



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/C.5/46/28
25 October 1991
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

NOV 20 1991
UNIDA COLLECTION

第四十六届会议
第五委员会
议程项目116

联合国共同制度

联合国系统独立职工会与协会协调委员会的评论

秘书长的说明

秘书长兹转递联合国系统独立职工会与协会协调委员会(独立职工会协调会)所提出的文件(见附件)供第五委员会审议。

附 件

联合国系统独立职工会与协会协调委员会的意见

导 言

1. 自第四十五届会议以来,世界上已经发生了一系列的事件,急剧地改变了历史的进程,并且为人类打开了新的前景。随着冷战的结束,联合国获得了新意义和新目的。由于联合国尝试履行世界趋势发生重大变化之后所产生的额外任务,也使得联合国发生了备多力分的情况。

2. 如果联合国要满足其会员国越来越高的期望,并且在它过去失败的领域取得成功的话,那么这些会员国就必须言行一致,充分信守联合国的目的。同时,共同制度的工作人员也必须一如往常,随时准备尽他们最大的努力,来支持联合国的各项工作。

3. 但是,我们不能不关切地注意到在共同制度的各个组织内存在着一种不安的情绪,这种不安的情绪是由于它们的工作人员,不管正确与否,认为有人蓄意独断专行地降低他们的服务条件并且剥夺他们已经获得的各项权利。

4. 随着第五委员会的政治作用和国际公务员制度委员会的技术责任之间的界限越来越模糊,因为第五委员会涉及技术问题而国际公务员制度委员会一脚踩进政治活动,多年来慢慢发展起来的控制和平衡系统已经被打乱。

5. 第五委员会承担了它一向授权其技术机构《国际公务员制度委员会》的技术职责之后,使它现在处于必须就非常复杂的技术问题作出决定的进退两难立场,这些问题不容许它在其三个月的会期内,因为严重的时间压力,迫使它仓促地加以审议。因此,它所作出的一些决定可能会产生出乎预料和不妥当的后果,而这些后果只有在几个月以后才会显示出来。

6. 另一方面,公务员制度委员会在压力之下,近年来却让自己陷入非技术性的审议之中。

7. 工作人员被夹在中间,他们越来越感到无奈,因为他们曾经尝试让有关方面了解他们的观点。他们看到大会否决了由他们参加意见而达成的公务员制度委员会的各项建议,而他们又无法进入作出种种微妙的决定影响到他们的薪酬和服务条件的论坛。

8. 在联合国历史上这个关键的时刻,应该建立一个体制,让工作人员可以有意义地加入影响到薪酬和服务条件的所有讨论。

一、 公务员制度委员会的报告

9. 公务员制度委员会第三十四届会议审议了两项对共同制度的工作人员最为重要的问题:专业人员薪金(包括底薪/底薪)和一般事务人员应计养恤金薪酬。

A、 专业人员薪金

1. 美国与联合国薪酬之间的差额

10. 专业人员继续受到1985年冻结的影响,在有些工作地点冻结一直继续到去年7月。专业人员在这几年期间所损失的购买力(在有些工作地点达到30%)尚待恢复。

11. 自1984年以来,有关专业人员薪酬的办法一直将美国联邦公务员制度和联合国薪酬之间的差幅限制在110-120之间。在1984年以前,差额只是指示性的,如果超过最高幅度(120),并不一定就自动冻结。

12. 采用联合国薪酬固定与美国公务员制度的薪酬挂钩,并且将差幅固定在110-120之间,其影响由于美国公务员制度的薪酬比美国私营部门的薪酬(美国公务员制度本身的比较者)低30%,并且由于1989年大会决定(1989年12月21日第44/198号决议),自1990年开始的五年期间差幅应该平均保持在115上下,而影响更为严重。

13. 由于采用了固定差幅和五年期间差幅平均保持在115上下,任何补偿基准地(纽约)与其他工作地点之间的生活费用差别,以及每一个工作地点的通货膨胀的工

作地点差价调整数办法的正常运作,已经被打乱。

14. 去年公务员制度委员会建议大会消除五年平均115的差幅,今年它又重申了这项建议。联合国系统独立职工会与协会协调委员会(独立职工会协调会)坚决促请大会采用这项建议,并且强调只能这样做,否则共同制度的专业人员将成为另一个长期冻结的受害者,这实际上等于取消了1990年批准的全部加薪。

15. 但是消除115的平均差数,可能并不足以避免专业人员薪酬遭到冻结。在公务员制度委员会第三十四届会议上工作人员代表决定支持暂时停止试用110-120差幅,直到预期的美国《联邦薪酬改革法案》的影响充分明朗化之后。公务员制度委员会建议只要美国和联合国薪酬之间的差幅没有超过120的限度时就给予部分等级的工作地点差价调整数,这项建议只解决了这个问题的一半。公务员制度委员会在提出技术性建议时,又再度受到政治考虑的阻碍。独立职工会协调会促请大会和第五委员会在《联邦薪酬改革法案》生效以前,暂时停止实施110-120差幅的办法,使工作地点差价调整数的制度能够正常运作。

2. 基薪/底薪

16. 多年来由于急剧的通货膨胀和以前相对稳定的汇率发生了重大的波动,而使得专业人员以上的工作人员的薪酬和福利制度越来越复杂,公务员制度委员会根据大会的要求进行的专业人员以上职类服务条件的全面审查的一个目的,就是使这个制度简化和透明化。

17. 在这方面已经取得相当大的成功的一个领域就是用基薪作为支付给整个系统的工作人员的最低薪金(底薪)的制度来取代过去几年来为了应付具体的问题所通过的笨拙的临时措施拼凑起来的制度。

18. 除了作为支付给整个系统的工作人员的最低数额薪金之外,使用基薪/底薪表还有两个目的:作为全面审查的组成部分而确定的艰苦条件和调动办法计算对调动和艰苦条件提供补偿和离职偿金数额的参考。

19. 新制度的一个基本因素就是将联合国基薪/底薪表与美国基薪表挂钩,并且每年加以检查以便在必要时在不亏不盈的基础上,通过将工作地点差价调整级数并入基薪中,来订正联合国薪金表,应该铭记,这种合并并不见得对大多数的工作人员有利,而只是对总部以外少数生活费用较低的工作地点的工作人员,以及按照调动-艰苦条件办法支付薪金的那些工作人员有利。

20. 大会曾经要求公务员制度委员会就艰苦条件-调动办法的运作情况向其第四十七届会议提出报告。就新的办法的运作情况现有资料看来,似乎显示,它已经达成了促进工作人员调动和吸引工作人员到艰苦的工作地点服务的目的。因此,必须让这种办法的运作期间比原先预计的超出几年,以便在1992年能够向大会提出有意义的评价,并且使得这种办法不要在工作人员之间丧失其可信度。

3. 待遇最高的国家公务员制度的研究

21. 与专业人员以上职类的工作人员薪酬密切相关的一个问题就是待遇最高国家公务员制度的研究。

22. 多年来工作人员一直认为美国联邦公务员制度已经不再是诺贝尔梅耶原则所规定的待遇最好的国家公务员制度。

23. 有些国家政府不得不对他们的国民支付津贴,使他们愿意在联合国工作,以及联合国在吸引某些会员国的国民到联合国工作遭遇到困难--他们宁愿到欧洲共同体和经济合作和发展组织工作这一事实,就可以证实这种看法。

24. 公务员制度委员会以前曾经对待遇最好的国家的公务员制度进行研究,但是没有达成确定的答案。根本的问题是某些因素如养恤金和生活费用差别如何计算的问题。

25. 现在公务员制度委员会已经确定了对可能的比较国进行定期检查的方法,不管这种方法多么不完善,因此必须立即进行第二阶段的工作。这就是必须对确定的国家公务员制度进行更详细的研究。

26. 大会在其第44/198号决议中规定每五年必须进行这种定期检查,事实上应该进行一次这种定期检查作为去年完成的专业人员以上职类的工作人员的服务条件全面审查的一部分。但是,由于需要时间这项检查已经延迟。

27. 独立职工会协调会不能接受再一次拖延,并且要求大会授权公务员制度委员会对第一阶段确定的可能比较国进行详细的研究,并就此向大会下届会议提出报告。

B、 一般事务人员养恤金

一般事务人员和有关职类人员应计养恤金薪酬和 相应养恤金的全面审查

28. 在本届会议上,第五委员会收到公务员制度委员会关于一般事务人员和有关职类人员应计养恤金薪酬和相应养恤金全面审查的第一阶段报告,这项任务是公务员制度委员会与联合国工作人员养恤金联合委员会合作进行的,根据1990年12月21日第45/242号决议,公务员制度委员会必须就此向大会第四十六届会议提出报告。

29. 养恤金与薪金是一揽子薪酬的两个主要组成部分。1958年应计养恤金薪酬专家组确定了制定联合国养恤金的指导原则,该专家组是行政协调委员会设立的。根据专家组的报告,“任何全面的退休办法…应该保障参与者到退休年龄时,能够享有一种福利,让他们的生活条件能够比在他们快要退休的前那几年期间所享有的生活条件没有显著不同”。

30. 联合国养恤金制度自设立以来四十年一直能够令人满意地运作。此外,它是一般事务工作人员和国际公务员制度之间的最后联系。如果这个联系中断一般事务工作人员事业前途将受到影响,因为如果这项联系中断就无法根据服务的年资来调整不同职类之间的养恤金。

31. 即是如此,联合国养恤金制度再度受到攻击。公务员制度委员会根据一两个工作地点有些《不正常情况》展开了对养恤金制度的攻击,这项制度多年来证明是妥当的,只需要一些修正来使它更圆满地适应正在变动的情况。

32. 这次减少福利的借口并不是由于养恤基金出现了精算逆差。事实上庞大的逆差现在实际上已经消除,而消除并不是由于会员国根据养恤基金的条例,而是大多数由一般事务和有关职类工作人员增加缴款来弥补的。(在这方面应该指出的是,减少应计养恤金薪酬将会再度增加精算逆差。)因此,令人啼笑皆非的是,这些工作人员竟然再度受到不公正的惩罚。

33. 公务员制度委员会已经看到了由于美元贬值以及目前的比较国(美国联邦公务员制度)不妥当,某些工作地点的专业人员养恤金已经降低,公务员制度委员会不但不想方设法解决这些问题,却反而告诉大会说,“不正常情况”是由于一般事务工作人员应计养恤金薪酬“过多”的后果。

34. 独立职工会协调会对公务员制度委员会武断的决定将全面审查的范围限制在只研究两种办法,折合收入和当地的作法,从而忽略了应计养恤金薪酬全面审查工作组建议采取的其他办法,尤其是维持现有制度的办法,表示非常关切。再者,它着重指出,公务员制度委员会提议进行一项可行性研究,但却没有首先确定进行这项研究的方法。

35. 独立职工会协调会指出,目前的办法之中所确定的具体问题,必须用具体的方法来解决。公务员制度委员会在现在提议就当地的养恤金办法进行一项费用昂贵的复杂研究,该委员会认为适用于确定一般事务人员薪金的同样标准(即当地作法)也应该用来确定他们的养恤金。这种理由忽视了一个关键的事实,就是在许多国家,如果不是大多数国家的话,当地的雇员并没有任何一种养恤金、这就是表示联合国当地雇用工作人员将被剥夺养恤金。

36. 独立职工会协调会随时准备与处理所有工作人员的服务条件的所有机构合作。因此,它很遗憾地指出,一般事务和有关职类工作人员应计养恤金薪酬全面审

查是在佯装协商的情况下进行工作的,其目的是为已经作出的决定辩护。

37. 一般事务和有关职类工作人员占养恤金缴款的大部分,并且过去几年来一直被要求承担其费用的越来越大。他们已经受到武断将工作人员分成两个不同职类的影响,并且他们的职业前途也受到限制,这种情况造成他们的养恤金水平很低。因此,他们无法了解通过他们的应计养恤金薪酬对他们的服务条件展开新攻击这种作法。

二、国际公务员制度委员会的职能

38. 正如过去它一再指出的,独立职工会协调会主张工作人员和他们的雇主就服务条件直接谈判。但是,在目前的机制存在的情况下,独立职工会协调会打算尽量加以利用,因此,它将与所有的当事各方进行合作,来改善公务员制度委员会的职能,只要工作人员的合法利益能够在向大会提出的建议中获得充分的考虑。

39. 鉴于公务员制度委员会第三十四会议的讨论,独立职工会协调会再度坚持,公务员制度委员会必须作为一个纯粹的技术性机构来行使其职能。

40. 很不幸的是,过去几年来我们看到委员会有倾向于偏离它的技术性作用而涉入政治判断的趋势,同时第五委员会曾经尝试就复杂的技术性观点事后批评委员会。

41. 虽然委员会已经采取了某些建设性的改革,办法是开放其决策会议让工作人员代表和各组织参加,但是,独立职工会协调会不能不越来越关切目前似乎有一种趋势企图将举行汇报会议的作法制度化,这种作法是今年公务员制度委员会第三十四会议开始的。由于这种汇报没有工作人员代表参加,因此有种种附带的危险就是可能使这种汇报成为相等于执行会议。一旦在这种会议作出一项决定,实际上就无法在公开会议说服委员会的成员改变他们的想法,特别是如果这项决定是通过协商一致达成的。独立职工会协调会认为,就重大问题设立三方工作组是唯一可行的办法。工作人员代表必须在委员会各个阶段的工作,包括在拟订文件方面,都有所参

与。

42. 尽管当委员会并不是根据其议事规则第33条的规定作出一项决定,而只是提出一项大会可能核可或否决的建议时,财政和经济考虑往往成为讨论问题的主要考虑。

43. 委员会必须在大会的决定所规定的一般范围内进行工作,但这并不表示它不能够采取任何的积极主动,提出技术上完全合理的提案。独立职工会协调会坚决认为,委员会作为一个纯粹技术性机构应该冷静的利用适当的数据来拟定向大会提出的各项建议,而让大会去做政治性的决定。

44. 如果工作人员要对确定他们服务条件的程序有信心的话,他们就必须知道他们的代表参与了拟定各项建议的每一个阶段的工作,以及第五委员会对这些建议的审议。在这方面,独立职工会协调会要求让工作人员代表参与第五委员会的非正式会议。独立职工会协调会认为,在决策进程的这个阶段,他们必须有机会与他们的雇主面对面对谈判。

- - - - -