



联合国

审查联合国系统各组织工作人员交流和类似机构 间人员流动措施

联合检查组的报告

撰写人：杰里迈亚·克雷默

审查联合国系统各组织工作人员交流和类似机构 间人员流动措施

联合检查组的报告

撰写人：杰里迈亚·克雷默



联合国 • 日内瓦，2019 年

执行摘要

审查联合国系统各组织工作人员交流和类似机构间人员流动措施

几乎从联合国系统建立之初，机构间人员流动的概念就在系统内一直很突出。联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)行政协调委员会附属机构——行政问题协商委员会商定的 1949 年《关于适用联合国薪给和津贴共同制度的组织间工作人员调动、暂调或借调的组织间协定》所列条件就是证明。从一开始，联合国与各专门机构之间的关系协定就承诺，考虑到最终建立起一支统一的国际公务员队伍的可取性，要制定共同的人事标准、方法和安排，以促进人员交流，以便从其服务中获得最大益处。¹ 行政首长协调会秘书处在一份关于改善全系统人员流动情况的措施的说明中指出，为了实现这些目标，行政协调委员会的早期工作作为共同制度三大支柱的发展铺平了道路：统一薪级表、养恤基金和组织间工作人员调动安排。

可追溯到 1949 年的《组织间协定》² (下称《2012 年协定》)涵盖联合国系统各组织之间任何期限(调动、暂调和借调)的工作人员流动，以及这一流动所涉及的两个组织的权利和责任。《协定》在 1963 年、2003 年、2005 年和 2012 年进行了修订。

国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)、联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)和联合检查组(联检组)定期审查机构间流动情况，这些审查补充了关于《2012 年协定》历次迭代的工作。³ 从这些审查中看出的主要情况是一致的：机构间人员流动有限；它是由工作人员驱动的，各组织几乎没有明显的兴趣；障碍为各组织所熟知，但通常没有就其采取行动。

联检组是考虑到目前的政策背景进行这项审查的，这一政策背景要求联合国系统采取更为统筹的办法来执行任务，并对携手工作更加重要。它着手评估目前的政策和安排的运作情况，并考虑它们是否足以满足当前和未来的需要。

主要审查结果和结论

这次审查的主要结论是，对大多数组织和整个联合国系统而言，目前的机构间流动政策和安排不能充分满足各组织当前和未来的需要或工作人员的愿望。可以说，这些政策和安排也没有满足过去的需要，因为这些政策和安排未能(a) 加

¹ ICSC/1/Rev.2, 附件, 第 22 页。

² 下列组织是该协定参加方：联合国贸易和发展会议、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国环境规划署、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国难民事务高级专员公署、世界粮食计划署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国人类住区规划署、联合国人权事务高级专员办事处、联合国项目事务署、联合国大学、联合国系统职员学院、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、联合国粮食及农业组织、国际原子能机构、国际民用航空组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、国际海事组织、国际电信联盟、联合国教育、科学及文化组织、联合国工业发展组织、万国邮政联盟、世界旅游组织、世界卫生组织、世界知识产权组织和世界气象组织。

³ CEB/2010/HLCM/HR/35 和 JIU/REP/2010/8。

强全系统办法，(b) 由组织需要以及工作人员的需要决定，(c) 作为支持组织效力和职业发展的更大人力资源战略的一部分进行部署。它们提供了行政工具，使业务得以进行，尽管当前制度的运作显示出有待改进的空间。一直并仍然缺少的是一套组织政策和战略，以提供为联合国组织系统的整体利益以及工作人员的利益利用机构间流动的框架。

这一失败的根源是若干问题：(a) 各组织对机构间流动的承诺有限；(b) 人员流动与大多数组织的战略要务脱节；(c) 联合国系统工作人员甄选和评估的孤立性、分散性和保护性，以及内向性和往往重复的性质；(d) 业务运作同样分散，影响效率、灵活性和“联合国一体化”发挥作用；(e) 缺乏系统文化。本报告力求提出办法，至少解决《2012 年协定》规定的机构间流动现行框架应用中的一些不足之处，并指出未来机构间流动战略定位的机会。展望未来，一个重要的考虑将是机构间流动如何能支持各组织实现战略目标，如《2030 年可持续发展议程》，以及应对正在进行的员工队伍转型，包括技术变革对未来工作的影响。在这一框架下，联合国系统的养恤金安排，特别是通过联合国合办工作人员养恤基金管理的养恤金安排，是流动难题的一部分。

机构间流动没有纳入人力资源管理战略

从各组织收集的信息显示，机构间流动很少纳入与人才获取和管理、员工队伍规划和职业发展相关的人力资源战略。机构间流动不一定被特别排除在外；各组织处于开发和应用这些工具的不同阶段，甚至对于其内部人才库也是如此。不过，审查发现，随着各组织加强人力资源管理职能的战略性质，并制定人力资源管理战略，以吸引、培养和留住所需类型的工作人员，各组织正朝着更加积极主动作出努力的方向发展。国际农业发展基金(农发基金)为加强外部流动并将其与更广泛的人力资源战略挂钩而采取的措施可能会引起更广泛的兴趣。

各组织确认，在大多数情况下，机构间流动仍然是工作人员个人主动通过相关程序申请职位的结果。因此，通常很难将机构间流动纳入员工队伍规划、人才管理和职业支持的组织政策。联检组和公务员制度委员会所呼吁的更充分的组织利益代表性尚未形成。

机构间流动是更大的人力资源管理难题的一部分

机构间流动只是更大的人力资源管理难题中的一小部分。把它作为一个独立的问题来关注是错误的做法，因为它将讨论局限在适用于一个小类别人员配置的行政框架，而没有回答它如何与改善组织或联合国系统业绩的人力资源政策和战略相联系。这有助于解释为什么尽管经过几十年的讨论，但到目前为止，几乎没有证据表明优先重视机构间流动。公务员制度委员会强调，应从有关组织的利益角度看待机构间流动，并与工作人员共同努力。⁴ 管理问题高级别委员会强调，需要将实质性审议与各组织的业务需要联系起来。⁵ 因此，有必要澄清组织利益实际上是什么。

⁴ A/65/30, 第 26 段。

⁵ CEB/2002/HLCM/14, 第 6 段。

机构间流动仍然不见起色，大多数组织没有积极鼓励或表现出重视

工作人员珍视机构间流动机会，各组织渴望获得机构间经验。然而，这种流动的实际发生率仍然有限。为审查收集的信息显示，2018年约有1,300个机构间调动。这一数字约占工作人员总数的1.3%(包括不符合条件的工作人员)，几乎是五年前参与率的两倍。然而，2018年的数字可能会被夸大，因为它包括大量反映备案雇主而非实质雇主变动的调动。这些数字涉及根据《2012年协定》规定开展的调动。这些数据没有记录前联合国系统工作人员被联合国系统其他组织重新雇用的案例。

总部和外地地点的工作人员代表表示，他们的成员对机构间机会、程序是什么以及各组织适用的不同特色做法对工作人员的影响所知有限。有必要简化申请过程，向工作人员传播信息，或让工作人员知道如何自己获取这些信息。

长期存在的障碍，如承认连续和长期合同以及暂调晋升等问题，尚未解决。大多数组织既不鼓励机构间流动，也不采取措施来表明它们重视获得的经验和知识，例如允许暂调回来后保留晋升。

在联合国系统一级，关于机构间流动的工作一直有一个行政重点：提供一项规定行政“游戏规则”的文书。最初的《组织间协定》及其后来的修订都不鼓励机构间流动。它们规定了行政安排，具体说明某些业务可以如何进行。近40年前表示的采取措施鼓励机构间流动的机构间兴趣⁶没有得到发扬光大。

行政首长协调会机制尚未落实机构间流动的预期行动。各组织主要通过行政首长协调会机制作出的各种承诺很少得到落实。例如，(a) 2003年和2010年进行的审查中查明的所有障碍都没有解决；(b) 在“一体行动”背景下指明的实现机构间流动的需要仍只是忠告；(c) 没有就机构间流动问题机构间工作组在2013年和2014年建议的措施采取行动；(d) 给予联合国系统工作人员内部候选人地位的意图没有实现，而这是管理问题高级别委员会2013-2016年战略计划的一部分；(e) 在人力资源职能领域试行机构间流动的打算没有得到落实。这一历史可能有理由使人质疑实际上给予机构间流动的优先级。它还表明，这些机制目前的形式在推动重大变革方面存在局限性，这与仅仅形成有洞察力的分析和提议不同。联检组早些时候的一份报告提请注意一种现象，即在委员会努力协调业务做法的同时，各组织正在加速制定单独的行政支助框架和业务，尤其是在人力资源领域。⁷

《2012年协定》的机会主义式适用和其他不一致或差距有损该制度

《2012年协定》的适用不一致，很大程度上是由于希望避免承担应计金融负债的责任，这有可能侵蚀该制度的运作，并使工作人员处于不利地位。特别令人关切的做法是，就是否适用《2012年协定》逐案作出判断，选择承认哪些挣得的福利和待遇，在某些情况下要求工作人员辞职并重新开始，而不是接受调动。金融负债的管理需要注意，但将其作为工作人员甄选的事实标准破坏了《2012年协定》的宗旨，而在负债管理方面却收效甚微。其他战略与解决分担

⁶ ACC/1981/7, 第98-100段。

⁷ JIU/REP/2010/8。

应计负债费用的方法更为相关。还应该指出，健康保险制度的不同增加了机构间流动决定的复杂性，这就提出了一个问题，即为什么对共同制度这一关键的社会保障支柱没有共同的办法。

根据《2012 年协定》，流动资格的定义各不相同，其方式不必要地限制了资格范围，可能使某些类别的工作人员处于不利地位，联合国秘书处雇用的一般事务人员就是如此。

需要重新审视如何使用暂调——目前主要是作为调动中途的安全网——并重新调整工作人员和派遣组织之间的风险分配。

此外，有必要填补《2012 年协定》中关于如何对报告的不当行为采取行动的空白，这些不当行为发生在一个组织，但在工作人员调到另一个组织后浮出水面。

无论是数据收集还是性别层面都没有得到足够的重视

关于机构间流动的数据仍未得到收集或公布。这一差距阻碍了以证据为基础的政策和措施的制定。没有迹象表明已就联检组 2010 年的建议采取行动，以制定数据收集、监测和报告标准，尽管行政首长协调会已表示各组织支持这一概念。⁸

对机构间流动的性别层面的关注已大大减少。如果不收集和分析数据——包括关于符合资格的女性所在工作地点和她们履行的职能的数据，以及关于公务员制度委员会规定的服务条件的变化所致影响的数据——机构间流动的性别方面就不得而知。

与非联合国行为体的工作人员交流仍然罕有

各组织正看到有越来越多的需要和机会从与金融机构、基金会和私营部门的工作人员交流中受益，但这种交流仍然不常见，进程缓慢，也很难实现。例如，联合国开发计划署(开发署)认为，与将融资支持与开发署方案目标挂钩的金融机构开展交流是互惠互利的。国际电信联盟(国际电联)认识到，获得高度专业化的人员以应对人工智能等新问题能带来附加值。同样，联合国秘书处确定了网络安全和人工智能方面的能力需求。少数组织应用了与私营部门进行工作人员交流的经验。联合国儿童基金会(儿基会)认为，这一领域与促进支持《2030 年可持续发展议程》的伙伴关系有关。将联合国系统各组织和非联合国行为体聚集在一起的卫生群组中的工作人员交流也可能令人感兴趣。应该鼓励这种互利交流，并将经验记录下来，以供更广泛地学习。

联合国系统做法并不明显

在人员配置领域，注重“联合国一体化”构想的办法并不明显。除了极少数例外，各组织各自为政的“筒仓式”做法大行其道。目前的人员配置安排没有加强跨组织和跨部门的系统思维。一个关键障碍是，各组织希望根据能力框架、职务说明和资格标准进行单独的遴选和评估流程，而这些依据可能相似，但又存

⁸ A/66/355/Add.1, 第 7 段。

在差异，以至截然不同。为遴选提供基础的共享人才库很少见，尽管各组织为类似的职能进行招聘和遴选程序，有时还会竞争相同的人才。即使是旨在以更为共同的方式甄选本国招聘工作人员的举措也很难向前推进，内罗毕的情况就是这样。需要采取措施来减少因坚持组织的独特性而产生的障碍，这些障碍体现于单独的招聘和评估流程，同时不损害各组织作出最后遴选的权利。所有组织都在寻求的年轻人才的招聘工作，就是可以共同追求的共同利益的一个例子。

机构间流动的障碍有损当前的战略目标和进程

在战略层面上，人员在联合国系统内外的更便捷流动与许多组织和整个联合国系统所关注的三个关键进程相交：（一）如何实现《2030 年可持续发展议程》，包括致力于实现共同成果、重新定位发展系统并与非联合国行为体建立更深层次的伙伴关系的承诺；（二）为提高效率开展共同业务——各组织需要考虑是否真的要在人力资源领域采用共同业务，以扭转目前出现的一些分散化和重复的情况；（三）或许最为直接相关的是劳动力转型和对不断变化的工作领域的不断变化的反应。各组织和整个联合国系统都面临着如何在不断变化的人口和技术格局中将自己定位为首选雇主的问题。这就需要增加工作人员的福祉和参与度，同时也要满足对更多以项目为基础或有时限的服务的需求。所有这些关切都可能导致人员更频繁地流入和流出联合国系统。⁹ 这一背景强化了各组织应优先考虑减少机构间流动的障碍的原因。

创新和技术变革正在推动所需工作类型的变化(因为自动化和机器人技术承担了不需要复杂的认知技能的任务)、某些类型工作的持续时间以及人们工作的方式和地点的变化。虽然尚不清楚所有这些趋势将以何种速度影响联合国系统各组织，但它们构成了联合国各组织调整其人力资源管理政策和战略的背景的一部分。编外员工队伍人数约占总人数的 35%，其增长表明各组织在适当应对一系列人员需求方面必须面对的挑战，包括对面向有限服务的人员配置机制的需要。需要将技术带来的促进工作方法现代化和简化业务流程的机会考虑在内。这种挑战和机遇的结合使得管理问题高级别委员会启动的关于全球员工队伍和未来工作的工作具有及时性，如果其具有适当前瞻性的话。在这方面的一个积极步骤是，委员会邀请“年轻联合国：变革推动者”倡议为这一思考作出贡献。

志同道合的组织之间的交流需求比比皆是

有意愿的组织群组可以而且应该基于共同的专题兴趣或地理机会开展互利交流。各组织可以通过此类交流找到一系列互惠互利的机会，包括：

- (a) 在儿基会、世界粮食计划署和联合国难民事务高级专员公署(难民署)之间(针对供应或紧急情况专家)；
- (b) 联合国人口基金(人口基金)与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)之间(针对性别问题专家)；
- (c) 联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界卫生组织(世卫组织)之间(关于粮食和营养)。

⁹ CEB/2017/3, 第 78 段。

此外，国际电联与外地组织制定了安排，使其工作人员能够获得相关经验。

在一些工作地点，如海牙，人们明显希望在工作地点内进行交流，以此作为帮助较小组织维持士气和支持工作人员发展的工具。拥有一系列组织的工作地点——例如日内瓦——可以成为低成本工作人员交流的场所，因为搬迁费用不是一个因素。它只需要两个组织；并不是每个人都必须参与所有的事情。可以采取这些措施，办法是为这种交流专门指定某些职位，以便进行规划，并使用《2012年协定》未涵盖的工具，如发展任务。

加强系统文化的机会是存在的

推动更为跨组织做法的重要载体正在形成。发展系统的改革，特别是驻地协调员系统的改革及将其纳入联合国秘书处，迫使各组织至少对机构间流动的这一方面感兴趣。在国家一级，驻地协调员强调需要对可持续发展目标的跨组织性质作出回应。新的联合国系统领导框架强调跨支柱、全系统的做法，并利用多利益攸关方伙伴关系。应思考这能否为重新考虑打造一支共同管理人才队伍奠定基础。一些组织越来越多地承诺加强对工作人员的职业支持，这应该会促进跨组织职业道路的便利化。

除其他外，附件三简要总结的联合国系统以外国际组织的做法描述了机构间调动与机构需求挂钩的做法，它使社会保障安排与一些组织的非终身职业性质相一致。

建议

1. 秘书长应指示首协会秘书处主任在 2021 年底之前采取措施，为系统收集、监测和连贯地报告工作人员流动相关数据(包括机构间流动数据)制定标准，以将首协会在回应联检组早先关于这一专题的建议¹⁰ 时对这一概念已经表达的支持落到实处。
2. 行政首长应在 2021 年底之前审查所有行政通知，以澄清在每种情况下如何处理机构间流动。
3. 鉴于要求新来工作人员辞职而不是同意调动的做法会破坏机构间流动制度的完整性，并且调动对长期雇用相关负债管理产生的影响无关紧要，《2012 年协定》缔约组织的行政首长不应适用这种做法，并应在 2021 年底之前决定根据《协定》规定接受福利和应享权利。
4. 各行政首长应在 2021 年底之前修订 2012 年《协定》，规定对根据该协定条款调到另一个组织的工作人员所受不当行为指控的处理程序。
5. 妇女署执行主任应根据需要与首协会成员协商，并由首协会秘书处在数据收集方面提供协助，在 2021 年底之前评估是否存在影响妇女参与机构间流动的因素，继而在制定与此相关的政策或其他措施时应考虑到这些因素。

¹⁰ A/66/355/Add.1, 第 7 段。

6. 秘书长应酌情与管理问题高级别委员会框架内的其他行政首长协调，在 2022 年 6 月底之前阐明机构间流动企划案，说明机构间流动应为各组织取得哪些成果，以及如何促进人力资源管理目标和方案成果交付。
7. 秘书长应与其他行政首长合作，评估联合国系统领导框架对发展支持“联合国一体化”思维的共同管理文化的影响，并在其关于首协会工作的报告中向经济及社会理事会 2022 年届会报告。
8. 行政首长应使联合国系统所有工作人员能够在与其工作人员等同的基础上竞争空缺职位，同时考虑缩编情况、员额和职位的裁撤以及轮调安置的管理。
9. 秘书长和身为首协会成员的其他行政首长应在 2021 年底之前确定如何通过互相承认细则和程序，克服机构间流动面临的规章和程序障碍，并在秘书长关于首协会工作的年度报告中向经济及社会理事会 2022 年届会报告所采取的措施。
10. 大会应当请公务员制度委员会定期审查机构间流动的状况及其纳入各组织人力资源管理政策的程度，以向各组织提出相应建议，并在大会审议联合国共同制度时向大会报告其审查结果。

目录

	页次
执行摘要.....	iii
一. 导言.....	1
A. 机构间流动的目标.....	3
B. 审查的目标和范围.....	5
C. 方法.....	5
D. 局限和挑战.....	6
二. 机构间流动概况.....	7
A. 关于机构间流动的数据依旧未予收集或公布.....	7
B. 对机构间流动机会的认识不足.....	8
C. 机构间流动未纳入人力资源管理战略.....	8
D. 工作人员重视机构间流动，但流动水平依旧不足.....	9
E. 大多数组织并不积极鼓励或表现出对机构间流动的重视.....	11
F. 需要注意内部流动与机构间流动的协调.....	13
三. 当前运作面临的挑战.....	14
A. 金融负债管理表明，对《2012年协定》的适用并不统一， 存在择机适用情况.....	14
B. 2012年《协定》对工作人员资格的规定可能限制太多.....	17
C. 缺乏处理不当行为的程序.....	18
D. 需要阐明如何确定在外调工作期间的个人状况.....	19
E. 承认长期合同、无限期合同和连续合同仍然是一项挑战.....	19
F. 对机构间流动的性别层面的关注已大大减少.....	19
G. 健康保险的差异影响机构间流动.....	21
四. 未来展望.....	22
A. 阐明组织利益.....	22
B. 根据战略目标制定机构间流动框架.....	23
C. 将联合国合办工作人员养恤基金视为流动拼图的一个相关部分.....	27
D. 在志同道合的组织之间发展互利交流.....	28
E. 扩大与非联合国行为体的稀缺交流机会.....	29
F. 考虑其他国际组织的做法.....	31
五. 系统文化.....	32
A. 加强联合国系统领导框架.....	32
B. 给予联合国系统工作人员内部候选人地位.....	33
C. 消除机构间流动面临的规章和程序障碍.....	33
D. 考虑驻地协调员改革对机构间流动的影响.....	34

六. 结束语.....	35
附件	
一. “联合国系统各组织机构间工作人员流动和工作/生活平衡 兼顾问题” 审查报告(JIU/REP/2010/8)所载建议执行状况	36
二 a. 2016-2018 年期间工作人员流动(调动、借调和暂调)人数变化情况	38
二 b. 2013-2018 年期间派遣组织和接收组织之间的工作人员流动人数 变化情况	40
三. 其他国际组织的做法.....	42
四. 各参与组织应就联合检查组所提建议采取的行动概览	44

简称

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
艾滋病署	联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

一. 导言

1. 几乎自联合国系统诞生之日起，机构间流动就一直是联合国系统内的一个重要概念。行政问题协商委员会商定达成的 1949 年《关于适用联合国薪给和津贴共同制度的组织间工作人员调动、暂调或借调的组织间协定》所规定的条件可证明这一点。该委员会是联合国系统行政首长协调理事会(首协会)行政协调委员会的附属机构。从一开始，各专门机构界定其与联合国关系的各个协定¹¹ 就明确指出，为了达到最终建立统一的统一国际公务员制度的理想状况，各机构同意制定共同的人事标准、方法和安排，这将促进人员交换，以便从其服务中获得最大益处。¹² 首协会秘书处在关于加强全系统流动性措施的说明中指出，为了实现各关系协定中规定的合作目标，行政协调委员会的早期工作为共同制度三大支柱的发展铺平了道路。这三大支柱是：统一薪级表、养恤基金和各组织之间的工作人员调动安排。

2. 已投入大量时间和精力用于机构间流动问题，特别是在行政框架方面。早在 1949 年就制定了《关于适用联合国薪给和津贴共同制度的组织间工作人员调动、暂调或借调的组织间协定》(以下简称 2012 年《协定》)¹³ 的第一版。该协定管理联合国系统各组织之间任何期限的工作人员流动(2012 年《协定》¹⁴ 规定的调动、暂调和借调)，以及这一流动所涉及的两个组织的权利和责任。该协定

¹¹ 各组织与联合国签署关系协定的日期：国际劳工组织：1946 年 12 月 14 日；粮食及农业组织：1946 年 12 月 14 日；联合国教育、科学及文化组织：1946 年 12 月 14 日；国际民用航空组织：1947 年 5 月 13 日；国际复兴开发银行：1947 年 11 月 15 日；国际货币基金组织：1947 年 11 月 15 日；万国邮政联盟：1948 年 7 月 1 日；世界卫生组织：1948 年 7 月 10 日；国际电信联盟：1949 年 1 月 1 日；世界气象组织：1951 年 12 月 20 日；国际金融公司：1957 年 2 月 20 日；国际海事组织：1959 年 1 月 13 日；世界知识产权组织：1974 年 12 月 17 日；国际农业发展基金：1978 年 4 月 6 日；联合国工业发展组织：1986 年 1 月 1 日；世界旅游组织：2003 年 12 月 23 日；国际原子能机构；国际移民组织：2016 年 7 月 25 日。

¹² ICSC/1/Rev.2, 附件，第 22 页。

¹³ 截至 2019 年 7 月 19 日，以下组织是该协定的缔约方：联合国艾滋病/艾滋病联合规划署；联合国人权事务高级专员办事处；联合国难民事务高级专员公署；联合国儿童基金会；联合国贸易和发展会议；联合国开发计划署；联合国环境规划署；联合国人类住区规划署；联合国项目事务署；联合国毒品和犯罪问题办公室；联合国人口基金；联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处；联合国系统职员学院；联合国大学；世界粮食计划署；联合国粮食及农业组织；国际原子能机构；国际民用航空组织；国际刑事法院；国际农业发展基金；国际劳工组织；国际海事组织；国际移民组织；国际电信联盟；黎巴嫩问题特别法庭；联合国教育、科学及文化组织；联合国工业发展组织；万国邮政联盟；世界卫生组织；世界知识产权组织；世界气象组织；世界旅游组织。

¹⁴ 根据 2012 年《协定》：(a) “调动”是指工作人员在无权返回派出组织的条件下从一个组织向另一个组织流动。一个组织雇用另一个组织的前工作人员，如中断服务时间不超过 12 个月，经有关各方同意，可将其视为调动。(b) “暂调”是指工作人员在一个固定期限内从一个组织向另一个组织流动，时间通常不超过两年，在此期间，该工作人员的工资通常由接收组织支付，须遵守接收组织的工作人员条例和细则(除非此后另有规定)，但保留其在派出组织任职的权利。经有关各方同意，暂调期限可再延长一段固定期限。(c) “借调”是指工作人员在一个有限期限内从一个组织向另一个组织流动，时间通常不超过一年，在此期间，该工作人员将接受接收组织的行政监督，但将继续遵守派出组织的工作人员条例和细则。

在 1963 年¹⁵ 和 2003 年¹⁶ 进行了修订，之后在 2005 年被《机构间人员流动协定》取代。2005 年的协定寻求增加灵活性并引入组织间交换的概念，以取代暂调和借调。¹⁷ 2005 年协定中反映的做法最终被放弃，该体系于 2012 年恢复到 2003 年协定的修订版。

3. 共有 18 个组织签署了 2012 年《协定》。由于联合国方面的加入的还包括联合国各基金和方案以及联合国其他实体，《联合检查组章程》的 28 个缔约组织中除国际贸易中心(国贸中心)外的 27 个也是该协定的缔约方。国际法院具有独特地位和组织安排，因此也不是该协定的缔约方。

4. 2012 年《协定》规定了所涉两个组织的权利和责任以及被调动、暂调或借调的工作人员的权利，并在所有三方均同意的情况下适用。《协定》本身不产生超出各组织细则已有规定或当事方同意在个案中适用的可强制执行的新权利或新义务。各组织将在多大程度上适用该协定，以及如何适用，都不是预先确定的。

5. 行政首长协调理事会(首协会)管理问题高级别委员会及其人力资源网牵头开发工具和制定行政文书，以实现机构间流动。应大会要求，国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)对一段时间内的机构间流动进行了一系列审查，审查内容既包括人力资源流动框架，也包括对与机构间流动有关的问题和做法的全面评估。¹⁸ 公务员制度委员会在 2000 年、2010 年和 2017 年相继发布的人力资源管理框架也强调机构间流动，申明了一个总体原则，即机构间流动是国际公务员制度促进共同原则和价值观的一个基本前提，它有助于加强共同制度的国际性质，扩大各组织的能力。¹⁹ 大会的注意力主要集中在关于联合国秘书处内部流动安排的提议上，但大会一直支持机构间流动，对机构间流动对职业发展的影响表现出特别的兴趣。²⁰

6. 为什么对机构间流动感兴趣？关于这一主题的表态以略有不同的方式强调了三个目的：改善拥有共同价值观和共同文化的联合国系统的运作，以应对全球挑战；提高人才获取、培养和管理效率；为工作人员提供追求专业发展的机会，同时兼顾个人因素。

¹⁵ 由行政问题协商委员会商定的 1963 年《关于联合国服务条件共同制度各组织间工作人员调动、暂调或借调的协定》。

¹⁶ 首协会商定的 2003 年《关于适用联合国薪给和津贴共同制度的组织间工作人员调动、暂调或借调的组织间协定》。

¹⁷ 《机构间人员流动协定》由行政首长协调理事会和管理问题高级别委员会于 2005 年 11 月发布，使用了“组织间交换”一词，作为需要作出灵活安排的统一表述。

¹⁸ CEB/2010/HLCM/HR/35 和 JIU/REP/2010/8。

¹⁹ A/71/30, 附件二。

²⁰ 大会第 61/244 号决议，第四节，第 14 段。

A. 机构间流动的目标

“对加强联合国系统应对全球挑战的凝聚力和有效性至关重要……建立统一的目标、共同的文化和共同的价值观……个人成长和业务提升及职业发展。”²¹ (首协会, 2003 年)

“促进‘联合国一体化’观念, 增进了解、学习和联系……更好地分配和部署人员……可以招募已经了解联合国系统的人。对于工作人员而言……自主发展的最佳途径……和晋升机会, 而且更照顾到家庭情况。”²² (公务员制度委员会, 2010 年)

“提高工作人员积极性和强化全系统对全球挑战的应对……有助于促进更好地做到“一体行动”, 从而提高全系统的效率。”²³ (联检组, 2010 年)

7. 尽管机构间流动的重要性经常被提及, 但各组织并没有将其本身视为一种价值。例如, 管理问题高级别委员会强调, 对流动的实质性审议必须首先承认各组织的政策, 并且必须与各组织的业务需求挂钩, 因为流动本身并不是目的。²⁴

8. 首协会机制于 2003 年和 2010 年、公务员制度委员会于 2003 年和 2010 年、联合检查组(联检组)于 2010 年对机构间流动状况进行了审查。²⁵ 管理问题高级别委员会和公务员制度委员会在 2003 年和 2010 年都指出缺乏进展。它们得出的结论是, 尽管联合国共同制度内部支持机构间流动的想法, 但基本上没有取得什么进展。公务员制度委员会指出, 总体支持的表态与各组织采取的实际行动之间存在脱节。²⁶ 首协会秘书处在指出至今尚未解决的问题时提议, 对竞聘空缺员额给予内部候选人身份, 承认暂调或借调期间的晋升, 在空缺通知中表明重视在联合国工作的经验, 并采取措施确保新工作人员知道他们属于国际公务员队伍, 而不是永久地与某个特定组织联系在一起。²⁷ 由于对机构间流动程度有限感到关切, 首协会在其一级承诺: 促进“联合国一体化”文化; 鼓励工作人员个人在各组织之间流动; 重视在联合国系统各组织获得的经验; 给予内部候选人身份, 同时适当考虑各组织的职位安排、轮换和内部流动政策; 创建支持流动的行政框架; 解决阻碍流动的工作/生活问题。²⁸ 这些措施大多没有成形。

9. 公务员制度委员会于 2003 年完成了关于流动(人力资源流动框架)的审查, 并于 2010 年完成了对与机构间流动有关的问题和做法的全面评估。公务员制度委员会的工作提请注意联合国系统缺乏流动文化和缺乏全系统做法, 并主张与外部机构进行人员交换, 以帮助保持工作人员的新鲜感。公务员制度委员会在其

²¹ CEB/2003/5。

²² ICSC/71/R.2。

²³ JIU/REP/2010/8, 第 17 段。

²⁴ CEB/2002/HLCM/14, 第 6 段。

²⁵ CEB/2010/HLCM/HR/35 和 JIU/REP/2010/8。

²⁶ A/65/30, 第 26 段。

²⁷ CEB/2003/3, 第 18 段。

²⁸ CEB/2003/5, 第 16 段。

2010 年审查中发表了颇有见地的评论意见，指出各组织急于根据具体任务规定制定和实施其特有的人力资源管理办法，但这与支持“联合国一体化”做法的愿望存在脱节。审查指出，共享服务做法可以创造机会，促进统一思想、统一条款和条件，实现流动和降低成本。

10. 联检组则在 2010 年审查中发现，机构间流动的证据很少。²⁹ 联检组提请注意在数据可获得性方面存在差距、缺乏得到共同细则和条例支持的共同制度流动文化，以及侧重于各组织共同职能工作领域的益处。联检组还指出，机构间流动不是由各组织自己管理，而是由各组织针对工作人员的主动之举进行管理。

11. 当时，联检组提出了与机构间流动直接相关的八项建议。第一项建议是各组织应就单一法律文书达成一致。随着 2012 年《协定》获得通过，该建议已得到落实。虽然背景和情况发生了变化，但这些建议仍然有价值。本报告的相关部分提到了具体内容。附件一载有在该审查中提出的建议的现况。

12. 机构间流动的性别问题在过去曾受到关注。行政协调委员会于 1995 年发表声明，鼓励妇女在联合国系统内外的机构间流动和支持配偶就业，并提议给予女性申请者“内部候选人”身份。行政协调委员会发起了参与机构流动制度，以支持配偶就业，增加提高妇女地位的机会，并促进机构间流动，而 2005 年的《协定》也以同样的方式纳入了性别层面。³⁰ 2012 年《协定》没有涉及性别或配偶就业问题，到 2013 年逐步取消了双职工方案。配偶就业和双职工问题不是只与妇女相关。

13. 自 2012 年《协定》以来，机构间机构不时关注机构间流动，但结果尚不明确。管理问题高级别委员会制定了在国家层面共同征聘当地工作人员的办法，以支持“一体行动”。机构间流动问题工作组 2013 年的任务是找到能够激励驻地协调员候选人的方案，2014 年的任务是克服组织间流动制度中的业务问题。后一个问题产生了 40 项建议，但没有采取任何行动。管理问题高级别委员会 2013-2016 年战略计划承诺为联合国系统所有工作人员提供内部候选人身份。³¹ 与此同时，对流动感兴趣的各组织的重点是制定或改进内部计划，主要针对地域流动。³²

14. 公务员制度委员会最近一次为大会所作的整套报酬办法审查也涉及流动激励措施问题。各组织表示，已通过的案文将“H”类工作地点排除在流动激励措施之外，这会损害机构间流动。³³ 各组织可与公务员制度委员会进行切实合作，确定是否确实发生了这种情况。

15. 在联合国系统支持《2030 年可持续发展议程》的背景下，管理问题高级别委员会报告说，它将设计和建立必要的基本构件，以实现建立联合国系统全球工作人员队伍的目标，包括支持全系统人员流动和技能交流的机制，以及融合全系

²⁹ JIU/REP/2010/8。

³⁰ ACC/2001/HLCM/7，第 42-44 段。

³¹ CEB/2015/HLCM/2，第 2 页。

³² 劳工组织、联合国、艾滋病署、教科文组织、人口基金、难民署、工发组织、项目署和粮食署。

³³ A/70/30，第 425 段。工作人员代表也表达了类似的观点。

统的专门分工、专业知识和培训机会的机制。³⁴ 除了联合国系统内的流动，《2030 年议程》还需要增加系统内外的流动。³⁵

16. 在联合国系统强调以更综合的办法交付任务和开展伙伴合作的政策背景下，联检组在本次审查中力求研究目前机构间流动政策和安排的运作情况和满足当前需求的情况。主要受众是联检组参与组织的立法机构和行政首长，包括通过首协会等机构间机制。预计公务员制度委员会、工作人员协会和联合会以及人力资源工作者也会感兴趣。

B. 审查的目标和范围

17. 本次审查的目标是：

- (a) 评估各组织如何看待联合国系统内外机构间流动的必要性，同时考虑到支持《2030 年议程》的需要，并考虑这种流动在哪些地方可以提供提高任务执行成效的机会。
- (b) 评估机构间和全系统的流动政策和机制是否符合各组织的当前需求和目标。
- (c) 审查机构间工作人员交换方案和流动安排在全系统一级的运作和执行情况，以吸取经验教训并总结良好做法。
- (d) 考虑其他国际组织的做法对联合国各组织的相关性。

18. 本次审查涵盖全系统范围，突显出联合国系统在任务、资金、人员配置和业务模式方面的巨大差异。审查专门针对机构间的流动，并不寻求审查内部流动计划。

C. 方法

19. 本次审查于 2019 年 2 月至 8 月进行。根据联检组的内部标准和工作程序，³⁶ 检查专员综合使用定性和定量数据收集方法获取不同来源的信息，以确保一致性、有效性和可靠性。这些信息来源包括对相关文件进行广泛的案头审查，如首协会人力资源网报告、公务员制度委员会报告、过往协定、指导意见和技术说明；各参与组织的人力资源战略、行政通知、政策和导则；以及工作人员细则和条例。此外，还运用了对问卷调查结果和访谈笔记的定性与定量分析。

20. 在联检组 28 个参与组织中，共有 27 个组织回答了要求提供定性和定量资料及有关文件的全组织调查问卷。针对首协会秘书处发放了另一个调查问卷。向 25 个工作人员协会和 3 个联合会发出了在线问卷。共有 19 名受访者完成了该调查问卷(答复率为 68%)。这项调查旨在收集工作人员协会和联合会对机构间流动的运作以及与管理层就此事项进行对话的看法。他们的看法与其他关于机构间流动的观点以及从其他数据来源收集的看法进行了三角互证。

³⁴ CEB/2017/3, 第 3 页。

³⁵ CEB/2016/HLCM/5, 第 5 页。

³⁶ A/51/34 附件一和 A/68/34 附件七。

21. 针对各参与组织的官员进行了约 145 次访谈，涵盖总部和实地(肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国)。调查团队还会见了首协会、公务员制度委员会和联合国合办工作人员养恤基金的官员。访谈涵盖所有 28 个联检组参与组织。

22. 在肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国与联合国国家工作队和人力资源管理团队举行了四个焦点小组，以就下列六个关键审查领域收集反馈：

- (a) 机构间流动对实地组织的重要性；
- (b) 与非联合国行为体交流或交换工作人员的需求或意愿；
- (c) 对机构间流动给予的支持和重视；
- (d) 组织利益与员工利益；
- (e) 在共同职能领域设置共同候选人名册、人才库、共同职务说明和开展更广泛交流的可行性；
- (f) 本国征聘工作人员的需求和机会。

23. 为了确定与联合国具有相关性的其他做法，并深入了解可能的经验教训，还对其他国际组织进行了访谈：全面禁止核试验条约组织、全球疫苗和免疫联盟、全球基金、国际刑事法院、国际法院、红十字会与红新月会国际联合会、国际农业发展基金(农发基金)、国际货币基金组织、欧洲安全与合作组织、禁止化学武器组织和世界银行。

24. 2019 年 7 月 3 日，检查专员在海牙举行的首协会人力资源网第 39 届会议上介绍了初步调查结果、结论和建议，以就下列三组议题征求联合国系统各人力资源部门主管的反馈：(a) 机构间流动现状概况；(b) 与机构间流动有关的业务问题；(c) 今后的战略考虑。

25. 对于收到的各种信息和意见，一律按照联检组一贯的保密原则处理。报告主要反映汇总的答复情况，为说明问题而引述的话语，均有意未列明来源。

D. 局限和挑战

26. 关于机构间流动的定量数据非集中收集。这让联检组很难清楚了解整个系统内的工作人员流动情况。由于整个联合国系统的数据可用性和可比性有限，联检组请各参与组织在其全组织问卷答复中提供 2013-2018 年期间机构间流动(借调、暂调和调动)的具体数据(见附件二)。有几个组织无法提供任何关于这三类流动的数据：国际原子能机构(原子能机构)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国项目事务署(项目署)和世界旅游组织(世旅组织)。其他一些组织只能报告这类流动的部分数据：联合国开发计划署(开发署)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)。

27. 检查专员感谢首协会人力资源网秘书不遗余力的配合以及公务员制度委员会秘书处对许多信息要求的答复。

二. 机构间流动概况

A. 关于机构间流动的数据依旧未予收集或公布

28. 虽然机构间流动长期以来一直在被讨论和强调，但令人惊讶的是，却鲜有收集和公布有关数据，例如机构间流动人数、可用工具、职能领域、性别相关问题以及非调动类任务期限。由于没有数据集，因此无法评估趋势、查明瓶颈并解释性别模式和类似组织之间不同结果的影响，也无法帮助解释现行安排在整体上是是否足够。

29. 2004 年，管理问题高级别委员会认识到了这类数据的必要性，要求其秘书处对各组织进行调查，以确定基线。该委员会之后又请其秘书处在 2007 年进行后续调查，以对基线进行更新。³⁷ 寻找基线数据表明认识到了需要用事实说话。由于后续调查未按预期进行，因此，收集的基线信息没有用处，也不可能与今后的发展进行比较。

30. 2010 年，联检组建议管理问题高级别委员会制定全系统标准，用以指导系统收集、监测和连贯地报告流动相关数据，包括机构间流动数据。³⁸ 首协会的答复似乎与这点相一致，强调需要制定简单的标准，并为开展收集和分析工作建立单一的中央数据储存库。³⁹ 迄今为止，尚未采取任何行动。首协会网站公布的人力资源数据未包含机构间流动信息。在访谈过程中，受访者一再敦促检查专员要牢记数据驱动政策的必要性，并不断提醒检查专员：只有得到衡量的目标才能最终实现。这符合秘书长对优质数据支撑改革进程的普遍重视，他曾呼吁收集和分析综合和分类数据，为循证式、针对具体情况和包容性的政策选择提供依据。⁴⁰

31. 下列建议旨在加强机构间流动管理工作的透明度和问责制。

建议 1

秘书长应指示首协会秘书处主任在 2021 年底之前采取措施，为系统收集、监测和连贯地报告工作人员流动相关数据(包括机构间流动数据)制定标准，以将首协会在回应联检组早先关于这一专题的建议时对此一概念已经表达的支持落到实处。⁴¹

32. 上述建议不妨碍联合国系统各组织的立法机构提出的任何机构间流动数据请求。

³⁷ CEB/2004/6, 第 29 和 33 段。

³⁸ JIU/REP/2010/8, 第 vi 页。

³⁹ A/66/355/Add.1, 第 7 段。

⁴⁰ A/72/684 - E/2018/7 第 23 段和附件一第 20(c)段。

⁴¹ A/66/355/Add.1, 第 7 段。

B. 对机构间流动机会的认识不足

33. 虽然 2012 年《协定》是机构间流动的行政框架，但其在工作人员当中的知晓度有限。工作人员既不太了解流动机会，也不太了解流动程序。工作人员代表还指出，他们的成员基本不了解该制度如何运作，包括机构间调动如何影响获得改进合同类型和晋升的资格以及福利和应享权利。位于外地的工作人员代表对此深有体会，主张更积极主动地向工作人员传播 2012 年《协定》，同时由人力资源办公室以标准简化的方式传播流动人员可享有的流动方式、权利和福利(比如与内部晋升和地域流动程序有关的资格要求)。在他们看来，这将会创造机会，帮助工作人员了解和保护自己的权利。

34. 下列建议旨在加强透明度和问责制并强化控制和合规。

建议 2

行政首长应在 2021 年底之前审查所有行政通知，以澄清在每种情况下如何处理机构间流动。

35. 此外，大多数受访者强调指出，申请过程极为繁复；因此，他们一再呼吁传播岗位空缺，并在联合国系统建立共同申请平台。鼓励行政首长根据需要通过首协会机制开展工作，开发或确定一个平台，用以宣传可通过机构间流动填补的岗位空缺。还敦促他们考虑合并征聘平台，至少应通过单一申请门户网站为申请过程提供便利，使用共同个人简历表，以将申请导向相关组织。设在日内瓦的一些实体，即国际电信联盟(国际电联)、世界知识产权组织(知识产权组织)、世界卫生组织(世卫组织)、国际劳工组织(劳工组织)和联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)以往共享申请的做法，反映出对这种办法的有用性的认识。

C. 机构间流动未纳入人力资源管理战略

36. 从各组织收集的信息表明，机构间流动很少纳入与人才管理、员工队伍规划和职业发展有关的人力资源战略。在人才引进和管理方面，尽管各组织表示更青睐联合国系统的候选人，但没有一个组织在积极实施旨在吸引其自身组织以外联合国系统候选人的人才管理战略。只有三个组织在员工队伍规划中考虑机构间流动因素。一些组织将机构间流动用于继任规划，而另一些组织在考虑这一问题时则预计工作人员在借调或暂调之后会返回。机构间流动也很少被用作职业发展战略的组成部分。在 28 个参与组织中，只有 8 个(其中 4 个属于联合国秘书处)组织表示其人力资源战略提及通过机构间流动促进职业发展的内容。在这方面，国际电联指出，允许暂调、互换或其他此类调动作为联合国系统晋升途径的组成部分，将会加强机构间流动对职业发展的促进作用，进而提高这种流动作为职业发展工具的吸引力(更多有关这一问题的信息，请见下文第 147 段)。

37. 各组织证实，机构间流动绝大多数情况下仍是由工作人员所驱动。2012 年《协定》规定的机制在通过公开竞争程序遴选工作人员这一征聘最后阶段启动。这使得各组织很难利用机构间流动来满足组织需求或支持职业发展。众所周知，各组织需要招聘最优秀的人才，这一点会体现在所有岗位空缺的对外公告之中。但是，正如秘书长在审查联合国秘书处内部流动政策时所指出，无法将空缺员额

用于流动目的的是一个制约因素。⁴² 各组织内部和组织之间都是如此。为了有效部署机构间流动，以支持职业发展和员工队伍规划，各立法机构和行政首长将需要考虑调整遴选程序设置，以便能够将空缺员额有计划地用于开展有针对性的人才管理举措和工作人员交流等措施。前提是遴选工作要遵守《联合国宪章》第一百零一条第三项规定的联合国人员配置基本原则或其他组织的对等规定。

38. 需要明确的是，机构间流动并非被绝对明确地排除在外。各组织处于不同的发展阶段，这些工具甚至被用于发展其内部人才库。随着目前加强人力资源管理职能战略性质的努力不断推进，各组织也在努力制定人力资源管理战略，以期按照秘书长的呼吁为人员管理创造有利的政策环境，⁴³ 帮助培养和保留所需类型的工作人员，这些设置问题正日益得到解决。联合国难民事务高级专员公署(难民署)正通过加强收集有关工作性质和所需技能的数据，制定其员工队伍规划(即确定当前和今后的劳动力缺口并制定继任计划)。农发基金正将流动(包括机构间流动和外部流动)与职业发展和人才管理联系起来，进而将其与业绩管理和继任规划挂钩。

39. 农发基金启动了与国际金融机构和非联合国系统组织的工作人员交流试点方案。工作人员可以申请分配到另一个组织，期限为 3 至 6 个月，方法是确定有意申请的组织，并说明他们获得的知识将如何帮助农发基金。农发基金将支付工资和差旅费。这项试点的目标之一是为今后开展交流建立农发基金组织网络。

40. 虽然每个组织可能都有自己的要求，但都应在人力资源管理战略中纳入机构间流动，并明确这种纳入的性质。例如，就联合国秘书处而言，秘书长提出了一项雄心勃勃的议程，包括战略员工队伍规划、改进培训、增加本国征聘工作人员的机会，以及强化业绩管理和支持职业发展。⁴⁴ 但却没有阐述将如何考虑机构间流动。唯一提及机构间流动的说法是，将加强现有互惠协议，为全系统范围的机构间流动提供便利。⁴⁵ 行政首长应确保相关政策、战略和程序明确规定将机构间流动纳入更广泛的人力资源管理。他们还应努力确保各组织之间充分协调，使人才交流能够及时开展。

D. 工作人员重视机构间流动，但流动水平依旧不足

41. 各组织重视 2012 年《协定》，将其视作确定暂调、调动和借调条件的工具。各组织认为《协定》满足大多数基本要求，但也有一些漏洞和不合理之处需要解决。

42. 工作人员重视机构间流动机会。公务员制度委员会对各组织和工作人员进行的调查明确证实了这一点，检查专员与工作人员代表的每一次互动也都佐证了这一调查结果。常见的意见看法呼应了公务员制度委员会秘书处 2010 年报告的情况，管理人员、工作人员和工作人员代表，包括那些有过机构间流动经历的人，对此持有普遍一致的看法。公务员制度委员会秘书处还发现，值得注意的

⁴² A/73/372/Add.2, 第 62 段。

⁴³ A/73/372, 第 1 页。

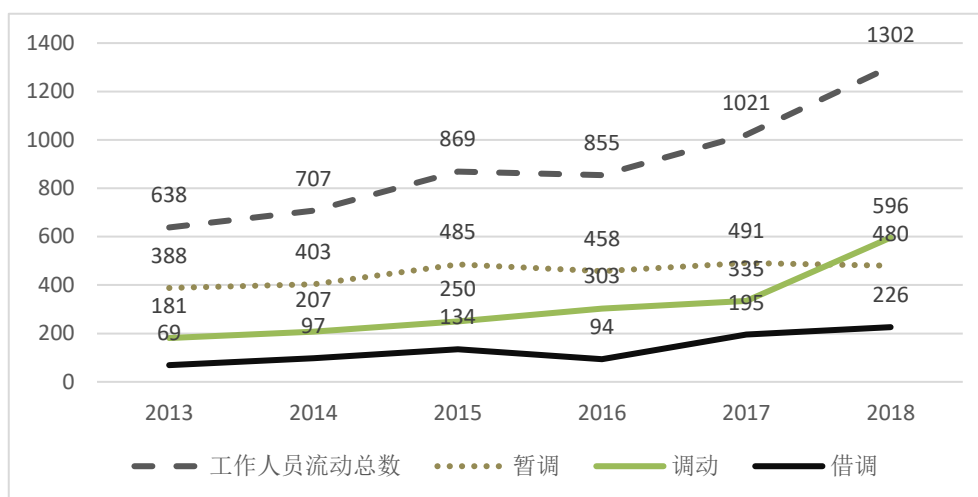
⁴⁴ 同上，第 16 段。

⁴⁵ 同上。

是，几乎无一例外，所有有过机构间流动经历的访谈对象和所有与有流动经历的人共事过的管理人员都认为流动极为有价值。

43. 由于机构间流动数据并非集中收集，联检组各参与组织被要求提供关于2013-2018年期间发生的借调、暂调和调动的信息。这些数据是参考性的，不应假定其精确无误。数据说明机构间流动的大致规模。收到的信息显示，在所涉时期内，流动人数在逐渐增加(见图)。

2013-2018年期间年度工作人员流动(包括调动、借调和暂调)情况变化



44. 2013-2018年期间，在总数约 100,000 名⁴⁶ 工作人员当中，此类流动占比从大约 0.7% 增至约 1.3%。但是，2017 年和 2018 年出现大幅增加，反映的是与开发署签订合同但为其他组织工作的工作人员的名义雇主的变化，因此，实际数量比图示数量要低。这与联检组 2010 年审查获得的数据形成对比，2010 年的审查显示，在整个联合国系统内，在各组织之间流动的工作人员人数不到 300 人。⁴⁷ 组织信息见附件二。根据《联合国工作人员条例和细则》运作的组织约占 2017 年工作人员总数的 70%；占所报告的机构间流动的比例约为 80%。就此可以看出，秘书长需要解决的问题和塑造的行为范围之广。数据还显示，根据《组织间协定》条款开展的机构间流动在大多数专门机构的总体人力资源格局中处于何种边缘的地位。

45. 机构间流动程序的效率有待提高。实地和总部的一些组织都认为，需更多关注运用共同的行政程序、模板和系统，以提高事务性流程的效率。例如，一些组织建议从电子邮件交流转向云平台解决方案，使用共享行政杂项的通用模板，并改进财务负债子元素⁴⁸ 和企业资源规划系统⁴⁹ 子元素的协调一致性。首协会人

⁴⁶ CEB/2018/HLCM/HR/10, 第 1 页。2017 年整个联合国系统的工作人员人数为 105,594 人。

⁴⁷ JIU/REP/2010/8, 第 iv 页。

⁴⁸ 一些组织的费用需要与机构间流动管理相协调，例如，员额占用费用(每个员额用于集中管理服务的费用)和偿还开发署的费用(任何机构支付给开发署的共享服务费用)。

⁴⁹ 企业资源规划系统集成各种信息技术应用软件为一体，能够支持财务和预算管理、人力资源管理、供应链管理、中央支助服务以及其他核心职能等活动。企业资源规划系统可通过重新设计流程、分享共同数据以及采用最佳做法和标准，对组织的业务进行精简。

力资源网应指定技术任务小组，负责优化与机构间流动事务性管理有关的文件要求和业务流程。

E. 大多数组织并不积极鼓励或表现出对机构间流动的重视

46. 大多数组织似乎都很希望接触到有联合国经验的工作人员。尽管各组织对机构间流动重要性的认识略有不同，但在 27 个对调查表作出答复的联检组参与组织中，有 26 个组织表示，它们重视机构间流动，或将其视为一项整体利益，当作与其他组织共享人才、知识和专长的一个途径。像国际电联这样技术性很强的专门机构(联合国系统通常找不到专门的对应机构)也认为机构间流动是某些职能领域新见解的重要载体，会将内外流动的理念纳入其 2020-2023 年战略计划。一些组织重视流动带来的关系网络的价值。不过，在大多数情况下，尽管各组织对流动持欢迎态度，但不会积极主动地鼓励流动，也不会为发挥流动所得知识经验的价值采取切实措施。要推进机构间流动，组织内部需要发出支持的信息，特别是需要高级管理当局在行政首长的明确支持下表示支持，以表明组织鼓励并重视机构间流动，流动并非不忠诚，还需要采取措施鼓励管理人员让工作人员得以流动起来。在组织内树立行为榜样会强化这一信息。

暂调时的返回权

47. 关于返回权的做法多种多样。有些组织不向暂调工作人员明确保证其有返回权，让工作人员承担风险。联合国秘书处等另一些组织对具体职位设置为期两年的留置权。国际电联目前的做法是提供为期 1 年的职位留置权。如果暂调期限延长 1 年，返回权则取决于相关职等职位是否有空缺。有的组织则根本不提供任何保证。首协会人力资源网深知为何降低工作人员的风险很重要。例如，它在 2013 年商定，作为驻地协调员职位申请激励措施的一部分，应保障返回权，并尽可能保留职等。⁵⁰ 表 1 描述了联检组参与组织的返回权政策。

表 1

暂调的返回权

组织	保证返回 职位权	保证返回 组织权	不保证返回 职位权，但有 各种优先考虑规定	不保证返回职位 权，需要以外部 候选人的身份申请
粮农组织	√	√		
原子能机构	√	√		
国际民航组织	√	√		
劳工组织	√	√		
海事组织	√	√		
国贸中心	√	√		
国际电联	√	√		
艾滋病署		√		
贸发会议	√	√		
开发署		√ ^a	√	
环境署	√	√		

⁵⁰ CEB/2012/HLCM/HR/28, 第 19 段。

组织	保证返回 职位权	保证返回 组织权	不保证返回 职位权，但有 各种优先考虑规定	不保证返回职位 权，需要以外部 候选人的身份申请
教科文组织	√	√		
人口基金	√ ^b	√		
人居署	√	√		
难民署		√		
儿基会		√	√	
工发组织		√		
毒品和犯罪问题 办公室	√	√		
项目署				√
联合国秘书处	√	√		
妇女署			√	
世旅组织				√
万国邮联		√		
粮食署		√		
世卫组织 ^c		√	√	
知识产权组织	√	√		
气象组织	√	√		
共计	16	24	4	2

注：有些组织适用多项返回权措施。对于联合国秘书处下属实体，返回组织权最长为5年。

^a 开发署已变更关于一般事务人员返回权的做法。除非另有说明，所有暂调或借调工作人员对该组织都有一般留置权，并被视作内部候选人，直至从开发署离职。

^b 人口基金的标准做法是不同意对职位设置留置权；不过，例外情况下可以这样做。

^c 一般来说，世卫组织不批准暂调；不过，如果批准就会保证返回组织权。

48. 管理返回权是一项挑战。例如，世卫组织告诉，鉴于这个原因它不会派遣暂调工作人员。不使用这项工具是组织的选择。对于经适当表述的暂调安排含有返回预期的暂调，应重新调整派遣组织和工作人员之间的风险分配，确保工作人员有权返回与曾任职等至少相同级别的职能岗位。

49. 返回权和保留暂调期间获得的更高职等的问题已列入议程至少 15 年，但几乎没有取得任何进展。这些是实行暂调面临的各方面挑战，需要加以解决。

暂调的使用

50. 审查期间所收集的资料显示，工作人员在调动时将暂调作为“安全网”，以便在发展不顺时有回头路。暂调是使工作人员有所学并将所学带回派遣组织的一项限时任务的概念通常不适用。各组织应阐明暂调的目的，为其适用《2012 年协定》而使用暂调提供依循；目的不被理解的工具不是完整工具。为无返回打算的工作人员提供安全网不是正确目的。组织对长期暂调的兴趣尚不清楚。2014 年，机构间流动问题工作组正确提出，将暂调的最长年限严格定为 4 年，包括最初的 2 年和可能延长的 2 年。⁵¹

⁵¹ CEB/2014/HLCM/HR/5, 建议 12。

暂调期间的晋升

51. 绝大多数组织(27 个组织中有 24 个)不承认暂调期间获得的晋升。组织对大多数暂调缺乏明确的兴趣,可能是返回权不确定和晋升不被承认的原因。公务员制度委员会和首协会机制的报告一再提请注意这种情况的消极作用,因为这种情况助长了一种看法,即各组织不重视或奖励以机构间经验提升能力和技能的努力。同大多数组织一样,难民署的运作基于按职定级法。为表明对机构间流动的支持,难民署已承诺承认暂调期间获得的较高职等。⁵²

52. 在承认通过机构间交流获得的晋升方面,难民署是一个异类,在这种情况下是一个好的异类。其他组织不承认晋升的原因多种多样,但最常见的原因是,按职定级法意味着工作人员回到原职等原职位,特别是在工作人员对特定职位有留置权的情况下。

53. 首协会秘书处应与难民署合作,与《2012 年协定》各方分享难民署如何实施这项政策的信息。其他行政首长也应说明他们打算如何承认工作人员在暂调或借调期间增强的知识和技能。首协会秘书处应向行政首长征求这方面的信息,以便交流做法。还回顾,首协会人力资源网机构间流动问题工作组的报告曾建议各组织尽最大努力在已获得的较高职等中确定合适的职位。⁵³

F. 需要注意内部流动与机构间流动的协调

54. 这次审查没有检查内部流动或轮换计划。这种计划一直是首选,对有外地存在的组织而言尤为如此。使用或考虑的对这种流动的激励或要求办法各不相同。联检组在 2010 年建议各组织审查内部流动政策,确保其与机构间举措保持一致。在此期间,出现了大量内部流动相关新情况。关于鼓励地域流动,特别是到艰苦地点的流动,需要认真注意如何将机构间派任考虑在内,并应评估这种派任在性别层面的影响。国际移民组织等一些组织正在向流动工作人员提供积分,这些积分可以用于其他考量,如是否有资格获得其他派任或晋升。将这些措施应用于机构间流动也可能是适当之举。强烈敦促行政首长确保内部流动政策明确解决如何将机构间派任考虑在内的问题。

⁵² UNHCR/AI/2017/7/Rev.1, 第 13 段。

⁵³ CEB/2014/HLCM/HR/5, 建议 19。

三. 当前运作面临的挑战

55. 《2012年协定》规定了工作人员的权利以及2个相关组织的权利和责任。多个组织(但不是所有组织)表达了对工作人员非互惠待遇的担忧。《协定》第12段规定的一项关键原则是,接收组织全盘考虑在派遣组织中提供的服务,这项原则的希望是,除了两个组织间业已存在的服务条件上的任何差异之外,工作人员不会面临其他不利之处。这项原则并非一直适用。例如,联合国秘书处在决定连续任用资格时没有将所有这类服务考虑在内。

A. 金融负债管理表明,对《2012年协定》的适用并不统一,存在择机适用情况

56. 有些组织采取的临时做法大多是为了限制新的金融负债,这有可能损害《2012年协定》的运作,将工作人员置于不利地位。

年假

57. 《2012年协定》规定,工作人员的任何年假积存随本人转移,除非接收组织内部适用较低的门槛。然而,一些组织不愿意接受,例如,超过30天积存假期的转移,即使其内部规则规定为60天。原因是为了限制负债,以防需要套现。

58. 行政首长应认识到,各组织在这个问题上各行其是会造成与《2012年协定》规定不符的差别待遇,从而破坏该制度的运作。《协定》各方应适用既定规定,也可另行确立各组织通用的门槛。《协定》具有自愿性,但这不应成为随意适用条款的挡箭牌。

不承认离职后健康保险的资格

59. 各组织在确定本组织健康保险计划的资格时,采用各不相同的方法确认以往对其他组织的健康保险计划的缴费年数。至少有一个组织之前不承认以往任何参保情况,但现在正在考虑设置上限,无论实际缴费期限有多长。

60. 检查专员体谅到控制金融负债的压力,但认为,要求未来工作人员放弃以往缴费累积的福利,或以单独协议逐个解决的做法都不符合《2012年协定》的宗旨。⁵⁴ 这些做法削弱了流动的吸引力,并使《协定》的缔约组织对工作人员适用特别待遇和差别待遇。

负债供资

61. 工作人员相关金融负债影响着《2012年协定》的适用方式。有些组织认为,要求他们承担这些债务是组织的负担,是根据《2012年协定》开展调动的一大障碍。这些组织建议采取措施减轻这一负担,例如随工作人员转移相关资金。有些组织则伺机卸掉或抵制负债,例如试图调出工作人员,但拒绝从其他组

⁵⁴ 《2012年协定》第19(d)段规定,在确定工作人员退休后是否有资格参加退休时正在参加的任何保险计划时,应将工作人员在某个组织参保健康保险或团体人寿保险的期限考虑在内。第12段还规定,在工作人员调动或暂调的情况下,应全盘考虑其在派遣组织的服务。

织调入工作人员；要求即将到来的工作人员从派遣组织辞职，而不是接受调动。这会有损于相关工作人员的利益。

62. 这种过于关注负债的做法并非普遍存在。大多数参与组织认为，应避免将机制复杂化，现有的规定已经足够，因为这些负担会随着时间的推移化解掉。

63. 《2012 年协定》没有规定调动应补偿应计负债。它在一个方面减轻了工作人员接收组织的风险：规定如果被调动工作人员在两年内离职，则按比例分担离职回国补助金等离职费用。除离职后健康保险外，各种离职费是各组织承担的工作人员相关长期负债中最大的组成部分。

64. 各组织确实持续关注机构间流动的负债层面。离职后健康保险一直是主要关注焦点，因为其在雇用相关负债中占比最大(85%至 90%)。

65. 秘书长向大会报告称，离职后健康保险问题机构间工作组审查了机构间流动背景下的资金转移问题。工作组认为，由于与工作人员总数相比，净调动的数量微乎其微，各组织应接受某些累计健康保险福利和应享权利以及离职后健康保险负债的转移，而不必履行资金转移的繁琐行政手续。⁵⁵

66. 为说明各组织雇用相关金融负债问题的规模，表 2 根据各组织已审计财务报表显示了离职后健康保险在总负债中的情况。该表还显示，根据首协会为离职后健康保险问题机构间工作组工作提供的数据，在产生这些负债的工作人员规模中，调动的影响微乎其微，这令人怀疑在单个工作人员决定中引入负债作为事实标准的可行性，因为这是对工作人员的惩罚，破坏了《2012 年协定》的根本宗旨，同时在负债管理方面却收效甚微。与此同时，机构间流动相关负债的确切规模可能不得而知，因为除了根据《2012 年协定》进行的正式调动外，还有一些工作人员作为新雇用人员进出各组织，但由于先前在联合国系统的服务，这些工作人员可能已享有应计离职后健康保险权利。

表 2

与雇员有关的金融负债(2017 年 12 月 31 日终了财政年度)

组织	联合国	开发署	难民署	儿基会	粮食署	国际民航组织
雇员负债 (当期和非当期, 千美元)	5 170 187	1 616 790	818 364	1 638 022	878 100	111 297
离职后健康保险部分 (当期和非当期, 千美元)	4 589 268	1 316 407	633 273	1 390 497	766 000	91 764
调动总数 (已接收)	93	95	34	82	25	9
调动总数 (已派遣)	137	83	35	57	27	1
调动平衡数	-44	+12	-1	+25	-2	+8
工作人员总数	35 295	7 177	9 740	12 806	6 091	795

资料来源：雇员负债和离职后健康保险部分的来源材料如下：联合国(A/73/5(Vol.I)，第 231 页(附注 19))；开发署(A/73/5/Add.1，附注 22)；儿基会(A/73/5/Add.3，附注 18)；难民

⁵⁵ A/73/662，第 51 段。

署(A/73/5/Add.6, 表 3.8.1); 粮食署(EB.A/2018/6-A/1, 附注 2.12); 国际民航组织(10089 号文件: 2016 年 12 月 31 日终了财政年度外聘审计师的财务报表和报告, 附注 2.10)。调动次数(接收和派遣)和工作人员总数的来源材料: 首协会统计数据。

注: 粮食署的离职后健康保险记在“离职后福利”类别下, 其中包括离职后医疗计划、离职偿金计划和补偿计划储备基金。国际民航组织 2016 年 12 月 31 日终了财政年度外聘审计师的财务报表和报告是可获得的最新财务报表和报告。数额以加元计, 并根据 2016 年 12 月的联合国业务汇率换算成美元。

67. 系统的看, 这一重大问题需要更多的分析和思考。虽然离职后健康保险问题机构间工作组认为, 为机构间流动相关的离职后健康保险制定专门处理办法既不可行, 也没必要, 但可以考虑其他办法。例如, 各组织应考虑建立或依托一个中央机制, 收缴离职后健康保险缴费并为所有工作人员支付保费, 而不仅限于那些参与机构间流动的工作人员。并非所有组织都为这一负债提供资金这一事实不应妨碍负债的记入。养恤金计划模式可能具有价值, 同时认识到离职后健康保险预测可能不那么精确。这样做也将是迈向共同业务运作的重要一步。

68. 可以想象, 这种机制可以涵盖离职回国补助金等其他雇用负债。然而, 机构间流动问题工作组 2014 年提出的 40 项建议中, 提出了一种更直接可行的办法, 以降低组织因可能较短任期而承担巨额负债的风险。⁵⁶ 工作组建议将按比例分担各种离职费(包括离职回国补助金)的窗口期从离职 2 年内延长到 5 年内。正如报告中提出的所有其他建议一样, 这个想法终无任何结果, 但它仍然可以重新提出。

69. 正是由于上述做法方面的差异, 有些组织倾向于更具约束力的协定。首协会人力资源网在谈判《2012 年协定》时似乎认识到具有约束力协定的可能价值, 当时它指出, 正在着手加强《协定》的约束力, 但事实证明这项工作有困难。⁵⁷ 鉴于许多组织对《2012 年协定》自愿性质的重视, 在现阶段强调的是更多地致力于统一落实工作, 特别是需要不将长期负债管理这一关键问题与单个人员配置决定混为一谈。

70. 以下建议旨在加强机构间流动制度福利和应享权利的一致性和统一性, 提高该制度的效力。

建议 3

鉴于要求新来工作人员辞职而不是同意调动的做法会破坏机构间流动制度的完整性, 并且调动对长期雇用相关负债管理产生的影响无关紧要, 《2012 年协定》缔约组织的行政首长不应适用这种做法, 并应在 2021 年底之前决定根据《协定》规定接受福利和应享权利。

⁵⁶ CEB/2014/HLCM/HR/5。

⁵⁷ CEB/2011/HLCM/HR/23, 第 18 段。

B. 2012 年《协定》对工作人员资格的规定可能限制太多

71. 对于哪些工作人员符合 2012 年《协定》规定的资格，出现了不一致和含糊不清的情况。一些组织采用的标准大大减少了符合资格的人数。

72. 有两个主要的资格标准：任用类型和以前在组织中的服务期限。下面讨论的第三个因素是工作人员类别。每个组织都将资格限定为定期任用或无限期任用的工作人员，但一些组织表示在接收工作人员时可逐案作出判断。一个组织表示，调动仅限于长期合同持有者。所有组织都将临时任用人员、咨询人、实习生和志愿人员排除在外。

73. 开发署、人口基金和儿基会等一些组织对资格所作的各种规定要求持有定期合同且工作至少四年或五年。许多其他组织没有明确规定最低服务期限，但这并不表示不需要有之前的服务经历，只不过没有阐明而已。例如，劳工组织表示会逐案进行判断。

74. 首协会提供的年度人力资源统计数据表明，50% 的国际专业工作人员的服务年限在 5 年以下。国际专业工作人员历来是机构间流动的重中之重。四到五年的门槛可能会大幅减少符合资格的人数。

75. 对于暂调，规定之前服务两或三年这一门槛或许可以理解，因为有理由让组织充分了解工作人员，以确定为暂调所付出的努力是否值得。相关负担不小，因为由此产生的空缺往往很难在有限的时间内填补。

76. 调动则另当别论。长期服务的门槛可能不符合组织的利益。由于 2012 年《协定》在工作人员甄选后开始适用，想要担任这一职位的人完全可以辞职。这将导致有关组织承担额外费用，因为这将涉及支付适用的离职偿金和回国补助金以及前往新组织的旅费。适用 2012 年《协定》有助于避免这种“两面沾光”的情况。

77. 敦促 2012 年《协定》各参与组织的行政首长采用共同的资格标准，所依据的标准应尽可能放宽人员的资格条件。应明确说明这些资格标准，让申请者清楚了解情况，并减少由组织作出被认为反复无常的决定的机会。由于没有共同的定义，儿基会、人口基金、开发署和项目署的行政首长应审查其为借调、调动或暂调资格规定的先前服务期限门槛。

78. 在联合国系统工作人员中所占比例越来越大的一部分是承包商和咨询人等关联人员，他们所签订的并非工作人员合同。根据首协会人力资源网秘书处提供的资料，大约 35% 的工作人员是关联人员。然而，关于这些数字的数据并不是在全系统范围内系统收集的。

79. 一些组织提出，有必要在更大的范围内考虑机构间流动，将关联人员考虑进去。关联人员数量的增长确实表明，需要考虑适当的方式来满足对无持续服务预期、而是有时限的项目型服务的需求，同时也提供充分的社会保障。这就是正在开展关于这一事项的工作的原因。

80. 尽管需要解决关联人员的社会保障问题，但 2012 年《协定》并不是解决该问题的正确机制。只要关联人员签订的不是工作人员合同，就很难看出 2012 年《协定》与他们有何关系，因为该协定的一个主要目的是规范与工作人员服务有关的应享权利和福利的安排，而这些权利和福利不适用于关联人员。

81. 另一个有关资格的问题涉及符合条件的工作人员类别。没有任何组织表示打算将任何特定类别的工作人员排除在外。然而，一些组织、特别是联合国秘书处的做法，使本国征聘工作人员处于不利地位。

82. 这体现在三个方面。首先，联合国秘书处决定不将 2012 年《协定》适用于一般事务人员。在访谈期间，联合国秘书处告知，情况已不再如此。

83. 第二个方面是，联合国秘书处之前不愿将 2012 年《协定》适用于由其他组织甄选担任国际职位的一般事务人员。联合国秘书处会要求这些工作人员辞职，而不是允许他们调动，原因与一般事务人员担任国际专业人员职位的资格受到内部限制有关。联合国秘书处不知何故得出结论认为，由于对一般事务人员担任专业人员职位存在内部限制，因此秘书处不应推动准备承认一般事务人员资格的其他组织提拔这些人员。

84. 此外，联合国秘书处一直不愿将 2012 年《协定》的调动规定适用于在其他工作地点的其他组织获得职位的一般事务人员。原因是一般事务人员一般只有资格从事当地征聘的工作。

85. 这种观点是站不住脚的。适用 2012 年《协定》中关于调动的规定不会将一般事务人员任用改划为国际专业人员任用。该协定不要求派出组织把工作人员“送到”新的工作地点。如果接收组织和有关工作人员能够做好安排，很显然这些因素就与派出组织无关。

86. 尽管联合国秘书处表示不再打算施加这些限制，但访谈显示，总部官员以及联合国毒品和犯罪问题办公室等其他部厅对适用于一般事务人员的规定的理解不一致。秘书长和尚未发布行政公告的其他行政首长应在 2020 年底之前发布行政公告，明确规定所有类别的定期任用和无限期任用的工作人员都有资格受益于 2012 年《协定》的规定，该协定将适用于获得任命到其他组织担任国际职位的本国征聘工作人员，以及获得其他组织任命担任职位的本国征聘工作人员，无论新工作的工作地点在哪里。

C. 缺乏处理不当行为的程序

87. 问卷答复、访谈和随后收到的补充信息显示，2012 年《协定》在如何处理不当行为和相关行政问题方面存在差距。应解决这些问题，加强问责制框架。有必要明确在工作人员实施的行为可能构成不当行为且尚未得到处理的情况下应适用的程序。有待具体说明的问题包括工作人员有义务配合据称发生不当行为的组织进行的任何调查或其他程序，接收组织可将这种行为作为不当行为处理，如果载有不利调查结果的调查报告被转交给另一个组织，该组织可采取纪律处分。

88. 2012 年《协定》并未提及请求派出组织提供有关正在进行的调查和(或)纪律程序的信息。如果一名工作人员调往属于首协会的另一个组织，联合国的规定仍允许相关高级官员接收组织的请求提供有关这类正在进行的程序的信息。⁵⁸ 这些规定还允许联合国在了解到一名曾接受调查或纪律处分的前工作人员重新加

⁵⁸ ST/AI/2017/1, 第 10.2 节。

入首协会成员组织后，将此事连同所有证明文件转给该工作人员的新雇主，以便该组织采取其法律框架内允许的任何行动。⁵⁹ 所有组织都应征询并提供此类信息，将此作为尽职调查的一部分。

89. 以下建议旨在加强各行政首长在处理不当行为方面的透明度和问责制，以及各行政首长之间的协调与合作。

建议 4

各行政首长应在 2021 年底之前修订 2012 年《协定》，规定对根据该协定条款调到另一个组织的工作人员所受不当行为指控的处理程序。

D. 需要阐明如何确定在外调工作期间的个人状况

90. 联合国应享权利所依据的工作人员个人状况通常参照确定其个人状况的主管当局的法律加以确定。各组织不妨明确将如何根据 2012 年《协定》确定个人状况，并确认接收组织将认可派出组织已经开展的核查。

E. 承认长期合同、无限期合同和连续合同仍然是一项挑战

91. 一个长期存在的问题是，在一些情况下，各组织不承认调动人员的合同类型，例如提供更大任期保障的合同，因此产生难题。虽然一些组织现不签发新的长期合同，但过去签发过长期合同的组织，如开发署以及根据联合国工作人员条例和细则开展工作的其他组织，在承认这些合同方面应该没有实际障碍。

92. 对于连续合同，情况更为复杂，因为一些组织没有使用这类合同，或者尚未就是否适用这类合同做出最终决定。这可能会限制通过联合国青年专业人员方案征聘的年轻专业人员等人对机构间流动的兴趣。这些人员所获得的就是连续合同。

93. 建议各组织可在合同文书未反映组织需求的情况下订立新的合同文书以促进机构间流动，但这超出了本审查的范围。不过，作为一项实际措施，检查专员强烈鼓励各行政首长在适用现有合同文书时提供最类似于工作人员在派出组织所享有的任期保障。这可能需要提供五年定期合同，而不是更普遍的较短期限的初始合同。

F. 对机构间流动的性别层面的关注已大大减少

94. 联检组饶有兴趣地注意到，在很长一段时期内都曾高度关注机构间流动的性别层面。例如，1986 年，行政协调委员会(首协会的前身)积极征求关于妇女参与机构间流动的建议。⁶⁰ 多年来，实施了参与机构流动制度、双职工方案和配偶就业倡议等举措。

⁵⁹ 同上，第 10.3 节。

⁶⁰ ACC/1986/3, 第 57 段。

95. 长期以来，对配偶就业和家庭赡养问题的关切一直被认为是整个联合国系统实现人员流动和留住人才的主要障碍。旨在消除这些关切的最有力制度性对策是在 2004 年设立了双职工和工作人员流动方案，该方案最初由粮食署管理，后来由首协会人力资源网管理。尽管在个别工作地点取得了一些进展，但系统一级的参与难以持续，该方案于 2013 年正式结束。开发署提出主办和资助该方案，但其职能最终被并入首协会人力资源网的主流工作。⁶¹

96. 儿基会在 2018 年再次提出了这一问题，并提出为联合国工作人员及配偶建立内部就业市场等措施。联合国志愿人员组织表示，该组织拥有非常适合这种就业市场的基础设施能力，各组织表示大力赞成该组织提出支持这一努力。⁶²

97. 工作场所的总体情况也需要考虑。儿基会、妇女署、开发署和人口基金在 2019 年 5 月发表了一份联合声明，强调促进性别平等、关爱家庭的政策十分重要，与能否吸引、激励和留住雇员有无可辩驳的联系。这四个机构指出，一些私营部门的大公司报告称，落实有效的关爱家庭政策将降低女性员工的流失率。联合声明最后指出，关爱家庭的政策仍然是联合国系统内许多正式和非正式小组积极且持续关注的问题。⁶³ 妇女参与机构间流动是否受到联合国系统各组织之间的协调程度或缺乏协调的影响，应加以研究。

98. 目前，许多组织不认为与性别有关的层面在机构间流动中得到了充分处理。然而，受访者无法确定需要解决哪个特定的性别层面才能实现机构间流动。另一些组织认为不存在性别视角。

99. 检查专员认为后一种观点很难令人信服。例如，专业人员职位任职五年的资格门槛将使一半以上的女性专业工作人员不符合条件。公务员制度委员会薪酬和津贴安排的变化(例如不再在“H”类工作地点提供流动激励措施)对妇女产生影响，因为担任专业职位的妇女有一半以上在这些地点任职。还需要了解其他津贴的变化如何影响妇女跨组织调动的激励框架。

100. 以下建议旨在通过考虑机构间流动的性别层面来提高效力。

建议 5

妇女署执行主任应根据需要与首协会成员协商，并由首协会秘书处在数据收集方面提供协助，在 2021 年底之前评估是否存在影响妇女参与机构间流动的因素，继而在制定与此相关的政策或其他措施时应考虑到这些因素。

101. 仍然需要支持双职工和促进配偶就业。事实上，大多数组织要么认为必须采取促进配偶就业的措施，要么认为采取这些措施将有助于促进机构间流动。秘书长和首协会的同行人应借鉴过去倡议的经验教训，包括根据儿基会和联合国志愿人员组织提出的建议采取行动，制定建议和措施，以满足双职工家庭和配偶就业的需要。

⁶¹ CEB/2013/HLCM/HR/20, 第 14 段。

⁶² CEB/2018/HLCM/HR/9, 第 23-28 段。

⁶³ 儿基会等。“联合声明：联合国家事假和儿童保育一体化”。可查阅 www.unicef.org。查阅日期为 2019 年 11 月 20 日。

G. 健康保险的差异影响机构间流动

102. 检查专员注意到，健康保险覆盖范围的差异是影响调动决定的一个因素。这些差异影响到儿童的覆盖范围、二级受抚养人、所覆盖的治疗、总体财务上限和离职后健康保险的享受资格等方面。这与调动特别相关，因为 2012 年《协定》允许暂调的工作人员继续由派出组织的计划覆盖。管理问题高级别委员会在 2003 年曾预期将收到关于健康保险规定的提案，以期消除或至少减少其对机构间流动的影响，这表明健康保险是一个长期关注的问题。⁶⁴

103. 财务和预算网主持下的离职后健康保险问题机构间工作组于 2018 年就健康保险福利的可携带性问题开展了问卷调查，对该问卷的答复提供了详细的细节。这些答复表明，全系统在职工作人员和受抚养人享受离职后健康保险的资格标准并不统一，在规定的参加年限方面差别很大。不同的保险计划对符合条件的受抚养人的类型也有不同规定，而一些保险计划则规定了年龄标准。对问卷调查的答复证实，在二级受抚养人是否具有资格和对连续服务的要求方面也各不相同。一些组织允许在中断服务期间累积所需的年数，而另一些组织则不允许。为了获得享受离职后健康保险的资格，包括联合国秘书处在内的一些组织允许工作人员“购买”不足的年数(不超过规定的最高年限)。然而，大多数组织都不允许这么做。最后，对于退休时已有资格享有全额养恤金的工作人员，整个联合国系统对作为离职后健康保险缴费分摊基数的所需服务年限的规定也各不相同(20 年、25 年和 30 年)。

104. 工作组向大会报告说，为了促进机构间流动，工作组最初寻求确定可能实现统筹协调的领域。工作组未能完成这项工作，并建议联合国系统各组织考虑与保险有关的所有统筹协调机会，以支持机构间流动。此外，工作组认为有必要全面探讨统筹协调机会，以支持机构间流动。

105. 鼓励秘书长和其他行政首长根据需要利用首协会的机制，研究是否能够(一) 制定所有组织共同参与的统一的健康保险计划，(二) 建立提供和管理健康保险的共同机制，以在加强共同制度的同时减少机构间流动面临的障碍，并在必要时与工作人员代表协商后向各组织立法机构提出建议。

⁶⁴ CEB/2003/HLCM/20, 第 6 段。

四. 未来展望

106. 机构间流动政策和安排不能充分满足各组织当前和未来的需要，也不能充分满足工作人员的愿望。可以说，这些政策和安排也没有满足过去的需要，因为它们未能做到以下三个方面：加强联合国系统的做法；由组织需要和工作人员的需要决定；按照大会呼吁和公务员制度委员会敦促的做法作为整体人力资源战略的一部分进行部署。⁶⁵ 机构间流动只是整个人力资源管理难题中的一小部分。将其作为一个独立的问题加以关注是错误的做法，因为这将讨论局限于人员配置问题中的一个小问题所适用的行政框架，而没有回答该问题如何与改善组织或联合国系统业绩的人力资源政策和战略相联系。这有助于解释为什么尽管进行了数十年的讨论，但到目前为止，几乎没有证据表明机构间流动被当作优先要务。

A. 阐明组织利益

107. 虽然如上文所述，各组织官员表示机构间流动可产生价值(见第 46 段)，但机构和系统的行动却说明了一种不同的情况。首协会人力资源网在 2003 年和 2010 年确定的所有障碍都没有解决；关于需要在一体行动背景下使机构间流动成为现实的表态⁶⁶ 仍然是劝告性的；尚未就各机构间工作组在 2013 年和 2014 年就机构间流动所建议的措施采取行动；管理问题高级别委员会 2013-2016 年战略计划中给予联合国系统工作人员内部候选人身份的意图尚未落实；在人力资源职能领域试点机构间流动的意图尚未实施。再加上大多数组织没有采取措施鼓励或表明它们重视机构间流动，因此很难避免得出如下结论：实际上机构间流动本身并不是大多数组织或整个系统关心的主要问题。

108. 联检组、管理问题高级别委员会和公务员制度委员会都表示，有必要用组织利益加以促动。⁶⁷ 但那是什么？言辞与现实不符的情况表明，各组织所做的努力需要突出重点，阐明其在机构间流动方面的利益。鉴于机构间流动仍然由工作人员推动，而且通常没有纳入人力资源战略，因此有必要澄清业务需要是什么，以及如何满足这一需要，以便按照公务员制度委员会的建议，由各组织和工作人员共同推动机构间流动，而不是由工作人员的个人举措来推动。⁶⁸ 各组织现在应该阐明机构间流动为其带来何种机遇，机构间流动与人才和业绩管理存在何种联系，以及应该如何重视和促进机构间流动。

109. 以下建议旨在提高联合国系统各组织利用机构间流动作为实现组织目标的手段的功效。

建议 6

秘书长应酌情与管理问题高级别委员会框架内的其他行政首长协调，在 2022 年 6 月底之前阐明机构间流动企划案，说明机构间流动应为各组织取得哪些成果，以

⁶⁵ A/65/30, 第 22 段；大会第 61/244 号决议，第四节，第 2 和 14 段。

⁶⁶ CEB/2007/HR/8, 第 4 页。

⁶⁷ CEB/2002/HLCM/14, 第 6 段。

⁶⁸ A/65/30, 第 26 段。

及如何促进人力资源管理目标和方案成果交付。这种企划案可有效研究成功案例，比如对职业发展轨迹的影响。

B. 根据战略目标制定机构间流动框架

110. 为了更切合实际，机构间流动需要与各组织的重要事项挂钩。目前，促进人员在联合国系统内外流动，确实与许多组织和整个联合国系统关注的三个关键进程相交叉：(a) 如何实现《2030 年议程》，包括致力于实现共同成果，重新定位发展系统，并与非联合国行为体建立更深层的伙伴关系；(b) 进行共同业务运作以提高效率——各组织需要考虑它们是否有认真对待在人力资源中应用共同业务运作，以扭转现有的一些碎片化和重复问题；(c) 最直接相关的或许是劳动力转型，以及不断调整以适应不断变化的工作领域。各组织和整个系统都在思考，如何在不断变化的人口和技术格局中立足成为首选雇主。为此，它们需要提高工作人员的福祉和参与度，并应对他们对长期服务与更多基于项目的服务或有时限服务的需求组合的不断变化，所有这些都可能涉及进出联合国系统的更频繁的人员流动。⁶⁹

111. 在这一背景下，减少机构间流动障碍尤为重要；现在是克服障碍的良机，以便提高各组织间合作的灵活性，并加强系统文化。

考虑《2030 年可持续发展议程》的要求

112. 联合国系统各组织为支持《2030 年议程》所作承诺的核心问题是，联合国系统如何能够共同行动并更灵活地与其他组织合作。首协会通过的原则清晰地说明了这一点，其中包括如下观点：在实现共同目标方面，整个联合国系统大于其各部分之和；致力于提供全球综合服务；在变革性领导层的支持下，以“联合国一体化”思维发展全球联合国系统员工队伍。⁷⁰ 一方面需要至少克服敏捷合作的一些障碍，一方面需要采取切实措施巩固长期以来难以把握的“联合国一体化”思维，即塑造文化，如果做不到以上两点，就很难想象会取得有意义的进展。

113. 这是一幅巨大的画布，其中有许多元素超出了本报告所能处理的范围。本报告提请注意，联合国系统工作人员甄选和评估是孤立、分散的，并往往具有保护主义特点和内向性，这对系统内获得、分享和调动人才的能力产生了深远影响。这反映了联合国内部在业务需求管理方面更广泛的碎片化问题。与此同时，在方案交付一级，人们对于能够处理可持续发展目标的跨组织性质的团队有很浓的兴趣。鉴于文化变革的相关性和加强“联合国一体化”思维载体的可贵出现，第五章将专门讨论系统文化。

打开舷窗

114. 各组织珍视其在人力资源管理方面的高度自主权。它们单独进行甄选和评估。对于类似职能，各组织对要求的定义可能会略有不同，职位分类可能会不

⁶⁹ CEB/2017/3, 第 78 段。

⁷⁰ 首协会，“首协会指导联合国系统为《2030 年可持续发展议程》执行工作提供的支持的原则”，2016 年 4 月 27 日。可查阅 unsceb.org。2019 年 11 月 20 日查阅。

同，评估也会有所不同，因此，除个别例外情况，一个组织不会考虑其他组织甄选出的候选人。对人力资源主管的访谈显示，他们对由他人进行的分类和甄选的严格程度信心不一。为一个以上组织提供甄选基础的共同人才库并不常见，即使是对于类似的职能以及当不同组织在同一候选人才库中竞争时，情况也是如此。因此更难以跨组织视角进行人才征聘。由于缺乏此类共同人才库，更难将机构间流动作为人才管理和职业发展的一部分，这是逐案竞争性甄选造成的，使得很难有信心地计划调动。

115. 解决这些甄选和评估方面的本位主义问题确实具有挑战性。即使是在国家一级的当地征聘工作人员方面，也很难取得进展，其挑战性由此可见一斑。在“一体行动”框架内，管理问题高级别委员会和联合国发展集团的一个高级别特派团建议各组织统一一般事务人员和本国干事的征聘要求；协调征集和评估申请的方式；将所有当地工作人员视为所有组织的内部人员，以便合作而非竞争；培养为整个联合国国家工作队服务的候选人；通过减少或取消个别甄选过程来节约金钱和时间。⁷¹ 四年后，在两个试点项目的基础上，完成了一个阐明如何做到这一点的项目。⁷² 项目打算扩大规模，但尚无明确证据表明已经扩大。

116. 在内罗毕工作地点，试图通过为当地工作人员提供短暂的机构间流动机会，来制定更通用的当地人员配置办法，并创造职业发展机会，这一努力虽初衷良好，却受到重重阻挠，令人沮丧。各组织在如何构建职位说明、胜任能力框架、教育背景和工作经验以及语言要求方面的差异得到记录，总的来说，大体类似，但有区别。由于各组织或其代表缺乏弥合分歧，以努力实现共同征聘的意愿，只能退而求其次，仅包含共享名册以满足激增需求，以及开展跨组织培训，即当地工作人员有机会在工作地点的其他组织执行数月的发展任务。即便是这一温和的措施也只得到了少数组织的支持。这是一个小而具体的案例，说明即使利害不大，打破领地壁垒也很困难。业务创新工作组旨在推动共同业务运作。遗憾的是，大多数参与该工作组的组织，包括难民署、开发署、儿基会和人口基金，在审查访问时并没有参与内罗毕的倡议。**其行政首长应该考虑，他们是否在传达正确信息。**

117. 一个相关的问题是，在组织内部或组织之间，相似的职能和职位没有一致定义。大多数组织都有共同的职能需求，例如，审计、人力资源管理以及预算和财务。各组织也有专门需求，特别是在专门机构。对于有共同需求的领域，资格标准和甄选标准的标准化定义将有助于减少流动障碍。世卫组织最近完成了对其地域流动政策的评价，强调缺乏标准化职位名称、职务说明和职系阻碍了有效流动。⁷³ 标准化的职务说明还将使因工作固有性质而有任期限制的专业工作人员(如主计长或审计师)能够更快流动。为使机构间流动有一个更坚实和更广泛的体制基础，并提供关于哪些职能和职位类似的跨组织观点，各组织应考虑促进标准职称、职务说明和职系的统一。可指定一个专门任务小组来处理这一问题。

118. 鉴于过去为在地方一级实现协调统一(甚至不是联合征聘)而投入的行政投资数额巨大且回报不定，采取有的放矢的办法可能是克服单独征聘和甄选造成的

⁷¹ CEB/2010/HLCM-UNDG/1, 第 56 至 58 段。

⁷² CEB/2014/HLCM/HR/4。

⁷³ 世卫组织，“世卫组织自愿阶段地域流动政策执行情况总结性评价——第 1 卷：报告”，第四页，2019 年 1 月。可查阅 who.int。2019 年 11 月 20 日访问。

障碍的有益一步。基于优先领域的共同评估，有共同需求的组织可以组建共享人才库。在访谈中，有两个领域被认为适合使用共享人才库，即调查人员和女性领导人。这两个领域便是不同组织竞招类似人才的例子。这种努力将使各组织能够借鉴现有的共同评估实例，如驻地协调员的甄选程序和选举名册，选举名册由联合国秘书处代表提供选举援助的所有实体管理。

119. 对于领导职能，一些组织采用内部流程。例如，人口基金在2013年设立了一个领导人才库，以填补国际轮换职位，如代表、副代表和业务管理人。仔细筛选后，由评估中心进行审查。与有类似需求的其他组织合作，组织和共同资助此类人才库，将有机会实现速度更快、成本更低的人员配置。最近对世卫组织流动政策的评估表明，探索这种安排是有益的。以世卫组织为例，它可与儿基会、艾滋病署或难民署一起探索。鉴于至少有一些组织确定了兴趣和机会，敦促行政首长在首协会相关机制的酌情支持下进行试点，由感兴趣的组织在至少一个共同关心的领域(如国际业务管理人员)进行共同征聘和评估。

120. 采用全系统办法征聘青年专业人员也将带来很好的机会，可以更有效率地吸纳人才及加强系统文化和运作。高级人力资源管理官员提出了公务员制度委员会很久以前提出的关于制定青年专业人员计划以支持共同制度流动的提议⁷⁴的各种变体。所有组织都寻求通过各种方式吸引青年专业人员。规模较小的组织还表示，由于它们在首次派任后，后续无法提供一系列机会，因此在吸引此类人才方面处于不利地位。建立一个通过管理能够在职业发展阶段提供机构间经验的共同人才库可以实现多种目的，同时又能加强联合国作为雇主的品牌(有别于各机构的形象)。这种做法不一定与组织根据立法要求(如为了地域代表性)进行特定任用相抵触。

121. 虽然目前还看不到联合国系统由单一雇主征聘青年专业人员，但检查专员敦促秘书长与首协会其他成员组织合作，考虑制定一个青年专业人员方案，在全系统基础上管理征聘和评估过程，并计划作为职业发展的一部分，在特定时期内让青年专业人员在各组织之间轮岗。这将有助于通过减少征聘方面的本位主义做法和促进工作人员交流，推动“联合国一体化”办法。

考虑劳动力转型和机构间流动间的联系

122. 拥有全体工作人员绝大多数的许多联合国系统组织正在以下方面作出努力：将人力资源职能重新定位为战略业务伙伴；提高工作人员的福祉和参与度；吸引和培养注重结果而不是过程的充满活力、机动灵活的员工队伍。一些组织还在努力适应资金项目化，因为这改变了一些组织可以提供的就业类型和期限。

123. 更广泛地说，创新和技术进步正在显著改变劳动力市场。劳动世界的未来全球委员会最近的报告强调，人工智能、自动化和机器人技术等技术进步将造就新的就业机会，但在这一转型中失去工作的人可能最没有能力抓住新的就业机会。报告还指出，今天的技能将无法与明天的工作匹配，新获得的技能可能很快

⁷⁴ A/58/30, 第107段。

就会过时。⁷⁵ 世界银行报告称，在一份工作或一家公司呆上几十年的日子正在减少。⁷⁶

124. 变化的不仅仅是某些工作的期限。随着自动化和机器人技术应用于不需要复杂认知技能的任务，所需技能的类型以及人们工作的方式和地点也在发生变化。世界银行表示，技术使零工经济成为可能，在零工经济中，组织与独立工作者签订短期合同。⁷⁷ 有了在线平台，人们可以更容易地在任何地点工作。

125. 虽然各组织提供的终身工作机会可能会变少，但正如一位高级人力资源负责人所言，可以帮助员工准备好终身从事不同的工作。为此，职业道路不能局限于一个组织的单一职能领域；需要跨组织的、衔接共同机构利益的职业道路。公务员制度委员会秘书处最近一份关于职业发展的文件指出，鉴于晋升机会有限，特别是在高级职位较少的较小组织，可以考虑采取各种横向措施来丰富工作人员的学习和发展。文件认为，随着各组织加强努力，支持雇员在整个职业周期进行职业过渡，需要关注发展跨组织职业道路的机会，即共同制度各组织之间的跟岗实习。要使这种办法发挥作用，各组织(想必是通过首协会人力资源网)需要确保机构间流动机制能够促成这种合作，并确保制定新的措施，例如组织间或全系统交流方案。敦促公务员制度委员会根据其《章程》第 14 条采取行动，继续阐述跨组织合作如何能够补充各组织的职业发展工作。

126. 探讨劳工组织劳动世界的未来全球委员会、世界银行和经济合作与发展组织报告中提出的未来工作趋势⁷⁸ 超出了本报告范围。这些趋势影响联合国系统的速度尚不清楚。然而，这是一个大背景的一部分，在该背景下，许多组织和整个联合国系统作为雇主需要在不断变化的人口和技术格局中对自己进行定位。⁷⁹ 快速变化的环境要求灵活性和成果，联合国各组织如果想适合在这样的环境中发展壮大，就需要考虑这一动态。

127. 管理问题高级别委员会似乎认识到这种需要，开始反思劳工组织委员会报告的影响。开展这项工作的组织和支持它们的首协会秘书处应避免因想要以单一方式反映所有首协会组织的需要而采用“最小公分母”方式。机构间流动有助于解决有时限服务的问题，为更频繁的职业过渡和不断变化的劳动世界的其他特点创造条件。

128. 需要解决的问题之一是如何满足青年专业人员的期望。一个通常给予长任期的制度如何吸引年轻人？根据访谈和调查，⁸⁰ 对年轻人来说，弹性工作安排和具有充分社会保障的流动性很重要。对他们而言，长任期更难获得，但他们对长任期也没有那么大兴趣。联合国系统是否会根据这些诉求，提供相应的合同工

⁷⁵ 劳工组织，《争取更光明的未来——劳动世界的未来全球委员会》(2019年，日内瓦)，第18页。

⁷⁶ 世界银行，《2019年世界发展报告：正在改变的工作性质》(2019年，华盛顿特区)，第七页。

⁷⁷ 同上，第23页。

⁷⁸ 见世界银行，《2019年世界发展报告》；经济合作与发展组织，“2019年经合组织就业展望：工作的未来——要点”。可查阅 oecd.org; Christina Behrendt 和 Quynh Anh Nguyen, “确保未来工作普遍社会保障的创新方法”，劳工组织未来工作研究论文系列，第1号(2018年，日内瓦，劳工组织)。

⁷⁹ CEB/2019/HLCM/16, 第3和4页。

⁸⁰ 青年联合国：变革推动者，“青年联合国温度检测：联合国改革”，2019年4月。

具、社会保障和工作安排？如前所述，技术正在改变工作的地理特点；这有助于提高灵活性，促进具有成本效率的机构间流动。

129. 所幸这些都不是本报告要回答的问题。一个非常积极的事态发展是首协会机制与“青年联合国：变革推动者”之间已经启动的对话。“青年联合国：变革推动者”是 2016 年发起的一个网络，汇集了整个联合国系统在 100 多个国家工作的 1,500 多名青年专业人员。他们的观点为以下问题提供了有趣的见解：激励人们为联合国工作的因素、工作做法现代化的机会以及利用技术克服组织间障碍，包括促进机构间流动的可能性。例如，组织内部和组织之间缺乏技能申报记录，加大了员工队伍规划的困难程度。“青年联合国：变革推动者”建议研究一个类似领英的联合国内部系统，作为加强人才市场的一种方式，这是对员工队伍规划和管理的一种可能的非官僚式贡献。

C. 将联合国合办工作人员养恤基金视为流动拼图的一个相关部分

130. 随着联合国系统各组织努力提高工作人员在联合国系统内外的渗透率，并寻求实现进出联合国系统的过渡，需要注意养恤基金在这一系列工作中的位置。受访者一再将养恤基金称为“金手铐”，因为长任期是它的支柱。如果不考虑体制安排中的社会保障部分，就很难建立起能够与非联合国行为体进行交流并提供有时限任期的体制安排，而养恤基金是社会保障这项皇冠上的明珠。

131. 这不是一个新问题。2003 年，首协会秘书处告知管理问题高级别委员会，养恤基金的规定可能会阻碍在共同制度之外与各国政府、其他国际组织和私营部门之间的人员流动。2018 年，人力资源网提及需要启动一次更全面的讨论，讨论养恤金规定可如何促进进出联合国系统的流动，从而成为战略人力资源工具。⁸¹

132. 通过几个例子可以说明，哪些问题会影响与不参加联合国合办工作人员养恤基金的组织之间的人员流动。目前，养恤基金成员在其他组织工作时，推迟参加并随后恢复参加养恤基金的时限仅为三年。延长时限，甚至取消上限，可能会让在其他组织工作的经历更具吸引力。

133. 另一个问题是，养恤基金规则是否作出充分规定，使那些曾在联合国之外工作的人能够转移他们的服务。转移协定的范围是有限的。那些得以将自己的基金转入联合国的人面临一个风险，即如果他们离职，就只能收回缴款的三分之一。值得考虑如何让携带基金加入的工作人员离职时可以收回基金。

134. 有时限服务情况下的一个问题是，离职工作人员如果服务未满五年，则可获得的款项不包括雇主缴款。在本次审查中接受访谈的一些组织，如全球基金及全球疫苗和免疫联盟，试图激励工作人员在一段时间后才离职，让他们既能获得工作人员缴款，也能获得组织缴款。这是以与组织业务需求相一致的方式提供社会保障的例子。

135. 联合国合办工作人员养恤基金秘书处提到，它没有参与员工队伍规划要求分析及其对便利人员进出联合国组织的影响。它认为，改变政策要求是各组织人力资源部门的事情，养恤基金则是鼓励工作人员某些行为的众多可用备选办法之一。它指出，参加养恤基金的在职人口特征的任何变化，以及为以任何方式提高

⁸¹ CEB/2018/HLCM/HR/4, 第 110 段。

福利而改变其条例的任何行动，都可能对养恤基金的偿付能力产生重大影响，包括增加所需资金，而这些资金将出自各组织和工作人员。在这方面，养恤基金认为，必须让养恤金联委会及其顾问，特别是其顾问精算师和精算师委员会，参与任何影响养恤基金及其支付的福利的流动政策讨论，并在建议实施任何此类修改之前，以及在采取任何其他可能改变基金在职人口特征的行动之前，请他们提供咨询意见和指导。

136. 深入审查养恤基金的规定远超出本报告范围。然而，本报告敦促参加联合国合办工作人员养恤基金的联检组参与组织行政首长以及处理人力资源管理问题的首协会机制与养恤基金秘书处密切协商，考虑养恤金安排如何影响进出联合国系统的流动，并通过行政首长小组向联合国工作人员养恤金联合委员会提出适当提议。

D. 在志同道合的组织之间发展互利交流

137. 各组织表示有意就共同感兴趣的主体或围绕具体的可持续发展目标与具体对应方进行工作人员交流。利益相似的组织子集或群组的行动为发展互利的工作人员交流提供了一个可行的机会。还应当指出，有了新的工作方式和现代技术，便有可能就共同感兴趣的项目设想出不需要调动到另一组织的合作形式。

138. 在向审查小组提到的例子中，人居署指出，与儿基会和毒品和犯罪问题办公室的交流将有利于其涉及可持续发展目标 11 的关于更安全和包容性城市的工作。驻内罗毕的和平行动人员说，有机会获取儿基会的供应链专门知识和环境署的环境专门知识等各种专门知识，将使它们受益，因为对于联合国和平行动而言，这些属于相对较新的职能。其他具体的跨主题内容有：儿童营养(儿基会和粮食署)、供应和紧急情况专家(粮食署和难民署)、性别平等专门知识(人口基金和妇女署)。粮农组织驻内罗毕机构提到动物卫生是涉及全球信息系统和社会学的另一个合作领域。即使各组织几乎没有实质性的交汇点，开展交流也可能符合相互利益。例如，国际电联告知，其与难民署设有安排，使其工作人员能够获得相关经验。

139. 此外，在发展系统改革的背景下，各组织表示有意进行交流，帮助其工作人员建立协调、综合政策和数据分析技能。为了帮助其工作人员为担任驻地协调员做更好准备，难民署有意与开发署交流，以加强工作人员在发展方面的履历。另一方面，开发署可以将工作人员安排到难民署，以提高他们的人道主义业务知识。每个组织可能会为此留出位置，以便进行有计划的交流。

140. 除了基于共同专题兴趣的机会之外，一些组织，如世界贸易组织，强调在日内瓦等大型工作地点以低财务成本进行交流的机会。在一些工作地点，如海牙，人们明显渴望在工作地点内进行交流，较小的组织可以籍此维持士气和支持工作人员发展。可以为采取这些措施指定某些员额用于此类交流，以便进行规划，并使用《2012 年协定》未涵盖的工具，如发展任务。

141. 国际法院作为联合国的主要法律机关，其规管框架虽以联合国秘书处为模式，但又不同于联合国秘书处适用的框架，也不是《2012 年协定》的缔约方。国际法院属于小型组织，约有 116 名工作人员。书记官长的一名代表表示，法院正在探索如何借鉴联合国的做法，以促进运作效率。虽然法院不是《协定》的缔

约方，但在遇到相关情况时，法院试图适用《协定》条款。其经验是，一些组织准备将《协定》适用于与法院的交流，但另一些组织则不准备这样做。鉴于国际法院书记官长表示有意适用《2012年协定》的条款，并注意到设在海牙的其他实体，如国际刑事法院和黎巴嫩问题特别法庭，最近已成为《协定》的缔约方，检查专员鼓励法院也考虑成为《协定》的缔约方。这将为管理机构间流动，包括数量越来越多的总部设在海牙的《协定》缔约方组织之间的流动，奠定更坚实和一致的基础。

142. 各组织在抓住此种机会时，显然不必缩手缩脚。只需要两个组织就够了；并不是每个人都必须参与一切。各组织还应铭记，这种合作并不局限于《2012年协定》中规定的工具。人力资源管理经常提到，各组织内部经常使用发展任务。发展任务也可以跨组织使用。鼓励行政首长在共同感兴趣的领域或特定工作地点试行与对应方的工作人员交流，必要时部署《2012年协定》中未界定的相关工具。

E. 扩大与非联合国行为体的稀缺交流机会

143. 在这次审查中，就以下问题对各组织进行了调查：各组织是否与非联合国系统组织有工作人员交流安排？伙伴关系(包括联合国系统外的伙伴关系)是否要求或受益于与各伙伴的人员交流？大多数组织已制定了一系列从外部获取专门知识的安排。例如，世卫组织与比尔及梅琳达·盖茨基金会等机构合作，这种合作也可以包括提供人员。知识产权组织研究金方案允许与国家或区域知识产权办公室的合作伙伴的人员交流。

144. 首协会和公务员制度委员会的机制以往认识到外部流动具有价值，包括作为与新思维保持联系的一种手段。最近，在人才保留战略的范畴内，此种途径引起了大家的兴趣，因为它有助于缓解人们对联合国系统内个人发展停滞和缺少可行职业道路的关注。⁸² 各组织提到，它们需要让工作人员接触不同的工作环境和处理全球问题的不同方式，而来自其他组织的工作人员则可以更好地了解接收组织的工作，以便今后更好地合作。例如，工发组织将第四次工业革命⁸³ 视为多方利益攸关方工业合作的机会。作为工发组织伙伴—专家方案及其国家伙伴关系方案的一部分，工发组织正在试行与外部伙伴(政府和学术机构)交流工作人员。工发组织这样做，目的是要获得或加强相关专门知识，以便在人工智能、自动化和可再生能源等问题上发挥作用。这些方案设想安排工发组织工作人员暂时到伙伴组织工作。

145. 尽管审查小组没有看到与布雷顿森林机构达成的结构化工作人员交流安排，但一些组织对与国际和区域金融机构的交流越来越感兴趣。气象组织正在与世界银行制定一项支持其气候变化目标的协议。开发署正在与欧洲金融机构进行互利的工作人员交流，例如目前与欧洲投资银行合作，借出一名冲突预防和恢复

⁸² 青年联合国：变革推动者，“青年联合国温度检测：联合国改革”。可查阅 young-un.org。2019年11月20日查阅。

⁸³ 工发组织将“第四次工业革命”定义为“以模糊物理、数字和生物等领域界限的技术融合为特征”。今天的技术包括人工智能、机器人、物联网、自动驾驶汽车、3-D打印、纳米技术、生物技术、材料科学、能量储存和量子计算。见工发组织，“工业4.0：新工业革命给发展中国家和转型经济体带来的机遇和挑战”，2016年。

专家，调进一名混合融资专家。开发署正努力与世界银行就双边伙伴关系框架达成协议，从临时安排转向相互商定的安排，其中可包括开展工作人员交流，以进行人才发展和分享知识及良好做法。有关安排，诸如设想与欧洲投资银行和世界银行达成的安排，应该在联合国系统内引起更广泛的兴趣；在联合国系统中，具有规范能力或方案能力的组织希望加深与融资行为体的合作。

146. 农发基金正在采取举措，加强与国际金融机构和其他非联合国系统组织进行交流的可能性。就前者而言，农发基金将为选派赴国际金融机构的工作人员提供为期一年的无薪特别假，并保证他们有权返回。农发基金还在试行一项符合该组织利益的工作人员交流方案，工作人员可提出为非联合国组织工作 3 至 6 个月。农发基金将继续支付薪金和相关费用。从这些创新措施中吸取的经验教训应在联合国系统其他组织之间分享。

147. 至于利用私营部门伙伴关系进行工作人员交流，少数组织拥有实际经验。为了支持关于青年教育、技能发展和就业的无限新世代倡议，目前由儿基会主办的无限新世代全球小组正在利用联合利华和国际商会的专门知识，并且正在与荷兰国际集团银行讨论暂调工作人员问题(这不包括已确认从英国国际开发部、教科文组织、非洲联盟委员会和 SOS 儿童村暂调的人员)。更广泛而言，根据儿基会战略计划——该计划强调伙伴关系在加速执行《2030 年可持续发展议程》方面的作用——儿基会告知，它寻求来自包括私营部门在内的所有部门的高度专业化人员作为特派专家来儿基会工作。这将有助于儿基会实现技能转移，获得其缺乏的专门知识，加深相互理解，支持职业发展。由于《2012 年协定》没有涉及这些模式，儿基会法律专家正在努力制定必要的安排，向私营部门和其他外部组织派人并接收这些部门和组织派出的人员。国贸中心利用另一个非联合国行为体(DHL 物流公司)暂调人员到非洲从事物流工作。开发署按照可持续发展目标努力增加与私营部门的接触合作。在这一努力当中，开发署看到交流专门知识有好处：开发署将借此了解私营部门如何运作并利用其金融知识，而对方则将得益于了解发展工作和可持续发展目标。

148. 尽管如此，与非联合国行为体的这种交流仍然很少，进展缓慢，难以实现。一些组织在特权和豁免方面面临难题。需要注意尽职调查、利益冲突和透明程序。⁸⁴

149. 在顾及风险的措施的基础上，促进与金融机构、基金会和私营部门的工作人员交流，以支持方案伙伴关系和工作人员发展——这种做法是有好处的。敦促开发署署长、儿基会执行主任、人口基金执行主任和其他行政首长记录所取得的经验，并与首协会秘书处分享；首协会秘书处还应收集关于其他组织类似经验的资料，为吸取经验教训和推荐良好做法奠定基础。

150. 总部设在日内瓦的卫生部门组织提请注意全球卫生群组(包括联合国系统的组织)内工作人员交流的机会。全球基金认为这与供应链、公共卫生和流行病学、监测和评价、多语种健康产品管理专家和法语专家等领域相关。全球疫苗和免疫联盟将愿意在卫生部门与联合国建立更为结构化的暂调方案，特别是用于开展疫苗接种运动。作为非终身从业组织，全球联盟和全球基金都表示有意促进其工作人员的外向流动。世卫组织、儿基会、人口基金和艾滋病署的行政首长应探

⁸⁴ 见 JIU/REP/2017/8。

讨与联合国系统以外国际组织(如全球疫苗和免疫联盟和全球基金)发展工作人员交流安排的可行性。

F. 考虑其他国际组织的做法

151. 检查专员会见了联合国系统以外的国际组织，他们做法的某些特点可能令人感兴趣(详见附件三)。全球疫苗和免疫联盟和全球基金不是终身从业组织：全球疫苗和免疫联盟的平均任期为 4.7 年。两机构都采用支持过渡的社会保障措施，包括作出安排让离职工作人员能够拿到组织缴款和他们本人的缴款。全球基金的小部分工作人员来自暂调和借调安排，基金据此接收临时工作人员，包括来自非政府组织、基金会和私营部门的人员。服务期限一年，但在例外情况下可以延长。有意与私营部门交流工作人员的联合国组织可能对全球联盟和基金在这方面如何运作感兴趣，因为它们分别具有公私伙伴关系的性质和获得私营部门专门知识的经验(例如，全球基金得以从联合利华获得关于供应链问题的专门知识，并用于在这方面与比尔及梅林达·盖茨基金会合作开展的工作)。

152. 国际货币基金组织和世界银行都实施各种计划，使工作人员能够离职并在其他地方工作一段时间，并为专业发展提供其他工具。基金组织为符合基金组织利益的无薪假保留 60 个职位。虽然他们不在时不向养恤金计划缴款，但工作人员可以在返回时回购养恤金缴款，基金组织则将缴纳它的份额。基金组织还与其他国际金融机构进行交换，并支持个人学习方案。世界银行实行“无薪外部服务”计划，允许工作人员在另一个实体工作 6 个月至 4 年，允许他们通过世界银行购买健康保险，并缴纳养恤金计划中的工作人员份额。世行还实施一个由捐助者资助的人员配置方案，世界银行公布需要通过具体工作范围提供支助的工作领域，捐助者则就其进行竞标。然后，获得甄选的专家即由国家信托基金支付薪金。每年约有 300 份此种合同。

五. 系统文化

153. 长期以来，机构间机制和联检组都表示需要进行文化变革，以打破人员流动的障碍。针对公务员制度委员会机构间流动审查所发表的意见虽然已经为时已久，但在为本次审查进行访谈时，还是有人附和这些意见。有人指出，几乎没有证据表明目前存在联合国文化。该系统中的许多人，包括许多担任管理职位的人，都认为自己为目前所在的组织工作；除了从某种非常遥远的角度外，他们并不视自己为共同制度的一部分。大家假定的是，人们在系统内他们那一部分当中工作，并且应该忠于他们那部分：他们自己的机构、基金或方案。人们几乎在潜意识里认为，凡想在不同机构间流动者，在某种程度上是不忠诚的。

154. 虽然人员配置领域的全系统办法并不明显，但加强系统文化的机会有有的。

A. 加强联合国系统领导框架

155. 更统一的全系统思维的某些载体正在形成，应该得到加强。首协会采用的联合国系统领导框架规定了联合国领导人的特征和行为，其中除其他外包括摒弃各自为政的旧做法，采用“联合国一体化”的思维和模拟行为。该框架认识到领导人对组织文化的影响，以在所有各级加强联合国管理文化作为其他有意义变革的先决条件为基础。⁸⁵ 检查专员回顾了首协会早些时候提出的、在关键方面甚至更为雄心勃勃的倡议，即建立高级主管团，作为共同领导人才库的基础，⁸⁶ 但该倡议未能实现。新的领导框架将由各组织加以变通应用。只要该框架旨在塑造共同价值观和行为，它就会影响系统文化。最近发起了联合国学业咨询委员会，就与可持续发展目标有关的学习和知识，提供全系统的思想领导和跨学科专门知识；⁸⁷ 这是朝着同一方向迈出的可喜一步。首协会为实施该框架设想的措施包括推动工作人员在各组织内部和各联合国机构间纵向和横向流动的概念，并发起一项机构间倡议，以培养符合该框架要求的联合国领导人。⁸⁸ 这些做法有助于克服机构间流动面临的实际或察觉到的障碍。

156. 以下建议旨在通过共享的领导框架，加强全系统文化的一致性和协调性。

建议 7

秘书长应与其他行政首长合作，评估联合国系统领导框架对发展支持“联合国一体化”思维的共同管理文化的影响，并在其关于首协会工作的报告中向经济及社会理事会 2022 年届会报告。他们还应考虑是否有可能利用这一框架，通过管理人员人才库的机构间流动性，加强联合国各组织的共同管理文化，当初曾设想通过首协会计划于 2004 年实行的高级主管团做到这一点。

⁸⁵ CEB/2017/1, 第 20-21、29 和 31 段。

⁸⁶ CEB/2004/3, 第 36 段和附件四。

⁸⁷ A/74/73 - E/2019/14, 第 58 段。

⁸⁸ CEB/2017/3, 第 27 段。

B. 给予联合国系统工作人员内部候选人地位

157. 给予联合国系统工作人员内部候选人地位，将是对所有人属于同一系统作出的实际表态：一系列障碍被清除了。2003 年，首协会就机构间流动发表声明，承诺在适当考虑组织安置、轮换和内部流动政策的情况下，在竞争的基础上给予联合国共同制度所有组织的工作人员平等的雇用机会和考虑。⁸⁹ 迄今为止，这一点尚未做到——管理问题高级别委员会 2013-2016 年战略计划将内部候选人地位列为预期交付成果之一，从这就可看出。

158. 内部候选人地位对于甄选程序如何运作而言所具有的相关性在各组织之间迥然不同；它不是机构间流动的灵丹妙药。这是同属单一系统的信号，这也是各组织自己承诺发出的信号。过于简单的办法是不会实施的。例如，在裁撤员额时，各组织和工作人员协会将坚持要求特别考虑到受影响的工作人员。有些组织实行轮调计划，以分担艰苦地点的负担；它们将需要有空间来规划这种轮调。考虑到这些因素，提出了 2010 年联检组建议的重新表述版。

159. 以下建议旨在加强联合国系统各组织之间的一致性和协调性，并加强协调与合作。

建议 8

行政首长应使联合国系统所有工作人员能够在与其工作人员等同的基础上竞争空缺职位，同时考虑缩编情况、员额和职位的裁撤以及轮调安置的管理。

160. 首协会在对联检组先前关于内部候选人地位的建议发表评论时指出，正在开展一个机构间项目，向共同制度其他组织开放外地一般事务职位空缺。⁹⁰ 根据管理问题高级别委员会关于其 2013-2016 年战略计划成果的报告，该项目产生了新建立的一般事务人员和本国干事征聘框架，该框架允许所有工作人员作为内部候选人在联合国国家工作队所有组织之间实现无缝征聘和流动，从而扫除国家一级整合和合作的最大障碍之一。⁹¹ 如果确实如此，则应采取具体行动确保框架得到实施。如果行政首长不执行上文建议 8，他们至少应在其工作人员细则或其他适当的行政通知中表明，联合国系统所有组织的一般事务人员和本国干事将被视为内部候选人。

C. 消除机构间流动面临的规章和程序障碍

161. 另一个有助于营造文化和运作环境的实际问题是统一人力资源条例和细则。由于这一问题由来已久，而且多年来进展有限，极少有组织将其视为建立有效机构间流动制度的必要条件。联检组曾于 2010 年建议拟订计划，以便制定一套适用于整个共同制度的工作人员通用条例和细则。⁹²

⁸⁹ CEB/2003/5, 第 8 页。

⁹⁰ A/66/355/Add.1, 第 10 段。

⁹¹ CEB/2016/HLCM/3, 第 21 页。

⁹² JIU/REP/2010/8, 建议 3。

162. 关于这项建议，首协会评论称，差异更多地在于对执行条例和细则产生影响的行政通知、程序和导则，而非条例和细则本身。⁹³ 鉴于以往为统一工作人员条例和细则所作的努力进展有限，而且各组织最近开始重视互相承认细则和程序，提议采取侧重于克服障碍的办法。国际电联为本次审查提交的材料还请注意统一程序框架(如应享福利和入职管理程序框架)和规章框架的必要性。

163. 还应忆及，公务员制度委员会于 2010 年决定请其秘书处编撰说明共同制度人力资源管理政策协调面临的所有障碍，找出在哪些领域需要采取行动。⁹⁴ 公务员制度委员会秘书处不妨完成或更新这项障碍分析。

164. 工发组织和国际电联向联检组表示，机构间流动的某些方面，如总体协调、解决争议、支持统一适用《2012 年协定》和协助与外部组织交流等，需要由中枢机制处理。国际电联认为，该机制尤其可评估潜在改派申请者的能力要求概览，拟订通用的职能定义。虽然在审查过程中并未发现各组织普遍希望设立新机制，但管理问题高级别委员会不妨讨论需要通过改进哪些机制支持机构间流动。

165. 以下建议旨在确立用于执行机构间流动制度的共同框架，以增进该制度的连贯性和统一性。

建议 9

秘书长和身为首协会成员的其他行政首长应在 2021 年底之前确定如何通过互相承认细则和程序，克服机构间流动面临的规章和程序障碍，并在秘书长关于首协会工作的年度报告中向经济及社会理事会 2022 年届会报告所采取的措施。

D. 考虑驻地协调员改革对机构间流动的影响

166. 驻地协调员系统改革可对通过“一体思维”支持机构间流动产生重要影响，促使各组织自发地对机构间流动产生更大兴趣。驻地协调员的作用得到加强，使得各组织更有兴趣提供候选人。设立驻地协调员职能、发展协调办公室和扩大的驻地协调员办公室，并通过联合国秘书处签订的合同设立数以百计的员额，将凸显出灵活的机构间流动机制的必要性。虽然联合国秘书处可以吸纳这些职能，但秘书处能否在任务结束后安置相关人员仍有待观察，因为秘书处其他部门并不需要大量此类职能。这还会引发对返回权的关注。敦促秘书长记录为满足驻地协调员系统、包括发展协调办公室的需要开展机构间流动的经验，以期确定如何改进机构间流动制度。

⁹³ A/66/355/Add.1, 第 8 段。

⁹⁴ A/65/30, 第 27(d)段。

六. 结束语

167. 处理机构间流动问题时，有必要将其视为改进组织和系统业绩的手段，而非一项目标或一套程序。减少工作人员跨组织流动的障碍可以作为组成部分纳入一个整体架构。该架构既要满足“系统”思维的需要，使联合国系统能够为《2030年可持续发展议程》提供综合支助，又要满足各组织的具体需要，实现工作人员发展并适应不断变化的员工队伍需求。在兼顾上述两方面时，机构信息传达的重要性是关键要素。传达信息的方式可以是由领导层明确确定优先事项，也可以是借助激励制度，包括与社会保障安排有关的激励制度。

168. 尽管存在共同制度，而且机构间流动的实现手段由来已久，但整个系统才刚刚开始集体反思如何能以“联合国一体化”的方式更好运作，反思联合国系统内外的工作人员流动机会如何能够为此发挥作用。本报告致力于概述各组织在这一政策背景下为机构间流动定位时可以考虑的措施。

169. 除立法机构就受监督组织的政策采取的行动之外，机构间流动作为跨组织问题没有受到政府间监督。会员国和立法机构不太了解机构间流动的进展情况，也不太了解机构间流动如何促进受监督组织的业绩或推动整个联合国系统更好地实现一体化运作。鉴于首协会各机制在机构间流动方面取得的成果有限，以及本报告提出的机构间流动可以且应当与战略目标相挂钩的论点，有必要在政府间层面进一步了解和认识机构间流动的发展态势、其纳入各组织人力资源政策框架的情况以及需要关注的挑战。要做到这一点并无万全之策，因为首协会各机制就机构间流动开展的工作不是政府间审查的内容。但由于大会已数次请公务员制度委员会编写审查报告，没有理由不在这一先例的基础上再接再厉，加强机构间流动方面的透明度和问责制。一些组织认为机构间流动属于其自身和首协会各机制的职权范围，但这与公务员制度委员会的分析、咨询意见和报告并不矛盾，因此大会可以在其认为适当的时候审议这一事项。

170. 以下建议的目的是在机构间流动取得进展和纳入人力资源管理政策方面加强透明度和问责制。

建议 10

大会应当请公务员制度委员会定期审查机构间流动的状况及其纳入各组织人力资源管理政策的程度，向各组织提出相应建议，并在大会审议联合国共同制度时向大会报告其审查结果。

附件一

“联合国系统各组织机构间工作人员流动和工作/生活平衡兼顾问题” 审查报告(JIU/REP/2010/8)所载建议
执行状况

编号	建议案文	执行状况
1	行政首长协调会应通过其管理问题高级别委员会，尽快商定全联合国系统范围内单一法律文书的内容和统一使用问题，以规范联合国共同制度各组织之间的工作人员流动。首协会除其他外，还应界定各组织在分摊与不同类型的工作人员流动相关的财务责任方面的各自的责任。	已执行
2	行政首长协调会应通过其管理问题高级别委员会，为系统性收集、监测和连续报告与工作人员流动(包括机构间流动和各组织内部的流动)相关的数据制定全系统标准。	未执行
3	行政首长协调会应通过其管理问题高级别委员会，详细拟订行动计划，包括具体的截止时间和责任，以便制定适用于整个联合国共同制度的一整套工作人员通用条例和细则。	未执行
4	联合国共同制度各组织行政首长应从全系统的角度审查其内部的工作人员流动和(或)工作人员轮调计划，以便使这些计划支持机构间流动举措并与其接轨和保持一致。	执行中 许多组织目前正在重新审查内部流动政策
5	在行政首长协调会框架内，联合国共同制度各组织行政首长应审查各自的内部相关规定，以允许各自组织内的所有空缺职位都在与本单位工作人员平等的基础上向联合国所有工作人员开放，包括系统内其他组织的工作人员。	未执行
6	行政首长协调会应通过其管理问题高级别委员会，为新的合同和加入共同制度内任何组织的新工作人员随后的入职培训详细拟订机构间共同制度政策，包括其法律框架，以便发展一种共同制度文化。	未执行
7	行政首长协调会应考虑在全系统层面推出新的工作人员轮调/流动计划，以便利工作人员自愿参加人道主义和(或)维和活动。	未执行

编号	建议案文	执行状况
8	行政首长协调会应考虑根据共同和特定职类概念，在全系统层面推出新的机构间工作人员流动举措。	未执行
9	联合国共同制度各组织的立法机构应提请东道国当局注意需要通过发放工作许可或类似安排等方式，为国际组织工作人员的配偶进入当地劳动力市场提供便利。	部分执行
10	联合国共同制度各组织的行政首长应定期系统性评估工作/生活平衡兼顾方案的业绩，并将此类方案的成本效益分析等内容纳入定期的业绩报告。	部分执行

附件二

表 A.1
2016-2018 年期间工作人员流动(调动、借调和暂调)人数变化情况

	2016				2017				2018				流动 总人数	工作人员 总数 (2017年)
	借调	暂调	调动	共计	借调	暂调	调动	共计	借调	暂调	调动	共计		
联合国秘书处*	32	192	133	357	78	233	136	447	99	212	393	704	1 508	34 170
艾滋病署	1	5	3	9	1	4	10	15	3	3	6	12	36	684
贸发会议		5		5	1	5		6	1	5	1	7	18	*
国贸中心	2	3	1	6		1	1	2	1	4	2	7	15	287
开发署	14	69	..	83	42	84	..	126	51	95	..	146	355	7 177
环境署	2	2	4	8	3	1	7	11	0	4	10	14	33	*
人口基金	6	18	19	43	9	13	27	49	14	19	28	61	153	2 658
人居署				0				0				0	0	*
难民署	9	21	22	52	16	21	22	59	13	9	25	47	158	9 740
儿基会	9	92	33	134	13	88	23	124	13	80	20	113	371	12 806
项目署	..	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	0	764
毒品和犯罪 问题办公室	..	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	0	*
妇女署	0	16	10	26	3	10	11	24	1	17	16	34	84	825
粮食署	5	16	15	36	8	11	16	35	7	9	10	26	97	6 091
粮农组织	6	4	0	10	3	2	9	14	3	3	22	28	52	3 134
原子能机构	..	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	0	2 394

	2016				2017				2018				流动 总人数	工作人员 总数 (2017年)
	借调	暂调	调动	共计	借调	暂调	调动	共计	借调	暂调	调动	共计		
国际民航组织	0	0	6	6	1	0	11	12	1	3	5	9	27	795
海事组织	0	1	3	4	0	2	2	4	0	0	1	1	9	270
国际电联		1	1	2		3	2	5		1	3	4	11	680
教科文组织	0	0	6	6	0	0	5	5	0	0	9	9	20	2 148
工发组织	0	1	3	4	0	0	3	3	0	1	0	1	8	617
世旅组织	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	87
劳工组织	2	3	5	10	2	2	6	10	4	4	5	13	33	3 008
万国邮联	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	178
世卫组织	5	9	30	44	10	11	42	63	13	9	34	56	163	8 049
知识产权组织	1	1	7	9	4	2	2	8	..	3	6	9	26	1 159
气象组织	0	0	3	3	1	1	0	2	2	0	3	5	10	324
共计	94	459	304	857	195	494	337	1 026	226	481	599	1 306	3 189	98 045

注：

教科文组织：调动通常以暂调开始。暂调不单独计算。

世旅组织在这些情况下仅适用无薪特别假。

项目署目前没有追踪上文表格中的数据。

* 联合国工作人员总数还包括贸发会议、环境署、毒品和犯罪问题办公室以及人居署的工作人员。

表 A.2

2013-2018 年期间派遣组织和接收组织之间的工作人员流动人数变化情况

	派遣				接收				净流动 人数	工作人员 总数 (2017 年)
	借调	暂调	调动	共计	借调	暂调	调动	共计		
联合国秘书处*	128	421	336	885	156	738	471	1 365	+480	34 170
艾滋病署	7	16	25	48	1	9	4	14	-34	684
贸发会议	1	25		26			2	2	-24	*
国贸中心	2	7	7	16	1	3	3	7	-9	287
开发署	144	215	..	359	37	309	..	346	-13	7 177
环境署				0				0		*
人口基金	51	46	66	163	7	45	96	148	-15	2 658
人居署				0				0		*
难民署	45	28	42	115	17	64	68	149	+34	9 740
儿基会	62	234	78	374	26	269	69	364	-10	12 806
项目署	..	..	..		..	..	..			764
毒品和犯罪问题 办公室	..	..	..		..	..	..			*
妇女署	1	22	19	42	4	59	61	124	+82	825
粮食署	33	59	44	136	5	16	42	63	-73	6 091
粮农组织	4	6	12	22	10	10	21	41	+19	3 134
原子能机构	..	..	..		..	..	..			2 394
国际民航组织	4	4	10	18		5	18	23	5	795
海事组织	0	3	0	3	0	5	8	13	+10	270

	派遣				接收				净流动 人数	工作人员 总数 (2017年)
	借调	暂调	调动	共计	借调	暂调	调动	共计		
国际电联				0				0		680
教科文组织	0	0	29	29	0	0	25	25	-4	2 148
工发组织	1	4	8	13	0	0	4	4	-9	617
世旅组织	0	0	0	0	0	0	0	0		87
劳工组织	10	10	7	27	6	9	25	40	+13	3 008
万国邮联	0	0	1	1	0	1	2	3	+2	178
世卫组织	15	4	77	96	27	50	127	204	+108	8 049
知识产权组织	..	1	6	7	8	9	18	35	+28	1 159
气象组织	2	1	3	6	1	2	8	11	+5	324
共计	510	1 106	770	2 386	306	1 603	1 072	2 981	+595	98 045

附件三

其他国际组织的做法

全球基金以及全球疫苗和免疫联盟

1. 全球基金是公私伙伴关系组织，全体员工均在日内瓦总部任职。该组织实行公积金计划，允许其成员在离开组织时获得雇主和工作人员所缴款项。全球疫苗和免疫联盟是非终身从业的小型公私伙伴关系组织，总部设在日内瓦和华盛顿哥伦比亚特区。免疫联盟与全球基金一样，主要目标是吸引和留住人才，同时为工作人员创造机会，使他们能够到组织外部发展，并可能重返原组织。此外，免疫联盟的养恤金计划与全球基金一样，不鼓励长期任职。工作人员在离开该组织时能够拿走组织和自身所缴款项。

2. 全球疫苗和免疫联盟表示，其采用以人为本的方式，着力开展人才管理，不仅利用临时职位帮助有才华的工作人员拓展专长，而且拥有侧重于管理技能的能力框架，并重视发展，而非仅仅强调结果和业绩。免疫联盟采用所谓的 70-20-10 工作人员发展规则。该规则优先关注经验累积，其次是辅导，最后是课堂学习。在此框架下，工作人员对自身职业发展享有自主权，管理人员则负提供支持之责。

3. 着力开展人力建设是全球基金的组织优先事项。学习机会与能力框架相对应，用于提高员工能力，使其掌握履行该组织使命所需的技能、行为和知识领域。全球基金制定了多层次的领导力发展框架，包括为管理执行委员会和执行主任及以下各级管理人员提供混合学习方案。其他学习机会包括由内部专题专家制定和提供的高级技术性培训，此类培训与人力资源部门提供的目录相辅相成。

国际货币基金组织

4. 该组织继续将自身视为终身服务组织，外部流动并非其优先事项。尽管如此，该组织仍通过三种不同模式支持外部流动活动：符合国际货币基金组织利益的无薪假方案、互换或工作人员交流方案，以及借调方案。无薪假方案占据首要地位。核准委员会负责审批所有申请，其作用可确保该方案符合组织利益。工作人员交流方案由组织内各部门推动，以便发挥自主权。由于费用负担方面的实际问题，借调方案仅在该组织与世界银行之间实行。工作人员最长可在世界银行任职三年，而接收实体将通过基金组织开具的发票支付工作人员费用。应世界银行的请求，借调方案现已暂停，世行认为该方案运作成本过高。世界银行目前只接受选择无薪假的基金组织工作人员。基金组织指出，费用高昂的补偿安排导致难以开展人员暂调。

世界银行

5. 世界银行集团为工作人员流动提供两种模式：无薪外部服务和无薪假。前者允许工作人员离开世行六个月至四年，为另一组织工作。虽然工资由接收组织支付，但工作人员可以继续向世行养恤金缴纳个人缴款份额(雇主缴款份额暂停缴付)，并通过世行购买健康保险。选择无薪假的工作人员可因学习或家庭原因离

开该组织最多四年；但在此选项下，工作人员不得在其他地方任职。世界银行还实施由捐助方资助的人员配置方案，世行在该方案下公布需要捐助国提供支持的工作领域。

欧洲安全与合作组织

6. 欧洲安全与合作组织是大型非终身从业组织，拥有任期限制政策和独特的业务模式，大多数工作人员从政府机构暂调，各政府机构均与该组织签有具体的特别协定。因此，该组织与成员国关系密切。欧安组织不是《2012 年协定》缔约方，也不参加联合国合办工作人员养恤基金，这似乎表明该组织与联合国系统之间缺乏可比性。

全面禁止核试验条约组织

7. 全面禁止核试验条约组织是非终身从业组织，其专业工作人员有任期限制。人员流动以及面向科学界的大量外联活动是其业务模式的一部分，但本身并非优先事项。该组织于 2016 年 11 月接受公务员制度委员会规约，已根据该委员会的标准逐步适用联合国共同制度做法。截至 2019 年 1 月 1 日，禁核试条约组织已加入联合国合办工作人员养恤基金。该组织不是《2012 年协定》缔约方；是管理问题高级别委员会人力资源网观察员，但没有参与首协会。

禁止化学武器组织

8. 禁止化学武器组织不是终身从业组织。该组织对其专业工作人员严格实行七年任期限制。暂调任务的时间计入七年任期之内。禁化武组织不是《组织间协定》缔约方，在与签署该协定的组织开展交流时，会根据该协定确定相关安排。这使得该组织能够从国际民航组织和国际刑事法院借调人员，并向禁止化学武器组织—联合国联合调查机制暂调人员。

红十字会与红新月会国际联合会

9. 红十字会与红新月会国际联合会约有 1,600 名工作人员(其中 600 人是常驻日内瓦或国际工作人员，另有 1,000 人常驻外地)，他们大多长期为该组织服务，人员更替较少。该组织拥有人才库，可以开展流动，但尚不对流动作强制要求。红十字与红新月联合会一向与各国红十字会有暂调安排。国家红十字会可为暂调人员提供资金；在某些情况下，红十字与红新月联合会与国家红十字会共同出资。红十字与红新月联合会官员表示，该组织日益认识到工作人员交流可以带来的益处。该组织认为其与乐施会等业务模式相似的组织可建立密切关系。

附件四

各参与组织应就联合检查组所提建议采取的行动概览

报告	预期影响	联合国及其各基金和方案														各专门机构和原子能机构													
		首协会	联合国*	艾滋病署	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮联	世卫组织	知识产权组织	气象组织
供行动		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
供参考		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 1	a		E																										
建议 2	a		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 3	f		E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 4	a		E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 5	f		E											E															
建议 6	f		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 7	d		E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 8	d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 9	d		E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 10	a		L																										

图例:

L: 供立法机关作决定的建议

E: 供行政首长采取行动的建議

■: 无需该组织采取行动的建議

预期影响: a: 加强透明度和问责制 b: 传播良好/最佳做法 c: 加强协调与合作 d: 增进连贯和统一 e: 增强控制与合规

f: 提高实效 g: 节省大量资金 h: 提高效率 i: 其他。