



第七十四届会议

议程项目 135

2020 年拟议方案预算

联合国总部灵活工作场所的实施进度

行政和预算问题咨询委员会关于 2020 年拟议方案预算的第十九次报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于联合国总部灵活工作场所实施进度的报告(A/74/345)。在审议该报告期间，行预咨委会会见了秘书长代表，后者提供了补充资料和说明，最后于 2019 年 11 月 22 日提出了书面答复。

背景

2. 行预咨委会回顾，秘书长继 2013 年提交关于总部实施灵活工作场所战略可行性研究结果的报告(A/68/387)¹ 之后，于 2015 年提出了业务论证，包括在联合国适用灵活工作场所战略试点方案的结果，包括该项目的实施计划(A/69/749)。秘书长指出，随着 2015 年 4 月大会第 69/274 A 号决议核可总部的灵活工作场所项目，该项目于 2015 年 6 月开始实施，各部门参与实施，拟定方案，装修周转空间(A/74/345，第 2 段)。此后，秘书长提交了三份关于总部灵活工作场所战略执行情况的年度进展报告(A/70/708、A/72/379、A/73/370 和 A/73/370/Corr.1)。

3. 因此，秘书长的报告(A/74/345)是根据大会第 73/279 A 号决议第六节提交的关于联合国总部灵活工作场所战略执行情况的第四份年度进展报告。

¹ 根据 2006 年第 60/282 号决议和行预咨委会 2011 年的相关建议(A/66/7/Add.3)，对总部长期办公房地需求的可行性研究确立了一套愿景原则，包括提供灵活高效的利用空间，以满足不断波动的空间需求(A/66/7/Add.3，第 39、41 和 43 段)。审计委员会还建议秘书处考虑如何更有效地利用空间，例如通过灵活利用桌面空间(A/66/5(Vol. V)，第 83-91 段)。



二. 总部的项目执行情况和未来租赁计划

项目范围和时间表

4. 随着 2018 年初增加了第 7 层(部分楼面), 秘书处大楼 27 个楼层的改装被纳入项目范围。² 大会在第 73/279 A 号决议中注意到每层楼改装部分楼面的实际费用不比改装整个楼面的实际费用低多少, 在这方面, 请秘书长进一步探索可提高效率之处, 并在下次报告中报告这方面的情况。秘书长在其报告中指出, 考虑到大会的这一意见和要求, 该项目实施的最后一个改装部分楼面的楼层是 2018 年 7 月完工的第 7 层, 该项目随后所有楼层都是全楼层, 从而实现了改装整个楼面的效率(A/74/345, 第 24 段)。

5. 关于项目时间表, 在计划到 2020 年实施的 12 个项目阶段中, 截至 2019 年 8 月, 8 个阶段已经完成(17 个楼层), 第 9 阶段正在进行(2 个楼层), 第 10 阶段(3 个楼层)计划在 2019 年剩余时间进行, 第 11 阶段(2 个楼层)和第 12 阶段(3 个楼层)计划在 2020 年进行(同上, 图三和第 33 段)。行预咨委会询问后获悉, 对于第 10 阶段计划的 3 个楼层, 第 25 层和第 26 层的设计和规划分别于 2019 年 10 月底和 11 月初完成, 第 35 层的规划将于 2019 年 11 月底开始。

6. 关于项目完成日期, 行预咨委会注意到, 第四次进度报告(A/74/345)图三所示时间表与第三次进度报告(A/73/370)图二所示时间表之间略有延迟。行预咨委会询问后获悉, 秘书处打算按照第二次进度报告中概述的时间表完成秘书处大楼的项目, 秘书长在该报告中指出, 该项目将于 2020 年第三季度末完工。秘书长还在该报告中提供了整个项目的订正费用估计数和详细时间表(A/72/379, 第 37 段和图)。

7. 审计委员会关于联合国 2018 年 12 月 31 日终了年度财务报告和已审计财务报表的报告(A/74/5(Vol. I), 第 559-568 段)提供了关于项目开发和执行的信息, 包括以前在范围、费用估计数和时间表方面的变动。行预咨委会同意审计委员会的建议, 即行政当局应密切监测和把控剩余工作, 确保至迟于 2020 年在估计费用范围内完成灵活工作场所项目(同上, 第 567 段)。

秘书处大楼的新增容纳空间和总部未来的租赁

8. 行预咨委会回顾, 本组织终止了总部的三项商业大楼租约: 腾出每日新闻大楼(2017 年 4 月)、长岛市联合国联邦信用合作社大楼(2018 年 4 月)和创新大楼(2018 年 9 月)。相关方案预算的租金节余在 2017 年为 160 万美元, 在 2018-2019 两年期为 1 880 万美元, 这为同期的项目费用提供了部分资金(A/73/370, 第 47 段和表 8)。大会第 73/279 A 号决议第六节欢迎在纽约实施灵活工作场所战略后, 三项租约得以终止, 并欢迎秘书长不打算在 2019 年终止任何其他租约。

² 相比之下, 秘书长第二次进度报告为该项目规划了 26 个楼层(A/72/379, 第 45 段)。不过, 就总平方英尺数而言, 楼层数仍然是 26 层, 因为第 7 层和第 12 层是部分楼面(A/73/370, 第 6 段以及图二和图下方的注)。

9. 秘书长指出, 该项目的实施将创造共计 1 368 个额外的“设计容纳空间”:³ 已完工的 17 个楼层中有 994 个, 待完工的其余 10 个楼层中估计有 374 个(见上文第 5 段)。他还指出, 新增 374 个工位的容纳空间中的一部分将用于安置发展协调办公室。行预咨委会询问后获悉, 一个楼层的设计容纳空间是基于每个部厅指定的空间需求, 其中考虑到所有资金来源的员额和职位数量, 并酌情考虑实习生和咨询人。分配给该部门的工作空间将基于 1.25 比 1(即 10 人对 8 个工作站)的标准工作人员与座位比率, 加上助理秘书长、D-2 和 D-1 职等每人一间办公室。

10. 秘书长报告还指出, 秘书处将评估未来如何抓住减少租约或租赁空间数量的机会, 以进一步受益于项目结束时将具备的新增容纳空间(A/74/345, 第 27 段)。行预咨委会询问后获悉, 2019 年和 2020 年, 该项目创造的新增容纳空间可能使秘书处能够在 2019 年 12 月底腾出 FF 大楼的第 5 层, 秘书处希望能够在 2020 年腾出 FF 大楼的第 4 层, 这两层都是从开发计划署(开发署)转租多年。不过, 预计 2021 年没有具体的终止租约机会, 减少租赁空间的下一次合同机会是在 2023 年(见下文第 14 段)。

11. 经进一步澄清, 行预咨委会获悉, 通过使用秘书处大楼第 13、14 和 33 层的灵活工作场所进行各种调整和整合, 秘书处得以腾出 DC-2 大楼第 13 层的部分空间和 DC-1 大楼第 5 和 14 层, 这些空间将分配给目前在 FF 大楼第 5 层(80 名工作人员)和第 4 层(128 名工作人员)工作的 208 名工作人员。第 5 层工作人员定于 2019 年 12 月中旬从 FF 大楼迁出, 第 4 层工作人员预计于 2020 年期间迁出。行预咨委会还获悉, FF 大楼第 4 层和第 5 层的租金和水电费 2018 年分别为 1 357 120 美元和 1 135 752 美元。根据实际租金支出, 秘书长已在 2020 年拟议方案预算中请求为相关租金费用编列经费。不过, 行预咨委会获悉, 腾出 FF 大楼第 4 层和第 5 层的租金削减将主要用于抵消其他租赁大楼的合同涨价。

12. 行预咨委会注意到, 秘书长报告没有列入计划将 208 名工作人员从 FF 大楼迁至 DC-1 大楼和 DC-2 大楼、随后终止从开发署转租 FF 大楼两个楼层以及终止转租后相关节余的信息。考虑到预定于 2019 年 12 月从 FF 大楼第 5 层迁出, 行预咨委会建议相应减少 2020 年拟议方案预算第 29B 款(业务支助部)下请批的 1 135 752 美元楼层租金。此外, 行预咨委会相信, 将在大会审议本报告时向大会提供更详细的信息, 说明 2020 年期间从 FF 大楼第 4 层迁出的详细时间表、搬迁可能减少的租金费用以及对 2020 年拟议方案预算第 29B 款拟议资源水平的相关影响。此外, 行预咨委会认为, 秘书长关于该项目的下一次报告应列入包括 FF 大楼在内的所有腾空的租赁大楼和空间的详细租金节余(见 A/74/345, 附件三)。

13. 此外, 关于所称的其他租赁大楼的合同涨价(见上文第 11 段), 行预咨委会回顾, 在 2020 年拟议方案预算第 29B 分款中, 秘书长已经请求根据目前的房地租约、清洁服务、水电费和其他维修合约增加 3 019 400 美元(A/74/6(Sect. 29B), 第 29B.76(c)(三)段)。行预咨委会注意到秘书长报告中缺乏关于租赁规划和费用的信息和透明度, 相信在大会审议本报告时会向大会提供更多信息和说明。

³ 设计容纳空间是指能够分配到一个楼层的员额总数。考虑到有些座位没有分配人员, 设计容纳空间会考虑工作人员与座位比率, 这个比率通常是 1.25 比 1(定义见 A/74/345, 第 7 段)。

项目的自筹资金方案

14. 大会在第 73/279 A 号决议第六节中请秘书长探讨项目自筹资金的备选方案，并在提交大会的下一份报告中汇报这方面情况，以供大会审议。秘书长表示，他已经探索了项目自筹资金方案。不过，虽然从技术上讲，项目其余阶段的实施可以推迟，直到未来预算期内核准的未用租金资金变现⁴（见上文第 8 段），但是鉴于其报告(A/74/345)第 39 段所述的原因，这被认为是不可取的。据秘书长称，这是因为下一个租约退出日期是 2023 年 3 月(DC-1 大楼和 DC-2 大楼的现有租约终止)和 2027 年 12 月(FF 大楼和阿尔巴诺大楼的现有租约终止)(见上文第 10-13 段)。报告表 4 载有关于项目费用与租赁费用之间的费用比较信息，如果不实施灵活工作场所项目，就会发生这些费用。根据秘书长所述，截至 2021 年第三季度，终止三项商业大楼租约的租金节余总额将足以支付项目费用。

三. 项目的经验教训和评价

工作人员调查和经验教训

15. 报告第三节提供了经验教训和 2019 年 5 月用户调查的信息。秘书长指出，灵活工作场所项目需要在项目实施中与用户保持接触，作为持续评估的一部分，在工作人员重新占用翻新的灵活工作场所楼层后，将继续进行工作人员调查。最近一次调查是在 2019 年 5 月对秘书处大楼第 9、10、11、17 和 30 层的用户进行的，他们在 2018 年 2 月至 10 月期间搬到了这些工作空间。这项研究使用了 2017 年和 2018 年调查曾采用的在线调查、对相关楼层的现场观察和焦点小组讨论的相同组合形式。与以前的调查一样，生产率本身仍然难以衡量(见下文第 19 段)，因此工作场所满意度被用作生产率的代表，工作人员满意度和工作场所效率的总分以工作场所绩效指数来衡量。

16. 2019 年 5 月的占用后调查的答复率约为 37%(在接受调查的 539 名工作人员中，有 200 人作出答复)，而焦点小组会议共有 35 人参加。报告图一和图二反映的调查显示：(a) 2019 年调查的平均得分为 52 分，高于 2014 年可行性研究的 48 分，但低于 2017 年调查的 54 分和 2018 年调查的 57 分；⁵ (b) 按部门划分，最高分为 63 分，最低分为 48 分。关于 2019 年调查产生的建议和项目小组后续行动的信息载于报告表 1。行预咨委会从该表中注意到，2018 年调查中的一些建议仍然有效，例如继续需要部门领导更多参与，以提高工作人员的认识，并指导管理人员在不分配空间的环境中进行管理。

17. 行预咨委会询问后获悉，2017 年、2018 年和 2019 年进行的三次占用后工作人员调查是由协助项目组设计工作的同一家咨询公司进行的，由于调查通常安排在占用后 6 至 8 个月进行，每次在 3 至 5 个楼层进行，从现在到项目结束，将再

⁴ 2018-2019 两年期，该期间项目费用 25 401 200 美元通过以下方式支付：(a) 使用租金节余 18 814 600 美元；(b) 批款 6 586 600 美元(见 A/73/635，第 16 段；大会第 73/279 A 号决议，第六节，第 13 段)。

⁵ 相比之下，政府行业平均得分为 60 分(见 A/74/5(Vol. I)，第 566(a)段)。

进行两次调查，一次在 2020 年初，另一次在最后改装的楼层重新占用后进行。行预咨委会还获悉，按每次调查 19 000 美元的费用计算，五次调查的总费用共计 95 000 美元，已列入项目总费用。行预咨委会回顾，在 2017 年审查项目进展报告期间，行预咨委会获悉，整个项目期间的规划和设计服务费除其他外，包括平面图设计和定制、占用后调查和空间利用分析。

18. 行预咨委会关切地注意到，与 2017 年和 2018 年调查相比，2019 年的调查反映的平均得分有所下降(见上文第 16 段)。行预咨委会回顾，审计委员会注意到 2018 年调查中发现的问题，建议行政当局通过解决咨询公司占用后评价中指出的问题，确保灵活工作场所项目的总体成效(见 A/74/5 (Vol. I)，第 566 和 567 段)。

项目评价

19. 行预咨委会回顾，大会在 2015 年第六十九届会议上首次要求秘书长评估灵活工作场所试点对生产率的影响，并显示可靠的定性和定量效益指标以及其他因素，以提高总体生产率，改善工作人员福祉(第 69/274 A 号决议，第七节，第 7 段)。大会在随后的两项决议中重申了这一要求，最新一项决议要求人力资源厅进行评估(第 71/272 A 号决议，第十六节，第 5 段；第 72/262 A 号决议，第十一节，第 5 段)。但是，尽管大会一再要求，秘书长未进行这一评估。因此，行预咨委会在其上一次报告中建议大会请秘书长安排对灵活工作场所项目进行一次独立评价，包括评价对生产力和工作人员福祉的影响以及吸取的经验教训，并将评价结果纳入秘书长下次进度报告(A/73/635，第 7 段)。大会在第 73/279 A 号决议第六节中核可了这项建议。

20. 秘书长请求为 2020 年提供 378 000 美元，用于对灵活工作场所项目进行独立评价。据秘书长称，请批 2020 年财政资源的原因是审计委员会和内部监督事务厅(监督厅)无法开展这项评价(A/74/345，第 17-19、35 和 37 段)。报告指出，在向审计委员会发出邀请之时，审计委员会为筹备其 2019 年 7 月会议，工作方案已经排满，审计委员会认为，最好由人力资源专家评估该项目。同样，监督厅检查和评价司应要求答复说，没有足够的时间进行这项评价并将评价结果列入 2019 年第四次进度报告，该评价不太可能在监督厅 2020 年或 2021 年的现有工作方案下进行。至于今后几年请审计委员会进行评估的可能性，行预咨委会询问后获悉，鉴于审计委员会对这一主题的看法，不清楚 2020 年再提出这一请求能否得到审计委员会的积极回应。至于监督厅，它没有在其 2020 年和 2021 年基于风险的工作计划中选择这个专题进行评价，但是监督厅表示，它将在下一次工作规划风险评估中考虑这一问题。

21. 行预咨委会关切地注意到，自 2015 年以来，没有像大会一再要求的那样对项目试点进行评估，也没有像大会第 73/279 A 号决议要求的那样进行独立评价(见上文第 19 段)。行预咨委会还注意到，自大会最初提出要求以来，灵活工作场所项目已从试点推向全面实施，项目完成日期定在 2020 年第三季度(见上文第 6 段)。此外，一家咨询公司进行了三次年度占用后调查，发现很难衡量该期间的生产率(见上文第 15 段)。在这方面，行预咨委会认为，应进一步努力与内部独立实体接触，对项目进行这项评价。考虑到项目将于 2020 年完成，行预咨委会不认

为有必要在项目的最后阶段聘请外部咨询公司进行此类评价，因此建议不为项目独立评价编制 378 000 美元的拟议资源。

四. 弹性工作安排

22. 大会在第 73/279 A 号决议第六节中重申弹性工作安排应成为所有灵活工作场所战略的组成部分，并请秘书长在下次报告中报告弹性工作安排实施情况。大会在该决议中回顾其第 72/262 A 号决议第十一节第 11 段，并再次请秘书长更新关于弹性工作安排的秘书长公报。

23. 秘书长于 2019 年 4 月发布了一份关于弹性工作安排的新公报(ST/SGB/2019/3)，随后还于 2019 年 6 月发布了一份情况通报(ST/IC/2019/15)。秘书长在公报中认识到，必须平衡兼顾工作人员的工作需要和办公室以外的生活，以及寻找更好的新方法有效管理时间、工作空间和工作量这一挑战。弹性工作安排政策的变化包括：(a) 将可在任职地点另一工作场所远程工作的天数增加到最多每周 3 天；(b) 在任职地点以外地方远程工作的时间最长可达 6 个月；(c) 更多的备选办法，如错开上下班时间、压缩工作天数和定时安排外部学习活动；(d) 工作人员承诺交付高质量的产出和交付成果，管理人员参与事先规划其团队的工作，以此加强对工作人员和管理人员的问责(见 A/74/345，第 20 和 21 段)；

24. 秘书长公报 ST/SGB/2019/3 第 2 节规定了弹性工作安排的指导原则，主要包括：(a) 弹性工作安排是自愿安排，工作人员和管理人员都应积极将其视为有用的工具，但获得这种安排并非权利，而且这种安排在某些工作和(或)某些时期可能无法提供；(b) 当工作人员利用这种安排时，他们的生产力和产出质量必须保持在其管理人员评估的令人满意的水平上；(c) 本组织不得因任何安排而产生额外费用。

25. 行预咨委会询问后获悉，弹性工作安排和灵活工作场所战略相辅相成，但不相互依赖。灵活工作场所项目没有考虑到工作人员利用弹性工作安排的情况，但考虑到空缺员额数、休假时间、典型病假天数和特派任务等因素(另见上文第 9 段)。关于《工作人员细则》(ST/SGB/2018/1)附录 D 的适用问题，行预咨委会获悉，工作人员在履行公务所规定的地点从事活动时，包括在家或任何其他商定地点远程工作时，如果因代表联合国执行公务而死亡、受伤或生病，有权获得赔偿。行预咨委会相信，在实施弹性工作安排时，将遵守相关的工作人员条例和细则。

五. 2020 年的项目费用和所需资源

项目费用总额估计数

26. 秘书长报告指出，项目的费用总额估计数保持不变，仍为 2017 年第二次进度报告预测的 54 981 400 美元(A/72/379)。其中，2015-2018 年期间发生了 34 000 500 美元的费用，2019 年完成项目时间表的估计费用为 13 049 200 美元，因此 2020 年的费用为 7 931 700 美元(A/74/345，第 29 段；另见下文第 29 段)。因此，秘书处预计项目费用估计数不会有偏差。报告表 3 提供了按活动分列的项目费用的逐年细目。

27. 行预咨委会要求提供迄今已完工楼层的建筑和家具费用的最新资料(见下表)。行预咨委会从下表中注意到,在上一次报告(A/73/635,表2)中报告的总共13个楼层中,8个楼层的总费用有所增加,包括2017年完工的楼层,仅有1个楼层费用有所减少。行预咨委会要求解释某些楼层费用较高的原因,但认为信息不完全令人满意。行预咨委会建议大会请秘书长在其下一次报告中提供详细资料和解释,说明每个完工楼层的费用变动,包括因更改单导致的费用增加和系统家具供应商折扣后产生的实际支出减少的细目。

每个楼层的实际费用

(美元)

秘书处楼层	完工日期	施工	系统家具	共计
18 ^a	2016年6月	890 954.03	403 125.00	1 294 079.03
19 ^a	2016年6月	1 042 051.50	419 580.00	1 461 631.50
13 ^a	2016年6月	984 738.67	506 280.00	1 491 018.67
2016年小计		2 917 744.20	1 328 985.00	4 246 729.20
12 ^a	2017年7月	805 367.00	306 114.90	1 111 481.90
20 ^b	2017年10月	785 633.00	362 700.59	1 148 333.59
21	2017年10月	833 786.00	436 688.18	1 270 474.18
14	2018年2月	809 795.00	368 926.68	1 178 721.68
30	2018年3月	820 978.00	404 699.58	1 225 677.58
31	2018年4月	942 201.00	435 207.97	1 377 408.97
2017年小计		4 997 760.00	2 314 337.90	7 312 097.90
17	2018年5月	844 557.00	409 831.24	1 254 388.24
7 ^b	2018年8月	730 659.00	396 189.00	1 126 848.00
11	2018年7月	777 371.00	387 144.04	1 164 515.04
10	2018年8月	805 207.00	396 986.26	1 202 193.26
9	2018年9月	792 010.00	370 582.00	1 162 592.00
2018年小计		3 949 804.00	1 960 732.54	5 910 536.54
33	2019年4月	900 224.00	439 109.04	1 339 333.04
24	2019年7月	913 912.00	333 171.48	1 247 083.48
34	2019年8月	816 582.00	347 751.00	1 164 333.00
22	2019年11月	816 582.00	347 751.00	1 164 333.00
23	2019年11月	962 625.00	352 555.95	1 315 180.95
2019年小计		4 409 925.00	1 820 338.47	6 230 263.47

注:对该表进行了调整,以列入2018年7月之后发生的更改单,并反映系统家具供应商折扣后的实际支出。

^a 这些楼层的施工使用的是现有待命合同。

^b 部分楼面。

28. 此外，按照行预咨委会上一次报告的要求(A/73/635，第 14 段)，报告附件二提供了通过施工合同和系统家具合同采购的货物和服务的单位费用信息。行预咨委会重申其看法，即今后的秘书长报告应继续提供信息，说明根据施工合同和系统家具合同采购的货物和服务的单位费用(同上)。

2020 年项目所需资源和剩余活动的拟议供资

29. 项目剩余活动的费用总额估计数为 7 931 700 美元，包括：规划和设计服务(116 600 美元)、秘书处大楼改装(7 281 200 美元)和项目小组(533 900 美元)。项目管理小组由 1 名项目经理(P-5)、1 名设计和施工经理(P-4)和 1 名行政助理(一般事务(其他职等))组成，将继续监督项目直至完工，并将监督项目收尾工作。报告第 32 至 34 段提供了相关信息。行预咨委会建议核准在 2020 年续设项目管理小组。

30. 秘书长指出，鉴于 2020 年期间不会有租赁节余，需要为 2020 年项目的后几个阶段批款 7 931 700 美元⁶ (见上文第 8 和 14 段)。此外，考虑到对项目进行独立评价的估计费用为 378 000 美元(见上文第 20 和 21 段)，2020 年剩余项目活动所需资金总额为 8 309 700 美元(A/74/345，第 37 段)。

六. 结论

31. 请大会采取的行动载于报告第 43 段。在不违背上文第 12、21 和 29 段的建议的前提下，行预咨委会建议大会批准 2020 年灵活工作场所项目所需资源。

⁶ 在 2020 年拟议方案预算中，秘书长提供了一份将对 2020 年拟议方案预算水平产生影响的其他提案清单，其中包括灵活工作场所项目(A/74/6 (Introduction)，第 77(d)段)。