联合国
大会

Distr.
GENERAL

A/37/378
11 August 1982
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十七届会议
临时议程*项目107和111

联合检查组

人事问题

公平地域分配原则

对联合国秘书处工作人员的适用情况

秘书长的说明

秘书长谨将联合检查组题为《公平地域分配原则对联合国秘书处工作人员的适用情况》的报告(增编)(JIU/REP/82/9)送交大会各会员国。

---

* A/37/150。

82-22158

公平地域分配原则对联合国秘书处工作人员的适用情况

（增编）

联合检查组
亚历山大·布林采夫
约瑟夫·萨韦
扎卡里亚·西巴希
编　写

目　录

	段次	页次
一、导言	1 - 3	3
二、联检组关于公平地域分配原则对联合国秘书处工作人员的适用情况的报告（A/36/407）所载的各项建议的合理性	4 - 44	4
三、结论	45 - 47	18

公平地域分配原则

对联合国秘书处工作人员的适用情况

（增编）

一、导言

1．第五委员会各成员国详细讨论了联合检查组（联检组）提交大会第三十六届会议关于公平地域分配原则对联合国秘书处工作人员的适用情况的报告（A/36/407）。在大会第三十六届会议快将结束时，秘书长就联检组的报告发表了他的意见（1981年11月24日，A/36/407/Add.1）。

2．大会1981年12月18日第36/456号决定注意到联检组关于公平地域分配原则对联合国秘书处工作人员的适用情况的报告和秘书长对该报告的意见，并决定在第三十七届会议继续讨论这个题目。

3．为了补充真实的资料和发表他们对第A/36/407/Add.1号文件的意见，以便有助于各会员国在大会第三十七届会议期间就人事问题进行的讨论，因此，检查专员认为必须编写这个关于公平地域分配原则对联合国秘书处工作人员的适用情况报告的增编。由于这个增编是联检组第A/36/407号报告的补编，因此它必须同这两个文件一起审议，以便得到更深刻的了解。

二、联检组关于公平地域分配原则对联合国秘书处工作人员的适用情况的报告（A/36/407）所载的合理建议的意见

. 将公平地域分配原则适用于整个秘书处和整个一个单位的重要一建议。

4. 第一个报告（A/36/407）已就此说明（"联合国[illegible]和大会什么时候[illegible]一定必须遵守公平地域[illegible]"原则，但自联合国成立以来，秘书处组成一可都不够公平。

5. 鉴于这一点，检查专员在其第一个报告内建议，除了区域委员会最多可有75%的人员来自本区域各国外，应当将公平地域分配的原则适用于整个秘书处和联合国各个单位。

6. 秘书长关于这项建议的评论说"秘书长仍然认为，原则上整个秘书处按地域[illegible]的员额应适用公平地域分配，他认为必须注意不让任何一个国家或国家集团的工作人员在任何一个主要的组织单位内占大多数，但区域委员会不在此限，它们最多可有75%的人员来自本区域各国。秘书长认为，在大会关于整个秘书处公平地域分配的指示的范围内，他的职责是监督秘书处43个主要部门中每一个部门的工作人员按区域、性别和年龄以及来自发展中国家还是发达国家的分配情况。"（A/36/407/Add.1，第8段）。

7. 检查专员承认秘书处本身人员的分布情况已逐渐改善，但只有很少证据表明在这方面取得了重大进展或已完全消除了自联合国成立以来来自某一发达国家集团的国民在若干机构内一直占大多数的情况。

8. 下表显示迄1981年6月30日为止专业或以上人员的人数和在秘书处某些部门的科长的人数。[1]

[1] A/C.5/35/SR.28，第24段。

[illegible]国际公务员制度中专业及以上人员职位和秘书处

某些部门的主管人数的分配情况

（截1981年6月30日止）

		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]			394 (48.2%)	1 1[illegible] (39.1%)	764 (1[illegible].7%)
1.	[illegible]	19/[illegible]	13/[illegible] (68.4%)	6/[illegible] (31.6%)	[illegible]
2.	[illegible]	277/58	144/37 (55.2%)	95/26 (35.2%)	25/[illegible] (9.6%)
3.	[illegible]	195/61	110/31 (56.4%)	69/27 (35.4%)	16/3 (8.2%)
4.	[illegible]	138/40	87/24 (63%)	37/12 (26.8%)	14/4 (10.2%)
5.	[illegible]	83/[illegible]	50/[illegible] (60.3%)	26/6 (31.3%)	[illegible]
6.	[illegible]	98/26	54/16 (55.1%)	38/8 (38.8%)	[illegible]
7.	[illegible]	11/1	[illegible] (63.6%)	3/- (27.3%)	[illegible]
8.	[illegible]	91/48	64/32 (70.3%)	24/16 (26.4%	3/- (3.3%)
9.	[illegible]	209/43	114/23 (54.5%)	79/18 (37.8%)	[illegible]
10.	[illegible]	15/2	[illegible] (66.6%)	4/- (26.7%)	[illegible] (6.7%)
11.	[illegible]	37/7	27/5 (73%)	8/2 (21.6%)	2/- (5.4%)

资料来源：A/36/495，第16段和表C；A/C.5/36/[illegible].2。

说明：会员国按照大会第2152(XXI)号决议的分配情况

B集团：25个发达市场国家

A和C集团：在非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比的118个发展中国家

D集团：11个东欧国家。

迄1981年6月30日为止，有154个会员国，包括：25个发达国家、118个发展中国家、东欧国家11个。上表所列数字显示发达市场经济国家集团在上述部门的人事组成，无论是专业和以上人员总数还是科长人数方面都占大多数。

9. 按照秘书长的意见，上述这种现象是由于"很难从没有国民任职或任职人数不足的会员国找到既能来又愿意来秘书处工作的合格的国民"的原因所造成的。(A/36/407/Add. 1，第4段)。

在第一个报告内(见第24段)，检查专员说注意到有好几个这样的事例，在这些国家提出候选人之后，其中有些经过征聘团面谈并认为在效率、能力和道德方面达到最高标准因而应当受聘的，但至今仍未被任命。

10. 不能否认，在战后头几年内，有几个联合国会员国确实缺乏训练有素的工作人员。这是由许多因素造成的，其中应归咎于第二次世界大战和老殖民地制度的后果。自那时以来，这种情况已大为改善。特别是在1960年后，大多数发展中国家大量增加了其受过训练的人力资源。

11. 因此，在秘书处本身适用公平地域分配原则的主要障碍不是缺乏合格专家，而主要是某些部门的首长不愿考虑必须征聘没有国民任职和任职人数不足的国家的候选人来填补秘书处内的许多空缺，并且尽管《宪章》和大会许多决议规定在职位和员额方面实现公平地域分配，但他们还不断提议任用任职人数过多的国家的国民。[2]

12. 秘书长对联检组第一个关于地域分配的报告的评论(第A/36/407/Add. 1号文件，1981年11月)认为"大会按照《宪章》所载"征聘工作人员时，在可能范围内，应充分注意地域上之普及"的原则建立的任何适当员额幅度制度，都必须能够"为本组织的利益灵活"运用。[3]检查专员认为这种灵活性，如目前在许多机构的情况应当是无限的。这种灵活性应当遵循《宪章》关于公平地域

---

[2] A/C. 5/35/SR. 28，第24段。

[3] A/36/407/Add. 1，第7段。

分配的原则。这样办法应规定每个单位的组成人员按照制定的广泛适当员额制度，以便包括所有地域分配员额，或在小单位内任用三个主要社会[illegible]不同国家集团，即发展中国家、发达市场经济国家和东欧国家的每个国家集团的国民。这种一致性是各会员国在整个秘书处内获得公平代表性的先决条件。

13. 检查专员继续认为联合国的性质和任务要求[illegible]各，和为处每个实体的工作人员应当勤奋、能干、正直地[illegible]代表世界各国。

14. 检查专员认为大会通过1981年12月16日第36/140号决议在个别部门适用公平地域分配原则方面迈开了重要的一步。在这项决议中，大会请秘书长在新闻部适用公平地域分配原则，并且"在达到公平地分配以前，采取紧急步骤，按照《联合国宪章》第一〇一条第三项和大会第33/143号及第35/210号决议的规定，[illegible]任聘专业国家国民的工作[illegible]员的任职比例，尤其是在高级和决策人员的职位方面，同时也要考虑到任职人数不足的各国家集团的利益。"[4]。大会对新闻部采取这项行动清楚表明必须对本组织仍存在地域员额不平衡的每个实体适用公平地域分配原则。

15. 在下文数段内检查专员想要单独地就另一个问题提出一些意见。在阅读了秘书长1981年11月发表的讨论第3、4、5和12段之后，检查专员所得到的印象是，他在解释某些会员国在秘书处没有国民任职或任职人数不足的理由时特别强调候选人的"资格"，而不是由于没有适用公平地域分配员额的原则。这个解释是毫无根据的，实际上，这可视为歧视来自没有国民任职或任职人数不足的国家的候选人。众所周知，联合国的人事政策一直并仍是以其《宪章》第一〇一条第3项为基础，其中规定："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。征聘办事人员时，于可能范围内，应充分注意地

---

[4] 大会第36/149号决议，第B部分，第11段。

[illegible]上二普及。[illegible]

16. 有许多人反对"先查"的工作[illegible]配员额原则，他们[illegible]的任务会产生[illegible]。[illegible]

17. 检查专门机构和文件的目要任务是[illegible]遵守"先查"的各项条款、大会的各项决定，[illegible]在[illegible]任何偏差都是与[illegible]抵触的。

---

[5] A/C. 5/35/SR. 59. 第16—18段；A/C. 5/35/SR. 62，第105号；A/C. 5/36/SR. 52，第41—42，64段；A/C. 5/36/SR. 53，第26段；A/C. 5/36/SR. 59，第54—55段。

I 关在联合国秘书处内实施公平地域分配而执行具体指标的重要性—— 建议2

18. 联检组第一次报告里的建议2的实质内容如下：

(a) 每一机构的员额空缺中至少有60%应由没有国民任职和任职人数不足的会员国的国民填补；

(b) 其余40%最好由属于适当员额幅度内的会员国国民填补；

(c) 唯有特殊情况才得以聘用任职人数过多的会员国民，而且有一项谅解，这种聘用不会增加这些会员国国民任职人数过多的程度。

19. 大家已知道，第33/143号决议曾要求秘书长采取必要的行动，“确保所有没有国民任职和任职人数不足的国家，在1979-1980年期间内达到适当的员额幅度。” 但是这项指标未能实现。 第35/210号决议又另订一期限，即1982年底。 可是，从下列几段的数据看来，除非对此采取更强有力的措施，否则又不能如期实现。

20. 依照1981年6月30日至1981年12月31日的统计数字，秘书处的组成曾有改变，但对工作人员的公平地域分配却没有多大的影响，例如，地域员额工作人员的总人数在这六个月内，从2894人增至2932人，即增加了38人。[6] 没有国民任职的国家仍旧没有国民任职，而这些国家的数额又从19国增至22国（因为新加入三个会员国）。 任职人数不足的国家数额已从26国减至24国，其中净增31名工作人员。在这六个月之内，任职人数过多的国家有15名工作人员被聘，15人离职。 因此，任职人数过多的国家总数虽从30国减为29国，但是工作人员的总数（957人）照旧。 属于适当员额幅度内的国家的

---

[6] A/36/495，附件，表9。

[illegible]

[illegible]

减少永久合同，增加定期合同——建议3

22 大会在本组织的实力上提高效率，检查专员提出了建议3。在此应指出，永久合同问题已愈变更大，至少是一个后的人事政策及联合国和联合国系统广二七组织的惯例。检查专员认为有人要进一步阐述这项建议。

23 本建议是符合联合国系统内许多组织目前进行的活动，其中包括大量增加定期合同工作人员。例如，1980年卫生组织增加了78%，教科文组织81%，原子能机构90.4%。

24 行政协调委员会（行政协调会）最近表示："看不出哪些专业人员比例低的组织在标准方面（效率、才干和忠诚）同其他组织有何差别；而且也没有任何根据足以认为，如果给予永久合同，工作人员的标准会提高"。[7] 检查专员完全同

---

[7] ACC/1982/16，附件四第5段，1982年6月10日。

意行政协调会的意见。

25. 检查专员认为，永久合同应减至本组织有效工作所必需的最低数额。当然，他们不主张永久合同与定期合同之间保持最妥善的比例，这项决定是联合国系统每一组织立法机构的"主权"。同时，他们还要根据本项研究结果，向大会建议，今后联合国秘书处内实地域分配限制的大多数工作人员应是定期合同。检查专员在第一份报告里提出的二项主张已列入建议3作为其中一部分。这些主张是公平地域分配秘书处工作人员的有力措施，意义重大。措施应包含下列各点：

(a) 初任人员不应给予试用合同；

(b) 永久合同应予减少；

(c) 应对新的永久合同制订限额，直到地域分配公平为止。

就上述(a)点而言，检查专员注意到行政协调会如下的声明："我们愈来愈认为，只有在工作人员服务几年（即三至六年）以后，即连续服务两个或两个以上的定期合同以后，才可以给予永久合同；这样（若干组织已有这种作法）就有充裕的时间来判断工作人员，不仅是他的工作成绩，而且也可判断他是否能胜任国际公务人员的职业。"[8]

26. 秘书处广泛采用永久合同的作法，结果使得联合国目前有三分之二的专业人员以上的员额是由永久合同工作人员占有。这种作法是达成工作人员的公平地域分配的一大障碍，也无法消除自从联合国成立以来，秘书处由一个国家集团独占

---

* 说明：检查专员完全同意国际公务员制度委员会的意见，即"必须按照各组织的情况个别断定永久任用人员和定期任用人员的比例，不仅使其反映出各组织的不同职能和不同需要，而且也要反映出各该组织理事机构的政策决定。"（A/36/30，附件一，第24段）。

[8] ACC/1982/16，第13段，1982年6月10日。

[illegible]

27. 在此，应指出，所有这些机构已经即将增加定期合同。此外，拉美经委会人员中有[illegible]拥有永久合同，这一事实，使执行秘书低薪制，无法吸引重要专业人员，合同期限[illegible]工作机构的有效性。[10] 正如秘书处在第一次报告所示，工作人员在定期合同[illegible]秘书处工作人员中所占比例（49.7%）。

28. 检查专员认为，永久合同及定期合同问题似乎已成熟到大会可以采取必要措施的地步，使多这两种合同类型人员占有的比例及秘书处工作人员达到公平地域性的分配等[illegible]这些事项。

一 关于一种新型式的可中断（轮调）的定期合同——建议4

29. 第一次报告（A/36/400），内所作建议4的目的是提供专业发展创造更有利的条件并提供定期合同工作人员。关于轮调定期合同的方法，检查专员认为那是一种定期的借调，从国家组织（政府或私人组织）轮调到秘书处4—6年，而轮调之间的间隔期也在4—6年。这种简单合同手续有待制定。

30. 秘书长评论时表示："如果能够作出安排，对这种调整进行有系统的管理，

---

[9] A/36/495，附件，表10。

[10] 拉美经委会于1981年6月4日给联检组的信，来信编号为OEG 300(1-6)。

使本组织可从这些轮调官员的服务中取得最大的好处，而又不需采取新的任用办法，那就对双方都有利。”[11] 检查专员注意到，秘书长原则上赞成在不需采用新的任用办法下，作出这种安排。

31. 检查专员愿提请各会员国注意这种利用对双方都有利的作法来增强秘书处及国家机构的好处。 检查专员认为，这种作法还能照顾到大多数发展中国家的利益，因为本国最好的专家被永久录用以后，是这些国家的直接损失，而且也考虑到那些主要是从政府机构来到联合国的国民的国家。 不过，他们也认识到那些来自私营部门或某些公营部门的国民可能遇有的困难，他们将来不太可能回原单位工作。因此，希望能避免这些困难。

32 由于上述种种理由，检查专员强调指出，轮调合同建议不过只是一种可能。定期合同大量增加的其他国际组织的经验应当予以认真研究。 最后，检查专员重申，有了轮调定期合同制度，可以从长期计划人事的观点，充分地考虑到官员的专业实力及照顾到会员国公平地域分配的原则。 而且工作人员如果在本国及在本组织获有新的工作经验及认识，还可以有机会按照轮调合同，以更高的级别调回本组织。 这就等于定期合同工作人员有了升迁机会，他们现在同永久合同人员相比，处境比较不利，特别是在升高等专员（P—5以上）方面。

---

[11] A/36/407/Add.1，第21段。

E. 必须充分遵守《宪章》和大会有关指派填补缺额的内部候选人和外界候选人的各项决定—建议5

33. 第一个报告中的建议5内容如下："应当同时向内部候选人和外界候选人发布出缺通告，最佳候选人的考虑和甄选应当严格遵守《宪章》第101条第3项的规定和大会通过的有关决议和《工作人员条例》。" 从上文可以看到，这项建议总地说来同《宪章》和大会核可的《工作人员条例》中规定的一项征聘方针的基本内容密切相关。 检查专员建议充分严格遵守有关填补空缺的程序的主管文件中各项条款。

34. 但是，检查专员们认为秘书处对这些条款作了错误的解释。 第一个报告里载有一个对《工作人员条例》第4.4条以及秘书处在征聘人员上的作法的分析。这个分析使人们得出结论认为由于这个错误的解释，因而在以内部调派来填补受地域分配限制的空缺上发生过分的偏差的情况。

35. 下表载有关于此问题的数据：

1981年6月30日时被指派在每个职等其职位受地域分配限制的全部工作人员人数及百分率

职等	全部工作人员	被指派在该职等的工作人员		被提升到该职等的工作人员	
USG*	25	13	52%	12	48%
ASG	23	15	65%	8	35%
D-2	83	36	43%	47	57%
D-1	248	58	23%	190	77%
P-5	559	138	25%	421	75%
P-4	784	253	32%	531	68%
P-3	702	276	39%	426	61%
P-2	411	181	44%	230	56%
P-1	61	20	33%	41	67%
共计	2 896	990	34%	1 906	66%

* 包括总干事一级的一名工作人员

来源：人事厅政策协调司（所得到的最新数字）

本表的数字说明在1981年6月30日时，只有三分之一的专业以上受地域分配限制的工作人员是从外部征聘来担任他们现在的职等的，而三分之二都是提升的。 例如以P－4、P－5和D－1员额来看，则提升到这些职等的工作人员占75%，而只有25%在这些职等的工作人员是从外部征聘的。

36．检查专员认为，“按期”升级并不一定意味着内部候选人就具有真正的职业特征，但确会导致经常以持有永久合同的内部候选人来替代主要是定期任用的工作人员。*

37．这种作法已造成在更换主要是定期合同任用的工作人员时，把外部候选人指派在低级的职位上。 这不可避免地造成严重的政治后果并使那些来自其国民主要是永久任用的国家的工作人员在联合国秘书处处于特权和支配地位而其他是定期任用的工作人员则在多数情况下只能获得低级专业职位。 这一实质上带有歧视性的作法自然地使那些没有国民任职的会员国以及其国民主要是定期任期的会员国很有理由感到担心。 因此，检查专员认为限制外部征聘P－3职位以上的人员以便增加内部提升的可能性的企图都与《宪章》和大会关于各职等员额公平地域分配的有关条款不符。

38．主张优先考虑持有永久合同的工作人员的人的理由是有需要提升这些人员，而工作人员委员会也有同样的意见。 在这方面，检查专员希望强调指出，保护职业人员的合法利益和权利是正常的。 但是，为了不给联合国组织的正常活动造成更多困难，这种保护也应以《宪章》和大会有关决定为基础。

F．改善高级职位和决策职位的工作人员的公平地域分配—— 建议6

39．第一个报告的建议6的实质就是说，为了保证高级职位和决策职位的工作

* 说明：关于征聘P—1/P—2职位的人员问题，大会决定这一职等的空额的30%应留给总务职类中通过竞争性考虑而提升上来的人。

人员的公平地域分配，必须给予没有国民任职和任职人数不足的会员国的国民担任这些职位的人数。这项建议与全体会大会的若干决议，特别是第1486(XV)号，第1559(XV)号，第1852(XVII)号，第2359(XXII)号，第3417A(XXX)号，第31/26号，第32/197号和第33/143号决议。大会这些决议重申达成公平分配会员国国民在高级职位和决策职位的任职人数的目标。

40. 在考虑到为达成此一重要目标的几种可能方法时，检查专员提议应当为每一地域定出高级职位和决策职位的象征性指标，并在增补这些职位的空缺时，应适当注意到既定的加权适当员额幅度。

41. 秘书长在他对联检组关于地域分配报告的评论中提到他已接受了大会第34/219号决议中的要求(确保各会员国国民在职人数和职等两方面都保持均衡)。但同时，"应说明，人员分配为了目标和政策的指针而把加权幅度用来计算各会员国国民在职人数的主要测量方法。"[12] 检查专员认为恰当地使用加权适当幅度最有利于达成秘书处工作人员职等方面的地域分配。

42. A/36/407/Add.1号文件中所列数据说明1978—1981年期间在担任高级职位和决策职位的工作人员人数方面或在适当幅度的平均人数按地理区域分配的实际工作人员职务的关系方面都有所改善。这些改变(以百分率计)如下：[13]

---

[12] A/36/407/Add.1，第28段。

[13] 同上，第29段。

区　域	1978 中点人数	1978 实际人数	1978 差别人数 (3)-(2)	1981 中点人数	1981 实际人数	1981 差别人数 (6)-(5)
1	2	3	4	5	6	7
非洲	10.2	11.4	+1.2	13.5	13.3	-0.2
亚洲和太平洋	21.3	15.6	-5.7	18.1	19.6	+1.5
欧洲（东部）	14.2	11.1	-3.1	13.2	10.6	-2.6
欧洲（西部）	22.7	26.1	+3.4	22.8	25.5	+2.7
拉丁美洲	7.2	9.1	+1.9	7.7	8.2	+0.5
中东	4.4	6.0	+1.6	5.5	6.9	+1.4
北美和加勒比区	20.0	19.6	-0.4	19.2	15.4	-3.8
其他	-	1.1	+1.1	-	0.5	-0.5
共计	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-

这些数字说明，过去四年来，担任高级职位和决策职位（D－1以上）的人数已改变如下：

(一) 非洲、亚洲和太平洋，拉丁美洲和加勒比区以及中东的发展中国家的情况已有所改善，中点总人数由１９７８年的－１％增加至１９８１年的+3.2％；

(二) 西欧发达国家的情况在同一时期由+3.4％减少到+2.7％。北美国家的情况由１９７８年－0.4％减为１９８１年中点总人数－3.8％；

(三) 东欧国家的情况是，它们在这一职等的在职人数仍然是不足的。

43．这些数字说明秘书处和大会同样地对此问题表示关怀并采取了一些措施以改善担任高级职位的人员的地域分配。 但是检查专员认为这些措施仍然不足以达到大会所确定的在高级职位和决策职位上任职的工作人员的公平地域分配的目标。

44．作为本章的最后部分，检查专员要提一下，他们认为现已无必要再在此增

编中进一步作出讨论他们第一个报告中所提出的关于人事方面的相当技术性问题的第7－10项建议。 但他们认为这些建议对大会来说仍然有效，而且大会为了达到秘书处工作人员公平地域分配，仍然应当考虑这些建议。

三、结论

45．对各会员国国民在联合国秘书处任职人数的统计数据和正式文件的分析说明自从大会第三十六届会议以来在秘书处工作人员的分配情况上，无论在职位和人数上都没有显著的变化。 在这期间，许多部门和办事处都没有充分地遵守工作人员按地域分配的原则。

46．检查专员们在联检组第一个报告中提到的妨碍应用按地域公平分配原则的那些因素仍然存在于秘书处的人事政策和工作中。 这些因素可归纳为下列几点：

(1) 任用国民任职人数过多的国家的国民；

(2) 广泛地给予永久合同；

(3) 经多地利用内部任命的方式来填补空缺；

(4) 在高级职位和决策职位任职的工作人员没有按地域分配。

现尚无任何迹象说明这些因素已得到克服。

47．检查专员深信，为了迅速地执行大会有关秘书处工作人员按地域公平分配的若干项决定，必须采取有力的强制性措施以改变现有的未能实行此项原则的情况。他们认为，联检组的第一个报告中所提的有关按地域分配的建议（A/36/407）应当是真正解决此一重要问题的基础，而自从联合国成立以来这就是各会员国所关心的问题。