



第六十届会议

议程项目 123

2004-2005 两年期方案预算**2004-2005 两年期方案预算第二次执行情况报告****秘书长的报告*****增编****审查一般事务员额配置****A. 引言**

1. 秘书长在关于 2004-2005 两年期方案预算第一次执行情况报告中指出，一般事务及有关职类人员招聘的暂停带来了一些困难，因此，将在 2005 年下半年向大会提交一份报告，酌情建议在该两年期的剩余期间解除这一暂停招聘规定。大会在第 59/276 号决议第八节第 7 段中，注意到 A/59/578 第 42 段的内容，并请秘书长在大会第六十届会议开始时就这一问题提出综合报告。因此，于 9 月分发了秘书长关于暂停征聘一般事务和相关职类的人员的报告（见 A/60/363）。

2. 关于一般事务人员招聘暂停造成的影响的报告指出，秘书长已着手审查一般事务员额配置情况，审查结果将载于第二次执行情况报告（同上，第 15 段）。按计划，第二次执行情况报告的本增编概述上述审查。

B. 目标、范围和方法

3. 审查的主要目标是：(a) 尽可能明确当前的一般事务与专业人员的比率是否过高；(b) 说明对人员配置比率产生正面或负面影响的各种因素；(c) 审查技术对一般事务人员工作的影响。

* 到现在才分发本报告的原因是为了在报告中包括最近收集到的数据。



4. 考虑到若干区域委员会所做的员额比率审查，并同联合国贸易和发展会议(贸发会议)和经济和社会事务部(经社部)的员额比率作比较，大会在 2003 年审议了上述审查 (A/58/403)，并由于上述分析大体仍然适用，因此本报告不对这个问题再作详述。审查特别侧重于纽约各部门和机构的一般事务人员情况，但也酌情就其他工作地点作比较分析。另一个侧重点是行政和方案支助领域的一般事务人员。一般事务职类包括 G1 至 G7 的工作人员，工匠和保安职类由于其工作特殊，不包括在本审查范围内，除非特别说明。在计算工作人员比率时，专业职类包括所有专业和以上职类的人员。

5. 员额配置方面的决定非常复杂，需要具有广泛的资料和分析；因此，没有全面适用的轻而易举的解决方法。本报告更多侧重于工作人员比率后面所隐藏的因素，而不是比率本身。报告强调的是，找出影响支助人员和专业人员之间平衡的关键因素，以及这些因素之间的联系。还对技术带来的影响予以了特别注意。

6. 本审查不就员额配置水平或人员变动提出建议。这样做会需要对以下各种因素进行综合分析：任务规定和方案、预算、工作量、工作程序、先进技术是否存在及其采用情况；技术和能力、人员规划以及制约雇用、职务分类、调动和晋升的政策。这样就必须将注意力集中在职能上，或甚至是职务本身，需要对一般事务职类的工作进行详细的分析。

7. 就下文 C 节所归纳的综合分析而言，最好的比较对象被认为是其他多边组织，特别是联合国系统内的这类组织，其部分原因是容易获得数据，并且也是因为这些组织任务规定比较广泛，既有总部业务，也有外地业务，并采用类似的职务分类。行政首长协调理事会（行政首长协调会）在其一年一度的《人事统计》中收集的数据被用来作比较，一些选定机构的数据被用来作补充，这些数据通过电子邮件或电话调查获得。联合国系统外的数据来自大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国政府，但不经过费时的关于职能和结构的分析，就不能用这些数据来比较。

8. 审查了相关部门以往的人员比率，以确定趋势。虽然较早就开始广泛使用个人电脑和文字处理工具，但决定将 1994-1995 两年期作为历史起点，因为这一个两年期最好地体现了因特网、电子邮件、网址以及诸如综合管理信息系统(综管系统)一类的全机构数据库的采用。而且，1990 年和 1995 年期间对部门结构作了几次重大改组，这会使分析复杂化。

9. D 节阐述影响工作人员比率的关键因素，这进一步给综合分析提供背景情况和不同角度，并就何时以及如何恰当使用了工作人员比率提供指导。E 节说明整个机构在工作中采用技术工具、尤其是秘书处采用技术工具的背景情况。这不是对本组织技术方案的批评，还是试图说明这方面的预期和现实。F 节更详细地审查技术工具对一般事务人员工作的影响，以及对人力资源规划可能产生的影响。

10. 对大会有关决议、行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)的建议、战略性技术计划、当前和过去的预算、内部监督事务厅(监督厅)的有关报告等进行了审查,以了解当前有关问题和已经采取行动的 background 情况和不同角度。还阅读了商业和技术说明材料,以便从总体上了解专家对技术与生产力的看法。同有关执行干事、技术专家以及司长和股长进行了面谈,以获取具体例证以及所掌握的一般事务工作的数量化的工作量标准、一段时间以来生产力提高和变化。研究了管理论文和有关的网页,以了解关于使用人员比率的行业标准。

11. 在查阅文件、面谈和比较分析基础之上,对当前的人员比率情况以及实现恰当比率平衡方面的障碍和机会作出了结论。

C. 比较分析

12. 通过与其他组织或其他部门比较,可得到有用的指标,说明不正常之处和需要进一步审查的领域。但是,单独而言,这类比较总体上结论不明确;这样的比较只能告诉我们本组织目前的状况,而不能说明应该如何做。尤其是人员配置比较,应该明智地使用这一方法,作比较时需要完全理解可能会影响配置的因素以及人员配置的动态性质。两个组织的相似可能仅仅出于偶然。

13. 建议在评估支助人员和专业人员之间平衡时应慎重,因为这里涉及许多变数,而且对某一机构或部门有用的方法可能不适用于另外一个机构。非常专业性的职能,得到相对较少数量的秘书和行政性质一般事务人员的支助,这种情况下较低的一般事务与专业人员比率可能是一种合理的人员配置措施,但即使这样的假定也需要测试。另一方面,对以办手续为主的行政工作来说,一般事务与专业人员的高比率可能更加合适。D 节更加详细地探讨这些复杂的问题以及数字后面的各种因素。

联合国各组织

14. 表格 1 列出联合国秘书处与其他联合国组织的比较。从事秘书处总部业务的人员配置比率高于 0.99 的平均比率,但秘书处在地工作的全体工作人员配置比率低于 1.53 的平均值。但行政首长协调会指出,其基本数据不包括应急或预算外工作人员,这部分数据可能会大大改变上述比率。从事总部业务的人员比率被认为更加有用,更加适合于本审查。

表 1

联合国系统规模最大的组织中一般事务与专业人员比率概况

组织	总部工作人员	其他办事处和项目人员	工作人员共计	
			2004	1995
联合国秘书处	1.16	1.46	1.36	1.94
开发计划署	0.66	2.84	2.13	3.31

组织	总部工作人员	其他办事处和项目人员	工作人员共计	
			2004	1995
难民专员办事处	0.76	3.13	2.25	2.47
儿童基金会	0.65	2.23	1.84	2.57
劳工组织	1.15	1.67	1.42	1.53
粮农组织	1.03	2.45	1.44	1.72
粮食计划署	0.72	1.62	1.27	1.89
教科文组织	1.10	1.34	1.18	1.42
卫生组织	0.93	1.75	1.38	1.82
原子能机构	1.20	0.89	1.19	1.62
工发组织	1.55	0.94	1.40	1.94
平均	0.99	1.92	1.53	2.02

资料来源：行政首长协调会《人事统计》，数据截止日期：2004年12月31日。数据中包括一些维持和平人员，但不包括应急工作人员。

15. 联合国实体中工作人员最多的总部性质的机构是秘书处，工作人员总数约5 000人，授权任务范围最广，从事方案工作的责任也最大。其他联合国系统各组织的总部工作人员数量在541人（联合国工业发展组织(工发组织)）至2 000人（国际能源机构(能源机构)和联合国粮食及农业组织(粮农组织)）之间。尽管大小不同，但这些用来作比较的组织大多数自成一体，采用相似的职务分类，即一般事务类和专业类，以及相似的职业分组和聘用政策。

16. 即使在联合国系统内，还需要分析一些变数，才能更准确地计算秘书处在这方面的相对状况。任务规定和活动范围、劳工市场、人事政策以及管理上的灵活性、安全需要、设施状况以及外包机会，这一切都可能会影响到统计数字。以下是一些例子：

- 秘书处为大会和经济及社会理事会(经社理事会)提供服务，可以设想有更多的工作人员从事支助职能，如大小会议服务、文字处理和印刷。
- 联合国开发计划署(开发计划署)和联合国儿童基金会(儿童基金会)的总部均在纽约，这两个机构从秘书处得到各种支助服务，如安全、发薪和税收、保险、法律服务、联合法庭以及养恤金等方面的服务。
- 开发计划署的人力资源管理单位(通常一般事务与专业人员比率颇高)现设在哥本哈根。
- 秘书处是联合国同媒体及公众接触的主要交互点，其新闻部拥有700多名工作人员，所从事的工作有的支助性很强，如媒体资料、网址管理、新闻服务和图书馆服务。

- 行政首长协调会提供的关于秘书处的数据中包括其他机构所没有的维持和平员额。维持和平人员配置倾向于支助人员和外地工作人员。
- 可以想象，由于 2001 年 9 月的事件，纽约秘书处的安全需要增加了。行政首长协调会的数据中包括安全和安保部 900 多名支助人员。
- 秘书处向其他联合国组织提供共同支助服务，如人力资源和养恤金管理等。

17. 如果不对这些和其他因素作详细分析，就很难对联合国的一般事务与专业人员比率作出结论。作分析的成本最终可能会超过其效用。但是，对秘书处与其在纽约的相关机构（即儿童基金会和开发计划署）的不同之处作更详细的审查，这可能是值得进行的。后者的一般事务与专业人员比率较低，可对其职能、政策和实践作进一步审查，或许可以从中取经。

18. 不论比较结果如何，值得一提的是，表格 1 中的所有组织的一般事务与专业人员比率自 1995 年以来都有所下降。找出这一下降的原因不属于本报告的范围，但有相当的理由可得出结论，采用办公技术工具是一个促进因素。

调查结果

19. 选定了一些联合国组织和机构，请它们说明技术对员额水平和一般事务工作产生的影响。此外，还请这些组织和机构说明负责具体行政职能的工作人员人数。这是一次非正式调查，没有详细评估数据的可比性，也没有详细评估可能是什么原因造成工作人员比率的差别。在审查报告定稿时共有以下四个组织作出答复：

- 世界银行。世界银行于 2000 年冻结了行政和客户服务职类的工作人员征聘，其主要原因是获得授权，把大量非正式工作人员(咨询人员)转为正式工作人员，但也有部分原因是该机构确定，技术已经改变了工作的性质，所需要的辅助人员应有所减少。这项冻结仍在实行之中。外地的工作人员比率与总部的不同，原因是外地的工作普遍比较低，使得聘用行政和客户服务职类的人员比较有利。行政职能的性质已发生变化，世界银行不再使用“秘书”这个职称。口授笔录、长篇报告的手写草稿打字和其他传统的秘书职能已大部分消失，为资料查询和数据管理工作所取代。世界银行还率先采用“金额预算编制法”，以取代按照员额编制预算的方法。这样做的目的是增加管理上的灵活性。上文表 1 没有列入世界银行的数据，原因是世行的叙级系统包括一个“E”级职等，其中既包括联合国系统界定的一般事务人员，也包括其中界定的专业人员。
- 儿童基金会。近年来，信息技术帮助减少了辅助工作人员，在儿童基金会总部尤其如此。“秘书”的传统作用已发生很大变化，使得秘书职位逐渐减少。儿童基金会对一般事务和非总部职位采用员额配置基准，各具体办事处有时还提议采用各种不同的员额配置衡量标准，以帮助确定

员额水平。儿童基金会区分各个部门的类型，以确定部门的总规模。该机构还使用方案产量、工作人员人数和支助预算拨款作为参照指标，用以对某些职类进行分析。在儿童基金会内部，如果从一般事务职类转到专业职类，做法与联合国的不一样，无须通过竞争性考试，其部分原因是前者在征聘工作人员时不受地域约束。一般事务职类的工作人员可以申请和竞争国际职位。儿童基金会有一个既定的审核程序，以协助确定可导致辞退的不合格的工作表现。

- 亚洲开发银行。亚洲开发银行报告说，该机构由于技术进步，得以把资源调往重点领域，但没有寻求减少辅助工作人员。这个战略预计将在近期内保持不变。由于越来越多的专业人员自己进行文字处理和在线处理工作，“秘书”的作用已经改变。工作人员们相互交换电子文档，通过电子邮件进行联络。亚洲开发银行减少了秘书的人数，把其职位转变为办事员职位。工作量衡量尺度（成本核算措施）主要是在业务领域实行。亚洲开发银行实行了专业人员对行政工作人员比率，加其定为 3.5 比 1。然而，在把某个职位转变成办事员职位时并不适用这个标准。此外，亚洲开发银行的行政事务处当前正在采用一种运用事实和统计分析来衡量并增进业务绩效和业务能力的质量管理方法。
- 粮农组织。由于技术在过去十年中对一般事务工作带来的影响和减少 600 多个一般事务员额导致的结果，粮农组织当前正在参加 2000 年 12 月发起的一般事务审查项目。这次审查的目的是：使职称和资格要求与工作现实相符；精简员额管理系统；使职位要求实现透明；提供横向和纵向职业发展渠道；更为灵活地部署工作人员。在项目的第一阶段，审查对象是与一般行政事务、秘书和打字员职能有关的职位，统称“办公辅助人员”职位。有 260 多个一般事务人员提供了关于工作内容、所需技能和职业发展需要的数据。第一阶段报告的草稿已经产生，题目是“职位设计和职业发展”，其中提出了以下方面的建议：整顿合并职称；采用“通用职务说明”；保留当前的职等划分；通过一个备用临时助理人员统一名录进行征聘；实行职业发展规划；鼓励横向流动。基本的主题是技术给工作带来的变化，尤其是 1999 年启用 ORACLE 软件之后出现的变化。办公辅助人员现在使用自动办公系统，例如 ORACLE、Atlas、Data Warehouse 和 Leave Management System，来处理行政事务和行政查询。为一般事务人员制定了新的职责。例如，可以创立“部门事务往来发起人”一职，其职责是在各个系统当中发起事务往来，但没有核准权。

组织标准

20. 研究结果显示，辅助人员与专业人员比率作为全行业或全组织的标准或基准的用途有限。在通常情况下，有关的变数过多，从而使得这样的比率失去作用，

因此，很多组织并不为了统计目的区分相当于联合国的一般事务和专业职类的专业和非专业人员。但是，各种文献显示，旨在使工作人员数目与业务目标相一致的工作人员编制衡量尺度确实引起很大兴趣。例如，各组织由于对信息技术进行了大量投资，通常使用工作人员编制衡量尺度来衡量绩效和价值，以便说明过去投资的合理性，并为新的投资项目进行宣传。以下是一些比较常见的衡量尺度：

- 信息技术支出相当于收入的百分比。
- 用作效率和效力衡量尺度的雇员人均信息技术支出。
- 信息技术工作人员与全体工作人员的比率。
- 每个信息技术支助单位所服务的用户数目。

21. 人力资源、账目和采购领域也采用工作人员编制衡量尺度和其他尺度，其主要用途是衡量绩效和改进工作程序，而不是确定工作人员编制水平。尽管如此，这类衡量尺度可以用于无论任何全面的工作人员编制审查，特别是用于行政部门和职能的审查。这些数据通常是针对具体职业或职能领域收集，由专业协会或从事调查并为调查结果收费的大型私营咨询公司发表。

逐渐发生的变化

22. 如表 2 所示，1994-1995 两年期以来，联合国的大多数部、厅和区域委员会都降低了自己的一般事务人员与专业人员比率。如果要充分解释这种现象后面的趋势和因素，需要详细分析每个部门的任务规定和方案发生的变化、职位和结构的变化、工作程序的改进、新的聘用情况以及人员的更替情况。如果没有每道工作程序或每个工作人员的历史产出数据，便无法肯定地说，一般事务人员与专业人员比率的降低应该归因于新技术。但是，调查结果符合有些文献的意见，这些文献提出，技术投资带来的最大幅度的生产率上升可能开始于 1995 年，联合国在这一年开始采用电子邮件、因特网和网站，并改进了数据库的使用和准入。在这次审查中参加面谈的执行首长和各司司长们也表示，本部和本司在技术的帮助下使用同样数目或更少的工作人员完成了更大的工作量。

表 2

1994-1995 两年期以来一般事务人员与专业人员比率的变化¹

部/厅	1994-1995 年	1998-1999 年	2002-2003 年	2006-2007 年 ^a	1995 年以来 的百分比变化
大会部 ^b	1.16	1.06	1.10	1.02	-12.0
政治部	0.75	0.77	0.78	0.81	+8.0
裁军部	—	0.71	0.61	0.53	-25.4
法律厅	0.79	0.78	0.73	0.68	-13.9

部/厅	1994-1995年	1998-1999年	2002-2003年	2006-2007年 ^a	1995年以来的百分比变化
经社部	1.00	0.78	0.76	0.70	-30.0
人道协调厅	1.11	1.05	0.30	1.29	+16.2
新闻部	1.72	1.71	1.55	1.51	-12.2
管理事务部/账务厅	1.35	1.30	1.27	1.19	-11.9
管理事务部/人力厅	1.54	1.35	1.34	1.24	-19.4
管理事务部/中央支助事务厅 ^c	3.62	2.84	2.12	1.98	-45.3
监督厅	0.49	0.43	0.47	0.43	-12.3
维和部	2.26	1.57	0.99	0.93	-58.8
区域委员会					
非洲经委会	1.64	1.62	1.54	1.60	-2.4
亚太经委会	1.90	1.71	1.97	1.41	-25.7
欧洲经委会	0.75	0.69	0.66	0.63	-16.0
拉加经委会	1.46	1.62	1.65	1.41	-3.4
西亚经委会	1.78	1.49	1.69	1.31	-26.4
联合国方案署/基金					
贸发会议	0.87	0.79	0.79	0.71	-18.4
环境规划署	1.16	1.17	0.96	0.78	-32.8

资料来源: 收集自经常预算和预算外数据来源。

^a 根据拟议数字计算。

^b 列入了工匠, 从而把印刷职能包括在内。

^c 不包括安全和安保工作人员和工匠。

23. 1995年以来, 仅有政治事务部和人道主义事务协调厅的一般事务人员与专业人员比率有所上升。在政治事务部, 专业人员比重较大的区域司数目在1998年从六个减少到四个, 从而提高了整个比率。一般事务人员与专业人员比率虽然上升, 但一般事务人员的数目实际上有所减少, 从1994-1995年期间的122人减少到为2006-2007年拟议的113人。人道主义事务协调厅的比率由于对人道主义援助的预算外供资而出现扭曲。在仅依靠经常预算供资的员额中, 该厅的一般事务人员与专业人员比率从1994-1995年的0.71下降到为2006-2007年拟议的0.35, 一般事务员额减少了13个。管理事务部中央支助事务厅的一般事务人员与专业人员比率之所以下降幅度很大, 主要原因是把一些与综合管理信息系统有关的一般临时助理职位转变为专业职位, 并通过补偿为预算外行政机制提供的支助, 减少了用预算外资金供资的一般事务人员数目。

D. 影响工作人员比率的因素

24. 上文所作比较提供了不全面、甚至可能误导的情况，因为并没有理解最直接影响这一比率的诸项因素。更具体的说，就是任务规定和方案、工作地点、职能、技术的应用、政策以及过程。技术涉及所有因素，是此次审查的重要主题；因此，将在以下章节分别阐述。

任务规定和方案

25. 总的任务规定和总方案责任说明了所指派工作的范围、种类和数量，因此是确定工作人员配置需要的一个关键因素。按照逻辑，预期负责行政和支助业务进程的部门里一般事务人员的比率比较高。相反，政策制定和方案管理部门的任务主要具有专业特点，其一般事务人员与专业人员总体比率就低一些。正如表 3 所示，秘书处的情况大致反应了上述预期。

表 3

秘书处所有地点各部厅的一般事务人员与专业人员的比率¹

部/厅	一般事务人员	专业工作人员	一般事务人员与 专业人员的比率
管理事务部/中央支助事务厅	301	131	2.30
新闻部	385	224	1.72
管理事务部/人力厅	126	78	1.62
管理事务部/账务厅	165	113	1.46
人道协调厅	107	76	1.41
管理事务部/副秘书长办公室	40	30	1.33
秘书长办公厅	54	47	1.15
大会部	491	556	0.88
经社部	231	263	0.88
政治部	92	107	0.86
裁军部	26	31	0.84
法律厅	65	87	0.75
维和部	214	314	0.68
监督厅	40	106	0.38
共计	2 431	2 293	1.06

资料来源：数据综合了截至 2005 年 6 月 30 日由经常预算和预算外资源共资的实际工作人员配制情况（不包括维和特派团的工作人员）。

26. 经济和社会事务部、政治事务部、裁军事务部、法律事务厅、维持和平行动部的一般事务人员与专业人员的比率十分相同，平均为 0.81 至 1。在行政和支助

方面，中央支助事务厅、新闻部、人力资源管理厅和方案规划、预算和账户厅的比率相同，平均从 1.78 到 1。比率最高的是中央支助事务厅，其职能涉及很多办手续事宜，例如旅行和运输、设施管理、采购、档案和记录管理以及信息技术等。内部监督事务的一般事务人员与专业人员的比率最低，其任务包括审计、调查和内部咨询服务。这些主要都是些专业分析性质的工作，提供支助的工作人员负责文字处理、数据管理以及基本行政和秘书职能。在大会和会议管理部，尽管参与文件制作和文本处理的工作人员人数众多，但由于语言事务处的专业工作人员人数也多而予以冲抵。

27. 各部门的任务规定并不是止静不变的。优先顺序在不断变化，方案有加有减。一些任务可能加重专业人员的工作负担，另一些则加重支助方面的工作负担。即使新的任务并不改变工作人员配置的平衡，也会增加工作负担，因此可能会抵消因技术应用产生的工作量效益。

工作地点

28. 地点对于工作人员配置的主要影响在于劳务市场本身，也就是说，合格工作人员的费用可否雇得到。一般事务人员通常是在当地市场雇用的。如果劳动力的工资较低而教育水平高，雇用高级别一般事务人员比雇用较低级别的专业工作人员的费用效益要好。如果工资和技能水平都低，则需要雇用更多的一般事务人员。私营部门较为发达的工作地点可提供更多的机会，从而把劳动力密集型的服务外包，例如安保、维修和印刷。

29. 即使是在联合国共同制度内，不同的工作地点在管理业务进程方面的效率也各有不同，对应用技术的投资及优先重视的程度也各有不同。在设有联合国多个实体的工作地点，例如日内瓦，有更多的机会可以交流有关改进业务做法、共同承担服务并提高生产力的想法。

30. 表 4 载列了各工作地点一般事务人员与专业人员的比率的不同情况。常驻日内瓦的各个组织，包括欧洲经委会的比率比纽约各部门都低。除欧洲经委会以外，各区域委员会的比率均比较高。

表 4

按工作地点分列的一般事务人员和专业人员的比率总表¹

实体	地点	比率
总部的平均数	纽约	1.03
环境规划署	内罗毕	0.78
贸发会议	日内瓦	0.71
欧洲经委会	日内瓦	0.63
联合国毒品和犯罪问题办事处	维也纳	0.96

实体	地点	比率
非洲经委会	亚的斯亚贝巴	1.60
拉加经委会	圣地亚哥	1.41
西亚经社会	贝鲁特	1.31
亚太经社会	曼谷	1.41

资料来源：数据依据了 2006-2007 拟议方案预算，包括经常预算和预算外资源。

31. 大会要求提交的上一份报告 (A/58/403) 提到了各区域委员会比率较高的问题。主要原因是除欧洲经委会以外，其他区域委员会都是自成一体的，因此比纽约和日内瓦的各比较部门提供的服务更为广泛。欧洲经委会的比率较低的主要原因是该委员会获得了联合国日内瓦办事处提供的共同事务服务。同样，设在日内瓦的贸发会议的比率也比纽约平均数较低，部分原因是获得了联合国日内瓦办事处提供的服务。

32. 与驻日内瓦各办事处相比，纽约总部的比率受到安保需求、共同事务的提供以及维持和平责任诸因素的影响。劳务市场也存在其他更为微妙的差别。

职能和工作类别

33. 支助工作人员和专业工作人员之间平衡与否的主要决定因素是工作性质本身，即该组织单位所具有的职能和工作类别。由于职能不同，一般事务人员与专业人员的比率情况的用处和效用也各有不同。这一比率对于主要属于专业性质的职能（例如政策规划、方案管理，审计和评价）最为适用。专业人员得到行政、研究、数据管理和一般办事员支助等领域的工作人员的协助。工作人员配置水平首先依据执行任务所需专业人员的数目，然后是支助每名专业人员或每个单位所需一般事务人员的数目。从表面上看，比率低似乎是适宜的，但应考虑到两种可能性：(a) 运用技术可使支助人员承担那些目前分配给专业人员的一些较低级职能，从而提高了这一比率；(b) 如果把一般事务人员的数目减到让专业人员不得不承担大量一般事务人员的职能的地步，那就不合算了。

34. 对于着重于交易业务的行政性工作，例如文本处理、应享权利手续、服务台事务和发薪等工作，一般事务人员与专业人员的比率并不是衡量工作人员配置水平的好办法。事实上，比率高可能是件好事，这表明每个专业人员可以监督一大群操作员，并形成一种积极的控制幅度措施。对于这些职能而言，减少支助人员可相应减少主管人员的人数，从而使工作人员比率保持相对稳定。最佳工作人员配置最好能依据每名工作人员的业务量，而非每名专业人员应配备多少辅助人员而定。

35. 即使在一个部门内，例如，在人力资源管理厅，不同的职能可适当产生不同的工作人员比率。正如表 5 所示，业务司的一般事务人员与专业人员的比率比人

力资源政策处的此一比率高得多。显然，对工作人员配置比率不可能采取一刀切的办法。

表 5

某些选定职能的一般事务人员与专业人员的比率总表

职能	工作人员数目		比率
	一般事务人员	专业人员	
人力资源——业务司	47	24	1.95
人力资源——政策处	10	14	0.71
方案规划和预算司	13	22	0.59
财务司	69	38	1.82
采购处	37	22	1.68
信息技术事务司	60	74	0.81
新闻——新闻和媒体司	81	65	1.25
新闻——图书馆	76	40	1.90

资料来源：ST/ADM/R. 59。

政策和程序

36. 工作人员条例和细则可能影响到联合国及其各级主管在最佳工作人员配置方面的能力。例如，由于缺乏处理业绩差的工作人员的良好机制，可能会造成薪金支出膨胀以及工作人员配置的失衡。一些执行干事和部门领导均提出过这一关切，这也是对条例和细则进行审查时需要注意的问题之一。

37. 目前也在审查的问题还有复杂的应享权利事宜，这项工作是为工作人员提供服务的，是个十分烦琐、劳动力密集的过程。内部监督事务厅在其 2003 年 8 月的报告中估计，每年为管理工作人员包括房租补贴、教育补助金和扶养津贴在内的应享权利事宜，联合国需花费 190 万美元的费用（A/58/211）。

38. 内部监督事务厅除了建议简化应享权利的手续外，还建议简化和精简例如差旅费报销、工作人员应享权利和采购申请等几项关键的业务工作。这些也都是劳动力密集型工作，特别是对一般事务人员而言，这方面的改革可能为工作人员的重新配置提供了潜在可能性。

E. 技术和生产力

39. 对员额配置问题的关切其基本设想之一就是，如今技术的进步应该已经促成生产力的上升，因此也应该可以削减员额。但是文献资料表明，在制造业以外的多数组织，生产力的提升非常缓慢，且难以衡量。本节简要介绍整个市场情况和秘书处的经验。

期望与现实

40. 根据企业和政府的设想，办公室技术的进步将使效率和生产力得到提高，最终使劳动力得到削减，这种假设完全是合理的。公司董事会和理事会期待计算机软硬件方面的大量资金投入应该有一定的回报。但是文献资料说明，整个 1980 年代和 1990 年代的大多数时期都呈现“生产力矛盾”的现象。预期的技术收益没有充分实现——至少是不易衡量。在美国，尽管对技术进行了大量投资，这一期间白领生产力的统计数据仍然停滞不前。

41. 不过在 1995 年左右，情况开始转变。随着技术价格的下跌、互联网和电子邮件的广泛应用、以及白领生产力的衡量和报告得到改进，各服务组织开始看到较好的“技术回报”。麻省理工学院发表的一份报告表明几年前信息和技术的改进，现在刚开始产生最大收益。²

42. 文献资料查明了各组织最初未能从技术投资中获得预想回报的若干原因：

- 系统不对：为解决问题购置或研发的系统不对，或根本没有查明问题
- 没有重新设计的自动化：在实行自动化之前，没有对各个流程进行简化、精简或使其合理化
- 未能进行融合：由于没有考虑对其他单位/部门的影响，或这些单位/部门所产生的影响，而没有适当融合新系统
- 技能没有跟上的技术：在全面推行新系统之前，未能衡量技能和提供适当培训
- 扩充工作，以满足技术能力：工作不同，干法不同，但工作量不一定减少

43. 最常犯、代价最大的错误就是在实行自动化之前未进行重新设计。公司执行官报告说，信息技术的投资只有配备重新设计的功能才会产生生产力。此行业只与信息技术有关的项目的标准投资收益是 6% 左右；而提供企业流程重新设计的项目的投资收益通常是 20%。

44. 文献资料还着重提到很难将信息技术的收益变成可以用数量衡量的产出。对客户的要求更好地做出反应、改进质量、增加品种、按时完成和按要求定制等都是无形的，不能用正式生产率统计来衡量。

秘书处的技术

45. 管理人员、技术专家和内部监督事务厅的报告表明，秘书处采用的技术也面临上文提到的同样一些障碍。报告还认为，联合国在业务流程的效率方面起点较低，联合国组织在技术革新和应用方面不具有领先地位。

46. 经常见到的报告是，在对某些业务流程实行自动化之前没有进行充分的重新设计。在实行自动化之前，没有对各个流程进行简化、精简或使其合理化。2003

年，内部监督事务厅在对联合国行政过程进行审查期间发现，秘书处的行政环境并没有完全利用技术上的优势，也没有实行其他组织所采用的现代过程管理做法。许多行政过程仍用人工操作，不仅烦琐费时，而且效率低、管理成本高（见 A/58/211）。人力资源、采购和与旅行有关的过程被点名是属于问题最多的方面。

47. 经常听到的评论是，技术的应用在一个领域可能节省了时间，但是在另一个领域却产生更多的工作，换句话说，正在扩充工作以满足技术能力。提高生产力方面的另一障碍就是缺乏与此技术相配，可以充分利用技术能力的技能。在秘书处可以获得广泛的计算机培训，但据报道，工作人员不一定接受他们最需要的培训。业绩管理制度应当查明在技能上的差距，但是显然并非总能确定能力和业绩之间的联系。

前景

48. 联合国在充分发挥应用办公室技术的优势方面与其他组织面临同样的问题。已经允诺的生产力的提高落后于投资。然而，同各司司长的谈话表明，事实上无论从数量和质量上来衡量，技术都已产生了影响。仅就行政部门来说，1995年以来已全面裁减大约 300 名一般事务工作人员，同时任务和方案却在增加。实务部门也在对一般事务工作人员进行裁减或调动。拟定全组织范围在 2006-2007 两年期将再裁减 90 名一般事务工作人员。当然仍有进一步改进的余地。

49. 与技术有关的若干行动和活动以及依靠技术对这些过程进行的改进表明，原动力已经发生变化，人们更广泛地认识到，需要更好地将技术和业务流程结合起来。2003 年之前，多数技术投资都是分散进行的，不一定得到企划案的支持。2002 年 11 月向大会提交了秘书处第一份全面信息和通信技术战略（A/57/620）。该项战略要求拟定在秘书处应用信息技术以改善效率的具体计划以及实施这一计划所需的行动。战略中所载各项建议保证作出更有效的决策，向理事会和会员国提供更高质量的服务，促进分享机构知识。值得一提的是，信息技术战略在提高效率的保证中认为绝对有必要裁减辅助人员，但是却没有允诺要改变员额配置，而是认为有可能调拨资源。

50. 技术战略指出，将通过三项标准之一对投资回报进行量化：(a) 全面经济影响（在可能的情况下）；(b) 质量回报指标，例如改进服务、精简流程、发挥过去投资的杠杆作用；(c) 机会成本——不执行技术方案的成本。

51. 2005 年 8 月发表的一份行政指示（ST/AI/2005/10）：(a) 要求负责官员为信息和通信技术倡议拟定高级别企划案；(b) 确定各信息和通信技术委员会和项目审查委员会审查高级别企划案的责任。采取这些行动的部分原因是为了确保将信息技术倡议纳入一项全球方案。

52. 其他积极指标包括下列各项：

- 人力资源管理厅发出了聘用一名外部顾问的征求建议书，以便对根据联合国信息和通信技术标准进行人力资源管理自动化的必要性进行一次业务分析
- 政治事务部对其一般事务工作人员的工作进行了审查，部分原因是为了确定技术对工作人员的职能、人数和分配产生的影响
- 方案规划、预算和账户厅最近向所有工作人员分发了一份《客户服务调查》，征求对其处理薪金付给，税务、保险、拨款、预算和其他服务的反馈意见
- 人力资源管理厅建议制定一项有时限的计划，以便减少行政过程和程序的重叠及复杂问题和机关作风
- 按照 2005 年世界首脑会议（见第/60/1 号决议）达成的协定，秘书长指定了首席任务经理，负责审查现行条例和细则，以便确定一个灵活的业务模式

53. 所有这些活动都对工作人员，包括一般事务工作人员的工作、人数和调动产生影响。

F. 技术对一般事务人员工作的影响

54. 技术为辅助人员提供了新的工具，在某些情况下，还提供了新的工作程序。它提高了工作质量，在某些情况下，也缩短了工作时间。但是，技术也改变了工作本身以及开展这种工作所需要的技能。为了适应新系统的能力，工作内容已经发生了变化。这一审查牵涉到两个问题：(a) 技术给一般事务人员的工作带来了哪些变化？(b) 这些变化可能对人员配置的比例以及对整个职业发展结构产生哪些影响？本报告对这些问题提供了简要初步的说明，但是要充分回答这两个问题，需要对各部厅和各个职能、或许对每个员额作出详细分析。

现有的一般事务人员工作队伍

55. 表 6 列示了各种职能类别一般事务人员的大约人数。附件中列示按这些职能类别划分各种职称的情况。目前使用的大量一般事务职称阻碍了准确地清点职位数量。人力资源管理厅于 2002-2003 年制订的通用职务说明将当时 250 多种职称合并为不到 40 种职称，但是，通用职务说明尚未充分实施。对 2002 年以后聘用的工作人员采用了通用职务说明，但所有其他工作人员保留原有的职称。对一般事务工作和人员配置数量作全面分析，首先应该将现有工作人员与最适当的通用职务说明相挂钩。

表 6

一般事务人员按职能类别分列概况

一般事务人员职能类别	经常预算来源	预算外来源	工作人员总数	占总数%
文书和行政支助 ^a	610	489	1 099	16.1
一般行政和办公室支助 ^b	514	428	942	13.8
安保和安全 ^c	624	207	831	12.2
行政助理	300	424	724	10.6
语文和文件事务	585	114	699	10.2
信息、媒体和公共关系	331	146	477	7.0
方案管理	307	145	452	6.6
信息和通信技术	266	176	442	6.5
财务管理	187	211	398	5.8
人力资源管理	151	126	277	4.1
会议事务	122	24	146	2.1
工匠	88	56	144	2.1
视听、制图、印刷技术员	83	46	129	1.9
法律助理	21	17	38	0.6
医务(护士)	10	19	29	0.4
共计	4 199	2 628	5 828	100

资料来源：2005年6月30日综管系统摘录。不包括外勤事务人员以及未列入综管系统的部门(国际法院和近东救济工程处)(见附件)。

^a 包括职称为办事员-打字员、秘书、个人助理、工作人员助理和工作队助理的工作人员。

^b 包括 116 名司机。

^c 包括纽约职等为 S-1 至 S-7 的 316 个安保和安全员额。

56. 三个最大的通用职务说明类别问题特别大：文书和行政支助、一般行政和办公室支助以及行政助理。这三类的总人数占所有一般事务人员 40% 以上，其中包括工作内容含有任何额外支助工作的大多数或全部工作人员，这种传统支助工作的责任是为一名管理人员、一组专业人员或一个正规的组织部门提供行政、办事和文书支助。技术对于支助工作的影响最为明显，因为几乎所有专业工作人员现在都承担了自己的一部分文字处理、数据查询、日期安排以及电子邮件通信。管理人员虽然承认对传统文书职能的需求已经减少，但他们认为，由于有了新技术，秘书可以执行比以往更有价值的行政、研究和数据库管理的新工作，尤其是随着工作量增加这种需求不断增长时尤其是如此。

一般事务工作的变化

57. 时间安排不允许对一般事务人员进行直接调查或面谈来评估技术对他们工作的影响。但是，与某些规模最大的部厅管理人员、执行干事和技术专业人员的

讨论明确表明，技术对一般事务工作的性质产生了重大影响。一般事务工作，至少某些一般事务工作，变得日益复杂，不断变化，而且具有更大的挑战性，需要更高的技能和解决问题的能力。诸如维持网址的新职能取代了传统的通信机制。由于建立了整个组织的数据库，因而可以更为广泛地查阅数据，因而也有能力在系统中采取、或者批准更多的行动。有些工作更具有“准专业”性质，其中包括专业工作中较低水平的职能。技术若得到适当利用，可以减少劳动分工，也可以减少等级层次。它使得各种工作更加相似，并且减少了某些专门职业的独特性。

所涉问题

58. 随着各种程序得到调整，现有系统得到改善和加强，新的系统得到采用，本组织利用技术的能力将会加强。工作分配和工作内容会不断变化和演变，所需人员编制会上下浮动，对技术作出适应。某一年达到的适当平衡到下一年可能变为不平衡。今天对工作人员比例的传统定论到明天可能就会过时。

59. 譬如，在处理应享受待遇等会计事项的职能中，一般事务人员对专业人员的比例较高。程序简化之后，会减少对处理例行事务工作人员的需求，反过来又会减少对专业一级主管的需求。在这种情况下，比例变化不大。但是，采用新技术会允许增加 GS-6 或 GS-7 级人力资源助理的权力，这又会减少对专业一级主管的需求。从事实务工作的最适宜人数同样会有很大变化。技术会继续增加准专业一般事务人员的贡献，从而减少对专业和一般事务职等中级别较低工作人员的需求。道理很简单，即技术会驱使工作程序，而工作程序又会驱使人员的配置。以一成不变的方式照搬任何员额配置公式是有弊端的。

人事工作做法

60. 技术对一般事务职位的影响具有一种明显的含意，就是必须确保职称和职务说明与实际工作保持一致。作出正确的人员配置决定需要有关于工作内容的准确信息，并且需要了解技术除了改变工具和程序之外，给工作本身带来哪些实际变化。联合国已经编制了通用职务说明，这种通用职务说明反映出技术的作用已经有了增加。下一步需要将通用职务说明与现有工作人员相挂钩，以便编制关于职务和职务类别的准确清单。

61. 将工作人员与新的职务说明相挂钩的过程还应该有助于说明与职务类别和职务分类有关的两个问题。一个问题是技术是否已经减少一般事务职等之间的差别，因而应该减少职等(即加宽工资段幅)。另一个常见、但有些争议的建议是，技术已经使一般事务工作和专业工作之间的界限变得不太明显，因此，不再需要有这种职类区别。对此，有必要回顾公务员制度委员会在职业类共同分类法中关于专业工作的定义：“专业工作具有分析、评估、制订概念、解释和(或)创造性质，因此需要运用科学、学习或专门学科等领域一套完整的理论知识的基本原理”。这个问题并不在于所用的术语，而涉及工作内容和资格。

G. 结论和建议

62. 同其他组织进行比较总是会有问题的。要确保可比性和相关性是很难的，而且最后，比较会显示组织现在处于何处，但不一定显示它应该处于何处。联合国工作人员比率与其他组织工作人员比率进行比较的结果，无论如何有意思，都无法由此断定联合国的比率是否太高。首先，没有一个何谓太高的标准或基准，更重要的是，支助人员对专业人员比率高一定是坏事这个假设可能是不对的。有些组织可能认为一般事务人员对专业人员比率高是有效的工作人员编制，因为这种编制让工资较低的工作人员执行较大比例的工作。

63. 内部比较显示几乎所有的部都减低了其支助人员对专业人员比率。表面上这是积极的发展，但是需要按职能和工作类别进行更深的分析才能知道这种情况是如何实现的、这种做法对方案和产品的影响、减少支助人员对专业人员工作和工作量的影响。

64. 就像其他组织一样，秘书处尚未完全实现技术所能提供的好处。然而，从质量的角度来看，服务是改进了、反应时间是加快了、产品质量是提高了、信息可以更容易地从内部和外部获得。从数量上来看，在任务授权和方案增加的情况下，支助人员数目减少了，并且对支助人员进行了重新调配。可以合理地假设，在增强少用人多干活的能力方面，技术至少是一项因素，但是这里同样需要进行分析才能确定还有哪些其他因素产生了影响。

65. 在确定技术投资的优先次序时应当考虑的因素为：服务改进、更快的反应时间、产品的改善和扩大、工作人员的重新部署、工作人员减少。所有这些因素都可能是有利的，但不一定要同时囊括所有因素。应当按照合理的顺序加以推行，以便尽量扩大资源、减少破坏并维持士气。

66. 虽然寻找一些确定工作人员编制的准则和公式的想法是诱人的，但是，即使可以找到适用的准则，由于工作、结构和方案是在变动的，这些准则很快就会过时。要实现一般事务人员对专业人员比率是特别困难的，因为每一种职能都需要不同的准则，而这种准则又会随着技术发展导致责任和权力的分配发生变化而改变。因此，为工作人员比率设置固定的组织标准或基准是不恰当的。本组织的目标应当是用最合适的工作人员编制去执行任务，不必受任何比率和比例概念所限制。

67. 将会更新职务说明和职称，以反映一般事务工作的实际情况，并使其与通用职务说明一致。还将继续确保建立使工作人员具备更多技能和使其有更大流动性的制度，以便能够快速根据任务、方案和职务的改变进行调整。

68. 将注意更积极、更经常地与其他联合国组织、非联合国组织、具体职类的专业协会交换最佳做法和业绩衡量办法。注意到行政首长协调会已经收集了一些最佳做法资料，而在从进行国际调查的非联合国组织、专业协会或私营公司收集资料方面，公务员制度委员会可能可以起适当的作用。

69. 大会不妨注意到本文件。

注

¹ 表中使用的简称：

亚洲开发银行(亚银)
 联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)
 裁军事务部(裁军部)
 经济和社会事务部(经社部)
 大会和会议管理部(大会部)
 政治事务部(政治部)
 维持和平行动部(维和部)
 非洲经济委员会(非洲经委会)
 欧洲经济委员会(欧洲经委会)
 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)
 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)
 西亚经济社会委员会(西亚经社会)
 联合国粮食及农业组织(粮农组织)
 国际原子能机构(原子能机构)
 国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)
 国际劳工组织(劳工组织)
 综合管理信息系统(综管系统)
 人道主义事务协调厅(人道协调厅)
 人力资源管理厅(人力厅)
 内部监督事务厅(监督厅)
 方案规划、预算和账户厅(账务厅)
 联合国贸易和发展会议(贸发会议)
 联合国开发计划署(开发计划署)
 联合国环境规划署(环境规划署)
 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)
 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)
 联合国儿童基金会(儿童基金会)
 联合国工业发展组织(工发组织)
 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)
 世界粮食计划署(粮食计划署)
 世界卫生组织(卫生组织)

² “信息技术和生产力：对文献资料的审查，” Eric Brynjolfsson 和 Shinkyu Yang；麻省剑桥，麻省理工学院斯隆商学院；发表于《计算机的进步》，学术出版社，第43卷，第179-214页，1996年。

附件

一般事务人员的职务类别^a

秘书和行政支助(为主管或一群专业人员直接提供秘书/行政支助)

秘书
工作人员助理
个人助理
团队助理
办事员-打字员

一般行政和办公室支助

行政助理
管理问题分析支助
采购助理
办公室助理
一般事务办事员/助理
邮件助理
送信员
旅行、运输、驾驶员、交通、签证
库存和供应助理

财务管理

账务助理
审计助理
预算助理
财务处理
库务助理

方案管理

方案助理
经济事务处理

^a 每一组中只是列出代表性的的职称，不一定包括所有适用的职称。这些类别只用于本分析报告，不是联合国正式类别。

社会科学事务助理

经济学助理

研究助理

统计助理

业务和后勤助理

信息、媒体和公共关系

公共信息助理

图书馆和参考资料助理

联络和礼宾事务助理

销售和推销事务助理

档案和记录事务助理

登记处助理

会议事务

会议事务助理

视听和图像艺术

视频音频工程师

制图助理员

电影和摄影业务

图像艺术设计师

印刷技术员

信息和通信技术

信息系统助理

信息技术助理

信息管理助理

前台事务

语文和文件事务

语文参考资料助理

编辑和桌面排版助理

文件助理

校对员

排版技术员

会议打字员/文本处理助理

专门职能

法律助理

医疗服务(化验室技术员, 护士)

工匠

冷暖管道安装修理工

汽车维修工

水管工

木匠

电工

油漆工

锁匠

安保和安全

警督

安保前台事务员

警长

警卫

警司
