



Distr.
GENERAL

A/46/275
31 July 1991
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH



SEP 30 1991

United Nations

联合国 大会

第四十六届会议
临时议程·项目118

联合国共同制度

审查联合国国际公务员制度委员会的职能

行政协调委员会的报告

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|-------------------------------|------------|------------|
| 一、导 言 | 1 - 14 | 2 |
| 二、备选的结构 | 15 - 23 | 4 |
| 三、委员会成员的选拔过程 | 24 - 44 | 6 |
| 四、行政协调委员会、国际公务员制度委员会和大会 | 45 - 52 | 11 |
| 五、国际公务员制度委员会的地点 | 53 - 58 | 13 |
| 六、国际公务员制度委员会的组织和管理 | 59 - 89 | 14 |

* A/46/150。

91-24486

一、导 言

1. 大会在1989年12月21日第44/198号决议第二节中请秘书长和他在协调委员会的同事,同参加国际公务员制度委员会的工作人员代表协商后,审查委员会的职能,并就此事和委员会的有关意见向大会第四十六届会议提出报告。

2. 大会第四十五届会议通过了第45/241号决议,其中就报告提出了另一项要求。大会在该决议第二节中请秘书长和他在行政协调委员会内的同事在根据第44/198号决议第二节第1段编写关于审查委员会职能的报告时,建议改进委员会职能的各种备选措施。

3. 本报告包括了行政协调委员会关于国际公务员制度委员会的职能的意见和建议。行政协调委员会在编写该报告时与工作人员代表进行了协商。报告还包括了公务员制度委员会的某些成员在讨论本文件过程中个别表示的意见。然而,整个委员会对本报告的意见将在另一份文件中发表。

4. 国际公务员制度委员会是为了管理和协调联合国共同制度的服务条件于1974年成立的。会员国、参加组织的行政首长和工作人员代表之间经过了一段热烈的讨论和协商时期后,1974年12月18日通过了规约。规约体现了这三个有关当事方达成的协议的微妙平衡。

5. 从1949年直到委员会的设立,在人事方面的主要决策是通过临时的审查机构作出的。1970年,联合国大会提出倡议成立一个国际委员会来管理和协调联合国共同制度的服务条件,深信一个由独立专家组成的管理机构比直到当时为此目的成立的临时政府审查机构发挥更好的作用。

6. 很多人认为国际公务员制度委员会基本上发挥了较好的职能,其规约是一项健全的文书;他们担心的是特别是近些年来国际公务员制度委员会职能方面发生的问题不是由于内在的规约缺点,而是由于解释规约的方式。虽然如此,过去15年对国际公务员制度委员会的职能提出了很多批评。公务员制度委员会有时候对这些批

评作出了积极的答复,例如,让组织和工作人员的代表列席委员会作出决策的会议。

7. 然而,仍然存在一些令人不满的地方,而本次审查就是针对这些提出的。从组织的角度来看,批评可以分成三大类:

- (a) 政治色彩日益浓厚;
- (b) 国际公务员制度委员会对于共同制度各组织之间的差别缺乏了解;
- (c) 工作方案的负担过重以及对人事政策问题越来越多地采用管制的办法。

8. 最复杂领域是公务员委员会的性质,因为它的成功取决于它得到的信任及其表现的独立性。为了有效发挥职能,公务员制度委员会必须可靠。然而,往往在太多的情况下提出的批评对其成员的信誉和独立性给予致命的打击。事实上,国际公务员制度委员会本身的一些成员认为必须提高委员会的信誉和独立性,以便加强其对联合国大会和其他政府机构的作用。

9. 根据规约,虽然国际公务员制度委员会是大会的一个辅助机构,可是它的特殊之处在于它的决定和建议直接影响到共同制度所有组织的工作。然而,该委员会给人印象是忽视了这些组织之间在规模大小、业务种类和方案目标方面的差别。还有一项共同的不满是在公务员制度委员会的工作方案需要更多的条理和一致,必须更加重视优先问题。

10. 有一个超出国际公务员制度委员会本身的职能的更广泛的观点,这个观点涉及国际公务员制度委员会与大会和第五委员会之间的关系。国际公务员制度委员会行事方法的很多问题看起来是由于第五委员会干预这个专家机构的职能所引起的。近年来,国际公务员制度委员会与第五委员会之间少有沟通,因此必须纠正这个缺点。很多人觉得第五委员会不宜在没有听取国际公务员制度委员会及其谈判对象的意见的情况下否决或修正该委员会的建议。

11. 还应从公务员制度委员会自1975年成立以来工作人员与管理当局之间关系的发展背景来理解本报告中的一些建议。国家公务员制度中的公务员服务条件的谈判进程有了显著的进展;这些进展体现于国际劳工组织(劳工组织)所通过的一些

国际文书上。然而,这些进程很少或没有反应在国际公务员制度委员会或第五委员会确定共同制度工作人员服务条件的处理方法上。此外,很多人认为,国际公务员制度委员会规约中细心拟定的委员会、组织和工作人员之间的协商合伙关系已成为一种程序上的形式。因此,国际公务员协会联合会对于国际公务员制度委员会的职能方面“表面的和完全不足的协商水平”表示灰心也就不足为奇了。

12. 本文件第三节至第六节中制定的建议没有要求改变国际公务员制度委员会的规约。虽然如此,必须指出,修正国际公务员制度委员会的规约是一件复杂的事情。只有大会才能够改变规约,所有的更改必须得到参加国际公务员制度委员会的组织的批准;这是一个漫长的过程。

13. 第二节指出的主要结构改革需要一套彻底修订的立法文书,甚至可能需要修正联合国与参加共同制度的组织之间关于人事问题协调的决议。

14. 在审议报告提出的建议时,首先必须强调的是,不管在本次审查结束后可能提出什么样的体制改革,任何象国际公务员制度委员会这样的结构或机构的有效和确实的运作不但取决于法律或法定条款,还取决于这些条款执行的方式,也取决于该委员会成员、秘书处和协商过程的合伙人采取积极的态度使这些条款有效地发挥作用。

二、备选的结构

15. 大会在第45/241号决议中请秘书长同他的行政协调委员会内的同事“建议改进委员会职能的各种备选措施”。除其他事项外,考虑到一些代表在大会第四十五届会议上表达的意见,即应审议国际公务员制度委员会的备选结构,包括一个较为类似联合国工作人员养恤金委员会的结构,关于国际公务员制度委员会运作方式的这些备选措施被理解为包括国际公务员制度委员会本身的被备结构。

16. 国际公务员协会联合会提出了一项成立一个新的服务条件谈判构架的建议,这项建议得到了行政协调委员会的仔细审议。因此,目前对国际公务员制度委员

会的审查提供了一个研究目前安排的机会,以确定共同制度的就业条件并审议大胆的备选措施,而不损害改革和改进国际公务员制度委员会目前结构的行动。

A. 三边结构

17. 已经研究过可否将国际公务员制度委员会改组成一个三边“养恤金委员会”式的、以大会和其他立法机构、行政首长和工作人员公平代表的结构的问题。这一个机构的优点和弱点是众所周知的;如果作出最后决定的机构(第五委员会)对其代表有充分信心,这个结构显然可行。如果第五委员会没有这份信心,那么由三边机构提出的建议可能象那些没有会员国代表的机构建议那样受到修订和否决。

18. 兹回顾成立国际公务员制度委员会的一个基本因素是独立专家的参加,而不是对其自己会员国负责的代表的参加。当时期望这些独立专家在服务条件辩论中具有面对所有对手的信心。组织坚认一个中央专家机构一定会比国际公务员制度委员会之前的临时政府间委员会更加有效、更加独立。显然没有任何理由改变这个信念。因此,不建议谋求以一个诸如养恤金委员会的三边机构取代国际公务员制度委员会的备选办法。

B. 一个联合谈判委员会

19. 行政协调委员会又仔细审议了国际公务员协会联合会提出的建议,即成立一个联合谈判委员会确定就业条件。

20. 国际公务员协会联合会认为,这一个结构将提供“一个谈判机构”,这个机构由雇主和工作人员双边代表组成,授权就议程项目谈判一项议定的立场和通过联合建议供立法机构最后决定。这个立法机构可以由来自共同制度所有参加组织的不同立法机构的成员组成,或可以是诸如劳工组织等一个组织或其他组织的立法机构。它可以接受或否决委员会的建议。

21. 这些笼统的纲要被认为是一项积极的步骤,在联合国共同系统中体现一些

会员国谈判公务员就业条件的作法。这种谈判结构让那些掌握制度(行政当局)和那些为该制度工作的人(雇员)能够对他们必须执行或直接影响他们的决策有更为密切的联系。

22. 另一方面,对于这一项建议产生一些法律、政治和程序上的关注。这项建议对于目前安排是一项非常重大的改变,因为这些安排是以各专门机构和联合国之间在人事问题协调领域的协议为基础。举例说,在某些情况下,这些协议包括了一些内容涉及成立一个国际公务员制度委员会就可以保证采取共同的征聘标准的方法提供意见。大会也不可能将权利移交给另一个理事机构或一个由不同立法机关的代表组成的立法机构。理事机构的代表显然也不愿意参与这么一个立法机构。还不能确定有多少组织派代表参加联合委员会、如何商定议程以及在有关当事方之间僵持不下的情况下如何处理。

23. 因此,行政协调委员会在目前阶段宁可不要谋求备选结构,而着重提出备选办法在现行立法条款范围内加强国际公务员制度委员会的职能。

三. 委员会成员的选拔过程

24. 赢得信任是公务员制度委员会运作的最为关键方面。这只能通过保证拥有技术的专门知识和独立,和尽可能通过非政治化委员会的提名和任命程序来加以保证。

25. 显然成员的任命程序已经越来越变成为“机构内部”的事情,着重于提名前大使或为第五委员会所熟识的其他人士。从来没有认真找寻过资格杰出人士作为委员会的候选人。

26. 很可能那些起草《规约》的人有信心会通过各协商伙伴(会员国、各组织和工作人员机构)之间的“悄悄的外交”作出提名。不过,情况并非如此,提名的权力已经完全转移到大会去。实际上,提名是大会区域集团的特权,如果在某区域集团中无法达成协议,就会进行选举。公务员制度委员会的成员曾经评论说,问题在于一

直没有“适当地拟订好或执行”《规约》第4条设想的协商。

27. 这并不表示选出的成员不胜任,但是越来越依靠政治程序的作法只会令人怀疑委员们抵御政治压力的能力。政治压力越大,委员作为独立专家的可信性就会越弱。

28. 若干改进建议已经获得了考虑。它们是:(a) 制定一套“资格”立一套办法来把公务员制度委员会的任命征聘程序同其他严格地属于联合国的机构的程序分离开来;(b) 拟订一个三方候选人名单(提名人数为会员国八人,组织行政主任四人,工作人员机构四人);(e) 规定在提名过程中的三个伙伴中的两个合起来可以对提名行使否决权。也应该考虑委员的任期,以便平衡转换需要和连续性需要。

29. 在更详细考察这些提议之前,应当问一问选拔和任命过程是否能够改善。在另一种情况下,即同挑选委员会委员很切合的联合国秘书长的选择问题,Brian Urquhart和Ershine Childers 提供了一个答案,¹Urquhart 和Childers 写道:

“一项不同于目前列计划、越来越狭隘。政治处于支配地位程序的变通程序事实上会产生更佳的结果吗?各国政府,不要说候选人,是否会准备接受在许多非政府和私营部门里认为是正常和必要的那种审查,专家意见和更为广泛的争取选票活动。...我们假定目前的程序是能够改进的,而且是我们变化中的世界所要求的。我们这样做时充分认识到不能够忽视事情的政治方面,以及联合国的特点是倾向于进行交易和游说的。

30. 在审议的各项建议中,三项相连的建议被认为是至为重要的,它们是:(a) 需要把公务员制度委员会的任命程序同其他联合国机构的分离开来,(b) 设立一个三方委员会来制定一个候选人名单,供公务员制度委员会任命程序使用,根据的是(c) 一套“资格”概要。经过审议后,没有继续研究关于拟定一个三方的候选人名单和规定行使否决权的建议。设立三方候选人名单的建议受到削弱的原因是,不同选区提名不可避免地给予候选人的“代表性”地位使他们失去独立性。否决权规定被抛弃的理由是,它会使得找寻获得各方信任的提名者的困难更形恶化。

A. 把公务员制度委员会的任命程序同 其他联合国机构的分开来

31. 有人建议同第五委员会合作进行一项审查,设计一套办法,把公务员制度委员会委员的提名和任命程序同严格属于联合国机构的,例如同行政和预算问题咨询委员会的分离开来。这套办法可以确认地理均衡的需要。改变任命的时间以便不跟第五委员会的其他选举同时进行将会是一项积极性改变。

32. 为此目的,秘书长将以行政协调会的名义制定指导路线,确定这种办法,并将补充行政协调会已经作出的关于提名时间安排的决定。在委员会出现空缺时,及早决定应该考虑那些区域的候选人的问题将会是有益的第一步。

33. 一个由会员国,行政主任和工作人员机构代表组成的三方选拔委员会将为每一个席位从有关的区域中挑选出三、四名候选人。

B. 三方选拔委员会

34. 如上所述,三方选拔委员会将会由会员国(每一个区域集团都派有代表),执行主任和工作人员机构组成,负责拟订委员会委员的候选人名单。选拔委员会的成员将会被指定负责积极找寻候选人,在为此目的而设计的资格概要的基础上对候选人进行面谈和甄别。选拔委员会将会远在公务员制度委员会出现席位空缺之前便编制好这个名单。

C. 资格概要

35. 《规约》第3条规定委员会的委员应该是公认有能力的人,在公共行政或有关方面,特别是在人事管理方面拥有扎实经验,并以个人名义而获得任命。为了扩大这一条规定,将会编制一个概要,说明候选人所需的资格,经验和其他特征。例如,

候选人需要在公共行政方面有广泛的国家和国际经验，最好是包括人事管理方面的经验，并且对联合国共同制度和何运作也有多少经验。选拔委员会也可能进一步评价候选人对现代劳工/管理关系采取的办法或掌握的经验。候选人适应现代人事管理趋势的能力也可能被包括在这项概要之内。

36. 这样的一个资格概要必需审慎地使用；完全吻合资格概要的候选人并不一定会成为“最佳”的委员会委员，而知识渊博或没有人士管理经验的候选人的条件也不一定就“最差”。事实上，经验表明那些具有更为一般背景和喜欢研究问题的人很可能证明是委员会更有远见的成员，不受自己专业经验的约束。尽管如此，现在已经是必需改善找寻高度胜任候选人的程序的时候了，而除非他们符合资格概要提出的各项要求，将不会被考虑作为候选人。

37. 过去，公务员制度委员会的委员往往是现任或退休的政府人员（多半是外交界的）。他们对私营部门很少有特殊的经验。虽然政府方面的经验是适切的，但过分集中于一种经验却会产生相反的效果。因此，应该作出努力找寻来自其他环境，包括私营部门环境的候选人。在这种情况下，可以考虑给非全职成员支付参加委员会会议的酬金。

38. 国际公务员联合会评论说，它认为委员会委员应该大部分由既非政府服务人员，（最好）也非主要援助国家国民的委员组成。对国际公务员联合会来说，提名应该从外表和实际方面反映出独立的需要。

39. 根据上面各点，兹建议如下：

建议1：行政协调应该同第五委员会讨论如何让公务员制度委员会的任命同其他联合国机构的分离开来。

建议2：设立一个三边选拔委员会，负责拟订一个候选人名单，供任命公务员制度委员会委员之用。

建议3：拟订一个资格概要，包括提到各成员之间需要有广泛不同的经

验。

D. 委员的任命条件

40. 委员会在1980年审查其《规约》时的结论是，成员的四年任期和第5条所载的重新任命的程序都不造成问题。除了目前的安排以外，已经考虑过如下的若干更改：

- (a) 规定在委员会的最高服务期限（例如不超过2或3个任期）；
- (b) 委员任期限定为一个，并规定在7或8年内不能再被选任为委员；
- (c) 选出全期任职的委员来替换任期尚未届满的委员，而不仅仅在其前任的剩余任期内任职（当然假定也已经设立了改善的选拔程序。
- (d) 把任何在他或她任期第三年中辞职的委员的席位保留空缺，直到该席位自然届满为止，以便能够在届满时补充任期为四年的席位。这将避免半自动地从相同的国家再任命或替换委员。

41. 如果再任命的可能性存在，那么任何再任命的候选人都可能不可避免地遭受压力。此外，似乎委员他们有一个“再任命的传统”；或如果不是委员自己，那么许多席位会保留作为一个或另一个国家的专属品，取得“继承性”。虽然有一位来自公务员制度“比较国家”的委员是有价值的，但是由特定国民充任委员的情况并不是神圣不可侵犯的。

42. 不过，假定连续性是委员安排的一个非常重要方面，任期不应该太短。一些人的论点是，限制委员任期为7或8年，不能连任的作法颇吸引，人但却认为这种不能连任的任期太长了。其他则宁愿保留目前的四年任期，但要限制连任次数。总的来说，人们认为现行的安排是有效和应该保留的。

43. 虽然人们也对尚未届满的委员由获任命全期任职的委员替代感到兴趣，但是这样做可能严重破坏系统每年任命固定数目委员的现有更换过程。委员会不建议把第三年辞职的委员的席位继续空置；由于候选人名单早就准备好，找寻适当的填补空缺候选人应该是完全可行的。

44. 关于这方面,委员会认为应当建议订正每三年任命委员的人数,以便在四年周期的头三年每年有四个空缺席位而最后一年则有三个席位。目前的安排是,头三年每年都有五个空缺而第四年则不作任何任命。

建议4: 把任命周期订正为在四年周期的头三年每年任命四个委员而周期的最后一年任命三个委员。

四. 行政协调委员会、国际公务员制度委员会和大会

45. 本报告导言已经强调了加强国际公务员制度委员会与大会之间关系的重要性。国际公务员制度委员会与其他理事机构之间的关系也同样重要和敏感,尤其是因为第五委员会显然已成为国际公务员制度委员会报告的唯一焦点。其他组织的理事机构对于第五委员会的决定越来越有纯粹成为橡皮图章的趋势。这点的好处可能是使理事机构能够处理技术事务而不受人事问题的妨碍,可是却加强了第五委员会对这些问题如何影响联合国的重视,以及加深对其不了解专门机构需要的印象。

46. 由于国际公务员制度委员会日益重视其接受指示、申诉、尤其是其成员由它任命的机构,这种缺乏了解体现在该委员会本身上。委员会的个别成员与专门机构、特别是其理事机构建立关系的做法太少。大会与其他理事机构之间冲突的可能很明显。会员国在某一理事机构的代表就纽约作出的决定的适当性与其在第五委员会的同事争论的例子是有的。大会本身在第45/241号决议中促请会员国“确保其出席共同制度各组织理事机构会议的代表知悉委员会和大会对于共同制度雇用条件所采取的立场。

47. 各行政首长也很少个别地与第五委员会接触。秘书长代表行政协调委员会和共同制度在第五委员会作出了很多的发言,对委员会的讨论产生了重大影响。虽然如此,为了加强第五委员会的决策必须体现所有组成共同制度机构的关切事项的概念,专门机构的代表列席是很有价值的。

48. 国际公务员制度委员会和第五委员会的决定越来越多地受到财政考虑的影

响。虽然大会有时候要求国际公务员制度提出所涉经费问题,但规约没有提及这些问题。可是,议事规则第33条认为,国际公务员制度委员会在执行某一决定之前必须向参加的组织了解所涉经费问题。该条的第一部分内容如下:

“……在征求有关参加组织的行政首长对执行决策所涉财政和行政问题的意见和收到了执行秘书就此提出的一份报告之前,公务员制度委员会或职能获得授权的任何成员不得作出实质性的决定。”

很多行政首长认为,这项规定的意思是公务员制度委员会应将重点放在问题的实质性考虑上,如何资助措施的决定则将由行政首长作出。他们认为,国际公务员制度委员会过于关心财政因素。

49. 因此,由行政协调委员会代表共同制度的组织向第五委员会报告所涉经费问题是适当的;使行政协调委员会在第五委员会非正式会议上的作用正规化也是适当的,因为第五委员会是切实作出决定的场所。工作人员代表出席非正式协调会议也要正规化。

50. 国际公务员制度委员会的一些成员支持将其建议连同行政协调委员会的意见提交大会的建议。关于行政协调委员会以及工作人员代表充分参与第五委员会与国际公务员制度委员会项目的非正式协商会议的建议,公务员制度委员会的一些成员提出一项处理办法:如果第五委员会认为必须当场改变公务员制度委员会的某项建议,这项改变应当得到国际公务员制度委员会秘书处、组织和工作人员的充分参与;另一项办法是将这项建议发回给公务员制度委员会重新审议,尽管这样做会失去一年的时间。

51. 国际公务员协会联合会赞同上文第50段中的建议;然而,该联合会宁可将国际公务员制度委员会的年度报告作为一套单一的“商定”建议、而不是作为一套连带工作人员和行政当局意见的国际公务员制度委员会建议提交给大会。

52. 为了促进上述审议,兹建议如下:

建议5: 行政协调委员会应当对国际公务员制度委员会的年度报告提出意见;这

些意见将连同公务员制度委员会的年度报告提交给大会和其他立法机构。

建议6: 行政协调委员会的代表应就国际公务员制度委员会报告的审议向第五委员会发言。为了补充议事规则第33条,行政协调委员会的代表会说明国际公务员制度委员会提出的措施如何由共同制度的组织提供资金。

建议7: 行政协调委员会的代表和工作人员的代表应就国际公务员制度委员会的报告充分参与第五委员会的非正式协商会议。如果第五委员会在其审查过程中认为必须更改国际公务员制度委员会的某项建议,应邀请国际公务员制度委员会、行政协调委员会和工作人员机构的代表就这项改变提出他们的意见。

建议8: 为了进一步了解组织的不同需要,应当鼓励公务员制度委员会成员与共同制度所有组织增加联系;这方面可以包括向公务员制度委员会的成员发出出席机构“方案”或其他会议的邀请以及公务员制度委员会的成员参与外地访问。

五. 国际公务员制度委员会的地点

53. 继续审议国际公务员制度委员会改变地点的问题。必须回顾从1970年开始谈判规约时起,所有当事方已理解并接受国际公务员制度委员会设在日内瓦。在第五委员会通过规约的过程最后一刻才发生将日内瓦改为纽约的变化。

54. 第五委员会的记录表明,这项改变是经过冗长的辩论通过的;在辩论中分成两派,一派主张设在日内瓦,因为他们认为如果公务员制度委员会的总部接近数量最多的组织就能够更有效地执行任务;另一派则认为如果总部设在日内瓦,由于组织和工作人员大部分集中在欧洲、特别是日内瓦,公务员制度委员会会受到更多的压力和影响。可是,改变公务员制度委员会地点的修正案是出于政治上的考虑、而不是技术上的考虑。

55. 国际公务员制度委员会必须与共同制度所有组织保持最密切联系这一点是考虑该问题的一个重要因素。此外,这是本次审查的目标之一。一些组织总部设在七个地点,其中五个是在欧洲。总的来说,超过一万八千名联合国共同制度的工作人员以欧洲大陆为基地,而只有八千名以北美洲(包括华盛顿特区、蒙特利尔以及纽约在内)为基地。国际公务员制度委员会的几名成员主张国际公务员制度委员会的地点在欧洲,“以便便利与很多的……总部设在欧洲的组织联系”。

56. 可是,公务员制度委员会、或至少其主席和副主席必须与各代表团保持密切联系。对于国际公务员制度委员会秘书处的地点也有实际的考虑。从业务上来说,国际公务员制度委员会秘书处的地点接近那些提供用于工作地点差价调整制度、制订每日生活津贴费率和“艰苦”计划的数据和其他资料的组织证明最为有利。

57. 另一些人则认为,在对于国际公务员制度委员会的信心发生动摇之后,将决策权(第五委员会)和建议权(国际公务员制度委员会)的中心保留在一个地点加剧了这种信心危机。

58. 有鉴上述,请大会审议改变国际公务员制度委员会地点的适当性。

六. 国际公务员制度委员会的组织和管理

59. 本节讨论若干互相关联的问题,包括国际公务员制度委员会的工作方案、秘书处的任命和组织以及专职成员和执行秘书的作用和职责。虽然本节讨论的许多事项应由委员会本身处理,但也应强调精简委员会的业务的重要性。

60. 下面提出的各项建议是密切联系的,但可以归纳为两类:(a) 关于如何更好和更有效地利用资源,主要属于管理方面;(b) 有关国际公务员制度委员会工作方案的重点,可能更多地关系到政策问题。

61. 在管理和政策两个方面,都必须确保国际公务员制度委员会在处理问题时要有一个优先次序。这直接关系到委员会的工作方案。所有方面都一致认为必须改

进委员会的工作方案。委员会的一些成员认为这是有关职能的“讨论核心”。

62. 在管理方面,大家经常提出的关切是委员会的工作方案没有做到更多精简和合理化。议程内容过多的各种问题(经常是大会各项要求的结果)因文件制作迟缓而恶化。近几年来情况日趋严重,虽然应当承认1988和1989年的许多压力是因全面审查专业人员以上职类服务条件而增加了工作量。

63. 主要问题之一似乎是希望尽量扩大业务范围(虽然这是值得称赞的)。这意味着:

- (a) 委员会越来越重地依赖秘书处和委员会的专职成员;
- (b) 分配给主要问题的时间不足以进行深入的检查或进行委员会成员同各组织和工作人员代表之间所要求的对话;
- (c) 规约制定者认为优先的某些问题(如征聘和职业发展)得不到讨论,或至少得不到预期的深入审议。

64. 需要确定优先事项的政策方面也是本审查的重要内容。若干评论家认为,国际公务员制度委员会过份注意按部就班地处理共同制度的所有问题。这样做的结果是无法深入研究。如征聘和职业发展等更泛的人事管理问题。这种情况令人不安,因为设立该委员会的目的之一是成立一个机构,以便有时间对审议中各问题所涉及的所有因素作充分和深入的技术探讨。

65. 一些评论家还会说,结果是国际公务员制度委员会通过的建议或决定过多沿袭惯例,对不同组织所面临的困难缺乏了解。大会第45/241号决议曾要求委员会“恢复积极的审议”规约第13和14条(关于叙级和人事政策)所涉及的实质性领域。

66. 在确定长期和中期优先事项的一般框架内,已提出若干改进建议;内容请见下文。

67. 为加强委员会在人事管理方面的作用,其工作方案应加以修改,以便适当权衡有关薪金和津贴以及人事管理、征聘和职业发展等问题。

68. 作为其工作方案的一部分,委员会应当审查和研究各国公务员制度中工作

人员管理关系的发展情况,并就这些发展情况能否适用于国际公务员制度提出建议。

69. 为提高效率,应在三方基础上立一个小型的指导委员会或指导局(包括委员会及其秘书处成员以及各组织和工作人员的代表)以决定应当处理的问题,并在两年的规划时期内为这些问题的解决定出一个时间表。要提出决定列为优先项目的标准,其中的一项标准是,这些问题对共同制度影响的大小。指导委员会的工作还应当保证在委员会或三方工作组审查以前,尽早以必要的语文印发实质性的文件或研究报告的大纲。

70. 上述建议中没有明确指出的一点是,无论是根据委员会秘书处、各组织、工作人员或大会的要求提出的各项建议,都需要经过仔细检查。如果这些要求从其内容或其实践来说是不合理的,就应通知有关方面(包括大会)并对该事项作出重新安排。

71. 国际公务员制度委员会应当研究分配给各次正式会议以及三方工作组的时间的最佳利用情况。在此方面,问题可以分为技术方面和政策方面。技术方面可在小组审查(这些小组由委员会成员和各组织和工作人员代表组成),在委员会每年两届会议的第一周期间,主管不同问题的小组同时开会,以便向全体委员会提出建议。如其不然,也可在第一届会议上仅举行技术工作组会议,而不召开委员会全体会议,然后在第二届会议上由委员会全会审议工作组的报告。小组会对各事项的审议还有助于增加对委员会必须处理的某些非常复杂问题的理解。作为该程序的一部分,可将“公文”分发给委员会成员,这种公文要切合委员会成员的专门知识领域。这些措施已及其他措施的目的是最大的提高效率。也可以考虑将委员会的会议同某些方面(如人力资源管理或国际公共行政)重要当局的讲习班或座谈会(向更多听众开放)相联系。

72. 国际公务员制度委员会有一个常设小组委员会,即工作地点差价调整数问题咨询委员会(调整数咨询委员会)。几乎上术的所有关切(如在所需资格基础上的

提名, 精简的工作方案等) 都同样适用于调整数咨询委员会, 国际公务员制度委员会应审查调整数咨询委员会的任务授权。近几年来出现的一种趋向是, 将应由国际公务员制度委员会本身处理的政策事项交给调整数咨询委员会, 这令人感到关切。在审查调整数咨询委员会的任务授权和工作方案时应当考虑到这种关切, 以便确保执行委员会处理的事项符合其设立的目标和它具有的必要权限。设立该委员会是为了取得技术专门知识, 也可以考虑采取不同的途径取得这些知识。例如, 可以设立一个技术小组委员会或聘请一名顾问来处理有关薪金调查方法的各种技术问题。

73. 国际公务员制度委员会的某些成员支持制定长期和中期工作方案, 以及力求将每项议程限于五或六个主要项目。也有人支持扩大代表团人数。另一方面, 一些成员反对按主题领域向他们分发文件的建议, 也反对将问题分为技术方面和政策方面, 对各小组会议也十分犹豫。

74. 鉴于上述情况, 兹建议如下:

建议9: 请大会同意将有关下述问题的建议提交国际公务员制度委员会采取适当的行动: 平衡委员会的工作方案、设立一个指导委员会、两届会议之间的分工、调整数咨询委员会的任务授权和需要订出长期和中期的优先事项(载于本报告第66至73段)。这些建议应当提交给国际公务员制度委员会采取适当行动。

75. 假定有关下述三个方面的最近发展情况仍是委员会的部分工作, 那就不必就此主题提出另外的建议: (a) 设立有关选定问题的三方工作组, (b) 在委员会每届会议结束前审议下届会议的议程和(c) 作出安排加强委员会主席和各成员之间的交流, 包括会前的情况简介。

A. 高级工作人员的任命

76. 将其某些权利交给国际公务员制度委员会并分担委员会的费用以后, 各行政领导直接关心委员会选择其工作人员的方式。为满足这一关心, 根据规约第20条,

委员会同意在任命高级工作人员时与行政协调委员会协商。为确保所有组织都有提议候选人和评估其资格的平等机会,委员会还同意所工作人员的任命都经过适当的选择程序。各项协商安排在实际上没有达到预期的效果,执行中不甚顺利。

77. 此外,委员会多数的高级工作人员起初是从联合国和各专门机构借调;出于若干原因,共同制度的工作人员,特别是在欧洲各地的工作人员申请国际公务员制度委员会空缺职务的人数越来越少。

78. 委员会的某些成员一直强调必须确保国际公务员制度委员会秘书处的独立性,不受所有外界的影响和压力,一些成员认为,秘书处最好不附属于任何组织,应有其本身的服务条件。委员会的一些成员还认为,秘书处应保持从共同制度各组织借调人员和外部征聘人员两者之间的平衡,以保持客观性和吸收新的思想。

79. 为加强对秘书处任命的协商安排,为使秘书处能从共同制度内外尽可能广泛地征聘人员,也为了增加从联合国和各专门机构的借调,兹建议如下:

建议10: 在三方基础上设立一个小规模的“研究/任命组”,为国际公务员制度委员会秘书处的任命编制一份共同制度内外可能候选人名册。

B. 公务员制度委员会秘书处工作人员和 共同制度各组织工作人员的交流

80. 如上文指出,在1970年代末期,委员会秘书处主要由从联合国和各专门机构借调的工作人员组成。借调可使具有共同制度各组织的知识和经验的工作人员在秘书处工作,因此有若干优点。从外部征聘工作人员同样也有好处,他们可以带来制度外边的经验。对上述两种情况,确保不同秘书处之间自由交流经验是有益的。在此方面,兹建议如下:

建议11: 应鼓励共同制度委员会秘书处成员更多地访问各专门机构。应作出安排将共同制度委员会秘书处工作人员根据需要借给各组织,同样,也应

鼓励各组织的工作人员短期或长期地借调到共同制度委员会。

81. 虽然最能干的工作人员可以帮助维持秘书处的技术优势,但所有这些机构也应彻底审查本身的结构及满足当今世界各种需求的能力。为此目的,兹建议如下:

建议12: 应当参照新的方案指示和技术变化,审查秘书处的组织情况。在此审查中,应当认真考虑更多地使用外部资源,其中包括咨询公司、大学各系以及各会员国的专家。

C. 委员会专职成员的作用和职责

82. 1980年,公务员制度委员会工作组研究了由委员会选举其主席和副主席的可能性;工作组还审查了修改规约的可能性,以便选出一名常设执行专员和一名常设共同执行专员,履行指派给主席和副主席的职责,与此同时规定选出一名主席和一名副主席主持委员会的每届会议。最后,委员会决定没有必要修改规约。

83. 第五委员会对于委派专职主席和副主席问题也作了若干讨论。并提到可以在各成员间选举一名非专职主席,每年轮换,可以连选连任。

84. 大家表示关切的是,必须更明确地限定主席和副主席的作用,而且二人之间应有明确的职责分工。

85. 公务员制度委员会的一些成员认为,为了连续性和后续行动,有必要设一名专职主席;他们认为这一职务不应轮换。一些成员仍然认为应就主席和副主席的任命同委员会协商。

86. 1988年提交行政协调会的报告认为,鉴于委员会主席职责的性质,采取主席职务轮换的作法并不很切合实际。这表明倾向于设置委员会专职主席职位。选举一名常设执行专员和一名共同执行专员的唯一优点是,可以使委员会另一名成员主持委员会的各届会议,其实修改规约第25条就可以做到这一点。除非从各成员之间选举主席和副主席,任期一年并轮流担任,否则修改主席和副主席的任期使其不同于其

他成员并没有什么意义。

87. 然而,规约的执行情况似乎模糊了委员会主席和执行秘书之间的责任界限。第8条规定主席有责任指导委员会及工作人员的工作。这项规定在部分上可以解释为需要设置一名专职主席。它还反映了这一原则,即由委员会本身而不是任何其他方面对委员会所开展的工作的实质负责。然而,在规约第8条和第20条的框架内,很难精确限定主席同执行秘书的作用,这是第五委员会和其他机构所关切的问题。

88. 对于主席和执行秘书的执行职责同行政职责需要作出适当的区分。主席不是秘书处的成员,主席是作为委员会成员履行职责。不应当把主席视为秘书处的一名代表,更不应当视为秘书处的首席行政官员,根据议事规则第23条,这一职责是指派给执行秘书(虽然规约第8条作了含糊的规定)。执行秘书负有领导秘书处的责任。主席同委员会任何其他成员一样,可以对秘书处提出的建议作出肯定或否定的反应。

89. 需要澄清规约第8条和20条以及议事规则第13条,以更好地限定主席、副主席和秘书处首席行政官员执行秘书的各自作用,并在编制文件时加以反映。

建议13: 请公务员制度委员会澄清规约第8和20条和议事规则第13条规定的主席、副主席和执行秘书的各自作用。

注

¹ 《需要领导的世界: 明日的联合国》, Brian Urquhart 和 Erskine Childers, 达格·哈马舍尔德基金会, 瑞典, 乌普萨拉, 1990年。