



第六十一届会议

议程项目 123

人力资源管理

统一服务条件

秘书长的报告

摘要

本报告是按照大会第 61/244 号决议的要求提交的，大会在该决议中请秘书长提交一份关于统一外地服务条件的综合报告。本报告还述及国际公务员制度委员会在其题为“外地服务条件：外地特派团人员配置：不带家属工作地点国际征聘人员工资福利审查”报告中提出的意见。



## 一. 引言

1. 大会在其关于 2005 年世界首脑会议成果的第 60/1 号决议中（第 162 段）重申秘书长作为联合国行政首长的作用，并请秘书长就其有效履行管理职责的必要条件和措施向大会提出建议。秘书长在题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”（A/60/692 和 Corr. 1）的报告中首次提出这些建议。在与各主管和工作人员（包括工作人员和管理当局协调委员会）、联合国各基金和方案进行广泛协商后，在机构间人力资源网络框架内提出的秘书长题为“着力加强人力建设”（A/61/255 和 A/61/255/Add. 1 和 Corr. 1）的报告中，详细阐述了拟议设立的新的人力资源框架。

2. 作为新的人力资源框架的一个部分，秘书长建议统一在外地工作的秘书处人员与联合国基金方案人员的服务条件，改善外地工作人员的服务条件，以满足联合国因外地工作日益增加而产生的需要。

3. 大会在其第六十一届会议上审议了秘书长的建议。大会注意到国际公务员制度委员会成立了审查不带家属工作地点国际征聘人员服务条件工作组、注意到秘书长的建议并请秘书长向第六十一届会议续会第二期会议提交一份关于这一问题的综合报告，包括可能涉及的经费问题。<sup>1</sup>

4. 在工作组进行审查后，国际公务员制度委员会向大会提交了关于联合国系统采取统一做法的建议。<sup>2</sup> 本报告也述及这些建议。

## 二. 改革的背景和理由

5. 六十年来，联合国的作用随着全球政治、经济和社会的发展而变化。虽然联合国的工作，特别是外地工作不断扩大，但是在服务条件方面仍然保留着传统做法，这些做法还是在联合国主要通过各总部工作地点和常设办事处开展工作时期制订的。

6. 1990 年代，联合国为应对空前高涨的维和行动要求，设立了若干大型特派团，外地工作人员急剧增加。当时认为维和行动的激增只是暂时现象。300 号编有限期间任用人员在工资福利设计的着眼点为，非长期任用、尽量减少行政工作、能够迅速征聘大批人员。新设立的特派团一般都被定为不带家属的“特别”特派团，领取特派任务生活津贴，但不享受地点工资差、流动和艰苦津贴以及派任津贴。

<sup>1</sup> 第 61/244 号决议，第七节，第 5 段。

<sup>2</sup> 见《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 30 号》（A/61/30）。

7. 多年来，对 300 号编任用陆续进行了几次修改。1997 年，执行（不带家属的）特别特派团任务的国际征聘文职人员被准放间歇休养假（间歇假），以使在高度紧张环境中工作的特派团人员得到暂时休整。增加了年假和产假福利，使之与 100 号编任用人员福利统一。其后，又在服务津贴中加入了家庭成员津贴，使家属有资格享受医疗保险，这些工作人员也有资格参加联合国团体人寿保险。

8. 虽然上述变化意在改善外地工作人员的服务条件，但也因此导致临时办法泛滥，并造成工作人员之间待遇不平等。这些安排已经变得十分烦琐和难以管理，因此对简化行政工作的初衷产生了负面影响。

9. 此外，联合国秘书处向最困难地点工作人员提供的服务条件，仍未达到各基金和方案向其人员提供的服务条件，各基金和方案人员与秘书处人员一起工作的情况在不断增加。为解决这一问题，秘书长在其关于着力加强人力建设的报告（A/61/255）中建议，秘书处人员的服务条件应与各基金和方案统一。

10. 国际公务员制度委员会在其 2006 年度报告增编<sup>3</sup>中进一步建议，在不带家属工作地点停用 300 号编任用人员，因为其工资福利未与共同制度接轨。依照国际公务员制度委员会的建议，秘书处对统一不带家属工作地点服务条件的建议进行了修订，并增加了以下内容：

- (a) 在安保等级为三级及以上的所有不带家属工作地点采用特别行动方法；
- (b) 以休养假取代间歇假；
- (c) 不带家属工作地点停用 300 号编人员。

### 三. 带家属工作地点的指定

11. 秘书长在关于着力加强人力建设的报告（A/61/255）中，对 1990 年代以来新设和平行动一般被定为不带家属的“特别”任务的原因作出了解释。如上所述，根据“特别”特派团的服务条件，工作人员领取特派任务生活津贴，但不享受地点工资差、派任津贴、个人用品托运津贴、流动和艰苦津贴及房租津贴。特别特派团不允许带家属，而不论工作地点的安保等级是否允许带家属。在许多工作地点，各机构、基金和方案的人员可以带家属，而联合国和平行动人员却不得带家属。并且，联合国和平行动人员的工资福利与共同制度脱钩，也不向在特派团任务区以外地点另设居所的家属提供补贴。

12. 国际公务员制度委员会在审查了不带家属工作地点国际征聘人员的应享待遇后建议，带家属或不带家属联合国和平行动的指定标准应与联合国共同制度统一。因此，秘书处将按照安全和安保部确定的安保等级以及联合国系统行政首

<sup>3</sup> 见《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 30 号》（A/61/30/Add.1）。

长理事会人力资源网外地工作地点机构间委员会采用的方法，统一带家属和不带家属工作地点的指定标准。因此，以下 12 个当前的特别、不带家属的联合国和平行动将被指定为带家属工作地点：

特派团	安保等级	专业人员	外勤/安保事务/ 一般事务 <sup>a</sup>	共计 <sup>b</sup>
中非支助处	II	13	14	<b>27</b>
国际独立调查委员会 <sup>c</sup>	II	36	53	<b>89</b>
西撒特派团	I	20	83	<b>103</b>
联刚特派团	II	387	553	<b>940</b>
埃厄特派团	II	52	99	<b>151</b>
联尼特派团	II	14	1	<b>15</b>
联苏特派团	II	391	460	<b>851</b>
联东综合团	II	60	101	<b>161</b>
联几支助处	II	6	3	<b>9</b>
联格观察团	I	28	71	<b>99</b>
联索政治处	I	14	3	<b>17</b>
联塔办事处	I	9	1	<b>10</b>
<b>共计</b>		<b>1 030</b>	<b>1 442</b>	<b>2 472</b>

**简称：**

中非支助处（联合国驻中非共和国建设和平支助办事处）；西撒特派团（联合国西撒哈拉全民投票特派团）；联刚特派团（联合国组织刚果民主共和国特派团）；埃厄特派团（联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团）；联尼特派团（联合国尼泊尔政治特派团）；联苏特派团（联合国苏丹特派团）；联东综合团（联合国东帝汶综合特派团）；联几支助处（联合国几内亚比绍建设和平支助办事处）；联格观察团（联合国格鲁吉亚观察团）；联索政治处（联合国索马里政治事务处）；联塔办事处（联合国塔吉克斯坦建设和平办事处）。

<sup>a</sup> 国际征聘一般事务人员。

<sup>b</sup> 为 2007 年 1 月 31 日工作人员配置数据中的在职人员人数。

<sup>c</sup> 该委员会的详细资料见第 13 段。

13. 秘书处打算把 12 个和平行动中的 11 个从特别任务地点改为带家属工作地点。国际独立调查委员会的定位将保持不变，因为虽然独立调查委员会总部贝鲁特的安保等级为二级，但是委员会工作人员需要适用特殊的安保措施，包括必须在有安全保障的旅馆内住宿。这些安保措施不允许委员会人员在工作地点带家属，如今后治安情况允许，再对这一指定进行修改。将根据既定的安保措施，向符合资格的家属长期支付每月撤离津贴。

14. 秘书长大湖区问题特别代表办公室的任务已于 2007 年 3 月 31 日结束，仅保留了一个清理结束小组。该办公室的定位也将保持不变。现在改变其定位既不切合实际，也不符合成本效益。

#### 四. 在不带家属工作地点采用特别行动方法

15. 目前，根据各基金和方案采用的特别行动方法，不带家属工作地点附近具有适当医疗、教育和住房设施的地点被指定为基于行政考虑的派任地点。在采用这一办法后，工作人员的工资福利将与派驻带家属工作地点的国际征聘专业人员相同。

16. 国际公务员制度委员会建议，停止 300 号编人员和只适用于特定特派团的 100 号编人员的任用，并采用特别行动方法，全面统一共同制度的服务条件。公务员制度委员会还建议，特别行动方法仅采用基于行政考虑的派任地点作为向不带家属工作地点人员提供应享待遇的基础。

17. 目前，以下八个安保等级在三级及以上的不带家属的特别特派团被认为是适用特别行动方法的特派团：

特派团	安保等级	基于行政考虑的 派任地点	专业人员	外勤/安保/ 一般事务 <sup>a</sup>	共计
联布综合办	三级	内罗毕	83	137	<b>220</b>
联海稳定团	三级	圣多明各	186	245	<b>431</b>
联阿援助团	三级	伊斯兰堡	125	90	<b>215</b>
联伊援助团	四级	安曼	110	143	<b>253</b>
联塞综合办	三级	达喀尔	35	38	<b>73</b>
科索沃特派团	三级	贝尔格莱德	260	234	<b>494</b>
联利特派团	三级	达喀尔	245	279	<b>524</b>
联科行动	三级	达喀尔	153	218	<b>371</b>
<b>共计</b>			<b>1 197</b>	<b>1 384</b>	<b>2 581</b>

#### 简称

联布综合办（联合国布隆迪综合办事处）；联海稳定团（联合国海地稳定特派团）；联阿援助团（联合国阿富汗援助团）；联伊援助团（联合国伊拉克援助团）；联塞综合办（联合国塞拉利昂综合办事处）；科索沃特派团（联合国科索沃特派团）；联利特派团（联合国利比里亚特派团）；联科行动（联合国科特迪瓦行动）；

<sup>a</sup> 国际征聘的一般事务工作人员。

18. 将在上述特派团采用特别行动方法，但科索沃特派团除外。科索沃特派团的地位将保持不变，因为其任务是否继续延长目前存在不确定因素。

## 五. 统一休养假

19. 秘书长在关于着力加强人力建设的报告(A/61/255)中建议,以各基金和方案采用的休养假取代联合国外地行动的间歇假。根据国际公务员制度委员会的建议,将为前往某一指定地点度休养假提供旅费。如出现特殊情况,如联合国不能向工作人员提供旅行或安排其前往核准的休养假地点,则休养假期间将支付每日生活津贴。

20. 以休养假取代间歇假可在所有符合条件的工作地点实行,并可从大会核准秘书长建议和国际公务员制度委员会决定当天起实行。本报告附件表3列有核准享受间歇休养假的工作地点。

## 六. 执行时间表

21. 不带家属特派团人员服务条件的统一,将分两个阶段进行。第一阶段将把安保等级为二级及以下的特派团指定为带家属工作地点,并在所有符合条件的工作地点实行休养假。第二阶段将在所有安保等级为三级及以上的不带家属工作地点采用特别行动方法。

### A. 带家属工作地点

22. 最初,将把第12段所列特派团指定为带家属工作地点。将按照联合国有关使用300号编任用人员的政策,并根据国际公务员制度委员会2006年度报告增编<sup>3</sup>中的建议,把这些工作地点的人员从300号编转为100号编任用。<sup>3</sup>

23. 为使家属能在工作地点居住,将与东道国审查并酌情修订特派团地位协定和部队地位协定。还将修订目前在即将成为带家属工作地点的特别特派团工作的联合国志愿人员的服务条件。预计,可在六个月内作出把特别特派团改为带家属工作地点的必要法律安排和实际安排。

### B. 不带家属特派团

#### 1. 第一阶段

24. 以休养假取代间歇假可在所有符合条件的工作地点实行,并可在大会核准秘书长建议和国际公务员制度委员会建议当日起实行。

#### 2. 第二阶段

25. 在上文第17段所述不带家属工作地点采用特别行动方法的筹备工作,将在大会核准秘书长提议和国际公务员制度委员会建议后立即进行。为此,将需要采取以下行动:

(a) 与外地工作地点机构间委员会协商，指定适当的行政派任地点。可能需要就增加行政派任地点的问题进行谈判，这将取决于现有行政派任地点是否愿意吸收更多的联合国和平行动人员的家属；

(b) 与指定的行政派任地点东道国政府谈判和签署协议，以允许家属单独居住，包括享受签证、税务、个人物品入境方面的特权和豁免；

(c) 需加强特派团安保后撤计划，并将行政派任地点的家属纳入计划；

(d) 将按照秘书长的建议和国际公务员制度委员会 2006 年度报告增编<sup>3</sup>中关于不带家属工作地点停用 300 号编有限期间任用的决定，对 300 号编任用合同进行审查，并将其转为 100 号编合同。

26. 预计，从大会核准秘书长提议和国际公务员制度委员会决定之日起，需时九个月时间来执行第二阶段。

## 七. 所涉经费问题

27. 秘书长在关于着力加强人力建设的报告(A/61/255)中，述及按照安全等级、外地工作地点机构间委员会采用的方法以及在不带家属工作地点采用特别行动方法统一带家属和不带家属工作地点服务条件所涉及的经费问题。已对这些所需经费进行修订，以反映所涉人员的最新数字及其当前的工资福利水平（见附件表 1 和表 2）。

28. 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期间维持和平行动所需经费估计共计 7 250 万美元，其中 4 520 万美元用于人员合同转换和将特派团的定位从不带家属工作地点改为带家属工作地点；1 050 万美元用于以休养假取代目前的间歇假；1 680 万美元用于在不带家属工作地点采用特别行动方法。

29. 根据本报告所列费用估计数的假设，在 2006-2007 两年期方案预算中，2007 年 7 月开始实行以休养假取代间歇假所产生的费用为 150 万美元。

30. 2008-2009 两年期指示性所需资源估计数为 9 840 万美元，用于：(a) 从 2007 年 7 月开始以休养假取代间歇假（620 万美元）；(b) 从 2008 年 1 月开始实施人员合同转换和将特别特派团的定位从不带家属工作地点改为带家属工作地点（2 120 万美元）；以及(c) 从 2008 年 4 月开始采用特别行动方法（7 100 万美元）。如果届时的实际参数与计算这些估计数所使用的假设不同，2008-2009 两年期实际所需资源将会有所变动。此外，预算外资源提供经费的工作人员估计每年需要 793 000 美元，其中 701 000 美元用于采用特别行动方法，92 000 美元用于休养假。

31. 不带家属特派团的空缺率平均为 29%，专业人员周转率为 26%，对特派团任务的执行产生负面影响。如国际公务员制度委员会 2006 年度报告增编<sup>3</sup>所述，

共同制度中其他从事外地工作的组织的经验表明，在统一服务条件后产生了积极影响。目前，联合国和平行动的空缺率和更替率在 25%至 30%之间波动，但是联合国系统从事外地工作的组织报告，在采取这些措施后，以前同样高的空缺率已全面下降至“极低的 8%”。

## 八. 结论和建议

32. 当今全球的就业市场竞争激烈，联合国要成为就业首选，保持一支能够应对日益复杂的外地工作挑战的人员队伍，就必须提供较好的服务条件，以吸引和保留高度合格的工作人员。秘书处现有的服务条件不利于实现这一愿景，并阻碍了联合国对人力资源进行有效的管理。

33. 如国际公务员制度委员会 2006 年度报告增编<sup>3</sup>所述，共同制度内其他从事外地工作的组织的经验表明，在采用这些统一服务条件后取得了积极的成果。

34. 十分重要的是，国际公务员制度委员会在 2006 年度报告增编中认为，统一不带家属工作地点的服务条件是维护联合国共同制度的一项根本举措。

35. 请大会采取以下行动：

(a) 核准本报告拟议的服务条件框架和变化；

(b) 在维持和平行动方面：

(一) 注意到在有关特派团 2007-2008 两年期预算中，从 2008 年 1 月 1 日起工作人员合同转换和特派团的定位从不带家属地点改为带家属地点的所需资源估计数为 4 520 万美元；

(二) 注意到 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期间有关维持和平行动以休养假取代目前间歇假（拟议从 2007 年 7 月 1 日起执行）所需经费估计数为 1 050 万美元，这些经费将由各维持和平行动核准预算吸收，其支出将在各特派团 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期间财政年度执行情况报告中报告；

(三) 注意到在各维持和平行动 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期间的有关预算中，在不带家属工作地点采用特别行动方法（从 2008 年 4 月 1 日起执行）所需资源估计数为 1 680 万美元，这些资源将由各维持和平行动核准预算内吸收，支出将在各特派团 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日财政期间执行情况报告中报告；

(c) 在方案预算方面：

(一) 注意到在 2006-2007 两年期方案预算第 3 款（政治事务）特别政治任务经费项下，以休养假取代目前的间歇假（从 2007 年 7 月 1 日起执



行)所需资源估计数为 150 万美元,其实际支出将在 2006-2007 两年期第二次执行情况报告中报告;

(二) 注意到 2008-2009 两年期所需资源估计为 9 840 万美元,主要用于:

- a. 工作人员合同转换和特别特派团的定位从不带家属地点改为带家属工作地点 (2 120 万美元);
- b. 以休养假取代目前的间歇假 (620 万美元);
- c. 在不带家属工作地点采用特别行动方法 (7 100 万美元);

(三) 又注意到如目前假设与提交 2008 和 2009 年特别政治任务拟议预算时的假设有任何差异,这些差异将列入这些拟议预算之中,并提请大会注意。

## 附件

**表 1**  
把特别特派团指定为带家属工作地点每年经费估计数

(单位：美元)

特派团	300号编任用改为 100号编任用	带家属工作地点 应享待遇	体养假旅行	共计
中非支助处	103 514	862 288	40 500	<b>1 006 302</b>
国际独立调查委员会	368 330	685 202	267 000	<b>1 320 532</b>
西撒特派团	193 906	2 369 197	206 000	<b>2 769 103</b>
联刚特派团	3 718 353	27 600 230	2 820 000	<b>34 138 583</b>
埃厄特派团	462 962	3 811 752	302 000	<b>4 576 714</b>
联尼特派团	1 622 103	5 907 649	0	<b>7 529 752</b>
联苏特派团	4 497 760	36 898 691	1 276 500	<b>42 672 951</b>
联东综合团	881 989	4 713 867	322 000	<b>5 917 856</b>
联几支助处	28 364	330 023	18 000	<b>376 387</b>
联格观察团	343 676	4 907 796	148 500	<b>5 399.972</b>
联索政治处	63 819	192 581	0	<b>256 400</b>
联塔办事处	42 546	381 638	15 000	<b>439 184</b>
<b>共计</b>	<b>12 327 322</b>	<b>88 660 914</b>	<b>5 415 500</b>	<b>106 403 736</b>

**表 2**  
**联合国和平行动采用特别行动方法每年经费估计数**

(单位: 美元)

特派团	300 号编改为 100 号编	特别行动方法 应享待遇	休假旅行	共计
联布综合办	1 064 893	10 228 004	660 000	<b>11 952 897</b>
联海稳定团	1 981 478	16 883 182	1 293 000	<b>20 157 660</b>
联阿援助团	1 080 208	11 318 239	860 000	<b>13 258 447</b>
联伊援助团	1 257 940	11 755 089	1 012 000	<b>14 025 029</b>
联塞综合办	287 679	3 575 458	219 000	<b>4 082 137</b>
科索沃特派团	1 569 615	<sup>a</sup>	1 482 000	<b>3 051 615</b>
联利特派团	2 296 461	25 602 364	1 572 000	<b>29 470 825</b>
联科行动	1 656 754	17 377 714	1 113 000	<b>20 147 468</b>
<b>共计</b>	<b>11 195 028</b>	<b>96 740 050</b>	<b>8 211 000</b>	<b>116 146 078</b>

<sup>a</sup> 参看第 18 段。

**表 3**  
**联合国和平行动休养假周期**

特派团	休养假周期 (2007 年 1 月 1 日)
联布综合办	8 周
中非支助处	班吉 12 周；该国其他地区 8 周
国际独立调查委员会	8 周
西撒特派团	西撒哈拉 12 周；廷杜夫 8 周
联海稳定团	8 周
联刚特派团	8 周
联阿援助团	6 周
联伊援助团	4 周
联塞综合办	8 周
厄厄特派团	厄立特里亚及与埃塞俄比亚边境地区 8 周
科索沃特派团	8 周
联利特派团	蒙罗维亚 8 周，该国其他地区 6 周
联尼特派团	8 周，仅限比拉德讷格尔、查巴和尼泊尔根杰
联苏特派团	喀土穆 8 周，苏丹其他地区 6 周
东帝汶综合团	8 周
联科行动	8 周
联几支助处	比绍 12 周
联格观察团	第比利斯 12 周，加利、苏呼米和祖格迪迪 8 周
联索政治处	—
联塔办事处	12 周