



大会

Distr.: General
27 October 2000
Chinese
Original: English

第五十五届会议

议程项目 60(a) 和 124

联合国的改革：措施和提议

联合国共同制度

加强国际公务员制度

秘书长的报告 *

一. 引言

1. 秘书长在其关于革新联合国：改革方案的报告（A/51/950）中强调需要紧急努力提高联合国人力资源管理的成效，并加强国际公务员制度。他建议大会着手审查国际公务员制度委员会，包括其任务、成员和职能，以便提高其应付联合国组织系统所面临的挑战的效能。秘书长在提出这项建议时，认识到所涉及的许多问题超越联合国秘书处的界限，应该在整個联合国系统目前的改革进程的范围內来考虑。在这方面，行政协调委员会在 1998 年指出：人力资源管理改革是进一步提高各组织切实有效履行其不同任务的能力的关键；而这种改革必须在每个组织的特殊结构和性格的框架內维护并加强国际公务员制度的结构。因此，行政协调委员会认为，共同制度必须得到维持和加强，而且必须更能适应各组织在业务上所需不同程度的灵活性。

2. 大会在 1997 年 12 月 19 日第 52/12 B 号决议中决定研究秘书长关于开始审查国际公务员制度委员会的建议。大会第五十四届会议审议秘书长的一项说明后，¹ 决定审查过程应公正和透明，委员会应充分参加此过程，并决定在第五十五届会议再审议这项审查的方式，但须秘书长提出先前要求的资料。该决议明确规定所提资料必须包括下列要点：(a) 进行此种审查的具体和确切的理由；(b) 列明要处理的具体问题；(c) 审查要达到的目标；(d) 此种审查对共同制度的可能影响；(e) 关于因过去审查委员会工作方法和运作情况而导致的进展的资料。

* 本报告于 2000 年 10 月 27 日提出，以便反映机构间协商的结果。

3. 本说明就是响应大会上述要求提出的。

二. 联合国共同制度面临的挑战

4. 近年来，联合国共同组织各组织都实行了巨大的改革。这些改革要求各组织审查本身的任务，明确其工作重点，改变其结构、方案和过程的方向，并改进其提供服务情况、效率和费用效益，以期更适当地满足其全体成员不断演变的要求。这些改革的一项基本工作是使每个组织的人力资源总量能配合其任务、结构和文化。

5. 共同制度的最宝贵资产是它的工作人员。他们是一批独特的公务员，在地理、语言和文化方面的多样性程度绝非世界上任何其他公共部门的劳动队伍所能比拟。共同制度各组织的工作人员今后将更加训练有素，更灵活，更时常调动，更加结合起来成为一支全球性的工作队伍。人事费是几乎所有各组织的预算所包含的最大一个开支项目。因此，工作人员的适当管理和发展应视为对每个组织未来成就的一种投资，也是使目前改革进程发生效用的一个关键。

6. 经过精简而更有效率的组织，面对越来越复杂和多学科的任务，比过去更加需要一批最有才干、坚强、多才多艺的国际公务员。联合国系统人力资源管理的特点向来都是对工作人员实施日常费力的管理和墨守复杂的规则和办法，以致有时不但不能帮助、反而阻碍方案的执行，也无助于促使工作人员作出最大的贡献。共同制度人力资源管理工作的性质在最近几年发生重大的改变。目前所采步骤的重点在于按照同每个组织的战略方案需要挂钩的实质性议程，集中制订政策，并就“人的”问题向各级管理人员提供意见和指导。作为这个步骤的一部分，各组织现在更加注意促使遵守组织的共同价值观念和道德标准；制订核心和管理方面的权限；培养并经常更新工作人员的技能；加强管理能力；订立适当的奖励办法；研讨办理共同事务的各种可能方法；并鼓励采取未雨绸缪的办法来管理变革。

7. 共同制度各组织的行政首长都了解：实行体制变革使各组织能有效履行各成员国制定的任务，其关键在于能够吸引、培养、发动和留住最优秀的人员。行政协调委员会一再指出，必须把恢复服务条件的竞争力视为任何改革进程的一个组成部分。同样，每个组织必须能够在共同制度的框架内，作为维护和加强共同制度的一种手段，采取人事管理方面的灵活和革新办法，以提高生产力并发挥更大的影响。有些组织不得不调整结构，并考虑采用变通办法应付临时出现的特殊需要。目前的挑战是为工作人员制订精简、有竞争力的整套服务条件（薪酬、现代合同安排和核心规则条件，包括注意工作/生活的问题），并为其他订约提供服务的人员制订适当的安排，其中应反映出最佳的办法，给予业务上和行政上更大程度的灵活性，并配合现代全球性公务员制度的需要。

8. 各组织还在设法培养出一种着重成果的文化，在这种文化中，管理人员应对本身的业绩负责，奖励成就、专业的优异表现和不断的学习，代替以年资为基础

的职业迁升制度。人力和财政资源的管理权越来越下放给各级管理人员，而这种权力下放必须附带订立更明确、更简单的条例和细则以及精简的手续和程序。

9. 在这些工作上，秘书长和整个制度的行政首长都期望国际公务员制度委员会，在大会指导下，作为改革过程中未雨绸缪的合作伙伴，支持和协助他们拟订关于现代服务条件的技术上适当的建议，并争取各方接受这些建议，以确保各组织继续作为有竞争力的雇主，并保持工作人员的士气和干劲。公务员制度委员会章程（例如第 10 条(a)款、第 14 条和第 15 条）规定委员会在足够的范围内发挥这方面积极的咨询作用。要切实发挥这样一种作用，则必须加强委员会提供专家信息和政策指导的能力，同时应考虑到世界各地的公私部门正在制订的战略和最佳办法。各位行政首长还希望看到导致一个国际公务员协会有一段时间拒绝参加委员会工作的各种问题得到调解，以便加强委员会与其所有伙伴机构之间的合作。

10. 近年来，许多国家认识到，国家公务员制度在国内改革过程之下必须不断改变作用，已经开始审查具有类似委员会的作用和职能的国家机构。目前各方都期望共同制度各组织，在其各自的理事机构指导下，实行内部的重大改革；此时此刻，大会也应当设法确保对人力资源管理有重大影响的这个中央机构能对联合国系统的改革作出最大的贡献。

11. 基于这些理由，行政协调委员会赞同秘书长的建议，即大会着手审查委员会，包括其任务、成员和职能，以便大会可以带头寻找方法，尽量增加委员会在联合国系统各组织单独面临的和作为受共同政策和方案严格规定约束的一个共同体所面临的挑战的关键领域提供指导的能力。

三. 拟议的审查的基本目标

12. 在这个背景之下，秘书长和各位行政首长认为，拟议的审查的目标应包括：

(a) 作为一个至关重要的事项，帮助建立并促进会员国、共同制度各组织及其工作人员与委员会之间的伙伴关系，使联合国共同制度能有效地应付国际公务员制度未来的需要；

(b) 促使整个联合国系统在人力资源管理方面的共同领域取得更大的协调，从而加强共同制度，同时便利各组织应付各自业务上的挑战。这项工作必须建立在深入、经常了解方案的需求并进而了解人力资源管理方面的需要的基础上，从而使大会能更全面地监督整个系统的发展情况并协助大会指导委员会的工作和优先事项；

(c) 根据可以取得的最新技术性专门知识，试以各种方法提高委员会发挥关键作用的能力，协助行政首长加强国际公务员制度，并使其现代化；

(d) 集中研讨委员会可用哪些方法对整个联合国系统的改革过程和变革的管理作出具体的贡献，包括进一步发展其咨询能力。

四. 过去的审查工作、审查结果和最近的主动行动

13. 委员会成立以来，历经多次不同种类的审查，这些审查工作大体上都有一点不了了之。最近，委员会在其工作方案管理的范围内，响应大会、各组织和/或工作人员代表的要求，采取了若干主动行动。

A. 过去的审查工作及其结果

14. 过去几次审查工作是由各种各样的问题引起的，例如：各个咨商伙伴（包括联合国系统各组织的理事机构）与大会之间的关系，特别是这种关系如何牵涉到公务员制度委员会的任务、成员和职能；认识到共同制度各组织之间的分歧；维持委员会各成员的独立性和公正立场；委员会的规模和结构；公务员制度委员会工作方案和会议的管理；以及委员会秘书处。

15. 大会在 1987 年 12 月 21 日第 42/221 号决议中，请公务员制度委员会研究其职能以便改进其工作，并就此向大会第四十三届会议提出报告”。大会在 1988 年 12 月 21 日第 43/226 号决议中表示注意到委员会还不能对其职能进行更深入的审查，并强调有必要尽快对委员会的职能进行充分审查，包括订明委员会在确定工作人员服务条件方面的作用和委员会与大会的关系。大会还请公务员制度委员会同联合国共同制度各组织和工作人员代表协商，扩大审查委员会的职能，并就此向大会第四十五届会议提出建议。

16. 大会在 1989 年 12 月 21 日第 44/198 号决议中回顾第 43/226 号决议，并请秘书长和他在行政协调委员会的同事，同参加委员会的工作人员代表协商后，审查委员会的职能，并就此事和委员会的有关意见向大会第四十六届会议提出报告。这也许是范围最广的一次审查，在 1991 年结束，没有结果，委员会不能接受行政协调委员会提出的大多数建议，工作人员代表也拒绝参加。

17. 大会在 1994 年 12 月 23 日第 49/223 号决议中请各工作人员机构、各组织和委员会迫切审议推动委员会协商进程的最佳办法。委员会根据他所设立的协商进程工作组的建议，就此事向大会第五十三届会议提出报告。大会在 1998 年 12 月 18 日第 53/209 号决议中表示注意到委员会对其议事规则所作的变更可使所有各方可确保其观点在审议所有问题的各个阶段得到充分反映。大会还请委员会监测订正议事规则的执行情况，并就此向大会第五十七届会议提出报告。

18. 虽然这是一项有用的工作，但委员会决定，必须等到工作人员代表重新积极参加公务员制度委员会的工作，这些变更才开始生效。大会的确曾经多次（见第 43/226 号、第 47/216 号、第 48/224 号和第 50/208 号决议）对工作人员代表不

参加委员会的工作一事，表示关切。从 1988 年起就有这个或那个工作人员机构不参加公务员制度委员会的工作。² 这个情况，不论原因何在，都确实阻碍了委员会的工作。

19. 除了这几次审查工作之外，审计委员会也在 1998 年对公务员制度委员会秘书处进行了一次管理审查。尽管审计委员会的若干建议已为委员会所采纳，但审计报告，由于本身的性质，讨论的是过去的业务，不是寄望未来的改革。

20. 过去几次审查工作之所以没有取得实质的进展，除了工作人员参加委员会工作的问题之外，也许还有另一原因，就是一个行政机构实际上很难客观地审查自己的职能。基于同样的理由，任何一个协商伙伴单独进行的审查也不可能有效。这就表示，要实现上面所述的广大目标，最适当的方式是在大会主持下、有公务员制度委员会积极参与进行的一次独立审查。这样一次独立审查的安排将需经过大会授权，并得到对话各方的支持。

B. 委员会最近的主动行动

21. 近年来，委员会对自己的工作安排和程序作出了若干改变，其中有的是应大会的要求，有的是根据自己的经验，有的则是应各组织和工作人员代表的请求。

22. 上面已经指出，委员会与各成员之间协商办法的修订工作，虽然没有得到充分执行，但在过去几年，各方之间日常的工作安排却略有改进。

23. 最近在 1999 年，委员会针对各组织关切的问题，与各组织合作制订人力资源管理的综合框架。除了这一主动行动之外，委员会还在 2000 年 7 月决定对薪资和福利制度进行一次审查。这项审查大约在明年之内必能提出一系列备选办法，供委员会考虑用来提高目前薪酬制度的竞争力。各组织和工作人员代表都对这些发展表示欢迎。

24. 这一种可喜的发展主要涉及委员会工作方案的内容，因此并不直接关系到共同制度范围较广的问题，即公务员制度委员会与共同制度有关的工作和委员会未来的战略目标。拟议的审查应当专为讨论这些问题，才能符合本说明中所列的目标。同时，工作方案新增的项目显然起源于提议进行这项审查时所根据的主要问题和目标。因此，这些项目是一个令人鼓舞的朕兆，表示它们也是委员会关切的问题和目标，并表示拟议的审查，如果得到委员会的合作，可以取得期望的结果。

五. 拟议的审查所应处理的问题

25. 行政协调委员会成员建议，在目前公务员制度委员会章程规定的范围内，下面所列与共同制度有关的问题应为拟议的审查的重点。

A. 公务员制度委员会的任务

26. 在拟议的审查中所要讨论的一个关键问题将是详细订明委员会在今后十年应发挥何种作用，帮助加强共同制度，并加强各组织切实有效地运作、努力实现全系统的目标和个别组织的目标的能力。同许多国家的公务员制度正在进行的审查一样，在这方面一个特别重要的一个问题是中央调控与权力下放和放松管制之间如何保持最有效的平衡。

27. 秘书长和各位行政首长希望看到共同人事标准、方法和安排（公务员制度委员会章程第 9 条）的加强，并认为一个承认并鼓励创新和最佳办法、既能够又专心致志配合参加制度的各组织在方案和相关的人力资源方面的需求的框架，必能加强共同制度。他们希望看到委员会推动这一进程的能力得到加强，从而使委员会为维护共同制度作出更大的贡献。这意味着详细说明委员会目前对各组织在实现各自和共同的方案目标方面各种不同、不断变化的需要，所发挥的中央机构的作用。

B. 成员

28. 行政协调委员会意识到，在保持国际公务员制度的统一和完整方面，公务员制度委员会必须发挥关键作用。这一点反映于公务员制度委员会成员任命的独特程序。这个程序与大会其他直属机构的任命程序截然不同。《章程》第 3 条和第 4 条所载甄选和提名候选人的过程要求各种协商安排保持微妙的均衡，旨在确保尽量增加信心和能力，并确保大会在作出决定之前进行广泛的协商。

29. 第 4 条概述的程序要求秘书长以行政协调委员会主席的身份同会员国、协调委员会和工作人员代表协商并编订候选人名单。在第二阶段，要求同行政和预算问题咨询委员会进行协商。这个“大会审议和决定”程序的最后阶段，就是任命委员会成员。

30. 第 3 条除其他外，规定任命的人选必须具备的能力和经历：

“委员会成员应由具有公认能力、曾在公共行政或有关部门、特别是在人事管理方面担负行政责任富有经验的个人，以私人身份担任。”

31. 章程起草人显然十分重视委员会成员的甄选方式，主要的基本原则是：甄选过程应能确保各方“普遍信任其能力和公正立场”。大会还多次表示希望这些规定的意图应该得到遵守，最近一次是在第 51/216 号决议中（a）重申委员会的《章程》；（b）强调必须遵守《章程》第 3 条和第 4 条的规定；（c）请秘书长提请会员国在提名委员会成员的候选人时，注意《章程》第 3 条第 1 款的规定。

32. 虽然上述章程条款所载程序的意图十分清楚，但是，大会过去讨论这个问题的情况显示，要确定有效适用这些程序的最恰当方式，却是个复杂的问题。这些方式应该保留会员国的特权以及大会的终极责任和权力，同时确保章程第 3 条所

称各方感到，它们已经得到机会为甄选过程作出实际的贡献，而不仅是形式上的贡献，至于维护委员会的独立性和公正立场仍然是各方共同关心的基本问题。这些就是公务员制度委员会章程中所适当强调的培养“普遍信任”的要素。这次审查还可以适当地扩大到专门知识与经验的结合。在章程第 4 条规定的各种能力之中，应该逐渐要求委员会未来的成员具备这一点，使委员会一身兼任调节机构和咨询机构，作出最大的贡献。

C. 国际公务员制度委员会的职能

33. 除了进一步落实在 1998 年商定、并在本说明中已经提到的职能改进之外，这次审查还可以适当处理同委员会的实际职能更直接相关的若干其他问题，以便尽量加强委员会迅速应付各组织不断改变的需要和优先事项的能力。目标应该是加强公务员制度委员会及其秘书处，根据对公私部门目前解决人力资源管理问题的方法的充分了解，向各组织提供专家咨询意见的能力，并确保委员会能发挥未雨绸缪的作用，使各组织了解它们之中或同其他有关部门相比的最佳办法。

34. 在这方面，同在其他领域一样，一个基本目标应该是培养各方对委员会工作的兴趣、信心和信任。

六. 总结意见

35. 大会第 54/238 号决议请秘书长提供用于确定拟议审查性质和目的的具体资料。本说明努力响应这一要求，旨在阐明行政协调委员会提议进行这样一次审查的理由、审查的对象目标和希望对共同制度产生的影响、过去几次审查的结果以及应该处理的特殊问题。

36. 秘书长和各位行政首长建议的审查，应该当作各组织目前改革进程的组成部分来看待和处理，目的是加强联合国系统及其有效应付共同制度和国际公务制度所面临的各种新颖、复杂的挑战的能力。在这种背景之下，目标是加强共同制度并使之现代化，并在这方面确定如何能使委员会对这些目标作出最大的贡献。行政协调委员会认为，拟议的审查如要有效，应该在全系统一级进行，研究委员会的使命和成员及其职能，并深入地重新评估公务员制度委员会章程中所包含的复杂关系网络，因为章程的条款已经受过时间的考验。但是，这些条款的适用情况及有关的安排和程序亟须经常审查，以确保继续充分符合这些条款的意向，并且适应不断改变的需要和情况。

37. 这次审查应该是在大会主持和授权之下进行独立审查。它应该有助于加强大会作为共同制度立法机关的领导作用，并加强公务员制度委员会的作用，确保维护共同制度的力量，并确保公务员制度委员会具备必要的能力和技术专门知识，以便针对影响到各组织的变革的一系列事项，向其成员组织及时提供咨询意见和指导。

38. 秘书长请大会同会员国、委员会及其对话者协商，在其本届会议着手进行拟议的审查。

注

¹ A/54/483。

² 实际上，能参加委员会工作的两个工作人员代表协会之中历史较久的国际公务员协会联合会已经有几年没有参加工作。
