



大会

Distr.: General
9 September 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

临时议程* 项目 134

2012-2013 两年期拟议方案预算

关于联合国总部 2014-2034 年办公房地需求的可行性研究

秘书长的报告

摘要

大会在第 60/282 号决议中，请秘书长开展关于在北草坪建造一座大楼的可行性的全面研究。研究中应包括秘书长报告(A/60/874)所载业务分析中未包含的建筑设计、安保和东道市问题等若干因素。

本报告就是根据第 60/282 号决议提出的，文中载列了根据联合国总部及各参与基金和方案(联合国合办工作人员养恤基金、联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国项目事务厅)2014 年至 2034 年预计的办公房地需求在北草坪建造一座大楼的可行性研究。研究还附有与此类长期选择办法有关的初步费用。

在完成了可行性研究之后，纽约州通过立法，批准联合国开发公司在一大道和 42 街以南、紧靠此街的公园建造一座新的办公大楼，拟称为 UNDC-5。联合国是 UNDC-5 的拟议占用者。批准的一项条件是开发公司就在公园建造大楼一事在 2011 年 10 月 10 日前获得受影响的当地社区委员会的同意。

预计在研究时最适合的建议所需资源将需要在 2014-2015 两年期内承付。在对本可行性研究进行审议时应参照有关 UNDC-5 的最近的以及持续的发展情况。

* A/66/150。



一. 引言

1. 大会在第 60/282 号决议中，着重指出有必要就总部办公房地问题制订一项长期战略，并请秘书长开展关于在联合国内落中的北草坪建造一座大楼的可行性的全面研究。可行性研究应探讨包括以前在秘书长报告 (A/60/874) 所载业务分析中未包含的若干因素，如安保、建筑设计以及东道市和东道社区问题。研究经费列于 2008-2009 两年期方案预算。

2. 进行可行性研究的一项推动因素是联合国开发公司 1 号楼和 2 号楼的办公房地租约即将到期。这些楼房是作为纽约州公益公司的联合国开发公司 1976 年专为联合国建造的，并以低于市场的价格出租。这些楼房提供了约 670 000 平方英尺 (62 245 平米) 的办公面积，联合国秘书处和联合国开发计划署为主要租户。UNDC-1 和 UNDC-2 的现有租约于 2018 年 3 月底结束，但可延到 2023 年 3 月底，此后没有续约的选项。

二. 背景情况

3. 在可行性研究的经费得到批准后，经过竞争性招标，2010 年 2 月将研究合同授予一家主要的国际建筑设计咨询公司斯基德莫尔、奥因斯和梅里尔公司。研究评估了自 2014 年起的 20 年时间框架内联合国在房地产方面的长期真正需求。

4. 为了解本组织的长期需求，研究的起点是对 2014 年在总部长期租赁的楼房和联合国自己拥有的房产中办公的工作人员进行全面评估。表 1 列有目前占用的楼房的完整清单。为基本建设总计划租用的临时周转办公楼预期将在 2014 年之前退出，因此没有列入研究。

表 1

2014 年联合国系统在纽约占用的楼房

A. 2014 年联合国系统在纽约拥有的办公房地

地点	组织	毛平方英尺
秘书处大楼	联合国	900 000
其他院落大楼中的办公房地，包括部分会议大楼、图书馆大楼、地下室、大会	联合国	416 250
训研所	联合国	23 000
拥有面积共计		1 339 250

B. 2014 年联合国系统在纽约租用的办公房地

地点	组织	毛平方英尺
UNDC-1	联合国, 开发署	348 140
UNDC-2	联合国, 开发署	331 179
UNDC-3	儿基会	180 000
FF 大楼, 东 45 街 304 号	联合国, 开发署	319 024
尼日利亚大厦	开发署	6 856
美国铝业公司大厦	联合国	30 845
长岛市法尔基 ARMS 仓库	联合国	50 413
达格·哈马舍尔德广场 1 号	联合国, 养恤基金	88 641
每日新闻大厦	联合国	74 822
第三大道 633 号	儿基会	115 459
第三大道 605 号	人口基金	130 740
创新大楼, 东 42 街 300 E 号	联合国	132 602
法院广场	联合国	79 079
阿尔巴诺大楼	联合国	187 060
克莱斯勒大楼	项目厅	40 000
租赁面积共计		2 114 860

简称: 开发署, 联合国开发计划署; 人口基金, 联合国人口基金; 儿基会, 联合国儿童基金会; 训研所, 联合国训练研究所; 项目厅, 联合国项目事务厅。

5. 2010 年 5 月设立了由主管管理事务副秘书长主持的一个指导委员会。委员会由包括各参与基金和方案在内的本组织各单位的高级官员组成, 具体情况如下: 秘书长办公厅、管理部、安全和安保部、经济和社会事务部、外勤支助部、大会和会议管理部、信息和通信技术厅、以及联合国开发计划署。

6. 指导委员会在开展项目期间就长期的办公房地战略向咨询小组提供指导和指示, 引导研究取得进展, 并核可有关建议。

7. 可行性研究小组对指导委员会的每位成员进行了一对一的访谈, 以订立一套用以指导项目的愿景原则。这些愿景原则得到指导委员会核可, 并被用来制定其后分析的框架。愿景原则如下:

(a) 联合国总部园区是本组织使命的一个独特的、清晰可见的标志。园区应在确保必要安保的情况下对公众开放, 让公众进入。其特征应激励所有为联合国工作的人们以及所有访客;

(b) 应将联合国总部在纽约的房地产组合加以整并，使各房地处于距主要建筑步行不超过十分钟的距离内以创造园区感，最大限度地利用现有设施以促进有效运作，并提高业务效率和加强安保管控；

(c) 技术对执行应对全球气候变化并促进无纸化(电子)办公室和全球会议等工作场所最佳做法的联合国总部今后的举措、包括企业资源规划系统至关重要；

(d) 联合国工作场所应体现功能，但外交礼仪同样重要。工作场所应具有灵活性，并有助于提高效率和生产力，以适合因任务不断变化而增减的人员规模；

(e) 预计对办公房地的需求将继续温和增长。全球业务将继续非中央化。同时，额外的经扩展的任务预期导致产生更多的办公房地需求。本组织今后的房地产应具有部门弹性，允许办公房地的灵活使用，以满足不断变化的需求。应采取政策执行有效的办公房地管理；

(f) 根据节用能源和可持续性原则，建议订立达到“绿色建筑”的最高目标。

8. 可行性研究小组收集了过去十年来工作人员人数的增加和相应的办公房地需求的历史数据。研究小组接着对秘书处各部门以及各参与基金和方案进行了访谈，以确定一直到 2034 年的趋势、各种推动因素和项目空间需求。联合国儿童基金会将在租赁期结束后拥有它目前占用的大楼。联合国儿童基金会因在纽约的长期办公用房需求已得到满足，选择不参与可行性研究。

三. 主要的研究结果

9. 联合国秘书处所需的办公房地目前有约 51%是自己拥有的，49%是租赁的。各参与基金和方案的所需办公房地目前 100%是租赁的。

10. 联合国针对其持续增长在曼哈顿中城东部的街区逐步租用了办公房地。其结果是，本组织占用了秘书处院落周围大多数较值得的、可接受商业地产。

11. 对秘书处、联合国合办工作人员养恤基金、联合国开发计划署、联合国项目事务厅和联合国人口基金在纽约的工作人员人数的预测是按 2014 年到 2034 年每年 1.1%的增长率计算的。人数预测用作可行性研究的基础。在编制这一资料时使用的是秘书处各部门提供的历史数据，各基金和方案则提供了各自的历史数据以及对未来的预测。

12. 2014 年是一个里程碑，因为这是基本建设总计划完成后秘书处再次入住的一年。20 年的预测从 2014 年开始，一直延伸到 2034 年。这将使本组织得以为增长进行规划，并执行一项相应战略。2023 年也是一个里程碑，因为 UNDC-1 和 UNDC-2 租期结束。已计算了按照届时的估计人头对所需办公房地的预测。

13. 为确定总体的基准所需办公房地，使用了每人 250 平方英尺(23 平米)的限度。这一限度目前是联合国秘书处在搜寻可商业租用的办公房地时使用的，其中包括杂项共用空间，如分发室和会议室等。

14. 下文表 2 和表 3 表明了 2014 年至 2034 年办公房地需求的演变。

表 2

长期房地需求

(面积以平方英尺计算)

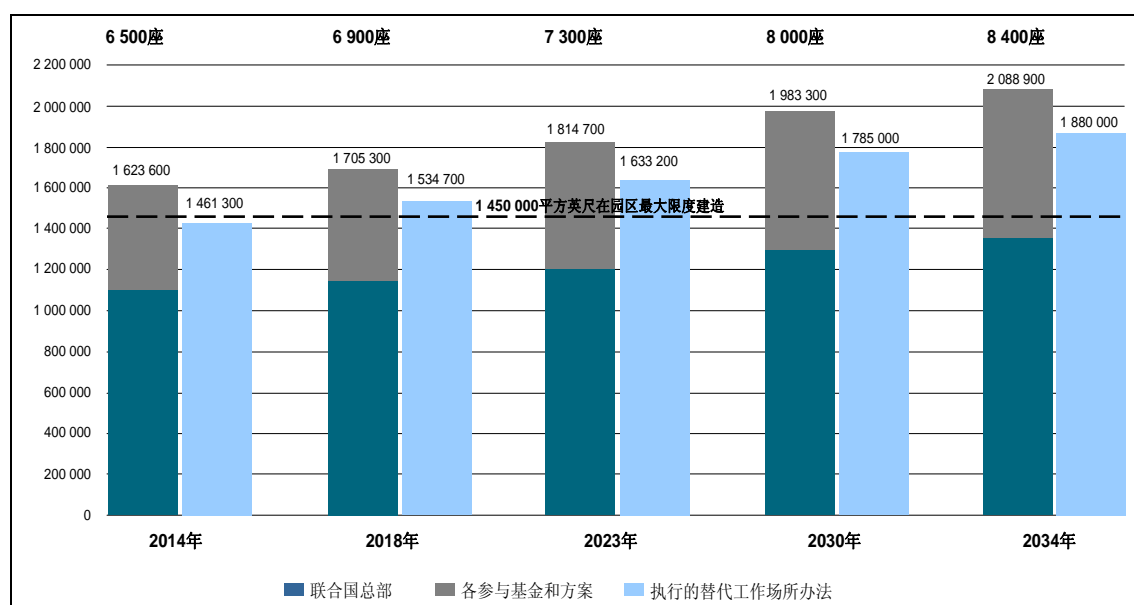


表 3

预计的工作人员的逐步增加^a

组织	2010	2014	2018	2023	2030	2034
联合国工作人员	7 907	8 261	8 630	9 115	9 841	10 281
独立的办公室	304	318	332	350	378	395
养恤基金	246	288	337	410	539	631
开发署	1 209	1 263	1 320	1 394	1 505	1 572
人口基金	450	470	491	519	560	585
项目厅	107	112	117	123	133	139
工作人员共计	10 223	10 711	11 226	11 911	12 956	13 603

简称：开发署，联合国开发计划署；人口基金，联合国人口基金；养恤基金，联合国合办工作人员养恤基金；项目厅，联合国项目事务厅。

^a 工作人员人数预计年平均增长 1.1%。

15. 总之，本组织在 2014 年将另外需要 162 万平方英尺(150 500 平米)来补充联合国院落目前提供的现有办公房地。2023 年的需求将增加到 181 万平方英尺(168 150 平米)，2034 年达到 188 万平方英尺(174 660 平米)。这些估计数字假定联合国在 2023 年至 2034 年间将主动积极地推行“替代工作场所战略”，实现 20%的增效，从而减少在指定的时间范围内对额外办公房地的需求。

16. 咨询小组确定了若干与使用办公房地有关的提高效率的机会，这些机会将导致对房地产的需求减少，业务费用降低。这些机会被称作“替代工作场所战略”，涉及流动工作、电子通勤、灵活工作时间、压缩工作周、核心时数、夏时制和分担职位。这些替代工作场所战略的可持续裨益将包括减少纸张的使用、减少供暖和降温、更进一步的空间利用以及减少通勤和旅行污染。

四. 北草地上的新建筑

17. 提出北草地构想的意图是维护具有历史意义的联合国院落的建筑设计完整性和原设计主旨，以便使新的建筑融入新的成为一体的联合国园区。

18. 构想融入了现行的节用能源和可持续性原则，并要求将安保措施计入现有的总部运作，同时尊重社区和城市问题。

19. 在适用愿景原则时，每个构想拟实现的连贯一致的主题是：开放、透明以及从大会主席台到正在考虑的新建筑的公共长廊的连贯性。

20. 已决定北草地上的任何新建筑的最大面积应为 1 450 000 平方英尺(135 000 平米)。这一建筑物的规模是按要达到所需的安保梯级型后退计算的，同时考虑到了高度、密集程度、城市问题、楼面地板的大小以及秘书处园区的总面积。考虑到办公房地需求的历史变化和预期变化，根据行业最佳做法，联合国应力求自己使用所需办公房地至多 80%，将余者出租。所出租的房地可比自用房地更方便增减。

21. 在本研究范围内，与其他备选方案相比，在北草地建造大楼风险和生命周期费用都最低，原因主要是联合国拥有要建楼的土地，降低了风险和费用。一体的院落将提高业务效率，使本组织可向代表和工作人员提供更多服务和便利设施。

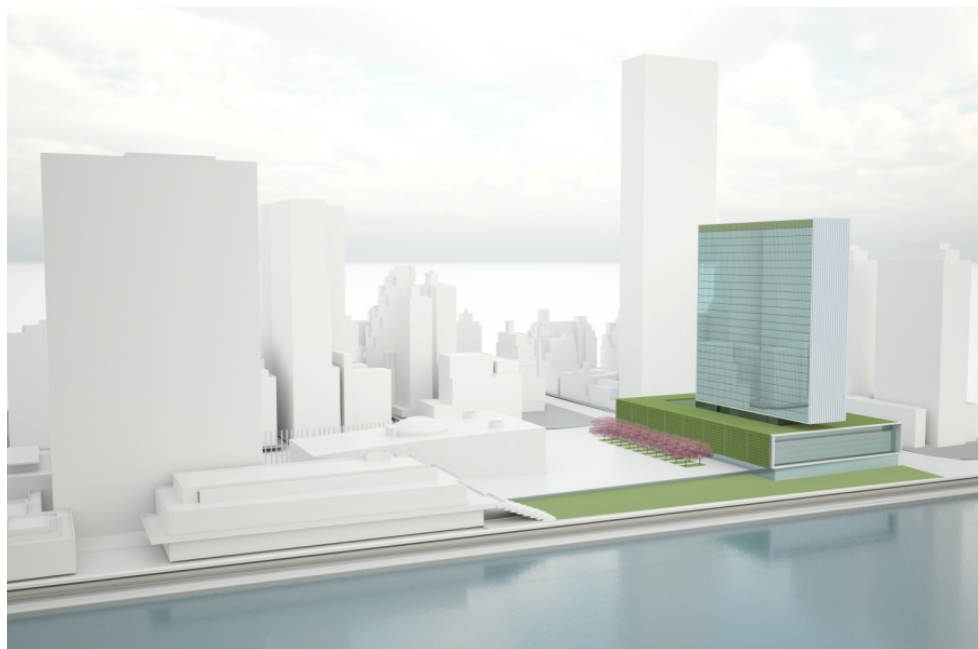
22. 在考虑了许多修改以及将满足联合国需求的北草地建筑物大体构想之后，可行性研究小组挑选了两个基本的建筑方案，供进一步研究：(a) 高低型方案(图一)；(b) 庭院式方案(图二)。高低型方案是分别建造一个高层塔楼和一个低层塔楼，两者由一个天井连接。庭院式方案是建造一个覆盖大片土地、中间为庭院的低层建筑物，并从低层建筑物建出一个塔楼。这两个基本方案都涵盖需要考虑的参数。

图一
高低型方案：景观图



来源：斯基德莫尔、奥因斯和梅里尔咨询公司。

图二
庭园式方案：景观图



来源：斯基德莫尔、奥因斯和梅里尔咨询公司。

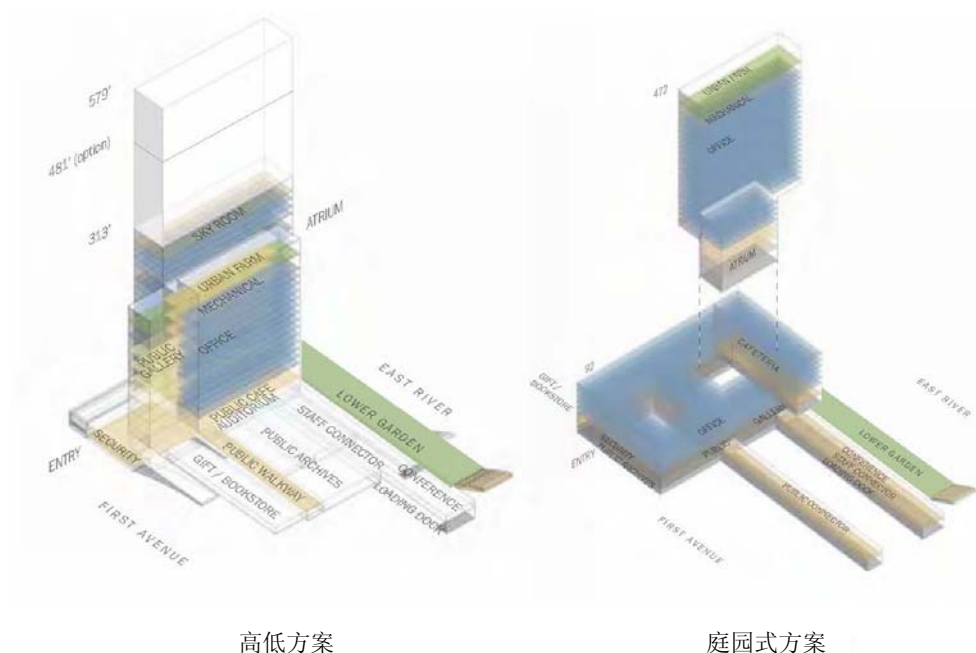
五. 建筑设计、安保以及东道市和东道社区问题

23. 北草地建筑物的构想要力求实现提出在北草地建楼构想的原设计者的意图。该场址包括在 47 街开一个主要的步行出入口，这也是用于礼仪场合的出入口，从视觉上它要与东河毗连起来，而且从实体上也是毗连起来(见图三)。新的建筑还会让人们从东 47 街原来的出入口进入园区，并且重新使北草地成为公共空间，包括能让人们看到东河。在经过强化的安保检查设施之后，公众可以步行进入北草地，工作人员可以通过在北草地地下的另外通道来往于北草地的新建筑物与园区的其他建筑。

24. 新建筑构想的体积和位置使其在视觉上与具有历史意义的结构分开，与秘书处成直角的垂直式外观同原来的板式建筑和北南向的大会和会议建筑构成适当的互补。虽然园区北端的空地比原设计大大减少，但新建筑的选址可以做到保住北端的树木。

图三

高低型/庭园式方案步行和便利设施出入口



高低方案

庭园式方案

来源：斯基德莫尔、奥因斯和梅里尔咨询公司。

六. 其他可能的战略

25. 研究考虑了在北草地上建一座新楼，并将之与涉及四个主要种类/选择办法的其他房地产长期办法进行了比较：(a) 在园区建楼(新的北草地大楼)；(b) 在园区外购买一座现成楼房；(c) 在园区外租赁办公房地；(d) 在园区外建楼。

26. 在北草地上建一座新楼可使联合国尽最大限度地遵守本研究报告一开始确定的愿景原则，同时提供拥有的多种好处，并维持一个一体化的园区。其他三项主要的房地产做法在实现愿景原则方面达不到在北草地新建一座大楼那种程度。

27. 联合国开发公司的大楼在所租赁房地组合中占相当大的一部分，而且即便在现有租期结束后可以续租，租金也有可能被调整到市场价，这会大大高于目前的租金水平。不管是否续租，这些房地仅有约 670 000 平方英尺(62 245 平米)，不足以满足预计 2023 年对办公房地的需求。

28. 对所考虑的所有房地产设想、包括在北草地建造大楼提出了一种推定，就是所需的办公房地总面积的 20%将被出租。这种办法可以具有一种灵活性，以满足不断变化的需求，并降低风险。其结果，在园区外建楼和购楼这些其他选择将需要与一定数量的出租结合起来，以满足对办公房地的总体需求。

29. 在园区外建造大楼的选择办法需要购买土地。联合国总部周围在离主要建筑步行十分钟的距离范围内的可能地点数量有限，而且面积不大，难以建造所需大小的单一大楼。此外，这项选择办法将需要大量时间与业主、邻居和社区团体进行谈判，然后才可建造大楼。假如联合国自己要直接进一步探讨这一选择办法的话，上述所有问题都增加了在联合国院落外建造新大楼的风险和估计费用。初步估计数字列于图四和图五以及表 4 和表 5。

30. 购买现有楼房的好处是，在已批准用于建楼的土地上有一个现成的大楼。不过，为了满足本组织直到 2034 年的房地需求，需要购买和整修若干楼房。此外，现成的楼房都有多年的楼龄，从基础设施和空间的利用这两个角度来看都是不够的。这些因素增加购买现成楼房的风险和相关费用。

31. 最后，如果会员国选择不采取建楼或购楼的办法，维持租用现状也是一个可行的备选办法，但因租期临近结束或者有新的办公房地可以使用，这需要就现有租约及时进行认真谈判。如果要就 UNDC-1 和 UNDC-2 的租约进行重新谈判的话，租价有可能涨到目前的市场价，而联合国在整个租期内得到的是优惠租价。这一选择办法有其有利的方面，如由于目前的安保和技术基础设施，将保持效率，当然也有其不利的方面，包括工作人员分散在不同的楼房，与多项合同有关的风险的管理使费用增加。

联合国开发公司：最近的发展

32. 2011 年 7 月 15 日，纽约州州长签署立法，授权纽约市中止 42 街以南、一大道以东的罗伯特·摩西游乐场的一部分作为公园的使用，并将之转给联合国开发公司。这项作为纽约州众议院 A08305A 号法案的立法要求纽约市与代表公园所在地区的州参议院、州众议院和市议会的议员协商，取得他们的同意，并签署一份备忘录，该备忘录最迟必须在 2011 年 10 月 10 日由政府当局签署。该立法还规定，联合国开发公司在这片土地上建造的大楼不得高于秘书处大楼，大楼各层面

积不得超过 900 000 平方英尺。如果会员国决定与东道国政府当局合作开发 UNDC-5，其中包含一个“从租赁到拥有”安排或将最后导致联合国拥有该楼房的类似安排，这将被视为在园区外建造大楼的决定。如果采取这样一项决定，就不能就其他主要办法采取后续行动，也就是不能在园区内建造大楼、在园区外购置现成的楼房、或大规模租赁。

七. 初步费用估计数字

33. 在进行费用分析之前，有必要为四个主要选择办法建立一个费用计算基础：(a) 在园区内建楼；(b) 在园区外购楼；(c) 在园区外租赁；(d) 在园区外建楼。愿景原则确定了具有距秘书处最远不超过十分钟步行距离的园区感的重要性。这是对未来可能的场址进行评估的一个主要优先事项。

34. 所有可能的场址均被归类，并在适合每类建筑的主要具体标准以及总的统一标准的基础上对之进行了评估。在进行评估时还确定了风险标准并进行了计算。在对场址进行全面分析后，对结果进行了合并和调整，然后将之纳入费用模式。

35. 由此得出的约 181 万平方英尺(167 225 平米)的办公房地规划需求超出了所要求的联合国秘书处园区的承载能力。因此，有必要在不同程度上将不同的房地产选择办法结合起来，以制定可满足长期办公房地需求的可行的房地产设想。各设想一经订立，风险评估就会为一整套质和量的利弊评估提供参考，从而为每一种房地产设想提供“风险排序”。

36. 为每种选择办法建立的费用模式提供了项目费用总额估计数，它们视情况由基本的六个部分组成：业主软费用；交易费用；施工费用；新的核心和外壳建造；装修费用；项目意外开支。

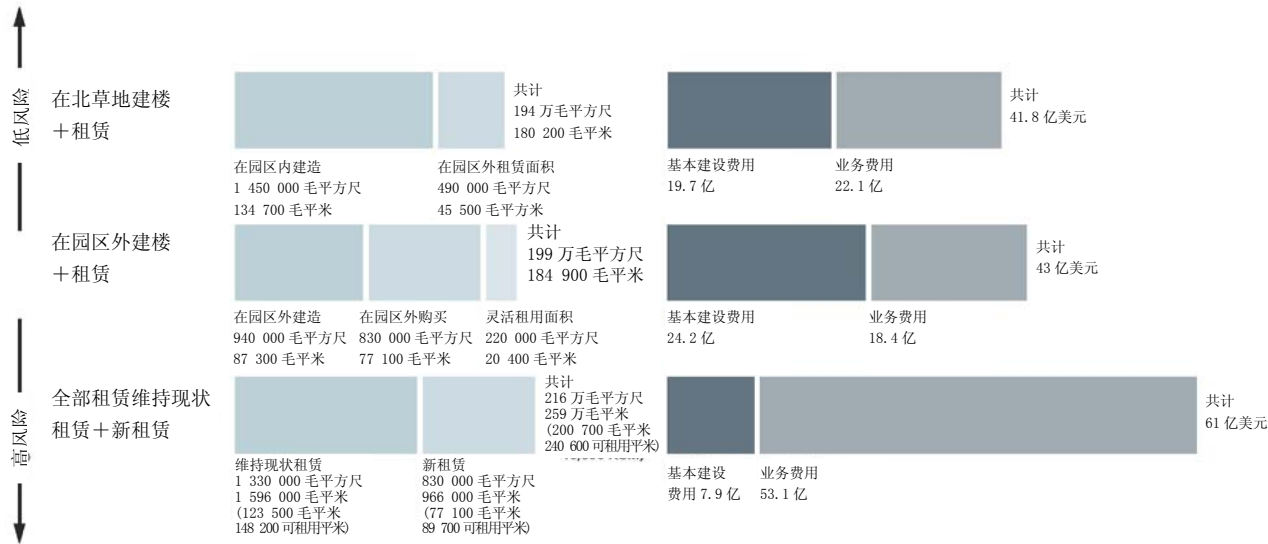
37. 北草地费用模式选择办法是利用本报告第四节所标示的构想设计拟订的。构想设计根据设计中的数额以及基准行业费用计算标准，为费用估算提供了基础。这些模式纳入了全部主要的建筑系统，包括可持续的建筑系统以及可能影响建新楼的费用场址限制。

38. 在园区外建楼、购楼和租赁类别以联合国总部附近可找到的各种可能的建筑和场址为模式。在园区外建楼的多种费用与在园区内建楼相同，只不过另外还需要买地。其他因素，如对现有的基础设施和安保进行升级改造，也已考虑在内。

39. 维持现状的租赁费用是按照行业标准以及联合国以往对租赁房地进行装修和升级改造的支出计算的。这些费用包括为达到更可持续而对基础设施进行的升级改造以及工作场所的升级改造。

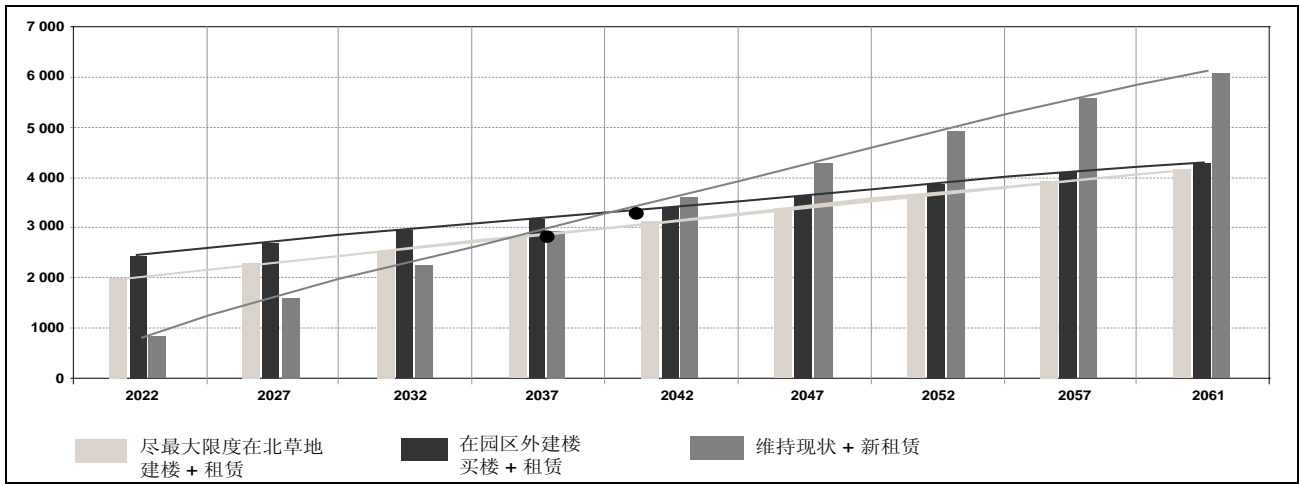
40. 下文的图表列示了本组织或可考虑的三种最可能的设想的初步费用估计数。根据本组织以往就重大的基本建设项目作出的决定，费用计算表中没有计及任何供资。

图四
设想：方案费用、基本建设费用和业务费用



图五
生命周期(累计)费用分析

(百万美元)



抽样时间点的生命周期费用^a

	2022	2027	2032	2037	2042	2047	2052	2057	2061
尽最大限度在北草地建楼 + 租赁	2 030	2 300	2 580	2 860	3 140	3 410	3 690	3 960	4 180
在园区外建楼买楼 + 租赁	2 470	2 720	2 950	3 180	3 420	3 650	3 880	4 110	4 290
维持现状 + 新租赁	850	1 620	2 280	2 950	3 610	4 270	4 930	5 580	6 090

^a 费用按 2011 年的美元并以级次递升调整计算。

表 4
年度基本建设费用分析

(百万美元)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	共计
尽最大限度在北草地建楼+租赁	28	28	33	329	329	408	408	408	—	—	—	1 970
在园区外建楼买楼+租赁	22	40	41	274	505	512	512	512	—	—	—	2 420
维持现状+新租赁	0	30	41	41	41	158	158	158	53	53	53	790

表 5
费用汇总表

(美元)

	基本建设费用 2014-2021	年度业务费用	40 年生命 周期业务费用	基本建设费用和 40 年 生命周期业务费用
尽最大限度在北草地建楼+租赁	1 970 000 000	55 000 000	2 210 000 000	4 200 000 000
在园区外建楼买楼+租赁	2 450 000 000	46 000 000	1 840 000 000	4 300 000 000
	基本建设费用 2014-2024	年度业务费用	40 年生命 周期业务费用	基本建设费用和 40 年 生命周期业务费用
维持现状+新租赁	790 000 000	131 000 000	5 310 000 000	6 100 000 000

八. 结论和建议采取的行动

41. 在所考虑的参数范围内,本报告的研究结果认为联合国在北草地建楼有诸多益处。北草地办公楼可能是建造新楼中的最佳选择。它能最好地满足愿景原则,费用最低,风险最小,可以让联合国大多数工作人员在一个新建造、新拥有的联合国建筑物内办公。鉴于 UNDC-5 方面的最新发展,在得知完全可比的费用估计数和其他参数、如各层实际面积和 UNDC-5 可用的时间后,需要对这项结论进行重新审评。

42. 建造联合国楼房的确可提供若干益处,包括对时间以及北草地新房地的提供的控制、对整个进程的控制以及有机会建造一个专门适合联合国具体需求的建筑物。新的北草地建筑物将像原先设想的那样使园区完整,使联合国大家庭成为一体,并有助于表明联合国的使命。

43. 到 2023 年,联合国办公房地需求,包括各参与基金和方案的需求,总共将达到 181 万平方英尺(168 150 平米)。这一需求将大大超出联合国现有的房地产组合中自己拥有和租赁的房地的承载能力。以在所规定的步行十分钟距离范围内的现有或可能新建的房地产来满足这一需求可能具有很大困难。

44. 现有的租约无法提供充足的房地，联合国目前租用着秘书处园区周围许多现有的房地。新的、额外的租约有可能使安保、各部门的协调、信息技术、工作人员的分散和隔离以及往返距离等方面的现有问题更加严重。新租约的选择更为昂贵，而且离园区更远。园区附近很少有 UNDC-1 和 UNDC-2 规模的不需要花大量时间往返的建筑物。

45. 随着联合国开发公司租约期满以及预计 1.1% 的工作人员人数的持续增长，现在是联合国规划其对今后房地需求的办法、维持本组织愿景的一个有利时机。视东道国政府当局与联合国开发公司之间关于 UNDC-5 (见本报告第六节所述) 的谈判结果而定，本报告的结论可能需要加以修改或重新考虑。不过，这一结果要等到 2011 年 10 月 10 日之后才能知晓。

九. 供大会采取的行动

46. 请大会注意到本报告。大会或可向秘书处提供指导，说明在满足总部长期房地需求的现有选择办法方面应提交何种进一步报告。