



第七十五届会议

议程项目 146

人力资源管理

工作人员流动新办法：为工作人员提供在职学习和技能发展机会，打造一个灵活的本组织

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长题为“工作人员流动新办法：为工作人员提供在职学习和技能发展机会，打造一个灵活的本组织”的报告(A/75/540/Add.1)。行预咨委会在审议该报告期间在线会晤了秘书长的代表，他们提供了补充信息，作出了澄清，最后提出了注明日期为2021年2月15日的书面答复。

二. 概览和一般性意见

2. 秘书长在其报告中审查了流动工作，并提出了联合国秘书处工作人员流动的新办法(同上，第1段)。

3. 秘书长在报告中回顾，大会在其第68/265号决议中核准了秘书长关于流动框架的提议。该框架于2016年开始运作。2017年，秘书长暂停实施流动框架，对以往流动工作进行反思并制定办法，旨在建设一支具备未来所需技能的员工队伍。2018年对流动工作进行了全面审查(同上，第5-7段)。行预咨委会要求就大会核准的流动框架的现状(见下文第9段)提供清楚明确的说明，但并未收到此种说明。

4. 秘书长的报告称，工作人员流动新办法的实质是通过在总部和非总部工作地点任职，为工作人员提供在职学习和技能发展机会，同时支持根据需求向各个实



体部署工作人员，并最终使本组织具备在日益复杂动荡和相互关联的世界中取得成果所需的技能(同上，第 14-17 段)。此外，新办法应具有前瞻性和可持续性、反映组织现实并吸取以往流动工作的经验教训(同上，第 13 段)。行预咨委会询问后获悉，该办法力求解决以往的效率低下问题，比如流程繁琐，人员和职位匹配困难，艰苦工作地点服务负担分担有限，以及在应对秘书处不同部门不同需求方面面临挑战(另见 [A/73/372/Add.2](#)，第 35 至 54 段)。行预咨委会还收到一个表格，其中总结了新办法与以往流动工作的主要区别(见下表)。

流动新办法与以往流动工作的区别

	流动新办法	以往流动工作
流动的定义	仅限于地域，强调艰苦和非艰苦工作地点之间的调动	地域和职能(意味着职位发生变化，可包括以下一项或多项：角色、职能、部门或工作地点发生变化，或在机构、基金或方案之间调动)
关于调任的决策	在集中建立的协调机制范围内由实体下放权力	集中决策
目标流动人群	新工作人员必须参与，目前在职的专业及以上职类(D-2 及以下)和外勤事务职类工作人员可选择参与。新工作人员的任用书中将有明确的流动条款，新工作人员将被要求在达到根据工作地点艰苦程度分类确定的标准派任期限后进行地域调动	在职类实施的第二年已达到其最高职位占用期限的专业及以上职类(D-2 及以下)和外勤事务职类的所有工作人员，选择参与者须达到最低职位占用期限
人才库和职系之间的调动	技能发展是新办法的核心。工作人员根据他们的流动情况决定加入一个或多个人才库；因此，在人才库和职系之间调动是可行的	不存在人才库，系统基于职类。职系和职类之间的调动很困难，因为流动工作是按职类进行的
流动流程的责任方	中央人力资源支持的实体	各实体支持的人力资源管理厅
参与流动的动机	对于加入本组织的新工作人员来讲是强制性的，内在动机，与专业卓越、学习和技能发展挂钩	在管理下流动框架内是强制性的

5. 秘书长在报告中设想，根据新的办法，最迟到 2060 年，秘书处所有持有定期任用、连续和长期合同以及担任轮调员额的专业、主任和外勤事务职类工作人员都将逐步加入流动计划，并须根据每个工作地点的标准派任期限定期进行地域调动。参与流动对新工作人员来讲是强制性的，对目前在职工作人员来讲是自愿性的([A/75/540/Add.1](#)，第 21-23 和 43 段)。由于地域调动次数预计会增加，新办法在 2022-2030 年初步实施期间的费用估计将从 2022 年的 3 680 万美元到 2030 年的 7 690 万美元不等(同上，第 49 段；另见下文第 36-37 段)。

6. 行预咨委会询问后获悉，秘书长希望新办法将从 2022 年初开始运作，从同一年开始涉及到经费问题。行预咨委会还获悉，秘书处计划在 2021 年期间制定

监督机制、政策和程序，包括关于关键运作要素的监督机制、政策和程序，比如指定非轮换员额的标准、人才库、指定标准派任期限、流动周期以及妨碍参与流动的特殊限制。

7. 秘书长请大会表示注意到其报告(同上，第 56 段)。行预咨委会询问后获悉，据秘书处称，新办法由于利用秘书长根据《联合国工作人员条例》条例 1.2(c)在全组织横向调动工作人员的权力，因此不需要大会核准。

8. 行预咨委会重申支持促进工作人员流动(A/68/601，第 8 段)，并肯定了秘书长为制定一种纳入以往经验教训的工作人员流动办法而做出的努力。行预咨委会注意到，秘书长的办法旨在通过让工作人员在不同工作地点服务为其提供在职学习和技能发展机会，打造一个灵活的本组织，并强调，流动必须着眼于通过强化的战略和业务层面员工队伍规划满足组织的预计需求。

9. 行预咨委会回顾，大会在第 68/265 号决议中核准了秘书长提出的经完善的管理下流动框架，并为其实施提供了具体指南。行预咨委会认为，秘书长应在大会审议本报告时向大会更清楚地说明核定流动框架的现状并就此提供最新资料。

10. 行预咨委会注意到秘书长制定的办法范围很大，涵盖整个秘书处，期限很长，几乎跨越 40 年，预测费用预计在实施的头八年中将增加一倍以上，从 3 680 万美元增至 7 690 万美元。此外，行预咨委会认为，目前，该办法的主要组成部分仍未确定，或需要进一步分析和澄清，在其对外部征聘的潜在影响、问责和所涉经费问题以及相关保障措施方面，尤为如此。因此，行预咨委会建议大会请秘书长考虑到行预咨委会的意见和建议，进一步拟定提议的主要内容，并提交一份详细报告，供大会在第七十六届会议主要会期期间审议及核准。

三. 流动新办法的具体方面

办法的运作

11. 秘书长在报告中指出，流动新办法将建立在简单和分散流程的基础上，并以中央人力资源部门制定的程序和监督机制来支持这些流程，以尽量扩大范围，确保适用方面的透明度和一致性(A/75/540/Add.1，第 27 段)。行预咨委会询问后获悉，管理战略、政策和合规部和业务支助部将酌情制定支持该办法运作的政策、程序、监督机制和技术解决方案。这两个部还将监测和报告流动在费用方面造成的影响。秘书处所有部厅、区域委员会、法庭和外地行动将根据中央制定的政策和业务指南实施流动方案。各实体负责人将为参与流动的工作人员作出最终职位安排决定，并将监测和报告实体一级流动的实施情况。

12. 行预咨委会还获悉，工作人员代表普遍支持这一新办法，其主要原则建立在 2018 年流动审查后设立的工作人员和管理当局委员会工作人员甄选工作组所开展工作的基础上。

13. 行预咨委会强调指出，秘书长所提办法的运作应取决于清楚明了、法律上合理的治理文书，这些文书符合大会的指导方针和相关决定，并适当参与包括工

作人员代表在内的所有相关利益攸关方进行协商的结果。行预咨委会强调，应准确界定与流动有关的概念，包括地域和横向调动、术语和参数，以支持概念上的清晰明确，促进共识，并减少执行不一致的风险。行预咨委会认为，秘书长应编制一份流动词汇表，并将其作为下次报告的附件提供(另见上文第 10 段)。

主要业绩指标框架

14. 秘书长的报告提供了有关流动的主要业绩指标框架插图，该框架将用于监测实体对照实体特有目标取得的业绩(同上，第 50-51 段；另见 A/75/765，第 12 段)。行预咨委会询问后获悉，各实体的流动目标尚未制定，将列入高级管理人员契约，以确保问责。在新办法开始运作后，将参考吸取的经验教训对其进行调整和改进。行预咨委会建议大会请秘书长完善有关流动的主要业绩指标框架，以便能够更好地对照各实体的特有目标对其进行监测。行预咨委会还建议在秘书长的下次报告中提供相关资料。

轮调和非轮调员额

15. 秘书长在报告中指出，考虑到高度专业化的职能需要独特的资格和经验，一些员额(估计约占 20%)将被指定为非轮调员额，不适用流动。其余员额将被视为轮调员额，并须定期进行地域流动(A/75/540/Add.1，第 20 和 28 段)。

16. 行预咨委会询问后获悉，原则上讲，非轮调员额需要在某一技术领域具备高级或专业水平的专长、知识和资格，且秘书处没有同一级别的可比职位。管理战略、政策和合规部将在 2021 年第二季度之前制定指定非轮调员额的标准以及相关政策和业务指南。该部将确保秘书处不同实体协调一致地适用此类标准，并将敲定的非轮调员额名单发给工作人员和管理人员。

17. 行预咨委会特别指出，必须明确界定指定非轮调职位的标准，该标准必须适合在整个秘书处一致适用。行预咨委会认为，秘书长应在下次报告中列入详细资料，说明非轮调职位的标准、数目和类型以及指定此类职位的业务指南和审查机制(另见 A/67/545，第 84 段)。

强制性和自愿性参与

18. 秘书长在报告中指出，新加入本组织的专业及以上职类工作人员(D2 及以下)和外勤事务职类工作人员须进行流动(A/75/540/Add.1，第 22 段)。不过，相同类别的目前在职工作人员可在自愿和激励基础上选择参与流动。因此，轮调员额的目前在职工作人员将不需要在工作地点间调动，除非他们选择参与流动制度，否则他们的服务条件不会受到影响(同上，第 23 段)。

19. 行预咨委会询问了目前在职人员可自愿参与的理由，并获悉，虽然认识到《联合国工作人员条例》条例 1.2 (c)的规定，但在所有目前在职人员加入本组织时，并未明确表示希望他们遵守流动政策。不过，在新制度下，轮调职位的空缺通知和任用书中将明确列入流动要求(见下文第 21 段)。

20. 秘书长指出，将通过加强内部沟通鼓励自愿参与，在正在进行的考绩反馈对话的发展部分也会鼓励自愿参与(同上，第 39 段)。行预咨委会询问后获悉，虽然

根据 2018 年全面审查的结果，将同等鼓励所有符合条件的工作人员选择参与流动计划，但将特别侧重于初入职场的 P-2 和 P-3 职等专业人员，以培养初级至中级工作人员的技能，使其胜任今后的角色。关于对选择参与流动的激励措施，行预咨委会获悉，新办法的主要激励在于它与职业提升和技能发展密切挂钩，因为参与流动的工作人员将在不同的地域和组织背景下拓宽他们的经验、技能和知识。随着该制度的成熟，可能会考虑额外的激励措施，比如针对晋升到 P-5 及以上职等员额制定地域调动要求。行预咨委会还获悉，流动新办法不会改变大会在第 70/244 号决议中核准的现有流动和艰苦条件整套报酬，也没有数据可供说明流动激励措施对工作人员流动的任何具体影响。

21. 行预咨委会认为，秘书长应在大会审议本报告时更清楚地说明不强制要求目前在职人员参与流动的理由。此外，行预咨委会认为，秘书长应对自愿参与流动的激励措施进行更深入的分析，在其下次报告中列入相关资料，并酌情附上任何具体提议及其所涉费用问题。

22. 行预咨委会询问后获悉，工作人员在流动方案下获得职位安排后，将无法对他们腾出的员额保留留置权，因为调动将被视为两个地理位置之间的内部调动(另见下文第 37 段)。行预咨委会回顾，大会在第 68/625 号决议中核准的流动框架并未预计会适用留置权，但工作人员借调到联合国各机构、基金和方案的情况除外(另见 A/68/601，第 62 段)。行预咨委会注意到，保留员额留置权与行预咨委会多次讨论的临时派任问题有关(例如，见 A/75/765，第 11 段，以及 A/75/7，第 57 段)。

特殊限制

23. 行预咨委会询问后获悉，像在以往的流动工作中一样，在遇到特殊限制的情况下，在流动工作中，工作人员将有机会提出免于调动的例外申请。特殊限制可能包括医疗原因、迫不得已的个人情况和符合本组织利益的事项。将建立一个机制，审查工作人员提出的关于承认此类限制的申请，并制定详细政策。行预咨委会强调指出，秘书长必须明确界定免于遵守流动要求的标准，并制定机制和政策，确保连贯和透明地适用此类例外规定(另见大会第 71/263 号决议，第 31 段)。行预咨委会期待在秘书长的下次报告中提供详细资料。

人才库

24. 秘书长在报告中指出，将建立一个人才库系统，以便利工作人员在各实体和地理位置之间进行调动，既包括类似职能间调动，也包括跨职能调动(A/75/540/Add.1，第 33 段)。人才库将利用中央人力资源制定和建立，而各实体将根据候选人和实体的已排序偏好，将候选人与员额匹配，并将作出最后的职位安排决定(同上，第 34-35 段)。

25. 行预咨委会询问后获悉，人才库系统力求通过以下方式解决以往流动工作效率低下的问题：(a) 提供更多在职类内部的不同职系之间或跨职类进行职能调动的机会；(b) 通过开发匹配工具，支持对工作人员和职位进行更高效的匹配。将最大限度地照顾工作人员的喜好，如果匹配不成功，中央人力资源部门将提供更

多的匹配选择,以防止出现任何工作人员拒绝调动的情况。如果出现这样的情况,将对工作人员采取行政措施。行预咨委会还获悉,所有实体都要加入一个或多个人才库,以确保充分调动,特别是 H、A、B 和 C 类工作地点与 D 和 E 类工作地点之间的调动。

26. 行预咨委会注意到,人才库是用于管理流动的新系统,有别于在暂停流动框架中采用的职类系统(见 A/67/324/Add.1,第 22-24 段),其主要方面尚待开发。因此,行预咨委会认为需要进一步澄清,而且秘书长应在其下次报告中提供资料,说明支持人才库的政策、程序和工具,包括该系统如何确保各实体和工作地点之间的充分调动,特别是 H、A、B 和 C 类工作地点与 D 和 E 类工作地点之间的调动。

公平分担艰苦工作地点的服务负担

27. 秘书长在报告中指出,对于艰苦、不带家属(D 和 E 类)工作地点,除非经工作人员请求后特别予以批准,否则不同员额的在职年限或服务年限不应超过两年。不过,截至 2018 年底的数据显示,专业及以上职类人员和外勤事务职类人员在 D 和 E 类工作地点任职的平均时间分别为 4.5 年和 6.6 年。¹ 根据流动新办法,将特别关注在艰苦工作地点服务的工作人员,在这些工作地点任职已超过两年的工作人员将根据其职类和职能优先调动(A/75/540/Add.1,第 24 段,以及附件三,表 A.三.1)。

28. 行预咨委会欢迎更公平地分担艰苦工作地点的服务负担(另见大会第 68/265 号决议,第 4 段,以及 A/69/572,第 86 段),并建议大会请秘书长在其下次报告中提供更详细的资料,说明设想的优先调出 D 和 E 类工作地点这一规定的具体执行情况,特别是针对通过轮调离开这些工作地点的机会更为有限的外勤事务人员的执行情况。

空缺员额和新办法对外部征聘的影响

29. 秘书长指出,新办法将仅适用于有人任职的员额。因退休、离职和其他调动²而空缺的员额将不受流动规定限制,并将继续通过既定的竞争性流程发布广告和填补(A/75/540/Add.1,第 19 段)。行预咨委会欢迎新办法将仅适用于有人任职的员额,因退休、离职和其他调动而空缺的员额将通过外部征聘来填补(见下文第 31 段)。

30. 行预咨委会询问后获悉,据秘书处称,新办法不会影响外部征聘,也不会影响总体地域代表性和性别均等状况。相反,新办法因提供系统的技能发展和职业

¹ 相比之下,截至 2018 年底,专业及以上职类工作人员在 H 和 A 类工作地点的平均任职时间为 8.8 年,而这些工作地点的标准派任年限为 5 年(A/75/540/Add.1,附件三,表 A.三.1)。

² 行预咨委会询问后获悉,其他调动将包括工作人员通过工作人员甄选制度调至同级或更高级的其他职位,这也将使他们原来的职位空缺。这些职位将不包括在流动中,而是通过发布广告进行竞争性征聘。

提升机会，预计将吸引更多外部候选人。行预咨委会指出，它要求就对外部征聘的潜在影响提供具体资料，但未收到此种资料。

31. 行预咨委会回顾，大会曾重申不歧视外部征聘的原则(见大会第 67/255 号决议，第 54 段)，并重申内部流动不应因借助外部任用恢复本组织活力的努力产生负面影响(见 A/71/557，第 95 段，A/70/765，第 16 段，以及 A/69/572，第 77 段)。行预咨委会认为，新办法将对外部征聘产生影响，原因是，随着流动的逐步实施，选择自愿流动的现有工作人员可能腾出大量员额，这些员额将列入人才库，而不是通过发布广告进行征聘；行预咨委会认为需要更详细的资料才能确定对外部征聘的影响。因此，行预咨委会建议，大会应请秘书长在下次报告中进一步分析这个问题，并作出澄清，同时提供资料，说明有哪些具体保障措施和监测机制可确保充分遵守不歧视外部征聘的原则。

包括长期一般临时职位

32. 行预咨委会询问后获悉，由于新办法将涵盖为期一年或更长时间的横向和地域调动，流动方案可能包括有供资保障的长期一般临时人员职位。行预咨委会认为，秘书长应在其下次报告中澄清界定“长期”概念的标准，以及流动新办法是否包括在一般临时人员项下供资的长期职位，特别是特别政治任务和维护和平行动内的这些职位，并提供资料，说明对费用造成的有关影响以及该办法的执行情况。

四. 流动费用预测

33. 秘书长报告附件四提供了 2022-2030 年期间的流动费用预测情况。预测基于：(a) 2022 至 2030 年参与流动工作的预计人数；(b) 2016 年至 2018 年期间，在各部、总部以外办事处和区域委员会之间调动的工作人员百分比与调出或调入外地特派团的工作人员百分比的比较；(c) 2013-2018 年期间调动直接费用的平均数；(d) 按资金来源分列的调动直接费用的构成(A/75/540/Add.1，第 48 段)。

34. 秘书长在报告中指出，根据新办法，在非外地和外地工作地点的平均任职年数将与各类工作地点的标准派任年限相一致，即 H 和 A 类工作地点为 5 年，B 和 C 类工作地点为 4 年，D 和 E 类(不带家属)工作地点为 2 年。这将导致外地和非外地工作地点之间的调动频率显著增加。例如，预计 H 和 A 类工作地点专业及以上职类工作人员的调动次数将增加近一倍。同样，D 和 E 类工作地点专业及以上职类人员和外勤事务职类人员的调动次数估计将分别增加一倍以上和两倍以上(同上，附件三，第 8-12 段)。

35. 秘书长还在报告中指出，考虑到地域调动预计增加以及其他因素，预测的流动费用从 2022 年的 3 680 万美元到 2030 年的 7 690 万美元不等，而 2018 年的流动费用总额为 3 500 万美元。经常预算、维持和平行动以及自愿基金和其他基金分别占预计费用的 30%、50%和 20%(同上，第 49 段)。

基线

36. 关于制定可行的比较基线的问题，行预咨委会回顾，它以前曾对使用年平均长期工作地点调动次数的适当性存有疑问，并认为应把上一个 12 个月期间进行的地域调动次数作为秘书长提出横向地域流动提议的适当基线(见 A/68/601，第 26 段)。在这方面，行预咨委会要求提供完整、明确的资料，说明 2014-2020 年期间每年横向地域调动的次数和费用，但并未收到此种资料。关于 2019 年和 2020 年开始的长期调动，行预咨委会获悉，数据将分别在 2021 年初和 2022 年初提供，因为地域调动只有在工作人员在工作地点停留满一年后才能得到确认。

37. 行预咨委会不相信拟议基线的可行性和本报告所提供数据的有效性，并重申，建立一个可靠、准确和可行的基线，用以衡量未来的流动趋势和费用，对于适当监测流动计划的影响至关重要，并再次强调指出，必须进行严谨的数据收集和分析(另见 A/71/557，第 90 段，A/69/572，第 72-73 段，以及 A/68/601，第 26 段)。因此，行预咨委会建议大会请秘书长在下次报告中就基线标准提供更明确的资料，并提供一套完整和经过验证的数据，说明在各工作地点内部和工作地点之间调动的工作人员人数以及相关直接和间接费用，包括关于当前和历史流动模式及流动费用的统计资料(另见 A/67/545，第 78 段)。

目标人群

38. 关于目标人群，报告中的预测假设 20%的目前在职工作人员将在 2022 年选择参与流动计划，到 2030 年逐步增加到 35%。按照新办法的目标，这一预测依据的是 P-2 和 P-3 职等工作人员人数，这些人员占工作人员总数的 40%，以及外勤事务职类人员 15%的参与率(A/75/540/Add.1，附件三，第 5-6 段；另见上文第 20 段)。行预咨委会质疑报告中的预测是否可能低估了流动计划的目标人群，因此低估了预测的流动费用，因为它似乎假设目前任职的 P-4、P-5、D-1 和 D-2 职等工作人员不会在 2022-2030 年期间选择参与流动计划。

流动费用和保障措施

39. 行预咨委会询问后获悉，流动费用可在现有资源范围内匀支，资金将由各实体编入预算的工作人员费用提供。行预咨委会还获悉，没有为编制下一次维持和平预算发布与流动新办法有关的具体指南，下一次预算将涵盖 2022 年上半年，届时新办法将已经开始实施(见上文第 6 段)。

40. 关于需要采取保障措施和缓解费用攀升的问题，行预咨委会询问后获悉，秘书处将监测流动计划的实施情况，维持内部控制和风险缓解制度，并向大会突出强调任何问题。行预咨委会还获悉，该办法没有对每年的调动次数设任何限制或上限。

41. 考虑到流动费用预计将大幅增加，行预咨委会建议大会请秘书长在其下次报告中：(a) 更加清楚地说明他的期望，即流动费用可以控制在现有资源范围内；(b) 说明与工作人员调动次数和所涉费用有关的保障措施；(c) 提供额外资料，说明按资金来源分配费用的情况(见上文第 37 和 38 段)。

42. 此外，行预咨委会认为，鉴于拟议流动办法的范围、费用和风险，审计委员会应进行适当监督，包括通过提交大会的年度报告进行监督。

五. 其他事项

弹性工作安排背景下的流动和与地点无关的职能的流动

43. 秘书长在报告中指出，工作人员流动的新办法必须灵活，适应本组织今后不断变化的环境和工作方式，包括适应虚拟工作和可被视为与地点无关的职能(A/75/540/Add.1，第 55 段)。行预咨委会询问后获悉，由于 2019 冠状病毒病(COVID-9)的暴发实施了大规模远程办公安排，即将根据从远程办公安排中吸取的经验教训对弹性工作安排进行审查，这次审查可能还将包括确定可长期通过远程办公履行的、无需分配到任何特定工作地点的与地点无关的职能。行预咨委会强调对人力资源管理战略采取整体、一致的看法的重要性，并特别指出，流动问题应结合其他倡议考虑。因此，行预咨委会认为，秘书长应在其下次报告中提供资料，说明正在实施或计划实施的人力资源举措对设想的工作人员流动办法的任何影响，包括与弹性工作安排和与地点无关的职能有关的影响。行预咨委会在其关于 2019-2020 年期间人力资源管理改革概览和今后展望的报告(A/75/765)中进一步讨论了弹性工作安排。

机构间流动

44. 秘书长在报告中指出，流动新办法可以扩大，纳入联合检查组所建议的联合国系统内部的机构间流动(A/75/540/Add.1，第 32 段)。行预咨委会询问后获悉，目前优先在秘书处内制定和实施新办法。不过，随着时间的推移，将探索机构间流动的机会，特别是与适用相同的工作人员条例和细则的实体流动的机会，并将探索机构间框架的可行性。行预咨委会相信，秘书长的下次流动问题报告将提供有关机构间流动(如果有)的最新资料，包括所有相关的所涉行政和经费问题，以及此种流动对征聘的影响(另见上文第 10 段)。

六. 结论

45. 秘书长请大会表示注意到其报告(A/75/540/Add.1，第 56 段)。行预咨委会的意见和建议载于本报告(另见上文第 10 段)。