



第六十八届会议

临时议程* 项目 141

人力资源管理

建设一支全球化、有活力和适应性强的员工队伍

秘书长的报告

摘要

完成联合国在世界各地被托付的任务，要求有一支有活力、适应性强和具有流动性的员工队伍。秘书长的目标是巩固已经建立的基础，以实现用更加结构化的方式处理流动性，从而改善本组织执行其任务的能力，有助于确保适当的人在适当的时间占据适当的位置，并使本组织和工作人员得以系统性地获益于流动性所提供的机遇。本报告是根据大会第 [67/255](#) 号决议编写的，对在 [A/67/324/Add. 1](#) 中向大会提出的框架加以完善，并提出流动的另一种替代办法。

* [A/68/150](#)。



一. 引言

1. 秘书长曾向大会第六十七届会议提出一份关于国际征聘工作人员流动和职业发展的全面政策提案(A/67/324/Add. 1)，应与本报告一并阅读。大会在第67/255 决议第 51 段中欢迎秘书长承诺制定有管理的流动政策，并在该决议第 57 和 59 段中请秘书长最迟于大会第六十八届会议主要会期期间提供一份报告，提出完善后的提案以及拟议框架的另一种替代办法。本报告是应此要求提出的，并提供了关于多方面问题的补充资料。附件一所载表格列出大会的各项要求分别在本报告哪些部分得到回应。

二. 背景

2. 原提案有如下三个主要目标(A/67/324/Add. 1，第 17 段)：

(a) 它应使本组织能够保留并部署一支全球化、有活力和适应性强的员工队伍，这支队伍能够有效地满足当前和未来的任务和不断变化的业务需求；

(b) 它应为工作人员提供更广阔的职业发展机会，使他们有更多机会对本组织作出贡献，并得以在部门内外、各种职能和工作地点进一步获得新的技能、知识和经验；

(c) 它应确保工作人员在整个联合国内享有平等的工作机会，对于相关职能还能公平分担艰苦工作地点的工作负担。

3. 秘书长认为，他原先的提案是实现上述目标的最佳办法。然而，针对大会在第 67/255 决议第 57 和 59 段中所提的要求，本报告对原提案加以完善，并提出另一种替代办法。本报告的内容已分别在 2013 年 6 月举行工作人员和管理当局协调委员会之前和之后送交工作人员代表进行协商。

4. 完善后的提案在两个重要方面修改了原提案：(a) 空缺(新职位或由于任职者退休、离职或被另一空缺职位甄选而无人担任的职位)应发布公告，并向内部和外部申请人开放竞聘；(b) 应通过调整职类委员会的构成，确保管理层对甄选和调任的最后决策作用。

5. 另一种替代办法是基于激励，而不是最高职位占用期限，目的在于促进地域流动，尤其是外地工作类别的地域流动。

6. 原提案和完善后的提案都提供了一个有管理的流动制度，旨在改变秘书处当前的工作人员流动模式(当前流动模式的具体情况见附件二)。在这两个框架中，都用职位占用期限来确保所有国际征聘工作人员定期更换职位。同时，集中制的

职类委员会将对甄选和调任工作人员做出决定。这两个方面结合起来，将确保所有工作人员定期更换职位，并利于更加着眼于本组织的需求、更加全球性地做出人员配置决定，如确保总部和外地工作地点的相关职能之间更好地实现知识转移。有管理的流动制度的全面益处详见下文第五节。

三. 完善后的职业发展和流动框架

按照大会要求所做的修改

7. 针对大会在第 67/255 决议中所提的关切，已对原框架进行了完善。
8. 大会提出的一个重要问题是对外部候选人的待遇：大会在决议第 54 段中重申对外征聘不歧视原则。原提案反映的秘书长的看法是，最有效的流动政策应优先考虑在职工作人员的流动和发展，再考虑征聘新的工作人员。为填补从本组织退休或离职的工作人员和新设立的职位，总是要进行对外征聘。然而，根据大会所提要求，完善后的提案确保了外部征聘者将继续有同等机会竞争空缺。
9. 在完善后的政策下，所有空缺(如新职位或由于任职者退休、离职或通过竞争程序被另一空缺职位甄选而无人担任的职位)可通过具体职位或通用职务空缺找出的外部和内部候选人来填补。对于大会核准可从名册征聘的实体，职类委员会可从事先批准的内部和外部候选人名册择取人选填补空缺。关于对对外征聘的影响问题，这可确保外部申请人比在原提案下得到更多机会。但由于许多因素(如每年员额的数量和分配情况有变化)将继续发挥作用，意味着可用的空缺数量无法准确预测，因此难以估计这种政策可对对外征聘产生的影响。
10. 大会还对在拟议框架下就人员甄选和调任做出决定的过程表示关切(见第 67/255 号决议，第 57(c)段)。在原提案中，甄选和调任建议由同等数量的管理层代表和工作人员代表构成的职类委员会做出。按照大会的要求，即应考虑到秘书长作为本组织行政首长的作用，并维持和保留管理层对职位安排建议和有关行动的最终决定权，对工作人员代表的作用做出了修订。在完善后的提案下，职类委员会将由相关部门、办事处和特派团的高级主管(D-1 或以上职等)和一名作为当然成员的妇女问题协调人构成。工作人员代表将和现在发挥相同的作用，即通过中央审查机构确保评估过程的透明和健全。这可维持管理层的决策作用，同时确保工作人员代表继续发挥监督作用。

完善后的办法的主要内容

范围

11. 如原提案所述，完善后的框架将适用于联合国秘书处内部定期任用、连续任用和长期任用的上至并包括D-2 级的外勤事务和专业及以上类别的所有国际征聘工作人员，¹ 但非轮调职位工作人员除外。

12. 专业、主任和外勤事务类别约有 14 000 名工作人员将适用该政策。到规定的离职年龄服务时间不足五年的工作人员，可得到地域流动豁免，除非其特意要求进行地域流动。² 此外，已经有过最少七次一年或以上地域调动的工作人员有权选择是否进行地域流动。³

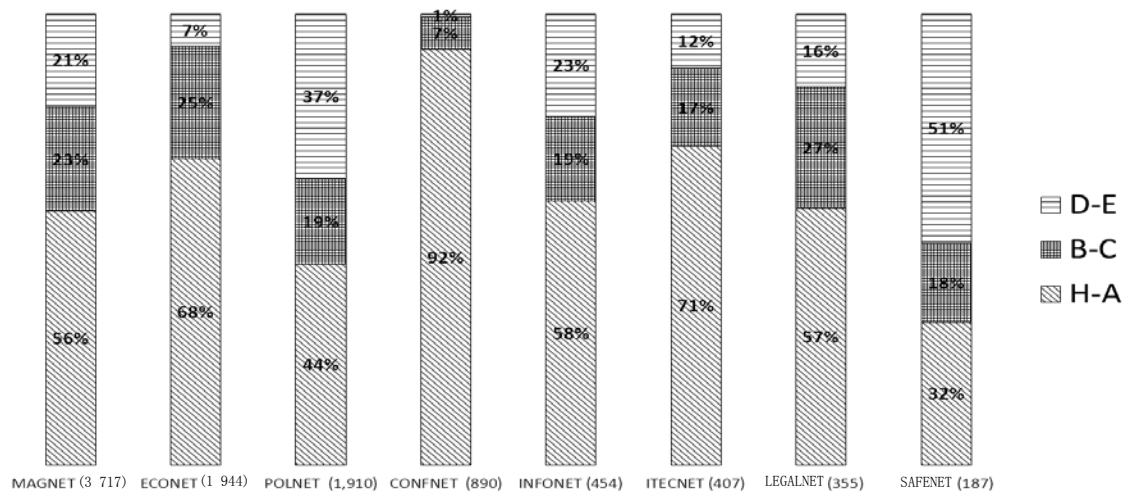
13. 下图一显示了专业和主任类别工作人员在现有职类中的分布情况。在职类下划分了职系；目前 39 个职系按照职能分成八个职类。人力资源管理厅已对 Inspira 中的职称资料库进行了详细分析，以便对其进行精简。在这项工作中注意到，需要更好地调整现有职类和职系。为确保工作人员和职位的分布更加协调一致，人力资源管理厅将与各部门和办事处密切协商，重新编配现有职类。在流动政策实施之前，预计将在 2014 年下半年完成重新编配。

¹ 内部工作人员是指那些已经通过竞争性程序、包括经外地或中央审查机构审查的工作人员，其任用不限于某个特定部门、办事处或特派团。

² 目前，截至 2015 年底实施流动政策时，到现规定离职年龄不足五年的工作人员有 3 300 名。如果大会决定提高规定离职年龄，这个数字当然会发生变化。

³ 目前，八名工作人员记录有过七次或以上地域调动。

图一
截至 2012 年 6 月 30 日各职类的专业和主任类别工作人员



来源：综合管理信息系统(综管系统)

说明：不含临时合同、各法庭和联合国开发计划署(开发署)管理的工作人员。现有职类包括：(a) 会议服务(CONFERENCENET)；(b) 经济和社会发展(ECONET)；(c) 信息和通信技术(ITECNET)；(d) 法律(LEGALNET)；(e) 管理和业务支持(MAGNET)；(f) 新闻和对外关系(INFONET)；(g) 政治、和平与安全(POLNET)；(h) 安全与安保(SAFENET)。外勤事务类别大多数工作人员属于管理和业务支持职类，在艰苦条件为 D 或 E 类的工作地点服务。

非轮调职位

14. 非轮调职位是指必须在一个技术领域具有高度专长的职位，而且在秘书处其他地方没有可比的同级职位(见 A/67/324/Add.1，第 20 段)。⁴ 这对有利于本组织留住有限数量职位上的专家是至关重要的，如经济和社会领域，因为此类专长能让本组织具有比较优势。目前正在研究确定哪些职位是非轮调性的。但根据迄今收集的资料，预计约有 200 个职位将被认为是非轮调职位。在实施流动政策之前，相关职类委员会⁵(由各职类相关部门、办事处和特派团的高级主管组成，因此具有做出最后决定的适当专题专门知识)将最后予以指定。

⁴ 申请人必须通过某门语文竞争性考试的职位问题正在讨论中，可能适用单独一套流动要求，因为可供调动的选择更有限，而且语文专业人员必须要在语文竞争性考试所限职位呆够五年。秘书长将在大会第六十九届会议上提出流动政策的更新内容，包括对语文专业人员的详细提议。

⁵ 甄选和调任将在职类(任务或工作方案关联密切并要求类似技能组合的职系集合)内进行。每一个职类将有一个职类委员会负责提出关于甄选和调动工作人员担任该类别内职位的建议。

职位占用期限

15. 担任轮调职位的工作人员必须遵守最低和最高职位占用期限。如原提案，所有职位的最低期限均为一年。H 和 A 类工作地点的最高期限为七年，B 和 C 类工作地点最高四年，D 和 E 类工作地点最高三年。工作人员在职位上服务一年之后，随时有资格申请另一个职位(通过申请空缺职位或选择加入横向调任方案)。已达到最高职位占用期限但仍未流动的工作人员将由相关委员会分配到其他职位。

地域调动要求

16. 如原提案，需要接受一次地域调动方可获得晋升P-5 及以上职等的资格。⁶ 这一调动可以发生在工作人员在共同制度任职期间的任何时候。

甄选和调任

17. 如原提案，工作人员最好在达到最高职位占用期限之前进行调动。调动可以通过申请现任职等或更高一级职等的空缺职位，⁷ 或者选择加入横向调任方案，但这仅适用于横向调动。

18. 按照完善后的提案，将每半年进行一轮人员配置，包括如下两部分：

(a) 现有和预计的空缺职位将发布公告，向内部和外部候选人开放申请。对于被核准从名册征聘的实体，职类委员会可从事先批准的内部和外部候选人名册填补空缺；

(b) 展开内部横向调任程序，在职工作人员可对一个在任职位库提出申请。参加这一程序的工作人员包括达到最高职位占用期限的人员，或者在派任现职服务至少一年之后选择加入这一程序的人员。

19. 预计大部分甄选和调任决定将在这两个相辅相成的程序中做出。未预见的或激增的空缺在下个周期之前临时填补：总部职位将发布临时职位空缺；被核准从名册征聘的实体可从事先批准的候选人名册填补空缺。

20. 为使人员配置、甄选和调任的决定更具有战略性，职类委员会将参考征聘主管的投入，为两项程序提出建议。职类委员会将由相关部门、办事处和特派团的高级主管(D-1 或以上职等)构成。所有职类的高级职位(D-1 和D-2)的任用，将由高级审查委员会负责；该委员会除了提出甄选建议，还将承担高级审查小组的当前职能。⁸ 高级审查委员会将在 2015 年设立，随着流动政策逐阶段实施，将增

⁶ 地域调动的定义是，在不同国家两个工作地点之间的调动，且在每个工作地点连续任职至少一年。这是大会第 65/247 号决议第 54(d)段商定的定义。但应注意，在支付有关津贴时，同一国家不同工作地点之间的流动计算在内。

⁷ 现有的资格规则对在任工作人员继续适用。

⁸ 高级审查小组的当前职能见 ST/SGB/2011/8 的规定。

加覆盖的职类。每个职类委员会将有一名妇女问题协调人作为当然成员。职类人员配置小组将对职类委员会提供支持。

空缺职位的甄选程序

21. 对于空缺职位，⁹ 职类人员配置小组将审查每个空缺职位的内部和外部申请人的申请材料，筛选候选人的资格，进行评估(包括协调面试小组)，并编制每个职位的合适候选人短名单。中央审查委员会将确保对照列出的评价标准对申请人进行评价，并确保针对空缺职位采取适用程序。然后，职类人员配置小组将请相关征聘主管转递对入围名单候选人的意见，再向相关职类委员会提出甄选备选方案，以供审查和提出甄选建议。

在任职位的横向调任

22. 在每轮人员配置过程开始时，将找出所有达到最高职位占用期限而须进行调任的工作人员，并将其职位列入调任汇编。达到最低职位占用期限(一年)的工作人员也可被邀请加入。然后将发布这些职位的综合汇编，所有达到最高职位占用期限的工作人员和选择加入的工作人员将表示对哪些可用职位感兴趣。

23. 由于所有申请人都是已经在现职等和相同职能领域通过中央审查机构程序的在职工作人员，所以不需要再对这些工作人员进行评估。因此，职类人员配置小组将筛选候选人的资格，根据职位空缺所定的要求编制一份合适候选人名单，然后请征聘主管就候选人是否满足空缺职位所定的标准提出进一步意见。之后，职类人员配置小组将向职类委员会提出初步调任备选方案。虽然职类委员会在安排调任时将尽量调配满足工作人员和主管的选择偏好，但是工作人员(包括选择加入的)也可能被安排到他们没有申请的职位，只要其符合该职位的资格条件。

优先安排事项

24. 在推荐合适候选人供甄选或调任过程中，职类人员配置小组将遵循下列优先安排事项向职类委员会提出建议：

- (a) 将不带家属的工作地点调往带家属的工作地点；
- (b) 使工作人员在工作地点之间的调动满足职业发展的要求；
- (c) 使申请人在同一工作地点的部门或办事处之间调动；

⁹ 在有管理的制度下，工作人员将不再能保留其职位。也就是说，一般来讲，内部工作人员被甄选并调动填补一个空缺，也就产生一个新空缺。然而，如果参加调任程序的工作人员还申请了一个空缺职位，并在调任程序期间被空缺职位甄选，其原职位将留在调任程序中，直到该程序完成。该程序结束后，任何空缺才能发布公告进入下一个人员配置进程。

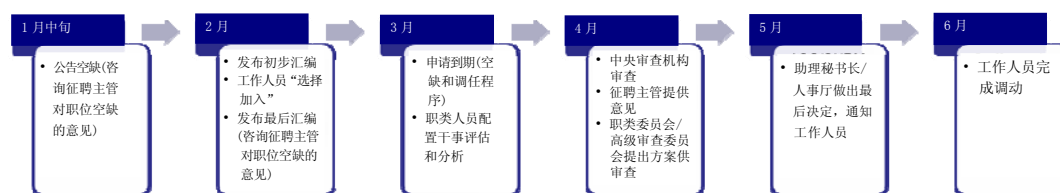
(d) 适当考虑到性别，地域地位，部队和警察派遣国的代表性(结合其在维持和平预算、包括支助账户供资的员额中的贡献水平，见大会第 66/265 和第 67/287 号决议)，以及 ST/AI/2010/3 第 9.3 段中所载的其他因素。

最后决定

25. 职类委员会审查职类人员配置小组对空缺职位的甄选备选方案和对在任职位的调任备选方案，并提出建议；专业和外勤事务类别职位由主管人力资源管理助理秘书长批准并签核，D-1 和 D-2 级职位由秘书长批准并签核。

图二

半年期工作人员配置程序流程(第一个程序 1 月中旬开始，第二个 7 月中旬开始)



特别制约小组

26. 有些情况下，参加调任过程的工作人员可能被安排到他们没有申请的职位(例如，如果他们申请的任何职位均未被建议任用，但却符合职位库中另一个可用职位的资格条件)。在这种情况下，如果安排造成地域调动，工作人员可作为特例向特别制约小组请求留在同一工作地点，或被豁免调到某些工作地点。豁免请求及其期限将按照明确的标准予以审查，包括医疗原因和令人信服的个人情况表明改变工作地点会造成不必要的困难。

27. 如果工作人员参与的项目会因其在当时改变职位而妨碍项目成功执行，特别制约小组还可审查主管和工作人员共同提出的继续留任请求。

28. 在原提案中，特别制约小组由同等数量的工作人员代表和管理层代表构成。在完善后的提案中，根据大会关于维持管理层权威的要求(见第 67/255 号决议，第 57(c)段)，改为一名工作人员代表担任观察员，而管理层发挥决策作用。

29. 特别制约小组的建议将提交给主管人力资源管理助理秘书长批准。

分阶段实施

30. 流动框架如经大会核准，在实施之前要有一个准备阶段。为成功引入流动政策，需要能够在“团结”项目中管理职位，而且要核查并编制关于工作人员的数据。如果流动政策在大会第六十八届会议主要会期期间获得通过，准备阶段将从

2014年1月开始；实施阶段将从2015年10月开始，按职类分阶段进行。第一个开始这项工作的将是政治、和平与安全职类(POLNET)。¹⁰

31. 准备阶段开展项目的具体安排见 A/67/324/Add. 1。

四. 流动的另一种替代办法

32. 秘书长仍然坚信，为实现流动可为一个组织带来的系统性益处，应该通过使用最高职位占用期限，对最低限度的职位变动提出要求，即要求工作人员定期变动职位。然而，大会请秘书长除此拟议的流动和职业发展框架外，拟就另一种替代办法，其中除其他外，列出经修订的激励措施和办法，以促进地域流动，尤其是外地工作类别的地域流动(见第 67/255 号决议, 第 59 段)。目前，已经存在许多鼓励流动的经济激励措施。在此背景下对其他的经济激励措施进行了审议，但这些选择方案要么不属于秘书处的职权范围，要么被认为不足以提供真正的动力。

33. 如同原提案及完善后的提案，替代办法将适用于所有内部国际征聘工作人员。然而，由于这是未设最高职位占用期限的没有管理的制度，因此将不要求工作人员定期变动职位，而是要通过下文载述的措施鼓励所有工作人员进行流动。

地域流动要求

34. 如原先和完善后的框架规定，需要接受一次地域流动方可获得晋升 P-5 职等的资格。此外，根据这一办法，需要接受第二次地域流动方可获得晋升 D-1 和 D-2 职等的资格。

35. 为进一步鼓励地域流动，从而促进总部与外地之间加强分担工作负担及知识转移，如有关工作人员职位的所属职系中有 30%以上的工作人员设于C、D或E类地点，¹¹ 上述工作人员将需要在此类地点服务后方可获得晋升P-5 及以上职等职位的资格。¹² 如有关工作人员职位的所属职系中有 30%以上的工作人员设于H类以外的工作地点，上述工作人员将需要在一个非H类工作地点服务后方可获得晋升 P-5 及以上职等职位的资格。

¹⁰ 拟议次序如下：POLNET，2015年10月；MAGNET 和 ITECNET，2016年7月；SAFETYNET，2017年1月；ECONET，2017年7月；INFONET，2018年1月；LEGALNET，2018年7月；CONFNET，2019年1月。

¹¹ 例如，民政事务、选举事务、工程和后勤职系中 30%以上的专业及主任职位的工作人员在 C、D 或 E 类工作地点服务。

¹² 如果某工作人员申请 C、D 或 E 类工作地点的 P-5 职位，将视为该工作人员已满足要求。

保留

36. 为鼓励工作人员流动，将继续允许保留员额，但期限为两年。设定两年期限的目的是减轻短期保留给主管造成的行政负担，因为主管必须物色可临时填补职位的适当合格。

战略性人员配置

37. 为了作出更具战略性的人员配置决定，将由职类委员会或高级审查委员会提出甄选建议，而非个体征聘主管(如完善后的提案所述)。所有现有职位将在人员配置程序期间予以公布，并向内部及外部候选人开放(由于没有职位占用期限，将不会有有管理的横向调任方案)。关于各委员会、中央审查机构及职类工作配置小组工作方式的详细情况与上文载述内容相同。

五. 流动的益处

38. 正如秘书长原先的提案所概述(见 A/67/324/Add. 1, 第五节)，加强流动可给本组织带来许多益处。有管理的流动办法力求通过确保工作人员定期变动职位，以及通过解决有些工作人员长期留在艰苦工作地点的趋势来实现这些益处(见附件二)。职位占用期限被用来确保所有国际征聘工作人员定期变动职位，与现行制度下将决定权交给个体征聘主管的做法相比，集中制的职类委员会将采用更具战略性的办法进行工作人员甄选和调任。上述两个方面结合起来，可确保系统地获取下文概述的益处。虽然秘书长认为，原提案更能实现流动的系统性益处，但上文提出的完善后的提案也能产生以下的具体益处。

更全球化的员工队伍

39. 完善后的框架将有助于工作人员在本组织的不同部分获得技能和经验，促进总部、总部以外办事处、区域委员会及各类外地行动之间加强知识转移。这反过来将提高本组织履行其任务的效率和能力。积累了更多经验以及在各类工作地点间流动后对本组织有了更广泛接触的工作人员，也将促进建立一个基于对本组织更广泛和更全面了解的管理文化。

更具战略性的职位安排

40. 在现行制度下，征聘主管、部门主管及中央审查机构逐案审查员额情况。换言之，每次公布一个员额，每个员额的申请人由个体征聘主管孤立审查，并未考虑本组织的整体需求或可能非常适合申请工作人员的其他机会。在新制度下，各委员会可掌握更具战略性和全球性的概览，因为这些委员会将同时审查所有现有职位及所有人员配置选择。由于与个体征聘主管相比，各委员会对本组织需求有着更全面的看法，因此这些委员会更能确保让合适的工作人员在合适的时间流动到合适的位置。

更公平地分担工作负担

41. 目前，在 D 和 E 类地点的工作人员往往流动到其他的 D 和 E 类工作地点，而在 H 类地点的工作人员往往在 H 类工作地点之间流动(见附件二，第 5 段)。通过对工作人员地域流动去向作出更具战略性的决定，在改进分担工作负担方面可以大有作为。各委员会可努力在提出甄选及调任建议时改变现有流动模式。在对同样合格的一组候选人作出决定时，各委员会将考虑到上文所述的优先安排事项，其中包括让申请人在带家属和不带家属工作地点之间及不同工作地点之间进行流动。

更好的空缺管理

42. 完善后的提案的另一个好处是，由于有关委员会可全面审查工作人员申请及现有职位，整个秘书处的空缺率分布将更为平均。在现行制度下，申请若干职位的工作人员可能被数名征聘主管选中(这可能发生在同一时间或不同时间点)，而该工作人员可决定接受哪份聘用通知。通常，工作人员会接受第一个发出的聘用通知，哪怕这对本组织整体而言并非最佳结果，或实际并非该工作人员的最佳工作变动。在完善后的制度下，一名工作人员仍可申请若干个空缺或在任职位，但各委员会会本着本组织及职类的总体利益，决定将申请人甄选到哪个职位。

减轻管理人员的人员配置任务负担

43. 随着各委员会及职类人员配置小组取代个体征聘主管对申请人进行评估，并提出甄选和调任建议，征聘主管可大幅减少用于人员配置任务的时间，这将使他们可将更多时间用于实质性工作领域。然而，管理人员仍将参与人员配置进程，因为他们将有机会在该进程之初对职位需求及关键要求作出说明。此外，管理人员可就职类人员配置小组编制的候选人清单表达意见并提出初步建议。

44. 在部署 Inspira 前，外勤人事司对征聘所用时间进行了一次分析，并发现征聘主管在其负责的每个公布空缺的征聘任务上约花费 28 个小时。这包括制订空缺通知和评价标准，评估和比较申请人及编写相关文件。此外，其他工作人员也会参加面试小组，行政助理要处理许多文件并组织相关进程。在完善后的流动政策下，大部分的上述工作将转给专门的职类人员配置小组及职类委员会。

更好的职业发展

45. 在完善后的提案下，职位占用期限将确保所有工作人员定期变动职位，从而拓展在职工作人员的职业机会。参加横向调任方案的工作人员很可能被安排到其他地方的职位，这将降低工作人员受“困”的风险。工作人员还将受益于职类人员配置干事对其职业发展及未来职位可能需要的其他经验和技能提出的建议。

46. 有管理的流动还将补充全秘书处的学习和职业支助战略，该战略目的是支助工作人员在本组织中获取新的技能、知识和经验，同时确保个体工作人员的职业

发展符合组织需要。如果以满足本组织及工作人员双方利益为前提来进行集中决策，而且各委员会可决定工作人员在各部门、职能和工作地点之间的流动，上述目标就会更易于实现。

更好的个人业绩

47. 如工作人员在同一职位工作过久，他们会失去动力，而且工作满意度和业绩会随着时间推移而下降。各种研究都概述了改变员工工作作用、职能或岗位在长期而言对员工参与度及满意度产生的积极影响。职位占用期限将确保所有工作人员每隔一段时间变动职位，从而改善个人业绩。

替代办法实现益处的能力

48. 秘书长认为，只有有管理的制度才能实现流动的充分益处。出于一些原因，替代办法所述的自愿制度无法产生相同的益处。主要看来，没有设立职位占用期限，工作人员将不被要求定期变动职位。因此，工作人员能够选择留在自己的职位，从而减少其他工作人员流动的机会。没有横向调任进程，对某些工作人员受“困”的关切还将继续存在。因此，替代办法无法产生期望的影响，由于没有设立职位占用期限，工作人员无需定期流动或接受调任。所以，这一办法将无法为工作人员提供那么多的职位变动机会。因此，通过工作人员流动实现的个人职业和技能发展、分担工作负担及知识转移的目标将较为有限。

六. 大会要求的补充资料

知识管理

49. 应大会的要求，以及为解决对工作人员变动职位导致知识流失的关切(见第 67/255 号决议，第 57(h) 段)，秘书长建议在整个秘书处执行一项知识管理战略。该战略将要求制订有关经常性活动的标准作业程序，要求离职工作人员编写移交说明及任务结束报告，以及进行离职面谈。这将通过利用简单的模板和工具进行，其中许多模板和工具已在本组织不同部分投入使用。这些措施将确保在工作人员离开本组织或接受新职位后，机构知识能够得到保留，并确保向新工作人员进行知识转移及个人之间和团队内部的平稳过渡。

对性别均等目标的影响

50. 大会要求就框架对性别均等的影响进行一次分析(见第 67/255 号决议，第 57(e) 段)。制订完善后的框架的目的是为工作人员提供灵活性。虽然职位占用期限将要求工作人员定期变动职位，但工作人员仅需进行一次地域流动以获得晋升 P-5 及以上职等职位的资格，而且可在共同制度内任职期间的任何时点进行上述流动。鉴于照顾儿童和老人的需求通常对妇女的影响更大，该办法将允许女性工作人员灵活地选择地域流动的时间和地点。

51. 在甄选和调任决定方面，职类委员会在对同样合格的候选人作出决定时，将考虑各部厅实现性别平等目标的程度。妇女问题协调人将作为当然成员参加每个委员会。由于工作人员可通过横向调任进程在各部厅之间流动，具体部门的性别比例可能会发生变化。然而，调任进程将不会改变本组织的总体性别比率，因为只有正式工作人员才接受调任。但是，当选择外部候选人填补本组织的空缺员额时，各部门乃至整个本组织的性别比例会受影响，这与现行工作人员甄选制度下的情况相同。然而，对性别均等的总体影响无法预测，因为工作人员可以选择申请哪些职位以及何时离开本组织。但是，预计更强的职业支助及更多的职业发展机会可能会留住更多的女性工作人员，从而推动实现性别平等目标。此外，各委员会如有能力作出确保妇女获得职业提升机会的集中决策，将最终有助于提高妇女在高级职位上的代表性。

对地域分配的影响

52. 大会要求就框架对地域分配的影响进行一次分析(见第 67/255 号决议，第 57(J)段)。职类委员会在对同样合格的候选人作出决定时，将考虑到部门地域代表性目标及执行情况。本组织政策是地域分配仅适用于由经常预算供资的常设员额，而且仅针对上述员额分析地域状况。因此，对本组织地域分配带来的改变无法预测，因为正如现行工作人员甄选制度的做法一样，这些取决于受每次甄选和调任工作影响的地域员额任职情况。

对内部司法制度的影响

53. 大会请秘书长提供关于与流动政策相关的索赔对本组织内部司法制度造成的潜在负担的评估以及限制任何上述负担的建议，同时铭记现有合同安排产生的义务和责任(见第 67/255 号决议，第 57(K)段)。

54. 目前，联合国争议法庭审议的大多数申诉都涉及与任用事项有关的行政决定。联合国监察员和调解事务办公室也报告说，与工作和职业有关的问题仍在外地一级占主导地位，并且属于最关切事项之一(A/66/224，第 59 段)。虽然秘书处工作人员提出的许多申诉源自对缺乏职业发展的不满及对甄选过程的不信任，监察员办公室也强调指出，外地工作人员关切的是在同一特派团服务多年，包括在艰苦工作地点打拼，却没有包括横向调任在内的职业前景或变动机会(A/66/224，第 60 和第 65 段)。因此，虽然在任何制度下都有提出申诉的可能性，拟议流动制度可解决一些目前导致工作人员提出投诉和申诉的系统性问题。

55. 拟议流动制度将允许工作人员自愿选择申请的空缺职位，并选择是否加入调任工作。工作人员能够自愿申请职位，从而在各种作用、职能、部门或工作地点之间流动。工作人员不需要进行地域流动，除非他们希望获得晋升高级职位的资格，或者是参加了调任工作但未被分配到首选职位，而被调任到不同的工作地点。基于职类委员会审查的甄选和调任决定(对外聘空缺而言，这种审查将由中央审

查委员会进行)，可能被工作人员视为比个体征聘主管的决定更公平和透明，从而解决监察员办公室查明的对现行工作人员甄选制度不信任的问题。

56. 包括持有长期任用合同的所有工作人员均需遵守《工作人员条例》第 1.2(c) 条的规定，即秘书长有权指派工作人员担任联合国的任何工作或职务。该条款已写入定期任用和连续任用合同，具体规定如下：

根据《工作人员条例》第 1.2(c) 条，工作人员应服从秘书长的命令，接受秘书长的指派担任联合国的任何工作或职务。在此背景下，所有工作人员均需按照既定规则和程序，定期流动到新的职位、组织单位、工作地点或职组。

57. 青年专业人员方案也在促进流动文化，该方案要求在第二次派任中必须进行轮调，其中可能涉及地域流动。这一流动要求在聘用通知和任用书中有所载述。

58. 虽然与任何新政策一样，流动框架的一些要素可解决目前引发申诉的问题，但解释方面的问题或对个案的不满可能产生申诉。我们的目标是确保迅速处理这些申诉，并将吸取的经验教训纳入流动制度的运作和管理。

七. 标准、指标和目标

59. 原提案确定了一些指标，以便衡量拟议框架是否取得成功并评估流动战略目标的实现程度。本报告对这些指标做了更新和补充，以提供大会所要求的流动和职业发展框架所述目标的量化关键绩效指标和具体目标，包括更公平地分担工作负担并为艰苦工作地点和总部工作地点的国际工作人员提供公平机会（见第 67/255 号决议，第 57(i) 段）。这些指标和具体目标也有助于本组织确认取得的进步并在今后完善该框架。

60. 下文概述了长期目标。鉴于流动政策一旦获得通过，将分阶段实施，因此不是所有目标都会在执行的第一年中得以实现。然而，对于适用新政策的职类，在执行该政策的最初几年中，将对实现目标方面可衡量的进展情况进行监测。对受该政策影响的职类可设定中期目标，即每年都把基线与最终目标之间的差距缩小 20%。

61. 在下文所列指标之外，当团结项目实现充分部署和稳定后，还可以制订并跟踪其他指标，从而能够衡量在实现全球化、有活力和适应性强的工作人员队伍目标方面的进展情况，包括对作用和职能发生变动的工作人员人数进行监测。这些

额外指标与下文所列指标一并使用，将有助于衡量本组织内各种流动的整体增长情况。¹³

62. 从工作人员、征聘主管和高级主管调查中获取的定性信息也能为下文所列的量化指标提供补充。这些调查的结果将与 2012 年 1 月所作调查的结果进行对比，以反映工作人员对职位变动的兴趣、认为自己是否有此能力以及对职业发展是否满意等问题。

63. 另外还将衡量该政策的行政管理工作是否成功，例如可以记录新的人员配置程序每一个步骤所用时间，监测向特别制约小组提交的豁免请求数量和获得批准的请求数量。

指标 1:

人员配置的可预见性和稳定性得到提高

64. 指标 1 的衡量方式是比较整个秘书处的预算员额空缺率并评估秘书处各部门的空缺率是否因为各委员会加强战略性部署人员而变得更加均衡。下表 1 显示了 2012 年总部、总部以外主要办事处和区域委员会的经常预算员额专业及以上类别平均空缺率。表 2 显示了截至 2013 年 6 月 30 日外地行动的相应数字。

表 1

2012 年总部、总部以外主要办事处和区域委员会的经常预算员额专业及以上类别空缺率

	空缺率	核定员额数
	百分比	
主要办事处		
维也纳	5.7	183
日内瓦	7.2	1 075
内罗毕	9.7	192
纽约	7.6	2 123
主要办事处共计	7.5	3 573
区域委员会		
非洲经济委员会	14.5	239
亚洲及太平洋经济社会委员会	12.0	194
欧洲经济委员会	6.5	125
拉丁美洲和加勒比经济委员会	7.3	216

¹³ 综合管理信息系统(综管系统)不包含关于工作人员作用和职能的信息，因此目前无法获取此类职位变动基线数据。

	空缺率	核定员额数
	百分比	
西亚经济社会委员会	18.0	118
区域委员会共计	11.5	892

表 2
截至 2013 年 6 月 30 日外地行动的外勤事务和专业及以上类别空缺率

选定的特派团和办事处 ^a	空缺率(百分比)	核定员额数
联合国中非共和国建设和平综合办事处	12.9	70
联合国布隆迪办事处	13.2	53
喀麦隆-尼日利亚混合委员会	10.0	10
联合国西撒哈拉全民投票特派团	6.0	100
联合国海地稳定特派团	14.6	506
联合国组织刚果民主共和国稳定特派团	11.3	1 120
联合国和阿拉伯国家联盟叙利亚联合特别代表办公室	35.4	48
联合国科特迪瓦行动	6.6	452
海地问题特使办公室	62.5	16
苏丹和南苏丹问题特使办公室	16.7	6
秘书长塞浦路斯问题特别顾问办公室	18.8	16
秘书长也门问题特别顾问办公室	42.9	7
联合国阿富汗援助团	14.3	448
联合国伊拉克援助团	12.8	397
非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动	17.2	1 285
联合国脱离接触观察员部队	14.6	48
联合国驻塞浦路斯维持和平部队	5.3	38
联合国驻黎巴嫩临时部队	12.3	373
联合国几内亚比绍建设和平综合办事处	23.4	64
联合国塞拉利昂建设和平综合办事处	0.0	33
联合国阿卜耶伊临时安全部队	20.5	127
意大利布林迪西联合国后勤基地	11.6	129
联合国科索沃临时行政当局特派团	21.0	162
联合国南苏丹特派团	15.4	1 018
联合国驻印度和巴基斯坦军事观察组	3.8	26
联合国驻非洲联盟办事处	7.5	40

选定的特派团和办事处 ^a	空缺率(百分比)	核定员额数
联合国中部非洲区域办事处	21.1	19
联合国西非办事处	0.0	23
联合国中亚地区预防外交中心	12.5	8
联合国派驻日内瓦国际讨论的代表	14.3	7
联合国中东和平进程特别协调员办事处	17.6	34
联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处	4.8	21
联合国利比亚支助团	15.7	172
联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处	8.5	223
联合国停战监督组织	12.4	105

^a 已经存续一年或以上的现有外地行动。

指标 2:

更公平地分担艰苦工作地点的工作负担

65. 正如原提案所示, 指标 2 的衡量方法是监测在 D 或 E 类艰苦工作地点长期服务的工作人员数量(见 A/67/324/Add. 1, 第 70 段)。表 3 分类列出了截至 2012 年 6 月 30 日在 D 和(或)E 类艰苦工作地点连续任职满五年的工作人员数量, 并列出了长期目标。制订这些目标的依据是专业、主任和外勤事务类别工作人员目前在不同艰苦地点的分布情况。

表 3

截至 2012 年 6 月 30 日在 D 类或 E 类艰苦工作地点任职五年或以上的工作人员

职类	艰苦地点工作人员数量	在艰苦工作地点任职五年或以上的工作人员数量	在艰苦工作地点任职五年或以上的工作人员百分比	目标(百分比)
主任	58	31	53	0
专业	945	478	51	0
外勤事务	1 759	1 017	58	30

来源: 综管系统。

说明: 仅考虑了在秘书处连续任职满五年的工作人员。不含临时合同、各法庭和开发署管理的工作人员。

指标 3:**有过地域流动的高级主管人数增加**

66. 根据综合管理信息系统(综管系统)的记录,目前 48%的P-5 职等工作人员、43%的D-1 职等工作人员和 35%的D-2 职等工作人员有过地域调动经历。¹⁴ 表 4 列出了截至 2012 年 6 月 30 日有过地域调动的高级主管的详细资料。在拟议框架下,地域流动是升任高级职等的一项要求,这就是为什么要把长期目标定为担任轮调职位且连续任职满五年的P-5、D-1 和D-2 职等工作人员应当 100%符合地域流动要求。鉴于在 2019 年底之前会实施过渡性措施(见 A/67/324/Add. 1, 第 56 段),并且考虑到预计退休日期,可能需要几年才能实现这个目标。每年将衡量朝着 100%目标取得的进展并监测过渡性措施的影响。

表 4

截至 2012 年 6 月 30 日有过地域调动的高级主管

职类	工作人员数量 ^a	有过地域调动的 工作人员数量	有过地域调动的 工作人员百分比	目标 (百分比)
D-2	167	58	35	100
D-1	475	204	43	100
P-5	1 573	750	48	100

来源: 综管系统。

说明: 包含综管系统中记录的 2000 年 3 月 30 日至 2012 年 6 月 30 日的国别变动。不含临时合同、各法庭和联合国开发计划署管理的工作人员。

^a 目前的人数包括可能在将被归为非轮调类员额上任职的工作人员,因此基数可能会有变化。

指标 4:**带家属工作地点任用的工作人员中, 来自不带家属工作地点的人员比例提高**

67. 根据要求制订了两个新指标,用于衡量在分担工作负担目标方面的进展情况。指标 4 的衡量方式是监测带家属工作地点和不带家属工作地点之间工作人员的任用和调任比例。下文表 5 列报了 2011 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日之间派任到带家属工作地点的工作人员总人数、其中从不带家属工作地点派任的工作人员所占比例以及目标值。

68. 制订这些长期目标的依据是目前工作人员在带家属工作地点和不带家属工作地点之间的分布情况。目标背后的意图是确保从不带家属工作地点派任到带家属工作地点的工作人员所占比例反映目前的工作人员分布情况(换言之,由于 18%

¹⁴ 如原提案(A/67/324/Add. 1, 第 71 段)所示,地域流动的定义是:在不同国家两个工作地点之间的调动,且在每个工作地点连续任职至少一年。

的主任目前在不带家属工作地点任职，因此 18%的任命应当来自不带家属工作地点，以促进分担工作负担)。

表 5

2011 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日从不带家属工作地点到带家属工作地点的调动

职类	带家属工作地点任用的工作人员数量 ^a	从不带家属工作地点派任到带家属工作地点的工作人员数量	来自不带家属工作地点的工作人员百分比	目标(百分比)
主任	98	2	2	18
专业	1 454	56	4	22
外勤事务	244	34	14	69

来源：综管系统。

^a 包括一年或一年以上的任用，涵盖以下任用类型：调动、晋升、再任用和初次任用。

指标 5：不带家属工作地点任用的工作人员中，来自带家属工作地点的人员比例提高

69. 为帮助监测分担工作负担目标而制订的第二项指标关注的是有多少工作人员从带家属工作地点调动到不带家属工作地点。下文表 6 显示了从带家属工作地点派任到不带家属工作地点的工作人员比例，以及为每个工作人员类别设定的目标值。这些目标的制订依据是目前工作人员在带家属和不带家属工作地点之间的分布情况。

表 6

2011 年 7 月 1 日至 2012 年 6 月 30 日，从带家属工作地点到不带家属工作地点的调动

职类	不带家属工作地点任用的工作人员数量	从带家属工作地点派任到不带家属工作地点的工作人员数量	从带家属工作地点派任到不带家属工作地点的工作人员百分比	目标(百分比)
主任	29	7	24	82
专业	368	62	17	78
外勤事务	388	60	15	31

八. 执行有管理的流动框架的直接和间接费用

70. 大会要求提供关于流动政策费用的综合分析(第 67/255 号决议，第 57(g)段)。能带来流动性益处的许多有价值调动，诸如作用、职能或部厅变动，因为不涉及工作地点变动，不会产生直接费用。

地域调动的直接费用

71. 正如原提案所述, 只有在工作人员调动到另一个工作地点时才会发生流动的直接费用(见 A/67/324/Add. 1, 第 57 至 59 段)。调动费用受许多变量影响。地域调动的一次性费用包括搬迁补助金(非随身行李的一笔总付选项)、派任津贴和差旅费。经常性费用包括流动津贴和不搬运津贴。所涉实际数字会有所变化, 取决于工作人员的情况(如职等和级别、单身还是有受抚养人、是否有子女及其人数等)、工作人员要迁往的工作地点类别、派任期限以及工作人员以前接受派任的次数。

72. 举例而言, 一个 P-4 职等(6 档)单身工作人员以前曾经调动过一次, 现在从纽约调往曼谷, 派任两年, 估计费用包括搬迁补助金 10 000 美元、派任补助金 16 600 美元、差旅费 3 200 美元、两年期间不搬运津贴 4 000 美元以及两年期间流动津贴 12 320 美元, 共计 46 120 美元, 按两年期分摊, 每年费用为 23 060 美元。如果该工作人员有受抚养的配偶和两个孩子, 总费用估计增至 78 000 美元, 每年费用 39 000 美元。如果派任五年, 单身工作人员的费用总额约为 80 100 美元, 而有受抚养的配偶和两个孩子的工作人员的费用约为 119 500 美元, 每年费用分别为 16 020 美元和 23 900 美元。

73. 以上明细是一次调动的例子。所作计算显示, 在整个组织范围内, 一次调动的指示性费用约为 88 000 美元。

有管理的流动框架的间接行政费用

74. 根据流动政策, 工作人员调动新职位只有两种情况, 或者因为调任, 或者象现在的做法这样, 因为符合空缺职位的要求而被选定。因此, 估计流动不会产生额外或新增的工作人员实务培训或技术培训所需经费。如上文第 48 段所概述, 随着整个秘书处更经常发生职位变动, 必须加强系统性知识管理, 以维持机构记忆并确保新工作人员能迅速融入办公室工作。估计这不需要额外资源。

75. 同样, 作为修订后的职业支持和学习战略的组成部分, 正在将上岗培训资源重新分配给更系统的指导工具和虚拟工具, 同时减少面对面培训。这将确保整个秘书处工作人员调动到新部门或工作地点时能获得统一和一致的上岗培训。目前正在执行新的上岗战略, 采取流动政策估计不会产生额外或新增所需资源。

76. 工作人员在流动问题调查中突出强调的一个主要事项是, 为工作人员及其家庭、特别是工作的配偶提供信息和支持的工作需要改进, 以便让变更工作地点时的过渡更容易。为改进对工作人员的支持, 人力资源管理厅正在开发工具, 为工作人员及其家庭提供最新且准确的工作地点资料(包括学校、医疗设施、安全和安保以及与搬迁有关的其他事项的资料), 介绍联合国关于调动的行政程序, 并为拟在新工作地点寻找非联合国就业机会的配偶提供相关要求和机会方面的资料。人力资源管理厅通过这种方式利用现有最佳做法并酌情与各机构、基金和方

案协作，创造成本效益。预计将在回收成本的基础上提供联合国各种培训机会，包括 Skillport 电子学习课程或相关语文培训课程。

77. 目前正在利用现有资源，持续落实在工作人员支持、上岗和知识管理方面的上述改进。对流动政策的核准估计不会在这些领域产生额外所需资源或行政费用。

78. 将用现有资源来满足支持流动政策行政管理工作的(如调整 Inspira)的所需资源。在人力资源方面，所需资源将通过对现有人力资源能力在整个秘书处的重新部署和重新定位来满足。采取拟议的改进流动模型或替代流动模型需要不同的支助架构，例如，可设立一些职类人员配置干事小组，履行人员配置和职业支持职能。这涉及到将现有架构的资源重新分配给职类人员配置小组。

未来费用

79. 假定职类委员会可以调整工作地点调动以实现上文所述目标，¹⁵ 则理论上有可能实现第七节所列目标，即：在工作地点间调动的现有平均次数范围内，通过减少在D类或E类工作地点任职五年以上的工作人员数量和增加在带家属和不带家属工作地点之间调动的工作人员所占比例，改进工作负担的分担，并确保高级主管(P-5 及以上职等)有过地域调动经历。目前，国际征聘工作人员平均每年发生约 1 635 次调动，各年略有波动。¹⁶ 这方面的目的不在于增加调动的次数，而是要让调动更具有战略意义。

80. 在这种情形下，未来平均费用可能大体上与目前一致。在这方面，原提案的第 60 和 61 段表明，之前两年的支出共计 30 180 万美元，¹⁷ 即每年约 15 090 万美元，但外地支出包括新工作人员和调动工作人员的支出。

81. 尽管如此，许多因素会影响流动费用(A/67/324/Add. 1, 第 62 至 66 段)。由于拟议制度具有自发性，因此无法事先断然确定工作人员未来的地域调动数量和类型。然而，根据有管理的流动政策，地域调动有可能增加。举例说明，如果地

¹⁵ 在评估需要多少次工作地点调动才能实现上述目标时做了一些假定，其中包括职类委员会能够为实现目标而调整现有的工作地点调动模式。然而，许多因素会影响职类委员会对工作人员进行甄选和(或)调任以实现这些目标的能力，这些因素包括工作人员申请的职位、工作人员的技能与拟聘职位是否匹配以及豁免请求是否得到特别制约小组批准等等。

¹⁶ 平均调动次数是基于五年平均数计算的。详细资料见附件二，第 3 段。

¹⁷ 计算方式是，将 2010-2011 两年期经常预算和预算外资源 3 610 万美元与 2009/10 年财政期间和 2010/11 年财政期间维持和平项下 24 360 万美元和特别政治任务项下 2 210 万美元进行加总。

域调动的次数是在目前平均调动次数上增加 20%，则费用将增加约 2 820 万美元，这笔费用将视调动发生地点，在不同资金来源之间分担。¹⁸

九. 结论

82. 综合职业发展和流动框架的总目标是发展真正全球化、具有最高业绩标准并有能力有效且高效应对联合国不断变化的任务的国际公务员队伍。

83. 秘书长相信，只有通过一个有管理的制度才能真正实现流动的益处。因此，秘书长请会员国充分考虑核准原框架或者完善后的框架。秘书长将从大会第六十九届会议开始，定期报告执行本报告的进展情况。

十. 有待大会采取的行动

84. 请大会基于 [A/67/324/Add. 1](#) 载明的框架和本报告提供的资料，核准有管理的职业发展和流动框架。

¹⁸ 根据过去的模式，10%至 15%的费用将由经常预算支付。然而，鉴于有管理的办法意图是调整流动模式，该数字可能会有变化。

附件一

为执行大会第 67/255 号决议关于流动的要求以及经大会认可的行政和预算问题咨询委员会的要求和建议而采取的行动摘要

A. 大会

决议索引	向秘书长提出的要求	为执行要求而采取的行动
大会第 67/255 号决议，人力资源管理		
第四节 流动		
第 55 段	又回顾秘书长报告(A/67/324/Add.1)第 19 至 21 段和行预咨委会报告第 84 段，并在这方面注意到，流动政策的范围尚未确定，请秘书长根据当前建议继续完善拟议流动和职业发展框架范围，同时考虑到联合国的职业形象；	见本报告。
第 57(a) 段	请秘书长最迟于大会第六十八届会议主要会期期间提供一份综合报告供其审议，以便进一步完善拟议的流动政策，其中应包括以下项目： 关于人员流动模式的准确和可靠的历史数据；	见本报告附件二。
第 57(b) 段	详细分析流动和职业发展框架对甄选和征聘制度的影响，包括对外部征聘的影响，以及有哪些办法可以减轻这方面可能产生的负面影响；	见本报告第 8 和 9 段。
第 57(c) 段	职类委员会和特别制约小组的预期数量和配置及其确切作用，职类人员配置干事的职能和权力，职工代表的作用，职类委员会的职权范围、议事规则和操作导则，同时考虑到秘书长作为本组织行政首长的作用，维持和保留管理层对职位安排建议和有关行动的最终决定权，以及建立明确的机制，确保对职类委员会、征聘负责人和秘书长问责，包括就遵守《联合国宪章》和大会所确定的人力资源管理征聘标准和完成任务、实现公平地域分配等事项对其问责；	见本报告第 17 至 29 段。
第 57(d) 段	特别制约小组采用的给予改派豁免的标准；	见本报告第 26 至 29 段。
第 57(e) 段	分析流动和职业发展框架对性别均等、特别是对来自发展中国家妇女的影响，包括实现性别均衡目标的计划；	见本报告第 50 和 51 段。
第 57(f) 段	非轮调性职位的数量和类型完整列表；	见本报告第 14 段。
第 57(g) 段	综合分析中期内流动政策对所有工作地点的预期行政和财务影响，包括直接费用和间接费用，包括培训费用，同时应考虑到当前和近期的流动模式、根据受政策影响的工作人员总人数预测的可能的流动模式以及员工队伍规划；	见本报告第 70 至 81 段。

决议索引	向秘书长提出的要求	为执行要求而采取的行动
第 57(h) 段	保留机构知识的策略，以及分析工作人员更替增加和潜在外流对任务交付可能产生的影响，同时考虑到最低和最高任职期限的影响；	见本报告第 49 段。
第 57(i) 段	流动和职业发展框架所述目标的量化关键绩效指标和目标，包括更公平地分担责任和为艰苦工作地点以及总部工作地点国际工作人员提供公平的机会；	见本报告第 59 至 69 段。
第 57(j) 段	分析拟议流动政策对工作人员地域分配可能造成的影响；	见本报告第 52 段。
第 57(k) 段	评估本组织内部司法制度与流动政策相关的索赔可能造成的潜在负担和限制这种负担的建议，同时铭记现有合同安排所产生的义务和责任；	见本报告第 53 至 58 段。
第 59 段	请秘书长除此拟议中流动和职业发展框架外，拟就并向大会第六十八届会议提出另一种替代办法，其中除其他外，列出经修订的激励办法和做法，以利地域流动，尤其是外地工作类别的地域流动；	见本报告第 32 至 37 段。

B. 行政和预算问题咨询委员会

行预咨委会报告索引	要求/建议	为执行要求/建议采取的行动
行政和预算问题咨询委员会的报告 (A/67/545)		
流动		
第 70 段	由于秘书长现报告中的拟议框架超越了纯粹自愿的制度，委员会认为秘书长应提供更多的信息，进行更多的分析，说明转向管理下流动制度的理由。	见本报告第 6 和 48 段。
第 71 段	行预咨委会也认为，拟议框架如何与其他现行管理改革举措衔接的问题需予进一步解释。	秘书处正在开展四个相互关联的变革管理举措：流动性、“团结”项目、国际公共部门会计准则和全球外勤支助战略。这些举措将共同改变联合国的业务方式，使财务、人力和物力资源的管理更精简、更具战略性，并改善透明度和内部控制，最终有助于使本组织实现真正的全球化和现代化。
第 78 段	行预咨委会建议大会请秘书长在下文第 136 段提及的综合报告中提供相关数据，必要时由审计委员会核实。	见本报告附件二。
第 81 段	行预咨委会认为，拟议流动和职业发展框架的影响将取决于工作人员的任用类型(定期、连续或长期)。大会不妨请秘书长在有关这一问题的下一次报告中更深入探	关于范围，见本报告第 11 至 14 段：框架将适用于定期、连续和长期任用的工作人员。

讨这一问题。

- 第 84 段 但是，行预咨委会感到失望的是，秘书长没有说明这些职位的数目和准确类型，从而更好地界定其拟议框架的范围，而拟议框架的这一方面对其整体效果具有重大影响。行预咨委会建议大会请秘书长优先完成这项工作，并在关于这一问题的下一次报告中向大会说明结果。 见本报告第 14 段。
- 第 87 段 行预咨委会认为，秘书长提出的流动和职业发展框架可能有助于缓解长期在艰苦工作地点任职而得不到调动的专业工作人员的境况，但却不能完全解决分担艰苦工作地点的工作负担这一问题，因为大多数外勤事务职位是在 D 类和 E 类工作地点，而担任这些职位的工作人员通过轮调离开这些工作地点的机会有限。行预咨委会承认，如果外勤事务工作人员能够改变工作地点，即便是从 1 个 D 类或 E 类地点调到另一个此类地点，对这些人员可能也是一种安慰，但行预咨委会认为，对拟议框架的这一方面应做进一步审议。 见本报告第 65 段。
外勤事务类别工作人员为外勤事务而设，因此，该职类的工作人员流动确实大多限于外地工作地点。
然而，外勤事务类别工作人员在带家属和不带家属工作地点之间的实际分布(截至 2012 年 6 月，2 599 名外勤事务人员在 D 和 E 类工作地点任职，1 521 名在 H、A、B 和 C 类工作地点任职)，并不意味着该类人员将不适用分担工作负担。只是他们要花费比专业类别人员更多的时间从不带家属工作地点调到带家属工作地点，因为带家属工作地点针对外勤事务工作人员的员额更少(因此第 65 段中，针对在艰苦地点呆了五年或更长时间的工作人员，目标为 30%)。
- 第 88 段 行预咨委会建议大会请秘书长在作人员甄选决定时，直接优先考虑内部候选人中那些长期在艰苦工作地点任职而得不到调动的工作人员，并在关于这一问题的下一次报告中，向大会提出他认为为解决这一问题必须采取的补充措施。 大会讨论表明，没有就这项建议达成共识。因此，本提案再次加以探讨(见本报告第 24 段)，供大会进一步审议。
- 第 92 段 关于任职最低期限.....行预咨委会认为，一年时间不足以让工作人员在一个新职位上充分发挥潜能。这一规定也可能导致人员更替率进一步上升，在维和特派团尤其如此，其更替率最近已开始回落(见 A/66/718，第 42 和 43 段)；而且如果没有强有力的知识转移系统，还可能造成机构记忆受损。 见本报告第 49 段。
- 第 96 段 行预咨委会认为，需要进一步说明预期的职类数目和配置以及如何分阶段实施。还需要提供更多资料，说明如何建立职类人员配置干事小组，并详细解释他们的确切作用、职能和权力。行预咨委会还认为，在就拟议框架 关于职类以及如何分阶段实施的信息，请参阅本报告第 13 和第 30 段；关于要求的其他详细信息，请参阅第 17 至 25 段。

- 作出最后决定前，必须明确界定各职类的其他特定流动要求。在这方面，行预咨委会重申其看法：健全员工队伍规划系统，采纳技能组合目录，将大大便利这项工作。
- 第 100 段 行预咨委会承认，如果拟议流动和职业发展框架是为了实现其所述目的(另见上文第 88 段)，则在甄选和调任内部工作人员时优先考虑某些类别的内部人员的制度有其必要。但行预咨委会不清楚关于甄选和调任的拟议新程序如何处理晋升问题。行预咨委会建议大会请秘书长在提交下一次有关报告中详细阐述拟议框架的这方面内容。 见本报告第 17 段。
- 第 103 段 行预咨委会严重关切地注意到本提案对外部征聘的潜在影响，以及由此而产生的对择优甄选、地域代表性和性别均衡的潜在影响。……鉴于上述关切问题和大会就此事项作出的许多决定，行预咨委会建议大会请秘书长调整提案，以确保外部候选人在秘书处职位的甄选和任命过程中享有同等机会。 见本报告第 4、8、9 以及 50 至 52 段。
- 第 110 段 鉴于关于甄选和调任的拟议新制度可能会改变管理人员的作用，大会不妨请秘书长进一步考虑征聘管理员在拟议流程中的作用，以确保他们依然能够直接参与甄选在其办公室实施实质性工作方案的工作人员，从而为此负责。 见本报告第 21 和 23 段。
- 第 111 段 关于工作人员代表参加职类委员会一事，行预咨委会承认，需要有一个让工作人员参加的参与式进程，以便能够对关于甄选和调任的拟议新制度的公正性树立信心。但行预咨委会认为，鉴于秘书长没有提出任何相反的证据，有工作人员代表参加的现行中央审查机构制度足以确保该流程的透明度和公正性。行预咨委会认为让工作人员代表参加职类委员会不符合本组织的最佳利益，因此建议大会请秘书长调整他的提议，考虑设立一个类似于中央审查机构制度的机制，供工作人员代表参加。 见本报告第 10 段。
- 第 112 段 行预咨委会认为，必须保证职类委员会的职权规定、程序规则和业务准则十分明确，且法律上站得住脚。 见本报告第 17 至 29 段，如果提案获得同意，将进一步阐述其中的内容。
- 第 116 段 行预咨委会对工作人员代表参加职类委员会一事表示关切(见上文第 111 段)，对工作人员代表参加特别制约小组一事也同样表示关切。因此，大会不妨请秘书长调整其提议的这方面内容。 见本报告第 28 段。
- 第 122 段 行预咨委会注意到人力资源管理厅内部人手紧张的潜在问题，该厅还积极参与人力资源改革议程其他方面的工作(见上文第二节)。行预咨委会还回顾说，企业资源规划系统的人力资源模块要到 2015 年年底即准备阶段之 见本报告第 77 和 78 段。

	后才推出(见上文第 39 段)。因此,行预咨委会认为,必须利用现有的全球人事能力,以确保大会一旦批准秘书长的提案,即可在无需增加人手的情况下予以实施。	
第 129 段	行预咨委会注意到经要求后秘书长向其提供的提示性费用资料,并强调,上文第 126 段所述拟议框架的直接费用并不是预测或估计数,而是根据可能变化的特定情况计算出来的费用。行预咨委会考虑到上文第 78 段所作评论,对用来计算预计每年调换工作地点的工作人员人数所用的资料的可靠性表示怀疑(见上文第 125 段(b))。	见本报告第 71 至 81 段以及附件二。
第 130 段	行预咨委会认为,秘书长在报告中本应考虑到目前的流动模式和员工队伍规划,对拟议流动和职业发展框架的总费用,包括直接和间接费用,作出全面得多的分析。这样的分析本会使行预咨委会对这些费用可在多大程度上在核定资源内支出进行更可靠的评估。因此,行预咨委会建议大会请秘书长在下一次关于此事的报告中详细说明拟议框架的全部费用。行预咨委会强调,必须要有一个强有力的监督机制来跟踪该框架的实际费用。	见本报告第 71 至 81 段。
第 132 段	秘书长认为,需要用业绩指标来衡量拟议流动和职业发展框架的作用。行预咨委会同意秘书长的意见。但行预咨委会认为,秘书长提出的指标需要进一步完善,以确保这些指标可被用来进行适当的业绩评估。	见本报告第 59 至 69 段。
第 133 段	因此,行预咨委会建议调整指标 1,将每个办事处和外地行动的目标空缺率列入其中,对照该目标衡量所取得的进展。 因此,行预咨委会建议进一步调整指标 2,以反映工作人员在特定工作地点工作的时间,从而也能衡量在艰苦类别相同的地点之间的流动。 最后,关于指标 3,行预咨委会建议在衡量高级主管的地域流动情况时使用所有人力资源资料系统记录的数据,而不仅仅是综管系统记录的数据。	出于管理目的,这项指标旨在使整个组织的空缺率更加均衡,而不是针对特定实体的空缺率。 指标 2 旨在改善艰苦和非艰苦工作地点之间的流动模式。 在系统允许的范围内,一旦流动政策实施,秘书处将努力衡量高级管理人员的地域流动情况。
第 134 段	行预咨委会还认为,额外的业绩指标可能有助于衡量该框架对工作人员的技能、更替率(另见上文第 92 段)以及执行任务的效力的影响等等。大会不妨请秘书长拟订此类额外指标,并在他关于这一问题的下一次报告中予以介绍。	见本报告第 61 和 62 以及 67 至 69 段中的新指标 4 和 5。
第 136 段	行预咨委会建议大会请秘书长着手进一步拟订和调整上	见本报告。

文第 71、78、81、84、87、96、100、103、110 至 112、116、130、133 和 134 段重点谈及的该框架各方面的内容。

考虑到秘书长打算于 2015 年 1 月 1 日开始执行该拟议框架，行预咨委会还建议大会请秘书长尽快不迟于第六十八届会议主要会期期间提交一份关于拟议流动和职业发展框架的综合报告，供其审议。该报告应阐述行预咨委会提出的问题，包括需要提供更多资料，进行更多分析，说明由完全自愿的制度改为有管理的流动制度的理由。

如上文第 88 段所述，行预咨委会认为，改善在艰苦工作地点长期任职而无法流动的工作人员的状况的措施，并不取决于大会核准秘书长目前的提议。

见本报告。

大会讨论表明，没有就这项建议达成共识。因此，本提案加以探讨(见本报告第 24 段)，供大会进一步审议。

附件二

当前流动模式

1. 原先和完善后的框架都提出了一个有管理的流动制度，力图改变秘书处当前的人员流动模式。如下所述，按照大会第 67/255 号决议第 57(a) 段的要求，对可用数据的分析显示，秘书处的问题并非人员不流动。人员确实在流动，有些还相当频繁。但问题在于，每个职位的人员配置都是孤立考虑，所以人员流动的时间和走向不受本组织的管理或指导。结果，部分人员根本没有变动职位，部分人员在“轻松”的工作地点之内或之间轮调，而许多人员却“困”在较为艰苦的工作地点。每位人员的流动都会花费本组织的资金，如果人员流动没有形成员额的战略性配置，忽略分担工作负担的需求，则本组织的资金没有得到有效利用。

2. 可用数据显示了因个人独立决策产生的几种流动模式。首先，工作地点调动的次数每年都有很大不同。其次，变换工作地点的人员倾向于调至同类工作地点，大多数流动都是各总部地点间的流动或者从一个不带家属工作地点调至另一个同类地点。

3. 过去五年间，长期^a工作地点调动次数每年有很大不同。过去五年，平均每年国际征聘人员进行 1 635 次长期流动。下图一显示了每个历年专业、主任及外勤事务类别人员的长期工作地点调动的次数。由于 2009 年的合同改革，该分析涵盖了所有合同类型。此外，在合同改革之前，许多人员为有限期任用，当其换到其他实体时，就通过离职和再任用的方式进行流动。因此，分析包括了以离职并在 60 天内再任用的方式进行的工作地点调动。2009 年的数字偏高，是因为一系列特定事件导致联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、联合国苏丹特派团、非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动、联合国伊拉克援助团以及联合国中非共和国和乍得特派团的大量工作人员在同一任务组织内部从总部调往其它办事处。不过，在计算平均值时并没有排除 2009 年的数字，因为应当预计到偶尔会出现类似浮动。

^a “长期调动”是指时间一年或一年以上的调动。要求调动至少一年，才能在当前横向调动要求和连续任用计算中予以考虑。

图一
2007-2011 年专业、主任及外勤事务类别人员的长期工作地点调动



来源：综合管理信息系统

4. 下图二显示了在 2007-2011 年期间专业类别人员长期工作地点调动的方向。^b 也显示了工作人员流向的工作地点的艰苦条件分类：^c 左侧第一长条显示在此期间从 H 类工作地点流出的所有人员，长条最底部是流动到其它 H 类工作地点，长条第二节是流动到 A 类工作地点，以此类推。

5. 数据显示，H 类工作地点的人员倾向于流向其它 H 类工作地点，D 类和 E 类工作地点的人员倾向于流向其它 D 类和 E 类工作地点。有管理的流动制度的目标在于改变这一模式，确保工作地点的流动(对本组织造成直接费用)能够推动实现流动目标：最大程度地分担相关职能领域的负担以及促进外地和总部之间的知识转移。期待流动模式能改善的一方面是，最好能有更多的政治事务干事和人权干事在外地特派团和总部之间流动，而非主要在外地特派团之间流动。另一个有益变化最好是更多的经济事务人员能够在区域委员会(许多在 A 类和 B 类工作地点)以及经济和社会事务部(在 H 类工作地点)之间流动。

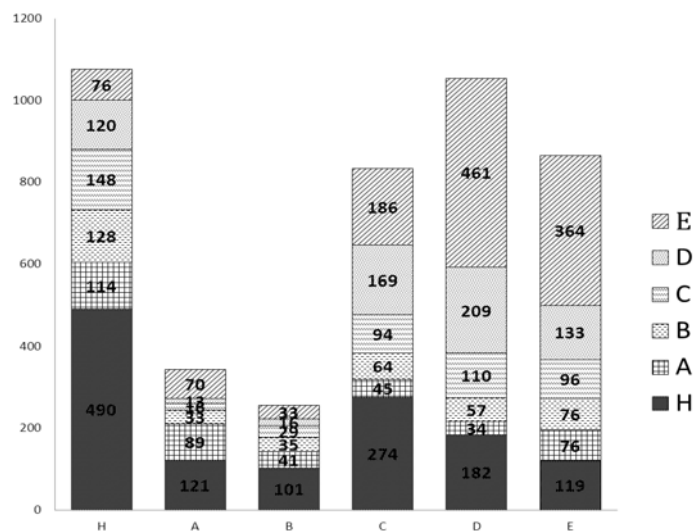
^b 一些流动不包括在内，因为综合管理信息系统不记录艰苦条件信息。

^c 国际公务员制度委员会将所有工作地点分为六类：H、A、B、C、D 和 E。H 类工作地点是总部和联合国在该国无发展方案或人道主义援助方案的类似指定地点，或在欧洲联盟成员国境内的地点；A 至 E 类工作地点是外勤工作地点。按艰苦程度划分为 A 至 E 类，其中 E 类条件最艰苦。

图二

2007-2011 年专业类别人员的长期工作地点调动

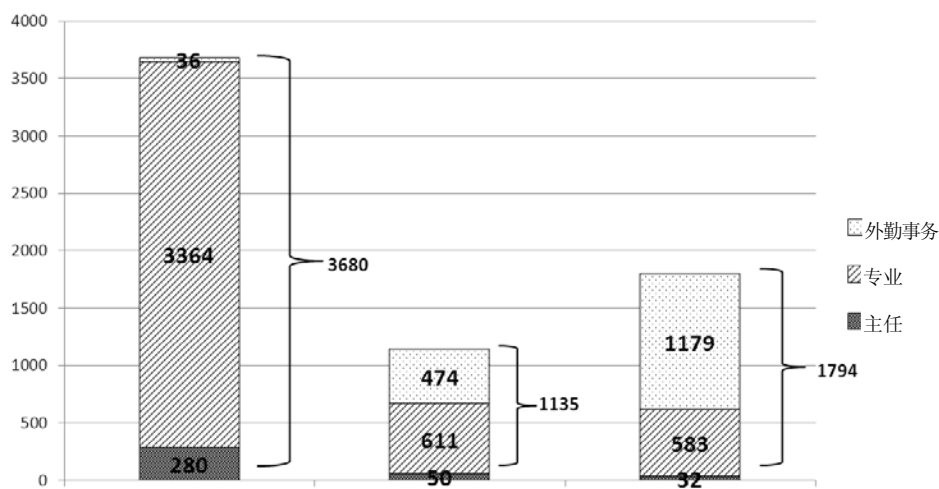
2007-2011 年专业类别人员发生 4 422 人次长期工作地点调动



6. 数据显示，大量人员的趋势是长期留在相同艰苦条件类别的工作地点。下图三表明了这一趋势。每个长条顶部的数字显示了在五年或五年以上的时间内，虽然经过了职位或者工作地点的变动，但是仍然留在相同艰苦条件类别的专业、主任和外勤事务类别人员总数。底部的数字显示了上述艰苦条件类别中人员总数，以及这些人员中在本组织服务时间为五年或五年以上的人员数量。数据显示，在本组织服务五年或五年以上的人员中，D类或E类地点的人员中57%已在此类地点服务至少五年。在B类或C类地点的人员中，44%已在此类地点服务至少五年；在H类和A类地点的人员中，80%已在此类地点服务至少五年。

图三

在相同艰苦条件类别工作地点服务五年或五年以上的专业、主任和外勤事务类别人员



H/A(6 149 名，其中 4 607 名已在本组织服务 5 年以上)

B/C(3 476 名，其中 2 556 名已在本组织服务 5 年以上)

D/E(4 566 名，其中 3 169 名已在本组织服务 5 年以上)

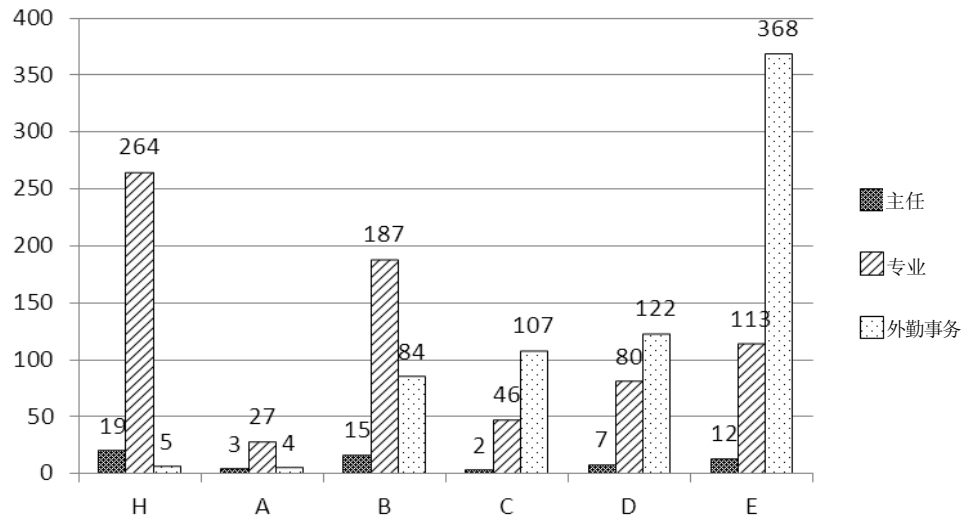
来源：综合管理信息系统，截至 2013 年 5 月 31 日。

7. 可用数据还显示部分人员从未变动职位。图四显示，在将适用流动政策的 14 191 名人员中，至少 1 465 名^d(10.3%)超过了拟议最高职位占用期限(H类和A类地点为七年，B类和C类地点为四年，D类和E类地点为三年)。

^d 这一数字可能会更高，因为该数据不显示工作人员额号仅因行政(如预算)原因发生改变的情况。

图四

超过拟议最高职位占用期限的人员数量



来源：综合管理信息系统，截至 2013 年 5 月 31 日。