

日本在国际组织中的人事布局分析

王 玲

(中国科学技术信息研究所, 北京 100038)

摘 要: 当前, 随着国际话语权越来越重要, 我国亟待在国际舞台上形成一定规模、不同年龄层次、在国际组织中十分活跃并有一定影响力的优秀人才队伍。日本政府从 20 世纪 70 年代开始就通过采取“JPO (Junior Professional Officer) 派遣制度”等措施, 加强其在国际组织中的人事派遣, 在解决能源安全、气候变化等全球性问题中谋求发挥更大的领导力。本文对日本在国际组织中的人事布局状况进行了分析, 对日本培养国际组织职员后备人才的举措进行了介绍和研究, 为我国有关部门提供参考和借鉴。

关键词: 日本; 国际组织; JPO 派遣制度; 国际职员

中图分类号: C964.313 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2015.12.003

为了在国际事务中争取更多发言权, 增强日本在以联合国为首的国际组织中和国际论坛上的影响力, 提升世界对日本的印象和认识, 日本政府从 20 世纪 70 年代开始就采取“JPO (Junior Professional Officer) 派遣制度”等措施, 加强其在国际组织中的人事布局, 在国际社会中明确自身的位置和态度, 在解决能源安全、气候变化、传染病防治等全球性问题中谋求发挥更大的领导力, 以早日实现其加入联合国安理会常任理事国的目标。

1 日本在国际组织中的人事布局现状

据日本外务省调查, 2000 年至 2013 年, 国际组织中的日籍职员人数大体保持稳步增长趋势。截至 2013 年 1 月, 在国际组织中任职的日籍职员 (专业职位以上^①) 人数达到 764 名, 比 1999 年增加了 306 名, 约占国际组织专业职位以上职员总数的 3.5%, 其中日籍干部职员 (D1 职位以上) 人数达 77 名, 比 2001 年增加了 23 名 (详见表 1 和表 2)。

尽管如此, 日本政府认为, 与其对国际组织的资金分担比例 (日本 2015 年联合国会费分摊比例为 10.833%, 仅次于美国的 22%, 中国为 5.148%) 相比, 日本在国际组织中的人事布局还远远不足, 在国际组织的权益未被充分代表, 需采取包括人才培养在内的中长期战略加以应对。根据联合国的统计数据, 截至 2013 年 12 月 31 日, 联合国职员 (包括任期一年以上的专业职位职员和技术合作专家) 总数为 32 011 人, 主要国家在联合国相关机构任职人员数量和占比依次是美国 2 978 人 (占 9.3%), 法国 1 932 人 (占 6.0%), 英国 1 675 人 (占 5.2%), 意大利 1 427 人 (占 4.5%), 加拿大 1 250 人 (占 3.9%), 德国 1 222 人 (3.8%), 日本 790 人 (占 2.5%), 中国 540 人 (占 1.7%), 韩国 276 人 (占 0.9%)^[1]。如果仅从联合国秘书处职员构成来看, 截至 2014 年 6 月 30 日, 日籍职员有 83 名^②, 仅达到根据联合国会费分摊比例和人口计算出的“预期职员数”的 1/3 左右。

作者简介: 王玲 (1978—), 女, 副研究员, 主要研究方向为科技政策与管理。

基金项目: 国家软科学研究计划项目“主要国家科技政策比较研究” (2014GXSK037)。

收稿日期: 2015-11-02

① 国际公务员分为三类: 第一类是 G 级事务性人员; 第二类是 P 级专业职员, 分设 P1-P5 五个层级; 第三类为 D 级管理职员, 即干部级别。其中 P 级和 D 级职员称为专业职位以上职员。据统计, 截至 2013 年 6 月, 联合国系统专业职位以上职员总数约为 22 018 人。

② 这里统计的是在适用地理分配原则的职位工作的职员数量, 并非职员总数。

表 1 2001—2013 年主要国际组织中的专业职位以上日籍职员人数的变化^[1]

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
国际相关组织	475	517	557	610	642	671	676	698	708	736	765	765	764
UN	109	112	114	117	129	132	136	140	151	158	160	159	156
UNDP	20	30	36	37	40	44	46	47	51	59	73	71	69
UNHCR	47	49	51	52	51	53	61	60	59	57	58	58	59
WFP	12	15	20	21	27	33	37	35	33	41	39	39	39
UNICEF	29	32	39	43	45	50	45	62	65	67	69	69	71
ILO	30	38	37	44	43	44	44	45	43	43	38	38	39
FAO	31	27	31	40	42	46	42	36	36	39	40	45	41
UNESCO	35	39	45	46	55	54	57	61	59	59	60	58	53
WHO	42	44	43	48	46	47	44	42	39	39	44	41	41
IAEA	37	37	36	40	41	40	41	41	42	42	43	41	42
OECD	40	41	42	41	45	44	49	49	50	49	48	52	50

注：UN 联合国；UNDP 联合国开发计划署；UNHCR 联合国难民组织；WFP 世界粮食计划署；UNICEF 联合国儿童基金会；ILO 国际劳工组织；FAO 联合国粮食及农业组织；UNESCO 联合国教科文组织；WHO 世界卫生组织；IAEA 国际原子能机构；OECD 经济合作与发展组织。UN 中包括地区经济委员会和 OHCHR（联合国人权事务高级专员办事处）等；WHO 中包括 PAHO（泛美卫生组织）。以上统计不含翻译职位。

表 2 活跃在国际组织的日籍干部职员（截至 2010 年 2 月）^[2]

姓 名	职 务
赤阪清隆	联合国宣传事务局次长
秋山一郎	禁止化学武器组织技术事务局（OPCW-TS）监察局局长
浦元義照	联合国工业发展组织（UNIDO）事务局次长兼项目调整领域活动局长
尾身茂	世界卫生组织（WHO）西太平洋地区事务局局长
胜茂夫	世界银行欧洲·中亚区副总裁
加藤隆俊	国际货币基金组织（IMF）副专务理事
小和田恒	国际法院（ICJ）法官、所长
谷口富裕	国际原子能机构（IAEA）事务次长
中谷比吕树	世界卫生组织事务局长助理（艾滋病、结核病、疟疾担当）
野村一郎	联合国粮农组织（FAO）水产局局长
持田繁	联合国亚太经济社会委员会（ESCAP）事务局次长
山本幸子	国际劳工组织（ILO）亚太地区总局长
弓削昭子	联合国开发计划（UNDP）管理局局长
大村由纪子	国际农业开发基金（IFAD）副总裁
天野之弥	国际原子能机构事务局局长
尾崎久仁子	国际刑事法院（ICC）法官
柳井俊二	国际海洋法法庭（ITLOS）法官
関水康司	国际海事组织（IMO）事务局局长

从人员分布来看，日籍职员主要集中在联合国秘书处、联合国教育科学与文化组织、联合国开发计划署、国际原子能机构、世界卫生组织、联合国

粮农组织等国际组织（参见表3）。由此可见，在科教文卫、原子能、农业等领域，日本在国际舞台上颇为活跃。

表3 专业职位以上日籍职员在国际组织的分布^[4]

机构名称	日籍职员数	其中日籍干部数量（D1以上）	有无主管级或副主管级干部	机构职员总数
联合国秘书处	177	12	有	8 674
联合国儿童基金会（UNICEF）	65	4	无	2 081
联合国教育科学文化组织（UNESCO）	59	4	有	969
联合国难民署（UNHCR）	59	1	无	1 623
联合国开发计划署（UNDP）	51	9	有	1 898
国际劳工组织（ILO）	43	4	有	938
国际原子能机构（IAEA）	42	3	有	1 030
世界卫生组织（WHO）	39	4	有	2 230
联合国粮农组织（FAO）	36	8	有	1 427
联合国世界粮食计划署（WFP）	33	2	无	1 308
联合国工业发展组织（UNIDO）	14	3	无	290
联合国人口基金会（UNFPA）	13	3	无	482
世界知识产权组织（WIPO）	9	1	无	466
国际电信联盟（ITU）	6	1	无	320
联合国大学（UNU）	5	1	无	63
其他国际相关组织	57	5	—	2 517
合计	708	65	—	26 316

注：日籍职员数为日本外务省2009年1月统计结果；机构职员总数为联合国2008年12月公布的统计结果。

2 日本政府加强在国际组织人事布局的相关举措

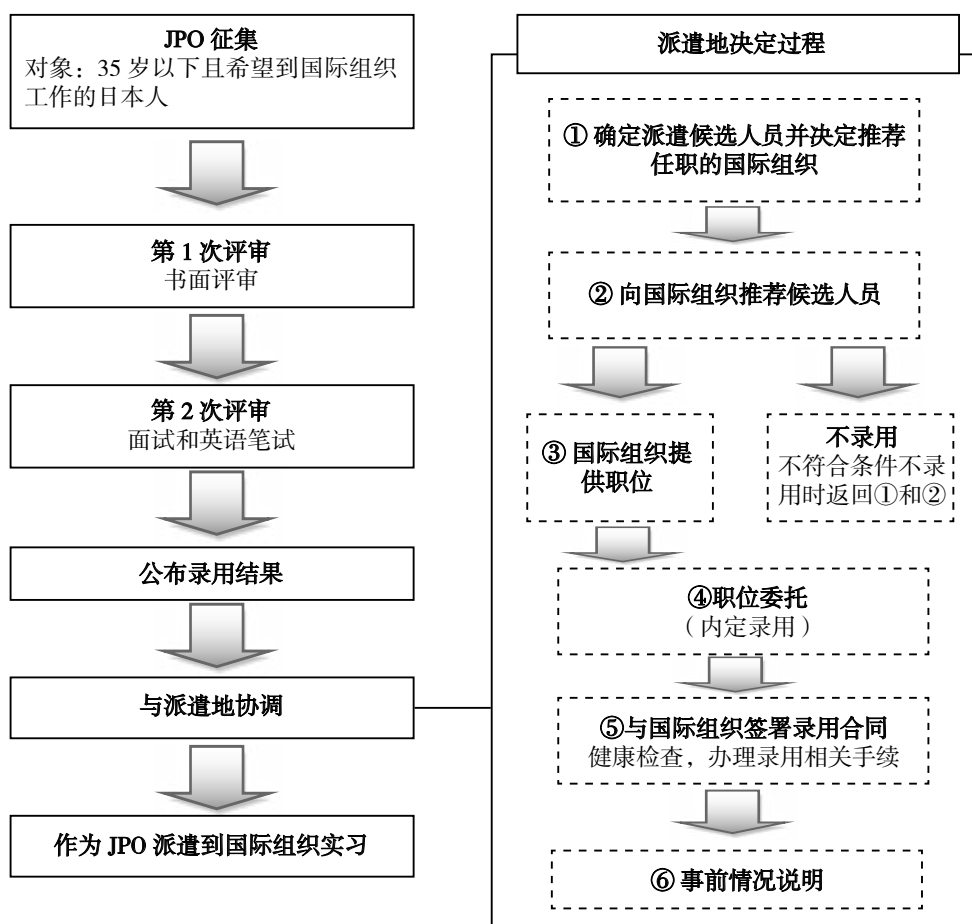
考虑到日本在很多场合的主张和立场尚未得到国际社会的充分理解，以及日本虽然为联合国提供很大的财政支持，但其影响力未能得以发挥的现状，日本政府认为，向国际组织增派日籍职员，特别是战略性地争取更多主管干部岗位十分重要。为此，日本外务省长期以来从未放松在国际组织中的人事布局工作。具体措施如下：

2.1 灵活运用JPO派遣制度，支持日本青年骨干到国际组织任职

日本政府认为，培养和储备国际型的青年骨干人才，对于加强其国际组织中的人事布局至关重要。因此，日本外务省综合外交政策局国际组织人事中心从1974年就开始实施JPO派遣制度。此

项制度由日本政府负担经费，选拔派遣有意愿到国际组织工作的日本青年到国际组织实习（原则上两年），为其提供积累国际组织工作经验的机会，从而帮助其成为国际组织正式职员（具体流程参见图1）。JPO的优势在于通过在国际组织工作，让国际组织管理者对实习人员的能力和适应性有更为直观的了解，以便JPO在国际组织中建立人脉网络，为其日后竞聘正式职位打下良好的基础。

申请JPO派遣的日本青年须满足以下条件：年龄35岁以下；具有开发、人权、教育、保健、IT、逻辑学、法律、财务、宣传（涉外关系）、环境、工学、理学、农学、药学、建筑等专业领域背景的硕士学位（若有相关工作经验优先派遣）。实习期结束后，获得日本政府资助的JPO并不是自动可以成为国际组织的正式职员，须依照国际组织的一般招聘程序，自己申请竞聘国际组织的空缺岗

图 1 日本政府 JPO 派遣流程^[5]

位，争取成为国际组织正式职员。

迄今，日本政府推行的 JPO 派遣制度取得了较为显著的成效。1974 年—2014 年，日本政府通过 JPO 派遣制度向国际组织累计派遣 1 400 名 JPO 实习人员，平均每年增派 30～40 名左右 JPO 到国际组织实习（21 世纪初年度派遣人数最多时曾超过 60 名，2008 年派遣 37 名，2010 年 27 名，2014 年 44 名，2015 年计划派遣 60 名以上）。近 10 年，有 JPO 经历的日籍职员占国际组织日籍职员总数的比例总体呈上升趋势，达到四成以上（详见表 4 和表 5）。2010 年，日本政府的 JPO 派遣制度预算^①为 10.6 亿日元，2011 年为 10.3 亿日元，2015 年增至 16.4 亿日元。日本 JPO 的派遣目的地都是与日本外务省签有合作协定的国际组织，例如联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国教育科学文化组织、联合国难民署、联合国开发计划

署、国际劳工组织、联合国粮农组织、联合国世界粮食计划署、联合国人口基金会等。但世界银行、国际货币基金组织等国际金融组织不属于派遣目的地范围。

为了鼓励和支持更多青年人到国际组织工作，2010 年 2 月，日本参议院经过实地调查，建议日本政府对 JPO 派遣制度进行全面盘点和改革，将派遣时间由两年延长至三年，便于 JPO 积累更多实践经验，建立和扩大人脉网络，同时，由原来只派遣 P2 级 JPO 变为派遣 P2 级和 P3 级 JPO。此外，日本参议院的调查报告指出，就 JPO 派遣制度而言，日本政府的现行做法是无限定领域，先招人后与国际组织用人需求相匹配。相对于这种“以人中心”的做法而言，国际组织在人事管理方面则是“以职位为中心”运作，因此，根据国际组织的职位设定要求，有针对性地征集和派遣 JPO，更有利于提高

① 日本 JPO 工资补贴均出自此项预算，JPO 实习第一年按联合国职员 P2 级第一档水平支付，第二年按联合国职员 P2 级第二档水平支付。

表 4 国际组织中有 JPO 经历的日籍职员情况^[6]

年份	国际组织中有 JPO 经历的 日籍职员数量	国际组织中的日籍 职员总数	有 JPO 经历的日籍职员占国际组织日籍 职员总数的比例（%）
2001	164	485	34.0
2002	186	521	35.7
2003	212	557	38.0
2004	231	610	37.9
2005	247	642	38.4
2006	270	671	40.2
2007	275	676	40.7
2008	290	698	41.5
2009	318	708	44.9
2010	329	736	44.7
2011	334	765	43.7

注：日本外务省每年 1 月统计数据。

表 5 有 JPO 经历的日籍职员较多的国际组织^[6]

机构名称	人数	比例（%）
联合国难民署（UNHCR）	58 人中 51 人	88
联合国儿童基金会（UNICEF）	69 人中 51 人	74
联合国世界粮食计划署（WFP）	39 人中 25 人	64
联合国开发计划署（UNDP）	73 人中 45 人	62

注：日本外务省 2011 年 1 月统计数据。

JPO 派遣制度的效果。经过多年努力，日本通过 JPO 派遣制度获得国际组织职位的成功率升至 70% 左右，被视为日本政府加强国际组织人事布局的最为切实有效的方法。日本政府计划进一步培养适合在国际组织工作的优秀人才，在每年派遣 60 名以上实习人员的同时，将到国际组织职位任职成功率提升至 75% 以上，到 2025 年实现日籍国际职员人数从目前的 800 人左右增至 1 000 人。

2.2 瞄准国际组织干部岗位，设立选举对策委员会

为了在国际组织中争取到更多干部岗位，在人事布局战略上占据更有利的地位和更好地反映日本的国家利益和价值观，日本外务省与相关各省厅合作，在其内部设立了选举对策委员会，致力于建立强有力的国际组织选举应对机制。

鉴于国际组织多数情况下都是临时发布干部岗位空缺信息，而且优先录用组织内部的候选人员或具有实际相关工作经验的人员，因此，如果事先没有建立相应的人脉网络，与国际组织毫无关联的人

员即使去竞聘国际组织的干部岗位，也很难取得成功。为此，日本政府非常重视与国际组织建立良好的人际关系，利用国际组织负责人、干部或人事负责人访日机会，积极向国际组织推荐合适干部人选并对后续工作进行跟踪调查。

日本政府认为，今后需更加重视其外交政策与国际组织人事布局的配套与协调，将二者统筹起来考虑。在公务员改革进程中，日本政府致力于建立更加灵活的公务员制度，希望加强国内公务员与国际组织工作人员之间的岗位流动，鼓励国家和地方公务员到国际组织任职，同时引进曾在国际组织工作的日籍职员回国内政府部门任职。这样不仅可以扩充日本具有国际竞争力的人才队伍，还有助于促进日本国内和国际工作经验的交流和共享。

2.3 加大宣传力度，积极配合联合国职位竞聘考试工作

为了增进国民对国际组织职员工作的了解，吸引更多优秀青年到国际组织任职，日本外务省国际

组织人事中心开设专门的网站主页、制作大量录像资料和小册子、创办“国际组织就职情报期刊”，对国际组织工作进行全方位深层次的宣传。日本政府还在全国各地的大学、学术会议上（甚至到高中）举办国际组织就职说明会，为日本青年人的职业道路提供更多选择和建议。此外，日本外务省国际组织人事中心还预先对希望到国际组织任职的人员履历进行了注册登记，建立了后备人才库（目前约 1.7 万人注册登记），以便在国际组织职位出现空缺时，第一时间将相关竞聘考试信息传递到相关人员，帮助其应聘相关职位，在竞争中占据优势。

联合国职位竞聘考试（YPP）是除 JPO 派遣制度之外，日本人选择到国际组织任职的另一条主要途径。联合国从 1975 年开始，每年在日本面向 32 岁以下青年人就行行政、政治、经济等领域举行职位竞聘考试（考试合格后，原则上有资格应聘 P1、P2 和 P3 级职位，如果联合国相应职位没有空缺，则无机会应聘）。日本政府对联合国的此项工作积极予以配合，在考试宣传、应试人员征集等方面均提供了有效的支持。但是，近几年，通过联合国职位竞聘考试的日本人数和联合国新聘用的日本职员人数都处于停滞不前状态，日本青年人对于到国际组织工作积极性和兴趣不高，照此下去，未来在国际组织中任职的日籍职员人数很可能会减少。为此，日本政府也在加紧调研国际组织中日籍职员的工作和生活状况，以便提出有效的应对措施，解除出国工作人员的后顾之忧，激发更多青年人投身国际组织工作的积极性。

3 结语

就参与多数受西方欧美国家控制的国际组织而言，同处世界东方的日本遇到的很多问题与我国是相似的。为了在国际组织的人事布局中占有更多的席位，争取更大的话语权，日本政府从 30 多年前就开始着力培养自己的国际人才队伍，通过 JPO 派遣制度等措施，资助鼓励本国青年骨干到国际组织任职，为今天不少日本人在国际组织中担任要职打下了良好的基础。相形之下，我国在国际舞台上尚未形成具备一定规模、不同年龄层次、在国际组

织中十分活跃并有一定影响力的人才队伍。这使得我国参与国际组织的数量和发挥的影响力与我国正逐步确立的大国形象和地位尚存在一定差距。培养、选拔、输送优秀合格人员到国际组织任职的紧迫性日益突出。如果我国现在不注重培养青年骨干到国际组织工作，10 年、20 年后仍然很难在国际组织的干部人事布局中占据优势地位。

为此，我国可考虑借鉴日本的做法，由政府出资为优秀青年人才提供到国际组织实习的机会，为其今后与国际组织建立良好的人际关系、活跃于国际舞台创造有利的条件，同时有利于我国早日培养和锻炼出具有竞争力的国际型人才队伍。此外，日本政府在其公务员改革进程中，加强国内公务员与国际组织工作人员之间的岗位流动，重视统筹考虑其外交政策与国际组织人事布局的经验都值得我国有关部门思考和借鉴。■

参考文献：

- [1] 国際機関人事センター . 国連機関への就職ガイダンス資料（2014 年版）[EB/OL].(2014-06)[2015-09-18]. http://www.mofa-irc.go.jp/shiryo/dl-data/Information_and_Guidance_2014.pdf.
- [2] 外務省 . 外交青書 2008[EB/OL]. (2008-7) [2015-10-11]. http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2008/html/h4/h4_01.html.
- [3] 外務省 . 外交青書 2015[EB/OL].(2015-10-27)[2015-10-15]. http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2015/pdf/pdfs/4_1.pdf.
- [4] 中内康夫 . 国連における日本人職員増強問題 . 立法と調査 . 2010.305(6)[EB/OL].[2015-10-11]. http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2010pdf/20100601034.pdf.
- [5] 外務省国際機関人事センター . 国際機関における JPO 派遣制度について [EB/OL].[2015-9-25].<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/gmbba23g.pdf>.
- [6] 国連企画調整課 . 日本の国連外交 [EB/OL]. (2012-03) [2015-10-11].http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jp_un/pdfs/j_un.pdf.

Analysis of Japan's Personnel Deployment in International Organizations

WANG Ling

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

Abstract: As the international discourse right plays an increasingly important role, it is urgent for China to bring international arena a vast group of excellent talents that can play active and influential roles in international organizations and shall be in multiple age groups. The Japanese government has implemented some approaches such as “JPO Dispatching System” since 1970s to strengthen distribution of Japanese representatives in international organizations, and has sought for practicing more leadership in solving global issues such as energy safety and climate changes. This paper studied and analyzed Japan's personnel layouts in international organizations, introduced approaches that Japan had adopted to cultivate backup talents for becoming officials in international organizations. References are provided for further studies by departments concerned.

Key words: Japan; international organization; JPO dispatch system; international civil servant

(上接第 6 页)

Study on Hierarchical Introduction and Evaluation of Highgrade Talents in Science and Technology

TIAN Rui-qiang¹, YUAN Jun-peng¹, ZHU Meng-jiao², PAN Yun-tao¹

(1. Institute of Scientific & Technical Information of China, Beijing 100038;

2. Tongji University Library, Shanghai 200092)

Abstract: In view of the characteristics of overseas high-level scientific and technological talents, the paper studies the standards of dividing different levels of talents, establishing a reliable evaluation mechanism with multi-angle and diversification. Hierarchy analytic method is used in determining the weight of each index. Those provide the basis for the introduction of professional talents in China. In this paper, the S&T talents are divided into three levels: top scientists, outstanding scientists, and brilliant scientists. Top scientists are those who would be introduced with highest priority, while outstanding scientists have the potential to grow into top scientists. And brilliant scientists are the last ones to be introduced. That is to ensure the talents introduced are at least above the average of the academic standards globally. The paper puts forward an evaluation system of S&T talents, which takes their growth stages and disciplines' difference into account, and emphasizes on the academic reputation, outstanding academic quality and other related factors of the S&T talents in respective disciplines.

Key words: highly-qualified talents in science and technology; hierarchical evaluation; talents introducing; talents evaluation