



第六十七届会议

议程项目 136

联合检查组

联合国内部工作人员-管理层关系

秘书长的说明

秘书长谨向大会会员国转递联合国系统行政首长协调理事会和他本人对联合检查组题为“联合国内部工作人员-管理层关系”的报告(见 A/67/136)的评论意见。

摘要

联合检查组题为“联合国内部工作人员和管理当局的关系”的报告基于会员国商定的原则和文本，确定并促进能增进各级工作人员和管理当局关系的条件，包括联合国秘书处、各工作地点、以及单独管理的行政机关、基金和方案、法庭、联合国大学、维持和平行动和政治特派团。

本说明反映了联合国系统各组织对报告所列建议的看法。这些看法汇总了联合国系统行政首长协调理事会成员组织提供的意见，这些组织欢迎该报告，并支持报告的分析 and 结论。



一. 引言

1. 联合检查组题为“联合国内部工作人员和管理当局的关系”的报告依据管理层和工作人员代表的建议编写，其目的是基于会员国商定的原则和文本，确定并促进能增进各级工作人员和管理当局关系的条件，包括联合国秘书处、各工作地点、以及单独管理的行政机关、基金和方案、法庭、联合国大学、维持和平行动和政治特派团。

2. 审查发现，从法律和政治观点出发建立的工作人员-管理当局关系的原则在各实体的执行情况远不是整齐划一，难以令人满意，并指出各级工作人员-管理当局互动方面均存在问题。报告指出，有效的工作人员和管理当局的关系要求双方均愿意一秉诚意参与讨论并正确认识有关问题，其中后一点与关于工作人员和管理当局的关系的必要培训密切相关。报告指出，在一些联合机构，包括秘书处唯一的(工作人员-管理当局)联合谈判机构——工作人员和管理当局协商委员会中，一些有关人力资源事宜的协定是谈判结果，表明存在事实上的集体谈判。报告随后提议，公开承认联合谈判机构这一概念，并呼吁大会确认在这方面将国际劳工组织(劳工组织)的相关文书适用于联合国工作人员。报告还建议对工作人员和管理当局协商委员会作出一系列具体改进。

二. 一般性评论

3. 联合国各组织欢迎该报告。它们感谢联合检查组提供了有益的分析和建议，并着重指出了改进工作人员-管理当局关系的途径。该报告所述各组织期待协助并支持进一步讨论在员工和管理当局协调会执行这些建议。

4. 虽然大多数组织同意该报告并对工作人员和管理当局的关系做了一般性说明，但它们评论说，报告没有充分反映出目前占主流的工作人员和管理当局之间积极的建设性关系，虽然它们也注意到报告中例举了一些组织中存在的良好的工作人员和管理当局关系。它们期待在联合国系统各组织中分享关于促进良好工作人员-管理当局状况的最佳做法和经验教训。

5. 此外，各组织注意到，该报告给出了关于员工和管理当局协调会今后应当如何运转的令人惊讶的详细建议。特别是，大多数组织认为，所提及的“谈判”和“集体谈判”在报告附件一所引述的《联合国工作人员条例和工作人员细则》中并没有依据。例如，《条例》第 8.2 条明确提及工作人员与管理当局的联合机构的作用是提供意见，而《细则》第 8.1(h) 条则提及在审查行政指示和命令时工作人员代表的作用是“审议和评论”。

6. 此外，各组织认为，授权的问题过于宽泛，不能仅仅在工作人员和管理当局关系范畴内进行审议。各组织强调联合国系统内特别是各专门机构之间的差异，

因此应在属于这一类别的各机构、基金和方案与其他此类授权较不正式的组织之间作出区分。在这方面，各组织注意到，第 53 段中提及授权机制中的不确定因素并建议澄清这一事宜应是员工和管理当局协调会的主要任务之一。虽然各组织支持澄清当前授权机制中的不确定因素，但这种任务应属于秘书长而非员工和管理当局协调会法律顾问的权限。

7. 联合国和报告中所述各组织还评论了秘书长是否有义务就人力资源事宜与工作人员进行“咨询”或“谈判”。报告第 64 至 68 段提及这个问题。第 65 段提及《工作人员条例》第 8.1(a) 条使用“应”这一词：“秘书长应与工作人员建立和保持经常的接触和洽商，以确保工作人员有效参与确定、审查和解决与工作人员福利有关的问题，包括工作条件、一般生活条件和其他人力资源政策。”联合检查组从这一规定出发，在第 65 段断言“上述条例第 8.1 条使讨论的终端产品成为‘一种双边决定，即，一项协议’，从而顺理成章，‘谈判’是适当的。”这一点似乎反映出联合检查组的这一观点：大会已责成秘书长只有在通过一种强制谈判过程与工作人员代表达成协议后才能作出有关人力资源事宜的决定。

8. 联合国认为这种观点不符合有关《联合国工作人员条例和细则》中的明确用语，也不符合《宪章》第九十七条。工作人员如《工作人员条例》第 8.1 条所设想的那样参与解决有关工作人员福利的问题，并不要求秘书长与工作人员在双边基础上作出关于人力资源事宜的决定。事实上，《工作人员条例》第 8.2 条和工作人员细则第 8.2(c) 条明确规定，工作人员与管理当局联合机构的作用是提供咨询和建议。工作人员与管理当局的联合机构制定意见和建议所采用的方法(无论是通过谈判、讨论、协商或协议)，不会导致秘书长负有任何在作出关于工作人员福利问题的决定之前与工作人员进行磋商并取得其同意的法律义务。

9. 此外，联合国(以及报告中所述各机构)指出，按照《宪章》第九十七条，秘书长是本组织的行政首长，拥有本组织所有方面工作包括人力资源管理的最高责任。因此，不能靠要求秘书长，在作出有关人力资源管理和工作人员福利问题的决定之前，争得工作人员同意，从而限制其权力。

10. 联合国以及该报告中所研究的各机构还注意到，第 28 段之后的表 1 载有工作人员认为未经与工作人员代表协商做出的人事决定的例子。各组织希望强调指出，工作人员联合会充分参与了联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会人力资源网的会议。此外，工作人员联合会还在管理问题高级别委员会会议的正式会议期间与各组织进行了对话。

11. 但是，更确切地说，多年来联合国系统国际职工会和协会协调委员会(国际职工会协调会)和国际公务员协会联合会(公务员协联)一直作为观察员(和与会者)积极参加了机构间安保管理网的会议。两个工作人员联合会还参加了一些机构间安保管理网工作组，以在最初阶段为制定影响到联合国安保管理系统的政策

献计献策。外勤工作人员工会既不是国际职工会协调会的成员，也不是公务员协联的成员，却是第三个工作人员联合会——联合国国际公务员联合会——的成员。联合国国际公务员联合会迄今从未请求参加讨论政策问题的机构间安保管理网会议。

12. 此外，联合国及其各组织指出，本组织一直不仅十分积极地对待国际职工会协调会和公务员协联的年度大会，而且积极对待外勤工作人员工会年度会议，在会议期间为工作人员分配时间用于参与就一些安全问题与主管安全和安保事务副秘书长直接对话。工作人员参加安保管理小组的问题被屡次提起，联合国一直支持在可行时这样做，但没有提供此类参与的全面授权。此外，联合国在许多场合一直支持工作人员与安全和安保部就安全相关问题公开交换信息。因此，该报告忽略了现状，作出了偏颇的描述。

13. 联合国和该报告所述机构注意到，其建议取决于工作人员代表与管理层之间双方商定的谅解，并使用了“现有必要”、“容易”和“经常”等主观性说法。此外，该报告宣扬工作人员和管理当局协调委员会发挥更强大的作用，建议从协商原则转向谈判原则。因此，这些建议似乎违背了联合国及其各基金和方案的大量经验，没有考虑到对更为多样的充满活力的联合国系统带来的风险或潜在不利影响。鉴于治理结构迥异，在联合国及其各基金和方案内进行谈判和讨价还价的原则构成了复杂的挑战。在这方面，鉴于工作人员代表机构的数目和联合国共同制度内实体的数目和规模，为每个组织建立具体措施是不切实际的。

三. 关于各项建议的具体评论

建议 1

秘书长应向所有会员国提供今后工作人员-管理层委员会所有届会的报告(包括其附件)，并应进一步推动每年安排一次非正式会议，以便工作人员-管理层委员会主席向会员国提交每届会议的报告，包括关于在以前的工作人员-管理层协调委员会会议上达成的协议的执行情况报告。

14. 联合国各组织注意到，按照当前安排，没有关于这一建议所设想的工作人员-管理层委员会与会员国之间的这种关系的法律规定。大会有权决定其是否希望与工作人员-管理层委员会举行会议或接受其报告。

建议 2

秘书长和行政单独管理的各机构和方案的行政首长承认工作人员代表机构和当选工作人员代表的正式地位，应如 SMCC XXXII (2011 年) 所商定的那样为他们获得与广大工作人员沟通的一切现有必要手段提供便利。

15. 联合检查组报告所审查的联合国各组织支持并欢迎这一建议，并正在更新其内部政策与指导方针，以执行 SMCC XXXII (2011 年) 所产生的决定，包括为工作人员代表获得与广大工作人员沟通的一切现有必要手段提供便利。对于那些不受工作人员和管理当局协调委员会或工作人员-管理层委员会决定约束的组织，为工作人员代表机构和当选的工作人员代表获得一切必要沟通手段提供便利的依据是大会制定的《联合国工作人员条例和工作人员细则》。

建议 3

一旦工作人员-管理层委员会就确定工作人员代表履行职责所需的设施和脱岗时间的公平统一标准达成了协议，秘书长和行政单独管理的机构的行政首长应发布这方面的修正行政指示；在那之前，应继续全面执行 ST/AI/293 和 A/C.5/50/64，并应视作最低规定。

16. 联合国各组织支持并欢迎这一建议，并将继续努力修订这方面的行政指示。

建议 4

秘书长和各行政单独管理的机构和方案的行政首长应为各自的人力资源单位拨出适当的资源，以制定(最好是与工作人员代表联合)和实施关于工作人员-管理层关系相关问题的培训并大力鼓励新任命的管理人员和新当选的工作人员代表参加这类培训。

17. 联合国各组织欢迎这一建议。但它们指出，目前有一个工作人员-管理层委员会工作组正在审议这一建议提出的问题。鉴于可用资源有限，更为现实的做法是将关于工作人员-管理层关系相关问题的培训纳入现有培训，而不是划拨更多资源。

建议 5

大会应要求秘书长如其第 128 (II) 号决议附件中所概述的，提交确认联合国工作人员集体谈判权利的适当工作人员条例供其审批。秘书长和行政单独管理的机构和方案的行政首长应对其各实体的工作人员适用从劳工组织相关文书、尤其是《工作的基本原则和权利宣言》(1998 年) 中引申的标准和原则。

18. 各组织注意到这一针对立法机构的建议。大会通过批准联合国工作人员条例确定了联合国工作人员的服务条件。迄今，大会尚未作出任何将集体谈判权纳入服务条件的决定。但是，大会已规定工作人员代表可广泛参与关于人力资源问题的讨论，其方式为制定《工作人员条例》第 8.1 条，其中要求秘书长“与工作人员建立并保持经常的接触和洽商，以确保工作人员有效参加确定、审查和解决与工作人员福利有关的问题，包括工作条件、一般生活条件和其他人力资源政策。”

19. 对于联合检查组报告第 127 段和第 107、108 号脚注所提及的《组织和集体谈判权利公约》（《劳工组织第 98 号公约》），应当注意，该《公约》第 6 条明确表示其“不涉及从事国家行政工作的公务员的状况。”因此，不能说该《公约》适用于国际公务员，甚至不具备可比性。因此应由大会决定是否审议其立场，确定确立集体谈判权是否符合其根据联合国《宪章》第十七条核定本组织预算的唯一权威。

20. 对于报告中关于适用有关劳工组织文书特别是《工作的基本原则和权利宣言》（1998 年）的标准和原则的说法，各组织指出，1998 年宣言呼吁劳工组织成员国除其他外消除一切形式的强迫或强制劳动，并有效废除童工。各组织质疑这些原则与联合国雇用员工事宜的相关性。

建议 6

秘书长和行政单独管理的机构和方案的行政首长应确保各自实体的工作人员代表机构能通过正式和非正式渠道容易地经常接触所有适当级别、包括最高一级的管理层。

21. 联合国各组织支持并欢迎这一建议。它们指出已经准予接触所有级别的管理层。此外，各组织继续提醒管理层有义务就任何将影响到工作人员工作条件的事宜与工作人员代表进行协商。在这方面，它们将继续确保所有联络渠道公开且畅通。