



联合国

联合国共同房地： 当前实践和未来前景

联合检查组的报告

撰写人：让·韦斯利·卡佐和杰里迈亚·克雷默



联合国共同房地： 当前实践和未来前景

联合检查组的报告

撰写人：让·韦斯利·卡佐和杰里迈亚·克雷默



联合国·日内瓦，2020年

内容提要

联合国共同房地：当前实践和未来前景

联合国系统自成立以来就一直设想实现共同房地和共同服务，远在面向发展的外地存在大量出现使人们更加迫切地注意到这种合作带来的机遇之前。当前的共同房地议程的历史可以追溯到 1987 年，当时大会通过了第 42/196 号决议，敦促外地办事处结构合理化，通过增加“共用各种设施和服务”等方式，加强“合作、协调和效率”。自那时以来，第二委员会一直通过其关于发展方面业务活动议程项目的行动提供共同房地立法框架，大会在该议程项目中一再呼吁在共同房地方面取得进展。

值得回顾的是，共同房地工作流是几位秘书长为应对困扰联合国的财政危机而启动的改革措施的一项内容。1985/86 年的财政危机、审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组的相关报告¹以及随后通过的第 41/213 号决议，导致秘书长着手改组联合国外地办事处，所依据的原则包括展现联合国的统一形象，避免设立新的外地办事处，而倾向于使用共同房地和共用设施的原则²。为此，他发起了对他领导下的各组织外地办事处的评估，这些组织即政策问题联合协商小组的成员：联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)和世界粮食计划署(粮食署)。他报告说，联合国难民事务高级专员公署(难民署)也在他的审查范围之内³。1997 年，在“革新联合国：改革方案”⁴的标题下，秘书长提出了在国家一级作为一个整体运作的概念，并提出了联合国之家的想法，联合国之家将为在国家一级运作的的所有联合国实体提供共同房地。在有驻地协调员的国家，所有基金、方案和联合国新闻中心将成为一个统一办事处的一部分⁵。15 年多来，联合国之家倡议成为处理共同房地问题的办法。

这一背景有助于解释为什么共同房地的结构性工作流在大部分时间里一直是直接隶属于秘书长的少数实体的一个项目，但这些实体在联合国房地中占很大份额。虽然用的是全系统一词，但直到最近，机构机制的界定一直都是较为狭隘的。

联合国发展系统正在进行的重新定位在很大程度上改变了共同房地议程的背景，超越了秘书长关于到 2021 年共同房地达到 50% 这一目标的最突出内容。在新一代国家工作队中并不是每个实体都需要实际存在，这会鼓励合署办公，并减少对单独房地的需求。目前，在联合国可持续发展集团业务创新战略成果小组(业务创新小组)的领导下，旨在提高业务活动效率的多管齐下工作正在顺利进

¹ 见 A/41/49。

² A/42/234, 第 30 (h) (二-三)段。

³ A/42/326-E/1987/82, 第 43 段。

⁴ 见 A/51/950 和 Corr.1。

⁵ 同上, 第 51 段。

行。该小组由难民署和粮食署的负责人共同主持，在这项工作中得到一个有时限的项目团队的支持，该团队是为支持业务活动改革试验阶段而设立的，任务是在业务活动的六个方面交付成果，包括共同房地。这项工作由一个“四加一”分组代表业务创新小组领导，即开发署、难民署、儿基会和粮食署加上人口基金的一名代表，后者也代表联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。共同房地是这项工作的主要内容，但其他工作流如果得到战略性发展，将对房地需求产生直接影响，并提供一个综合审视增效机会驱动因素的契机。设立权力更大的驻地协调员，负责促进共同业务活动，并在联合国秘书处设立发展协调办公室，这对权力、问责和协调链条都有影响。对联合国系统区域资产的审查不得不使人提出一个问题，即在联合国秘书处控制大量财产组合的区域所在地，如何对房地问题采取更为整体的办法。

大会对于共同房地有着历史悠久的任务授权，迄今取得的总体成绩有限，修改后的定义降低了确认的门槛，而发展系统改革呈现出新的局面，在上述总体背景下，联合检查组(联检组)认为现在来思考共同房地今后的发展正当其时。鉴于作为发展改革进程的一部分，在共同房地问题上正在开展广泛的工作，本次审查重点讨论理事机构和行政首长在规划未来道路时应考虑的部分问题。具体说来，联检组力求：

- (a) 审查在落实各理事机构规定的共同房地任务方面取得的进展；
- (b) 评估当前改革背景对扩大共同房地努力的影响；
- (c) 审查何时共同房地为正确选项的决策标准；
- (d) 总结支持共同房地议程所需体制安排方面的经验教训。

本报告系联检组过去 50 年来提请注意联合国业务活动、共同服务、共同房地和外地代表处深化整合可带来的效率和实质性收益的系列报告之一。

主要调查结果和结论

在提出具体调查结果和结论之前，检查专员指出，对于共同房地的障碍和克服这些障碍的可能措施已经讲了一段时间，但没有在应有的级别上得到持续的重视来予以分析和解决。这就是为什么本报告中的调查结果和结论提请注意过去建议采取的行动。鉴于各组织在工作类型、进度以及相关能力方面的差异，要对各组织七零八碎的房地产和业务运作拼凑出一个以共同房地为代表的通用办法，其中所蕴含的复杂性是绝对不能低估的。

冠状病毒病(COVID-19)大流行的出现已经必然地使人们开始重视与对房地包括共同房地的要求密切交织的一些问题，包括大量人员实际同地办公的办公室替代方案问题，以及如何利用在这场大流行应对工作中加速发展的数字化和远程工作来交付任务和支持协作，采取更具成本效益的方式，减少对大型办公室环境的依赖，并且不像大型办公室环境那样脆弱。这一大流行是在检查专员能够认真审查流行病对共同房地的影响之后才出现的。然而，从 COVID-19 应对工作中获得的经验教训显然应该有助于我们思考共同房地前进的方向。

没有通过全系统的努力对待共同房地任务

自 1987 年以来，大会无数次呼吁就共同房地采取行动，但普遍没有得到各专门机构对口部门的响应。关于共同房地的机构间行动机制随着时间的推移而演变，但成员和治理仅限于各基金和方案。只是在目前重新定位的过程中，才开始努力扩大联合国可持续发展集团下属的共同房地和设施服务任务小组的成员，但尚未完全成功。有些机构与政府对口部门合署办公，有时有免费提供的房地，加上一些组织所界定的业务需要，这些因素都意味着不可能完全采用全系统办法。

在共同房地问题上取得的进展有限

随着时间的推移，“共同房地”的技术定义和联合国系统的政策方针都发生了变化。15 年多来，联合国之家与共同房地是大致可以互换的概念，通常要求政策问题联合协商小组的四个组织都在其中。2018 年，共同房地的门槛降低到任何两个组织合署办公。虽然在 1997 年至 2010 年期间，在认定联合国之家方面取得了重大进展，但秘书长承认，共同房地方面的进展有限。业务创新小组的项目团队向联检组提供的数据显示，联合国国家工作队派驻国家中共有 2,257 处相关房地，其中 18% 是共用的。在这些房地中 70% 以上与八个组织有关，但数据集并不完善。经验表明，东道国政府在鼓励联合国各组织统一派驻方面的影响怎么强调都不为过。东道国当局对共同房地的承诺是重要的激励力量和实际的推动因素。

应更好地说明共同房地的广泛益处

(a) 有关提高效率的预期被淡化

期望通过降低总体租赁成本和共享服务来实现提高效率一直是共同房地的主要驱动力。秘书长的重新定位提案最初估计，根据他的目标，共同房地将节省 1.2 亿美元。⁶ 业务创新小组的项目团队更仔细地研究了问题，认为 2,500 万到 3,500 万美元是更接近实际的数字。无论如何，几乎没有什么数据可以作为具体估算的基础。公认的一点是公用设施服务是主要的节约途径。遗憾的是，共同房地和设施服务任务小组将更宏伟的设施服务工作流纳入进来的想法踟躇不前，经济和社会事务部对业务管理小组成员进行的调查显示，共同设施服务这一块尚不成熟，检查专员进行的访谈也证实了这一点。⁷ 然而，一个较为积极的发展是，最近发布的业务活动战略修订指南(BOS 2.0)将设施服务纳入了行政管理服务范围。考虑到目前正在制定的关于共同业务活动的新方法，包括业务活动战略修订指南，需要避免工作流的过度条块分割，以便能够采取优先行动，产生最大的效率机会。在这方面，联合国可持续发展集团可以有益地探索如何将共同房地工作

⁶ 联合国发展系统的重新定位，第 10 号解释性说明，“Preliminary estimates on potential efficiencies emerging from the repositioning of the United Nations development system”，(2018 年 3 月)。

⁷ 经济和社会事务部发展合作政策处，“QCPR monitoring survey of operations management teams 2017” (2018 年 2 月)。

与业务活动战略和共同业务活动更深层次地结合起来，这就需要各任务小组之间更密切的合作。

(b) 质量因素已不再考虑

重新定位的提议似乎只侧重于共同房地能够带来的节约。虽然财政节约显然一直是共同房地的一个主要目标，但其他考虑在过去也很突出。例如，在越南的“一体行动”试点阶段，在为“一体化绿动联合国之家”提出的理由中，方案协作和“绿动”比节省财政得到更大的强调。最近，业务创新小组自己在罗列共同房地益处时除提到节省资金外，还提到方案协调统一和改善公众形象。⁸

问题是，除了安全，非财政因素实际上只是说辞。分析工具专注于成本效益分析。需要更加重视界定如何在决策时考虑收益，如环境足迹的减少、公众形象和方案协作。迄今为止，对过去的经验基本上没有进行分析来支持关于效率的结论，更不用说方案协作方面的益处了。假如确实有超出财政的原因的话，如果秘书长能与联合国可持续发展集团合作，更充分地说明为什么共同房地事业值得一做，将是有益之举。关键不是说某种考虑比另一种考虑更重要，可以有并存的目标；而是需要一个更清晰和更广阔的视野来指引组织内部和组织之间对机遇的思考和决策。

(c) 需要深化整合环境可持续性和无障碍性

环境可持续性和无障碍性是在共同房地工作中需要考虑的非纯粹财务因素。将环境考虑纳入联合国系统各项政策和做法的努力正在得到加强，包括联合国系统行政首长协调理事会(首协会)核准的 2020-2030 年期间联合国系统可持续性管理战略。这项战略中的一个内容是承诺“在联合国共同房地的领导下，所有联合国设施遵循可持续建筑标准或可持续建筑管理统一准则”。⁹

在联合国环境规划署(环境署)管理的可持续联合国倡议的支持下，上述承诺中共同房地的内容取得了进展。该倡议协助共同房地和设施服务任务小组制定了联合国共同房地的初步环境准则，已于 2018 年得到任务小组的认可。¹⁰ 已经采取步骤，在共同房地项目周期各阶段的建议工作流程中考虑环境因素。但仍需做重点关注，确保和深化将可持续性纳入共同房地的规划和决策。

在无障碍问题上，关于联合国发展集团共同房地办公楼宇设计和建造的基于绩效的准则规定，应参考当地残疾立法，因为一些国家已经制定了无障碍设计的技术标准和技术准则。¹¹ 对于如何在共同房地的规划、评估和决策中计划和考虑无障碍因素的问题，需要提供更为明确的指导。

⁸ 业务创新小组，“Project updates presentation” (2020 年 2 月)。

⁹ CEB/2019/1/Add.1, 表 2。

¹⁰ 联合国环境署，“Greening the blue. Initial environmental guidelines for United Nations common premises”。

¹¹ 见联合国发展集团，《Performance-based Guidelines for the Design and Construction of UNDG Common Premises Office Buildings》(2012 年)。

50%的目标引起了关注，但应重新考虑

到 2021 年实现共同房地占 50%的目标有一个好处，就是提供了一个各组织可以共同追求的具体目标。在给检查专员的书面答复中，没有一个组织表示自己曾被征求过对该目标的意见，也不了解建立目标的依据。然而，许多组织希望自己被称为达到了这一目标，包括为此采用将不符合标准的房地从计算中排除的公式。如果认真执行，这将导致巨大的成本，例如违反租约。没有为实现这一目标提供资源，延续了不为实现所提出的共同房地目标和克服已知障碍提供帮助的一贯做法。50%的目标促使有关方面将措施重点放在房地数量，而不是实质性成果和效率成果上。

缺乏全面和准确的数据阻碍了知情决策

关于国家工作队所在地联合国系统房地的数据集不能为规划和决策提供充分的依据。不论是为确定基本事实和澄清哪些房地属于统计范围，还是通过形成知情的企划案例来支持未来的进展，为各种目的起见，可比较、准确和贴进当下的数据都是共同房地议程不可或缺的工具。

作为当下大致确定现状的一项短期措施，我们利用了联合国安全管理系统所维护的数据库，其中包括所有机构、基金和方案。但是，它不包含租赁成本、所有权详情或租赁续约日期等方面的信息，并且还发现该数据集在其他方面也不完整。关于长期解决方案，最近停止了开发独立数据库的努力，转而开发一个更广泛的共同房地在线平台，用于存放数据，同时还支持端到端房地整合规划工具。这种做法大有希望，因为它努力将房地信息与更广泛的业务活动改革工作联系起来。但是，建设这样一个公用存储库是一个相当大的挑战。需要明确界定对其管理和从中提取知识的权限、责任和能力，特别是在全球一级确定优先事项方面。

缺乏资本融资机制仍然是一个障碍

为共同房地建立资本融资机制一事多次得到呼吁。2009 年，财务和预算网审查了与资本融资有关的问题，认为这种方法有可取之处，并核可了联合国系统基本建设预算的概念框架，但没有采取进一步行动。就目前重新定位工作中的共同房地而言，秘书长也声称需要一个关于基本资产的融资计划，¹² 但没有提出具体建议来制定该计划。此外，尽管任务小组和业务创新小组项目团队就资本融资机制和实现 50%共同房地目标所需的资源前后多次提出建议，但联合国可持续发展集团没有采取任何行动。有几个联合国实体拥有可用于为其共同房地份额融资的工具，但这些工具通常不能用来为缺乏此类工具的其他组织提供启动资金。

这是一个需要解决的长期性问题，诚然，它也是一个复杂的问题，因为已经探索过的融资机制的替代方案成本高昂且几乎不可行。为了绕开资本投资的需

¹² 联合国发展系统的重新定位，第 4 号解释性说明，“Common business services and back-office functions” (2018 年 2 月)，第 2 页。

要，公私伙伴关系等手段得到鼓励，并制定了辅助准则。斯威士兰的故事以及在马拉维、巴布亚新几内亚和卢旺达尚未开展的项目显示了其中所涉的高昂成本，包括高得离谱的利率带来数倍于建设成本的费用，还有复杂的法律和程序，尽管已经耗费数年时间来回讨论，但仍收效甚微。这些计划中规定的长期还款期表明，在实践中，联合国各组织确实有长期存在的承诺，尽管它们经常说不能做此承诺。

共同房地工作早期阶段倡导的两项旨在共享设施和服务以及减少行政费用的战略即购买和建设现已废弃或不再受欢迎。前者是有计划的先租后买安排的一部分，而后者本来一直是主要的重点，直到后来管理不善导致这种做法被放弃。购买或建设房地是可用工具包中提供的选项，应与租赁或其他选项的经济性进行比较。粮食署外部审计员最近关于粮食署房地产投资组合的报告敦促粮食署重新考虑当前的原则，即至少就长期国别办事处而言，购买是最不推荐的选择。外部审计员建议粮食署对各种租赁、购买和建造选项的利弊进行长期分析。¹³ 对于共同房地，也应考虑对上述这些选项进行客观、长期的分析。

在区域一级实施综合房地规划

如果将共同房地完全框定在发展方面业务活动的范围内，会产生一种不利影响，即把联合国秘书处的发展行为体驻地运行的大量设施排除在共同房地的立法框架之外，例如各区域经济委员会和联合国内罗毕办事处。大会根据第五委员会的建议对这些设施采取行动，而第二委员会处理发展方面的业务活动。

这样做的一个结果是，关于共同房地的讨论只集中在国家一级，从而忽略了已经发展起来的重要的区域存在，尽管最近已经要求联合国可持续发展集团的区域小组推进共同业务活动，包括共同房地。区域一级主要是区域经济委员会和总部以外的办事处，联合国秘书处在这些地方开办主要设施，最主要的是非洲经济委员会(非洲经委会)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、西亚经济社会委员会(西亚经社会)和联合国内罗毕办事处。这些地方都有联合国系统发展行为体的国家和区域办公室，其中许多都希望与联合国合署办公。这方面的规模很大：内罗毕和亚的斯亚贝巴各有 4,000 多名联合国系统人员，曼谷约有 2,500 名。

所有这些地点都接纳联合国系统租户。但是，联合国秘书处在对其房地产组合进行前瞻性规划时，没有统一纳入联合国其他行为体的要求。自 2009 年启动基本建设战略审查进程从而就新设施和重大维修需求和优先事项建立全组织视角以来，工作重点仅限于秘书处本身的需求。秘书长确实告知大会，如果接到指示，他可以在基本建设战略审查的范围内考虑各专门机构、基金和方案的要求，¹⁴ 但他还没有做。采取行动以便为这些地点所有联合国实体的设施需求提供全面规划，可能有助于避免最近出现的情况，即难民署和粮食署有兴趣在非洲经委会院内建造设施，但无法与联合国决策周期衔接。

¹³ 粮食署，外部审计员关于房地产组合的报告，WFP/EB.A/2020/6-F/1 号文件，第 55 段和建议 4。

¹⁴ A/70/697，第 65 段。

应考虑全球房地产管理

目前在共同房地问题上采取的微观措施无法解决联合国系统在获取和管理外地房地方面主要的效率低下问题。规划、获取和管理这些设施的方法不是全球统一的，而是侧重于各组织自行满足自己的需求。公共房地议程试图缓解这种现象，通常是在各实体已经在实地“生米煮成熟饭”后试图加以改造。

可以考虑对联合国系统的资产组合采取全球视角，而不是零敲碎打、因地或因组织而异的办法。例如，审计委员会敦促联合国制定一项全球房地产战略。该委员会关于从基本建设总计划中吸取的经验教训的文件鼓励在房地产组合规划和管理上采用全组办法，并概述了设想中的资产组合管理办公室如何管理和运作。¹⁵ 审计委员会为联合国秘书处建议的房地产管理组办法的逻辑可加以推广。总的来说，联合国外地财产组合的规模很大，完全有理由专门建立一个专业办公室或财产管理部门。阻碍因素更多地在于资金和治理的分散，对有些实体来说，则是在法律框架方面，就是说这个问题是在单个实体层面上管理的。联合国系统房地产管理的去碎片化和专业化要与实现共同房地的安全、合作、效率和绿色效益的预期相吻合。

应澄清和改进领导和机构间机制

本次审查的一个核心结论是，推进联合国系统共同房地的体制安排不充分，决策者也知道这一点。寻找共同房地解决方案的责任过重地落在国家工作队身上，缺少全球层面基于数据的分析和确定轻重缓急的能力。

启动共同房地的基本模式要求国家工作队利用共同房地和设施服务任务小组提供的工具和模板，提出技术和财务解决方案。任务小组的记录中有很多证据表明，这种方法给国家工作队带来了太多的负担，国家工作队往往并不具备完成这些任务的能力。随着国家工作队和任务小组就项目提案的许多方面(从空间分配、设计要点和企划案力度到融资安排)来回来去地交流，项目提案会磋商数年。需要在整个项目周期中对技术和财务提供更积极主动的中央支持，才能取得成果，降低交易成本，减轻因不作为而造成的声誉损害。

业务创新小组项目团队将于 2020 年 6 月底逐步解散，而联合国可持续发展集团正在对其各战略成果小组进行审查，这为可持续发展集团提供了一个机会，可以改进关于共同房地的组织间安排以及更广泛的业务活动改革，以期能够采取有数据和分析支持的积极方法；加强机构间接触；并明确权力和决策链。特别重要的是规定有必要开展分析、拟定建议和向国家工作队提供支持。

在目前情况下，发展协调办公室似乎是最适合发挥这一分析和支助作用的实体。它已经在负责开发共同房地平台，其中将包括一个数据库。该办公室能够将业务活动改革的千头万绪汇集在一起，例如与共同房地交织的业务活动战略(现在已将设施服务纳入其服务项目)。这可能有助于打破将业务活动 workflow 分隔开来的各自为政的局面。

¹⁵ A/71/5 (第五卷)，第 68-70 页。

发展协调办公室不是一个独立的行为体，因为共同房地需要各组织的承诺，而正是各组织在实际做出决定。因此，办公室有关共同房地的工作需要在一个或多个机构间部门的支持下。正在进行的审查应面向并更新政策监督机制，如业务创新小组及其各任务小组，包括共同房地和设施服务任务小组，以及发展协调办公室如何支持每一个小组。任务小组中有设施高级主管，应成为确保机构认同、审查拟议项目、确定需求、商定优先事项以及将重要问题提升至业务创新小组层面的重要工具。

在最高一级，与“四加一”分组和项目团队不同，业务创新小组当前战略成果小组在共同房地方面有无显著或切实参与并不清楚。在考虑未来的安排时，联合国可持续发展集团应铭记，这一层面改革的业务性要求更频繁的接触，可能超出机构负责人能够提供的水平。

建议

建议 1

尚未这样做的联合国系统各组织理事机构应在 2021 年底前，就本组织参与共同房地的参数向行政首长发出指示，并要求定期报告取得的成果。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长应在联合国可持续发展集团的框架内共同努力，在 2022 年底前扩大共同房地的目标，解决方案、公众形象和环境可持续性方面的考虑以及增效问题，并制定跟踪和报告结果的模式。

建议 3

秘书长和联合国系统各组织的其他行政首长应在 2021 年年中之前，在联合国可持续发展集团的框架内共同努力，重新审查以 50% 的共同房地目标为重点这一问题，以期将增效作为优先考虑。

建议 4

秘书长和联合国系统各组织的其他行政首长应在联合国可持续发展集团的框架内共同努力，在 2021 年年中之前加快汇编设想共同房地平台的数据库组成部分，并确保向大会提交的定期报告包括关于数据库状况以及共同房地平台如何用于推动实现增效和任何其他共同房地目标的信息。

建议 5

秘书长和联合国系统各组织的其他行政首长应在联合国可持续发展集团的框架内共同努力，审查从共同房地公私伙伴关系的经验中吸取的教训，并在 2022 年底前拟订措施，解决共同房地倡议的资本融资需求，包括中央管理机制的可能性，供大会视需要审议。

建议 6

大会第七十六届会议应请秘书长与联合国系统各组织的其他行政首长协商，在筹备总部以外办事处和区域委员会未来的基本建设战略审查时，酌情列入各机构、基金和方案的办公空间需求。

建议 7

秘书长和在外地拥有房地的联合国系统各组织的行政首长应研究在外地建立统一的房地产管理机制的可行性，并向大会第七十八届会议报告研究结果。

建议 8

联合国系统各组织的行政首长应在联合国可持续发展集团的框架内共同努力，通过加强联合国可持续发展集团对共同房地的监督，澄清其共同房地和设施服务机构间任务小组的作用和权力，并指示一个具备适当能力的发展协调办公室支持他们开展共同房地工作流，在 2021 年底前改善支助共同房地的组织间安排。这项支助工作应包括分析未来行动的优先事项，做出安排在项目周期的所有阶段为国家工作队提供积极支持，并与业务活动的其他方面建立联系。

目录

	页次
内容提要.....	iii
缩略语.....	xv
一. 导言.....	1
A. 共同房地植根于联合国秘书处的改革.....	1
B. 一再做出的任务规定在房地之外也强调共同服务.....	2
C. 聚焦首都城市中的房地.....	3
D. 关于全球战略的呼吁没有得到落实.....	4
E. 采取新的办法作为联合国发展系统重新定位的一部分内容.....	4
F. 审查的目标、范围和方法.....	5
二. 没有通过全系统努力来开展这些任务.....	8
A. 关于共同房地的机构间机制没有广泛的基础.....	8
B. 大会布置的任务没有得到其它理事机构的响应.....	8
三. 共同房地方面取得的进展有限.....	10
A. 应强调东道国支持的重要性.....	10
B. “联合国之家”方案是多年来集体关注的焦点.....	10
C. 作为当前改革内容之一的全国一体化办法.....	12
D. 房地众多，共用的很少.....	12
E. 大多数房地为次国家级，且并非共同房地.....	14
F. 机会：跟着钱走.....	16
四. 应说明共同房地的广泛益处.....	17
A. 有关提高效率的预期被淡化，但共同服务是主要驱动力.....	17
B. 非财务和质量因素已不再考虑.....	18
C. 应更深度地嵌入环境可持续性.....	19
D. 无障碍考虑应引起更多重视.....	21
五. 50%的目标已引起重视，但应重新考虑.....	23
六. 缺乏准确数据阻碍了知情决策.....	25
七. 融资工具不足仍然是一个障碍.....	27
A. 先期投资成本一直是一个挑战.....	27
B. 共同房地和设施服务任务小组设想的融资来源尚未得到真正探讨.....	27

C. 公私伙伴关系并未被证明是切实可行或具有成本效益的 融资解决方案.....	29
八. 在区域一级实施综合规划.....	31
九. 考虑全球房地产管理.....	33
十. 应明确和改进领导和机构间机制.....	36
A. 自下而上是不够的：共同房地成果重任过多地落在联合国 国家工作队身上.....	36
B. 机构间机制已经演变，但仍需关注.....	39
C. 共同房地和设施服务任务小组的作用和权力不明.....	41
D. 共同房地和设施服务任务小组的设施服务 workflow 未按预期展开.....	42
E. 扩大共同房地和设施服务任务小组成员规模的努力成效有限.....	42
F. 应更好地界定对共同房地的领导和支持.....	42
附件	
一. 联合国国家工作队所在国家和地区房地概览，按国家、地区和 次国家级/地点房地类别分列(2017-2018 年).....	46
二. 联合国系统各组织合用政府房地的办事处(2017-2018 年).....	52
三. 联合国系统各组织在联合国国家工作队所在国家和地区的房地 概况，按国家、地区和次国家级/地点分列(2017-2018 年).....	53
四. 联合国系统各组织在联合国国家工作队所在国家和地区的房地， 按基于支出和风险状况的国家群组分列(2017-2018 年).....	55
五. 业务创新小组项目团队确定的联合国房地最新概览(2020 年).....	56
六. 负责促进联合国系统共同房地的机构间机制(1988-2020 年).....	57
七. 各参加组织应就联合检查组建议采取的行动概览.....	58

缩略语

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
民航组织	国际民用航空组织
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
国贸中心	国际贸易中心
电信联盟	国际电信联盟
联检组	联合检查组
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

一. 导言

1. 联合国系统自成立以来就一直设想共同房地和共同服务，远在面向发展的外地存在大量出现使人们更加迫切地注意到这种合作带来的机遇之前。联合国与各专门机构之间的关系协定对此作出了规定，这些协定通常要求“尽可能避免在联合国和各专门机构之间建立和运行竞争性或重叠的设施和服务”。¹⁶ 尽管联合国系统没有发展出像设想的那样紧密的行政和设施安排，但就共同房地和更广泛的共同业务活动而言，关系协定在一定程度上还是发挥了作用。

2. 联合检查组几乎从成立之初就留下了倡导共同房地带来的效率和协调的记录，这是联检组深入参与强调联合国各组织深化一体化和对外地代表处采取更协调办法的效率和实质性益处的一个方面。1968年，联检组提议将联合国大家庭设在一栋建筑物内，劝说各组织不要试图单独运作。¹⁷ 在其1986年关于联合国系统外地代表处的报告¹⁸中，联检组指出这些代表处的发展不够协调，在城市分散设立，并呼吁使用共同设施，从而推动激发了大会对共同房地的兴趣。¹⁹ 在其他报告中，联检组提请注意一份统一的东道国协定的益处，这将使各组织在政府提供的服务方面处于更加平等的地位。²⁰ 联检组在关于建筑项目管理的报告中，提请注意需要有资本融资安排，并敦促管理问题高级别委员会更积极地参与设施管理问题。²¹ 根据政策问题联合协商小组的分析，联检组在最近一份直接重点讨论共同房地的报告中，强烈主张使用共同房地，建议不应囿于发展方面的业务活动，并认为以购买和建造取代租赁是有益的。²²

3. COVID-19大流行的出现已经必然地使人们开始重视与对房地包括共同房地的要求密切交织的一些问题，包括大量人员实际同地办公的办公室替代方案问题，以及如何利用在这场大流行应对工作中加速发展的数字化和远程工作来交付任务和支持协作，采取更具成本效益的方式，减少对大型办公室环境的依赖，并且不像大型办公室环境那样脆弱。这一大流行是在检查专员能够认真审查流行病对共同房地的影响之后才出现的。联合国可持续发展集团应考虑如何将从应对COVID-19大流行的远程工作中吸取的经验教训应用于其今后有关共同房地的工作。

A. 共同房地植根于联合国秘书处的改革

4. 共同房地工作流是几位秘书长为应对困扰联合国的财政危机而发起的改革措施的一项内容。第一次是1985/86年的财政危机，导致通过了第41/213号决议，并促使秘书长着手根据下述原则改组联合国外地办事处，包括展现联合国的团结

¹⁶ JIU/REP/94/8, 第2段。又见JIU/REP/93/3。

¹⁷ JIU/REP/68/4, 第13段。

¹⁸ 见JIU/REP/86/1。

¹⁹ 见A/46/206/Add.3-E/1991/93/Add.3。

²⁰ 例见JIU/REP/94/8, JIU/REP/97/1和JIU/REP/2006/4。

²¹ 见JIU/REP/2014/3。

²² JIU/REP/94/8, 第57–62段。

形象，避免设立新的外地办事处，而是使用共同房地和共用设施。²³ 第二次是在 1997 年，当时在财政紧缩的背景下，秘书长发表了一份题为“革新联合国：改革方案”的报告。²⁴ 其中除其他许多措施外，他提出了在国家一级“一体行动”的概念，并提出了联合国之家的想法，这种联合国之家将为在国家层面运作的所有联合国实体提供一个共同的房地。在有驻地协调员的国家，是要让所有基金和方案以及联合国新闻中心都成为一个单一办事处的一部分。²⁵ 大约 15 年来，联合国之家倡议成为处理共同房地问题的办法。

B. 一再做出的任务规定在房地之外也强调共同服务

5. 自第四十二届会议以来，大会通过审议发展方面的业务活动，讨论了更广泛的一整套改革中的这些内容。当前共同房地议程的历史发端于大会 1987 年关于发展方面业务活动的第 42/196 号决议，该决议敦促外地办事处结构合理化，通过增加“共用各种设施和服务”等方式加强“合作、协调和效率”。

6. 在随后几年里，大会在联合国系统发展业务活动的范围内，一再回到共同房地和共同服务的问题上。²⁶ 具体表述各不相同，并随着时间的推移而演变，但信息是明确的：为了效率的目的，应积极开发共同房地，包括合并行政基础设施，而不增加发展中国家的成本。这些要点见下文图一的摘录。

图一

大会决议(1989–2012 年)摘录

“……毫不迟延地与东道国政府合作，并在不增加发展中国家费用的情况下，作出必要安排，在国家一级建立共同的房舍”(第 44/211 号决议，第 15 (d)段)。

“……在其报告中评估在达成共同房地方面取得的进展，并于可行、情况适当……的情况下提出一个充分达成这个目标的计划”(第 46/219 号决议，第 25 段)。

“……强调应当……来达成这项[共同房地]指标，其方式是通过合并各有关组织的行政基础结构等办法来提高效率”(第 47/199 号决议，第 42 段)。

“……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”(第 50/120 号决议，第 44 段)。

“……与会员国协商，至迟于 2013 年底制订一项战略，提出具体的目标和指标，支持……设立共同房地，……鼓励联合国国家工作队探索各组织可以采取的一切节约办法，包括在所有职能领域统一业务做法和合并支助服务”(第 67/226 号决议，第 161 段)。

²³ A/42/234, 第 30 (h)二—三段。

²⁴ A/51/950 和 Corr.1。

²⁵ 同上，第 51 段。

²⁶ 例见第 44/211、第 46/219、第 47/199、第 48/209、第 50/120、第 53/192、第 56/201、第 59/250、第 62/208、第 67/226 和第 71/243 号决议。

7. 从对共同服务的强调可以看出，大会关于共同房地的指示是限制联合国多重发展存在间接费用的广泛意图的一个组成部分，不能脱离这一背景来理解。据秘书长称，大会在第 67/226 号决议中表明，会员国重视共同房地，认为这是联合国系统在国家一级协调一致的一个指标，也是有效整合支助服务的一个重要驱动力：“共同房地不仅仅是实际的合署办公，还可以整合职能相似的部门，从而带来高效率 and 成本节约潜力。”²⁷ 在共同服务方面取得进展面临很大挑战，与大会的雄心壮志相比，各组织采取的措施微不足道。²⁸

8. 直到 2017 年，共同房地有组织工作流的参与者包括开发署、儿基会、人口基金和粮食署，他们最初是作为政策问题联合协商小组的成员，1997 年之后，随着联合国发展集团的设立，他们以发展集团执行委员会成员的身份参与。虽然也欢迎和鼓励其他联合国机构加入进来，但这四个实体扮演着积极代言人的角色，并提供辅助支持。行政协调委员会发表了总体上支持的评论，但其热情明显减弱。直到 2017 年，共同房地和设施服务任务小组及其前身一直都只是代表上述四个实体，之后才开始努力扩大参与机构。

C. 聚焦首都城市中的房地

9. 直到最近，国家一级的办事处一直是共同房地活动的唯一重点。共同房地没有明确的定义，但在报告中列举“共享”和“合署办公”的实例表明其门槛是有两个或更多实体。联合国之家方案推出后，概念就更加模糊，因为它可以与共同房地互换。1997 年后，对联合国之家进行了定义，即要求所有基金和方案以及联合国新闻中心成为驻地协调员领导下的统一办事处的一部分。²⁹ 2017 年，联合国可持续发展集团各项机制将共同房地定义为要求两个或更多组织合署办公，删除了提及驻地协调员的内容，将这一概念扩展到次国家级的地点(图二)。

图二

联合国之家和共同房地的定义

- | | |
|------|--|
| 1997 | “联合国在国家一级执行任务的所有实体将在同一地点办公，称为‘联合国之家’，并在同一联合国旗帜下工作。在设有驻地协调员的国家，所有基金和计划署以及联合国新闻中心将成为统一的联合国办事处的一部分。由驻地协调员领导” (A/51/950, 第 51 段)。 |
| 2012 | 联合国之家一语是指驻地协调员办公室以及执行委员会成员机构(包括开发署、人口基金、儿基会并视情包括粮食署)全体驻地国别主任/代表办公室所在共同房地，也是对于发展节约成本、高质量和及时共同服务的一项承诺。鼓励其他联合国实体和布雷顿森林机构加入联合国之家(共同房地任务小组关于“联合国一体之家”确定规程的备忘录，2012 年 10 月)。 |

²⁷ E/2013/94, 第 177 段。

²⁸ 例见第 47/199 和第 67/226 号决议。

²⁹ 本审查不涉及将联合国信息中心整合进共同房地的举措是否得到落实的问题。

2017 共同房地意味着在一个国家有两个或更多的联合国驻地实体合署办公。可以在国家和国家以下层面建立共同房地，通常由机构合署办公促成的一系列共同服务提供支持(联合国可持续发展集团的网站)。

如符合以下最低条件，将根据联合国可持续发展集团的建议授予联合国之家的标签：符合建立共同房地的最低标准(两个或更多实体)，联合国之家必须容纳联合国驻地协调员办公室。联合国之家不一定是一个独立的建筑(联合国可持续发展集团的网站)。

D. 关于全球战略的呼吁没有得到落实

10. 会员国多次要求在共同房地问题上采取全球性和有条不紊的办法。³⁰ 就检查专员所知，直到大会第 67/226 号决议要求制定一项战略，才做出了相应的努力。一直以来，既没有衡量进展的基准，也没有明确界定的问责链。共同房地任务小组提出的 2014-2017 年期间建立联合国共同房地战略提请注意过去的成就、遇到的困难和可以把握的机会。任务小组认为，联合国国家设施的规划主要侧重于每个组织的眼前需求，而不是基于一种战略性方针。³¹ 虽然向大会报告了该项战略³²，但没有采取任何有意义的行动来制定一项实施计划。此后，它被重新定位的工作所取代，重新定位工作已经明确了目标，相关工作正在进行中。

E. 采取新的办法作为联合国发展系统重新定位的一部分内容

11. 除了秘书长关于到 2021 年达到共同房地占 50% 的目标这一最突出的内容外，正在进行的联合国发展系统的重新定位在很大程度上改变了共同房地议程的背景。新一代国家工作队并不需要每个实体都实际派驻，应当鼓励合署办公，减少对单独房地的需求。在业务创新小组的领导下，一项旨在提高业务工作效率的多管齐下的努力正在顺利进行。共同房地是这项工作的一个内容，但其他 workflow 如果得到战略性发展，将对房地需求产生直接影响，并提供一个综合审视增效机会驱动因素的契机。实施这些增效措施，改善国家工作队内部的通信技术，都可以减少对办公空间的需求。设立权力更大的驻地协调员负责促进共同业务活动，并在联合国秘书处设立发展协调办公室，都会影响到权力、问责和协调链。对联合国系统区域资产的审查必然引出一个问题，即在联合国秘书处控制大量财产组合的区域所在地，如何对房地问题采取更为整体的办法。秘书长应与联合国可持续发展集团合作，提供指导，确保共同房地的规划考虑到国家工作队的重组、虚拟沟通带来的机遇和业务活动改革的积极实施，这些都会影响到对空间的需求并带来具体的增效。

³⁰ 大会在第 46/219 号决议中请发展和国际经济合作总干事“于可行、情况适当……的情况下提出一个充分达成这个目标的计划。”经济及社会理事会 1996 年指示联合国系统各基金和方案就共同房地“制订一项行动计划，做出行政安排和规定执行时限”(第 1996/42 号决议)。2012 年，大会在第 67/226 号决议中呼吁“联合国发展系统与会员国协商，至迟于 2013 年底制订一项战略，提出具体的目标和指标，支持在希望采用共同房地办法的方案国设立共同房地”。

³¹ 见联合国发展集团共同房地任务小组编写的《2014-2017 年建立联合国共同房地战略》(2014 年 9 月)，第 10 段。

³² 见 A/73/63-E/2018/8 和 A/70/62-E/2015/4。

12. 秘书长的重新定位提案承认，有关共同房地及总体共同业务活动的预期没有实现。³³ 大会第 72/279 号决议欢迎秘书长采取措施，酌情推进共同业务活动，包括共同后台办公室，目标是到 2021 年实现 50% 的共同房地，以便能够联合工作，提高效率、协同配合和一致性。大会要求根据第 71/243 号决议执行这些措施。

13. 因此，由业务创新小组领导的多管齐下努力正在顺利进行，以在业务活动中产生真正的增效，同时提高质量。业务创新小组由难民署和粮食署的负责人担任联合主席，并由一个规定时限的项目团队提供支持，该团队的任务是在业务活动的六个方面交付成果，包括共同房地。这就提供了一个必要的机会，从而能够将共同房地作为实现高效和综合业务活动整体办法的一个要素。

F. 审查的目标、范围和方法

14. 本次审查是联检组 2019 年工作方案的一部分。大会关于共同房地的任务历史悠久，迄今取得的总体成绩有限，指定共同房地的门槛较低，发展系统改革带来了新的局面，在这个总体背景下，联检组认为现在支持思考共同房地的未来发展正当其时。鉴于作为发展改革进程的一部分，目前正在共同房地方面开展大量工作，本次审查侧重于理事机构和行政首长在规划未来道路时应考虑的部分特定问题。更具体地说，本次审查力求：

- (a) 审查在实施理事机构布置的共同房地任务方面取得的进展；
- (b) 评估当前改革背景对扩大共同房地努力的影响；
- (c) 审查关于何时共同房地是正确解决方案的决策标准；
- (d) 总结支持共同房地议程所需体制安排方面的经验教训。

范围

15. 审查范围涵盖全系统，但重点是联合国国家工作队所在地点的房地。机构调查问卷旨在筛选出参加国家工作队但不保有外地存在的实体。国际原子能机构(原子能机构)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、万国邮政联盟(万国邮联)、世界旅游组织(世旅组织)和世界知识产权组织(知识产权组织)因此被排除在外。

方法

16. 联检组团队包括两名检查专员、一名评价和检查干事、一名研究助理和一名实习生。审查于 2019 年 7 月至 2020 年 4 月进行。根据联检组内部标准和工作程序，检查专员使用了一系列不同来源的定性和定量数据收集方法，以确保一致性、有效性和可靠性。

17. 关于共同房地进展的信息具体来自秘书长关于发展方面业务活动政策审查(三年度和四年度全面政策审查)决议执行情况的报告和关于联合国发展系统重新定位的报告。也视情审议了联检组参加组织的立法和理事机构的文件以及单个实体组织内的政策和内部文件。联检组审查了共同房地和设施服务任务小组的记

³³ 见 A/72/684-E/2018/7。

录、指导和分析文件，以及在 13 个国家建立联合国之家的具体业务案例。业务创新小组项目团队编制的文件，包括试点项目的报告，都是宝贵的信息来源。如有援引其他相关文件，本报告在叙述部分中均予以说明。还研究了次级信息来源，如对“一体行动”的独立评价和(联合国之家)试点国家的评价报告。

18. 更具体地说：

(a) 联检组通过向参加组织发出的组织问卷收集了定性和定量信息及证明文件。一份针对与共同房地有关的机构间机制的单独问卷得到了共同房地和设施服务任务小组、发展协调办公室和业务创新小组项目团队的联合答复；

(b) 根据调查问卷收到的答复，检查专员对参加组织的官员进行了 122 次访谈，其中 20 次在联合国秘书处内进行，31 次在各基金和方案官员中进行，20 次在专门机构官员中进行。选择受访者时注意确保多学科视角：(一) 高级官员就其组织参与联合国发展系统改革，包括共同房地流程的情况提供整体/组织视角；(二) 了解国家和区域层面房地安排的官员全面介绍实地的房地情况；(三) 国家工作队中的机构代表或工作人员阐述了与联合国系统其他组织在共同房地方面的方案协调和合作，以及与共同房地有关的共同业务活动。检查专员征求了任务小组以及业务创新小组项目团队的主席和成员的意见。发展协调办公室国家业务战略处的官员也提供了相关投入；

(c) 检查专员访问了联合国之家的一个著名案例，即河内的“一体化绿动联合国之家”，并采访了 15 个国家工作队的驻地协调员和机构代表，以从当前和过去的共同房地倡议中汲取见解。通过对曼谷的实地访问以及与非洲经委会和联合国内罗毕办事处的远程互动，对联合国秘书处开办主要设施的区域地点的机遇和挑战有了深入了解。检查专员还与世界银行负责监督该组织建立和管理房舍的官员进行了交谈。

19. 报告载有八条建议，其中一条面向大会，一条面向联合国系统各组织的理事机构，六条面向在联合国可持续发展集团框架内联合工作的联合国系统各组织的行政首长。为便于处理本报告及其建议的执行和监测，附件七载有一个表格，列出了与每个组织相关的建议，并具体说明这些建议是针对该组织的理事机构还是行政首长。除正式建议外，还有 14 项非正式建议作为补充。

20. 报告草稿征求了参加组织的意见，并在报告定稿时予以考虑。根据《联检组章程》第十一条第 2 款，本报告经检查专员之间相互协商后定稿，以期集思广益，检验报告的结论和建议。检查专员对所有协助编写报告的人员表示感谢，特别是那些参加访谈、回答问卷并乐意分享自己的知识和专长的人。必须强调指出，业务创新小组项目团队、共同房地和设施服务任务小组以及发展协调办公室成员在整个项目期间提供了建设性回复并展现出专业精神。

局限

21. 本报告所列房地的统计数据是 2020 年 3 月由业务创新小组项目团队提供的。而这些数据主要是基于 2017 年从联合国安全管理系统维护的数据库中提取的数据，随后由一些组织进行了调整。这些数据不是确定不变的；事实上，数据在不断改进，而编制更新和更准确数据的工作已经展开。这个更新的数据集是一项正

在进行的工作，不够完整，不足以作为本报告所示数据的基础。³⁴ 检查专员利用已有信息，而不是试图生成自己的数据，因为目的是要显示模式和趋势，展示为当前改革进程提供信息的数据集。检查专员从几个联合国实体收到了关于其具体房地概况的资料，作为对联检组调查问卷答复的附件。在某些情况下，这些信息与业务创新小组项目团队提供的信息有很大不同。本报告使用了项目团队提供的信息，以保持一致性，并援引秘书长所依据的信息。这种差异突出表明，必须掌握与房地有关的所有方面的准确数字，以便为有效的规划和决策提供资料，本报告进一步阐述了这一点。

³⁴ 2020年3月，业务创新小组项目团队要求重新提取联合国安全管理系统数据库中的房地数据，以便向国家工作队提供最新数字，支持推出房地合并计划(见附件五)。

二. 没有通过全系统努力来开展这些任务

A. 关于共同房地体的机构间机制没有广泛的基础

22. 共同房地体 workflow 从 1987/88 年开始，一直到 2017 年，都是开发署、儿基会、人口基金和粮食署之间的项目，他们先是通过政策问题联合协商小组这个渠道，之后作为联合国发展集团执行委员会和共同房地体和设施服务任务小组的成员。秘书长最初责成协商小组审查在实地共享设施的机会，并表示难民署也将参与，³⁵ 但不清楚这一做法是否得到坚持。对其他组织是表示欢迎他们加入这些房地体，但他们不参与政策进程。这种方法有其逻辑，尤其是因为这些组织代表了联合国系统国家一级办事处的很大一部分。直到 2017 年，才通过邀请其他组织的非正式进程，扩大任务小组成员，以努力采用全系统办法。

23. 联合国系统各实体的任务、业务模式和业务活动直接影响到它们在外地的存在以及它们如何看待对房地体的需求。具有规范职能的专门机构可能设在对应部委或基于历史安排的政府提供的场所，这就使改变显得不经济。秘书长在将近 15 年前提出的观点今天仍是一种考虑：“并非所有联合国实体都认为搬进共同房地体是切实可行的：某些实体有一个强有力的人道主义方案，其特点是办公空间需求波动，或希望与对应的政府职能部门较为接近”。³⁶ 国际劳工组织(劳工组织)、难民署和粮食署等组织表示，它们必须满足其他行为体进入其场所的特定要求。检查专员获悉，国际移民组织(移民组织)也有特定的进入要求。在这种情况下，全系统办法永远不可能完全实现。

B. 大会布置的任务没有得到其它理事机构的响应

24. 对联检组问卷的答复表明，除了大会和经济及社会理事会的无数决议之外，联合国系统内的立法和理事机构大多未就共同房地体发出指示。虽然立法和理事机构普遍对本组织参与联合国系统改革感兴趣，但它们并没有向自己的秘书处提供具体指导，以带领本组织参与总体的共同业务活动或具体参与共同房地体。

25. 无论法律层面如何，都需要理事机构的政策指导。行政问题(财务和预算问题)协商委员会指出，它认为该系统“在与联合国的关系协定的规定范围内具有足够的立法权力，可以在可行的情况下参与联合国系统内任何共同房地体或服务方案”。³⁷ 作为这种观点的体现，劳工组织总干事向劳工组织理事机构确认，总干事有充分的立法权力参与共同房地体和服务方案。³⁸

26. 即使法律框架允许这种参与，也不会推动这种参与。为此，理事机构就如何在发展系统重新定位的新的背景下处理共同房地体问题提供政策指导将会有所帮助。检查专员预计不会有统一的结果，因为不同的机构可能持有不同的观点，但

³⁵ A/42/234, 第 30 (h)(三)段。

³⁶ A/62/73-E/2007/52, 第 128 段。

³⁷ E/1996/64, 第 39 段。

³⁸ GB.270/PFA/11 (第 270 届会议, 1997 年 11 月)。

关键是要明确方向。关于将共同房地视为默认办法的法律指引将加强文化变革，同时不排除在个案情况下需由职能部门作出判断。

27. 执行以下建议预计将提高全系统共同房地工作的透明度和问责制。

建议 1

尚未这样做的联合国系统各组织理事机构应在 2021 年底前，就本组织参与共同房地的参数向行政首长发出指示，并要求定期报告取得的成果。

三. 共同房地方面取得的进展有限

28. 很难评估共同房地努力随着时间推移的长期“结果”，因为没有适用的基准。单纯数字而言，没有确定具体的目标，无论是合署办公的程度、节省的资金、共同服务的实现、时间表或是其他可衡量的指标。

A. 应强调东道国支持的重要性

29. 根据东道国政府与有关组织签署的东道国协定，东道国政府承担着对向联合国机构提供办公场所的主要责任。此类协议中关于房地的规定可能因国家而异，具体到一个国家也会因机构而异。在政府无法为联合国提供办公楼的情况下，它们有时会提供土地，或对租金和运营费用提供全部或部分补贴。东道国政府要鼓励联合国各组织将办事处统一在一处，这一点的重要性再怎么强调也不为过。事实证明，东道国主管部门对共同房地的承诺将政治动力和物质支持相结合，是一项重要推动因素，例如，河内的“一体化绿动联合国之家”、哈萨克斯坦阿拉木图的“联合国之家”以及达喀尔正在开发的项目例子就是证明。当然其中也存在挑战，但那是另一回事。

30. 共同房地和设施服务任务小组编制的流程图载有联合国国家工作队应采用的备选方案序列，其中将请求东道国政府提供房地列为优先选择。然而，在对联检组调查问卷的答复中，大多数参加组织报告说，国家主管部门在提供此类房地方面的表现为中等至较低水平。可以看出，在这方面，各国和各机构的实际执行情况各不相同。联合国系统在努力鼓励东道国提供房地方面要求不够严格。在报告共同房地方面的经验教训时，秘书长始终提醒，需要更加注意敦促各国政府提供免费房地。³⁹ 在目前的重新定位进程中，仍未就建议的措施采取行动，以重新强调这一点。

B. “联合国之家”方案是多年来集体关注的焦点

31. 直到最近，国家一级的办事处一直是共同房地活动的唯一重点。政策问题联合协商小组最初的重点是建造新的房地。发展和国际经济合作总干事向大会第四十六届会议报告说，8处房地的建设工作正在进行中，另外10处的谈判工作有所推进。⁴⁰ 当时，开发署、儿基会和人口基金采取措施，建立或调整了房地的融资机制。⁴¹ 1994年，协商小组成员机构设想了一项雄心勃勃的计划，其基础是从各国政府获得免费土地，然后与私营部门签订长期租约，由私营部门建造办公楼，并在租约到期后移交所有权。⁴² 有18个国家政府捐赠了土地，但该方案从

³⁹ 例如，见 E/2000/46/Add.1, 第 91 (c) 段。

⁴⁰ A/46/206/Add.3-E/1991/93/Add.3, 第 31 段。

⁴¹ 同上，第 39 段。

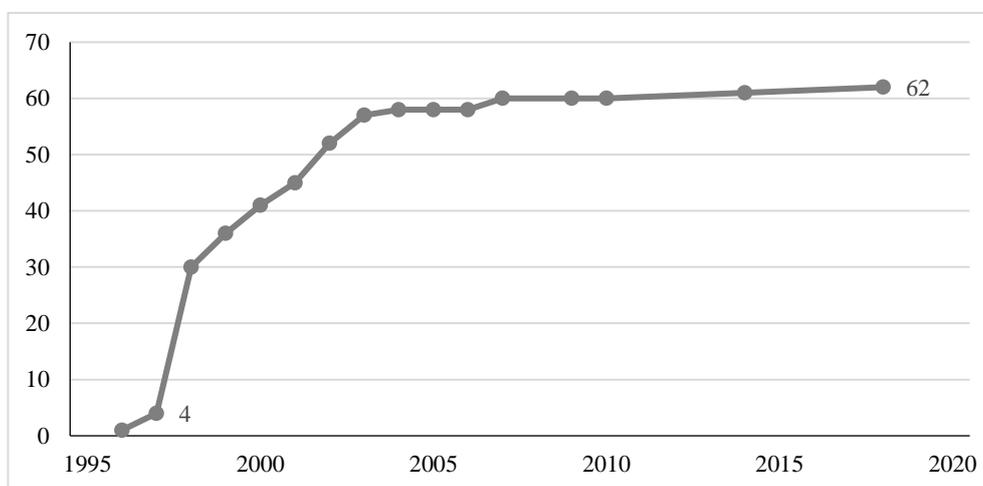
⁴² E/1996/64, 第 36 段。

未得到实施。⁴³ 由于发生建筑失策，这种方法不再被采用，但它表明，各方从一开始就认识到缺乏资本融资工具带来的挑战。

32. 1997 年，进入了一个新阶段，“联合国之家”倡议成为广泛改革的一部分。⁴⁴ 那以后的大部分时间里，共同房地倡议大多围绕在首都的联合国之家的概念设计。根据共同房地和设施服务任务小组提供的信息，自 1997 年以来，已在设有国家工作队的国家建立了 62 个联合国之家(见图三)。朝着这个方向做出了重大的初步努力。2001 年，秘书长报告说，在 1998 年至 2000 年期间，联合国发展集团服务和房地管理小组审查了 145 项提案，接触了 43 个国家工作队，并对 38 个国家进行了 30 次访问，为联合国之家的选址和建立提供技术支持。⁴⁵ 截至当时，已经落成或指定了 46 个联合国之家。近年来的进展甚微；2002 年，秘书长承认，最好用的机会已经基本用尽。⁴⁶

图三

在联合国国家工作队所在国指定的联合国之家(1997–2020)



资料来源：联检组根据共同房地和设施服务任务小组提供的资料编制(2020 年)。按国家和地区分列的联合国之家建立情况见附件一。

33. 在联合国系统支出相对较少的国家中，有三分之二的国家设立了联合国之家，而在支出较大的国家中，只有不到 25% 的国家设立了联合国之家：“可能是因为每个实体业务规模较大，相关工作人员较多，这也可能导致难以找到符合安保政策要求的大型房地”。⁴⁷ 然而，联合国之家的数量本身并不能说明联合国系统各组织合署办公的程度。如附件一所示，联合国之家、其他共同房地和单一房地在同一地点共存。在设有联合国之家的城市中，总共至少有 240 处其他房地，大多数是单一实体的房地。设立联合国之家本身也不能说明通过共同房地和服务的结合而提高效率。

⁴³ 见粮食署，《关于共同房地的报告：联合国之家方案进展报告》，WFP/EB.A/99/8-C 号文件，1999 年 5 月。

⁴⁴ 见 A/51/950 和 Corr.1。

⁴⁵ E/2001/66, 第 99 段。

⁴⁶ E/2002/59, 第 34 段。

⁴⁷ A/73/63-E/2018/8, 第 219 段。

34. 联合国之家方案在最初几年迅猛发展之后增加很少。联合国之家继续得到建设，但速度放缓，尽管国家工作队向共同房地和设施服务任务小组提交了若干企划案，但自 2010 年以来没有取得明显进展。随着时间的推移，秘书长报告说，共同房地的使用没有产生显著的势头，⁴⁸ 这就促使大会在第 67/226 号决议中呼吁制定一项具体战略，并在重新定位联合国发展系统时纳入共同房地的宏伟目标。⁴⁹

C. 作为当前改革内容之一的全国一体化办法

35. 当前的改革进程带来了方法上的改变。业务创新小组项目团队已提请注意次国家级房地的广阔空间，而且认为应优先考虑在现有房地范围内尝试整合，而不是购买或建造新的空间。该团队与任务小组合作，建议国家工作队不要继续专注于在首都建立联合国之家，而应对整合计划采取全国一体化办法，同时审查首都和国家以下各级地点的机会，以便为实现目标取得重大进展。⁵⁰ 因此，新房地的建设将只留给数量有限的几个位于首都城市的项目。由业务创新小组项目团队开发并得到任务小组认可的整合计划工具预计将分发给所有国家工作队，作为制定房地整合选项和计划的全球努力的一部分。秘书长的目标是到 2021 年实现 50% 的共同房地，有鉴于此，检查专员认识到，注重次国家级的整合以实现数字目标有其内在逻辑，因为如下文所述，这是大多数房地所在之处。

36. 在规划未来措施时，应当指出，在共同房地工作的早期阶段提倡的旨在共享设施和服务以及减少行政费用的两项战略已经废弃不用或不再受欢迎：购买和建设。前者是有计划的“先租后买”安排的一部分，而后者本来一直是主要的重点，直到后来管理不善导致这种方法遭到放弃。购买或建设房地的选项是可用工具包的一部分，应与租赁或其他选项的经济性进行比较。在最近一份关于粮食署房地产组合的报告中，外部审计员敦促粮食署重新考虑当前的原则，即至少就长期国别办事处而言，购买是最不推荐的选择。外部审计员建议粮食署对各种租赁、购买和建设选项的利弊进行长期分析。⁵¹ 对于共同房地，也应考虑对上述这些选项进行客观、长期的分析，同时认识到各组织对在特定国家的存续期可能有不同的期望。

D. 房地众多，共用的很少

37. 为支持这一综合办法，业务创新小组项目团队努力确定了一个参照点，从所有房地开始，包括次国家级的房地。根据联合国安全管理系统数据库中的现有信息⁵²，这是一个由 4,340 处房地组成的庞大体系(见图四)。接着排除了被认为整合潜力不存在或较低的三大类房地。在接着筛选出政府部委与联合国系统各组织人员合署办公的政府办公室(652 处)、项目办公室(954 处)以及仓库、宾馆和酒店等

⁴⁸ E/2011/88, 第 36 段。

⁴⁹ A/72/684-E/2018/7, 第 45 段。

⁵⁰ 共同房地和设施服务任务小组，为在 2021 年之前实现秘书长关于共同房地达到 50% 的目标正式提交的资金需求文件(2020 年 2 月)。

⁵¹ 粮食署，WFP/EB.A/2020/6-F/1 号文件，第 55 段和建议 4。

⁵² 见上文第 21 段。

其他类型房地(219 处)后, 分析将剩余的 2,515 处房地视为衡量共同房地现状和规划新行动的基础。这之中有 2,257 处在联合国国家工作队所在地。在本报告中, 检查专员利用业务创新小组项目团队慷慨分享的数据, 确立了作为秘书长方法基础的房地范围, 因为过去从未在正式文件中提出这一点。如上文第 21 段所述, 不应认为这些数据是最终数据。

图四

业务创新小组项目团队确定的联合国房地(2017–2018)



资料来源: 联检组根据业务创新小组项目团队提供的资料编制。另见附件一和五。

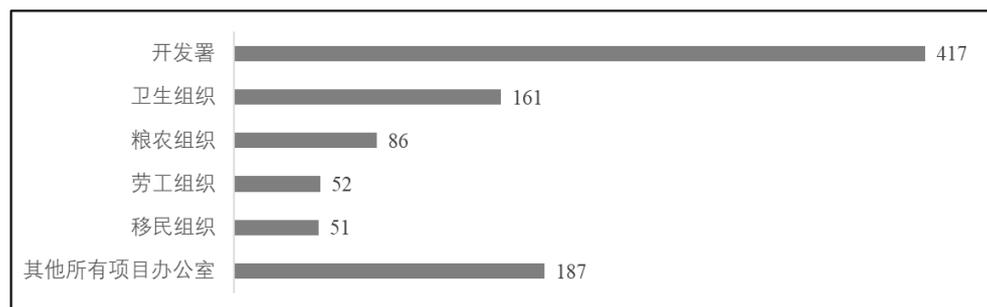
38. 联合国人员在政府部门内办公的房地中, 超过三分之一与世界卫生组织(世卫组织)有关, 这反映出世卫组织与各国卫生部经常性的结合。附件二全面介绍了在政府房地内的合署办公情况: 三个机构(世卫组织、开发署和联合国粮食及农业组织(粮农组织))占这类办公室的 70% 以上。

39. 检查专员对于将联合国人员在部委内办公的地点排除在外的做法没有疑问, 但认为不与政府合署办公的项目办公室值得进行更仔细的分析。有些可能确实受时间限制, 但正如联检组最近一份报告所指出, 也可能是由供资安排而不是其临时性质决定。⁵³ 由指定用途捐款供资的项目办公室可完全记入该项目预算, 并作为发展支出列报, 这既减少了行政节约的动力, 也降低了此类设施支出的透明度。分析中排除的项目办公室信息如下所示。由于这些项目办公室高度集中在开发署和世卫组织(见图五), 敦促开发署署长和世卫组织总干事审查项目办公室的使用情况, 以确保其业务需求尽可能纳入该组织业务运作。这不会损害各组织酌情将费用划归于项目而不是机构预算的能力。开发署提供了补充资料, 表明在可能的情况下, 该组织都努力与其他机构共享项目办公室。

⁵³ JIU/REP/2018/5, 第 102–104 段。

图五

两个联合国组织的项目办公室占有所有项目办公室的一半以上(2017–2018)



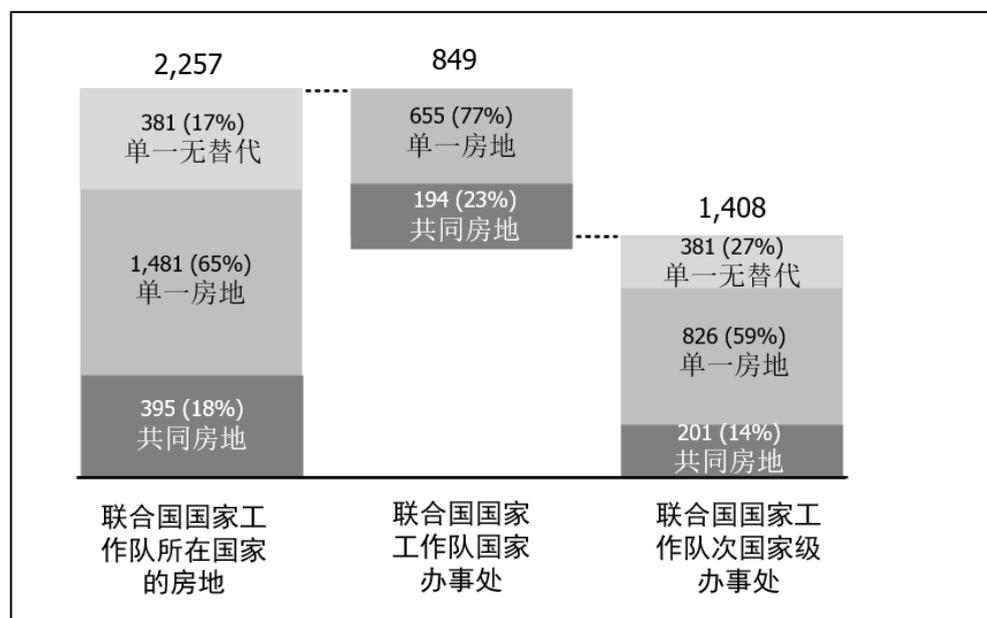
资料来源：联检组根据业务创新小组项目团队提供的资料编制。(注：根据图四，没有包括设在政府房地内合署办公的项目办公室)

E. 大多数房地为次国家级，且并非共同房地

40. 根据目前的定义，联合国国家工作队所在国家中只有 18%的房地是共同房地。进一步细分显示，在国家工作队中，几乎三分之二的房地为次国家级。如图六所示，在国家一级共同房地的比例比在次国家级更大。

图六

联合国国家工作队在国家级和次国家级地点的联合国房地概况(2017–2018)

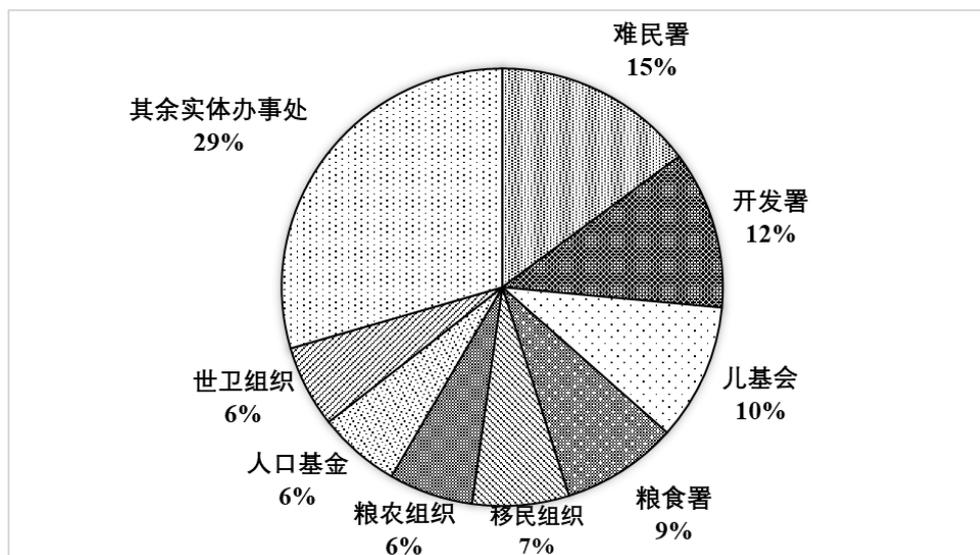


资料来源：联检组根据业务创新小组项目团队提供的资料编制。

41. 秘书长分析所依据的截至本报告之日的房地概况载于两个附件。附件一提供了所有联合国国家工作队所在国家和地区的房地信息，附件三提供了按组织分列的房地概况。图七显示，很大一部分房地集中在有限的几个实体。所有房地中有一半以上属于在秘书长领导下运作的实体(附件三)。如果秘书长希望以更一体化的方式管理这些房地，这将为他提供相当大的回旋余地。

图七

八个联合国组织的房地占国家和次国家级外地办事处的 70%(2017–2018)

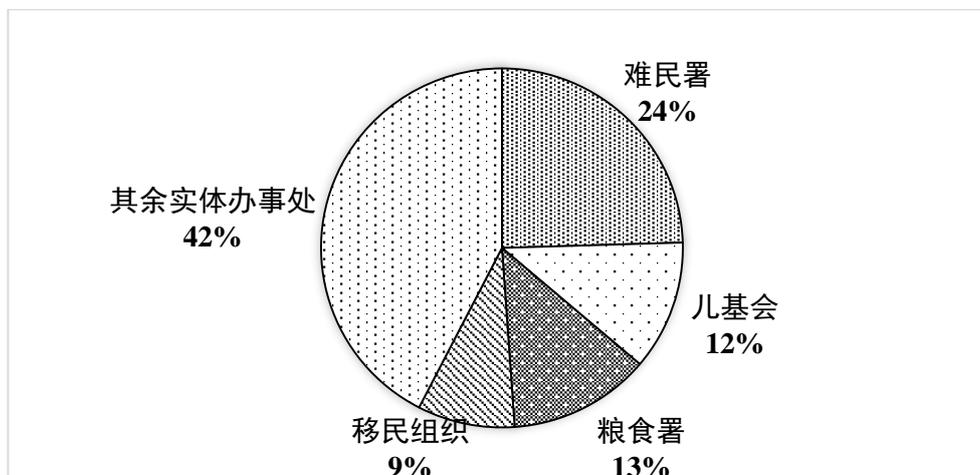


资料来源：联检组根据业务创新小组项目团队提供的资料编制。

42. 某些组织的业务需求导致联合国办事处大幅增加，其中许多是单一办事处。人道主义方案通常具有办公空间需求波动的特点。⁵⁴ 四个人道主义行为体(难民署、儿基会、粮食署和移民组织)各自拥有庞大的供应链和后勤需求，占有单一房地的一半，在次国家级房地中占三分之二(图八)。与难民署和粮食署代表的访谈表明，他们认为其中许多地点是临时性的，是在其他行为体无派出人员的紧急情况下设立的。本次审查的范围不包括评估个案的动态，其临时程度有多高，或者判断在这些情况下共同房地的真正范围。然而，显然有一小类人道主义组织是次国家级单一房地的主要驱动因素。这些组织的行政首长应在作为机构间常设委员会主席的紧急救济协调员的必要协助下制定措施，以更系统地利用彼此的基础设施，包括房地。

图八

四个人道主义行为体的房地占次国家级单一实体房地的 50%以上(2017–2018)



资料来源：联检组根据业务创新小组项目团队提供的资料编制。

⁵⁴ A/62/73-E/2007/52, 第 128 段。

F. 机会：跟着钱走

43. 联合国系统支出的很大一部分集中在相对较少的一组国家，详见附件四，其中提供了基于小型、中型和大型业务的信息。49 个业务规模大的国家拥有 1,305 处单一房地(其中 286 处没有合署办公的选择)，占支出的 84%，而在 15 个刚刚经历冲突的大国中，这部分支出占 44%。在这些数据汇编之前，秘书长就已经报告称，在支出较多的国家，联合国国家工作队成员和单一房地都更多。⁵⁵

44. 现有数据不包括这些地点目前安排或替代安排的成本。然而，在这些地点实现共同房地的机会应得到优先关注，原因如下：单一房地数量较大，支出水平较高(通常与工作人员较多相关)，在脆弱环境中物业成本往往较高，而且体面工作条件也是注意义务的一个方面。

⁵⁵ A/73/63-E/2018/8, 表 25。

四. 应说明共同房地的广泛益处

45. 检查专员接下来审查共同房地决策的标准或依据。例如，联合国国家工作队的每个成员都需要受益，还是整个团队的收益足以作为鼓励集体行动的理由？在决策中，非经济因素(如项目合作和公共形象)的权重是多少？对联检组调查问卷和访谈的答复显示，有一个非经济因素，即安全，是主要考虑因素。

46. 自然，很少有组织能够说，至少不能正式说，他们可以为集体利益接受更高的成本，尽管在实践中确有少数几个组织在一定范围内适用个案判断的方法。秘书长在 20 年前就提出了这一困境，指出搬到联合国之家可能导致不均衡的财政负担，一些组织从中受益，而另一些组织则会增加开支。他表示，有必要为这类举措提供支助，特别是在初始阶段，因为启动成本可能会盖过长期的成本效益。⁵⁶ 秘书长应与联合国可持续发展集团合作，努力解决这个问题，这个问题仍不时出现，下文第 137 段提到的乌拉圭的案例就是如此。

A. 有关提高效率的预期被淡化，但共同服务是主要驱动力

47. 关于财务效率或节约，有两点很突出。首先，就过去的结果和预期而言，有关效率的事实是模糊的。各组织通常没有对预期效率收益的实现情况进行跟踪，联检组为本审查所采访的联合国国家工作队也没有跟踪。对实际收益缺乏系统层面的审视。早在 12 年前，秘书长就指出了这一缺漏，当时他说：“目前，没有对共同房地在节约成本或其他优势方面的好处进行全面评估。”⁵⁷ 目前正在开发的共同房地平台旨在获取此类信息。这项功能将为透明度和问责制提供支持。

48. 在目前发展系统重新定位的背景下，秘书长预测，通过租金节余和某些共同设施服务，可节省 1.2 亿美元。⁵⁸ 而业务创新小组项目团队则更仔细地研究了这些问题，认为 2,500 万至 3,500 万美元这一数字更接近实际，主要来自设施服务。无论如何，可据以构建具体预测的数据很少。共同点是共同设施服务提供了节约的主要途径。令人遗憾的是，共同房地和设施服务任务小组将更宏伟的设施服务工作流纳入工作的意图尚未实现，经济和社会事务部在业务管理团队中进行的调查显示，共同设施服务仍然不成熟。⁵⁹ 任务小组正在继续制定由粮食署牵头的设施服务指南，同时设施服务也是业务活动战略的一部分。应该澄清这两个工作流之间的联系，以确保采取一体化方法。

49. 关于效率和节约，分析应侧重于确定提高效率的驱动因素以及以何种顺序争取予以实现。必须避免一套过于条块分割的工作流，以便能够优先考虑最具效率的机会。目前正在制定一套新的更深入也有望更为一体化的共同业务活动办法，应帮助澄清在何时共同房地会成为下一个合乎逻辑的增效步骤，哪些共同服务真正依赖合署办公，以及需要采取哪些措施来优化共同房地帮助实现的效率收益。例如，将一些不依赖地点的职能从国家办事处移出可能是一个应优先考虑的增效

⁵⁶ E/2001/66, 第 105 段。

⁵⁷ A/62/73-E/2007/52, 第 128 段。

⁵⁸ 联合国发展系统的重新定位，第 10 号解释性说明(2018 年 3 月)。

⁵⁹ 经济和社会事务部发展合作政策处，“QCPR monitoring survey of operations management teams 2017” (2018 年 2 月)。

机会，因为这会影响到具体地点的空间需求。儿基会进行的一项研究估计，从国家层面移除的纵向整合所带来的节约远远大于国家工作队内部整合所带来的节约，儿基会与业务创新小组项目团队共享了这项研究以便后者开展共同后台工作流程方面的工作。⁶⁰ 而联合国可持续发展集团最近报告说，通过将目前通常在国家一级执行的不依赖地点的职能集中在全球服务中心，实现了最高水平的效率收益。⁶¹ 这是一项至关重要的见解，因为如果改革无法减少行政和支助职能的足迹，就没有抓住机遇。

50. 虽然不依赖地点的行政职能的集中交付被认为是最重要的增效机会，但界定这些职能并将它们从国家一级移出的工作并未包括在业务创新小组监督的机构间工作中，而是留给各个组织。在之前的一份报告中，联检组强调了这项转移的重要性，并敦促联合国可持续发展集团及其业务创新小组就哪些职能需要在当地履行以及哪些职能应该移走达成共识，因为这将为界定在国家一级保留的共同服务提供更明确的基础。⁶²

51. 鉴于业务活动不同方面的相互联系，联合国可持续发展集团应探讨共同房地工作与业务活动战略和共同业务活动更深层次的结合，以及与此相关的各工作组之间更密切的合作。

B. 非财务和质量因素已不再考虑

52. 更引人注目的是，除了偶尔被提及，非财务方面的考虑似乎已经被搁置。还有其他一些因素过去被认为具有相关性。例如，在“一体行动”倡议下，共同房地是“一个办事处”报告的内容之一，该报告指出：“通过在实体和职能方面将所有人聚集在一起，‘一个办事处’可以帮助国家工作队实现更大的规模经济，改善联合国各机构之间的合作，并在国家一级展现统一的联合国形象”。⁶³ 在河内建立“一体化绿动联合国之家”的倡议被视为一种手段，以“克服伴随实体分离而来的‘各自为政的心态’”，提高发展实效，并落实秘书长关于“绿色交付”的呼吁。⁶⁴ 对业务运作的关注从对注重节约成本和降低交易费用扩大到对它们对全系统一致性贡献的关注。⁶⁵ 如以下各节所详述，可持续性和无障碍考虑是需要更深层次融入共同房地规划和决策的因素之一。联合国可持续发展集团的网站指出了四个目的：通过降低业务成本提高成本效益；有效利用共享资源；增强安全性；以及在国家和次国家级实现统一存在。然而，关于四年度全面政策

⁶⁰ 儿基会后台倡议，E 和 Y 研究(2019 年 9 月)。

⁶¹ 联合国可持续发展集团，“在重新定位联合国发展系统的背景下推进更有效的行动”(2020 年 3 月 26 日)。

⁶² JIU/REP/2018/5, 第 174 段。

⁶³ 《对一体行动的独立评价：主要报告》(2012 年)，第 49 段。

⁶⁴ 联合国越南办事处，“越南河内建设一体化绿动联合国之家的案例”(2008 年 10 月)，第 4 页，以及开发署，“翻修现有的联合国公寓楼，在越南河内创建一体化绿动联合国之家”(2010 年 1 月 4 日)。

⁶⁵ E/2011/88, 第 6 段。

审查执行情况的最新报告中提出了更广泛的观点，秘书长在报告中提到了方案协调、树立统一的联合国形象和减少碳排放的益处。⁶⁶

53. 检查专员通过访谈，就共同房地对凝聚力和方案协作的重要性听取了各组织和外地办事处官员的各种意见。共同房地是否能促进这种凝聚力，还是各组织继续在同一个屋檐下各自为政？没有人尝试研究这个问题。有些人强调领导力的相对重要性以及驻地协调员在合署办公方面的相关作用，有些人还强调，鉴于技术可以实现远程互动，不应过分强调实体办公室是合作的先决条件。随着联合国系统和广大国际社会根据从冠状病毒病(COVID-19)大流行中吸取的经验教训调整业务做法，上述观点只可能得到加强。其他人认为在工作场所进行跨组织非正式互动的机会非常宝贵。联合国国家工作队、越南政府和驻河内的国际社会敏锐地感受到了河内“一体化绿动联合国之家”的“品牌”价值，这赋予它更大的召集能力。

C. 应更深度地嵌入环境可持续性

54. 2019 年，联合国系统行政首长协调理事会(首协会)核可了 2020-2030 年期间联合国系统可持续性管理战略，该战略旨在使各组织的内部运作符合《2030 年可持续发展议程》的环境要素。战略承诺，“所有联合国设施，以联合国共同房地为首，遵循可持续建筑标准或可持续建筑管理统一指南”。⁶⁷ 如下文第 58 段所述，这些标准和指南正在制订中。2020-2030 年联合国秘书处气候行动计划指出气候变化是当今时代的决定性危机，并为秘书处的气候行动制定了雄心勃勃的目标。⁶⁸

55. 关于共同房地的工作应该更紧密地与首协会通过的战略目标相结合。已经取得了进展。例如，共同房地和设施服务任务小组 2017 年的职权范围指出，设施服务将包括注意减少环境影响。⁶⁹ 同时，任务小组强调，整合联合国系统业务足迹为改善环境绩效和碳足迹提供了理想的机会。任务小组将与联合国环境规划署(环境署)合作，改善联合国外地行动的能源和环境绩效。⁷⁰

56. 由环境署管理的可持续联合国倡议确实为加强将环境可持续性纳入共同房地思维的基础做出了重要贡献。2016 年编制的环境清单加强了对合署办公环境效益的理解。对联合国运营、拥有和(或)租用的 100 多栋建筑物进行了审查，其中 23 栋是共同房地。结果发现，共同房地能够显著改善环境绩效，例如减少人均废物和降低能源使用密度。最近，该倡议着重指出了将环境因素纳入房地设计可能带来的财务效益。⁷¹ 该文件指出河内的“一体化绿动联合国之家”是良好做法的体现。设施经理告知审查小组，联合国之家比河内的类似建筑能耗低 28%，并采用了高效的垃圾和水管理系统。

⁶⁶ A/75/79-E/2020/55, 第 94 段。

⁶⁷ CEB/2019/1/Add.1, 表 2。

⁶⁸ “2020-2030 年联合国秘书处气候行动计划”(2019 年 9 月)。

⁶⁹ 共同房地和设施事务工作组 2 的职权范围(2017 年 9 月)。

⁷⁰ “关键建议概述——共同房地和设施服务任务小组 2”。

⁷¹ 见环境署，“绿动联合国：联合国共同房地的环境可持续性效益”。

57. 可持续联合国倡议还通过制定联合国共同房地初步环境准则为任务小组提供了帮助，该准则于 2018 年得到任务小组的认可。⁷² 任务小组已采取举措，规定在共同房地项目周期各阶段的建议工作流程中考虑环境因素，并期望国家工作队提交其可持续性举措，作为一揽子项目提案的一部分。

58. 检查专员从可持续联合国倡议的工作人员处得知，关于最低和理想标准的进一步指南正在编制中。倡议小组正在编写一份关于联合国(共同)设施最低和理想标准的三级指导文件。文件侧重于办公楼(租赁、翻新和新建)的入驻前和采购阶段。一旦获得可持续性协调员的批准，文件将于 2020 年底提交任务小组通过。理想情况下，该准则将详细说明在租赁和(或)翻新现有办公房地或建设新房地时应纳入项目要求的最低限度的环境可持续性措施。准则还将提供可供采取行动的倡议，说明在租赁和建设决策中重视建筑物的环境相关认证的重要性。

59. 在共同房地和设施服务任务小组一级，环境观点应植入项目周期的每个阶段。随着这方面能力和工具的发展，可持续联合国倡议小组应继续参与任务小组。鉴于它是主要的技术资源，在可持续性考虑主流化努力扎根的同时，它应该有能力作出一些不同的贡献。可以在任务小组和倡议小组之间发展密切合作，为向国家工作队提供集中咨询意见提供专门资源。这可以帮助它们按照要求提交可持续发展倡议，作为项目提案的一部分。

60. 通过报告实现的问责和透明可以为可持续性成果提供支持。因此，各组织的行政首长应确保将环境可持续性和联合国建筑物内自然资源的有效利用纳入联合国高级管理层(负责人)和国家工作队领导人的现行问责框架。随着驻地协调员的职能纳入联合国秘书处，秘书长应着手扩大将可持续发展做法纳入全秘书处业务和设施的计划，将驻地协调员包括在内。秘书长的行动计划设想制定和实施全秘书处环境政策，并在每个地点建立环境管理系统。⁷³

61. 作为帮助将可持续性考虑纳入主流的一个步骤，行政首长还应责成本组织参与共同房地和设施服务任务小组的成员在共同房地倡议的预可行性阶段就开始与组织可持续问题协调人进行协商。可以吸收这些协商结果开展环境评估，作为在倡议可行性阶段业务案例分析和相关成本效益分析的一部分。

62. 首协会的战略包括绩效指标，如实施可持续建筑标准的设施的百分比，以及通过环境清单(能源、垃圾和水管理)衡量的设施对环境影响减少的百分比。检查专员还回顾，2013 年，管理问题高级别委员会核可了国际标准化组织(标准化组织)关于环境管理系统的标准 14001，供联合国系统实施。关于环境绩效评估的 ISO 14031 要求对进展进行监控和评估。秘书长关于共同房地的定期报告应包括关于这些房地环境状况的报告。同样，国家工作队关于自身业务活动改善情况的报告应包括关于环境绩效及其如何因应东道国环境可持续性政策的信息。

63. 提高联合国各实体共同房地比例的现行努力将导致未来几年出现翻修和建筑项目。因此，只要能确保可持续性得到系统的考虑，就有机会利用可持续性建筑管理，最大限度地减少世界各地联合国建筑物的环境足迹。在如何授权、组织和

⁷² 见环境署，“绿动联合国：联合国共同房地的初步环境准则”。

⁷³ A/72/82, 第 21 段，以及 A/74/72-E/2019/13, 第 54 段。

坚持全系统措施以协调、衡量和报告环境绩效的广泛考虑中，如果将共同房地倡议纳入进来，将可以支持更广泛的全系统可持续性目标。

D. 无障碍考虑应引起更多重视

64. 《残疾人权利公约》将物质环境无障碍确定为机会均等的一个重要方面，能够为残疾人提供一定程度的独立性。为此，《公约》缔约国有义务采取适当措施，确保残疾人能够进出物质环境，使用交通，利用信息和通信技术以及向公众开放的其他设施和服务。

65. 大会在第 74/144 号决议中，吁请联合国系统，包括各机构、基金和方案，继续携手合作，加快将残疾包容问题充分有效纳入联合国系统主流。这项工作的一个方面包括执行《联合国残疾包容战略》并报告有关情况。⁷⁴ 在同届会议上，大会进一步表明对包容性的承诺，敦促秘书长酌情执行联检组关于无障碍问题的报告中的所有建议，并邀请联合国系统各组织行政首长和立法机构在本组织内处理相关建议，但以不影响在《战略》框架内采取的措施为前提。⁷⁵ 联合国国家工作队关于残疾包容问题的问责记分卡目前正在设计中。

66. 2012 年，共同房地和设施服务任务小组公布了一套“共同房地办公楼设计和施工业绩准则”，这是任务小组委托国际规范委员会⁷⁶ 汇编而成的。⁷⁷ 其目的是提供一套文件，以帮助在全球联合国系统内设计、建设和翻新安全和高性能建筑。准则规定，应参照地方残疾立法，一些国家已经制定了无障碍设计的标准和技术指南。此外，文件还提供了一份全面的设计考虑事项清单，适用于各种行为能力的人，包括通道、出口、标志、声光报警和通信系统以及车辆停放。

67. 业绩准则不被认为具有规定性。据检查专员所知，任务小组在考虑房地提案时没有考虑无障碍因素。因此，在这种情况下，对新建、租赁或正在翻修的联合国建筑物的最低要求是，它们须遵守关于无障碍标准的国内立法。一些组织适用了更严格的基准，这很重要，因为共同房地项目通常会适用牵头机构的标准。任务小组应就如何将无障碍考虑纳入关于共同房地的规划、评估和决策提供更明确的指导。可以将《联合国残疾包容战略》作为准则参考。

68. 在决策时没有考虑到上述广泛的因素，而是非常倚重成本效益分析工具，这个有用的工具由任务小组开发，是基于可量化的成本因素。该工具已通过业务创新小组项目团队的工作进行了调整和完善，以支持对整合选项的分析，但这些也侧重于可识别的成本考虑。此外，秘书长最近的提议完全基于一个节约目标，尽管这个目标过于简单化。现在其他因素似乎在决策中没有一席之地，所以问题在于是否还有其他目标和价值。

69. 一个有益的做法是，秘书长与联合国发展集团合作，比以往更全面地说明希望通过共同房地为联合国系统实现什么目的：为什么这项努力是值得的。这并不

⁷⁴ 见 CEB/2019/1/Add.6。

⁷⁵ 见大会第 74/253 号决议和 JIU/REP/2018/6 号文件。

⁷⁶ 国际规范委员会是一个非营利性协会，提供广泛的建筑安全解决方案，包括产品评估、认可、认证、编码和培训。

⁷⁷ 联合国发展集团，《联合国发展集团共同房地办公楼设计和施工业绩准则》(2012 年)。

是简单地说一个比另一个更重要：目标可以共存。相反，需要一种更清晰和更广阔的愿景来决定关于机会的看法以及组织做出决策的方式。这绝不会减轻各组织应对财务因素给予的重视程度。

70. 更广阔的愿景将激励开发改进的量化工具，将当前的无形资产整合到业务案例中。此外，它可以为各组织提供一种更广阔的视角，让它们考虑一下，如果各自的费用只是稍微提高一点，它们是否应该加入共同房地倡议。

71. 执行以下建议预计将加强全系统共同房地工作的一致性。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长应在联合国可持续发展集团的框架内共同努力，在 2022 年底前扩大共同房地的目标，解决方案、公共形象和环境可持续性方面的考虑以及增效问题，并制定跟踪和报告结果的模式。

五. 50%的目标已引起重视，但应重新考虑

72. 秘书长关于到 2021 年实现 50%的共同房地这一呼吁所蕴含的方法标志着两个重要的偏离。就总体政策和战略而言，它扩大了房地的范围，将次国家级别包括在内，数据显示该级别包含了迄今为止最多的办事处。这有别于长期以来对设在首都的办事处的重视，这是因为在现行改革之前，于 1997 年推出的联合国之家方案将联合国之家描述为“联合国在国家一级的共同房地”。⁷⁸ 该定义的内容之一是为驻地协调员提供办公室。

73. 共同房地和设施服务任务小组编写的 2014-2017 年期间共同房地前瞻性战略为这一更具包容性的方法奠定了基础，该战略提请注意次国家级的房地带来的机会，因此建议改变对共同房地的定义，以剔除为驻地协调员提供办公室的要求，因为驻地协调员的办公室都是在首都。任务小组认为，这将推动在次国家级建立共同房地。⁷⁹ 没有立即就这一战略采取行动，尽管 2017 年联合国之家的定义被修订为两个联合国实体与驻地协调员共用房地这一较低的门槛(见图二)。

74. 第二项偏离是将共同房地定义为两个或两个以上实体合署办公。⁸⁰ 在对联检组问卷的答复中，没有一个组织认为这不足以构成“共同”的门槛。在访谈中，一些专门机构非常资深的官员对这一低门槛表示欢迎，但一些驻地协调员认为这一门槛不够高。虽然检查专员认同所设定的标准较低，但应该指出，秘书长的定义并不是作为最终目标提出的。设想是逐步增加共同房地内组织的平均数目，正如大会第 71/243 号决议执行情况监测框架所示，该框架要求每个房地中设有 3.6 个或更多组织。⁸¹

75. 这一目标激发了对共同房地的关注。对联检组调查问卷的答复和随后的访谈表明，许多组织，包括一些认为自己不受大会认可的秘书长目标约束的专门机构，都愿意表现出自身在响应这一目标。一些组织已经达到或超过了这一门槛，另一些组织已经估算出实现这一目标的战略成本。一些组织专注于界定适用房地的范围，以便将某些类别的房地排除在计算之外，例如由东道国政府资助的房地。一些组织指出，具体的业务或立法要求以及财政限制限制了它们加入共同房地的能力。

76. 在书面答复中，没有一个组织表示曾就 50%的目标征求过它们的意见，也没有任何组织表示知道设立这一目标的依据。它们这么说并不是提出批评。它们的答复或是关于磋商的事实陈述，或是少数组织就自身所理解的这一指标的深层次目的表达观点。例如，开发署认为，50%的共同房地目标是为了建立一个客观的基线，促进合署办公，并实现效率效益。难民署将这一目标理解为旨在促进巩固和统一的一系列广泛业务改革的一部分。粮食署指出，虽然它不知道目标是如何设定的，但合署办公被认为是在广泛的共享服务方面开展协作的一个有利因素。该组织认为，至少在短期内，50%的目标产生的质量收益可能超过财政节约，因为前期投资成本可能超过节约的费用。

⁷⁸ E/1998/48, 第 130 段。

⁷⁹ “设立联合国共同房地的战略(2014-2017 年)”，第 30 段。

⁸⁰ A/72/124-E/2018/3, 第 50 段。

⁸¹ A/74/73/Add.3-E/2019/14/Add.3, 指标 120 (d)。

77. 虽然目标中反映的方法具有积极的属性，但也有重要的局限性。至关重要的是，目标的确定与可行性分析或实现目标的战略无关。事后，共同房地和设施服务任务小组和业务创新小组项目团队对实现目标所需的条件进行了评估。2019年3月，他们提出，估算投资需求为1.47亿至2.26亿美元的，其中包括提前终止现有租约和搬迁的高额费用(7,900万至1.58亿美元)。⁸² 他们还概述了一系列要求领导层采取的高值无形支助措施，包括建议大会更改第41/213号决议所载的规定，根据这项规定，联合国秘书处向联合国系统的租户收取租金，并批准了一个1亿美元的机构间联合周转基金。没有采取任何有意义的行动来创造这些资源或实施其他大多数措施。甚至所建议的再次努力敦促东道国免费提供房地的行动，也迟迟没有形成。

78. 重点不是要对具体的资源配置措施的优点或其可负担性发表看法。显然，这些措施很有挑战性。但是，如果目标与其可行性脱钩或会产生不可预见的成本(如租赁终止)，其好处就微乎其微。不对这些提议采取行动符合领导层不愿意投资于实现所述共同房地和共同业务活动目标所需措施的一贯普遍做法。

79. 这项目标的一个副产品是专注于实现一个数字目标，采取创新记账形式或追求最容易实现的目标。一项目标得到如此强调并不是第一次，但一般这种目标都与更广泛的目标相关联。例如，1992年，大会在欢迎为增加共同房地数量确定目标的决定时，指出有必要在这样做时“通过合并各有关组织的行政基础结构等办法来提高效率”。⁸³ 目前对单纯数字的重视也不符合秘书长在其改革建议中概述的方法，他在改革建议中提到，需要根据在哪些地方转到共同房地的努力可以产生最高的效率收益这一信息作出决定。⁸⁴

80. 执行以下建议预计将提高全系统共同房地工作的效率收益。

建议 3

秘书长和联合国系统各组织的其他行政首长应在 2021 年年中之前，在联合国可持续发展集团的框架内共同努力，重新审查以 50%的共同房地目标为重点这一问题，以期将增效作为优先考虑。

⁸² 共同房地和设施服务任务小组和业务创新小组项目团队，“在 2021 年实现 50%的共同房地目标的投资和资源要求”(2019 年 3 月)，第 3 页。

⁸³ 大会第 47/199 号决议，第 42 段。

⁸⁴ 联合国发展系统的重新定位，第 4 号解释性说明，“共同业务服务和后台职能”(2018 年 2 月)，第 2 页。

六. 缺乏准确数据阻碍了知情决策

81. 秘书长试图实现共同房地这一激进目标的倡议暴露了全系统缺乏准确数据来支持规划和对未来机会进行优先排序的问题。联合国各组织通常会保存自身各种房地的信息，有时集中保存，这是国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)报告要求所必需的。然而，没有关于房地的全系统信息库。对于共同房地议程而言，可比、准确和相对较新的数据是不可或缺的工具，用途众多，包括确立基本事实，澄清哪些房地在范围之内或之外，通过促成知情的业务案例支持未来的进展，在国家工作队和全球一级确定优先次序，以及跟踪结果包括效率收益。这类数据的必要性早已为人所知；审计委员会在 2006 年就指出，“没有数据反映在哪些国家适合建立联合国之家，同时提供建立联合国之家的目标日期”。⁸⁵

82. 为了填补这项空白，在当前改革进程的背景下启动了两个进程。作为立即确定当前情况的一项短期措施，业务创新小组利用了联合国安全管理系统维护的数据库，其中包括所有机构、基金和方案。但是，由于该数据库以安全管理问题为核心，它不包括关于租金和运营成本、租赁相关信息(到期日、终止费)、合同性质、可用空间和空间分配的信息。安全管理系统数据经过业务创新小组项目团队与各机构协商完善，是秘书长在其关于重新定位联合国发展系统的第二份报告中提出的房地数量估算的基础。⁸⁶ 这些数据也为进一步完善和分析奠定基础，因为项目团队与共同房地和设施服务任务小组合作，对总数进行了分类，以明确所有房地的类型、用途、地点和成员组织。

83. 结果发现，该数据集既不完整，也不准确。在国家工作队派驻国家和地区开展以整合规划为重点的试点工作时，业务创新小组项目团队发现房地数量少于预期，合署办公情况则多于预期。例如，在多民族玻利维亚国、布隆迪和斯里兰卡以及科索沃都是这种情况。^{87 88} 如果这代表了更广泛的国家工作队的情况，那么房地总数可能会比先前认为的更少，而共同房地的比例可能比预想的更高。在进行本次审查时，检查专员注意到，一些组织向他们提供的房地数据与最初的中央数据集体现的数据有很大差异。

84. 第二项进程旨在通过一个更动态化的数据库找到一个长期解决方案，该数据库将反映随时间推移的变化，充当管理和监测工具，并包含关于成本、空间和租赁日期的更多相关细节。一年多来，一直在与信息通信技术厅讨论开发这样一个数据库。然而，2020 年 4 月得出的结论是，这一方案不太适合任务小组确定的要求。信通厅提供的解决方案被搁置，转而采用一种目标更加远大的方法，将数据库纳入一个范围更大的共同房地电子平台，该平台还将支持已经准备好的端到端的房地整合工具。

85. 检查专员看到，业务创新小组在关于共同房地技术要求和系统的提案草案中概述的目标是，使联合国可持续发展集团能够对其目前的全球足迹有整体视角，并确定未来的整合机会。目的是最大限度地提高效率，提升服务质量，并根据秘

⁸⁵ A/61/5/Add.1, 第 285 段。

⁸⁶ A/72/684-E/2018/7, 第 45 段。

⁸⁷ 提及科索沃时，应结合安全理事会第 1244(1999)号决议加以理解。

⁸⁸ 业务创新小组，“共同房地试点项目：数据核验结果”(2019 年 10 月)。

书长确定的增加共同房地百分比的目标跟踪进展情况。预计全球房地数据库将收集所有实体和地点的房地详细情况(地点、实体)、占用情况(人员、规模)和法律信息(租赁状况、条款)。

86. 希望能够通过发展协调办公室正在开发的信息门户网站，将房地信息与广大的共同业务活动和业务活动战略工作联系起来。虽然细节仍在形成过程中，但所设想的方法有望获得成功，因为它试图填补数据空白的方式也能加强共同房地和共同业务活动其他方面之间的联系。检查专员期待这个信息门户网站得到有效实施，并强调建立这样一个共同资料库是一项巨大的挑战，需要在组织和地方各级投入大量资源。这项工作将需要所有联合国组织的积极参与，以确保及时记录最新和准确的信息。需要明确界定管理这个资料库并从中汲取见解的职权、责任和能力，特别是在确定全球一级的优先事项方面。

87. 执行以下建议预计将加强联合国系统各组织之间的协调与合作。

建议 4

秘书长和联合国系统各组织的其他行政首长应在联合国可持续发展集团的框架内共同努力，在 2021 年年中之前加快汇编设想的共同房地平台的数据库组成部分，并确保向大会提交的定期报告包括关于数据库状况以及共同房地平台如何用于推动实现增效和任何其他共同房地目标的信息。

七. 融资工具不足仍然是一个障碍

A. 先期投资成本一直是一个挑战

88. 融资是共同房地工具包的一项重要因素，这个问题从未得到令人满意的解决。自 1988 年启动共同房地工作流以来，人们就认识到有必要建立融资机制来为现有的预算安排提供补充。人们认为需要找到避免使用各机构的资金来支付先期资本费用的方法。⁸⁹ 为此，最初的办法是“先租后买”方案，根据该方案，各国政府将提供土地，联合国将与一家私营开发商达成安排，建造一座大楼，联合国将租赁大楼比如说 20 年，然后取得所有权，从而可以免租使用这座大楼。⁹⁰ 这种做法很快被放弃，但融资挑战一再被提及，之后却没有采取行动来应对。

89. 共同房地所需财政支助的程度取决于各国政府提供的支助。理想的情况是，房地由东道国政府提供，联合国不需要资本投入。然而，政府有时会提供土地用于建设(例如卢旺达)，或提供需要大规模翻新的建筑(例如河内)。很多时候，政府什么都不提供，联合国可能会租赁商业写字楼，但需要翻修才能达到所需标准。当政府不提供现成的房地时，如何提供必要的投资成为融资问题的核心。

90. 对联检组组织问卷的答复突出表明，各组织对非自身所有的共同房地进行资本投资的能力有限。开发署、儿基会、人口基金和粮食署已经制定或调整了工具，用于为共同房地中的本组织份额提供资金，但开发署表示其机制已不再运作。没有其他组织设立过类似的工具。大多数组织通过确定国家办事处可用资源的年度预算流程获得用于租金分摊或初始投资的资金。

91. 在推广共同房地以支持作为“一体行动”支柱之一的“一个办事处”这项工作最盛之时，联合国发展集团共同房地任务小组曾将融资问题总结如下：共同房地倡议的资本融资日益成为成功实施此类项目唯一的最大挑战。执行委员会的四个机构(开发署、人口基金、儿基会和粮食署)可用的基本资产建设资金有限，而不属于执委会的机构在为资本投融资方面通常面临更大限制。这些制约因素导致为寻找资金付出长期努力、缺乏机构参与或参与较晚以及机构间补贴模式饱受诟病。⁹¹

B. 共同房地和设施服务任务小组设想的融资来源尚未得到真正探讨

92. 为了克服上述制约因素确定了一些主要战略，除了加深与东道国政府的合作之外，还包括争取捐助者的支持；新建或改进联合国系统内的资本融资工具；以及与私营部门的合作。这些战略并不互相排斥。

93. 2014 年，共同房地和设施服务任务小组建议为具体项目或设立一个循环基金寻求捐助方支持。⁹² 后来，工作组进一步建议，它可以制定一项与捐助者和

⁸⁹ E/1996/64, 第 36 段。

⁹⁰ A/46/206/Add.3-E/1991/93/Add.3, 第 37 段。

⁹¹ 共同房地工作队/联合筹资机制工作组，“共同房地(一个办事处)财务和审计问题，筹资立场文件”(2009 年 1 月 15 日)，第 3 页。

⁹² “设立联合国共同房地战略(2014-2017 年)”，第 66 段。

私营部门的合作战略，它将根据该战略开发商业案例，向特别有兴趣支持管理改革以及对循环基金的增加值感兴趣的个体捐助者打包推销。⁹³ 检查专员鼓励秘书长与联合国可持续发展集团协商，探索与捐助方合作资助共同房地的机会。他们认识到这种办法所固有的困难，但回顾说，在开展“一体行动”试点项目时，双边捐助者的捐款使河内的“一体化绿动联合国之家”得以推进。根据审查小组与越南国家工作队成员、主要双边捐助者和政府代表进行的讨论，这些情况似乎是独一无二的，不确定能否复制。与捐助方的外联需要提供证据证明这种投资将如何获得效率收益，并促进其他目标，如方案合作、环境可持续性建筑和无障碍环境的改善。

94. 在资本融资工具方面，主要提出了两种观点。共同房地和设施服务任务小组认为，最简单和最直接的筹资模式是在每个联合国机构、基金和方案中建立与其规模和任务相适应的基本建设预算，使每个组织能够投入需要一次性投资的项目。⁹⁴ 管理问题高级别委员会财务和预算网启动工作并核可了联合国系统基本建设预算编制的概念框架，该框架将包括关于一系列关键要素的高定原则、定义和声明，如政策和治理、范围和限制、结构、融资和遵守公共部门会计准则。虽然令人遗憾的是，成立的工作组没有像预期的那样重新开会审查进展情况，但更大的问题是，各组织似乎没有采取行动实施基本建设预算编制，以促进对共同房地的投资。基本建设预算与共同房地特别相关，共同房地通常需要超出年度预算周期的供资范围，以及“各组织实际分配和保留足够资源为基本建设采购融资的最终能力”。⁹⁵

95. 短期内可以采取的一项实际措施是调整现有资本贷款机制的运作，使其更有利于共同房地项目。例如，粮食署的贷款机制要求在 5 年内偿还，在参与共同房地工作较多的粮食署官员看来，这一偿还期太短。他们建议改为十年期。儿基会和人口基金可用的贷款机制没有相同的要求。粮食署执行主任应考虑延长粮食署贷款机制的偿还期，而人口基金、儿基会和粮食署的行政首长须审查本组织的计划，以确保他们能够在有关共同房地的倡议方面相互合作。

96. 也有建立中央资本基金的呼声。2017 年 12 月，为在改革背景下就共同房地提出建议而设立的任务小组强调整个系统缺乏资本融资造成的障碍。任务小组建议设立 4 亿美元的基金来试点 15-20 个项目。⁹⁶ 2019 年 3 月，业务创新小组项目团队和共同房地和设施服务任务小组建议设立一个 8,000 万至 1 亿美元的机构间联合循环资本基金，这被认为比早先提议的 4 亿美元基金更切合实际，该基金将为政府已提供土地但缺乏基础设施投资资本的有限几个首都城市的房地建设提供资金。⁹⁷ 他们认为，这将为联合国节省数百万美元的融资成本，并可以随着时间的推移而循环，从而为国家工作队提供更多共同房地资金。它认为这样做的商

⁹³ “联合国共同房地和设施服务任务小组支持重新定位联合国发展系统的建议”，第 3 页。

⁹⁴ “设立联合国共同房地的战略(2014-2017 年)”，第 67 段。

⁹⁵ CEB/2009/HLCM/FB/2，第 13 段；以及 CEB/2009/HLCM/FB/4，第 4-8 段。

⁹⁶ “联合国共同房地和设施服务任务小组支持重新定位联合国发展系统的建议”(2017 年 12 月)，第 3 页。

⁹⁷ 共同房地和设施服务任务小组和业务创新小组项目团队，“在 2021 年实现 50%的共同房地目标的投资和资源请求”(2019 年 3 月)，第 3 页。

业理由很充分，因为许多国家首都的办公室租赁费用持续增加，导致整个系统的费用增加。

C. 公私伙伴关系并未被证明是切实可行或具有成本效益的融资解决方案

97. 在没有上述机制的情况下，替代办法是以各种形式获得私人投资，为建筑成本融资。目前的典型做法是 2011 年由共同房地和设施服务任务小组首次提出的公私伙伴关系计划。这一概念在 2015 年得到进一步界定。公私伙伴关系是一种复杂的模式，东道国政府与房地产开发商签订合同，在政府提供的土地上根据联合国实体的要求建造办公房地。政府与将成为租户的联合国机构另行签订协议，以确定在商定期限内支付的租金，并承担偿还贷款的最终责任。如果联合国办事处规模低于特定水平，政府承担责任，租金按比例减少。

98. 这种方法在理论上具有减轻各组织行政负担和减少联合国机构风险的优点。东道国政府事实上是否能够承担这一风险是另一回事。问题在于事实上未能按照设想推行。斯威士兰、马拉维、巴布亚新几内亚、卢旺达和乌干达的项目在利用公私伙伴关系作为融资工具时都遭遇了各种挑战。在斯威士兰，采用这种伙伴关系的联合国之家受到深度质疑，相关安排与关于大楼本身的糟糕决定密不可分。联合国的承诺是 25 年，并可以续约，费用是 900 万美元建筑费用的数倍。

99. 联合国公私伙伴关系模式的一个问题是，私营部门行为体有时不愿意接受本应是合作伙伴的政府的信贷保证，而是愿意直接与联合国打交道。在马拉维，需要进行全面的可行性研究，以确定项目的可行性，但由于这应该是一个政府项目，在如何为可行性研究提供资金的问题上，进程一度陷入瘫痪。粮食署对公私伙伴关系项目的内部审查发现，该模式的基本原则没有得到遵守，风险更多地由联合国承担，偿还期比政策设想的 10 年长得多，而且融资成本较高。为本审查收集的资料显示，基础利率从 12% 到 19% 不等。

100. 联合国国家工作队不具备与私营部门谈判和分析长期融资方案所需的专门知识。这些都是复杂的金融交易，没有理由认定一个国家工作队应该拥有制定最佳安排的技能。所设想的交易的性质通常由组织目前支付的租金金额决定。这导致投资者收回成本的偿还期延长，联合国的付款总额大幅增加。

101. 公私伙伴关系并没有成为克服先期投资障碍的一种办法，也不能被视为联合国系统目前采用的一种具有成本效益的解决方案。尽管五个国家工作队和共同房地和设施服务任务小组投入了大量时间和精力，付出了巨大的交易成本，但只有一个项目得以实现。应审查公私伙伴关系的经验，考虑进行调整，以克服法律障碍，解决融资成本高的问题，例如审查风险分配的各种选项。这种审查可以被纳入对使用私人融资建造共同房地的备选方案的更广泛审查，并应根据需要咨询合格的外聘专家。

102. 考虑到在公私伙伴关系框架方面的经历，检查专员认为，业务创新小组项目团队和工作组主张资本融资机制将节省数百万美元的融资成本理由充分。支持这种方法并不是说自建是最好的解决方案。在过去的 18 个月中，业务创新小组项目团队工作的一个重要方面是提高他们对在现有房地范围内进行整合的机会的理解。虽然这种战略或有可取之处，但当新建或翻新成为将国家工作队聚集在一

起的最佳解决方案时，拥有促进这些方案的工具也有可取之处。例如，为什么马拉维的一栋建筑要花费 3,500 万美元，而它的建造成本只有 1,200 万美元？

103. 执行以下建议预计将提高全系统共同房地工作的效力和效率。

建议 5

秘书长和联合国系统各组织的其他行政首长应在联合国可持续发展集团的框架内共同努力，审查从共同房地公私伙伴关系的经验中吸取的教训，并在 2022 年底前拟订措施，解决共同房地倡议的资本融资需求，包括中央管理机制的可能性，供大会在需要时审议。

八. 在区域一级实施综合规划

104. 将共同房地完全框定在发展方面业务活动范围内的做法已经并将继续产生不良影响，会将重要设施排除在立法框架之外。这些设施是总部以外的联合国办事处和区域经济委员会，联合国秘书处在这些地方保有大量设施，而发展和人道主义行为体也聚集在这些地方。关于如何将设施考虑进共同房地框架的问题还没有得到处理。大会关于发展方面业务活动的行动通常不包括此类区域秘书处设施，因为这些设施被放在第五委员会建议的背景下考虑。

105. 在联合国系统各区域办事机构的所在地，汇集了为各种目的而设立的大量实体和人员。在最近的一份报告中，联检组指出，不要忽视在区域一级提高效率的机会，也许是因为存在不同类型的办事机构，没有总的负责人，因此受到的关注有限。⁹⁸ 秘书长之后承诺在设想的区域资产重组背景下解决这一问题。他报告说，他已请常务副秘书长“与联合国发展系统各实体合作，确定可通过共同后台办公室更有效地向区域办事处提供的行政服务(如人力资源和采购)，类似于我们在国家一级开展的努力。在可行情况下，还将努力实现在共同房地合署办公”。⁹⁹

106. 区域一级的一类重要机构是各区域经济委员会和总部以外的办事处，联合国秘书处在这些地方开设重要设施，特别是非洲经委会、拉加经委会、亚太经社会、西亚经社会和联合国内罗毕办事处。这些地方还可能有联合国系统发展和人道主义行为体的国家和区域办事机构。规模是很可观的：内罗毕和亚的斯亚贝巴各有 4,000 多名联合国系统人员，曼谷约有 2,500 人。许多都租用各区域经济委员会和联合国内罗毕办事处的办公楼，而一些没有租的也都希望能在同一地点与它们合署办公。¹⁰⁰

107. 各区域经济委员会和联合国内罗毕办事处的设施为整个联合国大家庭在这些国家机构人员的房地和服务需求提供了重要平台。然而，由于联合国秘书处没有始终如一地将其他联合国实体的要求纳入这些设施的规划和翻修中，发挥上述作用的框架受到了制约。

108. 根据大会通过的第 65/259 号决议，秘书长为联合国秘书处全球房地制定了长期基本建设方案和优先次序战略，称为基本建设战略审查。审查明确了相关要求，并以此为基础制订了具体项目和资源建议。除其他外，目前对亚太经社会进行抗震改造，重建联合国内罗毕办事处 A 至 J 办公区，以及翻修非洲经委会非洲会堂都是基本建设战略审查进程的产物。

109. 在对此类设施进行前瞻性规划时都考虑到了联合国秘书处的要求。这些设施都容纳了联合国系统的其他租户，因此翻修工作当然要包括它们占用的空间。然而，侧重于维护和更有效利用现有空间组合的基本建设战略审查进程并未充分评估联合国秘书处的设施是否以及如何开发以满足联合国系统其他实体的需求。

⁹⁸ JIU/REP/2018/5, 第 98 段。

⁹⁹ A/74/73-E/2019/14, 第 116 段。

¹⁰⁰ A/73/344, 第 8 段。

110. 例如，秘书长报告说：“联合国内罗毕办事处时时收到各种申请，要求为希望扩大业务的现有租户和希望将业务迁至吉吉里综合办公区的机构、基金和方案提供更多的办公场所。”¹⁰¹ 需要说明的是，内罗毕办事处的管理人员理解整个联合国大家庭的情况，但指导基本建设战略审查规划的政策却有局限性。

111. 在亚太经社会可以看到同一问题的另一个翻版。向大会提供的信息表明，亚太经社会管理层继续推动使他们的办公区成为该区域未来安全、可持续和无障碍的“联合国一体化”所在地。但实际上，规划侧重于秘书处的需求，而其他租户的空间只是这种需求的衍生物。例如，作为当前抗震改造项目的一部分，亚太经社会将采用更高效的空间标准，腾出 1,800 平方米可出租给其他租户。目前的方法是将恰好腾出来的空间租赁出去，这与对设施开发进行前瞻性规划从而考虑整个系统的机会的方法是不一样的。在亚的斯亚贝巴，如将其他租户纳入规划，难民署和粮食署便可争取搬进非洲经委会办公区大楼并出资建设。

112. 在发展系统改革中，业务活动改革这条线的逻辑是将全纳的方法用于所有相关资产和业务线。没有明显理由将联合国秘书处的资产排除在外，特别是在秘书处和联合国发展系统均部署大量基础设施和人员的地方。秘书长在规划区域经济委员会和总部以外派驻国家工作队所在国家的办事处的设施需求时，确实应该采用全系统的视角。秘书长确实告知大会，如果接到指示，他可以在基本建设战略审查范围内考虑专门机构、基金和方案的要求。¹⁰² 而大会没有在这方面作出进一步指示。

113. 如果在空间分配原则和标准(如灵活使用办公空间)上采取更加统一的全系统政策，将有助于采用全纳方法满足区域地点的办公空间需求。然而，这也不是先决条件，从亚太经社会和联合国内罗毕办事处处理客户具体要求经验便可看出。还应强调的是，采用全纳办法考虑联合国房地能否以及如何以具有成本效益的方式容纳更多的联合国行为体，不影响任何后续项目的筹资方式。

114. 执行以下建议预计将提高联合国系统各组织在规划房地需求方面的效率并加强协调与合作。

建议 6

大会第七十六届会议应请秘书长与联合国系统各组织的其他行政首长协商，在筹备总部以外办事处和区域经济委员会未来的基本建设战略审查时，酌情列入各机构、基金和方案的办公空间需求。

¹⁰¹ A/73/344, 第 8 段。

¹⁰² A/70/697, 第 65 段。

九. 考虑全球房地产管理

115. 对共同房地产进行逐案考虑无法解决联合国系统在获取和管理外地房地产方面主要的效率低下问题。在 2014 年制定的战略中，共同房地任务小组敏锐地指出：

“由于联合国缺乏战略计划和协调一致的方法，整个系统容易出现设施成本增加、工作重叠和内部管理冗余的问题。在许多情况下，系统最终会背上设施不足的重担，以致可能对员工的健康和安全构成威胁。以长期眼光考虑全系统需求，采用具有适当回报期的方法，不同组织采用协调一致的规划和预算编制，将有助于解决这些问题并确保资金效益。”¹⁰³

116. 目前，在此类设施的规划、获取和管理方面，没有全球一致的方法。问题在于目前在房地问题上的办法侧重于每个组织满足各自的需求。共同房地议程试图减轻这种情况，通常是在各实体“生米煮成熟饭”后加以改造。此外，在联合国外地房地中，共同房地是例外而非惯例。

117. 可以考虑对联合国系统资产组合采用全球视角，而不是零敲碎打、针对具体地点或组织的方法。例如，审计委员会敦促联合国制定全球房地产战略，认为全球房地产战略管理对本组织实现目标的能力至关重要。¹⁰⁴ 审计委员会关于基本建设总计划经验教训的文件鼓励采用全组合办法来规划和管理房地产组合，并概述了组合管理办公室的管理和运作方式。¹⁰⁵ 联合国秘书处已采取措施，根据自身需要采用这种方法。

118. 50 多年的历史表明，联合国系统实际上长期需要各种各样的房地，包括在国家工作队所在的国家，那里的房地产市场和设施服务有时较不成熟，而且往往非常昂贵。

119. 联合国方案编制由需求驱动，某些类型工作具有短暂性和部分不可预测性，这就意味着具体实体的个体足迹需求会变化，而变化的速度也不是恒定的。没有其他办法来了解人道主义实体在次国家级存在的发展变化。其他办公室会保留一代或更久。每年核准任务和预算是常见情况，即使是维持和平基地或难民营等可能长期存在的大型行动也是如此。

120. 代表所有其他联合国实体进行房地产管理不属于任何联合国实体的核心任务。每个实体都有管理自己业务的任务，房地产管理被视为一项业务开支。对于集体行动和集体支助的激励措施有限。然而，审计委员会为联合国秘书处建议的房地产管理组合办法的逻辑可适用于更广范围。如果化零为整，联合国外地财产组合的规模很容易就大到足以需要建立一个专门的专业办公室或资产管理单位。障碍主要在于经费和治理工作支离破碎，对于有些实体，障碍主要在于其自身的法律框架，这意味着上述问题反而由在其他专业上受过培训和有相关经验的工作

¹⁰³ “设立联合国共同房地产的战略(2014–2017 年)”，第 10 段。

¹⁰⁴ A/71/5 (第一卷)，第 114 段。

¹⁰⁵ A/71/5 (第五卷)，第 68–70 页。

人员在单个实体层面进行管理。除了有限的例外情况，房地产管理在联合国内部并不是一套公认的技能组合或一条职业发展道路。

121. 人口基金已认识到这一点，正在寻求由具有全球影响力的商业房地产公司提供一系列咨询服务。其中将包括全球租赁服务，国家办事处将通过这种服务得到市场研究和租赁谈判方面的支持。设想的职能还包括房地产战略咨询服务，包括但不限于战略选择评估、可行性研究、市场趋势分析、潜在开发商谈判、租赁管理系统咨询以及担任项目客户代表。这种服务将主要针对人口基金的资产，但人口基金认为，这些服务有时或可适用于联合国全系统的举措，例如开发共同房地。各行政首长应考虑与人口基金合作测试通过各种方式获取专业知识，以支持规划、开发和管理其房地产需求，包括共同房地。

122. 联合国系统关于资本投资和债务工具的考虑尚未成熟，而其财产组合通常不允许这些做法。它不具备衡量和应用基本的房地产投资概念的文化或任何企业工具，如回收期、回报率、净现值、有效入住率和投资组合多样化的风险管理。通过公私伙伴关系获得私人投资的尝试往往不成功，从中便可见一斑。如果无人具备横向考虑机构间房地产需求的授权或能力，联合国系统可能看不到在专业房地产部门眼中明显的资产投资机会，因而也不会采取行动。这方面最明显的例子是，联合国作为某国境内的一个集体实体，在一代人的时间里为多处(往往非常不宜使用的)单个旧房产支付了极高的年租金。

123. 总而言之，联合国系统各组织是大量长期和短期房地产的可靠租户。如果将它们聚合起来，它们可以为联合国系统和投资者提供有回报的投资机会，前提是要打通这条道路。这个想法是从联合国房地产管理的总体角度来考虑，而不仅仅是从共同房地这一小部分来考虑。打破联合国系统房地产管理支离破碎的局面并实现专业化，将提供一个机遇，从而以更加协调一致的方式应对安全、绿色、合作和效率等挑战。在这一背景下，检查专员认为，探索对外地房地产管理采取更加统一的办法的可行性，以此来补充目前共同房地方面的工作是有益的。核心概念是探索建立联合国机构间业务伙伴关系，如一个外地房地产管理单位，承担以下任务：

- (a) 向所有参与的联合国实体提供房地产管理专家支持；
- (b) 管理联合国各实体现有的全部或部分外地资产组合；
- (c) 与国家和国际房地产开发商和各国政府合作，根据需要开发联合国房地；
- (d) 开发各种融资方法以降低风险。

124. 这一实体以能够完全收回成本的方式运作，采取高度透明的治理结构，可以使用组合方法来减轻金融风险，将租赁风险分散到多个国家、设施和实体，以实现稳定且总体较低的设施平均租赁费率。

125. 以上内容改编自两年多前为共同房地和设施服务任务小组编写的一份文件。这种组合方法提供了一个运用全系统观点的机会，同时承认联合国系统目前的分散状况使这种方法面临挑战。然而，跨组织的公共服务提供者的想法并不新鲜。还需要指出的是，一半以上的外地房地已经在秘书长授权管理之下。

126. 执行以下建议预计将加强全系统共同房地工作的一致性。

建议 7

秘书长和在外地拥有房地的联合国系统各组织的行政首长应研究在外地建立统一的房地产管理机制的可行性，并向大会第七十八届会议报告研究结果。

127. 这个问题至少部分地与联合国将联合国系统其他实体视为租户而非合作伙伴有关。根据大会第 41/213 号决议，租户按商业费率缴费。基本建设战略审查产生的项目文件强调联合国其他行为体作为租户的角色，是藉以获得收入的，而未采取伙伴关系的视角。例如，审计委员会报告说，纽约秘书处向租户收取的费用远远超过它自己向商业房东支付的费用。委员会还建议行政部门确保租金准确反映每个地点的当前市场价格。¹⁰⁶ 虽然收回租金是理所应当，但人们不禁要问，联合国秘书处向租户收取的费用，特别是向本身在法律上属于联合国的实体收取的费用为何高于实际产生的费用。共同房地和设施服务任务小组已将这一问题确定为阻碍实现共同房地的一个制约因素。¹⁰⁷ 在共同房地框架内，联合国系统各实体签署的标准谅解备忘录规定，租金通常以收回成本为基础。秘书长应审查向联合国系统各机构、基金和方案收取租金的依据问题，并考虑向大会提出建议，从而使秘书处的做法与更广泛的适用于共同房地的做法相一致。

¹⁰⁶ A/71/5 (第一卷)，第 121–122 段。

¹⁰⁷ “设立联合国共同房地的战略(2014-2017 年)”，第 51 段。

十. 应明确和改进领导和机构间机制

128. 本次审查的一个主要结论是，推进共同房地从本质上说是一项机构间努力，但这方面的组织间安排不足以达到预期目的。这种见解并不是什么新发现：政策制定者已经认识到了这一点，最直接参与指导共同房地工作的群体也敏锐地感受到并为此呐喊。关键问题是在共同房地工作中需要从中央推动的战略和支持，以对历史上一贯的自下而上的办法形成补充；需要加强负责监督共同房地和设施服务议程的组织间机制并提高其能力；以及需要确立明确的权力链和责任链。需要重新审查对共同房地负有组织间责任的主要实体的责任、工作方法和能力，其中联合国可持续发展集团处于最高位置，通过其业务创新小组、共同房地和设施服务任务小组和发展协调办公室采取行动；还需要重新审查这些实体在支持联合国国家工作队方面的衔接情况。

A. 自下而上是不够的：共同房地成果重任过多地落在联合国国家工作队身上

129. 正如秘书长的多份报告和共同房地和设施服务任务小组的会议记录所示，许多因素影响共同房地举措是否可能启动和成功，参加联检组问卷调查的各组组织在问卷答复中也如此强调。最突出的有利因素是东道国政府的参与和积极性以及驻地协调员的领导。有很多例子证明情况确实如此。

130. 虽然承认这种地方因素的重要性，但解决共同房地问题的责任还是过多地落在地方层面，即国家工作队身上。基本模型要求国家工作队利用任务小组提供的工具和模板提出需求定义、企划案以及技术和财务解决方案。任务小组的记录表明，国家工作队往往没有配备执行这些任务的能力。作为经济和社会事务部执行四年度全面政策审查工作的一部分，该部对业务管理团队进行的调查指出，“少数作出答复的业务管理团队报告说它们目前正在建立共同房地，但提到这一过程本身往往时间漫长、任务艰巨和官僚气息浓厚”。¹⁰⁸

131. 向国家工作队过度下放权力，而没有同时给予组织层面的支持，这是共同业务行动方法一个总体特点。¹⁰⁹ 秘书长及各组织的首脑似乎已经意识到重新调整的必要性，例如，从适用相互承认、共享全球服务中心的能力和实行共同定价原则等诸多努力中可见一斑。现在采取的措施是否能通过事实证明足够或有效是另一个问题，但它们符合促使各个层面的服务交付深入整合的方向。对共同房地还应给予更大的中央支持。

132. 任务小组可能为国家工作队提供了较好的分析和规划工具，但实地经验表明这些工具往往不够。因此，国家工作队和任务小组就项目提案的许多内容(如空间分配、设计特征、企划案优势和筹资安排)来回交流，项目提案可能会拖延数年。提出的问题可能确实存在，但这么频繁地出现问题，就表明完全采取自下而上的方法是行不通的。还需要注意的是，通过组织内部来管理施工不仅需要

¹⁰⁸ 经济和社会事务部发展合作政策处，“QCPR monitoring survey of operations management teams 2017” (2018年2月)，第27页。

¹⁰⁹ JIU/REP/2018/5, 第v页。

前期资本，还需要项目管理团队等人力资源能力，他们知道从哪里寻找需要的专业服务(建筑师和工程师)和承包商，监督项目并报告进度和财务方面的情况。

133. 马拉维、巴布亚新几内亚和卢旺达的案例说明了同一动态的不同方面。卢旺达的“联合国一体之家”倡议已经考虑了 15 年，其基本概念是在政府提供的土地上进行建造并通过公私伙伴关系筹资。卢旺达国家工作队最初的提案吸收了任务小组规定的联合国之家的空间要求和设计标准，其设计方案是在有关实体的要求得到准确界定之前提出的。项目讨论过程中增加了其他要求。一些机构领导层的变动使情况更加复杂。后来出现了许多问题：人们认为，项目成本过高，基础空间分配过度，捐赠的土地从建造角度看具有很大挑战，设想的公私伙伴关系筹资办法复杂且昂贵。国家工作队逐步性地与政府解决关键问题，在任务小组特派团的帮助下与政府合作，将费用减少一半，并认为将“联合国一体化”思想内涵纳入决策十分重要。随着时间的推移，一个主要的联合国实体退出了对该项目的承诺，以致任务小组需要一个新的设计和企划案。驻地协调员与任务小组之间的通信往来表明，人们认为任务小组往往是发表一些关于应遵循的正确进程的陈词滥调，而不是提供真正的帮助。在最近的交流中，驻地协调员提出了除继续建造该项目外，还有租赁商业空间的选择。任务小组赞成商业租赁方案，但不排除寻找建筑解决方案的可能性。截至编写本报告之时，该项目很可能不会按最初计划进行。虽然讨论仍在继续，但最突出的选项是租赁商业空间以容纳较少的国家工作队人员，首先从需要腾出现有办公室的那部分人员开始。

134. 在本次审查中，检查专员不对项目的实质内容采取立场。采用商业租赁而不是新建办公楼可能是务实的办法。关键是，15 年来的努力毫无成果，产生了很高的交易成本(即便这些成本不是立即可见的)，并对联合国的声誉造成损害，特别是考虑到现任驻地协调员为与政府达成协议作出了广泛和成功的努力，该协议将降低成本并降低联合国的风险，而在该国，联合国需要采取谨慎办法来减轻进一步声誉损害。国家工作队最初遵循的程序可能不正确，但这说明它从一开始就需要得到有效的支持。一再地提醒国家工作队注意正确的程序以及哪些筹资机制更可取，但它们实际上并不具备，这对工作队而言只是提供形式而不是实际的帮助。

135. 在巴布亚新几内亚，每年高达 180 万美元的租赁费用使得一些组织重新考虑在该国的存在。此外，安保费用每年超过 100 万美元。国家工作队认为可以通过联合国之家降低这些费用，同时加强方案合作。该国政府向联合国提供了土地，形成了由养老基金供资的建筑概念，在收回投资后，所有权将让度给联合国。随后，国家工作队和任务小组就设想的房地产规模、空间标准、政府在公私伙伴关系中的作用以及较高的基础利率等问题进行了来来回回地交流。国家工作队需要技术专业知 识，但任务小组无法去帮他们寻找。此外，为了进行可行性研究，国家工作队需要找到必要的专业机构并为其提供资金，在本案中使用的是驻地协调员从“联合国一体化”基金产生的利息中可以动用的资源。驻地协调员在接受访谈时说，他认为他的主要责任是帮助交付发展成果，国家工作队在开发房地方面没有特别的比较优势。这里的问题同样不在于任务小组提出的关切是否有价值，而是在于对国家工作队提出的往往并非完全成熟的提议的回应模式，它不是采取各方共担解决问题的责任的模式；这是最容易导致挫败和瘫痪的做法。

136. 在马拉维建立一个联合国之家的努力已经持续了十多年。这一概念也是在政府提供的土地上建造并由公私伙伴关系筹资，但在收回投资成本后，联合国不

拥有所有权。国家工作队最初提出的概念被认为过于昂贵，并且空间分配过多。现任驻地协调员近期推动了该项目。一项急需的可行性研究遇到了阻碍，原因是任务小组认为政府是客户，所以应该出钱。然而这是不可能发生的。该研究完成后得到了任务小组的高度评价，从可负担性和效率收益的角度提出了一个可行的企划案。然而，所设想的公私伙伴关系模式并不适用，因为政府不能为此承担债务。人们不禁要问：如果一处问题重重的房地注定会陷入瘫痪的结果，那么任务小组审查流程和可行性研究又有何意义？国家工作队需要得到帮助以取得可行的成果，而不是就公私伙伴关系原则进行原地踏圈的交流。各种筹资解决方案，包括直接投资(本案中约为 1,200 万美元)方案都需要得到中央支持。

137. 乌拉圭的情况暴露出共同房地全系统办法所面临挑战的几个特点。乌拉圭成为一个高收入国家后，驻地协调员认为，这时应通过提高房地的可负担性来加强联合国存在的可持续性。这种努力不是在“一体行动”试点过程中生根发芽的。在她看来，植根于发展系统重新定位中的那些概念是合署办公的主要驱动力，而不是租赁期满或其他情况逼迫出来的。他们确定了两种整合方案：一种需要支付租金但可即刻入驻，另一种免付租金但需要翻修。这两种方案都显示出国家工作队可节省费用，但未必意味着每个成员都能节省费用。任务小组听取专题介绍后就应遵循的程序提出了建议，但未共同承担达成结果的责任。一个专门机构表示，如果结果会增加哪怕是最轻微的费用，它都不愿意参与。最终能够免付租金的共同房地选项面临重重挑战，因为国家工作队缺乏翻修资金。因此，检查专员在这个很小的国家工作队中观察到诸多重大问题：使全系统受益还是使单个组织受益，缺乏资本投资工具，能够期望任务小组或另一个中央机制提供何种支持。

138. 另一方面，印度的联合国之家项目是成功的，表明国家工作队确实能够取得很大成就。该项目耗资约 200 万美元，2015 年提出概念，2017 至 2019 年期间实施，对德里一座旧文物建筑进行了翻新。它大大减少了位于德里的办公地点数量，是“绿动联合国”努力的旗舰项目，大大改进了无障碍性。政府对可持续性和无障碍的关注推动强化了国家工作队的做法。驻地协调员提出了一个企划案，保证为现有使用者至少节省 25% 的费用，而目前采取商业租赁的实体可节省约 65% 的费用，能源开支据报告仅为原来的一半。该项目的显著特点是：投资成本相对不高，房地免租金使得投资回报快，驻地协调员办公室具有相关经验，开发署帮助提供前期筹资。值得注意的是，驻地协调员系统与开发署脱钩是否会产生任何意想不到的后果，因为这会降低开发署提供启动资金以推动许多项目发展的动力。

139. 阿克拉有 800 名联合国人员，分布在 20 多个地点。开发署、儿童基金会、安全和安保部、人居署、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和联合国工业发展组织(工发组织)共用房地。粮食署和人口基金共用一个大院，距开发署/儿童基金会大院很近。联合国项目事务署(项目署)和联合国资本发展基金目前合署办公。因此在此基础上已经有几处共同房地。驻地协调员和国家工作队敦促说，建立一个联合国之家以“展现联合国在加纳的面貌的新措施须遵守不断提高的联合国安全标准，体现联合国在无障碍方面的价值观，改善所有联合国工作人员在标准面前的公平性，加强后台办公室整合工作，提高能效和机构间合作，并降低运营成本。最明显的成本节约源于每年仅 100 余万美元的联合安保合

同，在联合房地中可以减半”。¹¹⁰ 这一概念是在政府提供的土地上建造，并通过公私伙伴关系进行筹资。

140. 共同房地和设施服务任务小组显然有兴趣在联合国改革的背景下推进阿克拉的一个项目。随后就公私伙伴关系的危险进行了交流，吸取了斯威士兰的经验，逐步形成关于建造的益处的想法，就围绕现有开发署/儿童基金会大院进行整合的相对优点进行交流，并鼓励遵循工作组的流程图。国家工作队积极考虑请项目署帮助制定项目计划。任务小组敦促国家工作队与塞内加尔驻地协调员联系，了解政府在这方面是如何发挥作用的。由于 2020 年仅有代理驻地协调员在位，而且人们认为适度合署办公优于新建设施以深入整合的做法，因此国家工作队的倡议暂停。如同其他多地一样，加纳的国家工作队需要得到更积极的支持以找到解决办法并借鉴其他经验，而不是仅仅告诉它朝哪个方面可以找到深入见解。

B. 机构间机制已经演变，但仍需关注

141. 自 1988 年根据大会第 42/196 号决议设立政策问题联合协商小组服务和房地政策分组以来，推动实现共同房地的机构间机制已经存在了 32 年。该机制由开发署、儿童基金会、人口基金和粮食署的代表组成，“其主要职责是监督每个共同房地项目，包括规划、设计、筹资、建设和管理等方面。”¹¹¹ 自那时以来，该结构已经演变了五次(见图九，另见附件六)。

图九

促进联合国系统共同房地的机构间机制(1988 年至今)

1988–1998	共同房地和服务项目分组，向政策问题联合协商小组报告。
1998–2000	联合国发展集团共同房地和服务分组，向服务和房地管理小组报告，由四个成员组织的设施主管组成。
2000–2008	联合国发展集团共同房地和服务工作组，向执行委员会报告。
2008–2014	联合国发展集团共同房地任务小组，通过业务活动工作组报告工作。
2014–2017	联合国发展集团共同房地任务小组，通过发展集团的联合筹资和业务运营网络报告工作。
2017–至今	联合国可持续发展集团共同房地和设施服务任务小组，向业务创新小组报告。

资料来源：联检组根据共同房地和设施服务任务小组提供的资料编写。

142. 最初的 30 年中是由开发署、儿童基金会、人口基金和粮食署这四个实体来追求实现共同房地的目标；直到 2017 年才开始努力扩大机构间机制的成员规模。确切的职权范围时有变动，但关键作用是：(a) 研究并建议提高效率和增加世界各地联合国共同房地/联合国之家数量的解决方案；(b) 提供指导和工具，协助联合国国家工作队建立新的并管理现有的联合国共同房地/联合国之家。随着发展系统的重新定位，共同房地任务小组更名，将设施服务纳入其中，标志着它被赋予了为综合设施服务提供支持的关键作用，作为业务活动转型的一部分。除其他外，它的任务是报告共同房地数据、可能的增效、服务提供的改进和实现的

¹¹⁰ 联合国之家最新情况(加纳)，答复联检组问题的说明。

¹¹¹ 粮食署，WFP/EB.A/99/8-C 号文件，第 3 段。

成本节约。这些更广泛的任务的目的在于，它们预示着在改革进程中，人们更加理解有必要采用共同房地，不仅将它作为一个物理空间，而且作为业务转型的一个组成部分，并从实现的实际效率收益的角度跟踪结果。这些任务即使尚未实现，也是发出了正确的信号。

143. 共同房地和设施服务任务小组在实现期望方面一直并将继续面临重大障碍。诚然，它开发了一系列指导材料、模板、工具和流程，为支持国家工作队的举措做出了宝贵贡献，检查专员在总部和外地访谈的大多数官员都承认这一点。这一贡献包括一个建立共同房地的方法学、成本效益分析格式、东道国政府和联合国组织的租赁协议范本、与国际规范委员会合作制定的建筑性能准则，以及开发运营和维护支持信息，以协助各办事处制定适当的房地运营和维护手册。最近的一个流程图按优先顺序向国家工作队显示出探索各种选择时应遵循的步骤，例如首先应寻求政府提供房地，其目的是减少主观臆测，防止国家工作队对技术设计过早投资。

144. 一项关键挑战是任务小组缺乏能力。它由联合国发展集团执行委员会成员机构的设施管理人员以及联合国秘书处和其他几个联合国实体的官员及工作人员组成，他们都有其他全职工作。任务小组秘书处是一个 P-4 职等的全职咨询职位，计划由所有成员组织分摊费用。幸运的是，儿童基金会慷慨地预付了该名人员的经费，因此时有发生的不付款或迟付款情况不至于使工作瘫痪。任务小组没有进行技术分析或动员顾问帮助国家工作队的财政资源。每个支持国家工作队的技术特派团由一个小组成员自愿供资。审查其会议记录可以看出，任务小组在很大程度上依赖其最活跃的成员组织(开发署、人口基金、儿童基金会和粮食署)的内部资源和已有技能来执行技术方面的任务(检查成本效益分析、审查建筑设计和空间要求、审查法律文件)。

145. 任务小组本身和秘书长都认识到需要改变办法。¹¹² 任务小组应大会第 67/226 号决议的要求制定的战略呼吁为了确定战略机遇而进行积极规划，并强调需要以下条件：具备技术能力来支持共同房地进程，改进制定基准的工具，改善市场调查，以及对现有备选方案进行彻底评估。¹¹³ 虽然任务小组敦促制定一项实施计划，并配备评估关键地点、制定企划案和融资机制的相关资源和机制，但无论计划还是支助资源都没有落实。

146. 2017 年，随着联合国发展系统的重新定位，人们认识到，鉴于任务小组对共同房地和因地制宜的设施服务的责任，它需要更多专用资源、中央供资机制以及对全系统费用分摊进行改进。¹¹⁴ 这一点也没有实现。

147. 之后，任务小组提出了它认为对秘书长改革中共同房地方面的内容提供支持所必需的改革建议。¹¹⁵ 除其他外，它提议：

¹¹² 见联合国发展系统的重新定位，第 4 号解释性说明，“Common business services and back-office functions” (2018 年 2 月)。

¹¹³ “建立联合国共同房地战略(2014–2017 年)”。

¹¹⁴ 共同房地和设施服务任务小组 2 的职权范围(2017 年 9 月)。

¹¹⁵ “联合国共同房地和设施服务支持联合国发展系统重新定位的提案” (2017 年 12 月)。

- (a) 实现范式转变，从兼职小组变为整个联合国系统的一个小组，给予其支持国家工作队建立和扩大共同房地的任务和资源；
- (b) 采用自上而下的方法，配备一组工作人员以发现机会；
- (c) 作出更广泛的战略应对，勘查全球机遇，提供端到端的参与；
- (d) 试点资本安排；
- (e) 与捐助方和私营部门接触。

148. 秘书长赞同这些观点，呼吁在采取共同房地问题上采取全系统方法，超越国家主导办法，并给予内部专门能力和资本资产融资计划等支持。¹¹⁶

149. 业务创新小组项目团队最近从共同房地试点项目中得出的结论也指出需要提供更强有力的中央支持。这些经验表明，需要国家工作队的高度参与，需要国内协助以帮助他们逐步完成分析，还需要一个中立的协助者提出一系列选项并保持意见公正。¹¹⁷ 考虑到这一点，业务创新小组项目团队确定需要约 400 万美元的资源，以便外部专家帮助国家工作队开展综合评估。¹¹⁸

C. 共同房地和设施服务任务小组的作用和权力不明

150. 共同房地和设施服务任务小组是一个咨询机构还是一个决策机构，这一点存在模糊之处。国家工作队是否必须遵循其建议？根据职权范围，任务小组审查并核可国家工作队提出的扩大或翻修现有联合国共同房地或搬迁和建造新的联合国共同房地的提议。任务小组干预的确切性质属于咨询还是决策，似乎并不确定，包括其成员对此也不确定。可以认为最初的意图是赋予它积极的作用以及决策权威。例如，在 1998 年至 2000 年期间，现已解散的服务和项目管理组拥有对共同房地选项的决策权和批准资金的职能。¹¹⁹

151. 人们也不清楚哪些项目应提交任务小组。本次审查访谈的一些驻地协调员认为，任务小组的作用涉及联合国之家。有人告诉检查组，涉及两个组织的新建项目(符合共同房地定义)将不会提交给任务小组，因为双方可以自己解决。然而，有的项目开始时仅有两个组织参与，之后却可能有第三个参与者加入。最初的合作伙伴中一个可能认为需要任务小组的审查，而另一个则不这样认为。本次审查期间，检查专员还遇到有关国家工作队认为任务小组提供的意见无足轻重，因而有时不予考虑的情况。这些问题可以通过新的端到端综合规划工具来解决。

¹¹⁶ 联合国发展系统重新定位，第 4 号解释性说明，“Common business services and back-office functions” (2018 年 2 月)。

¹¹⁷ 共同房地和设施服务任务小组，为推动实现秘书长到 2021 年共同房地占 50% 的目标正式提交的资源需求文件。

¹¹⁸ 同上，第 4 页。

¹¹⁹ 粮食署，WFP/EB.A/99/8-C 号文件，第 16 段。

D. 共同房地和设施服务任务小组的设施服务工作流未按预期展开¹²⁰

152. 共同房地和设施服务任务小组 2017 年的职权范围详细阐述了它通过向国家办事处提供建立和运营共同房地方面的分析、建议和支持，推动共同后台职能的转型变革方面的作用。变更任务小组的正式名称，将设施服务纳入其中，强调了它在设施服务以及由此带来的效率节约方面的预期作用。这并非是全新的内容。根据 1990 年代建立的安排，已有向政策问题联合协商小组报告的共同事务和房地分组这一相关机制。2014 年，任务小组的权限包括与房地直接相关并由参与机构共享的共同行政服务。但无论如何，检查专员在本次审查期间发现，这并没有使任务小组的活动发生任何重大变化。任务小组制定了指导方针，其中列出最低限度的一揽子设施服务。展望未来，将设施服务纳入业务活动战略将为国家层面的实施工作提供更好的路径(见上文第 48 段)。新发布的业务活动战略指南是朝着这个方向迈出的积极一步，该指南包含了设施服务的各个方面。

E. 扩大共同房地和设施服务任务小组成员规模的努力成效有限

153. 多年来，负责促进和支持共同房地的机构间机制的成员主要是联合国发展集团执行委员会的四个成员机构(开发署、儿童基金会、人口基金和粮食署)。直到 2017 年向其他组织发出非正式邀请后，成员规模才得以扩大。虽然成员数目得到了增加，但规模扩大并没有实际创造出一种真正的全系统动态或方法：一些有大量实地存在的联合国组织仍然没有加入(如世卫组织)，一些机构表示它们只是临时性地跟踪任务小组的工作。对任务小组会议记录的查阅证实，大部分工作是由在外地派驻人员和开展活动最多的机构的代表开展的。

F. 应更好地界定对共同房地的领导和支持

154. 由谁负责推动共同房地议程的问题需要得到重视。2017 年的职权范围主张，任务小组负责共同房地和因地制宜的设施服务。正如任务小组为 2014-2017 年期间制定的战略所示，任务小组已经欣然接受了这一角色，它在这份战略中提议从响应国家工作队倡议的模式转变为更加积极主动的战略方法。然而，这种变化并没有发生。

155. 事实上，一个监督和促进业务活动(包括共同房地)改革的多层架构已经建立起来，并在相对较短的时间内经历了相当大的演变。其高潮是联合国发展集团于 2017 年底转变为联合国可持续发展集团，它有自己复杂的运作方法。¹²¹ 设立了一个副秘书长级的战略成果小组，即业务创新小组，由难民署和粮食署的行政首长共同主持，负责领导一揽子改革计划中的业务运营方面(此前联合国发展集团下也成立了一个业务创新小组，但为助理秘书长级)。关于共同房地问题，业务创新小组的一项需交付成果是到 2021 年实现共同房地占 50% 的目标，但这很

¹²⁰ 任务小组的职权范围将设施服务定义为依赖具体地点的服务，包括提供公用事业(电力、水等，无论是根据当地情况接入当地服务、现场提供还是两者兼而有之)；或者订立和管理服务合同，如维修、餐饮、清洁和废物管理、协助楼宇用户的服务台、资产管理、运输、接待服务、印刷、通信/信息技术服务、当地安保、礼宾、邮袋、空间分配、减少环境影响和(或)任务小组建议的其他领域。

¹²¹ 见联合国可持续发展集团，“Working arrangements”(2018 年 5 月 2 日)。

可能不会实现。¹²² 业务创新小组成立了一个“四加一”小组，持续管理业务活动工作流程。“四加一”小组由四个最大的发展机构(开发署、难民署、儿基会和粮食署)的助理秘书长级代表以及一名人口基金的代表组成，人口基金同时代表代表教科文组织和妇女署。

156. 为了支持这项工作，(“四加一”小组)组建了一个全职的机构间项目团队，领导一系列业务活动举措的设计和试点，包括但不限于共同房地。¹²³ 在看清楚不会有行动提供项目团队认为实现 50% 目标所必需的资源后，它重新将重点放在一个更有限的议程上，即开发数据库以及开发和测试已改进的工具，为整合规划提供支持。该项目团队被界定为有时限的组织，且应做出具体的产出。截至本报告编写之时，项目团队即将完成工作，正将产品移交给其他小组，以便推出或采取进一步行动。

157. 第二个组织间机制是共同房地和设施服务任务小组(见上文第 141-152 段)。联合国可持续发展集团接替联合国发展集团后，它考虑继续与各任务小组合作。然而实际上，随着“四加一”小组和业务创新小组项目团队的投入运作，任务小组没有被明确提及。它继续运作，但由于接触业务创新小组需通过“四加一”小组和业务创新小组项目团队，任务小组的一些成员认为它负责什么和向谁负责的问题不明确。现在，既然项目团队即将终止，就有了一个机会，可以界定对任务小组的预期。

158. 拼图上的第三块是经大会第 72/279 号决议(第 17 段)核准设立的发展协调办公室。秘书长说，发展协调办公室为驻地协调员提供管理和监督职能。联合国可持续发展集团集体主导推进它的各项活动。它作为联合国可持续发展集团在全球和区域层面的秘书处，向驻地协调员和联合国国家工作队提供实质性指导和支 持。¹²⁴ 按照设想，它还对某些业务活动结果负责，包括被界定为共同房地的房地比例。¹²⁵ 此外，执行四年度全面政策审查的监测和报告框架似乎表明，发展协调办公室对共同房地的所有实际成果负责，但不清楚它负责的是作为信源提供成果信息还是实际交付成果。¹²⁶

159. 从某种意义上说，联合国可持续发展集团将不得不重新思考如何在 2020 年 6 月底业务创新小组项目团队逐步退出后继续推进共同房地工作和更广泛的业务活动改革，这个时间标志着业务活动改革试点阶段的结束。值得称赞的是，联合国可持续发展集团也在研究从各个战略成果小组，包括业务创新小组的运作中吸取的经验教训。这是一个改善共同房地的组织间安排的机会，途径包括在数据和分析的支持下实现积极主动的领导；加强机构间接触；以及明确权力链和决策链。不同的机制各有各的作用。

160. 特别重要的是，需要开展分析、制定建议并对国家工作队提供支持。为了积极处理共同房地工作，必须进行数据收集、分析、机会评估，确定优先顺序，

¹²² 同上，第 11 页。

¹²³ 见联合国可持续发展集团业务创新战略成果小组项目设计团队的职权范围(2018 年 10 月 23 日)。

¹²⁴ E/2019/62, 第 4 段。

¹²⁵ 同上，附件二，指标 6。

¹²⁶ A/74/73/Add.3-E/2019/14/Add.3, 指标 119 和 120。

开展积极对话以及对国家工作队提供支持。2020年3月，联合国可持续发展集团实际上承认有必要这样做，当时它在共同房地地的增效问题上指出，“有必要重新确定努力的重点，将工作重点放在那些有限的前期投资可以获得最大投资回报的地点”。¹²⁷ 这项工作既需要数据，又需要分析。业务创新小组项目团队虽然有时间限制，但它的成立也反映出，除了所有的单个国家工作队外，还需要一个专门的“大脑”。

161. 在目前情况下，发展协调办公室似乎是最有能力发挥这一分析和支持作用的实体。它已负责开发共同房地平台，其中将包括一个数据库。它能够将与共同房地相互作用的业务活动改革的千条万绪汇集在一起，例如业务活动战略(现在包括设施服务)和共同后台。因此，它可以采取横向视角，优先考虑效率而不是工作流，并提供全系统的政策支持、协调和信息共享，以支持全球各地的共同房地。如上文第147段所述，共同房地和设施服务任务小组也曾设想发挥勘查全球机会并提供端到端参与这一作用。虽然这在理论上是可能的，但提供所需资源和在业务活动其他各层面引起重视的结构性阻碍极大，虽然那些层面本应与共同房地举措更好地相结合。

162. 与此同时，发展协调办公室不能是一个单打独斗的行为体，因为共同房地需要得到实际做决定的各组织的支持。因此，发展协调办公室的共同房地工作需要在得到一个或多个机构间部门的支持下运作。联合国可持续发展集团正在对各战略成果小组进行审查，这是一个吸取经验和更新机制以进行政策监督的良机，例如业务创新小组及其包括共同房地和设施服务任务小组在内的各个任务小组，也是对发展协调办公室如何支持每个任务小组的问题形成新认识的良机。

163. 在此背景下，必须强调任务小组的作用、结构、工作方法和权力需要得到澄清，它与发展协调办公室和业务创新小组(或其继承者)的联系也需要加以明确。作为一个包括高级设施管理人员的机构，它应该是确保机构认同、审查拟议项目、明确需求、商定优先事项，以及将重要问题提升到业务创新小组层面的关键工具。虽然不应该有意排除任何感兴趣的组织，但应该考虑由真正感兴趣的少数组织组成任务小组的益处。

164. 在最高一级，不同于“四加一”小组和项目团队的业务创新小组目前的各个战略成果小组是否显著参与或有效开展了共同房地方面的工作尚不清楚。在考虑未来安排时，联合国可持续发展集团不应忘记，其前身联合国发展集团将业务创新领导权委托给助理秘书长一级，而不是委托给实体的负责人。实际上，联合国可持续发展集团已经这样做了，将业务活动议程委托给负责“四加一”小组的助理秘书长。这表明人们理解这一层面改革的业务性质需要更频繁的参与，超出机构负责人能够提供的范围。它还表明，人们明白，重视对该问题有实际利害关系和承诺的少数实体的参与是有益的。在本次审查过程中，联检组的对话方对将业务创新小组设在副秘书长一级，以及一年只开两次会是否为正确的安排表示怀疑。

165. 执行以下建议预计将加强全系统共同房地工作的透明度和问责制。

¹²⁷ 联合国可持续发展集团，“Advancing more efficient operations in the context of the repositioning of the United Nations development system”。

建议 8

联合国系统各组织的行政首长应在联合国可持续发展集团的框架内共同努力，通过加强联合国可持续发展集团对共同房地的监督，澄清其共同房地和设施服务机构间任务小组的作用和权力，并指示一个具备适当能力的发展协调办公室支持他们开展共同房地工作流，在 2021 年底前改善支助共同房地的组织间安排。这项支助工作应包括分析未来行动的优先事项，做出安排在项目周期的所有阶段为国家工作队提供积极支持，并与业务活动的其他方面建立联系。

附件一

联合国国家工作队所在国家和地区房地概览，按国家、地区和次国家级/地点房地类别分列(2017-2018年)

联合国国家工作队 所在国家或地区	联合国支出 (2013-2017年，平均 值，以百万美元计)	国家或地区			次国家				国家、地区和次国家		
		单一房地且 无替代选项	单一房地	联合国之家	其他共同 房地	单一房地且 无替代选项	单一房地	共同房地	单一房地	共同房地	所有房地
阿富汗	1 220.17	0	1	0	1	4	16	7	21	8	29
阿尔巴尼亚	18.85	0	5	1	0	1	0	0	6	1	7
阿尔及利亚	57.89	0	5	0	2	0	4	0	9	2	11
安哥拉	76.67	0	1	0	1	4	1	1	6	2	8
阿根廷	294.81	0	6	0	2	0	2	0	8	2	10
亚美尼亚	34.57	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
阿塞拜疆	20.84	0	3	1	2	0	2	0	5	3	8
巴林	7.35	0	2	1	0	0	0	0	2	1	3
孟加拉国	257.26	0	10	1	0	4	13	1	27	2	29
巴巴多斯	12.40	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
白俄罗斯	25.64	0	3	1	1	0	0	0	3	2	5
伯利兹	6.49	0	2	0	1	0	0	0	2	1	3
贝宁	49.25	0	4	0	1	0	2	0	6	1	7
不丹	17.69	0	2	1	0	1	1	0	4	1	5
多民族玻利维亚国	37.54	0	2	0	4	2	14	0	18	4	22
波斯尼亚和黑塞哥维那	68.60	0	1	1	0	0	3	0	4	1	5
博茨瓦纳	15.70	0	4	1	0	1	1	0	6	1	7
巴西	119.71	0	9	1	0	4	11	2	24	3	27
布基纳法索	125.79	0	6	0	2	2	7	1	15	3	18
布隆迪	69.06	0	7	0	4	2	8	3	17	7	24
佛得角	16.79	0	0	1	0	0	0	1	0	2	2
柬埔寨	88.56	0	13	0	3	2	3	0	18	3	21

联合国国家工作队 所在国家或地区	联合国支出 (2013-2017年, 平均 值, 以百万美元计)	国家或地区			次国家			国家、地区和次国家			
		单一房地且 无替代选项	单一房地	联合国之家	其他共同 房地	单一房地且 无替代选项	单一房地	共同房地	单一房地	共同房地	所有房地
喀麦隆	162.26	0	6	0	1	3	14	2	23	3	26
中非共和国	233.34	0	7	0	1	4	14	4	25	5	30
乍得	337.12	0	8	0	1	8	29	5	45	6	51
智利	49.22	0	5	0	0	0	2	1	7	1	8
中国	133.15	0	5	1	3	0	2	1	7	5	12
哥伦比亚	224.99	0	13	0	1	13	33	18	59	19	78
科摩罗	16.82	0	0	1	2	0	0	0	0	3	3
刚果	49.41	0	11	0	0	4	4	1	19	1	20
哥斯达黎加	24.12	0	2	1	0	0	3	0	5	1	6
科特迪瓦	112.49	0	12	0	2	4	0	3	16	5	21
古巴	34.05	0	3	0	1	4	1	1	8	2	10
朝鲜民主主义人民共和国	56.78	0	6	0	0	0	0	0	6	0	6
刚果民主共和国	621.29	0	7	0	1	11	32	4	50	5	55
吉布提	44.79	0	3	0	0	1	6	0	10	0	10
多米尼加共和国	43.27	0	4	1	0	0	1	1	5	2	7
厄瓜多尔	52.88	0	3	1	0	4	3	1	10	2	12
埃及	203.40	0	9	0	3	2	13	0	24	3	27
萨尔瓦多	68.44	0	9	1	0	0	0	0	9	1	10
赤道几内亚	15.15	0	1	1	0	1	0	0	2	1	3
厄立特里亚	40.12	0	3	1	0	0	0	0	3	1	4
埃塞俄比亚	827.07	0	5	1	0	13	34	7	52	8	60
斐济	43.81	0	3	0	1	1	2	1	6	2	8
加蓬	14.71	0	1	0	1	0	0	0	1	1	2
冈比亚	25.73	0	4	1	0	0	1	0	5	1	6
格鲁吉亚	41.29	0	2	1	2	5	0	1	7	4	11
加纳	86.29	0	8	0	1	2	2	1	12	2	14
危地马拉	87.33	0	5	0	2	0	1	0	6	2	8
几内亚	150.45	0	2	0	1	1	11	0	14	1	15

联合国国家工作队 所在国家或地区	国家或地区					次国家			国家、地区和次国家		
	联合国支出 (2013-2017年, 平均 值, 以百万美元计)	单一房地且 无替代选项	单一房地	联合国之家	其他共同 房地	单一房地且 无替代选项	单一房地	共同房地	单一房地	共同房地	所有房地
几内亚比绍	50.93	0	3	1	0	1	3	0	7	1	8
圭亚那	10.37	0	5	0	1	0	0	0	5	1	6
海地	178.65	0	15	0	1	5	22	2	42	3	45
洪都拉斯	64.28	0	2	1	1	4	6	0	12	2	14
印度	247.34	0	9	0	2	30	19	4	58	6	64
印度尼西亚	124.65	0	4	0	2	8	8	5	20	7	27
伊朗伊斯兰共和国	64.27	0	3	0	2	5	0	0	8	2	10
伊拉克	824.06	0	0	0	1	3	11	3	14	4	18
牙买加	11.33	0	2	0	1	0	0	1	2	2	4
约旦	613.95	0	10	0	6	2	9	3	21	9	30
哈萨克斯坦	29.69	0	1	1	0	0	2	1	3	2	5
肯尼亚	504.99	0	4	1	1	7	19	2	30	4	34
科威特	13.23	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1
吉尔吉斯斯坦	57.10	0	7	1	0	2	5	2	14	3	17
老挝人民民主共和国	62.28	0	5	0	1	5	0	0	10	1	11
黎巴嫩	845.38	0	9	0	0	4	20	4	33	4	37
莱索托	39.13	0	2	1	0	2	0	0	4	1	5
利比里亚	179.02	0	6	0	4	9	8	1	23	5	28
利比亚	56.98	0	4	0	0	2	2	0	8	0	8
马达加斯加	122.70	0	1	1	0	7	0	0	8	1	9
马拉维	235.60	0	7	0	1	1	0	0	8	1	9
马来西亚	32.58	0	0	1	1	0	3	1	3	3	6
马尔代夫	13.81	0	4	1	0	0	0	0	4	1	5
马里	299.11	0	13	0	1	4	9	1	26	2	28
毛里塔尼亚	79.46	0	7	1	1	0	4	1	11	3	14
毛里求斯	9.34	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
墨西哥	62.95	0	9	0	2	2	4	1	15	3	18
蒙古	24.85	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1

联合国国家工作队 所在国家或地区	联合国支出 (2013-2017年, 平均 值, 以百万美元计)	国家或地区			次国家				国家、地区和次国家		
		单一房地且 无替代选项	单一房地	联合国之家	其他共同 房地	单一房地且 无替代选项	单一房地	共同房地	单一房地	共同房地	所有房地
黑山	12.86	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
摩洛哥	38.77	0	9	0	1	0	0	0	9	1	10
莫桑比克	138.06	0	12	0	3	2	3	1	17	4	21
缅甸	228.78	0	4	0	3	10	37	8	51	11	62
纳米比亚	27.42	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
尼泊尔	174.64	0	8	1	2	9	7	3	24	6	30
尼日尔	282.10	0	7	1	0	14	20	5	41	6	47
尼日利亚	557.15	0	9	0	1	9	8	5	26	6	32
北马其顿	23.43	0	6	0	1	0	0	0	6	1	7
巴基斯坦	529.49	0	7	1	2	16	36	10	59	13	72
巴拿马	65.03	0	2	1	2	0	9	1	11	4	15
巴布亚新几内亚	44.90	0	2	1	0	1	0	0	3	1	4
巴拉圭	37.94	0	7	1	0	0	0	0	7	1	8
秘鲁	128.09	0	8	0	1	0	0	1	8	2	10
菲律宾	169.19	0	5	1	0	3	10	1	18	2	20
摩尔多瓦共和国	34.69	0	7	1	0	0	0	0	7	1	8
卢旺达	118.64	0	6	0	3	5	6	0	17	3	20
萨摩亚	15.44	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1
圣多美和普林西比	11.93	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
沙特阿拉伯	59.93	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2
塞内加尔	127.36	0	10	0	0	1	16	1	27	1	28
塞尔维亚	40.50	0	7	1	0	1	2	0	10	1	11
塞舌尔	1.14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
塞拉利昂	184.85	0	8	0	3	2	6	1	16	4	20
索马里	713.65	0	1	0	0	4	17	9	22	9	31
南非	68.44	0	4	1	0	9	10	1	23	2	25
南苏丹	1 031.81	0	7	1	3	9	25	8	41	12	53
斯里兰卡	70.32	0	7	0	1	2	10	1	19	2	21

联合国国家工作队 所在国家或地区	国家或地区				次国家				国家、地区和次国家			
	联合国支出 (2013-2017年, 平均 值, 以百万美元计)	单一房地且 无替代选项	单一房地	联合国之家	其他共同 房地	单一房地且 无替代选项	单一房地	共同房地	单一房地	共同房地	所有房地	
苏丹	630.90	0	13	0	1	8	55	11	76	12	88	
苏里南	2.65	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2	
斯威士兰	22.77	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	
阿拉伯叙利亚共和国	844.25	0	12	0	1	1	12	3	25	4	29	
塔吉克斯坦	58.58	0	4	0	2	4	0	1	8	3	11	
泰国	97.36	0	1	0	2	4	11	1	16	3	19	
东帝汶	49.88	0	2	1	0	5	1	0	8	1	9	
多哥	40.50	0	6	0	0	1	2	0	9	0	9	
特立尼达和多巴哥	6.14	0	3	1	0	0	3	0	6	1	7	
突尼斯	39.21	0	10	0	1	5	1	0	16	1	17	
土耳其	392.22	0	4	1	3	3	7	2	14	6	20	
土库曼斯坦	13.20	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2	
乌干达	324.86	0	3	0	3	14	5	7	22	10	32	
乌克兰	126.52	0	11	1	1	3	11	7	25	9	34	
阿拉伯联合酋长国	9.58	0	4	0	0	0	0	0	4	0	4	
坦桑尼亚联合共和国	200.88	0	10	1	0	10	3	3	23	4	27	
乌拉圭	29.57	0	6	0	3	0	0	0	6	3	9	
乌兹别克斯坦	31.29	0	7	0	2	0	1	0	8	2	10	
委内瑞拉 (玻璃瓦尔共和国)	40.77	0	6	0	1	3	3	0	12	1	13	
越南 ^a	76.84	0	8	0	1	0	5	0	13	1	14	
也门	639.18	0	6	0	3	5	13	1	24	4	28	
赞比亚	163.72	0	6	1	1	1	1	1	8	3	11	
津巴布韦	441.97	0	6	0	4	2	8	1	16	5	21	
科索沃 ^b	24.55	0	5	0	1	2	10	0	17	1	18	
巴勒斯坦国	238.72	0	9	0	2	2	1	5	12	7	19	
共计	20 782	0	655	58	136	381	826	201	1 862	395	2 257	

资料来源：业务创新小组项目团队提供的信息。

注：报告正文已经指出，集中提供的联合国系统房地全系统数据有其局限性。本报告附件依据的是业务创新小组项目团队提供的数据，这些数据为共同房地 workflow 提供了信息。该数据集仍在继续完善。检查专员注意到这一原始集中数据集与一些组织提供给他们们的房地数据之间存在差异。然而，正如附件五所示，本报告定稿时出现的最新数据并未实质改变报告所述的总体模式和趋势。

联合国业务支出是指联合国系统某一年的支出总额。更多信息见首协会联合国系统 2013-2017 年期间财务统计数据。

房地系某机构国家办事处的，标为“国家”，否则标为“国家以下”。

- ^a 2017 年，随着一体化绿动联合国之家的落成，位于河内的房地进行了更大的整合。2020 年，该国的房地总貌包括联合国之家、三处国家级的单一房地和四处次国家级的单一房地。
- ^b 提及科索沃时，应在安全理事会第 1244 (1999)号决议框架下加以理解。

附件二

联合国系统各组织合用政府房地产的办事处(2017-2018 年)

联合国组织	房地数量
世卫组织	233
开发署	156
粮农组织	76
工发组织	20
项目署	18
人居署	18
粮食署	18
劳工组织	18
人口基金	18
联合国志愿人员组织	12
民航组织	11
移民组织	8
教科文组织	8
难民署	7
其他所有合用政府房地产的办事处	31
共计	652

资料来源：业务创新小组项目团队提供的信息。

注：报告正文已经指出，集中提供的联合国系统房地全系统数据有其局限性。本报告附件依据的是业务创新小组项目团队提供的数据，这些数据为共同房地工作流提供了信息。该数据集仍在继续完善。检查专员注意到这一原始集中数据集与一些组织提供给他们房地数据之间存在差异。然而，正如附件五所示，本报告定稿时出现的最新数据并未实质改变报告所述的总体模式和趋势。

附件三

联合国系统各组织在联合国国家工作队所在国家和地区的房地概况，按国家、地区和次国家级/地点分列(2017-2018年)

	国家或地区			次国家			国家、地区和次国家		
	单一房地且无替代选项	单一房地	共同房地	单一房地且无替代选项	单一房地	共同房地	单一房地	共同房地	所有房地
难民署	0	65	36	121	175	87	361	123	484
开发署	0	25	123	33	81	120	139	243	382
儿童基金会	0	68	52	40	101	69	209	121	330
粮食署	0	54	25	48	105	47	207	72	279
移民组织	0	64	27	30	75	36	169	63	232
联共组织	0	52	33	19	59	39	130	72	202
人口基金	0	31	80	7	42	38	80	118	198
世卫组织	0	48	33	38	42	37	128	70	198
人道主义事务协调厅	0	13	21	3	29	61	45	82	127
妇女署	0	23	43	1	4	17	28	60	88
项目署	0	24	22	8	17	13	49	35	84
劳工组织	0	33	23	6	11	10	50	33	83
艾滋病署	0	25	45	0	3	5	28	50	78
毒品和犯罪问题办公室	0	17	21	6	11	14	34	35	69
教科文组织	0	26	19	0	10	13	36	32	68
人权高专办	0	12	15	2	12	23	26	38	64
人居署	0	12	25	0	6	7	18	32	50
工发组织	0	13	27	0	6	3	19	30	49
联合国志愿人员组织	0	3	24	16	2	4	21	28	49
农发基金	0	9	23	1	2	3	12	26	38
环境署	0	4	9	0	0	7	4	16	20

	国家或地区			次国家			国家、地区和次国家		
	单一房地且无替代选项	单一房地	共同房地	单一房地且无替代选项	单一房地	共同房地	单一房地	共同房地	所有房地
近东救济工程处	0	4	0	1	7	3	12	3	15
民航组织	0	5	0	1	3	1	9	1	10
贸发会议	0	6	0	0	3	1	9	1	10
国际电联	0	1	1	0	7	0	8	1	9
联合国资本发展基金	0	2	5	0	1	1	3	6	9
非洲经委会	0	2	0	0	3	3	5	3	8
拉加经委会	0	3	2	0	2	0	5	2	7
海事组织	0	4	1	0	0	2	4	3	7
亚太经社会	0	2	1	0	1	1	3	2	5
联合国减少灾害风险办公室	0	0	2	0	1	2	1	4	5
万国邮联	0	1	0	0	2	0	3	0	3
气象组织	0	1	2	0	0	0	1	2	3
西亚经社会	0	0	0	0	2	0	2	0	2
国际贸易中心	0	2	0	0	0	0	2	0	2
知识产权组织	0	1	0	0	1	0	2	0	2
原子能机构	0	0	1	0	0	0	0	1	1
共计	0	655	741	381	826	667	1 862	1 408	3 270

资料来源：业务创新小组项目团队提供的信息。

注：报告正文已经指出，集中提供的联合国系统房地全系统数据有其局限性。本报告附件依据的是业务创新小组项目团队提供的数据，这些数据为共同房地 workflow 提供了信息。该数据集仍在继续完善。检查专员注意到这一原始集中数据集与一些组织提供给他们的房地数据之间存在差异。然而，正如附件五所示，本报告定稿时出现的最新数据并未实质改变报告所述的总体模式和趋势。

附件四

联合国系统各组织在联合国国家工作队所在国家和地区的地，按基于支出和风险状况的国家群组分列(2017-2018 年)

联合国行动规模	国家分组	2013-2017 年各组 所有国家和地区的 支出总额		各组内没有替代 选项的单一房地 数量及所占 百分比	各组内单一房地 数量及所占 百分比	各组内共同房地 数量及所占 百分比
		(以百万美元为单位 以及占支出总额的 百分比)	各组所含国家 和地区的房地 总数			
支出低于 4,000 万美元的行动 (小型)	A 组 (44 个国家 和地区)	911 (4%)	238	8% (19)	67% (160)	25% (59)
支出介于 4,000 万至 1 亿美元 的行动(中型)	B 组 (38 个国家 和地区)	2 285 (11%)	447	17% (76)	68% (302)	15% (69)
支出超过 1 亿 美元的行动 (大型)	C 组 (34 个国家 和地区)	8 416 (41%)	914	19% (178)	63% (572)	18% (164)
	D 组 (风险环境) (15 个国家 和地区)	9 170 (44%)	658	16% (108)	68% (447)	16% (103)
	C 组与 D 组 合并后 (49 个国家 和地区)	17 586 (85%)	1 572	18% (286)	65% (1 019)	17% (267)
共计		20 782	2 257	381 17%	1 481 65%	395 18%

资料来源：联检组根业务创新小组项目团队提供的信息编制。

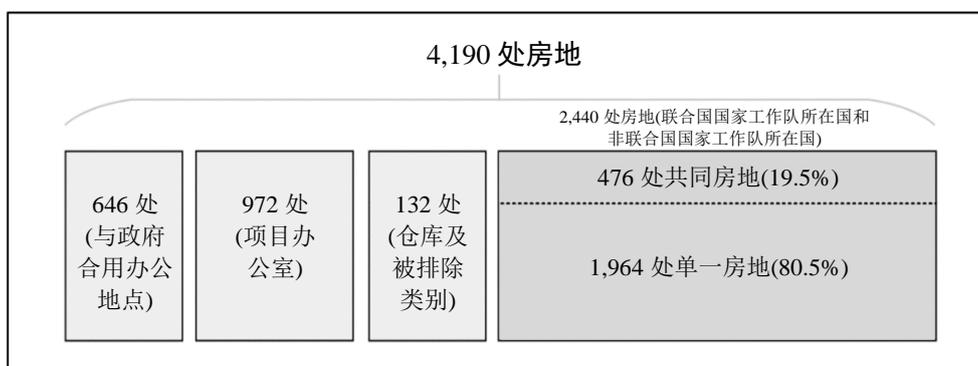
附件五

业务创新小组项目团队确定的联合国房地最新概览(2020 年)

本附件详述了应业务创新小组项目团队 2020 年 3 月的要求，从联合国安保管理系统房地数据库中最新摘录的数据情况。目的是在发展协调办公室协调推出国家和地区两级房地合并计划的背景下，向联合国国家工作队提供最新数字。

下述房地总体概览涉及报告中的图四和图六。它呈现的情况与第 37 至第 44 段所描述的情况大致相同。在本报告最后定稿时，核查过程仍在进行中，现有数据不够全面，因此检查专员无法作出与 2017-2018 年数字相关图表同等程度的数据细分。

业务创新小组确定的联合国房地(2020 年)



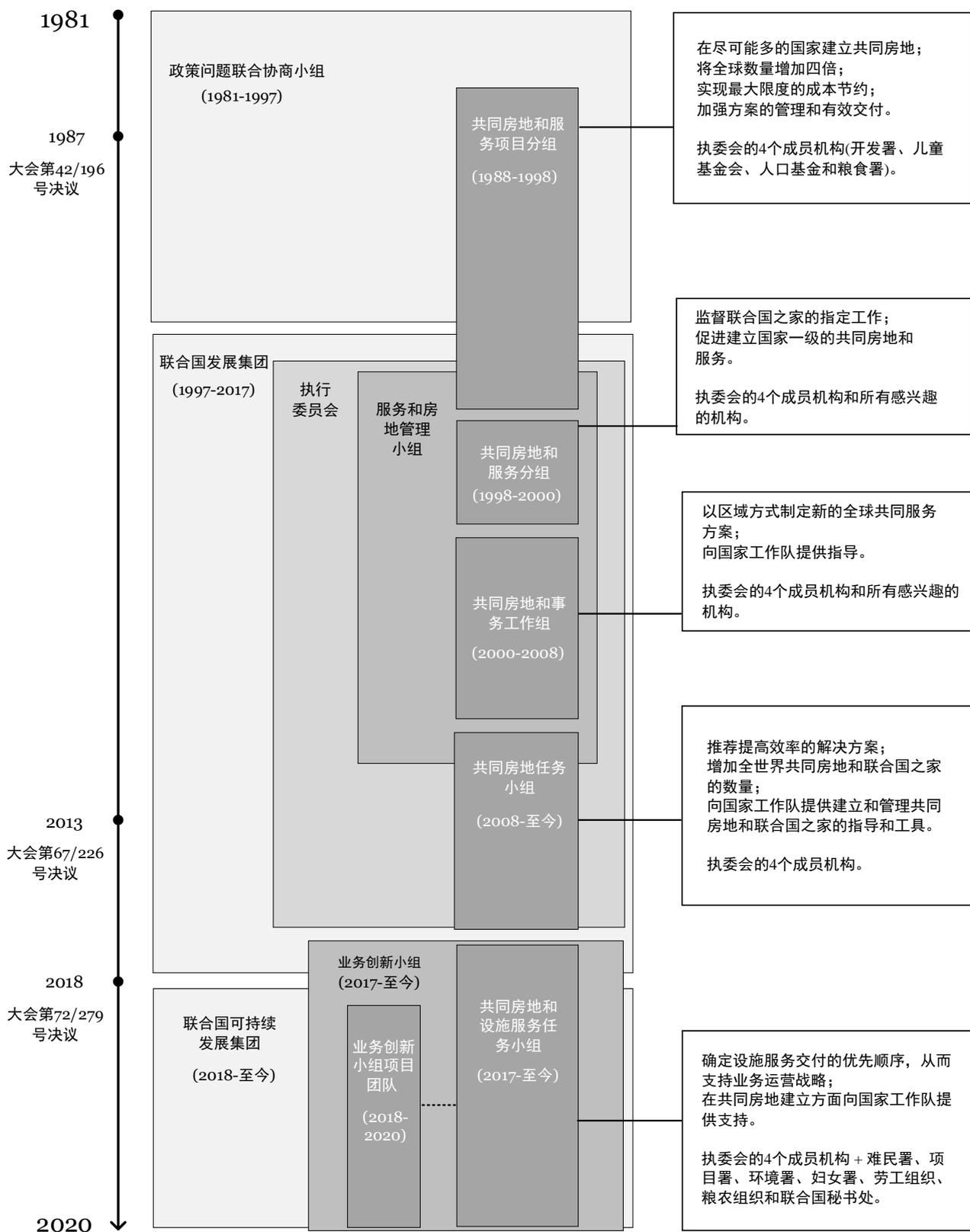
资料来源：联检组根据业务创新小组项目团队2020年6月提供的资料编写。

对 2020 年数据的初步分析表明，自 2017-2018 年以来，全球共同房地的百分比从大约 17% 提高到 19.5%。此外，与各国政府合用办公地点的数量和项目办公室的数量也有调整。

新数据还表明，位于共同房地的组织平均数为 4.2 个，而不是 3.6 个。

附件六

负责促进联合国系统共同房地的机构间机制(1988-2020年)



资料来源：联检组编写。

附件七

各参加组织应就联合检查组建议采取的行动概览

报告	供采取行动	供掌握信息	预期影响	联合国及其各基金和方案														各专门机构及原子能机构												
				首协会	联合国 ^a	艾滋病署	贸发会议	国际贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿童基金会	毒品和犯罪问题	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮联	世卫组织
				<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>									
				<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
建议 1	a		L	L			L	L	L	L	L	L	L		L	L	L		L	L	L			L		L		L		
建议 2	d		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E		E		
建议 3	h		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E		E		
建议 4	c		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E		E		
建议 5	f		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E		E		
建议 6	h		L																											
建议 7	d		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E		E		
建议 8	a		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E		E		

图例: **L**: 供立法机构作出决定的建议 **E**: 供行政首长采取行动的建議

无需该组织采取行动的建議

预期影响: (a) 加强透明度和问责制; (b) 传播良好/最佳做法; (c) 加强协调与合作; (d) 增强连贯性和一致性; (e) 加强控制和合规; (f) 提高效率;

(g) 节省大量资金; (h) 提高效率; (i) 其他。

^a 如 ST/SGB/2015/3 号文件所列。