



第七十八届会议

议程项目 139

人力资源管理

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/78/602)。行预咨委会在审议该报告期间会晤了秘书长的代表，他们提供了补充信息，作出了澄清，最后提交了日期为 2023 年 12 月 14 日的书面答复。
2. 秘书长的报告是根据大会第 75/292 号决议提交的，大会在该决议中请秘书长全面评估其报告(A/75/646)概述的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，同时考虑到从执行现有协议中吸取的经验教训以及确保持续保护借调人员养恤金权利的必要性，并将评估报告提交大会第七十八届会议审议。

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，例外情况下最长为四年。据此，他们既须受《联合国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，及 A/75/796，第 3 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》中禁止工作人员接受任何政府给予的荣誉、勋章、优惠、馈赠或报酬的条例 1.2(j)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存在的冲突(A/75/796, 第4段)。

5. 大会在第 67/287 号决议中注意到在借调现役军警人员方面遇到的困难, 并请秘书长向大会报告各项提议, 供其审议, 以便为全体会员国充分参与借调现役军警人员提供便利。在同一决议中, 大会首次核准了例外措施, 不要求借调现役军警人员遵守工作人员条例 1.2(j)。大会通过第 68/252 号、第 71/263 号、第 74/254 A 和 B 号以及最近的第 75/292 号决议进一步延长了这些例外措施, 目前的有效期到 2024 年 7 月 1 日截止(A/78/602, 第 2 段)。

6. 行预咨委会询问后获悉, 一些会员国的国家立法要求执行国际任务或借调到另一实体的现役军警人员在执行国际任务或借调期间继续从本国政府领取薪酬, 在这种情况下, 借调人员与工作人员条例 1.2(j)相冲突。

7. 关于有关人员的人数、地点和国籍, 行预咨委会获悉, 截至 2023 年 12 月 14 日, 共有 231 名借调现役军警人员, 包括:

(a) 总部: 从 45 个不同国家借调的 125 名现役军警人员;

(b) 外地: 106 名借调现役人员, 包括从 22 个不同国家借调的 45 名现役军官和从 28 个不同国家借调的 61 名现役警官(见本报告附件)。

8. 行预咨委会询问后获悉, 秘书处不了解各国政府向其现役军事或警务人员支付薪金的情况。不过, 行预咨委会还获悉, 鉴于秘书处所做不同调查的结果, 对于一些有借调现役军警人员的会员国来讲, 似乎其国家立法与工作人员条例 1.2(j)之间存在潜在冲突。

9. 最近一次对会员国和借调到联合国的现役军警人员进行的调查于 2020 年 9 月进行。要求在总部和外地工作的共计 232 名借调现役军警人员完成关于他们从本国政府获得的薪资、福利和(或)津贴的调查。其中 219 人对调查作出答复, 77 人确认从本国政府领取薪酬或福利, 其余 142 人表示没有领取任何薪酬或福利(A/75/646, 第 23 段, 及 A/75/796, 第 7 段)。虽然行预咨委会询问后获悉, 会员国、借调现役军警人员和秘书处在这次调查中提供的信息存在差异, 但可以估计, 这些人员中很大一部分可能从本国政府领取薪酬或福利(A/75/796, 第 8-10 段和第 26 段)。

三. 综合评估和实际影响分析

10. 秘书长指出, 如 A/75/646 号文件所示, 根据大会第 75/292 号决议的要求进行的全面评估遵循了基于《联合国宪章》第一百条和第一百零一条以及大会第 51/243 号决议的下列原则:

(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) 确保借调现役军警人员始终受秘书长的惩戒权制约；

(e) 避免另设一个工作人员类别，适用不同的价值观和规则(A/78/602，第4段)。

11. 关于应适用的原则，行预咨委会注意到，大会在第 75/292 号决议中强调指出，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，并再次请秘书长让所有会员国都能参与借调现役军警人员。

12. 还应指出，全面评估考虑到了该方案的目的，即聘用具有最新知识、技能和经验的军事和警务人员，帮助秘书处增强其建立和管理维持和平行动的能力(A/78/602，第 24 和 26 段)。征聘这些人员是为了满足秘书处切实高效管理、指导和支持和平行动的需要(A/75/646，第 17 段)。

13. 秘书长指出，通过与整个秘书处在现役军警人员问题方面具有知识和经验的各利益攸关方进行访谈，进行了这次评估。总共对在三个维持和平特派团、两个特别政治任务 and 总部三个部门工作的 22 名工作人员进行了访谈。秘书长还指出，为获得可靠的定性数据，对受访者采取了保密和匿名的方式，向受访者保证其表达的意见将以匿名方式严格保密(A/78/602，第 5-7 段)。行预咨委会询问后获悉，秘书处没有对借调工作人员进行访谈，以避免评估中的利益冲突。

14. 行预咨委会询问后还获悉，评估期间收集的信息补充了以往调查中收集的数据，因为这些信息深入反映了拟议备选方案的潜在影响。对会员国进行了三次调查，时间分别为 2014 年 6 月、2019 年 10 月和 2020 年 9 月。

15. 秘书长指出，访谈的重点是征集各利益攸关方对提交大会第七十五届会议的以下四个备选方案的想法(A/75/646，第 26-29 段)：

(a) 备选方案 1：将现役军警人员作为编外人员聘用；

(b) 备选办法 2：严格执行《工作人员条例和细则》。秘书处不会从任何宣布本国立法或做法与《工作人员条例和细则》有冲突的会员国聘用现役军警人员；

(c) 备选方案 3：秘书处停止聘用现役人员，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警人员；

(d) 备选办法 4：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(A/78/602，第 8 段)。

16. 访谈期间收集的信息为秘书长思考这些备选方案提供了素材(A/78/602，第 13-22 段)，并为他分析每一备选方案的影响提供了参考，具体分析情况如下(同上，第 23-27 段)：

(a) 将现役军警人员作为编外人员聘用(备选方案 1)将给联合国维持和平行动带来挑战，因为借调人员将无法履行期望他们履行的全部职能，包括主管职能

以及管理本组织的人力和财政资源。这些人员将不受《工作人员条例和细则》所规定的秘书长惩戒权制约。会员国和现役军事和警务人员可能对担任这种联合国编外人员职位不太感兴趣。秘书长称，备选方案 1 将有悖于方案的目的，即让会员国提供现役军警人员，帮助秘书处增强建立和管理维持和平行动的能力。因此，不建议采用这一备选方案；

(b) 仅从不提供薪酬或福利的会员国聘用现役军警人员(备选办法 2)将有损于秘书处为确保从所有会员国借调的现役军警人员机会平等所作的努力。因此，不建议采用这一备选方案；

(c) 通过工作人员甄选制度仅征聘具有相关经验的非现役军警人员(备选方案 3)可能会妨碍方案的有效性，因为本组织可能无法聘用具备维持和平行动所需最新知识、技能和经验的人员。因此，不建议采用这一备选方案；

(d) 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(备选方案 4)，这似乎是唯一可行的备选方案。它将确保会员国平等参与，为所有人员提供相同的合同模式而不另设一个工作人员类别，并使借调人员能够履行全部职能，同时始终受秘书长的惩戒权制约。它还将确保会员国、本组织和借调人员都将受益于在一定期限内提供现役人员的做法。

17. 秘书长还审查了以下两种备选方案组合：

(a) 备选方案 1 和 2 组合：从国家立法和做法与《工作人员条例和细则》没有冲突的会员国征聘现役军警人员作为工作人员，并聘用宣布有冲突的会员国的现役军警人员作为编外人员。秘书长认为，这种备选方案组合将对借调人员造成不平等待遇，有悖于该方案的目的；

(b) 备选方案 2 和 3 组合：从国家立法或做法与《工作人员条例和细则》没有冲突的会员国征聘现役人员，从宣布有冲突的会员国征聘非现役人员。秘书长称，这种备选方案组合也不符合方案的目标(见 [A/78/602](#)，第 28 段)。

18. 行预咨委会注意到秘书处的评估结果，并进一步重申借调现役人员的薪资和福利必须公正、透明和公平，以确保借调人员按照国际公务员制度委员会制定的标准获得薪酬([A/75/796](#)，第 18 段，及 [A/74/769](#)，第 12 段)。

四. 与会员国达成协议，解决重复支付薪酬和福利的问题

19. 秘书长回顾，他在第七十四届会议期间告知大会，秘书处已与四个会员国签订正式协议，以解决重复支付薪酬或福利的问题([A/74/700](#)，第 7 段)。大会第 [75/292](#) 号决议授权秘书长继续与会员国签订协议，防止向借调现役军警人员重复支付薪金、福利和津贴。大会还请秘书长与未与秘书处达成协议的会员国进行接触，并鼓励它们签署此类协议([A/78/602](#)，第 30 和 31 段)。

20. 秘书长指出，在招聘活动中纳入了一份表格，列出联合国支付的所有福利和应享待遇，供会员国披露有关潜在冲突的信息。不过，应该指出，会员国是否在招聘活动期间提供此类信息并不影响甄选过程和结果。由于不强制要求会员国在提交提名时填写并提交该表格，因此回答率很低(同上，第 32 段)。

21. 秘书长还指出，在入职过程中，秘书处一直要求会员国提供关于福利和应享待遇支付情况的信息。如出现福利和应享待遇重复的情况，与联合国福利和应享待遇对照的这些信息将成为可能签订的双边协议的基础。不过，秘书长澄清说，秘书处与有关会员国就福利和应享待遇的支付问题进行的交流不会耽误选定候选人的入职，因为大会核准的特别措施在 2024 年 7 月 31 日之前仍然有效(同上，第 33 段)。

22. 尽管作出了上述努力，但没有与会员国签订新的协议。因此，秘书处仍然只与四个会员国签订了协议(同上，第 34 段)。行预咨委会询问后获悉，截至 2023 年 12 月 13 日，三项协议仍在执行中，一项协议已于 2019 年 12 月 31 日到期，但如果从相关会员国招聘借调人员，则将恢复执行。三项仍在执行中的协议涉及与会员国立法的冲突。根据这些协议，联合国将薪金汇给各国政府，各国政府继续向军警人员支付薪金。

23. 行预咨委会询问后获悉，维持因例外措施而产生的做法将继续使秘书处处于无法充分执行《工作人员条例和细则》并确保所有工作人员获得平等待遇的境地。行预咨委会认为，包括借调现役人员在内的所有工作人员都遵守《工作人员条例和细则》，应对采用例外措施的时间加以限制。

24. 行预咨委会注意到，秘书处已在执行备选方案 4，为此与一些会员国达成协议，以解决重复支付薪酬和福利的问题，但规模有限，因为迄今仅执行了几项协议。行预咨委会鼓励秘书处加倍努力与会员国接触并在报告存在重复支付问题时签订协议，行预咨委会回顾会员国有义务报告重复支付的情况并就此事项与秘书处合作。

五. 建议的前进方向

25. 秘书长在其报告第 35 至 39 段中建议采用新办法执行备选方案 4。建议会员国要么修改雇用条件，以解决重复支付薪酬或福利的问题，要么授权秘书处在借调人员接受任用通知后作出确认的基础上进行调整。

26. 秘书长指出，将继续在招聘活动期间向会员国提供联合国支付的福利和应享待遇清单。候选人一经选定，将向有关常驻代表团发出任用通知，同时发出一份旨在请会员国同意借调人员的普通照会。在向常驻代表团发出任用通知和普通照会时，将要求候选人作出以下一种说明：

(a) 我国政府不向借调的现役人员提供任何福利或薪酬。因此，我在联合国秘书处工作期间不会收到我国政府提供的任何福利或薪酬(货币或实物)；

(b) 我国政府向借调的现役人员提供福利或薪酬(货币或实物),但我已作出安排,确保我在联合国秘书处工作期间不会收到我国政府提供的此类福利或薪酬;

(c) 我国政府向借调的现役人员提供福利或薪酬(货币或实物),但我同意联合国从本人的联合国薪金和报酬中扣除相应数额。

27. 秘书长指出,如候选人未确认任何适用选项,则根据关于荣誉、馈赠或报酬的工作人员条例 1.2(j)取消任用通知(A/78/602,第 38 段)。行预咨委会询问后获悉,根据拟议的前进方向,如果在支付联合国薪金的同时还支付任何额外福利和应享待遇,则有关政府和工作人员有责任披露信息。

28. 行预咨委会询问后还获悉,拟议的前进方向为确实向借调人员提供额外福利或薪酬的会员国提供了空间,使其能够在遵守《联合国工作人员条例和细则》的同时,在本国立法或做法范围内作出安排。会员国可与秘书处通过签署协议作出特别安排。它们还可与借调人员作出其他安排。会员国和借调人员如果选择不作出这种安排,仍然可以选择授权秘书处从他们的联合国报酬中扣除额外的薪酬或福利。

29. 关于本国政府向借调现役军警人员提供的实物福利的计算,行预咨委会获悉,借调现役军警人员需要提出申领额外薪酬和福利的要求,并由本国政府核证。

30. 根据所提供的资料,与备选方案 4 有关的经完善的提案将满足会员国的所有需要,针对不同情况具有充分的灵活性,并将确保同工同酬。

31. 行预咨委会询问后还获悉,如果大会核准前进方向,秘书处将在全面实施前仔细制定细节。将请法律事务厅批准将发送给各常驻代表团的任何来文模板,以确保解决办法在法律上可行。行预咨委会还获悉,相关工作量可在现有资源范围内设法完成。

32. 行预咨委会虽然注意到拟议的前进方向依赖借调现役军警人员及其本国政府披露的信息,但行预咨委会原则上不反对执行秘书长目前提出的备选方案 4。行预咨委会相信,关于备选方案 4 执行情况最新资讯将列入概览报告,并将在今后五年内发布一份详细的评估报告,但须经大会审议并核准。

六. 其他事项

入职

33. 大会第 75/292 号决议请秘书长继续积极作出努力,使借调现役军警人员能够更及时地入职,利用他能够利用的各种工具,解决这些人员无法控制的各种挑战。行预咨委会相信,将在大会审议本报告时以及在下一次报告中向大会提供详细资料。

养恤金权利

34. 大会在第 75/292 号决议中指出,秘书长将进行的全面评估除其他外,应考虑到确保持续保护借调人员养恤金权利的必要性。行预咨委会询问后获悉,被本国

政府借调到联合国工作的人员是根据确认返回权的借调协议任命的，这意味着这些人员的养恤金权利由其本国政府保留。行预咨委会相信，秘书长将评估，在拟议的前进道路中将继续保护借调现役人员的养恤金权利。

声明

35. 秘书长表示，受访者在全面评估期间指出，使借调军警人员完全脱离本国机构以保持他们的独立性和公正性可能是一项挑战，因为这些人员仍是本国政府的雇员(A/78/602，第 12 段)。行预咨委会询问后获悉，所有即将入职的借调现役军警人员都签署以下声明：“我郑重声明并承诺：本着忠诚谨慎，正心诚意执行联合国国际公务员的职务；律己从公，只为联合国的利益着想；在执行职务时，决不寻求或接受任何政府或本组织以外任何来源的指示。”行预咨委会还获悉，在签署了这一声明后，这些人员就了解了与成为联合国工作人员有关的各项要求和义务，因此，秘书处认为遵守这些要求和义务不会有问题。

免费提供的人员

36. 大会在第 47/71 号决议中鼓励秘书长邀请会员国提供合格的军事和文职人员，协助秘书处规划和管理维持和平行动。这些人员将作为具有特派专家地位的第二类免费提供人员无偿提供(A/75/646，第 12 和 13 段)。

37. 不过，大会在第 51/243 号决议中决定，秘书长只可在下列情况下接受第二类免费提供的人员：

(a) 预算核准后，在具体有限期间内，为秘书长鉴定的非常专业性的职能，提供联合国内部所不具备的专门知识；

(b) 本组织如有新的和(或)扩大的任务，在大会就执行这些任务所需资源数额作出决定之前，提供临时性紧急协助。

38. 行预咨委会询问后获悉，根据大会第 51/243 号决议所定的标准，秘书处无法利用免费提供的人员的服务来获得军事人员在规划和管理维持和平行动方面的专门知识。如上文第 3 段所述，大会第 52/248 号决议核准了秘书长关于征聘借调现役军警人员的提议，这些人员将作为联合国工作人员按工作人员合同聘用。行预咨委会询问后还获悉，截至 2023 年 12 月 13 日，有 9 名免费提供的人员在联合国总部工作。

七. 结论

39. 秘书长报告(A/78/602)第 40 和 41 段指出：

(a) 请大会审查并考虑核可建议的前进方向(备选方案 4)，即会员国修改雇用条件，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，或授权秘书处借调人员确认的基础上作出调整。行预咨委会的有关意见和建议载于本报告；

(b) 如果大会决定不核可建议的前进方向，则请大会核准延长不要求借调现役军警人员遵守工作人员条例 1.2(j)的特别措施。

附件

关于在总部和外地工作的借调现役军警人员人数和国籍的信息

表 1
截至 2023 年 12 月 8 日联合国总部的借调现役军警人员

编号	国籍	在职工作人员
1	澳大利亚	2
2	孟加拉	8
3	贝宁	4
4	不丹	2
5	巴西	5
6	智利	1
7	中国	3
8	法国	3
9	冈比亚	1
10	德国	2
11	加纳	8
12	印度	4
13	印度尼西亚	1
14	意大利	2
15	日本	2
16	约旦	1
17	肯尼亚	9
18	马拉维	2
19	蒙古	2
20	摩洛哥	4
21	尼泊尔	6
22	尼日尔	2
23	尼日利亚	5
24	巴基斯坦	9
25	大韩民国	2
26	摩尔多瓦共和国	1
27	罗马尼亚	1
28	俄罗斯联邦	1
29	卢旺达	2
30	塞内加尔	2
31	塞拉利昂	2
32	南非	1

编号	国籍	在职工作人员
33	西班牙	7
34	瑞士	1
35	泰国	2
36	多哥	1
37	突尼斯	2
38	乌克兰	2
39	大不列颠及北爱尔兰联合王国	1
40	坦桑尼亚联合共和国	1
41	美利坚合众国	1
42	乌拉圭	1
43	越南	4
44	赞比亚	1
45	津巴布韦	1
共计		125

表 2

截至 2023 年 12 月 8 日联合国外地特派团借调现役军事参谋

编号	国籍	在职工作人员
1	阿根廷	2
2	孟加拉国	5
3	巴西	2
4	布基纳法索	1
5	布隆迪	1
6	加纳	4
7	印度	1
8	约旦	2
9	摩洛哥	4
10	尼泊尔	5
11	尼日利亚	2
12	巴基斯坦	3
13	秘鲁	1
14	葡萄牙	1
15	卢旺达	2
16	塞内加尔	3
17	斯洛文尼亚	1
18	西班牙	1
19	瑞士	1
20	乌拉圭	1

编号	国籍	在职工作人员
21	赞比亚	1
22	津巴布韦	1
共计		45

表 3

截至 2023 年 12 月 8 日联合国外地特派团借调现役警务人员

编号	国籍	在职工作人员
1	孟加拉国	1
2	贝宁	3
3	布基纳法索	5
4	中国	2
5	爱沙尼亚	1
6	芬兰	2
7	法国	1
8	冈比亚	2
9	德国	1
10	加纳	1
11	印度	1
12	约旦	4
13	肯尼亚	2
14	马达加斯加	1
15	马里	4
16	纳米比亚	1
17	尼泊尔	3
18	尼日尔	2
19	尼日利亚	3
20	挪威	2
21	俄罗斯联邦	2
22	卢旺达	2
23	塞内加尔	4
24	多哥	1
25	突尼斯	4
26	土耳其	4
27	赞比亚	1
28	津巴布韦	1
共计		61