



第五十九届会议

临时议程\* 项目 116

人力资源管理

防止在联合国发生基于国籍、种族、性别、宗教或语言的  
歧视的措施

秘书长的报告

摘要

大会在第 57/305 号决议中请秘书长向大会第五十九届会议提出关于根据《联合国宪章》的原则和《联合国工作人员条例和细则》的规定，防止在联合国发生基于国籍、种族、性别、宗教或语言的歧视的报告。本报告是与内部监督事务厅和联合检查组合作编写的。请大会注意到已采取的措施和正在进行的工作。

\* A/59/150。



## 一. 引言

1. 大会在第 55/258 号决议中请秘书长通过内部监督事务厅（监督厅）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。监督厅的报告载于文件 A/56/956。联合检查组（联检组）关于该报告的意见载于文件 A/56/956/Add. 1。

2. 本报告是根据大会在第 57/305 号决议中提出的要求编写的。大会在决议中请秘书长在必要时与内部监督事务厅和联合检查组合作制定各项措施，根据《宪章》的原则和《联合国工作人员条例和细则》的规定，防止在联合国发生基于国籍、种族、性别、宗教或语言的歧视，并向大会第五十九届会议提出报告。

## 二. 框架

3. 《工作人员条例》条例 1.2(a) 把坚持和遵守《宪章》规定的各项原则，包括对基本人权，人格尊严与价值，以及男女平等权利的信念，作为工作人员的一项基本义务。因此，工作人员应尊重各种文化，不应歧视任何个人或群体或以滥用赋予他们的权力和职权。工作人员细则 101.2(d) 严禁在工作场所或在工作方面实施任何形式的歧视或骚扰，包括性骚扰或性别骚扰，以及身体上或语言上的伤害。这些原则是联合国工作人员的基本权利和义务的一部分，得到大会第 52/252 号决议的核准。国际公务员制度委员会 2001 年通过的国际公务员《行为标准》加强了这些原则。所有这些原则和有关评论载于秘书长公报 ST/SGB/2002/13。

## 三. 防止歧视的措施

4. 在以上第 3 段所述框架内，并根据监督厅和联检组关于这个问题的建议，秘书长采取了若干措施，目的是防止或纠正歧视现象，或创造一种无歧视环境。秘书长决心确保在联合国内不容忍歧视，对于任何歧视指控都要迅速处理。这符合联检组建议的零容忍政策。

### A. 歧视不符合联合国的核心价值和不利于加强核心能力

5. 作为秘书长全面的人力资源改革的一部分，确定了组织的核心价值以及核心能力和核心管理能力，以便加强组织能力，在整个秘书处内促进共有的价值观念和共同标准。核心价值和核心能力是两个不同但相互联系的概念。联合国核心价值是指导工作人员的行动和行为的共有原则和信念，核心能力则指各级和各类工作人员的技能、品质和行为的总体表现。核心价值和核心能力是通过整个秘书处内所有各级的工作人员和管理人员都参加的一个参与性进程确定的，而且已周知所有工作人员，纳入本组织的人力资源制度，包括征聘和甄选、工作人员发展和考绩制度。

6. 通过这个参与性进程，重申职业操守、专业精神和尊重多样性是联合国的核心价值。行为指标，即对体现核心价值的实际可见行动或行为的说明，除其他外包括不滥用权力或职权、以礼待人及尊重他人、检查自己的偏见和行为以避免陈规定型反应，以及不歧视任何个人或群体。

7. 这些核心价值已被列为所有通用职务说明和空缺通知的必要内容，是联合国每一职位的甄选标准的一部分。所有征聘和晋升都必须经过的能力评估面试，以确保人选体现和维护联合国的价值。面试的目的是确保根据职位所要求的能力对应聘者进行公正评估，而不带有任何个人喜好或偏见。

8. 已对工作人员发展方案进行了调整，并制定了新的方案，以确保在工作人员整个职业生涯中建立和加强对联合国价值的信念和工作能力。为新工作人员进行的情况简介方案包括介绍能力和价值的概念，并有一个关于在多种文化环境中高效率工作的单元。管理发展方案包括关于职业操守、多样性和促进包容性工作环境的单元。这些方案包括使用 360 度反馈法，使管理人员了解工作人员、其他管理人员和同侪在包括职业操守、负责任和尊重多样性等问题在内的核心价值和能力方面是如何评估他们的。

9. 除了强制性监督和管理发展方案外，还提供了关于不同文化间交流和在多种文化环境中工作的特别方案，以加强对多样性的各方面的认识，并创造一种包容性工作环境，从而促进各种不同背景的工作人员之间的相互了解。这些方案所涉问题包括：**工作地点的多样性问题**——探讨个人多样性的问题，使工作人员深入了解如何提高个人认识和能力，以建设性的态度与不同背景的其他人员一道工作；**多种文化环境中的沟通问题**——讨论文化习惯可如何影响沟通，以期加强工作人员之间的沟通和发展团队精神。2003 年，秘书处 12 个部厅的 500 多名工作人员参加了多样性学习方案。解决冲突、管理技能和一般事务人员发展问题的方案中也都有关于文化多样性的单元。

10. 为了反映所有工作人员必须具备的所有各种技能、态度和行为，把核心价值以及核心能力和管理能力列入了考绩制度。在拟定工作计划和中期审查阶段，工作人员和第一考绩人有机会共同确定尊重多样性的核心价值以及其他价值和能力同工作人员的职位和未来的发展需要有何联系，并商讨联合国内需要采取和期望采取何种行动。除了在工作计划列入的与其职务有关的能力外，考绩还评价所有工作人员在报告周期如何表现出核心价值以及有关的核心能力和管理能力。工作人员也可在考绩报告中对督导的质量提出意见，从而有机会参加关于价值和能力问题的对话。

11. 为了有助于确保在所有各部厅都体现公正和一致的原则，目前正在就考绩制度拟定的报告办法将允许把在报告所涉期间各部厅工作人员如何表现出价值和能力（包括尊重多样性/性别观念）的评价及意见汇报给各部厅负责人。

12. 新的工作人员甄选制度强调基于业绩的甄选方法，目的是确保征聘和晋升的决定体现出联合国要求的能力和核心价值，是甄选决定的一个关键因素。

## **B. 印发通告重申联合国的核心价值禁止歧视和骚扰**

13. 按照内部监督事务厅的建议，及在工作人员和管理当局协调委员会第二十六次会议上同工作人员达成的协议，秘书长发出一份通告（ST/IC/2003/17），提请所有工作人员注意，联合国的核心价值要求尊重多样性和全体工作人员的尊严，禁止一切形式的歧视和骚扰。秘书长说，联合国不能容忍任何形式的歧视和骚扰，任何违规行为都将受到严肃处理。他要求所有管理人员在遇有违规行为出现时迅速采取或启动适当的行动，例如向有关人员提供明确和具体的指导，或其他种类的管理行动，进行加强意识培训和提高认识，并（或）采取惩戒措施。此种行动符合联合检查组关于对歧视采取零容忍政策的建议。

## **C. 联合国职业操守倡议**

14. 联检组在关于监督厅报告的评论中除其他外建议进行一项评估，以了解当前的机制似乎不获信任，以及因害怕报复而不愿意提出申诉的原因。2003 年启动了联合国职业操守倡议，作为联合国改革的持续进程的一个组成部分。这项倡议包括在世界各地向秘书处工作人员进行调查。约有三分之一工作人员作出答复。调查的部分目的是进一步了解与不当行为和害怕报复有关的问题的严重程度。调查结果表明，工作人员对告发或报告不轨行为的后果感到担忧，并且不充分明白这种报告的机制。这些顾虑表明，必须加强处理这些问题的现有方式，例如向监督厅作保密举报，或使用监察员办公室提供的非正式渠道。显然，必须让人们更清楚地知道这两种方式，并使广大工作人员都能够使用。工作人员可用于举报涉嫌不当行为的途径将广为周知。还将制定有关措施，加强对举报者的正式保护，但同时将确保这种保护不被用来掩护诬告行为。这些措施及其所依据的政策考虑，将在很大程度上解决联合检查组在其关于监督厅报告的意见中表示的关切。

15. 秘书长请常务副秘书长和秘书处各部门的一些高级工作人员指导调查后续行动。根据这项要求，各部门负责人召开了群策会，以便针对各部厅的具体现实讨论调查结果。这一进程将使调查结果增加一个层面，并将有助于有可能对调查中发现的一些问题采取应对措施。

## D. 招聘、晋升和安置进程中的监测和问责机制

16. 2002年5月1日开始采用的工作人员甄选制度的一个主要特点是中央审查机构的作用。首先，方案主管编制的评价标准必须经过这些机构批准，方可对应聘者进行评价。评价标准必须客观，同职位的职能相关，并必须反映有关的能力。这种办法，加上越来越多使用通用职务说明作为拟定空缺通知基础的做法，可确保评价标准不是度身定造，有利于某个或某些应聘者，而不利于所有其他应聘者。在对应聘者进行评价后，中央审查机构审查关于填补空缺的提议，确保按照适用的程序行事。在过程中，中央审查机构考虑：

(a) 提议是否有提出理由，以及根据业已批准的评价标准，在客观上是否合理，并且是否附有证明确认部厅负责人在提出人选时考虑到联合国的人力资源规划目标，尤其是地域和性别均衡目标；

(b) 记录是否表明存在着可能阻碍充分和公正地考虑应聘者必要条件和经验的事实错误、法律或程序错误、偏见或不当动机。

17. 在获得必要的资料和澄清后，如果中央审查机构认为没有适当地应用评价标准，以及（或）没有遵循适用的程序，原赋予部或厅负责人从提交中央审查机构的名单中选择一名应聘人的权力将予收回，归还秘书长；对于P-5和D-1级员额，秘书长将通过主管管理事务副秘书长履行此职权，所有其他级别员额，由主管人力资源管理助理秘书长代为履行。

18. 支助工作人员甄选制度的电子工具银河系统具有内部控制机制，包括数据的审查线索、保安和维护。监督厅关于中央审查机构保留其工作记录的建议通过银河系统得到实施。该系统要求在进程的每一个阶段（包括中央审查机构进行的审查）采用一致的数据和格式。

19. 监测甄选决定及其结果中特别重要的一点是，各部厅以何种方式实现其人力资源两年期行动计划中提出的性别和地域目标。按照监督厅的建议，人力资源管理厅对这些计划的格式和内容作出了一些改进，今后这些计划将更加符合有关部厅的具体情况，并提出一些更积极的和可衡量的目标。经订正的格式便于把实际结果同计划相比较。人力资源行动计划过去未涵盖的各部厅将被列入2005-2006年第四个计划周期。

20. 关于两性均等的问题，人力资源管理厅向秘书长和高级管理部门提供有关数据，供在最高级别监测情况。

21. 关于国籍的问题，监督厅建议银河系统为审查和评估甄选进程情况提供足够的数据库。银河系统储存了所有申请人，包括符合职位要求的申请人以及选定的申

请人本人提供的国籍数据。现在启用了一种编写报告方法，可以提取和分析银河系统中储存的信息，并将其列入报告。

## **E. 使用多种语文**

22. 联合国制定了多种措施在联合国维持和加强多种语文的使用。这些措施尽可能减少语言差别造成的歧视。

23. 大会第 57/305 号决议在第二节第 24 段中重申，需要尊重秘书处两种工作语文的平等地位，并重申按照规定在具体工作地点使用其他工作语文的做法。大会请秘书长确保在出缺通知中具体说明需要秘书处两种工作语文中的一种，除非该职位的工作需要一种特定的工作语文。在通过这项决议后公布的出缺通知都遵守了这项要求。

24. 联检组建议，通过用所有工作语文公布出缺通知来确保平等机会。秘书处始终用秘书处的工作语文，即英文和法文，在银河系统上发布专业职位出缺通知。此外，按照决议第二节第 23 段的要求，现已以所有六种正式语文在联合国官方网站上提供关于银河系统的资料。联检组还建议，欧洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会和西亚经济社会委员会的空缺，以其三种工作语文提供资料。现正在研究这项建议。

25. 按照大会第 54/64 号决议的规定，秘书长已指定一名秘书处高级官员，担任处理与全秘书处使用多种语文有关的问题的协调员。

26. 秘书长每两年一次向大会提交一份关于使用多种语文的报告。最近的报告（A/58/363）是根据第 56/262 号决议编写的，提供了关于以下方面的资料：秘书处的工作语文、会议和出版物的语文使用情况、联合国网站、空缺通知和招聘、语文方案、无线电和电视节目、联合国新闻中心和图书馆服务。

27. 联合国的六种正式语文，在总部通过语文和交流方案教授，在其他工作地点通过语文方案教授。2002 至 2004 年期间参加语文和交流方案的人增加了 23%，证明工作人员对学习其他语文的重视。整个联合国系统每年两次在许多考点为工作人员举行所有六种正式语文的语文资格考试。2004 年共有 3 470 人登记参加这些考试。

## **F. 解决冲突和投诉机制**

### **解决冲突综合办法**

28. 为了把预防和（或）解决冲突（包括关于感到受歧视或实际受歧视的投诉）的各种要素综合为一个有系统的解决冲突办法，主管管理事务副秘书长发布了关于联合国秘书处内部解决冲突问题的通告（ST/IC/2004/4），其中尤其强调预防、

沟通、培训、咨询和非正式解决办法。通告为所有工作人员提供了明确的指导，说明他们在受到歧视时可利用的各种途径。

### **监察员**

29. 秘书长根据大会第 55/258 和 56/253 号决议于 2002 年 10 月建立了监察员办公室。监察员由秘书长在同工作人员协商后任命。秘书长公报 ST/SGB/2002/12 中所述的职权范围表明，设立该办公室是为了通过由一位公正和独立的人提供服务，解决工作人员与工作相关的问题。

30. 监察员可提供咨询意见和以保密方式协助解决问题。监察员没有作出决定的权力，但可向当事方提供咨询意见、提出建议和提出供选择的解决办法。监察员还可向雇员说明有何种其他机会解决关于歧视和其他冤情的指控。

### **歧视和其他冤情调查小组**

31. 1970 年代末在总部和总部以外的工作地点设立了歧视和其他冤情调查小组。这些小组的职责是调查工作人员提出的与在联合国工作有关的申诉。这些申诉包括但不限于在秘书处受到歧视性待遇的指控。小组设法通过非正式途径解决申诉，如果不可能这样做，就提出关于秘书长应采取的适当行动的建议。

32. 秘书长在向大会建议设立监察员办公室时，同时建议撤消歧视和其他冤情调查小组。大会在第 57/307 号决议第 20 段申请秘书长同监察员和工作人员代表协商，就歧视和其他冤情调查小组的作用和工作提出详尽建议，供大会审议。

33. 根据这项要求，将在秘书长关于司法行政的报告中讨论这个问题。

### **修正处理一切形式的歧视和骚扰问题的程序**

34. 一些可能的或感觉到的歧视问题可通过非正式方式解决。根据具体情况，可由上级主管、监察员、工作人员顾问或人事干事和执行干事采取干预措施，或提供指导。

35. 如果不可能这样做，以及在据称行政决定带有歧视性质的情况下，工作人员有权利用内部上诉程序，要求复核有关决定。如果无法以其他方式解决，最终由联合国行政法庭审理。

36. 故意歧视和直接歧视固然不能通过非正式方式解决，可通过申斥，或必要时通过纪律程序以行政手段处理。行政指示 ST/AI/371 说明了目前使用的一般纪律程序。如果涉及性骚扰，则适用行政指示 ST/AI/379 规定的特别程序。两份文件所列举的纪律惩戒措施均包括立即开除，同时也保障被指控工作人员的适当程序权。

37. 简而言之，《联合国宪章》和《联合国工作人员条例和细则》以及现有的行政指示明确禁止骚扰和歧视，规定应对这种行为采取行政措施，或酌情采取纪律

行动。然而，为了改进秘书处内部处理歧视和骚扰指控的机制，工作人员和管理当局协商委员会建议，制定一项综合政策，处理包括性骚扰在内的一切形式的骚扰和歧视问题，其中包括具体的投诉程序和相关的导则。秘书长已核准了这项建议。处理一切形式歧视和骚扰的政策的主要内容业已确定，将提交工作人员/管理当局就其进行适当的协商，以期公布一项订正综合政策。

#### 四. 结论

38. 秘书长决心确保全体工作人员维护体现于本组织核心价值的《联合国宪章》的原则。任何歧视都直接违背《联合国宪章》和《联合国工作人员条例和细则》。根据秘书长对整个组织进行的改革，秘书长继续努力建立一种以共同价值观念和行为标准为基础的联合国文化，用适当的监测和问责机制加强这种文化，以查处任何不符合议定标准的行为。

39. 秘书长期待着同监察员办公室、内部监督事务厅和联合检查组，以及同管理人员和工作人员代表继续合作，以有效地利用和扩大上述各项措施，在联合国内防止任何形式的歧视。

40. 请大会注意到已采取的措施和正在进行的工作。

---