

2012年3月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

# 理事会

## 第一四四届会议

2012年6月11-15日，罗马

### 联合国系统各组织机构间 工作人员流动和工作/生活平衡兼顾问题 (JIU/REP/2010/8)

1. 联检组报告附有总干事的简明意见以及联合国系统行政首长协调理事会（首协会）共同提出的更为详细的意见（联合国大会文件 A/66/355/Add.1）。

#### I. 粮农组织总干事提出的意见

2. 关于建议 1，粮农组织注意到，2005 年的《机构间人员流动协议》（《协议》）从 2012 年 1 月 1 日起弃用，各组织改用原先的《关于适用联合国薪给和津贴共同制度的组织间工作人员调动、暂调或借调的组织间协定》。这对粮农组织的影响很小，因为尽管《协议》得到通过和实施，但单独的交流协定仍然主要依据原先的《组织间协定》的精神、规则 and 规定。
3. 粮农组织赞同建议 2，并正在人力资源管理信息报告系统框架内开发新的报告工具。粮农组织认为需要在人力资源框架内就所需数据和报告进一步磋商，从而确保易于生成所需数据和报告。
4. 粮农组织支持首协会针对建议 3 共同提出的意见。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。  
粮农组织大多数会议文件可从互联网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

5. 粮农组织支持建议 4 和 8，并在人力资源网络内发挥牵头作用，建议在实施层面建立一个人力资源官员网络来促进机构间流动。这些联络人将发挥类似人员和组织的参考点作用，以便相互联络，争取职位安排、暂调和借调，尤其是互换工作。粮农组织将支持建立全系统职业网络的类似举措。与此相关的是建议 5 中为联合国系统内所有机构的内部空缺相互承认工作人员的提议，粮农组织支持这项提议，可在互惠基础上，正如粮农组织目前适用的那样，或作为联合国共同系统内的一项普遍协定加以应用。

6. 粮农组织同意首协会关于建议 6 和 7 的共同意见。

7. 关于建议 9，联合国首协会秘书处挑选意大利作为两个任职地点之一，试行联合国双重职业和人员流动性计划提出的联合谈判举措，与东道国政府谈判关于向配偶发放工作许可证的协议。粮农组织被指定为牵头机构，代表驻罗马和意大利的组织进行谈判。这些谈判正在进行中，由法律办公室、人力资源管理司和礼宾处参与。目前正在与意大利主管部门讨论一项以欧洲其他任职地点的现行安排为模式的协定草案。

8. 关于建议 10，粮农组织正在采纳实施中。粮农组织正在最终确定对其灵活工作安排—工作/生活兼顾政策的审查。作为这项审查的一部分，要求各位主管就这种安排对其部门效率的影响提出意见。然而，还有待建立一个实际监测和评价机制，以便对这项政策进行详细的成本效益分析。在这一方面，粮农组织原本希望联检组报告会就最典型的工作与生活兼顾计划成本效益分析所需的通用标准或主要业绩指标给予一定的指导。



第六十六届会议

议程项目 140

联合检查组

## 联合国系统各组织机构间工作人员流动和工作/生活平衡兼 顾问题

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他本人以及联合国系统行政首长协调理事会关于联合检查组题为“联合国系统各组织机构间工作人员流动和工作/生活平衡兼顾问题”的报告(JIU/REP/2010/8)的评论意见。



## 摘要

联合检查组题为“联合国系统各组织机构间工作人员流动和工作/生活平衡兼顾问题”的报告旨在对规范联合国系统各组织工作人员流动和工作/生活平衡兼顾的政策和机制进行评估。该报告就与工作人员流动相关问题向参加组织提供独立的外部评估，并提出了几项建议，以协调统一和加强关于工作人员流动性和工作/生活平衡兼顾的政策和程序。

本说明介绍联合国系统各组织关于上述报告所提建议的意见。全系统的这些意见是根据联合国系统行政首长协调理事会成员组织提供的投入综合编写的。理事会欢迎该报告，并指出，报告强调了目前正在各人力资源论坛审查和讨论的许多长期存在的问题。

## 一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统各组织机构间工作人员流动和工作/生活平衡兼顾问题”的报告(JIU/REP/2010/8)旨在对规范联合国系统各组织工作人员流动和工作/生活平衡兼顾的政策和机制进行评估。该报告就与工作人员流动相关问题向参加组织提供独立的外部评估,并提出了几项建议,以协调统一和加强关于工作人员流动性和工作/生活平衡兼顾的政策和程序。

## 二. 一般性意见

2. 联合国系统各组织欢迎联合检查组关于机构间工作人员流动和工作/生活平衡兼顾问题的报告,并指出,报告强调了目前正在各人力资源论坛审查和讨论的许多长期存在的问题,这些论坛包括国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)和行政首长协调理事会(行政首长理事会)人力资源网络。各机构还指出,负责人力资源的各实体正在对联合检查组的绝大部分建议采取行动。

3. 各机构还认为,报告突出强调了有关机构间流动的重要事实和原则,并欣见报告承认,“一刀切的作法”对工作人员流动不适用,因为具有不同任务规定的机构有着不同的业务要求。此外,它们还注意到,这些建议提出了有关机构间流动问题的有趣原则和思路,然而,各机构对其中一些建议在短期内的可行性仍然表示关切,尤其是建议3(联合国所有机构的一套通用工作人员细则)、6(共同的合同)和8(机构间流动)。

4. 各机构同意,双重职业支助是它们能吸引和留住合格工作人员的一个重要考虑因素,协助获得当地的工作许可证只是其中一个因素。各机构认为,另一个需要加强的重要因素是各国际组织与配偶之间建立当地的网络联系。应集中鼓励、支持和监测建立网络联系。

5. 最后,各机构还同意,如报告所指出,联合国各组织的医务单位应更积极地参与制订和实施与人员流动有关的人力资源管理政策。

## 三. 对建议作出的具体评论意见

**建议 1:** 行政首长理事会应尽快通过其管理问题高级别委员会商定全联合国系统范围单一法律文书的内容和统一使用问题,以规范联合国共同制度各组织之间的工作人员流动。此外,除其他外,还应界定各组织在分摊与不同类型的工作人员流动相关的财务责任方面的各自的责任。

6. 行政首长理事会成员基本上赞同这一建议,并指出,目前已在机构间机制内(管理问题高级别委员会、人力资源网和法律网)采取行动,以克服推动机构间流

动的固有挑战。各机构强调必须明确收放双方组织在机构间流动期间和之后的财务责任，诸如流动之后的长期责任。

**建议 2：**行政首长理事会应通过其管理问题高级别委员会为系统收集、监测和连贯的报告与工作人员流动(包括机构间流动和各组织内部的流动)相关的数据制定全系统标准。

7. 各机构赞同建议 2 要求的制定全系统标准的构想，以协调报告工作人员的流动数据。但他们强调需确保这些标准依然简单易行，不向各机构提出复杂的报告要求。而且这些标准应该便于纳入现有的人力资源信息系统。各机构还强调，必须只集中设立一个数据储存库，收集和分析这类数据；目前，各机构根据不同的格式，向公务员制度委员会、行政首长理事会和人力资源网的各工作组报告类似的数据。

**建议 3：**行政首长理事会应通过其管理问题高级别委员会详细拟订行动计划，包括具体的截止时间和责任，以便制定适用于整个联合国共同制度的一整套工作人员通用条例和细则。

8. 联合国系统各组织基本赞同统一行事，但对建议 3 有保留。该建议要求制定联合国共同制度都适用的一整套工作人员通用条例和细则。他们指出，总的来说，共同制度各组织的工作人员条例和细则很相似，但在实施条例和细则过程中出现的主要差异是由于行政手册、行政指示和导则等各机构自己的工具造成的。在这些方面，各机构之间进行某种程度的合作对避免重叠有好处。此外，在细则和条例的确不同的地方，要改变这些规则和条例以求统一可能需要各自理事机构同意。这一行动超越了行政首长和管理问题高级别委员会等机构间机制的控制范围。

**建议 4：**联合国共同制度各组织行政首长应从全系统的角度审查其内部的工作人员流动和(或)工作人员轮换计划，以便使其支持机构间人员流动举措并与其接轨和保持一致。

9. 许多机构在回答要求联合国系统各组织审查和调整其内部流动办法的建议 4 时着重指出，目前已经有旨在加强机构间流动的流动做法。但是，这些机构指出，在机构间机制解决目前关于机构间流动协议的关切问题之前，各机构所作的任何内部审查都不会有很大价值。此外，对某些机构来说，现有的轮调政策是根据法定要求制定的，因此无法为了实现全系统的统一目标而随机应变。

**建议 5：**在行政首长理事会框架内，联合国共同制度各组织行政首长应审查各自的内部相关规定，以允许各自组织内的所有空缺职位都在与自己本单位工作人员平等的基础上向所有联合国工作人员开放，包括在其他系统组织中工作的人。

10. 联合国系统各机构基本赞同建议 5 要求的所有空缺职位都要在与本单位工作人员平等的基础上考虑联合国其他机构的申请人员，但有保留。许多组织指出，现有工作人员细则偏重内部的候选人，原因多种多样，包括，举例说，优先考虑

员额被裁撤的内部工作人员，这在今后的协议中也应予以保留。但是，互惠问题依然是各机构在考虑改变工作人员细则以允许联合国其他机构的申请人与内部申请人平等竞争时面临的巨大挑战。因此，一些机构制定了双边协定，允许双方工作人员作为内部人员申请所有的空缺职位。各机构还指出，目前正在开展一个机构间项目，在自愿和互惠的基础上，将外地的一般事务空缺职位向联合国共同制度其他组织开放，重点是按职能组群。

**建议 6：**行政首长理事会应通过其管理问题高级别委员会，为新的合同及参加共同制度任何组织的新工作人员随后的就职教育详细拟订机构间共同制度政策，包括其法律框架，以便发展一种共同制度文化。

11. 联合国系统各机构赞同机构间为新的合同拟订共同政策的构想，并通过统一的就职程序发展共同制度文化。他们指出，目前正在机构间人力资源机制中审查这一问题。各机构并不认为引进一种“共同文化”是一件难事，但是强调，正如报告中指出的，应该认识到每个组织的具体情况，并保持其特色(例如一个人道组织的文化和做法可能与着重发展问题的组织的文化与做法不同)。但各机构强调，在统一领域中可大有作为，在强化统一规则和做法的环境中，共同文化将更容易形成和发展。

**建议 7：**行政首长理事会应考虑在全系统范围推出新的工作人员轮换/流动制度，以便利工作人员自愿参加人道主义和(或)维和活动。

12. 各机构赞同建议 7，认为这是鼓励机构间流动的一种方式。他们指出，这可能需要人力资源部门审查目前有关参加短期流动方案的工作人员出入权的做法和程序，并审查管理人员替代出去参加维和的工作人员的现有备选方案。各机构还提出，如果建议的目的是为了通过创建一张机构间适合部署于紧急情况的合格人员名册而促进流动，则这种名册将需要在每个组织的不同应急机制之间进行协调。

**建议 8：**行政首长理事会应考虑根据共同和特定职业网络概念，在全系统范围推出新的机构间工作人员流动举措。

13. 各机构赞同这一建议，并表示愿意探讨在两个不同组织中交流同一职类的担任同一或类似工作的同一职等的工作人员这一构想。尽管需要拟定实际操作的细节(例如薪酬级别和这两个组织若不在一个工作地点的话会涉及的搬迁成本)，但各机构认为这种交流对工作人员和组织都有利。

**建议 9：**联合国共同制度各组织的立法机构应提请东道国当局注意需要通过发放工作许可证或类似的安排等方式，为国际组织工作人员的配偶进入当地劳工市场提供便利。

14. 各机构十分赞成建议 9 关于改善国际组织工作人员配偶进入劳工市场机会的呼吁。各机构指出，现已选定意大利作为两个试点工作地点之一，试行双重职业

和人员流动性计划提议的联合谈判举措，与东道国政府谈判关于向配偶发放工作许可证的协议。各机构还指出，已经指定联合国粮食及农业组织作为牵头机构，代表驻罗马和意大利的各组织与国家当局谈判关于向联合国配偶发放工作许可证的可能性和方式。但是，各机构还提出，除非通过修改联合国及其专门机构的工作人员特权和豁免公约等方式规定一个新的国际义务，否则立法机构无权要求各会员国调整其国内法律制度，以适应联合国系统组织的流动需要。立法机构最多可以鼓励或提醒东道国放宽国内做法，为机构间流动提供便利。

**建议 10：联合国共同制度各组织的行政首长应定期系统地评估工作/生活平衡兼顾方案的绩效，并将这类方案的成本效益分析作为一项内容纳入定期的业绩报告。**

15. 各机构欢迎报告第四节对工作/生活平衡兼顾所作的分析。许多机构认识到，这些方案是影响工作人员积极性和对工作满意度的一个重要因素。尽管许多机构对工作/生活平衡兼顾的政策进行了评估，但并不是所有机构都赞成或计划在评估中包括成本效益分析内容。因此，各机构一般都注意到这一建议，但表示进行成本效益分析的工作不会很简单，很希望报告就最典型的工作/生活平衡兼顾方案的成本效益分析一般标准或主要业绩指标给予某些指示。



第六十六届会议

临时议程\* 项目 140

联合检查组

## 联合国系统各组织机构间工作人员流动和工作/生活平衡兼 顾问题

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“联合国系统各组织机构间工作人员流动和工作/生活平衡兼顾问题”的报告(JIU/REP/2010/8)。

\* A/66/150。



联合国系统各组织机构间工作人员流动和  
工作/生活平衡兼顾问题

撰写人

**Enrique Roman-Morey**

**Even Fontaine Ortiz**

联合检查组

2010年，日内瓦

## 执行提要

### 联合国系统各组织机构间工作人员流动和工作/生活平衡兼顾问题 JIU/REP/2010/8

本审查报告的目的是从全系统范围的角度对规范工作人员流动和工作/生活平衡兼顾的政策和机制进行评估，就相关问题向参加组织及其理事机构提供独立的外部评估。为协调统一和提高联合国全系统范围工作人员的流动性和工作/生活平衡兼顾，本报告提出了一系列意见和建议。

本文既不是联合国共同制度相关组织各自现行人员流动政策的审查，也不是其执行情况的审查；尽管如此，为了举例说明，或从最佳做法和经验教训中得出结论，报告还是提到了某些个别的案例。

### 主要调研结果和结论

#### 共同的制度，多样的流动需要

- 联合国系统是由多种多样的国际组织组成的。其各自的授权、规模、业务需要和活动千差万别，有些是高度流动的实体，与其他工作人员流动并非主要关切的实体并存。鉴于本系统各组织之间差别巨大，因此不可能有“一种流动制度适合所有组织”的情况。检查专员同意这一说法，并强调人员流动的最终目的是更好地实现每个组织各自的目标，因此，如果不同的组织有不同的目标，则各自的人员流动政策也应不同，要适应各自组织的具体需要。但是，如果把关注的焦点放在属于联合国共同制度所有组织的共同点和共同价值观上，机构间的人员流动是可以得到推动的。

#### 工作人员—管理层对话：将组织的需要与工作人员的需要结合起来

- 检查专员认为确实需要改进工作人员与管理层之间的对话，工作人员代表应正式参加人力资源网络的讨论。将工作人员排除在制定全面的人力资源管理政策，包括工作人员流动政策的讨论之外，只能导致失败——这已为一些组织的经验所证明。

#### 联合国系统的人员流动机制

- 2005年，行政首长协调会发布了机构间人员流动协定。协定旨在取代先前的组织间协议，涉及到实行联合国共同工资和津贴制度的组织之间工作人员的调动、借调和借用。机构间人员流动协定是一种法律框架，在此框架内，采用协定的工作人员、放人组织和接受组织同意并界定各自的责任。然而，自从协定启动以来五年过去了，各组织尚未就其使用达成共识；一些组织使

用它，而另一些组织则尚未接受它，继续在使用先前的组织间协议。这种混乱局面无助于全系统范围的人员流动，使得每一个案例成为一种例外情况，并视每一项交易的具体情况而定，最后敲定的是一种量身定做的合同。

- 检查专员谨提醒本系统各组织注意为同一目的使用两种不同的法律文书的潜在法律后果，这会因此而造成不同的状况，导致对一些工作人员的可以觉察到的潜在的歧视。检查专员相信已经到了应达成共识的时候了，并敦促各组织就只使单一的法律文书达成一致意见。

### 机构间人员流动数据

- 为评估机构间人员流动的实际意义并量化人员流动政策和举措的成功程度，必须确定有意义的业绩指标及随后的监测机制。然而分析机构间人员流动的规模和趋势所必要的相关数据却并不易得。
- 各组织提供的数据显示，机构间人员流动并不多：在整个联合国系统内，在组织之间流动过的工作人员人数不到 300 人，或平均不到百分之一。机构间人员流动是由个别工作人员的需要驱动的；它不是有计划的结果，也不是一个组织所采取的前瞻性行动的结果，而是个别工作人员为获得晋升、更有意思的工作，或只是为了换地方而进行努力的结果。机构间人员流动由组织实施，但并不由它们主导。

### 协调统一联合国系统内的业务惯例

- 为便利机构间人员流动必须协调统一业务惯例。检查专员高兴地注意到各组织十分了解这一重要的问题，并支持它们为进一步协调统一业务惯例而正在进行的努力。此外，检查员鼓励朝着全联合国系统共同的工作人员条例和细则推进工作。共同的制度理应有共同的条例和细则。

### 一体行动：同一个共同制度，同一个共同制度下的工作人员

- 检查专员认为，“一体行动”显然意味着同一个共同制度下的工作人员最好是在同样的规章制度和条例下管理，这无疑会便利全系统范围的人员流动。这已由经验所证实。对“一体行动”试点项目进行的评估得出的结论是：在人力资源管理领域需要进行进一步的协调统一。从这些试点项目得出的经验教训要求加强协调统一并提倡“同一个共同制度下的工作人员”。

### 发展联合国共同制度文化

- 联合国共同制度是一个复杂的结构，由不同的国际组织组成，这些组织是各自多年形成的差别巨大的组织文化的主人。这种复杂的结构无助于共同文化的发展。然而，有些文化元素是所有组织所共有的，检查专员认为这应成为进一步发展尚处于新生阶段的共同制度文化的基础。把关注的焦点放在共同点和共同目标上是成功促进共同的联合国文化的唯一途径。

- 将人员流动的概念纳入尚待发展的共同制度文化仍有许多工作要做。然而，存在着许多机会可将机构间人员流动作为加强共同制度文化的一个重要内容加以提倡；为加强这种文化，应特别重视灾后恢复重建、人道主义援助、维和与缔造和平、和广泛的技术合作等领域，在这些领域，社会大众期待联合国系统协调的高效率的反应。

### 机构间举措，前瞻性思考

- 目前机构间人员流动是在工作人员的主动性基础上自发地发生的；它并不是有计划的战略的结果，也不是相关组织的前瞻性行动的结果。因此，检查专员鼓励各组织要“摆脱条条框框”进行思考，要有创新精神。新的机构间人员流动举措是能够并且应该建立起来的。
- 本节介绍检查专员在实地访问期间进行面谈时所收集到的工作人员的一些建议和想法。检查专员希望这些意见在行政首长协调会框架内各组织开展的相关讨论中发挥“思考的材料”的作用。

### 双重事业与工作人员流动

- 招聘高度合格的工作人员和推动工作人员流动需要克服的最重要的障碍之一是随行的离国配偶难以继续其专业事业问题。这主要是由于东道国对进入各自的当地劳工市场所规定的法律限制所造成的。这是个老大难问题，令检查专员感到遗憾的是，在多次建议和联大决议之后，这个问题仍然没有解决。检查专员重申载于联检组以往报告中的建议，其中提出了有必要为这一重要问题找到解决办法。检查专员呼吁各组织继续开展协调努力。在任何新的东道国协定的谈判中和现行协定的未来重新谈判中提出这一事项是可取的做法。

### 联合国系统内的工作/生活平衡兼顾：现状与挑战

- 联合国系统内的工作/生活平衡兼顾，一般的理解是一系列旨在实现更为灵活的工作环境的不同的工作安排，其最终目标是在专业生活与个人生活之间找到最佳平衡，同时有助于提高组织的效率。联合国共同制度所有组织提供的最受欢迎的一些工作/生活平衡选择是：灵活的时间安排、产假、助产假、和探亲假。
- 检查专员认为，全系统现有的工作/生活平衡兼顾选择方案的数量已相当完整地照顾到了工作人员对于提高工作灵活性的需要。检查专员的看法是，问题不在于备选方案的选择，而在于如何付诸实施。

### 医疗和工作人员健康考虑因素

- 工作人员健康考虑因素应是工作人员流动政策的有机组成部分。检查专员认为，有必要让医务处更多地参与相关人力资源管理政策的制定和实施，包括

在全系统范围一级。医务处能帮助人力资源管理层在工作人员流动方面做出更好更知情的决定。

- 医务处在支持工作/生活平衡兼顾方案方面也可发挥重要作用。可惜在联合国系统内与医疗相关的服务(包括咨询服务)的管理并无连贯的政策或管理结构。
- 检查专员坚持医务主任工作组的观点，该工作组对联合国系统在保护、管理、和监测其工作人员的健康方面的目前能力表示日益严重的关切。这对于派驻在艰苦工作地点的工作人员，以及在联合国朝着人员流动和增加实地存在的战略行动的情况下，尤其具有实际意义。

## 供立法机构和(或)行政首长考虑的建议

### 建议 1

行政首长协调委员会(协调会)通过其高级别管理委员会(高管委)应尽快商定全联合国系统范围的单一法律文书的内容和统一使用问题，以规范联合国共同制度各组织之间的工作人员流动。此外还应界定，除其他外，各组织在分摊与不同类型的工作人员流动相关的财务责任方面的各自的责任。

### 建议 2

行政首长协调委员会(协调会)通过其高级别管理委员会(高管委)应为系统收集、监测和连贯的报告与工作人员流动(包括机构间流动和各组织内部的流动)相关的数据制定全系统标准。

### 建议 3

行政首长协调委员会(协调会)通过其高级别管理委员会(高管委)应详细拟订行动计划，包括具体的截止时间和责任，以便制定适用于整个联合国共同制度的一整套工作人员通用条例和细则。

### 建议 4

联合国共同制度各组织行政首长应从全系统的角度审查其内部的工作人员流动和(或)工作人员轮换计划，以便使其支持机构间人员流动举措并与其接轨和保持一致。

### 建议 5

在首长协调会框架内，联合国共同制度各组织行政首长应审查各自的内部相关规定，以允许各自组织内的所有空缺职位都在与自己本单位工作人员平等的基础上向所有联合国工作人员开放，包括在其他系统组织中工作的人。

### 建议 6

行政首长协调委员会(首长协调会)通过其高级别管理委员会(高管委)应为新的合同及参加共同制度的新工作人员随后的就职教育,详细拟订机构间共同制度政策,包括其法律框架,以便发展一种共同制度文化。

### 建议 7

行政首长协调委员会(首长协调会)应考虑在全系统范围推出新的工作人员轮换/流动制度,以便利工作人员自愿参加人道主义和(或)维和活动。

### 建议 8

行政首长协调委员会(首长协调会)应考虑根据共同和特定职业网络概念,在全系统范围推出新的机构间工作人员流动举措。

### 建议 9

联合国共同制度各组织的立法机构应提请东道国当局注意需要通过发放工作许可证或类似的安排等方式,为国际组织工作人员的配偶进入当地劳工市场提供便利。

### 建议 10

联合国共同制度各组织的行政首长应定期系统地评估工作/生活平衡兼顾方案的绩效,并将这类方案的成本效益分析作为一项内容纳入定期的业绩报告。

## 目录

		页次
执行提要.....		3
缩略语.....		9
一. 导言.....	1-10	11
二. 机构间人员流动：现状.....	11-46	12
A. 共同的制度，多样的流动需要.....	11-17	12
B. 工作人员—管理层对话：将组织的需要与 工作人员的需要结合起来.....	18-21	14
C. 联合国系统的人员流动机制.....	22-37	14
D. 机构间人员流动数据.....	38-46	17
三. 机构间人员流动：未来的道路.....	47-97	18
A. 协调统一联合国系统内业务惯例.....	47-63	18
B. 一体行动：同一个共同制度，同一个共同 制度下的工作人员.....	64-70	21
C. 发展联合国共同制度文化.....	71-77	22
D. 机构间举措，前瞻性思考.....	78-90	24
E. 双重事业和工作人员流动.....	91-97	26
四. 工作/生活平衡兼顾.....	98-120	28
A. 联合国系统的工作/生活平衡兼顾问题： 现状与挑战.....	98-111	28
B. 医疗和工作人员健康考虑因素.....	112-120	30
五. 结论.....	121-123	32
附件		
附件一 2007、2008 和 2009 年工作人员流动情况数据.....		33
附件二 联合国共同制度各组织的工作/生活平衡兼顾方案 (2008 年).....		35
附件三 参加组织就联检组建议应采取的行动一览表 (JIU/REP/2010/8).....		37

## 缩略语

CCISUA	国际职工会协调会	联合国系统国际职工会协调委员会
CEB	首长协调会	行政首长协调委员会
DC&SM	双重职业和人员流动	双重职业和工作人员流动方案
FAO	粮农组织	联合国粮食和农业组织
FICSA	公务员协会联合会	国际公务员协会联合会
GESA		全球离国配偶协会
HLCM	高管委	高级别管理委员会
IAEA	原子能机构	国际原子能机构
ICAO	民航组织	国际民航组织
ICSC	公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
IFAD	农发基金	国际农业发展基金
ILO	劳工组织	国际劳工组织
ITC	国贸中心	国际贸易中心
ITU	电联	国际电讯联盟
JIU	联检组	联合检查组
LESA		离国配偶地方协会
MIOE	交流备忘录	组织间交流备忘录
PAHO		泛美卫生组织
UNECLAC	拉美加经委会	联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会
UNESCWA	西亚经社会	联合国西亚经济社会委员会
UN		联合国
UNAIDS	艾滋病规划署	联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNESCO	教科文组织	联合国教育、科学和文化组织
UNFPA	人口基金	联合国人口活动基金
UNHCR	难民署	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	儿童基金	联合国儿童基金会

UNIDO	工发组织	联合国工业发展组织
UNISERV	国际公务员联合会	联合国国际公务员联合会
UNOPS	项目厅	联合国项目服务厅
UNRWA	难民救济工程处	联合国巴勒斯坦难民救济工程处
UNSC	工作人员学院	联合国工作人员学院
UNWTO	旅游组织	联合国世界旅游组织
UPU	邮联	万国邮政联盟
WHO	卫生组织	世界卫生组织
WIPO	知识产权组织	世界知识产权组织
WMO	气象组织	世界气象组织
WFP	粮食署	世界粮食规划署
WTO	世贸组织	世界贸易组织

## 一. 引言

1. 联合检查组(联检组)于 2009 年对联合国共同制度各组织的工作人员流动和工作/生活平衡兼顾情况开展了一次审评。审评工作是联检组内提出的两项不同的内部建议的结果,原先已纳入了 2008 年的工作方案。第一项建议仅涉及工作人员流动问题,而第二项建议则涉及工作/生活平衡兼顾问题。后来,联检组决定将两项建议合并成一项。

2. 检查专员在得知行政首长协调委员会(首长协调会)秘书处已着手利用一名顾问的服务来检查联合国系统的工作/生活平衡兼顾问题后,决定将两个问题合并,只编写一份报告。该顾问撰写的报告<sup>1</sup>的分析显示这两项举措之间存在着高度重叠的情况,因此,检查专员决定把重点主要放在工作人员流动问题上;虽然如此,本审评报告纳入了一个关于工作/生活平衡兼顾问题的章节,其中考虑到了首长协调会秘书处编写的文件中提出的结论和建议并有所提高。

3. 本审查报告的目的是从全系统范围的角度对规范工作人员流动和工作/生活平衡兼顾的政策和机制进行评估,就相关问题向参加组织及其理事机构提供独立的外部评估,以便提出一套建议,协调统一和加强全系统范围的工作人员流动和工作/生活平衡兼顾问题的政策、程序和相关工具。

4. 联检组审查了联合国秘书处于 2002 年推出的人员流动政策并撰写了一份报告<sup>2</sup>,其中提出了健康发展和实施有意义的人员流动计划的基础。然而,联检组的报告从全系统的角度审查工作人员流动和工作/生活平衡兼顾问题,这是头一次。需要指出的是,本文既不是联合国共同制度相关组织各自现行人员流动政策的审查,也不是其执行情况的审查;尽管如此,为了举例说明,或从最佳做法和经验教训中得出结论,报告可能会提到某些个别的案例。本审查报告对于正在参加或离开联合国共同制度的工作人员的流动或调动情况不作探讨。

5. 工作人员流动和工作/生活平衡兼顾是人力资源管理的两大组成部分。事实上,有几个参加访谈的官员认为,工作人员流动只是更广泛的工作/生活平衡兼顾概念的一个部分,因为对工作/生活平衡兼顾影响最大的莫过于刻板的人员流动条件了。联合国系统各组织大多是将这两个概念区分开来的,认为工作/生活平衡兼顾是一系列允许更灵活的工作安排和相关条件的选择方案,例如,电讯手段上班、灵活的工作时间安排等;而工作人员流动问题到目前为止仍是独立的单独的问题,被排除在工作/生活平衡兼顾相关问题之外。鉴于首长协调会人力资源网在第 18 届会议上采用了更广泛的概念:包括工作/生活平衡兼顾的工作人员福祉、工作人员流动和工作人员咨询,这一趋势可能会改变。

<sup>1</sup> “联合国系统各组织的工作/生活平衡兼顾问题”(CEB/2008/HLCM/HR/11 rev 1)。

<sup>2</sup> “联合国工作人员流动问题”(JIU/REP/2006/7)。

6. 联合国系统对环境迅速变化、不断应对全球新挑战的情况下发生变化；技术合作、灾后恢复重建、人道主义和维和方面的活动在共同制度各组织的议程上日益增多，要求各组织做的更多、更好，以“一体行动”为最终目标，在世界各地承担任务加强协调，特别是在实地一级。利益攸关方提出的新要求改变了组织的需要，有几个组织已启动了，除其他外，新的工作人员流动计划，以应对这些新的要求。

7. 为准备审评报告，进行了以下访问：几个总部所在的工作地点(纽约、日内瓦、维也纳、罗马和巴黎)；两个区域委员会：拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉美加经委会)和西亚经济社会委员会(西亚经社会)；和有选择的地区和国别办事处(墨西哥和巴拿马)。根据联检组内部标准和准则及其内部工作程序，在准备本报告时所遵循的方法包括：初步的案头审评、调查问卷、访谈、管理人员和工作人员小组会议和深入的分析工作。向一些参加组织发送了访谈指南，检查专员在上述地点进行了访谈；并征求了国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)和首长协调会的意见，包括相关秘书处的意见。就报告草稿征求了参加组织的意见并在报告定稿时作了参考。

8. 根据联检组章程第 11.2 条，本报告在检查专员之间协商后定稿，目的是利用联检组的集体智慧检验其中的结论和建议。因此，报告的结论和建议反映了联检组的观点。

9. 为便利对报告的处理及其建议的实施和监测，附件三载有一份表格，显示报告是否已提交给相关组织采取行动或供其参考。表格指出了与每个组织相关的建议，并标明是否需要该组织的立法机构或理事机构做出决定，或可由该组织的行政首长采取行动。

10. 检查专员谨向所有协助准备报告的人们表示感谢，特别是参加访谈并积极主动分享其知识和专长的人。

## 二. 机构间人员流动：现状

### A. 共同的制度，多样的流动需要

11. 联合国系统是由国际组织组成的，这些组织各自的结构和政策多年来根据全球性挑战及其利益攸关方不断变化的需求进行调整。其各自的授权、业务需要和开展的活动千差万别。在共同制度中，有些是高度流动的实体，与其他工作人员流动并非主要关切的实体并存。有些组织有长期的工作人员流动计划，而有些组织则尚未制定任何正式的工作人员流动政策。

12. 儿童基金、开发署、难民署或人口基金等基金会和方案是高度流动实体的明显例子，而邮联、旅游组织、气象组织或知识产权组织等高度专门机构则是流动要求低的有说服力的例子。在这两个极端之间还有一类组织，如劳工组织、卫

生组织、教科文组织或大多数联合国秘书处，<sup>3</sup> 其实地办事处地理覆盖面很广，人员流动相对比较重要，但不如上述高度流动实体那样频繁。

13. 访谈显示，鉴于本系统各组织之间差别巨大，因此不可能有“一种流动制度适合所有组织”的情况。检查专员同意这一说法，并强调人员流动的最终目的是更好地实现每个组织各自的目标，因此，如果不同的组织有不同的目标，则各自的人员流动政策也应不同。一个组织的内部流动计划在本报告内称为组织内流动，或内部流动，而联合国共同制度各组织之间的流动则是组织间流动，或机构间流动。

14. 将共同制度各组织区别开来的除了不同的组织目标之外，还有其他一些重要因素。随着时间的推移，各组织发生演变，发展了自己的特定的组织文化。联检组在其报告“联合国工作人员流动问题”(JIU/REP/2006/7)中提到发展、促进和支持恰当的组织文化对于正确实施人员流动计划的重要性。上文提到的高度流动实体已经有了“流动文化”，而其他组织则尚未在其组织文化中引进工作人员流动的概念。

15. 有些组织零零星星地试图提出更强烈的流动要求(如联合国秘书处、教科文组织，人道事务厅)，但面临相当大的内部阻力以及一些使人员流动计划无法运转的规章制度。然而，从全系统范围角度看，检查专员的结论是，需要做更多的努力进一步发展和加强支持人员流动的联合国共同制度文化。联合国共同制度文化的问题在下文将作进一步的分析。

16. 区别各组织的另一个重要因素并需要在机构间人员流动范畴内加以考虑的是联合国共同制度各组织开展的活动的高度专门性，这顺理成章地要求非常专门的人力资源，这些人员难以替代，也难以安排到其它实体。这些专门类别的工作人员的流动代价昂贵并往往不能人尽其才。大多数组织在其人员流动政策内承认这一困难，对适用于高度专门职务的强制性流动(如果有的话)作了限制。

17. 尽管存在现有的差别，检查专员完全支持越来越广泛的意见，即，全系统范围的流动需要进一步鼓励和推动；应通过将关注的焦点放在共同点和共同的利益上来实现这一点。理由包括下文要讨论的工作人员更多的主动性和强化的全系统对全球挑战的应对等。很明显，没有一个组织能单独提供应对全球挑战或大规模灾后重建形势的全面解决办法。各种类型的合作伙伴关系，无论是本系统各组织之间的还是公共或私营部门之间的，都要求更高水平的协调和更好地理解他方的做法。全系统范围的人员流动有助于促进更好地做到“一体行动”，从而提高全系统的效率。

<sup>3</sup> 维和行动部(DPKO)是秘书处内部的例外情况。

## B. 工作人员—管理层对话：将组织的需要与工作人员的需要结合起来

18. 组织的需要和工作人员的需要相结合只能通过工作人员—管理层对话机制来实现；在系统一级，可通过全系统范围机制和工作人员代表正式参加高级别管理委员会(高管委)的某些活动和会议来建立这种对话。

19. 检查专员高兴地注意到三个工作人员联合会参加了高管委的讨论：公务员协会联合会(FICSA)，联合国系统国际职工会协调会(CCISUA)和联合国国际公务员联合会(UNISERV)。但是，尽管工作人员联合会被邀请参加人力资源网的一些会议并参加了其中许多工作组的会议和高管委工作人员安全和保安问题指导委员会的会议，工作人员联合会在参加高管委第十八届会议期间重申了加强与管理层对话的要求，并对工作人员代表目前在高管委内部举行的相关会议的参与程度表示不满意。<sup>4</sup>

20. 检查专员认为确实需要改进工作人员与管理层的对话，工作人员尤其应始终有代表参加人力资源网的讨论。将工作人员排除在制定全面的人力资源管理政策，包括工作人员流动政策的讨论之外，只能导致失败——这已为一些组织的经验所证明。

21. 本报告在不同的部分强调了进一步发展支持工作人员流动的“全系统范围的组织文化”的必要性。检查专员认为，人员流动的组织文化意味着，除其他外，工作人员理解、支持和参与人员流动政策的制定并参加其随后实施的管理。

## C. 联合国系统的人员流动机制

22. 2005 年，首长协调会发布了机构间人员流动协定(协定)。协定旨在取代先前的、存续到 2003 年的组织间协议，涉及到实行联合国共同工资和津贴制度的组织之间工作人员的调动、借调和借用。机构间人员流动协定是一种契约，或法律框架，在此框架内，工作人员、放人组织和接受组织同意并界定各自的责任，适用权利和交易的条件。协定由高管委于 2005 年 10 月第十届会议通过(见 CEB/2005/5, 第 55-57 段和附件 V)。

23. 在协定中，前协议中设想的人员流动概念“借调”和“借用”被更广泛的概念“交流”所取代，后者经具体的机构间交流备忘录(MIOE)作进一步具体化。在接受组织和放人组织的同意下，协定向工作人员提供流向系统内另一个实体的可能性——或是工作人员交流，或是没有回流权的工作人员调动。

24. 联检组在其秘书处工作人员流动问题报告<sup>5</sup>中欢迎启动这一协定，认为“是走向加强全联合国共同制度工作人员流动的一个重大发展”；但是，在与人

<sup>4</sup> 各联合会的发言全文。“高级别管理委员会第 18 届会议报告”附件第 III 至 V, 纽约, 2009 年 9 月 29 至 30 日(CEB/2009/6)。

<sup>5</sup> “联合国工作人员流动问题”，JIU/REP2006/7, 第 94 段。

力资源官员的访谈中，检查专员可察觉到在协定的使用和适用方面没有统一的做法；一些组织在用，而另一些组织则尚未接受，在继续使用前协议，第三种情况是，一些组织两者都愿意用。在这方面，必须指出，“既然约有 16 个组织在实施协定，要这些已经实施协定的组织再回到原先的协议是很难的”。<sup>6</sup>

25. 本系统各组织之间缺乏共识所造成的混乱导致了行政效率低下，“由于一些组织没有实施协定，非履约组织向履约组织放人的唯一选择是调动安排。同样，履约组织的工作人员被放到非履约组织时，接受方在操作上有必要利用老的协议使调动安排不是互惠的。这一不平衡造成了管理和行政的困难，使一些工作人员的流动效率放慢”。<sup>7</sup> 但是，应当指出，应用不同协议的组织之间采用协议的方法进行工作人员临时流动(借调和借用)的做法已经终止。实施协定的组织并不是都遇到过问题，有些组织对协定是满意的，而一些遇到过问题的组织认为“协定很复杂，实施起来很费时间很繁琐”。<sup>8</sup>

26. 检查专员谨提醒本系统各组织注意为同一目的使用两种不同的法律文书的潜在法律后果，这会因此而造成不同的状况，导致对一些工作人员的可以觉察到的潜在的歧视。存在两种协议会造成问题，应努力确保所有组织都采用和实施同一种协定。

27. 协定自 2005 年发布以来过去 5 年一直在修订，关于其使用问题迄今仍未达成共识。协定发布 3 年后，只有 17 个组织实施，<sup>9</sup> 有 6 个组织没有实施。<sup>10</sup> 这一数字没有大的变化。

28. 首长协调会人力资源网设立了机构间人员流动工作组，负责修订协定等事项，在 2009 年期间要求法律网提供法律意见；但是，法律网未能就协定及其实施问题达成一致意见。人力资源网在最近结束的第 20 届会议(2010 年 7 月举行)上注意到，在 23 个组织中有 17 个在实施协定，并建议所有组织为机构间工作人员流动使用单一的文书。

29. 这种混乱局面无助于全系统范围的人员流动，使得每一个案例成为一种例外情况，并视每一项交易的具体情况而定，最后敲定的是一种量身定做的合同。缺乏共识的原因主要是因为规则、条例和权利各自略有不同，有时是因为对同一条规则的不同解释造成的；然而，检查专员相信在某些实体内也存在某种程度的保护主义和保留，它们认为协定给工作人员灵活性太多。

<sup>6</sup> “人力资源网第 18 届会议结论”；2009 年 6 月 23-25 日；CEB/2009/HLCM/HR/46/Rev.1。

<sup>7</sup> 机构间人员流动协定，CEB/2008/HLCM/HR/5，第 5 段。

<sup>8</sup> 同上，第 5 段。

<sup>9</sup> 实施协定的组织：劳工组织、粮农组织、教科文组织、邮联、气象组织、电联、海事组织、农发基金、知识产权组织、原子能机构、开发署、人口基金、近东救济工程处、联合国大学、国贸中心、民航组织和工发组织。

<sup>10</sup> 没有实施协定的组织：联合国、卫生组织、泛美卫生组织、难民署、儿童基金和粮食署。

30. 检查专员注意到一些组织不太愿意人员调动，特别是不太愿意从其它组织接受资深工作人员，因为涉及到相关的财务责任。此外，他们获悉，一些机构强迫工作人员如要接受某个实体中的职位就必须放弃在原单位中积累的资历。这是个严重的紧要问题，因为被迫要求完全终止原单位合同而作为“新”成员加入另一个组织的工作人员要冒工作保障的风险，同时还要失去通过多年服务所获得的潜在的福利/安全网。应避免这种做法，因为这并不利于人员流动；也不公平，而且在道德上是有问题的。工作人员多年来获得的权利应得到保护，同时要充分考虑到财务责任问题。

31. 关于实行联合国共同工资和津贴制度的组织间人员调动、借调或借用问题协议的一些条款设想到了某种费用补偿机制——虽然是以非常基本的形式。检查专员建议探讨新的全系统范围的补偿机制，使得工作人员终止合同补偿得以按在每个组织的服务时间比例在本系统组织之间分配。

32. 协定还允许通过商定的机构间交流备忘录分摊终止合同补偿。“除非相关组织之间就特定事项另有商定，或在机构间交流备忘录中另有规定，所有因调动和组织间交流引起的财务责任须由接受组织承担。”<sup>11</sup> 但是，在没有全系统范围商定的费用分摊框架的情况下，一些组织自己制定了各自的“条款”，在某些情况下从全系统角度看可能会是歧视性的。

33. 能说明这一点的是，检查专员得知，有一个组织在担任接受组织时决定要求放人组织，如果调入的工作人员在调入接受组织之日起六年内离职，则应按比例支付该工作人员应得的终止合同费用。这只是某个组织实行任意条款的一个例子。不同组织之间的类似的人员流动可能不包括这一特定的要求，这个例子也可说明个别的量身定做的合同在行政上的复杂性，因为其中有许多内容是可以个别地、反复地谈判的。

34. 检查专员理解人们对协定的保留，认为它太灵活，因此需要谈判，并且实施起来太繁琐；尽管如此，他们认为，反对使用协定的保留意见本来在协定启动前就应该加以讨论并解决的；现在，讨论了五年之后需要就其使用问题做出紧急决定。协定只不过是工具；要有效促进工作人员流动，相关的政策和工具是前提条件并且首先应当到位。

35. 检查专员获悉，在粮农组织法律事务办公室的协作下，已撰写了协定修订本；修订案文已提交法律网征求意见和评论；但是，一些组织已对这一尝试表示关切，并认为应将前一份协议更新。

36. 检查专员建议，一旦达成了法律文书，各组织应制定具体的合同样本在全系统使用——仿效一些实体的做法，它们为每一种类型的可能的人员流动制定了自己的合同样本。使用统一的样本可便利工作人员流动并可防止组织个别地应用某些在一些情况下可被看作是不公平和有偏向的条款。

<sup>11</sup> 机构间人员流动协定，第 7.1 条。

37. 实施以下建议预计会加强联合国共同制度各组织之间的协调和合作。

#### 建议 1

行政首长协调委员会(协调会)通过其高级别管理委员会(高管委)应尽快商定全联合国系统范围的单一法律文书的内容和统一使用问题,以规范联合国共同制度各组织之间的工作人员流动。此外还应界定,除其他外,各组织在分摊与不同类型的工作人员流动相关的财务责任方面的各自的责任。

### D. 机构间人员流动数据

38. 为评估机构间人员流动的实际意义并量化人员流动政策和举措的成功程度,必须确定有意义的绩效指标及随后的监测机制。令人意外的是,虽然人员流动和全系统流动问题长期以来是共同制度各组织之间辩论的题目,然而分析机构间人员流动的规模和趋势所必要的相关数据却并不易得。

39. 承蒙公务员制度委员会好意,与联检组分享了通过其 2009 年机构间人员流动调查问卷从共同制度各组织收集到的数据。随后,联检组汇编了 2007 年和 2008 年工作人员流动数据和各组织提供的 2009 年工作人员流动补充数据(见附件一)。检查专员感谢各组织的合作,提供了数据,没有这些数据,就无法清楚地了解此事的真正规模,包括其所涉及的财务影响。

40. 检查专员认为,各组织应系统地监测并报告工作人员流动数据,并由首长协调会秘书处汇编和纳入相关全系统人力资源统计资料。这毫无疑问会有利于随后的分析,支持制定新的政策和便利其随后的评估和审评。但是,检查专员无法找到可用于分析人员流动长期趋势的全面的全面的历史数据;这一获得相关数据的困难已由公务员制度委员会秘书处于 2003 年作了反映,“关于这一议题的数据稀少并可能不全面,但即便如此,似乎也表明人员流动在全系统仍不广泛;如能说明什么的话,各组织之间的人员流动甚至可能在下降”。<sup>12</sup>

41. 附件一中的表格显示大多数组织所报告的三年期的数字(2007-2009 年)。检查专员认为,三年期太短,无法查明趋势和就工作人员流动情况做出肯定的结论,这只能在对 10 年以上的情况进行分析后才能做出。然而,可从专题表格得出一些基本结论。

42. 为了提供更广泛的情况,表格内包括了一个组织内部的人员流动和机构间的流动。为了分析流动的流量,每个参加组织的工作人员内部流动进一步细分为三大类:从总部到实地的工作人员流动,从实地向总部的流动和从实地的一个地点到另一个地点的流动。机构间流动包括两大类,即,离开一个组织去联合国系统另一个组织的工作人员和来自联合国系统另一个组织的工作人员。

<sup>12</sup> “人力资源管理框架:人员流动”,国际公务员制度委员会秘书处的说明。ICSC/57/R.4,第 9 段。

43. 应指出的是，一些组织没有提供任何数据；另一些只是按自己的标准通报了部分数据；还有一些不把工作人员调动(协定中设想的不考虑返回原单位权利的工作人员流动类型)算作机构间流动。这样，尽管做了努力，所收集到的数据可能是不全面的。此外，一些组织表示，它们各自的信息管理系统不允许直接报告所要求的数据，因此，一些组织只好使用“手工操作”程序将数据综合起来。

44. 如上文所示，公务员委员会秘书处于 2003 年得出结论，人员流动在全系统仍不普遍。首长协调会在本系统各组织开展了一项调查，在 2004 年也得出结论，“机构间人员流动是存在的，但目前程度很有限”。<sup>13</sup> 表内所列数字肯定了机构间人员流动仍然无足轻重。

45. 在某些组织(即，难民署、联合国秘书处、粮食署等)内，内部流动占工作人员流动很大的数量。但是，机构间人员流动很有限，即使是审议的年份中的最高数字也只有 300 人，或不到百分之一。<sup>14</sup> 鉴于目前没有有效的机构间工作人员流动政策，这种情况并不奇怪；各组织之间工作人员流动的百分比小，这说明机构间人员流动目前是自发地发生的；由个别工作人员所驱动；并不是有计划的战略的结果，也不是相关组织为促进流动而采取的前瞻性行动的结果，但却是个别工作人员个人努力的结果，目的是为了获得晋升、更有意思的工作、或只是为了换地方。机构间人员流动由各组织实施，但并不由它们主导。

46. 实施以下建议预计会加强联合国共同制度各组织之间的协调和合作。

#### 建议 2

行政首长协调委员会(协调会)通过其高级别管理委员会(高管委)应为系统收集、监测和连贯的报告与工作人员流动(包括机构间流动和各组织内部的流动)相关的数据制定全系统标准。

### 三. 机构间人员流动：未来的道路

#### A. 协调统一联合国系统内业务惯例

47. 为便利机构间人员流动并结束某些不公平现象(例如，在同一实地地点工作的同样级别的、但来自不同的联合国实体的工作人员可能得到不同的津贴)，必须协调统一业务惯例。检查专员在实地访问时可以断定，在一些地点，联合国不同的实体为同一名工作人员而互相竞争，该名工作人员则从一个实体跳到另一个

<sup>13</sup> “机构间人员流动基准调查” CEB/2004/HLCM/R.21/Rev.1, 第 4 段。

<sup>14</sup> 即使只采用首长协调会每年发表的仅专业工作人员(无论其资金来源和合同种类)的正式统计数据，在各组织间流动的专业工作人员的百分比为：2007 年 0.89%；2008 年 0.92%，2009 年 0.74%。(工作人员数据来自 CEB/2008/HLCM/HR/30, 表 1A, 2007 年；文件 CEB/2009/HLCM/HR/30, 表 1A, 2008 年；和 CEB/2010/HLCM/HR/24, 表 1A, 2009 年。)

实体——取决于所提供的合同的类型或可得到的福利，包括不同的工作/生活平衡兼顾的选择。

48. 加强协调统一的必要性已得到大会的确认。关于全系统范围一致性的大会第 63/311 号决议“吁请秘书长与联合国系统行政首长协调理事会成员合作，继续在联合国发展系统内的业务做法简化和统一方面取得进展，并请秘书长……定期向经济及社会理事会通报正在取得的进展和在这方面遇到的挑战，并将任何需要政府间决定的事项转交相关的政府间机构”。<sup>15</sup>

49. 2007 年，首长协调会核可了高管委在联合国秘书处、各基金会、方案和专门机构积极参与下制定的协调统一业务惯例行动计划。该计划设想了四个不同领域的举措：人力资源、财政、采购和供应链举措，信息和通信技术(包括知识分享)举措。该计划的资金来自自愿捐款，截至 2010 年 2 月，已从不同的捐助方收到 8,805,493 美元。<sup>16</sup>

50. 该计划的人力资源管理部分包括对联合国共同制度各组织的工作人员条例和细则进行比较审查，尤其要注重非总部地点的聘用安排。

51. 审查分为两个阶段：第一阶段包括对与实地工作人员有关的合同安排以及与“一体行动”试点国家出现的问题有关的工作人员条例、规章、政策和做法进行审查，例如，统一职务说明、分类和评级制度，共同业绩和晋级制度，和内部空缺管理等。第二阶段则包括对第一阶段没有包括的所有剩下的问题进行审查。

52. 检查专员相信这样的审查是必要的，应全面包括与招聘相关的所有方面，特别是当地聘用条件，包括养恤金待遇可携带性问题和医疗保险的差别等问题，在有些情况下，这些条件使人员流动变成不必要的困难。例如，检查专员在访问期间了解到两个联合国基金和方案将各自的某个地点的当地工作人员的医疗保险外包给了不同的外部提供商。虽然这一做法并没有什么错，问题是如果当地雇员从一个方案转到另一个方案，其医疗保险相关问题的待遇和赔偿上限可能会差别很大。在检查专员看来，这些都是需要加以克服的障碍，这样才能便利和推动人员流动。

53. 检查专员高兴地注意到各组织都十分了解这一重要的问题并支持协调统一业务惯例。此外，它们鼓励向全联合国系统共同的工作人员条例和细则推进。一个共同的制度理应有共同的条例和细则。然而，这并不是容易的任务，而是一项长期的项目，应结合相关的业务惯例协调统一项目制定详细的路线图，包括具体的责任和明确的截止时间。

54. 实施以下建议预计会加强联合国共同制度各组织之间的协调和合作。

<sup>15</sup> 决议见 文件 A/RES/63/311。

<sup>16</sup> 联合国系统业务惯例协调统一行动计划；CEB/2010/HLCM/6。

**建议 3**

行政首长协调委员会(协调会)通过其高级别管理委员会(高管委)应详细拟订行动计划,包括具体的截止时间和责任,以便制定适用于整个联合国共同制度的一整套工作人员通用条例和细则。

55. 在全系统一级协调统一业务惯例往往意味着还要协调统一和审查个别的政策,包括人员流动制度。在各组织内现行的人员流动制度大多理所当然地把重点放在本组织的具体需要上,很少顾及全系统的问题,一些组织只是现在才开始修订其人员流动制度的某些条款,以兼顾和规范机构间人员流动。

56. 如在导言中所说明的,本审评报告不评估个别具体的人员流动政策。然而,检查专员认为,除了在全系统一级协调统一业务惯例之外,也需要对某些人员流动政策进行审查,以便使其互相看齐并使其与普遍公认的良好人力资源管理原则更加一致,同时兼顾与人员流动相关的全系统问题。

57. 联合国秘书处于 2009 年宣布的某些人员流动要求——例如,晋升 P5 或更高级别者需符合艰苦工作地点地域人员流动——就说明了这一点。这一人员流动要求仅适用内部候选人,荒谬的是,相对于外部候选人或来自其它组织的候选人而言,这使秘书处工作人员处于不利的地位,因为前者无须遵守地域流动要求。检查专员在与人力资源管理厅官员访谈时提到了这个问题,指出这对内部候选人可能会产生歧视。检查专员欣慰地得知这一要求后来被收回了;然而,这个例子有助于说明个别的人员流动政策会如何与全系统的要求格格不入。

58. 全系统范围不一致的另一个例子是,秘书处一般服务工作人员不可申请秘书处内的专业职位——除非他们辞职并作为外部候选人申请;但是,来自共同制度其它组织的一般服务工作人员则可以作为外部候选人申请秘书处内的专业职位,无须辞去现有的工作。

59. 个别人员流动制度的某些内容影响到全系统范围人员流动的最后一个例子是,某些组织不承认借调到本系统另一个组织的自己的工作人员的晋升和(或)积累的资历。显然,这种做法无助于人员流动。虽然有些组织的确承认其工作人员在借用、借调或交流期间所获得的晋升和(或)资历,但在这方面也没有一致的做法。

60. 本系统所有组织所共有的共同制度一个最突出的内容是,目前的工作人员定级制度及其相应的共同工资和津贴制度,这意味着全系统对工作人员通用等级的接受和承认。这样,就很难理解不承认工作人员在另一个使用同样的等级/工资表的组织中所获得的级别这一做法背后的逻辑或法律依据是什么。此外,鼓励流动的大多数组织使用的一个主要的论点是,人员流动有助于提高工作人员的经验 and 技能,既然如此,那么一方面鼓励通过流动来获得经验,而另一方面有关工作人员回到本单位时又不承认这种经验,这似乎是矛盾的。

61. 但是，检查专员理解，在实践中，在职务说明之间会有差别，不同的组织定级所应用的标准并不统一，这就难以自动承认一个工作人员在另一个组织所获得的级别。虽然如此，人力资源部门应仔细研究这些具体的案例，因为最后决定所获得的这些资历是否足以得到承认的是人力资源部门。在这方面，使用通用的职务说明可能有助于减轻这个问题。

62. 以上只是个别人员流动政策内容的例子，从全系统的角度加以分析，可看出其矛盾的地方并对发展全系统范围人员流动会有影响。本审评报告的范围不允许对各组织内现行的所有个别的人员流动制度进行全面的分析。但是，组织内部的具体人员流动政策应支持机构间人员流动。就此，检查专员建议各组织从全系统的角度审查各自的内部特定的人员流动政策，争取查明并纠正不一致的地方。

63. 实施以下建议预计会加强联合国共同制度各组织之间的协调和合作。

#### 建议 4

联合国共同制度各组织行政首长应从全系统的角度审查其内部的工作人员流动和(或)工作人员轮换计划，以便使其支持机构间人员流动举措并与其接轨和保持一致。

### B. 一体行动：同一个共同制度，同一个共同制度下的工作人员

64. 为更好地服务利益攸关方，联合国系统开展了不同的试点项目，称为“一体行动”，旨在通过更好地协调由联合国系统不同的实体在同一个国家开展的活动，取得更高的效率。

65. 检查专员认为，很明显，“一体行动”意味着，同一共同制度下的工作人员最好按同样的条例和细则管理，这毫无疑问会便利全系统范围的流动。经验证明了这一点：“在一体行动框架内，试点国家要求在人力资源领域进一步协调统一，指出了若干与机构间人员流动相关的问题……这些障碍包括：不同的合同安排、职务分类、定级、业绩、晋升和招聘等方面。”<sup>17</sup> 上述段落(如，协调统一业务惯例)提到的从这些试点项目和举措中学到的经验教训呼唤“同一共同制度的工作人员”。

66. 大多数组织将申请其组织职位的来自联合国共同制度其它组织的工作人员看作是外部候选人，但是，一些组织有互惠政策，将来自某特定组织的候选人看作是内部候选人——如果该组织对其工作人员给以同样待遇的话。首长协调会人力资源网 2009 年春季会议同意就来自联合国系统内作为内部或外部候选人的候选人地位方面的招聘做法进行一次调查。调查的结论是，只有一个组织将来自共同制度其它组织的一般服务工作人员和专业工作人员同等对待，看作是内部候选

<sup>17</sup> 人力资源网第 19 届会议结论：CEB/2010/HLCM/HR/18；第 82 段。

人。调查还显示，“各组织普遍接受互相承认工作人员为内部候选人的意见；但是，它们报告了各种各样的做法，从而得出结论：没有一刀切的做法”。<sup>18</sup>

67. 检查专员在访问中可确定，所访谈的大多数官员都赞成取消这一障碍，许多人认为是没有道理的。检查专员同意这种观点并认为在联合国共同制度各组织中工作的所有工作人员在申请系统内的职位时都应被看作是内部候选人，无论其属于哪个组织、基金会或方案。

68. 就此，检查专员谨提及联合国宪章，其中指出了遴选工作人员的首要标准：“办事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。”<sup>19</sup> 因此，将联合国共同制度现职工作人员划分为内部候选人和外部候选人似乎是一种人为的障碍，应予以废除，只有如此才能真正促进全系统范围的人员流动。

69. 公务员制度委员会秘书处也表达了类似的观点，指出“全共同制度的所有空缺职位应向所有联合国工作人员开放。此外，……共同制度申请人应与其它内部申请人平等对待并应优先于外部候选人”。<sup>20</sup>

70. 实施以下建议预计会加强联合国共同制度各组织之间的协调和合作。

#### 建议 5

在首长协调会框架内，联合国共同制度各组织行政首长应审查各自的内部相关规定，以允许各自组织内的所有空缺职位都在与自己本单位工作人员平等的基础上向所有联合国工作人员开放，包括在其他系统组织中工作的人。

### C. 发展联合国共同制度文化

71. 联合国共同制度是一个复杂的结构，由不同的国际组织组成，这些组织是各自多年形成的差别巨大的组织文化的主人。这种复杂的结构无助于共同文化的发展。然而，有些文化元素是所有组织所共有的，检查专员认为这应成为进一步发展尚处于新生阶段的共同制度文化的基础。把关注的焦点放在共同点和共同目标上是成功促进共同的联合国文化的唯一途径。

72. 一种组织文化是一套共享的价值观，是许多相互联系的因素(如，工作人员和管理层、条例和规章制度、所开展的活动的类型、资金、地理覆盖面等)，在同一个组织内长期互相作用的结果；它是无形的但又很容易辨认、为本组织所有成员所共有。检查专员高兴地注意到，各组织朝着发展共同制度文化的方向取得

<sup>18</sup> 人力资源网第 18 届会议结论；CEB/2009/HLCM/HR/46/Rev.1；第 48 段。

<sup>19</sup> 联合国宪章，第 101.3 条。

<sup>20</sup> “人力资源管理框架：人员流动”，伦敦 South Bank 大学 C. Brewster 撰写的说明，附有国际公务员制度委员会秘书处的评论；ICSC/57/R.4，第 69 段。

了一些进步。在首长协调会框架内发起的一些举措，如协调统一实地一级的业务惯例等，有助于共同文化的发展——即使最初并非为此目的计划的。在“一体行动”举措下开展的项目也是说明组织间互动有助于创造共同制度文化的有代表性的例子。

73. 各组织通过参加全系统范围的机制和(或)联合资助行政活动，可进一步推进发展“共同制度文化”的具体举措。联合国工作人员学院(UNSC)、公务员制度委员会、首长协调会和联检组是促进和发展这种文化的主要实体，但各组织也需要做出各自的努力在其自身结构内促进共同制度文化。应在各组织内利用工作人员就职教育、培训和发展方案促进共同制度文化。需要并应该保持各自的组织文化；但也需要找到其它共同点在本系统组织之间建立更坚强的纽带，以加强非常萌芽状态的、支持工作人员流动的共同制度文化。

74. 将人员流动的概念纳入尚待发展的共同制度文化仍有许多工作要做。一位顾问撰写的报告也指出这个问题是个大问题。“主要问题是大多数联合国系统组织并没有大家接受的人员流动文化”<sup>21</sup> “这种……‘人员不流动文化’为联合国结构的某些要素及其固有的墨守成规所强化”。<sup>22</sup>

75. 联合国共同制度的一个主要特点是其国际性。即使是最小的组织也有这个特点；因此，为了促进共同文化，参加进来的工作人员应了解并被告知一个国际职业所涉及的潜在的流动性。国际公务员专业职业隐含着流动性，而且，检查专员认为它也隐含着这样的理解，即，流动是获得晋升高级职位所需的经验而理所当然必要的。各组织应告知新来者(如，通过特定合同条款，就职培训等)流动对于其专业职业发展的重要性。然而，这应是全系统范围的协调的努力，应制定一个共同的框架或议定书，在各组织内实施，由所有组织所共同同意，这样就有助于共同制度文化的进一步发展。

76. 实施以下建议预计会加强联合国共同制度各组织之间的协调和合作。

#### 建议 6

行政首长协调委员会(首长协调会)通过其高级别管理委员会(高管委)应为新的合同及参加共同制度的新工作人员随后的就职教育，详细拟订机构间共同制度政策，包括其法律框架，以便发展一种共同制度文化。

77. 存在着许多机会可将机构间人员流动作为加强共同制度文化的一个重要内容加以提倡；为加强这种文化，应特别重视灾后恢复重建、人道主义援助、维和与缔造和平、和广泛的技术合作等领域，在这些领域，社会大众期待联合国系统的协调高效率的反应。

<sup>21</sup> 同上，第 4 段。

<sup>22</sup> 同上，第 32 段。

#### D. 机构间举措，前瞻性思考

78. 前述段落讨论的数字并不显示清晰的趋势，只是说明目前机构间人员流动是在工作人员的主动性基础上自发地发生的；它并不是有计划的战略的结果，也不是相关组织的前瞻性行动的结果。因此，检查员鼓励各组织要“摆脱条条框框”进行思考，要有创新精神。在这方面，可以并应当建立新的机构间人员流动举措。以下段落反映了检查专员在实地访问期间收集到的一些意见。

79. 一些工作人员，包括来自不同的组织、处于事业后半阶段的经验丰富的工作人员，在检查专员进行的访谈和小组会上分别表示对于轮流参加限定一定时间的人道主义援助和(或)维和团的共同兴趣。但是，工作人员声称让他们做知情决定所需要的信息不容易得到；此外，其中一些人认为，现有可见的复杂官僚程序并不鼓励机构间流动。

80. 检查专员支持启动全系统范围的、旨在便利希望参加人道主义和维和团的工作人员自愿流动的轮流安排。这些计划应包括，除其它外，覆盖联合国共同制度所有组织的广泛的通信战略、使用来自所有共同制度组织的合格候选人名册、新的简单的行政程序，以便利书面手续和适当的就职培训。

81. 实施以下建议预计会加强联合国共同制度各组织之间的协调和合作。

##### 建议 7

行政首长协调委员会(首长协调会)应考虑在全系统范围推出新的工作人员轮换/流动制度，以便利工作人员自愿参加人道主义和(或)维和活动。

82. 检查专员在相当多的一般服务工作人员中观察到对流动问题的高度兴趣，在大多数组织中他们是通常被排斥在流动制度之外的。特别是在小的实地办事处，有些人对缺乏事业发展机会表示苦恼。如果普遍接受人员流动对工作人员事业发展有积极作用，是扩大工作人员经验的关键，那么，任何类别的工作人员都不应被排斥在这些好处之外，新的人员流动制度应，除其它外，注意克服已经发现的问题。

83. 限于既定的地点或地理区域的、并向一般服务工作人员和当地招聘的工作人员开放的新的机构间人员流动制度，可能对这一问题提供解决办法。无论通过轮换的办法，或有控制的工作人员交流举措，地理范围有限的组织可提高工作人员的积极性，向他们提供新的事业机会，避免昂贵的地域重新分配和相关的费用，或至少做出限制，而同时有助于更好地开展“一体行动”。

84. 此外，各组织可研究启动侧重于共同点的双边人员交流协议的可能性；也可制定针对有特殊需要的特定工作人员群体的不同的内部流动方案，例如，像秘书处的仅适用于 P2 级新来者的低级专业人员有控制的重新分配活动那样的方案。

85. 现行所有人员流动制度都包括关于排除高度专门人员参加流动制度的规定。高度专门人员要找替代很昂贵，很难流动。此外，联合国共同制度各组织本身就是非常专门的实体，其实质性活动互相差别很大很特殊，从气象学或电讯到人类健康，范围广泛；因此，有相当数量的工作人员，其中大多是专家，可能不适合参加任何机构间人员流动活动。但是，各组织之间有共同的领域，可通过全系统的职业网络促进流动。

86. 在这方面，检查专员认为，为使机构间人员流动举措有效，也应将其围绕共同的活动或职业加以设计，如，行政和管理、财务、采购、信息和通信技术、社会和经济相关的工作等。这一做法正在联合国秘书处内实行，工作人员可自愿参加旨在促进工作人员在特殊工作类别内的流动。

87. 实施以下建议预计会提高联合国系统的效力。

#### 建议 8

行政首长协调委员会(首长协调会)应考虑根据共同和特定职业网络概念，在全系统范围推出新的机构间工作人员流动举措。

88. 在制定工作人员流动计划时，各组织应了解其中所涉及的费用，因为工作人员流动对相关组织会引起巨大的费用。联检组在其报告“联合国工作人员流动问题”<sup>23</sup>中提到联合国秘书处内工作人员流动所涉及的经费问题。大多数组织在启动人员流动举措时没有制定明确的财务概算。检查专员谨强调初步财务分析的重要性，据此才能做出关于启动新的人员流动举措的知情决定。

89. 公务员制度委员会秘书处在一次说明中表示，“被咨询的专家中有一位估计，每次调动的平均费用为 60,000 美元”。<sup>24</sup> 访谈的其它官员提供的数字为 45,000 美元左右。联检组在其报告“联合国工作人员流动问题”<sup>25</sup>中估计为 50,000 美元。但是，这些估计数指的是调动的直接费用，如，运费、搬家费、相关的保险费、工作人员福利等。许多隐蔽的费用，如学习新的工作、在新的地点安顿下来、相关的培训和就职教育所需的时间，办理冗长的行政手续的时间等等，都是难以量化的在上述费用以外的。

90. 此外，除了上述“一次性的”费用以外，还有与工作人员长期流动相关的经常性的费用，如付给国际招聘工作人员的流动津贴是作为鼓励从一个工作地点向另一个工作地点流动的奖励支付的，采取统一定额的形式，根据从一到七的一系列步骤确定，在同一工作地点连续五年后流动津贴就停止支付。对任期一年或以上的、在 B 至 E 类工作地点服务的国际招聘工作人员还要支付艰苦地区补

<sup>23</sup> JIU/REP/2006/7, 第 73-78 段。

<sup>24</sup> “人力资源管理框架：人员流动”伦敦 South Bank 大学 C. Brewster 撰写的说明，附有国际公务员制度委员会秘书处的评论；ICSC/57/R.4, 第 44 段。

<sup>25</sup> JIU/REP/2006/7, 第 76 段。

贴。应当指出的是，公务员制度委员会已计划在 2010-2011 年对流动津贴和艰苦地区补贴的计算方法进行审查。

## E. 双重事业和工作人员流动

91. 一些工作人员调查和文件提到了随行离国配偶在继续其专业职业方面的困难，因为大多数东道国都对进入当地的劳工市场规定了法律限制，这是任何组织招聘和留住高度合格的工作人员以及推动工作人员流动需要克服的最重要的障碍之一；从全系统的角度而言，这尤其具有现实意义。缺乏必要的工作许可证是工作人员流动，特别是流向实地机构的强烈的阻碍因素。

92. 只有很少几个国家有配偶工作特别许可证，大多在公务员制度委员会工作地点艰苦程度分类的“H”或“A”类国家。“全世界只有 9 个国家存在联合国系统家属在东道国工作的特别规定。形成对照的是，美国外交部门与 153 个国家保持工作许可协议”。<sup>26</sup>

93. 配偶就业问题是个人人皆知的老大难问题。联检组已经两次建议，联合国共同制度各组织的理事机构与东道国协调解决这个问题。<sup>27</sup> 2002 年，联合国秘书长指出，“为加强工作人员在整个联合国系统内的调动，我们将……主动与各国政府探讨重新谈判东道国协定的可能性，以便联合国工作人员配偶可在这些国家工作。”<sup>28</sup> 此外，在机构间一级，这个问题也已多次反复提出。而且，联合国大会已通过了两个决议<sup>29</sup>，鼓励成员国考虑为国际组织随行配偶的就业发放工作许可证。

94. 检查专员感到遗憾的是，在反复建议和多次决议后，这个问题仍然没有解决。他们只能重申载于联检组以往报告中的建议，为促进机构间工作人员流动，有必要为这一关键问题找到解决办法。检查专员呼吁各组织继续努力互相协调并与东道国合作，以找到令人满意的解决办法。可取的做法是，在任何新的东道国协议的谈判中和现行协议的未来自重新谈判中提出这个问题。在这方面，检查专员认为瑞士当局与世界贸易组织(世贸组织)的协议，<sup>30</sup> 以及瑞士当局采用名称为“常驻使团和国际组织工作人员家属进入瑞士劳工市场”<sup>31</sup> 的新制度，堪称最

<sup>26</sup> “配偶/伴侣工作许可证：全球情况简介”，CEB/2009/DCSM/RTWBR。

<sup>27</sup> “联合国系统一些组织的青年专业人员：招聘，管理和保留”；建议 10；(JIU/REP/2000/7)和“联合国系统各组织总部协定审评：影响工作人员的人力资源问题”，建议 1；(JIU/REP/2004/2)。

<sup>28</sup> “加强联合国：未来变革议程”(A/57/387)。

<sup>29</sup> 1993 年 4 月 30 日大会第 47/226 号决议和 1981 年 12 月 14 日第 36/130 号决议。

<sup>30</sup> 瑞士联邦与世界贸易组织关于确定该组织在瑞士的法律地位的协议；1995 年 6 月 2 日缔结，1995 年 6 月 2 日生效(0.192.122.632)。

<sup>31</sup> 见 [www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intorg/un/unge/gepri/mandir/mandi1.html](http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intorg/un/unge/gepri/mandir/mandi1.html)。

佳做法的范例。然而，成员国如果真的支持工作人员流动，就应承担在解决这一老大难问题中应有的责任。

#### 建议 9

联合国共同制度各组织的立法机构应提请东道国当局注意需要通过发放工作许可证或类似的安排等方式，为国际组织工作人员的配偶进入当地劳工市场提供便利。

95. 为找到上述问题的解决办法，联合国共同制度的一些组织和世界银行小组采取了前瞻性的做法，设立了双重事业和工作人员流动方案(DC&SM)——一个根据2004年联合国发展集团关于离国配偶就业问题的指导意见授权的首长协调会人力资源网开展的一个机构间小举措。此外，一些组织(如，粮农组织)采取了一些政策，使工作人员的配偶为其工作。尚未这样做的组织可仿效这种做法，考虑修改其内部规定的可行性，以便在招聘程序中根据关于离国配偶就业问题的指导意见第 III/16/d 段，对同样合格的离国配偶的申请给以优先于外部候选人的考虑。

96. 方案意在帮助离国家属在新的工作地点安顿下来并协助离国配偶获得就业。方案的一个主要特点在于其网站，上面公布工作机会；它也就住房、卫生、学校和交通指南等题目提供具体国家的信息。此外，在联合国和世界银行小组各工作地点正在设立离国配偶地方协会，有各自的常驻协调员和联合国国别小组总负责。这些协会协助配偶们解决就业问题、提供现场信息并为搬到新的工作地点的家庭提供帮助。离国配偶地方协会的工作由全球离国配偶协会协调，该协会设在日内瓦，由首长协调会秘书处管理。<sup>32</sup>

97. 2009年下半年对双重事业和工作人员流动方案进行了评估，确定“方案成功地设立了大量离国配偶地方协会，这些协会代表了目前国际专业人员总数的55%左右。全球离国配偶协会也成功地宣传了国际专业人员招聘和保留问题，确保其在全联合国系统的最高一级得到审议”。<sup>33</sup>但是，评估报告也指出了以下问题：

- 关于因配偶不满意而造成的费用缺乏量化的证据。存在许多所需要的数据，但未进行估算。
- 离国配偶地方协会作为自愿组织在工作地点的联合国机构官方范围之外运作；往往没有得到应有的重视，并由于人员的变动常常缺乏可持续性。
- 技术基础设施很有限，无法向离国配偶地方协会成员提供适当的服务。
- 联合国没有向配偶们提供一贯的专业发展机会或支持。

<sup>32</sup> 本段中所载的信息来自 [www.unstaffmobility.org](http://www.unstaffmobility.org)。

<sup>33</sup> “联合国的双重事业和工作人员流动方案(DC&SM)评估”，联合国 DC&SM 评估第三稿。

## 四. 工作/生活平衡兼顾

### A. 联合国系统的工作/生活平衡兼顾问题：现状与挑战

98. 联合国系统内的工作/生活平衡兼顾，一般的理解是一系列旨在实现更为灵活的工作环境的不同的工作安排，其最终目标是在专业生活与个人生活之间找到最佳平衡，同时有助于提高组织的效率。联合国共同制度所有组织提供的最受欢迎的一些工作/生活平衡选择是：灵活的时间安排、产假、助产假、和探亲假。但是，各组织还提供许多其它选择(见附件二)。

99. 对各机构进行的一些研究得出的结论是：通过灵活的工作安排做到工作和个人生活的适当平衡兼顾会使工作人员的积极性提高，并且可通过减少运作费用使生产率提高。<sup>34</sup>

100. 但是，工作/生活平衡兼顾考虑并不属于加入联合国系统的最重要的理由，这反映在 2008 年公务员制度委员会关于招聘和保留问题的工作人员调查结果中(ICSC/67/CRP.9; 见表格第 13, 20 和 21 段)。实际上，它属于加入联合国系统的 17 条不同理由中最次要的理由；此外，其相对较小的重要性也随着加入联合国系统的候选人的年龄范围的增大而减少。在工作人员留下来的理由中也可观察到同样的情况；工作/生活平衡兼顾考虑也属于最次要的理由，但是，其相对重要性对于工作人员而言比外部候选人更高。从对同样的问题有不同的答复上看，这在答复人的性别上没有大的差别，而工作人员的年龄和类别确实会带来一些差别。工作/生活平衡兼顾似乎对一般服务类的答复者相对更为重要。

101. 人力资源网在 2007 年夏季会议上商定，首长协调会秘书处可聘用一名顾问研究联合国系统工作/生活平衡兼顾问题，包括编制一份全系统发生的联合和个别工作/生活活动的清单。编写了一份全面的报告<sup>35</sup>，人力资源网 2008 年春节会议审议了该报告；此后，各组织开会讨论了该报告及其建议，并成立了全球工作/生活平衡兼顾问题工作组。

102. 专题报告详细介绍了全联合国系统工作/生活平衡兼顾问题的政策和不同选择的实施情况。其中强调了某些问题，检查专员在实地访问期间组织的工作人员小组会议上确认了这些问题，从全系统的角度看这些问题具有现实意义，如，需要在实地一级协调统一工作/生活平衡兼顾的备选方案，以避免在同一地点的、提供不同的福利待遇的组织为争取同一个工作人员而互相进行不必要的竞争。

103. 报告得出结论，“鉴于有多种多样的授权、使命、组织目标和全系统目标、以及人力资源战略，为工作/生活平衡兼顾(WLB)和工作人员福祉(SWB)方案提供单一的标准几乎不可能……但是，为确保全世界各工作地点的工作人员的平

<sup>34</sup> Clutterbuck, D., (2003 年)“驾驭工作——生活平衡兼顾：实现组织和个人变革的人力资源指南”，渣德人事和发展学院，伦敦，联合王国。

<sup>35</sup> “联合国系统各组织工作/生活平衡兼顾问题”，(CEB/2008/HLCM/HR/11 Rev 1)。

等，必须统一和协调各种努力，促进机构间人员流动和‘一体行动’”。最后，报告向各组织提供了三套不同的工作/生活平衡兼顾备选方案，报告将其界定为：最低、中等和“黄金”标准。为便于参考，附件二列出了每一种标准所包含的选择。

104. 这三种标准的意思是：最低标准代表一个组织在法律上或法定有义务提供的选择；而中等标准则包括面向实地的组织所采用的政策。黄金标准则增加了非强制性的但被认为是有效的政策。工作/生活平衡兼顾问题工作组随后的会议进一步修改了这三种标准概念，与会者提出只要两套而不是三套备选方案就够了，因为大多数组织已经满足了最低标准，其中大多数在全系统是强制性的。在后一个建议中，第一种标准是最低标准和中等标准的结合，而第二种标准就是目前的黄金标准。

105. 检查专员认为，现有的众多工作/生活平衡兼顾备选方案，如果恰当应用，能比较好地满足工作人员对提高工作灵活性的需要。问题不在备选方案的选择，而在于如何将其落实。关于上述标准的使用问题，所有组织都同意了最简单的选择，即，将全系统现有的基本标准与第二个备选标准结合起来，就能覆盖可在当地选择和个别地选择的、能使工作人员的需要与特定组织的需要结合起来的工作/生活平衡兼顾备选方案的其余部分；这一措施将有助于尽可能减少上文提到的各组织为同一个工作人员而互相竞争的问题，而同时又能提供一些灵活性。

106. 检查专员强调，基于成果的文化十分重要，是恰如其分地实施工作/生活平衡兼顾备选方案的前提条件。首长协调会的报告“联合国系统各组织工作/生活平衡兼顾问题”(CEB/2008/HLCM/HR/11, rev 1)也指出了这个问题。基于成果的文化关注的焦点是产出和结果；至于是在哪里和如何取得的，则是次要考虑因素。但是，管理层对基于成果的举措的理解和应用程度是不平衡的，不仅在全系统范围是这样，而且在同一组织内经常出现的案例中也是这样；这也许就导致了检查专员指出的一个最重要的工作/生活平衡兼顾问题：在各组织之间和在组织内工作/生活平衡兼顾方案实施方面的相当大的不平衡问题。

107. 实地访问肯定了实施工作/生活平衡兼顾方案的不一致情况。检查专员注意到，在某些地点，工作/生活平衡兼顾备选方案只是在这些选择在总部工作地点存在了多年后才启动的。在某个地点有哪些备选方案可提供，常常是当地的管理层决定的。地点对于启动某些工作/生活平衡兼顾备选方案也是决定性因素，因为有些选择，例如，电讯手段上班，只有在某些地方才合适；这样，关于在一个地方应提供哪些选择的决定就要在当地经工作人员—管理层适当协商后做出。

108. 为了更好地理解工作人员的需要，一些管理人员通过使用调查等手段进行必要的对话，启动了当地各方认为最适当的工作/生活平衡兼顾备选方案；而另一些管理人员则以独断独行的方式管理工作/生活平衡兼顾备选方案。一些组织

公开承认，“主管们在本部门推行灵活的工作安排方面有困难。”<sup>36</sup> 就此，检查专员谨回顾人力资源管理部门在保证人力资源管理政策在一个组织内平衡实施方面的作用和责任。

109. 最后但并不是最次要的，工作/生活平衡兼顾方案也应包括对实施情况的监测、报告和评价机制。工作/生活平衡兼顾方案的最终目标是通过增加工作人员的满意度来提高组织的效率。因此，为确定在多大程度上实现了目标和为此付出了多少代价，需要对方案进行量化的评估。

110. 检查专员发现在这方面尚有相当大的进步空间，因为“开发署是唯一一个设有专门的、有单独的项目活动预算的工作人员福祉股的组织。这对一些工作/生活平衡兼顾(WLB)和工作人员福祉(SWB)方案的成本测算提供了良好的开端，但还不足以成为对全联合国系统进行正确的成本效益分析的基础”。<sup>37</sup> 为充分评估效益，检查专员敦促各组织采用成本效益分析，既要数量的，也要质量的，并将其作为工作/生活平衡兼顾方案的有机组成部分。

111. 实施以下建议预计会提高联合国共同制度各组织的效率。

#### 建议 10

联合国共同制度各组织的行政首长应定期系统地评估工作/生活平衡兼顾方案的绩效，并将这类方案的成本效益分析作为一项内容纳入定期的业绩报告。

## B. 医疗和工作人员健康考虑因素

112. 工作人员健康考虑因素应成为工作人员流动政策的有机组成部分。为了解高级医务官员对目前工作人员流动和工作/生活平衡兼顾计划的观点，检查专员同他们举行了会议。检查专员同意以下意见并支持所提的建议，特别是联合国秘书处医疗服务司(医务司)提出的意见和建议。但是，他们关切地得知秘书处在制定工作人员流动政策时并没有征求过医务处的意见，并强调在目前和今后的工作人员流动和工作/生活平衡兼顾计划中系统地纳入健康问题十分重要。

113. 医务部门在处理健康许可程序时，将一个人的健康状况和能力对照所申请的职务说明进行评估，并要考虑到要去的地方的环境情况。如果要求工作人员需要流动，并且能被派往各种不同的工作地点(包括艰苦工作地点)就职，这就对应适用的健康标准有重大影响。从这个意义上，医务部门称，职务说明关于未来派往地点的身体和地理要求方面的内容大多不充分。

<sup>36</sup> 联合国内灵活的工作安排；第 10 段。提高妇女地位和性别问题特别顾问办公室(OSAGI)于 2009 年在联合国秘书处内部网 isek 上进行的一次工作人员调查结果。

<sup>37</sup> “联合国系统各组织的工作/生活平衡兼顾问题”(CEB/2008/HLCM/HR/11 Rev 1)。

114. 会有这样的情况：某个职位候选人很适合总部的某个职位，但由于健康原因，不能派往医疗基础设施有限的地区。在这种情况下，健康许可程序应是一种医务部门和人力资源管理部门互动的过程；医务部门确定健康能力和限度，人力资源部门则确定是否可以接受这种限度。因健康等原因的有限流动这一概念，在包括机构间人员流动机制在内的大多数现行的人员流动制度中需进一步加以发展。

115. 如果一个候选人可因健康原因被排除在聘用(或横向流动/晋级机会)之外，这就需要考虑这对事业发展的影响和声称“健康歧视”的可能性，并确定相应的政策。

116. 联合国最近签署了残疾人权利公约。这对许多问题有重大影响，包括联合国处理残疾福利的方式、因健康原因终止合同、和对于流动的要求等。这里又一次，聘用程序，包括人员流动制度，需要医务部门和人力资源管理部门互动；医务部门确定健康能力和对于工作场所条件的可能要求，而人力资源部门则决定是否合理地满足这种要求。

117. 检查专员认为，医务部门需要更多地参与相关人力资源管理政策的制定和实施，包括在全系统一级。医务部门能帮助人力资源管理部门在工作人员流动方面做出更好更知情的决定。医务部提供了一个最佳做法的例子：它参与了开发部署前心理社会评估工具，旨在查明对于派往艰苦地区适应能力差，以及对压力及其后果承受能力较差的工作人员。目的并不是阻止部署，而是要为更有效更有针对性的外勤准备的干预行动查明机会，并提醒外勤医务支助人员注意可能需要预防性援助的工作人员。

118. 在支持工作/生活平衡兼顾方案和心理社会卫生和健康的其他方面，医务部门可发挥重要作用。不幸的是，联合国系统的心理社会服务，包括咨询服务，并不是根据任何一致的政策，或管理结构加以管理的。这个问题(缺乏管理医疗保健服务的能力)并非仅限于心理社会问题——实际上，联合国根本就没有关于职业健康和安全的政策。

119. 高级医务管理层了解这一情况，正试图通过一个方案加以纠正，推动和实施对联合国看待和实施医疗保健的方式的战略性变革。在这方面，最近向高管委提交的一份文件详细说明了这一情况并提出了新的设想。<sup>38</sup> 联合国医务主任工作组通过这份文件表达了对联合国系统在保护、管理和监测其工作人员的健康方面的目前能力的与日俱增的关切，并指出，“这对于被部署在艰苦工作地点的工作人员，以及从联合国向流动性和增加实地存在的战略行动的角度看，特别有实际意义”。<sup>39</sup>

<sup>38</sup> “联合国系统的医疗保健及其管理”(CEB/2009/HLCM/32)。

<sup>39</sup> 同上，第1段。

120. 检查专员谨提请联合国共同制度各组织注意上述文件中的令人不安的最后结论：“联合国系统的医务主任们深切担忧联合国系统的职业健康和安全现状，认为对医疗保健部门进行重新评价、结构改革和调整方向绝对是当务之急”。<sup>40</sup>

## 五. 结论

121. 人们普遍公认，组织结构良好的人员流动制度可提高工作人员的能力，使其获得更广泛的经验。然而，各组织不应停留在这种思想状态；流动本身不应是目的。<sup>41</sup> 工作人员流动是实现组织目标的关键；对于需要组织服务的地方提供这种服务和应对紧急情况 and 全球性挑战具有根本意义；此外，检查专员认为，加强全系统范围的流动会使工作人员更好地理解本系统不同组织的复杂性和各自的特殊性，从而有助于“一体行动”。

122. 检查专员认为，工作人员流动应有目的：更好地满足组织的需要，在此便是本系统的需要，与此同时，要适当考虑到工作人员的需要。只有将组织需要和工作人员需要适当结合起来才能保证为成功地制定和实施工作人员流动和工作/生活平衡兼顾举措提供坚实的基础。

123. 机构间人员流动目前是由工作人员个人主动性而不是由组织驱动的，组织应采取前瞻性的做法，与工作人员协商制定新的人员流动制度。要克服的主要障碍是需要在全系统范围统一协调做法和工具，因而，条例和细则应是所有组织通用的。检查专员欣慰地注意到，已取得了一些进展，各组织正在推进不同领域做法的必要协调统一；鉴于“一体行动”概念的战略重要性，检查专员鼓励各组织继续加快这方面的努力。

---

<sup>40</sup> 同上，第 13 段。

<sup>41</sup> A/55/253, 附件 III, 第 5(a)。

## 附件一

## 2007、2008 和 2009 年工作人员流动情况数据

组织	2007							2008							2009						
	机构内流动				机构间流动			机构内流动				机构间流动			机构内流动				机构间流动		
	出总部[1]	进总部[2]	实地-实地[3]	合计	出[4]	进[5]	合计	出总部[1]	进总部[2]	实地-实地[3]	合计	出[4]	进[5]	合计	出总部[1]	进总部[2]	实地-实地[3]	合计	出[4]	进[5]	合计
联合国	24	53	227	304	71	71	142	36	64	326	426	52	111	163	113	180	240	533	54	106	160
原子能机构	4	3	n/a	7	3	4	7	4	6	n/a	10	5	3	8	5	8	n/a	13	1	15	16
民航组织	2	3	1	6		3	3	4		1	5	4	3	7	n/a	1	2	3	3	6	9
劳工组织	12	14	3	29		2	2	8	12	7	27	6	3	9	22	29	40	91	2	0	2
开发署 [6]				121	78	5	83				178	43	27	70					45	30	75
儿童基金	31	43	247	321	57	38	95	40	46	329	415	47	54	101	43	43	294	380	23	26	49
工发组织	13	7	3	23	3	2	5	5	1	1	7		1	1	3	3	1	7	3	3	6
邮联				0			0				0			0				0			0
粮食署	42	75	198	315	23	4	27	54	68	218	340	34	3	37	59	54	224	337	20	8	28
教科文组织	12	10	27	49	5	3	8	20	7	33	60	4	4	8	15	9	24	48	2	8	10
卫生组织[9]	1076			1076		1	1	370			370		3	3	410	49		459	2	4	6
粮农组织	34	10	33	77	1		1	20	6	26	52	1		1	16	7	26	49			0
电联				0	1		1				0	1	5	6	1			1		3	3
海事组织[8]																					
人口基金	7	5	18	30	7	6	13	19	22	69	110	3	6	9	30	11	64	105	3	10	13
难民署	71	59	343	473	32	1	33	91	70	368	529	23	4	27	64	102	327	493	16	3	19

组织	2007							2008							2009						
	机构内流动				机构间流动			机构内流动				机构间流动			机构内流动				机构间流动		
	出总部[1]	进总部[2]	实地-实地[3]	合计	出[4]	进[5]	合计	出总部[1]	进总部[2]	实地-实地[3]	合计	出[4]	进[5]	合计	出总部[1]	进总部[2]	实地-实地[3]	合计	出[4]	进[5]	合计
救济工程处	7	3	4	14	2	6	8	1	1		2	5	3	8	3	2	3	8	4	6	10
知识产权组织[7]					3	2	5	1			1	1		1	n/a	n/a	n/a		n/a	n/a	
气象组织				0	1	4	5				0	2	1	3	1			1	1	3	4
旅游组织				0			0				0				0			0			0
							<b>439</b>							<b>462</b>							<b>410</b>

图例:

n/a: 无数据

[1] 出总部: 专业工作人员 - 从总部流向本组织内非总部地点

[2] 进总部: 专业工作人员 - 从本组织内非总部地点流向总部

[3] 实地-实地: 工作人员在本组织内实地之间流动

[4] 出组织: 流向联合国系统另一个组织的专业工作人员

[5] 进组织: 从联合国系统另一个组织流进的专业工作人员

[6] 开发署: 机构内流动无分类数字 (2007 和 2008 年数据摘自公务员制度委员会的调查), 尚未提供 2009 年机构内流动数据

[7] 这些组织 2007 和 2008 年数据摘自公务员制度委员会但尚未确认, 并且它们也没有提供 2009 年数据

[8] 公务员制度委员会的调查中没有海事组织的数据, 并且该组织还没有提供数据

[9] 2007 年的数字比其他年份要高得多, 因为卫生组织采用了新的全球管理系统而无法在今年更精确地区分各种不同的类别; 因此, 这一数字包括了该时期的所有的工作重新分配 - 包括在总部内各方案之间的重新分配 - 不光是调出总部去某个卫生组织地区办事处

附件二

联合国共同制度各组织的工作/生活平衡兼顾方案(2008 年)

	开发署	联合国	人口基金	卫生组织	教科文组织	粮食署	难民署	儿童基金	艾滋病署	电联	劳工组织	原子能机构	知识产权组织	粮农组织	项目厅	旅游组织	救济工程处	工发组织	气象组织	邮政	民航组织	
灵活时间安排																						
工作分担																						
兼职																						
压缩的工作周																						

	开发署	联合国	人口基金	卫生组织	教科文组织	粮食署	难民署	儿童基金	艾滋病署	电联	劳工组织	原子能机构	知识产权组织	粮农组织	项目厅	旅游组织	救济工程处	工发组织	气象组织	邮联	民航组织	
监察员																						
压力化解课程																						
基本的保安培训																						
休息和复原																						
流行病宣传																						
职业发展选择																						
工作场所&性骚扰																						
工作场所工作/生活平衡兼顾举措																						
联合国工作场所护理/艾滋病毒																						
现场或场外体操																						
健康运动																						
双重事业 & 工作人员流动																						
支持工作许可																						
家庭活动																						
儿童照料设施																						
工作人员调查																						

资料来源：行政首长协调委员会，“联合国系统各组织工作/生活平衡兼顾问题”，CEB/2008/HLCM/HR/11–rev 1, 2008年8月28日，根据来自联检组参加组织的新资料更新。

## 附件三

参加组织就联检组建议应采取的行动一览表(JIU/REP/2010/8)

	预期影响	联合国，其基金和方案												专门机构和原子能机构												
		联合国*	贸发会议	毒罪办	环境署	人居署	难民署	救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金	粮食署	首长协调会	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	卫生组织	邮政	电联	气象组织	海事组织	知识产权组	工发组织	旅游组织	原子能机构
报告	供行动	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	供参考																									
建议 1	c												E													
建议 2	c												E													
建议 3	c												E													
建议 4	c	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 5	c	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 6	c												E													
建议 7	c												E													
建议 8	e												E													
建议 9	o	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 10	g	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

图例: L: 供立法机构作决定的建议

E: 供行政首长采取行动的建議

□: 无需本组织采取行动的建議

预计影响 a: 强化了问责 b: 传播最佳做法 c: 加强了协调和合作 d: 强化了控制和遵守

e: 提高了效果 f: 节省了大量资金 g: 提高了效率 o: 其他

\* 覆盖 ST/SGB/2002/11 中所列所有实体，但不包括贸发会议、毒罪办、环境署、人居署、难民署、救济工程处。