

**第六十一届会议**

议程项目 123 和 124

人力资源管理**联合检查组****联合国工作人员流动问题****秘书长的说明*****增编**

秘书长谨向大会成员国提交对联合检查组题为“联合国工作人员流动问题”的报告（JIU/REP/2006/7）（见 A/61/806）的评论，供审议。

摘要

本文件根据《联合检查组章程》第 11 条第 4 款(d)项的规定提交大会。文件提供了秘书长对联合检查组题为“联合国工作人员流动问题”报告（见 A/61/806）的评论。该报告审查了工作人员在联合国内流动这一政策的执行情况及其对人力资源管理改革进程和本组织业绩的影响。秘书长欢迎联合检查组的报告，并充分注意到工作人员流动的重要性及其对增加本组织灵活性和应对新挑战的重大作用得到确认。秘书长对该报告所载的看法和结论有一些保留，本报告详细解释了这些保留。

* 本说明迟交是因为需要广泛协商。



一. 引言

1. 秘书长欢迎联合检查组（联检组）确认工作人员流动的重要性及重大作用，即有助于增加本组织的灵活性并应对新挑战，又可解决因不断扩大的组织需求，而需让国际公务员获得多种经验和能力这一日益增长的需要。

2. 不过秘书长对报告所载看法和结论有几项保留，不完全同意报告的结论和建议。部分原因是该研究时间上的错位，报告试图评估要到 2007 年 5 月 1 日才全面执行的政策，并且进行研究时政策还在发展演变。¹ 大会第六十一届会议第 61/244 号决议对执行有管理的流动提供了进一步指导。

二. 主要结论

组织内的流动文化

3. 报告称相关的协商不足，工作人员和管理当局不大同意流动。报告强调要全面有效执行政策今后还会遇到重大挑战，因为工作人员数量大，并且至少有 23 种职业类别，而且不是在所有工作地点都有同样的职类。

4. 秘书长同意迄今为止组织内流动不足。结果没有能满足本组织在这方面的需要。采用现行政策是为了管理工作人员流动，使之既满足本组织的需要，又促进和支持工作人员个人的发展。工作人员数量和职业类别确实使得流动更加复杂，不可能像联合国各基金和方案那样轮换。但是，组织政策已考虑到这一点。秘书长认为所有工作人员都可因流动而受益，不论是在同一工作地点内，还是在不同工作地点之间，或无论是在同一职类内还是在不同职类之间。

5. 流动在联合国并不是新概念。流动是秘书长 1994 年提出的本组织人力资源管理战略的一项内容(A/C.5/49/5)。秘书长在 1997 年题为“革新联合国：改革方案”的报告(A/51/950)中强调需要采取具体步骤，促进职业发展和人员流动。从 2002 年采取该政策以来，在倡导组织内的流动文化方面已经取得了相当大的进展。秘书长最近两份关于人力资源管理改革的报告(A/61/228 和 A/61/255)中，报告了这方面的成就。

6. 关于协商问题，从政策开始形成到正式采用目前状况，其间开展了广泛的协商进程。秘书长给大会的几次报告和工作人员和管理当局协调委员会各届会议的记录，都详细记载了采用流动政策之前同工作人员、管理人员和会员国举行的广泛协商。工作人员和管理当局协调委员会第二十三届会议(1999 年)讨论了流动问

¹ 报告大量引用了秘书处编制的关于流动的案文，尤其是管理当局为供工作人员和管理当局协调委员会第二十七届会议同工作人员代表讨论而编写的对于流动的立场文件。协调会议后公布了秘书长的两份报告“人力资源管理改革”(A/61/228)和“着力加强人力建设”(A/61/255)，对流动的看法做了修改补充，分析了改革迄今的影响，进一步改变的理由，并详尽阐述了从 2007 年 5 月开始全面执行流动政策的提议。

题，同意流动问题是一个重要和复杂问题，需要在以后的会议上进一步审议和充分讨论。协调会第二十四届会议(2000年)的报告反映出大量讨论了流动问题。讨论中，审议了管理当局、日内瓦职工会、西亚经济社会委员会职工会、非洲经济委员会职工会、出席协调会第二十四届会议的职工代表提出的各种建议。讨论达成了16点共识(但纽约职工会对此有保留)，大多数已反映在现行流动政策和执行计划之中。特别是协调会第二十四届会议同意，“应该最广义地看待流动，在各职能、各部门、职业、工作地点和秘书处以外组织之间流动，这些均属所要求的流动”(见A/61/806第23段)。这一说明已成为本组织在现行政策中使用的流动定义的基础。

7. 注意到工作人员与管理当局协调会第二十四届会议上的磋商结果，秘书长在其关于人力资源管理改革的报告(见A/55/253，第38-44段和附件四)中指出，流动是人力资源综合管理执行方案的一个组成部分。报告附件四指出，目前正在对影响工作人员工作和流动决定的工作/生活问题进行全球调查，以发现工作人员关心的主要问题。

8. 新的征聘、流动和晋升制度行政通知的要点就是管理当局提交员工和管理当局协调会第二十五届会议(2001)讨论的工作文件的主题。实行流动政策作为新工作人员遴选制度之前，收到了七个工作地点的职工代表和23个办事处及部门的行政/人事负责人/主管对新工作人员遴选制度行政通知的评论。经详细审查评论后，在重新起草行政通知时考虑了这些意见，并于2002年4月作为秘书长公告ST/SGB/2002/5和ST/SGB/2002/6以及行政指示ST/AI/2002/4公布。之后，员工和管理当局协调会第二十六届会议(2002年)同意管理当局就新工作人员遴选制度的所有方面与工作人员进行了广泛协商，在这一过程中考虑了工作人员的众多关切。

9. 认识到需要足够的时间推动这一具有流动理念的组织变化并且使工作人员和管理人员准备好执行流动政策，并于2002年采用了流动政策，还定于2007年5月开始实施任职期限规定。在其间的五年中，做出协调努力，介绍流动理念，创建方案和机制使工作人员做好流动准备并给予他们支持。2005年，人力资源管理厅向全体工作人员发起了全球宣传运动，继续提高他们对流动政策的认识，向他们说明准备流动可以利用的支助措施。这一运动包括主管人力资源管理的助理秘书长致全体工作人员和管理人员的信，之后还向纽约总部的高级管理人员和执行干事以及总部之外各办事处的人力资源主管介绍了情况。在纽约总部举行了10个部和厅的员工大会和情况介绍会，会上不但介绍情况并且回答问题。人力资源管理主管还在日内瓦办事处、维也纳办事处/毒品和犯罪问题办事处、内罗毕办事处/环境署/人居中心、拉丁美洲和加勒比经济委员会、非洲经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、西亚经济社会委员会、欧洲经济委员会和联合国贸易和发

展会议举行了吹风会。就经常问到的问题准备了书面和电子资料，还编写了准备流动的建议，都可以在联合国内部网通过电子搜寻来查阅。

10. 已经进行并且还在开展广泛协商和一系列介绍活动，使大家对流动有了更好的了解并给予更多的支持。我们认识到全面执行该政策意味着本组织文化的重大改变，因此引起了、并将继续引起一定的反抗抵制，这是自然的。不过，这并不构成推迟执行政策的理由，因为该政策显然有利于本组织并且得到大多数工作地点的工作人员的大力支持。秘书长将继续同工作人员和管理人员协商如何进一步改善流动政策并按要求向大会报告。

战略性流动计划

11. 报告称全面战略性流动计划仍有待制订，要有量化的目标，除其他外，指出目标地点、工作人员流动的类型和数量以及度量政策执行进展情况的相关指标。报告还指出流动方案应成为人力资源规划的组成部分，并应进行缺口分析，以评估当前的技能和本组织未来的需要。

12. 秘书长同意必须妥善制定流动政策。目前正在全面人力资源规划框架内执行流动政策，涉及到 28 个部厅。已经制定了执行组织内流动政策的详尽战略。战略的前两个阶段已经完成。第一阶段（2002-2004 年）涉及引入流动概念，促进组织变革；建立方案和机制，以使工作人员做好准备，并向其提供支持。第二阶段完善流动政策和战略执行计划，建立支助流动的必要信息技术基础设施，已于 2005 年完成。第三阶段继续完善政策和基础设施和提高认识。最后阶段是对 P-2 级以外工作人员执行有管理的流动，将于 2007 年开始。

13. 为确保工作人员准备好流动，出台了几项举措支助他们，包括(a) 培训方案，向所有工作地点所有职级的工作人员介绍新的遴选工作人员制度和流动政策；(b) 工作人员和管理人员的职业规划讲习班；(c) 在所有主要工作地点设立职业资源中心；(d) 修订电子考绩制度，其中包括职业发展目标、学习目标并对特派任务表示兴趣；(e) 联机网上公布大多数专业员额和一般事务员额（G-5 和以上）的通用职务说明，让大家了解各种工作的要求。

14. 为确保工作人员具有向高空缺率工作地点流动的动力，已制定了较快职业晋升和金钱奖励的特别规定。本组织认识到除非在解决流动障碍方面取得进展，否则单有奖励还不足以鼓励流动，已努力审查和解决工作和生活问题，尤其是双职工家庭面临的困难。为此，大会第 61/244 号决议邀请东道国酌情审查关于向联合国工作人员配偶发放工作许可证的政策。

15. 联合检查组报告作出结论：从 P-2 级有管理流动试点方案中吸取的经验“不能直接移植到其他工作人员职级和/或类别”。报告指出 P-2 级专业人员家庭责任较少，认为这种情况可能有别于其他职别较高的工作人员。可是这样笼统地评估各类工作人员家庭责任并不适当，尤其是同样可以说，有新生婴儿的年轻专业人

员比孩子已上大学的高级别专业人员流动更困难。流动的理由包括需要获取新技能，获得新视角，这适用于个人职业生涯的每一个职级，包括最高职级。

16. 秘书长认为，P-2 级工作人员有管理的流动获得的经验宝贵而有意义，尤其是适用于改变本组织文化，接受流动作为在国际组织服务的一个条件。

强制和自愿流动

17. 报告区分了自愿、强制和有管理流动几种办法。报告批评本组织执行的流动政策，认为现行政策鼓励自愿流动，但实际是强制性的，同秘书长所说的本组织将从自愿流动走向有管理的流动办法相矛盾。报告进一步称，流动的主要责任在于实务管理当局，而不是中央人力资源职能部门。

18. 报告上述标题下讨论的流动政策和本组织实际采用的流动政策不同。2002 年采用流动政策之前，流动是工作人员在自愿和临时的基础上自行决定的。采用流动政策之后，通知工作人员在达到任职期限后需要调动——这是“有管理的”流动的实质。自 2002 年以来，本组织一直协助和鼓励工作人员自愿调动，为有管理阶段做准备。25 个部门的工作人员流动记录显示，流动率从 2002 年刚开始执行该政策时的 10.8% 增加到 2005 年的 15.3%。

19. 有管理的流动有很多方面，包括协助自愿调动的工作人员，为其调动提供职业和工作/生活上的支持，为达到任职期限的工作人员的有管理调动提供便利，确保考虑到一切有关者的需要。有管理的流动汇编将向达到任职期限后的工作人员提供机会，让其表达对职位和地点的优先选择。也向管理人员提供机会审查这些工作人员，对哪些人最能满足其单位的需要表达各自的看法。在决定个人的动向时，尽一切可能考虑工作人员和管理人员表达的优先选择和看法。但由于本组织的全球性质，需要中央统筹和管理这一进程，以便有效解决全球秘书处不同部门和办事处的需要，并且确定某些貌似专门适用于某一部门特殊需要的技能和职能，秘书处其他地方是否也需要。这种情况下，需要同管理人员和工作人员密切合作，集中管理流动，确保执行政策的一致性，同时要考虑到大会的相关决议。

流动作为一种管理工具

20. 报告说流动不符合成果管理制，因为管理人员无法决定实现他们的目标所需的工作人员类型。另外报告称，各部门/办事处首长“应该保留在本部门/办事处内进行横向调动的权力”。

21. 正如报告确认的，本组织需要流动作为培养一支具有多种能力和多种技术的工作人员队伍的手段。在这方面，不能首先考虑管理人员要保留超过任职期限的某些工作人员而后才考虑本组织要执行流动政策。这并不意味着管理人员会失去合格工作人员来执行方案目标，因为在实行流动过程中，是根据管理人员的评价配

置工作人员的。部门和办事处首长在本部门和本办事处内横向调动工作人员的权利不变。

流动与职业发展相联系

22. 报告称现行政策对地域流动与所谓的“跨走廊”流动赋予了同样的价值。报告还说政策没有与工作人员的职业发展切实联系起来。

23. 工作地点的内部流动与跨工作地点流动有明确区分，在职业发展方面后者较前者重要。当前规定需要两次横向调动才有资格晋升 P-5 和以上职级。到总部以外工作地点服务可将这一要求降为调动一次。另外，如秘书长“着力加强人力建设”报告所说明的，为响应大会要求地域调动在职业发展中是一项较为重要的因素，将规定工作人员想申请晋升 P-5 或更高职位，先决条件是地域调动到外地特派团或调到同一或不同工作地点的其他机构服务至少一年。这样将有助于确保工作人员升任 P-5 级时，已经有各种各样的经历，担负日益重要的职责，包括主管经验，因此具有更综合的视野，有能力更充分地为本组织的工作做出贡献。还应当指出，通过流动达到推进职业发展的目的事实上是以职能的实质变化衡量的。要求一个工作人员通过横向调动执行很不相同的职能，不论在什么实际地点执行这种职能，都将使其获得职业发展必须的新技能。

流动作为一项合同条件

24. 报告称目前实行的各种合同安排构成执行流动政策的一个重大障碍。报告还提醒可能涉及法律问题并提及法律事务厅表示担心该政策似乎改变了工作人员的服务条件。

25. 秘书长同意现有合同安排需要简化以便利流动。为此已经向大会提交了建议。不过，现有合同安排并不阻碍执行现行流动政策，该政策目前适用于《工作人员细则》100 号编下合同期为一年或以上的工作人员。

26. 《工作人员条例》第 1.2(c) 条规定“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位”。所有任用的工作人员应服从《工作人员条例和细则》以及按规定对其中的条例做出的修订；所有任用书中都明确载有这一原则。大会再三强调“本组织所有国际征聘的工作人员可予调动的规定，是这些人员所承担义务的组成部分”（第 53/221 号决议，第三节，第 7 段），并且确认关于调动的规定是工作人员取得合同地位的要素之一（第 55/258 号决议，第五节）。鉴于 2002 年行政通知正式采用流动政策以及其后开展的广泛信息宣传运动以提高全体工作人员对流动政策的认识，工作人员不可能令人信服地声称他们不了解流动政策因此不受其约束。因此秘书长认为关于全面执行现行流动政策可能涉及法律问题的评估是不正确的。

27. 还应当指出，在拟订新流动政策的早期，法律事务厅 2001 年 9 月 10 日备忘录提供了建议。经过广泛协商后，在拟订政策和最后确定时都考虑了该建议。

流动政策与机构记忆

28. 报告指出如果流动增加而管理不当，可能对本组织的机构记忆产生不利影响，需要建设知识转移和保持专门知识连续性的流动过程机制。

29. 秘书长认为，如在“着力加强人力建设”报告中所述，已经制定的各种措施将确保调动不会对服务的连续性和质量或者对本组织的机构记忆和能力产生不利影响。使用新信息技术工具可进一步加强这些措施。所采取的举措包括工作人员轮换担任不同的职务，以增加知识面和扩大分享机构记忆。

可能涉及的经费问题

30. 报告说所涉经费问题似乎完全被忽略，并说流动的实施应当量化。

31. 流动提案所涉资源问题已在“着力加强人力建设”报告中提出，大会第 61/244 号决议已批准了其中一些提议。支持流动的经费包括额外的人力资源和共同事务需求，扩大工作人员发展和职业支持方案。由于流动政策还有待全面执行，难以猜测有多少工作人员会因有管理调动的政策而跨工作地点调动，以及由此引起的费用，也难以将此种费用同征聘新人填补空缺引起的费用或者同有管理的流动以外发生的调动费用相比较。按照大会第 61/244 号决议要求，在有管理的流动第一阶段完成后，将向大会第六十三届会议提供所涉经费问题的资料。

流动分担艰苦负担

32. 报告表示流动政策需要解决工作人员的一些顾虑，他们担心在一个艰苦工作地点服务后没有机会离开外地，意思是愿意到艰苦工作地点服务一段时间的工作人员，其后应当有权返回一个非艰苦工作地点。

33. 秘书长同意在执行该政策时，应当做出一切努力，确保一些工作人员不会不断从一个艰苦工作地点转到另一个艰苦工作地点，所有人在职业生涯中都有机会既在艰苦又在非艰苦工作地点服务。不过，这样做时会注意不将外地工作人员同其他工作人员的现有划分永久化，其他工作人员不应当具有保持“其”在总部或其他已定工作地点职位的专属权利，因为这会不合理地限制外地工作人员的机会。

流动的问责制

34. 报告称，虽然赋予管理当局和工作人员一些责任，但是只赋予人力资源管理厅权力，而没有明确的问责制。

35. 如秘书长“着力改革联合国，构建一个更强有力的世界性组织”报告的关于问责制的增编（A/60/846/Add.6）所讨论的，问责制要求明确界定责任和权力以及拟取得的成果。因执行流动政策而引起新的责任和权力时，必须如“着力加强人力建设”报告中那样，明确规定这些权责。人力资源管理厅现在和将来都对履行职责的方式向秘书长负责；秘书长则对恰当管理人力资源向会员国负责。

三. 结论

36. 秘书长注意到联检组报告表达的意见，在根据第 61/244 号决议第五节进一步完善和执行流动政策时，将以上述评论为前提，酌情考虑这些意见。