



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/C.5/46/35
7 November 1991
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH

第四十六届会议
第五委员会
议程项目116

联合国共同制度

国际公务员协会联合会的评论

秘书长的说明

秘书长随函附上国际公务员协会联合会(国际公务员联会)提交的一份文件供第五委员会审议。这份文件是按照1980年12月17日大会第35/213号决议第2(b)段的规定提交的,其中大会重申,准备“收取和充分考虑国际公务员协会联合会指定的一位代表通过秘书长在题为‘国际公务员制度委员会的报告’的议程项目下提出的一分文件中所表明的工作人员意见。”

附 件

国际公务员协会联合会的评论

一、概言

1. 联合会1991年3月曾在巴黎,并于稍后在纽约与国际公务员制度委员会(公务员制度委会)会谈,所进行的意见交流又是令人泄气、眼光短浅和不了了之,这些我们早已习惯了。该委员会再次表露出在处理议程项目时决意全心达成以下目的:节减、扣减从而降低联合国共同制度所有工作人员的雇用条件。当一个人在国际公务员制度下至少16年--许多工作人员代表都达到这个年资,但尊贵的代表则没有--他对这种扣减心态日益感到不耐。事实上,委员会成员的荒诞行径也已成为意料中事,工作人员代表已能预期他们对任何问题的反应;只要有那样一个办法可引进扣减,公务员制度委会必定不会错过。如果引进扣减的办法不那么清楚明白,该委员会便要求进行研究,从而将问题推迟。

2. 在公务员制度委会上届会议期间,有些成员关注到我们动辄批评他们,并且指责我们没有勇气向第五委员会作出简单明了的声明。我们向他们保证,我们确有这种勇气,也不会错过这种机会。公务员制度委会鼓励我们以对它所用的同样言辞,向第五委员会表明意见,尤其是关于专业人员职类薪水冻结、旨在改变一般事务及有关职类的应计养恤金薪酬的计算方法的改变等。(改变的决定是要不得的,因为现有方法行之有效)

3. 工作人员代表每年以书面声明的形式向第五委员会陈言大约有十六年了。提出一个文件而已,没有任何对话。过去十六年,第五委员会收到了我们数不清的文件,其中载有大量统计数字、解释和理由依据以支持我们一再坚持的以下论点:国际公务员的雇用条件不应降至最低的共同标准。联合国对其国际工作人员的期望甚高,委派给他们的任务很是重要,但是它肯给的薪酬也真够低。很少成员国真正认识到工作人员历来所说的;那些了解到有必要提供优厚薪酬以吸引一流人才的会员国

又不肯为这一信念挺身而出,这或许是害怕受到那些比它们大或富的会员国所排斥吧。

4. 在1988年,第五委员会决定改变其工作进程,设立了一个“非正式会议”制度,这些会议排除了工作人员代表的参与。这导致了贬低身分、极之要不得的“在走廊等候”的做法,即工作人员代表在会议室外的走廊坐着,等待代表询问。它不仅冒犯了我们的尊严,也冒犯了会员国的尊严,因为它们表现出不信赖那批它们委托执行各国方案的人员。第五委员会想必同意,需要有崭新的观点,因为大多数国家,都认为员工的参与能对民营和国营部门组织的有效管理作出宝贵贡献。

5. 在过去十六年间,联合国(但并非其专门机构)出现了好几次信任危机,也许一个强有力的联合国不合乎某几个国家的利益,也许联合国信用下降有其他原因。然而,目前舆论有了变化。联合国证明了作为国际论坛当之无愧,这一点在很大程度上得力于员工的持续努力。

6. 联合国因此而得到荣誉,但联合国和全世界对工作人员只给予甚少的赞誉。事实上,第五委员会的技术机构所采取的行动使工作人员感到气馁。例如,何以专业人员的养恤金水平先后一降再降?何以专业人员的薪水冻结了四年?何以该技术机构要抨击一般事务人员的养恤金制度?何以第五委员会拒绝调整专业人员薪水,从而制造了“重迭”问题?何以它现在想通过削减一般事务人员薪水和养恤金,而不是增加专业人员薪水来解决这个重迭问题?何以它看不出由于其技术机构坚持不断降低雇用条件共同制度因而受损?何以它无法理解国际公务员今天面对的基本问题?难道它真的同现实脱节吗?

7. 对公务员制度委会的报告,我们有几点意见要提出来。希望第五委员会今年对我们的立场作出积极反应。

二、养恤金

8. 工作人员希望以当地货币支付的最初养恤金与基数城市的养恤金相同——而年资满二十五年者得到应计养恤金薪酬的50%或者如已提交第五委员会的联合国合

办工作人员养恤基金(养恤基金)报告所载列的D选择的全部。现在是将缴款增至24% (维持三分之一与三分之二之比)的时候了。这一点在1983年已同意,迄今还没有充分执行。

9. 专业人员研究一下用作比较的公务员制度养恤金,会有什么发现呢? 美国公务员的平均就职年龄是23岁; 没有强制退休年龄。在62岁退休的,可得最后平均薪酬78%的累积率。而最高的可能累积率为80%。在联合国系统内,专业人员的平均就职年岁是43; 最高累积率是46%。工作人员赞成这样的政策: 每年2%的累积率,自就职一年起算,缴款的服务期间按年不断累积,一直到35年为止。

三、薪水

10. 过去十六年中,由于第五委员会蓄意削减和拒绝按生活费上涨进行充分调整的政策,专业人员薪水的购买力不断下降。它在1984年冻结了专业人员的薪水,从而确保专业人员的薪水永远赶不上生活费的升涨。

11. 在1989年,曾将差幅定作在五年期间中点的平均值为115。公务员制度委会这次建议废止这一平均值,只要差幅不超过120,可给与工作地点差额调整数一个等级的某一分数。结果就是专业人员的薪水被部分冻结。工作人员建议在获知美国联邦雇员薪水相若法案的全部影响以前,将差幅的上限至少升至125。

四、改组公务员制度委会

12. 附于本报告后的是国际公务员联合会关于公务员制度委会运作的文件。第五委员会想必会花点时间细读,对我们的建议加以慎重考虑。现在是给予工作人员同雇主进行谈判的全部权利的时候了。为了做到这一点,我们需要一个完全中立、高度专业性、客观的谈判机制。

五、国际公务员的安全与独立

13. 国际公务员联合会极其关切对国际公务员独立和安全的不断违犯情事,特别

是近东救济工程处仍被拘留或监禁在中东的工作人员的人数之多。

14. 国际公务员联合会吁请第五委员会加倍努力给各国政府和其他实体留下以下的深刻的印象：毫无解释地拘留国际公务员(即令他们是本国籍的)是违法的。遇有逮捕情事,联合国及其机构应有机会探望被拘留的工作人员并且由一名医生或一组医生全权负责定期医疗探望,是绝对必要的。

15. 被拘留的工作人员获释后应在没有精神压力和官僚式拖延的情况下尽量迅速、顺利地复职。

16. 应当在联合国安全协调专员办公室建立关于被拘留和失踪工作人员的资料完备电脑化系统。

17. 国际公务员联合会仍然专注人数日增的从政府借调在需要偿还的基础上任用的或作为副职专家的人员。为了保障公务员制度的独立性,必须密切监测这些作法。此外,若干政府对在联合国系统内工作的某些本国国民给予津贴的作法应予禁止。

六、结论

18. 这届会议要求第五委员会作出的决定对全世界52 000人的任用条件的影响是极为重大的。我们希望第五委员会今年认真履行其责任。它不应单单接受其技术机构的建议。它应仔细思考这些建议,认真考虑所涉问题,将之与工作人员的立场作一比较,最后站到有理的一方。

附录

国际公务员联合会关于建立 一个确定服务条件框架的立场文件

导言

1. 本文件是根据大会要求审查国际公务员制度委员会职能的决定编制的。第44/198号决议请秘书长同工作人员代表协商后就此事和委员会的有关意见向1991年大会第四十六届会议提出报告。本报告中载有国际公务员联合会的一项提案,建议设立一个论坛,就服务条件进行谈判。

2. 毫无疑问,促成大会作出国际公务员委员会的职能的这项决定的因素是国际公务员联会在1988年和1989年所采取的立场。由于国际公务员联会在1988年不参与委员会的活动,委员会在下一年中对工作方法作了改变,允许所有有关各方在作出决策以前进行更民主的协商,但这项过程在作出决策时又骤然终止。尽管这是令人可喜的初步发展,但在1989年所取得的进展不及国际公务员联会的设想,即决定就业条件的唯一可行方法是与雇主进行谈判。

3. 目前令国际公务员联合会感到关切的问题是对国际公务员制度委员会职能的审查虽然提供了作出一些改善的机会,但却会忽略决定服务条件的各项基本问题。工作人员一向对肤浅的协商感到不满,会员国也利用公务员制度委员会章程中的例外情况,时常不遵守第三条第一款和第六条第一款所规定的严格标准。国际公务员联合会已经注意到行政问题协商委员会关于国际公务员制度委员会职能的报告;行政协商委员会所建议的一些改变的程度正说明对公务员制度委员会目前的各种管理方法的不满程度。然而,在充分审查了行政问题协商委员会的立场文件以及审查了它最近与委员会就“新”的工作方法所取得的经验之后,国际公务员联合会认为,必须对决定服务条件的过程作出根本性的改变。

就服务条件进行谈判的新方式

背景

4. 1972年,大会决定设立国际公务员制度委员会。两年之后,国际公务员制度委员会的目前章程获得核准。目前全世界在工业关系方面已经有了巨大改变。虽然这些改变已经有了它们的影响,工作人员及其代表越来越积极参与决定服务条件的问题,但国际公务员制度委员会章程至今没有作出任何改变。

5. 在这个十年中,对联合国及其专门机构的需求日益增多。为了满足这些要求,就需要雇用高度合格和干劲十足的工作人员,他们通过选出的代表能直接参与谈判他们的就业条件。用协商来替代谈判是不能令人接受的。

6. 国际公务员联合会认识到,在公共/国际服务的环境中,与决策人员进行直接谈判意味着在立法机构一级的谈判,由于许多理由,这可能是烦琐和不切实际的做法,其中起码要涉及大会第五委员会和未曾参与谈判商定的建议而随后需对其进行审查和作出决定的立法人员。因此,国际公务员联合会建议一套体制,使雇主与工作人员能进行有意义的全面谈判,而不减少立法机关的决策权利。

7. 国际公务员联合会以各国公务员服务条件的谈判过程作为提案的依据。在制订这些提案时,国际公务员联合会充分考虑到各份有关国际文书,诸如国际劳工组织(劳工组织)1978年劳工关系(公共服务)公约(第151号)和建议(第659号),和1981年集体交涉公约(第154号)和建议(第163号)。它也充分考虑到劳工组织公共服务委员会的工作,它在1988年曾深入研究公务人员集体交涉权利的问题。

8. 根据进行集体交涉的理由,国际公务员联合会希望此后在雇主的决定、立法的决定、有待谈判的项目、和谈判及决策过程的所有问题方面进行真正的谈判。

雇主

9. 联合国秘书长以及各专门机构的执行主任负责选出和任命其各自组织的工

作人员。因此，他们是工作人员的雇主。

立法机构

10. 大会--更具体而言是第五委员会--是立法机构，目前由它决定联合国及其附属机构内的工作人员的服务条件，虽然这看来是出于一项实际性的安排，但却有一些明显的不利之处：

(a) 参加第五委员会工作的代表(通常都是资历较浅的外交官)并不是根据其人力资源管理、工业关系或劳动力方面的技术资格选出的，但他们却需要对联合国工作人员的才干、资格和效率而因此也就是对组织本身这一影响深远的问题作出决定。因此，基于各种政治上的考虑而不是技术上的考虑作出决定也就不令人奇怪了；

(b) 第五委员会的代表作为国家代表团的成员时常难以取得所需的专门知识和熟悉正在讨论的复杂问题：由于外交官之间的正常轮换政策，代表连任的情况相当少见，许多代表团派遣资历较浅的代表出席会议正反映各国政府对第五委员会行政和人事问题的讨论置于次要的地位；

(c) 对许多参加大会的代表而言，联合国是指纽约的联合国总部，而很少认识到在其它总部和外地办事处的联合国办公室和各专门机构；

(d) 对人事问题的审议由于大会其它各主要委员会对世界危机的讨论以至一直黯然失色；

(e) 第五委员会负责两项共同制度问题--就业的条件--和联合国在预算和财政方面的问题；有关共同制度问题的各项决定和联合国的预算必然会在后一种情况下审议。因此，在很大程度上就会忽略各专门机构的具体需要。

11. 由于第五委员会承担了并不属于它的专长的责任，因此没有充分利用提供给联合国系统的资源。联合国秘书处从未打算处理所有专门性领域的工作。每一专门机构都负有协调其专长领域的活动的任务。决定就业的标准是1919年才成立的劳工组织的特权，其理事机构的组成有会员国代表、工人和雇主。例如将决定联合国服务条件的工作，由劳工组织理事机构完成，就能达到人力和财力方面的审慎使用。

如果决策的责任不由第五委员会承担,就更有可能根据所有有关各项考虑而不仅根据政治和财政方面的限制作出决定。自然,人事费占全部预算的比例将继续是讨论和作出决定的基础。此外,还进一步认识到,部分由于这种人力资源管理的工作人员--管理人员关系方面的服务的更高持续性所取得的专门知识对工作人员的才干、资格和效率以及联合国系统的管理都有深远的积极影响。

12. 国际公务员联会认为目前是联合国系统更加有效利用其特殊的专门知识的时刻。另一种可能性是设立一个新的立法协调机构,由每一参与组织的理事机构的一名代表组成,具有同意谈判机构提出的任何谈判完成的条件和提供相应资金的充分权力。

协商机构

13. 共同制度是联合国和每个专门机构间的协定,根据这些协定,它们“同意制定共同的人事标准、方法和安排,旨在避免任用条件方面的严重差异,避免在聘人方面互相竞争以及便利人员的交换,以便从他们的服务得到最大的好处。”它们还同意就各种人事问题进行协商,“以期,在切实可行的范围内就这些问题尽量取得一致意见”(重点为笔者所加)。他们又进一步同意在人员的交换方面进行合作,如有需要,在短期或长期的基础上,为年资和养恤金权利的保留作出适当安排。公务员制度委员会的设立是为了实现这些协定,国际公务员联会完全赞同其迫切性。令人遗憾的是,公务员制度委员会和共同制度的运作漠视和模糊了这些协定的精神和目标。

14. 所拟的协商机构的作用应限于确定任用条件及有关问题的一般规则和原则,规定组成联合国系统的所有组织必须共同采用的最低任用条件。除了此等有拘束力的最低条件,每个组织应可自由地与本身的人员直接讨论如何改良条件以益惠工作人员和行政当局。确实,按照公务员制度委员会规程第1条,该委员会的任务规定有两个方面:它不仅包括管制任用条件,并且也协调任用条件,而这两者是截然不同的。根据规程第10条,该委员会的建议实际上只限于“确定工作人员任用条件的广泛原则”,而这些建议一旦经大会通过后只是对专业人员薪水、工作人员薪金税表

和有限的津贴有约束力。换句话说,公务员制度委员会的规程的现有案文绝不应解释为限制个别组织对第10条(b)、(c)和(d)所没有明确提到的关于任用条件的决定权。

15. 尽管理想地讲,任用条件在国际公务员制度中应当是相同的但由于工作地点的差异,类似的原则在适用时往往有必要保持灵活性。例如,气候条件、艰苦程度、当地风俗是造成工作时间、旅行标准、能享有的病假等有差异的因素。应当设法减少属于谈判机构管辖范围的问题的数量。行协委会可继续就各工作地点那些由工作人员和雇主(行政首长)确定的问题,提供指导;行协委会可负起更重要的协调任务。

16. 行协委会应有权就那些不属于该立法机构的管辖范围的问题与工作人员代表直接谈判。津贴或应享权利的多寡以及最低的适用标准应在整个公务员制度的基础上予以决定,惟应让执行首长有回旋的余地,使他们可根据工作地点的条件和其他因素,扩大适用津贴和应享权利,这方面的例子包括国际征聘的一般事务人员的侨居津贴、绩优奖励和鼓励、回籍假旅行安排等。

17. 行协委会与工作人员之间的以平等地位进行协商乃是将将在大多数组织现已存在的协商进程予以扩大。协商的双方仍将各自开会拟订立场,但只有在协商联席会议上才能作出决定。

18. 协商机构及其秘书处的主要关切将是一般事务人员和专业人员薪水、服务地点差价调整数、津贴、养恤金和应享假。此外,协商机构及其秘书处应不时处理职业发展、合同状况、员额改叙、对优绩的承认和其他应享权利。在这个情形下,介入的工作将是编目录、分析和建议若干最低标准。对那些在执行最低标准方面需要支助的组织应予协助,较先进的组织继续定出更有利的任用条件,因为并没有建议或涵蕴任何最高标准。

19. 在协商机构发展得很妥善的国家(例如北欧国家),习惯的作法是在相持不下时使用独立的仲裁者协助当事双方达成协商一致意见。如果在国际公务员制度的范围内这个程序被接受,劳工组织是劳工谈判专家,应是负责此等任务的适当机构。

主代表和工作人员代表组成,通过联合建议,提交立法机构以作最后决定。

协商机构的秘书处

21. 为使协商机构获得技术背景和统计资料,以便达成协商立场和建议,应任命一个技术秘书处。这个秘书处应由对协商机构所处理问题有专长的工作人员组成,秘书处工作人员应为共同制度下各组织的正常工作人员调派秘书处工作一段时间。

22. 有必要设立一个独立的秘书处,具有资源和权力获取关于国家公务员制度以及联合国及其各专门机构的任用条件的数据。秘书处的专业人员应执行轮换政策,应当利用参与组织的工作人员的借用/借调安排。同样地,调派秘书处的工作人员可借给那些有此请求的机构,从而确保秘书处工作人员可自由来去。秘书处负责编制文件和及时分发文件。由秘书处编制的最后报告应列出协商立场和(或)建议。

执行秘书

23. 由当事双方代表组成的遴选小组将尽力指认一位适当的候选人。这包括编制职位说明、评价申请书以及编制合格候选人的入围名单。最后人选的名字将通知主管的人事厅进行征聘。

工作程序

24. 协商机构应在其议程项目中列入任一当事方所提议的议程项目。它还会收到立法机构所要求的问题/事项,并进行协商。首先考虑这些问题,特别是那些须在某一日期以前将协商立场提交立法机构的问题。每届会议的议程将包括若干常设项目以及在上届会议结束时所提议的项目。秘书处将负责关于背景文件的协调工作。

25. 协商机构应确定其行事历和会议次数,后者将视议程项目的需求而定。为使该机构能高效率 and 及时履行任务,每年不应限于两次定期会议,如国际公务员制度委会那样;此外,应提供适当的预算资源。

26. 在就任何事项完成协商后,秘书处将编制一个最后报告,提交立法机构。在报告提交以前,协商机构的各当事方将对报告进行审查,最后由主席“签发”。

立法机构与协商机构之间的关系

27. 立法机构收到协商机构的报告以供其审议,如协商机构认为适当时,其主席进行口头说明。在立法机构开会时,协商机构的主席和副主席将列席答询。立法机构将决定接受或拒绝关于每个问题的协商建议。
