



第七十六届会议

议程项目 138

2022 年拟议方案预算

在联合国秘书处消除种族主义，促进人人享有尊严

行政和预算问题咨询委员会关于 2022 年拟议方案预算的第四十次报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长关于“在联合国秘书处消除种族主义，促进人人享有尊严”的报告(A/76/771)。行预咨委会在审议该报告期间以混合形式会晤了秘书长的代表，他们提供了补充资料，作出了澄清，最后提出了于 2022 年 4 月 12 日收到的书面答复。

2. 秘书长在报告中指出，2020 年 9 月，他设立了在联合国消除种族主义和促进人人享有尊严专责小组，以带头进行更深入的对话，并为秘书处制定一项较长期的战略行动计划。该战略行动计划已定稿，并于 2022 年初提交给秘书长。该战略行动计划概述了旨在解决工作场所种族主义和种族歧视问题的具体行动，并确定了哪些领域需要进一步审查，以确定如何以最佳方式支持秘书处的多样性、公平和包容。为支持执行战略行动计划，秘书长建议提供员额资源和非员额资源，特别是在主管管理战略、政策和合规事务副秘书长办公室设立多样性、公平和包容办公室(A/76/771，第 3-4 段)。

二. 背景

3. 行预咨委会询问后获悉，《联合国宪章》规定了联合国对人权、社会正义和促进全球和平的承诺，这包括在序言、第一条、第八条和第五十五条中。早在 1977 年，消除歧视问题小组就开始努力在联合国秘书处消除一切形式歧视，包括种族歧视。该小组是在大会第 31/26 号决议通过后设立的，大会在该决议中要求调查工作人员提出的关于秘书处内歧视性待遇的指控。大会还通过了涉及这一问题的



决议和决定，包括关于人力资源事项的决议和决定。行预咨委会还获悉，工作人员条例禁止歧视和骚扰。行预咨委会注意到联合国长期以来为打击种族主义和种族歧视所作的努力，欢迎加强努力解决这一问题，并支持旨在消除种族主义和种族歧视的举措。

4. 秘书长在报告中指出，2020 年底，秘书处进行了第一次关于种族主义的调查，以评估工作人员的看法，指导专责小组的活动。调查分为九个方面。最受诟病的方面是人力资源条例和细则的适用以及本组织的征聘和雇用做法。最受称赞的方面是业绩管理，其次是本组织内部的信任和尊重。对近 84 000 条评论的分析表明，最负面的评论涉及职业进展、高级领导层以及行政和人力资源流程。三分之一的答复者提到遭受过歧视，报告最多的歧视形式是基于原国籍(49%)、种族身份(38%)和肤色(31%)的歧视。在没有报告种族歧视事件的答复者中，72%没有采取行动，因为他们认为这不会有什么结果，缺乏信任或害怕报复。在报告过种族歧视事件的答复者中，52%表示对处理情况的方式感到不满或非常不满。在调查的所有方面，女性答复者报告遭受各种形式种族歧视的比率高于男性。在调查的九个方面中的八个方面，认为自己是黑人或非洲裔的人给出了最消极的答复(同上，第 7 段和第 9-12 段)。

5. 行预咨委会询问后获悉，调查的对象是所有工作地点持有长期、连续、定期或临时合同的 37 000 多名工作人员。有 8 000 多人作出答复，占当时工作人员编制的 22%。另外还对编外类别人员(8 000 多人)进行了一次调查，得到的答复率为 1%，因此无法有效评估编外人员可能遭受种族主义的程度。在报告遭受种族歧视的答复者中，非洲国家国民所占比例最高(38%)，其次是西欧和其他国家国民(33%)、亚太国家国民(27%)、拉丁美洲和加勒比国家国民(22%)以及东欧国家国民(15%)。认为自己是黑人或非洲裔的女雇员的看法明显比较负面，对秘书处的多样性和包容性的看法较为消极，她们通常是看法最为消极的种族性别群体。

6. 行预咨委会询问后还得到 2021 年针对秘书处工作人员的联合国工作人员参与度调查的结果。约 25%的答复者表示，他们在工作场所遭受过歧视，其中大多数人对处理歧视的方式不满意。当被问及各级人员是否受到有尊严的对待，他们的观点是否得到认真对待，而不论种族、肤色、血统、宗教、性取向或民族或族裔出身时，工作人员的回答较为消极。行预咨委会注意到所进行的调查的结果，认为有必要根据更广泛的数据来源和分析进行进一步调查，并与联合国系统各实体进一步协商，以全面消除和遏制种族主义和种族歧视(另见下文第 8 段)。

7. 行预咨委会询问后还获悉，专责小组已确定在种族主义和种族歧视及其在本组织的表现方面存在知识差距；专责小组建议提供“种族主义”、“种族歧视”、“反种族主义”和“隐含的种族偏见”等用语的标准定义，以及与联合国共同制度的其他组织合作，制订政策框架和培训，并进行数据收集、分析和监测，以制定全系统的术语。关于种族主义的定义，行预咨委会询问后获悉，秘书处与利益攸关方协商，打算利用现有的参考材料、规范和定义，包括联合国(例如《消除一切形式种族歧视国际公约》)及其机构、基金和方案的参考材料、规范和定义，进一步

完善行动计划中提供的定义。行预咨委会注意到正在制定种族主义的定义，并期待审查相关定义和术语，使其在整个联合国系统内实现标准化。

8. 行预咨委会询问后还得到一份战略行动计划，包括行动汇总表，其中列出了在每个变革领域每项活动应采取的行动清单，并列明负责部厅、相关行动、预期成果、成功指标和执行时间表。行预咨委会注意到战略行动计划，特别是行动汇总表的制定，但建议大会请秘书长与联合国系统各实体合作，根据更广泛的数据来源和进一步的分析，完善战略行动计划，供大会在其下一次报告中审议(见下文第 19-21 段)。

9. 行预咨委会在询问有哪些政府间机构和专家机构在处理种族主义和种族歧视方面有授权任务后获悉，在反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议之后设立了四个机制：有效落实《德班宣言和行动纲领》政府间工作组；人权理事会拟订《消除一切形式种族歧视国际公约》补充标准特设委员会；执行德班宣言和行动纲领问题独立知名专家组；非洲人后裔问题专家工作组。所有这些机制的秘书处都是联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)。还有一个条约机构机制(消除种族歧视委员会)以及一名当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员，它们也由人权高专办提供支助。此外，2021 年设立了国际独立专家机制和非洲人后裔问题常设论坛。行预咨委会相信，秘书处将酌情利用这些政府间机构和专家机构的专门知识和产出来指导其工作。

10. 关于联合国其他实体，行预咨委会询问后获悉，专责小组向联合国系统各组织发放了一份调查问卷，以了解它们为消除种族主义所作的努力，并根据最佳做法建立基准。根据《联合国气候变化框架公约》、国际电信联盟、联合国粮食及农业组织、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会、国际海事组织、国际劳工组织、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署和国际移民组织的答复，专责小组已经确定，各组织在这个问题上有着不同的做法，处于不同的进展阶段。例如，2021 年，世界粮食计划署以世界银行集团为基准，设立了多样性和包容办公室，世界银行集团自 1998 年起就有正式的多样性目标，并设有多样性、公平和包容办公室。世界银行集团这一办公室有 7 名专职工作人员，由 1 名高级领导层工作人员(相当于 D-2)领导，向世界银行集团行长和人力资源副行长双重报告。这些努力还得到负责一个职能单位的协调人的支持。行预咨委会还获悉，联合检查组正在审查联合国系统各机构防止和消除种族主义和种族歧视的措施和机制，其调查结果将进一步为本组织采取的消除歧视行动提供依据。行预咨委会相信，秘书处将借鉴联合国系统各实体在消除种族主义方面的经验教训和最佳做法。

三. 秘书长的提议

11. 秘书长提议在主管管理战略、政策和合规事务副秘书长办公室设立多样性、公平和包容办公室，领导努力消除种族主义和种族歧视，支持实现各级各类工作人员多样性、公平和包容，并将战略行动计划纳入整个秘书处的主流(A/76/771，第 16 段)。

12. 行预咨委会询问后获悉，拟设的办公室将协调、监测、宣传、融入和确保长期持续开展各项努力，以实现多样性、公平和包容性，并消除一切形式的歧视，包括种族主义和种族歧视以及性质复杂的交叉歧视。拟设的办公室将协调和支持内部努力，以解决歧视问题，并加强内部问责机制，包括调查机制，以建立信任，提高内部司法系统的公信力，并处理人力资源政策和做法不公平的指控。它将监测和跟踪高级领导人(副秘书长和助理秘书长职等)作出的所有甄选决定、晋升、横向调动、特别项目或任务的工作人员安排、临时派任和离职。将该办公室设在主管管理战略、政策和合规事务副秘书长办公室内，将使监督职责具有独立性，并提供一个集中的结构，以便负责执行的部厅开展的活动形成高级别的协调和协作，这些部厅承担解决性别均等、性剥削和性虐待、性骚扰以及残疾和包容等问题的任务。行预咨委会认为，在现阶段设立多样性、公平和包容办公室的理由不充分，特别是因为其范围超出了种族主义和种族歧视的范畴，而且该提议没有考虑到秘书处内履行相关职能的现有能力，因此建议不设立该办公室(见下文第 19-21 段)。

13. 秘书长在报告第 20 段中指出，他还将在联合国秘书处任命一名消除种族主义和促进人人享有尊严特别顾问，特别顾问将按“实际受聘”的计酬方式开展工作，由自愿捐款供资。行预咨委会询问后获悉，这一职务是临时性的，目的是为长期解决本组织的歧视问题奠定坚实基础，并支持执行战略行动计划。行预咨委会还获悉，2022 年 3 月 18 日，主计长已批准设立该职位，为期两年。行预咨委会相信，特别顾问将与联合国系统所有实体协作，确保全系统采取协调一致的做法。

14. 作为治理结构的一部分，秘书长打算设立一个执行指导小组，以指导和监督战略行动计划的充分落实、执行和主流化。该小组将由高级官员组成，由特别顾问担任主席(同上，第 21 段)。行预咨委会询问后获悉，该小组将向拟议的办公室提供指导和实质性咨询。行预咨委会强调有效治理结构的重要性，并相信执行指导小组将提供监督，确保反种族主义举措执行工作的一致性。

15. 行预咨委会承认，在审查本组织的政策和做法，例如关于人力资源管理特别是关于名册的政策和做法时，必须有外部和独立的专门知识，以确保公正性，并消除潜在的种族主义和有偏见的行为。

拟议资源

16. 提议为新设的办公室和管理战略、政策和合规部以及业务支助部和全球传播部提供额外员额和非员额资源(同上，第 19 段)。报告表 5 按方案预算款次和预算年度列示拟议资源总额。

额外所需资源(重计费用前)

(千美元)

	2022 年 所需资源	2023 年 所需资源
第 29A 款, 管理战略、政策和合规部	1 324.3	3 273.3
第 29B 款, 业务支助部	800.0	1 629.1
第 28 款, 全球传播	50.9	175.9
共计(不包括工作人员薪金税)	2 175.2	5 078.3
第 36 款, 工作人员薪金税	125.7	425.4
共计(包括工作人员薪金税)	2 300.9	5 503.7

17. 报告指出, 2022 年所需资源未列入 2022 年拟议方案预算。因此, 2022 年方案预算第 29A、29B 和 28 款下将需要额外资源共计 2 175 200 美元。2022 年第 36 款(工作人员薪金税)下将需要追加 125 700 美元, 由收入第 1 款(工作人员薪金税收入)下的同等数额抵销。2023 年所需资源共计 5 078 300 美元(扣除工作人员薪金税), 将列入 2023 年拟议方案预算(同上, 第 43-45 段)。

18. 拟设员额和职位包括:

(a) 多样性、公平和包容办公室 1 个主任员额(D-2)、1 个高级方案管理干事员额(P-5)、1 个高级人力资源干事员额(P-5)、1 个方案管理干事员额(P-4)、1 个传播干事员额(P-4)、1 个协理方案管理干事员额(P-2)和 1 个方案助理员额(一般事务(其他职等));

(b) 人力资源厅 2 个人力资源干事员额(P-4)和 1 个人力资源干事员额(P-3), 以及 1 个人力资源干事临时职位(P-4)、1 个人力资源干事临时职位(P-3)和 1 个法律干事临时职位(P-4);

(c) 业务支助部 1 个人力资源干事员额(P-4)、1 个数据科学家员额(P-4)、1 个业务分析员员额(P-3)、1 个工作人员发展干事员额(P-3)和 1 个工作人员顾问员额(P-3), 以及 2 个人力资源干事临时职位(P-3);

(d) 全球传播部 1 个新闻干事(P-3)。

19. 报告附件一载有有关部厅的组织结构图。行预咨委会询问后获悉, 拟设立的办公室将直接向主管管理战略、政策和合规事务副秘书长报告工作。行预咨委会还得到拟议员额的职务说明。行预咨委会注意到, 范围和统属关系不明确, 一些职能(例如人力资源)可能与秘书处现有员额重叠, 并相信秘书处将澄清范围和统属关系, 并解决现有资源可能重叠的问题。考虑到需要提高效率并将消除种族主义和种族歧视的努力纳入主流, 行预咨委会还认为在各部/厅内指定协调人是有助的。

20. 考虑到上述意见(第 6、8-10、12 和 19 段), 包括需要更全面的数据和分析以及完善的战略行动计划, 行预咨委会认为, 需要进一步努力完善该提案。行预咨委会认为, 该提案应全面概述相关事项, 包括适用的《工作人员条例和细则》; 与征聘和纪律案件等人力资源事项的交叉关系; 与联合国系统各实体的合作; 总体相关财政资源, 包括用于相关职能的现有资源和拟议资源。此外, 考虑到全系统的影响, 行预咨委会认为, 应重新评估供资模式, 以确定方案预算和(或)其他供资来源是否更合适。

21. 为了支持打击种族主义和种族歧视的努力, 并与特别顾问协商, 开展完善提案和战略行动计划的工作, 以提交大会第七十八届会议主要会期, 行预咨委会建议核准从 2022 年 7 月 1 日起设立 8 个一般临时人员职位, 为期 18 个月, 具体如下: (a) 管理战略、政策和合规部 1 个主任(D-2)、1 个高级方案管理干事(P-5)、1 个高级人力资源干事(P-5)、1 个方案管理干事(P-4)、1 个传播干事(P-4)、1 个协调方案管理干事(P-2)和 1 个人力资源干事(P-4); (b) 业务支助部 1 个数据科学家(P-4)。任何有关的业务费用应作相应调整。

22. 业务费用项下拟编列经费共计 512 800 美元, 用于订约承办事务, 包括关于多样性、公平和包容以及反种族主义的培训班以及提高认识培训班; 用于支持反种族主义工作的产品以及专门征聘和员额配置事务; 用于培训(A/76/771, 第 30(e)段及第 39(f)和(g)段)。根据上述意见, 行预咨委会建议将订约承办事务项下拟议资源总额总体减少 40%(205 100 美元)。

23. 还提议为咨询人编列资源共计 417 000 美元, 包括用于为传播、宣传和教育材料进行版面文字编辑; 审查总体学习要求, 查明差距并制定方案; 支持采购外部评估服务、培训发展和(或)其他专门任务(同上, 第 25(b)、30(c)和 39(d)段)。行预咨委会考虑到其在以上各段中的评论意见, 建议将咨询人和咨询服务项下的拟议资源总额减少 30%(125 100 美元)。

四. 其他事项

报告机制

24. 行预咨委会询问后获悉, 打算由秘书长通过现有立法程序, 包括在其题为“秘书处的组成: 工作人员情况统计”的报告中提供一份进展报告。行预咨委会相信, 鉴于反种族主义工作超出了人力资源事项的范围, 上文提到的经过改进的提案将包括对报告机制的审查。

清白背景调查数据库

25. 关于将有种族主义行为的工作人员列入清白背景调查等具体名单的问题, 行预咨委会询问后获悉, 清白背景调查数据库目前没有列入除性剥削和性虐待及性骚扰以外的不当行为类型的信息。不过, 目前正在考虑是否可能扩大该工具的范围, 列入其他类型的不当行为, 如果确定工作人员有种族主义行为, 且经过必要的纪律程序, 这一信息今后可能列入清白背景调查数据库。行预咨委会相信, 改

进后的提案将考虑到将有种族主义行为的工作人员的的信息列入清白背景调查等数据库的问题。行预咨委会关于纪律事项的意见和建议载于其关于 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间秘书长处理纪律事项和可能犯罪行为案件的做法的报告(A/76/724)。

问责制

26. 关于管理人员的问责制，行预咨委会询问后获悉，高级管理人员通过与秘书长签署契约，承诺确保采取一切可能措施，防止受其管辖的人员发生一切形式的不当行为，包括基于种族或残疾的歧视，并应对、纠正和补救任何违规行为。他们还承诺促进一种没有任何形式歧视的文化，并迅速对所有关于歧视的报告作出反应。最后，契约包含多样性指标，这些指标支持性别平等和多样性、公平和包容。行预咨委会相信，改进后的提案将考虑到加强问责制、特别是管理人员问责制的措施。行预咨委会在其“关于问责制的第十一次进展报告：加强联合国秘书处的问责制”这一报告(A/76/728)中就问责制提出了详细的意见和建议。

五. 结论

27. 请大会采取的行动载于秘书长报告第 47 段。在考虑上文意见和建议的前提下，行预咨委会建议不设立拟议的多样性、公平和包容办公室，但建议大会为支持消除种族主义和种族歧视的努力：

- (a) 核准新设上文第 21 段详述的 8 个一般临时人员职位，为期 18 个月；
- (b) 核准为 2022 年方案预算追加批款 1 194 200 美元，其中第 29A 款(管理战略、政策和合规部)下 861 400 美元，第 29B 款(业务支助部)下 332 800 美元；
- (c) 核准在 2022 年方案预算第 36 款(工作人员薪金税)下追加批款 55 700 美元，由收入第 1 款(工作人员薪金税收入)下的相同数额抵销。