



# 大会

Distr.  
GENERAL

A/C.5/50/23  
8 November 1995  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

第五委员会

议程项目121

联合国共同制度

国际公务员协会联合会的评论意见

秘书长的说明

秘书长特此附上国际公务员协会联合会(国际公务员联会)提出的一份文件,供第五委员会审议(见附件)。文件是根据大会1980年12月17日第35/213号决议第2(b)段的规定提出的,其中大会重申愿意“收取和充分考虑国际公务员联会指定的一位代表通过秘书长提出的一份文件中所表明的工作人员意见”。

## 附 件

### 国际公务员联合会提出关于在联合国 共同制度中谈判和协商的建议

#### 一、导 言

1. 大会1994年12月23日第49/223号决议第二部分要求工作人员、各组织及国际公务员制度委员会审查如何改进委员会的协商过程。在本报告内,国际公务员协会联合会(国际公务员联合会)将答复大会的要求。联合会建议废除现存结构,并以反应较积极及代表性较大的机关取代,该机关有三方,即各会员国、各组织及工作人员联合应付共同制度的挑战。本报告说明关于改革建议的充分理由,并将处理有关问题的基本法律因素;简述共同制度中工作人员/管理当局关系的历史;国际公务员制度委员会内的所谓协商过程的弱点;在共同制度中引进集体谈判的可行性和国际公务员联合会关于改革协商过程的建议。

#### 二、问 题

2. 所要处理的问题可归纳如下:“为什么联合国体制在给予自己的工作人员和它在会员国传播的基本人权、工作人员的权利及结社权利方面并不一致呢?”答案必须从国际组织和国际公务员的法律地位的角度来考虑,多年来法律专家就这些题目不断进行激烈辩论。国际组织是由缔约国之间的条约产生的实体。当各国批准公约和条约时,它们保证在本国边境内适用这些协议的规定。不过,这些协议的规定不意味着条约或协议的适用范围包括设在批准国的国际组织。国际组织通常在东道国境内享有治外法权的地位和对东道国的法律享有若干豁免权。如东道国批准国际劳工组织(劳工组织)的公约及建议,这些豁免权就包括对这些协议的适用。在这种情况下,国际组织所雇用的东道国公民在工作人员/管理当局纠纷中不能要求受到这些劳工组织协议的保护。在国际公务员年度组织会议最近举办的国际公务员法律地位

专题讨论会上有人指出,为维持国际组织的独立而给予的豁免权妨碍了这些组织的雇员享有国法的保护和在自己的组织内未获得适当的权利。

3. 1995年3月6日至12日在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议所通过的《哥本哈根社会发展问题宣言》<sup>24</sup> 是最新的事例,表明在联合国体制内联合国工作人员获得它建议全球公私部门的工人和雇员应受到相同的保护方面存在的一系列矛盾之处。按照这个宣言,有184个国家,除其它外,保证提倡遵守劳工组织关于结社自由和集体谈判公约,这项保证对184个有关国家的国民来说很重要。不过,这并不表示相同国家将在联合国组织或劳工组织内适用这些劳工组织公约。后一组织是已经许多国家批准但尚未在该组织内执行的几个公约的保管者。换句话说,劳工组织及联合国并未有效确认其工作人员同其理事机构及行政首长就服务条件和状况进行谈判的权利。

### 三、历史透视

4. 前面各段说明按照劳工组织的术语,国际公务员作为“工人”类别的法律定义的基本弱点,同时保证国际公务员的基本权利受法律保护。这些为世界各地公民都享有的基本权利不是自动给予国际公务人员,因此削弱了国际组织工作人员在工作人员/管理当局纠纷中的地位。在阐述现行协商过程的弱点和提出国际公务员联会的改革建议以前,我们想谈谈在联合国共同制度中工作人员/管理当局关系的简短历史。

5. 国际组织的工作人员/管理当局关系一向比工业国家的公私部门的雇主/雇员关系较不平等和范围较窄。在联合国共同制度中的职工协会、工作人员委员会、工作人员代表大会或职工会于1950年代初在各组织逐渐成立起来。除劳工组织成立后不久就有一个经选出的职工会的显著例外以外,许多组织最初没有任何关于职工代表制度的规定,这样做的倡议是由选出其代表的工作人员提出,以便管理当局听取工作人员的意见。一经选出的职工代表就常常要说服行政首长或理事机构正式承认

职工协会或职工会。有时,在没有有效的职工代表制度的情况下,国家工会开始在各组织内组织工作人员,从而导致这些组织对外来“煽动者”拒于门外和设立经管理当局批准且较易控制的内部职工协会。在这段期间,共同制度的大多数职工协会或职工会充其量只有组织社会及文化活动的权利。

6. 第一个(头30年唯一的)联合国工作人员协会联合会—国际公务员联合会—于1952年成立起来。重点从筹办圣诞节联欢会转移到影响所有组织的工作人员更加严肃的问题,例如保护国际公务员的独立。《联合国宪章》第100条规定的国际公务员的独立在第一任联合国秘书长的任期期间,遭到严重攻击,因为他未曾抗拒美国政府及国会,尤其麦卡锡委员会强大的政治压力,单方面解除对决定提出上诉的一些美国籍联合国工作人员的合同。当大会拒不允许秘书长执行联合国行政法庭的判决和停止支付工作人员所得的解雇偿金时,国际公务员联合会进行干预和设法取得国际法院的咨询意见,其中规定甚至国际组织的理事机构也不得凌驾于法律原则之上和它们有义务执行行政法庭的决定。

7. 国际公务员联合会在保护国际公务员抗拒一个会员国的粗暴政治干涉方面相当成功并不意味着联合会立即成为共同制度组织管理部门的应受敬重的对话者。共同制度的作用在某种程度上仍象一个君子俱乐部,而工作人员代表在试图加入俱乐部时确实困难重重。工作人员代表常常对决定提出法律上诉的事实也无助益。

8. 联邦慢慢获得进入联合国系统行政机构、行政协调委员会(行政协调会)、行政问题协商委员会(行政协商会)及主要立法机构,大会第五委员会的机会。这个机会并非自动或容易获得。最近在1970年代,行政协商会曾就是否应该听取国际公务员联合会的问题专门讨论了几个小时。甚至今天,行政协商会有时决定召开不公开会议,不让国际公务员联合会及联合国系统独立职工会和协会协调委员会(独立职工会协调会)参加。只是于1975年国际公务员联合会才获准在行政协调会上发言,并只是于1980年才邀请国际公务员联合会在第五委员会上发言。在第五委员会上发言的邀请须每年应要求才发出:在确定服务条件方面国际公务员联合会并未视为一个体制伙伴。

此外,要在委员会的正式会议上才能发言,也不准职工联合会参加或观察第五委员会的非正式决策过程。

9. 无论在共同制度一级或是在每个组织内,谈判概念方面的情况仍旧不变:工作人员和行政当局之间不存在任何直接谈判的手段。大多数组织有各种联合工作人员/管理当局机构,但这些机构绝对没有集体谈判权利。有些这些机构就特定问题有时通过谈判达成协议。例如,在劳工组织行政委员会内,有好几个例子,不过劳工组织的法定机构一直未曾调整,以使此值得赞扬的做法成为惯例。换句话说,雇用他们的组织的工作人员实际上,甚至理论上没有同其雇主谈判的权利,而在许多会员国的雇员和雇主认为这一权利是理所当然的。

10. 如果情况在各组织一级令人不满意,在联合国共同制度一级就更加令人不满意。大会1974年12月18日第3357(XXIX)号决议所通过国际公务员制度委员会的章程明确不让工作人员参加谈判。此外,国际公务员制度委员会都没有就协议正式地或非正式地进行谈判的做法或传统。不过,国际公务员联合会承认最初,在国际公务员制度委员会于1975年开始执行任务时的期望很高,因为当时工作人员认为这个“独立”委员会终于会集中于技术问题,而非政治威胁和对国际公务员的独立的攻击。然而,事实与理论截然不同。在成立二十年后,几乎所有合理的观察员和确定共同制度内的服务条件协商过程的参加者,包括高级总干事及整个行政协调会都同意国际公务员制度委员会过度政治化。甚至一些专员,例如在委员会初期已经是专员和目睹国际公务员制度委员会内的情况恶化的安东尼奥·丰塞卡·皮门特尔先生现在强调必须进行基本机构改革。1995年5月初,在蒙特利尔举行的会议上,具有委员会成员最老资格和对情况的评价往往一致而独立的皮门特尔先生说,委员会的新三方结构是打破有关工作人员参加委员会工作的当前僵局的唯一解决办法。

### 三、同委员会协商进程中的主要弱点

11. 公务员制度委员会极重要的弱点是完全没有工作人员/管理当局直接谈判

乃至表面上的协商的任何实效制度,委员会协商进程还有其他几项严重缺点。现将其中一些不足之处列举如下:

A. 历来委员会对专门机构和规划署的  
特殊需要基本上无反应

12. 共同制度由几个具有不同需要和优先次序的机构和规划署组成。这些机构凭它们和纽约联合国之间的关系协定而成为共同制度的一部分。最初,即公务员制度委员会在20年前成立以前,这些关系协定通过了遵守“一个单一的统一的国际公务员制度”(后称“联合国共同制度”)将这些专门机构同联合国关联起来,旨在建立一种平等的关系。各个组织同意就服务条件“一起协商”和进行“合作”,并且成立解决争端的适当机制,专门机构与联合国之间的对等见于公务员制度委员会规约第9条,不过,该委员会往往不理睬这一条规定,而视其规约第10条为优先。按照这一条,委员会只须向大会而不必向联合国共同制度其他机构就专门人员的薪给等事项提出报告。在实际上,这意味着联合国大会在委员会的作业方面发挥主导作用。尽管共同制度的行政首长和其他理事会有机会将有关事项列入委员会议程,后者往往尽量减低这些组织的需要,单单集中在联合国的需要以及联合国理事机构即联合国大会第五委员会所提出的请求。委员会向来表现出过分强调联合国理事机构所提请求,忽视共同制度其他组织的优先事项的趋势,但过去五年更是变本加厉。这一现象的原因涉及委员会的政治化以及一些委员为了竞选连任(关于这方面的进一步细节见下文E节);

B. 委员会不尊重共同制度

13. 一些代表在各理事机构中经常说公务员制度委员会是共同制度的监察人。这些声明通常是在谈到某些福利的背景下作出的,因为一些组织给予的福利似乎比该委员会所建议的优厚些。这些代表忘记共同制度是由几个任务规定、需要、预算

程序和工作环境都不同的组织组成。在纽约联合国是妥善的管理作法,在莫桑比克的世界粮食规划署(粮食规划署)、世界卫生组织(卫生组织)在泰国的一个项目或者教育、科学和文化组织(教科文组织)巴黎总部的一个司来说,则未必如此。该委员会没有考虑共同制度各组织的不同需要,不顾其规约第9条所规定的“委员会……应以联合国与其他组织间的协定中所订明的原则为规准,以期……形成一个单一的统一的国际公务员制度……”;

C. 委员会无反应的态度是共同制度解体的先声

14. 该委员会通常尽量淡化它对共同制度缺乏尊重。这一点反映在关于工作人员的聘用的讨论,这项讨论是针对联合国系统作为雇主的竞争力问题的最近对诺贝尔梅耶原则的审查的一部分。在这次审查中,委员会没有作出任何重要的努力,建议一些实际解决办法以满足各机构和联合国的具体技术人力资源需要。在1995年9月12日行协委会最近一次会议上至少有一位行政首长宣布它的组织正在重新考虑它同共同制度之间的关系或成员地位,因为该制度不能满足他的组织的需要。虽然国际公务员联会目前不主张采取这个立场,如果在不久将来没有建议任何结构性改革,工作人员代表和行政当局也许会诉诸这个策略。这可能意味着专门机构需要根据有关规约第31条事先给予通知,以便同联合国就服务条件进行平等和有意义的协商,那些需要有配合它们自己独一无二的情况的解决办法的情况尤其是如此。很明显的,这是一般上对共同制度的专门机构,特别是公务员制度委员会对这些机构的一种不平等待遇或者歧视。如果第五委员会想共同制度维持下去,它必须处理这个问题;

D. 委员会的工作过度中央集权只照顾联合国  
家庭的政治分支即纽约联合国的需要

15. 这一点表面上似乎只有轶事价值,但所涉的是一个更重要的论点。联合国和专门机构之间的日益扩大的差异造成“雇主”名称有疑问和歧义。一个专门机构

的总干事当面对投诉时在法律上是辩护人,对就业条件的重要方面似乎或者根本没有任何发言权,这些条件一般上是由公务员制度委员会订立,并由大会批准。公务员制度委员会不能被视为一位雇主,但该委员会规约导言条款授予联合国秘书长对公务员制度委员会的运作拥有某些权力,这是否涵蕴秘书长是教科文组织工作人员的雇主呢?由于教科文组织的自主以及由于联合国秘书长对公务员制度委员会只拥有有限的权力,对这个问题无法给予精确的答案。那么谁是一个专门机构的工作人员的雇主呢?该机构的行政首长、联合国秘书长还是公务员制度委员会主席?此一含糊之处引起了各种法律问题,有时在工作人员/管理当局的关系上引起了无可克服的困难。

16. 这些问题指向关于进一步权力下放的必要,这是许多知名的专家所建议的解决办法。例如在一个更政治的层面,对过分集中在以纽约为总部的理事机构的关切反映在各种联合国改革建议。最近,布赖恩·厄克特爵士和埃尔斯金恩·蔡尔德尔斯先生拟订了几个改革联合国系统的建议,所有建议的目的都是恢复专门机构的自主权和管辖范围,同时加强所有活动的协调。两位作者说联合国的创始会员国确认各专门机构的独立性,但联合国与各机构之间的特别协定最初没有得到联合国的尊重,稍后没有得到会员国的尊重:“依原来的设计,联合国同各专门机构之间的关系的主要特点由特别协定加以规定。成员国政府让许多这些重要规定被漠视。这些规定的充分执行对建立一个能回应一致的联合国系统十分重要。”各机构和联合国之间的协定的精神和文字,包括共同制度关系的协定在内,应受到尊重,如果认真考虑厄克特和蔡尔德尔斯先生提议的一类改革,公务员制度委员会无疑需要大幅度的改革。

E. 委员会的决策进程既缺乏透明度,亦不公开,  
但显然依照所认为的联合国大会的政治优先事项

17. 国际公务员联会认为这主要是由于公务员制度委员会议程的政治化,特别



是要配合一小撮委员所认为的联合国大会的政治议程。

18. 约翰·赖尼格先生在联合国出版的1987年《发展规划期刊》中有一篇文章提到公务员制度委员会,他说:

“它的任务是提供技术咨询,但当有关薪资的事项愈来愈政治化,它不能保持超然,不理睬政治纷争,公务员制度委员会秘书处为该委员会第二十一届会议编制的文件之一申明界定差幅的一个任择办法有‘政治上的风险’。大会在最近决定中表明它关切费用多于程序或合法性……。明确作出根据政治考虑的建议……有在工作人员和各组织面前完全失去信用的严重风险。”

19. 联合国秘书处行政和管理副秘书长在1995年2月的一次行协委会会议上声明他认为公务员制度委员会花费高昂,太过不能作出回应,而且也太政治化。1994年5月,国际公务员联会一早提出一个关于一般事务人员薪资调查方法的文件,备供公务员制度委员会审议。尽管该事项在公务员制度委员会的议程上,该委员会主席以委员会工作太繁忙这个低劣的借口,拒绝在委员会内进行实质性讨论。国际公务员联会其后获悉该委员会主席担心倘若他接受关于这个题目的实质性讨论,将妨碍他连选连任的机会,因为这不可避免地涵蕴了在订正方法中有更显眼的错误更正起来花费不菲。这些昂贵的更正可能使第五委员会中较有影响力的代表感到沮丧,激发他们投另一位候选人的票。每隔两年,该委员会内的辩论受到委员竞选连任计谋的污染,这些委员唯一的愿望是继续留任,即使他们已届高龄--委员的平均年龄是66岁。因此,大多数观察家认为,公务员制度委员会不是一个独立的委员会,而显然是一群企图忠心地捍卫那些选出他们的代表团的优先事项的带有政治倾向的当选官员。

#### F. 没有一个可以确保专员具有所需职能的机制

20. 虽然按照设想,“委员会成员的任命应当根据他们个人具有公认的适合其职位的能力,在公共行政或有关领域中-特别是在人事管理方面-具有管理职责的经验”(公务员制度委员会章程第3.1条),可是实际上并非如此。在这个问题上,

Renniger书面指出:

“同那些接受制度委员会的章程的人的期望相反,委员会似乎越来越成为一个由一批在公共行政或人事管理方面拥有非常少的或非常有限的背景和经历的人组成...

“第一个委员会同目前的委员会之间有根本的差别,因为在选出第一个委员会时,选择的程序是按照设计和符合有关各方的希望进行的。第一个委员会的一些成员是由共同制度的一些组织提名并且(或者)有工作人员协会提名。但是这只发生过一次。在其后,所有成员都是由大会的区域集团选出。各组织和工作人员的意见惯常地受到忽略。行政协调会曾做出努力,使协商过程具有较大的实际意义,可是它被第五委员会中的成员忽视。这只能解释为拒绝或不意愿承认各组织与工作人员在共同制度中按照制度委员会章程的规定所具有的伙伴地位”。

21. 此外,由于在1980年代间人力资源发展成为一门学习、研究和应用的领域,所以专员们更需要拥有明确界定的,职责分明的,明文规定和需要遵守的技能。

#### G. 制度委员会的费用过高和过到官僚化

22. 不论以何种标准来评价,维持制度委员会在组织内的所谓“领导地位”和执行专业人员职类和一般事务人员职类的薪酬调查的费用过大。这个官僚机构已经僵化和非常浪费。因为维护制度委员会的决定而引起的法律诉讼费用也构成行政当局和工作人员的一大笔开销。唯一具有成本效益的措施就是取消这个委员会,用一个专家组来取代,而这个专家组应当对各组织、工作人员和行政当局的正式需要负责。

H. 当各联合国组织和专门机构将  
制度委员会的决定付诸实施的时候,该委员会不需要为这些决定负责

23. 如果发现制度委员会的决定出了差错,或者它的建议在变成联合国大会的决议后付诸执行,在提出法律申诉时,申诉的对象不是委员会而是某一个行政当局,而该行政当局并未参与决策过程。如果法律申诉成功的话,赔偿是由某个组织付出,而不是由制度委员会付出。这种赔偿对所涉组织可能费用相当高,通常需要增加它们的预算资源,而这是为了替制度委员会的错误做出补偿。最近的两个例子包括:1991年对日内瓦和1987年对维也纳的一般事务人员薪酬比额表的计算错误。

I. 支助委员会已经转变成一个管理机关

24. 现在已广为人知的是,联合国作为一个雇主已经失去了它的竞争力。各行政当局,委员会和制度委员会本身也普遍承认了这个事实。它目前的薪给在国际劳工市场上比它的竞争对手低40-50%,可以公平的说,联合国及其机构只能够在市场的最低的25%的候选人中从事征聘活动。过去并不是如此,而这个下滑的趋势看来并不是碰巧因为1976年建立了制度委员会。制度委员会不去对劳工市场进行客观分析,反而根据仅仅一个组织,也就是联合国大会,的会员国或明或暗的财务限制来决定薪酬的标准。咨委会忽略了各专门机构在国际劳工市场上的需要。

J. 制度委员会的职务由于程序上的僵化  
而模忽不清,例子在制度议程和报告方面  
以及专员之间的外交辞令方面

25. 这些僵化的现象或者行为上的拘泥小节很可能在安全理事会这样的场合非常重要,可是制度委员会之内并不需要,并且成为建立对话和形成互相可以接受的关

于服务条件的建议的障碍,但是,虽然程序问题看来容易解决,它们一直未能满意解决,并且仅仅是改变作风也不能充分解决上面 A 至 I 中所提到的实质问题。

26. 明白的是,大会第49/223(1994)号决议中所呼吁的对协商程序的审查不但是迫切需要的,并且也是无可避免的。应当在此强调的是,国际公务员协会联合会同行政问题协商委员会在许多场合中曾经建议在目前章程的范围内改革制度委员会;例如,要求委员会在不对外公开的执行会议上不要做出决定,以及设法改善选择专员的程序。非常遗憾的是,这些努力并没有对委员会的工作做出任何改善。

#### 四、在联合国共同制度中引进集体交涉的可行性问题

27. 工作人员代表深信,在国际机构中应当有一个雇主同雇员之间的直接谈判的程序。早在1979年国际公务员协会联合会理事会就通过了一项决议,其中宣称,“国际公务员有权参与同他们工作条件有关的决策”。同一决议中还鼓励行政当局建立适当的谈判程序以及工作纠纷的和解与仲裁程序。这些建议在共同制度中都没有获得执行,一个主要的因素就是行政当局对制度委员会没有管制权。

28. 1995年1月,YORICS 主办了一次法律专家讨论会,审议了目前适用于许多国际组织的国际公务员的法律制度,这些组织包括联合国系统,布雷顿森林会议组织,协调组织和欧洲联盟。法律专家认为,现在已经到了给予这一类工作人员起码权利的时候了,这样才能将这个法律制度提到现代的劳工关系的水平。1995年1月31日,讨论会通过了关于国际公务员的独立性和权利的纽约宣言(见本附件C的附件I)。在宣言中,集体交涉占据了显要的地位并且获得与会者的一致通过,这些人包括制度委员会前任主席,前任联合国副法律顾问和国际劳工组织工人小组的负责人。在这些非常有资历的高级专家的赞同下,应当可以做出下面的结论:不同于某些会员国的想象,集体交涉并不一定会损害到共同制度。

29. 1989年1月,欧洲议会理事会的预算和政府间工作方案委员会一致通过了关于欧洲理事会工作人员权利的建议,其中特别提到联合国系统。建议要求部长委员

会：“欧洲理事会工作人员的权利应当向会员国的公务员看齐，也就是说，除其他外，欧洲理事会的工作人员应当得到《社会宪章》第6条（集体交涉的权利）和《额外议定书》第2和3条的权利（获得信息和进行协商的权利；参与决定与改善工作条件与环境的权利）。至于联合国系统，部长委员会认为应当“促进各会员国政府对国际公务员采取积极的态度，设法保护联合国共同系统内工作人员的独立性以及确保他们得到劳工组织第151号公约中规定的权利”。

30. 第151号公约第7条规定，应视需要采取措施，“鼓励和促进充分发展和利用谈判机制，以此来处理公共行政当局同公务员组织之间的工作条件问题，或者发展和利用其他容许公务员代表参与这些事务的决定的方法”。此外，公约第8条规定，“解决与决定工作条件有关的争端应视各国的具体环境和通过有关各方之间的谈判或者通过独立和公证的机制，如调节和仲裁来加以解决，而建立这些程序的方式必须能得到所涉各方的信任。”

31. 欧洲理事会的建议中所提到的权利到目前为止还没有在联合国系统中获得执行，尽管联合国社会发展高峰会议通过了宣言，尽管在此联合国50周年的时刻大家呼吁改革，并且尽管许多法律专家、机构负责人、前任制度委员会专员以及工作人员代表也在要求改革。从上面所得到的基本教训是，联合国共同制度似乎永远落后。如果欧洲的区域组织能够做到，那么共同制度就没有理由说它无法应付集体交涉的安排。

#### 五、联合国共同制度内的谈判：

##### 国际公务员联会关于临时措施的建议

32. 尽管欧洲和其他地区有许多权威性来源主张并实行直接谈判或者集体讨价还价，作为制定其工作人员服务条件的机制，国际公务员联会准备采取实用途径，以渐进的方式，同时应考虑到联合国共同制度的特定条件。集体讨价还价是，将来也仍然是我们的目标。本报告所附建议是一项临时措施，这项建议经过讨论，提交行协委

会和国际职工会协调会的同仁,达成以下的明确协商一致意见:需要改革以及关于一个三方委员会的基本学说。在讨论期间,曾审查各种其他任择办法(四方、双方等),最后予以抛弃,因为它们不回应共同制度的需要,在行政当局和国际职工会协调会的对话者都同意新的委员会的三方组成也应反映在其主席团或秘书处,提议的临时措施的基础是平等,当事三方即理事机构、行政当局工作人员的代表平等,一如联合国合办工作人员养恤金委员会,可作为模式的另一个结构是劳工组织理事会,它是一个三方机构,而这种性质也反映在该组织的秘书处。

33. 工作人员代表认为,国际公务员联会所建议的临时措施,是对大会第49/223号决议最适当的回应。大会在该决议中基本上确认协商进程的三方性质。大会确实请“各工作人员机构,各组织和国际公务员制度委员会迫切审议推动委员会协商进程的最佳办法,并就此向大会提出报告”。国际公务员联会审查了委员会的协商进程,并得出以下结论:三方机制为制定服务条件的公正平等制度提供最佳保证。

34. 这里所建议的解决办法的一个重大好处是它类似另一个三方委员会,即1981年开始实行的欧洲共同体的三方委员会,该委员会也许采用了比联合国共同制度组织更先进的人力资源管理作风。最近担任欧洲人权法院法官并曾在劳工组织和海牙国际法院有相当杰出的职业生涯的尼古拉斯·瓦蒂科斯先生就欧洲联盟制度和联合国共同制度作以下使人注意的比较:

“联合国共同制度一还有以委员会的方式并具有较大受权范围和对对话持限制性意见的屏蔽一的实例甚至更令人惊异。广义来说,在国际公务员协会与实际上确定其地位的人之间并不实际协商,谈判就更不必说……

“因此应当特别注意1981年在欧洲共同体建立有意义的制度,在三方基础上包括各会员国代表、工作人员及行政当局设立的委员会内提供协商程序,以保证在采取任何坚定立场以前各会员国代表知道工作人员及行政当局的意见。这不是真正谈判,但至少是一种对话方式。”

35. 这一引文说明(a)联合国共同制度和尤其国际公务员制度委员会再次落后;

(b) 三方安排对各组织和工作人员同样有利。引述瓦蒂科斯法官的话说,国际公务员制度委员会一直是个“屏蔽”,在各组织自己和工作人员之间建立共同制度屏蔽是不符合前者的利益,正如事态表明屏蔽不符合各组织和工作人员的利益。

36. 最后,三方安排的第三个及最明显的好处是它类似联合国合办工作人员养恤基金,由一个委员会和三方组成的常设委员会管理。这些机构的成员是由14个共同制度组织的管理机构、行政首长和参加者(工作人员及前工作人员)选出的。由于薪金和养恤金问题密切相关,因此没有反对采用相同的三方安排来设立新的“确定联合国共同制度的服务条件委员会”的办法可令人信服的技术性论点。

37. 为设立这个新三方机构,现有方式的国际公务员制度委员会必须在合理的期间逐步解散。在这个期间—不应超过一年,因为一年足够修订和改拟委员会的章程,国际公务员制度委员会应当只是处理例行公事。修订章程的任务应由一个小工作委员会负责,它是由第五委员会主席团、一个或两个组织的行政和/或理事机构代表及两个职工联合会组成。一旦经工作组商定,应向共同制度组织的理事机构和国际公务员联会及独立职工会协调会的理事会提出,供其批准。国际公务员联会随时准备同行政协商会合作编写新机构的初步章程草案,供大会和其它共同制度理事机构审议。

## 注

<sup>a</sup> 社会发展问题世界首脑会议报告,哥本哈根,1995年3月6日至12日(A/CONF.166/9),第一章,第一号决议,附件一。

<sup>b</sup> 发展规划杂志,第17号,联合国出版物,出售品编号87.II.A.22)。

## 附录一

### 1995年1月31日国际公务员法律地位专题讨论会 所通过的国际公务员的权利和独立纽约宣言

国际公务员法律地位专题讨论会是为了讨论全球国际公务员的基本权利和独立问题而召开的。

在国际组织工作的个人必须遵守这些组织的章程及规定以及一般法律原则。为维持国际组织的独立所给予的豁免权妨碍了这些组织的雇员受到国家法的保护。因此,必须有一个符合现代劳资惯例可行的法律框架,保证所有公务员得到合法程序和相等于他们在有关国家法下享有的权利及原则的相同保护。

鉴于上述,为了保护国际公务员制度的权利和独立,应给予公务员以下权利:

#### 结社自由:

- 国际公务员应享有结社自由,这一权利包括成立和参加自己选择的职工协会和创立国际公务员国际协会的权利;
- 应给予国际公务员有效行使这一结社自由的手段;
- 职工协会或职工会应有权附属于其它国际协会或工会,成为一个联合会的一部分;

#### 集体谈判:

- 国际公务员应有权,通过职工协会或职工会为其工作条件进行集体谈判;
- 国际公务员协会或工会应有权向其组织的理事机构提出请愿和表达意见;
- 国际公务员应享有采取集体行动的权利,包括罢工权利;



诉讼程序和司法审查：

- 国际公务员应有权得到涉及行政听讯的诉讼程序及上诉程序；
- 国际公务员应享有得到由律师及法学家组成的独立行政法庭审理的权利。  
这一审理权利包括诉讼程序、公平而迅速审判及口头听讯等权利；
- 应给予个人、代表工作人员的集体利益的职工协会及职工会这一受行政法庭审理的权利；

保护基本权利：

- 为保护国际公务员的基本权利，应给予他们国际人权文书以及列在劳工组织关于就业条件的公约和建议的有关国际劳工标准所规定的权利。

## 附录二

### 国际公务员联会有关在联合国共同制度内谈判的建议

#### I. 国际公务员协会联合会(国际公务员联会)的目标

- 集体谈判
- 在双边基础上,即通过一个有工人及雇主代表的双边机构谈成的有约束力的协议

#### II. 临时目标

- 在三方基础上谈成的有约束力的协议

##### A. 结构:

- 七名由联合国大会(三名成员)及由专门机构的其它理事机构轮流(四名成员)选出和任命<sup>a</sup>。
- 七名由行政当局任命,向联合国大会直接报告(即三名成员由联合国、联合国儿童基金会及联合国难民事务高级专员办事处任命和由另外四名由专门机构代表轮流任命<sup>a</sup>)。
- 七名由职工联合会(联合国公务员联会及独立职工会协调会)按比例代表制用行政协商会的年度人事统计数字选出。

##### B. 决策:

- 在计算个别票数后以多数票作出。

### 注

<sup>a</sup> 轮流制度是按比例考虑到在各个组织的工作人员人数确定的。