



大会

Distr.: General
16 December 2004
Chinese
Original: English

第五十九届会议

议程项目 115

联合检查组

关于联合国系统注重成果的管理的系列报告概览

秘书长的报告

秘书长谨向大会转递联合检查组题为“关于联合国系统注重成果的管理的系列报告概览”的报告(JIU/REP/2004/5)。



关于在联合国系统内实行注重结果的
管理的系列报告概述

编写人：

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

扬·戈里策

久山纯弘

沃尔夫冈·明希

唐光庭

维克托·维斯利赫

联合检查组



日内瓦
2004 年

关于在联合国系统内实行注重结果的
管理的系列报告概述

编写人:

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

扬·戈里策

久山纯弘

沃尔夫冈·明希

唐光庭

维克托·维斯利赫

联合检查组



日内瓦
2004 年

目 标

认明对在联合国系统内成功实施注重结果的管理这一总体管理战略至关重要的因素，并提出测量实施情况的基准框架。

导 言

1. 自1990年代以来，许多国家(主要是经济合作与发展组织(经合组织))国家的公共部门迫于经济、社会和政治压力，进行了广泛的改革。财政赤字、结构问题、竞争力不断提高与全球化、公众对政府缺乏信心，不断要求提供更好、更有效的服务和实行更严格的问责制，都是促成改革的因素。

2. 改革的一个中心特点是强调提高绩效，也就是保证政府的活动取得预期结果。所以，许多国家的政府机构采用了注重成果的管理制度。到本十年结束时，联合国系统的大多数组织也面临着类似的挑战，会员国施加压力，要求它们改革管理制度，提高效率和注重成果。

3. 此后，联合国各组织做出了各种努力建立注重结果的管理制度。检查员注意到有些努力较另一些努力更有成果，联合国大家庭各组织之间在建立注重结果的管理制度中进展各异。

4. 然而，过渡到注重结果的管理文化是漫长和艰难的，各组织设法营造有利的环境，以便提高绩效和问责，增强管理人员和工作人员的能力，吸收他们参加制定和实施方案目标。联合检查组还发现，注重结果的管理改革常常侧重于管理的预算和方案方面。在联合国系统多数组织内，人力资源开支约占总预算资源的 80%。现行人力资源管理结构要适应真正的注重结果的管理办法，需要进行改革。

5. 在分析基础上，检查员认为，规划、制定方案、编制预算、监督和评价进程，授权和问责，工作人员业绩管理和合同，是注重结果的管理的主要支柱。为此，检查员编写了联合国系统内实施注重结果的管理的系列文件，分为三个主要部分。为便于查阅，他们决定在本文件也是第一份文件中以基准框架的形式概述本报告三部分的主要结论内容。对每类主要议题的详细分析和结论载于三份其他文件。检查员强调，应该对三个部分和概述统一阅读和审议，才

能更清楚地了解联合国各组织有效实施注重结果的管理所面临的挑战，各组织的立法机构、秘书处和联合国系统行政首长协调委员会应该相应采取行动。

6. 联检组认为，实现成功的文化转变和实施管理计划中的变革，可能需要数年。试图在本阶段评价多数联合国组织的新政策和新制度的影响为时过早。检查员选择促进拟议改革的做法，在这里提出一份关键性成果因素清单，藉以实施近年提出的新概念。

7. 检查员希望，这份不完全的清单可以向各参加组织提供一个基准框架或“计分卡”，用以测量实行注重结果的管理的进展。他们意识到，实行注重结果的管理没有单一的“路线图”，每一组织的具体性质、任务、结构、规模和制约因素，将在很大程度上决定它们在未来几年所作出的管理选择。事实上，应该认识到，注重结果的管理本身是一项灵活的规划和决策办法。鉴于联合国各组织之间有许多共性，检查员认为，彼此交流经验，传播最佳做法，可以切实有效地进行改革。在按秘书长改革倡议的要求实施联合规划的情况下，协调彼此做法尤显重要。

8. 为此，在报告三部分的方框中列举若干案例，以实例说明包含一个或若干个成功因素的政策、进程或做法。还论述了一些组织实行新政策所面临的主要挑战和困难，并提请注意现行做法的某些风险。检查员愿意强调，这些案例并非全部，因为篇幅简短，并希望确保引述的例子通过检查员的实地访问和采访有关组织官员而得到证明。

方 法

9. 各组织的参与，以及深入的研究和分析，为制定基准框架提供了坚实的基础。检查员首先举行了高级别探讨性会议，为系列报告的内容确定基调。然后交联检组其他成员审查和征询各参加组织和其他有关人士的意见。还在同一些参与者参加的人力资源管理研讨会上进行了讨论。初步磋商后，对在网上搜集的所有参加组织和研究机构的文件进行了评估。

10. 在审查所收集的信息后，检查员与联合国系统各组织担任各种管理、行政和实质性职责的高级官员进行了访谈，包括与职工代表和国际公务员委员会官员讨论了人力资源问题。还访问了联合国多数基金、方案和专门机构；为

拓宽视野，还采访了其他联合国组织，包括国际货币基金、经合组织、世界贸易组织和世界银行的官员。他们分析了所有这些组织提供的其他文件，以及经合组织和其他专门机构发表的关于国家行政当局管理改革问题的大量研究报告。在研究过程中，检查员时刻牢记联合国系统各组织的普遍性，以及需要审查和比较国家经验及各种管理学派和做法。

11. 大量的信息是本报告三部分蓝图的基础。在2004年6月29日至30日在日内瓦举行的审查会议上，再次将初步蓝图发给各参加组织审查。有12个联合国组织的30名官员积极地参加了这次会议。会上，大家本着合作的精神，建设性地交换意见和具体建议，以改善初稿和达成共识文本。最后，根据联检组章程、标准和指南以及内部工作程序，报告草稿又经过联检组集体智慧的检验，之后正式交给所有参加组织的官员提出意见。他们的意见已尽可能反映在最后文本中。

12. 检查员打算直接向各参加组织的所有工作人员发出一份网上综合问询表，征求更多的意见。目的是全面了解整个系统工作人员对报告三部分所述问题的想法，评估大家对行政首长近年广泛倡导的一些关键性概念的了解和接受程度。在审定过程中已编写了问询表草稿，并发给了各参加组织。联检组收到了许多积极答复和建设性意见，但因时间和资源限制，这一项目被迫推迟。

13. 检查员十分感谢各组织在报告编写过程中所表示的兴趣和给予的鼓励。这一合作进程使每一阶段的工作成为可能，有助于就所讨论的核心议题达成一致意见。检查员希望对积极提供协助的许多人，特别是对积极接受访谈和随时分享自己的知识和经验的人表示诚挚谢意。

建 议

1. 各参加组织的立法机构不妨批准这一基准框架，以便它们、有关监督机构和秘书处根据自己的具体情况，利用这一工具测量各自组织有效实行注重结果的管理的进展，并请秘书处提交有关报告。

2. 行政首长协调会应该在联合国系统现有努力的基础上，发挥更积极的作用，努力协调联合国系统各组织内实行注重结果的管理的工作，并为联合国各组织交流经验提供一个论坛。行政首长协调会可以考虑为此目的建立一个工作组。

第一部分 在联合国各组织内实行注重结果的管理

14. 检查员提出了以下在联合国各组织内有效实行注重结果的管理的关键性成功因素。

基 准 1

注重结果管理的明确理论框架是一项总体管理战略。

15. 引入和实行注重结果的管理，第一个关键步骤是制定这一总体管理战略的明确概念框架，在本组织主要当事方(会员国、监督机构和秘书处)中间征求意见，并经由有关立法机构正式通过。通过这一框架，本组织应该寻求：

- (a) 增加对注重结果管理的共同认识；
- (b) 提出注重结果管理概念和方法的明确定义；
- (c) 在该领域现有工作的基础上，在本组织内统一注重结果管理的工具和用语；¹
- (d) 使注重结果管理适应本组织各级机构的业务和活动；
- (e) 强调此种适应在各个级别影响和要求；
- (f) 为限时和协调的注重结果管理实施战略奠定基础。

基 准 2

明确规定本组织主要当事方的各自责任。

16. 有序地过渡到注重结果的管理，需要本组织主要当事方共同了解已明确制定的责任(劳动分工)。在这方面：

- (a) 成员国应该通过立法机构，着重制定明确、可测量和限时的宗旨、目标和标的；明确秘书处实现本组织宗旨和目标的责任和其他当事方的责任，特别是自身的责任；监督本组织实现这些宗旨和目标的进展，

¹ 见联合检查组，关于在联合国系统内实行“注重结果的管理”的系列报告第一部分，“在联合国各组织实施注重结果的管理”(第10段方框3)。

关注结果，避免微观管理，强调对结果的问责制；为已批准的方案提供相应的资源，在无法提供足够资源的情况下，对方案和资源分配重点给予明确的指导；

- (b) 秘书处应向会员国保证，既定宗旨和目标将转化为有助于或确保待以实现的有效方案和活动，并为此目的有效地使用资源，充分尊重成员国订立的任务和优先项目；在管理人员和工作人员中间营造主人公和问责意识，包括充分吸收方案管理人员参加各自方案的决策进程；创造当事方之间相当信任的环境，增加透明度并与会员国协商，及时地通过已有工具对本组织的绩效进行明确评估；
- (c) 内部和外部监督机构应该在尊重各自任务的同时，让会员国和秘书处相信秘书处在最有效和高效地履行其职责，酌情建议和指导秘书处努力提高效率。

基 准 3

明确订立本组织的长期目标。

17. 注重结果管理的关键步骤是制定本组织的长期宗旨和目标。长期宗旨和目标源于章程、任务文件以及相关决议和决定所载的有关授权。应采取的主要行动有：

- (a) 通过本组织的长期规划文件(组织战略框架)；
- (b) 认明与本组织使命密切相关，并可在具体任务和主管领域内作出贡献的国际议定目标；
- (c) 明确制定有助于实现本组织既定宗旨的各项长期目标；目标应该具体，可以测量，能够实现，相关并具有时限，构成本组织在其战略框架所涉期间应该完成或评估的关键性结果；
- (d) 确保有关当事方参与制定本组织的战略框架。

基 准 4

本组织的方案应该与长期目标相一致。

18. 方案及其活动是本组织实现长期宗旨、目标和标的手段。因此，本组织的方案应该与这些宗旨和目标相一致，为此需要：

- (a) 明确制定本组织各级方案的系列目标；
- (b) 确保各级目标相互协调，反映因果联系；
- (c) 重新组合和重新制定各项方案，着重于本组织已订立的长期目标框架内的工作，避免方案规划的战略脱节；
- (d) 使注重结果管理的工具和方法适应各业务实体的具体情况。

基 准 5

本组织的资源应该与长期目标相一致。

19. 对结果实行问责是联合国各组织向注重结果的管理转变的核心。为此，资源必须与本组织的长期目标相一致和相对称。为达到这一目的，应该考虑以下行动：

- (a) 确保预算和方案编制决定之间相互协调和配合(例如，任何预算削减都应该有相应的方案削减)；
- (b) 制定将支出与结果联系起来的有效成本核算制度；
- (c) 采用将资源与结果联系起来的方案编制工具；
- (d) 在短期计划周期(2-3 年)，将预算编制与方案规划和相关必要资源结合起来；
- (e) 在中期计划周期(4 年或更长)，批准每年或两年期的总体资源和拨款数额，
- (f) 查明一段时间以来绩效不高、过时或边缘性的方案和活动，将资源转移到已证明有效和相关的方案和活动，以及被认为最优先的方案和活动。

基 准 6

建立有效的绩效监督制度。

20. 为此，应该具备以下条件：

- (a) 颁布明确的规定，使主管人员得以系统核查是否在成功地履行旨在实现目标和标的的各项任务；
- (b) 确定绩效监督所需搜集的数据和信息种类；
- (c) 明确规定工作人员和管理人员的绩效监督责任；
- (d) 将未来方案资源拨付与履行绩效监督要求结合起来；
- (e) 调整这一过程中确定的结果和指标的质量；
- (f) 酌情使用质量和数量指标，提出测量全组织绩效的标准或关键指标；
- (g) 建立基准和标的，用以衡量一段时间的进展；
- (h) 简化绩效测量方法，最初只使用少数结果报告和绩效指标；
- (i) 制定明确的信息和沟通战略，用以指导如何选择拟使用的绩效监督信息系统，确保整个组织各系统的一致性；
- (j) 在选择绩效监督信息系统时，认真权衡各种方案的预期投资收益；
- (k) 确保通过可靠的电信基础设施支持业绩信息系统。

基 准 7

有效地使用评价结果。

21. 通过及时的报告和反馈有效地使用评价结果和建议，将其当作未来方案规划、预算编制、监督和评价周期，以及政策制定的主要基础。除了这些“事后”评价外，还应该加强业务过程中的实时评价，以便实现具体的目标(预期结果)。为此目的，应该：

- (a) 明确规定评价的不同种类和水平；
- (b) 确保自我评价是明确制定的评价制度的主要部分；
- (c) 确保为每一方案的评价特别是自我评价拨付资源；
- (d) 为自我评价提供适当的中心支持和指导；
- (e) 确保在本组织总体评价计划中制订自我评价的适时计划；

- (f) 使本组织的评价计划与方案周期相一致，以便向近期和未来的方案规划及时提供报告和反馈；
- (g) 建立机制，执行、监督和落实评价的结果和建议；
- (h) 建立机制，交流各种评价的结果和经验，定期评估此种机制的影响。

基 准 8

在整个组织内部有效地实行注重结果的管理。

22. 在整个组织内部有效地实行注重结果的管理，是成功实施的关键因素。为此，必须注意以下方面：

- (a) 明确指派本组织内的有关机构负责协助和监督有序和系统地采用注重结果的管理，并确保在本组织内部协调一致地执行；
- (b) 制定培训战略，促进整个组织内的变革管理，并通过培训使各级管理人员和工作人员熟悉注重结果管理的概念和要求，以及对自己工作的影响；
- (c) 系统地核查各级机构使用培训工具和手段的情况，并在必要时提供“在职”培训；
- (d) 审查和修订本组织各项工作和管理的规则条例；
- (e) 制定有关的人力资源政策，促进注重成果管理文化(见第二和第三部分)；
- (f) 系统核查包括调查各级工作人员和管理人员对注重结果管理的了解和应用情况。

基 准 9

制定知识管理战略，支持注重结果的管理。

23. 知识管理可以成为加强和补充注重结果管理的重要管理工具。综合性知识管理战略应该考虑该问题的多职能性质，涉及本组织从人力资源到信息和沟通技术服务等不同领域。为此，本组织应该：

- (a) 制定坚实的知识管理战略，涉及知识的捕获、整理、编辑、结构安排、存储、分享和散发等方面(包括内部和外部的创新成果、最佳做法)，并辅之以适合的信息管理系统；
- (b) 在绩效管理制度中列入有关规定，鼓励工作人员记录和报告创新成果和最佳做法。

第二部分 在人力资源管理方面授予权力和实行问责

A. 授予权力

24. 授予权力的主要目的是更有效地使用所有资源，催生更灵活、更具反应能力的组织，从而提高总体绩效。授予权力是成功地执行注重结果管理的先决条件：对结果问责，管理人员必须通过各方面特别是人力资源管理方面的明确授权，拥有充分的权限。与私营部门一样，政府管理部门的明显趋势也是通过授权基层管理人员而建立更具信任和较少限制的管理作风。目前倡导的不再是往往出于各种行政程序的权宜考虑而授权给管理人员，而是管理文化的全新变化。

25. 检查员提出了以下关于人力资源管理授权的关键成功因素。许多因素适用于所有资源管理。

基 准 1

建立清楚、明确的纵向指挥系统。

26. 可通过以下方式实现：

- (a) 建立明确的制度化指挥系统，从本组织的最高立法一级到最低一级；
- (b) 发现并消除过份的管制和批准机制，酌情改革规则条例，以简化管理程序。

基 准 2

明确制定如何授予权力。

27. 可通过以下方式实现：

- (a) 规定哪些权利可以或应该授予哪一级，认真权衡所涉及的风险和利益；
- (b) 认真区别授予权力与下放行政任务；
- (c) 明确区分授权签字与授予权力；

- (d) 明确规定将职员遴选等人力资源管理的哪些重大责任授予指挥系统中从最高管理层到基层管理人员的各个级别；
- (e) 将授予基层管理人员的行政职责限制在与授权密切相关的职责；
- (f) 具体规定可对授权条款加以减损的情况。

基 准 3

在一般行政文件和/或具体授权命令中明确规定授予权力，并应该保持一致。

28. 可通过以下方式实现：

- (a) 起草一份综合性陈述，最好是一份单一文件，说明本组织可授予的所有权力及相关问责；
- (b) 在单个授权命令中规定具体的责任，例如将授权范围和相关问责限于有关个人掌管的资源；
- (c) 系统地散发所有授权文书；
- (d) 酌情定期审查和更新所有授权文书，以利澄清和保持一致。

基 准 4

通过有效的管理信息系统支持授予权力工作。

29. 这意味着及时开发综合管理信息系统中的人力资源管理系统。

基 准 5

管理人员通过充分获取信息来增强能力。

可通过以下方式实现：

- (a) 开发具有先进搜索功能的在线人力资源管理手册；
- (b) 不断更新行政文件和指南，反映有关授予权力的新政策和新变化；
- (c) 在线获取属下工作人员的信息。

基 准 6

通过有效的人力资源管理中心支持服务系统和单个服务台来增强管理人员的能力。

30. 可通过以下方式实现：

- (a) 审查中心支持服务系统的适用性、位置和资源情况，其主要职能有：提供共同行政服务；提供咨询服务，包括经由人力资源服务台提供咨询服务；获取管理知识；监督；
- (b) 必要时加强这些服务。

基 准 7

管理人员具备必需的才能。

31. 这意味着需要：

- (a) 明确规定所必需的管理才能；
- (b) 聘用、安置、晋升和重新分派那些确实具有必要管理才能的人员担任领导职位；
- (c) 晋升那些具有管理才能和一贯良好业绩的人员。

基 准 8

通过适当培训增强管理者的能力。

32. 可通过以下方式实现：

- (a) 提供专门培训，确保充分开发本组织内的管理才能；
- (b) 扩大联合国职员学院在该领域的作用。

B. 问责制

33. 检查员注意到，各组织职工代表在授权问题上提出的主要关切之一是，如果缺乏有效的问责机制，扩大管理人员权限有时可能造成任意决策和滥用权力。联合国秘书长则强调，对资源使用的问责是一个组织中授权文化的一

部分。虽然各方对建立坚实可靠的问责制已达成充分共识，但不一定都了解这一制度是什么和意味着什么。为此，检查员提出以下实行问责制的成功因素。

基 准 1

参照注重结果的管理体制，制订问责制包括司法制度的明确法律框架。

34. 这意味着需要审查和修订有关规则条例，以及相关程序和行政指令。

基 准 2

以注重绩效的问责制度代表传统的服从制度。

35. 这意味着：

- (a) 审查现行问责制，必要时改成新机制，积极强调如何指导管理人员的良好行为，不断鼓励他们改善绩效；
- (b) 各组织制定明确的规定，在管理和行政中实施职责、责任、报告，监督和司法。

基 准 3

从上至下在各级实行问责制。行政首长和主要单位负责人首先对他们应该产生的结果负责。

36. 这意味着：

- (a) 将方案预算视为立法机构与行政首长之间绩效协议的关键内容；
- (b) 有关组织的行政首长与高级管理人员个人达成绩效协议；
- (c) 有关聘用、安置、重新分配和晋升的决定严格依据专业才能，不允许让立法机构明示同意和法定的条件以外的政治考虑影响这些决定。

基 准 4

各级领导恪尽职守。

37. 这意味着问责制将确保各级领导层，特别是最高领导层尽职尽责。

基 准 5

作为人力资源使用问责制的基础，不仅需要评估实现预期结果的程度，而且需要评估实现这些结果所表现出的管理能力——例如通过360度的反馈机制来衡量。

38. 这意味着需要制订适当的数量和质量绩效指标。

基 准 6

建立有效的人力资源管理监督制度。

39. 可通过以下方式实现：

- (a) 建立旨在向管理层提供战略支持的监督制度，包括必要的报告机制；
- (b) 开展针对性的监督活动；
- (c) 及时分析绩效信息，以便反馈给下个计划周期；
- (d) 及时引入综合管理信息系统，以便利报告和监督。

基 准 7

建立有力的监督制度。

40. 这意味着：

- (a) 审核现有监督和管理制度在独立性、职权、报告、结构、人员配备和专业方面是否适合于应对注重结果管理的要求；
- (b) 必要时采取行动纠正失误；
- (c) 制订、散发和实施工作人员行为守则和职业标准；

- (d) 为工作人员举报欺诈和其他滥用职权行为提供便利的渠道，对举报人员给予切实保护。

基 准 8

建立透明、迅捷、独立和公平的行政司法制度。

- 41. 可通过以下方式实现：
 - (a) 鼓励诉诸调解；
 - (b) 任命由行政当局和职员代表联合挑选的内部监察员或聘请外部监察员；
 - (c) 精简现有上诉机构，为任何性质的职员考绩上诉提供统一渠道(考绩抗辩、对行政决定的上诉等)；
 - (d) 加强上诉机构工作人员的专业精神和独立性，并有可能聘请有关组织以外的工作人员参加；
 - (e) 审查引起过多上诉的工作人员行政条例；
 - (f) 加强内部上诉机构的作用，增加它们的独立性，确保整个上诉过程留有完整记录，并在以后诉讼程序中给予考虑；
 - (g) 行政法庭发现对有关当事方草率适用和实施处分的情况(如采取合理比例工资的形式)；
 - (h) 发现其决定引起不同工作人员多次诉讼获胜的管理人员，认真审查他们的工作。

第三部分 业绩和合同管理

A. 业绩管理

42. 在联合国系统，业绩管理一直被看作是严格意义的业绩考评，1980年代和1990年代建立的考绩制度常常缺少可信度。检查员认为，现行许多制度仍然缺少协调、可靠的业绩管理制度所必需的一些特点。鉴于业绩管理制度对注重结果管理的重要性，对这种情况应该加以纠正。检查员提出以下成功实行业绩管理制度的关键成功因素。

基 准 1

有效业绩管理制度的一个重要条件是改变有关组织的文化。

43. 可通过以下方式实现：

- (a) 在聘用新的管理人员和安置、晋升及重新分配工作人员担任管理职位时，强调必需的管理才能；现任管理人员应该参加领导和管理培训；
- (b) 建立机制，确保业绩管理制度中的适当授权和相关问责。

基 准 2

实行业绩管理制度，应该向工作人员传达和说明本组织的目标，将个人业绩预期与本组织的目标统一起来。

44. 可通过以下方式实现：

- (a) 明确制定本组织的各级目标；
- (b) 建立一个规划工作、编制方案和订立目标的框架，将部门和单位目标与个人工作计划系统联系起来，并加以核查；
- (c) 使考绩周期与方案预算周期相一致；
- (d) 共同了解在评价所涉期间工作人员个人业绩对方案执行的潜在影响；
- (e) 找出对业绩结果具有影响的横向和外部因素；

- (f) 当某单位的考绩结果与该单位个人的考绩结果发生矛盾时，采取纠正行动。

基 准 3

业绩管理制度应被看作是一种管理工具，协助有关组织日常管理、指导和控制资源。

45. 可通过以下方式实现：

- (a) 在工作单位内交流个人工作计划，以增加透明度；
- (b) 鼓励管理人员和工作人员之间不断对话，鼓励业绩优良者，及时指导业绩落后者；
- (c) 系统记录整个考核期间的业绩。

基 准 4

业绩管理制度应该简单，且容易管理。

46. 可通过以下方式实现：

- (a) 将评级等级限为三等(即显著超过业绩要求；完全符合业绩要求，不完全符合业绩要求)；
- (b) 在整个组织内向管理人员提供评级标准使用指南，并确保一致性；
- (c) 在评级分布上保持充分的灵活性，以便对个人和机构业绩进行有意义的比较，为奖励和/或处罚提供依据。

基 准 5

在业绩管理制度中，使用适当和平衡的标准衡量目标的实现情况。

47. 可通过以下方式实现：

- (a) 全面评价个人业绩，包括取得的结果，“用户”满意度以及必要价值观念和才能的表现程度；
- (b) 确定并经常使用数量和质量指标。

基 准 6

业绩管理制度应该确保整个组织内评估结果的一致。

48. 可以建立审评团/小组或类似机制，审查所有工作人员考绩报告的质量、一致性和公平程度，并酌情向主管人员提出建议。

基 准 7

将考绩结果当作人事变动，特别是职业发展的依据。

49. 长期监测个人考绩，以便：

- (a) 发现和晋升有卓越才能，可以为本组织较高一级工作作出贡献和承担更大责任的工作人员；
- (b) 发现技能、经验和才能最适合其他职位的工作人员，并作出相应调配。

基 准 8

业绩管理制度应该发现和满足工作人员的职业发展需求。
还应该发现和纠正业绩长期不佳情况。

50. 可通过以下方式实现：

- (a) 通过个人考绩报告，发现工作人员的职业发展需求，制订具体计划满足他们的需求；
- (b) 认定工作人员总体职业发展，编制适当的组织培训计划；
- (c) 记录和讨论有问题的业绩，包括订立改进业绩计划协议；
- (d) 通过观察不良业绩，找出各种后果。

B. 奖励优绩

51. 人们常常认为，国家和国际行政当局现行薪酬制度不鼓励也不奖励突出业绩者，需要作出更大努力将绩优者留在公务员队伍。许多国家的行政当局近年采取了按业绩付酬制度，并取得了不同程度的成功。它们认为，薪酬制

度应该改变，向雇员支付报酬不仅仅是传达或奖励优良的价格观念、行为和成果。联合国系统共同薪酬制度被广泛认为以资历为基础，不重视劳动市场和业绩，所以检查员在报告本部分探讨在联合国各组织实行上述新制度的问题。首先，必须强调，建立有效的业绩管理制度是实行按业绩付酬制度的前提，后者只是这类制度建立后管理人员用以奖励优绩的重要工具。检查员提出以下成功实行按业绩付酬制度的关键因素，包括减级增距制度。

基 准 1

建立有力的业绩管理和问责制，以使雇员看到按业绩付酬制度是可靠的，公平的和一致的。

52. 这意味着需要：

- (a) 制定和执行有力可靠的业绩管理和问责制度；
- (b) 聘用时明确说明关于业绩管理及其后果的“游戏规则”；
- (c) 建立客观标准，保证整个组织内的一致性；
- (d) 建立不偏不倚的专门小组，指导奖励的分配。

基 准 2

业绩奖励制度不仅仅重视个人业绩，而是强调整个组织的成果。

53. 由于较容易评估资深管理人员个人对实现本组织目标的贡献，不妨首先在他们中间实行这一制度。

基 准 3

考绩与加薪之间存在明确联系，按业绩付酬制度的目的是确保优绩奖励与工作人员对本组织方案执行的贡献相称。

基 准 4

确保资金来源，使按业绩付酬制度在财务上可行。

54. 如果立法机构接受按业绩付酬制度，才可以考虑所涉资金问题，探讨以下一种或多种方式：

- (a) 立法机构提供成功执行获批准方案所需要的资源。资金获得批准后，行政首长应该有权按自己认为合适的方式，包括实施按业绩付酬制度，使用这些资源，并向立法机构报告自己的行动；
- (b) 有关组织可以使用财政年度结束时所节省资源的一定比例，作为奖励优绩所增加的报酬开支(需要修改有关财务条例)；
- (c) 将工作人员薪酬开支拨款的一定比例专门用于这一计划(需要修改有关财务条例)；
- (d) 冻结绩差者的级内工资。

基 准 5

奖励制度必须具有明确的激励作用。

55. 作为设计按业绩付酬制度的第一步，各组织不妨在工作人员之内进行一次调查，以查明激励业绩的关键因素。

基 准 6

按业绩付酬制度必须得到广泛的接受，才能卓有成效。

56. 在设计按业绩付酬制度的初级阶段，各组织应该与有关当事方广泛磋商，直接从雇员中获得反馈，邀请职工代表参加。

C. 合同安排

57. 合同安排是增强能力和改进绩效的有效人力资源战略的核心内容。它们应该与所从事工作的类别和期限密切相关，应该容易管理、公平和透明。近期经验以及联合国行政法庭的判例表明，缺少有效的业绩管理制度和经过适当培训的管理人员，实行何种合同差别不大。检查员认为，虽然合同安排问题过去主要与薪酬和费用节省有关，但现在应被看作是业绩管理制度的一部分。检查员提出以下条件，藉以通过合同安排支持有效的注重结果的管理制度。

基 准 1

人力资源与本组织的战略目标相一致。

58. 可通过以下方式实现：

- (a) 制订有效的规划工具，确定本组织完成任务所需要的人力资源；
- (b) 将人力资源规划纳入本组织短期、中期和长期战略和业务规划；
- (c) 建立现有劳动队伍主要技能和特点的详细清单；
- (d) 联合国各组织理事机构允许行政首长在使用人力资源时有更大预算灵活性。

基 准 2

承认国际公共组织的具体需求，保持定期合同和无限制合同之间的平衡，以有利于取得优良业绩。

59. 在这方面，可对新雇用的工作人员进行一次调查，以便评估终身制对联合国组织聘用工作吸引力的重要性。

基 准 3

建立透明、有效和公平的聘用/安置制度，以支持注重结果的合同政策。

60. 这类制度通常包括以下特点：

- (a) 各组织尽可能广泛公布职位空缺，包括在专门网站进行公布，使用电子筛选工具确保考虑真正合格的候选人；
- (b) 在职位空缺公告中明确说明某一职位所要求的能力、资格和技能种类，以及预期任职时间；
- (c) 说明方案管理人员聘用和安置所负责职位的授权；
- (d) 制订考试、测试能力的访谈和“评估中心”等手段和机制，以协助管理人员履行职责；使用预定的、清楚的和可核查的候选人遴选标准，并确定这些标准的各自份量；

- (e) 建立中心机构，审查遴选决定，确保采取预定的评价标准和有关程序，并充分记录比较评价。

基 准 4

将合同改革的重点转向业绩。

61. 同时，合同改革将继续谋求实现以下有利于实行注重结果管理的目标：

- (a) 合理改革和简化合同安排，最终将合同分为两类，定期合同和无限期合同；
- (b) 增加各组织的灵活性，使它们可以在合适的时候雇用合适人员从事某项具体的工作，并保证所需要的期限；
- (c) 公平。

基 准 5

对行政法庭的判例给予考虑。

62. 为此，本组织不妨：

- (a) 在实际注重结果的管理时，审查行政程序的效率和效果；
- (b) 设计合同文件时，注明雇用条件，并确保工作人员充分了解雇用条件和所涉问题，包括预期职业前景；
- (c) 建立机制，确保充分支持管理人员，监督行政程序的有效适用；
- (d) 建立机制，确保管理人员对合同安排的问责。

-- -- -- -- --