



第五十九届会议

暂定项目表^{*} 项目 119

联合国共同制度

加强国际公务员制度小组的报告^{**}

秘书处的说明

根据大会 2002 年 12 月 20 日第 57/285 号决议第四节，特此提交加强国际公务员制度小组的报告。

^{*} A/59/50 和 Corr. 1。

^{**} 小组于 6 月 14 日至 17 日在日内瓦举行了上届会议，报告在编写后须经小组成员核准方可提交。



加强国际公务员制度小组的报告

一. 背景

1. 秘书长在“革新联合国：改革方案”报告(A/51/950)中强调，迫切需要努力提高联合国系统管理人力资源的效能并加强国际公务员制度。鉴于国际公务员制度委员会在规范和协调联合国共同制度¹各组织的服务条件方面起关键作用，他建议大会着手对该委员会进行审查，以便其更有效地应付共同制度各组织面临的挑战。²

2. 秘书长在提交大会第五十七届会议的一份报告中再次论及此事。³在该届会议上，大会通过了2002年12月20日的第57/285号决议，在第四节中，大会

“1. **注意到**秘书长关于加强国际公务员制度的报告；

“2. **认可**载于秘书长报告的小组职权范围；

“3. **请**加强国际公务员制度小组也对国际公务员的作用和主要特征表示意见；

“4. **请**委员会对小组的调查结果和建议发表意见，将其提交大会第五十九届会议，以便大会对这些意见与秘书长的报告一并进行审议。”

3. 秘书长提议并经大会认可的目标如下：

(a) 审查应是一个重点突出的过程，牢牢地以委员会的规约为准绳，明确目标是进一步加强该委员会，最大程度地提高委员会在大会指导共同制度方面提供支助的能力；

(b) 小组应考虑如何更好地使委员会在其规约范围内获得执行任务的工具，同时进一步确保委员会的独立、公正和效能；

(c) 小组应研究和报告如何提高委员会的能力，以强化国际公务员制度，使其现代化，并加强这一制度，以应付复杂的新挑战。

4. 大会设立的这个小组，由秘书长与委员会主席协商提名的下列人员组成：玛丽·奇内里-赫斯（加纳）、菲利普·罗卡特（瑞士）、恩斯特·祖哈尔里帕（奥地利）和阿纳托利·托库诺夫（俄罗斯联邦）。委员会主席穆赫森·贝勒·哈杰·阿穆尔作为当然成员参加小组。

二. 小组的工作程序

5. 小组举行了三届会议，一届在维也纳举行（2004年2月18日至20日），一届在纽约举行（2004年4月21日至23日），一届在日内瓦举行（2004年6月14日至17日）。小组审议了共同制度若干组织、联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会、人力资源网、国际公务员协会联合会（公务员协联）以及联合国系统国际职工会和协会协调委员会（国际职工会协调会）提出的书面材料，并与几位高级官员进行了面谈。为了熟悉工作的背景，小组审议了过去对国际公务员制度委员会运作情况的审查结果、委员会当前的工作方案、与委员会最近几年推动的人力资源改革有关的主要举措、共同制度各组织实行的人力资源改革倡议、以及决定联合国共同制度内各有关机构成员资格的方法和程序。

三. 小组审查工作的背景

6. 小组审议了如何以最佳方式执行其任务中与国际公务员制度委员会有关的方面。小组认识到，以往已通过各种方法对委员会进行审查，内容分别涉及其作用和工作的不同方面。在这一背景下，小组设法确定，集中审议哪些主要未决问题和反复出现的关切问题，可产生最佳效果，目前的国际环境为最大程度地扩大目前这项工作的价值提供了何种机会。

7. 同样，对于其第二项范围较广的任务，即“对国际公务员制度的作用和主要特点表示意见”，小组意识到，大会、国际公务员制度委员会、联合国系统各理事机构、行政首长和机构间机关，不断审议国际公务员制度的不同方面。小组认为，小组通过重申在复

杂的技术性辩论中有时可能会忘却的一些根本原则，集中探讨当前的国际关头对工作人员职能和能力提出的不断变化的要求以及对国际公务员制度赖以建立的基本原则的影响，可以对这种持续不断的审议作出独特贡献。

8. 对于小组的各方面任务，当前的国际环境既提出了特殊的挑战，也带来了独特的机会。大会成立本小组的前后，秘书长和各机构首长正着手召集若干独立委员会和独立小组，所涉主题包括“威胁、挑战和变革”以及“全球化的社会方面”，除其他外，目的是提高共同制度应付不断变化的要求的能力。当前，包括大会在内的联合国各主要机关正重新注重改革，以便在新的国际环境中加强相关性，扩大影响。此外，2005年将召开高级别会议，首次全面审查《千年宣言》的执行情况以及联合国各次主要会议和首脑会议的综合后续行动，并确定联合国系统和整个国际社会今后的道路。整个联合国系统正在为这次会议开展筹备工作。

9. 这一切行动的共同点是，人们深刻认识到联合国系统正处于转折点，并强烈希望力争加强相关性，力争取得具体、切实的成果，作为联合国系统工作今后方向的新基础。

10. 全球化正加速发展，但人们指望全球化给贫穷国家和各国穷人带来的惠益却尚未实现。联合国系统对实现此种惠益的贡献至关重要，但要实现此种潜能，就要求联合国系统大力改善政策的协调性，大幅提高业务的效能。会员国必须重新致力于多边主义，营造一种“良性循环”，而要会员国重新致力于多边主义，联合国系统就必须在人们看来，而且实际上是一个做实事、出成果的系统。

11. 小组虽然没有深入分析当前国际环境的变化以及联合国系统的对策，但它深知，完成其任务（加强国际公务员制度），是造就一个更强有力、更有效、更适应需要的系统的一个重要途径，而造就这样一个系统，正是当前各项重大举措和重新改革努力的目标。

12. 小组在其职权范围内得出的结论，很可能与范围更广的其他审查工作的结果巧合：在当前联合国系统开展业务的国际新环境中，《联合国宪章》的基本原则不仅都同样有效，而且更切合需要。实际上，就国际公务员制度而言，《宪章》的独立性原则（第一百条）以及“效率、才干及忠诚”原则（第一百零一条），应当是为推动国际公务员制度现代化，适应新世纪不断变化的需要和要求而进行的各项努力的首要价值取向。

13. 如果会员国重新致力于多边主义是取得进展的条件，那么所有各方重新致力于这些价值观也很重要，而且两者应相辅相成。

14. 虽然小组具体、务实地探讨了委员会的作用和运作情况，但一个具有权威的委员会，即一个获得普遍信任，并意识到其在变革管理方面领导责任的委员会，对加强国际公务员制度能够作出的关键贡献，是小组之所以在这方面提出各项具体建议的关键考虑。

15. 同样，对于大会关于“对国际公务员制度的作用和主要特征表示意见”的要求，小组作出的回应，重点是加强人力资源管理、强化共同制度各组织的竞争力、机动性和安全的具体措施，以及委员会现行工作方案的有关方面。小组同时深知，这些措施如能一并采取，可以对实现当前改革努力的各项广泛的政策目标作出核心贡献。

16. 因此，这就是小组执行任务和拟定建议的背景，也正是在这一背景下，小组相信其工作成果会得到考虑和落实。

四. 调查结果和建议

A. 国际公务员制度委员会和国际公务员在不断变迁的时代中的作用

17. 依照小组职权范围确定的方向，小组工作的主要重点是如何在委员会规约框架内加强委员会，最大程度地提高委员会支助大会指导共同制度的能力，加强委员会对强化国际公务员制度并使之现代化的贡献。

后一个目标同样指导小组按照其任务规定处理国际公务员制度的“作用和主要特征”问题。

18. 小组注意到，共同制度各组织的行政首长一再强调，人力资源管理改革是提高各组织有效执行各种任务的能力的关键所在；此种改革应确保共同制度完好无损，同时适应各组织在业务上保持灵活性的要求。

19. 小组则深切地认识到，整个共同制度内为提高各组织交付成员国授权方案的能力而进行的改革努力，主要取决于国际公务员制度的运作情况。共同制度如要提高效能并扩大影响，就必须有能力吸引、培养、激励和留住来自世界各地的最优秀的工作人员。国际形势飞速变化。在此种国际环境中，联合国各组织受命承担越来越复杂的任务，而且往往在危险的环境中承担此种任务，因此，国际公务员必须成为多面手，机动灵活，并具备多种技能。

20. 在共同制度几乎所有组织的预算中，人事费是最大的构成部分。人力资源管理是当前改革进程取得成效的核心所在，是对联合国系统未来的重要投资。仅基于这两个因素，各成员国、尤其是大会必须确保共同制度的各种问题得到尽可能优先的重视。

21. 整个共同制度正在变革，目的是实现人力资源管理现代化，营造注重成果的组织文化，并推动优秀绩效、不断学习、卓越管理和问责制。大会 1996 年 12 月 18 日第 51/216 号决议、1997 年 12 月 22 日第 52/216 号决议和 1998 年 12 月 18 日第 53/209 号决议，呼吁国际公务员制度委员会率先分析人力资源管理领域的新做法。据此，委员会拟定了联合国共同制度人力资源管理框架。⁴ 这个框架的许多要素属于该制度各行政首长的权限，而规范共同制度服务条件的重要责任是成员国的特权，委员会起协助作用。

22. 大会对规定共同制度服务条件负有最终责任，而大会已一再重申委员会作为规范和协调此种服务条件的独立技术机构所起的核心作用。小组认为，在国际公务员制度当前的发展阶段，委员会面临的主要挑战是：

(a) 支助大会领导共同制度内当前的变革管理工作；

(b) 在改革过程中成为与行政首长积极配合的合作伙伴。

23. 为了使委员会能应付这双重挑战，发挥应有的作用：

建议一

小组建议：

(a) **进一步提高委员会作为技术知识和政策咨询意见来源的能力；**

(b) **加强委员会与每个组织行政当局和工作人员之间的信任；**

(c) **加强委员会与其利益有关者（成员国、共同制度各组织和工作人员协会）的合作。**

24. 小组认为，要应付这些要求，显然需要提高委员会的知名度，并改善其形象。在这方面，大会、实际上所有利益有关者都必须认识到：

(a) 委员会在共同制度方面所开展工作的独特性，尤其是委员会与大会主持下开展工作的其他机构相比的独特性。这种独特性除其他外反映于委员会规约第 3 条和第 4 条规定的委员会成员的甄选方法。

(b) 授予委员会的广泛责任，包括提出请大会采取行动的提议（规约第 10 条），而且自己可以作出决定（第 11 条）。委员会的双重责任产生重要的财务影响，并对共同制度以及各成员组织的业务能力产生重大影响。

(c) 委员会在推动各组织革新对最重要的财富（工作人员）的管理并提高其价值方面可以作出重要贡献，其中不仅包括工作人员的报酬和就业条件，而且包括推行最新的人力资源政策和做法。这些方面不应仅照搬各国的做法，而是应符合国际公务员制度应付联合国系统各组织多种任务的独特需要，并应着眼于提高其应付单独和集体业务挑战的能力。

25. 基于这些考虑：

建议 2

小组建议联合国大会以及共同制度各组织的理事机构给予委员会的工作应有的重视和注意。

B. 委员会的工作

26. 委员会按照其章程和议事规则工作。小组逐条审查章程时注意到大会的决定，即应在章程范围内进行审查。因此，改进委员会运作的下列建议没有要求对章程进行修改，这些建议可通过订正工作安排执行，但如附件一所述（又见下面第 31 段），有些建议要求对委员会议事规则作出一些修改。

C. 委员会的任务

27. 国际公务员制度委员会章程第 1 条规定，公务员制度委员会的主要工作是“管制并协调联合国共同制度内的服务条件”。

28. 当前联合国共同制度的业务环境远比 30 年前设立委员会时复杂并有很大的不同。过去 20 年引进的新技术改变了工作场所。现在，各组织要不断面对新的需求，并须对这些需求给予与过去不同和快速的回应。这些新的需求又导致了在技能组合和工作能力方面产生新的要求，因而加强了对现代管理方法的需要，这些方法注重成果并牢固地建立在问责制基础上。这些发展不仅要求对人力资源管理作彻底的改革，而且要求建立一个有利于发展基于工作成绩、信任、问责和廉正的组织文化的环境。小组认为，这还意味着委员会必须与各组织和工作人员进行更广泛的协作，制定解决办法和提供专家意见。

29. 国家公务员制度也正在发生重大的变化：它们正在放松管制政策，并对市场力量作出更为灵活变通的回应。强调管制和控制的办法已日益转移到成效和投资回报，但国际公务员与国家公务员在作用和业务将重点方面有很大的差别。在评价改革措施时，应当记住这方面的差别。这些措施在国内情况下或许收效甚佳，但可能不适合国际组织的环境。

30. 下列各节的建议旨在加强为了在以下构架范围内调整委员会的工作方向而正在作出的努力：

(a) 对现代国际公务员的要求；

(b) 联合国系统各组织的现有管理结构和人力资源状况；

(c) 工作人员对工作/生活和社会政策问题的新期望；

(d) 联合国系统各方案和服务日益变化的性质。

D. 委员会的工作方法

31. 委员会的工作方法应以培养各方对委员会工作的兴趣、信心和信任为目标。自 1988 年起，工作人员的这个或那个协会有时参加有时不参加的情况引起了大家的关注。小组注意到，委员会于 1998 年通过的若干改革尚未被正式纳入议事规则中，因为委员会决定，只有在两个联合会的工作人员代表再次积极参加委员会的工作时，这些改革才开始进行。同时，小组获悉，为回应大会的要求，委员会已按照其 1998 年和从前各次审查中达成的协议，对其工作方法进行了所有的改革。大会的要求是“请各工作人员协会、各组织和委员会……迫切审查推动委员会协商过程的方法”。⁵ 鉴于国际职工会协调会于 1999 年以及公务员协联于 2001 年恢复参加委员会的工作，因此：

建议 3

小组建议现在应按附件一的规定在委员会议事规则中充分反映这些订正做法，这将正式确定旨在扩大协商过程的做法，让所有方面都参与制订委员会的议事日程，包括确定优先事项，以确保提高议事日程的管理效率和参与制定委员会的文件，在这些过程中应当考虑到有关各方的意见。

32. 小组还指出曾在刚过去的一段时间内通过利用包括委员会、各组织和工作人员协会代表在内的联合工作组取得了建设性结果，例如拟订国际公务员行为守则、人力资源管理框架和一般事务人员薪金调查方法。

建议 4

小组建议于适当情况下多利用工作组，这将加强协商伙伴之间的关系，并导致包括成员国在内的所有利益有关者取得更有建设性的成果。

E. 委员会成员的甄选准则和过程

33. 国际公务员制度委员会的一个主要作用是维持国际公务员制度的健全和内聚力，委员会章程内关于委员会成员任命的独特程序说明了这一点。这些程序有别于向大会报告的其他机构的程序。因此，委员会章程第 3 条第 1 段规定，“委员会成员应由具有公认能力、曾在公共行政或有关领域。特别是在人事管理领域富有行政领导责任经验的人，以个人身份担任”。第 4 条第 1 段规定，“秘书长应与各会员国、其他组织行政首长和工作人员代表适当协商后，以行政协调委员会（现为行政首长协调会）主席的身份，编订委员会主席、副主席和成员的候选人名单，并应在提交大会审议和作出决定前，与行政和预算问题执行委员会协商”。

34. 如章程第 3 和 4 条所述，在候选人甄选和提名过程中，协商安排须达致一种微妙的平衡，以确保能得到最大程度的能力和信心，并且大会能在对委员会成员作出决定之前从广泛的协商过程中获益。

35. 草拟章程的人显然相当重视委员会成员的甄选方式，其中最为关注的是甄选程序能确保成员的能力和公证性获得大家的普遍信任。大会连续几次指出对这些规定是否得到遵守表示关注，最近大会第 53/209 号决议 (a) 重申委员会的章程，(b) 强调必须遵守章程第 3 条和第 4 条的规定，(c) 请秘书长在提出委员会成员候选人时提请会员国注意委员会章程第 3 条的规定。

36. 上述章程条款中所列程序的意向是明确的，但正如大会先前就此事进行的讨论表明，确定有效执行这些程序的最适当的方式是一个复杂的问题。这些方式应保留会员国的特有权力以及大会的终极责任和权力，但同时让章程第 4 条所指的各方都有机会对甄选

程序作出真正的贡献。确保委员会独立和公正仍是各方共同关注的基本问题。

37. 小组认为，为了遵守章程的实际规定，并发扬章程的精神和促进其目的，应该调整目前遵循的委员会成员甄选程序的几个方面。

38. 因此：

建议 5

小组建议：

(a) 如第 3 和第 4 条所述，在委员会成员资格和成员甄选协商过程这两方面应当严格执行委员会的章程。在这方面，小组建议采用下面附件二所载的特定准则，使甄选过程各个阶段都集中注意力于第 3 条的规定：

(b) 会员国在提出委员会成员候选人名单并进行甄选时应充分考虑到这些规定和准则。首先，成员国提出候选人时应特别介绍候选人的背景和经验如何符合这些规定和准则：

(c) 秘书长依照上述建议设法改善它根据章程第 4 条执行的协商过程，以及编订该条规定的候选人名单，以帮助甄选国家和国际公认为各个管理领域高级专家的个人，使委员会配备具有各种专长、实际知识和经验的有效人才组合，并使其不论作为一个管理还是作为一个咨询机构都能作出最大的贡献：

(d) 大会在委员会成员组成方面增加性别平衡。

F. 委员会成员的任期

39. 小组指出，根据国际公务员制度委员会章程（第 5 条）的规定，委员会成员任期不受限制。但在整个联合国系统中限制任期包括限制行政首长任期的做法越来越普遍。限制任期是为了促进专长、经验和知识的新陈代谢，并尽量加强被任用的人的独立性，但工作中获取的经验也是一个有利因素，应予兼顾，而且在机构记忆方面必须有一定程度的连续性。鉴于上述情况：

建议 6

小组建议，大会应根据国际公务员制度委员会章程（第 5 条）的规定达成一项谅解，即今后委员会成员的任期通常限于两任，这样的一项谅解应逐步和有意地付诸实施，即维持委员会工作的连续性，又能平稳过渡。作为这种过渡性安排的一部分，不应排除现任成员有连任的资格。

G. 委员会开会次数和会期

40. 目前委员会每年举行两届会议，是在大会预算年度举行的届会，各为期三周，在非预算年度举行的届会，各为期两周。这样长的会期对积极从事相关管理学科专业的委员会成员的甄选产生不利影响，并使各组织代表和工作人员代表难以在整个会议期间出席。为了便利高级专家的任命并使其积极参与委员会的工作，以及让各组织和工作人员代表有效参与：

建议 7

小组建议审查委员会届会的工作方案和会期，以便将每届会议的会期限限制在最多 10 个工作日的范围内，并同时更多利用非正式工作组、务虚会和届会之间的其他交流方式。

H. 对委员会秘书处工作的影响

41. 当前系统是在充满挑战的新环境中运作的，要向委员会提供有效的秘书处事务支助，需要配备在人力资源管理以及与委员会任务有关的其他领域很强能力的人，以确保各组织和委员会获得最高级的支助：

建议 8

小组建议公务员制度委员会秘书处配备一批熟悉这些领域的专家，他们应有能力于必要时通过顾问服务利用外面的专门知识。

一. 提高委员会加强国际公务员的能力

42. 按部就班的改革需要集体的努力。小组注意到，行政首长为加强国际公务员队伍和实现其现代化以及维持和提高工作人员的士气和业绩，作出了种种的努力。小组认为，大会和行政首长应当能够在委员会

内找到权威的关于国际的最佳做法的咨询来源。这一来源能够针对独立的国际公务员的需要提出革新性的人力资源管理方法。

现代和回应迅速的工作人员

43. 委员会的一项主要责任是协助确保联合国系统各组织征聘和保留住高度胜任并且秉持联合国系统的价值和理想的工作人员。各组织需要受这种价值和理想驱动的专门人才；它们的工作人员也要在语言上具有灵活性，愿意接受调动并且日益能够在跨学科领域及在困难或危险的环境下工作。全球化造成世界劳动力市场的人力资源的直接竞争，包括与其他国际机构的竞争。委员会必须具有远见，促进前瞻性的人力资源管理政策和战略，作出持平的和具有成本效益的决定，即考虑到成本限制因素，争取最大的资金效益。

建议 9

小组建议委员会定位于向大会和各组织提供专家信息和政策指导，其中考虑到人力资源管理战略和目前在全球各地公私部门采取的最佳做法。

管理政策

44. 小组确认，联合国各组织越来越将自己界定为知识组织，每个组织能否保持与其服务对象的关联性端赖有效的管理及其人力资本的继续发展。因此，小组欢迎委员会近年来致力发展人力资源管理综合框架和审查该框架的管理部分（薪资和福利系统）。小组同意，如行政首长所述，在委员会第五十七届会议上，面临的挑战仍然是制订精简、具有竞争力的整套服务条件，确保提供具有竞争力的薪酬，订立合同安排和适当的工作条件及安全安排，并包括一些用于下列方面的新工具：促进工作人员的征聘、保留和调动，建设工作人员的能力，加强管理并鼓励和奖励好业绩。

45. 小组注意到，委员会经大会核准的人力资源管理框架首次就促进建立一个统一的人力资源管理系统，查明了所有各种不同但相互关联的组成部分。这一系统现在在联合国共同系统中成为了人力资源管理的指导原则。

46. 委员会通过框架完成了关于伦理行为标准的工作。这项工作应当促进共同的价值和界定国际公务员应有的行为和业绩。这一框架也为全面审查工作人员服务条件做好准备，其中从薪资和福利着手。

47. 作为这种改革的一个部分，委员会颁布了一个新的专业及以上职类工作评价系统。⁶ 该系统是与共同制度协商制订的，其中特别侧重个人贡献的价值。这被认为是迈向其他改革行动（即宽幅工资和按业绩支付薪资）的头一步。通过这些改革，可以在预先议定的能力范围内确认业绩和贡献。为了克服目前的挑战，各组织必须从目前集中于注意应享待遇改为集中注意业绩。必须在共同制度工作人员中灌输业绩文化。工作人员应当因其良好的业绩和经验而获得奖赏。委员会认识到，现代的报酬制度应当：

- (a) 加强管理能力；
- (b) 将薪酬与业绩挂钩以提高组织的业绩；
- (c) 提高灵活性；
- (d) 容许更大的竞争；
- (e) 改进工作/生活政策；
- (f) 容许精简和简化，并提高透明度和加强问责。

48. 在审查支付工作人员的方式时，委员会考虑采取一些方法，这些方法如果获得执行，就会与目前的薪酬制度大不相同。小组认识到，如果采取这些新方法，需要在各组织内作出重大的基本改革，尤其是在管理文化方面。委员会准备从 2004 年 7 月开始，在自愿的组织推行试点，以测试这些新方法。

49. 小组赞成委员会正在采取的步骤，并认识到在多元文化环境中对报酬制度实行新方法会面对的挑战。

建议 10

小组建议，为了建立一个更有力和更有效的国际公务员队伍，其中一个重要的步骤是在确定薪酬方面更侧重业绩。它赞成进行试点，将薪酬与业绩挂钩，

但有一项了解，即要充分实行财政管制，采取甄别方式，只根据功劳颁发这种奖赏，而不是一视同仁给予加薪。同时，小组建议，共同制度的各个组织重新努力加强管理能力。它认为这是这项努力取得成功的重要条件。在这方面，它欢迎目前为高级管理人员进行的发展工作。⁷

竞争力

50. 会员国认识到，为了实现人力资源管理的改革，必须实施具有竞争力的一揽子服务条件。⁸ 联合国参与共同制度的组织的行政首长一再表示关注联合国共同制度的薪资和福利制度缺乏竞争力，呼吁全面审查这个制度，包括对其基本原则，最重要的是对作为目前制度的基础的诺贝尔梅耶原则，进行彻底的政策审查。诺贝尔梅耶原则申明国际公务员系统应当有能力从所有会员国、包括薪酬最高的国家征聘人员。小组获悉，委员会每五年通过比较报酬总额来审查诺贝尔梅耶原则，然后向大会报告审查结果，供采取行动。

51. 为了符合《宪章》中关于“办事人员之雇用及其服务条件之决定，应以求达效率、才干及忠诚之最高标准为首要考虑”的第一百零一条规定，联合国共同制度的整体雇用条件必须具有竞争力。小组关注雇用条件的一些部分最近受到侵蚀的趋势。这种趋势会打击工作人员的士气和损害组织业绩。

52. 小组同意，目前的政治和经济环境正在发生根本的转变而联合国系统组织及其工作人员之间的关系也在发生变化，这需要同时在薪资和福利制度方面进行改革。

建议 11

因此，小组建议优先审查诺贝尔梅耶原则的适用情况，以确定共同制度与会员国和其他国际及区域政府间组织的主要离国服务制度相比所具有的竞争力。

建议 12

小组并建议大会和共同制度组织的其他理事机构采取行动，以恢复和维护整个雇用条件的竞争力。

工作场所的做法

53. 共同制度的组织预期委员会会帮助它们不断改进组织方面的业绩，不但促使它们提高雇用条件的竞争力，并且支持现代的人力资源管理政策和做法。公共部门越来越认识到，作为具有竞争力的雇主不但与薪酬问题有关，而且也与雇用的办法和工作方法有关。同样地，在制度范围内，除了具有竞争力的薪资和福利制度之外，还需要促进一个有利的工作环境，并确认生产力将因采取因应工作和家庭之间的矛盾压力的做法而提高。

建议 13

小组建议委员会与大会和联合国系统其他立法机关一道促进和监测有利于在工作与生活之间取得平衡的最佳工作场所做法。在这方面，小组欢迎 1995 年行政协调委员会关于工作与家庭问题的政策声明，⁹ 并建议予以充分实施。

工作人员的发展和培训

54. 在征聘和保留工作人员方面，提供培训和发展的机会的因素越来越重要。为了应付瞬息万变和要求很高的国际环境，必须对不断学习和技能的获取提供支助。这不但对于促进业绩、提高士气和建设灵活的工作队伍极其重要，而且越来越成为保存体制知识和国际公务员的核心价值的一个关键条件。

55. 小组认为，应当在整个共同系统内进一步支助工作人员的发展和培训方案。这就需要在个别组织以及在整个系统采取设想周密和持续的行动。

建议 14

小组建议：

(a) 各组织的立法机关确认：作为加强国际公务员的努力的一个关键组成部分，必须对工作人员的不断学习给予投资；

(b) 系统内各组织充分和有效利用联合国系统的职员学院的设施，以便在整个系统内促进一个共同的管理文化。

合同安排

56. 对于任何机构，最复杂的任务之一是建立一支灵活和有反应能力的工作队伍。在目前的情况下，克服这种挑战的最困难方面是要在职业工作队伍和应急工作队伍之间取得谨慎的平衡。对于联合国共同制度内主要依赖离国工作人员的机构来说，这些挑战更加艰巨。联合国系统的组织在创立时主要由职业的国际公务员组成。现在的情况已非如此。有限任期的聘请现在要普遍得多，应急工作队伍，即合同短于 12 个月的工作人员，数目越来越多。

57. 在一段时期期间，各组织制定了各种合同安排来满足其不同的业务需要和特别的工作需要。虽然必须平衡组织的各种不同需要，但合同安排及其附带的条件的巨大差别明显妨碍着机构间人员的调动，并可能侵蚀国际公务员的机体，从而威胁到共同制度。

58. 目前的趋势是从主要依靠职业人员转变为一个短期合同工作人员占较大比例的队伍，这使得不断学习变得更加重要。其目的应当在于反复灌输国际公务员的价值和理想，确保不会丢失机构记忆和发展新的技能和所需的能力。除了应付联合国系统工作场所中不断演变的挑战，不断学习的文化应当可以使工作人员放心，他们可以在外面的就业市场找到工作。

建议 15

小组建议：

(a) 委员会继续与咨询伙伴协作，确保在组织的合同安排及其附带的条件方面比较一致。这些安排应当反映最佳做法，提供所需的业务和行政灵活性，并符合现代的全球国际公务员需要；

(b) 联合国系统行政首长协调理事会在整个联合国系统内，包括在实地一级加强协调和合作；

(c) 呼吁联合国系统各组织根据其想要达到的目的采用其各种合同安排，以避免在长时期内连续延长短期合同等做法。

调动

59. 联合国大家庭自成立以来就一直在追求的一个目标是机构间调动。从一开始，在各专门机构根据《联合国宪章》第六十三条与联合国建立关系的协定中，就反映了推动工作人员交流，以最大限度地受益于工作人员的服务的愿望。在联合国成立时所预见的情况是，机构间调动将成为新建立的国际公务员制度的基石——毫无疑问将成为该制度中职业发展的组成部分。然而，由于为每个组织往往将自己视为独特的组织，机构间调动现在仍是一种例外而不是例常现象。在制订政策和方案时日益反映的一个概念是大家都属于“一个联合国”，这个概念正开始应用于培训和学习活动（例如，建立联合国系统职员学院）。然而，这个概念仍很少在征聘和机构间工作人员交流方面得到实施。

60. 这些年来，为了满足各组织业务上的新兴需要，调动概念有所扩展，不仅包括机构间调动，而且包括跨(a) 职业、(b) 组织单位、(c) 工作地点和(d) 其他公共或私人组织的调动。

61. 越来越多的组织将调动列为一种就业要求。许多国家人口不断变化，安全和公共卫生状况不断恶化，因而更难保持一支有效、有能力的机动工作队伍。双职工家庭能否接受调动要求也是所有全球雇主日益面临的一个大问题：工作人员配偶能否继续工作越来越多地成为工作人员能否接受调往第二国或第三国工作的因素。但工作许可方面的种种限制往往使工作人员配偶很难——如果不是不可能——在本国或组织的总部以外找到工作。此外，当前工作环境的现实情况要求工作人员在艰苦、遥远的地点工作，在那些地点获得良好保健服务和子女接受良好教育的机会可能有限。共同制度面临许多棘手问题，一个国家的公务员制度很少会遇到这些问题。

62. 大会 2001 年 6 月 14 日第 55/258 号决议请委员会全面审查调动问题及其对工作人员职业发展的影响，委员会继续按照这项要求进行审查。委员会认识到，调动是各组织改革工作的一个关键内容，也是培

养一支具有多种才能和技能、经验丰富的国际公务员队伍的重要手段。此外，各组织重新关注旨在加强机构间调动的倡议。在此方面：

建议 16

小组欢迎联合国系统行政首长协调理事会 2003 年通过的关于机构间调动问题的新政策声明，¹⁰ 建议予以充分执行。此外，小组呼吁联合国系统各组织开展活动的所在国为联合国系统工作人员配偶获得工作许可提供便利。

建议 17

小组建议，委员会今后的工作方案特别强调机构间调动，将其作为重要手段，使联合国系统更团结一致、更有效地应付全球挑战，在共同制度中建立一致目标、共同文化及共同价值观。小组还建议，委员会确保制订有效的奖励办法，把推动调动与促进职业发展结合起来。

安全保障

63. 国际公务员制度面临日益增多的挑战，因为国际公务员必须在安全和(或)公共卫生状况在恶化的地点工作。联合国日益成为恐怖主义攻击的目标。此外，联合国系统各个部分都有工作人员工作和生活在相当艰苦的地区，往往远离他们最直系亲属。有竞争力的补贴和福利制度将有助于工作人员作出适当安排，使自己和家人能够承受这些条件。这将确保落实主要的联合国工作人员调动政策，确保各组织能够通过适当分配人力资源履行任务。

建议 18

小组建议，委员会全面评估在困难和危险条件下工作的财政和非财政补偿政策和奖励办法。

建议 19

小组还建议，大会和其他立法机关专门拨出适当比例的摊款用于安全和保障目的。

五. 结论

64. 本报告第三节指出，在大会召开小组会议之际，有若干重要审查计划正在展开，大会和联合国其他主要机关也在重新关注改革和变革管理。

65. 虽然这可能纯属巧合，但不应错过这一机会：尽管本小组的职权范围已限定，但这一巧合使大会有机会从比过去进行审查时更宽广的角度讨论委员会的作用和运作，讨论它希望对委员会的组成和工作方式作出的进一步改进。此外，大会还获得宝贵机会，在加强联合国系统应付所面临新挑战的能力和效率的总体努力这一大背景下，讨论国际公务员制度的作用和特点——国际公务员制度依据的基本原则，以及根据这些原则使其管理适应不断变化的需求的办法。

66. 小组相信，大会会将这一进程，视为对规划联合国系统未来道路的一种具体但不可或缺的贡献，同时确认加强国际公务员制度在国际社会实现《千年宣言》各项目标的总体努力中的中心地位。

注

¹ “联合国系统”包括联合国、其各方案和基金、以及联合国所有专门机构。“共同制度”系指联合国大家庭中接受联合国薪金和福利共同制度的各组织。因此，共同制度不包括世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织。

² 秘书长在下列报告中阐述了他的提议：A/53/688、A/54/483、A/55/526 和 A/57/612。

³ A/57/612。

⁴ 见《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 30 号》(A/55/30)。

⁵ 第 49/223 号决议第二节第 5 段。

⁶ 新的职务评价制度有助于采取在职务制订过程中将能力发展和业绩管理结合起来的方法。

⁷ 见 CEB/2004/1。

⁸ 见第 51/216、第 52/216、第 53/209、第 54/238 和第 55/223 号决议。

⁹ A/C.5/49/62，附件。

¹⁰ 见 CEB/2003/2。

附件一

国际公务员制度委员会议事规则修正案

国际公务员制度委员会根据 1997 年为审查委员会运作情况设立的三方工作组的报告^a商定对国际公务员制度委员会议事规则作出如下修改。

建议

小组建议这些充分反映在议事规则中（见本报告主要部分第 31 段）。

议程管理

规则 6.1

执行秘书长应在主席领导下，根据章程并经与委员会成员、行政首长代表和工作人员代表协商，编写拟议年度工作方案和每届会议临时议程，按优先次序列出关键问题，确保最高效地管理议程。

收集信息

规则 8.1

秘书处应就收集信息程序的所有方面，包括数据范围和收集方法，与委员会成员及各组织和工作人员代表协商。根据现有数据，秘书处与上述各方充分协商之后，应为每年第一届会议编写文件。应至少在与与会者进行审议前十个工作日向他们提供用所有语文编写的文件。未达到上述要求的文件只在考虑到行政问题协商委员会和工作人员代表的意见后才予以审查。

工作方法

规则 12.2

除非另作决定，委员会应在每年第一届常会上为所有关键问题设立联合工作组，由委员会成员及行政

部门和工作人员机关的代表组成。秘书处根据上述规则 8 所述程序编写的文件应成为委员会、各组织和工作人员代表和（或）委员会所设工作组讨论议程上问题的背景资料。工作组的报告和提交工作组的文件应成为委员会在决策进程中审议的基础。

委员会的审议工作和决策

规则 21.1

执行秘书应编写关于委员会每届会议工作的报告草稿，特别说明委员会通过的实质性决定、作出这些决定的主要原因以及应包括各方观点的辩论主要内容。

规则 22.2

委员会应向大会提交年度报告，其中包括所建议事项的背景、所有与会者表达的意见摘要、委员会的各项决定和建议以及作出这些决定和建议的原因、是否以协商一致方式作出决定和建议以及在工作人员代表和行政问题协商委员会采取的立场与委员会结论不同时列出这些立场。此外，报告还应通过各行政首长转交给其他理事会和行政协调委员会、国际公务员协会联合会、国际工作人员工会协调委员会、联合国系统协会、工作人员代表和联合国工作人员养恤金联合委员会。

^a 见《大会正式记录，第五十三届会议，补编第 30 号更正》（A/53/30 和 Corr.1）。

附件二

甄选国际公务员制度委员会成员的准则

经验

《章程》第3条规定，候选人应具有在公共行政或有关领域特别是在人力资源管理领域担任行政职责的丰富经验。在评价候选人是否适当方面，应在审查“丰富经验”问题时考虑到以下参数：

(a) 在国家公务员系统中担任管理和领导职责，特别是在若干不同组织实体中负责制订和执行人力资源和（或）变革管理的政策；

(b) 在国际政府机构或大型非政府机构中担任管理和领导职责，特别是在若干不同组织实体中负责制订和执行人力资源和（或）变革管理的政策；

(c) 在大型私人部门多国企业中担任行政职责，特别是在若干不同组织实体中负责制订和执行人力资源和（或）变革管理的政策；

(d) 最好具有国际薪酬比较方面的经验。

知识

上述管理、领导或行政经验应包括以下方面的当前知识：

(a) 人力资源管理原则和做法；

(b) 组织设计和变革管理概念和做法；

(c) 领导和战略规划概念和做法；

(d) 国际和全球政治、社会和经济问题。