



大会

Distr.
GENERAL

A/49/219
4 August 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十九届会议
临时议程* 项目108

审查联合国行政和财政业务效率

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递联合检查组题为“争取联合国秘书处一项新的考绩制度：成功执行的要求”的报告(JIU/REP/94/5)。

* A/49/150。

附件

争取联合国秘书处一项新的考绩制度：

成功执行的要求

哈利勒·奥斯曼编写

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
简称		4
执行摘要、结论和建议		5
一、 导言	1 - 5	8
二、 联合国系统内的业绩评估	6 - 29	9
A. 国际公务员制度委员会	7 - 14	9
B. 行政问题协商委员会	15 - 19	12
C. 本系统各组织	20 - 29	13
三、 秘书处的经验	30 - 65	16
A. 以往的努力	31 - 46	16
B. 现行制度	47 - 56	19
C. 大会的压力	57 - 65	22
四、 提议的新秘书处制度	66 - 74	24
五、 成功实施新制度的条件规定	75 - 158	26
A. 基本先决条件	79 - 102	27
1. 更广泛的交代责任制度： 管理和组织文化	79 - 91	27
2. 最高领导层和管理当局的决心与支持	92 - 94	30
3. 管理人员/主管人员的关键作用	95 - 102	31

目录(续)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
B. 关键的实施要素	103 - 136	33
1. 授权、任务声明、工作方案和标准	103 - 111	33
2. 评等、比较、奖励和惩罚	112 - 123	35
3. 业绩管理和系统实施的责任	124 - 136	38
C. 困难和调整	137 - 158	41
1. 培训	137 - 141	41
2. 时限	142 - 147	42
3. 资源	148 - 158	43
注解		46
附件		53

简称

行政协调会	行政和协调委员会
行政协商会	行政问题协商委员会
方案协调会	方案协调委员会
行管部	行政和管理部
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
管理系统	综合管理资料系统
联检组	联合检查组
人力厅	人力资源管理厅
开发计划署	联合国开发计划署
人口基金	联合国人口基金
儿童基金会	联合国儿童基金会
气象组织	世界气象组织

执行摘要、结论和建议

大会在1993年12月第48/218号决议中非常果断地要求“至迟于1995年1月1日前建立一套透明而有效的责任制度”。大会又指明这套制度应当包括“对所有官员的考绩”。

多年来联合国曾设法评价/评估其工作人员的业绩,可是工作人员、行政当局以及近年来大会对该进程表达强烈的不满。为了响应联合国秘书处的要求和回应会员国和大会在1993年底表达的关注以及作为联检组对秘书处和联合国系统的责任和监督问题的持续工作的一部分,联合检查组决定调查这种情况。

本报告目标是阐明一些关键问题和从过去经验中吸取的教训以及确定所需的行动,帮助确保新的秘书处考绩制度,最后能够提供联合国非常需要的有效制度。

考绩工作非常复杂和棘手,可是在过去十年,很多组织对于什么是可行的和什么是不可行的吸取了宝贵的经验,同时对于确定和使用以业绩为基础的制度作出了很大进展。然而,联合国秘书处却没有参与这个进程。

检查员发现在过去17年为建立秘书处健全的考绩制度作了五种不同的尝试。可是,尽管对制度作出了一些改进,由于秘书处未能成功地执行这些办法,所有这些尝试均告失败。在考绩文书工作上花了大量时间和精力,不幸的是,如很多多年来参与工作的人不客气地承认,该项考勤制度只是虚有其表而已。

秘书处过去和目前的考绩努力均告失败,这是因为它们主观地衡量工作人员的性格和特点,而不是衡量他们实际的业绩和工作表现。目前执行的制度不但给予含糊的评定结果,而且还几乎对所有工作人员给予“杰出”或“优良”的评定。这点使该项制度对于升级、安置和其他事业发展目的毫无意义。工作人员的事业随着偶而的升级和资深薪级稳定的增加工作下去,不受实际工作的影响。

这项制度是有机能障碍的;因为它对于杰出的表现没有给予奖励或认可,对于效率低、平庸或缺少干劲的工作人员不采取制裁或纠正行动。

为改变秘书处考绩制度最近的实质性作法发生在十年前。从1986年开始到上文的1995年1月最后期限终止,大会必须逐步施加压力才逼出一套新的制度。目前秘书

处正在第六次准备试用和建立这套制度。

所有国际组织、事实上所有公共组织目前都承受很大压力来有效运作和妥善地利用其稀有的资源。自1992年以来,大会、秘书长和最近的联检组和其他的报告已一再强调:联合国必须紧急地以一种更为朝气蓬勃和灵敏的组织文化取代其陈腐的官僚习俗。在政治、经济和社会发生翻天覆地的变化、联合国必须在全世界行使更大规模的、生死攸关的任务的时代,这点尤其相关。

检查员认为组织像人一样必须设法从错误中吸取教训。合理和透明的考绩和业绩管理是建立一个更有效的联合国和加强联合国信誉的重要因素。在过去不能有效地执行这项制度后,秘书处现在必须雄辩的证明这次能够建立和应用经管责任和优质的业绩作为整个组织的日常业务优先事项。

新考绩制度之所以更加重要是因为它:(a) 是新的经管责任和负责制度的一个组成部分;(b) 改变主管-工作人员关系的基本性质;(c) 特别是对整个联合国秘书处的组织气氛作出根本的改变。根据旧的考绩制度,好的业绩或坏的业绩根本毫无作用。可是现在业绩、成果、完成方案任务和目标必须成为各级工作人员工作的中心成分。

建议1. 为了建立和不断增强新的考绩制度,秘书处和大会必须非常仔细地监测新制度的发展和执行情况(尤其是在其初步阶段)(第89-91段,第135和136段)。他们又必须保证该制度包括以下的成功要素。

建议2. 为了充分支持组织文化进行这种重大变化的需要,秘书长必须:

(a) 采取果断的行动建立、执行和逐步改进广泛的新的经管责任和负责制度,因为这是支助新的考绩制度的适当运作所必需的(第79-89段);

(b) 保证对新的考绩制度给予高度明确的、持续不断的、上层管理的承诺和支助,特别是克服过去考绩工作的不佳记录和可以理解的是,工作人员对其的消极态度(第92-94段);

(c) 为整个秘书处的所有管理员/主管订立明确的指导和作用以及特别训练,使

他们能够有效地执行他们重要的新职责进行工作规划、不断与工作人员对话、以结果为指导的文化和管理交给他们的人力资源和财政资源(第95-102段)。

建议3. 为了在整个秘书处适当执行新的考绩制度的重要技术部分,秘书长应:

(a) 对棘手但必要的任务给予高度优先,即建立一个联接任务、目标、战略、工作方案、个别工作人员业绩协定和标准的综合制度,作为完善的工作人员考绩和更有效的通盘方案业绩的基础-秘书长必须作出一项任务声明(第103-111段);

(b) 确保客观、明朗、鲜明和公平的评级,特别注意试用工作人员,利用新的考绩报告作为安置和升级决策的关键投入,并响应大会关于对工作表现差者坚决制裁的呼吁(第112-123段);

(c) 成立一个正式的、专职的单位适当执行高度优先、大规模的管理项目(考绩制度肯定是属于这种项目),并在将来执行业绩管理任务和系统改进,包括以前要求但没有执行的向大会每年汇报的工作(第124-136段)。

建议4. 为了在一种组织环境(目前的环境显然不能胜任)适当地实行新的考绩制度,大会和秘书长应考虑:

(a) 为新制度订正和扩大工作人员训练计划,以保证所有秘书处工作人员了解和接受新的制度而不是在没有充分资源情况下继续急于在1994年12月之前完成培训(第137-141段);

(b) 根据其他组织宝贵的经验以及认识到新的制度对联合国的组织文化来说是一种很大的变化,将1995年作为引进新制度的一个过渡年份,以便能够尽可能牢固地建立这项制度,特别是因为它需要得到尚未设立的其他经管责任和负责单位的支助(第142-147段);

(c) 提供新制度所需的额外财政资源,这些资源可以来自延迟工作人员薪酬的增加,临时调拨作上述紧急训练目的,将来只有根据当初为此建立的、以业绩为基础的根据提供这些增加(和节省未来的管理培训经费和/或达到节约)(第148-158段)。

“雇用是专业活动管理作出的最重要决策；
开除和惩戒是最痛苦的决策，可是
考绩可能是最棘手的决策。”¹

一、导言

1. 大会在1993年12月向秘书处下达了极为明确的指示。在审查了联合国行政和财政业务后的一项决议题为“改善联合国的管理”的一节中，大会表示它

“4. 赞同方案和协调委员会的报告第243-245段所载关于至迟于1995年1月1日前建立一套透明而有效的责任制度的建议；

5. 请秘书长参照联合国系统内外的相关经验，在责任制度内列入下列组成部分：

- (a) 确立方案执行的明确责任，包括制订业绩指标作为质量管制措施；
- (b) 建立机制确保方案管理员负责有效管理所分配到的人力和财政资源；
- (c) 按目标和业绩指标对所有官员、包括高级官员进行考绩；
- (d) 切实培训工作人员负起财政和管理责任；

6. 请秘书长通过方案和协调委员会及行政和预算问题咨询委员会向大会第四十九届会议提出一份关于该制度设立情况的报告。”²

2. 联合检查组特别是在其很多关于内部评价制度和申报的报告中³长期关切联合国的业绩和经管责任。不久前，联检组在1993年9月发表了一份关于秘书处经管责任和监督的报告⁴（上述决议引述，大会仍然在审议）。此外，联检组目前正在完成一份关于整个联合国系统的经管责任和监督的报告。1994年的联检组工作方案又包括了一项关于联合国秘书处的人力资源管理、经管责任和妇女提升而发表的报告。⁵目前进行的其他两项联检组审查涉及联合国征聘、升级和安置程序以及联合国系统内的工作人员-管理当局关系。

3. 检查员进行这项研究，(a) 因为考绩是秘书处通盘的经管责任和负责制度

的非常重要成份；(b) 联合国秘书处要求进行这项审查；(c) 因为一些会员国的代表团1993年底在大会上对秘书处考绩程序的现状和适当性表示严重关切。

4. 特别是参照联合国系统其他组织的有关积极的经验,该研究的目标首先是审查过去秘书处的考绩经验。然后检查员阐明必需采取的行动,以保证这次新的制度的执行方式能够保证联合国得到非常需要的有效和充分运作的考绩制度。

5. 检查员审查了过去、现在和拟议的秘书处考绩程序的现成文件。它还审查了很多关于考绩主题、问题的很多文章和报告以及来自联合国系统内外的经验。他与秘书处和其他官员、工作人员和工作人员代表、机构间秘书处、其他联合国组织和联合国系统其他组织的了解情况的官员讨论了该问题。他又详细调查了日内瓦100多名秘书处工作人员的档案,以评估现有的考绩制度的格局和问题。他愿意向所有那些提供意见和专门知识的人表示感谢。

二、联合国系统内的业绩评估

6. 联合国秘书处在采取新的业绩评估制度之际,正好整个联合国系统已经取得了许多惨痛的经验教训,因此这些努力也从中得益不少。本章摘述秘书处新制度的三个重要知识来源。

A. 国际公务员制度委员会

7. 国际公务员制度委员会在最近的一次报告中指出:

“在人力资源管理领域中,被谈论最多的领域也许要算业绩管理领域,即与如何准确和客观地评价/衡量工作人员的业绩,以及如何利用这项资料来提高个人和组织的业绩的有关各项问题”⁶

8. 公务员制度委员会应当是很清楚的。过去十五年来,它一直在联合国系统内编制现况报告和分析这个问题。这些报告包括1980年关于本系统内业绩评估技术的第一份综合研究和一套初步原则。(大会将新过程称为“业绩评价”,而秘书处则

称之为“业绩评估”制度。检查专员在本报告中不加区别地使用这些术语,而且其含意也包括上文公务员制度委员会对“业绩管理”所下的较广的定义。

9. 公务员制度委员会进一步对业绩评估政策、形式和有关问题进行了研究。1987年,它印发了一份更完整的关于业绩评估的原则和有关准则的说明。后来,它又探讨如何增强积极性和提高生产力的问题,以及将业绩评价同承认功劳相联系的问题。⁷

10. 公务员制度委员会最有用的报告也许是1993年3月印发的那一份报告。对于想了解业绩评估、各项制度以及联合国系统内的问题复杂性的人来说,这是必读之物。该报告摘述本系统根据其在1987年制定的十一条原则和准则进行各项组织活动的现况。⁸(此外,公务员制度委员会也提供有关其他国际政府组织的业绩评价做法、国家公务员制度以及公营部门的制度和趋势的资料)。⁹

11. 公务员制度委员会接着分析经常发生的与业绩管理有关的问题,同时提出一些结论和建议今后行动时间表。在这后一章节,公务员制度委员会还查明某些经常发生的问题,并讨论关于解决这些问题的一些方法:

问题1: 如何消除业绩评估所受的压力:建立支助系统(即综合性通盘管理框架以及同其他构成部分的联系:职业发展和规划;征聘;培训;安插等等);

问题2: 如何使主管人员更认真地对待业绩评估工作(将它列入主管人员的工作计划和评价他们作为主管的业绩);

问题3: 更有效地区分不同级别的业绩(这是许多系统的致命弱点--因此实施集体评分以求一致性);

问题4: 给不同级别的业绩提供更有意义的结果:平等对差别(按业绩付工资制度或以功劳为依据的工资制度;业绩优越有奖,业绩很差将予查明并处理)。¹⁰

12. 1993年6月公务员制度委员会的另一份重要报告重申1987年的那一套原则,并根据上述分析和为了适当强调职务制度,集中注意这些制度的应用问题,并反映迅

速演变中的领域正在出现的趋势。所引进的重要新因素是：

“ (a) 更加集中注意联系业绩的管理环境的重要性,在这个环境里,高级管理部门确定如何加强业绩评估和管理的信誉;

(b) 更多地强调这个制度必须有充分的透明度和在各个级别上了解这个制度;

(c) 坚持必需对各种级别的业绩进行客观和严格的评估;

(d) 引进工作能力概念(即适用于工作群体的关于知识、技术和能力的通用标准),作为以任务为依据的业绩评估计划的补充”。¹¹

13. 检查专员愿再援引公务员制度委员会在1994年5月重申的业绩评估原则,作为查明成功的业绩评估所涉及的关键问题的最简洁的方法:

“与业绩评估目标有关的原则”

原则1. 业绩评估是一项管理工具,但不能取代良好的管理。

原则2. 本组织的业绩评估目标应在一项制度选定或制定好之前就定好:所采用的过程和程序应与这些目标相符。

原则3. 业绩评估的目的应为所有有关人士所了解。

原则4. 业绩管理和评估对于主管人员来说必须是重要的和有意义的。

原则5. 对本组织的有效运作有重要意义的、客观的、以业绩为依据的工作任务应尽可能成为评估工作的基础。如有可能,还应发展适用于工作人员所属的工作群体的工作能力,以支持这些工作。

与业绩评估程序有关的原则

原则6. 业绩评估过程应与所要达到的目的相符,并应尽可能简单。

原则7. 每一项工作或任务的业绩和优先次序标准应由主管人员确定,并在评估期间开始时通知工作人员。

原则8. 业绩评估制度的结构应使工作人员和主管人员之间能对预期的和实际的业绩进行明确的意见交流。

原则9. 业绩评分应做得客观和准确。

原则10. 评估时间安排应尽可能同它想达到的目的相一致。

原则11. 应有一个自动过程来审查和核准业绩评分,但是业绩评分本身通常不能加予反驳,也不能抱怨。同时,重要的是,如果据控发生歧视或不符合既定程序的情事,应确保工作人员享有适当程序的权利受到保护。

原则12. 不同水平的业绩必须有主管人员和工作人员都知道的不同的后果”。¹²

14. 检查专员在本报告第五章还会再来谈论许多这些要点,他认为这些要点是秘书处业绩评估制度取得成功的必要条件。公务员制度委员会在1994年6月至7月本报告定稿之时举行的第四十届会议上进一步讨论了业绩管理问题。¹³

B. 行政问题协商委员会

15. 行政协调委员会(行政协调会)的行政问题(人事和一般行政问题)协商委员会也一直在审议业绩评估问题,时间也几乎有公务员制度委员会那么久。它们的工作虽然反映其不同的作用,但大多数都是密切相关的(行政协商会由本系统各组织的代表组成,而公务员制度委员会是一个独立的技术机构,负责整个系统)。例如,行政协商会在1981年第一次组织一个业绩评估工作组来审查公务员制度委员会的文件,并确定了本组织的立场以供进一步讨论。¹⁴

16. 从那时候起,行政协商会就一直继续这项工作,特别是讨论业绩评估的培训工作。在1993年夏季,行政协商会提出了新倡议,这项倡议于1993年底和1994年初在行政协调会内和同公务员制度委员会一起讨论。这项倡议和战略的目的是“提高联合国系统的效率和责任”,加强本组织的管理能力,并强调

“所有提案的核心部分都是建立评估管理文化。”¹⁵

17. 行政协商会注意到,会员国的经验清楚表明,管理能力是关键,是审查主管人员的业绩以及工作和任务的业绩这样一个严格制度的核心。它认为与整个系统的主管人员的业绩评价工作有关的原则如下:

(a) 严格评估主管人员的业绩,作为业绩管理的关键部分,包括一个有效的联系业绩的工资制度;

(b) 最高管理部门致力于建立这类业绩评估制度;

(c) 以预先确定的面向结果/产出的目标以及所要求的管理能力为依据的管理方面业绩;以及

(d) 根据业绩评估对联系业绩的工资、合同状况、升级、培训和发展作出决定。

18. 行政协商会建议评估五种不同级别的业绩。为了在评分上避免“政治”和其他不一致的因素,行政协商会还建议采取新作法,以便最大限度地确保业绩评估的客观性和透明度,采用以下一种或结合多种办法:自我评估、同事审查、主管人员审查、下属对某些管理能力的审查,和/或业绩审查理事会或委员会的审查。¹⁶

19. 行政协商会在第十八届会议上讨论了这些建议,(其中包括业绩管理专题讨论会和若干背景文件¹⁷),并于1994年2月至3月向公务员制度委员会提交了建议概要,1994年6月还继续在讨论。

C. 本系统各组织

20. 上文已经讨论的公务员制度委员会的1993年3月状况报告包括大量资料,说明整个联合国系统各组织为加强和改善它们的业绩评价过程而采取的行动。公务员制度委员会不仅强调所采用的方法的复杂性,而且还强调其多样性。

21. 公务员制度委员会的结论是,虽然各组织的业绩评估制度大体上良好,但在应用上还有许多地方出现问题,可能促使有关当局退缩到无所作为。但是,公务员制度委员会注意到,这些制度的审查和评估工作是必不可少的进行中过程。因此如上

文A节所概述那样它讨论了如何处理经常发生的问题的方法。

22. 公务员制度委员会的报告发现,联合国系统的大多数业绩评估制度现在都是“以任务/业绩为依据”,与联合国秘书处等组织较多地采用的“个人特点/专业行为式”制度形成鲜明对照。该报告指出,许多组织正在审查和修订它们的制度,所得经验有好有坏。在联合国系统内外以及公营和私营部门,各个组织似乎都趋于采取混合办法,其特点是有制定好的工作计划和商定好的目标(“确定目标办法”),还包括“工作能力”概念(即能提高有效业绩的各项素质)。¹⁸

23. 检查专员同本系统在欧洲和纽约的十个组织进行了非正式讨论,它们证实上述型式在各机构中继续存在:问题、倡议和调整进行中和演变中的过程,以改善其业绩评估制度。如公务员制度委员会所发现那样,目前大多数组织似乎都在作出很大的努力来改善这些制度。

24. 检审专员对纽约的联合国三个计划署和基金会,即联合国儿童基金会、联合国开发计划署和联合国人口基金过去六年来所取得的进展印象特别深刻。每个组织都作出重大努力进行结构改革,并继续优先改进其业绩评价制度,在个别评价中强调业绩和成果,并极其认真地训练工作人员和主管人员利用这项制度。

25. 这三个组织是联合国的一部分,总部都设在纽约,业务活动遍及全世界。它们都与联合国秘书处有重要的共同特点。特别是因为它们近来都在努力改革,然后重行评价并进一步改善它们的制度,联合国秘书处可从它们的经验中学到很多东西。

26. 儿童基金会从1970年以来就一直在寻求一套合适的业绩评价制度,设立工作队来制定和试行一套新的业绩评估制度,并于1989年开始推行。这套制度特别强调同儿童基金会总的管理和工作计划以及与组织方面业绩相联系,强调连续不断的参与和专业对话; 工作人员和管理培训; 以及强调要简洁地叙述工作人员的成就。¹⁹ 儿童基金会对其制度进行了重要评价,以便改善其工作。

27. 开发计划署还于1987年设计了一套新的业绩评估审查,1989年试行,并于

1990年和1991年在整个开发计划署内推行。1992年工作人员/管理部门联合工作队对业绩评估审查进行了广泛的评价,并指出它“可能是在开发计划署的工作人员/主管人员关系中作出的最大一次变动。”开发计划署署长于1993年7月向工作人员通报就评价工作所作的各项决定,这些决定建议加强两个主要领域:开发计划署人力资源战略内的管理责任,以及若干设计方面的变动。署长强调说,业绩评估审查制度对于最有效地管理开发计划署的人力资源仍然非常重要,现正准备订正业绩评估审查的各项准则。²⁰

28. 1988年,人口基金委托Mckinsey公司进行组织方面的审查:“审查的结果包括建议一项新的工作人员业绩评价制度。1991年,人口基金实施了业绩评估审查制度。象开发计划署的业绩评估审查过程那样,人口基金的制度要求每年评价所有工作人员包括高级管理人员的业绩。它强调加强主管人员同工作人员之间的对话,在组织基础上通过管理审查过程确保各项标准前后一致,它还是安排基金的工作以执行其任务的主要渠道。人口基金总的经验基本上是良好的,工作人员代表大会工作组1992年6月对业绩评估审查过程所进行的审查也同意这种看法。虽然如此,1993年还对评价格式作了一些微小的调整,并提供更多的培训,这反过来将使该制度及其过程获得改进。

29. 世界气象组织是联合国系统内最小的组织之一,只有360名专业人员和一般事务人员,它有一套以公务员制度委员会的准则为依据的业绩评估报告制度,现在是第二年在实施。有一个工作人员/管理部门委员会在处理这个制度的所有方面问题,并决定在本组织范围内加以推行。它适用于所有工作人员,从司长算起。气象组织在应用这项制度时特别注意对主管人员的培训。气象组织继续监测这项制度的实施情况和评价其影响,共同的意见是它是可行的,并正在一种各方支持的组织管理文化中实施。

三、秘书处的经验

30. 过去十年间,联合国系统其余部分都已改进了考绩制度,但联合国秘书处却陷入时间停滞。以下几节简述以往建立制度的努力、过去十年来秘书处实施的制度的问题以及1986年以来大会要求改革制度的压力。

A. 以往的努力

31. 关于秘书处以往考绩制度的资料,最简明的办法是参看人事干部在秘书处工作人员出版物上发表的资料报告,他们非常注意这个问题。记录显示一向认识到有问题,但是建立一个有效制度的企图继续不成功。

32. 《联合国工作人员条例》关于“工作报告与品行报告”的细则112.6说:

“主任(D-2)以下薪等的工作人员,应由其主管就其工作和品行不时提出报告。此种报告应让工作人员本人过目,并构成其永久性累积记录的一部分。”

33. 1956年,人事厅指出它获悉“并非所有工作人员都知道关于其定期考绩报告的程序。”因此发出了订正指示,要求对正规或长期任用的工作人员每两年进行评价,加上在工作人员调派新职、督导员离开时,或要采取纪律行动或扣发职等内加薪时提出临时报告。表格(不同种类工作人员有不同表格)内增添一系列供勾选的方块,代表工作人员工作的各个方面,并要求工作在报告完成后过目(并可反驳报告的全部或部分内容,由部门首长调查)。²¹

34. 1977年,在二十多年后,人事厅报告说1956年的制度“受到工作人员、督导员和行政当局的大量批评”。一个部门间工作队和联合咨询委员会工作组审查了许多其他制度并进行广泛咨商,以拟订一套新的考绩制度。

35. 新制度规定所有工作人员都采用单一的评定等级表格,要求第一督导员对所作评等加以说明,让工作人员(不象以前那样由督导员)叙述所做工作,并取消了几个特别主观的评价项目,例如“判断力”(但增加了别的项目,例如“独立工作能力”和“协商或说服能力”)。新制度还增加了比较精密的由小组审理的反驳制度,

并实行工作人员与第一督导员的对话。

36. 人事干部认为新制度更有效率、更公平,可以更精确、客观地进行考绩,并为职业发展提供更好的基础。他们还希望这一制度能确保工作人员参加审查程序,使人更难作出肤浅或不准确的报告。²²

37. 不幸,两年后有见识的人事干部提出了尖锐的批评。他们指出,在新制度下,“...成绩优异和十分良好的百分比从92%增至94%”,并说这种统计数字“使联合国的考绩制度彻底丧失信用,毫无意义、全不可靠”,只会使中庸的工作人员高兴而损害了真正优秀的工作人员。²³

38. 1983年7月,同工作人员协商后再次改变这一制度,以简化表格并修改程序,同时:

“确保公平、一贯和客观地评估工作人员的表现和能力,并促进工作人员和督导员之间就工作表现进行持续和建设性的对话...”。²⁴

39. 订正指示强调必须不断对话以使考绩制度能成为全面职业发展制度的基础。指示中把长期、正规或无限期任用工作人员的汇报期间延长到三年,并为定期任用工作人员(每三年或在重订合同时)和试用工作人员(每年或试用期完成时)增列新的期限。采用了新的汇报表格,强调汇报干事所起作用的重要性,并使反驳程序更加精密。人事厅将监测这一制度,确保其有效实施,并决定是否需要进行任何改变或改善。²⁵

40. 但是,1983年9月,人事厅首长就一个可能的职业发展制度向各部门首长发出部门间备忘录,其中指出,没有对现行考绩制度的效用(或无效用)作过彻底研究,虽然它是作出重订合同、升级、安插、解雇和职等内加薪等重要行政决定的基础。该文件指出,大多数工作人员认为这一制度不令人满意,因为:

(a) 许多督导员没有维持对话,而是只在填写定期报告之前举行讨论--这使工作人员感到吃惊;

(b) 评等大部分由督导员自行决定,随督导员在评等上的宽严程度而有不同;

(c) 填写表格很花时间,而反驳则更耗时,因此使督导员给出也许不该给的良好等级;

(d) 由于给的等级一般过高(再次引述1973年有94.4%的工作人员得到十分良好或优异等级的统计数字),考绩报告不是一个可靠的工具;

(e) 没有监测制度或培训方案以确保督导员客观公平地评定属下的等级;

(f) 考绩似乎与奖惩没有联系,所以表现良好的人可能受挫,而表现不好的人的不适当行为却没有受到制止。

41. 工作文件要求更经常地进行考绩,采取行动鼓励不断对话,更好地评估工作人员的表现和长、短处,人事干事更积极地监测考绩以确保客观和符合既定标准及程序,并使表现与奖惩更明确地联系起来。²⁶

42. 尽管有上述尖锐批评,1984年根据工作人员和管理当局协调委员会的建议对考绩报告制度的修订只作了很小的改动。只是整理了该制度的规定,澄清了有关设立反驳小组的规定。²⁷ 1983-1984年设立的考绩制度直到今天仍在实施,因为直到1993年开始目前改革工作之前没有再修订过考绩制度。然而,曾有两次企图校正情况,但都未成功。此处讨论第一次企图。第二次企图是受到大会压力而进行的,将在下文C节中讨论。

43. 1987年7月,一个关于新的考绩报告制度的工作组批评现行制度“缺乏一贯性和客观性”,其反驳程序拖沓而“引起争议”。工作组说,新制度“绝对必须”实现下列目标:

(a) 激动督导员作出更“准确、负责和一贯评价”;

(b) 使考绩报告成为比较各工作人员的标准;

(c) 改进督导员与工作人员的沟通;

(d) 使申诉程序合理化;

(e) 系统地培训督导员。²⁸

44. 1987年9月,改名后的人力资源管理厅厅长说,秘书处正设法走向“改进的

动态制度,在这种制度下工作人员的调动和表现将是职业发展和升级的标准”。他说:

“一般认为,联合国目前的考绩制度在准确、客观、公平和格式等方面大有改进余地...因此,正在拟订一个新的考绩制度...”。²⁹

45. 拟议的新制度于1987年11月提交工作人员和管理当局协调委员会的一次会议,强调的新重点是工作人员的实质工作表现而不是一般特性。不过,该提案也要求用比较非正式、非敌对、更有效的机制来取代麻烦的反驳制度。由于正在讨论“冤情大使”的构想,但仍未确定(后来放弃这一构想),行政当局建议把考绩制度的改革推迟到以后。

46. 当时,工作人员代表赞同推迟讨论的建议。不过,他们指出,在某些工作地点“有数量惊人的工作人员”将近十年没有收到过考绩报告,而在许多其他工作地点,与指示相反督导员在他们退休或调离以后很久才提出考绩报告。³⁰

B. 现行制度

47. 现行考绩制度、表格和程序自1984年起一直实施到现在。使用的表格载于本报告附件。如上所述,工作人员,至少在理论上,简短叙述其“完成的工作”和接受的任何培训,第一汇报干事(督导员)叙述在此期间的对话,双方都有机会对对方所说发表评论。

48. 然后,第一汇报干事在14个领域评定工作人员的等级,指出每一领域的相对重要性。该干事在每一领域评定六个等级之一(优异、十分良好、良好、及格、略低于及格、不及格),并有空格可就每地领域作简评,加上一些一般评论。然后,第二汇报干事评定总等级(上述六个等级之一),如果给予优异或不及格等级则加以评论,并就与第一汇报干事有不同意见处作出评论,然后将报告送交部、厅首长或他们指定的签字人。工作人员签署填完的表格,如果愿意也可发动反驳程序。

49. 为测试这一饱受批评的制度,检查专员审查了从联合国日内瓦办事处人事

档案中随机抽选出的一百份填完的考绩报告(包括61名专业人员和D-1,和39名一般事务人员)。结果显示该制度以往具有的基本缺点至今仍然存在。

50. 在这100例中,第一汇报干事给予下列评等:

优异	- 64%
十分良好	- 34%
良好	- 2%
及格	- 0%
略低于标准	- 0%
不及格	- 0%

51. 第二汇报干事也十分慷慨,但稍有节制。他们给予下列评等:

优异	- 53%
十分良好	- 44%
良好	- 3%
及格	- 0%
略低于标准	- 0%
不及格	- 0%

52. 虽然督导员抱怨有问题工作人员,但没有一个汇报干事给予任何低于良好的评等。这些评等证实了1970年代后期和1980年代初期的调查结果,几乎所有工作人员(90%以上)都得到最高的两个等级:在联检组抽样中,第一汇报干事走得更远,给予98%的人优异或十分良好的等级,而第二汇报干事则给予97%的人这两个等级。这些过高的评等证实了这种等级就准确的考绩和作为客观鉴定个人工作表现的管理工具来说大体毫无意义。

53. 在以往大受批评的第二个方面--申诉和反驳程序太麻烦--调查结果显示问题少得多。联检组抽选的100个样本中没有反驳事例,这并不奇怪因为每个人都得到至少是“良好”的评等。因此,检查专员审查了联合国日内瓦办事处过去四年,从

1989至1993年的反驳案件(1992年资料不完全,因此排除在外)。

54. 在这四年期间,总共超过2 300份填完的考绩报告中只有38件反驳考绩评等的案件,等于每年约1.6%。将近半数案件来自一个单位,许多其余案件来自少数其他单位,这表示各个单位之间考绩评等很不均衡。虽然督导员报怨反驳程序耗费时间,但大多数案件并没有用掉太多时间。进一步审查13个案件,其中五个案件的解决历时一至三年,三个案件历时半年至一年,五个案件历时二至四个月。八个案件导致较高的评等,五个案件未作更改。

55. 除了现行考绩制度的主要缺点,评等过高之外,从联检组样本中还得到其他消极印象。检查专员同其他人一样注意到:

(a) 评估的类别非常笼统而主观,例如“工作数量”、“胜任能力”、或“协商能力”;

(b) 供填写实质性评论的空白太小,所作评论性质模糊而且往往太马虎;

(c) 没有明确评估工作人员自称所做的工作并在评定等级时加以具体考虑;

(d) 往往没有评定总等级而且时有时无毫无规律,没有质量管制以确保按规定的时间填写考绩报告;

(e) 关于工作人员与汇报干事之间对话的评论含糊不清,使人怀疑举行讨论的次数和质量;

(f) 由于工作表现的“类别”笼统和关于所做工作的说明非常一般化,根本不可能客观地比较工作人员的表现来进行升级和安插。

56. 因此,现行制度似乎很该受到多年来遭受的批评。这一制度原意是作为核心工作以确保整个联合国内工作的高质量,并作为关键人事决定的基础,据以决定如何最好地使用工作人员奖励成绩和处理不良的工作表现。然而,目前它只是一个很弱的管理工具。

C. 大会的压力

57. 秘书处改进考绩制度的行动虽于1984年停止,但大会却刚刚开始强烈要求改革。1986年,审查联合国业务效率高级别政府间专家“18人小组”的结论是,人事政策和管理不健全,人力资源管理应予改进,人事管理工作必须以明确、统一、清楚的规章为基础。更具体地说,他们建议:

“秘书长应在其提交大会关于人事问题的报告内增列一节,说明工作人员成绩评等及升级办法。应在工作人员评等方面增列一种比较办法,以改进考绩制度。”³¹

58. 1989年4月,秘书长答复说,正在外界专家协助下,考虑到其他联合国机构的经验,着手审查考绩制度。他说,预期将于1990年实施经改进的制度。³²

59. 1989年12月,大会请秘书长完成其拟订一套所有工作人员的综合职业发展计划的工作,这套计划应:

“...使整个秘书处内的职位竞争公正而明晰,确保升级程序适当、公平和明晰,并通过合理的考绩和报告制度给予奖惩。”³³

60. 1990年,秘书长报告说,“18人专家组”的建议50正通过一套新的考绩制度得到实施。新制度将于1990年测试,并在工作人员和管理当局适当协商后于1991年采行。他还说,新制度将包括一项数字总评分,以便直接比较工作人员的评等。³⁴然而,直到1993年开始目前改革工作为止,秘书处并没有采取进一步行动。

61. 在1988-1992年期间,大会还几次要求公务员制度委员会在考绩和管理方面做更多的分析工作:

(a) 1988年(第43/226号决议,第一.4.(3)节),大会要求采用绩优奖励,同时减少年资加给,并使年资加给与更严格的考绩制度挂钩,从而提高生产率,并要委员会审查未经严格考绩就给予职等内加薪的作法;

(b) 1989年(第44/198号决议,第一.F节),大会请公务员制度委员会审查联合

国系统各组织的考绩制度,以确保这些制度的客观性和透明性,并使职等内加薪和提升以考绩报告显示的成绩而不是主要以年资为条件;

(c) 1991年(第46/191号决议),大会请委员会作为优先事项审查绩优奖励制度和考绩制度,作为提高生产率和费用效益的手段;

(d) 1992年(第47/216号决议,第七节),大会列出考绩管理为公务员制度委员会研究的课题,作为促进健全的人事管理的措施之一。³⁵

62. 秘书长在过去两年中也提到人事管理和程序需要重大改变。

(a) 1992年11月,他告诉第五委员会,联合国“以慢动作进行业务”,需要“根本改变现行过时的人事管理制度”。³⁶

(b) 1993年9月,他告诉工作人员和管理当局委员会,工作人员是联合国“最宝贵的资产”,他们需要一个“有目的的考绩”制度来实现能给高质量、有志向的工作人员提供良好职业前景的现代化、管理良好的公务员制度。³⁷

(c) 1993年11月,他建立了一套新的安插和升级制度,“以增加安插和升级程序的透明度,这个制度应奖励工作人员的能力、创意、多才多艺和越来越多的人员调动”,并承诺要不断审查并改进这些政策。³⁸

(d) 1994年5月,他宣布改组行政和管理部(行管部),包括需要改进管理职能、政策控制和改革以加强关键的人事职能。³⁹

63. 1993年4月,大会促请秘书长:

“酌情同国际公务员制度委员会协商,对秘书处目前实行的考绩制度立即进行全面审查,以期将该制度发展成一个有效制度,能准确地评价工作人员的成绩,并改进工作人员责任制,作为职业发展制度的一部分;

(大会又请他)...保证,对于根据考绩报告显示成绩一向低劣的工作人员,切实采取工作人员条例9.1(a)所述的程序”(这一条例除其他外,规定可解雇不称职的工作人员)。⁴⁰

64. 最后,大会在1993年5月重申其1992年12月的要求,请秘书长建立方案管理

员的责任制度,并就此向大会第四十八届会议提出报告。⁴¹ 但是,方案和协调委员会(方案协调会)认为,秘书长1993年10月的报告⁴² 只是推迟行动,而不是讨论建立一个透明、有效的制度使方案管理员对其行动负责。

65. 方案协调会坚持应遵守大会决议,并建议至迟应于1995年1月1日实行该制度。⁴³ 大会赞同这一点,导致本报告第1段引述的要求采取决定性行动。

四、提议的新秘书处制度

66. 1993年年中,行政和管理事务部首长接受一份职工报刊访问。当问及现行制度时,他说:

“考绩制度绝对要改。我甚至找不到一句好话来说它。对负责评别人和被别人评的人来说,它都是一种侮辱。”⁴⁴

67. 秘书处再次广泛分析了其他组织的考绩办法,再次向工作人员管理协调委员会提建议。不过,同1987年的情况不一样,可能是因为大会各项决议施加的决定性压力,同时秘书长又作出了上述各项变革呼吁,在1993年秋天,一个工作队达成了一项关于建立新制度的协议。

68. 1994年2月,副秘书长将关于采用新考绩制度的计划通知各部门厅处的首长。工作队附上一项提议,其中强调“压倒多数的共识”是现行制度不可行,而且“谁也不再接受那个制度”。它指出:

“管理人员认为它:

- 是没有意义的例行工作,他们不得不提高评分,以免发生冲突,避开旷日持久的抗辩制度;
- 是不完善的业绩管理工具;
- 没有对规定在评分后面附上的书面说明提出任何指导标准。

工作人员认为它:

- 所根据的是没有让他们知道的标准与期望；
- 是不妥善的绩效反馈工具；
- 是对他们的业绩的一种拙劣的衡量，因为它没有将成绩优秀和表现很差的人实际分别开来。

行政当局认为它：

- 作为比较用的考绩衡量尺度，用处不大；
 - 是作出若干人事决定/行政行动的拙劣基础-但是不可缺少的基础；
 - 没有评价管理工作的业绩/没有规定管理当局交代责任；
- 往往引至费用高昂、费时失事的抗辩程序。”⁴⁵

69. 至1994年6月，一个非正式秘书处工作队在制订新的考绩制度方面已取得了相当多的进展，虽然他们都是在现有资源范围内，在现有任务之外进行工作的。他们已制订了制度准则草案和训练战略，同工作人员代表讨论了新制度的情况。在夏末和整个秋季，他们在七个秘书处单位试点推行新制度，然后计划进一步审查、评价和协商，向高级管理当局和大会提出进度报告。经过最后审查和协商后，他们计划在12月全面训练所有工作人员，然后才在1月全面实施新制度。

70. 检查专员于1994年6月同秘书处官员讨论的制度当然是可以改的。不过，无论是从概念和应用方面来说，它都同过往各种不成功的制度明显不同，大大不同。6月制订的制度准则草案强调新制度的主要目的是建立以达成目标为基础的考绩制度，是提高组织业绩表现以及个人和单位完成工作计划的能力的一种工具。不过，它只是旨在有效管理人力及其他资源等好几个秘书处管理制度的其中一个，其中包括任务和目标说明、单位工作计划、人力资源管理、职业发展等方面的制度（有些仍不完整，又或尚未制订）。

71. 新制度要求事先规定绩效目标，并通过主管人员和工作人员经常讨论和反馈业绩情况，改善两者之间的交流。新制度强调由工作人员参与制订业绩协议和参与评价本身的业绩表现的重要性。它又强调小组协作，由管理人员对成果负责，使用

可计量的客观业绩标准,分析和记录业绩表现,协助实施各种人事行动。

72. 从技术上来说,所有工作人员都有相同的年度评比周期,基本上以历年为基础。计划评五个等级,评最高和最低的工作人员很少,绝大部分的工作人员属于中间几类:

评1等. 一直超目标(5%工作人员);

评2等. 经常超目标(10-15%工作人员);

评3等. 完全达到目标(65%工作人员);

评4等. 达到多数目标(但需要改进)(10-15%工作人员);

评5等. 达到少数目标(不合格)(5%工作人员)。

73. 每年年初,各别工作人员和主管人员将制订关键的业绩目标、规划贯彻行动、拟订标准、估计时间和所需资源。双方将在一年当中讨论、调整和审查有关目标,然后在年终合作编写考绩摘要。(此外,管理人员/主管人员必须订立本身的管理工作业绩目标)。将由各部门审查小组和高层管理审查小组设法保证整个秘书处均适用一致和公平的标准。

74. 这些概念看来是相当合理的,特别是由于一般来说它们都符合国际公务员制度委员会制定的准则,同时也与儿童基金会、开发计划署、人口基金和气象组织等其他机构最近的成功经验相一致。当然,我们面前的挑战是如何有效地制订、采用、然后一步一步改善这些概念,建立一个透明的、客观的考绩制度和业绩管理制度,协助联合国成为一个明显的“高效能”组织。

五、成功实施新制度的条件规定

75. 联合国秘书处有成千上万富有创造力和精诚办事的工作人员,从最低级的办事员到高级官员,他们都竭尽所能,实施会员国委托本组织负责的方案。由于财政资源很紧张,又由于各种方案和活动日益紧迫,要在全世界执行生死攸关的任务,对于本组织能否达成它的目标来说,这些勤勤恳恳的工作人员是关键因素。可是目前

这些工作人员多年来的辛勤劳动没有获得赏识,顶多是循例按年资加薪和偶尔获得晋升而已。

76. 秘书处也有其他一些工作人员(他们的人数不详,有各种说法,从“只有几个坏家伙”到“有很多人”不等,看谁在“瞎猜”而定。这些工作人员,包括最低级的办事员和高级官员,不是望着墙发呆,就是出厝没完没了的长会,执行没有意义的“催文件”或“监督”任务,下午吃饭很久才回来,或者干脆“早点回家”。与上一段所述的工作人员一样,这些年来,他们也是循例按年资加薪和偶尔获得晋升,直至退休为止。不幸的是,过去几年来这批人受到媒体注意,啧有烦言,而表现最好和最用功的工作人员却没有人理会。

77. 为了有力地反驳关于秘书处尽是“没用的东西”和不胜任的工作人员这种说法,为了激励表现最好的工作人员,秘书处需要有一种交代责任制度和考绩制度,可是这些制度均告阙如。秘书处曾五度尝试改进其考绩制度,均以失败告终:两次改革失败(1977年和1983年)、一次需要大整顿,却只是稍作调整(1984年)、三次尝试根本没有到达行动阶段(1987年和1988-1990年)。

78. 过去二十年来。为了维持这些不成功的考绩制度,损失了不少时间。这次,秘书处必须成功,因为这是确保将来的组织有所建树、可以信赖的关键步骤。在这最后一章,检查专员提出了关于如何监督新制度的建议,以及他认为为了成功地建立新的考绩制度而必须考虑的三套各有三点的因素:(a)基本先决条件;(b)推动和实施制度所需要的重要因素;(c)设置制度的关键障碍以及克服障碍的方法。

A. 基本先决条件

1. 更广泛的交代责任制度:

管理和组织文化

79. 国际公务员制度委员会1993年6月的报告强调:

“不管业绩评价和确认制度的构思如何好,只有在讲求绩效的文化或环境

中加以推行,才能有效。”⁴⁶

80. 国际公务员制度委员会跟着指出,如果一个组织的考绩制度行之不妥和/或信誉不佳,要拨乱反正不是易事。权宜应急不是办法:必须对工作方法进行整顿,有时是要忍痛进行的。一个组织:

“必须坚决推行基本改革,改变它评价和确认业绩效能的方法…关键是要有一个设置有效业绩管理制度的明确战略和时间表。”⁴⁷

81. 以前各章的书面证明指出联合国确实有一个人们不信任的制度,面前的改革任务非常重大。大会坚决要求至迟在1995年1月1日设立一个“透明和有效”的“交代责任制度”,这也明确地提醒人们,秘书处目前并没有一个较大的联系考绩的框架。

82. 秘书长在1994年5月宣布的行政和管理事务部的重大改组计划非常强调要有一个能为本组织拟订综合战略目标的结构,在人事领域,要有一个能开展期待已久的改革的结构。⁴⁸现在就必须采取行动,使这些政策目的获得生命力。在整个秘书处设置这种范围较广的交代责任制度,以及设立一个进行中战略规划和改革过程与机制,是个非常重要的任务。之所以需要设立这种制度,不仅是因为要以它作为支持一个有效的秘书处考绩制度的人事管理和人力资源管理框架,而且也是为了提高将来联合国总的效力和成功程度。

83. 两份最新的联合检查组报告扼要地提出了一些有关的关键问题。一份关于提高妇女在秘书处地位的报告认为,这个过程,像良好业绩评价那样,在没有有效的人力资源管理制度的情况下,是不可能出现的。这要求不再循例按人事方面的老办法去完成秘书处的职责任务,而追求能动的人力资源规划和管理,特别强调加强人力资源管理事务厅的管理、规划和分析能力,强调人事方面的改革和进展要有一个更透明和实质性的向理事机构汇报和交代的责任制度。⁴⁹

84. 1993年9月发表了第二份联合检查组的报告,讨论联合国的交代责任和监督制度。检查专员发现现存监督、交代责任、内部控制和管理改善过程有严重不足之

处。他们敦促提供足够的资源,适当地资助交代责任和监督方面的工作,而不要企图“以低廉代价”就以为可以设置交代责任和监督控制。⁵⁰秘书长后来将现有内部监督单位合并为一个新的监督和调查事务厅,但仍在讨论采取进一步的行动。

85. 联合检查组目前正在完成一项有关的审查,是关于联合国系统的交代责任和监督工作的,预料将于1994年秋季发表。审查重点是内部监督和改善管理单位、控制和方案;机构间活动;外部全系统监督机构;以及理事机构的监督作用。检查专员相信系统中各处都对这些问题采取了一些相当重要的主动,都有些新的想法。他们希望联合检查组的调查将有助于强调有效的交代责任和监督过程对将来整个组织的成功程度具有关键重要性,有助于强调有生气的领导对每一个组织以综合、持久的方式推动这些过程的重要性。

86. 必须指出,目前秘书处的组织文化有另一个重要的、具体的弱点:就是缺乏一个职业发展制度。自1987年以来就一直期待着创设这种制度,大会要求在1989年完成制订这个制度。不过,1992年一份秘书长的报告指出,虽然职业发展是“必不可少的”,但“如果要设立一个可行的职业发展制度...”,就必须“完全改变整个概念”。该报告提议进行几个“试点项目”,作为日后长期努力的一部分。⁵¹已定于1994年提出一份进度报告。与此同时,职业发展制度仍然只是个想法,人们经常提它,但从来没有贯彻施行。结果是秘书处的人力资源用得很没有效,新的考绩制度得不到很多的支持。

87. 因此,新的秘书处考绩制度出现的时候,环绕它的组织文化仍然没有多大能力去支持它,仍然背负着人们对新制度要取代的考绩过程冷言冷语的包袱。

88. 不过,对于秘书处在发展大会要求在1995年1月实行的新的“透明和有效的交代责任制度”方面取得的进展,检查专员感到鼓舞。他同秘书处官员的讨论指出,1994年秋季提交大会的报告将包括一个关于整个秘书处的交代责任和权力制度的综合统一框架,以及各种指导方针、程序、训练、新机制及其他已完成的、现正在进行的、或者是为了创造这个制度而开展的行动。

89. 新的考绩制度能否成功,非常取决于这种交代责任框架,非常依赖着重绩效的管理和组织文化。检查专员因此建议秘书长和组成新的管理和财务咨询小组的高级官员密切监测新的交代责任制度的实施情况,不仅是为了该制度好,也是因为该制度是成功地实施新的考绩制度的必要基础。

90. 检查专员又建议大会仔细监测新的制度,有两个关键的理由。第一,大会自1986年施加了决定性的压力,促成了考绩过程的改革,引至新的交代责任制度的设立,现在必须仔细监测实施这些制度的最初各个阶段,确保不负所望,同时创造一种强大的、进取的“高效能”组织气候。

91. 第二,1986年“18专家小组”强调联合国的效率取决于秘书处的绩效和工作人员的素质,而且人事决定不应受外部当局所施加的政治压力或其他压力所左右。他们指出,秘书处人事管理应以一种健全的体制气候为基础,要尊重秘书长的责任和特权,以及《宪章》揭示的效率、才干及忠诚之最高标准原则。⁵²既然各会员国大力强调秘书处需要发展一个透明的和客观的讲求业绩的评价制度,它们就需要同秘书处合作,确保新制度运行顺利、公开,不受外部为个别工作人员进行的干预或施加的压力。

2. 最高领导层和管理当局的决心与支持

92. 1993年6月国际公务员制度委员会的报告强调,决心推动和成功促使考绩制度顺利运行的一个主要因素是:

“必须劝服本组织的管理当局以及其他方面,让它们了解所花的时间、努力和金钱会有成果,从提高生产力和士气来说,所得会远远超过最初的投资。要问的问题不应当是我们能否花费得起,而应该是我们能否经受得起不这样办的后果?...”

(国际公务员制度委员会又强调这些制度需要)···在业绩管理环境中更加强调由高级管理当局定调子,致力加强业绩评价和管理的可信程度。”⁵³

93. 上面各章均指出整个秘书处的现行业绩评价过程几乎完全缺乏可信性,几乎完全没有人尊重。为了改变这种非常消极的态度,检查专员建议秘书长和高级官员们,非常清楚地表明他们对完成及适当实施新制度的决心。发表一份秘书长公布和例行的实施工作指示是不够的。这就是说,秘书长和高级官员们,特别是参与新的管理和财政事务咨询小组的高级官员以及全秘书处的高级官员,都必须竭尽全力确保所有工作人员了解推行新制度的性质、目标和要求。

94. 不过,更重要的是,他们需要在新制度的各个发展阶段和实施阶段以显著的方式表明有决心,有行动,而且会迅速和适当地支持一切必要的行动。这种联合努力应当是比较容易进行的,因为旧的几年评一次或者是由种种不同的事件引至评一次的紊乱制度已被新制度替代,所有工作人员在同一时间都处于考绩过程的同一阶段。不过,在每一个阶段,最高管理当局和部门首长采取的行动和树立的榜样将是加强新制度的可信性的非常重要的因素。

3. 管理人员/主管人员的关键作用

95. 新制度在几个重要方面将改变整个秘书处的管理人员和主管人员的作用。首先,管理人员/主管人员在贯彻实施新制度的关键要求和阶段性工作方面以及在整个秘书处发展理想的“绩效文化”和着重成果的小组协作方面将起主要的作用。他们必须在预先规划业绩要求和标准这项困难的工作中同工作人员密切合作,在年度周期中提供临时反馈和进行对话,在周期末对既定目标的完成情况进行评价,并采用比以前更强调双向互动的过程同工作人员讨论成果和评定等级。他们如何有效地和如何严格地完成这些复杂任务,对制度的成果与否非常重要。

96. 第二,最近在行政协商会进行的机构间讨论强调必须评价管理人员本身作为管理人员的业绩,即完成上述扼要说明的任务的情况。行政协商会指出,对管理人员进行严格考绩是业绩管理制度的关键组成部分,任何与业绩有关的薪酬、合同地

位、升级以及训练和发展都必须以考绩结果为基础。⁵⁴

97. 同样,秘书长最近强调工作人员是联合国“最宝贵的资产”,⁵⁵大会强调新的交代责任制度应确保“方案管理人员负责有效管理所分配到的人力和财政资源。”⁵⁶

98. 管理工作的业绩评价对在秘书处提倡职业发展和适当的人力资源管理的未完成任务也很重要。一个组织必须计划如何最好地发展和调动它的人力资源,如何灵活地安排工作,提供有挑战性和有意义的职务。这不仅需要有一个人力资源部,还需要让全组织的管理人员都能够计划和管理职工的工作,包括规划、征聘和安插、考核、奖励和制裁、训练和发展整个循环的工作。联合国还有很多工作要做,以确保它的组织文化和管理人员完全能够按此方式履行任务。

99. 秘书处关于新的考绩制度的指导方针草案相当积极地照顾了上述各点。它们指出新制度将提供方法手段,要主管人员对资源的管理负起交代责任,同时安排本单位工作的方法和评价工作人员业绩的方法将成为主管人员业绩评价的一个重要因素,尤其是如果评价业绩是主管人员的一个主要责任。

100. 不过,检查专员对新制度的一个方面表示关切。大会规定新制度应:

“按目标和业绩指标对所有官员、包括高级官员进行考绩...”⁵⁷

101. 新的考绩制度的范围将覆盖所有较长期的一般事务人员和有关职类人员、专业工作人员、主任级人员(D-1),这与以前的制度没有两样。但新制度将范围扩大,以包括D-2级主任人员,但不包括助理秘书长和副秘书长。秘书处官员解释说,这些最高级的官员在许多方面都被认为是“政治委派人员”,由秘书长亲自密切监督。

102. 即使大会接受秘书处的看法,认为“所有官员”并不是指一切官员,检查专员关心的是这种分别待遇会损害新制度的可信性,让最高级的官员免掉适用于所有其他工作人员的透明交代责任过程。如果将这些官员的考绩另行处理,似乎至少应当让大家知道用何种过程、机制和标准来评价他们的业绩。

B. 关键的实施要素

1. 授权、任务声明、工作方案和标准

103. 大会的新担当和责任制度给予秘书处的最令人气馁的技术任务是：

“ (a) 确立方案执行的明确责任,包括制定业绩指标作为质量管制措施;.....

(c) 按照目标和业绩指标对所有人员,包括高级人员进行考绩。”⁵⁸

104. 对那些最有准备和最新式的组织来说,这是一项主要挑战。鉴于上述障碍,联合国秘书处很难执行这项任务。不过,设立健全业绩评价和业绩管理的关键在于:如果工作单位不清楚它的工作目标和实现这些目标所适用的战略和行动,如何要人对个别人员的业绩负责呢?

105. 差不多二十年前,联检组就个别工作人员对方案执行情况所作贡献对“业务化”各广泛方案的工作计划的重要性进行了详细的研究。⁵⁹这个想法目前在各组织里重新受到注意,因为人们认识到组织的功效和未来的成就需要战略规划、灵活性和远见。联检组关于全系统的担当和监督问题的报告将在本系统范围内探讨这个想法和倡议。例如,开发计划署的一个工作规划工作队发现规划过程应该包括:

- 作为战略计划而提出为实现组织对未来的看法所需的目标和目的;
- 为各主要单位业务化这个战略计划而制定一些两年期管理目标;
- 根据这些管理目标而拟定的两年期预算和年度单位工作计划;
- 根据单位工作计划而拟定的个人工作计划将会包括在工作人员业绩计划内,作为人力资源管理过程的一部分。

106. 另一个观察这个等级关系的重要方法是从下向上而非从上往下看,把它看作沿着组织链条向上移动的一套业绩管理责任。业绩评价涉及个人的任务、目

标、责任和成就。但个人的工作也必须作为联合为实现目标而工作的小组的业绩来进行评价。各小组然后一起工作来实现方案的业绩目标(即许多系统组织内部评价审查所包括的领域)。然后又把方案业绩本身集合起来进行组织的通盘业绩评价。

107. 不过,联合国目前在三个主要领域中有严重问题。首先,虽然中期规划是联合国的“主要政策指令”,行政和预算问题咨询委员会在1990年注意到(如联检组所提到的)要使计划真正有用还需要进行大量工作,评价大体上没有结合这个过程,而方案执行情况报告则用处不大。⁶⁰秘书处又为取代现有预算程序的办法进行了十年的搜寻,目前使用的复杂方案预算格式并不打算给方案的实施提供控制工具。秘书长1993年召集的一个专家组同意“花在审查和预算计划上的时间远远多于花在执行和评价上的时间”,而“这种不平衡需要加以矫正。”⁶¹因此,对于要秘书处适当担当其职责和监督来说,方案计划和预算继续是无效框架。

108. 其次,联检组一直促请秘书处发展工作负荷分析、时限目标、工作方案和成果指标。近年来大会寻求实现相同的目标,经常促请办事处开发工作负荷分析技术。响应这项要求,秘书处不大愿意地提交了几份关于这方面的可能性的报告。1992年,大会更强调地说,“工作负荷标准和其他管理技术具有关键的重要性”,它们仍然没有被利用和应该予以开发。⁶²不过,目前这个以工作为基础的业绩规划和其后业绩评价的基本先决技术仍然发展得非常不足。

109. 第三,不能公平地要人对一些尚未首先订明责任的事务担当责任。审查联合国行政和财务业务效率政府间高级别专家组(Group of 18)的专家们在1986年强调为规范工作人员行为制定明确、连贯和透明的守则的重要性。⁶³秘书处答应,并且几年来设法拟定一个简化和更“对使用者友善”的人员手册,但由于缺乏资源而没有完成这个任务。同样,1954年印发的旨在“作为工作人员日常工作指南”的现有《联合国行为守则》从来没有修订过。在这个层面上,作为有效业绩评价(和担当和责任)制度的一部分,也需要做大量工作来澄清工作人员的任务和责任。

110. 检查专员获鼓励去了解新的担当和责任制度将解决上述许多较广泛的管理

规划和责任差距。此外,新的业绩评价制度强调需要把办事处的授权和任务同战略和业务目标联系起来,这导致工作方案,又依次导致同工作人员商定业绩协定,其中包括目标、执行行动和业绩标准。不过,使这个结构运作,和适用有意义的业绩标准或方面将会是一项非常吃力的工作,必须由整个秘书处坚决和持续地通力合作来完成。这在诸如开发计划署等其他组织里已经在解决,其办法如上所述,是明确制定组织的任务,目标和工作计划。

111. 检查专员因此建议秘书长把他对秘书处的未来构想转变为明确的任务、目标和目的声明。这显然将会根据《联合国宪章》的原则和宗旨,大会的授权和决议,和过去和现在的包括“和平纲领”,“发展纲领”在内的倡议,以及正在进行的改善和改革管理的努力。这样的声明将必须同工作人员协商并且最后获得他们的承诺和支持。设立一个连接授权、任务目标、工作计划和个人任务和业绩的综合制度将会是有帮助的。考绩制度将配合进这个框架内作为一个重要的管理工具。

2. 评等、比较、奖励和惩罚

112. 本报告一贯指出,秘书处考绩制度过去和现在的最大作业瑕疵是,它愿意让几乎所有工作人员被认为是“卓越”或“非常好”。奖励和惩罚行动使考绩制度成为改善组织作业和表扬优异工作人员或矫正工作人员工作问题的有用工具。在现行“人人考绩良好”的制度下,这些鼓励一直几乎不存在,但它们的使用是对赋予新考绩制度以可信性和有效性至为重要的。

113. 这方面明确需要改进。“18国集团”的专家们在1986年建议“考绩制度应该通过在工作人员评等上引进比较因素而获得改善”。⁶⁴大会在1989年强调职业发展制度应该“通过合理的考绩和报告制度来确认优点”。⁶⁵公务员制度委员会在1993年6月也决定,适当考绩制度的一项主要的新要素是“较强力地坚持在一切级别上需要有客观而严格的业绩评价。”⁶⁶

114. 如已经提到,秘书处的新考绩制度应该回应这些关切。它将有五个等级类

别,非常少工作人员处于最高或最低等级,大多数工作人员在中间等级。所有工作人员将按照相同的年度周期获评定等级,而部的和高级别的审查组将设法确保在整个秘书处适用一致和公平的培训标准。

115. 不过,检查专员认为需要特别注意新的和试用工作人员的考绩。拟议的新制度尚未处理这个问题,但现行制度规定对试用工作人员每年评定等级而非象大多数常任或长期聘用工作人员那样每三年评定等级。鉴于现在所有长期工作人员将每年评等一次,检查专员认为新工作人员在头一两年应该每年获评定二次至三次。他们的主管因此可以更加仔细地评价其贡献和业绩。较频繁地进行评等的主管也可以确保他们给新工作人员提供适当的培训和咨询,更密切地注意其需要和进展,以便使他们的在职训练经验尽可能适切和有成果。那些继续获评定低于完全满意的工作人员的合约不应该予以续约。

116. 聘用和升职是工作人员最重要的奖励。1989年大会关于设立一个全面职业发展计划的决议说,奖励应该:

“使秘书处内的职位竞争公正而明晰,确保升级程序适当、公平和明晰,并通过合理的考绩和报告制度确认优点。”⁶⁷

117. 1993年11月秘书长宣布令人印象深刻的聘用和升级指南。该指南说,对联合国的空前需求需要一个“能够以最有资格应征者延迟最小的情况下填补空缺”的制度,并且与充分和公平考虑一切工作人员的原则一致。新制度的目的是:

“增加人员安置和升级的透明度,应该以之来奖励称职、有创造性、灵活和具有日益着重的流动性的工作人员。”⁶⁸

118. 虽然新制度只刚刚开始执行,它对优点的强调是令人鼓舞的。在新制度下,虽然升级仍然有某些最低限度的年资规定,年资只是要考虑的大约15个具体资格要素之一。⁶⁹不过,不幸的是,目前升级候选人的评价形式几乎没有提到他们最近的考绩报告(因为所有工作人员一律“良好”的评等使这些报告大体上无用)。新制度当然将不会在第一个年度考绩周期之前进行考绩。不过,如大会在1989年所要求的,到

时新考绩制度成为新“优点”制度的文献提供中心是至为重要的。

119. 除了人员安置和升级以外,联合国系统的公务员制度委员会和其他组织越来越注意工作奖励和其他奖励/表彰的棘手但重要的问题。⁷⁰不过,由于这些过程的复杂性,和新联合国考绩制度在新的担当和责任制度下确立以前必须克服的一切根本性障碍,检查专员认为联合国应该较后才处理这个问题。新的秘书处制度必须证明它能够走路然后才尝试跑步。

120. 大会最近关注工作惩罚问题,这似乎是恰当的。公务员制度委员会在1993年注意到,根据它对系统各组织的业绩管理制度的全面审查,不仅拒给职等内增加薪金的事例很少或不存在,“由于不满意其工作而终止聘用的事也几乎从未听到过。”⁷¹1993年4月大会请秘书长:

“...保证对于根据考绩报告显示成绩一向低劣的工作人员,切实采取工作人员条例9.1(a)所述的程序”(这项条例处理终止特别是服务不令人满意者的聘用)。⁷²

121. 在现行制度下,有长期合约的工作人员也许很可能继续工作10年或更长时间,其一再低劣工作表现格局才可能被确定。在新的年度评等制度下,这个期间可以减为大约三年。检查专员同意如果新制度要确立威信,必须适用消极惩罚办法。一些高业绩的管理顾问公司,法律事务处,外交和军事事务处采用“升级或离开”政策,逐渐清楚除了最高度称职以外的工作人员。与之比较,联合国终止聘用小部分连续几年工作表现不令人满意的工作人员政策似乎完全有理由作为最低限度的工作惩罚。如公务员制度委员会注意到:

“如果工作人员看到优异工作表现没有获得表扬而变得消极,同样令人泄气是众所周知的明显低劣工作表现没有适当地予以处理。这种情况不仅对组织如何评价工作表现产生悲观怀疑态度;而且如果工作差的工作人员获得“满意”的评等,一种歪曲的正义感要求必须给工作令人满意的工作人员评为“非常好”。“非常好”迅速变为最低可接受的标准,而任何较低的评等被认为是

负的评等。因此形成大多数工作人员获得平均以上评等的情况,而考绩和评等制度则失去了可信性。”⁷³

122. 如在第三章中所述,现有考绩制度的一项主要关切是申诉和对考绩报告的费时反驳。虽然差不多人人都获得“良好”的评等,若干秘书处职员引述一些个案,其中有工作人员在获得仅仅一个“非常好”的评等而非全部“优异”评等后提出反驳。

123. 不过,联检组抽样显示,虽然反驳的确发生和可能很费时间,近年来它们在日内瓦只相当于所作考绩总数的1.6%。检查专员获悉,新的开发计划署考绩审查制度在执行的8 000个考绩中只产生大约0.3%反驳,其中一半涉及所作的叙述性评语而非实际作出的评等。反驳权极其重要,但不应该经常被行使或滥用。公务员制度委员会关于考绩和管理的“第11项原则”似乎作出正确的平衡:

“应该有一个审查和核可考绩的自动过程,但对考绩评等本身通常不应该提出反驳或申诉。同时,重要的是在涉嫌歧视或不遵守既定程序的案件中确保工作人员采取正当程序的权利受到保护。”⁷⁴

3. 业绩管理和系统实施的责任

124. 成功实施新考绩制度所需的最后一个关键要素对支持上面所列的至为重要:负责系统执行和继续作改善,包括分析、监督、和向大会提出报告的改善。公务员制度委员会最近分析的起点是,准确而客观地量度工作人员业绩仅仅是任务的第一部分。全面的业绩管理需要使用该项信息来提高个人和组织的功效。⁷⁵

125. 现有考绩制度最终无效的一个主要原因是从来没有一个人真正负责决定它是否有效地在运作。现有考绩制度指南说:

“人事厅(现在为人力资源管理厅)将监测这个报告制度的运作,确保其有效适用和决定是否可能需要作出任何改变来进一步予以改进。”⁷⁶

126. 不过,如前面几章所讨论的,这句有力量的话变得完全空洞,因为人们普遍

认识到缺陷但没有对之采取行动。事实上,那些系统负责者主要是低级别人事干事,和较少是不同服务地点的部级执行干事。但他们的责任似乎一直是完全自由决定的:如果他们想认真设法确保系统的执行当然很好,但如果他们不这样做也是可以接受的。

127. 检查专员注意到另一种不平衡,其中也许是P-4级的人事干事试图让也许D-2级的方案经理或执行干事履行其考绩报告责任。不奇怪的是,这些低级别干事受到忽视,但令人失望的是高级的部级人员和人事干事不支持他们。

128. 这个不执行问题继续到今天。1993年12月发布的安置人员和升级制度实施办法指导原则说:

“直到目前为止取得的经验显示,没有新式考绩报告一直是审查安置和升级个案遭遇困难和延误的主要理由...因此EO/LPO(执行干事/当地人事干事)系统地展开和监督考绩报告的编写是最为重要的。他们应该确保各主管们履行其准时完成这些报告的责任。主管们没有这样做将反映出他们监督责任的执行情况。”⁷⁷

129. 这个1993年的管制声明如同本节开头提到的1984年声明那样空洞:“...将监督...确保...有效地适用”,特别由于它再次要几十位低级专业工作人员承担责任,而不是争取部门主管和高级人员来确保遵循。不过,这项声明突出确保新考绩制度将获得切实执行和监督的重要性。大会显然预期如此。大会1993年12月的决议指出,新的担当和责任制度应包括“...建立机制确保方案管理员负责有效管理所分配到的人力和财政资源。”⁷⁸

130. 这个新制度不仅对尝试使联合国的组织方式转为切实强调工作成绩和结果、对话,和工作规划的努力具有关键重要性,而且也是一个巨大和难于使用的系统,每年要编写大约14 000个考绩报告,连同制定目标、中期对话和审查等有关阶段。然而,这项庞大而紧要的任务目前由人力厅工作人员的一个非正式工作队处理,其成员有许多其他责任。

131. 经常提出的论点是,行管部工作负荷太重,无法释放任何工作人员负担新的任务,例如在全职基础上监督新的考绩制度。不过,可以有理由地争论说,新的考绩制度对联合国业务表现的影响甚至比综合管理资料系统(IMIS)更为重要。综合管理资料系统的第一阶段工作已经进行了大约六年,并且继续走向使秘书处各行政办事处的电子一体化前进一步的颇为狭窄的目标。然而,问题不在于综合管理资料系统到现在为止已经支出或列入预算\$4 500万,而在于其项目工作队目前包括17位专业工作人员。⁷⁹

132. 检查专员认为,这一次,业绩评等考绩管理制度必须明确任命人力厅内一特定单位负责,必要时由秘书处处长和各级高级管理人员密切参与。这个单位必须有监督系统作业的资源 and 权力,确保那些负责者即时完成需要的行动,提供必要的支助、培训或再训练,分析和报告系统的进展、问题和改善。如果没有持续的责任和注意,这个新制度将会象以前的那样变为无用。

133. 如这份报告一贯强调的,新的联合国考绩制度不仅仅是一项填表事务。把这个制度当做单纯的文件工作导致过去五次改革的失败。考绩和业绩管理倒是新的担当和责任制度的核心部分。它们也是设立新的组织气候的必要工具,将容许整个联合国秘书处及其世界范围的规划署变为“高效率”组织。

134. 为了实现这些重要目的,新的制度不能作为额外责任交给已经工作过度的人力厅工作人员去执行。它应该作为一个真正必要的高优先次序管理项目来正式设立,配备工作人员,进行规划,获得支助和进一步发展。现在任命全职工作人员和资源不仅仅为了容许系统的适当设立,而且要执行进行中的业绩管理任务,这项任务今后需要继续调整和改进。

135. 作为给新考绩制度提供监督和管制能力的一项最后步骤,检查专员认为必须重新提出现在已经忘记的一项大会较早作出的决议。1986年“审查联合国行政和财务业务效率政府间高级别专家组”建议:

“秘书长应该在他提交大会的年度报告中列入关于人事问题的一节,讨论

工作人员业绩评定和他们的升级问题。”⁸⁰

136. 检查专员建议新制度从新采取这个程序,在联检组在其关于提高妇女地位问题的报告中建议的人力资源两年期报告,⁸¹或在秘书长关于秘书处组成的现行报告中这样做。这样的报告,如果切实地和分析性地编写,将会提供必要的监督组成部分,容许秘书长和大会决定新的考绩制度是否在迈向大会1993年12月决议要求的“透明和有效的制度”,这项决议导致本报告的编写。

C. 困难和调整

1. 培训

137. 前面已经说明的新责任制和管理人员/主管考绩管理责任办法在新的考绩审查制度中似乎大有前途。但是,推行这个新制度一项重大障碍是培训问题。

138. 人力厅工作队计划在6、7月间对考绩审查试验计划的七个单位提供培训,但是,对于秘书处大多数工作人员的考绩审查培训就要延至12月,在试验完成后进行评价、分析和调整进程之后才执行。这就产生非常大的压力,因为数以千计的工作人员要等到新的制度生效以前几个礼拜才接受培训。更严重的是,目前没有可供进行这些培训之用的额外经费,因此秘书处的人员正在考虑使用录象带或者是通过人造卫星传播的临时战略来对培训员进行培训,以便在最短促的时间内接触到最多的人,并且仍然能够在1995年1月1日的期限之前执行这个制度。

139. 公务员制度委员会的原则强调“所有有关人员都应当清楚明白考绩审查的目标”。⁸²近几年来行政协商会和公务员制度委员会已经议定了考绩审查的培训模式,⁸³同时,例如儿童基金会、开发计划署和人口基金等已经改革其制度,特别重视推行这个制度的问题。1993年气象组织请一家私营专业公司负责对它的主管和工作人员就这种新的制度进行培训,特别是在如何制订具体的工作和可以衡量的工作方面、加强沟通以及维持主管和工作人员之间的对话方面进行培训。公务员制度委员

会坦率地说明，“假如设有对整个组织进行培训努力的话，就不要推行任何制度。”⁸⁴儿童基金会的人员告诉检查专员说，1983年的考绩审查制度所以失败，就是因为没有对工作人员和主管就如何适当使用这种制度提供充分的培训。

140. 联合国在这方面有特别的缺陷，因为它到了最近才开始广泛推行管理培训计划，同时因为经费短缺，能够向所有工作人员普遍推行这种培训的速度受到限制。1993年和1994年新的培训系统开始作业，为大概两百名高级管理人员举办了管理座谈会。但是，显然需要很多年后这种管理培训才能够确立，并且使所有工作人员都能够充分了解和支助秘书处的“考绩文化”。关于这方面，还存在进一步的培训任务，因为大会要求责任制把“担任财务和管理责任的工作人员的有有效培训”包括在内。⁸⁵

141. 按照公务员制度委员会的分析反映以及最近其他机构的经验所表示的，对所有工作人员的慎重培训极端重要，因此，检查专员认为，当前的培训时间表在复杂的重大组织改革之外又造成了十分巨大的压力。

2. 时限

142. 公务员制度委员会强调，不管一个组织的考绩审查构想怎么好，如果在没有考绩文化的情况下执行是不会有有效的。因此，需要工作人员了解这个组织的目标和价值观，发出任务说明作为战略规划的依据，对于新的制度提供有利和明确的领导以及就必须的资源作出承诺——金钱、时间和努力——以便实现支持一个考绩管理制度所需的广泛的管理改革，并且对系统内的工作人员提供培训。⁸⁶

143. 正如上面所说的，秘书处正在同时建立新的责任制和新的考绩审查制度。在1995年1月1日的期限之前重要的组成部分还不会出现、缺欠了解和尚未确立，但新的考绩审查制度却是准备在这个时候执行。在秘书处建立人力资源管理和职业发展制度方面还有很多事情要做。

144. 由于秘书处的管理培训系统还是处于初期阶段，假如要在1994年12月完成，

显然必须尽快推行考绩审查培训。这种新制度的另一个组成部分--考绩指标、或者是标准、或者是范围--也需要展开很多的工作,并且需要小心把它并入秘书处的整个管理构架中。鉴于C节所讨论的,在整个组织内建立和适当执行这种措施是一项困难和巨大的工作。秘书处在当前还不能承担这项挑战。

145. 检查专员了解方案协调会和大会在一个短期内执行这种新制度的压力。秘书处多年以来一直在就这些问题延迟采取行动,现在对秘书处提出执行考绩审查制度的要求越来越多。同时,联检组十多年来一直要求推行很多类似的管理改革和努力。但是,1994年秘书处所采取的行动似乎已经表示出一种新的承诺,并且在秘书处从事建立负责和优绩制度所作出的努力比过去认真得多。

146. 如果一定要执行的话,秘书处人员准备在1995年1月1日以前执行新的考绩审查制度。但是,检查专员认为,这样做会大大危害整个努力。不但所需的支助系统还没有建立,而且这个新的制度还必须克服旧制度所抱的严重怀疑和嘲讽态度。

147. 因此,检查专员建议,不要在1995年匆匆忙忙地全面建立新的考绩审查制度,因为这样会造成很大的风险,引致失败,反之,应当把1995年看成是一个过渡年,以便秘书处有喘息的机会,能够在明白的和尽量能够接受的稳固基础上建立这种制度。正如公务员制度委员会进一步强调:

“如果一个组织存在不起作用的和信誉低落的考绩审查制度,要把他扭转过来是很不容易的事情:无法一蹴而就,也无法在不作出调整--有时候是很痛苦的事情--的情况下来改变当前做事的办法。从经验中可以证明,迅速的解决办法和局部解决方式是不济于事:因此,一个组织必须作出认真的承诺,以便在观念上作出重大改变,并且重视和确认考绩的价值。”⁵⁷

3. 资源

148. 需要更多的时间,但是,整个秘书处所需的全面考绩审查培训尤其不足。这种培训工作就象所有培训工作一样,是对人力资源的一项投资。应当反映坚定的

信心,即这种努力和所付出的经费,正如公务员委员会所说的一样,将会使本组织和其他组织认为“在增加生产力和提高士气方面将会产生成果,远远超过最初所付出的代价。”⁸⁸

149. 新的考绩审查制度需要花钱。这是一个使人感到苦恼的问题,因为联合国经过很多年的挣扎之后终于建立了一个基本管理培训方案,同时,财政困难极为严重,而且规定秘书处执行很多任务都要“在现有资源”范围内执行。但是,新的考绩审查制度需要数百万美元,主要用于培训工作,其中包括一些管理和分析工作,以便取代当前临时性的非正式工作队。由于要建立新的责任制,产生了对管理资源和努力的需求,因此找出新的经费更为困难。

150. 检查专员希望,由于这一章所说明的原因以及联合国系统其他组织在执行考绩审查改革以后所取得正面的经验,能够鼓励会员国对他们所要求的秘书处的新制度作出承诺,在经常预算中拨出较多经费,而且是由信托基金给予更多支持。但是,他要找出可以提供数目很大的经费的其他来源,以供执行考绩审查培训(或者以后提供培训经费和/或节省费用),而另一方面要坚定支持新的考绩审查制度中的优绩原则和鼓励办法。

151. 秘书处的大多数工作人员在其一生的职业过程中得到的升迁机会很少。但是,差不多所有工作人员每年都得到一种职等内加薪“报酬”。例如说,一个一等干事(P-4)的薪酬分14级,FS-6外地事务人员有12级,一般事务人员有9至14级,要看它的等级和服务地点而定。

152. 这些年度薪酬增加目的在于对考绩优良的工作人员给予报酬;假如不让他增加,就会对工作人员提供实在的刺激,让他有所改进。⁸⁹ 但是,由于差不多秘书处所有工作人员都得到“良好”的评等(正如在第三章所说明的),因此这种增加就相当于变相应享权利,而且很少不让增加。由于这个增加数平均每人每年大概是1千美元,而且适用于秘书处12 000到14 000名工作人员,因此,会员国大概每年要付出1 200万美元至1 400万美元。

153. 公务员制度委员会和行政协商会已经说明,联合国系统现有的薪酬数额连同它的每年增加数,实质上等于按年资给予报酬,不是按照考绩优良情况给予报酬。⁹⁰ 同时,大会曾经两次要求公务员制度委员会审查职等内加薪的问题,以便这种加薪是因为积极的考绩审查以及成绩优异所造成的结果,不是因为服务年资的延长而给予金钱的报酬。公务员制度委员会敦促更严格执行当前有关薪酬增加的规定,并且认为,职等内加薪并没有有效地按照优良成绩给予报酬的规定:

(a) 这种增加是按照一年的良好考绩而得的长期薪酬增加;

(b) 这种增加使缴付养恤金的数目也要增加(原来认为不应当涉及考绩问题);

(c) 这样很快使工作人员到达一个等级的最高点,因此使职业状况停滞不前的情况恶化,并且影响相对薪酬;

(d) 由于这个增加数是按月发给很小的数额,因此使刺激的作用减少了。⁹²

154. 检查专员认为,目前每年按照黑板的职等内加薪办法对所有工作人员发给数以百万计的美元,应当以按照原来设想只对考绩充分满意或非常满意的工作人员给予适当加薪报酬的制度来代替。

155. 所需的最显著改变是,考绩没有达到充分满意的工作人员(给予加薪的主要基本要求)就不会得到职等内加薪。按照新的考绩审查制度,这大概包括工作人员的15%至20%。因此,检查专员建议,按照新的考绩审查制度,考绩不是充分满意的工作人员就得不到职等内加薪。这种改变每年大概可以节省180万至280万美元(12 000至14 000名工作人员的15%至20%,以每人1 000美元计算)。

156. 如果大会同意把1995年订为新的考绩审查制度的过渡年,这就到1996年年底才产生工作人员评等。为了提供执行新的考绩审查制度所实施的培训经费,检查专员建议,在新旧制度交替的两年过渡时期,秘书长和大会可以考虑作出一项决定,所有有资格的工作人员每两年就得到一次加薪(第一年有一半工作人员,第二年是另一半),在这个期间就可以每年节省600万至700万美元。(这样可能对考绩最优异和满意的工作人员有点不公平,但是,这方面与当前的制度没有任何分别。同时,秘书

处已经作出规定,高级专业和外地事务人员,不管考绩如何,都是每两年才有一次职等内加薪)。

157. 上述的全部数额(1995年和1996年每年约600万至700万美元,以后每年为180万至280万美元)可以供给以下的较好用途:(a) 新考绩审查制度的工作人员培训,(b) 优先需要的管理培训和一般的技术培训,(c) 往后对考绩优良者给予报酬或者是在培训需要减少后节省费用,以便代替当前职等内加薪这种差不多无影无踪的非常昂贵的办法。这些经费可以拨充执行新的考绩审查之用的极端需要经费,强调在秘书处建立考绩文化的重要,并且增加秘书处内人力资源培训的经费,这方面是长久以来都很缺乏的。

158. 检查专员相信,联合国系统其他组织也应当考虑在执行考绩审查和考绩管理制度时采取这种重新调配资源/节省经费的办法。

注

¹ Shapiro, Albert, Managing Professional People: Understanding Creative Performance, 纽约自由出版社,1985年,第82页。

² “审查联合国行政和财政业务效率,大会1993年12月23日第48/218号决议,一.E节第4-6段。

³ “联合国系统的组织内部评价状况”1986年3月7日A/41/201号文件和1986年6月11日A/41/409号文件;“关于联合国系统内评价的第3次报告:综合和使用”,1986年3月7日第A/41/202号文件;“联合国方案的业绩和成果的报告:监测、评价和管理审查部分”,1988年2月4日第A/43/124号文件,1988年5月27日Add.1号文件和1989年4月25日A/44/233号文件。

⁴ “联合国秘书处内的责任和监督”,JIU/REP/93/5和联合国1993年10月12日A/48

/420号和1993年11月22日Add.1号文件。

⁵ “在‘人力资源管理’和‘经管责任’的时代提高联合国秘书处妇女地位：新的开端？”1994年5月JIU/REP/94/3号文件。

⁶ “对业绩的评估和承认：国际公务员制度委员会的说明”，1993年3月2日第ICSC/37/R.15号文件，第1段。

⁷ “对业绩的评估和承认：国际公务员制度委员会秘书处的说明：增编”，1993年3月2日第ICSC/37/R.15/Add.1号文件，第1段。

⁸ “对业绩的评估和承认...”，第ICSC/37/R.15号文件，前引书。

⁹ “第ICSC/37/R.15号文件的背景资料：一些外部雇主的作法摘要”。

¹⁰ “对业绩的评估和承认...”，第ICSC/37/R.15号文件，前引书，第42-71段。

¹¹ “对业绩的评估和承认：国际公务员制度委员会秘书处的说明”，1993年6月22日第ICSC/38/R.16号文件，第10段。

¹² “业绩管理：对业绩的评估和承认：国际公务员制度委员会秘书处的说明”，1994年5月6日第ICSC/40/R.12号文件，附录，第14-21段。

¹³ 同上。

¹⁴ “工作组关于业绩评估的报告”，行政协商会，行政协调会1981年2月5日第ACC/1980/PER/42号文件。

¹⁵ “行政问题(人事和一般行政问题)协商委员会第十八届会议的报告”，1994年3月30日第ACC/1994/4号文件，第1-3段。

¹⁶ 同上，第1-4段和第34-43段。

¹⁷ “‘业绩审查’和‘联系业绩的工资’”，行政协商会编写的文件，1994年1月11日第ACC/1994/PER/R.2/Add.2和3。

¹⁸ “对业绩的评估和承认...”，1993年3月2日第ICSC/37/R.15号文件，前引书，第22-24段。

¹⁹ “儿童基金会的业绩评估制度”，1998年12月1日儿童基金会行政指示CF/AI/1998-11。

²⁰ “业绩评估审查：指示和准则”，开发计划署，和“管理委员会关于的业绩评估审查制度的决定”；1993年7月13日UNDP/ADM/93/38。

²¹ “定期报告”，1956年4月11日ST/AI/115号行政指示。

²² “新生事物”，人事厅，训练和考试事务处，1977年3月16日《秘书处新闻》，和“考绩报告制度”，1977年1月3日ST/AI/240号行政指示。

²³ “考绩”，1979年3月16日《秘书处新闻》。

²⁴ “考绩报告制度”，1983年7月26日ST/AI/240/Rev.1号行政指示，第2段。

²⁵ 同上。

²⁶ “职业发展制度”，1983年9月30日主管人事厅助理秘书长给各部、厅和区域委员会首长的部门间备忘录，和

“人事厅：不关于可能的职业发展制度的工作文件”，1983年9月26日，第30至33页。

²⁷ “考绩报告制度”，1984年11月28日ST/AI/240/Rev.2号行政指示。

²⁸ “寻找新的考绩制度：现行报告方法受到批评”，1987年7月31日《秘书处新闻》，第5页。

²⁹ “人力资源管理厅最新事态发展”，1987年9月30日《秘书处新闻》，第4和5页。

³⁰ “工作人员和管理当局协调委员会第四届特别会议的报告”，1987年11月4日SMCC/Special/4，第44至46段。

³¹ 《审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组的报告》，正式记录：第四十七届会议，补编第49号(A/41/49)，纽约，1986年，建议41、42和50。

³² “秘书长关于第41/213号决议执行情况的最后报告”，1989年4月26日A/44/222号文件，第154段。

- ³³ “人事问题”，大会1989年12月19日第44/185号决议，A部分，第7段。
- ³⁴ “秘书长关于大会第41/213号决议执行情况的分析报告”，1990年4月27日A/45/226号文件，第188段。
- ³⁵ 《评估和奖励成绩》，ICSC/37/R.15，同前，第2(c)段，和《评估和奖励成绩》，ICSC/38/R.16，同前，附件一。
- ³⁶ “秘书长在第五委员会的发言”，1992年11月12日ST/IC/1992/73。
- ³⁷ “秘书长说联合国工作人员是世界和平与发展的中心”，1993年9月20日SG/SM/1505号新闻稿。
- ³⁸ “安插和升级”，1993年11月25日ST/SGB/267号秘书长公报，和有关的1993年11月15日ST/AI/390号行政指示及1993年12月2日ST/IC/1993/66号通告。
- ³⁹ “改组行政和管理部：秘书长的报告”，1994年5月23日A/C.5/48/72号文件。
- ⁴⁰ “人事问题”，大会1993年4月30日第47/226号决议，第一.B节，第3和7段。
- ⁴¹ “方案规划”，大会1992年12月23日第47/214号决议，第五节，和“审查联合国行政和财政业务效率和1992-1993两年期方案预算”，大会1993年5月20日第47/212 B号决议，第三节，第9段。
- ⁴² “联合国内方案管理员责任制：秘书长的报告”，1993年10月5日A/48/452号文件。
- ⁴³ “方案和协调委员会第三十三届第二期会议的报告”，1993年11月3日A/48/16 (Part II)号文件，第241至246段。
- ⁴⁴ “Former staffer comes in as UN's top manager”，《秘书处新闻》，1993年7-8月，第7页。
- ⁴⁵ “Introduction of a new performance evaluation system”，1994年2月17日主管行政和管理事务副秘书长给各部门厅处首长的部门间备忘录。
- “Proposal for a new design for a performance evaluation system in the

United Nations prepared by the SMCC XVII Task Force”, 1993年12月8日, 第2-3页。

⁴⁶ “Appraisal and recognition of performance”, ICSC/38/R.16, 同前, 第3段。

⁴⁷ 同上, 第4段。

⁴⁸ “重新改组行政和管理事务部...”, A/C.5/48/72, 同前。

⁴⁹ “提高妇女在联合国秘书处内的地位...”, JIU/REP/94/3, 同前, 第五章。

⁵⁰ “联合国秘书处交代责任和监督制度”, A/48/420和Add.1, 同前, 供行政首长参阅的摘要。

⁵¹ “联合国职业发展制度: 秘书长的报告”, 1992年8月25日A/C.5/47/6号文件, 附件三。

⁵² “高级别政府间专家小组的报告”, A/41/49, 同前, 第45-50段和建议41。

⁵³ “Appraisal and recognition of performance”, ICSC/38/R.16, 同前, 第4和10(a)段。

⁵⁴ “行政协商会第十八届会议的报告...”, ACC/1994/4, 同前, 第38段。

⁵⁵ “Secretary-General says UN staff are central...”, SG/SM/5098, 同前。

⁵⁶ “审查...行政和财政业务效率”, 第48/218号决议, 同前, 第一节E, 第5(b)段。

⁵⁷ “审查...行政和财政业务效率”, 第48/218号决议, 同前, 第一节E, 第5(c)段。

⁵⁸ 《同上》, 第5(a)和(c)段。

⁵⁹ “关于联合国方案拟定和评价的报告”, JIU/REP/78/1, 1978年3月。

⁶⁰ “方案规划...行政和预算问题咨询委员会的报告”, 第A/45/617号文件, 1990年10月12日。

⁶¹ “方案规划的可能新办法: 秘书长的报告”, 1993年7月28日第A/48/277号文件第8(f), 33段, 和附件。

- ⁶² “提高妇女地位”, JIU/REP/94/3, 《同前》, 第141-153段, 和“审查联合国的行政和财务工作和1992-1993两年期的方案概算”, 大会1992年12月23日第47/212/A号决议, 第2-3段。
- ⁶³ “高级别政府间专家组的报告”, A/41/49, 《同前》, 建议42。
- ⁶⁴ 《同上》, 建议50。
- ⁶⁵ “人事问题”第44/185号决议, 《同前》, A节, 第7段。
- ⁶⁶ “业绩的评价和表扬...”, ICSC/38/R.16, 《同前》, 第10(c)段。
- ⁶⁷ “人事问题”, 第44/185号决议, 《同前》, A部分, 第7段。
- ⁶⁸ “安置和升级”, ST/SGB/267, 《同前》。
- ⁶⁹ “安置和升级”, ST/SGB/390, 《同前》, 第12段。
- ⁷⁰ “业绩的评价和表扬...”, ICSC/37/R.15, 《同前》, 第52-73段。和“业绩的评价和表扬...”, ICSC/38/R.16, 《同前》, 第44-92段。
- ⁷¹ “业绩的评价和表扬...”, ICSC/37/R.15, 《同前》, 第38段。
- ⁷² “人事问题”第47/226号决议, 《同前》, I节B, 第7段。
- ⁷³ “业绩的评价和表扬...”, ICSC/38/R.16, 《同前》, 第84段。
- ⁷⁴ “业绩管理...”, ICSC/40/R.12, 《同前》, 增编, 第25段。
- ⁷⁵ “业绩的评价和表扬...”, ICSC/37/R.15, 《同前》, 第1段。
- ⁷⁶ “考绩报告制度”, 行政指示ST/AI/240/Rev.2, 《同前》, 第19段。
- ⁷⁷ “部门/办事处关于实施安置和升级制度的指导方针”, 1993年12月2日, 第5段。
- ⁷⁸ “审查行政和财务职能的效率...”, 第48/218号决议, 《同前》, I节E, 第5(b)段。
- ⁷⁹ “1994-1995两年期方案概算: 第九部分, 资本支出: 第29款, 技术革新”, 1993年10月12日, 文件A/48/6(第29节)。

- ⁸⁰ “高级政府间专家组的报告”, A/41/49, 《同前》, 建议50。
- ⁸¹ “提高妇女地位”, JIU/REP/94/3, 《同前》, 执行摘要。
- ⁸² “考绩管理”, ICSC/40/R.12, 同前, 原则3。
- ⁸³ “工作人员培训问题小组委员会第十七届会议的报告”, 行政协商会, 1993年6月2日 ACC/1993/PER/R.15号文件, 附件五, 第15-17段; “考绩审查和确认: 公务员制度委员会秘书处的说明”, 1993年6月8日 ICSC/38/R.16/Add.1号文件。
- ⁸⁴ “考绩审查和确认”, ICSC/38/R.16, 同前, 第19(b)段。
- ⁸⁵ “对行政和财务职能的效率的审查”, 第48/218号决议, 同前, 1.E节, 第5(d)段。
- ⁸⁶ “考绩审查和确认”, ICSC/38/R.16/38/R.16, 同前, 第3段。
- ⁸⁷ “同上, 第4段。
- ⁸⁸ 同上
- ⁸⁹ “考绩审查和确认”, ICSC/37/R.15, 同前, 第69段。
- ⁹⁰ “考绩管理”, ICSC/40/R.12, 同前, 第23段, “薪金表的结构: 行政协商会秘书处的说明”, ACC/1991 PER/R.7, 1992年12月19日。
- ⁹¹ “考绩审查和确认”, ICSC/38/R.16, 同前, 附件一。
- ⁹² “考绩管理”, ICSC/40/R/12, 同前, 第31至32段。

SECTION III - To be completed by the first reporting officer

In assessing the staff member's performance below, please bear in mind the staff member's level of duties and responsibilities so as not to judge him/her by inappropriate standards or by personality traits unrelated to his/her work.

Every 'A' or 'F' rating must be supplemented by a statement under "Comments", giving an explanation or examples illustrative of the rating. A report will not be considered complete unless such comments are given in respect of each 'A' or 'F' rating.

RATINGS: A: Excellent; B: Very Good; C: Good; D: Fair; E: Somewhat below standard; F: Unsatisfactory.
 ENTER IN THE COLUMN BELOW THE RATING WHICH MOST NEARLY DESCRIBES THE STAFF MEMBER'S PERFORMANCE.

	RATING	Specially important	Relevant	Not applicable	COMMENTS
1. Competence (knowledge and skills the staff member possesses in his/her field of work).					
2. Quality of work accomplished.					
3. Quantitative work accomplished.					
4. Ability to meet schedules and deadlines when required; skilful use of time and resources to achieve maximum efficiency.					
5. Initiative (demonstrated aptitude to produce new ideas and/or bring about constructive innovation).					
6. Ability to work independently or with minimal supervision.					
7. Effectiveness in maintaining harmonious working relations.					
8. Sense of responsibility and dependability as regards working hours.					

附件(续)

- 3 -

	RATING	Specially important	Relevant	Not applicable	COMMENTS
9. Effectiveness in planning and organization of work.					
10. Skill in producing a solution (ability to identify problems, power of analysis and soundness of recommendations and decisions).					
11. Ability to negotiate and persuade.					
12. Effectiveness in supervision (ability to motivate, maintain and direct a productive work unit). Indicate below the number and level of staff under his/her supervision:					
(NOT APPLICABLE TO LANGUAGE STAFF)	Written				
13. Written and oral expression in working language(s) (ability to communicate in a clear, concise and effective manner). If the staff member works in more than one language, rate each separately by entering the rating followed by the initial of each language in parentheses.	Oral				
<u>LANGUAGE STAFF ONLY</u>					
14. i. Linguistic knowledge and ability in official languages. ii. Accuracy and style. Note: Rate each language separately by entering the rating followed by the initial of each language in parentheses.					

15. Comment on the staff member's attitude to the United Nations.

16. Indicate any assignment(s) which the staff member performed in a particularly effective way.

Signature: _____

Date:

Name and Title:

SECTION IV - To be completed by the second reporting officer

A. Before completing this section, please discuss the staff member's performance with the first reporting officer and, if you deem it necessary, with the staff member. If discussion with the first reporting officer cannot be held, please give an explanation.

B. Keeping in mind the requirements of the post, please check one of the following statements describing the staff member's performance.

1. AN EXCELLENT PERFORMANCE 2. A VERY GOOD PERFORMANCE 3. A GOOD PERFORMANCE
4. FAIR 5. A PERFORMANCE THAT DOES NOT FULLY MEET STANDARDS 6. AN UNSATISFACTORY PERFORMANCE

Should you have checked statement 1 or 6 above, please elaborate. Otherwise comments are optional.

C. If you disagree with the first reporting officer's evaluation in section III, give your comments:

Signature: _____

Date: _____ Name and Title: _____

SECTION V

This section is to be completed by the head of the department or office or a director designated by him/her. (The making of comments under (ii) is optional).

(i) I take note of this report. (Place a check mark here)

(ii) My comments are as follows:

Signature: _____

Date: _____ Name and Title: _____

SECTION VI

After the sections above have been completed, the staff member must sign the original of the report and be given a copy thereof. The signature merely acknowledges that the staff member has read the report and received a copy; it does not necessarily indicate agreement with the evaluations contained in this report.

I have read this report and received a copy thereof. I understand that I may, if I wish, submit a written explanation or rebuttal within one month of receipt of this report in accordance with administrative instruction ST/AI/240/Rev. 1.

Date: _____ Signature of staff member: _____

NB: If a rebuttal is submitted, this report must not be filed in the Official Status File until such time as the rebuttal procedure is completed (see ST/AI/240/Rev. 1, para. 12).
