

联合国内部工作人员—管理层关系

撰写人

Gérard Biraud

联合检查组

2011 年，日内瓦



联合国

联合国内部工作人员—管理层关系

撰写人

Gérard Biraud

联合检查组



联合国
2011 年，日内瓦

内容提要

联合国内部工作人员—管理层关系

JIU/REP/2011/10

关于联合国内部工作人员—管理层关系的报告是根据负责管理的联合国副秘书长、联合国行政首长协调委员会(行政协调会)人力资源网和若干工作人员代表在这方面的建议撰写的。联合国系统各组织管理层与其工作人员之间的美好有效互动对于交付高绩效的服务至关重要。本报告的目的是根据会员国商定的原则和案文查明并促进能进一步推进各级——联合国秘书处及其各工作地点，以及各单独管理的机构、方案、法庭、和平行动和政治特派团——工作人员—管理层关系的条件。报告的范围限于工作人员—管理层关系的进程和机制，而不是实质性的人力资源问题——为说明目的的除外。

预计本报告的提议如果被行政首长们落实，并且工作人员代表机构的当选领导者能考虑一些建议，这将有助于改进各个固定的联合机构的工作并使工作人员—管理层关系能更有效地促进相关实体的总体利益和满足大会在处理人力资源管理问题(大会第 63/250 号决议)时的明确希望——即，收到关于审评工作人员—管理层机制的建议。

主要调研成果和结论

研究揭示，虽然联合国内部工作人员—管理层关系的原则在实际上是从法律和政治观点的角度(通过包括无数对所有利益攸关方有约束力或使其做出承诺的大会决议在内的案文)建立的，但这些原则在各不同的实体和各级工作人员—管理层互动中的执行情况远不是整齐划一地令人满意的。由于代表了全球数以千计工作人员的一些工作人员代表机构或是拒绝参加，或是威胁要抵制工作人员—管理层协调委员会这一联合国最重要的联合工作人员—管理层机构 2011 年 6 月的会议，检查专员不得不将本报告的最初结构重新调整，首先探究工作人员—管理层关系的“危机”问题。

工作人员—管理层协调委员会第三十二届会议(2011 年 6 月)在秘书长明确承诺要颁布(2011 年 9 月之前)委员会新的职权范围(三年前起草的)之后，终于举行了。随后，新的职权范围于 2011 年 9 月 8 日发布(ST/SGB/2011/6)，以工作人员—管理层委员会取代了工作人员—管理层协调委员会。然而，尽管采取了一些重要的积极步骤，工作人员—管理层协调委员会第三十二届会议并没有解决其他一些悬而未决的成为使工作人员代表产生不信任和使其苦恼的主要来源的问题，其中包括一些政策决定——据称，关于这些决定既没有事先与工作人员代表充分协商，也没有同他们进行谈判。这种做法是明显与《工作人员条例》第 8.1 条的以下规定相矛盾的：

秘书长应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。

有争议的决定涉及“秘书长权力之内的问题”，其中包括合同安排、流动性、安全和安保、减少分配，甚至新版本的《工作人员细则》。有效的工作人员—管理层关系要求管理层方面的权力的界线要清楚。它还要求双方有一秉诚意参加讨论的意愿和对相关问题的正确理解，而后者与关于工作人员—管理层关系和人力资源问题的必要培训紧密相连。

在本报告中，检查专员建议根据工作人员—管理层关系的新职权范围对工作人员管理层委员会进行重大改革，并进而将其从为期五天的活动改为为期五个月的进程(详情见第 8 章)。相关的改变可能会是一种摆脱习惯的思维方式和“一切照旧”的做法的困难过程，但对于维护和改进工作人员—管理层关系可能是必要的。就此，报告着重指出了一些要点：

(a) 《工作人员条例》第 8.1(a)和 8.2 条对秘书长和高级管理层应与工作人员代表接触讨论的问题的范围作了明确界定和限制。因此，为这样的参与提供机会并不等于对本组织的共管；

(b) 秘书长作为联合国的首席行政长官对于接受或拒绝他被指定为最高权威的问题的任何拟议协议有最后决定权。关于其他属于会员国权力范畴的问题(包括全系统范围的问题和涉及预算经费的问题)，委员会可努力商定一个共同立场，然后秘书长就有义务面对大会作辩护。如果情况如建议的那样，那么秘书长就能跟踪工作人员—管理层委员会中实际发生的谈判情况，他就不会在同意和签字前没有时间全面考虑任何拟议协议的所有方面了；

(c) 照顾到问题的所有方面的可信的和深思熟虑的协议不可能也不应该在一夜之间讨论完并决定下来；这样的协议可能需要不同的时间框架，也许几天，也许几个月。为确保对双方都没有不必要的震惊或意外，就必须尊重一秉诚意获得协议的三个必要步骤——即，互相通报情况、互相协商，以及最重要的——谈判；

(d) 谈判的适当框架根据所谈判的问题的性质和范围而各不相同，从行业负责人与其单位的工作人员之间就对部门或单位(根据从属关系原则)特有问题的非正式讨论，到关于工作地点特有问题的联合咨询委员会和联合谈判委员会，以及到关于全秘书处重要问题的工作人员—管理层委员会，形式不一。在这方面，第三章和第四章作了论证，如果联合国可以被称为雇主，在讨论和敲定协议时由经授权的管理层代表，那么就可以得出这样的结论：集体谈判的所有特征确实在本组织大多数非正式的工作人员—管理层关系谈判过程中现实存在的，尤其是在工作人员—管理层委员会和联合谈判委员会内；

(e) 在上述论坛中在工作人员和管理层双方都有适当代表参与下达成的决定，应伴之以必要的联合监督和执行措施并要有限定的行动时间框架。鉴于其有可利用的手段，管理层——从联合国首席行政长官开始，到各联合国实体的行政首长——特别要对这一任务负责。

建议、指导原则和提议

检查专员在本报告中提出了六条建议：一条是给大会的，一条是专门给秘书长的，四条是给秘书长及行政单独管理的机构和方案的行政首长的。检查专员还在纯咨询的基础上提出了五条指导原则供工作人员代表机构酌情考虑和可能的落实。同“建议”不同，这些指导原则不是联检组跟踪其接受和落实情况的对象。

此外，谨请工作人员和管理层代表作为工作人员—管理层委员会的成员在工作人员—管理层委员会第一届会议上审议、讨论和改进第八章中提出的体制改革建议，以使该委员会——从而，工作人员—管理层关系——更有实效。

供立法机构考虑的建议

建议 5

大会应要求秘书长向其提交一份供审批的适当的工作人员条例，其中要确认联合国工作人员如其第 128(II)号决议附件中所概述的那样有集体谈判的权利。秘书长和行政单独管理的机构和方案的行政首长应向各自实体的工作人员应用劳工组织相关文书、特别是《工作的基本原则和权利宣言》(1998 年)中提出的标准和原则。

目录

章次	段次	页次
内容提要		iii
简称一览表		x
一、 导言	1-9	1
A. 目的和范围	1-4	1
B. 方法	5-9	2
二、 处于长期危机状态的工作人员—管理层关系	10-36	4
A. 工作人员—管理层关系的过去和现状	10-18	4
B. 工作人员—管理层协调委员会长期的弱点	19-28	6
B.1 文件迟交	20-21	7
B.2 工作人员—管理层协调委员会协议执行情况不平衡	22-27	7
B.3 对据称在没有工作人员参加的情况下做出的重大决定的互相冲突的看法	28	8
C. 2011 年的公开危机	29-30	11
D. 工作人员—管理层协调委员会第三十二届会议(SMCC XXXII)表面上解决了危机	31-36	12
三、 联合国秘书处工作人员—管理层(协调)委员会(SMCC/SMC)	37-68	14
A. 职权范围和权力	38-41	14
B. 组成情况和与地方联合委员会的关系	42-44	15
C. 工作人员—管理层协调委员会的积极方面	45-51	16
C.1 工作组的最佳做法	45	16
C.2 推进协议执行情况监督工作的举措	46-48	16
C.3 争取商定解决办法的总体努力	49-51	18
D. 委员会要更好地运作就需应对的挑战	52-63	19
D.1 审查成员结构	52	19
D.2 解决授权中的不确定因素	53-56	19
D.3 提高会员国对委员会内的发展动态的兴趣和理解	57-61	21

D.4 弘扬在工作人员—管理层(协调)委员会中的专业精神	62-63	22
E. 协商还是谈判?	64-68	23
四. 工作人员代表机构(SRBs)和地方层面的工作人员—管理层关系	69-100	26
A. 工作人员代表机构(SRBs)是为什么目的?	70	26
B. 联合国工作人员是如何被代表和组织的?	71-87	26
B.1 不同类别工作人员各自的利益	73-75	27
B.2 多种多样的组织方案	76-78	28
B.3 工作人员代表机构(SRB)的内部结构和程序	79-82	29
B.4 民主参加工作人员代表机构进入理事会的选举	83-87	30
C. 关于在工作人员—管理层关系中工作人员代表作用的想法	88-90	32
C.1 广大工作人员与工作人员代表之间的关系	89-90	34
D. 关于管理层在工作人员—管理层关系(SMR)中的作用的看法	91-93	34
E. 工作人员代表的保护	94-95	35
F. 工作人员代表机构(SRB)内及其之间的沟通	96-98	36
G. 管理层提供的沟通	99-100	37
五. 地方工作人员—管理层关系(SMR): 实践与手段	101-117	38
A. 地方 SMR 的质量	101-102	38
B. 不同类型的联合机构	103-106	38
C. 管理层与联合机构之间的关系	107-109	39
D. 工作人员代表的设施和离岗时间	110-114	40
E. 工作人员和管理层在工作人员—管理层关系方面的培训	115-117	42
六. 关于工作人员—管理层关系(SMR)的基本原则和案文	118-131	44
A. 国际公务员的独立性	118-119	44
B. 法治	120-121	44
C. 结社自由和工作人员代表性	122-123	45
D. 人权	124	45
E. 劳工组织各项公约和宣言: 集体谈判	125-131	46
七. 所有人都要问责	132-152	48
A. 所有利益攸关方的问责和责任	132-135	48

B. 工作人员代表的责任和问责	136-140	50
C. 管理人员的责任和问责	141-143	52
D. 工作人员—管理层关系和授权	144-147	53
E. 会员国在工作人员—管理层关系中的责任和问责	148-152	54
E.1 沟通	148	54
E.2 会员国对工作人员—管理层关系的看法和兴趣.....	149-150	54
E.3 会员国关于改善工作人员—管理层关系的措施问题的 立场	151-152	55
八. 走向新的工作人员—管理层委员会	153-161	56
A. 一个新的工作人员—管理层(协调)委员会?	153-154	56
B. 使委员会秘书处更有效率和更加独立	155-158	56
C. 澄清每个案文适用于谁以及由谁讨论	159	57
D. 为分析和结论提供时间和空间	160-161	57
九. 结论.....	162-165	60
附件		
一. 关于工作人员关系的条例和细则 ST/SGB/2011/1		62
二. 通过工作人员—管理层协调委员会(SMCC)报告反映的工作人员 —管理层关系(SMR)的质量一览表		65
三. SMCC 会议中的工作人员—管理层关系问题		67
四. 参加组织根据联合检查组的建议应采取的行动一览表.....		68

简称一览表

ACABQ	行政和预算问题咨询委员会
ACC	行政协调委员会(现为行政协调会)
AI	行政指示
AoJ	联合国司法
ASG	助理秘书长
ASU	地区工作人员工会(近东工程救济处)
BoA	审计委员会
CCISUA	联合国系统国际工作人员工会和联合会协调委员会
CEB	联合国系统行政首长协调委员会(原行政协调委员会)
CMT	国别管理团队
DA	权力下放
DFS	外勤支持部
DM	管理部(联合国总部)
DMT	司级管理团队
DPA	政治事务部
DPKO	维和行动部
DSA	每日生活津贴
DSG	常务副秘书长
EC	欧洲委员会
EH	行政首长
ERP	机构资源规划
EU	欧洲联盟
FICSA	国际公务员协会联合会
FJNC	实地联合谈判委员会
FSO	外勤事务干事
FSU	外勤工作人员工会
FUNSA	联合国工作人员协会联合会
GFTU	工会联合总会
GS	一般事务
GSA	全球工作人员协会(儿童基金)
GLT	全球领导团队
HLCM	高级别管理委员会(行政协调会)
HQ	总部

HR	人力资源
HRM	人力资源管理
ICSC	国际公务员制度委员会
ICTR	卢旺达国际刑事法庭
ICTY	前南斯拉夫国际刑事法庭
ILO	国际劳工组织
ILOAT	国际劳工组织行政法庭
JAC	联合咨询委员会
JCC	联合协商委员会
JIU	联合检查组
JNC	联合谈判委员会
OAH	总部以外的联合国秘书处办事处
OCHA	联合国人道主义事务协调办公室
OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处
OHRM	人力资源管理厅(联合国总部)
OIOS	内部监督事务厅
OLA	法律事务厅(联合国总部)
OSLA	工作人员法律援助办公室
SA	工作人员协会
SC	工作人员大会
SCC	工作人员协调委员会
SG	秘书长
SM	工作人员—管理层
SMC	工作人员—管理层委员会
SMCC	工作人员—管理层协调委员会
SMR	工作人员—管理层关系
SR	工作人员代表
SRB	工作人员代表机构
ST	联合国组织秘书处
ST/AI	秘书长的行政指示
ST/IC	秘书长的信息通知
ST/SGB	秘书长公报
SU	工作人员工会
ToR	职权范围
UDHR	世界人权宣言

UNAT	联合国行政法庭
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
UNCT	联合国国别工作队
UNDOF	联合国脱离接触观察员部队
UNDP	联合国开发计划署
UNDT	联合国争议法庭
UNECA	联合国非洲经济委员会
UNECE	联合国欧洲经济委员会
UNECLAC	联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会
UNEP	联合国环境规划署
UNESCAP	联合国亚洲及太平洋经济社会委员会
UNESCWA	联合国西亚经济社会委员会
UNFPA	联合国人口基金
UNFSU	联合国外勤工作人员工会
UNGA	联合国大会
UN-Habitat	联合国人居署
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
UNHQ	联合国总部(纽约)
UNICEF	联合国儿童基金会
UNIFIL	联合国驻黎巴嫩临时部队
UNISERV	联合国国际公务员联合会
UNLB	联合国后勤基地
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办事处
UNOG	联合国日内瓦办事处
UNON	联合国内罗毕办事处
UNOPS	联合国项目事务厅
UNOV	联合国维也纳办事处
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
UNSU	联合国工作人员工会(纽约)
UNTSO	联合国停火监督组织
UNU	联合国大学
USG	副秘书长
WG	工作组

一. 导言

A. 目的和范围

1. 作为 2009 年工作计划的一部分，联合检查组(联检组)于当年 11 月对联合国工作人员—管理层关系进行了一次审评。审评最初是在第 A/63/34 号决议(第 141-5 段)中宣布的，旨在对整个联合国系统中的工作人员—管理层进行评估，并根据负责管理的联合国副秘书长、联合国行政首长协调委员会(行政协调会)人力资源网和若干工作人员代表在这方面的建议纳入了联检组的工作方案。由于没有料到联合国内部工作人员—管理层关系是如此多种多样和支离破碎，审评情况不得不分成两份报告，本报告的重点是联合国集团¹，而即将发表的一份(已纳入联检组 2011 年工作计划)将介绍联合国各专门机构以及在联合国系统层面工作人员和管理层的代表是如何联系和互动的。

2. 出发点是这样的前提：联合国系统各组织的管理层与被认为是其最宝贵的财富的工作人员之间的良好有效互动对于交付高绩效的服务至关重要。从这一角度出发，近 100 个小时的访谈(与工作人员代表和管理层代表对应举行的)使检查专员相信工作人员—管理层关系远不能令人满意(一些出色的工作人员—管理层关系——如在儿童基金会——除外)——这一说法得到了就其他课题开展工作与工作人员代表和管理层代表有联系的联检组其他检查专员的肯定。

3. 这两个项目的目的都是要根据会员国商定的原则和案文查明和促进能推进各级(地方、联合国秘书处、集团和系统)工作人员—管理层关系的条件。预计，联检组对其传统的建议对象(理事会或行政首长)的建议如果辅之以对工作人员代表机构当选领导的指导将会改进各固定联合机构的工作，并能消除障碍，使工作人员—管理层关系能更有效地促进相关实体的总体利益。在探讨这一课题时，本报告关注的重点是工作人员—管理层关系的过程和机制，而不是实质性的人力资源问题，后者只是为了说明问题才提到。

4. 虽然会员国和广大工作人员可能不会像工作人员代表或人力资源管理层那样直接参与工作人员—管理层关系问题，但作为利益攸关方他们表示希望看到关于这个议题有更高的透明度和更好的信息传播，因为他们共同的感觉是工作人员—管理层关系有许多种并且问责的界线规定不清楚。为避免使自己处于同时担任裁

¹ “联合国集团”包括其管理层和工作人员目前有代表在工作人员—管理层(协调)委员会中作为成员或准成员的实体。其中包括联合国秘书处总部，总部以外的三个联合国办事处——日内瓦(联日办、日内瓦人道主义事务协调办、人权高专办、贸发会议、欧经委、难民署)、内罗毕(联内办包括环境署和人居署)和维也纳(禁毒署、联维办)，四个区域经济委员会(非经委—亚的斯亚贝巴、亚太经社会—曼谷、西亚经社会—贝鲁特、拉加经委会—圣地亚哥)，外勤支持部，维和行动部和和平行动部(代表四十多个维和行动和政治特派团)，联合国基金会和方案(开发计划署、人口活动基金、儿童基金、项目厅、近东工程救济处)，联合国大学和两个联合国刑事法庭(卢旺达国际刑事法庭—阿鲁沙和基加利、前南斯拉夫国际刑事法庭—海牙)。委员会里没有近东工程救济处的代表。

判员和当事方的微妙地位，联合国秘书处建议这个议题由联检组来处理，因为，作为“联合国系统唯一的独立的外部监督机构”，联检组处于处理这个议题的最佳地位。预计，这两份连续的报告中所包含的分析和建议将能满足大会关于在处理人力资源管理问题时的明确希望，即，收到关于审评工作人员—管理层机制的建议(大会第 63/250 号决议)。

B. 方法

5. 鉴于本报告要探讨的情况是工作人员和管理层双方的行为者都捍卫各自独特的利益，因此，报告着重介绍双方的共同点和不同点并承认个人性格对工作人员—管理层关系的影响。报告主要以各方的观点为基础，力求尽可能客观中立地反映其关系的性质。为此，使用了对称的做法，以完全公正和保证保密的方式，通过平行的调查问卷和访谈，记录了所有被考虑的工作地点的工作人员代表和管理层代表的观点。

6. 根据联检组的内部标准和准则及内部工作程序，撰写本报告时所采用的方法包括：初步的案头审评、66 次访谈(包括 18 次是通过视频会议进行的)以及对访谈的深入分析。向联合国集团的工作人员代表和管理层代表发送了 33 份详细的调查问卷，管理层的答复率为 100%，工作人员代表机构的答复率为 77%。检查专员约谈了工作人员代表和管理层代表、在维也纳的工作人员—管理层协调委员会的前主席和副主席，并与该委员会现任主席交换了看法。此外，还采访了在纽约的 16 个会员国的代表和一些以个人身份或机构身份的劳资关系专家。

7. 作为访谈的一部分，除了在日内瓦的联系人之外，检查专员还访问了纽约(联合国秘书处、² 开发计划署、人口活动基金、儿童基金、国际公务员制度委员会、16 个会员国的代表)；贝鲁特(西亚经社会)和纳库拉(联合国驻黎临时部队)；维也纳(禁毒署/联维办)；海牙(前南斯拉夫国际刑事法庭)和布鲁塞尔(欧洲委员会)。所有视频会议的要求都收到了积极的答复。根据联检组章程第 11.2 条，本报告在定稿前在联检组检查专员之间进行了协商，以使用本组的集体智慧检验报告的结论和建议。

8. 检查专员必须在不排除任何利益攸关方的情况下就每一方可能影响工作人员—管理层关系的质量的主要方面进行询问和思考，同时要考虑到所有了解到的观点。众所周知，联检组的纯咨询角色是法定的³，既无决定权力，也无“干涉他们所检查的事务的运作”的权利，但他们“可以提出改革或建议”。本报告建议大会要求秘书长向其提交供审批的一份适当的工作人员条例，其中要明确确认在联合国有集体谈判的权利。至于工作人员代表机构，为了明确尊重其结社自由，检查专员只是提出“指导原则”或是在报告案文中显示的泛泛的建议，各工作人

² 包括法律事务厅、外勤支持部和管理部，尤其是人力资源管理厅。

³ 联检组章程第 5.5 条，(第 31/192 号决议，附件)可从 www.unjiu.org 下载。

员代表机构可自己讨论决定是否采用。联检组的跟进系统不会对任何指导原则进行跟踪。显然，根据结社自由，每个组织的工作人员在历史上都是自由酝酿和成立并且现在仍然自由批评、改革和以民主方式改进其代表机构的，而且他们是唯一有资格这样做的人。任何管理人员或第三方，无论是会员国或大会，都不能在这方面替他们做决定。为便利报告、其建议的落实及其监测的处理，附件四载有的一份表格标明了报告是提交本组织和相关实体的行政首长采取行动的或是供其参考的。

9. 检查专员谨向所有协助他准备本报告的人们表示深切的感谢，特别是向在信任的气氛中参加访谈、寄送意见和分享其知识和专长的会员国代表、管理层代表和工作人员代表表示深切的感谢。

二. 处于长期危机状态的工作人员—管理层关系

A. 工作人员—管理层关系的过去和现状

10. 关于工作人员—管理层关系的最早的案文(1920 年)——《劳工组织工作人员条例》⁴ 第四章第 9(1)条——是相当积极的：工作人员委员会和联合委员会有“推动局长和全体工作人员之间的关系，以及和更经常的安置这种关系”的权力。联合国工作人员委员会章程草案⁵ 中所罗列的宗旨也说明了同样的精神。后者在其 1949 年的报告⁶ 中将其作用界定为“一种可行的方案：一个能反映其成员的观点和意见的工作人员委员会，一个既不受恩于、又不先验的反对行政部门的委员会，一个既不寻求挑起危机、又不试图以空话平息正当的不满情绪的委员会，一个与所扮演的角色是向其同事发布行政指示的团体的成员合作的委员会”。这样的方案继续具有实际意义。

11. 联合国内工作人员—管理层关系继 1940 年代以互相信任为特点的积极和认真的开端之后⁷ 在过去 30 年里经历了起起伏伏(如附件二所示)。工作人员—管理层关系的危机并不是新的现象。大会的若干决议显示工作人员的一系列严重关切也是会员国所关切的，⁸ 除此之外，联检组的各种报告也显示工作人员—管理层关系在过去“恶化”和“危机”的情况。这是由于各种大多与新的人力资源政策有关的原因造成的——与其说是因为其内容，倒不如说是因为其推出的突然方式。这是一个除了秘书长负有责任之外，会员国也有某些责任的领域。

12. 在 1980 年代，由于负责人力资源的助理秘书长在 1985 年访问了秘书处大多数工作地点后发表的一份尖锐的报告⁹ 在下一届工作人员—管理层协调委员会上受到工作人员的恶评而造成了某种信任危机。1991 年，总部的工作人员在纽约秘书处大楼前举行了数小时的示威活动。1997 年，联检组检查专员在一份没有发表的文件中对管理层和工作人员关系危机时候的 1995-1997 年的情况进行了分析并指出，双方必须为问题的解决作贡献。2003 年至 2011 年 5 月，在联合国总部管理部和联合国总部工作人员工会之间又发生了一场危机，后者连续八年拒绝参加工作人员—管理层协调委员会，这一行动被联日办工作人员协调委员会和

⁴ 见 Djokitch Alexandre 著，国际劳工局工作人员工会——其来龙去脉和活动开始情况，日内瓦：劳工组织，1973 年。

⁵ 见工作人员常设委员会通知第 15 号，1947 年 1 月 13 日，第 2 页。

⁶ 见工作人员委员会年度报告，1949 年 4 月 27 日，SCC/54，第 7 页。

⁷ 见工作人员常设委员会给联合国秘书处工作人员的报告，PSC/13，1946 年 12 月 13 日。

⁸ 例如，见第 47/226 号决议，其中重申秘书长需要尽可能利用《工作人员细则》第 108.2 条规定的工作人员—管理层协商机制。

⁹ SMCC/X/6，1985 年 4 月 12 日：工作人员—管理层关系状况，Pascal Negre 对总部以外工作地点和办事处的访问报告。

外勤工作人员工会仿效到 2006 年。在这两个工作地点和西亚经社委员会(检查专员在 2010 年访问时), 工作人员代表和管理层代表之间的高度对抗关系由于性格冲突和文化差异而加剧。具有挑战性的工作环境的另一个说明问题的表现是在日内瓦有大量工作人员自愿参加联日办医务科提供的压力管理课程(用法语讲解)。在符合资格的约 8,000 名工作人员中有约 1,500 人报名。

13. 以上提到的某些困难与总的政策或形势有关, 其中包括财政危机和与之相应的缩编和人员重新调配。其他一些则典型的与人力资源政策有关, 例如, 人员流动性、津贴的统一、本组织的招聘、安排和晋升政策在应用中的管理缺陷、以及在既未经事先充分试验(如, 第一次业绩考核系统和招聘工具 Galaxy 和 Inspira 软件)又无内部监控的情况下确定构思不周和耗费时间的管理工具等。大多数这样的政策是作为进行中的“本组织改革”的一部分为理由推出的。

14. 对于所决定的措施的实质内容的抱怨因工作人员和管理层之间长期缺乏沟通、早期协商和有时在谈判中缺乏诚意而加剧。虽然通过联合机构存在着可利用的互通情况、协商和谈判的原则和框架, 但没有有效加以应用造成了一种对抗的气氛。

15. 除了一个例外¹⁰, 为衡量工作人员—管理层关系的状况对广大工作人员没有搞过什么大的调查。在维和行动部和外勤支持部的一次值得表扬的联合举措中, 在 2008-2010 年期间进行了一项研究, 范围覆盖联合国总部和八个和平特派团, 涉及对“提倡一种积极的工作环境”调查的 3,000 份答复。由两位相关副秘书长签署的说明揭示多数工作人员对以下情况满意(由高向低排列): “(1) 公平的晋升程序 (2) 可能导致晋升/流动的与工作有关的培训机会 (3) 公平的招聘程序 (4) 事业规划/指导机会 (5) 公平的业绩考核程序 (6) 解决滥用权力问题的管理人员问责制”。

16. 该调查还揭示“总部和特派团的工作人员的工作满意度取决于从管理人员处受到的待遇以及他们与同事之间关系的质量”。调查报告进一步强调, “对所在职位较满意的工作人员也是感到受到高级管理层赏识的; 心目中认为高级管理层是可接近的; 感到管理人员对工作人员是尊重的并表现出对事业前程的渴望; 与同事有互相支持的关系和体验到对文化多样性的尊重的工作人员”。检查专员在以下章节中的分析证实来自联合国管理层的这种暗淡的描述勾画出了工作人员—管理层关系危机的症状和对其进行必要治理的要点。

17. 检查专员在 2010 年和 2011 年收集的关于工作人员—管理层关系的意见在管理层方面与工作人员方面相比较是普遍更为乐观一些, 后者更重视工作人员—管理层关系的质量, 尤其是关于其被纳入人力资源政策的决策程度方面。在一些

¹⁰ Cranfield 大学管理学院 1999 年发表了一份有用的报告, 题目是“人力资源管理: 联合国各组织和相关机构大家庭中的政策和做法——与欧洲政府机构的比较分析。”

实体中，工作人员—管理层关系可被描述成“出色的”（儿童基金¹¹）、“融洽的”（拉加经委会、驻黎临时部队）或“合作的”（前南斯拉夫国际刑事法庭¹²），但是，这些正面的例子只是例外而不是常态。在一些工作地点，如维也纳或纳库拉（黎巴嫩），当地的工作人员—管理层关系可以用“好”字来形容，但这种情况受到尤其是以下情况造成的苦恼的挑战：在 2011 年发布的被看作是单方面强加的一系列全秘书处范围的人力资源政策。在其他地方，如，亚的斯亚贝巴、阿鲁沙、基加利、曼谷和内罗毕，当地的工作人员—管理层关系的质量充其量只能被描述为既不好也不坏，不过“一般”¹³而已，而在难民署，这看上去是“有挑战性的”。

18. 多年来人们在最大的工作地点——联合国总部和联日办——看到的长期的危机对于广大工作人员积极参加相关的工作人员代表机构的活动起到了泼冷水的作用。在 1990 年代，联合国行政管理层和联检组的一些检查专员举行过一些会议，正如在会上所表示的那样，在联合国总部只有 15% 的工作人员参加了工作人员委员会的选举，广大工作人员中只有 45% 的人缴纳工会会费。令人深思的是，大会早在第五十届会议上就将“提高工作人员—管理层关于行政指示发布问题的协商效率”作为行政和管理的目标之一纳入了 1996-1997 年方案预算。目前，工作人员代表性的分裂导致了上述情况的再演，在检查专员参加的总部工作人员工会和联日办工作人员协调委员会 2010 年和 2011 年正式会议没有一个能达到法定人数就是例证。这些情况似乎表明对于这些工作人员代表机构而言，要动员其成员参加还有许多工作要做。¹⁴

B. 工作人员—管理层协调委员会长期的弱点

19. 工作人员—管理层协调委员会是全秘书处范围层面唯一的工作人员—管理层机制，有它自己该有的难题，因为它长期受到——根据其过去三十年来的报告（见第三章）——两个缺陷的困扰：双方都迟交文件和其决定的执行不力，包括监测和后续工作。这两个因素在 2011 年变得甚至更明显了。

¹¹ 在儿童基金会，工作人员代表机构通过在全球领导团队中的当然席位在管理结构中有发言权，该团队一年开 3 次会，与会人员的级别至少 D-2 级；工作人员代表也参加司级管理团队。

¹² 工作人员代表和管理层代表在互相合作面对进行中的缩编挑战方面很有帮助。

¹³ 本报告的经费有限，检查专员只能访问一个外勤特派团。

¹⁴ 出席数字：2010 年 11 月 11 日第 43 届总部工作人员工会大会：9 名与会者；2011 年 2 月 4 日联日办工作人员协调委员会普通大会年会（第二次召集）：50 名与会者；7 月 12 日工作人员—管理层协调委员会会议后联日办工作人员协调委员会特别大会：不到 50 名与会者；应当指出，总部工作人员工会和联日办工作人员协调委员会都没有接近上述会议的法定人数。工作人员参加选举情况一览表见第四节 B.4。在 2009 年，第 43 届总部工作人员工会大会的 37 个选举单位中只有 19 个选举了代表，而剩下的 18 个席位则空着。

B.1 文件迟交

20. 从工作人员—管理层协调委员会最早的届会开始，双方的代表(作为在政府间机构的代表)都经常面临从对方获得文件拖延的问题，¹⁵ 这是一种与工作人员—管理层协调委员会职权范围第 8.1 段相矛盾的做法，其中明确规定“临时议程和所有其他工作文件须在会议前至少提前三周分发给所有成员、候补成员和准成员”。三周的提前时间本身就是 1997 年决定的时间(六周)的减半。鉴于委员会的秘书处目前处于一方控制之下，与会者可能对其公正性提出疑问的风险是建议其独立于管理部运作并置于主席的唯一权限下的原因之一(见第八章 B 节)。

21. 在工作人员—管理层协调委员会第三十二届会议筹备期间，没有足够提前地将议程和文件分发给与会者。工作人员代表直到 2011 年 6 月 8 日，即，启程去贝尔格莱德出席会议之前两周才收到文件。因此，无法就要讨论的问题同广大工作人员进行初步的协商。一些工作人员代表理解为这是管理层方面单方面强加的决策过程，而管理部则争辩说“文件分发延误不是(……)管理层方面的问题，而是工作人员代表没能同意参加。他们一旦同意参加并提交了他们那部分议程，就马上分发了。”如果这种情况是一种例外，这样的解释本来就足够了。但是，2010 年 1 月 26 日至 29 日在维也纳举行的十分重要的合同安排问题非正式会议的文件(包括临时议程)迟至 2010 年 1 月 22 日才送出，给出的说明是人力资源管理厅的发言“仍在准备中”。

B.2 工作人员—管理层协调委员会协议执行情况不平衡

22. 工作人员—管理层协调委员会的信誉和效力受到以下事实的最严重挑战：自其第一届会议以来，在这个论坛上达成的许多协议在各工作地点被尊重和被执行的情况不平衡——无论是全部还是部分。这一缺陷变成了一贯性的以至于执行问题成了工作人员—管理层协调委员会届会议程上的经常项目。尽管如此，执行情况仍然是薄弱、不均衡的以至于历届届会要通过一系列损害控制举措(见第三章第 C2 节)，但仍是成效有限。必须提醒的是，每位管理人员在其授权限度内要对工作人员—管理层协调委员会协议的执行负责。

23. 过去 15 年里从牢靠的永久合同改为连续的定期任命制度这一行动为工作人员—管理层关系最近出现的困难搭建了舞台，是联合国内日复一日辩论的根源。由于越来越被剥夺了传统的事业前景，工作人员中的不满情绪在增长，普遍感到工作保障不确定，对于权利的得而复失感到愤懑。

24. 如下文所指出的，影响到工作人员福利的一些重要决定或是由秘书长直接做出的，或是通过与大会的不够知情的对话间接做出的，事先与工作人员代表没有任何协商，也没有向他们提供最新情况。特别麻烦的是，其中有些决定就是在

¹⁵ 例如，第六届工作人员—管理层协调委员会(1983 年)报告(第 7 段)指出，必要文件的提供延误使工作人员代表无法同自己工作地点的同事进行讨论。

工作人员—管理层协调委员会第三十二届会议刚开完之后做出的，在会议期间常务副秘书长还肯定秘书长已经将同工作人员协商作为他的“优先事项之一”。¹⁶

25. 根据秘书长的报告(A/65/305Add.1)，检查专员同意管理层的意见，即，秘书长是怀着诚意向会员国提出贝鲁特工作人员—管理层协调委员会第三十一届会议(SMCC XXXI)协议的。这些协议是如何有力地在会员国面前加以辩护的尚有待了解。没有任何机制可以使工作人员代表目睹这些讨论，这就着重说明在广大工作人员和会员国之间缺乏真正的直接沟通的渠道。作为第三方，检查专员只能在决定已经做出并为人所知的事后评论工作人员和管理层对于管理层代表和会员国之间讨论的看法上的巨大差距。根据工作人员代表的说法，在面对会员国时，管理层方面“就从商定的立场退缩”。根据管理层代表的说法，“它在会员国面前为立场进行了辩护，但会员国不接受并直接提出了自己的提案。”在最后案文中包括了工作人员代表在维也纳明确拒绝的条件，对于这一点没人提出争辩，这些条件排除了当地工作人员参加不带家属维和特派团以及排除了法庭的所有工作人员被继续任命的资格。

26. 最近几年，大会就合同安排问题做出的重大决定在一些重要方面似乎与过去长时间讨论过的内容有所不同，尤其是工作人员代表和管理层代表在 2010 年 6 月贝鲁特工作人员—管理层协调委员会会议上达成协议的内容不同。¹⁷ 大会 2008 年 12 月 24 日第 63/250 号决议规定了三种类型的任命(临时、定期和连续)和第 65/247 号决议所涉问题当然影响了工作人员和管理层之间的脆弱的信任——尽管后者在此方面做了解释。

27. 这样，管理层就被理解为未能在会员国和工作人员代表之间有效顺利地发挥关键的调解人的作用。总体上，广大工作人员认为管理层和工作人员代表都没有让自己充分参与这样重要的进程。即使在 2010 年在工作人员—管理层协调委员会会议上达成了共同立场，工作人员代表也没有任何手段来对随后的情况进行观察、做出反应和发挥影响，尤其是大会第五委员会非正式会议或限制更严的“非正式非正式会议”关于管理层提案的审议和决策过程。同样，管理层发现自己处于吃力不讨好的状况下——既要面对工作人员对其既无最后权力也无最后决定权的人事改革事后的反应，又要面对对预算问题越来越敏感和更加有选择的敏感的会员国。

B.3 对据称在没有工作人员参加的情况下做出的重大决定的互相冲突的看法

28. 管理层在工作人员—管理层协调委员会第三十二届会议(2011 年 6 月)之前和之后(在各个层面上)颁布的举措尤其影响到了工作人员—管理层关系。工作人员代表认为这种行动是单方面的举措，是与《工作人员条例》第 8.1 和 8.2 条以及《工作人员细则》第 8.1h 条背道而驰的(案文见附件一)。下表列出的仅是工作

¹⁶ SMCC XXXII, 第 21 段。

¹⁷ 贝鲁特会议的积极成果与之前在维也纳的没能达成协议的努力(通过 2010 年 1 月非正式 SMCC 特别会议)形成对照。

人员代表和管理层代表各自对其中一些情况的看法的重大差距的最近的例子(后者主要依据管理部提供的意见)，而对于这些问题检查专员既无必要的信息也无必要的合法性来提出明确的立场。

表 1

工作人员代表认为未经协商做出的决定的例子

议题	工作人员代表的观点	联合国管理部的立场 ¹⁸
合同安排改革 (2009-2011)	秘书长在面对会员国时从工作人员—管理层协调委员会(SMCC)就合同安排问题数年来谈判达成的协议退缩。新的人力资源改革是在未经工作人员代表机构同意的情况下启动的，其中包括了被工作人员代表在 2010 年 1 月维也纳会议上完全拒绝的改革内容。	“这就是政府间进程运作的方式。会员国有做决定的特权，并且确实明确指出，对于人力资源举措它们不需要工作人员代表机构同意。”
流动性	2011 年 9 月 14 日工作人员—管理层协调委员会副主席致秘书长的信：“如您所知，一年来工作人员和管理层一起合作制订了一项关于人员流动性的政策。探讨了两种模式：第一种是提高对流动的奖励刺激，第二种是引进一种有管理的流动制度。在 6 月份的工作人员—管理层协调委员会会议上，工作人员和管理层同意通过重点群体和进一步的分析对这两种模式进行探索，以便拟定建议供明年夏季会议批准。但是，两个月后这项协议被违反了，工作组被告知您只接受有管理的流动。”	
流动性 2	2011 年 11 月 29 日工作人员—管理层协调委员会副主席致负责人力资源的助理秘书长的电子邮件：“工作组是经工作人员—管理层协调委员会授权的，双方的任何一方都不能修改这一授权。授权中有一个要求是进一步研究这两种选择以便提出最后建议。管理层(在 9 月份)提出的文件预断了工作组的成果，从而破坏了其履行受权履行的任务的能力。它(文件)明显强迫工作组的管理层成员遵循提案中提出的笼统思路，从而损害了工作人员对其以下方面能力的信任：使其的意见被纳入考虑。文件还阻止了工作组以平衡公正的方式研究问题的能力。为了纠正这一不平衡情况，本组的工作人员成员将着力自己的提案，我们希望它将构成本组议程的基础。”	2011 年 11 月 21 日负责人力资源的助理秘书长致工作人员—管理层协调委员会副主席的电子邮件：“秘书长尊重工作人员—管理层委员会的进程并注意来自贝尔格莱德的协议。同时，(……)自愿流动模式在本组织没有产生有效的流动(……)。因此，只有较为有管理的做法，工作人员在其事业中自始至终能定期改变工作，将能真正的“帮助流动”。在工作组推进其关于政策问题的工作时从一开始就明确这一点是很重要的。”

¹⁸ 在没有引述其他来源时，资料来源就是联检组于 2011 年 9 月 20 日从联合国总部管理部收到的关于本报告草稿的意见。

议题	工作人员代表的观点	联合国管理部的立场
新的司法行政制度	在司法行政办公室内根据 2008 年 12 月 24 日大会第 63/253 号决议，单方面决定请工作人员代表机构为工作人员法律援助办公室提供补贴。	“关于有资助的工作人员计划问题在管理层代表和工作人员代表之间的讨论完全是以许多大会决议为基础的，其中大会请工作人员代表并随后要求秘书长就这种计划提出提案(第 61/261、62/228、63/253 和 65/251 号决议)。每次都同工作人员代表商量过，并且他们关于此事的意见每次都提交给了大会。”
安全和安保	下发安保管理制度政策手册(2011 年 4 月 8 日)。手册的编写没有与工作人员工会联合会协商，尽管事先有协议要确保他们参加国别安保管理团队。	
在不带家属工作地点服务的工作人员的服务条件的统一(起草委)(2010 年)	如外勤联合谈判委员会记录(2011 年 4 月)所示，外勤工作人员、特别是外勤事务干事类别服务条件的改动从未与工作人员代表讨论过，而是由管理层强加的。这些改动不仅引起财务损失，而且较大幅度地减少了外勤事务干事的流动性，而流动性从一开始就是该类别状态的一个关键要素，例如，迄今为止，它能使在 48 小时之内向任何起始特派团部署人员成为可能。	“改动问题是在若干场合与外勤工作人员工会和广大工作人员讨论过的。最后，这是大会的决定。他们是否是永久任命的问题与服务条件无关。”
外勤服务条件的统一(2010 年)	一些艰苦岗位重新确定(如，廷杜夫 ¹⁹)为“不带家属的工作地点”没有与工作人员代表进行任何协商。	“工作人员代表从来不参与带家属/不带家属工作地点的确定过程……并且那是国际公务员制度委员会作为给安全和安保部咨询的一种职能而不是同工作人员谈判的事项”。 ²⁰
在 2011 年夏季期间只是通过电邮发出各种备忘录要求批准 ST/SGBs 或 ST/AIs 草案	在 2011 年，SMCC 会议本来是有效协商的最适当的论坛，但在 6 月的会议期间没有讨论行政指示草案问题，而是管理层在 SMCC 会议结束后不久只是通过电邮征求对这些文件的意见并且给的答复时间很短。关于出入证和永久居住问题的行政指示草案就是这种情况。	

¹⁹ 在撒哈拉的一个偏僻的地点，家属们将不得不在一个没有学校或医院的兵营内生活。

²⁰ 然而，根据检查专员与国际公务员制度委员会的讨论，将工作地点分类的过程的确是让工作人员联合会参与的。

C. 2011 年的公开危机

29. 在上述背景下 2011 年发生的一些重要事件这能被称为构成了联合国工作人员—管理层关系中的一次公开危机，那是与组织人力资源改革——根据大会迫于严重的预算困难压力下所讨论的人力资源改革——有关的危机：

(a) 2011 年 3 月 7 日，秘书长办公厅主任的一份备忘录发送到了所有部门和办事处负责人，要求在很有限的时间内就各自在 2012-2013 两年期预算内一律削减 3% 的问题拟定建议。工作人员—管理层协调委员会(SMCC)副主席在 3 月 22 日致秘书长的信中指出广大工作人员对此举感到“震惊和沮丧”，并指出，这样惨淡的预算现实“要求进行成熟的讨论而不是匆忙的行动”，以及“工作人员、管理人员以及确实会员国所期待的仅此而已”，并提醒收信人，联合国的规则和核心价值观要求对广大工作人员可能产生影响的措施必须经过与工作人员代表机构的事先协商，没有例外；

(b) 2011 年 5 月 16 日，外勤工作人员工会——代表专业级和外勤事务级 7,500 名员工——宣布退出“工作人员—管理层协调委员会主持下的工作人员—管理层协商”，立即生效。它指责行政部门利用 2002 年的工作人员—管理层协调委员会职权范围作为“一种管理控制工具”，并着重表达了对合同安排和司法行政的抱怨。它把工作人员—管理层协调委员会称为是“单方面的：一方有一切权力，而另一方则什么都没有”。开发计划署——人口活动基金——UNOPSSA(从属公务员联合会)随后不久也退出了工作人员—管理层协调委员会；

(c) 2011 年 5 月 18 日，工作人员—管理层协调委员会副主席代表 12 个工作人员代表机构向工作人员—管理层协调委员会主席发了一封信，指出，“对缺乏适当的协商表示严重关切”，以及他们决定出席工作人员—管理层协调委员会第三十二届会议只是“为了避免对话进程的彻底崩溃，但不能有任何条件”。信中进一步指出，尽管他们目前面临同管理层的困难局面，但为了“保证权威和力量又回到工作人员—管理层协调委员会”，他们还是会参加。该信接着罗列了需要满足的四个条件：

(一) 在纽约举行工作人员—管理层协调委员会第三十二届会议；²¹

(二) 通过 2+2 小组处理自 2007 年以来工作人员—管理层协调委员会达成的协议的执行问题；

²¹ 这是根据现行职权范围所要求的替代地点，(ST/SGB/2002/15, 第 7.2 段)，但与上届会议商定的决定相反——即，工作人员工会联合会在 SMCC XXXI 后数月内建议一个会议地点(报告第 80 段)。工作人员工会联合会建议布林迪西，并免费提供设备和支助人员。但是，在与工作人员工会联合会讨论后，管理层选择贝尔格莱德的一家旅馆，管理部指出，“之所以做这个决定是因为据估算贝尔格莱德的费用较低”。

(三) 敲定“秘书长搁置的”ST/SGB(工作人员—管理层委员会职权范围)²²；

(四) 讨论关于连续任命问题的 ST/SGB 草案。

30. 在工作人员—管理层协调委员会届会前内部磋商后，工作人员代表实际上仍然威胁如果他们没有得到关于上述条件的明确承诺要重新考虑他们参与委员会的问题。如届会报告中指出的那样，工作人员—管理层协调委员会第三十二届会议的开幕会议集中讨论了所面临的挑战问题。负责人力资源的助理秘书长重申她决心与所有与会者一起建设性地开展工作以便就所有议程项目达成协议，而再次当选的 SMCC 副主席指出了“工作人员—管理层关系中令人不安的动态，着重谈到了就连续合同问题向联大提出的不同的提案、最近的削减预算、以及关于流动性问题的通知没有跟工作人员协商过等。”她感到对达到本组织的较高层面的协商进程缺乏尊重。²³

D. 工作人员—管理层协调委员会第三十二届会议(SMCC XXXII)表面上解决了危机

31. 在讨论一系列实质性问题之前，SMCC XXXII 讨论了上述四个条件中的三条。²⁴ 关于第二条，主席提了一个建议受到大家的欢迎，之后大家商定 SMCC 协议执行情况的跟踪问题由 SMCC 秘书处以更系统的方式进行并不断提供最新情况。将定期向 SMCC 与会者介绍最新情况。协议也将编号，这在下一次报告中将提到。²⁵

32. 关于第三条，工作人员代表在内部非正式磋商后威胁说，如果他们没有得到来自管理层最高一级的积极答复的保证，他们就不参加 SMCC 的正式会议。秘书长指定常务副秘书长和办公厅主任通过视频会议与 SMCC 讨论这个问题，会上常务副秘书长明确“承诺在 2011 年 9 月 21 日前颁布关于工作人员—管理层委员会的秘书长简报草案”²⁶ (该承诺于 2011 年 9 月 8 日及时兑现)。这一前所未有的讨价还价事件在 SMCC XXXII 报告第 17 段做了报道，只是简单提到“一次相当长的讨论”。

²² 检查专员访谈过的许多代表显然忽视或忘记了 2008 年协议(载于 SMCC 第二十九届会议报告附件四/附录 4)达成时有一项谅解，“在根据惯例提交秘书长前有必要与未出席本届会议的成员工会进一步协商。”这句话明显指的是总部的联合国工作人员工会——在 2011 年 5 月其自身选举后决定回到 SMCC 之前。

²³ SMCC XXXII, 第 10 段。

²⁴ 第一条，即，SMCC 届会在纽约举行，显然无法讨论，因为会议在贝尔格莱德进行了。

²⁵ 同上，第 16 段。

²⁶ SMCC XXXII, 第 17 段。

33. 最后一个基本问题是人力资源政策在决定之前缺乏协商：工作人员代表要求他们被纳入管理改革团队的工作，向工作人员提供相关信息和为进程出力和评价的机会。管理层表示管理改革团队欢迎工作人员作为进程的一部分参加进来，并建议指定联系人以纳入管理改革团队网络，以便工作人员通过他们表达想法和关切。²⁷

34. 关于协商进程，工作人员代表指出，有必要更新 1994 ST/SGB/274(“部级和办事处一级工作人员—管理层协商机制的程序和职权范围”)，以更好地界定“协商”一词的意义并确定协商进程的程序。管理层同意有必要审查和更新简报，并请工作人员代表提出修正案文的建议。大家商定工作人员代表将提名一位联系人和管理层非正式合作起草秘书长简报修正稿，然后根据通常的程序散发征求意见。²⁸ 在视频会议期间，“办公厅主任表示，对于拟议的便利工作人员的观点让第五委员会了解是敞开大门的。他还感到，许多问题下面的症结是缺乏信任，并且信任是不可能程度的。要么有信任，要么没有，**双方应努力重建信任**”。²⁹

35. 上述那句话精确刻画了与 2011 年工作人员—管理层关系息息相关的问题的范围并为本报告规定了一个重大目标。人们清楚地预见到建议是要由工作人员和管理层审议和协商的，所颁布的工作人员—管理层关系职权范围和修订的 ST/AI/293(关于工作人员代表机构的设施问题)“视联检组报告中的建议情况而定，可能随后需要加以进一步更新”。³⁰ 鉴于给与工作人员代表机构和工作人员联合会的设施在全系统范围进行统一是可取的，建议将吸取联检组关于工作人员—管理层关系的两份连续的报告中的意见。

36. 在 SMCC XXXII(贝尔格莱德)之后，联合国里工作人员—管理层对话的最新发展动态表现出了一些改进。与常务副秘书长一起，现任秘书长接见(他任期内第一次)了联合国工作人员工会代表。工作人员—管理层协调委员会副主席称这次会晤是宝贵的，得以“就影响到工作人员的范围广泛的问题建设性地交换了看法，为今后创造了先例”。所讨论的议题包括协商的重要性、工作人员安全和来自内部司法制度的系统性问题等。SMCC 副主席和联合国高级管理层(常务副秘书长和负责人力资源的助理秘书长)之间在 2011 年 9 月至 12 月期间交流的其他信息似乎表明有必要进行更好的对话和改进对协商所包含的内容的理解。

²⁷ 同上，第 18 段。

²⁸ 同上，第 19 段。

²⁹ 同上，第 21 段。

³⁰ 同上，第 22 段。

三. 联合国秘书处工作人员—管理层(协调)委员会(SMCC/SMC)³¹

37. 第二章中所述的工作人员—管理层关系中当前危机的许多因素如果能通过工作人员—管理层协调委员会这一联合国秘书处层面工作人员—管理层对话现有的唯一正式论坛定期处理的话，本可皆大欢喜地得到解决。对本章中所简述的其在过去 30 多年的运作方式、成功和挑战的理解对于推进联合国工作人员—管理层关系至关重要，而第八章则简要介绍委员会可如何推进其工作。

A. 职权范围和权力

38. 工作人员—管理层协调委员会成立于 1980 年³²，曾五次修改其职权范围，第六次修改如常务副秘书长在工作人员代表的压力下向 SMCC XXXII 保证的那样于 2011 年 9 月 8 日颁布。根据新的职权范围：

1.1：工作人员—管理层委员会(SMC)的宗旨是为工作人员—管理层谈判提供一个公平有效的主要机制。

1.2：SMC 应通过协商一致确定、审查和解决与工作人员福利有关的问题；特别是如《工作人员条例》第 8.1(a)条所规定的工作条件、一般生活条件和其他人事政策等问题。

1.3：SMC 应通过协商一致商定秘书长权力范围内的问题。对于秘书长权力范围以外的事项，委员会应商定提交大会的立场。在讨论未能达成一致的情况下，SMC 应制定办法推动达成一致。如果这些努力失败，秘书长应任命工作人员和管理层都能接受的一方进行调解，并如有必要，则向秘书长提交三方意见供秘书长作决定。

39. 新的职权范围以《工作人员条例》为基础，为工作人员—管理层委员会规定的范围与工作人员—管理层协调委员会原来的范围相同。但是，由于明确了“基于成果”和坚持必须协商一致而强化了委员会的权力，而原来的职权范围仅规定“工作人员—管理层协调委员会应努力就提交秘书长的关于政策和程序方面的建议达成协议”。³³

³¹ 本报告草稿于 2011 年 7 月送出征求外部意见，而以 SMC 取代 SMCC 的职权范围是 2011 年 9 月 8 日(ST/SGB/2011/6)颁布的。本报告的最后稿已经更新，在谈到过去时将继续称委员会为“SMCC”，关于新的职权范围和它的将来则用“SMC”。虽然新的职权范围可以算是一种进步，但检查专员遗憾的是，在标题中丢了“协调”这个字，因为它反映了委员会的作用既是存在于各工作地点的协调机制，又是联合谈判的顶点。

³² ST/SGB/176。

³³ ST/SGB/2002/15 第 1.1 段。

40. 新的职权范围如果严格执行的话能为工作人员参与对他们有影响的决策进程提供非同一般的手段。这个案文以比以前的职权范围更清楚的方式不仅使正式当选的工作人员代表能发起给秘书长的建议，而且还能制止对工作人员福利有影响的政策被单方面颁布。重要的是，它赋予广大工作人员通过工作人员代表机构和联合谈判代表以更积极的作用，将有充足的时间(根据第 7.5 条至少六个星期)考虑和对这些条款发表评论。工作人员—管理层协调委员会的历史表明，在任何一届会议上未能达成协议的问题就成了下一届会议新的努力的目标。在新的职权范围内，单方面颁布或缩短协商时间对强硬的规范性案文是一种真正的违反，在未经委员会讨论的情况下就更糟糕。但是，为了在这方面创建真正的法治，那些对这类行动负有责任的人应被行政行动司法当局追究责任。目前，工作人员—管理层委员会处于很好的地位可以要求并确保条例、细则和职权范围得到尊重、实施和推行。

41. 随着工作人员—管理层协调委员会第七届会议(SMCC VII) (1983 年)规定了其自己的“谈判”过程和同意所有影响到总部以外的工作人员的行政指示应提交当地的联合咨询委员会或工作人员代表机构协商，工作人员—管理层协调委员会在行使其权力方面已经获得了某种程度的成功。这类重要的案文往往是艰难的长时间的讨论的结果，可能要谈许多场，是“谈判的”结果的明显证据。因此，通过委员会会议达成的协议的信誉如果考虑到以下事实就会进一步提升：历史上，工作人员—管理层协调委员会的报告(包括载有所达成的协议的附件)总是得到作为首席行政官的秘书长的批准。

B. 组成情况和与地方联合委员会的关系

42. 工作人员—管理层协调委员会的成员——由相同人数的工作人员代表和管理层代表组成——包括九个工作人员代表机构(每个代表指定的八个工作地点³⁴ 中的一个，以及代表外勤工作人员的外勤工作人员工会)和“在充分考虑到需要有来自各工作地点的代表的情况下，代表行政管理层的适当高级别的”九个成员。³⁵ 此外，还包括准成员(应要求)³⁶，并且由于 SMC 成员的所有发言都同等重要³⁷ (从通过协商一致达成协议的愿望引申的一条原则)，加权代表性(根据工作人员代表所代表的人数)在工作人员—管理层委员会中成了一个“非问题”。

³⁴ 总部、总部以外的办事处(日内瓦、内罗毕、维也纳)、区域经济委员会(非经委、亚太经社会、西亚经社会、拉加经委会)和联合国后勤基地(布林迪西)，联合国外勤工作人员工会总部现在设在那里。

³⁵ ST/SGB/2002/15 和 ST/SGB/2011/6 第 3.1(b)段。

³⁶ 以前的职权范围中的名单包括：卢旺达国际刑事法庭、前南斯拉夫国际刑事法庭、开发计划署、人口活动基金、难民署、儿童基金、项目厅和联合国大学；这两个法庭都有规定的有限寿命。

³⁷ ST/SGB/2011/6, 第 1.4 条。

43. 与以前的职权范围差不多，新的案文有关于候补成员(每名成员一个)和顾问(各方一个，可要求发言)的规定。主席由秘书长从工作人员代表建议的名单上挑选(《工作人员细则》第 8.2b 条)。工作人员代表自己推选一名担任副主席，任期一年。SMCC 主席扮演中立的主持人的角色，有一个配备一名秘书和一名法律顾问的秘书处提供支持和向与会者介绍关于休会期间有关工作人员—管理层关系动态的最新情况。委员会确立自己的程序和决定工作方案。自 1985 年以来，SMCC 届会每年举行(之前是半年一次)，平均会期为 6 天多一点，每届会议的前后各保留三天用于工作人员代表之间的磋商。每届年会平均约 50 人与会。作为 SMC 职权范围的一个新内容，工作人员代表“应指定一名领头人提出他们的立场和进行谈判”(第 3.7 条)。管理层代表由负责管理的副秘书长领队，负责人力资源管理的助理秘书长有同样的职能，秘书长授权其就属于其权力范围的议程项目达成一致(第 3.8 条)。今后的经验将表明这是否有助于委员会的工作。

44. SMCC 与相关工作地点和外勤地设立的联合工作人员—管理层机构紧密合作，常常采纳他们的举措，与他们协商，审议他们的工作并偶尔将特别访问委托给他们进行。当一个联合机构无法解决当地提出的人力资源问题时，它可将问题移交 SMCC 提出建议。在这方面，新的 SMC 职权范围规定：“SMC 的存在并不妨碍地方工作人员—管理层联合机构审议对全球工作人员重要的问题，但须理解的是，这类事务须移交 SMC 作最后批准。”除了关于以前协议的执行问题之外，SMCC 通常处理全球性的问题，而不是工作地点的具体问题。

C. 工作人员—管理层协调委员会的积极方面

C.1 工作组的最佳做法

45. 工作组附属于工作人员—管理层协调委员会(SMCC)实体(自第一届会议起就开始利用)，由一小批知识丰富有经验的代表组成，对在工作人员—管理层协调委员会一届会议有限的会期全体会议无法马上解决的涉及多个方面的问题开展深入的讨论。有些工作组是届会内的(限于一届会议的会期)，而其他一些则是届会间的(任期灵活)，其形式(时间更多成员更少但知识更丰富)允许进行严肃的讨论和同所有感兴趣的/有经验的各方磋商，以便提出建议供工作人员—管理层协调委员会届会审议。随着大多数工作组报告(及其建议)都能得到工作人员—管理层协调委员会的批准，它们已成为一种固定的模式，终于在工作人员—管理层协调委员会第十九届会议(1995 年)期间正式通过了届会间机制的职权范围。

C.2 推进协议执行情况监督工作的举措

46. 如上所述，由于达成的协议在各工作地点未执行和执行不平衡，工作人员—管理层协调委员会的有效性经常受到阻碍。应向各级管理人员说明，委员会的任何协议一旦得到秘书长的同意，他们就有正式的责任付诸实施。每一位管理人员确实在其授权范围内应对协议的实施负责。工作人员—管理层协调委员会已通过了一系列措施治理所达成的协议执行不力和执行不平衡的问题，其中包括工作人

员—管理层协调委员会第二十届会议(1996 年)确立了联合监督原则等。在这方面所通过的其他举措如能得到尊重和实施必能大大改进监督工作。³⁸ 这种举措的数量和多样性确实暴露了问题的顽固性。从 2003-2005 年——一个工作人员—管理层关系特别低潮的阶段，没有举行过 SMCC 届会——两个联合工作组分别于 2004 年 9 月和 2005 年 8 月仍然设法制定了一个以往协议执行情况的表格这一事实也表明这种跟进职能的重要性。(类似重要性的另一个例子见第二章 C 节“2011 年的公开危机”)。

47. 脚注 38 中的单子突出说明迫切需要加强人力资源管理的监督职能，以及在管理人员中和工作人员代表中进一步沟通，这一点已得到内部监督厅(A/64/221)和大会第 63/250 决议的确认。尽管管理层代表已在不同场合承认加强监督的必要性，³⁹ 工作人员代表在 SMCC 中继续敦促管理层⁴⁰ 建立具体的联合监督机制，因为协议继续未被执行。这可能涉及经费问题，有关行政首长应向其理事会提出适当的预算建议。

48. 令人遗憾的是，在通过一份工作人员—管理层协调委员会报告到最终被秘书长批准中间通常要耽搁数周/月，加上随后的出版时间，使工作人员—管理层协调委员会成果的紧迫性削减，也限制了其协议早日执行的余地。例如，SMCC XXXII 的报告是 2011 年 9 月末出版的。

³⁸ 这些举措包括：

- (a) 工作组在届会休会期间的跟进工作(SMCC V 和 XIX)；
- (b) 批准后，关于执行情况的 6 个月进度报告(SMCC XV)；
- (c) 地方联合咨询委员会就工作地点层面的执行情况在每届会议前 3 个月向 SMCC 秘书提交的报告(SMCC XX)；
- (d) 列入计划的执行日期(SMCC XX)；
- (e) 协议跟踪表(SMCC XX)；
- (f) 总部以外工作地点对人力资源政策执行情况的一次性审评，尤其是关于当地一般事务工作人员的服务条件(SMCC XXII)；
- (g) 建立(2+2)(联合)接触小组协助 SMCC 主席监测过去和将来的 SMCC 协议的执行情况(SMCC XXVII)；
- (h) 建议联合咨询委员会的会议在每次 SMCC 届会后不久在所有工作地点举行，以监测执行进程；
- (i) 要求地方联合咨询委员会立即将在当地无法解决的问题移交人力资源管理厅“工作人员—管理层关系联系人”(SMCC XX 和 XXV)；
- (j) 建议今后在已执行行动的清单中应总是提及达成相关协议的具体届会和相关的段次，以及具体说明所指定的行动单位和预计的时间框架(SMCC XXIX)。

³⁹ 在 SMCC XVII 期间，行政管理层表示打算加强监督行政规则和做法的适当执行情况；在 SMCC XX 期间，管理层代表同意加强对已批准的 SMCC 建议的监督符合 SMCC 协议。

⁴⁰ 例如，在 SMCC XII 期间(1988 年)，工作人员代表要求行政管理层确保在 SMCC XI 届会议上关于驻黎临时部队、脱离接触观察员部队和停战监督组织中的联合咨询委员会运作经常化的必要性所提出的建议付诸实施(SMCC/XI/12 附件四，第 9 段)。

C.3 争取商定解决办法的总体努力

49. 在工作人员—管理层协调委员会中的讨论——与一般性辩论不同——目标是争取达成商定的解决办法，而工作人员—管理层委员会(SMC)的新职权范围(如上文引述的第 1.3 条)则比原来的工作人员—管理层协调委员会职权范围更好地澄清了在分歧不容易克服时要遵循的程序。虽然某些分歧通过尊重参加程序就能马上解决(见表 4 建设性谈判规则)，但在已明显确立了冲突立场的机构中，实际上多年来工作人员—管理层协调委员会已利用了各种不同的选择。其中包括以下程序：

- 由一个有关方(为下一届会议)准备一份文件，简要说明目前的制度并评估所提替代办法的优缺点；
- 每一方都要为下一届会议准备各自文件的修正案文；
- 主席在下一届会议前与法律顾问协商准备和分发一份合并案文；
- 一方撤回其拟议案文；
- 如不可能在会议期间达成协议，
 - 双方向秘书长提出自己的(往往是互相抵触的)建议供其决定；
 - SMCC 主席在将会议报告传送秘书长时附上一封解释性信件，说明每一方的立场；然后，秘书长为了做决定可选择要求工作人员代表和(或)管理层代表提供任何必要的补充资料；
 - SMCC 向秘书长提交工作组的报告，加上行政管理层的保留意见和工作人员的作为一般性参考的补充意见，供其考虑。

检查专员认为，后一种选择(在有可能达成协议时)与工作人员—管理层协调委员会的本质——即，产生协议——相矛盾。工作人员—管理层委员会的既定程序更为前后一致。

50. 最糟糕的情况是搞出一个含糊不清/模棱两可的协议，某一方的部分(或所有)代表感到他们的观点既没有被考虑也没有被充分反映在协议中，或者感到他们被背叛了——或是被自己一方的同行代表，或是被另一方的对手背叛了，或者甚至被联合报告员背叛了。⁴¹ 在面临这样的感觉当中的信任崩溃时，抱怨的一方有时就完全退出整个工作人员—管理层协调委员会进程。这种负面的经验促使 2008 年的工作人员—管理层协调委员会就“新的”工作人员—管理层委员会分发了一份拟议的 ST/SGB 草案，现已颁布。检查专员认为这一职权范围并不妨碍其他能反映所吸取的教训的改革，尤其是最近几年作为委员会执行其职权范围第 7.3 条——即，“工作人员—管理层委员会将建立自己的程序”——的一种方式的改革。

⁴¹ 这是不遵守关于(第七章中界定的)凝聚性和一致性的“常识规则 #5”的一个例子。

51. 总体而言，多年来，工作人员一管理层协调委员会取得了重要成就，这可以用所达成的协议数量来衡量，它们大体上可分为三类：实质性问题的协议(如，业绩考评制度、司法行政)；工作人员一管理层关系相关问题的协议(如，给工作人员代表、联合机构的设施和脱岗时间)；以及关于委员会自己的问题的协议。检查专员对所有工作人员一管理层协调委员会报告的主观评估(见附件二)揭示了在工作人员一管理层关系中的互相不同的“情绪”，“低”明显与没有事先与工作人员代表充分协商(尽管《工作人员条例》和《工作人员细则》有明确规定)的情况下做出的关于工作人员福利的决定以及因主要人物之间的冲突而加剧的工作人员代表与管理层代表之间的摩擦(附件三只列出了工作人员一管理层关系相关的参考资料)联系在一起。⁴²

D. 委员会要更好地运作就需应对的挑战

D.1 审查成员结构

52. 虽然同样的《工作人员条例》和《工作人员细则》的确适用于所有在工作人员一管理层协调委员会中所代表的实体，包括其观察员，但因其不同的形象、不同的任务、不同的工作类型，以及其行政首长下发原则上不是要抵触通用的工作人员细则的行政文书的做法，它们的人力资源政策有很大的不同。管理部在其意见中指出，“工作人员一管理层协调委员会面前的多数问题只对秘书处有影响”。工作人员一管理层委员会的新职权范围似乎已经解决了在工作人员一管理层协调委员会中经常讨论的成员和观察员的不同的参加权问题，其第 3.4 节清楚地规定：

应要求给予其工作人员受到工作人员一管理层委员会的协议直接影响的联合国系统各组织和机构正式指定的代表以准成员地位。准成员可全面参加所有事项的讨论并提供其意见。关于直接影响到这些组织和机构的事项，其代表有固定代表同样的权利并可全面参加谈判。

D.2 解决授权中的不确定因素

53. 从联合国下放到各实体及其行政首长的权力中的不确定因素是破坏工作人员一管理层协调委员会工作成效的一个主要因素。给予每个行为者(行业或人力资源管理、行政单独管理的实体的行政首长、甚至会员国根据《宪章》第 97 条给秘书长)的授权的确切程度应早在临时议程的起草阶段根据明确的法律和行政案文(和从属原则的正确应用)向双方的所有 SMCC 与会者解释清楚。指出联合国集团中的谁在哪个领域对什么拥有职权应是 SMCC 法律顾问的主要任务之一，而管理部正在进行的汇编所有关于财政资源和人力资源授权的正式案文的努

⁴² 联检组团队也查清了与所有其他议程项目有关的参考资料，但为简洁起见没有补充到报告中去。

力，⁴³ 以及联检组关于联合国系统各种问责框架的报告(经大会第 64/259 号决议第 4 段授权)将大大有益于这项工作。⁴⁴

54. 同样，工作人员一管理层委员会职权范围第 1.3 条澄清了讨论的目的是就秘书长权力范围内的问题通过协商一致达成协议，并且，最好是就秘书长权力范围之外的事项达成共同立场以提交大会。应通过在每届会议临时议程的项目边上标注“为协议”或“为向主管机构提供共同意见”使与会者了解相应情况。后一类应包括从国际公务员制度委员会报告中摘引的所有全系统范围的问题，以及某些联合国人力资源管理问题——包括涉及经费问题和修改《工作人员条例》的问题。

55. 对于“为协议”的项目，秘书长只需落实所达成的协议并通过 SMC 的报告向会员国通报就可以了。对于其他项目，委员会至多只能提出商定的共同立场，并由作为本组织的行政管理当局的管理层代表⁴⁵ 和工作人员代表通过各自的工会联合会在国际公务员制度委员会和行预咨委会面前进行辩护。过去，工作人员一管理层协调委员会往往将一些已经在主管机构积极审议的问题推迟审议。⁴⁶ 这样工作人员一管理层委员会应有机会在全系统范围的问题影响到任何类别的联合国工作人员时对它们进行深入并尽可能提前的讨论。如果达成协议，所产生的立场应作为工作人员和秘书长的工作人员一管理层协调委员会共同立场提交第五委员会的会员国。

56. 在工作人员一管理层协调委员会达成的协议确实有自己的分量，可对一些机构产生影响，例如，行预咨委会、⁴⁷ 高级别管理委员会和国际公务员制度委员会，有时候在其他组织的代表看来影响过大。⁴⁸ 总之，工作人员一管理层协调委员会与其他机构的关系的跟踪记录是既有紧密合作(国际公务员制度委员会)，也有不同时候的具有挑战性的关系(前行政协调委员会)，情况不一。⁴⁹ 工作人员一管理层协调委员会自己并不主动发起与这类机构的直接联系，其后继机

⁴³ 澄清授权的努力符合表 4 中的规则 1 和 2。

⁴⁴ JIU/REP/2011/5: “联合国系统的问责框架。”

⁴⁵ SMCC XIV, (1990 年): 关于议程项目“公务员的安全和独立性”、“行政管理层注意到工作人员的建议和关切并承诺在适当时候在行政协商会和可能在国际公务员制度委员会范畴内处理这个问题。”

⁴⁶ 见 SMCC I (1980 年), 第 7 段, 关于将教育补助金扩大到一般事务人员和相关类别。

⁴⁷ 关于保护当地招聘的工作人员, SMCC V, 1982 年, 第 15 段。

⁴⁸ 关于专门机构和共同制度内的工作人员一管理层关系问题的联检组的下一份报告将回来谈这个问题。

⁴⁹ 见 SMCC VII, 第 34 段, 关于撤离情况下的津贴问题——有待关于艰苦工作地点的指定问题国际公务员制度委员会扩大的工作组来研究; SMCC XVII, 第 52 段, 关于离职的年龄问题, 养老金委员会或国际公务员制度委员会人事术语统一委员会; SMCC XVIII, 第 64-65 段, 关于审评工资调查方法——会上商定由工作人员代表准备一份供行政管理层审议的具体建议的清单, 以便提交国际公务员制度委员会。

构应继续牢记“任何涉及经费问题的具体支持措施必须根据通常的预算程序提交大会批准”这一事实。⁵⁰

D.3 提高会员国对委员会内的发展动态的兴趣和理解

57. 检查专员感到十分遗憾的是没有看到对于没向会员国分发工作人员一管理层(协调)委员会年会报告给出什么理由,这加剧了 SMCC 和政府间机构之间缺乏直接互动的情况。⁵¹ 他还感到遗憾的是在关于人力资源问题的讨论中分配给工作人员代表的时间很有限。这种情况可能是人们看到的会员国代表团(甚至是常驻纽约的)对工作人员一管理层关系,相对于其他人力资源问题而言,高度不了解和缺乏兴趣的原因,并且,也可部分解释为什么工作人员一管理层协调委员会决定(包括其可能的经费影响)的执行率是如此之低。随后,在纽约接受访谈的会员国代表向检查专员反复强调他们有兴趣接受关于工作人员一管理层关系的清晰平衡的信息和听到来自工作人员方面的单一的声音。

58. 应当指出,一些信息是每两年就人力资源问题编写秘书长给五委的报告的管理层提供的,并可口头发挥其对工作人员一管理层关系动态前景的看法,包括从 SMCC 最近的届会谈起。与会员国分享工作人员的观点则要有限的多。各个不同的工作人员代表很难用一个声音说话,尤其是因为在工作人员一边没有人在这方面有明确的全联合国系统范围的授权,甚至连最近代表参加工作人员一管理层协调委员会的工作人员代表机构向管理层致函的工作人员一管理层协调委员会副主席也没有。

59. 新的工作人员一管理层委员会职权范围并没有说明副主席除了代替主席之外的其他作用;重要的是,副主席不能代表其选民发言。即使副主席或任何其他由工作人员民主提名的工作人员代表要接受这样的授权,目前的框架也无法使其在五委非正式讨论人力资源问题时口头介绍工作人员的观点,因为目前只能提交一份代表所有工作人员的共同文件。其根据是第 34/220 号决议(1980 年)第 4 段,其中大会表示“愿意收到和充分考虑由联合国秘书处工作人员的单一的公认代表在一份通过秘书长提交并在‘人事问题’(现为“人力资源管理”)项目下分发的文件中阐述的工作人员观点”。

60. 工作人员一管理层协调委员会并不赞成会员国对秘书长权力的任何侵蚀。它甚至遗憾地指出,“会员国的修改《工作人员细则》的尝试构成对秘书长特权的进一步侵蚀”。⁵² 诚然,正如负责管理部的前副秘书长在工作人员一管理层协调委员会第十九届会议期间在谈到关于大会批准新的内部司法制度时所确认的,关于任何提案的一个统一的工作人员一管理层立场在会员国眼里带有“政治

⁵⁰ SMCC IV (1982 年), 第 16 段。

⁵¹ 在 2008 年,出席 SMCC 届会的工作人员代表机构将会议报告作为正式文件 A/C.5/63/3/Add.1 散发。

⁵² SMCC IX, 1984 年, 第 16 段。

和道义的力量”，会增加其接受的空间。随后，迄今为止在广大工作人员通过其代表与其最终的雇主(会员国)之间没有正式的真正的联系——而根据劳工组织的设想和建议，这是任何集体谈判框架的主要条件之一。

61. 检查专员认为，从现在开始所有会员国应正式接受每届工作人员—管理层委员会在其主席主持下编写的会议报告。这种报告代表双方的观点或商定的意见，应由委员会主席在与会会员国的非正式年会期间提交，以便讨论最近届会的成果，包括报告历届会议通过的协议的执行情况。工作人员代表和管理层代表可参加这样的会议以全面了解意见和建议。虽然在这样的会议上不会做实质性的决定，但它能使所有利益攸关方逐步理解和关心工作人员—管理层关系中的最紧迫的问题，以及推进透明度和相互谅解。为了加强工作人员和会员国之间的沟通和谅解，检查专员建议工作人员—管理层委员会就此问题设立一个工作组，工作组的成果在得到委员会通过后可提交大会第五委员会。预计以下建议的实施会提高工作人员—管理层委员会(SMC)的成效。

建议 1

秘书长应向所有会员国提供今后 SMC 所有届会的报告(包括其附件)，并应进一步推动在年度的基础上安排一次非正式会议，以便 SMC 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(SMCC)会议上达成的协议的执行情况报告。

D.4 弘扬在工作人员—管理层(协调)委员会中的专业精神

62. 工作人员—管理层协调委员会(SMCC)讨论的问题范围是如此之广以至于没有什么与会者(一方的)能充分把握它们，包括相应的更新案文和关于所有相关问题的有效政策。虽然广泛使用工作组在减轻这一需要方面是有用的，但要积极参加，委员会代表就需对要讨论的议程项目熟悉。双方都知道一些代表似乎缺乏这种知识，⁵³ 因此都明确表示希望组织相关的培训(如 2007 年所商定的，但由于所谓的经费困难从来没有实施过)。⁵⁴

63. 检查专员承认这对于新当选的工作人员代表来说是特别高的要求，尤其是作为工作人员给他们脱岗的时间不够：他们不仅必须在同侪之间沟通和协调，而且(作为管理层代表)还要与(可能是)外部人力资源专家就审议的问题进行讨论。规定候补代表作为进一步准备的手段，虽然从分工和问责的角度而言是有用的，⁵⁵ 但也造成了 SMCC 与会人数的上升。目前，平均每个工作人员代表机构每个代

⁵³ 在这方面的培训是工作人员在 SMCC XVIII(1994 年)和双方(为了对方的利益!)在 SMCC XX(1996 年)就提出的想法，之后他们最后商定了一个共同的需求。

⁵⁴ 见第五章，F 节。

⁵⁵ 每位成员可由一名候补成员陪同(ST/SGB/2011/6, 第 3.1a 和 b 段)。

表团的出席人数限于两名。一些工作人员代表机构也要求让专家和其他执行委员会成员出席 SMCC(这两种情况费用由工作人员代表机构自负)。

E. 协商还是谈判？

64. 本小节简要介绍检查专员在彻底查阅工作人员一管理层协调委员会的 31 年的报告、对案文分析和在 2010-11 年期间就工作人员一管理层关系做法的访谈的基础上提出的关于辩论已久的协商和谈判的概念的看法。确实，在不同的时候在工作人员一管理层协调委员会⁵⁶ 内就秘书长和工作人员代表之间应该存在怎么样的互动问题出现了争议。在这方面，思考一下劳工组织行政法庭第 380 号判决书是有益的，它试图要澄清两者之间的区别：

如果讨论的最终产品(借用一个泛泛的中性词)是一个单方面的决定，“协商”是适当的词。如果是双边的决定，即，协议，“谈判”是适当的词。协商以后达成的是决定；谈判以后达成的则是协议。谈判是从讨价还价的权力平等(即，法律平等；而经济实力可能不平等)开始的；协商则假定法律权力在决策者手中，这是因协商的义务而有所减少。在只有协商这一简单的义务时，决策者的责任是听或至多是交换意见。

没有确定工资的合同权力的普通雇主总是处于这种地位并总是不得不为得到任何协议而进行谈判。而组织有单方面决定的保留权力，只有在它们自愿这么做或因为它们要一个商定的而不是强加的解决办法的时候才会处于这种地位。

65. 在联合国，《工作人员条例》第 8.1(a)条——关于工作人员关系的最首要的工作人员条例——规定：“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。”在选择使用“应”这一词中，大会明确选择了自愿把本组织放在为劳资纠纷找到商定的而不是强加的解决办法的地位上。在条例第 8.1 条的范围内(并且只在这个范围内)这一义务使秘书长和管理层作为一个整体必须“确保工作人员有效参与”关于影响到工作人员的决策进程的每一步。参与应在问题被确定后初步的诊断期间开始，并继续到问题解决为止。当然，参与不应限于现成的产品，如，ST/SGB 草案或 ST/AI 草案被送到工作人员代表机构在两星期之内批准这个阶段。借用劳工组织行政法庭的话，上述条例第 8.1 条使讨论的终端产品成为“一种双边的决定，即，一项协议”，从而顺理成章，“谈判”是适当的。

66. 通过确定的联合机构体现的工作人员关系的规定范围内的委托谈判的解释因以下情况而变得更有道理：

⁵⁶ 1982 年 SMCC 特别会议；SMCC VI(第 13 和 17 段)；SMCC IX(第 16 段)；SMCC XI(第 6 段)；SMCC XII(第 84 段)；SMCC XVI(1996 年)。

- 从历史上看，影响工作人员—管理层关系的大多数工作人员细则、ST/SGBs 和 ST/AIs 是在工作人员代表和管理层代表在工作人员—管理层协调委员会(SMCC)⁵⁷ 中达成协议后发布的，常常是届会内/间工作组努力的结果；
- “协议”一词一直在这一框架内和 SMCC 主席提交秘书长的报告中使用；
- “谈判”的规定自 1983 年以来在所有 SMCC 职权范围中一直占突出地位；
- 2000 年，管理层承认 SMCC 是“全秘书处范围工作人员代表和行政管理层之间谈判的机制”；⁵⁸
- 2008 年，管理层承认自委员会于 2006 年恢复运作以来，事实上的谈判支配了委员会所应用的程序；⁵⁹
- 最近成立的一些讨论人力资源政策(及其解释)问题的联合机构都称为联合谈判委员会(JNCs)。在某些情况下，这些机构在联合国总部(纽约，2007 年)、联日办(2008 年 5 月)和外勤实地(2008 年 8 月)替代了联合咨询委员会(JACs)。所有这些机构都把自己界定为“工作人员代表和管理层代表之间谈判的联合工作人员—管理层机制”，其宗旨和范围在各相关工作地点都以《工作人员条例》第 8.1 条为依据。总部以外的其他办事处和区域经济委员会是否会为了统一起见而仿效这种做法尚有待观察；
- SMC 的新的职权范围(ST/SGB/2011/6)六次提到谈判，从而结束了反复出现的讨论；
- SMCC XXXII 努力争取达成更正式和具体的书面“协议”并用官方符号加以“编号”(如，第 SMCCXXXII/1 号协议)(会议报告第 16 段)；根据劳工组织行政法庭第 380 号判决书，谈判后达成的是协议。

67. 应当明确的是，在联合国内部，谈判进程并不排除协商进程，因为谈判隐含事前的互相提供信息、沟通和随后的协商。此外，“在当地和全秘书处范围层面的工作人员—管理层联合机制”范畴内，⁶⁰ 一些联合机构努力实现条例第 8.2 条中规定的职能，即，就人力资源政策和工作人员福利的一般性问题向秘书长

⁵⁷ 如 SMCC XIV(1990 年)25 个附件中的两个所说明的：附件九：工作人员立场文件：关于《工作人员细则》第一、五、六和七章修订稿的评论；附件十二：《工作人员细则》第八章的修订意见草稿和 ST/SGB/176/Rev.1；其他例子包括 300 系列修订 5(1993 年)，关于咨询机构成员问题的 ST/AI 草案和关于向工作人员代表提供的设施问题的 ST/AI/293 草案。

⁵⁸ SMCC XXIV, 第 12 段。

⁵⁹ SMCC XXIX, 第 18 段。

⁶⁰ 根据《工作人员条例》第 8.2 条设立并须服从《工作人员细则》第 8.2 条。

(在工作地点层面则向当地管理层)提供咨询意见。一些理事会和委员会过去或现在仍称为“咨询”，包括为一些重要的职能提供咨询，如，招聘程序、职务安排程序、晋升程序和司法行政等。其他现有的咨询实体——即使它们可能不是明确地这么称呼，包括关于医务和保安、小卖部、餐饮、泊车等的管理问题的咨询，在这些服务的提供方面，人们明确期待管理层与工作人员代表进行协商。

68. 在断定某种互动是涉及协商还是谈判方面，相关联合机构的职权范围可作参考。实施过程也可以是一种参考——当实施对双方具有约束力时，这种过程一般都涉及一个谈判的结果。在关于作决定应遵循何种程序的问题上有分歧时——尤其是关于影响工作人员服务条件的问题——可将问题移交相关组织内负责内部司法行政的相关司法权力机构定夺。

四. 工作人员代表机构(SRBs)和地方层面的工作人员—管理层关系

69. 全联合国集团的广大工作人员已建立了自己的代表结构以讨论对他们有影响的问题：在当地，就在他们自己之间，全组织范围则与同一联合会中的其他工作人员代表机构讨论(见下文 B.3)，随后就通过联合机构、首先是 SMCC/SMC 与管理层讨论。虽然自上而下的权力职能路线是众所周知的(从立法机构到行政首长，然后到管理层，最后到广大工作人员)，但在广大工作人员选举自己的代表进工作人员代表机构，代表工作人员通过包括工作人员—管理层协调委员会在内的联合机构提出意见或与管理层谈判的地方，也存在对称的自下而上的讨论过程和空间。

A. 工作人员代表机构(SRBs)是为什么目的？

70. 虽然工作人员代表在当地层面所发挥的作用的范围和效果的确在工作人员代表机构(SRB)与机构之间差别很大，但对联合国集团 19 个工作人员代表机构的章程进行的分析研究表明它们的目标一般包括：维护所有工作人员的权利、特权、利益和福利，和向工作人员提供其他实用的服务；确保他们充分参加做出规定的机构；通过制定关于影响到他们的问题的共同立场，代表所有工作人员；鼓励工作人员参加 SRB 的活动；以及推进与其他组织/实体的 SRB 的合作以增进集体利益。

B. 联合国工作人员是如何被代表和组织的？

71. 凭着公认的结社自由原则，各联合国工作地点的 SRB 呈现出很大的多样性，它们一般称为“工作员工会”(SU)或“工作人员协会”(SA)，并没有很大的差别，但日内瓦是个例外，那里的“工作人员协调委员会”包括了各不同群体的代表(见下文第 78 段)。

72. 在全联合国集团，无论用什么术语，所有工作人员代表机构的职能和权力都大体上类似，每个机构都附属于以下三个联合会中的一个：国际公务员协会联合会(FICSA)；联合国系统国际工作员工会和协会协调委员会(CCISUA)——其创始成员(总部工作员工会和联内办工作人员协调委员会)于 1982 年从 FICSA 分裂出来；和联合国公务员联合会——其创始成员于 2007 年分别从 CCISUA(总部工作员工会)和 FICSA(开发计划署/项目厅/人口活动基金)分裂出来，总部工作员工会联合会(UNFSU)于 2008 年也这样做了。即将发表的关于各专门机构和共同制度中的工作人员—管理层关系(SMR)问题的联检组报告将阐述这三个工作人员联合会的主要作用。

B.1 不同类别工作人员各自的利益

73. 工作人员—管理层关系不可避免地会由于工作人员因许多因素而造成的在关切和利益上的不同而受到影响，这些因素包括：级别(GS 级、P 级、D 级)、工作地点、⁶¹ 招聘类别(当地、国际)和因不同的补偿水平和福利权利规定而产生的合同类型等。由于以下因素也会产生差别：是在总部还是总部以外、驻在地是现代化的设备齐全的工作地点还是偏远的小地方，因为前者享有比较优势，其中包括：对安全和保安没有那么多的关切、更容易获得充分的医疗保健和教育设施便利。在总部工作的人除此之外还有：更容易接近高级管理层和会员国代表、更容易获得关于空缺和组织政策变动的信息等。

74. 除了补偿和权利差别之外，联合国外勤工作人员的利益也各不相同，主要取决于他们是当地国民还是国际职员，这对于他们的工作流动性也带来了相应的影响：国际外勤工作人员可以从一个特派团流动到另一个特派团，而当地国民工作人员的工作顾名思义要受到特定使命的期限的限制。目前，外勤工作人员工会(UNFSU)充分代表了来自 42 个实地特派团的国际工作人员，而总部工作人员工会(纽约)的正式任务是代表那些特派团的当地国民外勤工作人员，但在实际上在定期沟通方面没有保持什么联系。当地国民外勤工作人员与国际外勤工作人员共同面临的问题要比与常驻纽约的主要属于总部工作人员工会的工作人员要多——包括共同的关切(危险的工作条件、安全和保安问题等)和挑战(由于一半外勤支持部的外勤工作人员在联合国工作只有不到两年的时间，因此工作人员—管理层关系方面的经验有限)⁶²。

75. 检查专员认为，通过在 UNFSU 的共同架构下将当地国民外勤工作人员和国际外勤工作人员联合起来，就能更好的维护他们的利益——UNFSU 可设立小组委员会(按地点)以便就每个类别的特定问题展开讨论，然后提交委员会(当地)和(或)理事会(全球)层面加以审议和协调。从一开始就应说明的是，一个联合的结构决不应带来任何将当地工作人员的服务条件与国际工作人员混淆起来的尝试，这种条件是明确有区别的。外勤工作人员工会领导人可与其自己的成员进行内部协商，以及与代表和平行动和特别政治特派团的当地工作人员的现有的工作人员代表机构开展外部协商，讨论将这些结构联合起来的体制安排的可能性，而总部工作人员工会则为这一行动提供便利。

⁶¹ 总部、总部以外办事处、各区域委员会和外勤实地，包括带家属和不带家属特派团。

⁶² 引自负责外勤支持部的副秘书长与联检组的谈话，2010 年 11 月。

B.2 多种多样的组织方案

76. 在联合国集团内部，有全球规模的五个工作人员代表机构(SRB)⁶³ 并不是都平等代表其相关的工作人员的，联合国大学工作人员协会和难民署工作人员协会没有为实地/地方层面的附属机构提供规定(虽然实地联系人和工作人员代表是存在的)，而难民署工作人员协会甚至限制外勤工作人员参加其执行机构。⁶⁴ 与此相反，儿童基金一般工作人员协会完全支持所有类别的工作人员的全面代表性，不论工作地点。大会在为通过《工作人员条例》第 8.1 条而为成立工作人员代表机构(SRB)奠定基础时指出，“其组织须为所有工作人员提供平等的代表性”。⁶⁵ 检查专员认为，充分公平的代表机制的平等准入对于所有工作地点的工作人员是必不可少和有利的。另一方面，总部和总部以外各办事处、各区域委员会(非经委、拉加经委会、亚太经社会、西亚经社会)和有摊派预算的各国国际刑事法庭(卢旺达国际刑事法庭、前南斯拉夫国际刑事法庭)各自的工作人员代表机构主要代表在相关工作地点/地区工作的工作人员。⁶⁶ 其中一些有地区存在的机构也有附属机构和平行 SRB 的条款。一些工作人员代表机构在成员结构方面也更灵活，为准成员、附属成员、主动和被动成员、退休工作人员以及甚至在合同中无最低期限的人员规定了条款。

77. 在有大量联合国组织共存的工作地点，每个组织都有自己的工作人员代表机构，这些工作人员代表机构可一起组成(地方的)联合国工作人员协会联合会(FUNSA)来关注影响到工作人员的交叉性问题(如，当地工作人员的工资、保安、与东道国的关系等)和同作为其管理层对手的国别管理团队打交道。在实际上，这样的联合会在大多数工作地点要么不存在，要么尚在萌芽阶段或在有存在的地方仅仅作为一种协调机制在运作。鉴于其跨组织的工作人员代表机构和容易接触国别管理团队，FUNSA 有潜在的能力在地方工作人员代表机构中发挥主要作用，根据从属原则来处理在工作地点层面能很快有效解决的问题——如，共同事务。在存在联合国工作人员协会联合会的地方，行政首长应鼓励其在联合国国别工作队的代表定期同这样的伙伴协商。

⁶³ 儿童基金会全球工作人员协会(UNICEF-GSA)、联合国大学工作人员委员会(UNU-SC)、难民署工作人员协会(UNHCR-SA)、开发计划署/人口活动基金/项目厅工作人员协会(UNPD/UNFPA/UNOPS SA)和联合国外勤工作人员工会(UN-FSU)。

⁶⁴ 难民署工作人员协会的外勤单位工作人员代表机构可向工作人员委员会提交一份问题清单，但不能参加讨论；难民署工作人员协会的工作计划完全由驻日内瓦的工作人员代表决定，尽管多数工作人员常驻外勤地；联合国大学较小工作地点(少于 10 名工作人员)的工作人员的利益由驻东京的工作人员代表。另一方面，也是一种惯例，单位工作人员委员会(担任各外勤特派团执行工作人员代表机构)的主席担任联合国外勤工作人员工会理事会的成员。

⁶⁵ ST/SGB/2010/6: 《联合国工作人员条例》和临时《工作人员细则》(2010 年 9 月 2 日)。

⁶⁶ 联维办工作人员工会也代表犯罪司法所和禁毒署的实地办事处，其工作人员代表从实地选举。

78. 联日办有独特的工作人员代表⁶⁷结构，其各种团体——有的有、有的没有固定的章程——作为“名单”参加年度选举，通过按比例的代表性组成联日办工作人员协调委员会(SCC)，根据联合国日内瓦工作人员代表条例(1983年1月)在其中共存。同其他工作人员代表机构一样，SCC被联日办行政管理层视为代表联日办工作人员的唯一对话者。联日办工作人员不是投票选举某个工作人员担任某个职务，而是就整个团体名单投票，2011年的联日办工作人员协调委员会的年度选举中有五个团体竞争。无论在哪里，在对联检组调查问卷的答复中，工作人员代表和管理层代表都审慎地指出SRB的扩散会适得其反，因为它可能导致“厨子太多煮坏一锅汤”的局面，和在工作人员中造成不必要的分裂性的竞争。⁶⁸

B.3 工作人员代表机构(SRB)的内部结构和程序

79. 目前，大多数工作人员代表机构是在三个层次上组织的，本报告中所使用的是通用术语。第一个层次由广大工作人员组成，即，“选举人”。第二个层次是“工作人员代表大会”，由广大工作人员选举的代表组成，有具体的任期(通常为两年)。第三个层次是“主席团”，通常由委员会成员自己选举产生的一小批人组成。这个三层结构为大多数工作人员代表机构所采用，虽然会有一些变动。

80. 工作人员代表大会作为直接选举产生的机构执行全体会议的決定，确定主席团任务的方向。它在人力资源政策和工作人员福利问题上代表广大工作人员，可设立附属委员会以及“特设”工作组。它还任命参加管理委员会和法定机构的代表并提出参加联合机构的候选人。代表大会的规模因各实体的工作人员总人数不同而会差别很大，有的具有所有类别工作人员的条款⁶⁹——一种防止工作人员代表机构被某个单一类别的工作人员主宰的好做法。某些工作人员代表机构在当选代表大会成员人数没有达到或不够最低人数时有补缺选举的条款——一种对工作人员代表机构寻求对工作人员代表工作有有目共睹的奉献精神的候选人的积极刺激。少数几个工作人员代表机构还规定通过罢免/不信任动议/简单多数表决——这些都是加强工作人员代表机构问责的好做法——来解散代表大会。

81. 主席团是个小的执行组，由理事会从其成员中选出执行理事会的指示。主席团根据理事会的目标和工作方案与本组织的管理层就一些问题展开讨论和谈判(按确定的优先事项)并可根据理事会的指示，与其他工作人员代表机构和其所属的工作人员代表机构联合会开展讨论。它有效地发挥理事会的耳目作用，跟踪各级管理层所发生的情况并准备相应的反应。它管理工作人员代表机构的预算和日常行政(指导工作人员代表机构秘书处支助工作人员的工作)，向广大工作人员通

⁶⁷ 见“联合国日内瓦工作人员代表性的规定”。

⁶⁸ 应当指出，联日办工作人员协调委员会的活动经费主要来自工作人员经营的小卖部的收入，可争论的说法是，这减少了从广大工作人员征收会费的动力。

⁶⁹ 西亚经社会工作人员协会理事会：P级和GS级工作人员人数相等；拉加经委会工作人员协会理事会：P级和GS级工作人员人数按其成员人数比例；联合国大学工作人员工会理事会：学术专业人员和行政人员人数相等。

报情况并与他们沟通。典型的主席团有三至七名成员，如果没有达到最低成员人数，有解散条款。

82. 工作人员代表机构各种类型的会议，包括(年度)大会或会议，有固定的法定人数，但某些工作人员代表机构的章程中存在漏洞，使得即使在当选成员的多数没有出席的情况下也能举行会议和通过决定。工作人员代表机构必须消除这种漏洞，因为工作人员代表应尊重其对选民的代表责任。如果工作人员代表经常不出席理事会或主席团会议，工作人员代表机构可考虑在其章程中强化多数裁定的民主原则来治理这种情况。

B.4 民主参加工作人员代表机构进入理事会的选举

83. 联合国集团的工作人员代表大会通过秘密投票选举，其包容性呈现不同的层次：(a) 允许一个组织的所有工作地点的所有工作人员成为成员的全球性工作人员代表机构(SRB)(如，儿童基金会)；(b) 地方/区域工作人员代表机构(如在联合国内部的)，其成员限于某个特定工作地点、区域或次区域的工作人员(如，总部以外的办事处、各区域经济委员会)；(c) 成员严格限于某个类别的工作人员的代表机构(如，外勤工作人员工会)。在所有情况下，工作人员代表机构必须代表(没有歧视地)在相关工作人员代表机构章程中所界定的其所代表的所有工作人员的利益。在这方面，应当牢记的是，只要整个联合国的工作人员不会在整个秘书处层面按照完全包容性模式直接选举一个工作人员代表机构(SRB)，目前的九个工作人员代表机构仍然应当考虑并建立一个协调机制，以便使联合国秘书处(和集团)的工作人员有一个统一的声音。

84. 广大工作人员不受限制地参加工作人员代表大会的选举是整个联合国的标准特色。在实践中这一原则的实施有两种不同的方式。一种做法是允许所有工作人员自动有权投票(如联内办工作人员协调委员会和总部工作人员工会)。另一种做法是 SRB 将投票权仅限于其自己的成员或已缴(合理的)会费的成员；在这种情况下，登记和会费的缴纳应向所有工作人员全部公开，不带任何先决条件。检查专员认为后一种选择有其优点，能加强工作人员的团结，虽然这与法律厅的法律意见不同，该意见指出，工作人员代表机构“必须给予所有工作人员会员资格和相关的权利，无论其是否缴纳会费”。⁷⁰ 在大多数情况下，会费是通过直接扣除工资缴纳的——采用工作人员被任命时自愿选择参加的做法并有权随时退出，并以以下三种方式大体上分摊：(a) 统一费率；(b) 工资的百分比；(c) 随工资逐渐增加。

85. 条例第 8.1 条规定工作人员代表机构“在组织上应赋予所有工作人员平等的代表权”。因此，为减少不平等待遇的风险，一些工作人员代表机构的章程规定为特定类别的候选人保留某些关键的选举产生的位子。在没有规定确保不同类别的代表性的工作人员代表机构中，工作人员表示担心他们的利益没有被完全属于

⁷⁰ 联合国法律年鉴，2008 年，第 449-453 页。

另一个工作人员类别的代表充分关照。四个工作人员代表机构⁷¹ 利用选举单位组成代表大会，属于某个选举单位(特定工作类别或部门)的工作人员的观点通过从他们自己中间选出的代表在大会上代表。⁷² 虽然能算是民主代表性的一种好的做法(如前南斯拉夫国际刑事法院工作人员工会)，为单位代表职位保留的很高比例的没有竞争/空缺的席位(第四十三届总部工作人员工会代表大会就是这种情况)导致管理层对这种工作人员代表机构的代表性提出疑问。高空缺率势必也表示或是广大工作人员缺乏兴趣，或是普遍担心会因从事工作人员代表工作而受到管理层的报复，或是两者兼而有之——这是工作人员代表在与联检组团队谈话时经常提出的问题。

86. 工会代表大会代表的选举根据《工作人员条例》第 8.1 条每年(日内瓦)或每两年(大多数工作人员代表机构)举行一次，该条要求选举“至少每两年”举行一次。一些工作人员代表机构(包括联内办工作人员委员会)正确地对每年选举的好处提出疑问，并指出这样频繁地换届造成时间的损失(新当选的工作人员代表为熟悉情况所需要的)、资源的损失(组织选举、培训新代表)和精力(竞选)的损失。一种标准的两年期会给代表大会一个更有效率和更现实的时间框架完成其工作计划，但在这方面的任何变动都应由相关工作人员代表机构根据自己的章程进行。开发计划署——人口活动基金——项目厅——工作人员工会规定所有职位中每年只有一半(即，11 个中的 5-6 个)可供选举，从而避免了当选的代表大会代表都是新人，没有一个人在工作人员代表性上事前有任何经验的局面——这是个好的做法。

指导原则 1：工作人员代表机构(SRBs)应考虑将两年作为工作人员代表大会当选代表的标准任期。

87. 一些工作人员代表机构对于一个人可以竞选几次不做限制，而另一些则限制当选的工作人员代表最多连任两届，之后必须完成一个完整的工作人员代表任期间隔才再次有资格在将来的选举中竞选。⁷³ 虽然任何强加任期限制的决定完全在于相关的工作人员代表机构，但这种做法有利也有弊。从利的方面说，它有助于避免造成“职业工作人员代表”，能刺激新鲜血液/想法/经验注入工作人员——管理层关系。另一方面，它也限制了借助有经验的工作人员代表的好处，特别是在同专业的、常常回避了人员流动要求的人力资源专家谈判时。检查专员认为，任期限制问题值得在工作人员代表机构内部通过自由、坦率和尊重对方的对话进行讨论。

⁷¹ 选举单位：卢旺达国际刑事法庭工作人员工会、联内办工作人员工会、联维办工作人员工会和总部工作人员工会。

⁷² 总部工作人员工会选举单位以联合国总部部门结构和需要保持每个单位人数同等(每个单位 150-200 个工作人员)为基础，而卢旺达国际刑事法庭工作人员工会的三个选举单位则以专业、外勤事务和一般事务工作人员分类。

⁷³ 总部工作人员工会的任期限制为：大会(6 年)、主席团(4 年)。

表 2
工作人员参加 SRB 选举

工作人员 代表机构	选举 周期	上一次 选举日期	选举人口 ^a	有效 投票人口 ^b	投票 百分比
总部工作 人员工会	两年	2011 年 6 月	6,325	1,841	29%
联日办工作人员 协调委员会	每年	2011 年 3 月	3,465	810	23%
联维办工作 人员工会	两年	2010 年 5 月	1,200(在 2 个举行 选举的选举单位中 有 436 个)	在 2 个举行选 举的选举单位 中有 303 个	69%
联内办工作 人员工会	两年	2009 年 11 月	2,495	1,026	41%
亚太经社会 工作人员工会	两年	2010 年 9 月	427	234	55%
儿童基金工作 人员总协会	每年	2011 年 4 月	10,700	4,824	45%
近东救济工程处 工作人员工会	三年	2010 年 3 月	24,679	21,062	85%
外勤工作 人员工会 ^c	两年	2010 年 6 月	7,250	没有表决(名单没人反对)	
联合国大学 工作人员工会	两年	2009 年	727	重新任命没人反对 ^d	

注：

- a) 有权投票的工作人员人数。
- b) 投票的工作人员人数。
- c) 虽然候选人无人反对又重新当选，但民主程序在外勤工作人员工会安然无恙仍然有效，因为 2010 年 6 月通过公民投票方式，1,575 投票人中有 1,399 人(88.8%)赞成通过了新的章程。
- d) 候选人人数与待选举的职位数相同。

C. 关于在工作人员—管理层关系中工作人员代表作用的想法

88. 没有直接参与工作人员—管理层关系(SMR)的人可能根据自己的文化背景和关于一般工会的政治背景形成对工作人员代表的看法。对工作人员代表的看法往往相当强烈，原因是以下一些因素：(a) 当选正式履行公共职能的工作人员代表经常被(不准确地)与政客的职能联系起来；(b) 当工作人员感到自己在专业上很脆弱因此要当工作人员代表，错误地认为这种地位可以保护自己时，他们的形象就受损害；(c) 在各工作地点，广大工作人员中大多数都与他们的工作人员代表没有多少或根本没有联系；(d) 大多数工作人员代表在组织的等级结构中地位不高(一般事务工作人员占相当大的比例)这个事实资历和级别往往与能力心照不宣

地联系在一起机构文化中无助于他们的信誉。确实，在联合国集团内，除了极个别的例外，专业类和以上的最高一级的人似乎极少考虑自己在工作人员代表机构中发挥一种作用，这与联合国系统其他某些组织的情况正相反。似乎矛盾的是，有些以前在私营部门有过劳资关系经验的管理人员往往比整个职业生涯在公共服务(国家的和(或)国际的)中度过的同行更能倾听工作人员代表的意见。

对有效代表性的严重挑战：近东工程救济处(UNRWA)地区工作人员的案例

由于 UNRWA 独特的前因后果及其向巴勒斯坦难民提供准政府服务(教育、卫生和救济/社会服务)的任务的性质，检查专员同意国际公务员制度委员会所指出的“UNRWA 地区工作人员的法律地位既复杂又含糊不清”。⁷⁴ 其工作人员包括两类人员，各服从单独的《工作人员条例》和《工作人员细则》以及任期。人数约 200 来人的国际工作人员，其中一半以上资金由联合国拨付。这些相对较少的国际职员服从联合国系统的任期和有单独的工会。至于近 30,000 名当地工作人员，他们服从 UNRWA 地区工作人员条例和细则，其工资与东道国政府人员的工资接轨，该机构完全依赖自愿捐助者提供的资金。

在五个工作地点的当地工作人员组成了七个工会，这助长了 UNRWA 工作人员—管理层关系的复杂性。与当地工作人员工会的紧张关系和分歧经常存在，并且大多是与工资和其他福利有关。由于没有正式的冲突解决机制，各种分歧经常导致劳工行动。当地国民和国际职员的合同地位和相关的服务条件的巨大差别造成了他们两者之间的不和，这对于解决当地工作人员与管理层之间的分歧又增加了进一步的复杂性。

检查专员确信，紧张关系的程度——包括通过罢工的直接行动——和所涉问题的政治和技术方面的复杂性，要求在对法律、体制、政治、历史、经济、财政、社会和心理等各个方面进行分析研究的基础上采取大胆的举措加以解决。这些工作应在 UNRWA 五个主要工作地点的各个地点的工作人员和管理层代表的参加下进行，所产生的意见、结论和建议应与所有行为者透明地分享，包括东道实体和参加 UNRWA 咨询委员会的管理层代表。

就此，应指出的是，UNRWA 于 2009 年聘用了一名外部顾问审评在机构中的工作人员—管理层关系，此外，还多次从劳工组织征求专家的咨询意见，检查专员对 UNRWA 启动工作人员—管理层关系联合讲习班表示赞赏，并鼓励该机构坚持落实积极的建议和继续寻求外部的独立支持。关于加强 UNRWA 管理能力的大会第 65/272 号决议的通过对于该机构、捐助方和联合国秘书处在解决其主要的一些筹资挑战方面应起到推动作用。

⁷⁴ 国际公务员制度委员会报告 A/57/30，第 122 段。

C.1 广大工作人员与工作人员代表之间的关系

89. 要推进广大工作人员与工作人员代表机构(SRB)之间的关系,就必须确保和提高其日常运作的透明度和效果。决定这种关系的因素包括:SRB 的“走出去”努力(如,广播信息、社交活动)、参加 SRB 的会议/选举和联合机构、SRB 听取新来者的意见的方式等。在一些较大的工作地点,双方都提出了担心某些工作人员代表是否有能力履行其职责的问题。必须指出的是,关于工作人员代表的两条基本原则在各种不同的群体中往往被忽视:

(a) **工作人员代表的职能是正式的**,工作人员代表是联合国的工作人员(大会第 51/226 号决议⁷⁵)。尽管有这一承认,工作人员代表注意到他们的业绩考评并不包括他们所履行的工作人员代表工作。这一做法对全脱岗的工作人员代表机构主席尤其杀伤力,他们的业绩考评实际上是空白的。作为一项原则,履行工作人员代表工作既不应阻碍也不应加快任何工作人员代表的专业职业进程。

(b) **工作人员代表的职能是慈善性的**。大多数工作人员代表除了没有补偿之外还必须平衡履行其工作人员代表的任务和与职务相关的专业工作,这往往需要他们投入个人的时间才能履行各自的义务,而他们的顶头上司常常忽视这一问题。工作人员代表机构(SRB)与管理层之间真诚的关系,包括(但不限于)正式和非正式接触的频率,能够并确实影响到 SRB 的成败。在认为工作人员代表性缺乏成效的地方,这经常被归咎于工作人员代表没有被充分纳入影响到广大工作人员的决策进程。

90. 关于代表性问题,以联合国法律文书为依据的唯一要求是 SRB 的组织方式应能确保“所有工作人员的有效和公平的代表性”(条例第 8.1b 条)。一些管理层代表提出了代表性的门槛问题,着重指出工作人员代表大会选举出席率低减少了当选代表的合法性,同时还提出了“工作人员代表大会到底代表谁?”的问题。由于这一门槛造成根本没有工作人员代表的结果当然不是改善工作人员—管理层关系的解决办法。SRB 应当(继续)充分考虑以下预计会强化工作人员代表问责制的指导原则。

指导原则 2: 代表性

工作人员代表机构应在就影响到工作人员的福利问题与管理层进行谈判之前和之后通过向广大工作人员通报情况和与他们协商,确保他们的观点得到充分的代表。

D. 关于管理层在工作人员—管理层关系(SMR)中的作用的看法

91. 虽然一些管理人员承认 SMR 是其专业职责的一部分,也是本组织的既定政策,而另一些则一般不相信它的重要性。尽管大会已确认工作人员代表的任务是

⁷⁵ 大会第 51/226 号决议,第 10 和 11 段。

正式的，一些管理人员、特别是在一些维和行动中的管理人员干脆不理它，这违背了《世界人权宣言》第 23 条、大会第 128(II)号决议和国际公务员制度行为准则。根据与一些工作人员代表的访谈，一些管理层代表更多的是作为一种形式上的要求与工作人员进行协商的，并不期望从这一过程中获得积极的结果。

92. 应当提醒的是，《工作人员细则》第 8.1(f)条赋予工作人员代表权利，可有效参加确定/审查/解决与工作人员福利有关的问题和代表工作人员向秘书长提出建议。此外，《工作人员细则》第 8.1(h)条规定与工作人员福利有关的指示/命令应事先传送工作人员代表机构审议/提出意见(紧急情况除外)然后方可生效。这就排除了用电子邮件将这类指示/命令通报工作人员代表机构的做法，但以下情况除外：伴随电邮还有一份邀请，以便在一个共同接受的联合谈判机构或框架内并在有商定的最低提前时间的情况下对拟议的案文进行讨论。

93. ST/SGB/274 清楚地简要说明了须在部门/办事处层面协商的问题，其中包括：(a) 工作人员福利事项和改善的方式/手段(通过条例/细则/政策)；在秘书长给各部门/办事处首长的授权下《工作人员细则》适用问题和秘书长批准的对工作人员有影响的政策/建议的实施问题；(b) 在地方层面解决问题/危机的问题。

E. 工作人员代表的保护

94. 在实践中，在管理层缺乏对这些案文的了解、实施和遵守的实体中，工作人员代表表示担心由于他们履行代表职能在他们的事业追求方面会遭到报复，在一些工作人员—管理层协调委员会的会议报告中也报告了这种担忧。通常情况下，只要有保护揭发的政策存在，就也应惠及工作人员代表，尤其是有证据证明对当选工作人员代表的正式的受保护的职能有威胁和(或)反对行动时。根据联合国的正式案文，工作人员代表“有和所有工作人员同样的权利、责任、义务和特权”并应“享有保护，免受基于其作为工作人员代表的身份或活动的任何歧视、对待和偏见行动。”⁷⁶

95. 工作人员代表的职业前途不应该因为其在工作人员代表机构⁷⁷中的积极或被动的作用而受到负面影响，“结社权利的一个不可或缺的要素是不应以一个工作人员是或一直是工作人员协会官员或成员或以其他方式积极参加协会为由对其采取任何行动。”⁷⁸在与管理层谈判时他们应有权受到应有的保护，而管理层则应受到限制，除非在工作人员代表机构的行动损害国际公务员制度的尊严的情况下，不可对工作人员代表采取纪律处分措施或施加压力。⁷⁹工作人员代表

⁷⁶ ST/AI/293 和行政法庭第 15 号判决书(1952 年)。

⁷⁷ 行政法庭第 924 号判决书(1999 年)。

⁷⁸ 行政法庭第 15 号判决书，鲁滨逊(1952 年)。

⁷⁹ 劳工组织行政法庭，第 349 号判决书(1978 年)和劳工组织行政法庭，第 911 号判决书，审议 8(1988 年)。

还享有“特殊权利，其中包括广泛的言论自由和以其所代表的雇员的组织的行政管理为己任的权利”。⁸⁰ 但是，这种保护不应姑息任何不当行为。

F. 工作人员代表机构(SRB)内及其之间的沟通

96. 工作人员代表机构内及其之间的经常和不受检查的沟通对于工作人员有效的代表性不可或缺。大的工作人员代表机构内的有效沟通和工作人员代表机构之间的协调都面临着挑战，后者主要限于联合会大会和工作人员—管理层协调委员会(SMCC)年会。SMCC XVIII(1994 年)提出并谴责管理层要求工作人员代表机构在使用广播设施时要事先批准的情况，因为这种行动违反了 ST/AI/293 的精神和规定。就此，劳工组织行政法庭指出，“如果成员之间的沟通只有在监督之下才被允许，那么，结社自由就被破坏了。一种对于言论、信件或其他沟通手段的限制如果是社团自己强加的，那是没有道理的，它也不会因为是行政管理层提供的手段而变成有理”。⁸¹

97. 根据结社自由的原则，所有组织应如大多数组织已经那样做的，允许工作人员代表机构在不经检查和事先批准的情况下使用内部网和广播系统。这一原则最近已被联内办工作人员协调委员会应用于 I-seeK 系统⁸²，并且，“已商定，关于向工作人员代表提供的设施问题的 ST/AI/293 将予以更新，以纳入关于大众通讯工具和广播设施的条款，同时要考虑到当地的条件和能力”。⁸³ 虽然这些渠道在联合国集团各实体中实际上已经部分或全部存在，⁸⁴ 但这些手段的效果和透明度尚有待全面评估，而工作人员一方已对使用通讯工具的纪律管制表示关切。预计以下建议的实施会推进工作人员代表机构和广大工作人员之间的合作和协调。

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的必要手段提供便利。

⁸⁰ 劳工组织行政法庭，第 911 号判决书，审议 8(1988 年)。

⁸¹ 劳工组织行政法庭，第 496 号判决书，审议 37(1982 年)。

⁸² 统一广播程序，SMCC XXXII, 附件三，附录 17。

⁸³ SMCC XXXII 报告，第 78 段。第 SMCC-XXXII/12 号协议，其中指出：“工作人员和人力资源管理厅将同信通技术办和新闻部分别讨论 i-seeK 上网问题和信息技术支持问题。”

⁸⁴ 例如，管理部和新闻部共同促成了工作人员代表机构新闻登录联合国内部网(I-seeK)。

98. 虽然基于网络的工具构成与广大工作人员沟通的最实用和最具成本效益的手段，但在实践中只有屈指可数的工作人员代表机构拥有自己的网站。信息和传播一般都通过广播来做。少数几个工作人员代表机构在章程中有明文规定要向广大工作人员传播主席团/代表大会的会议记录。检查专员认为，在 SRB 各级讨论和决定的东西应迅速转告广大工作人员并对所做的承诺要坚持。在这方面，以下指导原则的实施预计将加强 SRB 的透明度和问责制。

指导原则 3：与广大工作人员的沟通和透明度

工作人员代表机构尚未这样做的，请考虑在各自的章程中纳入条款，确保在会议结束后不晚于 10 天之内以本工作地点的特定工作语文将主席团的会议记录散发到所有 SRB 成员以及代表大会的会议记录散发到广大工作人员，并监督和报告在这方面的遵守情况。

G. 管理层提供的沟通

99. 管理层除了与工作人员代表沟通之外还通过各种不同的通讯渠道与广大工作人员沟通，其中包括：司处和部门会议、联合机构会议、书面公文(如，ST/SGB、ST/AI、内部备忘录)和信通技术工具(互联网、博客、社交媒体)。近几年，管理层越来越多地利用职工大会直接向广大工作人员通报情况，包括管理层代表所做的决定。只要分享的信息能反映工作人员代表和管理层代表共同制定的决定并且广大工作人员直接向秘书长或其他举办职工大会的官员提出真正的问题，而无须经任何管理人员事前加以筛选，那么，职工大会就对工作人员—管理层关系是有利的。

100. 使用请愿、示威、甚至罢工的方式——后者是当其他达成协议的手段都已失败或作为获取某种让步的施压策略时的最后手段——在联合国并不是工作人员代表机构通常的做法。⁸⁵ 例外情况包括：1991 年 12 月 6 日围绕纽约联合国总部大院的重大示威活动。除了罢工是司空见惯的近东救济工程处外(如，2010 年 10/11 月间的罢工涉及 5,000 名地区工作人员，持续了 35 天)，一般没有长时间罢工的情况，但一个值得一提的例外是联日办 1976 年 2 月 25 日至 3 月 2 日的罢工；随后的关于此事的联检组报告(JIU/REP/1976/6)着重指出，在沟通危机中首先是信任危机，“明显缺乏在单位首长及其工作人员之间谅解和互相信任的基础上的任何真正的对话”，显然，在近东救济工程处工作人员—管理层关系危机的背后也是同样的挑战。

⁸⁵ 根据联日办工作人员协调委员会和拉加经委会工作人员协会的章程罢工是允许的。工作人员细则对这个议题未置一词。

五. 地方工作人员—管理层关系(SMR): 实践与手段

A. 地方 SMR 的质量

101. 确保地方层面的管理层代表和工作人员代表之间有充足的对话渠道有助于建立建设性的 SMR。虽然没有适用于整个联合国集团的“一刀切”的关系模式,但双方都经常着重指出缺乏一种可靠的/信任的工作环境,而工作人员代表更是补充指出,他们参加的协商过程仍然是形式上的。存在一种活跃的/建设性的工作人员—管理层联合机构是一种很好的指标,说明某工作地点的 SMR 运转良好。关于联合机构的条款来自《工作人员条例》第 8.2 条,其中要求设立这样的机构就人力资源政策和工作人员福利问题向秘书长提供咨询意见。它规定组成人数同等(工作人员代表数 = 管理层代表数)对于一个可信的联合机构必不可少,其主席必须由秘书长从工作人员代表提出的名单中挑选。

102. 检查专员从其许多的联系、直接观察和访谈中得出结论,即,SMR 经常被带偏见的看法和个人性格冲突所破坏,损害了所涉进程的公平性并导致丧失互相信任。除了建立互相尊重之外,建立建设性的 SMR 的其他必要条件包括:发展非正式的联系和放宽接近高级管理层的限制,而在这方面调子是由行政首长定的。建立在一秉诚意开展的参与性公开对话的基础上的积极的 SMR 势必——作为第一步——要求工作人员代表和管理层代表在他们内部澄清各自的立场,这样各方就能以一个统一的声音来参加讨论。

B. 不同类型的联合机构

103. 联合咨询委员会(JAC)传统上是最普遍的,负责就相关工作地点或外勤地的工作人员福利问题向秘书长提供咨询意见或建议。最近几年,在三个工作地点(联合国总部⁸⁶、联日办⁸⁷、非经委)和外勤实地(实地联合谈判委员会⁸⁸)联合谈判委员会(JNC)取代了 JAC——表明从其前身脱胎而来,有很大的变化。它们各自的宗旨是同样的:“作为工作人员代表和管理层代表之间真诚谈判的工作人员—管理层联合机制,根据《工作人员条例》第 8.1(a)条,委员会通过互相协议确定、审查和解决与福利有关的问题,包括就业和工作条件、一般生活条件和其他人事问题。”

104. 检查专员认为,联合国集团内所有实体的管理层和工作人员代表机构应努力确保所有工作人员不论工作地点和类别在联合谈判机构中都有人代表他们的关

⁸⁶ ST/SGB/2007/9, 总部联合谈判委员会。

⁸⁷ ST/IC/Geneva/2008/18。

⁸⁸ ST/SGB/2008/11, 实地联合谈判委员会。

切。联合机构的关于联合机构内以往达成的协议的执行情况的报告应按年度联合传送会员国和各自主管地区的广大工作人员。

105. 第二种类型的联合机构目标是就更为个别的问题向秘书长(实际的管理层)提供咨询: 招聘和晋升, 为设立在各工作地点的中央审评机构(委员会和小组),⁸⁹ 铨叙上诉委员会(一般事务/外勤事务/专业类)和自愿离职小组。第三种类型的联合机构关注的重点是特定工作地点具体的服务和设施的管理, 其中包括: 餐饮、车库经营、小卖部、托儿所、当地交通、工作人员慈善基金等。工作人员在这类机构中所发挥的作用主要是咨询性的。

106. 联合内部司法制度的任务是解决工作人员—管理层争端,⁹⁰ 其重大改革的目的是使其更独立、更专业和权力更分散⁹¹。为此, 联合上诉委员会(JAB)和联合纪律委员会(JDC)被由专业法官组成的联合国争议法庭(UNDT)所取代。通过参加内部司法委员会⁹² 这一就争议法庭和上诉法庭(联合国上诉法庭)的法官人选问题向大会提供建议、就监察员办公室新制度的实施提供意见和拟定法官行为准则的联合机构, 工作人员代表仍能发挥重大作用。工作人员代表还可通过向争议法庭和上诉法庭提交法庭之友简要说明来支持一个工作人员的投诉(在法官的允许下)。但是, 尽管有上述改革, 仍然存在一些挑战: 工作人员代表指出, 尽管管理层在联合国系统的任何地方都有法律顾问, 但只有在五个工作地点有工作人员法律援助办公室的存在。在没有工作人员法律援助办公室存在的工作地点, 工作人员就不得不依靠法律背景/知识甚少或没有的工作人员代表。

C. 管理层与联合机构之间的关系

107. 虽然工作人员代表和管理层代表都原则上同意联合机构作为一种真诚有意义的协商机制, 对工作人员—管理层关系是有益的, 但光靠联合机构是无法保证工作人员—管理层关系是积极的。许多减损因素限制了地方联合机构(包括SMCC)的效果, 对于一些接受访谈的工作人员代表来说, 这些因素包括: 对协议/建议缺乏跟进、联合机构的建议往往被管理层忽视、管理层代表经常缺席联合机构的会议或不参加议程的建议/制定, 以及偶然有性格冲突。工作人员代表经常面临一种“既成事实”的局面, 在这种情况下, 往往在很短的时间内或管理层已经敲定案文之后才征求他们的意见。因此, 联合机构会议常常被看作是一种共振板, 而不是为解决问题进行建设性对话的论坛。

108. 几位接受访谈的管理层代表继续将所有联合机构看作是纯咨询性的: 工作人员代表的立场只要是在本组织总体利益范围之内就可以得到照顾。他们认为,

⁸⁹ 见 ST/SGB/2002/6 和 ST/AI/2006/3。

⁹⁰ 在秘书处层面, SMCC 自 2001 年以来积极参加了监察员办公室的改革进程。

⁹¹ 见 A/RES/61/261, 联合国的司法行政。

⁹² 见 ST/SGB/2010/3, 司法行政办公室的组织和职权范围。

联合咨询委员会的效果受到一些工作人员代表的非专业的做法的限制，他们不适当地利用委员会提出个人的关切而不是关于广大工作人员的问题。一些地方层面的管理层代表还感到他们不公平地成了被批评的对象，因为工作人员代表拿总部层面管理层单方面做出的决定来批评他们(类似于总部管理层因会员国做的决定而受批评)。管理层代表还呼吁在讨论机制中要有灵活性，要把每个工作地点的独特的社会文化方面考虑进去。

109. 尽管有上述局限性，的确存在能推进工作人员—管理层关系的联合机构的正面例子。在儿童基金的联合协商委员会(JCC)，所有达成的协议都对双方有约束力、记录在案并与所有工作人员分享。联合机构还能发挥减轻紧张局面的作用，如在卢旺达国际刑事法庭，随着法庭的授权接近尾声，成立了一个联合保留委员会(2008 年)与每个处开会决定谁应走谁应留下的问题。同样，当禁毒署缩编和联合国大学某些职能移到海外时，为将对工作人员的消极影响降到最低，提前与工作人员代表讨论了这种行动的标准。在难民署，联合咨询委员会达成了一项重要的协议，根据协议，管理层在没有首先简要说明关于问题的明确政策的情况下不能采取任何程序。

D. 工作人员代表的设施和离岗时间

110. 获得设施和脱岗权利对于工作人员代表和工作人员代表机构充分有效地发挥《工作人员条例》和《工作人员细则》指定的正式作用至关重要，这一权利是 ST/AI/293 (1982 年)所保证的，其中规定他们应得到使其能迅速有效地履行其职责所需要的设施并简述了以下他们能利用的设施：举行会议的空间；秘书用品；通知、简报和其他文件的复印和转播设施；在空间或告示栏张贴通知或简报的权利；和使用电话、电报和通讯设施。

111. 根据 ST/AI/293，应给予工作人员代表合理的正式脱岗时间(包括合理的旅行时间)以便出席他们要履行正式任务的会议。在第十九届工作人员—管理层协调委员会(SMCC)会议(1995 年)期间，委员会商定设立一个联合工作人员—管理层特别工作队对代表活动作出界定并确定开展这些活动所需的时间，其建议被秘书长发布载于文件 A/C.5/50/64 中的报告时所采纳，其中规定了“工作人员代表活动的合理时间”(见下表)。大会通过其关于限制当选工作人员代表的连续脱岗(整脱或半脱)时间至多为四年的决定(A/RES/51/226)含蓄地承认了工作人员代表的脱岗时间。检查专员认为，脱岗时间的确定除了要看所代表的人员总数外，同一工作人员代表机构所代表的工作地点数也应当是考虑因素。⁹³

⁹³ 工会联合会的脱岗时间问题将在即将发表的联检组关于联合国专门机构和共同制度中的工作人员—管理层关系问题的报告中阐述。这两个问题是相互关联的。

表 3

SMCC 商定的各具体工作地点的正式脱岗方案(A/C.5/50/64)

工作人员代表类别	所代表的工作人员 人数不足 1,000**	所代表的工作人员 人数在 1,000 左右*	日内瓦	纽约
大会主席/委员会 主席/执行秘书	60%脱岗 (96 小时/月)	全日脱岗 (整脱)	整脱	整脱
第一和第二副主席 /副执行秘书	30%脱岗 (48 小时/月)	60%脱岗 (96 小时/月)	整脱	整脱
其他执委会成员	16 小时/月	32 小时/月	32 小时/月	44 小时/月
工作人员代表大会成员	10 小时/月	10 小时/月	10 小时/月	15 小时/月
外勤特派团工作人员代表	5 小时/月			

* 维也纳 ** 亚的斯亚贝巴、曼谷、安曼、耶路撒冷/外勤事务、内罗毕、圣地亚哥

112. 上述指示发布时只有总部和联日办在遵守根据“所代表的工作人员人数在 1,000 左右”的脱岗时间。实际上,根据工作人员代表的说法,在许多实体,脱岗时间被管理层忽视或没有按正确的规定(一个在几届 SMCC 会议上照例提出的问题),因为有些工作人员代表机构的负责人没有得到脱岗时间(联合国大学工作人员大会、卢旺达国际刑事法庭工作人员工会)。应充分考虑各组织的工作人员代表所面临的独特情况,尤其是小单位的,他们通常最多只能半脱产,因此需要平衡专业职责和工作人员代表职责,结果往往是两者都受损。在不给脱岗时间的地方,工作人员代表经常利用正常的工作时间做工作人员代表工作,然后用个人的时间完成本职工作。这种情况是与大会的主张相矛盾的:即,工作人员代表的职责是正式的。

113. 同样情况,虽然一些工作人员代表机构(SRB)配备了由本组织提供的全职行政助理(联日办工作人员协调委员会、联内办工作人员工会、拉加经委会工作人员协会),但其他一些却没有得到这种支持(卢旺达国际刑事法庭)。一些工作人员代表机构的确从自己的预算支付支助人员的工资,但管理层不应利用这一点作为拒绝向工作人员代表机构提供秘书助理的先例,尤其是这种提供是 ST/AI/293 中所规定的,并且要考虑到小的工作人员代表机构通常资金太有限无法支付支助人员的工资。审评揭示,对于适足办公空间的合理需要是由哪些因素决定的缺乏标准,就使这种决定只好留给当地管理层凭自己的诚意去做了。

114. 根据各自的章程,工作人员代表机构通常在年度大会上提出独立审计的账目。工作人员代表机构的资金都用于向自己的会员提供服务(法律咨询、幼儿园、体育和娱乐活动、慈善、培训、参加一些会议的旅差、“走出去”活动等)。应为确定工作人员代表机构成员和候补成员出席重要会议,包括工作人员一管理层委员会和各自联合会年会的旅费和每日津贴的资金规定明确的准则。考

考虑到自 ST/AI/293(1982 年)发布以来联合国各实体的工作人员人数大幅增加，以及其中的一些公认的疏漏，预计以下建议的实施将提高工作人员代表性的效果。

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就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。

E. 工作人员和管理层在工作人员—管理层关系方面的培训

115. 本次审评的最明确的发现之一是几乎一致同意有必要为工作人员代表和管理层代表(包括新任命的行业管理人员)制定和实施关于工作人员—管理层关系(SMR)问题的专门的和互补的培训。虽然提供这种培训明显会涉及教育计划、教材和教员等方面的问题，但其好处应大于付出的代价：工作人员—管理层关系进程双方的专业精神都会提高，加上各自对对方的实质性关切会有更深的理解，这将导致建设性地解决分歧的空间扩大，大幅度减少可能在诉讼中损失的费用、时间和精力。在访谈中，双方都强调了培训将会有用的领域，其中包括：谈判技巧和更好地理解主要问题(如，工作人员细则和条例)、人力资源政策和行为准则。应当指出，在访谈的人员中，双方都有相当数量的人对联合培训班持开放态度。

116. 人力资源管理部门和工作人员代表于 2006 年也委托编制了一些培训材料用于 2007 年工作人员—管理层咨询委员会特别会议。在编制培训资料包时可利用儿童基金会的工作人员—管理层关系问题培训讲义和公务员协联的代表准则手册⁹⁴，以及工会总联合会的关于谈判技巧和影响技巧的参考资料书，这是前南斯拉夫国际刑事法庭等一些工作人员代表机构在国际职工会协调会上使用过的。培训可采取现场培训和网上单元的形式，工作人员代表和管理层代表既可分别独立开班也可合并开班。

117. 就工作人员—管理层关系问题开展培训的必要性经常在各种工作人员—管理层咨询委员会会议上提出，包括关于所有管理人员强制性的“人的管理”问题培训的提议(2001 年)和关于为工作人员代表建立专门的培训方案的协议⁹⁵ (2007 年)，其中包括为所有工作人员的为期 3 天的基本课程和为工作人员委员会执行成员的为期 2 天的课程。在工作人员—管理层协调委员会第三十二届会议(SMCC XXXII)上(2011 年 6 月)，会议商定再次成立关于工作人员代表培训问题工作组以继续开展工作，其工作成果将提交下一届工作人员—管理层委员会

⁹⁴ 还见联合国系统中劳资关系的实际情况。谈判和影响技巧参考资料书(前南刑事法庭与工会总联合会(GFTU)，2011 年 4 月)。

⁹⁵ SMCC-XXVIII 报告，附件三，附录 6(前南刑事法庭工作人员工会的建议)

(SMC)会议(第 SMCC-XXXII/14 号协议)。预计以下建议的实施将强化工作人员代表和管理层代表之间的协调和合作。

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。

六. 关于工作人员—管理层关系(SMR)的基本原则和案文

A. 国际公务员的独立性

118. 在 1945 年成立联合国时，国际公务员制度，包括人力资源和工作人员—管理层关系政策和做法的先前模式是从国联、劳工组织秘书处和美利坚合众国和联合王国等一些国家外交部搬来的。现代国际公务员制度独立于任何特定国家的概念是从国联第一任秘书詹姆斯·埃里克·德拉蒙德爵士的远景计划引申而来并写入了贝尔福报告(1920 年)，其中指出，国联秘书处的工作人员一旦被任命就不再是他们是公民的国家的公务员而是国联的公务员，应给予永久的或至少是稳定的职位。据此，联合国工作人员是根据诺贝尔梅耶⁹⁶ 和弗莱明原则⁹⁷ 付酬的，确保了专业(P)级工作人员领取相当于全球最高酬报的国家公务员的工资，而一般事务(GS)级工作人员则领取相当于当地普遍的最高工资。第一部《工作人员条例》⁹⁸、第一个工作人员工会、第一个联合机构和第一个行政法庭都是劳工组织在 1920 年代建立的。

119. 联合国奠基的条约——《联合国宪章》——简要阐述了适用于本组织所有工作人员的四条根本原则：(a) 依正义及国际法之原则(第 1 条)；(b) 全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守(第 55 条)；(c) 联合国办事人员责任之专属国际性(第 100 条)和(d) 办事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(第 101.3 条)。随后，本组织的工作人员在宣誓要坚持《宪章》时也应享有其人权和基本自由得到坚持并得到根据国际法所规定的保护。

B. 法治

120. 尊重法治是遵守治理和运作的的所有其他原则的条件。秘书长最近指出，“国际法的演变导致越来越多的权利被直接赋予个人。然而，本组织却没有以同样的速度演变。现在是将适用于联合国的法律与国际人权法的发展接轨的时候了。”(A/65/318)。检查专员同意这一观点并赞赏大会最近鼓励“联合国系统酌情系统地治理在相关活动中的法治问题，并确认法治对联合国参与的实际上所有领域的重要性”。⁹⁹

⁹⁶ 诺贝尔梅耶报告(1921 年)指出，国际官员的招聘和职业应根据任人唯贤而不是国家或政治的保护，工作人员的选拔应反映广泛的地理分布。它建议用永久性雇用合同来提高工作的可靠性和加强官员抵制本国政府所施加的压力的能力。

⁹⁷ 弗莱明委员会在给秘书长的报告(1949 年 10 月 31 日)中建议用一般事务、专业和更高类别取代从国联继承的 19 级编制表。

⁹⁸ 见 Djokitch Alexandre 著，国际劳工组织工作人员工会——其来龙去脉和活动的开始，日内瓦：劳工组织，1973 年。

⁹⁹ 见大会第 65/32 号决议，“国内和国际的法治”。

121. 这一原则在秘书长关于冲突和冲突后社会中的法治和过渡司法问题的报告(S/2004/616)中已作了很好的界定，其中补充道：“它还要求采取措施确保恪守法律至高无上的原则、法律面前平等的原则、对法律负责的原则、公正应用、权力分开、参加决策、法律的肯定性、避免任意性和程序和法律透明等原则”。¹⁰⁰ 所进行的访谈确定在国际机构秘书处供职的工作人员对那些方面特别敏感。

C. 结社自由和工作人员代表性

122. 联合国的主要立法机构——大会——早在其第一届会议(1946年2月)上《临时工作人员条例》随着第13(I)号决议¹⁰¹ 获得通过时就开始纳入工作人员—管理层关系原则。在1947年11月17日第二届会议上，大会通过了关于工会权利(结社自由)的第128(II)号决议，其中欢迎(1947年7月11日)“第五届国际劳工大会一致通过的关于结社自由的决定”。大会确认国际劳工大会宣布的原则，¹⁰² 认为工会结社自由的不可剥夺的权利(……)“对于改善工人的生活标准及其经济福祉不可或缺”并要求劳工组织“继续努力以便通过一个或几个国际公约”。大会核可了国际劳工大会宣布的关于工会权利的原则……以及在劳工组织章程和费城宣言(1944)中的原则。¹⁰³

123. 大会在头65届会议的过程中，通过近40个决议已直接或间接地处理过了工作人员代表性、包括工作人员权利和进入各种组织机制的权利问题。第六届大会通过了《工作人员条例》第8.1和8.2条，从而通过了界定联合国工作人员代表机构的作用和设立联合工作人员—管理层机构的基本案文。国际公务员行为准则¹⁰⁴ 明确规定“结社自由是一项基本人权，国际公务员有权为促进和捍卫其利益组织和参加社团、工会或其他团体”(第26段)。

D. 人权

124. 大会在第217(III)号决议(1948年12月10日)中确认的《世界人权宣言》充分保护作为个人(第1、2和20条)和作为工人(第23-24条)的国际公务员，其组织起来的权利通过第23.4条得到确认。检查专员感到印象最深的是，大多数管理层代表在给联检组调查问卷的答复中都指出，《世界人权宣言》和劳工组织

¹⁰⁰ 秘书长关于冲突和冲突后社会中的法治和过渡司法问题的报告(S/2004/616)。

¹⁰¹ 工作人员条例第15条：“秘书长应提供一种机构使工作人员得以参加与任命和晋升有关的问题的讨论”。

¹⁰² 这包括“切实承认集体谈判的权利，管理层和劳工合作不断提高生产效率和工人和雇主协作制订和应用社会和经济措施”。

¹⁰³ 见大会第128(II)号决议，附件第1段。

¹⁰⁴ 国际公务员行为准则最初由国际公务员制度咨询委员会于1954年制订，随后被国际公务员制度委员会于2001年修改并受到大会第56/244号决议的欢迎。

各种相关公约和宣言都对工作人员进行了事实上的适用——但没有得到明确的承认。

E. 劳工组织各项公约和宣言：集体谈判

125. 一个不断扩大的全球性组织，结构越来越多样化，分得越来越细，权力路线更加复杂，服务条件也有差别，因此工作人员—管理层关系变得更具挑战性也是可以理解的。在此背景下，确定一些对全系统适用的基本规则来规范工作人员和管理层之间的关系现在当然是适当的时候，而这些规则本身应是来自许多会员国已经通过和批准的现有的国际文书和原则。确实，一般国际组织、尤其是联合国担当了理想的平台，能体现这些国际文书和原则的普世价值观的具体应用。还可以指出的是，永久合同的结束将逐渐给联合国大多数工作人员一种类似于普通工人的地位，因此使他们有权得益于如工人同样的权利。

126. 通过第 128 (II)号决议对作为人的工作人员的基本承认(从而要服从《世界人权宣言》)和反复确认他们是本组织的“最宝贵的财富”，大会应确保在联合国“全球契约”¹⁰⁵ 中阐述和提倡的对于私营部门的 10 条原则全面应用于联合国工作人员，尤其是呼吁坚持结社自由和有效承认集体谈判权的原则 3。根据相关的劳工组织文书，集体谈判权被理解为是导致缔结与以下情况相应的集体协议的行动和进程：

在一名雇主、一批雇主、或一个或一个以上雇主组织与一个或一个以上工人代表组织，或在没有这种组织的情况下，工人根据国家法律法规正式选举和授权的代表之间缔结的一切书面协议。¹⁰⁶

127. 从《费城宣言》(1944 年)开始，一些劳工组织文书¹⁰⁷ 就载有集体谈判权，并已纳入劳工组织章程，被认为是劳工组织及其会员国的庄严义务之一。劳工组织关于集体谈判问题的公约(第 154 号，1981 年)将其界定为延伸到：

一名雇主、一批雇主、或一个或一个以上雇主组织与一个或一个以上工人代表组织为：(a) 决定工作条件和雇用期限；和(或)(b) 规范雇主和工人之间的关系；和(或)(c) 规范雇主或其组织和一个或一个以上工人组织之间的关系所发生的一切谈判(第 2 条)。

128. 本报告第三章已结论性地表明：

¹⁰⁵ 见 JIU/REP/2010/9：“联合国的机构伙伴关系：全球契约的作用和运作情况”。这一举措于 1999 年启动并在第 55/215、56/76、58/129、60/215、64/223 号决议中提及。

¹⁰⁶ 劳工组织集体协议建议第 91 号，第 2 段。

¹⁰⁷ 劳工组织通过了另外一些公约和建议，涉及集体谈判、尤其是结社自由和组织起来的权利公约(1948 年—第 87 号)、组织起来和集体谈判公约(1949 年—第 98 号)、劳资关系(公共事业)公约(1978 年—第 151 号)、集体谈判公约(1981 年—第 154 号)和集体谈判建议(1981 年—第 163 号)。

- 在工作人员一管理层协调委员会(SMCC)、未来的工作人员一管理层委员会(SMC)和联合谈判委员会(JNC)中的谈判过程都有“讨价还价”的特点并且是“集体的”，因为其中息息相关的是一个组织/实体、或某个工作人员类别的所有工作人员的利益；
- 工作人员代表机构(SRB)——其定义“代表集体利益”就确保了它的参与其中——是理所当然地被认为是“工人组织”并且所讨论的问题是“工作条件和雇用期限”的一部分；
- 所产生的协议是写成书面的并是集体性质的(即使在联合国范围大多数情况下没有使用“集体协议”一词)，当它们完全属于秘书长的权力范围之内时，它们不仅被认为是具有约束力的，而且还要服从后续和联合后续程序。

129. 如果联合国被称为雇主并在讨论和敲定协议时由一个经授权的领导层代表，那么就可得出结论：构成集体谈判的所有特征确实目前就在本组织大多数工作人员一管理层关系正式谈判的过程中存在，特别是在工作人员一管理层委员会中。但这既不表示也不隐含所有工作人员一管理层互动和联合机构的进程都旨在达成集体协议和构成集体谈判——至少在某些类型的联合机构中(见第五节 B)。特别是，这并不意味着在会员国给予行政首长和管理层的指定权力范围之外可以有集体谈判。

130. 的确，当大会在国际公务员制度委员会报告(及随后的行预咨委会的建议)的基础上开展审议的时候，它单方面地决定了雇用条件最重要的因素——即，报酬。对于这个领域的决定，没有集体谈判。联检组随后的关于工作人员一管理层关系的报告将对工作人员代表及其组织担任决策者的顾问(国际公务员制度委员会)的顾问的手段进行分析。检查专员建议通过以下直接从《工作的基本原则和权利宣言》(1998 年)¹⁰⁸ 等劳工组织文书中引申的建议。预计这一建议的实施将强化联合国内部的问责制。

建议 5

大会应要求秘书长提交如其第 128 (II)号决议附件中所简述的那样确认联合国工作人员集体谈判权利的适当的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各自实体的工作人员应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。

131. 建议 5 如获通过，秘书长应在今后每届关于人力资源的会议上向大会报告其实施进展情况。

¹⁰⁸ 建议的条款还取自：关于组织起来和集体谈判权利的劳工组织第 98 号公约(1949 年)第 1 条、第 2.1 条和第 4 条，和关于结社自由和保护组织起来的权利的劳工组织第 87 号公约(1948 年)第 3 条和第 5 条。

七. 所有人都要问责

A. 所有利益攸关方的问责和责任

132. 为在联合国有效开展工作人员—管理层关系(SMR)，所有利益攸关方都应成为各自的角色负责，并应通过建立有明确透明的职权范围和程序规则的论坛进行定期互动，从而为有效协商、谈判、界定和批准协议及其随后的执行和实施情况的监测铺平道路。不满足这一先决条件，对国际组织中的工作人员—管理层关系进行有意义的改革的努力都将是徒劳的。

133. 根据工作人员条例第 8.1 和 8.2 条，鉴于工作人员—管理层关系的顶点是谈判(在互相提供情况和协商之后)，检查专员在与工作人员代表和管理层代表谈话的基础上，并参考在心理、外交和劳资关系领域的文献以及在从私营公司的协议到劳工组织问题学者¹⁰⁹的各种做法和经验教训，特此提出建设性谈判的八条(常识性)规则：

表 4

建设性谈判的规则

规则 1. 体制框架	对 SMR 的应用
存在一个明确界定的体制框架(双方同意的)，要有透明的议事规则及其明确的解释。	联合咨询委、联合谈判委、工作人员—管理层协调委和未来的委员会(有各自的职权范围)是在地方、秘书处和联合国集体层面关于人力资源问题的互相商定的既定框架。
规则 2. 代表性和问责	
双方的每一个代表的合法性通过最初的互相核查任命书体现；所有代表的代表性和问责都针对各自的选民。	管理层方面的代表性通过秘书长给其直接代表和联合国实体的行政首长的授权体现。在工作人员方面，工作人员代表机构的合法性通过确保广大工作人员的民主代表性的选举制度和就有重大影响的协议与他们进行可能的协商来体现。
规则 3. 在沟通中互相尊重和有诚意	
互相尊重和诚意是建设性对话不可或缺的元素。	工作人员代表和管理层代表(与自己一边的)和(双方)之间的沟通应遵循民主参与的进程，包括接受真心诚意以建立协商一致为目标的不同观点。
规则 4. 基于知识的参与和透明的信息分享	
参加者必须具备可核实的相关领域的知识/经验水平；相关信息应提前一定时间在各方之间分享。	应为管理层代表和工作人员代表确定关于人力资源框架(《工作人员条例》和《工作人员细则》)和工作人员—管理层关系基础知识和劳资关系领域管理集体问题的一般知识的最低专业门槛(包括通过强制性培训)。

¹⁰⁹ Sriyan de Silva 著，为实现成功集体谈判的劳工组织集体讨价还价谈判条件 (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/srscbarg.pdf>)。

规则 5. 明确的任务立场

各方来到谈判时应事先就实质问题(任务)和战术问题(后备立场)做好准备。	在互相通报情况和协商的初步阶段后, 双方代表应以做好了全面代表与其选民确定的立场的准备来到联合机构。
-------------------------------------	--

规则 6. 有效参加工作人员—管理层关系程序

在商定的框架和相关的既定游戏框架内, 所有代表都积极参加。	脱离协商性和谈判性的进程(SM(C)C, JNCs)不是建设性的做法, 使得取得谈判商定的结果的进程更加艰难。“让位子空着”的政策于事无补。
-------------------------------	--

规则 7. 凝聚和一致

每一方内一旦所有代表都表达了立场并且都被考虑进去, 在面对外部对手时就应采取统一战线的立场。	各方(如果可能的话, 在谈判前)应通过建设性讨论, 审慎解决内部问题避免四分五裂。
--	---

规则 8. 协议的核实和执行——监测和评价

正式成立、管理和运行联合监测框架, 以确保协议的有效执行、确定每一方各自的责任并采用有效衡量的工具(在既定时间框架内)。	试验了许多程序, 可合并起来以跟踪工作人员—管理层协调委员会各项协议的执行情况(见第三节 B.2)。为管理人员的紧凑的协议通过为所有高级管理人员增加一个工作人员—管理层关系的目标可有助于这一目的。工作人员—管理层委员会和工作人员代表机构应确定一种制度, 以监测各工作地点为执行已达成和签署的协议所采取的每一个步骤。
--	---

134. 上述规则的基础是负责的行为和问责概念, 第二十四届 SMCC 会议(2000年)宣布的 16 条商定原则的第一条将其定义为“为自己的行动对某个人的责任”。更早的 SMCC 会议还一致认为“问责机制应建立在良好治理的原则基础上, 其内容包括尊重法律法规和规章; 透明; 有效和明确的沟通; 团队精神; 提高工作人员士气; 尊重多元文化; 忠于组织; 和工作人员的增权和监督培训。”联检组关于问责和监督问题的报告(JIU/REP/1993/5 和 JIU/REP/2011/5)在这方面也有指导意义。¹¹⁰

135. 问责的官方定义只是通过大会第 65/259 号决议最近才出现的, 其中将问责界定为“秘书处及其工作人员有对其所有做出的决定和采取的行动负责的义务, 以及有责任无条件无例外地履行承诺。”这一定义适用于管理层(包括行政首长)和工作人员, 因为管理人员也是工作人员的一部分, 要服从同样的《条例和细则》。一些监测、报告以及可能的管辖机制尚有待构想、建立和付诸实施, 以确保每一个利益攸关方都要对其行动负责。表 5 勾画了工作人员—管理层关系中三个主要利益攸关方的作用。

¹¹⁰ 大会在第 48/218 号决议中赞赏地注意到前者。

B. 工作人员代表的责任和问责

136. 作为工作人员—管理层关系的伙伴的工作人员代表机构的信誉是从以下方面衡量的：对广大工作人员和其他工作人员代表(内部框架)的问责及其遵守本组织的规章制度的情况(外部框架)。根据本组织的《宪章》和关于工作人员代表机构的组织和选举的《工作人员条例》第 8.1 条(见附件一)，一个工作人员代表机构被行政部门所承认和接受就意味着其民主运作是由，除其他外，尊重关于资格的《工作人员细则》第 8.1(c)条和关于投票事务员的第 8.1(d)条所保证的。此外，大多数工作人员代表机构都规定，只要满足最低参加人数的要求，广大工作人员可建议/通过章程的修订(通过公民投票)和发起罢免表决/不信任动议来解散当选的理事会。而工作人员代表机构则可主动进行广大工作人员调查以测量他们对感兴趣的问题的评估。

表 5

工作人员—管理层关系(SMR)利益攸关方的责任

各个类别的责任		
会员国(MS)代表	行政首长和管理层代表(MRs)	工作人员代表(SRs)
- 积极关心 SMR 的主要特点及其在联合国集团内部的体制框架。在会员国之间讨论之前寻求直接信息并确保了解工作人员代表和管理层代表关于所涉人力资源问题的立场和观点。 - 与工作人员代表建立定期对话。 - 尊重秘书长作为首席行政官的权威和不插手细务。 - 在核可 SMR 相关政策及其预算执行之间保持一致。	- 完全根据现有的生效案文有效管理本组织(法治)。 - 与工作人员代表和包括行业管理人员在内的管理层代表有效沟通，以便开展建设性的工作人员—管理层关系。 - 确保就人力资源举措和有效执行商定的人力资源政策与工作人员代表进行及时和透明的对话。 - 在所有地点使人力资源管理人员和行业管理人员始终保持一致。 - 对工作人员代表机构的领导实行门户开放政策。	- 个人努力获得关于人力资源问题的知识。 - 愿意通过加强建设性对话与管理层达成协议。 - 在与广大工作人员协商和与管理层的互动基础上有效履行代表职能。 - 建立在工作人员代表机构内和之间互相尊重基础上的民主作风。
共同的责任		
建立信任和就从会员国向秘书长(和从秘书长向自我管理的联合国实体的行政首长)下放的权力确立清楚的界线。		有效执行人力资源政策和捍卫工作人员权利和义务，充分尊重《联合国宪章》和国际上公认的人权和劳工原则，以及内部规章制度；双方尊重和执行游戏规则将鼓励广大工作人员参加民主进程和就影响他们的问题展开辩论。

137. 为了加强对当选工作人员的问责，一些工作人员代表机构章程(总部工作人员工会、联日办工作人员协调委员会、非经委工作人员工会)根据内部问题应通过内部机制处理的原则¹¹¹，规定了内部仲裁程序，像仲裁委员会那样，其裁决对所有工作人员代表机构和工作人员代表都有约束力，并可包括制裁规定。¹¹² 在实践中，这些机构的效力(解决内部争议的能力)和独立性要求必须加强它们以面对来自理事会、主席团或甚至有关管理层的压力。

指导原则 4：提高仲裁委员会的效力

在存在仲裁委员会的工作人员代表机构，进入这一机构的候选人应能表现出足够的关于法律和工作人员—管理层关系相关问题的技能，要通过透明的遴选程序挑选，在可能引起利益冲突的工作人员代表机构的活动中不扮演直接/间接的角色并在履行职责方面完全独立。

138. 关于推进工作人员代表机构选举程序中的问责和民主问题，大多数工作人员代表机构的章程都规定投票事务员独立组织和操办选举并公布选举结果(经常是通过报告)。投票事务员应法定无资格当选为工作人员代表，或在任何工作人员代表机构实体担任职务(那样会代表一种利益冲突)，并在运作上独立于其他工作人员代表机构实体和机构。

指导原则 5：所有工作人员代表机构在组织选举时应考虑纳入选举人核实机制和由独立的投票事务员重数选票的机制。

139. 为推进工作人员代表的问责和效力，新当选的工作人员代表应接受关于工作人员—管理层关系基本问题的培训，因为他们应具备关于人力资源框架(工作人员细则、条例、相关行政指示等)的知识以便遵守，并协助广大工作人员解释和理解其在现有法律框架下的权利和义务以及可能的改动。

140. 工作人员代表机构的财务记录(由当选的财务员管理)应由独立的审计员审计(避免利益冲突和确保完全透明的好做法)，或由内部审计委员会审计(19 个工作人员代表机构章程中有 13 个如此规定)并每年对财务员向广大工作人员提交的工作人员代表机构的账目作证明。而联合国行政部门则应尽可能不要参与工作人员代表机构的内部运作和内部争议。为加强工作人员代表的问责，工作人员代表作为工作人员必须遵守各自组织/实体现有的财务条例和工作人员条例。在代表工作人员代表机构行事时，工作人员还要服从其内部监督。

¹¹¹ 联合国法律年鉴，2009 年，第六章，联合国秘书处的法律意见，负责内部监督事务的副秘书长关于对总部工作人员工会的监督权力的说明，第 394 页。

¹¹² 制裁包括：口头警告、书面警告、暂停在执行委员会和(或)代表大会的表决权、或建议罢免。日内瓦的仲裁委员会可听取任何“不遵守这些条例”的情况，而其纽约的对口单位只能听取与工作人员代表机构的决定或工作人员代表相关的投诉。但是，它们的章程没有关于保护工作人员代表和工作人员代表机构的权利的具体规定。劳工组织行政法庭和联合国行政法庭都认为自已无权审理内部争议；见劳工组织行政法庭第 1147 和 1897 号判决书和联合国行政法庭第 1145 号判决书(2003 年)。

C. 管理人员的责任和问责

141. 应明确界定每一位人力资源事务相关管理人员的管理责任和权力范围。对管理人员进行切实有效的连续培训对于发展问责文化至关重要。这两条重要原则是工作人员—管理层协商委员会第二十四届会议(SMCC XXIV)商定的。然而，在与联检组的谈话中，工作人员代表指出，内部监控机制、包括向所有利益攸关方报告所做的决定的手段，仍很有限。工作人员代表目前在监测管理层业绩方面不扮演任何角色——虽然管理层目前有这样的趋势，即，通过尚待建立的 360 度审评来表明对这种做法有兴趣。管理层的监督是由管理层自己自上而下地进行的(不对外分享这类信息)，并且管理人员认为监督厅和审计委一年一度的审计是足够有力的监督。然而，根据第 64/259 号决议，本组织认为自己不仅要向监督机构负责，还要向会员国和工作人员负责。

142. 2009 年订立的契约——包括，除其他外，一项人力资源行动计划在内的高级管理人员与秘书长之间的若干协议——代表一种重要的问责工具。计划的一项指标旨在衡量在考评周期内通过行政部门和工作人员代表之间的若干会议工作人员—管理层协商的有效实施情况。任何新的监测系统必须包含有意义的指标(下文作为建议简述)以监测通过就与工作人员相关的事项与工作人员代表互动的协商过程改善工作人员—管理层关系的措施的实施情况。

表 6

各级工作人员—管理层关系(SMR)中管理业绩指标

拟议 SMR 业绩指标	目的
1. 与工作人员代表协商/谈判的条例 8.1 规定范围内的问题数。	这个指标衡量是否所有与工作人员相关的问题都已根据现有的相关条例和细则进行了协商和谈判。
2. 关于影响到工作人员的新措施，在当地联合机构届会前至少 4 周和工作人员—管理层委员会届会前至少 6 周印发的、包括清楚地说明期望收到来自工作人员的初步意见的时间范围的实质性文件数。	作为良好的工作人员—管理层关系的一个必要因素，使工作人员代表得以组织与各自地点的广大工作人员的协商以受益于其成员的真正代表性反馈(其评估将是衡量这一领域改进情况的一个关键因素)。
3. 在商定的措施公布/生效前向广大工作人员介绍其影响的情况介绍会、特别是联合情况介绍会的次数。	这个指标将提供一个关于工作人员—管理层联合举措的可衡量的数字，并可列为每年的最低数字。

143. 预计，以下建议的实施将提高工作人员代表和管理层代表之间的协调和合作水平。

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。

D. 工作人员—管理层关系和授权

144. 与相关监督框架联系在一起的明确界定的问责框架对于有效的工作人员—管理层关系不可或缺并有助于减少不信任和苦恼。在访谈中，工作人员代表和管理层代表都强调有必要需要有一个明确界定的问责框架，其中一些工作人员代表叹息管理层代表虽然接受过管理培训但最终并没有就在工作人员—管理层关系范畴他们同意的决定的执行情况被问责。

145. 在联合国集团内随着时间的推移成立了一些新的实体，其投入运转是通过各种关于高级管理层的不同任命程序¹¹³以及对于工作人员的不同的规则和行政指示实现的。这些发展动态是过去几十年通过许许多多决议在各方不同的利益背景下发生的，对于多样性又增添了复杂性，导致洋洋大观的规范性文件既支离破碎又错综复杂，在授权问题上含糊不清。行预咨委会(A/64/683)和大会第 64/259 号决议都对此表示关切。

146. 在工作人员—管理层协调委员会第二十四届会议期间，管理层一方表示了它的苦恼，指出“权力和决策仍是一种多层次制度，往往导致了个人责任的模糊”。所缺少的是一种本质上是对管理人员而言的、应清楚地具体规定为实现明文规定的目标而给予行政首长的权力和责任，以便对管理人员和工作人员履行各自的责任进行问责。在这方面，应指出的是，在工作人员—管理层关系中，在工作人员代表与管理层代表之间在联合机构中口头达成的东西和以书面出现的东西方面，很多东西会在“翻译中丢失”。

147. 在适当的地方层面以足够的授权解决所有问题是“从属原则”的本质。这一原则的实施能避免组织架构高层的瓶颈和资源浪费，而这些高层是管理人员对其授权程度不确定时经常找的。这种做法会造成效率低下并拖延本可在地方层面解决的问题(如果应用更清楚的授权界定的话)的解决。地方层面的管理层代表需要有变通余地的授权以便通过联合机构与工作人员代表协商，直接处理限于其工作地点范围内的问题，而与秘书处系统范围相关的问题则可由工作人员—管理层委员会处理。

¹¹³ 见 JIU/REP/2009/8 “联合国系统各组织行政首长的甄选和服务条件”；JIU/REP/2011/2 “联合国秘书处高级管理人员的甄选和任命中的透明问题”。

E. 会员国在工作人员—管理层关系中的责任和问责

E.1 沟通

148. 虽然工作人员有明确的权利让行预咨委会(在 1946 年通过第 14(I)号决议第 2 段成立后)在审议人事问题的预算方面时听到自己的观点,但会员国大多是通过管理层听说工作人员的情况的。1979 年大会第 34/220 号决议规定了工作人员与会员国的正式的直接和有限的接触,大会通过该决议“表示愿意充分考虑工作人员的意见”,其提交方式为:(a) 由单一的得到承认的联合国秘书处工作人员代表通过在议程项目“人事问题”(现为“人力资源管理”)下提交的一份文件,和 (b) 在联合国系统层面,由一名指定的公务员协联代表在议程项目“国际公务员制度委员会的报告”下提交。¹¹⁴ 提出工作人员关于“人事问题”的意见这一任务传统上只委托给常驻纽约的总部工作人员工会主席。在总部工作人员工会决定(2003 年 10 月)中止参加工作人员—管理层协调委员会之后,总部工作人员工会主席和工作人员—管理层协调委员会副主席都被允许向第五委员会提出意见——虽然是通过书面请求在临时安排的基础上。检查专员认为,现在正是就这些事项确立简单规定的合适时机。

E.2 会员国对工作人员—管理层关系的看法和兴趣

149. 检查专员在到纽约访问期间观察到在 16 个会员国抽样中,对工作人员—管理层关系的理解和兴趣有惊人的不同,其中包括(但不限于)区域集团主席(2010 年 11 月)以及一些主动参加拉美加勒比集团与检查专员关于工作人员—管理层关系问题十分令人赞赏的会议的一些国家。虽然一些会员国除了其在联合国供职的国民提出的关切之外似乎对工作人员—管理层关系没有什么兴趣(或者说它们的兴趣恰恰被它们在本组织内服务的同胞人数极少这一事实所限制),但其他一些,如 77 国集团的代表,指出,就工作人员—管理层关系问题有一个统一的立场对他们来说很重要(而这是他们目前所没有的),因为他们集体有相当数量的工作人员为秘书处工作,需要受到保护。会员国普遍认为“工作人员和管理层之间现有的不信任”是有害的,其中有几个进一步指出,在大会第六十五届会议关于人力资源的会议上秘书处的立场有出入。因此,工作人员—管理层关系面临两方面的挑战:一方面,工作人员似乎组织混乱,但另一方面,管理层也似乎在某些问题上没有听取工作人员的关切,或没有能够以令人信服的方式向会员国介绍。

150. 会员国强调双方都有必要提高决策过程的透明度,并指出它们愿意考虑不同的观点,只要它们是透明地提交的。在不存在这种透明的情况下,就会存在怀疑,不仅怀疑所表达的工作人员的关切是否被管理层削减了,而且怀疑工作人员代表是否准确地反映了他们所有选民的关切。在向会员国提交任何建议之前,管理层不仅需要在工作人员代表机构内讨论,而且要对建议的好处进行详尽的分析

¹¹⁴ 后者将在联检组关于专门机构和共同制度中的工作人员—管理层关系的报告中阐述。

研究。在会员国看来，工作人员代表机构所面临的挑战包括：内部治理的支离破碎和不足导致了僵局和表达不现实的建议。而管理层则需要更好地起到会员国和工作人员之间中间人的作用。此外，会员国呼吁联合国各实体作为一种刺激措施，为先进的管理做法提供奖状/表彰。

E.3 会员国关于改善工作人员—管理层关系的措施问题的立场

151. 大多数会员国代表认为，联合国系统各组织需要尊重关于人权和劳工权利和准则的公约条款，特别是它们对联合国工作人员的适用，其中一些指出，工作人员自己可以谈判将一些话写进合同。他们指出保护国际公务员独立性的措施很重要，并普遍对工作人员—管理层协调委员会的改革——将其从一场活动改为一个进程——持开放态度。关于与工作人员代表机构更直接的对话问题，会员国指出，大会第 34/220 号决议的现行条款限制了他们与不同的工作人员代表机构直接对话的能力。他们提醒说，由于工作人员一边声音实在太多，更为直接和支离破碎的对话会导致表达偏激的情绪而不是有代表性的意见。为改善与会员国的沟通，工作人员代表机构今后需要更严格地组织它们之间的关系。尤其是，它们可以重新编组，把工作人员代表机构联合成一个联合国工作人员结构。这样的机构将能够合法地代表所有工作人员讲话和被听取意见。

152. 对会员国而言，工作人员—管理层关系是管理层应该处理的问题。会员国不必细管这一过程，增强行业管理人员的权力使他们对与工作人员协商(尤其在讨论直接影响到他们的问题时)负责是每个组织的责任。至少，它们应确保这类问题确实在工作人员和管理层之间进行了讨论，并在接受就该事项进行审议前酌情询问过各方的立场。总体而言，会员国感到关于总的工作人员—管理层关系问题、特别是工作人员—管理层协调委员会的问题被告知的情况不够(见第三章，第 D.3 节)。

八. 走向新的工作人员—管理层委员会

A. 一个新的工作人员—管理层(协调)委员会？

153. 虽然检查专员认为本章载有他的建议的一些主要内容，但他避免使用习惯的干脆“建议”的形式，因为关于委员会职权范围的决定专属双方的成员并取决于关于一套复杂的条款的谈判协议。检查专员赞赏工作人员—管理层协调委员会第三十二届会议报告第 22 段所载的规定，其中指出关于工作人员—管理层委员会问题和 ST/AI/293 的修正问题的秘书长简报草案的发布可能随后需要根据联检组本报告的建議情况进一步更新。

154. 对委员会体制方面的改革建议源自对其 30 多年存在的批判性评价(如在第三章中所描述的那样)，尤其是委员会根据其以前的和现在的职权范围的最佳条款对其运作情况的自我评估。¹¹⁵ 这些改革建议意味着要提高所有有关行为者的问责程度。它们将“谈判”阶段放在应该有的地方——即，在谈判机构内和就新的政策理念互相通报情况和就这些举措互相协商的阶段之后。随后应是就所达成的或未达成的协议情况联合向会员国和广大工作人员通报情况。

B. 使委员会秘书处更有效率和更加独立

155. 工作人员—管理层委员会的职权范围规定其主席的角色是中立的主持人，其副主席的角色是主席的助手和在主席缺席的情况下代替主席。但是，没有规定他们在休会期间的作用，也没有提到补偿或任期限制。此外，在缺乏联合国工作人员代表结构的情况下，副主席——根据定义是一名工作人员——须代表他们说话，这样做并没有正式的援助或任务，只是正确地履行这一义务。检查专员发现前工作人员—管理层协调委员会主席所希望的确有它的好处——即，由两名副主席，各自单独从工作人员和管理层分别选举产生。每一个副主席可代表自己一方的立场并代表他们根据新的工作人员—管理层职权范围进行谈判。

156. 由一名中立的主席和两名副主席组成的主席团还可以通过提高主席的独立性使主席的职权更强有力。由工作人员代表机构选出的副主席有助于他们之间的协调，而来自管理层一方的副主席则将确保充分表达和协调来自各不同工作地点和负责外勤的部门的管理人员的意见。这将减轻目前负责管理部的副秘书长和负责人力资源的助理秘书长的一些协调责任，从而使其集中精力为秘书长评估要拟订或达成的协议。

157. 主席团自己可在监测和执行委员会达成的协议方面发挥引导作用。相关管理人员以及，在适当的地方，工作人员代表机构的主席应为协议的实施负责。在

¹¹⁵ ST/SGB/2002/15 和 ST/SGB/2011/6。

工作人员—管理层协调委员会第三十二届会议之后，委员会“秘书处”¹¹⁶ 又一次主动发起对协议执行情况的监测，即将举行的委员会会议全体会议上应报告结果。

158. 为消除对于主席的中立性的任何感知上的怀疑，他/她应被保证在运作上完全独立于人力厅。在这方面，委员会秘书处应被置于主席的唯一领导下。它应在人力厅预算内有自己的预算额度，包括专用于培训工作人员代表和管理层代表的工作人员—管理层关系相关技能和知识的大笔资金。¹¹⁷ 人力厅应将一名全职委员会秘书(P 级工作人员)和一名全职助理(GS 级工作人员)借调给委员会秘书处，整年工作，开展必要的研究，就工作人员—管理层关系相关问题和活动提供后勤支助并在届会休会期间协助传播信息。

C. 澄清每个案文适用于谁以及由谁讨论

159. 根据第七章 D，在任何谈判开始之前有必要根据以下方面更好地澄清谈判案文的地位和范围：

(a) 保证要讨论的条款属于秘书长唯一责任范围之内并随后只有在委员会内讨论；或属于大会的范围内，意味着有必要通过由秘书长委派的相关官员和工作人员代表机构联合会的平行渠道向大会提出共同立场或建议；

(b) 联合确定和界定所讨论的条款和案文在委员会达成协议后无需进一步谈判就完全适用的联合国实体；或应在行政单独管理的机构和方案内各行政首长和工作人员代表机构之间进一步讨论的联合国实体；

(c) 工作人员—管理层委员会法律事务员就秘书长向准实体下放权力问题进行分析研究。因此，准成员的责任就将取决于这一研究情况，其代表性(双方的)应符合如下原则：只有(所有)对于协议要被问责的人应参加决策进程。

D. 为分析和结论提供时间和空间

160. 如第三章中所指出的，围绕着以前大多数工作人员—管理层协调会议因议程收到得迟和为前期准备和双方内部有效初步协商所提供的文件有限而引起的局限性、苦恼和怀疑尚未解决。这种拖延对于 2010 年 1 月关于合同安排问题的特别会议的失败扮演了重要角色。在工作人员—管理层协调委员会第三十二届会议(2011 年)之前情况更加糟糕，因为其临时议程在前一届会议上没有决定——这也是典型的情况。日内瓦的工作人员代表在启程去参加筹备会议前不到两周才收到议程和相关问题——对于同广大工作人员进行必要的磋商或起草一份工作人员一方统一的对案来说，时间不够。不幸的是，这一没有临时议程的情况在 2011 年

¹¹⁶ 继承人力厅领导下的一名秘书的新出现的结构。

¹¹⁷ 这种培训资金目前在外勤支持部方案预算部分提供，可部分转到人力厅这一目的的部分下。

6 月在即将举行的工作人员—管理层委员会会议上又重演，那次会定下来的只有会议地点(在阿鲁沙)。目前的状况要求进行大的改革，要给相关管理人员和工作人员更多的时间做准备并通过一系列会议和交换意见就所涉问题形成共同的理解。

161. 定于在专门讨论人力资源管理问题的大会第六十七届会议之前举行的 2012 年工作人员—管理层委员会会议将提供机会讨论和决定其工作程序的进一步大的改进问题，包括——根据本报告的提议——给工作人员—管理层委员会会议与会者更多的时间。为此，会议还可以讨论是否可能改革今后的会议，从**需要一些工作组的为期五天的活动变为每年为期五个月的进程**，到 6 月前完成¹¹⁸，这将给每一个利益攸关方在透明度、民主和效率方面更大的保证(下文将做详细阐述)。修改后的程序的实施意味着所有有关的工作人员代表将得到必要的脱岗时间以便能进行有意义的参与：

(a) 要纳入工作人员—管理层委员会会议(在前一届会议讨论的临时议程的基础上拟订的)新的议题和案文应在 **1 月底**之前送达工作人员—管理层委员会秘书处，以便立即散发给所有成员；¹¹⁹

(b) 应于 **2 月中**举行由主席主持的工作人员—管理层委员会 18 名成员的网上“组织”会议(通过视频/电话会议)，以：选举和任命(每一方)一名副主席；通过会议议程；在法律顾问协助下决定某个问题是否属于秘书长的权力范围之内；评估准成员的关注程度；将一定数量的主要问题分配给同样数目的工作组；以及任命由各方选定的每个工作组每方三名代表；

(c) 每一方内部进行内部协商过程，直至 **3 月底**，以使他们有足够的时间和灵活性准备各自的立场。对于工作人员代表机构，这将包括就所散发的各种举措和案文与广大工作人员讨论，收集和记录他们的反应和制定所有工作人员代表(如果适当的话，可能管理层代表)都同意的共同谈判立场；对于人力资源管理，这将包括在各管理人员个人投入的基础上制定一个共同立场。这一六周的时间还能使所有代表(成员和准成员)能：熟悉对审议的问题目前生效的规则和规定，并对其所设想的改动的可能后果(正面的和反面的)进行比较；收集在其他情况下类似的最佳做法举措的资料(如有的话)；以及通过向所有工作人员代表和管理层代表散发的立场文件将各方的观点与工作人员—管理层委员会主席和秘书分享；

(d) 在 **4 月中**前，工作组举行头一次一系列会议(每次 2 至 3 天)，就指定的问题进行讨论和谈判；在结束后，共同起草的问题报告立即由秘书处散发给所有委员会成员和酌情给准成员，并清楚地标出共同点和分歧点；

¹¹⁸ 所有建议的时间只是为了说明目的，委员会可加以修改。

¹¹⁹ 恰当的议题/案文包括：新的/拟议的举措，以前决定的后续行动，影响到工作人员福利的大会决议的后果，工作人员细则改动所涉及的影响和在公务员制度委员会、高管委和人力资源网正在进行的讨论基础上的行政指示。

(e) 在 5 月初举行为期五天的所有工作人员—管理层委员会成员和(酌情)准成员大会，审议议程上的所有议题，特别是工作组的报告。考虑到以前的步骤，在此阶段似乎没有必要在同一方的成员之间进行进一步的筹备协商，或尽量减少这种协商；共同报告员就每个议程项目在其一结束后就起草详细的报告，明确说明共同点和分歧点并尽早说明下一届会议的时间、地点和临时议程。案文商定后立即由负责管理部的副秘书长或负责人力资源的助理秘书长转送秘书长签字。

(f) 关于存在分歧的问题，主席团、秘书和有关工作组在 5 月底再最后开一次会，争取达成一致的结果。如果成功的话，就编写一份工作组补充报告并由负责管理的副秘书长或负责人力资源的助理秘书长转送秘书长(已实时跟踪谈判)签字。然后，对于在会员国面前为所达成的协议辩护就完全是秘书长的任务和责任了，秘书长将通过行政发布颁布它们并监测它们的有效实施。

九. 结论

162. 联合检查组项目团队的研究揭示，虽然联合国内工作人员一管理层关系的原则是由各种有法律约束力的案文牢固确立的，其中包括许许多多大会决议，但在大多数层面这些原则的执行远不尽人意，从而促使 2010-11 年工作人员一管理层关系危机的爆发。为在工作人员一管理层关系中取得有效的协议，秘书长和高级管理层代表有必要“确保工作人员有效参与确定、审查和解决福利方面的问题，包括工作条件、一般生活条件和其它人力资源政策问题”，这对于利益攸关方可能意味着一种困难的对“一切照旧”做法的偏离，因为他们的思维方式是严格与等级森严的组织文化联在一起的。保护工作人员一管理层关系所涉及的恰恰是管理文化的变化。本报告着重指出了这方面的一些要点：

(a) 秘书长/高级管理层应与工作人员代表接触商谈的问题的范围已被《工作人员条例》第 8.1(a)和 8.2 条清楚界定和限制(见附件一)。与联合国目前正在参与的问题的数量相比，形式上有必要与工作人员的互动的问题只占其中很小的一个零头。因此，规定这样的参与明显不会像有时候担心的那样等于“共管”本组织；

(b) 虽然秘书长受到本组织规则和条例的约束要就影响到工作人员的问题与工作人员接触，但这种接触决不应被看作秘书长的权力被工作人员一方部分篡夺。应当牢记的是，**秘书长作为联合国的首席行政长官对于接受或拒绝他被指定为最高权威的问题的任何拟议协议有最后决定权**。因此，根据检查专员关于一个经过改革的委员会的建议，如果秘书长或他/她的指定的代表跟踪谈判的情况，那么就会有必要的时间(并且他/她当然有权力)在同意和签字之前充分全面考虑任何协议建议；

(c) 如果上述原则和程序得到实行，将工作人员代表纳入某些决策进程对于本组织的有效运行应产生巨大的增值作用并有助于形成一个更加积极的工作环境；

(d) 一个考虑到问题的所有可能角度的可信的深思熟虑的协议不可能也不应该在一夜之间谈成和决定，可能需要不同的时间框架，从几天到几个月不等。为确保不会给任何一方造成震惊或意外，**就必须尊重一秉诚意获得协议的三个必要步骤——即，互相通报情况、互相协商和谈判(并辅之以工作人员代表和管理层代表联合向所有有关各方提供相关信息)**。在这方面，回顾一下在第六章中得出的结论很重要：构成集体谈判的所有特征确实已经在联合国大多数工作人员一管理层关系正式谈判的过程中存在，特别是在工作人员一管理层委员会和联合谈判委员会中。大会应通过批准如上文第六章所建议的一份由秘书长起草的工作人员条例，正式承认谈判概念的适用性和集体谈判的权利——如有选择地应用于某些联合机构的那样。此外，本组织和

行政单独管理的机构和方案应明确承认它们遵守来自国际劳工组织相关公约和建议、特别是《工作的基本原则和权利宣言》的标准和原则；

(e) 谈判的适当框架因所考虑的问题的性质和范围的不同而不同，从针对有秘书处范围意义的问题的工作人员—管理层委员会到针对工作地点具体问题的联合机构，到一个单位的行业管理人员与工作人员之间就一个部门或单位特定问题的非正式讨论(根据从属原则)，形式多样；

(f) 在上述论坛中在工作人员和管理层双方都有适当代表参与下达成的协议，应伴之以必要的联合监督和执行措施并要有限定的行动时间框架。鉴于其有可利用的手段，管理层——从作为联合国首席行政长官的秘书长开始，到各联合国实体的行政首长——处于对这一任务负责的最佳地位。

163. 在大会已经要求秘书长把重点放在本组织在问责基础上的管理的时刻¹²⁰，上述原则应全面应用于工作人员代表机构(特别是其领导人对于其来自广大工作人员的选民)和管理层(特别是高层)，与此同时，要遵守对工作人员和管理层同等适用的《联合国宪章》第 101.3 条中提及的效率、才干及忠诚之最高标准。在这方面，对双方代表进行工作人员—管理层关系问题的培训至关重要。

164. 应明确鼓励工作人员参加工作人员代表机构，各级管理层方面不应以恩赐、烦恼或怀疑的态度加以看待；这将有助于驱散任何管理层可能对工作人员代表行使职能进行报复的挥之不去的疑虑(无论是否有理)，促进在互动中的透明和诚意以及提高在各级开展建设性对话的可能性(如工作人员—管理层协商委员会中以往的正面经验所证明的)。积极的和有问责的工作人员代表机构是联合国基层实际民主的一种最好的表现。

165. 检查专员期望本报告的调研结论——包括过去的经验教训和关于今后前进道路的建议——也将惠及联合国系统专门机构的工作人员和管理层，按联检组通过的 2011 年工作计划，它们将是即将发表的关于共同制度中工作人员—管理层关系问题报告的主题。¹²¹

¹²⁰ 见大会第 64/259 号决议，包括为商定的定义。

¹²¹ 见 A/65/34 第 118 段。

附件一

关于工作人员关系的条例和细则

ST/SGB/2011/1

工作人员关系

第八条

工作人员关系

条例 8.1

(a) 秘书长应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与确定、审查和解决工作人员福利方面的问题，包括工作条件、一般生活条件和其他人力资源政策；

(b) 应设立工作人员代表机构，这些机构有权为上文(a)款所述目的向秘书长提出建议。工作人员代表机构的组成，应采用选举方式，并使全体工作人员有公平的代表权。此种选举，应按照各工作人员代表机构自行拟订并经秘书长同意的选举规章，至少每两年举行一次。

条例 8.2

秘书长应在地方一级和整个秘书处分别设立工作人员与管理当局的联合机构，负责按照工作人员条例 8.1 的规定，就人力资源政策和工作人员一般福利问题，向秘书长提供咨询意见。

工作人员细则

第八章

工作人员关系

细则 8.1

工作人员代表机构和工作人员代表

定义

(a) 《工作人员细则》本章中所用“工作人员代表机构”一词，应视为包括工作人员协会、工会以及依照工作人员条例 8.1(b)的规定设立的其他类似工作人员代表机构。

(b) 可以为一个或一组工作地点设立工作人员代表机构。工作地点没有工作人员代表机构的工作人员，可设法通过设在另一工作地点的工作人员代表机构获得代表。

(c) 工作人员均可参加工作人员代表机构的选举，工作地点有工作人员代表机构的所有工作人员均有资格参选，但须遵守该工作人员代表机构制定的章程或选举条例中可能载列的例外规定，并须符合工作人员条例 8.1(b)的规定。

(d) 投票事务员由工作人员推选，根据有关工作人员代表机构的选举条例，举行每一工作人员代表机构成员的选举，确保投票绝对保守秘密和公平。投票事务员也应进行《工作人员条例》和《工作人员细则》规定的其他工作人员选举。

(e) 工作人员不得威胁、报复或试图报复根据本章规定履行其职务的工作人员代表。

(f) 工作人员代表机构有权通过其适当选举的执行委员会，有效参与确定、审查和解决工作人员福利方面的问题，包括工作条件、一般生活条件和其他人力资源政策，并有权代表工作人员向秘书长提出建议。

(g) 依照结社自由原则，工作人员可以组织和参加各种联合会、工会或其他团体。但各工作地点与上文(f)款所称事项有关的正式接触和洽商，应通过工作人员代表机构的执行委员会进行；工作人员代表机构的执行委员会是处理这些事项的唯一专属代表机构。

(h) 关于上文(f)款范围内各种问题的一般行政指示或命令，应在施行前先行发送有关工作人员代表机构的执行委员会审议和评论，但情况紧急无法按此行事时，不在此限。

细则 8.2

工作人员与管理当局的联合机构

(a) 工作人员条例 8.2 规定的工作人员与管理当局的联合机构包括：

(一) 各个指定工作地点的联合咨询委员会或工作人员与管理当局设立的类似机构，通常工作人员的代表与秘书长的代表人数相等，每方最少三名，最多七名；

(二) 整个秘书处的工作人员与管理当局的联合机构，其成员之中，工作人员的代表与秘书长的代表人数相等。

(b) 上文(a)款所称工作人员与管理当局的联合机构的主席，由秘书长从工作人员代表提出的名单中选定。

(c) 根据上文(a)款所称机构的建议发出的指示或命令，应视为符合工作人员细则 8.1(f)和(h)的规定。

(d) 上文(a)款所称工作人员与管理当局的联合机构应自行制定议事规则。

(e) 秘书长应指派上文(a)款所称工作人员与管理当局的联合机构的秘书，并应安排提供此类机构正常运行所需的各种服务。

附件二

通过工作人员—管理层协调委员会(SMCC)报告反映的工作人员—管理层关系(SMR)的质量一览表

以下 SMCC 会议期间工作人员—管理层关系(SMR)质量一览表仅取自其各自的报告和附件，是检查专员根据每届会议达成的协议(和未达成的协议)的重要性和数量——给予实质性协议的分量要大于程序性协议——以及对于双方领导人的发言和立场文件的看法评定的。

SMCC 会议上工作人员—管理层关系质量评定					
SMCC 会议届次	会议日期	地点	明显有成功	一般	差/难
I	1980 年 9 月	维也纳	X		
II	1981 年 6 月	纽约总部		X	
III	1981 年 9 月	纽约总部			X
IV	1982 年 4 月	纽约总部		X	
V	1982 年 9 月	纽约总部	X		
VI	1983 年 3 月	维也纳	X		
VII	1983 年 9 月	纽约总部	X		
VIII	1984 年 4 月	日内瓦			X
IX	1984 年 9 月	纽约总部		X	
X	1985 年 6 月	纽约总部			X
	1986 年			无 SMCC 会议	
XI	1987 年 6 月	日内瓦	X		
XII	1988 年 3 月	纽约总部			X
XIII	1989 年 3 月	纽约总部			X
XIV	1990 年 3 月	日内瓦	X		
XV	1991 年 6 月	纽约总部	X		
XVI	1992 年 6 月	纽约总部		X	
XVII	1993 年 9 月	纽约总部	X		
XVIII	1994 年 6 月	纽约总部	X		
XIX	1995 年 6 月	安曼	X		

SMCC 会议上工作人员 - 管理层关系质量评定					
SMCC 会议届次	会议日期	地点	明显有成功	一般	差/难
XX	1996 年 9-10 月	纽约总部	X		
XXI	1997 年 6 月	纽约总部	X		
XXII	1998 年 5 月	曼谷	X		
XXIII	1999 年 7 月	纽约总部	X		
XXIV	2000 年 4-5 月	维也纳		X	
XXV	2001 年 10 月	纽约总部	X		
XXVI	2002 年 9-10 月	纽约总部			X
	2003-5 年			无 SMCC 会议	
XXVII	2006 年 6 月	纽约总部	X		
XXVIII	2007 年 6-7 月	尼科西亚			X
XXIX	2008 年 6 月	纽约总部	X		
XXX	2009 年 6 月	内罗毕		X	
XXXI	2010 年 6 月	贝鲁特		X(在会议期间)	
XXXII	2011 年 6 月	贝尔格莱德			X

附件三

SMCC 会议中的工作人员—管理层关系问题

问题	会议日期和相关段落 ¹²²
工作人员—管理层关系	2011 年 6 月(第 17-22 段); 2008 年 6 月(第 17-22 段); 2007 年 7 月(第 14-19 段); 2002 年 10 月(第 48-58 段, 第 63-66 段); 2000 年 5 月(第 57-61 段); 1997 年 6 月(第 86-87 段); 1996 年 10 月(第 38-57 段, 第 98-99 段); 1995 年 6 月(第 53-70 段); 1994 年 6 月(第 72-77 段); 1993 年 9 月(第 16 段, 第 35-47 段); 1992 年 6 月(第 46-51 段); 1991 年 6 月(第 14-21 段); 1990 年 3 月(第 19-27 段); 1989 年 3 月(第 81-95 段; 第 108-109 段); 1988 年 3 月(第 84-90 段); 1987 年 6 月(第 14-23 段); 1985 年 6 月(第 9-19 段); 1984 年 9 月(第 12-16 段); 1984 年 4 月(第 11-15 段; 第 59-60 段); 1983 年 9 月(第 8-9 段); 1982 年 10 月(第 50 段); 1982 年 4 月(第 20-23 段); 1981 年 9 月(第 30-31 段); 1981 年 6 月(第 28-30 段); 1980 年 9 月(第 8 段)。
向工作人员代表提供的便利	1998 年 5 月(第 105 段); 1997 年 6 月(第 23-26 段); 1996 年 10 月(第 12-13 段); 1994 年 6 月(第 26-28 段)。
工作人员代表的权利和义务以及要向其提供的便利	1982 年 4 月(第 39-44 段); 1981 年 9 月(第 29 段); 1981 年 6 月(第 31-32 段); 1980 年 9 月(第 9 段)。
工作人员参加联合机构	2001 年 10 月(第 152-155 段); 1988 年 3 月(第 21 段); 1987 年 6 月(第 97-100 段); 1980 年 9 月(第 10 段)。
SMCC 协议的执行	2011 年 6 月(第 14-16 段); 2010 年 6 月(第 13-14 段, 第 57-58 段); 2009 年 6 月(第 15-17 段); 2008 年 6 月(第 15-16 段); 2007 年 7 月(第 5-7 段); 2006 年 6 月(第 6-25 段); 1996 年 10 月(第 12-13 段, 第 38-57 段, 第 98-99 段); 1999 年 7 月(第 47-62 段); 1983 年 3 月(第 13-23 段)。

¹²² 见附件二 SMCC 会议日期和罗马字序号之间的对应关系。

附件四

参加组织根据联合检查组的建议应采取的行动一览表

		预期影响	联合国及其基金会和方案												各专门机构和原子能机构												
			联合国*	贸发会议	禁毒署	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发计划署	人口活动基金	儿童基金	粮食署	项目厅	妇女署	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	卫生组织	邮联	电联	气象组织	海事组织	知识产权组织	工发组织	世界旅游组织
报告	供采取行动		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	供参考		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
建议 1		e	E																								
建议 2		c	E	E	E	E	E	E	E	E	E																
建议 3		e	E	E	E	E	E	E	E	E	E																
建议 4		c	E	E	E	E	E	E	E	E	E																
建议 5		a	L																								
建议 6		c	E	E	E	E	E	E	E	E	E																

图例：
L: 供立法机构作决定的建议
E: 供行政首长采取行动的
☐ 不需要该组织采取任何行动的建议

预期影响：
a: 强化了问责 **b**: 推广了最佳做法 **c**: 加强了协调与合作 **d**: 增强了控制和遵守 **e**: 增强了效果 **f**: 节省了大量资金
g: 提高了效率 **o**: 其他

* 覆盖 ST/SGB/2002/11 中所有实体，但不包括贸发会议、禁毒署、环境署、人居署、难民署、近东救济工程处。