

**第五十九届会议**

议程项目 114 和 115

人力资源管理

联合检查组

联合检查组题为“审查联合国系统各组织缔结的总部协定：对工作人员有影响的人力资源管理问题”的报告(JIU/REP/2004/2)**秘书长的说明**

秘书长谨向大会转递他和联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）对联合检查组题为“审查联合国系统各组织缔结的总部协定：对工作人员有影响的人力资源管理问题”的报告的评论，供大会审议。

摘要

题为“审查联合国系统各组织缔结的总部协定：对工作人员有影响的人力资源管理问题”的报告查明了似宜在总部协定中加以调整的领域，尤其是对人力资源管理的改革十分重要的那些领域。报告还打算推动拟定未来的总部协定的示范规则，如有可能则对现有协定加以修订。

联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）大体上欢迎报告的调查结果，普遍赞同报告的结论和建议。他们认为报告对联合国系统各组织的法律和实践是个有助益的贡献，并特别确认对总部协定进行分析很有价值，认为这是改善工作人员服务条件的重要考量。行政首长协调会还欢迎和支持联合检查组关于以下各方面的建议：鼓励工作人员配偶就业机会、有关政府当局适当实施和尊重联合国系统各组织及其工作人员的特权与豁免，从而有助于提高整个联合国的效率。



一. 引言

1. 联合检查组题为“审查联合国系统各组织缔结的总部协定：对工作人员有影响的人力资源管理问题”的报告的目标是查明似宜在总部协定中加以调整的领域，推动拟定未来的总部协定的示范规定，修订现有协定，尤其重视人力资源管理问题。除其他外，报告还确认联合国系统大多数的组织成立于数十年前，不少总部协定的一些非常具体的领域已作了修订，从而反映了现实情况。该报告着重论及总部协定中影响到工作人员的人力资源管理领域。

二. 总的评论意见

2. 联合国系统行政首长协助理事会（行政首长协调会）对联合检查组报告表示赞赏，认为报告的范围广、及时性强而且有深度，认为是对联合国系统各组织的法律和实践的发展的一个重要贡献。改善工作人员的服务条件是联合国系统各组织人力资源改革方案的重要方面，在某些领域，只有通过修订东道国协定才能实现。行政首长协调会成员尤其欢迎支持这些改革并全部落实现在规定的各项建议。

3. 大家对联合检查组的调查结果和建议、尤其是建议 1、4 和 7 普遍感到满意，这几条有助于加强秘书长支持工作人员调动的政策，方便配偶就业并确保各国当局适当落实和尊重联合国系统各组织以及工作人员的特权和豁免。这些建议还确保按照《联合国特权及豁免公约》（公约）第七条给予联合国系统工作人员应享有的快速旅行便利。

4. 行政首长协调会成员注意到有一个共同主题贯穿所有建议，即东道国和工作人员之间应进行更多的交流和分享信息。行政首长协调会成员支持努力确保向工作人员提供有关信息，并确认必须让会员国充分认识到它们实施的限制所产生的影响，并认为有必要优先注意使各工作地点的服务条件标准化。

5. 行政首长协调会成员感到关切的是报告中有些建议似乎忽视了适用于特派专家的框架，按照《公约》第六条，他们也应享有特权和豁免。因此，特别是在建议 4、5 和 7 中，应适当考虑特派专家。关于建议 7，公务出差的特派专家也应享有《公约》第七条规定的快速旅行便利。

三. 对建议的具体评论意见

建议 1

各组织的立法机关应促请东道国注意酌情采取较开放的政策，向国际组织工作人员和官员的配偶颁发工作许可或制定类似安排。

6. 行政首长协调会成员坚决支持这项建议。不过，他们在支持的同时，希望提请会员国注意国际组织不断变化的现实，尤其是国际组织的数目和活动范围持续

扩大，这就要求超越 1946 和 1947 年《公约》确认的基本权利，扩大福利待遇，以便利联合国系统各组织及其工作人员的业务活动和工作条件。配偶就业问题一直是、而且依然是联合国系统各组织吸引和保留最合适工作人员的一个关键问题。一些东道国的现有程序是配偶必须先获得就业机会的保证，才能申请就业许可，而一些雇主不愿意这样做。因此，行政首长协调会主张采取以下两种办法，一是如一些东道国提出的，采取一种自动的制度，即给工作人员签发签证就意味着其配偶也获得了工作许可；另一种办法是在求职之前就提供就业许可。无论哪种方法都可便利配偶就业，因为雇主可立即获悉他们的状况。如果这一过程比现行的简单一些，雇主们就更有可能提供就业机会。

建议 2

各组织的立法机关应提请东道国注意充分执行总部协定各项条款的重要性，并确保使用简化的程序，包括在下列领域使用这种程序，以便利给予各组织及其工作人员和官员的特权、豁免和福利的行使：

- 为此类人员的子女颁发工作许可，为家庭佣工颁发签证
- 房地产的购置和租用
- 纳入社会保障系统
- 在东道国退休
- 免税待遇，提供特殊制定的免税卡，并根据国内立法的变化以及有关组织内部的情况发展，定期审查关于税收的规定。

7. 行政首长协调会成员强烈支持采取一切措施，便利落实这项建议所强调各领域的特权和豁免。然而，只有一项特别的例外，即纳入社会保障系统。秘书长对此表示坚决反对，理由是联合国 50 多年来的一贯作法和政策是强行向国家立法规定的社会保障计划缴款是一种向联合国直接抽税的方式，因此，违反了《公约》第二条，第 7 款，(a) 项。联合国不参加各国的社会保障计划的另一个证据是联合国为其工作人员制定了全面的社会保障计划。建立该计划依据了《联合国工作人员条例》第 7.2 条，该《条例》是大会按照《联合国宪章》第 101 条制定的。

建议 3

为了让工作人员，特别是新招聘或新到达工作地点的工作人员能更熟悉东道国协定的内容，请有关组织的行政首长散发全面资料通告，并通过电子和其他适当手段，将给予工作人员和官员的特权、豁免和其他福利以及他们应承担的责任等广为宣传。

8. 行政首长协调会成员指出这条建议已在执行之中。目前联合国概况介绍方案向新聘工作人员提供有关教育、住房和税务的基本信息。工作人员还可就其任职期间可能出现的具体情况向有关实务办公室咨询。行政部门还向工作人员提供有关行政指示，其中概述了配偶和子女在东道国获得就业许可的程序。此外，还时不时印发情况简报，以提请工作人员注意税务制度的重大变化，尽管向税务专业人员咨询以及遵守适用法依然是工作人员自己的责任。持有外交官签证的工作人员、其配偶和子女均需听取礼宾和联络处的情况简要介绍，该办公室负责联合国所有外交官的登记。

建议 4

各组织的立法机关应促请东道国注意适当地将给予联合国系统各组织及其工作人员和官员的特权及豁免和福利的情事告知地方管理当局、公共服务部门和工商业界，特别是告知首都或各组织所在地以外各地的有关当局和部门的重要性，以便利这些特权及豁免和福利的行使，并确保这些组织的工作人员和官员在履行他们的责任时获得充分的合作和谅解。

9. 这项建议是可行的。

建议 5

各组织的立法机关应提请东道国注意需要确保给予该东道国内的政府间组织的任何额外便利也同样提供给设置在其境内的所有其他联合国系统组织及其工作人员和官员。

10. 这项建议是可行的。

建议 6

联合国秘书长作为行政首长协调理事会的主席，应参照本报告得出的结论和其他有关资料，请协调会协调拟订示范框架总部协定或确保做法一致的标准条款的工作，提交大会批准。这样一种示范框架或标准条款将用于指导缔结新的和/或更新现有的联合国系统各组织及其东道国之间的总部协定。示范框架总部协定或标准条款不影响任何现有的、提供的条件更有利的总部协定。

11. 行政首长协调会成员对如此措词的这项建议有保留意见。他们注意到，大家普遍认为这种做法很难在全系统实施，除此之外，指望一种适用于联合国系统所有组织的示范框架能包括所有可能的情况是不可能的，即包括各总部、外地的条件、特殊情况以及相关的、潜在的困难。此外，许多现有的东道国协定涉及完全不同的活动和业务，多年来，不同的组织也形成了适应其特定援助活动、地点和其他特定情况的习惯制度。因此，“一刀切”的办法可能不合适。

建议 7

各组织的立法机关应提请东道国注意简化程序的重要性，确保及时处理联合国各组织的工作人员和官员公务旅行的签证，避免有关组织的实质性工作受到不必要的耽误，限制可能造成的经济损失。

12. 这项建议是可行的。
