

第十一项议程

国际劳工组织职员的构成和结构： 关于增强国际劳工组织职员 队伍多样性的行动计划

文件的目 的

本文件拟订了一项具有全面性与时限性的行动计划，目的在于增强国际劳工组织职员的性别均衡性和地域多样性，并确保国际劳工组织职员的必要技能和经验广度，以有效履行本组织的职责。本行动计划是在理事会第 331 届会议(2017 年 10 月至 11 月)核准的《国际劳工组织 2018-21 年人力资源战略》框架内制定的，同时考虑到《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》，并努力支持国际劳工组织有效履行其章程赋予的使命。

提请理事会核准本行动计划(见决定草案：第 29 段)。

相关的战略目标：无。

主要相关成果/跨领域政策驱动因素：扶持性成果 C：高效的支持服务和国际劳工组织资源的有效利用。

政策影响：无。

法律影响：现阶段没有。如果任何措施具有法律影响，需要修改《职员条例》，那将提交理事会决定。

财政影响：无。

需采取的后续行动：考虑到理事会提供的指导，实施行动计划。

作者单位：人力资源发展司(HRD)。

相关文件：理事会文件 GB.331/PFA/13；GB.335/PFA/11。

导 言

1. 根据理事会第 331 届会议(2017 年 10 月至 11 月)核准的《2018-21 年人力资源战略:敏捷性、参与性和高效性》, ¹ 劳工局努力确保增强其职员的多样性, 在中短期内特别强调性别均衡性和地域分配的公平性。本文件回应了理事会第 335 届会议(2019 年 3 月)关于加快改善国际劳工组织劳动力多样性的决定。在决定中, 理事会: (a) 要求劳工局向理事会第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)提交一份全面和有时限的行动计划, 以改善性别和地域多样性, 并确保兼顾国际劳工组织职员的必要技能和经验(包括与三方小组有关的经验)的广度, 以有效履行本组织的使命。它应特别指出为确保无人任职和任职人数不足国家的代表性而采取的措施。随后的报告还应按职类和职等列出正式职员的性别和地域分布情况, 以促进对《人力资源战略》既定目标进行评估; (b) 鼓励劳工局向三方成员广泛推送职位招聘广告, 以吸引大量的求职者竞聘。 ²
2. 近年来, 特别是在 P1 至 P4 专业职级的性别均衡方面取得了进展。然而, 需要进一步努力改善 P5 及以上高级职位的性别均衡性, 实现所有职等和职类的地域多样性, 更好地反映国际劳工组织的成员国状况。
3. 2018 年成立了一个内部工作组, 其任务是查明增强地域多样性的障碍, 并提出消除障碍的建议。主要建议涵盖以下领域: (i) 扩大地域多样性的概念; (ii) 建立问责制; (iii) 审查和澄清岗位要求; (iv) 充分支持决策者 (v) 统一各个切入点的方法; (vi) 更新《职员条例》; (vii) 扩大外联范围。
4. 本文件中提出的《行动计划》借鉴了工作组的建议和进一步的内部协商(包括与职员代表正在进行的协商)成果, 以及理事会给予的总体指导。它符合《2018-21 年人力资源战略》和《国际劳工组织 2018-21 年性别平等行动计划》³ 中所载的增强多样性的愿景与战略, 并体现了《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》的若干原则。
5. 《行动计划》涵盖了 2019-21 年期间, 但其意图是结果应具有长期和持久的影响。制订该计划时充分考虑到目前人员配置情况的性质, 将同时采取不同时限的各种行动路线。某些行动相对简单。然而, 其他可能的措施还需要参照《职员条例》第 4.2(a)(i)条的规定加以评估。该条规定, “填补任何职位空缺时, 首要考虑因素是必须任用能力最强、效率最高和品德最优的职员。应充分考虑到留住在广泛地域基础

¹ 理事会文件 [GB.331/PFA/13](#)。

² 理事会文件 [GB.335/PV](#), 第 1043 段。

³ 国际劳工组织: 《国际劳工组织 2018-21 年性别平等行动计划》, 工作条件和平等司, 性别、平等和多样性处, 国际劳工组织, 日内瓦, 2018 年。

上选拔出来的职员的重要性，同时也认识到兼顾性别和年龄考虑因素的必要性。”因此，如果需要，某些措施可能需要对《职员条例》进行调整，并将需要通过适当的协商程序拟订后，提交给理事会作决定。

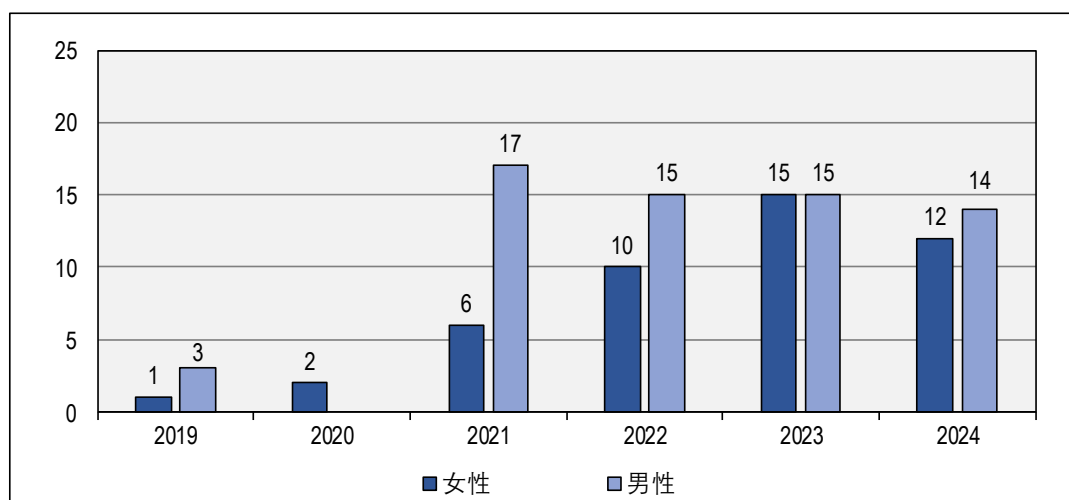
当前人员配置情况⁴

6. 以下分析考虑到了因达到法定离职年龄(MAS)退休而导致的已知离职人数的影响。对由于其他原因造成的职员更替无法作出可靠的预测，因此没有得到反映。
7. 理事会第 319 届会议(2013 年 10 月)⁵上批准的法定离职年龄提高已导致 2018 年和 2019 年退休人数大幅减少，并将在今后两年继续产生显著影响。根据历史数据，预计大多数专业及以上职类职员将继续任职到 65 岁。2018 年，专业及以上职类的职员中没有人选择在达到法定离职年龄之前就退休，只有 14 名职员因退休以外的原因离开了劳工局。这略高于 2015 年至 2018 年因退休以外的原因离开劳工局的平均人数(10.75 人)。留任率普遍较高，退休人数则偏少，两者叠加将在短期内限制劳工局通过新的招聘工作大大改善职员多样性的机会。因此，要加强性别均衡性和地域多样性，并确保劳工局职员具备必要的技能和经验广度，就需要出台谨慎的招聘和继任规划政策和做法。
8. 图 1 显示了未来六年内将达到法定离职年龄的专业及以上职类男女职员的人数。虽然在 2019 年和 2020 两年期间，总共只有 6 名职员将进入法定离职年龄，但到 2021 年则将增加到 23 名，其中大多数是男性，将在年底达到法定离职年龄。到 2022 年，将共有 25 名职员退休；2023 年，30 名；2024 年，26 名。

⁴ 除非另有说明，本文件中所提及的国际劳工组织职员都是指经常预算下雇用的人员。

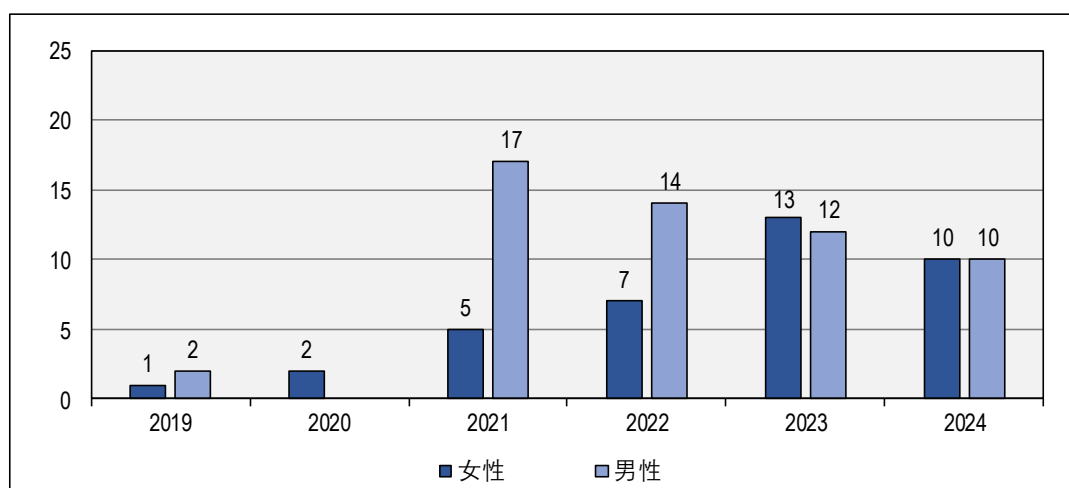
⁵ 理事会文件 [GB.319/PFA/11](#)。

图 1. 2019-24 年期间达到法定离职年龄的职员
(专业及以上职类, 正式职员)



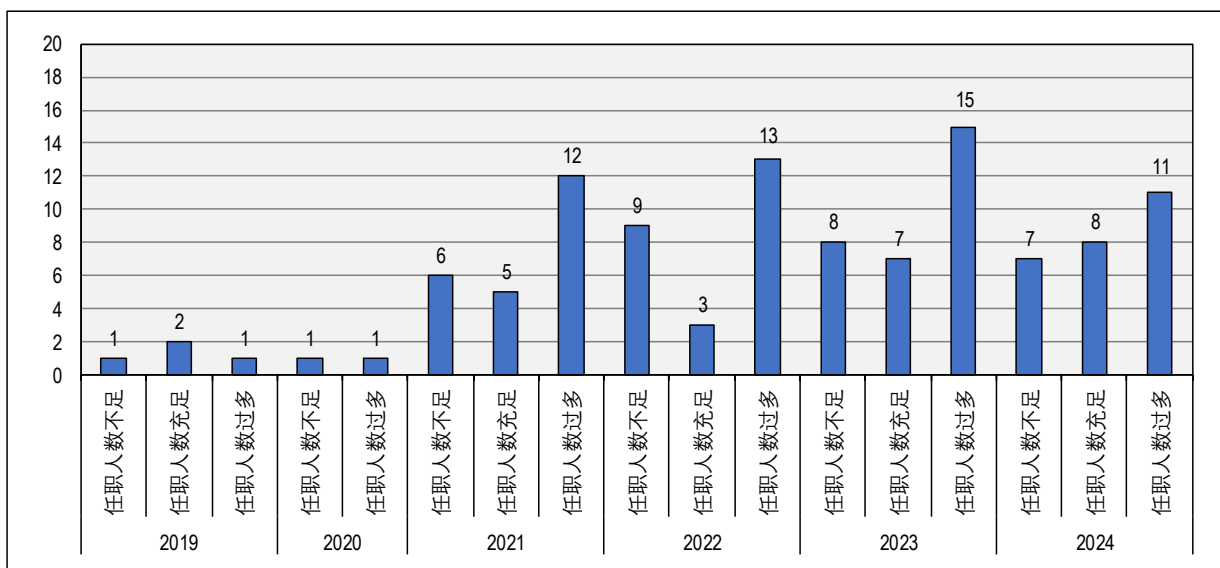
9. 图 2 显示, 2019-24 年期间达到法定离职年龄的大多数专业及以上职类的职员已经达到高级职等(P5 及以上)。2021 年和 2022 年, 进入法定离职年龄的高级职员主要是男性, 这为劳工局加强这一职级的性别均衡性创造了机会。这将要求采用积极主动的招聘和选拔做法, 以及继续努力发掘现有女职员的领导和管理潜力, 同时采取以下相关举措所列的步骤加强包容性组织文化。

图 2. 2019-24 年期间达到法定离职年龄的高级职员
(正式职员, P5 及以上)



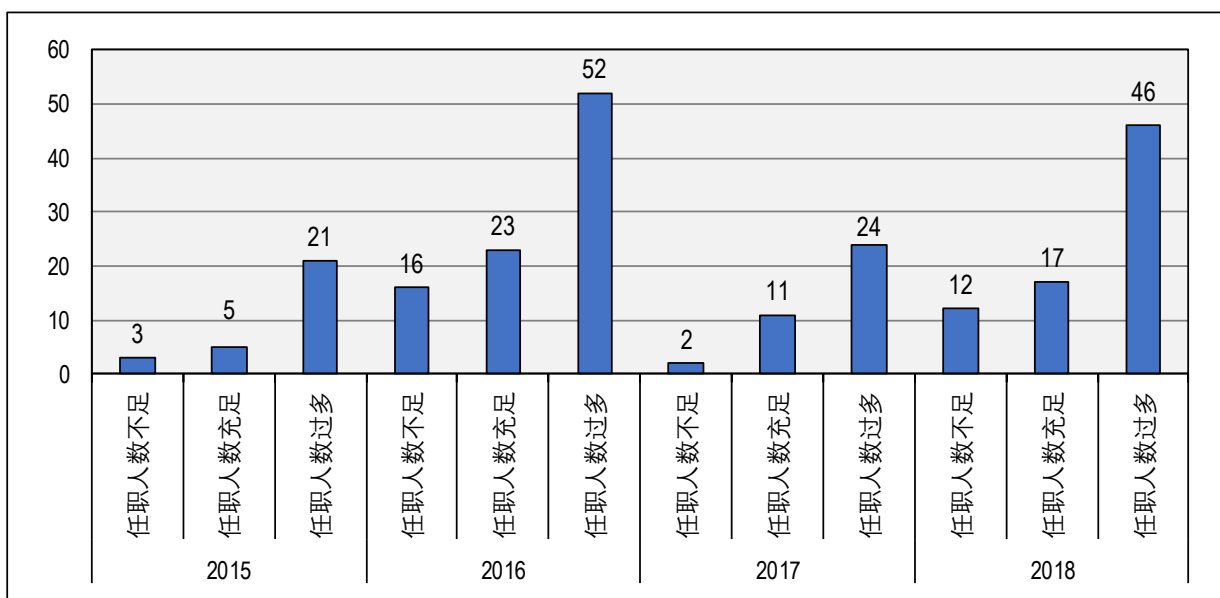
10. 图 3 显示了 2019-24 年期间达到法定离职年龄的现有职员的地理分布情况。其中, 32 名来自目前被认定在劳工局职员构成中任职人数不足的成员国, 78 名来自任职人数充足和任职人数过多的成员国。

图 3. 按任职类别分列的 2019-24 年期间达到法定离职年龄的职员 (专业及以上职类, 正式职员)



11. 2015-18 年期间，劳工局新招录了 232 名专业及以上职类职员，⁶ 其中 33 名来自任职人数不足的成员国。招聘数据表明，尽管劳工局努力培养更具地域多样性的职员队伍，但专业及以上职类经常预算职位的成功外部候选人仍然主要来自任职人数过多的成员国(见图 4)。

图 4. 过去五年按任职状况分列的招聘情况 (专业及以上职类, 正式职员)



12. 通常，专业及以上职类的经常预算职位空缺中约有 50%由已经持有经常预算定期合同或无时限合同的候选人填补。这是劳工局致力于为现有职员提供职业发展和岗位

⁶ 以前没有在国际劳工组织经常预算下受雇于专业或以上职类职位的人员。

流动机会所取得的积极结果。在余下 50%的专业及以上职类职位空缺中，大约一半由已经持有其他形式的国际劳工组织合同的候选人填补。在制定改善性别均衡性和地域多样性的战略以及确定成功的衡量标准和指标时，必须考虑这种招聘模式。

13. 分析表明，考虑到职员更替率降低、退休人数减少以及内部职员的职业晋升愿望，目前的情况极大地限制了劳工局未来五年加强性别均衡性和提高地域多样性的空间，实际上对维持现状提出了挑战。此外，如前所述，例如若竞聘资格受到限制，则有必要适当考虑到《职员条例》的相关规定。为此，人们不应忘记，联合国所有专门机构的职员条例中都有几乎相同的规定。国际劳工组织行政法庭的判例法确认，国籍、性别和年龄等因素只有在有两个或两个以上具有同等能力、效率和品德的人员可供选择的情况下，才能被视为招聘的决定因素。
14. 因此，将需要采用审慎、清晰、透明且合理合法的方式，以特定候选人群体为目标，提出克服性别均衡性或地域多样性障碍的建议。如上所述，此类措施可能要求对《职员条例》进行修订，如果理事会作此指示，并经过适当的内部协商，则可提交至下届理事会会议。
15. 尽管存在上述挑战和制约因素，但在短期和较长时期内仍有机会加强性别均衡性和地域多样性，同时始终致力于聘用能力最强、效率最高和品德最正的职员。

行动计划

16. 本行动计划的关键目的是改善国际劳工组织职员队伍的性别均衡性和地域多样性，同时确保有效完成本组织使命所需技能和经验的广度。行动计划包括若干举措，每个举措都针对多样性的某些障碍。附录中提供了一个落实举措的时间表。行动计划旨在支持劳工局实现《2018-21 年人力资源战略》和《国际劳工组织 2018-21 年性别平等行动计划》中确立的关于性别均衡性和地域多样性的目标。

举措 1. 扩大外联范围

17. 劳工局在加强外联工作，包括在传播空缺职位信息方面进行了大量投资。2018 年推出了新的电子招聘工具和网站(ILO Jobs)，这已提高了人们对国际劳工组织就业机会的认识并促进了职位空缺信息的更广泛传播。超过 91,000 人在 ILO Jobs 上创建了个人帐户，自该网站上线以来，其点击量已接近 150 万。ILO Jobs 还使劳工局能为今后任何有针对性的外联活动保存一个外部候选人数据库。除了使用 ILO Jobs 外，劳工局将继续通过领英(LinkedIn)等全球职业门户网站以及相关期刊和报纸刊登招聘广告，并将职位空缺信息发布给常驻日内瓦的各国使团以及工人和雇主组织。亦将采取一些其他措施。在对主要在线职业门户网站和外联专家进行深入研究的基础上，劳工局将选定新的职业门户网站来发布和传播国际劳工组织的职位空缺信息。劳工局将为常驻日内瓦的使团、工人组织和雇主组织设置自动职位空缺信息提醒，以确

保优先及时地向三方成员发布职位招聘广告。将鼓励区域办事处、体面劳动小组以及国家办事处和项目组传播职位空缺信息，并加强对国家一级三方成员和学术界等相关目标机构的宣传。此外，在职位空缺广告中将鼓励具有与三方成员组(工人、雇主和政府)相关经验的合格候选人提出申请。

举措 2. 投资于多样性：创建人才管道

18. 劳工局将利用电子招聘工具(ILO Jobs)的新功能，考虑为来自任职人数不足的成员国且其职位目前未计入劳工局多样性指标的工作人员，即国家专业人员、一般事务职员和在发展合作项目中任职的所有人员，建立人才管道。这些人才管道还将包括已经与国际劳工组织有联系的初级专业人员或实习生等青年人。新功能将包括创建电子邮件和职位空缺信息提醒，以确保国际劳工组织空缺职位的可见度和申请人数的最大化。
19. 此外，劳工局将探索建立外部候选人人才库，借此可以就具体空缺职位与其取得联系。人才库将包含来自任职人数不足成员国的候选人，他们申请了国际劳工组织的空缺职位，且在竞聘中达到高级阶段，但未被录用。另外，劳工局将对那些有兴趣希望通过初级专业人员(JPO)计划支持加强国际劳工组织职员多样性工作的成员国持欢迎态度。劳工局还将继续探索各种途径，让青年人积极参与进来，以积累工作经验，并在考虑到这一目标的情况下，在出现招聘机会时使他们处于更好的地位。劳工局还将审查其评估工具，以确保它们能妥善应对多样化职员队伍和包容性组织文化的需求。

举措 3. 审查通用岗位要求

20. 经常预算专业职位的空缺依据是国际劳工组织 15 年前出台的通用岗位说明。然而，工作组将通用岗位说明中规定的语言、教育和经验方面的最低要求确定为增强多样性的障碍。为此，劳工局提议启动一个适当的协商进程，审查通用岗位说明中目前对最低要求的具体规定，以便更好地反映和适应现代全球化和网络化经济中工作经验的性质，承认大量相关工作经验特别是三方成员的工作经验的潜在价值，并保证为每个职位规定的语言、教育和经验方面的最低要求符合现实情况，并反映实际需要。

举措 4. 开展定向招聘

21. 鉴于今后几年招聘形势相对紧张，劳工局提议评估预计的职位空缺和组织需求，以便查找任何定向招聘的机会。这样做时需要适当考虑到以下事实：国际劳工组织因此次评估之故而应对有关招聘和选拔的规则、条例、政策、程序和准则进行任何可能的修改，都不应对在职职员的职业发展和岗位流动产生负面影响。考虑到上述情

况，将鼓励在可行的情况下开放更多的专业入门级职位(P1 和 P2)，以期从任职人数不足的成员国招聘年轻的外部候选人，作为增强地域多样性的一种手段。

举措 5. 加强包容性的组织文化和实践

22. 创建一个更加多样化的求职人才库是必要的，但不足以实现多样化的目标。内部工作组将无意识的偏见视为增强多样性的潜在非程序性障碍。劳工局有能力采取措施解决这一问题。劳工局将向参与招聘和选拔的职员提供有针对性的培训，以减少无意识的偏见在该过程所有阶段和所有层面的影响。将制定准则，以便在小组讨论、面试和小组报告中增强对多样性的敏感性。
23. 劳工局将把多样性和包容性纳入国际劳工组织现有相关职员的主要培训课程，以增强包容性组织文化，推动积极变革。这将充实针对参与招聘过程职员无意识偏见方面的培训及针对管理人员无意识偏见方面的培训(见下文)。
24. 此外，劳工局将开展一系列活动，通过确认良好做法以及促进和分享多样性的好处，提高多样性和包容性在日常工作中的重要性。将通过开展适当的内部社会对话来评估劳工局的相关政策和程序，以期查明对包容性造成障碍的任何直接或间接的歧视形式，并拟订修改建议。

举措 6. 加强问责制和榜样作用

25. 劳工局将在管理层面加大问责力度和支持树立榜样，以加强一个重视多样性和包容性的组织文化。将开发一个监测性别和地域多样性的工具，供副局长和助理局长用于跟踪两方面多样性的进展情况。为了将多样性作为一个更明确的组成部分纳入绩效考核制度，将对负有监督责任职员的管理产出目标进行修订，以确保所有承担监督责任的职员都认识到他们对创建多样化和包容性工作场所的贡献并对此加以衡量。此外，将通过有关无意识偏见方面的培训等来支持管理人员发挥领导作用，履行职责，在创建和加强一个重视多样性与致力于包容性的组织文化中成为榜样。

举措 7. 创立国际劳工组织年度性别均衡性和地域多样性展望报告

26. 目前向理事会提交的关于国际劳工组织职员构成和结构的年度报告格式提供了有关担任经常预算职位的职员的性别和国籍的信息。根据性别均衡目标和国家代表性的理想人数范围对多样性进行了评估，这些目标和人数是根据每个成员国对经常预算的摊款率为专业及以上职类的经常预算职位确定的。然而，这些职位约占全部专业及以上职类职位的 65%，仅占国际劳工组织职员总数的 25%。因此，劳工局提议扩大年度报告的范围，纳入更多国际劳工组织职员人数的数据和分析，以便更准确地反映国际劳工组织职员的多样性。性别均衡性和地域多样性展望报告将为国际劳工

组织全体职员提供更丰富的性别和地域分布视角，并包括近年来的数据以及对增强性别均衡性和地域多样性范围的预测。

后续行动

27. 有些措施可能要求改变关于招聘和选拔的监管框架，而其他措施则涉及修订和制定准则和做法。劳工局将酌情与国际劳工组织职员工会积极合作，设计和实施拟议的举措和行动。
28. 劳工局将在理事会第 340 届会议(2020 年 10 月至 11 月)上报告在落实本行动计划和《2018-21 年人力资源战略》上所取得的进展情况。此外，关于国际劳工组织职员构成和结构的性别均衡性和地域多样性展望报告将提交至理事会，其中揭示了按职类和职等分列的正式职员的性别和地域分布，以便于对照《2018-21 年人力资源战略》的目标评估进展情况。

决定草案

29. 理事会：

- (a) 核准了第 GB.337/PFA/11 号文件所载的关于增强国际劳工组织职员性别均衡性和地域多样性的行动计划，同时考虑到某些措施可能会受制于内部社会对话的进程；和
- (b) 要求局长在执行本行动计划时考虑到理事会提供的指导，并提交《2018-21 年人力资源战略》的最新落实情况，供理事会第 340 届会议(2020 年 10 月至 11 月)审查。

附 录

关于增强国际劳工组织职员队伍性别 均衡性和地域多样性的行动计划： 采取行动的时间表(按季度)

在计划实施工作中，劳工局致力于进行社会对话，并将酌情与国际劳工组织职工工会就拟议的举措和行动开展合作。

举措 1: 扩大外联范围

- | | |
|----|---|
| 行动 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 在职位空缺广告中鼓励具有与三个三方成员小组相关经验的申请人填报，2019 年第 4 季度。 ■ 扩大与外地办事处的伙伴关系，2020 年第 1/2 季度 ■ 设置职位空缺信息自动提醒，2020 年第 1 季度。 ■ 加入新的在线职业门户网站，2020 年第 1 季度。 |
|----|---|

举措 2: 投资于多样性: 创建人才管道

- | | |
|----|--|
| 行动 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 界定并创建人才管道，2019 年第 4 季度。 ■ 界定并创建外部候选人人才库，2019 年第 4 季度。 ■ 审查评估工具，2020 年第 1/2 季度。 |
|----|--|

举措 3: 审查通用岗位要求

- | | |
|----|---|
| 行动 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 审查通用岗位要求，2019 年第 1/3 季度。 ■ 参与内部协商和社会对话，2019 年第 3/4 季度。 |
|----|---|

举措 4: 开展定向招聘

- | | |
|----|--|
| 行动 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 审查国际劳工组织规则、条例、政策和程序，2019 年第 1/3 季度。 ■ 参与内部协商和社会对话，2019 年第 3/4 季度。 |
|----|--|

举措 5: 加强包容性的组织文化和实践

- | | |
|----|---|
| 行动 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 将多样性和包容性纳入国际劳工组织职员培训之中，2019 年第 1/2 季度。 ■ 制定面试小组和报告指南，2019 年第 4 季度。 ■ 开展关于无意识偏见方面的试点培训，2019 年第 4 季度。 ■ 举办关于无意识偏见方面的培训，2020-21 年第 1/4 季度。 ■ 审查面试小组的模式，以确保其反映多样性，2020 年第 1 季度。 ■ 开展多元化和包容性活动，2020-21 年第 1/4 季度。 |
|----|---|

举措 6: 加强问责制和榜样作用

- | | |
|----|--|
| 行动 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 为管理人员举办有关无意识偏见方面的试点培训，2019 年第 4 季度。 ■ 为管理人员举办有关无意识偏见方面的培训，2020-21 年第 1/4 季度。 ■ 界定并设计监测工具，2019 年第 4 季度。 ■ 修订针对 2020 年绩效考核的管理产出目标，2019 年第 4 季度。 |
|----|--|

举措 7: 创立国际劳工组织年度性别均衡性和地域多样性展望报告

- | | |
|----|--|
| 行动 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 确立范围和内容，2019 年第 4 季度。 ■ 向理事会理事提供新的国际劳工组织性别均衡性和地域多样性展望报告，2020 年第 1 季度。 |
|----|--|