



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、宗教和语言歧视的问题报告

秘书长的说明*

1. 根据大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号、1999 年 12 月 23 日第 54/244 号和 2001 年 6 月 27 日第 55/258 号决议，秘书长谨转递所附主管内部监督事务副秘书长转交的关于检查在征聘、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，请大会注意。
2. 秘书长注意到内部监督事务厅的调查结果，并同意其各项建议。秘书长致力于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。秘书长任命监察员一人协助解决冲突、包括关于歧视的指控。

* 本报告延期是因为涉及复杂的资料收集和广泛的咨询工作。

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、宗教和语言歧视的问题报告

摘要

大会 2001 年 6 月 14 日第 55/258 号决议请秘书长通过内部监督事务厅检查在征聘、晋升和安置方面是否存在基于国籍、种族、性别、宗教和语言的歧视问题，并就此向大会第五十六届会议提出报告。

遵照该要求，内部监督事务厅内成立了检查组，2001 年 9 月开始工作。对 1996—2001 年期间总部和总部之外各办事处分门别类的工作人员的征聘、安置和晋升工作，广泛收集了数据。

监督厅检查组重点放在：(a) 从区域和性别角度分析数据，以断定其中是否表现存在着有系统和一贯的格局；(b) 审查征聘、安置和晋升方面的现有程序和已提议的程序，确保其保障在进程中的公正、客观；(c) 审查联合国内处理歧视控案的现有控制机制，以期判定其实效如何。

此类审查必须要有一贯的、完整的和方便查阅的数据；内部监督事务厅发现这方面存在缺点。尽管如此，大多数部、厅仍然不遗余力协助内部监督事务厅，对其请求作出答复。分析结果表明，最近六年来，并无任何区域出现有系统的、一贯的妨碍公平征聘、安置或晋升机会而优先选择或排斥的情况。但有些情况下，确实存在着区域差异。在有些职等，有些地方，有些年，任用、晋升和重新任用率因区域而异。按性别分列的分析结果显示，较高职等依然存在差异。在 P-4 至 D-2 职等，男性比女性更有可能获得聘用、晋升和重新任用。必需更多地重视在较高职等征聘和晋升妇女，并挽救联合国女性工作人员离职日众的情况。

征聘、安置和晋升制度乃是人力资源管理厅所倡导的重大改革的目标。内部监督事务厅认为，现行人事甄选制劳动强度大，被认为有失公平和客观；相比之下，新的人事甄选制能有大的改进。改进多少，在很大程度上取决于主管是否为其征聘、安置、调动和晋升的决策负追究责任。“银河 (Galaxy)” 是一新的人事甄选制的网上工具，将有助于增强透明度和监测工作。对新制度经常严加监测，以及今后人力资源管理厅制定支助工具和培训方案，对其成功都具有关键意义。

受理歧视问题的三个申诉机制——歧视和其它冤情小组、联合申诉委员会和联合国行政法庭——必须予以加强。大会最近批准设立监察员职能，应将其同现行机制融为一体，形成有力的框架，来处理歧视诉案。内部监督事务厅检查了某些国家政府和其它国际组织内的申诉程序，认识到：及早致力解决纠纷，对提高工作人员士气和节约资源方面，大有裨益。

目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-2	5
二. 目的.....	3	5
三. 范围.....	4-6	5
四. 方法.....	7-8	6
五. 调查结论.....	9-89	6
A. 分析数据.....	9-45	6
1. 秘书处组成之趋势分析.....	9-17	6
2. 申请、甄审、选择.....	18-21	9
3. 最初的聘用、晋升、再任命.....	22-40	9
4. 一般事务职类晋升专业职类考试和国家竞争性考试.....	41-42	12
5. 国际法庭.....	43-45	12
B. 控制的环境.....	46-56	13
1. 征聘、安置和晋升过程.....	47-53	13
2. 管理人员问责制.....	54-56	14
C. 申诉机制.....	57-89	14
1. 歧视和其他冤情调查小组.....	58-62	14
2. 联合国行政法庭.....	63-71	15
3. 工作人员代表大会调查.....	72-77	17
4. 与其它实体对比.....	78-89	17
六. 结论.....	90-95	18
七. 建议.....	96-108	19
附件		
一. 区域内的国家.....		21
二. 最初任用, 按职等和区域开列, 1996-2001 年.....		24

三. 最初任用级, 按区域开列, 1996-2001 年.....	25
四. 晋级, 按职等和区域开列, 1996-2001 年.....	26
五. 各级的晋升, 按区域开列, 1996-2001 年.....	27
六. 再任命, 按职等和区域开列, 1996-2001 年.....	28
七. 各地点的任用、晋升、再任命, 按区域开列, 1996-2001 年.....	29

一. 导言

1. 大会 2001 年 6 月 27 日第 55/258 号决议请秘书长通过内部监督事务厅(监督厅)检查在招聘、晋升和安置方面是否存在基于国籍、种族、性别、宗教和语言的歧视问题，并就此向大会第五十六届会议提出报告。

2. 1998 年 7 月，按照大会 1999 年 4 月 7 日第 53/221 号决议的授权，组成联合咨询委员会工作组，调查种族歧视问题。但如秘书长关于秘书处组成的报告(A/55/427, 第 65 段)所述，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。

二. 目的

3. 本检查目的是要确定：

(a) 各种趋势和指标是否表明：联合国招聘、安置或晋升过程中，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。

三. 范围

4. 给内部监督事务厅规定的任务是：检查可能存在基于种族、国籍、性别、宗教和语言的歧视现象。工作人员在申请工作时，照例要他们说明自己的国籍、性别和母语，这样做有正当的理由。但却不要求他们说明种族或宗教，因为这可能产生歧视。此外，联合国内国籍众多，难以仅凭按国籍的分类数据来得出结论。因此，检查了在区域分组、性别和语言的大类下、可能存在基于国籍的歧视现象。采用的分组是任用和升级委员会用于它所收到案件档的统计分组（见附件一）。

5. 检查涵盖下列单位的工作人员：联合国秘书处（纽约、日内瓦、内罗毕和维也纳），包括其任用机构和升级机构所服务的实体，各区域委员会、维持和平特派团和卢旺达问题及前南斯拉夫问题国际法庭。检查目的在于对尽可能广的人员作出评估，因为歧视不会限于受地域分配限制的员额，甚至也不限于任期一年或一年以上的工作人员，而是会延伸至所有各级的全体工作人员。

6. 检查了下列各项内容：

(a) 秘书长关于秘书处组成的报告¹和关于提高妇女地位的报告；²

(b) 性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室提供的资料；

(c) 联合国自 2000 年设立申请者数据基 (TREX) 至 2001 年 10 月期间该数据基的内容；

(d) 1996 年 1 月至 2001 年 10 月综合管理信息系统(综管系统)关于所有任用、晋升和再任命的资料，以及关于任期一年或一年以上的所有在职工作人员的母语资料；

(e) 总部任用和升级委员会和总部之外办事处（包括各区域委员会和各国国际法庭）此类机构提供的任用和升级资料；

(f) 2000 年 1 月至 2001 年 10 月，根据国家竞争性考试作出的任用，以及 1997 至 2000 年，根据一般事务人员晋升专业人员考试所作的招聘；

(g) 现行的及拟议的任用、安置和晋升政策和程序；

(h) 1998 至 2001 年关于例外规定和放弃规定的任用和升级通知；

(i) 1999 至 2001 年人力资源部门行动计划；

(j) 歧视和其他冤情调查小组的职权范围及自成立至今的报告；

(k) 提交联合申诉委员会、联合国行政法庭和内部监督事务厅的若干案例；

(1) 各国政府、联合国开发计划署(开发计划署)和世界银行的申诉程序。

四. 方法

7. 下文列出了所采用的歧视定义，根据为《世界人权宣言》、《消除一切形式种族歧视公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和国际劳工组织(劳工组织)各项平等公约。

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。

8. 内部监督事务厅同下列各方面人士进行了面谈：人力资源管理厅的高级管理人员、工作人员委员会成员、司法行政系统(歧视和其他冤情调查小组、联合申诉委员会、联合国行政法庭)各机制的负责人、人权、秘书长性别问题特别顾问、妇女问题协调中心、妇女平等权利小组、联合咨询委员会工作组成员及任用和升级机构成员。还同第五委员会代表不同国籍和区域的代表进行了面谈，以了解要求此报告的原委以及需要处理的任何具体受关注问题。

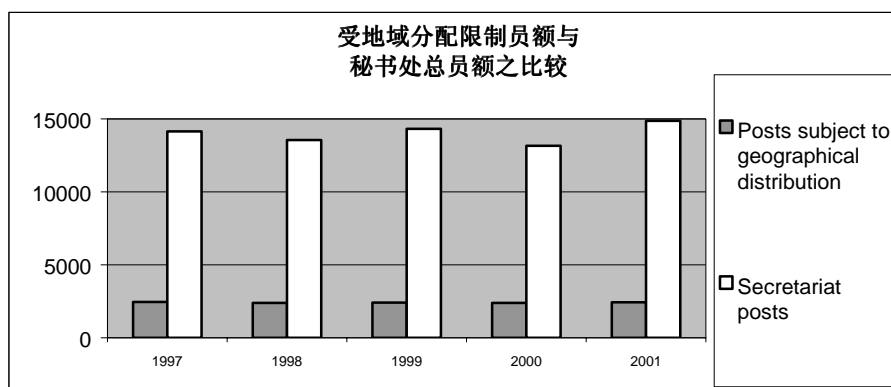
五. 调查结论

A. 分析数据

1. 秘书处组成之趋势分析

9. 在1997至2001年期间，受地域分配限制的在职工作人员平均占联合国秘书处内员额总数7%。³

图 1



10. 在此五年期间，受地域分配限制的员额数由2 461降至2 445，净减少16个，而秘书处内员额总数却净增加738个(由14 136个增至14 874个)。

所有职类预算外员额也增加；去年，专业人员职类增加1 065个员额，一般事务人员员额增加了600个。

表 1

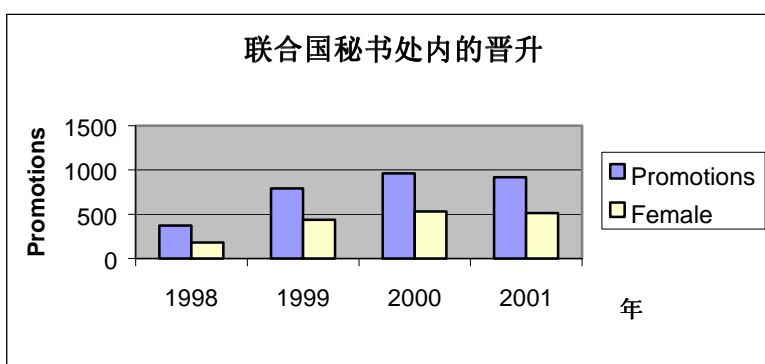
年度	经常预算资源				预算外资源			
	专业人员 员额	项目 员额	一般事务 员额	经常预算 员额总数	专业人员 员额	项目 员额	一般事务 员额	经常预算 员额总数
1997	3 140	78	5 387	8 605	1 077	680	3 774	5 531
1998	2 921	65	4 817	7 803	1 243	669	3 828	5 740
1999	2 861	42	4 519	7 394	1 443	745	4 737	6 925
2000	2 975	16	4 529	7 470	1 465	781	3 448	5 694
2001	2 978	25	4 482	7 485	2 530	811	4 048	7 389

11. 受地域分配限制的员额的征聘，平均占每年征聘总数的 4%。地域和非地域员额的征聘均呈上升趋势。但如表 2 所示，由于维持和平特派团增加人员，1999 至 2001 年间，非地域征聘数大于地域征聘数。

表 2

年度	总数	受地域分配限制的员额	
		人数	百分比
		1997	1 954

图 2



15. 1987 至 2001 年间，受地域分配限制员额中，专业人员及以上职类的妇女比例平均每年

1998	2 425	104	4
1999	2 424	123	5
2000	3 555	141	4
2001	4 925	159	3

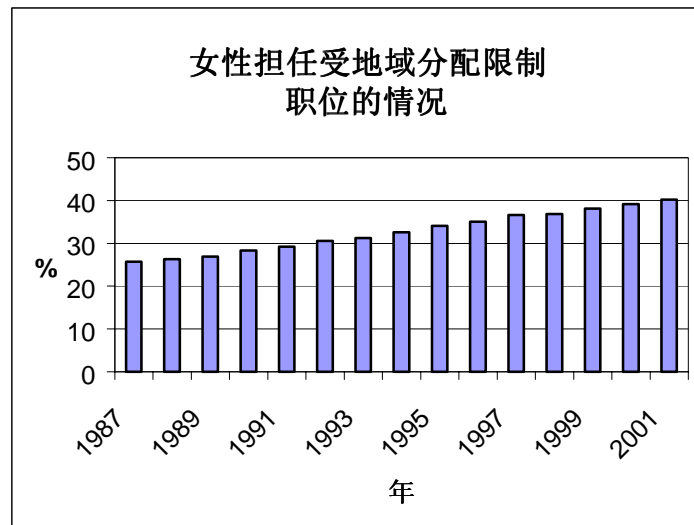
12. 对于持有有一年或一年以上合同的工作人员而言，征聘妇女的趋势在上升，由 1998 年的 42% 增至 2001 年的 47%。不过，妇女离职比例也由 1998 年的 42% 增至 2001 年的 48%。妇女的征聘趋势甚至不敌离职趋势，这表明，联合国不大力征聘女性并留住在职女性工作人员，就不大可能实现其两性平等目标。要努力确定联合国工作人员中、妇女离职人数增加的原因。

13. 晋升指数是晋升数与工作人员总数之比，过去五年来，这一指数呈上升趋势。这说明联合国越来越多地提升内部工作人员，而不是由外部征聘。这一趋势是好的，但这一指数必须急剧增加，才能跟得上今后数年预期的退休人数。

14. 1998 至 2000 年，晋升数大大增加；现已持平。图 2 显示了此趋势。

增加 1%，2001 年增至 40.4%。图 3 显示了这一趋势。

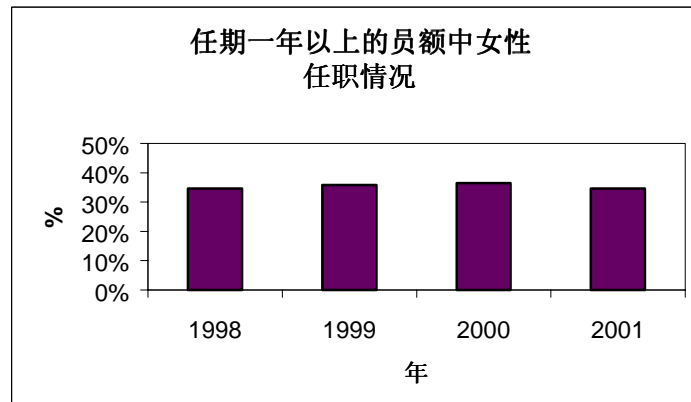
图 3



16. 1998 至 2001 年期间的数据面广，涵盖期为一年或一年以上的员额。该数据显示，1998 至 2000 年期间，专业人员及以上职类的妇女小有增加，但随后 2001 年又下降 2%，使人数稍低于 1998 年的数额，如

图 4 所示。就涵盖工作人员较广的数据而言，2001 年，有六个方案的任期为一年或一年以上的员额取得了两性均等，不过，三个方案的工作人员人数少，另六个方案尚未达到 30% 的女性任职率。

图 4



17. 2000 年，秘书处内有 10 个部选任 50% 或更多的妇女补缺。2001 年，有 14 个部实现了选任妇女的两性均等目标。秘书处内所有各部门的数据表明，2000 至 2001

年间，在 P-2 和 P-3 职等甄选中致力实现两性均等已有进展；P-4 级也有进展，但稍次一点。然而，在 P-5 和 D-1 职等，所有部门仍须进一步努力。

2. 申请、甄审、选择

18. 2000年后,所有对空缺通知的申请回信都进入电子数据库。员额配置支助科对申请者进行甄审并决定哪些申请合格,根据空缺通知所要求的标准、必要的年资(内部候选人)和地域任职情况(外部候选人),送交方案主管。内部监督事务厅从数据库655个空缺通知中随机抽样50个。因为数据库没有最新的资料,不包括人力资源管理厅说明已将哪些申请人送交各部厅的信,也不包括最后选中的申请人,所以这资料是用人力搜集的抽样空缺通知。由于时间很紧,只找到44个已经送交各部厅的说明申请的信,其中只有29人最后是选中的候选人;12个缺需要重新通知,2个缺由平调补缺,1个缺是属于一般事务人员征聘。因此,不可能利用最后选中的候选人的数据进行比较研究。表3简示各区域申请人数和百分比,和送交给各方案主管的申请数和百分比。

表3

区域	申请人		送交的申请人	
	数目	百分比	人数	申请人数的百分比
非洲	909	29	190	21
亚太	596	19	112	19
东欧	151	5	34	23
西欧	472	15	116	25
拉美	178	6	18	10
中东	112	4	11	10
北美和加勒比	422	13	92	22
其他	12	<1	2	17
不明	291	9	34	12
共计	3 143	100	710	

19. 数据库中申请人约11%没有说明国籍。内部候选人特别是如此,国籍不是内部候选人的甄选标准。内部监督事务厅检查这些申请案,可能时要决定他们的区域,将国籍不明的申请人人数降低到9%。

20. 在选出的抽样中,以所有区域计,平均17%的申请候选人送交各方案主管。其中,5%是内部候选人,12%是外部候选人。由于审查的候选人多,事实上不

可能先决定所使用的标准是否合适才把候选人的申请送交各方案主管去进一步评价。拉美和中东候选人的申请人中,送交方案主管的申请比率低于平均数。内部候选人送交的比率最高的是东欧区域(12%),外部候选人送交的比率最高的是非洲(18%),西欧(18%),北美和加勒比(17%),以及其他(17%)各区域。

21. 人力资源管理厅在其改革方案中,正在研拟一个网上工具,通称“银河”,以支持秘书处新的工作人员甄选系统,该系统并纳入TREX应用系统的功能。

3. 最初的聘用、晋升、再任命

22. 综合管理信息系统数据库六年期间(1996-2001)的所有最初聘用、晋升、再任命共有32 164次记录,涉及18 721人。⁴包括联合国秘书处所有各类员额和工作人员。对最初聘用、晋升、再任命这三类的每一类都分别进行了分析。⁵表4按区域和性别分列数据库中的最初聘用。

表4

按区域和性别分列的最初聘用, 1996-2001	
共任命 11 459 次 (11 267 人) (百分比)	
西欧	29
非洲	18
亚洲和太平洋	15
北美和加勒比	14
拉美	9
东欧	8
中东	6
其他	1
男	59
女	41

23. 还进行进一步分析,显示按职等和区域的初步聘用。内部监督事务厅根据这数据,确定了每一职等的初步聘用的平均比例,和在每一职等上各区域的比例。经考虑加减0.5%的偏差后,从数据可知,来自非洲、拉美和中东区域工作人员在一般事务人员职类的最初任命比例较高;来自亚洲和太平洋区域工作人

员在专业人员职类的最初任命比例较高。北美和加勒比区域工作人员在专业人员的任命率也高（但 P-1 和 P-5 例外）。来自西欧区域工作人员在 P-1、P-2、P-5、D-1 各职等的最初任命的比例较高。按职等分列的各区域全部最初任命人数，见附件二。

24. 内部监督事务厅选择 P-3、P-4、P-5 三级进行初步聘用时的职等分析。每一职等分为三个级段；第 1 级、第 2 至 5 级、第 6 级以上，计算每一级段征聘的百分比。经考虑加减 0.5% 的偏差后，从所得数据可知，在 P-5 级的差别最大，非洲、东欧、中东、北美和加勒比区域的工作人员在某一职等中得到征聘的级高于第 1 级。这一资料见附件三。

25. 内部监督事务厅还按性别分析最初聘用中专业人员职等和主管人员职等的比例，见表 5。例如，所有最初任命的 8.5% 是在 P-4 职等，在全部男性任命中 11.2% 是在 P-4 职等，而全部女性最初任命中 4.6% 是在 P-4 职等。这一分析显示，P-3 职等以上妇女最初任命的比例始终低于平均比例。数据见表 5。

表 5. 按性别分列的最初任命职等，1996-2001 年

职等	全部 11 459 人		
	男 6 771 人	女 4 688 人	百分比
D-2	.67	.90	.34
D-1	1.4	1.9	.70
P-5	2.7	3.8	1.2
P-4	8.5	11.2	4.6
P-3	11.8	13.6	9.2
P-2	10.9	9.7	12.5
P-1	1.4	.96	2.1

26. 同样地进行了按区域和性别对工作人员晋升的分析，见表 6。

表 6

按区域和性别的晋升，1996-2001 年	
共晋升 4 738 次 (4 484 人)	
(百分比)	
西欧	26
北美和加勒比	23

亚洲和太平洋	20
非洲	13
拉美	9
东欧	4
中东	4
其他	1
男	49
女	51

27. 在按职等和区域分析的晋升中，主要的型态是：在 P-3 至 D-2 各职等，来自北美和加勒比区域工作人员的晋升比平均率低。其他明显的型态有：来自非洲区域的工作人员在 D-2 和 P-2 两级的晋升高于平均，来自中东区域的工作人员在 D-1 和 P-5 两级晋升率比平均高。偏差仍是加减 0.5%。按职等分列的各区域的全部晋升人数，见附件四。

28. 从按区域分析各级的晋升可知，在所检查各职等（P-3、P-4、P-5）中，所有各区域对平均数的偏差，比最初聘用中所显示的偏差较一致。数据显示，大多数的晋升是在 P-1 级以上的级。较高各级的晋升可能表示得到晋升的工作人员已经在前一职等中长期工作。显示按区域在各级晋升的分析见附件五。

29. 按性别分列的专业人员职类和主管人员职类的晋升见表 7。虽然妇女在所有各职等的晋升率仍然较低，最令人注意的是男性和女性晋升到 D-2 的显著差异。

表 7. 按性别分列的晋升所至职等，1996-2001 年 (百分比)

职等	全部 4 738 人		
	男 2 343 人	女 2 395 人	
D-2	1.1	1.9	.33
D-1	3	3.7	2.4
P-5	7.7	9.4	5.9
P-4	11.9	13.2	10.6
P-3	9.7	9.7	9.8
P-2	1.4	1.6	1.3

30. 按区域和性别分列的再任命见表 8。

表 8

按区域和性别的再任命，1996-2001 年	
共再任命 15 967 次 (6 028 人) (百分比)	
西欧	38
非洲	19
北美和加勒比	15
亚洲和太平洋	9
拉美	8
东欧	6
其他	3
中东	2
男	52
女	48

31. 在再任命这类，考虑到加減 0.5% 的偏差后，数据显示，来自中东区域的工作人员在 P-4 至 D-2 间的再任命率低于平均。按职等分列的各区域的全部再任命人数，见附件六。

32. 没有进行按级的对再任命的分析。

33. 男、女再任命的比例见表 9。从 P-3 至 D-2 各级，女性再任命的比例较低。男女再任命比例差异最大的是 P-4 级，女性再任命的比例是 1.9%，男性再任命的比例是 6.7%。

表 9. 按性别分列的再任命所至职等，1996-2001 年 (百分比)

职等	全部 15 967 人	男 8 325 人	女 7 642 人
D-2	.14	.28	0
D-1	.34	.56	.10
P-5	1.1	1.8	.43
P-4	4.4	6.7	1.9
P-3	7.6	8.7	6.3
P-2	6.8	6	7.7
P-1	.59	.36	.84

34. 为了解个别工作人员在本审查期间的进展，1996 年最初聘用的 718 个工作人员都选入调查。

35. 以每一区域的任命数为基准，计算晋升率和再任命率。也以同样的程序按性别计算每一区域的晋升率和再任命率。

36. 从表 10 可见，晋升率为 17% 至 10.6%，再任命率自 17% 至 38.3%。三个区域高于总平均率，四个区域低于总平均率。总的情况是，女性的晋升率低于男性。在总的晋升率高于平均的区域，其男女晋升率往往较总的晋升率低于平均的区域的男女晋升率为接近。各区域的男、女再任命率差别很大；不过，各区域的女性再任命率始终较低。

表 10

1996 年雇用人员在 1996-2001 年期间的晋升和再任命，按区域和性别分列			
区域	任命数	晋升率	再任命率
亚洲和太平洋	94	10.6	38.3
男	76	5.3	34.1
女	18	5.3	4.2
北美和加勒比	106	8.5	34.0
男	71	4.7	20.8
女	35	3.8	13.2
西欧	202	7.4	34.6
男	145	4.4	27.7
女	57	3.0	7.9
中东	40	5.0	10.0
男	28	5.0	7.5
女	12	0.0	2.5
非洲	140	4.3	27.8
男	99	2.9	22.1
女	41	1.4	5.7
拉美	77	3.9	22.1
男	42	2.6	13.0
女	35	1.3	9.1
东欧	59	1.7	17.0
男	34	1.7	10.2
女	25	0.0	6.8
共计	718	6.4	29.5
男	495	3.9	22.0
女	223	2.5	7.5

37. 关于最初聘用、晋升、再任命又做了按地点的分析，显示在总部和特派团的区域任职分配比较混合。在总部以外的工作地点（日内瓦、维也纳、内罗毕）和各区域经委会，则本地理区域的人数偏多。这种情

况在各区域经委会特别显著。对各工作地点按区域全面分析最初聘用、晋升、再任命的情况，见附件七。

38. 为了分析因工作人员的语言而可能发生的歧视，内部监督事务厅预期利用综合管理信息系统中关于工作人员母语的数据，同本报告中已有的关于区域和性别的数据对比。但是，在综合管理信息系统中任命一年以上的 14 905 名工作人员中，只有 1 200 个记录上有工作人员的母语资料，所以不可能根据这有限的资料进行任何分析或相关分析。行政部门应当进行一个项目，在综合管理信息系统中注明工作人员的母语。

39. 联合检查组在其工作方案中正在进行一项关于多种语文能力的研究。内部监督事务厅同负责该研究的检查专员联系，以确保两个监督单位在此领域的工作不重复而是发挥协同作用。检查专员拟订了一个详细的问题单，其中包括了关于人力资源管理的全面问题，发给所有联合检查组的参加组织；内部监督事务厅计划从该问题单中获得资料。不过，在编写本报告时，对问题单的答复还没有全面回答关于人力资源管理的部分。内部监督事务厅通知就联合检查组说，关于因语言而可能产生歧视问题所进行的研究很有限，期望联检组的报告将对这一主题提供较多的信息。

40. 第 22 段已经指出，人力资源管理厅正在开发“银河项目”，是一个支持秘书处甄选新工作人员系统的网上工具。该系统将从一般职务说明和空缺通知中抽出主要的职务要求条件，包括关于语文资格的要求。期望银河项目将可确保征聘和晋升是使用一致的标准。关于银河项目，将在审查关于为支持征聘、安置、晋升程序而建立的控制环境时详细讨论。

4. 一般事务职类晋升专业职类考试和国家竞争性考试

41. 内部监督事务厅审查了人力资源管理厅(人力厅)考试和测验科提供的参加“一般事务职类晋升专业职类考试”面试的候选人数据，并且把它与成功地通过考试的工作人员数据进行了比较。各个区域的平均成功率为 41.4%，从 20%至 58%不等。3 个区域的成

功率低于平均数(北美洲和加勒比 41%，拉丁美洲 30%，中东 20%)。四个区域的成功率高于平均数(西欧 58%，东欧 50%，亚洲与太平洋 49%，非洲 42%)。男子的成功率高于妇女(分别为 53.5%和 40.7%)。

42. 内部监督事务厅审查了 2000 年 1 月至 2001 年 10 月通过国家竞争性考试征聘的工作人员数据。通过这种考试征聘的工作人员应受适当幅度办法的限制。在这段期间共征聘了 130 名工作人员。其中从西欧区域征聘的工作人员所占百分比最高(53%)，这符合该区域境内没有任职人数偏多的国家的状况。在征聘的 130 名工作人员中，没有 1 人来自中东区域。据人力资源管理厅说，1999 年和 2000 年它曾向中东所有无任职人员和任职人数不足的国家提出考试建议，但是，不是会员国不接受建议，就是该区域没有人申请参加考试。2001 年，在一个无任职人员的国家进行了考试，但是唯一的一名申请者没有参加考试。同一年，在一个任职人数不足的国家进行了考试。那次有 3 人报名，仅有 1 人实际参加考试。他于 2001 年 11 月成功地获得安置工作，这在本分析期间之外。

5. 国际法庭

43. 2000 年 1 月至 2001 年 9 月，卢旺达问题国际法庭通过任命和晋升机构征聘了专业人员及以上职类，或晋升到该职类约 107 名工作人员。在这段期间，来自非洲区域的人员占有等征聘或晋升人员的 51%左右，但没有 1 人是 D-1 职等。在这批征聘和晋升的人员，中西欧和北美及加勒比区域的任职人数也不少，从非洲区域征聘的人数占征聘总人数的 47.7%，来自非洲区域的晋升人员占晋升人数的 62%，但其中没有 P-5 和 D-1 职等的人员。妇女占征聘和晋升人数的 26%，男子占 74%。

44. 从 1997 年到 2001 年 10 月期间，前南问题国际法庭在专业人员和以上职类的员额中征聘和晋升了约 699 人。在征聘或晋升的所有专业人员和以上职等的工作人员中，来自西欧区域的人数最多，占 41%。来自西欧区域的人员在每个职等征聘或晋升的人员中所占最高的百分比为 34.7%至 50%，来自三个其他

区域（东欧、亚洲及太平洋、北美及加勒比）的任职人数也不少。在所有征聘和晋升的人员中，妇女占 36.6%，男子占 63.4%。

45. 应指出，特别由于所提供的数据涉及不同时期，并未打算按区域或性别比较两个法庭的任职人数。不过，两个法庭的区域数据分布同第 38 段和附件六按地点分析的数据分布相类似。这些数据表明，工作人员的构成在很大程度上反映了组织实体的地理位置。性别数据说明，两个法庭在征聘和晋升的专业人员和以上职等的人员中男女差别很大，卢旺达问题国际法庭的男女比例几乎为 3 比 1，前南问题国际法庭为 2 比 1。

B. 控制的环境

46. 要确定征聘、安置和晋升活动能否根据经验和资格而不带偏见地和公正客观地挑选候选人，就必须审查联合国采用的控制方式和程序。

1. 征聘、安置和晋升过程

47. 联合国目前推动的改革进程中包括一种新的员额配置制度，把征聘、安置、管理下的调动和晋升工作综合为一个程序。内部监督事务厅审查了目前采用的和预定 2002 年年中实施的政策和程序。

48. 关于现有的征聘、安置和晋升制度，内部监督事务厅编制了一份关于过程和已认定的关键控制点的流程图。监督厅就控制方式的实效性向从事征聘、安置和晋升工作的人员征求了意见。大多数回答的意见表示他们对这个过程的第一步，即编写工作说明和空缺通知，没有信心。最常见的意见是，工作说明往往是为事先选好的候选人专门编的。这些意见还表示他们出于多种原因对空缺通知过程完全没有信心。首先，即使工作说明是客观编写的，它也不一定作为空缺通知的蓝本。其次，外部空缺通知有时需要候选人了解联合国系统。第三，尽管人力资源管理厅参与编写工作说明并予分类以及参与编写空缺通知，但是有几位工作人员答复时表示，最后一般都接受部厅提出的。关于这个过程的下一步，即分发空缺通知，也发

现一些明显的问题。包括不公布空缺通知或（在时间或地点上）有限地分发空缺通知。

49. 内部监督事务厅分析了 1998 年至 2001 年期间晋升和安置情况通报中关于不公布空缺通知的数据。大多数不公布空缺通知的情况（70%）发生在一般事务人员职等上，其中 82% 的情况涉及妇女的安置或晋升。而在 30% 的专业人员和主任职等不公布空缺通知的情况下，仅有 33% 的结果是安置或晋升妇女。在同一时期，各个职等所有不公布空缺通知的情况下，有 72.5% 以上是安置或晋升来自亚洲及太平洋、西欧和北美及加勒比三个区域的工作人员。

50. 这个过程的下一步是挑选候选人的申请表送交部厅。通过审查申请表确定申请人是否符合员额的若干或全部条件。在这个环节上存在审查申请表的个人的一些主观性。有些回答的人表示，他们担心挑选的标准有可能没有严格根据员额所述的条件，并且在大多数情况下都不经过第二次审查。有关部厅有时要求审查所有申请人的申请表。

51. 当部厅审查申请人时，也可能出现主观性。主管有时面临艰巨的任务，要把几百名申请人减少到几人。而达到这个目标采用的方式并不总是透明、文件完整或前后一贯的。回答者表示，他们最信任任命和晋升机构的审查过程。他们指出，主管的任命或晋升机构好几次推翻了主管的推荐。

52. 联合国工作人员和人力资源专家关心的一个问题是考绩在甄选过程中的作用。内部监督事务厅在分析晋升数据时试图利用综合管理信息系统(综管系统)考绩数据库的信息。在数据库记录的任期一年或一年以上的 14 905 名工作人员中，仅有 3 254 名工作人员有相应的考绩数据。在这些工作人员的数据中旧的考绩报告的资料和新的考绩制度资料混合在一起，并且两方面的资料记录也不一致。综管系统的设计可兼容考绩报告制度，但没有为考绩制度提供专用用户的对话服务。为此，利用考绩报告制度的用户对话服务研制了一种变通办法。1997 年 7 月 9 日当时主管人力资源的助理秘书长在给各部首长和执行干事的备忘

录中通知他们，他们有责任把考绩制度的数据记录在综管系统中。2002年3月20日，关于考绩制度的行政指示（ST/AI/2002/3）称，有关执行办公室或人事办公室要负责保证把考绩制度的数据记录在综管系统中。各部厅保留的并送交人力资源管理厅的手工数据都存放在一起，没有按性别、职等或国籍分类，因而不能用于分析。有人指出，2002年考绩制度正在改进之中，并强调必须在综管系统中完整地保留每个人的电子数据，供将来分析所用。

53. 如上所述，联合国正在实施新的工作人员甄选制度。内部事务监督厅审查了拟议的制度和程序，认为现有制度中的许多上述问题将得到解决。除其他外，银河项目等将加强新的工作人员甄选制度。新制度中将编写和储存一般职务简介。空缺通知将根据这些职务简介编写并用网络技术向全世界分发。采用的软件能够收集申请表并对申请人进行初步筛选。这将便于决策，而没有纸面文件的麻烦。中央审查机构将代替任命和晋升机构。应指出，依靠任何软件系统都必需对该系统作适当控制，其中包括检查跟踪、存取安全、限制重设系统控制的能力和、严格控制的维护作业。这些和其他问题都是大会2001年12月24日第56/253号决议规定内部监督事务厅审查人力资源改革执行情况时必须注意的问题。

2. 管理人员问责制

54. 新的工作人员甄选制度制订的目标之一是，主管必须对他们选拔人员、决定和运用新制度的方式负责。从1999年以来，人力资源管理厅、各部和厅联合编写了人力资源行动计划，其中就任职人员的性别、年龄和地域分布等因素提出满足所需人员的条件而拟议采取的行动。迄今为止，已编写了两个时期的计划。内部事务监督厅审查了涵盖1999年和2000年的第一阶段计划。在26个部和厅中，有20个部和厅签署了计划。到2002年1月10日止，有13个部厅签署了第二阶段计划（还有12个已进入计划编写的最后阶段，但还没有向内部事务监督厅提供计划。人力资源管理厅说，到2002年4月15日止，已有19个部厅签署了计划。不过，秘书长关于秘书处组成和

关于提高妇女地位的报告中简要说明了几个其他组织实体的现况。编写人力资源行动计划时也应该包括这些实体。这些计划是一种管理工具，通过查明对现有的和可预见的空缺所需采取的晋升和征聘行动，提请注意和解决可能有的歧视问题。

55. 作为一种预防或纠正歧视做法的管理工具，这些计划需要予以加强，才能达到某些标准。每个部的计划需要定期编写。商定的行动需要有积极进取性、相关性、可能时并具可衡量性（如数字式）。计划内容应按照每个部厅的情况而设计。应看到不同职类之间的联系，例如，应把性别目标或从无任职或任职人数不足的国家补缺的原则，同空缺员额或已知的退休所即将出缺的员额具体联系。

56. 人力资源行动计划虽然处于初步开发阶段，但是它可以成为一种有用的工具，借以显示对先前计划的目标的进展情况和/或完成情况，让主管对他们的征聘和晋升的行动负责。为了在整个秘书处进行比较，信息必须前后一致。为确保问责制的实行，人力资源管理厅应在最高管理层进行密切监测。

C. 申诉机制

57. 管制环境的一个重要方面是有一种框架，处理指控歧视的申诉。内部监督事务厅审查了本组织内的框架，以及其它若干国际组织和国家政府的框架。在联合国，处理歧视申诉的框架包括歧视和其他冤情调查小组、联合申诉委员会和联合国行政法庭。

1. 歧视和其他冤情调查小组

58. 在联合国内，大会第31/26号决议设立一个小组，调查歧视性待遇的指控，并建议采取适当行动。因此，根据1997年7月28日ST/AI/246号和1978年6月19日ST/AI/246/Add.1号行政指示各设立了小组，调查在联合国总部秘书处和总部以外主要工作地点的歧视性待遇指控。根据1983年11月25日ST/AI/308/Rev.1号行政指示，秘书长扩大这些小组的职权范围，处理工作人员的各类冤情案件。

59. 从对小组成员任期的审查可知，在若干次，小组成员任期已结束很长时间，有时长达三年。他们的任期既未延长，也没有任命新成员。小组的职权范围包

括提出年度报告，总结各小组在总部和其他工作地点的活动。该报告若干年编写一次，有几次在报告之间有间隙。表 11 所列资料显示小组成员任期和报告的期间。

表 11. 歧视和其他冤情调查小组的成员任期和报告所述期间

设立小组	任期结束	未设立小组	报告的期间
1984 年 10 月 15 日 ^a	无结束日期		
1985 年 2 月 4 日至 1985 年 6 月 2 日 (小组成员与以前相同)			
1985 年 6 月 3 日	1987 年 6 月 2 日		1985 年 2 月 4 日至 1988 年 4 月 30 日 ^a
1987 年 4 月 2 日(由于小组成员辞职, 增加新人员)	1987 年 6 月 2 日		
		1987 年 6 月 3 日至 1996 年 7 月 15 日	1988 年 5 月 1 日至 1990 年 1 月 30 日
1990 年 7 月 16 日	1991 年 6 月 15 日		1990 年 2 月 1 日至 1991 年 6 月 30 日
		1991 年 6 月 16 日至 1992 年 5 月 17 日	1991 年 7 月 1 日至 1992 年 6 月 30 日
1992 年 5 月 18 日	1994 年 4 月 17 日	1994 年 4 月 18 日至 1997 年 10 月 23 日	1993 年 7 月 1 日至 1997 年 3 月 30 日
1997 年 10 月 24 日	1999 年 9 月 23 日		1997 年 11 月 19 日至 1998 年 12 月 31 日
		1999 年 9 月 24 日至今	

^a 这些日期以前未有文件。

60. 经面谈和审查文件, 小组工作中的一些弱点显然可见。小组的目的是提供一种解决工作人员与管理部之间分歧的设施, 不必经过正式的申诉程序。多年来, 工作人员对小组工作能力不再抱幻想, 其原因有三: 大量积压案件; 管理部门不予注意; 小组的建议无力落实。内部监督事务厅还注意到, 由于小组成员不在总部以外的工作地点, 解决申诉的程序有困难。每名受访者都认为, 如果在初期阶段处理案件, 并且有关的部和人力资源管理厅管理部门认真关注, 许多案件都不会达到正式申诉程序的地步。

61. 自 1999 年 9 月以来小组不存在, 自 1998 年 12 月 31 日以来未提出关于小组活动的报告。虽然(ST / IC / 2001 / 99 号) 情况通报宣布任命新的小组, 但未提及秘书长将指定协调员。该情况通报还指出, 小组将被监察员机制取代, 大会第 56 / 253 号决议随后批准。鉴于地理区域范围很广及以前各小组接管的案件很多, 内部监督事务厅认为, 监察员需要类似的支助机制。随着本组织实行上文第五. B 节说明的全新征聘、安置和晋升制度, 正在取消许多传统的制衡办法。内部监督事务厅认为, 监察员办公室应作为工作人员遇到不能在部一级解决的问题时谋求帮助的第一站。秘书长关于秘书处司法行政的报告(A / 56 / 800) 附件二已指出, 应订正所拟监察员的职权范围, 要求先将一切歧视控案诉诸非正式申诉程序, 然后再诉诸正式法律补救办法。至关重要是, 监察员和支助系统应被公认完全独立地工作。

62. 内部监督事务厅分析了总部和其他工作地点小组的报告, 注意到大多数案件(335)属“不公平待遇/个人关系”类案件, 只有 41 个案件是列为基于国籍、种族或性别的歧视类案件。

2. 联合国行政法庭

63. 内部监督事务厅抽样审查了联合国行政法庭所作的 20 项裁决。迄今为止, 该法庭做出 1 000 多项裁决, 其中 130 多项裁决中有“歧视”一词。内部监督事务厅在抽样时选出使用该词最频繁的裁决。歧视和其他冤情调查小组和联合申诉委员会也审查了其中一些案件。

64. 在所审查的 20 个案件中，15 个案件为男上诉人，5 个案件为女上诉人。8 名申诉人指控基于国籍的歧视，3 名指控基于性别的歧视。1 名申诉人指控他因在工会活动中的作用而一直受到歧视。8 名申诉人未明言指控歧视的理由（表 12）。

表 12. 歧视和其他冤情调查小组、联合申诉委员会和联合国行政法庭所审理按申诉人性别和申诉理由分列的歧视指控

指控歧视案件总数	男投诉人人数	女投诉人人数	基于国籍的歧视指控	基于性别的歧视指控	基于同工同酬活动有关的歧视指控	未明言理由的歧视指控
20	15	5	8	3	1	8

a. 歧视和其他冤情调查小组。

65. 小组审理了 20 个经审查过的案件中的 14 个。在所有 14 个案件中，小组都做出对申诉人有利的裁决，并在 3 个案件中发现歧视证据（表 13）。小组明确地将这些案件称为“歧视案件”。在评论一个案件时，小组指出申诉人一直受到“行政当局有偏见的待遇”、“不平等待遇”，“骚扰”和“歧视”。在另一案件中，小组呼吁行政当局采取补救办法，要求行政当局调查并适当处理似乎在申诉人所在部门普遍存在的“非常微妙的歧视形式”。

表 13. 提交联合国行政法庭的若干抽样案件：歧视和其他冤情调查小组、联合申诉委员会和联合国行政法庭裁决的案件

司法机关	审理案件总数	歧视案件	违规案件	无法提供证据的案件	建议给予的补偿
歧视和其他冤情调查小组	14	3	11	0	-
联合申诉委员会	16	1	7	8	6
联合国行政法庭	20	0	17	3	14

66. 小组在 11 个案件中发现不合规之处，包括不遵守规则、条例和程序。小组在其审理的全部 14 个案件中都建议采取补救行动。但在 14 个案件中的 12 个案件，管理部门不接受小组建议。所有 14 个案件都移交联合申诉委员会。

b. 联合申诉委员会的决定

67. 联合申诉委员会审理了 16 个抽样案件。在 8 个案件中，委员会做出对投诉人有利的裁决，包括在其中发现基于性别歧视证据的 1 个案件。在评论发现有歧视证据的一案时，委员会指出，“…她有权根据既定程序，而且不受干涉和偏见，同时合理考虑到关于妇女平等待遇的特殊准则，而客观、公正地被考虑晋升，剥夺她的这一权利就等于歧视”。歧视和其他冤情调查小组未曾受理此案。

68. 联合申诉委员会在 7 个案件中发现侵犯申诉人权利的其它不合规之处。委员会对其中一个案件的评论是，“…行政当局使用的程序导致做出反对延期的决定，构成不平等待遇，因为该程序与在其它案件中使用的程序不同”，但婉拒将其裁决为偏见。“不平等待遇”显然构成上文第 7 段援引的各类公约所定义的歧视。在此案中，歧视和其他冤情调查小组审理该案并裁定为歧视。

c. 联合国行政法庭的裁决

69. 联合国行政法庭审理了所有 20 个抽样案件。在 17 个案件中，法庭对投诉人做出全部或部分有利的裁决。但法庭没有在任何案件中发现歧视证据，只发现违反规则、条例或程序的行为。如表 13 所示，法庭建议对 14 个案中的申诉人做出补偿。从所抽样审查的案件看，似乎即使歧视和其他冤情调查小组和联合申诉委员会对案件做出有利的审理，申诉人仍将案件提交法庭。在向法庭提起上诉之前不解决申诉，导致本组织费用增加。如果在诉诸正式申诉程序之前先要求诉诸非正式申诉程序，本来可以避免这些费用。

70. 如上所述，关于某案件是否存在歧视，歧视和其他冤情调查小组、联合申诉委员会和联合国行政法庭的裁决都不一致。在某些案件中，未使用歧视一词，但说明性分析与在国际规则和公约中所见的歧视定义非常类似。制订用以支持裁定歧视的标准将为各申诉机制的一致性奠定基础。

71. 申诉委员会和行政法庭正在进行其他的监督工作，就如何改进这些程序、从而增加本组织价值，提出建议。

3. 工作人员代表大会调查

72. 2001年9月6日，在纽约印发《工作人员委员会第487号公报》，其中载有关于歧视问题的问卷调查表，让工作人员有机会陈述他们认为属于歧视性的经验。2001年11月20日再次印发该公报，以确保所有工作人员都有充足的时间做出答复。

73. 内部监督事务厅获得允许去审查对调查表的答复，同时严格保守答卷人秘密。在涉及联合国秘书处的80份答复中，工作人员报告的最主要歧视类型是基于国籍的歧视(45)。大多数答卷人指出，他们受到一种以上的歧视。基于职等或等级的歧视有30例，依次为基于性别(27)、种族(25)、宗教(12)、性偏好(9)和年龄(9)的歧视。

74. 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。

75. 内部监督事务厅注意到许多为减少本组织歧视现象的具体而建设性建议，其中一些建议与本报告后来提出的建议一致。

76. 在检查期间，一些工作人员向内部监督事务厅提出他们认为是歧视性的案件。虽然处理个别案件不属于检查范围，但仍认真审查了每个案件，以确定所述情况是否涉及与具体制度或地点有关的程序问题。这些问题将酌情由其它即将进行的监督工作处理。

77. 内部监督事务厅还注意到，并非所有在工作人员调查中所述或单独提请监督厅注意的案件都与征聘、安置和晋升方面的歧视有关。所描述的个人日常经验包括受到同事或主管的口头侮辱以及不尊重或他们认为是歧视性的其它行为。人力资源管理厅在其管理和主管职能的培训课程内纳入多元化培训内容。内部监督事务厅认为，在本组织工作初期即受专门的多元化培训会对所有工作人员都有好处。

4. 与其它实体对比

78. 内部监督事务厅研究一些会员国的申诉程序，以便学习最佳做法，并据以与联合国申诉机制作对比。可在因特网获得无专利权的下列例举的资料。

79. 在南非，调解、斡旋和仲裁委员会是主要的法定解决争议机关。如经调解仍未解决争议，任何当事方都可将争议提交劳资争议法庭裁定。劳资争议法庭根据《1995年劳资关系法》审理争议，包括不公平解雇及集体谈判协议的实施或解释，并且与委员会一样，也根据《1998年平等就业法》处理与不公平歧视有关的争议。该法包括六项重要条款：不公平歧视、平权行动、平等就业计划、培训、雇主提出报告和收入差异。该法适用所有雇主（公营部门和民营部门），并使用不分性别的语言。

80. 在印度，中央政府或邦政府可设立调解委员会，推动解决特定的产业纠纷。在拥有50或50以上雇员的企业，必须设立冤情解决局，解决企业与个别雇员之间的纠纷。

81. 在印度尼西亚，一旦出现涉及雇用关系、雇用条件和（或）工作条件的纠纷，工会和雇主必须设法通过谈判解决纠纷。如果谈判未果，可通过仲裁委员会或劳工部长的干事解决纠纷。如果仍不能调和分歧，该干事必须将案件移交区域委员会裁决，并可能就裁决上诉中央委员会。

82. 在美丽坚合众国，平等就业机会委员会的任务是通过在行政和司法上执行联邦五项民权法及通过教育和技术援助，促进就业机会平等。在平等就业机会申诉程序中，第一步也是最重要的步骤是利用其它解决纠纷办法或斡旋办法，目前规定在进行调查之前必须进行这一步。申诉程序包括三个部分：(a)非正式程序—咨询；(b)正式程序—诉讼程序；(c)上诉程序。委员会执行的各项法规规定，基于种族、肤色、宗教、性别、原国籍、残疾或年龄对雇员或申诉人的就业歧视均是非法。此外，保护以下两种人不遭报复：提出申诉者或参加对平等就业机会申诉案的调查者，或对委员会所执行的所有法规规定为非法的雇用作法表示反对者。

83. 为加速申诉程序，制定了采取必要行动的时限。认为受到联邦机构歧视的雇员或申诉人有权控诉该机构。第一步是在发生指控的歧视性行动45天之内，与该联邦机构的平等就业机会委员会的参事联系，或

要求采取该机构提供的其它解决纠纷办法。通常必须在 30 天内完成咨询，在 90 天内完成其它解决纠纷办法。咨询结束后，或如果其它解决纠纷的办法未能成功，个人可投诉该机构。除非驳回投诉，该机构必须进行调査；调查结束时，申诉人可要求平等就业机会委员会的行政法官开庭听证，或该机构立即做出最后裁决。如果要求听证，行政法官在 180 天内下达裁决。申诉人和机构均可上诉。

84. 新西兰申诉解决程序是人权委员会的组成部分。该程序在提起申诉之后也开始进行调解，是为迅速解决申诉所优先选择的第一步。如果申诉在其管辖范围内并受理申诉，解决申诉干事与当事双方联系。随后进行调查，向委员会提交报告，由委员会提出意见。这将导致解决申诉，或视案情将申诉移送申诉审查法庭和法定上诉机关。可从因特网调阅所有资料，包括认为是非法歧视和待遇的领域，以及必要的申诉表格和填表准则。为提倡人权，委员会通讯刊登个案研究，利用已经完成的有特定意义的调查，略去个人身份的所有细节。

85. 内部监督事务厅还审查其它两个国际组织的解决纠纷制度，即联合国开发计划署（开发计划署）和世界银行的制度。在开发计划署，在要求纠正主管或开发计划署采取的行动的案件或人际纠纷案件中，工作人员通常在事情发生一个月内咨询监察员小组。工作人员也可要求进行行政审查。如果工作人员仍不满意，则可将案件提交联合上诉委员会。监察员小组由两名自愿非全时工作的工作人员组成，根据人事政策和惯例向工作人员和管理部門提出公证的建议和指导。该小组还酌情提供调解服务。2001 年 8 月，对内部司法制度进行审查之后，建议监察员职能制度化和专业化，并直接向署长报告。

86. 世界银行建立的争端解决系统表明，世界银行认识到管理冲突的现实存在及其重要性，并且管理冲突是工作人员和管理人員的共同责任。该系统由 5 个中立、独立的处组成，向工作人员提供专业性服务的支助，包括非正式咨询和正式审查问题等。五个处是监察员办公室、调解处、职业道德和忠诚处、上诉委员

会办事处和行政法庭办事处。世界银行内联网向工作人员提供关于世界银行申诉程序的所有资料。世界银行就多元化和有关工作中相互尊重的问题做出全面努力。世界银行总部和各个国家办事处还建立反骚扰顾问网络，并编写了培训和信息资料。

87. 自 1970 年代以来，世界银行一直在处理歧视问题。1991 年，世界银行组织一个工作队，研究提高妇女地位的种种障碍，导致设立两性平等问题高级顾问职位，并制定全面行动计划。1998 年，银行还授权就该问题进行进一步研究，雇用外部顾问，以协助确保在处理工作场所平等问题上具有独立性和专门知识。该研究强调机构目标、行动计划、管理人員问责制和定期审查的重要性，宣传成功事例并记录最佳做法。

88. 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。结果，行长在 1998 年 4 月公告中说，世界银行的政策将是“零容忍”政策，并设立种族平等问题高级顾问职位。世界银行还处理准确数据、积极和消极的奖励办法、区域局限、性别、可能报复和不愿意申诉冤情等问题。

89. 在过去六年中，联合国秘书处采取了类似的路线，因为秘书处任命了性别问题特别顾问，直接向秘书长报告；拟订了人力资源行动计划，包括每个部门的性别指标和地域指标；定期审查并报告秘书处的性别平等和地域分配情况。此外，还向各副秘书长委派任务，拟订责成他们负责实现人力资源指标的契约。大会第 56 / 253 号决议设立 1 个助理秘书长职等的监察员职位和 1 个 P-4 级的法律干事职位。但还必须依照本报告中各项建议，采取其他步骤，确保建立尊重所有工作人员权利的无歧视的组织文化。

六. 结论

90. 根据在检查各系统和各记录所编纂的数据期间进行的各种分析，看来过去六年并没有任何有系统和一贯偏袒或排斥的做法，以致减损了在任何一区域的最初任用、晋升和再任命方面的平等机会。不过，区

域差异是存在的。各区域在某些地点的某些职等的任用、晋升和再任命率确有所不同。

91. 虽然在两性均等方面已取得大步进展，但进程缓慢，特别是在较高职等。在 P-4 至 D-2 职等，男性比女性有较多机会获得聘用、晋升和再任命。必须较多地注意在较高职等征聘和晋升妇女和扭转本组织妇女离职率日益增加的趋势。

92. 本组织所保持关于个别工作人员以及征聘、安置和晋升程序的数据无助于分析工作。虽然大多数部厅很乐意合作，但很难获得关于工作人员以电子方式记录的全面而有一致性的资料。有许多例子需要通过整理数据、建立数据库、添补资料和以手工方式追查缺少的数据来弥补所需资料的空白。由于缺少上述数据，内部监督事务厅无法得出任何结论确定基于语言的歧视。

93. 一些工作人员和管理人员认为当前控制环境导致在征聘、安置和晋升程序的若干环节中、尤其职务说明和空缺通知的编写中，有机会出现歧视。此外，用于选定最后候选人的甄选标准及最后甄选似乎缺乏透明度。一般对各任用和升级委员会的工作具有最大信心。定在 2002 年年中执行的新工作人员甄选制度解决了在现有系统中找出的许多问题，那些问题显示出较不公平和缺乏透明度的程序。不过，新系统的成功在很大程度上依赖管理人员的问责制，并需有一种协助、但非取代决策程序的自动工具支持。

94. 处理本组织的歧视问题的申诉机制应予加强。歧视和其他冤情调查小组是专门负责处理这种问题的机制，显示出缺乏效率，在好几段期间处于静止状态，最近一次达两年多。有人还建议该小组由新设立的监察员职能取代，但内部监督事务厅认为两个机制在本组织可互为补充。根据经内部监督事务厅审查的送交联合国行政法庭审理的案件，似乎各申诉机制关于歧视的裁决没有共同点。对申诉机制不发生实际作用的想法导致大多数案件都向联合国行政法庭提出上诉。根据某些国家政府和其他国际组织对申诉机制的审查，看来全面审查申诉机制的目的和结构会对本组织

有好处，包括符合工作人员的看法和节省管理这些机制的费用。

95. 从其他国际组织总结的经验可知，公开正视歧视问题，即使只是感觉上如此，便大有助于使工作人员深信行政当局认真处理其问题。朝这个方向的一步是制定歧视政策，并由秘书长在秘书长公报中发布。处理这些问题的具体建议载在以下第七节。

七. 建议

96. 根据这项检查的结果和结论，内部监督事务厅提出以下建议：

97. 秘书长应当在秘书长公报中详细说明本组织关于歧视问题的政策 (SP-01-005-001)。^{*}

98. 人力资源管理厅应当在秘书长关于秘书处组成的报告内列入各国际法庭工作人员的资料 (SP-01-005-002)。

99. 鉴于秘书长关于秘书处组成的报告所查明的趋势以及妇女地位有所提高，应加紧集中努力实现两性均等，特别是在较高职等，和确定本组织女性工作人员离职人数增加的趋势。主管应当对实现人力资源行动计划所定的两性平等指标负责，并由人力资源管理厅、性别问题和提高妇女地位特别顾问、及两性平等问题协调中心提供援助，选择女候选人 (SP-01-005-003)。

100. 人力资源管理厅应当保证目前正在建立的银河系统将取代使用中的应用数据库，并支助新员额系统收集和维护所有关于征聘、安置和晋升程序的数据，包括：

(a) 内部和外部的所有申请人的国籍和区域；

(b) 凡符合员额条件，应由方案主管考虑的申请人的次级数据库；

(c) 最后选中的候选人担任职位 (SP-01-005-004)。

^{*} 本节圆括号内的符号指内部监督事务厅用于记录建议的内部编码。

101. 执行办公室应当执行一个项目，核实和将其工作人员母语的数据输入综管系统(SP-01-005-005)。

102. 人力资源管理厅应当保证在总部和总部以外地区将要取代任用和升级机构的各中央审查机构，保存有一致性的工作记录，包括所用的数据元素和格式(SP-01-005-006)。

103. 人力资源管理厅应当保证每个工作人员的考绩数据输入综管系统备供检索，这须要：(a) 要求改进综管系统，以便适当处理考绩制度的考绩数据；(b) 提醒方案管理人员有责任输入其工作人员的考绩资料 and 不断予以更新。人力资源管理厅应当使用这些数据提出报告和避免执行办公室收集可能不准确或不一致的手工产生的累计数据 (SP-01-005-007)。

104. 人力资源管理厅应当确保银河系统本身拥有适当的控制，包括但不限于(a) 检查跟踪；(b) 保密；(c) 维护形成系统核心的职务说明；(d) 维护应用程序(SP-01-005-008)。

105. 部厅首长、干事和方案主管对遵守新员额系统的规则和程序应严格负责。人力资源管理厅应当负责监测和举报方案主管在这方面的业绩 (SP-01-005-009)。

106. 各部门的人力资源行动计划应予加强，以协助人力资源管理厅监测方案主管的责任，这须要：(a) 按部厅的具体情况拟订计划；(b) 确定积极和可衡量的指标；(c) 使用可将实际成果与计划比较的格式；及(d) 确保所有组织实体拟订人力资源行动计划 (SP-01-005-010)。

107. 应当评价处理指控歧视案的申诉机制，以便通过以下方式予以加强：

(a) 提供一个适当支助系统，以保证所有工作地点的工作人员都能够经非正式程序申诉和向监察员求助；

(b) 修订监察员的拟议职权范围，规定所有指控歧视案必须先通过监察员进行非正式申诉程序，才能诉诸联合上诉委员会审理；

(c) 拟定标准，以支助各申诉机制对歧视的裁决；

(d) 确保在本组织的举报结构内申诉机制的独立(SP-01-005-011)。

108. 人力资源管理厅应当在其训练方案中专设多元性训练课程，并规定所有工作人员在加入本组织时必修应接受此训练(SP-01-005-012)。

管理部门答复，这项建议，但如不增加资源，这是不可能。

主管内部监督事务副秘书长

迪利普·奈尔(签名)

注

¹ 文件 A/52/580、A/53/375、A/54/279 和 Corr. 1、A/55/427、A/56/512 和 Corr. 1。

² 文件 A/52/408、A/53/376、A/54/405、A/53/399 和 Corr. 1、A/56/472。

³ 秘书长关于秘书处组成的报告未包括各国际刑事法庭的工作人员。

⁴ 为分析目的，综管系统的资料应当已够准确和完整。

⁵ 再任命是工作人员已正式离职又重回联合国；不包括正常的延长任命期。

附件一

区域内的国家

非洲

1. 阿尔及利亚
2. 安哥拉
3. 贝宁
4. 博茨瓦纳
5. 布基纳法索
6. 布隆迪
7. 喀麦隆
8. 佛得角
9. 中非共和国
10. 乍得
11. 科摩罗
12. 刚果
13. 科特迪瓦
14. 刚果民主共和国
15. 吉布提
16. 埃及
17. 赤道几内亚
18. 厄立特里亚
19. 埃塞俄比亚
20. 加蓬
21. 冈比亚
22. 加纳
23. 几内亚
24. 几内亚比绍
25. 肯尼亚
26. 莱索托
27. 利比里亚
28. 阿拉伯利比亚民众国
29. 马达加斯加
30. 马拉维
31. 马里
32. 毛里塔尼亚
33. 毛里求斯
34. 摩洛哥
35. 莫桑比克
36. 纳米比亚
37. 尼日尔
38. 尼日利亚
39. 卢旺达
40. 圣多美和普林西比
41. 塞内加尔

亚洲和太平洋

1. 澳大利亚
2. 孟加拉国
3. 不丹
4. 文莱达鲁萨兰国
5. 柬埔寨
6. 中国
7. 朝鲜民主主义人民共和国
8. 斐济
9. 印度
10. 印度尼西亚
11. 日本
12. 基里巴斯
13. 老挝人民民主共和国
14. 马来西亚
15. 马尔代夫
16. 马绍尔群岛
17. 密克罗尼西亚联邦
18. 蒙古
19. 缅甸
20. 瑙鲁
21. 尼泊尔
22. 新西兰
23. 巴基斯坦
24. 帕劳
25. 巴布亚新几内亚
26. 菲律宾
27. 大韩民国
28. 萨摩亚
29. 新加坡
30. 所罗门群岛
31. 斯里兰卡
32. 泰国
33. 汤加
34. 图瓦卢
35. 瓦努阿图
36. 越南

42. 塞舌尔
43. 塞拉利昂
44. 索马里
45. 南非
46. 苏丹
47. 斯威士兰
48. 多哥
49. 突尼斯
50. 乌干达
51. 坦桑尼亚联合共和国
52. 赞比亚
53. 津巴布韦

东欧

1. 阿尔巴尼亚
2. 亚美尼亚
3. 阿塞拜疆
4. 白俄罗斯
5. 波斯尼亚和黑塞哥维那
6. 保加利亚
7. 克罗地亚
8. 捷克共和国
9. 爱沙尼亚
10. 南斯拉夫联邦共和国
11. 格鲁吉亚
12. 匈牙利
13. 哈萨克斯坦
14. 吉尔吉斯斯坦
15. 拉脱维亚
16. 立陶宛
17. 波兰
18. 摩尔多瓦共和国
19. 罗马尼亚
20. 俄罗斯联邦
21. 斯洛伐克
22. 斯洛文尼亚
23. 塔吉克斯坦
24. 前南斯拉夫的马其顿共和国
25. 土库曼斯坦
26. 乌克兰
27. 乌兹别克斯坦

西欧

1. 安道尔
2. 奥地利
3. 比利时
4. 丹麦
5. 芬兰
6. 法国
7. 德国
8. 希腊
9. 冰岛
10. 爱尔兰
11. 意大利
12. 列支敦士登
13. 卢森堡
14. 马耳他
15. 摩纳哥
16. 荷兰
17. 挪威
18. 葡萄牙
19. 圣马力诺
20. 西班牙
21. 瑞典
22. 大不列颠及北爱尔兰联合王国

拉丁美洲

1. 阿根廷
2. 玻利维亚
3. 巴西
4. 智利
5. 哥伦比亚
6. 哥斯达黎加
7. 古巴
8. 多米尼加共和国
9. 厄瓜多尔
10. 萨尔瓦多
11. 危地马拉
12. 海地
13. 洪都拉斯
14. 墨西哥
15. 尼加拉瓜
16. 巴拿马
17. 巴拉圭
18. 秘鲁
19. 苏里南
20. 乌拉圭
21. 委内瑞拉

北美洲和加勒比

1. 安提瓜和巴布达
2. 巴哈马
3. 巴巴多斯
4. 伯利兹
5. 加拿大
6. 多米尼克
7. 格林纳达
8. 圭亚那
9. 牙买加
10. 圣卢西亚
11. 圣基茨和尼维斯
12. 圣文森特和格林纳丁斯
13. 特立尼达和多巴哥
14. 美利坚合众国

中东

1. 阿富汗
2. 巴林
3. 塞浦路斯
4. 伊朗伊斯兰共和国
5. 伊拉克
6. 以色列
7. 约旦
8. 科威特
9. 黎巴嫩
10. 阿曼
11. 卡塔尔
12. 沙特阿拉伯
13. 阿拉伯叙利亚共和国
14. 土耳其
15. 阿拉伯联合酋长国
16. 也门

其他

1. 直布罗陀
2. 澳门
3. 马提尼克
4. 巴勒斯坦
5. 葡萄牙领土
6. 不属任何国家
7. 瑞士

附件二

最初任用，按职等和区域开列，1996—2001 年(百分比)

职等	总计	非洲	亚洲和太平洋	东欧	西欧	拉丁美洲	中东	北美洲和加勒比
	11 459	2 054	1 683	822	3 334	1 066	664	1 662
副秘书长	0.37	0.39	0.53	0.36	0.48	0.09	0	0.30
助理秘书长	0.33	0	0.71	0.49	0.45	0	0	0.42
D-2	0.67	0.68	1	0.49	0.63	0.47	0.15	0.78
D-1	1.4	1	1.8	0.97	2	0.66	0.75	1.4
P-5	2.7	2.0	3.6	1.6	3.4	2.8	0.60	2.6
P-4	8.5	8.5	11.5	8.9	8.3	6.4	3.6	9.6
P-3	11.8	10.8	15	11.2	11.7	10.6	6	13.9
P-2	10.9	7.1	12.5	11.1	13.4	8.3	4.7	13.3
P-1	1.4	0.78	1.4	2.4	2.1	0.94	0.15	1.5
G-7	0.55	1.2	0.47	0.12	0.12	0.37	1	0.78
G-6	1.6	2.7	0.83	0.97	0.84	2	2.7	1.9
G-5	3.8	5.6	1.8	2.3	2.2	5.6	12.9	2.6
G-4	7.8	8.8	5.9	7.2	5.4	12.3	22	4.2
G-3	12.6	14.1	12.7	9	9.3	15	18.4	13.9
G-2	6.1	10.1	2.4	3.9	5.3	8.4	14	2.4
G-1	3.7	3	1.8	12.3	3	3.2	2.9	4.4
外勤人员-5	0.78	0.39	0.65	0.73	1.2	0.28	0.30	1.1
外勤人员-4	2.7	2.9	3.9	2.3	2.8	1.5	0.45	3.1
外勤人员-3	5.2	6.9	7.7	6	4.4	2.2	0.25	5.1
外勤人员-2	2.4	2.8	2.8	7.2	1.2	2.1	1.5	1.8
外勤人员-1	0.18	0.34	0.24	0.36	0.15	0	0.30	0

资料来源：人力资源管理厅的六年数据库（整个联合国的所有行动）。

附件三

最初任用的级，按区域开列，1996—2001年(百分比)

P-5	总共	非洲	亚洲和太平洋	东欧	西欧	拉丁美洲	中东	北美洲和加勒比
	312	42	61	13	114	30	4	44
第1级	64	57	72	61	72	63	50	43
第2至第5级	23	38	21	31	14	24	50	30
第6级以上	13	5	7	8	14	13	0	27

P-4	总共	非洲	亚洲和太平洋	东欧	西欧	拉丁美洲	中东	北美洲和加勒比
	976	175	194	73	277	68	24	160
第1级	80	83	78	81	81	85	67	77
第2至第5级	9	9	9	9	8	3	8	10
第6级以上	11	8	13	9	11	12	25	13

P-3	总共	非洲	亚洲和太平洋	东欧	西欧	拉丁美洲	中东	北美洲和加勒比
	1 353	222	252	92		113	40	232
第1级	77	77	81	81	73		80	75
第2至第5级	13	12	11	9	16	12	13	14
第6级以上	10	11	8	10	11	7	7	11

资料来源：人力资源管理厅的六年数据库（整个联合国的所有行动）。

附件四

晋级，按职等和区域开列，1996—2001 年(百分比)

职等	总共	非洲	亚洲和太平洋	东欧	西欧	拉丁美洲	中东	北美洲和加勒比
	4 738	600	938	213	1 213	441	194	1 085
助理秘书长	3*	2*	0	0	0	0	0	1*
D-2	1.1	3.3	0.75	0.94	1.2	0.91	0.51	0.55
D-1	3.1	2.8	2.4	2.8	3	4.1	6.2	2.6
P-5	7.7	8.3	5.1	16.9	8.2	7.5	11.3	6.5
P-4	11.9	11.2	12.8	25.3	12.6	9.7	10.8	9.7
P-3	9.7	9.2	12.8	14.5	10.5	10.6	6.7	6.2
P-2	1.4	1.5	2.4	0.94	0.66	1.1	2.6	1.6
G-7	4.5	3.7	4.0	2.3	4.4	7.7	4.1	4.2
G-6	11.3	9.8	12.3	6.6	11	11.8	19.6	9.8
G-5	18.9	19.7	22.3	11.7	16.6	21.5	16.5	18.4
G-4	12.5	9.7	12.7	8.4	13.5	11.6	15.5	13.6
G-3	3.9	6.5	3.4	4.2	3.9	3.2	3.1	3.5
G-2	1.1	2.2	0.43	0.47	0.66	0.91	0	1.8
外勤人员-7	0.17	0.17	0	0	0.33	0	0	0.28
外勤人员-6	0.61	1	0.64	0	0.74	0.45	0	0.55
外勤人员-5	1.5	1.8	1.3	0	2	1.1	0	1.8
外勤人员-4	1.8	1.7	1.9	0.47	2.9	0.45	0	2
外勤人员-3	0.60	1	0.85	0	0.91	0	0	0.28

资料来源：人力资源管理厅的六年数据库（整个联合国的所有行动）。

* 原始数字。

附件五

各级的晋升，按区域开列，1996—2001年(百分比)

P-5	总计	非洲	亚洲和太平洋	东欧	西欧	拉丁美洲	中东	北美洲和加勒比
	363	50	48	36	100	33	22	71
第1级	14	4	19	6	19	12	9	17
第2至第5级	38	34	48	22	32	36	41	49
第6级以上	48	62	33	72	49	52	50	34

P-4	总计	非洲	亚洲和太平洋	东欧	西欧	拉丁美洲	中东	北美洲和加勒比
	565	67	120	54	153	43	21	105
第1级	19	15	18	2	26	16	14	27
第2至第5级	44	36	54	42	43	49	33	39
第6级以上	37	49	28	56	31	35	53	34

P-3	总计	非洲	亚洲和太平洋	东欧	西欧	拉丁美洲	中东	北美洲和加勒比
	461	55	120	31	128	47	13	67
第1级	33	42	40	23	37	19	23	24
第2至第5级	51	51	53	45	47	40	54	66
第6级以上	16	7	7	32	16	41	23	10

资料来源：人力资源管理厅的六年数据库（整个联合国的所有行动）。

附件六

再任命，按职等和区域开列，1996—2001年(百分比)

职等	总共	非洲	亚洲和大洋洲	东欧	西欧	拉丁美洲	中东	北美洲和加勒比
	15 967	3 076	1 372	975	6 034	1 342	362	2 240
副秘书长	16*	2*	2*	1*	5*	2*	2*	2*
助理秘书长	23*	3*	3*	0	3*	5*	3*	6*
D-2	0.14	0.19	0.14	0	0.16	0.01	0	0.13
D-1	0.34	0.39	0.65	0	0.20	0.52	0	0.67
P-5	1.1	0.97	1.7	1.7	0.68	1.2	0.55	2.2
P-4	4.4	4.2	7.9	4.8	2.6	1.3	3.9	7.5
P-3	7.6	6.1	11.4	5	5.7	6.9	8.3	15.3
P-2	6.8	5.6	6.4	5	7.2	3	5	12.3
P-1	0.59	0.29	0.80	1	0.74	0.22	0	0.53
G-7	0.39	0.88	0.22	0.20	0.25	0.01	0	0.22
G-6	1	1.1	1.4	0.41	0.46	1.7	1.1	1.9
G-5	4.7	6.9	4.4	2.1	3.3	3.6	6.3	5.2
G-4	7.5	6.4	8.2	6.3	7.8	7.4	7.2	6.7
G-3	12.4	15.2	13.6	19.4	9.8	15.9	9.1	8.6
G-2	13.7	23.1	4.9	9.3	16.2	9.2	6.1	4.8
G-1	2.8	6.5	1.8	2.6	1.8	2	1.1	2.5
外勤人员-5	0.37	0.45	0.65	0.31	0.25	0.22	0.28	0.67
外勤人员-4	1.1	0.94	2.9	0.92	0.74	1.1	3	1.1
外勤人员-3	1.9	2.1	4.1	1.5	1	3.1	6.6	1.7
外勤人员-2	0.62	0.58	1	1	0.26	0.97	5	0.27

资料来源：人力资源管理厅的六年数据库（整个联合国的所有行动）。

* 原始数字。

注：由于外勤人员-7、外勤人员-6 和外勤人员-1 的再任命人数太少，无法分析。

附件七

A. 各地点的最初任用, 按区域开列, 1996—2001 年(百分比)

地点 ^a	非洲	亚洲和太平洋	东欧	西欧	拉丁美洲	中东	北美洲和加勒比
总部	12.1	16.2	5.7	29.1	6.3	5.9	23.6
维持和平行动部/外地行政和后勤司	19.4	17	10.7	25.4	8.7	5.2	12.8
维也纳 ^b	7.5	10.5	8.7	52.7	5.2	3.5	10.9
日内瓦 ^c	12.2	12	5.3	45.5	6.1	1.7	11.4
内罗毕 ^d	35.1	10	2.9	31	5.7	3.1	11.6
西亚经济社会委员会	6.1	1.6	0	4.9	1.2	79	4.5
拉丁美洲和加勒比经济委员会	0.3	0.3	0	0.5	81.1	0	12.9
欧洲经济委员会	2.9	9.5	18.1	56.2	2.9	0	5.7
非洲经济委员会	92	0.9	2.9	3.7	0.6	0	2.6
亚洲及太平洋经济社会委员会	1.1	72.3	3.3	14.1	0	0.5	7.6

B. 各地点的晋升, 按区域开列, 1996—2001 年(百分比)

地点 ^a	非洲	亚洲和太平洋	东欧	西欧	拉丁美洲	中东	北美洲和加勒比
总部	9.4	22.3	4.7	17.8	8.6	2	35
维持和平行动部/外地行政和后勤司	14.3	18.5	0.4	35.2	3.5	1.5	26.3
维也纳 ^b	5.6	18.2	5.6	50.7	5.1	4.8	8.6
日内瓦 ^c	12.1	12.4	5.6	46.4	6.9	4.4	8.5
内罗毕 ^d	46	15.1	4	19.1	6	2.3	7
西亚经济社会委员会	3.8	7.7	0	4.8	1	73	5.8
拉丁美洲和加勒比经济委员会	0.7	0	0	8.9	80.1	0.7	8.2
欧洲经济委员会	1.5	12	21.2	48.5	7.6	3	3
非洲经济委员会	93.1	2.7	1.3	1.3	1.3	0	0
亚洲及太平洋经济社会委员会	0.8	82.2	0.8	10	0	1.6	4.2

C. 各地点的再任命，按区域开列，1996—2001 年(百分比)

地点 ^a	非洲	亚洲和太平洋	东欧	西欧	拉丁美洲	中东	北美洲和加勒比
总部	12.3	10.6	5.3	30.6	7.6	2.2	30.3
维持和平行动部/外地行政和后勤司	20	16.3	5.3	23.9	9.5	5.2	17.8
维也纳 ^b	8.7	9.7	9.2	54.2	3.4	5	8.2
日内瓦 ^c	10.5	6.6	7.8	54.8	5.4	1.2	6.9
内罗毕 ^d	36.3	11.6	3.9	26	11.6	1.2	7.3
西亚经济社会委员会	3.5	4.7	0	9.4	1.2	65.9	13
拉丁美洲和加勒比经济委员会	0	0.6	0	6.7	83.8	0	7.8
欧洲经济委员会	5.7	8.3	17	44	7	0	12.6
非洲经济委员会	98.6	0	0.3	0.6	0	0	0.5
亚洲及太平洋经济社会委员会	0	37.3	12	38.8	0	0	6.5

^a 由于地点的数据库存在差异，按地点开列的百分率可能不到 100%。

^b 联合国维也纳办事处，药物管制和预防犯罪办事处。

^c 联合国日内瓦办事处，联合国人权事务高级专员办事处，联合国贸易和发展会议，联合国赔偿委员会。

^d 联合国内罗毕办事处，联合国开发计划署，联合国人类住区规划署。