该组织必须继续取得图书馆服务，要么是继续目前的服务，要么是另外采取一种办法。有一项建议是审查“工发组织单独的最新的模拟图书馆”的可行性，这种办法最终被采纳。除了上文已经谈到的有点含糊不清的成本理由以外，工发组织认为，设在工发组织大楼里的图书馆和信息服务更加方便以及通过电子手段增强信息提供可以增加用途并提高工作人员的生产率。工发组织正式通知原子能机构，它从 2001 年 1 月 1 日起退出共同图书馆服务，并在维也纳国际中心图书馆工作人员的合作与协助下，开始建立其本身的图书馆和知识管理中心。

124. 尽管评估工发组织关于建立自己的图书馆的整体成本效益已经超出了本研究报告的范围，但应该对成本效益提出一些问题。一个问题是参考资料和在线服务可能重叠，而随着时间的推移可能更加严重。另一个问题是工发组织决定由一批骨干工作人员管理图书馆服务，这可能无法持续下去。另一个问题在于图书馆成本的透明度，因为其某些职能(预算、采购和合同)由另一个部门执行。

125. 从公开文件来看，无法评估关于建立自己的图书馆服务的决定对工发组织直接产生的财务影响。尽管在 2000-2001 两年期内退出了维也纳国际中心公共图书馆，但 2002-2003 年方案和预算中没有提到这种变化，预算中没有削减对分享服务的缴款，而且预算中也没有对建立单独的工发组织图书馆设施提出要求。⁸⁶ 实际上，“图书馆”这一词根本没有出现在这一预算文件中。令人不安的是，正如上文第一章中概述的那样，这项决定涉及到联合国系统各组织承诺在改革方案的范围内推动共同服务提供而且对设在维也纳的各组织具有财务影响，竟然没有作为一项概算提交工发组织立法机关审议。

(二) 禁核试组织

126. 由于工发组织即将退出，原子能机构、维也纳办事处和禁核试组织在 2000 年进行了讨论，以便进一步着眼于维也纳国际中心图书馆的今后活动，以成本效益高的方式满足后两个组织的需要。但 2001 年初，禁核试组织也通知它准备自 2002 年 2 月 9 日起退出，因为它与原子能机构进行的对话未能确定任何可接受替代办法，即以它认为可以承受的价格取得具体满足其需要的服务。相反，禁核试组织计划请一位顾问来建立其本组织的在线图书馆，提供其工作人员所需要的科学技术杂志。

(三) 维也纳办事处

127. 禁核试组织发出通知以后，维也纳办事处在 2001 年 2 月 23 日致原子能机构的备忘录中要求设立一个小型的联合工作组，审查维也纳国际中心图书馆在 2001 年和此后向维也纳办事处提供的服务。维也纳办事处对原子能机构提出的维也纳国际中心图书馆 2001 年预算特

⁸⁶ 2002-2003 年方案和预算文件第一次作为一个单独的主要方案(H：间接费用)载列了共享服务的缴款；尽管提到了其他分享服务的重大变化，但没有提到退出共同图书馆服务。“方案和预算，2002-2003”，IDB.24/3-PBC.17/3，2001 年 3 月 16 日，pp. 74-75。

别表示关注，因为它认为，该预算没有充分反映议定的服务削减、实际裁员或兑换率变化。此外，维也纳办事处指出，2001年，原子能机构对于图书馆服务的收费大幅度上涨，但由于美元的升值，其本身的图书馆服务预算被联合国总部削减了22%。维也纳办事处估计，2001年，其联合图书馆服务费用短缺大约250,000美元，而其图书馆数据处理费用的两年期分摊短缺将近30,000美元。原子能机构其后在2001年5月31日对维也纳办事处的答复中指出，其本身的分析得出了相反的结论，即2001年向维也纳办事处收取的图书馆费用以美元计算，实际上比2000年大约低43,000美元。原子能机构就这些相反的结果提出的一种理由是，这两个组织在编制预算时采用了不同的兑换率。⁸⁷

128. 2001年4月，维也纳办事处决定，它也可能不得不退出共同图书馆服务。与此同时，原子能机构经过分析决定，由于共同服务只有两个用户，它不再能够继续运作该图书馆，因此在2001年5月的备忘录中请维也纳办事处就它准备退出发出正式通知。维也纳办事处于2001年7月23日发出通知，原子能机构和维也纳办事处设立了一个联合工作组监督过渡时期和资产移交。

129. 维也纳办事处目前的做法是，对内部图书馆服务提供采用分散处理的办法，利用维也纳办事处和管制麻醉药品和预防犯罪处的实务部门现有的卫星数据收集，并广泛利用网上的信息。预计这些小型图书馆通过出借和分享电子目录来相互支持，而采购和订阅将由现有工作人员处理。采用了这种新的方法以后，关于利用图书馆资金的决定将由用户作出，从而减少了管理费。预计，大约30%的图书馆服务预算将集中起来用于电子杂志和数据库的许可证，以及图书馆内部出借，而其余资金将分给各实质性方案。

130. 在此应该指出，在考虑取代维也纳国际中心图书馆的办法方面，1998年成本效益研究得出结论，专门的资料收藏分散到各司和各部门的办法尽管是可行的，“但经济上是极不合理”，并列举联合国国际贸易法委员会(贸易法委员会)图书馆作为支持其论点的证据。但维也纳办事处、工发组织和禁核试组织目前在不同程度上正在执行这一办法。

D. 共同事务的告终：汲取的教训

131. 解散了共同图书馆服务以后，设在维也纳的各组织已经从单一图书馆服务提供转变成四个单独的图书馆服务。这违反了上文第2段中援引的关于行政合作的关系协定的精神，也许也违反了其文字。无疑从长远来看，这在成本效益方面是一种后退。如果在这一后期阶段汲取任何教益的话，这就是其他组织可以参照的教训，这些教训概述如下。

成本因素

132. 以上分析会计学可以表明，成本因素在为退出共同图书馆服务作辩解中发挥了主要作用。其中最主要的是分享服务的固定预算的水平，而且固定预算的某些构成部分缺乏透明

⁸⁷ 原子能机构指出，维也纳办事处2001年图书馆预算是按照16.30奥地利先令兑1美元计算的，而原子能机构的预算是按照12.70奥地利先令兑1美元计算的。

度。原子能机构每年自行确定图书馆预算水平，然后通知参加组织。有人在检查专员同参加组织交谈中对这一过程表示不满，特别对失去预算控制和随之产生的问责制问题表示不满。事先协商和进一步交流情况本来是这一过程的一个组成部分。

133. 联检组早在 1984 年，而关于共同事务的费用分担的咨询研究也早在 1996 年就提出了分担费用的办法是否合适的问题。正如上文所指出，后者研究报告建议收集关于图书馆实际使用的数据，以便最终重新考虑这种服务分担费用办法的依据，但没有采取任何行动，因此失去了这一机会。

134. 联合国系统各组织最近展开的改革方案都着眼于效率和成本效益，预算的所有方面都受到严格审查。工发组织尤其是如此，它由于面临着严重的财政危机，被迫立即和大幅度削减 1996-1997 年和 1998-1999 年的预算，并展开重大的改组。预算文件表明，行政服务，包括共同和联合服务的费用节约是比较大的。⁸⁸ 在这种情况下，图书馆和信息服务成为节约费用的目标，这也许并不奇怪。然而尽管工发组织受到特别严重的外部冲击，但毫无疑问，面临削减费用的组织将首先寻求节约行政服务费用，以便保护其实质性方案，如果这种服务的预算又作为共同事务提供者的另一个组织来确定，情况就更是如此。事与愿违，改革的动力可能推动了共同事务提供的消亡。

服务方面的因素

135. 正如上文所指出，尽管 1996 年和 1997/1998 年的研究得到的调查数据并没有表明对所提供的服务有任何严重的不满，但有事实表明，维也纳国际中心图书馆在修改其办法使其适应信息和知识管理、特别是电子传播方式方面遇到了问题。这通常是与相互联接和查阅有关的技术问题，需要所有参加者采取一种协调和长期的办法，但人们认为有必要采取比较直接的办法。⁸⁹ 例如工发组织认为，在展开改革进程以后，根据其新的方案需要，应该对信息管理采取一种新的办法，包括建立一个“网上图书馆”。以电子手段提供的信息服务是各参加组织分别采取的替代性安排的一个核心组成部分。

136. 按照维也纳国际中心图书馆分摊固定预算提供的服务中的透明度是又一个引起争论的问题，而各参加组织对为不同用途按比例分配资金的做法表示不安。联合管理磋商委员会 1999 年 5 月第 2 次会议上讨论使用分摊图书馆资金时表达的这些保留意见表明，不仅对使用资金的方法缺乏信任，而且也许对向所有组织集中提供共同关心的信息服务的基本原则缺乏承诺。

管理方面的因素

137. 在共同图书馆服务存在的多数时间内，没有成立一个联合管理咨询委员会来讨论并可能解决上文提出的问题。尽管维也纳国际中心图书馆似乎经常成为共同事务协商委员会的一

⁸⁸ 1996-1997 年修订的概算表明，同 1994-1995 年相比，业务支助服务/行政实际削减了 24.6%，而共同和联合服务实际削减了 27.6%。而总的预算(经常预算和业务预算综合起来)实际削减了 14.6%。IDB/S.6/2-PBC/AS.2/2, 1995 年 12 月 4 日，第 11 段表格。

⁸⁹ 联合管理磋商委员会 1999 年 5 月 10 日第 2 次会议在议程项目 2 下讨论了使用电子图书馆资源的问题。

个议程项目，但它在这个共同论坛上没有引起充分的注意来弥补缺乏一个专门的联合委员会的缺陷。尽管最终于 1998 年设立了一个联合管理咨询委员会，但在其 1999 年 5 月第 2 次会议公开讨论了一系列问题以后就未能有效地发挥作用。原子能机构 1995 年 4 月的内部审计报告建议设立联合管理磋商委员会以后三年多才设立这一委员会，这种严重的拖延本来应该是可以避免的。

138. 另外一个因素——也是其他共同事务面临的一个因素——其根本原因在于某些组织的一些高级管理人员显然不愿意放弃对某种服务及其预算的控制。应该承认，比较难以提出书面资料来证明，但有些部门似乎坚定地认为，如果各组织提供内部的图书馆和信息服务，就可以更好地着眼于满足个别组织的需要并得到更有效的管理。这种勉强的态度也可能反映了一些管理人员坚决抵制承办共同事务的原则。

六、重新研讨管理办法

139. 维也纳国际中心共同事务分配管理系统原先是按照工发组织和原子能机构双重占用的情况制定的。正如上文第 10 段所指出，这两个组织 1981 年员额配备超过 2,000 人，共同事务“责任总体平衡”的概念是按照这些责任由这两个组织平等分摊或大致平等分摊的原则预测的。结果不得不修改计划，以适应由三个组织共同使用的事实。

140. 根据现有文件，无法查明 1977 年《谅解备忘录》中设想的分摊的依据究竟是按照建议为了实际公平分摊而规定三个组织的相对规模和管理每一种共同事务的有关责任的数量上可确定的标准，还是视情况而定，而先前存在的安排作为压倒一切的因素(见上文第 12 段)。但 25 年以后，原先的分摊办法仍然占主要地位。

141. 比较设在维也纳的各组织的规模并不是完全一目了然的，因为其职权、业务活动和方案资助模式各有不同。另一个复杂的因素是，维也纳办事处既不是同一性质的组织，也不是自主组织，纽约总部对其各部门的授权有限。这就提出了这样一个问题，即是否应该用整个联合国，而不是其一部分(维也纳办事处)来确定相对规模，在考虑维也纳共同事务“总体责任平衡”时应该考虑到这一问题。但为了本分析报告的目的，维也纳办事处仍然作为一个比较单位。

142. 2000-2001 两年期方案概算中的一些规模指数列于附件二的表格中，根据这些数据计算出来的表明三个设在维也纳的组织的相对规模的比例概述如下。

	原子能机构	工发组织	维也纳办事处
经常预算职位	2.9	1.0	0.6
经常预算经费	3.3	1.0	0.5
全部职位	2.5	1.0	0.9
全部经费	1.7	1.0	0.7

按照这些指数中最简单的指数——经常预算职位，原子能机构的规模是工发组织的三倍，而工发组织的规模又将近是维也纳办事处的两倍，因此毫不奇怪，经常预算经费数据中的比例也作出相应的反应。如果考虑到全部职位(经常预算中的职位和预算外职位)，规模差别就缩小了：原子能机构的规模是工发组织的两倍半，而工发组织仅仅略大于维也纳办事处。按照这样计算，工发组织和维也纳办事处很接近，这反映了联合国国际麻醉品管制方案中预算外资金的比例很高。同样，如果以全部经费来衡量，原子能机构和工发组织就更加接近，因为工发组织的技术合作活动在概算中所占的比例超过原子能机构。但由于技术合作活动的实际资金和其他自愿捐款存在不稳定因素，因此按照经常预算进行比较更切实际。

143. 衡量各组织管理其各自分摊共同事务的有关责任并不是一个简单的问题。有一个问题是，对于管理有关服务没有单一的模式，因为有些服务是内部管理的，而其他服务是完全或部分外包的。同样，筹资模式方面也存在差别，有些是费用分担的，而其他是自行筹款的，因此不太容易进行切实的比较。更加困难的是评估行政支助费用的有关分担额，而费用分担计算

中完全没有这种行政支助费用。此外，采用公布的预算数据只能提供不完整的看法，因为自行筹款的服务(例如职工商店、职工餐厅)没有列入，而有些服务是单独制定预算的(例如旅行证件、口译)。⁹⁰

144. 2000-2001 两年期某些共同事务现有的预算数据载列如下。⁹¹

	所需资金	职 位		
	(千美元，以 2000-2001 年成本计算)	专业人员	一般事务人员	合 计
原子能机构				
医 务	3 194.0	3	16	19
印 刷	9 308.0	2	49	51
图书馆	7 233.0	4	10	14
工发组织				
房舍管理	41 658.0	4	106	110
维也纳办事处				
警卫与安全	11 578.0	2	83	85

根据这些数据，房舍管理是共同事务中的最大部分，随后是警卫与安全服务。以所需职位来衡量，差别并不是特别大，但房舍管理所需资金总额远远超过警卫与安全事务所需资金。

145. 至于自行筹款的服务，在 2000-2001 两年期内，职工商店(原子能机构承办)的销售总额大约为 5,290 万美元；职工餐厅(工发组织)的销售总额大约为 740 万美元；车库经营(维也纳办事处)估计收入总额为 57 万美元。⁹²

146. 上文第 142 段中的比例提供了一种基准来衡量是否有“公平分摊”和“责任总体平衡”。不管以那种方法衡量，都一致表明原子能机构应该承担比工发组织或维也纳办事处更大的责任。但上文提出的数据表明，情况并非如此。正如前文已经提到，进行这种比较的依据不

⁹⁰ 按照行预咨委会关于“就设在联合国维也纳办事处的各组织在共同和联合行政服务中估计所占份额提供资料……”的请求向行预咨委会提交的数据引起了一个类似的问题。所提供的数据仅仅涉及到四种共同事务(警卫与安全、旅行证件、房舍物管理和医疗)和一种联合服务(通讯)，因此提出了一种不太均衡的看法，因为自行筹款的服务以及印刷等其他服务没有包括。见 A/56/7, 第八.113 段和表八.2；A/54/7, 第八.94 段和表格。

⁹¹ 原子能机构(GC(43)/6, 表 66；GC(44)/6, 表 60)；工发组织(IDB.21/7, 第 82 和第 98 页)；维也纳办事处(A/54/6, 表 27F.12 和 27F.13)。尽管一种共同图书馆服务列入原子能机构 2000-2001 年概算，但由于工发组织首先退出，然后禁核试组织和维也纳办事处随后退出，这种共同事务在 2001/2002 年预算中逐步取消(见上文第五章)。

⁹² 职工商店(财务报表)；职工餐厅(IDB.26/2-PBC.18/3, p. 59)；车库经营(A/54/6/Rev.1, 表 IS3.20)。

是理想的，但证据充分证明，工发组织由于管理维也纳国际中心综合楼群而对共同事务承担了过重的责任。如果不是按照对每一种共同事务的行政支助费用在有关组织之间均衡分担的假定在参加者中间分摊这些费用的话，就不会成为一个严重的问题。

147. 除了这三个组织之间对共同事务的责任既不均衡也不公平的看法以外，提出分摊的原则的效率和成本效益也严重引起了怀疑。追溯到 1970 年代中期的主要理由是，在搬到维也纳国际中心之前就负责某项服务的组织将继续行使该责任。可以认为，当时这带来相对的好处，但结果对这些服务的责任已经肢离破碎，而比较合乎逻辑的做法是将这种责任集中起来。其中一种办法是将房舍管理、车库经营和警卫与安全服务集中起来；第二种办法是将福利服务(职工餐厅、医务、职工商店、托儿所)集中起来；第三办法是将图书馆和包括文件服务(编辑、翻译、印刷和印制)的会议服务、会议和口译集中起来。

148. 按照其各自的配合作用尽可能将各种服务组合起来，似乎可以在管理和业务专业知识方面提高效率并节约成本。但为了实现比较合乎逻辑的组合而重新分配共同事务似乎并不是一种现实的办法，特别是因为难以在规模不同和资产各异的组织之间均衡分配责任。实际上，维也纳分担行政的经验表明，它没有充分灵活地适合各组织正在变化的情况。

149. 在就本报告所进行的访谈过程中，高级管理人员对现行的分担行政制度似乎不太支持，有些人表示，管理共同事务不属于原子能机构或工发组织等专门机构的职权范围。正如上文第 12 段中所指出，联合工作组在审议了三种组织结构后得出结论，相对独立行政或联合行政而言，分担行政产生的困难较少，但该研究假定只有两个组织——原子能机构和工发组织使用维也纳国际中心。

150. 秘书长当时预见到，由于原子能机构、工发组织和联合国三方使用维也纳国际中心，原先策划的行政和管理安排需要加以改变。联合国必须建立起本身的行政服务能力，很可能包括建立一个永久性的会议服务基础设施。以下服务被列为“与会议服务密切相关”：安全、通讯、职工餐厅、参观服务，重要的是房舍管理和经营。秘书长指出：“为了有效地协调这些业务活动，应该有一个统一的全面管理和指挥”。⁹³

151. 在审查了上文第三章中的会议服务以后，检查员得出的结论是，应该最晚在 2006-2007 预算周期里在维也纳建立一个由联合国管理的完全统一的会议服务设施。由于前一段中提到的与会议服务密切相关的各种服务在共同事务中占很大的比例，同样合理的做法是在同一时间范围内组建统一共同事务管理单位。检查员认为，结束目前分散管理的状况关于可以大大提高管理和业务效率。正如上文第四章中所讨论的那样，统一的共同事务管理股也可以更积极地推动采购、人力资源管理和信息和通信技术等方面的共同事务的发展。

152. 联合国，特别是秘书长作为联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调理事会)主席对于执行《关系协定》以及大会关于共同事务的各项决议负有体制责任。联合国还具有房舍和设施管理和会议服务方面的广泛经验，可以供维也纳国际中心共同事务参照。在维也纳办事处之下设立一个统一共同事务实体，这意味着将维也纳办事处行政和共同事务司转变成维

⁹³ “将维也纳列入会议时地分配办法”，秘书长的报告，A/10348，1975 年 11 月 17 日，第 42 段。

也纳国际中心共同事务司，适用联合国规则和条例，但对维也纳各组织的行政首长负责。尽管维也纳办事处行政和共同事务司需要充实，但专门机构的相应部门，特别是一般支助服务部门相应地应该缩小规模。

153. 正如任何重大的组织变革一样，过渡将带来短期成本。就自行筹款的服务(职工餐厅、职工商店和托儿所)而言，这些成本是有限的，因为很可能无须将工作人员从工发组织或原子能机构调到维也纳办事处。但工发组织转让房舍管理责任和原子能机构转让印刷服务(很可能还有医务)就需要重新调配工作人员，因而会引起合同状况、工作人员福利等问题。这项建议还对联合国方案和预算产生了影响，因为共同事务行政股增加工作人员会大大增加维也纳办事处所需经费总额，因而违反了现行预算准则。由于维也纳各组织是按照议定的办法分担共同事务全部预算费用的，因此必须提出共同事务所需经费净额和经费毛额，并提出说明性解释，而维也纳办事处提供的警卫和安全服务费用分担的办法已经采取了这种做法。

154. 统一共同事务行政股要有效地运转，还需要满足一些基本条件。最重要的是，维也纳办事处需要联合国总部全面授权它管理这些事务，以便确保顺利运转并向各参加组织保证，各项决定将在当地作出。另外各组织还必须营造一个共同的环境，在场地分配等行政事项和局域网等技术事项方面采取共同的标准。

155. 但如果维也纳各组织保留现行共同事务分摊管理的制度，就必须重新谈判《谅解备忘录》，以反映当前的现实，并在这一过程中取消原先在制定《谅解备忘录》时存在的不肯定问题所产生的任何含糊性，并于必要时修订各项共同事务的规则，以确保与《谅解备忘录》的规定保持一致。各组织还必须承认，公平兼顾共同事务责任愈益成为一种难以捕捉的目标，因此不得不接受对行政支助费用采用分担费用的方法。

七、成员国的监督作用

156. 检查专员承认，维也纳各组织相当成功地展开维也纳国际中心的共同服务已经 20 多年。前几章中关于所遇到问题的任何讨论不应该减损这种成功，也不应该减损已经取得并保持这种成功的组织所作的合作性努力。毫无疑问，共同事务的管理已经耗费并继续耗费各组织所有各级管理人员的大量时间。鉴于共同事务在联合国改革战略中的重要性，维也纳所取得的进展现在应该加以巩固，如有可能则应该进一步加强。

157. 维也纳以及其他工作地点的共同事务的进一步发展关键在于成员国的支持。大会关于联检组最近关于日内瓦共同事务的报告的决议就显然表明了这种支持。⁹⁴ 因此与时俱进的做法是，原子能机构和工发组织的立法机构按照与联合国签订的关系协定(见上文第 2 段)重新阐明对共同事务原则的支持。检查专员担心的是，维也纳共同图书馆服务的最近消亡可能会促使各行政首长考虑脱离其他共同事务。如果由立法机构发表强有力的支持声明，就可以遏止这种趋势。

158. 另外引起严重关注的是，共同图书馆服务解散时，没有提出任何建议由各组织的立法机关加以审议。鉴于共同事务提供是一个重要的行政政策目标和改革战略中的一个重要构成部分，立法机构似乎在此方面未能发挥监督作用。

159. 共同事务项目经常列入工发组织立法机构的议程，而且见诸于它们审议的各种绩效报告，但工发组织总干事和原子能机构总干事的年度报告简短地提到这一问题。但这两个组织的行政首长就共同事务问题向立法机构提出的报告都不能被视为全面的或系统的。与此相反，秘书长在最近几年里向联合国大会提交了详细的共同事务报告(见上文第 6 段和第 7 段)，而且行预咨委会在审查概算时每两年审查一次这一问题。⁹⁵

160. 检查专员认为，工发组织工业发展理事会和原子能机构理事会应该每隔两年将共同和联合事务列为议程项目，而各自的行政首长应该全面地报告其提供和使用共同和联合服务的情况。

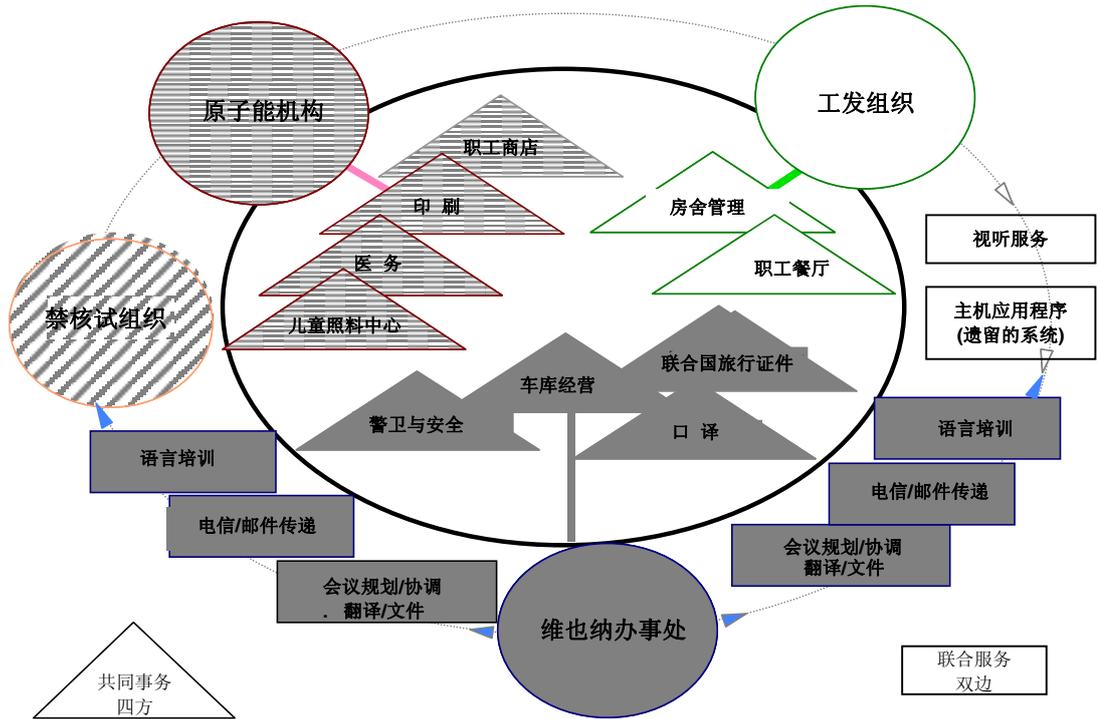
⁹⁴ A/RES/54/255, 2002 年 4 月 7 日；A/RES/56/279, 2002 年 3 月 27 日。

⁹⁵ 就 2000-2001 年而言，A/54/7, 第 27F 节审查了“行政，维也纳”；就 2002-2003 年而言，A/56/7, 第 27F 节，包括表八.2 审查了这一问题。

附件一

维也纳国际中心的共同与合办的事务

由维也纳办事处、工发组织或原子能机构管理
2002年1月付诸实施



资料来源：维也纳办事处行政和共同事务司

附件二

2000-2001年，维也纳各组织的规模指数

	经 费 a (估 计) (千美元)			人力资源 b (职 位)		
	经常预算	特别预算 c	合 计	经常预算	特别预算	合 计
维也纳办事处	63 648.3	220 085.6	283 733.9	313.0	344.0	657.0
工发组织	133 264.1	246 256.3	379 520.4	556.5	170.0	726.5
原子能机构	446 811.0	188 987.0	635 798.0	1 629.0	172.0	1 801.0

资料来源：维也纳办事处(A/54/6/Rev.1)；工发组织(IDB.21/7)；原子能机构(GC(43)/6、GC(44)/5和原子能机构网址)。

注： a 以下注b所列共同事务的估计费用净额。

b 总的人力资源包括：维也纳办事处警卫和安全服务 85 个职位；工发组织房舍管理事务处 110 个职位；原子能机构共同事务 84 个职位(医务(19)、图书馆(14)、印刷(51))。

c 工发组织的数据包括业务预算和技术合作；原子能机构的数据包括对技术合作基金自愿捐款的估计数。

-- -- -- -- --