



联合国 大会



Distr.
GENERAL
A/36/407/Add.1
24 November 1981
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十六届会议
议程项目104和107

联合检查组

人事问题

公平地域分配原则对
联合国秘书处工作人员的适用情况

秘书长的评论

1. 联合检查组（联检组）关于公平地域分配原则对联合国工作人员的适用情况的报告，主要讨论了联检组认为妨碍妥善适用这项原则的若干因素。该报告的导言中说，由于许多会员国对大会关于公平地域分配的各项决定未获充分执行表示关切，因此才编写该报告。联检组的年度报告中（A/36/34，第12(a)(i)段）还指出，这份报告同大会1977年12月20日关于改组联合国系统的经济和社会部门的第32/197号决议附件第36段有关，该段强调需要采取步骤“保证发展中国家在秘书处内主管联合国系统发展方面业务活动各机构的行政管理和其他中央决策一级具有适当的代表权。”

2. 秘书长的评论针对的是联检组报告中作出建议的每一项因素。

81-31605

A. 任用任职人数过多的国家的国民——建议1和2

3. 联检组的报告认为妨碍适用公平地域分配原则的第一个因素是任用任职人数过多的国家的国民。1980年12月17日大会第35/210号决议通过后，适当员额幅度有了重大改变，任职人数过多的会员国从1980年6月30日的60国减为1981年6月30日的30国。但是，这30个任职人数过多的国家的人口占全体会员国合计总人口的一半以上，大量具有联合国所要求的资格又愿意在秘书处工作的应征人仍然是来自这些会员国。

4. 另一方面，在改善秘书处的地域分配情况方面无法取得重大进展的最重要因素之一是，很难从没有国民任职或任职人数不足的会员国找到既能来又愿意来秘书处工作的合格的国民。有好几个原因使这些国家的国民不能或不愿来秘书处工作。对有些会员国的国民来说，秘书处提供的薪金跟他们现有职位的薪金比起来不够优厚。这可能是因为他们本国的经济情况处于有利地位，或是因为他们在本国可以比在秘书处更早取得负重大职责的职位。另一些候选人虽然可能愿意加入秘书处，但也许不愿被派到联合国有较多空缺的其他工作地点去。语言和文化方面的考虑，可能使候选人宁愿在国家范围内找工作而不到国外去工作。此外，有些候选人和他们的政府只对高等职位有兴趣，而不愿接受任何初等职位。

5. 秘书长的目标仍然是，只要能找到，就优先任用来自没有国民任职和任职人数不足的会员国的合格候选人，以及来自未达适当员额幅度中点的其他会员国的候选人，担任秘书处的适当职位。

6. 联检组报告的这一部分，最后提出了两项建议，第一项是建议联合国所有“部门”都应严格遵守公平地域分配原则。“部门”一词是指联合国内的组织、司、中心、办公室、计划署、处、会议和组织单位。它要秘书长在关于秘书处工作人员组成的报告中，明确列出每年每个部门在这方面的成就，目的在使秘书处所有组织

单位都按照区域适当员额幅度实现各主要区域的公平地域分配。

7. 秘书长提交大会第三十五届会议的关于工作人员地域分配的报告(A/C.5/35/36)第4段中说过,他仍然认为,大会按照《宪章》所载“征聘办事人员时,于可能范围内,应充分注意地域上之普及”的原则建立的任何适当员额幅度制度,都必须能够“为本组织的利益灵活”运用。在征聘计划下正尽力设法保证:挑选填补个别空缺的候选人时,考虑到该缺额所在部门有无区域分配不平衡的情况。但是,如果要求在每一个组织单位,直到最低一级,都按照适当员额幅度制度达成员额的区域分配,显然会使秘书长在他作为行政首长所应负责的秘书处业务工作上毫无灵活性。这对秘书长根据工作人员条例1.2,指派工作人员担任联合国的任何工作或职位以保证最有效地利用秘书处人力资源的权力,造成了特别的困难。许多部门的首长,特别是各区域委员会的执行秘书,都提到他们负责执行的各项方案有特殊的需要,而无法从在他们的组织单位内任职人数不足的一些国家找到合格的候选人。工发组织由于即将改变地位而对这项建议表示欢迎。

8. 秘书长仍然认为,原则上整个秘书处按地域分配的员额应适用公平地域分配,他认为必须注意不让任何一个国家或国家集团的工作人员在任何一个主要的组织单位内占大多数,但区域委员会则不在此限,它们最多可有75%的人员来自本区域各国。秘书长认为,在大会关于整个秘书处公平地域分配的指示的范围内,他的职责是监督秘书处43个主要部门中每一个部门的工作人员按区域、性别和年龄以及来自发达国家还是发展中国家的分布情况。

9. 联检组报告的第二项建议是,为了使会员国国民在秘书处获得公平的任职机会,在1982至1984年期间应当执行下列措施:

“ (a) 各部门受聘填补地域员额空缺的每五个候选人中,至少有三个应当是没有国民任职和任职人数不足的会员国的国民;

“ (b) 上述五个受聘人中其余候选人最好应当是属于适当员额幅度内的会员国的国民;

“ (c) 应当在特殊情况下才允许聘用任职人数过多的会员国的国民，而且有一项了解，这种聘用不会增加这些会员国国民任职人数过多的程度。”

10. 第一项措施将把大会第33/143号决议规定，并经第35/210号决议肯定的，40%的空缺由没有国民任职或任职人数不足的国家国民填补的指标提高60%，并把实施这项指标的期间延长两年成为1982至1984年。目前，共需任用没有国民任职的国家的45个国民和任职人数不足的国家251个国民，才能使这些会员国中每个国家都达到适当员额幅度的下限。如果每年平均任用人数仍同近几年一样，那么予期1982、1983和1984三年可以任用800人以上。即使要使所有这些会员国都达到适当员额幅度的中点，60%的指标还是比需要多出很多，除非这段期间内这些国家已任职的国民有许多人因种种原因而离职。就尚未达到75%的指标的区域委员会来说，结果会使它们无法从各该区域的许多国家进一步征聘人员，而它们目前本可从这些国家征聘执行方案所需的合格工作人员。

11. 这一点突出地表现秘书处在下述方面遇到的困难，就是如何使若干具有很大的适当员额幅度而又任职人数不足的会员国，维持应有的适当任职人数。如果这种会员国的国民主要是定期合同任用的，则困难更是明显。由于这些国民只工作一定期限，秘书处就会失去了他们在秘书处工作时取得的专门知识的好处，秘书处很大一部分征聘工作必须用来替补这些人，以求维持有关会员国的任职人数。新任用的人常常只是替补同一个会员国离职的国民，而一点都没有改善它们的任职人数情况。

12. 关于第9段(b)和(c)项的建议，优先机会将总是给予属于适当员额幅度内的会员国的其他合格候选人。但是，秘书长认为他必须继续有权，在无法从没有国民任职、任职人数不足或在适当员额幅度内的会员国找到合格候选人时，任用任职人数过多的国家的国民。

B. 广泛使用永久合同 - 建议3和4

13. 联检组报告认为永久合同的广泛使用是适用公平地域分配原则的另一个阻碍因素。因此，它建议将受地域分配限制员额中永久合同工作人员的比额减少至50%以下，并采用一种新型的、可中断（轮换）的合同。大会也收到另一份联检组的报告，该作者指出，这两种任用的相对比例，应由会员国自己决定（A/36/432，第49段）。

14. 报告列举了主张永久合同和主张定期合同的人士所分别提出的理由。各部、厅的主管在其评论中强调指出，这个问题必须连系到连续性、服务的工作效率、秘书处的良好管理，工作人员对事业的合理追求以及秘书处的独立性等需要，而不是地域分配的规定。一些主管认为，这个建议对其工作人员的士气将有不良影响。工作人员代表在人事问题项目下所提出的说明（A/C.5/36/19，第96-98段）已明确反对这个建议。

15. 联检组的报告提出了一个基本问题，即：受地域分配限制员额中的定期合同与长期合同工作人员应维持何种比率，而这种比例又应由谁决定。比率问题是第五委员会多次讨论的主题，1957年，委员会在其报告（A/3558，第129段）核可了1956年薪金审查委员会的建议（A/32/9，第54段），即：所有任用中有20%应为定期合同。1959年，当比率仍低于20%时，大会曾通过1959年12月5日第1436(XIV)号决议（第35/210号决议也回顾了 this 决议）。20%的比率已在1961年实现，审查秘书处活动和组织的专家小组当时曾建议在1962年把比率提高至25%（A/4776，第92段）。1962年，代理秘书长建议比率应维持在25%左右（A/5270，第66段）。他指出，长期合同应为秘书处的达要任用方式是合乎道理的，因此应推迟对比例作出决定。在1963年的讨论中，一些会员国建议比率不应超过20%，其他主张25%，而少数则认为75%较为适当（A/5646，第9段）。

16. 大会1966年12月20日第2241A(XXI)号决议认识到，长期合同

和长时期的定期合同必须占大部分，以确保秘书处的稳定和业务效率，决议又注意到秘书处认为不应改变25%这个目标的声明(A/6487,第14段)。大会又认为，作为一项临时措施，增加定期合同人员的征聘，特别是对发展中国家人员的征聘，应有助于达致平衡的地域分配。秘书长在其1969年提交第二十四届会议的报告(A/7745,第16段)中说，定期合同和长期合同工作人员的比率应为25%比75%，乃是毫无疑问的。但是，如果征聘的工作在于迅速改善工作人员的地域分配，定期合同的工作人员必然会出现较高的比例。大会在1969年12月11日第2539(XXIV)号决议中确认，对于某些需要负起复杂任务的员额来说，长期服务有助于提高效率。从那个时候至通过第35/210号决议的这段期间，大会一直没有提到定期任用的问题。

17. 联检组报告指出，联合国系统内其他组织的定期任用人员比率比联合国高出很多。这部分取决于理事机构的政策，但在更大程度上可能取决于这些组织的工作性质，特别是那些具有高度技术性的职务。它们的定期合同工作人员自然就占有较大的比例。在联合国中，工发组织的比率比正常的高很多，部分原因是它们职务的技术性质。不过，在环境规划署方面，大多数工作人员的经费来自联合国环境基金授权的款项，他们的合同限制了他们在环境规划署的服务期限。到1980年12月为止，这些工作人员并没有获得长期任用。只有到了这一个月，秘书长才同意环境规划署执行主任的要求，授权执行主任将派往环境基金的工作人员员额改为试用，以后再变成长期任用。在工发组织方面，根据工发组织在成为专门机构以前应享有更大自治的安排，工发组织执行主任已获授权，在P-1至P-4级工作人员服务工发组织期间，对他们给予定期任用。

18. 许多机构审议了谁应决定定期任用和长期任用的比率问题。这份联检组报告的作者暗示应由大会决定。另一份联检组报告(A/36/432)的作者则认为这个比率应是会员国间的谈判问题。国际公务员制度委员会审查了这个问题，其

意见简列于提交本届大会的报告¹内。

“委员会认为，长期合同和定期合同工作人员的比率应由各组织按组织的情况决定，这不仅可体现出各组织的不同职能和需要，同时也体现出其理事机构的政策决定。它审议了一些确定长期或定期工作人员需要的标准，这些标准取决于所进行的职务（经常或非经常性）、组织的结构形式以及员额的经费来源。”

秘书长认为，在定期员额和长期员额间决定一个适当的比额，是一个复杂的问题，首先必须考虑到本组织随时间变化的业务需要。

19. 联检组报告的第三个建议说，它的目的是要使大多数受地域分配限制的工作人员都是定期任用。为此，他建议任何候选人最初任用不得给予试用合同大会应对给予长期合同规定一个分额直至工作人员享有公平的地域分配为止。联检组报告又指出，这个限制应当不超过离开联合国的长期合同工作人员总数的50%，或由大会决定的其他百分比。虽然这样作将可达致统计数字的平衡，秘书长很难利用他的权力对他认为应当吸收的年青候选人给予长期任用，而任用这些年青人又是大会第31/26（第4段）、第32/17B号（第2段）和33/143号（第二节，第5段）决议所一再提出的呼吁。

20. 联检组建议对国民多半为定期合同的会员国国民采用轮调合同，这个建议与联检组在1970年有关联合国人事问题的报告（A/8485，第430-431段）中所提的建议一样，当时，效报告导致了秘书长过去十年来在人事管理方面的改革提议。联检组当时提出一个调差制度，使长期任用的工作人员可在本组织及其本国的公务员制度中轮流服务。

21. 联检组现在的建议是采取一个新的、可中断的定期合同，根据这个合同，由本国政府或机构调来秘书处服务的工作人员可返回原来的本国组织服务，如他在联合国的工作令人满意，以后可重回秘书处工作。虽然，这个安排的形式还没有

¹ 《大会正式记录，第三十六届，补编第30号》（A/36/30），附件一，第24段。

明确，但秘书长认为，原来提议所固有的不利因素在这个提议中仍然存在。它会破坏秘书处工作的连续性，对职业发展和工作人员的管理造成更多困难。不过，秘书长对从本国政府调来的个别工作人员所提供的服务非常赏识。因此，如果能够作出安排，对这种调整进行有系统的管理，使本组织可从这些轮调官员的服务中取得最大的好处，而又不需采取新的任用办法，那就对双方都有利。

C. 宁愿以内部提升或调职来填补空缺的作法——建议5

22. 联合检查组的报告在本节中建议，应同时向内部和外部的候选人发出出缺通告并在挑选候选人时应严格遵照《宪章》第一百零一条以及联合国的有关决议和《工作人员条例》的规定。该报告把《工作人员条例》第4.4条解释为当“资历相等”时应优先录取已在联合国或联合国系统其他各组织任职的人。该报告认为秘书处只有在没有内部候选人的情况下才发布出缺通告的办法是不符合《工作人员条例》的要求，因为优先录取内部候选人就可能造成忽视《宪章》中规定征聘工作人员的基本原则。这项建议与联合检查组关于人事政策可能选择的另一个报告（A/36/432，第38—42段）中对国际公务人员的职业观念提出的定义多少有点不同。

23. 秘书长考虑到按照《工作人员条例》第4.4条的规定，他应当优先录取已经在秘书处的合格工作人员和联合国系统其他各组织的工作人员。但是秘书长认为第4.4条的规定并不而且也不应当排除从秘书处以外征聘人员。这种优先录取办法是在“不妨碍罗致各级新人才”的情况下施行的，这从下表中就可以看出，表中列出了1981年6月30日时在每一个职等征聘其职位受公平地域分配限制的全部工作人员所占的百分数。

在每一职等征聘其职位受
公平地域分配限制的工作人员

<u>专业人员以上职类</u>	<u>百分比</u>
USG	56%
ASG	68%
D-2	46%
D-1	24%
P-5	25%
P-4	32%
P-3	40%
P-2	45%
P-1	35%

24. 可是鉴于大会所订定的征聘指标，秘书长觉得需要在一个短期间内采取特别措施。所以，50%的一切待补空缺，那就是不从有关各部门内部填补的空缺，需指定为征聘没有国民任职和任职人数不足的成员国国民或征聘妇女填补。其余空缺则公开征聘内部和外部候选人并充分适用《工作人员条例》第4.4条规定按照通常指派和征聘程序来填补。

25. 优先录取已在本组织工作的人员，这种办法必须保持，因为这样才能鼓励他们作出优越努力或特殊表现。在职工作人员会把取消这种优先录取的办法，解释为表明在秘书处服务原是从事终身职业的这项重要性质已经有了改变，因此对他们的士气有严重打击。外部候选人也没有兴趣在规定的最短服务期限后继续服务，因为他们一旦被任用后就处于同样使人不满的情况，对他们在本组织所得的宝贵经验不加以赏识，对他们的优越工作也不给予奖赏，只是鼓励他们赶快离职而已。职业发展观念就失去其实际意义了。

D. 按地域分配的高级和决策人员的不足——建议6

26. 联合检查组在其报告中建议，应为每一地域规定一个与加权适当幅度有关而担任高级和决策职位的人数指标。

27. 在注意到有些国家和地域的国民没有担任受地域分配的特等专员(D-1)以上职位的程度时，该报告认为大会采用加权适当幅度的主要目的是“确保各会员国在任职人数和职等两方面都保持平衡”。这句话是大会为研究与计算加权适当幅度有关的各个员额的指示性评价方法而于1979年12月20日通过的第34/219号决议中所使用的措辞。该决议请秘书长进行此项研究而没有按照《宪章》第一百零一条第一项规定订出新指示。后来大会在第35/210号决议中订定了新指示，但没有改变加权幅度的目的，只是在第35/210号决议第1节第5段中重申必须增加发展中国家的国民担任高级职位和决策职位的人数，但应按照大会的有关决议，确保公平地域分配的原则。

28. 虽然秘书长在他关于工作人员地域分配的报告(A/C.5/35/36)中接受了大会第34/219号决议中的要求，但是第35/210号决议对于计算加权幅度的办法和确定加权幅度的目的都没有改变。这些情况每年都按照大会1967年12月19日第2359(XXII)号决议的规定提出报告，供其参考。从来没有为了作为征聘政策的指针而把加权幅度用来计算各会员国国民任职人数的正常测量方法。在那个时候秘书长指出，他认为联合国征聘政策采用加权制度只能得到不足道的改善。如同他当时所指出，他仍旧认为“为本组织各种活动的需要而物色工作人员的职务，不是可以简化到只按照数学公式来办理的事，这是一种需要经常与《宪章》规定的个人能力标准和地域分配原则相一致的职务(A/6860,第41段)。

29. 加权幅度在制订适当幅度的新制度时已再加以改善，但是如果适用到受地域分配限制的九个职等中员额最少的四个职等，就会使人事厅的工作改成物色一种人员，虽然在统计数字上很适合，但同时又要符合在秘书处执行任务所需要的适

当资格，那末这种人员可能很少，甚至不可能物色到。秘书长关于秘书处组成的报告内所附的统计表格中，载有 D-1 以上各级工作人员每年按地域分配的百分数。过去四年来的变动情况如下：

担任高级职位的工作人员人数和适当幅度的中点人数按区域分配的百分数

	1978年		1981年	
	中点人数	实际人数	中点人数	实际人数
非洲	10.2	11.4	13.5	13.3
亚洲和太平洋	21.3	15.6	18.1	19.6
欧洲(东部)	14.2	11.1	13.2	10.6
欧洲(西部)	22.7	26.1	22.8	25.5
拉丁美洲	7.2	9.1	7.7	8.2
中东	4.4	6.0	5.5	6.9
北美和加勒比区	20.0	19.6	19.2	15.4
其他	—	1.1	—	0.5
共 计	100.0	100.0	100.0	100.0

从这些数字来看，秘书处和联合检查组一样也对这种情况表示关切，过去几年来已认真努力，务必尽量按广大地域分配原则，尤其从大多数发展中国家所在的区域，来征聘担任高级职位的合格人选。

E. 不受地域分配员额限制的专业职等以上的工作人员——建议7

30. 联检组报告在本节中建议，技术顾问、区域和区域间顾问以及联合国各研究所的工作人员，应视为受地域分配限制的员额，并应受适当员额幅度制度的限制。在这些情况下，工作人员一向都是根据《工作人员服务细则》中关于技术援助项目人员的200号编任命的，部分因为他们所支薪金的经费来自技术合作项目。

31. 技术顾问一般都被指派到总部、贸发会议、工发组织或环境规划署工作，提供技术合作项目所需的技术支助，并向有关部门或办事处提供咨询意见。这些顾问担任非常重要的职责，这些职责需要高度技术能力，在某一个时间内这种专门知识可能不太多。秘书长认为，专门担任需要这种专门知识的技术支助性职责的工作人员，今后仍应不受地域分配员额的限制。不过，他认为所有技术顾问的员额都应加以审查，务使担任这些职位的技术顾问都完全执行他们被选派的职责。因此，不完全同这些职责有关的一切员额，都应列为受地域分配限制的员额，并于出缺时由根据《工作人员服务细则》100号编任命的正规工作人员填补。

32. 指派给区域和区域间顾问的职责，性质上十分不同。设立区域和区域间顾问员额的目的，是要保证在没有单一的政府需要一名专任技术顾问提供服务而是许多政府需要这种专家提供短期服务的若干技术专门知识领域里，任命专任专家担任这种职位，从而可以立即或在很短的时间内应命提供服务，要比每次需要时才不得不征聘这种专家来得远为有效。关于技术顾问，秘书长仍然认为，由于这种性质的员额，其目的完全在向各国政府提供咨询意见，所以仍应视为项目人员员额，不应受地域分配员额的限制。不过，他认为审查所有这种员额，确保所指派的职责完全属于这种性质，是会有好处的。这种员额，不应用来增加人力资源，支助工作人员工作地点的各部门和办事处的经常职责。

33. 关于联合国各研究所的工作人员，这些研究所成立时（有些已经成立了约20年）本来打算各区域研究所仅暂时由技术合作来源提供经费，由此希望它们可

以成为真正的区域性机构，完全依靠可以从区域内提供的资源。目前似乎只是朝这个方向对亚洲经济发展和规划研究所采取了步骤。由于这种资金来源落空，各研究所继续要依靠技术合作经费，其工作人员则根据《工作人员服务细则》200号编任命。此外，这些研究所是为了应付不同区域的特定需要而设立的。如果使它们的工作人员受地域分配的限制，则当消除任职人数过多的会员国的国民大量集中的现象和按照更具限制性的地域员额征聘程序办事时，它们只有长期关闭一途。

34. 关于不属于区域范围的其他研究所，如联合国社会发展研究所和社会防卫研究所等，如果决定也让它们的工作人员根据《工作人员服务条例》200号编来任命，可能不大适当。就最近设立的联合国提高妇女地位训练研究所的情形而言，现已决定根据《工作人员服务细则》100号编任命工作人员，并且任命仅限于在该研究所内的工作。因此，社发研究所和社防研究所的工作人员，也应根据《工作人员服务细则》100号编来任命，或使之隶属于秘书处的有关部、厅，并列为这种完全由预算外资源筹供经费的单位的当然成员，或任命限于在该研究所内的工作。这些工作人员，应视为担任受地域分配限制的职位，除非他们的任命仅限于在该研究所内的工作；在这种情况下，他们应同任命担任由联合国环境基金筹供经费的职位的工作人员一样，另行处理，以符合地域分配原则的规定。

F. 任用非联合国会员国国民的办法

35. 联检组报告对任用非联合国会员国国民的办法，表示意见。报告建议，在任命这类国民担任受地域分配限制的职位时，必须更加节制。

36. 因为大会1946年2月9日第30(I)号决议设想到非会员国国民可能被任命为秘书处的的工作人员，以及因为联合国《宪章》第四条规定所有同意承担《宪章》义务的爱好和平的国家，均可为联合国会员国，所以不可能反对任命联合国设法使其独立、随后使其成为会员国的那些国家的国民。

37. 由于若干非会员国参加联合国附属机构的工作，虽然它们没有加入联合国，所以秘书长认为，也应任命若干这些国家的国民特别担任直接同这些国家参加的附属机构工作有关的职位。应指出的是，担任受地域分配限制职位的非会员国国民的工作人员只有36人，占这种员额的工作人员总数的1.24%。

G. 满退休年龄的延长任用——建议8

38. 联检组报告建议，延长最多不得超过60岁退休年龄后三个月，而且只有在确需时间物色适当代替人选时才准予延长。这个问题已经在第五委员会讨论过相当时间，结果使大会发出明确指示，准许例外延长不得超过规定退休年龄后六个月，只有在确需时间物色适当代替人选时始可延长。

39. 秘书长指出几种有限的情况，在这些情况下，他打算根据这项指示，行使《联合国工作人员条例》第9.5条所授的权力，在例外情况下延长这种年龄限制。联检组的建议，将使这种弹性受到更大限制。秘书长认为，这种进一步的限制是多余的，因为根据现有准则延长任用的数目已经减无可减。

H. 征聘程序执行上的问题——建议9

40. 联检组报告提请注意发布空缺通告方面长期延误，以及任用过程为时太长。该报告建议，征聘过程应予缩短简化。秘书长同意这个目标，并将就力之所及促其实现。不过，征聘和任用过程一直是大会特定指示的论题，大会曾在第35/210号决议的附件内说明征聘和任用工作人员的程序和办法。秘书长认为，必须从这些程序中吸取经验，他将会毫不迟疑地提出其他改变，以协助按照大会规定的准则加速征聘和任用过程。

I. 征聘规划——建议10

41. 联检组报告指出，直到1981年5月为止，联合国许多部门没有制订可

以作为人事厅每年制订征聘工作计划基础的征聘计划。因此，该报告建议，应依照第35/210号决议加速编制这项计划，联合国各部门应同人事厅充分合作，进行这项计划的编制工作。在关于秘书处组成的报告(A/36/495)中，秘书长曾就大会第35/210号决议中各项请求的执行情况，另行提出报告。