



第七十八届会议

临时议程* 项目 137 和 147

2024 年拟议方案预算

关于内部监督事务厅活动的报告

联合国总部灵活工作场所实施情况评价

内部监督事务厅的报告

摘要

大会第 75/253 C 号决议请秘书长向大会第七十八届会议提交一份综合报告，对联合国总部工作场所作出前瞻性评估，该报告将与内部监督事务厅(监督厅)拟提交同届会议的对已完成灵活工作场所项目所作评价的报告一并审议。在评价中，监督厅评估了实施灵活工作场所在空间效率和成本效益、工作人员生产率和福祉以及环境可持续性方面取得效益的程度。

通过在总部实施灵活工作场所项目，联合国按计划增加了能力，并在办公室租赁和其他业务支出方面节省了大量费用。该项目还增强了本组织的业务连续性和复原力，并通过减少温室气体排放促进了环境可持续性。然而，项目的实施并没有明显提高工作人员的生产率和福祉，而且如果不解决噪音、缺乏隐私和封闭空间不足等现有问题，就可能产生不利影响。因此既要调整灵活工作场所的空间设计，又要调整工作人员的行为。疫情后工作空间占用率降低，从而显著改善了工作人员对灵活工作场所的体验，因此将弹性工作安排与灵活工作场所相结合是保持工作人员生产率和福祉的关键。

为解决评价中发现的问题，监督厅向业务支助部提出两项建议。业务支助部接受这些建议，并已开始采取行动执行这些建议。

* A/78/150。



一. 引言

1. 大会第 [75/253 C](#) 号决议请秘书长委托内部监督事务厅(监督厅)对已完成的灵活工作场所项目进行评价。
2. 灵活工作场所项目是指对秘书处大楼进行改建和翻新,使之成为一个能够灵活工作的实体工作场所。该项目包括采用开放式办公室布局,提供一批办公桌,允许员工在某些楼层以先到先得的方式选择座位,而在其他楼层可能需要提前预订办公桌。
3. 根据设想,实施灵活工作场所将从质量和数量上为联合国总部秘书处带来效益。预期的数量效益包括提高空间效率、节省不动产和业务费用、提高环境可持续性。预期的质量效益包括增加对工作地点和方式的选择,进而增强工作人员的权能,并对他们的工作动力和士气产生积极影响。其他被视为灵活工作场所质量效益的积极变化包括:加强协作和互动、促进工作人员有效分享知识、提高组织复原力、减少缺勤、提高吸引高素质人才的能力。

二. 背景

在联合国总部实施灵活工作场所的决定

4. 2006 年,在实施基本建设总计划期间,¹大会在第 [60/282](#) 号决议中强调指出,有必要就总部办公房舍问题制订一项长期战略。为此,秘书长在 2010-2011 年期间进行了一项全面可行性研究,考虑利用灵活工作场所减少对额外办公房地地的长期需求。2012-2013 年期间进行了扩大的可行性研究,对灵活工作场所的使用和类型进行了更详细的分析,以减少人均办公空间需求。
5. 在可行性研究的推动下,2014-2015 年期间制定了企划案,其结论是,灵活工作场所将带来各种益处,并直接支持秘书长提出的更广泛的管理改革目标,为秘书处打造一个灵活的现代化业务模式,从而提高整个工作流程的效力。因此,大会在第 [69/274 A](#) 号决议中,核准了在总部实施灵活工作场所的项目范围。
6. 灵活工作场所与弹性工作安排不同。不过,正如第 [71/272 A](#) 号决议指出,二者相辅相成。大会在该决议中决定,“弹性工作安排应成为所有灵活工作场所战略的组成部分”。弹性工作安排是对正常工作时间和地点的调整。自 1995 年 8 月²以来,联合国秘书处一直实行某种形式的弹性工作安排,并在 2003 年 2 月³和 2019 年 6 月⁴更新了这项政策。目前有四种弹性工作安排可供选择:错开上下班时间、压缩工作天数、安排休假参加外部学习活动、在办公室以外地点工作(远程办公)。

¹ 纽约联合国总部楼群翻新项目于 2000 年获得大会授权,并于 2013 年结束。

² 见 [ST/AI/408](#)。

³ [ST/SGB/2003/4](#)。

⁴ [ST/SGB/2019/3](#)。

冠状病毒病(COVID-19)暴发和项目结束

7. 灵活工作场所项目设想将秘书处大楼 27 个楼层改建成灵活工作场所。由于冠状病毒病(COVID-19)暴发造成延误，项目的实施受到严重影响。自 2020 年 3 月 20 日纽约州居家令生效后，所有的建筑施工活动全部暂停。2020 年 7 月，恢复了部分施工活动，以便完成处于后期阶段的两个楼层。然而，鉴于疫情后的工作模式存在不确定性，行政当局决定在完成 22 个楼层的施工后暂停该项目。秘书长在 2021 年 3 月 15 日提交大会的报告中，请求结束该项目，不再完成剩余楼层的施工。⁵ 大会批准了这一请求，⁶ 灵活工作场所项目于 2021 年 12 月 31 日结束。不过，将通过重新配置办公空间继续酌情实施灵活工作场所办法，以满足业务要求。

三. 目标、范围和方法

8. 评价的目的是确定在联合国总部实施灵活工作场所的成效和效率，旨在回答以下三个关键问题：

- (a) 灵活工作场所的实施在多大程度上提高了业务效率？
- (b) 灵活工作场所的实施在多大程度上提高了整体生产率和工作人员福祉？
- (c) 灵活工作场所的可持续性如何？

9. 监督厅还分析了 COVID-19 暴发会导致哪些影响项目目标实现的意外后果。

10. 评价涵盖 2014 至 2022 年期间，在寻找证据时使用了定性和定量方法，其中包括：对相关文件进行案头审查；与方案管理人和流程责任人进行访谈；分析“团结”系统中出勤、远程办公和方案执行情况的相关数据以及 2019 至 2023 年期间工作人员在选定几周进入秘书处大楼情况的相关数据；审查外部调查和学习情况。监督厅还在 2023 年 1 月 31 日至 2 月 14 日期间对在总部工作的秘书处各级工作人员进行了一次公开调查。在接受调查的 8 759 名工作人员中，共有 2 722 人作出答复，总答复率为 31%。在 2 722 名答复者中，1 657 人是在秘书处大楼工作的工作人员，占指定到大楼工作的人员总数的 49%：59%为女性，41%为男性；64%为专业及以上职类，34%为一般事务职类，2%为其他职类。调查结束后，监督厅与 11 个实体共 18 名使用灵活工作场所的工作人员进行了焦点小组讨论。参与者是从同意参加焦点小组并提供了联系信息的调查答复者中挑选的，挑选时考虑到他们所属的实体、性别、职业类别和职等。其中一些数据来源反映了工作人员的集体意见，并尽可能参照其他数据来源进行三角互证分析。

11. 监督厅分三个步骤开展评价：数据收集、数据分析、起草和报告，并适用了联合国评价小组制定的规范和标准。从业务支助部收到的评论意见载于本报告附件。

⁵ 见 [A/75/342/Add.1](#)。

⁶ 第 75/253 C 号决议。

四. 评价结果

A. 灵活工作场所的实施创造了更多办公空间，节省了办公租赁费用和其他业务支出，从而提高了业务效率

灵活工作场所项目增加了办公空间容量，超出了最初的目标水平

12. 根据灵活工作场所项目，在最初计划改建的 27 个楼层中，22 个楼层的常规办公空间已改建为灵活工作场所；通过增加工作站数量并按照 1.25:1 的工作人员与座位比率配置人员，改建后楼层可容纳更多工作人员，从 1 880 人增至 3 171 人。

13. 表 1 显示，截至 2023 年 5 月 22 日，向 22 个楼层实际分配了 3 816 名工作人员，而设计容纳人数为 3 171 人。在 22 个楼层中，有 10 个楼层的人员分配比率低于计划 1.25:1 的工作人员与座位比率，主要原因是职位空缺。⁷ 其余楼层的人员分配比率高于 1.25:1，这是基于疫情后各实体对空间的需求，同时考虑到弹性工作安排使用增多的情况。总体而言，进行本次评价时，灵活工作场所工作人员与座位的平均比率为 1.49:1。

⁷ 2019-2022 年期间，全球传播部、管理战略、政策和合规部、业务支助部、和平行动部及政治和建设和平事务部的空缺率在 5%至 17%之间。这些实体有 80%以上的工作人员在秘书处大楼的灵活工作场所办公。

表 1
截至 2023 年 5 月 22 日改建楼层的设计和实际使用情况

(分配到各楼层的人数)

楼层	原始容量 ^a	设计容量 ^b	工作人员容量 ^c	分配的员额 ^d	分配比率 ^e
7	72	148	113	125	1.11
9	77	151	122	171	1.40
10	85	148	120	188	1.57
11	89	154	124	198	1.60
12	67	135	109	121	1.11
13	74	130	107	250	2.34
14	88	144	115	131	1.14
17	90	143	115	205	1.78
18	87	148	119	195	1.64
19	89	138	112	197	1.76
20	79	119	100	175	1.75
21	89	139	113	239	2.12
22	90	155	125	175	1.40
23	91	136	111	187	1.68
24	92	128	105	165	1.57
25	86	153	124	148	1.19
26	91	154	125	140	1.12
30	82	140	115	135	1.17
31	92	146	119	145	1.22
33	85	165	132	257	1.95
34	89	144	117	132	1.13
35	96	153	124	137	1.10
共计	1 880	3 171	2 566	3 816	1.49

资料来源：业务支助部行政司。

^a 实施灵活工作场所项目之前。

^b 考虑到因休假和差旅等原因缺勤的情况，可分配到某一楼层的计划人数。每层分配人数的计算方法是：楼层内未分配的办公桌数量乘以 1.25，再加上专用办公室的数量。

^c 任何一天可占用楼层的工作人员数量。

^d 按部厅分配到各楼层的员额数。

^e 工作人员与座位比率。

14. 自灵活工作场所项目结束以来，由于工作人员在 2022 年第四季度和 2023 年第一季度从联合国广场 1 号楼(DC-1)办公室迁入大楼，22 个楼层中 15 个楼层的

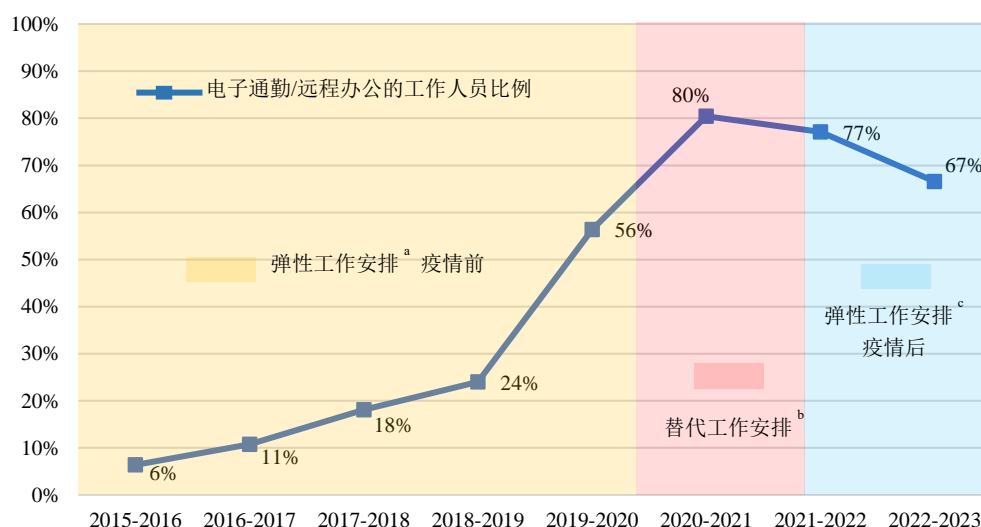
占用情况与计划相比发生了变化。据业务支助部称，由于实施了灵活工作场所，而且弹性工作安排的使用情况增多，因此有可能在不对实体空间进行重大改动的情况下整合容纳 DC-1 大楼的工作人员，但 8 楼除外，该楼层在 2022 年进行了改建，以便整合容纳同一部门多个地点的工作人员。

占用率低于设想

15. 尽管能够容纳更多工作人员，但秘书处大楼的实际占用率低于最初设想。“团结”系统的时间管理系统显示，总部工作人员每周远程工作一至五天的比例在 2020-2021 年休假周期⁸ 达到高峰(80%)。较低占用率是由于受疫情影响而在 2020 年 3 月至 2021 年 7 月期间实行强制性替代工作安排所致。在此期间，除那些只能在现场履行必要职能的工作人员外，其他工作人员均被要求每周五天居家办公。2021 年 7 月，替代工作安排终止，但工作人员可以在例外情况下每周最多四天远程办公。自 2022 年 4 月总部实施“下一个常态”阶段以来，远程办公的工作人员比例逐渐下降，如图一所示。

图一

根据弹性或替代工作安排电子通勤或远程办公的总部工作人员比例



资料来源：“团结”系统。

^a 弹性工作安排，疫情前：2020 年 3 月前。

^b 替代工作安排：2020 年 3 月至 2021 年 7 月。

^c 弹性工作安排，疫情后/下一个常态：2021 年 7 月/2022 年 4 月开始。

16. 通过抽样检查 2022 年 2 月、6 月和 10 月第一周工作人员和编外人员(实习生、咨询人等)进入两个安检门的情况，审查了秘书处大楼的实际占用情况。⁹ 将这几个星期进入大楼的数据与分配给每个实体使用灵活工作场所的人数进行比

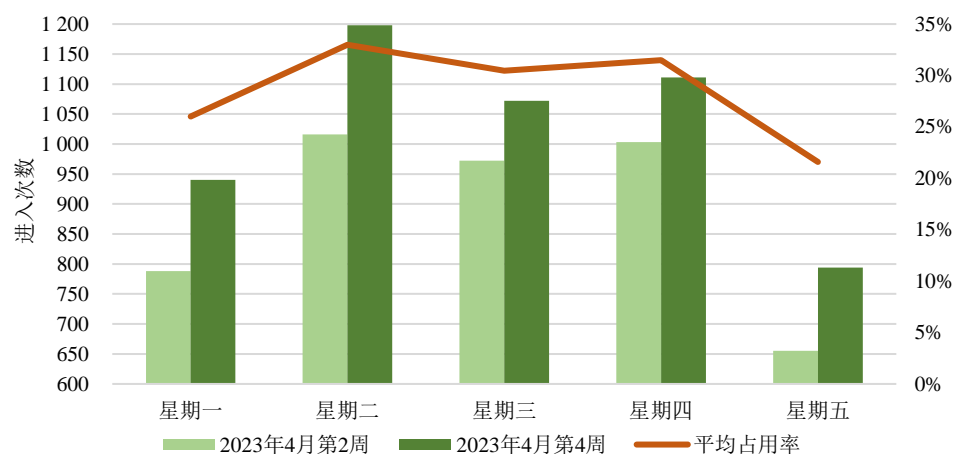
⁸ 4 月 1 日至 3 月 31 日。

⁹ 由于数据量很大，监督厅审查了 2022 年 2 月、6 月和 10 月第一周整周的记录，因为过去 4 个休假周期的数据显示，这几个月工作人员出勤频率为低到中。

较，计算得出占用率。估算得到的平均占用率为 27%，不同实体的比率从 13% 到 41% 不等。这些估计数与监督厅开展的工作人员调查相符，根据该调查，84% 的答复者报告经常远程办公。2023 年的占用率呈上升趋势。此后对 2023 年 4 月第二周和第四周进入大楼的数据进行了审查，¹⁰ 估计平均占用率为 30%，各实体情况从 16% 到 50% 不等。进入大楼的数据显示，占用率在一周之内也有波动，如图二所示，周二占用率最高，而周五最低。

图二

2023 年 4 月第二和第四周工作人员和编外人员进入秘书处大楼的情况



资料来源：安全和安保部提供的进入大楼数据。

灵活工作场所显著节省了办公室租赁费用和其他业务支出，同时节省了有限的公用事业费用

17. 自 2015 年启动灵活工作场所项目以来，本组织已终止东 42 街 220 号(每日新闻大楼)、东 42 街 300 号(创新大楼)和长岛市法院广场 3 号(联合国联邦信用合作社大楼)3 处商业大楼的租约，还终止租赁东 45 街 304 号(FF 大楼)另一租约下的两个楼层。如表 2 所示，截至 2022 年 12 月 31 日，累计租赁节余 7 600 万美元，超出数额 4 920 万美元的项目费用，净节余 2 680 万美元。此外，计划 2023 年不再续签 DC-1 大楼租约，按 2023 年 3 月租期结束时租约费率计算，预计每年可额外节省 960 万美元。

¹⁰ 由于 2023 年 4 月第一周和第三周有法定假日，监督厅使用第二周和第四周的数据进行分析。

表 2
扣除项目费用后的办公室租赁节余

(单位: 千美元)

租赁建筑	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
每日新闻大楼			1 436	2 421	2 421	2 421	2 421	2 421
联合国联邦信用合作社大楼				2 454	3 723	3 723	3 723	3 723
创新大楼				2 667	9 271	9 271	9 271	9 271
FF 大楼						977	2 197	2 197
每年节余共计	0	0	1 436	7 542	15 415	16 392	17 612	17 612
累计节余	0	0	1 436	8 978	24 393	40 785	58 397	76 009
每年项目费用	(5 509)	(6 763)	(10 294)	(11 991)	(12 861)	(524)	(271)	0
累计费用	(5 509)	(12 272)	(22 566)	(34 557)	(47 418)	(47 942)	(49 213)	(49 213)
(费用)/节余净额	(5 509)	(12 272)	(21 130)	(25 579)	(23 025)	(7 157)	9 184	26 796

资料来源: 业务支助部行政司。

18. 电费或其他形式的供暖和制冷费以及水费是向腾空大楼业主支付的业务费用, 这笔费用从办公楼租约中支付。因此, 公用事业费用结余包含在办公室租赁结余中, 估计每月平均数额为 514 561 美元。

19. 秘书处大楼的公用事业费用(见表 3)在很大程度上取决于天气和市场价格, 而与占用率关系不大。如图三和图四所示, 从 2021 年到 2022 年, 公用事业费用增加 20%, 但燃气和蒸汽用量分别减少 15%和 8%, 用水量仅增加 2%。尽管用电量增加, 但费用激增的原因是市场电价上涨了 11%。业务支助部评论说, 该部正在安装水表, 以便今后更好地监测和分析用水情况。

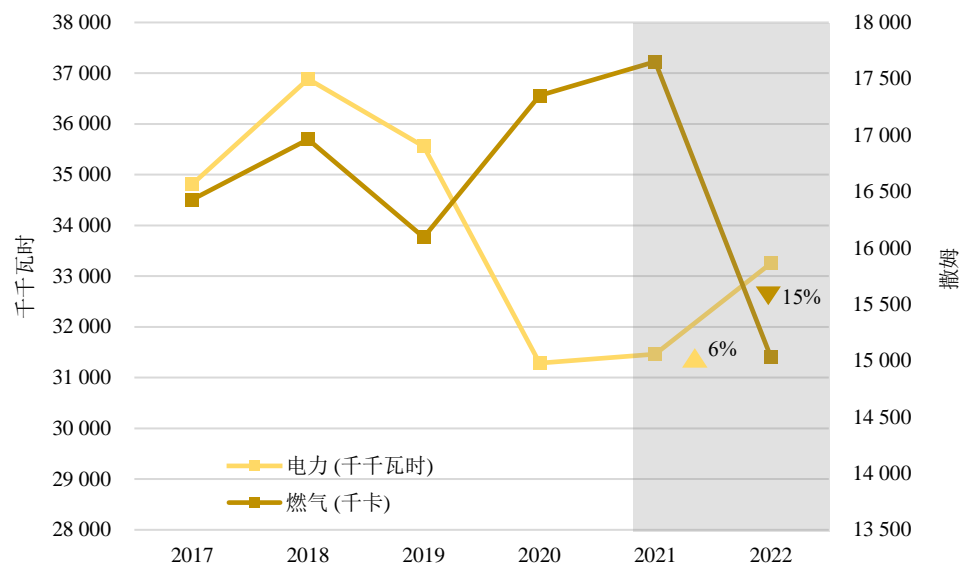
表 3
2017-2022 年公用事业费用

(单位: 千美元)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
电力	5 777	5 582	5 063	4 672	5 600	7 136
蒸汽	2 527	2 401	2 651	2 173	2 469	2 678
燃气	15	20	17	15	19	24
水	622	848	1 067	929	995	1 057
共计	8 941	8 851	8 798	7 789	9 043	10 895

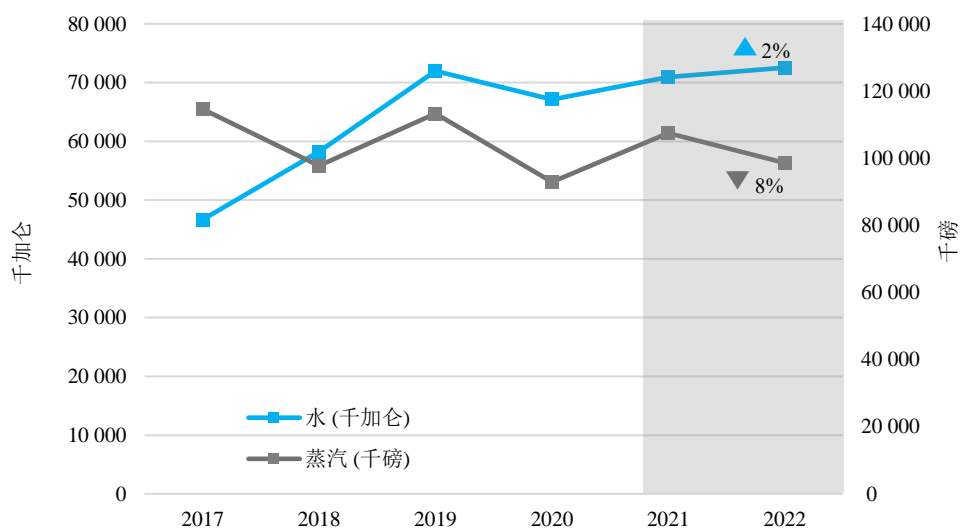
来源: 业务支助部行政司。

图三
电力和燃气使用情况



资料来源：业务支助部行政司。

图四
水和蒸汽使用情况

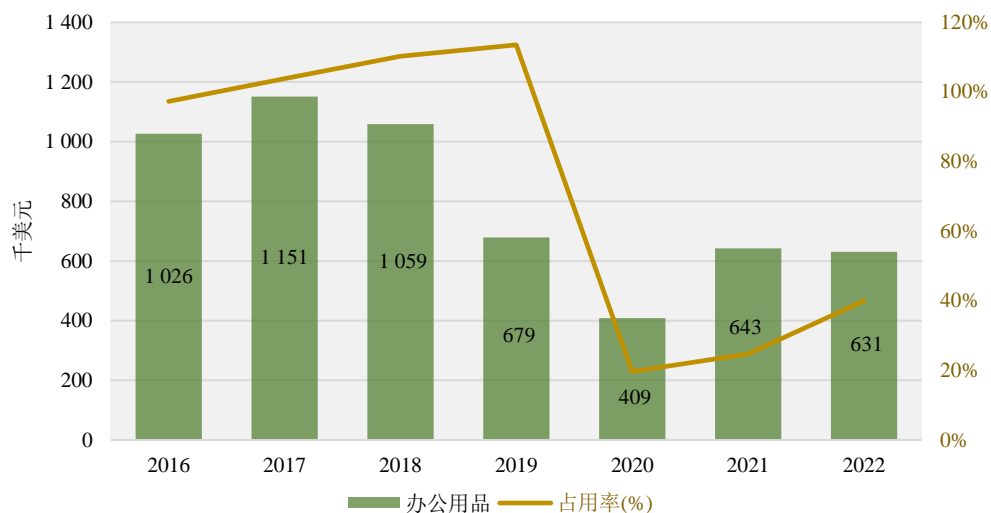


资料来源：业务支助部行政司。

20. 数字转型和企业应用是实施灵活工作场所的基础。如图五所示，由于采用数字转型和企业应用，办公用品费用呈下降趋势。灵活工作场所使用集中式打印机和有限的档案空间，因而也减少了纸张用量，节省了办公用品费用。因此，尽管2022年的占用率比2021年高，但办公用品费用保持在较低水平。

图五

2016-2022 年秘书处大楼办公用品支出

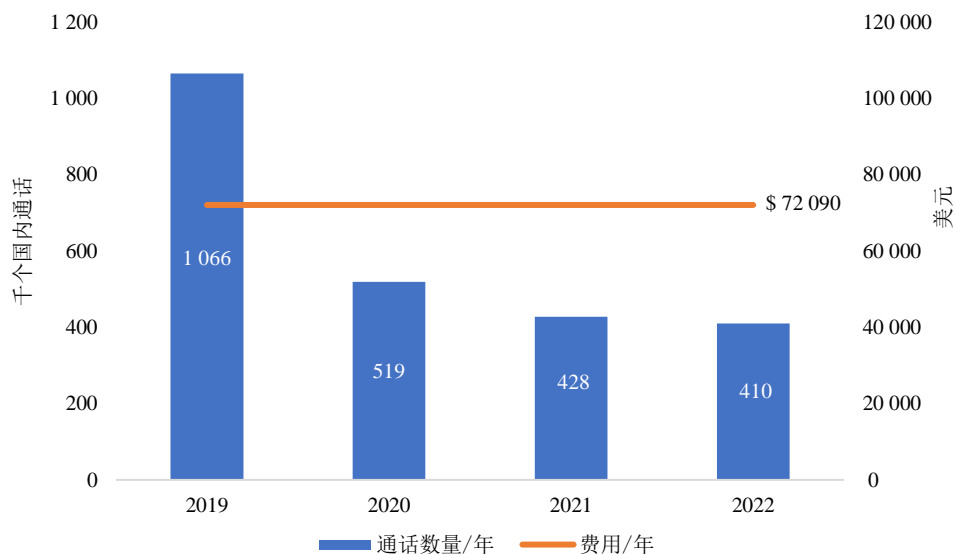


资料来源：业务支助部行政司。

21. 总部电话管理系统中登记了约 7 500 条因特网语音协议电话线路，灵活工作场所的每个工作站都配有一部听筒电话。不过，自 2020 年办公室关闭以来，微软 Teams 和 WebEx 等会议应用程序已成为主要通信手段，在很大程度上减少了听筒电话的使用。如图六所示，总部国内通话次数减少 62%，从 2019 年 1 066 000 次降至 2022 年 410 000 次，而年度费用保持不变，为 72 090 美元。同样，如图七所示，国际通话次数减少 82%，年度费用降低 96%，从 2019 年 107 156 美元降至 2022 年 4 035 美元。

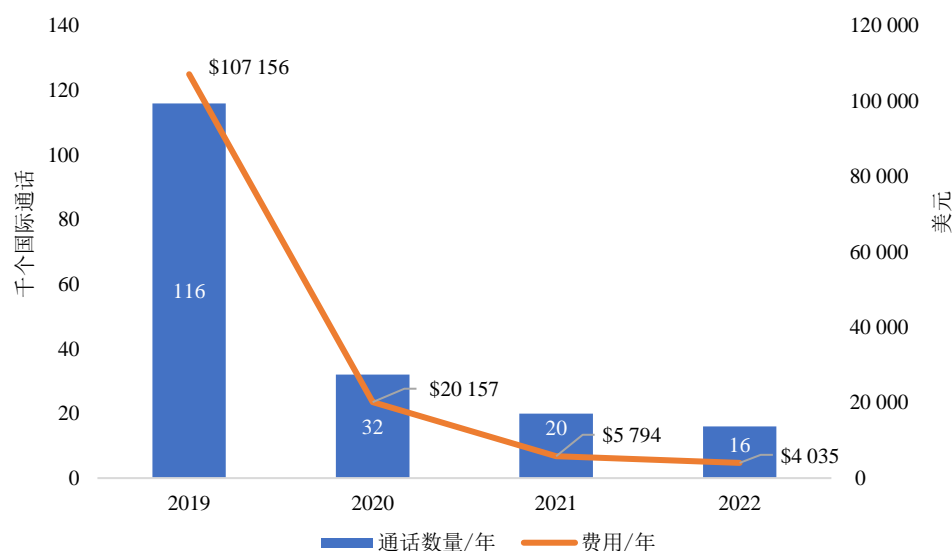
图六

2019-2022 年每年国内电话通话数量和费用



资料来源：信息和通信技术厅。

图七
2019-2022 年每年国际电话通话数量和费用



资料来源：信息和通信技术厅。

22. 尽管使用率很低，但本组织每年仍需支付约 170 万美元用于维持因特网话音协议电话服务。出于成本和业务效率考虑，审慎做法是评估对电话服务的持续需求，并在可能情况下限制线路数量。信息和通信技术厅于 2023 年 5 月 22 日提请信息和通信技术指导委员会注意与当前电话服务有关的问题，并提议将总部的因特网话音协议电话迁移至微软 365。

B. 灵活工作场所的实施没有明显提高工作人员生产率，而且可能对工作人员的健康和福祉产生负面影响

灵活工作场所的实施没有直接推动工作人员生产率明显提高

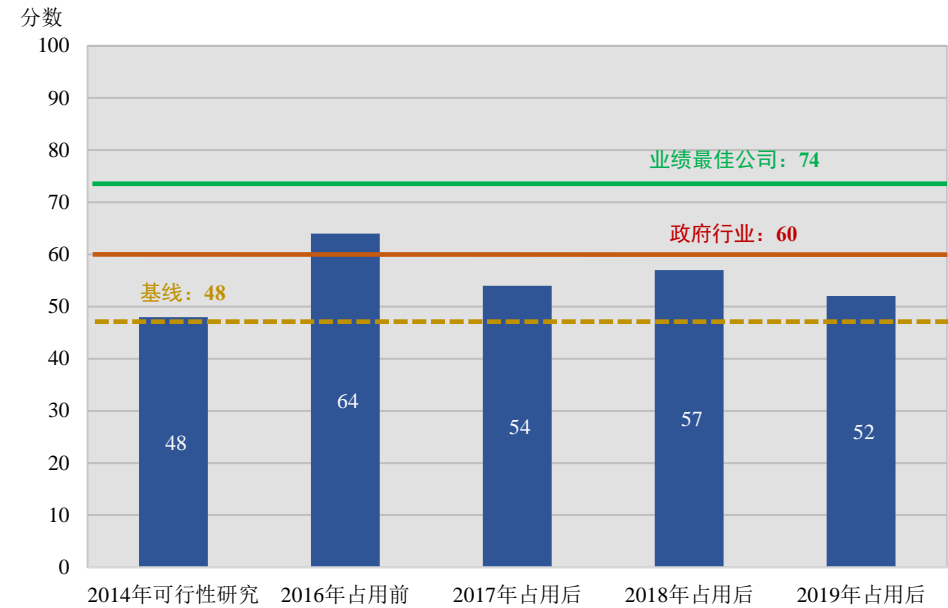
23. 提高工作人员生产率是 2015 年灵活工作场所项目启动前秘书长提出的预期效益之一。监督厅使用工作场所业绩指数、业绩交付产出和调查结果等指标评估工作人员生产率的变化。

24. 在 2014 年开展灵活工作场所可行性研究期间，外部咨询机构引入了工作场所业绩指数，用于衡量工作人员生产率，该指数也是后续评估的基线。该指数基于两个核心衡量指标：(a) 工作场所在支持四种工作模式(专注工作、协作、学习和社会化)方面的成效；(b) 工作场所主要物理属性的有效性，如布局、声音、隐私、照明、空气和家具舒适度。

25. 外部咨询机构研究显示，在整个灵活工作场所项目期间，秘书处的工作场所业绩指数始终高于 2014 年可行性研究(基线)中的工作场所业绩指数，这被解释为工作人员生产率提高的标志。然而，基线分数是根据试点研究参与者的调查答复

计算得出，而这些参与者数量有限¹¹ 且履行相同职能。如图八所示，基线分数估计数为 48 分(满分 100 分)，远低于政府行业的平均工作场所业绩指数(即 60 分)和业绩最佳公司的平均工作场所业绩指数(即 74 分)。¹² 在 2017、2018 和 2019 年的后续研究中，分数上升表明情况相对改善，但并不表明灵活工作场所中工作人员的生产率与最初设想的一样高。

图八
2014-2019 年工作场所业绩指数



资料来源: Gensler 研究所。

26. 如拟议方案预算所报告，监督厅比较了主要在灵活工作场所工作的实体与其他实体在 2019、2020 和 2021 年¹³ 的业绩交付产出。在这两组实体中，2020 年实现和超过计划应交付产出的实体比例均下降。然而，如图九和十所示，在灵活工作场所工作的实体上述比例下降的幅度(2019 年为 81%，2020 年为 76%)小于其他实体(2019 年为 81%，2020 年为 64%)。这可能是由于疫情发生前，在灵活工作场所工作的实体配备了更好的数字工具，也更熟悉移动工作方式。它们对全面远程办公的准备可能防止了业绩更急剧下滑。不过，目前还不清楚工作性质等其他因素是否会更大程度地影响业绩。

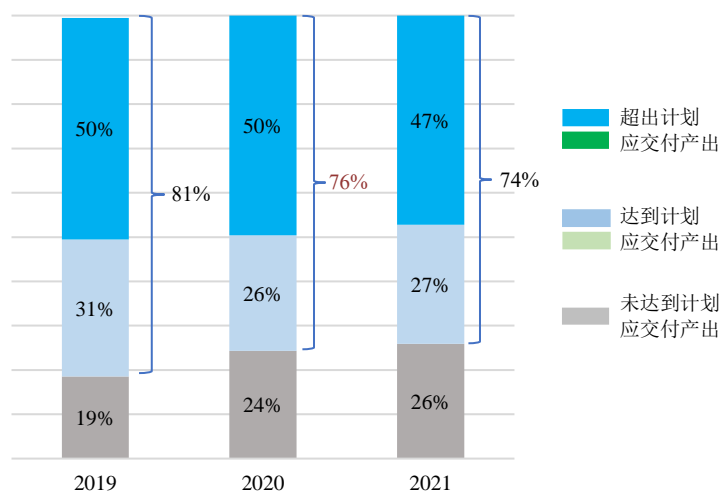
¹¹ 调查对象为前人力资源管理厅 65 名工作人员。监督厅无法确认对调查作出答复的人数。

¹² 外部咨询机构所用衡量实体工作空间有效性和功能的综合衡量标准是建立在 30 多个单独变量的基础上。

¹³ 由于 2019 年 1 月 1 日生效的秘书长管理改革中的结构变化，2019 年之前的数据不具可比性。

图九

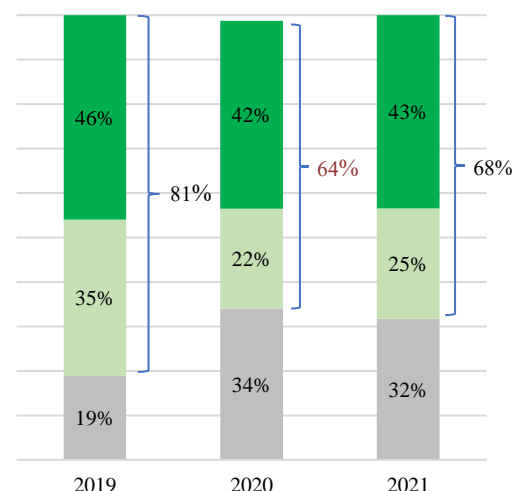
2019-2021 年主要在灵活工作场所工作的实体的业绩成果



资料来源：拟议方案预算。

图十

2019-2021 年其他实体的业绩成果



资料来源：拟议方案预算。

27. 拟议预算中的常见指标，如外联活动、研讨会、讲习班和活动的数量可能无法有效衡量生产率的变化。例如，图九和图十所示 2020 年业绩下降可能不是因为工作人员生产率下降，而是由外部因素造成，如疫情导致办公室关闭、差旅限制以及计划活动发生改变。

28. 要确定生产率的变化，就需要评估完整一致、更为细化的业绩数据。秘书长认识到方案管理的挑战，于 2020 年推出了战略规划、预算编制和业绩管理解决方案，作为“团结”项目的扩展部分。战略管理应用模块和综合规划、管理和报告解决方案是战略规划、预算编制和业绩管理的重要组成部分。战略管理应用模块用于管理方案交付产出，能够监测定性和定量业绩计量。综合规划、管理和报告则从细微层面跟踪项目状态和成果。这两种解决方案指定了负责每项指标和产出的组织单位和干事，从而明确了问责制。

29. 战略管理应用模块和综合规划、管理和报告解决方案可以成为今后分析各实体及其工作人员生产率变化的重要工具，但必须提高数据的完整性。监督厅审查了综合规划、管理和报告解决方案中使用灵活工作场所的 6 个实体¹⁴ 的 170 个业绩指标、852 项交付产出和 171 个核定项目。结果表明，跟踪并不总是及时或全面的。例如，在监测的 171 个核定项目中，有 73 个项目(43%)在开始之日一年多以后仍然需要业绩基线或目标。管理战略、政策和合规部解释说，数据更新频率由各实体自行决定。管理、战略、政策和合规部正在通过为各实体提供培训和支持，努力提高数据质量。

¹⁴ 全球传播部、管理战略、政策和合规部、业务支助部、和平行动部、政治和建设和平事务部、经济和社会事务部。

30. 在工作人员调查中，47%的工作人员答复说，在灵活工作场所工作对他们的生产率有负面影响，而 17%的工作人员报告说有正面影响。焦点小组重点指出，工作人员在工作站安顿下来需要额外时间，并指出工作人员难以集中精力，特别是当他们别无选择，只能在开放空间讨论或处理机密事项时，本报告下文将对此做出更详细的解释。在同一项调查中，81%不担任第一考绩人的工作人员答复说，远程办公对他们的生产率有积极影响，报告说有消极影响的此类人员比例为 2%。而在作为第一考绩人的管理人员中，有 59%报告说远程办公对工作人员生产率有积极影响，8%报告说有消极影响。

远程办公增多和由此导致的较低占用率改善了工作人员在灵活工作场所的体验

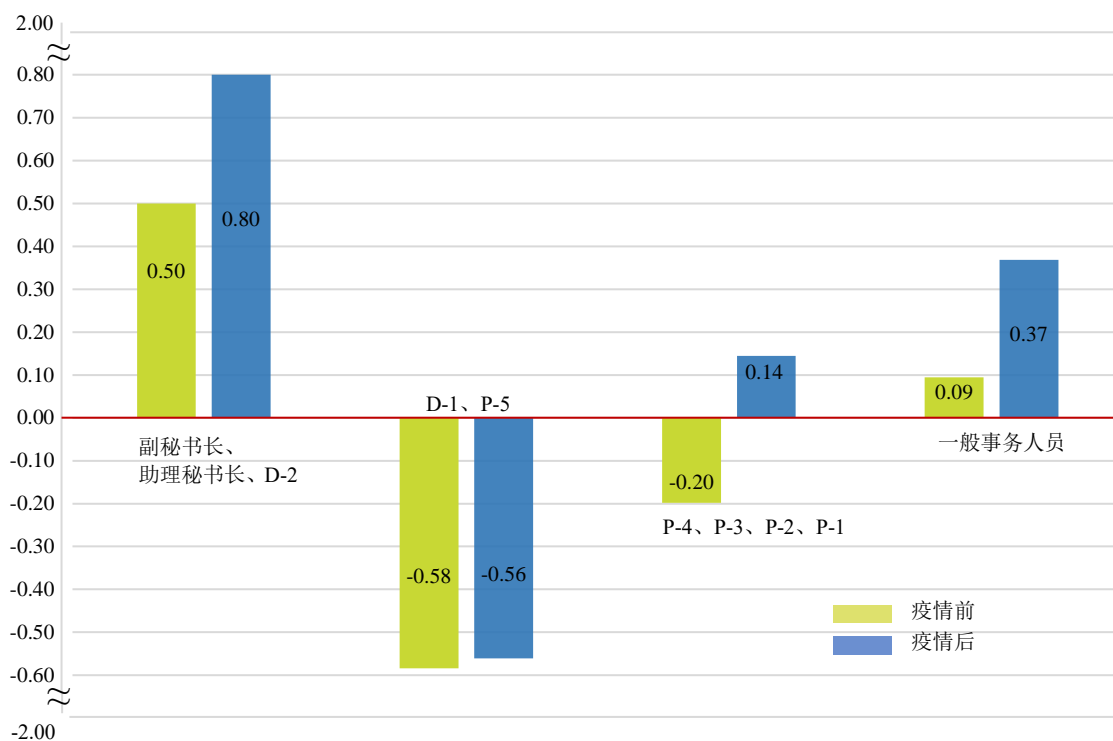
31. 随着远程办公增多，疫情后的工作环境与疫情前明显不同。监督厅通过调查，利用满意度得分¹⁵ 衡量疫情前后工作人员在灵活工作场所的体验。¹⁶ 如图十一所示，满意度分值范围在最负面的-2.00 到最正面的 2.00 之间。疫情后，工作人员的体验发生改善。

32. 尽管疫情后工作人员的满意度总体提高，但不同级别工作人员的满意度明显不同。D-2 及以上级别的工作人员在疫情前后的得分均为正数。这部分人员在灵活工作场所还可以保留私人办公室。一般事务人员在疫情前后的得分也为正值。相反，在灵活工作场所工作的 P-5 和 D-1 职等工作人员受失去私人办公室的影响最大，他们在疫情前后得分均为负值。这些职等的工作人员在调查中多次表示需要封闭式办公室。此外，监督厅在对大楼进行穿行检查时注意到，一些设计供所有工作人员使用的空间，如封闭式隔间，被用作私人办公室。此外，P-5 和 D-1 职等工作人员的平均年龄为 53 岁。如本报告下文所述，这一年龄组在灵活工作场所工作的净体验值为负。

¹⁵ 这是指衡量人们对产品或服务满意度的业绩指标。评分考虑了选择的强度。工作人员对调查中一项关于灵活工作场所总体体验问题的答复被赋予以下数值：2.00(“非常正面”)、1.00(“比较正面”)、0.00(“既非正面也非负面”)、-1.00(“比较负面”)和-2.00(“非常负面”)。满意度得分是各项数值的平均值。

¹⁶ “疫情前”指 2020 年 3 月之前，“疫情后”指 2022 年 4 月之后。

图十一
按工作类别列示的对灵活工作场所的满意度得分



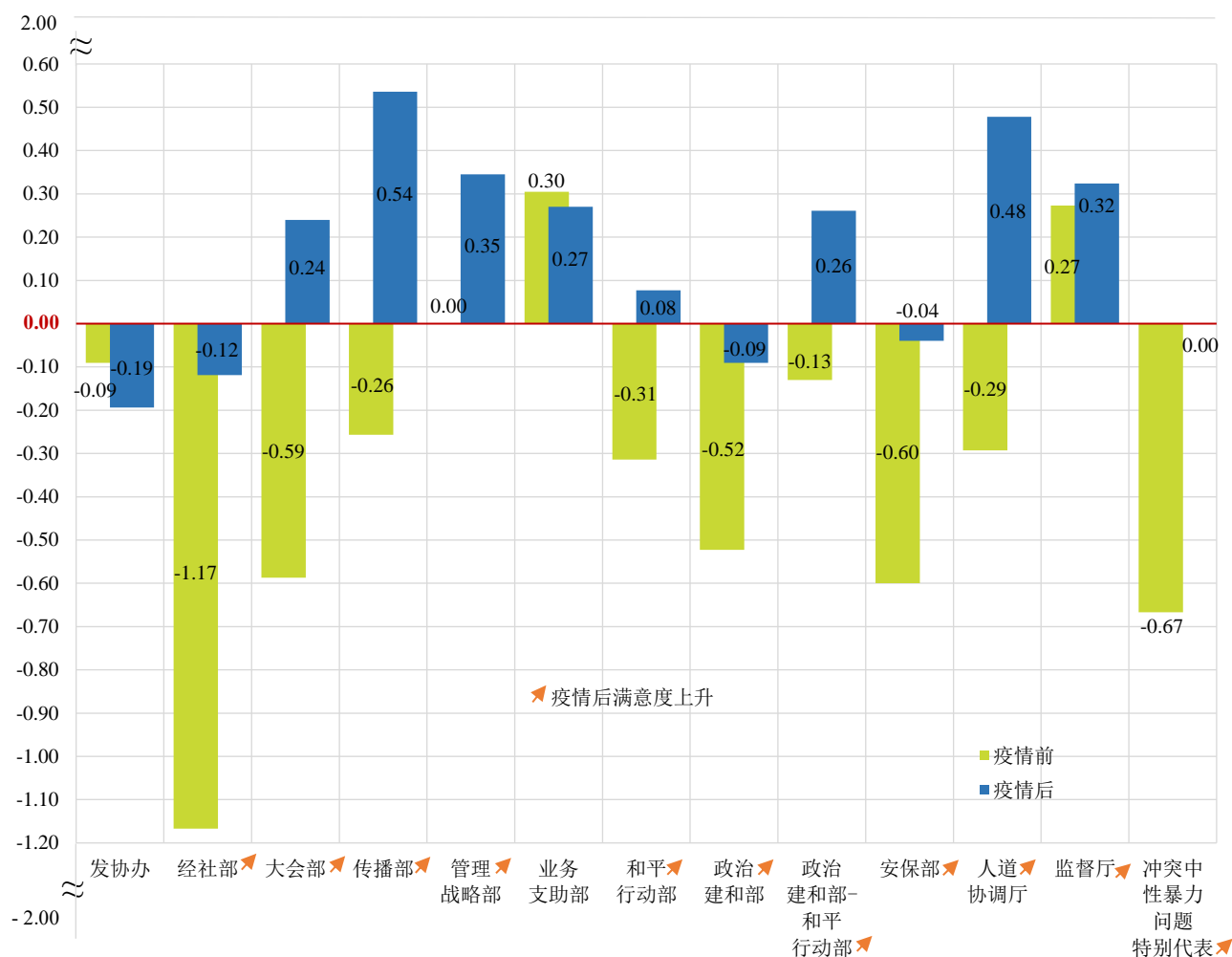
资料来源：监督厅工作人员调查。

33. 监督厅按实体进一步分析了工作人员对灵活工作场所的体验。截至 2022 年 12 月 31 日，有 13 个实体在灵活工作场所工作，其中 11 个实体(85%)工作人员的体验在疫情后得到改善。如图十二所示，11 个实体中有 6 个实体¹⁷ 显示，其负面或中性体验在疫情之后转为正面。

¹⁷ 大会和会议管理部、全球传播部、管理战略、政策和合规部、和平行动部、政治和建设和平事务部-和平行动部、人道主义事务协调厅。

图十二

按实体列示的对灵活工作场所的满意度得分



资料来源：监督厅工作人员调查。

说明：由于答复数量有限，未包括信息和通信技术厅和联合国人权事务高级专员办事处。

缩写：发协办，发展协调办公室；经社部，经济和社会事务部；大会部，大会和会议管理部；传播部，全球传播部；管理战略部，管理战略、政策和合规部；政治建和部，政治和建设和平事务部；政治建和部-和平行动部，政治和建设和平事务部-和平行动部；安保部，安全和安保部；人道协调厅，人道主义事务协调厅；监督厅，内部监督事务厅；冲突中性暴力问题特别代表，负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表。

34. 根据国际劳工组织的一项研究，¹⁸ 在工作方式、地点和时间上给予工人更多灵活性，对工人和企业都有积极意义，例如可以提高生产率。研究还表明，限制灵活性会带来巨大成本。在现场办公和非现场办公之间取得适当平衡是保持工作人员生产率和福祉的关键。

¹⁸ 国际劳工组织，《世界各地工作时间和工作与生活的平衡》(2022 年，日内瓦)。

在灵活工作场所工作并未像预计那样增加面对面协作，但工作人员继续以虚拟方式参与

35. 一项预期的质量效益是灵活工作场所能够促进工作人员协作。然而，工作人员在灵活工作场所的协作并没有显著增加。外部咨询机构进行的研究显示，占用前(2016 年)通常有 18%的工作时间用于面对面协作。根据监督厅的调查，灵活工作场所实施后，这一比例为 10%。

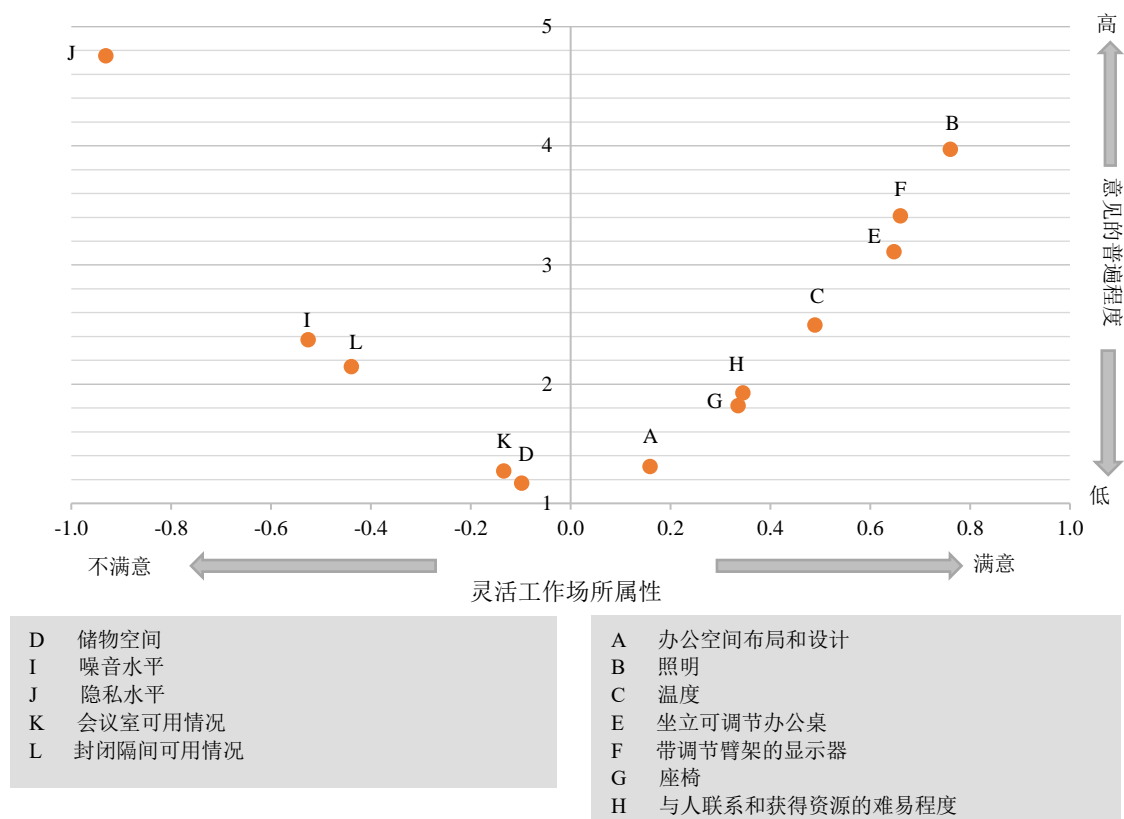
36. 近年来，虚拟协作已取代面对面协作，根据外部咨询机构开展的占用前研究，2015 年虚拟协作占工作时间的比例为 6%，这一比例已经上升，监督厅的调查显示，目前已增至 28%。调查还显示，94%担任管理职务的答复者偶尔会要求工作人员在特定某天到办公室参加面对面会议和(或)开展协作。

37. 此外，47%的调查答复者表示，远程办公对协作有积极影响，40%表示没有影响，13%表示有负面影响。此外，91%的答复者表示，在远程工作环境中，他们可以与管理人员或同事进行有效互动。焦点小组还指出，工作人员在家里不太容易分心，他们可以与同事和管理人员在线进行有效的交流，特别是在主题敏感的情况下。尽管虚拟沟通被认为有效，但监督厅无法根据更客观的资料来源对虚拟沟通的方方面面进行量化，原因是出于隐私方面的考虑，无法获得会议平台的相关数据。

与噪音和缺乏隐私有关的问题对工作人员的生产率和福祉产生负面影响

38. 为确定影响工作人员生产率和福祉的因素，监督厅衡量了工作人员对灵活工作场所物理属性有效性的看法。监督厅采用评分等级表进行绘图，满意程度得分在-1.0(非常不满意)至 1.0(非常满意)之间，所表达意见的普遍程度在 1(最不普遍)至 5(最普遍)之间。如图十三所示，工作人员普遍对灵活工作场所的照明、显示器、坐立可调节办公桌等物理属性表示满意。相反，噪音水平和缺乏隐私是造成压力和沮丧的主要负面因素，可能会进一步阻碍工作人员提高生产率。

图十三
按灵活工作场所属性列示的工作人员满意度

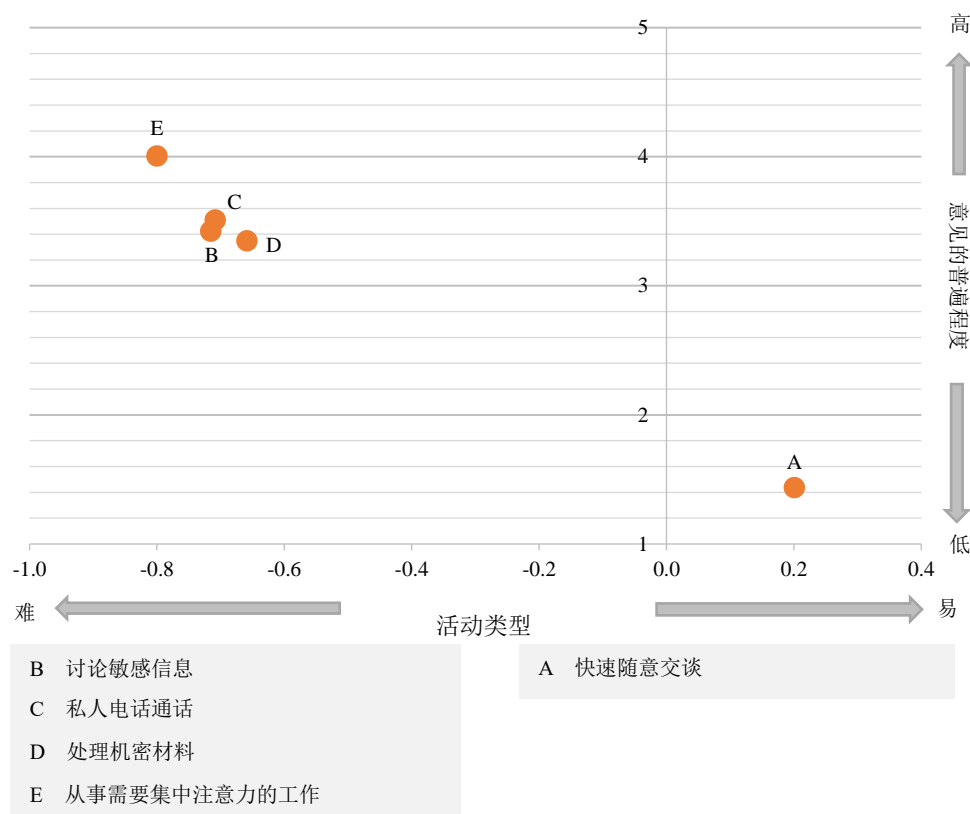


39. 缺乏会议室和封闭隔间的情况可能会进一步加剧这些问题。在没有封闭空间的情况下，会议必须在开放区域的工作站或其他空间进行，而这些空间可能不适合讨论敏感信息，也可能分散他人的注意力。尽管早在试点启动灵活工作场所项目时就认识到噪音和缺乏隐私的问题，但由于疫情前虚拟会议并不普遍，因此没有预料到这些问题会发展到如今的程度。此外，作为实施灵活工作场所的一部分，将 15 层和 27 层设计为会议室楼层，供秘书处大楼内的各部厅举行会议。然而，由于高级别会议的需求和其他限制，这些楼层可供各部厅使用的情况有限。

40. 如图十四所示，工作人员发现尤其难以从事需要集中精力或涉及敏感信息和机密材料的活动。这一结果与监督厅焦点小组和外部研究的结果一致，即集中注意力的能力受开放式办公布局和无指定座位的影响最大。¹⁹ 尽管有助于各种目的的单独空间(安静区、协作区等)，但 70%的调查答复者在平常工作日都会选择留在同一区域，而无论处理何种任务。

¹⁹ Gensler Research Institute, "Workplace effectiveness has declined. People in unassigned seating are struggling the most.", U.S. Workplace Survey 2020, 2020.

图十四
在灵活工作场所开展某些活动的难易程度



资料来源：监督厅工作人员调查。

41. 根据占用前研究和监督厅工作人员调查，工作人员集中注意力的能力对其生产率至关重要，因为 60% 以上的工作时间专门用于集中精力工作。焦点小组和调查答复中的许多意见表明，工作人员因同事在开放空间大声和长时间交谈而分心。一些工作人员遇到会议室或封闭隔间被同事占用数小时而可能用作私人办公室的情况。还有人注意到会议室未经预订而被使用的情况。一些工作人员在需要集中精力或参加许多远程会议时选择在家办公，这违背了实施灵活工作场所的初衷。事实上，62% 的调查答复者认为在家工作效率更高，而 12% 的答复者认为在办公室工作效率更高。

42. 焦点小组和调查答复进一步显示，如果办公空间能满足一些工作人员的需求 (如集中精力、隐私和会议空间)，这部分人会更愿意在办公室工作，因为家庭办公室也不是他们理想的工作场所。这些工作人员可能最为纠结，因为这两个地点都无法充分满足他们的需求。

43. 应重新考虑噪音、缺乏隐私和封闭工作空间不足等问题，以便确定新工作环境的最佳占用率。通过在灵活工作场所实施基本规则或预期规程，可以在一定程度上解决这些问题。业务支助部在 2020 年制作了灵活工作场所预期行为指导视频，但对工作人员的影响有限。此外，这些指导说明是基于疫情前的工作模式。

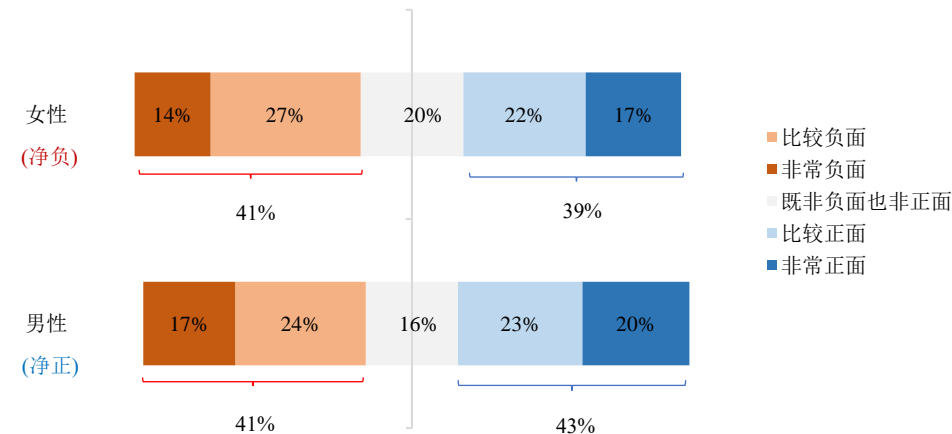
对指导说明作出更新将有助于创建一种更加自觉和尊重他人的办公室文化，并有助于保持工作人员的生产率。同样重要的是，管理人员和工作人员应积极参与在灵活工作场所执行预期规程，并在工作人员不遵守规程的情况下采取补救措施。

44. 如果工作场所礼仪不能令人满意地解决问题，就有必要对实体空间进行调整，如重新划分空间或增设封闭式隔间。

工作人员对灵活工作场所的体验因性别、年龄、级别和需求类型而异

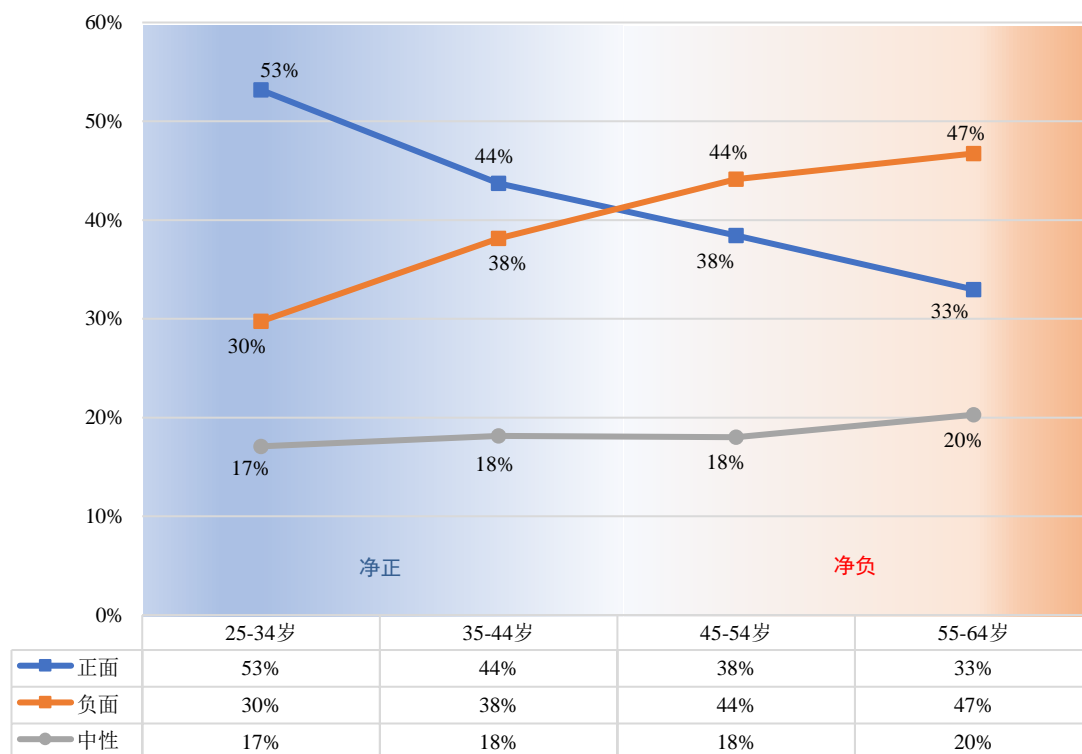
45. 如图十五所示，男性工作人员(43%)对灵活工作场的正面体验通常多于女性工作人员(39%)，而二者负面体验的比例相同(41%)。约 38.2%的女性答复者和 36.8%的男性答复者报告其精神健康受到负面影响。

图十五
按性别列示的在灵活工作场所工作的体验



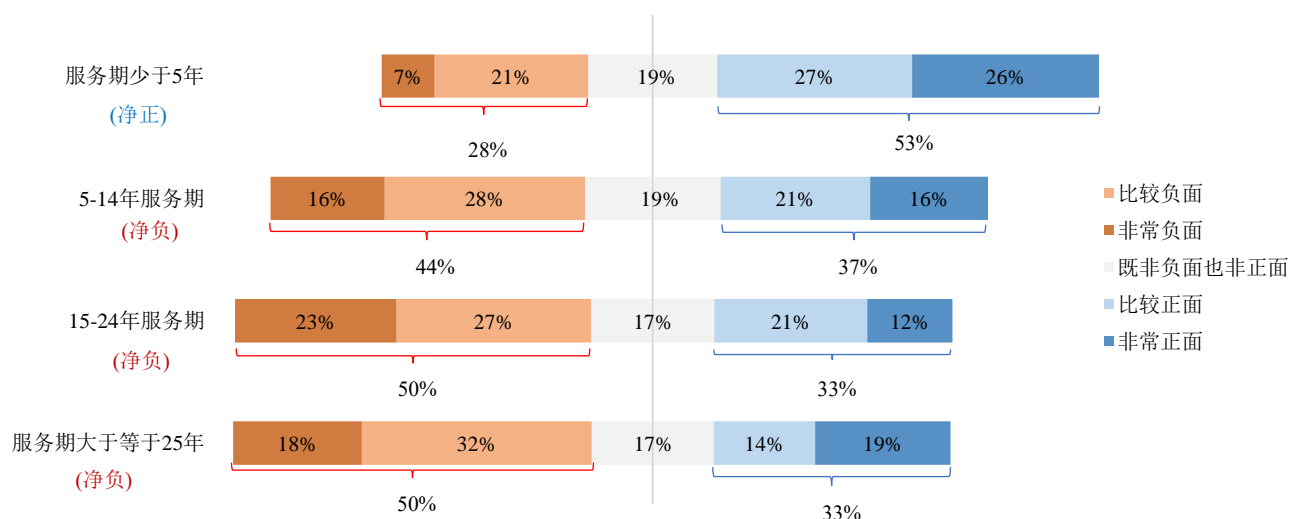
46. 年龄是影响工作人员对灵活工作场所体验的主要因素，年龄与体验质量呈反比关系。如图十六所示，25 至 34 岁的工作人员对灵活工作场所的体验最为正面(53%)，这一比例随着年龄的增长而下降。

图十六
按年龄组列示的在灵活工作场所工作的体验



47. 与此相关的是，服务期限较短的工作人员在灵活工作场所的体验通常比服务期限较长的工作人员更为正面。例如，在服务期限不到五年的工作人员中，26%的答复者说，他们在灵活工作场所的体验非常正面，27%答复说比较正面。如图十七所示，他们是唯一一个评级净值为正的群体。

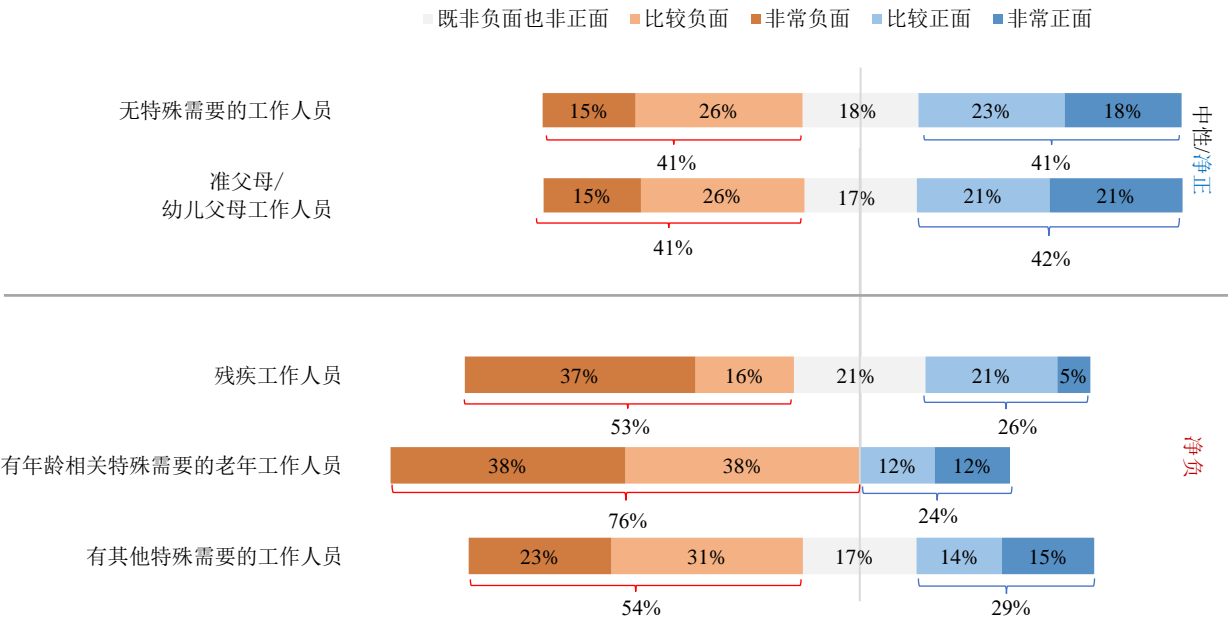
图十七
按服务期限列示的灵活工作场所体验



48. 大会第 72/262 号决议请秘书长确保灵活工作场所满足有特殊需要的工作人员的要求，此类人员包括残疾人、老年人、准父母和婴幼儿父母。总部的灵活工作场所采用通用设计原则，使所有工作人员无论年龄、残疾或其他因素，都能无障碍地利用办公环境。除基本设计外，还尽可能为有特殊需要的工作人员提供特殊便利。例如，对工作站进行了调整，以满足使用轮椅的工作人员的需要。同样，为需要调整照明的工作人员分配了特定的工作站。

49. 工作人员对灵活工作场所的体验因特殊需要的类型而异。如图十八所示，作为准父母和婴幼儿父母的工作人员作出的答复与无特殊需要的工作人员相似。然而，残疾工作人员或有年龄相关需要和其他特殊需要的工作人员对灵活工作场所的负面体验比例在 43%至 76%之间。

图十八
按特殊需要类型列示的灵活工作场所体验



50. 可能还有尚未满足的需求，因为在有特殊需要的调查答复者中，有 35%的答复者表示，灵活工作场所没有满足他们的需求。例如，几位有身体残疾的工作人员提到座位不舒适。此外，有精神卫生问题的工作人员表示，在开放和嘈杂的环境中难以集中精力，而且由于疾病的隐蔽性，他们在申请特殊安排时也面临挑战。对有特殊需要的工作人员的支持力度似乎主要因管理人员或实体负责人而异。提供适当的空间和设施，并在可能况下提供必要便利，可对工作人员的生产率和福祉产生重大影响。只有在本组织了解需求的情况下才有可能提供特殊便利，因此应鼓励工作人员，特别是有特殊需要的工作人员，向指定协调人或执行办公室表达他们未得到满足的需求。

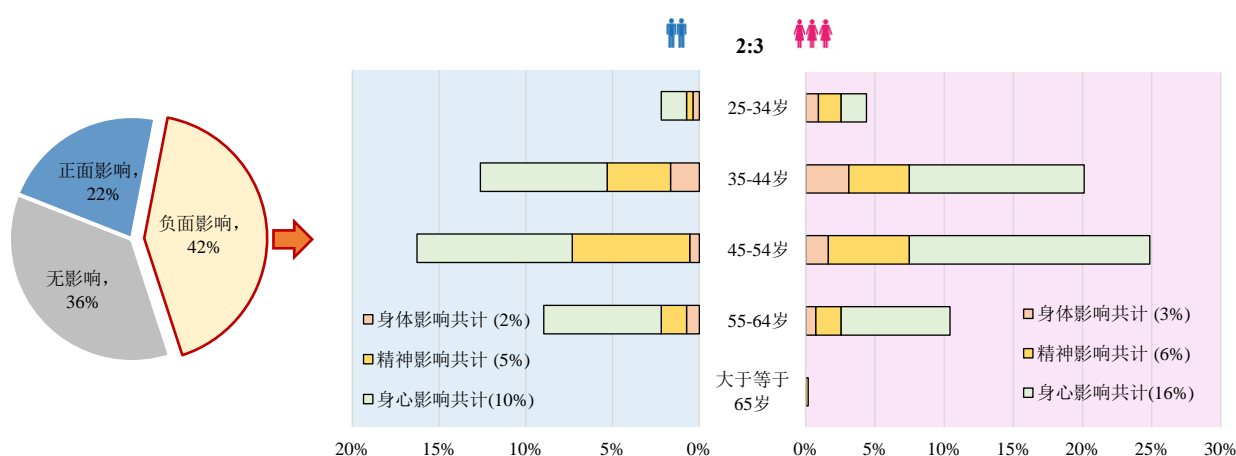
不同来源的数据共同表明，灵活工作场所可能会对工作人员的健康和福祉产生负面影响

51. 由于工作人员的健康受多种因素影响，仅靠工作场所无法确保工作人员的福祉。然而，一些指标共同显示，在灵活工作场所工作可能会对工作人员的福祉，特别是精神或心理健康产生负面影响。对调查答复和焦点小组的审查显示，影响范围从随机经历轻微烦恼或干扰，到随机且经常感到沮丧、焦虑和退缩。

52. 42%的调查答复者报告说，在灵活工作场所工作对他们的健康和福祉产生了负面影响。在这些答复者中，报告健康受到负面影响的女性工作人员多于男性，女性与男性比例为 3 比 2。如图十九所示，45 至 54 岁的工作人员是答复者人数最多的群体，其中者男女答复者均报告健康和福祉受到负面影响。

图十九

灵活工作场所对工作人员健康的影响



53. 监督厅对 2018 年和 2019 年转到灵活工作场所的 348 名²⁰ 工作人员提交有证明病假的情况进行了比较分析。表 4 所示分析表明，工作人员转到灵活工作场所后，病假频率和持续时间分别增加 14%和 10%，这被认为是统计意义上的显著变化。²¹ 所有其他工作人员的病假频率和持续时间均增加了 4%。不过，分析没有解释灵活工作场所的哪些因素可能导致有证明病假的比例增加。

54. 焦点小组指出，工作人员对 COVID-19 等传染病在灵活工作场所传播的风险感到关切。虽然办公布局和清洁规程纳入了降低此类风险的措施，但在开放空间工作可能会让一些工作人员感到焦虑。不过，医疗保健管理与职业安全与健康司

²⁰ 在 2018 年和 2019 年转到灵活工作场所的工作人员中，有 348 人留在同一实体，并在 2017-2018 年和 2019-2020 年两个周期都有休假记录。这组工作人员的休假模式与在总部工作的所有工作人员的情况进行了比较。

²¹ 审查的样本代表总体的概率为 95%，而观察到的组与组之间差异是由偶然因素造成的概率为 5%。

评论说，从职业安全与健康的角度来看，与非灵活工作场所相比，灵活工作场所本身不会给工作人员带来更高的健康风险。无证明病假的数量没有明显趋势。

表 4
工作人员转到灵活工作场所前后的病假频率和持续时间

休假周期	病假频率	增加(频率)	平均持续时间	增加(持续时间)
2017 年 4 月至 2018 年 3 月	4.82		9.69	
2019 年 4 月至 2020 年 3 月	5.48	14%	10.66	10%

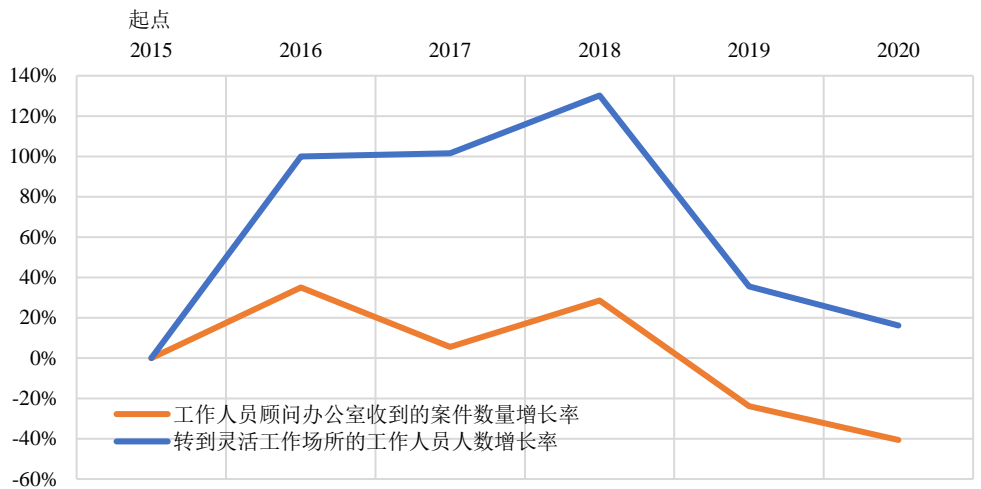
资料来源：“团结”系统休假记录。

说明：审查的样本代表总体的概率为 95%，而观察到的组与组之间差异是由偶然因素造成的概率为 5%。

55. 对同样 348 名工作人员远程办公情况的分析显示，在灵活工作场所工作与远程办公频率之间可能存在关联。在转到灵活工作场所之前，只有 71 名工作人员(20%)远程办公，但此后在疫情尚未发生前，这一数字增至 245 名工作人员(70%)。疫情前，这组人员每个周期的平均远程办公天数为 22.2 天，高于总部工作人员的平均天数(15.5 天)。业务支助部指出，实施灵活工作场所的预期效益之一是加强工作人员选择工作地点的能力，不仅可在办公空间内工作，而且可以远程办公。大会关于该项目的各项决议也反映了这一点，大会在决议中一贯要求秘书长确保实施灵活工作场所战略。因此，可以积极看待这部分工作人员更多使用远程办公的情况。人力资源厅评论说，远程办公也可用于支持工作人员在处理医疗状况的同时履行职责。

56. 监督厅对工作人员顾问办公室收到的案件进行了分析并开展了访谈，据此指出，总部工作人员提出的直接或间接涉及灵活工作场所的投诉日益增多。如图二十所示，案件量的趋势似乎反映了工作人员转到灵活工作场所的趋势，这可能意味着二者之前存在某种程度的关联。

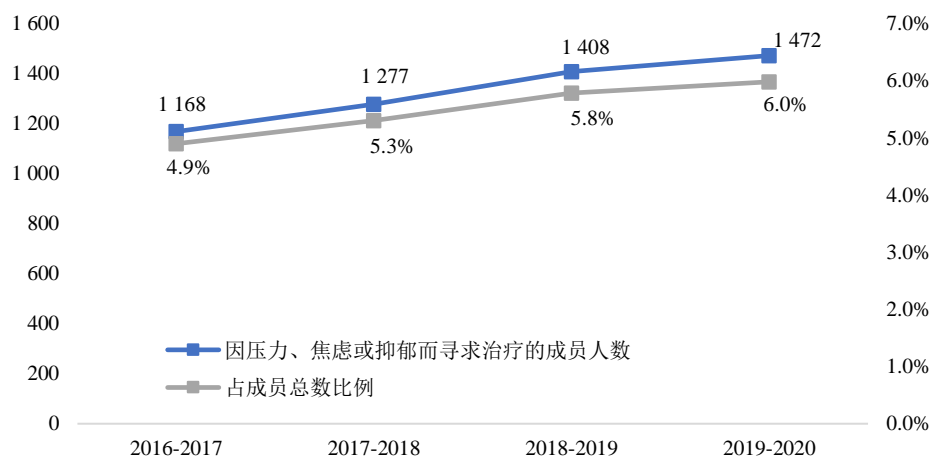
图二十
咨询案件增长率和转到灵活工作场所的工作人员人数



57. 业务支助部进行的一项研究显示，²² 22%的总部工作人员报告存在焦虑、抑郁、精疲力竭等精神卫生问题，18%的工作人员报告了背痛，高于没有任何健康状况的工作人员(16%)。此外，监督厅还分析了有关这些健康状况的医疗保险报销单。如图二十一所示，因压力、焦虑或抑郁而寻求治疗的成员人数稳步上升。肌肉骨骼疾病的病例没有出现同样趋势。这种上升趋势提醒我们在工作场所支持工作人员的精神健康具有重要意义。

图二十一

因压力、焦虑或抑郁而寻求治疗的成员人数



资料来源：保险公司发布的咨询分析报告。

58. 工作人员的健康和福祉在不同程度上受到各种因素的影响，包括导致征聘临时冻结的流动性危机、一些部厅因改革而进行重组以及 COVID-19 疫情。尽管无法确定灵活工作场所与工作人员健康和福祉之间的直接联系，但需要持续监测数据来源。业务支助部评论说，工作人员顾问办公室将继续收集关于工作人员福祉趋势的信息以及工作人员福祉受到灵活工作场所任何可能影响的信息。然而，仅凭“团结”系统及职业安全与健康电子记录管理系统(Earthmed)中的数据，可能无法确定病假与灵活工作场所之间的因果关系。

C. 灵活工作场所和相关数字倡议的实施有助于提高本组织的复原力，并帮助本组织改善环境可持续性

灵活工作场所中的工作人员能更好地适应移动工作方式，有助于在危机期间保持业务连续性

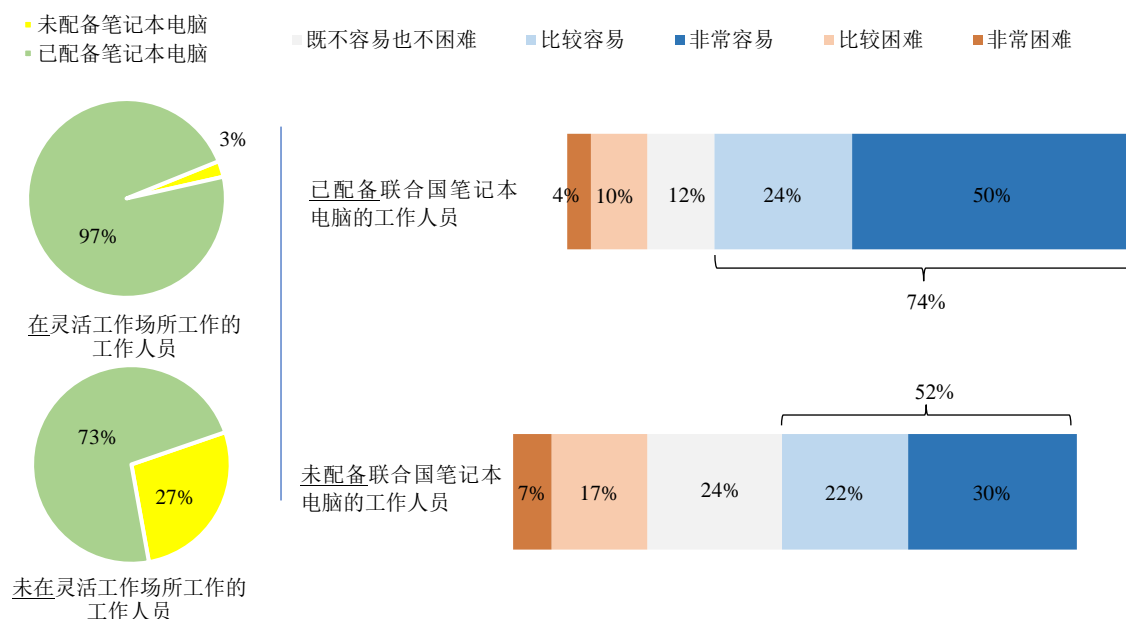
59. 2013 年 4 月，大会批准了秘书长提议实施的组织复原力管理系统。该系统的实施包括采取各种有助于灵活工作场所实施的信息和通信技术举措。例如，台式计算机被笔记本电脑取代，因特网话音协议电话系统允许在总部有指定办公电话分机的人员使用任何电话。

²² 医疗保健管理与职业安全与健康司 2022 年对秘书处工作人员开展的工作人员健康和福祉调查。

60. 本组织的业务连续性和复原力无意中经受了 COVID-19 疫情的考验，这一经历显示了灵活工作场所和相关举措的积极贡献。如图二十二所示，根据监督厅的调查，在 2020 年 3 月办公室关闭时，已在灵活工作场所工作的工作人员中，有 97% 已配备笔记本电脑，而未在灵活工作场所工作的人员中，有 73% 配备了笔记本电脑。灵活工作场所的工作人员也习惯于流动，适应没有指定隔间或办公室的环境，因此也相应在网上维护其大部分工作文件。74% 配备笔记本电脑的答复者认为，向远程办公过渡非常容易或比较容易，而没有配备笔记本电脑的答复者中这一比例为 52%。

图二十二

笔记本电脑的分配和向全面远程办公过渡的难易程度



61. 在向全面远程办公过渡期间，数字工具的可用性对业务连续性至关重要。根据监督厅的调查，在使用计算机工作但没有分配到笔记本电脑的总部工作人员中，获得笔记本电脑所需时间从几天到几年不等，平均天数为 258 个日历日。在那些表示工作中使用计算机但在 2020 年 3 月尚未配备笔记本电脑的工作人员中，约 47% 的人员在 6 个月内收到一台笔记本电脑。然而，其余工作人员(53%)则等待了更长的时间，其中 20% 的人员等待了一年以上。此外，截至 2023 年 2 月 14 日，仍有 7% 的工作人员需要获得笔记本电脑。

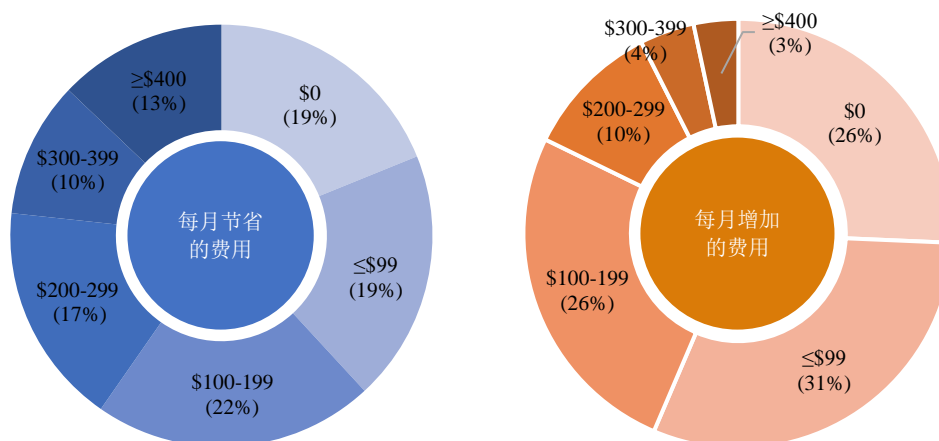
62. 监督厅的调查还显示，83% 的答复者为设立家庭办公室支付了初期投资费用。这些投资包括购买文具、鼠标、鼠标垫和额外的耳机/耳麦等小件物品，还包括购买台式或笔记本电脑、显示器、打印机、人体工学座椅和办公桌等大件物品。答复者估计平均费用为 775 美元，大多数人的支出在 100 至 500 美元之间。图二十三显示每月估计节约的费用和产生的经常性费用，如由于定期远程办公而增加

的电费或互联网费。此外，图二十四显示，根据业务支助部的一项研究，工作人员为改善其家庭办公室而倾向作出的变革。

图二十三

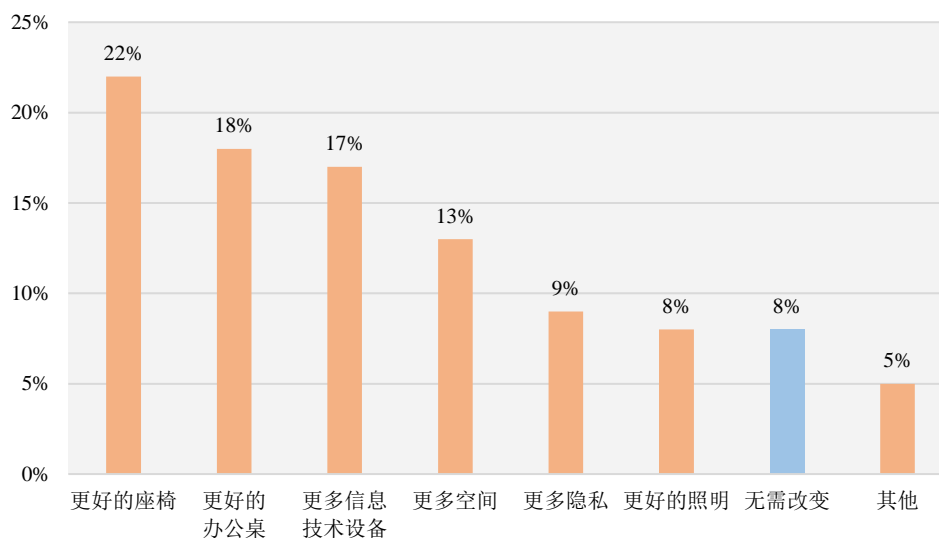
工作人员每月因定期远程办公而节省和增加的费用

(美元)



图二十四

倾向对家庭办公室作出的改进



资料来源：联合国工作人员健康和福祉看板。

63. 报销或补贴工作相关费用的做法因组织和地点而异。一些联合国组织报销购买显示器和扬声器等数码配件费用，或者由实体负责人行使酌处权，允许工作人员将设备带回家使用。美国目前有 10 个州要求雇主报销某些远程工作费用。此外，欧洲和北美一些国家也对雇主提出类似要求，或为支付此类费用的员工提供津贴和(或)税收优惠。

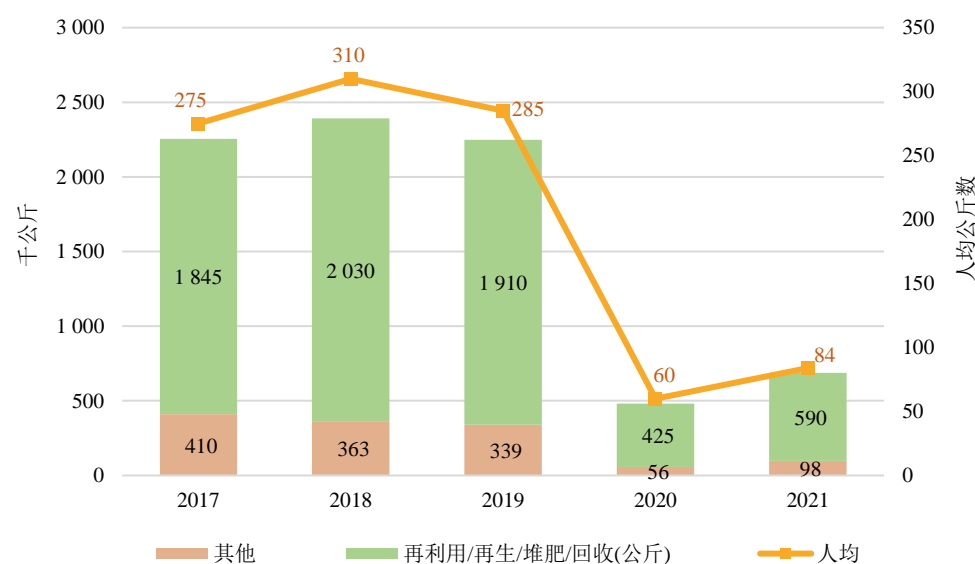
自 2020 年以来，终止办公室租赁有助于减少温室气体排放和废物量

64. 提高环境可持续性是实现灵活工作场所的数量效益之一。自 2008 年以来，秘书处一直是促进联合国全球工作场所环境可持续管理机构间网络的成员。秘书处每年监测和报告其温室气体排放量和废物量。

65. 2021 年，各种设施产生的温室气体排放占总部温室气体排放总量的 73%。灵活工作场所提高了空间效率，使本组织能够整合其不动产组合，减少占用的建筑物，这对设施产生的温室气体排放产生了直接影响。减排量估计为 1 748 600 吨二氧化碳当量，²³ 相当于 389 辆汽油动力客车行驶一年的排放量。²⁴

66. 灵活工作场所的设计适用了联合国系统的环境准则和废物管理最佳做法。没有为工作人员提供个人垃圾桶，而是安装了集中废物站，并在源头进行废物分类。集中式废物站鼓励回收利用，减少了传统办公室个人垃圾桶所用塑料衬垫数量。图二十五显示，自 2020 年以来废物量因疫情而大幅减少，但在 2021 年工作人员返回办公室后略有增加。

图二十五
总部废物量



资料来源：《绿化蓝天》，可查阅 <https://www.greeningtheblue.org/entities/unhqs>。

²³ 每年减少的温室气体排放总量，在办公室腾空时一次性确认。

²⁴ 美国环境保护局温室气体当量计算器，可查阅 <https://www.epa.gov/energy/greenhouse-gases-equivalencies-calculator-calculations-and-references#vehicles>。

五. 建议

67. 监督厅向业务支助部提出以下两项建议。

建议 1(成果 A 和 B)

68. 业务支助部应与各实体负责人密切协作，确定并实施灵活工作场所的最佳占用率，以提高业务效率、工作人员生产率和福祉，同时考虑到：

- (a) 目前弹性工作安排的使用情况；
- (b) 各实体的要求；
- (c) 通过指定协调人或执行办公室传达的工作人员的意见，特别是有特殊需要的工作人员的意见。

建议 2(成果 A 和 B)

69. 业务支助部应通过以下方式，在评估最佳占用率的同时，解决噪音和缺乏隐私的问题：

- (a) 更新工作场所规程和基本规则；
- (b) 在可行情况下改造实体空间。

业务支助部对内部监督事务厅报告草稿所载建议的评论

建议	已接受	评论	执行日期
建议 1			
业务支助部应与各实体负责人密切协作，确定并实施灵活工作场所的最佳占用率，以提高业务效率、工作人员生产率和福祉，同时考虑到：	是	业务支助部接受这项建议，将与各实体负责人和指定协调人互动协作，定期征求反馈意见，了解目前弹性工作安排的使用情况、任何新的要求以及工作人员的意见，特别是有特殊需要的工作人员意见，以确定灵活工作场所环境的最佳占用率。 在此过程中，业务支助部将继续以业务需求为主要指导，在重新配置办公空间和制定空间分配计划时，还将考虑从灵活工作场所项目中汲取的经验教训以及行业趋势和最佳做法。	2025 年 3 月 31 日
(a) 目前弹性工作安排的使用情况；			
(b) 各实体的要求；			
(c) 通过指定协调人或执行办公室传达的工作人员的意见，特别是有特殊需要的工作人员的意见。			
建议 2			
业务支助部应通过以下方式，在评估最佳占用率的同时，解决噪音和缺乏隐私的问题：	是	办公楼层使用者以尊重他人的方式行事，是消除或减少噪音的首要条件。不过，业务支助部将采取以下措施，为管理人员和工作人员提供支持：	2025 年 3 月 31 日
(a) 更新工作场所规程和基本规则；			
(b) 在可行的情况下改造实体空间。			
○ 制定最新工作场所规程和基本规则，并为广泛传播规程和规则而制定宣传计划。			
○ 与咨询专家共同评估行业趋势，寻找解决噪音和缺乏隐私问题的方案。			
○ 在资源允许的情况下，尽可能通过调整建筑元素解决这些问题。			