



第七十三届会议

临时议程* 项目 127、136 和 137

联合国改革：措施和提议

审查联合国行政和财政业务效率

2018-2019 两年期方案预算

转变联合国的管理模式：人力资源结构比较评估

秘书长的报告

摘要

大会第 [72/266 B](#) 号决议请秘书长对将人力资源职能放在一个单一合并部或两个不同部的方案进行比较评估并提出评估报告，以期确保采取统一办法，优化职能分布，避免重复。要实现这些目标，只能按照秘书长的提议，将战略和业务职能分成单独的结构，这一做法符合公共和私营部门各组织更广泛的趋势。两个结构将以强有力的协调机制为基础，在职能上相辅相成。

本报告应大会的这一要求编写，概述了秘书处人力资源管理方面现有的结构和挑战，然后评估了单一结构或双重结构有效应对这些挑战的能力。虽然秘书处面临的许多人力资源管理挑战都有结构性原因，但报告也提请秘书处注意其他必须考虑的因素，包括政策和授权方面的因素。

* [A/73/150](#)。



一. 导言

1. 大会第 72/266 B 号决议核准重组现管理事务部和外勤支助部，将其改为拟议新设的管理战略、政策和合规部和业务支助部，并核准 2018-2019 两年期方案预算第 29 款拟议新增的第 29A 至 29D 分款。大会还请秘书长对将人力资源职能放在一个单一合并部或两个不同部的方案进行比较评估并提出评估报告，以期确保采取统一办法，优化职能分布和避免重复。本报告应这一要求编写。

2. 总部现有的人力资源管理结构包括管理事务部人力资源管理厅和外勤支助部外勤人事司，这样的结构是由于秘书处负责各种不同的活动，随着时间的推移逐渐形成的。1993 年 9 月之前，秘书处包括人力资源在内的所有行政职能都由前行政和管理事务部负责，该部于 1997 年改组为现在的管理事务部。然而，1990 年代早期，主要由于维持和平特派团大为扩展，秘书处的活动日趋复杂，让人们认识到，一个单一结构再也无法有效地为整个秘书处履行各种行政职能。因此，外勤业务司从主管行政和管理事务副秘书长办公室转划给新设立的维持和平行动部，以便为各维持和平特派团提供专门的行政和后勤支助。该司后来扩编为特派团支助厅，后在维持和平行动部 2007 年重组时改为外勤支助部。

3. 现有的结构使秘书处能够满足对本组织不断增加的要求，特别是在外地的要求。但是，由于任务和授权的范围不同，为秘书处各类实体提供服务的水平和类型也不尽相同。此外，两个部之间的职责划分往往并不明确。为确保本组织能够有效和可问责地运作，满足会员国的期望和确保在所有工作领域有效执行任务，并使秘书长的改革愿景得以实现，还必须在人力资源管理领域也需要转变模式。

4. 在过去几十年中，为改革人力资源管理已经作出了一些努力，显然还会有所改进。尽管如此，本组织仍未像所需要的那样运作敏捷且卓有成效。因此，秘书长的改革旨在确保本组织拥有一支有技能组合和活力的工作人员，能够应对新的和正在出现的挑战。如今的秘书处分散于全球各地，负责诸如条约登记、会议管理、复杂的外勤和应急行动等广泛活动，因此本组织要能以符合过去 70 年形发展的方式为会员国和弱势群体提供成果，就需要采取更具活力、更能顺应需要的办法，负责任地管理资源。

5. 秘书长设想的新管理模式依据简化、权力下放和授权原则可以增强管理人员的权能，使他们就管理包括人力在内的各种资源接受问责，以完成任务。要实施新的模式和解决以前妨碍秘书处有效可问责管理的根本问题，就必须对总部的管理结构进行重组。有必要消除结构重叠、新设两个分别侧重于政策一致和问责制与业务支助成效的部门，以确保向高级管理人员进一步授权，进而改善方案交付，使会员国资源得到负责任的管理，并使联合国成为一个更顺应需要、更积极主动的组织。由秘书长提出并获大会核准的新结构将战略、政策和合规职能从支持业务活动的职能分开，目的是消除重叠，简化程序，形成协同效应，并在整个秘书处为方案和任务执行提供更加及时、有效的管理支助。

二. 总部现有结构

6. 目前，总部秘书处内的人力资源职责由管理事务部人力资源管理厅和外勤支助部外勤人事司分担。此外，秘书处内部大多数组织实体，例如各部、厅、区域经济委员会和维持和平行动，都有一个行政股或执行办公室，通过填补空缺、根据《联合国工作人员条例和细则》和相关行政指示规定的职责管理工作人员业绩等任务，在人力资源管理方面支持各组织实体负责人。这些单位还负责事务性职能，如协助工作人员和在适当情况下协助他们的受抚养人获得应享权利。在有些地方，一个实体的行政单位还向同一地点的其他实体提供服务，如总部管理事务部执行办公室、维持和平行动部和外勤支助部联合执行办公室，以及总部以外办事处各行政司。

人力资源管理厅

7. 人力资源管理厅由主管人力资源管理助理秘书长领导，负责制定政策，为秘书处各实体提供行政支助，以及在人力资源管理方面提供战略指导和方向。除了专门留待秘书长决定的事项以外，秘书长将通过实施《工作人员条例和细则》进行人力资源管理的权力授予主管管理事务副秘书长，后者进一步授权给主管人力资源管理助理秘书长。因此，人力资源管理厅是秘书处与人力资源有关事项的中央主管部门。除助理秘书长办公室外，人力资源管理厅还包括战略规划和人员配置司、学习、发展和人力资源事务司、医务司和人力资源政策处。

8. 战略规划和人员配置司的任务是支持秘书处的人力资源管理，为此进行员工队伍战略规划，监测人力资源管理授权使用情况，管理工作人员甄选制度的落实工作，开发人才管理系统，举办竞争性考试和开展外联活动。学习、发展和人力资源事务司负责管理和监测工作人员的福利和应享权利，就执行人力资源管理政策向管理层和工作人员提供咨询，制定和实施学习和发展方案，监督业绩管理系统。医务司负责促进工作人员健康，向联合国医疗设施提供咨询，就与医疗行政有关的问题提供咨询，包括评估和核证病假。人力资源政策处负责制订人力资源政策，修正和订正《工作人员条例和细则》，开展薪金调查和制定职类政策和标准，管理涉及联合国工作人员的纪律案件，以及管理对行政决定的上诉，包括代表秘书长在联合国争议法庭出庭。

外勤人事司

9. 外勤支助部外勤人事司的活动重点是支持维持和平行动、特别政治任务 and 乌干达恩德培区域服务中心。该司通过制定指导意见等方式在使用授权、内部司法系统相关问题和处理例外情况等方面向维持和平行动提供咨询。该司还支持机构举措，如实施“团结”项目或审查连续任用、促进外地甄选和征聘及办理高级别任用、支持员工队伍规划和组织设计、报告和监测授权情况、在人力资源政策和程序审议中反映外地的要求以及为和平行动的增援、开办、过渡和清理结束进程提供支持。

10. 随着外勤支助部的设立，以前由人力资源管理厅、各维持和平特派团和特别政治任务开展的许多服务都由外勤人事司提供。此外，由于在许多主要影响外地工作地点的关键方面，如缩编和使用本国工作人员和外勤事务职类方面，目前不存在全秘书处政策，外勤人事司还就这些方面制订并发布了临时指导意见。

三. 当前的挑战

11. 尽管在过去十年中进行了改革，但秘书处仍然需要变革人力资源管理框架，使其能够更有效地支持执行方案和任务。内部监督事务厅和人力资源管理厅在2018年进行的一项评价中，重点指出了本组织在人力资源管理领域所面临的主要问题。如2017至2018年期间秘书长人力资源管理改革概览报告(A/73/372/Add.1)所述，秘书处已经开始处理其中许多问题。但是，许多挑战都是总部现有的人力资源结构造成的，或由于这样的结构而更为严峻。人力资源管理厅目前的职能范围广泛，涵盖业务和战略两方面的职能，使该厅无法充分关注任何一方面的要求。此外，如监督机构的意见所表明的那样，人力资源管理厅和外勤人事司的责任重叠会造成混乱，导致整个秘书处的做法和解释不一致。这些结构性问题进而会加剧其他长期存在的人力资源问题，包括需要加强政策分析和制订，更多地关注员工队伍规划和人才管理等战略问题，改进执行各项战略和政策的方法，并加强监测人力资源管理授权。

政策分析和制订

12. 秘书处的人力资源政策是一个旨在确保所有工作人员享有平等机会和公平待遇的框架。现有框架很复杂，导致不必要的延误，政策适用不一致，人力资源管理透明度和问责制减弱。

13. 监督厅在评价中发现，人力资源政策框架无助于实现本组织的人力资源目标。具体的调查结果如下：人力资源政策框架庞大、分散、过时且存在漏洞和矛盾之处；该政策框架需要大量解释和判断，从而导致行政效率低下和适用不一致；客户和工作人员认为，该框架及其执行过程过度强调合规而不是结果，没有充分满足业务需要；没有任何机制确保政策变化顺应需求、连贯一致；人力资源政策和程序越来越多地在筹备执行时间很短、交流有限的情况下发布；人力资源政策发展专用资源有限。监督厅在对颁布行政通知的程序进行的审计¹中还发现，没有进行任何定期审查来确保现行行政通知仍切合实际。

关注战略人力资源管理问题

14. 整体和全面的人才管理和员工队伍规划等战略管理问题是秘书处关注的重要领域。尽管取得了一些进展，但还需要作出更大的努力，采用更有利的结构和机制，来确保实现建立一个更综合的系统的目标，在这个系统中，本组织能够吸引、留用和培养所需要的人才，同时满足性别均等和地域代表性方面的组织目标。秘书处在向大会提交的关于人力资源管理的报告中，一再重申这些问题的重要性。

15. 监督厅在评价中发现，人力资源管理厅在人才管理的一些具体组成部分上取得了进展，但仍有不足之处，并且需要在一体化方面予以更多的关注。具体而言，监督厅认为，人力资源管理厅为实施员工队伍规划试点项目开发了基本工具并提供了支持，但员工队伍规划并没有在秘书处获得动力，征聘和甄选政策、程序和做

¹ 内部监督事务厅(监督厅)，内部审计司，第2017/064号报告。

法并不是完全有助于本组织雇用最好的人才，尽管采取了各种举措改善业绩管理，但该制度仍然被视为机械生硬和毫无意义，尽管管理事务部已采用具有成本效益的交付选项，但对秘书处工作人员培训和发展的投资较低，工作人员感到在规划在秘书处的职业道路方面没有得到支持；人才管理框架的各具体组成部分没有实现一体化。为实现大会规定的 120 天征聘目标，已制定全面的多步骤办法。但是，要取得显著效果，如雇用最好的人才，就必须加强业务支助和合规能力。此外，需要更加注重根据方案任务制定和推出职业发展和培训的全系统战略、政策和方法。

确保执行工作的一致性

16. 出于各种原因，按照现行安排，整个秘书处人力资源战略和政策的执行情况差异很大。监督厅在评价中发现，复杂的政策框架需要大量的解释，而秘书处各实体之间的解释并不一定一致。实际上，审计委员会在关于 2017 年 6 月 30 日终了财政期间联合国维持和平行动账户的报告(A/72/5(Vol.II)，第二章)中指出，涉及人力资源方面授权或规则澄清的各类文件共计 281 份，因此需要大量的解释。审计委员会还指出，授权系统目前并不一致，似乎是临时建立的。这导致监督机构在各部厅观察到的做法各异，包括监督厅最近在对秘书处教育补助金付款进行的一次审计中所发现的差异。²

17. 在政策上也存在差距。对于尚未制定或正式发布政策的领域，秘书处有些部门发布了自己的准则或标准作业程序，而这些准则或程序可能有别于秘书处其他部门的做法。例如，维持和平特派团和特别政治任务目前依照外勤支助部关于缩编和使用本国工作人员和外勤事务人员职类的临时指导意见开展工作。此外，外勤支助部目前是向维持和平特派团和特别政治任务提供咨询、支助、监测和能力建设的主要渠道，但不向秘书处其他部门提供这些服务，这也是造成秘书处方法各异和政策适用不一致的一个结构因素。

监测授权

18. 监督厅在评价中发现，人力资源授权框架不明确，导致效率低下，而且几乎没有监测。监督厅在关于教育补助金付款的专题审计²中注意到，虽然通过各种文件正式确定了授权，但没有一个中央资料库保存这些文件，妨碍管理事务部或外勤支助部监测授权的使用情况。

结构性挑战

19. 总部的现有结构导致出现上述问题的有两个主要原因。首先，人力资源管理厅目前的职责范围广泛，涵盖战略、政策和合规及业务支助，包括向本组织相当多的部门提供事务性服务。这些职能范围广泛，再加上资源有限，限制了在某些战略改革和创新方面取得进展的努力，包括全面实施员工队伍的战略规划和职业发展。该厅还在满足秘书处各种不同类型实体需求的人力资源政策分析和制订方面面临挑战。业务和事务性职能占用了该厅大部分时间、精力和资源是导致上述问题基本原因。此外，改革周期旷日持久，专用于战略的资源往往支撑不了这么

² 监督厅，内部审计司，第 2018/043 号报告。

久，人力厅的双重关注点也导致向客户提供的服务质量受到影响。监督厅在评价中指出，提供人力资源服务需要更加以客户为本。

20. 其次，由于与维和特派团和特别政治任务的大部分互动由外勤人事司处理，人力资源管理厅不太熟悉外地行动的具体要求。此外，目前也没有任何正式的程序，让各类实体的要求能够在制定政策过程中系统地得到反映。如和平行动问题高级别独立小组 2015 年的报告(见 A/70/95-S/2015/446)重点指出的那样，这些都是为什么该厅管理的现有行政政策无法满足秘书处各类实体、特别是外地特派团要求的重要原因。独立小组对现有的以总部为重点的政策、行政程序和做法表示关切。独立小组指出，在制定人力资源政策和其他政策过程中没有充分反映外地的观点和需求，在制定行政政策期间必须充分全面征询外地的意见，以确保在提出重大政策举措时，充分考虑到外地行动的不同要求。

四. 应对现有挑战的结构性办法

单一结构

21. 一个单一的人力资源结构是处理秘书处面临的人力资源管理问题的一种办法。然而，这不是秘书长的首选办法，也不是通过设立两个新部取得预期成果的工具。从理论上讲，由一个单一结构负责整个秘书处的战略、政策和业务支助能够提高秘书处各部门适用政策的一致性。但是，一个单一结构将要负责如此广泛的各种不同职能，这样庞大的规模和复杂性将使其难以切实有效地进行管理。这样的结构将无法应对较长期的战略和政策目标所用资源和精力被抽调用于满足更紧迫业务需求的风险。此外，将政策和合规等职能分配给承担执行职能的同一部门也有损于作为重组后部门重要特征之一的职能分离安排。

22. 总之，关于上文所述的问题，一个单一的人力资源结构似乎有助于统一管理整个秘书处的人力资源并避免重复，但其职责范围会过于庞大，无法有效运作。此外，这一结构也不是最佳职能分布，因为战略和业务职能如果不分离，就无法解决目前与政策分析和制定有关的问题，也不能确保战略和政策问题得到足够重视。

双重结构

23. 在人力资源管理的双重结构中，两个结构具有不同作用并服务于秘书处的所有组织实体，这将有助于明确划分职责，不仅使本组织能够克服当前政策制定方面的差距和缺点，还可明确分离业务与合规职能，因为这些职能将由两个不同的部门承担。一个组织的任何结构都很难同时负责面向客户的服务交付以及上述服务的内部监督和质量保证。如秘书长此前所述，联合国丧失了建设性自我批评的能力，为此，必须分离这些职能，防范可能发生的利益冲突，并推动更好的风险管理和更客观的评价。这也有利于实现必要的专业化，确保把资源和管理精力放在人力资源的战略和政策方面以及业务和面向客户的职能上。

24. 战略与业务活动职责分离的双重人力资源结构可以解决执行办法不一致的关切问题以及与政策分析和制定有关的问题。这种结构还可对政策制定等任务的

专项资源形成保护，提高对战略问题的关注度，并将其与业务和事务性支助服务分开。因此，此类结构将确保在人力资源管理方面采取统一办法，优化职能分布并避免重复。然而，双重结构有可能产生政策与业务职能之间的分歧。这就需要通过在两机构之间建立协调机制予以缓解，以确保政策与业务职能之间的有效反馈。

秘书长的提议

25. 如秘书长题为“转变联合国的管理模式：采用新管理架构以提高效力、加强问责”的报告(A/72/492/Add.2)所述，提议设立服务于秘书处所有实体的两个授权部门的基础是：统一指挥和统一目标的健全管理原则，明确作用和责任，在既定风险框架内，尽可能合理、全面、分散地下放权力。这一结构可确保专门的能力和关注度，使秘书处能够将重点放在管理战略、政策和合规部的战略人力资源需求、业务支助部的业务和事务性活动以及全秘书处其他组织实体的方案交付上。

26. 虽然本报告着重阐述拟议管理战略、政策和合规部以及拟议业务支助部的结构，但必须充分强调，管理改革的重点是增强秘书处内将近 100 个分散的部厅、区域委员会、法庭和外地行动的权能，新的管理结构的存在旨在为这些实体有效、负责任地执行任务提供支持。

27. 按照新模式，管理战略、政策和合规部将根据本组织及其工作人员的需要，制定和完善全球人力资源战略和创新政策，努力使本组织的人力资源与其使命和任务保持一致。该部将是面向外部客户的主要部门，成为秘书处与会员国和监督机构之间的主要联系渠道。该部的人力资源厅将侧重于确定人力资源战略，制定人力资源政策，并为人力资源(以及其他领域)建立问责和合规框架及有效的监测系统。这一工作重点非常关键，能为计划中的权力下放及增强交付点管理人员权能建立和维持坚实的基础和必要的问责制。管理人员需要这一强有力的框架来行使下放给他们的职责。管理战略、政策和合规部内新设的业务转型和问责司将实时监测全秘书处各实体根据授权做出的决定。

28. 秘书长将尽可能地把决策权直接下放给实体负责人。然而，权力下放不能使所有业务方面的人力资源职能都得到有效执行。业务支助部将是面向内部客户的主要部门，该部的人力资源服务司将执行无法有效下放的业务任务，包括全球名册管理、考试管理、在缩编工作期间或作为人员流动的一部分跨实体安排工作人员职位，并为增援和应对危机局势提供支持，同时就采用政策框架向客户提供咨询，并为不具备负责任执行授权必要能力的实体履行人力资源任务。通过将业务职能整合至一个部门，全秘书处各实体将有一个侧重于直接客户服务、有能力打造端到端人力资源流程的指定部门。这将有助于快速有效地提供服务，确保客户实体的管理人员有适当能力实施本组织制定的战略和框架。建立一个向客户实体提供专门业务咨询的实体进而可提高整个秘书处决策的效率、一致性和速度。如果按照拟议全球服务提供模式整合业务支助部下属各共享服务中心的事务性职能，这些效益还可进一步提高。

29. 处于最动荡环境中的实体将感受到新部门带来的许多效益，包括总部实体在内的所有实体也会受益于 2019 年逐步推出的强化授权办法、简化和顺应需求的政策框架、单一的咨询联络点，以及将更大比例的资源 and 关注度用于方案交付而

非行政任务的能力。缺乏足够能力无法负责任行使全部授权的实体，将由业务支助部总部客户支助科以及总部以外办事处行政司等单位负责提供支持。

30. 为了确保两个部门之间的有效协调以及战略和政策与执行之间的持续环形反馈，由负责这两个部门的副秘书长共同主持的高级管理委员会将定期召集两个部门的高级管理人员，确定和处理跨部门优先事项、战略问题以及与高效率和有成效地向客户提供服务有关的问题。两部门之间的上述协调机制将独立于管理与客户委员会但与之互补，成为总部管理架构与全秘书处不同类型实体之间的反馈和协商机制。正如秘书长关于转变联合国管理模式的前几份报告所述，管理与客户委员会将由两个新部门负责人共同主持，并包括全秘书处每个不同类型实体轮流派出的代表。该委员会将成为一种机制，使不同类型的实体可以确保这两个新部门了解它们的特殊要求和关切，从而在制定条例、细则和政策以及提供业务支助方面体现上述要求和关切。如发现有业务需求，该委员会还将根据需要参与决策进程，包括制定符合实地情况的政策。

31. 明确划分两个部门的职责将有利于另一个领域，即在人力资源政策应用方面提供咨询。可以利用部厅、区域委员会或特派团等有关组织实体的行政办公室或行政股的人力资源能力满足客户的部分要求。如果客户一级人力资源科或人力资源干事无法解决人力资源问题，需要听取关于政策的实际执行或政策框架未涵盖的业务问题的咨询意见，客户实体的业务伙伴会把问题提交业务支助部人力资源服务司。该司具备专门的人力资源支助能力并了解全球范围的秘书处所有实体人力资源管理执行情况，因而能对绝大多数问题提供咨询。对于政策框架未涵盖的复杂案例或特殊问题，业务支助部会把问题上报管理战略、政策和合规部作出决定。后者提供的最终解释将指导业务支助部今后就类似问题提出建议。与目前的临时框架相比，这一提供人力资源咨询意见的分层模式蕴含许多效益，因为它在业务支助部建立了涉及人力资源管理问题的明确切入点。它还确保所提供的咨询符合政策框架，而不会使政策职能部门疲于应对面向客户的日常支助工作，同时还提请政策职能部门注意可能需要进一步关注的现有政策未涵盖的差距和新问题。

32. 例如，征聘经常被视为现有安排的痛点。今后，利益攸关方之间的职责分工将清晰明确，使秘书处所有部门能更好地确保在适当的地点和时间获得适当的专门知识。管理战略、政策和合规部的人力资源厅将负责维护总体人力资源政策框架，反映管理与客户委员会传达的所有类型实体的需求。业务支助部的人力资源服务司将负责制定从头到尾的简化征聘程序，并通过考试管理等方式维护和更新名册，以确保有合格候选人满足整个秘书处可能出现的任何需求，所有这些都遵循管理战略、政策和合规部所管理的政策框架。获得授权的实体负责人将得到预先批准的候选人短名单，供其选择填补空缺的人选，并将负责实现性别和地域代表性目标。他们将向业务伙伴提出关于政策解释和执行的任何疑问，业务伙伴可将上述问题提交业务支助部的咨询部门。

33. 将人力资源职能划分到两个部门还有助于按照秘书长关于权力下放、明确划分职责和负责任地行使授权的设想，建立适当的制衡制度。确保制衡的方式是由一个部门监测权力行使并确定何时未按要求行使上述权力，而另一个部门就日常权力行使提供咨询，并在一个实体没有获得授权或授权被取消的情况下承担这一职责，从而确保做出此类断定的客观性。这一办法符合公共部门分离执行与合规职能的全球最佳做法，并有助于在稳健内部控制框架内持续改进服务。

与其他组织的比较

34. 鉴于本组织的多边性质、庞大规模以及广泛职权范围，难以将联合国结构与其他组织直接比较。尽管如此，可在许多国家政府中找到类似拟设人力资源结构的情况。例如，整个政府的公务员政策和服务条件通常由一个专门机构或委员会确定，而且每个部委通常都设有自己的人事管理机构，外交部则设有支持外交使团和其他驻外机构人员需求的自身结构。

35. 更广泛而言，私营和公共部门都存在一个明显趋势，即将战略与业务方面的人力资源任务正式分离，形成独立、不同的组织单位。这使各组织能将业务职能(包括对组织正常运作至关重要的标准或例行需求)从传统人力资源结构中分离出来，以便更好地关注战略人力资源职责。业务职能整合还有助于各组织建立标准化流程，改进控制和问责，并减少重复以提高效率。绩效最高的业务结构都采用了持续流程改进、自动化技术和先进分析工具等办法大大简化流程。它们还采用服务交付思维模式来改善客户体验，确保及时交付服务。

36. 对私营和公共部门组织的人力资源结构进行的分析表明，将战略职能与业务职能分离可以取得重大效益。总体而言，整合业务职能有助于各组织实现重大增效和大规模提高流程效力。它还使人力资源的两个方面都能够专注其使命。如果没有明确的职能分离，就会很容易去着重满足更紧迫和较熟悉的业务需求，而忽视同样关键和较长期的战略需求。形式上和实际上的职能分离可确保真正划分角色。传统人力资源模式将履行战略和业务任务的人力资源人员置于相同的结构之下，但在实践中，一般仅在高级层面需要在人力资源的两个方面之间建立联系，在较低层面则可能有害无益。其他组织的经验表明，在高级层面，主要是以下两个领域需要协调战略与业务人力资源结构，确保处理跨领域专题的一致性，即将新制定的政策转化为流程以及在出现问题时支持例外情况管理。可以而且应该完全在两个结构中的一个结构内处理大多数其他专题。

五. 其他考虑因素

37. 管理改革的目标不是建立新的结构，而是促进向权力下放的秘书处的总体模式转变，其中方案交付职责与简化政策框架下的资源管理权力保持一致，最终目标是使本组织更有能力以有效和负责任的方式完成任务。新的结构是这一模式转变的能动因素，对于克服现有管理框架的长期挑战至关重要。然而，构建管理架构只是等式的一部分。冗长的征聘过程等必须解决的一些关键问题也是目前存在的复杂行政政策和程序的产物。其他因素包括需要有效的客户反馈机制，有效监督质量和合规以及在高需求、复杂和紧急情况下提供增援和其他支助。

38. 为了应对这些挑战，秘书处已经在现有结构内采取步骤来改进人力资源管理。例如，正在全面审查整个人力资源监管框架，包括《工作人员条例和细则》、行政指示、公报和通知。简化框架将确保加强应用人力资源政策的一致性和问责。还制定了并正在试行员工队伍战略规划统筹办法。秘书长关于全球人力资源战略的报告(2019至2012年)“建立更有效、透明和问责的联合国”进一步阐述了这些问题。

39. 管理改革吸取了2007年改组维持和平行动部和设立外勤支助部的经验教训，上述工作目的是在任务规定的规模和复杂性与日俱增之时，更好地为维持和平行动提供支持。秘书处和监督厅等监督机构当时查明的主要挑战包括：维持和平行动部因其广泛的控制范围(以前包括实务和支助职责)而没有充分重视支助问题、与授权以及权力与责任和资源协调匹配有关的问题，以及僵化的规则和程序不适应维持和平行动的现实和要求。

40. 外勤支助部过去十多年来的经验表明，注重业务的部门可以大大提高本组织在挑战性环境中实现目标的能力，在利比亚、马里、索马里和南苏丹等地设立的特派团以及联合国埃博拉应急特派团就证明了这一点。然而，这也说明如果在结构改革的同时没有权力下放变革和政策框架修订，成功可能性就十分有限。监督机构的意见反映了这些挑战，其中包括2015年外勤支助部以及外勤支助部外勤人事司外勤人事专家支助处对人力资源管理授权进行审计时提出的建议。

六. 结论

41. 整个秘书处的管理人员始终认为，当前的人力资源管理框架是有效交付方案的主要障碍。以往改善秘书处人力资源管理的努力没有取得预期成果，因为仅靠政策变革无法解决现有挑战的许多问题。管理改革认识到存在潜在的结构性问题，而当前的许多挑战都源于这些问题。如要确保本组织能够有效和负责任地交付方案和执行任务，就不仅需要增强全秘书处各实体的权能，还要充分和有效地向这些实体提供人力资源管理战略和业务方面的支助。秘书长深信，他在关于采用新管理架构以提高效力、加强问责的报告中提出的结构可以实现这个目标，为此要建立两个专职机构，一个负责履行战略人力资源职能，另一个负责履行业务职能，为整个秘书处所有实体提供服务。这一职能分离将确保两组职能之间不出现对关注度和资源的竞争，也考虑到有效履行两组职能所需要的不同思维模式，让一组职能侧重于确保人才配置和实现本组织目标之间的协调匹配，另一组职能则侧重于提供最佳服务。两机构之间的协调将通过一个高级管理委员会来确保，管理与客户委员会收到的反馈意见将用来为这两个机构的活动提供参考。

42. 总之，这一双重结构将确保整个秘书处在人力资源方面采取统一办法，并优化职能分布和避免重复。负责人力资源活动的单一综合结构无法实现这些目标，亦不能克服整个秘书处工作人员和管理人员每天面临且监督机构反复强调的挑战。如果重大变革管理进程不能有效克服秘书处目前在人力资源管理领域面临的结构性挑战，本组织就会错失良机，无法推动解决削弱其有效和负责任地执行任务的痼疾。

七. 有待大会采取的行动

43. 请大会注意到本报告。