



大会

Distr.: General
16 December 2024
Chinese
Original: English

第七十九届会议

议程项目 146

联合检查组

联合国系统各组织的弹性工作安排

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“联合国系统各组织的弹性工作安排”的报告([JIU/REP/2023/6](#))的意见。



一. 引言

1. 联合检查组(联检组)题为“联合国系统各组织的弹性工作安排”的报告(JIU/REP/2023/6)对联合国系统各组织目前采用的弹性工作安排政策和做法进行了评估和比较分析,旨在探讨需要进一步改进的领域,确定良好做法和经验教训,并加强全系统一致性。审查的目的是向联检组各参加组织的立法机关、理事机构和行政首长通报此类政策和做法在联合国系统内的现状、利用和执行情况。

二. 一般性意见

2. 各组织欢迎该报告及其一些审查结果,赞赏报告载有全面的可比较信息。报告使各组织能够对政策和做法进行比较,并在必要时进行审查,因为弹性工作安排这一专题仍在机构间一级进行讨论,并与国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)就报酬相关方面进行讨论。

3. 一些组织指出,报告中使用的“远程办公”这一术语是指在不同情况下为满足不同需求(例如应工作人员或本组织的要求)而正在采用的多种方式。它们还指出,这样做的结果是,报告把一些似乎仅适用于其中一种方式的审查结果都归到“远程办公”这一笼统的用词之下,并指出若对这些多种方式进行更精确的分类,审查结果会更具针对性。

4. 一些组织同意审查的目的,即努力进一步统一整个联合国共同制度的弹性工作安排,同时指出,不同的组织因方案需求和业务模式各异而面临不同的挑战。

5. 各组织认识到在不断变化的工作环境中继续采纳和利用最佳做法和办法的重要性。虽然《联合国系统灵活工作示范政策》等全系统举措理应对具体组织的执行工作产生重大影响,但各组织强调,需要对弹性工作安排政策进行灵活调整以满足具体需求,关于这一点,各组织在对拟议建议、特别是建议7和8的意见中作了更详细的阐述。

6. 虽然各组织认识到基于数据的决策的重要性,但许多组织注意到与具体数据的分析和例行公布工作相关的挑战以及额外行政负担和费用。相关的业务费用必须可控,开发所需系统的工作必须与组织文化和数字化优先事项保持一致。关于这方面的更多详情载于对建议2和4的意见。

7. 各组织将评估是否能够在现有资源范围内,并根据联合国系统各组织在执行弹性工作安排办法时保持一定灵活度的需要,就审查结果采取相关措施。

8. 关于拟议建议7和9,各组织回顾了《关于联检组建议的接受和执行情况的审查:联合国系统行政首长协调理事会(首协会)》(JIU/ML/2016/25)第39段所载备选方案3在拟订旨在加强首协会框架内协作与合作的建议时的相关性。

9. 各组织部分支持这些建议，同时指出需要与《联合国系统灵活工作示范政策》颁布的新术语保持一致，并需要在联合国共同制度层面提供明确的战略指导。

三. 对具体建议的意见

建议 1

尚未采取相关行动的联合国系统各组织行政首长应尽早或在既定的内部政策审查进程中，确保将弹性工作安排的通用定义纳入各自组织的政策指导，以便明确规定政策的范围，并将这种安排与其他形式的灵活工作加以区分。

10. 若干组织报告指出，它们已执行这项拟议建议，或正在审查其政策。¹ 其他组织支持上述建议，但条件是每个组织仍可自行确定其弹性工作安排政策的范围，包括每个组织可采用的弹性工作安排类型。

11. 一些组织认可联检组的意见，即“非全时就业”不构成弹性工作安排，因此应被排除在相应政策之外，并被纳入到另一份内部规范性文件中。

建议 2

联合国系统各组织行政首长应在 2026 年底前制定方法，衡量弹性工作安排的假定效益和意外后果的影响，包括长期远程办公模式的影响，以确保现有安排符合工作人员和组织的最佳利益。

12. 并非所有组织都支持这项建议。

13. 各组织承认利用数据来指导决策和确定战略优先事项的价值，但对过往如何衡量以及今后可如何衡量假定效益的影响有不同的看法和经验。它们还对这项拟议建议是否要求在共同制度下采取全系统办法持保留意见。

14. 一些组织认为，制定衡量弹性工作安排假定效益和其他后果的影响的具体方法应分别由各个组织负责，同时考虑到其具体需求、结构和任务。

15. 各组织指出，与弹性工作安排有关的效益(例如提高生产力、实现工作与生活的平衡、增进福祉和提高工作满意度)受到许多内部和外部因素的影响。对于一些组织而言，要明确区分和具体衡量弹性工作安排对这些效益的影响，将需要一些内部资源 and 能力，但目前尚不具备此类资源 and 能力。另一些组织认为，很难衡量弹性工作安排假定能带来的效益及其意外后果对吸引和留住工作人员以及提高生产力等因素的实际影响。造成这一挑战的原因是影响这些参数的因素众多，且缺乏可供评估的比较性反事实。

¹ 就联合国秘书处而言，[ST/SGB/2019/3](#) 号秘书长公报已载有一项定义，并列出了可用的方式，从而明确界定灵活工作安排的范围。

16. 许多组织一直在努力寻找评估弹性工作安排总体影响的数字数据，而不是采取定性衡量标准。它们欢迎有机会分享经验，包括与联检组合作确定共同参数和实际方法，使不同共同制度组织之间能有效和一致地使用此类衡量标准。

17. 一些组织通过开发用于收集弹性工作安排数字数据的相关应用程序和在线功能，继续为实现上述目的对企业资源规划系统和其他创新工具的使用进行探索，而其他组织则重申，可在考绩报告中找到衡量对生产力的影响的标准。

18. 无论工作方式如何，持续评估工作人员业绩都可确保组织业绩、方案交付和协助立法机构的能力得到支持。假定“长期远程办公”是指全时远程办公(即在工作地点以外远程办公或在工作地点每周五天远程办公)，根据联合国秘书处的政策，只允许在有限的时间段内采用这种工作方式。因此，这项建议不适用于秘书处，因为秘书处不提供远程办公作为合同选择。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应将对弹性工作安排的考量纳入其组织的下一版人力资源管理战略，以确保对弹性工作安排采取战略办法。

19. 大多数组织支持这项建议。

20. 大多数组织已执行这项拟议建议，而其他组织则确认它们计划在下一版本人力资源相关战略中执行这项建议。有几个组织提到，必须根据现有资源和相互竞争的组织优先事项来安排拟议纳入工作的时间。

21. 秘书处的人力资源战略定位于战略性成果层面，有多样性、敏捷性和问责制这三大支柱。因此，有关弹性工作安排的规定已被更恰当地纳入相关政策文件。

建议 4

联合国系统各组织的立法机关和理事机构应要求行政首长在 2025 年年底前，作为人力资源管理报告的一部分，定期提供关于弹性工作安排和远程办公政策执行情况的最新资料，包括按性别和其他相关方面分列的统计数据，以确保在弹性工作安排管理方面作出数据驱动的循证决策。

22. 各组织指出，这项建议是针对联合国系统各组织的立法机构和理事机构提出的。

23. 根据对建议 2 的意见，各组织强调，在系统地衡量和评价包括远程办公在内的灵活工作的影响方面存在固有困难。可以通过展开调查或获取数据对受益于灵活工作的工作人员人数进行定性评估，但对于许多组织而言，要获取关于弹性工作和远程办公的影响的循证信息仍然很困难。

24. 根据《秘书长关于支持各地各方采取行动的数据战略》，秘书处利用数据来指导决策和设定战略优先事项，并指出，弹性工作安排政策是已在现有政策框架和资源范围内实施的内部安排。

25. 有鉴于此，按照目前的表述，这项建议不利于那些将弹性工作安排的远程办公政策评估和决策工作归属于行政首长职权范围内的组织。此外，有一项谅解是，在大多数组织中，弹性工作安排的远程办公政策不是合同规定，也不是适合进行定期报告的应享权利，而是个别商定的工作安排，需要视具体情况逐案批准。

建议 5

尚未采取相关行动的联合国系统各组织的行政首长应确保在 2025 年前将“通勤距离”的可量化定义纳入其组织关于总部和外地工作地点弹性工作安排的政策指导，以更好地遵守服务紧急需要的规定。行政首长应确保在驻地协调员的主持下，与在国家一级实际存在的所有联合国系统实体密切合作，酌情确定和审查外地工作地点的通勤距离。

26. 并非所有组织都支持这项建议。

27. 虽然一些组织支持联合国各组织在国家一级制定更加协调一致的办法，以帮助确保工作人员在通勤距离和时间方面得到平等对待，但不可能对所有工作地点的“通勤距离”作出定义，因为这往往是在国家一级界定的，且可能由东道国规定。但一些组织指出，工作地点内部的一致性很重要。重点不应放在如何界定定义上，而应放在受益于远程办公安排的工作人员是否有能力在需要时在短时间内亲自到工作场所报到。在这方面，几个组织仍然对将此作为指导标准感到满意。

28. 一些组织指出，监测工作人员居住地点所带来的负担似乎大于这种监测工作会带来的好处。将通勤距离纳入现有政策和企业资源规划系统的尝试已被证明是繁琐的，而且鉴于这一概念是极其相对的，其好处也不明确。

29. 通勤距离在多种情况下使用，不仅被用于弹性工作安排。例如，在秘书处，关于租金补贴和扣减的行政指示(ST/AI/2018/3)规定：“工作地点的通勤距离应由当地行政或人力资源办公室在考虑到工作地点当地条件的情况下确定。在纽约，合理的通勤距离应为距联合国总部房地 50 英里半径范围内”。

建议 6

尚未采取相关行动的联合国系统各组织行政首长应至迟在 2025 年审查与弹性工作安排的数据收集和分析有关的管理系统和工具，并确保视需要进行升级并使其适合用途，以支持对弹性工作安排进行数据驱动的有效管理。

30. 各组织支持这项建议。

31. 各组织同意必须监测其灵活工作政策的执行情况，并定期审查用于收集相关数据的系统的可能改进之处。一些组织提到，组织的优先事项和资源限制可能会影响到在规定时限内可实施的升级程度。

32. 据指出，这项建议与建议 2 相关。

建议 7

秘书长应以联合国系统行政首长协调理事会主席身份，请联合国系统行政首长协调理事会人力资源网设立一个工作组，在 2026 年底前拟订用以确定工作地点以外远程办公的最长期限以及在此类远程办公的使用超过规定的最长期限情况下用以调整应享权利和福利的统一标准，以期实现全系统一致性。

33. 各组织指出，这项建议是向担任首协会主席的联合国秘书长提出的。

34. 各组织虽然支持全系统协调举措，但认为此类工作将更适合用于提供战略指导，而不是就工作地点以外远程办公的最长期限等业务层面问题制定规定性标准，这些问题更适合仍然归于行政首长的问责和特权范围内，以每个组织不同的任务、结构和业务背景为依据。

35. 各组织指出，弹性工作方式、特别是工作地点以外的远程办公通常是在工作需要的前提下个别商定的工作安排，在很大程度上取决于组织的任务、服务交付和具体的职位说明。公务员制度委员会正在进行的报酬审查已经讨论了在个别情况下应享权利和福利的适用调整问题；因此并非所有组织都认为需要设立一个专门处理这些事项的人力资源网工作组。

36. 因此，若将重点缩小到就某个业务专题设定“一刀切”的标准，将错失制定真正有影响力的高级别战略指导的机会，而此类指导制定工作只能通过联合国共同制度层面的合作来实现。

37. 各组织对联检组报告第 162 段和表 22 提出关切，指出其中存在关于一些组织目前实行的应享权利调整的事实错误，而且没有区分受审查的是何种应享权利或福利。一个组织同意拟议的统一标准是可能成立的工作组可讨论的一个专题，但强调此类讨论应在所涉特定福利或应享权利的层面进行，仔细研究其目的和意图，以及到场办公是否在确定资格方面发挥重要作用，而不是就工作地点的以外远程办公进行全面讨论。

建议 8

大会应迟于第八十二届会议审议秘书长关于联合国共同制度现行框架内用以确定工作地点以外远程办公的最长期限以及在此类远程办公的使用超过规定的最长期限情况下用以调整应享权利和福利的统一标准的各项提议。

38. 各组织指出，这项建议是向大会提出的。

39. 各组织指出，由于这项建议与建议 7 相关，因此应提及上文第 33 至 37 段所载的意见，并强调最好通过战略指导而非规定性的业务标准来处理全系统工作。它们认为，鉴于整个系统各组织的任务、结构和业务背景各不相同，最好由各组织的行政首长来决定工作地点以外远程办公的最长期限等问题。

40. 最后，鉴于秘书长和大会对专门机构选择何种人力资源政策没有正式授权，而与报酬相关的事务必须根据适用的联合国共同制度框架(即通过公务员制度委员会机制)处理，因此不清楚这项拟议建议将如何适配现有的治理框架。

建议 9

秘书长应以联合国系统行政首长协调理事会主席的身份，请行政首长协调理事会管理问题高级别委员会考虑请各参加组织从 2026 年开始自愿提交定期报告，最好每三年提交一次，说明联合国系统灵活工作示范政策的执行情况，以便最大限度地发挥其效益，促进全系统一致性，方法包括分享相关经验、挑战、成就和创新的良好做法。

41. 各组织指出，这项建议是向担任首协会主席的秘书长提出的，但并非所有组织都支持这项建议。

42. 各组织指出，《联合国系统灵活工作示范政策》是一个总括概念，各组织根据这一概念制定各自的内部政策。一些组织认为，这项政策没有直接的“执行”情况可供报告，而另一些组织则认为，报告只应以非正式的方式通过协商而不是正式报告机制进行。

43. 弹性工作安排是每个组织人力资源战略的一个独特要素，取决于每个组织的具体需求、员工队伍类型、结构(工作人员人数、外地派驻情况)以及任务(包括该组织活动和任务的性质，其中有些活动和任务可能比其他活动和任务更容易与弹性工作安排兼容)。不过，各组织支持通过首协会管理问题高级别委员会继续分享弹性工作安排方面的良好做法，以支持在可行的情况下实现协调统一。

44. 一些组织强调，只有在联合国共同制度层面制定和商定有意义的指标，在全系统以协调一致的方式衡量灵活工作的战略影响、假定效益和意外后果，从而使此类高级别讨论侧重于创造价值而非计算活动数量，这样的分享介绍才会带来价值。