



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

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# 财政委员会

## 第一六七届会议

2017年5月29-31日，罗马

### 人力资源改革外聘审计员报告

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

世界粮食计划署  
外聘审计主任  
R. Bellin 先生  
电话：+3906 6513 2392

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。  
其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)。



mt093

### 内容提要

- 提交《人力资源改革外聘审计员报告》供执行局审议。
- 《人力资源改革外聘审计员报告》内容提要纳入主要文件供财委审议。

### 征求财政委员会指导意见

- 提请财政委员会审议文件《人力资源改革外聘审计员报告》并提出评论意见供执行局审议。

### 建议草案

- 根据粮食署《总条例》第 XIV 条，粮农组织财政委员会审议了文件《人力资源改革外聘审计员报告》，并通过第一六七届会议报告向执行局提出评论意见。

发行：普遍  
日期：2017年5月12日  
原文：法文

议题 6  
WFP/EB.A/2017/6-H/1  
资源、财务及预算事项  
供审议

执行局文件可在粮食计划署网站获取 (<http://executiveboard.wfp.org>)。

## 人力资源改革外聘审计员报告

### 决定草案 \*

执行局注意到“人力资源改革外聘审计员报告”（WFP/EB.A/2017/6-H/1）和 WFP/EB.A/2017/6-H/1/Add.1 所列管理层回应，并鼓励就所提建议采取进一步行动，同时顾及执行局讨论期间提出的考虑事项。

---

\* 此为决定草案。关于执行局通过的最终决定，请查阅本届会议结束时分发的“决定和建议”文件。

---

**联系人：**

外聘审计主任  
R. Bellin 先生  
电话：066513-2392

Cour des comptes  
FRANCE



# 世界粮食计划署外聘审计

审计报告  
人力资源改革  
2016年

REFERENCE COUR DES COMPTES: WFP-2016-4



## 目 录

I. 内容提要 .....	5
II. 审计目标和范围 .....	6
III. 建议清单 .....	8
IV. 引言：人本战略 .....	9
V. 意见和建议 .....	12
1. 此前建议的后续行动 .....	12
1.1. 外聘审计员建议 .....	12
1.2. 重点建议的后续行动 .....	12
1.3. 内部审计意见 .....	12
2. 员工 .....	12
2.1. 员工总体情况 .....	12
2.2. 顾问占员工总数比例 .....	14
3. 人事费用的可持续性 .....	15
3.1. 总体发展情况 .....	15
3.2. 员工人均成本 .....	16
3.3. 对顾问的特别评估 .....	17
3.4. 薪资管理 .....	17
4. 需求规划 .....	18
5. 招聘 .....	20
5.1. 招聘程序 .....	20
5.2. 招聘趋势 .....	20
5.3. 对个别招聘记录的分析 .....	22
6. 绩效评价和绩效管理 .....	23
6.1. 绩效管理系统 .....	23
6.2. P1 至 P4 级员工的晋升 .....	25
7. 员工调度 .....	26
7.1. 转任程序 .....	26

7.2. 对 P5 和 D1 级别晋升适用的程序 .....	27
7.3. 应急人员名册 .....	27
8. 协助当地招聘员工的政策 .....	29
8.1. 当地员工岗位调动项目 .....	29
8.2. 国家职类员工项目 .....	29
9. 人力资源职能 .....	31
V. 致 谢 .....	32
附件 1. 上次人力资源审计所提建议实施情况概述 .....	33
附件 2. 粮食署员工类别 .....	35
附件 3. 招聘程序 .....	38
附件 4. 晋升和转任程序 .....	42
P-1 至 P-5 级别员工的晋升 .....	42
晋升至 P-5 和 D-1 级别的具体程序 .....	43

## I. 内容提要

2014年7月施行的“人本战略”突显出粮食署力求将人力资源及其管理作为一个关键的成功因素，使其得以更好履行职责、实现战略目标和应对确定的风险。若干举措已经得到实施，期间侧重绩效和管理能力，提高了技能，并强化了当地招聘的员工。

粮食署还采取了各种措施，解决个人绩效不佳的问题，并激励优秀员工，但组织文化迟迟没有进步，依然不足以面对这个问题。高质量的员工评估至关重要，可以保障公正得当的晋升和转任，从而确保人才放对地方。不过，可以通过更多物质激励加快转向真正的绩效思维，同时可由主管更加广泛地采用定量目标来促进评估工作。也可考虑衡量主管所做评价质量的绩效指标。

从更大意义上来讲，“人本战略”突出了粮食署是如何认可了积极管理人力的重要性。迫于财政限制做出的调整本身就会带来大量成本，眼下会直接体现在时间和资金上，今后还会直接体现在学习和成效上。对技能和人员方面需求的预测至关重要，因为粮食署正在推行业务多样化，面临着层出不穷的危机，其应急调度人员名册看来不足以胜任。不过，用于实现此类前瞻性规划的针对性工具仍不全面：人事结构审查缺乏监督，在不同部门和国家大不相同。此外，尚未建立中长期人力前瞻性规划制度。

人力前瞻性规划也会影响当地招聘的员工。粮食署对强化这类员工（无论编内还是编外人员）的投入值得称赞，应予鼓励，因为不可否认的是，当地员工也是粮食署的一项优势。不过，若不对预期成本和收益进行正确的事前评估，那就不能改变当地招聘的短期合同员工的身份。人事结构审查可为此类研究提供宝贵投入。

与强化国家职类员工的做法一样，应当研究相关方案，可否将现由国际职类员工所任职位分给国家专业官员，或者增设职位，加强其职业前景。

国际层面的主要挑战在于短期合同招聘方面：顾问数量的增加无疑超出了粮食署的承受范围，尽管如此，还是要准确地重新制定标准，规定何时才应使用这类合同。通过更加透明地说明为何聘用顾问，可以区分哪些情况是为应对临时需求，哪些情况新聘人员实际是要填补组织内部的长期职位，迫于财政限制而不占用编制员额。对于后一种情况，最好并且可以采用一个透明的竞争性招聘程序，不像现在这样，临时求助于顾问不过是规避竞争招聘的一种手段。还建议反思顾问的薪金水平，确保粮食署不会支付过高的服务费用，不必要地提供高于吸引和留住人才所需的薪酬水平。

## II. 审计目标和范围

1. 按照我们 2016 年 10 月 31 日的通知函，一个三人外聘审计员小组于 2017 年 1 月 23 至 27 日和 2 月 6 至 10 日前往罗马世界粮食计划署（粮食署）总部执行了一次审计任务。此次审计旨在审查 2012 年 1 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日期间人力资源的发展和结构情况。
2. 根据粮食署《财务条例》第 14.1 条，执行局于 2015 年 11 月 10 日决定委托法国审计法院第一院长进行 2016 年 7 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日期间的粮食署外聘审计。
3. 外聘审计员的职责载于粮食署《财务条例》第 XIV 条及其附件以及任命外聘审计员的申请通知。职责范围包括申请通知以及执行局批准的审计法院具体的技术服务提议。
4. 外聘审计员的职责在于审计粮食署的账目（《财务条例》第 14.1 条），并酌情对粮食署的财务程序、会计制度、内部财务控制以及总体行政管理的成效提出意见（《财务条例》第 14.4 条）。
5. 根据粮食署《财务条例》第 3.1 条，执行干事负责对粮食署活动进行财务管理，并对执行局负责。
6. 已与执行干事拟定一份审计业务约定书，确保根据国际审计标准，明确了解管理层和外聘审计员的相应义务。此外，外聘审计员要在每次审计前向秘书处通报将要开展的审计活动范围。
7. 本报告载于提交执行局 2016 年 11 月第二届例会的外聘审计员年度工作计划，工作计划详细介绍了将于 2016 年 7 月至 2017 年 6 月期间开展的审计。根据职责范围，审计员每年必须编制一份关于粮食署财务报表的审计报告（提交执行局批准），附上一份关于账目的意见、各一份关于粮食署管理绩效和合规的报告（又称“绩效审计”，提交执行局审议）以及结束考察实地办事处（包括区域局和驻国家办事处）后发出的十份管理建议书。外聘审计员还审查了秘书处提交执行局审议的外聘审计员所提建议落实情况年度报告草案。
8. 对人力资源结构和发展情况的审计根据《最高审计机关国际准则》有关绩效与合规审计的规定以及粮食署《财务条例》及其附件所载补充职责范围进行。这些标准要求外聘审计员遵守审计相关道德规则，做出专业判断，严谨对待整个审计工作。

9. 目前的实地考察，包括对驻国家办事处和区域局的实地考察，<sup>1</sup>主要审查管理合规性，但审计工作也对本报告的编写工作做了贡献。

10. 审计主要目标是要确定：

- 审计地区的管理层如何较好遵循经济、效率和成效原则以及是否可以做出改进；
- 其所有重要领域的活动、交易和信息是否符合粮食署基本文本的规定。

11. 所有意见和建议均与有关员工特别是人力资源司进行了讨论。2017年2月10日与人力资源司司长及其副手举行了一次送行会议。

12. 根据国际标准进行的一项审计基于相关标准审查了绩效与合规情况，并分析了出现偏离这些标准的所有情况的原因。目标是要解答主要的审计问题并提出改进建议。第一阶段审计旨在提出审议事项纲要，即哪些事项决定了将要评估的信息、条件或活动，审计可以采取各种形式，具备不同特点，依审计目标而定。为确保合适，必须要能明确审议事项，以便对照标准进行一致衡量，并对其采取收集足够相关审计证据的程序，用于支持提出结论。<sup>2</sup>

13. 在对粮食署人力资源发展和结构情况进行审计时，外聘审计员特别审查了以下方面：

- 2012年5月3日的上次外聘审计（WFP/EB.A/2012/6-F1）的后续行动；
- 2014年9月的“人本战略”（2014—2017年）（WFP/EB.2/2014/4-B）的实施情况<sup>3</sup>；
- 2012至2016年粮食署人力资源政策的制订情况和可持续性。

---

<sup>1</sup> 曼谷和达喀尔区域局，粮食署布鲁塞尔、哥本哈根和伦敦办事处，驻布基纳法索、柬埔寨、喀麦隆、中非共和国、埃塞俄比亚、老挝人民民主共和国、缅甸和巴基斯坦办事处。

<sup>2</sup> 《最高审计机关国际准则》第100条第22和26段。

<sup>3</sup> 在2016年2月的WFP/EB.1/2016/4-E号文件中做了更新，并在《粮食署人力资源职能战略》中做了补充。

### III. 建议清单

14. 以下建议按优先级分类：

- 第 1 优先级：要求管理层立即重视的重要事项。
- 第 2 优先级：要求管理层重视的不太紧急的控制问题。
- 第 3 优先级：提醒管理层注意的有关可以改进哪些控制措施的问题。

领域	优先级	建议
招聘标准	1	<b>建议 1。</b> 外聘审计员建议，根据联合国联合检查组的建议，阐明各个员工类别的招聘标准，做到依照既定原则行事。
薪酬水平	1	<b>建议 2。</b> 外聘审计员建议全面审查新聘顾问薪酬，使其更好符合市场做法，同时保持略高于市场价格，以在需要时吸引优秀候选人。
薪资管理	3	<b>建议 3。</b> 外聘审计员建议定期（如每个季度）编写一份关于审查粮食署出资的所有薪资主要组成部分的综述。
人力审查	2	<b>建议 4。</b> 外聘审计员建议：a) 总部与各区域局加大对人事结构审查的监督力度，特别是要减小实地人力资源管理可用资源方面的巨大差异；b) 每两或三年对所有驻国家办事处和区域局进行系统性的人事结构审查，并在设定的时间表内编制一份具体的行动计划。
人力前瞻性规划	2	<b>建议 5。</b> 外聘审计员建议在地方一级建立一个与人事结构审查密切联系的人力和技能管理规划框架。
顾问招聘	1	<b>建议 6。</b> 外聘审计员建议制定这样一个顾问招聘程序，公开招聘申请人，采用竞争性遴选程序；可对紧急情况破例，但要获得授权。
招聘文件	2	<b>建议 7。</b> 外聘审计员建议确保招聘记录包含所有必要文件，以对是否符合程序和程序质量进行监测。
绩效评估	3	<b>建议 8。</b> 外聘审计员建议对能否对管理类员工推行部分绩效工资进行中期分析。
绩效评估	2	<b>建议 9。</b> 为加强粮食署员工的绩效评估思维，外聘审计员建议粮食署继续开展工作，与粮食署员工特别是部门主管沟通并提高其认识，从而鼓励其有效实施这一评估程序。因此，可以设计用于衡量部门主管开展的评估质量的绩效指标。
绩效评估	2	<b>建议 10。</b> 外聘审计员建议对一个绩效和能力增强评估样本进行定期内部审计，以便人力资源司进行更多定性监测，更好确定改进方面。
紧急调度	1	<b>建议 11。</b> 外聘审计员建议迅速敲定领导名册，以便丰富向实地调度的员工类别，由此确保应急行动的成效。
身份变化	2	<b>建议 12。</b> 外聘审计员建议，一个驻国家办事处对大量员工身份的任何改变要以对潜在额外费用和相关资金情况的严格审慎评估为条件。
国家专业官员	2	<b>建议 13。</b> 外聘审计员建议请驻国家办事处主任在人事结构审查期间考虑是否可对国家专业官员任以某些国际职类员工职位。
国家专业官员	3	<b>建议 14。</b> 外聘审计员建议研究能否改善国家专业官员的职业发展前景，通过取消同级国际专业职位，为增设更高级别职位提供资金。

## IV. 引言：人本战略

15. 人道主义危机层出不穷，供资竞争日益加剧，面对这样一个动荡的环境，粮食署力求保持持续机动<sup>4</sup>，从而实现战略目标，并以更少的资源为更多的人做更多的贡献<sup>5</sup>，同时确保充分透明。粮食署在全球消除饥饿的核心任务仍未改变，但其粮食援助的业务重心及其对接可持续发展目标的长期目标要求改变工作方法。粮食署管理层认识到了这些挑战，已在近几年发起了若干举措，其中被称为“粮食署最大优势”<sup>6</sup>的人力资源起了主要作用。

16. 粮食署的人力是其取得成功的关键，但在人力资源管理过程中还是出现了若干挑战。人力费用（2015年为7.706亿美元<sup>7</sup>）是粮食署的一项主要支出；自2002年以来，<sup>8</sup>80多个国家的员工数量已经增加60%，超过1.5万人。截至2016年底，62.6%的员工没有“编内人员”身份，与此同时，当地招聘人员（截至2016年底占员工总数86%<sup>9</sup>）迥异的身份可能引发问题。根据粮食署的权力下放结构，一部分人力资源管理授权给了区域局和驻国家办事处，这就要对总部与实地的职责进行明确界定。

17. 按照上述观察结果，若干研究<sup>10</sup>突显了威胁粮食署员工队伍和人力资源管理的主要结构性不足。相关风险概述如下：

### 粮食署员工队伍和人力资源管理面临的主要风险概述

- 1) 被动而非主动地规划人力→技能不与需求相符。
- 2) 依赖短期合同→没有动员人力，没有提高技能。
- 3) 招聘和转任缺乏透明→社会环境恶化。
- 4) 评价工作对绩效问题关注不够→成效不足。
- 5) 培训政策有待完善→绩效不佳，对未来要求缺乏预期。
- 6) 对当地招聘控制不力→招聘工作不够完善或有失公允。
- 7) 人道主义危机数量增加→调度能力不足。

---

<sup>4</sup> “粮食署必须继续发展、变革和改进来迎接和克服阻碍实现‘零饥饿’的每个新挑战”，“符合要求”审查-执行局文件摘要。

<sup>5</sup> Prahalad, C.K 和 Mashelkar, R. A.。2010年。创新的圣杯。《哈佛商业评论》，2010年7-8月，摘自粮食署“人本战略”（WFP/EB.2/2014/4-B）。

<sup>6</sup> 粮食署“人本战略”（WFP/EB.2/2014/4-B）。

<sup>7</sup> 行政和预算问题咨询委员会报告（WFP/EB.A/2016/6(A,B,C,D,E,F,G,H,I,J)/2；WFP/EB.A/2016/5-C/2），2016年6月。

<sup>8</sup> 《粮食署人力资源年度报告》。

<sup>9</sup> 驻国家办事处人力资源管理内部审计（AR/16/15号报告），2016年12月。

<sup>10</sup> 2012年5月3日的《人力资源管理外聘审计员报告》（WFP/EB.A/2012/6-F/1）；对与2016年11月通过的《粮食署2017-2021年战略计划》（WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2\*）相关的风险评价；粮食署体制风险登记册（2016年10月版）；内部审计员报告（见2016年12月关于各驻国家办事处人力资源管理 AR/16/15号报告）。

- 8) 实地人力资源管理不够严谨→威胁到目前及今后的成效。
- 9) 现有技能与新要求之间存在缺口→效率不足。
- 10) 现有技能与今后要求之间存在缺口→粮食署战略与人力资源之间出现分歧。
- 11) 可能在就业市场缺乏竞争力→对优秀候选人的吸引力有限。

18. 考虑到人力资源的重要性，并为减轻相关风险，粮食署于 2014 年 9 月发布了“人本战略”。<sup>11</sup>战略旨在促进粮食署人力的发展、动员和进步，使粮食署得以有效和高效地执行在全球与饥饿作斗争的任务，并使其做好准备实现长远目标。这要将人力资源管理与《2014—2017 年战略计划》相衔接。

19. 这项战略包含四个重点领域，分为 11 项举措，继而细化落实到行动。这 11 项重点举措计划于 2014 至 2016 年实施，支出分摊到 2017 年。这四年的费用估计共计 1,730 万美元。<sup>12</sup>

20. “人本战略”确立了以下四个重点领域：

- “加强绩效思维”：纳入粮食署的价值观与行为，革新绩效管理，从而认可和奖励良好绩效，同时确定成功标准，并要求个人问责。
- “培养粮食署人才”：建立职业框架，提供学习和成长机会，力求将粮食署打造成一个理想的工作单位。
- “转移重心”：将国家层面的绩效作为粮食署的核心重点，并确定长期项目，从而确保占粮食署员工 82% 的国家职类员工得到动员并有机会继续开展自身能力建设，满足业务和战略方面的组织需求。
- “配备举足轻重的领导”：动员高层领导，加强领导和管理能力来落实粮食署战略目标，向高层领导问责。

21. 2015 年专门针对人力资源职能公布了一项战略，确定了人力资源司如何才能推动达成“人本战略”的目标。《职能战略》旨在促成人力资源司的转变，从疲于应付业务性行政任务（占用 80% 的工作时间）转而充当实地办事处和所有司的一个战略伙伴。

22. “人本战略”促使粮食署和人力资源司推动了若干产出。《2015 年年度绩效报告》<sup>13</sup>评估认为，总的来说，粮食署在人力资源管理领域取得了有力进展。报告对前两项管理结果（即技能和思维）的评估得出了积极的结果，但鉴于缺乏适当的措施，报告对后两项结果持较为保留的意见。这方面的总体进展反映在“2015 年全球职工调查”的结果中，比 2012 年总的增加了 7% 的指标，并对 92% 的问题做了改进。参与调查的人数增加了 26%（在 14,490 名相关员工中，有 70% 的人答复了调查）。不过，必须区别调查结果，因为不同办事处和司的答复有所差异。

---

<sup>11</sup> (WFP/EB.2/2014/4-B)。

<sup>12</sup> 粮食署“人本战略”(WFP/EB.2/2014/4-B)，图 3。

<sup>13</sup> WFP/EB.A/2016/4。

23. 下表概述了外聘审计员认为根据“人本战略”采取的应对人力资源相关主要风险的行动。

表 1. “人本战略”应对主要风险的对策

	I - 加强绩效思维	II - 培养粮食署人才	III - 转移重心	IV - 配备举足轻重的领导
1) 被动而非主动地规划人力		职业框架 职务说明审查	职业框架 职务说明审查 人事结构审查准则	
2) 依赖短期合同				
3) 招聘和转任缺乏透明	加强国际职类员工的晋升和转任活动 职务说明审查		职业框架 职务说明审查	加强国际职类员工的晋升活动
4) 评价工作对绩效问题关注不够	绩效和能力增强 修订绩效不佳框架	绩效和能力增强	统一绩效管理框架	对高级别管理小组进行 360 度全方位评价
5) 培训政策有待完善		完善和推广学习管理系统	完善和推广学习管理系统 在线语言课程	
6) 对当地招聘控制不力		多样性和包容性战略 性别战略	多样性和包容性战略 人事结构审查准则	
7) 人道主义危机数量增加		应急人员名册		
8) 实地人力资源管理不够严谨			人事结构审查准则	
9) 现有技能与新要求之间存在缺口		INSPIRE 计划 领导“零饥饿”计划 电子招聘	领导“零饥饿”计划	INSPIRE 计划 领导“零饥饿”计划 对高级别管理小组进行 360 度全方位评价
10) 现有技能与今后要求之间存在缺口	人才库举措	人才库举措 电子招聘 INSPIRE 计划 初级专业官员计划	完善和推广学习管理系统	人才库举措 初级专业官员计划
11) 可能在就业市场缺乏竞争力	四个核心能力层面	价值主张 职业框架	当地员工岗位调动项目 员工福祉司	

来源：外聘审计员，基于本人风险分析和“人本战略”。

## V. 意见和建议

### 1. 此前建议的后续行动

#### 1.1. 外聘审计员建议

24. 我们审查了尚未实施<sup>14</sup>的外聘审计员此前所提建议的实施情况，并指出 15 项建议中已有 14 项得到实施，正如附件 1 表中所示。<sup>15</sup>

25. 我们还考虑了秘书处关于自执行局上次年度会议以来此前建议实施情况的报告草案<sup>16</sup>。虽然 15 项建议中有 14 项被评定为完成实施，但我们认为其中一些建议可以进一步实施，正如附件 1 表中右栏所示。

#### 1.2. 重点建议的后续行动

26. 外聘审计员 2012 年拟定的建议中有一项涉及要为实地办事处制定人力资源管理绩效指标。这是目前唯一一项尚未正式实施的建议。

#### 1.3. 内部审计意见

27. 近期的内部审计报告，特别是 2016 年 12 月“驻国家办事处人力资源管理内部审计”，得到了考虑。<sup>17</sup>

## 2. 员工

### 2.1. 员工总体情况

28. 截至 2016 年 12 月 31 日，粮食署聘有 15,625 人，国际招聘 3,294 人（21.1%），当地招聘 12,331 人（78.1%）。<sup>18</sup>粮食署员工总数从 2012 年的 13,808 人增至 2016 年 12 月的 15,625 人，增幅为 13.2%。

29. 2012 至 2016 年间，国家招聘人员增加 34.9%，其中主要由顾问组成，顾问数量从 656 人增至 1,417 人，其次是实习生，从 48 人增至 141 人。相反，国际专业职类员工数量几乎保持稳定（增幅 1.2%）。

30. 顾问数量大幅增加，增幅远大于国际专业职类员工和国家职类员工增幅之和，但这不能反映出粮食署有志提供长期的职业道路，至少对管理人员来说是如此，因为顾问均为短期承包商。

---

<sup>14</sup> WFP/EB A/2012/6-F/1。

<sup>15</sup> 见附件 1。上次人力资源审计所提建议实施情况概述

<sup>16</sup> 这份报告介绍了粮食署在实施外聘审计员呈交执行局的报告中所提建议的中期进展情况。报告含有截至执行局 2016 年度会议尚未实施的建议（WFP/EB.A/2016/6-H/1）。

<sup>17</sup> 监察长办公室，AR/16/15 号内部审计报告。

<sup>18</sup> 见附件 2—粮食署员工类别。

31. 当地招聘人员的数量增加了 964 人（8.5%）。主要趋势涉及一般服务人员（增加 709 人，增幅 29%）和特殊服务协议人员（增加 231 人）。相反，服务合同人员数量从 6,244 人降至 5,776 人（降幅 7.5%）。国家专业官员增加 45.4%，增幅远大于各类当地招聘人员数量增幅总和，其中国家专业官员在 2016 年仅占 7.5%。

32. 就当地招聘的员工而言，出现了整合职位的趋势：减少的 377 名服务合同人员略多于增加的 313 名特殊服务协议人员，同时国家专业官员和一般服务人员分别增加了 290 人和 670 人，从中可以减去增加的 39 名短期一般服务人员。

33. 总之，国际招聘人员中短期职位的增加与统一当地招聘人员身份这一有限的趋势密切相关。

**表 2. 2012 - 2016 年各类员工人数变化情况**

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>国际招聘</b>					
国际专业职类员工	1 401	1 336	1 376	1 398	1 418
国际专业职类员工（短期）	140	155	183	164	173
初级专业官员	47	45	52	49	50
顾问	656	777	1036	1197	1417
联合国志愿人员	126	123	118	90	90
研究员	23	13	30	21	5
实习生	48	75	80	175	141
<b>小计</b>	<b>2 441</b>	<b>2 524</b>	<b>2 875</b>	<b>3 094</b>	<b>3 294</b>
<b>当地招聘</b>					
国家专业官员	639	745	766	820	929
一般服务人员	388	376	373	366	355
一般服务（短期）	88	95	118	130	127
一般服务人员（实地）	2 411	2 618	2 767	2 919	3 114
服务合同人员（专业人员）	205	232	252	273	296
服务合同人员（一般服务人员）	6 244	6 184	5 781	5 947	5 776
特殊服务协议人员（总部）	2	10	10	8	6
特殊服务协议人员（实地专业人员）	138	114	190	221	216
特殊服务协议人员（实地一般服务人员）	1 181	942	1 424	1 348	1 412
粮食署志愿人员	71	55	78	107	100
<b>小计</b>	<b>11 367</b>	<b>11 371</b>	<b>11 759</b>	<b>12 139</b>	<b>12 331</b>
<b>总计</b>	<b>13 808</b>	<b>13 895</b>	<b>14 634</b>	<b>15 233</b>	<b>15 625</b>

来源：粮食署人力资源司

34. 几乎所有主要类别的平均服务时间都有所增加，包括续签的短期合同：

- 国际招聘人员（无限期任用，连续任用，定期任用）：<sup>19</sup>截至 2016 年底为 9.5 年，较 2012—2016 年间的平均 7.9 年有所增加；

<sup>20</sup> 包括联络处。

- 国家专业官员（定期）：4.3 年，此前为 3.7 年；
- 总部一般服务人员（定期）：11.6 年，此前为 9.5 年；
- 实地一般服务人员（定期）：4.8 年，此前为 4.1 年；
- 顾问：2.2 年，此前为 1.6 年；

## 2.2. 顾问占员工总数比例

35. 如上表所示，粮食署的顾问数量在四年间增加了一倍以上，从 656 人增至 1,417 人。目前，顾问与国际专业职类员工一样多。顾问占国际招聘员工的比例从 27% 增至 43%，而国际职类员工所占比例则从 65% 降至 50%。总部的趋势更加突显，<sup>20</sup>2016 年总部顾问在国际招聘人员中占比超过半数达 52%，而国际职类员工仅占 41%。

36. 联合检查组的 2014 年报告<sup>21</sup>指出联合国系统广泛使用“编外”人员，但认为增设了两个人员类别来履行完全相同的职能后，各组织未能尊重国际劳工法的良好做法，“面临声誉风险、人员高流转率、缺少稳定积极的人员以及由于不当使用编外人员可能增加的法律挑战”。

37. 这份报告建议这些组织的管理层应重新审查其政策，阐明编内与编外人员的区分标准。

38. 在常被引作聘用编外人员依据的标准中，我们发现特别需要安排可用的专家工作一段时间，满足明显的临时活动高峰需求。

39. 粮食署近几年面临的紧急情况数量不断增加，这可以解释为何会有紧急需求，特别是因为要求快速部署补充资源的 3 级危机数量有所增加。

40. 不过，延长此类专家聘用时间的趋势表明，对其专门知识的需求超出了短期情况的需求。

41. 人力资源手册明确指出，顾问最长可以聘用 11 个月，中断一个月后可以重新聘用，最长累计聘用 44 个月。粮食署提供的数据显示，顾问的平均任职时间为 2.2 年。不过，有时可以大大延长同一名顾问的聘用时间，对一套个别顾问文件样本的分析也证实了这一发现结论（见下）。

42. 罗马的情况更加明显，截至 2016 年 12 月 31 日，顾问占总部人员总数 39%，即总共 1,686 名员工中有 657 名顾问。顾问还被任以一些高级管理职位，尽管此类职位的特点在于，无论员工总数出现何种变化，都会予以保留。

---

<sup>20</sup> 包括联络处。

<sup>21</sup> 《联合国系统各组织使用编外人员情况及有关合同模式—国家案例研究：刚果民主共和国、海地和印度》（JIU/REP/2014/8）。

43. 尽管如此，比起驻国家办事处，总部的结构和资源在原则上不太容易受到突发变动的影响，而驻国家办事处则可能必须迅速扩大或缩小员工队伍来应对危机。

44. 受访者向外聘审计员提供了各种理由：

- 成员国不愿增加国际专业职类员工数量，倾向于交由粮食署用其业务预算招聘其他类别人员。
- 国际专业职类员工的招聘程序有所完善，但依然冗长。2015 年，从批准外部招聘到批准选定人选平均需要 192 天，记住，这段时间还不包括用人部门提出初步申请所用时间，也不包括选定人选上任所用时间，若其还要在前任雇主处履行离职通知期职责，这段时间就会很长；
- 有了期限非常有限的合同，比起拥有国际职类员工身份的员工，必要时更容易减少员工数量。就国际职类员工而言，取消职位或以绩效不佳为由要求离职的做法需要极其令人信服的理由，可能涉及复杂的内部讨论，还会启动耗时棘手的申诉程序。<sup>22</sup>不过，这类程序只是少有的特例；
- 承包商不领取国际专业职类员工享受的所有福利，也不领取补偿生活成本变化的补贴，而大多数情况下此类补贴总的可以降低昂贵的生活成本（见下文研究）。

45. 在实践中，以下两者之间存在显著差距：

- 规定长期职位应由联合国长期合同官员担任以及临时职位显然应由临时员工填补的原则；
- 出于上述部分或全部原因以短期或顾问合同招聘员工填补长期职位的现实；

46. 这个问题不限于粮食署，也影响到了很多其他组织。

47. 需要开展工作缩小上述原则与现实之间的差距，无论是应不再以临时合同招聘（若有可能，包括不再提供招聘资金）人员填补长期职位，还是应阐明原则，介绍一套公认可接受的对聘以填补同类职位的不同类别员工加以区分的标准。

**建议 1. 外聘审计员建议，根据联合国联合检查组的建议，阐明各个员工类别的招聘标准，做到依照既定原则行事。**

### 3. 人事费用的可持续性

#### 3.1. 总体发展情况

48. 2016 年，粮食署的人事费用共计 7.16 亿美元<sup>23</sup>，包括计划支持和行政拨款支出以及各计划供资的直接支持费用。

<sup>22</sup> 对国际劳工组织行政法庭的一套判决样本的审查表明，从一个组织采取措施到行政法庭发出终审判决往往需要五年或更长时间。例见第 3757（2017 年 2 月）、3725（2016 年 10 月）或 3723 号（2016 年 11 月）判决。

<sup>23</sup> 不计差旅费用。财务报表显示，若计入差旅费用，2016 年人事费用共计 8.264 亿美元。

表 3. 人事费用（以百万美元计）

	2012	2013	2014	2015	2016	变化 2016/2012
薪金和津贴	541	566	589	597	628	+16.1%
其他待遇/激励	47	46	49	52	46	-2.1%
员工长期福利年度支出	36	34	121	37	42	+16.7%
合计	624	647	760	686	716	+14.7%

来源：粮食署人力资源司

49. 四年间，总支出增加了 14.7%，年均涨幅略高于 3.6%。四年间，人事费用增涨速度远小于粮食署总预算（增幅 38.5%，从 40.44 亿美元增至 56 亿美元）。用于人事费用的预算支出比例由此从 15.4% 降至 12.8%。

50. 即便 2017 年 52 亿美元的暂定预算有所削减，根据审计时采用的假设，投向人事费用的预算绝对数字依然维持在 7.16 亿美元不变，但所占比例仍有所下降，降至预算的 13.8%。<sup>24</sup>

51. 因此，虽然供资由于基于自愿捐款而依然不稳定，但在审查期内，人事费用虽有大幅增加，得益于总体资源大幅增加，不会威胁到粮食署的预算平衡。

### 3.2. 员工人均成本

52. 按员工数量计算成本并不容易，因为人员数字是以截至 12 月 31 日在职员工数量或全年领薪人员总数（哪怕只领一个月）记录。等同全职的员工数量未做记录。

53. 作为近似计算，人事费用除以每年截至 12 月 31 日的员工数量结果如下：

表 4. 员工人均成本

	2012	2013	2014	2015	2016
人事支出（以百万美元计） (1)	624	647	760	686	716
截至 12 月 31 日的员工数量 (2)	13 808	13 895	14 634	15 233	15 625
人均成本（以百万美元计） (1)/(2)	45 191	46 563	51 933	45 033	45 824

来源：粮食署人力资源司

54. 四年间，人均成本近似值从 45,191 美元增至 45,824 美元，总体涨幅为 1.4%。

55. 这部分小幅增加的原因很有可能是成本最高的国际专业职类员工数量保持平稳以及顾问和国家专业官员比例上升。

<sup>24</sup> 应当指出，员工长期福利的计算会受到所用贴现率（目前较低）的极大影响。贴现率的大幅下调将会减少这部分投入的成本。尽管如此，员工长期福利在总人事费用中占比较低的情况表明，这不会对总体分析提出质疑。

56. 因此，主要的员工支出类项，此处为国际职类员工（包括短期合同员工）的“薪金和津贴”，在此期间保持稳定或略有减少，从 2.75 亿美元减至 2.74 亿美元。

### 3.3. 对顾问的特别评估

57. 在分析期内，顾问的薪金和津贴成本从 4,030 万美元翻倍增至 7,800 万美元，但在其他支出类别中依然保持较低占比。<sup>25</sup>

58. 粮食署用于支付顾问的现行价格于 2009 年确定。鉴于粮食署认为这些价格不足以吸引其在某些领域需要的技能，人力资源司最近做了审查并提出了新的价格，但在本次审计结束时尚未得到管理层批准。进行价格审查时考虑到了其他组织于 2013 年调整过的对顾问适用的价格。

59. 在其 2017 年 1 月 5 日的报告中（受粮食署委托，审计时尚未发布），光辉国际（Korn Ferry）咨询公司把粮食署设想的价格与市场价格做了对比，由此得出结论认为，粮食署的顾问报酬价格远高于大多数职类和大多数国家的市场价格——尤其是在大多数顾问所在的意大利。

60. 报告显示，就总部而言，各职等税后总薪酬高出劳动市场价格中位数 27% 至 119% 不等。报告还指出，除意大利外的其他国家（提供最高薪酬的国家除外）也有类似或更高的价差。价差最小的是高层管理人员。

61. 报告还称，大多数非营利组织一般的做法是以低于市场价格的标准向顾问付费，薪酬介于第一四分位数与中位数之间。为短期合同员工多少提供更多报酬的做法看似合理，报告指出，这种做法看来足以吸引合适的候选人，较之设想的价格，每年每名顾问就能省下 3 万至 6 万美元不等，相当于相应总成本的近四分之三。

62. 取这个区间的最小值，即每名顾问省下 3 万美元，1,417 人将会省下超过 4,500 万美元。

**建议 2. 外聘审计员建议全面审查新聘顾问薪酬，使其更好符合市场做法，同时保持略高于市场价格，以在需要时吸引优秀候选人。**

### 3.4. 薪资管理

63. 薪资管理分为以下三个层面：

- 罗马总部薪资部负责国际专业职类员工、总部一般服务人员、联络处员工、顾问和总部聘用的少数特殊服务协议人员；
- 联合国开发计划署（开发署）负责当地招聘的定期合同员工（国家专业官员和一般服务人员）；

<sup>25</sup> 截至 12 月 31 日，2016 年顾问的“差旅及其他激励”共计 10 万美元，相比之下，大约同样数量的“国际职类员工”却要支出近 3,000 万美元。

- 实地办事处自行负责临时员工（服务合同人员、特殊服务协议人员和临时工）。

64. 审查期间，总部没有哪个部门有条件立即更加详细地介绍总的人事费用。这些数据每年只为发布财务报表生成一次。

65. 这种局面是粮食署工作方式高度权力下放造成的结果，削弱了总部的业务综合能力—举例来说，必要时要提供会对实地办事处产生财政影响的指导意见，比如改善当地招聘员工的条件（健康和统一合同等）。

**建议 3. 外聘审计员建议定期（如每个季度）编写一份关于审查粮食署出资的所有薪资主要组成部分的综述。**

#### 4. 需求规划

66. 2012 年，外聘审计员强调指出了人事结构审查的不足。应在一国出现任何“重大”<sup>26</sup>变化继而要求增加或削减员额的情况下由区域局和驻国家办事处自愿进行人事结构审查。在实践中，供资方面一出现不确定性因素，往往就会用到这个工具，不对办事处的实地工作进行实际的短期或中期战略审查。

67. 自 2012 年以来，人力资源司采用了更加确切的工具和指南，主要设法支持实地办事处开展这项活动。正在最终完成一份新的手册，更新 2015 年 2 月发布的工具。人事结构审查准则包含的详细内容例如将要实施的管理结构、一个示意性时间表和一个适用于这项活动各阶段的一般性方法。这些工具经过精心设计，给出了明确说明（包括文件模板）。

68. 区域局和驻国家办事处在选择是否进行人事结构审查方面有很大自由，这项活动的职责范围也没有明确规定。影响人事结构并由此应启动人事结构审查活动的“重大”变化未做确切定义，但准则提到了多种情境。因此，难以评估某个办事处是否应该开展这项活动以及它是否可以得出结论。

69. 人事审查既不具系统性，也不具强制性。对人事结构审查定量数据的审查显示，这项活动开展得很不均衡：

- 一些办事处—埃及、印度尼西亚、伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国、津巴布韦和开罗区域局—于 2014 至 2016 年间至少进行了两次人事结构审查；
- 其他办事处—阿尔及利亚、吉布提、几内亚、马里、尼日利亚、秘鲁、突尼斯和乌克兰—在这三年间只进行了一次人事结构审查，或者根本没有进行。

<sup>26</sup> 见人事结构审查准则。

70. 审计员审查的 15 项人事结构审查样本显示，最终产品的质量参差不齐。在刚果，审查结果是编制了实地办事处各部门的一系列组织机构图，突出了空缺的职位或将要取消的职位。对于必须确定多余职位以减少员额的总部法律办公室，人事结构审查涉及介绍已经填补的职位，并与相应在职人员会晤，以便深入介绍所任职务和所需技能。在坦桑尼亚联合共和国，人事结构审查活动涉及联系一名外部提供方，帮助职位已被取消的在职人员寻找就业。在马里，人事结构审查活动期间还对业务领域做了地缘政治分析，以对办事处今后的需求作前瞻性设想。

71. 此外，总部对这项活动的控制较弱，既未监测活动的完成情况，也未收到最终产品。在不干预如何进行人事结构审查的情况下，总部可以维护一张显示当前各项人事结构审查的一览表，用于监测进展，并向需求协助的办事处提供更好的支持。

72. 在不质疑人力资源管理权力下放系统的情况下，总部至少可以设法更加密切地监测人事结构审查，因为人事结构审查提供了有用的实地办事处人力资源信息，并能促进对职位、员额和技能的前瞻性规划。

**建议 4. 外聘审计员建议：a) 总部与各区域局加大对人事结构审查的监督力度，特别是要减小实地人力资源管理可用资源方面的巨大差异；b) 每两或三年对所有驻国家办事处和区域局进行系统性的人事结构审查，并在设定的时间表内编制一份具体的行动计划。**

73. 2012 年的外聘审计关切地指出，缺少一个员额规划框架。这种工具尚未得到实施，尽管事实上粮食署面临着日益严峻的业务和财政限制，所需技能正在随着工作性质发生改变。有鉴于此，粮食署应对其需求作中长期的战略设想，将所需技能和职务说明与相应的员工数量结合起来，应对不同情况。尚不存在这种预测和规划工具，但应在 2017 年予以开发。

74. 不能忽略在资源不稳的不确定环境中运作的挑战，这种前瞻性规划工具不可或缺。粮食署不能在需求出现的时候只求助于招聘新技能，也不能在需求消失的时候诉诸于不续签合同。这种方针最终可能会在财务上产生极高成本，并会损害生产率，因为新进外部招聘人员未必马上就能开展工作。投资高潜力候选人的做法最后可能证明更加有效和经济。因此，这种工具应有预测的功能（将会基于地缘政治数据加入若干情境，精确定位潜在粮食危机），还应有一个基准情境，使粮食署得以在正常或标准的活动水平上有效运作。此外，这个工具应与实地开展的人事结构审查活动结合使用。

**建议 5. 外聘审计员建议在地方一级建立一个与人事结构审查密切联系的人力和技能管理规划框架。**

## 5. 招聘

### 5.1. 招聘程序

75. 招聘和转任程序因员工身份而异<sup>27</sup>。粮食署对编内和编外人员加以区分，编外人员为短期员工；管理类员工也有别于运作类员工。

76. 人力资源手册<sup>28</sup>规定了一套遴选国际和国家职类员工（国家专业官员和一般服务人员）的正式制度，旨在确保招聘工作具有竞争性且透明。相反，编外人员的招聘程序灵活得多，最初是考虑到他们用于满足短期需求。粮食署内部急剧增加的顾问的招聘工作无需遵循任何正式程序：没有规定必须发出申请通知，实际上也极少发出申请通知；没有文档跟踪招聘工作或证明其客观公正。

77. 使用电子招聘是所有战略文件指出的一个优先重点。审查期内，网上发布的所有职类申请通知数量大幅增加，从 2012 年的 133 次增至 2016 年的 872 次，StaffNet 上总共发布了 2,510 个职位。网上申请总数超过 22 万份，使总招聘率达到 1.4%。近 3.2 万名申请人被列入遴选程序的决选名单，总招聘率<sup>29</sup>达到 8%。以上数字表明，粮食署很有竞争力。

### 5.2. 招聘趋势

#### 5.2.1. 合同数量大增

78. 只有国际和国家职类员工才能收到定期合同。2013 至 2016 年间，定期合同数量急剧增加 65%，其中大多用于区域局和驻国家办事处招聘国家职类员工。

79. 短期合同签约数量的增涨速度看似较慢（同期增幅 25%），但在 2016 年招聘了近 7,000 名短期合同人员，比起招聘的 650 名长期合同人员，数量高出十倍。审查期内，编内人员仅占新聘人员总数 8.2%。

表 5. 长期合同人员占新聘人员总数比例（%）

	2012	2013	2014	2015	2016	平均
长期合同人员/新聘人员总数	6.6	10.2	8.2	7.5	8.5	8.2

来源：外聘审计员根据粮食署数据计算的结果。

#### 5.2.2. 国际职类员工有效流转

80. 粮食署提供的招聘数据以“签约”数量表示。这部分原始数据不与实际新聘人员数量对应，因为它计入了全年的合同续签数量。

<sup>27</sup> 见附件 2—粮食署员工类别。

<sup>28</sup> 见附件 3—招聘程序。

<sup>29</sup> 职位数量/合格候选人数量

81. 就国际专业职类员工而言，返聘占招聘总数一半以上（2013 至 2016 年间，平均占这个类别招聘总数 56%）。在 2013 至 2016 年间签约招聘的 372 名国际专业职类员工中，只有 163 人实为新聘人员，参加了包括发布职位、评价和面试的竞争性程序。

82. 只在连续两次无法通过转任活动填补职位的情况下才允许进行外部招聘，但 3 级紧急情况的调度除外，可以应用快速程序。此外，一旦出现职位空缺，且粮食署预期内部缺乏相关技能，也允许进行外部招聘，包括针对增设的职位。

**表 6. 国际专业职类员工 - 净招聘人数**

	2013	2014	2015	2016	四年合计
总招聘人数	62	105	102	103	372
返聘的在职员工数量	23	67	69	50	209
占招聘总数百分比	37%	64%	68%	49%	56%
净招聘人数	39	38	33	53	163
占招聘总数百分比	63%	36%	32%	51%	44%

来源：粮食署—2013—2016 年国际职类任命名单。

83. 对顾问得出了一致的观察结果，但影响更加深远。根据提供的年度数据，2013 至 2016 年间招聘的顾问共计 7,628 份合同，但其中只有 1,411 份（18.4%）为新聘顾问—再者，招聘期间无需承担保障透明度和严格筛选的任何正式义务。

84. 这种有效的人员流转率大大低于签约数量，由此认为，粮食署进行的招聘工作的竞争性远比表面上低得多。2013 至 2016 年间签下的国际职类合同中仅有 20%<sup>30</sup> 面向新聘人员，而在这些新聘人员中，只有 10%<sup>31</sup> 的人参加了竞争性招聘程序。

85. 无论是国际职类员工还是承包商，只要有关员工证明自身具备专业能力，对其续聘或延聘本身无可厚非：适用的规则得到了严格遵守。不过，这种做法几乎具有系统性的特点，难以确保招聘工作具有竞争性，或者确保能有机会吸引优秀的候选人，无论在这方面有何战略承诺。

86. 此外，对员工（无论编内还是编外人员）极为频繁地使用定期合同的做法会在续签合同方面带来巨大的行政负担。人力资源司团队承担的这部分额外工作负担与战略承诺相左，即调整总部的人力资源能力重心，重视战略职能，不再单纯强调行政任务。

<sup>30</sup> (163+1,411) 新聘人员 / (372+7,628) 签约数量。

<sup>31</sup> 163 / (163+1,411)。

### 5.3. 对个别招聘记录的分析

#### 5.3.1. 国际专业职类员工招聘样本

87. 总共审查了 45 份个人记录：11 份来自 2013 年，10 份来自 2014 年，11 份来自 2015 年，13 份来自 2016 年。其中包括新聘、重新任命、延聘和此前任命改派。样本从 P1 级别涵盖至 D2 级别，包括总部和实地职位，男女人数相同。

88. 此次审查旨在分析职位发布和遴选程序以及招聘时间表。

89. 招聘程序符合附件所载规则；<sup>32</sup>程序的透明度和可追溯性得到了小组编写的遴选建议报告的保障。遴选标准与终选决定性因素得到了明确解释。这些报告一般附于每个人的记录；但在审查的总共 45 份记录中，缺了 11 份报告。

90. 从启动招聘程序（授权招聘）到签约（分配职位），总是超过四个月。在取自 2014 至 2015 年的样本中，粮食署成功达成了 180 天即六个月的既定目标。

**表 7. 分配职位所需平均时间<sup>33</sup>**

年份	天数	对应月数
2013	214	7.1
2014	177	5.9
2015	177	5.9
2016	205	6.8

来源：外聘审计员抽选的 45 份记录样本

91. 不过，并未跟踪从出现职位空缺到聘用人选入职之间的总时间，尽管这段时间可能额外大大延长平均时间。从发出遴选通知到人选入职之间所用时间因个例而异，平均用时 54 天（但国家主任历来最多用时 10 个月）。

#### 5.3.2. 顾问招聘样本

92. 所选样本由 15 份记录组成，有意加入了 2015 至 2016 年间聘用 11 个月的大多数顾问（总共 8 名，样本抽取 15 名顾问）。考虑到样本规模，这项活动不以统计为目标，但力求评估顾问所任职务的实际“连续性”。

93. 在抽选的 15 份记录中，只有两份记录涉及新聘顾问；其他 13 份记录的顾问平均在粮食署持续工作了七年。其中一名顾问自 1989 年起已在粮食署连续工作了 28 年。随机抽选的这个特定案例最初的聘用持续时间为 1.4 个月。

<sup>32</sup> 见附件 4—晋升和转任程序。

<sup>33</sup> 若有具体日期，则从授权外部招聘之日起至发出任命书之日计算平均时间；否则，程序启动日期对应职位空缺公告发布日期，程序结束日期对应任命书发出日期。

94. 即便不计这个有些独特的案例，在签署所审查的合同前的平均在职时间也有 5.3 年。<sup>34</sup>这个平均时间在统计上没有代表性，但表明使用顾问满足临时需求这一原则并未得到运用。

95. 顾问记录不含招聘程序的任何信息，不含遴选条款，也不含收到的申请的任何信息。前后的合同绩效评价（均为非常满意或优秀）均附在记录中。也提供了简历和职务说明。总的来说，个人情况适合职位，但对于是否检查了资格条件和推荐情况，并没有相关记录。仅有的正式文件就是有序附在记录中的“延聘申请”（HR-071），可能内含一份简要说明，作为申请依据。只有与国际农业发展基金会（农发基金）和联合国粮食及农业组织（粮农组织）合作进行的招聘工作做了更加全面的记录。

96. 正如外聘审计员在上文所强调，粮食署应审查高级国际职类（包括顾问）的聘用和招聘模式，建立这样一套制度，既满足灵活性和效率方面的运作需求，又遵循规定了如何利用公共捐款聘用人员的原则。<sup>35</sup>

**建议 6. 外聘审计员建议制定这样一个顾问招聘程序，公开征聘申请人，采用竞争性遴选程序；可对紧急情况破例，但要获得授权。**

**建议 7. 外聘审计员建议确保招聘记录包含所有必要文件，以对是否符合程序和程序质量进行监测。**

## 6. 绩效评价和绩效管理

### 6.1. 绩效管理系统

#### 6.1.1. 一个现代化工具

97. 2012 年的外聘审计建议整合粮食署的绩效管理系统。所提建议如下：在实地办事处建立人力资源绩效指标；对 P5 及以上级别的任职情况进行系统性的 360 度全方位审查；核实绩效和能力增强评价的实施情况，以便鼓励实地办事处更加审慎地对待这个程序。

98. 此后，粮食署将绩效审查定为人力资源战略<sup>36</sup>的一块基石，将“加强绩效思维”定作优先级最高的重点领域。

99. 自 2004 年以来，粮食署一直在开发绩效和能力增强工具来评价员工绩效。这是一个用于员工年度审查的计算机平台。已为管理人员编制了若干指南，助其使用这个系统，并将绩效审查打造成粮食署文化的一个基本要素。

<sup>34</sup> 不计两份合同之间的强制中断期。

<sup>35</sup> 见建议 1。

<sup>36</sup> 粮食署 2014—2017 年“人本战略”、粮食署 2016—2018 年“人本战略”和粮食署人力资源职能战略。

100. 定量地看，绩效和能力增强系统的规模有所扩大。目前，它涵盖到了所有国际和国家职类员工顾问。不过，并未涵盖占粮食署员工总数 49.3%<sup>37</sup>的服务合同和特殊服务协议人员；对于这两类人员，依然完全采取手工管理。此外，答复率大幅提高，2015 年达到 97%，相比之下 2011 年仅为 64%。

101. 尽管取得了以上进展，但罗马总部的监督依然不力。针对以上观察结果，人力资源司回应称其作用不是“控制”进行评价的官员；这个工具与这个支持司提供的所有工具一样，首先是要向实地的专业人员提供支持。不过，人力资源司可以考虑使用某些工具，助其确保对管理人员（无论是第一级还是第二级主管）的工作质量正确进行绩效和能力增强审查。**因此，对这些主管的评价可以基于其使用评估其团队投入质量的绩效指标对其团队正确开展绩效和能力增强程序的能力。其中一项指标可以是全年进行的个人面谈次数。**

102. 根据外聘审计员审查的 20 份绩效和能力增强文件的样本，各阶段审查都要向第一级主管征求详细的评论意见，而第二级主管的评论意见则有所保留。就实质性内容而言，主管的意见依然非常笼统。员工的失职或不足鲜有提及，基调往往极为正面。

103. 我们由此对绩效和能力增强在评估员工技能方面的实际成效提出质疑。对在部分区域局或总部所获结果的审查表明，并未充分利用这个系统来对开展的工作质量进行严谨评定：

- 2015 年，曼谷区域局的 838 名员工中只有一人被评为“不满意”，而 90%的员工均被评为优秀或称职；
- 2015 年，内罗毕区域局没有一个员工被评为“不满意”或“部分称职”；
- 2015 年，总部接受绩效和能力增强审查的 851 名员工中没有一人被评为“不满意”，只有一人被评为“部分称职”；
- 就在 2016 年周期结束前几天的 2017 年 2 月 15 日，人力资源司表示了解到了 2 个“不满意”和 23 个“部分称职”的情况。

104. 此外，在评价员工方面未充分使用定量绩效指标。人力资源司编制的职务说明对各个职等、职位及相关任用做了标准化分类。为此，还可制定标准的可衡量绩效指标，以此加强绩效评价系统，并为网络配备更多员工评价工具。**最后，粮食署对部分员工实行浮动薪金制的潜在价值进行分析；目前尚未采用此类工具。最初可对管理人员实行。**

---

<sup>37</sup> 7,706/15,625。

### 6.1.2. 实施管理绩效不佳问题的新政策

105. 审计答复者表示，绩效不佳的问题长久以来在粮食署并未得到充分解决。2016年5月，粮食署决定推行一项新政策，其主要要素在一项执行干事指令中得到了阐述。<sup>38</sup>

106. 除上述指令外，还向实地工作的管理人员以及员工提供了若干指南和工具，提高其对这个问题的认识。尽管如此，在2015年审查的约4,900名员工中，只有九人被评为“不满意”。

107. 在这种情况下，除向执行干事提出申诉的标准程序外，还可诉诸于一个申诉程序。

108. 为在管理绩效不佳问题方面采取更加积极的对策，粮食署制定了一个更加严格的解聘程序：在绩效和能力增强审查评为“不满意”后（最多连续两次得到这一审查结果），须与员工制定一份个人改进计划。这份计划持续六个月，此后若未看到任何改进，即启动解聘程序。这个新程序实施前，只有一名员工于2013年因绩效“不满意”被解聘。

109. 同样，截至2017年5月，被评为“不满意”的员工将会失去为期一年的自动发放奖金，即职等内向上调档。

110. 依然难以评估这个程序及其各种工具的影响，因为最近才启动到位；但表明粮食署愿意更有效地解决这个问题。

**建议 8.** 外聘审计员建议对能否对管理类员工推行部分绩效工资进行中期分析。

**建议 9.** 为加强粮食署员工的绩效评估思维，外聘审计员建议粮食署继续开展工作，与粮食署员工特别是部门主管沟通并提高其认识，从而鼓励其有效实施这一评估程序。因此，可以设计用于衡量部门主管开展的评估质量的绩效指标。

**建议 10.** 外聘审计员建议对一个绩效和能力增强评估样本进行定期内部审计，以便人力资源司进行更多定性监测，更好确定改进方面。

### 6.2. P1至P4级员工的晋升

111. 2012年，外聘审计员确定，人力资源决定未在粮食署的信息技术系统中做充分记录，这会滋生一种围绕晋升标准进行猜疑的风气。此外，审计员发现，驻国家办事处和区域局未充分做好准备来正确地管理和支持员工。

112. P1至P4职等员工的晋升程序于2013年修正，内容包括加入了一个二阶人才审查，并更好考虑到了员工潜力和以往绩效。<sup>39</sup>

<sup>38</sup> OED2016/008。

<sup>39</sup> 详见附件4。

113. 外聘审计小组审查了提供给区域局和驻国家办事处用于开展各类审查活动的文档，认为文档全面详实，例如包含了一份管理人员向落选晋升的候选人通报情况的指南。不过，培训部门表示，管理人员在审查方法方面依然缺少培训。

114. 自 2013 年进行调整以来，P1 至 P4 职等的晋升程序得到了更好的管理，变得更加透明。由此，除了通过绩效和能力增强评价系统，还能通过一个二级评价系统与直属和非直属主管进行广泛协商。

115. 现有统计数据表明，只有少数员工获得晋升，由此证实晋升不具系统性。

**表 8. 自 2013 年以来 P1 至 P4 级别员工晋升活动概述**

	员工总数 (P1-P3 级别)	合格员工 数量	向专业职类 晋升小组推荐的 员工数量	由专业职类 晋升小组推荐的 员工数量	实际晋升的 员工数量	获得晋升的 合格人选 百分比
2013	687	535	150	87	87	16%
2014	594	496	136	71	72	15%
2015	不详	不详	不详	不详	3	不详
2016	635	461	120	71	74	16%

来源：粮食署人力资源司

116. 晋升小组选出（即在执行干事最终决定前）的人选中近 90% 已有五至十五年不等的高级职等资历。小组推荐的人选中只有 10% 的高级职等资历短于五年。因此，个人职业生涯中相对鲜有职等晋升。对于这个观察结果，人力资源司表示，绝大多数国际职类员工的退休级别为 P3 或 P4，因为 P5 及以上级别职位数量非常有限。此外，以 P1 级招聘的员工数量也很少。因此，在粮食署的多数职业生涯会在 P2 至 P4 级别之间晋升，这就限制了晋升的可能性。

## 7. 员工调度

### 7.1. 转任程序

117. 根据国际公务员制度委员会考虑了最新任职的职等和安保级别而确立的标准，国际专业职类员工每二至四年都须轮调岗位。每年都会启动这个程序，但对于年内出现空缺的部分职位，随时都能启动。

118. 根据 2015 年的进展报告，发布了 733 个空缺职位，处理了 3,323 份申请（考虑到每名员工申请了多个职位），人事委员会（针对专业和高级职类）举行了十次会议审查申请材料。这个程序严重依赖人力资源司团队。

119. 自 2012 年以来，转任程序经历了若干调整，旨在提高透明度和成效。<sup>40</sup>目前，这个程序在人力资源信息技术系统中得到了更好的管理和监测。通过实施一

<sup>40</sup> 详见附件 4。

个用于管理职业发展不同阶段（转任、晋升和评价）的单一平台，人事决定得到了跟踪，所有管理人员可以一致掌握情况来指导决策。

120. 制定了一套向人事委员会申诉的程序（自接到通知之日起 15 日内），还建立了一套允许未被任以所选职位的人员向人事协调员了解反馈意见的制度。不过，措辞相对含糊，并未说明是否强制要求给予此类反馈意见，或者是否必须予以跟踪。

## 7.2. 对P5和D1级别晋升适用的程序

121. P5 和 D1 职等员工通过转任程序予以晋升，任以更高职等职位。转任 P5 及以上职等职位的人选从已任相应职等的后备员工库或作为相应职等“后备领导库”成员的员工中选拔。

122. 这个程序自 2015 年 10 月起实行了改革，<sup>41</sup>除通过职业发展中心开展的外部审查外，旨在通过一个二级内部审查，提高评估候选人绩效的客观性。目的是要同时涵盖技术和一般意义上的领导技能。

123. 到目前为止，难以评估最近这项改革的影响和成效。但从表面上看，这个程序更加正式，外部审查的采用将会提高在评判管理类职位所需技能方面的客观性。目前，这个程序完全数字化，得以记录审查的各个评价阶段，可向高级人事委员会一致通报每个申请人的情况。<sup>42</sup>人才审查工具是一个清晰的用户友好型界面，同时面向候选人及其审查人员，由此得以逐步遵循晋升程序。

124. 会后分发了一份由执行干事签署的决定“备忘录”，执行干事随后向有关人员通知其转任事宜，或是通过人力资源司司长，通知将其列入“后备领导库”。

## 7.3. 应急人员名册

125. 粮食署的应急行动面临着数量前所未有的紧急情况。截至 2017 年 2 月 15 日，粮食署在以下地区调度了六次三级行动（最高等级的紧急情况）：伊拉克、尼日利亚、南苏丹、南部非洲、阿拉伯叙利亚共和国和也门。

126. 应急行动要求极短时间内在危险区域大量增加行动人员数量。这就是粮食署为何要在 2014 年推行应急人员名册这一原则。这份名册旨在长期提供训练有素的人员，无论现任何职，72 小时内都能采取行动，配合已向实地调度的人员。所有员工类别都可申请加入，每年更新名册。候选人接受多个级别的主管按照具体标准进行的评价，须有应对紧急情况的经验。

127. 员工应急调度方法于 2015 年 7 月也门启动三级紧急情况期间进行了测试。<sup>43</sup>2016 年 4 月发布的驻也门办事处内部审计报告显示，并未采取必要行动落实范围的调整，这个问题可以名册存在空白加以部分解释。

<sup>41</sup> 2015 年 10 月 1 日的 OED2015/018 号指令对这项改革做了解释。

<sup>42</sup> 申请表、简历、绩效和能力增强、第一级和第二级审查结果、能力发展委员会报告。

<sup>43</sup> 此前为二级。

128. 这份报告详细提到了范围问题，但没有得出对所有行动都适用的结论。不过，报告发现了员工调度方面的若干重大缺陷：<sup>44</sup>

- 员工未接受行动方面的适当培训；
- 实践中难以在办事处之间临时借调员工，因为国家主任不愿员工离职；
- 欠缺适当的工作条件，导致众多延误，特别是员工流转方面的延误；
- 未按时完成获得批准用于支持扩大行动的招聘工作。因此，在审计的整个审查期间，无人主管应急行动的后勤部门。同样，未在令人满意的时限内招聘到安保管理人员。

129. 下表表明，名册成员不是作为临时增援向三级危机调度的员工主力军。

**表 9. 应急人员名册员工及他处调度员工比例**

三级紧急情况	应急人员名册调度	总调度
伊拉克（摩苏尔难民潮）	12	29
尼日利亚	39	45
南苏丹	31	不详
南部非洲	42	76
阿拉伯叙利亚共和国	17	不详
也门	19	52

来源：粮食署人力资源司

130. 除应急调度可用员工的数量问题外，还有员工的分布问题。下表数据表明，在当前 472 名成员中，名册只有 48 名国际专业官员（10.1%），而临时合同员工（服务合同和特殊服务协议人员）则占总人数四分之一以上（28.6%）。面谈期间，粮食署管理人员表示，一些定期合同员工将加入这份名册视作提高获得长期聘用可能性或获得更多职业机会的一种途径。

**表 10. 自 2014 年以来的名册人员构成**

	2014	2015	2016
国际职类员工（P1 至 P5）	90	50	48
顾问	71	58	54
联合国志愿人员	30	11	10
国家官员（A 至 C）	149	137	98
一般服务人员（2 至 7）	223	225	127
服务合同人员	185	160	126
特殊服务协议人员	2	2	9
合计	750	643	472

来源：粮食署人力资源司

<sup>44</sup> AR/16/13 号报告

131. 为重新平衡实地调度的员工类别，粮食署正在考虑能否建立一份由 P5、D1 和 D2 级别管理层一级国际职类员工组成的领导名册。这有助于向这些针对性极强的行动调度多样化技能。这个想法尚在规划阶段，有待执行干事批准。粮食署还在考虑能否建立一份组织间名册，向政府机构（法国开发署和国际开发部等）或非政府组织借调员工，但仍在初步讨论阶段。还确立了一份顾问名册。

**建议 11. 外聘审计员建议迅速敲定领导名册，以便丰富向实地调度的员工类别，由此确保应急行动的成效。**

## 8. 协助当地招聘员工的政策

### 8.1. 当地员工岗位调动项目

132. 当地招聘的员工占粮食署员工总数近 80%。管理层认为，提高其地位并改善其工作条件是人力资源政策的一大目标。这个主题早已有之，并且一再出现。2016 年初才推行的行动主要分以下两个时期开展：

- 2005 年，粮食署将五年以上服务合同员工转为定期合同员工，此举只影响到了有限数量的员工；
- 2014 年，通过当地员工岗位调动项目，3,600 名员工（国家专业官员和一般服务人员）的合同管理工作从开发署移至粮食署。有关员工获得了更加完善的健康保险。

133. 2013 年，波士顿咨询公司就服务合同人员转为定期合同人员开展了一项研究。

134. 波士顿咨询公司得出结论认为，这项操作具有可行性，成本估计为 1,750 万美元，占驻国家办事处人事费用 4.1%。它提出了若干节支举措来抵消这部分成本，包括外包一些活动、解聘绩效不佳的员工（这是一个敏感主题）以及将 10% 的服务合同人员转为特殊服务协议人员（缩短合同期）。不过，最后一点与这项方针的目标不符。

135. 项目在两个国家得到了进一步开发。在埃塞俄比亚开展了一项详细的研究。不过，项目并未得到实施，部分因为这项操作本身会产生额外成本以及驻埃塞俄比亚办事处的财政资源遭大幅削减。新任办事处主任正在研究能否重启项目，甚至可以调低目标。

136. 在洪都拉斯，驻国家办事处规模小得多但资源稳定，实施的方针多少有别于计划，因为一些服务合同人员转为了定期合同人员，其他人员则转为了特殊服务协议人员，这与统一条件这一最初目标背道而驰。

### 8.2. 国家职类员工项目

137. 执行干事在一次全员会议上宣布希望重启这个项目。2016 年 4 月分发的一份备忘录确立了若干目标：

### 8.2.1. 研究将服务合同转为定期合同

138. 超过半数的服务合同和特殊服务协议员工已在粮食署工作超过三年。这种工作时间不符合服务合同用户指南和执行干事批准的粮食署实地办事处特殊服务协议使用准则对此类身份的定义：

- “服务合同用于聘用人员（……）行使确定有限的临时职能，仅限特定期限，例如紧急情况、特别行动和限期计划活动”。
- “特殊服务协议适合持续时间不超过六个月的活动或延期不超过十一个月的活动”。

139. 除了法律或道德方面的考虑，一些驻国家办事处的管理人员相信，服务合同人员身份并不稳定的这一事实正是员工离职另谋出路（包括向联合国其他组织或非政府组织求职）的一个原因。举例来说，约旦的情况正是如此，由于难民大批涌入，该国对国际组织和非政府组织有着大量需求。

140. 一些驻国家办事处主任对服务合同转为定期合同持保留意见，总部也持类似保留意见，由此总部倾向于顾问身份：

- 成本更低，得益于退休计划（依附于国家退休计划而非联合国退休计划，若没有国家退休计划，提供额外补偿，允许员工向养恤金基金缴款，比例限在薪金 8% 以下）。
- 容易不予续签此类合同，因为无需做出解释。
- 不对服务合同规定明确时限（原则上不同于顾问合同）。

141. 若干驻国家办事处正在再次着力实现这个目标。“驻国家办事处人力资源管理内部审计”提到了索马里的案例。

142. 截至 2015 年 12 月 31 日，驻索马里办事处聘有 336 名索马里国民，其中 261 人持有服务合同或特殊服务协议。它于 2015 年 11 月进行了一次人事结构审查，旨在审查编内人员（定期合同一般服务人员与 A 级国家官员）与编外人员（服务合同人员与特殊服务协议人员）之间的平衡。得出结论认为，127 名服务合同员工应转为定期合同员工。计划于 2016 年底前落实这项调整，随后继续审查特殊服务协议人员身份问题。

143. 以上操作的成本并不完全清楚。内部审计员建议继续实施这项战略，但强调必须考虑资金问题和计划需求。

144. 若服务合同人员出现高流转现象，不妨对照人员流转成本，审视调整人员身份带来的额外成本：知识流失、职位空缺以及取代离职员工所需招聘程序成本等。

145. 在任何情况下，任何额外成本都因国家而异，难以在不事先全面评价的情况下，对某个办事处的员工推行一个身份调整计划。

146. 还须在计算取得预期利益所需成本时谨慎行事，特别是涉及实际存在但今后难以评估的要素时，例如提高积极性。

**建议 12. 外聘审计员建议，一个驻国家办事处对大量员工身份的任何改变要以对潜在额外费用和相关资金情况的严格审慎评估为条件。**

### 8.2.2. 职位“国有化”

147. 除身份问题外，还有如何为国家官员确保更好就业和职业发展的问題。

148. 七个一般服务实地职等相对均等，但高级职等除外，G5 和 G6 这倒数两个职等在 3,114 名一般服务人员中占 51%。

149. 不过，国家专业官员的职等存在显著失衡，对两个最高职等（总共四个职等）不利。截至 2016 年 12 月 31 日，这两个职等在聘用的 929 名官员中仅占 12%。只有五名员工（0.5%）拥有最高职等（D 级国家官员）。

150. 由此出现了两个问题：

- 难以向有关员工提供真正的职业发展；
- 可能无法充分发挥员工潜力，因为最吸引人的职位都留给了国际专业职类员工。

151. 但在可能的情况下，以国家专业官员取代国际职类定期合同人员的做法本身不会产生任何成本；确切地说，此举可以节支。

152. 另外一个解决方案的成本看似更高，涉及为某些国家专业官员建立一条获得国际职类员工身份的通道，甚至可以制定一套具有竞争性要素的适当程序（类似于国际职类员工晋升程序）。

153. 可以拟定以下两项建议：一项是要扩大国家专业官员的职务范围；一项是要设法在身份方面促进国家专业官员的职业发展。

**建议 13. 外聘审计员建议请驻国家办事处主任在人事结构审查期间考虑是否可对国家专业官员任以某些国际职类员工职位。**

**建议 14. 外聘审计员建议研究能否改善国家专业官员的职业发展前景，通过取消同级国际专业职位，为增设更高级别职位提供资金。**

154. 2016 年设立的向执行干事直接报告的国家职类员工项目协调员和区域主任领导的指导委员应使粮食署得以开展这项工作。

## 9. 人力资源职能

155. 在实施新程序的同时，粮食署的人力资源职能已在寻求发展。

156. 自 2014 年以来提出的目标是从一个主要致力于行政和业务任务的职能转向一个充当“业务伙伴”的职能，向业务管理人员和员工提供增值，大大超出单纯管理各领域程序产生的价值。<sup>45</sup>

157. 这份报告详细介绍的措施包括：

- 通过多份文件通报采取的人力资源战略方针；<sup>46</sup>
- 制定和监测实施新人力资源程序的目标；
- 召集全球各地的人力资源管理人员（超过 100 名）参加年度研讨会；
- 加强总部团队，并为总部各部门采取新的指派，反映其新的目标；
- 建立一个网上人力资源门户网站，让员工可以查阅大多数规则和信息，并开发电子招聘之类的网上程序；
- 2015 年再次开展 2012 年的“全球职工调查”。答复率的提高（2015 年为 70%，相比之下 2012 年为 44%）反映出员工对所问问题感兴趣，对大多数问题给予更多积极答复也是一个积极信号。

158. 观察到的变化符合这样一项人力资源政策，即较少重视程序，更多注重向部门管理人员提供咨询和支持，但除接收信息的方式外，要评估这些变化在运作上产生的影响还为时尚早。要在一个有着稳固组织文化的系统内促成行为变化，必然需要好几年。

159. 应当明确人力资源职能的确切作用：人力资源司是提供多种工具，但交由权力下放办事处自行决定是否使用，还是更加直接地指导使用这些工具？

## V. 致谢

160. 审计小组谨对人力资源司在审计期间予以协作并快速予以高质量回应表示衷心感谢，并对财务和资金司协助提供财务信息表示由衷感谢。

审计意见结束。

---

<sup>45</sup> 职位结构、审查与晋升、员工咨询以及员工培训和发展等。

<sup>46</sup> 详见“粮食署人力资源职能战略：落实粮食署‘人本战略’的框架”，“粮食署‘人本战略’”，“人力资源司‘符合要求’审查”。

## 附件 1. 上次人力资源审计所提建议实施情况概述

编号	主题	建议	实施情况	部分实施	尚未实施	意见
2012/1		建议 1: 人事结构审查须与 5 年期国家战略以及各项目计划人事预测结合。包含编外人员要求 (包括顾问) 的详尽人事结构审查应对实地办事处的总体调度工作加以指导。	x			i) 总部应考虑一个人力规划项目, 使其得以根据各种危机情境确定目标人力。 ii) 在当地进行并可以系统性/每年进行的人力结构审查用来为这项活动建言献策。
2012/2		建议 2: 区域局应配备相关知识和技能, 支持驻国家办事处进行人事结构审查, 协助人力资源司通过一个结构化的机制, 定期将人事结构审查的成果注入全组织人力资源规划。	x			实际已经采用了一套职位分类, 但粮食署无法证明任用与招聘工作与这个矩阵表完全一致。此外, 2017 年以前不会对实地人力资源管理人员开展培训。
2012/3		建议 3: 全组织人力计划必须辅以参考驻国家办事处多年期供资趋势而对高度依赖短期合同带来的利益和风险的评估。还应明确减轻风险的控制措施。	x			
2012/4		建议 4: 粮食署应实行监督, 确保每个项目批准的职等符合标准分类, 不单以供资预测进行决策。	x			已向实地办事处提供了一个确切的方法, 为其招聘事项的决策提供支持。不过, 粮食署没有条件去监测与核实决策质量。
2012/5		建议 5: 人力资源司应为实地办事处的人力资源管理健康状况建立主要绩效指标, 并确定一个阈值, 一旦超过就要进行现场审查。还应建立一个向最高管理层定期通报审查结果的程序。			x	
2012/6		建议 6: 须为迅速有效完成全组织人力计划及其实施工作制定一个限时计划。	x			
2012/7		建议 7: 人力资源决策必须辅以清楚的文件记录, 说明来龙去脉, 包括解释为何出现偏差。	x			目前, 人力资源决策在粮食署信息系统中得到了更好的跟踪。尽管如此, 作为一个权力下放组织, 粮食署选择不对实地做出的所有决定进行仔细核实。

编号	主题	建议	实施情况	部分实施	尚未实施	意见
2012/8		建议 8: 粮食应认识采取闭环招聘的风险, 还要明确减轻风险的控制措施。	x			
2012/9		建议 9: 我们建议以绩效和能力增强报告为主要依据, 确定须由专业职类晋升小组审议的后备员工库。这会相应增加绩效和能力增强的价值, 提高绩效和能力增强评价的质量, 并有助于遵守时间表。	x			绩效和能力增强平台的升级使其得以成为人力资源总体决策(转任、评价和晋升)的一个关键要素。
2012/10		建议 10: 一个就人力资源决策向员工提供反馈的结构化框架将会增强这个程序的可信度。	x			
2012/11		建议 11: 我们再次提出我们的《索马里行动报告》中关于绩效和能力增强评估及时性和质量的第 17 号建议。	x			
2012/12		建议 12: 应在行政管理级别员工的年度绩效评价中加入一项 360 度全方位审查, 其中包括下级提出的反馈意见。	x			应对对管理人员的 360 度全方位评价定为一个系统性的年度程序。目前, 似乎只进行了一次这样的评价。
2012/13		建议 13: 粮食署必须制定一项学习政策, 保证持续开展员工能力建设, 并使其融入工作流程。	x			自 2012 年以来, 培训政策已经得到显著完善。不过, 还需明确拨给培训的预算问题。
2012/14		建议 14: 一个知识管理系统有助于粮食署运用不同报告以及本组织不同部门的知识。员工转任/退休离职前, 印刷版和电子版文件的移交工作应是一个重要待办事项。	x			已在网络上宣传用于配合员工离职的工具。不过, 目前无法评价移交系统的成效以及人员如何有效实施了该系统。
2012/15		建议 15: 所有职能领域和办事处的培训模块都应接入学习管理系统。	x			接受面谈的人员表示, 可以提高学习管理系统工具的用户友好程度。
尚未运用的建议总数 1			14		1	

## 附件 2. 粮食署员工类别

	管理类			运作类		
	类别	任职地点	招聘	类别	任职地点	招聘
编内人员	国际专业职类员工	总部/实地	国际	一般服务人员	总部/实地	当地
	国际专业职类短期员工	总部/实地	国际	一般服务人员(短期)	总部/实地	当地
	国家专业官员	实地	当地			
	初级专业官员	总部/实地	国际			
编外人员	顾问	总部/实地	国际	特殊服务协议人员	总部/实地	当地
				有偿借调协议人员	总部/实地	当地
	实习生	总部/实地	当地/国际	服务合同人员	实地	当地
	联合国志愿人员	总部/实地	当地/国际	临时工	总部/实地	当地
			粮食署志愿人员	总部/实地	当地	

## I. 管理类员工

**国际专业职类员工** - 专业人员（P1 至 D2）及以上职类的国际专业职类员工为高素质人员，接受无限期任用（不设确切的届满日期）、连续任用（不设具体时限）或定期任用（至少连续任用一年，明确设有届满日期）。国际专业职类员工实行全球招聘，会被派至若干国家，通常采用轮调制。

**国际专业职类短期员工** - 国际专业职类短期员工在总部、联络处和实地的聘用时间不超过 12 个月。决定重新任用短期员工的，适用为期一个月的服务中断期。

**初级专业官员** - 初级专业官员是发达国家政府资助的一个计划的一部分，该计划旨在向希望从事国际发展援助事业的青年专业人员提供培训和传授经验。他们接受定期任用。

**国家专业官员** - 国家专业官员是在实地当地招聘的专业人员，按 A 至 D 级别开展工作。他们接受连续任用（不设具体时限）或定期任用（至少连续任用一年，明确设有届满日期）。为接受任用，住处须在任职地点的通勤距离之内。他们不受轮调政策限制。

## II. 运作类员工

**一般服务人员** - 一般服务人员为当地招聘的行政或技术支持人员，按 GS-1 至 GS-7 级别开展工作。他们接受定期或连续任用。为接受任用，住处须在任职地点的通勤距离之内。他们不受轮调政策限制。一般服务人员可受聘在总部、联络处或实地任职。

**短期一般服务人员** - 短期一般服务人员接受短期任用（任期不超过 11 个月，明确设有届满日期）。决定重新任用的，适用为期一个月的中断期。招聘短期一般服务人员是为满足正式员工缺勤（如因休年假、休病假、休陪产假或产假、外派或临时任职而缺勤）造成的临时和/或短期需求。还可招聘短期一般服务人员任以特殊的短期职务。任职聘用时间一般不短于一个月。应在人力资源司的正式员额部分内照顾此类临时援助需求。

### III. 编外人员 - 管理类

**顾问** - 顾问为某个特定领域认可的权威或专家，以咨询、协商或示范的形式对其服务加以充分利用。这类员工的聘用时间有限，不超过 11 个月，在粮食署内部目前欠缺的专业领域内提供专家咨询意见。有时，在编内人员无法立即用于应对紧急情况或业务领域的情况下，还可临时聘用顾问行使编内人员的职能。顾问 (a) 可在一项具体任务存续期间任用；(b) 可在给定时间（“实际雇用时间”）内任用执行一系列具体任务；(c) 可在无法领取任何薪酬的情况下“无报酬”任用。顾问以顾问身份聘用的时间不应超过四年，即在 48 个月中不应超过 44 个月。一旦出现这种情况，顾问应接受为期三个月或以上的长时服务中断期，或根据适用情况酌情接受一份定期合同。

**实习生** - 实习生为加入粮食署之时至少完成了两年本科学习并在大学或研究生院注册学习且在过去 12 个月上过课程的学生。实习必须从事专业工作，安排的任务包含分析性和概念性工作，但实习生不应行使管理或监督职能，负责财务或采购事项，替代在职员工，或行使空缺职位职能。实习生领取补助，补贴基本的食宿费用。

**联合国志愿人员** - 联合国志愿人员是由开发署管理并由粮食署或联合国志愿人员方案/波恩供资的一个计划的一部分。他们每月领取生活津贴和基本支持费用；一般平均服务两年。

### IV. 编外人员 - 运作类

**特殊服务协议** - 特殊服务协议人员为总部、联络处或实地员工。特殊服务协议这个工具用于在当地招聘顾问、临时专业人员和 support 人员在较短时期内履行职责。合同人员须是任职国家的国民/公民或在接受特殊服务协议合同聘用前就已获得工作许可的居民。特殊服务协议适合持续时间短于六个月的活动或延期不超过十一个月的活动，无论是在应急或救援行动期、工作量高峰期、研讨会/会议期、正式员工离职期还是供资/职位确定前的最初活动期等。持续要将服务时间延至十一个月以上的，应考虑采用其他合同工具。决定重新任用特殊服务协议人员的，适用为期三个月的服务中断期。薪酬均在每份特殊服务协议中列明，可在协议规定的时间内以一次性付款的形式支付服务费用。

**服务合同** - 服务合同是一种仅在总部以外使用的合同文书。服务合同用于以下情况在当地招聘人员：a) 行使确定有限的临时职能，仅限特定时期，例如紧急情况、特别行动和限期计划活动；b) 提供一般外包给公司的支持服务，但在当时的情况下，即涉及托管、安保和信息技术服务的情况下，外包公司无法提供服务，或者不建议由外包公司提供服务。以上任何活动时间短于 6 个月的，必须使用特殊服务协议合同。服务合同签发时间最短为六个月，可以展期，但每次不超过 12 个月。服务合同可以续签，无需中断服务，但若延长服务时间，粮食署各实地办事处应考虑使用替代性的合同工具，即定期合同形式，因为服务合同这种编外人员合同形式是为临时的限期职能设计，薪酬表往往低于联合国编内人员的薪级表，全套待遇和福利有限，不含职业管理方案。

**粮食署志愿人员** - 粮食署志愿人员是向粮食署提供服务的当地招聘人员。他们与联合国志愿人员计划或粮食署实习生计划无关。粮食署志愿人员可在各类工作中向粮食署员工提供其他援助，但不能用于长期替代编内人员。不为此类志愿服务提供报酬，但粮食署根据编外人员医疗保险计划，为服务引起的事故/疾病/身亡投保：需要出差的，支付差旅费用；根据粮食署的战争风险/恶意为政策投保。

**临时工** - 短期雇用临时工履行职责，一般从事体力劳动，有临时性、间歇性和周期性的特点，按日或按件付费。典型的例子包括但不限于码头装卸工或受雇装卸食品和设备货物、清洁和从事园艺的其他人员。临时工的聘用时间不应连续超过三个月，也不应在任意 12 个月中超过九个月。需要延长服务时间的，须利用其他可用的合同协议（如特殊服务协议或服务合同）。

**有偿借调协议** - 有偿借调协议人员根据与鉴定合格的公司、公共组织、国家机构或其他法律实体签订的协议聘用，用于获得某个特定技术领域专家的服务。

### 附件 3. 招聘程序

#### I. 国际招聘:

1. 专业人员及以上职类与初级专业官员和顾问一样，实行国际招聘，并由总部监测。
  - a) 专业人员及以上职类招聘
2. 对于轮调职位，经执行干事或招聘和任用委员会授权后才能启动招聘程序，对于其他职位，经人力资源司司长授权后才能启动招聘程序。<sup>1</sup>
3. 外部招聘在连续两次转任活动后仍无法填补职位的情况下授权进行，但在 3 级紧急情况框架内调度或可以适用快速程序的情况除外。在粮食署预期内部欠缺可以使用的适当技能情况下，也可在职位空缺后立即授权，特别是在增设职位期间。在粮食署网站上发布广告，并在联合国共同系统内宣传，适用时还可响应人力资源司的倡议通过其他媒体宣传。
4. 招聘主管自获得批准起有六个月的时间完成外部招聘程序。期间没有完成遴选程序的，须向人才调度和职业管理处处长发送延期申请。
5. 除必须满足的语言、资格和专业经验方面的最低要求外，还根据每个职位特定的技能矩阵表对候选人进行评价。人力资源司会将满足所有标准的候选人列入决选名单。决选名单最好应包含三名以上候选人。
6. 根据人力资源手册，对于已为粮食署工作或已被列入后备人才库的候选人，满足职位规定的要求的应予以优先考虑。这种后备库<sup>2</sup>的建立是为促进某些 P-2 至 P-4 职位的外部招聘。
7. 招聘主管设立一个遴选小组，接收列入决选名单的候选人。这个小组由三人组成：对于 P-1 至 P-4 级别职位，由招聘主管或其代表、招聘协调员和一名国际人力资源主管组成；对于 P-5 及以上级别职位，由招聘主管、人力资源司司长（或其代表）和一名高级官员组成。
8. 评价面试结束后，小组向人力资源司司长推荐人选，后由人力资源司司长授权任职程序。对于 P-5 至 D-1 级别职位，包括国家主任职位，还要向执行干事推荐人选。人力资源司核实选定的人选资格情况并通知落选候选人。若拟议人选未获最终批准，小组可以推荐其他人选或解释选拔依据。
9. 小组的建议载于一份包含所有招聘程序（公布、职位说明、评价矩阵表和按性别和国籍划分候选人）相关文件的报告之中，为遴选工作提供依据。

---

<sup>1</sup> 见人力资源手册第 II.3 节附件 1。

<sup>2</sup> 执行干事 2014 年 1 月 28 日的 OED2014/017。

10. 根据人力资源手册，选定的人选定期聘用连续一年以上，试用期为 12 个月。在实践中，最初任期为两年，可以分多次各延长一年。五年后可以一次延长两年，使服务总年数达到七年。

11. 合同到期后续签国际职类员工的，相应职位不接受公开申请。

12. 可以短于十一个月的短期合同聘用专业人员及以上职类人员来满足具体需求。除不考虑与在职员工有家庭关系的候选人外，人力资源手册并未明确规定任何具体的遴选规则。

13. 初级专业官员根据上述 P-1 级别程序进行招聘。

#### b) 聘用顾问

14. 原则上，顾问为各自领域认可的权威，实行国际招聘，用于满足粮食署的特定需求或履行临时职务，因为粮食署内部没有即刻可用的资源。

15. 根据顾问适用的原则和规则，顾问聘用时间最长 11 个月（粮食署人力资源手册，第 Section III.2.2.1 c 节）。合同续签不可超过四年聘期，即在 48 个月中不可超过 44 个月。除这项限制外，顾问服务必须至少中断三个月，或必须以定期合同聘用。

16. 顾问适用的一套主要规则制定了报酬和薪酬安排。相比之下，并未明确发布职位、遴选候选人和最终做出招聘决定的程序。人力资源司的作用仅限于核实薪酬水平和招聘程序相关行政文书执行情况，并起草合同。

## II. 当地招聘

17. 当地招聘工作涉及区域局和驻国家办事处的国家专业职类员工和一般服务人员以及总部和联络处的一般服务人员，还涉及以各类合同（通常为短期合同）聘用的编外人员。

#### a) 招聘总部和联络处一般服务人员

18. 在罗马填补一年或以上一般服务人员职位的优先考虑内部招聘（部门间调任或通过遴选程序晋升），同时求助由在职一般服务人员或决选名单所确定人员组成的后备库。最后，经人力资源司司长授权向外部发布具体的职位空缺通知。

19. 招聘人才库是按职能领域为 G-1 至 G-4 级别员工建立的内外部候选人数据库。它们必须确保粮食署可以了解内部人员能力情况以及可予外部招聘的候选人。外部候选人信息在数据库保存一年。

20. 人力资源司确定决选名单后，空缺职位申请材料以电子格式传交一个四人遴选小组。

21. 遴选小组决定招聘方法以及列入决选名单的候选人需要参加的任何测试（语言和技术能力）。小组应在测试后接收至少五名候选人参加最终面试。
22. 根据测试和面试结果，招聘主管编写一份书面报告，介绍选拔依据并推荐一名人选。这份报告由小组所有成员签署，必须列明接受面试的候选人。选定人选为外部人员的，必须提供选拔依据。
  - b) 招聘区域局和驻国家办事处管理类员工和一般服务人员
23. 区域局和驻国家办事处主任已经授权通过一个保障透明度和平等性的遴选程序在当地招聘所有人员。供当地招聘的职位仅面向住在任职地点或任职国家行政驻地周边地区的人员。
24. 招聘工作在根据总部人力资源司核实的职务说明将职类对应资金编入预算后方可启动。
25. 必须发布职位空缺通知，内容包括职务说明、所需技能和招聘标准。通知一般须发布两周，若要招聘人员满足紧急需求，区域主任或国家主任可以授权缩短通知时间。
26. 部分空缺职位仅面向在职的定期合同员工（1类职位空缺通知）。此类员工也可申请通过联合国系统（2类职位空缺通知）和外部（3类职位空缺通知）提供的职位。一般而言，3类职位空缺通知用于管理类职位，以便确保候选人之间广泛竞争，而1类职位空缺通知则用于履行实施职务的一般服务人员。
27. 候选人必须填写一份表格，介绍个人及专业背景和资格情况，并列清家庭及其他关系。这方面声明对于检查敏感信息来说至关重要。
28. 部门人力资源主管根据职位空缺通知所列标准列出候选人决选名单。招聘主管确定各候选人排序，还须确定优先次序的依据。根据排序，选出三名候选人（若有可能，其中应至少一人为女性）供遴选小组审议。
29. 小组至少由三人组成，包括招聘主管、一名人力资源代表和一名部门外部第三方人士，此人可以来自联合国其他机构，特别是对规模较小的办事处而言。除人力资源主管外，另外两人所任职务级别必须等同或高于待任职位，若为任何一名候选人的前任上级，还应声明可能的利益冲突。
30. 在人员超过 20 人的所有区域局和驻国家办事处设立的当地任命和晋升委员会负责监督当地招聘工作。无论如何，招聘和遴选决定必须遵循对粮农组织人员适用的原则和规则以及人力资源手册和粮食署招聘政策的规定。
31. 遴选程序结束后，给予选定的人选定期任职，任期为十二个月或以上，设有确切的届满日期。

c) 聘用区域局和驻国家办事处非长期合同员工

32. 区域局和驻国家办事处主任已经授权根据各自需求和现有财政资源进行聘用。聘用程序灵活得多，因为实行定期聘用。<sup>3</sup>
33. 也可在当地招聘高资历或管理类职位的在职顾问。
34. 涉及实施职务的其他招聘类别主要采用以下三类合同：
- 6 至 12 个月的服务合同，直接聘用或遵循一个遴选程序。无需中断服务便可续签，但不可转为定期聘用，也不可调至其他任职地点；不过，受益人可以申请采取竞争性遴选程序招聘的空缺职位。
  - 短期招聘（短于六个月）特殊服务协议，延长不可超过 11 个月，未必要求候选人竞聘。此类合同可以根据一个遴选程序转为服务合同。
  - 临时工直接聘用连续工作，工期不超过三个月；临时工在一年中的聘期总共不超过九个月。
35. 招聘主管留有遴选候选人的余地，并根据待执行任务和待任职位的复杂性以及紧急程度，以其认为合适的模式进行测试和面试。

---

<sup>3</sup> 见关于授权国家主任负责人力资源事宜的指南。

## 附件 4. 晋升和转任程序

### P-1至P-5级别员工的晋升

自 2013 年调整以来，P-1 至 P-4 级别员工的晋升程序操作如下：

- 年中 3 月，有关员工的部门主管进行初步技能审查，基于以下两个评价矩阵表：在职绩效和员工晋升潜力。这项审查一经完成，主管选出 50% 的候选人文件进入下个阶段。这些文件也会发给国家主任，对于总部职位，也会发给用人司长。随后再从中选出 50% 的候选人。
- 第二阶段在区域局或用人司进行：主管审查档案、接收候选人随后在收到的档案中选出 25% 发给总部和晋升委员会。
- 在总部，专业职类晋升小组 1 举行会议审查所有申请材料，为作参考，还接收地方和区域两级落选申请材料。委员会起草建议，用人司长做出最终决定。

### 转任程序

这个程序只涉及国际职类员工，由人才调度和职业管理处管理。转任程序通过一个单独的平台自动开展，操作如下：

- 候选人在粮食署内网上查询可供转任的职位，经人力资源司（尤其是要确保必要资金到位）核实，相应职位后在粮食署内网上公布十四天。候选人在网上创建一个愿望清单，说明理由，包含三至五个职位，可以包括一些上一级别职位。
- 所有员工必须申请三至五个职位，其中必须至少包括两个当前级别职位。员工不能申请高出当前级别两级的职位。
- 申请截止日期过后，人事协调员 2 连同转任职位招聘部门主管进行第一级评价。这部分初选结果递交招聘和任用委员会，对于较高职等（P-5、D-1 和 D-2 级别职位国家主任），递交高级员工招聘和任用委员会。
- 有关委员会发表意见。随后，执行干事就 P-5 级别国家主任职位以及 D-1 和 D-2 职位做出最终决定，委员会主席和副主席就 P-1 至 P-4 职位以及国家主任以外的 P-5 职位做出最终决定。

---

<sup>1</sup> 成员包括执行干事、执行主任和助理执行主任、办公厅主任、人力资源司司长以及两个员工协会各一名成员：法务主管和平等机会官员。

<sup>2</sup> 职能部门或区域局或驻国家办事处的人力资源协调员。

## 晋升至P-5和D-1级别的具体程序

自 2015 年 10 月以来，晋升<sup>3</sup>至 P-5 和 D-1 级别的程序如下：

- 人才调度和职业管理处确定满足必要条件的人选，<sup>4</sup>后者随后使用“人才审查工具”界面这一晋升管理应用程序在网上申请转任职位。
- 候选人接受第二级评价，先由国家主任（通过绩效和能力增强系统）、副区域主任（针对国家主任职位）或司长（针对总部人员）进行，后由区域主任<sup>5</sup>或部长（针对总部职位）进行，评价参考以下两个标准矩阵表：当前级别绩效和履行更高级别职能的潜力。为此，先行进行初选。
- 选出的人员受邀前往职业管理中心参加一次会议，根据会议结果分为以下三类：a) 拥有潜力且做好晋升准备的候选人；b) 拥有潜力但暂未做好晋升准备的候选人；c) 暂未做好晋升准备的候选人。
- 按照高级员工招聘和任用委员会的决定，第一类候选人加入高潜力人员后备库，即管理人员后备库。随后，委员会起草建议提交执行干事，后者最后决定晋升事宜。在多数情况下，委员会的建议均得到采纳。

---

<sup>3</sup> 见人力资源手册第 II.6 节介绍。

<sup>4</sup> 见人力资源手册：必要条件包括所审议级别和职位在职时间；职位风险水平；前两年绩效和能力增强表反映的绩效（要求“绩效优秀”或“绩效良好”）。因此，要求晋升 P-5 级别职位的候选人须有三年 P-5 级别任职资历，对于晋升 D-1 级别职位的候选人，“职等时间”规定为四年。

<sup>5</sup> 应当指出，2015 年启用的第一个程序进行期间单独设置了一个人才审查级别。第二级评价仅在 2016 年开始实行。

**缩略语**

ERR	应急人员名册
GS	一般服务人员
HR	人力资源司
ISSAI	最高审计机关国际准则
JPO	初级专业官员
LMS	学习管理系统
NGO	非政府组织
NPO	国家专业官员
PACE	绩效和能力增强
PPP	专业职类晋升小组
RLA	有偿借调协议
SC	服务合同
SDG	可持续发展目标
SSA	特殊服务协议
SSR	人事结构审查
UNDP	联合国开发计划署（开发署）
UNV	联合国志愿人员