



第六十三届会议

议程项目 123 和 128

人力资源管理

关于内部监督事务厅活动的报告

对人力资源管理厅的深入评价

内部监督事务厅的报告

“主要目标尚未实现：人力资源管理厅面对重大挑战”

摘要

按照方案和协调委员会第四十六届会议的决定，内部监督事务厅(监督厅)对人力资源管理厅(人力厅)进行了一次深入评价。本报告评估由人力厅牵头的联合国秘书处的人力资源活动的相关性、效率、成效和影响。人力厅对本报告进行了审查，其意见已酌情列入本报告，以斜体字显示。人力厅基本同意这些建议。

作为负责下列事项的中央主管当局，人力厅面临重大挑战：

- 进行战略人力资源规划和制定政策；
- 在全秘书处进行人力资源授权；
- 直接提供许多人力资源服务。

监督厅赞扬人力厅当前在一个面临多重挑战、内部关系复杂和雄心勃勃的改革议程的大环境中，为领导秘书处实现高效的人力资源管理所作努力。不过监督厅注意到，人力厅无法有效满足本组织巨大的人力资源需求。

* 由于技术原因重新印发。



人力厅正在努力实现高效的人力资源管理，但是所期望的结果并没有完全实现。例如：

- 尽管工作人员甄选期限在过去五年中已大大改进——从平均 351 天缩短到 187 天，但是现有期限长度仍被认为对秘书处各部完成任务的能力造成不利影响；
- 在促进升级机会、确定优秀的外部候选人和全力支持性别平衡和地域分配目标方面，各利益攸关方对工作人员甄选程序的可信度的评价不高；
- 流动方案举措的结果也远远没有达到所期望的结果；
- 尽管对学习方案给予了积极评价，但是并非所有工作人员都参加了学习方案，本组织工作人员的职业发展也缺少一个综合办法。

人力厅提供的人力资源规划、政策制定和解释性指导也需要改进。此外，人力厅必须更明确地界定全秘书处的人力资源授权。例如，需要就某些部门可以作出哪些决定和人力厅保留哪些决策权提供更明确的信息。这种含混不清令人关切，因为人力厅对给予授权的实体只进行了非常有限的监督。监督厅也发现人力厅用于政策制定和提供解释性指导的资源非常有限。目前，在现有资源水平上，由于没有对人力资源举措进行明确的优先排序，秘书处管理层和工作人员也没有充分透明的政策，人力厅工作量超负荷。工作量负荷正在影响到人力厅工作人员和全秘书处履行人力资源管理职能的其他人员。

监督厅承认，制定和传达精心构思和易于理解的人力资源政策和授权并非易事。尽管人力厅和整个组织所面临的人力资源管理挑战不可能有简单的解决办法，但是监督厅还是提出以下五点建议：

- 制定一个综合框架，以加强工作人员甄选程序，更好地支持职业发展和推动工作人员流动
- 加强政策制定和相关解释性指导职能
- 优先执行人力资源改革举措
- 明确和简化授权
- 加强监督职能

目录

	页次
一. 导言	4
二. 方法	4
三. 人力资源管理厅的背景和任务	5
A. 组织结构	6
B. 近期改革和挑战	6
四. 评价结果	7
A. 虽然人力厅努力实现高效的人力资源管理，但仍存在重大挑战 且尚未完全达到预期成果	7
B. 人力厅人力资源管理规划和政策制订并不完全有效	20
C. 人力资源授权缺乏清晰性、人力厅监测不足，削弱人力资源成果问责制	23
D. 对医务评价正面，但对外地服务不断增长的需求带来了挑战	25
E. 认为人力厅未能高度以客户为本	26
五. 结论	26
六. 建议	27

一. 导言

1. 方案和协调委员会第四十六届会议请内部监督事务厅(监督厅)对人力资源管理厅(人力厅)进行一次深入评价,以提交2008年9月举行的大会第六十三届会议第五委员会审议(A/61/16和Corr.1,第369段)。大会第61/235号决议核可了该要求。大会在另一项决议中还请秘书长委托监督厅在对人力厅的评价中纳入对过去五年的征聘、升级和流动政策的审查(第62/236号决议,第36段)。这两项任务在本报告中都有述及。人力厅对本报告进行了审查,其意见已酌情列入本报告,以斜体字显示。人力厅基本同意监督厅的建议。

2. 有关评价的总体目标是,按照人力厅的目标,尽可能系统和客观地评估人力厅的活动的关联性、效率、成效和影响(见ST/SGB/2000/8,条例7.1)。在确定本次深入评价的范围时,监督厅考虑到了近期完成或正在进行的审查。因为联合国内部司法系统正在全面审查之中,本次评估不包括任何对这一职能的深入分析。

二. 方法

3. 对人力厅进行评价时,监督厅采用了以下16种定性和定量方法:(a)对秘书处管理人员的一项自填式网上调查;¹ (b)对秘书处国际工作人员的一项自填式网上调查;² (c)对秘书处当地工作人员的一项自填式网上调查;³ (d)对人力资源干事/执行干事的一项自填式网上调查;⁴ (e)对维和特派团人力资源管理的一项自填式网上调查;⁵ (f)对人力厅工作人员的一项自填式网上调查;⁶ (g)同人力厅管理人员进行的35次深入访谈;(h)同位于纽约和总部以外办事处的人力资源管理伙伴进行的17次深入访谈;⁷ (i)对联合国日内瓦办

¹ 调查是2008年5月2日至19日进行的。在总共1814名秘书处管理人员中,调查表被发给随机抽样的612人;收到250份答复,答复率为41%。

² 调查是2008年5月5日至16日进行的。在总共17571名国际工作人员中,调查表被发给随机抽样的816人;收到335份答复,答复率为41%。

³ 调查是2008年5月6日至16日进行的。在总共13764名秘书处当地工作人员中,调查表被发给随机抽样的411人;收到90份答复,答复率为22%。

⁴ 调查是2008年4月2日至18日进行的。调查表被发给人力厅确定的所有29名执行干事和人力资源干事;共收到19份答复,答复率为65%。

⁵ 调查是2008年3月20日至4月30日进行的。调查表被发给外勤部外勤人事司确定的所有52个和特派团的人力资源干事,包括参谋长、行政主管、文职人事主任和行政主任;收到42份答复,答复率为81%。

⁶ 调查是2008年1月28日至2月27日进行的。调查表被发给全部260名人力厅工作人员,收到112份答复,答复率为43%。

⁷ 人力资源伙伴是具有人力资源授权的实体,包括一些不具授权的实体。

事处和联合国内罗毕办事处进行的实地访问，共进行了 25 次访谈；(j) 对一个维和特派团进行了一次实地访问，同国际工作人员和当地工作人员进行了 25 次访谈和 4 次重点小组活动；⁸ (k) 为妇女设立了一个配有部门协调人的重点小组；⁹ (l) 对 5 年的人力厅银河系统征聘和升级数据进行了分析；¹⁰ (m) 对外勤支助部外勤人事司征聘和升级现成总数据进行了一次分析；(n) 对人力厅强制性流动方案数据进行了一次分析，并对方案参加者进行了一次调查；¹¹ (o) 对人力厅电子考绩制度(e-PAS)数据进行了一次分析；(p) 对秘书处内人力资源管理职能的近期报告进行了一次桌上审查。

4. 鉴于秘书处内人力资源职能范围广泛，监督厅没有对所有人力厅活动进行穷尽式深入审查，而是将重点放在人力厅主要职能和对过去五年的征聘、升级和流动数据进行的分析上。监督厅没有独立核实所有这些数据的准确性，尽管数据在总体上被认为是可靠的，但是由于秘书处人力资源信息技术系统不是一个一体化的系统，数据仍然存在一些缺陷。此外，由于维和特派团的征聘、升级和流动方面的可靠数据有限，因此本次评价没有大量包含这类数据。

三. 人力资源管理厅的背景和任务

5. 人力厅是秘书处与人力资源管理有关的所有事宜的中央主管当局。根据秘书处公告，人力厅：

“谋求使本组织的人力资源能力足以履行本组织的使命及应付任务的变化，并确保秘书处能够以有效率和有效益的方式履行其职能。该厅在工作中力求保持敏感性和适当的灵活性，同时考虑到《联合国宪章》的规定、大会授予的任务、《工作人员条例和工作人员细则》以及好雇主应当遵循的原则与做法。本厅在拟订解决方案时，既要照顾到组织上的战略需求，也要照顾到工作人员个人的需求。”¹²

6. 监督厅指出，尽管人力厅给予方案主管大量授权，但是人力厅对下列职能负有直接责任：

- 制定、执行和监督秘书处内所有人力资源政策

⁸ 监督厅认识到各维和特派团所面临的挑战各不相同，因此征求了外勤部外勤人事司的意见，以便确定一个较大的设立时间较长的特派团进行访问。

⁹ 调查是 2008 年 4 月 30 日在纽约进行；在 14 个设有协调人的部/厅中，有 6 个(43%)参加。

¹⁰ 包括专业及以上职类工作人员以及一般事务及有关职类工作人员。

¹¹ 调查于 2008 年 5 月进行。调查表被发给参加管理下调任方案的 124 名 P-3 级和 G-7 级工作人员，其中有 45 名工作人员(36%)作了答复。

¹² ST/SGB/2004/8，第 2.1 段。

- 管理人员甄选程序
- 对工作人员发展方案、绩效考核程序和工作人员流动政策的执行负有主要责任
- 支持在秘书处工作人员构成方面完成地域分配任务
- 支持完成性别均衡任务
- 管理医疗事务

A. 组织结构

7. 以下是人力厅修改后的组织结构，即由助理秘书长办公室、三个司和一个自治处组成：¹³

- (a) **人力资源政策处**：负责政策制订、解释和咨询、服务条件和行政法；
- (b) **战略规划和人员配置司**：负责征聘、人员配置和考试的管理以及人力资源规划、监测和报告；
- (c) **学习、发展和人力资源服务司**：负责发展和学习；职业支助、业绩管理和流动；工作人员咨询；行政职责；
- (d) **医务司**：负责全秘书处医疗政策的制订、提供体检合格证明、提高工作人员对一些保健问题的认识，确保工作人员获得保健意识方案和保健。

根据以前的组织结构，人力厅由三个司组成(括号中为各司工作人员人数)：业务司(84)，组织发展司(77)，医务司(35)。2006-2007 两年期中，人力厅的总预算为 73 756 500 美元，工作人员总数为 206 人。

B. 近期改革和挑战

8. 《联合国宪章》第一百零一条明确声明需要一支高度合格的、独立的国际公务员队伍。因此，人力厅在确保联合国实体拥有实现规定目标所需的人力资源方面发挥着关键性作用。为了使秘书处的人力资源职能能够适应不断变化的组织环境，会员国核可了一些重要的人力资源改革举措。¹⁴ 强调需要尽可能加强本组织的机构效力，并强调必须要有一支能够适应秘书处各领域工作的、掌握多种技能和多才多艺的、流动的工作人员队伍。已呼吁转变模式，建立一种鼓励权力下放、

¹³ 将在第一次执行情况报告中报告改组情况(以往组织结构见 ST/SGB/2004/8，第 2.1 段)。

¹⁴ 自 1997 年以来大会关于人力资源改革的重要决议包括：51/266、59/266、57/305、60/238、61/659、61/244。1997 年以前的改革举措包括：1997 年秘书长的报告“革新联合国：改革方案”(A/51/950)和其后各项报告(A/57/387 和 Corr. 1、A/59/2005、A/60/692 和 A/61/255)。

责任制、问责制和持续学习的新文化，并强调战略人力资源管理的重要性。在这些举措上所取得的进展已载入若干报告。¹⁵

9. 研究文献确定了某些对本组织长期成功至关重要的人力资源职能。高度有效的人力资源管理始自选择性征聘，即对征聘最佳的候选人给予积极的关注。必须对组织工作人员的培训和发展给予大量和持续的关注，这包括对传统培训的关注、对业绩评价的战略性关注、确定符合组织需要的升级机会以及重点关注继任规划。人力资源管理研究还发现，各组织必须促进协同工作，强调赋予权力，并积极管理多元化问题，以及强调有必要同时关注将工作人员看作客户的问题。还鼓励各组织使工作的结构安排能够促进灵活性。最后，确认知识管理和加强同所有工作人员的沟通对于高效的人力资源管理至关重要。同时、有效地执行这些职能是一项极其困难的任务。

10. 秘书处强有力的人力资源管理基础设施对于应对这方面的重大挑战必不可少。有关基础设施的其四个支柱包括：(a) 充足的人力资源能力；(b) 明确有效的问责制结构；(c) 支持和促进高效的人力资源职能的组织环境；(d) 健全的中央人力资源数据系统。各组织如果没有在这些方面打下坚实的基础，就不能有效地使用其重要的人力资源完成任务。

四. 评价结果

A. 虽然人力厅努力实现高效的人力资源管理，但仍存在重大挑战且尚未完全达到预期成果

11. 监督厅赞赏人力厅当前在一个面临多重挑战、内部关系复杂和雄心勃勃的改革议程的大环境中，为领导秘书处实现高效的人力资源管理所作努力。人力厅是秘书处内负责所有人力资源管理相关事项的中央管理机构。人力厅本着这一身份力求确保：甄选最有资格的候选人；培养有多种技能的流动人员；完成满足性别均衡和地域分配的任务。人力厅为实施提供服务职能，还力求达到客户高度满意率。监督厅认为，人力厅要发挥作用实现这些结果，涉及两个重要事项。首先，人力厅在整个秘书处下放人力资源权力。因此，有许多人力资源职能不是由人力厅直接履行，可是，人力厅负责监督执行情况。特别是，外勤支助部外勤人事司被赋予很大权力。其次，有效的战略规划和政策制订对实现上述人力资源管理结果至关重要；人力厅在整个秘书处负责这些规划和政策制订职能。本评价报告除其他事项外，提出有关规划和政策制订的结果(见结果 B，第 55-64 段)；有关授权和监测的结果(见结果 C，第 65-71 段)。

¹⁵ 例如见 A/61/228、A/60/692、A/61/659、A/61/319、A/61/257 第 60/238 号决议和若干监督报告等。

1. 虽然最近有所改进，现行工作人员甄选程序无助于战略性人才管理

12. 监督厅注意到，战略性人才管理取决于工作人员甄选程序是否：为某员额确定最有资格的候选人；及时；促进识别有业经证明的业绩记录且有经验和技能的完全合格的内部候选人，以便将其晋升到可利用其技能的关键岗位上。一个组织的工作人员甄选程序在其工作人员、管理层和其它利益攸关者看来应是可信的。就联合国秘书处而言，这包括促进实施任务，使秘书处工作人员实现性别均衡和地域分配。

(a) 工作人员甄选时限有所改进，但仍感到耗时太长

13. 监督厅对人力厅银河系统的数据分析表明，使用银河系统甄选工作人员的征聘和晋升时限在过去五年中有所改善(见表 1)。2003 年，用银河系统甄选工作人员平均需要 351 天。截至 2007 年，时间缩减为 187 天。截至 2007 年，涉及“平级调动”的工作人员甄选耗时最短，平均为 144 天。最初的征聘耗时最长，平均 247 天。监督厅还注意到，已纳入名册的候选人的甄选需时 152 天，其中包括新征聘或内部候选人晋升情况，短于整个工作人员甄选的 average 时间 187 天，表明名册的确可缩短雇用和晋升时限。在采用名册制度之前的 2003 年和 2004 年，甄选候选人的平均时间分别为 351 天和 290 天。名册确实有助于缩短工作人员甄选程序时限。人力厅称，甄选时限降低的主要原因是，以前的文书程序改为现行做法，采用了步骤简化的电子人员配置工具。

表 1

编制空缺通知与开始上班之间的平均天数

	晋升 ^a	征聘/初次 ^b	征聘/其它 ^c	平级调动 ^d	列入名册 ^e	平均天数共计
2003	400	398	398	208	不适用	351
2004	207	372	331	252	不适用	290
2005	207	394	332	252	245	286
2006	397	343	285	198	177	280
2007	164	247	227	144	152	187

说明：根据综合管理信息系统(综管系统)提供的数据。

^a 晋升(人数=3 262)：晋升到更高职等的内部候选人。

^b 征聘/初次(人数=393)：外部候选人。

^c 征聘/其它(人数=588)：以前任用的外部候选人。

^d 平级调动(人数=214)：内部候选人。

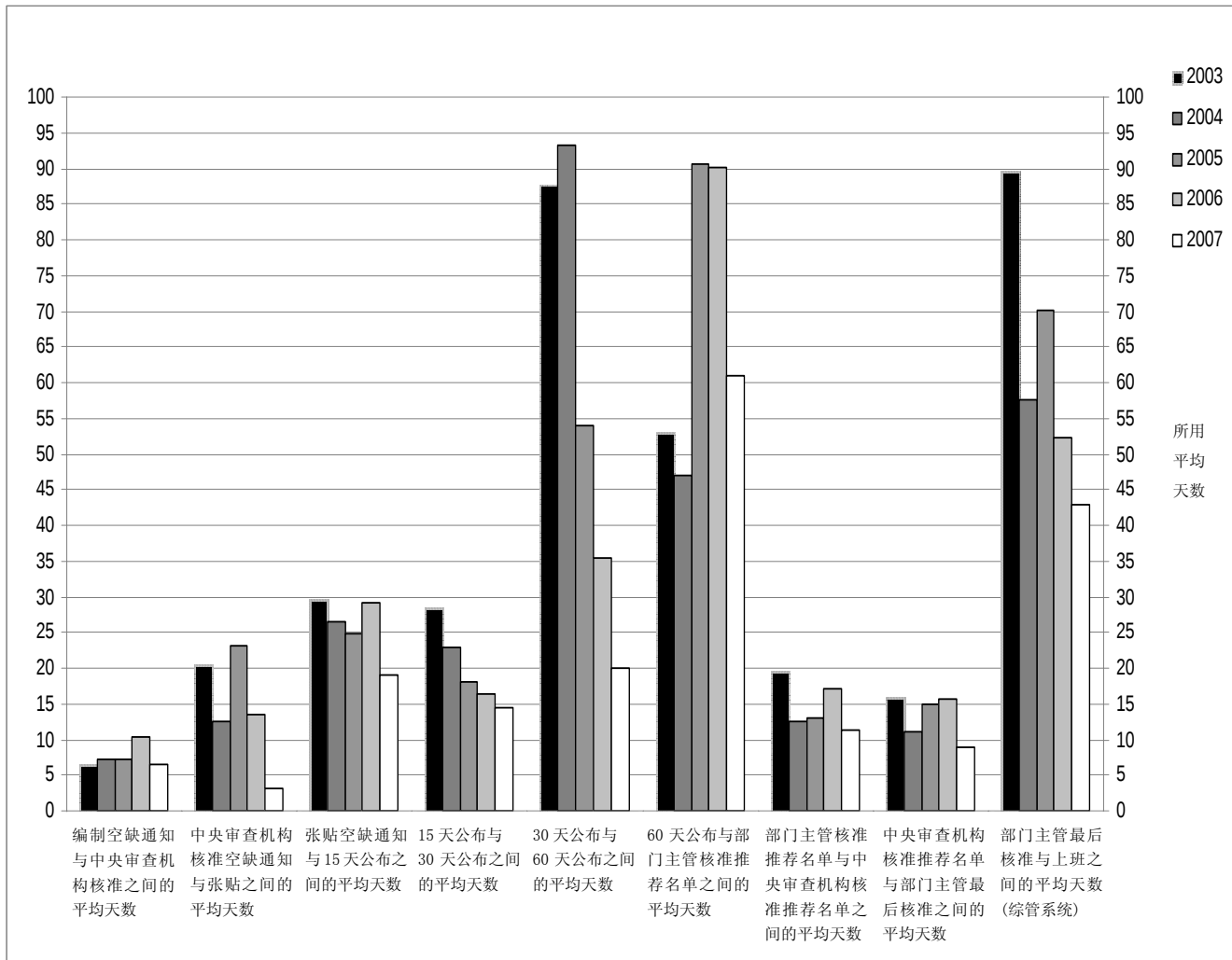
^e 列入名册(人数=62)：从名册上甄选的所有内部或外部候选人。

14. 对于银河系统上公布的秘书处职位，征聘程序的一些步骤较之其它步骤一贯耗时较长。如图 1 所示，最近五年的大多数时间里，以下步骤耗时最长：在公布合格候选人名单方面 30 天与 60 天之间的间隔，人力厅在这段期间确定资格；60 天公布名单与部门主管核准推荐名单之间的间隔，这一步骤主要由部门掌握，包括评价、面试和编制推荐名单；部门主管批准与录取候选人开始工作之间的间隔，涉及许多程序和决策者。

15. 截至 2007 年，其中两个较长的工作人员甄选步骤所需平均天数已大为减少。令人印象深刻的是，其中包括 30 天与 60 天公布名单之间的间隔从 2004 年的平均 93 天之多减至 2007 年的 20 天。此外，部门主管最后核准与开始工作之间的平均天数从 2003 年的 90 天减至 2007 年的 43 天。人力厅表示，应阐明 30 天与 60 天公布名单之间的时间从 93 天减至 20 天的意义。监督厅所用的平均数似乎包括一般事务和有关职类员额，其截止时间是在第 30 天，因此，不会在第 60 天也予以公布。因此，纳入一般事务员额将使结果严重偏斜，得出较低的数字。

图 1

按年份开列的累计汇总(晋升、初次征聘、其它征聘、平级和列入名册)



16. 没有外勤支助部外勤人事司维和特派团征聘和晋升时限的可比数据。根据2007 年对特派团空缺通知抽样的 50 项征聘业务，综管系统的记录是，从发布空缺通知到工作人员上班的平均天数是 139 天。监督厅发现，征聘维和员额的不同征聘步骤所需时间没有完全可靠的数据。有些证据表明，完成甄选程序后，新工作人员体检合格证明是征聘程序中耗时最长的一步。¹⁶

17. 监督厅不能确定相当于联合国秘书处的机构的征聘期限基准。尽管秘书处的征聘和晋升期限最近有所改善，但仍感觉工作人员甄选程序耗时太长。秘书处的

¹⁶ 外勤人事司向监督厅提供的2008年5月份数据;根据2006年11月至2007年12月的Supertrack系统数据,“启动体检合格证明”平均耗时21天。

大多数管理人员(66%)，包括维和特派团的管理人员，对这一程序的及时性评为“很差”或“差”。此外，秘书处管理人员认为，工作人员甄选程序所需时间是他们面临的最大人力资源挑战。人力资源干事和执行干事也对及时性评价很低，19名答复者中有7人评为“很差”。最后，秘书处工作人员，包括维和特派团工作人员，对甄选程序的及时性作了类似评价，有60%评为“很差”或“差”。尽管高级管理层契约和人力资源行动计划载有降低空缺率的目标，但其没有制订工作人员甄选程序及时性的具体目标。人力厅表示，正制订措施，进一步降低征聘期限。工作人员-管理当局协调委员会第二十九届会议同意就现行工作人员甄选制度采取这种措施。此外，大会提出了另一征聘程序，这一程序目前正在审查中。如第59/266号决议确认，大会规定空缺通知期间是60天。

18. 在整个秘书处，管理人员认为工作人员甄选程序所需时间对他们履行部门任务的能力造成不利影响。监督厅注意到，2007年银河系统甄选工作人员平均187天的期限不包括银河系统编制空缺通知之前的时间，且监督厅调查的管理人员报告说，如果需要对工作性质分类，则这一初始步骤可能是征聘程序中最耗费时间的一部分。造成银河系统甄选方面延误最长之一的另一步骤介于60天公布与提交中央审查机构之前部门主管核准推荐名单之间的一步。如上所述，在这一步骤中，部门充分控制了有关进程。管理人员和获授权甄选工作人员者提出造成这一阶段延误的原因如下：分派给管理人员的任务包括许多耗时的步骤；除首要职责外，管理人员还须履行这些职能；缺少明确的政策和程序，因而有不同的理解，这需要时间相协调。监督厅认为，这些综合因素有可能导致这一耗时步骤在征聘/晋升程序中造成的延误。人力厅表示，已公布了关于方案管理人员如何审查候选人的准则，且将予以更新。这一步骤也可节约时间，特别是通过制订和使用新的人才管理支助工具，为审查候选人提供更完善的支助，且协助确定各空缺的最佳候选人。

(b) 银河系统工具、综合管理信息系统和维和特派团信息技术系统的缺陷

19. 监督厅发现，人力资源职能方面的信息技术系统无助于有效地处理人力资源事务，且规划新的企业资源规划系统需要人力厅投入大量的资源。尽管这一前瞻性规划既适宜且有必要，但参与制订该新系统的工作人员也是负责维护和更新当前系统的工作人员。鉴于旧的信息技术系统以及新系统的有关信息技术系统都很复杂，因此，问题是是否有充足的资源可用于适当维护现行系统，且为新系统制订进程提供充足的投入。这两项活动涉及密集劳力，需要有大量机构知识的个人予以关注。然而，访谈和调查数据表明，没有充足资源同时履行这两个职能。

20. 当前的人力资源信息技术系统用户报告的满意率不高。许多人力资源干事和执行干事认为银河系统和综管系统在支助其部门工作方面只是“一般”。向银河系统和综管系统提供支助、包括公布指数的人力厅服务台所得评价更差。接近半数答复调查的人认为这一职能“差”或“很差”。他们说，人力资源服务台需要

改进，综管系统作为支助工具没有发挥作用且银河系统无助于有效的人力资源管理。也依赖这些信息技术系统为其人力资源管理提供支助的秘书处许多管理人员提出了负面反馈意见，对银河系统和综管系统以及人力厅信息技术服务台表示或者“有点不满意”或者“非常不满意”。最后，人力厅五分之一的管理人员和工作人员主动表示，信息技术基础设施是最需要改进的人力资源职能。

21. 监督厅发现了综管系统和银河系统的几个问题。综管系统的一个问题涉及移交雇员文字材料。当秘书处工作人员在工作地点之间调动时，其电子数据只有在人力干预下才可转移。因此，需要大量人力厅资源实施这一工作，文件会越积越多，且工作人员往往不能及时得到发放的薪水和应享待遇。人力厅所做的资格审查即可说明银河系统的局限。调查和访谈资料表明，银河系统没有提供充足的功能有效地履行数量巨大的必要的资格审查，从而使这一程序耗时很长，造成了工作人员甄选的延误。人力厅一名管理人员说，现行的工作人员甄选程序是，“人力厅有一半时间必须花在资格审查上，因为银河系统的设计不能展示我们想看的東西。”监督厅注意到，复杂的资格规则也使资格审查程序效率不高。**人力厅表示，新的人才管理支助工具将取代银河系统，解决现行工具的不足之处。**

22. 监督厅力图获取维和特派团 2002-2007 年的征聘、晋升和流动统计数据，发现外勤支助部外勤人事司可提供的信息有很大差异。当前支助和跟踪维和特派团职能的信息技术系统只能提供零碎且不一致的数据。例如，没有已征聘工作人员以及征聘或晋升工作人员所需平均时间方面的通用、可靠数据。这使维和人员处于困难境地。他们没有有效管理维和人力资源所需的信息。此外，外勤人事司和特派团工作人员耗费了大量时间和精力记录和检索不完全满足其需要或本组织需要的统计信息。

(c) 管理当局或工作人员认为工作人员甄选进程未能充分有效地增加晋升机会

23. 高效的人力资源管理也需要得力的人才管理。由于人力厅的任务是支持实现工作人员的多技能化和流动性，因此须确定充分合格、有经验的内部工作人员，加以晋升或平级调动，以满足本组织的需求，同时还须征聘能够为本组织带来有价值的技能和新观念的外部候选人。内部工作人员晋升为组织带来的好处包括：能够按照所需的核心能力评估他们在本组织的履历；他们拥有丰富的机构知识；最后，内部晋升合格的候选人可以激励其他工作人员。相反，如果合格的工作人员认为晋升机会不存在，或者决定不公平，则会导致工作人员人心涣散、效率低下。

24. 从管理人员或工作人员的角度来看，通过秘书处目前工作人员甄选进程晋升的结果不是非常有效。监督厅请秘书处的管理人员就工作人员甄选进程对其晋升合格内部候选人的努力有多大帮助进行评分。对此作出答复的管理人员只有 2% 的人将工作人员甄选进程晋升优秀内部候选人的能力评为“优”，27%评为“良”，27%评为“一般”，24%评为“差”，14%评为“很差”。另外，一些管理人员主动提

出，他们人力资源最大的问题是，秘书处的现行制度不允许他们奖励或晋升表现突出的人员。监督厅指出，“奖励”不一定就是晋升。

25. 秘书处工作人员关于晋升机会的反馈意见也不佳。在工作人员甄选进程帮助他们确定符合自身技能和经验的晋升机会方面，秘书处有一半以上的工作人员评为“差”或“很差”。另外，秘书处工作人员对晋升结果持负面看法。秘书处51%的工作人员并不相信通过努力工作和培养技能获得晋升。

26. 但是，监督厅对银河系统数据的分析表明，2002年到2007年的5年期间，甄选的人员中大约78%来自内部候选人，22%来自外部候选人(见表1)。¹⁷ 这些数据表明，大量的内部候选人获得晋升和平级调动。同时，根据监督厅的调查和访谈资料，主要的利益攸关者——管理人员和工作人员——都认为工作人员甄选制度未能有效地支持本组织的需求和工作人员的职业进取心。这些负面的看法对工作人员甄选进程能够在多大程度上有效地支持实现秘书处工作人员的多技能化和流动性提出了质疑。监督厅指出了导致这种状况的若干因素。鉴于较高职位的晋升机会减少，因工作人员的期望和空缺职位之间的差距而产生的紧张状况可能导致工作人员对此持负面看法。工作人员、管理当局和人力厅之间缺乏有效沟通也可能是一个因素。管理当局的负面看法(见下文第27段)，也可能受到管理人员既要性别均衡、地域分配和任人唯贤任务负责，也要对他们最终完成方案任务负责的影响。下一节列出的调查和访谈资料结果提供进一步说明。

(d) 秘书处工作人员甄选制度的公信力差：在实现性别均衡和地域代表性目标方面的余留挑战

27. 工作人员甄选制度的公信力差。主要的利益攸关者，包括工作人员和管理人员，认为缺乏透明度，并质疑工作人员甄选结果的公正性。秘书处一半以上的工作人员将甄选进程的透明度评为“很差”或“差”，只有2%的人员评为“优”。工作人员对注重能力的面试实行情况的评定只是略好，多数调查答复者评为“一般”，其余人员对此的看法好坏各半。秘书处多数工作人员称，他们认为甄选进程并未选择最合格的候选人。27%的管理人员将透明度评为“一般”，其余答复者对此的看法好坏各半。监督厅指出，尽管人力厅开展了关于加强注重能力的面试的倡议，但是并没有充分实现理想的结果。

28. 监督厅指出，工作人员对非歧视的情况持有较好的看法。秘书处国际和本地工作人员多数认为，甄选进程在族裔、种族和性别方面没有歧视。

29. 在一次重点小组的讨论中，多数部门的妇女问题联络人称，他们认为，当前的工作人员甄选进程并非实现性别平衡和地域分配的最有力手段。他们称，中央审查理事会的目前授权职责未能有效地帮助更好地实现这些目标。部门妇女问题

¹⁷ 所计算的百分比不包含列入名册的候选人，因为他们没有内部/外部的称号。

联络人和其他利益攸关者还认为，没有就高级管理人员契约和人力资源行动计划，包括关于性别平衡和地域分配的目标向各部门问责。许多管理人员则持不同看法，他们认为，在考虑现有候选人的不同技能水平、地域情况和性别等因素时，满足这些目标并往往不是切实可行的。他们称，经常难以同时兼顾性别平衡、地域分配、任人唯贤和不歧视的任务。一些利益攸关者建议，人力厅需要扩大对妇女和任职人数不足的国家国民的征聘宣传，以便增加具有所需技能的申请者。性别问题和提高妇女地位特别顾问办公室未设在人力厅内，在工作人员甄选进程中没有明确的决策权。

30. 监督厅对人力厅 2003–2007 年银河系统征聘、晋升和平级调动数据的分析发现性别差异。表 2 表明，在主任(D)级上，新征聘的男性比例明显高于女性(69%比 31%)。¹⁸ 男性候选人也比女性候选人更可能晋升到D级(男性 65%，女性 35%)。但是，D级的平级调动则更多地涉及女性候选人。如该表所示，P-5 级的情况基本一样，男性更有可能获征聘和晋升。这个趋势在P-3 级上有所改变。尽管新征聘的人员仍然多是男性，但是更多的女性被晋升到P-3 级(57%比 43%)。监督厅进行了趋势分析，发现过去 5 年中这种情况没有明显改变。关于一般事务员额和工匠员额的情况，分析结果时需要考虑一般事务人员中女性比例过高和工匠职类中男性比例过高的情况。监督厅的分析表明，一般事务人员中女性横向调动比例过高，工匠职类中男性横向调动比例过高。

表 2
征聘、晋升和平级调动的累计数据

	2003–2007(百分比)					
	新征聘人员		晋升人员		平级调动人员	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性
主任(D)(所有)	69	31	65	35	62	38
专业及以上职类(所有)	72	28	50	50	54	46
P-5	84	16	58	42	75	25
P-4	78	22	47	53	51	49
P-3	62	38	43	57	48	52
一般事务人员(所有)	45	55	32	68	24	76
工匠人员(所有)	100	0	97	3	100	0

¹⁸ 2003–2007 年 49 名新征聘的人员中，有 34 名男性(69%)，15 名女性(31%)。没有关于申请者男女比例的数据。

31. 监督厅没有为评估实现地域分配的进展情况，而单独分析征聘、晋升和平级调动的资料(关于秘书处在这方面的进展情况的全面资料，见 A/62/315)。秘书长关于秘书处的组成的报告中的分析表明：

“2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日期间，根据适当幅度办法共任用了 219 人。截至 2005 年 6 月 30 日，其中 4 人(1.8%)为无人任职的会员国国民，19 人(8.7%)为任职人数偏低的会员国国民，146 人(66.6%)为在适当幅度之内的会员国国民，49 人(22.4%)为任职人数偏高的会员国国民。”¹⁹

2. 管理下调任方案没有增加秘书处工作人员的流动：对其成效有疑虑

32. 多个任务规定所提出的流动政策目标是发展更为多样、多技能和有经验的国际公务员制度，并加强秘书处全处工作人员的整合。²⁰ 从 2005 年提出一个流动倡议方案开始，人力厅就设法执行这个任务规定。人力厅还扩展了职业发展方案，在主要的工作地点开设专门的职业发展讲习班并设立职业资源中心。

33. 如秘书长关于流动政策的实施的报告(A/62/215)所述，流动政策鼓励工作人员通过管理下调任方案和工作人员根据工作人员甄选制度自愿申请职位的办法进行流动。此外，该政策鼓励工作人员寻找调派特派团或其他临时调派的机会以及为共同制度的组织服务的机会。²¹ 监督厅分析了人力厅迄今关于管理下调任方案的数据。下文列出了这个分析以及管理下调任方案参与者和秘书处其它工作人员和管理人员所提供的调查和访谈数据。监督厅承认，秘书处更多的工作人员可能已经更积极地响应流动要求和人力厅的活动，而且秘书长与人力厅一道制订了关于如下指标的基准数据：“所有晋升”、“所有部/厅内调任”、“所有部/厅之间调动”、“外地特派团之外的所有派任”、“向外地特派团的所有派任”，以及“所有机构间流动”。²² 人力厅指出，将以 2002 年和 2006 年的基准流动数据作为今后审查的基线。

34. 监督厅承认，人力厅在实现理想流动结果的工作中面临严峻挑战，其中包括：工作生活问题，如双职工家庭面对的困难；需要维持机构能力；人力资源信息技术系统的局限，包括雇员记录不准确；在一个大型复杂的环境中率先进行组织改革。此外，由于联合国雇用的工作人员属于不同的职业类，并非适用于所有的工作地点，人力厅需要将工作人员的技能与工作要求相匹配，方法是汇编各种可能的调动情况。[人力厅表示，在 2007 年 6 月工作人员和管理当局协调委员会会议](#)

¹⁹ A/61/257 和 Corr. 1，第 74 段。

²⁰ 见第 49/222 号、第 51/226 号和第 53/221 号决议；ST/SGB/2002/5；ST/AI/2002/4；第 57/305 号决议第二节第 47-53 段和第 59/266 号决议第八节。

²¹ A/62/215，第 53 段。

²² 同上，第 45-52 段。

之后，设立了一个由工作人员和管理人员组成的流动问题闭会期间工作组，以监测流动政策的执行情况。该工作组的调查结果、结论和建议将列入向大会第六十三届会议提交的秘书长关于流动政策的实施的报告。

(a) 对管理下调任方案的参与人数很少

35. 根据人力厅的资料，通过管理下调任方案调动到新职位的工作人员很少(见表 3)。包括法定和自愿参与人员在内，从 2006 年 2 月到 2008 年 7 月只有 100 名工作人员调动到新职位。其中，只有 39 名专业及以上职类工作人员调动到新工作地点。没有工作人员从总部调动到外地。人力厅承认，管理下调任方案所要求的参与人数一直很少。但是这可以直接归因于 2002 年至今流动指标有所增加。根据人力资源行动计划的资料，工作人员的流动从 2002 年的 10.8%增加到 2006 年的 21%以及 2007 年的 27.6%。

表 3
人力厅流动方案参与人数和结果

	自愿调任方案		管理下调任方案	
	方案参与者人数/调动到新职位的人数	调动到新职位的人数百分比	方案参与者人数/调动到新职位的人数	调动到新职位的人数百分比
P-2	35/13	37	65/38	58
P-3	68/0	0	44/16	36
P-4	46/0	0	31/7	23
G-6	13/0	0	97/20	21
G-7	3/0	0	37/10	27
总人数	165/13	8	274/87	32

36. 监督厅指出，虽然有关于管理下流动方案参与人数的数据，但是人力厅确认和跟踪自发调动情况的机制仍然有局限性。监督厅承认，在量化所有流动结果方面面临挑战，但是认为，目前计划以所有 2002 年和 2006 年整个秘书处流动情况为基准来衡量流动政策的结果，包括使用高级管理人员契约和人力资源管理行动计划的流动指标，需要进一步完善。应考虑这种总括性的流动资料能否提供有关流动政策结果的恰当指标以及如何能够确定整个秘书处工作人员流动资料变化的因果关系。

(b) 管理下调任方案的许多参与人员对自己的经历感到消极

37. 监督厅调查了 124 名参与管理下调任方案的 P-3 级和 G-7 级工作人员。总体答复率达到了 36%，尽管并非所有答复者回答了所有问题。大多数答复者称，总体满意程度不佳，足有 63%的人将“总体满意程度”评为“非常不佳”。这些工作人员认为自己的经历是：“深表失望”；“伤心”和“不现实”。有一名工作人员表

示“这个方案浪费时间，并造成秘书处工作人员和管理人员之间出现分歧和混乱”。监督厅认为这尤其令人不安，因为许多参与人员都表示拥护流动方案的原则，或者表示原本是抱着积极的心态来参与这项行动的。

38. 许多答复者(22 人中的 14 人)还称，流动方案对其职业产生了不利影响。特别是参与人员称其专业知识、能力和资格没有得到充分的考虑。许多答复者还指出，可供调动的职位非常有限；有几个答复者认为其上级主管的利益和行动与自己的不一致。

39. 最后，答复者中约有三分之一的人(38 人中的 11 人)表示，人力厅提供的支助不足，指出人力厅的数据不正确(电子情况介绍)，为改正这些资料而投入大量的时间，对流动政策不清楚，以及向人力厅的查问没有得到答复。监督厅指出，鉴于职业调动会带来生活的变化，不应低估因缺乏有效沟通而产生的压力。一些答复者还主动提出，管理下流动方案对其生产力有不利影响。

(c) 其他利益攸关方对现行流动方案成效提出质疑

40. 秘书处管理人员同意直接参与管理下流动方案倡议的工作人员的想法。几乎 70%对该问题有看法的管理人员对该方案的总体成效评价不佳。他们认为该方案不利于增加多技能工作人员，也不利于增加具备外地和总部经验的工作人员。此外，管理人员认为，该方案对于增加机构知识毫无裨益。这些不利的看法与他们拥护流动倡议的原则形成鲜明对照。秘书处 35%的管理人员回答说，流动方案是一个很好的概念，但认为一个主要关切的问题是方案的针对性不足：并没有将技能要求和工作人员的技能进行充分的匹配。另一个关切的问题是方案可能会造成机构知识损失。另外还对不同部门和工作人员实施方案的一致情况表示关切。

41. 人力厅管理人员表示了类似的保留意见，称目前的任务规定难以既推动考虑周全并有针对性的职业发展，又执行流动倡议任务规定。人力厅管理人员还称，需把用于进行其他授权活动的大量时间转用于执行目前的流动倡议。

3. 注意到人力厅的一些学习方案取得了成功，但有效的职业发展仍存在一些挑战

(a) 对学习方案的评价是正面的，但并非所有工作人员都能获得学习机会

42. 工作人员、管理人员以及人力资源干事和执行干事普遍给予人力厅学习方案很高评价。超过 70%的秘书处工作人员和近 60%的管理人员报告说，他们对人力厅培训课程的总体效果感到“满意”或“非常满意”。核心能力技能课程尤其得到很高评价。管理人员还对管理能力培训给予了正面评价。

43. 然而，监督厅关切地注意到，大多数秘书处工作人员没在人力厅培训课程上花很多时间。提供反馈意见的管理人员中，46%报告说过去一年里他们没在人力厅培训上花过一天功夫，19%花了 1-3 天，20%花了 4-5 天，10%花了 6-10 天，5%花了 11 至 15 天。对于秘书处非管理人员，43%在过去一年中没有花过一天，24%

花了 1-3 天，13%花了 4-5 天，8%花了 6-10 天，10%花了 11-15 天，2%在人力厅培训上所用时间超过 20 天。管理人员和工作人员都把缺少时间和工作量要求作为参与程度低的主要原因，其次是对提供的培训课程不太了解和缺乏兴趣。

44. 维持和平特派团参加了监督厅重点小组的国际和当地工作人员报告说，在特派团里参加学习方案的机会不多。这些工作人员表示关切的是培训不足，而且提供培训不太适合他们的需要。²³

(b) 学习方案仍存在挑战

45. 在 2008-2009 两年期，秘书处用于培训的财政资源更为有限。具体来说，原因是 2006 年核准增加的 300 万美元培训费，到现在都还没有再续拨。²⁴ 在人力厅管理人员看来，这是对培训预算资金的大幅削减。他们指出，培训的投资收益不可能在一年内就全部实现，需要不断进行投资才能支助人力厅所负有的工作人员发展任务。此外，大多数管理人员、人力资源干事和执行干事对目前学习方案资源是否充足表示不满意。监督厅认为，目前的经费水平丢给人力厅一个极为棘手的任务——要以有限的资源，提高秘书处所有人员的技能水平，并确保一个符合秘书处人力资源改革任务、可以流动、具有多种技能、才能全面的工作人员队伍。

(c) 认为职业发展功效不佳，缺乏与业绩管理制度的联系

46. 职业发展支助的重要组成部分包括：学习方案；清楚灵活的职业发展道路；职业辅导；可以促进就职业抱负进行对话的考绩制度。能高效支助职业发展的组织可以很好地执行每项职能，并确保它们完全整合在一起。

47. 最近对人力厅学习科进行的一项评价认为，各项工作人员发展方案离连贯的职业发展战略还有一定距离，包括用于平衡影响的工具。²⁵ 评价发现，学习方案“是强制性的，但却和任何东西都没有联系”。监督厅的调查和访谈资料证实了这一点；超过 60%的秘书处管理人员认为人力厅并未有效促进职业发展，其中一半以上的受访者报告说，人力厅在这方面的活动“没有任何成效”。管理人员和其他人力资源合作伙伴指出了职业发展的不足，包括缺乏明确界定的职业发展道路，可以支持组织的需要和培养多技能、可流动的秘书处工作人员队伍。人力厅的管理人员承认，目前的职务分类有局限性，不支持秘书处工作人员灵活的职业发展道路。此外，一些管理人员表示，他们应该对其工作人员的职业发展有更清

²³ 监督厅注意到，维持和平特派团的培训预算并不属于培训的经常预算，而是由外勤支助部和维持和平行动部通过其预算外资源管理。

²⁴ A/RES/61/244 第 4 段。

²⁵ 2004 年 7 月和 2008 年 1 月由 QED 咨询公司进行的 2000-2003 年和 2004-2007 年工作人员发展方案的外部评价。

晰、更明确的作用，指出目前的框架并没有充分促进这种活动。监督厅承认人力厅在职业发展方面面临的挑战；良好的组织职业发展规划和必须避免增加升职期望之间存在着天然的矛盾。

48. 和其他职业发展机制完全整合在一起的员工考绩制度，可以作为重要的工具，既可用于绩效管理，也可用于支持工作人员的技能 and 职业发展。不过，人力厅管理人员承认，在秘书处的考绩制度(电子考绩制度)、对学习方案的参与以及对工作人员技能和职业道路的战略开发之间尚未完全建立有力的联系。例如，在工作人员甄选过程中并没有始终如一地考虑工作人员考绩信息。几乎有一半答复的工作人员报告说，他们没有把电子考绩制度看作是一种有效的职业发展工具。此外，有一半以上没有看到他们的考绩和晋升机会之间有任何关系。关于电子考绩制度是否正得到有效利用以支持部门提拔最合格候选人的努力，一半以上的秘书处管理人员对此要么“不同意”要么“强烈反对”。

(d) 电子考绩制度是实用的工作规划工具

49. 关于电子考绩制度作为一种设定期望值的工具，许多受访者认为这很有用。50%以上的答复者表示，他们在电子考绩制度上的使用经验，为他们提供了了解自己主管业绩预期的有用信息。同样，50%以上的答复者报告说，他们在使用电子考绩制度的过程中与自己的主管进行了有益的双向对话。

(e) 电子考绩制度的挑战仍然存在，包括认为其评级不公

50. 人力厅的数据表明，前三个周期秘书处工作人员电子考绩制度的遵守率为81%。²⁶ 因此，19%的秘书处工作人员完全错过了制定任务计划、商定业绩预期和接受正式反馈意见的机会。及时性方面也有改进的余地。人力厅这三个周期的同期数据显示，在规定期限前提提交的电子考绩评价结果不到一半。

51. 大量答复调查的管理人员和工作人员认为不公正(认为考绩不能准确反映业绩)是最大的挑战。近一半答复的管理人员表示，电子考绩制度没有被有效用于评定业绩。工作人员的看法比管理人员积极，只有21%的工作人员报告说他们的个人电子考绩制度没有带来公平的考绩结果。

52. 监督厅对人力厅电子考绩数据的分析显示正面评级的比例较高。2006-2007年考绩期，有7%的工作人员得到了1等(始终超过预期业绩)，38%得到了2等(经常超过预期业绩)，53%得到了3等(完全符合业绩预期)，只有1%得到了4等(部分符合业绩预期)，几乎没有工作人员(0.1%)得到5等(不符合业绩预期)。

53. 电子考绩制度的评级在不同部门、不同职等间存在差异。过去三个电子考绩周期的数据引起人们对一致性的质疑。在一些部门，几乎所有工作人员都得到1

²⁶ 2004-2005年、2005-2006年和2006-2007年。

等、2 等或 3 等的评级，而其他部门的业绩评级则在所有 5 等都有分布。关于职等间的差异，在所有职类中，工作人员的级别越高，得到高评级的比例就越大。主任级、专业及以上职级、一般事务和外勤工作人员得到 2 等的比例更高，而级别较低的工作人员则有更大比例得到 3 等。

54. 利用人力厅的数据，监督厅还按性别对电子考绩制度的评级进行了分析。对过去三期电子考绩的分析显示(见表 4)，有更高比例的女性被评为 1 等或 2 等。不应从监督厅有限的电子考绩制度性别分析中得出什么明确结论。

表 4
电子考绩制度评级结果分布情况

性别	三期数据汇总(2004-2005 年、2005-2006 年和 2006-2007 年)					性别共计
	5	4	3	2	1	
女性	0.0	0.8	48.2	41.3	9.7	100.0
男性	0.1	1.3	55.9	36.0	6.7	100.0

B. 人力厅人力资源管理规划和政策制订并不完全有效

1. 不断的改革努力对人力厅能力造成过重的负担，削弱了该厅规划、确定工作重点和提供指导的能力

55. 为响应大会的任务和其他举措，秘书处人力资源职能一直在不断进行改革。秘书长在“着力加强人力建设”的报告(A/61/255)中提出了许多改革努力，所有这些都由改革人力厅同时领导。监督厅注意到，为了在全秘书处取得成功，这些改革努力需要人力厅大力进行规划和制订政策。

56. 不断进行的改革努力，增加了人力厅超越现有能力进行规划和确定工作次序的需要。最近常务副秘书长在题为“人力资源管理：建议采取的行动”的说明中，强调了人力厅负责执行的广泛和持续的改革模式。²⁷ 这份文件分发给了秘书处各个部门，其中包括一份长长的清单，内容是各部门应当执行的需要很多资源的人力资源行动。监督厅关切地注意到，尽管这些人力资源管理行动几乎都需要“立即”开始，但人力厅几乎没有就各部门要如何执行这些行动提供指导。监督厅还关切地注意到，这一人力资源管理指令缺乏相应的次序安排，特别是许多已被授予人力资源职权的调查和访谈答复者表示，他们没有从人力厅得到足够的指导，告诉他们如何有效和及时地执行现有职权。此外，许多人力厅管理人员报告说，即使没有有效指导如何执行人力资源管理改革措施所必需的非常耗时的规划工作，他们和工作人员也没有时间去履行手头的正常工作。

²⁷ 常务副秘书长 2008 年 3 月 31 日给秘书长的说明。

2. 人力厅的人力资源管理规划(包括继任规划)存在局限; 空缺依然高企, 特别是外勤事务

57. 高级管理人员层契约和人力资源行动计划是人力厅为支持经常的、不断进行的战略性人力资源规划而使用的主要工具。这些工具旨在设定秘书处人力资源目标, 并提供一个工具来衡量执行进展情况。它们包括这样一些指标, 如职位空缺率、女性工作人员的比例以及从无任职人员和任职人数不足的会员国进行地域招聘。根据访谈数据, 监督厅发现, 高级管理人员契约和人力资源行动计划被认为只是还有点用的规划工具。人力厅管理人员和他们在秘书处的合作伙伴都提到与调整人力资源目标以适应不同部门现实情况有关的挑战。例如, 各维和特派团的管理人员表示, 在减少职位空缺率上他们比总部业务面临更大的挑战, 不应该要他们为未能实现不切实际的目标负责。此外, 监督厅发现, 人力厅并没有分配足够的资源, 为有效执行高级管理人员契约和人力资源行动计划提供支助。正如下文(见第 60 段)所述, 人力厅为规划、报告和监测所分配的资源非常有限。

58. 迄今为止, 人力厅的努力并没有为秘书处带来完善的继任规划流程或完善的继任计划。人力厅工作人员调查的答复者对人力厅的规划能力评为“差”到“很差”(34%)或“一般”(29%), 没有一个答复者选择“优”, 只有 37%评为“良”。人力厅自己的答复者将他们为秘书处编制年度人员配置计划的表现主要评为“一般”(42%)。[人力厅承认缺乏年度人员配置计划, 但指出它引入了一项年度预警系统。](#)

59. 各利益攸关方对人力厅的自我评估持相同意见。大多数接受调查的人力资源干事和执行干事对人力资源规划包括继任规划的评价只是从“一般”到“良好”。许多人主动表示, 其部门需要更好的继任规划。超过 40%的秘书处管理人员将人力厅对减少职位空缺率工作方面的支持评为“差”或“很差”。例如, 维和部门的空缺率是 23%。²⁸ 监督厅欢迎最近在维持和平特派团引入含有空缺率指标的高级管理人员契约和人力资源行动计划的举措。然而, 维持和平工作人员、秘书处其他管理人员和一些人力厅管理人员对监督厅表示, 高级管理人员契约和人力资源行动计划虽设定目标, 但并没有提供工具协助管理人员克服他们在减少空缺率的努力中遇到的障碍。此外, 他们认为, 维和特派团和其他部门对于影响空缺率的许多因素控制有限。²⁹ [人力厅指出, 高级管理人员契约和人力资源行动计划并不是作为改进某种东西的工具来设计的, 而只是作为设定各种目标和监测部门业绩的制度。](#)

²⁸ 2007 年 5 月至 2008 年 4 月期间所有外地特派团的空缺率; 数据由外勤支助部/外勤人事司在监督厅的要求下提供——2008 年 5 月和 2008 年 7 月 29 日电子邮件更新。(数据来源于“核心”系统)。

²⁹ 监督厅注意到, 空缺率受人员更替率、征聘期限以及在多大程度上做到积极主动、及时的继任规划的影响。

60. 人力厅为全秘书处人力资源规划和监测划拨的资源极为有限。在进行评价时, (规划、行政和监测处下属的) 规划、监测和报告科只有 5 名工作人员 1 位 P-5、1 位负责规划的 P-2、1 位负责监测的 P-4、1 位负责报告的 P-4 和 1 位一般事务类工作人员。

3. 现有的信息技术工具无助于建立强有力的规划进程

61. 信息技术系统, 如综管系统和银河系统, 除了支持操作职能外, 还是用来支持人力资源规划职能(如继任规划)的工具。然而, 秘书处管理人员、人力资源干事、执行干事和人力厅的工作人员对这些工具都表示不满。例如, 他们报告说, 综管系统含有大量错误的工作人员数据, 因而需要人力厅工作人员和其他部门花时间核实和纠正记录, 否则连基本数字都不能用于规划。此外, 综管系统缺乏一体化, 综管系统在一个工作地点可用的某些功能并不能自动在其他工作地点使用; 总部以外的办事处不能完全连通和更新数据。正如上文(见第 20 段)所述, 人力资源合作伙伴列举了银河系统对工作人员甄选过程产生不利影响的一些缺点。银河系统的这些相同缺点, 对人力资源规划方面也有不利影响。

4. 秘书处管理人员、工作人员和其他利益攸关方指出必须进一步明确人力资源政策

62. 为了担当人力资源管理方面可信的领导者, 人力厅需要考虑周密、易于理解的政策, 以便支持秘书处管理人员和所有工作地点工作人员的工作。人力厅也需要不断提供解释性指导, 以满足管理层、人力资源干事、执行干事和工作人员的需求。秘书处只有不到 40% 的管理人员报告说他们能够从人力厅那里得到有关人力资源政策的明确指导。大多数秘书处管理人员报告说他们依赖于人力资源干事和执行干事对人力资源规则的解释。这些干事处于十分困难的境地, 报告说他们在开展工作方面遇到的最大挑战是人力资源政策容易有各种不同解释。他们说, 即使在人力厅内部, 对人力资源政策的解释也并非完全一致。[人力厅声称已于 2008 年在整个人力厅内部组织了有关类似解释的标准化工作](#)。他们报告的第二个重大挑战是使管理人员为秘书处使用统一的人力资源规则负责。人力资源干事和执行干事评价说有关政策不太实际, 不能足够灵活地应对不同情况, 并且不够明确清晰, 难以完全追究管理人员和工作人员责任。在被问及秘书处人力资源政策的明确程度时, 只有 25% 的秘书处工作人员报告说人力资源政策提供了明确指导。

63. 2003 年的灵活工作安排政策也说明了上述观点。³⁰ 该政策广为人知, 大多数工作人员和管理人员报告说他们对实现工作生活的平衡十分乐观。然而, 人力资源干事和执行干事以及维和特派团的数据表明, 他们对于秘书处是否有能力为工作人员提供工作生活的平衡持消极看法。他们提到了各种挑战, 其中包括该政策在执行方面的一致现象。对管理当局的调查数据进一步表明灵活工作安排政

³⁰ 见 ST/SGB/2003/4。

策在很大程度上没有被开展，大多数管理人员都表示人力厅没有就执行该政策提供充分指导。

64. 人力厅政策支助股负责人力资源政策的制定并提供解释性指导。与人力厅的规划职能类似，政策支助股的业务资源极为有限。在本评价进行期间，该股只有三名在职专业工作人员。因此，政策支助股和规划、监测和报告科没有足够的资源将规划、政策制定和当前改革措施等方面的工作有机地结合起来。人力厅管理当局已认识到这一问题。监督厅注意到人力厅计划通过实施新的组织架构来部分解决这一缺点(见上文第7段)。

C. 人力资源授权缺乏清晰性、人力厅监测不足，削弱人力资源成果问责制

65. 人力厅将大量的决策权下放给秘书处各伙伴部门。例如：各阶段的工作人员甄选程序决策；确定工作人员应享受的某些福利；为人力资源规则的解释提供指导。这种授权通常伴随着行使操作职能的责任。对秘书处各部门进行的具体授权取决于某些因素，包括人力厅评价部门行使不同人力资源职能的能力。当前，外勤支助部(以前是维持和平行动部的一部分)外勤人事司从人力厅获得的授权最多。

1. 已确定的当前授权结构的弱点

66. 在访谈和调查的基础上，监督厅发现了与授权有关的若干问题。接受授权的伙伴对拥有更多控制人力资源决策的机会表示欢迎，但也指出了当前授权框架中存在的弱点。大多数人力资源干事和执行干事说人力厅对其部门的人力资源授权仅仅“多少有效”。维和特派团作出负面的评价。总部以外的办事处中的人力资源管理工作人员更可能对此评分基本上都是负面的。例如，在联合国日内瓦办事处，监督厅访谈的16名人力资源管理人员中有9人指出了授权框架存在的重大问题。

67. 许多受访者指出了影响他们行使获授权的人力资源职能能力的一些问题。他们建议应进一步精简规则，考虑到不同的工作人员环境，同时避免造成不必要的麻烦，这将大有裨益。他们指出人力厅有必要提供更多有关解释规则的指导。此外，受访者还指出有必要进一步明确角色，包括有关那些部门可以作出决定，人力厅保留那些决定权力等更为明确的信息。例如，维和管理人员在遇到有关人力资源规则解释的难题时必须通过维和特派团总部人力资源干事审查，后者则可能依赖在纽约的外勤支助部外勤人事司，而这一部门可能不清楚是否有权作出决定或需要在作出决定前咨询人力厅的意见。受访者指出，这一流程可能需要数周甚至数月的时间，通常该流程效率不高。另外一个相关的问题是，究竟是真正的决策权还是处理业务权。后者被一位受访者称之为“没有权力的授权”。一名级别较高的受访者指出“维和特派团被授权执行一项和平协定，但没有权力雇用一名

P-4 级工作人员。”最后，许多得到人力厅授权的受访者指出，人力厅需要提供充分的指导和培训，以便帮助他们获得执行这些预期职责所需的信息和技能。

68. 人力厅承认上述问题的存在。人力厅接受调查的受访者中大约有一半报告说他们认为人力资源的授权模式并非一致和适当。此外，几乎一半的受访者也报告说，人力厅的工作人员在谈到向人力厅以外的工作人员进行的人力资源授权时，也摸不清其本身的角色和职责。

2. 人力厅对正在开展的人力资源程序的监测不足

69. 监督厅极为关切地指出，人力厅对给予其他部门的人力资源授权的监测极为缺乏。大量经验和技能参差不齐的工作人员均得到了授权，引起上文指出的各种执行问题。这使得人力厅有效开展监测具有极为重要的意义。缺乏充分监测带来的风险例子包括雇用不称职的工作人员以及支付不适当的福利。尽管如此，监督厅发现人力厅开展的监测的工作量微不足道。人力厅每年向总部以外的办事处仅仅派出三到四个监测团，这些监测团由少数人力厅工作人员临时拼凑而成。[人力厅声称这些监测团仅构成人力厅监测工作的一部分](#)。此外，如上所述，人力厅唯一专门安排的监测工作人员是一名P-4 级专业干事。在本评价进行时，这名工作人员在规划、监测和报告科科长(P-5 级)和一名一般事务工作人员投入的基础上开展监测职能。鉴于这种极为有限的监测能力，难怪监督厅访谈的一些人力厅管理人员自发作出下列声明：“当前，权力缺乏问责制”；“人力厅内部的监测职能名存实亡”；“人力厅无法开展实质性的监测，只有当部门报告问题时我们才尽力予以调查”。监督厅的关切与秘书长在有关问责制调查结果的报告中表示的关切是一致的，因为该报告认为“秘书处没有系统地对授权进行监测。”³¹

3. 作为问责制工具的人力资源行动计划和高级管理人员契约差强人意

70. 除了作为战略规划工具以外，高级管理人员契约和人力资源行动计划旨在确保问责制的落实。监督厅赞扬人力厅和管理部最近主动将这些契约和行动计划放在联合国互联网上，从而增加透明度并进一步促进问责制，以及所有部门建立和培训行动计划协调中心。然而，对于有关契约和计划能否为实现秘书处的人力资源管理目标有效实行问责制以及成功，仍然存疑。监督厅发现许多利益攸关者对契约和行动计划都不熟悉。熟悉这两者的秘书处管理人员和人力厅其他合作伙伴尚未具备充分的信心认为这些工具能帮助秘书处实现人力资源目标。许多人力资源合作伙伴以及人力厅管理人员和工作人员也不认为高级管理人员契约和人力资源行动计划正带来问责制的改进。例如，秘书处 36%的管理人员并不认为使用这些契约和行动计划结果导致问责制的改进，25%的管理人员认为它们是有用的工具。经常被指出的缺点包括：没有根据各部门的实际情况制定目标；统计数据本质上“虚有其表”，无法反映实际效果；各部门要为实现它们无法充分控制

³¹ A/62/701 和 Corr. 1 第 29 段。

的目标负责(最经常提及的是性别平衡和地域分配);在各部门未能实现人力资源目标时没有相应惩罚;高级管理人员契约和人力资源行动计划无法衡量成果业绩。³²

71. 监督厅注意到缺乏监测和有效的问责制机制增加了五个显著的组织风险:(a) 欠缺效率的人力资源程序;(b) 不能根据全秘书处人力资源规则采取行动;(c) 使干练工作人员士气受挫;(d) 各部门由于没有适当的人力资源能力无法实现其授权任务;(e) 组织负担增加。

D. 对医务评价正面,但对外地服务不断增长的需求带来了挑战

72. 医务司的任务是为联合国所有工作地点和维和特派团提供医务和全系统保健政策协调。它的网络包括秘书处维持和平行动部运作的 76 个诊所和世界各地 46 个联合国赞助的药房。由于近年来维和行动的数量和规模不断扩大,医务司在客户所需的服务方面出现了持续增长。

1. 认为核心医务和行政事务有效,但保健意识活动没有作为

73. 调查数据表明,各工作地点的工作人员和管理人员对医务司的成效总体评价较为正面。该司总部的管理人员表示拥有足够的资源为纽约总部提供核心医疗和管理服务。³³ 然而,鉴于工作量较大,大多数医务工作人员的时间主要用于体检及格证明和其他医疗行政事务,例如病假的管理。对该司工作人员的访谈数据和对人力厅的调查数据表明,其他重要的服务,例如心理援助、保健意识活动和促进安全工作环境的活动等无法得到应有的重视。

2. 协调和监测全系统保健服务工作缺乏明确结构,造成脆弱性,尤其是在外地

74. 总部医务司能力有限,无法与总部以外越来越多的医疗设施建立和发展持续的支助性关系。由于服务的重点转向外地,因此需要更为明确的问责制、报告机制和有效的监测和支助系统。在对人力厅医务职能进行的有限审查的基础上,监督厅发现有证据表明,当前组织结构在为协调世界范围内的保健服务提供一个明确的等级结构方面,存在诸多限制。

75. 外地医务工作人员在医疗建议方面通常向人力厅报告并征求其意见,在后勤事务方面则与外勤支助部医务科联系。然而,这些责任线并没有得到明确划分,导致某些工作的重复和混乱。在外地,医务代表与部队派遣国部队军医开展合作,在许多情况下有一定责任向联合国工作人员和部队提供服务。然而其职责和责任

³² A/62/701 中出版的问责制调查结果表明了下列缺点:在“我感到自己要对无法控制的问题负责”问题进行回答时,14%的受访者强烈同意,34%同意。

³³ 当前,在纽约的医务司有 8 名医生,11 名护士和 1 名心理学家运作。共有 35 名工作人员。

并不十分明确。人力厅声称，医务司和医务科的角色和职责尽管有着明确划分，但由于维和特派团的工作性质，有时仍会出现重叠。医务司和医务科过去讨论过这些问题，现在仍在讨论这些问题。

E. 认为人力厅未能高度以客户为本

76. 人力厅的客户印象中并不认为秘书处人力资源职能高度有效，也不认为人力厅以客户为本。目前，人力资源干事和执行干事、管理当局和工作人员，包括维和特派团工作人员，总体来讲并不认为秘书处人力资源职能高度有效。在各个利益攸关者群体当中，几乎有一半报告称有关职能“基本无效”或“根本无效”。人力厅“以客户为本”的目标也未充分达成，三份之一的秘书处管理人员和工作人员认为人力厅“完全没有以客户为本”。管理人员和工作人员说他们不满意的主要原因是因为他们很难获得有关人力资源问题的明确、一致和及时的答复。

五. 结论

77. 作为同时开展战略性人力资源规划和政策制定、向全秘书处进行人力资源授权、直接提供诸多人力资源服务的中央主管当局，人力厅面临着重大挑战。人力厅必须在复杂的环境下并且在持续和艰巨的改革努力中完成这些职能。另外，人力厅和本组织所面临的人力资源挑战不可能有简单的解决办法。在每一个人力资源职能领域，都存在不同的一整套多样性挑战和复杂的内部关系。在这一环境中，有效地开展人力资源管理需要进行战略性的优先安排、确定重点并作出重大资源投资。监督厅赞扬人力厅在率领秘书处实现高效的人力资源管理方面的工作。然而，监督厅注意到本组织人力资源需求的规模之大，阻碍了人力厅完全实现这些目标的能力。

78. 为了增加成效和实现预定的人力资源成果，人力厅和联合国需要进行优先排序，并确定应着重哪些人力资源举措。可能还需要更多的人力资源管理资源。应在整个秘书处范围内更好地宣传人力资源政策并进一步明确这方面的授权。需要更为精简的程序以便提高透明度和效率。在当前的资源水平上，缺乏优先排序和明确政策导致了人力厅工作人员和其他行使人力资源管理职能的工作人员工作超负荷。需要在这些方面加以改进，以便使联合国能够征聘、保留和培养有能力应对本组织面临的诸多挑战的世界性工作人员队伍。

79. 监督厅感谢人力厅和外勤支助部外勤人事司的大力合作和辛勤工作，感谢他们在百忙之中抽出时间提供了有价值的访谈、调查数据和方案数据。

六. 建议

建议 1：制定一体化框架，以加强工作人员甄选程序，改进对职业发展的支助和促进工作人员流动

(见结果 A，第 42-54 段和第 23-41 段)

80. 人力厅应制定一体化的框架和战略，来加强秘书处工作人员的甄选、职业发展和流动。具体地说，应建立一个工作队或其他适当机构，对当前秘书处的政策和程序以及人力厅提供的服务提出改进意见。该工作队的工作应处理下列问题：

1. 可实现何种变化来促进更为灵活、有效的晋升途径，以促进人员配置需求和工作人员的职业提升计划？
2. 当前审议中的服务条件变化如何融入秘书处工作人员职业发展的更大框架？人力厅声称正在编写一套覆盖所有工作人员的规则，此举将简化现行的 100、200 和 300 号编工作人员规则。人力厅将全面审查所有行政通告，以确定问题所在，并最大程度地精简规则。
3. 当前的工作人员甄选程序在哪些方面存在缺陷：满足本组织对于合格管理人员和工作人员的需求，以执行必需的职能，实现秘书处任务；对当前工作人员的优秀工作予以奖励；发掘干练的外部工作人员？
4. 如何改进支助工作人员甄选程序的信息技术系统？如何改进外勤支助部外勤人事司系统与人力厅系统之间的融合？
5. 秘书处应否制定更有针对性、可能非强制性和更倾向于给予奖励的流动方案，以便在培养多技能、灵活和机动的秘书处工作人员方面取得较佳成果？如果这样，调整流动方案的最佳做法是什么？应建立何种报告制度来跟踪和量化自发的工作人员自愿流动？人力厅声称负责人力厅的助理秘书长已经建立了一个人才管理制度工作组，包括来自总部以外办事处、执行办公室、管理部人力厅等其他部门的代表。工作组将拟订人才管理制度业务要素战略，并解决与政策相关的问题。
6. 可采取什么行动来提高工作人员甄选程序的公信力？

建议 2：加强政策制订和相应的解释性指导职能

(见结果 B，第 55-64 段)

81. 人力厅应加强其政策制定职能以及相应的解释性指导职能，以便应对与消极的人力资源成果相关的重大风险，例如政策适用方面的一致。³⁴ 具体地说：

³⁴ 监督厅承认在其 2008 年 7 月的数据收集之后，人事厅已开始执行改组进程，以便增加对政策制定的重视。

1. 应利用更多资源来执行政策制定和指导职能。
2. 人力厅应采取更多步骤以确保人力厅内部和整个秘书处的工作人员了解何处可以获得政策解释指导。
3. 人力厅应确定对实现预期的人力资源成果构成最大威胁的人力资源政策，应建立优先排序，然后以能够化解风险的方式努力改进政策指导。

建议 3：优先执行人力资源改革举措

(见结果 B，第 55 和第 56 段、第 77–79 段)

82. 鉴于，本组织人力资源需求巨大，包括必须进行持续、艰巨的改革努力，人力厅和常务副秘书长应优先执行人力资源改革举措。具体地说：

1. 应优先考虑最近给秘书长的说明中建议的行动，并重新审查执行时限，以便确保这些时限反映实际的时间表。
2. 人力厅应对执行这些行动所需的资源进行分析。
3. 人力厅应为各部门提供更多有关如何开展这些人力资源管理行动的指导。

建议 4：明确并精简授权

(见结果 C，第 65–71 段)

83. 人力厅应审查当前的授权结构，并建立一份有计划的全面职责简编，详列所有权力下放的人力资源领域。³⁵ 监督厅鼓励人力厅在开展这项工作时应与秘书处的战略伙伴进行协商，以明确角色和职责、提高政策执行的一致性并减少执行人力资源决策的时间。更具体地说，该简编应：

1. 具体确定负责的实体，并就如何解释执行授权规则提供具体指导。
2. 由人力厅每两年更新一次。
3. 可通过联合国内联网进入。

人力厅声称将与其战略伙伴协商，审查授权活动并使之合理化。

建议 5：加强监测职能

(见结果 C，第 65–71 段)

84. 人力厅应加强其监测职能，以便应对与人力资源管理的消极结果相关的重大风险。³⁶ 具体地说：

³⁵ 监督厅承认，其审计报告(AH2007/510/1，建议 13)已提出类似请求。然而，监督厅没有发现在此方面采取行动的证据，因此拟订了这一建议。

³⁶ 监督厅承认，在本评价(2008 年 7 月)的数据收集阶段之后，人事厅开始执行一项改组进程，加强监测工作的重视。

1. 应利用更多资源来开展监测职能。
2. 监测工作应着重将其能力和资源用于一致和有效地开展授权工作上。
3. 监测工作还应包括确定哪些政策导致执行工作不一致或严重的时间延误，并与政策制定和规划部门密切合作，力求改进。

负责内部监督事务的副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯(签名)
