



---

第五十九届会议

议程项目 115

联合检查组

**业绩和合同管理：关于联合国系统注重成果的管理的系列报告第三部分**

**秘书长的报告**

秘书长谨向大会转递联合检查组题为“业绩和合同管理：关于联合国系统注重成果的管理的系列报告第三部分”的报告(JIU/REP/2004/8)。



# 管理业绩和合同

## 第三部分

### 联合国系统成果管理问题系列报告

撰 稿

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

伊万·戈里塔

维克多·维斯里克

联合检查组



日内瓦

2004年



# 管理业绩和合同

## 第三部分

### 联合国系统成果管理问题系列报告

撰 稿

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

伊万·戈里塔

维克多·维斯里克

联合检查组



日内瓦  
2004年

## 目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		iv
一、导 言.....	1 - 6	1
二、业绩管理.....	7 - 36	3
三、奖励业绩.....	37 - 65	17
四、合同安排.....	66 - 110	29

## 缩 略 语

ALD	限期任用
CEB	行政首长协委会
e-PAS	电子考绩制度
FAO	粮食及农业组织
IAEA	国际原子能机构
ICSC	国际公务员制度委员会
ILO	国际劳工组织
ILOAT	劳工组织行政法庭
IMF	国际货币基金组织
ITU	国际电信联盟
OECD	经济合作与发展组织
OIOS	联合国内部监督事务厅
OPE	全面业绩评估(世界银行)
PFP	按业绩计薪制度
PRP	按业绩计薪
RBM	成果管理制
UNAT	联合国行政法庭
UNDP	联合国开发计划署
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA	联合国人口基金
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
UNIDO	联合国工业发展组织
WFP	世界粮食计划署
WHO	世界卫生组织
WTO	世界贸易组织

## 一、导 言

1. 正如本报告第一部分和第二部分所指出，近年来联合国系统的多数组织已经向成果管理制靠拢。这些组织的努力并不是孤立的，这反映出了一种普遍的文化变革，各国政府的管理部门都已经开始实施衡量业绩、权力下放以及问责制。除其他外，这种“新的公共管理”具有以下一些特点：

- (a) 更加重视具体规定机构和官员的应有业绩；
- (b) 改进机构内外的信息、报告和监测制度；
- (c) 作出着重效果的工作安排，根据个人的业绩进行奖惩。<sup>1</sup>

2. 报告的第一部分和第二部分还强调指出了联合国各组织在实行这种文化变革的过程中所遇到的困难，第一部分侧重于成果管理制及其实施的整个概念，第二部分的重点在于作为人力资源管理核心内容的权力下放和问责制，认为这些内容对于成果管理制的概念化和实施具有十分重要的意义。本报告的第三部分讨论成果管理问题以及为支持成果管理制而作出何种安排的问题。

3. 业绩管理是责任、职权以及问责制度的一个组成部分。必须根据明确规定的目标来准确评估个人的业绩，通过可以确定的指标加以衡量，对于为整个成果作出的个人贡献也必须进行评估。如果要在某个组织的所有层次都认真贯彻成果管理制的话，管理部门就必须依据这种评估采取行动。然后必须制定合同安排，根据业绩进行奖惩，从而支持这种着重效果的方法。此外，如果考虑在进行适当的监测和设置问责机制的情况下授权管理人员的话，那么在行使管理职权方面，任命的方式也可能成为一种关键的因素。

4. 本报告前面几个部分也已经指出，由于许多联合国组织最近才开始进行改革或者仍然在实施改革的过程之中，要评估改革的影响还为时过早。在业绩管理和合同改革方面情况尤其如此。所以，联检组在此提出一个基准框架，希望参加这项工作的组织能够使用这个框架来衡量他们在实施成果管理制方式所取得的进展。框架举出了有关政策和惯例的实例，可以用作拟定这些基准和推动进展的基础。

---

<sup>1</sup> John Martin 《改变问责关系：政治、消费者以及市场》（经合法组织，公共管理处，1997年）。

5. 同报告第二部分的情况一样，国际公务员制度委员会所编制的人力资源管理框架<sup>2</sup>以及最近其他一些研究报告是检查专员开展工作的出发点和主要参考文件。因此，他们并不打算重复委员会就业绩管理和合同安排等问题所开展的十分广泛和引人注目的工作，也不准备抢先提出结论，而是要向各会员国、参加组织的行政首脑以及工作人员提出一种简单而全面的想法，说明这些问题同成果管理制之间的联系。

6. 本报告的第三部分是同第一部分和第二部分同时起草的，编写方法已经在报告的概览中予以说明。特别需要提出的是，报告的初稿曾经送交于2004年6月举行的一次工作会议供讨论，这次会议是向参加联检组的组织的所有有关官员开放的，其中大多数人都参加了会议。与会者积极和有建设性的参与是完成基准框架的一个重要因素。检查专员们感谢所有为编写本报告作出贡献的人士。

---

<sup>2</sup> 《大会第五十五届会议正式记录，补编30》，文件A/55/30，附件二。

## 二、业绩管理

7. 可将业绩管理界定为一个组织要求其作为个人和团体成员的工作人员为完成该组织的任务和目标而提高组织效率的系统过程。然而，在联合国系统中，业绩管理早就被理解成狭义的业绩评估。同时，为了进行这种评估已经在 1980 年代和 1990 年代制定了各种制度，但是这些制度都缺乏可信性。国际公务员制度委员会已经指出，虽然在 2003 年接受调查的所有的联合国系统组织都实行了个人业绩评估制度，但是评估很少能够及时完成，而且这些组织 95% 以上的工作人员都被评为三种表现最好的等级。<sup>3</sup>

8. 除了这些不平衡的履约率以及工作人员普遍评估等级过高，当时执行的制度缺乏下文所描述的许多特点，因此并不是一致的和可靠的业绩管理制度。必须纠正这种情况，由于完善的业绩管理制度对于成果管理制的重要性，一些组织已经开始纠正这种情况。世界卫生组织的秘书处明确指出：“对于工作人员的有效管理、建设性的反馈和指导以及目标明确的学习都是改善组织业绩的组成部分，因为它们能够改进个人和集体的表现。营造一种环境，使得工作人员和管理人员能够就工作和优先秩序进行高质量的对话，这对于达到方案目标是至关重要的。”<sup>4</sup>

### 什么是业绩管理制度取得成功的关键因素？

#### A. 组织文化

9. 如果没有真正的业绩文化，先进的使用网基工具的业绩管理制度也是没有用的。除非管理人员准备对下属工作人员的表现进行公平的评估并且采取相应行动，同时除非工作人员准备接受管理人员在这一方面的特权和责任，否则再先进的工具也没有用武之地。只有当工作人员和管理人员都认真地对待业绩评估并且承认这种做法的用处，评估才会有可信性并且对业绩产生影响。然而，联合国系统许多组织的官员告诉检查专员说，由于这些组织的公司文化主张和谐和妥协，而不赞成开诚

---

<sup>3</sup> “在同一个系统中的有关业绩管理的质量和数量信息” (ICSC/57/R.2/Add.2)。

<sup>4</sup> “人力资源管理：2004-2005 年的前景”，世界卫生组织人力资源司所编写的文件。

布公地解决问题，有关管理人员仍然不愿意对业绩作出评判，也很少对下属进行业绩管理。在本报告第二部分中所提到的多数管理发展方案试图解决这个问题，但是这有待于真正的业绩文化的形成，同时高级管理人员本身也必须对实行业绩管理制度承担责任。

在联合国系统中，执行电子考绩制度被列为实行秘书长同各个部门和办事处首长之间的年度方案管理计划的一项关键指标，其目标是要强调高级管理人员在业绩管理中的重要性。<sup>5</sup>

#### 基准 1

一种有效的业绩管理制度的主要前提是改变有关组织的文化。

### B. 个别业绩预期和组织目标

10. 完全成功的业绩管理制度的关键内容是要明确一个组织各级的不同目标，以便为实现理事会为该组织确定的整体目标而作出贡献，同时还要从上到下在各级之间直至个人建立起一种纵向的责任制纽带。

11. 虽然近年来联合国系统的各组织已经为进一步明确其战略目标而作出了努力(正如本报告第一部分所指出)，但是国际公务员制度委员会最近对该系统业绩管理的审查表明，在个人一级很少进行目标的确定，而且往往将关于任务和责任的说明当作目标。<sup>6</sup> 即使在将部门和所在单位的目標同个人的工作计划建立正式联系的时候，这也可能是临时性的联系，而不是同部门一级的成果管理建立系统性的联

<sup>5</sup> 见上文脚注 3。

<sup>6</sup> 同上。

系。此外，对于个人业绩评估的本身并不总是能够清楚地说明有关工作人员对于该组织成果所作贡献的方式和程度。<sup>7</sup>

12. 这种困难并不是联合国系统特有的，甚至也不是公共部门组织所特有的。私营部门的公司曾经努力将其公司、部门和雇员的目标联系在一起，但是有关这些努力的研究表明，几乎没有公司取得了成功。在最近的一次调查中，73%的公司说，他们已经发出了明确的战略指示，但是只有44%的公司说，他们的战略指示已经清楚地传达到需要具体执行指示的员工。这项调查还表明，在许多情况下，人们认为公司的目标只适用于高级管理人员，而不是“在前沿阵地的”工人。<sup>8</sup>

13. 检查专员们认为，应当特别注意这样一些案例：对于方案业绩的评估同对于执行方案的工作人员个别业绩的评估发生了矛盾。检查专员经常收到有关这些案例的报告，说是某些单位多数工作人员的业绩被评为超出了预期，但是又没有证据说明有关方案的执行也同样超出了预期。

---

<sup>7</sup> 例如，参看联合国文件 A/57/726，第 46 段，以及世界卫生大会外部审计员有关该组织业绩综合管理的报告 (A/57/20，第 93-94 段)。

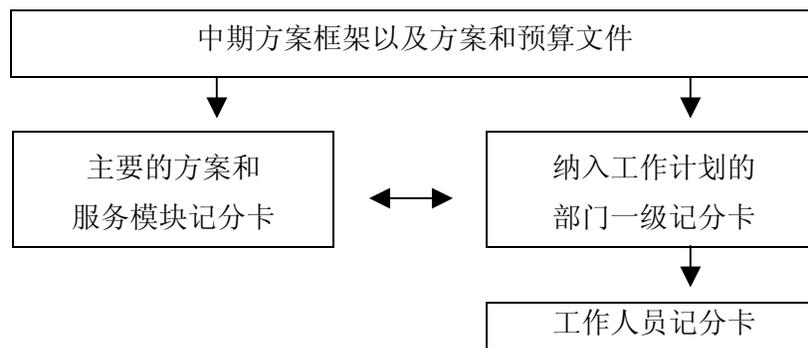
<sup>8</sup> “人力资源目标同公司成功挂钩时才能发挥最大的效用”，载于《劳动力管理》，2003 年 11 月 26 日。

在联合国开发计划署，成果和能力评价使得每一个工作人员都能够将本身的业绩目标同所在单位和办事处的目标联系起来。因此，所有工作人员都能够将其业绩目标和评估同以下目标挂钩：(a) 办事处在其战略成果框架中规定的实质性目标；以及(b) 在成果管理框架中规定的管理目标。这种做法将个别工作人员的业绩规划、审查和评估同国家办事处所确定的方案和管理优先秩序联系起来。目前正在做出努力准备在个别业绩同单位/办事处业绩之间建立更加明确的联系，同时还要确保能够查明和处理某个单位的业绩评估同该单位工作人员的个别业绩评估之间的矛盾。

正在世界粮食规划署执行的新的业绩和能力改进方案将个人的工作计划同该组织的目标联系起来。这种制度是同成果管理制司一起制定的，其目标是要确保该组织的所有工作人员对于成果管理制有一致的认识。

在世界银行，全面业绩评估反映出工作人员执行其个别成果协议和学习计划的程度，同时指出在这一过程中的缺点。然而，最终是薪金审核反映出管理部门有关在可比较的水平上对本单位工作人员的全面贡献作出的评价。换句话说，全面业绩评估是根据个别拟定的标准来衡量业绩，而薪金审核则是在同其他工作人员做比较的情况下衡量业绩。

联合国工业发展组织(工发组织)正在做出努力，试图通过在组织、部门和个人各级实行记分卡制度(如下图所示)将2004-2005年的中期方案框架同个别工作人员的活动联系起来。<sup>9</sup>



<sup>9</sup> 工发组织，《2003年年度报告》，第六章，业绩管理，第53页。

14. 将业绩评估周期同有关组织两年期方案预算周期联系在一起可以促进规定目标的协调。由于在预算周期结束之时各种活动很多，规定在此时完成业绩评估可能是不现实的，但是业绩评估周期可以推迟几周开始，而原定时间不变。

于 2004 年开始执行的联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)新的业绩评估政策故意把评估周期定为两年，以便确保同该组织的方案周期保持一致。职等内加薪继续按年度进行。管理人员就加薪事宜专门提出建议，但是这种建议必须要同同一时期的业绩评估保持一致。

15. 同样重要的是，必须承认横向联系，业绩管理制度必须查明为了实现部门和个人的业绩指标，还需要组织内外的哪些单位的合作。这一点变得越来越重要，因为近年来机构间的项目或者活动的数目已经大大增加，特别是在外地一级，有时候会使得部门业绩的评估变得更为困难。

16. 在将个人业绩同其所在单位或者部门的业绩挂钩方面可能会出现另外一种困难，联合国组织工作人员的流动性和轮换率可能会增加，这可能意味着这些部门工作人员的更替率会更高。

## **基准 2**

业绩管理制度向工作人员传达和澄清该组织的目标，并将个人业绩要求同组织目标联系起来。

### **C. 作为管理工具的业绩管理**

17. 管理人员往往将业绩管理看作是一种行政义务：必须每年同下属工作人员就其成绩和可能存在的缺点进行一次尴尬的会话，而不是把它看成是一种规范的有关业绩问题的长期对话。这种对话应开始于评估周期之初，通过制定个人目标，形成个人工作计划，最后成为管理层同该名工作人员之间的“合同”。这些目标必须是具体的、可以衡量的以及现实的。

18. 然后，这种工作计划就成为一种重要的管理工具，在整个评估周期期间都就此开展对话，由管理人员不断向工作人员提供反馈意见。经验表明，及时的沟通和干预可大大地改进工作人员的业绩。因此，有关业绩问题的讨论在以下情况下是特别重要的：管理人员发现了业绩并不完全符合规定标准的问题领域，或者是发现了可以改进的机会。同时，还必须系统地记录有关的成绩和缺点。因此，管理人员同下属工作人员之间的最后讨论应该总结，而不是取代，这种不断进行的反馈，大多数工作人员应当能够估计到这种讨论的内容以及随之而来的评估或者等级。

19. 联合国内部监督事务厅(监督厅)发现，同许多其他组织一样，联合国工作人员仍然把目光集中在电子考绩制度的等级方面，人们认为这种制度已经成为一种有用的规划工具，而不是一种有效的沟通工具。监督厅指出，如果电子考绩制度的主要目的不仅仅是要评估业绩，而且是要创造一种沟通、协力以及协调的工作规划的文化，那么就必须作出进一步的沟通努力，使得整个秘书处的工作人员对此都有充分的认识，或者是需要对整个等级机制进行重新审议。<sup>10</sup>

20. 在业绩管理方面更大的透明度可能有助于将重点从评估和等级方面转移到把组织和部门的目标传达和分配给有关工作人员，这样就能使得他们更加充分地致力于创造成绩并且确保更加完善的问责制。检查专员们特别认为，个人的工作计划应在所在单位公开，以便让所有的工作人员了解他们为组织的目标所做出的个人和集体贡献，同时加强他们对于公平评估的信心。

### 基准 3

业绩管理制度被看作是有助于组织每天管理、指导和控制资源的管理工具。

## D. 行政方面的考虑

21. 虽然业绩管理首先是同创造一种沟通和成果的文化联系在一起，但是这种制度确实涉及到诸如填写评估表格等正规步骤。必须为工作人员和管理人员尽可能简化这种行政手续。这就特别意味着，要限制等级数目，因为太多的等级会造成

<sup>10</sup> A/57/726, 第 47 段。

一种复杂和引起磨擦的制度，从而很难对业绩差异作出有意义的区分。监督厅指出，一半以上的联合国组织实行五等级制度。<sup>11</sup> 世界银行也规定了 5 种等级(不及格、部分及格、完全及格、优秀以及杰出)，而国际货币基金会则在其年度业绩审查中使用了 4 种等级(1—表现杰出；2—完全令人满意；3—有待改进以及 4—不能令人满意)。

另一方面，世界贸易组织(世贸组织)和经济合作和发展组织(经合发组织)则使用 3 种等级。世贸组织所使用的等级为：“大大超出业绩要求、完全符合业绩要求以及不完全符合业绩要求”。

教科文组织在其新的业绩评估政策中也选择了 3 种等级，目的是为了要打破评级过高的风气。管理人员目前必须使用以下 3 种等级：“完全符合要求”、“部分符合要求”以及“不符合要求”。

联合国人口基金(人口基金)在其 2003 年 8 月开始实施的新的业绩评估和发展政策中并没有规定其工作人员必须“全面评级”。与此相反，该组织是通过业绩陈述评估以及在工作计划产出、发展产出和能力表现三方面的具体业绩来进行评估。由于没有特别注意区分这三个方面表现的重要性，同时也认识到不能通过一次评级来“总结”业绩，因此没有规定具体等级。

22. 如果一定要规定等级，就应该就等级的作用向管理人员提供特别指导，但是在分配等级时使用“钟型曲线”是否合适的问题上存在着不同意见。工作人员代表特别担心在每一次评级时都使用事先确定的百分比，并将此作为对业绩工资进行预算控制的手段之一(见第三章)，检查专员们对此也表示关切。<sup>12</sup>

正如上文所指出，人口基金并没有为其工作人员的业绩规定等级。然而，该组织要求管理人员对完成任务的程度进行评级。向管理人员和工作人员提供的指导手册指出了该组织希望看到的“评级趋势”(虽然指导手册也指出，这种趋势并不强行分配业绩等级，仅作参考)。该手册希望，15%至 20%的工作人员被评为“优秀”，60%至 70%的人被评为“合格”，10%至 15%的人被评为“部分合格”以及 5%的人被评为“不合格”。

<sup>11</sup> ICSC/57/R. 2/Add. 2, 第 16-18 段。

<sup>12</sup> 在 2003 年 4 月举行的监督厅第五十六届会议上详细讨论了因为评估而引起的分配等级的问题。参看以 ICSC/56/R. 11 号文件分发的这次会议的工作报告。

23. 联合国秘书处一直认为，它监测评级分布，并不是为了确保符合事先确定的分布曲线，而是为了保证秘书处采用方法的一致性”。同时，它强调指出，有关评级之目的是为了强加“钟型曲线”的普遍看法是不正确的，因为正如考绩制度指导方针所指出，并不存在事先确定的评级分布。与此同时，秘书处还指出，“许多类似制度的经验表明，如果对工作人员进行诚实和适当的评估，会发现绝大多数人完全符合要求，而一贯超出要求以及无法达到要求的人总是很少的”。<sup>13</sup>

24. 多数组织还制订或者使用了自己的电子业绩管理制度，一些组织目前正在采取措施将这些制度变得更加便于使用。然而，应当指出，在一些外地工作地点，由于没有电力供应等实际问题，无法使用这种电子考绩制度，在这种情况下应该允许管理人员使用普通的表格。此外，电子工具并不是固定的，在开始使用以后需要工作人员的小心维修。同时还应该告诫管理人员，不得因为使用电子工具而不同下属工作人员就业绩问题进行面对面的讨论，否则业绩管理制度就会失去意义。

#### 基准 4

业绩管理制度使用简便。

### E. 衡量成果

25. 应该根据所取得的成果以及所表现出来的价值和能力对所有工作人员进行个别业绩评估。虽然数量指标可以衡量所取得的成果，但是必须同时确定质量指标以便评估表现方面的业绩。然而，一些组织为了要实行成果管理制，只强调达到目标，试图量化所有方面的业绩，而取消质量指标。

<sup>13</sup> A/C.5/51/55。

在国际电信联盟(电联),定期业绩评估包括评价所取得的关键成果以及所表现出来的核心能力和职能能力。因此,管理人员必须对 11 项能力中的每一项都进行评级(有管理责任的工作人员还要再加上 7 项能力),共有 5 个等级,其中 1 是不及格,5 是优秀。

世界银行全面业绩评估分为成果评估和行为评估;前者包括工作人员所负责的 5 个关键的工作一方案领域/成果;后者包括世界银行的核心表现。因此,业绩评估的依据是规定成果的完成程度以及是否达到行为要求。例如,为管理人员适当评级而提供的指导手册指出,如果一名工作人员的业绩属于“最佳”水平,而且其行为也可作为他人的榜样,那么这名工作人员可评为优秀。

世贸组织的业绩评估报告包括在评估周期开始时所商定的指标以及管理人员对于有关工作人员各方面的能力的评估,而这些能力对于完成该指标是至关重要的(例如:个人工作管理、语言能力、人际交流技术等)。

在联合国,目前的电子考绩制度包括评估已经完成的目标以及评估为评估周期所规定的核心价值和相关能力。因此,管理人员必须根据三项核心价值以及部分能力对其下属进行评级。此外,管理人员还必须说明在评估阶段有关价值和能力的表现情况。

26. 即使是用于衡量个人预期成果完成情况的数量指标也可能是很难制定的,因为归根结底,就像所有的公共管理机构一样,联合国组织的许多职能并不适用于数量规划。在私营部门,往往是根据雇员对于收入、利润或者生产力的贡献来进行个人业绩评估的。对于公营部门的许多职能还说,这种底线措施往往是很难确定的。在外地危机情况下尤其如此,因为联合国工作人员可能无法控制所处的环境。对于这些职能来说,只能由管理人员进行比较主观的业绩评估,应该根据这一点予以认识和接受。

#### **基准 5**

业绩管理制度对于目标的完成情况进行适当的和平衡的评估。

## F. 评估的一致性

27. 工作人员代表在业绩管理制度方面经常提出的问题之一是必须通过设立机制，核实业绩评估的一致性，从而确保整个组织各个部门之间的平等待遇。

教科文组织新的业绩评估政策计划在每一个部门/处/外地办事处建立审查小组，以便审议所有工作人员业绩审查报告的质量、一致性和公平度，如果发现这几个方面存在问题，就向有关管理人员提出建议，就学习和发展行动提出建议，同时审议任何已经制定的业绩改进计划。

在开发计划署，由每个办事处/部门一名或者多名管理人员组成的职业审查小组在每年的2月至3月间举行会议，审议工作人员的成果和能力评估，如果有需要的话，也在一年之中的其他时间开会，以便讨论战略性的人力资源问题。职业审查小组的作用是：

- “根据对工作人员的成果记分卡、能力记分卡以及职务说明所作的审议就工作人员的全面业绩提出最后建议和进行评级，以便确保评级工作的公平、准确和一致性……；
- 为下一年度各种类型的任务确定可作为候选人的工作人员；
- 在改进目前业绩或者迎接今后任务的框架内审查每一个工作人员的发展需要和机会，以及审议在下一年度中如何实现这种发展；
- 通过现有的任命和晋升机制提出工作人员的晋升名单，或者酌情就晋升事宜采取行动；
- 使得有关部门能够就有效的人力资源管理问题全面地确定优先秩序和重点，其中包括：工作人员的合同地位、奖励、学习、继任计划，重新分配工作以及离职。”

开发计划署的官员们认为，职业审查小组的好处，特别是这种小组为提高成果和能力评估的可靠度所作出的贡献，超出了在时间和行政要求方面付出的代价。

28. 检查专员们同时告诫说，根据成果管理制的原则，业绩评估的职权和责任必须最终由管理人员来承担。

## 基准 6

业绩管理制度确保了整个组织评估的一致性。

### G. 职业管理和工作人员培养

29. 监督厅人力资源管理框架强调了目前的业绩管理制度同职位安排和职务保留之间的联系，同时也突出了职业管理同工作人员培养之间的联系。业绩管理制度应该不仅仅向管理人员提供客观和可靠的投入，使得他们能够根据各个工作人员的才能，就他们的职位安排、职务保留和培养需要作出透明的合理决策，同时还应该向工作人员提供客观和可靠的投入，帮助他们决定自己的职业目标。为了做到这一点，各组织必须通过业绩管理制度查明高效率的工作人员，并且衡量各个工作人员为实现组织目标而做出的实际贡献。然而，许多人仍然认为，业绩评估对他们的职业没有任何实际影响，因为在成果链上“还缺少一个环节”。

30. 特别是不应该将晋升仅仅看作是奖励高效率工作人员的一种手段，而应该把它看作是基于一项业绩评估的一种机制，可用这种机制来查明和提出那些已经证明有能力推动组织的工作并且承担更大责任的工作人员。然而，许多目前正在执行的业绩评估制度仍然只是衡量短期内(通常周期为一年)工作人员的个别业绩，而不是去查明那些拥有在组织内长期发展能力的工作人员。这些制度不仅仅是评估的工具，而且应该成为职业管理工具。

31. 同时，业绩管理制度也应该能够查明那些其工作能力同所担任职务不相符合的工作人员。业绩可能受到不利影响，其原因往往在于有关组织用人不当，而不在于无人可用。在那些不断进行迅速改革和经常开展结构调整的组织中，情况尤其如此。因此，作为在第四章中所提到的人力资源规划和技能申报记录的一部分，工作人员档案和名册将有助于按照工作人员的能力安排职务，从而提高全面业绩。

卫生组织人力资源司在为其今后的全球管理制度明确业务要求时强调指出，这种新的制度应当支持为每个工作人员建立一份档案，这份档案应当包括同能力框架和定期业绩评估相联系的个人目标和职业发展行动计划。

32. 然而，国际劳工组织（劳工组织）的个人发展计划的经验表明，将职业发展工具同业绩评估工具联系或者合并是很困难的。劳工组织的人力资源战略设想将一种新的年度个人和职业发展讨论取代现有的业绩评估制度，而个人业绩管理则由管理人员在目前劳工组织业绩管理制度的框架内予以承担。<sup>14</sup> 作为第一步，已经于2001年8月签订了有关个人发展计划的集体协议，但是在协议执行方面存在困难，特别是在资源要求和沉重的行政工作量方面。此外，也保留了现有的业绩评估制度。

33. 劳工组织外部审计员已经指出，个人发展计划的根本目的在于改进今后的业绩，而不是要评估过去的业绩，目前仍然需要保留业绩评估制度。因此，今后在个人发展计划和业绩评估的不同作用方面可能会发生混乱现象，因此有必要澄清发展和业绩的不同需要。<sup>15</sup> 目前正在开展有关劳工组织新的业绩评估制度的工作，正如外部审计员所建议，这种制度很可能是同个人发展计划制度分开的。

#### 基准 7

业绩评估结果被用作人事部门采取适当行动的依据，特别是作为职业发展的依据。

## H. 不良表现的管理

34. 业绩管理制度也必须用来发现缺陷和不足，并且用来确定个人和集体的工作人员发展需求。检查专员们所审议的所有的业绩管理制度都规定必须就工作人员个别的培训需求进行讨论，以便在必要时改进其业绩，但是正如卫生组织的外部审计员所指出，重点并不总是放在现有的业绩管理制度的发展方面。外部审计员指出，在许多情况下，个别业绩成果并没有正式用来为每个工作人员拟定具体的培训和发展计划。<sup>16</sup> 此外，检查专员们还指出，并不是所有的制度都规定对整个组织的个人

<sup>14</sup> GB. 276/PFA/16, 第 14–15 段；GB. 277/PFA/10, 第 14–17 段。

<sup>15</sup> GB. 286/PFA/14, 第 18–19 段。

<sup>16</sup> A/57/20, 第 91 段

资料加以整理并且进行系统的分析，以便查明工作人员总的需要，并且相应地制定整体培训计划。

35. 如果不良表现不能得到纠正，那就必须承受后果。数据表明，在联合国系统的组织中，由于不良表现而离职的情况是很少的。监督厅报告说，在七个组织中，只有 0.3%-1%的业绩评估导致合同的不续签。<sup>17</sup> 虽然表现不良的工作人员确实只占工作人员总数的很小一部分，但是人们很难相信，联合国系统组织工作人员的 99% 都为实现组织目标做出了有效贡献。除了任命是有时间限制的十分高级的管理人员之外，要解雇其他的工作人员是非常困难的，其原因在于目前有关司法、合同安排和业绩管理等制度的缺陷。这些问题表明，不能分散改革这些制度，而必须同时对它们进行审议。

开发计划署已经作出了一项规定：如果发现一名工作人员表现不好，那么可以调整其职务，但是如果该工作人员第二次评估还是不能令人满意，就向其发放补助，以便在开发计划署以外寻找工作。

货币基金会的业绩管理制度包括了三个明确规定的阶段：

- 第一阶段：规定要求和监测业绩；
- 第二阶段：记录和讨论业绩方面的问题；
- 第三阶段：确定和处理表现不良的后果。

如果在就业绩问题进行的一次或者多次讨论以后问题依然存在，那么就到了第三阶段。这时有关工作人员的业绩可评为“四级”或者“不能令人满意”，在这种情况下该名工作人员将被停职察看至少 6 个月。实际上，任何时候都可以以业绩不能令人满意为由对有关工作人员进行停职察看(书面通知需要改进的具体领域)。如果察看无效，将终止对于该名工作人员的聘用。他/她有权获得至少 30 天的通知，同时向其提供机密的解职辅导。“三级”(“需要改进”)意味着有关工作人员在其工作的一个或者两个重要领域中没有达到要求，希望他们能够做出具体改进，同时将对这些工作人员进行严密监测。在连续两年中最多只能有两次“三级”，在五年期中最多只能有两次“三级”。无论是哪一种情况，在最后一次“三级”的第二年必须将有关工作人员评为“二级”或者“四级”。

<sup>17</sup> ICSC/57/R. 2/Add. 2, 第 32 段。

**基准 8**

业绩管理制度确认和处理工作人员的发展需要问题。这些制度还确认和处理长期的表现不良问题。

36. 最后，应当更加明确地将业绩管理制度纳入成果管理制，这样就能真正地查明工作人员的能力和缺点，评估他们为组织的工作方案所做出的实际贡献，并且为有关培训和职业发展的决定提供指导。

### 三、奖励业绩

37. 人们常说，联合国组织的主要财富是其工作人员，应当通过继续执行诺布尔梅尔原则和弗莱明原则来维持和加强国际公务员制度。但是，人们同样经常地指出，联合国系统的各组织在所有就业市场上可能已不再具有竞争力。检查专员对这两种说法都表示同意，并认为，要使联合国各组织稍稍恢复竞争力，就应当酌情考虑采用能够将薪酬和业绩联系起来的体制来补充、而不是取代诺布尔梅尔原则和弗莱明原则。

38. 目前在各国家和国际公共行政部门中的薪酬制度很少鼓励或奖励优异的业绩。尽管职业进展承认工作人员可以依据其长年的优良业绩来逐渐扩大其执掌的职责范围，但是在整个事业过程中晋升的机会不多。可以采用特定的奖励办法来表彰在某一阶段内发现的优异成就。近年来，一些国家的政府机关采用了按业绩计薪制度，取得了不同程度的成功，这一制度所依据的理念是，薪酬制度应当从仅仅向雇员支付工资的做法上加以发展，成为宣传和奖励理想的价值观念、行为与成就的制度。

39. 在将这种设想运用到联合国各组织的问题上过去几年里进行了一些辩论，但至今尚无结论；而很多人认为联合国组织的共同薪酬制度过于依据资历，而不顾就业市场和业绩的实际情况。国际公务员制度委员会早在1994年就开展了按业绩计薪制度的工作，确定了业绩评定和管理工作的原则与准则，以及确认不同业绩水平的原则与准则，其中包括采用量才计薪方式。委员会依然认为，当前的薪酬制度没有适当地认识到业绩贡献和业务能力，委员会的框架强调指出，在业绩管理和薪酬之间应当存在联系，但同时框架又指出，薪资方面的奖励不应当取代总的具竞争力的薪酬。因此，委员会决定优先审查联合国的工资和福利制度。

40. 在这项审查中，委员会并考虑建立加宽段幅制度。这一制度将目前的职等分组归纳成较宽的工资段幅。段幅内最低和最高工资之间一般没有薪级差额，而工作人员根据其业绩情况在段幅内提升。国际公务员制度委员会指出，加宽段幅方式能提供职业发展，并能使各组织得以更密切地按照方案的需要来设置职位并安排工作人员。因此，2004年，委员会在三个联合国组织，即国际农业发展基金会、联合

国艾滋病病毒/艾滋病联合方案(艾滋病方案)和世界粮食方案内开展了一项有关加宽段幅/按业绩计薪制度问题的试点研究。<sup>18</sup> 检查专员曾与国际公务员制度委员会主席和其他官员、与秘书处官员和联合国各组织的工作人员代表、以及联合国共同制度以外的各组织——尤其是货币基金组织、经合组织、世界银行和世界贸易组织的工作人员代表就这一问题进行了广泛讨论。

41. 根据这些讨论,并根据已经实施加宽段幅计划的组织所遇到的问题,调查专员认为,在制定和实施这些计划过程中应当十分审慎。如同本报告第二部分所述,首先必须采取一些关键性措施,其中包括所有按业绩计薪制度应共同采取的下列措施,以及对有意义而可靠的业绩管理制度之成功、及对权力下放和问责制都具有关键意义的各项步骤。因此,各专员欢迎国际公务员制度委员会在这一方面采取“审慎而按部就班的方式”,<sup>19</sup> 并期待着评价委员会正在进行的该项试点研究得出结果。

42. 在制定新的按业绩计薪制度时,必须考虑到,多数联合国组织在其工作人员的规则和条例中已经设有一项按业绩计薪机制,其形式是职等内部的按级加薪,而如果能正确采用这一机制,便至少能够部分地解决当前提供薪酬方式中的一些问题。但是,多年来,这一机制很少被认真采用。尽管国际公务员制度委员会注意到,在其调查中,所有组织都报告说,每年的按级加薪是以工作人员的业绩是否满意为基础的,但是多数组织的官员都告诉调查专员,这一加薪实际上是半自动的。而且,委员会的数字表明,扣发每年加薪的情况极少(这种情况只限于全部工作人员的 0.5% 至 2%之间)。<sup>20</sup>

43. 一些组织(其中包括教科文组织、工发组织和卫生组织)现在正在采取步骤,以便保证职等内按级加薪确实是根据令人满意的业绩、而不是作为常规做法来提供的。卫生组织并指出,该组织准备履行其工作人员细则第 555 条,向“超越按常情要求一般合格的工作人员达到的标准、因而业绩特别优秀的工作人员”提供职等内一级、并在例外情况下提供两级额外加薪。经合发组织也提供绩优按级加薪,

---

<sup>18</sup> 公务员制度委员会, Pay and Benefits Review, 可在委员会的网站 <http://icsc.un.org/projects> 上查阅。

<sup>19</sup> “Framework for human resources management: review of the pay and benefits system: pay for performance and broadbanding/pilot study” (ICSC/57/R.2, 第 7 段)。

<sup>20</sup> 见上文脚注 3。

该组织秘书处指出，在 2300 名工作人员中，该组织平均只对 60 名雇员提供了这种加薪。这一机制没有受到管理人员或工作人员的批评，该组织认为，这一机制是确认优秀业绩的十分有效的方法。

44. 在确定按业绩计薪制度，包括加宽段幅对联合国是否适用的问题上，首先估量一下联合国各组织作为雇主的吸引力是有益的。国际公务员制度委员会根据当时所掌握的统计和传闻资料，得出结论，十年以前“虽然所提出的数据表明征聘某些职等工作人员时，在一些职业和国籍中遇到了各种困难，但这并没有令人信服地表明这些问题是普遍或尖锐的”。<sup>21</sup> 此后情况当然有所变化，常务副秘书长最近提醒国际公务员制度委员会，联合国各组织在国际人力市场上已不再具有竞争力。<sup>22</sup>

45. 但是，这种有吸引力或缺乏吸引力的情况还是很难衡量。对所通告的空缺员额而收到的申请数并不是一个很能说明问题的指标，因为许多申请人并不属于可以认真考虑的候选人。<sup>23</sup> 征聘方面的困难可以从不得不几次重复通告的空缺次数上得到更准确的衡量。关于竞争力的其他指标可以包括留用比率、关于除退休以外的其他离职起因的统计数字，以及关键性技能的短缺情况。尽管有些组织开始通过离职面谈和其他方式对离职起因收集资料，但这项工作进行得并不系统，因此联合国系统行政首长协调委员会(行政首长理事会)秘书处汇集并编撰全面的统计数字会具有切实意义，例如可以在其半年工作人员情况统计出版物中提出这些统计数字。

---

<sup>21</sup> 《大会正式记录，第四十九届会议，补编第 30 号》，A/49/30 号文件，第 160 段。

<sup>22</sup> “第五十七届会议的工作报告” (ICSC/57/R. 13)。

<sup>23</sup> 内部监督事务厅发表的报告(A/57/726)表明，自银河系统启动后的六个月里，“空缺申请数量大约是前一年同期的两倍”。申请人的这种一下子大量增加很可能是由于这些空缺在万维网上公布的结果，而不是联合国作为雇主的吸引力突然增加。

## 按业绩计薪制度的关键性成功因素是什么？

### A. 公正性和统一性

46. 按业绩计薪制度实施要取得成功，首要条件自然是要设置包含了上文第二章所述的所有特性的坚实的业绩管理体系，以及可靠的问责制(见第二部分)。同样重要的是，有关业绩审评的“游戏规则”及其后果必须在工作人员任职时一开始便明确说明。然后，必须确立各项标准，以便保证在某一机构内的所有单位之间有统一的标准，同时还有必要建立一个被认定为公正的独立机构来核实奖励分配的公正性。

作为其人力资源管理框架的一部分，工发组织于 2003 年 1 月实行了一个业绩确认和奖励制度，旨在确认并鼓励持久的优秀业绩。可以向业绩审查委员会提出业绩奖励(薪金或非薪金方面的)以及依功绩晋升的建议，委员会则由总干事经与工作人员代表大会协商后组成。业绩奖励数额为不计入养恤金的一笔偿付款项，相当于单身薪率两级提薪的年净额；根据既定的标准奖励值得表彰的工作人员的个人贡献。总干事并以年终奖的形式向综合方案的部门领导颁发业绩奖励。<sup>24</sup>

47. 有必要明确说明判断工作人员的业绩所采用的标准，以便减少主管人员在颁发诸如业绩奖金等奖励方面作出武断决定的风险。关于国家行政机构内现行的按业绩计薪制度问题的研究强调指出，这种奖励做法必须始终如一、并被大家认为是始终如一的，这一点十分重要。在所审查的一些情况下，由于工作人员认为，在整个机构业绩的评定及随评定所作的加薪方面，因为各个办事处的所在位置不同而没有采用统一的标准，从而造成了问题。<sup>25</sup>

<sup>24</sup> 总干事的行政指示第 16 号(2003 年 1 月 1 日)，情况通报 UNIDO/ADM/HRM/ INF. 22 (2003 年 5 月 13 日)。

<sup>25</sup> 美国总审计局，“Results-oriented cultures: Insights for U.S. agencies from other countries’ performance management initiatives”，GAO-02-862 (2002 年 8 月)，第 19 页。

**基准一**

必须设置坚定的业绩管理和责任归咎体系，使工作人员看到按业绩计薪制度是可靠的，奖励是公正而始终如一的。

**B. 融合组织业绩成果**

48. 各方广泛认为，业绩成果越容易衡量，业绩奖励就越容易实施。因此，在有赚取收入活动(例如出售出版物或收取费用的仲裁工作)的组织中，可以根据所赚取的收入来颁发奖金。但是，对于许多其他活动，每一位工作人员对总的组织业绩所作的贡献如何就较难评估，而如上文第二章所述那样，联合国各组织内的许多业绩管理体制没有将两者明确联系起来。

49. 在这种情况下，高级管理人员的个人对实现组织目标所作贡献情况较容易评估(D-2级以上)。应当指出，一项研究发现，采用加宽段幅方式的所有公司中有整整一半公司的加宽段幅办法仅涉及这一机制下所有工作人员的10%。<sup>26</sup>

一个高级人员留用和薪酬问题咨询委员会于1998年向加拿大政府建议，副部长和高级管理人员的薪酬应当有别于其他雇员，以便确认其与他人迥异的责任，并奖励具体目标的实现。该委员会建议，对于十分令人满意的业绩，除了偿付该职位本身的薪金(即固定部分)之外，同时还偿付一笔薪金中的可变部分，称为“风险薪金”按个人和公司目标的实现情况偿付。这项建议获得了接受，该国为副部长和高级经理设置了一项业绩管理方案。随着现有承诺项目的实现，各位副部长现在一般以每年5%的进度取得薪金的递升，从而可在大约三年的时间里达到职位薪金(即最大数额)。“风险薪金”则一整笔偿付，每年颁发一次，数额依关键承诺项目的实现情况确定。<sup>27</sup>

<sup>26</sup> 见 United States Office of Personnel Management, “Alternative pay progression strategies: broadbanding application”, Performance Management Practitioner Series (1996年4月)。

<sup>27</sup> OECD Public Management Service, “Governing for performance in the public sector, performance management program in the Canadian Federal Public Service”, PUMA/HRM (2002) 12 (2002年2月)。

## 基准二

业绩奖励计划强调全组织的成果，而不仅仅是个人的业绩。

### C. 业绩评估和薪金提升之间的联系

50. 实施按业绩计薪制度的目的本身自然就是要在薪酬制度中恢复这种联系，而目前人们认为这一制度主要是以工龄为基础，而基本薪金的提升完全有赖于在某一薪金级别上工作的时间。以工龄确定薪金提升水平的制度在有重复性和常规性工作的、很难区分业绩水平的组织里运作有效，但是这种制度对于希望强调业绩重要性的组织似乎已经不再适用。

51. 但是，设计出保证这种联系的机制可能会特别困难。按业绩计薪制度下颁发的加薪和/或奖金对于工作人员而言要合乎情理、并与其所作贡献相称是十分重要的。正如上文指出的，在世界银行，全面业绩评估按个人制定的标准来衡量业绩，而薪金审查工作则衡量工作人员与其他人员相比之下的业绩情况。评估得分较高的工作人员，其薪金审查评定一般也较高，反过来也是一样。但是，在一些情况下，全面业绩评估成绩较好的人员在工资审查中或许得不到最高的评定，这种情况可能会使工作人员不满。如果全面业绩评估所评定的等级高于工资审查过程中所能提供的评定水平，而这一水平受到封闭的预算规划的限制，那么就会出现这个问题。

## 基准三

业绩评估和薪水提升之间应当有明确的联系。

### D. 财政方面的考虑

52. 1994年，国际公务员制度委员会建议，希望采用业绩奖励方式的各组织应当将奖励范围局限于其业绩定为真正杰出的工作人员，人数不应超过该组织工作人员总数的5%。<sup>28</sup> 1997年，委员会对这一问题进行了深入的审查，并对其建议作了

<sup>28</sup> 见上文脚注3。

修改，修改后的内容大致是“工作成绩奖励和奖金的人数不应超过工作人员的 30%”。委员会认为，这样“所设范围应当足够广泛，以使大多数工作人员对得奖抱有切实期盼”。<sup>29</sup> 这是一项重要的考虑，必须与预算方面的现实情况作一权衡。

世界贸易组织在一份题为《将薪酬和业绩联系起来》的行政备忘录中对按业绩计薪制度有所阐述。半自动性的年度按级加薪于 2002 年 1 月被业绩奖励所取代，但是为了使主管人员和工作人员熟悉新的业绩审评成绩，以 2003 年的业绩审评报告为基础将业绩和薪金直接联系的工作，推迟到 2004 年 1 月才开始。这一体制的目标包括下列内容：

- 认识工作人员的贡献；
- 依照工作人员的业绩和成就向其提供奖励；
- 提高工作人员的积极性；
- 提高总的产量；
- 为职业发展提供机会(配合有关晋升、流动性和培训方面的人力资源政策)。

这一体制有两种奖励：计入养恤金的薪金提升和不计入养恤金的一笔性偿付奖金。“与业绩相关的奖励总计不应超过净薪金预算总数的 2%……”（工作人员条例第 6.4 条）；奖励不同于工作人员条例第 6.2 条中所规定的薪金表。全秘书处内可用于奖金奖励的款项总数是根据可用于业绩奖励的全部经费扣除计入养恤金的工资提升开支额之后确定的。资格、奖励颁发过程的后勤行政、一笔偿付的奖金数额的确定，以及特定条款也在该项文件中作了阐述。

由于 2004 年是这项工作开展的第一年，对于业绩奖励体制在实现其目标方面得出结论显然为时过早。<sup>30</sup>

53. 国际公务员制度委员会现在已经制定出了关于最终在联合国系统内实施按业绩计薪制度，并达到不影响总开支目标的一些提案。尤其是，该委员会注意到，

<sup>29</sup> A/52/30, 第 219 段。

<sup>30</sup> 世贸组织第 949 号行政备忘录，OFFICE(03)/90。

取消职级例常加薪需要以加宽段幅的结构来取代目前的职级结构，这样做，会余下一些薪金数额，可用于按业绩计薪制度而偿付的工资。<sup>31</sup> 但是，联合国多数组织内目前的预算程序现实以及封闭式的预算方案意味着可能无法为所有杰出的工作人员增加薪金。世界银行的经验提出一个根本问题，就是可以用于奖励和表彰制度的差额数是否足以反映管理人员对其工作人员所作的评价情况。在工作人员中间造成不现实的期盼，而最终又导致失望，可能有害于积极性和业绩。同样，不同评估阶段内所颁发的奖励数额由于经费方面的紧缺而并非由于业绩上的不稳定进而发生波动，也可以引起不满。

54. 许多人担心，任何与业绩相关的奖励都可能很快成为一种自动的特权，而级内加薪中已经发生了这一情况。采用加宽段幅之后，这种情况会导致所有工作人员在一定限度的年份内都处于某一段幅的顶端，而一些会员国已经对实施这种体制可能引起的财政问题表示关注。许多人并指出，按年份提升薪金的战略使各组织能够更加确定其预计开支。因此，在所有按业绩计薪制度中，必须随时铭记开支问题，而确定认定的经费来源对其成功是必不可少的。例如，管理人员必须认识到，提升工作人员基本薪金数额以及养恤金数额的绩优职级加薪将会持续地增加组织的开支，这与一笔偿付的现金奖励不同。

55. 检查专员认为，只有通过坚定的创新甚至是大胆的方式使经费得以保证，才能在联合国各组织内采用按业绩计薪制度。可以探讨一些模式，然后单独地或组合地采用这些模式。其中一种选择可以是对于在相关的财政阶段末所保留的任何拨款余额处置方式的那些财政条例作出修改，然后提交给会员国。作为一种提高效率又鼓励优秀业绩的方式，会员国也许可以更改条例，并同意将两年期末所结余的余额一部分，例如 50%，提供给有关组织，作为与业绩相关的薪酬提升的经费来源，但必须得到会员国核准，方案预算的实施确实令其十分满意。

56. 另一项选择涉及到对财政条例的更为重大的修改，并使行政主管在使用会员国对两年期内提供的总的经费方面有更大的灵活性。据此，行政主管可以自由地使用拨用于员额方面的款项中预先确定一部分数额作为按业绩计薪制度的经费。这将真正符合纯粹的成果管理制方式，并能避免会员国武断地确定空缺率而以此限制预算的增加。但是，这将要求由行政主管以组织主要行政官员身份所作的管理决定

---

<sup>31</sup> 见关于第五十六届会议工作的报告 (ICSC/57/R. 11)。

不能凭空地作出，而是必须依照明确规定和阐述的政策、条例和规则作出，同时这些决定必须受到其立法机关在监督机构的帮助下仔细的监督。

57. 也可以通过不良业绩作出制裁而为按业绩计薪制度提供经费，但这只能提供部分经费。上文指出，级内加薪只能真正按令人满意的业绩来提供。据此，业绩优秀的工作人员可以以诸如“加速职等提升”的形式获得经济上的鼓励，同时业绩较差的工作人员至少可以受到“职等冻结”。

#### 基准四

经费应当得到保证，按业绩计薪制度在财政上应当是行得通的。

#### E. 积极性方面的影响

58. 检查专员认为，一般地说，特别是就着重效果的组织而言，积极性是关键的管理问题。正如上文所述，造成对目前薪酬制度不满的一个起因肯定是目前对业绩的好坏不加区分。处理这一问题是联合国各组织今天在管理方面的最大挑战之一，而许多人将希望寄托在制订按业绩计薪制度之上。

59. 但是，经合组织对于在各国行政机构内实施这种制度的研究表明，对于这种制度的期望并非总是得到满足，而这种制度对于积极性的影响常常是有限的。经合组织在对五个国家的公共行政机构内所实施的按业绩计薪制度进行了审查，审查中分析了按业绩计薪制度在多大程度上符合公共部门管理人员的价值观念和偏好的工作特点。审查并分析了所偿付的奖金是否注意鼓励管理人员作出更大的努力。经发组织注意到，由于国家公共管理机构的工作人员受到多种因素的鼓动(其中尤其包括工作的性质和事业的前景)，在力图改进公共部门的业绩上而一味注重将业绩与薪金联系起来是错误的。<sup>32</sup>

60. 同样，伦敦经济学院所作关于按业绩计薪制度的调查表明，对于取得超出平均业绩薪酬的工作人员，有证据表明这一制度显然起到了鼓励效应，但是，由于在公正衡量和评定业绩方面存在的困难，这种效应可能又被广泛的打消积极性效应

<sup>32</sup> “Performance pay schemes for public sector managers: an evaluation of the impacts”, Public Management Occasional Papers (OECD, 1997)。

所抵消。<sup>33</sup> 另有一项按业绩计薪制度方案对高级经理偿付相当于基本工资 10%的奖金，对这项方案的审查表明，这一方案造成了一种不和睦和不健康的竞争感，并损害了该组织的团队文化和知识交流。<sup>34</sup> 观察者并指出，加宽段幅尤其会在某类工作人员中造成不满和打消积极性，因为在这种制度下，晋升不象职级较窄的制度那样频繁，因为工作人员可以晋升的职等减少了。

61. 另有一些研究报告表明，各国的行政机构发现，吸引、管理和保持出成果和高效率的工作人员，“已不再只是钱的问题了”；行政机构必须沿较宽广的“战略奖励”思路来考虑，使高技能的工作人员能够从事并专心致志地实现战略目标并作出成果。这些奖励包括报酬和福利，同时也包括事业发展和学习机会，以及涉及到工作环境的问题，其中包括组织机构的工作气氛和工作/生活的平衡。<sup>35</sup> 经发组织现已委托对于按业绩计薪制度进行一项广泛的审查。

62. 调查专员认为，这些有关工作人员积极性的问题也同样适用于联合国系统的特定情况。他们注意到，与之所交谈的所有官员都一致认为，金钱方面的因素在促使联合国各组织工作人员创造良好业绩中并不是唯一的、甚至不是主要的促动因素。相反，交谈中提到了人道主义原则和职业道德因素，加上精神鼓励(例如绩优证书、个别和公开表彰、奖章，等等)以及通过各项奖励来明确表彰良好的业绩。同时，尽管联合国系统无法与某些私人公司的薪酬制度相竞争，各位官员一致认为，联合国系统的工作条件应当保持足够的吸引力，以便吸引高质量的工作人员。

63. 一般说来，各组织必须认真地评估其对按业绩计薪制度是否已有准备，为此首先要分析促动其工作人员作出良好业绩的因素。在联合国系统内，除了开发计划署。(在某些程度上也除了联合国秘书处)以外，试图衡量其工作人员对于成果管理制和人力资源管理的意见和观点的组织为数不多，试图确定影响业绩的关键性促动因素的组织也为数不多。正如本报告概述中所指出的，检查专员审议了对全系统

---

<sup>33</sup> D. Marsden, S. Frech 和 K. Kubo, Centre for Economic Performance, “Does performance pay demotivate, and does it matter” (伦敦经济学和政治科学学院, 2001 年)。

<sup>34</sup> 见上文脚注 25。

<sup>35</sup> United States Office of Personnel Management, “Strategic rewards”, Workforce Performance Newsletter (2000 年秋)。

工作人员进行调查的可能性，并且向所有参加本项研究的组织分发了一份供讨论的初步草案，以便填补这一重要的信息空缺。但是，由于时间短促，决定在本阶段暂时不开展调查。不过，参加研究的各组织秘书处或许可以编制这项问题单，按照诸如承诺、进程和技能方面的一些陈述，来确定其是否对按业绩计薪制度已有了准备。这项工作显然会引起一些开支问题，因为许多组织并没有内部的专业技能来编制并分析这样一份内容广泛的调查单，而不得不使用外聘顾问。但几个组织可以共享资源，以开展这项调查。

1999 年以来，开发计划署每年均开展一项《全球工作人员调查》。这项调查含有 100 多个问题，涉及的问题包括从主管人员方面得到的表扬、工作的满意程度、当家作主的程度、工作目标的明确沟通。这些问题与成果管理制十分相关，而尤其关系到业绩管理。参加调查的工作人员比例之高(2002 年达 80%)表明工作人员对这项活动的重视，而对其工作总体感到满意的百分比(2002 年为 79%)以及对开发计划署的工作感到自豪的百分比(89%)是工作人员对该组织承诺的重要指标。

#### 基准五

奖励制度须表现出明显的促动作用。

#### F. 可接受性

64. 为了使按业绩计薪制度能在联合国各组织内树立其信誉，必须请所有相关的各方参与，并提供广泛的培训。研究表明，在制定注重效果的业绩管理制度中，积极地吸收所有有关方面(例如工作人员协会)参与有助于加强工作人员对这一制度公开性的信心和信赖，同时提高大家对组织的目标和宗旨的理解及当家作主精神。研究并特别表明，加宽段幅制度在工作人员与管理层之间已存在着高度信任与理解的组织内最为成功。现已确认下列几点是新的制度能得到接受的重要步骤：在竞争

的早期阶段广泛与行为者协商；从工作人员直接取得反馈意见；接纳雇员工会或协会的参与。<sup>36</sup>

65. 依据检查专员在询问工作人员代表时所得到的答复，再次证明对工作人员展开调查可以就“是否存在着足够的信任、是否能够保证使工作人员接纳”这些问题向联合国各组织提供重要资料。例如，在监督厅 2004 年委托的《联合国组织廉正情况调查》的结果中，工作人员对于高级领导，尤其是高级领导如何将其价值观和职业道德置于个人利益、愿望或原有关系之上的情况所表示的意见表明，信任的程度不高，这一点需要正视。

#### 基准六

按业绩计薪制度必须得到广泛接受才能有效。

---

<sup>36</sup> 尤见美国总审计局，“Results-oriented cultures, creating a clear linkage between individual performance and organizational success”，GAO-03-488 (2003 年 3 月)，和 United States Office of Personnel Management, “Alternative pay progression strategies: broadbanding applications”，Performance Management Practitioner Series (1996 年 4 月)。

#### 四、合同安排

66. 国际公务员制度委员会框架中对于合同安排阐述的第一项指导原则是，合同安排应当灵活，以便能够响应组织的需要。对合同的确定和使用方式已在每一组织的工作人员条例和规则中作了规定以满足各自的特别需要，而共同制度中的各组织已经强调，在制订一项各组织的共同合同框架方面继续保持灵活性是很有必要的。近年来，许多组织对于合同安排自行开展了审查。

67. 这些审查常常是与薪金和福利审查同时进行的，因为显然，由于不同工作人员的聘用合同各异，其整套薪酬安排也会不同。实际上，本委员会及联合国大会已一再强调了合同安排与薪金和福利审查之间所存在的联系。<sup>37</sup> 委员会的《人力资源管理框架》对合同安排还另外提出了两项联系，规定了聘用和留用(因为合同安排是提供吸引工作人员所需要的就业条件之手段)以及职业管理。

68. 但是，该项《框架》没有将合同安排与业绩管理作直接联系。同样，尽管各组织在其合同改革中经常强调有必要提供更多的就业稳定性以便吸引和保留有才干的申请人，并使合同标准化，以便减轻行政方面的负担，但对于合同安排对业绩造成的影响所作的强调不够。

69. 工作人员的事实上是赋权和业绩方面有效人力资源战略中一项根本内容。合同安排应当与所承担的职能密切吻合、易于管理、应当是公正和透明的。同时，最近的试验以及联合国行政法庭的判例表明，如果没有有效的业绩管理体制，没有训练有素的管理人员，那么向工作人员提供合同的种类本身不会产生任何变化。因此，尽管合同安排问题长期以来一直主要与薪酬和节省开支问题连在一起，但现在这一问题应当被看作是业绩管理体制的一个组成内容。

---

<sup>37</sup> 尤见 2002 年 12 月 20 日大会第 57/285 号决议，第一部分，A 节，第 4 段。

## 合同安排支持有效的成果管理制需要哪些条件？

### A. 战略上的一致性

70. 工作人员是一个关键性媒介，各组织可以通过这一媒介来开展其业务和活动。因此，人力资源规划必须是成果预算工作的中心内容，而不是边缘内容。有了连贯的人力资源规划，各组织便能更好地保证其战略目标的实现，并有效地处理聘用工作的关键问题，其中包括合同问题。这种一致性也将保证每一组织的特定需求能反映在向其工作人员所提供的合同种类之中。

71. 检查专员所会面的许多官员强调指出，目前“核心”与“非核心”员额的区分，无论是明显的还是意会的，均应在方案优先事项以及经费来源不断变化的前提下加以质疑。世界粮食方案的外聘审计在最近一项对该方案人力资源战略的审查中指出，人力资源管理需要灵活性并要采取战略方式，这一点在方案近年的收入和活动性质所发生的变化中有了着重反映。经费来源情况的新的现实是，有些组织已不再有可保障的经费来轻易地支持一批核心工作人员建立自己的事业并得到长期的事业发展，而以前分摊会费提供的资金就可以做到这一点。<sup>38</sup> 工作人员代表就曾对检查专员表示过关注，因为经费越来越多地拨用到短期的目标和项目上，使工作人员在日益缺少保障的情况下工作，即使在认定其职责为长期战略的组成部分情况下还是如此。

72. 按合同种类列具的各组织工作人员分布情况的数据反映出这种演变。行政首长理事会的工作人员统计数字按聘用种类提供了对任期一年以上(终身的或定期的)所有联合国组织工作人员的详细情况。<sup>39</sup> 截止 2000 年 12 月 31 日，在总部或其他长期固定的办事处任职的所有此类工作人员中 45.8%持有不受时限的合同，而 54.2%有定期合同。截止 2002 年 12 月 31 日，这些数字分别变为 36%和 64%，表明获得定期聘用的工作人员比例大幅度增长。行政首长理事会的文件并不提供按短期或临时合同受聘的工作人员资料。不过，各组织单独提供的统计数字表明，其中有些组织近年来大幅度增加了短期或临时合同工作人员的聘用，因为这些组织力图加强使用人力资源方面的灵活性，以便应对不断变化的优先任务。

<sup>38</sup> WFP/EB.3/2002/5-B/1。

<sup>39</sup> CEB/2002/HLCM/3。

73. 例如，1998年，世界粮食方案在世界各地的工作人员中只有5%的人员是按服务合同聘用的，与此相比，2003年底这些数字达到了55%。在卫生组织，截止1999年12月31日，36.7%的工作人员系按短期合同受聘的，而截止2003年12月31日，该组织所聘用的工作人员中有49%得到的是临时任用。<sup>40</sup> 在联合国粮食及农业组织(粮农组织)，2003年间，向短期的工作人员和非工作人员人力资源共发了11,433份合同(即每个月发出952份)，相比之下，在1999年1月1日至5月30日期间，仅发了1,210份此类合同(平均每月242份)。粮农组织指出，增加利用此类资源“使本组织能迅速适应不断变化的要求”。<sup>41</sup> 虽然各组织已经通过改变其利用人力资源的条件对其预算机构和方案优先项目的变化作出了反应，但是它们必须发展预估此类变化及其对人力资源需求影响的能力，以便对此作出适当的计划。

卫生组织秘书处在最近一份有关人力资源管理问题的文件中指出：“与两年预算周期的融合会得到保障，因为人力资源规划将作为本组织战略和业务规划的一部分内容来实施。这将能使本组织的人力资源随着时间的推移可通过对未来工作人员的需求所作的系统评估而适应方案的需求，无论这些资源适用于短期、中期或长期的聘任和职务，都能做到这一点。”<sup>42</sup> 卫生组织秘书处并指出，方案预算周期的战略和运作规划阶段对以最佳方式开展人力资源规划提供了机会。在这项工作结束之时，人力资源的预估将能够在可能的四年阶段里确定广泛的工作人员方面优先事项。而补充四年规划的，还有一项以更加明确的目标以及预计可得的经费情况为依据的详尽的两年计划。<sup>43</sup>

74. 尽管许多组织在过去几年里发展了人力资源规划机制，但并非所有组织都已经将这项规划系统地纳入广泛的组织规划和预算工作中。融合还意味着人力资源规划工作必须不仅两年一度或一年一度地进行，而且也必须按中期和长期阶段进行，这便要求不断地根据某组织本身的方案优先需求来审查其职等和员额结构。这项工

<sup>40</sup> 人力资源：年度报告，A/53/23和A/57/26。

<sup>41</sup> “Statistics on human resources”，FC107/17 and “Statistics of personnel services”，FC93/15。

<sup>42</sup> 见上文脚注4。

<sup>43</sup> EB113/18。

作并要求各组织能掌握其当前工作人员中的主要技能和特点情况清单，而目前很少组织握有这种清单。

75. 在确定了人力资源方面的需求之后，各组织秘书处便可确定员额结构，并由此来组织安排人力资源，从而以最佳效果和最高效率来完成各项方案。要充分实施成果管理制，联合国各组织的领导机构就需要赋予行政主管在预算方面有更大的灵活性，而会员国应当根据所开展的工作、而不是光凭员额配置表来核准指示性员额结构。<sup>44</sup>

联合国大会在通过联合国组织 2004-2005 年方案预算时决定批准秘书长在两年期方案预算期间“开始试行根据需要调动员额，以满足本组织在完成法定方案和工作方面不断变化的需要”。这项试验“应以整个组织调动不超过 50 个员额为限”。

#### 基准一

人力资源与组织的战略目标应一致。

### B. 国际公共组织的特定需要

76. 国际公务员制度委员会框架认识到，当前存在着两种不同的公务员类别：一种是在国际公务员制度中有自己终身事业的工作人员，一种是没有自己事业的工作人员，并认识到两者在完成组织任务方面都发挥必要的作用。联合国各组织正力图在不同的任用类别之间寻求最佳平衡，使组织能够最好地完成任务，并达到目标。多数组织如同国际公务员制度委员会一样认为，必须依赖各种合同安排的组合，一方面提供定期或持续性合同、另一方面也提供短期合同。困难就在于要在两者之间达到适当的平衡，以便保证工作业绩，并适应经费的现实，同时既能保持竞争力，又能继续成为对社会负责的雇主。

---

<sup>44</sup> 大会第 58/270 号决议第 14 段。

77. 在寻找上述平衡中，评估任期对联合国各组织作为雇主的吸引力方面起着何种重要性的问题是尤其重要的。工作人员的就业保障长期以来一直被认为是联合国系统各组织吸引和保持最佳候选人的最有效手段之一，许多组织仍然认为这是公共部门实体所能提供的整套薪酬中一项必不可少的内容。国际电联指出，在相关的劳工市场里缺乏竞争力是“向工作人员提供更多机会使其取得永久合同的主要理由”。<sup>45</sup> 但是，在变化中的劳工环境里，工作的保障在联合国各组织的竞争力方面是否继续产生影响尚无法确定，而能够证实就业保障的实际意义和可行性情况的资料很少。对联合国各组织新近聘用的工作人员展开调查来确定长期任用的机会在工作人员考虑事业选择时所占的比重，将会很有助益。

78. 由于缺少这种资料，相关的证据仍然是零星的和互相对立的。有些研究表明，在年轻的就业者多年来似乎强调流动和薪酬方面的吸引因素之后，当前新近进入就业市场的人员偏向于工作的稳定性。经合组织对各国行政机构情况的研究表明，大型公共组织在一定程度上能够保障的工作稳定性对就业人员选择职位可以是一项很大的吸引因素。但是，也有研究指出，终身任用制从组织观点看可能会造成一些问题，因为这些组织可能需要对结构或其他方面进行改革，或者因为工作人员的业绩可能不尽人意。各项研究的结论是，尽管终身任期可能不再是规范的做法，但相对的工作稳定性仍然是公共部门今后的一项重要优点。<sup>46</sup>

79. 欧洲安全和合作组织(欧安组织)和国际原子能机构(原子能机构)等组织长期以来一直有不提供终身聘用的政策，但同样也无法从其经验得出结论。原子能机构向所有专业工作人员提供定期任用，最初提供为期三年的聘用。此后，可以延续两年。聘用的一般任期为五年。这项政策的依据是有关尽量减少永久工作人员人数的规定。但是，这在吸引业绩优良的人员方面会造成困难，因为较低的就业条件无法以稳定和有保障的聘用任期来补偿。此外，处于事业中途的具高技能申请人有时难以接受聘请，因为他们知道几年以后，在 50 岁左右，他们又需要另找雇主。同时还必须铭记人员经常更替对管理人员与合同所带来的开支。

---

<sup>45</sup> ICSC/57/R.3。

<sup>46</sup> “Public sector: an employer of choice-Report on the Competitive Public Employer Project” (经合组织，2002年)。

80. 而世界银行则指出，由于工作保障一般是公务员整体酬劳的一项重要内容，希望采用新的公共管理风格的合同安排的那些国家政府可能必须提供较高的基本工资来补偿工作稳定性的丧失。<sup>47</sup> 最后，经合组织强调指出，知识转让和保障机构的记忆传承是关系到任期长短的关键问题之一，尽管新的信息和通讯技术系统将在公共组织里广泛使用，这些系统无法取代人的记忆或经验。<sup>48</sup> 因此，知识管理也是在合同改革方面应当考虑的一个因素。

81. 各组织的一个重要愿望是需要有灵活性，以便使其专业/技术能力赶上最新的发展。一些组织发现，在长期的事业中，技术人员往往会成为官僚，从而使组织的总的技术知识能力退化。对这一问题所作的一种反应是限制任期的长度，原子能机构便是这样，该组织指出，其聘用任期方面的政策旨在使该高度技术科学性的组织得以维持其在技术方案方面处于最先进的地位。检察专员承认各组织及其保障其技术知识能力水平，但同时指出，其他一些高度科学性的组织则选择了不同的政策，而倾向于实施培训和学习方案，其中包括积极参加科学论坛，以此作为维持这种专业知识的最有效手段。只要工作人员能够向组织证实其技术能力具有时代的先进性，从而有理由继续受到聘用，便可将其时间和精力集中用于该组织规定任务核心内容的科学工作之上。

82. 如上文所述，在过去十年里，联合国各组织终生聘用的工作人员比例已大幅度下降，但是，将目前的薪酬制度转变为更注重增加短期合同吸引力的制度这一改变是否可取、这种改变对于组织的预算可能造成的影响、各组织秘书处的振兴、最新技术和才干的吸收、通过培训保证工作人员的持续“可就业性”、以及联合国合办职员养恤基金，等等，对这些问题的讨论尚未达成明确的结论。

83. 检查专员认为，使这些方面的讨论取得决定性的进展具有极端重要的意义，而联合国各组织现在就应当明确地认定能够最好地支持成果管理制的短期与长期合同之间应当实现的平衡，以及工作保障与报酬制度之间的平衡。专员们强调指出，所提供的合同中必须反映出人员职务的性质，其预期的长度，同时必须注意到短期工作人员和长期雇员对于报酬制度和工作保障的相对重视程度。

---

<sup>47</sup> “Administrative and civil service reform” 载<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservic>。

<sup>48</sup> 见上文脚注 46。

**基准二**

应当认识到国际公共组织的特定需求，并在有时限的与终身合同之间取得平衡，这样才有利于业绩。

**C. 聘用政策**

84. 尽管如同本报告概览中所述，本报告并不深入讨论录用人员这一复杂问题，因为问题已经在联合检查组过去的一些报告中作了详尽的阐述，但检查专员们谨强调指出一些要点，以便保证从一开始便确保基本条件，使各组织及其工作人员的关系通过业绩公开和平等地确定。专员们并谨表彰联合国系统一些组织近年来为此目的而改革其聘用政策所作的努力，其中包括劳工组织、联合国、开发计划署、教科文组织和卫生组织，同时提醒各方，仍然需要作出更多类似的努力。

85. 尤其是，检查专员谨提醒注意，各组织一方面必须同许多新的网基系统一样深入十分广泛的就业市场，另一方面必须加速和精简聘任过程，使之更能响应各组织变化中的需求，同时又必须在这两者之间实现平衡。因此，必须制定有效的筛选机制，以排除大量无法避免但不合格的候选人。

86. 同样，尽管专员们认识到一般性的职务说明得到广泛使用有利于缩短征聘过程，但是他们强调指出，职位空缺公告对于某一职务所需的能力、资格和技能种类必须足够明确。候选人从一开始就应当对于职位所涉的职能种类，而且对职位的任期长度及业务方面的可能期望有明确的概念。

87. 本报告第二部分讨论了在使用人力资源方面将权利交付管理人员的问题。为聘用和安排工作人员而赋予管理人员的更大的权力时必须明确的规定，同时必须设置关键性的保障措施，以便通过明确而可证实的标准，以及对每项标准所作的评定值来保证选人过程的公正性和透明度。必须向管理人员提供时下最先进的手段，以便在选人过程中帮助他们，而根据事先确定的标准对候选人的比较性评价所得出的结果必须受到中央机关适当记录和审查。

88. 联合国系统的多数组织如同其他大型公共组织一样，在规划其人力资源并确定其合同政策方面面临着更多的挑战，因为许多组织必须遵守领导机构对专业人

员所制定的性别和地域代表性的目标。必须在不影响选择候选人的首要考虑因素情况下来实现这些目标，而主要因素是根据《联合国宪章》第 101 条以求达效率、才干及忠诚之最高标准。这只能在向所有人提供均等机会、而集中注意业绩和成果的透明而公正的征聘过程中才能实现。

### 基准三

制订透明、有效和公正的征聘/安排制度以支持注重成果的合同政策。

#### D. 合同改革与业绩

89. 国际公务员制度委员会在其最近几次会议中讨论了合同安排问题，并决定设立一个统一的框架，以便减少不同合同种类的数量，使各种合同的说明标准化。但是，由于所面临的问题十分复杂，而决策者所掌握的资料有限，这方面的工作尚未最后完成。委员会发现，“各组织的合同种类太多，应减少”。委员会现在“要求其秘书处与各组织合作，为其第五十九届会议拟订以下三种示范合同：(a) 连续任用，(b) 定期任用，(c) 临时任用。每种合同再细分为几种，各有明显的特点。每种细分的合同应规定出服务条件的细节，例如，任职期限，调动规定，试用期的要求，转入其他合同种类的程序，整套报酬办法，社会保障和医疗保险的规定，以及延长和(或)终止合同的程序”。<sup>49</sup>

90. 如上文所述，联合国系统的许多组织已经展开，或正在展开其本身对于合同政策的审查。除了力求补偿在薪金方面缺少竞争力之外，已经规定或计划中的更改一般旨在实现：<sup>50</sup>

<sup>49</sup> A/58/30, paras. 103-105 段。

<sup>50</sup> 国际电联、难民署和卫生组织开展、劳工组织提议开展的合同安排改革情况在 ICSC/57/R.3 中有详尽阐述。

### **(a) 合理化及效率上的节省**

91. 联合国系统所有组织显然一致认为，合同安排需要简化。例如联合国秘书长指出，目前聘用的种类和条件繁多，这种情况“过于复杂和僵化，在行政上过于繁复”。<sup>51</sup>

92. 国际公务员制度委员会强调指出，简化各组织目前的合同安排，并减少行政负担是新的合同政策中一项关键特点。2000年，难民事务高级专员办事处(难民署)采用终身聘用制作为全球合同方面的手段，除了为已确定任期的职务所招聘的人员(例如借调人员和低层次专业人员)、以及按少于364天的定期聘任招聘的工作人员之外，所有新招聘的工作人员都可以得到终身聘用。当时，难民署强调指出，终身聘用制的行政管理比较简单，因为这种制度不需要费时的合同延长手续。世界粮食方案也于2000年对新的国际专业工作人员提供了终身聘用合同制。

93. 尽管最近出现了这些改革，检查专员还是发现，联合国系统内各组织在提供合同种类和数量方面的做法仍然是形形色色的。专员们认为，在成果管理制在联合国各组织有了根基之后，所提供的合同种类最终应当只简单地分为有时限的(包括短期和定期)和无时限的合同。尽管前一种合同不可能引起工作人员对于终身事业的期待，但还是应该有有效的业绩管理体制，以便形成机制，在此类工作人员中发现并雇用掌握着希望终身事业工作人员所具有的技能和能力的那些绩优人员。同样，无时限终身合同应当只向核心职能的工作人员提供，合同的续签应当明确地与经证实确实令人满意的业绩联系起来。检查专员认为，如果根据牢靠的业绩管理制度在合同的延续与实际业绩之间建立起联系，那么工作人员代表不愿放弃永久合同的那种担忧就可以减轻。

### **(b) 增加灵活性**

94. 由于各组织需要更具有多元的代表性，并需要使其管理人员能够将各自的工作人员的任期与业务需求及预算的现实相吻合，因此目前各组织当然也有动力来试图改革其合同政策。尤其是，有些组织就提出上述情况作为设立限期任用的理由。根据联合国工作人员细则第300号编设立的限期任用制在联合国的采用是作为“一种

---

<sup>51</sup> A/55/253, 第45段。

联合国的合同安排，使本组织能够在支付尽可能少的间接费用的情况下随时可为本组织的维持和平、建立和平、人道主义、技术合作和特别业务需要征聘非终身从业专业人员和一般事务人员”。<sup>52</sup> 开发计划署，及最近教科文组织和工发组织也采用了限期任用制。

### (c) 公正性

95. 对合同进行审查的另一个理由是各组织需要作为对社会负责的雇主行事，并树立对社会负责的形象，并正如多次强调指出的那样，尤其要在联合国秘书处和卫生组织内避免有些工作人员在地位和特权方面的过分差距。因此，秘书长注意到了“不大公平的情况，越来越多的定期合同工作人员虽然工作了很长时期，但当不获得续约时享受不到离职福利”。<sup>53</sup> 持短期合同的人员的业绩本来应当同样得到表彰和奖励，但现在却处于更加不利的地位。

教科文组织近年来开展了一项外地征聘工作人员情况审查，以便确定外地办事处对工作人员征聘的需求，并在必要时统一并修改有关工作人员的合同状况，其特别目的是要保证那些长期以来按特别服务协议受聘的人员能够转入带有社会福利的服务合同。据此，大约134名原按特别服务协议受聘的工作人员现在已获得了服务合同。<sup>54</sup>

在世界贸易组织，根据现行政策，短期合同也带有医疗和养恤金福利(但不包括扶养津贴或回籍假)。这样，这些人员在完成了四年连续的服务之后比较容易在经常预算内部巩固其地位，因为其就业状况的转换对于该组织几乎就没有开支方面的影响。

96. 联合国注意到在外地的联合国工作人员的一个很大不满是因为第 100 和 300 号编聘任的服务条件不同而造成的，因此已经开始放弃限期任用，现在已向新聘任的工作团工作人员提供第 100 号编任命，并将目前已工作四年的第 300 号编工作人员转为第 100 号编人员。秘书处指出，限期任用并未产生原来预想的简化行政工

<sup>52</sup> ICSC/43/R.15, 第2段。

<sup>53</sup> 见上文脚注 51。

<sup>54</sup> 166 EX/6, 第21段, 和32C/32, 第30段。

作的优势，同时却使这方面人员对按其他更优惠的合同安排聘任的人员产生不满情绪。此外，正当该组织需要训练有素的合格人员接过新工作团复杂的职务之时，限期任用却对工作团人员的聘用设置了人为的障碍(四年)。尽管大会尚未决定取消第 300 号编合同作为任用维持和平特派团工作人员的一种机制，但已经决定暂停第 300 号编下限期任用制的四年期限，并最终将于大会第五十九届会议上对这一问题作出决定。<sup>55</sup> 开发计划署并表示有意于 2004 年修正其合同政策，以便只维持两种任命(第 100 号编任命和服务合同)，从而避免在工作人员中存在着不同“阶层”的印象。

97. 同样对于公平问题，检查专员谨强调指出，不应当剥夺仍然持有永久合同的许多工作人员所得的权利。因此，新的合同安排应当适用于其他工作人员和新征聘的人员，尽管根据工作人员条例和细则，持有永久合同的工作人员继续受聘的条件自然是令人满意的业绩。

#### **(d) 改进业绩**

98. 尽管国际公务员制度委员会指出，加强业绩管理是新合同政策的一项主要目标，<sup>56</sup> 但是检查专员注意到，业绩管理事实上与合同改革没什么关系。难民署在将两者联系方面可能是做得最明显的，因为该署采用了终身任用制，部分是为了解决业绩方面的具体问题。该署并指出，过去，管理人员往往选择不延长定期任命，而不愿处理业绩方面的问题，希望终身任命能促使管理人员在出现业绩问题时处理这些问题。

99. 但是，这一希望没有实现，而在面临了需要使工作人员人数适应于越来越少的财政资源情况时，难民署作了另一个重大的政策变化，于 2002 年底冻结了向新征聘人员提供的终身合同。检查专员所会面的那些官员解释说，中止新的合同政策是因为事实上这一政策不能满足该组织按业务需求的变化而增加/减少工作人员人数的需要。相反，新政策使辞退工作人员变得越来越难。政策的扭转并非工作人员上诉的数量增加之起因；增加是因为在政策推行的最初两年里，该组织由于业绩原因而辞退人员的行动开展得不够积极，因而到了第三年底，其专业工作人员中的 91%

---

<sup>55</sup> 大会第 58/296 号决议。

<sup>56</sup> ICSC/57/R. 3。

以及一般事务工作人员的 99%都持有终身合同。<sup>57</sup> 难民署的外聘审计员并认为，当时在没有从法律和财政角度进行风险分析的情况下就采用了终身合同制，对此需要重新评估。

100. 这种转变表明了由于没有一项有效的业绩管理制度和管理层问责制，联合国组织在制定真正符合成果管理的合同政策方面面临了困难。

#### 基准四

#### 合同改革的焦点转向业绩。

### E. 行政法庭的判例

101. 赞同终身/延续合同的人常常列举联合国系统各行政法庭的判例、劳工组织行政法庭的判例以及联合国行政法庭的判例，认为这些判例已确立，持有定期合同的工作人员在某组织服务了几年之后就有延续合同的合法期盼。几年以前，联合国副秘书长已经提到这一因素，指出这是减少终身聘用和定期聘用在任期方面差异的因素。秘书长指出，由于行政法庭的决定，在第 100 号编下定期聘用的所有工作人员经过五年以上服务之后事实上就已走上终身从业的道路。<sup>58</sup> 奇怪的是，其他组织用同样的理由来支持赞同永久合同的相反政策。于是，国际电联指出，该组织决定向已有四年令人满意业绩的工作人员提供永久合同，其部分原因是，行政法庭一般裁定，即使持有定期合同的工作人员在连续工作一段时间之后，也一样可以有持续聘用的期盼。<sup>59</sup>

102. 但是，检查专员对于行政法庭的两种判例进行了仔细审查之后表明，判例一再强调，只要有关组织遵守了各项细则和程序，那么它对延续短期或定期合同就有决定权，尤其是存在不能令人满意的业绩纪录时更是如此。检查专员特别指出，根据劳工组织行政法庭，“组织对其工作人员负有关心的一般责任，不得对其造成困

<sup>57</sup> 截止 2002 年 12 月 31 日的人事统计数字，CEB/HLCM。

<sup>58</sup> “Ratio between career and fixed-term appointments: report of the Secretary-General” (A/C.5/51/34, 1996 年 11 月 22 日)。

<sup>59</sup> 国际电联的新合同政策情况见 ICSC/57/R.3 第 22-30 段。

苦。不延续合同的情况也不例外。这一责任可能要求组织避免或减轻停职可能造成的伤害，至少在员工所持的不是短期任命、服务的历史很长，工作人员应有理由指望在本组织终身从业的情况下，应当负起责任”。<sup>60</sup> 法庭并指出：“即使对于定期合同，判例法认为，如果工作人员没有收到允许他有时间改进工作的明确警告，任命便不得因业绩不令人满意而终止”，并指出“在决定不延续合同之前，按先例，组织的基本义务是要审查工作人员的业绩评估。如果不遵守这一义务，程序上便有偏差，因为其效果是将一项根本事实排除在外，不予考虑”。<sup>61</sup>

103. 劳工组织行政法庭的判例法并明确指出上述警告的内容以及“在评估业绩时，还应当铭记，当组织向工作人员、尤其是试用人员分派新的任务时，组织应当预计能够提供适当的培训……如果在提出适当警告之后工作人员仍无改进，该组织可以终止其合同”。<sup>62</sup> 因此，“根据先例而明确确立的做法是，尽管定期任用在预定的终止日期自动结束，但即使合同无此明确要求，工作人员必须了解合同不复延续的真正理由，并得到合理的通知”。<sup>63</sup> 如果“定期任命不复延续，必须就此作出明确决定，并向有关人员发出通知。此外，不延续的决定必须有站得住脚的理由，而且必须在工作人员有合理准备的情况下向其通知，从而使之能按自己的愿望行使上诉权”。<sup>64</sup>

104. 但是，劳工组织行政法庭也几次强调指出，“不再续签合同的决定需要按实情作出，只有在决定是超越权限的、违反正式的或程序上规则的、或者同事实有出入或在法律上有错误的、或忽视了某些重要事实的、或者显然得出了错误的结论、或者存在滥用权力的行为的情况下，才能暂不实施这一决定”。<sup>65</sup> 法庭并指出，“组织在决定是否延续定期任用或进一步地决定是否将这一任用转变为终身任用时应有很大的斟酌权。这种斟酌权的行使可以受到审查，但只是有限度的审查，因为法庭

---

<sup>60</sup> 劳工组织行政法庭，Judgment 1526，1996年7月11日。

<sup>61</sup> 同上，Judgments 2162，2002年7月15日，和2096，2002年1月30日。

<sup>62</sup> 同上，Judgments 2162，2002年7月15日。

<sup>63</sup> 同上，Judgments 1544，1996年7月11日。

<sup>64</sup> 同上，Judgments 2104，2002年1月30日。

<sup>65</sup> 同上，Judgments 1617，1997年1月30日，和2295，2004年2月4日。

尊重组织决定其本身对工作人员的需要及其事业前途的自由。”<sup>66</sup> 法庭并指出，“如果不延续的理由是业绩不能令人满意，则法庭不会用申诉人自身对其是否适合职位的评判来取代组织对其所作的评判”。<sup>67</sup> 法庭并强调指出，“根据行政主管的确定，限时任用可以延续或转为定期任用，但是此任用不带有任何上述延续或转换的权利，同时，临时任用如果不延续或转换，即应按原任用条件结束任用期，不需提出通知或补偿”。<sup>68</sup> 最后，关于合理的终身职业期盼，法庭指出，“职业期盼并不是单独存在的事物。如果拒绝延续任用的决定是合法的，那么结束职业也是合法的”。<sup>69</sup>

检查专员审查了劳工组织行政法庭过去三年里(2002年、2003年和2004年)裁判的15个案例，均涉及对定期、短期或特别服务协定合同未能续签所提出的申诉。<sup>70</sup> 专员们注意到，其中八个案例的申诉被驳回。同时，尽管行政法庭对另七个案例下令否决不续签决定或支付赔偿，但所有这些案例都涉及有关组织不遵守规则或程序方面的情况，例如组织没有提出不续签的理由，或没有向持合同的人员发出警告，表示其业绩不令人满意，然后才就业务表现的不佳拒绝延续任用，因此所有七个案例均不涉及继续聘用的期盼问题。

105. 对受到联合国行政法庭管辖的各组织而言，法庭的既定判例是，“即使不存在必须延续定期合同的权利，本法庭还是要监察行政主管方面行使不延续合同决定的行动，以免自行酌定的措施是武断作出的。法庭特别需要保证在行政主管方面按其判断作出决定时，工作人员有权获得公平的程序”。法庭并确定，“工作人员受

<sup>66</sup> 同上，Judgments 1349，1994年7月13日。

<sup>67</sup> 同上，Judgments 1262，1993年7月14日和2148，2002年7月15日。

<sup>68</sup> 同上，Judgments 2198，2003年2月3日。

<sup>69</sup> 同上，Judgments 1610，1997年1月30日。

<sup>70</sup> 同上，Judgments 2080，2104，2116，2121，2148，2150，2162，2171，2175，2198，2213，2259，2295，2312 and 2315。

聘于联合国的规定和条件可以是明示的，也可以是暗示的，同时也可以从书面通讯及相关的事实和背景情况来确定”。<sup>71</sup>

106. 同时，法庭认为，“对定期合同的一系列延续”本身“并不一定表示可以期盼继续延续”。而尽管“由‘诸如行政管理方面明确承诺等补偿性情况’而导致合理的期盼”，<sup>72</sup> ‘合理的期盼’……不同于仅仅希望或期望合同能够得到延续”。<sup>73</sup> 法庭并认为，“定期任用期满之时在联合国组织的任职便已结束，而即使良好甚至杰出的业绩也不应导致合法的期盼”。<sup>74</sup>

107. 关于按工作人员细则第 200 号编任用的工作人员，该法庭明确指出，这些规则允许联合国组织决定让工作人员离职，而不必事先通知，也不论工作人员的服务质量如何，或工作人员的个人特点如何。法庭并强调指出，这些任命完全依赖于诸如各国政府的要求及其经费的提供情况，“如果[按第 200 号编]……受聘的工作人员……拥有与按第 100 号编受雇的工作人员相同的就业和事业发展方面保障，那么第 200 号编系统就无法按原意运作”。但同时，“如果存在着足够的补偿情况，就是确实存在了一些偏离这一规则而作出决定的先例。这种补偿情况可能包括：(1) 在不延续定期任用方面滥用斟酌权；(2) 行政管理方面曾作明确承诺，而使工作人员对延续合同有合法的期盼”。<sup>75</sup>

108. 因此，法庭“一方面需要允许联合国秘书长有作出判断的余地，一方面需要对在联合国组织任职的工作人员提供基本保护，于是试图在两者之间达到一种微妙的平衡”，法庭并强调指出，“因此，监督工作并不扩大到不延续合同的决定本身是否合情合理的问题，而着重注意保障广义上的适当程序，这在法律规则上是一个关键性的概念”。<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> 联合国行政法庭，Judgments1052，2002年7月25日。

<sup>72</sup> 同上，Judgments 1000，2001年7月23日。

<sup>73</sup> 同上，Judgments 1029，2001年11月21日。

<sup>74</sup> 同上，Judgments 980，2000年11月17日。

<sup>75</sup> 同上，Judgments 885，1998年8月4日，和962，2000年8月2日。

<sup>76</sup> 见上文脚注71。

检查专员并审查了联合国行政法庭过去三年(2000年和2002年之间)的阶段内所作出的八个判决,均涉及不延续合同或不转换合同的判例。<sup>77</sup>在两项案例中,申诉受到驳回。在申诉获得赔偿的六个案例中,只有两个涉及存在合法或合理延续合同期盼的问题,而另四个案例则涉及不符合规范的行为,例如联合国组织未能遵从适当的程序、剥夺了适当程序或指示等。在其中一个案例中,法庭认为,联合国组织未试图解决并提高申诉人的业绩情况。

在另一项此类案例中,联合国行政法庭提到了问责制的问题,这一点在本报告第二部分中曾经加以讨论。这一案例涉及到不延续合同的情况,法庭认为,“这是行政管理严重失误的案例,应当考虑援用工作人员细则第112.3条,其中规定,因工作人员的行动,而使联合国蒙受任何财务损失时,可要求该工作人员赔偿一部分或全部损失”。法庭指出,秘书长可以根据工作人员细则中“如工作人员违反任何条例、细则或行政指示,则应对其行动所造成的财务损失承担个人责任”,并强调指出,“应用工作人员细则第112.3条将会促使工作人员不再故意无视规则,也可以使联合国组织不必承担其工作人员蓄意违反规则所造成的费用”。<sup>78</sup>本报告第二部分已经提到大会向秘书长所提出的请求,即“把制定有效的个人责任和接受问责的制度作为优先事项,以根据行政法庭判决,追回因联合国秘书处官员管理上的违规行为、错误行动或严重过失给本组织造成的财政损失”。<sup>79</sup>关于秘书处制定新的行政指示及对工作人员细则所作的修正等各项努力问题也已在该项文件中作了阐述。

109. 这些判例,以及难民署在终身合同方面的试验着重显示出,良好的管理做法(尤其是问责制和业绩管理方面的操作体系)以及对规则与程序的尊重对人力资源的有效使用可能会比联合国系统各组织所采用的合同种类产生更大影响。

## 基准五

要考虑行政法庭的判例。

<sup>77</sup> 联合国行政法庭, Judgements Nos. 962, 980, 985, 1000, 1029, 1040, 1052 and 1060。

<sup>78</sup> 见上文脚注71。

<sup>79</sup> 大会第57/307号决议。

110. 总之，关于合同安排的明确政策决定以及对工作人员条例和细则的修改对于减少耗时而昂贵的申诉程序具有根本意义。尽管联合国系统许多组织近年来集中了大量时间和精力来重新考虑其合同安排问题，但仍然需要充分注意审查与这些合同安排有关的行政程序问题，以便保证这些程序的效果好、效率高，向工作人员提供所有适当的程序，同时又最大程度地减少无意义的申诉。另外还必须作出努力，建立能够保证这些程序得以实施的机制。必须使管理人员充分准备好并了解到其对于业绩管理，及合同的延续或再次提供方面的管理责任，以及其在这方面所作行动的可能法律后果。管理人员必须对这些行动负起责任，尤其是如果要在这一方面向其赋予更大的权利。因此，检查专员完全支持行政首长理事会人力资源网成员在其第三届会议上所表述的意见，<sup>80</sup> 即任何新的合同框架必须包含进一步的透明度和公正性，并需要建立某种机制，以便保证对管理工作负起责任。

— — — — —

---

<sup>80</sup> CEB/2002/HLCM/14, 第 4 段。