



大会

Distr.  
GENERAL

A/51/656  
5 November 1996  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议  
议程项目120

人力资源管理

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员送上联合检查组题为《检查联合国征聘、安置和升级政策的实施情况(第二部分 安置和升级)》(JIU/REP/96/6)。

(原件：英文)

检查联合国征聘、安置和升级政策的实施情况

第二部分 - 安置和升级

布瓦亚德-阿加

埃尔南德斯

合 撰

联合检查组



日内瓦

1996年

## 目 录

	段 次	页 次
简称 .....		4
执行摘要、结论和建议 .....		5
一、 导言 .....	1 - 9	9
二、 联合国的升级政策 .....	10 - 36	10
A. 目的和政策 .....	10 - 18	10
B. 影响升级的因素 .....	19 - 30	12
C. 升级机制 .....	31 - 36	15
三、 联合国升级制度和方案 .....	37 - 62	17
A. 年度审核升级制度 .....	37 - 41	17
B. 空缺管理和工作人员调动方案内的升级 .....	42 - 49	18
C. 安置和升级制度 .....	50 - 62	20
四、 现行安置和升级制度的实施情况 .....	63 - 99	23
A. 一般意见 .....	63 - 67	23
B. 升级是职业发展的一部分 .....	68 - 74	24
C. 现行制度下的升级 .....	75 - 81	26
D. 安置 .....	82 - 87	30
E. 实现两性平等的特别措施 .....	88 - 96	34
F. 今后的调整 .....	97 - 99	37
五、 对人力资源管理承担更大职责和责任 .....	100 - 121	38
A. 大会的要求 .....	100 - 101	38
B. 关于安置和升级问题的诉讼 .....	102 - 111	38
C. 权力下放和授权 .....	112 - 114	42
D. 改进主管和管理技能 .....	115 - 119	43
E. 加强人管厅 .....	120 - 121	45

简 称

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
方案协调会	方案和协调委员会
行管部	行政和管理事务部
发展支管部	发展支助和管理事务部
经社分析部	经济及社会资料和政策分析部
人道部	人道主义事务部
政治部	政治事务部
协调发展部	政策协调和可持续发展部
欧洲经委会	欧洲经济委员会
非洲经委会	非洲经济委员会
拉加经委会	拉丁美洲和加勒比经济委员会
亚太经社会	亚洲及太平洋经济社会委员会
西亚经社会	西亚经济社会委员会
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
联检组	联合检查组
会议支助厅	会议和支助事务厅
人管厅	人力资源管理厅
监督厅	内部监督事务厅
法律厅	法律事务厅
工作人员和管理当局协调会	联合国工作人员和管理当局协调委员会
特职津贴	特别职位津贴
行政法庭	联合国行政法庭
药物管制署	联合国国际药物管制规划署
开发计划署	联合国开发计划署
环境规划署	联合国环境规划署
人口基金	联合国人口活动基金
儿童基金会	联合国儿童基金会
训研所	联合国训练研究所
养恤基金	联合国合办工作人员养恤基金

## 执行摘要、结论和建议

有些人也许会说,1996年在联合国讨论其工作人员的安置和升级问题不大合时宜。的确,面对联合国历史上最严重的财政危机,本组织正处于缩小规模的过程中,年底将有1000个员额成为空缺。然而,检查专员认为审查这些问题是适时的,因为他们确信,制定并严格执行现代的、公平和透明的人事政策是决定联合国未来业绩有效性的重要因素,而安置和升级是这一政策的重要组成部分。

联合国未来问题独立工作组最近在报告中写道“除非对秘书处的组织及其征聘、升级和调职程序进行根本的彻底审查,否则对过份庞大的官僚机构和拿干薪闲职的例行谴责便不会消失。只有通过会员国本身的意志,才能完成联合国人事制度的改革。这个持续过程的起点就是会员国重申《宪章》的原则—征聘和升级应基于‘以求达效率、才干及忠诚之最高标准’……”<sup>1</sup>

对目前安置和升级制度的运作进行分析后,检查专员指出,这一制度仍受害于大多数先前制度中普遍存在的缺陷和不足。在升级机会本来就有限的情况下,随着所谓临时工作人员“正规化”,在起职和较高职等使用短期任用,由于这种征聘政策的困扰,这种情况更为严重。尽管会员国和联合检查组(联检组)的批评,临时安置某些工作人员长时期填补职等高于其自身职等的空缺员额的作法仍然存在,损害了其他合格工作人员的职业发展。在不少情况下,未经内部出缺通告便安置了较高职等员额,这不符合联合国的政策。

目前的征聘、安置和升级制度仍缺乏客观标准。此外,为努力在2000年实现两性均等,秘书长采取了若干措施,包括妇女升级采用不同的年资标准。这是对男性应聘人员的歧视。主管人力资源管理助理秘书长1995年1月实际上宣布暂停征聘男子。联合国行政法庭和欧洲共同体法庭最近作出决定,裁决不得在征聘、安置和升级中基于性别自动给予任何优先权。检查专员同意行政法庭的观点,克服过去存在问题的愿望无论多么值得称赞,都不可冲淡《宪章》“以求达效率、才干及忠诚之最高标准”的原则。目前升级制度的另一个不足是缺乏加快提升的标准。

结果,现在没有制度手段确保具备同等资格的人填补各个职业类别中相同或类

似的职位。并且由于专业人员职等没有清楚划一的晋升标准，因此升级或是过严或是过宽，不仅取决于个别主管，而且取决于本单位以外有无权力很大的庇护人，包括联合国内外。

#### 建议一

秘书长应按照大会第47/226号决议第3段的要求，采取紧急措施审查和改进所有人事政策和程序。在此期间，秘书长尤其应：

- (a) 强调人管厅有权在整个秘书处执行征聘、安置和升级政策；
- (b) 禁止下列作法：(一) 授予三个月以上的P-2和P-3职等临时任用(除非是顶替特派团的工作人员)；(二) 将此类临时任用延长或展期到三个月以上；
- (c) 确保严格执行起职职等的任用完全通过竞争性考试或由一般事务人员晋升专业人员的政策；
- (d) 禁止所谓临时合同“正规化”；
- (e) 禁止安置工作人员填补高于其自身职等空缺员额三个月以上的作法(唯有顶替特派团工作人员的情况例外)，并视安置在这些职位上超过三个月者无资格升级；
- (f) 取消基于性别在征聘、安置或升级方面自动给予优先权的一切规定，这种作法违反了《宪章》第八条和第一百零一条第3款和《工作人员条例》第4.2条；
- (g) 征聘专业人员职类员额时确保严格实行有关教育标准的要求；
- (h) 实行加速提升的具体标准。

大会在其许多决议中强调，本组织应有一个全面职业发展制度，升级应是这一制度的组成部分。过去18年以来，秘书长反复重申承诺职业发展是人力资源管理“不可或缺的战略”。1992年11月秘书长在第五委员会发言，要求迅速实行职业发展制度。在外部顾问小组和工作人员和管理当局协调会工作组的帮助下，制定出这一制度。<sup>2</sup> 1994年，主管行政和管理事务副秘书长强调一个有效的组织有义务“帮助所有工作人员通过培训、管理和咨询、通过其自身培养技能的意愿攀登职业的阶梯”。<sup>3</sup>

然而,到目前为止,这种制度尚未形成。联检组最近的报告得出结论说,不得不认为“职业发展”是联合国历史上一项最令人失望的行政政策努力。<sup>4</sup> 检查专员感到吃惊的是,这个概念本身几乎已不复存在,1998—2000年中期计划草案根本没有提到职业发展就是证据。可以回顾,行政问题协商委员会(行政协商会)最近的报告<sup>5</sup>指出,缺乏职业发展机会是联合国工作人员辞职或不接受续签合同的重要因素。在这方面,年轻有为工作人员自愿离职特别令人不安。

## 建议二

秘书长应向大会解释职业发展制度既未建立又未列入中期计划草案的原因。秘书长还应通知大会,将以何种政策、员额配置和方案取代全面职业发展制度,并列出采取这些行动的有时限的目标。

现行制度的其他缺点可以概述如下:

- (a) 忽视和不鼓励流动性,尽管声称流动性的因素正得到越来越多的考虑;
- (b) 专业服务的任用和升级机构未按照职业类别组成,因而有时难以评估应聘人员的技术能力;
- (c) 在外地任用和升级分设委员会、任用和升级委员会和/或方案管理人员的升级推荐相互冲突时,缺乏处理这些情况所需的协商/调解或解决程序。

最后,第48/218号决议请求建立机制确保“方案管理人员负责有效管理所分配到的人力和财政资源”,<sup>6</sup> 现在不清楚这一机制是否已在起作用。例如可以指出,安置的数目以及与升级有关的申诉和内部司法机构作出有利于上诉人决定的比例都很高。到目前为止,是本组织,而不是有关方案管理人员,要为未能遵循有关政策决定而付出代价,包括财务赔偿在内。检查专员注意到培训活动方面取得了有意义的进展,特别是有关人力资源管理和行使监督职能方面的活动。这些对创造更负责任的环境和引进基于业绩文化的种种因素是极为重要的。然而,必须有一个系统的行动方案,以确保方案管理人员在按照上述决议形成新的管理文化和透明度方面起重要的领导作用。

### 建议三

依照大会第48/218号决议第一部分(E)第5段(b)的要求,秘书长应提供具体指导,以明确规定方案管理人员适当使用人力资源并对不履行义务的现象给予制裁的职责和责任。这些制裁措施应包括,按照《工作人员守则》第112.3条的规定,如果由于玩忽职守,例如不当的激励、有意违反规定、草率漠视《工作人员条例和工作人员细则》以及管辖征聘、安置和升级的既定政策,应偿还联合国蒙受的任何财政损失。



## 一、导言

1. 多年来,联合国人事管理制度的演变是零敲碎打地增加了一些新内容,但基本概念没有改变。长期以来,这一制度被视为拼凑式管理制度,管理不善,官僚现象严重、费用昂贵,因此受到严厉批评。有人还指责这一制度实施规则前后不一;人事程序和制度存在缺陷,陈旧过时;人事行动执行不力,动作缓慢。最近,有人认为联合国秘书处的管理办法比一些国家公务员制度的管理办法至少落后10年。<sup>7</sup>

2. 但是,人们早就认识到联合国人事制度必须改革。“18人小组”的报告足以说明这一点。<sup>8</sup> 各会员国不断要求改组秘书处和恢复它的活力,尤其是在1992年初,因为当时这方面出现了两个新的因素:财政危机持续不断,联合国活动的性质和范围发生重大变化。在这种情形下,大会特别在第47/226号决议中敦促秘书长于必要时审查和修改所有人事政策和程序,以期使它们更为简单清楚,并切合秘书处接受的新任务,同时促进工作人员潜力的充分发展。<sup>9</sup>

3. 最近,改革的压力进一步增大,尤其因为不少会员国正在设法:减少公务员人数;减少人力物力,增加职责;建立比较精简的体制;进一步注重人的管理和训练;下放权力给管理人员;改善责任制度和管理汇报制度。核准秘书长向大会第四十九届会议提出的“联合国人力资源管理战略”(人力资源管理战略),<sup>10</sup> 是促使联合国采取类似行动的恰当步骤。

4. 人力资源管理战略是一项雄心勃勃的战略,其目的是以放手让工作人员开展联合国的工作并对其工作表现承担责任的工作文化,取代扼杀主动性、奖励平庸、容忍无效率现象的工作文化。这就需要作多项变革,特别是需要雇用最优秀的人员,根据工作表现给予晋升,奖励成就,制订明确标准并责令负责者达到标准。

5. 但是,同以往一样,问题在于落实。如果落实得成功,则说明联合国在组织上和政治上都能应付二十一世纪的挑战。<sup>11</sup> 然而,眼下前所未有的财政危机和因此造成的秘书处不稳定的局面,妨碍了改革的落实。另一方面,即使在目前财政紧张的情况下,本来也可以在落实人力资源管理战略方面取得重大进展,尤其是可以建立早就允诺的综合职业制度。应当指出,长期服务概念对国际公务员制度保持独立、称职和政治中立极为重要。<sup>12</sup> 其他形式的工作人员激励措施应予以更多的重视。正

如秘书长最近指出,一项良好的人事政策需要为全体工作人员规定明确、前后一致的发展和晋升办法和适当的奖金。这一点特别重要,因为对联合国的要求正在不断变化,秘书处正在进行改革,因此工作人员对晋升机会难以预料。

6. 1995年,联合检查组发表了本报告的第一部分,其中论述了征聘问题。<sup>13</sup>大会第四十九届会议审议了该报告,并通过1995年3月31日第49/476号决定,<sup>14</sup>核可了其中提出的建议。报告第二部分论述联合国秘书处内有关安置和升级的问题。

7. 在本报告中,检查专员们:

- (a) 审查联合国安置和升级方面的政策(第二章);
- (b) 分析20年来为落实这项政策所拟订的各项制度和方案的特点(第三章);
- (c) 审议现行安置和升级制度的运作情况(第四章);
- (d) 分析有关安置和或级问题的各项决定的某些法律方面(第五章)。

8. 在本报告中,检查专员们特别提出了下列问题:现行安置和升级制度存在什么问题?安置和升级应在多大程度上同工作表现挂钩?可否重新设计升级程序以奖励业绩?有关安置和升级决策有多少透明度;可以/应该对人事政策/制度作何种改革?可否改进安置和升级程序及联合任用和升级机构的运作情况?方案管理人员可否享有更大的灵活性;可否简化人事上诉程序;如何使方案管理人员对其有关安置和升级的决定更好地承担责任?

9. 检查专员们希望,本报告中提出的建议同他们提出的有关征聘问题建议一样有用。检查专员们感谢所有对本报告作出贡献的人。

## 二、联合国的升级政策

### A. 目的和政策

10. 升级政策是本组织总人事政策的一个非常重要的部分。其主要目的在根据《联合国宪章》第一〇一条第三项,确保所有级别的工作人员都能达到效率、才干和忠诚的最高标准。因此,升级政策的目的是确保值得本组织及其行政首长信任的工作人员获选。

11. 升级作为职业发展的一个主要组成部分,是一种有系统的作法,它有助于有

效利用人力资源,通过这个作法来鉴定个人的(与工作有关的)发展需要以及本组织人事(工作队伍)发展的需要,据以设计和执行尽可能最大限度地满足这些需要的两利战略。<sup>15</sup> 升级还是一种承认工作人员对实现本组织的各项目标所作贡献及其具有承担更大责任潜力的一种正式表示方法。因此升级是调动积极性的一种手段,有助于维持或提高工作人员的生产力。

12. 为了使升级对于职业发展的其他组成部分以及工作人员的士气产生积极影响,则有关升级的政策和程序以及其他鼓励性措施都应当公平和透明,并在本组织各单位一贯地加以普遍实施。<sup>16</sup> 检查专员说,《工作人员条例》和《工作人员细则》所列的现行升级政策符合这个原则。因此,条例4.2规定:“工作人员的任用、调动或升级应求达效率、才干及忠诚的最高标准为首要考虑”,<sup>17</sup> 以确保所有的工作人员都有平等的升级机会。

13. 在填补空缺方面,本组织的政策是,如果资历相同,则优先考虑秘书处的现有工作人员和其他国际组织的工作人员。在这方面,条例4.4规定:“在不违反《宪章》第一〇一条第三项规定,也不妨碍罗致各级新人才的情况下,填补空缺时,应充分考虑到已在联合国工作的人员所具有的必要资历和经验。”<sup>18</sup> 检查专员认为,这大约是最需要保持微妙均衡的领域。

14. 联合国的升级政策受到公务员制度委员会和联检组所提建议以及18人小组所提建议的巨大影响。在这方面,例如,根据联检组建议,大多数工作人员(大约三分之二)在其职业种类范围内获得升级。通过采用联检组最近建议的考绩制度来评价工作人员的成绩,预期将会在未来的安置和升级决定中发挥决定性作用。

15. 公务员制度委员会的贡献大部分与升级标准有关。远在1982年,公务员制度委员会就认为公平的升级程序意味着把工作人员分配到较高职等职位方面的一种公平作法。<sup>19</sup> 因此,公务员制度委员会已找出三种基本办法,让工作人员能够获得提升,并担负更大的责任:(a)开放空缺,以便竞争;(b)从可升级工作人员名单中甄选;(c)每年审查可资比较的业绩和资历。此外,委员会还在1984年针对这方面提出了更具体的建议。<sup>20</sup> 18人小组的专家于1986年建议“应为各级工作人员的升级拟订明确的严格准则。……”,包括对任用和升级机构的职责和组成进行审查,以确保

在处理这两个职责方面做到“公正客观”。<sup>21</sup>

16. 同已知的某些国家行政机构的“在职”升级作法相反,联合国采用只针对空缺职位来提升工作人员的制度。但是,如果工作人员已经具有较高职等的职位,并且成功才履行了该职位的职责,则可以考虑将该工作人员提升至更高职等。将一名工作人员临时安置到一个比他或她的职等更高的职位上,这种作法视为不利于有资格的升级的其他候选人,因而受到会员国和工作人员的批评。

17. 本组织不给予“个人升级”。公务员制度委员会在1982年认为,“个人升级”可能有利于联合国系统各组织确认例外情况。<sup>22</sup> 公务员制度委员会心中的例外情况是指:某些工作人员在该组织内的个人价值超过他担任职务的价值,并且该组织存在一些特定情况。<sup>23</sup> 委员会于1993年重申了这个立场,但是,联合国系统大部分组织并不接受个人升级的概念。

18. 总的来说,本组织并不实施职等征聘制。换言之,本组织不推行按比员额职等低的职等来征聘工作人员,并在若干时日后予以升级的政策。本组织也不允许基于年龄因素在升级方面加以歧视。但是,很明显,平均征聘年龄对于工作人员日后升级时的年龄会有所影响。除了功绩和能力以外,本组织在提升工作人员时还考虑到正常的年资或持有的职等的最短时间,作为第三种主要项目和合格因素。

## B. 影响升级的因素

### (a) 征聘

19. 多年以来,对外征聘可能会限制工作人员的升级机会。对于最低职等以外的其他职等,经提出具体要求或对外征聘,很多实务部门经常指出,在职候选人并不具有必要的技术和所需的知识。这个论点经常是合理的,因为秘书处没有足够的训练资源让工作人员的专业知识和技术跟上时代。

20. 虽然一直需要对外征聘一些人来提供最低职等以外的职等所需的外部专业知识,但是一般来说,征聘政策和程序必需能够支持和促进工作人员的职业发展。最好有一种甄选程序,强调以征聘P-2或P-3职等为主,并将较高职等的征聘人数限制在最低人数。这种政策可以向工作人员提供更好的职业发展机会。但是,还必须有其

他的职业发展组成部分,特别是训练来作为辅助,以便工作人员能够不断获得必要的技术和能力,从而担任更高的职位。检查专员说,最近,本组织在自办培训的机会已有所增加。

21. 征聘是目前产生一些不满情绪的根源。临时征聘对候选人不施加任何考试,以及后来将短期任命的持有者予以“规范化”的做法已经遭到检查专员<sup>24</sup>和会员国的严厉批评。然而,这种有害的作法却持续不断,以致于:(a) 违反了通过竞争性考试进行征聘的政策和(b) 进一步减低了专业人员以及通过G至P考试的一般工作人员已经有限的升级机会。

22. 主管人力资源事务副秘书长在1995年5月1日给各部厅主管的备忘录中说,“人管厅似乎相信一种普遍的说法,即走后门和短期雇用而不在任何阶段举行考试这种作法正在破坏有关标准和大会规定的最低职等机会;管理人员认为人管厅干涉了他们自认为最了解的那部分业务”。他还强调指出,一般的征聘,具体地说,即最低职等征聘,必须符合全球秘书处的共同标准和作法,并且所有方案管理人员“必须一贯进行合作,尽可能避免出现任何特别交易,徇私、偏狭、袒护的疑虑或现实...”。

23. 检查专员认为,如果与代替出差工作人员的任用无关,则目前没有理由给予超过三个月的短期任用。的确,人管厅的规划能力最近已得到加强,预期将在1996年9月在所有工作地点实施的新征聘程序将确保在10周内进行内部征聘,13周内进行对外征聘。<sup>25</sup> 应当让候选人有成功地通过竞争性考试的机会,以待任用。目前,这种人的总数超过了100人。对于高于最低职等的职位的短期任用,也不应妨碍这些职位的正常竞争性征聘。检查专员建议禁止所谓的使临时任用“规范化”的作法,并制裁应为这种作法负责的人。

24. 检查专员认为,人管厅作为秘书长的人力资源管理机构,在其行动和政策受到联合国其他管理部门的挑战时,应当有采取行动和执行政策的有效权威。检查专员认为,非常需要秘书长提出具体的行政指示,来处理上述各项问题。

25. 很明显,为了雇用最佳工作人员,必须征聘具有必要学术资历的候选人。目前的规定是,专业职位只能征聘具有大学高等学位的人。大学高等教育使毕业生掌握了有系统的科学知识和特定领域的专业知识。它还让毕业生能够为了符合本组织

的可能需要,通过训练和再训练来迅速提高他或她的专业知识水平。但是,最近这些学术教育规定已日益被忽视。因此,他们有时提出难以辨别的学术培训“综合课程”(例如短期课程)来代替大学高等教育,以规避大学高等学位的规定。检查专员认为,违反学术规定既不符合本组织的短期利益,也不符合其长期利益。

26. 检查专员认为,在征聘专业人员时必须严格遵守有关的学术教育规定。这些职位的候选人必须提供他们就读的大学的完整而具体资料,包括大学的明确地址;所取得的学位;入学和毕业日期;取得的成绩和荣誉;主修领域,以及任何训练班,包括训练班的时间长短。应当以抽查方式,实地查核这些资料,以减少提供不实资料的事件。

(b) 职位改叙

27. 在升级和职位的叙级之间存在明确的关系。通过采用客观和经得起试验的标准来对工作分类,可作为评价每个职位的职责的方法。职位改叙是创造升级机会的一途径。只要改叙是基于采用公认标准,就是合法的作业,是本组织适应其方案不断变化的需要、技术和科学的进步及法律、社会 and 财务环境的变迁而必须作出的。

28. 但是,事实上工作分类过程已成为引起争论的作法。由于当前的升级制度缺乏弹性以及不可能提升在职位的优秀工作人员,方案管理员就想要提高职位的职等,从而提升现任者,虽然有关职务并未改变。这种作法无可避免地导致职等升高并使有关部厅的员额结构变形。为了避免这种消极现象,应该要有一个规则,正如开发计划署所实行的,即管理人员要求进行工作分类审查时不应连同升级作业一起提出。此外,职位改叙不应是孤立的复杂行动,应考虑到有关单位所有其他职务才进行。因此改叙影响到单位里的其他职位,可能造成其级别的上升或下降。

29. 有人建议根据下列办法改革现行制度和叙级程序:

- (a) 由管理人员承担适当职位叙级的主要责任;
- (b) 以基准方法取代目前逐个员额分别制订职务说明和有关的叙级分析的作法;
- (c) 限制职位叙级干事的作用,即以通过审查方式监测叙级结果为限;
- (d) 使职务说明标准化,以避免徇私舞弊。<sup>26</sup>

1992年,秘书长向大会提出关于员额的创设、取消、改叙、改划和调动的程序和准则的说明。<sup>27</sup> 方案和协调委员会(方案协调会)第三十二届会议注意到这份文件,但对其缺乏内容表示失望。<sup>28</sup>

### (c) 调动

30. 联合国没有利用升级来奖励调动,但是调动是增加升级机会的因素。工作人员调动制度是为了促进工作人员在职业类别之内、在职业类之间或酌情在工作地点之间的调动,以便让他们接触本组织运作所处的各种情况和环境。调动的目的也是为了扩大工作人员的经验,以便在目前和将来的工作上有效地作业,并填补在艰困地点的空缺,以便执行联合国的各种任务。秘书长认为,较多调动不仅能更好地为本组织服务,并且就工作人员的职业、累积经验和从工作中得到满足而言都对个别工作人员有利。<sup>29</sup> 调动也培养工作人员对联合国的理想和目标作出承诺,因为他们通过在各种职位和工作地点履行各种职务时更能广泛洞察联合国的目标何在。

### C. 升级机制

31. 大家分会记得,联合国工作人员升级是秘书长的特权。但是,在行使这种职务时,按照《工作人员条例》和《工作人员细则》第103.14(a)(1)条的规定,秘书长由一些使用和升级机构给予协助。<sup>30</sup> 为开发计划署、环境规划署、儿童基金会、训研所或联合国大学特别征聘的工作人员不在此限。这些机构的主管可成立委员会,其组成和职务大致同任用和升级委员会的类似。

32. 任用和升级委员会的职务是对一般事务人员及有关职类以及对专业人员职类的工作人员的任用、升级和审查表示意见,并且对特等干事职等工作人员的任用和审查表示意见,上段提到的那些除外。任用和升级委员会由总部和其他指定办事处的任用和升级分设委员会给予协助。任用和升级分设委员会审议最高为P-4职等的干事的任用和升级问题,并向任用和升级委员会提出其有关的建议。如有必要,秘书长以同样方式任命总部和其他指定办事处的附属小组(例如任用和升级工作小组),其职务类似任用和升级委员会及任用和升级分设委员会的职务。工作人员条例规定,与升级有关的任何一项审查,分设委员会或附属小组的成员或候补成员的等级

不应低于审议升级者的职等。

33. 从任用和升级机构的经验证明,它们的工作发生作用,因为任用和升级制度距完美之路很远,需要有制衡因素。在1994年10月1日至1996年3月31日期间,任用和升级委员会共审议478宗。在提出的478项建议中,有2项(都是行政和管理事务部里的升级问题)被秘书长否决。在上述期间,任用和升级委员会从任用和升级分设委员会收到311项填补空缺建议,总部任用和升级分设委员会的187项建议中的12项及总部以外办事处的任用和升级分段委员会的124项建议中的3项被否决。在这方面,地方任用和升级分设委员会提到它们的建议遭到任用和升级委员会否决,但没有解释理由。检查专员认为,最好是制订咨询折衷或解决程序,以处理涉及地方任用和升级分设委员会、任用和升级委员会和(或)方案管理员就安置和升级问题提出的不同建议。

34. 在同任用和升级委员会成员面谈时,检查专员获悉一些联合国高级官员为了他们喜欢的候选人而对任用和升级委员会施加过分压力。有一次任用和升级委员会三次拒绝一个部门提出的候选人,因为任用和升级委员会认为另一位候选人更能胜任该工作。任用和升级委员会终于安排同该部门主管举行电传会议,并且同意了他的愿望,因为他坚持该候选人将来很适合担任他的特别助理的职务,远较符合出缺通告中规定的那些(很不同的职务)的人为优。另有一次,任用和升级委员会浪费很多时间和精力,因为同一部门的副秘书长和助理秘书长都在大力推荐他的候选人升级担任同一个出缺的职务。在第三个事例中,一名方案管束员不得不同意任用和升级委员会的意见,即他喜欢的候选人不如另一名候选人,后者的资格更符合该工作。但是为了得到任用和升级委员会推荐他喜欢的候选人,他终于作出安排,让第二位候选人晋升另一个职位。关于让述情况,检查专员认为必须:(a) 维护任用和升级委员会及任用和升级分设委员会作为联合机构的独立性,(b) 过去一样,任用和升级委员会必须由一名助理秘书长或副秘书长职等的干事担任主席。

35. 除了让述任用和升级机构的运作缺失外,检查专员指出,这些机构由于不是按照职业种类组成,因此不一定能够适当地评价候选人的技术水准。各部厅提交的呈件的质素常常很差,有时候靠不住。不向任用和升级机构提出有关部门和办事处的最新员额表或组织系统表,使它们难以确定作出的决定将对这些实体的人事结构



和其他工作人员的职业前景造成何种影响。但是检查专员指出,经社分析部编制的呈件很准确。

36. 在检查专员举行面谈期间,有人认为人力资源管理厅:

(a) 可以在整个甄选过程中起更积极的作用,确保各部门遵守既定的规则和程序;

(b) 应在这个过程中发挥过滤和最后核查的作用;

(c) 应对各别案件作出必要的政策决定,而不期望任用和升级机构基本上在它们权限外的问题作出决定;

(d) 还应该确保向任用和升级机构提出的一切必要的资料是完备的(应包括员额表和组织系统表),而且在将个案提交给任用和升级机构之前已向当然成员充分说明。

任用和升级委员会成员还建议人力资源管理厅主管较多出席委员会的会议。至于任用和升级分设委员会,他们认为当然成员应至少为P-5职等,而且特别应能够就有关政策和程序提供意见。

### 三、联合国升级制度和方案

#### A. 年度审核升级制度

37. 工作人员细则104.14(f)(三)所规定的年度审核升级制度于1958年至1986年12月实行。<sup>31</sup> 该制度的核心是每年根据各部门负责人的推荐和对所推荐工作人员的优点与那些未获推荐但有资格升级的工作人员优点所作的比较分析而进行的逐等逐级的审核。从1958年至1986年12月细则104.14(f)的实行被暂停(见下文第42段)为止这段期间,总共进行了86次这种审核。

38. 升级的先决条件之一是有预算内员额可用。此外,推荐给工作人员的员额所定的等级必须与拟晋升的等级一致。秘书长按照工作人员细则104.14(f)(三)的规定所确定的各职等的最低工作年限视为升级时考虑资格因素。对于升至P-5及以上的正常升级,这一期限是五年,升至所有其它级别和职等的升级所需限都是三年。对于加速升级,这两个期限分别为三年和两年。1986年,经决定采取一项提升妇

女的特别措施,即在正常升级和加速升级方面均灵活适用至于最低年资要求的规则。

39. 如要获得升级,工作人员必须显示出效率、忠诚和能力,另加执行更高级别任务的能力。加入联合国之前和之后所获得的训练也是一项考虑因素。至于语言水平,升级者必须懂得第二门正式语言,同时会顾及那些其母语不属正式语言的工作人员的情况。对于专业人员,所有升级推荐中须注明在总部与外地办事处之间的调动情况。

40. 至于程序,第一阶段先举行部内协商,参加者包括有关实务部门和人事厅的代表以及由工作人员提名的一位工作人员。该部门小组根据督管上司的推荐和人事记录对某一级别的所有合格工作人员进行比较分析,并向该部的主管提交其推荐意见。该部主管在审查小组的推荐之后,向主管人事的助理秘书长提出他(她)本人的推荐,以供转交给任用和升级机关。这些机关可能同意或反对部门的推荐。他们还可能提出部门未推荐的某一工作人员的姓名来取代该部所推荐的工作人员。任用和升级机关如果不同意部门的推荐则会通知该部。反过来该部也可以向这些机关重申其立场。任用和升级机关的最终推荐均提交秘书长核准。由工作人员和管理当局审核机关所进行的审核导致设立升级名册。

41. 根据请求补救程序,工作人员可以提出至于其案件的有关新资料,供有关的任用和升级机关考虑。结果,假如认为工作人员的请求补救行动是对的,则通常会增发列有这些工作人员姓名的名册。

#### B. 空缺管理和工作人员调动方案内的升级

42. 1986年12月,秘书长中止实行工作人员细则104.14(f),并用空缺管理和工作人员调动方案来取代年度审核升级制度。该方案是在实行18人小组所建议的紧缩费用措施之后开始的,包括取消出版升级名册和大幅度裁减升级。所采用的方法是对一般事务人员职类(属同一工作地点的)工作人员和对专业人员及以上职类的工作人员进行调动的一种制度。但人们也认识到,对专业性特别强的工作人员情况来说,调动和转换也许是不可能的。

43. 秘书长在其介绍该方案的公报中表示,<sup>32</sup> 联合国因财政困难而别无选择,

只能保持节支措施,包括冻结招聘和推迟六个月执行1987年的升级。公报中引述的第二条理由是,当时现有的和预计出的空缺“并非根据方案优先目标得到合理和高效率的分配,而是由于未计划的人员流动而任意出现的”。<sup>33</sup>他还表示,该方案是为紧急状况期间设立的,将来应根据所取得的经验加以审查。

44. 升级的标准同年度审核(见上文第36段)所采用的标准类似。升级的先决条件也同样适用。至于资格,确定了以下职等最低服务期限:P-1升P-2,两年;P-2升P-3和P-3升P-4,三年;P-4升P-5和P-5升D-1,五年。至于一般事务人员职类的升级,最低期限如下:G-3升G-4,两年;G-4升G-5,三年;G-5升G-6,四年;G-6升G-7,五年。

45. 所有合格的工作人员都有权申请。他们在申请时规定提供至于其技能和经验的全部详情,并解释他们为什么认为够资格取得有关的员额。人事厅须甄选上述所有候选人,并向调动委员会提出显然符合所公布的每一员额的条件要求的有资格候选人名单,同时附上所涉部厅的有关意见。它还须提出显然不够资格的其他候选人的名单。涉及专业人员以上职类员额的调动委员会职责委托总部的任用和升级委员会负责,涉及一般事务人员及有关职类员额的职责则委托当地的任用和升级分设委员会或工作小组负责。

46. 调动委员会须审查每一位候选人的人事资料、专业素质和技能、与空缺有关的经验、懂得所需语言的程度(如果适用的话)、调动因素、以及候选人所属部厅的空缺状况。在这种审核的基础上,委员会提出确定为最有资格填补空缺员额的工作人员最终候选人名单,然后转交该名单给有关部厅的主管,由他们作出最后选择。

47. 根据为专业人员而设的请求补救程序,将通知工作人员是否已列入最终候选名单,并且他们有权向有关的任用和升级机关提交申述函。如果该机关认为该函所述是对的,它可在最终候选名单上增列该工作人员的姓名。

48. 空缺管理和工作人员调动方案的最重要特点是它引用了公开应征空缺职位的原则。如果严格和公开执行的话,它对联合国和广大工作人员均有裨益。对所有工作人员进行年度升级的审核的“旧”制度很大程度上依赖于年资,没有同督管上司和有关部门的推荐明确挂勾。外地工作人员支持现行制度,因为这向他们提供了转换到其他工作地点的机会。总部工作人员对空缺管理方案的热情则要低得多。

49. 不过,1991年12月,秘书长结束了空缺管理和调动方案,因为联合国行政法

庭1991年11月1日的一项裁决裁定,由于紧急状况已经结束,秘书长必须在合理的期限内结束对工作人员细则104.14的暂停实施,<sup>34</sup> 或遵守《工作人员条例》第十二条的规定。该法庭认为,这一合理期限将在上述裁决通知之日三个月后结束。

## C. 安置和升级制度

### (a) 1991年程序

50. 秘书长在其1991年12月23日的公报中宣布,结束征聘冻结和空缺管理制度不再适用。因此,他决定自1992年1月1日起恢复工作人员细则104.14所规定的全面逐级升级审核。<sup>35</sup> 此外,秘书长确定了一个新的安置程序,并正式确定了部门小组的作用。

51. 根据新的安置程序,各部厅的主管可在其本部和厅的范围内调配工作人员以补同级别的空缺。至于因这种安置而产生的空缺,人管厅必须在全秘书处范围每季度发表一份清单。有兴趣的工作人员可在清单发表后三星期之内以向人管厅提交备忘录方式提出申请。如让该部厅以外但与有关员额同级别的申请人填补空缺,则该部厅的主管必须就此向助理秘书长/人管厅提出建议。

52. 对此申请人职等高一级员额所提的申请视为升级程序的一部分来审核。不过,部厅主管可以临时分配工作人员担任更高的职责。这种工作人员可以获得特别职位津贴(特职津贴)。如果这种员额涉及到财务、人事和一般行政管理方面的重大职责,则在安置人员填补这些员额之前必须同ST/SGB/213/Rev.1中所述官员事先协商,并得到其最终核准。

53. 在升级方面,所适用的先决条件和标准与年度升级审核中所适用的相同。该方案与以前年度审核制度间的主要差异在于加强了方案管理人员的作用。在以前的制度下,部门只有当有关任用和升级机关不同意部门推荐时才可向该机关陈述其立场,但在该机关作出推荐之后却不能干预。根据新的制度,方案经理人员可在升级名册决定之前将其对委员会推荐所作的评论送交秘书长。与年度升级审核不同的其它方面是:(a) 升级名册上的工作人员数目不能超过现有和预见的更高级别空缺的数目;(b) 升级将会实施,即它将在升级名册发表后下一个月的第一天生效。

54. 上述安置和升级制度甚至引起联合国某些高级官员的强烈批评。一位前联合国副秘书长特别认为,这种升级依据的是任人唯亲,比工作表现优异更为重要,而且升级程序如此复杂,以致对那些知道如何迎合这种制度的人很有利,并可能被他们滥用。他认为,这样造成的结果是,年资和策略往往起了决定性的作用。<sup>36</sup> 行政协调会也批评该制度,认为它的“等级太少,专业和以上职类工作人员晋升阶梯范围狭小,不能确保充分的职业进展”。但人们的普遍看法是,工作表现与升级之间缺乏或根本就没有任何关联。

55. 显然,上述批评中有些比其它的更令人不安。严重的批评之一是对年资的过于强调,尤其鉴于当代对人事管理的态度则更是如此。但是,在大会的鼓励下,已作出认真的努力,实施改良的考绩制度和更多地承认优点和成绩。因此可以预期,这一弱点将得到纠正,至少得到部分纠正。

#### (b) 1993年的修正

56. 秘书长努力面对上述各种批评,并在可能的情况下建议改进的方式。他通过1993年11月15日的公报(ST/SGB/267),<sup>37</sup> 建立了一种新的安置和升级制度,并“立即生效”。它取代了1991年12月恢复执行的逐级全面审核制度。<sup>38</sup> 如同1986年开始实行空缺管理和工作人员调动方案时一样,工作人员细则104.14(f)的规定又暂时中止,以待修订。

57. 关于安置和升级的这种新政策指示说明,对联合国的要求是空前的,因此要具备较大灵活性、实行精简,并采用一种能够“以延迟最少的方式用最具资格的候选人填补空缺”<sup>39</sup> 的制度,同时必须充分和公平地顾及所有工作人员。据此,该制度的目的是要“提高安置和升级程序的透明度,这样应能够奖励工作人员的工作能力、创造性,以及越来越多地奖励流动性”。<sup>40</sup> 因此,除其它外,该制度规定,必须通过每月发表一份全秘书处范围内有待内部填补的所有各职类工作人员空缺员额清单的方式,宣布现在出现或预期将出现的空缺,并且针对这些空缺不断和全面审核可供安置和升级的工作人员。

58. 这一新程序还进一步加强了各部门主管的作用。经审查由人管厅或当地人

事处提出的所有有资格的候选人并考虑部门小组就该部/厅内比出缺员额低一级的有资格工作人员提出的意见,他们提出其关于填补该员额的推荐意见。有关的任用和升级机关对该推荐意见进行审核。它们还会收到由人管厅或当地人事处提供的部门小组报告和其他附列候选人的资料,这些可能有助于他们提出其推荐意见。加强各部厅主管作用的另一规定是,在获悉任用和升级委员会的推荐意见后,如果他们愿意,可以就委员会的推荐发表意见。这些意见与部门小组的报告一起载入委员会的报告和提交给秘书长,以便作出最终决定。

59. 新的制度要求特别重视从ST/AI/382号行政指示的更广泛角度向审核机关提供有关合格妇女的资料。该行政指示规定,“在填补员额之前,有关部/厅必须提供有文件记载的证据,表明它为确定妇女候选人、特别是填补P-5和以上职等员额的妇女候选人所做的努力”。<sup>41</sup>

60. 关于派任和升级的标准,行政指示(ST/AI/390)强调将最高标准的效率、能力和忠诚列为首要考虑。根据这一指示,审核机关在审议有关案件时应当考虑到下列要素:

- (a) 过去的工作表现、能力、效率、以及所显示出的可在更高职等工作的潜力;
- (b) 忠诚;
- (c) 有关经验和年资;
- (d) 有关的学业训练及专业资格和成就;
- (e) 管理能力和领导才能(如果适用的话);
- (f) 调动和在艰苦工作地点工作(酌情考虑);
- (g) 语言水平。

61. 关于上述情况,检查专员表示注意到,显然该行政指示强调把《宪章》中的标准即“效率、才干、及忠诚之最高标准”作为首要考虑,并列出供审核的多达15项具体资格要素--其中年资只是要素之一,但关于新制度的通知仍载列出专业人员每个级别所需的职等内最低年资详情表。<sup>42</sup>

62. 行政指示ST/AI/390(于1996年3月25日由ST/AI/413取代)还规定,“所有空缺员额一般一直保持不受阻碍,直到通过内部调配、同级调动或升级而完成对候选

人的长期派任时为止。”在特殊情况下,有关部厅可以在经人管厅事先核准的情况下从其本部厅内临时派任工作人员担任较高级别的空缺职位,并同时遵循填补员额的正常程序。这种例外派任仅限于三个月时间,并且不应给予有关候选人超越其他候选人的任何优势。

#### 四、现行安置和升级制度的实施情况

##### A. 一般意见

63. 关于现行制度,首先要说的是它并未得到“立即”(见上文第56段)执行,而是秘书长公报所述日期五个半月之后才予实施。这一点很重要,因为下文中所有统计资料几乎都是自1994年5月1日起计的。第二点意见涉及透明度问题。联检组1993年的一份报告指出,新的政策指示(其它情况也是如此)是以三份不同文件发出,这不仅混淆不清,经常受到批评,而且也掩饰了前后不一致之处。

64. 人管厅的干事们高度赞赏现行安置和升级制度,认为它全面汲取了旧制度的长处,最重要的是择优考量。但目前对它的批评程度与旧制度相差无几。1995年在世界范围内对联合国工作人员所作调查结果很能说明这方面的问题。它“勾画出了联合国工作人员”自己是如何看待导致升级的各种因素的,如下所示:

“上头”有朋友	65.9%;	性别	10.2%;
政府支持	26.0%;	调动	5.2%;
工作能力	20.8%;	生产力	4.7%;
年资	20.1%;	培训	3.3%;
地理分配	12.4%;	其它	6.2%;

65. 这次调查4 252人中,包括应当拥有升级决策权的司长、主任以上官员,反映“上头”有朋友是决定“升级”的至为重要的因素(几乎达66%),政府支持是第二大因素(26%)。司长、主任以上官员却认为第二大因素是工作能力,而专业人员和一般事务人员以为工作能力仅占第三或第四位。结果,所有接受调查者只有21%指出主要因素是工作能力,20%认为是年资。这次调查显示,人们认为调动、生产力和培训

在升级制中基本无足轻重。

表 1

1995年7月10日止,专业职类工作人员担任现职的时间

等级 职等在任时间	副秘书长	助理秘书长	D-2	D-1	P-5	P-4	P-3	P-2	P-1	合计
五年以上	3	3	18	81	183	315	335	99	-	1 037
十年以上			15	39	136	273	133	31	-	627
十五年以上	1			2	17	39	30	4	-	93
合计	4	3	33	122	336	627	498	134	-	1 757

资料来源: 人管厅

66. 很多工作人员认为,在联合国根本没有升级机会。不难理解他们的苦衷。如表1表示,超过五年职等不变的专业类工作人员为数过千;十年以上职等不变的工作人员超过600。15年以上职等不变的专业类工作人员近100人。

67. 在联合国处于不断扩大时期,升级补缺制长期发挥了较好的作用。但根据18人小组建议进行裁员后,升级机会大为减少。最近展开进一步改组,后来又缩小规模,使得升级机会更加有限。由于升级机会不多,当然会使工作人员士气低落。行政协商会最近的报告称,缺乏职业发展机会是联合国工作人员辞职或不续签合同的主要原因。关于这一点,有才气的年轻工作人员自愿告辞,令人尤为不安。

#### B. 升级是职业发展的一部分

68. 和人力资源规划、叙级、征聘、工作人员培训和发展、工作人员考绩、工作人员调动及职业辅导一样,升级乃是一切可行的职业发展制度的关键部分。关于这一点,应当记得早在1978年,按照联检组的建议,秘书长就决定根据职业组别管理工作人员,并按职业类别,设立职业发展制度,适用于根据《工作人员细则》100号条例聘用一年以上的所有工作人员。<sup>45</sup> 1982年,公务员制度委员会“极力主张各组织



确保其升级程序与其职业发展政策取得一致”。<sup>46</sup>

69. 1983年重申了设立综合职业发展制度的意向,1985年再度重申。鉴于缺乏进展,大会1989年第44/185号决议请秘书长“完成其拟订一套所有工作人员的综合职业发展计划的工作,……使整个秘书处内的职位竞争公正而明晰,确保升级程序适当、公平和明晰,并通过合理的考绩和报告制度给予奖惩”。<sup>47</sup>翌年,大会第45/239号决议又请秘书长“努力为所有各类工作人员建立一套综合职业发展计划……并就这个制度向大会第四十七届会议提出报告”。<sup>48</sup>

70. 1992年,秘书长遵照第45/239号决议向大会通报了职业发展方案的进展情况及未来计划。秘书长的报告集中讨论了职业发展计划的概念和范畴,以及需要采取的行动,如人力资源规划,编制技能档案,推动工作人员的调动、发展和培训等。报告突出了该计划各部分的统一性,强调职业发展可以促进营造有助于振奋工作人员精神状态的气氛,从而提高生产力,这反过来又会提高联合国的整体效率。1992年的报告指出,过去的工作表明,秘书处致力于把职业发展当作人力资源管理的“必不可少的战略”。

71. 但报告最后漫不经心地指出,工作虽然已经“进行了一些时候”,几乎职业发展制度的所有组成部分都作了大量筹划,但尚未建成充分运转的制度。报告接着指出,秘书处作出努力必需采取“长期办法”,必需反思职业发展的整体概念,斟酌情况,重新指导工作,“才能建立可行的职业发展制度”。<sup>49</sup>报告还概述了实施计划,其中有一项针对行政职业组的试验项目,是对职业发展制度草案可行性的重要考验。<sup>50</sup>最后,秘书长“鉴于其努力对联合国的长期发展和活力有着深远影响”,承诺向大会第四十九届会议报告他努力为秘书处所有各类工作人员建立并维持一套可行的综合职业发展制度的工作进展情况。

72. 秘书长向大会第四十九届会议提交“人力资源管理政策”的报告,其中包括了职业发展的一些基本要素:培训,调动,订正考绩制度。<sup>51</sup>鉴于这份报告没有得到执行,人力资源战略文件和负责行政和管理事务的副秘书长着重指出,<sup>52</sup>应该让一个有效的组织“通过培训、管理和辅导及本人志愿掌握技能,帮助所有工作人员登攀职业阶梯。”<sup>53</sup>对这两分文件的分析显示联合国仍然没有任何职业发展方面

的一贯政策、指导或计划。

73. 关于这一点,检查专员们发现,1998-2001年中期计划草案根本没有提及职业发展制度,<sup>54</sup>感到惊诧莫名。反过来,关于人力资源管理战略执行情况的报告(A/C.5/51/1)特别以“职业支助”、“工作人员发展”和“管理下的外派”等提法替代了“职业发展”的概念。<sup>55</sup>报告讲得较多的是需要提供“更系统的培训和发展机会”,以及在这些方面须为初级专业人员采取一些实际措施。报告对“综合职业发展”方面所获进展则含糊其辞。但需要更清楚地说明。目前,检查专员只能指出,这一关键的方案需求仍未实现,职业发展制度的实施一拖再拖,遥遥无期。<sup>56</sup>总之,大会一再请求,以及自1978年以来秘书长不断承诺实施可行的职业发展制度,均未产生任何效果。联检组回顾这些情况,必须重申其1994年的结论,即:“职业发展”只能视为联合国有史以来行政政策工作方面最大的失败。<sup>57</sup>

74. 联合国确实需要制订政策来鼓励工作人员主动、积极地参与其职业规划和  
发展进程。但需要由秘书处制定实际制度,通过把联合国现有各种技能与未来这一  
领域的需求固定联系起来,将为所有工作人员提供升级可能性。检查专员们认为,人  
管厅拥有必要的规划能力、职业发展专门知识及信息技术支助,可以设立这样的制  
度。还需要由秘书处以公平、明晰的方法为全体工作人员指明职业途径,而不只是  
为以下选定的少数人:(a) 那些长时间排定候补高级空缺职位者,(b) 快速升级者,  
以及(c) 用人管厅主管的话来说,那些“特殊交易、任人唯亲、地方观念和裙带关  
系”的受益者。

## C. 现行制度下的升级

### (a) 综合统计数字

表 2

按部门或办事处、职等和性别列的升级情况  
(1994年5月1日-1995年5月31日)

部门或办事处	P-2		P-3		P-4		P-5		D-1		共 计		
	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女+男
秘书长办公厅			1	1			1	1	2		4	2	6
行管部			4	6	12	14	14	6		3	30	29	59
政治事务部			5	1		2	4	2	2	1	11	6	17
新闻部			2		1	1	2	1	1	1	6	3	9
人道部							1				1		1
人道部/新闻部			1				2				3		3
维和部			1						1	1	1	1	2
法律厅			1		3		3	2		1	7	3	10
协调发展部					4			1			4	1	5
经社分析部			1			1	1			3	2	4	6
监督厅					1						1		1
会议支助厅/助秘办公室					1						1		1
发展支管部									1		1		1
贸发会议							1		1		2		2
欧洲经委会					1		2			1	2		3
拉加经委会				1	1	3	3	2		2	4	8	12
亚太经社会			3	1	2	6	1	2	1	2	7	11	18
西亚经社会	1										1		1
非洲经委会								2				2	2
日内瓦办事处						1	4				4	1	5
维也纳办事处				1	1						1	1	2
药物管制署					1	1					1	1	2
工发组织							1				1		1
开发计划署									1		1		1
邮管处/维也纳办事处							1				1		1
养恤基金			1		1						2		2
公务员制度委员会				1								1	1
共计	1	0	20	12	29	29	38	22	7	16	95	79	174

资料来源：人管厅

75. 表2显示,1994年5月1日至1995年5月30日期间,有174名工作人员在现行制度下升级。提升的工作人员中有55%是妇女。行政和管理事务部的提升人数占总提升人数的三分之一,大致与该部专业工作人员在秘书处总数中所占的比例相符。诸如政治事务部、亚太经社会和法律厅等部门和办事处的提升比率高得不成比例。

(b) 加快提升

表 3

按部门或办事处、职等和性别分列的加快提升情况

1994年5月1日-1995年5月30日

部门或办事处	P-2		P-3		P-4		P-5		D-1		共 计		
	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女+男
行管部					1	1	4	1		1	5	3	8
政治事务部			1							1	1	1	2
人道部							1				1		1
维和部										1		1	1
法律厅					1		1	1			2	1	3
协调发展部					1						1		1
会议支助厅/ 助秘办公室					1						1		1
拉加经委会							1				1		1
亚太经社会			1			1		1		1	1	3	4
药物管制署					1						1		1
共计			2		5	2	7	3		4	14	9	23

资料来源:人管厅

(\* ) (ST/AI/382)

76. 表3显示,在本报告所述期间,秘书处30个部门和办事处中有10个加快提升了23人。妇女的提升人数(14)占60%以上。而其中有10人(占妇女人数的70%以上)是依照1993年3月3日ST/AI/382号行政指示规定的提升妇女特别措施而提升的(注有星号)。1996年1月5日,ST/AI/412取代了前述的行政指示(见下文第88-90段)。

77. 虽然上述指示可部分视为加快提升妇女的一种政策文件,但联合国工作人员加快提升方面的总体政策或指导原则并不存在。为加快提升而规定的职等内所需服务期间非常短暂。检查专员认为,模糊的指导给所有各种滥用现象创造了机会。为了确保效率,必须订立明确、具体和易懂的指导方针,并将其充分告知每一个有关的人。记得早在1984年,公务员制度委员会就曾建议,“对于根据杰出表现而加快提升的情形,应制订特别严格的条件,以便抵消在职业阶梯上一部分工作人员停滞不前,而另一些人却飞速晋升的现象。”<sup>58</sup> 鉴于有一大批工作人员已经在其目前职等上停滞了10年、15年甚至更长时间,因而秘书处确存在某些人青云直上的现象。

78. 但是,检查专员要表示,确实存在加快提升方面的标准,例如在开发计划署和人口基金。这些标准包括:

- (a) 自上一次提升以来,表现和成绩一贯优秀;
- (b) 具有有效执行较高职务的能力。

此外,在开发计划署和人口基金,要加快提升就需提出详细而且无附带条件的建议。此种建议包含确凿的证据,通过“重大事例”来说明非凡的表现和成绩。这些“重大事例”的时间应当是在自上一次晋升以来的整个期间之内。

(c) 自酌决定的提升

表 4

秘书长自酌决定的提升  
1994年5月1日—1995年5月30日

部门或办事处	P-2		P-3		P-4		P-5		D-1		共 计		
	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女+男
秘书长办公厅			1	1			1		2		4	1	5
新闻部							1				1		1
共计			1	1			1	1	2		4	2	6

资料来源:人管厅

79. 表4显示,在本报告所述期间,秘书长曾6次行使提升工作人员的自酌决定权,提升了秘书长办公厅的5名工作人员和新闻部的一名工作人员。检查专员要回顾,“自酌决定”意指通过某人的自主斟酌或判断而作出的或控制的事项。自酌决

定某件事情可以使人自由判断在某一具体事情上应作何行动而又不必遵循某项明确指示或某一套规则。在联合国,秘书长可以不按《工作人员细则》而作出例外决定,“但此种例外决定不得违反工作人员条例的任何条款或大会的其他决定,而且必须征得直接有关工作人员的同意,并须经秘书长认为无损于任何工作人员或任何类别工作人员的利益。”<sup>60</sup> 检查专员了解到,一些工作人员认为秘书长的自酌决定损害了他们的职业晋升,因而向任用和升级委员会提出了诉怨。

80. 任用和升级委员会成员告知检查专员,在讨论个别提升决定时,过于频繁地提到秘书长的名字。检查专员认为,考虑到上述解释,不能也不应该授予自酌决定权。因此,每当涉及秘书长所作的自酌决定时,应向任用和升级委员会提交一份由秘书长本人签名的书面决定。针对个别提升事项而提及秘书长的所有其他提法均应视为向各任用和升级机构施加不适当的压力。

#### (d) 调动在升级决定中的作用

81. 对1994年5月1日-1995年5月31日期间任用和升级委员会提供的提升决定方面数据的分析显示,调动的作用非常有限,致使它在提升决定中基本上没有意义。实际上,上述期间提升的177人中,有154人是在同一部门。其他15名获得提升的工作人员在同一工作地点的部门之间调动(12名在纽约,3名在日内瓦)。4名晋升的工作人员在纽约、日内瓦和维也纳之间调动。只有4名晋升的工作人员从主要总部(纽约、日内瓦、维也纳)调往区域办事处。记得大会在其第49/222号决议中促请秘书长对国际征聘工作人员实施人力资源管理战略中的调动规定。<sup>60</sup> 在这方面应该提到,纽约工作人员委员会主席在1996年9月13日工作人员日的讲话中表示,“工作人员认为不可能从一个部门转调到另一个部门,因为各部门偏重它们所说的‘它们自己的工作’。”<sup>61</sup>

#### D. 安置

82. 第49/222号决议还注意到该战略要求所有新的国际征聘工作人员具有流动性,而且《工作人员条例和工作人员细则》条例1.2赋予秘书长调派所有国际征聘工作人员担任联合国的任何工作或职位的权力,因此它促请秘书长对国际征聘工作人

员实施新战略中的流动性规定。

表 5

按部门或办事处、职等和性别分列的安置(调任和外派)情况

1994年5月1日—1995年5月30日

部门或办事处	P-2		P-3		P-4		P-5		D-1		共 计		
	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女+男
行管部				1				1	2	1	2	3	5
新闻部						1	1				1	1	2
维和部			1		1	1					2	1	3
协调发展部			2								2		2
经社分析部			1								1		1
贸发会议				1								1	1
拉加经委会									1	1	1	1	2
西亚经社会								1				1	1
日内瓦办事处							1				1		1
维也纳办事处							1				1		1
工发组织						1						1	1
养恤基金			1								1		1
行预咨委会/行管部								1				1	1
共计			5	2	1	3	3	3	3	2	12	10	22

资料来源:人管厅

83. 表5说明,在新制度运作的头13个月期间,只安置(转调和调派)了22名专业工作人员。与专业工作人员总人数(3918)<sup>62</sup>相比,这一数字显然说明秘书处工作人员的流动性极低(0.6%)。此外,人管厅对这一期间的统计数字显示,仅调派过两人:

一人在人管厅(提高一个职等—P.5),另一人在拉加经委会。在总共17项转调中,多数(8项,包括2项同一部门内转调)是在纽约总部内部进行的。其他的转调是:从区域委员会调到总部(3项)、在主要总部之间(3项),以及从特派团调到总部(1项)。

表 6

选调之前在职的工作人员

部门或办事处	P-2		P-3		P-4		P-5		D-1		共 计		
	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女+男
行管部			1		3	4	4	3		1	8	7	15
政治事务部			5			1	6	2			11	3	14
新闻部			1		1		3				5		5
人道部							1				1		1
维和部										1		1	1
法律厅								1				1	1
经社分析部										1		1	1
监督厅			2	2		1	1				3	3	6
会议支助厅/助秘办公室					1							1	1
发展支管部										1		1	1
拉加经委会				1	1	1		1		1	1	4	5
亚太经社会							1		1	1	2	1	3
西亚经社会							1		1		2		2
非洲经委会							1				1		1
日内瓦办事处							1				1		1
维也纳办事处				1		2						3	3
工发组织					1							1	1
邮管处/维也纳办事处							1				1		1
养恤基金			1								1		1
共计			10	4	7	9	18	9	1	7	34	30	64

资料来源:人管厅



84. 由于缺乏适当的定义,有碍对以上所列数据的分析。检查专员认为,以人管厅及任用和升级委员会为例,它们就提升方面所提供的数据之间之所以存在差异,是因为缺乏明确的定义。比如一个人在同一部门内调动,这是否应称作转调或是重新调派?同一部门单位之间或同一工作地点部门之间的调动是否应视作调动,从而在提升决定中加以考虑?检查专员认为,人管厅最近依照联合检查组的建议发表的《人事手册》应载有此方面的定义。这不仅对希望分析人力资源管理数据的会员国会有帮助,而且也将有助于各执行办公室和人管厅官员从事其日常工作。

85. ST/AI/413号行政指示对1993年11月实施的安置和升级制度作了修订,它规定,在采用内部重新调派、平级调动和提升方法从而长期调派应征人之前,所有空缺的员额通常应仍为待补员额。人管厅可准许在执行正常安置程序的同时,从部门/办事处内部临时调派一名工作人员替补一个更高级别空缺员额,但这仅适用于例外的情况,时间以三个月为限。<sup>63</sup> 然而,如表6所示,这些“例外情况”相当多。任用和升级委员会已一再表示,在许多提升事项中,建议提升的应征人替补有关员额的时间已超过ST/AI/413规定授权的三个月,甚至超过一年。最频繁滥用这一作法的是执行人事程序和政策的行政和管理事务部以及政治事务部。

86. ST/AI/413还提到,从部门/办事处内部临时调派一名工作人员替补一个更高级别空缺员额“不应使有关工作人员享有相对于其他应征人的优势”<sup>64</sup> 但是,任用和升级委员会认为,这一作法继续给可信度以及给临时替补人员和其他有关工作人员所受公平对待的程度带来疑问。在若干场合,会员国和联合检查组批评了对这一作法的滥用。检查专员认为没有理由继续使用该作法。鉴于人管厅目前掌握的各种手段,多数空缺应该事先预计到,而且一旦预计到会出现空缺,就应该立即采取行动填补空缺。除因工作人员出差而需替补之外,临时填补空缺员额的三个月期限不应有例外。检查专员认为,一旦这个期限超过,则不应再视临时填补该员额的工作人员为适合替补这个空缺的人选。

表 7

免发空缺通告

	P-2	P-3	P-4	P-5	D-1	共 计
招聘	4	1	2	4		11
提升		10	3	9	10	32
转调					2	2
共计	4	11	5	13	12	45

资料来源：人管厅

87. 新制度已申明的目的之一是“提高安置和升级过程的透明度”。人力资源管理战略还要求在空缺管理和甄选方面做到最大透明程度。在这一方面,它把内部填补空缺方面透明度的改善确定为业绩考核的主要指标之一。然而,据任用和升级委员会的报告,1994年10月1日至1996年3月31日期间,专业人员职类员额的空缺通告有45次豁免散发。相当于该职类总空缺人数(478)的9.2%。一些主任级别员额已经以这种方式填补。

E. 实现两性平等的特别措施

88. 秘书长在最近关于实现联合国两性平等的政策公报中强调本组织的政策并坚定地致力于通过全面执行提高秘书处妇女地位的战略行动计划(1995-2000)实现联合国内的两性平等。<sup>66</sup> 大会1994年12月23日第49/167号决议核准的这一计划建立了2000年前实现全面的和在政策一级(D-1以上)职位的两性均等的目标。

89. 秘书长通过1996年1月5日的ST/AI/412号行政指示综合了多年来为提高秘书处妇女地位而提出的特别措施,该项指示取代原先所有指示。<sup>66</sup> 这些措施适用于

填补整个秘书处尚未实现全面的和在政策一级的职位达到两性均等每个部、厅的专业和以上职的所有空缺员额,包括:

(a) 以任何种类任用或作为顾问在本组织,包括联合国各规划署至少工作一年的妇女有可能作为内部候选人申请专业和以上职等的空缺;

(b) 在冻结征聘的情况下,如果推荐的候选人是一名妇女,则对作为例外情况的要求给予更有利的考虑;

(c) 如人管厅从本组织内部或征聘名册上或另一个直接征聘来源发现了完全合格和适当的妇女候选人,则取消对外通告空缺的要求;

(d) 由人管厅和各实务部门确定只达到最起码资格的妇女候选人,以填补任何空缺的员额;

(e) 一般事务职等的妇女工作人员只要达到了在教育、经验和国籍方面适用于其他候选人的要求,就有可能参加P-3一级的全国性竞争考试;

(f) 如果要以超过一个特定国家所想得到的正常的最大限额来征聘任何候选人,这种例外只能提供给妇女。

90. 此外,主管人力资源管理助理秘书长在1995年1月27日给各部厅主管的备忘录实际上宣布了从发出备忘录之日起到1995年6月30日的一段时期内,停止征聘男性候选人。为了增加被考虑提升的妇女人数,ST/AI/412规定“灵活”执行关于年资的规则,这就是说,一名妇女工作人员目前的级别和上个级别累计年数的平均数就是她的累计年资。举例说,如果她目前在P-5一级的年资是3年,上一级P-4的年资是7年,她目前级别的累计年资应是5年。ST/AI/412责成人管厅或当地人事办公室尽一切努力找出根据正常的资历标准或根据上文所述的平均办法具有加快升级所需的最起码的资历的合格的妇女工作人员。

91. 尽管据认为大会最近的一些决议,包括第49/197号决议适当强调了需要提高秘书处的妇女地位,而且战略计划也符合大会的指示,但是在计划的实施方面仍然存在一些缺陷。大会第49/197号决议敦促秘书长“按照《联合国宪章》的规定并遵照战略计划”,更多优先征聘和提升妇女。

92. 但是,征聘,安置和提升妇女的一些特别措施似乎与《宪章》第八条和《工作人员条例和工作人员细则》第4.2条(见上文第12段)是相互矛盾的。这些措施与

《宪章》第一〇一条第(三)项似乎也是不一致的。检查专员们尤其关注的是,新的政策准则面向辨别“具有最起码资格的妇女候选人,以填补任何空缺员额”。他们认为,必须时征聘和提升进程中的“适当的妇女候选人”的含义加以说明。检查专员们认为,总的来说,上述行政指示漏洞太多,提供了滥用的机会。

93. 很多人将上述措施看成是对男性候选人的歧视。结果,最近已向联合申诉委员会和行政法庭提出了好几起申诉案例。在这方面,检查专员们谨提及最近的一个案例,在此案例中,任用和升级委员会利用ST/SGB/237所述,规定妇女候选人达到填补空缺员额的要求时完全根据性别提升妇女候选人,删掉了同样合格的男性候选人的名字。行政法庭认为,在此案例中任用和升级委员会根据秘书长的上述公报列出一个短短的名单是不符合大会1989年或1990年的决议的。也不符合随后大会1991年的决议,因为这等于将公报解释为,在刚好达到填补空缺员额要求的情况下完全根据性别核准提升候选人,而不考虑是否有更合适的候选人来填补这一员额。行政法庭认为,《宪章》第一〇一条第(三)项所述,明确地建立了一个标准,根据此项标准,不太合格人员无权根据性别得到优惠待遇,不能因为希望克服过去的问题而扭曲第一〇一条第(三)项中所反映的基本原则,而不论这一愿望如何值得赞扬。<sup>67</sup>

94. 在此情况下,委员会还想提到欧洲共同体法庭审议的同样案例。1995年10月17日该法庭裁决,“关于在获取工作、专业训练和提高地位及工作条件等方面实现男女平等原则的委员会1976年2月9日76/207/EEC号指令第2条第1和第4款不符合国家条例,如提交的文件所示,条例在保留考虑提升的具有同等资格不同性别的候选人时,自动地将任职较少的部门的女性候选人列为优先,根据组织系统的规定,在一个处和各职等人员中,妇女人数不足一半的情况视为妇女任职较少。”<sup>68</sup>

95. 检查专员认为,提出妇女升级特别措施是因为尽管已宣布了“积极”和“主动进取”的征聘政策,但是在2000年之前仍未征聘到实现两性均等所需的妇女人数。关于采取这些措施是为了纠正过去的错误的解释,其中至少有一个理由是说不过去的。如果过去采取了某种歧视性行动,最多也只是违反了当时存在的男女平等政策。但是目前,由于提出了按性别制订的征聘、安置和升级的不同标准,已使歧视制度化。

96. 检查专员们认为,如果制度的目标是为了征聘、安置和提升《宪章》所要

求的最佳人选,如果妇女的资格是优胜的,那么在安置和提升制度中自动优待妇女的做法就完全是多余的。检查专员们在与纽约工作人员代表大会的访谈中和在第五委员会审议检查专员报告的第一部分时,听到妇女们自己说,这些措施不仅没有必要,而且也是对妇女的一种羞辱。

#### F. 今后的调整

97. 秘书长在1993年11月15日的公报中还强调,秘书处内部的任用、升级和安置政策应根据本组织的经验和长期的需求不断审查、更新和完善。人力资源管理战略和通过这项战略的第49/222号决议及第47/226号决议特别规定,应对目前的制度进行调整。因此,大会第49/222号决议请秘书长在执行新的人力资源管理战略时,特别注意有效的管理空缺。第47/226号决议鼓励秘书长根据大会有关决议,在提升任何专业人员时,考虑到是否具备联合国第二种正式语文的知识。

98. 希望对未受益于目前提升制度的工作人员职业状况进行的三年期审查,将在进一步制订和执行能够更积极的响应会员国不断变化的期望的人力资源管理制度方面发挥重要作用。人管厅计划今年开始的这一审查,将力求查明这些工作人员得不到职业发展的原因,并将提出纠正行动。如人力资源管理战略所建议,通过了解长期未被提升的工作人员的情况,希望能够通过重新训练或通过秘书处内部的重新安置来提高士气和解决职业“瓶颈”的问题。<sup>69</sup>

99. 预计1995年提出的新的考绩制度和人力资源管理战略中作为工作人员和本组织发展目标的因素将在调整方面发挥重要作用;辅导工作人员改进其业绩和充分发挥潜力;通过讨论职业机会和职业规划使他们能够致力于本组织;通过肯定良好的业绩来调动工作人员;加强工作人员--主管的关系;和甄别个人和组织的问题。希望考绩制度的结果还可以提高安置和升级制度的效率。除其他以外,希望通过考绩制度的对话,能使行政当局发现工作人员的长处和弱点、存在的各种问题以及为提高工作人员的业绩以及流动性士气和职业机会不足而采取的适当行动。<sup>70</sup>

## 五、对人力资源管理承担更大职责和责任

### A. 大会的要求

100. 在国际气候不断改变、会员国经济极端困难的背景下,管理人员越来越需要为资源获得合理及高效率的利用负责。大会1993年12月23日第48/218号决议除了别的以外,赞同方案协调委员会至迟在1995年1月1日前建立一套透明而有效的职责和责任制度的建议,并请秘书长在职责和责任制度内加入以下组成部分:“建立机制确保方案管理人员负责有效管理所分配到的人力和财政资源”<sup>71</sup>以及“切实培训工作人员负起财政和管理责任”。<sup>72</sup>

101. 在这方面,秘书长打算在以下的基础上建立一个有效的、综合管理系统:明确界定管理人员的职责;向管理人员和工作人员提供资源和职权,让他们能够有效地履行职责;通过适当的机制在各级建立责任制。人力资源管理科会为这种循序渐进提供支助,并会通过一个真正的奖励制度来鼓励各级工作人员以及对工作表现不佳者施加制裁。<sup>73</sup>

### B. 关于安置和升级问题的诉讼

102. 安置和升级问题诉讼结果统计数字,是支持加强管理人员在适当使用人力资源方面的职责和责任的另一个有力的理由。应当指出,在联合国里,解决争端的机制包括第一步请行政主管审查受到指摘的决定。工作人员的每一项说辞或指责首先由人力资源管理厅行政审查股这个集中机构加以审查。在这个层次不能解决的个案将呈交联合申诉委员会处理。该委员会将会在准司法程序的基础上加以详细审议,并将向秘书长作出建议。

103. 根据《工作人员条例》第11.1条,联合申诉委员会对于所提出的申诉“在工作人员不服行政决定,以包括一切有关条例和细则在内的任用条件为理由而提出任何申诉时”,有责任向秘书长提供意见。联合国行政法庭在解释上述条例时,在其第432号判决《拉克纳而》中说明:

“根据这个案文,要确定联合申诉委员会是否有权接纳工作人员提出的申

诉,必须看是否满足两个基本条件:1. 此项申诉必须是针对行政决定;2. 申诉的事由必须是该项行政决定不遵行该名工作人员的任用条件”。行政法庭的意见认为,如果不符合这两项条件的其中一项,则联合申诉委员会无权处理此事。”

表 8

在人力资源管理厅一级获得解决以及需要  
 联合申诉委员会干预与安置和升级有关的申诉  
 (1991年1月—1995年6月)

年份	请求审查的次数	在人力资源管理厅一级获得解决的请求	向联合申诉委员会提出的请求
1991	47	13	34
1992	66	18	48
1993	19	10	9
1994	44	16	28
1995 *	13	2	4 **

资料来源: 人力资源管理厅

- \* 该年的上半年。
- \*\* 在提供上述资料时,就其余7个个案提出诉的期限仍然未到。

104. 表8是根据人力资源管理厅提供的资料编制的,它显示出近年来,每年提出与升级有关的申诉从13项到66项不等(1995年的数字不全)。在人力资源管理厅一级获得解决的个案所占的百分比为:1991年,27%;1992年,27%;1993年,52%;1994年,36%。

表 9

纽约联合申诉委员会审查与安置和升级有关的申诉  
 (1990年—1996年6月)

报告总数 ·	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	48	79	87	75	70	64	26
与安置和升级有关的个案	14	26	29	22	18	13	3
有利于申诉人的建议	10	24	20	12	9	7	1
建议给予金钱赔偿者	4	10	7	2	4	4	1
给予金钱赔偿建议获秘书长接受者	2	5	3	1	2	4	1

资料来源：联合申诉委员会。

\* 包括与儿童基金会和开发计划署有关的个案。

105. 表9是根据纽约联合申诉委员会提供的资料编制的。从该表可见，与安置和升级有关的个案约占联合申诉委员会所接到的申诉总数的30%(1996年的数据不全)，而在大多数情形下它所作的决定是对申诉人有利的。建议给予金钱赔偿的个案，除了1993年之外，约占这种个案的一半。而给予金钱赔偿建议获秘书长接受者又约占其中的一半。

106. 联合申诉委员会有利于申诉人的建议如被秘书长拒绝，则申诉人除了向联合国行政法庭提出最后申诉之外，别无他途。关于本报告所讨论的问题，联合国行政法庭已经表明，工作人员并不享有自动升级的权利。此一裁决的根据是《工作人员条例》第四条和《工作人员细则》第四章。这些条文规定，升级与否，秘书长有酌定权。

107. 联合国行政法庭虽然认识到秘书长对升级有酌定权，但是它在第111号判决中指出，工作人员经常地按照有关规章条例所定的周详程序升级。据联合国行政法庭指出，这些规章条例在管制升级程序的同时也有一些保障措施，以求确保升级过程公平和客观，因为这对工作人员的生活是极为重要的。联合国行政法庭并认为这些规章条例是工作人员的服务条件的一部分，因此，只要其仍然有效，就应当予以尊



重、正确地解释和应用。<sup>74</sup> 联合国行政法庭已检讨了升级过程,以确定其是否受到偏见、任意、滥用权力之害,或是否有规避、违反有关规章制度的情况。

表 10

向联合国行政法庭提出与升级有关的申诉及其结果

(1990—1994)

年份	个案总数	个案数字		
		驳 回	押候裁决	赔偿总额
1990	6	3		27 000美元
1991	14	6	2	15个月薪金另加41 000美元
1992	11	9		3个月薪金另加46 000美元
1993	8	4		7 000美元
1994	16	12	1	6 000美元

108. 从表10可见,联合国行政法庭每年审议6至16个与升级有关的申诉,又提出申诉的个案总数与驳回的个案数字每年都不一样。1992年是驳回申诉比例最高的一年—11分之9,即80%;比例最低的几年是从1991年—1996年—14分之6,即40%。1991年和1992年是付出赔偿最多的两年(分别为15个月薪金另加41 000美元和3个月薪金另加46 000美元)。

109. 检查专员们指出,为了加快诉讼程序,最近尝试订立处理小额索赔(不超过1500美元)的程序。在订立早期和解程序方面已经取得了一些进展。现在举行的会议都尽可能集合申诉人、行政和管理事务部的代表及联合申诉委员会主席,以便能够找到申诉人和行政当局都可以接受的解决办法。为了方便提出要求申诉的申请,联合申诉委员会已推出了一个标准申请表。

110. 不过,检查专员们认为,为了加快和简化诉讼程序而采取的措施并没有触及问题的根源。他们认为一个可能办法是要方案管理员负责支付因其不当决定而需要给予工作人员的赔偿。《工作人员条例》第112.3条给了秘书长必要的手段去这样做:“因工作人员玩忽职守,或违反任何条例、细则或行政指示,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”。<sup>75</sup> 假如确定有人提出申诉的安置和升级决定是基于不良动机、蓄意违反规定，或完全不顾工作人员条例及细则以及关于安置和升级的既定政策，则这一条规定可以适用于联合国在安置和升级个案中所遭受的财务损失。

111. 第二项措施是同无理申诉的个案有关。目前的司法行政在这方面没有劝止办法。检查专员们知道有些工作人员屡次提出毫无根据的申诉。他们认为，为了避免这个系统负荷过重，从而造成巨大的开支，并使确有理由的申诉受到妨碍，因此，应当规定只有第一次申诉是免费的，以后每一次申诉都要收费。

### C. 权力下放和授权

112. 在人力资源管理方面实行权力下放和授权，是加强人力资源管理的职责和责任进程的一部分。这对于人力资源管理科是至为重要的。正如人力资源管理科的文件所指出的，此种权力下放将把诸如征聘—包括发给体检合格证明、考核和职业管理、应享待遇管理等，从人力资源管理厅下放给总部和全球秘书处的其他办事处的方案管理员。此外，并规定进一步的日常工作人员管理工作下放将在管理人员责任制、人力资源管理厅监测及审计的保障范围内进行。<sup>76</sup> 认为日后人力资源管理厅应当具备决策、计划、维护秘书长权力、顾问和在承担人力资源责任方面提供咨询等作用。

113. 会员国认为秘书长建议设立和监测一个权力下放的人力资源管理制度是有道理的，并对他就把人力资源管理厅的职责交给方案管理人员一事所提的建议表示欢迎。检查专员们原则上欢迎本报告第一部分所提出的权力下放原则。不过，他们认为，如果在以下的事情没完成之前就把诸如“聘用”、“开除”、“升级”等重大职责下放，则是不成熟的，甚至是不利的：

- (a) 按照秘书长的报告A/C.5/49/5的建议制订人力资源管理政策；
- (b) 按照大会第47/226号决议的要求对所有人事程序、方法进行检讨和改进；
- (c) 适当地划分人力资源管理厅同总部及外地的其他部厅在人力资源方面的职责；
- (d) 建立了适当的汇报制度和责任制。<sup>77</sup>

114. 正如秘书长关于本组织人力资源管理战略的执行情况的报告所指出的,自从这个战略通过以来,只有十分有限的权力下放给总部以外的办事处。<sup>78</sup> 人力资源管理厅认为,一些不可预见的困难干扰了这个过程,例如:(a) 《工作人员条例和工作人员细则》的某些条款需要修改,(b) 当地的任用和升级机关可能会受到方案管理人员不当的压力,(c) 任用和升级机关需要在本组织总的安置和升级事务的制衡制度中发挥其作用。检查专员们认为权力下放的道路的主要障碍一直是大会第47/226号决议未获遵守—该决议要求检讨和改善所有人事程序和方法。此外,检查专员们指出,权力下放的必要条件尚未出现。这些条件包括划分人力资源管理厅同实务部门在人力资源管理方面的责任,包括建立适当的汇报机制和人力资源管理的责任制度。

D. 改进主管和管理技能

表 11

主管和管理培训活动  
 (1994-1995两年期)

培训活动	参加人数		
	专业职类	一般事务 及有关职类	共 计
主任职等	275	-	275
中级专业人员	154	-	154
考绩制度培训	4 132	-	4 132
外地行动的领导和 管理	47	14	61
项目管理	190	13	203
客户服务培训	63	175	135
主管培训	102	7	109
共计	4 963	106	5 069

资料来源:人管厅。

115. 可以回顾一下,大会在第48/218号决议中曾请秘书长在职责和责任制度中除其它外列入“ 培训工作人员负起财政和管理责任”其原因是显而易见的。在联合国升迁到管理职等的岗位常常是对在可能不需要管理技能的较低职等上工作出色的奖励。在这方面可以提一下,1993年分析联合国管理文化的报告表明,采访的若干管理人员“完全不熟悉”现代的管理经验,如组织发展、变化管理或质量管理运动等原则。这份报告另一项最有特色的发现是,相对于其它组织来说,联合国秘书处频繁地让未经训练的人担任管理职务。根据1995年联检组的报告,联合国未经训练的管理人员数量很可能是最多的。<sup>79</sup> 上述情况突出表明,如果要使联合国的管理和财政并职能真正有效用,并实现真正的文化变迁,通过培训加强联合国的主管和管理能力至关重要。

116. 检查员表示,1994-1995两年期人管厅进行的培训活动是值得赞扬的。表11列举了秘书处为提高主管和管理技能在1994-1995两年期所进行的培训活动。共有5 069名工作人员参加了这些活动。分配给这项活动的资金达1 822 940美元,占分配给所有培训活动资金(8 139 285美元)的22.4%。通过比较看出,仅对信息技术培训(2 125 500美元)和语文和通信培训(2 195 900美元)分配了较多的资源。

117. 在主管和管理培训范围内,一项关键的主动行动是采用人民管理培训的强制性方案。人管厅报告说,这项方案于1995年7月实施,现正在从D-1和D-2职等的所有工作人员开始有系统地实施。至今约有290名工作人员参加了该方案。这项专门为联合国设计的培训活动以对国际公务员制度管理人员至关重要的10种管理能力为基础。它的目的在于提高管理人员对自己在管理工作的长处和短处的认识,并增强他们有效管理所赋予的人力资源的能力。这项培训活动目的在于通过以下各项支持和加强人管厅的其它主要工作:(a) 发展成功实施新的考绩管理制度所需的技能和态度;(b) 加强管理人员在职业支助和工作人员发展中的重大作用;(c) 增强管理责任感和责任感;(d) 提高工作地点对性别问题的注意。

118. 主管总部各部的副秘书长和办公厅主任参加了专门的高级管理方案,这项方案集中探讨种种途径来实现以人为中心和以考绩为基础的管理文化的理想变化、增进他们对管理联合国中的战略领导作用的共同了解,并加强部际合作和协作。打算在不久的将来让总部以外的部厅负责人参加类似方案。

119. 将于1996年秋天为P-5和P-4职等的工作人员实施人民管理培训方案,可望到1997年底再培训600名工作人员。人管厅还报告说,在不久的将来它要开展一项全面培训方案,以支持建立一支在现有办公室和外地行动中担任关键管理职务的工作人员队伍。这项方案的主要目标是让人们懂得和了解联合国各个管理领域的管理做法、政策和程序的有关原则和基本原理:人事、财务、预算、采购、支助事务;同时发展准确和持续应用管理细则、条例、政策和程序的能力。这些工作人员还将接受履行其职责所需的交流技巧培训。

#### E. 加强人管厅

120. 在联合国人管厅负有人力资源管理的主要职责。鉴于赋予人管厅的任务规模,大会确认,为求人管厅履行其职责,需要加强和尊重其权力。联检组在最近的报告(JIU/REP/94/3和JIU/REP/95/1,第1部分)中强调,应通过征聘具有人力资源管理专门和扎实专业教育水平和经验的人员,并通过现有工作人员的具体培训的方式来提高人管厅的管理能力和增加其人力资源。

121. 可以回顾一下,为了加强联合国的人力资源规划能力,大会核准在人管厅内建立规划股。<sup>80</sup> 还要报告的是,人管厅已招聘到规划人力资源和职业发展的有能力的专家。检查员认为,这应该使人管厅能够为联合国工作人员进一步编制早就承诺的可行的职业发展制度。然而,检查员注意到人管厅最近削减了约40个员额。

#### 注

<sup>1</sup> “下半世纪的联合国,关于联合国未来的独立工作组的报告”,1995年5月,纽约,第44页。

<sup>2</sup> 索恩伯格1993年3月1日“给联合国秘书长的报告”(油印本),第11页。

<sup>3</sup> “康纳阐述理想的联合国和理想的工作人员”,1994年7月至8月《秘书处新闻》,第6页。

<sup>4</sup> “在‘人力资源管理’和‘责任制’的时代提高妇女在联合国秘书处的地位:一个新的开端?”(JIU/REP/94/3,A/49/176),第56段。

<sup>5</sup> 行政协商会秘书处1994年2月14日的论文,“联合国共同制度组织的人员招聘和保留工作”,(ACC/1994/PER/R.3),第11页。

<sup>6</sup> “审查联合国行政和财政业务效率”,大会1993年12月23日第48/218号决议,第一部分E节,第5(b)段,“改进联合国的管理”。

<sup>7</sup> 丹尼·汉高尔和布赖恩·格勒森,“联合国秘书处职业发展制度的报告”,1992年5月(油印本),第4页。

<sup>8</sup> 见“审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家小组的报告”,《大会正式记录,第四十一届会议,补编第49号》(A/41/49)。

<sup>9</sup> “人事问题”,大会1993年4月8日第47/226号决议,第3段。

<sup>10</sup> “联合国人力资源管理战略”,1994年10月21日秘书长的报告(A/C.5/49/5)。

<sup>11</sup> 参加大会第四十九届会议的美国副代表比伦鲍姆大使在第五委员会就议程项目113(人力资源管理)的发言,1994年11月23日,第2页。

<sup>12</sup> “康纳认为职业服务对中立的秘书处至关重要”,1994年7月至8月《秘书处新闻》,第6页。

<sup>13</sup> “检查联合国征聘、安置和升级政策的适用情况”,(JIU/REP/95/1,第1部分;A/49/845和Add.1)。

<sup>14</sup> 大会1995年3月31日第49/476号决定。

<sup>15</sup> 《大会正式记录,第三十四届会议,补编第30号》(A/34/30),第66至67页。

<sup>16</sup> “联合国的职业发展”,1992年8月25日秘书长的报告(A/C.5/47/6),第43段。

<sup>17</sup> 《联合国工作人员条例及工作人员细则》第100.1至第112.8条,1995年6月1日秘书长公报,(ST/SGB/Staff Rules/1/Rev.8),第32页。

<sup>18</sup> 同上。

<sup>19</sup> 《大会正式记录,第三十七届会议,补编第30号》(A/37/30),第47段,第111页。

<sup>20</sup> “国际公务员制度委员会的报告”,《大会正式记录:第三十九届会议,补编第30号》(A/39/30),第222段,第71至73页。

<sup>21</sup> “审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家小组的报告”,《大会正式记录:第四十一届会议,补编第49号》(A/41/49),建议51,第21页。

- <sup>22</sup> 同上,《第三十七届会议,补编第30号》(A/37/30),第46段。
- <sup>23</sup> 同上,《第三十九届会议,补编第30号》(A/39/30),第222段。
- <sup>24</sup> JIU/REP/95/1(第1部分),(A/49/845),第129段。
- <sup>25</sup> “秘书长效率委员会的进度报告”,1996年9月,联合国,(联合国销售品编号:E.96.I.28),第26页。
- <sup>26</sup> 约瑟夫·克利(联合国管理咨询处前处长),“关于改革联合国人事职能的构想”(油印本),1992年3月31日。
- <sup>27</sup> “设立、中止、改叙、改变和调动员额的程序和准则”,1992年8月28日秘书长的说明,(A/C.5/47/4)。
- <sup>28</sup> 《大会正式记录:第四十七届会议,补编第16号》(A/47/16),第265段。
- <sup>29</sup> A/C.5/49/5,第88段。
- <sup>30</sup> 细则第104.14条(a)款(一)项规定“秘书长应设立任用和升级委员会,就一般事务人员职类和专业人员职类的工作人员的任用、升级和审核,以及特等干事职等工作人员的任用和审核,提供意见。秘书长还应设立任用和升级分设委员会和必要的其它附属工作小组,以协助任用和升级委员会执行其职责”。(ST/SGB/Staff Rules/1/Rev.8)。
- <sup>31</sup> 《联合国工作人员条例及工作人员细则》第100.1和112.8条。秘书长公报,ST/SGB/Staff Rules/1/Rev.7,1990年,纽约,第39页。
- <sup>32</sup> “联合国的财政状况”,1986年12月22日秘书长的公报,ST/SGB/222。
- <sup>33</sup> “空缺管理和工作人员调动”,1986年12月22日秘书长公报,ST/SGB/221。
- <sup>34</sup> 行政法庭第537号判决书,第546号案件:乌帕德亚诉联合国秘书长,(AT/DEC/537),第XVI段,第15页。
- <sup>35</sup> “安置和升级”1991年12月23日秘书长公报,ST/SGB/246。
- <sup>36</sup> 索恩伯格,同前,注2。
- <sup>37</sup> “安置和升级”,1993年11月15日秘书长公报,ST/SGB/267。
- <sup>38</sup> ST/SGB/246。
- <sup>39</sup> ST/SGB/267。

- <sup>40</sup> 同上。
- <sup>41</sup> “提高妇女在秘书处地位的特殊措施”，1993年3月3日行政指示，ST/AI/382。
- <sup>42</sup> 简讯，ST/IC/1993/66，第6段和第8段。
- <sup>43</sup> “安置和升级”，秘书长公报，同上，“安置和升级”，1993年11月15日行政指示，ST/AI/390，“安置和升级”，1993年12月2日简讯，ST/IC/1993/66。
- <sup>44</sup> ACC/1994/PER/R.3，第11页。
- <sup>45</sup> 1978年5月18日ST/SGB/166。
- <sup>46</sup> 《大会正式记录：第四十七届会议，补编第30号》，(A/47/30)，第47段。
- <sup>47</sup> “人事问题”，大会1989年12月19日第44/185号决议，A部分第7段。
- <sup>48</sup> “人事问题”，大会1990年12月21日第45/239号决议，第16段。
- <sup>49</sup> A/C.5/47/6，第3段。
- <sup>50</sup> 同上，第1段。
- <sup>51</sup> “人力资源管理政策”，1994年9月29日秘书长报告，(A/49/445)。
- <sup>52</sup> A/C.5/49/5，第57段至第61段。
- <sup>53</sup> 秘书处新闻，1994年7月至8月，第6页。
- <sup>54</sup> 见《1998-2001年中期计划草案》，方案24，行政事务，(A/51/6(方案24))，1996年6月3日。
- <sup>55</sup> “联合国人力资源管理战略的执行情况”，1996年8月16日秘书长报告，(A/C.5/51/1)，第15段至第21段。
- <sup>56</sup> JIU/REP/94/3，第58段。
- <sup>57</sup> 同上，第56段。
- <sup>58</sup> 《大会正式记录：第三十九届会议，补编第30号》，(A/39/30)，第223段。
- <sup>59</sup> ST/SGB/Staff Rules/1/Rev.8，细则112.2(b)。
- <sup>60</sup> “人力资源管理”，大会1994年12月23日第49/222号决议第9段。
- <sup>61</sup> 《国际文件评论》，第7卷第32号，1996年9月16日，第4页。
- <sup>62</sup> 《大会正式记录：第四十八届会议，补编第6号》，(A/48/6/Rev.1，第一卷)，第39页。



- <sup>63</sup> “安置和升级”，(ST/AI/413)，1996年3月25日，第9段。
- <sup>64</sup> 同上。
- <sup>65</sup> “实现联合国男女平等的政策”，1996年1月5日秘书长公报，ST/SGB/282。
- <sup>66</sup> “实现男女平等的特别措施”，ST/AI/412，1996年1月5日。
- <sup>67</sup> 行政法庭第671号判决书，“格林布拉特诉联合国秘书长”，(AT/DEC/671)，第12页至第14页。
- <sup>68</sup> 欧洲共同体法庭，1995年10月17日判决书，第C-450/93号案件。
- <sup>69</sup> A/C.5/49/5，第86段。
- <sup>70</sup> 同上，第8段。
- <sup>71</sup> “审查联合国行政和财政业务效率”，大会1993年12月23日第48/218号决议，E节，第5(b)段。
- <sup>72</sup> 同上，第5(d)段。
- <sup>73</sup> “建立一套透明而有效的责任制度”，1994年8月5日秘书长报告，(A/C.5/49/1)，第13段。
- <sup>74</sup> 见行政法庭第411号判决书：“阿里诉联合国秘书长”，(AT/DEC/411)。
- <sup>75</sup> ST/SCB/Staff Rules/1/Rev.8，第99页。
- <sup>76</sup> A/C.5/49/5第9段。
- <sup>77</sup> JIU/REP/95/1，第1部分；A/49/845，第153段至第160段。
- <sup>78</sup> A/C.5/51/1，第68段至第70段。
- <sup>79</sup> “联合国的管理：进行中的工作”，(JIU/REP/95；A/50/507)，第109段。
- <sup>80</sup> 大会第49/222号决议，第1部分，第2段。

-----