



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/C.5/47/36
29 October 1992
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十七届会议
第五委员会
议程项目113

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。

92-66027 041192 051192 051192

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. 大会第四十六届会议以后消逝的这一段期间可说是全世界多事的一段期间,结果对世界组织——联合国来说,也是多事的一段期间。为了响应冷战结束的结果带来的新义务,联合国已经脱离其传统的业务,以便在责任重大的维持和平和缔造和平领域承担更重大的任务。

2. 在这充满危险的全盘流动和测不准的背景下,几乎每天有新的国家出现,也有旧的竞争对手重新出现,武装冲突导致饥荒和死亡;当所有的眼光都注视着它,对它的期望远超过往常的时候,联合国却经验着一种内部混乱,这种混乱只会妨碍其应付身边各种严重问题的能力。

3. 的确,旨在重新界定一个机构的任务的任何过程,都免不了一定程度的破坏性。但是这种破坏不应该是一种足以损害其完成所受委托任务能力的破坏。

4. 就联合国秘书处以及某些专门机构而言,许多职位已遭裁减(就秘书处而言,在过去数年内已裁过两次),而且将作为现代化过程的一部分,继续被裁减。与此同时,工作人员的服务条件则日益恶化。结果,前几年的不舒服,已变成不满。

5. 很少人,包括工作人员在内,会否认,在共同制度各组织内部仍有改善的余地。同时,任何改革的企图,都将受来自直接受此改革影响的一群人的抵抗。然而,使目前的情况无法忍受的是下列这个事实,即在工作人员名额裁减的结果失去升级的瞻望时,又要工作人员更卖命,而且服务条件又朝不保夕。

6. 我们只能期望,在还来得及的时候,在某一阶段会有人认识到,当一个剧烈的改革正在进行时,由于联合国组织在维持和平和缔造和平方面新增加的责任,工作人员正在被要求志愿参加往往需冒生命危险的各种活动时,去削弱共同制度工作人员服务条件在政治上的困难以及可能产生的不利影响。

7. 工作人员已经再三表明愿意做一些额外的工作,而且在极端困难的情况下踊跃地自愿这么做。但是他们发现,必须在对自己的未来测不准的情况下工作,包括服务条件进一步恶化的威胁在内,不仅伤士气,且令人担忧。如果联合国组织想顺利高效率地运行,必须采取一些措施驱散各种怀疑,并减轻恐惧。与后来的各种实际行动相反的,空令人安心的话语,只有增加工作人员担心的程度。

8. 大多数工作人员欢迎秘书长关于非政治化联合国组织这明示的目标。为了实现它,这种非政治化,必须得到有关各方真正的支持。除非参与这个过程的所有各方都有坚决无条件的决心不允许有任何例外(无论是G-1一级或是副秘书长一级),否则将失去一切信用,导致官僚怀疑主义的盛行。甚至一些想法,如有些工作人员比其他工作人员更平等,以及当一个人的职位在权力结构上占较高位置时裁员的含意不一定相同等看法,可能起极端负的作用。为了实现联合国组织的各种目的,从来没有比现在更需要士气高昂的时候;而工作人员的不满情绪,却从来没有比目前更普遍。

一、共同制度的病根何在

9. 共同制度工作人员抱怨其薪水及服务条件,已经多年。第五委员会各成员对抱怨的内容也很清楚,不必在此详细重述。而且,说也伤心,过去的抱怨,大多等于对牛弹琴。

10. 各成员国一直不愿意承认共同制度有什么不对,或采取任何行动来更正它。与其他国际组织如世界银行、经济合作与发展组织或欧洲共同体各薪水水平的比较,曾被拒绝,说是与事无关,虽然这些组织是共同制度各组织的直接竞争者。公务员制度委员会一再推迟,大会也一直忽视,对国家公务员制度最佳待遇的审查。很自然地,工作人员对于雇主的这种不关心--如果不是无情--是很难接受的。

11. 当然,并不是所有的人都带有或赞成这种有时无情的态度。但不幸的是,并不持这种态度而本来可以替工作人员仗义直言的人,却大多数避开这个问题而未替工作人员说话。

12. 这期间,有些成员国--特别是最反对改善共同制度工作人员服务条件的会员国--继续对其本国籍联合国工作人员发补助金,从而继续维持一种双层制度,这种双层制度违反了《联合国宪章》的精神和《工作人员细则》,并忽视了秘书长对这种作法的强烈谴责。在裁员和改组的一般气氛里,继续维持这种作法只能加剧工作人员的士气低落和不满的情绪。这同时表露了无法正当化而且在任何情况下都无法宽恕的,双重标准。

二、公务员制度委员会起什么作用

13. 几年来,工作人员代表还一直对公务员制度委员会的作用表示抱怨--大多数情况下是对牛弹琴。公务员制度委员会是大会为了处理共同制度工作人员的服务条件而设立的技术性机构。针对公务员制度委员会的批评的内容,大部分与工作人员脑筋里的“委员会的政治化”有关。也就是说,与该委员会所提各种建议和决定,往往是以“作为第五委员会非正式协商的内容远为恰当的”,财务上的考虑为出发点,这个事实有关。

14. 此外,近几年来,公务员制度委员会某些成员对关键性问题的态度,显示与第五委员会的态度很接近的倾向。无可避免地,公务员制度委员会成员必须经过第五委员会选举产生这个事实,增强了这个倾向。有些时候,公务员制度委员会的成员甚至第五委员会的过去成员。如果公务员制度委员会的作用仅限于向第五委员会提出他们认为第五委员会肯通过的建议;那么它作为工作人员及其雇主之间公平的技术上的中间人的功能,将丧失殆尽。

15. 对工作人员代表来说,公务员制度委员会和大会第五委员会之间近来的亲近度,是又一个忧虑的来源。工作人员代表往往会在本来可以详陈工作人员立场并从技术性的角度为其辩护的一个公务员制度委员会里,得到他们已经习惯在第五委员会里得到的,那种相类似的反应。在第五委员会里的经验表示,一种说法--无论从技术上说多有道理--将被以“财政上的考虑”,遭搁置。

16. 独立职工会协调会坚信,公务员制度委员会的非政治化,应该从该委员会成员的选择开始。选择公务员制度委员会成员的主要标准,应该是技术方面的考虑,而不应该是个人在各会员国或区域集团里能集合多大的政治上的支持这个问题。对各种薪水制度的熟悉,以及对人事管理的巩固背景,将不仅确保委员会成员对该委员会所处理各种复杂的技术性问题有充分的了解,而且将促进对这些问题提出技术性解决办法--而不是政治性解决办法。由于各种显著的理由,作为公务员制度委员会成员,曾担任过第五委员会成员,应被视为是一种负的因素。

17. 独立职工会协调会还痛惜公务员制度委员会已经找到,它誓言要避免的各次执行会议的代替会议。这些会议现称“简报”,但其功用与执行会议并无两样。根据对争论中的各问题的单方面的讨论,而没有工作人员或行政管理当局的代表的任何“输入”的情况下,公务员制度委员会成员的立场很容易变成坚定不移的,这种立场在一个公开会议更正式更有限制的环境里,是很少会改变的。

18. 上述看法一点也不新鲜。大多数意见都是,在行政协调委员会(行政协调会)、行政问题协商委员会(行政协商会)、公务员制度委员会以及第五委员会本身内部讨论公务员制度委员会的功能时,提出过的。但是由于这些问题从未解决,所以这些活动也就再三被重提。如果说有过什么反应,那就是这些问题更加严重了。去年审查公务员制度委员会的功能的大好机会,很不幸地又被白白地浪费了。

19. 今年,在公务员制度委员会第三十六届会议期间,独立职工会协调会决定暂停参加公务员制度委员会的工作。独立职工会协调会明白宣布,在得到成员肯定以前,这种暂停参加仅限于一般事务人员问题--这个事实,不知是有意还是无意地,后来在公务员制度委员会的报告¹里被误报了。

20. 引起独立职工会协调会退出公务员制度委员会工作的动机,是程序上的不正常。这项不正常造成无法毫无偏见地就调查一般事务人员薪酬的方法进行讨论。公务员制度委员会违反了它本身对于如何就这个问题进行讨论的程序规定,从说明阶段直接转移到决定阶段,而未经过原来预见的讨论阶段。这一来剥夺了工作人员

代表就对工作人员具关键重要性的问题提供有意义的输入的机会；从而逼使工作人员代表不得不退出公务员制度委员会的审议过程。

三、公务员制度委员会向 大会第四十七届会议提出的建议

21. 第五委员会今年收到公务员制度委员会提出的小包裹。公务员制度委员会提出的,涉及财政问题的一些建议,是根据执行大会这几年来作出的决定或通过的标准而来的。

22. 特别是关于基薪/底薪表的问题,更是如此。公务员制度委员会在其年度报告里提出的,关于基薪/底薪表调高6.9%的建议,是执行大会作为全面审查专门以上职类服务条件的一部分作出的有关决定的直接结果。在1990年和1991年,大会授权作出低于公务员制度委员会为执行大会在其第44/198号决议里通过的办法而提出的建议的调高。这导致了公务员制度委员会现在正想消除的赤字。

23. 另一方面,教育补助金的建议,却低于如果严格采用订定教育补助金标准的新办法时可能算出的补助金额。如此,这一次建议并不充分反映公务员制度委员会建议调高教育补助金的五种货币使用国教育费的通货膨胀动向。

24. 在这方面,记住公务员制度委员会就建立教育补助费标准通过的新办法,仅规定在使用应该调高的那些货币的地方调高,同时仅调高个别货币所应调高的数额,这是很重要的。按照过去的方法,是不论实际增加多少,各种货币使用地区都调高同一个平均数。

25. 应该就大会未被要求在这个阶段作出决定的两个领域,提出警告。这两个领域就是关于一般事务人员及有关职类工作人员的薪酬调查方法和应计养恤金薪酬。

26. 在这个阶段还很难预测下一系列一般事务人员薪酬调查的结果会怎样。且不说别的,光是测量在深深地盘踞在美利坚合众国之后,目前又在欧洲各工作地点也

开始展示威风的经济萧条的全盘影响,都不容易。

27. 然而据估计,某些工作地点一般事务人员薪酬调低可能多达20%就以维也纳为例。光是公务员制度委员会在其第三十六届会议决定取消语言津贴一项的结果,便将导致在下一一次薪酬调查时一般事务人员薪酬减少4%。在一般事务人员薪酬已经冻结的工作地点,这可能会延长其冻结期间8至10年。第五委员会应该考虑到如此长期冻结薪酬的影响,并要求公务员制度委员会重新审查其有关语言津贴的决定。

28. 考虑到有关一般事务人员薪酬调查方法的全面审查的结果,独立职工会协调会决定建议其成员不要参加下次薪酬调查。

29. 一般事务人员应计养恤金薪酬和相应养恤金水平的情况,也具潜在爆发性。尽管大会屡次指示其就这一方面与联合国工作人员联合养恤金委员会充分协调,公务员制度委员会却擅自作出决定,说一般事务人员的应计养恤金也应与专业工作人员一样采用折合收入办法来决定。

30. 关于这一点,应该注意的是,公务员制度委员会关于设定一般事务人员应计养恤金的办法的决定,是单独作出的。事实上,公务员制度委员会已经推迟就有关设定一般事务人员应计养恤金的其他一切关键问题作出决定。这些问题的重点,从其潜在影响力看,可能在于对专业工作人员和一般事务工作人员都适用单一的应计养恤金表。

31. 根据今后就这些问题作出的各种决定,一般事务人员应计养恤金的减少,可能会达到20%。因此,根据其退休日期,目前工作人员的养恤金,可能甚至比数年前退休的同事少20%。这种情况的不公平,应该是大家都清楚的。

四、结论

32. 常听说,“工作人员是联合国组织最有价值的资源。”的确,工作人员也乐于相信,这样的声明绝不仅是为了方便的政治目的而使用的空洞的口号。无论如何,即使是对工作人员最不同情的人也不能不承认,被给与动机的工作人员,是联合国组

织发挥正常功能所不可或缺的。

33. 让工作人员对自己在联合国组织内的将来一无信心--与可能被认为是联合国最佳传统的协商和调解相比--可能是现阶段最足以降士气的单独因素。再加上令人不满意的服务条件以及关于在短期内急剧恶化的恐惧--例如一般事务人员的薪金和养恤金等--其效果可能是毁灭性的。

34. 公务员制度委员会未能,如果不是拒绝,承认事实情况如此。当时如果公务员制度委员会某些成员能采取较富弹性的办法,说不定就避免了那次工作人员代表离开该会开会场地。可是公务员制度委员会是如此地关心预卜第五委员会的反应如何,从而放弃了其技术性任务,而宁愿优先政治性任务。

35. 工作人员并不反对改变,但是他们要求参与,就过去一向那么做一样。目前极其重要的是,克服基于恐惧(对工作的恐惧和对工作条件的恐惧)的瘫痪;而开始建设性地工作。应该承认,在头上悬着“即将裁员”这个达摩克得斯的利剑这个情况下,尽个人的全力发挥高度生产力,确实很难,如果不是完全不可能。

36. 为此目的,必须重开沟通的渠道并重建信任--即对于决定工作条件的制度化程序和办法信任,以及对联合国组织领导的信任。

注

¹ 《大会正式记录,第四十七届会议,补编第30号》(A/47/30)。