

联合国 大会



Distr.
GENERAL
A/37/528/Add.1
28 October 1982
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH



第三十七届会议
议程项目 107 和 111

联合检查组

人事问题

人事政策的可能选择
和关于职业观念的第二份报告

行政协调委员会的评论

秘书长谨向大会各成员转递行政协调委员会对联合检查组题为“人事政策的可能选择”(A/36/432和Add. 1)和“关于职业概念的第二份报告”(A/37/528)这两个报告的评论。评论的附件内载有行政协调委员会向国际公务员制度委员会提出的说明，其中载有共同制度内各组织行政首长对职业观念、任用方式和职业发展等问题及有关的问题所提出的经熟虑的意见，说明何者是合乎需要的和可行的。

行政协调委员会对联合检查组题为
“人事政策的可能选择”和
“关于职业观念的第二份报告”这两个报告的评论

1. 根据联合检查组（联检组）章程内关于联检组所编写有关一个以上组织的报告的第 11 条第 4 (e) 段制定的程序，行政协调委员会（行政协调会）对联检组题为“人事政策的可能选择”的各项报告提出了下列联合评论，以便与这些报告一齐送交若干组织的各有关机关。

2. 第一份报告 (JIU/REP/81/11) 是由秘书长以 A/36/432 和 Add. 1 号文件转递大会的；当时联合国秘书长在 A/36/432/Add. 2 号文件内所提的评论包括三段 (6 至 8)，其中载列了行政协调会的初步意见，即“如果想要维持并且加强共同制度，联检组报告内谈到的人事政策问题基本上必须由全体组织采取协调办法加以解决” (第 6 段)。因此，行政协调会要求“有关这些重大问题的任何决定都应该照顾到整个共同制度的问题和需要，以期使每一组织均能由其本身的理事机构经协调后通过同时也适用于各组织的政策” (第 7 段)。联合检查组题为“关于职业观念的第二份报告”的报告 (JIU/REP/82/3) 已载于秘书长向大会各成员转递的说明 (A/37/528) 中。检查员在导言中强调这两份报告必须同时审议，因为它们“涉及有关国际公务员制度全盘概念的政策问题……它们适用于联合国系统内的所有组织”。

3. 在编写这些评论时，行政协调会考虑到了大会 1980 年 12 月 17 日第 35/210 号决议曾要求联合检查组和国际公务员制度委员会（公务员制度委员会）提出关于“职业观念、任用方式和职业发展等问题及有关的问题”的报告，并考虑到大会第三十六届会议 1981 年 12 月 18 日第 36/233 号决议请公务员制度委员会优先完成这项研究，以便向大会第三十七届会议提出报告，大会进一步请公务员制度委员会，除其他事项外，考虑到“联合检查组的各有关报告”，就是目前的

这两份报告。因此，行政协调会便将它向公务员制度委员会提出的各种意见联系起来，以协助该委员会编制报告，并将它对联检组各项报告的评论编入报告内，以便于向各立法机构提出有关该问题的单一报告。行政协调会提出的有实质性的主要评论载于公务员制度委员会的声明（全文载于本报告附件）；行政协调会认为审查这一类共同制度问题的适当机构是公务员制度委员会，而这个委员会也正是为此目的而设立的；该委员会的章程规定必须在作出任何结论之前听取各组织行政首长和工作人员的意见，它的作法就是将这些意见载入它向大会和其他立法机构提出的报告内。

4. 各行政首长都充分认识到有关国际公务员制度的观念、工作人员的组织和他们的服务条件的各种问题是十分重要的。一个工作效率好并有激发性的工作人员是各组织有效执行其基本职务的一个主要因素。国际公务员制度的统一是联合国与其他组织之间各项协调协定的一个目标，同时也是公务员制度委员会章程内的一个目标；如上面所引述的，各行政首长在它们早先提出的评论中指出，所提出的任何指示应当能适用于每个组织，该制度的共同点才能加强起来。但是，在这方面必须考虑到的是，组成联合国系统的各组织是为了各种不同目的而特别设立的，因此它们都有不同的方案、不同的行动方式，因而就有不同的员额需要。行政协调会赞赏地注意到各检查员在其第二份报告中尽量考虑到系统的多样性；但是它必须再次告诫他们不能任意将适合其中一个组织的方式强加于所有的组织，尤其是因为这些是属于每个组织的立法机构的职权范围的问题，而且只有这个立法机构才能对各成员国就如何能最有效地满足该组织的各种需要的问题所作出的决定作出解释。为了制定一个统一的国际公务员制度就应当有一个共同的探讨办法，这是理所当然的；但是，必须认识到的是要使各个组织间有统一的制度是有限度的，因为在30多年期间和由于其各自理事机构作出的决定，每个组织已制定了它自己满足其各种不同活动领域的具体需要的方法。

5. 因此，行政协调会欢迎伯特兰和哈利法两位检查员对这些问题的审议工作所作的贡献，并赞同他们所制定的目标，特别是第二份报告第5段内的目标。虽然，各组织有不同的需要并不只是因为规模的大小而不同，但各行政首长都同意（第8段）所提出的办法可能较适用于大规模的组织。

6. 各行政首长认为第一份报告主要是叙述各检查员所看到的问题。他们将具体地论述第二份报告内的各项建议（其中一些建议对第一份报告内的结论作了修改，而各组织认为所作的修改一般是比较可以接受的）。

第1号建议（专业和职业；职业类）

7. 行政协调会议认识到第14至18段中所说明的国家公务员制度的长期服务方式确实就是国际联盟和国际劳工局的秘书处和随后联合国系统的原先模式。但是，行政协调会要提出警告的是，不要试图把这个模式生硬地套用在当今的国际公务员制度上，因为现在的情况已大有改变。此外，除了传统的专业工作人员以外，大部分的组织，特别是其活动较具技术性和偏重业务的那些组织需要许多专家，而这些专家在受雇以前必须有先进的资格和经验（因此不能任用为初等干事也不能给予长期任用），而且他们在各组织的有效工作期间通常只限于几年。（应当指出的是，一些国家的公务员制度也有同样的需要，因此它们必须修改第16段内所述的传统雇佣方式）。各组织因实际上的需要而大量雇佣这一类的工作人员并不使主要的长期服务的概念完全作废；但是，与其他的考虑一起来看，例如一些成员国想使它们的国民在秘书处只工作有限的一段期间；致使各行政首长认为国际公务员制度必须有一个设想，那就是大部分的工作人员的服务期间将不是长期性的。因此，行政协调会在它向公务员制度委员会提出的意见中所针对的问题就是在这种服务中如何保持效率、能力和正直的最高标准。

8. 各行政首长完全同意检查员认为第18段中提出的各点的重要性，即要保证使工作人员的才干能符合专业人员条件的最高标准。同时，不能忽视的一点是，

由于上述各项理由，各组织所需要的而且其卓越的专业才能也是同样重要的大部分专家正是那些不适合长期服务方式的专家。

9. 无论如何，大多数专业和非专业的工作人员所需要的主要才能就是要具有促进国际合作的技能，这种技能基本上通常是要具有一个或一个以上专业领域的的能力并不限于狭窄而严格的专业才能的概念的范围。主张“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”当然是夸张的话（没有一个组织会提出这种主张）；但是，另一种说法也是不对的，那就是一个有非凡才能但其才能只严格地限于一种职业的范围内的专业人员能在该专业领域内执行一个国际公务员所必须执行的实际工作，更不必说承担较大的管理责任。在联合国各组织内的科学工作者中只有少数人是在从事研究或数学的工作，同样地只有少数的医生是在提供医疗服务，只有少数电讯工程师是在操作广播；但是，他们都是在他们的专业范围内进行国际合作的。

10. 因此，各行政首长认为过分划分的专业才能的概念并不是最适合当今国际公务员制度的需要的概念；目前所需要的不但是要加强专业才能，即要有好的医生、律师、科学工作者和工程师，更重要的也是需要有更能干的国际公务员来执行国际公务员必须执行的工作。

11. 因此，职业类的实际定义（第19段）对支助各种人事业务（例如选择、职业规划和意见、成绩评审）可能有点用处；但是它作为职业发展的纲领的重要性却不应过于强调。第22段指出职业类的定义通常只能适用到P-4一级，因为超过该等级的大多数管理职位都包含了若干的专业类在内。因此，它至多也将适用于两种晋升的职业（P-2至P-3，P-3至P-4），但是，专业类内的许多专家实际上都是从P-4或更高一级开始的，因此，专业类的概念对他们的职业就没有多大的意义。虽然，这个概念可能适用于一些专业类，例如人事和财务管理员、技术合作管理员、语言家、图书管理员，等等，因为他们可以在P-1和P-2各

级被征聘，而且他们也可以在他们已经进入该组织时通过训练和所取得的经验来提高和改善他们的专业资格；但是，许多其他的职业类将包括很少数的工作人员以致不能构成有效的职业途径或作为职业发展的基础。

12. 因此各组织将规定第1号建议第A(-)段应当具体说明低级和中级的专业职位的标准职业途径主要将在这些职业类已具有充分的规模时，按照明确规定的职业类发展。

13. 大多数的专门机构认为第二份报告第21段中所说的方法不适用于它们的具体情况，但是，无论如何，每个组织所规定的职业类不可能与那些适合其他组织的职业类一致；因此，要为职业发展目的而对职业类下一个适合全系统的定义是不可能的。

14. 关于确定不同职业类的平均晋升率（第30段）的问题，各组织认为不应当根据在应用诺贝尔梅耶原则时将国家公务员的经验作为衡量的办法来确定平均晋升率。一个比国际公务员制度大50倍而且职等和职务分配方式也完全不同的公务员制度的情况是极不相关的，此外，对于诺贝尔梅耶原则通常的解释是要求对这两种公务员制度作全面的比较，而不是按职业或职等作个别的比较。

第2号建议（征聘办法）

15. 各行政首长赞成检查专员的要求，即征聘办法要有系统且须严格。由于各组织的工作性质及其征聘的工作人员须具备高度的专业才能，大多数组织不得不基本上依照为特定职位订出的要求进行征聘（第39段）；他们不反对在征聘有可能长期任职的工作人员时，除了考虑到他们当时具备的实力以外，还要考虑到他们的发展潜力及比其处理初期指派的工作更高一级或所涉范围更广泛的工作的能力。此外，按照大部分组织采用的形式，关于工作人员是否长期任职（不管是否持有长期合同）的决定，是在该工作人员在试用基础上工作几年以后才作出的，因此，在

某种程度上，对职业潜力的评价是同任用有关的。但是，对那些因其专业性质或其他原因预期只能工作一定期间的工作人员来说，考虑他们担任特定职位的资格及其在适应短时间后全面执行工作的能力仍然是最重要的标准。

16. 大部分组织虽然同意笔试可能有助于测验初级职等应征人员的学力资格并注意到联合国在这方面的经验，但是认为，可以采用这种办法的情况很少，不值得为此耗费精力和开支；对于高度技术性的职业类来说，它们也不认为“特别的或简化的”办法会令人满意。它们全心全意地赞成在所有各级采用有系统的和严格的评价、面试和遴选办法；同时也不应当忽视，笔试和知识测验虽然重要，但不是客观遴选的唯一工具（也不是国家公务员制度所采用的唯一工具）。特别是在评价诸如是否适合在多种文化环境下工作。是否具备管理能力和传授技术能力等才能时，其他办法，其中包括有组织的、有系统的面试等，能与主观的危险抗衡并能改进可靠性。选拔过程中如有咨询委员会或咨询小组的参与，也许可以保证客观，如检查专员所建议如有有关的职业类专家的参加，则更能保证这一点。

17. 因此，各行政首长虽然赞成检查专员在第2号建议中提出的目标，他们认为，提倡的具体措施只能连同其他适当办法有选择地予以应用，并须考虑到正在征聘的职位类别。他们还必须注意，他们对他们认为十分必要的征聘办法（例如扩大征召、增派征聘出差任务、举办考试和测验、深入地面试应征人选）作出改善的实际能力主要取决于能否得到更多征聘经费。他们确信，为此目的多花费一些资金和工作人员的时间是对工作人员今后效率的良好投资；但在目前情况下，他们必须认识到，只有调度现有资源，这才可能行得通。

第3号建议（职业发展和升级）

18. 各行政首长同意，如果限制起叙职等以上的外部征聘，就可以增加在职工作人员的职业发展前途；因此他们尽量鼓励征聘初级职等。但这不符合大部分组织的征聘政策，即订立P—2以上各职等外部征聘的限额或百分比。总言之，这

种措施对征聘有资历的专家不能适用，因为他们的起叙职等是 P—3 或 P—4。因此，各行政首长认为第 3 号建议的(a)、(b)段不适用。

19. 关于职等的联接(第 3 号建议(c)段)，各组织还没有达成协商一致意见。有的认为，应采用联接职等办法，以便向继续同一职务的工作人员提供职业进展机会；他们提倡每一员额职位订有两个职等的制度，例如若干组织已设有 P—1 / P—2 起叙职等，以两个职等中的较低职等任用工作人员，然后再根据关于资历和经验的严格规则和准则提升。其他组织表示，升级并不是职业的唯一目的，他们反对把一个职位分成两个职等，这不符合职务分类的原则和确定薪金的办法。各个组织间及公务员制度委员会还在辩论这个问题，因此，如要在此期间在全系统强行使用这种办法显然是不适当的。

20. 各行政首长同意在征聘阶段应遵守公平地理分配的要求(第 3 号建议(d)段)，以便在以后的职业决定中不必要再论及工作人员的国籍问题，而应完全根据组织的需要和工作人员的考绩而定。

21. 关于第 3 号建议(e)段，制订职业发展和职业规划政策和程序时，理应同工作人员的代表协商，就象每个工作人员必须参加职业计划的拟订工作一样。各组织想使这类计划的拟订方式普遍化，但其能力之所以受到限制是因为缺乏大笔额外资源，特别是缺少所需的工作人员的工作时间。

22. 各行政首长同意在有关专业方面有见识的专家应尽可能参与遴选和审查机构；这一点已开始实施。但是不能苟同检查专员的建议(第 3 号建议(f)段)，即完全取消目前的咨询机构，而在各职业类中设立小组；共同的办法不应逾越行政首长以划一和协调一致方式全面管理秘书处的责任。

23. 各行政首长热烈支持将工作人员训练活动进一步纳入职业发展(第 3 号建议(g)段)；他们会在公务员制度委员会按照大会的要求，于 1984 年审查工作人员训练时，就此提出详细建议。

第4号建议(任用方式)

24. 各行政首长已在他们向公务员制度委员会作出的发言中详细说明了长期任用同定期任用的关系及长期雇用对定期雇用、持续性职位对非持续性职位和长期工作人员对非长期工作人员等三个概念的同异点(参看所附发言第7—21段)。总之,给予长期任用得按照理事机构制订的政策和颁布的方针;各组织认为应对给予个别工作人员长期合同适用的标准,虽在意思上同检查专员提出的标准相似(第62段),在细节上却有出入。”

25. 各行政首长同意,“适用于部分专业类工作人员的真正的长期职业制并不一定意味所有的长期工作人员都应给予长期任用”(第63段);因职业概念并不等于长期任用概念。但是,他们不同意把定期服务限于10年的建议;他们认为,尤其是对长期任用人数有限额的组织,采用这种措施可能导致这类组织失去本来想留用而其本人也想留下的具有才能的工作人员在还没有收回征聘和训练时所作投资以前,就引起有些定期工作人员过早离开,这是因为考虑到加入其他工作的较有前途。

26. 至于检查专员提倡的“轮流借调”制度,各组织最次恐怕除了须在行政上简化重新任用复职人员的手续以外,还需要采用其他新的任用形式或其他特别措施。但是,他们还是建议公务员制度委员会,参照国际公务员制度,其中包括法律、合同和行政等各个方面对整个借调问题进行研究。

结论

27. 各行政首长很高兴检查专员已认识到,要从事他们所主张的改革,必须考虑到联合国系统各组织之间的差异(他们重申这不只是规模上的差异而已)。尽

管有这些差异，各行政首长认为，也有很大程度的共同点；任何改革，都应顾及加强和扩大这个共同点。各行政首长并不完全同意检查专员对问题的判断，特别是强调职业类及各国公务员制度惯例作为解决问题的关键这一点。他们认为，国际公务员制度有其专有的特征，不能以传统的职业定义来限制对工作人员工作要求。大部分组织已存在三十多年，它们已制定包括员额政策在内的工作办法，并被有关政府间机构认为最适合每个组织的需要。各行政首长认为当然还能作出改善，他们将继续同为此目的设立的主管机构——国际公务员制度委员会——合作研究各种不同的可能办法，为各组织可能采取的方向拟订方针。检查专员在其各报告中提出的深刻意见和建议对目前增强效率的摸索必将有很大的帮助。

附 录

行政协调委员会提交 国际公务员制度委员会的说明

1. 为了按照大会第 35/210号 和第 36/233号决议的规定，协助国际公务员制度委员会制订有关“职业观念、任用方式和职业发展和有关问题”的报告，共同制度各组织的行政首长核可了有关各组织共同看法的下一说明。¹ 这份说明应连同行政协调会和行政协商会以前的说明，特别是 ICSC/R.178 号文件和在 ICSC/15/R.17/Add.2 号文件中所载的对组织间在人事政策上的协调范围及公务员制度委员会的作用的意见，以及秘书处对公务员制度委员会所提问题的协议答复一并阅读。最后，还应注意到，行政协调会在核可这份说明时，也编写了它自己将向大会和其他立法机关提出的对于联检组关于同一问题的报告的意见；这些意见将分发给公务员制度委员会成员。

2. 职业观念、职业发展、任用方式和有关问题等题目都必须按照《联合国宪章》有关联合国工作人员的各项规定和其他组织章程文书中相等的规定来审议。《联合国宪章》第一百条规定其工作人员责任之专属国际性。第一百零一条规定工作人员之雇用及其服务条件之决定，应以求达效率、才干及忠诚之最高标准为首要考虑；并规定，在征聘工作人员时，于可能范围内，应充分注意地域上之普及。

3. 自从联合国系统初始之日起，就理所当然地认为确保国际公务员的独立和公正的最高标准的最好办法就是使大部分如果不是全部的工作人员的职位稳定。联

¹ 本说明主要是关于专业人员以上职类的问题；但其中提出的基本原则同样适用于一般事务人员和其他当地征聘的职类。

联合国从国际联盟和国际劳工局继承了这种工作人员主要应由终生职人员组成的服务模式，而后两个组织则是沿袭了各国的公务员制度。多数国家的公务员制度仍然是建立在下面这个基础上：大多数工作人员都是自他们早期参加工作时受聘从起叙职等开始，可以逐步升级并可保证除非极为个别情况外，都可以继续工作直到退休。工作人员由于工作有保障并且可以晋升，因此对工作全力以赴而且可以抵制任何对履行职责的不适当影响。

4. 这种雇用方式无疑地已成为发展国际公务员制度的一个主要力量，并且在构成其独立和公正标准上起了很大的作用。但由于各种原因，国际公务员制度从来并没有象大多数国家的公务员制度那样完全具有终身职业性；今天已有越来越多的人怀疑在国际组织里是否可以继续适用长期服务的概念。原因主要有三：

(a) 过去25年来，各组织需要在其秘书处的组成中保持一定的灵活性以便适应公平地域分配原则的各种变化需要；显然在逐渐达到公平地域分配的要求后，对灵活性的需要就会减少，但大多数组织在一个时期内仍然得对灵活性的问题给以一定的考虑。

(b) 一些会员国不希望它们的国民服务时间超过一定期限；这些工作人员通常是由他们本国的工作部门借调而来。

(c) 最主要的是，经过多年来的演变，各组织的工作职责特别需要专业技术人员，而且在业务活动中以及在其他有期限的工作中也需要一些不是长期在联合国工作的人员。由于秘书处无法为这些工作人员提供他们所必需的训练和经验，因此他们排除于从中年开始任用之限外（专业人员以上职类的人员平均受聘时的年龄为40岁以上），而且是给予比通常起叙职等为高的级别，联合国的工作中对某个人的资历和经验的需要可能不过几年，也即是一个项目或一个特别会议所需的时间；许多专家本人并不希望从事比一定时间要长的国际公务员工作，他们希望回到他们的本行实际工作而不想在国际合作方面应用。这类的工作人员在各组织中的人数不等，

但都有增加的趋势，他们不是常规的长期服务国际公务员一类。此外，受聘从事经费来自自愿捐款的工作的人员越来越多，这些工作的持续性没有保证；各组织在逐步增加其长期服务工作人员时，一般都警惕到当前的各种不稳定因素。

5. 各组织的永久或长期任用的工作人员的人数近年来显著减少，由于很多长期服务的工作人员得不到永久任用，所以无疑地大多数组织中非永久性工作人员任职的情形越来越多。虽然秘书处的公正性和独立性与长期服务之间有着传统的必然联系，但并不能说由于职位的稳定已不再是服务的主要特性，因此就必然不能达到公正和独立的最高标准。这个制度仍从其他方面对这些特色给以鼓励，例如国际公务员的特殊地位以及各组织的特派团具有的吸引力等。没有证据能说明长期任用人员较少的组织的水平就会差一些；也没有任何根据可认为如果对所有人员都给以永久合同，水平就会高些。还可以用其他方法来维持高水平诸如客观和严格的征聘方法，开明的领导和管理等，这些都必须竭力做到。这些对于国际公务员制度的效率来说，比采取任何关于不同类别合同应有如何的相对比例的可能措施都更为重要。

6. 在检查这类可能的措施之前，必须想到联合国系统各个组织在人事政策问题上协作和采取共同行动的范围和限度。各行政机关已提请国际公务员制度委员会注意它们在前次说明（载见 ICSC/15/R.17/Add.2 号文件）中所叙述的各项限制因素。在这里，只需要重复一下，各组织是特意按照不同的章程任务建立的，因此有不同的工作方式，不同的人员编制需要。每个组织都受它自己的立法和管理机构的管辖，它们多年来一直根据自己组织的需要制订预算、人员编制及其他方面的政策。必须经常考虑到各组织间这些实际的而且必要的差别；以一致性为名，把只适合于一个组织的作法强加给所有的组织，是不会取得好的效果的。这并不是说不需要或不能够改进；有时偶然也能获使各组织的政策和作法更为协调，从而使国际公务员制度更趋一致和完善。但要做到这一点，必须考虑到每一个组织的不同情况，并且需要充分尊重每一个组织的议事机构和执行机构的特殊职责。

7. 以下三种概念必须严格加以区别，它们不具有同一意义，也不能相互取代：

- (a) 长期任用与定期任用；
- (b) 有持续性的工作与没有持续性的工作；
- (c) 长期工作人员与非长期工作人员。

8. 各行政机构再次赞同公务员制度委员会1979年的结论，认为“国际公务员制度需要骨干性质的长期服务人员，这种骨干人员队伍的大小，视各组织的具体需要而不同”，而且“长期人员与定期人员的比例必须逐个组织分别决定（A/34/30号文件，第206—207段）。各行政机构一致认为，企图在这方面为整个联合国系统确定一个标准是不切合实际的；它们认为由于每个组织的职能和需要都经常变动，因此不宜确定长期人员与定期人员的固定比例。正如委员会所说的，这个问题“主要应当按照各秘书处办事效率的标准来判断”，而且是与执行各组织的方案的职责分不开的，同时还必须经常加以审查。

9. 委员会并认为，“职务的性质——持续性的或非持续性的”，是决定需要长期人员或定期人员的一项标准”（A/34/30，第207段）。但这并非唯一的标准，因为事实上，虽然长期人员承担持续性工作的效率也许会高一些，但也并非一定如此；例如，还需要有一定灵活性以应付方案的变化，而且也必须使新任用的目前尚不能永久任用的人员获得承担持续性或“骨干”性职位的经验。另一方面，由有经验的长期人员承担非持续性的工作往往效率极高。有些组织由立法机关确定了长期工作人员的最大比例；而立法机构所考虑的标准之一就是持续性职务情形的估计，也还可能会有（往往也是如此）首先考虑的其他政策方面的问题。在这种情形下，而且不尽量减小区别持续性工作与非持续性工作对人力规划等等的重要意义的話，确定哪一类工作人员或各类工作人员的何种比例能更好地确保秘书处的工作效率，似乎是没有多大意义的。

10. “长期工作人员”的观念就是从事长期服务的人员，包括那些持有永久合

同的人在内，但要注意避免造成一种印象，即“长期”只意味着“服务期限”及升级或一定意味着终身服务。不把定期任用（或连续地定期任用）的工作人员排除在适合他们的任期和工作性质职业发展和职业规划方案之外，这是委员会在其第五次年度报告（A/34/30, 第209段）中已认识到的。

11. 各行政当局建议，大会第35/210号决议中使用的“职业概念”一词应认为是指国际公务员制度是否应被视为主要是由长期服务人员组成的长期服务制度的问题。它们对这一问题的答复是明确的：它们认识到长期服务对保证国际公务员制度的公正性和独立性能起一定作用，但还必须认识到各组织的主管机关决定有一部分工作人员不能长期雇用是有正当的理由的，有一些组织的主管机关已决定限制工作人员中得到永久合同所给以长期雇用保证的人所占的比例。各行政当局认为，这种作法不会使国际公务员制度的公正性和独立性的标准降低，而且也不需要降低，只要不断设法通过其他方法来保持这一标准，诸如客观和严格的征聘方法及开明的管理，并且只要各行政首长对这些作法给以必要的领导和会员国给予必要的支助。国际公务员制度委员会显然在指导和推动这些作法时，应起得一个超乎各行政当局、工作人员及各国政府的作用。

任用方式

12. 虽然每个组织的任用方式各异，而其所附带的条件也各不相同，但是这种差别大部分是表面上而非实际的。基本上，任用方式有规定期限的和无时间限制的两种。如行政当局在ICSC/15/R.17/Add.2号文件第64段中所说，它们准备试着消除现行任用方式在划定职别和条件方面存在的非必要差异，将根据委员会规章第15条在其正在进行的关于协调工作人员条例的行动下做这项工作。这项审查也向一些组织提供一个机会，使它们能够根据自己的和别人的经验，看看能不能免除它们现在使用的一些任用方式。

长期任用

13. 可想而知，大部分问题发生在没有时限的任用方式上（“长期”、“不确定的”、“终身的”等）。考虑到这是组织作出的长期承诺，在给予这种任命时显然必须特别谨慎。由于这个理由，委员会越来越认为应该只在工作人员两次或多次连续定期任用服务了若干年（例如3年到6年）之后才给予长期任用；这种作法（很多组织已经这样做）可以有充分的时间来判断工作人员的工作以及在其他各方面是否适合以国际公务员作为终身职业。这种做法也让个人有时间来决定是否准备作出长期间为组织工作的心理承诺，工作人员应作出这种相对的承诺，因为组织作出它将继续雇用该工作人员直到退休年龄为止的承诺（除了明确规定的可能发生较早离职的情形以外）。另一方面，如果不能一开始就保证职业的稳定，就有可能失去一些优秀的职业候选人；这种情形对于那些通过正式考试开始其职业生涯的人及那些在其职业生涯较迟阶段才开始进入组织工作的人而言可能都会发生。对于前者——经过足够严格的选择和考试程序及适当使用试用期间以后——可继续使用试用的任用方式按步就班可转变为长期任用的办法；但是对大多数组织而言，这种甫入组织一级的初级工作人员可以派的用场是有限的，它们较喜欢在任用之初使用定期任用的方式，因为这可作为延长的试用期间。

14. 在给予在职的工作人员长期任用的身份时，那些在当时被指派从事非连续性工作（或不构成“核心”部分的职务）的人，如果别的方面合格，不应因此而不被考虑；因此，如果组织可以预见有无限期地雇用他们的需要，则不应不给予项目职务的在职者长期任用的机会。相反地，一名工作人员在某个时期是在连续（或核心）性的职位上工作的事实。虽然显然是一个重要的考虑，但不应认为这意味他或她自动地有资格得到长期任用。

15. 在职工作人员的国籍不应成为决定是否给予永久任用资格的标准；国籍因素在征聘时就充分考虑到了，因此不应成为以后决定工作人员的职业生涯的因素，这种决定应该只根据组织的需要和工作人员的工作成绩。

16. 任何关于给予永久任用的决定首先要根据一个判断，即为了今后能以最大的效率执行其方案，在长期工作人员提供的稳定和连续性与定期任用工作人员提供的灵活和重新任用的可能性之间，何者对组织比较重要。有些组织还必须进一步作出选择，哪些人在初次任用时就给予长期任用资格（就是联合国用的试用办法），哪些人在经过若干年的定期任用后才能获得长期任用。是否应给予某个工作人员长期任用的资格应完全根据该组织的需要和该工作人员的成绩和他是否称职来作最后决定，前几段里提到的其他一切考虑都与此无关。

定期任用²

17. 定期任用是那些带有固定任用期限并且不带有任何继续任用的期望的任用方式。除了最初就给予试用的情况外，在一切情况下，初步任用就是定期任用。在初步任用和其后的留用时，如果职位的经费来源或活动的期限在性质上是有限的或不确定的，或其工作人员不要求长期任用，则任用方式为定期任用；其他一切不适于或不能够给予长期任用的情况也是如此。因此，定期任用是用于组织或工作人员或两者都不希望建立长期关系的情况（其中包括一种所占比例日渐增多的情况，即组织认为限期任用更能适合它的需要的情况），以及不能给予长期任用资格的情况，例如因为对长期工作人员的比例设了限制。

² 联合国用“临时”一词与“长期”相对，因为它另外还有“不定期任用”的类别；“不定期任用”没有规定到期日期，但是不带有继续工作直到退休的期望，并且任何时候都可结束任用，例如不再需要该职务时，又如那些每隔一段时间必须经过立法程序去延长其任务的活动。在其他没有不定期任用的类别的组织，定期任用一词被用来概括与上述类似的任用方式，它们倾向于将“临时”一词保留给期限更短的、非经常性的职类，并以“定期”作为“长期”的相对词。

18. 在后几种情况下，如果工作人员希望继续服务，组织也希望继续雇用他或她，则经常是在定期任用期满时再延长一次或数次，有时候这样连续20年或更多年。公务员制度委员会从前说过“在临时任用的基础上保留雇员若干年，因而他们没有永久任用的安全感”是一种在各国的公共部门和私营部门中都找不到的雇用惯例”（A/33/30，第167段）；但是它承认这种作法是“各行政机关限制给予永久合约”的结果（A/31/30，第311段）。委员会曾两度建议制定一种“服务終了补助金”，以作为对那些在很长时期中他们的定期任用资格被连续延长数次后不被延长的工作人员的补偿，因为虽无明文规定，但那么多年的延长任用使工作人员实际上认为他们的服务是继续需要的期望，而且他们长期离开本国，使他们难以找其他工作。这些建议被大会拒绝了；行政当局表示希望委员会尽早在适当的时机重新提出这个建议，因为现在较以往更需要这个建议。

19. 委员会已提出另一个方法来避免在定期的基础上长期服务但是却沒有职位保障的反常现象，即对那些组织不能给予长期任用的工作人员，在服务了固定的年次（如6年或10年）后，不予继续雇用。特别是那些对长期任用的人数设有限制的组织认为，这个方法是因噎废食的方法，因为在许多情况中，这意味着组织由于它自己的规则，势必失去它所需要而自己也很愿意留下来的工作人员的有价值的服务，或许也意味着很多定期工作人员会在工作了两、三年后就离职他去，因为那时他们重新开始其他职业会较工作了6年或10年后才离开容易，但是那时组织还不能充分收回征聘和培训他们所作的投资。行政当局因此不赞同这项提议；它们不得已地接受另一项办法，即依法决定所准许的长期任用人数若少于有效的业务所需的连续服务的“核心”工作人员时，一些连续服务的工作人员就必须以连续的定期任用方式加以任用。当其他条件都相同时，这些工作人员在出现空缺时应有优先被考虑给予长期任用的机会，因为很明显的是，在组织中停留的时间越长，并且继续提供了令人满意的的服务的工作人员，就越有资格要求得到长期任用所提供的保障。

借调工作人员

20. 一般认识到，在各组织从事有限期服务的工作人员中，有些是来自本国的公务机构或其他雇用机构的，并且保有回返他们原先机构的权利。这些人员被其原雇用机构列为借调（或留职停薪，或类似安排）；联合国系统的组织是否应成为这种安排的一方，各组织的政策各不相同。有些组织认为这种安排是三方面的事，因此组织在延长其工作人员的聘约或大幅度修改其工作条件之前必须取得借调政府或其他雇用机构的同意；有些这样的组织则不考虑给予借调人员以长期任用的合同。另外一些组织虽然欢迎会员国协助提供适当的合格工作人员，但认为组织与其工作人员的关系是双边的关系，不受工作人员可能有的其他联系所影响；因此，与工作人员职业有关的问题是组织同工作人员两者间的事，工作人员同原先的雇用机构所作任何必要安排完全由他本人负责。在这两个极端情况之间，还有一些照顾到某些会员国意见等的一些折中作法。

21. 各行政机构认识到，在这方面同某些其他方面一样，是不可能完全一致的情况的。某些组织的规章规定，必须只能征聘通过向有关国家行政机构提出申请的工作人员，另一些组织则可自由接受直接向其申请的候选人或经由官方推荐的候选人；有些组织的工作人员大多来自可以提供借调的行政机构，而另一些组织则大多从不准备让其人员借调出去的原先雇用机构征聘人员。但各行政机构建议公务员制度委员会今后不妨研究一下有关国际公务员借调问题的原则方面及其法律和合同方面的问题，以及诸如是否可以给予借调工作人员以一种特别的任用以取代标准的定期任用的问题，或者是否可与有关的国家政府制订一些安排并将其扩大使用到可以从国内其他种类的工作如大学、学会、私人企业等等借调工作人员的问题。

征聘

22. 国际公务员制度人员占各组织资源的较大一部分（大约70%到80%的预算用于人事费用）；因此征聘工作人员的方法应该要能确保工作人员符合最高水平

的效率、能力和品格的要求，确保能找到最有效的人选，并照顾到各该组织的政策和需要。这对那些预期受聘后将把一生大部分岁月致力于该组织工作的工作人员，包括以初级职等征聘进来从事长期服务的工作人员而言十分重要；但同样重要的是，也应当有严格和客观的程序对短期工作人员进行甄选。

23. 征聘工作人员时不论所预期的工作性质或任用时间的久暂如何均须对其要求同样标准的效率、能力和品格；这在一个有相当多的非终生职工作人员的机构且需要维持最高水平的情形下是必不可少的。但专业性向的标准视以下情况而有所不同：对由于其专业的性质或其他原因而从事有限期服务的工作人员而言，主要的决定因素在于考虑他担任某职位的资格以及从一开始就能经过最少的适应而完全担任职务的能力；而另一方面，对很年轻就受聘的或可能预期服务时期较长的工作人员而言，他们的发展潜能和可在比初时指派的工作为高的水平或为广的范围工作的性向，就比他们的立即产量更为重要。但无论哪种情况，都必须进行严格的测验，因为通常总要经过若干年的试用或定期任用后，才能决定是否给予该工作人员以长期的任用。

24. 各行政管理同意，有系统的甄选方式应扩大到特别是对外征聘的初级职位的领域。它们还同意，应对所有职等使用有系统和严格的评价、面试和甄选，并于可能时请对候选人所应征工作具有知识的专家参与其事。同时，不应忽视，笔试和知识测验虽然重要，但并不是唯一的客观甄选办法；特别是在评估候选人诸如是否适合在一个文化交会的環境中工作以及传授专门知识和管理方法的能力这类品质的时候，还可应用其他方法以补助征聘人员的鉴别能力，从而减少主观的危险。有组织有系统的口试即属这类方式之一；甄选过程中顾问小组参与其事也可确保征聘的客观性。

25. 征聘阶段必须满足公平的地域分配的要求；这与要求最高水平的能力和效率并不冲突；但同时满足这两套标准却需要在罗致和甄选过程中格外慎重其事，同时随着今后工作目标的增加任务的困难将会以等比级数增加。

26. 各组织是否能够将这些改进方式付诸实施——当然，它们早已认识到这些方式的合乎需要——要取决于两个因素，首先，有系统的征聘必须能在事前早就充分预计到有多少需要，或能保有一份后备清单以随时填补临时出现的紧急职位空缺。这是应由行政管理负责的改善人力规划和管理的事。第二项要件是，需要更多的资源用于进行征聘工作：更广泛的勘探工作，更多的征聘任务，组织考试和测验，对候选人进行更多更好的面试等等。拨出更多资源用于征聘工作自然是对今后工作人员的效率进行的一种健全投资；但以目前情况看来，各组织认识到似乎只能以重新部署现有资源的方式来达到这一目的。

职业发展

27. 正如个人受到鼓励和帮助从而扩大和体现他或她的能力对个人最为有利一样，一个组织最有效地发展和利用其人力资源也会对该组织带来好处。就这个意义来说，职业发展应不限于长期服务的工作人员；它对在组织内仅工作一段有限期间的人员应同样适用，这些人员不须也不应在服务期间经历平如死水的经验。如果他们获得机会发展和扩大他们的专业资历和技能、吸取新经验和担任新职责，这对于他们、对于组织都会有好处；对于那些在定期服务之后回国服务的人员来说，职业发展将使他们对本国更有用处。无论如何，因为通常都要好几年才能知道一个工作人员是否会成为长期人员，所以在工作人员一开始服务时就有系统地发展其能力并规划其职业是有必要的。但是，职业规划和对于留在组织内长期服务的人员自然是更为重要。

28. 对于预定的雇用期和职位种类各不相同的工作人员所能提供的对组织和应该提供的对组织和雇员互相有利的工作人员职业发展的可能性质和程度视情况而异，这取决于诸如该组织的职责是常设的还是特设的、其业务性质、规模及其扩大或缩减的前景等条件而定。虽然可以查明一些一般原则，但是每一组织都必须根据其本身的目标、需要和可能性来确定在职业发展方面它想完成的具体目标和使用的方法。

29. 就大多数情况来说，按起叙职等征聘的专业职类工作人员的职业进展都会在他们胜任的专业类内自然发展，至少到 P - 4 职等。为此目的，应考虑到每一组织内工作人员进展和调职的实际可能性和限制、合理地划定“专业类”。这些类别在有些情况可能比职业类共同分类法的类别要广泛，在其他情况则可能较为狭窄（例如，一般地说，在专业部门不同的律师或经济学家之间是不能互换职位的）。但是，不论任何职等，只要工作人员具备必要的资历，就不应排除在职业类之间作横向调动；国际公务员的一部分工作（而且通常是主要的部分）是促进国际合作，而不是纯粹地从事任何传统的专业，只要工作人员掌握了该专业的基本要求，就可以把这项技能适用于各个不同的专业领域。管理也是这样。因此，过份死板地强调在专业“烟囱”内发展职业将使一组织失去人员轮调工作所能带来的很多好处。无论如何，可以作为较低职等的职业进展准则的专业类别到了 P - 4 或 P - 5 以上的职等就集中成范围较为广泛的大类别，在这些职等，一个专业的专家很可能管理别的专业类专家的工作（例如，包括人事、财务、总务等等的行政主任），因此同其他职类的同事竞争升迁的机会。

30. 职业发展须假定某种程度的有系统的职业规划。规划的目的在于使工作人员的雄心和才能与组织的可能性和预期的未来需要取得一致。它应确保：

(a) 一组织从其工作人员的人力资源和潜力中得到充分好处，并且，除其他外，每时每刻都有合格和训练有素的工作人员待命填补较高职等的空缺。

(b) 工作人员获得鼓励并有机会发展其潜力，并且他们对组织更有用处这点也得到确认。这种确认（除了正常加薪之外）可以采取下列形式表示：横向调职到比较艰巨或较有前景的工作岗位，或提升到较高的职等肩负起较多的职责。在有些情况下，确认功能增加的形式可能不是提升到不同职务的职位（例如，没有足够的这种升迁可能时），而是在同一职务分类幅度内提升到较高的职等（例如，提升到两个联系职等中较高的一个职等或给予个人提升）。正如 ICSC/15/R.17/

Add. 2 文件第80—82段报道，各组织对使用这些人事管理办法的看法并不一致；如果要得到一个共同办法，那就得通过各组织之间交流经验，自然地发展出一套办法而不能以统一的名义强制执行。

31. 职业规划的程序必须由工作人员、现任和可能的来任管理人员和人事管理方面的人员共同参加。就职业发展须依循该专业的本行业而言，从该专业类的其他专家取得意见和指示是有益的。职业规划可以同正式工作成绩评价程序联系起来，也可以互不联系；有时候，它可以使本来只是理论性的评价程序具有内容和目的；在其他情况下，把规划程序和定期工作报告程序分开是比较好的。规划的主要作用之一应是使工作人员对他们在组织内可能的未来进展有所了解。职业规划的另一个结果应是就工作人员应接受哪一种进一步的训练作出双方同意的决定，接受这种训练是为了使他们在争取他们的职业中已确认为可能是下一步的未来工作作出准备。填补这类空缺时，必须在合格的内部人选（对他们来说，得到委任就实现了他们的职业计划的一个阶段）的要求和合格的外部人选（委派他们可能有助于实现其他的人事政策目标）的要求之间取得平衡。工作人员条例一般保证在填补空缺方面，合格的现职人员可获优先考虑，虽然各组织执行这一规定的方式各有不同；许多组织的现行政策和惯例不允许以职业规划的理，为进一步保留特别员额而采取例如排除外部征聘或限制在正常起叙职等以上职等的外部征聘等措施。但是，很明显的是，酌情鼓励在正常起叙职等进行外部征聘而不鼓励在较高职等直接征聘，是有助于职业规划的。

32. 事实上，各组织都认识到各行政机构在方案变动、预算限制和行政指示的条件下进行工作时，要把普遍接受的原则变成具体的职业发展程序并非易事。大多数组织都编制有的中期计划在相当程度上可作为预测该组织未来发展和员额需要的基础；职业发展活动必须联系到中期计划才有意义。

33. 正如征聘的例子，行政机构建立和执行系统化职业规划办法的能力取决于

资源的有无，而大多数组织目前并没有这种资源，除非是把列作其他用途的资源重新部署。纵使不能为当时的个人职业规划程序立刻拔出所需的大量资源，各种大型的组织仍然可能设想出比较有系统的人力资源管理办法，因此它们都在期待委员会对这一主题进行审查。

34. 本报告不涉及对职业发展显然十分重要的两个主题，即工作人员训练和工作成绩评价，因为前者是公务员制度委会应大会要求于1983年进行彻底研究的主题，各行政当局届时将就该主题向委员会提出关于其看法的完整说明；后者则因委员会已要求各组织将实施委员会第十三届会议建议的新程序（A/36/30, 第217-226段）的经验在1984年提出报告。

结论

35. 各行政首长试图在本说明中说大会第35/210号和36/233号决议所指定的人事政策领域，即职业观念、任用方式、职业发展和有关问题，表明他们的共同看法。报告指出一致的基本立场，也表明了各组织的政策和惯例有所不同的原因。本说明并不想详尽无遗地包罗人事政策的所有方面；因此，除了前一段提到的两个主题之外，也未将职业分类、流动性和提升程序等方面列入说明。尽管如此，各组织深信，在不违反参考若干其他决定服务条件的基本考虑和已经审查的人事政策方面的情况下，本文件应已提供基础，使国际公务员制度委员会足以向大会提出关于“决定服务条件的广泛原则”的报告。

36. 这些原则之中首要的是薪酬原则。这里无须回顾确定专业职类或一般事务人员和其他当地雇佣职类薪酬的各种依据。但是，应该指出，适用于该两种情况的原则都要求高于平均水平的薪酬（一方面是“最高新公职”，另一方面是“现行最佳条件”），这是因为它沿袭了国家公职的模式，并且基于同样的理由，即相对有利的薪酬条件有助于确保公职不受不当影响的支配，并确保其公正廉直。从这个用

度看，政府对若干工作人员支付补助费，或政府强制扣除若干工作人员的新金而对统一的薪酬模式造成的任何破坏只会危及降低公务员制度的标准，而且可能比并非所有的工作人员都能得到终身的职业安全这一事实造成更大的威胁。

37. 对维持公务员制度的效率标准具有关键作用的第二项广泛原则是，工作人员应当参与决定其服务的条件。虽然参与的方式和程度有待商量，其必要性却是无可争议的。因此必须铭记，没有工作人员的参与就不可能令人满意地改变服务条件，也不可能制定和执行一套人事政策。

38. 最后，各行政首长愿重申，他们极为重视维持国际公务员制度最高标准的重要性。职业安全和终身任职过去是——现在仍是——确保公正、独立和效率的办法；但是，它们不是唯一的办法，如果基于正当的政策或业务理由不再可能以长期人员作为工作人员的骨干，那么就必须通过其他办法，例如通过客观和严格的征聘方式和开明的管理办法来尽力维持公务员制度的标准。各行政首长充分意识到他们在这方面的职责；他们的努力也应得到各立法和理事机构以及各会员国政府的支持；并且，首先，公务员制度委会必须掌握其章程所赋予的荣幸机会，为提高和加强国际公务员制度提供领导。