



大会

Distr.
GENERAL

A/49/339
25 August 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十九届会议

临时议程* 项目110

1994-1995两年期方案预算

用于增设、裁减、改叙、转换和调动员额的程序和标准

秘书长的报告

一、导 言

1. 方案和协调委员会在其第三十一届会议的工作报告¹指出,为证明有理由增设、裁减、改叙、转换和调动员额,对秘书处内各单位的工作量及其他对需求进行量度的程序和标准,应进一步改进。

2. 大会在1991年12月20日第46/185B号决议第二节中,请秘书长审查并制定程序和规范,包括工作量分析在内,以便有理由增设、裁减、改叙、转换和调动员额,并通过行政和预算问题咨询委员会向大会第四十七届会议提出内附提议的一份报告。因此,秘书长向大会第四十七届会议提交了一项说明,²总结目前用于更改本组织员额表的程序,并建议可能做出改进的方向。

* A/49/150。

3. 大会在其1992年12月23日第47/212号决议第三节中,对秘书长的说明没有提出如何改进现行办法和程序的建议表示遗憾,并请秘书长向大会第四十八届会议提出一项报告,讨论同增设、裁减、改叙和转换员额有关的所有问题。

4. 大会在其1993年12月23日第48/218号决议E节中注意到秘书长的说明³,并要求通过方案和协调委员会以及行政和预算问题咨询委员会,将一份关于增设、裁减、改叙、转换和调动员额的程序和规范的报告,提交大会第四十九届会议。大会在其1993年12月23日第48/228号决议I节第14段中,重申了这项要求。

5. 咨询委员会在其关于秘书长1994-1995年方案预算提议职位改叙报告⁵的报告⁴中,建议秘书长在其提交大会有关增设、裁减、改叙、转换和调动员额的程序和规范的报告中,应提出如何改变现行程序以实现下述各项目标的看法:(a) 给予秘书长改叙最高至P-5级的员额的权力,同时确保维持每个级别的整体数目之间的关系;(b) 确保不会超出现有的经费水平;和(c) 确保秘书处有适当的控制和大会有适当的监测,其中包括就秘书长根据其权力采取的行动向咨询委员会和大会提供资料的程序。大会在其1994年7月29日第48/228 C号决议中批准了这一建议,并请秘书长在其报告中提出如何改变现行程序以实现咨询委员会报告中所概述的各项目标的看法。

6. 本报告是根据以上所概述的各项要求提出的。

二、审查和修改本组织核定员额编制的程序

7. 在联合国员额的主要经费来源之间,审查和修改核定员额编制的程序大不相同。举例说,维持和平行动的员额编制要求在两年期间的过程中,往往含有内在的不可预测性,并需采用不同的预算编制程序。其他预算外的各项活动的员额编制,在两年期过程中随下述各项因素而有所变化:如有无自动捐款,人道主义紧急情况的次数和严重性和各部门活动的范围。关于这类员额的审查程序的性质和程度,也因每项活动的目标以及经费来源和性质而有所不同。因此,本报告将集中讨论有关增

设、裁减、改叙、转换和调动经常预算员额的程序和规范的问题。

8. 本组织员额编制表的变动经常在编制和审查秘书长概算的范围内审议。在秘书处一级,各部门提出的更动首先由方案规划、预算和帐务厅下面的方案规划和预算司审查,然后由管理和财务咨询小组审查。⁶就提议的变动涉及新职位的叙级或现有职位的改叙而言,又牵涉到人力资源管理厅下面的报酬和叙级事务处。由秘书长最后批准这些提议后交由大会审查。也可以通过大会审议订正概算和通过审议决议草案所涉预算问题的说明更改员额编制表。

9. 在方案预算中员额的分配反应出同本组织工作的方案关系。员额分配的变动要参照各部/厅工作方案的变动,无论其活动数量和范围是扩大或缩小。如果不能通过调动来解决所需员额的变化,秘书长则提议设立新的员额。也要根据有关活动为临时性或永久性,审查所需员额,以确定这些员额应是临时的、常设的或是使用短期的一般临时助理人员的经费。

A. 员额的增设、裁减和调动

10. 目前使用的员额增设、裁减和调动的程序和规范适用于方案概算及其订正。新设员额和改叙现有员额的提议要根据职务分类(见第16至31段)。员额的增设、裁减和调动要按上文第8段所述的步骤进行。现行程序的不足之处是,在提出增设员额要求之前未经方案管理员系统地审查,特别是审查能否修改工作方案和制定的优先事项。

11. 在考虑需要增加员额时,应严格适用下列标准:

- (a) 新活动或扩大活动的数量和范围,由组织单位制定的工作量指标核实;
- (b) 拟议员额与组织单位工作方案的职能关系;
- (c) 从预算同一款其他方面调动的可能性;
- (d) 从预算其他款调动的可能性(这还要考虑到对“供给”款的工作的方案影响);

(e) 在预算政策框架内提供员额经费的可行性;

(f) 满足(a)至(e)分段的标准后,决定员额的职等。

12. 在活动已经停止、活动量减少或调整的地方,要考虑裁减有关员额。然而,如果有些方案要求增设员额,可考虑不必裁减而调至这些方案的可能性。

13. 为确定所需的员额,应使用工作量标准证实拟议增加员额编制的必要性。本组织从事许多不同的活动,在制定标准时遇有各种困难;只有各语文处订有工作量标准,但也需进一步修改和完善。当然不能使用统一的工作量标准适用本组织种类繁多的活动;方案管理员需要按照具体的工作性质制定工作量指标。秘书长打算在编制1996-1997两年期方案概算时使用这些指标。

14. 执行上述各项程序的另一项困难是时间因素,尤其是对于方案所涉预算问题的说明,用于编写提议只有48小时。

15. 在最近的预算期间,为了节约费用和维持或裁减经常预算所资助的员额数目,注意力的重点摆在如何应付新增加的需要方面,以便将低优先领域的资源或改组导致减少人力资源的领域的资源,重新予以调配,包括员额在内。在最近进行的秘书处改组中,预算各主要部门之间的所需员额有较大的调动,如下文表1所示。秘书长仍然承诺,在会员国要求新活动或扩大活动时,将以同等的心力探讨调动的可能性。在不增加经费的情况下,本组织的任务究能增加多少有一定的局限。这包括对行政和支助单位增加要求在内,其有效运作为执行实质性活动的先决条件。

B. 员额叙级

16. 职务分类是确定一组织内各职务相对价值的管理工具。其主要目标是确保将相当价值的职务定为同一职等,并使其报酬相对于外部市场对类似职务的报酬具有竞争力。在联合国秘书处,所有员额都按国际公务员制度委员会颁布的叙级标准叙级。对于专业人员以上职类的员额,使用1981年1月1日颁布生效的专业人员员额

表1. 1990-1991、1992-1993和1994-1995年按原定经费
 核定的常设和临时员额
 (百分比)

	专业以上职等的员额				其他职类			
	1990-91	1992-93	1994-95	变动	1990-91	1992-93	1994-95	变动
通盘决策、领导和协调	3.3	1.2	1.2	(2.1)	2.4	1.1	1.1	(1.2)
政治事务	7.5	5.7	5.8	(1.7)	9.7	9.6	8.7	(1.0)
国际法和法律	2.0	2.7	2.8	0.8	1.3	1.8	1.9	0.6
国际合作促进发展	19.0	19.9	19.1	0.1	10.4	11.1	11.0	0.6
区域合作促进发展	20.5	20.6	20.7	0.2	21.7	21.6	21.9	0.2
人权和人道主义事务	4.0	6.4	7.7	3.7	3.2	3.5	4.1	0.9
新闻	6.0	6.0	7.9	1.9	7.1	7.2	8.7	1.6
共同支助事务	36.9	36.7	33.0	(3.9)	43.6	43.5	41.5	(2.1)
特别费	0.8	0.8	0.8	-	0.6	0.6	0.6	-
检查和调查	-	-	1.0	1.0	-	-	0.4	0.4
核定员额数	3 828	3 865	3 858	+0.8%	6 065	6 089	6 107	+0.7%

¹ 1994-1995年数字包括由会议和支助事务厅调往达格·哈马舍尔德图书馆和其他出版职务的70个专业人员以上和90个其他职类员额。

² 1994-1995年数字除其他外包括同其职务一起调至新闻部和检查和调查厅110个专业上和113个其他职类员额。

³ 1994-1995年数字包括从行政和管理部同其有关职务一起调出的员额。

叙级的《总标准》；对于一般事务和有关职类，国际公务员制度委员会颁布有不同的叙级标准，供联合国共同制度在纽约、日内瓦、维也纳各组织和非总部任职地点使用。

17. 职务分类的程序包括两个部分：(a) 职务分析，即通过审查职务说明、组织系统图、方案任务中的资料和通过职务审计来确定职务的内容；(b) 职务评价，即通过适用叙级标准来衡量一员额在等级制度中的地位。一旦确定该职务的适当叙级职等，可按照组织内为此目的规定的程序，作出该员额职等的叙级决定以完成其正式的手续。

18. 当提议设立一新员额以在其一具体组织单位履行特定职责时，该员额的初定叙级职等通常是在编制预算时确定。拟议员额的职务说明要送交人力资源管理厅进行分等，在方案概算定稿时要考虑到叙级审查的结论。在编制方案概算时如提议改变某一常设员额的职等，也采用同样的程序。

19. 对各员额的初定叙级审查，也在执行过去未曾叙级的常设员额的叙级标准的框架内进行；通常在颁布一项新的叙级标准时这样做。此类初定叙级工作也同方案预算程序有密切联系，因为为执行叙级审查的结果，员额表中的有关变动必须由大会首先核准。

20. 此外，按照现行程序，在一员额出缺后要修订职务说明，或因该部门授权工作方案改变或该部门内部改组而使一员额的职责发生重大变化时，都得在联合国秘书处内进行员额的新的叙级审查。当这种叙级审查开始后，由方案管理员编写一份职务说明，并送交人力资源管理厅进行叙级分等。送交叙级审查的各员额的职责。同大会最初设立该员额的职能比较，可能有很大变化。即使内部叙级审查的结论认为由于新的职责该员额的叙级分等应高于方案预算中核可的职等，人力资源管理厅也无法采取行动提升其职等以保证不改变大会核准的员额表。

21. 在正常预算审查程序以外可以改变某特定员额叙级职等的另一种情况是对叙级决定提出上诉。根据现行程序，一旦作出叙级决定，该员额的现任者或员额所在

部门的领导可对叙级决定提出上诉。上诉由一个叙级上诉机构审查。

22. 联合国秘书处过去13年实施和管理职务分类制度的经验表明,在其适用方法上存有若干缺点。其过程大体上是应付性的,没有完全纳入本组织的全盘管理。例如,在确定因多层主管或职能重叠而应废除或可重新部署到秘书处其他领域的员额时,从未正式使用叙级方案。最好能有叙级人员积极参与向主管提出有关任务结构和改组建议对各员额职等和相互关系有何影响的建议。通过就各种不同职务规划的后果提出意见,就可查明和及早解决一些组织问题。目前,这些和其他问题通常在作业决定后才能查明,从而限制了叙级方案对管理工作的贡献。

23. 职务分类如使用得当也是一种非常有用的管理工具。职务分类为确定一组织内职务的种类、职等和数量提供了一个框架。从职务分类中得到的资料可有助于均衡分配人力资源,建立各组织单位的有效结构,和查明现有各职能重叠、配合不当或内部不协调的情况。职务分类的这些功能对编制方案概算很有价值。但是,为发挥这一潜力,必需确保同员额表控制职能更好地统一或协调。

24. 如下文表2所示,实行叙级和核准本组织经常预算员额配置职等的现行制度,使过去十年中的职等分配比较稳定,虽然在此期间内工作方案和结构有很大变化,由经常预算提供经费的全盘员额配置有所消减。这说明保持各职等总人数之间的稳定关系并尊重现有的人员拨款应是完全可行的。

25. 关于行预咨委会授权秘书长为P-5以下员额叙级的建议,执行此建设的一个办法是,采用目前处理一般事务(其他职等)员额的同样方式,在预算中将专业人员职类的员额列为一个单一职等。

另一种办法是,员额表可以按目前的方式继续制定,但是,秘书长也可以授权改叙P-1至P-5级的专业人员但须符合某些总的限制。这种办法似乎是最透明和实际的办法。

表2. 根据联合国经常预算原定经费核可的常设
 和临时专业人员以上员额的职等分配
 (百分比)

	1984- 1985	1986- 1987	1988- 1989	1990- 1991	1992- 1993	1994- 1995	1984- 1985至 1994-1995 的变动
副秘 书长	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.5	(0.2)
助理 秘书长	0.6	0.7	0.7	0.5	0.5	0.4	(0.2)
D-2	2.3	2.3	2.4	2.2	2.2	2.1	(0.2)
D-1	7.0	7.2	7.1	6.9	7.1	7.1	0.1
P-5	17.9	17.8	17.8	17.2	17.6	17.7	(0.2)
P-4	29.9	29.5	29.3	29.7	29.7	29.9	-
P-3	28.0	28.4	28.2	28.1	28.2	28.4	0.4
P-2/1	13.6	13.4	13.8	14.6	14.0	13.9	0.3
专业以 上员额 总数	4 553	4 253	4 275	3 828	3 865	3 858	-15.3%
其他职 类员额 总数	7 418	6 962	6 951	6 065	6 089	6 107	-17.7%

26. 为确保每个职等的总数之间的关系得以维持,便有需要保持目前不同职等的员额的总比例。如果要这样做就要使某些员额的升级(使其升级的正当理由就是使新指定的责任也有所增加)由通过广泛的更积极的审查过程的办法来使其他员额降低等级的办法来予以抵销。同时,这种程序也应保证考虑到工作人员的现有经费,即须按照货币和通货膨胀的波动经常作出调整。

27. 在这方面也需要决定每个职等的总数之间的关系是否应保持在各款次开列的数额上或在整个方案预算开列的数额上,和维持该关系是否有需要严格使升级和降级是一对一的或在明确规定的幅度内是否可以作一些微小的总变动。这种幅度的例子(根据目前职等的分配百分数)载于下面表3:

表3. 按照1994-1995年原定经费和为进行改叙对幅度作说明性的适用核可的常设和临时专业人员员额的职等分配

	1994-1995 核定	分配百分数 (整数)	拟议百分比 幅度	现有核定 人员的 员额幅度
P-5	685	20	19.5-20.49	676-710
P-4	1 153	33	32.5-33.49	1 127-1 161
P-3	1 095	32	31.5-32.49	1 092-1 126
P-2/1	535	15	14.5-15.49	502-537
共计	3 468	100		

28. 秘书长认为如果使他能伸缩性地使每个职等的总数之间的关系保持在整个方案 预算开列的数额上和如果该关系的幅度与上面表3内所列的职等之间现有分配百分数一致,那么这种改变办法将得到最大的好处。在这个制度下,专业人员员额

在经常预算下的总数和相对比例只将随员额的增设和裁减而改变。

29. 秘书长为利用这些程序所带来的新的灵活性，将采取步骤加强员额表控制、组织结构和叙级分析之间的联系，以形成一个更一体化的管理工具。

30. 依照有关秘书处严格控制和大会监测问题的大会第48/228 C号决议，提议如下措施：

(a) 如果在大会核准的方案预算内员额分配没有净变化，秘书长可有改叙P-5职等以下员额的灵活性；

(b) 如果秘书长通过对上文各职等(见表3)作增减0.5%的改叙，而改变员额分配，为确保不超过现有拨款，这些改变要提交大会批准；

(c) 上文(a)和(b)分段的程序要求秘书长每年提交订正概算以反应现期预算和下两年期方案概算资源基础的变化。

31. 需要追加资源的改叙P-5以下职等员额的建议，只能在下一个两年期的概算中提出。改叙D-1以上职等员额的建议也要在下一个两年期概算中提出。

C. 员额转换

32. 秘书长的方案概算也可以包括关于通常通过将常设员额增加的办法来修改现行员额经费的状况的提议。这些提议可以包括将临时员额改为常设员额、将预算外员额改为由经常预算提供资金和将临时助理人员经费改为员额。

33. 在第一种情况下，即最初设想作为短期的职务显然已成为长期性的，因此可能便应当将员额改为常设员额。这种转换通常不涉及经费问题。将预算外员额改为由经常预算提供资金的原因可能是活动性质有改变或重新评估经常预算和其他资金来源分摊费用的标准。当由短期临时助理工作人员执行的临时职能成为永久性职能时，宜将临时助理款项转为常设员额。

34. 每一种的这些转换稍微不同，即如每种情况那样，秘书长显然必须根据全盘

方案概算对这些提议适当加以解释并提出正当理由。

三、结论和建议

35. 有效执行员额(增设、裁减、改叙、转换和调动的程序和准则,有赖于若干因素,包括认真分析工作方案,确定优先事项,责任分配和完整的工作量标准,以及及时和全面的审查。大会决定授权秘书长按照一定条件改叙P-5以下职等的员额,是管理员额配置表的一项灵活措施,可以使秘书长能更及时地行使责任以执行会员国要求的多方面的活动。

36. 大会似可:

- (a) 注意到本报告;
- (b) 赞同增设、裁减和调动员额的标准(第11至13段);
- (c) 赞同P-5职等以下员额的叙级程序(第30和31段)。

注

¹ 《大会正式记录,第四十六届会议,补编第16号》(A/46/16),第42段。

² A/C.5/47/4。

³ A/C.5/48/2。

⁴ 《大会正式记录,第四十八届会议,补编第7号》A/48/7/Add.11号文件。

⁵ A/C.5/48/75。

⁶ 关于管理和财务咨询小组的组成和职务载于1994年1月14日ST/SGB/270号公报。