



第七十五届会议

议程项目 141

2021 年拟议方案预算

联合国总部灵活工作场所实施进度报告

行政和预算问题咨询委员会关于 2021 年拟议方案预算的第十四次报告

一. 导言

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情况的第五次年度进度报告(A/75/342)。行预咨委会在审议报告期间在线会晤了秘书长的代表，他们提供了补充资料，作出了澄清，最后提交了 2020 年 11 月 13 日的书面答复。

2. 秘书长的报告根据大会第 74/263 号决议第九节提交，介绍了自第四次进度报告(A/74/345)以来该项目的最新情况。

二. 冠状病毒病(COVID-19)大流行背景下的安全和健康考虑因素

3. 秘书长在其报告第 26 段中指出，根据有关冠状病毒病(COVID-19)的现有资料以及一般感染模式和公众行为，行政当局的结论是，从职业安全和健康的角度来看，灵活工作空间、隔间和密封式办公室都可以安全使用。该报告称，安全操作的条件是保持物理距离和降低最大空间使用率，调整通风，并采用安全和卫生的行为。他还指出，与安全返回总部有关的所有措施都始终如一地适用于灵活和传统的工作场所。行预咨委会询问后获悉，“安全使用”是指要求工作场所为人员提供合理安全保障，行预咨委会还得到关于为安全返回总部而采取的措施的补充资料，包括：

(a) 在降低使用率和保持物理距离方面，目前设定的建筑物最高空间使用率是确保每 4 平方米的最高密度为 1 人。办公区目前的平均楼层使用率为最初容量



的 30%至 40%。就完成了灵活工作场所项目的楼层而言，50%至 60%的办公桌已被隔开，所有工作空间至少相距两米，而且没有直接相互面对；

(b) 已按计划对通风系统作出所有调整，包括：(一) 在维持可接受的室内空气温度和湿度的同时，尽量增加室外空气流量；(二) 所有建筑物空间在夜间与 100%的室外空气换气 1 小时，如室外温度允许，在日间充分换气 30 分钟；(三) 提高了空气调解器的风扇转速；(四) 维持定期更换过滤器的时间表，并积极主动地测试空气质量；(五) 自有和租赁的总部房地的供暖、通风和空调系统的所有过滤器均已尽可能升级，达到或超过了 COVID-19 大流行期间纽约州建议的标准以及当地行业和纽约市建筑部的标准。秘书处估计，到达空气调解器的病毒大小颗粒中有 70%会被过滤器捕获，随即通过一条送风管线移动 1 到 10 层，然后再进入办公场所。秘书处认为，由于水滴移动的垂直距离长，过滤细小颗粒的效率高以及外部空气和送风分配的稀释效应，病毒通过供暖、通风和空调系统传播的风险极低；

(c) 其他措施包括放置指示牌以调节人员流动以及实施严格的清洁办公桌政策。此外，除了专业清洁外，员工负责对自己的工作场所进行消毒。

4. 行预咨委会询问后获悉，与封闭式办公室或隔间相比，灵活工作空间提供了更多的多样性，可适应在社交距离措施背景下的使用率变化，而且更容易清洁。只有在配备独立通风系统的情况下，封闭式办公室才会比隔间或开放空间更安全。在总部，改用独立通风的封闭式办公室是不切实际和不经济的。

5. 行预咨委会承认已采取措施防止和限制 COVID-19 在联合国总部房地内的传播，并强调指出必须将工作人员、代表和工作场所其他人员的健康和作为重中之重。行预咨委会相信，秘书长将继续密切监测并酌情适用相关条例、建议、标准和最佳做法，同时确保业务连续性。鉴于在 COVID-19 大流行背景下确保安全工作场所至关重要，行预咨委会建议大会请秘书长尽快安排一次独立的技术评价，以评估总部房地是否可以安全使用，并提出任何调整建议。行预咨委会还建议大会请秘书长在下次经常预算报告中提供详细资料，说明为确保在大流行期间安全使用房地而采取的所有措施及其费用。

三. 项目的状况、时间表和范围

状况

6. 秘书长在其报告中指出，截至 2020 年 8 月，秘书处大楼 27 个规划楼层中的 21 个楼层已重新改建为灵活工作场所，总共可容纳约 2 300 名工作人员，因此增加了 1 234 个容纳空间，超过了所有规划楼层最初估计的 1 200 个容纳空间 (A/75/342, 摘要)。秘书长在其报告附件一中列示了已完成的楼层数量，包括其设计容纳空间、分配的员额数和实际使用率以及实施项目前后灵活工作场所楼层的容量。行预咨委会询问后获悉，自秘书长的报告印发以来，已经完成了另外一层 (第 35 层) 的重新改建。

7. 行预咨委会询问后获悉，其余楼层处于用户接触阶段，即根据楼层使用者的具体要求调整通用平面布置图的协商进程。由法律事务厅使用的第 36 层的用户接触进程处于初步阶段。就其他楼层而言，管理战略、政策和合规部、经济和社会事务部以及秘书长办公厅等相关部厅推迟了完成时间，等待获得关于 COVID-19 对灵活工作场所影响的更多资料和澄清。行预咨委会获悉，目前不打算对其余楼层进行针对 COVID-19 的设计修改。然而，秘书处认为，COVID-19 的经历可能会改变将使用剩余楼层的各部厅的办公空间需求及其最终设计。例如，如果 COVID-19 之后的工作场所更普遍地采用远程办公，该大楼可以容纳的使用率可能会比最初设想还高。

8. 行预咨委会询问后获悉，除了灵活工作场所打算提供的一般效益外，项目完成后产生的具体效益包括：(a) 提供租赁场所的额外楼层以供使用(即 FF 大楼的一层、DC-2 大楼的一层、阿尔巴诺大楼的一层部分空间)；(b) 能够在同一楼层进一步合并在同一部门工作的工作人员；(c) 有足够的空间开设新的法律图书馆；(d) 大幅减少支持特别任务的临时办公场所需求。

时间表

9. 大会第 74/263 号决议请秘书长确保在 2020 年第三季度完成灵活工作场所项目(第九节，第 9 段)。然而，秘书长在其报告中指出，由于流动性状况和 COVID-19，该项目已被延迟。项目时间表在 2019 年开始出现延误，当时由于流动性限制，第 35 层的项目实施被推迟到 2020 年第一季度。其后，由于 COVID-19 的限制，完成第 26 和 35 层的建造工程在 3 月 20 日至 7 月 6 日期间被搁置(A/75/342，第 16-17 段)。考虑到不断演变的大流行病、重新开放计划以及 COVID-19 之后工作场所情况的不确定性，秘书处决定完成已经开工的楼层并搁置其余楼层的实施，直到情况足够清楚，可以酌情重新评估项目范围(同上，第 18 段)。

10. 有鉴于此，重新审议了剩余楼层的改建时间表，并将项目完成日期延至 2021 年底(同上，摘要和图 1)。行预咨委会询问后获悉，秘书处预计到 2021 年底将完成四个楼层，剩下的一个楼层将在全部所需资金全额承付的情况下基本完工。最后一层的完工可由设施和商业活动处管理，不会对灵活工作场所预算产生额外费用(另见下文第 11 段)。

范围

11. 秘书长在其报告第 24 段中指出，由于时间表延长，秘书处正在重新评价项目的范围并考虑降低成本的选项，以维持项目费用，防止潜在的合同升级和额外的项目管理费用。降低成本的选项包括：

(a) 维持项目的原始范围(27 层)，并对其余楼层进行价值工程审查。行预咨委会询问后获悉，这可包括：(一) 减少封闭空间(如办公室、会议室)数量，从而降低供暖、通风和空调改造费用；(二) 减少办公桌数量并调整座位比例，以保持楼层的同等增效，这将减少家具安装、Wi-Fi 强化和总体建造需求的费用；

(b) 考虑到项目的当前实施进度已超过为所有 27 层设定的空间效率估计目标(见上文第 6 段),在征得受影响部门的同意后,将剩余五层中的一层从项目范围中移除。

12. 行预咨委会询问后获悉,总体范围缩减应至少减少 400 000 美元的费用,可用于支付 2021 年的项目监督和管理费用。秘书处估计,将一个楼层从项目中去除将使项目费用减少 123 万美元(每层的平均最终费用)。然而,秘书处认为,在年底到期的项目建造和家具合同重新谈判(见下文第 17 段)和其余五层的设计完成之前,无法就拟议范围缩减提供准确的成本效益分析,因为 COVID-19 之后的工作场所存在不确定性,而且一些用户打算待 COVID-19 对灵活工作场所的影响更明确时再恢复协商。

13. 秘书长在其报告中表示,行政当局将与有关部门密切协商,在考虑到其余楼层中每一楼层的实施效益以及大流行病之后的可能工作安排的情况下,确定为本组织带来最大价值的项目完成办法(A/75/342,第 25 段)。

14. 行预咨委会确认 COVID-19 大流行的情况多变,并注意到项目剩余部分涉及的高度不确定性。行预咨委会注意到,灵活工作场所项目本应满足所有用户和工作空间方面的需求,但考虑到 COVID-19 大流行对工作人员安全、健康、福祉和生产率的当前和潜在影响以及相关财务影响,项目的预期效益可能受到影响。因此,行预咨委会建议大会请秘书长编写一份项目评估报告,提出详细的备选方案,包括说明项目剩余范围及其预期费用,供大会第七十五届会议第二期会议期间审议。评估除其他外应考虑到挑战和机遇,包括风险、新出现的用户需求和不断演变的灵活工作安排(另见 A/75/7,第十一.10.a 和十一.15 段; A/74/7/Add.18; 大会第 73/279 A 号决议,第六节)(另见下文第 21 段)。

四. 项目费用

15. 秘书长在其报告的表 4 中提供了支出和项目费用估计数的逐年详细细目。2019 年的支出为 11 301 900 美元,而批款为 13 049 200 美元。由于流动性状况,2019 年核定的全额款项到年底才全额承付,导致第 35 层的项目实施延误(A/75/342,第 41 段;另见上文第 9 段)。2020 年的支出估计数为 743 800 美元,而批款为 7 931 700 美元,因此预计到 2020 年底的未支出金额为 7 187 900 美元(同上,第 42 段)。行预咨委会询问后获悉,支出水平低主要涉及 COVID-19 大流行造成的延误导致项目监督和管理费用减少,以及 2020 年实施的楼层的费用主要在 2019 年承付。行预咨委会还获悉,没有机会降低项目管理费用,而且由于经常预算下冻结征聘,无法改派工作人员以填补潜在空缺。行预咨委会注意到 2020 年的支出很低,相信秘书长将在大会审议本报告时向大会提供最新信息。

16. 秘书长在其报告中指出,2020 年和 2021 年完成项目活动的费用估计数为 7 931 700 美元,包括规划和设计服务(116 600 美元)、秘书处大楼重新改建(6 939 800 美元)和项目管理(875 300 美元)。项目费用总额 54 981 400 美元与以前的估计数持平(同上,第 43-45 段)。

17. 行预咨委会得到的资料显示,其余五层的基本费用估计数为 3 625 900 美元。这一数额是以初步通用设计为前提的,没有考虑具体用户需求,平均而言,这导致一个楼层的基价与最终费用之间有 15% 的费用差异。此外,所提供的费用是根据将于 2020 年底到期的 2017 年建造和系统家具合同固定单价计算的。由于与 COVID-19 大流行有关的不确定性,合同延长谈判尚未进行,可能导致费用增加(见下文第 21 段)。行预咨委会获悉,如果不延长合同,预计不会产生所涉经费问题。行预咨委会认为,应进一步澄清剩余楼层的重新改建需求,并在灵活工作场所项目评估报告中充分说明所列改建金额的理由(见上文第 14 段)。行预咨委会相信,秘书长将在大会审议本报告时向大会提供最新资料,说明建造和家具合同延长情况。

18. 秘书长在其报告中指出,项目监督和管理费用涉及续设项目小组的 3 个职位: 1 名项目经理(P-5)、1 名设计和施工经理(P-4)以及 1 名行政助理(一般事务(其他职等))(A/75/342, 第 48 段)。行预咨委会询问后获悉,由于项目已进入后期阶段,为减少项目延迟完成的财务影响,秘书处设想通过将 P-4 职位改派为设施和商业活动处内的一个办公场所管理职位来匀支部分管理费用。在可能的情况下,设计和施工经理(P-4)还将继续为项目提供协助。然而,行政当局无法匀支 P-5 和一般事务(其他职等)职位的费用,这两个职位被视为完成项目所需的最起码的全职能力。行预咨委会认为,秘书长应在项目小组其余成员根据需继续执行项目任务的同时,探讨改派这些成员的进一步机会(见下文第 21 段)。

19. 行预咨委会询问后获悉,2021 年所需资源估计数为 7 187 900 美元,相当于 2020 年不会使用的核定资源,而且能使项目保持在 54 981 400 美元限额之内。延长合同和扩大项目管理需求引起的费用增加将被秘书长报告第 24 段所述范围调整所抵销(另见上文第 11-12 段)。

20. 为了完成项目,秘书长在其报告中请大会破例暂停财务条例 5.2 (该条例规定应备有批款,以偿付相关预算期间的承付款),核准将截至 2020 年底的未用资金余额(目前估计为 7 187 900 美元)结转至 2021 年,供 2021 年期间承付,包括为项目小组续设 2 个临时职位(1 个 P-5 和 1 个一般事务(其他职等))(A/75/342, 第 54(b) 段)。行预咨委会询问后获悉,秘书长的提议基于一个事实,即在 2021 年实施项目所需资源与 2020 年不会使用的资金数额相同。行预咨委会还获悉,秘书处没有以往暂停财务条例 5.2 的记录。

21. 行预咨委会注意到,据秘书长估计,2021 年项目所需资源为 7 187 900 美元,与 2020 年预计未用资金持平,而且缩减项目范围将抵消费用增加的影响。然而,行预咨委会认为,在现阶段,项目的剩余所需资源尚不清楚,拟议估计数没有充分考虑到 COVID-19 期间和 COVID-19 之后任何范围调整的潜在影响、施工进度的进一步延误、其他风险以及即将到期合同谈判的未知结果等因素的所涉经费问题。因此,行预咨委会建议大会请秘书长在其关于灵活工作场所项目的评估中列入细化的最新所需经费估计数(见上文第 14 段)。在进行上述评估之前,行预咨委会建议大会为 2021 年批款 145 700 美元,用于项目监督和管理,为期不超过六个月,以便除其他外编写评估报告。

22. 行预咨委会强调，必须严格遵守《联合国财务条例和细则》。行预咨委会认为，没有理由提议破例暂停财务条例 5.2。行预咨委会指出，核准这一暂停将导致秘书处持有项目资金并自主决定项目的最终范围。因此，行预咨委会建议不批准破例暂停财务条例 5.2，并建议将 2020 年底的未支配资源余额贷记到会员国账下。

五. 租金债务

23. 秘书长在其报告中指出，本组织目前在 DC-1、DC-2、阿尔巴诺、FF 和法尔基大楼租用空间，2021 年的合同债务总额约 4 880 万美元，将由经常预算、支助账户和预算外捐款供资。他还指出，2015 年，总部所有办公空间组合的租金债务为 5 520 万美元，比目前数额高出 12%，实施灵活工作场所使联合国能够在租金费用不断增加的情况下减少租金债务(A/75/342，第 51 段)。

24. 秘书长在其报告中还指出，项目费用为 54 981 400 美元，而如果没有实施灵活工作场所项目，则将产生 61 449 800 美元的租金费用，因此总共节余 6 468 400 美元(同上，表 5)。根据报告，项目费用将在 2021 年第三季度收回，每年可避免 1 880 万美元的经常性费用(同上，第 50 段)。行预咨委会询问后获悉，2022 年避免的费用将与 2021 年相同，因为下一次释放租赁空间的机会将是 2023 年 3 月。2023 年的节余将取决于：(a) 秘书处大楼在项目完成后的新增容纳能力；(b) 对办公房舍的总体长期需求；(c) 该年 3 月期满的 DC-1 及 DC-2 租约的谈判结果。

25. 关于 DC-1 和 DC-2 大楼，行预咨委会获悉，由于联合国房地产开发公司的特殊性质，本组织受益于基本租金价格，该价格在 30 年租期内一直大大低于当前市场租金。租赁合同规定，只有在联合国总部搬离位于纽约市的当前地点后，本组织才有权终止这些大楼的租约。DC-1 和 DC-2 租约续签谈判进程的早期阶段已经开始，将考虑到联合国不断变化的需求，包括 COVID-19 之后的情况、现代办公场所需求以及市场现况。关于其他租赁房地，行预咨委会获悉，FF 大楼的租约只能在 2024 年 12 月提前终止，提前通知期为 24 个月，终止费为 2 500 万美元，而阿尔巴诺大楼的租约只能在 2026 年提前终止，费用为 1 200 万美元。

26. 行预咨委会认为，秘书长应密切监测不动产组合，并根据本组织不断变化的需求和市场价格波动评估空间利用情况。行预咨委会建议秘书长对不动产组合进行战略评估和成本效益分析，包括提前终止现有租约和回收期估计数，并考虑到公用事业费用、以往经验教训、弹性工作安排和灵活工作场所战略的当前和预计影响以及预期增效情况，并在下一次方案预算报告中报告这方面的情况(另见 A/75/7，第八.42 段)。

六. 对项目进行工作人员调查和独立评价

27. 作为与用户持续接触的一部分，在项目实施期间，每年对使用灵活工作场所楼层的工作人员进行了调查。工作场所满意度被用作生产率代用指标，工作人员满意度和工作场所效能的总分以工作场所绩效指数来衡量(A/75/342，第 20 段；另见 A/74/7/Add.18，第 15 段)。秘书长在其报告中指出，2020 年的调查原定于 4

月进行，涵盖秘书处大楼的第 22、23、24 和 33 层，但被推迟，直至秘书处大楼恢复到与往年相当的使用情况，以便进行现场观察和焦点小组讨论(A/75/342，第 21 段)。

28. 秘书长在其报告中指出，行政当局进一步努力与一个内部独立实体接洽，以便对灵活工作场所项目进行评价，但审计委员会及内部监督事务厅检查和评价司没有承担这项任务所需的能力和人手(同上，第 27 段)。行预咨委会询问后获悉，行政当局已再次与内部监督事务厅联系，要求在项目于 2022 年完成后对其进行评价。

29. 行预咨委会回顾，尽管大会一再提出要求，但在没有对项目试点进行评估或对项目本身进行独立评价的情况下，项目已接近完成(A/74/7/Add.18，第 21 段)。行预咨委会还考虑到对其他工作地点灵活工作场所战略的影响(见下文第 32 段)，强调指出审计委员会或内部监督事务厅进行独立和全面评价的重要性。行预咨委会还相信，秘书长将汇编一份关于本项目的最佳做法和经验教训清单，并将其纳入项目最后报告。

七. 其他事项

公用事业费用

30. 秘书长在其报告中指出，合并秘书处大楼工作人员没有明显影响公用事业服务需求(A/75/342，第 51 段)。行预咨委会询问后获悉，自 2016 年项目第一阶段启动以来，主园区的公用事业费用基本保持不变，电费出现减少的趋势，但被与大楼使用者人数直接相关的蒸汽和水的费用增加所抵消(见下表)。

主园区每年的公用事业费用

(美元)

费用 ^a	2016	2017	2018	2019
电	6 589 100	5 776 500	5 582 165	5 063 082
蒸汽	1 899 800	2 526 700	2 400 926	2 650 722
燃气	9 300	15 500	20 354	16 578
水	423 723	622 267	847 544	1 067 471
共计	8 921 923	8 940 967	8 850 989	8 797 853

^a 按每月发票计算费用。与生活用水相关的水费，不包括蒸汽冷凝液排放费用。

31. 行预咨委会相信，秘书长将在大会审议本报告时向大会提供最新资料，说明 2020 年公用事业支出情况，其中会反映 COVID-19 大流行造成的影响(另见 A/75/7，第八.42 段)。行预咨委会还相信，秘书长将继续密切监测公用事业消耗情况，优化能源使用，并报告实施灵活工作场所项目带来的增效情况(另见 A/75/7，第十三.3 段)。

总部以外办事处灵活工作场所

32. 秘书长在其报告中指出，项目小组与全球资产管理政策处协调，继续与正在实施或计划实施灵活工作场所战略的总部以外办事处和区域委员会联络，特别是讨论 COVID-19 大流行的影响([A/75/342](#)，第 13 段)。行预咨委会询问后获悉，各项目对灵活工作场所战略的办公室内部布局部分的设计进行了临时修改，但没有改变建筑物的基础设施。这些细微修改在不同的项目中略有不同，包括座位间距，改变行走路线以及使用易于清洁的材料和饰面。行预咨委会鼓励正在实施或计划实施灵活工作场所战略的工作地点进一步协调和分享有关 COVID-19 风险缓解措施的经验 and 最佳做法。行预咨委会在其关于秘书长有关施工进度报告的报告中进一步讨论了这一问题([A/75/7/Add.10](#)，第 13-14 段；[A/75/7/Add.11](#)，第 14-16 段；[A/75/7/Add.16](#)，第 11-13 段)。

33. 行预咨委会询问后获悉，正在进行协商以确定一份合同范本，作为给各工作地点开放式工作计划布局拟订家具合同的基础。行预咨委会相信，秘书长将提供补充资料，说明开放式办公场所的家具合同范本，包括如何促进使用来自当地和在当地制造的材料、劳工和专门知识。

灵活工作场所和弹性工作安排

34. 秘书长在其报告中指出，随着因大流行病在总部实行大规模全时在家工作安排，弹性工作安排与灵活工作场所之间的互补关系被证明是成功的([A/75/342](#)，第 30 段)。行预咨委会询问后获悉，在灵活工作场所工作的工作人员配备了办公笔记本电脑，并习惯了远程办公，这帮助确保了大流行病期间的业务连续性。行预咨委会询问后还获悉，虽然 COVID-19 期间的远程办公预计不会给本组织带来额外法律影响，但行政当局认识到，需要进一步澄清在弹性工作安排方面的一些保险责任范围问题。行预咨委会相信，秘书长将视需要评估和处理弹性工作安排引起的任何法律影响和保险责任范围考虑因素。

35. 行预咨委会询问后获悉，正在审查弹性工作安排政策([ST/SGB/2019/3](#))，并将酌情纳入从目前大规模远程工作经历中吸取的经验教训。对现有安排的一项潜在修正可能是扩大工作地点远程办公的适用性，超出每周三天的当前限制。行预咨委会期待收到关于审查弹性工作安排政策的资料，包括任何潜在的所涉经费问题。行预咨委会强调，订正政策应适当纳入当前大规模远程工作经历的经验教训和本组织的需要。

无障碍环境

36. 行预咨委会询问后获悉，灵活工作场所的若干方面帮助满足了残疾人的需求，例如更少的障碍、更充足的自然光线、高度可调的工作面、储物柜和不同高度的共享物品架。此外，在用户接触过程中，可针对具体需求作出量身定做的调整，并且已经作出了此类调整。行预咨委会相信，秘书长将在其最后报告中列入与无障碍环境相关的经验教训和最佳做法。

八. 结论

37. 关于请大会采取的行动的資料載于秘书长报告第 54 段。行预咨委会建议，在考虑到上文的建议和意见的前提下，大会表示注意到实施灵活工作场所项目迄今取得的进展，并请秘书长在大会第七十五届会议第二期会议期间提交一份载有项目评估的报告(见上文第 14 段)。
