



大会

Distr.: General
19 September 2013
Chinese
Original: English

第六十八届会议

临时议程* 项目 142

联合检查组

审查联合国系统个体咨询服务

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递他和联合国系统行政首长协调理事会联合检查组题为“审查联合国系统个体咨询服务”的报告(A/68/67)的评论意见。

* A/68/150。



摘要

联合检查组题为“审查联合国系统个体咨询服务”的报告(A/68/67)通过分析相关政策和做法，对联合国系统使用个体咨询人的情况作了评估，并广泛审议了与编外人员合同模式有关的问题。

本说明反映了联合国系统各组织对报告所载建议的看法。这些看法在联合国系统行政首长协调理事会各成员组织表示欢迎该报告并支持其中所载结论的基础上作了汇总。

一. 导言

1. 联合检查组在题为“审查联合国系统个体咨询服务”的报告(A/68/67)中通过分析相关政策和做法,对联合国系统使用个体咨询人的情况作了评估。虽然报告的主要侧重点是个体咨询服务,但检查专员发现,对手头资料的分析以及访谈结果显示,个体咨询人与其他编外人员之间并非总是界限分明。因此,联合检查组在报告中审议了与咨询服务类似的问题,包括其他编外人员的合同模式。

二. 一般性评论

2. 各组织对联合检查组及时就咨询服务的使用情况提出报告表示欢迎,认为该报告处理了联合国系统人力资源管理领域的一个重要议题。各组织指出,虽然个体咨询服务与其他类型编外人员合同之间可能存在类似之处,但许多组织对合同和任用模式作了明确区分。例如,经费限制可能促使一些组织更多地依赖于任用编外人员,而另一些组织在使用咨询人合同时则不受同样的经费影响。报告对咨询人使用情况以及使用此类合同模式可能带来的风险提出了重要见解。许多组织表示目前正在审查涉及咨询服务的人力资源政策以及相关业务流程,并计划对报告所载意见和建议加以考虑。

3. 各组织还支持报告中关于采用全系统方法更好地调整咨询服务和其他编外人力资源政策的要求,以及关于通过机构间机制加强政策连贯性的建议。各组织一致认为,鉴于整个联合国系统有关咨询人和个人合同的政策和做法不尽相同,现有机构间机制或可证明有助于进一步调整各种政策、条款和条件、行为守则规定和有关做法。

4. 各组织对报告的深入透彻表示欢迎,但也对其中所作分析的几个方面表示关切,包括未能更加注重某些建议的可行性。例如,联合检查组在报告中多次要求引入信息技术系统开展监测和分析活动。各组织承认此类改进措施是可取的,但表示在执行过程中可能会证明存在挑战。

5. 各组织还对报告中援引国际劳工组织公约和建议规定的国际劳工标准表示关切。各组织指出,这些公约和建议针对的是国家而不是国际组织,因此认为联合检查组所援引的体现国际劳工标准的“国际劳工原则”可能并不适用于国际组织,除非是在一般国际法的背景之下。此外,联合检查组在报告第 88 段中提到咨询人和劳工组织第 132 号公约,而实质上该公约的适用对象并不是咨询人,而是雇员。同样,联合检查组在第 36 段中援引了劳工组织第 198 号建议,但该建议中用于确定存在雇佣关系的指导意见是为国家而制定,其目的是为处于雇佣关系下的工人制定一项国家保护政策。因此,该建议中的指导意见并不直接适用于国际组织。

三. 对各项建议的具体评论

建议 1

联合国系统各组织行政首长应结合国际劳工原则，审查与使用编外人员有关的政策，以期澄清在正式工作人员和编外人员合同模式之间的选择标准，并监测和评估各自组织使用编外人员的情况，及时处理风险。

6. 联合国系统各组织同意并接受联合检查组关于审查编外人员使用情况的建议 1，但认为应由立法机关而非行政首长决定是否结合任何“国际劳工原则”（见上文第 5 段）。

建议 2

联合国系统各组织行政首长尚未这样做的，应确保各自组织制订一项具体的咨询服务政策，并以有关指导原则和一个专门的合同模式为补充。

7. 各组织一致认为有必要制订建议 2 所指的具体咨询服务政策。各组织指出，联合检查组在报告第 61 段中要求“简化并在一份政策文件中清晰定义所有编外人员合同”，这似乎与联合检查组要求制订一份有关咨询服务的政策文件的建议相矛盾。

建议 3

联合国系统各组织行政首长应确保各自组织的咨询服务合同以全面一般条件为补充，包括有关利益冲突和行为守则的规定。

8. 联合国系统各组织同意联合检查组的建议 3，即咨询服务合同应纳入全面一般条件，包括有关利益冲突和行为守则的规定。许多组织报告称，即使目前尚未满足这些要求，也正在朝着这一方向努力。

建议 4

联合国系统各组织行政首长应结合相关国际劳工原则和良好做法，审查各自组织的咨询服务合同，以期采用与咨询服务工作的专门和临时性质相符的期限较短的合同，并顾及相关工作的期限和性质，制订适当的社会福利政策。

9. 联合检查组建议 4 要求采用期限较短的合同，得到了各组织的部分支持。一些机构指出，咨询服务合同的期限取决于相关项目和方案的持续时间，在某一组织技术合作援助方案的背景下尤其如此。各组织还认为，只有在咨询人受雇时间较长的情况下，才应考虑社会福利问题。对一些组织而言，出台社会福利政策可能还需要立法机关核准。

建议 5

联合国各组织行政首长应确保各自组织制订关于使用退休人员担任咨询人的适当政策，并有效地强制予以遵行。

10. 各组织接受关于制订使用退休人员担任咨询人的指导政策的建议 5。

建议 6

联合国系统各组织行政首长应考虑采取适当形式，为咨询人和其他编外人员提供无障碍和有实效的争端解决机制，并探讨如何听取他们的意见和解决他们的关切事项。

11. 各组织接受并支持关于提供有效争端解决机制的建议 6，有多个组织表示已建立针对咨询人的机制。一些组织表示，将此类服务扩展至其他编外合同持有人，需经法律办公室审查。

建议 7

联合国系统各组织行政首长应确保清晰确立和适当监测与使用咨询人有关的职能和责任，并为有效执行相关政策采取内部控制措施。

12. 各组织对建议 7 表示支持。

建议 8

联合国系统各组织行政首长应审查各自与使用咨询人有关的名册和竞争政策及做法，以期扩充合格人选后备库，并采用最好是按合同期限和价值进行调整的适当竞争措施。

13. 各组织支持联合检查组要求审查名册和竞争政策及做法，以扩充合格人选后备库的建议。一些组织表示，这项工作目前正在进行。但是，各组织警告说，在咨询人征聘过程中采用过于严格的方式可能会带来困难或导致大幅度延迟，负面影响也会随之而来。例如，由于在高度专业化领域开展业务的组织只有一个小规模的合格专家后备库，扩充名册和采用竞争措施并不可行；而开展紧急人道主义救济的组织需要具有在紧急情况下迅速扩大规模的手段，采用竞争性咨询人征聘进程可能没有足够的时间。

建议 9

联合国系统各组织行政首长应确保各自组织的咨询服务政策述及地域多样性和性别平衡，并积极予以促进。

14. 行政首长协调理事会成员支持联合检查组关于在甄选咨询人时确保地域和性别平衡的建议 9。一些组织，特别是那些将任用咨询人视为采购活动的组织指出，这一性别和地域代表性应在竞标程序和相关采购原则中落实。有多个组织指

出，最近征聘信息系统有了改进，或可进一步提高从合格女性和代表性不足国家中确定咨询服务人选的能力。最后，有多个组织对建议中的措辞过于宽泛表示关切，因为性别和地域多样性概念主要涉及一个组织的员工队伍，而且只牵涉到国际工作人员。一些组织对联合检查组的意图是建议针对咨询人的地域多样性表示怀疑，因为这一多样性在许多情况下取决于招聘组织的所在地点。从某些方面看，这一建议可能相当于是在建议针对企业服务提供者的地域平衡。

建议 10

联合国系统各组织行政首长应确保各自组织制订关于使用咨询人的最新薪酬政策，并辅之以适当指导原则，以利于连贯执行。

15. 各组织普遍接受并支持关于薪酬政策的建议 10。一些组织表示目前正在审查此类政策。不过，一些组织认为，在向咨询人提供薪酬时，不仅要考虑职权范围所述待执行任务的复杂性(见 A/68/67，第 144 段)，还要考虑咨询人在履行职权范围所述规定方面的能力/技能和经验。另有一些组织表示，咨询人费用是根据一个针对具体职权范围的竞争性进程逐案确定，取决于竞争性进程的结果和最高性价比原则。因此，预先确定薪酬可能会限制和制约竞争性甄选进程的全面和有效应用，而一揽子标准薪酬可能也产生不了最高性价比。此外，具体任务通常是按职权范围逐案确定，如果加上竞标原则，就可能会导致确定一揽子标准薪酬后出现适得其反的效果。

建议 11

联合国系统各组织行政首长应通过有效的业绩评价、审计、监测和内部及外部分析报告，加强对咨询人使用情况的监督，以期确保妥善使用合同和高效利用资源。

16. 各组织支持联合检查组关于加强监督咨询人使用情况的建议 11。有多个组织表示，在联合检查组发布报告后已开始对咨询人监督做法进行审查。

建议 12

联合国系统各组织的立法/理事机关应通过定期审查各自组织行政首长提供的分析资料，行使对咨询人使用情况的监督职能。

17. 各组织表示支持建议 12，并注意到该建议是针对立法/理事机关提出。有多个组织指出，对咨询人使用情况的监督通常被认为是一项管理职能。

建议 13

联合国秘书长作为行政首长协调会主席，应通过管理问题高级别委员会/人力资源网络，着手制订落实本报告建议 1、2、3、4、5、6 和 10 的共同政策办法。为此目的，应考虑设立一个特别工作队。

18. 联合国系统各组织普遍同意这一建议，并支持关于进一步调整政策的总体目标。但各组织指出，制订“单一”办法可能会导致过程漫长，无法反映共同制度内部各个组织的不同需求、资源和任务授权，从而束缚在使用咨询人满足特定需求方面所需的灵活性。此外，在有些组织中，由于咨询人甄选是一项采购活动，让管理问题高级别委员会采购网参与此类讨论或可证明是有好处的。不过，各组织普遍同意，在可能情况下尽量采用一套关于使用咨询人和个体订约人的共同办法值得欢迎。
