



大会

Distr.: General
15 October 2008
Chinese
Original: English

第六十三届会议

第五委员会

议程项目 123

人力资源管理

联合国秘书处工作员工会(纽约)、外勤事务工作员工会(布林迪西)和工作人员协调理事会(联合国日内瓦办事处)工作人员代表的意见

增编

联合国秘书处工作员工会(纽约)、外勤事务工作员工会(布林迪西)和工作人员协调理事会(联合国日内瓦办事处)工作人员代表的意见

摘要

本报告阐述联合国秘书处工作员工会(纽约)、外勤事务工作员工会(布林迪西)和工作人员协调理事会(联合国日内瓦办事处)工作人员代表就秘书长在题为“精简联合国合同安排的详细提议”(A/62/274)、“为解决在改革内部司法范围内提出的七个系统性人力资源问题而采取的措施”(A/63/132)和“联合国的人员征聘和配置:前进的战略”(A/63/285)的报告中提出的改革建议发表的意见。秘书处其他工作人员代表的意见载于工作人员-管理当局协调委员会第十九次会议的报告。



本报告全面评估了联合国秘书处内部现行人力资源框架。报告概述了人力资源管理和发展存在的主要障碍和缺陷。

报告就人力资源问题提出了一些具体建议，包括统一工作人员结构；征聘，特别是高级官员的征聘；职业计划；培训和职业发展；业绩管理；人员交流；继任规划；性别均衡和地域分配；合同安排和统一服务条件；薪金、福利和待遇；以及工作人员和管理当局的关系。

关于秘书长以往建议的专题文件见本报告附件。专题文件于 2006 年编写，内容涉及秘书长题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”（A/60/692 和 Corr. 1）、“着力加强人力建设”（A/61/255）和“人力资源管理改革”（A/61/228 和 Corr. 1）的报告所载各项建议。附件还载有本应向大会第六十一届会议提出、但被当时的人力资源管理厅助理秘书长阻止而未提出的意见。这些意见依然有效。

目录

	页次
一. 导言	5
二. 现行人力资源框架的状况	7
高级职位的任用	9
职业规划和发展	10
有限的培训和信息技术资源	10
考绩制度	11
即将退休人员的留用以及咨询人和退休人员的使用	11
过时的人员队伍结构	12
没有明确的政策	14
流动办法	14
继任规划	17
工作人员工会和协会对人力资源管理的影响	17
三. 现行人力资源框架缺乏吸引力	18
短期任用	18
薪金表、福利和待遇	19
四. 秘书长的建议	20
合同任用	21
修改《工作人员条例和细则》	22
采用单套工作人员细则精简合同	22
新的人才管理框架和以名册为基础的人员配置流程	23
流动	24
人力资源管理和新的内部司法系统	25
五. 建议	29

成立人力资源和发展重新设计小组	29
恢复改转长期合同的办法	29
审查中央审查机构的作用	29
透明的择优征聘流程	30
业绩管理的制衡办法	30
新的统一的职工队伍结构	30
提高退休年龄	31
工作人员交流方案	32
表彰和激励工作人员	32
统一服务条件	32
甄选高级官员非常重要	33
审查工作人员和管理当局的关系	33
六. 结论	33
附件 联合国秘书处工作人员代表的看法	34

一. 引言

1. 国际公务员是联合国在全世界开展活动的队伍。联合国及其活动之所以普遍存在，主要原因是占本组织资源 80%的工作人员愿意为联合国工作而迁居国外。各方要求联合国对成立当初无法想象的挑战作出应对已达到空前规模。联合国为吸引工作人员、为其发展能力使其能够适应和应对这些挑战而采用的政策和结构，对其是否能够部署人才有效应对挑战有着根本的影响。然而，联合国人力资源的管理和发展目前正处于不断的变化之中，这种变化支离破碎，缺乏连贯一致。造成目前这种状况的有多种因素，既有历史因素，也有结构和政治因素。

2. 人力资源管理和发展方面的主要障碍和缺陷有：(a) 人力资源管理厅资源有限；(b) 履行人力资源管理职能力下放没有与培训和问责制度配套；(c) 履行人力资源职能的结构分散，人力资源管理职能的多层次结构无法追究责任；(d) 高级工作人员的任用基于政治考虑，缺乏透明度，他们在加入本组织前几乎没有多元和多文化环境中的领导或管理经验；(e) 方针政策缺乏一致性，有时甚至没有明确的方针政策；(f) 方针政策在执行上存在差异；(g) 内部司法系统功能失调，缺乏有效的制衡机制，中央审查机构和其他工作人员-管理当局机构的作用受到削弱，以及工作人员代表受到威胁或被噤声。

3. 上述障碍和缺陷破坏了国际公务员队伍的正直性，削弱了联合国对作为国家公务员队伍竞争对象的专业人员的吸引力。国际公务员队伍正直性受到破坏，具体表现在：大量采用控制严格的短期任用；个人职业被主管操纵；权利遭到侵犯，申诉手段寥寥无几；职业发展受到限制；某些工作地点和外地特派团的空缺率长期存在。

4. 工作人员的愿望和目标与本组织相脱节，给本组织造成的损失是难以估量的。但是，如果个人无法与组织保持一致，将不可避免地出现两种现象：一是个人利用组织或是组织利用个人；二是，这两种情况同时出现。

5. 工作人员代表提出意见的目的之一，是要确保本组织不利用工作人员，从而使工作人员无法利用本组织。为此，工作人员代表在本报告第一部分评估了现行人力资源框架的状况，我们认为这一框架已经坍塌，应该重起炉灶。

6. 工作人员代表在报告第二部分讨论了秘书长的某些建议。以连续合同取代永久合同的建议，违背了《联合国宪章》第一百和一百零一条体现的原则。建议破坏了正直、忠诚、独立和公正这四项作为国际公务员队伍基础的基本原则。

7. 管理当局在建议推出连续性合同的同时，有意修改工作人员细则，以达到“为本组织的利益”解雇工作人员的目的。我们认为，这种终止个人工作的理由完全没有明确，将为有滥用记录的管理当局大开方便之门。工作人员代表大力敦促大

会在对目前的人力资源框架进行重新设计之前，对任何修改工作人员细则的企图加以抵制。

8. 工作人员代表同意秘书长有关服务条件需要统一但不应与精简合同同时进行的意见。但是，把报酬不足归咎于工作人员细则不同和合同种类各异是缺乏诚意的做法。制订不同的细则但同时提供充足报酬是可以做到的；的确，工作人员细则 100 和 200 号编相互对应。不同的经费来源和资格要求决定了不同细则的存在。

9. 工作人员代表认为，统一和精简建议没有考虑到不同的经费来源。建议也没有说明拟议的精简合同将对地域分配和性别均衡职位的比例产生何种影响。

10. 工作人员代表在第三部分就如何整顿人力资源管理和发展提出了一些建议，其中三项为重要建议。工作人员代表呼吁人力资源各项职能由一个部门，最好是一个拥有自主权的人力资源管理和发展部集中履行。合并人力资源职能将能节约经费，并能更好地将活动与责任挂钩。

11. 第二，工作人员代表呼吁实现专业和一般事务及相关职类一体化。如国际公务员制度委员会所指出，进一步加强职类和职等的一体化将能促进实现业绩文化。一般事务最高职等与专业职类最低职等一体化，不但能够形成团队凝聚力并承认工作场所的实际情况，还能够推动建立有利于开辟技能发展和连续学习空间的薪金结构。

12. 作为前两项建议基础的第三项重要建议是，大会应对人力资源管理采取与内部司法系统相同的做法，即重起炉灶，设计一个新的统一的人力资源框架。这个框架应具有单一结构，实行成果制；追求程序和结果透明；根据市场提供与学习、发展和业绩管理挂钩的浮动报酬；具有牢固的制衡和问责措施；不应受外部干涉和影响。由于本组织系统内包括工作人员代表在内的各行为体存在既得利益和利益冲突，人力资源改革被回避了。人力资源管理和发展同内部司法一样，需要成立人力资源问题独立专家小组，与所有利益攸关方协商进行全面整顿，提出大胆的、类似于新的内部司法系统的建议。成立人力资源管理和发展重新设计小组的时机已经到来。

13. 本文件附件载有关于秘书长以往建议的专题文件。专题文件于 2006 年编写，内容涉及秘书长在题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”（A/60/692 和 Corr. 1）、“着力加强人力建设”（A/61/255）和“人力资源管理改革”（A/61/228 和 Corr. 1）的报告中提出的建议。工作人员工会当时提出的意见依然有效。

二. 现行人力资源框架的状况

14. 现行人力资源管理框架于 2002 年推出，目前遇到的主要障碍是：资源有限；人力资源管理厅的作用弱化；程序不透明；蔑视工作人员细则；缺乏制衡机制——如独立的司法系统，以及缺乏标准和责任制裁。看来，仿佛制度从设计开始就注定要失败。它是公共部门就业制度和企业制度所见惯例的混合体，但没有认识到公共部门就业不同于私营部门就业，因为国际公务员制度的任务和性质不同于私营部门和其他公共部门雇主的性质和任务。

15. 人力资源管理厅理应是秘书处一切人力资源管理事务的核心主管机构，但自 2002 年以来，已把全秘书处的人力资源管理权大量下放给方案主管，特别是外勤支助部/外勤人事司。下放权力以成问题的理由为前提，即“方案主管必须能够选用最能干的人员，这样才能要求他们承担责任”（A/63/132，第 7 段）；这就要求每个新任主管雇用自己的储备人才。人力资源管理厅的作用已萎缩到仅仅监测人力资源职能的履行情况。结果，在外地和总部工作地点各部门，人力资源管理充斥着迥然不同的征聘和职位安排做法；中央审查机构弱化，目前的主要职能只是审查填补空缺的程序，而不是审查候选人的优劣；信息技术系统支离破碎，互不相关。

16. 2002 年，人力资源管理厅为解除自身的几项职能而做出的决定，可能缓解了人力厅内部的资源匮乏问题，但因此形成的不良气氛却全面削弱了人员征聘、管理、留住和继任规划工作。把本组织 80% 资产交给少数工作人员管理，从商业上讲并无意义，因为资源贫乏，信息技术系统迥然不同，要把这些系统衔接起来或更正其输出，需要大量的人力投入。会员国总是热衷于节约成本；因此，在人员管理方面抓芝麻丢西瓜，似乎适得其反。显而易见，人力资源管理厅执行不了它所承担的任务和责任。¹

17. 在司法系统运转不良的情况下，缺乏制衡继续使适用人力资源政策和准则不一致现象长期存在。例如，人力资源管理厅把大量人力资源职能下放给外勤支助部，外勤支助部甚至都没有征聘政策；这种情况使总部工作地点对工作人员实行一种后门征聘程序，一种完全缺乏警戒性的审查程序。但秘书长已提议统一合同安排，却没有处理联合国征聘惯例和总体人员管理方面存在的根本差别。

18. 秘书长的报告指出，现行人力资源框架受到各种因素的妨碍，如任用资格要求复杂；合同安排复杂，服务条件各种各样；主要根据实际专门知识或敏锐的政治嗅觉和政治关系来甄选高级主管。这些因素的作用不可低估，但它们是烟幕，会掩盖设计不周、有待审计的人力资源框架。自 2006 年以来，工作人员工会一

¹ 2006-2007 两年期，人力资源管理厅的工作人员总数是 206 个；预算刚刚不到 7 400 万美元。

直要求对现行制度和行将废止但已花费巨额资源的银河系统的设计者/宣传者的责任进行独立审计。

19. 秘书长指出的问题，大多可以通过技术应用程序和筛选程序解决，而现行的人力资源职能信息技术系统(银河工具、综合管理信息系统(综管系统)及维和信息技术系统)却无法解决。例如，银河系统的设计无法有效地进行工作分类，发布空缺和执行必要的资格检查。甚至可以说，需要现任工作人员参与的程序，可能很累赘麻烦。比如，工作人员从一个工作地点调往另一个工作地点时，综管系统如没有大量的人力投入，就无法传送工作人员的电子数据。除了首要责任外，主管和奉派甄选工作人员的其他人员，不得不研究含混不清的政策和程序，而在空缺管理上花费大量的时间和资源。

20. 对主管和奉派甄选工作人员的其他人员来说，空缺开放的前景可能十分可怕；在某些情况下，空缺管理抑制了工作人员流动。在有些情况下，主管明言他们不会让某个工作人员调任另一职能或岗位。也正是在这方面，工作人员代表指出，流动与为实现具体方案交付最优化而下级酌情主观征聘人员的酌处权互不相容。即使假定主管满足具体方案交付的需要而征聘人员，他们也会考虑大局，选择适合“一支根据联合国需求预测建立起来的能力更全面、技能更多元、经验更丰富的国际公务员队伍”(ST/SGB/2002/5)的通才。如果人员征聘是为了服务更广泛的利益，为了履行需要多种技能的其他职能，他们的征聘就太重要了，不能委托给具体的方案主管办理。

21. 上述缺陷的总体效应，就是积压的工作日积月累，拖延成了家常便饭。于是，就可能利用该制度；或者绕开该制度，或利用这种情况来达到可能有损于本组织的目的，如比预定挑选某个候选人并试图把该候选人安插到系统之中。比如，曾现出过这种情况，空缺相当长时间没有填补；有时候员额需要等候一个中意的候选人，他们习惯于就在这个空缺上充任代理，以获得必要的资格或影响，有时是为了让某个咨询人或退休人员受益。

22. 现行人力资源框架也许最长久的影响是，它败坏了工作人员甄选制度的信誉，工作人员认为工作人员甄选制度缺乏透明度，而且多半无法甄选最合格的候选人。征聘政策，尤其是工作人员安排的超职职等的准则神秘秘密；资历类似的工作人员按不同职等征聘的情况，并不罕见。把长期合同授予新进港的低级工作人员，而将信誉卓著、经验极为丰富的主管做控制严格的定期工作，也是腐败行为。

23. 人力资源决定和行动缺乏问责机制，使此类决定和行动成了既成事实。秘书长仍然信任中央审查机构提供的保障(见 A/63/132, 第 7 段)，而事实正好相反，这些机构的作用目前已经淡化，现行甄选制度存在的信用差距继续加大。这种差距因方案主管举行面试时没有人力资源管理厅官员在场而进一步扩大；有证据表

明，尽管有些候选人要经受难题的严格考验，而中意的候选人要答的问题却十分简单并受到优待。在一些情况下，主管为可能聘用的中意候选人提供有用信息，分配这类工作人员履行使他们的资历耀眼生辉的职能，为他们做好准备。并且，利用临时空缺通知是最新的后门征聘方法。在外勤支助部和维持和平行动部，这种做法十分普遍。主管在利用临时空缺通知、聘用自己的人选任职 3 至 11 个月方面具有绝对的灵活性。在任职期满后，临时人员在间隔一个月后被再次录用。临时空缺通知的使用具有利用性，是对工作人员甄选进程的嘲讽。

24. 正是在这方面，工作人员代表认为没有利用现行甄选程序来追求性别均衡和地区代表性。因为缺乏制衡，因为无法修订确定区域目标的标准，在这两方面，按职类和职等很难实现性别均衡和地区代表性，很难做到员额公平分配。可以想象，在某一国籍的工作人员中，员额配置倾向于主管员额；而对另一国籍的工作人员，则倾向于低级干部员额。

25. 例如，2007 年，在需按地域分配的高级和决策职等员额(主任及以上职类的员额)中，29%为 5 个会员国(法国、德国、俄罗斯联邦、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)的国民占有(见 A / 62 / 315，表 A. 10)。虽然埃及和瑞典的国民占有同等数量的高级和决策职等员额，但是 3 个埃及国民占有 D-1 职等的员额，而 3 个瑞典国民却占有助理秘书长和副秘书长职等的员额。银河系统 2003-2007 年征聘数据显示，男子主要被征聘为主任和专业职类，系数至少是 3 比 1。妇女晋升 P-3 和 P-4 职等的多于男子，但晋升主任职类和 P-5 职等的仍然以男子为主。在一般事务职类中，新聘和晋升的绝大多数为妇女。

高级职位的任用

26. D-1 及以上职等高级官员的任用，对本组织的业绩至关重要。高级官员履行极其重要的职能。他们负责执行联合国的所有工作方案，负责有效使用联合国的预算，负责确保联合国工作人员的素质、指导和士气。他们必须具备多方面的才干，必须在跨文化环境中行使有效领导。秘书长各项责任对本组织效力和业绩的影响莫过于对这些高级官员的任用(见 A/51/950 和 Corr. 1, 第 74 页, 第 230 段)。在任用高级官员方面，秘书长必须兼顾必要的专业、管理和领导素质，以确保业绩高标准。

27. 虽然高级工作人员的任用至关重要，但助理秘书长及以上职位的征聘和晋升程序缺乏透明，因此在某些情况下任命了先前基本没有在复杂的多文化环境中从事领导或管理工作经验的官员。而他们却把持着甄选和提升工作人员的权力。

28. 秘书长报告说，他在任用高级职等官员时征求了熟悉联合国系统的独立顾问非正式小组的意见(A/53/676，行动 20)，他也从同会员国进行的协商中受益(见

A/52/584, 第 37 段)。² 政治影响已渗透到甚至是受高级审查小组监视的D-2 的任用之中, 原因之一是高级审查小组的成员由助理秘书长和副秘书长出任, 他们自己的任用都带有政治利益色彩。

29. 高级官员任用中的政治考虑影响了联合国工作人员的能力及其专业化水平。如此任用的人员更少可能受到严格审查, 以确定他们履行员额职能的能力。他们还可能带来与工作人员条例和细则抵触的代理权; 甚而至于, 如此任用的人有可能规避问责制。因为高级领导皆因政治影响而获得任用, 他们势必会敏锐洞察各个会员国在本组织各机关内不可能提出的倡议和反对意见。

30. 在如此获得任用的高官的确缺乏能力的情况下, 工作负担就得由其下属, 通常是一般事务和相关职类的长期工作人员承受。有一个部, 工作人员一直不准休假, 因为他们既要履行自己的职能, 又要履行上司的职能。但是, 低级工作人员无法避开这类滥用权力现象, 因为他们的职业前途完全控制在上司手中。面临这种困境, 部分低级工作人员已选择辞职。

职业规划和发展的

31. 已征聘工作人员的能力因缺乏职业指导、发展和规划而被进一步削弱。职业发展和规划是支持工作人员的专业发展以及增强他们对本组织贡献的有效方式。职业规划有助于主管和下属更好地了解他们的工作如何能够促进实现其长期目标和宏伟计划。职业规划有助于查明工作人员的培训需求, 在对工作人员的职业愿望与本组织的目标进行协调方面具有宝贵价值。职业规划对于工作人员的培训、流动以及根据本组织目标制定业绩基准不可或缺。它有助于确定和磨练领导技能, 还能使主管与每个人协作, 制定本组织和个人的长期目标, 详细规划实现这些目标的必要步骤和措施。

32. 提供职业指导可以使工作人员感到欣慰, 认为本组织关心他们的发展潜力并致力于帮助他们, 这会提高他们的工作满意度、生产力、献身精神和忠诚度。投入时间开展职业发展, 可以帮助确保本组织将来有合格的内部人选来填补高级职位。继任规划能够保证本组织业务和人员的稳定。

有限的培训和信息技术资源

33. 然而, 人力资源规划资源非常有限。例如, 人力资源管理厅的规划、监测和报告科仅有微不足道的 5 名人员来满足整个秘书处的需要。联合国对工作人员发展的投入依然不到工作人员费用总额的 1%, 而最佳组织的平均投入至少为 4%。人力资源管理资源有限的影响具体体现在: 没有年度人员配置计划; 用于支持规划职能的信息技术工具不足或者不适当; 使用咨询人和退休人员; 没有比较清楚

² 只有在任命常务秘书长和内部监督事务厅副秘书长时, 才正式要求与会员国协商。然而, 这些年来, 秘书长已经把他的自由裁量权力让给了会员国。

的人力资源政策。可以设想，资源缺乏可能已经成为整个秘书处下放人力资源职责的决定的依据。

34. 人力资源管理厅开展了一些学习方案，而大多数工作人员却发现，这些方案或者不适合他们的工作和职业兴趣，或者课程的时间安排与他们的工作冲突。外部培训几乎不存在，仅有一些部门安排有限的外部培训，时间通常仅有几天。在外地特派团，所有本国工作人员协会都报告本特派团的培训设施和机会不够。此外，现有的培训方案也没有与业绩评价、职业规划和发展挂钩。甚至进行强制性培训的动力都不大。

考绩制度

35. 业绩评价做法显示，电子考绩制度与技能发展相互脱节。电子考绩制度作为一个支持技能发展和职业发展的工作规划工具的用途，被拖沓、覆盖面、惩罚性意图等问题抵销。很大比例的电子考绩评价是在规定期限后提交的。一些电子考绩表是在周期结束时而非开始时填写的。每 5 名工作人员就有 1 名没有进行电子考绩评价，原因多种多样，其中包括蓄意剥夺工作任务。

36. 工作人员代表收到了大量有关各部门和单位内部及之间电子考绩评价不公平的投诉。大多数工作人员获得第 3 类中等级(“完全符合业绩预期”)，即使他们认为自己的业绩优于这一评级或者优于获得同样评级的同事。一个积极的评级经常被考绩人对工作人员的诋毁而破坏。但是，这种言辞不属于抗辩小组的职权范围，因此无法抗辩。根据行政准则，工作人员只能对评级，而不能对评论意见提出抗辩。这导致主管在给予一个满意评级的同时提出一些不亚于诽谤的评论意见。

37. 工作人员代表一直主张在电子考绩制度中设立一个 360 度评价制度，就象高等学府等其他组织的做法一样。由于没有 360 度业绩评价制度，因此产生了一种高高在上的心态，并使团队合作边缘化。

38. 电子考绩评价的反复多变使评级高于平均水平的比例偏高的部/司/股的工作人员能够有更好的职业前景。评级低于平均水平的比例偏高的部/司/股的工作人员则很可能长期困在自己的级别和部门，这对工作人员流动十分不利。考虑到现有繁琐、费时的征聘程序，业绩考评可以有助于在部/司/股范围内留用工作人员。

即将退休人员的留用以及咨询人和退休人员的使用

39. 对工作人员的业绩给予较低评级可以作为聘用咨询人的借口。使用咨询人在一定程度上也似乎取代了提供人员培训。主管们不在现有资源范围内对工作人员进行培训，而是倾向于频繁或长期地聘用相同的咨询人。没有审查咨询人的程序。

聘请咨询人的程序由方案主管斟酌处理。有时候，政治考虑在聘请咨询人的过程中似乎根深蒂固。然而，甚至还出现过允许咨询人监督正式工作人员的情况。

40. 方案主管照例把返聘退休人员和/或留用即将退休人员作为代替继任规划的权宜措施。的确，对这一问题的关切已经成为反对返聘退休人员或将即将退休人员的合同延长到退休年龄以后的情绪的依据。然而，并非每个工作人员都按规定年龄退休。工作人员代表发现，留用部分工作人员继续担任现有职务的做法是选择性的歧视做法。方案主管为了施惠于某些即将退休的人员，可能不遵守启动规定征聘程序的要求，亦即至少在预期空缺出现之前六个月启动征聘程序(ST/AI/2006/3)。方案主管然后请求留用有关人员，有时甚至超出规定的6个月期限，并由养老金委员会认可。

41. 即使委员会不认可，主管人力资源管理事务助理秘书长也可以不理睬委员会的建议，并且也没有反馈意见显示已经落实的建议。在某些情况下，要求留用工作人员并不符合ST/AI/2003/8号行政指示所规定的本组织利益，而是有利于工作人员在联合国合办工作人员养恤基金多积累几个月的缴款时间，这是大会第35/210号决议造成的持久影响。该决议规定，缴款时间不到20年的一般事务工作人员不必在60岁的强制退休年龄退休。在其他情况下，方案主管留用即将退休的人员，是为了让他们达到离职后健康保险所要求的10年年限，或者达到取得东道国永久居留权所要求的15年年限。关于退休人员，方案主管经常在所规定的3个月离职时间期满后立即作为咨询人或按定期合同返聘他们。

42. 这些选择性的不公平做法表明，需要制定一个公平的适用于所有即将退休人员的政策。工作人员代表经过考虑认为，应该用一项非歧视性的政策取代目前的留用程序，使具有良好业绩的工作人员能够较晚退休。

过时的人员队伍结构

43. 过时的金字塔型等级结构埋没和扼杀了职业发展和创新能力。联合国有两个等级，即专业职类和一般事务及有关职类；这就是说，在一个金字塔上放置着另一个金字塔。这种双重分类制度规定，从一般事务及有关职类晋升到专业职类的合格工作人员的比例最多不能超过那些职等所任用人数的10%。这一制度在当今世界已经没有道理，它的依据是历史上根深蒂固的对征聘工作人员的劳动力市场的划分做法。但在更受技术推动的环境中，中等专业职类与一般事务及有关职类中履行较高辅助职能的工作人员之间的关系已经变得模糊，因此这一制度已经不符合这样的环境。在现代的工作环境中，对辅助工作(传统定义为管理程序，即工作的方式方法)和专业工作(定义为产品和服务的设计，即工作的理由)进行条块分隔，既难以做到，也不利于提高生产力。

44. 在一般事务及有关职类中，越来越多的工作人员已经获得应聘专业职位所需的高级教育证书。在许多情况下，一般事务工作人员闯进了专业工作人员的圈子，

而在其他情况下，由于各种原因，一般事务工作人员却不得不履行专业工作人员的职能。然而，联合国却继续被扭曲辅助工作意义和贬低辅助工作价值的两级工作结构束缚住手脚，特别是因为两个职类都有传统上早已定型的特点。

45. 由于缺乏提供激励和认可的机制，两级金字塔型劳动力结构的缺点更加突出。平均而言，在联合国 20 至 30 年的职业生涯中，一个员工可以期望有 3 次至 4 次晋升。这一制度给予工作人员的认可很少，但现在只能提供这些。联合国没有根据业绩支付薪酬的做法，奖金或非现金奖励方案也基本没有。以时间为基础的自动年薪递增制度以及全面加薪制度，早已不能提供任何有意义的认可，因为这些制度完全不考虑个人的业绩。因此，唯一的认可和激励机制是通过晋升，这给叙级和职等制度造成了不应有和意想不到的负担。

46. 其结果是，改叙常常被误用作提供认可的一种手段。管理人员修改职务说明，不是因为认识到职等升级增加了义务和责任，而是为了奖励某人。人力资源管理厅对所作修改进行认真评价，最终几乎无一例外地会核准改叙。

47. 把改叙作为认可的载体，损害了叙级制度所体现的真正和正当的工作差别，也使为了达到创造晋升机会的目标而进行人工区分的做法长期存在下去。虽然这种做法很少出现，不足以提供持续的认可和激励，但它却能够滋生怨恨并影响士气。

48. 按照规定，所有担任高级职等和职类职位者都是事实上的主管，因为晋升到高级职位是唯一看得见或者可以动用的机制。然而，那些担任领导职务的人常常没有能力行使管理职责，或者没有受过这方面的培训。此外，虽然每个工作人员都渴望在专业上有所发展并达到高级职位，但不是所有人都希望在发展过程中承担管理职责。因此，这种情况并非罕见，即在工作人员从底层向高层发展的过程中，他们或者倾向于养成颐指气使的习惯，或者冷漠对待因其专业成就而得到的管理职责。这导致正在上升的工作人员和停滞不前的工作人员之间产生裂痕，对团队建设、团队合作和生产效率产生消极影响。

49. 联合国人力资源框架的别具匠心体现在职等和级别结构层次很多，以及办公空间和设备方面的明显特权。职等/级别结构基础大，级别之间工作差别小，每年自动升级，以及每一职等所需时间没有限制，确保大多数工作人员漂泊游荡，在职等之间慢慢消耗，到达顶端的机会有限，这种模拟职业轨道缺乏基于业绩的渐进机制的职等结构，是一种助长惰性的消极结构。由于级别上调——以及相应的年度新金增加——是自动的，升级除了时间以外没有其他要求，这种结构既不是、也不被认为是一种认可机制。相反，这是一种无生产力的标志；在一个职等上待了 10 年的工作人员，可能会被卑视为无生产力或有问题。不过，他们的薪酬却等于或超过下一职等的某些薪酬。尽管如此，只要存在多层次的职等制度，便没有动力来创造与工作人员业绩挂钩的真正的认可形式。

50. 联合国工作人员队伍结构，一切自上而下各种队伍结构扼杀创新。不善管理的领导往往将下级工作人员提出的创新想法视为对其地位的不敬。在一些情况下，这种工作人员被视为麻烦制造者。在其他机构，倒金字塔型、甚至长方型宽带薪队伍结构则很常见。一些工作人员有机会晋升到高级别、非管理性职位。还有其他的工作人员认可机制。在这些机构，某些工作人员被确定来承担管理责任。并得到极少的额外报酬或特权甜头。这种情况产生共同责任、团队精神和创新性；同事能够接受他人的看法，而自己的地位又不受影响。更重要的是，在这种结构下，工作人员不会长期窝在底层；这种结构承认工作人员的业绩，促进他们的职业发展。

没有明确的政策

51. 缺乏比较明确的人力资源政策还可以归因于人力资源管理厅政策支助股资源十分有限，³ 这可能是联合国人力资源管理最大的障碍。模糊不清涉及到政策是否应当连贯一致、灵活或易于理解；有在平行的政策和准则以及同时执行所产生的法律影响也使这一问题更加复杂。模糊不清不仅导致政策的不同解释和应用，还难以就其行动追究犯错误的主管的责任，而不论这些行动是故意为之，还是真正的错误。

52. 2007 年开始执行的流动政策，以及 2003 年开始实行的灵活工作安排说明，人力资源政策相当混乱。流动政策的执行由于流动定义宽松而复杂化；执行责任不明确；排他性的豁免实际上具有包容性；与培训和职业发展相脱节；不考虑参加者的资格和专业知识以及工作和生活问题。灵活工作安排无法长期执行，主要原因是指挥和控制文化盛行。执行是任意的，充满不信任和偏见，并因对其目的的误解而被否定。

流动办法

53. 大会表示，加强流动的目的在于提高本组织的效力，并促进工作人员的技能 and 能力(见第 61/244 号决议)。为此，大会请秘书长：(a) 确保鼓励所有专业及以上高级职位职类进行流动(第 57/305 和 59/266 号决议)；(b) 考虑采取奖励措施，鼓励工作人员到空缺率长期偏高的工作地点工作(第 59/266 和 62/244 号决议)。大会多次宣称，“鼓励所有专业及以上高级职位职类进行流动”(第 55/258、57/305 和 59/266 号决议)必须强调，大会的用词是“鼓励”，而不是“要求”。大会确认，需要进一步努力改善各个工作地点的生活和工作条件，以支持人员流动(第 57/305、59/266 和 61/244 号决议)。大会请秘书长进一步制订流动标准，使本组织尽量从流动中受益，并确保公平和公正地对待所有工作人员。

³ 人力资源管理厅政策支助股只有三名专业工作人员，其职能包括为整个秘书处提供政策拟订和解释性指导。

54. 大会还认识到潜在的问题。大会请秘书长提出因工作人员调动增多而造成的问题的解决办法(第 55/258 号决议)；为解决工作人员调动增加所引起的问题，密切监测调动情况，并向大会提出建议(第 57/305 号决议)。大会重申，实施人员流动政策可能会产生预期积极效果，但也可能引起应加以应对的各种问题和挑战(第 59/266 和 61/244 号决议)。大会强调，工作人员调动不应造成因原员额出缺而被转让或裁撤(第 55/258、57/305 和 59/266 号决议)。

55. 大会进一步请秘书长：

(a) 避免可能滥用流动作为胁迫工作人员的手段，同时考虑到在本组织的工作保障和其他有关因素，如适当的奖励办法和保证继续任用(第 55/258 和 57/305 号决议)；

(b) 确保横向调动不会消极影响执行已获授权方案和活动所需服务的连续性和质量(第 55/258 号决议)、本组织的机构记忆和能力(第 59/266 和 57/305 号决议)；

(c) 确保采取适当的监测和问责措施(第 59/266 和 61/244 号决议)；以及

(d) 在制定人员流动政策时继续与工作人员，包括工作人员代表协商(第 59/266 和 61/244 号决议)。

56. 关于生活和工作问题，大会请秘书长探讨协助配偶寻找就业机会的各种办法。大会除其他外请秘书长在人员统筹流动方案内优先考虑配偶的异地调动问题，但需有适当员额和令人满意的业绩；并支持在所有工作地点建立机构间配偶支助网。

57. 联合检查组在其报告 JIU/REP/2006/7 中强调了流动政策的主要问题：

(a) 没有与工作人员适当协商；

(b) 缺乏战略计划；

(c) 甚至没有确定免于执行这项强制性政策的“合理理由”的定义；

(d) 统筹流动目前既没有与组织需要也没有与职业发展挂钩；

(e) 强制流动应该是很特殊情况下的最后办法；

(f) 目前的政策本身已经成为目的，而不是一种管理工具；

(g) 法律事务厅甚至表示，“拟议制度似乎彻底改变了工作人员的服务条件”，并“可能在联合国行政法庭受到成功挑战”；

(h) 不能灵活应对特别职能、有健康问题、残疾或特别家庭困难的工作人员以及接近退休年龄的工作人员；

(i) 缺乏保存机构记忆的综合战略；

(j) 人力资源管理厅多次不向联合检查组(和会员国)提供费用估计数；

(k) 对管理当局、工作人员和人力资源管理厅的问责概念没有清楚的理解；没有说明人力资源管理厅缺乏问责制的理由；以及

(l) 工作和生活问题没有得到适当处理。

58. 秘书长认为，流动政策的目的是要根据本组织的预测需要，建立一支能力更全面、技能更多元、经验更丰富的国际公务员队伍，并促进工作人员在联合国系统不同职能、部门、职业、工作地点和外地特派团和各组织之间的流动(ST/SGB/2002/5)。秘书长过去认识到，采取强制性流动政策将引起一系列新的所谓的工作和生活问题，因为联合国行政政策将在历史上首次对工作人员全家的职业、教育和其他前景以及安全和福利产生直接影响。

59. 内部监督事务厅在 A/59/253 号文件所载的报告中认为，“必须立即有效地解决这些问题，不然提高流动性的努力将很难产生积极影响，尤其是在空缺率高的工作地点”。然而，针对这些关切，秘书长的报告声称打算“提供咨询”，“探讨备选办法”，“就与家庭相关问题提供援助”和“争取改变关于配偶工作许可的国家政策”。秘书长把宣布良好意愿作为解决办法，但现实是工作人员及其配偶不得不进行自我保护。

60. 工作人员及其配偶必须对付一种两难困境：东道国要求在颁发工作许可之前证明配偶已经找到工作，而工作单位则要求在给予工作之前出示工作许可证。如果寻找的工作需要开车，工作人员及其配偶还有满足各项要求取得驾照的额外负担，因为大多数工作人员没有社会安全号码。此外，工作许可和驾照期限与工作人员的工作合同挂钩；对于短期合同人员来说，这是一个麻烦的条件。工作人员不得不为延长自己的合同和配偶的工作许可而担忧。一些定期合同工作人员的配偶，由于未来雇主希望雇用长期雇员而丧失工作机会。

61. 大会还请秘书长对人员统筹流动方案进行分析，包括说明所涉经费问题以及该方案对提高组织效率特别是处理高空缺率问题的用处，并就此向大会第六十三届会议提出报告(第 61/244 号决议)。大会还请秘书长向大会第六十三届会议报告人员流动政策已执行阶段的情况、所设想其余阶段的预测及对相关行政和管理问题的评估(第 61/244 号决议)。大会决定根据人员统筹流动的经验，在大会第六十三届会议上审查员额占用期限的落实情况(第 61/244 号决议)。

62. 工作人员代表没有看到秘书长就这些请求提出的报告。不过他们感到关切的是，秘书长打算实施一种无视大会、监督厅联检组和工作人员代表关切的流动办法。秘书长受到一种错误看法的影响，即本组织所有职位的空缺期不得超过五年，似乎为了流动而急于实施流动方案。他表示打算强制推行工作人员流动；实现 20%

的工作人员跨部门流动。秘书长没有考虑到没有足够的员额来开展其希望付诸实施的全面流动。职工代表感到震惊的是，秘书长竟然将机构记忆需要服从于流动方案据称会产生的新的能量。

继任规划

63. 联合国的继任规划不力。虽然人力资源管理厅已不再参与工作人员甄选程序，但通过高级管理层契约和人力资源行动计划进行人力资源规划。高级管理层契约和人力资源行动计划设定目标和指标，并对部门业绩进行监测。但是，很难设定符合各部门实际情况的目标和指标，特别是在资源十分有限的情况下。

64. 方案主管征聘专业人员是满足本部门的需要，但基本上并不在意当前全系统的人才库和预测的未来需要。此外，在当前制度下，工作人员离职很久之后新人才能接任。因此，丧失了让离职人员亲自介绍情况或培训新人的机会。

65. 鉴于征聘程序需耗时数月，只得延长预期离职的工作人员的合同，或由临时人员填补空缺员额。通过心照不宣的默许或公开支持，临时工作人员补缺的时间往往足以使之获得工作经验，并提出填补这一空缺的要求，从而有效剥夺本组织吸引和面试合格人选的机会，特别是外部人选。联合国继任规划当前的这一特性不利于实行才干、性别均衡和地域分配的原则。

工作人员工会和协会对人力资源管理的影响

66. 工作人员工会和协会通过既定程序对人力资源管理的影响微乎其微，部分原因是在工作人员工会和协会内部和之间存在诸多内部弱点，而且秘书长抵制工作人员工会和协会共同管理本组织的愿望。秘书长的代表非但不加强工作人员代表制，反而暗中蓄意削弱工作人员——管理部门对话机制。他们试图控制工作人员代表行使职权的范围和方式，使工作人员代表的成功出现变数。例如，由于工作人员代表通过秘书长的说明向大会陈述意见，有人试图对他们的意见进行审查，或干脆阻止向大会提出这些意见。

67. 工作人员——管理部门机构历来是咨询机构，他们的意见几乎毫无例外地受到秘书长及其指定人员的忽视，而且没有任何后果。工作人员——管理部门机构很少开会，因此对话经常处于停顿状态。例如，联合国谈判委员会于 2007 年 6 月成立，要求至少每两个月举行一次会议；虽然工作人员开会多次请求委员会举行会议，但委员会只开过三次会。

68. 工作人员代表曾目睹，有人玩弄伎俩，通过利益好处使工作人员工会/协会彼此争斗，或让工作人员代表大会反对自己的领导。之所以发生这种情况，是因为工作人员协会和联合会内部存在若干弱点。工作人员代表的工作既有风险，特别是对定期合同工作人员而言，也是不讨好的角色，有时还吸引人动机叵测的人

员。由于履行职工代表职责存在实际或预料的风险，职工代表容易受到自我利益的影响。正是经常受到诱惑的工作人员代表使工作人员代表制受到了削弱。

69. 工作人员——管理当局协调委员会是秘书处机构，负责就有关工作人员福利的问题进行工作人员——管理当局谈判，这些问题包括就业和工作条件、一般生活条件和其他人事政策。但是，该委员会违背了承诺。秘书长违反《工作人员条例》8.2，改变了该委员会的人员组成，让非秘书处的工作人员代表作为联系成员参加，而这些联系成员能够就并不影响他们的问题发表意见。该委员会每年举行一次为期四至五天的会议。几乎所有文件都由管理当局编写，部分原因是工作人员代表的资源少于管理当局。按规定，临时议程和所有其他工作文件应至少在会议前三周向所有成员分发，但实际上只是在规定期限的前几天散发。因此，工作人员代表在该委员会的作用充其量是做出反应，最差的情况是为秘书长的建议加盖橡皮图章。但最令人沮丧的是，委员会历届会议达成的协定根本得不到执行，或是有选择地加以执行，即执行管理当局提出的协定。鉴于上述各种原因，联合国工作人员工会和联合国日内瓦办事处工作人员协调理事会已经退出工作人员——管理当局协调委员会。

70. 国际公务员制度委员会和管理问题高级别委员会等机构的工作人员代表工作效率高，但受到资源有限的困扰，无法就人力资源和其他管理事项拟定全面深入的立场。例如，一些联合会、工作人员工会和协会的负责人不能全职工作，也没有履行职责的必要设施。对外地特派团的本国工作人员协会负责人而言，这一问题特别严重。

三. 现行人力资源框架缺乏吸引力

短期任用

71. 现行人力资源框架使联合国作为雇佣单位的吸引力荡然无存。联合国主要征聘有特殊技能的人员，这些人通常在进入联合国之前就具有已被证明的业绩记录。他们已在各自的专业领域有所建树，并不为建立“一支才能和技能更多、经验更为丰富的国际公务员队伍”的崇高目标(A/61/255)所动。他们极可能有既定的工作——生活考虑，需要稳定的工作条件。

72. 主要由短期和定期人员组成的工作人员队伍即使在自己国家内也不利于稳定，反而使人缺乏安全感，破坏工作人员的专业独立。在现行人力资源框架内，甄选、评估和晋升工作人员的授权可使工作人员讨好自己的雇主。这抑制了工作人员的创新、生产力和客观性，使他们不愿意违抗他们的保护，举报他们可能看到的违规行为。工作人员未按照《宪章》的设想忠于本组织，反而转向忠于有权延长合同的上司。缺乏职业保障损害了才干、正直、公正和独立的原则，工作人员容易屈服于外界压力，特别是来自仗义直言会遭到上级白眼并能够导致严重后

果的国家的工作人员。当他们认识到自己远离家园、独闯世界的时候，他们的内心就形成了恐惧。

73. 甚至工作人员——管理当局机构也充斥着这种无处不在的恐惧，而这些机构的责任是要共同查明并解决影响工作人员福利的问题。许多工作人员不愿意在这些机构工作。更多的工作人员甚至不会考虑作为同事的代表来竞选工作人员职位。我们看到，有些工作人员代表与其是要真正代表自己的支持者，倒不如说是出于自我保护的需要。受委屈的工作人员往往不愿意向工作人员代表大会投诉。有些投诉的工作人员不想进一步追究，谈论以后就不了了之。他们做出此类决定一是出于经验，二是认定主管会以微妙的方式处理“犯错误的”工作人员，包括不同意其出差，甚至对参加邀请方赞助的活动设置严格条件；取消有意义的工作任务；推迟对项目和工作任务的反馈；回避和取消面对面会谈；压低电子考绩报告评级；不允许在外部刊物发表文章；限制培训机会。

74. 授权主管人员履行人力资源职责的政策产生了以下后果：在履行职责时具有强烈的主观意识；能够在不造成不良后果的情况下规避条例和规则。与以前相比，在履行人事管理职责方面，主观性加大了，问责制又倒削弱了。

75. 短期合同造成的严重有害影响可能不会立即显现，特别是对新的和未来的工作人员而言。虽然可以辩称短期合同并不一定会导致失业，而且可持续若干年，但人事和机构费用高昂。持有美国签证的工作人员除经常受到工作不稳定的困扰之外，还在租房置产、贷款、子女入学和获得驾照等普通事情上遇到困难。他们签证的期限与其短期合同挂钩。如果他们申请任期不超过其短期合同的特派团工作，他们必须放弃自己的签证，举家前往。事实上，短期合同阻碍工作人员流动。工作人员称，如果能够保证家庭的居住稳定，他们可以即刻前往任何地方为联合国工作。工作人员代表建议，在工作人员被派往其他工作地点或外地特派团工作期间，允许国际公务员的家属在东道国居住。

薪金表、福利和待遇

76. 一般人感觉联合国的薪金很高，恰恰相反，与发达国家和其他国际组织的薪金和职业福利相比，联合国就黯然失色了。虽然联合国的薪金表相对优于大多数会员国，因而仍然可以吸引到合格的人员，但是要一个发达国家的专业人员放弃长期任用的国家公务员职位，以及与之挂钩的职业福利和职业发展道路，而去接受联合国的临时任用，恐怕比较困难。此外，联合国的薪资结构是固定的，与专业性质和知识专长无关。薪金并不反映在履行某些职能时所引发或承担的风险。联合国合办工作人员养恤基金负责重大投资证券组合的投资干事通过职等和职级体现的薪金，与方案规划、预算和账务厅预算干事的薪金相差无几。可以想象，联合国无法吸引真正的人才。

77. 目前的薪资和福利制度即使能够诱使现有的工作人员，但对未来的雇员可能不具吸引力。没有绩效薪资制度，工作人员很难预见短期内的加薪。僵化的金字塔结构阻碍了快速提升，因为顶层可以晋升的职位较少。不管贡献大小，工作人员只能接受未来 5 年、7 年或 10 年的年度加薪。此外，养恤金制度压榨服务期不到五年的工作人员。向大龄子女倾斜的教育补助金，可能会让那些也许想离职但孩子正在上大学的工作人员走留不定。补助金不是在孩子幼小、尤其是尚在蹒跚学步的时候提供（此时父母处在初级专业职等，收入较少，需要很多的帮助来照顾孩子及满足其他要求），而是偏重于青春期和成年时，而这时父母的收入实际上是较高的。确实，可以说，联合国没有为年轻父母多提供方便，这肯定适得其反。

四. 秘书长的建议

78. 秘书长就人力资源管理改革提出了若干渐进式建议。最近的建议载于题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”（A/60/692 和 Corr. 1）、“着力加强人力建设”（A/61/255）和“人力资源管理改革”（A/61/228 和 Corr. 1）等几份报告中。2006 年，工作人员代表以非正式方式对报告所载建议提出了看法。当时的人力资源管理厅助理秘书长不让联合国工作人员工会在一份正式文件中向大会提交工作人员的意见。该文件附于本文件之后，其内容在今天和在 2006 年一样具有相关意义。

79. 常务副秘书长最近于 2008 年 3 月向秘书长提交了一份题为“人力资源管理：行动建议”的文件。文件包含 43 条概要建议，涉及工作队伍规划、工作人员甄选制度和空缺管理、专业竞争性考试、管理人员责任和业绩管理、流动、职业发展培训、工作人员福利、养恤金条款以及合同和服务条件。文件建议在秘书长的主持下由各部门落实 43 项行动；另外 24 项建议需要大会批准和（或）与工作人员协商。

80. 该文件指出了执行建议的紧迫性，但并没有确定各项建议的优先次序，也没有说明它们之间的联系。文件没有说明各部门将如何落实建议采取的行动以及由哪些人员来负责落实；也没有提供所涉资源问题的细节。按照提议，多项建议将在现有资源范围内执行，却没有认识到现有资源已经较为稀少。也许最重要的问题，是文件没有说明预期成果和进度指标。

81. 常务副秘书长的文件对制订奖励、激励和表彰工作人员的措施语焉不详。对培训及其与业绩管理的联系着墨不多。文件既没有把流动与培训联系起来，也没有把流动与职业规划和职业挂钩。文件只字不提问责制中工作人员代表认为会改善工作人员关系和生产效力的一个方面，即：360 度业绩考核。没有提出要实行统一的征聘政策，尤其是外勤职位的甄选，也没有提出要将工作队伍结构一体化。文件还忽视了工作人员对其职业道路和福利以及对组织的责任。

82. 工作人员代表曾经希望，那些阻碍工作人员工会参加工作人员-管理当局协调委员会及中央审查机构的争议问题，能够在常务副秘书长的文件中得到解决。2003 年 4 月 16 日和 2005 年 6 月 28 日工作人员特别会议通过的决议，禁止工作人员工会参加工作人员-管理当局协调委员会及中央审查机构，“直到获得一个有意义的角色为止”。这些决议请秘书长落实所达成的关于将符合条件的工作人员转为长期任用的协议。

83. 遗憾的是，在秘书长职权范围内提出的“新”的建议行动，并没有包含这两个悬而未决的问题。相反，在需要大会批准和(或)与工作人员协商的建议中，提出要通过取消中央审查机构对评价标准的审查而进一步削弱该机构的作用。按照建议，将不再需要中央审查机构核准空缺通知。不过，这些建议仍有待秘书长与工作人员进行协商，因此现在还不是发表评论的适当时机。

合同任用

84. 秘书长提议采用连续合同，以取代长期合同。这一建议不符合《宪章》第一百和一百零一条所体现的原则。1961 年，达格·哈马舍尔德在牛津大学辩论联合会就法律意义和事实上的国际公务员这一主题发表讲话，他认为，“有可能也会以一种微妙的方式，通过任用的条件和任期，使国际官员承受国家压力”。用连续合同取代长期合同从根本上改变了国际公务员的义务，从仅仅效忠于联合国变成寻求支持其继续就业者的保护，而不管支持者是什么人。这有损正直、忠诚、独立和公正这四项构成国际公务员制度基础的基本原则。因此，它完全违背了《宪章》的精神和意向，《宪章》的设想是，建立一个永久性的国际公务员制度，其人数由大会确定。

85. 秘书长试图以如下建议安抚现有工作人员：“这一变化不会影响目前已获长期任用的工作人员，也不会影响在这一变化生效时根据现行细则有权被考虑转为长期任用的工作人员的既得权利”(A/62/274，第 24 段)。工作人员代表反对这种不利于本组织后来者的短视心态。本组织显然有必要保存关于其核心公务员队伍的机构记忆和知识，并通过授予长期合同实现这一目标。

86. 不过，目前按定期合同聘用的其他工作人员能够受益的一点是，这种合同文书的期限将延长到至少五年。这将极大地缓解目前因不断续签这种任用而造成的行政和财务负担，建立一个为竞争长期任用而积极工作的候选人库，并解决短期固定合同给工作人员造成的工作和生活困难。

87. 有关取消长期合同的建议，在一定程度上似乎是出于一种误解，即长期合同会产生“朽木”。即使在工作人员代表所知道的尽职的工作人员中存在“朽木”，那也是由于管理不善而产生了导致士气不振和令人绝望的状况。我们强烈敦促大会保留长期合同，以杜绝工作人员受到破坏性影响，并确保他们安心勤奋地为本组织工作，做到公正不阿。

88. 工作人员代表认为，如果有必要取消长期合同，会员国必须首先依照《宪章》第一百零八和一百零九条的规定对《宪章》进行修正。如果不做修正，那么废除长期合同而导致的案件数量将使新的内部司法制度陷于瘫痪。工作人员代表预计，如果取消长期合同，诉讼案件将会蜂拥而至。

修改《工作人员条例和细则》

89. 推行连续合同的建议带有更改工作人员条例的意图，这样工作人员就可以“为有利于本组织的良好行政”而被解雇，而有关工作人员却不得对秘书长的行动表示不服。根据现行工作人员条例，秘书长可解雇长期任用的工作人员，“但以有关工作人员对此项措施未表示不服为限”。这种极其含糊的解雇理由，为有滥用记录的管理层滥用这一理由大开方便之门。管理当局对新的内部司法制度中的“具体执行”拒不加以实施，充分说明了其利用这一术语摆脱对管理当局决定提出质疑的工作人员并逃避惩罚的如意算盘。面对这种最新的侵害，会员国必须保护工作人员，并要求明确界定可以引发终止任何合同任用的原因。工作人员代表强烈敦促会员国抵制任何用连续合同取代长期合同的企图，并抵制任何修改工作人员条例和细则的企图，直到工作人员甄选、职位安排和评价程序得到改革和简化。

采用单套工作人员细则精简合同

90. 统一服务条件和精简合同相互被混淆了起来，而这实际上是两个互不相干的问题。工作人员代表认为，服务条件需要统一，但不应与精简合同同时进行。然而，将待遇不够高归咎于不同细则和不同类型的合同是缺乏诚意的。制订不同的细则同时保证充分的待遇是可以做到的。

91. 秘书长认为，之所以需要精简合同安排，因为合同安排难以管理。据称，现有的合同安排无法满足秘书长创立的“全球秘书处”的业务要求，因为这些业务要求需要投入大量人力，十分复杂，却又缺乏透明度。但是，即便是按 200 和 300 号编征聘的工作人员所要被转换成的 100 号编合同，也同样充斥着类似的问题。秘书长没有具体说明实际的困难。工作人员细则 100 号编和 200 号编基本相同，但有别于 300 号编。造成实际困难的根源，在于资金来源的不同。

92. 由此隐含的行政难点在于如何将工作人员细则 200 和 300 号编工作人员转成 100 号编。现行规定不允许按不同流程征聘、由预算外资源出资的工作人员转为由经常预算出资的核心职位。按 200 和 300 号编征聘工作人员十分宽松。200 和 300 号编工作人员的征聘工作未做到充分尽责，因为并没有征聘政策为此提供必要的指导。

93. 按工作人员细则 200 号编征聘的工作人员在任用方面受到了滥用。正如秘书长的报告(A/62/274)所指出，1954 年针对从事技术援助项目工作的专家采用 200 号编是为了满足技术合作项目的特殊需要，其中许多项目预计为短期或中期项

目，并由预算外资源供资(A/62/274，第 13 段)。而实际情况是，预算外供资出现了指数级增长，甚至被用于秘书处的核心活动。预算外资金很容易受到滥用、出现腐败，因为这些资金来自自愿捐助，并可能带有附加条件。

94. 采用 200 号编从捐助预算外资金的会员国征聘大量人员十分常见。此外，按工作人员细则 200 号编征聘的工作人员并没有像征聘到由经常预算供资的职位上的 100 号编工作人员那样接受严格的审核。事实上，对于无法直接通过 100 号编任用的个人而言，200 和 300 号编已经成为一个后门征聘渠道。尽管秘书长在报告中断言，“这些年来，采取了越来越多的保障措施，以确保征聘过程做到透明和择优录取”(A/62/274，第 14 段)，但是直到今天，按 200 和 300 号编征聘的工作人员仍然不存在任何征聘政策。

95. 工作人员代表看到的是，试图将已经积累多年服务经验但并非通过正常征聘程序的工作人员纳入 100 号编的主流，从而对士气和预算产生了影响。在审议精简合同安排的方案之前，应对当前易受腐败影响的工作人员甄选制度进行大力改革和精简。在甄选制度进行大力改革和精简之后，应当向当前的 200 和 300 号编工作人员提供申请获得 100 号编任用的机会，而不是简单地将他们的合同进行转换。

96. 秘书长认为，虽然 200 和 300 号编按当初的设计应由预算外资金来源供资，但是现在在职能的性质与期限和融资方式之间已经不再存在明确的联系。这种联系可能已经变得模糊，但是供资的来源仍然没有改变。就此而言，或者应当在精简所有供资来源的框架内审议精简合同安排，或者应当与精简所有供资来源同步进行，而这必然要涉及到将预算外资金转换为经常预算。

97. 持工作人员细则 200 和 300 号编合同的工作人员的性别平等和地域分配无从得知。拟议的精简合同安排将对地域分配员额的比例造成怎样的影响，亦没有得到说明。人们只得假定，由于 100 号编工作人员数量增加，地域分配员额的比例也将增加。但是，有必要了解秘书长在这方面的意向。

新的人才管理框架和以名册为基础的人员配置流程

98. 秘书长提议采用“新的人才管理框架”，扩大名册的使用是其中的一个重要部分(A/63/285)。秘书长的建议在改进对现有人才的管理方面存在一定欠缺，但在使用预选名册加快征聘方面有可取之处。以名册为基础的人员配置流程将建立在职工队伍战略规划的基础之上。但是，尽管该方案详细介绍了以名册为基础的系统，但职工队伍战略规划的要素却很粗略，在过程和管理方面尤其如此。

99. 工作人员代表曾就名册的使用问题表达过意见(见附件，第 40-45 段)。工作人员代表重申，秘书长报告(包括最新的一份报告 A/61/228 和 Corr. 1)虽然鼓吹此类名册的优点，但没有说明实际上究竟有多少工作人员是通过名册甄选的。名册制度已经失灵，这已成为秘书处众所周知的事实。

100. 关于名册使用的新建议引发了更多的关注，其中包括中央审查机构的排他性及其作用被进一步削弱的问题。建议表示，“必须通过有关职业类和职等预先核可的候选人名册填补空缺的员额。”候选人必须已经列入名册，才能考虑任用；而无法进入名册的人，则将肯定被排除在外。

101. 工作人员代表反对人力资源管理中的制衡机制继续受到侵蚀，亦反对将当前空缺的公告期从 60 天缩短到 30 天的建议。秘书长的报告表示，根据未予量化的“近几年在通用职务说明方面取得的积极经验”，将不再需要中央审查机构在发布空缺通知之前审查评价标准（见 A/63/285，第 19 段）。工作人员代表关注的是，中央审查机构的作用将进一步削弱，仅能对业已通过初步筛选并已经过相关领域专家小组评估的候选人表示“认可”（见 A/63/285，第 14 和 19 段）。工作人员代表还认为，添加专家小组这个层次无非是任务的重叠；中央机构可以承担起 2002 年之前由任用机构完成的任务。至于缩短当前空缺公告期的建议，考虑到业已设立名册有效期和候选人库，这一建议是毫无必要的。

102. 拟议的名册能够减少征聘延迟并大大缩短填补空缺所需时间，这种期待可能是要落空的。填补空缺的等候时间，将只会从积极的征聘流程转移到列入名册之后的消极等待期。此外，拟议方案假定候选人可以在长达 5 年的时间之内无限期地待聘。但是在一个全球化的世界中，对人才的竞争十分激烈，高素质的候选人不可能长时间地等候。建议表示，在“名册有效期”间将定期联系候选人，以确定他们仍在待聘并仍有兴趣。这样将需要投入大量资源，特别是鉴于一个候选人可以同时申请好几个通用职务空缺，因而这种投入是不现实的。

流动

103. 工作人员代表欣见一套制订得当的流动政策将给工作人员的职业生涯带来裨益，但是流动应该是自愿的，而不是强制性或必须的。应当引入一套积极的激励和奖励制度，包括财务激励和加速晋升等，而不是目前设想的“强制性流动”中的强制和惩罚性手段。任何流动计划的实施都必须与职业保证（亦即长期合同的恢复）相配套。即使流动政策考虑到了工作和生活问题，也应当将它与培训和职业规划联系在一起。

104. 大会明确表示，加强流动是为了提高本组织的工作效力和培养工作人员的技能 and 能力。培养工作人员的技能 and 能力需要的不仅仅是流动，它同样可以通过培训或将培训与流动相结合得以实现，而不是通过流动本身。此外，建设或提高一个组织工作效力往往与提高效率有直接冲突。这是被称为费希尔基本定理的最优化的一个令人遗憾的缺点：“一个机体越是高度适应，就越是不能适应任何新的变化。”

105. 在目前的环境下，管理人员征聘职员的目的旨在实现方案交付的最优化，他们主要的驱动力是要让所在的部/司和股提高工作效率。因此，尽管有通用职

位说明，候选人的甄选却是与整个组织的目标相抵触的。一套有效和高效率的流动政策，需要在各个不同的利益集团之间建立起广泛的共识。流动方案仅仅是转移了人们的注意力，使人们忽视对于改进工作人员甄选制度缺陷的广泛呼吁。尽管甄选制度并不规范，但其设计师们却要通过强制性流动硬性实施。通用职位说明更加助长了这一倾向，因为它很容易造成征聘、职位安排和流动中的裙带现象。

106. 目前的流动计划造成的意外后果和现有的整个工作人员甄选系统，目的是要降低被聘职员的素质，并将专才变为通才。然而，历史的潮流是将通才变为专才。但是，联合国人力资源管理人员却逆历史潮流而动，直接违背了劳动分工理论。

107. 工作人员代表倍感忧虑的是，目前缺乏充足的保障措施和一个有效而独立的内部司法系统，以确保流动政策不被滥用于辞退工作人员，特别是持定期合同等工作保障度极低的合同的工作人员。

108. 流动方案的进一步实施，尚需等待秘书长根据大会第 61/244 号决议(第四节，第 5-7 段)的要求提交的报告，尤其需要等到新的独立的内部司法制度建立之后。

人力资源管理和新的内部司法系统

109. 新的内部司法系统正在施行。工作人员代表认为，新系统将为，人力资源管理提供必要的终极制衡机制。但工作人员代表，包括联合国国际公务员联合会⁴其他实体的代表，都非常关注新系统的适用范围、正式司法系统的管辖权和职能、过渡措施以及内部司法理事会的作用。他们还关注新系统的施行情况，特别是内部司法理事会和监察员办公室组成人员的甄选过程。

新的内部司法系统的适用范围

110. 工作人员代表对把编外人员排除在新系统适用范围之外表示关注。他们与“工作人员”互动交流，可以想见会发生一些事件，而必须作为应诉方在联合国争议法庭和联合国上诉法庭出庭。提出将志愿人员和特派专家等部分不领取薪酬或不被任命于受薪职位的人员排除在外(见 A/62/782，第 23 和 33 段)，也同样令人怀疑。在这方面，秘书长关于为编外人员另行设立争端解决机制的提议是不切实际的，而且因为增加了一个并行系统而变得费用高昂。

111. 实习人员或许是任何组织中最易遭受伤害的群体，他们的成败基本上取决于主管或导师。他们新的内部司法系统中需要得到保护。在外地特派团，按日计酬工(又称按日散工)是最受欺凌的群体。在联合国刚果特派团和联合国利比里

⁴ 联合国国际公务员联合会 2007 年 5 月 7 日在总部(纽约)成立，成员包括联合国工作人员工会、开发计划署/联合国人口基金/联合国项目事务厅工作人员理事会、工作人员协调理事会(联合国日内瓦办事处)、外勤事务工作人员工会和外地特派团本国工作人员协会。

亚特派团等特派团中，许多按日散工自特派团成立以来已经在这样的条件下工作多年，有违大会决议。在如秘书长所述停止使用按日散工之前，应当将按日散工纳入新系统。

112. 联合国合办工作人员养恤基金的工作人员一直适用单独一套规则，有时会与《联合国工作人员细则和条例》相抵触。秘书长关于由联合国上诉法庭裁决养恤基金内部争端的提议延续了这一状况，对养恤基金的同事是不利的。养恤基金内部争端的解决应当由联合国争议法庭管辖。在这方面，养恤基金工作人员条例应当与秘书处工作人员条例保持一致。

正式系统的管辖和职能

113. 秘书长关于新正式司法系统管辖权和职能的提议已在 A/62/782 号文件所载报告附件中的联合国争议法庭和联合国上诉法庭规约草案中列出。联合国内部司法问题特设委员会就这个问题撰写了报告(A/63/55 和 Add.1)，建议“第六委员会设立一个工作组，优先完成对联合国争议法庭和联合国上诉法庭规约草案的审议工作。”

114. 工作人员代表请求大会作出规定，由内部司法理事会审查联合国争议法庭和联合国上诉法庭规约草案，并同时顾及可能属于正式系统管辖和职能范围的人力资源管理问题。内部司法理事会随后将就正式司法系统的管辖和职能问题，向大会提出专家建议。

过渡措施

115. 秘书长表示，尽管作出了最大努力，联合国行政法庭受理的新案件仍将不可避免地急剧增加，大量积压案件在 2008 年 12 月 31 日之前不可能处理完毕。他指出，由于案件急剧增加，必须采取特别临时措施，确保新系统能够在不受旧系统遗留案件干扰的情况下运作。拟议措施包括由大会授权为 2008 年作出的所有判决支付酬金，建议金额为每起草一份判决书 1 000 美元，每出庭一次并签名 250 美元；并为联合国争议法庭增设三名审案法官，以增强争议法庭在 2009 年期间的能力。工作人员代表在乎的不是将开创先例并产生影响的逐案向行政法庭成员支付薪酬的做法，而是“仓促司法就是葬送司法”这句名言。仓促进行的司法将使工作人员享受不到司法改革带来的好处。

116. 工作人员代表注意到，尽管作出了最大努力，秘书长仍未述及新案件即将大量涌现的原因，即人力资源职能管理不善问题。可以想见，秘书长如果对人力资源管理作出改进，就能腾出大量资源处理积压案件。

117. 此外，如果的确是为了新系统能够在不受旧系统遗留案件干扰的情况下运作，那么就需要澄清新系统的规约和规则对旧案件的适用问题。秘书长看来是要

提议依照联合国行政法庭规约处理转入新的内部司法系统的案件(A/62/782, 第84段)。

内部司法理事会的作用

118. 工作人员代表极其关注新司法系统的独立性。内部司法理事会应可保证拟议改革后的系统具有独立性和专门知识。秘书长对提名工作人员代表加入内部司法理事会进行干预,并提议削弱内部司法理事会的作用。他已起草规约,并将在不经内部司法理事会审查的情况下提交大会。工作人员代表促请大会采取行动,使内部司法理事会能够真正独立地发挥大会第62/228号决议第36(d)段确定的作用,并在不受秘书长干预的情况下,就规约草案,特别是其中与人力资源管理有关的管辖事项提出意见。

新内部司法系统的施行

119. 秘书长及其高级官员对提名工作人员代表和知名法学家进行干预,损害了内部司法理事会成员甄选进程的独立性。大会第61/261号决议决定,建立一个新的独立、透明、专业化、资源充足和权力分散的内部司法系统。在这方面,大会第62/228号决议决定成立一个由五人组成的内部司法理事会,成员包括一位工作人员代表、一位管理当局代表和两位外聘知名法学家(一位由工作人员提名,一位由管理当局提名),并由这四位成员以协商一致方式选出另一位知名法学家担任主席。成立内部司法理事会,是为了建立一个能够确保内部司法系统独立性、专业性和责任制的独立机构。

120. 为了从一开始就能保证其独立性,工作人员代表认为,内部司法理事会成员的甄选应不受有关各方,即工作人员和管理当局利益冲突的影响。大会已请秘书长就甄选内部司法理事会成员和法官所适用的程序提出建议(第61/261号决议,第32段;另见A/61/815,第48段)。最好是由一个独立专家小组负责秘书长需要提供的细节。然而,秘书长关于内部司法的报告(A/62/294)并没有说明将如何提名内部司法理事会成员。

121. 相反,常务副秘书长却邀请工作人员-管理当局协调委员会副主席提名一位工作人员以及由工作人员提名的外聘法学家,作为在内部司法理事会的代表,并接受协调委员会所设“联络小组”的领导。工作人员工会对秘书长使用协调委员会机制提名内部司法理事会成员提出抗议,因为协调委员会是一个工作人员-管理当局联合机构,但并不包括在新的内部司法系统适用范围中所指的所有工作人员(第62/228号决议,第7段)。为此使用协调委员会机制,剥夺了在协调委员会中没有代表的工作人员的权利。

122. 工作人员代表在联合国国际公务员联合会的支持下,提名并向秘书长转交了内部司法理事会的两个人选。令工作人员诧异的是,i-seek发布通知,“秘书长已批准任命新的内部司法理事会的四名成员”,其中并不包括他们向秘书长转

交的一名人选。该人选因此通过现行司法机制对秘书长的决定提出质疑，但秘书长声称，他批准任命内部司法理事会成员的决定不是行政决定，因此不接受质疑。

123. 工作人员代表还就常务副秘书长未征求工作人员代表意见就启动监察员甄选进程正式向秘书长提出异议。此外，秘书长任命一名在信誉不佳的司法系统中工作的长期亲信加入内部司法理事会，也令人对内部司法理事会以及新的内部司法系统的客观性和独立性产生怀疑。

124. 工作人员代表恳请大会审查并重新审议新的内部司法系统截至目前的施行情况以及可能对人力资源管理造成的影响。工作人员代表非常希望向各位同事保证，应当对内部司法系统的施行充满信心。令人遗憾的是，从上述情况来看，工作人员代表无法做到这一点。

甄选新的监察员

125. 副秘书长主持监察员的甄选工作，但无联合国工作人员工会工作人员代表的投入。较早前，工作人员工会领导会晤了副秘书长，强调甄选如此重要的干事必须有工会的参与。2008年1月8日，副秘书长打电话给联合国工会主席，通知他新监察员的甄选工作刚刚结束。工会主席立即向副秘书长致函，对甄选过程正式提出反对意见。随后，当时的主管管理事务副秘书长与工会领导于2008年2月20日举行会议，以确定今后如何处理新监察员的甄选问题。

126. 会上，工会领导重申向副秘书长提出的反对意见，特别是反对以工作人员——管理当局协调委员会的机制来支配国际法学家委员会的甄选过程，因为这个机制没有将受新的司法系统影响的所有工作人员包括在内。工会领导指出，把代表大多数(即使不是最多数)工作人员的工会排除在新的司法系统范围之外是不适当的。如果甄选新的在纽约任职的监察员而没有纽约工作人员的参与，工作人员对监察员所扮演的角色就会失去信心。工会领导人指出，根据旧的职权范围甄选新的监察员(且该名监察员要在新的司法系统框架内运作)的做法是不恰当的。此外，2007年10月在大会对新的司法系统进行审议时启动新监察员的甄选过程也是不适当的。令工会领导警惕的是，今后监察员扮演的角色产生的一些错误和问题，或与其有关的错误和问题，将归结于甄选过程，或归结于越来越不愿使用新司法系统的非正式部分。工会领导强调，从一开始就必须这样做。它要求搁置任命，并按照与新的司法系统相符的职权范围重新设计整个过程，争取新系统包含的所有工作人员代表的参加。

127. 当时的主管管理事务副秘书长对行政当局可以利用涵盖所有工会和协会的其他机制感到好奇。她要求工会领导与被考虑担任监察员职位的人进行会晤，但遭到了工会领导的拒绝。当时的主管管理事务副秘书长指出，重新开展甄选过程并非易事，因为这样会延误大会决议的执行。她说，她将向秘书长转达工作人员工会领导的关切、反对意见和提议。然而，2008年3月14日，秘书长宣布任

命新的联合国监察员，职等为助理秘书长。工会于 2008 年 3 月 20 日发布新闻稿，对这个存在缺陷的任命过程提出抗议。

128. 秘书长报告指出，“为选拔新监察员……成立了由工作人员和管理当局代表以及外部监察员组成的甄选委员会”（A/63/283，第 8 段）。这段话使秘书长报告的真实性受到质疑。

五. 建议

129. 上述一系列人力资源问题表明，必须对整个人力资源管理框架进行全面整顿，使工作人员的愿望与本组织的目标和要求保持一致。

建议 1

成立人力资源和发展重新设计小组

130. 大会对人力资源管理的处理方式应与内部司法系统相同。大会应请秘书长成立一个独立的人力资源和发展重新设计小组。

建议 2

恢复改转长期合同的办法

131. 现行工作人员甄选制度使工作人员受到束缚。要摆脱这种束缚，必须按照宪章规定，恢复考虑将工作人员的定期合同转为长期合同的问题。工作人员应免受政治和其他因素的影响，并不应对上司阿谀奉承。

建议 3

审查中央审查机构的作用

132. 中央审查机构的作用应类似于高级审查小组（见 ST/AI/392）。与中央审查机构的现有职能相比，高级审查小组有关填补主任（D-2）级空缺的程序范围较广。这些程序包含了中央审查机构职权范围所缺少的必要制衡作用。例如，高级审查小组的责任是确保对所有合格的应聘人员给予适当的考虑。将邀请有关部厅的主管向高级审查小组提出报告。经审议后，高级审查小组将编制一份小名单，按先后次序列出所有完全合格的应聘人员，并提交给秘书长作最后决定。如果审查小组提出的名单中没有有关部厅推荐的应聘人员，小组的建议将会连同部厅主管的意见一并送交秘书长作出决定。

133. 必须将人力资源管理的职能一体化，并提供足够的人力物力。考虑到人力资源管理厅管理的资源和资产数量庞大，合并工作应该由有自主权人力资源管理和发展部进行。应考虑从独立的预选机构录取合格的应聘人员。虽然甄选外部应

聘人员的以名册为依据的试验性人员配置方法已经采用了两年，拟议的以名册为基础的人员配置流程应限于配置内部应聘人员。

建议 4

透明的择优征聘流程

134. 联合国若要配备一支多才多艺的工作人员队伍，征聘流程就应当做到客观和量才择优；职工队伍结构必须统筹合并和重新调整；应为训练提供大量资源。临时员额的征聘程序，应与长期征聘一样严格，因为临时聘用的人员最终的任职时间大多长于原定期限。联合国必须配备拥有丰富资源的训练部门，使工作人员的技能能够适应不断变化的世界。联合国大学，特别是联合国系统职员学院应为执行训练任务做好准备，但令职员学院感到惋惜的是，“要实现其远景，就必须确认职员学院是联合国系统各方案、基金和机构中着重注意改革和其他全系统优先领域的一个重要和有用的有形资产。”

135. 训练方案应与业绩管理和职业发展挂钩。工作人员必须在法定时限内满足规定的基准，才有资格获得认可、职业发展、以及福利和待遇。每个部都必须每两年为训练活动提供费用。

136. 应对薪金进行审查，以反映履行某些职能可能引起或产生的风险和责任。此外，还应采取奖励业绩优良人员的量才择优制度，鼓励应予奖赏的行为，提高效率，加强优质产出。与生活费用同步上涨的薪金与业绩奖励相结合，将能吸引和保留一支优良的职工队伍。例如，评级至少为“经常超过预期业绩”的工作人员可以加薪，即在全系统薪资和调整数的基础上加领业绩奖或奖金。

建议 5

业绩管理的制衡办法

137. 开展 360 度评价可以促进团队精神和问责制，并减少相互之间的矛盾。高级工作人员和主管应接受同行和下属的不记名审查。必须严格禁止强行分配考绩评级。应在考绩制度中制订制衡办法。若征得有关工作人员同意并获得部门准许，可由非直接监督工作人员的一批主管来对第一考绩人给予该名工作人员的考绩评级进行审查。

建议 6

新的统一的职工队伍结构

138. 工作人员代表建议将统一的工作人员队伍结构分成监督、专业以及技术和行政支助三个职类。应将专业、一般事务和相关职类合并为一个结构，并将职等和职级纳入薪金宽幅中，这样会使联合国工作人员队伍符合现代职工队伍的需求和期望。这将加大联合国对人才和技能熟练雇员的吸引力。

139. 将职工队伍纳入薪金宽幅的做法会造成在整个职业生涯中只能晋升一次或两次的情况，但执行训练方案后，无意成为管理人员的工作人员就有机会获得晋升。应当制订其他奖励机制和表彰制度，以弥补将由薪金宽幅取代的职等和职级晋升造成的损失和表彰措施。尚待确定的是，除了资金外，薪金宽幅还可能引起其他费用。因此，工作人员代表建议为选定的部门或方案领域建立一个有时限的试点方案。

建议 7

提高退休年龄

140. 鉴于即将退休的人数(见A/62/628)，以及法定退休年龄不适用于助理秘书长及以上官员，包括秘书长这一情况，工作人员代表恳请大会将目前的退休年龄限制至少提高到 66 岁但不影响愿意 60 当成 62 岁退休的工作人员。方案主管经常但有选择地以各种原因返聘退休人员 and (或) 留任即将退休的人员。⁵ 的确，这一关切使得人们对返聘退休人员或将即将退休的人员合同延长到退休年龄之后产生反感情绪。但是，这种对退休人员 and 即将退休的人员的反感情绪是误导所致。此类反感情绪没有考虑到起职年龄；养恤金缴款和对养恤基金的需求；60 岁时预期寿命提高；会员国，包括参照国的可比退休年龄；由于缺乏有效的继任规划，需要有时间将机构记忆传给继任者。

141. 在多数情况下，联合国聘用的是有专门技能的人选，这些人选多数具有高等学历并在加入本组织前已经具有获得证明的业绩经验。工作人员即使可以在 60 岁或 62 岁早早退休之后长期领取养恤金，但是由于起职年龄较大，无法达到更高的养恤金缴款水平。方案主管因此会出于人道考虑，留任一些即将退休的人员，使其能够积累更多的养恤基金缴款月数，以达到离职后健康保险的 10 年缴款要求，或美利坚合众国永久居住权的 15 年居住要求。但是，也有很多时候非常需要退休人员 or 即将退休的人员，因为他们掌握着宝贵的机构记忆。考虑到预期寿命提高以及因延期支付养恤金而产生的节约，联合国在提高退休年龄方面落后于许多会员国。在美国以及半数以上的欧洲和南美洲国家，法定或依法退休年龄(领取金额养恤金的正式年龄)至少是 65 岁。

142. 根据联合国合办工作人员养恤基金，1990 年将退休年龄从 60 岁改到 62 岁，每年为养恤基金节约数百万美元，而且今后还将年复一年地实现这些节约。从保险精算的角度来看，进一步提高正常的退休年龄有利于养恤基金，将产生更多的节约，因为选择在 60 或 62 岁之后继续从业的工作人员将继续向养恤基金缴款；相反，支付养恤金的时期将会缩短。

⁵ 在 2006-2007 两年期内，有 272 名工作人员留任时间超出规定的离职年龄，比 2004-2005 两年期多 222 人。2006-2007 两年期聘用的退休人员达 979 人，几乎比 2004-2005 两年期聘用的人数(488 人)增加了两倍。此外，还有 232 名 60 岁以上工作人员在领取离职赔偿金后接受返聘。

143. 对于在联合国工作的美国国民和居民,62 岁退休意味着在财务和医疗保险方面,至少要受到三年的影响。因为美国目前的退休年龄是 66 岁,所以美国国民和居民只有在 66 岁之后才能获得全部的社会保险福利。另外,他们只能在 65 岁之后参加医疗保健计划。对于来自法定年龄高于 62 岁的其他国家的联合国雇员,也有类似的问题。此外,工作人员被迫在 60 或 62 岁退休,造成养恤金缴款水平较低,从而处于相当不利的地位。而且到 62 岁,将难以找到新的工作,特别是在工作人员已经离开很长时间的原籍国。

建议 8

工作人员交流方案

144. 各机构和部门之间短期工作人员交流方案以及扩大离职进修方案两项措施,加上职业进步基准并在职业定位的支持下,可以提高技能,鼓舞工作人员士气,实现最佳做法。

建议 9

表彰和激励工作人员

145. 鉴于心情舒畅的工作人员能够提高产量和质量,联合国应设立制度,表彰在领导力、创造力、业绩提高、人际交往能力以及出勤等方面有杰出表现的工作人员。例如,在联合国出版物上公布做出贡献的工作人员名单以及颁发长期服务奖,会起到鼓舞人心的宝贵作用。

146. 福利制度必须如此;福利制度不应形成不利于工作人员和本组织的行为。应对各种福利进行配置,使工作人员有充足的空间进行职业道路选择并平衡各种生活和工作方面的问题。目前的做法是不提供幼儿补贴,并反对有上大学子女的在职工作人员发放教育津贴。工作人员代表提出,或者取消教育津贴,改发学前教育补贴;或者在有一定服务年限的工作人员离职时发放部分教育津贴。

建议 10

统一服务条件

147. 工作人员代表同意应立即统一服务条件。履行相似职责的工作人员,却享有不同的报酬、福利和待遇方案,这是不合理的。对在外地艰苦环境工作的工作人员,仅仅因为其职能经费来源不同而少付工资则更不合理。精简合同的做法尽管可贵,但须等到制订单一征聘政策并且对精简合同对经费来源、地域分配和性别均衡员额的影响进行审查之后才可以执行。同时,在为工作人员细则 100 号编空缺员额进行征聘时,应优先考虑 200 和 300 号编合同的同事。

建议 11

甄选高级官员非常重要

148. 如联合检查组敏锐地发现，只有对有关高级官员，特别是 D-2 级官员的甄选标准、任职条件以及任用政策和方式进行审查，才能改善联合国的管理文化和精神面貌(见 JIU/REP/2003/3)。半政治化的受保护者可能会顺从保护者的意愿。高级工作人员的征聘应在不影响地域分配和性别均衡的前提下，以是否具备相关领域已经证明的能力为基本条件。高级员额的候选人可以由将要在其主管下工作的人员评估。可以邀请候选人向将要在其主管下工作的人员介绍情况。另外，高级人员的内外部征聘也须保持平衡。设立合理的继任规划方案将有助于确定内部候选人。可以通过设立独立高级人员甄选委员会来限制高级人员甄选中的政治影响。

建议 12

审查工作人员和管理当局的关系

149. 必须审查处理人力资源管理做法以及有关工作人员福利，包括就业条件和一般生活条件的工作人员和管理当局机制。目前秘书处一级的机制不仅组成方式不合法，而且已濒临死亡。联合谈判委员会显然是一场闹剧。工作人员要求从下至上地参与制订对其有影响的政策；要求遵守和执行工作人员条例和规则；要求落实达成的协议；要求所有工作人员接受责任并为自己的行为负责。遗憾的是，管理当局仍对工作人员代表抱持屈尊俯就的态度。

六. 结论

150. 精简联合国，使联合国运作一体化，已经有过几次尝试。这是一个可贵的概念，但是却忽视了《宪章》要求建立单独但互不排斥的机关。这个概念还忽视了需要加以认真考虑的经费来源现状。

151. 工作人员代表经常听到，联合国面临新的挑战，需要全面多能的工作人员，随时准备到任何地点工作。但却听不到本组织愿意为自己工作人员的福利和工作条件做些什么。工作人员愿意为本组织效力是毫无疑问的，他们离开祖国，到遥远的地方工作；有些人还为本组织献出了生命。

152. 本组织高级官员应兑现他们挂在嘴边的口号，即工作人员是本组织的重要财产。首先要将工作人员作为有尊严的人来对待。对滥用随意处置权，对控制过紧的短期合同，对东道国施加的生活和工作限制的容忍是有限度的。工作人员代表呼吁联合国实行新的人力资源管理方针，以此吸引最优秀的人选，培养、表彰并恰当奖励工作人员。工作人员代表要求对东道国协定进行审查，使工作人员没有异乡的感觉并且能够充分享受自己的生活。

附件

联合国秘书处工作人员代表的看法

[2006 年 10 月 11 日]

摘要

本报告介绍联合国工作人员工会对秘书长的报告“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”（A/60/692 和 Corr. 1）、“着力加强人力建设”（A/61/255）和“人力资源管理改革”（A/61/228 和 Corr. 1）中概述的改革提议所表达的看法。

本报告还全面评估联合国总部内工作人员和管理当局之间关系现状。本报告就人力资源问题，包括征聘、流动、职业发展、两性平等和地域分配、合同安排和统一服务条件及外包和工作人员有偿离职等问题提出具体建议。

本报告和建议的很大一部分都涉及内部司法系统的改革和问责制。

目录

	页次
一. 导言	36
二. 对工作人员-管理当局协商框架的评估	36
三. 联合国内部司法系统	39
四. 工作人员甄选系统	39
背景	39
中央审查机构	40
五. 工作人员对秘书长人力资源改革提议的看法	41
提议 1: 征聘、职位安排和晋升	41
提议 2: 流动	43
提议 3: 工作人员发展和职业支助	44
建议 4: 合同安排和统一服务条件	45
提议 11: 新的服务来源选择	46
建议 22: 工作人员有偿离职方案	47
六. 其他人力资源问题	48
问责制	48
两性平等和地域分配目标	49
服务条件	49
聘用退休人员和咨询人	50
养恤金问题	50
七. 结论	51

一. 引言

1. 全面真正的人力资源管理改革对确保联合国的效益和效率极为重要，目的是更好地满足会员国和整个国际社会的期望。
2. 联合国秘书处的全面改革，特别是对人力资源管理的有效改革能否取得成功，在很大的程度上取决于所有利益攸关方——会员国、管理层和工作人员——的积极支持和参与。
3. 联合国秘书处目前的气氛和组织文化没有为在人力资源管理改革框架内实现宏伟目标和完成优先事项提供任何建设性基础。工作人员和管理当局之间的关系因互不信任和误解而受到破坏。现有的结构、机制和程序本应使工作人员和管理当局能够进行可以信赖的协商，但它们已经过时，不切合实际，而且经常使用不当。没有任何有效的内部司法系统能够解决联合国人员的需求和关注，同时保护他们的权利。此外，联合国秘书处内也没有可靠的机制和手段执行和加强问责制。
4. 针对秘书长在报告“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”（A/60/692 和 Corr. 1）中提出的远景规划，本报告就人力资源问题，包括征聘、流动、职业发展、两性平等和地域分配、合同安排和统一服务条件、外包和工作人员有偿离职等问题并就内部司法系统的改革和问责制提出具体建议。为给这些建议提供真实的背景，本报告还评估了秘书处内工作人员和管理当局的关系现状。

二. 对工作人员-管理当局协商框架的评估

5. 联合国工作人员工会坚定地认为，工作人员代表充分积极参与涉及工作人员及其福祉的政策和程序的制定工作，有利于整个组织。在政策发展的初期阶段，各正式和非正式机构内的工作人员与管理当局的切实合作，将提供一个有用的框架，使工作人员有机会在任何决定最后确定之前，表达自己的意见和关注，提出自己的建议，并澄清误解。
6. 当前的工作人员-管理当局协调框架，包括员工和管理当局协调会，并没有让工作人员代表发挥任何有意义的作用，因此，也没有为工作人员和管理人员之间的协商创造可信基础。
7. 根据工作人员细则 108.2，工作人员-管理当局协调委员会（员工和管理当局协调会）是秘书处内工作人员-管理当局的联合机构，旨在成为工作人员代表与行政当局认真谈判的全秘书处机制。它的作用除其他外包括：就向秘书长提出有关秘书处政策和程序问题的建议达成一致——这些广泛问题涉及工作人员-管理当

局的关系和一般工作人员福利问题，并监督执行达成的协议。委员会成员特别包括行政当局适当高级别代表 9 人。^a

8. 2002 年员工和管理当局协调会会议之前 5 年多来达成了若干协议。然而，协议的实施是有选择性的，侧重管理当局提出的问题。多年来，工作人员代表提出并经秘书长签署的行动协议一直没有执行，有的仅得到部分执行。

9. 员工和管理当局协调会机制本身已被行政当局降级而变得毫无效力可言。工作人员代表质问行政当局是否重视委员会，特别是在工会按其职权范围派出最高级别的代表而管理当局没有派出最高级别代表之时。自 1998 年以来，员工和管理当局协调会会议的几乎每一个议程中都有一个关于修改职权范围或关于机制本身未受尊重的项目。

10. 员工和管理当局协调会机制的降级和所达成的协议未予执行，是工作人员工会根据 2003 年 4 月 16 日广大工作人员作出的决定退出该委员会的主要原因。所有其他工作地点随后也退出了该委员会。

11. 工作人员工会在决定退出员工和管理当局协调会时，指出有 127 项员工和管理当局协调会决定未得到行政当局执行。工作人员退出员工和管理当局协调会后，联合国系统国际职工会和协会协调委员会（国际职工会协调会）^b 大会于 2004 年 12 月在贝鲁特举行，并请秘书长根据 ST/SGB/2002/15 号文件第 10.1 段的具体规定，成立一个联络组。联络组确定只有 13 项协议得到部分执行或正在执行之中。

12. 尽管退出了员工和管理当局协调会，纽约的工作人员代表继续参加联合咨询委员会。然而，执行员工和管理当局协调会协议的难处也出现在联合咨询委员会，这不是偶然的，而是 ST/SGB/2002/15 号文件第 10.2 段的规定造成的。其中规定“地方咨询委员会应审查和监督本工作地点根据员工和管理当局协调会建议所作决定的执行情况……”过去两年来的记录显示，联合咨询委员会效力不彰。两年来没有对任何实质性问题达成协议。

13. 2006 年 3 月，秘书长发表了一份报告，标题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”（A/60/692 和 Corr. 1），其中列出了秘书长的改革措施，这些措施如获通过，将对工作人员产生史无前例的影响。此后不久，纽约工作人员代表大会会晤了秘书长，并表示关注鉴于工作人员可能受到影响，秘书长本应

^a ST/SGB/2002/15。

^b 联合国系统国际职工会和协会协调委员会（国际职工会协调会）是联合国系统工作人员工会和协会组成的联合会，致力于创造建设性合作气氛，在成员机构各级公平和有效地代表工作人员。国际职工会协调会主要在决定服务条件和就此提出建议的机构间组织内代表工作人员的利益。

在印发报告之前征求工作人员代表的意见。秘书长在会晤工作人员代表大会和广大工作人员时公开承认，的确没有同工作人员进行协商。

14. 秘书长的报告(A/60/692 和 Corr. 1)印发后一直没有作出什么努力处理工作人员的合理关切,致使工作人员于2002年至2005年退出员工和管理当局协调会,但行政部门突然认为,务必重新举行员工和管理当局协调会会议。值得注意的是,行政当局没有力求解决导致工作人员退出员工和管理当局协调会的根本问题,而是采取权宜之计,设法利用员工和管理当局协调会的机制推出报告。在这一过程中,行政当局没有接触当选的工作人员代表,而是选择绕过代表,在几个工作地点进行密集的宣传和举行有广大工作人员参加的全体会议,推动秘书长的改革措施。

15. 2006年6月7日员工和管理当局协调会第二十七届会议之前,新当选的联合国工作人员工会领导人会见了秘书长,请他展示善意,考虑执行2002年员工和管理当局协调会第二十六届会议达成的、但没有得到执行的几项最重要的协议。

16. 工作人员工会随后收到常务副秘书长2006年6月12日的书面来函,其中重申,秘书长不同意执行未获执行的员工和管理当局协调会第二十六号协议,但表示,如果员工和管理当局协调会第二十七届会议提出上述建议,秘书长将考虑执行这些协议。因常务副秘书长的答复时间,工作人员工会在员工和管理当局协调会2006年6月19日第二十七届会议之前,没有足够时间按照其章程的要求召开工作人员大会。工作人员工会怀疑重新拟定委员会第二十六届会议达成并经秘书长批准的善意协议是否有必要,是否合理。工作人员工会认为,这是企图让工会参加员工和管理当局协调会第二十七届会议,届时只讨论秘书长的改革建议。

17. 尽管工作人员仍没有参加员工和管理当局协调会机制,但工作人员工会继续改善工作人员-管理当局关系,尤其是在大会决定应由秘书长成立一个由外部和独立专家组成的小组,审议联合国内部司法制度的重新设计问题(第59/283号决议)之时。

18. 工作人员工会参加了2006年1月秘书长成立的重新设计小组的专家提名。工作人员工会委托了自己的专家小组审查联合国内部司法系统,以便向重新设计小组提出改革该系统的建议。

工作人员建议

19. 第五委员会不妨考虑请秘书长重新设计工作人员-管理当局机制,使其符合现代业务惯例,并改变工作人员-管理当局关系方面的组织文化。

三. 联合国内部司法系统

20. 2006 年 7 月, 重新设计小组向秘书长提交了关于联合国内部司法系统的报告, 印发文号为 A/61/205。重新设计小组认定“没有一个高效、独立、资源充足的内部司法系统来保障工作人员的权利, 并保证切实实行管理人员和工作人员问责制, 就不可能有联合国的有效改革”(摘要, 第 3 段)。

21. 联合国工作人员工会以及员工和管理当局协调会的绝大部分工作人员会员后来在国际职工会协调会主持下核可了重新设计小组的报告以及报告中提出的各项建议。尽管如此, 秘书长表示, 将召开员工和管理当局协调会特别会议, 审议重新设计小组提出的各项建议(A/61/228, 第 213 段)。鉴于国际职工会协调会已经核可了重新设计小组的报告, 召开这个会议的意图非常可疑。工作人员工会担心行政当局打算利用员工和管理当局协调会特别会议淡化重新设计小组提出的各项建议。

22. 工作人员工会促请大会及相关委员会加紧落实重新设计小组建议采用的新内部司法系统。如果没有这样一个内部司法系统, 联合国改革就会像过去一样难以实施。

23. 重新设计小组认定, 当前的内部司法系统没有“达到国际人权文书所规定的许多适当程序基本标准”(A/61/205, 第 5 段), 因此国际职工会协调会建议大会制定一个临时的有约束力的仲裁制度, 解决待审案件以及在充分执行重新设计小组报告之前发生的案件。

24. 工作人员工会认为, 建立一个高效、独立、资源充足的内部司法系统, 结合一套订正工作人员细则和条例, 是推动所有改革措施, 特别是推动问责制和人力资源管理的唯一途径。独立的内部司法系统是有效的工作人员—管理当局机制的一个组成部分, 这将确保工作人员的权利得到保护并有所改善。内部司法系统的改革是所有改革措施的核心。

25. 凡波及工作人员的改革措施都应等待新的内部司法系统充分运作后再开始实施。

工作人员建议

26. 工作人员强烈建议委员会考虑核可重新设计小组提出的各项建议并授权建立新的内部司法系统。

四. 工作人员甄选系统

背景

27. 在现行的工作人员甄选系统建立以前, 任用和升级委员会负责就工作人员甄选决定向秘书长提供咨询意见。另外还有一个任用和升级分设委员会, 负责专业

职类 P-4 及以下职等工作人员的甄选工作；任用和升级小组负责一般事务及有关职类工作人员的甄选工作。任用和升级分设委员会以及任用和升级小组都隶属于任用和升级委员会，如果任用和升级分设委员会以及任用和升级小组提出的建议未获一致通过，任用和升级委员会负责对建议进行审查。

28. 这几个机构在任用或提升某一工作人员时不受部门建议的约束。它们有权考察所有条件相当的申请人，确保面前的任何建议不忽视更应被选择的候选人。申请人凡认为遭到忽视都可以提出追诉，启动审查机制。任用和升级委员会、任用和升级分设委员会以及任用和升级小组可以建议采用方案主管所提人选之外的申请人。

中央审查机构

29. 根据 ST/AI/2002/4 号行政指示，2002 年开始采用新的工作人员甄选系统，该系统遵循的一个根本原则是：方案主管对工作人员甄选工作拥有最终决定权。新的工作人员甄选和职位安排系统赋予方案主管甄选工作人员的权力；削弱了中央审查机构在程序上监督征聘和提升过程的作用。正如秘书长经常指出的，联合国工作人员是联合国的最大财富。我们可以补充一句，工作人员的士气同样重要。因此，甄选工作人员填补员额的决定至为重要，不能任由一人决定，特别是在没有一个有效问责系统的情况下。

30. 工作人员工会已向管理层反映，对各中央审查机构发挥的作用有限表示关切。正如秘书长在转递联合国秘书处工作人员代表意见的说明(A/C.5/59/4)第 28 和 29 段中所指出的，2003 年 4 月，工作人员特别大会通过一项决议指出，广大工作人员对中央审查机构没有信心，并要求工会立即撤回对这些机构的支持。自 2004 年 6 月以来，工作人员工会拒绝提出新的人选代表工作人员加入中央审查机构。正如 2006 年 8 月 17 日 ST/IC/2006/32 号情况通报所确认，中央审查机构目前仅由管理当局的代表组成。

31. 大会第 59/266 号决议强调工作人员代表参与中央审查机构工作的重要性，并请秘书长根据经验，在必要时提出建议修改各中央审查机构的职权范围。遗憾的是，秘书长不但未提出此类修改建议，而且在 A/61/228 第 81 段指出“不需要对中央审查机构职权范围作出实质性改动”。

32. 秘书长的意见所依据的仅仅是该报告第 80 段就是否需要变更中央审查机构的职权范围所提出的观点。该观点完全违背了大多数工作人员的看法，表明秘书长不愿意遵从大会在第 59/266 号决议中提出的请求，对中央审查机构的职权范围进行修改。这显示出一种模式，要有选择性地执行大会决议，要么决议和

行政指示自相矛盾，也正是因为如此才有了上述请求。⁶ 这一模式在秘书长的报告A/61/255 中也有所反映，其中指出“大会在第 59/266 号决议中要求……就修改[中央审查]机构的职权范围提出建议，根据大会的这项要求，人力资源管理厅对中央审查机构的成员进行了培训，并发布了指导方针协助其工作”（第 38 段）。

33. 令工作人员感到惊讶的是，尽管工作人员工会已经多次指出，管理层在新的工作人员甄选系统问题上未考虑工作人员的意见，但是，在秘书长有关人力资源管理改革的最新报告(A/61/228 和 Corr. 1)中，新系统再一次被列为“与全秘书处的工作人员和管理层广泛协商的成果”（第 50 段）。秘书长在其报告 A/61/228 和 Corr. 1 和 A/61/255 中依然将中央审查机构视为工作人员-管理层的联合机制，与此矛盾的是，2006 年 8 月 17 日 ST/IC/2006/32 号情况通报确认，“工作人员代表大会继续执行其决定，撤回工作人员对中央审查机构的支持，拒不履行人力资源管理厅提出的甄选工作人员和备选人员的要求”（第 1 段）。

34. 工作人员代表希望秘书长履行会员国提出的请求，为修改中央审查机构的职权范围提出建议，并在开展此项工作时能够考虑工作人员的意见。与此同时，工作人员是否重新参加中央审查机构的问题仍没有解决。

工作人员建议

35. 委员会不妨请秘书长让工作人员代表参与审查中央审查机构的职权范围。

36. 工作人员工会又建议委员会，待建立新的内部司法系统实行问责制后，再对新的征聘系统进行审议。

五. 工作人员对秘书长人力资源改革提议的看法

提议 1：征聘、职位安排和晋升

37. 2002 年前强调的是资历和其他可核查的因素，如学历和总体经验。在大多数情况下，工作人员需要在一个职等任职 3 至 5 年才有资格晋升。联合国使用了几十年的资格要求不是晋升的障碍；这些要求可提供有益的指导，防止管理层滥用权力和犯错误。

38. 根据新的工作人员甄选制度，业绩已成为晋升的主要因素。资历要求则减至区区一年。令人好奇的是，采用新工作人员甄选制度和电子人员配置工具银河系统前运作良好的系统据说因内部资格标准要求太复杂而受到阻碍(A/61/255，第

⁶ 大会请求修改职权范围是因为 ST/AI/2002/4 和 A/55/253 和 Corr. 1 存在重大矛盾，使人们对新工作人员甄选系统的合法性产生怀疑。联合国工作人员工会的主要关切是，虽然相关立法文件(A/55/253 和 Corr. 1 和大会第 55/258 号决议)明确规定了对申请人进行排名并理应选择排名第一的申请人，但是执行文件(ST/AI/2002/4)却要求方案主管提出他们选定的一名申请人，最好是一份符合条件的申请人名单。

62 段)。人事政策骤然改变可能对某些案件有利，但其严重弊端也很明显，未来将更加突出。工作人员工会的看法是，这种做法弊大于利。

39. 按照新的工作人员甄选制度，起主要作用的不是业绩本身，而是主管人员对工作人员业绩的实际看法，这甚至成为所有晋级的唯一因素，并导致工作人员认为，武断决定、管理层滥用权力的情况有所增多。新的中央审查机构的职权范围也给管理层滥用权力和犯错提供了便利，因为审查机构剥夺了工作人员代表以前在晋升作业期间审查实质性问题和个人资格的权利。

预审应聘人名册的使用情况

40. 秘书长提议，为了加速征聘，拟将名册作为包括外地在内整个秘书处空缺征聘、职位安排和晋升的主要工具。名册已付诸使用。填补特定空缺的应聘人，凡经中央审查机构认可但未被选中的，只要表示愿意应选填补未来同级类似职能的空缺，都被列入名册。名册内的应聘人一年内可获选填补类似空缺，不必再提交中央审查机构审查。宣传此类名册优点的秘书长报告(包括最新报告 A/61/228 和 Corr. 1) 没有说明通过名册获选的工作人员实际数目；秘书处内众所周知，名册制度根本行不通。

41. 工作人员工会欢迎秘书长的提议，即接受各级别一般事务及有关职类合格人员提出的竞争不受地域分配限制的 P-2 员额的申请(A/61/255, 第 84 段)，但工作人员工会对取消基于合同类别、职类、工作地点或服务期的资格限制的提议确实颇感关切。工作人员工会指出，目前的限制适用于通过非正常程序征聘的工作人员，取消所有限制将使规避既定征聘程序的行为合法化。秘书长也应该颁布一项规定，先征聘列入名册的人员，然后再将员额指派给没有通过一般事务人员晋升专业人员考试的一般事务工作人员；否则，新的征聘政策可能会挤掉已列入名册的应聘人，使其丧失职位安排机会。

42. 工作人员代表还请秘书长考虑以其他类型的员额来提拔一般事务人员晋升专业人员名册上的应聘人，如临时外派造成的 P-2/P-3 员额空缺、一般临时人员员额和待填补的临时 P-2/P-3 员额。此临时派任期可与其他临时派任期积累，以方便工作人员晋升 P-2 职等。现行以 11 个月的合同聘请外部应聘人填补 P-2/P-3 职位的做法应予废止，以便安排内部 P-2 职位申请人和列入一般事务人员晋升专业人员名册的应聘人。

43. 秘书长在其关于工作人员从一般事务人员向 P-2 级专业员额流动的提议中暗示，获得此类晋升的工作人员不得保留其在以前部厅的任何员额。在这方面，对工作人员至关重要，必须作出一项规定，如果不受地域分配限制的 P-2 员额被停止，由一般事务职类晋升到该职位的工作人员将通过管理下调任方案获得 1 个 P-2 经常员额。

44. 为公平起见,尽管其他工作地点工作人员代表在员工和管理当局协调会第 27 次会议上提出保留意见,但工作员工会还是支持管理层意图取消允许外勤人员申请比其当前职等高两级的员额的规定。

45. 关于秘书长将空缺通知的公示时间减至 30 天的提议,工作员工会认为,征聘时间长是由公示时间以外的其他因素造成的。为努力加快征聘过程而减少公示时间,会牺牲工作人员的利益,减少其申请员额的机会。

工作人员建议

46. 委员会不妨请秘书长修改 ST/AI/2002/4 号行政指示,以便考虑到工作人员对目前影响晋升的客观和主观因素失衡、工作人员代表在中央审查机构的职权范围、晋升前的流动要求以及职位安排和晋升方面的 15 天规则和 30 天规则不适用等问题的关切。

提议 2: 流动

47. 2002 年 5 月,工作人员甄选制度采用的 5 年员额占用期(ST/AI/2002/4 号)于 2007 年 5 月开始生效。新的流动政策要求工作人员参加管理下调任作业。大会关于人力资源管理的第 55/258、57/305 和 59/266 号决议一再表示,对所有专业及以上职类而言,都鼓励流动。必须强调,大会说的是“鼓励”,而不是“要求”。这些决议没有提及一般事务及有关职类工作人员的流动问题。

48. 由于本组织对 2002 年 5 月采用的流动政策还没有任何经验,工作人员认为,实行新的流动政策似乎有些为时过早。如果没有这方面的经验,就没有办法分析现行制度的实用性或其强项和不足。令工作人员感到关切的是,授权秘书长调动工作人员至任何需要的地方的提议可能会被滥用,需要有足够的保障措施。工作员工会认为,秘书长调动工作人员应征得有关工作人员的同意,特别是如果各项调动将对工作人员的职业生涯产生不利影响或会涉及调至不同地点。工作员工会还认为,秘书长调动工作人员至任何需要的地方的权力不符合本组织所采取的办法,即由工作人员负责安排自己的职业。

49. 在工作人员看来,严格执行员额占用期限似乎是为调动而调动,没有考虑到此类时限与现行职能或方案交付的关联性、保留机构记忆和连续性的必要性、对工作/生活问题的影响,以及没有一个系统职业发展制度来证明调动的正当性。

50. 还令工作员工会关切的是,缺乏足够的保障以及有效、独立和资源充足的内部司法系统来确保流动不被滥用,不被用于不公平地让工作人员,特别是持有定期任用等较无保障的合同的工作人员离职。

51. 秘书长的报告 A/61/228 第 51 段所提出的要求,即“工作人员必须平级到不同岗位工作,以此作为晋升 P-5 职等的前提条件”,不仅具有歧视性,而且可能引发不利于本组织的选择性问题。由于流动性和胜任某一职能之间未见任何关

联，晋升 P-5 前至少流动一次的要求，可能会在晋升作业中，使胜任但不符合流动规定的人员落选，而使不那么胜任但流动较多的工作人员，包括那些因业绩未达标而经常调动的人员中选。此类晋升制度的结果直接违反了《联合国宪章》第一百零一条。

52. 将强制性平级调动作为晋升 P-5 职等的一个先决条件，是对特定类别的工作人员——即 P-4 职等人员——的歧视。该项拟议政策含蓄地表明，该政策特别适用于这组工作人员，但可能允许较低职等的工作人员晋升 P-5 员额，条件是按照 A/61/255 号文件第 62 段中的提议取消资历要求。

53. 虽然我们欢迎流动，但流动应属自愿，而非强制或要求。应采纳积极推动的系统办法，包括经济奖励和加速晋升，而不是目前设想的强制性调动中的胁迫和惩罚内容。这将符合大会第 55/258 号决议第五节 1 段的规定，其中大会请秘书长“进一步制订调动标准，以尽量扩大调动对本组织的好处，并确保公平和公正对待所有工作人员，避免可能滥用调动作为胁迫工作人员的手段，同时考虑到在本组织的工作保障和其他有关因素，如适当的奖励办法和保证继续委任”。

工作人员建议

54. 委员会不妨推迟审议有关流动的改革提案，直至可对目前的流动政策及其对方案交付和职业发展的影响作出适当评估之时，此前还要制定一个详尽的流动管理战略，其中包括相关的成本分析以及按照重新设计小组的建议，建立一个有效、独立和资源充足的内部司法制度。

55. 工作人员工会重申其载于 A/C.5/59/4 号文件的建议；大会不妨请秘书长修改 ST/AI/2002/4 号行政指示，以便采用一种自愿但有适当激励和奖励的流动政策。

56. 鉴于即将向大会第六十一届会议续会提交联合检查组关于联合国的流动性的报告，工作人员要求委员会待该报告出笼后再审议流动问题。

提议 3：工作人员发展和职业支助

57. 工作人员工会欣见秘书长关于增加工作人员发展和职业支助资源的提议。许多工作人员都在独立地进行进修，因此，工作人员会欢迎联合国在该领域增加援助。

58. 工作人员认为，需要大力改进现有培训方案的内容和质量，使这些方案与实际发挥的职能更加有关联。现有在财务、人力资源和采购职能方面的那些培训方案非常笼统，只能提供一般知识，而无法建立任何领域的专门知识。提供的培训也没有产生可计量的成果。另外，似乎有一种倾向，即依靠私营企业提供的现成培训方案，但这些方案难以适用联合国的状况。

59. 工作人员工会希望，联合国将改进对一般事务人员提供的职业发展的培训机会，目前这种机会十分有限。工作人员工会还希望，秘书长将当前的专业人员培训重点从发展管理能力转变为发展实质性专业技能。

考绩制度

60. 考绩制度主要目的之一是使得管理人员对其工作人员的管理负责，并调动工作人员的积极性，并掌握一个职业发展工具。实施钟形曲线与建议考绩制度的目的相悖，使该制度沦为一个统计工具。

61. 工作人员对现行抗辩程序感到关切，该程序只能审查考绩评级，但对意见提出的抗辩则未作任何规定。

工作人员建议

62. 工作人员建议委员会支持增加培训资源的提议，同时要求秘书处提供可计量产出的、与现行职能直接相关的培训课程。

63. 委员会不妨请秘书长每年公布各部门培训要求和成果，以及有关培训费支付情况的资料。

64. 委员会不妨建议修订 ST/AI/2002/3 号行政指示，规定工作人员可对考绩制度提出全面抗辩。

建议 4：合同安排和统一服务条件

65. 秘书长提议根据一套统一的工作人员细则来统一联合国工作人员合同。联合国系统几十年来采用的方法是，对 A/61/228 号文件第 206 段⁷ 所列各类情况做出不同类型合同安排，并相应规定资格要求和征聘程序，虽然这种方法有其长处，但弊端是，工作人员征聘之后的工作条件不平等。工作人员工会认为，尽管采用不同类型的合同安排有其长处，但联合国应努力促使共同制度内的工作条件实现平等，包括福利和应享权利。在这方面，工作人员工会欣见秘书长的目标是促使工作人员更加平等并调整合同安排，以便更好地满足联合国的业务需要，同时承认不同类型的情况。无论大会可能采取什么行动，工作人员工会建议，应当尊重现有工作人员可被考虑转为长期合同的既得权利。

66. 秘书长关于用开放式连续任用合同取代长期合同的建议 (A/60/692 和 A/61/255 号文件，建议 4) 忽视了工作人员代表原先提出的建议，即“采用连续任用合同是终身任用之外的一种补充办法，而不是要取代终身任用”(A/C.5/59/4, 第 25 段)。

⁷ “使合同安排能更好地满足联合国的业务需要，同时考虑各种不同情况（即稳定、持续的工作方案和项目；工作量和类型突然大增，特别是在建设和平、维持和平及人道主义行动方面，包括限期任务、季节性波动、以及短期需要），并使工作人员的待遇更加公平。”

67. 工作人员工会重申其立场，即采用连续任用合同是终身任用之外的一种补充办法，而不是要取代终身任用。该立场已在秘书长关于联合国秘书处工作人员代表对人力资源改革观点的说明(A/C.5/59/4)第25段中阐明，并得到员工和管理当局协调会第二十六届会议的同意。虽然出席员工和管理当局协调会第二十七届会议的其他工作地点的工作人员代表同意管理层提出的关于用连续合同取代长期合同的建议，但工作人员工会仍坚持上述立场。

68. 工作人员工会指出，根据拟议的连续合同办法，秘书长可决定终止连续任用，而无须交予联合审查机构审查。工作人员工会认为，在没有一个正常运作的内部司法系统情况下，没有充分的保障来确保工作人员的权利和适当程序得到尊重。工会还担心，以连续任用取代终身任用会损害国际公务员制度的独立性。

69. 前任秘书长达格·哈马舍尔德1961年5月30日在牛津大学俱乐部所作的题为“国际公务员的法律和事实”的演讲仍切合当今现实。前任秘书长在演讲中指出，国际官员任用的条件和期限有可能会以较微妙的方式对该官员产生压力。从长期合同转变为较无保障的合同形式会产生“政府间公务员制度”，从效忠联合国转变为效忠个人或政府。前任秘书长认为，这将完全违背《联合国宪章》第一百条和第一百零一条的规定。

70. 关于统一外勤工作人员服务条件的提议，工作人员工会将等待公务员制度委员会所设国际征聘工作人员在不带家属工作地点待遇问题工作组的提议。工作组将在2007年第二季度向委员会第六十四届会议提出建议。

工作人员建议

71. 国际公务员制度委员会认为，转变合同安排问题需要进一步研究和认真分析所获经验教训。工作人员工会同意委员会的意见：鉴于废除长期合同将会使得工作人员彻底转变效忠的对象，该问题应得到进一步研究。

72. 工作人员工会建议委员会保留足够数量的长期合同，以形成核心国际公务员队伍，保证他们的独立性和公正性，从而使之能够根据《联合国宪章》第一百条和第一百零一条采取行动。

73. 委员会不妨考虑支持下述提议，即在长期合同之外，对没有安排常设员额的非终身从业工作人员采用连续任用。

74. 委员会不妨等待公务员制度委员会所设国际征聘工作人员在不带家属工作地点待遇问题工作组的提议。

提议 11：新的服务来源选择

75. 大会第59/289号决议请秘书长确保遵守该决议规定的外包标准。这些标准包括成本效益和效率、安全和安保以及维护本组织的国际性。这些标准最初是由

大会第 55/232 号决议通过的，但制定这些标准的原因今天仍然有效。因此，工作人员工会关切地注意到，秘书长提议放宽大会第 55/232 和 59/289 号决议规定的外包业务的条件。还令人感到关切的是，秘书长的改革建议对外包的说法十分积极，具有独特性，而大量的经济文件表明，外包做法很有争议，辩论激烈。

76. 增加外包和离岸外包的做法会进一步削弱联合国国际公务员制度的性质。应当在仔细研究将一些业务转移到成本较低的工作地点的做法之后，才能做出决定。工作人员代表认为，太狭隘和片面的成本效益分析似乎严重影响了秘书长改革提议的制定工作，导致得出不成熟的结论，认为可在联合国系统内部更加广泛地使用这种提供服务的方式。

77. 秘书长在其报告 A/60/692 中将印刷职能单独列为“可外包的适当对象”（第 63 段），而没有考虑到，除了属于机密性质的会议文件和报告之外，材料印刷经常因其规格超过内部的现有技术能力，或因特定期限原因而已经外包。秘书长对外包的考虑似乎没有考虑到内部职能在非金钱方面的好处，如内部印刷设施和分发系统离会议室很近，这对于及时向会员国提供会议文件至关重要。

工作人员建议

78. 委员会不妨考虑加强第 55/232 和 59/289 号决议的规定，要求秘书处在实施任何外包或转移业务地点的提议之前须获得大会批准。

建议 22：工作人员有偿离职方案

79. 工作人员代表原来对于工作人员有偿离职提议感到鼓舞，因为这种做法将能够为那些留在本组织的工作人员提供更多晋升的机会。工会从员工和管理当局协调会第二十七届会议的报告中注意到，有偿离职方案的最初阶段是自愿的，但第二个阶段（“有目标的有偿离职”）是“按照本组织管理和战略优先事项”非自愿终止任用。因此，有偿离职的目的已经从 2005 年世界首脑会议所述改善人员结构和质量的机制，变成促进外包、转移工作地点和管理改革提议的一个工具。工作人员代表认为，在实施了新的内部司法系统之前，不应当考虑根据有目标的有偿离职办法强行终止任用。工作人员还感到关切的是，这种有目标的有偿离职做法违反了工作人员细则 109.1(c) (→) 的规定，⁸ 这条规定要求联合国在裁减工作人员和撤销职位时优先保留长期任用的工作人员而不是非长期任用的工作人员。

工作人员建议

80. 工作人员建议委员会支持第一阶段的自愿有偿离职办法。

⁸ “除该细则下文第(→)项 b 目另有明文规定者外，如因业务需要撤销某一职位或裁减工作人员时，只要有适当职位可以有效利用长期任用的工作人员的能力，长期任用的工作人员应较其他各类任用的工作人员优先留用，试用的工作人员应较定期任用或无定期任用的工作人员优先留用……”。

六. 其他人力资源问题

问责制

81. 工作人员工会同意联合国内部司法系统重新设计小组的结论, 认为“目前本组织内存在的管理作风, 很大部分原因在于没有问责制的支持, 必须建立一个独立、专业和高效的内部司法制度, 才能保证问责制”(A/61/205, 第 13 段)。

82. 工作人员工会注意到, 秘书长采取了若干措施, 以建立“从上到下的道德和问责文化”。这些措施包括: 成立道德操守办公室、颁布保护举报人规则、制定适用于接受无偿服务的严格准则, 并修订《工作人员条例》, 列入一个关于利益冲突和财务披露表的条款。

83. 不过, 问责制所需要的不仅仅是修订规则和结构。问责制必须得到一个强大和独立的内部司法制度的支持, 该制度应有能力追究包括秘书长在内的所有工作人员的责任。

84. 迄今为确保管理人员接受问责而采取的行动有失妥当。1997 年, 大会通过了第 51/226 号决议, 请秘书长“颁布具体的行政指示, 明确规定方案管理员适当利用人力资源的职责和责任, 并对由于严重玩忽职守, 包括动机不良、故意违反或完全不顾《工作人员条例和细则》和关于征聘、安置和升级的既定政策而使联合国蒙受任何财务损失……加以处罚”(第二节, 第 3 段)。7 年后, 秘书长终于核发了关于工作人员严重玩忽职守所负财务责任的 ST/AI/2004/3 号行政指示。但这项指示仍与大会该项决议的意图不符。

85. 虽然大会希望对违反《工作人员条例和细则》导致行政法庭作出巨额裁决的方案主管采取行动, 但上述行政指示所针对的, 是那些被控违反财务规定、须由内部监督事务厅和主计长进行调查的所有一般工作人员。大会曾多次强烈表示, 务必确保管理人员对其人事决定承担个人责任, 但秘书长仍对此置若罔闻。尽管行政法庭指出若干应对方案主管严重违规适用工作人员细则 112.3 的情况, 但有关这个问题的细则仍没有得到执行(见 A/55/423 中的例子)。

86. 大会第 59/266 号决议请秘书长在将权力下放给方案主管之前, 确保建立妥为设计的问责机制。令人遗憾的是, 除其他外征聘和晋级领域的大量权力已下放给主管人员, 但没有按照工作人员细则 112.3 采取相应措施, 进行管理问责和追究责任。令职工代表非常关切的是, 如第 59/266 号决议第 14 段所指出, 秘书长没有执行第 51/226、53/221、55/258 和 57/305 号决议的规定, 也没有对明显的工作人员管理不当、故意忽视或无视既定规则和程序的案件采取纪律措施。

工作人员建议

87. 委员会和大会不妨考虑请秘书长加快秘书处工作速度，根据大会第 60/260 号决议第一节的规定，具体规定问责制定义和明确的问责机制，并与职工代表协商拟定该定义。

88. 委员会还不妨重申上述各决议所载的请求，请秘书长迅速发布具体行政指示，对主管人员严重违反人力资源管理领域的《工作人员条例和细则》的行为，规定明确的责任和财政义务。

89. 工作人员工会建议委员会支持重新设计小组关于改革内部司法制度以确保问责制的报告和建议。

两性平等和地域分配目标

90. 如大会第 59/266 号决议所示，各类员额男女比例 50/50 的达标进度颇为缓慢。令工作人员工会关切的是，由于秘书长提出改革建议，尤其是关于流动、征聘、合同安排和有目标的有偿离职的建议，实现两性平等和地域目标方面的进展情况可能会进一步受到影响。

工作人员建议

91. 委员会不妨建议秘书长审查业已废止的 ST/A/412 号行政指示中的规定，考虑重新颁布其中具有约束力的若干规定。

服务条件

92. 联合国工作人员仍对适用诺贝尔梅耶原则深感关切。令人遗憾的是，国际公务员制度委员会没有将国际组织——聘用工作人员方面联合国的主要竞争者——纳入最近对诺贝尔梅耶原则的研究。为了能够征聘和留住最高水平的专业人员，联合国必须提供与包括国际组织在内最佳雇主的条件可比的服务条件。令联合国工作人员特别关心的是，联合国与其当前参照国美利坚合众国联邦公务员制度之间的净值薪酬差幅不断扩大。多年来，五年差幅平均值一直在这个范围低端徘徊，而没有接近 115 这个理想中点。秘书长关于着力加强人力建设的“构想”（A/60/692, 第 26-31 段）没有提出采取哪些措施消除人事政策的不足之处，而这些不足之处直接影响到联合国的竞争性及其不断削弱的保留合格工作人员的能力。

工作人员建议

93. 委员会不妨考虑建议将联合国和参照国之间的净额薪酬差幅至少保持在大会建议的 115 这个理想中点上下，为期五年。

聘用退休人员 and 咨询人

94. 工作人员工会对聘用退休人员的做法没有改变表示遗憾，并对不考虑聘用接受有偿离职方案退休的前工作人员的策略表示愤慨。工作人员工会重申 A/C.5/59/4 号文件第 65 至 71 段就这个问题表达的立场。更令人担忧的是，仍在征聘退休人员填补具有管理责任的空缺职位，使退休人员在人事问题上拥有决策权。

工作人员建议

95. 考虑到有工作人员愿意接受新类型的培训以掌握目前使用咨询人经费获得的特殊技能，应该尽量减少聘用咨询人。

养恤金问题

96. 一年多来，工作人员和退休人员一直对秘书长提出的对联合国合办工作人员养恤基金投资政策的拟议调整感到不安。2006 年 7 月在内罗毕召开的工作人员养恤金联合委员会第 53 届会议不顾工作人员和退休人员代表的反对，批准了上述调整，将对北美证券组合(价值约为 87 亿美元，占养恤基金的近四分之一)的主动管理改为被动管理。

97. 令工作人员工会非常关切的是，秘书长的提议甚至在大会审议联合国合办工作人员养恤基金委员会的建议之前就已经付诸实施。工作人员工会对如此匆忙实施拟议的调整、对不具竞争力的过程并对其隐性过渡费用表示质疑。如果养恤基金破产，会员国就不得不重新注资维持该基金，而且(或者)工作人员要么面临削减福利，要么增加缴款。

98. 工作人员工会要求获得更加连贯的信息，了解对基金投资战略的拟议调整以及指导实施拟议调整的全面工作模式，秘书长对此要求置若罔闻。

工作人员建议

99. 委员会不妨建议在(a) 提出全面工作计划；(b) 完成当前的资产负债管理研究；(c) 大会就这个问题进行审议并表明立场；(d) 征聘更多投资干事和首席风险和合规督察干事后再考虑予以落实之前，推迟执行拟议调整。

100. 委员会还不妨考虑请秘书长(a) 立即停止对北美证券组合的指数化和被动管理采取任何行动；(b) 在 2006 年结束前任命一个董事会，由人数有限的联合国主计长、其他成员组织和该基金首席执行官组成，作为养恤基金投资事务的秘书长代表，掌管基金投资管理处。

101. 工作人员工会欢迎工作人员养恤金联合委员会第 53 届会议建议取消对当前和今后参与人恢复工龄权所实行的一年限制。委员会不妨考虑批准这项措施，使以前因任何原因被退还所有应享养恤金的工作人员，通过向养恤基金交纳适当缴款，能够恢复以前的缴款工龄，从而使总缴款年数有所提高。

102. 职工代表请大会批准联合国工作人员养恤金联合委员会提出的关于取消限制恢复工龄权的建议。

七. 结论

103. 虽然秘书长关于“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”的报告(A/60/692)所提出的若干改革建议具有积极意义，但工作人员工会认为，除非建立强大和独立的内部司法系统，否则这些改革措施无法顺利实施。因此，委员会不妨在审议秘书长提出的改革举措时考虑到工作人员的观点和建议。