



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/37/528
12 October 1982
CHINESE
ORIGINAL: FRENCH

第三十七届会议
议程项目 107 和 111

联合检查组

人事问题

关于职业观念的第二份报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会各成员转递题为“关于职业观念的第二份报告”的联合检查组报告 (JIU/REP/82/3)。

82-27077

关于职业观念的
第二份报告

联合检查组
莫里斯·伯特兰
和
穆斯塔法·乌尔德·哈利法
编写



联合检查组
日内瓦1982年3月

关于职业观念的
第二份报告

莫里斯·伯特兰
和
穆斯塔法·乌尔德·哈利法
编写

导 言

本报告是联合检查组于1981年8月分发的关于“人事政策的可能选择”的报告的后半部分。¹所以，必须同时审议这两份文件，才能取得较清楚的认识。这两份报告涉及有关国际公务员制度全盘概念的政策问题，因此，它们适用于联合国系统内的所有组织。每项建议都附有如何实行的说明。有关联合国大会以及联合国系统内各组织的立法机构审议这些建议的程序性问题在附件一中予以讨论。

¹ JIU/REP/81/11号文件已由联合国在1981年9月14日和10月29日分别作为A/36/432和Add.1号文件散发。在本报告中称之为“第一份报告”。联合国秘书长有关该报告的评论见之于A/36/432/Add.2号文件。

目 录

章 次	段 次	页 次
<u>第一章</u>	问题的性质和可能的解决办法	1 - 12 1
	A. 国际公务员制度中的工作	
	人员现况和主要问题	1 - 15 1
	B. 可能的解决方法	6 - 12 2
<u>第二章</u>	专业和职业	13 - 37 6
	A. 专业和职业类的概念	13 - 27 6
	B. 确定每个职业类的平均晋	
	升率	28 - 34 9
	C. 必要的调整	35 - 37 11
	<u>第 1 号建议</u>	12
<u>第三章</u>	客观的征聘办法	38 - 46 14
	<u>第 2 号建议</u>	16
<u>第四章</u>	职业发展和升级	47 - 60 17
	A. 使各职类工作人员享有均	
	等升级机会的客观办法	48 - 53 17
	B. 确保升级决定尽量公平的	
	措施	54 - 56 19
	C. 就职位种类、服务地点和职	
	业方向等问题同工作人	
	员磋商；职业规划办法	57 - 59 20
	D. 将工作人员培训办法包括	
	在职业发展之中	60 21
	<u>第 3 号建议</u>	21
<u>第五章</u>	任用方式	61 - 65 23
	<u>第 4 号建议</u>	24
<u>第六章</u>	结论	66 - 68 25
附件一		
附件二		

第一章

问题的性质和可能的解决办法

A. 国际公务员制度中的工作人员现况和主要问题

1. 第一份报告已经设法说明目前情况的基本特点（参看该报告的第16至34段），特别是有关专业人员职类的目前情况的基本特点。毫无疑问，各个组织间的情况是不一样的。即便在其一个组织中，各个部门或者是各个职业类之间的情况也不同。然而根据过去的许多报告，可将情况阐述如下：

- 除了某些例外，目前所使用的征聘方法是不客观的，而且在技术上也不符合各组织的要求；
- 考绩和升级制度的客观性很难保证；
- 除了某些例外，没有认识到“专业才能”的概念是极为重要的。在进行职业分类的同时，又存在着这样的观念：一个懂得组织中的规矩的速才可以作任何工作和担任任何职位，这种观念与职业分类要求高度专门化的想法是格格不入的。到目前为止，这两种方法之间的一致或者矛盾还没有得到解决。

2. 此外，虽想在所有的组织中，相当一部分工作人员都成为长期人员，但是：

- 各组织征聘所有职等的人员，而且只为了担任特定的职位（在征聘时，不考虑在某个职业类中先后担任不同职位所必需的资格）。这种做法不利于合理的职业发展。
- 也没有职业发展制度，联合国系统内的各组织从没有正经地考虑过利用类似各国公务员制度在这方面所使用的方法（确定每个大职业类的标准职业途径、平均晋升率、在职业生涯结束时所能达到的最低职等的前景，等等）。

3. 大体说来，不仅专业人员职类是这样的情况，而且一般事务人员也基本如

此。 技术合作专家的情况与此无关。²

4. 很明显，这种情况影响工作人员的士气，最终也影响他们的效率。 这种情况不符合各组织的利益，也不符合《联合国宪章》以及大部分专门机构组织法所规定的关于效率和才干的最高标准。

5. 各成员国也不满意这种情况。 关于工作人员问题的讨论是令人不安的，因为第一份报告所提到的思想辩论还在继续，因为有关薪金、福利、养老金的事务很复杂，混乱，而且往往看来不可能得到解决，因为有关公平的地域分配、雇用妇女以及其他一些问题的决议仍然难以贯彻。 靠近联合国大会有关这些问题的辩论证实了这种十分不满意的心情，而其他组织理事机构的讨论表明，整个联合国系统都对这些问题感到关注。 为此，制定共同原则，实现改革，以便解决目前国际公务员制度中两个主要问题，已经成为十分迫切的大事。 这两个主要问题是：

- 如何保证在所有的领域中达到效率的最高标准，换句话说，就是高度的专业才能；
- 如何创造一种既有职务保障，又有合理和公平的提升机会的令人满意的工作气氛。

B. 可能的解决方法

6. 解决这两个问题的方法必须考虑到各个组织中情况的复杂性和多样性。 有关各种工作人员的人数和需要的问题是确定可能的解决方法的重要因素。

7. 对小于一定规模的组织来说，职业发展明显是一种十分困难的任务。 那些雇用60至130名专业工作人员的小组织（气象组织、万国邮盟、知识产权组织、海事组织、农发基金、总协定）的情况就是这样，即使雇用200至300名专业工作人员的民航组织和电信联盟之类的组织也是这样。 在许多情况下，由于

² 然而，关于发展合作专家作用问题的报告（JIU/REF/78/3）第126至127段建议：让某些专家（机构的技术总顾问）成为任命他们的联合国机构的长期工作人员。

需要专家，相当数量的工作人员是根据定期合同征聘的，因此职业发展就特别困难。上述各组织拥有80至600名一般事务人员，这样就比较容易为他们提供职业发展机会，至少比较大的组织可以这样做。此外，由于小组织只占有所有工作人员很小的百分比，因此不妨由他们自行解决问题，而不必要求它们象大组织一样遵守同样的原则。表1列出了各组织1980年12月31日的工作人员数字。³可以看出，所有的小组织（包括国际法院以及其他一些小单位）一共只占全部专业工作人员的7.3%和全部一般事务人员的4.2%。

8. 在全部一万一千五百多名专业人员和将近三万名一般事务人员之中，联合国以及附属联合国的三大机构（开发计划署、儿童基金会和难民事务高级专员办事处）共占专业人员的46.3%和一般事务人员的55.2%。此外，五个大组织（劳工组织、粮农组织、教科文组织、卫生组织和原子能机构）共占专业人员总数的41.7%和一般事务人员总数的37.7%，这五个组织雇用了500至1,500名专业人员以及900至3,300名一般事务人员。联合国及其三大机构加上五个大组织大约共占专业人员和一般事务人员总数的90%。因此，很明显，在寻找改进工作人员职业结构的方式方法时，必须特别注意上述六个组织和三大机构。

9. 需要各种各样的工作人员是应予考虑的第二个重要因素，对于专业人员职类来说，尤其如此。显而易见，在每个组织中，很大一部分的工作人员必须是处理财务、行政、人事管理、会计、数据处理和审计等工作，和提供图书馆、新闻资料以及语文服务（笔译和口译）的专业人员。然而，就实质性活动而言，各个组织由于所实施的方案不同，因此它们的需要也就不同。例如，联合国就需要政治官员、经济学家、法学家、社会发展专家、统计学家以及其他人员。

儿童基金会：方案干事、对外关系事务干事、采购干事等。

卫生组织：医生、公共卫生工程师等。

劳工组织：经济学家和法学家、社会事务干事等。

粮农组织：农业工程师、经济学家、法学家等。

³ 这个表是根据行政协商会的统计资料（ACC/1981/PER/14，1981年6月2日）而编制的。

教科文组织：教育专家、环境专家等。

在各个大组织中，上面提到的各个职业类^{*}都有大量的工作人员。这种情况使得在大多数职业类内都有可能确定其职业途径。

10. 除了上述情况之外，所有的组织都需要征聘固定任期的官员。各个组织在这方面的政策相差很大，已经不是秘密（参看第一份报告附件四中的数字）。这些政策是历任总干事或者秘书长以及有关的理事机构决定的。一般说来，这些政策的目的在于尽可能有效地满足各组织的需要。而且也已经形成了确实值得尊重的传统。联合国、开发计划署、儿童基金会、劳工组织和粮农组织的大部分工作人员都是长期的（在多数情况下，60%至70%的专业人员订有长期合同）。而另一方面，卫生组织、教科文组织和原子能机构的政策又很不相同（只有10%到20%的专业人员订有长期合同，虽然长期工作人员的实际比例要高得多，例如，在卫生组织中，56.7%的定期任用工作人员实际上任职超过5年，其中30%以上的人工作超过10年）。那些从事技术性特别强的活动的大组织（原子能机构和卫生组织）则有意地采取雇用固定任期工作人员的政策。

11. 如果说这些方式、方法、传统和政策是唯一可行的和完美无缺的，那是有点夸张。恰恰相反，上述情况表明需要进行改善。“本组织特有的需要”的概念不足以解释一切，应该引起人们的注意。另一方面，“职业类”概念能用比较容易理解和核实的词语来说明这些需要。

12. 从长期来说，如果要确定适用于所有大组织的原则，以利于解决上述两个基本问题，那么第一步就应当澄清专业和职业这两个密切关联的概念。然后必需规定征聘、训练和职业发展的方法，以便保证工作人员最高度的专业才能和最大的职业满足。

* 这些名单是很不全面的。

各组织（总部和常设办事处所雇用的）的专
业人员及一般事务人员
（按组织分列）

组 织	专业人员	占总数之百分比	一般事务人员	占总数的百分比
联合国	3 814		9 342	
开发计划署	760		4 559	
难民专员办事处	325		552	
儿童基金会	435		1 691	
小 计	5 334	46.3	16 144	55.2
劳工组织	714		1 266	
粮农组织	1 526		3 377	
教科文组织	1 086		1 982	
卫生组织	953		3 316	
原子能机构	523		907	
小 计	4 802	41.7	10 848	37.
民航组织	314		629	
电信联盟	213		441	
小 计	527	4.6	1 070	3.7
万国邮盟	66		79	
气象组织	120		194	
海事组织	92		157	
知识产权组织	83		170	
农发基金	61		76	
总协定	126		174	
小 计	548	4.8	850	2.8
其他小组织（训研 所国际法院、联合 国大学、近东救济 工程处等）	287	2.5	372	1.3
总 计	11 498	100	29 284	100

第二章

专业和职业

A. 专业和职业类的概念

13. 专业和职业的概念密切关联，因此，在制定国际公务员制度的基本原则方面，它们之间的关系至今没有得到足够的重视是令人惊奇的事。之所以会如此，过去是有很多原因的，但是现在再也不能以此为理由来维护旧的观念。

14. 一般说来，国家公务员制度的职业发展必须遵循严格的和普遍接受的标准，其中最重要的一条就是：认识到如果要取得真正的专业才能，就必须在某个职业类内工作相当时期。因此专业途径通常编入各个职业类，例如：财政、工业、农业或公共工程部门的专业人员；电信或者军事部门的工程师；公共卫生部门的医生；外交人员，等等。

15. 各成员国代表团最容易查对的例子是外交部门，这个部门的通常特点是：

- 在一个专业中的职业发展：外交；
- 入部必须经过测验或者竞争的考试，必须具备在外交史、经济学、国际法以及写作和演讲能力等领域中的资格；
- 非常可能晋升到某一级别（视情况可升至参赞的最高级别、公使或大使）；
- 对于连续在国外任职的期限（每次任职时间一般是三至五年）以及定期回部工作，通常都有十分严格的规定；
- 从部外征聘的一等秘书或者参赞通常只限于来自其他政府部门的官员（多半需要通过考试来核实他们的才干）；从部外征聘的大使比较多，但是往往规定有最高的百分比限额。

当然这种基本上标准的模式在国与国之间还是有所不同。

16. 所以职业制度的概念早已存在。国家公务员制度经受了时间的考验，所有职业的特点是类似的。一般说来，这些制度涉及：

- (a) 某种职业或职业类的标准职业途径；
- (b) 通过客观的方法征聘：书面和口头测验，或者竞争性的考试；

- (c) 基本上征聘起用职等的工作人员（除少数例外）；
- (d) 正常的职业发展的前景，换句话说就是：在退休前至少应晋升到某个职等，有公平的晋升机会，事先就相当了解平均晋升率；
- (e) 严格限制从外部征聘高于起用职等的工作人员，正是为了使从那个职等征聘的工作人员能有正常的职业发展；
- (f) 处分和开除工作不力屡教不改的工作人员的方法；
- (g) 除上述基本特点之外，比较先进的制度还允许有关的人员参与决定他们自己职业生活的发展。

17. 这些就是大部分国家——社会主义国家、西方国家和发展中国家——公务员制度的特点。一开始看来国际公务员制度并不需要采用职业或职业类的概念，主要是因为这些组织的规模较小。但是随着工作人员的增加，国际组织中专业和职业的联系往往会越来越紧密，就象在国家组织中一样。

18. 第一份报告的第56至71段提出了理由，说明需要确定职业类的定义并将它们看成是标准职业途径。必须十分强调以下各点：

- (a) 只有将基本资格与通过从事某种专业或职业若干年以后取得的经验结合起来，才能获得真正的“专业才能”。所谓基本资格必须是从事某种职业所必须的理论知识，必须在征聘时经过客观方法的核实；职业专门知识通常来自经验；
- (b) 各国际组织的秘书处日益需要掌握渊博的专业知识的人材，这样，这些组织就能以必要的效率执行它们的方案；
- (c) 虽然这种专业能力往往意味着多种才干，但是这不能证明：一个十分了解各国际组织的通才能够担任任何工作和任何职位。

19. 第一份报告中关于职业类概念的定义满足了这些要求。其定义如下：“一个职业类是一系列特别是在学术和专业资格方面足够相似的职业，所以工作人员在同一职业类的各个职位间有调职或晋升的可能。”因此：

- 各职业类可以其所需资格作为界定的基础；
- 职业类必须被看作标准职业途径；

- 在不同职业类之间改行的条件必须根据严格的规则，以保证改行的工作人员具备一切所需的基本才能，但有一项谅解：在某些情况下，尤其是涉及一般事务人员职类时，应有在职训练制度，使有关人员较易改行。

20. 事实上，大多数国家的政府使用这种职业类的制度。此外，第一份报告中有关联合国系统外的国际组织人事制度的研究（参看第34—37段和附件五）也证实，比较大的国际组织都使用这种制度。

21. 另外，在联合国系统的各组织间，联合国本身在这方面带了头，已就职业类的定义问题开展工作。联合国秘书长在其有关第一份报告的评论中针对职业类的问题说（参看A/36/432/Add.2号文件第15段）：

“秘书长曾于1978年发出公报，其中确认了职业类结构应作为秘书处工作人员的管理根据的原则（ST/SGB/166，1978年5月18日）。此外，正如联检组报告所指出的，为了将一般事务人员提升为专业人员，和征聘那些预料长期在本组织工作的应征人士，秘书长已确立了一个按职业举行甄选考试的办法。秘书长认为，一个健全的人事政策应规定：凡是在专业职类担任初级职位的候选人，都得按照客观标准甄选，以确保他们日后能够在一个大的职业类中执行多种的职务，在这个职业类中有所发展。按照大会第35/210号决议的规定，在各职业类担任初等职位所需资裕的说明均已发表，以符合联合国在征聘和职业发展方面的具体规定。”

联合国系统的其他组织十分需要采取同样的行动。

22. 为便于采取这种程序，应在职业途径中区分低级和中级职等（一般指P-2、P-3和P-4）同高级和主任级职等（一般指P-5以上）。这种职业类的概念在初级和中级比在负责人和管理人一级具有更明确的意义。

23. 例如，在为儿童基金会编写一篇研究报告时，本报告的一位作者认为应建议八个职业类的职业途径，从P-2到P-4，这八个职业类是：(a)方案干事，(b)管理和行政，(c)对外关系（这三类在总员额中占最大数量），(d)供应，(e)技术事务，(f)审计员，(g)会计员，(h)数据处理专家。还有P-5职等以上的两种职业类——职业途径：(a)儿童基金会代表，外地办事处主任，(b)中央行政事务主任。

24. 在联合国，正如上文第21段所说，正在对职业类进行明确区分，A/C.5/36/CRP.2号文件对职业作如下说明：行政、经济、电子数据处理、工程和建筑、财政、语文、法律、图书馆、政治事务、新闻、出版和印刷、科学和技术、社会发展、统计。

25. 查明这些类别中每一类的员额的工作已经进行并正进行职称和职业类中地位的协调工作。如果除此工作以外，再对有关的职业途径（员额、每一类的平均晋升率、金字塔形的职等，等等）进行研究，或许可以发现大多数职业类主要由P-2、P-3和P-4员额组成。根据国际公务员制度委员会编制的总标准第二层对工作进行分类，将对决定这些职业途径有很大帮助。一般说来，P-4职等以上人员所负的责任在大多数情况下已改变了问题的性质和所需的“专业才能”。

26. 其他组织应研究同类的安排，但是当然要参照它们本身的具体情况办理。特别需要承认的是有些职务可能必须只限于征聘已有几年专业经验的现成的专家。例如对某些职业类的征聘可能直接聘请超过35岁的人并且一开始就是P-4级。这些是例外情况。无论如何，应该集中阐明职业说明的定义，以便明确各职业类初级职位的条件，并且还要集中阐明编制各职业类名单的工作。然后应按照上述联合国的方法进行工作。

27. 规定各职业类初级职位的条件是同规定由一类转为另一类的条件分不开的，但是要清楚地全面地决定后一条件必需首先适当地确定各类的职业途径，特别是每类的平均晋升率。

B. 确定每个职业类的平均晋升率

28. 真正的职业制度就意味着确定每个职业类的平均晋升率，首先因为这种平均率已经存在，还因为各职业类之间差别很大。联合检查组已经在1971年关于联合国人事问题的报告中提醒大家注意此事（JIU/REP/71/7）。该报告的第56至59段以金字塔形的职等图说明该组织中各种职业类的职业前途，金字塔形职等图表明各职业类中每一职等的员额，而这些图清楚地说明每类的职业前途有区

别。 附件二转载了这些金字塔形的职等图。

29. 至今情况大致相同（唯一的主要变化是语文工作，语文工作人员现有较广阔的职业前途）。 不幸，对此事整个联合国系统或者甚至联合国都没有统计（对此正在进行研究）。 但是看一看现有的数字，特别是向任用和升级分设委员会提供的有关所有各级专业人员年资的资料，清楚地表明某些职业类（如图书馆管理员、语文工作人员等）的平均晋升期限比其他职业类长得多。

30. 这种情况并不少见，不过应使用明确的标准使之更有条理。 这种标准实在是有的。 联合国系统的专业人员薪金取决于同待遇最高的国家公务员（目前美国的公务员）的对比，这一规定不可能得到适当的应用，除非各职业类的平均晋升率可以同作为衡量标准的国家公务员的相似。 否则，结果就会同那些选作比较的国家的薪金有很大差别（不是高就是低）。 对于大多数职业类来说，平均晋升率将大致相等。 另一方面，从某些职业的情况来看，无疑需为某些职业规定特别晋升率，如电子数据处理。 语文工作、图书馆管理员、出版，等等。

31. 而且，根本没有在征聘时告知工作人员有关职业前途的资料。 工作人员服务细则规定了提升为 P-2、P-3 和 P-4 职等的最低工作年限。 但是这种细节易使人产生误解，因为会使人们相信这些最低年限（即从 P-2 升到 P-3 要 3 年，P-3 升到 P-4 要 3 年，P-4 升到 P-5 要 5 年）同平均年限很相近，实际情况并不是这样。 所以，只是为了公平起见，也必须赶快澄清此事，必须将一职等升到另一职等的实际平均期限告知征聘进入某一职业类的人选，同时还要提醒他，每一个工作人员的提升率当然要取决于他的工作质量。

32. 因此，重要的是适当地调查这个问题，在各组织中为每一大的职业类确定实际晋升率，根据明确的标准审查这些晋升率，并将此情况告知所有拟在组织中担任某个职位的人。 的确，除了每个职业类的初级和中级职位之间的平均晋升率这一情况以外，还要补充一些细节，即可能升到高级职位的条件，以及每个职业类的 P-4 员类里有机会再进一步升到 P-5 或更高职等的百分比。

33. 当这项工作完成后，就可能制订一些征聘初等以上职位以及可能从一个职业类转到另一个职业类的条件的规定。在征聘初级以上职位人员时，特别需要根据平均晋升率确定一个职业类中每一职等所求的从事专业工作的最低年限。例如，目前在联合国这些年限对所有职业类的人都是一样的，这种作法似乎既不合逻辑又欠公平。为某一职等进行征聘的更为公平合理的办法是，需要从事专业工作的最低年限至少要等于、最好略长于该职业类从初级职位提升上来的累积平均时期。

34. 从某一类转到另一类应取决于获得相等于后者的初级职位所需具备的基本资格。

C. 必要的调整

35. 因此联合国的职业制度应能大体上按照国家公务员制度行之有效的原则和办法行事。但是也必须照顾到国际组织的具体情况，即

- 遵守公平的地域分配规则；
- 适合于大多数一般事务人员的职业制度只适用于一部分专业人员职类，因为每一组织有自己的要求，特别由于它们的职业类多种多样并且成员国有思想分歧：这意味着在专业人员职类中有一大部分签订定期合同，并且几乎所有职等都可能从外面征聘人员；
- 所有职等都需要征聘人员同从起叙职等征聘的工作人员的合理的职业发展之间的矛盾；
- 需要采取不同的征聘方法，以被征聘人员的职等、年龄和经验为转移，但还要保持这些方法的客观性；
- 需要划定各职业类的职业途径，即使这些职业类的人数往往很少；
- 专业人员职类中有一部分人是由他们本国政府借调的官员。

36. 如果一个适当的职业制度要照顾到这些特殊情况，就需要制定各种程序。首先至少在专业人员职类中，要确定适用职业观念的工作人员的比重。其次，对于所有职类的工作人员来讲，需要确定秘书处里主要职业的大职业类，而为每一类确定起用职等的资格，起码的职业等级表和平均晋升率（换言之，这应视为标准职业途径）。最后，对于所有职类的工作人员需要：

- 建立一个客观的征聘制度；
- 对各职业类采取必要的程序以保证既坚持对所有职等的征聘工作采用客观方法，又在考绩和升级方面做到最大限度的客观和公平；
- 对签订长期合同制订明确规则；

然后，对专业人员职类则：

- 规定和限制除初级以外的其他职等的征聘条件；
- 对借调条件制订明确规则。

37. 有了第2号至第4号建议中将详细加以解释的这些措施，就可能对国际公务员的职业和职业类的观念采用以下的定义：

第1号建议

A. 职业和职业发展

国际公务员制度中的职业发展应以国家公务员制度的作法为基础。因此，职业的定义应该是一种人事管理的制度，其中包括：

- (一) 明确规定的职业类中的标准职业途径；
- (二) 客观的征聘办法；
- (三) 职业发展的前景，换句话说就是：在退休前至少应晋升到某个职等，有公平的晋升机会，事先就相当了解每一职业类的平均晋升率（如果工作人员的工作是令人满意的话）；
- (四) 工作人员的工作不能令人满意时的惩罚办法；
- (五) 使工作人员可以参与决定他们的职业将来如何发展的程序；
- (六) 主要征聘初级人员，除非某些职业类只能征聘有经验的人选。对初级以上的其他职等在外面征聘的规则和限制。

B. 职业类

- (一) 各组织应制订一个职业类名单，象本报告所建议的那样，在各类起用资格的基础上进行归类，并应将它们看作标准职业途径；

- (二) 特别应该确定每一职业类的平均晋升率。应向各职位的所有人选提供这方面的资料（纯系指示性的，组织方面不作任何承诺）；
- (三) 关于专业人员职类，应有 P-2，P-3 和 P-4 职等之间平均晋升率的规则，以及可能提升到 P-5 以上职等的条件。对一般事务职类也应采取类似措施。

适用范围

- (一) 此建议涉及所有组织。但是，联合国已在这方面开始制订一个个政策，只需加以确认和充实。另外，对工作人员太少、无法有合理的职业发展的机构，必需采取特别的或简单的方法；
- (二) 此建议适用于所有长期工作人员，换言之，适用于部分专业人员职类和绝大多数一般事务人员职类。⁴⁻²

⁴⁻² 同时参看下文第 4 8 段有关非长期工作人员的升级前景。

第三章

客观的征聘办法

38. 真正的职业发展制度与现有的征聘办法互不相容；现行的征聘办法（虽有若干例外）所依据的仅仅是粗略地审核大学学位和并不系统化进行的口试。1977年6月联合检查组编制的一份说明中就这方面所阐述的情况，除联合国之外，看来在过去5年里并未发生变化。⁵

39. 如果想要一个称职的秘书处，具有高度的专业才能那就尤其不能再继续按照为特定职务所订的要求来征聘实际上将长期任职（因此将先后任数种职务）的工作人员。采用客观的征聘办法，以确定应征人员长期任职的才能，现在已是必不可少的了。

40. 在国家公务员制度中得到普遍承认并付诸实施的仅有的客观办法是基于由专家组进行评判的笔试和口试；通常，专家组按职业类分设，由著名的和十分胜任的人员组成。所用办法的复杂程度亦各不相同，有的是真正的竞争性考试（包括预先作公开宣传、所有的应征人员同日参加笔试，批阅不署名的笔试试卷，等等），而有的则是某一职务的应征人员在不同的日期分别参加测验而且阅卷的方法也不那么严格。

41. 征聘专业工作人员应用这类办法时必须按职等，而且理所当然地还得按应征人员的年龄和经历，有所更改。在这方面，看来比较合理的是：

- 对于初级职等，主要是P-2职等，采用比较正式、客观和公平的竞争性考试办法；这种办法如伴之以充分的公开宣传，则可保证有数量众多的合格应征人员参加；
- 对于P-2以上的一些职等，特别是P-3和P-4采用复杂程度较低但仍有口头和书面测验的遴选办法；
- 最后对于P-5、P-1甚至D-2各职等，采用主要依据对应征人员工作的审查和进行系统的面试等简化办法。

⁵ 关于征聘联合国系统专业职类人员的说明（JIU/NOTE/77/1）。特别参阅该文件第9段（文件可向联检组秘书处索取）。

42. 如果要这些办法保证通盘一致性、并公平地对待每一位应征人员，P-3和更高职等的口头和书面测验的评判工作，必须交给批阅初级竞争性考试试卷的职业类专家组或考验委员会，或者（为了尊重有关成员资历的要求）至少交给包括考验委员会部分成员的专家组。联合国应采取的措施与其它组织不相同。

43. 在联合国，只需要继续并完成现在对外征聘P-2职等人员的竞争性考试的经验。联大第35/210号决议所规定的过渡阶级（附件，第三节）将于1982年12月31日终止。尔后，就得把这种办法推广，普遍使用。迄今为止所进行的试验看来效果是积极的：精心挑选能力强和十分胜任的人员参加考试委员会，各国应征人员的数目，⁶采用这种办法征聘来的专业人员的才干得到任用部门的承认等，构成主要的正面因素。因而，通过更具体地查明负责竞争性考试的考试委员会成员的看法，能够迅速地从这些试验中收取教训，尤其是关于测验的性质。因此，演变成最终的制度不应该遇到什么大困难。

44. 另一方面，重要的是考虑如何才能拟订特别为征聘P-3和P-4职等人员的客观办法：应尽快研究并试行各种口头和书面测验考试委员会成员在这方面所取得的经验应用于这一目的。最后，对担任P-5职位的各种要求、特别是系统地对应征人选进行面试和审查其工作所需的各种方法，应作仔细的研究，然后加以规定。

45. 其它各组织应认真考虑，它们如何能制订各职等的客观征聘办法，并拟订一套方法，参加由联合国开创的初级职等竞争性考试的试验。特别是关于这第二点，可以设想若干试验阶段，以便确定最易于开展试验的各职业类⁷各组织参加考验委员会或负责主办竞争性考试的安排。在中期内，对于最大的几种职业类，最好由许多组织联合举行共同的竞争性考试。这样，能以最低廉的费用取得最好的结果。

⁶ 1974年，在意大利，10个职位有580人应征；1974年在德意志联邦共和国15个职位有404人应征；1975年在日本10个职位有388人应征；1975年在联合王国，2个职位有47人应征；1979年在法国，3个职位有140人应征；1982年在巴西，6个职位有550人应征；等等。

⁷ 特别是最大的一些职业类和各组织都有的职业类（行政和管理方面的职业类或若干组织共有的职业类（例如，经济学家、法学家、社会发展干事，等等）。

46. 全面地为征聘各职业类初级职位而安排客观的办法，现已势在必行。为此，提出第2号建议如下：

第2号建议

采用客观的征聘办法。

(一) 所有组织都应审议如何拟订客观的征聘办法，最好是整个系统采用共同的一套方法；

□ 对专业职类来说，这些征聘办法应包括：

在P-2职等，按照联合国业已形成的模式，采用竞争性考试，可以设想由各组织参与联合国竞争性考试的试验阶段；

在P-3和P-4职等，采用书面和口头测验；

在P-5和P-5以上职等，系统地采用根据商定办法进行的个人面试和审查应征人选的工作。

为了确保通盘的一致性并公平对待所有应征人选，各职业类负责批阅初级职等的竞争性考试试卷、评判P-3和P-4职等的书面和口头测验以及主持P-5和P-5以上职等的面试的专家组或考试委员会应尽最大可能做到组成成员至少部分相同。

(二) 至于一般事务人员职类，建议也普遍采用客观的征聘办法，其方式待定。

适用范围

这一建议适用于所有组织。不过，联合国已经开始拟定一项政策，只需加以确认和充实。此外，对于较小的机构或某些技术性很强的职业类，可制订特别的或简化的办法。

第四章

职业发展和升级

47. 系统地应用职业类这一概念和采用客观的征聘办法为职业发展制度提供了基础。过，要使这种制度正常地发挥作用，下列步骤也是必不可少的：

- (a) 必须拟具客观的办法，使长期工作人员和定期工作人员有均等的升级机会；
- (b) 必须制定措施，以确保升级决定尽量公平；
- (c) 必须使工作人员参与编制职业计划；
- (d) 必须把工作人员培训办法包括在职业发展之中。

A. 使各职类工作人员享有均等升级机会的客观办法

48. 合理的职业发展意味着，有可能向所有的工作人员、特别是在初级职等征聘的工作人员，提供按现在所建议各职业类的平均晋升率获得晋升的合理前景。这种晋升前景必须主要是为长期任职的工作人员，但对于签有定期合同的工作人员来说，只要他们在有关组织供职年限足够长，也应有这种升级可能。但在下列情况下，就没有这种可能。

- 在各职等无计划地进行征聘，不保留各职等的部分职位，供其下较低一职等的人员升迁之用；
- 公平的地域分配原则在征聘时就未正确地实施；
- 升级可能与空缺有无之间的关系太不灵活。

49. 第一份报告阐明了联合国现行做法的长处和缺陷；按照这种做法，任何新空缺的人选首先必须在联合国内部寻觅。在所有组织内，如果要使合理的职业发展成为可能，那就必须制定更精确的办法。必须制订有关各职等外部征聘条件的规章。对于专业职类而言，这些规章应在于确定P-2以上各职等外部征聘的最高百分比，或是整个组织的百分比，或是各主要职业类的百分比。

50. 这些百分比不能武断地确定，必须对各组织、乃至各主要职业类进行严密

密的调查研究；期望的平均升迁期限与各职等员额之间确实存在着数字比率。⁸ 最后，显而易见的是，有些外部征聘名额必须留给按定期合同供职的非长期工作人员。虽说如此，关于各职等的征聘名额百分比的规则还是重要的，以期改变目前这种含混和独断的情况。特别是，应该考虑能否削减 P-3 职等的外部征聘名额至最最低的限度，因为这类征聘的增长往往是以牺牲在 P-2 职等受聘的工作人员的升级机会和该职等征聘人数为代价的。

51. 此外，必须采取预防措施，以确保公平地域分配的正当考虑不阻碍正常的职业发展。如果升级机会因某职等中某一国籍的人数过多而受到妨碍，就会出现这种情况。因而，各职等、特别是初级职等的征聘必须分配得当，以便按照与现有限额相一致的比例，包括尽可能多的国家。

52. 最后，如果要建立一种真正的职业制度，必须非常仔细地探讨能否联接某些职等。第一份报告阐明了这种制度的长处，并且表明，与职务分类办法完全可以并行不悖，只要这些办法不是用得过于死（参阅第一份报告，第 78 段和附件六）。这里我们就不再重述这些论点了，但我们确实希望这些论点能得到十分认真的审议。

53. 就联合国而言，秘书长在其就联检组的报告 (JIU/REP/80/9) 所作的评论 (A/35/418/Add. 1, 1980 年 10 月 21 日) 中宣布，他准备进行该报告第 3 项建议所要求的研究，探讨能否通过把大多数 P-3 级职位改为 P-2/P-3 级职位从而联接 P-2 级和 P-3 级两类职位（参阅 JIU/REP/80/9, 第 26 至 58 段）。⁹ 看来没有进行过这项研究。如果进行了这项研究就好了，而且

⁸ 附件上的金字塔形职等图说明了这一现象。

⁹ 该报告中提出的制度列述如下：

“(a) 多数 P-3 职位应以 P-2/P-3 职等征聘。这是根据一项假定，即，从外部征聘来的人员，不论其资格如何，往往需要一段时间，才有必要的能力来正确地执行 P-3 职等的工作。但是将编制一份某些 P-3 职位一览表，这些职位由于一些特点和专业化的程度，排除于竞争性考试办法以外，一律只定为 P-3 职等。”

还应该将其范围扩大到所有的组织，同时还可研究能否将 P - 4 级职位改为 P - 3 / P - 4 级职位。

F 确保升级决定尽量公平的措施

54. 第一份报告的第 1、22 和 76 段指出了考绩和升级办法方面的各种困难并阐述了为改善目前状况而作的努力。如果必需的“专业才能”必须在职业类的范围内发展的话，那末，升级也必须在同一范围内进行。在各种职业类的工作人员中造成忧虑不安的最主要原因之一是，他们感到，对于公正地评价他们的工作和努力的质量一点没有足够的保证，而且，一般说来，升级的决定不够公平。

55. 再说，我们已注意到，关于征聘的办法，最理想的是，至少 P - 2 至 P - 5 各职等的口头和书面测验（包括初级职等竞争性考试试卷）由各职业类的同一合格人员所组成的专家组来进行评判。设想是否能请他们再承担核查升级决定，甚至考绩的任务，也是完全合情合理的。

56. 如果用这种方式授权由各职业类委派有能力的人员组成专家组来督导各职等的征聘工作并监察升级程序的话（联合国就这样做，在考试委员会中行政当局和工作人员有同等比例的代表），在公平对待全体工作人员和保持整个职业管理的一致性方面所提供的保证必定大大超过现行的各种制度。当然，专家组的组成应当

-
- ’ (续) (b) P - 2 / P - 3 级职位的任命优先考虑转调原来担任 P - 1 / P - 2 或 P - 3 级职位的工作人员。这类任命又会腾出另一个空缺的职位。具有必要年资的工作人员将叙为 P - 3 职等。
- (c) 唯有在秘书处内部找不到有资格或有兴趣的应征人选时，P - 2 / P - 3 级职位才应由竞争性考试录取的后补人员名单上的人选担任。这类任命通常任为 P - 2 职等，一段最低限度期间过去以后才能予以升迁。
- (d) 因此，有两种办法可以填补 P - 2 / P - 3 职位的空缺：一种是内部升迁和转调，另一种就是选用候补人员名单上的人选”。

反映各秘书处现有的各种文化观念。

C. 就职位种类、服务地点和职业方向等问题

同工作人员磋商；职业规划办法

57. 从第一份报告的第7段至75段及其附件二(第16段)中可以看出, 1971年, 联检组建议联合国制订一项工作分派规划制度, 并由该组织对每一专业人员提供个人标准职业计划和为期六年的互相承诺(契约性)以及较长期间的非契约性规定, 同时设一职业规划股(见联检组报告JIU/REP/71/7(A/8454)建议九)。

58. 国际公务员制度委员会在其1979年提交联大的报告(A/34/30号文件, 第217段)中, 拟出了分为7个步骤的“职业发展方案的要素”:

- 查明和重估职业需要及能力
- 资料交换——职业辅导
- 制订试验性的职业计划
- 各种职业计划的综合
- 执行职业计划
- 审查和评价所执行的行动
- 交换资料——评价所采取的职业行动

此外, 国际公务员制度委员会提交第三十六届联大的报告附件十(A/36/30)载列了关于铅印表格范本的各项建议, 这种表格既能用于考绩又能用于制度职业计划。

59. 实际的困难——缺乏工作人员和专家——可能说明了为什么这些建议没有贯彻到底的原因。对各个细节可以进行讨论并作进一步的推敲, 但是为系统地开展同国际专业人员、各国专业人员以及一般事务人员就各职业类的标准职业途径进行的磋商, 现在必须作出安排。这类磋商尤其应该包括职位种类、培训类型和服务地点等方面。¹⁰

¹⁰ 必须明确, 就有关服务地点的决定而言, 这类磋商不会限制各秘书处负责人的权力。另外, 联检组已经建议, 在作升迁决定时应考虑到轮调问题。

D. 将工作人员培训办法包括在职业发展之中

60. 有些组织的工作人员培训方案比其它一些组织广泛得多。 进行一番对比研究就可以看出，无论在为这类活动所花的经费和时间方面，还是在活动宗旨方面，都有着很大的差异。 可以想象，不作一定的努力使适当的工作人员培训方案普遍开展（包括一般事务人员和专业人员），要推广职业发展制度是不可能的。 联合检查组过去曾就联合国的情况提过这方面的建议（关于联合国专业人员的报告，JIU/REP/71/7），但从未引起多大注意。 各项必不可少的要求现在是：

- 应为各职业类拟订职业培训和适应新要求的方案；
- 还应组织另外的方案，以便使那些希望从一个职业类转入另一个职业类的工作人员，特别是一般事务人员职类的工作人员，能够实现其愿望；
- 应该在培训方案与职业发展之间建立联系；

至少应该在所有大型组织内进行这些方面的研究。

第 3 号建议

职业发展和升级

各组织应采取步骤：

- (a) 确定（至少是大体上确定）每一职等（如可能，则每一职业类）外部征聘员额的适当百分比；
- (b) 增加专业人员职类和多数职业类中 P - 2 职等的征聘员额，大大减少 P - 3 职等的征聘员额；
- (c) 将大部分 P - 3 职位同 P - 2 职位、P - 4 职位同 P - 3 职位联接起来；
- (d) 在征聘政策上，更多地考虑地理分配的因素，使应予升级的工作人员不致因其国籍受到阻碍；
- (e) 尽快建立必要的制度，便利就职业发展和职业规划问题同工作人员进行协商，并制订中期和长期职业规划；
- (f) 修改目前的升级办法，撤消目前的任用和升级分设委员会或工作小组，

在各大职业类中设立专门委员会，在人员有限的职业类中设立小组委员会或特设代表，作为考试委员会，主持征聘工作的笔试和口试，并作为各职业类的专门的任用和升级委员会（至少负责从 P - 2 到 P - 4 职位的任用和升级工作）；

(g) 合理开展在职训练活动，并将之纳入职业发展政策中。

适用范围

各组织，各职类工作人员。

第五章

任用方式

61. 第一份报告第26至第27和第51至第55段讨论了任用方式的问题，其中提出的想法有助于澄清目前陷于混乱的局面，而造成混乱局面的原因，主要是很大一部分定期合同延长期限过长，往往等于是长期任用（参见第一份报告，附件三），而给予长期任用合同或定期合同的标准也不够恰当。

62. 第一份报告第55段提出了给予长期任用合同的一些标准。其中建议：

- 一方面，一旦达到了长期工作人员与非长期工作人员之间比例的上限，即不再给予长期任用合同；
- 另一方面，就长期任用而言，与个人特点有关的标准应当包括：
 - (一) 应征人员必须参加竞争性的考试或笔试和口试，并试用两年至五年；
 - (二) 年龄的规定：保留关于超过五十岁的人不能长期任用的规则；¹¹
 - (三) 有关人员不应属于另一项长期职业制的规定：从一国公务员制度或大学等机构借调的工作人员不应给予长期任用的合同。

63. 针对部分工作人员的职业发展问题提出的建议应当使人们能够进一步深入研究如何来使用长期任用合同和定期合同。这里，可以再次明确看到，适用于部分专业类工作人员的实际上的长期职业制并不一定意味着所有长期工作人员都应当给予长期任用合同。

64. 尤其应当可能做到的是：

- 考虑在开始从业时，不给予长期任用合同。这就意味着决定在一段特定期间内，例如头五年内，只给予定期合同（例如，可先后签订两个合同，一个订为二年，一个订为三年）。这种办法可以代替目前的试用合同制（试用合同时间虽然较短，但在实际效果上相当于长期合同）；
- 限制先后签订超过十年的定期合同。但对两种工作人员除外，即征聘时年事已高，超出了上述年龄限制的人员和借调人员。

¹¹ 一般说来，这条标准已经在实行，虽然掌握得还不尽一致。

65. 最后，应当认真考虑第一份报告第54段中关于拟订一个“轮流借调”制度的建议。联合国秘书长在其对第一份报告的意见(A/36/432/Add. 2)中指出“虽然应对在本国政府和秘书处轮流服务的工作人员的服务作出正式的安排，但却不应采用一个新的任用方式”。本报告作者实际上认为这并非见得会导致一个新的任用方式，但在这方面，确实需要作出正式的安排，可以订出联合国系统各组织通用的办法。

第4号建议：任用方式

- (一) 各组织应当根据本报告第62至第65段中的建议，研究和拟订给予长期任用合同的明确标准；
- (二) 针对轮流为其本国政府和联合国各组织秘书处服务的国家公务员的借调安排，拟订出规章条例。

适用范围

联合国各组织的专业类工作人员。

第六章

结 论

66. 本报告作者意识到报告中提出的建议，一经采纳，便会导致从根本上改革当前的习惯做法。他们知道，在这场改革中，不论是各有关方面的审议工作，还是整个联合国系统的推广过程，都将是需时甚久的，需要坚持努力。但他们同时相信，时至今日，改革是绝对必要的。

67. 类似改革当然要顾及各个组织的差异。一些组织的秘书处，就人员数量而言，同联合国秘书处和各主要机构秘书处的规模不相上下，针对它们的情况制订的办法就要经过修改和简化才能适用于工作人员较少的那些组织。当然，要尽可能地维护制度的统一性。为此，特别需要普遍适用同样的原则和职业类人事制度，其中许多对不少组织是通用的。

68. 《联合检查组章程》规定，检查组的主要目标是服务的效率和资金的合理使用问题。要想保证二者的实现，指定来完成国际组织所面对的错综复杂任务的工作人员必须具备必要的“专业才能”，并拥有良好的工作条件，而在目前的情况下，这些都是无法做到的。为此，各会员国应发出指示，尽快进行一番全面的检查改革。

附 件 一

审议本报告建议所涉的程序问题

《联合检查组章程》第 11 条第 4(e)款规定：

“如报告涉及到一个以上的组织，各组织的行政首脑通常应在行政协调委员会的范围内互相沟通，尽可能协调他们的意见。该报告连同协调意见和行政首脑关于其各自组织具体问题的任何意见，应在收到报告后最迟六个月之内提交各组织主管机构，以备主管机构在下次会议上进行审议。”

联合检查组正式分发本报告的日期是 1982 年 3 月，行政首脑在行政协调委员会范围内提出的正式意见应在 1982 年 9 月底前提出。这样的话，便可以在一些组织主管机构 1982 年 10 月 1 日之后开幕的会议上，特别是在联合国大会 1982 年秋季会议上对报告进行审议。

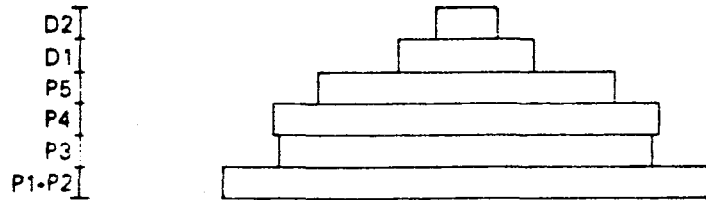
联大第 35/210 号决议请国际公务员制度委员会就同一问题提出一份报告，第 36/233 号决议请该委员会在其研究报告中，考虑到联合检查组的有关报告。关于这个问题的有关报告是指题为《人事政策的可能选择》的报告 (JIU/REP/81/11) 和本报告。

附件二

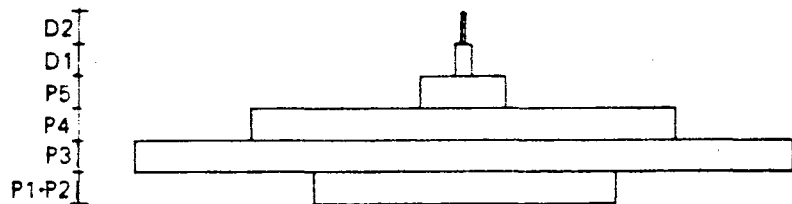
职业轮廓：1970年按职业类分列的金字塔形职等图

(JIU/REP/71/7号报告，1971年7月)*

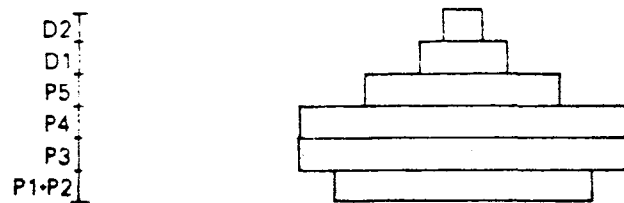
行政通才



语文工作人员



经济学家和社会学家



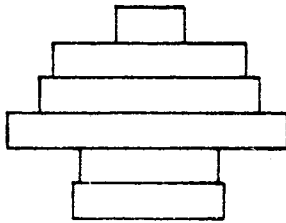
58. 比较一下数量最大的这三组人员构成的图形，可以清楚看到语文工作人员的前程实际上止于 P₄，因为 P₅ 的职位只有 P₄ 职位的五分之一。

另一方面，行政通才可以比较顺利地逐步升到 P₅，并有进一步达到 D-1 和 D-2 的希望。

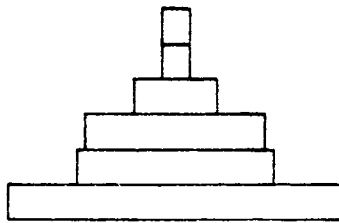
经济学家构成的图形自 P₅ 以上便迅速狭小起来。

* 就语文工作人员而言，目前的情况已经有所不同，(P₅ 的职位增加了)，总的说来，在该一职业类中，P-1 和 P-2 可能少一些。

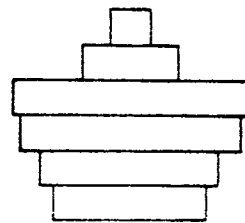
政治事务干事



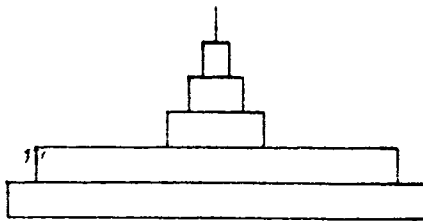
审计员和会计员



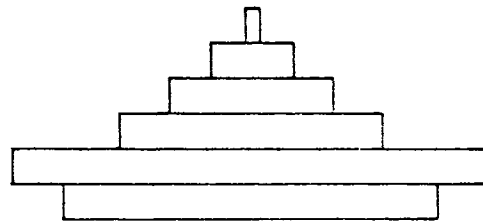
法律事务干事



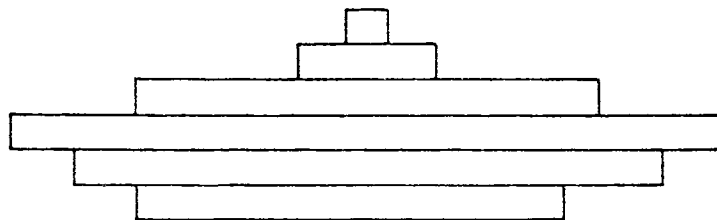
图书馆管理员



统计员



新闻干事



其他职业类人员构成的图形同样有很大区别，审计员和会计员，特别是图书馆管理员，主要是以 P-1、P-2 和 P-3 为基础的，到 P-4 和 P-5 职等上，形状就明显地狭小起来。

统计员和新闻干事的图形比较正规。

法律干事和政治事务干事的图形，上层十分宽大。
