



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/C.5/32/50
23 November 1977
CHINESE
ORIGINAL: SPANISH

第三十二届会议

第五委员会

议程项目 109

国际公务员制度委员会的报告

国际公务员制度委员会主席 在第五委员会上所作的发言

主席先生，

国际公务员制度委员会规约第十七条规定，委员会应向大会提送年度报告。我很荣幸有机会向第五委员会介绍本年度报告。

国际公务员制度委员会的报告是大会本机构根据一九七四年十二月十八日第 3357 (XXIX) 号决议成立以来编制的第三份报告。一九四六年二月十三日第 13 (I) 号决议，在这样早的阶段，就已规定成立一个国际公务员制度委员会就人事问题向联合国和各专门机构提供意见。这项规定，再加上时间的过去，造成了一些异常现象。本报告或许比以前的两份报告更显示要纠正这些异常现象是多么地困难。一九四六年那项决议没有严格地遵守，因为成立的是咨询委员会而不是本委员会，它既没有权力也没有办法对多年来国际组织的公务员制度概念的发展作出适当的调节。

最近在一九七四年，大会关切人事费用的影响日益增长，不得不对由于国际公

务员制度不是经常有计划的或有系统的增长所引起的各种问题作出决定，因而决定成立这个新的独立机构国际公务员制度委员会，恢复了一九四六年决议中规定的名称，不仅指定它管制和协调联合国共同系统的服务条件的咨询职务，并且指定它在一些特定领域执行此种管制和协调的行政职务。

委员会根据其职权范围，是个机构间的协调机构，因此，它必须经常与现有的协调机构进行协商，并与构成联合国共同系统的十四个组织中每一个组织保持不断的接触。为此目的，委员会除了在纽约总部举行常会之外，还应各组织的邀请，每年在一个专门机构的总部举行会议。去年在粮农组织开会，今年在原子能机构总部开了会，并已接受邀请一九七八年在教科文组织开会。这项访问方案之外，委员会还与各机构总部进行直接接触，以便查明各机构行政当局和工作人员协会对与委员会直接有关的所有问题的看法。

国际公务员制度委员会的报告，即本届大会正式记录补编第30号，概述委员会一九七七年的工作。

说到这项工作，我不能不提到我们的副主席加纳的阿米萨达伊·阿杜先生不幸于九月二日逝世。他对委员会的工作作出了非常宝贵的贡献。我希望能有象阿杜先生那样的能力、忠诚和才干的人接替他的职位。

我介绍的这份报告显示，委员会不得不花费大部分时间与资源审查日内瓦一般事务人员的薪给，以便切实响应大会一九七六年十二月二十二日第A/31/193 B号决议授与它的明确任务，其中规定对日内瓦当地雇用情况展开调查，并就认为适当的薪给表作出建议。

因此，如同它在一九七六年一样，委员会尽先处理薪给问题，而妨碍按照规约它有权力和责任处理的其他重要问题。报告显示，虽然受到这个限制，委员会仍然能够继续处理职权范围内几乎所有其他问题。

值得特别注意的一项指示载于第31/141 B号决议，第二部分第1段，内请委员会就建立一种修订的服务地点调整数制度的可行性，向大会提出报告。委员会

研究了在这方面它认为重要的两个问题。第一个问题是运用服务地点调整数制度是否可能导致联合国给付的薪金同比较国给付的薪金两者的比例偏差过大，特别是，如以生活费指数波动为基础，是否可能导致纽约的服务地点调整数的增加数字超过简直是每年核定给予美国公务员的增加数的极大的偏差。

委员会认为，从近几年的经验看来，这种危险很小，因为美国薪给过去几年来一直是每年按照相当于生活费增加的比率上升。一九七七年也是这样，美国公务员薪给按照卡特总统签署的行政命令第12010号，自一九七七年十月一日起，增加百分之七点零五。

大会请委员会继续审查这个问题，本报告叙述了执行这项任务所采取的步骤（第39至44段）。委员会认为，如果要过度地缩小偏差，必要的纠正办法只有通过审查基薪表才能达成，这完全是大会权限范围以内的事。不过，如果发现偏差过大，如美国公务员薪给不增加的年度可能发生的情况，委员会拥有适足的权力可以适用必要的纠正措施，例如降低比较的指数或甚至延迟增加一级服务地点调整数。

因此，委员会的结论是，大会无需在这方面另采措施。这项比较是诺贝尔梅耶原则适用的基础，委员会将继续密切注意。 一九七七年九月，情况正如我们的报告第34段附表所反映，若以美国薪给为100，纽约联合国薪给调整后的平均数是113.3。委员会注意到，这个比率同去年比只相差百分之零点六，原因在于纽约和华盛顿的生活费之间的比率有变动，但是它认为这个差异很小，现在无需采取任何行动。 作为双重核查，目前正在调查这两个城市的生活费的比率。

依照我们对未来十二个月的情况的预测，可以看出，由于我所提到的美国公务员的薪给增加百分之七点零五，很多方面差距缩减。 但是，委员会认为，于生活费指数移动，一九七八年底以前纽约服务地点调整数应增加两级，一九七七年十二月增加一级，一九七八年下半年再增加一级，这样平均计算即可维持差距，不会有任何显著变动。

委员会在研究服务地点调整数制度时所考虑的另一个问题是，拟订一条公式，以保证服务地点调整数制度各级的级别变动所需的生活费变动划一。 按照目前的办法，只要指数与基数100相比向上移动五点，随着指数的增加，较小的生活费变动便引起服务地点调整数级别的变动，这样变动愈来愈频繁，呈螺旋形上升的现象。委员会在报告第57段中建议，级别变动同现有水平相比应按指数变动百分之五而非五个指数点计算，这个建议可使螺旋形上升的进程缓慢下来。 每一级的数额同指数上的增加是按合理的比例计算的，这样一来，延迟实施新的一级可从其较大的数额得到补偿。

行政协调委员会批评提议的这个改变，理由是这个新制度比较难于理解，适用比目前的制度更为复杂。 委员会认为，经过一段短短的适应过程后，这类问题就不会再存在；实际上，委员会认为，这样修正，就无需过份频繁地变动级别，而可简化所涉行政工作。 工作人员代表反对这项提议，理由是在生活费高的地点，工作人员增加生活费等待的时间将要比目前长。 这是真确的，但是基于平等原则，这项纠正被认为是必须的，因为，虽然就较高级别而言，只要生活费增加百分之二点八，便可引起变动，从第15级上升到第16级的移动便是那样的，但是较低的级

别，就需要增加百分之五才能上升一级。委员会肯定认为，即使采用这种变动办法，联合国按生活费上升作出调整的制度还是会很敏感的，比得上大多数提供类似调整的国家公务员制度。

委员会考虑到这种变动办法需要一段适应的期间，建议这个新制度如获通过从一九七八年七月一日起生效。

这项建议在报告第57段中有摘要的说明，是委员会提出的需要大会作出具体决定的唯一一项建议。

我现在愿意谈一谈报告中最重要的部分，即关于日内瓦一般事务职类人员的薪给表的研究。

国际公务员制度委员会规约第十二条获得大会通过，随后委员会根据这一条负起它的责任，现有的确定一般事务人员的薪给的程序大大改变。

在此以前，这些薪给是由各有关组织行政首长同工作人员磋商后决定的。各国政府在一九七五年决定，应由一个独立的机构来核实事实，并根据这项评价来建议它认为适当的薪给数额。一九七六年日内瓦发生的情况，已由联合检查组报告大会，毫无疑问地加强了政府对这个新的程序的兴趣，而且还为此安排编写一份关于日内瓦的情况的特别报告。目前十六个组织和联合国欧洲办公室都设在日内瓦。

大会在第31/193B号决议中要求委员会急速对日内瓦的当地雇用情况进行调查。大会在该决议责成委员会的具体任务范围很广，委员会尚未有机会审议所涉的一般原则问题或决定使用哪些方法。因此它只好实事求是，为日内瓦选取一些特定的程序，以后再进行一般方法的制订。

但是，这项工作完成了，委员会已按时完成任务，确立了事实并拟就关于新的薪给表的建议。这些建议已于九月二十三日送交有关行政首长，并通过我现在提出的报告转达大会。

委员会先研究基本原则，后来得到结论，认为“当地一般最佳条件”这一原则必须加以保留。这一原则已经大会核定，委员会决定：在大会未对这一原则加以修订之前，应完全适用。

下一步骤就是要查明并解释当地最佳条件。为了获取这项资料，同时由于日内瓦没有正式的出版物足以提供各级薪给的全部数据，委员会决定向当地雇主进行调查。考虑各种可能性之后，委员会决定采用一种方式的调查，这种方式的调查已经经过适当试验，过去也经各组织使用，就是对一些经过选择，认为是最佳的雇主进行调查。用这种调查来替代过去三年日内瓦进行调查所用的任意取样方法。这一方法，由委员会选定并经各行政首长赞可，但是工作人员代表极为反对。

委员会深信，为了决定当地一般最佳条件这个目的，从统计观点来看，预先选择的方法较任意取样的方法更为合理，它的最大优点是它在别处使用后都能令人满意；而日内瓦使用了三次取样方法，两次的结果都有人提出严重的异议。

这一调查方法与日内瓦过去进行的调查方法的不同之处，还有一个特点，那就是它选择研究的工作数目要大得多，它比较了15个职位，过去只比较两个职位。尽管日内瓦各组织间有着许多不同，尽管联合国在欧洲办事处尚未采用职位分类制度，可是委员会在取得行政和工作人员双方对15个工作的工作的详细说明的协议方面并未遭遇重大困难，而事实上这些协议的工作足以代表极大多数一般事务人员所执行的任务。

雇主名单是根据委员会可以得到的最佳咨询意见拟订的一般认为这些雇主都是日内瓦的最佳雇主。委员会认为，它所选出的45个企业公司可以真正代表日内瓦的最佳雇主，也反映了日内瓦经济和商务活动各部门的适当平衡。委员会曾请工作人员代表提出他们认为也应该列入名单的其他公司，但是工作人员代表不接受这一请求。然而，他们批评我们开列的名单内没有小的公司行号。关于这一点，应该解释委员会采取的标准是：只考虑办公人员至少有50人的公司，因为它认为

拿一个雇用人数象联合国这样多的组织的薪给去同只雇用很少数人员的小公司的薪给相比较是不适当的。一家小公司可能支付特别高的薪给，但是这种公司只可认为是一种例外的情况，不足以代表当地一般最佳条件。

非常令人惋惜的是，许多被请参加调查工作的雇主都没有合作。在选定的 45 家企业公司中，27 家同意提供资料，只有 22 家提供了可用的数据。5 家的答复未被采入调查，原因都载列在我们报告的 140 段。

18 家拒绝提供资料，部分由于进行调查正在夏令休假之前，部分由于收集数据时间太短。调查表的长短可能也是一个因素，因为委员会认为有必要较过去调查更详细的资料，包括许多工作的薪给，以及休假、福利、养恤等等其他雇用条件。

尽管有些雇主没有答复，但是委员会认为，从合作的 22 家企业公司所得资料已足以代表日内瓦的最佳雇主，同时也提供了各种活动领域的适当平衡。

实际的调查工作是由一些高度称职的，曾在联合国和教科文组织薪给科具有丰富工作经验的人员担任的。工作人员代表和行政当局的代表都参加了每一阶段的调查工作。

为了解释数据，委员会设法寻找在方法上既要健全又要公允的办法。由于有证据显示，日内瓦有些雇主对同样的工作，付给男职员的薪给较女职员的为高，因此委员会特别当心避免这种歧视的影响，因为这种歧视不但不符合宪章的规定，而且也不符合本系统各立法机关所通过的其他决议和公约的规定。所用的方法是，如果男女都做的工作，那末只考虑付给男职员的薪给，如果专门是女子做的工作，那末她的薪给还要乘一个纠正的因数，这个因数是根据“混合”工作多付给男职员的差额计算出来的，为百分之八。

委员会在顾到这些应该注意的事项之后，认为它已充分消除了职位调查中可能存在的任何歧视影响。不过，许多提供数据的公司并不实行任何歧视政策。一些大银行、公共行政机关和在日内瓦有办事处的跨国公司都是如此。

委员会所采用的方法顾到了联合检查组在其去年向大会所提报告中对过去几次调查提出的各项批评意见。必须指出，虽然委员会并不认为它必须严格采用行政协调会于一九六五年所订，后来又经国际公务员制度咨询委员会认可的“指导原则”中所述的方法，但是实际上委员会的所有程序都符合这些指导原则。我已说过，这些原则对于委员会并无强制性，因为无论如何它们从来没有经过任何立法机关的通过，但是即使如此，我们的调查工作都严格遵守这些原则。

根据收集到的资料，委员会然后就象报告第 171 段以及其下等段所说的进行制订适合于日内瓦的薪给表。因为需要协调各色各样的考虑和作出各种不同的调整，整个过程显得错综复杂。最后制订出来的薪给表同现行的薪给表相比平均削减了百分之十七；该表载于附件三 L。

按照大会第 31/193 B 号决议第 2 段的请求，委员会试图找出何以日内瓦的薪给会达到目前这样水平的原因；它关于这个问题的意见列载在报告第 193 至 204 段中。

这种情形要追溯到一九五〇年，当时设立一般事务人员职类——在此之前所有工作人员都列于单一职类——为日内瓦所制订的薪给表基本上是根据适用于纽约的薪给表而订的，虽然当时的调查显示日内瓦的薪酬率远低于纽约的薪酬。当时所订的差额曾有意在以后的审查时都要予以维持。随后各次调查所使用的方法的常常改动，以及有好几次取得的结果由于工作人员的反对而不能适当地应用，就象一九六六年，当时调查的结果显示联合国的薪给较日内瓦一般最高的薪给率要高出百分之十六，使得问题更形恶化。

一九六九年采用了一项新办法，这项办法决定把外面薪给落于百分之九十二分布点的薪给数应用到内部等级的第六级，这一标准曾受到公务员制度咨委会的批评。这些，再加上那些对这些工作人员的实际工作不相称的职务说明的误用，特别是在两个比较性的职位之一的情形下，亦即会计人员的情形，他们的工作由于会计方法采用了计算机而有了根本的改变，造成了意味着一九七六年日内瓦一般事务人员职类的薪给进一步大量增加的结果。

委员会曾试图找出这些增加的原因。一个解释是应用的方法基本上就不正确，导致收集错误的资料。就联合检查组来说，它在去年的一份报告内认为，并且在我前几天收到的该组主席的一封信内重申，行政当局同工作人员就这些增加所达成的协议不是根据巴特尔的调查，这个调查实际上已被弃置不用了，所根据的是一九六九年调查的结果，而那次调查所用的方法早已发现是错误的，并且在考虑了过去

几年来迟迟没有应用瑞士联邦工商劳工局的指数这一现象之后是要加以纠正的。

鉴于现行的薪给水平是开始于一九五〇年的一段过程的结果，以及在这一过程中已累积了各式各样歪曲的因素，委员会赞成避免对这个联合检查组自己已发现在这个水平上有一点理论意味的问题作出决定，而是赞成发起一个将能提供新的基础和崭新的方法的研究。 我们的报告不打算为目前的薪给或一九七六年所给的增加辩护也不打算把它废弃，而只是试图尽可能地客观和精确地找出根据当地现行最佳待遇的原则什么样才是一九七八年元月适当的薪给水平。

建议的薪给表是以净额表示，是同日内瓦的受雇人员在扣除了税项之后的实际薪酬作比较。 如果它适用的话，它还将有这样一种效果，就是把日内瓦专门人员职类的工作人员和那些一般事务人员职类的目前薪给重叠的情形削减到某一程度，这种重叠情形之大，委员会曾形容它是一个不正常现象。 在认识到决定两种职类薪给的原则不同，以及这两种薪给表之间没有严格的关系的同时，但是不可能不顾及一个事实，就是这类工作人员工作在一起，而他们之间存在着一种等级制度的结构。 委员会认为下述的情况是令人不满意的，这就是一般事务人员职类的最高级的工作人员的薪酬相等于专门人员职类的 P - 3 或 P - 4。 如果新的薪给表适用的话它将在这种重叠方面削减一级，把 G - 7 等第 11 级列同 P - 2 等第 4 级的水平。

但是，委员会仍然对由于这两个职类在应计养恤金薪给以及因之而起的养恤金方面的重叠的情形而造成的甚至更大的不正常现象，感到忧虑。 新的薪给表对这现象也将作某种程度的纠正，但纠正的程度更为有限，因为一个 G - 7，第 11 级的应计养恤金薪酬将和 P - 4 第 9 级的相等。 任用和升级委员会前几天曾报告了一宗案件，日内瓦一名 G - 7 的工作人员拒绝升级为 P - 3，因为升级将意味钱少了。

要补救这种情形，就必须在一一般事务人员职类的薪给税的比额方面作出改变，但是这将需要一个全面性的不单是日内瓦才适用的决定。 委员会打算就这方面向

大会提出一些建议，但是就象它在报告的第187和第188段内所说明的，由于没有收到行政协调委员会关于这个问题的具体建议，它还不能这样作。它在下年度将继续处理这个问题，并将促请行政当局在同工作人员协商之后就这方面提出一些意见。与此同时，列在我们的报告附件三M里的薪给总额的等级必须按照现行的工作人员薪给税额来计算。

在委员会提出了事实并就薪给表作出了建议从而完成了其章程第十二条第1段的规定下的任务之后，它认为现在是要看行政首长去决定如何应用这些薪给表了。委员会在报告的第183段说明的，它希望从一九七八年一月一日起开始生效，并且鉴于因实际薪给的减少而可能引起的种种困难预期将须对在职的工作人员付给特别的临时津贴以便保障他们现行的薪给率。

无论采取什么样的措施，委员会认为现在是该纠正日内瓦情况的时候了，因为拖延时只能使得情况更加失常。鉴于这一问题的复杂性以及实行这些建议可能引起的问题，委员会准备，如果各组织这样请求的话，在一九八〇年进行一次新的调查以分析在这段期间里日内瓦雇用条件方面可能发生的任何变化。

在放开这个主题以前，我要提到一个有关的事项。许多代表团都知道，日内瓦工作人员协会代表曾委托一家顾问公司进行一项补充调查报告、并向委员会编定的原有名单中所包括的许多雇主和雇员不到委员会认为最低限度50人的其他雇主索取资料。当时，我告诉工作人员代表说，如果他们能让我得到他们所取得的数据，我将审慎检查这些数据，即使那项工作是在未经行政当局或委员会监督进行的。

几天以前，我从那些代表收到分析收集的数据的顾问所编写的一个报告。不过，他们拒绝将该报告所依据的详细数据交给我；相反地，他们建议我在日内瓦同他们会面以便我们能够一道研究资料。对于工作人员方面的这种态度我深感遗憾，这种态度违背委员会对待工作人员试图保持的互惠和信任原则。我要指出，委员会在调查期间收集的所有资料都立刻促请工作人员代表注意。

如果没有这些数据，我只能说，提出的新报告并未提供新的证据来否定我们的结论，即委员会收集的薪给数据反映日内瓦一般最佳条件。而且，从我所收到的文件中提到的某些数字可以推断，新的调查报告没有提供比我们报告中记录有案的薪给比率为佳的薪给率。顾问利用那些相同的薪给试图使用不同于委员会所使用的解释方法得出较高的比较数字，特别是下面三个场合：第一，计算应用于妇女薪给的纠正因素，以避免日内瓦某些职位可能存在歧视待遇；第二，预测所获迄至一九七八年一月一日为止的薪给的公式；第三，薪给总额扣减瑞士所得税折成薪给净额。

所以，他们的建议无一可以接受，因为，为了修订迄一九七八年一月一日为止的报酬率而提议的百分数增加只是一项估计数，无从查证，而为纠正歧视因素和得出税收调整建议的两个公式，也是以显然不合逻辑的前提为依据的。如果代表团有兴趣，我可以把我们就工作人员编写的调查报告作出的详细评论作为一个工作文件散发。

我认为工作人员代表提供的资料中并没有确可用以证明重新审议委员会建议为合理的资料。正相反，如果正确地解释，很可能那些数据可用以肯定那些建议。

为了结束这一个导言，我现在要谈一谈委员会的提议的一九七八年工作方案。

如果进一步执行其规约第十二条第1款，委员会将与教科文组织合作编写一个巴黎当地薪给调查报告；如果可能，又将在年底以前编写关于另一个总部所在城市雇用条件的第二个调查报告。大家当能记得，去年在内罗毕举行的教科文组织第十九次大会决定编写一般事务人员职类的工作人员薪给的研究报告，以便向将于一九七八年十一月举行的该组织第二十次大会提出。委员会在与教科文组织总干事协商后已决定采用的程序以便及时完成这个调查报告备供执行局和随后举行的大会审议。那项调查的结果将载入我们提交联合国大会的下一个报告中。

明年，委员会要讨论关于审查去年核定的专门人员职类薪给制度的一些悬而未决事项。按照第31/41号决议的规定，这些事项包括：

- (a) 所有离职费（回国补助金、解雇偿金、死亡补助金等等）的研究；
- (b) 给付教育补助金的根据和条件的研究；
- (c) 联合国和美国联邦政府职等的进一步的比较研究。

另一个研究报告已在编写中，我们希望及时完成，以便列入我们的下一个报告中，这个研究报告讨论人员征聘政策和办法，将来与终身从业和定期任用概念一并审议。末了，在我们的方案中，我们已决定高度优先审查总部以外地点由经常预算或发展方案提供经费的外勤事务工作人员（或者都包括一般事务职类在内）的服务条件。

各位代表可以看到，我们前面有一个幅度广泛的方案要办理。列举这些事项和其他日常问题，例如165个不同国家或领土服务地点调整数的订定、国际公务员的旅费津贴或美国薪给边际的经常比较，在证明虽然国际公务员制度委员会在一九

七五年才成立，但是它现在已有一个广大的行动领域确有存在的必要。

公务员制度委员会规约和大会各项决议中规定的该委员会任务基本上是在不妨碍它所负的行政职务的情况下对各会员国和必要时对各行政当局提供技术性的和客观的咨询意见以帮助它们决定国际组织的雇用条件，从而保证它们的工作人员具有经常指导我们工作的联合国宪章第一〇一条第三项所规定的效率、才干及忠诚的最高标准。

委员会建议逐步审查联合国系统中所有一般雇用条件。如果发现任何异常事例，它会促请会员国政府及负责这类事项的行政当局注意。遇薪给或津贴不适当的情况，无论是太高或太低，它将提出建议以纠正这种情况。我们希望大会在这一方面得到有益的咨询意见，就象它从行政和预算问题咨询委员会得到的其本身特别领域中的珍贵贡献一样。

我们履行这一职责，一方面要审慎，以免对多年来一直在发展演变的一套包括工作人员许多既得权利在内的制度作出任何不当的改革，另一方面要态度坚定，顾到会员国对此项问题的重视。

— — — — —