



大会

Distr.
GENERAL

A/49/176
17 June 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十九届会议

暂定项目表* 项目109

审查联合国行政和财务业务效率

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？

秘书长的说明

谨向大会成员国转递联合检查组题为“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？”的报告(JIU/REP/94/3)。

* A/49/50/Rev.1。

附件

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？

由埃里卡-艾琳·戴斯编写

目录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略词		4
供行政首长参阅的摘要、结论和建议		5
一、 导言	1 - 6	8
二、 提高妇女地位：政策明确、战略完善、进展 不大	7 - 10	9
三、 最近的努力：“数字游戏”	11 - 40	10
四、 继续存在的主要障碍	41 - 83	19
A. 征聘	45 - 52	19
B. 职业发展	53 - 68	21
C. 训练	69 - 73	24
D. 与工作/家庭有关的问题	74 - 78	25
E. 申冤制度的	79 - 83	27
五、 妥善的“人力资源”政策	84 - 90	29
A. 以往缺少赋有活力和实质内容的政策对话	91 - 104	29
B. 新的方向：推动力、透明度、对话和结果	105 - 115	33
C. 中心：两年期人力资源报告	116 - 123	35
D. 第一个要点：加强人力厅管理能力	124 - 140	38

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
E. 第二个要素: 确保责任和后续行动	141 - 153	43
六、着眼于结果的新方案,以提高妇女地位	154 - 170	46
附 件 秘书长内妇女地位和提高妇女地位的历史 记录	171 - 186	53

缩略词

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
行政协调会	行政协调委员会
行政协商会	行政问题协商委员会
行管部	行政和管理事务部
经社理事会	经济及社会理事会
联络中心	设在纽约人力厅中的妇女问题联络中心
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
管理系统	综合管理信息系统
联检组	联合检查组
人力厅	人力资源管理厅
指导委员会	提高秘书处妇女地位指导委员会
训研所	联合国训练研究所

供行政首长参阅的摘要、结论和建议

提高联合国秘书处妇女地位的问题已存在多年,任何象这样一项新研究可能都会被认为是令人厌烦的。妇女对于迄今已取得的十分缓慢进展感到不满。有些男性工作人员担心会因庞大聘用和晋升的新目标而被冷落。此外,许多决策者不喜欢再次被人提醒注意这项似乎是毫无尽头的未完成的事务。

然而,坚决争取秘书处中男女平等的努力不是一项繁重的负担,而是对整个联合国来说是“多方均能获益”。它使联合国能实现《联合国宪章》所呼吁的“平等权利”的原则;它能加强联合国在其许多提高妇女地位方案中所寻求的可信度和世界领导的作用;它能使已在秘书处中各级的合格妇女能有适当的机会获得应有的职业并作出贡献;它也能使联合国通过更多地接触已往它尚未充分考虑的占向世界一半人口的人,以最佳的人才配备其方案的人员。

尽管联合国已有许多宣言和公约,大会在过去二十年里作出了许多详细的决议,以及历任秘书长所坚定提出的政策说明及目标,然而,十年来为提高秘书处妇女地位所拟定的“行动纲领”效果不佳,而且已失去势头。

这些纲领集中在完成成为专业妇女工作人员在数量方面所定的目标。对状况的分析不够系统和集中,但现有的数据已表明,几乎所有领域都只取得令人无法满意或令人可怜的进展。更为重要是,虽然已大量谈到在征聘、职业发展、训练、与工作 and 家庭有关的问题以及解决抱怨制度等方面,存在阻碍提高妇女地位的重大障碍,然而这些障碍却几乎没有被减少。

获得变化的一个重大领域是大会、秘书长和工作人员在1992年和1993年大量强调人力资源管理的新办法。这种强调作法以及1995年1月将要实施的新的责任制,不仅对提高整个秘书处的效率来说具有重大价值,而且,对于最终坚决实现大会及秘书长长期以来已作出的关于提高秘书处妇女地位的政策来说,也是具有极大的价值。

现在需要采取行动,将1993年的坚定政策措辞变成1994年的坚决修正行动。只

有通过坚定的行动,才能使联合国最终开始建立一个综合和富有生气的人力资源管理制度。检查专员提出了以下四个建议,作为建立该制度并在该制度中更好地提高妇女地位的最初和最重要的步骤。

建议一 秘书长应根据大会的请求,继续为1994年组织编写关于人事事项的“全面报告”,作为两年一次的人力资源报告。该报告应能向决策者提供关于管理现在被认为是联合国“最宝贵财产”的进展和结果的评估。这项评估是系统、综合、透彻和面向结果的(第117至第123段)。

建议二 正如经常呼吁但尚未实行的那样,秘书长应加强人力资源管理厅(人力厅)在人力资源方面的能力,办法是在该厅中建立一小批专门规划和分析的人员;提高目前和未来人力厅人员的人力资源管理技术;并定期审查该厅的工作量及人员配备情况,以确保其履行重要管理责任的能力和权利(第133至第139段)。

建议三 秘书长应极大地加强人事方案所应负的责任和后续活动,办法是在拟定的人力资源报告中,更加强调实质性数据和分析,并包括监督组织所做审查的系统性后续活动(第146至第153段)。

如果联合国的“最宝贵资源”--工作人员能通过上述关于人力资源的倡议得到加强,那么,联合国各方案较为持久的业务效率也将能够得到极大的提高。然而,尽管这些因素对于提高妇女地位极为重要,它们却是不够的。

提高妇女地位的“行动纲领”效果不佳,不仅是因为许多数量方面的目标尚未达到,也因为联合国的根本气氛和秘书处的人事安排过程几乎没有变化。为了防止在联合国希望提供世界领导地位的一个领域中严重缺乏可信度,并最终对大会在过去二十年里为提高秘书处妇女地位所做决议作出反应,现在需要一项新的面向结果的方案。

建议四 大会和秘书长应以一项新的纲领取代目前效果不佳的妇女“行动纲领”,以便坚决执行现有的政策,并提高妇女地位,这项新的纲领包括但不仅

局限于下列十个步骤(第159至第170段)。

1. 新成立的高级管理和财务咨询小组应定期审查提高妇女地位的问题,尤其是在高级员额中,并积极接受这方面的责任。

2. 提高秘书处妇女地位指导委员会和秘书长应恢复进行汇报,并更加强调整后续活动、分析和新的指导方向。

3. 应获得早就应该获得的适当专家咨询服务,以便最终协助指导委员会履行上述职责。

4. 尤其考虑到秘书处仍然缺少一个职业发展系统,因此,妇女问题协调中心应重建或建立世界性的秘书处协调中心和委员会的网络,以便使女性工作人员能完全了解和参与提高其地位的努力。

5. 做为全秘书处新的责任制度的组成部分,各厅和各部的主管以及方案管理人员应对执行提高妇女地位的现有政策负完全的责任,并汇报这方面的情况,采取必要的后续行动。这一点已经常得到呼吁,却从来没有加以实施。

6. 计划对秘书职业所进行的研究,应该只是为改善成千上万名一般事务的女性工作人员和全体一般性事务工作人员的状况和前景的一系列分析的首次活动。

7. 人力厅应保证能确保妇女平等机会的征聘程序能得到监测和记录,审查和监督组织也应定期核查这些保证。

8. 专家顾问应协助确定新的有效办法,以便与各国十分合格的妇女联系,这些妇女在新的全球劳动力市场中已经越来越多。

9. 会员国应作出贡献,定期推荐妇女候选人员,并提高妇女在其代表团和常驻联合国代表团中的作用。

10. 这项新的纲领应寻求解决各种关于训练和工作场所的问题,全面和公正地执行关于性骚扰抱怨的程序,而且也要审议诸如妇女在特派团中作用的新问题。

一、 导言

1. 联合检查组(联检组)提出了数份有关过去二十年来联合国和联合国系统内妇女的地位和提高地位的报告,包括1977至1982年之间关于这个特定主题的三份报告¹。本报告是联检组经由联合国系统各方案和在各方案中现在正在进行的关于妇女的地位和提高地位的全面评估的一部分。

2. 本报告审查已采取何种措施,消除联合国秘书处内对妇女的歧视和排斥,以及建立和保持男女平等。报告特别集中注意目前正适于大力加强妇女的地位和提高地位,作为要求秘书处内人力管理更加透明化、可说明和战略化新政策的一部分。

3. 第二章简述自联合国组织1945年成立以来,为加强妇女在联合国内作用所作努力的悠久而令人失望的历史(详情见附件)。第三章开列各项统计数字,经测量和未经测量两者兼具,以指出所遇到的主要问题和进度极缓慢的情形。

4. 第四章检查克服妇女提高地位主要障碍的失败原因,这点与全面人事管理和执行不力密切相关。第五章审查这些过去的缺点,以及秘书长、大会和工作人员所要求的新的业务倡议。检查员建议利用这些新方向,制订建设性、透明化和可靠的人力资源方案。

5. 第六章随即提出在这个全面人力资源范畴内的十个步骤,执行一项最终在秘书处内建立男女平等的巩固、面向结果行动。

6. 如上所述,本报告是涵盖整个联合国系统妇女方案的大型研究的一部分。检查员对于在联合国各计划署和办事处和各专门机构得以与各官员就此重要主题交流看法,这些官员还提出许多意见和看法表示感激。她坚信,虽然本报告是针对联合国秘书处,所讨论的意见也将令系统其他机构关注和使用。

二、提高妇女地位：政策明确、战略完善、进展不大

7. 1945年《联合国宪章》第一句庄严宣布“男女平等权利”。但是其后49年期间,语气极强,行动却冷淡,进行极缓慢。检查员在本报告附件中简述了这一令人失望的历史,举出这些政策声明和为执行声明所拟订的仍然有效的战略。

8. 简单概览过去半个世纪以来联合国秘书处内妇女的地位和提高地位情形显示出:

(a) 几年来有极重要的联合国系统宣言、公约和世界会议,最先关于妇女的权利,其后关于各类基本妇女问题;

(b) 自1970年代初以来,每年大会都通过决议,要求在许多领域内采取决定性措施,提高妇女在联合国秘书处的地位;

(c) 下列机制提出的实际行动建议和战略:联合国训练研究所(训研所)两个机构间讨论会在1970年代提出的²、1985年秘书处“行动纲领”、³从1986-1991年一个提高妇女地位的指导委员会、⁴以及国际公务员制度委员会(公务员制度委会)特别是在其1985和1992年的报告中。⁵

9. 尽管作了所有这些努力,改变却不大。注意力逐渐偏离了阻碍提高妇女地位的基本问题和障碍。转而集中注意追求一系列关于妇女工作人员在受地域分配限制专业以上职位中所占比例的数字指标。

10. 但是,即使这项较狭窄努力也远落在日程后。妇女在按地理分配职位中所占比例仅从1970年的17%增至1993年底的32%,每年增加不到1%。因此,尽管大会很久以前便设定在1980年以前取得这一总目标,可能还须许多年才能达到男女工作人员的均衡。⁶

三、最近的努力：“数字游戏”

11. 大会于1990年设定了目前的妇女在秘书处受地域分配限制专业人员以上职位中所占百分比目标。秘书长于1992年设立了另一项目标，并颁布了附有便利进展特别措施的数项指示。⁷ 这三个皆打算在1995年以前取得的目标如下：

- (a) 在受地域分配限制职位中有35%的妇女；⁸
- (b) 在上述范围内，在高等职位(主任、D-1以上职等)中有25%的妇女；⁹
- (c) 在政策级别职位(副秘书长和助理秘书长)中“尽可能接近50-50”。¹⁰

12. 秘书长的1985年报告首次制订一项妇女行动纲领，其中认为统计数字不能公平评判修整妇女在秘书处内作用的许多组成部分。¹¹ 检查员同意，而本报告其余部分也将专注于妇女地位提高的主要因素和障碍，以及为克服这些困难须采取的行动。

13. 不过，首先简略审查本“数字游戏”显示在经定期测量和未经测量两部分，在改善妇女的地位和提高地位方面进展缓慢。秘书处官员指出，由于下述原因其数据略有遗漏和时间差异情形：(a) 目前过渡至一个主要的新的秘书处管理信息系统，(b) 最近秘书处大幅度重组，(c) 近几年使用不同的征聘和任用计划。

14. 不过，检查员对秘书处关于妇女的地位和提高地位数据的极有限情形感到惊讶：许多据报的“资料”只是一页页冗长和乏味的原始数据表(往往用模糊、微小字体印行)。她在下面设法用较透彻的统计简表，开列一般1985-1993年期间的重大形态和趋势，在这段期间促进妇女地位提高的“行动纲领”已经生效。本报告后面各节讨论必须拟订和开列更实质性和分析性统计数字，以便今后对妇女的地位和提高地位有更明了的决策和后续工作。

15. 下面开列最近几年集中注意的妇女在受地理分配限制专业人员以上职位中的全面分布情形。固然在“行动纲领”的过去十年期间颇有进展，持续的基本问题仍然十分明白。妇女仍然大量集中在金字塔底部的下属地位，待职级往上升后，她们就几乎消失了。如果P-1、P-2和P-3职级主掌联合国组织，大会追寻的1980年“均衡”现在便已极接近达到。

16. 即使如上所述,1995年以前达到三个现有的妇女参与目标也令人怀疑。虽然,假设在明年以前会作出一些额外的、增加的进展,但是:

(a) 32%总数字指出35%的全面目标可能达到,但只因为大量妇女在最低的专业职等;

(b) 秘书处的14%,勉强达到妇女在高等职位中占25%的半途,绝对远远不能达到;

(c) 重要领域--决策职等位置--简直没有进展,1993年底的11%可惜的是比达到50%更接近零。

表1. 1985和1993年按职等开列妇女
 在受地域分配限制专业人员以上职位中的比例^{1,2}

	1985年6月30日			1993年12月31日		
	共计	妇女	妇女百分比	共计	妇女	妇女百分比
副秘书长	27	0	0%	21	3	14%
助理秘书长	30	4	13%	16	1	6%
D-2	91	3	3%	66	12	18%
D-1	259	22	8%	243	31	13%
P-5	575	43	7%	495	116	23%
P-4	823	166	20%	707	221	31%
P-3	809	260	32%	613	231	38%
P-2	453	199	44%	417	205	49%
P-1	35	19	54%	6	6	100%
共计	3102	716	23%	2584	826	32%

17. 下表2开列担任受地域分配限制职位妇女组别的升级情况(但是不包括主任以上职等的升级情况,现在这些官员须视考绩和升级审查而定,希望秘书处今后将开始提供这些统计数字,从而使这些重要职等的工作人员调动情形更具透明性。)

18. 现在已颇大量地征聘妇女,一般政策理论是,妇女将稳定地沿等级制度升级。不幸的是,这是一个缓慢的多年过程,如表2所示,妇女升级的年增长率在几乎所有职等上仍是相当缓慢的。如表1清楚列出,最基本上,越到高职等上,妇女升级候选人“群”就越来越少。一般妇女专业人员仍然集中在大约P-3职等。

表2. 1982-1993年按职等开列在受地域分配
 限制职位的专业以上工作人员中妇女被提升的比例¹³

	1982-1987年			1988-1993年		
	共计	妇女	妇女百分比	共计	妇女	妇女百分比
P-5至D-1	223	27	12%	136	25	18%
P-4至P-5	566	131	23%	291	101	35%
P-3至P-4	905	295	33%	392	176	45%
P-2至P-3	559	277	50%	228	112	49%
共计	2 253	730	32%	1 047	414	40%

19. 关于在“受地域分配限制”职类中工作人员任命情形的下表3显示出一个极严重问题。过去十年来秘书处有大量妇女涌入较低职等(P-1至P-4),不过,即使此处也未达到“均衡”。

20. 不过,在较高职等上,进入秘书处的新的工作人员仍然以男性为绝大多数。1986-1989年期间在所任命66名主任以上职等人员中只有2名是妇女,这个不佳的记

录在1990-1993期间只略有改善,这段期间任命的63名人员中有10名是妇女。继续有如此多的男性直接进入秘书处较高职等明白地是使妇女不得升至这些职位的主要障碍。

表3. 1986-1993年按职等开列在受地域分配
 限制职位的专业以上工作人员中妇女被任命的比例¹⁴

	1986-1989年			1990-1993年		
	共计	妇女	妇女百分比	共计	妇女	妇女百分比
副秘书长	9	1	11%	14	3	21%
助理秘书长	6	0	0%	5	1	20%
D-2	16	0	0%	18	1	6%
D-1	35	1	3%	26	5	19%
P-5	38	3	8%	50	7	14%
P-4	87	14	16%	110	37	34%
P-3	121	33	27%	147	47	32%
P-2/1	124	51	41%	250	113	45%
共计	436	103	24%	620	214	35%

21. 就此一专业以上工作人员特别是高级职等员额的比例、升级和征聘问题应指出数个有关重点。首先,财务危机和其他因素几乎不断地对整体造成严重阻碍,从而也对自1985年推动大量增加妇女参与的“行动纲领”以来的妇女征聘造成阻碍。例如:一份1993年秘书处报告指出,由于秘书处“正在进行的重组”,1992历年只征聘了27人(10名妇女,亦即37%)进入秘书处,而前一历年征聘了129人(44名妇女,亦即

34%)。¹⁵

22. 上句说明了第二个问题。为了达到诸如35%等目标,必须按45%或50%而非37%或34%的比率进展。过去十年期间,秘书处经常“增加”妇女工作人员,但是其比率远低于这个目标:在一些职等和期间,妇女工作人员的数目实际上减少了。以目前这种微不足道物“增加”速度,很可能还要半个世纪才能达到大会要求的1980年男女全面“均衡”。

23. 第三,如行动纲领一开始所强调的(见第四章),高级管理当局设定的作用、支助和范例对任何方案,当然包括妇女的地位和提高地位方案的成功是极重要的。不令人奇怪的是,如表1和3明白显示的,如此少的妇女在高级职等上,整个秘书处行动纲领都停顿下来了。

24. 秘书长在其1994年3月国际妇女日的演讲中说,现在有四名妇女担任联合国重要计划署和基金的首长:世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、以及联合国人口基金(人口基金)。不见得是巧合,人口基金现已达到专业妇女工作人员占45%的比例。¹⁶

25. 如果秘书长所订的妇女在助理秘书长和副秘书长员额内“接近50-50”(亦即如表1所示37个这类员额中的18个)目标得以实现,秘书处本身内妇女的地位和地位提高将无可怀疑地大有进展。即使较少数目的高级职等妇女也将极具影响力,只要她们是担任秘书处主要部门的领导职位,而非目前所担任的极少数“特别指派”职位。

26. 此外,提高秘书处妇女地位指导委员会(此后称“指导委员会”)主要监测妇女进展情况的1991年报告认为,不仅高级职等妇女极少,她们在整个秘书处内还分布得极不平均。委员会由秘书长1991年关于妇女的地位提高的数据制订了统计数字。这些统计数字(显示其后无大改变)显示秘书处41个部门和办公室单位中:

(a) 39个单位无助理秘书长/副秘书长职等的妇女;

- (b) 30个单位无 D-2职等的妇女；
- (c) 33个无 D-1职等的妇女；
- (d) 10个甚至无任何P-5职等的妇女。¹⁷

27. 目前的统计如上所述集中注意秘书处为专业人员以上妇女,未注意秘书处内大多数妇女的情况。表4提供了这一较广的范围,再度的比较1985年“行动纲领”期间开始时至1993年底妇女的情况。

表4. 1985和1993年秘书处内妇女的情况

	1985年6月30日			1993年12月31日		
	共计	妇女	妇女百分比	共计	妇女	妇女百分比
高级官员 ^a	407	29	7%	346	47	14%
专业工作人员 ^b	2 695	687	25%	2 238	779	35%
语文工作人员	1 010	327	32%	870	304	35%
其他有关职类 ^c	1 232	180	15%	1 090	176	16%
一般事务工作人员	8 342	4 774	57%	8 208	4 589	56%
共计	13 686	5 997	44%	12 752	5 895	46%

^a 主任(D-1)以上,受地域分配限制员额。

^b 受地域分配限制。

^c 包括外地事务、警卫人员、工匠、以及新闻助理。

28. 表4未开列两个重要的工作人员职类。首先未列入为技术合作项目服务任务的项目人员。数年来妇女在这一组的代表性极低:一份公务员制度委员会报告发现,

1991年底,在共计1033名联合国项目工作人员中,只有125名妇女(12%)。这个比例在联合国系统内大约是平均数,但远低于联合国开发计划署(开发计划署)达到的31%的妇女项目工作人员。¹⁹

29. 该表也未开列短期工作人员和为“有限期间”任命的工作人员。秘书处刚订正了这些任命细则,以便更好地影响维持和平、人道主义和紧急行动所需重要员额。²⁰同时正在着手,以便更好地应付外地特派团情况构成许多挑战。

30. 秘书长在1990年说,高达50%的主要建立和平与维持和平团工作人员是妇女。这点不仅为妇女打开“新的范围”,也让那些正在出差和留守未走的人得以展示他们在高级职等工作上的技术,并加强他们将来的事业前景,这个形态还在继续。²¹关于无论是临时出差常任秘书处工作人员或其他被派出差妇女的问题是一个值得今后密切注意的重要领域。

31. 表4内所列两个群体应予注意。第一,如表所示,“其他有关类别”是一个以男性为主的群体。第二,担任需要具备特别语文条件职位专业工作人员,虽然提供相当良好的比例的妇女工作人员,数年来却极固定地保持在大约30-35%的比例。

32. 不过,如表所明白展示,行动纲领近年来几乎完全忽视的一群秘书处内极大多数妇女是一般事务人员职类内的妇女。他们大约占表内全部秘书处妇女的78%(5 895中的4 589),构成过去十年来不全部一般事务工作人员中的固定大多数-56至57%,并且是一个比受地理分配限制专业人员以上妇女工作人员群体大五倍多的群体(589比826)。

33. 一般事务工作人员是秘书处的“主力”,执行重要的行动职务。一般事务高级工作人员的薪金与初级甚至中级专业人员的重迭,但分在另外类别。作为“办公室工作者”,一般事务工作人员在等级制度的最底层工作,不受重视,但往往被指派担任超出其既定责任的工作。有些这类工作人员具备优秀的学历和经历,远超过一些专业工作人员,却受到严重的事业限制,而现代技术正在急速改变一般事务工作的性质和义务。

34. 1972年训研所讨论会说,一般事务妇女有许多重要问题和不满。有些这类问题与专业妇女的大不相同,需特别研究,但其他问题是共同的问题,应作为综合系列的妇女问题来讨论。²²指导委员会在其最近的1991年报告中说,它于1986年提过十分具体的建议,秘书长也予核可,其中涉及秘书处职业重组补救办法,升至专业职类的机会,以及研究考试过程。不过,没有采取什么进一步行动。²³检查员认为,这种一般事务的妇女工作人员的忽视是目前行动纲领的一个重大缺失,须予订正。

35. 目前,一般事务工作人员可提升至专业职类的唯一途径是“一般事务到专业”考试制度相反的,例如外地事务工作人员可参加竞争性考试,而在较高职等上,可直接转为专业职类)。近年来,这项考试有妇女候选人成功通过的良好百分比记录(平均约为60%)。可惜的是,征聘的全面限制将这个途径几乎关紧,每年只产生大约20个成功的候选人,包括平均12%名妇女。十二个员额对上千希望有正当提升机会的一般事务妇女工作人员而言未免过渡渺茫。

36. 三个最后的重要统计方面应予注意,确定妇女在个别部门和办公室的比例,并让高级管理员负责计算其所取得的结果,这点经常被引述为提高妇女地位的重要组成部分。²⁴但是,并未系统化地和透明地去做。上一次1991年的分析指出,19个部门和办公室有超过30%的妇女,但是22个部门没有,最底下的12个其范围从19到0%。²⁵最重要的是,任何实际“监测”部门和办公室领导的业绩--建立其具体可靠性、分析问题、以及确保正确行动的后续行动--的证据在各情况报告中极难找到。

37. 第二,来自不同地区妇女在受地理分配限制员额中的代表性继续十分不平均。截至1993年6月为止,76个会员国在这些员额中没有妇女(虽然23个是新会员国)。但是区域变数约为31%的平均数仍是相当大的,数个区域业已超过35%的目标,但其他区域远远未及:

非洲:424名工作人员中74名妇女,亦即17%;

亚洲及太平洋:415名工作人员中163名,亦即39%;

东欧:237名工作人员中21名,亦即9%;

西欧:608名工作人员中204名,亦即34%;
拉丁美洲:222名工作人员中78名,亦即35%;
中东:132名工作人员中29名,亦即22%;
北美洲/加勒比:508名工作人员中228名,亦即45%;
其他:27名工作人员中7名,亦即26%。²⁶

38. 第三,会员国在联合国也应树立促进大会目标的强力榜样,但是它们的表现比秘书处的不见得好。训研所1970年代的讨论会报告说,妇女只占大会代表团的大约9%,占常驻纽约代表团工作人员的12%。²⁷这些形式的统计此后几乎消失,但是秘书长确曾在1994年初指出,184个会员国驻纽约代表团中只有8个由妇女担任代表团团长或代理团长职位。²⁸

39. 总之,所有这些统计数字都是令人感到沮丧的,并提供一个漠然、无决定性方案的图象。指导委员会在其1991年12月上次的全面报告中促请采取特别措施,并总结说:

“……从数据中明白显示,目前妇女参与秘书处的比率远低于《宪章》第八条制订的标准。经过46年应该是“不分男女”的征聘、任命和升级程序后,秘书处未能履行其按照《宪章》应负的义务……”。²⁹

40. 三年后,检查员感到遗憾的是,尽管有各种新的努力,这项尖锐的消极评价仍然适用。进展太有限,努力太狭窄地集中注意在最近的将来任何时候达到全面的男女平等。本报告第四章讨论“为何”执行失败,第五和第六章探讨可采取何种行动,最终决定性地改善情况。

四、继续存在的主要障碍

41. 至今为至,秘书处关于提高妇女地位的最好的报告是秘书长1985年首次提出的报告。该报告提到15年来一套影响妇女地位的涉及“人事政策几乎每个环节的既广泛又详尽的法律”,并提出以下问题:

“究竟有什么障碍使联合国秘书处不能实现大会所定的大多数目标?”

42. 在回答这个问题时,该报告指出,各方不断互相推卸责任,因此需要改变态度,需要作出管理上的承诺,并需要采取协同行动。随后,该报告在新任命的提高妇女地位协调员就主要问题领域进行广泛磋商的基础上提出了一份行动纲领,该行动纲领是为了通过5个领域的工作计划来克服主要障碍,为此为提高妇女地位制定一个“改革的纲领”³⁰

43. 虽然,该行动纲领乐观地希望能迅速采取纠正行动,但这方面的工作仍然在缓慢继续进行。1992年,1名顾问的评价证实1985年确定的“许多”障碍仍然存在。³¹通过这次评价决定将制定新的行动纲领的工作延续到1995年。

44. 本章概述1985年的报告所呼吁的在5个领域的行动,并对随后的发展情况作出简要评价。评价所说明的情况十分清楚。几乎又过了整整十年,但仍然尚未排除1985年的障碍,然而,这种失败不仅是由于执行妇女行动纲领软弱无力,而且还由于秘书处在全盘人力资源规划和管理方面进展甚微。

A. 征聘

45. 秘书长1985年的报告注意到,近来征聘妇女的工作不足以维持现有女工作人员的比例,更不要说增加这个比例。一些部门和职业以及一些国家和地区的妇女工作人员的比例非常低。更重要的是,过去的经验表明,新的征聘战术和数字指标是不够的,因为主要的征聘是取决于秘书处内部的体制安排和高级管理人员的承诺。虽然《行动纲领》重点注意技术措施和数字指标,但也强调:

“为了取得具体结果,及负责物色妇女参加联合国工作和安排其职业前途的人,必须明确其责任,规定其交待任务。”³²

46. 1971年联检组关于人事问题的报告指出,在联合国秘书处出现了“征聘危机,”出缺率很高,对一般工作人员和专门工作人员需求很混乱(往往倾向于征聘只有“1个”大学学位和一些语言技能的人),对于征聘和利用现代管理专门人材持不确定和怀疑的态度。该报告十分详细地探讨了一些纠正方法,例如确定职业分类,更多地宣传空缺情况,积极寻找候选人,提出合适的工作说明,举行低级人员考试,进行工作人员培训,考察能力和资格,长期征聘规划和预告等等。³³在1970年代为进行这些改革作出了很大努力。

47. 不幸的是,在过去几十年中,情况似乎没有发生多少变化。1989年,一名长期观察联合国人事活动的人士(同时也是联检组上述报告的作者)指出,虽然(a)在若干小领域取得了进展,(b)大会决议呼吁在所有各级采用客观征聘方法,(c)显然需要制定联合国秘书处征聘政策,但“不存在着这样的政策”。³⁴

48. 两名曾在联合国长期担任高级职务的人士在1990年出版的一本书中敦促联合国修订政策,在其领导人中尤其如此,在全世界寻找最优秀男女人选来领导联合国,要更加注意所要作的工作性质以及从事这些工作所需的资格。³⁵

49. 1986年18人小组专家建议,秘书处确保“严格按照《宪章》的原则来甄选工作人员”,人事管理工作必须以明确、统一、清楚的规章为基础”。³⁶然而,至今仍然缺乏明确的征聘目标和准则,这与上述建议相矛盾,同时也与1993年发表的有力的新政策指导方针形成鲜明对照。该指导方针是为了恢复联合国工作人员工作分配和晋升程序的活力。(见下节)。

50. 缺乏明确透明的政策时,一个组织的决定往往是按照主观准则或过去惯例作出的。内部和外部许多人都批评指出在联合国秘书处存在着一个“老朋友关系网”(见下节),同时虽然已作出第三章中提到的特别征聘安排,但仍然没有能够大大增加专业妇女工作人员人数。显然,联合国的征聘工作仍然是一个未知领域,以各种

含糊不清的方式征聘人员。

51. 目前的征聘过程似乎受制于过时的组织文化和“不透明”的行政手段。没有证据表明征聘过程是按照《联合国宪章》第一百零一条规定严格挑选符合“效率、才干及忠诚之最高标准”的人选来任职。这种“老朋友”征聘过程显然破坏了而不是确保平等机会,以确定任用合格妇女。

52. 在1992年和1993年大会开会期间有人对秘书处现行征聘工作表示关注。因此联检组在1994年工作方案中打算检查联合国征聘、工作安排和晋升政策的适用情况。

B. 职业发展

53. 1985年关于提高妇女地位的报告指出,妇女晋升率低部分说明了妇女职业发展机会有限的情况。事实上,职业发展必须始于得法的管理、提携指导、培训、轮调、逐步分派具有挑战性的任务等等。秘书长指出,这一过程主要由各部门通过联合国控制,“在许多情况下,似乎对男性的职业前途较为有利”。该报告还发现许多一般事务工作人员职业发展前途渺茫,许多妇女摆脱不了最高职等也很低的职业。

54. 该报告继续说,妇女地位得不到提高,其根源在于妇女只限于从事服务性工作(主要是行政方面),同时也在于主管的态度,因为他们对男女的职业发展并非一视同仁。可以通过培训来从一定程序上改变这种态度。然而,引导各主管的行为的关键因素是各部门厅处首长以身作则,增加妇女的参与和机会。

55. 行政纲领的工作计划提出了各个步骤,以解决女性一般事务工作人员职业发展停止不前和工作安排不当的问题,并涉及在秘书处妇女准备承担其他责任的过程的“几乎每一个环节”。然后,工作计划强调指出,必须优先重视落实人事厅正在拟订的职业发展制度,从而充分利用女性工作人员的潜力,增加她们的职业机会。³⁷

56. 回顾过去,只得认为“职业发展”是联合国历史上最令人失望的行政政策

之一。1978年、1983年和1985年曾大张旗鼓宣布打算建立一个综合发展技术(如上文所示)。然而,1989年大会被迫再次要求秘书长

“完成其拟订一套所有工作人员的综合职业发展计划的工作,这套计划应……使整个秘书处内的职位竞争公平而明晰,确保升级程序适当、公平和明晰,并通过合理的考级和报告制度给予奖惩”。³⁸

57. 然而,直到1992年底,秘书长才向大会提出报告。该报告注意到1978年首次宣布打算拟订一套职业发展制度,最近的一次进度报告是在1984年提出的。1992年的报告最后漫不经心的说明,努力已经“持续了一段时间”。该报告指出,过去的努力表明秘书长致力于职业发展,将其视为资源管理的一项“不可或缺的战略”。然而,该报告继续说,“要设立可行的职业发展制度”,现在就重新考虑整个职业发展概念。

58. 1992年的报告强调指出,极为重要的是要有一套有活力、敏感、具有参与性的职业发展制度,以充分发挥工作人员的潜力。该报告确定了该制度的主要组成部分(1971年联检组关于人事问题的报告曾讨论了其中几乎所有部分)。该报告指出,秘书处必须通过一些初步“示范项目”,采用“长期方法”,“分阶段”进行工作。秘书长承诺从1994年开始向大会报告进展情况,然而,检查员注意到甚至“执行计划”并于1993年底完成的大部分的示范项目仍然尚未完成。³⁹因此,基本方案需要仍然没有得到满足,落实职业发展制度的工作进一步脱延到不确定的未来日期。

59. 职业发展的一个主要组成部分是升级进程。1986年,18人小组专家要求制订“关于所有各级工作人员晋升的严格明确的准则”,包括审查任命和晋升机构的职能和组成,以期在管理这两项工作中保持公正和客观”。⁴⁰

60. 1993年11月,秘书长最后终于就工作安排和晋升问题宣布了给人以深刻影响的新政策指导方针。该指导方针说明,由于人们对联合国提出了空前的要求,因此需要有更大的灵活性,需要提高效率,需要建立一套制度,以便充分、公平的考虑到所有工作人员,“以尽可能少的延误用最合格的候选人来填补空缺”。因此,设立了

一套新的工作安排和晋升制度,立即生效,其目的是“增加工作安排和晋升过程的透明度,鼓励工作人员的才干、创造性、多才多艺和更多的流动性”。⁴¹

61. 当然新的制度政策仍然有待执行,检查员将指出说明继续存在透明度问题的两个早期复杂情况。第一,该指导方针印发于三个不同文件。⁴²(再加上另外两个“执行”文件)。这本身不仅潜乱,并且经常受到批评(见下文D节),而且掩盖着相互矛盾之处。

62. 行政指示强调,《宪章》规定的“效率、才干及忠诚至最高标准”为首要准则,并列出发审查的约15项具体资格要素,资历只是其中一个要素。⁴³然而,通告中载有一份详细的表格,列出每一专业等级所需最起码的职能年资。这表明在新的制度中“资历因素”仍然占主导地位。同时,这对妇女也仍然极为不利:即使能全面加速升级,“最优秀”“最聪明”的妇女也必须等待整整十年,才有机会从P-2升到可以竞争D-1职务的地位。

63. D-2,上述行政指示中的另一条指示适当的指出,应该作出广泛、仔细记录等努力,以招聘合格妇女候选人,在妇女比例较低的部门和厅处尤其如此。该行政指示还指出,在职位空缺12个月之后,“尽最大努力”尚未找到合格妇女人选时,才可开始招聘男子。在这之前另一份公报则要求保持18个月的空缺期。⁴⁵

64. 检查员获悉,确定等待期,是为了确保作出认真努力,以征聘合理妇女人选。但由于上节讨论过的征聘过程缺乏透明度的情况,并由于缺乏分析统计数据,客观的确定这项政策的影响十分困难。有几个人说,实际上这项政策经常被忽视,或者受到例外程序的影响。有人的评价是,有无等待期差别不大。妇女工作人员增加很慢,在高级别成其如此,这似乎证实这种评价是正确的。

65. 许多人还对现行考绩制度提出了批评。1986年,18人小组专家要求秘书长在考绩制度中采用“比较要素”,并每年就工作人员的评分和晋升情况提出报告。⁴⁶多年来,公务员制度委员会在考绩管理方面已经作了大量的工作。该委员会在1993年的一份报告中指出,虽然联合国系统多次组织现在是根据工作任务和实际成绩进

行考评的,但联合国仍然信靠一套“特点和行为”评定制度⁴⁷(例如“可靠性”、“口头表达能力”等)。公务员制度委员会在早些时候就此专题的报告中指出,“应注意避免在特点和态度的基础上评分,这样只会增加评定的主观性,并可能会被视为是武断的和不公平的”。⁴⁸

66. 秘书长曾经承诺在1990年试行、在1991年采用新的考级制度。⁴⁹在1993年,人力厅的确同工作人员团体合作拟订一套新制度,但至今尚未宣布这套新制度。大会不想继续等待:1993年12月,大会要求“至迟于1995年1月1日前”建立一套制度,“按目标和业绩指标对所有官员、包括高级官员进行考绩”。⁵⁰

67. 联检组认为,如1971年的报告所指出的那样,人事行动和问题是联合国政策讨论中遇到的许多业务工作问题的关键因素。除了上文提及的征聘研究以外,联检组在1994年正在研究秘书处的考绩和评价制度,此外还研究整个系统工作人员和管理人员之间的关系。

68. 同时,职业发展仍然是联合国秘书处几十年来一直提到的一个想法。然而,这种似乎从来没有付诸实践。与征聘工作一样,目前这种没有规章制度的工作最有利于维持现状,而不利于那些多年被忽视之后争取赶上来的人:即妇女。在落实一套职业发展制度之前,秘书处的人事活动仍然是放任自流的,不能提供有说明力的证据,说明有效利用人力资源。

C. 训练

69. 1985年的行动纲领强调需要进行训练,以帮助工作人员了解多元文化环境下复杂的人际关系,使人们理解妇女充分参与联合国各项方案给联合国带来的益处。报告指出,如果只是单独进行、而得不到高级管理部门的“广泛支助和明确示范”,那么,这种训练就会失败。该行动纲领建议采取一些行动,以确保妇女能得到训练,评估这个组织的文化和价值观念,把更多的妇女关注的问题列入训练方案中。⁵¹

70. 在过去的6年中,机构间小组越来越认识到切实有效的训练方案、特别是管

理人员培养方案的重要性。这些方案是有效管理人力资源的关键部分,是使联合国能对新的具有挑战性的行动任务作出响应的重要手段。⁵²联检组还注意到联合国系统其他组织有一些相当好的训练和培养工作人员的方案。它准备在拟定中的关于联合国系统内责任和监督问题的报告中讨论这些重要方案。

71. 尽管如此,联合国仍远远处于落后地位,只是现在才开始迎头赶上。早在1978年,管理人员缺乏训练已被列为秘书处的一个令人关注的问题。1986年,秘书长再次提出应加强管理部门,他保证把管理技能训练列为今后的优先项目。但直到1992年晚些时候,秘书长才报告说,将最后确定实施一套完整的训练所有各级工作人员发展领导、监督和管理技能的综合制度。⁵³

72. 秘书长在1992年的报告中指出,高水平的领导和管理是未来行动取得成功的关键。尽管如此,报告指出,在15 000名工作人员和秘书处现有训练资源之间存在着“严重差距”。例如,在1991-1992训练年中,参加重点管理人员训练方案--主管人员训练--的只有120人。此外,联合国用于职业和管理人员训练的费用只占人事费的0.29%,而联合国其他机构和一些政府在这方面的费用则占2-3%。大会赞同训练方案,⁵⁴临时核准了追加的资源,把除语文之外的训练资金数额增加为人事费的0.51%。

73. 1992年,秘书长保证把性别平等问题列入新的主管人员训练方案中,同时分发一份与性别问题有关的小册子。⁵⁵目前已开始对秘书处高级官员实施综合训练方案,其中包括关于性别和文化差异方面的内容。这是一个充满希望的开端。考虑到非语文训练方面的预算很少,扩大对另外14 000工作人员进行训练,以达到对联合国的环境产生重要影响将需要很长时间。⁵⁶

D. 与工作/家庭有关的问题

74. 1985年的行动纲领指出,在1975-1985年的十年期间,在满足妇女需要方面作了大量工作,特别是为取消对男/女区别对待而修改了有关回籍假的规定,放松了对

配偶就业的限制,增加了产假假期。该纲领还确定了需进一步改进的领域:工作时间安排,托儿方面的安排,改善工作环境、特别是一般事务人员的工作环境。⁵⁶

75. 1986年,“18人专家组”强调指出,秘书处的人事管理必须以明确、连贯和透明的规则来指导工作人员的行为,消除目前这种反复无常、模棱两可的状况。因此,秘书处在这几年中一直尽力拟定一个简明扼要、更适用的手册。⁵⁷但是,官员们在1993年早些时候通知联检组,他们仍缺少完成这个任务所需的资源。1993年,联检组关于秘书处的责任和监督问题的报告再次强调指出,如果要想让工作人员对他们的行为负责,就必须有明确完整的准则:现行的工作人员行为守则是1954年颁布的,尽管1982年又重新颁布,但其内容却从未更新过。⁵⁸

76. 正如公务员制度委员会最近对这个问题所做分析中指出的那样,与工作/家庭有关的问题对联合国和联合国系统其他组织来说仍然十分重要。特别是对妇女来说,在这些问题上采取支持政策对提高生产力、从工作中得到乐趣和减少缺席率都有潜在的重要联系,对男人也是如此。⁵⁹尽管一些工作小组正在秘书处开展活动,但这个领域中的进展与其他人力资源领域中的进展一样缓慢。联合国本应成为与工作/家庭有关问题中的典范,然而现在却不是。

77. 在旧的问题正慢慢地得到解决时,工作环境和职业格局的迅速变化又提出了新问题。一个重要的例子是配偶的就业问题。最近对一个专门机构进行的调查表明,在很多情况下,在一个机构总部城市里,配偶如果不能就业常会造成“严重的夫妻不和”。事实上,有三分之一的夫人可以承担机构的工作,其中很多人有高等学历。

78. 与此同时,1994年早些时候,世界银行在一份国际杂志上刊登广告,征聘一位发展问题专家到华盛顿特区工作,广告并特别鼓励妇女专家申请。广告还强调说,“考虑到双方都有职业的夫妇重新调换工作时可能会遇到的问题,银行愿为新聘用者的配偶提供职业过渡方面的帮助”。联合国目前缺少这种服务,因此,大会要求秘书长与系统各机构协商,并在1994年就为工作人员随行配偶的就业问题“积极”采

取措施和可能性问题所能采取的行动提出报告。正如大会所指出的,这种可能性“有助于吸引和挽留最优秀的工作人员”。⁶⁰如果联合国的人力资源方案不能提供这种帮助和承诺,那么,联合国就一定会处于竞争劣势。

E. 申冤制度

79. 1985年的行动纲领指出,尽管已确定了审查因歧视或性骚扰而提出申诉的适当机制和行政指示,但实际提交给申冤小组的案子似乎只是大量申诉中的一部分,人们认为这种申诉需要太正式和公开的程序。因此,工作计划保证对现有申诉制度是否胜任的问题做进一步的审查。⁶¹

80. 在本章所讨论的五个领域中,这个内容广泛的领域中的活动也许是最缓慢和最令人不满的。1980年代中期曾进行了一些研究,其中包括联检组对秘书处工作人员申冤、申诉和纪律措施的“司法”制度的研究。⁶²这方面的工作有诸多令人不满的地方。例如,1987年,主管行政和管理事务部的副秘书长指出,这个制度有些方面“很成问题”:如果这个制度不能妥善纾解人们对武断和歧视现象表现出的日益增加的不满,那就会影响工作人员的士气并将“最终毁灭这一国际组织,不论其理想和宗旨多么崇高。”⁶³

81. 联检组1993年关于责任和监督问题的报告指出,在处理案子方面,这个制度运转的速度依然十分缓慢复杂、进展慢得令人痛苦;这个制度缺乏独立性,在人力资源、感情和消耗的时间方面代价昂贵。⁶⁴1993年中,大会对它在早1990年就要求秘书长提交的关于秘书处司法问题的另一份报告仍未提交表示“惋惜”。它强调“一个公正、透明、简单、公平和有效的内部司法制度”的重要性,并请秘书长全面审查这个制度、包括其费用,并至迟在1994年向大会第四十九届会议提出有关报告。⁶⁵与此同时,对现有制度仍不能充分保护工作人员,使他们免受武断和歧视的情况仍不断提出批评,女性工作人员对这些问题非常了解。

82. 一项主要行动是1992年颁布了关于男女待遇平等及性骚扰问题的准则。⁶⁶

在拟定这些准则时进行了大量的工作,研究和讨论。不幸的是,在最初适用这些准则时曾引起一些混乱,使人们对这种一敏感的行政程序--如果这是一个可信和切实有效的程序--的公平性和普遍性提出了疑问。

83. 总之,显而易见,在1985年的“行动纲领”报告中提到的对在秘书处提高妇女地位的主要障碍所表示的关切仍没有得到解决。上述分析表明,在保证实施的十年中,1985年所确定的五个关键领域中几乎都没有什么实质性进展。正像所指出的那样,这个错误不仅在于妇女行动纲领太温和,而且还在于现有的人事管理制度无法规定和实行全面的人力资源管理。

五、妥善的“人力资源”政策

84. 人力资源常常被称为是联合国“最宝贵的财产”，这一说法很引人注目，但也十分准确。不过，不幸的是，在决策和业务过程中，这些财产常常被当作“家俱与设备”之类的支出项目加以对待。

85. 检察员认为，必须依照现代人力资源管理方式，以更为透明、一致、注重战略意识和注重人才培养的方式规划和管理联合国十分重要的人员财产。这一变革必须发生在秘书处、人力资源管理厅以及一带机构的议事过程当中，并且必须通过更为纪律严明和效益较高的相互讨论进程和成果跟踪进程来加以实现。

86. 公开综合地审议人事问题对于妇女地位问题也十分关键，其主要原因有三。其一，目前仍无法确立整体人力资源方案，这是妨碍提高妇女地位行动方案执行的主要因素。前面一章对此已较为详细地加以讨论。

87. 其二，这些年来以零散的报告形式审议妇女问题，并远离其他优先人力资源问题，这些都使妇女关心的问题失去了重点，变得模糊不清和十分琐碎。

88. 其三，秘书处缺少人力资源的管理，这妨碍了组织和正常的运转及所有工作人员的利益。但是，目前仍在奋力跟进并发挥其适当作用的妇女受到的伤害最重。

89. 总之，这些年来提高妇女地位的工作成效甚微，因为负责实施这些方案的高级官员管理人员和人事管理人员一直未能“完成任务”。妇女若要真正提高地位，联合国秘书处就必须最终确立人力资源规划和管理。

90. 本章讨论过去由于人力资源整体管理工作不妥所造成的问题，同时列出新的方向和提出纠正办法。第六章探讨在此范畴之内提高妇女地位所需的具体新的行动。

A. 以往缺少赋有活力和实质内容的政策对话

91. 联检组所有报告中较为早期但又常常被人引用的是1971年对联合国人事问

题的评估。报告开篇便注意到会员国、高级官员和工作人员对人事问题表示强烈不满。这一不满情绪远远超出具体的人事问题讨论范畴。会员国对秘书处管理技术和倡议方面显得无休无止的讨论和踏步不前表示极为不满,而高级官员则表示在行使职能时面临显得无法逾越的障碍。对于这两者来说,问题的主要原因是基本的人事问题。

92. 联检组的报告注意到人们有一种“改革人事政策的强烈愿望”。因此报告详细分析了现有的“现代化危机”,而秘书处工作中的重大变革又使危机加重:如工作人员数量迅速增加、工作更为复杂多样、难于招聘人员、以及秘书处在技术管理方面所需技能和改革行动方面的混乱状态。报告的建议要求尽快使人事工作现代化,使秘书处更为有效、灵活和能够满足会员国的需求。⁶⁷

93. 联检组在这一期间的这份报告和其他报告在1970年代帮助各理事机构、秘书处和联合国以外的专家小组开创了一个相当积极的进程,其中包括人事政策改革、初期的电脑化以及方案概算和评估。

94. 不过,到1980年代中期,秘书处管理改革的势头有所减弱。1984年联检组向经济及社会理事会(经社理事会)所作的汇报报告中发现,秘书处提交的报告篇幅过多、时期太迟、内容纷杂、摘要不全、摘抄资料过多而且缺少建议。此种情况严重妨碍了经社理事会的政策制订,因此需要立即加以纠正。

95. 秘书长也认为秘书处的文件叙述内容远远超过分析篇幅,并非总能提出关键政策问题,而且缺少政策建议。秘书长还注意到,秘书处的报告过分谨慎地偏重既定意见,而政府间机关常常要求提出日常报告,以此作为补充,以便在各会员国之间寻求妥协、让步和协议。不过秘书长赞同联检组的结论,并认为应继续努力使各种文件增加分析篇幅,突出关键政策问题,并且更为简明扼要。⁶⁹

96. 遗憾的是,过去十年来,“评价”报告的质量似乎鲜有改变。1993年联检组关于秘书处岗位责任和岗位监督的报告指出,一些报告已变得更为明了和更具分析价值。但是仍有许多报告充满“一方面…另一方面…十分困难…其他方面未能作到

…可以尝试…将加以谨慎审查…”之类的措词。

97. 秘书处仍有太多的报告不能简明扼要地记录和综合过去有关某个题目的报告内容(但却重复其内容)。这些报告总是文过饰非,而非一针见血,而且仍然缺少总结、选择方案的分析以及扎实的结论和建议。联检组认为,这种大量的“评价”报告内容严重妨碍了联合国的岗位责任和岗位监督,阻塞了汇报渠道,使十分缺少的人员资源埋头于琐碎的日常汇报工作之中,并且使高级管理和理事机构无法获得作出有效政策决定所需的实质信息。⁷⁰

98. 人力资源问题当然是这一令人失望的报告工作中的一个主要典型。秘书处唯一两份内容广泛的定期报告基本上都属于“原始资料”的编辑,代表着几十年前确定的报告要求标准。向大会提交的关于“秘书处的组成”的年度报告包括大约50页统计图表,以图“按国籍、性别、等级和任命等类”协助评价工作人员的分布情况”。⁷¹每年一次的“联合国秘书处工作人员清单”(自1991年以来中断)载有三百五十多页关于每个工作人员职衔、职别、国籍和性别的详细说明。⁷²

99. 1978年,秘书长就执行人事政策改革问题发布了一份非常有意义而且有实质内容的报告,其源自于1971年联检组关于人事问题的报告。不过,即使这份报告也只包括32个讨论政策问题的段落,而且在随后几年,这些实质性的人力资源报告也几乎消失。关于“秘书处组成”的报告中的叙述段落主要是对“地域分配”和“较佳范围”概念的基本背景解释。其中偶而有几段涉及招聘问题或提高妇女地位问题,但最近几年,对此问题的讨论十分稀少。

100. 另外一份唯一关于人力资源问题的经常报告是(已经变成)关于妇女问题的年度报告,但该报告仍十分谨慎地罗列资料。如第四章所指出,1985年的早期年度报告十分精彩地分析讨论了提高妇女地位所面临的问题和为此采取的行动。⁷⁴但是,随后的报告便成为统计数字的汇编,对于前瞻性的“事态发展”只是一笔带过,而且很少分析提高妇女地位的优先政策问题、进展程度、未决问题、现有成果、目前战略或需要调整的战略以及正在出现的问题。⁷⁵(还应指出,自1985年以来,每份报告

都姗姗来迟,在联合国大会开会之后才印发(10月或11月),很少在较早时候分发,使会员国有时间充分思考和加以处理)。

101. 1991年和1992年关于妇女问题的报告正是报告失误的典型。1990年,大会请秘书长在1991年编写一份1991-1995年提高妇女地位行动方案,其中“全面评估和分析”各种障碍,评价现有执行该方案机制是否适用,并详细列举定好时间的各种活动。⁷⁶

102. 不过,1991年秘书长关于提高妇女地位问题的报告表示,他已“采取初步措施编制”上述资料,但是完成编制工作还需要更多的时间。他答应将在1992年向大会提交行动方案以及“全面的评估和分析”。⁷⁷但是1992年的报告只载有“对各种障碍的分析”,而且是由外部顾问编写,仅用9句话便概括完成。行动方案只以11段便草率完事,丝毫没有任何进展报告、实施机制的评价或时间安排。⁷⁸

103. 鉴于缺少对于实质性人力资源问题的经常综合报告,大会一直依赖秘书处的临时报告。不幸的是,这种认真要求、答复无力、再变成大会表示不满的模式已经常见不鲜,大会对最近许多关于秘书处编写的关于人力资源问题的报告所作的反应表明了这一点。1993年,大会:

(a) 对文件迟发,对在有些情况下未充分执行大会规定的任务,而在另一些情况下又采取未经授权的措施表示关切;并再次强调会员国和秘书长之间持续、及时和实质性的对话与磋商的重要性;⁷⁹

(b) 对秘书长关于秘书处改组和效率问题的报告未能按要求分析改组产生的影响,表示遗憾,并请秘书长1994年编写一份新的分析报告;⁸⁰

(c) 对秘书长关于员额控制和管理问题的说明未能符合要求的报告标准表示遗憾,并请其在1994年编写一份新的报告;⁸¹

(d) 表示遗憾关于方案管理人员岗位职责和所负责任的报告并未对大会1991、1992和1993年所提出的要求给予满意的答复,因此请在1995年1月1日之前确立一个岗位职责体系,并于1994年向大会报告;⁸²

(e) 敦促秘书长“毫不迟疑地”对秘书处现有业绩评估体制进行全面审查,视其成为一个正确评价工作人员业绩和改进工作人员岗位责任的有效制度;⁸³并

(f) 对关于秘书处处罚工作的一份报告未能按1990年的要求提交表示遗憾,并请在1994年以前进行全面审查和就此提出报告。⁸⁴

104. 因此说,联合国的人事政策、汇报过程和对话整整绕了一圈,又回到了23年前,即1971年联检组指出的那种不幸状态:会员国、高级官员和工作人员对无休无止的人事问题的讨论,对秘书处未采取任何策略和利用现代人事管理技术方面的行动表示强烈不满。

B. 新的方向:推动力、透明度、对话和结果

105. 幸运的是,强有力的新政策方向和态度指明了摆脱这一困境的办法。关于这些的一些讲话包括如下。

106. 秘书长在1992年11月告诉第五委员会说,联合国的行动“一直十分缓慢”。这需要“最充分地利用”联合国的人力资源,“采取新思维方式”,“采取现代管理做法”以促进联合国的运作,并“对所有相互关联的管理问题采取综合处理办法”。但是,如果“不对目前过时的人事管理制度进行重大变革”,从长远观点看是无法完成上述各项任务的。⁸⁵

107. 大会1992年12月的决议要求公务员制度委员会除了对薪酬进行研究外(包括为确保联合国共同制度的竞争性所进行的新的研究),同等注意其促进健全的人事管理的工作,包括征聘预报、人力资源规划、考绩管理和工作人员发展及培训等措施。⁸⁶

108. 在1993年4月,一位职工代表告诉行政协调委员会(行政协调会)的行政首长,工作人员停滞不前以及积极方面的问题,缺乏改进工作人员能力的资源以及不断地请专家分析联合国系统的弱点的根源都在于联合国“一切照旧的思想”以及对改革的恐惧心理。他感到“不协调的是,人事过程仍继续固定在一中制度中,而这种制

度显然无法满足联合国及其工作人员的各项需要”。他作出结论说，“管理方法、人事政策、征聘和升级必须是透明的、合理的、公平的、不歧视的并排除政治偏见”。⁸⁷

109. 大会1993年4月关于“人事问题”的第47/226号决议欢迎秘书长对人事管理规划采取的综合性办法。该决议强调征聘最优秀工作人员、职业发展、考绩审查和责任制、工作人员培训、增加工作人员创造性和生产力的重要性,以及建立一个公正和透明的司法制度的重要性。大会敦促秘书长于必要时审查和修改所有人事政策和程序,以期使它们“更为简单透明,并切合秘书处接受的新任务,同时促进工作人员潜力的充分发挥”。该决议还请秘书长在1994年就该决议所涉所有人事问题,提交一份“详尽的报告”。⁸⁸

110. 1993年8月,一个机构间组织,即行政协调会的行政问题协商委员会(行政协调会)开始就较长期战略进行工作,参与各方包括各会员国、联合国系统各组织、以及如公务员制度委员会这样的公共制度机构,目的是改进各组织的效率以及服务条件。这项进程将从确定目的、职能和可衡量的目标开始,以便测定人力资源的考绩和效率并采取具体措施促进管理方面的责任制⁸⁹。接着,行政协调会又请行政协商会进行这项努力。

111. 1993年9月,秘书长告诉一个工作人员/管理当局委员会说,“联合国的工作人员是联合国最宝贵的财富”,在迅速变革的时代,必须有具有竞争力的薪酬和条件、明确的责任制、现代管理方法、范围不断扩大的培训以及“有目的的考绩制度”。他希望这些改革中大部分将于1995年完成,以实现使国际公务员制度现代化、高效率、管理有方并具有可信性的目标,从而使这一制度为高品质和具有积极性的工作人员提供良好的职业前景。⁹⁰

112. 在1993年11月,为了满足联合国前所未有的需求,秘书长建立了新的安插和升级制度,以提高在利用人力资源方面的灵活性,并精减行政程序。这一新的和持续制度的目的是“提高安插和升级的透明度,这一程序应奖励那些胜任、有创造力和

多种能力的工作人员,并越来越多地奖励那些参与调动的工作人员”。秘书长强调应根据联合国的经验和长期需要,不断审查和改进任用、升级和安插政策。⁹¹

113. 秘书长在1993年11月的报告中还作出结论说,在联合国改革期间,行政和管理事务部可以发挥关键作用。他高度重视该部有效地履行其职能,尤其是必须改进对联合国不断变化的需求作出反应的能力,并改进“同各政府间机构的交往,以便确保资料的及时流动以及会员国同秘书处进行有效的协商”。此外,他发现用一种更为统一与协调的办法来处理所有管理方面的职能是必不可少的。他宣布,他将任命一位助理秘书长负责该部的预算和人事职能。⁹²

114. 1993年12月,大会重申了在1991年提出的要求,即请秘书长审查并制定各项程序和规范,包括工作量分析在内,以便提出在员额方面进行任何变动的理由,并请他就此在1994年提出报告。该决议还请秘书长研究行政和管理事务部在组织结构,尤其是高级员额的结构,并在1994年提出报告,该决议注意到在方案预算中,行政事项与实质性问题两者的拟议支出越来越不平衡。⁹³

115. 最后,大会在1993年12月呼吁至迟于1995年1月1日前,建立一套透明而有效的责任制度,并请秘书长就此在1994年提出一份报告。该制度应包括下列组成部分:

- “(a) 建立方案执行的明确责任,包括制订业绩指标,以此作为质量管理措施;
- (b) 建立机制,确保方案管理员负责有效管理所分配到的人力和财政资源;
- (c) 按目标和业绩指标对所有官员、包括高级官员进行考绩;
- (d) 切实培训负有财政和管理的责任的工作人员”。⁹⁴

C. 中心:两年期人力资源报告

116. 以上政策意图清单是一系列十分大胆而给人以深刻印象的改革联合国人事活动的努力。然而,考虑到上文A节中讨论的未能编制出一套数目十分有限的人事建

议和改革措施,人们肯定会怀疑这一新的工作量如何完成。

117. 现在时机已到,必须确保大会、秘书长和工作人员团体对于强有力和富有前瞻性的人力资源管理制度的希望能够得以实现。这种制度将极大地有助于确保有序地执行工作,其结果将改进人力资源的业绩,并最终提供与政府间机构就人力资源事务的一种实质性的持续对话。

118. 第一个富有希望的行动步骤是大会要求秘书处在1994年就1993年4月大会第47/226号决议提出的事项执行情况提出一份详尽的报告。⁹⁵ 遗憾的是,由于正如上文B节所概述的所有后续发展,这一特别报告很快地丧失了其“详尽”的特点。

119. 检查专员认为改革进程必须再向前迈出关键性的一步。她建议秘书长开始根据人力资源管理厅编制的报告,每两年向大会提交一份关于人力资源政策、进展和结果的报告。这份报告最少应就以下各要点分为若干平均的、简明的(每章约有两页)的具有实质内容的章节:

- (a) 计划、战略和进展概述;
- (b) 人力资源中期规划、趋势和变化;
- (c) 职业发展制度综述;
- (d) 征聘/任用、安插和升级;
- (e) 业绩审查;
- (f) 责任制和负责制;
- (g) 工作人员培训和再培训;
- (h) 改善妇女地位;
- (i) 地域分配;
- (j) 高级员额;
- (k) 一般事务人员和相关工作人员;
- (l) 管理和使用员额;
- (m) 工作人员-管理部门之间的关系;

- (n) 服务条件;
- (o) 工作/与家庭有关的问题;
- (p) 执行司法制度;
- (q) 机构间机构活动,包括公务员制度委员会的努力;
- (r) 加强人力资源厅的能力;以及
- (s) 人力资源审计/监察的后续行动。

120. 这份报告每逢偶数年编制并予以分发,因为现在只是每两年审议一次人事问题。没有必要否认现已存在的其他特别人事问题报告安排,例如,就提高妇女地位问题向妇女地位委员会提交的报告。然而,能够真正减轻人事厅编制报告负担的办法是在一种定期的文件中,集中力量进行简明和综合性的报告,而不是持续不断地、不定期地提出各种特别文件,令人难以招架。此外,正如上文所概述的,这份报告的最初组成部分也可根据需要的变化,随时加以订正与合并。

121. 当然,任何报告只是更多的文字:真正有意义的是行动。但是,定期提交的两年期人力资源报告可以成为今后采取有效的人力资源行动的非常重要的推动力:

(a) 综合办法:该报告可以让高级官员和大会实现其经常提出的关于综合管理办法的愿望,在这方面是指综合审议所有重大人力资源问题及其相互关系(如上文清单所示,存在许多这样的问题);

(b) 战略重点:每个重点应集中说明并不断更新在该领域的有关目标以及为实现目标正采取的行动;

(c) 有秩序的对话和透明度:该报告将持续不断地提供人力资源目标、数据、任务责任和行动的纲领,以便决策者在一种目前并不存在的公开和有秩序的决策进程中进行定期审议;

(d) 促进理解:这种综合性的两年期人力资源报告所带来和为数不少的益处是使各会员国澄清并更好地理解联合国人事问题中通常含糊不清的术语及复杂的体制。(例如,如何确定“高级别”、“资深”、或“决策性”员额?“征

聘”与“任命”以及“安插”和“升级”等词之间有那些确切不同?“相关职类”与一般事务人员和各种短期任命之间的联系?);以及

(e) 分析、后续行动和责任制:报告每一段落应具体说明所取得的成果并尖锐分析遇到的问题和限制,以便供决策人进行重新调整并采取坚决的后续行动。

122. 正如一位知名的经济学家最近指出的,资讯问题--“哪些人知道哪些事”对于理解我们所有社会体制是十分重要的。两年一度的人力资源报告将提出当时当地人力资源政策与管理的所有方面,以便供高级官员和大会进行适当审议。

123. 这份两年一度的报告将与联检组在1991年的报告中所强调的一样强调,秘书处的许多紧迫的“行政”与“方案”问题,其产生的原因大部分应归咎于潜在的人事问题。这份报告可提醒人们优先注意人事问题,并定期采取后续行动,这些都是长期缺乏的。最重要的是,这份报告将与秘书长关于联合国工作年度报告、两年一度的方案规划与预算文件一道,使人力资源这一“宝贵财产”在大会关于行政政策的审议中占有适当位置。

D. 第一个要点:加强人力厅管理能力

124. 为了使新的人力资源报告成为现实,必须加强人力厅,使其能够适当地支助和执行一个强有力和负责任的人力资源方案。

125. 有一部分问题是有历史背景的。在过去几十年内,人事领域经历了三个重大阶段,正如联合国人事部门的名称不断改变所显示的:

(a) “人事管理”,这一原有概念涉及雇用、支付、培训、支助和监督在一个组织内的人员所必需的官僚程序和常规;

(b) 最近所使用的“人事事务”的概念,承认人事部门应支助实行联合国重要工作任务的实质性部门的工作;

(c) “人力资源管理”改变了整个重点;由于越来越多的组织的基本产品

是复杂的和知识密集式的服务,其工作人员不仅仅是简单的生产投入,而且是重要的战略财产,应经过认真的选择,得到鼓励、管理与开发。

126. 目前的人力资源管理不仅承认了“知识型工作人员”作用,而且认识到技术工作日益增多的世界范围流动性和可获得性以及职业方式,工作需求以及技术的迅速和持续变化。一个组织必须从战略上规划如何才能更好地选择和使用其人力资源。还必须灵活地组织工作,以满足不断变化的需要并建立有效的业绩奖励和纪律制裁。

127. 最重要的是,凡打算吸引和较长期保留高质量工作人员的组织就必须提供不断负有挑战性和负有成果的工作机会,并提供持续的教育和培训。这就要求人力资源部门和整个组织的方案管理者能够规划和管理整个人力资源工作队伍需求和着落的周期,规划和管理征聘与安插、评价、奖励、纪律制裁以及培训与发展。⁹⁶

128. 遗憾的是,联合国秘书处在很大程度上仍然处于“人事管理”的作业阶段。“18人小组”的专家在1986年作出结论说,由于工作人员的甄选一直受到政治和其他方面的压力影响,因此给联合国的人事政策和管理造成很多问题。他们请秘书长确保按照《宪章》的原则来甄选工作人员,改进人力资源的管理工作,维护负责人事工作官员的权利并将人事厅重新命名为“人力资源管理厅”。⁹⁷(名字很快进行了改变,但各项职能在很大程度上仍一如既往)。

129. 其他方面还敦促采取同样的行动。例如,提高妇女地位指导委员会在1988年就要求编制一个包括所有员额和工作人员的详尽目录,以此作为综合人力资源规划的第一步,以确保最大限度地使用工作人员和利用职业机会,并加强在联合国的培训方案和人力资源规划。⁹⁸

130. 然而,在1990年,秘书长报告说,在从行政上精简人力资源厅的同时,“越来越有必要加强长期性政策制订和人力资源规划职能”,有必要在人力资源厅厅长领导下“重新恢复和执行”集中资料和规划活动的计划。⁹⁹1992年关于职业发展的报告同样指出人力资源规划、预测和分析是联合国全面战略规划的“重要方面”,从

而确保联合国采取适当人事战略,并避免在对新的任务作出回应时延误时间。然而,该报告也承认“没有进行这种性质的系统规划”。¹⁰⁰

131. 一直到1987年,人力厅一直设有政策协调司以协调并建议人事政策发展,制订、分析和修改人事政策和方案。然而,在1987年的财政危机期间,该司被撤消。该司两名司长级职位也被撤消或从人力厅调出,目前没有任何政策协调员额。

132. 检查专员不相信在其战略“头脑”被调走后,人力厅还能够执行其有关人力资源管理的实质性责任。由于在过去6、7年内,人力厅和行政管理事务部的领导频繁更替,这一问题变得更为严重,各位任职者在他们被调离前很少有机会考虑较长期管理发展问题。为了纠正这种缺乏领导能力和远见的情况,并纠正人力厅工作人员局限于日常工作和多重任务权限繁重需求下的情况,检查专员认为有必要采取三个步骤。

133. 为了建立坚实的人力资源规划、管理和报告制度,检查专员建议首先在人力厅厅长直接监督下成立一个小的机构。设有两名专家并配有秘书支助就足够了。这两名高级专业职等的专家需具备在人力资源管理领域受过专业教育的资格并具有丰富的经验。他们就人力资源政策问题、人口统计和数据研究、监测人力资源活动提供政策制订和分析,并(与人力厅和其他管理人员一道)编写两年一度的人力资源报告和关于人力资源问题的特别报告。由于日常的工作压力不可避免地会挤掉较长期政策的编制和分析工作,因此,不应再给这些专家分派其他任何任务。

134. 第二,很有必须提高人力厅高级和专业人员在人力资源管理方面的资格和经验。人力厅官员证实,人力厅众多的资深工作人员中,目前只有很少的人在进入人力厅工作前就具有人事行政、人力资源管理或组织发展方面的大学专业背景,只有很少人具有这些领域的专业经验。他们说目前正在考虑一项培训计划,以协助纠正这一局面。

135. 检查专员建议,今后征聘人事厅工作人员时,应优先注意聘用那些在人力资源管理方面具有专门和全面专业教育和经验的人士。对于已经在职的专业职等工作

人员,应努力尽可能查明在各大学或通过顾问提供人力资源专门培训方案的可能性。此外,应鼓励人力厅工作人员积极参加在人事、人力资源、管理发展和组织发展等领域的专业性团体。还应考虑明智地利用更多的顾问以带来新的思想并诊断问题(也见下文第六章)。

136. 第三和最后一个步骤是为初步加强能力所采取的行动步骤,涉及人力厅的全面责任、权威和工作人员配制。在过去几个内,除了多年来已经承担的大量工作和任务权限外,人力厅由于维持和平和人道主义特派团活动的不断扩大而受到双重压力。人力厅不得不征聘了成百名额外的短期工作人员以便出差,而且还派出本单位的许多工作人员执行这些特派团任务。此外,人力厅首长最近已从助理秘书长一级降至司长一级,这有可能损害人力厅和人力资源职能的状况,也不符合秘书长关于行政与管理事务部在联合国机构改革方面可发挥“关键作用”的思想,以及“18人小组”专家保护人事部门首长权威的呼吁。¹⁰¹

137. 因此,检查专员建议人力厅的工作量、任务、权威以及资深及专业人员配制的情况均需要进行严密的审查,以确保有效的人力资源方案能够并得到执行。为此,她还建议(见上文C节)拟议中的两年一度人力资源报告应特别包括一节论述加强人力厅能力的问题。

138. 检查专员充分认识到(正如本报告小标题所显示的),关于提供两年一度人力资源报告的建议、使规划工作人员专业化的建议以及适当加强人力厅能力的建议只是在秘书处建立人力资源管理,这一早应进行的进程的开端。在确保行动有效方面今后仍存在着更广泛的挑战。

(a) 综合管理资料系统在6年前就已提出并获得批准。到目前为止,该系统的开发已经花费了\$4 000多万,1994-1995年期间还需要花费\$1 300,以完成“第一阶段”,仍看不到该系统的开发有明确结束的时间。秘书长在1992年关于职业发展的报告中承诺说,综合管理资源系统将所有人事管理职能综合起来,并成为“有效实施综合性职业发展制度的一个重要工具”。¹⁰³然而,有必要对综合管理资料系统将提

供的近期人员数据、统计数字和质量改进进行明确的评估；这一评估将使花费昂贵的工作人员资源从官僚主义日常工作中解脱出来；当取得这些成果时，情况正是这样。综合管理资料系统现在就应对紧迫的人力资源管理发展努力作出决定性贡献，而不应继续将其作为拖延迫切需要的改进的借口。

(b) 行政和管理事务部一年的消耗联合国\$4.38亿的资源。大会在1993年关切地注意到在总预算中这一巨大的行政份额。¹⁰⁴除了综合管理资料系统项目外(该项目范围有限)，有必须努力和持续地使所有行政和管理事务部以及人力厅的方案及进程现代化，从而从旧的官僚主义日常工作中腾出资源、工作人员的时间以及才干、用于发展重要的管理系统。这些行动必须迅速得到推进，而不是如秘书处1992年关于职业发展的报告中所提出的对某些选定的任务采取按部就班的速度。

(c) 最重要的和最困难的是根深蒂固的“人事管理”模式，以及人们常常注意到的秘书处反对改革的文化，这些都有必要在整个联合国秘书处加以克服。人力资源管理不仅是人力厅的事务。该厅应主要成为决策者、推动者、顾问以及人力资源政策和方案的监督者，而不是目前的这种烦琐的行政机构。大会已具体说明秘书处的所有方案管理者必需负责有效地管理分配给他们的人力资源。¹⁰⁵这包括人力资源预测、管理和职业发展，这当然还需要更强有力的管理指导、报告和培训以协助各管理者适当地履行其职能。

139. 检查专员认为，本报告就两年一度人力资源报告和加强人事厅所提出的建议是朝最终建立“18人小组”专家在1986年主张的人力资源制度的方向所迈出的最初和重要的步骤，而自那时以来，建立这一制度一直被拖延下来(除了迅速地将名称改为人力资源厅以外)。1993年期间大会以及秘书长的政策说明为最终实现适当的人力资源管理提供了最重要的机会和推动力。

140. 联检组方面目前正在编写关于人力资源综合管理系统其他重要要点的报告。联检组在其1994年的工作安排中审查了(a) 征聘、安插升级政策以及(b) 业绩评估和评价制度(在联合国秘书处范围内)；(c) 责任制和监督问题以及(d) 工作人

员--管理当局之间的关系(在联合国系统范围内),也包括联合国秘书处。

E. 第二个要素:确保责任和后续行动

141. 全力加强责任是秘书处今后有效的人力资源管理和报告制度的第二个基本组成部分。目前往往将改进人事行动的责任交给“人力厅和管理人员。”令人遗憾的是,将责任交给每个人通常都等于谁都没有责任。在提高妇女地位和其他人力资源优先领域方面的较差记录(已在第四章中讨论过)证实了这一悲观的评估,此外,今后的人力资源报告不再需要采用上文A.节中所提到的过去报告那种没有成效的报告风格(“一方面...另一方面....人们不妨尝试....”)

142. 责任的一个中心因素是执行和进展措施。多年来联检组一直就成本的衡量制度、对工作人员要求的评估、工作量的分析、有时限的目标,工作方案和成就指标提出报告,向理事机构提供上述几项以提高方案的透明度并有助于它们评估业绩和确保责任。¹⁰⁶

143. 与十年前相比,联合国系统的翻译和其他会议事务工作取得了一些进展,¹⁰⁷ 1990年秘书处就这些标准向行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)提出了一份最新报告。¹⁰⁸ 但是,在其他行政领域,秘书处在制定工作标准和数据方面行动则非常谨慎:秘书处在1991年的一份报告中提到了涉及的很多复杂因素并建议进行一次试验性研究。¹⁰⁹

144. 但是,大会继续力促采取行动:

(a) 1988年大会敦请秘书长在调整努力中考虑工作量的分析;¹¹⁰

(b) 1990年它进一步“鼓励秘书处发展管理和工作量分析技术的意图”;¹¹¹

(c) 1993年4月大会敦请秘书长审查和改进所有人事政策和程序,以使它们“更为简单、透明和切合实际”;¹¹²

(d) 大会于1992年12月强调指出,对确定所需资源“极为重要的工作量标准和其他管理技术”仍未被利用,应制定这些标准用于1994-1995年及其以后的工作方

案;¹¹³

(e) 1993年12月,大会赞同“至迟于1995年建立一套透明而有效的责任制”,其中包括

(1) “制定业绩标准作为质量管理措施”;

(2) “建立机制确保方案管理员负责有效管理分配给他们的人事和财政资源;”

(3) “按目标和业绩指标对所有官员,包括高级官员进行考绩;”¹¹⁴和

(f) 1993年大会还重申了原先于1991年提出的要求:“请秘书长审查并制定程序和规范,包括工作量分析在内,以便提出设置、撤销、改叙、转正和调动员额的理由”,并就此在1994年提出报告。¹¹⁵

145. 秘书处的人事方案在制定针对性的业绩和工作量数据方面尤其缓慢,在最近制定的方案的报告中所提出的人事措施,主要是关于所处理的文件工作量的数据。¹¹⁶这些活动与方案的效率没有什么关系。而且,一份执行报告与另一份执行报告中的措施甚至都不一致,因此,都没有一个“基本数据”可以用来进行比较和衡量业绩的改进。

146. 本报告中提出的两年期人力资源报告,为了在决策中真正利用就必须提供分析和认真选择的数据,以指明真正的问题和瓶颈所在。只有这样才能进行积极和有根据的对话,才能有根据地找到解决办法。举例说,这些数据可集中注意专业职等以上职位的留置空缺的平均时间有多长(和分析趋势、原因和整个秘书处在哪方面取得了成功,哪方面存在最严重的问题)。这些数据可表明有多大比例的工作人员在规定的正常年限进行过考绩(并再次探讨成功和问题所在及原因)。它们还可说明有多少工作人员在特定领域受过培训,和需要多少年来培训秘书处所有的合格工作人员。关于提高妇女地位的下一个章节也提到了在此领域早就确定了有助于了解情况的数据信息,但是,从来没有持续地制定和应用这些数据来说明妇女的问题和进展情况。

147. 除了上文提到的大会坚决要求改革以外,1993年秋天第五委员会的代表更多的谈到了“创造一个责任文化”、建立认真评判各个部门(并具体包括人力厅)业绩的制度、确定具体的服务标准和对履行职责和取得赞同的提供业绩明确说明。会员国的政府组织已建立了业绩指标制度,包括衡量效率和在实现人力资源目标方面所取得的进展,检查专员不知道为何联合国秘书处为何不能同样作到这一点。

148. 检查专员建议应为拟订的人力资源的两年期报告的实质性领域制定经认真选择的业绩、进度、工作量和成果方面的资料和数据。应用新资料定期对其进行修改或补充,其中强调成功、困难和限制。应明确确定各种不同的责任,随即应有具体的表彰,了解及吸取的教训或采取纠正行动。

149. 人力资源责任方面的第二个中心因素,是和应用更严格的外部监督并定期采取明确的后续行动。检查专员建议在人力资源报告中应更加重视由内部监督单位、审计委员会、行预咨委会、联检组、外部咨询人员或专家小组所作的检查。审计、评价、调查或其他评估。后续措施应落实到正在采取的具体行动,以确保迅速处理已发现怕任何不足和问题,并采取适当的纠正行动。为此原因,检查专员建议在人力资源两年期报告中列出一个具体章节(上文第C节),以对人力资源方案的审查采取系统的后续行动。

150. 最后一个因素是秘书处行政方案中长期缺少的全面的本身的公共责任。1988年,联检组就不能向理事机构充分提出有关秘书处的业绩和成果的报告发表了一份详细的评估报告。¹¹⁷大会两次赞扬了报告的结论和建议,¹¹⁸但是秘书处从未真正采取行动。报告尤其发现,在管理执行和改进拨给管理和会议事务支助活动的(将近)一半的经常预算方面缺乏系统的报告制度,联检组建议至少可就选择性的题目定期提出一些报告,以有力地促进对秘书处行政方案的业务方面作出重大的和可持续的改进。

151. 秘书处坚称,尽管经过十几年的发展努力,其内部考绩制度仍然太薄弱从而无法支持有关执行情况的更可靠的报告制度。它还指出,会议委员会的努力提供了

一些评估报告办法,正在发展的新的计算机化制度(及目前的综合管理资料系统)将能够在今后提出更多的有关执行情况的报告¹¹⁹经过六年,综合管理资料系统仍然没有完成(如整份报告中所提到的那样),从而再次证实现有的方案执行情况报告仍然不足,对秘书处执行情况的管理和改进也没有一个系统的报告制度。

152. 1993年初,一个有关今后联合国经费问题独立咨询小组提出,

“联合国今后的信誉在很大程度上将有赖于联合国工作的效率,联合国工作人员的素质和联合国的结构和联合国行政的改进。”¹²⁰

153. 检查专员认为,本报告中所建议的人力资源两年期报告是由一位专职工作人员起草的,具有有力的分析性和结果性内容,它将成为早就仅朝加强联合国全面方案的方向迈出的第一步。它还将明确显示秘书处决心在由其人力办事和方案管理人员管理的“最珍贵的财产”的各个方面履行坚定的管理责任和作出纪律性的改进。

六、着眼于结果的新方案,以提高妇女地位

154. 从数量上和质量上来说,过去十年中,联合国为妇女的“行动纲领”以失败告终。在数量上是以“数字游戏”来衡量的;质量方面反映于为改变组织文化进行的软弱无力的努力。在征聘低级别专业工作人员方面取得了进展,并制订了若干处理工作场所问题的新政策(但没有付诸实践)。但如果对照多年来大会连续几任秘书长和各行动纲领本身制订的目标、政策和指标来看,全面进展十分有限。

155. 如果考虑到以下事实,上述情况就更加令人失望:

(a) 《联合国宪章》清楚说明男女平等原则,许多公约和宣言也确认了这一点;

(b) 秘书长在1994年3月国际妇女节讲演中强调指出,联合国争取作为提高妇女地位问题的全世界中心权威和领导;¹²¹

(c) 联合国目前正在组织1995年第四次妇女世界会议,以认真评价妇女在所有领域的进展情况;

(d) 多年来,联合国已建立并顺利执行了一套复杂的制度,以确保秘书处员额在(现在多于)185个会员国及其区域之间的公平地域分配,但似乎仍然无法公平调整男女比例,虽然这个问题要简单得多。

156. 由于言行不一,过去十年中秘书处提高妇女地位的“行动纲领”有可能会变成象征性的努力。执行这些行动纲领的失败会使联合国信受损失。首先,从实际上来说,全世界有技能、有才智的妇女人数迅速增加,而软弱无力的妇女方案使联合国对妇女关闭了大门,尤其是妇女意识到,虽然联合国征聘了一些妇女,但内在的组织环境仍然是不欢迎妇女的。

157. 第二,在所有各类国家组织和国际组织中,男女平等问题日益受人关注。许多派人参加联合国工作的政府在男女平等方面已超过了联合国,并希望秘书处能赶上来。其他一些会员国希望看到妇女担任性别敏感、高度优先的联合国人力发展、基层和参与性方案的实质性职位,而不是仅仅是提出政策口号和发行小册子。此外,

越来越多的研究表明,女性管理人员能提供新的看法和重要的管理技能(如建立协商一致和集体工作),并能够鼓励创造更加开放、更加具有创造性的工作环境。这对于象联合国这样正在进行重大改革的组织尤其重要。

158. 1993年大会呼吁在许多领域采取新的人事方针和做法(摘要见本报告第五章B节),对旧的人事惯例提出了挑战,开始将联合国所有人力资源视为公认的“宝贵财产”,需要予以仔细挑选、管理和强化,这能够大大改善妇女工作人员的状况。虽然完善的人力资源管理是实现男女工作人员平等的一个基本步骤,但光靠这一点还不够。

159. 联合国秘书处在其妇女方案中需要有一个新的开端,需要结合现成政策和战略,因为这些政策和战略现在仍然相当重要,同时应特别重视透明度、责任和结果。只有从现在开始决心做到这一点,并采取可信和有计划的后续行动,秘书处才能把这些政策和战略变为行动,最终使妇女获得《联合国宪章》赋予她们的性别平等。

160. 因此,检查员建议在新的行动纲领中采取以下10个步骤。秘书处和大会必须在这些努力中起带头作用。秘书长和大会需要有一个新的开端,清楚说明现在的重点是执行行动,以此作为联合国日常业务的有机组成部分。

着眼于结果的新纲领。检查员建议,大会和秘书长议定一项新的纲领以取代目前没有效力的妇女“行动纲领”。新的纲领应措词明确,并得到广泛宣传,应坚定地强调责任制和后续行动,以最终执行大会过去关于提高妇女地位(实现性别平等)的各项决议,包括但不限于以下所述10个具体步骤。

161. 1985年行动纲领一开始实施,就已清楚说明,要顺利提高妇女地位,高级管理人员的承诺、领导和行动是必可少的。然而进展一直是十分缓慢。职等越高,妇女比例就越低。高级管理人员从来没有实际负起责任。这个问题现在更加紧迫,因为担任决策职务和高级职务的妇女人数太少了。高级领导必须起明确的带头作用,否则,将永远达不到大会关于提高妇女比例的目标和关于平等待遇的要求。

步骤1. 组成管理和财务咨询小组的高级官员应该将妇女地位列为小组会议议程的一个常规项目,以便采取后续行动,并积极承担责任,寻找全格妇女,逐步提高妇女比例,对高级员额来说尤其如此。

162. 自从1986年以来,指导委员会已提出了50多项建议,供采取行动以提高妇女地位。秘书长在一系列公报中已经接受了其中多数建议。然而,在全面提高妇女地位和执行各种具体建议方面所取得的进展十分有限,因此指导委员会和秘书长对此表示日益关注。自1991年12月以来,委员会实际上没有提出过正式报告。在1993年底,委员会曾敦促秘书长确保执行关于妇女晋升和征聘的既定方针。

步骤2. 应该恢复编写秘书处提高妇女地位指导委员会的报告和秘书长的有关公报,并扩大其影响,同时更加重视为执行过去的建议所采取的具体行动,重视深刻分析所遇到的问题,并重视今后继续取得进展所需的建议。

163. 提高妇女地位行动纲领一直缺乏资源,缺乏所需的基本工作人员来执行这些纲领。特别是,指导委员会本身人力不够,只能通过人力厅的一个联络中心或其他工作人员来开展工作,无法分析所取得的进展,确定问题,拟订新的方针,因此,在执行其监测责任方面受到很大的限制。此外,尽管1970年代训研所的讨论会¹²²和其他方面提出了很好的统计措施,但指导委员会注意到(检查员也注意到),监测妇女的进展、分析问题和制订纠正措施的现有统计数据严重不足。¹²³ 鉴于秘书处在资源方面受到全面严重限制,检查员认为,最起码的解决方法是定期聘用少数高度合格的外部顾问来提供具体分析和开展仔细的后续工作,并为行动纲领提出新的独立的见解和看法。

步骤3. 秘书处应该在现有资源的范围内每年用大约6个月时间利用专家顾问服务以协助指导委员会和妇女联络中心监测进展情况,分析问题,提出提高妇女地位的新办法,以适当执行行动纲领。

164. 秘书处内长期缺乏职业发展制度,这尤其阻碍妇女“赶上”男子。行动纲领原来打算在各个主要任务地点设立指导委员会,并在各部各厅以及世界各地各工

作地点设立妇女联络中心。然而,这些安排似乎已被完全打乱。最近在日内瓦重新为许多妇女工作人员设立了一个半职联络中心。该联络中心在过去几年中一直没有活动。向检查员提供的关于全秘书处范围“联络中心”的清单所载资料很不全面,而且似乎是过时的。尤其由于在联合国建立一套职业发展制度的工作继续进展极其缓慢,因此急需建立联络中心和指导委员会网络,以协助整个秘书处范围的妇女并为她们提供资料。

步骤4. 设在纽约的妇女联络中心应该重新设立(或设立)一个世界范围的网络,包括秘书处各部、各厅和各个工作地点的妇女联络中心,如有可能还包括各个指导委员会。这个网络应该有一套系统使人们不断了解影响妇女的发展和机会,征求她们的意见和看法,监测关于所遇到的问题 and 正在取得的进展的资料。

165. 大会第48/218号决议要求支持于1995年1月1日前在整个秘书处建立一套透明而有效责任制度,包括“建立机制确保方案管理员负责有效管理所分配到的人力和财政资源”¹²⁴。此外,秘书处的报告¹²⁵和1986年大会决议¹²⁶都强调,管理人员应该对其在达到员额配置指标和提高妇女工作人员地位方面的工作负责,并应该对他们的工作进行评价。现在,终于紧急需要实际执行这些政策。对这些工作和随后所采取的行动的评价以及后续行动不仅应该由人力厅和指导委员会来进行,而且也应该由内部和外部监督机制来进行。

步骤5. 各部和各厅的管理人员应该对达到指标和执行大会和秘书长关于妇女地位的政策完全负责,作为新的责任制度的一部分内容。发表的关于妇女地位的报告和向管理部门提出的内部报告应定期(概括地)评价其工作情况、内部和外部监督单位也应定期评价其工作情况。在每一程序中,应按照过去从未实施过的要求,确定问题所在和成功之处,采取纠正行动,根据工作优劣实行奖惩。

166. 20多年来,人们偶然提及一般事务职类的妇女关注的问题和前景。指导委

员会已提出重要的建议。秘书长已基本上接受这些建议。但是,秘书处的4 500多名女性一般事务工作人员继续受到忽视。最近,就在这方面进行探索性研究达成了协议,但是同许多其他努力一样,至今尚未取得任何进一步进展。继续缺乏对这个问题的关注和分析极大地妨碍了秘书处的这些人数众多的基本工作人员能够而且应该作出的贡献。

步骤6. 应该立即进行所拟议的顾问研究,以探讨秘书职务问题。这些研究是由工作人员发起,并已同秘书长和人力厅讨论过。这应该仅仅是不断进行一整套研究的第一个步骤,以分析受到忽视的问题(例如职业道路、职业培训、招聘标准、职务设计、审查机会等等),并改进秘书处一般事务职类的大多数妇女的状况和前景。

167. 大会最近要求将一项公平就业机会方案列入人力厅的行动方案,并制定程序确保“工作人员的甄选和普升的机会是以优点、效率、才干和忠诚为根据,对男性或女性工作人员均无歧视”。¹²⁷ 这样一个性别平等/不分男女的组织环境将确保妇女在秘书处有平等机会,而不是象秘书长1985年的第一个行动纲领¹²⁸ 所强调的那样,普遍有利于男子的职业需求。不幸的是,目前关于妇女地位和提高妇女地位的统计数据表明,重视男子的老一套做法仍然占主导地位。现已制定特别措施,以确保妇女能获得这些机会。但是这些措施是否能得到实施尚不清楚。

步骤7. 在所有征聘、工作安排和晋升行动中,应要求人力厅在简要记录所采取的具体步骤的基础上,提供证据说明已遵循制定程序,以帮助确保妇女拥有平等机会。应将这些证据说明提供给上述提及的监测单位和内部及外部监督单位审查。

168. 在过去10年中,由于财政和改组方面的限制,秘书处招聘人数大大减少。但是,在新的全球劳动力市场上,有才干的人分布于世界各地(例如,最近的一条新闻报导注意到,约10万名有技能的非洲人目前在欧洲和北美工作)。秘书处过去派征聘特派团和在专业期刊登广告的方法既烦琐又费用高昂。现在可以以其他方式更加广

泛、更加迅速、并且以更低的费用使这些人了解秘书处空缺的情况。¹²⁹ 全球电脑网络,尤其是目前已经有2 000万人参加、而且参加人数逐月迅速增加的Internet网络可以在专门化的电子“公告栏”里刊登空缺通告,从而很容易地将空缺通知世界各地具体种类的专业人员和专家,包括与日俱增的妇女。此外,世界各地的管理咨询公司和会计事务所¹³⁰以及非政府发展组织也可以提供十分适合于填补联合国重要员额空缺的有技能、有经验的男子和妇女。

步骤8. 步骤3中提到的专家顾问应该协助人力厅确定新的、更加有效益的途径,同世界各国越来越多的走向新的全球劳动力市场的高度合格的妇女取得联系。

169. 各会员国可以为这个新的、着眼于结果的行动纲领作出很大的贡献,应坚定地行动起来,支持并执行大会有关决议,尤其是大会1990年的决议,其中请各会员国提名、鼓励和确定更多的妇女候选人,尤其是高级决策职位候选人。¹³² 例如如果在1993年中期没有女性专业工作人员的76个会员国在下一年都能找到一个高度合格的妇女应聘(这肯定是可以做到的),那就不仅能大大加强性别方面的地域分配,而且可以最终在1995年之前使妇女专业人员的比例超过35%的指标。第二,正如1977年训研所讨论会所指出,只有让妇女充分参加国际决策进程,才能真正提高妇女在秘书处的地位并通过联合国在世界各地的方案提高妇女地位。这项工作从纽约的各个会员国开始。¹³³

步骤9. 各会员国可以为联合国和通过联合国的真正有效的妇女方案作出很大的贡献。它们应该在员额候选人名单中至少列入一名妇女,最好是列入50%的妇女,应该同秘书处合作重新统计其长驻联合国代表团和出席联合国会议的临时代表团中妇女的比例,并积极增加妇女人数。

170. 最后,1985年的行动纲领认为秘书处的组织环境和态度对于提高妇女地位至关重要。¹³⁴ 现在仍然需要全面探讨和改善这种环境和态度。最高级管理人员、指导委员会、关于妇女地位的定期报告和行动纲领必须继续注意:(a) 尚未得到解

决的培训问题和工作场所问题，(b) 妇女地位委员会和提高妇女地位司等联合国其他部门正在进行的有关行动，(c) 秘书处需要仔细考虑到妇女的作用和所关注的问题的新活动。大会认为这种努力和政策有助于吸引和留用最合格的工作人员。¹³⁶ 检察员完全同意大会的意见。

步骤10. 新的纲领应重新注意为尽可能多的工作人员进行关于多样化/性别问题的培训，注意在有关工作场所/家庭的问题和确保关于性骚扰的新的指导方针为公正平等对待所有人建立一个可信的榜样方面所取得的进展，注意有关联合国其他部门有关妇女的倡议，并注意一些新问题，例如妇女在秘书处越来越多地进行的具有挑战性的维持和平和缔造和平行动中遇到的问题。

附件

秘书处内妇女地位和提高 妇女地位的历史记录

171. 1945年《联合国宪章》的头一句里就指出，“我联合国人民同兹决心……重申……男女平等权利的信念……”。《宪章》第八条也清楚阐明“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。”

172. 但是，过去五十年来秘书处本身内部确保这些平等权利的进展却非常慢。强有力的政策声明一再继以冷淡的行动。检查专员很遗憾地重申这单调可厌的历史。然而，这简明的审查使人理解到这周而复始无法付诸实行的循环，并且提出了过去从未落实的政策意见。

173. 初步努力似很有希望。1946年成立的妇女地位委员会开始监测特别有关妇女的人权问题。1948年公布并通过的“世界人权宣言”适用于……每一个人……不分种族、肤色、性别……等任何区别。”

174. 在1950年代联合国和国际劳工组织就同工同酬、妇女政治权利、消除就业和职业方面的歧视、和有家庭责任的工人等问题通过的各项《公约》。并且还提出一项关于歧视妇女问题的公约(但最后经25年之久的努力方得通过)。¹³⁶

175. 尽管有这些重大政策发展，在1940年代、1950年代和1960年代，秘书处内仍然难见妇女地位的提高。秘书长在1971年首次按职等就秘书处内妇女人数提出报告(受地域分配)限制的专业工作人员员额中妇女仅占17%，主任或以上职等的工作人员中只有2.6%为妇女。¹³⁷ 正规和非正规工作人员团体均敦促采取更坚决的行动，1972年研训所一次讨论会提出了一套行动建议以便消除对妇女的歧视并向妇女提供平等机会。¹³⁸

176. 1970年代和1980年代初期大会通过了关于提高秘书处内妇女地位的很多详细而日益迫切的决议。1970年的第一项决议希望联合国及联合国体系在给予高级及

其他专门等级之妇女就业机会上树立榜样以后各项决议强调必须：

- (a) 以高级别领导、机构间合作和会员国合作以提高妇女地位；
- (b) 增加各部门内全部专业人员员额中高级别和决策级妇女所占人数的比例；
- (c) 审查一般事务人员和有关职类的妇女地位；
- (d) 宣传运动、征聘工作团、代表姓名册、妇女在人事咨委会中地位，并监测升级程序以促进妇女的征聘和地位的提高；
- (e) 有关重要领域，例如夫妇的工作分派、产假、弹性工时和消除歧视、性骚扰和其他歧视性待遇方面的行动。¹³⁹

177. 但是再次很少见到改进。1977年研训所第二次讨论会注意到妇女充分参与国际决策对于改善全世界妇女的命运至关重要。但尽管作出了种种努力，妇女在秘书处内专业以上人员中所占百分比改变甚少。总部和外地高级员额中妇女人数很少，大会代表团和常驻纽约各代表团中妇女人数仅稍有增加(1976-1977年分别为9%和12%)。讨论会提出了一套审慎广泛的行动建议，以便联合国慎重处理男女平等的问题，并作为这一领域的国际领导。¹⁴⁰

178. 1977年第二位秘书长发表了如何在秘书处内取得男女平等的指导原则。他引用大会决议要求增加聘用妇女，并订定1980年为目标以便实现在秘书处内男女“公平均等”。这项指导原则制定了坚定政策和行政措施以求实现公平机会和待遇。最后希望这项努力会稳步增加全组织内妇女人数，显示秘书处对公平的承诺，并证实秘书处的效力。¹⁴¹

179. 从1970年代中期至1980年代中斯，第三批大会决议终于让妇女问题打破狭意的人权焦点而包括一切类型的基本妇女问题。1975年国际妇女年和联合国妇女十年(1976-1985)建立了势头从而设立了联合国系统提高妇女地位的许多新机构和新方案。《消除对妇女一切形式歧视公约》终于于1981年生效：今天已有125个以上会员国批准该《公约》。也许最重要的是，1985年内罗毕审查妇女十年世界会议导致“前瞻性战略”，全系统妇女与发展计划，并有系统地作出努力以认真评价进展情

况,推行至2000年提高妇女地位战略。¹⁴²

180. 同时,在秘书处内提高妇女地位的努力基本上没有进展。1980年和1982年联检处关于提高妇女地位的进度报告与1977年联检处第一个情况报告很少实质上的改变。¹⁴³ 关切到这种缺乏进展和无法实现订于1982年妇女目标人数25%的情况,经社委员会请秘书长于1984年执行大会和联检处的有关建议。¹⁴⁴

181. 在一份全面报告中,第三位秘书长谈到妇女问题。¹⁴⁵ 他首先指出如果联合国秘书处的妇女仍然“很少参加联合国的活动和技术合作方案,联合国怎么能帮助妇女增加参与全世界的政治、经济和社会发展(如同刚刚结束的审查联合国妇女十年成就会议所强调的)。

182. 该报告指出1985年年中按地域分配员额中妇女占23%,仍未达到1982年大会制订的25%指标,并且近来的征聘百分比(只有16-19%为妇女甚至难以维持这个水平。此外,妇女集中于较低职等(P-1至P-3),主要从事“事务性工作”而非“实务领域”工作。妇女人数在各部和各区域委员会中按照各区域分,差异很大。并且,“许多活动”没有征聘妇女的指标:特别是在技术合作领域,“各个职等实际上没有妇女参加。”硬性的统计数字“无法说明态度问题”这些问题影响秘书处内工作气氛,对负责一般事务及有关职类的妇女尤其如此。

183. 为处理这些问题,秘书长制定了一项行动纲领和工作计划,“旨在为提高妇女地位建立一个纲领……”。该行动纲领着重态度改变、管理当局的决心,并负责克服其他障碍。该行动纲领和有关工作计划涵盖五个领域:征聘;职业发展;训练;工作/家庭-有关问题;和申冤制度。秘书长任命了一名临时协调员(一名助理秘书长)和四名工作人员展开该方案,再加上一个高级别指导委员会:工作人后来减至人力资源管理处内单一的一个联络中心(主任,D-1,预算外)和一名助理。¹⁴⁶

184. 但是五年以后,执行进程再次失败。大会1990年和1991年各项决议关切地指出1985年所定妇女占受地域分配限制员额中30%的指标仍未达到,高级员额中的少数妇女实际减少。大会决议设立了新的指标,要求在1995年以前妇女在全部工作人

员中占35%而高级员额中占25%。¹⁴⁷

185. 大会决议并要求制订一个于1991-1995年间提高妇女地位的新行动方案,其中包括1985-1990年方案未能完成的部分。决议指出该方案应继续谋求态度的改变和管理方面的决心,提出(再次)一个关于主要障碍的全面分析报告,并确保有充分机构来执行复杂的方案活动,包括监测和完成的时间表。

186. 因此,在40多年努力履行其《宪章》第8条的义务之后并在大会20年来各项详细决议要求采取具体行动以便实现秘书处内男女平等待遇之后,联合国非常认识这个问题,但却离解决还远。1971年时受地域分配的专业员额中妇女人数占约17%,秘书处很困难地在1993年年底达到妇女人数占约32%的比额,这是很微小且不算满意的结果。

注

第一和第二章

¹ “关于妇女在联合国系统内专业人员以上职类情况的报告”，1977年12月JIU/REP/77/7。

“妇女在专业人员以上职类的情况”：“一份进展报告”，1980年3月JIU/REP/80/4，以及

“妇女……的情况：第二份进展报告”，1982年3月JIU/REP/82/4。

² Szalai, Alexander 著《联合国内妇女的情况》1973年，训研所，Davidson Nicol和Margaret Croke合编《联合国和决策：妇女的作用》，训研所，1978年，纽约。

³ “提高秘书处内妇女的地位：秘书长的报告”，1985年11月8日A/C.5/44/30号文件。

⁴ 提高秘书处内妇女地位指导委员会，第一至第六届次报告，1986年7月、1987年2月、1987年8月、1988年6月、1990年10月、1991年12月。

⁵ “征聘政策：征聘妇女的特别措施：国际公务员制度委员会秘书处的说明”，1985年6月14日ICSC/22/R.14和1985年6月20日Add.1，以及

“关于妇女地位的报告，包括征聘妇女的特别措施：国际公务员制度委员会秘书处的说明”，1992年10月23日ICSC/35/R.16/Rev.1。

⁶ “秘书处内男女平等”，秘书长公报，1977年3月8日ST/SGB/154，第3段。

第三章

⁷ “提高秘书处内妇女地位指导委员会的第五次报告”，秘书长公报，1991年3月18日ST/SGB/237，

“提高秘书处内妇女地位指导委员会的第六次报告”，秘书长公报，1992年10月20日ST/SGB/252，以及

“提高秘书处内妇女地位特别措施”，行政指示，1993年3月3日ST/AI/382。

⁸ “人事问题”，大会1990年12月21日第45/239 C号决议，第3段。

⁹ 同上。

¹⁰ “秘书长在第五委员会上的发言”，1992年11月12日ST/IC/1992/73号文件，第8页。

¹¹ “提高妇女地位”，A/C.5/40/30，前引书，第3段。

¹² “秘书处的组成：秘书长的报告”，1985年9月24日A/44/652，表17和13，以及秘书处提供的截至1993年12月31日为止的数据。

¹³ “提高秘书处内妇女地位：秘书长的报告”，1993年10月20日A/48/513号文件，表4。

¹⁴ 同上，表6。

¹⁵ “提高秘书处内妇女地位：秘书长的报告”，1993年3月16日E/CN.6/1993/15号文件，第8段。

¹⁶ “秘书长在国际妇女日演讲中说，妇女情况可以‘测量’全球议程上所有领域的进展情况”，1994年3月8日新闻部新闻稿SG/SM/5240、WOM/738，第4页。

¹⁷ “提高秘书处内妇女地位指导委员会的第六次报告”1991年12月30日，第8段，所根据的是，

“提高秘书处内妇女地位：秘书长的报告”，1991年10月10日A/46/377，表3。

¹⁸ “秘书处的组成……”A/40/652，前引书，表12、13和17，以及秘书处于1993年12月31日提供的数据。

¹⁹ “关于联合国共同制度内妇女情况的统计报告：公务员制度委员会的说明”，1993年2月24日ICSC/37/R.16号文件，表1。

²⁰ “工作人员细则：规定有限期间事务任命的细则301.1至312.6”，1994年1月1日ST/SGB/Staff Rules/3/Rev.5。

²¹ “提高妇女地位：秘书长的报告”，1990年10月1日A/45/548号文件，第18-19段，以及

“妇女情况可以测量……”，SG/SM/5240 WOM/738，前引书，第4页。

²² Szalai，前引书，第5、17-18页。

²³ “……指导委员会第六次报告”，前引书，第18-23段。

²⁴ “提高秘书处内妇女地位：秘书长的报告”，1986年10月22日A/C.5/41/18号报告第36-38段和1992年10月9日A/47/508号报告，第18-22段。

²⁵ “提高妇女地位：秘书长的报告”，1991年10月10日A/46/377，第15段和表3。

²⁶ “提高妇女地位……”，A/48/513，前引书，表3。

²⁷ 《联合国和决策》，前引书，第11页。

²⁸ “妇女情况可以‘测量’……” SG/SM/5240 WOM/738，前引书，第4页。

²⁹ “……指导委员会的第六次报告”，前引书，第10段。

第四章

³⁰ “提高妇女……地位”，A/C.5/40/30，见前，第21、22和23段以及第21-43段。

³¹ “提高妇女……地位”，A/47/508，见前，第10段。

³² “提高妇女……地位” A/C.5/40/30，见前，第25段。

³³ “联合国检查组关于联合国人事问题的报告：秘书长的报告”，1971年10月5日A/8454号文件（第一和第二部分），第一部分，第20-24页、第101-166页，第二部分，第365-394段。

³⁴ Bertrand, Maurice, “The recruitment policy of United Nations

staff”, in De Cooker, Chris, Ed., 《国际行政: 国际组织的法律和管理作法》, 训研所, 联合国销售员E.90.III.KST/29, 荷兰, Martinus Nijhoff, 1989年, 第II页、第1-4页和第8页。

³⁶ Urquhart, Brian and Childers, Erskine, A world in need of leadership: Tomorrow's United Nations, Dag Hammarskjold Foundation and Ford Foundation, Uppsala, Sweden, 1990。

³⁶ “审查联合国行政和财政业务效率高级别政府间专家组的报告”, A/41/49号文件, 1986年, 建议41和42。

³⁷ “提高妇女……地位”, A/C.5/40/30, 见前, 第9-11段、第36-37段。

³⁸ “人事问题”, 大会1989年12月19日第44/185号决议, A部分, 第7段。

³⁹ “联合国的职业发展: 秘书长的报告”, 1992年8月25日A/C.5/47/6号文件, 第1-5段, 第48/57段, 附件三。

⁴⁰ “……高级别政府间专家组的报告”, A/41/49, 见前建议51。

⁴¹ “工作安排和晋升”, 秘书长的公报, 1993年11月25日ST/SGB/267。

⁴² “工作安排和晋升”, 公报, 同上。

“工作安排和晋升”, 行政命令, 1993年11月15日ST/AI/390号文件,

“工作安排和晋升”, 通告, 1993年12月2日ST/IC/1993/66号文件。

⁴³ 行政指示, ST/AI/390, 见前, 第12段。

⁴⁴ 通告, ST/IC/1993/66, 见前, 第6和第8段。

⁴⁵ “提高妇女在秘书处的地位的特别措施”, ST/AI/382, 见前, 第5-7段。
“指导委员会的第五次报告”, ST/SGB/237, 见前, 第5段。

⁴⁶ “……高级别政府间专家组的报告”, A/41/49, 见前, 建议50。

⁴⁷ “评价和承认业绩: 国际公务员制度委员会秘书处的说明”, 1993年3月2日ICSC/37/R.15号文件和“增编”, Add.1。

⁴⁸ “1987年国际公务员制度委员会的报告”，A/42/30号文件，1987年，附件十五，第11段。

⁴⁹ “秘书长关于执行大会第41/213号决议的分析报告”，1990年4月27日A/45/226号文件，第188段。

⁵⁰ “审查联合国行政和财政业务效率”，大会1993年12月23日第48/218号决议，第1部分E节，第4段和第5C段。

1987年，附件十五，第11段。

⁵¹ “提高……妇女地位”，A/C.4/40/30，同前，第38至40段。

⁵² 如“工作人员培训小组委员会第十四届会议报告”，1989年11月28日，ACC/1989/ER/R/15，第22至23段和“工作人员培训小组委员会第十七届会议报告”。1993年6月2日ACC/1993/PER/R15，第8至14段和附件四。

⁵³ “联合国秘书处内的责任和监督”，联合检查组，JIU/REP/93/5和1993年10月12日A/48/420号文件，第100至102段。

⁵⁴ “秘书处的培训方案：秘书长的报告”。1992年10月8日，A/C.5/47/9和“人事问题”，大会1993年4月30日第47/226号决议，第一部分B节，第1、4和5段。

⁵⁵ “提高……妇女地位”，A/47/508，同前，第24段。

⁵⁶ “提高……妇女地位”，A/C.5/40/30，同前，第41至42段。

⁵⁷ “政府间高级专家组的报告……”A/41/49，同前，第42项建议和“秘书长关于大会第41/213号决议执行情况的分析报告”1990年4月27日A/45/226号文件，第172至174段。

⁵⁸ “1954年国际公务员行为规范报告”国际公务员咨询委员会，COQRD/CIVIL SERVICE/5，1965年版，和“行为规范”，1982年2月26日ST/IC/82/13号通告。

⁵⁹ “关于……妇女地位的报告”，ICSC/35/R.16/Rev.1，同前，第59至93段。

⁶⁰ “人事问题”，第47/226号决议，同前，第一部分A节第3段。

⁶¹ “提高妇女地位……”，A/C.5/40/30，同前，第43段。

⁶² “联合国的司法”，JIU/REP/86/8，1986年9月23日A/41/640号文件。

⁶³ “工作人员和管理当局讨论司法改革和考绩报告会议”，《秘书处新闻》，1987年8月31日第5页。

⁶⁴ “……秘书处内的责任和监督”，A/48/420，同前，第81至82段。

⁶⁵ “人事问题”，大会第47/226号文件，同前，第二部分。

⁶⁶ “在秘书处内促进男女待遇平等准则”，1992年10月29日ST/IC/1992/67号通告。

“在秘书处内促进男女待遇平等和防止性骚扰”，秘书长公报，1992年10月29日ST/SGB/253号和

“处理性骚扰问题的程序”，1992年10月20日ST/AI/379号行政指示。

第五章

⁶⁷ 《联合国检查组关于联合国人事问题的报告书》，A/8454号文件，见前引文，第3/23段。

⁶⁸ 《向经济及社会理事会所作的汇报》，JIU/REP.84/7号报告和1984年5月31日A/39/281号文件和Add.1。

⁶⁹ 《向经济及社会理事会所作的汇报：秘书长的补充意见》，1985年5月10日A/40/284号文件，第7和8段。

⁷⁰ 《联合国秘书处内的责任和监督》，JIU/93/5号报告和1993年10月12日A/48/420号文件和1993年11月22日A/48/420/Add.1号文件，第118-119段。

⁷¹ 《秘书处的组成：秘书长的报告》，最近的一份文件是1993年11月5日A/48/559号文件。

⁷² 《截至1991年6月30日为止联合国秘书处工作人员名单：秘书长的报告》，最

近的一份文件是ST/ADM/R.45号文件,联合国,纽约。

⁷³ 《秘书长关于人事政策改革的执行情况的报告》,1978年9月17日A/C.5/33/2号文件。

⁷⁴ 《提高妇女…的地位》,A/C.5/40/30,同前引文。

⁷⁵ 《提高妇女在秘书处的地位:秘书长的报告》,最近一份文件是1993年10月20日A/48/513号文件。

⁷⁶ “人事问题”,联合国大会1990年12月21日第45/239C号决议,第6-8段。

⁷⁷ 《提高妇女在秘书处的地位:秘书长的报告》,1991年10月10日A/46/377号文件,第3段。

⁷⁸ 《提高妇女…的地位》,A/47/508,同前引文,第10-13段,第15-25段。

⁷⁹ 《审查联合国行政和财政业务效率》,联合国大会1993年12月23日第48/218号决议,第一部分,序言和A节。

⁸⁰ 同上,第一部分,C节,以及
《秘书处的改组和效率:秘书长的报告》,1993年9月29日A/48/428号文件。

⁸¹ 同上,第一部分E节,以及
《增设、裁减、改叙、转换和调动员额的程序和准则:秘书长的说明》,1993年6月8日A/C.5/48/2号文件。

⁸² 同上,第一部分,E节,以及《联合国方案管理员的责任制度:秘书长的报告》,1993年10月5日A/48/452号文件。

⁸³ 《人事问题》,联合国大会第47/226号决议,见前引文,第一部分,B节,第3段。

⁸⁴ 同上,第二部分。

⁸⁵ “秘书长在第五委员会上的讲话”,ST/IC/1992/73,见前第2、4、6和7。

⁸⁶ “联合国共同制度国际公务员制度委员会的报告”，大会1992年12月23日第47/216号决议，第二部分C节和第七部分。

⁸⁷ “独立职工会与协会协调委员会(独立职业会协调会)第一副主席于1993年4月20日在行政协调委员会(行政协调会)罗马会议上的讲话，”1993年4月30日CCISUA/1993/30号文件，第5、9、15-18和第23段。

⁸⁸ 第47/226号决议(人事问题)，见前序言部分第一A和B节，第二和第三部分。

⁸⁹ 行政问题协商委员会第七十九届会议的报告(人事和一般行政问题)1993年8月19日第ACC/1993/22号文件第四-五页第12-28段。

⁹⁰ “秘书长说联合国工作人员对于世界和平与发展是十分重要的”，1993年9月20日SG/SM/1505号新闻稿。

⁹¹ “安插和升级”，1993年11月25日ST/SGB/267号秘书长公报，以及1993年11月25日ST/AI/390号行政指示。

⁹² “高级员额：秘书长的报告”，1993年11月13日A/C.5/48/9号文件，第10-13段。

⁹³ “与1994-1995两年期方案概算有关的问题”，1993年12月23日大会第48/228号决议，第一部分，第14-15段和第二部分第64和68段。

⁹⁴ “审查效率...”，第48/218号决议，见前，第一部分E节。

⁹⁵ “人事问题”，第47/226号决议，见前第三部分。

⁹⁶ 例如可参见由Evans、Paul、Doz、Yves和Laurent、Andre编辑的《国际公司的人力资源管理：改革、全球化和革新》，伦敦麦克米兰出版社，1989年，

Johnston William B所写“2000年全球劳动大军：新的世界劳务市场”，刊载于1991年3月-4月《哈佛商业双月刊》上，第115-127页。

Kanter, Rosabeth所写“全球主义/地方主义：新的人力资源议程”，刊载于1991年3月-4月的《哈佛商业双月刊》，第9-10页以及

Shapero, Albert, 所著《管理专业人员:理解创造性的业绩》,纽约自由出版社,1985年。

⁹⁷ “高级别政府间专家小组的报告”,A/41/49,见前建议41。

⁹⁸ “改善秘书处妇女地位指导委员会的第四次报告”,1988年11月16日第ST/SGB/229号文件,第3页。

⁹⁹ “秘书长的分析报告...”,45/226,见前第171段。

¹⁰⁰ “联合国的职业发展...”,A/C.5/47/6,见前第7-9段。

¹⁰¹ “高级员额...”,A/C.5/48/9,见前和“高级别政府间专员小组的报告...”,A/47/49,见前,建议41。

¹⁰² “综合管理资料系统:秘书长的第五次进度报告”,1993年10月29日A/C.5/48/12和“1994-1995两年期方案概算:第十一编。资本支出:第29款。技术革新”,1993年10月12日A/48/6号文件(第29款),表29.3(将以正式记录形式在A/48/6/Rev.1号文件中印发)。

¹⁰³ “联合国的职业发展...”,A/C.5/47/6,见前第12段。

¹⁰⁴ “1994-1995年两年期概算:第五委员会的报告”(暂订),1993年12月23日A/48/411号文件第10页和“于1994-1995两年期方案概算有关的问题”,1993年12月23日大会第48/228号决议,第68段。

¹⁰⁵ “审查效率...”,第48/218号决议,见前第一部分E节,第4和第5段。

¹⁰⁶ “关于联合国组织费用管理制度和将其制定成纳入全面管理制度的成本效益制度的可能性的报告”JIU/REP/74/7,1974年11月,

“关于联合国内的方案编制和评价工作的报告”,JIU/REP/78/1,1978年9月1日的第A/33/226和Add.1号文件和1978年10月24日的Add.2号文件,

“关于确定所需员额的方法的报告”,JIU/REP/81/1,1981年4月8日的第A/36/168号文件和1981年9月21日第Add.1号文件,和

“联合国各项方案执行情况和结果的报告办法:关于监测、评价和管理方

面审查的部分”，JIU/REP/88/1和1988年2月4日第A/43/124号文件，1988年5月27日的Add.1号文件和A/44/233，1989年4月25日。

¹⁰⁷ “关于联合国系统内翻译过程的评价的报告”，JIU/REP/80/7，1980年7月10日第A/35/294号文件和1980年11月21日的Add.1号文件。

¹⁰⁸ “各种会议事务人员工作量标准……秘书处的报告”1990年3月3日第A/C.5/45/1号文件。

¹⁰⁹ “在联合国采用工作是分析的技术：秘书处的说明，”1991年9月27日第A/C.5/46/CRP.1号文件。

¹¹⁰ “大会第41/213号决议的执行情况：进度报告和1988年-1989两年期订正概算”，大会1988年12月21日第43/213号决议第13(a)段。

¹¹¹ “审查联合国的行政和财政业务效率”。大会1990年12月21日第45/254号决议，第13段。

¹¹² “人事问题”，第47/226号决议，同上，第三段。

¹¹³ “审查联合国行政和财政业务效率及1992-1993两年期方案预算”，大会1992年12月23日第47/212A号决议，第2-第3段。

¹¹⁴ “审查……的效率”，第48/218号决议，同上，第一E部分，第4和第5段。

¹¹⁵ “与方案概算有关的问题”，第48/228号决议，同上，第14段。

¹¹⁶ “联合国1988-1989两年期方案执行情况：秘书长的报告：增编”，A/45/218/Add.1，1990年4月27日，第105-108段和

“1990-1991...方案执行情况”，A/47/159/Add.1，1992年4月24日，第101-104段。

¹¹⁷ “联合国各项方案执行情况和结果的报告办法...”，同上，A/43/124，第165-179段和建议3。

¹¹⁸ “方案规划”，大会1988年12月21日第43/219号决议，和

“联合检查组”，大会1991年12月20日第46/446号决定，第(e)段。

¹¹⁹ “联合国各项方案执行情况和结果的报告办法...” 同上, Add.1, 第11-14段和

“监测、评价和管理方面资料...” ,A/44/233, 同上第23-31段。

¹²⁰ “为有效的联合国筹措经费：联合国经费问题独立咨询小组的报告”，福特基金会，纽约，1993年2月，第3页。

第六章

¹²¹ “妇女状况，……进展的‘准尺’”，SG/SM/5240 WOM/738，见前。

¹²² Szalai，见前，第10-18页、第39-45页。《联合国……和决策》，见前，第17-30页，第46-48页。

¹²³ “提高秘书处妇女地位指导委员会的第三次报告”，1987年8月4日，第6-11段。

¹²⁴ “审查……效率”，第18-218号决议，见前，第一部分E节，第4和5段。

¹²⁵ 例如“提高妇女……地位的报告”，A/C.5/41/18 和 A/47/508，见前，分别见第36-38段和第18-22段。

¹²⁶ “人事问题”，大会1986年12月11日第41/206 D号决议第3段。

¹²⁷ “人事问题”，第47/226号决议，见前，第一部分B节，第11段。

¹²⁸ “提高妇女……地位”，A/C.5/40/30，见前，第9-10段。

¹²⁹ “提高妇女……地位”，A/48/513，见前，第18段。

¹³⁰ 《管理咨询：对该行业及其最大公司的调查》，训研所，ST/CTC/150号文件，联合国销售号E.93.II.A.17，1993年，和

《世界最大服务公司名册》，第1辑--1990年12月，Moody's 投资服务公司，联合国跨国公司中心 ST/CTC/110号文件，联合国，1990年。

¹³¹ “同非政府组织合作：联合国系统在基层和国家一级同非政府组织和政府合作进行的发展方面业务活动”，JIU/REP/93/1, 1993年6月。

¹³² “人事问题”，第45/239 C号决议，见前，第9段。

¹³³ 《联合国和……决策》，见前，第11页。

¹³⁴ “提高妇女地位”，A/C.5/40/30, 见前，第21-25段。

¹³⁵ “人事问题”，第47/226号决议，见前，第一部分A节第3段。

附件

¹³⁶ Pietila, Hilikka and Vickers, Jeanne, 《重视妇女；联合国的作用》Zed Books, London, 1990年, 第114-117, 124页。

¹³⁷ 人事问题：秘书处的组成：秘书长的报告, 1971年11月1日第A/8483号文件, 表8。

¹³⁸ Szalai 《同前》；第五-七页。

¹³⁹ “提高妇女在秘书处的地位” A/C.5/40/30, 《同前》，第18-20段。

¹⁴⁰ 《联合国和作出决定》《同前》第10-48页。

¹⁴¹ “秘书处内男女平等”，ST/SGB/154 《同前》。

¹⁴² Pietila and Vickers, 《同前》，第93-107、123页和“提高妇女地位内罗毕前瞻性战略”、联合国、新闻部, 1986年4月。

¹⁴³ “妇女问题报告” 77/7, 和“现况报告……”, 80/4和82/4, 《同前》。

¹⁴⁴ “对在联合国系统中工作的妇女实行机会平等”，经社理事会1984年5月24日第1984/11号决议。

¹⁴⁵ “提高妇女地位……”，A/C.5/40/30, 《同前》。

¹⁴⁶ 《同上》，第44-45段和“提高妇女地位……”，A/C.5/41/18和A/C.5/43/14报告, 《同前》，分别为第6-8段和第17段。

¹⁴⁷ “秘书处内妇女地位的提高”，大会1990年12月14日第45/125号决议和1991年12月16日第46/100号决议和“人事问题”，1990年12月21日第45/239 C号决议，第3段。
