



第五十二届会议

议程项目 130 和 143

联合国驻塞浦路斯维持和平部队经费的筹措

秘书长关于内部监督事务厅活动的报告

秘书长的说明

1. 根据大会 1997 年 6 月 13 日 A/51/235 号决议,秘书长谨附上主管内部监督事务副秘书长提交给秘书长的报告,其中汇报了支付给联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)当地雇用文职人员的解雇赔偿金,供大会参考。
2. 秘书长注意到其中的调查结果,同意其建议。

附件

内部监督事务厅关于向联合国驻塞浦路斯维持和平部队当地雇用文职人员支付解雇偿金情况的报告

摘要

大会 1997 年 6 月 13 日关于联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)经费筹措的第 51/235 号决议请秘书长指示内部监督事务厅对导致联合国有责任向该部队当地雇用的文职人员支付解雇偿金的事件和情况,包括联合国工作人员权责的一切方面,进行评价。大会是指 1997 年 7 月 1 日至 1998 年 6 月 30 日期间联塞部队概算中的 5 284 000 美元,这笔经费是支付给 304 名前塞浦路斯当地雇用文职人员解雇偿金和裁员补贴一次性费用中联合国应付的部分。

在 1994 年 11 月之后,支付这笔解雇偿金成为联合国与联合王国之间的一个问题,当时联合王国正式通知联合国,联合王国自 1995 年 6 月底开始,不再向当地支助工作人员提供联合国与联合王国曾在 1979 年 12 月 11 日的《谅解备忘录》中商定的订约承办事务。联塞部队行政部门面临压力,要保持日常业务的继续进行,维持和平行动部与管理事务部的人力资源管理厅(人管厅)进行协商,考虑了可以提供这种服务的若干备选办法。人力资源管理事务厅 1995 年初选定的方案是把塞浦路斯当地雇用的文职人员转为当地征聘的联合国一般事务人员,指示指示联合王国结束塞浦路斯当地雇用文职人员同联合王国文职人员编制和薪俸处(文职人员编制处)签订的所有合同。随后,联塞部队按照经过核实的工作成绩,在专门制订的叙级类过程所定的职等上,重新聘用当地雇用的文职人员。在向联合王国转达结束当地雇用文职人员工作的决定之后,便开始按照文职人员编制处与当地雇用文职人员签订的协定,向当地雇用文职人员支付解雇偿金。

双方的分歧是哪一方负责向当地雇用文职人员支付解雇偿金,是联合国或联合王国?联合国的立场是,问题的起因是联合王国决定不再提供这些服务,因此确定费用的标准应是适用于当地雇用文职人员薪金和其他工作人员费用的同样的费用分摊公式,包括向备忘录有效期间被解职的当地雇用文职人员个人的解雇偿金。联合王国的立场是,因为是联合国决定结束这些人员的工作,因此联合国负责支付解雇偿金的全部。

联合国与联合王国之间的谈判持续到 1997 年,双方决定了问题的解决办法,费用分摊模式成为解决争端的机制。

内部监督事务厅认为,联合国工作人员的行动没有任何不妥之处。不过,内部监督事务厅认为,一些重要的“教训”是:

首先,在很大程度上,造成问题的原因是四页的谅解备忘录(包括两页附件)不够精确,没有确定双方对合同员工各种津贴和福利各自应负的义务,因此双方出现矛盾

的解释。内部监督事务厅建议管理事务部和维持和平行动部,今后联合国或者签订列有双方协议详细内容的谅解备忘录,或者在谅解备忘录的规定内增列书面协议:

第二,在定义发生问题和考虑备选办法的初期,各种上法律和财务问题已经明显,联塞部队/维持和平行动部理应分别请法律事务厅和方案规划、预算和帐务厅对本组织可能承担法律和财政义务加以评估。因此,内部监督事务厅建议管理事务部和维持和平行动部,方案管理人员今后若面临具有重大的法律和财务所涉问题时,应考虑及早与法律事务厅和方案规划、预算和帐务厅协商。统筹兼顾作出决定会有利于更全面地确定本组织所面临的财务和法律风险,并提供更多的解决问题的办法。

目录

	段次	页次
一. 引言	1-3	5
二. 历史背景和组织背景	4-7	5
三. 支付解雇偿金的系列行动	8-26	6
四. 评价	27-31	8
五. 结论和建议	32-33	9

一. 引言

1. 大会 1997 年 6 月 13 日关于联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)经费筹措的第 51/235 号决议请秘书长指示内部监督事务厅对导致联合国有责任向该部队当地雇用的文职人员支付解雇偿金的事件和情况,包括联合国工作人员权责的一切方面,进行评价。大会指的是 1997 年 7 月 1 日至 1998 年 6 月 30 日期间联塞部队概算中的 5 284 000 美元,这是一笔一次付清 304 名塞浦路斯当地雇用文职人员解雇偿金和裁员补贴的经费。

2. 内部监督事务厅在调查期间审查了现有的有关文件,同在总部的联合国工作人员进行了面谈,并同在外地的工作人员进行了电话谈话。

3. 有关各部、维持和平行动部外地行政和后勤司、管理事务部和法律事务厅给内部监督事务厅报告草案所提的意见得到了完全考虑,这些意见列入下文中。

二. 历史背景和组织背景

4. 联塞部队于 1964 年根据安全理事会 1964 年 3 月 4 日第 1869(1964)号决议成立,当时,维持和平部队的费用是由提供军事部队的国家政府和联合国为此目的得到的自愿捐款支付。根据这些安排,部队派遣国政府负责部队官兵的日常薪水、津贴和正常的军用品费用等开支,而联合国负责行政和后勤支助的业务费用(如口粮、燃料、车辆、房舍维修、非军事人员的薪水和旅费)以及部队派遣国政府的额外费用。联合国支出的费用由为此目的收到的自愿捐助支付。不过,自愿捐助一直低于所需的数额。秘书长一再对联塞部队面临不断恶化的财务情况表示担忧,并建议将联塞部队经费的筹措改为由会费分摊,使其拥有稳定健全的财务基础。安全理事会在 1993 年 5 月 27 日的第 831(1993)号决议中决定,联塞部队费用中自愿捐款不足的部分应视为本组织的开支,因此自 1993 年 6 月 15 日开始由会员国分摊。

5. 根据联合国与联合王国在 1979 年 12 月 11 日签署的《谅解备忘录》,正式确定了联合国与联合王国之间的一个长期实行的协议,双方商定,联塞部队的后勤支助的大部分将由英国驻塞浦路斯部队供应。联合王国政府同意,“如果英国特遣队官兵在外地服务是由联合王国指挥下,联合王国将继续向其提供通常提供的所有后

勤支助,不收取联合国的费用”(协定第 3 段);并且“向联塞部队其他部队提供《谅解备忘录》附件中列举和确定的后勤支助,费用由联合国负担,除非另行说明”(协定第 4 段,着重线为新加)。作为这些后勤支助安排的一部分,联合王国司令部秘书处通过其文职人员编制和薪俸处向联塞部队提供所有当地雇用文人员,所有费用,加上行政费用,由联塞部队支付。

6. 备忘录中没有详细规定由联合国向联合王国报销当地雇用文职人员薪金和其他津贴的费用。后来经双方讨论商定,将按照每个员额分配的职能和工作,按比例按分摊费用办法支付薪金,无论是由联合王国支付薪金的英国特遣队,还是由联塞部队支付薪金的“其他部队”都一律。分摊费用模式适用于四类员额:(a) 由联合国百分之百支付的员额;(b) 截至 1993 年 6 月 15 日由联合王国支付 70%、由联合国支付 30%的员额;(c) 截至 1993 年 6 月 15 日由联合王国支助百分之百的员额,(d) 因职能改变,按两类或两个以上类支付的员额。根据联合王国指挥部秘书处同当地雇用文职人员之间签订的合同安排,当地雇用文职人员有权在基本薪金之外得到生活津贴、加班费和津贴,以及相当于一个月薪金的年度奖金、遣散费和裁员补贴(或解雇费用)。这些薪金和福利的结构同联合国其他维持和平行动中当地雇用的工作人员的所得不同,因为这一结构是按照文职人员编制处的规定制订的,而不是按照联合国的条例与细则制订的。

7. 在 1993 年 6 月筹供经费方式变化时,联合王国指挥部秘书处在与联塞部队管理人员进行讨论和换文中建议,指挥部秘书处希望减少向联塞部队提供的后勤服务。不过,直到 1994 年 10 月,联合王国关于停止向联塞部队提供订约后勤事务的实质性决定才通知给联塞部队。在与联塞部队首席行政干事会晤期间,联合王国代表宣布该国政府打算在 1995 年 3 月底,停止向联塞部队提供当地雇用文职人员的行政和发薪职能。联合王国驻联合国代表团在 1994 年 11 月 21 日的信中通知联合国,联合王国打算从 1995 年 6 月 30 日后结束提供上述服务。这一天正好与联塞部队 6 个月任务期限结束日期吻合,事实上让联合国有 7 个月的时间,为最后交接制订过渡安排。联合王国停止提供服务的理由是,这种做法既对联合国不具有成本效益,因为要加收联合国 3% 的行政费和 4% 的债方附加费;对于联合王国也不妥当,

因为联合王国在联塞部队已成为一个联合国标准维持和平行动的 18 个月之后还在提供这种服务。

三. 支付解雇偿金的系列行动

8. 在 7 个月过渡期间,联塞部队和外地行政和后勤司面临的问题是如何继续维持 1993 年 6 月 15 日生效并由分摊会费资助的一般支助服务。文件记录,包括联塞部队与联合王国指挥部秘书处和联塞部队与总部之间的来往公文表明,联塞部队和后勤司面临的问题是继续维持其在塞浦路斯奉命进行的任务,而如果没有后勤支助人员则无法执行任务。对该特派团而言,文职人员编制与薪俸处撤消支援造成“人员需求”问题,但当时解雇补助金问题尚未被视为主要问题。

9. 在联塞部队经费筹措情况发生变化之后,联塞部队首席行政干事试图与指挥部秘书处进行谈判,商讨其双方应付 1993 年 6 月 15 日之前在编当地雇用文职人员的津贴问题。监督厅注意到,首席行政干事提出的这项倡议符合首席行政干事的职务说明,因此授权现任首席行政干事“与联合王国指挥部秘书处进行谈判,争取每年 700 万美元的后勤支助”。首席行政干事在 1993 年 6 月 30 日给指挥部秘书处的备忘录中称,

“.....当地雇用文职人员离职时,联合国将承担 1993 年 6 月 16 日以后的应计津贴。至于包括 1993 年 6 月 15 日的以前应计津贴,联合国将根据个人是否 100%由联合国支付或联合王国 70%、联合国 30%的分摊标准,承担其按比例摊派的部分遣散费。我们希望联合王国根据同一标准(100%由联合王国支付或联合王国分摊 70%、联合国分摊 30%)承担按比例摊派的费用”。

指挥部秘书处似不接受上述立场,答复称“自 1993 年 6 月 16 日起,.....所有联塞部队当地雇用文职人员都受雇于联合国,联合国必须对自那时起所做的任何裁员决定完全负责并承担财政责任”(指挥部秘书处 1993 年 8 月 3 日备忘录)。

10. 1994 年 10 月和 11 月,联塞部队财务主任与指挥部副秘书长交换了公文。联合王国将其立场摘要如下:

“1993 年 6 月 16 日之前,根据当时所做的费用分摊安排,当地雇用文职人员离职的解雇补助金是分摊。同样,在向 1993 年 6 月 16 日前离职的人员支付重新估价的解雇偿金时,联合国和联合王国

应分摊费用。但 1993 年 6 月 16 日生效以后,联合国承担联合国当地雇用文职人员的所有解雇补助金,联合王国承担联合王国当地雇用文职人员的所有解雇补助金。除非联合王国单方面的行动导致联合国裁减当地雇用文职人员,指挥部秘书才同意联合王国将承担裁员费用。”

1995 年 1 月,首席行政干事在给指挥部秘书处的备忘录中称,

“不同意 1993 年 6 月 16 日生效后,联塞部队百分之百地承担 1993 年 6 月 16 日以前应计付给属费用分摊的当地雇用文职人员的津贴和解雇补助金费用,他们到时候都会因正常退休或辞职而离职。期望联合王国和联合国之间按以前分摊薪金的同一比例分摊这些费用。”

11. 联塞部队首席行政干事得知联合王国决定取消其订约承办事务之后不久,在 1994 年 11 月 21 日的机密备忘录中将此事提交后勤司代理司长征求意见。首席行政干事在该备忘录中概述了三种方式,以获得当地雇用文职人员当时提供的服务:(a) 接管文职人员编制和薪俸处的合同;(b) 提出新的提供当地工作人员的合同安排;及(c) 将当地雇用文职人员转为当地征聘一般事务人员。首席行政干事还就上述方式的可行性和现实性进行了评估。关于第一种选择,首席行政干事指出,这是费用最低的安排。但她举出这项选择有两个主要障碍:(a) 根据文职编制和薪俸处合同的当地雇用文职人员按照文职雇用条例所定的薪金、补助金和工作条件,与根据联合国各项规章制度所定的薪金、补助金和工作条件不符;(b) 无法根据《联合国工作人员条例》与当地工会开始进行谈判。

12. 首席行政干事认为第 2 个选择同样不可行,主要因为联塞部队不可能找到一家公司愿为这么多种职业人员担任劳工承包人。

13. 关于需要找到民营劳工承包人的这一选择,首席行政干事说,她熟悉当地劳工市场,从未听说过提供这种服务的塞浦路斯有企业精神的公司。但她承认她没有进一步探讨这件事,例如通过招标。当被问及同一问题时,现任首席行政干事说联塞部队很难找到同意为后勤支助需要的各类职业提供合同劳工的劳工承包人。但即使决定将这些职能承包出去可节省劳工费用(因为当地薪金比指挥部秘书处付给当地雇用文职人员的薪金低很多),她仍然说如果将这些支助服务承包的目的是将文

职编制和薪俸处的合同让给民营劳工承包人以避免解雇和裁员程序,那么这项选择既不可行也没有成本效益;任何劳工承包人都不会同意付给其工人高于当地雇主所付的薪金。此外,这还将严重背离本组织的人力资源政策。

14. 首席行政干事认为前两项选择不现实,因而在其1994年11月21日的备忘录中建议选择第三种方式,即将当地雇用文职人员转为当地征聘的联合国一般事务人员。为支持该选择,她指出当地市场有很多合格的待业人员,包括许多当时在编的当地雇用文职人员。

15. 在上述备忘录中,首席行政干事在以下方面提出解雇补助金问题:(a) 提请后勤司注意,联合国可能必须按联合国和联合王国分摊当地雇用文职人员薪金所曾采用的相同比例,分摊以自愿捐助提供经费期间(1993年6月15日之前)的解雇补助金费用;(b) 建议联合国不妨与联合王国就分摊解雇补助金事宜达成协议;(c) 关于建议将当地雇用文职人员应计津贴暂交代管帐户保管。将应计津贴暂交代管帐户保管的建议是基于一种假定,即合同身份会从当地雇用文职人员转为联合国当地征聘人员,从而不必实施裁员或解雇程序。但这种选择被认为不现实,因为会使联塞部队管理两种不同的津贴,即根据联合国人员条例提供的津贴和根据文职编制和薪俸处的规则提供的津贴。此外对本组织而言,离职时的应计津贴额将会更高。

16. 1994年12月,后勤司代理司长将这三种可能的选择提交人力资源管理厅(人管厅)征求意见。人管厅报酬和叙级处在1995年1月25日致人事行政和训练司司长的备忘录中对这三种可能的方式进行了评估。建议不选择第一种方式——提出新的提供当地工作人员的承包公司安排,去接管文职人员编制和薪俸处的现行合同——因为大会第四十九届会议对此表示关切后(见A/49/664,第72段),认为订约承办人具有不确定性。

17. 报酬和叙级处处长在该备忘录中还考虑了联塞部队首席行政干事提出的上述建议,将愿继续在联塞部队服务并有公认优良考绩记录的工作人员的应计津贴暂交代管帐户保管。在这种情况下,报酬和叙级处处长认为“这项选择可能减轻联塞部队根据解雇公式计算的财务负担;但不能给现在的当地雇用文职人员今后可能对联合国合办工作人员养恤基金提出索赔的任何法律基础”。关于这段话,监督厅面谈时问他,人管厅为什么不建议充分探讨这项选择,将付款推迟到将来某个时间,或将已得到联合国合同的当地雇用文职人员的解雇补

助金暂交代管帐户保管。他答称,1995年1月他是根据以往经验向后勤司建议:确定新人事安排的最佳方式是“彻底脱离”以往合同安排;并且实现这一目的的最佳方式是付清前文职人员编制和薪俸处合同安排的所有应付款。他指出,结转文职人员编制和薪俸处合同下的应付款有可能今后使本组织有义务承担所有解雇补助金费用,使这些合同的管理工作更为复杂。首席行政干事未再研究将津贴暂交代管帐户的方式,因为她已决定采纳人管厅提出的建议。

18. 因此,考虑了第三项选择的2个备选方案:(a) 根据当地雇用文职人员的薪金,将他们全部自动转为联合国一般事务和有关职等;(b) 解雇所有与文职编制和薪俸处签订合同的当地雇用文职人员,然后根据公认的考绩,以叙级程序所定的级别重新雇用。已经认为第一种方案不可接受,因为该方案需要对工作人员条例破例,并在确定适当薪酬级别时造成混乱和不一致现象。报酬和叙级处处长在其备忘录中做出如下结论:

“因此,我建议从零开始,即根据目前的合同并按照联合国和联合王国议定的30/70费用分摊公式,解雇所有当地雇用文职人员;支付相应的解雇补助金和津贴;雇用能力最强、效率最高的人员作为当地征聘的一般事务和其他职等人员。”

他认为,“‘彻底脱离’以往政策和措施虽然困难但是较好”。这项建议已经传达后勤司代理司长。

19. 进行这项评估之后,维持和平行动部执行了人管厅选择的这项措施。该措施包括下列步骤:(a) 根据联合国和联合王国议定的百分之70/30的费用分摊公式,解雇所有当地雇用文职人员;(b) 支付相应的解雇补助金和津贴;(c) 重新雇用能力最强、效率最高的人员作为当地雇用的一般事务和其他职等人员。

20. 根据收到的联合国总部指示,联塞部队首席行政干事以1995年5月8日的备忘录,指示指挥部秘书终止所有当地雇用文职人员的合同。她称,她已经向所有当地雇用文职人员分发一份备忘录,通知他们所有当地雇用文职人员合同将于1995年6月30日终止;将向当日在联塞部队编制的每一个当地雇用文职人员支付适用文职编制和薪俸处合同条款的所有相应解雇补助金和津贴;及将签发全新的联合国合同,于1995年7月1日生效。首席行政干事在同一备忘录中还称,不会“将津贴或偿金从一个系统结转或转到另一个系统”。首席行政干事以1995年5月22日给指挥部副秘书的备忘录,进

一步详述了解雇补助金问题,确认“将当地雇用文职人员服务取消之日,所有在编的当地雇用文职人员均有权享有所有适当的解雇补助金,包括裁员补贴……”,她还称这次付款“不会取决于有关个人是否随后得到联合国合同”,因为这是终止文职人员编制和薪俸处与当地雇用文职人员协定的津贴。指挥部副秘书 1995 年 5 月 26 日的备忘录答复称,他认为联塞部队首席行政干事 1995 年 5 月 22 日的备忘录是赋予他“代表联合国向所有 1995 年 6 月 30 日‘在编’的联合国当地雇用文职人员支付裁员补贴的财务权利”。他建议由在伦敦的外交和联邦事务部办理要求联合国支付这笔款项事宜。

21. 联合王国根据上述交换公文,于 1995 年 7 月付款给 164 名当地雇用文职人员。随后,联合王国于 1995 年 10 月通知联合国,它将停止支付解雇补助金,除非与联合国就偿还全部解雇补助金达成协议。联合王国法律立场的基本论点是,是联合国做出解雇这些当地雇用文职人员的决定。联塞部队管理部门和后勤司一直反对这一论点,坚持认为是联合王国单方面决定终止提供这项服务造成了这一问题。

22. 双方陷入法律僵局,于是后勤司于 1995 年 10 月将解雇补助金问题提交法律事务厅一般法律事务司。后勤司要求法律事务厅提出咨询意见,说明是否应由联合国和联合王国根据他们支付薪金时采用的同一费用分摊公式分摊解雇补助金费用的问题(见上文第 6 段)。法律事务厅审查了过去个别解雇当地雇用文职人员的案例。这些案例表明,联合国和联合王国按照分摊薪金和其他补助金的同一比例分摊这笔费用。因此,法律事务厅核准了分摊解雇费用的原则,认为该原则公平合理。

23. 根据该原则,采用联塞部队首席行政干事在其 1994 年 11 月 21 日的备忘录中提出的建议,联合国和联合王国将以分摊当地文职人员薪金费用的同一公式分摊解雇费用。因此,联合国将向由联合国支付 100% 费用的当地雇用文职人员支付 100% 的解雇补助金,并向由联合国和联合王国分摊薪金(按 70% 和 30%)的当地雇用文职人员支付 30% 的费用。审查该文件表明,在 1995 年下半年,行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)获得通知,关于将当地雇用文职人员转为联合国当地工作人员事宜,已经就应付当地雇用文职人员的解雇补助金问题征求法律事务厅的法律意见,这一问题还未得到解决(A/50/802,第 40 段)。

24. 方案规划、预算和帐务厅在此之前已于 1995 年下半年完全参与解决解雇补助金问题,编写有关联塞部队

的预算文件,包括新设联塞部队当地工作人员职位。从那时起,方案规划、预算和帐务厅还协助与联合王国进行谈判。秘书长关于 1997 年 7 月至 1998 年期间联塞部队经费筹措的报告中载有根据联塞部队提议、人管厅建议及法律事务厅于 1996 年 1 月核准的原则,联合国分摊这些补助金的估计数(5 284 000 美元)(见 A/51/755/Add.1)。该报告还载有关于清款的背景资料,并间接提到联合国与联合王国进行的谈判。

25. 谅解备忘录没有提供任何指导,这一法律“僵局”持续到 1997 年,双方都不让步。与联合王国的谈判集中在谁是当地雇用文职人员“真正”雇主的法律问题上;联合王国认为是联塞部队。联合国坚持认为,联合国与当地雇用文职人员之间没有雇用关系。最后,联合王国于 1997 年 3 月通知联合国,虽然有关责任的法律问题仍未“定论”,但联合王国准备:

“...为迅速解决这一问题,同时解决随之在塞浦路斯出现的政治问题,同意你方建议,即联合国和联合王国应根据以前用于分摊有关人员薪金的同一费用分摊公式,按比例摊派所有应付当地雇用文职人员的解雇补助金和裁员补贴费用”。

26. 审查各文件表明,行预咨委会后来获知,在法律事务厅就偿付当地雇用文职人员解雇补助金的责任问题进行审查和提出咨询意见之后,联合王国和联合国的代表同意按照支付四类当地雇用人员费用的相同安排或公式,分摊应支付当地雇用文职人员的补助金(见上文第 6 段和行预咨委会关于联塞部队经费筹措的报告 A/51/851 和 Corr.1,第 36 段)。考虑到联合王国与联合国协定所产生的财务责任,行预咨委会在其报告中称,大会必须决定如何筹措联合国分摊的费用(第 37 段)。随后,大会第 51/235 号决定决定,联合国共分摊 5 284 000 美元的经费来源是分摊会费(1 131 000 美元)和自愿捐款(4 153 000 美元)。如上所述,大会还要求对导致联合国承担联塞部队当地雇用文职人员解雇费的事件和情况进行评价。

四. 评价

27. 联合王国单方面决定按文职人员编制和薪俸处的规定聘用当地工作人员,(享有各种附带福利),并决定不再提供当地雇用文职人员,这为人力资源管理厅(人管厅)和外地行政和后勤司(后勤司)留下了一连串的法律和财务问题。支付解雇偿金问题主要是涉及劳动合同的法

律问题,但对于奉命继续在塞浦路斯进行特派团任务的联合国来说,由于时间紧迫和业务需要,这个问题主要被视为人力资源问题。联塞部队首席行政干事在其1994年11月的备忘录中审议了整个问题——但后来才向法律事务厅咨询,而且只是咨询分摊费用付款是否适当这一狭隘问题。联合国在解雇偿金问题上须承担的法律义务所涉及的财务问题,在联合王国决定不再向联塞部队提供文职人员(1979年《谅解备忘录》中只有笼统的协议)时,未将其视为潜在的法律问题。虽然联塞部队首席行政干事承认接收联合王国的合同安排是最划算的解决方法,不过她对这会造成人事问题和违反工作人员细则的担心已被人管厅的评价所证实。

28. 经验丰富的联合国人员致力于解决解雇偿金问题差不多有三年了。经过对一系列选择办法进行认真、深入的思考之后所作出的决定既非任意的,也并未徒劳。考虑到本组织的人力资源政策,此项思考只能引到唯一的可行办法。虽然根据各种计算接受文职人员编制和薪俸处的安排的所费会比所选择的办法为少,因为这就不需要在某个时候向所有当地雇用文职人员付给应计解雇偿金,但这却会为联合国招来严重的人事问题、法律问题和财务问题。具体来说,需要对工作人员细则中有关征聘、保留人员、年资、薪酬的确定等等的规定破例。监督厅认为,一旦本组织决定这样大规模地对这些条例破例,联合国将会为未来所有特派团人员的征聘创下先例,包括与当地工会的谈判以及对联合王国影响这些人事问题根据不同的、甚至相反的、就同样问题作出的断定而作的决定提出上诉等。因此,本组织决定使当地雇用文职人员的雇佣身份符合现行联合国的规则,被认为适当的。一个特派团与众不同,很可能也会导致联合国在其他特派团根据所在国的劳工法重启谈判——随之而来的问题是,联合国必须应付当地工会所可能发生的争执——这反过来又会影响本组织应当享有的特权和豁免。

29. 向监督厅提出的文件十分清楚地表明,联合王国已自行做出了决定,在任何情况下都不会同意继续提供这些服务。在作出该决定之后,本组织就必须解决许多问题,包括以往没有解决的几个问题——除了联塞部队行政当局与联合王国指挥部秘书处商定的权宜解决办法外。在联塞部队和指挥部秘书处之间的继续讨论中,其中有些问题是解决了。解雇偿金问题,由于牵涉的费用大,不能在外地解决。双方都认为需要向当地雇用文职人员付出解雇偿金,一旦文职人员编制和薪俸处合同届满,双方都不愿意承担此项财务责任。

30. 一个严重的问题是,1979年的谅解备忘录没有详细规定怎样分摊费用,它的第4段只简单地规定:“联合王国将向联塞部队其他单位提供本谅解备忘录附件所列并界定的后勤支援,费用由联合国负担,除非另行说明。”(着重线为新加)。附件第11段对文职人员作了这样的规定:“按照联塞部队总部和联合王国当局的协议,代联塞部队管理在总人数之内的当地征聘文职人员”。没有书面协议明确说明要向由联合王国或联合国所负责的当地雇用文职人员提供什么,这直接地导致了关于个人解雇时解雇费用的冲突以及由于联合王国撤出而造成当地雇用文职人员地位改变所引起的解雇偿金冲突。由于没有书面协议列明雇用条件包括薪金和解雇偿金,双方可能——也的确——找出严重分歧的地方。在这种情况下,联合国和联合王国最后都决定沿用以往的费用分摊公式,以此解决这个问题。

31. 监督厅没有发现联合国工作人员有什么不妥的行为。如果载有双方协议的基本文件曾经为减少双方的风险而列明各自对支助人员的应享待遇的责任,则联合王国与联合国之间的意见分歧或者不会那么严重。无论如何,监督厅的意见认为,由此而得出的重大教训有:一、问题的产生在很大程度上是由于四页的谅解备忘录(包括两页附件)不够明确。它没有界定双方必须各自为合同员工承担的各种福利和应享权利,包括解雇偿金,从而双方能够作出相互矛盾的解釋;二、在定义发生问题和考虑各种可行办法的初期,各种法律和财务问题都已明显,维持和平行动部理应分别请法律事务厅和方案规划、预算和帐务厅评估可能出现的联合国法律责任和财务责任。

五. 结论及建议

32. 这些事件带来了重大的教训。给付解雇偿金问题主要是劳工合同的法律问题,但对于有奉命必须维持在塞浦路斯的特派团的联合国来说,由于时间紧急和业务需要。主要是把问题视为人力资源问题,在联合王国不再向联塞部队提供文职人员时,联合国承担解雇偿金的法律义务所引起的财务问题,由于1997年《谅解备忘录》在这方面只有笼统的协议,没有被视为潜在的法律问题。考虑到本组织的人力资源政策,则此项思考只能引到一个唯一的可行办法。虽然根据各种计算,接受文职人员编制和薪俸处的安排的所费会比所选择的办法为少,因为这就不需要在某个时候向所有当地雇用文职人员付给应计解雇偿金,但这却会为联合国招来严重的

人事问题、法律问题和财务问题。问题的产生在很大程度上是由于四页的谅解备忘录没有界定双方必须各自为合同员工承担的各种福利和应享权利,从而使双方能够作出互相矛盾的解释;在界定发生问题和考虑各种可行办法的初期,各种法律和财务问题都已显明,维持和平行动部理应分别请法律事务厅和方案规划、预算和帐务厅评估可能出现的联合国法律责任和财务责任。

33. 根据上述结论,监督厅建议:

- **建议 1:** 在本组织需要承担重大财务责任和严重法律问题的这类事情上,监督厅向管理部和维持和平行动部建议,方案管理人员在初期阶段应请法律事务厅和方案规划、预算和帐务厅评估本组织要承担的风险(IV97/107/01 号建议);
- **建议 2:** 监督厅向管理部和维持和平行动部建议,联合国今后签署的谅解备忘录或者列明双方协议的详细内容,或者在该谅解备忘录的规定内增列书面协议(IV97/107/02 号建议)。

主管内部监督事务副秘书长
卡尔·帕施克(签名)
