



第六十二届会议

临时议程* 项目 135

人力资源管理

流动政策的实施

秘书长的报告

摘要

大会在第 61/244 号决议中，要求秘书长报告在考虑本组织的需求以及如何利用内部司法制度保护员工权利的前提下，实施流动政策的指标、基准、员工人数、时间安排和标准。本报告就是按此要求提交的。

* A/62/150。



一. 引言

1. 2005年《世界首脑会议成果文件》(大会第61/1号决议)重申秘书长作为本组织行政首长的作用,要求他向大会作出提议,说明为帮助他有效履行管理责任需要哪些条件和措施。秘书长的提议最初是在题为“着力改革联合国:构建一个更强有力的世界性组织”(A/60/692和Corr.1)的报告中提出的。后来,经过与管理人、员工(包括在工作人员和管理当局协调委员会(员工和管理当局协调会))以及联合国各基金和计划署磋商,并在跨机构人力资源框架内,提出了新的人力资源管理框架,详细内容载于题为“着力加强人力建设”(A/61/255和Add.1及Add.1/Corr.1)的报告中。

2. 新的人力资源管理框架的内容之一,就是秘书长建议对人员流动进行综合管理,以提高本组织的效力,培养员工的技能和能力。

3. 大会第六十一届会议审查了秘书长的提议。大会在第61/244号决议中鼓励秘书长在人员流动领域继续取得进展。大会确认管理下流动方案增加了工作负担,因此批准增加资源。大会注意到当前在流动政策领域开展的工作,包括实施管理下调任方案,并请秘书长在第六十二届会议上就该问题提交一份报告(第61/244号决议,第四节,第4段和第5段)。本报告就是根据该请求提出的。

4. 大会还请秘书长在第六十三届会议上提交一份关于实施管理下人员流动问题的报告,其中要评价和分析相关问题,包括实施员额占用期及其所涉资金问题。

二. 背景

5. 过去20年,本组织的活动、预算和职能急剧扩大。秘书处除了履行其会务责任之外,还直接管理复杂的、动辄上十亿美元的活动,并在全世界提供至关重要的服务。在开展这些活动时,秘书处与各种伙伴,包括各国政府、区域性组织、民间社会、慈善基金和私人部门公司合作;其活动范围甚广,包括人道主义活动、维持和平、建设和平、人权问题、国际法庭工作、毒品和犯罪控制,以及直接影响千百万人民日常生活的其他活动。

6. 联合国面临的这一新现实,要求其工作人员既能完成总部各方案的常规工作,又能完成外地活动的任务。工作人员的流动对于建立这样一支劳动队伍至关重要。系统的人员流动还可以帮助本组织实现以下目标:

(a) 使员工工作好在多学科环境中工作的准备,增强本组织的灵活性和快速响应能力,包括满足快速部署的要求;

(b) 通过解决员额长期空缺带来的问题,提高方案执行能力;

(c) 增强员工的发展机会和职业提升机会;

(d) 通过加强整合，更全面地了解 and 应对本组织工作方案的诸多方面。

7. 自 1990 年代以来，增加员工流动，以及员工流动的系统化，已经成为秘书处人力资源管理不可或缺的组成部分。大会在第 49/222 号决议中注意到秘书长的人力资源管理战略要求所有国际征聘的员工流动起来，并敦促秘书长把新战略中的流动要求适用于国际征聘的员工。后来，在第 51/226 号决议中，大会请秘书长为起职和其他职等工作人员制定管理下工作调动方案（第三节，D 部分，第 6 段），并重申在增加流动方面取得实质进展的重要性（第三节，D 部分，第 7 段）。

8. 大会第 53/221 号决议强调对所有国际征聘员工的流动要求是这些员工所承担义务的组成部分，并请秘书长按照工作人员条例 1.2(c) 的规定，充分考虑在人力资源规划中加强流动的必要性（第三节，第 7 段）。在同一决议中，大会请秘书长为增强不同职能、部门和工作地点之间的流动建立有关机制和实施有关政策（第三节，第 8 段）。

9. 对此，秘书长在其报告（A/55/253 和 Corr. 1）中提出了实施流动政策的设想，其中包括引入员额占用期的概念。上述报告的附件三提供了这项政策的细节。第 55/258 号决议通过之后，流动政策得到了完善，并纳入 2002 年 5 月 1 日生效的新的工作人员甄选制度（见 ST/SGB/2002/5 和 ST/AI/2002/4）。在随后关于人力资源管理的决议（第 57/305 号决议第二节，第 47-53 段，第 59/266 号决议第八节）中，大会提出在实施流动政策方面需要遵守的几项要求。这些要求已纳入目前实施的政策之中。

10. 从这项政策的提出，到正式采用，再到目前的状况，一直在进行广泛的磋商。1999 年以来，员工和管理当局协调会就一直在讨论流动的问题。协调会同意，应当从最广义的角度看待流动。只要在不同职能、部门、职业、工作地点和秘书处之外组织之间调动，就算满足了流动的要求。这一声明已成为本组织现行政策中“流动”定义的基础。

11. 员工和管理当局协调会还在继续讨论流动问题。最近，在 2007 年 6 月，协调会同意建立一个由员工和管理人员组成的工作组，监测流动政策的实施。

三. 流动政策

12. 流动政策作为员工甄选制度（见 ST/SGB/2002/5、ST/AI/2002/4、ST/AI/2005/8、ST/AI/2006/3 和 ST/AI/2007/2）组成部分，其目的是支持建立一支能力更全面、技能更多元、经验更丰富的国际公务员队伍，促进整个秘书处员工进一步整合。

13. 指导这一政策的主要原则如下：

(a) 流动本身不是目标，而是使联合国能够更有效运作的工具；

- (b) 工作要求和工作地点不同，流动的方式也不同；
- (c) 流动是本组织、管理人员和员工的一项共同责任，各方都必须积极参与；
- (d) 流动对于职业发展不可或缺：职业进展将部分取决于是否有流动。

14. 流动政策反映了本组织工作的范围和性质。本组织的工作范围和性质与共同制度其他国际机构有很大不同。在本组织，国际专业员工队伍庞大，工作地点的规模不同。至少有 23 个职业类别，并非所有的工作地点都有这些类别。有些专业人员专业化程度极高，仅在某些工作地点才需要。这些因素使得流动的管理十分复杂，与联合国各基金和计划署常见的情况有很大不同，使得直接轮调的做法无法施行。

15. 因此，对流动作了最广意的界定。流动包括各部门、职能、职业类别、工作地点和联合国系统各组织之内和之间的调动。调动可以在同一职等的不同职位之间进行，这叫平级调动，也可以往上一个职等调动。新的职位可以在相同或不同的部厅，在相同或不同的工作地点，或者在相同或不同的职业类别。

16. 2002 年 5 月，引入了员额占用期限（P-5 以下五年，P-5 以上六年）的概念，流动政策由此正式确定。在管理下调任方案内，作为员工甄选制度的甄选结果，或者平调至职能不同的员额时，员工每次流动之后，员额占用期重新开始计算。

17. 这一政策把流动与职业发展联系起来，要求在晋升 P-5 级之前有两次平级调动。这项政策也包括鼓励调往空缺率高的工作地点，允许在内罗毕服务的员工和在除欧洲经济委员会之外的其他区域委员会服务的员工获得更快的职业发展。

18. 2000 年以来，P-2 级员工的流动得到管理。这些员工在本组织任职的前五年适用管理下调任方案。该方案的目的是让初级专业人员在专业职等服务的前五年得到更多的指导、培训、流动和职业支持，以便于他们作为国际员工尽快适应环境，缩短学习期间，从而提高生产率，获得工作的满足感。

四. 流动政策的实施

19. 2002 年之后的五年期间，有计划地设法引进流动概念，并设立了有关方案和机制，使员工做好准备，并给与员工支持。关于这方面的进展和活动，秘书长关于人力资源管理改革的最新报告（A/61/228 和 Corr. 1，A/61/255 和 Add. 1 及 Add. 1/Corr. 1）中有详细介绍。

20. 上述准备工作的主要方面包括沟通战略、扩大学习培训机会以及更多关注工作与生活的关系。

A. 沟通战略

21. 在颁布 ST/AI/2002/4 号行政指示之后——这项指示为 G-5 到 D-2 职等的所有员额正式建立了管理下流动制度和员额空缺期限——开展了一项沟通运动，让全球的员工熟悉新的员工甄选制度。

22. 2005 年，开展了一项全球宣传活动，进一步让员工了解流动政策，告诉员工可以得到哪些支持，帮助他们为流动作准备。在 i-Seek 上广泛发布了印刷和电子材料，其中包括对常见问题的解答和关于如何准备流动的建议。此外，还专门建立并维持一个网站，向员工提供最新的流动信息。

23. 在 2006 年的改革推广活动中，提供了更多流动方面的信息。在这次活动中，几个改革小组走访了 31 个工作地点，与 5 000 名员工会面，与他们讨论改革的各个方面，包括流动问题。

24. 2007 年，专门为 2007 年 5 月员额占用期满的员工举行了针对性的情况介绍活动，包括召开集体会议和进行一对一的面谈，保证员工了解这个方案以及对员工和管理人员的支持机制。

B. 培训、学习和职业支持

25. 为了保证员工为流动作好准备，已经采取了几项员工支持措施，包括：(a) 扩大员工发展和职业支持方案；(b) 在所有大的工作地点建立职业资源中心；(c) 修订了电子考绩制度（e-PAS），包括职业发展目标、学习目标和任务委派表示兴趣；(d) 在网上发布包括大多数专业和一般事务员额（G-5 或更高）的通用职务说明，以澄清对工作的预期。

1. 扩大员工发展和职业支持方案

26. 在整个秘书处发布了新的增强版员工发展方案，包括举办专门的职业发展研讨班、向员工传授新的技能和能力、促进文化交流、宣传流动的好处。已经组织的研讨班包括：

- (a) 前进的道路：把握好你的职业；
- (b) 设计你自己的职业路线图；
- (c) 为员工的职业发展和流动做好准备：管理人员研讨班；
- (d) 职业联系；
- (e) 职业高地；
- (f) 申请人求职面试；
- (g) 如何准备书面申请；
- (h) 声誉管理；

- (i) 为流动作好准备；
- (j) 为初级专业人员指点迷津；
- (k) 语言和沟通方案。

2. 在所有主要的工作地点建立职业资源中心

27. 作为联合国秘书处职业发展系统的一个组成部分，职业资源中心服务于员工和管理人员，提供职业规划和发展方面的信息、流动支持、学习机会和职业咨询。资源中心保证专业和一般事务人员在职业方面的不断成长。

28. 自 2002 年 9 月在联合国总部开办职业资源中心以来，已有 5 200 名员工利用该中心举行研讨班或进行个人咨询。到 2005 年为止，已为总部之外所有办事处和区域委员会建立了职业资源中心。2006 年，共有 1 500 名员工使用了纽约资源中心的服务，1 400 名员工使用了其他工作地点资源中心的服务。

29. 职业资源中心使员工和管理人员有机会获得职业发展和流动所需要的技能、知识和能力。员工可以利用包括书面、录像和网上材料以及个人职业咨询等服务。中心还提供改变职业、建立联系、工作申请准备（个人简历）、胜任能力面试和声誉管理等方面的研讨活动。

3. 电子考绩制度

30. 该系统鼓励员工和管理人员之间通过对话，讨论职业理想和调动后所需的能力，以强化流动与职业发展的联系。该系统还包括给员工机会，让他们表明自己对到外地工作的兴趣。

4. 通用职务说明

31. 通用职务说明是 2002 年制定的，目的是简化分类程序，方便人员配置的第一阶段。通用职务说明减少了空缺通知之前工作描述的起草和分类时间。通用职务说明的使用，促进了起草员额空缺通告工作和澄清工作预期方面的标准化、效率、速度和透明度。通用职务说明还在不断修订，保证其内容符合最新发展。

C. 工作-生活关系问题

32. 流动的最大障碍之一是双职工家庭面临的严重困难。本组织已经努力审查和解决工作与生活关系问题。已经与可以提供协助的相关协会建立了联系。联合国还参与了一个联合国发展集团发起的跨机构项目，为在外地工作地点工作的员工建立外来配偶支持网络。此外，大会在其第 61/244 号决议中，请东道国审查它们向联合国工作人员配偶发放工作许可证的政策。

33. 本组织继续致力于解决妨碍流动和两性平等的工作与生活关系问题，尤其是承担家庭责任的员工关切的问题。联合国采取的措施包括：

(a) 在决定异地调任的时间时，尽一切努力减少对所涉工作地点工作的干扰，并把调任与休假、学校日历安排、有特殊需求子女的员工的需要结合起来；

(b) 优先考虑把曾在艰苦或不带家属工作地点工作的员工调往总部或带家属工作地点。在员工申请流动机会汇编内的员额时，艰苦工作地点员工（从C类到E类）所表达的意愿与其他员工相比将受到更多的重视；

(c) 扩大向双职工家庭提供协助的可能性。例如，提供职业咨询和求职协助；为配偶寻找远程上班的选择；适当时优先考虑向配偶提供咨询机会；

(d) 根据管理下调任方案，人力资源管理厅将与管理人员合作，在有适当员额以及工作业绩令人满意的情况下，优先安排配偶的调动。

34. 流动和异地调动对国际专业人员及其家庭要求很高，对他们的个人生活带来很大影响，所以，在规定的规定中尽可能考虑了家庭方面及其他特殊困难。

D. 维护机构能力

35. 流动政策的实施采用渐进和分阶段的方法，以保存机构记忆和本组织的能力。为了保证流动的增加不给机构能力带来消极影响，秘书处正在积极支持和制定知识管理方案。这些方案很重要，不仅是因为需要实施流动政策，还是因为未来几年退休比例将很高。

36. 管理人员要负责建立支持流动的制度，包括引入标准的操作程序，以便于知识的管理和机构记忆的保存；他们还要负责进行继任规划和交叉培训，以保存机构的运作能力。

37. 知识管理方面的举措包括让员工轮流担当不同的任务，以扩大他们的知识基础，拓展共有的机构记忆。许多部门已经开展了知识管理活动，包括交叉培训员工和让员工轮流承担不同的任务，以便扩大知识基础，在更大范围内分享机构记忆。

E. 人力资源信息技术

38. 为了保证有效实施流动政策，特别是管理下调任方案，已经进行了广泛的准备工作，以加强本组织的信息技术工具，保证记录的准确性。已设计一个专门网站，向员工介绍最新情况，包括政策和程序、时间安排和学习机会。此外，员工可以通过电子邮件进行询问，人力资源管理厅的流动小组会给予答复。

39. 当前的信息技术系统带来了无数挑战，包括记录的准确性。所有这些记录都必须核实。作为进一步的措施，要求那些员额占用即将到期的员工填写一份电子履历表。这就给员工一次机会，让他们更正记录中的不准确之处或提供缺失的信息。通过与负责的官员进行合作，再对这些信息进行审查，并进行必要调整。预计随着新的人才管理制度的引进，以上某些技术方面的问题会得到克服。

五. 管理下调任方案

40. 流动政策的一个方面是管理下调任。员额占用期满的员工要接受管理下调任。管理下调任方案正在按职等、逐步和分阶段实施。

A. 实施的标准

41. 实施管理下调任方案的标准在 ST/AI/2007/2 中作了规定。该文件适用于按照 100 号编《工作人员细则》聘任的，任期为一年或一年以上的 G-5 到 D-2 职等的员工。他们将在与他们职等有关的管理下调任方案实施时，达到员额占用最高年限。ST/AI/2007/2 规定的管理下调任方案不包括以下员工：

(a) 只限于特定外地特派团任用的员工；

(b) 派任仅限于特定办事处或计划署的员工，因为这些员工受到该办事处或计划署内部单设的调任方案的管理；

(c) 语文工作人员，包括通过竞争性考试后聘任的、需要特别语文技能的口译员、笔译员、简要记录员、编辑、逐字记录员、审校、名词员、文本处理员、语文参考资料助理和编辑助理。他们也适用一个专门的管理下调任方案，该方案适用于在主要工作地点以及在区域委员会服务的语文工作人员；

(d) 一般事务和相关职类工作人员，包括导游、语文教师、保安人员和工匠；

(e) 三年内即将退休的工作人员。

42. 行政指示还规定了员工免于参加特定流动方案的情况。这种豁免的情况逐案审查，豁免的理由可能有几项，包括有效的医疗理由，或者该员额的技术要求或专业化程度太高，参与管理下调任活动的其他员工无法承担。

B. 实施的时间安排

43. P-3 和 G-7 职等的管理下调任方案于 2007 年 5 月开始实施。其他职等员工的方案将在未来 18 个月逐步、分阶段、按职等展开。随后，将会考虑实施过程的经验教训，启动其他管理下调任方案。管理下调任方案其余各阶段的时间安排如下：

(a) 2007 年 11 月：P-4 和 G-6 职等工作人员；

(b) 2008 年 5 月：P-5 和 G-5 职等工作人员；

(c) 2008 年 11 月：D-1 和 D-2 职等工作人员。

44. 这一渐进做法应当有助于使流动扎根于本组织文化，为政策调整提供足够的灵活性。

C. 指标、基准和员工数目

45. 员工流动对于建设一支能力更全面、技能更多元、经验更加丰富、能够完成本组织复杂任务的员工队伍至关重要。该政策的一个基本方面是致力于继续学习及强化流动与职业发展的联系。为了能够分析流动政策对未来的影响，保证流动政策达到预期目标，目前的状况将成为未来审议的参照基础。

46. 在这方面，确定了一些指标和基准，以帮助本组织评估流动政策实施情况，并不断完善这一政策。这也是不断完善本组织做法的组成部分。这些指标反映员工流动的一般情况，包括各种类型的流动，比如平级调动、晋升和派任。员工流动的另外一个指标是通过管理下调任方案调动的员工数目。

47. 2002年5月至2007年5月流动指标显示除P-2级以外的管理下调任方案扩大前的人员流动情况，如下表所示：

2002年流动情况

员工数目(2001年12月)	8 415
晋升	730
部/厅内调任	218
部/厅间调动	90
外地特派团之外的派任	94
向外地特派团的派任	96
机构间流动	29

2006年的流动情况

员工数目(2005年12月)	8 437
晋升	944
部/厅内调任	374
部/厅间调动	277
外地特派团之外的派任	98
向外地特派团的派任	39
机构间流动	36

48. 2007年5月，第一个管理下调任方案启动，适用于P-3和G-7职等员工。适用于其他职等员工的方案将于2007年和2008年启动。因此，在监测2007-2008年的流动指标时，将会增加一个反映通过管理下调任方案进行流动的指标。

49. 从 2002 年到 2006 年的基准数据，以及 2007–2008 年的基准数据，将被用来评价整个机构的总体运作情况以及各部和各工作地点的运作情况，看它们是否达到流动政策的目标。在这方面，以下领域将作为基准：

- (a) 各部厅人员总体流动情况；
- (b) 工作地点内部人员总体流动情况；
- (c) 工作地点间人员流动情况；
- (d) 机构间人员流动情况；
- (e) 员额空缺率较高的工作地点员额空缺情况；
- (f) 参与培训和学习方案的情况。

D. 监测和保护措施

50. 管理下调任方案的实施将尽量灵活，以考虑本组织的工作需求和工作人员的期望以及个人或家庭情况。为了保证流动政策达到预期目标，人力资源管理厅将密切监测这一政策的实施情况，同时听取实务部门及员工的反馈意见，在 2008 年过渡期结束时对这项政策进行审查。

51. 鉴于有必要保证标准实施的一致性，考虑到本组织的需求和员工权利的保护，对所有国际员工来说，管理下调任方案实行集中协调。一般事务和相关类别员工的调任方案在各工作地点分别实施，接受人力资源管理厅的指导和监督。人力资源管理厅负责审查和决定所有免于流动的请求。

52. 另外，员工和管理当局协调会 2007 年 6 月商定，建立一个由员工和管理人员组成的工作组，以监测流动政策的实施情况。此外，如果员工认为行政决定不正确，可以利用内部司法制度规定的正式和非正式机制。

六. 结论

53. 流动的总体目标是帮助培养一支能力全面、技能多元的劳动队伍，激励学习和拓展技能。在这方面，流动政策鼓励工作人员在遇到特派团派任和其他临时派任的机会时，或服务于共同制度组织时，通过管理下调任方案进行流动，包括根据员工甄选制度申请员额。

54. 这种提高流动的做法对员工和管理人员来说都是重大转变，因为到现在为止，员工的流动还没有得到系统性鼓励或集中协调。我们认识到，就像任何在大的、复杂的环境中进行机构变革一样，这种新的做法将会带来令人关切的问题。我们将通过沟通、培训以及必要时一对一的咨询，继续解决这些令人关切的问题。同时，应当指出，许多工作人员欢迎流动政策提供的更多机会。

55. 本组织将根据经验教训不断完善流动政策。明年将对流动政策的运作情况进行评估和分析，看哪些因素或方面需要调整，以便更好达到预期目标。在这个过程中，本组织将继续向所有利益攸关者，包括员工、管理人员和联合国会员国征求意见。

56. **秘书长请大会注意本报告。**
