



第六十三届会议

临时议程\* 项目 126

人力资源管理

为解决在改革内部司法范围内提出的七个系统性人力资源  
问题而采取的措施

秘书长的报告

摘要

大会题为“联合国内部司法”的第 62/228 号决议请秘书长就行政当局为解决七个系统性人力资源问题而采取的具体措施提出报告，这七个问题是秘书长关于监察员活动的报告（A/62/311）在改革内部司法的范围内提出的。

这七问题是：工作人员甄选制度，流动，当地征聘人员，合同做法，联合国建立的特别实体，工作人员福利，以及心理治疗保险。

\* A/63/50。



## 一. 引言

1. 大会题为“联合国内部司法”的第 62/228 号决议请秘书长就行政当局为解决七个系统性人力资源问题而采取的具体措施提出报告，这七个问题是秘书长关于监察员活动的报告（见 A/62/311 第四节）在改革内部司法的范围内提出的。
2. 监察员办公室提出的七问题是：工作人员甄选制度，流动，当地征聘人员，合同做法，联合国建立的特别实体，工作人员福利，以及心理治疗保险。
3. 在这方面，在秘书长的报告印发后，管理事务部与监察员办公室开会，取得关于每一个问题的更多具体资料。
4. 在报告印发后，秘书长还设立了由常务副秘书长领导的工作队，具体要求就监察员在征聘与合同安排两个相互联系领域确定的问题提出解决办法，包括地域分配和性别，以及职业发展（包括流动和培训）。工作队提出的建议已经送交秘书长，需要协商的问题将会与工作人员讨论，包括通过工作人员和管理当局协调委员会。虽然工作队的主要工作是监察员确定的人力资源问题，但工作队建议所涵盖的范围更广，希望通过政策改变、方案和以技术为基础的支助工具来强化人力资源框架。这些建议得到实施之后，将会按照秘书长的设想改变联合国秘书处的文化，发展出一支技术熟练、训练精良和流动性高的工作队伍，更能回应需要，注重成果，效率高，负责任，公正无私。要成功实施这些建议，负责人力资源工作的各单位必须与管理机构和部门首长合作，并且有工作人员和工作人员代表的积极参加。
5. 管理事务部十分同意，有必要增加该报告在几个段落中提到的沟通活动。第 53 到 55 段提到监察员办公室有必要进行提高认识活动，并且秘书长强烈认为，在许多领域提高这种认识需要监察员办公室与人力资源管理厅共同努力。只有通过更好的沟通，工作人员才能充分了解本组织的政策和程序。如果工作人员很容易获得和了解各种信息，就比较容易解决工作人员的各种不满和关切的问题。

## 二. 系统性问题

### A. 工作人员甄选制度

6. 监察员报告(A/62/311)第 41 到 43 段强调工作人员甄选制度的重要性，提到工作人员由于没有在大会规定的竞争性过程中获得甄选而产生的不满情绪。在一个竞争性征聘、安排和升级制度下，任何一个职位都会有一个或几个工作人员没有选上。而且，在安排或升任现有内部工作人员和聘任外部应聘人员之间也需要取得平衡。在联合国范围内，秘书处不仅必须面对这个问题，而且必须遵守一种制度，就是要适当考虑到大会关于地域分配和性别平衡的规定。此外，关于一般事务职类转为专业职类的限制以及通过国家考试过程进入初级专业职类的要求

都对工作人员甄选制度产生影响。因此，秘书处必须建立一种制度，既要考虑到上述问题，又要平衡其他人力资源的需要，例如：平级流动在内部甄选；提高流动性；对于这一过程的监督(中央审查理事会)。所有这些因素使得联合国工作人员甄选制度非常复杂。任何一个人员配置制度如果像联合国所要求的那样复杂，它的程序就必须透明公正，并置于适当控制之下，以便在理事机构的具体规定、工作人员的升级需要以及吸引新的人才之间取得平衡。

7. 工作人员甄选制度，除其他外，必须保证对托付给部门主管的工作实行问责制，而方案主管必须能够选用最能干的人员，才能要求他们承担责任。为了使得这个过程尽量透明，必须在这个过程的甄选阶段以及在这个过程的中央审查机构的审查完成阶段都实行制衡。由人力资源管理厅提交给方案主管的只能是合格的应聘人员名单。有人可能认为越过内部工作人员甄选了不合格或不能干的应聘人员，但是对于这种情况具有保障办法，就是由中央审查机构专门确保，适当采用评价标准，而且甄选决定没有受到不相干因素的影响。

8. 监察员办公室和会员国都表示，可能需要重新考虑把责任全部转移给方案主管的问题，并考虑让秘书长办公厅和/或人力资源管理厅负起更多责任，使得本组织能确实遵守大会的规定。这个问题将在秘书长提交大会第六十三届会议的关于人力资源管理改革的报告中更全面地讨论。

9. 监察员活动报告第 42 段提到几个问题，包括：人力资源专业人员的职能减少；实质性部门缺乏配置人员的资源；从客观评价转移到主观评价。的确，人力资源管理厅在初步筛选应聘人员的资格之后，方案主管必须缩短应聘人员的名单。可是，正是这些方案主管了解他们的专业领域，才能够最好地评价个人简历和履历，决定应该找哪些人面试。至于人力资源的需要，新的制度已经实行了好几年，如果方案主管认为，不增加资源无法完成任务，他们可以在每两年提交预算时提出来。最后，关于有人认为这个过程变得比过去更为主观的问题，管理事务部并不同意。上文第 7 段提到，中央审查机构的作用是对整个过程进行监督，而不只是在推荐应聘人员之后才监督。人力资源管理厅对于秘书处的大多数职位已经制定了一般性的职位说明，制定了标准化的用语和评价标准供方案主管使用。这就使得整个过程比过去平衡，最后的决定公正公平。此外，在拟订空缺通知时越来越使用一般性职位说明，增加了空缺通知中所需条件的统一性，包括关于评价的标准。

10. 报告第 43 段提到：审查应聘人员的问题；在大部分过程中没有人事干事的实质性投入；以及有些工作人员认为他们被不公正地排除在短名单之外。在及时和适当地筛选并检查应聘人员的背景方面出现了一些问题，特别是外部的应聘人员。人力资源管理厅正在审查这个问题，将连同改进现行过程的具体建议送回大会，其中包括这些建议的所涉资源问题。关于人力资源管理厅的实质性投入问题，该厅继续在工作人员甄选过程中执行各种职能，包括：拟订一般性职位说明，审

查职位的分类职等，在方案主管审查之前事先筛选应聘人员的资格；（通过使用银河系统的指数）向各部厅提供关于地域分配的信息，指出应聘人员是来自无人任职国家、任职人数不足国家或任职人数过多国家；参加中央审查机构；向负责执行地域和性别指标的部门主管提供人力资源规划数据。最后，关于短名单的人选问题，任何组织都不能保证所有工作人员总是能够列入面试的短名单。但是中央审查机构能够保证，所有内部工作人员都会由方案主管审查。在决定什么人能够接受面试时，将会考虑到个人简历/履历、先前对内部申请人能力的认识、以及推荐人提供的资料。在这方面，人力资源管理厅相信，方案主管如果不把自己的工作人员列入某一短名单，应该同这些人见面，告诉他们不列入名单的理由，以及这些工作人员要怎样做才能在申请以后的空缺时有更好的机会。这个问题曾经在工作人员和管理当局协调委员会第二十七届会议提出并达成了协议。

11. 对于工作人员认为甄选过程过于主观的问题，秘书处相信，必须与工作人员加强沟通。在这方面，人力资源管理厅和外勤支助部都保证，工作人员将会充分获得关于工作人员甄选制度的有关信息。监察员活动报告强调指出，如果工作人员对过程有更好的了解，并知道他们在过程中的处理情况，可以避免许多关于不公平对待的误解和恐惧。对此，人力资源管理厅认为，有必要进行对于特定对象的宣传活动，特别是因为正在考虑改变关于管理新才能的制度。

## **B. 流动**

12. 人力资源管理厅完全同意监察员活动报告的看法，认为对于今后的流动措施必须进行沟通。实行流动政策是工作人员甄选制度的一个必要组成部分，目的在建立一支才能和技能更多样、经验更丰富的国际公务员队伍，使得秘书处的的工作人员更为一体化。到目前为止，已经完成 P-3/G-7 职等和 P-4/G-6 职等流动方案的第一阶段，公布了一个透明的关于现有职位的简编。目前正在进行关于 P-5 和 G-5 的工作。凡是任职超过五年的工作人员，他们的职位都会列入职位简编。

13. 报告第 45 段提到工作人员对于某一部厅内部职位或职能改变的看法。按照关于流动最宽松的定义，流动应该包括在联合国系统部门、职能、职业类、工作地点和组织内部的移动以及它们之间的移动。按照这个定义，鼓励工作人员在部门内部的平级移动。关于这种移动的准则已经广泛分发。平级移动由于实质性改变职能，使得工作人员能够学习到新的技能。让工作人员培养出这样的多种技能是这种过程的基础，使得每一个工作人员都可以获得多种经验。即使在部门内部，主管必须认识到应该让大家知道这种机会，在内部传达，让合格的工作人员可以利用这种机会。部门主管有权在自己的部门内平级调动工作人员，以便学习新技能并在部门内维持一定程度的机构性经验传承。报告提到，有些方案主管可以豁免例外情况。必须指出，按照管理下调任方案，行政指示 ST/AI/2007/2 规定了工作人员不参加特定任务的例外情况。这种例外情况要逐个审查，可以根据各种

理由批准，包括有效的医疗理由，或者参加管理下调任方案的其他工作人员不符合该职位的技术要求或专业程度。不过，这种例外情况的范围有限。因此，方案主管没有权把任何人排除于方案之外。这类要求必须具有充分理由，并由主管人力资源管理厅的助理秘书长做出决定。

14. 在流动方案内，人力资源管理厅认识到，有人认为在规模比较大的工作地点和人数比较多的部门内比较容易实行工作人员的平级移动。人力资源管理厅、工作人员和管理当局协调委员会闭会期间工作组和工作人员和管理当局协调委员会全体会议继续在审查小型办公室的工作人员和主管关心的问题。在审查流动政策、包括管理下调任方案的执行情况后提出的建议将会列入一份报告，提交大会第六十三届会议和以后几届会议。

### C. 当地征聘人员

15. 一般认为，在维持和平领域或者在任何主要秘书处工作地点和区域委员会内部，当地征聘人员和国际征聘人员的薪酬相差很大；对这个问题需要在全世界范围内加以澄清。关于当地征聘人员和国际征聘人员的薪酬办法是按照大会确立的原则制定。根据诺贝尔梅耶原则和弗莱明原则，决定如何付给当地征聘人员和国际征聘人员的薪水和酬劳。这两个原则和相关的福利津贴办法反映在大会通过的工作人员条例。当地征聘人员可能认为待遇不平等，可能是因为不了解联合国共同制度的报酬办法。监察员发现，这是不同工作地点的工作人员一再表示不满的问题，因此人力资源管理厅和外勤支助部认为，不妨加强与外勤人员的沟通，解释这两种薪酬方法和决定薪水的基础。

16. 报告又提到一些不满的原因，包括：医疗保险范围不足，没有偿还在不安全地区建立安保措施的费用，没有像对国际征聘人员一样承诺在出现危机时撤退，各基金和机构当地征聘的维和人员与当地征聘工作人员之间的服务条件据称有差别，以及当地征聘工作人员培训机会不足等。

17. 当地征聘的外勤工作人员的安全问题一直引起关注，安全和安保部、维持和平行动部和政治事务部都在按照个别情况仔细审议。当地征聘人员和他们的家属已经纳入特派团安全计划，在出现危机时搬迁到国内其他地方。过去几年来，联合国维持和平行动和政治特派团的当地征聘人员人数增加了 67%，从 2005 年的 11 389 人增加到 2008 年 2 月的 19 050 人。要让这么多的新聘人员了解联合国的政策和做法有一定的难度，各部厅正在努力加以解决。

18. 外勤支助部设立了一个关于国家工作人员的工作组，在 2007 年两次开会，讨论维持和平特派团和政治特派团的当地征聘人员关心的问题。出席工作组的包括：外勤支助部的代表，人力资源管理厅的代表，联合国职工会的代表，以及外地特派团的工作人员和管理当局的代表。工作组提供了一个有用的机制，了解和解决当地工作人员关心的问题，并让当地工作人员的代表了解情况。

19. 对于培训问题，外地特派团的当地征聘人员获得了与工作有关的技术培训，以及计算机程序培训、语言培训、电子考绩报告培训、使用规定的电子学习方案（例如提高廉正意识的在线学习方案）；防止工作场所骚扰、性骚扰和滥用职权的在线培训方案，外地安全在线培训方案，以及在特派团一级的其他组织性学习方案。可是，根据大会第 59/296 号决议，在任务地区的培训只限于特别与职位的职能有关或者是执行任务所必要的培训。政治事务部、维持和平行动部和外勤支助部正在努力确保，每一个特派团把关于国家工作人员的培训纳入它们的年度培训方案，并且对主管给予培训、帮助在新征聘的外地管理人员中建立共同的组织文化。对于医疗保险问题，正在设法为外地的当地征聘人员改善关于医疗保险计划的管理工作。

20. 关于联合国维持和平行动和政治特派团以及联合国各机构、基金和方案的当地征聘人员的服务条件差别太大的问题，所有组织都是根据共同制度按照人力资源管理厅制定的当地薪酬表付给同样的薪水和津贴、并按照国际公务员制度委员会规定的标准付给危险津贴。对于补偿假和加班政策，秘书处正在与联合国共同制度的其他组织合作，设法统一在外地的做法。不过，联合国维持和平行动和政治特派团的工作人员必须遵守秘书处的工作人员条例、细则和政策。

#### **D. 合同做法**

21. 秘书长给大会的提议（见 A/61/861 和 A/62/274）专门针对合同差异以及因此产生的维持和平特派团和其他特派团工作人员感到关切的问题。秘书处目前使用的各种合同方式造成一种情况，使得并肩工作的人员的薪酬、津贴和应享待遇各不相同。这种情况将在秘书长提交大会的建议中加以解决。人力资源管理厅希望大会就此作出决定，从而减少或消除工作人员在这方面的顾虑。

22. 对于监察员感到担心的长期合同数目太少的问题，人力资源管理厅也同意，继续雇用长期服务的人员十分重要。秘书处向大会提交的建议将会谈到给工作人员某些类别的长期合同的需要，同时也考虑到本组织需要灵活处理，以便在任何时候都有适当比例的新旧工作人员。秘书长关于精简联合国合同安排的建议（见 A/62/274）既符合国际公务员制度委员会的框架，也大有助于减轻每年延长合约的短期任用人员的恐惧。

#### **E. 联合国建立的特别实体**

23. 监察员活动报告（A/62/311）第 48 和 49 段没有清楚说明，除了塞拉利昂问题特别法庭和联合国援助审判红色高棉办事处，还包括那些特别实体。塞拉利昂问题特别法庭不是一个联合国实体，因此工作人员在适用联合国系统司法制度时，不属于联合国的管辖范围。该法庭自己制定了由它的管理委员会批准的内部机制。它的工作人员没有签署联合国合同，因此不受联合国条例和细则的保护。由于它不是联合国机构，因此也不能期望有这种保护。

24. 联合国援助审判红色高棉办事处的情况不同，该办事处雇用的每一个工作人员都是根据《工作人员细则》200 号编任用，可以充分适用联合国司法制度。卢旺达问题国际法庭和前南问题国际法庭都是安全理事会的附属机构，因此两个法庭的工作人员都是根据《工作人员条例和细则》100 号编任命。

#### **F. 工作人员福利**

25. 报告第 50 和 51 段提到有必要为比较偏远的办事处人员提供福利设施。本组织同意，艰苦和交通不便的外勤地点需要文娱和福利设施。维持和平行动部已经制定了福利政策，各特派团也开始要求用于建立设施的资源。外勤支助部也正在制定关于建造工作人员住宿房屋的最低标准，其中包括文娱和福利设施。秘书长还提议，把现行的间歇修养假改为带薪的休息和休假旅行，包括支付前往指定休假地点的旅费、不计入年假的五天假期和旅行的时间。不过，由于制定文娱和福利活动以及实行带薪的休息和休假旅行都涉及经费问题，这些倡议需要大会批准。

#### **G. 心理治疗保险**

26. 报告第 52 段提到，关于因公造成心理创伤或其他相关精神问题补偿的《工作人员细则》附录 D 保险范围不够全面的问题。在这方面，联合国系统行政首长协调理事会人力资源网以及财务和预算网已经设立一个联合工作组来审查附录 D 的保险范围问题。这个问题已经列入上述两个网 2008 年的工作计划。

### **三. 结论**

27. 总之，秘书长认识到监察员活动报告中提到的许多问题现在正在进行内部审查，将会向大会提出建议，或者现在已经提交大会，或者是一些需要进一步审议的问题。此外，秘书长打算请监察员办公室、人力资源管理厅以及政治事务部、维持和平行动部和外勤支助部加强与整个联合国工作人员的沟通。