



第五十九届会议

议程项目 116

联合国共同制度

加强国际公务员制度小组的报告

秘书长的说明\*

根据大会第 57/285 号决议第四节的规定，现提交秘书长的说明，其中转发联合国系统各组织对加强国际公务员制度小组的调查结果和建议提出的意见（见 A/59/153）。

\* 本说明不能早些定稿的原因是国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)迟迟没有对加强国际公务员制度小组的报告提出意见。



## 秘书长和联合国系统行政首长协调理事会对加强国际公务员制度小组报告的意见

### 一. 引言

1. 本报告根据大会第 57/285 号决议第四节提出。大会在该决议中认可秘书长在他的报告 (A/57/612) 中提出的加强国际公务员制度小组的职权范围。大会在同项决议中要求秘书长编写关于该小组调查结果和建议的报告, 连同国际公务员制度委员会的意见, 一并提交大会第五十九届会议审议。

2. 2004 年 6 月 25 日秘书处通过一份说明向大会提交小组的报告 (A/59/153), 同时也把它转发给委员会以征求意见。

3. 秘书长和联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)成员欢迎大会第 57/285 号决议, 其中大会认可该小组的成立。秘书长早在 1997 年题为“革新联合国: 改革方案”的报告(A/51/950)中就提出审查委员会职能的建议并在随后提交给大会届会的一系列说明和报告(A/53/688、A/54/483、A/55/526 和 A/57/612)中请求讨论他的建议, 秘书长认为此事必须由大会采取主动行动并得到大会的一致支持。虽然考虑到第五委员会的意见, 这项建议的方向和范围多年来不断变化, 但是委员会要最大限度地支持大会在国际公务员制度方面发挥强有力的指导作用这个基本目的不变, 它是秘书长提出的这些报告和说明的共同主题。

4. 拟议活动范围逐步变化已成为连续提交给大会的文件特点, 它超出了委员会的职能范围并涉及加强国际公务员制度的广泛问题, 应把它视为一种有助于加强审查相关性和影响的积极事态发展。大会要求小组“对国际公务员制度的重要特征提出意见”, 就突出地表明了这个问题。

5. 小组在报告“结论意见”中回顾, 大会召开小组会议的同时“有若干重要审查计划正在展开, 大会和联合国其他主要机关也在重新关注改革和变革管理”。小组敏锐地指出, 虽然这可能纯属巧合, 但不应错过这一机会: 尽管本小组的职权范围已限定, 但这一巧合使大会有机会从比过去进行审查时更宽广的角度讨论委员会的作用和运作, 讨论它希望对委员会的组成和工作方式作出的进一步改进。此外, 大会还获得宝贵机会, 在加强联合国系统应付所面临新挑战的能力和效率的总体努力这一大背景下, 讨论国际公务员制度的作用和特点, 包括国际公务员制度依据的基本原则, 以及根据这些原则使其管理适应不断变化的需求的办法。

6. 秘书长和行政首长协调会成员完全赞同这个意见以及该小组的期望: 大会会将这一进程视为对规划联合国系统未来道路的一种具体但不可或缺的贡献, 同时

确认加强国际公务员制度在国际社会实现《联合国千年宣言》各项目标的总体努力中的中心地位。

7. 大会认可的建议同以前的建议相比有一个新的具体特征，即把委员会主席列为小组的当然成员。其目的是按照秘书长的建议和大会的授权，确保小组提出建议时要全面了解委员会成绩和目前工作以及首先要全面了解小组审查工作所根据的《公务员制度委员会章程》有关规定的意图。

8. 秘书长已收到小组四位成员和委员会主席作为当然成员签署的转发小组报告的信，随报告附上该信（见附件）。

## 二. 联合国系统行政首长协调理事会的意见

9. 秘书长和行政首长协调会成员认真审查了小组报告所述调查结果和建议后，深深赞赏小组提出了一份有思想内容、均衡和富建设性的报告并向大会大力推荐这份报告。下文有些意见也涉及委员会的某些意见。虽然委员会有几条保留意见，但是行政首长协调会希望委员会也与它一样期待大会对小组所提问题采取有远见的创新行动。

### 小组审查的背景

10. 秘书长和行政首长协调会成员完全赞成指导小组工作的总体方式。他们与小组一样也深刻认识到，联合国系统正处于转折点，并强烈希望力争加强相关性，力争取得具体、切实的成果，作为联合国系统工作今后方向的新基础。更重要的是，他们希望大会能围绕小组报告第 12 段提出的基本调查结果得出结论：

“在当前联合国系统开展业务的国际新环境中，《联合国宪章》的基本原则不仅都同样有效，而且更切合需要。实际上，就国际公务员制度而言，《宪章》的独立性原则（第一百条）以及“效率、才干及忠诚之最高标准”原则（第一百零一条），应当是为推动国际公务员制度现代化，适应新世纪不断变化的需要和要求而进行的各项努力的首要价值取向。”

### A. 国际公务员制度委员会的作用和职能

#### 国际公务员制度委员会和国际公务员制度在不断变化时代中的作用

11. 小组的分析恰当地指出，共同制度内部人力资源管理的共同框架是要最大限度地发挥联合国系统各组织的效用和应对能力，以满足会员国的需要和要求，因此，委员会要在建设共同框架方面发挥重大作用。同委员会的一项意见相反，要充分考虑到委员会作为向大会提供独立和公正咨询意见和支助的渠道对大会的作用并以此作为建议 1 的起点。

12. 介绍建议 1 时强调委员会支助大会领导共同制度内当前的变革管理过程的基本责任，建议 1 应同第 20 段的意见和行政首长协调会成员完全赞同的建议 2 一

起考虑。委员会对大会的首要责任与小组强调的委员会需要在改革过程中成为与行政首长积极配合的伙伴之间没有任何矛盾，也不应该有任何矛盾。同样重要的是，要进一步加强委员会的技术能力和政策认识以及加强相互信任和合作以有效应对这两方面的挑战。建议 1 重复了大会多年来在关于委员会报告的几项决议中一再提出的要求。如果大会要求在这些方面取得质量上的进展，它首先必须坚持要求以证据说明持续改进和建立共识的精心努力，这项工作应成为委员会的工作核心，因为委员会既是出色工作的中心，也是委员会与伙伴建立关系的中心。

### 委员会的工作方法

13. 秘书长和行政首长协调会成员赞同小组的评估，即委员会最近采用的做法，包括建立委员会工作组，已证明有助于特别是改进协商过程，应当予以系统化和加强。令人失望的是委员会认为不需要把这些改进正式纳入委员会的工作范围，这就可能令人怀疑委员会公开承诺实施改进的性质以及它们对增加对话和交流机会的基本意图的重要意义。

14. 希望大会对小组有关建议（建议 3 和 4）的行动将用于加强小组公开提出的关于培养各方对委员会工作的兴趣、信心和信任的承诺。

### 委员会成员的甄选准则和过程

15. 实现加强委员会及其向大会提供最大限度支助的能力的目标要取得进展，小组报告第 33 段至第 39 段的意见和建议非常重要。它们远不是超出《章程》规定的范围，而是及时提醒这些做法多年来已越来越偏离《章程》的意图。

16. 甄选和协商过程越来越偏离《章程》的意图，这个责任应由会员国、联合国系统各组织和委员会共同承担。不过，各方一都在确保改进这些过程方面存在重大利益关系。各方应当认识到现状总是存在退化的可能。维持现状无论如何都不符合委员会目前工作具有的新的的重要意义。尤其是委员会不应当把更准确地遵守《章程》第 3 条和第 4 条的要求理解为对目前成员素质的非议，而应当把它视为确保甄选和协商过程与委员会的独特作用保持一致的一部分工作，因为正是这种作用使它在性质上不同于经选举的任何其他机构。在国际公务员制度面临巨大挑战时，必须确保会员国能够提供最佳和最合适的人才，供委员会使用。

17. 令人鼓舞的是大会一再强调必须严格遵守《章程》第 3 条和第 4 条的规定。最近大会在第 53/209 号决议中专门请秘书长在会员国提出委员会成员候选人时提请它们注意第 3 条的规定。应当从这个背景出发把小组的建议视为对拟订能推动实际执行大会指示的程序的积极贡献。

18. 在建议 5 中，小组提出报告附件二所述的有关甄选标准，候选人根据《章程》第 3 条应具有在公共行政或有关领域特别是在人事管理领域担任行政职责的丰富经验。小组还建议会员国在提出候选人时要把候选人的背景与这方面的经验相联

系。秘书长要求提出候选人时，须说明委员会成员根据《章程》应具备的与“丰富经验”有关的能力范围，从而帮助会员国按照《章程》的要求提出候选人。这样，秘书长就能够更有效地落实大会第 53/209 号决议对他的要求。反过来，期望按照《章程》要求提出候选人将有助于国家一级的甄选过程和随后的政府间协商，在公平地域分配原则的范围内对《章程》规定的经验条件适当加权。

19. 注重能力的甄选过程也会极大地促进《章程》第 4 条的规定和意图的实际落实，这就要求秘书长作为行政首长协调会主席，在不仅同会员国，而且同各组织的行政首长和工作人员代表“适当协商”之后，提出候选人名单，这样才能使秘书长要求有关方面提供的意见不仅涉及空缺候选人的背景，而且涉及按照《章程》要求候选人具备的相对资格。目前基本上敷衍了事的协商过程才会变得更加可行，更有意义。各组织和工作人员代表才可能在最后甄选过程中更加支持会员国，而不会损害会员国的特权和决策权威。委员会的意见指出，虽然这种程序造成委员会的任命程序不同于其他选举过程，但这显然是《章程》的意图。以能力为基础的包容兼顾的甄选过程能够较好地落实《章程》第 3 条和第 4 条的基本意图，即建立具有高度技术能力的有权威的委员会使其成员获得普遍信任，同时落实大会不断要求更加准确地遵守这些规定的意图。

20. 小组一再提倡，按照《章程》第 3 条以候选人的不同具体经验为重点的协商过程也有助于向委员会提供有效的综合专业知识、实际知识和经验，使其不论作为一个管理机构还是作为一个咨询机构都能作出最大的贡献。

21. 小组在建议 6 中提出，根据《章程》第 5 条的规定达成一项谅解，即今后委员会成员的任期通常限于两任。小组提出这项建议和过渡安排目的是在工作连续性与促进专长、经验和知识的新陈代谢并尽量加强被任用者独立性之间保持适当平衡。在一个迅速变革的时代，为了努力促使委员会对小组所述的采用最先进人力资源政策和做法作出最大的贡献，大会可以接受这项建议。

### **委员会届会次数和会期**

22. 行政首长欢迎建议 7，其中将委员会两届年会每一届的会期限制在 10 个工作日之内。减少正式届会的会期与许多其他机构进行的改革是一致的，同时将更多地利用工作组和介乎届会之间的其他非正式安排。经验表明，这些非正式安排能够让所有对话者更广泛和更深入地交换意见，致使委员会近年来作出了重要贡献，例如编写《行为守则》和《人力资源管理框架》。它还能使各组织的高级工作人员在委员会整个届会期间出席会议，而按照目前届会的会期这根本是不切实际或财政上不可行的。

## **B. 提高委员会加强国际公务员制度的能力**

23. 小组报告第 42 段至第 63 段的意见和建议涉及委员会在支持国际公务员制度的强化和现代化以及支持业绩和工作人员士气的维持和提高等目前工作中的作

用。行政首长协调会成员赞同小组的意见，即管理改革是一项集体工作，大会和行政首长要能够依靠委员会作为一个权威来源提供关于国际最佳做法，创新方式和前瞻性人力资源管理政策和战略的咨询意见。

24. 小组关于加强国际公务员制度的建议是有见地而富建设性的，它们因应和支持联合国系统大多数组织采取的改革主动行动。特别是，行政首长赞同小组的意见，即需要在确定薪酬方面更侧重业绩；加强管理能力，包括发展高级管理服务；确认对工作人员持续学习进行投资的重要性和必要性；促进支持工作/生活妥善安排的最佳工作场所做法；鼓励调动；和作出合同安排时要反映最佳做法并适合现代全球国际公务员的需要（建议 10 和建议 13-17）。小组报告中强调了联合国工作人员的安全保障问题，这是委员会、大会和所有机构和组织的立法机关应当共同努力解决的重大问题（建议 18）。

25. 秘书长和行政首长长期以来一直提倡更新和扩大诺贝尔梅耶原则，以恢复联合国各实体在国际劳工市场的竞争力。他们也与小组一样关注雇佣条件的一些部分最近受到侵蚀的趋势并欢迎小组关于优先审查诺贝尔梅耶原则以及大会和其他理事机构采取行动，以恢复和维护共同制度整个雇佣条件的竞争力的建议（建议 11 和 12）。

26. 行政首长希望，大会对小组报告这一部分采取的行动将支持和补充他们进行的联合国工作人员队伍现代化和加强国际公务员制度的工作。

### 三. 结论

27. 小组按照任务提出的调查结果涉及一大批问题。其中有些建议具体针对会员国，其他建议则较泛泛地涉及联合国系统成员这个整体；有些建议向秘书长提出，其他建议则向整个联合国系统组织提出；有些建议涉及委员会的工作方法，其他建议则涉及委员会工作方案的方向。大会对小组报告提出的个别建议作出的总体反应将指导有关各方的后续行动。秘书长和行政首长协调会成员相信，大会对这个问题的审议将能够展开一场公开而富建设性的讨论，以便在前进道路的问题上促成新的共识并利用各方的努力取得具体的进展。

28. 为此，行政首长协调会成员相信，大会的答复将：

(a) 如上所述，在更大范围内指引为加强共同制度应付所面临重大挑战和新要求的能力和效用而开展的许多主动行动和努力；

(b) 把加强国际公务员制度作为答复的重大部分；

(c) 重申《联合国宪章》第一百条和第一百零一条所述的原则和价值观对于当今的需求继续有效并且特别相关；

(d) 不仅在更广泛的范围内解决委员会的职能和作用问题，而且落实小组关于共同制度人力资源政策和做法的建议以及按小组看法，确定大会、委员会和各组织管理人员可在这方面最有成效地遵循的方针。

29. 尤其关于委员会本身职能和作用的建议，大会不妨重申一个具有权威的委员会，即按小组的说法一个获得普遍信任并意识到其在变革管理方面领导责任的委员会，能够为国际公务员制度作出重大贡献。因此，大会可以重申它本着小组报告建议 2 的精神重视委员会工作范围内的问题；回顾小组报告第 30 段强调的委员会受命履行职责所处的富有挑战的新环境；和赞同小组报告建议 1 中的有关提议，即可以指导进一步加强委员会和促使委员会为加强国际公务员制度作出更大贡献的主要内容。

30. 大会不妨重申《章程》的连续效力和以前关于更准确地遵守《章程》规定的要求，特别是其中关于委员会成员甄选过程的第 3 条和第 4 条。在这方面，它不妨重申第 53/209 号决议对秘书长的要求，提请会员国在提出委员会任命成员候选人时注意《章程》第 3 条的规定并请秘书长在要求提名时协助会员国在这方面工作，即秘书长按照小组的建议，提出小组报告附件二所述的《章程》第 3 条要求的标准，以挑选曾在公共行政或有关领域，特别是在人事管理领域富有行政领导经验的人。大会也可以吁请会员国提出候选人时充分考虑《章程》第 3 条的要求并表明在甄选过程中遵守这些规定的决心。它还可以请秘书长加强他指导的协商过程，其中着重与第 3 条要求相关的能力问题，特别是引导这个进程协助会员国的工作，以协助委员会确保在其组成中具有小组所述的各种专长、实际知识和经验的有效人才组合以及不论作为一个管理机构还是作为一个咨询机构都能作出最大的贡献，其中包括加强性别均衡。大会不妨从同样的角度积极考虑小组的建议（建议 6），提倡委员会成员任期限制的广泛谅解，包括该建议提出的过渡安排。

31. 大会不妨确认在委员会工作方法合理化和改进方面取得的进展并鼓励它按照小组报告建议 3 提出的思路把近年采用的新做法正规化。大会可以本着同样的精神请委员会按照建议 4 和建议 6 的提议更多地使用工作组和进一步考虑委员会届会次数和会期，把它们作为进一步加强协商过程和提高成本效益的总体努力的一部分。

32. 如上所述，小组旨在提高委员会加强国际公务员制度的能力的较广泛建议，与联合国系统大部分组织进行的改革进程相一致并涉及委员会工作方案中以不同优先程度大多采用的政策和做法。大会不妨支持联合国系统内进行的有关改革进程并就委员会工作方案中这些政策和做法的不同方面向委员会提供总体政策指导。大会也不妨表示希望委员会目前进行的有关审查活动取得更快的进展，其中要考虑到有关问题的相互关系及其对提高国际公务员制度的竞争力、生产力和效用的相对影响。

## 附件

### 2004年7月6日加强国际公务员制度小组成员和国际公务员制度委员会主席给秘书长的信

我们非常感谢有机会在加强国际公务员制度小组工作，因而为联合国系统的改革和振兴作出贡献。

我们从不断变化的全球局势、对联合国系统应对能力的种种挑战以及你和其他行政首长为应付这一局势和帮助指引前进道路提出的许多主动行动的角度着手执行我们的任务。我们在这项工作中得到您的不断指导，即工作人员一直是完成联合国系统任务最宝贵的财产。

从这个角度出发，我们注重满足目前国际形势对工作人员的职能和能力提出的不断变化的要求，注重国际形势对建立国际公务员制度的基本原则的影响。我们强烈感到，《联合国宪章》第一百条和第一百零一条分别规定的独立原则和“效率、才干及忠诚之最高标准”的原则不仅保留了所有的效力，而且在新的国际环境中获得了更大的相关性并要求所有有关方面，即会员国和行政首长都对这些基本原则重新作出承诺。

我们的结论是，具有竞争力的雇佣条件加上在现代管理做法基础上进行有效的人力资源管理是加强国际公务员制度必不可少的条件。在这种情况下，我们对最近一些雇佣条件受到侵蚀的趋势表示关注并建议扭转这种状况。

大会一再重申，它期待国际公务员制度委员会作为一个独立的技术性机构在管理和协调共同制度服务条件方面发挥中心作用。我们认识到委员会能够而且应当为加强国际公务员制度作出重大贡献并牢记我们的任务，因而集中力量发挥委员会的作用和职能。我们认为，通过实现增值和推广先进的人力资源政策和做法，委员会不仅应该在管理报酬和其他服务条件方面得到普遍信任，而且应该在工作人员管理方面发挥领导作用。

我们在《章程》范围内对委员会职能的审查表明，这方面的关键是成员的素质。我们的结论是，按照《章程》第3条和第4条的规定，通过更有力地适用委员会成员的要求和协商过程就可以做到这一点，这是会员国和作为联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）主席的秘书长共同承担的责任。我们提出一些成员资格的标准，它们完全符合《章程》的规定并应有助于落实这些规定的文字、精神和意图。我们还提出关于任职期限、委员会会议期限和在委员会工作中协商过程的运作等建议。

我们希望这份报告能有助于支持和补充联合国系统工作人员队伍现代化及其管理方式的工作。我们能得出一致的结论和建议是因为在我们的所有讨论中始



终贯穿着对协同工作的承诺和出色的合作、相互理解和通融的精神。我们还感谢委员会和行政首长协调会秘书处以及行政首长协调会秘书提供的支助。

玛丽·奇内里-赫斯 (签名)

菲利普·罗卡特 (签名)

恩斯特·祖哈尔里帕 (签名)

阿纳托利·托尔库诺夫 (签名)

穆赫森·贝勒·哈杰·阿穆尔 (签名)

---