



大 会

Distr.
GENERAL

A/51/656/Add.1
9 December 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议
议程项目120

人力资源管理

联合国征聘、安置和升级政策

秘书长的说明

增编

秘书长谨向大会提交他对联合检查组题为《检查联合国征聘、安置和升级政策的实施情况(第二部分—安置和升级)》的报告(A/51/656,附件)的评论。

一、导言

1. 检查专员在题为“检查联合国征聘、安置和升级政策的实施情况(第二部分-安置和升级)”的报告(A/51/656)中对联合国的安置和升级政策作了全面概述并提出一些建设性建议，秘书长对此表示感谢。他尤其赞赏检查专员确认其制造的1994年联合国人力资源管理战略(A/C.5/49/5)目标明确，执行目的是解决长期以来认识到的需要，改革秘书处人力资源管理政策和做法并使其现代化。正如检查专员报告中所指出的，这个战略雄心勃勃，问题在于能否切实有效地落实。这需要长时间的努力。

2. 在这方面，正如检查专员所指出的，前所未有的财政危机和实施强制性的经常和预算外削减使人力资源管理厅(人管厅)减少大约40名工作人员以及训练和业务经费。尽管认识到推迟实施战略和联合检查组(联检组)的建议不能一律归咎于这些削减，但秘书长承认，这些情况确实在各部门为执行强制性的全秘书处预算和人员裁减而需加强拟定和执行人力资源管理措施时出现的。因此，必须增加与工作人员代表和方案管理人员协商的次数，在整个秘书处建立适当的审查机制，同时维持人管厅的日常职能，寻找更有效率和切实有效的工作方法。结果，力求彻底地尽快执行战略所需的注意力必然分散，所需进行的活动数量也必然减少。

3. 改进秘书处人力资源管理政策和做法并使其现代化的措施迟迟未能实施，也拖延了1995年联检组报告第一部分¹提出的关于征聘问题的九个建议。秘书长对这些建议普遍表示赞同。秘书长指出，更充分地实施其战略中相互关联的部分有可能解决联检组报告第一和第二部分、以及在大会第五十一届会议审议秘书长关于其战略实施情况报告(A/C.5/51/1)时一些代表团提出的主要关切。

4. 秘书长高兴地指出，一方面，尽管认识到在实施改善人力资源管理政策和程序的某些措施方面仍有不足，检查专员在整份报告中回顾了已采取行动的一些领域，

并对如何取得进一步进展提出了一些建设性的建议。另一方面，他遗憾地指出，报告把重点放在政策和程序变化的某些个别方面，因而忽略了这些个别部分之间的相互关系，以及它们在实施至关重要的人力资源管理战略方面的总的重要影响。战略各部分的目的是实现与职业发展和晋升有关的目标，主要是通过加强有管理的调动、客观的业绩考核和管理、在全秘书处实现男女平等参与的措施、提供一个支助性和鼓励性的工作环境。这样，它们才能有助于使秘书处任命、升级和安置制度的运转更加公平和透明。

5. 从这个角度出发，尽管秘书长欢迎检查专员对目前联合国安置和升级政策提出的评论，但报告中的一些结论和所用的事实材料似不见得有助于联检组为解决现行制度中不完善地方所做的努力。有些解释和推论如果放在正在进行的改革的背景下并加以充分阐述，就有可能为各会员国就安置和升级政策的实质问题交换意见提供一个宝贵机会。此外，报告中所列数据虽然准确，但却是取自人力资源管理厅许多辅助数据库中的一个。具体地说，这个数据库只是用于人力资源管理的某几个方面，并不能显示所有相关因素完整一致的情况，结果，削弱了某些结论和建议的作用。秘书长在最初对联检组报告草稿的评论中曾提到一些希望能提出深入见解和全面资料的领域，具体意见和建议已在今年早些时候提供了联检组。令人遗憾的是，联检组报告定本似乎并没有充分考虑秘书长早些时候提供的一些实际评论。

6. 尽管有上述种种考虑，秘书长仍同意报告的总主题，赞同需要解决现行政策和制度中实际存在和已认识到的不足之处。因此他可以支持检查专员的一些建议，特别是与秘书处在实施秘书长人力资源管理战略时实行的、经大会核准的各项倡议的方向密切相关的建议。因此，他对检查专员提出的经过深思熟虑的建议表示感谢，并期待着会员国的指导，同时考虑到本报告所载的详细意见。

二、具体意见

(a) 联合国升级政策：目的和政策

7. 秘书长注意到检查专员重申他以前表示过的意见，即：为了使升级对于职业发展的其他组成部分以及工作人员的士气产生积极影响，则有关升级的政策和程序以及其他鼓励性措施都应当公平和透明，并在本组织各单位一贯地加以普遍实施。秘书长赞赏第37段至第62段回顾了联合国自1958年以来实施的升级政策和制度的历史。他还赞赏第56段确认他努力面对各种批评，特别是在以前的年度升级审查中强调年资的问题，并于1993年11月采用了新的安置和升级制度。这个制度继续实施，1996年在工作人员与管理当局进行适当协商以后作了一些修订。1996年9月工作人员和管理当局协调委员会第二十届会议为精简这个制度讨论的事项即将提交秘书长。现行制度载于1996年3月25日行政指示ST/AI/413。

8. 在这方面，报告第64段所述使人产生误解。秘书长和该段具体提到的人力资源管理厅不会说现行制度“极佳”。但是，大家都认为现行制度包括一些十分合理的因素，例如公开竞争职位、以业绩为根据的标准和确认语文资格、流动性和和工作人员训练，再加上在升级时考虑到发展活动，因此，新的进程比旧制度更加公开、更清晰透明。这些标准载于行政指示ST/AI/413所公布的现行派任和升级标准，其中除别的以外，规定主要考虑必须是业绩、胜任能力、效率和表现出具有执行较高级职务的潜力。在行政指示中列入关于年资的指导方针并不表示年资仍然是考虑工作人员升级中的一项主要因素，尽管年资无疑是应予考虑的因素之一。此外，正如检查专员在报告第98段中所指出的，秘书长的1994年战略具体指出必须对在过去十年内没有升级的工作人员的情况进行三年期审查。1996年9月工作人员和管理当局协调委员会会议核可了战略的这方面，希望能够开始稍稍改善联检组报告第66段和表1所述的情况。

9. 第64段提到日内瓦工作人员协会主办的对联合国工作人员所做的全世界调

查。按照工作人员调查队所公布的数据，世界各地的联合国工作人员的答复率约为20%。这是对工作人员态度的一次重要的抽样调查，让人深入了解到了工作人员如何看待联合国、工作环境和个人机会。令人遗憾的是，检查专员在提到这次调查时并没有充分反映下列各方面的调查结果：较全面的职业发展问题、在联合国的服务与衡量工作人员对联检组报告所述问题的看法有关的其他问题。

10. 下列是一些有关的调查结果：

(a) 作答的工作人员中有47%表示他们参加联合国工作是因为对联合国的工作感兴趣，49.7%说他们为了同样的原因继续为联合国工作；

(b) 接受调查的工作人员中有76.4%说，考虑到他们的经验，他们仍然会为联合国工作；

(c) 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的士气似乎是最高的，难民专员办事处也是流动率最高的组织之一，工作人员调查队指出难民专员办事处“在所有部门和组织中升级机会最佳”。

(d) 调查要求答问者列举两项最能调动他们的积极性或最能打击他们的积极性的因素，51.5%答问者指出适当利用他们的技能是调动积极性的因素，41.8%的人指出激励人心的工作是调动积极性的因素(职业前途为18.8%)，28.7%的人指出没有职业前途是打击积极性的因素，25.1%指出技能没有被适当利用是一项因素，25.0%指出管理不善是一项因素。

(e) 工作人员调查队的分析还显示出一些自相矛盾的情况；即“最好的人才没有被聘用，因为其中涉及到太多的权术和任人唯亲的问题”，但答问者中有86%以上说他们的同事具有良好或非常好的专业技能，83.1%说他们的同事具有良好或非常好的人际关系。

总的来说，调查结果是工作人员参加和继续留在联合国工作是因为他们想要起一些重要的作用。职业发展和升级对工作人员士气有积极的影响，但重要的是，在任务明确兼有外勤服务和流动机会的组织工作的人员士气最高。升级机会也是调动积极性

的重要因素。在由两部分组成的《最新管理资料》系列中，行政和管理事务部解释其对调查结果的理解，并说明它打算如何处理工作人员对改善管理、加强工作人员和管理当局之间的对话、处理考绩审查和管理问题以及训练需要等方面的关注，以及与本报告有关的几个方面，包括解决改善征聘、安置和升级制度的需要。

11. 尽管继续致力于精简征聘、安置和升级制度，采取通过电子或印本散发出缺通知等措施使这个制度更容易使用和更能灵活变通，并致力于在执行秘书长人力资源管理战略的范围内建立全面的职业管理制度各个部分，秘书长同意检查专员的评价（第67段），认为自1980年代中期以来不断裁员和改组、联合国最近的现金周转和裁减预算的规定、升级机会减少和战略执行的拖延，都是使工作人员士气低落的原因。

(b) 影响升级的因素

1. 征聘

12. 秘书长完全同意检查专员对各部门P-2/P-3级的外部征聘的评价，这些征聘最初只是临时雇用，没有经过竞争性考试进程。人力资源管理厅一直致力于改善预测出缺和精简征聘程序的能力，以免出现临时雇用的需要，目的是能够及时地从适当的国家竞争性考试名册中进行征聘。在这方面，一旦综合管理资料系统各个版本在世界各地全面启用，综合管理资料系统将起关键作用，向人管厅提供关于全秘书处各部厅的预算和员额结构的最新数据。人管厅的人力资源规划专家将利用这些数据及早预测外部征聘需要，使国家竞争性考试得以罗致某几类职业的工作人员以应付联合国目前和预计的需要，同时兼顾到公平地域分配问题。预计出缺和征聘规划将加速补缺，从而消除了短期雇用的需要。人管厅和方案管理人员在这方面的合作至关重要。

13. 在专业人员以上职类较高各级，规划活动和编制工作人员技能、教育背景和经验的清册（秘书处尚无充分执行这项工作的人力资源规划能力）将使联合国能够

按照工作人员条例人力资源规划能力4.4的构想，更充分地考虑在职工作人员安置和升级机会，并协助达到联检组报告第13段所述的微妙的平衡。在这方面，应当指出的是，1995年开始稍具人力资源规划能力，使人管厅内长期存在的人事资料能力得到加强。这项加强的能力已不仅限于提供自然减员率等数据，还要在宏观、组织一级分析预计所需员额和组织结构，并分析微观、部门一级所需的技能和工作人员。目的是导致更合理、更透明清晰和更有效的征聘、安置和升级战略，考虑到现有的工作人员资历和潜力，并特别根据公平地域分配和性别均衡的规定规划征聘和工作人员发展需要。

14. 秘书长注意到检查专员对征聘顶替出差人员的看法，秘书长认为必须兼顾确保满足这种临时需要，同时避免让在公平地域分配框架外短期雇用的“未经考验的”人员以此为“谋生之道”，从一个顶替出差人员的职务转到另一个顶替职务，直到他们取得了丰富的经验而且在执行联合国职务方面非常娴熟，以至于拒绝把他们留下来工作对联合国造成真正的损失。有人认为应进一步研究顶替出差人员进程，以确保内部和外部竞争性进程得到尊重，鼓励工作人员发展，在应付服务需要方面尽量限制外部雇用。各部门的外部雇用以三个月为限可能只是解决办法的一部分，因为较长期或多次顶替出差人员或临时工作人员的派任一般才是导致“后门”征聘或提升已经实际担任职位的工作人员的因素；会员国、检查专员、人管厅、全秘书处的管理人员和工作人员都注意到此举对工作人员士气的打击。

2. 职位改叙

15. 秘书长同意检查专员在第27至29段对目前职位叙级制度的授权问题所进行的分析。在这个领域里，已经将权力授予总部以外的一些常设办事处的人力资源管理处，这些单位在国际公务员制度委员会（公务员制度委员会）叙级过程方面备有经人管厅训练的工作人员。人管厅打算进一步授予叙级权力，并训练部内各办事处，在有此能力之时进行适当的监测和管制。

16. 此外，只要有资源，人管厅将为每一类工作制定职务说明；详细列明诸如关键职务和成功要素、资格和预期经验等问题，以便每一个方案管理人对叙为不同级别的职位的要求有一个基本的概念。这些标准职务说明将逐步取代个别的职位说明。因此，方案管理人可用这些职务说明来对其各自方案内的职位叙级。秘书长认识到，影响到叙级标准及其应用的改革必须同国际公务员制度委员会协调，并保证这些改革圆满成功。关于检查专员在第17段所指出的各要点，秘书长忆及，为了保持“同工同酬”这一叙级原则的完整性，人员升级再也不是公认的联合国做法。

17. 秘书长还愿指出行政和预算问题咨询委员会对秘书长提交大会第四十九届会议的报告(A/49/339)中所载员额的创设、取消、改叙、改划和调动的程序和准则的有利评论。² 秘书长指出联检组的报告所引用的文件在日期上早于这份最近的报告。因此，秘书长的了解是，大会在注意到咨询委员会的报告和通过其1995年12月23日核准1996—1997两年期方案预算的第50/214号决议时，也就核可其在这方面的提议。

3. 调 动

18. 秘书长同意检查专员关于调动是促进培养工作人员对联合国的理想和目标作出承诺，并鼓励工作人员的发展和从工作中得到满足。上述对工作人员态度的审查的结果也似乎支持这项结论。秘书长指出，这项战略以及关于其执行情况的后续报告都强调有控制的工作人员调动的重要性，并叙述目前对初级专业人员、具有特别语言才能的工作人员和执行行政和管理职务的工作人员所进行的具体工作。这是重要虽然是有限的一步，目的是制定一套全面的职业管理制度来不仅查明升级，而且还查明在职工作人员感兴趣的安置和学习机会。

19. 不过，该报告第81段所提供的数据有些误导，因为这些数据反映只有在升级时才发生的调动。这项讨论可能反映在对下列情况的审查：究竟有多少升级的工作人员在升级前接受临时调派（包括短期和长期调派）或横向调动，而且他们的调动在

升级决定过程中是否是一个考虑因素。这是秘书长的战略及其执行情况报告内所主张的办法。

20. 铭记着这一点，秘书长愿对表5所提供的关于调任和外派的数据，补充下列1994年至1996年10月期间的资料：

- (a) 有472名各类工作人员派往或外派到维持和平或人道主义特派团；
- (b) 有492名工作人员在秘书处各部门之间作基本上是短期的调动；
- (c) 有791名工作人员在其部门/办事处之间调动；以及
- (d) 有43名工作人员根据有关机构间协议派往联合国共同制度的其他组织。

这些统计资料虽然不是包揽无遗，但也大致说明秘书处为应付日益增加和不断改变的授权任务和改善工作人员发展和职业前景而作出的调动或缺乏调动的程度。

21. 但是，这些统计资料也暗示全球秘书处人员在观念上对调动和临时外派机会作出的调整的规模。1990年代初维持和平和人道主义救济实地特派团激增，立即对工作人员的技能和灵活性产生了空前的需求。在很大程度上，秘书处和工作人员都能应付这些需求。为重新吸收到外地出差回来的工作人员必须在组织制度上进行改革和采取灵活态度，但是这些改革进展得很慢。秘书长优先制定更好的机制来承认他们新获得的技能和能力，确保这些工作人员受到适当的承认和被重新吸收。此外，秘书长认为，在制定联检组的报告的建议1(h)和第78段所要求的加速升级的准则时，经证明的调动应是主要准则之一，当然同时铭记着那些预期无需调动的工作人员职类或职业类(如一般事务人员及有关职类的工作人员)，或对他们来说调动机会很少的工作人员。这些准则可激励调动并承认愿意调动的工作人员所取得的宝贵经验。

(c) 升级机制

22. 秘书长注意到检查专员在第31段中承认联合国工作人员升级是秘书长的特权，并同意检查专员关于任用和升级委员会在为任用和升级制度提供制衡方面的作

用的评价。在1995年1月1日至1996年11月30日期间，秘书长或拥有秘书长授权的官员几乎百分之百接受任用和升级委员会、分设委员会和小组提出的各项建议(1385项中的1381项)，这说明秘书长对这些机构提出的咨询意见的高度重视。在同一期间，对于P-1到D-1级别的职位，秘书长在同一期间处理的522个案子中的34个案子中行使其特权，核准正常征聘、任用和安置过程的例外情况。根据ST/AI/392所载关于高级审查小组填补主任(D-2)以上级别职位的程序的规定，在1995年1月1日至1996年11月30日期间通过其高级审查小组处理的关于D-2级别工作人员的25个案子中，对9个案子行使了这项特权。这些数字更新了该报告表4和7所提供的数据。

23. 秘书长了解到，第34段所提供的趣味性资料说明了任用和升级委员会某些(某一)成员的看法。但是，它没有提供均衡的意见，而且在某一处对情况的说明是不正确的。尽管如此，秘书长还是同意检查专员的意见，即必须保障任用和升级机构的独立性，继续保持任用和升级机构由助理秘书长或副秘书长一级的官员担任主席的传统。应当注意到，在这方面，秘书长承认必须加强任用和升级委员会相对于各部门和办事处的主管的独立性和权力，决定任命一名副秘书长担任目前的任用和升级委员会的主席。虽然目前存在非正式机制来处理任用和升级委员会可能不同意当地任用和升级委员会的建议的案子，但是秘书长注意到联检组的建议，那就是建立更多的正式机制，以免发生这样的情况，即不根据方案经理深思熟虑的建议而作出的安置或升级决定不会成为这样选出以填补空缺的工作人员将来处境困难的根源。秘书处的经验是，强行安置虽然在某些情况下表面上是一项解决办法，但是可能会对有关工作人员造成不适当的压力和困难，最终影响到该组织单位的工作。

(d) 职业发展/升级作为职业发展的一部分

24. 秘书长注意到在联检组关于采用职业发展制度的报告中的观点并未完全反映出在执行他的1994年战略的一般准则下所欲达成的各项组成要素；这些组成要素是这项制度的基础。大会在1994年底通过第49/222 A号决议并在人力资源管理厅

(人管厅)内为人力资源规划、职业管理和业绩管理工作提供经费时,曾经推动一些措施,以便有助于发展一套综合职业发展制度。这些措施包括:

- (a) 根据现有的数据库和对未来工作人员的需要,进行人力资源管理规划工作,以便更明确地确定:最充分地利用现有工作人员的技能以便满足这些措施的途径;为达到这项目标的所需的培训和工作人员的发展所需;和需要外来工作人员投入时的情况;
- (b) 采用业绩管理;1996年开始在整个秘书处系统采用新的考绩制度。这需要根据工作计划作出的考绩评定和通过工作人员—管理人员的对话来了解工作人员的专长和不足,并确定培训和发展的需要,使工作人员能够承担新的实职,满足本组织日益演变的需要;
- (c) 采用人员管理培训,旨使联合国管理人员更加了解托付给他们的工作人员,和负责适当督导他们,并包括建立领导威信和传授技能,以便能更明了地认识到工作人员的职业愿望,并支持这种愿望;
- (d) 初步发展工作的统筹派任,包括调动;为通过国家竞争性考试聘用的P-2/P-3级工作人员和通过G级到P级考试的P-2级工作人员设定的方案和为语文工作人员和行政和管理人员设定的类似方案。在后一种情况中,现在已经进行了提供给维持和平和其他外地任务的主管行政官员的特别培训。

秘书长注意到,人官厅在制定这方面的政策和程序中具有主导作用,并强调在满足整个秘书处的需要和利益中,需要不断改变以综合办法为主的管理方式。秘书长认识到,人官厅必需得到各部门和工作人员代表的支持和合作,则职业发展制度的各个组成部分才能结合成为一个协调的整体。

25. 秘书长和检查专员和各国代表团一样,对这一方案未能更快和更深入地取得进展以及对他拟议的1998-2001年中期计划(A/51/6(Prog. 24))内未具体提到职业发展之事,感到遗憾。这项无意的缺失将予弥补。

26. 秘书长认识到发展个人晋升途径的能力至为有限。考虑到对个人晋升所切

实存在的金字塔形的限制，秘书长认为，职业发展制度的目标应重新订定，使其更加符合实际情况，以便创造出一种条件，使所有工作人员在本组织中均蒙其利，并能通过这种利益导致个人发展。目前正在举行的为使组织政策和程序更能符合工作人员需要的审查工作必需继续。联检组报告第68-74段中提到的职业发展的观念略嫌简单，似乎不足以反映现实问题的复杂程度，和在秘书处这一特定时刻采用这一制度所面对的挑战。

27. 在这种情况下，人官厅将继续致力于一项鼓励所有工作人员在职业机会的框架中能满足其全部才能的制度。人官厅已致力于拟定各项职业领域所需的才能资格和鼓励管理人员告诉工作人员为纵向和横向职业调动所需的必要培训和发展；鼓励工作人员调动；和力求技能发展多样化。考虑到金字塔形和预算上的限制，应当更加利用工作人员的横向调动，以便工作人员能够得到职业满足，同时面对新的挑战和感到对联合国的工作作出有意义的贡献。秘书长在提出这些看法时已考虑到目前在升迁机会方面的限制、各会员国的观点和全体工作人员通过1995年工作人员态度调查和工作人员-管理部门协调委员会对话等机制所提供的信息。

28. 秘书长也赞同检查专员的观点，认为尤其在晋升机会有限之时，升级和安置制度必需被大家视为是透明和公平的。升级的工作人员必需根据相对的优点而不是根据“特别待遇、宠爱、偏袒、引用亲戚”等方式，应被大家视为是显示出优越才能和表现的人员。实施考绩制度的目的在于支持这项工作，正如联检组报告第99段所指，目的在于改善人员管理技能和管理工作人员的派任和调动。但目前这些工作都处于初期阶段。时间以及对综合组织方法的支持、管理方式的改变、人官厅的中央政策管理和方案管理人员的合作都是恢复工作人员在这方面的信心所不可少的条件。

29. 秘书长同意检查专员提出的批评高级别工作人员长期“临时”安置的做法。不过，他认为，在落实三个月期间的时限时，应充分考虑到各部门和人官厅采用适当的程序，找出适当的人选填补空缺。如果确已作出真诚的努力，而且充分认识到

这项工作是临时性的，就不应使方案管理人员承受失去合乎资格并正在进行工作的工作人员的不必要负担。不过，如果有关部门尚未作出这项努力，则秘书长认为，符合检查专员建议的那类措施可相当合适地用于原来预期的以公开和公平的竞争的方式达到更好地填补空缺的目的。秘书长还认为，目前正在举行的以更完善的方式预计出缺人数和精简征聘和安置的过程都有助于这方面的工作。关于临时顶替出差人员的意见载于上文第14段。

(e) 达成两性平等的特别措施

30. 有关秘书长为达成本组织内两性平等所采取的措施的问题载于执行摘要第4段，并在本报告第四章E节和第59段中有进一步说明。看来检查专员在本报告中的观点与联检组分别于1994年6月³ 和1995年10月⁴ 印发的关于提高妇女地位问题的前两份报告中的结论和建议相差极大。这两份报告充分肯定秘书长为改善秘书处内妇女地位所采取的特别措施，并呼吁提高方案管理人员特别是在其个别部门内尚未显示真正改善妇女地位和人数的那些管理人员的责任制度。

31. 秘书长注意到检查员特别批评他在1996年1月公告ST/SGB/282和行政指令ST/AI/412号公告中公布的特别措施，他并指出，这些公布的措施是直接响应大会第49/167、49/222 A和50/164号决议而拟订的，那些决议赞成他为改善秘书处内妇女地位的战略行动计划，并为该目的设定目标。他也指出，这些公布的措施综合了经审查的现有各种措施，以反映联合国行政法庭对此问题的管辖权。

32. 检查员除其他事项外，表示特别措施“看来违反了《宪章》第八条和工作人员条例和工作人员规则第4.2条”，⁵发现它们是“多余的”并建议“相关的秘书长公告应予订正，以从中排除歧视性规定”。⁶

33. 秘书长指出，ST/SGB/282号公告在颁布之前已经过彻底的法律检查，规定实现联合国内性别平等的努力是“充分符合这一条（《宪章》第八条）的”，该条规定：

“联合国对于男女均得在其主要及辅助机关在平等条件之下，充任任何职务，不得加以限制”。

34. 行政指示ST/AI/412规定了增进努力以实现联合国内性别平等的准则。检查员提到这些规定是“鉴别符合任何空缺员额最起码资格的妇女候选人”以及在“充分合格而适任的妇女候选人已从联合国内或从名册或另外的直接征聘来源鉴别”的情况下，把空缺通知限于内部传阅的措施，这是断章取义地挑出作为“反向歧视”的证明。秘书长强调，这些措施是打算扩大合格妇女候选人的范围，以便增加方案管理人员认识其资格与经验的可能性。在所有情况下，征聘安置和升级都是按照同一指示第15段的规定而进行的。这项规定如下：

“15. 在未达到上面第3段所述目标数字的职类和员额水平(须按地域分配员额的35%和D-1级和以上的25%)中出现空缺时，在有一名或多名妇女候选人的情况下，若(a) 其资格符合该员额的所有要求并且(b) 其资格实际上等同或超过同时竞争之男性候选人(重点附加)，则应由其中一名妇女填补。

因此，并无歧视较具资格的男性候选人的意图或政策。但的确有意努力去解决秘书处内性别不平衡的长期历史，并如先前联检组关于此问题的报告所建议，要责成管理人员鉴别和认真考虑合格的妇女候选人。为达到这个效果，1996年开始实施的考核制度提到管理层在其本身的工作环境内解决性别和多样性问题的努力和能力。

35. 因此，ST/SGB/282所宣布并在STAI/412中公布的特别措施的制订，其目标是要实现妇女参与机会的平等，根据既有的事实，自秘书处成立之初，专门人员，特别是决策层人员，男职员的人数一向超过女职员甚多。许多研究已显示妇女并未享有与其男同事同样的晋升机会。

36. 秘书长表示遗憾，在执行摘要第四段，检查员从联合国行政法庭的历史性裁决第671号，Grinblat案中断章取义地引用一段话。该裁决实际上赞成改善秘书处内妇女地位的肯定行动的概念，但先决条件是所有的征聘、升级和安置都尊重《宪章》第一百零一条第三项的规定，该项规定要求“效率、才干及忠诚之最高标

准”。行政法庭在Grinblat案中之判决相关部分的全文转录如下：

“十七、行政法庭承认已提到的改善秘书处内妇女地位的各项决议和秘书长的声明都同意在妇女的征聘和升级方面有未按《宪章》第八条的一页令人不满意的历史存在。在这种情况下，法庭认为《宪章》第八条必须视为改善妇女地位的合理努力的权力依据。若此一令人不满意的历史在过长的期间内未加纠正，确是不正常的。除非采取减轻过去历史影响的肯定行动措施，这些情况无疑将持续多年。大会已承认，这有违第八条的目标。因此，法庭总结认为，第八条准许采取合理的肯定行动措施以改善妇女地位。

“十八、在评估肯定行动措施是否合理时，不得忽略《宪章》的各项相关规定。法庭认为，关于肯定行动措施，不可将《宪章》第八条视为压倒第一百零一条第三项，该项规定：

“办事人员之雇用及其服务条件之决定，应以求达效率、才干及忠诚之最高标准为首要考虑……”

此处文字明确建立一项标准，据此标准，资格较差之人无权获得基于性别的优惠待遇。第一百零一条第三项中所反映的基本原则，不得因希望克服过去的问题而被削弱，不论此愿望多么值得称赞。

“十九、即使如此，仍然有肯定行动的空间。法庭认为，只要需要肯定行动来纠正秘书长和大会所关切的性别不平衡现象，《宪章》第八条作为一项合理措施，就允许在妇女候选人的资格实际上同与其竞争的男性候选人的资格相等的情况下，给予她们优惠待遇。显然如果妇女的资格较优越就不需要这种优惠……”（重点附加）

37. 在行政法庭1996年7月6日就Anderson=Bieler案作出的第765号判决中，澄清了Grinblat案的裁决如下：

“三、被告引用关于Grinblat案(1995)的第671号判决，拒绝承认申诉人(一名妇女工作人员)因ST/SGB/237(ST/SGB/282的前身，关于改善秘书处内妇女

地位的措施)而有任何自动升级权利。行政法庭希望澄清其在第671号判决中的裁决。这项判决涉及征聘和升级委员会在部门审议名单以决定谁应填补缺额之前,应用ST/SGB/237来编集该员额的短名单。法庭总结说,征聘和升级委员会从短名单中剔除同样合格的男性申请人并不适当,ST/SGB/237应由有关部门来应用。

“四、法庭也发现,在Grinblat中,征聘和升级委员会应用ST/SGB/237来编集短名单并不符合联合国决议和《宪章》第一百零一条第三项,该项规定‘办事处人员之雇用……应以求达效率、才干及忠诚之最高标准为首要考虑……’但是,法庭的调查结果只影响ST/SGB/237:‘到某个程度,即公告之目的被解释为仅是在性别基础上授权擢升候选人,如果他们只是满足空缺员额的要求,而无须顾及是否有更具资格的候选人来充任该职位’。(第十五段,重点附加)。这个调查结果并不妨碍在发现妇女候选人具同等资格时,应用ST/SGB/237来授权挑选她们。的确,在Grinblat案中,法庭主张虽然并不许可视《宪章》第八条所规定在联合国的聘雇中机会平等为凌驾于第一百零一条第三项之上,同时,却必须视第八条为改善妇女地位的合理努力的权力根据。判决并指出,‘除非采取肯定行动来改善过去历史的影响,那些影响无疑将会持续多年。这并不符合第八条的目标,……’

“五、与Grinblat案不同,本案(Anderson-Bieler)涉及部门应用ST/SGB/237来填补缺额。法庭重申肯定行动为资格‘实际上等同于同时竞争的男性候选人的资格’(第671号判决,Grinblat案、第十九段),的妇女,在符合ST/SGB/237的其他要求的情况下,奠定了获得优惠待遇的权利。申请人的资格至少与其他候选人的资格相等……

“法庭发现,由于申诉人是该职位短名单中的唯一妇女,并由于她具有担任该职位的同等资格,若非更高资格,根据ST/SGB/237,她有权获得升级。”(摘录自判决第三至五段,重点附加)。

38. 因此很明显，行政法庭在其于Grinblat案的判决中，如同在Anderson-Bieler案所作的澄清，支持了秘书长改善秘书处内妇女地位的努力和措施。

39. 秘书长不能苟同的检查专员的意见，即这些措施导致歧视对待男工作人员。如下面1995年1月1日至1996年11月30日的数据所显示，提高秘书处妇女地位的特别措施无论在政策或实践上都没有过度不利影响男工作人员的升调机会。恰恰相反，下面表1和2的数据显示各项特别措施在1995年1月1日至1996年11月30日期间在一定程度上成功地拉平了男女工作人员的机会。

表 1

1995年：按性别开列的工作人员
征聘、升级、调任、派任和安置情况

1995年1月1日至1995年12月31日

	女工作人员 总人数	男工作人员 总人数	女工作人员 百分比	男工作人员 百分比	共 计
征聘	49	69	41.52	58.47	118
升级	101	127	44.29	55.70	228
调任	13	12	52.00	48.00	25
派任	1	2	33.33	66.66	3
安置	1	1	50.00	50.00	2

表 2

1996年：按性别开列的工作人员
征聘、升级、调任、派任和安置情况

1996年1月1日至1996年11月30日

	女工作人员 总人数	男工作人员 总人数	女工作人员 百分比	男工作人员 百分比	共 计
征聘	16	14	53.33	46.66	30
升级	45	48	48.38	51.61	93
调任	7	9	43.75	56.25	16
派任	0	2	0.00	100.00	2
安置	0	2	0.00	100.00	2

(f) 加强人力资源管理的权责

40. 秘书长注意到检查专员对联合申诉委员会和联合国行政法庭审理的升级上诉案件所作的数据分析。他同意有必要采取进一步措施根除提出这类上诉的原因，无论这是管理失当、不公平对待工作人员或管理人员故意不按既定规章和程序办事，还是个别工作人员显然有意轻率提出上诉所致。

41. 关于第100段所提各点，秘书长指出，考绩制度包括评价管理工作的业绩的具体规定。但他认为有必要进一步加强管理人员对人力资源管理决定所承担的责任，包括考虑对人事管理显然失当、故意不按既定规章和程序办事的情事给予处分，但同时保障所有工作人员，包括有关管理人员在内的正当程序权利。同样地，秘书长赞同检查专员在第111段所表示的意见，认为应制定措施防止工作人员不断提出缺乏根据的申诉，但同时又保障工作人员对行政决定提出上诉的既定权利。必须同联合申诉委员会合作并在工作人员同管理当局进行适当协商后方可修改上诉程序。这两种情况都必须注意在追求使上诉和内部司法机制得以避免无谓诉讼和确定管理权责的目标的同时适当尊重各级工作人员的正当程序权利。

(g) 分权和授权/提高监督和管理技能

42. 秘书长注意到检查专员对授权方案管理员处理工作人员的征聘、升级和离职事项所持的意见。他指出，联合国日内瓦办事处和联合国维也纳办事处及维持和平部获得有限的授权进行明确界定的征聘、升级和福利管理活动。正如其战略执行情况报告(A/C.5/51/1, 第68-72段)所指出，这方面得到了不少宝贵经验。他也继续认为，如检查专员所建议，在适当而明确界定的职责和更妥善的人事程序与措施的基础上审慎实行权力下放会有许多好处。对于人事程序和措施，他说审查现行《工作人员条例和细则》和使其合理化的工作已接近完成。

43. 此外，作为加强管理人员在履行大会任务方面的责任制度的手段，秘书长建

议大会不妨要求提交关于人力资源管理问题的执行情况报告。这种报告将与方案执行情况报告和方案预算执行情况报告相类似。报告将着重于每个部门如何执行组织上旨在完成大会交付的任务的政策和要求。建议报告的领域可包括：各部門为促进公平地域分配而作出的努力；改善秘书处每个部門的男女比例的情况；每个部門利用国家竞争考试名册作出的征聘；每个部門反映以考绩制度作为考核工作成绩和发展工作人员的工具的执行情况；秘书长的人力资源管理战略中的职业发展和工作人员培训部分的参与情况；关于顾问、退休人员和其他短期任用模式的数据；各部门处理的申诉或其他冤情的数目、类别和结果。秘书长认为这类报告机制将带来更大的透明度，从而加强责任制度。

44. 秘书长欢迎检查专员在第115至第119段提出的，关于改进监督和管理技能的培训活动执行情况的意见。

(h) 加强人力资源管理厅

45. 秘书长完全赞同检查专员在第24段表示的意见，即人管厅是维护秘书长在人力资源管理方面的权力的机构。他注意到检查专员在第120段就必须加强人管厅权力所提出的意见，认识到人管厅必须有合适的工作人员并在执行普遍适用的大会任务方面得到方案管理员的支持和合作。在建立和确保征聘、安置和升级工作的执行政策、程序和标准的诚信力方面固然要这样，但在建立能力以发展和确保正确执行行业绩管理、有效人事管理、工作人员发展和培训方案、管理调职机会及秘书长战略列举的其他因素方面也应这样。

三、建议

建议一

46. 秘书长支持下列分段的建议：

(a) 强调人管厅在整个秘书处内执行征聘、安置和升级政策的权力；

- (g) 确保在专业人员职类员额的征聘工作上严格执行关于教育水平的要求;
- (h) 就加快提升实施具体标准。(见上文第21段。)

47. 秘书长表示愿意执行下列各分段的建议,但须考虑到本评论第12至14段所提出的问题:

- (b) 禁止下述做法: (一) 在P-2和P-3级给予三个月以上的临时任用(如果任用并非为了顶替出差工作人员)和(二) 在三个月期满后延长或展续这类临时任用;
- (c) 确保严格执行起职职等的任用完全通过竞争性考试或由一般事务人员晋升专业人员办法进行的政策;
- (d) 禁止所谓临时合用“正规”化。

48. 由于本评论第30至39段所述的理由,秘书长无法赞同第1(f)分段提出的建议。

建议二

49. 如上文第25段所指出,秘书长对其1998-2001年中期计划草案无意地漏了适当提及职业发展表示感到遗憾,并已采取措施补救这个情况。本评论第24至28段说明了在执行1994年秘书长人力资源管理战略的范围内为在整个秘书处内部实施有实效的职业发展概念和办法而采取的方针和初步作出的努力。这些措施旨在解决检查专员在拟定这项建议时具体提出的各点问题。

建议三

50. 如上文第40、41和43段所说,秘书长赞同这项建议的基本内容及有关重复轻率提出上诉的其他建议。虽然在原则上支持这项建议,但了解的是,包括管理人员在内的所有工作人员的正当程序权利在任何情况下均须得到充分尊重,并将就执行任何这类安排的模式进行适当协商。

注

- ¹ 检查联合国征聘、安置和升级政策的实施情况(JIU/REP/95/1,Part I、A/49/845和Add.1)。
- ² 《大会正式记录,第五十届会议,补编第7号》(A/50/7),第98-103段。
- ³ “在‘人力资源管理’和‘应负责任’的时代里提高联合国秘书处妇女地位:新的开端?”,JIU/REP/94/3(A/49/176)。
- ⁴ “通过联合国系统方案和在这些方案内提高妇女地位:第四次妇女问题世界会议后的情况”,JIU/REP/95/5(A/50/509)。
- ⁵ JIU/96/6(A/51/656),第92段。
- ⁶ 同上,第96段。

- - - - -