



大会

Distr.: General
21 August 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议

临时议程* 项目 135

人力资源管理

人力资源管理改革概览：走向全球化、富有活力、适应能力强的员工队伍

流动性

秘书长的报告

增编

摘要

完成联合国被赋予的世界各地的任务，要求有一支全球化、富有活力、适应能力强的员工队伍。秘书长的目标是巩固已经建立的基础，以实现用更加结构化的方式处理流动性，这将改善本组织执行其任务的能力，有助于确保适当的人在适当的时间占据适当的位置，并使本组织和工作人员得以系统性地获益于流动性所提供的机遇。因此，根据大会第 63/250 和 65/247 号决议，经过与工作人员的广泛磋商，本报告寻求大会赞成关于联合国秘书处国际征聘人员的流动和职业发展的拟议框架。

* A/67/150。



流动性框架词语汇编

职业发展

尽可能地将员工职业生涯中每个阶段的愿望与本组织的需要匹配、以实现双方共同利益的系统性过程。职业成长和发展的责任由工作人员和本组织共同分担，管理人员提供支持。工作人员是职业规划进程的主要动力，本组织提供组织结构支持。

职能流动

在不同职系的两个职位之间流动，并且在每个职位均连续工作至少 1 年。

地域流动

在不同国家的两个工作地点之间流动，并且在每个工作地点均连续工作了至少 1 年。^a

职系

一个职类内的一个特定职业领域。一个职系内执行的工作相同或相似，需要的技能组合类似，接受少量培训即可在该类别内流动。

职类

任务或工作方案关联密切并要求类似技能组合的职系集合。

职类委员会

每个职类均有一个职类委员会，由人数相等的工作人员和管理人员代表加上人力资源人员组成，负责审查外勤事务和专业人员职等(P-1 至P-5)的工作人员甄选/派任。^b 委员会内的工作人员和管理人员代表必须处于接受审议职位的级别，并来自有关大类别。

流动

工作人员从一个职位流动到另一个职位，以鼓励并激励工作人员成长，并满足本组织需要。职位变化可能涉及下列一个或多个因素：作用变化；职能变化；部门变化；工作地点变化；从秘书处流动到一个基金、方案或机构。流动可以通过横向调动或升至更高级别的职位实现。

^a 大会第 65/247 号决议第 54(d)段商定的定义。但应注意，在支付有关津贴时，同一国家不同工作地点之间的流动计算在内。

^b 通过青年专业人员方案/国家竞争性征聘考试任命的 P-1/P-2 级工作人员将通过现行机制改派。

职类人员配置干事

职类内管理有关甄选/派任(改派)的过程并确保向工作人员提供职业辅导和支持的工作人员。

职位占用期限

一个工作人员可在一个职位任职的最低和最高期限。

作用

作用涵盖了一名占用一个特定职位的工作人员应履行的所有具体责任(即实际职责)。

高级审查委员会

D-1 和 D-2 级的甄选、派任(改派)建议通常由一个高级审查委员会作出,该理事会由助理秘书长和副秘书长级别的代表组成,这些代表一般拥有在联合国共同体系内的既往经验。高级审查委员会成员中将不包括工作人员代表。

一. 引言

1. 正如秘书长在以往报告中所阐述的那样(见 A/60/692 和 Corr. 1 及 A/61/255), 联合国人力资源改革的总体目标是发展并保留全球化、富有活力、适应能力强的员工队伍, 以确保本组织能够完成各会员国托付的复杂多样的任务。实现这一愿景需要进行重大改革。大会核准精简合同安排和统一外勤人员的服务条件, 使外地和总部整合成一个全球秘书处, 并消除了工作人员流动的一些障碍。秘书长在以往这些改革努力成功的基础上, 并根据大会第 63/250 和 65/247 号决议, 与工作人员代表协商后, 制定了一个专业及以上职类以及外勤事务人员职类拟议流动和职业发展框架, 目的是实现其愿景。制订当地征聘工作人员职业发展框架的工作正在进行中。
2. 本报告中介绍的框架基于如下原则: 除少数例外, 所有国际征聘人员应定期流动, 工作人员应能够做出满足其流动和职业发展愿望的选择。该框架规定, 依据工作地点艰苦条件分类, 最高职位占用期限为三至七年不等, 下文将作出详细介绍。工作人员应在达到最高职位占用期限之前申请职位。工作人员可以申请同一工作地点或其他工作地点任何他们胜任的职位。为鼓励地域流动和职能流动, 将优先选择申请到其他工作地点或其他职系的内部工作人员。已达到最高职位占用期限但仍未流动到其他职位的工作人员将由本组织改派。
3. 拟议流动和职业发展框架将要求对现行工作人员甄选制度作出一些改变, 包括引入甄选优先考虑、建立职类委员会, 该委员会将管理甄选过程并调整现有人力资源能力, 以支持流动制度。该框架一俟获得核准, 将由职类分阶段执行。
4. 本报告中提出的拟议框架是管理人员和工作人员代表在 2012 年 6 月 14 日至 22 日在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙举行的第一次工作人员和管理当局协商委员会会议上进行大量谈判的结果。因此, 它反映了一种处理流动性的平衡方法, 考虑到了本组织的需要和工作人员的职业理想。

二. 背景

5. 自 1990 年代初以来, 促进工作人员流动已经成为本组织人力资源战略的一部分。大会在第 49/222 号决议中促请秘书长将新人力资源战略的流动要求适用于国际征聘人员; 在第 51/226 号决议中, 大会请秘书长为起职和其他职等工作人员制定管理下工作调动方案。
6. 在其第 53/221 号决议中, 大会强调对所有国际征聘人员的流动要求是这些员工所承担义务的组成部分, 并请秘书长按照工作人员条例 1.2(c) 的规定, 充分

考虑在人力资源规划中加强流动的必要性。¹ 在同一决议中，大会请秘书长为增强不同职能、部门和工作地点之间的流动建立有关机制和实施有关政策。

7. 联合国和平行动问题小组的报告(卜拉希米报告)(A/55/305)确认有必要增强流动，还强调需要在总部建立面向实地的文化。秘书长题为“着力加强人力建设”的报告也着重指出了这一点，呼吁进一步采取措施来加强组织调动政策，以确保这项政策既满足本组织的需要，也满足工作人员的需要(A/61/255，第 139 段)。在同一份报告中，秘书长表示，调动一旦制度化，成为每一位工作人员职业的组成部分，预期这将使本组织有更大的灵活性和应付工作的能力，使工作人员准备好在多学科环境下开展工作(同上，第 157 段)。

8. 因此，为推动本组织内部流动，多年来已采取了一些措施。例如，2000 年为本组织内通过国家竞争性征聘考试入职的初级专业工作人员设立了一个集中管理下调任方案(见 ST/AI/2001/7)。新的青年专业人员方案也通过规定第二次派任应在另一个工作地点，将地域流动作为他们职业生涯的组成部分(ST/AI/2012/2，第 8.7 节)。

9. 2002 年 5 月，关于流动的政策被确立为工作人员甄选制度的基本组成部分，以帮助发展更灵活、更有经验的国际公务员队伍。该政策引入了职位占用期限(P-5 以下 5 年，P-5 以上 6 年)。在管理下调任方案内，作为甄选结果，或者平调至职能不同的员额时，员工每次流动之后，职位占用期重新开始计算。已达到最高职位占用期限的工作人员须服从管理下调任方案。但是，正如秘书长关于流动政策执行情况的报告(A/63/208)指出的那样，虽然 2002 年的政策导致一些工作人员在部门之间和部门内部流动，但如果能解决一些障碍，原本可以实现更大的流动性。经与工作人员代表于 2008 年 6 月在工作人员和管理当局协调委员会会议上协商后，决定暂停流动方案，以便对经验教训加以审查。

10. 本组织所采取的另一个流动措施是自愿网络交流倡议方案，该方案是作为促进参与工作人员横向交换工作的方法而制订的。在 2008 年和 2011 年之间运行了一些方案，但尽管工作人员表现出极大兴趣，流动的次数却相对有限——在 401 名合格并且确认参与的人员中只有 33 名工作人员确实流动了，这部分是由于高退出率以及每个从该系统退出者所产生的“连带”效应。

11. 现行工作人员甄选制度自 2007 年起要求所有工作人员需进行两次横向流动才有 P-5 级员额资格，以促进人员流动。该系统还要求下列工作人员只需一次横向流动，以激励工作人员向空缺率较高的地区流动：曾在内罗毕或除欧洲经济委员会之外的一个区域经济委员会、或任何一个艰苦条件分类为 A、B、C、D 或 E 的工作地点任职专业人员一年或更长时间，或当一名工作人员从另一个工作地点申请上述工作地点的 P-5 职位时。对于在一个不带家属特派团或工作地点工作一年或更长时间的工作人员，可以彻底免除横向流动的要求(见 ST/AI/2010/3，第 6.3 段)。

¹ 工作人员条例 1.2(c) 条部分内容如下：“工作人员应服从秘书长的命令，接受秘书长的指派担任联合国的任何工作或职务。”

三. 现行流动模式

12. 本组织内正在开展流动,但很少或根本没有进行管理,并且分布不均。例如,从2006年至2011年期间,有6 002名连续服务的国际征聘人员(不包括外勤人员)。这些工作人员中有2 865人改变了工作地点;但是许多人进行了短期流动,导致这段时间内共发生了5 979次工作地点变动。² 其他员工则长期处于同一职位:截至2012年3月31日,至少1 129名国际征聘人员(不包括外勤人员)在同一职位任职5年以上。对人力资源的研究也表明,工作满意度和参与度往往在工作四年时达到峰值,此后停滞或下降。因此,工作人员被“卡在”一个工作中对于本组织和工作人员都是不利的。

13. 本组织继续面临人员编制方面的挑战。尽管外地整体空缺率方面取得了改善,但某些特派团在充实国际职位方面面临长期困难,例如联合国阿富汗援助团2012年6月30日的空缺率是22.6%。³ 在某些工作地点和工作人员类别中空缺率之高也不成比例。例如,在过去五年中,非洲经济委员会的空缺率介于14%至21%之间,其中短缺最严重的是语言职位。在现有体制下,本组织没有能力系统地解决这些问题并将工作人员部署到最需要他们的地方。

14. 由于该系统不能确保工作人员经常接触到新的职业机遇和挑战,本组织未能充分获益于经验更丰富的工作人员,而这对于一个越来越面向实地和实际运营的全球性组织是至关重要的。当前系统也不能满足员工的愿望。2012年1月在整个秘书处进行一次调查⁴显示,绝大多数(79%)国际征聘人员在加入联合国秘书处时预期会在不同工作地点工作。共计86%的受访者认为国际征聘人员在不同部门、办事处或特派团工作很重要,66%认为在不同的工作地点工作很重要。此外,大部分人(超过70%)认为工作人员应每隔几年流动到新职位,81%的人希望本组织在定期使他们在不同职位和/或工作地点之间流动方面承担更大的责任。

15. 因此,目前流动的潜在好处没有得到实现,无论是在建设工作人员经验和技能方面,还是在帮助本组织通过及时有效地将工作人员部署在最需要他们的地方执行其任务方面,均没有实现。以更为结构性的方式到处流动的工作人员队伍可以因而进行更为战略性的部署,将有助于应对这些挑战。最近进行的改革使秘书处更为一体化和协同化,因此更具结构性的流动系统的时机已经成熟。如下文第四节所述,这种系统对这些问题提供了一个持久的解决办法。

² 数据来自综合管理信息系统。工作人员可以中断服务,但临时合同人员、国际法庭人员和由联合国开发计划署(开发署)管理的人员除外。

³ 外勤人事司/信息管理股和和登记股国际工作人员(专业人员和外勤人员)统计数据。

⁴ 14 774名工作人员作出答复(占联合国秘书处总人数的38%);8 465名受访者是国际征聘人员(占全部国际工作人员的58%)。6 309名受访者是当地征聘人员(占全部当地工作人员的26%)。

四. 流动和职业发展框架的关键要素

16. 目前的全面流动框架提案的基础是：从以往的举措中汲取的经验教训、对秘书处工作人员队伍和职位分布的详细分析，以及对联合国共同制度内其他组织和国家和国际机构的最佳实践的研究。与工作人员代表的深入协商也是该过程中的一个重要部分。工作人员—管理当局协调委员会在其 2010 年 6 月第三十一次会议上同意重新启动职业发展和流动问题工作组，以响应秘书长的要求，制定一个商定的全面流动框架。该工作组自 2011 年 12 月起通过视频会议定期举行会议，并于 2012 年 3 月在日内瓦举行了面对面的协商。新成立的工作人员和管理当局协商委员会于 2012 年 4 月 30 日至 5 月 4 日召开了关于流动的特别会议，并在其从 2012 年 6 月 14 日至 22 日的第一次定期会议上敲定了本报告中的拟议流动框架。

17. 工作人员和管理当局协商委员会商定，流动和职业发展框架有三个主要目标：

(a) 它应使本组织能够保留并部署全球化、富有活力、适应能力强的员工队伍，这支队伍能够有效地满足当前和未来的任务和不断变化的业务需求；

(b) 它应为工作人员提供更广阔的职业发展机会，使他们有更多机会对本组织作出贡献，并得以在部门内外、各种职能和工作地点进一步获得新的技能、知识和经验；

(c) 它应确保工作人员在整个联合国内享有平等的工作机会，对于相关职能还能公平分担艰苦工作地点的工作负担。

这些目标将有助于确保本组织的全球相关性，提高其公信力，并进一步推进“一体行动”的目标。

18. 下文列出的建议旨在实现这些目标，同时考虑到秘书处的各种职能和独特特点。其结果是一个能够使流动要求切合各职能区域需要的框架。拟议框架也在完全自愿与完全集中管理的系统之间达到了平衡。工作人员将根据自己的喜好和要求在最低和最高职位占用期限内选择在何时何地申请职位。集中式的委员会系统将允许对工作人员进行更具战略性的部署；各委员会将审查每个职位汇编和全体申请人选并提出关于甄选的建議，以优化人事决定。这改变了现状，因为目前由单个征聘管理人逐案做出决定单个职位的甄选决定。

范围

19. 拟议流动框架将适用于定期任用、连续任用和长期任用的上至并包括D-2 级的专业及以上职类秘书处全体内部工作人员⁵以及外勤人员职等工作人员，但非轮调职位工作人员除外。

⁵ 内部工作人员是指那些已经通过一个竞争程序、包括经一个外地/中央审查机构审查的工作人员，他们的任命不限于某个特定部门/办事处/特派团。

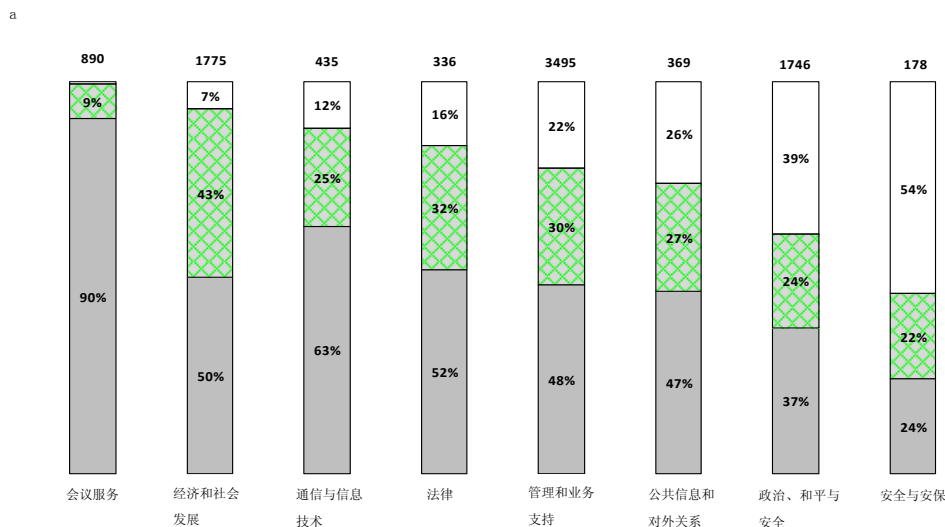
20. 非轮调职位是指一个要求在一个技术领域具有高度专长、知识和资格的职业，而且在秘书处的其他组织单位或工作地点没有具有可比性的同级别职位。所有其他职位将被视为轮调职位，担任这些职位的工作人员须遵守职位占用期限和任何相关的职业大类特有流动要求。在非轮调职位上的工作人员可以通过申请并被选任轮调职位，而接受流动框架制约。

21. 在规定的离职年龄五年之内的工作人员可以选择免受地域流动限制。为了表示对已经进行过大量地域流动的工作人员的认可，那些已经进行过至少 7 次一年或更长时间地域流动的工作人员，可以选择是否希望进行地域流动(视相关职类的要求而定)。

职类

22. 拟议流动框架将在职类内进行管理。通过职类管理流动性将提供一个更协调一致的工作人员职业发展途径，并将职业发展与不断变化的业务需求更好地挂钩。职类将能够更清晰地体现期望不同职能的工作人员具备的技能和经验，并兼顾其工作领域未来的需求。下图显示了按工作地点艰苦条件分列的当前职类构成。该图还表明，不能一刀切——一些职类在不同工作地点的工作选择有限，而其他大类别则有很多。目前的职类将被重新配置，以确保有关职类集合内的工作人员和职位分布更加一致。

当前职类的组成：2011 年按每个艰苦条件分类比例划分的专业及主任职类总人数



^a 多数外勤服务人员属于管理和业务支持大类别并在 D-E 类工作地点工作。

数据来自截至 2011 年 6 月 30 日的综合管理信息系统。持临时合同的工作人员、国际法庭工作人员和由开发署管理的人员除外。目前的职类如下：(a) 管理和业务支持(MAGNET)、(b) 经济和社会发展(ECONET)、(c) 政治、和平与安全(POLNET)、(d) 通信与信息技术(ITECNET)、(e) 公共信息和对外关系(INFONET)、(f) 会议服务(CONFERENCENET)、(g) 法律(LEGALNET)和(h) 安全与安保(SAFENET)。

23. 每一个职类将有一个“职类委员会”负责提出关于甄选和改派工作人员任该大类别内的职位的建议。这些委员会将由工作人员代表、管理人员和人力资源管理厅组成，负责审查并建议外勤事务职类和专业人员职类(从P-1至P-5)职位的工作人员的甄选和改派。⁶ 关于D-1至D-2级的工作人员的甄选和改派的建议将由一个唯一的高级审查委员会作出，该理事会由助理秘书长和副秘书长组成。

24. 职类将得到职类人员配置干事小组的支持，这些干事拥有人力资源专长和包括职位空缺和技能要求方面的特定职类的业务知识。职类人员配置干事将开展甄选过程相关的人力资源活动，包括宣传空缺职位、审查候选人资格和适用性、获得管理人员的意见和组织供职类委员会审查的文件。职类人员配置干事还将充当工作人员的职业顾问，努力将他们的愿望和技能与该网络的业务要求匹配起来。

职位占用期限

25. 任职轮调职位的人员须遵守最低和最高职位占用期限。最低为所有职位一年。最高为H类和A类工作地点7年；B和C类工作地点4年，D和E类工作地点3年。⁷

26. 职位占用期限将由三个关口决定：

(a) 关口1——最低职位占用期限(一年)。工作人员在到达关口1之后的任何时间均将有资格申请新职位；

(b) 关口2——对于从B到E类工作地点的工作人员，在达到最高职位占用期限之前的12个月，对于H和A类工作地点的工作人员为达到最高职位占用期限之前的24个月。达到关口2的工作人员在申请职位时将得到优先考虑；

(c) 关口3——已达到最高职位占用期限但仍未流动的工作人员将由理事会经与工作人员协商后分配到其他职位。

流动要求

27. 在拟议框架内，流动被定义为职位变化。一次职位变化可包括下列一个或多个因素：作用变化；职能变化；部门变化；工作地点变化；或从秘书处流动到一个联合国基金、方案或机构。流动可以通过横向调动或升至更高级别的职位实现。

28. 地域流动将不会是对所有工作人员的要求，而是只在很重要并且有益的情况下作出要求。然而，对于希望升任高级职位的工作人员，将要求必须进行地域流动。这是为了确保高级管理人员通过接触不同的工作地点对联合国的工作有更广

⁶ 通过青年专业人员方案/国家竞争性征聘考试任命的P-1/P-2级工作人员除外。

⁷ 国际公务员制度委员会已经把所有工作地点分为六大类。H类工作地点是联合国在那里没有发展或人道主义援助方案的总部和类似指定地点，或是位于属于欧洲联盟成员的国家地点。A类到E类工作地点是外地工作地点。工作地点依据艰苦程度从A到E进行分类，其中A类困难程度最低。

泛的了解。根据拟议框架，一名工作人员将需要至少曾进行过一次为期一年或更长时间的地域流动，才有资格升任 P-5、D-1 和 D-2 级职位。这个流动可在工作人员职业生涯的任何时候进行，将取代现行工作人员甄选制度下的横向流动要求。

29. 在筹备阶段，职类委员会将能够与人力资源管理厅协商并经工作人员和管理当局协商委员会同意，界定任何针对其各自职业大类的其他特有流动要求。

甄选和改派

30. 提出的框架需要对本组织管理内部和外部甄选工作人员的方式做出重大改变，虽然管理提升到更高职等的办法基本上与当前制度相似。

31. 根据提出的框架，工作人员需要在达到最高职位占用期限之前申请空缺职位，可以申请当前职等或更高职等。空缺职位将每季度汇总发布公告。但是，空缺率较高或需求飙升的职类可更频繁发布公告。为使工作人员能够流动起来，职位首先要考虑符合资格的内部工作人员。只有认定内部应聘人员不合适之后，才考虑外部应聘人员。

32. 招聘主管为职位空缺设定标准。职类人员配置干事筛选应聘人员的资格，编制一份符合条件的应聘人员名单，然后请主管就应聘人员是否满足空缺职位所定的标准提出进一步意见。职类人员配置干事将根据工作人员的申请及职业发展计划、主管的意见和本组织的需要，向职类委员会提出初步建议。职类委员会将审查所有公告职位的所有合适人选，并向秘书长提出甄选决定建议。

33. 为了方便流动，职类委员会在做出建议时，会优先考虑某些类别的工作人员，如从艰苦工作地点申请其他工作地点的人员。

改派人才库

34. 达到最高职位占用期限的工作人员，如果没有被职位选中，将被放入改派人才库。委员会可征询有关工作人员的意见，将这些人员改派到委员会认为合适的任何职位，而不一定是工作人员申请过的。

35. 为有关工作人员和本组织的利益，职类委员会将尽最大努力，使在 D 或 E 类工作地点达到最高职位占用期限的工作人员，改派到非 D 或 E 类工作地点。

36. 如果没有适当的改派选择，工作人员可留任原职，并参加下一次改派工作，除非在此期间被另一个职位择取。

特别制约小组

37. 改派人才库中工作人员理论上可以被改派到他们没有申请的职位；针对这些人，将设立一个特别制约小组，由同等数目的工作人员和主管代表组成，以审查在同一个工作地点留任的特殊请求。这种情况可以根据明确的标准予以批准，包括医疗原因或其他令人信服的个人情况表明改变工作地点会造成不必要的困难。

38. 此外，如果工作人员参与的项目会因其流动损害该项目的成功，特别制约小组可审查主管和工作人员共同提出的继续留任请求。

39. 特别制约小组的建议将提交给主管人力资源管理的助理秘书长批准。

五. 加强结构性流动方法的好处

40. 根据目前的人员配置制度，人事调动完全取决于招聘主管个人对工作人员的甄选。本组织和工作人员本人无法全面得益于流动提供的机遇。提出的制度有下列明显的好处。

改进空缺管理

41. 根据提出的新制度，工作人员仍有申请哪些职位的选择，而最终甄选建议由全球性的中央委员会做出，也就是说，由其行使整个组织的类似功能。因此，委员会可以对工作人员和可用人才库的供应和需求有一个全球性概观。这将有助于秘书长通过委员会做出更战略性的选择，在全球范围内将工作人员匹配到最需要他们的地方，这种办法是目前依靠各部门负责人决定的制度所做不到的。

主管人员减少在人事工作上花费的时间

42. 职类还可减除目前主管花在人事上的大部分工作。主管完成审查申请、评估应聘人员和做出甄选建议的过程平均需要 112 天。在新制度下，人力资源工作人员将承担更多的评估和建立合适人选短名单的工作，包括征求招聘主管的意见，而委员会将做出最后的甄选建议。这将减除当前甄选制度中的一些步骤，使主管大大减少在人事工作上花费的时间，从而能够更加专注于实质性职责。

全球工作人员队伍

43. 目前，在总部和其他更困难的工作地点之间的流动存在特殊的挑战。由于没有建立任何机制帮助工作人员获得其他职位，一些人担心流动到外地工作地点会被“套牢”。同时，总部以外的工作人员常常感到自己因为离得太远而被其他地方的职位忽视。提出的制度通过强制执行最高职位占用期限，并优先考虑从其他工作地点申请职位的人员，将有助于消除这些障碍。这将为工作人员流动到不同工作地点创造更多机会，更有力地保证他们在职位占用期限结束后能继续流动。

44. 目前的工作人员选拔政策，将横向流动作为工作人员晋升 P-5 及以上职等的资格要求之一。根据提出的框架，将替换这项要求，改为要有异地流动才有晋升 P-5 及以上职等的资格。这样，工作人员在将担任高级管理职位之前，至少还有在其他某个工作地点的经验，使其对本组织具备重要的了解体会。

职业发展

45. 改换职位可以重新激发工作人员队伍的活力，通过分享知识和打破组织上的各自封闭，对工作人员和本组织双方都带来裨益。

46. 提出的做法还有助于对职业发展采取更协调一致的办法。招聘职类能够着眼于本组织未来的需求，更清晰地体现不同职务要求工作人员具备的知识、特性和经验，而委员会在做出甄选决定时，能比招聘主管个体更好地全面考虑到这一点。职类人员配置干事还可以提出关于增长技能和知识的学习活动建议，以就工作人员申请的职位提供指导。

提高业绩

47. 人力资源管理研究表明，经过流动的工作人员在业绩评估中有显著提高，而且提高趋势可持续到复任大约三年之后。在任职后，流动的工作人员也比没有流动的工作人员更可能受到提拔。

六. 实施

48. 在大会批准流动框架后，2013 年 1 月 1 日将建立流动政策，但还需要一个两年的准备阶段，然后从 2015 年 1 月 1 日起分阶段实施。在两年的准备期，目前的工作人员甄选制度将继续对所有工作人员有效；但在流动框架实施之前，为协助想要流动的工作人员，并照顾艰苦工作地点的工作人员，从其他工作地点、尤其是从 D 或 E 类工作地点申请职位的国际招聘工作人员将在甄选中得到优先考虑。⁸

49. 在准备阶段，将制定实施流动框架的方式。要开展的工作包括：确定不可轮调的职位；重新确定招聘职类；建立招聘职类委员会和高级审查委员会；确定和培训职类人员配置干事；制定招聘职类对确定任何额外的异地、职能和(或)横向流动要求所用的标准；起草各委员会的行政通知和职权范围；审查支持工作人员及家属的备选办法。

50. 在支持流动方面，人力资源管理办公室需要牵头审查整个组织的全球人事能力，包括各部门行政办公室、总部以外办事处各单位、区域委员会和外地特派团的人事能力。这包括审查人事工作人员的作用和职责，并视需要重新规划和(或)重新培训的人事工作人员。此外，需要调整职业发展和学习活动以及业绩管理制度，以适应流动工作人员的需求。

⁸ 如本框架得到一致赞成，将修订 ST/AI/2010/3，规定从 2013 年 1 月 1 日起，从其他工作地点申请职位的工作人员将得到优先考虑。

表 1
准备流动框架的粗时间表

2013 年 确定可轮调/不可轮调的职位 与各部合作开始重新调整招聘职类 确定将首批分阶段实施的招聘职类 制定新的工作人员甄选程序 确定 Inspira 中需要重新制定的内容 启动工作人员管理委员会各工作组，继续征求工作人员对总体流动框架、工作人员及家属支持方案、业绩管理以及当地招聘工作人员的流动和职业发展机会的意见 修订当前的工作人员甄选政策，以加入过渡性措施 制定实施流动的政策和程序框架： • 制定招聘职类的工作范围、程序规则和业务准则，包括工作流程和程序 • 制定高级审查委员会的工作范围、程序规则和业务准则，包括工作流程和程序 • 制定特别制约小组的程序规则和准则 制定新的行政通知，以反映关于调动框架的变化 设计修改 Inspira 制定并发起整个组织范围的宣传活动，以明确调动框架/职位占用期限问题 设立高级审查委员会 定于 2015 年和 2016 年运作的职类将设立首批招聘职类委员会 各委员会开始确定任何额外的流动要求 根据新的服务交付模式确定需要如何重新规划人事能力 2014 年 颁布政策框架

制定和测试新的 Inspira 模块

最后制定经修订的职业发展和学习战略

最后制定综合的工作人员及家属支持战略

确定并培训“职类人员配置干事”和支持委员会工作的其他人员

开展宣传活动，确保工作人员了解最高职位占用期限以及哪些职类将首批分阶段实施

2015 年 1 月

招聘职类开始运作

51. 工作人员和其他组织都强调指出，在工作人员流动时，对他们及家属予以支持是成功的关键因素。因此，该组织致力于加强有关机制，支持异地流动的工作人员及家属，协助搬迁过程并确保平缓融入新环境。工作人员管理委员会的工作组将继续探索本组织如何能够提供这种支持的方式。一个关键问题是需要按照大会的建议(第 61/244 号决议，第四节，第 19 段，以及第 59/266 号决议，第八节，第 11 段)，审查东道国协议及其在何种程度上允许配偶就业。还需要就搬迁和融入新环境的过程，向工作人员及家属提供更好的信息和指导。在这方面，尤其要利用获得信息资源以及与联合国各机构、基金和方案增进合作的机会，以最小的资源投入产生最大的影响。

52. 职业发展和学习也需要通过一个更加结构化的方法联系起来。为此，人力资源管理办公室目前正在全面审查本组织的职业发展、学习和培训活动(包括语言培训)，以修订职业发展和学习战略，并提出对执行工作的指导方针和建议。

53. 还需要调整业绩管理与发展制度，使之适应一个流动的组织。工作人员管理委员会闭会期间业绩管理工作组的目标是提出若干领域的改进措施，包括技能和能力、评估和反馈机制以及个人发展计划和职业发展之间的联系。

54. 经过两年的准备期，招聘职类将开始分阶段实施流动框架。在所属招聘职类开始运作之后，相关工作人员将需执行流动制度。这将确保顺利过渡到新的制度，使本组织能够根据所得经验调整进程，并监测流动制度的成本和影响。

55. 将开展整个组织范围的宣传活动，使工作人员知晓新的流动政策，提供关于进程和可予工作人员支持的信息。招聘职类的工作人员将开展有针对性的分享信息活动，以确保工作人员知晓最高职位占用期限。按照每个招聘职类的特殊性，将安排全体会议、在 iSeek 发表文章并提供相应的其他材料，包括常见问题和为流动做准备的建议。

过渡性措施

56. 出台所提出的流动框架，对本组织及其工作人员将是一个重大变化，因此需要一些过渡性措施。工作人员管理委员会同意对目前在职工作人员采取如下一些措施：⁹

(a) 目前在职的 P-4 级工作人员，如 2012 年 12 月 31 日之前已经开始了横向调动或申请 P-5 级职位资格的豁免要求，将在实施之日起(2015 年 1 月 1 日)至 2018 年 12 月 31 日的四年期间，继续有资格按现行制度申请 P-5 级职位空缺；

(b) 2012 年 12 月 31 日之前在职的 P-5 级工作人员，将在实施之日起(2015 年 1 月 1 日)至 2018 年 12 月 31 日的四年期间，免除申请 D-1 级职位空缺时至少有一个异地流动的要求；

(c) 2019 年 1 月 1 日起，所有工作人员必须满足异地流动要求才能晋升为 P-5 及以上职等。

七. 流动的费用

57. 如第 27 段所述，流动可以广义定义为接触到不同种类工作的职位变化。异地调动的情况会产生费用。

个体异地流动的费用

58. 异地流动的一次性费用包括搬迁补助金(非随身载运行李的一笔总付款)、外派津贴和差旅费。经常性费用包括流动津贴。所涉实际数字的变化取决于工作人员的情况(如级别和职等、单身还是有受抚养人以及子女数量)、工作人员要迁往的工作地点类别和指定类别、派任期限以及工作人员以前接受派任的次数。

59. 举例来讲，一个 P-4(6 档)单身工作人员成员以前曾经调动过一次，现在从纽约调往曼谷，派任两年，估计费用为搬迁补助金 10 000 美元、派任补助金 16 600 美元、旅费 3 200 美元、¹⁰ 不搬运津贴 4 000 美元以及流动津贴 12 320 美元(离上次在联合国系统内的调动超过两年)，共计 46 120 美元(分摊到两年为每年费用 23 060 美元)。如果该工作人员有受抚养的配偶和两个孩子，总费用估计增至 78 000 美元(每年费用 39 000 美元)。如果派任五年，单身工作人员的费用总额约为 80 100 美元，而有受抚养的配偶和两个孩子的工作人员的费用约为 119 500 美元(每年费用分别为 16 020 美元和 23 900 美元)。

⁹ 过渡性措施不适用于 2013 年 1 月 1 日之后进入本组织的工作人员。

¹⁰ 这些例子所列的估计数，是按照提出的家庭成员乘坐经济舱的旅行政策算出的。

目前的组织内流动费用

60. 目前，有关流动的支出含在普通工作人员费用与招聘新工作人员的支出之内。然而，已经开展了有关工作，查出有关流动的支出数额，这对用综管系统记录支出(经常预算和预算外资金)的实体是可行的。2010-2011 两年期经常预算下有关流动的开支约为 2 240 万美元，预算外资源为 1 370 万亿美元，共计 3 610 万美元。

61. 对于维和行动和政治特派团，多个财务系统下记录的支出没有整合在一起(总部采用综管系统，维和行动和政治特派团采用 SUN 系统)，有关流动的支出不容易确定。2009/10 财政期间和 2010/11 财政期间，现任和新任工作人员有关调职/任命的总支出为 2.436 亿美元，其中包括支付艰苦条件和调动津贴。政治特派团的总支出为 2 210 万美元。

未来费用

62. 许多因素将影响到未来的流动费用，包括制定的异地流动模式和进行的流动数量。

63. 目前，本组织无法预计在特定年份将会有多少工作人员改换工作地点。虽然随着时间的推移可能会形成流动模式，但是由于提出的制度很大程度上是“自发的”，因此仍然不能准确地预测工作人员未来的异地流动数量。即使能按照若干不同假设进行成本计算，这对规划目的的用处也很有限，因为对假设的选择是任意的。因此，对未来费用做出肯定的预计是不可行的。当然，现行制度下的情况也是如此。

64. 鉴于新架构会带来更多异地流动，这将导致相关的一般工作人员费用增加。一般工作人员实际费用如有变化，则需要追溯报告，并进而形成未来预测一般工作人员费用的基础。

65. 然而，跟据预计，尽管对 P-5 级及以上职位的资格提出异地流动的要求，异地流动(和费用)并不一定会暴增，因为 40%的目前在职 P-4 工作人员在综管系统中已有一个异地调动记录。如过渡性措施中指出，直到 2018 年，有两个横向调动的工作人员也可将其算作一个异地流动。

66. 招聘职类分阶段实施新框架，有助于本组织在各招聘职类于 2015 年开始运作时，监控和管理支出的增加。企业资源规划系统(“团结”)也可做出配置，以更好地掌握有关流动的费用，以便更精确地报告有关流动的支出的任何变化。

八. 标准、指标和基准

67. 实施新框架五年后，将进行后续调查，以了解工作人员感觉其流动愿望在新架构下得到满足的程度如何，以及本组织是否切实予以支持。成功的成果将是，

工作人员对自身的流动和本组织所发挥的作用以及负责交付任务的工作人员两方面的客户满意度提高。

68. 此外，以下指标可帮助衡量提出的框架的成功和评估在何种程度上实现了流动战略目标。这些指标还有助于在不断改进本组织人才管理的过程中，监测改进和完善框架。

指标 1：增加人员配置的可预见性和稳定性

69. 成功将意味着各办事处/特派团和工作地点的空缺率更加均衡。这将通过比较秘书处各部门的空缺率和评估整个秘书处的空缺率是否更加稳定来衡量。表 2 所列为 2011 年总部和总部以外主要办事处及区域委员会的经常预算员额专业及以上职等的平均空缺率。表 3 所列为截至 2012 年 6 月 30 日外地行动的对应数据。

表 2

2011 年总部和总部以外主要办事处及区域委员会的经常预算员额专业及以上职等的平均空缺率

	空缺率(百分比)	核定员额总数
主要办事处		
维也纳	1.3	174
日内瓦	4.9	959
内罗毕	3.1	191
纽约	5.5	2 078
主要办事处共计	5.0	3 402
区域委员会		
非洲经济委员会	18.1	238
亚洲及太平洋经济社会委员会	11.2	193
欧洲经济委员会	5.9	125
拉丁美洲和加勒比经济委员会	4.6	216
西非经济社会委员会	10.2	115
区域委员会共计	10.6	887

表 3
截至 2012 年 6 月 30 日外地行动的专业及以上职等平均出缺率

特派团	空缺率(百分比)	核定国际员额总数
BINUCA	18.7	77
BNUB	6.7	59
CNMC	13.3	10
MINURSO	8.3	108
MINUSTAH	15.9	533
MONUSCO	21.0	1 184
SASG	8.3	16
UNAMA	22.6	526
UNAMI	20.1	472
UNAMID	27.8	1 519
UNDOF	14.6	48
UNFICYP	5.1	39
UNIFIL	16.7	401
UNIOGBIS	12.2	64
UNIPSIL	12.4	41
UNLB	25	107
UNMIK	13.9	166
UNMIL	17.2	541
UNMIS	19.1	1 098
UNMIT	19.7	462
UNOCI	15.3	437
UNSOA	17.9	145

缩写：BINUCA：联合国中非共和国建设和平综合办事处；BNUB：联合国布隆迪办事处；CNMC：喀麦隆-尼日利亚混合委员会；MINURSO：联合国西撒哈拉全民投票特派团；MINUSTAH：联合国海地稳定特派团；MONUSCO：联合国组织刚果民主共和国稳定特派团；SASG：秘书长塞浦路斯问题特别顾问；UNAMA：联合国阿富汗援助团；UNAMI：联合国伊拉克援助团；UNAMID：非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动；UNDOF：脱离接触观察员部队；UNFICYP：联合国驻塞浦路斯维持和平部队；UNIFIL：联合国驻黎巴嫩临时部队；UNIOGBIS：联合国几内亚比绍建设和平综合办事处；UNIPSIL：联合国塞拉利昂综合办事处；UNLB：布林迪西联合国后勤基地；UNMIK：联合国科索沃临时行政当局特派团；UNMIL：联合国利比里亚特派团；UNMIS：联合国苏丹特派团；UNMIT：联合国东帝汶综合特派团；UNOCI：联合国科特迪瓦行动；UNSOA：联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处。

指标 2：更加公平地分担艰苦工作地点的服务负担

70. 衡量这项指标的方法是，监测在D或E类艰苦工作地点长期服务的工作人员数量。成功是指减少在这些艰苦工作地点服务超过五年的人员数量。¹¹ 招聘职类委员会争取选取/改派在D或E类工作地点达到三年期限的工作人员担任非D或E类工作地点职位。因此，随着时间的推移，这些数字将递减。表 4 分类列出了截至 2011 年 6 月 30 日在艰苦工作地点任职五年的人员。

表 4

截至 2011 年 6 月 30 日在艰苦工作地点任职五年的人员

职类	在艰苦工作地点任职五年		工作人员总数
	工作人员数量	百分比	
D	31	46	67
P	386	49	795
FS	851	58	1 479
总计	1 268	54	2 341

注：数据来自综管系统。临时合同、各法庭和联合国开发计划署管理的工作人员未记在内。

指标 3：有过异地流动的高级主管增加

71. 异地流动的定义是，在不同国家两个工作地点之间的调动，且在每个工作地点连续任职至少一年。目前，46%的 P-5 人员、41%的 D-1 人员和 34%的 D-2 人员在综管系统记录有过一次异地流动。成功是增加有过异地流动的高级主管的比例。表 5 所列截至 2011 年 6 月 30 日有过异地流动的高级主管的具体资料。

表 5

截至 2011 年 6 月 30 日有过异地流动的高级主管

职等	工作人员总数	有过异地流动的工作人员数量	占工作人员总数的百分比
D-2	152	51	34
D-1	484	199	41
P-5	1 529	702	46
合计	2 165	952	44

注：数据来自综管系统。包括 2000 年 3 月 30 日至 2011 年 6 月 30 日变换国别一年以上的。临时合同、各法庭和联合国开发计划署管理的工作人员未记在内。

¹¹ 由于不太可能准确地地在三年期限改派，因此择取了五年时限。

九. 结论

72. 本提案的目标是建立一个真正全球性的具有最高业绩标准的公务员队伍。未来的秘书处将是一个综合统筹的组织，在具有流动性和丰富经验的工作人员努力下，实现本组织的复杂而相互关联的任务。

73. 因此，提出的流动框架的目的是，建立一个这样的全球性组织，使世界各地不同地点的工作人员队伍能够发展技能经验和公平地分担服务，并以战略的方式进行管理。其目标是，通过该框架满足本组织和工作人员个体两方面的需求，建立一个全球性、有活力和灵活的工作人员队伍，能够有效地以最高标准实现本组织的任务。

74. 如果大会同意该框架，秘书长将从第六十八届会议开始，定期向大会报告实施本报告所取得的进展。

十. 大会应采取的行动

75. 请大会批准本报告中提出的流动和职业发展框架。
