

联合国工作人员流动问题

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

唐光庭

编 写

联合检查组

2006 年，日内瓦



联 合 国

JIU/REP/2006/7

CHINESE

Original: ENGLISH

联合国工作人员流动问题

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

唐光庭

编 写

联合检查组



联合国，日内瓦 2006 年

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		iv
内容提要.....	A - F	v
导 言.....	1 - 11	1
章 次		
一、立法授权.....	12 - 14	4
二、一般性关切.....	15 - 21	5
三、主要结论.....	22 - 92	6
A. 缺少组织内的流动文化和管理当局与工 作人员的适当协商.....	22 - 28	6
B. 缺少流动的战略规划.....	29 - 38	8
C. 强制与自愿流动：不同做法举例.....	39 - 47	12
D. 流动作为一种管理手段.....	48 - 54	14
E. 流动与职业发展.....	55 - 58	16
F. 流动作为一种合同安排.....	59 - 62	17
G. 流动政策的设计和实施需要灵活.....	63 - 68	18
H. 流动政策与需要保存机构记忆.....	69 - 72	20
I. 所涉经费问题.....	73 - 78	21
J. 流动作为分担艰苦负担的一种方式.....	79 - 81	23
K. 一般事务人员的流动.....	82 - 84	24
L. 流动的问责.....	85 - 86	25
M. 流动与内部司法.....	87 - 89	26
N. 流动作为一种激励手段.....	90	27
O. 流动与工作/生活安排问题.....	91 - 93	27
P. 在联合国系统内流动.....	94 - 95	29

缩 略 语

ACC	协调会	协调委员会
CEB	首长协调会	联合国系统首长协调委员会
JIU	联检组	联合检查组
OCHA		联合国人道主义事务协调厅
OHRM	人事厅	人力资源管理厅
OIOS	监督厅	联合国内部监督事务厅
OLA		法律事务厅
OPPBA	账务厅	方案规划、预算和账务厅
SMCC	工作人员和管理当局协调会	联合国工作人员和管理当局协调委员会
UNHCR	难民署	联合国难民事务高级专员办事处

内容提要

结论和建议

A. 工作人员流动是一个重要问题，有利于秘书处有效开展活动，使其各种方案和活动适应不断变化的全球环境。它对工作人员也关系重大，因为对工作人员的职业生活和私人生活具有很大影响。流动是一个多层面问题，任何流动政策要切实可行，都必须考虑一项基本原则：将组织的需求与工作人员的需求切实结合起来。

B. 一个共识是，为有效进行人力资源管理，必须确保工作人员在秘书处、各基金和各方案之内以及在共同系统各组织之间可以流动。鉴于从整个系统角度来看这一问题的复杂性，特别因为存在着时间制约，本报告仅阐述秘书处内的流动政策问题。另一共识是，工作人员流动对创造一支具有多方面能力、多种技能和富有经验的国际公务员队伍是必须的，既可以有效满足总部各方案的需要，也可以完成外地活动的复杂任务，有助于本组织增加灵活性和反应能力。参与本次审查的检查专员认为，联合国系统内工作人员流动政策需要进一步完善。

C. 检查专员承认工作人员流动是人力资源有效管理的重要内容，本组织显然需要加强流动制度，但也坚定地认为还需要考虑其他因素，特别是对专业工作人员的需求、保持机构记忆和所涉费用问题。

D. 接受采访和调查的工作人员多数对现行流动政策的有效性缺乏信心：40.9%的受访者表示，他们对现行政策“不是很满意”，31.7%的受访者认为“非常不满意”。最后，只有12.8%的受访者认为这一政策“令人鼓舞”，而32.9%的受访者认为“完全不令人鼓舞”。检查专员不认为这表明大家反对流动政策本身，而是对这一政策及其执行的可行性表示担心和怀疑。他们认为，现行政策没有包含鼓励工作人员流动的足够激励措施，所以需要更加努力执行大会第52/258号决议。

E. 检查专员认为，如果秘书处要在一个充满挑战和快速变化的环境中有效地开展工作，就必须增加工作人员流动。他们完全支持秘书长在流动政策中提出的原则。然而，他们也认为，现行政策的执行需要进一步调整，以充分符合这些原

则和大会的授权。据此，检查专员的结论是，进一步实行流动政策的主要挑战或障碍多达如下各条：

- 现行流动政策没有完全满足大会在许多方面的要求(见第 12、13、14、15、22、26、27、37、57、58、67、69、70 和 84 段)；
- 尽管作出了各种努力，但整个组织内显然缺乏一种流动文化，而这种文化是实施流动政策的必要条件(见第 22-28 段)；
- 全面的战略性流动计划仍有待制订，要有量化的目标，除其他外，指出目标地点、工作人员流动的类型和数量以及衡量流动进展情况的相关指标(见第 37 和 38 段)；
- 对执行流动政策所涉资金问题没有预测(见第 70-75 段)；
- 尽管有目前和规划中的举措，但没有任何机制进行知识管理和知识共享，以防止因流动增加致使机构记忆的可能流失(见第 67-69 段)；
- 没有对本组织的流动需求进行过明确分析，以确定需要哪些技能、何时和何地需要这些技能，并应附上各工作地点现行工作人员技能和能力的详细清单(见第 37 和 38 段)；
- 缺少执行流动政策所需要的简单、连贯的工作人员合同安排，拟议合同统一工作尚未到位(见第 57-60 段)；
- 进一步执行流动政策可能产生的法律问题(见第 59-60 段)；
- 没有任何机制应对流动增加可能产生的案件，以提供有效的司法，确保在执行流动时给予工作人员以公平待遇(见第 59 段以及第 84-86 段)；
- 尽管计划并已存在某些举措，但没有足够的激励机制鼓励工作人员流动(见第 87 段)；
- 虽然已有某些行动，但没有采取有效措施改善某些工作地点的工作/生活条件，这是工作人员和本组织对执行流动政策的主要关切(见第 88-90 段)；
- 尽管举行过磋商，但管理当局与工作人员之间还需要进行更多的磋商(见第 22-28 段)。

F. 由于秘书处目前正经历复杂的改革进程——成员国对改革有着相当不同的看法，并考虑到前述挑战和障碍，检查专员希望提醒注意进一步执行流动政策的潜在风险。同时，应该采取具体措施制定进一步执行流动政策的全面战略计划，考虑到流动政策的所有因素，从而使本组织能够进一步执行这项政策。为此，检查专员提出以下建议，期待着确保和增强流动政策的有效性。

建 议

大会要求秘书长在进一步实施第四阶段流动政策之前，解决本报告提出的挑战和障碍(见 E 段)，以便本组织在不远的将来能够更充分地执行流动政策，并向大会第六十二届会议报告本建议执行进展情况。

目标：根据秘书长提出的原则和目标，并遵循大会发出的相关政策指示，向大会提供关于本组织现行流动政策可行性、有用性、费效比和影响力的独立外部评估。

导 言

1. 由于工作人员被普遍视为本组织的最大财富，所以他们的流动问题应成为成员国、秘书处和工作人员本身共同关心的问题。看待流动问题，必须遵循《工作人员条件和细则》的现行规定。例如，《条例》第 1.2(c)条规定，“工作人员应服从秘书长的命令，接受秘书长的指派担任联合国的任何工作或职位。”然而，在本组织存在的 60 年的大部分时间里，建立流动性工作人员的紧迫性从来没有现在这样强烈。

2. 最近几十年，联合国不仅在政治领域而且在经济和社会领域都经历了深刻的变革，反映了我们迅速变化的世界。本组织也已经从最初在总部或一些主要工作地点提供辩论和会议服务的国际论坛或世界机构发生了改变。它的活动大幅度扩展，今天的任务包括：(a) 政治活动，如维持和平、建设和平、战后国家重建、监督选举；(b) 经济和技术合作；(c) 支持人权和人道主义行动；(d) 毒品和犯罪管制；(e) 对世界各地成百上千万人民的生活和福祉具有直接影响的各种其他活动。

3. 检查专员同意秘书处的普遍看法：本组织的作用和结构虽然设法与全球政治、经济和社会发展并驾齐驱，但人力资源管理以及工作人员的构成和服务条件没有以同样的速度发生变化。本组织越来越多地被要求从事人道主义援助、过渡安全、战后恢复、发展支助和监督人权等更加面向外地的业务活动。由于这些活动的范围和复杂性，需要建立一支具有多方面能力、多种技能和富有经验的国际公务员队伍，也就是流动的工作人员队伍。

4. 本报告的目标是：根据秘书长提出的原则和目标，并遵循大会发出的相关政策指示，向大会提供关于本组织现行流动政策可行性、有用性、费效比和影响力的外部独立评估。

5. 现行政策的叙述来自于秘书处的文件，主要是为工作人员与管理当局协调委员会第二十七届会议讨论准备的管理当局关于流动问题的立场文件，题为“第三部分，增加流动”。

6. 检查专员希望提请注意工作人员对网上调查的参与。共收到答复 1290 份，¹ 其中包括大量的附加评注。理论的估计答复率为 11%²。然而，他们认为，因以下原因，真实答复率可能高得多：

- 由于时间限制，调查是在七月上旬进行的，正值大多数工作人员休年假；
- 出于技术原因，在某些工作地点，调查的启动被推迟；
- 计算本估计应考虑总人数中包括副秘书长和助理秘书长这些级别，但他们不在调查之列；
- 计算答复率应考虑总人数中包括 100 号编下的专业人员和一般事务人员；
- 如果仅考虑专业人员及答复，该职类的理论答复率为 17%。³

然而，检查专员认为，收到的答复和评论份数构成了可以作出结论的有效样本。

7. 检查专员希望诚挚地感谢对协助请求立即作答的工作人员，特别是感谢那些愿意通过访谈和调查分享自己的知识和意见的工作人员。他们的意见对本报告非常宝贵。

¹ 仅考虑 100 号编下的工作人员的答复。

² 回复率的计算是理论性的，因为秘书处无法提供实际收到问卷的工作人员总数。为分析目的所使用的人数包括秘书处第 100 号编下持有一年或以上合同的工作人员，无论其经费来源如何。但不包括特派团任职者、外地工作人员和语言教师、国家干事和新闻助理。截至 2005 年 6 月 30 日，总人数为 11,746 人，其中包括以下类别：副秘书长、助理秘书长、司长(D-2 和 D-1)、专业人员(P-5 到 P-1) 和一般事务人员(G-7 到 G-1) 以及相关类别(警卫和工匠)。这些数据取自秘书长的报告“秘书处的组成” A/60/310。

³ 此计算所考虑的人数是秘书长报告“秘书处的组成”(A/60/310)所述秘书处第 100 号编下专业职类的所有工作人员(4124)，无论其经费来源如何。从 100 号编下专业人员中收到的回复总数 694 份。

方 法

8. 检查专员在总部工作地点(纽约、日内瓦和内罗毕)以及两个区域委员会(非洲经济委员会和拉丁美洲及加勒比经济委员会)查阅了各种文件,会见了部门首长、执行官员、管理人员和工作人员。联合检查组还在整个秘书处对工作人员进行了网上调查,收集工作人员的意见和看法。

9. 为了与联合国秘书处充分合作准备本审查报告,两作者之一于 2006 年 3 月前往纽约总部向高级官员解释本审查的理由和时间性,寻求他们的初步反应、意见投入和积极合作。他们进行了访谈,请求秘书处提出意见,但令人遗憾没有收到秘书处的反馈。2006 年 4 月,检查专员向某些官员通报了本审查的职责范围,并征求他们的意见,但没有得到答复。2006 年 6 月,检查专员对总部作正式访问,希望访谈负责流动政策的高级官员。他们也见到了一些关心这一政策的工作人员,但令人遗憾的是没有能够见到两名关键的高级官员,因不可透露的原因,这两名官员婉言拒绝。

10. 2006 年 8 月 4 日,联合检查组将报告草稿寄给秘书处,以核查事实和征询正式意见。收到的评论已酌情反映在本报告中。鉴于这些评论的性质,检查专员计划再次赴纽约,希望与秘书处有关官员进一步讨论这些评论。令人遗憾,这次访问被迫取消,因为一位检查专员没有及时得到入境签证(签证请求是 2006 年 7 月提出的)。两位检查专员希望再次提请秘书长注意联合国官员有遵守联合检查组规章的必要性,其中的第 6(2)条规定,“检查专员应该得到本组织各级机构的充分合作,包括获得与其工作有关的任何特定信息或文件。”

11. 秘书处在评论本报告中指出,“报告草稿中的许多意见和结论不成熟,在报告印发时可能过时或不正确”,认为由于正在准备供大会第六十一届会议审议的新文件,本报告的某些结论在大会讨论时可能过时。然而,检查专员希望指出,他们 2006 年 6 月与总部官员会谈时并不知道这些动态。而且,他们在完成报告定稿时,这些文件还没有问世。检查专员坚信,其报告中的有些结论和意见将有助于指导现行流动政策的进一步执行。如果报告草稿中向联合国秘书处通报的某些结论和意见因事态发展而显过时或已反映在上述有关文件中,他们将十分高兴。

一、立法授权

12. 大会在第 51/226 号决议中请秘书长鼓励人员流动，继续执行管理下的重新分配方案。后来，大会在第 53/221 号决议中请秘书长建立机制和执行政策，加强各职能、各部门和各工作地点之间的人员流动。它鼓励秘书长通过协调委员会探讨联合国系统各组织之间增加人员流动的可能。

13. 大会在以后的决议(55/258、57/305 和 59/266)中请秘书长制定有关人员流动的进一步标准，以尽量扩大调动对本组织的好处，确保公平和公正对待所有工作人员，并提出了流动应依据的以下原则：

- (a) 流动不会对服务的连续性和质量以及对本组织的机构记忆和能力产生不利影响；
- (b) 流动所产生的空缺不会导致员额的转移或撤销；
- (c) 流动在降低联合国某些工作地点和区域委员会当前存在的高空缺率方面可发挥积极作用；
- (d) 工作地点内部流动与跨工作地点流动有明确区别，在职业发展方面后者较前者重要；
- (e) 对所有专业及以上职类的所有职位，都鼓励流动。

14. 此外，第 59/266 号决议按以下方面进一步阐述了这些原则：

- 着重指出有必要确保建立适当的机制，保证执行人力资源政策，对方案主管实行问责制；
- 请秘书长采取必要步骤，以保证不把流动用作要挟工作人员的手段，并确保实施适当的监测和问责措施；
- 请秘书长制定一项战略计划，其中载明执行人员流动政策的指标、基准、时间表和明确标准，并就这个问题及其所涉经费问题向大会第六十一届会议提出报告；
- 请秘书长考虑采取奖励措施，以鼓励工作人员到空缺率长期偏高的工作地点工作；
- 请东道国酌情审查关于向联合国工作人员配偶发放工作许可证的政策；

- 请秘书长继续与东道国政府探讨协助配偶寻找就业机会的各种办法；
- 认为需要加紧努力改善各个工作地点的生活和工作条件以支持流动。

二、一般性关切

15. 大会通过几项决议，请秘书长在人力资源规划的范围内充分考虑增加人员流动的必要性，并建立机制和执行相关政策，增加各职能、各部门和各工作地点之间的流动。

16. 根据大会的请求，秘书长在其“人力资源管理改革”的报告(A/55/253)中提出了新的人员流动政策。其中包括建立一套机制，确保本组织的工作人员能够在各职能、各部门、各职业类别和工作地点之间流动：

- 以满足本组织业务需要；
- 培养工作人员在多学科环境下工作；
- 发展应对本组织多方面工作的综合性办法；
- 促进外地工作人员与总部工作人员更大的融合；
- 向工作人员提供各种职业发展机会。

17. 通过所进行的访谈和网上调查，检查专员发现，大量的管理人员和工作人员对现行流动政策表示怀疑。但检查专员相信，这不意味着他们反对这一政策，而是表示对这一政策可行性和执行的关切和不确定。

18. 除了上述共同的关切和怀疑外，令人感兴趣也令人深思的是，在某些总部工作地点服务的工作人员(纽约、日内瓦和维也纳)总体而言对流动政策的强制性持否定态度和不大支持。另一方面，内罗毕和大多数区域委员会及外地工作地点如亚的斯亚贝巴的同事似乎对流动政策更加积极。

19. 在访谈期间，检查专员注意到，各“总部”的许多管理人员和工作人员集体质疑“强制性”流动政策的合理性，表示高度关切流动的可行性问题，特别是专业工作人员流动的可行性问题，也高度关切保持机构记忆问题。多数工作人员尤其关心某些与流动有关的明显困难问题，如适当的培训、配偶就业、子女教育和其他工作地点的工作/生活条件。愿意流动的工作人员担心“被陷”在外地。检查专员认为，这些问题可通过规划完善的轮换方案来解决，向这些工作人员保

证他们在外地工作后可以得到重新分配。工作人员还表示关切其配偶和子女在现行工作地点的东道国居住身份这一潜在问题。

20. 检查专员注意到，内罗毕和各区域委员会工作人员表示支持秘书长加强工作人员流动的建议，但也强调这一政策必须切实可行，确保整个组织内工作人员享有平等机会。一个工作地点的工作人员特别强调，工作人员不应该在艰苦工作地点逗留时间过长，应该有机会在“总部”工作地点工作。他们希望新的流动政策应该认真考虑这一问题，确保流动不再是“跨走廊流动”，而应该是工作地点之间特别是总部与外地工作地点之间的流动。

21. 检查专员完全同意秘书长的看法：由于本组织活动的范围和复杂性，它需要多专长、多技能和经验丰富的国际公务员队伍，并培养其工作人员在多学科工作环境下工作的能力。然而，在实施可行有效的流动政策之前，检查专员认为需要对流动政策的积极和消极方面具有清醒的认识和作出平衡的估计。还需要寻找方式方法克服上述各种挑战和障碍。因此，首先应该努力在整个组织内培育“流动文化”，并制定执行流动政策的全面战略计划。

三、主要结论

A. 缺少组织内的流动文化和管理当局与工作人员的适当协商

22. 大会在各项决议中反复强调工作人员与管理当局协商的重要性。有效执行工作人员流动政策，首先需要在本组织内培育流动文化，没有这种文化，广大工作人员就不会积极支持。发展这一文化反过来又需要就流动政策的价值和具体挑战与工作人员和管理人员进行公开足够的协商和讨论。只有这样，管理当局的决策才能够变成共同主动的努力。

23. 秘书处在评论本报告草稿时向检查专员介绍了管理当局与工作人员的协商情况：

“流动被认为是秘书长 1994 年提出的本组织人力资源管理战略的一项内容(A/C.5/49/5)。秘书长在 1997 年题为‘革新联合国：改革方案’的报告中提出需要采取具体步骤，促进职业发展和人员流动(A/51/950)。工作人员与管理当局协调会(协调会)第二十三届会议(1999 年)讨论了流动问

题，同意流动问题是一个重要和复杂问题，需要在以后的会议上进一步审议和充分讨论。协调会第二十四届会议(2000 年)的报告叙述了关于流动问题的大量讨论结果。讨论中，审议了管理当局、日内瓦职工会、西亚经委会职工会、非洲经委会职工会、出席协调会第二十四届会议的职工代表提出的各种建议。讨论达成了 16 点共识(但纽约职工会予以保留)，大多数已反映在现行流动政策和执行计划之中。协调会第二十四届会议同意，‘流动应从更广泛的意义来看，在各职能、各司、职业、工作地点和秘书处以外组织之间流动，都满足了流动的要求’。这一说明已成为本组织在现行政策中使用的人员流动定义的基础。”

24. 在实行流动政策之前，秘书处说，它收到了七个工作地点职工代表和 23 个办事处及部门的行政/人事负责人/主管对新的工作人员遴选制度行政通知的评论。秘书处审查了这些评论，在重新起草 2002 年 4 月行政通知——ST/SGB/2002/5 和 ST/SGB/2002/6 以及 ST/AI/2002/4 时考虑了这些意见。之后，协调会在 2002 年会议上同意“管理当局应该就新的工作人员遴选制度的所有方面与工作人员进行广泛协商，在这一过程中考虑工作人员的众多关切”。

25. 秘书处还对检查专员解释说，2005 年，人事厅向全体工作人员发起了全球宣传运动，继续提高他们对流动政策的认识，向他们说明准备流动可以利用的支助措施。这一运动包括主管人力资源管理的助理秘书长致全体工作人员的信，之后还对总部的高级官员和执行干事以及秘书处之外各办事处的人力资源主管官员进行了情况介绍。⁴

26. 对此，检查专员希望指出，尽管举行了上述磋商，但接受访谈的许多管理人员和工作人员都表示遗憾：总部与区域委员会之间没有足够的事先磋商，管理当局与工作人员及其代表之间在秘书长发起新的流动政策之前也没有足够的事先磋商。总部一些部门的职工代表还抱怨说，几乎没有事先磋商。检查专员坚

⁴ 秘书处告知检查专员，人事厅在纽约总部举行了 10 个部和厅的员工大会和情况介绍会。人力资源主管还在日内瓦办事处、维也纳办事处/毒品和犯罪问题办事处、内罗毕办事处/环境署/人居中心、拉加经委会、非洲经委会、亚太经社会、西亚经委会、欧洲经委会和贸发会议举行了吹风会。就经常问到的问题准备了书面和电子资料，还编写了准备流动的建议，都可以在联合国内部网通过电子搜寻来查阅。

信，如果有足够和充分的事先磋商，现在对新政策就不会有那么多疑虑，也可以制定出综合性执行战略计划。因此，他们认为，(a) 所举行的磋商没有充分反映工作人员的关切；(b) 没有向管理人员和工作人员及时通报磋商情况。

27. 对工作人员进行调查的结果进一步证实磋商得不够。约有 86% 的回复者说，没有就现行流动政策的发展情况与他们磋商，67% 以上的回复者不知道是否征求过职工代表的意见。鉴此，检查专员希望提请职工代表注意这一点：尽管进行过磋商，但职工们仍表示他们不大了解情况。检查专员认为，广大工作人员对加强流动政策的价值和必要性普遍严重缺乏认识 and 了解。在检查专员看来，本组织缺乏流动文化是执行现行流动政策的重大挑战。

28. 检查专员指出，在建立流动政策和改变本组织文化方面已取得某些进展，流动的概念已被接受为国际公务员制度的核心内容。然而，充分和有效执行这一政策仍面临重大挑战。工作人员的数量众多，他们拥有不同技能和从事不同工作，而且所在的工作地点分散且规模不同，使流动政策的管理十分复杂，与联合国各基金和方案的目前情况大不一样。现在至少有 23 个职业类别，所有的工作地点不是都有所有的职类。

B. 缺少流动的战略规划

29. 在任何组织，执行人员流动计划都是一项重要任务，需要仔细规划，而且不应中断正常的业务运作。联合国在这方面也不例外。鉴于秘书处的复杂性，一项综合性战略规划是必不可少的。内部监督事务厅(监督厅)已经提出有必要制定此种计划。计划应包括量化目标，并提出符合新政策的人员流动类型和数量、具有时限和基准并促进理想流动模式的行动计划，以及不断计量流动模式变化和组织内成果的尺度。⁵ 之后，大会在第 59/266 号决议中指示秘书长制订一项包含指数、基准、时限和明确标准的流动政策执行战略计划。

30. 注意到工作人员与管理当局协调会第二十四届会议上的磋商结果，秘书长在人力资源管理改革的报告(A/55/253, 第 38-44 段和附件四)中指出，流动是人力资源综合管理执行方案的一个组成部分。报告附件四指出，目前正在对影响工

⁵ “人力资源管理改革的影响”，A/59/253, 2004 年 9 月 24 日。

作人员工作和流动决定的工作/生活问题进行全球调查，以发现工作人员关心的主要问题。秘书长在附件三中强调本组织需要从自愿流动转变为管理下的流动，依据的原则如下：

- “(a) 流动本身并非目的，而是能使联合国更有效地满足业务需求的一项工具；
- (b) 流动形式将视职务和地点的要求而变化；
- (c) 流动是由联合国、管理人员与工作人员共同承担的责任，所有三方均必须发挥积极作用；
- (d) 流动将是职业发展模式的组成部分，升级将部分取决于是否曾经有过流动。”

31. 以上各段的叙述取自于秘书处有关人员流动的文件，特别是为工作人员与管理当局协调会第二十七届会议讨论准备的管理当局人员流动问题立场文件——“第三部分：增加流动性”（这份文件可在 i-Seek 中查阅）。“2002 年开始实行的流动政策是工作人员遴选制度的一部分……”⁶ (ST/SGB/2002/5 和 ST/AI/2002/4)。目的是激励 100 号编的工作人员将流动当作职业发展的必要条件……。在此政策下，工作流动的定义比较宽松，包括职务、职业类、部门、工作地点和联合国系统各组织之间的流动”；⁷ 如果不在同一主管之下，所承担的职责也不一样，工作人员在职业类、部门或办事处和/或工作地点之间的变动可视为流动。自实行这一政策以来，已建立了以下程序和机制：

- (a) 最大任职期限：100 号编下所有 G-5 至 P-5 职等工作人员为五年，P-5 职等以上工作人员为六年；
- (b) 最低任职期限为二年，如果是第二次横向流动仅为一年⁸；
- (c) 所有职位空缺首先考虑在职工作人员的横向流动；
- (d) 将升级与流动挂钩——升至 P-5 前需有两次横向流动；
- (e) 取消现行任职期限这一资格条件；

⁶ iSeek. 联合国内部网。

⁷ 出处同上。

⁸ 横向流动是指工作人员现有级别不加变化的调动。

- (f) 正在建立各部门的职业网络，以促进流动、工作人员发展、联网和多学科建设。

32. 流动政策实施战略分为四个阶段：

- “(a) 第一阶段：2002-2004 年(已完成)：在工作人员与管理层进行磋商以及政府间审查的基础上引入了流动概念；促进文化变革；建立方案和机制，以使工作人员做好准备，并向其提供支持；
- (b) 第二阶段：2004-2005 年(已完成)：完善实施统筹流动的战略计划；建立必要的政策和信息技术基础设施；提高认识 and 了解，并建立支持流动的网络；
- (c) 第三阶段：2005-2006 年(进行中)：完善必要的政策和信息技术基础设施；继续进行沟通并提高认识；
- (d) 第四阶段：2007-2009 年：执行管理下的流动。”⁹

33. 当工作人员达到任职期限时，他们的现行职位将被列入流动职位汇编，他们自己也必须着手安排调往另一工作、职类或部门。调往联合国系统内的另一组织也满足了流动的要求。从 2007 年 5 月开始，“管理下的流动”将逐步分阶段一级级地进行，并按以下时间表来安排：

级 别	时 间
P-3 和 G-7	2007 年 5 月至 2007 年 10 月
P-4 和 G-6	2007 年 11 月至 2008 年 4 月
P-5 和 G-5	2008 年 5 月至 2008 年 10 月
D-1 和 D-2	2008 年 11 月至 2009 年 4 月

这些工作都分为以下三个阶段：

- “(a) 汇编。人事厅将发布参与流动的工作人员在任职期限达到后所占用职位的汇编……。参与流动的所有工作人员可通过“银河电子人员配置系统”中‘我的流动’模块查阅该汇编。
- (b) 优先选择的表达。只有职位已被列入汇编的工作人员才可以表达对汇编中同一级别其他职位的兴趣。在申请流动职位汇编中的职位时，工

⁹ iSeek. 联合国内部网。

作人员可以至少申请五个职位，并有机会对职位或地点表达自己的偏好。虽然这些偏好的表达不具有约束力，但在尽可能的范围内可以得到考虑……。没有对任何职位表达偏好的工作人员，将参照符合其能力、资格、技能和经验的职位对其进行自动审查。

- (c) 遴选过程。人事厅……将向方案管理人提出它所收到的对各自部门或办事处职位的优先选择表达，以及虽未申请但符合有关职位的能力、资格、技能和经验要求的工作人员姓名。评价过程预期将包括访谈——亲自或通过视频或电话。”¹⁰

34. 人事厅将根据方案管理人员的评价对所有人员与所有职位进行匹配。每个工作地点的当地人力资源管理部门也对当地招聘的一般事务人员进行类似的匹配。主管人力资源管理的助理秘书长将审查并批准总部所有专业人员和一般事务人员的拟议流动安排。总部以外各办事处一般事务人员的拟议流动安排由各自办事处首长批准。

P-2 级工作人员的试点项目

35. 人事厅在评论本报告时告知检查专员，在所进行的试点项目中，所有在 2000 年 1 月 1 日后加入本组织的 P-2 级工作人员作为其合同义务的一部分，必须在头五年的服务期间内接受管理下的流动。P-2 级的五个自愿流动计划和三个管理下的流动计划取得了宝贵经验和最佳做法，人事厅认为可以推广到各级别和各类别工作人员。人事厅还认为，最主要的经验是，工作人员和方案管理人员都必须承认他们负有法定义务必须满足方案需求。

36. 然而，检查专员认为，从 P-2 级方案中吸取的一些经验不能直接移植到其他工作人员级别和/或类别，因为按《工作人员条例》第 1.2(c)条，流动不是其他类别工作人员明确的合同要求。此外，参加本组织的 P-2 级工作人员在职业生涯的最初几年多半是年轻的专业工作者，他们更希望学习和迎接挑战。在这一阶段，他们可能比资深工作人员承担更少的家庭责任。

¹⁰ 出处同上。

37. 大会屡次要求秘书长确保工作人员在所有区域委员会和工作地点之间适当流动，以克服某些地点的高空缺率。但是，现行流动政策没有列入地区指标，而这一指标对跟踪减少高空缺率的进展十分重要。因此，检查专员认为，现行流动计划既不全面也不具备战略性。它缺少用以区别目标地点、工作人员流动类型和数量的量化目标，也没有衡量实施进展情况的相关指数。检查专员认为，在制定流动战略计划时，起点应该是分析本组织的需求，以确定需要哪些类别的技能和哪里需要这些技能。应该按地点编制工作人员技能和能力的详细清单。将组织的需求包括需求的时间和地点与内部现行资源相比较，应是此种战略规划的基础。

38. 有效的人力资源规划应确保拥有适当的工作人员来完成本组织的目标。它需要评估现行人员和未来需求，并对年龄和地理目标进行预测。这应该是人员配备和招聘计划的基础，也是确定是否可以通过招聘、培训和/或轮换来满足本组织未来需求的基础。监督厅在关于“人力资源管理改革的影响”(A/59/253)的建议中提出了进行“差别分析”的必要性。检查专员认为，没有差别分析，很难确定和说明现行流动政策如何满足本组织的需要。尚没有证据证明已进行过“差距分析”或现行流动计划已成为人力资源规划的组成部分。

C. 强制与自愿流动：不同做法举例

39. 在技术上，流动可以是自愿的，有管理的或强制的。现行政策鼓励在职位固定占用期间通过不同机制进行“自愿”流动。然而，尽管努力鼓励此种流动，但这一做法实质上是强制性的，因为它要求严格执行现行任职期限(G-5 至 P-5 职位为五年，P-2 除外；D-1/2 职位为六年)。人事厅在评估本报告时说，“2002 年以后，本组织便利和鼓励工作人员自愿流动，但不意味着流动政策在任何阶段都是自愿的。”

40. 其他组织，包括欧洲委员会都选择了所有工作人员自愿流动的做法，但不包括高级管理职位(A-1 和 A-2)人员，他们每五年或七年应该轮换一次。¹¹ 如秘书处指出的，联合国一些基金和方案(开发计划署、儿童基金会和难民署)已在实行

¹¹ 委员会 1999 年 9 月 29 日的决定。

强制流动政策。最近的机构间流动协定规定，工作人员在联合国系统内不同机构间流动需要征得工作人员的同意(第 1 条第 1.5 款)。因此，这种办法也可以被认为是自愿的。

41. 检查专员希望指出欧洲委员会的流动政策与联合国的流动政策之间的某些差异。欧洲委员会只对高级管理人员实行强制性流动，而低级工作人员的流动是自愿的。对比而言，联合国则对所有各级工作人员实行强制性流动，但对高级管理层没有更严格的要求。所有 G-5 至 P-5 级工作人员每五年必须流动，而 D-1 和 D-2 级工作人员的任职期限是六年。而且，根据现行流动政策的“第四阶段”，高级管理层是最后流动的(见第 32 段和第 33 段)。检查专员不理解对高级管理人员实行优惠待遇的理由是什么。他们认为，这一级别的人员应该作出表率，首先执行流动政策。

42. 秘书长在遇有需要时流动工作人员的权力是强制性流动计划的另一内容。这一权力载于《工作人员条例》第 1.2(c)条，“工作人员应服从秘书长的命令，接受秘书长的指派担任联合国的任何工作或职位”。大会 51/226 号决议将秘书长在既定程序外任命和晋升的斟酌决定权限于秘书长办公厅和副秘书长及助理秘书长职等以及各级特使；大会第 59/266 号决议则承认他有权根据本组织的业务需要分配和部署工作人员。检查专员认为，应在明确的人员流动框架内明确承认秘书长有权力为满足本组织需要在遇有需要时流动工作人员。

43. 根据现行流动计划，人事厅将发布参与流动人员在达到任职期限后所占职位的汇编。工作人员或管理人员如果有个人困难或组织需要的正当理由，可以请求推迟将一个职位放置在汇编中。人事厅将对这些请求进行审查，但只在例外时方予准许。在某些特别情况下，工作人员可以因“正当理由”被免予轮换或将轮换推迟一个时期——正常情况下不超过一年。检查专员认为，还没有讨论或建立过上述标准，以确定“正当理由”何时可以适用。他们认为，这是现行计划的一个主要缺点。2007 年 5 月，在离强制轮换开始只有几个月的时间，人事厅还没有确定何为“正当理由”的标准——是组织理由还是个人理由。它也没有要求各部门和各办事处说明此种情况，明确何谓可以免予强制轮换的“专家职位”。本报告以下第 66 段将讨论流动问题与保留某些专门和限于地点职位的必要性。

44. 检查专员认为，按照现行政策，确定何谓“非轮换职位”的主要责任在于实务管理部门，而不是人事厅。人事厅应主要负责制定“非轮换职位”分类标准并编制相关规则和程序。然而，适用这些规则的权力在实务管理部门，但须与人事厅密切协商。

45. 要求强制流动的现行政策的另一规定是，没有对任何委派表示选择意见的工作人员，将由人事厅对照符合其能力、资格、技能和经验的职位自动对其进行审查。这进一步证实了实务方案管理当局与人事厅之间的责任冲突。

46. 检查专员认为，由于强制流动可能对工作人员的主动精神产生消极影响，而自愿流动又无法使本组织实行其目标，特别是到艰苦地点工作的目标。工作人员调查显示，在自愿、强制或管理下的流动之间进行选择时，工作人员选择管理下的流动(占回复者的 51.7%)，即与组织需要和职业发展相联系的流动。这一结果表明工作人员高度成熟，对本组织忠心耿耿。检查专员也赞成“管理下的”流动。他们认为，流动是本组织、管理人员和工作人员共同承担的责任，应该对其进行有效管理，并与职业发展相联系，还应该尽可能通过自愿方案和激励措施加以推动。

47. 强制流动应该是在某些特别情况下并在认真评价以前自愿流动行动后采取的最后办法。然而，检查专员坚信，强制流动在本组织的某些关键领域，特别是在敏感性职位中应该予以考虑。流动还应该被当作一种提高和促进资源管理透明度的手段来使用。有些职位，特别是高级职位，涉及管理大量资源的责任——比如采购、财务和金库，应接受特别强制流动。检查专员还认为，具有监督职能的职位也应该纳入强制流动之列。这一问题在现行流动政策中没有解决。

D. 流动作为一种管理手段

48. 流动本身不应该是目的。¹² 检查专员认为，流动的重要性在于其价值，即流动是协助本组织实行其目标的手段。理想而言，流动是一种注重结果的管理方式。它应该为本组织提供具有多种能力、适应性和主动性的合适专门人才。但是，现行政策本身成为了它的目的，在不认真考虑工作人员职业发展的前提下要

¹² A/55/253, 附件三, 第 5(a)段。

求工作组进行流动。应该指出，流动的主动性应主要在工作人员，管理人员如得不到工作人员的支持是无法完全行使管理职能的。流动应该主要是方案管理人员实行预期目标的工具。如果对管理人员的业绩和实现目标的努力进行问责，就应该赋予他们足够权力管理属下的资源，包括工作人员这一主要资源。

49. 检查专员发现，工作人员将现行流动政策视为一种官僚做法。本组织许多各级工作人员主要从遵守的角度来看待流动的要求。检查专员认为，流动应该是一种管理手段，是注重结果的管理方式的一部分。人事厅在现行流动政策中起着主要作用。它负责协调总部整个秘书处所有专业人员和一般事务人员管理下的流动事宜。它还与各部门首长合作，安置已达到任职期限的工作人员。所有专业人员和一般事务人员的拟议流动由主管人力资源管理的助理秘书长审查和批准。此外，总部以外各办事处一般事务人员的流动计划由各自人力资源部门协调。

50. 检查专员认为，由人事厅主要负责人员流动与注重结果的管理理念相矛盾，注重结果的管理旨在在资源使用上增加管理的灵活性。大会在 2006 年 5 月 8 日第 60/257 号决议中赞同方案和协调委员会的建议，建议要求批准联检组提出的实行注重结果管理的基准框架。关于授权，基准 6 “通过有效的人力资源管理中心支持服务系统和单个服务台来增强管理人员的能力”，明确地规定了中心支持服务系统的主要职能。对此，人事厅列入了以下内容：提供共同的行政服务；提供咨询服务，包括通过人力资源服务台这样做；学习管理知识；监督。检查专员强烈敦促秘书处在实行流动政策时严格遵守这项立法。

51. 在注重结果的管理的范围内，各部门/办事处首长应该保留在本部门/办事处内进行横向流动的权力，同时寻求人事厅的政策咨询和行政协助，编制职位汇编和协助有关工作人员发现合适匹配。另一方面，检查专员坚信，在工作人员和方案管理人员不参与流动政策的执行时，人事厅应有权作出最后裁决。否则，流动就不可能跨越“各部门的领域”。遇有工作人员在职位占用限期结束后没有对横向流动表示兴趣时，人事厅的自动审查和最后流动，应该是程序上的最后一步，在所有其他努力结束之后进行。

52. 虽然人事厅屡次重申秘书长承诺实行管理下的流动，但检查专员坚信，现行政策是“强制性的”，不是“管理下的”。现有政策的某些内容证实了这一点：规定了职位占用限期；流动与职业发展缺乏明确的联系。检查专员坚持认

为，管理下的流动应作为一种管理战略，通过工作人员流动培养一支具有多种能力和多种技术的工作人员队伍，以满足本组织现在和未来的需求。因此，流动应明确与职业发展相联系，还应考虑到资源的可利用性。这个三重定义强调了这些要素之间的内在的和不可分割的联系。

53. 检查专员再次强调，在注重结果的管理的范围内，工作人员遴选过程必须是管理行为，而不是行政活动。决定需要哪类工作人员可以实现其业绩目标的莫过于方案管理人员。检查专员认为，工作人员遴选不应该是一种支持职能，而是实质部门管理人员的责任，因为他们需要对方案业绩负责。

54. 检查专员认为，实行流动政策的主要责任者是方案管理人员，人事厅起政策制定、协调和咨询的作用，支持和监督政策的执行。这也符合大会第 51/226 号决议，决议承认人事厅是秘书长制定人力资源政策和准则，支持其中央政策权威的主要代表。

E. 流动与职业发展

55. 如下所述，现行流动政策的目的是将流动与职业发展联系起来：

“工作人员想申请晋升 P-5 或更高一级的职位，先决条件是他调往外地特派团或调到同一或不同工作地点的其他机构服务至少一年。这样将有助于确保工作人员升到 P-5 级时，已经有各种各样的经历，担负日益重要的职责，包括主管经验，因此有更广阔的视野，有能力更充分地为本组织的工作作出贡献。”¹³

56. 检查专员认为，这一做法只是提出了晋升资格要求，含糊地考虑了职业发展的数量方面。它还对所谓的“跨走廊”流动与地域流动赋予了同样的价值。检查专员坚持认为，工作地点之间的流动，特点是总部工作地点和外地工作地点之间的流动总是具有更大的意义。虽然明确的目标是发展“具有更大责任的经历包括管理经历的不同背景”，但没有说明这一目标如何实现或核查，因为现行政策不要求工作人员取得不同背景，只是要求他们“流动”。这种不完整的办法限

¹³ iSeek, 联合国内部网。

制了流动的价值。所以，许多工作人员将流动看作是遵守本组织的官僚主义要求，对他们本身和本组织都没有好处，是可以理解的。

57. 检查专员认为，现行流动政策没有与工作人员的职业发展切实联系起来。事实上，虽然作出了很大努力增强工作人员职业发展方案和在大多数主要工作地点设立人力资源中心，包括举办有关职业规划的职业发展研讨会(2004-2005年，有 2000 多名工作人员参加了总部和总部以外工作地点举办的为期一天的职业发展研讨会)，但秘书处内没有有效管理的职业发展。在这方面，需要指出，只有 35.5%的调查回复者“坚定认为”现行流动政策对他们的职业发展有影响；有 57%的回复者认为流动只是晋升的一个要求。此外，有 66%的回复者认为流动是提高和/或获得技能的手段。显而易见，还需要做很多事情才能将流动政策与工作人员的职业发展切实联系起来。

58. 检查专员认为，这是需要解决的最重要问题之一。由于现行政策特别强调工作人员流动是必须遵守的要求，所以流动本身成为了目的。这违背了秘书长关于“流动本身不是目的”的原则，也是检查专员赞同的原则。检查专员坚信，流动应是通过完善的职业发展策略，提高本组织效率的一种手段。

F. 流动作为一种合同安排

59. 大会在第 55/258 号决议中确认流动要求是工作人员合同地位的重要内容之一。申请联合国一个职位的多数人员了解他们在申请一个全球性组织的职位，这个组织在不同的地区开展业务活动。所以，其中已经隐含了潜在的流动要求。然而，这一隐含必须转化为具体流动要求，明确地反映在工作人员与本组织的合同关系中。人事厅指出，P-2 级工作人员管理下的流动方案取得的最重要经验之一是，流动成为一种“明示”合同条款，可能以后更容易实施流动政策。

60. 秘书处内现行多种合同的内在差异构成了实行流动政策的重要障碍，因为只有有限的工作人员有资格参加流动计划。检查专员同意秘书处的看法：许多工作人员因合同地位而没有资格参加流动。合同地位是该职位的经费来源决定的。例如，在外地任职的大多数工作人员是根据工作人员条例和细则 200 和 300 号编聘用的，而现行流动政策只适用于 100 号编下的工作人员。秘书长已经提出修订和减少合同类别，以统一服务条件，满足本组织外地活动不断增多的需要。

因为这些建议须经大会批准，检查专员认为在执行下阶段流动政策之前最好等待大会作出决定。

61. 检查专员希望提请秘书处注意进一步执行现行政策的法律后果。他们完全赞同法律事务厅表达的以下关切：

“流动政策的拟议实施方式，即“任职期限和晋升前的强制调动”，可能不是联合国实施流动概念的适当办法。工作人员条例 1.2(c)规定，“工作人员应服从秘书长的命令，接受秘书长的指派担任联合国的任何工作或职位。”因此，在技术上，秘书长有权实行强制性流动制度。但是，该制度似乎彻底改变了工作人员的服务条件，谁也无法排除在联合国行政法庭就某些条件提出诉讼并获得成功的可能性。拟议的制度还十分烦琐，可能影响圆满地履行现有工作方案。¹⁴

62. 因此，检查专员强烈建议秘书长在进一步充分执行流动政策之前，应继续举行广泛磋商，达成满足所有各方要求的可行办法。一个可行的解决办法是，既执行流动政策，又保证在职工作人员的现有合同权利得到尊重。换句话说，无论大会未来就合同改革作出什么决定，但持有永久合同的工作人员都应该能够在秘书处、各基金和方案之间进行流动，不受合同地位的限制。目前，这些工作人员可以流动，但他们的永久合同只维持到一定期限。然后必须返回到原职位，才能避免失去合同权利。

G. 流动政策的设计和实施需要灵活

63. 秘书长在“人力资源管理改革”的报告中说，“在联合国这样一个复杂的组织里，没有一种能够加强流动的简单方法；联合国工作的多样性排除了采取一种比较适合于以实地工作为主的组织的直截了当的轮调办法。”¹⁵他强调，“流动形式应该视职务和地点的要求而变化”。¹⁶虽然这说明秘书处内需要灵活

¹⁴ 主管法律事务的副秘书长给主管人力资源管理的助理秘书长 2001 年 9 月 10 日的信。

¹⁵ A/55/253, 附件三, 第 5 段。

¹⁶ 出处同上。

的流动政策，但检查专员发现，不同工作岗位和/或地点没有不同的流动模式。只有在个别情况下，现行流动政策才允许部分和不准确地实行不同的流动模式，如高度专业化工作岗位的流动模式。此外，职员调查 50.5%的回复者表示，他们认为现行流动政策没有考虑工作和/或地点的要求，另有 28%的回复者表示，“他们不知道”是否存在不同。

64. 检查专员同意秘书处的看法：鉴于这项工作的复杂性，本组织必须采取灵活办法执行流动政策。为取得有关经验，检查专员建议，最好从比较容易实行该政策的领域开始，如从同一或类似职业或专业类别开始。当然，也可以探讨具体部门内部的轮换计划。秘书处内已经存在这样的计划，如人道主义事务协调厅的轮换政策。这一政策将随秘书处流动政策的演变，于 2008 年实施。在这项活动积累的经验的经验的基础上，然后在各职能、各部门之间、总部与外地办事处之间，甚至在整个联合国系统各机构之间扩大流动范围。

65. 由于秘书处的活动多种多样，除了实施部门内部轮换政策的建议外，检查专员认为，在某些共同领域，如行政领域，可以在某一工作地点的不同部门之间进行轮换。这些方案可在当地协调，其中包括专业人员的轮换。这样做有助于减少总部的行政负担。

66. 秘书处内有许多活动需要高度专业和区位化技能。“涉及从事高度专业化和区位职能的有限国际专业职位，可被划定非轮换职位”。¹⁷ 现行流动政策内已经考虑到这一问题。人事厅负责与有关部门首长协商划定非轮换职位。检查专员也认为，灵活的流动政策应该为从事高度专门职业的工作人员网开一面，因为他们的流动可能极为困难或对本组织不利，如各类武器的制图师或专家。应该编制非轮换职位清单，按专业和地点列出有关职位，以确保流动管理的透明度。人事厅在评论本报告时说，“……划定某些职业类别为不需要流动的职位，应在目前编写的行政指示草案中为之”。

67. 检查专员认为，灵活的流动政策还应该考虑一些特殊情况，如有健康问题、残疾或特别家庭困难的工作人员以及接近退休年龄的工作人员。为此，他们欢迎人事厅决定对两年内退休的工作人员免除流动要求。

¹⁷ iSeek, 联合国内部网。

68. 检查专员还认为，现行流动政策对满足联合国这样复杂组织的需求不够灵活，没有公平对待某些类别的工作人员。例如，在流动的定义中，秘书处赋予不同工作地点之间的流动与“跨走廊流动”或不同科和工作单位之间流动以同等价值。虽然“跨走廊流动”有时也意味着工作人员职能的改变，但检查专员希望强调，应该首先认可或重视地域流动。“跨走廊流动”不应成为一种机制，被滥用和扭曲流动政策的精神。

H. 流动政策与需要保存机构记忆

69. 如果对流动不能进行有效管理，可能导致本组织失去机构记忆。监督厅已经提醒注意这一问题。联检组同意“关于人力资源管理的大会第 55/258 号决议各项规定的执行情况”报告中的意见，其中指出需要建设知识转移和保持知识连续性的流动过程机制：

“应从股、科和司的微层面开始大力推动知识管理做法的制度化，以辅助促进调动的工作。该做法还能够消除方案主管因不愿失去在方案的交付中发挥重要作用的工作人员而可能予以的抵制。”¹⁸

70. 人事厅指出，目前秘书处的不同领域内正在实施几项知识共享举措，如：

- 达格·哈马舍尔德图书馆领导的秘书处知识共享工作队，负责制定秘书处的知识共享议程；
- 行政首长协委会的知识共享工作队，负责联合国系统的知识共享战略；
- 联合国发展集团的知识共享试点项目，将四个有关艾滋病议题的组织内知识共享模式组合起来；
- 管理厅正在开发的电子内容管理平台，将包括(a) 电子管理；(b) 知识共享；(c) 对政府间机构的服务；

¹⁸ “关于人力资源管理的大会第 55/258 号决议各项规定的执行情况”，A/57/726，第 33 段。

- 维持和平行动部的知识管理工具包，包括行动后审查、任务结束报告、移交说明和做法调查的方法以及报告和传播协议。

71. 然而，所有这些举措在规划或试点阶段。秘书处内尚未有有效知识管理的综合战略，在正在进行的流动行动中加剧了保存机构记忆的问题。这一问题已在几份文件讨论过。以下来自监督厅报告摘要：

“在秘书处，并没有形成开放的知识共享文化，高级领导层的支持很少，缺乏激励和奖励措施，几乎没有任何知识管理策略，并且专门的知识共享资源极为匮乏。”¹⁹

72. 虽然秘书处不同领域已有某些技术改进，但由于缺少有效的全球信息管理战略，这些改进的好处并没有得到推广，处于不同地点和部门的工作人员仍无法分享他们的知识。秘书长自己也承认，“文化和技术都无法鼓励或支持知识共享”。²⁰ 检查专员由此认为，在本阶段着手增加流动可能不成熟，只会导致效率更加低下。因此，他们提醒注意，在无法保证维护本组织机构记忆的情况下，进一步执行现行流动政策可能是不可取的。

I. 所涉经费问题

73. 实行流动显然涉及经费问题。大会在第 53/221 号决议中请秘书长在概算中列入执行人力资源管理建议所涉及的经费。大会在第 59/266 号决议中明确要求秘书长制定一项战略计划，其中载明执行人员流动政策的指标、基准、时间表和明确标准，并就这个问题及其所涉经费问题向大会第六十一届会议提出报告。令人遗憾，这一根本性问题似乎被完全忽视了。人事厅官员告诉检查专员，他们预计现有一般人事费不会因为流动的增加而大幅度增长。他们认为，与流动有关的费用可以在一般人事费拨款中吸收。由于大多数工作人员是在某一工作地点内流动，不涉及旅费和搬迁费用。检查专员还获悉，迄今没有请方案规划、预算和账务厅(账务厅)提供流动所涉具体费用概算。

¹⁹ “内部监督事务厅关于为实现《千年宣言》目标而建立知识管理网络的专题评价的报告”，E/AC.51/2006/2 (2006 年 3 月 24 日)。

²⁰ “着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”，A/60/692 (2006 年 3 月 7 日)。

74. 检查专员希望强调，秘书长已明确指出，流动政策的目标是“确保联合国能够在各种职能、各个部、各种职业类别和工作地点之间调动人员，以配合业务需要”。²¹ 但是，检查专员不知道人事厅关于在某一工作内流动的假设有何依据。在找不到任何支持人事厅假设的证据后，检查专员认为，必须参照不同流动情景，编制不同的费用概算。

75. 人事厅在评论本报告草稿时指出，“详细的联合国改革报告中提到了流动建议所涉及的资源问题，指出支持流动的额外人力资源和共同服务需求，以及扩大的职员培训和职业支持方案预计都将发生费用”。应该指出，人事厅提到的报告在本报告定稿时还没有发表。检查专员还希望指出，尽管他们在纽约出差时反复要求人事厅编制费用概算，但是没有得到反应。

76. 即使因缺少基准数据对这类费用概算很难量化，检查专员也认为，流动的实施是可以量化的。认识到本组织的作用在变化，任务中面向外地的活动不断增加，检查专员设想每年至少有 20% 的专业人员在不同工作地点之间横向调动。人事厅在评论检查专员报告时，没有提供具体数字证实或反驳这一估计。它只是说，“……初步估计表明，2007 年可能有 500 名工作人员在管理下的流动计划中流动，但其中只有小部分人变换工作地点”。鉴于大会已提出不同工作地点之间的流动应比某一工作地点之内的流动更为有价值，检查专员从秘书处惊讶地获悉，只有“少数”人员实际变换工作地点。因此，假设每个变动平均估计为 5 万美元，每年新增一般人事费将在 1500-2000 万美元之间。²²

²¹ A/55/253, 第 39 段。

²² 此计算所考虑的人数是秘书长报告“秘书处的组成”(A/60/310)所述秘书处第 100 号编下专业职类的所有工作人员(4565)，无论其经费来源如何。检查专员设想，按现行政策，所有专业人员在 5 年期间内都必须流动。检查专员还设想，每年有 10% 的工作人员因即将退休而无须流动(两年内退休者无须流动)，有 3% 的工作人员可能获得晋升，意味着他们无须流动。考虑到所有以上因素，准确的计算是每年新增经费 1600 万美元。

77. 应该指出，这一估计没有列入与执行流动计划有关的附加费用，这些费用虽然难以量化，但也不应忽略，如：

- 人事厅管理流动所需要的额外资源；
- 额外培训需求(秘书处估计每年为 2000 万美元)；
- 工作人员适应新活动所需要的时间；
- 工作人员和方案管理人员遵守冗长行政程序所需要的时间。

78. 由于工作人员遴选制度和安置方案需要大量资源，而且是在整个组织内实行的，所以增加流动将需要增加行政资源。检查专员认为，流动需要采取更灵活的做法，尤其应该建立当地的多重和灵活机制，以提高行政效率。

J. 流动作为分担艰苦负担的一种方式

79. 所有联合国工作人员都应该平等享受本组织的机会。除了在非轮换职位上服务的工作人员外，他们也应该分担负担，到艰苦工作地点和富有挑战性外地特派团去服务。秘书处需要制定公平的流动计划，承认在艰苦工作地点服务的工作人员的服务，确保本组织所有工作人员享有平等机会。例如，1982 年，联合国难民事务高级专员办事处建立了基于负担共负原则的正式轮换制度。为保证全部工作人员获得平等待遇，持有不定期合同的所有工作人员都必须接受轮换。网上调查中工作人员提到主要关切之一是担心被“陷在外地”。72%的回复者认为这一问题是执行现行流动政策的主要障碍。一旦被分配到艰苦工作地点，可能很难返回。鉴此，检查专员认为，为促进工作人员之间的真正团结，给予已在艰苦环境中服务的工作人员以公平待遇，秘书处必须建立具体的轮换制度。

80. 他们欢迎现行流动政策中关于减少艰苦工作地点任职期限的意见。在较高艰苦级别(C 至 E 级)工作地点服务的国际人员应该有较短的任职期限，并在此后的安置中给予这些工作人员以“优先考虑”。这将有助于减少这些工作地点职位长期空缺的问题。外地工作人员的任职限期，应由各自管理部门根据业务需要和安全因素加以决定。在任何情况下，期限都不得超过目前的五年至六年。检查专员认为，以上建议没有完全解决工作人员“被陷在外地”的主要关切。他们认为，应该更加具体，需要对“缩短任职期限”和“优先考虑”明确界定和量化。检查专员欢迎给予管理部门以灵活性来制定自己的任职期限，但这也导致政策执

行上的不协调，因为同一工作地点的不同部门可能制定不同的任职期限。这就是人事厅可以发挥中心咨询和协调作用的地方。

81. 检查专员相信，许多工作人员都希望到艰苦工作地点工作一段时间，只要他们以后的安置能够得到保证，减少“被陷在外地”的担心。要使这一点成为现实，必须实行灵活的部门内部和职业轮换计划。在这方面，他们欢迎联合国人道主义事务协调厅的举措，尽管这一举措只针对符合某些标准的国际专业人员。部门内部的轮换计划还应该向秘书处内其他部门符合条件的工作人员开放。这样做可以增加在艰苦工作地点服务的工作人员人数，也可以向工作人员提供独特的机会取得更广泛的专业和个人经历。

K. 一般事务人员的流动

82. 检查专员欢迎现行流动政策中关于增加和改进一般事务人员流动的多数举措。它们包括：

- 提供更多的从 G 到 P 级的机会；
- 承认在联合国和平行动中的服务；
- 增加机构间流动，一般事务人员，如果从同一工作地点内的另一机构调出，或迁移到不同的工作地点，可以申请并聘任到新职位，代之以原有职位。

83. 检查专员欢迎并支持工作人员和管理当局协调会第二十七届会议达成的协议，请成员国取消一般事务工作人员派往外地特派团人数 5% 的限制。他们希望指出从 G 级晋升到 P 级存在某些人为障碍。例如，联合国内的一般事务人员只能通过从 G 级晋升 P 级的考试才能申请专业人员职位，而联合国共同系统其他机构的一般事务人员则可以作为外部候选人提交申请。这种不一致需要在流动政策中加以解决。

84. 关于承认在联合国维持和平行动中的服务，流动政策指出：

“被派往外地特派团工作的工作人员可维持与其职位的联系最多为两年。承认在维持和平行动取得的成就和经验是‘丰富工作’的积极经

历，在其离开期间将维持与该工作人员的经常联系，并创造一种欢迎其返回的气氛。”²³

检查专员认为，在向一般事务人员扩展流动计划之前，需要作出进一步阐述。

L. 流动的问责

85. 现行流动政策还有相关的问责制度，涉及流动过程中的三大相关者：管理当局、工作人员和人事厅：

- (a) “对管理当局的问责”：各部门和各办事处首长应负责建立支持流动的制度，包括标准业务程序、工作人员培训和接替规划，以确保拥有机构能力完成日常工作。它们还有权在自己的部门内部横向调动工作人员，并被问责于遵守流动政策情况，即对被选定流动或需要调动的工作人员，包括人事厅安置的工作人员予以放行或接受……。人力资源的管理绩效，包括履行流动政策的责任情况，将成为管理业绩委员会考核内容的一部分，因此，管理业绩委员会将是最高一级实施管理问责的一种工具。
- (b) 对人事厅的问责。当工作人员不愿意或无法按照流动计划流动时，人事厅有权安置这些工作人员。人事厅将与各部门合作，确保工作人员在其生涯中能够按照流动政策进行流动。人事厅的监督职能也应该加强，以协助迟早发现潜在问题，如果合理，将及时解决，或酝酿采取进一步行动。此外，在遇有方案管理人员阻止流动，或不积极支持单个工作人员的职业发展时，人事厅可以将这些方案管理人员的姓名通知各部门或办事处首长……。各部门和各办事处首长预期将表明他们已采取适当步骤解决单个管理人员的问题，包括在管理人员业绩考评中解决这一问题。人事厅将在提交秘书长的年度监督报告中列入它不得不提请各部门/办事处首长注意这类事项的统计次数。

²³ iSeek, 联合国内部网。

- (c) 对工作人员的问责：工作人员必须履行他们的流动责任，并利用流动产生的职业进步和发展机会。通过积极申请空缺和参与管理下的流动方案，才可实现流动。”²⁴

86. 在以上问责责任的分配中，检查专员希望强调，管理当局和工作人员都承担了一些责任，而人事厅只被赋予权力，而没有明确的问责。这些介绍取于联合国内部网 i-Seek，是检查专员在现行流动政策和相关问责方面可以找到的唯一资料。检查专员认为，从这段文字中可以看出对问责概念尚缺少明确的理解。此外，他们也发现人事厅缺乏问责并没有提出理由，而人事厅在实行流动政策中起到重要作用。

M. 流动与内部司法

87. 大会在相继通过的决议，特别是第 55/258 号、第 57/305 号和第 59/266 号决议，请秘书长进一步制订流动标准，以尽量扩大流动对本组织的好处，并确保公平和公正对待所有工作人员，避免可能滥用流动作为胁迫工作人员的手段，同时考虑到在本组织的工作保障和其他有关因素。

88. 职工调查结果表明，人们对现行机制不了解(39.8%)，也不相信现有机制可以有效地处理流动产生的问题(50.1%)。检查专员认为，现有内部司法系统缓慢和繁琐，无法有效应对流动增加的局面。应该在各地建立新机制，以快速解决冲突。新机制应该采取管理当局与职工代表的联合小组的形式，为履行任务规定严格限期。人事厅在评价本报告时指出：

“ST/IC/2004/4 号文件阐述了秘书处的争端解决机制。工作人员与管理当局协调会第二十七届会议同意在人事厅建立协调中心，以便职工理事会和职工会负责人报告流动政策执行上的违规或关切。在考虑重新设计小组的建议之前，第 59/283 号决议提出了一些改善联合国司法制度的临时性措施”。

²⁴ iSeek，联合国内部网。为工作人员与管理当局协调委员会第二十七届会议讨论编写的管理当局流动问题的立场文件，题为“第三部分，增加流动。”

89. 秘书长应大会请求为审查和重新设计内部司法制度而任命的重新设计小组的专家，最近证实了本组织司法制度的不完善。他们认为，联合国没有有效、可行、独立和资源得到保障的内部司法系统，彻底改革联合国的内部司法系统是成功地管理改革的必要条件。小组的结论与检查专员的意见以及联检组以前报告中的意见相吻合：

“联合国的司法制度缓慢、耗资和繁琐。在几个重要方面，它还远没有达到可以或应当达到的程度。”²⁵

N. 流动作为一种激励手段

90. 检查专员还坚信，设计完善的流动方案对管理人员和工作人员都是有利的激励手段。流动方案设计的关键在于将本组织的需求与工作人员的需求和技能结合起来。在制定包含有力激励内容的流动政策时，必须考虑工作人员的需求和技能。在这方面，网上职员调查有助于人事厅进一步扩大流动的认识，了解工作人员的具体需求和对流动政策的重视程度。60%的调查回复者对现行政策不满意(其中 27.5%的人说“不大”令人鼓舞，32.5%的人表示“完全”不令人鼓舞)。这些结果表明，秘书处对流动政策的宣传没有提高工作人员执行流动政策上的积极性和观念。现将调查的某些结果和结论摘述如下。

O. 流动与工作/生活安排问题

91. 检查专员相信，秘书处很了解工作人员的多数关切。然而，它需要做更多的工作，通过具体可行的行动计划来切实解决这些关切。调查结果显示，回复者不了解作为流动的激励手段为改善生活/工作条件已采取和计划采取的任何具体措施(如配偶就业、安全、工作环境)：73.8%的回复者认为，他们没有足够的信息(其中 25.8%的人说“不大”了解，48%的人说“完全不了解”)。回复中表示的主要关切按轻重排列如下：

²⁵ “联合国的内部司法”，JIU/REP/2000/1。

- 被陷在外地(48%);
- 工作/生活问题(48%);
- 健康和安安全全(48%);
- 配偶就业(46%);
- 可以返回原工作地点的保证(46%);
- 缺少适当培训(39%);
- 工作人员及其家属的法律居住限制(33%)。

92. 对调查收到的意见进行分析后发现,人们最为关心的是工作/生活问题。大多数回复者认为,现行流动政策没有有效解决流动对其家庭生活和子女教育造成的影响问题。检查专员还发现现行政策在这方面比较含糊。工作人员流动到一个新工作地点后,在找学校和住房等方面得到的支持不多。他们必须依赖于顶头上司给予他们必要时间在新环境下安顿下来。人事厅已着手采取若干措施解决工作和生活问题,特别是配偶就业问题。其中包括建立配偶支持计划(2004年),在主要工作地点建立数据库和新网络,在所有主要工作地点设置配偶就业协调中心。人事厅还每半年举行一次“寻找工作讲习班”,以帮助工作人员配偶在联合国和非联合国机构寻找就业机会,并开发了一个信息网络。迄今为止已举办五次讲习班,共有80名配偶参加。检查专员认为,还需要做更多的工作,如:

- 增加和改善人力资源办公室或职工顾问对流动到新工作地点的工作人员提供的有关信息;
- 与学校和可以提供必要服务的房地产机构达成优惠协定,为迁居提供便利。

93. 检查专员支持秘书处的举措,如:

“……维持它的工作许可证基金会的会员身份——一个由国际公司共同组织的协会,大家一道努力鼓励政府放松对工作许可证的监管以帮助外雇人员配偶就业。认识到工作人员被联合国招聘后必须放弃其永久居民地位的要求极大地妨碍流动,秘书长已请大会第六十一届会议重新考

虑这一要求，以便保障工作人员在另一工作地点或外勤地点服务期间，其家属可以居留在该国家。”²⁶

P. 在联合国系统内流动

94. 2005 年 11 月，联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协委会)发布了《机构间流动协定》。这份协定取代了适用共同制度工资和津贴标准的各机构间转调、借调和借用工作人员的机构间协定。该协定是共同制定人力资源网络编制的。检查专员欢迎这一举措，认为是促进工作人员在联合国共同系统内流动的重大举措，表示愿意就共同系统内机构间流动问题进行另一次审查。

95. 检查专员认为，联合国系统的工作人员应有机会作为内部候选人在整个秘书处和机构以及各基金和各方案进行流动。这不仅可以增加职业机会，更重要的是可以为整个系统带来新鲜经验和知识。机构间流动候选人的地位，包括联合国各基金和方案之间流动以及和平行动文职人员流动候选人的地位，应是一个主要问题。谁可以作为和应该作为联合国系统各机构招聘、调动和晋升的内部和外部候选人？这是联检组将研究的另一个课题。

-- -- -- -- --

²⁶ 秘书处以本报告所作评论中的信息。