



大会

Distr.: General
25 March 2008
Chinese
Original: English

第六十二届会议

议程项目 140

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

本国专业干事

秘书长的报告

摘要

大会第 61/276 号决议第七节要求审查本国专业干事的征聘标准，本报告是应这项要求提交的。报告叙述了迄今在联合国和平行动中使用的本国专业干事的情况，并就如何解决在冲突后环境中吸引、征聘和留住本国专业干事的问题提出了建议。



一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会在关于联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题的报告(A/61/852)中欢迎秘书处努力增加维和行动中本国干事的人数,因为这一做法更具成本效益,而且也是建设本国能力的一个途径。委员会建议大会请秘书长审查本国专业干事的征聘标准,以确保这些标准符合当地情况,避免不必要的障碍,同时研究如何促进所有职类本国工作人员的职业发展。大会第61/276号决议第七节请秘书长审查本国专业干事的征聘标准,并就此向大会第六十二届会议提出报告,供其审议并采取行动。

二. 背景情况

2. 1980年,国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)决定允许使用本国专业干事从事非总部单位的职能,因为这些职能因其自身性质、所需本国知识和经验,国际专业人员无法有效地履行。公务员制度委员会在其1994年报告中就使用本国专业干事问题订立并经大会第49/223号决议通过的下列标准(A/49/30,附件六):

(a) 共同制度某一组织雇用本国专业干事应依据该组织立法机构确定的政策框架,此种做法应由明白发布表明符合该组织业务要求的政策声明规定之;

(b) 本国专业干事应为所服务国家之国民,应在当地征聘,不应派往所在国以外的工作地点;

(c) 本国专业干事从事的工作应具有国家内容,应为专业级别,应适用与其他专业工作人员同样的征聘、资格与业绩标准,应在联合国系统加强国家发展和其他能力的全盘努力范围内,说明所有本国专业干事员额职能的正当理由。本国专业干事应在工作中使用国家经验、当地文化知识、语言传统和习俗;

(d) 雇用国家工作人员的组织应按其需要保持国际和当地专业人员之适当平衡,要铭记需保持国际公务员制度的普遍性和独立性;

(e) 本国专业干事员额应按专业人员员额叙级总标准(和已制定第二级标准地方的有关标准)进行叙级。其服务条件应使用公务员制度委员会颁布的本国专业干事薪金调查方法,按照当地国民执行同级职能的现行最佳条件的原则规定之;

(f) 本国专业干事的职业前途必然是有限的,因为(一)高级管理职务继续雇用国际工作人员担任;(二)该职类内各职等数目有限;(三)所从事的职能可能有限。各组织应使本国专业干事了解这些限制。但在该范围之内,各组织应作为健全人事政策的事项,尽量发挥本国专业干事的潜力。

3. 如秘书长关于外地特派团更多地使用本国工作人员的报告(A/58/765)所述, 1995 年在联合国行动中首次使用本国专业干事, 即联合国危地马拉核查团(联合核查团)聘用的人权干事。两年后, 联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团(波黑特派团)在司法系统评估项目中设立了本国专业干事职位, 后来又在联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)治理和公共行政领域设立了此种职位。联合国阿富汗援助团(联阿援助团)设立后, 由于需要了解当地文化、语言传统和机构的人员支持特派团执行任务, 本国专业干事的使用增加。更多地使用本国专业干事还有利于实现加强国家能力和发展的目标, 为本国工作人员提供直接促进和解、恢复和重建工作的机会。

4. 近年来, 联合国和平行动的本国专业干事员额数目上升了 234%, 从 2004 年 1 月的 306 个上升到 2007 年 12 月 31 日的 1 023 个。虽然各特派团对本国专业干事在执行特派团任务中的作用有所认识, 但是在公务员制度委员会框架范围内, 在冲突后环境中征聘本国专业干事的工作仍然面临重大挑战。截至 2007 年 12 月 31 日, 这些员额的平均空缺率为 38%, 而外地特派团一般事务职类本国工作人员的平均空缺率为 13%。

三. 外地特派团的经验

5. 联合国和平行动已经采取一系列措施, 以解决本国专业干事职位空缺率较高的问题。为吸引在国外居住的合格的本国候选人, 一些特派团在工作地点以外驻在国国民居住人数众多的国家展开了征聘行动。其他特派团针对在国外居住的驻在国国民在网站上公布了空缺情况。除在当地报纸刊登广告外, 有联合国广播电台的特派团还通过无线电广播公布空缺情况。为增加候选人人数, 一些特派团还在首都以外的地区开展了区域性征聘活动。一些特派团与联合国机构、基金和方案以及当地的大学和非政府组织建立了伙伴关系, 让他们了解特派团的就业机会, 并且特别针对女性候选人。

6. 虽然征聘活动紧锣密鼓, 但是联合国和平行动在冲突后环境中吸引、征聘和留住本国专业干事方面无一例外地遇到多种困难。虽然由于任务区条件各异, 各特派团在征聘本国专业干事方面的经验各不相同, 但是所遇到的困难一般是下列因素造成的:

- 缺乏所需的学历
- 缺乏所需的专业工作经验
- 无法对证书进行核实
- 当地市场对专业技能待需求存在竞争
- 对使用本国专业干事的种种限制

- 边远地区职位缺乏合格的候选人

7. 为满足本国专业干事员额的学历要求，候选人必须至少具有大学本科学位。在一些特派团，长期冲突干扰教育系统达数十年之久，使年轻一代无法获得大学学位，而接受过大学教育的人才往往已经迁往他处。在其他情况下，有些候选人可能已经获得大学学位，但是不具备所需的语言技能。物色具备通信等专门领域或技术领域所需技能或者具备人权、法治或保护等领域所需专门知识的候选人较为困难。总的来讲，特派团在本国物色具备所需资格的候选人和吸引女性候选人从事长期由男性把持的职业方面遇到困难。例如，在阿富汗，女性多年无法上学，造成具备本国专业干事职位所需学历的女性候选人短缺。在首都以外的偏远地区尤其难以找到合格的女性候选人。

8. 即便本国专业干事候选人具有大学学位，但是长期冲突经常导致失业率较高，私人公司和其他组织关闭，从而造成本国候选人未能获得既定专业员额叙级标准所要求的专业经验年数。以联合国充任行政当局的东帝汶和科索沃为例，有的年轻人已经取得了大学学位，但是缺乏本国专业干事职位所需的专业经验。当地征聘的一般事务工作人员通常在特派团工作时取得大学学位，但是无法充任本国专业干事，因为他们的一般事务方面的工作经验不能视为专业经验。

9. 许多本国专业干事候选人自称自己的学位证书或证明由于战乱或搬家而丢失或损毁。如果他们上过的大学仍在运转，候选人通常可以提供有关教育机构出具的证明信，证实他们的教育资格，当然，在一些情况下，这些证明文件的可靠性令人关切。在有关教育机构已经关闭或记录已经损毁的情况下，则无法可靠地证明学历。另外，在核实以往的专业经验和请在冲突中已经搬迁的前任雇主提供推荐信方面也遇到困难。

10. 由于本国专业干事从事的是需要当地经验的工作，完全属于当地征聘，不涉及离国问题，因此本国专业干事的薪酬是根据当地从事同级工作的国民的最佳条件确定的。特派团进行征聘时通常需要与身在国外的本国候选人进行接触，鼓励他们回国。吸引身在国外的国民申请本国专业干事职位的成效有限，因为本国专业干事的薪金不具吸引力，与在国外赚取的薪金相比尤其如此。许多身在国外的本国候选人希望获得国际工作人员福利，拒绝接受按地方服务条件提出的任用要约。在一些冲突后地区，随着本国公司和国际公司恢复运作，当地就业市场熟练候选人匮乏造成争抢专业候选人的情况。由于对具有熟练技能的人员需求较大，专业候选人可以要求更高的薪金。一些专业人员，例如法律干事，在私营部门赚取的收入更多。留住本国专业干事也有困难。在某些情况下，一旦本国专业人员通过在特派团工作或接受培训提高了技能，往往会提出辞职，转而为其其他组织或私营部门工作。

11. 大会第 49/223 号决议核准的公务员制度委员会关于使用本国专业干事的标准要求，本国专业干事从事的工作须与本国有关，与联合国系统促进国家发展的整体努力有关，需具有本国工作经验、了解当地文化、语文、传统和机构。在本国专业干事参与联合国和平行动之初，所从事的工作只限于需要本国经验、了解当地文化、机构和（或）语言的工作。因此，本国专业干事主要从事法律、司法、政治事务、人权等实务性领域的工作。为加强联合国和平行动对建设国家能力的贡献，本国专业干事的使用扩展到了行政和技术领域，尤其是需要当地知识和语言的领域。本国专业干事现在从事的工作贯穿于行政和后勤领域，包括财务、采购、人力资源、信息和通信技术、工程、运输、安全及行为和纪律。虽然在本国专业干事所从事的工作方面具有一定的灵活性，但是本国专业干事的工作地点只限于需要加强国家发展的地方。因此，在布林迪西联合国后勤基地或尼科西亚联合国驻塞浦路斯维持和平部队等总部工作地点没有雇用本国专业干事。

12. 特派团在填补远离首都城市地点的本国专业干事员额方面也遇到困难。鼓励本国一个地区的合格候选人到其他地区担任工作也常常失败，在本国国内存在地区冲突的情况下尤其如此。

四. 解决征聘问题

13. 要解决为部署在冲突后环境的联合国和平行动吸引、征聘和留住本国专业干事，需要在实行征聘标准时表现出灵活性，以便每个特派团满足自身特有的要求，同时尊重本国专业干事方案和公务员制度委员会既定标准的完整性。

14. 在冲突后环境中常见的一些情况是，教育机构长期瘫痪，不少人无法上大学，或者具有大学学位的候选人在战乱或背井离乡期间证书损毁或遗失，因此对大学学位的要求可能难以满足。在教育机构长期瘫痪、由于具有大学本科学位的候选人缺乏而导致特派团难以征聘到本国专业干事的情况下，应该允许特派团考虑到本工作地点特殊困难，制定一种连贯一致的解决办法。灵活措施可包括公布本国专业干事职位，要求具备大学本科学位或者要求兼具适合有关职能的相关中等学历、经验、培训或证书。可以考虑采用的另外一个做法是允许征聘没有学位的本国专业干事，条件是任职者在一定的时间内取得学位。在候选人自称具有大学本科学历，但是因为学位证书在战乱中丢失或损毁而无法出具的情况下，应该允许特派团根据个人简历所述情况聘用候选人，同时应该继续尽力取得学历证明。由于任用书规定聘用时应核实个人简历中所述资料的准确性，如果后来发现候选人个人简历关于本人学历信息不实，可以予以解聘。

15. 在冲突后环境中，尤其是冲突和高失业率存在多年的情况下，候选人可能难以达到本国专业干事职位所要求的专业经验年数。在前雇主已经搬迁的情况下，也可能难以核实候选人过去的工作经验。应允许特派团在不要求任何专业经验的情况下试用具有大学学位的 NO-A 起职等本国专业干事。此外，即使无法与前

雇主取得联系以核实以往的专业经验，也不能因此妨碍对本国专业干事候选人的征聘。特派团应根据候选人个人简历征聘本国专业干事，并尽最大努力核实候选人以往的工作情况。如果后来发现候选人在个人简历中提供了不实资料，或者如果候选人所表现出来的知识水平（或）工作努力表明，与其所宣称的学历或经验相比，专业胜任能力存在重大缺陷，也可按照任用书的规定予以解聘。

16. 在当地劳动市场缺乏特定技能，包括语言技能的情况下，还应向本国专业干事候选人提供培训。为协助培训工作，外勤支助部打算与联合国志愿人员方案共同探讨将通过侨居国民传授知识计划（侨民传知计划）扩大到联合国和平行动的可能性。根据这一方案，侨民作为联合国志愿人员回国，以提供培训等多种方式为祖国的发展贡献自己的才能和服务。外勤支助部打算会同联合国志愿方案探讨采用侨民传知计划的可能性或者拟订类似的方案，以便联合国志愿人员在外地特派团确定的特定领域培训本国专业干事，使其达到各自的要求。

17. 本国专业干事薪金是按照公务员制度委员会订立的办法确定的，而公务员制度委员会的办法是根据当地类似工作的现行最佳条件订立的。虽然本国专业干事理论上当地征聘，但是通常需要接触身居国外的具有所需技能和学历的本国候选人，鼓励他们回国，到特派团工作。虽然当地征聘的本国专业干事的薪金可能对身居国外的侨民回国工作吸引力不够，但是不妨探讨为回国工作提供某种形式补偿的可能性，条件是本国专业干事至少在特派团工作一年。同样，对于到首都以外地区工作的本国专业干事提供某些补偿也可能有助于吸引工作人员在较为偏远的地区工作。

18. 为进一步加强本国专业干事的使用工作，建议允许有关工作需要当地语言或机构知识的联合国维和行动总部工作地点，例如意大利布林迪西联合国后勤基地和尼科西亚联合国驻塞浦路斯维持和平部队（联塞部队）聘用本国专业干事。

19. 人力资源管理厅和外勤支助部将继续密切监测联合国和平行动对本国专业干事的使用情况。

五. 结论和建议

20. 请大会认可本报告提出的下述灵活措施，以解决联合国和平行动目前在征聘本国专业干事方面面临的困难：

（a）在教育机构长期瘫痪、由于具有大学本科学位的候选人缺乏而导致难以征聘到本国专业干事的情况下，应该允许特派团考虑到本工作地点的特殊困难，制定一个一致的临时解决办法；

（b）在本国专业干事候选人自称具有大学本科学历，但是在战乱中丢失或损毁而无法出具学位证书或者无法核实以往专业经验的情况下，应允许特派团

根据个人简历所述情况征聘候选人，同时应该继续尽力取得学历和（或）以往专业经验证明；

（c）在难以找到具有所需专业经验的本国专业干事候选人的情况下，应允许特派团在不要求任何专业经验的情况下试用具有大学学位的 NO-A 起职等本国专业干事；

（d）对于有关工作需要当地语言或机构知识的联合国维和行动非外地工作地点，例如意大利布林迪西联合国后勤基地和尼科西亚联合国驻塞浦路斯维持和平部队（联塞部队），建议允许聘用本国专业干事。
