

2013年1月



理事会

第一四六届会议

2013年4月22-26日，罗马

联合国系统内的病假管理工作（JIU/REP/2012/2）

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）共同提出的更为宽泛的意见（A/67/337/Add.1）。

粮农组织总干事提出的意见

2. 粮农组织赞同联检组题为“联合国系统内的病假管理工作”的报告及首协会提出的意见。粮农组织对病假资料有着严格要求，完全符合建议1和建议3有关病假条和医疗报告的相关信息要求。
3. 粮农组织大力支持报告提出的建议4、6和7。粮农组织支持首协会针对建议5提出的意见，应由各执行首长而不是立法机构处理，因为执行首长承担着各自组织正常运转的职责和问责。

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。



第六十七届会议

议程项目 135 和 136

人力资源管理

联合检查组

联合国系统病假管理工作

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“联合国系统病假管理工作”的报告(JIU/REP/2012/2)的评论意见。

摘要

联合检查组题为“联合国系统病假管理工作”的报告审查了国际组织记录、管理和报告病假的方式，目的是提出改进建议，使联合国系统能清楚阐明、完善和统一全系统的病假规则和条例，防止滥用，更重要的是，履行对工作人员健康和安全的职责。

本说明反映了联合国系统各组织对报告中建议的看法。根据联合国系统行政首长协调理事会会员组织的意见，对整个系统的看法进行综合总结。联合国系统行政首长协调理事会欢迎此报告，并支持其中的一些结论。



一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国系统病假管理工作”的报告审查了国际组织记录、管理和报告病假的方式，目的是提出改进建议，使联合国系统能清楚阐明、完善和统一全系统的病假规则和条例，防止滥用，更重要的是，履行对工作人员健康和安全的职责。

2. 审查显示，联合国系统大多数组织没有收集有关病假的统计数据。而那些即便是收集了统计数据的组织，其数据也因使用的方法不同而无可比性，并且在他们的计算中也没有考虑到那些间接成本。此外，各机构也没有记录所有工作人员的病假数据，包括临时人员、咨询人和独立承包商的统计数据。因此，联合检查组无法肯定地说明联合国系统各组织的病假成本。

3. 联合检查组建议要求新设立的职业健康处重视病假管理工作的医疗方面，包括汇编有关统计数据和分析。联检组还建议对管理人员和主管进行培训，研究如何解决因健康原因而有可能长期缺勤的工作人员的需要。为此，联检组建议，行政首长应为那些休长期病假缺勤的工作人员制定和实施返回工作岗位的政策。

二. 一般性评论

4. 联合国系统各组织欢迎该报告。他们认为，报告资料翔实，而且非常有用。他们支持报告的审计结果和建议。其中许多已体现在一些组织的最佳做法中。本组织还注意到，在其报告的结论中，联合检查组认识到，很多组织正想方设法增加弹性工作时间安排。这种做法将使工作人员受益，特别是女性，她们因此可以更好地平衡工作和生活。

5. 各组织指出，报告的某些方面仍需要进一步澄清。例如第 44 段，因为各机构认为，中小型组织不需要另外聘用一位医务人员仅从行政角度出发负责监督、审查或批准病假事宜。在这些组织里，很少发生涉嫌滥用病假需要调查的问题。也可以从联合国系统其他组织的医务处或私营部门查询独立的医疗专门知识。

6. 本组织强调，虽然报告及建议的确非常全面，但联合检查组分析和建议本应得到赞赏的方面，是减少缺勤问题。联检组检查员提到弹性工作时间安排、保健和生产管理等问题，就缺勤问题提出的具体建议可能更有帮助。此外，一些机构也对报告中一些与事实有出入的地方做了评论。例如，内部监督事务厅吁请注意第 45 段。该段提到监督厅关于医务处和病假的审计建议没有得到执行。

三. 关于各项建议的具体评论

建议 1

联合国系统各组织行政首长应要求其工作人员确保把所有病假条和报告(如适用)交给各自的医务处/职业健康处。

7. 各组织普遍支持这项建议。但一些组织指出,要全面实施这些建议,就必须考虑到所需业务资源问题。有些机构特别指出,国家办事处给全面实施带来了挑战。其他组织指出,必须考虑到各机构对长期病假连续或累积天数截止期间的具体准则,目的是避免病假问题上的行政程序繁杂冗长。

建议 2

联合国医务主任工作组应制定一整套应列入病假条和报告中的共同信息要求。

8. 联合国各组织支持和欢迎这项建议。但他们也提到,在整个联合国系统使这种信息要求标准化的可行性将取决于各工作地点的相关国家法律。

建议 3

联合国系统各组织行政首长应确保工作人员的病假条和报告中包括联合国医务主任工作组商定的信息要求。

9. 联合国各组织支持和欢迎这项建议。

建议 4

联合国系统各组织行政首长应与各自的人力资源管理部门和医疗/职业健康服务处协商,制定和实施缺勤管理模块,特别是针对那些具有监督或管理职责的工作人员因病假缺勤。

10. 本组织欢迎这项建议的精神,但指出,首先需要在适当的准则和条例中,确定参与管理病假工作的所有有关各方(工作人员、管理层和医务处)的权利和责任。

建议 5

联合国系统各组织立法机构应要求行政首长向他们提供关于病假问题的年度或每两年一次的全面报告,包括统计和成本数据,以及该组织为减少病假缺勤而采取的措施。

11. 各组织指出,虽然这项建议针对立法机构,但他们认为,这项建议的实施实际上取决于建议 4 和建议 6 的实施。建议 4 要求制定一个管理病假的制度。建议 6 涉及计算疾病的财务负担的方法。这个方法将由联合国系统行政首长协调理事

会高级别管理委员会负责制定。本组织支持追踪统计和成本数据，执行必要的减轻措施。他们质疑立法机构在此事中的作用，建议应把这些建议提交给执行首长，因为他们承担着确保各自组织正常运转的职责和问责，其中包括工作人员的福祉和健康。

建议 6

行政首长协调理事会高级别管理委员会，应通过其财务、预算和人力资源网络，制定一种计算本组织内疾病造成负担的方法。

12. 联合国各组织支持和欢迎这一建议。

建议 7

联合国系统各组织行政首长应与各自的人力资源管理部门和医疗/职业健康服务部门协商，制定和实施一项关于工作人员重返工作岗位的政策。

13. 联合国系统各组织对这一建议表示支持和欢迎。他们指出，使有健康状况的工作人员返回工作岗位是各职业健康处的首要目标，他们支持制定和执行重返工作岗位政策。

联合国病假管理工作

撰写人

尼古拉·丘尔科夫

热拉尔·比罗

张义山

联合检查组



联合国
2012年，日内瓦

内容提要

联合国系统病假管理工作 JIU/REP/2012/2

这篇涉及全系统的报告对各国际组织记录、管理和报告病假的工作方式进行评议，并提出改进建议，以便联合国系统各组织澄清、改进并在全系统范围协调统一的病假细则和条例，防止滥用，而且更重要的是，使各组织能够完成关心员工健康与安全的职责。

可行的病假政策要争取做到的一点，是考虑到员工是组织最宝贵的财富。一种积极进取的政策会有助于各用人组织了解其员工的实际情况。此外，有一项研究报告估计说，旷职现象增加 1%就相当于工资成本增加 1%。¹ 这突出表明需要通过适当管理着力执行现有的病假(特别是无证明病假)细则和条例及其他请假规定。

联合国系统各组织的病假成本无法确切说明，因为大多数组织并不收集病假的统计资料，甚至那些收集的组织之间也由于所用方法不同而无法比较：有一个组织记录其国际招聘员工的资料，而其余的 80%员工这不作记录；其他一些组织的统计资料并不列入临时员工、咨询人和独立承包人的病假资料。

行政首长协调理事会(行首协调会)的成员决定在各自组织实行“职业安全和卫生”(“职安卫生”)政策，² 方针也作了相应的调整，着重点是防病而不是治病，³ 因此这将需要正式创建职业卫生服务部门，注重病假的医学方面问题，包括汇编相关的统计和分析资料。这种部门要管理的不是病假。

本报告建议部门负责人和主管进行正式培训，学会如何应对有医疗问题(包括有精神健康问题)、可能影响其工作表现甚至会大量请假、有时还需要调整工作时间安排的工作人员的需求。为此，行政首长应该制定并实行请长病假工作人员恢复工作的政策。

本报告结论指出，维持健康的工作环境是减少旷职(病假)现象的必要条件。因此各组织和实体要考虑在职场中引进卫生和生产力管理模块。

¹ 日内瓦联办，2008 年和 2009 年病假报告。

² 联合国系统的医疗及其管理工作(CEB/2009/HLCM/32)。

³ CEB/2010/3, 第 77 段。

请立法机关考虑的建议

建议 5

联合国系统各立法机关应该要求其行政首长向立法机关提交年度或两年度病假问题综合报告，包括统计和财务资料以及本组织为减少泡病假采取的措施。

请行政首长协调理事会考虑的建议

建议 6

新的手段协调理事会管理问题高级别委员会应该通过其财务和预算网及人力资源网制定一套计算各组织内部疾病费用负担的方法。

目录

章次	段次	页次
内容提要		iii
简称表		vi
一. 导言	1-13	1
背景	1-4	1
范围	5-6	1
方法	7-13	2
二. 病假	14-22	2
三. 病假管理	23-74	5
A. 记录	23-26	5
B. 监督	27-29	6
i. 工作人员	30-31	7
ii. 负责记时和考勤的人员	32-34	7
iii. 实务部门负责人/主管	35-40	8
iv. 医务部门	41-48	9
v. 员工顾问	49-50	11
vi. 人力资源	51-56	11
C. 报告	57-61	12
D. 统计	62-66	13
E. 费用	67-69	14
F. 恢复工作政策	70-74	14
四. 减少旷职现象	75-80	17
A. 灵活工作安排(灵活安排).....	75-76	17
B. 健康和生产力管理(“健力管理”).....	77-80	18
附件		
一. 病假待遇		20
二. 拟由参加组织对联检组建议采取的行动一览表.....		22

简称表

行首协调会	联合国系统行政首长协调理事会
禁核试组织	禁止核试验条约组织
外勤部	外勤支助部
维和部	维持和平行动部
欧盟委	欧盟委员会
西亚经社委	西亚经济及社会委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
灵活安排	灵活工作安排
世行卫生司	世界银行卫生服务司
健力管理	健康和生产力管理
原子能机构	国际原子能机构
民航组织	国际民用航空组织
国公委	国际公务员委员会
美开行	美洲开发银行
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
公共会计准则	国际公共部门会计准则
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合国系统联合检查组
医务司	医疗服务司
经合组织	经济合作与发展组织
监督厅	联合国内部监督事务厅
禁化武组织	禁止化学武器组织
职安卫生	职业安全和卫生
泛卫组织	泛美卫生组织
复工	恢复工作
权限	职权范围

艾滋病规划署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
非经委	联合国非洲经济委员会
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口活动基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员办事处
总部	联合国总部
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
医务主任组	联合国医务主任工作组
毒罪办	联合国毒品和犯罪问题办事处
日内瓦联办	联合国日内瓦办事处
内罗毕联办	联合国内罗毕办事处
项目厅	联合国项目事务厅
维也纳联办	联合国维也纳办事处
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处
世旅组织	联合国世界旅游组织
邮联	万国邮政联盟
世行集团	世界银行集团
粮规署	世界粮食规划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

一. 导言

背景

1. 作为 2011 年工作方案的部分内容，联合检查组(联检组)自 2011 年 2 月至 11 月根据联检组内部一项得到联检组八个参加组织支持的建议，进行了一次题为“联合国系统病假管理工作”的评议。
2. 这篇涉及全系统的报告对各国际组织记录、管理和报告病假的工作方式进行评议，以期提出改进建议，帮助联合国系统各组织澄清、改进并在全系统范围协调统一病假管理的细则和条例，防止滥用，而且更重要的是，使各组织能够完成关心员工健康与安全的职责。
3. 联合国系统各组织的病假成本无法确切说明。这是由于联合国系统大多数组织并不收集病假的统计资料，甚至那些收集的组织之间也由于所用方法不同而无法比较，许多组织的计算结果不包括间接成本。检查专员谨此提请注意，病假成本的相关资料不足。而且，对问题单作出回应的 34 个组织/实体中有 23 个表示病假在各自组织里不是一个问题，而事实上只有十个对同一问题单作出回应的组织⁴ 确认可以提交病假统计报告。
4. 可行的病假政策要争取做到的一点，是考虑到员工是组织最大的财富。⁵ 一种积极进取的政策会有助于各用人组织了解其员工的实际情况。此外，据估计，旷职现象增加 1%就相当于工资成本增加 1%。⁶ 这突出表明需要着力执行现有的病假(特别是无证明病假)细则和条例及其他请假规定。

范围

5. 本报告对一个组织内部门负责人、人力资源部门和医疗/职业卫生服务部门各自的管理病假作用进行检讨，在有些情况下，组织的规章条例要求各组织的医疗/职业卫生服务部门在其现有任务之外添加病假管理工作的监督作用。员工可以请病假，但是他们的缺勤对组织完成任务的效力和效率有具体独特而且累积的影响。
6. 本报告第二章着重论述病假的概念和核准的程序，第三章着重病假的管理问题，第四章深入探讨病假管理的某些方面问题。

⁴ 欧盟委、劳工组织、海事组织、国际电联、经合组织、教科文组织、日内瓦联办、内罗毕联办、维也纳联办/毒罪办、世行集团。

⁵ 秘书在关于本组织工作的报告，第 A/62/1 号第 4 段。

⁶ 日内瓦联办，2008 年和 2009 年病假报告。

方法

7. 根据联检组的内部标准和准则，编写本报告的方法有细致的案头审查、问题单、访谈和深入分析。
8. 检查专员当面和通过电话/视频会议进行了访谈，并实地访问了设在布鲁塞尔、日内瓦、海牙、内罗毕、纽约、巴黎、罗马、维也纳和华盛顿特区的部分国际组织/实体。他们会见了医疗/职业卫生服务部门、人力资源和财务部门、业务部门负责人和员工顾问的代表。他们还与部分工作人员代表举行了会议。他们参加了一次头脑风暴会，2011年6月与设在荷兰海牙的国际组织的医生们讨论了病假管理问题。
9. 2011年10月，专员们应邀在意大利布林迪西举行的联合国医务主任工作组(医务主任组)年会上，根据问题单收到的答复提出了他们的初步调查结果。发言后，与会者详细讨论了渐渐浮现的结论和可以提出的建议。
10. 联检组征求了联合国系统参加联检组的所有组织以及一批经选定的其他国际组织对报告草稿的意见，并在报告定稿时考虑到了这些意见。
11. 按照《联检组章程》第11.2条的规定，本报告在定稿前征求了检查专员们的意见，以便集思广益，检验报告的结论和建议是否恰当。
12. 为便于阅读本报告，落实报告的建议并对落实情况进行监测，附件二载有一表，说明报告是否已提交相关组织采取行动或供其参考。该表确定了涉及每个组织的建议，明确规定是否需要该组织的立法机关或理事机构作出决定，或者是否可以由该组织行政首长直接加以执行。
13. 专员们谨此向所有协助他们编写本报告的人员、特别是参加访谈、回答问题单以及非常慷慨分享其知识和专长的人员表示感谢。

二. 病假

14. 联合国准许工作人员“因病或因伤不能工作，或因公共卫生的规定不能上班时[……]”请带薪病假。“所有病假必须以秘书长的名义并依照秘书长所定条件核准。”⁷ 国际劳工组织(劳工组织)规定病假是一种权益，“目的是为因病或事故从医学上讲无法履行其公务的工作人员提供收入保护，以便他们能够处理自己健康方面的需求，争取及早就医。”⁸ 国际公务员委员会(国公委)承认病假，指出对病假待遇的限制因组织而异，依工作人员的聘任状况而有所不同。⁹ 见附件一的部分组织的病假待遇。

⁷ 联合国工作人员细则和工作人员条例 (ST/SGB/2011/1)，第6.2条。

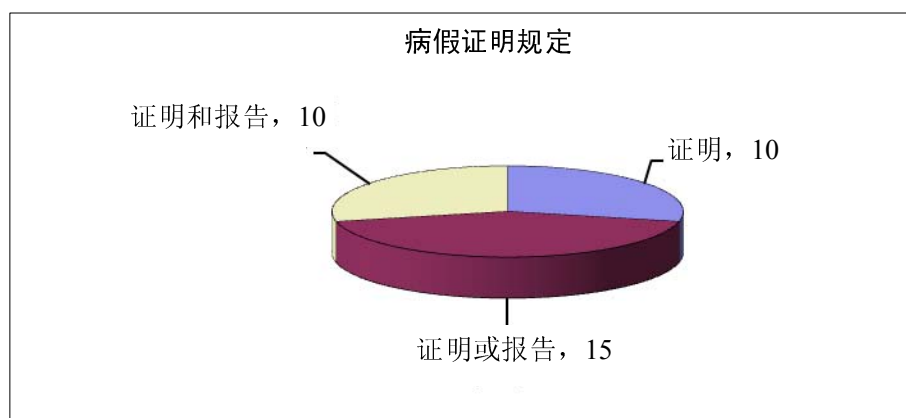
⁸ 劳工组织，Office procedure IGDS No.153 (version 1)，2010年7月15日。

⁹ 见国公委“联合国薪金、津贴和福利共同制度”，2010年8月。

15. 但是，有人辩称，病假不是一种请假权利，因为这种假只有在工作人员无行为能力并提交适当医疗证明的情况下才予核准。¹⁰ 虽然如此，本报告还是将病假视为一种在符合某些条件的情况下能够享受的福利。这是一种作为法定权利的权益，如果利用即成为一种社会福利。

16. 病假要按此得到验证和批准，员工必须按各自组织的要求，向员工的直接主管/请假记录员以及医务室提交医疗证明或医疗报告或两者同时提交，或者只提交给医务室，同时酌情报告直接主管/请假记录员(见下图 1)。医疗证明不包括机密的医疗信息(例如诊断或治疗的细节)，只表示一名合格的医生曾为这名工作人员看病，建议休假。而医疗报告则载有详细的医疗情况，只应出示给医务人员看，因为按照正常的职业规定他们必须保守病人的秘密。

图 1
各组织/实体的病假证明规定



证明: (10/35) 欧盟委、农发基金、劳工组织、经合组织、禁化武组织、项目厅、近东救济工程处、国际邮联、世行、海事组织

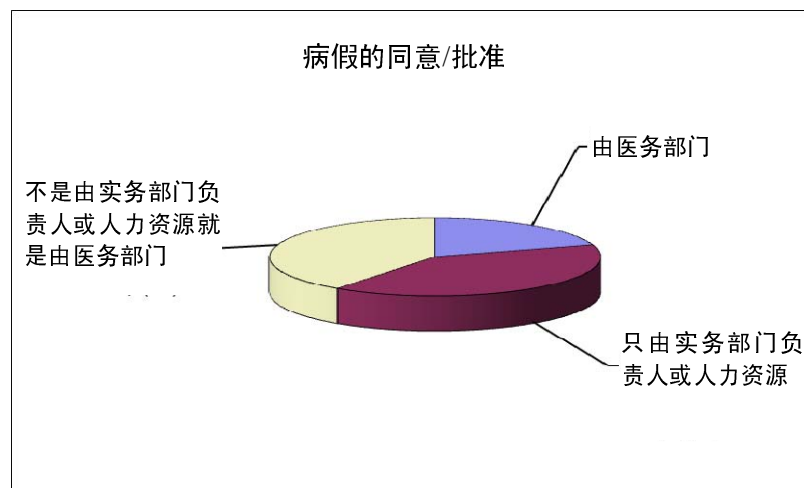
证明或报告: (15/35) 维和部/外勤部、西亚经社委、原子能机构、民航组织、气象组织、国际电联、艾滋病规划署、开发署、教科文组织、人口基金、总部、儿基会、工发组织、内罗毕联办、粮规署

证明和报告: (10/35) 禁核试组织、粮农组织、泛卫组织、非经委、难民署、日内瓦联办、维也纳联办/毒罪办、世旅组织、世卫组织、知识产权

下图 2 展示的是，准许实务部门负责人或人力资源部门接受/批准病假的、规定由医务部门批准的、以及规定根据请病假的天数(3、10 或 20 个工作日)决定由上述两者之一哪个接受/批准的组织或实体各有多少。检查专员认为，为统计而不是为管控或批准起见，所有病假证明和(或)报告都应该向医疗/职业卫生服务部门提交副本。没有这种资料，医疗/职业卫生服务部门无法说明该组织病假缺勤的确切情况。

¹⁰ 《休假规定》(CEB/2007/HR/5)，2007 年 3 月 2 日。

图 2
各组织或实体病假接受/批准程序



由实务部门负责人或人力资源部门接受/批准：(12/35)－禁核试组织、欧盟委、粮农组织、民航组织、农发基金、劳工组织、国际电联、经合组织、近东救济工程处、世旅组织、国际邮联、粮规署

由医务部门批准：(8/35)－气象组织、禁化武组织、泛卫组织、艾滋病规划署、教科文组织、难民署、工发组织、世卫组织

不是由实务部门负责人、人力资源部门、就是由医务部门批准：(15/35)－维和部/外勤部、西亚经社委、原子能机构、开发署、非经委、人口基金、总部、儿基会、日内瓦联办、内罗毕联办、项目厅、维也纳联办/毒罪办、世行集团、知识产权、海事组织。

17. 以下建议的落实将加强管控和合规。

建议 1

联合国系统各组织行政首长应该要求工作人员确保所有病假证明和(如果需要)报告都有副本提交给各自的医疗/职业卫生服务部门。

无证明病假

18. 联合国系统各组织连续生病一、二天的员工可请没有医疗证明的无证明病假(无证假)，这种假在一个日历年内或指定的 12 个月期间不超过七个工作日。

诸如世界银行、美开行、经合组织和欧盟委等其他国际组织有不同的规定，即各规定不超过五、八、九和十二个工作日。¹¹

19. 有些组织允许员工请家事假或紧急家事假，将其归在无证假之中。有些组织规定了请家事假和(或)紧急家事假合法理由的准则，而许多组织没有规定。此外，如果事先请这种假，员工可以为某一特定事项选择全部用无证假。但是，“无证假不能用来补充年假。”¹²

20. 检查专员认为，允许员工为“家事”使用无证假，取消了其中“生病”的成分。扩大无证假的范围，使目前这种请假权“名不副实”，统计数字结果将其归为“病假”，就会造成实际由于健康原因缺勤的时间遭到歪曲。为避免何时可以请这种假方面的混淆，检查专员认为目前这种无证假的提法需要改变，因为根据这种假的规定应该提出请假理由。如果员工不想说明理由，就应该说明请假具有“个人”性质。正确说明和记录缺勤的原因，从而严格遵守现行的无证假细则和程序规定，可以使得相关的支持和预防方案能够目标明确，有利于减少职场病假缺勤的情况。联合国首席医务主任告诉检查专员说，既然病假统计数字也包括作为无证假请的家事假或紧急家事假的天数，这项数字并不反映纯粹因病出现的缺勤情况。

21. 虽然年假要求提前批准，有证明病假根据医疗证明或报告批准，无证假通常不需要提前批准。准许请无证假，就是期望员工会酌情决定、妥善判断是否请假不上班，同时减轻行政负担，最大限度降低费用。

22. 因此，检查专员请联合国系统各组织行政首长考虑如下建议，精简无证假规定的适用程序：

(a) 将无证假改名为个人假，包括如已存在实行的家事假/紧急家事假。请家事假的员工无须说明请假理由；

(b) 将家事假/紧急家事假从无证假中分出来，另列为一种假；

(c) 保留目前实行的无证假，但为统计和评估起见不将其记为病假。

三. 病假管理

A. 记录

23. 所有组织都明确指出，配备电子计时和考勤系统之后方便了员工缺勤(包括病假)的监测工作，确保员工遵守工作人员细则和条例。目前总部和外地正在配备落实这种系统，各组织将随之能够利用相互一致的实时数据，使之能够实时了解全球各地的旷职率。

¹¹ 见附件一。

¹² 世卫组织第 34/2010 号说明，2010 年 12 月 7 日，第 5 章。

24. 由于员工请病假须提交医疗证明/报告，各组织要求提供的说明应该考虑进去。目前联合国系统不存在标准的病假证明表。医务主任组审议了这个问题，由于种种原因未予通过，其中包括各组织有自己特定的要求；已有的表格是在不同的“资源规划”系统上制作的；不愿意改变/修改这种表格。¹³ 尽管如此，检查专员认为，工作组还是应该制定工作人员和医生需要提出的说明的准则和最低要求，以便于收集可比的病假统计数据，供将来分析之用。实际上，对检查专员的问题单作出回应的 20 个组织支持采用一种标准统一表格。

25. 医务主任组 2011 年年会上，医务主任们向检查专员确认他们同意所有有证明病假都须提交医疗证明/报告的要求，并表示，如果为评估而打算整理这种资料，那么这种报告应该提交各自的医疗/职业卫生服务部门。此外，他们还同意制定病假证明表编制准则和填报资料要求。医务主任们又强调应该制定行政手续，确保机密的医务信息只由得到授权的医务人员根据通常处理这种敏感信息的专业限制规定查看。

26. 下列建议如得到落实将加强病假的管控与合规。

建议 2

联合国医务主任工作组应该制定一套病假证明和报告须填报资料的共同规定。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应该确保员工病假证明和报告包含联合国医务主任工作组商定的必须填报的资料。

B. 监督

27. 联检组以前曾有一份关于联合国系统病假管理的说明，¹⁴ 其中结论指出，病假管理工作应该是医务部门及其他相关部门的“共同分担的责任”。检查专员同意这一结论，但指出，如果各自的作用未做明确规定，就有一种内在的危险，谁也不会正式负起责任，因此有可能导致病假的滥用和管理不善。

28. 为确保上述情况不至于发生，各组织必须明确界定所涉各部门的作用和责任，更具体要界定对病假管理的作用和责任，而且还要一般界定对缺勤方面的作用和责任。这方面的一个新的实例是劳工组织 2010 年 7 月通过的病假新政策，¹⁵

¹³ 医务主任组指导委员会会议记要，2010 年 2 月。

¹⁴ 联检组，联合国病假管理说明 (JIU/NOTE/88/2)。

¹⁵ 劳工组织，Office procedure IGDS No. 153 (version 1)，2010 年 7 月 15 日，第 20 段。

其中将三个不同的通知合并为一项政策，更加明确地规定了行政助理、医务部门和请假办事员的作用。劳工组织称，这项政策影响很大，造成风气的必要转变。医务部门的作用是为员工提供支助，而不为其看病开假；医疗顾问不管病假认证或核准，从而避免利益冲突。¹⁶ 第一医疗意见(证明)来自外部。劳工组织医疗顾问与工作人员的主治医生协作，很少求诸其他医学专家，只有在主治医生的答复无法说明开病假原因的情况下才那样。

29. 世卫组织颁发了第 34/2010 号通知¹⁷，向员工说明他们的义务，责成他们亲自负责做好自己在全局管理系统中的休假和缺勤记录¹⁸，说明他们的作用和义务以及负责人和请假管理人的作用和义务。

(i) 工作人员

30. 联合国系统多数组织的工作人员细则和条例要求员工及时确认自己的上班时间和出勤的实际情况。这也随之要求他们通知管理层自己因医疗理由缺勤的情况。工作人员如果未能在原定日期复工，有责任通知主管新的预期复工日期。未报者将作为擅离职守处理，从年假中扣除，并酌情采取纪律措施。

31. 缺勤要记为病假，关键在工作人员须遵守请假程序，向管理层提供必要的文件。病假只有在管理层批准以后才准许请假。

(ii) 负责记时和考勤的人员

32. 随着电子记时和考勤系统的采用，负责记时和考勤的人员的任务因而容易了，有人会说他们的任务都多余了，因为管理层可以看到员工出勤的实时情况。但是，管理层必须确保员工遵照执行工作人员出勤细则，这种监督任务往往分配给行政助理负责。员工必须了解这项责任下放的情况，与行政助理配合，方便他们执行自己的任务。

33. 有些组织允许员工将病假证明/报告直接寄给医务部门认证/批准。虽然这种程序能够保证更好地保守医疗记录的机密性，但是医务部门没有保证员工确实提交所需文件的作用。这是负责监督病假确保所需文件及时提交医务部门的行政助理的作用。

34. 各组织应该编制年度或两年度病假情况报告，行政助理应该发挥编写这种报告的不可或缺的作用(见建议 5)。

¹⁶ 同上，第 37 段。

¹⁷ 世卫组织第 34/2010 号通知，2010 年 12 月 7 日。

¹⁸ 世卫组织的“全机构资源规划系统”。

(iii) 实务部门负责人/主管

35. 实务部门负责人和主管对其直接或间接下属员工的缺勤管理工作具有关键的作用，因为他们通常负责批准年假，批准日历年内前 10 天或 20 天有证明病假、但是组织细则具体规定医务部门批准所有有证明病假的除外。

36. 如果有证明病假由负责人批准，该负责人只有在工作人员提交了有证医生开具的医疗证明才予批准。负责人不应该看到医疗报告；报告是保密的，只可由该组织的医务部门审查。为提交医疗证明的工作人员的病假最终会改成年假。多数组织要求在规定的时间内提出医疗证明。

37. 负责人如对工作人员的医疗状况抱有怀疑或关切，可根据现行的工作人员细则请医务部门介入，争取澄清情况或要求第二医疗意见。医务部门收到工作人员的医疗证明之后也可主动要求工作人员提供补充资料，或要他上门接受检查。但是，医务部门很少要求外部的第二意见，因为这需要额外的资源。有些组织必要时确实要求取得外部第二意见，但是别的一些组织只是在工作人员的部门或科室愿意负责费用的情况下才这样做。

38. 检查专员认为，对医疗证明的有效性能够提出质疑是组织的既定权利，对开具假证明具有震慑作用。教科文组织工作人员细则规定的最佳做法是，“在任何据称病假期间或之后，医务主任或其他由其指定的医生可对此种病假进行调查，进行与请假有关的检查。”¹⁹ 医务主任组批准适用一种国际公认的参考文本²⁰ 作为联合国系统确定各种不同病理状况所涉病假的合理休假时间的标准。如果所请病假的时间超过某一病理状况的预期规范，这就应该要求提出理由说明为什么需要更长的病假，然后才予正式认可和准假。

39. 鉴于国际组织不仅给予病假福利待遇，而且还为其提供资金，因此它们必须确保这种福利待遇给得正当合理。因此工作人员必须同意这种管控是确保合规和防止滥用之所需。欧盟委员会病假条例十分说明问题。²¹ 病假员工有可能：

- 在任何时候被要求进行委员会安排的体检。这种体检的目的是确保缺勤有合理的理由，缺勤时间与疾病的性质相称。这种体检通常在工作人员家里进行。
- 体检由医务部门不是本身主动提出就是应工作人员的人力资源部门负责人的请求提出，由医生进行。

¹⁹ 《教科文组织工作人员细则和条例》，第 106.1(h)条细则。

²⁰ 里德集团(Reed Group)，《病理性伤残顾问》(Medical Disability Advisor)，第六版，2009 年，2011 年 2 月经医务主任组 2011 年年会核准。见 <http://www.mdguidelines.com>。

²¹ “2004 年 4 月 28 日委员会决定”首次推出有关疾病或事故造成的缺勤问题的执行条款 (C(2004) 1597/11) – 2004 年 7 月 6 日 A.N. 92-2004。

- 需要进行这种体检的工作人员可通过信函、电话或传真或任何其他适当办法通知。通知将酌情发送至家里、休假地点或获准休病假的地点。
- 如果体检由于所涉工作人员的原因而无法进行，其缺勤将视为未获批准，时间自原定进行体检之日起算。

要求外请医生提出第二意见时，客观性和独立性是有保障的。

40. 如果病假证明是由实地医生开具，要求工作人员请该组织的医生检查提出第二意见的做法又不可行，管理层应该可以要求所涉工作人员派驻地点当地有资质的医生提出独立的医疗意见。为此，纽约总部医务司指定的联合国体检医生名单上的医生可以列入这一组所用医生之中。

(iv) 医务部门

41. 有些组织所有病假请求都须一名医生批准。²² 这本身不是问题，而且也许还是最佳的病假监督办法，但是也可能产生利益冲突，尤其是在组织所在地员工有免约医务室²³ 并且病假缺勤可以得到批准的情况下。在这种情况下，该组织的医生对病假证明很可能不会提出质疑，因为免约医务室的医生也是其下属医务部门的员工。

42. 于是，有些组织不是指示其医务干事不要开病假证明，但允许免约医务室(签约外聘)的医生为其员工开这种证明，²⁴ 或者指定一名医生监督其医务部门之外的病假。²⁵ 这样，指定的医生便可客观审查病假证明，因为病人和医生之间没有接触。

43. 在组织的规模不允许设置一位内部医生负责监督病假的情况下，这种任务可以外包，从而能够提高客观性，还能够请到具有所需专长的医疗从业人员负责审查病假证明。在有医疗从业人员审查病假证明的组织里，可以将其从医务部门调到另一处室或部门。这未必会导致增设一个职位，而是将一名医疗从业人员安置到人力资源部门兼职工作。这在许多组织里并不应该是个问题，因为医务部门是人力资源部门的下属单位。实际上，同一地点的若干组织可以共用一名医生审查病假证明，从而使费用合理。

44. 为避免任何可能发生的利益冲突，联合国系统各组织的行政首长应该考虑在各自组织内部指定一位医疗从业人员与各自的医疗/职业卫生服务部门脱钩，专门负责监督并(有此规定的情况下)批准病假申请。

²² 见上面图 2。

²³ 免约医务室是不需预约即提供医疗服务的诊所。

²⁴ 例如国际农业发展基金(农发基金)。

²⁵ 例如欧盟委员会。

45. 医务部门不应该管理病假，而应着重处理病假所涉医务方面的问题，包括汇编相关的统计资料。实际上，内部监督事务厅(监督厅)曾两次²⁶向联合国总部管理事务部提出意见指出，病假不应由医务司管理，因为“这种主要属于行政性的职能耗用的资源比重很大，而真正取得的结果却很小。”²⁷检查专员在这个问题上同意监督厅的意见，并遗憾地指出，这些审计建议未得到落实。

46. 2009年8月，医务司采取步骤改进病假管理工作，对病假申请减少了不必要的审核/上报，以提高这一程序的效率和效益。²⁸虽然改进工作开展以后尚未进行评估，尽管管理工作已经有所精简，检查专员仍然注意到，改进工作实施前后医务司参与病假管理的员工人数依旧。监督厅确定有必要对病假管理的改进工作进行一次评估。²⁹

47. 行政首长协调理事会(行首协调会)决定在各自组织实行职业安全和卫生(职安卫生)政策，³⁰模式作出的相应调整重点放在防病而不在治病，³¹正式建立的组织职业卫生服务部门也就需要进行合作，提供职业卫生、个人卫生和人机工效方面的宣传、培训和教育。³²此外，职安卫生部门将不管病假的批准或监督。而是像惯常做法那样，根据劳工组织关于职业卫生设施的第161号公约，职安卫生部门“负责了解工作人员中健康状况不佳以及因健康原因缺勤的情况，以便确定健康状况不佳或缺勤的原因与工作场所可能存在的任何危害健康的因素之间的关系。职业卫生服务人员需按用人单位的要求核实缺勤的原因。”³³

48. 虽然联合国系统各组织的医务部门多数都进行卫生宣传活动，但是由于这种方案现有资源有限，得不到高级管理层的明确支持，现有宣传方案的效益十分有限。员工对参与这种方案表现出越来越强烈的兴趣。例如，联合国日内瓦办事处医务部门为日内瓦的正式员工(约8,000人)开设用法语讲授的压力掌控课程，³⁴报名的有1,509人，自2011年1月至10月实际参加课程各模块上课的有318人。2011年的一份联检组报告着重介绍了卫生宣传活动的效益和费用节省的情况。³⁵

²⁶ 监督厅，考勤和请假系统的管理审计，2000年2月21日(AM1999/81/4)；联合国医疗服务司结构和业务审查，2003年11月14日(AH2002/32/1)。

²⁷ 监督厅，考勤和请假系统的管理审计(AM1999/81/4)。

²⁸ 医疗期病假个案“精益6西格玛”管理系统改进工程的执行情况。

²⁹ 监督厅，审计总部医疗服务部门，2011年11月(AH2011/512/03)。

³⁰ 行首协调会，联合国系统的医疗保健及其管理(CEB/2009/HLCM/32)。

³¹ CEB/2010/3号文件，第77段。

³² 《劳工组织关于职业卫生设施的第161号公约》，第5(i)条。

³³ 同上，第15条。

³⁴ 日内瓦联办为其员工及联合国驻日内瓦其他办事处、包括知识产权、海事组织、国际电联、国教局、儿基会和国际电联的员工提供医疗服务。

³⁵ 联检组，“联合国系统医疗服务审评”(JIU/REP/2011/1)。

(v) 员工顾问

49. 内部顾问，包括与员工贴心保密互动沟通的心理压力辅导员、福利干事、监察员等人员也发挥着病假管理的作用。他们通过对员工的介入往往能够减少病假缺勤现象，但是更重要的是他们还能够在病假缺勤的原因方面为管理层提供咨询意见。检查专员访谈了各工作地点的若干顾问，这些顾问们表示，有些病假缺勤是工作场所的矛盾冲突、包括工作—生活兼顾问题造成的。对问题单的答复也支持这种看法。

50. 检查专员认识到“员工顾问”在职业卫生和安全环境方面的作用。³⁶ 必须向包括管理层在内的员工讲解说明那些“员工顾问”在病假管理方面的作用。

(vi) 人力资源

51. 一个组织的人力资源部门全盘负责监测员工的缺勤情况，包括病假。因此，只有部门有责任向工作人员介绍该组织的缺勤管理政策，并随时将这种政策、细则和条例的任何变更通知工作人员。人力资源还向员工和管理层解释工作人员细则和条例。鉴于各组织必须以更少的资源做更多事情，因此员工达到工作方面要求的压力日益增大。这也造成员工必须承担更多的责任，虽然部分由于信息技术的进步有可能做到这一点，但是在多数情况下，员工未必已经掌握完成任务所需的技能或受过此类培训。涉及病假管理时情况尤其如此。

52. 检查专员的问题单中有个负责相关职能的工作人员是否需要接受病假管理培训的问题，对这问题的答复表明绝大多数员工赞成。虽然有些组织研究过这种培训方案或者在现有的培训模块中添加一些内容，但是没有任何一个组织已有一套全面的方案。

53. (包括病假在内的)缺勤管理模块应该列入一节专门为员工设计的内容，向他们介绍休假待遇和请假程序、随负责监督记时和考勤工作、实务部门的负责人、人力资源工作人员、医务部门工作人员以及员工顾问、福利事务干事、监察员等。这一节应该说明各自有何作用和责任以及在这方面如何与员工互动沟通的问题。

54. 负责人和主管需要接受正式培训，学会如何应对有医疗问题(包括精神健康问题)可能影响其工作表现或导致大量缺勤、有时需要调整上班时间安排的员工的需求问题。涉及精神健康的疾病可能需要主管或负责人格外的灵活对待和理解。通过提高主管和负责人的认识和敏锐性训练，可以及早认识到问题，避免必要干预措施的延误，因此有助于问题的及早解决，改善有病工作人员的工作表现和福祉。

55. 缺勤管理培训应该列入上述模块之中，而且更重要的是，应该说明各类员工能够得到的资源，何时会出现缺勤管理方面的相关问题。例如，民航组织有一

³⁶ 同上，第 27-28 页。

个“雇员协助方案”，其中包括由一家私人公司负责的咨询服务。这种服务严格保密，处理的问题涉及精神健康问题及其他可能影响员工精神健全的个人问题。有些培训内容有些少量费用或根本不需费用即可在网上得到，因此很容易添入模块之中，问题是管理层是否愿意和有此动力。

56. 以下建议如得到落实会加强问责制和费用的节省。

建议 4

联合国系统各组织行政首长应该会同各自的人力资源部门和医疗/职业卫生服务部门，设计并运用一种负有监督或管理责任的人员运用的缺勤管理模块，特别是因病缺勤管理模块。

C. 报告

57. 联合国内罗毕医务部门的一项调查结论突出表明对病假原因进行分析并采取补救行动的好处。他们对 2010 年病假超过 20 天人员的病历进行审核之后发现，大量病例是哮喘/肺有问题。因此，他们采取步骤教育员工如何求医进行一流的哮喘治疗。

58. 提供统计资料的各组织和实体只能各自说明所请病假的平均天数。只有几个组织提供的报告说明了病假的原因。但是，检查专员注意到，在后一种情况里，由于医务部门只是在某一日历年病假超过 20 工作日之后才收到病假证明的副本，因此他们并不掌握病假的前 20 个工作日里的病假原因。结果，组织内部缺乏病假原因的统计资料，阻碍了组织采取必要的预防措施。

59. 检查专员提到世界银行卫生服务司(世行卫生司)一份未经发表的研究报告，其中计算了 2009 年七个组织(直接+间接)³⁷ 疾病负担的年度费用总值。³⁸ 负担额没有向参加组织透露，因为虽然数额巨大，但是据认为这个数额无法核实。检查专员不愿在此透露这个数字，因为这可能使人认为这种费用是无法避免的。

60. 医务司司长提到上述报告时向检查专员表示，国际组织员工所请有证明病假的天数平均比西欧国家公共部门的员工少。

³⁷ 直接费用包括病假、医疗和药物费用；非直接费用包括伤残、工作人员的补偿、加班、员工更替、临时人员配备、行政费用、替补人员培训等。

³⁸ 参与这项研究的组织有国际原子能机构(原子能机构)、国际货币基金(货币基金)、联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国总部(总部)、世界银行集团(世行集团)及世界卫生组织(世卫组织)。

61. 上述研究报告表明估计参加组织疾病总负担所用的资料存在两大问题。³⁹ 首先，病假数据收集程序并非始终一致；计数不精确；由于无证假政策各不相同而存在“灰色地带”；病假的跟踪没有一套统一的疾病鉴定制度(例如 ICD-10-2010 年版)。⁴⁰ 其次，关于病假管理费用的数据据断定未曾有系统地收集过：有些组织还确认各类员工的病假数据都不收集；由于组织只收集国际招聘员工的病假数据，因此其余 80%的员工都不在此列；其他组织的统计资料里不计入临时人员、咨询人和独立承包人请的病假。

D. 统计

62. 检查专员承认编写有关病假旷职问题的报告有其长处，但是相关的组织或实体在多数情况下却缺乏后续行动，使得报告成为单纯的学术作业而已，事后存档，束之高阁，待后人利用。但是，有些组织和实体的管理层的确采取行动落实病假报告中所载的调查结果，因为有些补救行动所花费用很少或没有费用。这包括病假管理程序的修改和政策的变更、⁴¹ 提请事务部门负责人或记时人员不忘自己在这方面的责任的信函、举办针对诸如药物滥用和心理压力掌控等具体问题的增进健康方案，因为这些问题是病假缺勤的主要几种原因。⁴²

63. 欧盟委员会(欧盟委)每两年编写一份病假缺勤问题报告，提请欧洲议会审查。⁴³ 这些报告虽然不说明病假缺勤的费用，但确实提供一些统计数据(如性别、年龄)，对旷职趋势进行分析，提出减少旷职现象的措施。欧洲议会审查报告，并提出建议由欧盟委通过。⁴⁴

64. 欧盟委提出的一些有关长期病假问题的调查结论和建议如下：

- 所有年龄组的妇女病假缺勤率高得出乎寻常；年轻女性与同龄男性相比差距更大。这导致欧盟委研究其中原因(包括照顾年幼子女和年长父母)以及可以采取的减少缺勤的措施。
- 将近退休的员工病假缺勤时间比较长。
- 心理和精神障碍对男女员工而言都仍然是造成缺勤的主要原因。
- 因精神病的理由缺勤的种种原因表明 30%的病例与工作有关。

³⁹ 世界银行 2010 年 10 月在瑞士日内瓦年举行的医务主任组年会上关于联合国病假管理研究问题的发言。

⁴⁰ 世卫组织“国际疾病分类，临床改性”，第十次修订，2010 年(ICD-10-2010)，是与美国医院利用相关的诊断和程序代码的官方分配制度。见 <http://apps.who.int/bookorders/anglais/detart1.jsp?sslan=1&codlan=1&codcol=15&codcch=835#>。

⁴¹ 如见，致日内瓦联办全体员工关于病假程序的《广播信息》，2010 年 6 月 17 日。

⁴² 例如国际海事组织。

⁴³ 见 http://myintracomm.ec.europa.eu/hr_admin/en/medical/Pages/index.aspx。

⁴⁴ 欧洲议会的意见和建议不向公众透露。

65. 成员国应该参照欧盟委的做法，也为了降低缺勤率，对各国际组织的评价管理工作进行审评，了解病假的原因，支持管理层采取步骤降低缺勤率，提高工作效率。

66. 落实以下建议将加强问责制和费用的节省。

建议 5

联合国系统各组织的立法机关应该要求行政首长向其提交关于病假情况的年度或两年度全面报告，其中包括统计资料和费用数据、以及该组织为减少病假缺勤现象所采取的措施。

E. 费用

67. 上述世行卫生司的研究报告表明各组织的病假成本难以断定和解释。确定疾病负担的方法有若干种，需要对之进行审评，并加以调整使其适合联合国系统各组织的需要。按有些组织和实体对检查专员的问题单作出答复时的做法，确定病假成本依据的是所请病假天数以及相应的工资费用，但是这种确定法有其不足之处。采取的方法应该计入病假所涉的直接和间接费用。⁴⁵

68. 2006 年，联合国系统各组织同意⁴⁶ 采用和遵循《国际公共部门会计准则》(《公共部门会计准则》)，更具体地说，采用和遵循涉及雇员福利的《第 25 号公共部门会计准则》。⁴⁷ 因此，带薪病假在财务上就得到了一种价值。但是，联合国会计准则问题特设小组至今尚未商议形成一种病假政策指导。

69. 落实以下建议将加强问责制。

建议 6

行政首长协调理事会管理问题高级别委员会应该通过其财政和预算网及人力资源网制定形成一种计算各组织内部疾病负担的方法。

F. 恢复工作政策

70. 劳工组织⁴⁸ 和世卫组织⁴⁹ 指出，在财政危机和劳务市场动荡不定的时期里应该将准许享受带薪病假福利的做法理解成一种长期投资。雇员需要得到保障，

⁴⁵ 见脚注 37。

⁴⁶ 大会第 60/283 号决议，第四部分。

⁴⁷ 《第 25 号公共部门会计准则》规定了公共部门实体雇员福利的会计和披露方法。

⁴⁸ Xenia Scheil-Adlung and Lydia Sandner, “带薪病假：危机时期的发生率、方式和开支，” ESS Paper No. 27 (劳工组织，2010 年 10 月)。

他们的病情不会影响自己的生计，但是更重要的是，雇员关心自己的身体健康和福祉。因此，各组织和实体应该认识到对员工的这种“关心的职责”。

71. 在这方面，用人单位应该在工作人员长期请病假(按报告的规定超过 20 个工作日)的时候，应该与这名工作人员保持联系，一旦病情许可即应为其尽早恢复工作创造方便。由于病情的性质可能意味着这名工作人员无法立即重新担任原先的工作，定期需要修改工作计划，或者在工作人员和管理部门商讨以后作出并接受某种安排的条件下，这名工作人员才能恢复工作。⁵⁰ 这种做法通常称为“恢复工作”(复工)。复工方针和计划当初是为了减少工作人员的补偿费用而采纳的，但是也可以提高组织上下员工的生产力和士气。在许多情况下，受伤或生病后能够尽快恢复工作，在实际的康复过程中起着十分关键的作用。工作人员无论因何原因缺勤时间越长，就越难以重返工作岗位。复工方针的成功需要员工与管理层和卫生保健机构之间的沟通。因为卫生机构可能不了解工作人员的工作职能以及双边和受伤后复工的员工有哪类工作可做。要记住，一个组织内的不同工种全部都是由其本身的职业的机密性联系在一起的，信息的分享只有在事前得到所涉工作人员的同意才有可能进行。应该对管理人员进行有关教育，使他们认识到自己在重返工作岗位过程中的作用，包括凡有可能都须接受保健机构提出的工作限制和变通建议的重要性。

72. 虽然有九个组织和实体⁵¹在答复检查专员问题单的过程中确认它们有复工政策，但是没有这种政策的组织多数表示政策不是在制定就是在考虑之中。有些组织建议应该制定一套全系统的共同复工政策。制订复工政策十分费时，如果有第三方参与，这种政策就有可能成功执行。检查专员要着重介绍世界银行的复工经验，具体见下面的框文。

73. 国际公务员委员会(国公委)建议通过行首协调会人力资源网制订复工准则以保证方法的协调一致，每个组织都可以进一步重新界定自己的政策，作为人工福利计划的部分内容。为此，国公委提到如下的决定：

委员会决定⁵²

- 委员会决定发挥自己在休假待遇方面的协调和调节作用，集中力量保证在休假规定方面形成系统共同一致的政策，保证其中具备不可或缺的规定，保持招聘吸引人才措施的协调一致，方便员工的流动，确保各组织对情况类似员工的聘用条件互不矛盾。集中着力的领域包括但不限于年假、回籍假和病假。

⁴⁹ Xenia Scheil-Adlung and Lydia Sandner, “带薪病假的理由”，第 9 号背景文件，世界卫生组织(2010 年)。

⁵⁰ 复工的实例包括可以部分时间工作，远程办公，修改工作职责和计划安排。

⁵¹ 劳工组织、经合组织、禁化武组织、泛卫组织、教科文组织、内罗毕联办、维也纳联办/毒罪办、世行和世卫组织。

⁵² 《国际公务员委员会 2007 年报告》(A/62/30)，第 57-59 段。

- 各组织应该参照国工委制定的任何有关其他休假待遇的准则，根据工作/生活两兼顾、医疗保健等方面近来的趋势和最佳做法灵活处理这些问题。各组织在考虑这种问题时应该征求国工委主席的意见。
- 国工委敦促各组织在监测休假待遇的最佳做法和发展动态方面加强与国工委的伙伴合作关系，及时与国工委交流这方面的情况。国工委方面将继续随时向各组织通报共同系统内部各种做法。

世界银行处理复工问题的经验

世行集团货币基金联合卫生服务司(世行卫生司)职业卫生股(职卫股)负责协助因医学上的原因缺勤(连续超过 20 个工作日)的工作人员恢复工作。这种工作需要组织、医务人员和工作人员之间密切合作。

世行卫生司与世界银行的伤残管理方里德集团人力资源、单位负责人、法律事务部门、设施管理等部门协作。里德集团的参与使决定的独立性、保密和杜绝利益冲突的问题有所保障。医务人员(全科医生、专科医生或独立医疗评估人)参与要求复工的工作人员医疗和(或)许可复工。

工作人员如获准复工，世行卫生司、里德集团和医务人员之间如有必要会讨论工作是否需要调整变通的问题。世行卫生司在这一进程中采取着积极主动的方针，推荐一整系列工作和工作场所的变通办法，包括变更上班时间，限制出差旅行，在家远程办公，提供来往办公室的交通，调整工作站的人机功效等等。一旦最合适的调整变通办法确定之后，世行卫生司向单位负责人提出咨询意见，作为建议供其考虑。单位负责人根据单位的工作需要，决定是否接受或婉拒这种调整变更办法。如果单位接受变通安排，世行卫生司将协助工作人员和单位在工作场所落实这种安排。工作场所调整的费用通常由伤残调整变通基金承付，这就减少了工作人员所在部门的财务负担。如果单位负责人无法满足建议的调整变通要求，工作人员仍然算作短期伤残(病假)人员，直至变通安排由于病情好转可加以相应调整或者单位的工作需要与建议的变通安排趋于一致的时候为止。

一旦工作人员回到经过调整的工作场所之后，这种变通安排保持不变，而且随着工作人员情况好转，能够恢复正常工作而逐渐加以调整。在变更工作安排调整期内，你的集团继续要求主治医生提交最新医生报告，世行卫生司与单位负责人讨论这种报告。

工作场所的调整变通一般认为是临时性的。在有些情况下，根据伤病的严重程度或性质及其单位的工作需要看，调整变通安排可能要在短期伤残方案存续期间(至多两年)维持不变。工作人员经调整适应工作场所之后，主治医生、里德集团和世行卫生司出具准许恢复全职工作的证明。世行卫生司负责将这名工作人员能够恢复全职工作的日期通知单位负责人。

例如，2010 年的 88 个复工申请中有 38 个(43%)需要作出工作调整以便早日复工，建议作出的调整变通办法中有 92%得到接受和施行。只有三个错过调整机会，结果缺勤时间额外延长了 1,022 个日历日，这说明对复工不作出优化处理要付出的代价。世行卫生司认为，积极管理方针是病假和该组织复工方案的全盘管理工作成败的根本。

资料来源：世界银行

* 里德集团为客户提供的咨询意见涉及各种问题，包括缺勤管理、休假法律、伤残病例管理和复工准则。

74. 落实以下建议将提高效率，推广最佳做法。

建议 7

联合国系统各组织行政首长应该会同各自人力资源部门和医疗/职业卫生服务部门制定并执行工作人员复工政策。

四. 减少旷职现象

A. 灵活工作安排(灵活安排)

75. 灵活工作安排(灵活安排)起初被认为是一种员工福利，但现在一般认为是实行组织改革、鼓励工作—生活两相兼顾以及提高生产力的有力手段。目前，联合国秘书处员工有四种灵活安排可以采用：⁵³

- 错时上下班

每个工作地点都有一个工作人员在工作日里理应到场上班的核心时段。员工必须在这个核心时段之前，之后或部分在此之前、部分在此之后补足其余的工作时间。

- 压缩工作天数：九天十个工作日

十个工作日期间的全部工作时间压缩成九个工作日，将第十个工作日的工作时间分配在这九天里。这样，工作人员就可以每隔一周在第二个工作周的最后一天歇班。

- 暂停工作参加外面学习活动的安排

工作人员希望参加与自己职业发展有关的学习活动的，可要求暂停工作，每天至多三小时，每周至多两天。某一周所用的时间必须在当周补上。

⁵³ ST/SGB/2003/4。

- 不到办公室工作(远程办公)

工作人员可每周至多两天在另一工作地点工作，但必须具备必要的设备，并可通过电话或电子邮件联系得上。

76. 灵活安排周全，员工责任心强，用人单位也会得益。已有事实表明灵活安排提高了士气、忠诚度和生产力；加强了招聘工作；减少了临时缺勤现象。这也是留住有经验、宝贵的员工的重要手段，用人单位可以省去聘用和培训替补人员的时间和费用。⁵⁴ 时间安排灵活可以使员工减少用上班时间处理个人事情的现象，因为他们在安排预约的时候有更大的灵活性。这种工作时间安排还可以提高员工的工作效率，因为员工可以安排自己在高产的时段工作。另一个好处是用人单位与不同时区的客户接洽业务的时间增加。目前虽然没有统计资料表明灵活安排减少了病假缺勤，但是联检组将在以后的报告中审查这问题。

B. 健康和生产力管理(“健力管理”)

77. 检查专员着重指出，对于病假数据资料不足，目前无法对病假旷职以及(或)疾病的直接和间接费用问题、包括“低效出勤”的问题进行全系统的分析。低效出勤包括带病上班，结果生产力下降。其中还有这样的员工，他们“在职退休”或者干脆自暴自弃，出工不出力，以至于别人得替他出力补上。

78. 美国构想并发展形成一种新的模型“健康和生产力管理”，直接满足综合管理劳动力健康和保健的需要。“健力管理”反映了保健模式的调整转变，重点放在掌管劳动力的健康和生产力，提高工作绩效。⁵⁵ “健力管理”可以定义为“综合掌控健康和受伤风险、慢性病和残疾，以减少员工涉及健康的费用总额，包括直接医疗支出、不必要的缺勤和工作业绩的损失。”⁵⁶

79. “健力管理”主要方案包括如下的工作场所举措：⁵⁷

- 增进健康，包括健康管理或保健方案
- 疾病掌控：包括筛查、护理管理或病例管理方案
- 需求掌控，包括自我护理、护士呼叫热线方案
- 解决行为健康、⁵⁸ 药物滥用或与工作有关的情绪问题的员工援助方案

⁵⁴ 出处：与联合国女职工进行的访谈。

⁵⁵ Wolf Kirsten, “健康和生产力管理—欧洲未来的模式,” 电子通讯, 欧洲增进工作场所健康网, 2004年1月。

⁵⁶ 健康和生产力管理研究所—1997年创立的总部设在美国的一家全球企业, 其目标是确定员工健康的全部价值, 最大限度地扩大其对工作绩效的影响。

⁵⁷ Ron Z. Goetzel 等人, “员工健康和生产力管理工作中有前途的做法: 一项基准确立研究的结论,” 《职业和环境医学杂志》第49卷第二册(2007年2月), 第111-130页。

- 灵活安排方案
- 药方管理服务

80. 保持一个健康的工作环境是减少因病旷职现象的必要条件，因此检查专员建议各组织和实体考虑将“健力管理”模块引进工作场所。

⁵⁸ 行为健康是一个交叉学科，专门致力于提倡一种强调个人通过自发的个人和集体活动、应用行为和生物医学科学知识与技术保持健康、预防疾病和功能障碍过程中应负责任的卫生理念。见 <http://www.mondofacto.com/facts/dictionary?behavioural+health>。

附件一

病假待遇

组织/实体	有证明病假(有证假)			无证明病假(无证假) 一年度内
	一年以下的临时/ 定期任用	一年以上至三年以下的 定期任用(在任何一个 连续的12个月时期内)	三年以上的连续/定期 任用(在任何一个连续 的4年期内)	
西亚经社委, 农发基金, 海事组织, 粮农组织, 禁化武组织, 非经委, 总部, 日内瓦联办, 内罗毕联办, 维也纳联办开发署, 人口基金, 儿基会, 项目厅, 难民署, 维也纳联办, 近东救济工程处, 世旅组织, 工发组织, 粮规署, 气象组织	2个工作日/月	全薪: 3个月 半薪: 3个月	全薪: 9个月 半薪: 9个月	7个工作日
教科文组织	2个工作日/月	全薪: 64个工作日 半薪: 64个工作日	全薪: 192个工作日 半薪: 192个工作日	7个工作日
世卫组织, 艾滋病规划署		全薪: 在任何一个连续的12个月时期内6个月 4年内至多195天/9个月有证假和无证假		7个工作日
泛卫组织		全薪: 在连续的12个月时期内6个月		7个工作日
原子能机构, 劳工组织, 知识产权		全薪: 3个月 半薪: 3个月	全薪: 9个月 半薪: 9个月	7个工作日
国际电联		全薪: 65个工作日 半薪: 65个工作日	全薪: 9个月 半薪: 9个月	7个工作日
国际邮联			全薪: 9个月 半薪: 9个月	

组织/实体	有证明病假(有证假)		无证明病假(无证假)
	一年以下的临时/ 定期任用	一年以上至三年以下的 定期任用(在任何一个 连续的12个月时期内)	三年以上的连续/定期 任用(在任何一个连续 的4年期内)
世界银行	病假累计：每年120小时，而且可以结转		一年度内 5个工作日以下 不需证明
经合组织	4个月/年 4个月一旦用完， 全薪：至多6个月 半薪：随后4个月 一些长期费用昂贵的疾病：全薪：14个月；80%薪金：18个月		9个工作日
美开行	每日历年带薪病假至多132个工作日		8个工作日
欧盟委	一个3年期内12个月全薪		12个工作日

附件二

拟由参加组织对联检组建议采取的行动一览表 JIU/REP/2012/2

	预期作用	联合国、基金和方案(署)													专门机构和原子能机构														
		行首协调会	联合国*	贸发会议	毒罪办/维也纳联办	开发署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿基会	艾滋病规划署	妇女署	项目厅	粮规署	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	世卫组织	国际邮政	国际电联	气象组织	海事组织	知识产权	工发组织	世旅组织	原子能机构
报告	请采取行动	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	请提供资料	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 1	d		E	E	E	E	E		E	E	E	E		E	E		E		E	E	E	E		E		E	E		
建议 2	d		E	E	E	E	E	E		E	E	E	E		E	E	E	E		E		E	E		E	E		E	
建议 3	d		E	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 4	a		E	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	a		L	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 6	a	E	E																										
建议 7	g		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: 建议立法机关作出决定

E: 建议行政首长采取行动

□: 建议不需要该组织采取行动

预期作用:

a: 问责制得到加强

b: 最佳做法得到推广

c: 协调/合作加强

d: 管控和合规加强

e: 效益提高

f: 资金大量节省

g: 效率提高

o: 其他作用

* 涵盖 ST/SGB/2002/11 号文件所列的所有实体, 但贸发会议、毒罪办、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处除外