

2009年6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
Agricultura
y la
Alimentación

理事会

第一三七届会议

2009年9月28日—10月2日，罗马

JIU/REP/2008/2：联合国系统各组织 初级专业干事/助理专家/助理专业干事方案

1. 本联检组报告附有总干事的简要评论。

粮农组织总干事的意见

2. 本报告包含针对联合国系统各机构和方案内初级专业干事/助理专业干事/助理专家计划的背景、安排和经验开展的实用审查，此外还包括相关优势、挑战和机遇的论述。粮农组织高兴地注意到，本组织实施的准专业官员计划总体情况是积极的。
3. 同意报告中突出的总的重点。初级专业干事方案（报告中使用的专业术语）在联合国系统（无论总部还是实地）的全部活动中一直发挥着非常有益的作用。
4. 原则上支持向联合国经济及社会理事会提出的建议（建议1、2和3），它们旨在形成新的政治动力，为今后这些方案的实施提供支持；而且原则上支持提交行政首长理事会人力资源网的建议（建议6和7），即争取改善机构间的协调和信息交流。
5. 最后，值得强调的是，这些直接涉及参加联检组各机构行政首长的建议（建议4、5、8和9）已在很大程度上反映在粮农组织的现行做法中，并将通过目前的改革得到进一步落实。

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网站获取。

联合国系统各组织初级专业干事/
助理专家/助理专业干事方案

撰写人

Istvan Posta

Cihan Terzi

联合检查组

2008年，日内瓦



联合国

JIU/REP/2008/2

CHINESE
Original: ENGLISH

联合国系统各组织初级专业干事/
助理专家/助理专业干事方案

撰写人

Istvan Posta
Cihan Terzi

联合检查组



联合国
2008年，日内瓦

执行概要

联合国系统各组织——初级专业干事/ 助理专家/助理专业干事方案

目的：对联合国系统各组织初专干事/助专/助专干事方案的目前状况作一总体评估，包括其立法依据、规章制度和运作惯例，以及各方案的实际意义、效果和影响，以便提出建议，改进其政治、组织和运行状况。

主要结论和建议

这些方案始于近五十年以前，经历了重大的变革，扩大了容量和范围。如今，这些方案广泛分布在联合国系统内各个组织，在任何时刻几乎有 1,000 个初专干事/助专/助专干事方案同时在进行，捐助方对这些方案的捐款每年约 1 亿美元。这些方案成功地坚持了最初提出的一系列复杂的目标：为联合国发展活动提供额外的资源；为联合国系统和捐助方的发展方案扩大潜在的未来专家和干事的来源；为年轻专业人员提供在职培训机会。

这些方案的参加者，即，捐助方、各相关组织和初专干事/助专/助专干事，都对进行中的执行情况表示非常满意。各组织一致肯定，初专干事的素质非常高并且在不断改进。这些方案是各组织的重要和灵活的工具，可让它们在预算很紧的情况下，解决人事和方案优先事项不断变化的需求。在实地办事处和某些新兴方案领域尤其如此。其对人力资源管理做法的影响巨大。

与最初的概念相比，各方案的实践在许多方面改变了样式和重点，但这些方案仍然具有实际意义，值得继续下去并加以强化。在本审查期间所遇到的问题来自过时的立法依据与已经发生变革的实际之间的矛盾，各组织和捐助国没有明确透明的优先重点，以及各方案的实施缺乏连贯的战略和监测。实施工作的运作困难可以并且应该通过在各组织人力资源管理实践中加强控制和监督来解决。

各方案的立法依据(1961年8月4日经济及社会理事会(经社理事会)第849(XXXII)号决议)应重新研究，并根据联合国系统发展合作活动已经变化的现实加以调整。在这一总的规章与已经变革的实际之间存在着巨大的差距。就此而言，有必要对目标、初专干事/助专/助专干事工作分配的指导原则、以及方案的供资原则进行微调。成员国对于方案的总的所有权和方案的可见度应当加强。

来自发展中国家的初专干事/助专/助专干事人数少；在大多数情况下，方案只向捐助国的国民开放。人们从政治和专业角度严肃地指出纠正这种局面的必要性，为加强对来自发展中国家的候选人的赞助，需要采取一整套措施。

各组织的方案战略和优先事项制定工作很薄弱，并且应加强评价工作。全系统范围需要重视加强跟踪原初专干事/助专/助专干事的事业发展情况，加强招聘部门之间的合作以便在初专干事任职期满后在全系统更好地加以利用。

方案不断演变使得服务条件更加统一，应用了标准化的资格标准、职责说明、和对各个初专干事/助专/助专干事的监督和评价。人力资源管理部门应更多地注意监测和控制方案的实施工作，特别是在每期工作的开始和结束阶段。

以下所列建议供立法机关审议。其它建议(建议 4 to 9)供行政首长和行政首长协调会人力资源网审议，见本报告正文。

供立法机关审议的建议

建议 1

经济及社会理事会应重新研究其作为初专干事/助专/助专干事方案政策依据的 1961 年 8 月 4 日第 849 (XXXII)号决议，重新确定目标、工作分配指导原则和方案的供资原则，以便加以更新，使其反映当前的现实(第 37-49 段)。

建议 2

经济及社会理事会应鼓励发展各种方式提高初专干事/助专/助专干事方案的知名度，从而加强成员国对这些方案的支持(第 50-53 段)。

建议 3

经济及社会理事会应鼓励详细制定一系列建议，增加对来自发展中国家的候选人参加初专干事/助专/助专干事方案的资助可能性(第 54-63 段)。

目 录

	<u>页 次</u>	
执行概要.....		iii
缩 略 语.....		vi
<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	
一、导 言.....	1 - 15	1
二、对各方案的总体评估	16 - 36	3
A. 目标和动态	16 - 19	3
B. 主要利益攸关方的满意度.....	20 - 28	4
C. 相关性和影响	29 - 36	5
三、详细结论.....	37 - 126	7
A. 联合国系统各组织初专干事方案的立法框架.....	37 - 41	7
B. 工作分配的地理区域和方案领域.....	42 - 45	9
C. 任职时间和费用分摊	46 - 49	10
D. 知名度低和缺乏普遍拥有感	50 - 53	11
E. 初专干事的构成.....	54 - 63	12
F. 联合国各组织的初专干事方案	64 - 126	14

附 件

一、表 1.....	30
二、表 2.....	31
三、表 3.....	33
四、表 4.....	34

缩 略 语

ACC	行政协调委员会
AE	助理专家
APO	助理专业干事
CEB	行政首长协调会
ECOSOC	经社理事会
FAO	粮农组织
HRN	人力资源网
IAEA	原子能机构
JIU	联检组
JPO	初专干事
NCE	全国竞争性考试
NGO	非政府组织
ODA	官方发展援助
TC	技合
TOR	职权范围
UNDESA	经社事务部
UNDP	开发署
UNDP JPOSC	开发署初专干事服务中心(哥本哈根)
UNESCO	教科文组织
UNHCR	难民署
UNICEF	儿童基金会
UNSSC	都灵联合国系统职工学院
WFP	粮食计划署
WHO	世卫组织

一、导 言

1. 作为 2008 年工作方案的一部分，联合检查组(联检组)从 2008 年 2 月至 7 月进行了题为“联合国系统各组织初专干事/助专/助专干事方案”的审查。

2. 审查的目的是对联合国系统各组织初专干事/助专/助专干事方案的目前状况作一总体评估，包括其立法依据、规章制度和运作惯例，以及各方案的实际意义、效果和影响。

3. 助理专家方案是荷兰政府在其与联合国粮食及农业组织(粮农组织)的合作框架内于 1954 年发起的，旨在作为额外的免费资源向粮农组织项目提供最低一级的“助理专家”，并向经过学术培训的年轻专业人员提供有合格人员指导的在职培训的机会。

4. 联合国其它机构和捐助方受到粮农组织——荷兰合作的成功的鼓励，也对类似的计划表示了兴趣，于是 1961 年 8 月 4 日经社理事会第 849(XXXII)号决议在联合国全系统范围推出了这一理念。在联合国各组织的内部文件中和行政协调委员会的相关文件中，这一决议被看作是初专干事/助专/助专干事方案的立法依据。为方便简单起见，在本审查中初专干事/助专/助专干事方案将简称为初级专业干事方案(初专干事方案)。

5. 在本审查的范畴内，初专干事方案指联合国组织和捐助方共同举办的方案。初专干事方案为各组织提供最低一级职位的合格的青年专业人员，他们完成了学业并有了一些有限的经验，来协助执行联合国系统各组织的技术合作和其它日常活动。初专干事的任职是定期的，通常为二至四年。初专干事是编内人员，要服从工作人员条例和细则，但捐助国要负责与初专干事工作和培训方案相关的所有费用，包括相关组织的行政和支持费用。各组织保证，方案除了包括初专干事每天正常参加组织的工作之外，还有为其设计得很好的学习和培训内容。

6. 今天，这类方案几乎遍布联合国系统各组织。2007 年年底，联合国 20 个组织雇用了 933 名初专干事(见表 1)。在某些组织的总体最低一级专业职位方面，他们所占的比重相当大。初专干事分在实地和总部的都有；他们参与联合国大多数活动领域，在经济和社会、人道主义事务、人权、贸易和发展、毒品与犯罪、维和、冲突后活动、政治事务及其它领域为支持发展方案从事业务、分析和规范性工作。

7. 联合国系统外的国际组织，如亚洲开发银行、国际货币基金、世界银行和欧洲联盟，也举办类似的方案。

方 法

8. 根据联检组的内部标准和方针及其内部工作程序，编写本报告的方法包括以下步骤：详细的案头研究，问卷调查，访谈，和深入分析。

9. 检查员还利用了国家招聘办和联合国组织初专干事/助专/助专干事方案两年度会议的文件；¹ 意大利、挪威、瑞典、荷兰和瑞士的国家评价报告；和联合国经济和社会事务部(经社事务部)和联合国开发计划署初专干事服务中心(开发署——初专干事服务中心)的全面统计概览的结果。

10. 在确定了有重大初专干事方案的组织之后，向 12 家组织发送了详细的调查问卷，随后同其中的大多数进行了面对面或电话访谈。在此过程中，检查员会见了负责方案运作的单位、雇用初专干事的部门负责人、初专干事的顶头上司及初专干事本人。这些访谈的经验在许多方面支持了一些捐助方和组织早些时候进行的调查的结果——在不同的时间框架内和具有不同的目的和范围的调查。在此基础上，调查员认为，他们对整个系统的各种方案的运作情况掌握了有代表性的充分的概貌。

11. 检查员也同初专干事方案的 10 个捐助国进行了接触，征求其对近几年经验之看法和意见，以及对方案今后如何运作的战略和设想。所收到的书面答复和与捐助国代表的访谈和电话会议使检查员了解了捐助界对初专干事方案相关问题的总的想法。

12. 报告初稿征求了参加组织的意见，在定稿时已被考虑进去。

13. 根据联检组章程第 11.2 条，报告草稿在各检查员之间讨论以后定稿，以使用全组的智慧检验报告的结论和建议。

¹ 国家招聘办和参加初专干事方案的联合国组织两年度会议由联合国在人力资源网范畴内主持组织，经社事务部负责提供所有秘书处服务。

14. 为方便处理报告和落实其建议和对落实情况的监测，附件四载有一个表格，说明报告是否提交有关组织采取行动或供参考。表格还指出了建议是否需要有关组织的立法或理事机构的决定，或可由该组织的行政首长直接采取行动。

15. 检查员谨向所有为编写本报告提供协助的单位和个人表示感谢，特别是参加访谈和慷慨介绍知识和专长的人们。

二、对各方案的总体评估

A. 目标和动态

16. 联合国系统的初专干事方案旨在实现一套复杂的目标。虽然方案的重点因组织而异，但一般被认为是：(a) 对联合国和相关机构的技术合作方案或总的活动的捐款的追加财政资源；(b) 为联合国系统和捐助方双边发展方案获得或培养潜在的未来专家和干事；(c) 为完成了学业但在联合国及其专门机构技术合作方案方面经验有限或没有经验的青年专业人员提供在职培训和学习的机会。

17. 50 年来，初专干事方案在数量和质量上发生了很大的变化。检查员没有找到准确的统计数据来描述方案在这一期间演变的情况，但是文件显示全系统的初专干事方案数字从初始以来稳步上升。后来其容量因捐助方的财政情况而有所波动，但每年仍有数百名新的初专干事进入方案。在过去 5 年里，在任何时刻，被雇用的初专干事达 1,000 名左右，每年涉及的资金为 1 亿美元以上(见附件 I 和 II 各表)。因此，自方案开办以来，在各组织工作过的初专干事达 1 万名以上。

18. 看一下过去 5 年的动态，在有重要初专干事方案的组织里，初专干事的人数保持稳定，为其供资的资金总量略有上升。有些组织初专干事的人数下降(粮农组织、联合国儿童基金、开发计划署，教科文组织)。但是，这与其说与方案本身有关，不如说与捐助国的专题优先次序的变化，或与相关组织捐助方构成的动态变化有关。

19. 捐助国的圈子基本没变；其数字一年一年有所不同，但总的来讲在 30 个上下变动。一家捐助方资助的新初专干事人数平均每年为 1 至 50 不等，捐助方的构成因组织不同而不同，这取决于各捐助方的偏好。过去几年里，人们看到捐助方的圈子稍有扩大，虽然初专干事人数继续由传统的主要捐助方决定。(参考性捐助方清单见附件 III)

B. 主要利益攸关方的满意度

20. 方案的所有主要利益攸关方，即，各组织、有关捐助方和初专干事本身，对方案表示十分满意和赞赏。

21. 各组织一致肯定初专干事素质非常高。多年来，由于在捐助国的激烈和公开的竞争过程，候选人的质量大大提高。与最初的几十年相反，初专干事再也不能被看作是其专业生涯的绝对新手了。今天，初专干事的简介平均可以这样描述：有强烈的志向和干劲，有高度合格的学历，有时是研究生或博士学位(开始或已完成)，说二至三门语言，有几年(2至4年)工作经验，常常是与国际或发展合作直接有关的经验。

22. 相关组织参加初专干事的最后选拔也是提高选拔质量和提高对组织的高度满意率的重要因素。

23. 从各组织的观点而言，这些方案不仅是对联合国系统的又一种形式的支持，也是一种帮助弥补人力资源现有能力空白，和(或)将其调整以适应其活动的迅速变化的实际需求的有效手段。在各捐助国确定的资金限度内，这是一种在联合国组织确定的新的优先领域扩大一个组织的人力资源能力的灵活而又相对快捷的工具。从查明需要到报到上班，中间的时间间隔不到一年，而选拔过程在大多数情况下在6个月之内完成。与为某活动领域获得一个新的预算职位、或通过国家竞争性考试的选拔过程所费的时间、或其它最低一级职位招聘过程相比，这一时间框架是极合算的。

24. 除了明显的预算好处之外，相对较短的招聘时间是一种有力的推动力，促使各组织向捐助方提出范围广泛的初专干事的要求。这就是为什么几乎所有组织都明确表示希望并努力扩大其初专干事方案容量的原因。

25. 捐助方从其政府的官方发展援助中拨款资助初专干事方案，密切监测方案的情况，一般对方案的实际实施情况表示满意。不同的捐助国对方案制定不同的重点和优先次序。有些捐助方利用这一工具为某些方案领域和(或)其发展政策倾斜的某些地理区域提供额外的资源，有些则试图改进相关组织在新兴领域，如气候变化、人道事务、性别问题等，的运作状况。有些认为这是纠正其在国际组织工作人员中代表性偏低的又一种手段；有些则把它看作是为其国家发展系统获得经过国际培训的人才的来源。

26. 让捐助方感到满意的原因是他们能够持续不断地检测和控制其优先事项的落实情况。最大的捐助方定期评价其方案，根据情况的变化调整轻重缓急次序或重新确定范围和重点。检查员得到的印象是，大的捐助国比那些有大量初专干事的用人机构更有系统地检测和评价其方案是否能为其目的服务。

27. 检查员在所有造访的组织都与初专干事进行了面谈，就国籍、职业类别或工作地点而言，都是随机抽选的。绝大多数的初专干事对其个人的经历都持积极看法，从其个人的角度认为方案是一种极好的富有挑战性的机会。大多数人认为，他们的工作同期望和条件相对应，从根本上持批评态度的极少。有些初专干事抱怨说他们的技能和条件没有被充分利用，但这不能被看作是普遍现象。总的来说，初专干事感到在实地比在总部任务更具挑战性，机会也更多。他们的看法同过去几年开发署初专干事服务中心所进行的调查(即，调查员在各组织看到的有代表性的调查)和捐助方早些时候开展的一些调查的结果非常相似。²

28. 然而，一些初专干事根据个人的经验确实表达了某些批评意见和具体的抱怨。其中大多数与工作的初始阶段和结束阶段有关，最经常的是关于他们在行政安排和领导监督方面所面临的困难。显然，检查员无法就具体的问题作出裁决，但他们利用这些意见拟定了建议，以便更好地监测和控制方案的运作情况。

C. 相关性和影响

29. 对于初专干事方案作为一个整体对相关组织的方案交付能力的贡献问题检查员没有找到任何具体的评价。但是，访谈的用人单位负责人和区域官员都毫不犹豫地指出初专干事在微观一级的贡献很可观。在小的实地办事处、国家具体发展项目和其它项目、和新兴方案领域尤其如此，在那些地方，预算和人力资源重组需要漫长而复杂的行政措施或决定。

30 在人力资源框架内初专干事方案的影响更为明显。虽然 1,000 名初专干事并不是一个大数目，但考虑到联合国专业人员的总人数(在初专干事参加的组织中

² www: jposc.org/content/JPO/survey.en.html.

任期为 1 年或 1 年以上的专业工作人员有 21,712 名), 如将这一数字与最低一级专业职位(P1 和 P2 级专业人员为 2,839 名)相比, 其比例是相当高的。³

31. 由于行政首长协调会人力资源数据库没有这方面的数据, 联合国系统各组织的统计数据无法提供任何关于全系统雇用原初专干事的情况的全系统范围的数据。需要指出的是, 具有国家竞争性考试背景的工作人员, 尽管所代表的人数比较少, 是存在行政首长协调会人力资源数据库里的。此外, 在与管理人员进行访谈时, 检查员发现一些人提到他们作为原初专干事的经历。从 2003 年起, 开发署初专干事服务中心成立并管理初专干事校友联谊会, 从中收集到的数据可以得出一些趋势和信息。

32. 一些捐助国提到了其自己的统计数据, 证明目前在各组织任职的其国民早先是初专干事的人所占比例很高。各组织的统计资料也显示——虽然在统一的可比的基础上计算的——原初专干事的保留率在 30%至 80%之间, 组织与组织、年份与年份之间差别很大。所有这些都表明, 方案对各组织的招聘做法产生了影响。

33. 综合所有这些调研结论, 检查员认为, 初专干事方案是成功的, 有利于所有参与方。方案扩大了联合国各组织的交付能力; 是各组织对不断变化的人员需求和方案挑战做出快速反应的一种增加灵活性的工具; 对人力资源管理做法产生了有目共睹的影响。很有理由相信, 方案的影响总的来说比所用的相对并不大的资金规模所预期的影响要强烈。

34. 检查员认为方案的以下要素特别强:

- 利益攸关方满意率高
- 选拔过程公开竞争
- 候选人素质高
- 捐助方与相关组织之间牢固的工作关系
- 服务条件日趋统一
- 方案经办单位的服务态度
- 方案强烈的实地侧重方向, 特别是突出非洲。

³ 人事统计, CEB/2007/HR/15, 2007 年 10 月 15 日。

35. 检查员查明了方案的以下弱点，需要利益攸关方予以重视并采取行动：
- 立法依据过时
 - 相关组织缺乏具有透明度的战略和轻重缓急次序
 - 在联合国一般成员中对方案的了解少，主人翁意识差
 - 相关组织的评价活动薄弱，缺乏全系统范围的在统一标准基础上的客户满意度调查
 - 关于方案相关问题的电子信息系统不足
 - 联合国各组织招聘部门之间就保留人才和事业发展问题开展全系统范围的合作程度低
 - 对初专干事个人困难的控制和检测系统不足，尤其是在其分配工作的开头和结束阶段。

36. 检查员没有发现任何可以质疑方案是否有用的政治性问题和运作问题，认为方案仍有实际意义，值得继续办下去和加以提高。在本审查期间所遇到的实际问题来自过时的立法依据与已经发生变革的实际之间的矛盾，各组织和捐助国没有明确透明的优先重点，以及各方案的实施缺乏连贯的战略和监测。方案有些缺点也与人力和财政资源不足有关，这对于启动和落实改进进程是需要的。落实工作的操作困难可以并且应该通过在各组织人力资源管理实践中加强控制和监测来解决。

三、详细结论

A. 联合国系统各组织初专干事方案的立法框架

37. 方案的立法依据是经社理事会 1961 年 8 月 4 日第 849 (XXXII)号决议——在联合国及相关机构旨在援助欠发达国家经济社会发展的业务方案中使用志愿工作者。在决议中，理事会“批准在联合国技术援助活动中使用志愿技术人员。并授权秘书长和邀请专门机构及国际原子能机构在只要对其服务的要求是来自发展中国家政府的情况下，就利用志愿人员”。

28. 决议附件制定了关于使用志愿技术人员及其工作分配的原则，其中包括：

- 志愿者不得安排在总部任何固有职位上
- 志愿人员须服从工作人员条例和细则
- 志愿者具有国际公务员的法律地位
- 提供志愿者的政府须负责所有有名目的费用。

39. 方案的起步和继续没有大的操作问题。在最初落实阶段所出现的困难都是通过个案运作决定解决的，没有重新审议原始决议。一些重要的运作问题后来在行政协调委员会关于助理专家和初级专业干事服务条件的说明中以及通过相关组织的内部条例做了规定。⁴ 联合国立法机关没有把与上述经社理事会决议的执行情况相关的问题列入议程，方案从未被复审过。1997年，联大讨论了秘书长的报告“政府和其他实体提供的免费人员问题”，⁵ 其中秘书长在“第一类：与联合国有固定历史联系的免费人员”项下列入了助理专家方案。他报告说，这类免费人员，与第二类不同，“与本组织工作有长久的联系，其法律地位和功能是早就确定的”。联大的讨论集中于第二类，当时通过的决议未涉及第一类免费人员。

40. 这些年来随着方案的发展和提高，一个由捐助国招聘部门和参加初专干事方案的联合国组织组成的协商机制逐渐形成，通过两年一次会议决定适当的行动方向，以解决出现的问题。实践证明，这是捐助国与各组织之间交换意见和交流最佳做法的十分有用的工具。

41. 对于统一服务条件，将某些行政程序（如制定职位的职权范围）加以标准化，统一资格标准，监督活动，加强培训和学习工作等，这一机制特别有用。虽然由于其特定的性质（机构间、政府间、和协商性质），要经过比较长的时间才能产生具体的结果，检查员认为这一机制是成功的，是方案的宝贵的工具。

⁴ ACC/1985/6 和 ACC/1985/PER/R.17。

⁵ A/51/688。

B. 工作分配的地理区域和方案领域

42. 由于多年来的演变，方案如今在许多方面与原来所计划和设想的已经不同。原来它们几乎完全是面向实地和技术合作的。今天，越来越多的初专干事被分在总部(约占工作分配的三分之一)。各组织技术合作(技合)性质的变化、技合越来越多地由国家实施、以及全球性方案的要求等也许可以解释为什么安排在总部的初专干事增加了，这样可更有效地提高各组织处理范围广泛的实质性和程序的能力。

43. 越来越多的初专干事在与传统技合活动没有直接联系的领域就职。由于财政困难，各组织管理层对于除了业务活动之外甚至在工作的核心领域，如和平与安全、贸易和发展、人权或人道主义事务等，使用初专干事的兴趣和需求上升，并扩大到政策制定，分析和规范性活动。许多这样的活动被看作是以一种方式或另一种方式与能力发展相关的，包括最后产出是加强相关组织的支持发展中成员国的活动的。

44. 一些捐助方不仅对初专干事工作分配的这种变化抱积极态度，而且由于其优先事项发生变化，它们也对分在总部或直接技合活动以外的领域有兴趣。捐助方的新的偏好，即，为环境、管理、气候变化或性别问题等新兴领域提供初专干事，往往与相关组织的新的优先活动不谋而合，而分配到实地办事处则对实现这些目标缺乏吸引力。对于一个代表性偏低的捐助国来说，争取更好的留下来的机会也是高度优先问题，因此，明确提到总部的位子或活动范围更广的领域。表 2 中的数字清楚地显示这一趋势在加强。

45. 检查员注意到，虽然很多捐助方和组织仍愿意将方案用于与实地相关的工作，但分到总部或其他非技合活动领域再也不能被看作是例外了。检查员承认这一变化是有道理的，也无意扭转这一趋势——如果这符合各组织的利益的话。但是，既然正在演变的做法与原始立法依据的主要参数不同，那么该决议就应跟着现实加以调整。在组织的任何活动中管理层的做法应符合成员国通过的政策的基本参数，这是个原则。此外，联合国秘书处经常使用例外程序，即，对分在总部个案批准，意味着是一项额外的行政负担。

C. 任职时间和费用分摊

46. 同样地，检查员注意到在某些组织，将初专干事的任期从原来两年再延长一年的做法在扩大。一般而言，这是由于人员状况或出于提高效率的理由由相关组织主动提出的。一些捐助国愿意这么做，但须有一个捐助国与相关组织之间关于延长阶段费用分摊的协议。虽然在组织一方有理由也有兴趣这么做(以及主要由自愿捐款资助的实体更愿意在这方面持灵活态度)，现行决议应加以修改，以反映这一现实。

47. 一些管理人员抱怨说，一个捐助国不止一次提出为一名初专干事延长供资一年，条件是相关组织作出承诺在延长期满后向该名初专干事提供一个固定编制位子。检查员认为这种努力不符合初专干事方案的正规条件，明显违反了通过公开竞争招聘的现行规定，这种企图不符合方案的宗旨和原则。

48. 组织和捐助方参加方案的动机和目的是不一样的。方案发起时，目标制定得比较模糊，非常笼统。如今，方案的举办经验已经很丰富，成员国有更好的条件制定更详细的目标和工作分配指导原则和供资原则。

49. 检查员相信，将各组织、捐助方、发展中国家和初专干事本身的利益纳入一项新的决议是可能的，从而创建更为连贯的最新的法律依据。这样就可消除现行经社理事会决议和既定做法之间的不一致，并奠定一个坚实的基础，使全系统各组织可重新安排各自方案的管理工作。它可确保有一个适应发展合作当今现实的共同商定的基础，同时给各组织留有充分的余地，照顾到各自的特殊性。会提高成员国对方案的支持程度，从而促进方案的相关性和效率。

预计以下建议 1 的落实可加强问责制。

建议 1

经济及社会理事会应重新审议其作为初专干事/助专/助专干事方案的政策依据的 1961 年 8 月 4 日第 849 (XXXII)号决议，并重新规定方案的目标、工作分配指导原则和方案供资原则，以便将其更新以反映当前现实。

D. 知名度低和缺乏普遍拥有感

50. 方案自开始以来就没有在相关组织的立法机关讨论或评价过，尽管在容量和范围上有了很大的发展。在很少情况下，关于组织活动的年度报告会包括一个与方案有关的段落，介绍关于其容量的基本数字，或在人力资源管理报告中提一下。检查员发现，除了少数几个组织是例外，方案没有得到管理高层的足够重视。只是负责管理的单位和初专干事的顶头上司知道这些方案。

51. 捐助方的操作人员和代表(通过其固有的非正式、封闭的协商机制)能够处理最紧迫的运作问题并找到权宜之计，但总的来说，在广泛的成员国中缺乏了解和信息。后者中的大部分，包括发展中受益国，并没参与对这些问题的讨论。甚至在实地办事处，受益国也没有关于初专干事的信息，因为方案是以总的联合国会费的形式出现的。

52. 由于关于方案的运作和用处的信息不足，缺乏对其重要性及其对相关组织的活动(包括方案交付和人力资源管理)的影响的了解，使得很难从普遍成员国得到更多的政治和财政支持。从一定意义上说，缺乏来自成员国的重视造成各组织高层缺乏重视。

53. 检查员注意到，各组织负责方案的单位做了努力，并在继续努力使非捐助国更多地重视。正在继续不断地努力使新兴捐助国和中等收入发展中国家参与对方案的赞助。有些组织已经非常接近于同新的捐助国达成双边协议，这将是扩大捐助圈的重要的一步。然而，这些接触通常不是政治层面的，其本身并不能解决扩大普遍成员国的支持和参与的问题。

预计落实以下建议 2 可强化控制和履约。

建议 2

经济及社会理事会应鼓励发展各种方式提高初专干事/助专/助专干事方案的能见度，从而使成员国加强对这些方案的支持。

E. 初专干事的构成

54. 初专干事的绝大部分是捐助国的国民。来自发展中国家的初专干事人数极少。在初专干事方案占重要地位的组织里，其数字是 4,544 人中有 306 个，即，占总数的 6.7%(见表 2)。在某些组织中，数字略高，但数字高低取决于捐助界的结构而不是相关组织的意图。数字从未高过，但近年来有大幅度下降。

55. 这一状况是现实造成的；目前只有少数几个捐助国将其方案向发展中国家开放。自 2004 年以来，荷兰将其预算资助的初专干事位子的 50%主动提供给来自发展中国家的候选人(以前是 30%)，比利时、意大利和卢森堡也赞助发展中国家的候选人，但比例没那么高。这一数字在几年前更高，但在资源总体下降的背景下，一些捐助方已停止赞助非其国民参加方案。另一个重要因素是为发展中国家的候选人提供资助的法语国家国际组织不再参加方案了。

56. 检查员注意到，在与联合国各组织、捐助方和初专干事本人讨论的过程中，提到了增加来自发展中国家的初专干事人数的必要性问题，并得到了支持。有一种普遍共识是这从政治观点以及从专业观点来看都是可取的。

57. 检查员注意到，一些组织出于减轻发展中国家的国民在初专干事方案中代表性偏低的愿望，为没有代表或代表性偏低的国家国民设计了特别的方案—青年专业人员方案，由其经常预算提供资金。虽然青年专业人员方案与初专干事方案不同，其基本运作参数(资金来源和资格标准除外)同初专干事方案相当类似(年龄限制、持续时间、职责说明、将来长期录用的潜在可能性)。与初专干事方案相比，这些举措的规模不算大，但反映了一些组织的管理层为解决青年专业人员的地理构成问题而作的重大努力。例如，自 1995 年这一方案启动以来，已有 150 名青年专业人员在这一方案的框架内被分到了粮农组织。

58. 将初专干事方案扩大到更多来自发展中国家的候选人有助于向其国民提供国际发展合作领域的培训和经验，提高发展中国家国家发展和援助协调的能力建设。在这一领域取得有意义的成果也会提高对方案的政治和道义支持，为发展相关活动的长期和短期成功带来具体效益。

59. 这个问题在捐助方与联合国各组织的上两次会议上进行了讨论，虽然在原则上同意要在该领域取得进展，但迄今尚未取得具体成果。捐助国的解释是由于其目前的政治和财政困难造成的。要改变国家方案的现行规章制度，一些捐助方需要具体的立法行动，而在目前的经济社会环境下，是很难实现的；另一些则由于在国际组织中的代表性继续偏低，或在其国家发展机器中继续需要有经验的人，所以持谨慎态度。

60. 检查员注意到捐助方对克服这些困难的决心和开诚布公态度。他们知道在上一次国家招聘办和联合国各组织的伯尔尼会议上，大家同意研究为发展中国家候选人提供资金的新办法，并将提出建议供 2009 年举行的下一次两年度会议审议。检查员期待着这次会议，预计捐助方将制定这方面的具体建议。

61. 检查员认为，除了这类建议之外，由联合国立法机关提出明确的期望或建议，要求工业化捐助国为初专干事方案拨出某种比例的资金赞助发展中国家的候选人将有利于这一领域的进展。在这方面，检查员回顾载于联检组报告“联合国系统各组织的自愿捐款” (JIU/REP/2007/1) ⁶ 中的建议。同时也强烈认为，也应探索其他办法改善这种局面。

62. 为此目的设立一个特别信托基金，由一些传统和非传统的捐助方以及国际金融机构、私营部门、国际和私人基金会、和与发展问题相关的非政府组织参加，不失为一种值得研究的选择。可将不同的联合国基金和方案中为某个方案领域单列的自愿捐款的某些部分拨给指定为改善该专项方案的初专干事方案作为资金来源。扩大捐助国圈子，让新兴捐助方和中等收入发展中国家参与进来也是提高发展中国家初专干事人数的一种可能的办法。

63. 与方案管理人员和捐助国的代表讨论后，检查员认为，这样的结果是可实现的，条件是捐助国表现出政治意愿，加上广大成员国给予更多的关注和支持，并探索赞助来自发展中国家的候选人的各种创新、替代办法并使之制度化。

⁶ JIU/REP/2007/1 建议 5: 联合国系统各组织的立法机关应要求各自的行政首长确保与个别捐助国谈判达成的关于助理专家/初级专业干事方案的协定中要包括为没有代表或代表性偏低的国家的候选人提供资助的内容。用以检查提交捐助方的要求是否符合组织的当时的实际优先事项的内部控制，就算有也是非常弱的。

预计落实以下建议 3 可改进效果。

建 议 3

经济及社会理事会应鼓励详细制定一套建议，为来自发展中国家的候选人参加初专干事/助专/助专干事方案提高资助可能性。

F. 联合国各组织的初专干事方案

各组织的要求缺乏轻重缓急次序

64. 由于联合国系统各组织的初专干事方案的基础是同一个政治和立法依据，落实这些方案所固有的做法，包括目标、战略和议事规则和程序在全系统具有许多共同点。

65. 全系统各方案的一个主要推动力量是，在活动范围总是在不断扩大而预算又十分紧张的情况下各组织都在努力消除实地或总部中现有的差距。因此，初专干事工作分配的领域的选择一般都主要是捐助方驱动的，即，几乎捐助国资助初专干事员额的任何建议都是欢迎的。此外，在许多情况下，方案被组织认为是建立与捐助方更好关系的一种工具。

66. 提交捐助界的初专干事要求的数字要大大高于同意供资的数字。这一比例的差别很大；有的组织是 3:1，有的是 7:1，有的更高。

67. 检查员的印象是，提交捐助方的那些要求只是组织内各单位提出的要求的简单合并，这些单位在拟定要求时几乎没有得到任何实质性的指导或方案重点。由于为新增员额争取资金几乎是压倒一切的考虑，提出的建议就不一定反映组织的优先事项。检查员被告知，儿童基金会和粮农组织在发布初专干事方案员额广告时很重视组织的优先事项。从一些访谈中，检查员还了解到，在同捐助方的直接、基本上是口头的沟通中，一些组织试图先发制人对捐助方的决定施加影响，但这不是普遍现象。这些努力往往是出于人力资源管理方面的考虑，如是否具备适当的指导员，或在某个工作地点早先的不成功的经验等，这些都是重要的，但也表明甚少有决定是以方案问题本身考虑为基础的。

68. 对于方案定出轻重缓急次序的必要性或可能性问题，方案管理人员表示了不同的意见。有的说，由于组织的活动下放，不可能对要求进行控制(除了一些质量控制，如拟定职责说明和职权范围，或提供合适的指导员)。有的则认为，鉴于现有的经费困难，额外的资源(如初专干事)，就应平等分布到各个领域。还有的认为，在初专干事方案的规划阶段就应进行比较实质性的优先重点的确定工作。

69. 检查员认为，方案应反映捐助方和相关组织的优先事项和利益。因此，方案最好至少在拟定要求的时候就根据组织的实际方案优先进行规划，不应完全由捐助方决定。如果要求是以优先事项为依据的，就应有足够的余地照顾到捐助方的偏好。

70. 同时，大多数组织对于确定初专干事方案的目标或优先事项并没有明确、确定的战略，以及对方案将用于何种目的心中无数。检查员只在开发署和儿童基金会找到政策性或战略性文件(开发署目前在审议)。所有其它组织向检查员提供的文件都以运作或行政管理为重点，或只是给初专干事本身的一些一般性资料。检查员认为，这种缺乏远景规划和战略的现象是与高层管理者对方案不重视密切相关的。在没有这种战略的情况下，负责管理方案的单位就无法对规划进程的实质内容发挥有意义的影响。

预计落实以下建议 4 可改进 效果。

建 议 4

行政首长应确保在人力资源战略框架内，对于初专干事的使用要有明确的政策和轻重缓急安排。

统一各组织的做法

71. 捐助方和各相关组织就若干问题正在进行的对话使国家招聘办和联合国各组织两年度会议通过的详细的标准被各组织在方案的运行中使用。这有助于大大改进捐助方和各组织就方案规划、候选人的选拔、监督等问题交换意见，和办理初专干事的合同和福利待遇。

72. 在这一过程中，最重要的工具是捐助方与联合国各组织会议拟定的协议/谅解备忘录范本。这是一份双边文件，规定了雇用一个国家的初专干事的基本法律条件。它列出了双方的义务，如何办理和资助初专干事在组织中的工作，以及不同于组织工作人员条例一般规定的法律和行政问题。

73. 检查员满意地注意到，缔结的双边协议都是以所推荐的协议范本为基础的，只有为数有限的已签协议含有不同的条款。这通常反映了与捐助方遵循的国家做法相关的一些特别的财政或法律考虑(例如，选拔方法、赞助来自发展中国家的候选人、初专干事参加联合国养恤基金等)。

74. 过去几年在统一资格标准，应用标准的职责说明，初专干事监督活动的指导原则，编制初专干事职位费用概算和统一服务条件等方面取得了重要成绩。这使大多数以往经常看到的在同一个服务地点的不同组织之间的巨大差别得以消失。

75. 然而，统一服务条件的工作还远远没有完成。在搬家待遇，因公旅行和培训津贴，将积累的年假算入费用概算，和适用艰苦/危险地区待遇等方面仍存在一些虽然不是很大的差异。之所以存在这些差异，部分是因为捐助方资助这些差异的预算可能性(例如，因公旅行和培训拨款)，部分是由于相关组织在其自己的工作人条例中应用不同的待遇标准(例如，特别行动津贴)。在不低估在解决这些问题上剩下的差异方面取得进一步进展的必要性的情况下，检查员认为，由于捐助方和各组织的共同努力，目前服务条件的统一状况是在可接受的水平。

76. 仍然存在差异的两个令人关切的问题是：任职期限和任职后固定职位招聘程序。

任职期限

77. 任职期限归根结底取决于捐助方的财政可能性和优先考虑。目前，捐助方一般提供初专干事的任职期限最低限度 2 年。大多数捐助方随时准备将初专干事的合同延长到 3 年，虽然其中有一些只是在相关组织的要求下才这么做，并须与组织分摊费用。有时候，这要以减少捐助方当年提供的新的初专干事数目为代价。任职期超过 3 年的很少见，预计在两个不同的服务地点的一般分配中会有。

78. 各组织一般对 3 年的任职期感兴趣——出于工作效率考虑。一些组织对分摊费用做法持灵活态度，特别是将一些可支配的自愿捐款用于这一目的的联合国各基金会和方案。但是，自愿捐款可能性较少、或内部规章限制更多的联合国秘书处和一些专门机构可能更难，或不可能延长任期。

79. 检查员同意各组织表示的效率考虑因素并赞成 3 年任期，虽然他们认为这是更可取的做法而不是一种必须的做法。各组织在制定继续开展初专干事方案的战略时应决定其选择，要考虑到这可能会影响到该年向其提供的新初专干事的人数。

80. 检查员认为，费用分摊的问题应在重新审议经社理事会决议的框架内解决(见上文建议 1)。然后由各组织与捐助方协商决定如何使用这一结构和着手修改自己的内部规章——如果他们认为有必要的话。检查员认识到在联合国各实体之间在授权和资金规章制度上存在差别，因此无意在费用分摊问题上推行各组织统一的做法。但认为所有组织就此问题有清楚、透明的规则是必要的。也应考虑到，对于费用分摊的适用性采取不同的规定会增加各组织之间已经存在的争夺初专干事的现象。

任职后的录用

81. 关于初专干事任职期满后被各组织录用担任固定或临时职务的问题各组织存在不同的有争议的规定和做法，对此，检查员收到的批评意见最强烈。这是方案有关各方都关注的问题。虽然，各组织、捐助方和初专干事的共识是初专干事任职决不意味着保证将来会留在固定或临时的职位上，但随着任期的结束，在许多情况下，捐助方和初专干事本人都强烈期待被留下来。由于初专干事的工作表现总的来讲非常好，有时这种期待受到顶头上司的鼓励。

82. 这也与方案的性质发生变化和初专干事的组成有关。近年来，初专干事的素质有了相当大的提高，很多候选人有很好的教育背景，出色的语言知识和几年工作经验，因此，从工作的一开头就显示出很高水平的业绩。他们大多数不是方案刚开始时那样的入门一级的大学毕业生，而是——尽管在联合国组织里是刚起步的新手——从一开始大多数就在自己的级别上属于最合格的、业绩最出色的工作人员之列了。这一局面是方案在大多数捐助国十分受欢迎、在全国形成非常激烈

的竞争的选拔过程的直接结果。平均一个上广告的初专干事职位的合格候选人申请人数，要看职业群体和工作地点的情况，从 10 至 140 不等。

83. 招聘 P-2 和 P-3 职位的一般规则是通过公开的竞争性过程。固定员额招聘初专干事的主要障碍是入门一级的职位数很少。在一些组织，初专干事被作为内部人员对待，在另一些组织则作为外部候选人。此外，联合国秘书处的招聘程序把已通过国家竞争性考试的候选人作为这类职位的当然合格人选。但是，只有没有代表的或代表性不足的国家的人才可参加国家竞争性考试。

84. 有的捐助方高度重视将初专干事留在组织里，以改善其在工作人员中的代表性。捐助方不断要求各组织确保初专干事在招聘过程中的内部候选人身份，但对此没有统一的做法。各组织尽可能通过一般的竞争性招聘将最好的初专干事留下来转成固定职位。在缺乏固定职位的地方，初专干事经常被录用于临时职位或短期合同，例如，替补休产假或病假的人，但是，这种选择吸引力不大。

85. 一般而言，各组织对将表现最好的初专干事留下来持支持态度。他们的高度公认的知识，内部经验和专业业绩被看作是组织的财富。留下来的比率很高——虽然组织与组织不一样——就证明了这一点。大多数组织肯定并公开宣布初专干事方案是人才库，是重要的招聘来源；其他一些则认为，从招聘角度而言，初专干事只是这种形式的发展援助的一种“有用的副作用”而已。只有在一个组织，检查员看到这样的做法：这一方案被看作纯粹是初专干事“在多元文化环境中在自己合格的科目上获得专业经验”的手段，招聘规定不允许方案参加者在任职期满后短期录用。这项措施是在工作人员构成地域分布不平衡的背景下推出的。

86. 事实是，不同的组织可在不同程度上利用这一“资源”。除了各组织人员状况的总的动态之外，工作人员的地域构成和相关的人力资源政策或是扩大或是缩小了这些可能性。但是，全系统管理人员的总的看法是，鉴于这些专业人员在任职期间相关组织的非直接投资，以及为了联合国系统的长期需要，各组织不应丢失高水平的、有经验的初专干事。而目前的做法在许多方面并不反映这一广泛一致的意见。

87. 检查员不赞成初专干事普遍免除参加正常的竞争过程，包括进联合国秘书处的国家竞争性考试。那样有损于入门一级的招聘过程的完整性。但是，检查员认为，在任职期间业绩极出色的初专干事，由于相关组织投入的人力和财政资

源等因素，值得各组织招聘部门给予特殊注意。例如，需要全系统的努力，通过事业咨询和联合国系统各组织招聘部门之间的更好的交流，确保有最佳鉴定记录的初专干事即使在其任职的组织没有招聘的可能性，也不要被留在整个联合国系统的大门之外。关于这一点，见建议 7。

方案管理单位的资源

88. 负责方案运行的组织单位在大多数情况下是人力资源管理的一部分。通常它们是专门做初专干事方案工作的，属于招聘或培训科。在几个组织，由于历史原因，这些单位属于技术发展和合作相关的部门。在所有情况下，它们都是小单位，提供服务热情很高。它们通常是“一站式窗口”，负责方案的内部规划，与捐助方的关系，包括缔结双边协议和为本组织的要求同捐助方的优先重点牵线搭桥。它们参加选拔过程，组织对初专干事的入门介绍和监督初专干事行政手续的执行情况。

89. 这些单位一般规模小，方案的日常运作把每天的日程排的满满的。一些组织由于人手不足，将这些单位的工作专门化的可能性很有限，流程的电脑化很弱，罕有以在线和实时操作单元模式来推动工作的。初专干事人数相对较少的组织尤其如此。在访谈过程中，有的正在考虑将其工作的一部分外包，这样就可以更多地专注于捐助方—组织的关系。在这方面，检查员注意到，在一些初专干事人数有限的组织，方案是由设在哥本哈根的开发署初专干事方案服务中心管理的，并且，客户对所提供的服务表示满意。

90. 负责方案运行的单位已经为解决日常的运作问题而忙得不可开交，而同时有越来越多的需要更多地关注比较长期的、改进效率的工作。最近几年，各组织没有对方案的运行情况进行过评价；也没有从组织角度的对方案作为一个整体的综合评价。对于初专干事的经验组织的记录很弱或没有；很少进行满意度调查，并且不是在可比的和系统的基础上进行的。检查员注意到在经社事务部、粮农组织、世界粮食规划署和开发计划署进行了相关的努力，但除开发署外，安排进行这些活动的人力和财政资源都不够。

91. 国家招聘办和联合国各组织的两年度会议承认在这一领域取得进展的必要性，已着手制定标准化的方案统计和质量报告和拟定共同的标准化的评价方法。在这方面的进展是有限的，没有各组织更高层的承诺，没有提供补充的人力和财政资源，这些长期的任务是无法完成的。

92. 根据最初的设想，除了所有与初专干事方案的实施相关的直接费用之外，所商定的行政费用的12%应可满足所有与方案相关的行政和支持开支。当选拔/招聘过程完全由相关组织代表捐助方实施时是14%。开发署和联合国经社事务部目前正在进行工作，确定方案的准确的行政费用。检查员没有找到一个单一组织的直接和非直接费用的精确的适用的计算数字。

93. 访谈期间专家的意见显示，与方案运作相关的直接行政和支持费用可由12%的管理费解决，但一些与方案相关的直接费用却迄今为止没有算在直接费用细目内，例如提供信息技术设备、办公场所等。然而，一些组织强调，一些初专干事分配去的非总部工作地点的费用往往也没有被包括进去。哥本哈根的开发署初专干事方案服务中心的运行经费预算数字显示，行政和支持费用是由确定的12%解决的，这意味着，方案的行政管理是“自我供资”的。应当指出的是，它不包括某些非直接费用。而且，开发署初专干事方案服务中心是一个专门的单位，处理大多数初专干事工作，在管理方案方面开支效率更高。

94. 有些被访者认为联合国组织是初专干事方案的明显受益者，对计算非直接费用(与安全、实地办事处服务等有关的费用)的可行性，甚至必要性提出了质疑。但是，这首先是在预算中自愿捐款占很大比例的联合国各基金会和方案的典型态度。大部分钱来自经常预算的组织表示了更为克制的立场。

95. 在与捐助方代表的谈话中，检查员发现没有人立即同意进一步增加方案的行政和支持费用。他们认为，方案已经花钱不少，而削减费用，包括行政和支持费用的必要性问题已经提出来了。

96. 由于联合国各组织是初专干事方案的明显受益者，检查员认为，应该在人力资源管理框架内为解决与方案相关的长期任务提供足够的人力和财政资源。为确保其长期的效率和今后更好地利用其潜力，采取这些步骤是需要的。这就要求对初专干事方案的基本参数进行修改，允许与相关组织分摊方案的费用(见上表1)，以及行政首长在向其立法机关提交人力资源管理预算建议时的主动性。

预计落实以下建议 5 可提高效率。

建议 5

行政首长应确保 负责初专干事方案运行的单位有充分的授权和资源系统地履行与这些方案相关的长期任务。

要求全系统范围部署的问题

97. 虽然目前初专干事方案立法依据已经过时而且非常含糊，但由于与捐助国缔结的双边协议是以协议范本为基础的，以及各组织和捐助方之间的非正式交流的结果，全系统的既定做法显示许多相似之处。加强这一新的做法并使之正规化是符合联合国各组织的利益的。

98. 事实证明现行国家招聘办和联合国各组织的两年度会议是一种有用手段，可为一系列共同的问题找出并拟定共同解决办法，从而为方案的进一步发展指出方向。然而，落实这一机制产生的共识和决定需要更多的内部和全系统范围的支持，使各组织的相关单位能及时采取必要的措施实施商定的目标。如果有更集中的注意和正式的批准，这些系统范围管理层面的指示可提高实现商定目标的效率。

99. 对捐助方、初专干事指导员和初专干事本人满意率进行更加系统的检测，有利于今后开展方案。检查员发现开发署进行系统的这种满意度调查，经社事务部和粮食署只是偶尔为之。他们认为，为在今后在全系统开展系统的监测和调查，最好能制定一套统一的标准让所有有大的初专干事方案的组织实行。这能提供方案不同方面的可比的系统的数据。可通过两年度会议机制来拟定这种标准，然后由行政首长协调会的人力资源网核可。使人力资源网参与可确保有可能在该领域采取统一的做法，而通过各组织人力资源管理部门的领导则可提供必要的行动承诺。

100. 如上所述，虽然初专干事任职期满后的雇用不在所有组织方案的首要目的之中，但普遍的共识是有最佳业绩记录的原初专干事被认为是潜在的招聘来源。在条件和规定许可的情况下，从组织先前的投资中尽可能多收回一些是符合系统的利益的。

101. 由于对原初专干事的情况没有适当的后续跟踪系统，检查员无法获得他们在各组织留任率的准确情况。有的组织和捐助方提供了留任的数字，虽然他们的数据是按不同的方法计算的。有时，只有在一年内被聘为固定职务才算留用；而在另一些情况下，在初专干事任期满后马上就签短期合同也算留任。在 2003 年波恩两年度会议上，为收集初专干事的留任率做了努力，但还没有达到精确连贯地说明全系统情况的程度。总的来说，前初专干事在不同组织的留任率从 30%至 80%不等，并且一年与一年的波动很大，这取决于相关组织的工作人员流动情况。总的趋势是，联合国的基金会和方案由于在预算方面有更多的灵活性，留任率比较高。

102. 检查员认为，联合国系统各组织招聘部门之间加强机构间信息流动和合作将改善在某一职业类别完成任职而在那一期间在其原组织没有录用可能性的初专干事的事业发展可能性。检查员的经验是，初专干事本人和各组织人力资源部门都没有关于本系统其他组织在这方面的机会的信息。开发署初专干事服务中心有一个数据库计划，目的是为原初专干事提供事业咨询，但人们对其了解不多，在开发署外面被利用的不够。检查员将这一举措提请行政首长协调会人力资源网注意，这值得在全系统范围进一步加以发展和利用。检查员相信，在不给初专干事在联合国系统各组织被继续雇用的任何保证的情况下，通过这一机制，可向全系统各不同的工作地点和组织提供有经验的、致力于联合国的目标、知识水平高和有已证明业绩的人员。

预计落实以下建议 6 可提高效率；预计落实建议 7 可加强协调和合作。

建 议 6

行政首长协调会人力资源网应为监测方案情况和进行客户满意度调查讨论和核准一套统一的标准供有大的初专干事方案的所有组织实行。

建议 7

行政首长协调会人力资源网应讨论和发起设立一个全系统范围的原初专干事跟踪和事业咨询系统，并通过各招聘部门之间加强信息流动和合作，更好地利用全系统范围的在任职期间表现出高水平业绩的初专干事。

目前运作实践中的问题

103. 与捐助方、管理人员、领导人员和初专干事本人的访谈肯定了方案的运转没有出现大的中断和问题，虽然有人提出了一些关于方案实施的个别问题。这些问题有一部分不是专门关于初专干事方案的，而是与人力资源管理或组织的行政业务总的缺点有关系，而另一些问题则需要通过改进方案实施情况的监测和控制机制加以解决。

候选人的选拔

104. 在选拔过程中，全系统通行的共同资格标准是：相当于硕士学位的学历是必要条件，年龄不超过 32 岁，极少有例外，熟练掌握联合国的文字，加上以前的工作经验。在服从捐助方的优先考虑和全国竞争性考试的实力的条件下，更高的学历和工作经验在选拔过程中占的分量越来越重。总的来说，选拔程序被公认为是竞争性的、公开透明的。

105. 在大多数情况下，捐助方提供进入最后选拔的合格候选人的入围名单；少数几个国家将选拔过程完全交给相关组织。只有一个国家的做法是只提供一名候选人，如果没被接受，就再提供一个。在做最后决定时，联合国以胜任为基础的面试起了很重要的作用。不管使用了什么选拔方法，各组织在初专干事的水平方面没有发现有任何素质差别。但是，不管用的是什么方法，联合国组织参与选拔过程具有根本重要性，并且，录取的最后决定应由相关组织做出。不仅管理人员/领导人员强调这一点，初专干事自己也强调这一点。

106. 有些人力资源管理专业人员提出最好将方案的方向重新调整到原来设想的性质，面向刚毕业的青年专业人员。检查员认为，在公开、激烈竞争的情况下，这很难做到，而公开、激烈竞争是方案的根本价值和力量所在。此外，初专干事平均每个人的费用相对较高(每年每人 90,000 至 195,000 美元，取决于工作地点在哪里)，如果把这笔钱花在较低水平的候选人身上是不合理的，也是违背组织的效率利益的。

就职和情况介绍培训

107. 全系统大多数初专干事一般都参加捐助方和相关组织举办的入门介绍和专业思想培训课。有的捐助方在全国一级举办，但越来越多的国家利用都灵的联合国系统职工学院。与这些课程相配套的还有各组织或其地区办事处安排的离职前情况介绍。大多数组织通过在报到后头 6 个月安排一至二周的课程帮助新的初专干事融入组织，有时是同其它新招聘的人员一起进行。

108. 捐助国安排这些课程的总的目的是确保初专干事能很快地融入各自的组织。它们向初专干事提供有针对性的信息，介绍联合国组织的任务和活动；国际组织面临的全球性挑战；国际公务员的作用、地位和工作；以及捐助国国家机器的发展政策和运作情况等。接受组织安排的课程则更侧重于本组织的具体活动，以及工作分配的行政和实际安排。检查员了解到，从初专干事的角度，在离任前更希望了解关于工作地点的实用的信息，在实地工作的人尤其如此。

109. 检查员注意到，初专干事认为这些培训课至关重要，不论是从联合国系统的知识、工作场所技能开发和所提供的实用信息的角度都是如此。在新招聘的人员之间进行直接交流的可能性有助于在初专干事之间建立有用的、全系统的人脉网络。联合国职工学院培训班参加的人越来越多范围越来越广，在这方面受到特别高的评价。

110. 检查员认为，在目前努力旨在“交付如同一家”和希望推动机构间流动的政策的情况下，作为第一步，为初专干事设置统一的课程将是特别有用和可取的。如果捐助方和各组织的两年度会议提出这一举措，联合国职工学院——作为旨在为全系统各级工作人员提供培训和学习机会的机构——参与进来，将是特别有用的。

报到就职所涉行政问题

111. 在访谈中初专干事反映的一些问题和抱怨是与报到就职有关的一些行政等方面的问题。在这方面检查员得到的唯一一份有代表性的统计数据⁷也显示，初专干事最经常抱怨的是在报到就职阶段行政安排过迟和不够。经常提到的问题包括：关于录用的行政决定姗姗来迟，接着就要求很快到工作地点报到；任命书发得很晚；缺乏关于服务条件的确切信息(工资、津贴、福利)；关于实地工作地点的生活和工作条件的实用信息不足；第一次工资和工作津贴发放的晚；抵达时提供办公场所和设备有困难，以及在工作地点的后勤支持方面的困难。在大多数情况下，这些问题与其说是与新来者的初专干事身份有关，不如说与现行制度的问题有关，或是人为的或专业的错误、现行规则落实不到位，或各自行政单位的表现弱的结果。

112. 只要向初专干事提供更好、更有针对性和更及时的信息，这些问题或困难常常是可以避免的。因此，重要的是，那些负责方案运作的单位如果还没有这么做的话，就应明确确定人事/人力资源或业务部门的联系人，协助新录用的人，向他们提供实用的信息并帮助解决碰到的问题。有些组织以光盘或其它形式在新来者抵达时向他们提供资料、文件、通知和各种表格。此外，设计良好、不断更新、方便用户、面向初专干事的网站也有助于在其报到前给他们提供协助。

职权范围，职责说明

113. 初专干事的职权范围是基本文件，在许多方面它不仅决定选拔的参数，而且在工作地点的第一阶段的工作。检查员注意到，初专干事的大多数职责说明遵循了捐助方批准的标准格式：详细，包括职务和责任的说明、所要求的技能和资格条件、工作经验、和监督的基本参数，以及培训和学习内容。

⁷ www.jposc.org 初专干事满意度调查 2001-2006。

114. 捐助方普遍对职权范围所包含的信息表示满意；负责初专干事方案的单位的质量控制在这方面发挥了重要作用。经验表明，比较笼统的职责说明在申请过程中会吸引较多的人申请，而非常具体的职责说明则会吸引较少的人申请，对选拔进程的质量会产生影响。

115. 有时职权范围并不反映初专干事要做的工作的真正实质内容。由于上文所述的理由，相关单位在质量控制阶段无法就实质性问题作出裁判，只有当初专干事抵达时才发现要做的工作与分配前得到的职权范围说明说的相去甚远。显然，在生气勃勃的组织里，职责说明内容不断变化是正常工作进程的一部分，但更多的注意和控制可以减少这类情况。在任何情况下，对职权范围的任何修改或更新都要与初专干事协商进行，这也很重要。

监督、辅导和培训

116. 捐助方和初专干事都十分重视方案中的培训和学习部分。监督活动的质量对于方案的成功至关重要。监督人员、他们的挑选、准备、和表现在这方面发挥很重要的作用。检查员注意到，缺乏适当的监督指导常常是造成初专干事苦恼的主要原因。有时监督人员没有及时任命；在任职期内监督人员变了几次；其业绩差；或监督人员没有得到明确的指导原则和说明他们以这种身份应当做什么。

117. 捐助方期待联合国系统内推出支持监督指导活动的奖励措施。奖励措施应包括辅导初专干事的补充时间，监督指导活动应是工作人员个人鉴定内容的一部分。指导员的任务应为提供反馈、对初专干事的实际指导和咨询，以便强化方案的学习和培训部分。

118. 大多数监督指导员都是有经验的忠于职守的工作人员，将大量精力和时间用于辅导管辖下的初专干事。其中许多原先就是初专干事，有个人的向往和动力去做这件工作。但是，检查员对于指导员在工作中是否得到足够的指导或协助这个问题听到的却是不同的说法。对这项工作无需专门的训练，但对这类工作要有明确的目标，这一活动要有适当的评价和肯定，则是绝对必须的。

119. 一些组织制定了初专干事监督指导工作指南。儿童基金会专门为初专干事制定了监督指导工作和学习/培训指南，据此，接受初专干事的科室被要求拟定一份覆盖整个任职期间的详细的监督指导和学习计划。粮农组织给指导员发出

了类似的指南。难民署 在给指导员的信中阐述了人力资源管理部门对他们的期待。2005 年，经社事务部发出了“执行办公室和监督指导员须知”以提供指导，自 2007 年以来，指导员须签署一份契约作为确认并承诺完成指导员职责的保证，并将其退回办公室。开发署给指导员的一封信着重说明了监督指导活动的特殊方面，目前正在发送到所有的监督指导员，并已登在开发署初专干事服务中心网站。这些都是好的做法，其他有大的初专干事方案的组织也应制定使用类似的指南。

120. 检查员没看到任何组织做了认真的努力来控制 and 评价监督指导工作。一般在捐助方有明确具体的抱怨或要求时才采取措施。甚至在有大的初专干事方案的组织也很少或没有收集这方面教训的做法。有必要加强对监督指导活动开展情况的监测和控制。各组织应将积累的经验加以总结并提供给监督指导员，以帮助他们的工作。

事业发展

121. 人力资源管理人员的广泛一致意见是初专干事方案是发展合作乃至联合国各组织的活动的极好的专家来源或专家库。在 2000 年至 2006 年期间，联合国系统吸收了开发署 620 名初专干事的 40%。在目前开发署的专业级工作人员中有 20%是原初专干事，联合国常驻协调员 3 个中有 1 个是原初专干事。25%的初专干事回到了各自国家的发展合作机构工作(外交部或经济合作部、非政府组织、相关公司或研究机构)⁸。

122. 但是，只有极少的组织为将来在本组织内或系统内利用初专干事潜力存在关于初专干事业务发展或咨询的系统的工作。初专干事方案经办机构的工作通常只限于要提交捐助方的初专干事个人的鉴定，而且一般更多的是注意如何获得新的初专干事，而不是如何处理或在将来利用这一潜力。初专干事从其上司那里得到未来事业发展的支持，而人力资源管理部门则对此重视甚少，或根本没有重视。从这一点来看，开发署和儿童基金会的初专干事处境比较好，因为这些组织制定了政策将初专干事作为潜在的招聘来源。设在日内瓦的组织关于初专干事

⁸ 开发署初专干事服务中心在给联检组调查问卷的答复中提供的数据。

事业规划的联合倡议(参加的有卫生组织、劳工组织和国际贸易中心)也是一项有希望的做法。

最佳做法

123. 检查员了解到国家招聘办和联合国各组织的两年度会议现行做法是交流经验和最佳做法的有用工具。经社事务部为会议发挥秘书处和协调职能，这是一项工作量很大的繁重工作。捐助方和联合国各组织应利用在人力资源部门工作的初专干事更好地支持这项工作。这一额外的支持，加上行政首长协调会人力资源网的更多重视，有助于在这些会议上作出的决定在全系统更好地落实。

124. 开发署在哥本哈根设立了初专干事联合服务供应单位，叫做开发署初专干事服务中心。这是一个由一队充满活力的年轻人经营的、组织良好效率很高的单位。专业级的工作人员都是原初专干事。开发署初专干事服务中心是开发署人力资源管理处的一部分，在自我筹资的基础上运作。其主要作用是向初专干事、捐助方和国家办事处提供服务，是在行政和财务方面面向捐助方和初专干事的“一站式窗口”。它也管招聘活动，才能管理和事业发展支持，资源动员，捐助方伙伴关系建设，组织新老初专干事的数据库及其在线联网。目前，该服务中心管理着开发署和其他组织的 270 名初专干事。

125. 检查员注意到该中心的服务提供活动高度电脑化，以及可向捐助方、各工作地点和初专干事在线提供与方案相关的实时信息。还注意到对方案的主要各方广泛使用满意度调查，并将调查结果整理输入数据库，覆盖期为数年。服务中心的创新举措，如超级办公室(方案的档案管理减少纸张)、试用网上电话 Skype 与在实地的初专干事通讯等，已经受到肯定并在组织内广泛应用。事实证明，服务中心作为独立的服务提供者的运营具有成本效益，并已能够也向联合国其他组织提供服务。从这一点上看，开发署初专干事服务中心的活动代表最佳做法。

126. 检查员注意到，捐助国对初专干事方案的定期详细评价是有用的。其方法、范围、基本方向和结论应在联合国各组织今后的初专干事方案的评估中采用。

预计落实以下建议 8 可强化控制和遵守；预计落实建议 9 可增强效果。

建议 8

为确保初专干事方案的落实，行政首长应保证监测和控制措施充分到位，包括监督指导、培训和学习措施。

建议 9

行政首长应确保方案的各种监督指导和行政内容得到人力资源管理部门的支持和落实，并要考虑到国家招聘办和联合国各组织关于初专干事计划的两年度会议的商定建议。

附 件
附 件 一

表 1: 2006 和 2007 年联合国系统各组织初专干事/助理专家/助专干事人数
(数字来自各组织给联检组调查问卷的答复)

组 织	初专干事/助理专家/助专干事人数	
	2006	2007
联合国所有部门 (包括贸发和毒罪办/维也纳办事处)	151	169
开发署 ⁹	175	190
环境署	31	28
人口基金	58	63
人居署	4	4
难民署	102	106
儿童基金会	96	91
近东救济工程处	未提供数据	未提供数据
粮食计划署	72	75
粮农组织	75	67
原子能机构	3	10
民航组织	4	3
劳工组织	37	40
海事组织	4	6
国际电联	1	1
教科文组织	29	31
工发组织	8	9
世旅组织	无	无
邮联	1	1
世卫组织	31	29
知识产权组织	10	8
气象组织	1	2
初专干事/助理专家/助专干事总数	893	933

⁹ 包括附属组织的初专干事(资本发展基金, 发展集团办, 妇发基金和志愿者方案)。

附件二

表 2: 有大的初专干事/助理专家/助专干事方案的组织的统计数字
(联合国, 开发署, 环境署, 人口基金, 难民署, 儿童基金, 粮食署,
粮农组织, 原子能机构, 劳工组织, 教科文组织, 世界卫生组织)

初专干事/助专/ 助专干事人数		性 别		分配的地理区域 ¹⁰				派 到		派 到	
								总 部	国家办事 处	技术合作 项目	其它领域
	合 计	男	女	非 洲	亚 洲	拉 美	其 他				
2003	944	340	604	205	174	70	424	333	611	414	530
2004	928	326	602	213	167	67	414	341	587	418	510
2005	913	338	575	243	135	52	413	351	562	405	508
2006	860	305	555	239	129	52	368	322	538	371	489
2007	899	343	556	227	126	59	412	361	538	386	513
总 计	4 544	1 652	2 892	1 127	7 31	300	2 031	1 708	2 836	1 994	2 550

¹⁰ 粮食计划署 355 名初专干事无地理分布数据。

附件二 (续)

表 2 (续): 有大的初专干事/助理专家/助专干事方案的组织的统计数字
(联合国, 开发署, 环境署, 人口基金, 难民署, 儿童基金, 粮食署,
粮农组织, 原子能机构, 劳工组织, 教科文组织, 世卫组织)

	按 国 籍		初专干事/助理专家/助专干事方案资金 总额 (美 元)
	捐助国的国民	发展中国家的国民	
2003	879	65	98 239 452
2004	853	75	101 134 575
2005	847	66	101 823 027
2006	811	49	104 694 107
2007	848	51	107 983 053 ¹¹
合 计	4 238	306	

¹¹ 有些组织提供的是估计数。

附件三

捐助国名单¹²

1. 澳大利亚¹³
2. 奥地利
3. 比利时
4. 加拿大
5. 捷克共和国
6. 丹 麦
7. 芬 兰
8. 法 国
9. 德 国
10. 希 腊
11. 冰 岛
12. 爱尔兰
13. 意大利
14. 日 本
15. 科威特
16. 列支敦士登
17. 卢森堡
18. 摩纳哥
19. 荷 兰
20. 尼日利亚
21. 挪 威
22. 法语国家国际组织¹⁴
23. 波 兰
24. 葡萄牙
25. 大韩民国
26. 沙特阿拉伯
27. 西班牙
28. 南 非
29. 瑞 典
30. 瑞 士
31. 阿拉伯联合酋长国
32. 联合王国
33. 美利坚合众国

¹² 为一个以上联合国系统组织初专方案捐助的国家。

¹³ 2004年停止参加；关于恢复的讨论正在进行中。

¹⁴ 目前已中止参加方案。

附件四

参加组织就联检组建议要采取的行动概况 JIU/REP/2008/2

报告	行动信息	预期影响	联合国，及其基金会和方案											专门机构和原子能机构													
			行政首长协调会	联合国	贸发会议	罪办	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金	粮食计划署	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	世卫组织	邮政	电联	气象组织	海事组织	知识产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
			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	X		
建议 1	a			L																							
建议 2	d			L																							
建议 3	e			L																							
建议 4	e			E		E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E		E							E	
建议 5	g			E		E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E		E							E	
建议 6	g	E																									
建议 7	c	E																									
建议 8	d			E		E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E		E							E	
建议 9	e			E		E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E		E							E	

图示： L： 供立法机关做决定的建议

E： 供行政首长采取行动的建议

■： 不需要改组织采取行动的建议

预期影响： a： 问责制得到加强 b： 最佳做法被推广 c： 加强了协调和合作 d： 强化了控制和遵守 e： 增强了效果

f： 节省了大量资金 g： 提高了效率 o： 其它

除了贸发会议、毒罪办、环境署、人居署、难民署、近东救济工程处外，还包括 ST/SGB/2002/11 文件中所列所有实体。