



## 第六十五届会议

临时议程\* 项目 136

人力资源管理

## 人力资源管理改革：合同安排和统一服务条件

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告是根据大会第 63/250 号决议提交的，是在大会第六十四届会议主要会期对合同安排和统一服务条件进行讨论后提交的。

自秘书长上次向大会提交有关人力资源管理改革的报告后，依据大会各项决议和决定的规定，在合同改革方面已经取得相当大的进展。

本报告根据大会第 63/250 号决议第二节第 3 和 4 段提交了关于实行连续任用的补充信息以及由于一次审查的结果而转为长期任用的工作人员数目的最新信息。

为了便利大会审议连续任用问题，以期在 2011 年 1 月 1 日前实行连续任用，秘书长在本报告中载列了关于下列问题的信息：给予和终止连续任用的程序，包括资格标准和考绩制度的作用；给予连续任用所涉财务和管理问题，包括可能设定一个上限；实行连续任用对地域幅度制度、初级专业人员和已通过竞争性考试的候选人的影响。

本报告还载列了有关不带家属工作地点的服务条件的信息。

拟待大会采取的行动列于本报告第五节。

\* A/65/150。



## 一. 合同改革

### A. 实施人力资源改革

1. 秘书长在其关于着力加强人力建设的报告<sup>1</sup>和关于统一服务条件的后续行动报告<sup>2</sup>中,介绍了人力资源改革的一揽子,其中涉及简化合同安排以及将不带家属工作地点的秘书处工作人员的服务条件与联合国各机构、基金和方案的服务条件统一,以便让本组织能够更好地一体行动。审议了秘书长的提议和国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)的建议后,<sup>3</sup>大会第 63/250 号决议核准新的合同安排,即在同一套工作人员细则下包含三种任用类型(临时任用、定期任用和连续任用)。该决议还决定,被任命或委派到维持和平行动和政治特派团的所有工作人员应当根据联合国共同制度的服务条件安置到其各自工作地点。大会决定自 2009 年 7 月 1 日起指定现有的已设特派团为家属随行特派团,指定现有特别特派团为不带家属特派团(而不是按照安全等级指定)。大会决定对不带家属特派团不采用特别行动办法。<sup>4</sup>此外,大会核准自 2009 年 1 月 1 日起对联合国外勤业务中的国际征聘人员实行包含旅行时间的休养计划,但不支付旅费,以取代间歇假。

2. 继大会通过第 63/250 号决议之后,已出台一项全面计划来执行该决议在外勤业务方面的上述条款。2009 年 7 月 1 日,在外地特派团执行大会第 63/250 号决议核准的在同一套工作人员细则下新的合同安排。在对 300 号编的限期任命的所有工作人员进行审查后,根据暂时于 2009 年 7 月 1 日生效的新的工作人员细则,将维持和平行动和特别政治特派团的 3 620 名国际工作人员由 300 号编重新任命为定期任用。此外,根据新的工作人员细则,对在工作人员细则 200 号编下服务的所有工作人员进行重新任用。后者的服务条件与新工作人员细则规定的条件类似。自 2009 年 7 月 1 日起在不带家属特派团执行津贴和福利共同制度,不采用特别行动办法。被任命或委派到不带家属特派团的所有国际征聘人员现被安置在不带家属特派团,领取派任津贴、非随身行李搬迁津贴、工作地点差价调整数、流动津贴、艰苦条件津贴、危险津贴以及适用的对其派任地的房租补贴。作为过渡措施,从总部或其他办事处因执行具体任务或有偿借调被派到外地特派团

<sup>1</sup> A/61/255 和 Add. 1 及 Add. 1/Corr. 1。

<sup>2</sup> A/61/861。

<sup>3</sup> 见 A/61/30/Add. 1。

<sup>4</sup> 根据特别行动方法,不带家属工作地点附近具有适当医疗、教育和住房设施的地点被指定为基于行政考虑的派任地点。工作人员和符合条件的家庭成员都被安置在行政派任地点,工作人员在此处享有工作地点差价调整数、派任津贴、个人用品装运以及流动和艰苦条件津贴。然后被派往不带家属的工作地点的工作人员,还领取工作地点危险津贴和特别业务生活津贴,以补贴在不带家属工作地点的生活费用。

的工作人员，凡 2009 年 6 月 30 日已到任者，可在其派任期间保持旅行身份。2009 年 7 月 1 日或以后开始的任何延期或任何新的特派任务就会变成涉及工作地点改变的派任，领取不带家属工作地点的工作地点差价调整数。这一过渡措施于 2010 年 6 月 30 日到期。从 2009 年 1 月 1 日起，以包含旅行时间的休养计划取代间歇假，除旅行时间之外，还有不算作年假的 5 个工作日假期。

## B. 改革的影响

3. 合同安排的精简使得可能将外地和总部整合成一个全球秘书处，能够更好地管理其人才和满足会员国提出的任务。这种整合反映在新的工作人员甄选系统中，该系统为整个联合国秘书处工作人员提供了一个任命和晋升综合系统。这也为外地工作人员创造了更多的职业发展机会，因为一旦他们通过一个竞争程序，包括经一个中央审查机构的审查后就会被视为申请秘书处空缺的内部工作人员。这还通过承认工作人员在外地较高职等的任命来鼓励工作人员从总部到外地的流动。

4. 根据大会第 63/250 号决议，被重新任命定期任用的前 300 号编工作人员仍限于在某个特定特派团工作，直到他们通过由一中央审查机构审查的竞争性程序。截至 2010 年 6 月 30 日，在经外地中央审查委员会核可后有 2 269 名候选人被列入名册，其中 1 109 人以前是 300 号编限期任命人员。一旦候选人被从名册中选中，其任命将不再限于在某个特定的特派团任职。取消对任职的限制，将使得主管外勤支助事务副秘书长能够在需要的时候横向调动各特派团工作人员，从而方便在紧急情况下更快地部署。建立和填补这些名册需要重大投资，将使得能够响应任务的变化而更迅速和有针对性地部署工作人员。随着时间的推移，名册对外地部署的全部益处将更加明显，根据第 63/250 号决议第二节第 13 段的规定，将向大会第六十七届会议提供对新合同制度的全面评价。

5. 实施大会核准的新合同安排和中断外地特派团的 300 号编限期任命，使得工作人员可得到平等和公平的待遇，改善了 300 号编限期任命的前工作人员的整套报酬办法。2008 年 6 月 30 日，特派团 46%的工作人员所持合同期不足一年，2009 年 7 月 1 日，特派团 87%的工作人员持有一年或更长的定期任用合同。给予工作人员较长时间的任用，减少了工作人员的更替率。较长的任用不仅给工作人员提供了一些稳定，而且也减少了短期任用到期时处理经常延期的行政负担，从而使人力资源人员有更多的时间处理其他任务。虽然合同改革的全面影响将随着时间的推移变得更加明显，但外地特派团专业工作人员的更替率方面的改进迄今表明，改革对挽留在外地特派团任职的工作人员有积极影响。更替率由 2007 日历年 27.5%减至 2008 年的 27%，并在 2009 年 1 月至 12 月期间减至 23.9%。

## 二. 统一服务条件

### A 需要统一

6. 秘书长的优先事项之一是让联合国秘书处和单独管理的各基金和方案有可能以最有效的方式交付成果。为将外地和总部整合成一支全球工作人员队伍和加强机构间流动性，必须弥补继续存在的差距，统一整个共同制度的服务条件。

7. 如上所述，新的合同安排和不带家属工作地点的服务条件带来了这方面的重大进展。然而，仍有更多的工作要做。专业工作人员 23.9%的更替率仍然很高，阻碍了特派团有效履行职责的能力。还有，统一秘书处工作人员与联合国各机构、基金和方案的工作人员的服务条件，使本组织成为一个真正全球性整体组织的目标尚未充分实现。

#### 1. 家属随行的/不带家属的特派团

8. 最明显的反常现象是，对秘书处的工作人员来说，目前，仅依据特派团是以前“已设的”还是“特别的”（见大会第 A/63/250 号决议），而不是根据任务区实际的安全等级，也就是说地面的真实情况来指定特派团是“家属随行的”还是“不带家属”特派团。对于其他人——联合国办事处、机构、基金和方案的工作人员来说——一个工作地点被指定为“家属随行的”还是“不带家属”特派团仅取决于其安全等级。例如，亚的斯亚贝巴和内罗毕，对非洲经济委员会和联合国内罗毕办事处的工作人员来说，是家属随行的工作地点，但对特派团工作人员来说是不带家属地点。此类差距是工作人员接受这些地点的特派任务的一个不利因素。维持和平行动和政治特派团中 90%的工作人员被指派到不带家属的特派团，目前到家属随行的地点任职的机会很小。按照安全评估来指定特派团是家属随行还是不带家属地点，将为工作人员在家属随行地点工作创造更多的机会，将使工作人员能够更好地平衡自己的职业和家庭责任。按照真正的安全评估来指定特派团是家属随行还是不带家属地点，是合乎逻辑和公平的，将提高征聘和留住工作人员的能力。

#### 2. 对不带家属工作地点的工作人员的补偿

9. 此外，被指派到不带家属工作地点的秘书处工作人员的工作条件与基金和方案在同一地点任职的同事的服务条件之间还仍然存在明显不公平。由于不适用特别行动方法，秘书处工作人员必须在不带家属工作地点以外的地方为其家人保持一个单独居所，但其维持第二处住所的额外费用仍得不到补偿。这实际上意味着，与其在家属随行的工作地点任职的秘书处同事相比，或同实际上各基金和方案在

不带家属工作地点任职但通过特别行动办法而得到补偿的同事相比，他们因愿意前往最艰苦的地方任职而受到惩罚。

### 3. 休养

10. 秘书长在其关于统一服务条件的报告(A/61/861)中建议，与联合国各机构、基金和方案的做法统一，以支付费用的休养假旅行取代间歇假。如上文所述，大会第 63/250 号决议核准以包含旅行时间的休养计划取代间歇假，但不支付旅行费用。所有其他联合国机构、基金和方案提供前往指定的休养地点的旅费。休养的目的是定期让工作人员离开压力大和艰苦的条件，以确保其返回工作时，能以最佳状态履行职责。因此，让在压力非常大的条件下工作的工作人员能够休养是业务上必须的。但是，不提供休养旅行费用，利用休养奖励对工作人员来说是一种经济负担，有时会限制对为确保复原和可持续工作条件而建立的这一奖励的有效利用。

## B. 统一服务条件的建议

11. 为努力解决上述问题，联合国秘书处最初向公务员制度委员会提出采用外勤安全手册规定的每月安全疏散延长津贴修改本，即在不带家属工作地点任职的国际工作人员定额领取每月 2 500 美元津贴。公务员制度委员会在 2010 年审议该事项时<sup>5</sup> 建议，相反，该办法应该是：

(a) 根据安全评估指定家属随行和不带家属工作地点；

(b) 应该有一个统一的办法来处理被指派到不带家属工作地点的工作人员的补偿、津贴和福利，以取代各基金、方案和专门机构使用的特别行动方法，承认在此类地区任职而家人在别处意味着额外的经济和心理困难。领取有受抚养人的薪率的工作人员应在艰苦条件津贴办法下领取相当于 E 类工作地点的适用有受抚养人的艰苦工作地点津贴率的额外经费。领取单身薪率的工作人员，应在艰苦条件津贴办法下领取相当于 E 类工作地点的适用单身的艰苦工作地点津贴率的额外经费。工作人员应当继续领取其任职的工作地点所适用的艰苦工作地点津贴；

(c) 支付费用的休养应适用于所有共同制度组织。

12. 为与公务员制度委员会的意见一致，联合国秘书长支持其建议：

(a) 将依据安全评估来指定特派团工作地点为家属随行或不带家属地点，与联合国各机构、基金和方案的做法统一起来；

<sup>5</sup> 见国际公务员制度委员会 2010 年报告(A/65/30)。

(b) 改变现行的艰苦工作地点津贴，使在不带家属工作地点任职的工作人员可领取额外款项(如第 11 段所概述)；

(c) 采用对工作人员很重要的休养旅行框架，其中包括支付从工作地点到指定地点的旅费，以及 750 美元一次性费用，作为对住房和终点站费用的帮助。在联合国可提供运输的情况下，将提供免费运输，将不支付旅费；

(d) 鼓励各组织在现有资源框架内匀支解决休养框架所带来的额外费用。

13. 如果大会核准公务员制度委员会的建议，将取消大会第 63/250 号决议核准的向采用新的服务条件的工作人员支付的若不支付津贴就会造成报酬减少的个人过渡津贴。

14. 联合国志愿人员的服务条件规定，向其提供在其服务的组织任职的工作人员享受的相同的休养计划。因此，如果大会核准向国际外地工作人员提供支付费用的休养旅行，在联合国外地行动服务的联合国国际志愿人员也有资格在与国际工作人员同等的条件下享受支付费用的休养旅行。这也将统一在联合国秘书处服务的联合国志愿人员享受的休养计划与在同一工作地点的独立管理的基金和方案服务的联合国志愿人员享受的休养计划。

### C. 所涉经费问题

15. 如果大会决定核准公务员制度委员会在其 2010 年报告(A/65/30)中所提建议，其中所涉经费估计为 1.305 亿美元，包括维持和平预算项下 1.16 亿美元和经常预算项下 1 450 万美元，具体情况如下：

(a) 每年指定特派团地点为家属随行地点的费用 2 840 万美元(维持和平行动 1 860 万美元，政治特派团 970 万美元)，中止个人过渡津贴所带来的节约将部分抵消上述费用，从而使第一年的总估计费用净额达 2 040 万美元(维持和平行动 1 690 万美元，政治特派团 350 万美元)；

(b) 每年工作人员休养旅行费用 4 510 万美元(维持和平行动 4 030 万美元，政治特派团 480 万美元)；

(c) 每年联合国志愿人员休养旅行费用 1 960 万美元(维持和平行动 1 890 万美元，政治特派团 742 000 美元)；

(d) 每年在现有的流动和艰苦条件津贴计划下向不带家属工作地点的工作人员发放额外津贴的费用 6 300 万美元(维持和平行动 5 720 万美元，政治特派团 580 万美元)，个人过渡津贴的减少所带来的节约将部分抵消上述费用，从而使第一年的总估计费用净额达 4 530 万美元(维持和平行动 3 980 万美元，政治特派团 550 万美元)。

### 三. 连续合同

#### A. 引言

16. 大会第 63/250 号决议第二节第 2 和 3 段核准了新的合同安排，其中包括自 2009 年 7 月 1 日起在同一套《工作人员细则》下实行三类任用(临时、定期和连续)，并请秘书长在第六十四届会议审议更多关于此问题的资料之前，不要给予任何连续任用。

17. 大会还请秘书长就第 63/250 号决议第二节第 4 段提出的问题向大会第六十四届会议提出报告，以期在 2010 年 1 月 1 日前实行连续任用制度。

18. 应这一请求，秘书长向大会第六十四届会议提交了题为“实行连续任用”的报告(A/64/267)，其中载有给予连续任用的提案。但是，基于各会员国表示的关切，秘书长决定撤回该提案，并向大会第六十五届会议提交一份订正提案，其中考虑到第五委员会提出的关切以及行政和预算问题咨询委员会在其报告(A/64/518)中提出的关切。这些关切主要集中在下列方面：对工作人员服务和职能连续需要的界定；可能有资格获得连续任用的工作人员人数；审查程序；以及财务责任。

19. 本报告载有在联合国秘书处内实行连续任用的订正提案，并且讨论了第五委员会及行预咨委会提出的关切。

20. 为拟订实行连续任用的订正提案，联合国工作人员与管理层之间进行了正式协商。2010 年 6 月，工作人员和管理当局协商委员会就实行连续任用的订正提案达成一致意见，拟提交给秘书长供其审议并随后向大会提交，详情见下文 B 节。

21. 考虑到其各自的业务需要，独立管理的基金和方案<sup>6</sup>将继续对自己的工作人员灵活实行新的连续任用，只要它们使用连续任用符合《联合国工作人员条例和细则》即可。

#### B. 订正提案概览

22. 秘书长认为，连续任用不应被视为终身任用，而应是开放式任用，为便于管理，应给予已献身联合国工作多年、已经证实他们工作价值且经常在困难或危险情况下服务的工作人员。连续任用将为这些工作人员提供一种工作安全感，而工作安全感则被公认为能激励工作人员的长期表现以及对一个组织的承诺。

23. 秘书长坚持其基本提议，即由本组织定期任用的工作人员在连续服务至少五年后应有机会获得连续任用，前提是该工作人员应具备效率和才干之最高标准，

<sup>6</sup> 系指根据《联合国工作人员条例和细则》发出任用书的基金和方案，并非指适用不同的工作人员条例和细则的专门机构、基金和方案。

相当于最近四个考绩报告中达到 3 或以上业绩评级，而且他或她在审查之前五年中没有受过任何纪律处分，并且，其所在单位没有面临可预见的任务期结束或供资期满。

24. 此外，秘书长提议获得连续任用的工作人员有义务根据不断发展变化的工作环境随时掌握最新技能并遵守秘书长关于学习和发展的公告 (ST/SGB/2009/9) 中阐述的学习政策。另外，作为一项组织要求，接受连续任用的国际征聘专业人员也必须承诺保持流动性，包括承诺地域流动。

25. 除了工作人员条例 9.3 和暂行工作人员细则 9.6 规定的终止任用的传统理由以外，如果“终止任用有利于本组织的良好行政管理，这一良好行政管理基本解释为一项任务授权的变更或终止”，则可不经工作人员同意而终止连续任用。在此情况下，应向受影响的工作人员支付解雇赔偿金。提供这一赔偿金加强了一个基本概念，即连续任用并不是使得本组织不能迅速调整人员配置的缺乏灵活性的工具。实际上，与长期任用不同的是，可以在任何时候终止连续任用，只要该行动“有利于本组织的良好行政管理。”

26. 本提案与秘书长在上一份报告 (A/64/267) 中提出的提案区别在于，在上一份提案中，考虑给予连续任用的拟议资格标准之一是“可预见的将来本组织需要该工作人员的服务和职能”。<sup>7</sup> 该拟议要求引起了关于提供证据证明这一要求所面临的各种挑战的讨论。根据联合国合同安排所依据的公务员制度委员会框架，连续任用是拟授予履行本组织“任务规定核心”职能的工作人员的。形成对比的是，根据公务员制度委员会框架，作为本组织经常性和持续性活动组成部分的有限定期限的任务授权仅有资格获得定期任用。

27. 第五委员会在大会第六十四届会议上展开辩论之后，各方提出若干根本问题，其中包括上文第 26 段中使用的界定是否能为区别连续任用和定期任用提供适当根据，以及是否有可能对“连续需要”作出界定。秘书长认为，仅简单提及特定的任务授权、职能或职位来评估“连续需要和要求”不符合本组织的业务需求。工作人员不应被限定在一个职位上，并且，一个特定职位的特点也不应对职业前景和工作稳定性产生影响。仅考虑特定任务授权、职能或职位的做法与建立一支真正灵活并适应本组织不断发展变化需求的工作人员队伍的目标背道而驰。可以理解，工作人员不愿承担期限或供资不明确的新职能，例如维持和平行动或通过自愿捐助供资的职位，因此上述办法实际上将阻碍本组织以适当方式布署人员以便充分灵活地执行其任务规定。如果在有时限任务授权的项目或实体工作的所有工作人员都没有资格被考虑授予连续任用，则工作人员会不愿意在此类项目或实体中任职，从而损害方案交付能力。极为常见的是，项目组建或结束阶段需要有经验的服务多年的工作人员。但是，如果担任此类工作要求工作人员被重新

<sup>7</sup> A/63/298, 第 24 (b) 段。

调往供资有限的职位并可能危害其连续任用，则他们可能不愿承担任期有限的工作安排。这可能会转化为影响快速部署能力及方案交付调整能力的行动限制。

28. 在这方面，公务员制度委员会将一个组织任务授权的核心“职能”作为授予连续任用标准的要求引起了若干问题。例如，有人可以辩称，维持和平活动是联合国任务规定的核心职能。然而，在大多数情况下，维持和平活动有具体时限且不由经常预算供资，这意味着，如果供资或任务规定的期间本来就是有限的，则履行维持和平职能的工作人员将排除在被考虑授予连续任用之外。“核心职能”的定义是否指另外一组活动，即任何一个组织都会开展的、具有内在持续性的活动，因为它们提供一个组织正常运转所需的业务支助？这种理解暗示，从事本组织方案工作的人员只能获得定期任用，因为他们实施的职能属有限期性质；而履行行政职能的工作人员则有资格获得连续任用，因为他们的职能属连续性质。这种理解在本质上不公平，并且，一旦实施肯定会对长期业务规划构成障碍。同样，关于某些职能将不断持续而另外一些则明显具有短期性质的臆断与本组织的工作性质越来越不协调。此外，许多一度是核心的职能现在可以外包，而其他一些项目活动则对本组织声誉和成功的举足轻重。

29. 根据上述情况，适当的办法是认为本组织绝大部分活动在原则上取得连续任用，而不论其供资来源、方案、职能或地点如何。仅有的例外应该是那些真正有限期的活动，例如，为从事季节性或高峰期工作的活动所需的临时人员，或为满足紧急情况下激增需求而聘用的额外工作人员；已经被指定将要逐步结束的职能和活动；以及可以预见到任务期结束或供资期满的单位的工作人员。

## C. 截至 2011 年 1 月 1 日连续任用的执行情况

### 1. 考虑给予连续任用的资格标准

30. 在上文第 23 段概述的基本建议之外，秘书长进一步建议将下列标准用于规范考虑给予连续任用资格：

- (a) 根据《联合国工作人员条例》和《工作人员细则》至少连续服务五年：
  - (一) 联合国秘书处工作人员定期任用连续服务满五年，其中包括在适用《联合国工作人员条例》和《工作人员细则》的实体的服务期，将视为有资格被考虑给予连续任用；
  - (二) 以前根据 100、200 或 300 号编任用且自 2009 年 7 月 1 日起根据新的暂行《工作人员细则》定期任用的人员，如果连续服务满五年，将视为有资格被考虑给予连续任用；
  - (三) 服务期中断将打断连续服务五年的时间计算，时间须重新算起；
  - (四) 在连续任用资格方面临时任用服务不算；

(b) 最近四个考绩报告中达到 3 或以上业绩评级，而且工作人员在审查之前五年中没有受过任何纪律处分；

(c) 如上文第 23 段所述，在考虑给予符合上述标准(i)至(iv)的工作人员连续任用时，需考虑该工作人员供职的单位的任务期限在可预见的将来能否会延续。

31. 不会将持有仅限于在特定单位服务任用合同的工作人员排除在连续任用考虑之外。但是，他们的连续任用将仅限于该特定单位。如果工作人员供职的方案的任务期延续不能预见或者资金预计将很快枯竭，则这些工作人员无资格获得连续任用。

## 2. 初级专业人员和协理专家没有资格

32. 大会第 63/250 号决议第二节第 24 段决定，初级专业人员的服务期间不得计入连续任用所需的服务年限。因此，他们以前作为初级专业人员的工龄将不计入被考虑改为连续任用所需的满五年连续服务的资格中。同样，他们自 2009 年 7 月 1 日起已过渡到或者获得的新定期任用下作为初级专业人员的工龄，未来也将不计入五年连续服务期中。

33. 对于填补秘书处空缺的工作人员甄选制度而言，初级专业人员将继续被视为外部候选人，因为其根据初级专业人员安排获得的任用未经一个中央审查机构的审查。

## 3. 所涉经费和管理问题

### (a) 可能设置上限

34. 从定期任用改为连续任用所涉财务问题关系到本组织在必须终止连续任用合同持有人的任用时向其支付解雇偿金的财务责任。秘书长了解，对定期任用工作人员不产生同样的责任，因为他们的合同将在设定的日期到期，而且他们从法律上或其他角度都不会有定期合同续签或改划的预期，这一点反映在《工作人员条例》和《工作人员细则》以及任用通知和任用书中。这符合大会第 63/250 号决议第二节第 21 段的要求。

35. 对有资格被考虑或给予连续任用的工作人员数目设定一个上限，潜在地会限制持续任用工作人员的数目以及本组织的相关财务责任。

36. 但是，秘书长坚持其在关于精简合同安排的报告(A/63/298, 第 30 段)中表达的立场，即，对改划为连续任用的人数设定一个上限不是稳妥的管理做法。秘书长认为，实行上限的实际结果是必须维持稳定、精确的连续任用工作人员比例或人数，这将是行政负担，由于必须不断监测，因而需要大量资源。设定上限还似乎与整个过程应以业绩为依据的概念本身背道而驰，并将导致会在任何一个时间点上任意排除按照所有明示标准原本有资格被考虑连续任用的某些工作人员。

所有这些肯定会使本组织面临基于任意和不公平对待工作人员的权利主张而在内部司法系统提出的申诉，这会给本组织带来巨大的财务负担。对改划为连续任用的人数设定任何上限，还可能使人关于不同工作人员群体之间存在不平等的看法长期化，而这正是合同改革最初打算纠正的问题。秘书长还指出，自然减员将确保不是所有工作人员都持有连续任用，因为新人员在加入时持不超过五年的定期任用，并且，预测显示，在 2011 年至 2015 年期间每年将有占工作人员总数 2.1% 的人退休。此外，明显属于任期有限性质的职位应始终配置定期任用或临时任用工作人员。

37. 如上文所述，秘书长认为，将连续任用的上限与某些员额、任务授权或职能挂钩可能会阻止工作人员申请和接受没有获得连续任用资格的具体项目或实体的职位。这会对实现拥有一支具备适应性和灵活性职工队伍的公开目标构成实际障碍。

38. 秘书长认为，改划为连续任用的拟议标准(连续服务满五年、令人满意的业绩和无纪律处分记录)实际上已排除没有达到效率、才干及忠诚之最高标准(由于业绩和(或)纪律问题)或服务未满 5 年(由于包括自愿离职、退休及项目活动结束等各种减员原因)的工作人员以及无法预见其所在方案的任务期延续的工作人员。这些标准将确保始终有合理比例的工作人员维持临时任用和定期任用。

39. 行政和预算问题咨询委员会在关于人力资源管理的报告(A/64/518)中指出，鉴于一次性审查后，大量工作人员将改划为长期任用，以及近年来在联合国和平行动中任职的工作人员人数大量增加，有可能需要对那些在本组织内拥有长期合同的工作人员总数进行管理。委员会还注意到，可能有必要确保本组织能够调整其工作人员人数及构成，以满足不断变化的需求。在迫不得已的情况下，可以因上文第 25 段指明的原因而终止连续任用。与长期任用相反，连续任用可以不经工作人员同意而被终止，如果该终止有利于本组织(应基本解释为一项任务授权的变更或终止)。后一个终止原因包含了若干合理因素，例如，联合国不断变化的需求、职能和任务，方案的调整或资金削减。

40. 下表显示未来 5 年有资格被考虑改为连续任用的工作人员人数，所有工作地点满足五年连续服务资格标准的各职类工作人员都已考虑在内。这将是一个分阶段进行的过程。

#### 按年份分列的有资格获得连续任用的工作人员人数

年份	工作人员数目
2011	9 059
2012	4 212
2013	4 755

年份	工作人员数目
2014	8 190
2015	1 414
<b>共计</b>	<b>27 630</b>

41. 有一种辩称认为，可能设定连续任用人数量上限主要是出于财务考虑。也可以辩称，设定上限可能会有助于增加本组织内工作人员之间的竞争，本质上是一种改进在职业绩的手段。秘书长认为，规定上限不是处理业绩问题的一个有效工具，也不会解决改为连续任用不应等同于自动改划的关切。至于创建一个独立机制，以便通过一个竞争过程来确定是否适合连续任用，似乎费用高昂又繁琐，而且会与已经建立了诸如甄选和晋级等竞争程序的现有人力资源系统相重复。

42. 秘书长认为，处理工作人员业绩的最合适工具是实行业绩管理制度以及被考虑连续任用的拟议要求，即工作人员在过去五年中的最后四年考绩报告中考绩均令人满意而且没有受过纪律处分。至于竞争性，秘书长认为，工作人员征聘制度充分确保有一个高度竞争性的程序，便于甄选达到本组织标准的候选人。因此，秘书长认为，一个武断的上限无论如何都不会象一个高度有效和竞争性的征聘制度加上一个运作良好的考绩评价机制那样有效，也不能取而代之。

43 尽管秘书长认识到需要对改为连续任用的人数采取谨慎做法，但他认为有关人数问题可以通过上文第 30 段所述的给予连续任用拟议标准加以适当解决，这些标准本身会确保连续任用不会“自动”给予，而且始终会有一定比例的工作人员仍属于临时任用和定期任用。

44. 此外，秘书长认为，就连续任用人数量设定上限的做法所带来的任何好处都会因其所招致的困难而得不偿失，而且从行政管理角度上讲，设定上限的做法将是非常繁琐的。例如，如果本组织要把连续任用的给予限定于一定比例的工作人员，就必须确定这个百分比应来自哪些工作人员“群体”。除其他外，还必须考虑相关百分比是否应当适用于全球的秘书处所有工作人员，不论其任用类型如何；还是仅适用于定期任用工作人员；仅适用于经常预算员额工作人员还是也适用于预算外员额工作人员；这个百分比是否应与履行特定职能的工作人员和(或)部门或地点挂钩；是否应当将长期任用工作人员排除在外。这些都不是假设性的关切；它们是实际考虑因素，其中任何一个问题都可能使本组织面临受到不利影响的工作人员可能提出的权利主张。

**(b) 考绩制度的作用、加强它的可选办法以及与纪律措施的关系**

45. 公务员制度委员会起初认为，秘书长关于连续任用的建议等于自动改划，而行政和预算问题咨询委员会也同样有此关切。

46. 秘书长的建议要求在决定是否授予连续任用时，在可预见的将来，除了以方案的任务规定持续作为标准之外，还必须对工作人员的业绩进行彻底审查，而且不得受过任何纪律处分。对工作人员业绩的彻底审查将包括对他或她的正式档案和考绩的检查。为了达到效率、才干及忠诚的最高标准，工作人员将需要在最近四个考绩期间获得完全合格等级，并在审查之前五年期间未受到过任何纪律处分。

47. 行政和预算问题咨询委员会在其报告(A/64/518)中注意到目前为加强业绩管理制度而作出的种种努力。委员会还注意到，按照大会第 63/250 号决议第六节第 4 段的要求，秘书长将就现行考绩制度的审查问题向大会第六十五届会议提交报告。咨询委员会期待着收到秘书长的报告。秘书长在他关于人力资源改革的报告(A/65/305)第 66 至 93 段汇报了对考绩制度作出的改革和目前正在进行的一次试点研究的情况。

**(c) 严格和透明的程序：改划的集中管理**

48. 秘书长在其关于精简合同安排的报告(A/63/298，第 23 段)中表示，一个联合审查机构将彻底评价有资格获得连续任用考虑的所有工作人员的个案，既考虑到工作人员的业绩，又考虑到对有关职能的持续需要。除了上文第 46 段提到的业绩审查之外，这一联合审查机构还将考虑本组织在可预见的将来是否需要有关工作人员的服务和职能。

49. 正如秘书长先前在其关于着力加强人力建设的报告<sup>1</sup>中指出和大会第 63/250 号决议第 18 段确认的那样，有必要在竞争和透明的基础上集中管理改划为连续任用的事宜。经工作人员-管理当局协调委员会在其第三十届会议上进一步讨论之后，秘书长提议人力资源管理厅代表秘书长保留授予连续任用的全权，并把当地征聘人员的连续任用授予权下放给总部以外办事处和外地特派团。因此，各联合审查机构将集中管理国际工作人员，同时为当地工作人员在本地设立联合审查机构。

50. 行政和预算问题咨询委员会在其关于人力资源管理的报告(A/64/518)中同意秘书长的意见，即改划过程应由人力资源管理厅集中管理，主要是因为人力厅是全面了解全球工作人员需求的唯一机构。但委员会担心拟议的程序过于繁琐。委员会认为，对于进行审查的人员而言，这将是一件非常耗时的工作。委员会建议，为了简化程序，可选办法之一是，只有当方案主管与人力资源管理厅之间存在分歧时，才将个案提交给一个联合咨询机构审查。委员会建议大会不妨请秘书长在确保审查程序仍具有足够的严谨性的同时找出精简这一程序的其他可选办法。

51. 经过慎重考虑，秘书长同意咨询委员会关于精简审查程序的的建议。秘书处已拥有一些人力资源系统和工具，可以支持为连续任用而对工作人员进行的审

查，其中包括能力框架、考绩制度和 Learning 制度。根据新的工作人员条例和细则，所有定期任用一年或一年以上的受聘人员都必须通过一个竞争性甄选程序，而首次定期任用可最长延至 5 年，这一任期长度足以评估一名工作人员的业绩。因此，当工作人员达到 5 年期限时，将适用下列内部程序：

(a) 就国际征聘的工作人员以及在纽约总部的工作人员而言，这一程序的第一步是方案主管(在外地)或部门负责人(在总部)对有资格获得连续任用的工作人员进行一次审查，其中要考虑到工作人员的业绩和受纪律处分的记录(如果有)。为此目的，当地人力资源办公室或外勤支助部在外地的办事处，或在总部的相关执行办公室，应定期向方案主管或部门负责人提供已达可获连续任用考虑的资格要求(连续服务五年)的工作人员部门名单；

(b) 经第一次审查而产生的建议，无论正面还是负面，均应向有关部门提交。在外地是提交给当地人力资源办公室或酌情提交给外勤支助部，在总部是提交给人力资源管理厅。在此阶段将进行第二次审查，包括审查工作人员的业绩并核实他或她在最近五年没有受到过任何纪律处分，而且还要确定是否需要该工作人员的服务。在外地进行的第二次审查的结果应提交人力资源厅，因为该厅是所有最终审查的集中协调中心；

(c) 如果第一次和第二次审查联合建议授予某一工作人员连续任用，通常该工作人员就会获得这一任用。不过，在人力资源厅不同意该项建议的情况下，该厅可行使酌处权请求一个中央审查机构审查这一个案，同时说明提出这一请求的理由；

(d) 如果没有正面的联合建议，人力资源厅应将有关个案提交相应的咨询机构予以审查和表态。经咨询机构审查后，这一个案应提交主管人力资源助理秘书长，由其代表秘书长作出最后决定；

(e) 为了对连续任用的授予保持集中管理，秘书长希指出，该项建议的目的是让人力资源厅对所有连续任用的授予保留集中管理权，从而使该厅能够确保连续任用的授予或不授予都以公平和透明的方式进行，同时充分考虑到适当程序和工作人员的权利；

(f) 工作人员将有权通过内部司法系统对一项负面决定提出异议，因为不向一名合格工作人员授予连续任用构成一项行政决定，可根据《工作人员细则》第十章，对该决定提出上诉；

(g) 对于在外地征聘的当地工作人员而言，授予连续任用的权力将下放给总部以外办事处，这些办事处将遵循与上述程序类似的程序；

(h) 秘书长的这些提议符合公务员制度委员会通过的联合国共同制度组织合同安排框架，其中指出：“根据组织的工作人员条例和细则，通过公开、透明的甄选程序获得连续任用合同”。<sup>8</sup>

**(d) 职业发展和流动**

52. 继上文第 24 段所述，获得连续任用的工作人员应致力于根据工作环境的变化随时掌握最新的技能并遵守关于学习和发展政策的秘书长公报 (ST/SGB/2009/9) 所阐述的学习政策，特别是依据下列因素确定适当的学习和发展目标：

(a) 在组织一级和部门一级从相关工作计划所概述的方案优先事项中产生的需要；

(b) 符合本组织目标和优先事项的当前或今后的工作任务；

(c) 对工作人员个人需求的评估；

(d) 与当前和今后工作要求相关的职业和专业发展目标。

53. 为确保拥有一支具备多种技能的工作人员队伍来支持全球业务，本组织应致力于在现有资源的范围内支持工作人员并提供相关培训，使他们得以更新他们的技能。

54. 获得连续任用的工作人员应遵守本组织的人员流动政策，包括国际征聘的专业工作人员根据现行行政指示 (ST/AI/2007/2) 和今后对该指示的修订应遵守的地域流动规定。

**(e) 在充分考虑正当程序和工作人员权利的情况下以公正和透明的方式终止连续任用：修订工作人员条例 9.1 的潜在后果**

55. 根据秘书长的提议，可因下列理由终止连续任用：

(a) 员额裁撤或工作人员数目减少；

(b) 业绩欠佳；

(c) 健康原因；

(d) 纪律原因；

(e) 某工作人员任用后其征聘前的事实曝光，而根据《宪章》规定的标准，这种事实本应排除对他或她的任用；

(f) 为了本组织的利益，且工作人员同意；

<sup>8</sup> A/60/30，附件四，第 10 段。

(g) 为了有利于本组织的良好行政管理，但工作人员不同意，可根据工作人员细则 9.6(d) 项予以实行。正如大会第 63/250 号决议所述，本组织的良好行政管理应基本解释为一项任务授权的变更或终止。

56. 秘书长充分认识到自己有义务在此背景中保护工作人员免遭任意解雇，并为处理终止连续任用的个案提出了含有制衡措施的程序。对基于上文(a)至(f)项中所述理由中止任用，目前已有既定程序。

57. 关于(g)分段，工作人员-管理当局协调委员会在其最近一次会议上就建立在缩编或裁员过程中应当遵守的标准作业程序问题商定了原则。

58. 终止一项连续任用的决定将构成一项行政决定，工作人员可根据《工作人员细则》第十章对该决定提出上诉。

**(f) 对适当幅度制度的影响**

59. 关于实行连续任用对地域范围制度的可能影响，秘书长在大会第六十三届会议期间澄清说，一名工作人员的任用地位并不与他或她的任用类型和期限挂钩。换言之，一名工作人员目前可以获得地域任用地位，同时属于定期任用或试用/长期任用：

(a) 工作人员必须申请受大会 1987 年 12 月 21 日第 42/220 A 号决议所规定适当幅度制度限制的专业及以上职类经常预算员额，并通过标准征聘程序竞争选拔，才能获得地域任用地位。工作人员在他或她的整个职业生涯期间都将保持这一地位，即使他或她后来被分配到一个非地域员额。

(b) 受地域分配限制的员额数目在 1988 年 1 月 1 日定为 2 700 个。当受地域分配限制的经常预算员额的实际数目增加或减少 100 个时，此数字即作调整。2010 年 6 月 30 日，由于受适当幅度制度限制的专业及以上职类中经常预算员额数目的变动，这一基数被定为 3 300 个。

60. 因此，采用连续任用将不会对适当幅度制度产生任何影响。例如，一名工作人员可通过竞争一个“不按地域分配的员额”而征聘为定期任用。在连续服务满五年并且达到获考虑转为连续任用的其他必要标准之后，该工作人员可获得连续任用，但将保持他或她的“非地域任用”地位，直到他或她申请并在竞争应聘后被选派担任一个指定为“地域员额”的职位。应当指出，工作人员的正常调动和更替将继续为征聘新工作人员提供机会，以便不仅给本组织带来新人才，而且也改善地域和性别上的平衡。

**(g) 确保经竞争性考试而产生的候选人不因拟议的改革而处于不利地位的可选办法**

61. 大会第 63/250 号决议第二节 23 段重申，在实行连续任用以前，语文工作人员等经国家竞争性征聘考试而产生的候选人，在试用两年后将根据现行惯例继续获得无限期任用。

62. 根据目前的惯例，通过了国家竞争性考试和语文考试的候选人在两年试用期后被授予长期任用。在新的合同框架中，这些应聘人员在两年定期任用后可能会获得连续任用。这已反映在暂行工作人员细则 4.14(b) 中，该项细则规定：“通过工作人员细则 4.16 规定的竞争性考试而被聘用的工作人员，在定期任用两年之后，称职的应准予连续任用”（见 ST/SGB/2010/6）。

63. 因此，通过了国家竞争性考试和语文考试的候选人将不会因拟议实施连续任用而处于不利地位。在 2009 年 6 月 30 日或之前通过国家竞争性考试和语文考试的候选人，将有资格获得长期任用。在 2009 年 7 月 1 日或之后通过国家竞争性考试和语文考试的候选人将有资格获得连续任用。

#### 结论

64. 大会还收到了秘书长根据工作人员条例 12.2 另行印发的一份关于暂行工作人员细则的报告(A/65/202)。如果大会核准秘书长关于实施连续任用的提议，有关细则(工作人员细则 4.14 和 4.16)将予以修订，以反映大会在其第六十五届会议期间就此问题做出的任何决定，而暂行工作人员细则将于 2011 年 1 月 1 日全面生效和实施，以使连续任用从即日起得以执行。

65. 秘书长将向大会第六十六届会议报告对工作人员细则作出上述修订的情况，根据工作人员条例 12.4，修订后新的工作人员细则将于 2012 年 1 月 1 日全面生效和实施。

## 四. 长期合同

66. 大会第 63/271 号决议请秘书长就截至 2009 年 6 月 30 日有资格被考虑给予长期任用的工作人员的审查情况，向大会第六十五届会议提交一份报告。

67. 不妨回顾，1995 年 11 月，秘书长曾宣布冻结向定期任用或试用工作人员授予长期任用的做法。但秘书长对通过国家竞争性考试和语文考试征聘的试用期工作人员给予了冻结豁免。2006 年 6 月，秘书长决定部分解除冻结，并开展工作，对 1995 年 11 月 13 日有资格被考虑给予长期任用的那些工作人员进行改划为长期任用的审议。结果，当时有 905 名工作人员被改划为长期任用。

68. 秘书长在他题为“精简联合国合同安排的详细提议：前进方式”的报告(A/63/298)中指出，如果大会批准他的提议，长期任用将于 2009 年 7 月 1 日起废止。不过，任何合同框架变动将不影响目前持有长期任用的工作人员，或在变动生效以前根据现行细则有权被考虑给予长期任用的工作人员。

69. 根据大会在其第 63/250 号决议中对有关合同改革提议的核准，秘书长决定着手对有权被考虑改划为长期任用的那些工作人员进行一次审查。

70. 秘书长发布了一份公告(ST/SGB/2009/10)，对考虑改划为长期任用的资格标准作出了规定。根据旧版《工作人员细则》104.12(b)(三)，定期任用的工作人员在完成了连续五年的良好服务后，如果未满 53 岁，应尽量合理考虑予以长期任用。在考虑到本组织各方面利益的情况下，对于在资历、业绩和品行方面充分体现了国际公务员的适宜性，并已表明他们达到了《宪章》所规定效率、才干及忠诚的高标准的合格工作人员，可予长期任用。

71. 秘书处有超过 5 500 名符合旧版《工作人员细则》104.12(b)(三)所规定资格的工作人员目前正在一次性审查中被考虑改为长期任用。到目前为止，29 个部门的 1 506 名工作人员被认为既合格又适宜改划，其中 1 398 人已经人力资源管理厅核准改划，1 198 人已被改为长期任用。预计这项工作将在 2011 年结束。

## 五. 有待大会采取的行动

72. 请大会考虑：

(a) 根据国际公务员制度委员会 2010 年报告反映的情况，核可国际公务员制度委员会关于在不带家属工作地点统一服务条件的建议；

(b) 请国际公务员制度委员会继续审查联合国共同制度外勤服务条件的问题；

(c) 核准从 2011 年 1 月 1 日起按照本报告说明的条件实行连续任用。