



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/36/432  
14 September 1981  
CHINESE  
ORIGINAL: FRENCH

第三十六届会议  
临时议程\* 项目 104 和 107

联合检查组

人事问题

人事政策的可能选择

秘书长很荣幸地向大会的成员递送联合检查组题为“人事政策的可能选择”的报告 (JIU/REP/81/11)。

\* A/36/150。

81-20679

1981年8月,日内瓦

人事政策的可能选择

联合检查组应大会第35/210号决议的要求  
提出的关于职业观念、职业发展和任用方式的报告

联合检查组

莫里斯·伯特兰

和

穆斯塔法·乌尔德·哈利法

编写

目 录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
导言 .....	1 - 7	4
第一部分		
国际公务员制度的现况: 缺乏一致的制度 .....	8 - 33	6
A. 思想和政治辩论 .....	9 - 15	6
B. 人事管理和工作人员征聘缺乏一致的制度 .....	16 - 27	9
- 征聘 .....	18 - 20	10
- 考绩和升级制度 .....	21 - 22	10
- 缺乏职业发展制度 .....	23	11
- 缺乏一个公认的工作人员职类定义 .....	24 - 25	12
- 缺乏判定给予不同类型合同的方法 .....	26 - 27	13
C. 目前的改革没有取得相应的结果 .....	28	14
D. 需要有一种全面的看法 .....	29 - 33	14

目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
<b>第二部分</b>		
各种国际公务员制度所提供的选择 . . . . .	34 - 85	17
A. 某些国际组织内的人事制度 . . . . .	34 - 37	17
B. 第一种选择：职业观念及其含义 . . . . .	38 - 45	20
C. 第二种选择：确定终身职业工作人员和非终身职业工作人员 之间的比例 . . . . .	46 - 55	23
D. 第三种选择：职业类的定义 . . . . .	56 - 71	28
E. 其他需要作出选择和进一步研究的事项 . . . . .	72 - 84	33
F. 向大会提出的各种选择的摘要 . . . . .	85	38
结论 . . . . .	86 - 87	42
<b>附件</b>		
一、 联合检查组和国际公务员制度委员会就大会第 35/210 号决议 要求的两份报告起草事宜进行的合作 . . . . .		43
二、 联合检查组和国际公务员制度委员会关于人事政策的主要建议 . . .		45
三、 专业人员职类中持有定期任用合同的工作人员的服务年数 . . . . .		57
四、 定期任用人员所占百分率的动向 . . . . .		59
五、 若干国际组织的人事制度的基本情况 . . . . .		60
六、 职等的联接 . . . . .		63
七、 任用形式 . . . . .		67

## 导 言

在处理职业问题、任用方式和职业类的定义方面目前所遇到的一些困难显示这不仅是解决技术问题的事情，而且必须要澄清一切涉及政治因素的选择的一切人事问题。

1. 大会第35/210号决议交给联合检查组（联检组）和国际公务员制度委员会的任务是“进一步研究职业观念、任用方式、职业发展等题目及有关的问题，并向大会第三十六届会议分别提出报告。”

2. 由于编写两份报告所能使用的时间很短，为了取得最后结论<sup>1</sup>，未能十分详细地研究这项任务所出现的困难问题。若干组织的代表问及应把这些报告视为仅与联合国有关呢，还是与整个联合国系统有关的问题。需要研究的政策问题明显的是与所有组织有关的。公务员制度委员会无法评论单独一个组织的职业观念或任用方式，联检组也有同样的困难经验。因此，如果能够进行正式协商，促使行政协调委员会发表立场声明，当然是最好，但所需要的时间就会要多得多了。虽然初步的工作文件已由联检组于4月和5月分发，但是行政问题协商委员会还无法对它们发表正式的评论。公务员制度委员会秘书处编制的公务员制度委员会的报告草稿在1981年7月16日委员会审议报告的会议之前几天已经递送检查专员。<sup>1之2</sup>

3. 除了上面所说的程序方面的困难以外，另外还有一些实质性的问题。随着工作的进行而显示出，需要更多的时间来检查职业观念、职业类的定义和应用、与征聘和升级问题的关系，联系职等的问题等。对这些问题产生的方式及其相互关系，公务员制度委员会的代表和联检组的代表各有不同的看法，<sup>2</sup>同时各组织的

<sup>1</sup> 附件一说明了如何安排公务员制度委员会和联检组之间的合作。

<sup>1之2</sup> 附件一已说明公务员制度委员会的初步文件已于1981年5月递送检查专员。

<sup>2</sup> 附件二列有公务员制度委员会和联检组关于人事问题的前几次报告所提的主要建议。

代表对这个问题所表示的意见也有极大的歧异；虽然本报告已说明有一些问题可能已达成协议，但是还必须对其他问题继续进行更彻底的研究。

4. 在这种情况下，7月17日在由编写本报告的两位检查专员和公务员制度委员会一些成员参加的会议上，协议决定第35/210号决议所要求的两份报告将不提出任何建议，而只是将报告对研究问题的意见通知大会并请它对将来研究的方针提出指示。

5. 而且，检查专员相信这样处理资料和考虑是尤其必要的，因为涉及的问题不仅仅是技术问题。所需要的是对联合国系统各组织整个人事制度处理办法的研究。职业问题和任用方式不能从整个人事问题的关系中分开。我们在这里想引述1978年编写的一份训研所重要报告的作者所发表的一些有关的评论，他们的主旨事实上是想协助公务员制度委员会：

“……职业发展政策不能孤立地考虑。切实有效的职业发展，除了别的以外，依靠有效的人力规划、方案计划和预算编制、征聘和工作人员培训。职业发展方面的改革，理想地应与各种人事和其他改革合作进行。”<sup>3</sup>

6. 国际公务员制度的全盘概念的定义，首先是取决于一项政治决定。所涉问题极其复杂，原则也是极其重要，在大会还没有机会审查全部的问题并在充分了解事实后表示意见之前，是不能冒然作出决定的。

7. 因此，本报告同时尽量想回答第35/210号决议提到的具体问题，最主要的是列出有关国际公务员制度概念的其他选择。它将尝试：提供目前情况和欠缺任何一致的制度基础的综合图象；接着解释可以作为大会选择依据的各种可能制度。

<sup>3</sup> 第ICSC/R. 112号文件，第22段；这个研究报告主要作者是诺曼·格拉厄姆先生。

## 第一部分

### 国际公务员制度的现况：缺乏一致的制度

#### 8. 国际公务员制度的现况的特征是：

(a) 关于国际公务员制度概念本身思想和政治辩论，从联合国成立继续到现在，都还没有得出一个真正的一致看法；

(b) 工作人员管理和征聘缺乏一个一致的制度，对工作人员的士气和秘书处的效率产生了严重的影响；

(c) 经常一再地努力进行改革，至今只有很微小的效果。

#### A. 思想和政治辩论

关于国际公务员制度的概念的思想 and 政治辩论，还没有得到真正的一致看法。

9. 这种辩论在联合国成立时已经开始，时盛时衰，延续至今。确实，《宪章》第九十七、一〇〇和一〇一

条明确规定了国际公务员制度的基础，它的成员仅向本组织负责，他们的征聘应力求效率、才干及忠诚之最高标准<sup>4</sup>。不过，若干现象和措施证明，这些条款的解释对保障国际公务员制度的客观和中立的条件产生了分歧的意见和态度。换句话说，关于原则的辩论已达成协议，但是关于处理办法和方法的辩论还在继续。

<sup>4</sup> 大部分组织的组织法都列有相似的条款。有关的决定使以前关于国际公务员制度的两种相反的处理办法孰优孰劣的辩论告终；这些办法是在国际联盟创立伊始时提出的，联合国成立时又重新提出。这方面请参看1980年训研所发行的《国际公务员制度，变迁的作用和观念》英文本第5页所引。国际联盟第一任秘书长埃里克·德拉蒙德爵士的话。这两个相反的办法一个是设想由联盟会员国的国家代表团组成一个秘书处，秘书长的职权只限于协调秘书处内部这些国家代表团所提供的服务，另一个是设想一个国际公务员体系，其中不同国籍的男女一起工作，为会员国准备并提出一个客观和共同的讨论基础。

10. 我们只需要看看会员国精确地建立计算联合国“适当幅度”的方法，就可以看出每一个国家对它在秘书处“所占名额”是非常重视的。这种关怀与工作人员条例的遵守是绝不相冲突的，工作人员条例规定，“秘书处工作人员执行职务时，不得寻求或接受任何政府或本组织以外任何当局的指示”（联合国工作人员条例，条例1.3），“他们保证律己从公，只为联合国的利益着想”（条例1.1）。每一个国家的政府对其国民任职秘书处都同样视为重要政治关心之所在。而且，这方面竞争所表现的形式甚至使秘书长感到须在其1978年联合国工作报告中写出：

“……我必须指出，我越来越感到不安的是，各方面都要求在秘书处内获得职位，尤其是高级职位，这种压力越来越大。……在较低的职位方面，各国政府之间对职位的竞争逐渐成为严重的障碍，损及秘书处的均衡和有效的发展”（A/34/1，十一）。

11. 关于国际公务员所使用的合同的形式辩论，自本组织成立以来就没有停过，这一辩论也显示出一些政府想把国际公务员制度的客观和中立与长期合同的颁给联想在一起，而另一些政府主张限期任用在这方面也至少产生同样的效果。这个问题在下面第50至60段将作更详细的讨论，但因为是思想和政治辩论的一个重要因素，所以在这里也提到它。

12. 应该补充，关于国际公务员不接受本组织以外的当局所发出的一切压力或指示的这些不同观点，是很不容易加以解释的，因为代表了各种不同思想和政治色彩的若干政府要求对批准它们的国民在秘书处任职有控制权（审查制度），也有些国家认为另外给付它们国民薪酬并不与它们对国际公务员制度的观念有所冲突。

13. 简言之，接受《宪章》上述的条款不能阻止会员国把各国际组织的秘书处，特别是联合国秘书处，当作是“用其他方式”进行传统外交的领域，这似乎是很明显的。然而，关于国际公务员制度概念的思想和政治辩论还没有充分澄清，所以不能产生确定的政治意愿来建立一套一致的人事制度。而且，这种辩论最近由于在主

张秘书处的组织应根据职业类和认为这种组织应只根据职务分类来实施的人们之间产生严重歧见而更趋复杂，这种严重歧见在本报告中将加以说明<sup>5</sup>。

幸而已有迹象显示谈判现已在望。

14. 不过，在这种混乱中，已经可以看出一些比较积极性的迹象。过去十年内一些领域的进展显示，由于大量的资料和谈判努力，意见的协调一致并不是不可能的。提到的进展特别涉及秘书处应由长期工作人员和限期征聘的工作人员组成的这种一致的看法。这种一致的看法已表示在国际公务员制度委员会最近一次的报告中<sup>6</sup>，它说“所有成员都同意国际公务员体系需要一批长期服务人员，这个骨干人员队伍的大小，视各组织的具体需要而有不同”；委员会认为长期工作人员和其他工作人员的比例应视“各个组织情况”而定是很重要的。大会在其第35/210号决议中回顾第1436(XIV)号决议，“其中建议，除了别的以外，秘书长增加秘书处定期任用工作人员人数的努力应予继续，并加鼓励”。不过，其他决议（特别是第2736(XXV)和2241(XXI)）承认长期合同对秘书处的稳定和效率是很重要的。

<sup>5</sup> 这场决定秘书处的素质的极其重要的辩论，在思想上遭遇到一种涉及新的职务分类技术的困难：按照一派思想，这些还没有好好确定的技术的准确性极有争论余地，但有其绝对价值。不过，这些技术只在少数国家的公共机构使用，因此即使在技术的水平上，也不应没有疑问地接受。

<sup>6</sup> 提交大会第三十四届会议的报告，A/34/30，第201-207段。



15. 而且, 关于联合国大会已通过若干决议(例如, 第33/143和35/210号决议), 其中明确地确立了征聘方法(设立一般事务人员变成专业人员职类的竞争性考试、普及征聘初级职等(P-1, P-2)的竞争性考试, 订定征聘P-3以上职等的职务说明制度, 这些表示它有意跨出第一步以迈向建立一致的制度。最后, 大会第三十五届会议关于计算适度幅度方法的协调一致的协议, 没有疑问地, 有利于澄清环绕人事问题的政治气氛并显示关于极其微妙的问题的意见也有协调的余地。

#### B. 人事管理和工作人员征聘缺乏一致的制度

16. 因此, 继续澄清过程, 并且通过谈判首先处理特别是在联合国内的长期和定期工作人员的比例来进一步协调意见, 这种设想是合理的。(而且大会可为其他组织制定准则和必要的标准)。但是, 谈判也应包含一个处理国际公务员制度的更明确的通盘办法。这方面的政治协议是需要的<sup>7</sup>。总之, 鉴于目前缺乏一

由于目前缺乏一致的人事制度产生严重的影响, 这种谈判更形必要。

致的人事管理和工作人员征聘制度对工作人员的气势和秘书处的效率产生不良的影响, 这种情形如何可以持久, 是很难以想象的。

17. 关于国际公务员制度的人事管理方法的目前情况, 在联检组和公务员制度委员会提出的报告中已多处加以说明(参看附件二)。不过, 从只改革这个制度的一个组成部分来看, 其中大部分的说明都是不够周全的。在本报告中, 我们的目标是提出一个全面的说明。对全面情况作出判断不是很有利的。简单地说, 除了少数例外, 既没有健全的征聘方法, 也没有公平的考绩和升级制度、职业发展制度、使用现有合同形式的合理标准, 更没有各种工作人员类别的公认定义。缺乏一致的制度, 对所有组织造成不方便, 但是我们可以预料, 其有程度的不同。

<sup>7</sup> 我们想再一次引述训研所关于职业发展的研究报告(ICSC/R.112)的作者的话, 他们论述这个问题时说: “第二个要求中止的警告就是有各种政治因素

## 征 聘

18. 关于初级职类的征聘方法，由于采用竞争性考试，在联合国，已开始有了改进。不过，这方面的进展只出现在联合国，所有其他组织完全没有；竞争性甄选要变成附有明订方法的既定措施，还有一段很长远的距离。而且，初级职等的征聘，在联合国一年的征聘总人数中只约占三分之一。联合国秘书处其他职等（P-3 以上）和其他组织的几乎所有职等中，征聘方法都没有客观性的保障。

19. 一般说来，往往只限于对向各组织总部毛遂自荐的候选人进行征聘。少数派往个别国家的征聘团征聘的只是人数极少的候选人。每个国家可能最好的候选人的产生，既没有经过实际的竞争，也没有作过有系统的调查。相反地，往往是先有候选人再去找职位——这种制度对各方面都造成政治和个人压力。没有任何客观的方法可以对抗这种压力。

20. 候选人的素质一般是根据其价值通常难以评价的学士学位和根据没有固定方式可循的面试来评定的，每一个空额只有极少数的候选人接受面试。一般说来，只就特定的职位进行征聘，并没有考虑到职业前途，虽然大部分接受某一个职位的征聘的候选人都是希望谋求终身职业的。因此，对理想的国际公务员最重要的品质，尤其是（例如在联合国）这个人的写作分析能力、工作语文的实际知识、动机目的和对联合国目标的掌握认识，并没有加以测试。

## 考绩和升级制度

21. 目前，没有任何考绩方法公认是客观的。公务员制度委员会现正在努力改善这种情况，但大家都同意这是一个极为棘手的问题。现有方法的缺点，也无从

7 (续) 影响任何人事制度的运行。一致和合理的职业发展政策是可以设计出来的，但是如果缺乏实施的政治意愿，则其影响将是很小的。

在提议升级时由于任命和升级委员会的集体判断加以补救。这些委员会的目前结构是这种情形：它们的成员可能并不认识他们将作出决定的所有有关人员，然而纯属偶然的个人关系可能对这种决定产生有利或不利的影晌。

22. 此外，工作人员并没有正常长期职业的保障，因为对这个问题没有条文可援。最后，没有空额就不能升级。因此，例如在联合国，一名工作人员提议升级之后，可能要等很长一段时间才能实现升级（常常导致使用行政花招，例如改叙现有职位或创立新职位）。

### 缺乏职业发展制度

23. 没有一个组织开始执行10年前联检组1971年报告中提出的建议和公务员制度委会关于安排工作人员发展其职业的协商制度的最近建议，虽然这些建议有类似的作用。目前还没有进行规划和促进工作人员（单位之间或工作地点之间）轮调的具体程序，除了少数例外，在工作人员从事职业期间也没有培训他们的完善制度。简言之，职业规划还须从头开始安排。

## 缺乏一个公认的工作人员职类定义

24. 目前管理方法中最奇怪的一个特点是：象国际专业人员、国家专业人员、一般事务人员、顾问这类名词，虽然每天都在使用，但从未提议或讨论过这些名词的确切定义，更没有公认的定义。<sup>8</sup> 尽管如此，应当注意的是：

这些名词通常的含义或者取决于执行有关职务所需要的资格水平（这一水平通常由内部通函决定，而且往往是用含糊不清的词语来表达的），或者取决于执行职务的期限或条件；

过去曾经试图明确“专业人员工作”的概念（见 A/35/30 号文件中公务员制度委员会的报告，第 259—262 段，在该项报告中，公务员制度委员会根据行政协商会的建议研究了区别专业人员职等和一般事务人员职等的工作的方法。又见第 299—310 段和关于当地的或国家专业人员的 ICSC/R. 210 和 ICSC/R. 212 两项文件）。

25. 但是，还存在一些十分严重的模棱两可的解释。特别是，上述报告中提出的“专业人员工作”定义在某些场合下也可适用于一般事务人员所作的工作，<sup>9</sup> 而所

<sup>8</sup> 在联合国工作人员条例中，这些名词的使用仅限于附件一（在条例 3.1 和细则 103.1—103.4 中有一处提到），在该附件中对外勤事务人员、一般事务人员职类的工作人员、体力工人和就地征聘的特派团人员作了区分，但任何地方都没有提供这些职类的定义。

<sup>9</sup> 上引报告第 261 段提出了一项对专业人员职等工作的记事式叙述；但注解中说：“本定义不叙述（也不可能叙述）全部专业人员工作的一切方面。本定义的某些部分可能也适用于一般事务职类内的某些工作。在采用这些定义区分专业人员工作和一般事务人员工作时，普遍认为必须运用判断力去评价与所交付任务相关的这项工作是否符合全面的定义，或者仅仅符合该定义的某一选定方面。应当经常牢记，与该问题相关的不是任职者所受教育或训练水平，而是从事该项工作所需要的理论知识水平。”

提议的区分国际专业人员和当地专业人员的标准既不能令人满意，<sup>10</sup> 也不易于采用。一个相关的问题是：在未经确切了解正在讨论的是哪一类人员的情况下，是否可能确定一种人事制度（征聘、职业，等等）呢？显然，这一漏洞应当尽快地加以填补。

#### 缺乏判定给予不同类型合同的方法

26. 缺乏判定给予不同类型合同的方法反映在下列各种现象上：

(a) 合同形式的数目和不同种类是相当可观的，而且会引起混乱。 公务员制度委员会秘书处拟定的 ICSC/R. 288 号文件列举了各组织采用的 14 种不同的任用形式；

(b) 即使只对永久合同和定期合同（其办法是在这两类人员中改叙所有现有的任用形式）作出了区分，结果并不能在长期工作人员和定期工作人员中间划出一条明确的分界线。 发生这种现象的主要原因是，在大量情况下，定期合同的续签期间同一个组织的长期工作一样（见附件三）；

(c) 各组织对于永久合同和短期合同相应比例的不同做法，在这种情况下既没有实际意义，也没有道理。 各组织并不是因为与实际需要相关的技术原因而采取这种不同的做法（见附件四）；

(d) 最后，给予不同形式合同的标准，不是缺乏客观性，就是根本不存在。例如，在联合国，要顾到的是“秘书处的需要”、职别、征聘时受聘人的资历和特点，

<sup>10</sup> 经行政协商会提议和公务员委员会核准（见 A/35/30, 第303段），征聘和使用国家专业人员的“限制和条件”可概括如下：征聘国家专业人员是为了执行与专业人员职类工作相当的职务，这种工作要求对各别国家的情况有专门的知识 and 经验；鉴于某一国家发展努力的需要，使用这种专业人员是合理的；这类人员是就地征聘，不能在他们的本国以外的工作地点征聘；这类人员的薪给适用与联合国各机构就地征聘其他人员相同的报酬原则。检查专员感到惊奇的是这些标准仅在发展中国家适用。

也许最重要的，还有国籍（签首次合同时）。另外，在通常情况下，永久合同是不给予那些借调的人或50岁以上的人的。除了最后提到的对受聘人个人特点的限制外，可以说，实际使用这种标准时会留下任意专断的余地。在这种情况下，所采用的办法并不能如愿以偿地兼顾到每一个工作人员都可以合理要求的长期工作保证和创造鼓励工作气氛的需要。所以，可以进一步满足这些要求的条例是必要的。

27. 最后，采用的办法缺乏一贯性就等于没有人事制度。专断因素、偶然机会以及政治和其他影响所起的作用导致：

工作人员干劲下降，和  
对他们的工作效率和能力发生怀疑。

这里我们要提及，在1971年本报告的一位起草人在他关于联合国人事问题（专业人员职类以上）的报告中写道：“普遍的不满意，而且没有得到妥善解决的实际问题逐年不断恶化：在我看来，这是目前联合国人事问题情况的两个基本特点”。十年过去了，可惜，这一评论仍然没有过时。

#### C. 目前的改革没有取得相应的结果

进行改革的建议没有产生相应的结果

28. 除了别的之外，在联合国初级职位的人员招聘方面，过去10年中在方法上无疑有了某些改进，但仍然是非常有限的，而且其实行过程证明是困难的。联检组和公务员制度委员会提出的主要的纠正和改革建议，在附件二中作了概述。读者可以看到，大会所批准的主要建议执行得是如何地缓慢。在这方面，反对改革的阻力是相当大的。

#### D. 需要有一种全面的看法

迄今为止“分批”解决问题的办法无疑是唯一可能的办法，但如继续采用这种办法，将会带来太大的危险；它不能使大会和各组织立法机构对推行中的人事制度有一个全面的印象。

29. 此外，所提问题的重大，毫无疑问，说明了负责促进改革的机构处理该问题时的谨慎态度。 不论公务员制度委员会，或是联检组，至今都没有考虑过向大会提出一项全面报告的可能性，这一报告将涉及人事问题的整个范围，或者将对这些问题提供一个简要的全面看法。 如果某人希望对每一个问题作一项恰如其分的彻底的研究，那么“分批”处理这些问题是重要的。 这就是为什么，例如，联检组在1971年开始调查人事问题时首先作了一项尽可能全面的研究，但这项研究仅限于一个组织（联合国），而且仅限于一类人员（专业人员职类以上）。 在得到大会核准其大多数建议以后，联检组着手对建议的执行情况进行经常的耐心的监测（关于1974年大会核准的人事政策改革执行情况的第一次、第二次和第三次报告）。 联检组后来所作其他人事问题研究是针对日内瓦的一般事务人员、日内瓦办事处工作人员罢工问题和整个制度的征聘问题。 联检组尚有许多研究工作要做，因而没有经费容许它在工作方案中抽出更多时间来处理人事问题。

30. 就公务员制度委员会本身而言，它已经拟订了一项为期若干年的工作方案，以便处理与该委员会章程第13条和第14条有关的问题。 根据该章程的要求，它处理了涉及整个联合国系统的问题。 第A/35/30号文件的附件十六所载公务员制度委员会工作方案表明，它认为它已完成对下列问题的研究：职业工作人员和非职业工作人员；职业发展；职业发展和职务分类之间的相互关系，包括确定职业进程等。 尚待审议的问题有： 绩效考核（第十三届会议）、若干训练问题、组织间交流方案、训练对职业发展的关系（第十三届会议），以及整套有关人力资源规划、升级和征聘的问题（讨论时间尚未宣布）。

31. 看来，由于上述原因很难采取其他途径。 十分明显，联检组和公务员制度委员会所采取的办法是它们对现状所作分析以及在此基础上对哪一类问题应优先处理因而应先加研究所作设想的结果。 联检组的分析详细载于1971年的报告，此后，毫无疑问，对征聘方法问题给予了优先考虑，认为那是关系到秘书处质量和前途的最重要问题。 公务员制度委员会的分析则截然不同，因为它把制订征聘政策一

事推迟到较后的一个时期去了（虽然自1977年以来联检组对此事给予了合作）。它认为，有关职务分类的问题更为重要，因而从工作人员关系和各组织的立场出发来处理职业发展，而不涉及升级问题。它在各项报告中解释了它是如何理解这一步骤的逻辑的。

32. 但是不论这种分析和为研究、解决问题的次序所提理由具有何等价值，大会和各组织执行机构在事先不知道所采取决定的间接后果及其他后果的情况下确定“分批”进行局部改革这一点，仍然包含着十分严重的危险。例如，确定职务分类和叙级标准会逐步导致某种形式的工作人员职业结构，然后导致某种升级和征聘办法，最后会导致就组成未来秘书处的的工作人员职类问题采取某些基本决定——而所有这一切都是在会员国对以这种方式逐步建立的体系尚无全面印象的情况下发生的。假如一个定建房屋的人不能事先得到一套计划和图样，使他能具体想象到房屋建造后的样子，房屋是不可以一层一层地建造将来的。所以，为了建立一套人事制度也必须找到同样的解决办法。

必须试图立即获得对所有问题的全面了解并作出将导致确定满意的人事制度形式的选择。

33. 公务员制度委员会和联检组对某些问题所发生的分歧意见是一种危险的信号，要避免这种危险，唯一的解决办法似乎是，试图立即获得对所有问题的全面了解，并列举将导致确定各国际组织统一人事制度的各种选择。这一做法无疑会受到各种限制，因为不可能在一切领域内立即详细地确定各种形式的解决办法。另一方面，现在作这种尝试是可行的，因为过去十年中累积起来的研究成果，大大地提高了对这些问题及其相互关系的认识和理解。所以，本报告第二部分的目的是列出一项需要作出的技术选择的清单，以便确定一种大家均能接受的可行制度的主要特点。大会对该清单进行研究后，就会易于确定，它是否赞同详细拟定满意制度所必需的工作方案的总方向和时间表。



## 第二部分

### 各种国际公务员制度所提供的选择

#### A. 某些国际组织内的人事制度

共同制度以外的国际组织的人事制度具有比联合国人事制度更高的统一性和逻辑性：前者提出的职业性选择或非职业性选择更为明确。

34. 为了明确说明必须作出选择的各项要点，以便能确定一项人事制度，我们对联合国系统外的国际组织以及联合国系统内共同制度外的国际组织<sup>11</sup>的现行人事制度作了一项迅速的调查。对这些人事制度主要特点的扼要介绍，载于附件五。可以看出，欧洲各国际组织和世界银行采用的主要是职业制度，而经互会所采用的制度建立在借调国别官员的基础之上。

35. 就整体而言，欧洲各组织和世界银行有某些重要的相似之处。其区别仅涉及对各职等人员征聘的限制（欧洲经济共同体基层征聘的年青专业人员占95%，世界银行以起叙职等征聘或在应征者工作生命初期征聘的人员占大多数，经合发组织和欧洲理事会则各职等都有征聘）、其他职类的工作人员转为专业工作人员职类的方法（在欧洲经济共同体要经过选拔考试，欧洲理事会从外部征聘时须经选拔考试，在经合发组织则毋需经过选拔考试）是否有一种比较明确的职务分类（在欧洲经济共同体没有这种制度，欧洲理事会有一种初步的制度，经合发组织和世界银行的制度比较复杂）。另一方面，所有这些组织内永久合同占很大比例，其范围从

<sup>11</sup> 这里所调查的组织友好地表示同意回答它们的问题，弄给我们送来了便于了解它们人事制度的文件。由于准备这份报告的时间有限，不可能对这些问题作透彻的研究。尽管如此，在下列两处：在巴黎的经合发组织和在布鲁塞尔的欧洲共同体，有一名联检组检查员作了实地调查。

经合发组织的60%到世界银行和欧洲共同体的平均95%（欧洲经济共同体机构之一，部长级会议，比例高达99.2%）。它们几乎对全体职员系统地采用（在欧洲经济共同体为95%），或对大部分的征聘人员在专业类的初级职等采用选拔考试，对其他职类人员也时常采用这种形式（如：笔试、一般事务人员或对等人员）。就整体而言，这些组织都有职业制度和升级制度，这种制度保证所征聘的初级职位工作人员有“正常的”职业途径，通常包括三次或四次升级。它们要求担任各组织骨干职务的工作人员（经济学家、法学家、政治问题专家等）具有高水平的资历。<sup>12</sup> 它们都广泛采用职等关联制，这种制度有助于工作人员从一个职等晋升到另一职等，尤其是在官员任职的初期。

36. 至于经互会的人事制度，不幸的是我们只掌握很少的资料，该组织的人事制度由于根据政府间组成原则而截然不同：官员是由各国当局借调，任期四年，通常可续任一次。人员的征聘是根据各成员国推荐产生的；由经互会秘书或副秘书长对应聘人员举行面试，以确定其资历和工作语言（俄语）的通晓能力。

37. 因此，十分明显，无论职业制度或这些国际组织的借调制度，都有其内在的统一性。有些组织得力于核心工作人员所固有的传统，这些人员通常是通过选拔考试征聘而来，从起叙职等作起，愿把自己全部职业生命贡献给组织；另外有些组织则依靠国家官员所具备的经验，他们已具有一定经验并愿为组织工作一段时间。由于联合国系统各组织的人事制度要保持职业工作人员和征聘定期人员的比例平衡，它应当从两种制度结合的优点中吸取统一性和力量，因为如不善于结合两种制度的规则，就可能导致散乱。——所以，我们认为，为了建立统一的人事制度，必须作下列各项基本选择：

<sup>12</sup> 欧洲经济共同体各组织的一个特点是，它们在专业人员和一般事务人员之间设立了一个中间职类，容纳担任行政或技术助理的人员（会计、程序设计员等等）。

1. 职业观念本身和从这观念产生的适用于职业人员和非职业人员的地位的不同；

2. 这两类人员中应维持的比例和对各类人员应采用的合同种类；

3. 职业组合的定义以及它同职业进程和征聘办法的关系。

此外，还有一些问题，需要作出选择和进一步加以研究：特别是，升级程序和机会（包括职等联系问题），从方案角度出发监测职等结构的程序、职业发展和主要职业组合的定义。

B. 第一种选择：职业观念及其含义

国际公务员职业观念的定义是规定人事制度首先最重要的选择。这里提出的定义特别包括：

- 职业稳定可靠的概念；
- 公平升级机会的概念和平均的晋升率；
- 参加确定工作生命期间的发展机会的概念；

另一方面包括：

- 适用能够证实所需条件的征聘方法；
- 利用职业类别作为标准的终身职业途径。

38. 职业观念一般解释为个人在工作生命期间专业活动的发展，这种发展通常理解为循序渐进的，那就是含有他的活动的重要性、价值和兴趣以及活动的报酬有所提高的意思。发展的速率可能按个人的才能、有没有运气、所进行活动的种类等而大为不同。一种职业可设想是在一个单独的职业范围内甚至是在一个单独的经济实体（公共机构或企业）里工作，或者可从一种职业转到另一种职业，或从某一企业或机构转到另一企业或机构等，而建立起来。职业观念是与个人的心理上需求符合一致的，可从企业一级或从国家和国际公务机构一级的规章的及组织的制度反映出来。这些制度是为了调和个人的抱负（就工作或职等而言）与组织的利益而建立的。

39. 这些制度一般根据种种不同的原则和方法规定合同期限的长短、升级、考绩方法、员额的设置和借调等等。就主要的公共机构和大企业来说可分成：

正式终身职业制：按开始的职等征聘具有某种理论的条件青年人给予工作生命期间的合同，并保证有晋升机会；

混合终身职业制：征聘所有各职等的人员与（组织同外界之间的）工作人员更替率颇高联在一起。

40. 但对于在一组织工作相当年数的人员来说（例如，不问该员开始工作时年龄为何，工作年龄超过十年的人），“终身职业”一词的意义是：

(a) 职业稳定可靠（万一被解雇时有取得补偿金的权利）；

(b) 使绝大多数工作人员能按已知的平均速率晋升，并在终身职业结束时达到最低限度的职等和薪酬水平；

(c) 保证有相当公平的评价职业技能的方法；

(d) 通常有在职业训练的机会，并在可能时有更换职位或轮调的机会；

(e) 有时工作人员有参加决定其终身职业如何形成的权利，这种情况越来越常见；

(f) 享有退休养恤金权利。

41. 职业观念意味着，要享有这些好处，对从事终身职业工作人员所适用的征聘方法应保证这些人确实具备从事职业所需的一切才能。换句话说，必须能够用这些方法证实——一般用测验笔试或口试方法——候选人大体上具备所需的条件，以便在他们可能担任的所有职位通过吸收经验，有效地为组织服务。因此，这种征聘方法同用来征聘人员担任某单一职位和一段有限期间所用的方法比较，一定应当更加明确、更加复杂。

42. 一般说来这意味着，职业观念是同专业观念分不开的。关于开始从事终身职业时所要求的知识、资格和才能，必须按照形成个人所拟从事标准的终身职业途径一切职位的性质加以明确规定，换句话说，根据将来所属的职业类别加以规定。在多数情况下，特别是在现代社会，从事一项公认的专业所要求的条件往往是“多才博识”的。一种狭隘的专门知识是不够的。最后，对这些人员适用的规则应明定成绩表现的规定，有成绩表现才能保证继续雇佣，以及规定查核成绩（可能是定期的）的方法。

对国际公务员来说，职业观念所含的意思在从事终身职业的工作人员和非从事终身职业的工作人员之间有明确的划分（尤其在合同种类和征聘方法上是这样）

43. 对职业观念这个看法就国际公务员来说，表明从事终身职业与非从事终身职业的工作人员之间必须有明确的划分。对于目前所有的工作人员职类（国际专业人员、项目人员、国家专业人员、一般事务人员，等等……）：这些工作人员地位的差别必须除别的外按合同的种类和征聘的条件来明白规定；

这两种工作人员在每一职类中的比例必须明白加以规定。

44. 从事终身职业的工作人员应享有上面第 40 段列举的好处，并应受第 41 段所述条件的限制；这就是说：

经过尚待确定的试用期间后，他们应得到长期合同；

由于他们是从事终身职业的工作人员，任用时应获知现有升级和职业的机会（平均升级率，通常在职业终了时达到的最低限度职等等）；

应当采取一切措施使这些好处能够给予这种工作人员：为每一职业类保持一贯的职等步步升级办法；除开始的职等外限制按其他职等从外间征聘的人数，以免妨碍升级机会等等；

应当采取步骤保证相当公平的评价专业才能、训练机会、参与终身职业发展的机会和享有退休养恤金的权利；

另一方面，应以客观和准确的方法（竞争性考试、笔试和口试等）按照给予这些人员的职业种类证实这些人员的条件合格；

应当明白规定他们应聘的职业类及在该职业类范围内所从事的终身职业；

应当明白规定他们由某一职业类转到另一职业类的条件：说明所需要的其他资格条件及转职所需接受的在职训练；

45. 另一方面，对不打算作为终身职业的工作人员，即只是为定期任用和在多数情况下担任单一职位而征聘的人员来说：

在他们为组织服务的整个期间内，升级的程序当然应与长期任用的工作人员相

同，并应享有同样的专业福利：其中除了别的之外，包括享有训练的机会以及经过一定服务期间后享有养恤金的权利；

另一方面，征聘他们的合同一旦其一期间过去不能予以续订，或者只是在不担任该职一段期间或离开组织一段期间后才能重新签订合同；

对这些人员的征聘条件应大大地较为灵活规定，且只应提及他们的学历和专业经验的证明。<sup>13</sup>

C. 第二种选择：确定终身职业工作人员和非终身职业工作人员之间的比例

真正的终身职业制和雇用定期任用工作人员制，同时并存的必不可少的第二种选择，关系到这两类工作人员的比例的确立。这个比例必须经过政治谈判来决定。

46. 国际公务员制度委员会秘书处编制的一份文件 ( IC/SC/R.288 ) 提出了一个确定长期职务和非长期职务的技术方法。这份文件说，这种职务通常可以按照“连续性的”或“非连续性的”职务将职业类分成两类来区分。因此，行政专家、图书管理员、法学家、笔译和口译属于第一类；经济学家、统计员、艺术家、设计师、社会科学家等属于第二类。

<sup>13</sup> 这些条件当然不应排除下面的可能性：以竞争性考试征聘的初级工作人员可选择定期任用工作人员的身分，特别是当他们愿享有下面第 5 4 段所指轮流借调办法的好处时作出的选择。

47. 此外，可能是最重要的（参看 ICSC/R 190，第 6-11 段）是应注意到职务的种类以便确定其连续性，例如，在所有各种职业类中，监督、管制和检查技术合作项目工作人员的一切职务以及政策制订、管制、行政和财务支助等职务应当视为连续性的职务。该文件承认，这个方法只能概括地说明连续性与非连续性职务或工作之间的比例。本报告编者认为，这个方法有助于确定一般的情况和数量级，但没有任何技术方法可以精确地区别连续性职务和非连续性职务，而从事终身职业的工作人员与定期任用的工作人员之间的比例更难确切地决定。<sup>14</sup>

48. 实际上不可能用纯粹的技术方法来确定从事终身职业的工作人员和定期任用的工作人员之间的适当相对比例。应予考虑的因素主要是：在纯属行政事务或执行实务部门各重大方案上认为需要保持连续性的程度，以及在组织内有长期工作经验的工作人员与可从组织外带进新见解、新经验和新方法的工作人员之间适当地建立（和随职业类的不同而可能各异）的平衡。这种评价是非常主观的，并且可因评价者的文化、政治和个人偏好而大为不同。

49. 因此，这个比例应当主要是一个政治性的决定，这不仅是因为可能的技术方法太不准确，而且因为由定期任用的工作人员或者更不必说由轮流借调合同聘任的工作人员执行连续性的职务，显然是行得通的，甚至在某些情况下是合乎需要的。因此，会员国必须进行谈判作出这种决定：就联合国来说，秘书长可编写一份报告协助这种谈判的进行，其中说明按照他的设想秘书处各主要职业类的比例范围如何。

<sup>14</sup> 检查专员布赖恩兹也夫·萨维和西巴希在关于公平地域分配原则对联合国工作人员的适用情况的报告中（JIU/REP/81/10）建议（建议 3），将来大多数受地域分配限制的工作人员员额应是定期任用员额。本报告编者对这两种任用的相对比例不表示任何意见；对于这个问题的任何决定只应由会员国作出。



50. ICSC/R. 288号文件指出,从事终身职业与非从事终身职业工作人员之间的比例应按个别组织的情况来决定。检查专员不反对这个意见,但认为:

确定相对比例所适用的原则和方法对所有各组织来说都应该一样,因而应先经由大会核准。

就作出选择的政策指导而言,大会也应能向所有各组织提出建议。

应当审查合同的种类:应就定期合同订立一个最长的期限,并应确立轮流借调的办法。

51. 如果目的是根据合同的种类来真正区别从事终身职业与非从事终身职业的工作人员(目前并非这样做)(参看上面第26段),就必须采取步骤,确保定期合同超过某个期限后就不能再予继续延长<sup>15</sup>。因此,请大会制定这样的—一个期限似乎是符合逻辑的。采取这种办法应当可以澄清目前的情况;但是,给予长期合同的程序和条件必须详加说明。下面提出的制度也许可予考虑。

52. 对从事终身职业的工作人员来说,唯一使用的合同是长期合同。但只能依定期合同试用一个时期后才给予长期合同。换句话说,所有新的工作人员都要首先经过定期任用;试用期限的长短按征聘方法和对个人工作成绩表现的评价来决定。所以,标准的办法是通过竞争性考试征聘工作人员,定期任用两年,然后(除非工作成绩不好)给予长期合同。对于依据学术和专业资格征聘担任特定职位并愿成为终身职业的工作人员来说,从定期任用转为长期任用的条件将是:

试用期限最长五年;

必须通过笔试和口试,证明具备从事某一职业终身事业所需的才能。

<sup>15</sup> 关于这一点, ICSC/R. 288号文件的结论同本报告的结论相同。

53. 关于非从事终身职业的工作人员，他们的定期合同期限从一年到最长四年不等，超过某一期限后不能展期。 ICSC/R. 288号文件建议将期限定为五年，似乎是合理的。但决定这一期限时应考虑以下两点：

从国家公务员制度借调的工作人员，必要时其合同期限应可超过五年（关于这一点，不妨考虑八至十年将比较合理）。

征聘时年龄超过五十岁的人不能给予长期合同一节使其适合以下的限制条件：在征聘时年龄达五十岁的人，应能保持定期任用直到退休年龄为止，那就是说任用十年。

54. 最后，应当达成协议的是，一般说来，不应阻止定期任用期满后离开一个组织的工作人员再回到该组织工作。应规定另一个期间（例如三年），在此期限后，有关人员如果愿意的话可申请为另一新职位的候选人。这种措施而且会拟订出可能引起若干国家的兴趣的办法，特别是就借调各国官员到该组织定期服务来说。联检组在其1971年关于联合国人事问题的报告（JIU/REP/71/7，第13号建议，和第七章，第430和431段）提出了这样的办法，其中建议拟订一个“轮流借调”制度，使工作人员在联合国的服务能够暂停达五年之久，以便重新回到其本国公务员制度内工作，但此种暂停办法，只能在联合国连续服务五年之后才可获准<sup>16</sup>。另外的办法也有可能，例如将工作人员在组织外面所耗时间视为留职停薪的特别假。<sup>17</sup>至于这个办法对项目人员是否适用，应当加以特别研究；项目人

<sup>16</sup> “借调协议”可由各组织首长同有关政府商谈，以便更确切地定出如何办理这种轮流借调的工作（特别是在有关国家机构清单、官员人数和工作进度方面）。也可考虑同一些大学或主要研究机构商订这种协议办法。

<sup>17</sup> 参看关于公平地域分配原则对联合国秘书处工作人员的适用情况的JIU/REP/81/10号文件第37段和第4号建议。

员的合同一般是定期的（这些合同是而且应当仍然是可以无限制地展期的）。此外项目人员也可按照一个比目前更有系统的办法，以及根据尚待确定的特别条件给予长期任用合同。

对给予长期任用，有关个人特征的准则应考虑到征聘条件、资格、年龄和借调问题

55. 对一项特定工作发给某种合同应予适用的准则的问题如果上面各段的建议获得通过，解决应当相当容易。事实上，只有对发给长期任用合同的情况才需要有特定的准则。这些准则是：

- (a) 一方面，一旦大会订定的从事终身职业与非从事终身职业的工作人员之间的比例，如达到最高数额，就不应给予长期任用合同；
- (b) 另一方面，就长期任用来说，与个人特征有关的准则应当包括：
  - (一) 上面第51段说明的条件，即候选人必须参加竞争性的笔试和口试，并试用两年至五年；
  - (二) 年龄的规定：保留关于超过五十岁的人不能长期任用的规则；
  - (三) 有关人员不应属于另一项终身职业制的规定：从一国公务员制度或大学等机构借调的工作人员不应给予长期任用的合同

D. 第三种选择：职业类的定义

第三种重要选择指的是对一些职业类的定义和它们与职业途径和征聘方法的关系。这种选择涉及各秘书处所期望的资格水平与专业程度。在这方面，一项根本考虑就是必须区别在一特定领域中拥有多种技术的资格高的工作人员与专业性的工作人员。

56. 专业或职业的概念很简单，在许多领域中接受和了解这个概念并无困难。人人都知道，如果要想当一个医生、建筑师、数学教授、化学工程师或外科兽医，通常必须经过长期刻苦的学习取得具体的学术资格——通常是很广博的，亦即许多不同学科资格——和在这些学术领域中获得承认，也就是说取得学位或竞争性考试及格。当然，这些基本要求并不意谓不需要实际经验就能够熟练，因为只有从事一种专业一段时间后才能取得实际经验。在不同的层面上，劳力工人的技能也是如此，不论是木匠、园丁或某一领域的技工：就这些人来说，一般文化背景和职业知识的广泛程度是比较有限的，通常用学徒方式取代部长理论教育或训练。

57. 至于行政人员的情况，迄今为止至少表面看来是不大明确的，这有两个原因：

(a) 第一，行政人员，尤其在最高级别，依靠才具、禀赋智慧、组织能力甚至常识的程度不少于依靠专门技术知识。可是，对于数以千计的行政人员来说，不能拿少数杰出人物或组织“天才”的条件作为征聘或训练方法的基础。虽然行政管理是一种艺术的想法是部分正确的，但这不能作为疏懒和平庸的借口；

(b) 第二，绝大多数情况下，专业人员职类的工作人员必须具备许多领域的广泛知识，即使他们的职责看来是非常专门的。在大多数国家或国际公务员制度中，专业人员地位一般是给予两类的工作人员：

- (一) 具备广泛的知识(“多面手”)并且在某一专门学科中具有很高资格的人,
- (二) 专门性并且只负责少数有限的职责的人。

58. 专门职类的多面手工作人员必须在几个领域里具有高水平的基本知识,并且通常在一个学科里具备更高深的知识。因此,

在非技术性部门或机构中,我们会看到拥有法律、经济、社会科学、公共行政与财政、政治科学史等两个以上学位的人,有时在上述某一学科具有更高的学历(他们或许有也或许没有参加过竞争性的考试,考试内容包括上述大多数领域的试卷和旨在测验候选人写作与理性思考能力的文化背景测验);

在技术性的部门或机构中(包括各种工业、公共工程、电信等),我们看到在一个特定技术学科中拥有一门以上高等知识的工作人员(例如化学工程师、药剂师、医生、土木工程师、电信工程师等),并且在行政、经济与财政以及上段中所述的写作与理性思考方面也有广泛的知识。

59. 具有多方面高等知识的官员构成了国家与国际公务员制度的主干。 还应说明的是，从他们职业的初期起到中期这段时间，通常是在适合他们特长的部门工作，虽然为了取得经验有时会指派到其他部门去的短期工作；一旦他们成为一个科或处的负责人，时常就会认为他们的多方面的知识加上行政经验使他们够资格掉换部门，几乎可以到任何行政单位去担任管理职务。

60. 专门性官员（也是专业职类）一般可以分为两类：

行政专家类：会计师、审计师、计算机专家、翻译与口译、以及下列领域的专家：评价工作、职务分类等。 不论对与不对，这些专家通过并不要求具备多面手官员同等的一般文化水平或广泛的教育背景。 因此，他们的职业前景一般是限于他们的专门领域（当然，除非他们自发地取得了与多面手官员同样水平的各类知识，而他们在职业终结时所达到的职等通常是不很高的；

技术或科学专家类：行政方面在技术性 or 专门性任务上需要专家担任其专门领域内的工作：如工业医生、建筑师、专门技术领域内的工程师，或者在研究工作或外地项目工作队方面需要各种各样的专家从事其专业：经济学家或法学家、统计专家或外科兽医等。 各种门类专业的人都可利用到，他们一般从事或教授自己的专门职业，只需负责很少的行政事务甚至毫不需要。

61. 简言之，行政活动中的“职业”一词涉及各种类别的职务以及各种资格水平和多种资格的混合，具体情况则视其主要成份是受广泛的教育和从事行政性职务还是有特定专门领域和从事技术性职务而定。

联检组与公务员制度委员会对“职业类”一词的了解不同。 对联检组而言在一个组织中，职业类的定义主要必须取决于起用时所要求的基本资格：这样界定的职业类就是标准的职业途径。 从一个职业类转到另一类的条件必须明白规定。

62. 联合检查组多次建议应为联合国（和它们组织）编定一份职业类别表。

大会在几项决议中也要求规定职业类。 公务员制度委员会在其第三次进度报告里 (A/32/30, 第219段) 提到过“职业类”一词。 公务员制度委员会承认迫切需要制定一个职业类的共同分类办法, 以便广泛应用在整个统一制度中, 这是在人事统计等其他方面改善制度的先决条件。 其主要的目标看来应是将所有组织中不同的职务按共同类别归类; 这样的旧类可以充作今后职业发展与人力的规划、征聘和训练的有用基础; 这样作的一个关键想法似乎是鼓励机构间在所有这些领域中的合作。

63. 这些研究的结果就是载于1978年6月2日 ICSC/R. 134号文件中的“职业分类通盘办法”和对载于1979年7月29日 ICSC/R. 187号文件中所列各职业类的一系列定义。 这项工作涵盖了所有国际组织雇用的工作人员: 包括专业人员职类和一般事务人员职类以及专家。 由此产生的分类共分四个层次:

“职业类”(例如科学、技术、专业、行政和有关职业);

“职业组”(例如建筑师、工程师(和有关技术人员));

“工作领域”(例如, 土木工程师);

“职业”或“专业”(例如: 卫生工程师);

但是对这些概念并未提出定义, 也没有说明在人事管理上如何应用。

64. 由此可见, 公务员制度委员会给予“职业类”一词的定义与联检组说的很不相同。 对公务员制度委员会而言, 它指的是一种统计方法, 用一个职位或职业的清单, 将不同级别的职业重新分类, 不管这些职业本身或重新分类的各个级别, 同各该职业或级别所需要的资格及由此产生的职业途径有无关系。

65. 另一方面联检组则提议对“职业类”作如下的定义:

“一个职业类是一系列特别是在学术和专业资格方面足够相似的职业, 所以工作人员在同一职业的各个职位间有调职或晋升的可能。”

66. 这个定义的含意如下：

各职业类可以其所需资格作为界定的基础；

资格的种类与水平必须在界定职业类之前予以确定，而不是先决定职业类（正如——举例言之——医生或建筑师的资格决定了他们的所属的专业）；

在大多数情况下，所需资格必须广泛，以便工作人员在取得经验后在他们的职业生命中能够担任职业类中任何级别上的任何职位。这样，作为通才的行政人员必须具备足够的多方面的资格，使他能够担任预算官员、人事官员、征聘官员或会议事务的行政人员。新闻官员必须具备足够的多方面的资格，以担任写作，无线电或电视专家。新闻联络官或新闻中心负责人等职务。在起用时所要求的多能博识程度，决定了某一职业类所包括的职业。

67. 有一些专家也可以根据起用时所要求的知识种类来认定：例如会计师、审计师或计算机专家通常不需要在几个学科中都有高深知识。另一方面，他们在专业领域内都必须具备高深的知识；因此，每一个专门领域本身必须构成一个在可能担任的职务种类上，因而也在职业发展机会上范围比较有限的职业类。

68. 最后，既然职位的种类是由资格而定，那么“职业类”的概念事实上必须相当于“标准职业途径”。工作人员是否能够离开这个途径而进入另一个职业类的问题必须有具体的答案：也就是说，在不同职业类之间改行的条件必须根据规则。这些规则当然要考虑到，从一个技术性高的职业类转到一个技术性低的职业类，比反向的转行容易。例如，可以想象得到，一名经济学家、法学家或新闻专家能够从他们的职业类转到行政专家的职业类而不需要取得很多额外的知识。在这种情况下，对于不同职业类间的转行，规则中只要规定在职训练制度（训练可在组织内或组织外进行）就够了，这个训练制度可能包括一些训练课程，目的是使上述职业类的人熟悉编制方案与预算的方法，人事问题和一般行政事务。



69. 但是，若要把一名翻译、口译、计算机专家或会计师调到行政专家的职业类或象法学家等技术类时，就必须制定远较严格的条件了（如获得特定的大学文凭）。在编订这种规则时，一般的目标应当是避免把一个职位指派给缺乏进入该职业类时所需要的基本资格水平的工作人员。虽然有些资格可以从在职训练得到，其他的就要靠适当的大学教育了。

70. 在制订规则时，应特别注意主任或科长一级的职业。显然，有些高级职位只有熟习那门专门领域的人才能担当（经济学家才能负责经济事务，法学家负责法律事务等），另一些职位则肯定可以由充分具备一般文化水平，了解组织情况但专长在另一领域的人担当。纯粹行政性的职位大半属于此类。

71. 按照上面的解释，职业类的办法能够作为改善征聘方法和职业发展的基础，也能保证秘书处更加专业化。因此，显而易见的是，选择这个办法或者选择以个别职位来作征聘与职业发展的基础的办法，对我们所期望见到的是那一种秘书处，是有决定性影响的。

#### 四. 其他需要作出选择和进一步研究的事项

对上述三项基本选择作了决定后，在某些问题上还需要作出若干决定。

72. 如果大会和所有组织的立法机构能够对上述三项基本选择作一抉择，那么一个调谐的人事制度的主要轮廓就

此决定。建立这样一个系统的一般进度和它的整体计划也可由此得知。这以后当然就必须考虑下面各段中所述问题应如何解决。

#### 职业发展：制定职业计划、训练和轮调制度

公务员制度委员会和联检组对于职业计划的建议是相似的。但是，这些建议有待执行。

73. 联检组和公务员制度委员会曾经对职业发展提出了一些建议，其要点已载于附件二。关于职业发展和工作人

员参与他们“职业计划的拟订，公务员制度委员会和联检组的建议非常相似。联检组的说法是任务规划和个人标准职业计划，公务员制度委员会的说法是职业发展方案，但不管用什么说法，建议的内容除了执行枝节上少数差别外，几乎完全一样，都是要通过工作人员与组织之间交换资料来安排一个综合的职业计划制度。

74. 但是，虽然联检组的建议是十多年前提出的，公务员制度委员会是在两年前提出的，可是联合国或专门机构都似乎没有真正要执行这些建议的意思。大会或许应该请各组织的秘书处解释为什么如此。

75. 在拟订训练活动方面，联检组和公务员制度委员会的看法也基本上相同。所需在职训练的种类仍待更明确地加以界定，训练制度也必须与职业规划结合。这将需要进一步研究，但不应该有什么重大困难（见附件二，第15段）。轮调制度也是如此，在这方面大会已在第33/143号决议中提出了意见，但这个意见尚未结合到职业规划内。

#### 考绩方法

公务员制度委员会正在对考绩方法进行研究。联检组认为，“职业类”的办法有助于解决其中涉及的困难问题。

76. 公务员制度委员会仍然在努力设计一套更好的考绩方法（见上面第21段）。附件二第11段摘要记述了关于这方面的主要建议。这些努力涉及一个

极其复杂的领域，应当得到鼓励，检查专员特别感到兴趣的是审查公务员制度委员会所主张的将工作人员考绩等第分作四等分的方法。对这个正在研究中的制度可以附加一句的是，如果能考虑到联检组1971年提出的建议，对改善这个制度可能会有很大的助益，那项建议是在联合国中每一个主要职业类一级设立训练和职业规划委员会，以此取代任用和升级分设委员会。这个措施的意义在于工作人员是由一组认得他的人评审，这些人更了解他们的职业问题。这一点是非常重要的，特别在一个规模较大的组织里。

## 保证升级机会的程序

良好的职业制度中的升级方法应当包括：

定出初级职等以上各职等（包括管理职等）外部征聘的限制；

使用联接职等；

尽量广为征聘初级职等人员

77. 我们在上文第3-8至第4-5段内叙述的职业观念所含有的意思虽是对为长期服务而征聘的并已经表示给予永久合同的工作人员和对以定期合同方式征聘的为组织工作足够时间的工作人员二者都应当提供正常升级机会，但是仍应采取步骤保证此种机会是实际有的。这就是说，来自本组织以外的候选人的一切征聘在所有各职等都应当按照程序办理<sup>18</sup>。的确，任何新的空缺都首先在本组织内部寻觅候选人的现行联合国惯例无疑是有利于现任工作人员。但是所建议的这类程序对公平地域分配和更高度合格工作人员的征聘二者都可能有消极性影响。因此我们认为调节这领域内的惯例的较好办法似乎是对每年在本组织以外征聘的每一职等的人员数额定出百分比最高限额。P-1/P-2员额的此种最高限额已经定为70%（因为此等员额的30%是留作一般事务职类人员参加竞争考试升级之用）；这种百分比在P-3职等以上应当大为减低以便把内部升级的可能性保持在合理的水平。

<sup>18</sup> 在这一点上，本报告的撰稿人不赞同编写关于公平地域分配的JIU/REP/81/10号报告的检查干事在第5号建议内对宪章第一百零一条第三项和工作人员细则的规定提出的解释，因为后者暗示，与现行联合国惯例相反，空缺候选人应当一惯地和有系统地在竞争的基础上从内部和外部候选人二者中选拔。

78. 这类条例一经提出，我们认为就应当鼓励用职等联接（这在大多数国家公务员制度，特别是外交人员制度中，和附件五内叙述的几个国际组织中都普遍使用）（附件六载有1981年5月里检查干事递送公务员制度委员会成员和各组织人事主任的关于职等联接的第1号工作文件的摘录）。

79. 限制外部征聘人数的百分比办法，可能时，应予推广到D-1和D-2职等。回顾JIU/REP/71/7号报告内曾经提出一项建议，主张把联合国的D-1和D-2员额的一部分留作在国际公务员制度中具有相当高资历的秘书处成员升级之用：D-1员额留出部分的比率高（提议留70%），D-2员额留出部分比率略低（例如60%）。所有各职等百分比的实际规定数额可在随后各次研究中加以审查。

80. 对目前的P-1/P-2员额人数减少的趋势，必须采取行动。现在有很少的P-1员额，同时P-2员额人数也显示有减到低达危险水平的迹象。创设新员额时也显明地特别喜爱设立P-3职等以上的员额，即使提出的理由不一定令人信服时也是如此。提出的借口是：所需要的是可立即开始担任工作的有经验人员。此外，这种办法便利严格的职位叙级制度中的升级。现在应当采取措施来扭转这种暗中破坏合理职业发展和违反本组织财务利益的危险趋势。下文第81、82和83段内叙述的检查职等结构的办法是在这方面的一种有用工具。

#### 工作人员职类的定义

根据所需的资格水平和对之适用的条例来定出的明确的工作人员职类定义是必不可少的。

81. 为了处理如何定出长期工作人员与非长期工作人员的比率的问题和制定适用于他们的详细条例，必须尽快拟订一种可接受的工作人员职类定义：国际专业人员，项目人员，国家专业人员，一般事务人员等等（参看上文第24段）。确定

和说明备供选择的各种可接受的定义，应当是一项特别报告的工作。我们因此不在本报告期内提出定义请大会核可，而只提出意见：

因刚才举出的理由，应当尽快进行所需的研究，然后才能作出决定；

区别此等职类所用的标准应当是：

(a) 所需资格的性质，

(b) 测验或评价此种资格所需根据的条件，

(c) 适用于此等职类的工作人员条件，特别是关于他们对外派和轮流的义务的条例。

82. 例如，我们相信区别专业人员与一般事务人员，或区别国家专业人员与国际专业人员所需用的唯一合理根据必须是：

进入有关职类应当具有的在职业技能和语文知识方面所需的资格的性质；

关于外派和轮调的义务。

为了拟订详细定义，不得不先决定个别职类所需的确切资格和义务种类。

根据方案定出职等结构

为弥补职务分类方法的现有缺陷，应当定出一种根据方案检查职等结构的办法。

83. 我们在最近的将来应当设法解决的最后一个问题是根据方案来定出职等结构的问题。现有职务分类方法对这个重要问题没有提出答案。按各种职位逐一检查来考证分类的办法没有使大家有机会对一个机构的全部职等结构加以检查。

现行分类方法实际上只是给现有情况“照象”，所照出来的不过是历来由彼此相继担任行政单位主管的机构首长所定结构和等级制度的结果。此种方法只是导致某些细节上的变动，而没有重新检查是否一个机构的一切职务说明都真正符合执行某一任务或达成预定目的所需的尽可能最佳结构。

84. 公务员制度委员会已开始审议此事。ICSC/R. 288号文件研究方案拟订和预算编制程序与职务分类的关系,并得到结论说,除其他事项外,应当设立“规划单位”对组织结构和职务规划的问题提出所应采取的纠正行动。检查干事同意应当进行这种审查和批评各主要行政单位的组织结构的工作。<sup>19</sup>对于规定标准和定出切实检查机构首长建议的方法所用的程序,尚须更详细地研究。例如在联合国,也许可由秘书长选定的一个有经验的工作人员小组在行政管理处和规划及方案拟订部门的支援下执行这一任务。

IV. 向大会提出的各种选择的摘要

85. 下表载列我们相信大会应当可以作出决定或发出指示,令联合国秘书处并令公务员制度委员会及联检组加以研究的各种主要选择。

<u>导致选择的各项问题一览表</u> (括号内的段数是指本报告的 的有关各段)	<u>选 择</u>	
一、 <u>第一主要选择</u> <u>职业观念及其在适用于长期工作</u> <u>人员和非长期工作人员的条例内</u> <u>引起的差异</u> <u>是否职业观念包括?</u> 1. —— 职务安全的观念, —— 公平升级机会的观念和平均 升迁比率,	这项定义	只与职业发展方法有关 而与升级和征聘条件无 关的一种定义

<sup>19</sup> 联检组报告的关于定出优先次序和确定联合国过时活动的第1-3号建议(参看1981年4月10日A/36/171号文件第83-85段)所研究的就是这个问题。

<p>—— 参加决定如何发展专业生活的观念，</p> <p>及另一方面：</p> <p>—— 旨在核实必需资格的征聘方法的应用，</p> <p>—— 作为标准职业途径的职业类的使用（第 38 段）</p>		
<p>2. 合同种类和征聘方法是否在长期工作人员与非长期工作人员之间应有区别？（第 43, 44, 45 段）</p>	<p>必须区别</p>	<p>不必区别</p>
<p>二、<u>第二主要选择</u></p>		
<p><u>决定两类工作人员各自的比率和每类所用的合同种类</u></p>		
<p>3. 是否应当由会员国间在秘书处研究报告的帮助下进行协商以决定此两类工作人员各自的比率？（第 46 段及以下各段）</p> <p>或关于这个问题的决定是否应由秘书处首长作出？</p>	<p>政治性决定由会员国间协商后作出</p>	<p>技术性决定由秘书处首长作出</p>
<p>4. 是否应当由大会为整个联合国系统定出此两类的分类原则，让各个别组织的理事会决定比率？（第 49 段）</p>	<p>大会决定原则</p>	<p>让各组织理事机构决定原则和方法</p>
<p>5. 是否可规定定期合同期间不得超过某一最长限度？（和这个期间</p>	<p>需要规定最长限度</p>	<p>应当保留现行制度</p>

<p>应有多长? ) (第53和54段)</p> <p>6. 是否应当对更替调借或轮调合同采取措施? (第54段)、</p> <p>7. 按照决定的比率给予长期合同时是否应当考虑到:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>—— 征聘条件和资格水平</li> <li>—— 年龄(50岁以下)</li> <li>—— 一个人不属于一种职业制度(国家公务员制度或大学等)</li> </ul>	<p>新措施</p> <p>接受这些标准</p>	<p>应当保留现行制度</p> <p>其他可能有的标准</p>
<p>三、<u>第三主要选择</u></p> <p><u>职业类的定义和职业类与职业途径和征聘方法的关系</u></p> <p>8. 是否职业类的定义应当主要是与进入此类所需的基本资格有关?(第65—71段)</p> <p>9. 是否应当把职业类用作标准职业途径, 但从一类转移到另一类的必要条件须有详细规则规定?(第65、71段)</p>	<p>职业类是与基本资格有关</p> <p>把职业类用作标准职业途径</p>	<p>职业类是与基本资格无关</p> <p>职业类是与职业制度无关</p>
<p>四、<u>考绩办法所应考虑的其他问题:</u></p> <p>10. 为了更公平起见, 是否应当在职业类的范畴内使用此种办法?(第76段)</p> <p><u>职业内升级机会的安排</u></p> <p>11. 为了对专业人员提供合理的职业</p>	<p>考绩办法在职业类的范畴内使用</p>	<p>现行制度或公务员制度委员会提议的职业类范畴以外的制度</p>



<p>安排,是否必需:</p> <p>(a) 在符合本组织需要的情况下 尽量发展初级人员征聘?(第80 段)</p> <p>(b) 对初级职等以上各职等的外 部征聘定出百分比限制?(第77 和79段)</p>	<p>发展初级人员 征聘</p> <p>在某些职等定 出限制外部征 聘的百分比</p>	<p>现行制度:使初级员额 人数减少</p> <p>现行制度,即一切职等 都向外部征聘,对现任工 作人员给予或不给予优待</p>
<p>(c) 用职等联接?(第78段和 附件六)</p>	<p>职等联接,特别 在起始任职时</p>	<p>没有职等联接</p>
<p><u>职等结构和根据方案规定职位:</u></p>		
<p>12.为弥补现行职务分类方法的缺陷, 是否应当定出一种规则体系和检 查其应用情况的办法以便规定执 行某一方案所需的职等结构?(第 83和84段)</p>	<p>按照规则和检 查办法规定的 职等结构</p>	<p>现行制度:职务分类是 现有结构的“照像”, 仅改变其细节</p>
<p><u>主要工作人员职类的定义</u></p>		
<p>13.是否迫切需要有各种职类的确切 定义?(第81段)</p>	<p>迫切需要</p>	<p>非迫切需要</p>
<p>14.是否职类定义应当主要根据所需 资格水平和适用于职类的条例? (第82段)</p>	<p>提议的标准</p>	<p>其他标准</p>

## 结 论

86. 因为在开始时所说明的理由，本报告没有按照联合检查组的惯例于作结论时提出各种建议。它的主要目的是向大会提供资料。但是如果大会根据它现有的资料，就它想要见到拟订的人事制度的主要特点，提出明确的指示和准则，那就可以使为决定如何规定各组织和联合国系统的正确的人事制度所要做的工作，容易进行得多。

87. 指示如可立即发出，尤属合时。需要加以指示的要点是：

(a) 接受或拒绝接受认为可以并需要由各会员国协商以决定长期工作人员与定期工作人员的比率的意见以及如有必要此种协商所用的方法；

(b) 接受或拒绝接受认为对人事问题必须全盘检查然后大会才能作出选择的意见；如果接受这个意见，那就应当发出指示和定出由联合国秘书处和各机构以及由公务员制度委会和由联检组就此问题提出研究报告的时间表；

(c) 对本报告详细叙述的三种主要选择（职业观念，长期工作人员与定期工作人员的比率和合同的种类，职业类、职业途径与征聘方法间的关系）能够立即提出的任何指导，以及对大会认为知之甚详可以立即表示意见的上表所说的任何其他各点提出的指导。

附件一

联合检查组和国际公务员制度委员会

就大会第 35/210 号决议

要求的两份报告起草事宜进行的合作

1. 检查专员和公务员制度委员会于 1981 年 3 月 10 日举行的会议

一位检查专员出席了 1981 年 3 月 10 日在纽约举行的会议，并就他认为需要研究的各项问题进行了分析。他特别强调：

公务员制度委员会和联检组对许多要点都持有相似的看法，因此应当把这两个机构今后在收集基本资料和执行建议方面的相辅相成作用建立起来；

为此目的，必须消除这两个机构对某些方面可能引起的任何误会，尤其是关于：

- 各工作人员职类（国际征聘专业人员、当地征聘专业人员、一般事务人员，等等）的确切定义，
- 职业类的概念，
- 职等连接问题，
- 确定各任用种类所应采取的准则，
- 职务叙级而不是人员叙级原则的适用；

最后，一般说来，必须向大会提供一个它目前所缺乏的关于人事问题的总观。

就应予审议的议程项目交换意见后，双方议定了这两份报告所应包括的论点的清单。

2. 在起草这两份报告方面的合作

1981 年 3 月至 5 月期间，负责起草公务员制度委员会报告的两名委员会秘书处代表和一位检查专员举行了若干次工作会议。双方特别就一些似乎引起困难的论点交换了意见。

### 3. 联检组和公务员制度委员会的工作文件

联检组：一位检查专员起草了三份工作文件，分别送交公务员制度委员会各成员以及共同制度内各组织的人事主任。这三份工作文件是：

- (1) 1981年4月7日关于“职等连接”问题的第1号工作文件；
- (2) 1981年5月29日关于“职业发展与职业类”的第2号工作文件；
- (3) 1981年6月23日关于“任用种类”的第3号工作文件。

已经收到若干组织人事主任对上述文件所提出的评论。委员会成员的评论则尚未收到。

公务员制度委员会：在公务员制度委员会秘书处代表方面，他们于1981年5月向检查专员们递送了委员会报告草稿的某些段节。

### 4. 起草联检组报告的两位检查专员和公务员制度委员会于1981年7月16日和17日举行的会议

两位检查专员出席了委员会的两次正式会议，一次在7月16日下午，另一次在7月17日上午。会议就委员会秘书处编写的报告草稿各章进行了讨论。与会者包括：一名委员会秘书处代表；行政协商会和许多组织的代表；一名国际公务员联合会代表和两位检查专员。与会者收到 ICSC/R. 288 号文件（委员会秘书处编写的报告草稿）和一份会议室文件（ICSC/14/CRP. 5），其中载有上述三份联检组工作文件（以委员会的所有正式语文编写）。

最后，委员会各成员和两位检查专员于7月17日下午举行了一次非公开会议。由于没有充分的时间来讨论实质性事项，因此，会议仅决定：这两份报告今年将不向大会提出任何最后建议；明年将设法安排必需的时间，以便检查专员们和公务员制度委员会各成员进行实质性讨论。

## 附件二

## 联合检查组和国际公务员制度委员会关于人事政策的主要建议(\*)

主 题	联检组的建议	公务员制度委员会的建议	大会的决议	联合国采取的行动
一、秘书处的结构 1. 工作人员主要 职类的定义	- 迄今没有建议 - 曾多次提出这个问题，特别是在关于一般事务人员升入专业人员职类的竞争性考试的提案范围内	- 公务员制度委员会的报告 A/35/30号(1980): (a)第259至262段(确定专业人员职等工作的方法): 采用叙述方法来确定专业人员工作。但应该指出的是,“定义的某些部分也可应用于一般事务人员职类的某些工作”,而且“重要的是开展工作所需要的理论知识水平”。 (b)第299至310段(当地专业人员或国家专业人员): 委员会决定容许有关组织根据行政协商会所提议的条件任用当地或国家专业人员,并决定继续审查这项办法。	没有关于这个主题的决定	没有商定的定义
2. 职业类和相应资历 水平的确定	- 1971年: 联检组报告JIU/REP/71/7号(A/8454)第一项建议(提议的联合国职业类的初步清单和定义)		- 1978年: 大会第33/143号决议第一节第1(f)段请秘书长: “制订职业类的定义和订定	联合国按职类来划分一般事务的人员升入专业人员职类竞争性考试的专题考卷,并按职业类对应征者将担任的职位加

(\*) 本附件说明1971年至1980年底之间联检组和公务员制度委员会提出的各项主要建议。由于时间不足,本报告作者无法向公务员制度委员会秘书处核查关于该委员会的资料;因此,如有遗漏之处,特先表示歉意。本报告作者当然对本附件的说明承担全部责任。

附件二 (续)

主 题	联检组的建议	公务员制度委员会的建议	大会的决议	联合国采取的行动
	<p>- 1977年：联检组报告 JIU/REP/77/4号第一项建议(一般事务人员职类的职业类)；</p> <p>- 1978年：联检组报告 JIU/REP/78/4号(A/33/228)第一项建议(制订关于职业类的规章并编制整个秘书处职业类的综合分类表)；</p> <p>- 1980年：联检组报告 JIU/REP/80/9号(A/35/418)第二项建议(在征聘方面按职业类举办竞争性笔试考试)</p>		<p>职业类的新定义时的标准”，并制订“一般事务人员和专家们职业类一览表，以及工作人员任用、提升和轮调的标准；”，以及(第四节第1段)：“按照纽约相同职业的相等职等，订定日内瓦一般事务人员职类中各种职业的起叙职等、任职资格和最高等级，并在1979年4月30日以前完成日内瓦一般事务人员职类的职位叙级。”</p> <p>- 1980年：第35/210号决议附件第2段：“2. 对下述职业应加区别： (a) 可合理预期每年会有几个缺额的职业； (b) 要间隔很长的时间才有征聘机会的职业。 3. 2(a)类员额的职务说明应附加“职业说明”，概述其主要的职务、最低的资格和最好能够具备的补充资格。”</p>	<p>以叙级。 联合国也正在按照上述原则编写一系列“职业说明”。</p>

附件二 (续)

主 题	联检组的建议	公务员制度委员会的建议	大会的决议	联合国采取的行动
		<p>公务员制度委员会所用的职业类概念与联检组所用的不一样：定义各不相同。</p> <p>参看 A/32/30 号报告 (1976) 第 219 段</p> <p>A/34/30 号报告 (1979) 第 184-188 段和附件十一 (职业类分类：全面计划)</p> <p>ICSC/R134 号文件 (1978 年 6 月)</p> <p>ICSC/R187 号文件 (1979 年 7 月)</p> <p>委员会鉴定了 4 级分类：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 职业类</li> <li>- “有关”职业</li> <li>- 工作领域</li> <li>- 专业，但没有指明上述各级分类、资历水平和职业前途之间可能存在的关系。</li> </ul>	<p>- 1979 年：第 34/165 号决议：大会对委员会根据其规约第 13 条和第 14 条的规定采取的行动表示满意。</p> <p>- 1980 年：第 35/214 号决议：大会注意到委员会根据其规约第 13 条和第 14 条所赋予的权力而取得的进展。</p>	<p>联合国曾就级别数目及公务员制度委员会所订的各职业类级别之间无可比较问题向委员会提出了评论。联合国曾试图用委员会的方法对各种职业进行分类。</p>
<p>3. 职务分类</p>	<p>联检组宁可把注意力集中在职业类的制订方面，因此从来没有就制订职务分类制度问题提出过任何建议。另一方面，由于现已实行职务分类制度，因此联检组要求加速完成正在进行的分类工作：</p>	<p>委员会反复研究了职务分类问题：参看委员会年度报告下列各段：</p> <p>218-220 (A/32/30)；</p> <p>309-314 和附件三 (A/33/30)；</p> <p>189-260 (A/34/30)；</p>	<p>- 第 31/193B 号决议</p> <p>- 第 35/214 号决议：大会：</p> <p>“2. 注意到秘书长决定自 1981 年 1 月 1 日起实行职务分类总标准；</p> <p>3. 请委员会、秘书长和接受委员会规约的各组织首</p>	<p>联合国已实行专业人员职务分类制度。一般事务人员职务分类制度还没有完全制订好。但是，所采用的分类制度与公务员制度委员会所主张的有所不同。人事厅表示，执行公务员制度委员会所通过的总标准不</p>

主 题	联检组的建议	公务员制度委员会的建议	大会的决议	联合国采取的行动
	- 专业工作人员职务分类综合计划(1977年底完成) - 一般事务人员职类职务分类综合计划(1978年底完成)(参看联检组报告JIU/REP/76/8号(A/31/264)第33A和B段)	234-258 263-264 和附件十二、十三和十四(A/35/30)。  按照其规约第13条和第14条的规定,这项工作已达到颁布和试验共同制度职务分类总标准(第一层)的阶段。委员会仍在进行编制职等标准的工作(第二层)。	长充分合作,贯彻执行委员会制定的职务分类的共同标准,确保适当考虑各组织的个别情况和需要,并以最节约的方式利用资源;”	仅会有困难,而且需要时间。
二、征聘  4. 从一般事务人员职类升入专业人员职类	大会于1974年原则上核可(1974年12月18日的决定)实行联检组自1971年以来所建议的一般事务人员升入专业人员职类的竞争性考试。有关竞争性考试的细节已于1978年加以规定(第33/143号决议)。 (参看联检组各项建议:JIU/REP/71号(A/8454)第14项建议 JIU/REP/76/8号(A/C5/32/57)第23段 JIU/REP/78/4号(A/33/228)第2项建议 JIU/REP/80/9号(A/35/418)第1项建议)	委员会似乎没有就这个问题采取立场。	- 第33/143号决议第一节第1(b)段:大会指出: “一般事务人员转任专业人员,应以P-1和P-2职等为限,最多可达到这两职等供任命用的全部员额的30%,这种征聘应完全采用竞争性的甄选方式,从至少有五年工作经验和大专资格的一般事务人员中甄选。” - 第35/210号决议,附件三,第10(a)段。	尽管从旧制度过渡至新制度时曾发生困难,但一般事务人员升入专业人员职类的竞争性考试制度现在已经牢固地建立起来(第一次考试于1979年底至1980年初举行,第二次考试于1981年举行。计划今后在P1-P2空缺的30%限度内每年举行一次考试)。



附件二(续)

主题	联检组的建议	公务员制度委员会的建议	大会的决议	联合国采取的行动
<p>5. 实行征聘年轻专业人员的“初级”竞争性考试</p>	<p>1977年以来,联检组再三建议实行征聘年轻专业人员的竞争性考试。 (参看联检组下列建议: JIU/REP/71/7号(A/8454)第3项建议 JIU/NOTE/77/1号第4项和第5项建议 JIU/REP/78/4号(A/33/228)第5项建议 JIU/REP/80/9号(A/35/418)第2项建议) 大会也曾屡次就此问题提出意见(见第三栏)</p>	<p>委员会尚未就此问题表示正式立场。委员会第六届和第七届会议曾对征聘问题进行了初步审议,并“关切地注意到”联检组在JIU/NOTE/77/1号文件内就竞争性考试问题所提出的提案。但是,委员会认为(A/33/30,第327段),“为了改善征聘和职业发展工作,首先必须确定各组织现设职位的性质、类型、级别和期限。”因此,委员会打算按照其工作方案“在稍后阶段处理征聘问题”(参看A/35/30,第289段和附件十六,其中说明将于以后一个尚未确定的日期,根据行政协商会的文件,对“评价程序,包括利用竞争性考试的办法”进行讨论)。</p>	<p>— 第33/143号决议第一节第1(h)段说: “应与有关国家政府协商,在国家、分区域和区域基础上举办竞争性征聘,甄选P-1和P-2职等的工作人员,使秘书处员额的地域分配更加公平。” — 第35/210号决议,附件,第三节,第10段: “P-1和P-2职等的征聘通常应通过竞争性考试。” “应当制定一项过渡计划,期限至1982年12月31日为止,以便在适当顾到公平地域分配原则的情况下,逐步实施竞争性考试方法。 “竞争性考试应在与各有关国家政府协商后,按国家分别拟出。考试应当包含保护甄选办法机密性和客观性的措施,并确保考试的方法顾到联合国各会员国文化和语言的差异。考试应当以至少取得学士学位的候选人为对象,并以联合国</p>	<p>1974年以来,已在五个国家成功地举办了竞争性征聘考试。1980年第35/210号决议通过后,已经实行定期举办竞争性考试办法。1981年,已在两个国家举办了竞争性考试,并将于不久的将来在其他国家举办考试。看来这种程序终于获得普遍使用。</p>

主题	联检组的建议	公务员制度委员会的建议	大会的决议	联合国采取的行动
6. 候选人名册	<p>联检组曾多次建议编制和更好地利用候选人名册。</p> <p>(参看 JIU/REP/71/7 号 (A/8454) 第 4 项建议</p> <p>JIU/REP/76/8 号 (A/C.5/32/57) 第 17 和 18 段</p> <p>JIU/NOTE/77/1 号第 6 项建议</p> <p>JIU/REP/77/4 号第 5 项建议</p> <p>JIU/REP/78/4 号 (A/33/228) 第 3 项建议</p> <p>JIU/REP/80/9 号 (A/35/418) 第 4 项建议</p>	<p>委员会似乎没有对候选人名册问题采取任何正式立场。</p>	<p>一种正式语文举行笔试, 其中包括一项一般性考试。各职业类别的专业考试和面试。这些考试可以由几个国家同时筹办, 但应考虑到每一个会员国所属地地区的任职情况, 于考试前指明分配给每一个国家的空缺数。应拟定一份候补名单, 所有 P-1 和 P-2 员额均应从名单中征聘人选填补。”</p> <p>大会 1974 年 12 月 18 日的决定赞同了候选人名册的原则, 并多次提及这个问题。</p> <p>— 第 32/17B 号决议第 3 段。</p> <p>— 第 33/143 号决议, 第一节; 第 1(c) 段说:</p> <p>“应改善候选人名册的组成, 使名册更具有地域代表性, 更明确地反映秘书处各种职业方面的征聘需要, 并增加名册中的妇女人数; 在补缺之前, 应先从名册中仔细寻找合适的候选人。”</p> <p>— 第 35/210 号决议附件四。</p>	<p>尽管候选人名册已经存在, 但如要有效地加以利用, 仍然必须进行技术改革。在“职业”一词的定义方面所进行的工作, 是朝着正确方向迈进的一步。此外, 目前正在编制一份内部候选人名册。</p>

附件二(续)

主题	联检组的建议	公务员制度委员会的建议	大会的决议	联合国采取的行动
<p>7. 征聘规划</p>	<p>联检组建议：                      1971年—JIU/REP/71/7号(A/8454)第2项建议(制订一项长期征聘计划)                      1977年—JIU/NOTE/77/号第3项建议(简化予测征聘需要的办法并建议公务员制度委员会发表一项征聘需要年度予测)                      1980年—JIU/REP/80/9号(A/35/418)第4项建议(候选人名册使用系统化)</p>	<p>委员会在其第七届会议上审议了这个问题(A/33/30,第318段),表示必须建立“一种全面而长远的人力资源管理制度,以便除了其他作用外能对征聘工作作出事先的规划。”按照其工作方案(A/35/30,附件十六),委员会打算在稍后阶段再行处理这个问题。</p>	<p>大会1974年12月18日的决定无保留地通过了联检组JIU/REP/71/7号报告内第2项建议。                      — 第35/210(1980)号决议附件第二节说：                      “8. 为便于寻找和任用合格候选人,尤其是没有国民任职或任职人数不足的国家国民和妇女,每年应制定征聘工作计划。计划应列出以下各点。                      (a) 按等级和职业大类分列的估计征聘人数的总数据;                      (b) 按照大会有关决议所定指标,这一年内征聘没有国民任职或任职人数不足的国家妇女候选人任职人数所应达到的指标;                      (c) 进行征聘的各种方法,例如竞争性考试、公布或征聘团。                      9. 秘书长每年将向大会报告这项计划的执行情况。”</p>	<p>已于1970年拟订了一项1972—1977年期间的长期征聘计划;但是,该项计划过于复杂,不能适应实际需要。后来,根据有关退休人数的予测和以前各年的征聘统计数据,制订了较为简单的计划。按照第35/210号决议的规定,正在编制一项年度征聘工作计划。</p>

主题	联检组的建议	公务员制度委员会的建议	大会的决议	联合国采取的行动
<p>三. 任用的种类</p> <p>8. 合同的种类</p>	<p>联检组至今未作出关于任用的种类的任何全盘性的建议。不过它曾在1971年报告中建议采用“轮调”制度,以便持有永久任用合同的工作人员,暂时停止在联合国服务,为期至多五年,而可再度受雇为本国公务员(见JIU/REP/71/7(A/8454),建议十三)。</p>	<p>委员会至今未曾深入审议任何不同种类的合同(这项问题在第九和十届中曾约略述及(见A/34/30,第201-207段))。</p>	<p>审阅联合国大会有关这项问题的各项决议可以知道各成员国最初不愿对合同种类的问题采取明确的立场。大会从1945年以来通过了许多关于公平地域分配的决议。在第十届和第二十五届大会期间通过的这些决议中,多数都载有一段建议,要求秘书长增加定期任用人员的比例,在这段期间,定期任用合同的比例(在本组织成立初期,比例极小)从15%左右增加到30%左右。不过,有些决议似乎指出大会也相当赞同长期“终身从业”的观念。例如,第2736A(XXV)号决议第2(b)段指出:“在考虑人选担任职责繁复的职位时,应优先聘用愿意接受终身从业或不少于五年定期任用合约的人员,后者包括试用期间在内”在第2241(XXI)号决议中,大会虽然“确认为秘书处工作的稳定和效率起见,永久及期间较长的定期合同必须占巨大比额, ”,但认为“作为</p>	<p>主管人事厅助理秘书长在一封作为ICSC/R 288号文件附件二的信中,说明了目前联合国在这方面的作法。</p>

主题	联检组的建议	公务员制度委员会的建议	大会的决议	联合国采取的行动
9. 终身从业工作人员和定期任用工作人员的比例	没有具体建议,但联检组在其1971年的报告中曾约略述及这项问题(见JIU/REP/71/7(A/8454)第七章和附件七,1)。	<p>公务员制度委员会在提交大会第三十四届会议的报告中采取如下立场(见A/34/30,第207段):</p> <p>“经认为,长期和定期工作人员的比例必须逐个组织地决定,以期不仅反映各组织不同的职能和需要,而且也反映其自身理事机构的政策决定。委员认为,决定需要长期或定期工作人员的标准包括:职务的性质——持续性的或非持续性的;组织的结构型态;员额的经费来源等。”</p>	<p>目前情况下的一项暂时措施,增加定期合同人员的征聘,特别就发展中国家而言,或有助于实现公平的地域分配”。在第35/210号决议第四部分中,大会回顾“其1959年12月5日第1436(XIV)号决议,其中大会建议,秘书长增加秘书处定期任用工作人员人数的努力,应予继续,并加鼓励”,并注意“联合国系统各组织中定期任用人员的数目有日益增加的趋势”。</p>	
10. 职业观念	<p>在以前的报告中,未曾提出过这方面的定义,但有多项建议有助于这项观念的演进:</p> <p>- 有关各项建议在本表下列各段中引述:职业团体、合同种类、职业工作人员和定期任用工作人员的比例、考绩、升级和保证升迁、职等衔接、轮调、训练和职业培训。</p>	前栏的说明亦适用于公务员制度委员会。	<p>1980年第35/210号决议第一次提到“职业观念”:其要求公务员制度委员会和联检组深入研究这项观念。</p>	下面述及职业的各项组成部分:考绩、训练、升级等。
11. 考绩	联检组的报告(JIU/REP/71/7(A/8454))建议八:新式的定期报告、二级分类、点数评级制度。	公务员制度委员会提交大会第三十四届会议和三十五届会议的报告(A/34/30,第228段,和A/35/30,第266-	没有关于考绩技术的决议。	联合国于1977年2月开始采用新的考绩制度,规定工作人员与其直属主管之间进行对话。

附件二(续)

主题	联检组的建议	公务员制度委员会的建议	大会的决议	联合国采取的行动
11. 考绩(续)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 281段)</li> <li>- 同级评价不应进行,但高级主管应参与评价过程;</li> <li>- 确定评价的目标(与工作有关的、职业发展、通讯、行政)这些结论都是临时的。</li> <li>- 1980年6月16日ICSC/R.216号工作文件中建议:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 预告确定目标的办法</li> <li>- 用强制分布或用应用于每一评价级别的固定百分率或固定范围的百分率或其他方法得出的钟形曲线的评价系统(在标准考绩表中,这项建议受到采纳,其方法是将工作人员划归四个不同的级别。)</li> </ul> </li> </ul>		
12. 升级和保证升迁	<p>1971年,联检组建议由秘书长明确规定工作人员在其职业级别内应当工作的最长、最短和平均年份。“升迁平均率”的观念(联检组的报告JIU/REP/71/7(A/8454)建议一,第d段)。</p> <p>它还建议以训练和职业规划委员会代替任用和升级委员会,</p>	<p>委员会将在以后的会议中审议升级政策。</p>	<p>1974年6月18日的决定核可联检组的建议。</p>	<p>没有采取关于这一事项的行动。</p>

附件二(续)

主题	联检组的建议	公务员制度委员会的建议	大会的决议	联合国采取的行动
12. 升级和保证升迁(续)	<p>以便每一委员会专门负责各自的工作(建议十二)。</p> <p>同一报告内,建议十六建议,资格和等级间应建立明确的关系,并规定四个“资格水平”(基本大学、一级专业经验、丰富专业经验、和管理经验)和改变职等数字上的结构。(一般事务人员晋升专业级别的规定,见本表第4段)</p>			
13. 联接职等	<p>1980年,联检组建议,应请秘书长研究是否可能将若干P-3员额的征聘以竞争性考试的方法进行,尤其是审议是否可能制定P-2/P-3员额类别,并向大会1981年会议提出有关这些问题的报告(见联检组的报告JIU/REP/80/9(A/35/418)建议三)。</p>	<p>公务员制度委员会至今未就联接职等问题采取正式立场。不过,公务员制度委员会秘书处许多文件中一直认为这种联接与职务分类方面所采取的立场不符。</p>	<p>未提及联接职等。</p>	<p>秘书长同意研究采用P-2/P-3员额类别的可能性。</p>
14. 轮调	<p>1978年,联检组建议,在专业人员职类内,应建立服务地点轮调与升级的可能性两者之间的关系(见联检组的报告JIU/REP/78/4(A/33/228)建议四)。</p>	<p>公务员制度委员会指出,职业发展方案使工作人员易于在各组织间或各组织内的各服务地点间进行轮调,尽早规划外派任务,避免临时要求工作人员外调时遭遇的种种困难(见A/34/30号报告,第214(c)段)。</p>	<p>在第33/143(1978)号决议中,大会指出:“应鼓励联合国的专业人员在一個以上服务地点工作,在评定提升时,这种调职期间的优良工作表现也视为一个积极因素。”</p>	<p>联合国已在开始考虑这项建议,不过轮调至今还不是职业计划的组成部分。</p>

附件二(续)

主题	联检组的建议	公务员制度委员会的建议	大会的建议	联合国采取的行动
15. 训练	<p>1971年,联检组建议</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 采用综合训练方案;</li> <li>- 设立训练和职业规划委员会;</li> <li>- 设立征聘前训练方案,训练联合国专业人员成为公共行政、经济及各项专业的及格专家,为情况最差各国公务人员和联合国两者的利益着想(见联检组报告JIU/REP/71/7(A/8454)建议十二和六)。</li> </ul>	<p>公务员制度委员会在其A/35/30号报告中两段说明“管理训练方案”。它“同意管理训练方案应在共同系统的组织内制订的原则”,并建议若干应当作为基础的原则。它提到(A/34/30号报告第217段)将训练课程作为职业发展方案的一个组成部分。</p>	<p>未提及训练事务。</p>	<p>已在努力制订一个工作人员发展方案,但目前的训练方案和联检组建议的方案极为不同,而且将训练系统纳入职业发展系统的工作尚待完成。</p>
16. 职业规划	<p>1971年,联检组建议制订一项工作分派设计制度,并由本组织,对每一专业人员提供个人标准职业计划和为期六年的互相承诺(契约性)以及较长期间的非契约性规定,又设一职业规划股(见联检组报告JIU/REP/71/7(A/8454)建议九)。</p>	<p>在1979年提交大会的报告中(A/34/30,第217段),委员会提出了“职业发展方案的内容”,分七项步骤:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 查明和重估职业需要及能力</li> <li>- 资料交换-职业辅导</li> <li>- 制订试验性的职业计划</li> <li>- 职业计划的结合</li> <li>- 执行职业计划</li> <li>- 审查和评价所执行的行动</li> <li>- 交换资料-评价所采取的职业行动</li> <li>- 一份初步文件(ICSC/R.216,1980年6月16日)</li> </ul> <p>建议标准的印制格式,用以考核成绩和制订职业计划。</p>	<p>1974年12月18日的决定核可了联检组的决定。</p>	<p>1978年:秘书长公报ST/SGB/166赞同设立职业发展委员会。有一个此种委员会—新闻部内—已经设立,并已提出初步报告。不过,职业规划办法目前尚未执行。</p>



附件三

专业人员职类中持有定期任用合同的  
工作人员的服务年数

	至少5年	5至10年	10至15年	15至20年	20至25年	25年以上
联合国	78.5%	16.0%	4.4%	0.6%	0.3%	0.2%
开发计划署	79.4	10.9	5.6	1.6	0.6	1.3
难民专员办事处	94.0	3.0	3.0	0	0	0
儿童基金会	89.1	9.3	0.8	0	0.8	0
近东救济工程处	87.5	12.5	0	0	0	0
劳工组织	73.9	19.6	4.4	0.7	0.7	0.7
粮农组织	76.1	21.1	2.1	0.5	0.2	0
教科文组织	54.9	27.5	14.7	1.9	0.5	0.5
卫生组织	43.3	27.2	13.7	9.1	3.5	3.2
民航组织	81.0	9.5	3.9	1.1	1.1	3.4
万国邮盟	100.0	0	0	0	0	0
电信联盟	62.5	27.5	10.0	0	0	0
气象组织	65.5	24.6	4.9	0	4.9	0
海事组织	54.3	40.0	5.7	0	0	0
原子能机构	63.4	20.4	11.1	5.1	0	0
总协定	85.1	6.4	4.3	2.1	0	2.1

来源：本报告第9段附注中提到训研所研究报告英文本第87页的表格。数据是公务员制度委员会编制的（可能是1975年数字）。

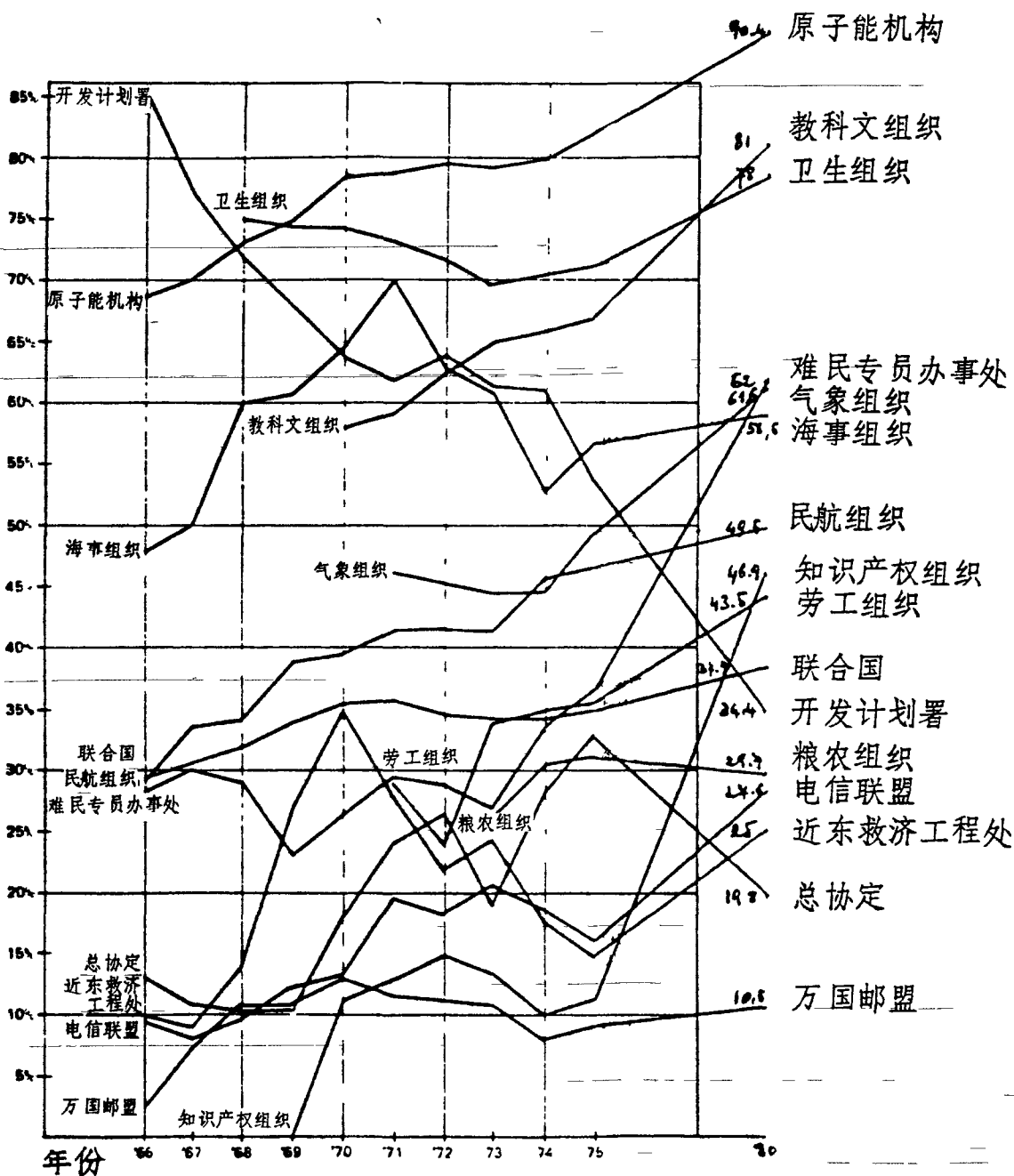
本表清楚显示，有许多工作人员逐次签订定期任用合同，可在各自组织内终身任职。自本表可以看出，四个组织（原子能机构、电信联盟、卫生组织和教科文组织）的工作人员用定期任用合同的方法，就可服务15年以上。原子能机构的数字特别引人注目，1975年定期合同任用的专业人员员额占总数的80%以上（见附件四）。这意味着许多原子能机构的工作人员在定期任用合同的基础上，服务10或15年以上。

使人遗憾的是，本表既未说明定期合同任用的工作人员不再续约后情况为何？也未说明这种合同改为长期合同的比例为何？

附件四

定期任用人员所占百分率的动向

1966 - 1980 \*



\* 本表根据训研所1980年出版的题为“国际公务员：改变中的作用和观念”的研究报告英文本第83页附表编制而成。增订至1980年的数字，根据行政协商会的年度统计数字（ACC/1981/PER/14，表4，英文本，第12页）。

附件五  
若干国际组织的人事制度的基本情况

特性	欧洲经济共同体	经合法组织	欧洲理事会	世界银行	经济互助委员会	联合国
工作人员人数	17,900(包括6,400名专业人员) 委员会: 9,192 (3,700名专业人员) 议会: 2,927(904名专业人员) 理事会: 2,074 (657名专业人员)	1,717(包括649名专业人员)	824(包括538名专业人员)	约6,000(包括2,500名专业人员)	?	12,694(包括3,814名专业人员) *项目人员不包括在内
工作人员职类	A=行政人员 L=笔译、口译 B=行政助理 C=办事员、秘书 D=劳力工人	A=行政人员 L=笔译、口译 B=行政助理、办事员、秘书 C=技术人员、劳力工人	A L B C	单一职类, 共有18级别。(A-Q) J-Q级别相当于专业人员。	两种职类: 专业人员 一般事务人员	P=专业人员 G=一般事务人员
地域限额	只限于A1和A2级(主任和处长)	无严格限额规定	有限额规定, 但仅严格用于“政治任命”的职位(A6、A7, 副秘书长)	没有限额, 但以尽可能广泛的地域考虑进征聘。	有非常严格的限额。	有限额。

特性	欧洲经济共同体	经合发组织	欧洲理事会	世界银行	经济互助委员会	联合国
任用种类	长期任用的百分率极高(依照该组织数字,占85%至90%)。在长期任用之前,A级工作人员有为期9个月的试用期间,其他工作人员的试用期间为6个月。极少借调	长期任用占60%以上。通常以定期合同任用2-5年后授予长期任用合同。借调不多(约占5%)。	A和L级工作人员试用2年,B和C级工作人员试用1年后,通常均以长期合同任用。 由于预算上的考虑,有若干定期任用合同。有若干借调人员。	工作人员试用一年后,百分之五十五给予长期任用合同。定期合同通常循个人的要求(如借调)给予。	所有工作人员都以定期合同任用,为期4年(通常续约一次)。	62.3%长期任用。 37.7%定期任用(专业人员)
征聘方法(专业人员)	多数征聘采用竞争性考试(笔试+口试)(95%工作人员)。5%工作人员是特别征聘的专家。高级人员可能用政治任命方式征聘。	在规划阶段低级别工作人员用竞争性考试征聘。 外来和内部人选同时考试	征聘“低级别”职位人员和L和B工作人员,定期举行竞争性考试(笔试和口试)。用竞争性征聘办法甄别各级外来和内部人选;举行笔试或在适当情况下举行面试。	定期(一年两次)以竞争性选用程序(一系列面试)征聘年青的专业人员(年青专业人员方案)。所有级别都可征聘(原则上不征聘50岁以上的人)。 内部人选优先考虑。	在分配给每一个成员国的员额和级别的范围内,工作人员根据成员国的提名任用。	用竞争性考试征聘语文工作人员。用竞争性考试征聘低级别专业人员的情况愈来愈普遍。 征聘所有级别的人员。内部人选优先考虑。
职业类	征聘专业人员,举行共同体每一活动领域个别竞争性考试(笔译、口译、经济人员、行政人员、总务人员等)。			确定约20种“职司类别”(经济人员、财务分析人员、电子计算机专家、债务专家等)职类联接级别因类别而异。		

特性	欧洲经济共同体	经发合组织	欧洲理事会	世界银行	经济互助委员会	联合国
其他职类的工作人员改叙专业人员同职类的办法	经过年度竞争性考试 B 职类的工作人员可升为 A 职类的工作人员, 但不得超过 A 7 和 A 6 缺额的 10%。	可能调升, 但无竞争性考试。	B 职类工作人员在某些情况下可参加对外征聘竞争性考试, 升入 A 职类。			经过年度竞争性考试 G 职类工作人员可升 P 职类, 但不得超过 P-1 / P-2 缺额的 30%。
联接职等	两类联接职等: A7 / A6 (行政人员) 和 A5 / A4 (一等行政人员)。工作人员从第一类联接职等改第二类联接职等必须改变工作。	A 2 和 A 3 级联接。工作人员可以 A 1 级任用 (虽然没有 A 1 级员额), 因此, 在任职初期可升级两次, 无需改变工作。	所有 A 2 和 A 3 级都联接。	70% 的专业人员职位都牵涉到 3 级联接职等。工作人员升任“管理”职位时改变工作 (结构性升迁)		无
职务分类	无	有	有 (不完全)	有		有

附件六

职等的联接

(摘自联合检查组1981年5月7日向国际  
公务员制度委员会提交的“第1号工作文件”)

(.....)

A. 职等的联接及其在职业发展方面的作用

5. 职等的联接系指划定跨越两个职等的职务的范围，以便有关的工作人员在若干年后能从一个职等提升到另一个职等(例如，确定为P—2 / P—3或P—3 / P—4的职务，等等)。因此，一个在职务上已经积有经验的工作人员，可以执行同样的职责。这种划定范围的目的即是能使一些工作人员保留在同一职务上，譬如说八年至十年，执行同样的职责，而又有可能得到提升。

6. 职等的联接能使以“职务等级”原则为基础的职务分类制度，配合在一个组织内合理的职业发展。应用比较精确的计算方法的职务分类制度，如公务员制度委员会通过其“总标准”推荐的那种，如果运用得过于刻板，就可能使职业发展非常困难。委员会向第三十四届会议提交的报告中(A/34/30)承认存在着这种困难，它说，“职务分类的效果……在特殊情况下也可能妨碍职业发展”(第225段)，“决定各种职务间的职业道路并不意味着保证个人能够沿着这些道路前进”(第222段)。

7. 运用得过于刻板的职务分类制度中的职业发展，犹如大家所知道的抢座位游戏，参加的人必须拼命抢任何一个空座位，以免抢不到而输掉。这种制度靠的是机会而不是组织，因为不可能预见哪个职位将会空缺，此外，这种制度还可能导致职务变动过于频繁，使一个行政单位不可能留住一个已经取得宝贵工作经验的工作人员继续工作一段合理的时间。

8. 职业发展在某些情况下无疑应该促进不同行政单位间工作人员的轮换，但是这种轮换必须有组织地进行，按照各部门的需要和工作人员的训练要求，而不是按照自动调整的方法，不加区别地适用于一切类型的职务和一切职位。轮换计划必须按照不同类型的职业而有所不同。有些职业绝对需要能把同样一些工作人员留在同样一些职务上工作，譬如说十年，因此，无需更动职务就能给他们以提升的规定是合乎这些职业的需要。

9. 我无意在此提出一张关于这类情况的完整清单，但可以举出一些例子。它们基本上是在一个部门取得可供同一职务在超过从一个职等提升到另一个职等所需平均期限的期间内加以利用的具体经验的那些职务。这主要发生在征聘具有良好的理论知识、适当的学识背景，甚至还有一些专业经验，但在必须履行的职责方面却没有具体专业经验的年轻人充任的职等方面。经过一两年，他们对一个国际组织范围内有关部门的问题取得知识和经验之后，通常达到具备履行这些职责的全面能力的地步，此时，虽然需要的是，能够在同一职务上继续使用他们若干年，能在他们该提升时就予以提升，而不要等同一部门中在更高一级职等假定有空缺。欧洲经济委员会中负责木材问题的干事的具体专业经验，或贸发会议中负责有关无形贸易或海上航运问题的干事的具体专业经验，只有在处理这些问题的部门才能取得在别处几乎是无法取得的。这是一个复杂的整体，其中包括对各国际组织对这些问题所持态度的了解，各国在这方面正在考虑中的政策的各种详情和各代表团就这些问题所进行的各种研究。多数实质性部门中的大多数 P-3（或 P-4）职位，需要这类具体的专业经验，不管任职者是研究干事、经济事务干事、社会事务干事、政治事务干事，还是工业发展干事。在纯行政工作方面，情况同样是如此，预算干事、征聘干事或人事干事的职责，如果要真正有效地得以履行，也需要同一类的经验。

10. 凡看来需要在同一职务上保留某一工作人员继续工作，其期限超过提升到较高职等的正常的等待时间，在较高职等方面可能也有同样性质的特别需要。因此，P-3 / P-4 或 P-4 / P-5 职位，在某些情况下，可能解决这类情况所引起的问



题，但可能性要一项职业开始时的职位情况为小。

11. 总之，一般说来，由于在职业道路上需要提供一种可能性，把一些工作人员保留在同一职位上担负同一职责，其期限超过从一个职等提升到另一个职等的平均期限，看来联接职等的概念是合理的。

#### B. 职等的联接同公务员制度委员会已取立场的一致性

12. 公务员制度委员会采取赞成以职务等级原则为基础的职务分类的立场，同职等的联接办法绝不违背。草拟符合他们判断为其人事需要的职务说明，是各有关部门负责人的事，他们有权使用这种办法来执行他们的工作方案，而不是那些主管职务分类人员的事。因此，凡认为在某些情况下需要把工作人员保留在同一职责上，其期限超过从一个职等过渡到另一个职等的平均期限的每一个部门负责人，都可以草拟职务说明，这些职务说明需要理论知识最少，但需要随着职务本身所需的经验而逐步增加的具体的专业经验。我认为，职务分类的原则似乎并不含有同这种灵活度绝对相反的因素。

13. 一般地说，“按征聘条件”而言，作这样的规定就足够了，即依照委员会的总标准确定并叙级为 P-3 的职位，可以用 P-2 来填补。因而这种办法是推广一种被认为是十分正常、可以接受的相当普遍的做法，即对 P-3 职位任用 P-2 职等的工作人员并按 P-2 叙薪，对 P-4 职位任用 P-3 职等的工作人员并按 P-3 叙薪等等。

14. 总之，职等联接制度非但不违反职务等级原则，而且相反地，为了使各组织的利益同工作人员正常的职业发展相结合，提供了不可或缺的灵活度；事实上，它把人员等级办法的优点引进了分类制度，但却没有那种办法的缺点。

#### C. 职等的联接与财务管理

15. 如果某些条件得到尊重，职等的联接就有可能使各组织的财务管理得到改进。在目前的职务分类制度中，各组织的任用和升级委员会原则上已经批准的一个

升级能实现之前，需要在更高一级找到一个空缺，这在许多情况下，使得各部门的负责人想尽各种借口建议将职位改叙，或设立高级职等的新职位，以期能使他们的工作人员得到升级。这种现象发生得十分频繁，结果对各组织的尖塔形的职等结构产生了永久性的膨胀影响。

16. 这些现象往往由于正当的考虑所致。职务分类制度不能使某一职位的任职者在正常应该得到升级的时候顺利地得到提升，特别是在某一具体行政单位可以利用的职位范围有时很狭小的情况下。因此，一个部门的负责人希望把一个有用的、甚或对正确执行一项方案不可或缺的工作人员留住，从这种堵塞的情况下寻求出路，那是正常的。但是，遗憾的是，唯一可能的解决办法，应该是根据一个特别假设的借口对某一职位进行改叙或设立一个新职位。

17. 相反，职位的联接倒对这类情况提供了一个解决办法，因而使得有可能减少对尖塔形职等结构的膨胀影响。但是，必须尊重一个基本条件：联接的职位永远应该由两个职等中较低的职等来填补。

18. 然而，这个条件很容易实现。只要制定一条规则就够了，即在 P-2/P-3、P-3/P-4 或其他联接的职位中某一任职者由于某种原因（调职、退休、死亡等）离开该职位的情况下，接替他的工作人员必须从起点的那个职等开始，即 P-2/P-3 的职位由 P-2 替补，P-3/P-4 的职位由 P-3 替补，等等；唯一允许例外的是，调任该职位的工作人员已经有了较高的职等。这是保证机构正确履行职责的一个基本条件（不管在同一个行政单位里未必会发生的许多这类职位的任职者同时离职的情况下，可能对各部门有多少妨碍）。

19. 如果各组织遵照公务员制度委员会和联检组就此问题所提出的集中建议而采用或制订联接职等的制度，应该认识到，制订这些职位只能把较低的职等同各组织现有的职等联接起来。这就是说，例如，如果一个组织决定设立新的 P-2/P-3 职等，那只能改变现有的 P-3 职等（不是 P-2 职等），如此类推（设立 P-3/P-4 职等只能改变 P-4 职等，等等），适用于所有有关的职等。此外，这些决定在最近将来会导致节省费用，因为所有这些职位的新任职者都将以较低的职等征聘。

( ..... )

附件七

任用形式

(摘自联合检查组 1981 年 6 月 8 日向国际公  
务员制度委员会提交的“第 3 号工作文件”)

(.....)

定期合同的.....概念.....包括行政方面的一系列现实情况，而且不无含糊不清之处。同样条件适用于“真正的”定期合同（当事人签约时知道，他的合同不会续签）和“虚假的”定期合同（当事人可以认为，他的合同多少可以肯定会定期续签）。

(.....)

从法律角度看，这两种情况在补偿金办法方面现在只有极小的差别（参看《联合国工作人员细则》109.3 和 109.4，以及《工作人员条例》附件三）。另一方面，工作人员的心理状况视情况而有所不同，（在他未能满意地履行其职责时不能对他施加真正的处分，）他对长期合同是否有把握，或者，在现有合同期满结束时，他是否会处于另找工作的危险境地。

此外，目前给予长期合同或定期合同使用的标准，并不受非常严格的细则的约束，而且并不考虑到有关工作人员的工作质量、才干和对职责的忠诚。

例如，在联合国，考虑的是“秘书处的需要”，职位的类型，征聘时候选人的条件和特点，以及或许是最重要的，国籍（如为初签合同）。此外，长期合同原则上是不准给予借调人员或五十岁以上的人员的。

除了有关工作人员个人特点的后一种限制以外，这些标准的执行实际上常留有某些值得斟酌的余地。

在这种情况下，这些方法往往不能（虽然希望能）成功地把任何工作人员都可以正当要求的职业保证同需要创造一种能激励工作的气氛配合起来。因此，需要规

定有助于更有效地满足这些要求的细则。

( ..... )

联合检查组同意国际公务员制度委员会的意见，原则上可以同意联合国系统内各国际组织的人员编制应该包括一定比例的长期从事人员，其余的根据有限期的定期合同征聘。但是比较困难的是：

—— 制订规定这两类人员间比例应该根据的标准，尤其是，

—— 为这两类人员，特别是长期从事人员，确定他们所概括的人员的类型。

( ..... )

从法律观点来看，现行的长期合同和有限期的（可续签）合同之间的主要差别如下：

—— 要解雇长期合同的持有者，必须发给一笔补偿金，联合国所发补偿金（《工作人员条例》条例 9 . 3 (b) 和附件三），等于若干个月的薪金，月数大致相当于工作的年数（工作 15 年或 15 年以上者，最高数额是 12 个月的薪金）；

—— 定期合同的持有者，如果规定期届满时不续签，则无权领取任何补偿金。如果其合同在执行过程中终止，他显然有权领取补偿金。如果这类合同的持有者工作少于 5 年，补偿金按任期未满时间，每月发一星期的薪金计算。工作 5 年以上者，计算方法非常类似长期合同持有者解雇补偿金的那种计算方法。

这就清楚地表明，只要定期合同续签超过了 5 年，长期合同和定期合同间实际上就没有差别。

( ..... )

对各类合同的优缺点，也有各种不同的看法，取决于应该有一个什么样的国际公务员制度这个总的思想。在这方面不同的思想立场，特别是在社会主义国家和西方国家之间，是众所周知的。这并不是说，如果在会员国间关于各类合同间的适当

比例的谈判中要讨论对这问题的各种立场，这些立场就一定是不可调和的。

在这些谈判中需要考虑的技术问题看来是：

(a) 赞成真正有限期的合同占重大比例的论据：

——需要征聘在某些领域具有最现代技术的详细知识的工作人员或其服务不再能用于其他方案的专家，进行有限期的工作；

——方案需要改变，涉及解雇工作人员的问题；

——尊重地域分配限额（降低任职人数过多的国家的工作人员比例）；

(b) 赞成借调合同有一定比例的论据，多少与赞成真正有限期的合同的技术论据相同，补充论据是，有这样的好处，能在各个国家当局或各种机构或各种大学训练联合国系统具有良好学识的工作人员，从而促进国家公务员制度和国际组织间的关系；

(c) 赞成长期合同占重大比例的论据：

——职业保证和保证工作人员职业的合理发展；

——胜任工作的才干，特别是在构成秘书处骨干的各专业部门的工作人员对联合国及其系统所具有的学识。

一般引用的其他论据有，长期合同是国际公务员制度独立性的唯一保证，或者另一方面，有限期的合同是唯一对国际公务员有激励其工作作用的合同。这些论据可以任意作出一种政治解释，至于它们是否合理，本说明不拟表示意见；这里只试图说明这些论据在全面的技术问题范围内的相对性质。

( ..... )

各类合同间的适当比例，不得任意决定；应该根据对实际需要作出正确的技术分析，但归根到底，它将是反映会员国意志的政治谈判的结果。这就是说，任何纯技术机构都不能严格确定适当的比例，而且谈判的范围相当广泛。看来这方面应有下述的重要考虑。

适当比例的技术决定应按每一个职业部门进行，或者无论如何得按职业类的每一个主要类型进行。关于长期从事人员的论据依情况各有不同，例如，这要看这个部门是涉及翻译人员、一般行政人员、统计人员、图书馆管理人员，还是法律干事。

按这些类别的每一类而言，应该重视其成员和每个组织的部或司的负责人关于职业人员或借调人员的论据，目的是为了各有关部门的业务能最有效的进行。但是，可以具体地说，如统计人员，应该可以同各国的统计厅处相当广泛地利用借调合同，或许要比翻译人员的情况更为容易些。关于一般行政人员，如果借调协议是同许多国家当局，特别是同它们的各个部（财政部、铨叙部、行政问题公共研究所、财政监督机构、审计机构，等等）签订的，那么，四类合同间的比例，或许也能对借调合同留有比目前大得多的余地。

为了能对制订比例作出决定，应该要求各个组织的秘书处进行技术问题的研究，对每一职业类提出方案。会员国间可以参照这些方案进行谈判，作出最后决定。

-----