

2011 年 2 月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Представительство нашей сельскохозяйств ной организации Объединенных	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
---	--	--------------------	---	---	---	--

# 财政委员会

## 第一三八届会议

2011 年 3 月 21—25 日，罗马

### 联合国系统各组织行政首长的甄选和服务条件 (JIU/REP/2009/8)

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

人力资源管理司主管

Serge Nakouzi先生

电话：+3906 5705 2500

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，  
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。  
粮农组织大多数会议文件可从互联网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

### **内容提要**

- 根据理事会第一二三届会议的指导意见（CL 123/REP 第 73 段），现将联合检查组（联检组）报告与总干事提出的意见（以及行政首长协调会可能提出的意见）一并提交财政和计划两委员会，供其审议并提出意见。

### **征求财政委员会的指导意见**

- 请财政委员会注意所附联检组报告提供的信息，并向理事会提出意见。

2010 年 2 月

	粮农组织 联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольствен- ная и сельскохозяйствен- ная организация ООН	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
---	----------------------------	---	---	---	--

# 理 事 会

## 第一四一届会议

2011 年 4 月 11 – 15 日，罗马

### 联合国系统各组织行政首长的甄选 和服务条件 (JIU/REP/2009/8)

1. 联检组的此份报告附有总干事的简短意见，这些意与联合国系统行政首长协调理事会提出的有限意见（联合国大会文件 A/65/71/Add.1.）相一致。

#### 粮农组织总干事的意见

2. 总干事同意行政首长协调委员会关于联合调查组报告的意见。在这方面，他肯定了报告的实用性。这份报告集中了有关联合国现有做法的信息。单是出于这个原因，这份报告就具有重要意义。

3. 总干事与行政首长协调委员会都强调各组织行政首长的甄选和服务条件主要是领导机构的问题，因此，这份报告应由领导机构审议并采取行动。假如粮农组织领导机构决定根据该报告采纳一些具体建议，那么秘书处当然要采取必要的实施行动。具体到粮农组织，必须考虑到，任命总干事的工作已在进行当中，现在不应再设立影响到这一工作的新条件。

4. 总干事支持行政首长协调委员会对具体建议所作的评论。因此，联合调查组的报告建议，尚未与竞选行政首长的候选人举行听证会/会议的立法机构，应当这样做。这是粮农组织第一次采用这种性质的程序。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，  
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮农组织大多数会议文件可从互联网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

5. 总干事还支持建议联合国系统各组织领导机构谴责并制止候选人为得到对自己有利的投票而进行的许诺、提供优惠、邀请、赠礼等不道德行为。总干事与行政首长协调委员会都支持这些原则，但需要考虑实施的具体方式。总干事也同意建议各组织的立法机构通过各种规定，全面地处置利益冲突、行政首长的错误和不当行为，但首先要明确具体的实施方式。

6. 总干事注意到有建议表示，在有人提出联合国系统组织的行政首长做出了错误或不当行为，包括报复行为和与财务报有关的异常行为的情况下，联合国系统各组织的立法机构应当指导内部监督办公室或道德办公室或职能部门（视情况而定），或联合调查组进行调查。他还注意到，对这一建议作出评论的机构指出，会出现固有的利益冲突，并建议应由外部机构来进行此类调查。总干事忆及粮农组织大会以第 1/2008 号决议通过的《近期行动计划》提出，除了监察长所做的经常性审计以外，外聘审计员应承担总干事办公室的审计责任。

联合国系统各组织行政首长的甄选和服务条件

撰 写 人

**Mohamed Mounir Zahran**

**Papa Louis Fall**

**Enrique Roman-Morey**

联合检查组

2009 年, 日内瓦

## 内容提要

### 联合国系统各组织行政首长的甄选和服务条件

**JIU/REP/2009/8**

#### 目标:

评价甄选和任命联合国系统各组织行政首长包括确定其服务条件的法律和体制框架及实际做法, 以有助于制定协调一致的甄选标准, 确保每个组织行政首长一级的领导和管理水平达到最高标准, 并确定相应的服务条件。

#### 主要调查结果和结论

甄选联合国系统各组织行政首长包括联合国秘书长是会员国特有的权力。会员国还有权确定行政首长的服务条件。秘书长及各专门机构和原子能机构的行政首长通过选举程序选出, 联合国各基金、方案、其他附属机构和实体的行政首长由秘书长任命, 多数情况下是在与各相关组织的执行局和(或)咨询委员会协商后任命并由大会确认。与其他行政首长相比, 甄选秘书长的进程很独特, 这是鉴于安全理事会常任理事国有权对任何候选人投反对票(即行使否决权)。

本报告载有以检查专员确认的调查结果为基础的 13 项建议, 其中一项是供行政首长协调会采取行动的建议, 两项是供秘书长采取行动的建议, 10 项是供联合国系统各组织立法机构采取行动的建议。在供立法机构采取行动的 10 项建议中, 一项需要由联合国、各专门机构和原子能机构的立法机构采取行动, 一项由一些专门机构和原子能机构的立法机构采取行动, 8 项由联合国、各专门机构和原子能机构的立法机构以及联合国各基金、方案、其他附属机构和实体的执行局和咨询委员会采取行动。

#### 联合国各基金、方案、其他附属机构和实体行政首长的甄选

- 为了提高联合国各基金、方案、其他附属机构和实体行政首长任命进程的透明度并确保实施问责制, 秘书长应在与各相关组织协商后公布空缺通告, 确定这些职位的职权范围, 并使筛选和面试程序制度化。

- 为了提高联合国各基金、方案、其他附属机构和实体行政首长任命进程的透明度，并使更多的会员国参与任命进程，秘书长应确保举行使联合国各基金、方案、其他附属机构和实体的执行局、咨询委员会和(或)其他立法机构的成员听取列入短名单的候选人意见的听证会并会见这些候选人。

#### 联合国系统各组织行政首长的任命条件

- 行政首长协调会应在与公务员制度委员会协商后，并根据对联合国系统行政首长薪金表和津贴的比较研究，制定共同的薪金表和津贴标准，为各专门机构和原子能机构各自的立法机构确定其行政首长薪金等级和津贴提供依据。

#### 供立法机构审议的建议

- 尚未举行听取行政首长职位候选人意见的听证会并会见这些候选人的联合国、各专门机构和原子能机构的立法机构应举行此种会议，以提高甄选进程的透明度和可信度，并使更多的会员国参与这一进程。(建议 1)
- 尚未确定至少在现任行政首长任期届满 3 个月前完成的行政首长甄选进程时限的联合国系统各组织立法机构应确定此种时限，以确保现任与下任行政首长之间的平稳过渡。(建议 4)
- 联合国系统各组织立法机构应要求行政首长职位的所有候选人在提交履历的同时提交经认可的医疗机构签具的身体健康证书。(建议 5)
- 尚未作出规定限制其行政首长的任期最多连任两届、每届不得超过 5 年的联合国系统各组织立法机构应作出此种规定。(建议 6)
- 联合国系统各组织立法/理事机构应谴责和禁止不符合道德标准的做法，例如行政首长职位候选人或支持他们的政府在甄选/选举期间作出许诺、讨好拉拢、招待请客、赠送礼品等，用以换取对某些候选人的赞成票。(建议 7)

- 尚未作出规定全面处理与行政首长相关的利益冲突和(或)据称行政首长所犯的错失行为/不当行为的联合国系统各组织立法机构应作出此种规定。(建议 9)
- 联合国系统各组织立法机构应酌情指示内部监督或道德办公室/职能部门或联检组调查据称为系统组织行政首长所犯的错失行为或不当行为,包括报复以及与财务申报相关的不正常行为。调查当局应直接向各自组织的立法机构报告调查结果,以供就该事项采取行动。但联检组如作出决定,可主动进行此种调查。(建议 10)
- 粮农组织、原子能机构、劳工组织、海事组织、教科文组织、万国邮盟、世卫组织和知识产权组织的立法机构应制定适用于其行政首长的财务申报政策。(建议 11)
- 目前没有关于其行政首长接受礼品、荣誉称号、奖章等事宜的严格政策的联合国系统各组织立法机构应制定此种政策。(建议 12)
- 其行政首长任用条件未载明可停发按公务员制度委员会标准所发津贴规定的联合国系统各组织立法机构应载明此种规定。(建议 13)

## 目录

		页次
内容提要	.....	3
简称	.....	7
章次		段次
一. 导言	.....	1-17 8
A. 目标和重点	.....	1-8 8
B. 背景	.....	9-17 9
二. 联合国系统各组织行政首长的甄选	.....	18-88 11
A. 甄选进程的透明度	.....	21-47 11
1. 联合国秘书长以及各专门机构和原子能机构行政首长 甄选进程的透明度	.....	21-36 11
2. 联合国各基金、方案、其他附属机构和实体行政首长 甄选进程的透明度	.....	37-47 15
B. 候选人的标准	.....	48-53 18
C. 甄选进程的时限	.....	54-58 19
D. 对候选人的年龄要求/限制	.....	59-62 20
E. 候选人体格检查	.....	63-66 21
F. 区域轮任和性别平衡	.....	67-76 21
G. 内部候选人	.....	77-83 23
H. 竞选期间的良好行为	.....	84-88 24
三. 联合国系统各组织行政首长的服务条件	.....	89-136 25
A. 任命条件	.....	89-97 25
1. 任期年限和连任	.....	92 26
2. 薪金表和津贴	.....	93-97 26
B. 利益冲突和错失行为/不当行为	.....	98-110 27
C. 财务申报	.....	111-116 29
D. 考绩	.....	117-122 30
E. 其他问题	.....	123-136 31
1. 接受礼品、荣誉称号和奖章	.....	123-132 31
2. 终止任务	.....	133-136 33
附件		
1. 联合国大会第 11(I)号决议	.....	34
2. 参与组织就联检组建议应采取的行动一览表 (JIU/REP/2009/8)	.....	35

## 简称

行预咨委会	行政和预算问题咨询委员会
审计委	联合国审计委员会
行政首长协调会	联合国系统行政首长协调委员会
方案协调会	方案和协调委员会
禁核试组织	全面禁止核试验条约组织
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
农发基金	国际农业发展基金
红十字与红新月联会	红十字会与红新月会国际联合会
劳工组织	国际劳工组织
基金组织	国际货币基金组织
海事组织	国际海事组织
移民组织	国际移民组织
国贸中心	国际贸易中心
电信联盟	国际电信联盟
联检组	联合检查组
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
欧安组织	欧洲安全与合作组织
艾滋病规划署	联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民专员	联合国难民事务高级专员
禁毒办	联合国毒品和犯罪问题办事处
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
万国邮盟	万国邮政联盟
世行	世界银行
粮食计划署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织
世贸组织	世界贸易组织

## 一. 导言

### A. 目标和重点

1. 作为其 2009 年工作方案的组成部分，联合检查组(联检组)根据其本身的倡议和审计委员会(审计委)的倡议进行了题为“联合国系统各组织行政首长的甄选和服务条件”的评价。
2. 本评价报告的目标是评价甄选和任命联合国系统各组织行政首长包括确定其服务条件的法律和体制框架及实际做法，以有助于制定协调一致的甄选标准，确保每个组织行政首长一级的领导和管理水平达到最高标准，并确定相应的服务条件。
3. 鉴于联检组已于 2000 年编写了题为《联合国、其各方案以及基金的高级职位任命》的报告(JIU/REP/2000/3)以及后来于 2002 年编写了题为《联合国各专门机构和国际原子能机构高级职位任命》的说明(JIU/NOTE/2002/1)，本评价报告仅着重于联合国系统各组织行政首长的甄选和服务条件问题。
4. 按照联检组内部标准和准则及其内部工作程序，编写本报告时采用的方法包括初步审查、问卷调查、访谈，以及深入分析政策文件和在这方面收集到的资料。联检组向所有五个区域内联合国系统数目有限的若干会员国以及联检组各参与组织发出了调查问卷。联检组分别在日内瓦、纽约、华盛顿特区、维也纳、罗马、巴黎和伯尔尼与 26 个组织的官员进行了访谈，其中有 16 个是联检组参与组织，<sup>1</sup> 10 个是其他的国际组织。<sup>2</sup> 此外，联检组还会见了审计委、联合国系统行政首长协调委员会(行政首长协调会)秘书处和国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)的官员，以及奥地利联邦欧洲和国际事务部、意大利外交部、瑞士联邦外交部和美国国务院的官员。
5. 检查专员会见了联检组非参与组织以及其他国际组织的官员，以便全面了解关于这些组织行政首长甄选和服务条件方面的经验教训和最佳做法。这些会见有助于检查专员确认各项调查结果，并有助于为联合国系统中的联检组参与组织分

<sup>1</sup> 与联检组下列参与组织的官员进行了访谈：粮农组织、原子能机构、劳工组织、电信联盟、联合国、贸发会议、开发署、教科文组织、人口基金、儿童基金会、工发组织、禁毒办、粮食计划署、知识产权组织、世卫组织和气象组织。

<sup>2</sup> 其他的国际组织是禁核试组织、农发基金、红十字与红新月联合会、基金组织、移民组织、国贸中心、欧安组织、艾滋病规划署、世界银行和世贸组织。

别提出建议。检查专员向联检组参与组织以及接受访谈的官员和代表征求了对本报告草稿的意见，并在本报告定稿时予以考虑。<sup>3</sup>

6. 按《联检组章程》第 11.2 条规定，本报告定稿前先与各检查专员进行协商，利用联检组的集体智慧，检验报告的结论和建议的正确程度。

7. 为便于处理报告和落实报告的建议并监测其实施情况，附件二载有一份表格，标明向相关组织提交报告的目的是要它们采取行动还是供它们参考。该表列出了与每个组织有关的建议，具体说明这些建议是否要求该组织的立法机构作出决定，或是可由其行政首长对之采取行动。

8. 检查专员谨表示感谢所有协助他们编写本报告的人员，尤其是感谢参加访谈并十分乐意与检查专员分享他们的一般知识和专门知识的人员。

## B. 背景

9. 甄选联合国系统各组织行政首长包括联合国秘书长是会员国特有的权力。会员国还有权确定行政首长的服务条件。<sup>4</sup>

10. 联合国系统各组织行政首长的职权范围由各自组织的章程、规约和(或)公约规定。例如，《联合国宪章》第九十七条确认秘书长为“本组织之行政首长”。联合国系统的其他组织也有类似的规定，例如《国际民用航空组织公约》第 54 条规定，“[国际民航组织]理事会应……任命职称为秘书长的行政首长”。国际原子能机构(原子能机构)《规约》第七条 A 款规定，“本机构工作人员由总干事领导。……总干事为本机构行政首长”。

11. 通过此种定义，行政首长的任务规定明确地限于履行其主要任务，即依据组织立法机构通过的决议和决定实现其成员国的政治意愿。在履行其高级别职能时，联合国系统各组织行政首长应对各主要利益攸关方即成员国充分负责。鉴于国际劳工组织(劳工组织)的三方性质，该组织的总干事应对由政府代表、雇主和工人组成的机构理事会负责。

12. 问责制是成果管理制的基础。问责制要求在各级规定明确的目标和职责，包括从最高层和高级管理层的作用，直到个别工作人员的工作计划。因此，问责制应适用于自上而下各层次的所有级别，行政首长和主要组织单位的首长则必须首先对他们的预期成果负责。<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 联合国秘书处对联检组调查问卷和报告草案的综合答复同本报告一起可在联检组网站 (<http://www.unjiu.org>) 查阅。

<sup>4</sup> 应铭记劳工组织的三方性质。

<sup>5</sup> JIU/REP/2006/6, 第 97 和 104 段。

13. 问责制的内容包括：承担一切责任并履行所作的承诺；严格按照组织条例和细则行事；支持工作人员；对委托他人完成的任务进行监督并承担责任；对本身的缺陷承担个人责任，并酌情对组织工作的缺陷负责；按规定的时限、成本和质量标准交付产出，使之符合组织各利益攸关方认可的各项必须达到的目标。<sup>6</sup>

14. 秘书长以及联合国系统各专门机构和原子能机构的行政首长由每个组织的成员国在各自的立法机构通过甄选进程选举产生，《联合国宪章》、各组织的章程和(或)公约及其立法和政策机构的议事规则规范并载明此种甄选程序。行政首长的服务条件也由各自组织<sup>7</sup>的立法机构通过有关的决议和决定予以确定。相比之下，联合国各基金、方案、其他附属机构和实体的行政首长则由秘书长任命，<sup>8</sup>多数情况下是在与各相关基金或方案的执行局协商后任命<sup>9</sup>并由大会确认。<sup>10</sup>联合国各基金、方案、其他附属机构和实体的行政首长按副秘书长级任命。

15. 联合国系统各组织甄选行政首长的进程各有不同，包括当选所需的过半数要求；任期年限和连任届数；甄选的明确时限；是否规定行政首长职位候选人必须达到的标准和(或)职责要求；成员国能否在该组织立法机构开会时听取候选人的意见并与之面谈；对内部候选人的具体规定；以及是否有适用于候选人的强制性的或理想的年龄限制。同样，在服务条件方面也有所不同，例如薪金表和津贴；工作人员条例和细则是否适用于行政首长；甄选或任用前是否要求行政首长进行体检；有关行政首长利益冲突或错失行为/不当行为的规定；有关签具遵守道德准则的行为守则和提交财务申报表的程序；有关接受礼品、荣誉称号和奖章的程序；以及对行政首长进行考绩的程序。

16. 会员国曾在联合国各组织提及必须确保行政首长作出高标准的专业绩效，包括优良的行政、管理和领导绩效。此外还要求行政首长甄选进程体现透明度，行政首长职位的所有候选人机会均等，以及甄选进程必须体现廉正性，同时要求联合国系统各组织在行政首长甄选进程和服务条件方面做到更加协调一致。

17. 联合国系统若干组织已经就行政首长的甄选进程开展了讨论、内部审查和改革工作。此外，秘书长也已制定了甄选联合国高级官员的新程序，这一程序涉

<sup>6</sup> 见《人力资源管理框架》，A/55/30，附件二，第29页。

<sup>7</sup> 劳工组织的具体情况，见上文脚注4。

<sup>8</sup> 联合国难民事务高级专员例外。根据大会1950年12月14日第428(V)号决议附件第三章第13段规定，该高级专员“应由大会根据秘书长的提名选出”。粮食计划署行政首长职位的候选人由秘书长和粮农组织总干事联合推荐(见《世界粮食计划署总条例和细则》，第七条)。

<sup>9</sup> 没有同国贸中心、贸发会议、环境规划署、难民署和禁毒办各自的行政首长进行协商。关于“协商”一词的进一步详尽说明，见下文第44段。

<sup>10</sup> 联合国各基金、方案、其他附属机构和实体的所有行政首长均由大会确认，但国贸中心和禁毒办例外。粮食计划署执行主任由秘书长和粮农组织总干事在与该方案执行局协商后任命。

及联合国各基金、方案和联合国其他附属机构行政首长的甄选，目的是提高根据事先确定的标准进行甄选进程的透明度，以求更广泛地物色最合格的候选人。

## 二. 联合国系统各组织行政首长的甄选

18. 鉴于联检组各参与组织不同的甄选程序和结构，本评估涉及两类组织：(1) 联合国各专门机构和原子能机构；(2) 联合国各基金、方案、其他附属机构和实体。联合国秘书长由安全理事会和大会通过甄选进程选举产生；各专门机构和原子能机构的行政首长由各自组织的立法机构选举产生；联合国各基金、方案、其他附属机构和实体的行政首长由秘书长任命，并在多数情况下由大会确认，但联合国难民事务高级专员除外。<sup>11</sup>

19. 但与联合国系统其他组织首长的甄选进程相比，甄选秘书长的进程很独特，因为按《联合国宪章》第二十七条第三项的规定，安全理事会向大会推荐候选人的决定“应以九理事国之可决票包括[安全理事会]全体常任理事国之同意票”才能作出。《宪章》第九十九条规定的秘书长的政治职能已超越了他的行政作用，这又进一步使甄选秘书长的独特进程有了正当的理由。<sup>12</sup>

20. 然而，本报告阐述了与甄选行政首长相关的共同问题，以求根据最佳做法和经验教训加强全系统的协调一致。秘书长甄选进程的独特性以及联检组各参与组织不同的甄选程序和结构都根据其相关的情况得到了应有的考虑。

### A. 甄选进程的透明度

#### 1. 联合国秘书长以及各专门机构和原子能机构行政首长甄选进程的透明度

21. 任命秘书长程序的依据是《宪章》第二十七条和第九十七条，并以《安全理事会暂行议事规则》第四十八条以及《大会议事规则》规则第一四一条为补充。<sup>13</sup>

22. 大会在 1946 年 1 月 24 日通过的第 11(I)号决议概述了秘书长的任用条件。<sup>14</sup> 该决议除其他外规定秘书长任期为五年，任满后可再任五年，但有一项谅解，即

<sup>11</sup> 见上文脚注 8。

<sup>12</sup> 见 Bruno Simma, “《联合国宪章》：评注”，第二版，第二卷，慕尼黑：C.H. Beck, 2002 年，英文本第 1193 页。

<sup>13</sup> 同上，第 1191-1200 页。

<sup>14</sup> 见本报告附件一。大会后来确认了继任秘书长的任命条件与第一任秘书长相同；见大会 1953 年 4 月 7 日第 709(VII)号决议和 1957 年 12 月 14 日第 1229(XII)号决议。

安全理事会和大会可根据经验修改未来秘书长的任期。该决议还规定了秘书长的薪金，并载有关于在安全理事会和大会举行表决的规定。

23. 大会 1997 年 7 月 31 日第 51/241 号决议以及 2006 年 9 月 8 日第 60/286 号决议及其附件载有关于秘书长甄选进程的进一步规定，作为大会第 11(I)号决议的补充。<sup>15</sup> 随着这两项决议的通过，会员国一直在对甄选秘书长的进程进行辩论，辩论的论坛是加强联合国系统不限成员名额高级别工作组<sup>16</sup> 和两个振兴大会特设工作组。<sup>17</sup>

24. 目前的振兴大会特设工作组已将其报告<sup>18</sup> 提交大会第六十三届会议核可。该报告附件载有关于大会第 51/241 号决议和第 60/286 号决议与甄选秘书长相关规定执行情况的经增订的详细目录。<sup>19</sup> 该详细目录表明，有些规定属于一般性质，不要求采取具体行动，其余的一些规定正在得到实施，另一些则不然。<sup>20</sup> 因此，在振兴大会特设工作组讨论时，“许多发言者强调执行现有相关决议的重要性，也强调以往的甄选过程存在不足，需作改进”。<sup>21</sup> 据此，该工作组向大会第六十四届会议提交供大会通过的一份决议草案<sup>22</sup> 重申了各项决议，<sup>23</sup> 其中包括与甄选秘书长相关的规定，并强调了执行这些决议的重要性。

25. 检查专员注意到，会员国一致认识到，与联合国系统其他组织相比，甄选秘书长的进程很独特，这是鉴于安全理事会五个常任理事国有权反对任何候选人，因此在甄选进程中发挥主导作用。但是，会员国对甄选进程的各个方面表示了不同的观点。

26. 检查专员注意到，绝大多数会员国都支持必须让所有会员国都参与秘书长甄选进程从而提高其透明度和可信度的要求。在铭记《宪章》第七条和第九十七条所述的各主要机关的作用的同时，许多会员国认为，代表联合国全体会员国的

<sup>15</sup> 大会第 51/241 号决议，附件，第 56-61 段，以及第 60/286 号决议，附件、第 17-22 段。另见本报告附件一。

<sup>16</sup> 根据大会 1995 年 9 月 14 日第 49/252 号决议设立。

<sup>17</sup> 分别根据大会 2005 年 9 月 21 日第 59/313 号决议和 2008 年 9 月 26 日第 62/276 号决议设立。

<sup>18</sup> A/63/959。

<sup>19</sup> 同上，附件(第二组：甄选秘书长)。

<sup>20</sup> 见 A/63/959 附件经增订的详细目录(第二组：甄选秘书长)。

<sup>21</sup> A/63/959，第 32 段。

<sup>22</sup> 同上，第 55 段。

<sup>23</sup> 大会第 51/241 和第 60/286 号决议。

大会应更大程度地参与这一甄选进程，即应在确定候选人的早期阶段<sup>24</sup> 以及通过在大会举行正式听证会或会见候选人的方式参与这一进程。<sup>25</sup>

27. 许多会员国还认为，安全理事会可改变其惯例，向大会推荐一名以上的候选人供审议。<sup>26</sup> 会员国提出的其他问题包括可能需要规定秘书长一职候选人必须达到的更详尽的标准，包括对候选人的最低和最高年龄限制，以及为甄选进程规定更具体的时限。

28. 根据《宪章》、《安全理事会暂行议事规则》和《大会议事规则》以及大会有关决议的规定，秘书长甄选进程的第一个和重要的阶段是在安全理事会非公开会议中进行的，在此之前，得通过载有每名候选人简历的信件向安全理事会主席提出候选人。鉴于《宪章》第二十七条第三项的规定，安理会五个常任理事国在甄选进程中发挥主导作用，例如在安全理事会成员未能就推荐供大会认可的候选人达成共识时进行的非正式磋商中发挥此种主导作用。不属安全理事会成员的会员国不参与甄选进程的第一阶段；最好的情况是通过其区域集团向它们通报甄选进程的简况。

29. 现行的惯例一向是会员国在加强联合国系统不限成员名额高级别工作组中进行讨论和辩论的主题，大会则根据这些辩论未经表决通过了第 51/241 号和第 60/286 号决议，其中载有以下的有关规定：

- “[大会]强调铭记着《宪章》第九十七条的规定，挑选秘书长的过程中要让所有会员国参与，并要更具透明度，而且在确定和任命秘书长一职的最佳人选过程中，要适当考虑区域轮任和两性平等，并请安全理事会经常地向大会通报它在这方面所采取步骤的最新情况(……)；<sup>27</sup>
- 鼓励大会主席在无损《宪章》第九十七条所规定各主要机关作用的情况下，与会员国协商，确定经个别会员国认可的潜在候选人，并将协商结果通报全体会员国，然后送交安全理事会；<sup>28</sup>
- 又鼓励在正式提出秘书长一职的候选人时，应留有足够时间供同会员国进行交流，并请候选人向大会全体会员国表明自己的观点”。<sup>29</sup>

<sup>24</sup> 另见大会第 60/286 号决议，附件，第 19 段和第 51/241 号决议，附件，第 60 段。

<sup>25</sup> 同上，附件，第 20 段。

<sup>26</sup> 另见第十五届不结盟运动国家元首和政府首脑会议，沙姆沙伊赫，埃及，2009 年 7 月，《最后文件》(NAM2009/FD/Doc.1)，第 63-65 段。

<sup>27</sup> 大会第 60/286 号决议，附件，第 18 段；又见第 51/241 号决议，附件，段 56 和 59 段。

<sup>28</sup> 第 60/286，附件，第 19 段；又见第 51/241 号决议，附件，第 60 段。

<sup>29</sup> 第 60/286，附件，第 20 段；又见第 51/241 号决议，附件，第 60 段。

30. 第 60/286 号决议只有其附件第 18 段的规定正在持续得到实施，决议第 19 和第 20 条的规定则不然。因此，现有的振兴大会特设工作组强调了充分执行大会有关决议的重要性。<sup>30</sup>

31. 检查专员获悉，会员国对甄选进程透明度问题的观点有所分歧。许多会员国坚决支持提高秘书长甄选进程透明度的要求，因为这将促成开展更可信、有效和民主的甄选进程。另一些会员国则声称不必提高透明度，因为透明度太高可能不会促成更可信的甄选进程，反而可能阻碍决策进程。此外后者还指出，秘书长一职的候选人其实大多是外交界和会员国熟悉的人物。

32. 具体而言，许多会员国欢迎在大会举行听取候选人意见的听证会并会见候选人的提议，条件是必须充分尊重《宪章》第七、第二十七和第九十七条所述的主要机关的作用。提高透明度可促成联合国全体会员国更好和更充分地参与这一进程。在这方面，不结盟运动国家元首和政府首脑在 2009 年 7 月举行的不结盟运动首脑会议的最后文件中要求大会主席应在秘书长甄选进程中召开一次大会会议，用以与所有的候选人交换意见和进行对话。<sup>31</sup>

33. 联合国系统各专门机构，特别是联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、世界卫生组织(世卫组织)和世界知识产权组织(知识产权组织)已采用了在其立法机构的正式或非正式的非公开会议上举行听取行政首长职位候选人的意见的听证会以及与成员国会见的做法，以此作为甄选进程的组成部分。举行听证会/会见时通常由每名候选人作介绍，接着由各自组织的立法机构成员提问并由候选人答复。另一些组织，包括全面禁止核试验条约组织(禁核试组织)、国际基金组织(基金组织)、世界银行和世界贸易组织(世贸组织)的立法机构也在甄选进程中举行听取候选人意见的正式或非正式听证会并会见候选人。

34. 检查专员认为，在甄选进程中举行听证会/安排候选人与组织立法机构成员会见是有益和最佳的做法。这种做法能使成员国更好地了解候选人以及他们对组织未来的设想。这种做法还可通过问答提供成员国与候选人互动的机会。因此，这种办法可通过这种互动，提高甄选进程的透明度和可信度。

35. 检查专员认识到，与联合国系统其他组织行政首长的甄选进程相比，秘书长甄选进程很独特，但他们依然认为，本系统其他组织目前流行的做法也适用于甄选秘书长的进程。大会第 60/286 号决议支持了这一观点，因为该决议“鼓励在正式提出秘书长一职的候选人时，应留有足够时间供同会员国进行交流，并请

<sup>30</sup> A/63/959，第 32 和 55 段；另见其附件(第二组：甄选秘书长)。

<sup>31</sup> 第十五届不结盟运动国家元首和政府首脑会议，沙姆沙伊赫，埃及，2009 年 7 月，《最后文件》，第 63-65 段；该文件第 64 段指出：“回顾《宪章》第九十七条所载各主要机关的作用，国家元首和政府首脑呼吁大会主席与会员国协商，确定会员国认可的潜在人选，并在向所有会员国通报结果后，将这些结果转交安全理事会”。

候选人向大会全体会员国表明自己的观点”，但不得妨碍《宪章》第二十七条和第九十七条的规定以及《安全理事会暂行议事规则》第四十八条和《大会议事规则》第一四一条的规定。<sup>32</sup>

36. 落实下述建议可望提高根据最佳做法和经验教训开展秘书长以及各专门机构和原子能机构行政首长甄选进程的效率和效益。<sup>33</sup>

### 建议 1

尚未举行听取行政首长职位候选人意见的听证会并会见这些候选人的联合国、各专门机构和原子能机构的立法机构应举行此种会议，以提高甄选进程的透明度和可信度，并使更多的会员国参与这一进程。

## 2. 联合国各基金、方案、其他附属机构和实体行政首长甄选进程的透明度

37. 联合国除难民署外<sup>34</sup> 的各基金、方案、其他附属机构和实体的行政首长由秘书长任命，多数情况下是在与各相关基金、方案或附属机构的执行局或咨询委员会协商后任命并由大会确认。秘书长对贸发会议、开发署、环境署、人居署和难民署行政首长的任命或提名须经大会确认。对国贸中心<sup>35</sup> 和禁毒办行政首长的任命不须经大会确认。任命贸发会议秘书长前不须与贸发会议理事会事先协商，只须经大会确认。艾滋病规划署的情况特殊，该署的执行主任由秘书长根据赞助组织小组的建议任命。<sup>36</sup>

38. 秘书长在 2005 年制定了一项新的甄选程序，目的是确保更广泛地物色合格的候选人，并根据事先确定的标准，对联合国所有高级官员包括联合国各基金、方案和联合国其他附属机构的行政首长采用严格和公开的甄选程序。这些新程序是便宜行事的程序，其中可能包括：向会员国发出通告，其中载有甄选的时限以及候选人应达到的标准；发布公告，其中列明对该职位的要求；由联合国高级官员组成的特设小组进行面试，确定最合格候选人入围短名单供秘书长考虑，以及在作出最后决定之前由秘书长本人与短名单所列候选人面谈。在所有情况下，秘

<sup>32</sup> 见大会第第 60/286 号决议，附件，第 20 段；又见第 51/241 号决议，附件，第 60 段。

<sup>33</sup> 见建议 3，该建议适用于联合国各基金、方案、其他附属机构和实体。

<sup>34</sup> 见上文脚注 8。

<sup>35</sup> 国贸中心行政首长由秘书长同贸发会议秘书长及世贸组织总干事共同任命。

<sup>36</sup> 劳工组织、开发署、人口基金、教科文组织、难民署、儿童基金会、禁毒办、粮食计划署、世卫组织以及世界银行。

书长都有作出最后决定的最终权力，同时考虑到各种因素，包括地域分配和性别平衡。

39. 检查专员获悉，大多数会员国欢迎实施这些新程序，因为这有助于提高甄选进程的透明度。具体而言，有人提到，制定诸如指望所有候选人都应拥有的必要的能力、资历和经验等标准的做法，是表明甄选进程更具可信度的重要步骤，最近在甄选开发署署长和粮食计划署执行主任时采用的公布空缺通知的新做法也是此种重要步骤，因为这便于物色最合格和最称职的候选人。此外，采用两步走的面试程序即先由特设高级官员小组面试随后由秘书长本人面试的程序，则又向前迈进了一步。

40. 检查专员获悉，在包括以下等问题方面的清晰度不够：关于特设小组的组成及其主席的标准以及适用于设立小组的程序；适用于面试包括由秘书长进行的面试的标准和程序；预先筛选候选人的现行标准和程序。还有人提到，现在尚未为联合国所有基金、方案、其他附属机构和实体制定行政首长职位的标准和职权范围。

41. 检查专员同意上文所述的关键要点。他们认为，新的甄选程序已在某种程度上促进了加强和提高甄选进程的问责制和透明度，但仍需开展更多的工作。他们还认为，除了向会员国发出通知函外，今后还应该以惯常的方式发出空缺通知，以利于物色最称职和最合格的候选人。在作出最后甄选决定时，必须考虑到秘书长拥有便宜行事和独立的权力。

42. 落实下述建议可望提高甄选进程的效率、效益和透明度，从而确定其可信度。

## 建议 2

为了提高透明度并确保联合国各基金、方案、其他附属机构和实体行政首长任命进程的问责制，联合国秘书长应在与有关机构协商后：

- (a) 在组织的网站和有关杂志、期刊和报纸等公共媒体发布所有行政首长职位的空缺通知；
- (b) 制定各项标准和职责要求，包括指望所述行政首长职位的候选人应拥有的必要的能力、资历和经验；
- (c) 制定筛选联合国各基金、方案、其他附属机构和实体行政首长候选人的严格标准和程序，并制定特设小组和秘书长对候选人进行面试的标准和程序。

43. 有人提出的另一个问题涉及在谈到秘书长在“与执行局协商后”或与咨询委员会或咨询机构协商后任命人权高专办、开发署、环境署、人口基金、人居署、儿童基金会、近东救济工程处和粮食计划署等机构的行政首长时对“协商”一词的定义和理解。

44. 检查专员获悉，对于甄选进程中所涉的“协商”一词，联合国一些基金/方案执行局的成员与联合国秘书长之间有着不同的理解/解释，前者往往对协商这个词作广义的理解，例如将之理解为“商定或一致理解”。因此，粮食计划署和联合国法律事务厅向粮食计划署执行局发出了一项说明，指出按联合国的惯例，“与……协商”和“在与……协商后”的表达方式是指征求或确定与之协商的当事方的意见的进程，因此必须将这一表达方式与“商定”、“一致”或“同意”相区分。<sup>37</sup>

45. 在实践中，秘书长在任命行政首长之前征求相关基金或方案执行局的意见的方式，是向相关执行局的主席发出信件。在整个甄选进程中还进行非正式协商，据以期望候选人不致遭到拒绝，但同时铭记秘书长有作出最后甄选决定的特权。

46. 检查专员认为，真正的协商不能意味着仅仅是通过秘书长向参加相关基金、方案和附属机构执行局或咨询委员会的成员国发出函件的方式提供信息即向它们发出通知。因此他们认为，为了提高甄选进程的透明度并使更多的成员国参与这一进程，应该举行听证会听取行政首长职位候选人的意见并与他们会见，但又不致妨碍秘书长任命联合国各基金、方案和附属机构行政首长的权力。

47. 落实下述建议可望提高甄选进程的透明度和效率，并使更多的主要利益攸关方即会员国参与这一进程。

### 建议 3

为了提高联合国各基金、方案、其他附属机构和实体行政首长任命进程的透明度，并使更多的会员国参与这一进程，秘书长应确保举行使联合国各基金、方案、其他附属机构和实体的执行局、咨询委员会和(或)其他立法机构的成员听取列入短名单的候选人意见的听证会并会见这些候选人。

<sup>37</sup> 见上文脚注 3, JIU/REP/2009/8—联合国秘书处评注，英文本第 16-17 页。

## B. 候选人的标准

48. 联合国筹备委员会在其报告<sup>38</sup> 中提出了选举秘书长的一些一般标准如候选人应具备的能力和素质，包括统筹开展联合国错综复杂机构活动的行政和执行能力的素质；决定秘书处性质和效能的领导能力的素质；领导由许多不同国家人员组成的团队和发扬必要的团队合作精神的能力；作为《联合国宪章》第一百条要求发挥的独立作用典范的道德权威；发挥调解人作用的能力；以许多国家政府非正式顾问或知己人士的身分行事的能力；具有政治判断力强、机敏干练和作风廉正的最高能力的素质；代表联合国与广大公众沟通的技能；以及具有向全世界表明候选人本人“体现本组织争取实现的《宪章》原则和理想”的总体能力的素质。

49. 但是，大会决定不采用筹备委员会详尽制定的这些标准，第 60/286 号决议所载的标准则例外，该决议“强调秘书长一职的候选人除其他外，必须坚持对恪守《联合国宪章》宗旨和原则的承诺，具备并表现出广泛领导能力，以及丰富的行政和外交经验。”<sup>39</sup> 因此，没有进一步和详尽地要求秘书长一职候选人应达到的标准。

50. 检查专员注意到，征求过其意见的会员国对这一问题持有相互不同的观点。一些会员国认为，大会第 60/286 号决议概述的标准过于笼统，因此应予以订正，规定更详尽的标准如必要的能力、资历和经验，因为这将有助于开展更透明的甄选进程，并有助于物色最合格和最有经验的候选人。另一些国家则偏向于不对现有的要求添加任何其他要求，以免致使甄选进程过于死板，从而确保这一进程具有足够的灵活性。

51. 在关于行政首长候选人标准方面，联合国系统各组织的情况各不相同。有些组织如原子能机构、劳工组织、海事组织、电信联盟和知识产权组织没有任何标准。另一些组织则已制订了标准，但详尽程度有所不同，有的与现行的甄选联合国秘书长的一般标准类似，有的则是更详尽的标准，包括与各自组织的任务相关的具体的能力、素质和经验。例如，世卫组织执行局决定，提名担任总干事一职的候选人应“(1) 具有强有力的技术和公共卫生背景和国际卫生的广泛经验；(2) 具备组织管理能力；(3) 具有公共卫生领导才能的历史证明；(4) 具备对文化、社会和政治差异的敏感性；(5) 有对世界卫生组织工作的强烈承诺；(6) 如同要求本组织所有职员那样身体健康；及 (7) 在至少一种执行委员会和卫生大会的正式和工作语言方面具备充足的技能”。<sup>40</sup> 国际民航组织和教科文组织也

<sup>38</sup> 见联合国筹备委员会 1945 年 12 月 23 日 PC/20 号报告，第 12-19 段。

<sup>39</sup> A/RES/60/286，附件，第 22 段。

<sup>40</sup> 世卫组织执行局，第 EB97.R10 号决议。

有类似的规定。<sup>41</sup> 联合国粮食及农业组织(粮农组织)正在其大会 2009 年届会上审议担任总干事一职的理想学历。

52. 检查专员注意到，在联合国系统各组织制定行政首长职位的候选人标准方面，现已有了教科文组织和世卫组织开创的先例，该两个组织的立法机构一贯依据这些标准审议甄选进程。检查专员还认识到，鉴于其专门的任务规定，专门机构较易要求具备具体的技术能力，相比之下，为联合国秘书长制定的任何标准，则都必须考虑到他或她的一系列任务、作用和职责的性质。

53. 检查专员认为，联合国系统各组织立法机构通过这些标准的做法，可加强甄选进程的问责制、效率、效益和透明度，并有助于物色最合格的候选人。但制定这些标准时，必须与甄选进程应具有充分灵活性的要求相平衡。

### C. 甄选进程的时限

54. 大会第 60/286 号决议附件第 21 段规定：“[大会]回顾其第 51/241 号决议第 61 段指出，为了确保平稳、有效的过渡，秘书长应尽早得到任命，最好不迟于现任秘书长任期结束之日前一个月”。

55. 检查专员注意到，联合国系统许多组织<sup>42</sup> 确实有关于甄选其行政首长的详尽时限，通过邀请成员国提出候选人的通知将此种时限知告成员国。这些时限由各自组织的立法机构确定，普遍或临时地用于甄选新行政首长的进程。

56. 检查专员注意到，人们对规定明确时限的长处和短处表明了不同的意见。一方面有人提到，为甄选进程规定明确的时限是可取的，尤其是这种做法可尽量减少出现现任行政首长任期届满时尚未选定新行政首长的可能性，并可以有一段适当的过渡时期。另一方面，有人认为不必规定明确的时限，因为成员国都了解现行的要求，包括行政首长的任期，并认为由于考虑到甄选进程的政治层面，增加对甄选的要求将不足以给灵活性留下充分的空间，而是会致使甄选进程过于死板。

57. 检查专员认为，为甄选进程规定明确时限的做法，将会尽量减少任命新行政首长的进程遭到延误的风险。这将使现任与下任行政首长之间平稳过渡。这还将使新当选的行政首长有充分的时间脱离其原先负责的职能，并便于其本人和家人在开始执行任务前迁往新的工作地点。各组织的立法机构可特地为此确定时限，也可能在甄选期间根据经验认为适当时予以修改。

<sup>41</sup> 教科文组织的规定见第 180 EX/28 号文件，附录；国际民航组织的规定见文件 7559/8—《理事会议事规则》，附录 C。

<sup>42</sup> 联合国系统已详尽规定其行政首长甄选时限的组织包括粮农组织、原子能机构、劳工组织、国际电联、教科文组织、工发组织、世卫组织和知识产权组织。

58. 落实下述建议可望促进依照最佳做法和经验及时开展甄选进程并有利于现任与下任行政首长之间的平稳过渡。

#### 建议 4

尚未确定至少在现任行政首长任期届满 3 个月前完成的行政首长甄选进程时限的联合国系统各组织立法机构应确定此种时限，以确保现任与下任行政首长之间的平稳过渡。

#### D. 对候选人的年龄要求/限制

59. 对联合国秘书长一职的候选人没有年龄要求或限制，例如规定理想的最低或最高年龄。联合国系统各组织也普遍如此，没有规定年龄要求。由成员国政治任命和选举的行政首长不受适用于其组织工作人员强制退休规定的限制。联合国系统诸如原子能机构、教科文组织和世卫组织等一些组织的立法机构曾讨论过对年龄要求的提议，但没有一项获得通过。

60. 检查专员获悉，基金组织和世界银行(按照其章程)对行政首长规定了年龄要求，规定他们在开始第一个任期时不得超过 65 岁，70 岁后不得留任。世界银行的一个特设工作组最近一直在讨论年龄限制问题。年龄限制是红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联会)对其行政首长的一项要求。

61. 对于这一问题有着不同的看法。一方面有人提到，类似基金组织和世界银行的年龄要求可能也适用于联合国系统各组织，这是出于同样的理由：确保行政首长拥有为履行其职责所必需的身心健康。然而，许多人不赞成规定最低或最高的年龄要求。有人指出，候选人的年龄应作为在甄选进程考虑的各项标准之一。还有人指出，仅仅是年龄本身，并不是评估领导人健康状况的合适标准。此外还有人认为，增设要求会使甄选进程过于死板，从而不留有灵活性的余地。最后，有人提到了任命秘书长特别代表的惯例，其中不存在年龄限制。但检查专员认为，鉴于特别代表的任务以及各自的职责范围不同，将后者比照秘书长并不恰当。

62. 检查专员认为，赞成和反对对候选人适用年龄要求的论点都有道理。但检查专员认为，赞成规定最高年龄要求的主要论点是“确保”候选人的身心充分健康。这可以通过在甄选进程开始前强制性要求候选人进行体格检查的办法更好地予以处理(见建议 5)。

## E. 候选人体格检查

63. 多数组织的行政首长在当选后并开始任职时都要接受强制性体检。有些组织如禁核试组织和工发组织的行政首长还要像各自组织其他工作人员一样定期接受强制性体检。另一些组织(如原子能机构)的行政首长则无须接受任何体检。这方面的一个特例是世卫组织, 该组织按照其执行局的决定, 要求总干事一职的所有候选人都应在甄选进程开始前在世卫组织医务处接受体检。采取这一程序的理由, 是要避免当选的行政首长的健康状况显然不适宜充分履行其职责的情况。

64. 对于此种程序可否被认为最佳做法的问题有着不同的意见。一方面有人认为, 这是属于提名国政府是否尽职确保其候选人身体健康的问题。也有人指出, 联合国系统多数组织的行政首长在当选后并开始任职时都要接受体格检查, 有些组织甚至要求每年体检一次。

65. 另一方面有人认为, 甄选行政首长的情况不能与任用工作人员相比, 这是由于行政首长职位的甄选进程很复杂、时间冗长而且具有政治性质。检查专员同意见为, 联合国系统其他组织最好采用世卫组织的最佳做法。因此, 行政首长职位的候选人都应在选举进程之前接受体检。

66. 落实下述建议可望促进按照最佳做法通过在甄选候选人之前接受体检选举或再次选举一名健康和合适的候选人。

### 建议 5

**联合国系统各组织立法机构应要求行政首长职位的所有候选人在提交履历的同时提交经认可的医疗机构签具的身体健康证书。**

## F. 区域轮任和性别平衡

67. 根据大会第 60/286 号决议, “[大会]强调(……)在确定和任命秘书长一职的最佳人选过程中, 要适当考虑区域轮任和两性平等”。

68. 检查专员获悉, 会员国就区域轮任问题达成了非正式谅解。任命联合国各基金和方案、其他附属机构和实体行政首长时, 应按照大会确定的具体要求, 酌情适当考虑到区域轮任和性别平衡。有人提请检查专员注意, 地域平衡不仅应适用于联合国秘书长的职位, 也应适用于整个联合国系统各组织行政首长的职位(以及其他国际组织行政首长的职位)。

69. 各专门机构和原子能机构的章程和立法机构的有关立法条例未载明甄选行政首长时关于区域轮任或性别平等的规定。电信联盟则例外, 该组织规定, 在甄选电信联盟秘书长、副秘书长和各局主任时“应适当考虑到世界各区域的公平地

域分配”。<sup>43</sup> 但检查专员获悉，尽管没有此种规定，成员国对于区域轮任以及在原则上对于性别平等也有着与甄选联合国秘书长类似的谅解。

70. 检查专员注意到涉及区域轮任原则的下述情况：基金组织、开发署、儿童基金会、世界银行和粮食计划署的行政首长一贯从发达国家中选出，贸发会议和工发组织的行政首长则一贯从发展中国家选出。目前只有两个专门机构(教科文组织和世卫组织)的行政首长是女性。有些组织如粮农组织、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、海事组织、电信联盟、联合国、工发组织、万国邮盟、气象组织和知识产权组织的行政首长一贯是男性。联合国各基金、方案、其他附属机构和实体的行政首长以往绝大部分是男性，但现任行政首长多数是女性(人权高专办、开发署、人口基金、人居署、儿童基金会、近东救济工程处和粮食计划署)。

71. 一些会员国的代表向检查专员指出，公平地域分配和性别平衡很重要，但候选人的国籍和性别只是其他各种相关甄选标准中的两个因素。至关重要的是，实现公平地域分配和性别平衡的原则不仅适用于某个特定组织，也适用于整个联合国系统的各个组织。任何国家或国家集团都不应享有对任何特定组织行政首长提名的专属权利。此外，还必须严格遵守将最长任期限制为连续两届的规定，因为这是联合国系统许多组织的规则，其目的是实现行政首长适当的区域分配和性别平衡。最后，另有一些会员国提议考虑将行政首长的任期限为一届。

72. 联合国系统各组织行政首长的任期年限从 3 年(国际民航组织)至 5 年不等，大多数组织是 4 年(如粮农组织、原子能机构、海事组织、电信联盟、教科文组织、工发组织和知识产权组织)或 5 年(劳工组织、联合国、万国邮盟、世卫组织)。大多数组织限为连任两届(气象组织为三届)。粮农组织、原子能机构和劳工组织的行政首长已连任第三届。后来，粮农组织<sup>44</sup> 和劳工组织<sup>45</sup> 的立法/理事机构已在 2009 年将最高连任届数修订为两届。

73. 至于联合国各基金、方案、其他附属机构和实体，有些组织如贸发会议、难民署和粮食计划署等已依据其章程或通过其立法机构的决定或决议将任期限为两届。其他组织则没有正式限制任期届数。这些组织中，有些组织(如开发署和近东救济工程处)已确立了一种惯例，即任何行政首长连任的任期不得多于两届，另一些组织则没有此种惯例。联合国各基金、方案、其他附属机构和实体行政首长的任期为 4 年或 5 年。

<sup>43</sup> 国际电联章程第 9 条 b 款。

<sup>44</sup> 见文件 C 2009/LIM/8，英文本第 3 和第 4 页。

<sup>45</sup> 见文件 GB.306/PFA/17，英文本第 1 和 2 段。

74. 检查专员通过对以往做法的调查认识到，任命联合国系统各组织行政首长时并没有普遍遵守地域轮任和性别平衡的原则。甄选进程中，政治考虑因素和现实依然高于地域轮任和性别平衡的原则。

75. 检查专员铭记各组织立法机构的结构和审议周期有所不同，但认为所有组织都应限制其行政首长的任期最多连任两届，每届不得超过 5 年，从而在行政首长中达到适当的区域和性别平衡，并为各组织的管理和领导层增添新的远见卓识。

76. 落实下述建议可望进一步协调一致地在联合国系统各组织行政首长中实行区域轮任和达到性别平衡。

### 建议 6

**尚未作出规定限制其行政首长的任期最多连任两届、每届不得超过 5 年的联合国系统各组织立法机构应作出此种规定。**

### G. 内部候选人

77. 行政首长职位的内部候选人可能会不当利用或滥用其职能和资源(如人脉关系、旅行机会、办公设施、工作人员等)来开展自身的竞选活动。这种状况不仅不符合道德标准，而且还可能造成内部候选人和外部候选人机会不平等，并可能在工作人员中产生纷争。

78. 虽然联合国系统各组织的工作人员条例和细则、行为守则以及其他行政指示文件述及有关决定竞选行政首长职位的内部候选人的利益冲突的各种情况，但除电信联盟外，联合国系统没有任何其他组织有与竞选行政首长职位的内部候选人相关的正式程序，包括任何强制或酌情要求内部候选人在竞选期间暂停履行职务，以免出现任何潜在的利益冲突，或不当利用其职能、工作人员和办公设施开展自身的竞选活动。<sup>46</sup>

79. 不过，尽管没有此种适用于内部候选人的程序，但联合国系统有些组织(如联合国、教科文组织和世卫组织)曾出现过某些事例，行政首长职位内部候选人临时自愿休假和(或)停止参与该组织的活动。

80. 检查专员获悉，对于要求行政首长职位内部候选人在竞选期间暂停履行职能的程序的效益问题有着不同的观点。一方面，有人认为此种程序不切实际，因

<sup>46</sup> 国际电联《工作人员条例和细则》规则 11.2 规定，“[任何]竞选选任官员职位[包括国际电联秘书长职位]的委任职员，应自其候选资格提交秘书长的次日起，由秘书长……自动准予无薪特假”。

为如果现任行政首长会成为连任新一届的候选人，这位行政首长将不得不在竞选期间暂停履行其职能，这将对该组织的管理产生有害影响。另一方面有人认为，不要求争取连任的现任行政首长休特别假而对其他的内部候选人规定此种要求的做法实属不妥。还有人提到，有时难以确定竞选的时间会持续多久，因此也就难以确定内部候选人应休多久的特别假。有人提请检查专员注意，有些内部候选人故意等到在截止日期前将近一个月之时才宣布自己为候选人，虽然在他们正式宣布参选之前相当长的一段期间内，人们已非正式地知道其候选人的身分，但工作人员和组织的设施一直被用于其竞选活动，这使实施此种规定的理由受到了质疑。

81. 此外，除了休假时间的长短外，还必须确定此种假期的其他细节，例如这应属于带薪假还是留职停薪假，应该由什么人员还是由立法机构对特别假作出决定，此种特别假是强制性请假还是自愿请假等等。最后，有人可能指出，组织的工作人员条例和细则和(或)组织的行为/道德守则的有关规定应述及不当利用他们在组织担任的职位达到其竞选目的的内部候选人的问题。

82. 检查专员认为，行政首长的内部候选人、包括竞选连任的行政首长可能为其竞选活动滥用职能的问题必须予以处理，以防止可能不当利用组织的资源，因而造成工作人员的纷争而对组织的管理产生有害影响，并可强调所有的候选人机会平等。但与此同时，检查专员也认识到，暂停此种内部候选人职能的做法，在行政首长竞选连任的情况下未必一定可行。举例而言，可以设想要求作为秘书长一职候选人的联合国工作人员必须依然按工作人员条例和细则的规定休留职停薪特别假。但是，鉴于秘书长的任务和职责，提出不受工作人员条例和细则限制的竞选连任的现任秘书长休留职停薪特别假的要求就属不妥之举。<sup>47</sup>

83. 因此检查专员认为，每个组织的工作人员条例和细则和(或)行为/道德守则都必须涉及内部候选人的任何此类错失行为，并认为相关的规定也应适用于该组织的行政首长。没有用以调查任何据称违反此种规定的程序、包括涉及行政首长案件的程序的组织，都必须制定此种程序。对于新当选或再次当选的行政首长在选举后对未当选的内部候选人进行报复的任何指控，则应以类似的方式予以处理(见本报告建议 10)。

## H. 竞选期间的良好行为

84. 有人提请检查专员注意曾出现过一些指控的案件，其中候选人和(或)支持他们的政府在竞选期间向会员国的代表团成员和代表作出讨好拉拢的行为，例如邀请旅游、赠送礼品、许诺从某些国家征聘人员和/或采购物品、提供捐助或许诺提供预算外捐款等，以此换取对某些候选人的赞成票。

<sup>47</sup> 见文脚注 3, JIU/REP/2009/8—联合国秘书处评注，英文本第 7 页。

85. 检查专员认为，此种行为会玷污选举进程，影响这项工作和当选的候选人的公正性和可信度。提名国政府及其行政首长职位候选人应作出承诺，在竞选期间作出堪称楷模的行为，并遵守最高道德行为标准，不采取有损于选举进程完整性和可信度的行动。<sup>48</sup>

86. 检查专员认为，如果某一组织的工作人员条例和细则以及行为/道德守则对这些行为表示沉默，不予以禁止也不予以惩处，该组织就应适当修订这些条例、细则和守则。关于这方面，可参阅本报告建议 9。

87. 检查专员认为，应该始终将此种行为视为非法和不符合道德标准的行为并予以谴责。如果内部候选人或当选的外部候选人被指称采用了此种做法，他们应该受到调查和纪律处分，至于任何其他被指称的有关错失行为/不当行为的案件，则应按照分别适用于工作人员和行政首长的程序予以处理。调查或纪律进程的结果应提交组织的立法机构审议。关于这方面，可参阅本报告建议 10。

88. 落实下述建议可望维护甄选的问责制、道德准则和透明度。

### 建议 7

联合国系统各组织立法/理事机构应谴责和禁止不符合道德标准的做法，例如行政首长职位候选人或支持他们的政府在甄选/选举期间作出许诺、讨好拉拢、招待请客、赠送礼品等，用以换取对某些候选人的赞成票。

## 三. 联合国系统各组织行政首长的服务条件

### A. 任命条件

89. 联合国秘书长的任命条件由大会决定，各专门机构和原子能机构行政首长的任命条件则各自的立法机构确定。有些组织如联合国、原子能机构和世卫组织以其立法机构的正式文件公布任命条件。一般而言，除某些特殊情况外，行政首长在当选后不会谈判任命条件。对任命条件的任何修改或订正须经各自组织的立法机构核准。

90. 联合国各基金、方案、其他附属机构和实体行政首长的任命条件等同于联合国副秘书长级的其他高级官员。

<sup>48</sup> 竞选行政首长职位的内部候选人仍须遵守相关的工作人员条例和细则以及其他行政指示文件、其组织的行为守则以及 2001 年《国际公务员行为标准》。

91. 检查专员注意到，各组织行政首长的任命条件差别显著，这可见于任期年限和可否连任、薪金级别和津贴方面。

1. 任期年限和连任

92. 第二章关于行政首长区域轮任和性别平衡的F节已讨论了与行政首长任期年限和连任届数相关的问题。<sup>49</sup>

2. 薪金表和津贴

93. 联合国各专门机构和原子能机构行政首长的薪金由各自组织立法机构在其开始任职时确定。在某些情况下，在其任职期间将按公务员制度委员会的标准根据通货膨胀调整其薪金，这与正规工作人员一样。津贴额度与正规工作人员相符。多数行政首长还享有住房津贴和出席会议津贴。不同组织行政首长的薪金和津贴金额有所不同。

94. 联合国各基金、方案、其他附属机构和实体中须遵守联合国工作人员条例和行政指示文件规定的行政首长的薪金等级相当于联合国副秘书长级的其他官员，他们也享有住房和出席会议津贴。开发署署长的薪金比联合国其他的基金、方案、其他附属机构和实体的行政首长高 15%。<sup>50</sup>

95. 检查专员获悉，行政首长协调会编写的联合国系统行政首长薪金表和津贴比较研究表明，联合国系统各组织间的薪金和津贴差别显著。

96. 检查专员认为，必须进一步使各专门机构和原子能机构行政首长的任命条件相互协调一致。因此他们认为，可根据行政首长协调会的研究并在与公务员制度委员会协商后制定共同的标准，作为这些机构的立法机构确定其行政首长薪金等级和津贴的依据。适用的参数可包括各组织整个年度或双年度预算、工作人员人数以及组织总部的所在地。

97. 落实下述建议可望进一步使各专门机构和原子能机构行政首长的任命条件相互协调一致，并有望节约经费。

**建议 8**

**行政首长协调会应在与公务员制度委员会协商后并根据其关于联合国系统行政首长薪金表和津贴的比较研究制定共同的标准，作为各专门机构和原子能机构各自立法机构确定其行政首长薪金等级和津贴的依据。**

<sup>49</sup> 见本报告上文第 67-76 段。

<sup>50</sup> 依照大会 2003 年 6 月第 57/310 号决议。

## B. 利益冲突和错失行为/不当行为

98. 现在没有一项综合统一有关行政首长利益冲突以及任何可能发生的错失行为/不当行为的各项规定的守则。这些规定可见于各组织关于其行政首长的任命条件及其章程、行为/道德守则、工作人员条例和细则。

99. 就联合国秘书长而言，联合国工作人员条例和细则不适用，因为他是联合国的行政首长，而不是工作人员。<sup>51</sup> 《宪章》的有关条款特别是第一百条概述了秘书长的地位、基本权利和义务。<sup>52</sup> 秘书长口头宣读的就职宣誓也应对了利益冲突问题，应对这一问题的还有他参与财务申报方案的行动。最后，大会第 11(I)号决议第四段(乙)项<sup>53</sup> 载有涉及秘书长任期结束后的利益冲突问题的规定。

100. 联合国各基金、方案和附属机构的行政首长由秘书长任命，是联合国工作人员。因此，联合国工作人员条例和细则以及行为/道德守则中涉及利益冲突和错失行为/不当行为的有关条款也适用于他们。例如，《联合国工作人员细则》细则 1.2(i)规定：“工作人员不得企图影响会员国、联合国主要或附属机构或专家组，以期改变秘书长所采取的立场或决定，包括关于秘书处方案或单位筹措经费的立场或决定，或争取支持改善本人或其他工作人员的情况，或阻挠或改变对本人或同事的地位不利的决定”。

101. 各专门机构和原子能机构处理利益冲突和任何可能产生的错失行为/不当行为的规定往往载于行政首长的任命条件之中。行政首长还签具载有关良好行为的一般性条款的就职宣誓，并须遵守各自组织已有的行为/道德守则，或遵守公务员制度委员会制定的《国际公务员行为标准》。最后，工作人员条例和某些工作人员细则也直接适用于或通过载于任命条件的形式而适用于许多专门机构的行政首长。

102. 然而，检查专员注意到存在着一种缺陷，那就是有些组织的工作人员条例和细则不适用于其行政首长，因为他们不被视为组织的工作人员，另一些组织的工作人员条例和细则只部分适用于其行政首长，结果是有关利益冲突或其他错失行为/不当行为的规定中有许多不适用于其行政首长。此外，有关利益冲突和错失行为/不当行为的规定适用于行政首长的细节和程度也大相径庭。例如，联合国系统有些组织没有禁止从组织外的活动获取报酬或成为非政府组织理事机构成员的规定，也没有对行政首长任期结束后的任职问题作出任何限制的规定。

<sup>51</sup> 见上文脚注 3。

<sup>52</sup> 见应大会 1998 年 9 月 8 日第 52/252 号决议提交的报告 A/54/695 和 Corr.1(“关于非秘书处官员和执行公务专家的地位、基本权利和义务的条例草案”以及 A/54/710 和 Corr.1(“有关秘书长的地位、基本权利和义务的条例”))。大会审议了该两份报告，并通过了第 55/221 号决议，其中不再要求秘书长拟定有关秘书长的地位、基本权利和义务的条例。

<sup>53</sup> 见本报告附件一。

103. 检查专员获悉，相比之下，基金组织和世界银行订有大量有关其行政首长利益冲突问题的规定。任命条件规定，行政首长应遵守组织的行为守则，而且任命条件不仅载有关于利益冲突的一般规定，还载有关于接受礼品和荣誉称号、在组织外任职、从事私人投资管理的规定以及财务申报的规定。

104. 因此检查专员认为，联合国系统各组织应根据各组织的最佳做法更新和调整适用于涉及其行政首长利益冲突问题的规定。这种有关利益冲突的规定应主要包括：行政首长不受组织之外任何人或实体的约束；组织的行为/道德守则适用于行政首长；禁止在组织外任职以及在任期内和任期结束后参加非营利组织的活动；关于成为非营利组织或其他组织理事机构成员的规定；关于接受礼品、荣誉称号和奖章的规定；保密条款；以及有关利益冲突的一般性条款。这些规定应载入行政首长任命条件或他们签具的合同之中，或是任命条件或合同应载有具体提及适用规定的条款。

105. 此外，组织的任命条件和章程、行为/道德守则、或适用于行政首长的工作人员条例和细则应载有规定，据以处理行政首长可能产生的任何错失行为/不当行为，包括与选举进程相关的报复、骚扰、不符合道德标准的行为以及与财务申报相关的任何不正常行为。如果行政首长任命条件未载有此种规定，组织的章程、条例和细则或行为/道德守则应具体提及有关规定。

106. 落实上述建议可望加强根据最佳做法处理据称涉及行政首长的利益冲突和错失行为/不当行为案件时的责任、道德操守以及协调一致和统筹兼顾的做法。

## 建议 9

**尚未作出规定全面处理与行政首长相关的利益冲突和(或)据称行政首长所犯的错失行为/不当行为的联合国系统各组织立法机构应作出此种规定。**

107. 最后，检查专员指出，目前缺乏据以处理据称涉及行政首长利益冲突或错失行为/不当行为案件的程序，因为最后的决定依然将由作为组织首席行政干事的行政首长作出。只有在例外的情况下才有此种程序，而且只用以处理具体和有限的情况。例如，根据知识产权组织《工作人员细则》条例 1.6，正规工作人员在组织外的活动须经总干事事先批准，总干事在组织外的活动则须经由协调委员会代表的成员国事先批准，但没有关于与总干事相关的任何其他利益冲突案件的规定。

108. 在实践中，处于这种情况的行政首长会就任何可能存在的利益冲突临时和逐案地向有关部门(人力资源、法律部门或道德办公室/职能部门)咨询，还可能请其组织的立法机构予以核准。

109. 检查专员认为，联合国各专门机构和原子能机构必须制定各项程序，据以全面和系统地处理与行政首长相关的利益冲突案件，并处理据称为他们所犯的错失行为/不当行为的案件。对此种案件的调查工作应酌情由该组织的内部监督或道德办公室/职能部门或联检组进行。调查的结果应直接向各自组织立法机构报告，以供就该事项采取行动。作为联合国系统唯一的外部和独立监督机构的联检组如作出决定，可主动进行此种调查。

110. 落实下述建议可望加强在采用处理任何指称的错失行为/不当行为、包括与联合国系统各组织行政首长相关的报复和与财务申报相关的不正常行为的程序时的责任、道德操守以及协调一致和统筹兼顾的做法。

### 建议 10

联合国系统各组织立法机构应酌情指示内部监督或道德办公室/职能部门或联检组调查据称为系统组织行政首长所犯的错失行为或不当行为，包括报复以及与财务申报相关的不正常行为。调查当局应直接向各自组织的立法机构报告调查结果，以供就该事项采取行动。但联检组如作出决定，可主动进行此种调查。

## C. 财务申报

111. 联合国秘书长和气象组织行政首长必须遵守各自组织的财务申报政策，粮农组织、海事组织、知识产权组织和教科文组织则没有实施财务申报政策。教科文组织、万国邮盟和知识产权组织目前正在开展实施财务申报政策的进程。电信联盟理事会在 2009 年 10 月举行的会议上核准了在电信联盟设立一个道德操守干事职位，并制定了实施电信联盟财务申报政策和实施电信联盟保护工作人员避免因举报(揭发)错失行为而遭受报复的政策的基本原则。这些原则将提交理事会 2010 年 4 月的届会最后批准。原子能机构确实有适用于总干事的财务申报政策。劳工组织和世卫组织设有分别称为“财务利益登记册”和“利益申报表”的强制性财务申报机制。秘书长可在联合国网站自愿公布其财务申报表。

112. 联合国各基金和方案由秘书长任命的行政首长也参加联合国财务申报方案，其中许多人还主动公布了他们机密的财务申报表。

113. 联合国的财务申报表由道德办公室管理，并由外部咨询人<sup>54</sup>审查和核实。在审查财务申报表期间查明有可能存在利益冲突后，即向方案参与者或工作人员建议应采取哪些行动，以最符合联合国利益的方式处理利益冲突问题。劳工

<sup>54</sup> 普华永道会计师事务所。

组织和世卫组织用于行政首长的财务利益登记册和利益申报表分别由财务主任和财务主计长及法律办公室进行审查，气象组织秘书长的申报表则无须核实而由气象组织理事会主席保管。

114. 检查专员注意到，各组织工作人员与财务申报相关的不正常行为一旦确认后，将由该组织的道德办公室/职能部门或人力资源或法律部门处理，但没有任何明确和统一的程序可用于处理行政首长与财务申报相关的不正常行为。在这方面，有人提到了题为“联合国系统监督制度的缺陷”的联检组报告(JIU/REP/2006/2)的建议 15 和 16，其中分别提议联合国系统每个组织设立一个道德操守职位，并实施正式的财务申报政策。

115. 检查专员还注意到，没有处理联合国及其各专门机构和原子能机构行政首长与财务申报相关的不正常行为或看来是不正常行为的任何规定或程序。因此，检查专员提议将此种案件移交道德办公室/职能部门或联检组处理，后者在进行调查后，应将调查结果报告立法机构，以供就该事项采取行动。关于这方面，可参阅上文建议 10。

116. 落实下述建议可望加强联合国系统各专门机构和原子能机构在实施财务申报政策时的责任、道德操守以及协调一致和统筹兼顾的做法。<sup>55</sup>

## 建议 11

**粮农组织、原子能机构、劳工组织、海事组织、教科文组织、万国邮盟、世卫组织和知识产权组织的立法机构应制定适用于其行政首长的财务申报政策。**

## D. 考绩

117. 联合国秘书长和其他行政首长对会员国负责。与各组织工作人员相比，对他们没有严格意义上的考绩问题。各组织的立法机构根据他们关于工作方案执行情况的定期报告或提交的方案概算，对他们的业绩进行不言明的审查。

118. 秘书长向第五委员会、行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)以及方案和协调委员会(方案协调会)提交执行情况报告，作为持续业绩评估的依据。同样，各专门机构和原子能机构的行政首长也向其决策机构提交报告。对所有行政首长而言，连任也是一种不言明的间接业绩评估。基金组织和世界银行行政首长的考绩工作由管理委员会进行，管理委员会向各自的执董会提交报告。此外，基金组织和世界银行目前正在制定行政首长考绩参数。

<sup>55</sup> 见上文关于劳工组织的脚注 9。

119. 联合国各基金、方案、其他附属机构和实体的行政首长除了向各自组织的执行局提交定期报告外，还必须以《高级主管契约》的形式接受秘书长对他们进行考绩。检查专员还获悉，人口基金执行主任主动接受 360 度考绩，开发署和儿童基金会则开展全球工作人员调查，其中载有工作人员对行政首长管理工作的看法的问题。

120. 检查专员获悉，对于联合国秘书长和各专门机构和原子能机构行政首长进行考绩的必要性、效益和可行性有着不同的看法。一方面有人认为，使考绩制度正式化并不可行，因为联合国秘书长和这些机构的行政首长是经选举产生的官员，他们只对各自组织的成员国负责。他们工作的政治层面等因素，加上其他的实际和行政考虑因素，例如应由哪个机构负责进行考绩、考绩的标准、考绩应采用的参数，以及建立可能实施的作为每种考绩制度组成部分的申诉制度，都使建立此种制度的工作成为难题。因此有人提议，应采用政治辩论的形式评估行政首长的业绩，因为这种评估可能对与行政首长能否连任第二届相关的决定产生影响。

121. 另一方面有人则认为，仿效基金组织和世界银行的实例并采用联合国各基金、方案、其他附属机构和实体行政首长的管理契约的形式，对联合国秘书长以及各专门机构和原子能机构的行政首长进行考绩将是有益也是可行的。正式的评估还可以为决定是否延长行政首长的任期提供另一种依据。绩效标准的实例可见于由基金组织和世界银行制定并也在人口基金实施的绩效评估制度，还可见于联合国各基金、方案、其他附属机构和实体行政首长的管理契约。就像基金组织和世界银行那样，可以由各组织立法机构选举产生的某些成员国组成的委员会负责实施绩效管理制度，由这些委员会向各自的立法机构提交定期报告供审议。

122. 检查专员赞同第二种看法，认为对联合国秘书长以及各专门机构和原子能机构行政首长进行考绩是可行也是有益的。业绩标准应类似于基金组织和世界银行制定的标准以及联合国各基金、方案、其他附属机构和实体行政首长的管理契约。考绩制度应该由联合国系统各组织的立法机构审议。此种制度一旦建立后，应该由该组织成员组成的公平代表各区域的委员会管理。每个委员会应向各自的立法机构提交定期报告供审议。检查专员认为，这种考绩制度将是一种良好的手段，可据以补充现有的“不言明的”考绩办法(即行政首长向各自组织的立法机构提交工作报告的做法)，因为这种制度将促成长期和定期的评估，还将包括额外的标准，例如行政首长的领导能力、问责意识、管理能力和协同工作的质量。

## E. 其他问题

### 1. 接受礼品、荣誉称号和奖章

123. 联合国各基金、方案和附属机构由秘书长任命并因此是联合国工作人员的行政首长接受礼品、荣誉称号和奖章等事宜应受联合国工作人员条例和细则的规范。这些行政首长应酌情事先向秘书长报批，并可向联合国道德办公室咨询。

124. 至于秘书长，尽管他不是必须遵守联合国工作人员条例和细则的工作人员，但他接受的礼品应由秘书长办公厅进行登记。有人表示要向他颁发荣誉称号和奖章时，道德办公室应认真审查，评估是否可能存在利益冲突关系。秘书长在任何情况下都不得接受讨好拉拢的行为和任何报酬。

125. 至于各专门机构和原子能机构的行政首长，接受礼品、荣誉称号和奖章的事宜应受每个组织的工作人员条例和细则或行为/道德守则或行政首长的任用条件的规范。

126. 各组织有关接受礼品、荣誉称号和奖章等事宜的政策有所不同。有些组织如联合国和世卫组织允许接受只具有象征性价值的礼品，其他组织则实行“不收受礼品”的政策，其中规定不得接受任何礼品，但在不接受礼品会造成尴尬状况时例外。

127. 检查专员指出，若干各组织规范工作人员接受礼品、荣誉称号和奖章的条款也不言明地适用于行政首长。同时，这些条款还规定，接受礼品、荣誉称号和奖章须事先向行政首长报批。但如果涉及行政首长接受礼品、荣誉称号和奖章等时就会出现问题，因为行政首长本身的情况将由其本人决定。

128. 虽然在实践中，遇到这种情况时，行政首长将在接受礼品前临时和逐案地向法律办公室咨询，也可事先向该组织立法机构报批，但检查专员认为在这方面存在着缺陷，因此必须制定有关行政首长接受礼品、荣誉称号、奖章等事宜的条款。

129. 基金组织和世界银行禁止行政首长接受礼品，但在不接受礼品会造成尴尬状况时例外。出现这种情况时，接受礼品必须获得执行主任批准，收到的礼品被视为组织的财产，并在组织的财产清册中登记。同样，基金组织和世界银行行政首长接受荣誉称号、奖章和荣誉学位的事宜也须事先向执行主任报批。关于接受礼品、荣誉称号、奖章等事宜的规定已载入行政首长任用条件之中。

130. 检查专员获悉，秘书长以及各专门机构和原子能机构的行政首长向知名人士赠送礼品的费用从礼宾费、招待费、用品和杂项等不同的预算项目中支出。检查专员认为，这种礼品应该只具有象征性价值，并应体现各自组织的活动(如出版物)。这些礼品应该从一项统一的预算项目中支出，以便于追踪调查。

131. 最后，检查专员赞成制定关于行政首长接受礼品、荣誉称号、奖章等事宜的严格政策，因为接受礼品后必须进行各种后续行政工作(了解礼品的相关资料、登记礼品、存储礼品、最终通过拍卖处置礼品，并规定所得款项的用途等)。检查专员认为，基金组织和世界银行的现行政策是最佳做法，因此提议联合国系统其他组织也制定类似的政策。

132. 落实上述建议可望加强有关行政首长接受礼品、荣誉称号、奖章等事宜政策的最佳做法、协调一致和统筹兼顾的性质。

## 建议 12

目前没有关于其行政首长接受礼品、荣誉称号、奖章等事宜的严格政策的联合国系统各组织立法机构应制定此种政策。

### 2. 终止任务

133. 安全理事会和大会有权决定终止秘书长的任务，各专门机构和原子能机构的立法机构也同样有权终止其行政首长的任务。电信联盟、世卫组织和知识产权组织等多数组织都有在其行政首长犯有严重错误行为或严重违背其义务的行为时终止其任务的规定。各立法机构还会决定终止任务的条件，即停职留薪或停职停薪、停发补贴等。

134. 检查专员注意到，关于终止任务条件的决定往往是临时作出的，这种决定的法律依据也不明确。有些组织在这方面参照了工作人员条例和细则的相关规定，这些规定应适用于所涉行政首长的薪金等级。在这方面，检查专员注意到，基金组织和世界银行行政首长的任命条件载有可能停发按任职年数和薪金等级确定的津贴的条款。

135. 检查专员认为，为了避免日后发生争议，联合国系统各组织还应考虑到联合国争议法庭和联合国上诉法庭以及劳工组织行政法庭以往和今后处理这一问题的判决书，例如处理禁止化学武器组织前任行政首长时所作的判决书。在该起案件中，在缔约国会议决定在其任期正常结束前终止其任务后，该前任行政首长获得了禁止化学武器组织支付的损失赔偿费。<sup>56</sup>

136. 落实下述建议可望加强可能根据最佳做法停发行政首长津贴的规定的协调一致和统筹兼顾的性质。

## 建议 13

其行政首长任用条件未载明可停发按公务员制度委员会标准所发津贴规定的联合国系统各组织立法机构应载明此种规定。

<sup>56</sup> 详情请见劳工组织行政法庭第 2232 号判决书。

## 附件一

### 联合国大会第 11(I)号决议

#### “11(I). 秘书长之任命条件及待遇

大会议决因鉴于秘书长履行《宪章》所规定之任务时责任綦重：

- 一. 秘书长之待遇，应能使富有资望能力卓越之人接受并维持其地位。
- 二. 秘书长应得俸给金额足使其年俸净得数为二万美金，连同每年之公费二万美金。此外，其设有家俱之官邸，其修葺及维持费除仆役雇庸费外，由本组织供给之。
- 三. 秘书长之任期应为五年，任满后得更被任五年。
- 四. 筹备委员会报告书中第八章第二节第十八至第二十段各意见应注意并核定之：
  - (甲) 《宪章》对此既无规定，大会及安全理事会可根据日后经验修订此后秘书长之任命条件。
  - (乙) 秘书长既为诸多政府之心腹，故在其退休后之即时，任何会员国政府似不应聘其担任政府职位，致其所持有之机密情报或将使其他会员国感受不安；而秘书长本人方面亦应避免接受此项性质之任何职位。
  - (丙) 《宪章》第十八条及第二十七条规定，秘书长之提名，应以安全理事会七理事国之可决票包括全体常任理事国之同意票为之；其任命除大会决定须以三分之二大多数票外，只须以到会及投票会员国多数票表决之。上述规定对其原任命及更新任命时同适用之。此点于最初任命时须加以明白规定。
  - (丁) 安全理事会向大会提名时，似以只限一候选人为宜，并以避免在大会中对于提名之辩论，提名与任命皆应以非公开会议行之；而于安全理事会或于大会举行票决时，应以秘密投票为之。

一九四六年一月二十四日，第十七次全会。

## 附件二

**参与组织就联检组建议应采取的行动一览表**  
**JIU/REP/2009/8**

		预期影响	联合国及其各基金和方案													专门机构和原子能机构														
			行政首长协调会*	联合国**	贸发会议	禁毒办	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金会	粮食计划署	项目事务厅	劳工组织	粮农组织	教科文组织	国际民航组织	世卫组织	万国邮盟	电信联盟	气象组织	海事组织	知识产权组织	工发组织	世贸组织	原子能机构		
报告	供采取行动	<input checked="" type="checkbox"/>																												
	供参考	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																											
	建议 1	b		L														L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
	建议 2	a		E																										
	建议 3	e		E																										
	建议 4	b		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		
	建议 5	b		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		
	建议 6	b		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		
	建议 7	a		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		
	建议 8	f	E																											
	建议 9	a		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		
	建议 10	a		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		
	建议 11	a																L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
	建议 12	b		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		
	建议 13	b		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		

图例: **L:** 建议立法机构采取行动

**E:** 建议行政首长采取行动 (\* 行政首长协调会由协调会主席采取行动)

**■:** 无须该组织采取行动

预期影响: a: 加强问责制 b: 传播最佳做法 c: 加强协调与合作 d: 加强控制和遵守 e: 增强效益 f: 节省大量资金 g: 提高效率 o: 其他

\*\* 包括第 ST/SGB/2002/11 号文件中所列的除贸发会议、禁毒办、环境署、人居署、难民署和救济工程处以外的所有实体。



Distr.: General  
20 October 2010  
Chinese  
Original: English

## 第六十五届会议

议程项目 120 和 135

加强联合国系统

联合检查组

### 联合国系统各组织行政首长的甄选和服务条件

#### 秘书长的说明

秘书长谨转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会就联合检查组题为“联合国系统各组织行政首长的甄选和服务条件”的报告 (JIU/REP/2009/8) 提出的评论意见，供大会审议。

#### 摘要

联合检查组题为“联合国系统各组织行政首长的甄选和服务条件”的报告评价甄选和任命联合国秘书长和联合国系统各组织其他行政首长方面的法律和体制框架及做法”。报告所载建议旨在统一联合国系统各组织行政首长一级的甄选标准和服务条件。

本报告介绍联合国系统各组织对联合检查组报告所提出建议的看法。在联合国系统行政首长协调理事会成员组织的意见的基础上综合了全系统的看法，它们对报告表示欢迎并指出，报告汇集了联合国各组织在这一重要专题方面的资料和目前做法。各机构注意到，大部分建议都是针对立法/理事机构提出的。



## 一. 导言

1. 联合检查组题为“联合国系统各组织行政首长的甄选和服务条件”的报告 (JIU/REP/2009/8) 评价了甄选和任命联合国秘书长和联合国系统各组织其他行政首长的法律和体制框架及做法。报告所载建议旨在统一联合国系统各组织行政首长一级的甄选标准和服务条件。

## 二. 一般性评论

2. 各机构对这份报告表示欢迎，认为该报告令人很感兴趣，并注意到该报告汇集了联合国各组织在这一重要专题方面的资料和目前做法。它们注意到，行政首长的甄选和服务条件通常属于立法机构和理事机构的管辖范围，虽然报告本身承认成员之间没有达成一致看法，但这些建议和分析大都体现了成员国的看法。

3. 各机构还注意到，报告载有的大多数建议都是针对各组织的立法和理事机构提出的，供其进行审议和采取行动。因此，各机构在对报告作出答复时，仅限于评论一般性专题，并同意如果各自机构的立法/理事机构审议报告提出的事项，即对审议工作提供一切必要支助，尽量在工作人员要求的范围内执行各项决定。鉴于各机构未对所有建议发表意见，下节将阐述秘书长和联合国系统行政首长协调理事会成员组织对部分建议的看法。

## 三. 对建议的具体评论意见

### 建议 1

尚未举行听取行政首长职位候选人意见的听证会并会见这些候选人的联合国、各专门机构和国际原子能机构的立法机构应举行此种会议，以提高甄选进程的透明度和可信度，并使更多的会员国参与这一进程。

4. 各机构普遍认为，行政首长职位候选人应根据本建议的要求同立法机构开展互动。许多机构指出，它们已采取这一做法。一些机构表示，它们正在落实规定候选人和立法机构开展互动的做法，但它们还表示，这些程序不可能对一个主要具有政治性质的进程产生重大影响。

### 建议 7

联合国系统各组织的立法/理事机构应谴责和禁止不符合道德标准的做法，例如，行政首长职位候选人或支持他们的政府在甄选/竞选期间作出许诺、施与恩惠、招待请客、赠送礼品等，用以换取对某些候选人的赞成票。

5. 各机构表示支持该建议阐述的原则，但须规定具体执行方式。

**建议 9**

联合国系统各组织的立法机构如尚未规定全面处理与行政首长相关的利益冲突和(或)据称行政首长实施的错失行为/不当行为的, 应作出此种规定。

6. 各机构原则上同意这一建议, 但须规定具体执行方式。

**建议 10**

联合国系统各组织的立法机构应酌情指示内部监督或道德办公室/职能部门或联检组, 对据称属于系统各组织行政首长实施的错失行为或不当行为, 包括报复以及与财务披露表有关的不正常行为进行调查。调查机构应直接向各自组织的立法机构报告调查结果, 以便就该事项采取行动。但联检组如作出决定也可主动进行此种调查。

7. 对该建议发表评论意见的各机构指出, 若由一个内部机构进行调查就会存在内在利益冲突, 表示外部机构更适合进行此类调查。