

大会

Distr.: General
22 October 1998
Chinese
Original: English

第五十三届会议

第五委员会

议程项目 120

联合国共同制度

国际公务员协会联合会的意见

秘书长的说明

秘书长兹转递国际公务员协会联合会(国际公务员联会)提出的一份文件(见附件),供第五委员会审议。这份文件是根据大会 1980 年 12 月 17 日第 35/213 号决议第 2(b)段的规定提出的,在该段中,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的意见。

附件

国际公务员协会联合会提交的文件

一. 导言

1. 国际公务员协会联合会(国际公务员联会)感谢能有机会向第五委员会提出报告,向联合国会员国代表陈述自己所关切的问题,并争取在共同制度的种种问题上得到各位代表的支持。

2. 联合会对国际公务员制度委员会的建议和决定的立场概要载于本文件附录。下面较详细地解释国际公务员联会在若干关键问题上的立场:公务员制度委员会的协商过程、对公务员制度委员会秘书处的审计报告、工作人员的安全和保障、改革、服务条件、对语言知识的肯定、以及国际组织内的道德等。

二. 协商过程

3. 国际公务员联会真诚地参与了公务员制度委员会的协商过程和工作安排工作组,参与了起草职责范围、选择协调人和起草报告的工作。在继续抵制公务员制度委员会的同时,国际公务员联会以观察员的身份出席了该委员会对工作组报告的讨论。

4. 从工作组报告(见 A/53/30 附件二)中可以看出,通过修订有关确定议程、工作方法和提出报告的程序规则,已在加强协商过程方面取得某些进展。但是,该报告的后一部分,即讨论维持一个高质量和倍受尊重的公务员制度委员会问题的部分,必须由会员国在本届大会期间予以审议。

5. 国际公务员联会坚信,确保公务员制度委员会称职、公正和独立的关键因素是该委员会的组成。国际公务员联会认为,如果要改善该委员会的运作,就必须扩大委员会成员的挑选程序以便每个空缺位置都有更多的候选人;由会员国、各行政当局和工作人员提出候选人;根据确认的能力进行挑选;以及尽可能地减少该程序的政治性。鉴于这一点,各行政当局和工作人员提出了下文所载的建议(见工作组报告附件五,有关委员会成员的选择和任命)。

6. 委员会章程的第 3 条规定,“确认的能力”是选择成员的首要标准。为了扩大这一条的内容,各行政当局和工作人员同意有必要确定需哪些基本能力。至于选

择程序,联合会赞成修改现行章程,以规定提名必须来自有关三方,即会员国、行政首脑和工作人员。不过联合会可以接受替代办法,例如成立一个由三方组成的协商委员会来确定和提出候选人,或者由行政协调会同会员国和工作人员代表协商,及时拟定候选人名册,作为委员会成员提名人的唯一来源。为了遵循推陈纳新的精神,应当限制专员连任的次数。

7. 令人遗憾的是,委员会对工作组报告该部分的讨论令人失望。它实际上确认了工作组要努力纠正的某些缺点。至于拟定基本能力清单的建议未得到客观的审议,反而被视为对现任专员及其选择的批评。这并不是该建议的意图。结果,委员会得出结论,其章程第 3 条所述的标准是充分的。

8. 国际公务员联会比以往任何时候都更加深信,要恢复对委员会的充分信心,不仅需要审查该委员会的各项工作安排,而且需要审查它的组成。因此,国际公务员联会赞赏地注意到秘书长已主动要求设立一个成员较少、地域代表均衡的审查小组,以审查委员会的任务、成员和职能,该小组将迟于 1999 年 11 月向秘书长提交报告。然而,联合会相信,该审查小组的设立将不会延迟对工作人员/行政当局关于选择专员问题的联合提议的审议。这两项主动措施都以各自不同的目的为出发点。工作组的努力是旨在加强协商程序。秘书长的主动措施是为了在改革方案的范围内审查公务员制度委员会的任务。

9. 鉴于工作组成员 1998 年在国际层面协商问题上所做的努力,国际公务员联会请示会员国在目前大会第五十三届会议上,就工作组报告附件五所载工作人员和行政当局关于委员会成员的选择和任命问题的各项联合建议,通过一项立场。

三. 对国际公务员制度委员会秘书处的审计审查

10. 总的来说,国际公务员联会认为,该报告与其说是对公务员制度委员会秘书处职能的审核还不如说是对联合国薪金制度的审查。不过,报告确认了联合会的观点,即公务员制度委员会不是在最高效率和最有效地运

作。国际公务员联合会指出,公务员制度委员会章程第 8.1 条规定,“主席应指导委员会及其工作人员的工作”,这大概也应包括指导秘书处的工作。国际公务员联合会无法评论秘书处工作人员的工作。联合会的普遍看法是,问题在于委员会,而不在于秘书处工作人员的能力。

11. 具体的技术评语已被载入国际公务员联合会关于该审核报告的详细立场文件。该文件将作为单独文件向第五委员会分发。

四. 工作人员的安全和保障

12. 国际公务员联合会在这方面的倡议包括:争取编制外勤安全手册的节略版本以分发给所有工作人员、采取撤离当地征聘工作人员行动、以及进行有效的安全培训。

13. 国际公务员联合会赞赏地注意到安全理事会在本届会议上为改善人道主义工作人员受保护状况而做出的各项努力。自 1992 年以来,共有 153 名联合国工作人员丧生,其中包括国际和当地的工作人员。秘书长在提交安全理事会的报告中指出,虽然在冲突中遵守国际法规则长期以来一直是个问题,但最近几年冲突方式的不断变化使这种状况更加急剧恶化。例如,在国内冲突局势中,战斗人员与非战斗人员之间往往难以区分。许多冲突都卷入了非正规的民兵、外国雇佣军、以及儿童兵等人员,他们对国际法几乎毫不了解或毫不尊重,使这些冲突变得更具暴力性和复杂性。

14. 正是在这种情形下,国际公务员联合会希望提请大会注意外勤安全手册在国际征聘工作人员和国家征聘工作人员之间所做的区分和为每类工作人员提供不同程度的保护。根据在国际公务员联合会委托下对国际公务员在执行联合国任务的活动中所面临的安全和保障问题进行的一项独立的法律调研,这种区分是不合法的。不当有这种区分,因为联合国工作人员面临的危险不会因征聘身份的不同而有所不同。例如,在第 3、第 4 和第 5 阶段对当地征聘工作人员的调动或撤离只有在这些工作人员因被联合国某一组织雇用而面临危险时才能进行。可是,在危机时,要区分工作人员的不同类别非常困难,有时是不可能的。多数工作人员都是因为他们作为国际公务员是在悬挂联合国旗帜的办公室里工作或者是在驾驶悬挂联合国旗帜的车辆而成为袭击对

象。该法律调研报告将作为一份单独文件提交给第五委员会。

15. 国际公务员联合会请求消除为了保护的目的区分当地和国际征聘工作人员的作法。这一请求符合《世界人权宣言》第 7 条的规定,其中要求提供平等的法律保护 and 防止歧视。

五. 改革

16. 共同制度的多数组织——如果不是所有的组织——都因意识到有必要加强协调统一和与变化中的便于全球的关联而已开始实行改革。工作人员一方面欢迎为改进和重新确定各组织的任务所做的种种努力,但另一方面也关切地注意到改革似乎成了消减费用和裁减工作人员的同义词。因此,国际公务员联合会满意地注意到秘书长的以下表示:改革本质上不是削减费用或裁减工作人员的行动。改革是确保本组织与变化中的世界的关联性,并确保 185 个会员国所托付的任务都能在为这些目的所拨资源的范围内得到有效和高效率的执行。

17. 随着各组织走上改革之路,国际公务员联合会认为,改革应当以下列思想为指导:(a) 工作人员应当受到公平和平等的对待;(b) 由于在改革方面我们都是在走新的路子,我们应当谨慎前进,以确保那些将产生重要影响的变革不必在几年时间里逆转;以及(c) 所有的变革都必须尊重《联合国宪章》和《世界人权宣言》中阐明的各项原则。而且最重要的是,共同制度不应忽略其人道主义目标。

18. 国际公务员联合会感到关注的是,在改革的压力之下,各行政当局可能走得太快和太远。例如,我们关注任期有限的任命受到滥用。我们关注,为节省人事费使用了志愿人员或免费提供的人员。我们关注,为增加行政当局的灵活度而使用的各种合同可能违背受雇人员同工同酬的权利。我们关注,外部承包可能会削弱、而不是加强各组织执行方案的能力,并且不会导致实现节支目标。我们关注,促进灵活度和实行精简的努力可能会导致丧失必要的监控而无法保障联合国系统各组织的使命。我们还感到关注的是,随着与私营部门伙伴关系更为密切,国际公务员制度的独立性会成问题。

六. 服务条件

19. 虽然会员国都承认,专业人员薪金不再具有竞争力和目前的比较国制度也不再是薪俸最佳的国家公务员制度,但没有采取任何行动来纠正这一状况。国际公务员制度委员会所建议的 2.48%的调整数如果获得核准,将因为根据不亏不盈原则把工作地点差价调整数乘数点并入基薪而被勾销掉。国际公务员联会认为,专业人员薪金应按实际价值计算增长 25%,以补偿过去 15 年来所损失的购买力。国际公务员联会请求第五委员会提高差幅,按照大会 1997 年 12 月 22 日第 52/216 号决议的规定立即适用新的中点数 125,大会在该决议中确认了大会差额管理的备选办法。

20. 关于弗莱明原则,最近对一般事务人员薪金调查方法的修改将导致更加难以确保一般事务人员的薪金与工作地点一般的最佳薪金保持同等。应当回顾,在上一轮调查期间,许多总部工作地点的一般事务人员薪金都被冻结了几年,这对养恤金也造成同样灾难性的影响。有些工作地点才刚刚在从这一状况复苏,但根据修改后的方法,却又面临遭受另一次冻结的危险。如果发生这种情况,则给一般事务人员的信息将十分清楚:他们须承担各组织财政困难的最大部分的负担。国际公务员联会坚持,弗莱明原则应得到充分尊重,并应按照最初的设想予以实施。

21. 关于非总部工作地点的一般事务工作人员,国际公务员联会注意到,负责外地工作地点的联合国行政管理人員现在公开承认,由于联合国薪金缺乏竞争力,他们越来越难以聘到和留住合格的一般事务工作人员。国际公务员联会还提请注意,公务员制度委员会起草的非总部薪金调查方法与行政协商会手册中有关该方法的适用规定之间存在着会造成伤害的不一致之处。受修改之处影响特别严重的是那些受到地区经济危机非常不利影响的地点。例如,行政协调会手册关于适用特别措施的规定所要求的条件是在两个月内工作地点出现 50%的货币贬值和 100%的通货膨胀,但修订方法的条文却没有规定这种标准,而是要求灵活处理。国际公务员联会记得,过去根据该方法在为不丹和也门采取特别措施时曾有过灵活性。这些条款规定仍然存在,应当采用。由于缺乏灵活方式,非洲的工作人员目前正在要求由一个有工作人员代表参加的委员会对非总部的薪金调查方法及其适用情况进行审查。国际公务员联会希望会员国支持采取灵活方式对待特别措施的适用问题,以确保在经济危机之后给予迅速援助。

七. 联合国系统对语文知识的肯定

22. 在联合国系统,语言知识至关重要。各国间思想、意见和看法的交流以及相互了解的形成无不通过语言进行。应鼓励所有赞同联合国大家庭的理想的人,尤其是为会员国服务的工作人员提高其语言知识。考虑到这一目标,联合国系统各组织拟订并采用了各种奖励办法,鼓励其工作人员掌握不只一种正式语文和工作语文。采用这种奖励办法的地方,都获得很好的效果。

23. 国际公务员制度委员会最近对联合国系统肯定语文能力的方法进行审查之后,虽然表示支持肯定语文能力的方法,但还是提议废除现行方法,而以在工作人员提高其语言知识后较少奖励的另一种方法取代。这项建议与已采用更加进步的方法的各组织行政部门的请求完全相矛盾。各组织行政部门不希望在这方面被迫倒退一步。

24. 国际公务员联会强烈反对公务员制度委员会的建议,理由如下:

(a) 语文知识不仅用于履行工作责任,而且也用于与同事、当地社区和人民(秘书长强调应加强与民间社会联系)和各会员国代表进行交流。语文知识促进文化多样性。委员会没有考虑到促进文化多样性的问题,而只局限于寻找肯定一种重要技能的廉价的方法。委员会的建议实际上可能有损于文化多样性,因为工作人员会将注意力集中在掌握联合国系统少数常用语文中的一种,而不注意掌握其他语文;

(b) 联合国系统各组织比以往任何时候都更加需要一支灵活的工作人员队伍,不仅在每个组织内部如此,而且在不同组织之间也是如此。许多组织重新重视总部和外地之间的流动性和轮换。语言能力对这种灵活性和流动性至关重要。委员会的建议对肯定语言能力而言是一种倒退,因而无助于建立一支灵活、机动的工作人员队伍;

(c) 执行委员会的建议将十分困难。目前肯定语文能力的方法是提供列入应计养恤金薪酬的津贴。取消工作人员的这种津贴就意味着薪酬减少。这种作法会引起法律诉讼。如果公务员制度委员会的建议得到采纳,并逐步予以实施,则今后掌握联合国某种语文的工作人员就没有资格得到其同事继续获得的那种肯定。这种作法将被认为是歧视性的,而且无疑无助于鼓励工作人员掌握其他语文,对于那些在没有开设面向所有人

的语文培训方案的组织工作、掌握另一种语文需要个人出资的人员来说尤其如此;

(d) 国际公务员联会认为,加强联合国各组织内多文化性质的任何方法均应在运作良好的现有制度的基础上发扬光大,而不应损害这些制度。应该走的方向是在真正重视和鼓励工作人员提高语文能力的组织工作环境中提供培训和职业发展。

25. 国际公务员联会要求在联合国系统各组织内保留和适用现有语文奖励方法。

八. 国际公务员制度的道德规范

26. 工作人员代表曾对所拟议的《联合国行为手则》表示关注。大会至少在某种程度上对所关注的问题采取了行动。国际公务员联会对此表示欢迎。然而,国际公务员联会注意到,大会请公务员制度委员会与行政协商会合作,并与所有有关各方协商,修订 1954 年的《行为标准》。

27. 在审查 1954 年的标准之前,国际公务员联会想发表一些总体看法和具体评论。首先,国际公务员联会希望委员会能澄清导致会员国要求修订这些标准的背景,因为这样的澄清将有助于审查工作。例如,如果有人关注与私营部门增加合作可能需要采取迄今为止并无不必要的措施,则较好的办法可以是重新审议与私营部门合作的方式,而不是采用对工作人员具有压制性的行为守则。联合国可以拒绝同尚未采纳商业道德守则的公司进行业务交往。国际公务员联会认为,重要的是修订标准时应注意制订以忠诚为基础的标准,而不是以遵守为基础的标准,同时应不仅规定工作人员的责任和义务,而且也规定各组织对工作人员的责任和义务。

28. 具体而言,联会审查了 1954 年的标准,确定了对选举产生的工作人员代表有关的方面。第 29 条和第 30 条提请注意“由工作人员协会使其成员负责任地理解伴随协商权利的各项义务,尤其是遵守可能达成的任何协议的义务。”在联合国系统内,工作人员代表与决策机关之间进行协商时并没有义务达成协议,无论在组织一级还是在机构间都是如此。如果实际达成协议,则该协议在达成之时就应对所有各方都具有约束力,而不仅仅对工作人员代表有约束力。国际公务员联会要求修改这些标准,增加一段话,规定工作人员代表与决策机关经协商达成的协议应具有约束力,应得到协议所有各方的尊重。1954 年的标准规定,“显然不能允许工作人员

代表参加立法机关的实际辩论,坚持其意见,反对行政首长的意见”。但国际公务员联会认为,工作人员代表应该有权利、有义务在就服务条件作出最后决定的立法机关陈述其看法。工作人员代表也应有权就同其服务条件有关的任何问题向新闻界发表意见。

29. 国际公务员联会希望各会员国提供支持,以确保委员会考虑到《行为标准》必须充分尊重国际公务员的基本人权和国际劳工权利。

九. 结论

30. 国际公务员联会相信,第五委员会将能听取其意见和请求。这些意见和请求是以联会所代表的全世界 30 000 名工作人员的名义提出的,其目的是加强共同认识,统一目标,因为这是联合国系统的核心所在,必须继续予以推进。

附录

公务员联会关于国际公务员制度委员会 1998 年报告的立场文件

行为守则

国际公务员联会欢迎大会的决定,该决定至少部分对工作人员代表就联合国《行为守则》所表示的关切作出了反应。国际公务员联会注意到,大会已要求公务员制度委员会与行政协商会合作,并与所有有关各方协商,修订 1954 年《行为标准》。为了准备这项审查,国际公务员联会编写了一般性和具体的评语,供会员国参考。这些评语载于上文第 26 至第 29 段。

审计委员会审查公务员制度委员会秘书处管理工作的报告

国际公务员联会认为,该报告与其说是对公务员制度委员会秘书处运作的审核,不如说是对联合国薪金制度的审查。然而,该报告确认联合会的看法,即公务员制度委员会没有以最具有效益或效率的方式运作。国际公务员联会指出,《国际公务员制度委员会规约》第 8.1 条规定,“主席应指导委员会及其工作人员的工作”,这项规定应该也包括秘书处。国际公务员联会不能就秘书处工作人员的工作作出评论;联合会中的普遍观点是,问题出在委员会,而非出在秘书处工作人员的能力。

国际公务员联会关于审计报告的详细立场文件包含有具体的技术评论,这份立场文件将作为单独一份文件分发给第五委员会。

委员会的协商过程和工作安排

委员会协商过程和工作安排工作组的报告可分两部分加以审议。委员会已审议了涉及修改议事规则的第一部分,并就此作出决定。第二部分涉及委员会成员的甄选过程,该部分需要大会本届会议加以审议。

关于修改议事规则的问题,国际公务员联会是以观察员的身份出席委员会对该问题的讨论,但没有参与审议。国际公务员联会承认,在涉及议程管理、收集资料和成立关于所有关键问题的工作组等领域中已取得进展。然而,国际公务员联会对委员会就工作组提案所作的一些修正感到失望,尤其是议事规则第 6.1 条和第 12.2 条,另外,对委员会就工作组报告第 39 段所作的修

正也感到失望。这些修正表明,委员会拒绝将行政部门与工作人员视为协商过程中的平等合作伙伴。

工作组报告的第二部分需要会员国加以审议。国际公务员联会敦促会员国在目前正举行的大会第五十三届会议上通过关于甄选委员会成员的立场,以避免过多注意政治考虑,而忽视专业和实质性的资格。

专业人员及以上职类的薪酬

基薪/底薪表

委员会关于调整 2.48% 的建议反映了比较国薪酬的增加。如果该建议获准,则会在无增/无减基础上用归并工作地点差价调整数乘数点的办法加以匀支。国际公务员联会注意到这项调整,他同时主张,薪金应(a) 基于薪资最佳的国家公务员的薪金(美国公务员的薪酬不算最佳);和(b) 实际增加至少 25%,以补偿过去 15 年购买力的损失。

美国联邦公务员与联合国系统的薪酬净额之间差值的演变

联合国系统的薪酬是与美国联邦公务员的薪酬挂钩的,但后者多年来一直无法与非联邦部门的薪酬竞争。因此,联合国系统专业人员的薪金被拉低。联合国薪金表较高职等的差值不存在。至少在一个工作地点,D-2、D-1 和 P-5 的薪金净额始终低于比较国。自 1995 年以来,公务员制度委员会每年均报告说,目前比较国的国家公务员已不再具有最佳的薪酬。国际公务员联会提出若干备选方案,解决这些问题:薪金真实地全面增加;改变比较国以及将差幅从 110 至 120 增加到 120 至 130,并立即将幅度调整到 midpoint 125。

离国服务的待遇

国际公务员联会同意,离国程度并未随着时间而出现任何明显的减少,因此没有任何理由需要减少差值或与离国有关的应享待遇。国际公务员联会正在对主要会员国的国家公务员离国福利进行一项全面研究。初步调查结果表明,这些会员国派往国外工作的国民的离国福利比联合国系统高得多。

扶养津贴

国际公务员联合会支持增加子女和二级受扶养人津贴的建议,这项增加反映了七个总部工作地点 1996 年 1 月至 1998 年 1 月之间在减税和社会立法付款方面增值 14.6% 的情况。

共同制度基点工作地点差价调整数

国际公务员联合会坚决反对取消共同制度基点工作地点差价调整数,并欣见委员会指出,目前的底薪净额加基点工作地点差价调整数的制度仍是确保差值保持在幅度内的最适当方式。国际公务员联合会指出,目前为使工作地点差价调整数制度在已核准的幅度范围内运作所采取的技术措施已证明是足以进行操作。

日内瓦的工作地点差价调整数

国际公务员联合会同意,在技术、法律和行政方面仍存在不利于为该工作地点建立非标准程序的复杂问题。

一般事务人员和其他当地雇用人员职等的薪酬劳工组织行政法庭的裁决

国际公务员联会对法庭关于罗马语文因素申诉的裁决感到高兴,并认为,该裁决也应适用于维也纳。国际公务员联合会坚决反对将语文因素从方法中取消,并认为恢复 1992 年前的案文是委员会所能作出的唯一可行决定。备选方案(二)是不充分的,因为它没有包括不要求工作人员以联合国某种工作语文工作的比较国公司的案例,因此职位对比是无效的。

两个职类都适用的服务条件

教育补助金

国际公务员联合会欢迎关于增加从 1999 年 1 月 1 日已在进行中的学年开始适用的教育补助金的建议。

承认联合国系统中的语文知识

由于上文第 22 至第 25 段所列举的理由,国际公务员联合会坚决反对关于将现有计划转变成不计养恤金的奖金的建议。

工作人员薪金统一税率表

国际公务员联合会同意,应继续采用现行工作人员薪金税率表,因为该表才生效一年,而税额仅变动 0.5%。

工作人员薪金税率同当地税率的对照

国际公务员联合会同意,“当地惯例办法”是不合适的。然而,如果当地养恤金计划在某个特定工作地点(如蒙特利尔)成为问题时,可单独审议关于当地养恤金计划的资料,同时考虑到该过程的复杂性。

危险津贴

国际公务员联合会支持将危险津贴增至 1 000 美元,并认为,对在非常危险的工作地点工作的所有国际征聘人员和当地雇用人员来说,危险津贴数额应该一致,因为每个人均面临相同的危险。必须确保该领域的公平,因为所有工作人员的生命具有相同的价值。

旅行标准和每日津贴

除了关于回籍假中途停留的决定之外,国际公务员联合会同意公务员制度委员会关于该问题的所有决定。联合会认为,对回籍假旅行来说,中途停留不超过 12 小时是限制性的规定;并更愿意看到 12 小时的上限能够降低,尤其对携带幼童的家庭来说。

出差生活津贴

国际公务员联合会不赞成对执行不带家属的特派任务的工作人员采用出差生活津贴。虽然开支大体相同,出差生活津贴的数额低于每日生活津贴。国际公务员联合会认为,这是在损害工作人员利益的情况下进行节约的手段。在出差期间,即使它是一项特派任务,工作人员也应有权在每日生活津贴之外,获得原工作地点的工作地点差价调整数以及调动和艰苦条件津贴。

人力资源管理框架

委员会尚未制订出人力资源管理框架,这既是指对实地全面研究的大纲,也是指制订一个能够马上加以实施的、具有包容性的制度。尽管国际公务员联合会赞赏成立一个专门研究该问题的工作组,但是,工作人员的参与将取决于委员会协商过程和工作安排工作组报告的提议所取得的结果。

联合国系统内的性别均衡

国际公务员联合会感到失望的是,联合国系统内性别均衡的整个问题变成只是数据库和招聘来源。虽然这些也属于重要内容,但性别均衡问题更为广泛,包括职业发展和工作/家庭议程。此外,国际公务员联合会感到关切的是,选择工作人员时考虑三项因素有时是相互矛盾的,这三项因素为最高标准的能力和效率,地域分配和性别均衡。此外,没有任何准则可以客观地评估每项因素

所产生的影响和得到的重视。这会破坏选择过程的透明度。

为管理变革建立能力

国际公务员联合会指出,最近由 Runzheimer 国际组织进行的调查表明,在私营部门,平均为期三年的国际任务需花费 100 万美元,而且半数均告失败。相比之下,联合国系统的工作人员在一个多元文化的背景下工作能取得更多的成功。国际公务员联合会支持加强重视多样性的努力,并反对不利于该目标的任何措施,如公务员制度委员会关于承认联合国系统中语文知识的建议。
