



第七十三届会议

议程项目 141

人力资源管理

工作人员条例和细则修正案

行政和预算问题咨询委员会的报告

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于《工作人员条例和细则》修正案的报告(A/73/378)。在审议该报告期间，行预咨委会会见了秘书长代表，后者提供了补充资料和说明，最后于2018年11月2日提出了书面答复。
2. 秘书长在其报告中指出，根据其关于管理改革的报告(A/72/492和A/72/492/Add.2)以及大会第72/266 A和B号决议，秘书处全面审查了整套《工作人员条例和细则》，报告表示，审查的目的是支持“简化、精简、易于理解执行”的财务和人力资源管理规范框架。报告还指出，为每个条例都增加了副标题，尽可能使用表格，并在适当或可行的情况下，删除了《工作人员条例》与《工作人员细则》之间的重复和相互参照。报告进一步指出，拟修改《工作人员条例和细则》的案文，以实现性别包容。此外，秘书长表示，提案中还包括他有权决定的实质性变动(A/73/378，第1、2、6和7段)。
3. 行预咨委会注意到，这些变动范围广泛，涵盖规范框架中与人力资源管理有关的一系列事项，跨越《工作人员条例和细则》的全部条款和章节。行预咨委会注意到，拟议修正案也包含大会根据国际公务员制度委员会的建议所通过的有关工作人员薪金和服务条件的各项决议所产生的影响，行预咨委会认为这方面的修正直接明确。
4. 然而，行预咨委会认为，报告提议的修正也包括以下情况：(a) 人力资源事项的政策修正，这些本应在人力资源政策相关报告中提出并附上关于所涉经费问题的预测(如适用)；(b) 有些变动似乎违背了一项谅解，即有关人力资源的一般原则载于《工作人员条例》，更为详细的规定则反映在《工作人员细则》和有关行政指示中；(c) 拟议措辞设定的例外情形会导致酌处权增加和一定程度的含糊不清；(d) 编辑性或表述形式上的变动可能产生政策影响。此外，行预咨委会认为，该报



告试图做到全面，因此把重要的政策变动与文体和编辑性质的事项混在一起，但没有说明许多拟议变动的理由或其相对重要性。

5. 上述每一条意见都可用《工作人员条例和细则》拟议修正案中发现的具体例子加以说明。所举例子并非详尽无遗，而是具有示例性。

政策变动

6. 行预咨委会注意到秘书长可以根据条例 12.2 和 12.3 提议修改《工作人员条例》并实施暂行工作人员细则及修正案，但委员会同时强调指出，报告中提议的一些修正将给相关人力资源管理政策带来重大变动。委员会认为，这种变动应该在秘书长最近关于人力资源政策和战略的报告(A/73/372 和 A/73/372/Add.1)中作为补充提案提出，并附上进一步理由说明和分析，以使大会能够充分了解提案的背景和实施后果。此外，如果可以预见拟议修正案的所涉经费问题，还应该提交有关估计数以供审议。实质性的修正包括以下所列各项：

(a) 特别职位津贴：拟删除工作人员细则 3.10(b)中关于自担任较高职位后的第四个月开始领取特别职位津贴的规定，这项拟议修正实质性偏离了当前从第四个月开始支付津贴的做法。审计委员会在其 2017 年关于联合国的报告中指出，在 2016-2017 两年期内，授予了 2 468 个涉及特别职位津贴的临时派任(A/73/5(Vol.I)，第二章，第 94 段)。行预咨委会认为，如果担任较高职位后立即给予津贴，可以预见将会产生重大财政后果。委员会还质疑将特别职位津贴改称为“临时职位津贴”的提议；

(b) 本国专业干事：秘书长提议在细则 4.4(b)中增加下面这句话：“依照秘书长所定条件，本国专业干事可临时外派到其受雇所在国以外的联合国外地特派团，最长期限三个月，或任何其他工作地点，最长期限六个月。”¹ 行预咨委会认为，将本国专业干事临时外派到其受雇所在国以外的任何非外地工作地点最长六个月，将突破把来自维持和平特派团当地征聘的工作人员临时外派到其受雇所在国以外的外地工作地点最长三个月的现行做法。委员会还认为，延长临时派任将涉及经费问题，这是一个政策变化；

(c) 产假和陪产假：细则 6.3(b)(-)规定，一般来说陪产假不超过四个星期，同时设想了有限的例外情形：“对于在不带家属工作地点任职的国际征聘工作人员，或在秘书长认定的特殊情况下，陪产假最多可至八个星期。”对细则 6.3(a)(-)的拟议修正如下：“[非生育子女的]工作人员可享有总共不超过四或八个星期的[假]，具体视情况而定。”这一提法似乎放宽了对应享权利的解释，让八个星期的陪产假显得更为常见，从而产生所涉费用问题；

(d) 特别假：条例 5.2 规定，遇有特殊情况秘书长可准请特别假。提议以下面的新条例取代该条例：“在秘书长所定条件下，可准请特别假。”行预咨委会认

¹ 拟议变动旨在体现大会第 72/255 号决议的规定，其中核可了国际公务员制度委员会建议的本国专业干事职类使用准则(A/72/30，附件二)。该准则指出，本国专业干事可短期派任到其受雇所在国以外任职。

为，这一变动会在实际上扩大准请特别假的范围，从而增加其频率并有可能产生额外的所涉经费问题。

《工作人员条例》的详细程度

7. 秘书长在其报告中表示，重新编排了《工作人员条例》第一条和《工作人员细则》第一章(职责、义务和特权)，以确保《条例》对一般性原则作出界定，《细则》进一步阐述这些原则的适用情况(A/73/378, 第8段)。然而，一些拟议变动似乎违背了《工作人员条例》的内容限于一般原则的既定目标。例如，目前由细则1.2(o)和(p)关于馈赠、报酬和优惠的规定被提议移至《工作人员条例》中作为条例1.2(m)和(n)。这些条款除其他外规定，工作人员不时需要出席政府或其他方面举行的活动，包括餐会和外交招待会，这种详细程度与上述原则不符。

《工作人员条例和细则》的例外

8. 行预咨委会注意到，在拟议通过的提案中有一些例子，其用语针对《工作人员条例和细则》载列的某些一般禁止性规定设定了例外。行预咨委会认为，如实施这些例外，有可能导致决策在一定程度上具有任意性。拟就一般禁止性规定设定例外的例子包括：

(a) 细则1.2(g)表明，工作人员不得扰乱或以其他方式阻碍任何会议或其他正式活动，包括与内部司法制度有关的活动。秘书长提议增加“除非经正式授权”的字句。行预咨委会认为，拟议修正没有充分说明理由，其引发的问题多于解决的问题；

(b) 细则4.7(a)规定，不得任用工作人员的父母、子女、兄弟姐妹。拟议增加以下但书：“除非无法征聘具有同等良好资格的另一人”。这虽然带来了灵活性，但拟议修正可能扩大准予例外的范围，并最终导致一般性禁令落空；

(c) 细则7.6(g)规定，工作人员及其合格家庭成员的所有航空公务旅行，应按现有的最经济路线，给予经济等级的舱位。拟将这一条款移至新的细则7.3(e)，并增加以下这句：“在秘书长所定条件下，可给予有关工作人员及其合格家庭成员紧接头等之下一级的舱位。”行预咨委会询问后获悉，工作人员细则7.3(e)的拟议增加部分与航空旅行舱位标准的现有例外无关。² 因此，该拟议修正似乎引入了一种新的例外类型。

编辑性修改可能产生政策影响

9. 秘书长指出，为便于用户阅读，拟为每个条例增加副标题。行预咨委会认为，与上述意图相反，提议的一些副标题缺乏明确性，可能引起误解。例如，拟合并条例4.2和4.3，合并后的条例增加副标题“甄选原则”。行预咨委会对合并这两项条例提出质疑，因为现行的条例4.2引自《联合国宪章》，而条例4.3包含“按照《宪章》的原则”所作的规定。在另一个例子中，拟议对现行条例4.1和4.4作

² 见秘书长关于飞机舱位标准的报告(A/72/716)。

出修正，表示《宪章》第一百零一条及其第三项专门规定了“工作人员雇用”，但《宪章》的该条款根本没有这种限定语。

10. 行预咨委会认为，秘书长的报告没有提供充分理由证明其说法的合理性，即拟增加的文字会让案文更便于用户阅读。委员会认为，在《工作人员条例和细则》中添加副标题，会改变对《工作人员条例和细则》的理解，强调其中某些内容，同时导致其他内容含糊不清。

需要及时处理强制性行动

11. 行预咨委会注意到，对《工作人员条例和细则》的各类修正是出于不同目的。某些改动旨在将国际公务员制度委员会和(或)大会已经商定的有关工作人员薪金和服务条件的规定纳入《工作人员条例和细则》。行预咨委会表示注意到这些修正，认为应将它们单列出来供大会审议。关于会导致人力资源政策实质性变动的修正或可能产生政策影响的修正，委员会认为，需要进一步分析并说明理由，并应在今后的人力资源报告中提出。

12. 行预咨委会建议大会请秘书长提交一份关于《工作人员条例和细则》拟议修正案的细化报告，单独列出为确保与大会关于人力资源事项的决定保持一致而必须作出的修正。

13. 行预咨委会认为，秘书长今后关于《工作人员条例和细则》修正案的报告应当明确阐述所有拟议变动的理由，包括更明确地解释旨在进一步明确、简化和方便用户阅读的编辑性改动。
