



第五十六届会议

议程项目 126 和 130

人力资源管理

秘书长关于内部监督事务厅
活动的报告

在征聘、晋升和安置方面可能存在基于国籍、
种族、性别、宗教和语言的歧视

秘书长的说明*

秘书长谨转交给大会联合检查组对于内部监督事务厅关于在征聘、晋升和安置方面可能存在基于国籍、种族、性别、宗教和语言歧视问题的报告(A/56/956)的评论。

* 本报告延迟是由于内部监督事务厅报告本身迟印发。

一. 背景

1. 根据大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218B 号决议第 5(e) 段，联合检查组提出它对内部监督事务厅关于在征聘、晋升和安置方面可能存在基于国籍、种族、性别、宗教和语言歧视问题的报告的评论，该报告是根据大会 2001 年 6 月 14 日第 55/258 号决议印发的，载于 A/56/956 号文件。

2. 联检组指出，内部监督事务厅的报告阐明的目的是确定(a) 各种趋势和指标是否表明：联合国征聘、安置或晋升的过程中，有系统地存在着基于宗教团体、性别或语言的歧视；(b) 联合国的规章制度、政策程序能否有效防止基于国籍、性别或语言的歧视；(c) 联合国处理指称歧视的申诉的机制是否切实有效、透明。

3. 与大会第 55/258 号决议规定的职权范围相比，并且照该报告第 4 段说明的，内部监督事务厅检查的范围包括可能基于区域分组的大类下的国籍、基于性别和语文的歧视现象。但是它不处理可能基于种族或宗教的歧视，考虑到虽然例行要求工作人员表明其国籍、性别和母语，但不要求他们关于种族或宗教的资料，因这样做会成为歧视。

4. 联检组进一步指出载于该报告第 7 段的定义出自《世界人权宣言》、《消除一切形式种族歧视国际公约》和国际劳工组织(劳工组织)各项平等公约。该定义如下：

歧视之定义为基于种族、性别、宗教、国籍或语言的任何区别、限制、排斥或优惠，其目的或效果为取消或损害征聘、安置或晋升方面的机会平等或待遇平等。

二. 对基于种族的歧视问题的评论

5. 大会在 1999 年 4 月 7 日第 53/221 号决议第五节第 3 段中请秘书长“作为优先事项，查明在征聘方面是否存在种族歧视”。在秘书长因此提出的关于秘书处的组成的报告(A/55/427)第 62 至 66 段里，大会得

悉为了审查该问题而于 1998 年成立的联合咨询委员会工作组“发现由于秘书处不记录工作人员个人的“种族”，故无法提出有证据支持的任何意见”。然而大会在审议了该报告后，在其第 55/258 号决议中要求内部监督事务厅检查这个问题。

6. 如上述秘书长的报告第 64 和第 65 段提到的，秘书处对这个问题的了解和办法是“查明从征聘开始到工作人员的职业生涯全程中，种族歧视是否作为一个体制上的问题存在。”秘书处认为未记录其工作人员的种族是进行这项工作的重大障碍。

7. 虽然缺乏关于工作人员的种族的正式记录确实构成严重的限制，但应当指出，往往在工作场所的种族歧视指控是由其面孔就像书面记录那样一下子就指出其种族或族裔来源的一下子就可看出的少数群体提出的。尽管世界银行没有此种记录，但内部监督事务厅的报告在第 88 段中承认“在继续努力处理种族歧视问题中，世界银行行长于 1997 年授权进行研究，评估形势并拟订建议”。世界银行处理的问题包括不愿意提出的指控和担心报复。内部监督事务厅从它自己分析在 2001 年在纽约进行的工作人员代表大会调查中，还提到“许多答卷人认为，处理本组织歧视申诉的机制不健全，而且缺乏独立性”，一些答卷人“表示他们感到选择使用申诉机制，徒劳无益，而且害怕报复”(见 A/56/956, 第 74 段)。联检组指出，世界银行对这个问题的办法导致世界银行行长在 1998 年 4 月发表公开声明，宣布对种族歧视的“零容忍”政策，并设立种族平等问题高级顾问职位。

8. 在没有进一步表明在世界银行的情况是否是孤立事件的情况下，也许不应该回避这个问题，也不应该认为在联合国秘书处不存在类似问题或很少存在。从大会第 53/221 号决议和第 55/258 号决议判断，只能得出，与基于种族的歧视有关的问题似乎是会员国再三关切的事。

9. 检查员认为，**秘书处以下列方法可能会更加了解在征聘、晋升和安置方面可能存在种族歧视问题：充分地利用世界银行的经验，进一步评估特别是为什**

么工作人员代表大会调查的答卷人似乎不信任当前的机制，为什么害怕报复而不愿意提出申诉，人力资源管理厅同将辞职的工作人员进行的辞职面谈也可作为检查是否任何形式的歧视是辞职的理由之一的办法。这种作业必须在同工作人员的代表密切合作的情况下进行。种族歧视不论是否作为一个制度问题存在——这种情况很少——或以较不易察觉的形式存在，都不能加以宽恕，“零容忍”政策应真的成为世界银行鼓吹的规则。在适当的时候，这一政策应明白列入内部监督事务厅在其报告第 97 段中提议的秘书长关于歧视问题的公报中，因为这样才符合秘书长的承诺：“确保联合国内不容忍有歧视现象，一有这方面的指控立即追究”（秘书长的说明，A/56/956，第 2 段）。

三. 难以确定基于语文的歧视

A. 内部监督事务厅和联合检查组的期望

10. 内部监督事务厅在该报告第 38 至 40 段中提到可能基于语文的歧视问题。监督厅一方面预望利用综合管理信息系统(综管系统)中关于工作人员母语的数据，另一方面预期利用联合检查组在 2001 年 9 月初发给其参加组织的所有秘书处的详细问卷的结果，来编制它自己关于在联合国系统的多种语文的报告。不幸的是，内部监督事务厅发现在综管系统中的 14 905 件工作人员档案中只有 1 200 件记录载有关于其母语的资料，因此无法进行任何分析或相关分析。此外，在内部监督事务厅使其报告确定下来时，人力资源管理厅尚未回答联检组问卷中关于人力资源管理问题的部分。

11. 例如，各秘书处在问卷中被问了下列几组问题：

(a) 语文职位不算，关于载于空缺通知中职位的语文条件的基本规则是什么，这种规则是否因需要的工作人员类别而变更？在何种程度上，有关的特定部门/组、工作地点、主管流利使用的语文等因素、为一名已确定的候选人定制的条件等，在选择定为空缺通知中规定的语文方面起作用？

(b) 在何种程度上精通一种以上正式语文或工作语文对工作人员调动产生影响？派往外地的工作人员是否需要精通东道国的正式语文？不论此种语文是否为联合国的正式语文之一？

(c) 根据规定需要的语文征聘来的工作人员，以其主管不精通的语文工作，此种主管对这种工作人员所做的考绩在何种程度上保证是公平和平等的？此种情况有无最后导致申诉及打官司？请详述。

(d) 有无只懂一种正式语文或工作语文最后成为晋升和职业发展的障碍的情况？在规定或认为精通第二种或其他几种语文是有利条件的情况，是否有由行政首长酌情考虑其他因素、不理睬既定政策的情况？

12. 联检组在写它自己对于内部监督事务厅的报告的评论的时候，仍未收到期望人力资源管理厅提供的文稿，尽管催了几次。从其他组织收到的答复未深入探讨基于语文的申诉问题。但是，联合国粮食及农业组织(粮农组织)在上项(c)问题方面表示，某个主管要求某一语文技巧，但有关雇员认为基于工作性质这种要求不是合理的，冲突因而产生。该案件已在法律咨询组审查中。在人力资源管理厅未回答其问卷的情况下，联检组愿指出可能发生基于语文的歧视现象的领域，假定对于在联合国范围内什么构成此种歧视现象有共同的了解。

B. 规定秘书处语文使用情况的框架

13. 应当回顾，规定秘书处工作人员的雇用和语文的使用的框架是下列确定的：

(a) 《联合国宪章》第一百零一条三规定“办事人员之雇用及其服务条件之决定，应以求达效率、才干及忠诚之最高标准为首要考虑。征聘办事人员时，于可能范围内，应充分注意地域上之普及。”虽然宪章本身未提及秘书处使用的语文，但必须确保最高标准的效率和充分注意地域分布对语文规定有明显的影响；

(b) 大会关于多种语文、人力资源管理和有关问题的各项决议对精通秘书处的工作语文和联合国其他正式语文有影响。除了大会 1946 年 2 月 1 日第 2(I) 号决议规定英文和法文是秘书处的两种工作语文外，在以后的决议里，大会分别将西班牙、俄文和阿拉伯文定为拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、欧洲经济委员会(欧洲经委会)和西亚经济社会委员会(西亚经社会)的秘书处的第三种工作语文。在 1968 年 12 月 21 日第 2480 B(XXIII) 号决议以及其后为了确保联合国国内语文均衡而通过的其他有关决议中，大会要求秘书长，除其他事项外，(a) 规定作为在征聘时的最低限度要求，使用秘书处工作语文之一或联合国另一机构的工作语文之一的能力，这是针对为该机构工作而作用期间不超过两年的工作人员；(b) 通过语文奖励，鼓励工作人员具有对第二种语文经证明为适足之知识；(c) 确保适当鼓励和考虑到使用另一种正式语文，特别是在考虑升级和级次递升时；

(c) 秘书长根据大会决议的准则发出的行政通知。那些通知包括 1983 年 7 月 8 日的秘书长第 ST/SG/201 号公报，其中秘书长回顾上述秘书处内适用的工作语文。强调联合国长久以来的政策就是鼓励所有工作人员精通不止一种正式语文，秘书长强调他重视这个目标以及尊重工作语文的平等地位。他因此指示“在整个秘书处内，每个工作人员有权选择用英文或法文作为书面联络的工具”，任何人都不能对这项政策设置障碍，这项政策将在各区域委员会内扩大”到使用各自的其他工作语文。

C. 必须阐明基于语文的歧视是什么意思

14. 出自内部监督事务厅报告第 7 段提到的歧视的定义，如上面第 4 段引述的，基于语文的歧视定义应如下：

基于语文的歧视之定义为基于语文的任何区别、限制、排斥或优惠，其效果为取消或损害征聘、安置或晋升方面的机会平等。

15. 评估这种定义充分应用于联合国秘书处的程度可导致不同的解释，特别是如果目的如内部监督事务厅所提的，是要确定联合国的规则、条例、政策和程

序是否在预防基于语文的歧视方面有效。主要的难题在于在指导征聘、安置和晋升的全盘政策和做法方面应给予语文的相对份量。使这项困难更复杂是因为对某种语文的适当知识不是一定会用在工作场所。

四. 可能发生歧视的领域

A. 空缺通知

16. 附件一的表载有联合检查组随机选出的空缺通知样本，从其中，语文条件可分成下列几类：

(a) 只一种指定的工作语文(英文、法文、西班牙文)；

(b) 两种工作语文中的任一种(英文或法文)；

(c) 两种工作语文(英文/法文、英文/西班牙文、阿拉伯文/英文)；

(d) 上述的任一种，认为精通另一种语文是一项有利条件，不论是联合国正式语文或东道国的语文。

17. 可以将抽样中的每个个案视为在某些程度上是“基于语文的区别、限制、排斥或优惠，其效果为取消或损害征聘方面的机会平等或待遇平等。”一些应聘人员可能认为规定需有一种特定工作语文是歧视，因为这与剩下的工作语文相较是优惠该语文。在按规定需要两种工作语文时，特别是其中一种都不是其母语或主要的教育语文时，其他人可能认为被不当地剥夺平等的机会。只精通称为秘书处的普通话的一种工作语文的人会觉得由于不精通第二种语文——实际上很少用于日常工作——而遭排斥。一些其他人可能觉得受歧视，如果要求的条件包括既不是联合国的工作语文也不是正式语文的语文。

18. 从其观点，与相同空缺有关的管理员都能找到在抽样的每个个案后面的理由：某个职位或工作地点的要求条件，大会再三要求平等对待秘书处的所有工作语文，必须确保所征聘的工作人员其效率不因为不精通在其未来工作环境中最常使用的语文而减少，用于特别语文训练的资源不多等。

19. 一般而言，空缺通知是以英文和法文印发的（或在拉加经委会以西班牙文和英文印发），在硬拷贝和因特网上都可取得。由于电子应用用得越来越多，歧视的危险可能是真的，如果只能获得一种语文的应用，或如果不是同时以规定的语文刊登。在该方面，联检组从秘书长关于多种语文的 2001 年报告第 11 段 (A/56/656) 指出，人力资源管理厅已提出银河项目。“促进使用所有工作语文，及增加法语工作人员的百分比”。新的系统将使提出空缺通知以及初步甄选以电子格式提出的申请书部分自动化。它在 2002 年第二季度开始运作，但只是以英文，尚未以法文。2002 年 8 月中旬在银河上标志的空缺具有的到期期限仍然有效 (2002 年 8 月底到 10 月中旬)，人力资源管理厅法文网址刊登的所有那些空缺期限都已届满 (2002 年 5 月和 6 月)，因而可能误导可能的应聘人员，使其相信没有最新空缺。此外，与维持和平行动有关的工作的空缺是登在维和部网址 (<http://www.un.org/Depts/dpko/field/>)，迄今只能以英文访问。机会平等应当需要同时以各种工作语文刊登关于空缺的资料。

20. 银河项目用意很好，其目的是提高说法语工作人员的百分比，但对法文的强调，以及对在区域一级针对其他工作语文的具体行动的沉默，令人怀疑新系统是否能推动在整个秘书处内使用“所有工作语文”。在这方面，联合检查组检查了银河上最近两个空缺通知，分别是在拉加经委会¹和西亚经社会²的职位，注意到空缺通知的标准格式提及“英文和法文是联合国的两种正式工作语文”。原则上平等对待“所有工作语文”应规定关于在欧洲经委会、拉加经委会和西亚经社会的空缺，应以其三种工作语文提供资料。最低限度，登在银河上的标准格式至少应分别指出阿拉伯文、俄文和西班牙文是有关委员会的第三种工作语文。

B. 母语问题

21. 附件二载有规定母语必须是英文或法文的一般事务职位的空缺的样本。语文单位的职位通常有这种规定。如果严格地实行，则这项要求可证明是歧视所有那些无法声称这两种语文是其母语、但由于选择或

其国家从前是殖民地而接受过关于这两种语文的良好教育的人。随着生活方式的不断改变，在其他一些情况下，“母语”称为“母语”更适当。不管最初规定母语是假定精通该语文的证明的理由是什么，今日这种做法是很可怀疑的，应认真考虑只要可行就以“主要的教育语文”一辞取代。一些空缺确实已使用该名词，因此这应载于内部监督事务厅的报告第 101 段所载的建议中，该建议提议执行办公室应进行一个项目，核查综管系统上关于其工作人员母语的数据并提供投入。

C. 在工作环境中使用语文的机会不公平

22. 在印发秘书长第 ST/SGB/201 号公报之后，秘书长在 (1985 年 9 月 24 日，ST/SGB/212) 的后续公报 ST/SGB/212 中再次强调他非常重视“确保秘书处工作人员当中语文的均衡”，并重申载于 ST/SGB/201 关于使用工作语文的政策。他还承认该政策“虽然已制定很久，但未充分实行”，他重申该政策，同时鼓励“秘书处所有工作人员，如果其主要语文是法文，或如果喜欢在工作上用法文，可以在一切正式函件中使用法文”。在秘书长第 ST/SGB/212 号公报中未提到以西班牙、俄文和阿拉伯文作为拉加经委会、欧洲经委会和西亚经社会规定使用的另外的工作语文。然而不妨假定鼓励使用法文也可比照适用于在有关各区域委员会的那些另外的工作语文。

23. 秘书长第 ST/SGB/201 号公报和第 ST/SGB/212 号公报仍然是在实行中的正式政策。这两份行政通知，强调秘书处工作语文地位平等，鼓励工作人员使用法文、但在光盘系统和人力资源管理厅在 2001 年印发的《人力资源手册》都只能以英文联机访问，迄今只能取得英文的，这表明问题存在。同 1983 年和 1985 年的一般情况相较，而且不管言明的政策，在联合国秘书处以及其他系统组织的许多部分有明白的趋势，就是大部分使用英文作为主要的工作语文，倘非作为唯一的工作语文。

24. 根据上述第 19 段秘书长关于多种语文的报告，“在纽约总部秘书处和联合国内罗毕办事处，英文基

本上占主导地位，而在联合国日内瓦办事处，圣地亚哥的拉丁美洲和加勒比经济社会委员会，以及贝鲁特的西亚经济社会委员会，其他语文，如法文、西班牙文和阿拉伯文分别得到广泛使用，甚至可能占主导地位。在联合国维也纳办事处，英文在工作中也是大家热衷使用的语文。（见 A/56/656，第 10 段）可能真的是这样，视使用的参数而定，根据以原来语文印发的文件的百分比，联检组发现在 2000 年在联合国日内瓦办事处的比例分别是英文百分之 76.5，法文百分之 12.8，英文/法文两种语文百分之 4.2，其他语文百分之 6.5。在拉加经委会，西班牙文过去向来是主导的，但现在使用英文正迅速增加。

25. 在不同工作地点盛行的语文情况最重要的方面是，在没有法律规定所有工作人员必须精通一种以上工作语文时，能向他们提供平等的机会的程度。由于实际理由，不管工作地点，有些职务，其大部分工作必须以英文做，因为综管系统等数据库只有英文。在两个空缺通知，一个是 P-3 级的财务和预算干事，³ 一个是 P-5 级的高级会计师，⁴ 有关的语文条件是“口语和书面的英文或法文流利”，拥有第二种联合国正式语文的知识则是有利条件。因为规定的核心语言能力包括拥有“复杂的电脑化会计制度诸如综管系统”的扎实经验，不精通英文可成为征聘技术上合格的可能的应聘人员的严重障碍。

26. 在联合国秘书处内只能以英文访问所有内联网系统，联合国日内瓦办事处是例外（英文和法文），在国际劳工组织可以三种语文（英文、法文和西班牙文）访问，在联合国教育、科学及文化组织、世界气象组织和万国邮政联盟可以两种语文（英文和法文）访问。结果，从总部内联网以及内部监督事务厅《视察手册》有英文和法文的明显例外，联机上的所有其他手册都只能以英文访问，包括《人力资源手册》（已提到）、《采购手册》、内部监督事务厅《视察手册》或联合国合办工作人员养恤基金的《内部控制标准准则》。

大部分其他数据库也是英文的。换言之，从征聘到退休，联合国大部分工作人员，如果要充分利用联机资料、数据库和研究工具，就差不多别无选择，唯有精通英文或至少工作上能使用英文。毫不奇怪的是，各种报告原稿的语文绝大部分是英文，用英文写的文稿质量差，越来越成为翻译的严重问题。

27. 应当承认，在现有资源范围内，秘书长已设法推动较均衡地使用工作语文，但使用多种语文工作人员正日益成为秘书处的真正挑战。联合国系统的其他秘书处面临同样的挑战，一些正朝向规定在起职一级最低限度必须懂两种语文。例如粮农组织总干事在《1998-1999 两年度计划执行报告》⁵ 中表示在该两年度内空缺通知规定的语文条件分别是一种语文（百分之 10）、两种语文（百分之 87）、三种语文（百分之 3）。更重要的是，以一种以上语文使数据库和研究工具可资利用正在被以为是一些秘书处的最优先事项。

28. 在讨论语文使用的许多决议中，大会强调它非常重视“语文均衡”和“公平对待工作语文”等问题，但其充分的影响，特别是在人力资源管理和成果预算办法方面可能需要进一步深入审查。根据大会第 55/258 号决议对基于语文的可能歧视进行有意义的评估将行得通或更有帮助，如果大会在这方面的秘书提供更多指导，说明它当前做法中是否任何一项树立可视为歧视的基于语文的区别、限制、排斥或优惠

注

¹ 空缺通知第 02-HRE-ECLAC-300336-R-SANTIAGO 号。

² 空缺通知第 02-ECO-ESCWA-300361-R-BEIRUT 号。

³ 空缺通知第 02-FIN-OCHA-300259-R-NEW YORK 号。

⁴ 空缺通知第 02-FIN-DM-2300160-R-NEW YORK 号。

⁵ 粮农组织，《1998-1999 两年度计划执行报告》。C 2001/8，和 Corr. 1 和 Rev. 1。

附件一

空缺通知和有关语文规定的样本

部/厅	工作地点	职衔/级	语文规定	空缺编号
管理部	纽约	电脑信息系统干事 P-5	书面和口语的英文必须流利,最好对一种或多种联合国正式语文流利	02-D-DOM-002551-E-NY
管理部	纽约	财务处财务干事 P-4	必须精通英文;最好还懂其他语文诸如法文或阿拉伯文	02-F-DOM-002616-E-NY
政治部	纽约	政治事务干事 P-5	必须精通英文和法文	02-P-DPA-002594-E-NY
经社部	纽约	经济事务干事 P-4	英文或法文流利;必须能够书写英文报告;最好懂得至少其他一种转型经济体的正式语文	02-E-ESA-002475-E-NY
经社部	纽约	经济事务干事 P-4	必须英文或法文流利。最好精通其他联合国正式语文	02-E-ESA-002550-E-NY
法律厅	纽约	高级法律干事 P-5	彻底而精确地了解书面和口语的英文或法文,最好对联合国另一种语文流利	01-L-OLA-001959-E-NY
新闻部	波恩	新闻中心主任 P-5	必须英文和(或)法文流利;还需要对德文有良好的工作知识	02-I-DPI-002552-E-BY
贸发会议	日内瓦	高级专家, L-5	英文流利。最好懂联合国其他正式语文	2002-04-02-L5
贸发会议	日内瓦	高级专家, L-5	英文流利,具有经过证明的起草能力	2002-04-01-L6
西亚经社会	贝鲁特	预算/财务科科长, P-5	精通英文或法文。最好懂阿拉伯文	02-F-ECW-0X2252-E-BE
西亚经社会	贝鲁特	行政事务首长 D-1	英文是必不可少的。最好懂阿拉伯文。精通在本组织使用的任何其他语文是一项有利条件	02-F-ECW-0X2252-E-BE
西亚经社会	贝鲁特	特别助理, P-4	阿拉伯文和英文流利。最好有法文的工作知识。	02-E-ECW-0X2268-E-BE
非洲经委会	亚的斯亚贝巴	综管系统协调员, P-4	必须懂英文,最好有法文的工作知识(英文版)。需要懂英文或法文;有其他语文的工作知识(法文版)	01-D-ECA-00X2124-E-AA
拉加经委会	圣地亚哥	司长, D-1	必须精通西班牙文和英文。有法文的工作知识是有利条件	02-E-ECL-0X2270-E-SC
拉加经委会	圣地亚哥	股长, P-4	必须精通西班牙和英文,最好精通一种其他正式语文	02-I-ECL-0X2261-E-SC

附件二.

空缺和母语问题

部/厅	工作地点	职衔/级	语文规定 ^a	空缺编号
联合国日内瓦办事处	日内瓦	Groupe français Service linguistique Assistant/traitement de texte G-5	Langue maternelle française et connaissance de base d'une autre langue officielle de l'ONU.	02/GS/INT/401097
联合国日内瓦办事处	日内瓦	Groupe anglais Service linguistique Assistant/traitement de texte G-5	Langue maternelle anglaise et connaissance de base d'une autre langue officielle de l'ONU.	02/GS/INT/401046
联合国日内瓦办事处	日内瓦	Groupe espagnol Service linguistique Chef de Groupe de traitement de texte, G-7	Très bonne connaissance parlée et écrite d'une langue officielle des Nations Unies (selon le Groupe), bonne connaissance de l'anglais ou du français	02/GS/INT/401098

^a 这些空缺只以法文刊登。