



第五十五届会议

议程项目 123

人力资源管理

**联合国系统有关组织中的年轻专业人员：征聘、管理和保留
联合检查组的报告**

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员国提交联合检查组题为“联合国系统有关组织中的年轻专业人员：征聘、管理和保留”的报告（JIU/REP/2000/7）。

联合国系统有关组织中的年轻专业人员：招聘、管理和保留

联合检查组

Francesco Mezzalama

编写



日内瓦
2000

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
简 称.....		iv
内容提要：目标、结论和建议.....		v
一、导 言.....	1 - 6	1
二、继承规划：一项紧迫任务.....	7 - 19	3
A. 工作人员年轻化的必要性.....	7 - 9	3
B. 妨碍更替的障碍.....	10- - 19	5
三、征聘年轻专业人员的政策和程序.....	20 - 43	8
A. 国家竞争征聘考试.....	20 - 27	8
B. 年轻专业人员方案和经常性空缺管理.....	28 - 33	11
C. 这些不同的征聘办法的相对利弊.....	34 - 43	13
四、缩小期望方面的差距.....	44 - 60	16
A. 工作人员融合、简介和发展.....	47 - 52	16
B. 职业管理.....	53 - 57	18
C. 改变共同文化.....	58 - 60	20
五、服务条件.....	61 - 76	21
A. 工作——家庭议程.....	64 - 69	21
B. 配偶就业.....	70 - 76	23
附 件.....		26
注.....		28

简称

ACC	行政协调委员会	行政协调委员会
APO	协理专业人员	协理专业人员
CCAQ(PER)	行政问题协商	行政问题(人事和一般行政问题)协商委员会
EU	欧盟	欧洲联盟
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
ILO	劳工组织	国际劳工组织
ICSC	公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
IMF	货币基金组织	国际货币基金组织
ISCC	信息系统协委会	信息系统协调委员会
JPO	初级专业人员	初级专业人员
JIU	联检组	联合检查组
MTP	管理训练方案	管理训练方案
NCRE	征聘考试	国家竞争征聘考试
NPO	本国专业干事	本国专业干事
OECD	经合组织	经济合作与发展组织
OHRM	人力厅	人力资源管理厅(联合国)
PAMS	参与机构调动系统	参与机构调动系统
SOA	特殊业务工作方法	特殊业务工作方法
UN	联合国	联合国
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNESCO	教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
UNHCR	难民署	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	儿童基金会	联合国儿童基金会
UNOG	日内瓦办事处	联合国日内瓦办事处
WHO	卫生组织	世界卫生组织
WFP	粮食署	世界粮食计划署

内容提要：目标、结论和建议

目 标

比较并分析本系统有关组织在征聘和管理起职专业人员方面的政策和做法，以便就如何为这些组织准备和保留一支具有献身精神的合格专业人员的骨干队伍提出建议。

A. 在联合国系统多数组织里，各秘书处的多达半数的成员将在本 10 年中退休，工作人员的这种人口构成加上正在演变的职责和政策要求现任工作人员并非总是具有的新的类型的技能，因此秘书处的人力资源需要年轻化，并需要进行谨慎的继承规划。然而，一些统计因素由于限制净吸收年轻专业人员而妨碍这种年轻化。这些因素包括起职年龄的提高，而且就联合国而言，年轻专业人员由于辞职而不断外流。并非所有机构都有关于离职，特别是关于辞职的数据，因此限制了分析和比较趋势的机会。

建议 1

各秘书处应该进行具体的努力，降低所有专业人员职位，特别是 P1 至 P3 职位的征聘年龄。联合国秘书处不妨就其本身而言审查目前对征聘考试(国家竞争征聘考试)报名人实行的年龄限制¹是否合适(见第 8 至第 13 段)。

建议 2

应该通过以下方面的行动更认真地监督联合国系统专业工作人员离职的趋势：

- (a) 行政问题协商委员会(行政协商会)在其“人事统计”每年公布按职等和离职类型分类的专业工作人员的离职数据；
- (b) 由尚未制定离职调查表的各秘书处制定这种调查表，以便更好地查明辞职的原因。这种调查表可以由结构化离职面谈补充完成或取而代之(见第 15 至第 18 段)。

B. 联合国是通过国家竞争征聘考试征聘年轻专业人员的唯一组织，这是一个可靠和机密的程序，对新聘者的质量产生了积极的影响，但也证明比较累赘。尽管在这一方面取得了重大的进展，但征聘考试的主要弱点仍然在于候补人名册上的候选人的安排过程旷日持久。

C. 所审查的其他组织则通过预定方案或经常性空缺管理来征聘年轻专业人员。尽管这需要各秘书处的大量投资，年轻专业人员方案已经证明，它象征聘考试一样，是一种有益的工具，可以在专业人员中间实现比较公平的地域分配和性别均衡，而且可有助于在其他组织可能不存在的一代工作人员中间培养一种忠诚感和团结感。但所有这些形形色色的征聘制度都往往涉及到长期和过分官僚的程序。

建议 3

所有有关组织的秘书处都应该对管理人员审查申请和安置候选人规定严格的限期，从而加速征聘过程(见第 35 至第 37 段)。

建议 4

秘书处应该进一步努力，通过以下方面的行动加紧安置通过征聘考试的候选人，减少目前在候补人名册上的候选人人数，并最佳利用这一名册：

- (a) 加强人力资源规划、考试和员额配备之间的联系，这几项工作不应该作为单独的任务，而应该是一个综合的过程；
- (b) 向大会提出建议，进一步控制名册上的候选人人数，例如对名册的有效性规定时限，或者对于名册上的候选人已经超过预定人数的职类，自动暂停这一方面的考试；
- (c) 尤其是在共同职类方面，与其他组织分享候补人名册(见第 23 至第 25 段)。

建议 5

大会不妨吁请会员国更有效地配合组织考试，特别是宣传考试。秘书长还可以在人力资源管理定期报告中阐述这一方面的良好做法事例(见第 22 段)。

D. 多数年轻专业人员是对他们应完成的任务的性质满怀希望进入联合国系统的。但有时工作人员的参与、定向和发展的结构不够完善，限制了他们对其组织的工作作出重大贡献的能力，因此使他们的幻想迅速破灭。同级调动和晋升调动的机会有限，而且管理部门普遍未能向年轻专业人员提供充分的支持并注意他们关切的问题和积极性，因此也可能导致沮丧和离职。

建议 6

尚未这样做的秘书处应该通过以下方面的行动，建立结构，在年轻专业人员就职的最初几个月里协助他们成功地融合：

- (a) 在人事/人力资源部门或实务部门明确确定中心点，协助新聘者解决所有实际问题；
- (b) 为年轻专业人员制定适当的情况介绍讲习班。这种课程可以在联合国职员学院的支持下共同主办；
- (c) 提出指导方案，因而资深工作人员可以就实质性和职业问题向年轻专业人员提供咨询(见第 47 至 50 段和第 52 段)。

建议 7

有关组织的秘书处应该使初级专业人员很快有资格请学习假或提出新的兼职学习办法，从而使他们有机会从事与其工作有关的领域里学习和研究(见第 51 段)。

建议 8

有关组织的秘书处应该增加年轻专业人员的机会，使他们有可能在最初五年或六年时间里分配到总部和外地。特别是联合国秘书处应该进一步改进年轻专业人员的职业发展。它还应在适当时候评估其管理下的调动方案的影响，以确保该方案不仅推动各部门之间的流动，而且还推动各工作地点之间的流动，并确保它推动晋升调动和同级调动(见第 53 至第 57 段)。

建议 9

有关组织的管理人员应该用足够的时间充分注意其初级工作人员的发展。评估他们如何履行这项职责应该是其考绩的一个有机组成部分(见第 58 和第 59 段)。

E. 尽管工作满意无疑是年轻专业人员保持积极性的一个最确凿的因素,但在“工作——生活”或“工作——家庭”问题方面取得的进展,包括工作时间和工作地点方面增加灵活性,可有助于为负有家庭责任的才干出众的雇员创造一个支持性工作环境。为编写本报告所进行的访谈表明,在所有家庭支持问题上,配偶就业可能是挽留年轻专业人员的最关键因素。近年来,这方面进展甚少,因为共同制度中的各组织与其他国际组织不同,仍然未能在这一方面向其工作人员提供大量支助。

建议 10

应该展开以下努力来推动配偶就业:

- (a) 各主要工作地点的秘书处应该制定共同的家庭——职业过渡方案;
- (b) 仍然禁止配偶就业的各组织的理事机构应该修正有关工作人员条例,从而废除这项限制;
- (c) 大会应该重新呼吁东道国政府考虑向工作人员的随任配偶发放工作许可证,并监督有关决议的执行情况(见第 70 至 76 段)。

一、导 言

1. 联合国系统的多数组织中的工作人员，特¹别是专业类工作人员迅速老化，因此几年来一直引起辩论，因为这些组织认真考虑如何确保在大批人预定于今后几年里退休以后，吸收具有适当技能的年轻工作人员。但这种纳新和在职工作人员的挽留绝不是有保障的，因联合国系统似乎正在失去其作为雇主的部分吸引力。1998年，秘书长指出，在联合国历史上，辞职人数第一次超过退休人数，而且多数这些辞职人是P2和P3级工作人员。他说，似乎“这些人已经看到了前途，因而决定在别的地方试试自己的运气”。²几个月以后，大会也对专业人员类工作人员辞职人数日益增多表示关注，并请秘书长进行研究，查明这种离职的原因。³

2. 工作人员更替率提高其本身并不一定是一个消极的现象，因为其他地方的公务员系统想进一步渗透，而且在一个组织里终身任职的概念越来越受到挑战。另外还必须承认，不同的机构有不同的职责和限制，因而在人力资源方面也有不同的需要。然而年轻专业人员从本系统不断外流会成为一个严重的问题，因为许多资深工作人员将退休。尽管专门机构的挽留问题的程度似乎没有联合国那样严重，但在联合国出现的趋势可能是整个系统今后遇到困难的一个预兆。问题主要不在于整个系统是否有持续的能力吸引大批申请者，而在于需要确保这些申请人具备所需技能，并具有积极性，而且其中最优秀的人将继续为联合国各组织服务，并协助这些组织履行任务。

3. 因此联合检查组决定将本报告列入其2000年工作方案，但愿能够提出一种机构间观点并得以对全系统的情况进行比较分析并交流最佳做法，从而推动许多部门在这些问题上已经进行的反思过程。检查专员在初步审查现有文件以后确定，这种比较只有针对拥有某种“足够数量”的工作人员的组织才具有意义，因为较小的组织在人力资源管理方面面临着不同的问题。因此调查和研究限于联合国以及工作人员超过2,000人的联合国基金和方案和专门机构。⁴

4. 在这一方面，在审查了联合国系统大型组织中的工作人员人口情况以后，本报告研究了妨碍这些组织年轻化的统计因素。然后本报告将各组织征聘年轻专业人员的各种方式以及这些组织在这些年轻专业人员就职以后管理其职业的方式做一比较，但特别侧重于鼓励、辅导、培训、调动和监督问题。最后，讨论了往往称为“工作——生活问题”的问题，这些问题与年轻专业人员的眼前专业环境没有严格意义上的联系，但可能影响到各组织挽留和鼓励他们的能力。

5. 应该明确指出，为了本报告的目的，联合检查组认为，“年轻专业人员”一词系指占据预算内职位的P1、P2或P3级(亦称为“起职级”)的专业工作人员。他们不包括由其各自政府赞助的工作人员和由各组织作为初级专业干事、协理专家或协理专业干事聘用的工作人员，尽管正如下文所叙述的那样，初级专业干事和协理专家有时在完成初步派任以后作为正规工作人员被聘用。

6. 协调编写本报告的检查专员谨对协助他完成这项工作的所有人表示感谢。

二、继承规划：一项紧迫的任务

A. 工作人员年轻化的必要性

7. 在联合国系统多数组织中，各秘书处多达半数的工作人员将在本 10 年中退休，这种工作人员的人口结构加上正在演变的职责和政策要求现有工作人员并非始终具备的新的技能，因此秘书处的人力资源需要年轻化并需要进行认真的继承规划。

图 1：联合国系统有关组织专业工作人员的年龄分布
(百分比)

资料来源：联合国——秘书处的构成，A/53/375

粮农组织——人事司提供的统计数据，2000 年 9 月

开发署——管理局，人力资源统计数据，1999 年 4 月

教科文组织——截止 1999 年 11 月 1 日的教科文组织工作人员统计概览，PER/HRD/PLN

卫生组织——人力资源：年度报告，EB 105/14 Add.1

难民署——人力资源处提供的统计数据，2000 年

粮食署——人力资源司提供的统计数据，2000 年 8 月

8. 以上图 1 表明了多数联合国组织的工作人员老龄化的范围，绝大多数专业人员属于 40 岁至 59 岁范围，特别是 50 岁至 59 岁范围。因此多数组织的平均年龄不断上升，达到了 45 岁至 50 岁，许多专业人员一级和专业人员一级以上的工作人员预计将在下一个 10 年中退休(有关统计数据，见以下表 1)。

表 1：专业工作人员的年龄和预定的退休

	教科文	粮农	儿童基金	卫生	劳工	难民署	粮食署	联合国
--	-----	----	------	----	----	-----	-----	-----

	组 织	组 织	会	组 织	组 织			
专业工作人员的平均年龄	48.6	48.5	45	48.5	48	44.6	43.8	46
P2 级工作人员的平均年龄	-	40.13	36	40.2	33	34.8	37.9	38.5*
预定在今后 5 年里退休的专业工作人员的百分比	31.5%	28%	8%	28.5%	-	8.3%	7.2%	19.4%**
在今后 10 年里	-	47%	27%	52.7%	51%	25.2%	22%	-

注 * 这一数字包括所有 P2 级人员，不管他们是通过征聘考试还是通过其他手段征聘的，或通过竞争考试从一般事务人员类晋升的。

** 这一数字系指将在 2003 年底退休的地域分配职位上的工作人员的百分比。联合国秘书处还表明，在今后五年里，每年总共有 400 名工作人员退休。

资料来源：联合国——秘书处的构成，A/54/279 和人力厅提供的统计数据，2000 年

教科文组织——截止 1999 年 11 月 1 日的教科文组织工作人员统计概览，PER/HRD/PLN

儿童基金会——人力资源司提供的统计数据，2000 年

粮农组织——人事司提供的统计数据，2000 年

卫生组织——人力资源：年度报告，EB 105/14 Add.1 和人事总务处的统计数据

劳工组织——人力资源发展部提供的统计数据，2000 年

难民署——人力资源处提供的统计数据，2000 年

粮食署——人力资源司提供的统计数据，2000 年

9. 预定大批人退休不仅应该象通常一样看成是削减人力和预算的一个机会，而且基本上应该看成是各组织的一种机会，来争取具有比较现代的组织文化的年轻工作人员并确保吸收这些组织目前在信息管理和技术、治理、可持续发展的能力等几个新兴领域缺乏的专家知识。过去 10 年国际舞台上出现的变化、包括非政府组织在内的各种来源的竞争和迅猛发展的管理技能要求按照新的组织需要形成一种新的工作人员结构。起职专业人员最有可能满足这些需要并填补日益扩大的能力方面的空白。

B. 妨碍更替的障碍

10. 但有几个因素由于限制吸收年轻专业人员而妨碍这种年轻化进程。特别是，联合国系统的全面统计数据表明，全部任用中的 21% 是 P1 和 P2 级，而很大部分职员继续在 P4 和更高级别上任用。因此 50% 以上的新的工作人员是在 40 岁以上被任用的。⁵ 实际上，在有些组织里，P3 和 P4 已经取代 P1 和 P2，逐渐成为通常的起职职位，其部分原因是与最低几级专业人员的工资缺乏竞争性有关的财政原因。

11. 同样，联合国秘书处的最近一份报告表明，工作人员老龄化的一个重要因素是起职年龄较高，这与招聘时的年龄不断提高有关。该报告指出，自 1998 年以来，专业人员进入本组织的平均年龄提高了五岁。⁶ 各国政府的研究表明，这种趋势并不限于联合国，在许多国家里，受聘担任公务员的年龄正在提高。这不仅是因为人们正在延长上学时间，而且还因为所要求的资格也更为严格。这项研究警告说，这种情况导致产生了新聘者资格过高的趋势，因此造成了征聘水平和所提供职位之间的差别，最终会造成人事管理问题。⁷ 以下第四章较详细地分析了联合国和本系统其他组织的这种“期望差距”。

12. 缩小这种差距，重新使新聘者第一次任用的现实满意地符合他们的期望，并确保降低工作人员的年龄，其方法之一是认真努力降低征聘年龄，特别是 P1 至 P3 职位的征聘年龄。下一章叙述的多数初级专业职位专门征聘方案已经规定了年龄限制，超过年龄就不能报名。例如，教科文组织年轻专业人员方案的报名人在申请时必须是在 30 岁或低于 30 岁，而劳工组织类似方案的报名人必须低于 32 岁。就联合国征聘考试的报名人而言，他们在参加 P2 职位考试时必须是在 32 岁或低于 32 岁，在参加 P3 职位考试时必须是在 39 岁或低于 39 岁。

13. 由于这些限制，教科文组织新聘用的年轻专业人员的年龄通常是 27 岁或 28 岁，而通过征聘考试的候选人被安置时的年龄，P2 职位平均是 30 岁，P3 职位平均是 36 岁。但应该指出，一个 30 岁的联合国新聘者很可能具有几年的专业经验，因此预计会被指定履行其性质和水平与秘书处多数 P2 职位的现实不相符合的任务和职责，而 P2 是“通常不需要任何广泛经历的起职位”。⁸ 人力资源管理厅(人力厅)认为，降低年龄限制会导致降低工作人员纳新的质量。但检查专员建议人力厅进行一项研究，查明新聘 P2 级人员在被安置时平均具有的专业经验的年数，以便确定资格过高是否是导致不满意和辞职的一个因素。这项研究可以包括对照研究有关国家公务员中专业人员在被安置担任类似职类的起职位时的年龄和资格。

14. 此外，正如表 2 所示，有些组织的专业工作人员的职等结构中高级人员过多。这种情况也导致了工作人员的老龄化，因此需要对这些组织的所有职位和职责进行审查，以便查明降低职位级别的机会。

15. 妨碍联合国系统各组织工作人员年轻化的另一个因素是，年轻专业人员似乎最倾向于离开这些组织。在联合国，这种情况特别令人关注，因为在 1998 年 7 月 1 日至 1999 年 6 月 30 日期间，辞职的人数超过退休的人数(298 人辞职，其中 12 人是主任，113 人是专业人员，而退休人员是 176 人)。专业人员类辞职人中的三分之一是 P2 级工作人员(尽管多数这些 P2 级人员是定期合同或限期任用的工作人员)。⁹ 然而就 1999 年日历年而言，P2 和 P3 级人员的辞职有所减少，他们总共占有所有辞职的专业人员的 35%。

表 2. 国际专业工作人员的职等结构

(所有专业人员及以上级别的工作人员的百分比)

	联合国	粮农组织	开发署	难民署	儿童基金会	劳工组织	卫生组织	教科文组织
P1 至 P3	39.3	28	12.6	56.5	36.6	21	18.4	42.7
P4 至 P5	47.6	57	58	38.0	55.9	63	66.6	41
D1 至 D2	11.4	15	27.9	5.5	7.1	13	14.9	14

注：儿童基金会指出，国际专业工作人员的人数并不一定反映其实际的职等结构，因为它还大量聘用国家专业干事。儿童基金会目前聘用了 105 位 NO-A 级(相当于 P1)的国家专业干事和 374 位 NO-B 级(相当于 P2)工作人员。

资料来源：联合国——秘书处的构成，A/54/279

教科文组织——截止 1999 年 11 月 1 日的教科文组织工作人员统计概览，PER/HRD/PLN

儿童基金会——人力资源司提供的统计数据，2000 年

粮农组织——人事司提供的统计数据，2000 年

卫生组织——人力资源处提供的统计数据，2000 年 8 月

开发署——管理局。人力资源统计数据，1999 年 4 月

劳工组织——工作人员的构成和结构，GB.277/PFA/8

难民署——人力资源处提供的统计数据，2000年

16. 在自从26年前开始征聘考试以来通过该考试在P2级应聘的所有工作人员中间，22.6%的人已经辞职，其中绝大部分人是在其服务期前五年中辞职的，许多人特别是在服务期第二和第三年里离职的。特别引起关注的是，在具有某些国籍的人员当中，所有通过征聘考试者的三分之一乃至一半人已从联合国辞职。

17. 自1999年起，人力厅向离开本组织的工作人员发放离职调查表，检查专员认为，这种作法有利于查明这些人离职的具体原因，而且尚未采用这一办法的机构可以沿用这种办法。尽管规定离职人必须交回这些调查表，但至今为止交回率很低。因此比较有效的作法是，以结构化的离职面谈补充或取代这些调查表。

18. 并非所有机构和基金都可提供按专业人员职等分类的离职人数，因而妨碍了切实的比较分析。行政协商会应该将按职等和离职类别分类的专业工作人员的离职数据纳入其关于“人事统计”的年度出版物。有些统计数据是在检查专员为了编写本报告而进行访谈期间和之后提供的。因此儿童基金会和粮食署指出，辞职的P1至P3级人员分别占有所有辞职的国际专业人员的47%和69.4%。粮农组织指出，P1至P3级专业人员的辞职在过去四年里占专业人员类或以上级别所有辞职的24.6%。劳工组织指出，P1至P3级工作人员的辞职占专业人员所有辞职的34%。开发署没有向检查专员提供关于离职的统计数据，但1999年年轻和新的专业人员起草的一份关于“改进开发署征聘和员额配备作法”的内部工作文件表明，该组织每年流失许多高度合格和积极性很高的年轻专业人员，特别是妇女，他们利用自己取得的知识和技能转到其它组织。¹⁰

19. 正如本报告导言部分所指出，离职本身并不一定是一种消极的现象，而是争取增加其渗透性的组织演变的一个正常过程。但重要的是监督这一方面的趋势，并确保联合国系统各组织继续能够吸收、发展和挽留有希望的工作人员来继承他们的现任领导层。

三、征聘年轻专业人员的政策和程序

A. 国家竞争征聘考试

20. 分别于1984年和1995年发表的联合检查组的两份报告比较详细地叙述了联合国每年组织的国家竞争征聘考试的背景以及这些考试采用的方法，而对于这些问题，本报告无须加以重复。¹¹ 征聘考试问世二十年以后，其优点和弱点可以归结如下：

优点

21. 首先，该系统得到会员国的强烈支持，因为会员国年复一年地重申，这是从任职人数不够的国家选拔最有资格的候选人的一个有用手段。¹² 2001年，至少将在38个国家里举行这种考试(本报告附件转载这一清单)。第二，人力厅认为，这是一种成本效益比较高的方法。表3表明，1999年，每个通过考试的候选人的估计费用降到7,828美元，其部分原因是简化了手续和实行了规模经济。例如，这比请猎头公司帮忙便宜，因为猎头公司通常收取的费用相当于新聘者年薪的20%或30%。如果组织区域竞争考试还可以进一步降低费用，但JIU/REP/95/1(Part I)号文件中提出的这种备选办法显然从来没

有得到认真研究。该表格还表明，候选人的人数大幅度增加，1999年申请P2和P3职位的候选人超过了8,700人。这个机制能够消化候选人人数如此的增加，仅仅这一事实就表明了人力厅考试科的组织能力。第三，征聘考试是一个可靠、保密和公正的过程，保障选拔过程不受权势和裙带关系的影响，因此是正当合理的(几年来只有少数人提出上诉)。最后，它有助于改进地域分配职位的性别均衡。在1998年7月1日至2000年6月30日这一理想的时间范围内任用的123人中，47人是通过征聘考试的候选人。在这47个被任用者中间，25人是妇女(即53.2%)。因此P2和P3级女性的比例(1999年分别为47.5%和44%)高于所有专业人员级职位的这一比例(同一时期为38.1%)。¹³

需要改进

22. 另一方面，征聘考试制度的反应性极需改进。这是一个漫长和累赘的过程，从收到试卷到安置名册上的候选人包括至少十个步骤，要持续整整一年。人力厅最近已经提出了一些变革，简化和加速这一进程，但由于其本身的性质，很难再进一步压缩。在此之前的另一个困难是各会员国在组织考试，特别是宣传考试方面予以合作的程度参差不齐。人力厅由于用于这一目的的资源有限，因而无法派人去推动和宣传考试。

23. 但征聘考试的最大弱点在于这一过程的以后几个阶段，尤其是在安置候选人员方面。迄今为止，征聘考试方案的决定不是在分析组织需要的基础上作出的，而且与人力规划也没有联系。确定候选人时不考虑到是否实际需要工作人员，因而导致安置工作严重拖延和名册上的候选人数增加。有些人在最后被征聘时已无法再就职了。1999年初，在列入1998年通过考试的候选人之前，名单上有200多人，其中有些人早在1991年就参加了考试。鉴于这种情况，会员国吁请秘书长采取措施，使为考试选定的职业类别的数量与本组织的需要相吻合。它们还请他确保及时安置候选人，并特别努力从名册上征聘候选人，直到名单结清为止。¹⁴人力厅在过去一年半时间里坚决努力更新名册(删去不再感兴趣和无法取得联系的人的姓名)，并安置候选人，因此在这一方面取得了重大的改进，到2000年8月为止，名册上只剩下107个候选人。

表 3： 1996 年至 1999 年征聘考试的人数和费用

考试年度	考试类别	候选人人数					每个通过考试的候选人的平均费用(美元)
		申请人	被通知参加考试者	参加笔试部分者	被推荐者	被安置者	
1996 年	征聘考试-P2	2,462	691	412	36	25	13,695
	征聘考试-P3	659	110	86	16	9	
1997 年	征聘考试-P2	2,726	726	502	45	27	3,540
	征聘考试-P3	520	97	71	16	5	
1998 年	征聘考试-P2	5,814	1,274	768	49	29	12,280
	征聘考试-P3	435	68	41	10	7	
1999 年	征聘考试-P2	8,214	2,247	1,402	107	48	7,828
	征聘考试-P3	511	63	51	2	1	
征聘考试—P2 总计 (1996-1999 年)		19,216	4,938(申请人的 26%)	3,084	237(被通知考生的 4.8%)	129(被推荐者的 54.43%)	
征聘考试—P3 总计 (1996-1999 年)		2,125	338(申请人的 16%)	249	44(被通知考生的 13.02%)	22(被推荐者的 50%)	

资料来源：人力厅数据。

24. 人力厅期望，对该制度的结构性改进，例如考试所针对的专门领域和实际人员需要更好地配合，以及名册的计算机化和人力厅与请求部门之间的经常联系，将防止今后名册上人数再次增加到类似数。但检查专员建议，应该制定一些机制来自动防止这一严重问题的重新出现。正如人力厅以前建议过的那样，这可包括将名册的有效性限于一年，其额外的好处是促使管理人员由于担心“遗漏”某些特别令人感兴趣的候选人而加速选拔过程。当然，这种限制不能追溯地适用在过去几年里参加考试的那些候选人，而新的候选人应该被明确告知这一政策。

25. 另一个可能性是暂停名册已经超过规定候选人数的职业类的考试，而人力厅已经采取这种做法，可以使它体制化。此外，本系统的其他组织可能认为应该查明来自无人任职国家或任职人数不足国家或具有特定技能的潜在候选人，人力厅不妨考虑是否有可能与它们分享这一名册。行政协调会可以研究比较普遍的机制，来共同查明本系统所有主要组织共同的职业领域里的候选人。

26. 由于以上叙述的延误，联合国无疑正在失去一些可能接受其他雇主聘用的最佳候选人。人力厅指出，它还失去了一些非常好的候选人，因为大会于 1953 年制定的政策规定，具有东道国永久居留身份的人没有资格作为国际征聘人员被任用，除非他们准备转向非移民签证身份。这项政策只所以获得通过，是因为当时认为：“决定保持永久居留身份可能会削弱与国籍国的联系”。¹⁵

27. 上文提到的联检组关于联合国竞争考试的报告热情洋溢地谈到“国家竞争考试方法的优越性”，并强调指出：“被聘用的通过考试的候选人的素质极高”。因此它设想，该制度一旦在联合国里充分执行，不仅可以在开发署、儿童基金会、粮食署或难民署等联合国主要附属方案推广，而且可以在联合国系统其他组织推广。¹⁶ 根据过去 15 年中取得的经验，检查专员赞同其前任关于竞争考试对应聘者素质的影响的全面积极的评价。但他未必提倡其限制或职权不同于联合国的其他组织照搬这种相当累赘的程序。

B. 年轻专业人员方案和经常空缺管理

28. 共同制度以外的许多大型国际组织执行成熟的年轻或初级专业人员方案。其中国际货币基金组织(货币基金组织)、世界银行、欧洲经济合作组织(经合组织)、泛美开发银行和亚洲开发银行都执行具体的方案, 征聘大学刚毕业的人担任起职级专业人员。这些方案被视为进入这些组织任职的“金大门”和起点。联合国系统中的以下三个组织按照同样的方法执行这些方案。

29. 自从1982年以来, 劳工组织执行了一个年轻专业人员方案。但迄今为止它实际上不是一个单独的职业发展方案, 而是一种简化的征聘程序, 通过这种程序每年应填补三分之一的专业人员空缺职位。然而, 该秘书处最近宣布了一项“新的重大举措”, 因而它现在将承诺每年征聘大约10名年轻专业人员参加一个结构化的五年培训和发展年轻专业人员方案。该方案将针对主要来自任职人数不足的国家潜力很大的年轻人, 并偏向女青年。¹⁷ 将要求大学学位(最好是硕士或博士), 但不要求工作经验, 而工作经验“是理想的”。每年的程序从10月开始, 先是物色人选和张贴广告。审查求职申请以后, 将邀请大约24名候选人前往劳工组织的一个评估中心, 这一程序将包括由高级官员进行面谈和提交书面论文。每年八月或九月将向10名最佳候选人提出任用提议, 他们所有人可望于第二年的一月参加该方案。

30. 教科文组织年轻专业人员方案于1989年恢复, 此后征聘了69名均来自无人任职的国家或任职人数不足的国家年轻专业人员。每年通过教科文组织各全国委员会发起征聘运动, 通常有几百个候选人提出申请, 包括短论之类的问题。候选人必须有大学学位。其中最佳者被召到总部, 参加语言考试和着眼于一般问题和解决问题技能的面谈。该方案具有双重目标: 使秘书处年轻化, 改善专业人员的性别均衡并确保比较公平的地域分配。他们第一年的费用由该方案支付, 在这第一年里, 年轻专业人员积累在职经验并参加一个专门制定的强化培训方案。一年以后, 先对他们进行考绩, 然而分配他们担任经常职务, 教科文组织现在希望每年通过该方案征聘十名年轻专业人员。

31. 开发署于1988年制定了一个管理培训方案, 从初级专业人员、各国办事处的国家工作人员和外部申请人中间征聘专业人员一级的新的工作人员。检查专员听说, 管理培训方案是一个每年征聘10至20名候选人的竞争性很强的筛选过程。但由于裁员, 自1996年以来, 该方案没有举办过, 而自1993年以来仅举办过两次。不管怎样, 该方案与上述年轻专业人员方案不同之处在于, 该方案的参加者基本上是根据直接主管的建议从一批内部候选人中间挑选出来的, 这种办法可能造成透明度不高。署长现在宣布, 该方案将恢复, 预计将于2000年从一大批申请人中间确定大约20名年轻人。所需资格将包括硕士学位加上至少五年的工作经验。

32. 应该指出, 以上三种方案均不是有关组织征聘起职级专业人员的唯一渠道。有些P2级职位有时也通过经常空缺管理填补。其他一些机构(包括卫生组织、难民署、粮农组织和儿童基金会)通过经常空缺管理来征聘所有其年轻的工作人员, 征聘专业人员一级的方法是公布空缺职位并采用其正常的挑选程序。例如在儿童基金会、初级专业人员、国家专业人员和一般事务工作人员可以申请他们认为具有合适资格的任何内部公布的职位。但应该指出, 粮农组织最近决定制定一个预计征聘方案, 作为其人力资源管理战略的一个组成部分, 将在今后两年里执行。

33. 粮食署自1998年底起制定了一项新的制度, 保持合格候选人的名册, 出现空缺时, 管理人员必须从名册上征聘。目前有十份这种名册, 其中有些名册又分成分类名册。专业人员名册包括十七种不同的类型。只有在特殊的情况下, 名册上没有这种类型或者无法从名册上找到合适的人选, 才可以发布具体的空缺公告。

C. 这些不同的征聘办法的相对利弊

34. 有人向检查专员指出，预定的征聘方案可能会使年轻专业人员对职业产生不现实的期望，而且可能往往会无视实际可提供的职位的具体需要，而匆忙地挑选具有一般技能的被聘者。这可能会在安置方面导致一些延误或困难，例如以上提到，征聘考试方面就出现了这种情况，而且从某种程度上来说，开发署在管理培训方案方面也出现了这种延误（它经过将近两年时间才安置了通过 1996 年管理培训方案征聘的所有 14 位候选人）。由于预算限制，教科文组织也越来越难以为年轻专业人员方案的毕业生找到合适的职位。

35. 专门的方案也往往限于特定的时间安排，因此对于需要在极短时间内征聘以应急的组织来说可能不够灵活。因此难民署表示，1999 年，对于外聘职位来说，从公布空缺通告到实际职位提议的平均时间为 76 天。

36. 然而在多数机构里，通过空缺管理征聘的过程象年轻专业人员方案一样漫长。例如，卫生组织表示，从发布空缺通告到实际职位提议的整个过程平均为六个月至八个月。在粮农组织，从发布空缺通告到总干事最后选定候选人为止，平均为 250 个工作日。在劳工组织，从人力资源发展部被告知空缺到这一职位实际被填补为止，通常为 11 个月。在许多情况下，部门管理人员挑选的阶段拖延的时间最长。尽管内部候选人可以理解这种拖延，认为这是一种不可避免的官僚主义现象，但无疑会使外部候选人，特别是年轻候选人感到沮丧，并有可能使其中最佳者望而却步。因此检查专员建议，人力资源部或从事部对管理人员审查求职申请规定更严格的时限。

37. 检查专员还注意到，粮食署表示，它在减少征聘过程（从批准职位对外招聘之日起到被选定者就职时为止）所需要的时间方面取得了重大进展，即从原空缺公告制度下的平均 7.5 至 9.5 个月减少到上文第 33 段中叙述的新的名册制度下的 3.5 至 5 个月。

38. 另一方面，正如第二章中所讨论中的那样，年轻专业人员方案和竞争考试可以通过对申请人规定年龄限制来帮助各组织降低征聘年龄。这些方案和考试还可以确保起职位真正用于吸收年轻专业人员，而不是象有些组织那样是对一般事务人员职业结束前的奖赏。此外，这些方案和考试基本上是为无人任职的国家和任职人数不足国家的候选人保留的，因而极为有助于在专业工作人员中间实现比较公平的地域分配。

39. 执行年轻专业人员方案还可有助于各机构、基金和方案避免过分依赖初级专业干事和协理专家，将其作为 P2 和 P3 级职位的候选人的主要来源。初级专业干事、协理专家或协理专业干事方案通常是为了向各组织提供由少数希望推动技术合作行动的会员国资助的专门专家。儿童基金会目前有 45% 的 P2 职位是由初级专业干事填补的，但该组织指出，基本上来自发展中国家的国家专业干事也是“征聘国际专业人员的一个良好的来源”。难民署也在很大程度上依靠初级专业干事。在过去五年里，它征聘了其中 185 人，而征聘的 P1、P2 或 P3 级的其他工作人员为 108 人。

40. 尽管多年来，这些方案的运作情况令人满意，确保受益组织吸收急需知识和技能，尽管这些组织自然希望挽留这些年轻专家中间最佳者和最积极者，但从未打算将这些方案作为一种征聘渠道。但有时出现了一些偏差，有些会员国要求将其专家安置在总部，并指派担任核心职务，认为他们有更好的机会最终作为工作人员被征聘。因此卫生组织 40% 的协理专家干事被安置在总部，而教科文组织 50% 的协理专家留在巴黎。这种现象可能会导致专业工作人员地域分配原则的扭曲以及选拔标准的失衡，因为这些专家原先是由其政府而不是由接受组织选定的。但目前，初级专业干事或协理专家在完成派任之后作为工作人员实际被留任的比例通常很小。

41. 通过特定方案征聘可以限制在一些组织里出现的一种趋势，即利用短期合同或顾问合同或特别服务合约来“严密筛选”年轻工作人员，然后将他们转为定期合同，有时候绕过正常的选拔程序，因而往往使这些工作人员的职业处于非常不稳定的状况。这种趋势背离了短期合同或特殊服务合约的原定宗旨，因为这种合同或合约通常用来向有限期的、非周期性的和“非核心的”职位提供资源。

42. 目前一些组织正在努力确定有效履行核心职责所需要的基本技能、属性和行为，对于通过年轻专业人员方案或每年竞争考试征聘的程序可能比较易于采用一种基于能力的办法。这种办法将确保新聘工作人员都具有或可以取得这种基本的能力。这并不意味着这些工作人员将过分均一，也不意味着他们应该基本上是“通才”。有些职责技术性比较强的机构认为，这些“一般的”征聘制度不适合它们的活动。实际上年轻专业人员方案可以有的放矢地制订，以征聘具有专门知识和技术技能的候选人。他们还可以培养一种忠诚感、团结感和其他地方可能不存在的一代工作人员的归宿感。另一方面，必须承认，要发展和执行年轻专业人员的预订征聘和参与方案，就需要各秘书处进行大量的投资。

43. 实际上，以上叙述的各种政策符合(或应该符合)对职业和国际公务员的概念采取的独特办法。选择高更替率并不再相信长期职业概念的组织往往赞成采取比较灵活的征聘安排，规定候选人需符合各职位的具体要求。有些组织仍然相信发展一批核心职业公务员，并依靠机构的经验传承，它们倾向于通过具体的方案征聘年轻专业人员并发展一批具有公认能力的领导人。大会本身强调了履行连续性核心职责的工作人员职业服务概念的重要性。¹⁸这两种办法无须相互排斥，而两者可以调和，但与这些核心职责有关的职位的性质和数目必须明确界定，并相应地调整征聘制度。

四、缩小期望方面的差距

44. 年轻专业人员一旦任职，就应该鼓励他们尽最大的能力工作，并应该充分利用他们被选拔的技能。多数人是对他们被要求完成的工作的性质满抱希望进入联合国的。开发署的年轻专业人员典型地提到以下方面为他们的希望：

- (1) “有机会在一个促进创新和多样性的组织里探讨并达到其专业极限；”
- (2) “在计划署，在管理现在和创造未来方面发挥有意义的作用。”¹⁹

45. 这些期望是正当的期望。最近对各国公共行政的研究表明，公共部门高级职业行政人员如果寻求私营部门就业，通常可以取得较高的薪水。对他们多数人来说，他们选择加入和留在公共部门的主要原因是政府机构的社会意义及其工作性质要求很高。因此该项研究强调指出，既然公共部门绝不可能仅仅在报酬方面完全与私营部门竞争，就必须充分利用其在这一方面的主要竞争优势——履行职责的方式。该项研究建议，行政部门应该“依靠公职的精神特点”，因此在征聘、发展和培养未来领导人时，应该有意识地使有希望的工作人员有机会通过解决极其复杂和重要的公共部门问题来检验和发展领导才能。²⁰

46. 但在编写本报告期间所进行的访谈表明，导致沮丧和消沉，并最终导致离职的最重要的因素之一是，本系统显然没有向年轻专业人员提供机会，使他们对其组织的工作作出重大的贡献，而且总的来说，工作人员在某种程度上“贬值”。这种趋势是引起关注的严重原因，为了扭转这种趋势，必须采用和执行新的人力资源战略，承认工作人员的技能、能力和积极性是提供高质量产品和服务必不可少的。

²¹

A. 工作人员融合、简介和发展

47. 首先应该努力制定支助性结构，在年轻应聘者融合的最初阶段协助他们。这种结构的重要性不应该低估，因为没有这种结构就会对新的工作人员对其雇主和对他们进入的专业环境的认识并对他们迅速投入工作的能力产生消极的影响。

48. 例如联合国通过征聘考试聘用并分配到纽约总部的候选人在与在该城市里安置有关的实际问题方面得到的资料甚少。他们应该甚至在离开其本国或其原就业地点之前就得到关于这些问题的一整套资料以及关于他们必须在联合国采取的第一批行政步骤的完整资料。人力厅在其本部门设置了一种“伙伴制度”，所有各级的每一个新聘者都被指定一个“伙伴”，由其来协助他们完成开设银行帐户等小事，以及熟悉复杂的行政机构。但依靠工作繁忙的同事的良好意愿可能是不够的，因此检查专员建议，应该在接收部门以及在每一个工作地点的人事部门为此目的非常明确地确定中心点并提供充分的资源。这些中心点还应该负责确保新的工作人员得到工作所需要的工具，不管是书桌、计算机、电话，还是连接电子邮件服务。检查专员注意到，劳工组织人力资源发展部最近确定了这样一个中心点，协助年轻专业人员的融合和职业发展。

49. 各组织应该确保在年轻专业人员起职日期后最初几个月里为他们举办概况讲习班。多年来，联合国通过征聘考试的候选人只是在其工作地点参加最多为期一天或二天的短期简介班。因此检查专员欢迎1997年为新的专业人员举办概况介绍方案。为期五天的该方案的目标是“提供情况、指导和培训，在向联合国专业职务的职业过渡方面提供支助”，并“形成一个初级专业人员同仁网”。方案期间讨论的专题包括人事管理技巧、合作谈判技巧、职业管理和专业发展、起草报告以及联合国人力资源政策、福

利和制度。每年在纽约总部为几批 25 名通过征聘考试的候选人举办两次培训班。因此新聘者通常在他们进入联合国以后的几个月内被邀请参加一次讲习班。此外，通过一般函件或电子邮件并通过后续会议与年轻专业人员保持不断联系，他们还可以申请参加为一般工作人员举办的培训班(例如督导技能讲习班、解决冲突或改进实质技能以及研究联合国系统学术委员会举办的夏季讲习班)。特别是考虑到本组织培训的总体资源有限，这种步骤体现了重要的进展，但仍然未能在新的专业人员的最初几年里以渐进和系统的方式向他们提供全面的一揽子培训计划。

50. 在教科文组织，年轻专业人员方案取得了圆满的成功，无疑可以部分上归功于年轻专业人员在第一年的 24 个星期五参加一个简介和培训方案。劳工组织在其新的年轻专业人员方案的范围内正在制定的一个培训方案将更加详尽无遗。在四年时间内，年轻专业人员将每六个月参加一次在都灵劳工组织国际训练中心配合下组织的一个强化培训方案。这一方案将着眼于提高管理技能并改进个人效益技巧。检查专员建议，如果几年以后这种经验得到积极的评价，其他组织应该利用国际训练中心将在这一过程中取得的专业知识。甚至可以设想由该中心或由联合国工作人员学院为各组织的年轻专业人员举办共同培训班，使年轻专业人员能够超越自己所在部门建立联络网并形成规模经济。最后一点特别重要，因为本系统多数组织拨给其全部工作人员培训发展方案的资源有限，有时仅占全部薪给单的 0.13%，很少超过 1%。

51. 有几个组织向其工作人员提供学习假的可能性(有时称为“公休假”)，以便进行学习和研究。然而这种办法很少向为该组织服务的期限未满足一定年数的年轻工作人员提供。²² 有人向检查专员指出，在技术性比较强的领域或专门领域工作的年轻工作人员往往由于担心在其各自领域里“失去技术”并跟不上最新研究和做法而迅速离开联合国系统。因此他建议审查这种休假资格的准则，使工作人员能够在较短时间内申请，从而确保各组织赶上其各自领域里的有关的最新发展，并通过在职工作人员取得新的技能和知识来鼓励他们留任。各秘书处还不妨研究是否有可能批准希望兼职学习或研究与其工作有关的专题的工作人员提出的要求。

52. 除了正式培训以外，各机构还越来越认识到，年轻专业人员应该从不是其主管的资深同事或“指导人”取得指导和咨询。例如，劳工组织正在试行一个导师方案，每一个年轻专业人员都可以与一位年龄较大和经验较丰富的劳工组织官员结成对子，由他们提供必要的辅导、支助和咨询。检查专员建议在联合国系统所有组织普遍推广这种做法，但承认，在难民署等非常分散的组织里可能难以实行导师方案，因为年轻专业人员可能被分配到很小的外地办事处。

B. 职业管理

53. 在年轻新聘者在进入联合国系统的最初几年里被指派任务性质方面，他们的期望与他们面临的现实之间的差距可能最大。一批大约 80 名 P2 和 P3 级的年轻专业人员在 1998 年 11 月致秘书长的一封信中写到，初级人员提出辞职多半不是由于他们本身缺乏对本组织的热情，也不是不愿意为本组织服务或对本组织承担义务，而在一定程度上是由于征聘程序之后职业发展机会和工作充实不充分而引起的沮丧和幻想破灭。尽管本系统其他组织的年轻工作人员辞职的比例可能不同，但也表示同样的沮丧。因此各组织需要进一步注意向年轻专业人员指派的任务的性质、数量和进展。最初的安置是关键，而且需要极大地努力使人们的技能符合他们的职务。

54. 尽早流动和接触各种职务和不同环境也是挽留和发展工作人员的关键。难民署、儿童基金会和开发署等组织有固有的轮换制度，认为这种制度有助于他们鼓励和挽留其工作人员。检查专员赞成这种评价，并强调指出，年轻专业人员必须在其最初几年里取得总部和外地的经验。多数年轻专业人员方

案，不管是教科文组织和劳工组织，还是货币基金组织或世界银行等其他组织里的这种方案，都包括在最初 12 个月至 24 个月里向不同部门的派任。例如，劳工组织新的年轻专业人员职业起职方案将在五年方案期内提供两次轮换性外地派任以及两次总部派任。

55. 然而联合国征聘考试在问世之后的最初 20 年里只是限于征聘和最初安置工作人员，而不管其随后的职业。因此许多人留在原来的职位上，直到第一次升级为止。许多人是在其本部门升级的。派任到区域委员会的年轻专业人员特别难以被调派到其他工作地点或总部。

56. 因此检查专员欢迎发起管理下的初级专业工作人员调动方案。²³ 该方案于 2000 年 1 月发起，适用于通过征聘考试被征聘的 P2 级工作人员，准备在其最初五年服务期内向他们提供至少两次在两位不同主管领导下的派任。这些工作人员在其第一个职位上工作两至三年以后，将参加调动方案，被调到由一个新的主管领导的第二个职位。P2 级职位目录将每年公布两次，使所有有资格的工作人员有机会申请。然而为了该方案的目的，“流动”并不一定是跨工作地点，甚至不是跨部门流动，而可以是部门内流动。因此人力厅应该在适当时候评估这种新的调动方案的影响，以确保该方案不仅促进各部门之间的流动，而且还促进各工作地点之间的流动。

57. 根据人力厅提供的统计数据，10 年前通过征聘考试征聘的年轻专业人员，其三分之二已经升级过一次，然而 1995 年征聘的年轻专业人员多数没有升级。因此必须确保管理下的调动方案与目前为促进升级调动以及同级调动而展开的努力保持一致。开发署的年轻专业人员也谈到其“职业前景有限”，并有必要改变考绩制度。尽管许多组织已经并继续对这些制度进行改革，但这些制度其本身往往无法承认出色的业绩并以迅速升级加以奖励。升级制度，特别是年资要求的僵化使得难以对先前的专业经验加以考虑，因此年轻专业人员可能无法申请一些职位，而全面经验较少的外来候选人可能最终被选定。

C. 改变共同文化

58. 以上援引的各国公共行政的研究报告强调指出，“为了提高公共部门组织发展和培养更多领导人的能力，其关键步骤是最高管理层承认，它必须对领导才能的发展比目前予以多得多的时间和注意”。该研究报告继续表明，“最成功的私营企业的最佳作法是，高级执行官用其相当一部分时间(高达 25%)来培养领导人”。²⁴ 然而联合国系统各组织的经验表明，对于许多管理人员来说，要么无法请他们对其年轻专业人员予以这种注意，要么他们不愿意或无法这样做，而且他们很少由于其这一方面的业绩而被问责。特别是在总部，严格的垂直等级制度阻碍了 P2 或 P3 级工作人员和主任和主任以上级官员之间的直接联系，但在较小的外地行政结构里这种情况没有如此严重。因此，许多高级专员不甚了解其初级工作人员的技能 and 潜力，而期望他们在没有协助的情况下履行职责。

59. 工作人员越来越强烈地要求建立“360° 评估程序”或“逆向审查”，使他们能够对其主管的管理技能提出反馈，但实践表明，这种机制可能难以建立。应该欢迎进一步着眼于对高级官员进行的“人事管理”培训，但充分的监督和工作人员发展必须成为管理人员的固有责任，而不是只有其中最积极者愿意承担的额外工作，只有这样，这一方面才会出现真正的变革。

60. 由于主管往往未能听取年轻专业人员关注的问题并将这些问题转交总管理层，因此年轻专业人员可能感到，他们缺乏联系和磋商的渠道，来推动联合国系统各组织出现的迅速变革。现有的工作人员代表机构往往基本上代表一般事务工作人员或年龄较大的专业人员的利益，而年轻专业人员可能感到与他们没有重要的共同利益。因此各参加组织必须建立某种非正式但永久性的联系渠道，确保进行吸收年轻专业人员参加建设性对话。

五、服务条件

61. 尽管工作满意无疑是保持年轻工作人员积极性和兴趣的最重要的因素，但服务条件也必须充分合适。正如第四章中所指出，将联合国向年轻专业人员提供的薪金和津贴同共同制度以外的其他国际组织相比较，包括货币基金组织、世界银行或世界贸易组织或经济合作与发展组织或欧洲联盟(欧盟)等区域组织，更不用说私营部门，无疑会表明，联合国系统在为了吸引和挽留优秀的年轻专业人员而可以提供的条件方面处于一定程度的劣势。

62. 有些观察员指出，可以用业绩奖励来补充没有吸引力的基本薪金。国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)强调有必要重新调动工作人员的积极性并承认优秀的业绩，因此曾几次建议实行业绩奖励或奖金制度。²⁵大会还请所有机构的行政首长就实行这种制度的可能性向其各自理事机构提出业务建议。²⁶但关于如何采取实际步骤来执行这项建议的讨论表明，难以建立一种公正和有效的奖励制度，而如果没有为这一具体目的增加资源则更加困难重重。这些讨论还表明，只有在对人力资源管理和业绩管理制度进行重大改革的背景下才能建立这种制度。此外，正如秘书长正确地指出的那样，发展业绩奖励或奖金制度不能够也不应该替代确保竞争性服务条件的公正和充分的补偿，也不应该取代升级和职业发展机会。²⁷但即使商定了发放奖励和奖金的政策和程序，其对年轻专业人员的全面积极性也不会产生充分的影响。

63. 也有人向检查专员指出，联合国系统各组织比许多其他雇主提供了更大的就业安全。实际上，多数组织在过去十年中暂停执行长期或职业服务任用。尽管联合国秘书处仍然对顺利完成两年试用服务期的通过征聘考试的工作人员予以长期任用，但人力厅最近提出的建议呼吁取消通过征聘考试的工作人员的那种初步试用及随后的长期合同。²⁸

A. 工作——家庭议程

64. 这种趋势可能不会影响到并不十分关心其工作环境稳定性的年轻专业人员。另一方面，其中许多人确实寻求公务员制度委员会以及行政协调委员会(行政协调会)确认的建设性和灵活的专业环境，这两个委员会强调有必要采用现代办法，在补偿和津贴一揽子方案中兼顾工作和家庭需要。1995年，参加行政协调会的联合国系统共同制度中的所有机构的行政首长通过了一项政策，在每一个组织形成一种支助性工作环境，以便提高生产力并使工作人员能够应付相互冲突的工作和家庭生活的压力。他们承认日益变化的人口统计数据和社会变革影响到工作场所，其中提到以下因素：较大比例的劳力是女性；有职业的母亲越来越多；越来越多的夫妻两人都从事职业；更多的雇员必须应付年迈父母的问题；家庭情况和结构更呈多样化。他们强调指出，如果各组织希望最大限度地利用其人力资源，就更加有必要在一个国外居住的环境中采取措施，使雇员能够在履行其工作责任的同时履行其家庭责任。他们还指出，采取这些措施可能会带来费用，但降低缺勤率和提高积极性方面的好处可望超过这些费用。²⁹

65. 行政协调会“工作——家庭程序”中列举的措施包括：

- (3) 进一步灵活地安排工作时间和工作场所，有时称之为“灵活时间”和“灵活地点”或“远距离工作”；
- (4) 允许工作人员自行安排，使他们能够应付个人急事和履行家庭义务；
- (5) 协助家庭抚养和其他家庭支助服务，包括配偶就业。

尽管这些问题并不限于较年轻专业人员，但后一项问题特别涉及到他们，因为他们中妇女的比例较大，因而往往比他们的年长者更关心其他组织或私营公司中提倡的工作场所安排。

66. 然而在通过这项宏伟的议程五年以后，许多组织似乎在提出和/或执行工作——生活政策方面取得的进展甚少。即使已经采取重要步骤在原则上赞成灵活安排的组织也承认，实际上只有支助性工作人员得益于这种政策。管理人员不愿执行，职务说明严格，而且预算和人事程序烦琐复杂，因此专业人员难以利用新的措施。

67. 但应该提到有些组织在“灵活时间”和“灵活地点”方面展开了努力。例如，联合国秘书处建立了一个内部工作/生活委员会，而该委员会制订了家事假政策，随后得到了行政协商会的批准，并被共同制度的所有组织所采用。另外本组织还颁布了收养假政策和交错上班时间的规定。联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)规定，专业人员和一般事务人员可以工作 80%的时间，即每个工作周的正常工作时间为 4 天。这一办法的对象是被长期任用的联合国工作人员或被定期任用至少继续三年的职员，但需由直接主管根据有关部门的工作需要加以批准。³⁰如果只是为了保持一致，这一办法应该向联合国秘书处其他地方的所有工作人员开放，因为这些地方只有半工作时间的可能性，而专业人员很少采用这种办法。

68. 据检查专员了解，开发署是制订了广泛的“远距离工作准则”的唯一组织。这些准则规定了工作人员可在另一个工作场所全天或部分时间工作的方式。这些准则包括一项“远距离工作协定”，其中规定，工作人员同意提供远距离工作可能需要的所有必要的硬件并于需要时更新这种设备，以满足组织的标准。根据这项协定，工作人员还负责制订并保持具体的远距离工作时间，并向其主管和直接的同事通报这些时间。³¹

69. 有些应付人道主义紧急情况的组织在不带家属工作地点聘用了大量工作人员，也努力减少这些工作人员必需远离家属而工作的时间。例如，儿童基金会制订了一种特别业务办法，旨在使在不带家属工作地点服务的工作人员的家属住在旅行/周末距离范围内。同样，难民署为被调到不带家属工作地点的工作人员的家属提供了一些搬迁的办法。

B. 配偶就业

70. 为了编写本报告而进行的访谈表明，在所有家庭支持问题中，配偶就业可能是挽留专业人员的最关键的因素。大会早在 1993 年就强调指出，“工作人员随任配偶的就业可能性有助于吸引和挽留多数合格工作人员”。大会请秘书长与行政协调会的同事一起审查如何改进协调并减少妨碍联合国共同制度各组织工作人员合格的随任配偶就业的障碍。³²

71. 尽管这一专题已经列入行政协调会的工作——家庭议程，但近年来在这一方面取得的进展甚少。检查专员欣喜地看到，通过行政问题/人事和一般行政问题协商委员会和信息系统协调委员会的共同努力，建立了参与机构调动系统，作为增进这一方面机构间合作的一个积极的步骤。参与机构调动系统的一个明确宣布的目的是便于联合国系统内的配偶就业。参与机构的各工作人员，或其配偶可以在线填写其个人简历，以电子邮件的方式发送到他们选择的机构。当出现一个合适的空缺时，各方之间应采取后续行动。尽管现在评估 2000 年初发起的一个系统对配偶就业和工作人员积极性的实际影响还为时尚早，但仅仅这一系统的存在就证明联合国各机构越来越清楚地认识到有必要在一个被长期忽视的领域采取决定性的步骤。

72. 这些机构还应该修正任何阻止或限制征聘工作人员配偶的工作人员条例或细则。例如，粮农组织仍然禁止配偶申请空缺职位，而教科文组织只允许配偶在特殊情况下申请空缺，但它目前正在考虑

删去禁止配偶就业的提法。尽管人们当然不是自动有资格取得职位，尽管配偶不能仅仅由于其关系而得到优先考虑，但至少应该允许他们公平竞争他们具有资格的职位。随后就应该象不再禁止配偶就业的组织一样，进行适当的控制，确保不将有关工作人员分配到同一单位任职，或不参加影响到有关工作人员的就业状况或资格的行政决策。

73. 当然，配偶的就业需要远远超过联合国系统内的就业机会，而在多数组织正在缩编时更是如此。因此，必须超越联合国系统的范围把寻求这种就业机会扩大到整个当地劳力市场。作为第一个步骤，各组织应该确保从法律上批准配偶在当地工作。尽管作为联合国各组织总部东道主的许多国家就是如此，但仍然有一些工作地点，包括拥有大量工作人员的工作地点，配偶不得寻求就业。

74. 检查专员注意到，联合国法律事务厅表示，本组织和东道国今后签订的标准协定应该含有关于配偶就业机会的规定，例如向这些个人发放工作许可证。他敦促所有联合国组织采取这种做法，但他认为，它们还应该争取与没有自动或半自动赋予配偶工作许可证的东道国重新谈判这些协定，并呼吁东道国会员国按照大会的建议赋予这种权利。³³

75. 配偶被批准在当地工作以后并不会自动在他们陌生的劳力市场找到就业，因此他们需要在这方面得到特殊的支助。特别值得一提的是世界银行和货币基金组织在华盛顿联合实施的家庭职业过渡方案。³⁴ 货币基金组织指出，该方案有经验的职业顾问随时准备向新聘者或最近被调到该组织总部的工作人员配偶提供咨询和个人支助。他们协助配偶确定其职业目标，对照当地市场上的现有机会评估他们的兴趣、技能和资格，并编写个人简历表和准备面谈。甚至在抵达华盛顿之前，该方案就鼓励配偶与该方案的顾问联系。

76. 共同制度的各组织目前可能没有充分的资源分别向工作人员及其家属提供类似的服务，但这些组织可以在有些组织设有总部的主要工作地点把他们的资源集中起来，并按照家庭职业过渡方案的办法实施联合方案。这种方案所提供的服务的范围将远远超过联合国纽约工作人员顾问办公室目前提供的服务，因为后者只能在取得工作许可证的法律手续方面协助配偶。随着最近实行参与机构调动系统，这些方案将建立在各机构已经达成的谅解的基础上。

附 件

参加 2001 年国家竞争征聘考试方案的国家 (截至 2000 年 8 月确认的国家)

1. 安道尔
2. 安提瓜和巴布达
3. 阿根廷
4. 奥地利
5. 巴 林
6. 波斯尼亚和黑塞哥维那
7. 文莱达鲁萨兰国
8. 柬埔寨
9. 中 国
10. 德 国
11. 格林纳达
12. 洪都拉斯
13. 冰 岛
14. 意大利
15. 日 本
16. 哈萨克斯坦
17. 基里巴斯
18. 吉尔吉斯斯坦共和国
19. 列支敦士登
20. 马耳他
21. 马绍尔群岛
22. 密克罗尼西亚联邦
23. 摩尔多瓦共和国
24. 摩纳哥
25. 挪 威
26. 阿 曼
27. 帕 劳
28. 萨摩亚
29. 圣多美和普林西比
30. 沙特阿拉伯
31. 所罗门群岛
32. 瑞 典
33. 塔吉克斯坦
34. 汤 加
35. 阿拉伯联合酋长国
36. 美利坚合众国
37. 乌兹别克斯坦
38. 瓦努阿图

注

- ¹ P2 职位候选人的年龄限制为 32 岁。
- ² 秘书长在工作人员日向工作人员发表的讲演，1998 年 9 月 18 日，新闻稿 SG/SB/6705。
- ³ 人力资源管理，大会 1999 年 4 月 23 日第 A/RES/53/221 号决议。
- ⁴ 本报告审查的组织有：联合国、开发署、儿童基金会、难民署、粮食署、粮农组织、劳工组织、教科文组织和卫生组织。
- ⁵ 公务员制度委员会人力资源管理框架工作组的报告，ICSC/51/R.9，2000 年 2 月 14 日。
- ⁶ “秘书处的组成”，秘书长的报告，A/53/375，1998 年 9 月 11 日。
- ⁷ “Structure of the civil service employment in seven OECD countries”，OECD Public Management Service，1999。
- ⁸ 见 <http://www.un.org/Depts/OHRM/examin>。
- ⁹ “秘书处的组成”，秘书长的报告，A/54/279，1999 年 8 月 26 日。
- ¹⁰ “争取年轻的新生力量”，年轻的新聘专业人员关于改进开发署征聘和员额配备做法的建议，向过渡小组提供的投入，1999 年 8 月 30 日。
- ¹¹ “检查联合国征聘、安置和升级政策的实施情况”，JIU/REP/95/1(Part I)，和“关于联合国竞争考试的报告”，JIU/REP/84/11。
- ¹² 尤其参见 1999 年 4 月 23 日 A/RES/53/221 号文件。
- ¹³ “秘书处的组成”，秘书长的报告，A/54/279，1999 年 8 月 26 日。
- ¹⁴ 见 1999 年 4 月 23 日 A/RES/53/221 号文件。
- ¹⁵ 1982 年 8 月 16 日 ST/AI/294 号文件。
- ¹⁶ “关于联合国竞争考试的报告”，JIU/REP/84/11。
- ¹⁷ ILO Human Resources Strategy，GB.277/PFA/10，2000 年 3 月。
- ¹⁸ 1997 年 4 月 25 日 A/RES/51/226 号文件。
- ¹⁹ “争取年轻的新生力量”，同上。
- ²⁰ “Beyond Training: Developing and Nurturing Leaders for the Public Sector”，OECD Public Management Service，PUMA/SGF(99)9，12 August 1999。
- ²¹ “Work and well-being: Work and family responsibilities in the ILO”，GB.277/PFA/11，March 2000。
- ²² 例如在联合国，ST/AI/2000/4 号文件规定资格标准为在本组织服务 5 年。
- ²³ 人力厅《要闻》第 10 号，2000 年 2 月。
- ²⁴ “Beyond Training: Developing and Nurturing Leaders for the Public Sector”，op. cit。
- ²⁵ 国际公务员制度委员会的报告，A/49/30，1994 年 1 月 1 日。
- ²⁶ 见 1996 年 12 月 18 日 A/RES/51/216 号文件和 1998 年 2 月 3 日 A/RES/52/219 号文件。
- ²⁷ 业绩管理，秘书长的报告，1998 年 8 月 14 日，A/53/266 号文件。
- ²⁸ “管理人，而不是职位——下一阶段人力资源管理改革”，联合国，2000 年 5 月。
- ²⁹ “工作/家庭议程”，行政协商会(人事)，1995 年(见 <http://accsubs.unsystem.org/ccaqper/publications>)。
- ³⁰ 非全时就业(80%)，IC/Genava/4455，1998 年 11 月 11 日。
- ³¹ 开发署工作生活政策，UNDP/OHR/BPRM/1999。
- ³² 1993 年 4 月 30 日 A/RES/47/226 号文件。
- ³³ 同上。
- ³⁴ “工作和环境”，见网址 <http://www.imf.int> 上的征聘网页。