



第七十五届会议

议程项目 146 和 154

人力资源管理

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

借调现役军警人员

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 导言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于借调现役军警人员的报告(A/75/646)。在审议该报告期间，行预咨委会在线上会见了秘书长的各位代表，他们提供了补充资料和说明，最后于 2021 年 2 月 26 日提交了书面答复。

2. 秘书长的报告应大会第 74/254 B 号决议提交，大会在该决议中请秘书长加强与会员国的外联和接触，探讨所有可行的方案，以解决聘用借调现役军警人员涉及的问题，特别是解决国家立法与《联合国工作人员条例和细则》之间的冲突，请秘书长报告这一事项的发展情况，并提出建议，供大会在第七十五届会议续会第一期会议期间审议。为了找到解决国家立法与《联合国工作人员条例和细则》之间冲突的办法，大会授权秘书长将关于借调现役军警人员的特别措施延长至 2021 年 7 月 31 日，除非在该日期之前实施了永久解决办法。

二. 背景

3. 大会第 52/248 号决议核可了秘书长关于征聘借调现役军警人员的建议，这些人员将通过工作人员合同作为联合国工作人员被聘用，通常任期两年，最长为四年。据此，他们既须受《工作人员条例和细则》的制约，也须受有关会员国政策和程序的制约(A/75/646，第 16 段)。



4. 秘书长在他题为“联合国维持和平行动经费筹措概览：2011年7月1日至2012年6月30日期间预算执行情况和2013年7月1日至2014年6月30日期间预算”的报告(A/67/723)中，首次强调了《联合国工作人员条例和细则》与一些会员国关于本国借调到秘书处的现役军警人员的国家立法或做法之间的冲突。报告提到，工作人员条例 1.2(j)与若干会员国的国家立法存在冲突，前者规定工作人员不得接受任何政府给予的荣誉、勋章、优惠、馈赠或报酬，后者禁止借调到联合国等外部组织的政府人员直接接受该组织的经济报酬和福利。当时进行的一项调查显示，在某些情况下，国家立法可能不是导致出现额外报酬和(或)福利的唯一原因。除了这一原因，某些国家对其借调人员采取的做法似乎并不一致。报酬和福利可以有多种形式，从薪金到外派津贴和付款(A/75/646，第1段)。

5. 大会在第 67/287 号决议中注意到一些国家的国家立法与《工作人员条例和细则》难以协调一致，请秘书长在大会第六十八届会议主要会期期间向大会报告解决这一冲突的建议。大会同意，作为一项特别措施，在 2013 年 12 月 31 日之前不要求借调现役军警人员遵守工作人员条例 1.2(j)，以便利所有会员国充分参与现役军警人员借调工作(同上，第2段)。

6. 秘书长在随后几届会议上提交了有关该问题的报告供大会审议，但未获核准。行预咨委会以前的评论和建议载于以往报告(A/74/584 和 A/74/769)。大会在后来的决议中延长了豁免期，最近的决议是上文所述的第 74/254 B 号决议(A/75/646，第3至10段)。

三. 与会员国和借调现役军警人员的接触

7. 据指出，自 2012 年以来，秘书处一直通过各种外联和接触活动与会员国和借调现役人员接触，包括向军事和警务顾问介绍即将开展的征聘活动，以及向维持和平行动特别委员会介绍情况。2020 年 9 月，秘书处对会员国和在总部及外地特派团的借调现役军警人员进行了最近一次调查。在 193 个会员国中，69 个回复了调查。其中共有 45 个国家有现役军警人员目前借调到联合国工作，这其中 27 个国家答复说，它们提供了某种薪酬或福利。在答复了调查但目前没有现役人员借调到联合国的其余 24 个会员国中，8 个表示如果其国民被征聘为借调现役人员，它们将为其提供福利和津贴。关于借调的现役人员，在 232 人中，有 219 人答复了关于他们所获得的付款、福利和(或)津贴的调查，其中 77 人确认他们获得了薪酬或福利，其余 142 人表示没有获得任何薪酬或福利(同上，第 20 至 23 段)。

8. 行预咨委会询问后获悉，在会员国、被借调的会员国国籍现役人员以及秘书处提供的信息之间有出入。这包括一些会员国报告说提供了付款，而这些国家的人员却报告说没有收到付款，或者相反；一些会员国报告说没有借调的人员，而和平行动部却证实这些会员国的国民目前正在担任此类职务，或者相反。行预咨委会注意到，向行预咨委会提供的书面答复中也存在差异，而且就本报告提供的信息与就秘书长以往报告提供的信息之间也存在差异。

9. 行预咨委会还获悉，秘书处认为，任何进一步调查或外联活动都不会带来与大会已经掌握的情况不同的结果或新信息，特别是在最近于 2020 年 9 月和 10 月开展的外联工作之后。

10. 行预咨委会肯定秘书长通过最近一次调查与会员国进行的接触。但是，行预咨委会注意到会员国、借调人员和秘书处提供的信息之间存在差异，秘书处在本届会议提供的信息和数据与前几届会议也存在差异。行预咨委会认为，有必要进一步澄清差异和分析调查结果，并相信秘书长将在他下一次报告中提供这方面的信息。

四. 秘书长提出的备选方案

11. 秘书长指出，应对与所发现冲突有关的挑战的任何可行方案都应以《联合国宪章》第一百条和第一百零一条以及大会第 51/243 号决议为基础，遵循以下原则：

- (a) 使所有会员国都能参与；
- (b) 确保对所有借调现役军警人员适用同样的合同模式；
- (c) 进行必要的责任分配，使借调的现役军警人员能够充分履行其岗位职责，包括指导工作人员和承付资金和(或)资源；
- (d) 确保借调的现役军警人员始终受秘书长的惩戒权的制约；
- (e) 避免另设一个工作人员类别，适用不同的价值观和规则(同上，第 24 段)。

12. 关于将采用的原则，行预咨委会还注意到，大会在第 74/254 B 号决议中回顾，选择包括借调现役军警人员在内的工作人员时应遵守《联合国宪章》各项原则，并请秘书长让所有会员国都能参与借调现役军警人员。行预咨委会回顾，大会还敦促秘书长通过适用适当和相关的标准和进行监督，确保对借调现役军警人员问责，并确保他们保持公正立场。

13. 报告指出，提供了三个新的备选方案和两个以前的备选方案供审议。第一个新备选方案是将现役军警人员作为编外人员聘用，这样他们就不会违反《工作人员条例和细则》，但这一备选方案不符合上文第 11(c)和(e)段所述原则(同上，第 26 段)。行预咨委会询问后获悉，编外人员不受《联合国工作人员条例和细则》的约束。他们通常是在特定时间段内受雇，往往对延长合同的可能性有严格限制，并被禁止履行监督工作人员的职能、核证财务事项或履行代表本组织的职能。他们的报酬通常按总括费用计算，无权享受病假或带薪年假等额外福利。编外人员也没有资格参加养恤金计划，并须自行购买健康保险，尽管他们通常在《工作人员条例和细则》附录 D 中得到保障。此外，雇用编外人员没有年龄限制，他们的薪酬要根据其居住国的适用法律纳税。行预咨委会还获悉，大会将需要修订第 52/248 号决议，以便借调人员可以作为编外人员聘用，这可能意味着恢复聘用免费提供的人员。根据这一方案，在没有过渡措施的情况下，所有现有的借调现役人员都必须离职。

14. 报告指出，第二个新备选方案是严格执行《工作人员条例和细则》。秘书处不会从宣布本国立法与《工作人员条例和细则》有冲突的任何会员国聘用现役军警人员；但是，这一方案不符合上文第 11(a)段概述的原则(同上，第 27 段)。行预咨委会询问后获悉，这一方案将限制从尽可能广泛的地域征聘人员的目标，并将影响秘书处在总部和外地执行军事和警务活动任务的能力。根据秘书处的说法，根据这一方案，在没有过渡措施的情况下，120 名借调现役人员必须离职。行预咨委会相信，将向大会进一步澄清这一备选方案将影响到的借调军警人员人数(见上文第 8 段和第 10 段)。

15. 报告第 28 段指出，第三个新备选方案是秘书处停止雇用现役人员，而是通过工作人员甄选制度征聘具有相关经验的非现役军事和警察人员。然而，这一办法将与聘用现役人员，以为规划和管理维持和平行动获得最新军事和警务专业知识这一目标背道而驰。此外，可能很难吸引到候选人，因为他们需要放弃国家军队或警察的职业生涯，加入秘书处，本组织也无法得到现役人员轮换带来的新鲜经验。

16. 行预咨委会询问后获悉，文职人员不可轮换，因为文职候选人以个人身份申请，而现役军警人员则由其政府提名。如果通过工作人员甄选制度聘用非现役军事和警务人员，他们将受到与秘书处工作人员相同的流动政策的约束。行预咨委会还获悉，大会将需要修订其第 52/248 号决议，以便可以考虑非现役人员。如果采用这一办法，在没有过渡措施的情况下，所有现有的借调现役人员都必须离职。

17. 关于秘书长之前提出的备选方案，第一个方案是修订关于荣誉、馈赠或报酬的工作人员条例 1.2(j)和工作人员细则 1.2(l)，这将导致借调人员在不同的服务条件下工作，可能造成报酬不平等(A/75/646，第 25 段)。最后，作为之前提出的第二个方案，秘书长建议重新考虑在第七十四届会议上提出的方案，即查明会员国向借调人员提供的薪酬或福利，并执行一项修改雇用条件的协议，以确保不会出现会员国和联合国重复提供薪酬或福利的情况(同上，第 29 段)。行预咨委会询问后获悉，据秘书处称，这一备选方案将使所有会员国都能提交提名，能够从广泛地域进行征聘，并为秘书处提供必要的知识和专长，以便在总部和外地执行其军事和警察活动任务。据秘书处称，按照这一备选方案，现有的借调现役人员可在签订协议期间继续任职。

18. 行预咨委会询问后获悉，秘书处认为，这一备选方案是解决工作人员可能受到不平等待遇问题的最佳途径，因为将签订协议，根据协议，在发现付款的情况下，本组织将相应调整所提供的应享权利/福利，以确保不出现重复提供福利的情况。行预咨委会获悉，根据这一方案，只要会员国遵守披露规定，披露与其国家立法相冲突的信息，任何会员国都不会被排除参与。行预咨委会进一步强调，为借调现役人员提供的薪酬和福利需要公正、透明和公平，以确保履行与国际公务员类似职能的借调人员按照国际公务员制度委员会确定的标准获得报酬(A/74/769，第 12 段)。

19. 行预咨委会认为，需要更详细地说明如何执行各种备选方案，特别是如何通过调整借调现役人员的薪酬来确保“同工同酬”原则，以及采取拟议的新行政措施可能涉及的经费问题(见同上)。

20. 行预咨委会询问了合并不同备选方案的可能性，了解到秘书处认为不可能合并这些备选方案。例如，据秘书处称，有两个备选方案分别涉及雇用编外人员和按工作人员合同雇用非现役人员，这两种选择是不相容的，因为受制于两套不同的规则。关于合并严格执行《工作人员条例和细则》的同时雇用现役和非现役人员的方案，行预咨委会获悉，这一办法不完全符合对所有借调现役军警人员采用相同合同模式的原则，现役和非现役人员将须接受不同的征聘程序。

21. 关于为借调现役军警人员制定独立的工作人员条例和细则的可能性，行预咨委会获悉，在设立借调人员方案时，大会第 52/248 号决议决定根据与其他联合国工作人员相同的合同框架征聘这些工作人员，并决定不设立单独的人员类别。

22. 行预咨委会询问后获悉，所有工作人员，包括借调的现役军警人员，都必须签署声明或作出就职宣誓，宣布并承诺在履行职责时不寻求或接受任何政府或本组织以外其他来源的指示。从政府机构借调的现役军警人员必须另外作出书面声明，表明如果根据工作人员条例作出的声明与作为本国政府成员作出的宣誓或任职声明有任何冲突，他们将立即通知联合国并提出辞职。

23. 行预咨委会注意到，在提出的五个备选方案中，三个新备选方案不符合一项或多项既定原则，而其余两个备选方案以前曾向大会提出，但没有得到大会认可。行预咨委会认为，需要更详细地分析会员国提供、借调人员获得的薪酬和福利的资料。行预咨委会还认为，应进一步评估不同方案和可能的方案组合的实际影响，包括对会员国的影响。行预咨委会建议大会请秘书长在下一次报告中提供这一分析和评估的结果，该报告应不迟于第七十六届会议续会第二期会议提交。

24. 报告显示，征聘借调现役军警人员满足了秘书处有效和高效管理、指导及支持和平行动的需要。报告指出，对每一次军警人员招募活动期间公布的职位，平均有 65 个会员国提名候选人，每次活动平均收到 1 300 个候选人提名。截至 2020 年 7 月 1 日，维持和平行动中 283 个借调员额，其中 164 个在总部，119 个在外地。总部共有 158 个员额设在和平行动部，其中 104 个在军事厅，41 个在法治和安全机构厅(警务司)，13 个在政策、评价和培训司。2 个员额设在管理战略、政策和合规部行为和纪律股，4 个在业务支助部医疗支援科(A/75/646，第 17 至 19 段)。经询问，行预咨委会得到了一份表格，其中按国籍和任用期限列示了过去十年中接受特别措施的借调现役军警人员的分布情况。

25. 报告指出，如果不就这些建议作出决定，也不进一步延长特别措施，将产生以下后果：

(a) 在大会确定的特别措施到期日之后，目前从那些本国国家立法或做法与《工作人员条例和细则》相冲突的会员国借调的现役人员将违反这些条例和细则，这可能构成不当行为并导致纪律措施；

(b) 秘书处将无法从发现有冲突的会员国征聘借调的现役军警人员，这将影响总部和外地军警活动任务的执行(同上，第 30 段)。

26. 行预咨委会询问后获悉，如果不延长特别措施，总部和外地的 120 名借调人员将受到影响。¹ 行预咨委会还获悉，继续实施特别措施将确保地域多样性和平衡，并加强对复杂和具有挑战性的特派团的军警监督和指导。行预咨委会还了解到，如果没有这些关键人员，秘书处将出现严重的组织缺口，并难以执行和平行动举措。

27. 在考虑到上述建议和意见的前提下，行预咨委会建议大会授权秘书长将关于借调现役军警人员的特别措施延长至 2022 年 7 月 1 日。

五. 结论

28. [A/75/646](#) 号文件第 31 段请大会：

(a) 审议提出的备选方案并就解决方案作出决定；

(b) 核准继续执行第 [67/287](#) 号决议已经核准的针对目前在职借调人员的特别措施，直至其任期结束，以此作为执行获得通过的解决方案之前的过渡措施。行预咨委会的评论和建议载于本报告，特别是上文第 19、23 和 27 段。

¹ 见上文第 8、10 和 14 段。