

# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/C.5/35/16  
30 September 1980  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

UN LIBRARY

第三十五届会议  
第五委员会  
议程项目 98 (b)

OCT 10 1980

UN/DA COLLECTION

## 其他人事问题

### 联合国工作人员参加联合国 系统咨询机构

#### 秘书长的报告

1. 本报告的提出是为了响应1979年12月20日大会第34/220号决议。大会在决议中请秘书长“向大会第三十五届会议提出一份报告，说明工作人员参加联合国秘书处内和联合国系统内处理与人事直接有关问题的咨询机构的各种方式，并说明这些机构实现改善工作人员参与情况的目标的程度；在编写这个报告时，应适当地考虑到联合国工作人员对这个问题的意见。

2. 大会第三十四届会议审议了一个议程项目，涉及工作人员代表提出的要求向第五委员会直接表达有关人事问题的意见以后，通过了这项决议。大会在同一项决议内注意到这些请求，以及秘书长的意见和建议<sup>1</sup>，并表示愿意听取和充分考虑联合国秘书处工作人员一位公认的代表，以及国际公务员协会联合会（国际公务员

---

<sup>1</sup> A/C.5/34/29 和 A/G.5/34/CRP.5 和 6。

联合会)指定的一位代表,通过秘书长,在“人事问题”和“国际公务员制度委员会的报告”的项目下,分别提出并印发的文件中所载明的工作人员的意见。

3. 正如代表该决议各提案国所作的解释一样,该决议“基本上承认有需要查明工作人员在立法和评价过程中对人事问题和其他与工作人员有关的问题所持的看法。这种表达意见的方法早已存在,决定草案的目的在于测试那些表达意见的形式是否完善,但是又得承认秘书长作为本组织行政首长所负的最高责任。如果现有的表达意见的形式不够完善(目前尚未显示出来),第五委员会可以考虑其他可能方法,并要求就这个问题提出报告”<sup>2</sup>。在这个意义上,该决议最后列入了大会的意见,在适当的时候,考虑工作人员和第五委员会之间其他形式的沟通方法。

4. 因此,本报告对工作人员在联合国秘书处内,即在组织一级,和联合国系统内,即在组织间一级,就对其直接有关的问题参与咨询的程序的现有形式作出评论。

#### 秘书处内的协商

5. 在联合国的法律和习惯作法中,早已树立了有关工作人员的工作条件和一般福利要同工作人员进行协商的原则。大会制定的工作人员条例,载有关于工作人员关系的基本法律条款。根据该条例第八条的规定,“工作人员应选举代表,组成工作人员代表大会,以保持工作人员与秘书长之间经常联系”。代表大会由根据工作人员条例每年选出的,并经秘书长同意的代表所组成。这些条例规定代表大会组成的方式应让各级工作人员都有均等的代表权。代表大会有权“就工作人员的工作条件及其一般生活条件,向秘书长提议改善”。工作人员服务条例还规定成立由工作人员参与的联合行政机构,就这些事项向秘书长提出咨询意见。

---

<sup>2</sup> 《大会正式记录,第三十四届会议,第五委员会第79次会议》,第64段以及《同上》,第五委员会,本届会议专册。

6. 在执行这些条例时，秘书长还公布了一些规则，具体地规定了工作人员代表大会和联合行政机构，即联合咨询委员会（联合咨委会）的组成和任务。这些规则规定，应通过选出的工作人员委员会成员，就和工作人员有关的福利和行政问题，包括任用、升级和解雇的政策，以及薪给和有关津贴的政策等，同工作人员代表大会进行协商，代表大会就这些问题代表工作人员向秘书长提出建议。除了应付紧急情况的指示以外，关于这些问题的一般行政命令或指示应在实施以前先交给工作人员委员会审议和表示意见。

7. 联合咨询委员会提供了主要的讨论场所，秘书长和工作人员代表大会双方的代表办了这些目的经常在这里进行协商。联合咨询委员会是由分别代表秘书长和工作人员代表大会的双方人数相当的代表和候补代表组成，其主席由秘书长从工作人员代表大会提议的名单中选出。联合咨委会的任务是就有关人事政策和工作人员福利的一般问题向秘书长提出咨询意见，并向他提出诸如有助于修订工作人员条例和服务细则的各种建议。委员会视需要随时召集会议，审议双方就这些问题提出的在其职权范围以内的一些提议，并向秘书长就有关这些提议提出建议。

8. 原先只有纽约总部作出了工作人员代表大会和联合咨询委员会的机构安排，多年来已扩大到其他主要的办事处和维持和平特派团，提供地方一级的工作人员代表和协商机构。目前作出这种机构安排的计有，日内瓦、维也纳、内罗毕、各区域经济委员会，联合国驻巴勒斯坦停战监督组织和联合国驻黎巴嫩临时部队等。

9. 除了为就一般政策进行协商而设的联合咨询委员会这个正式机构以外，还有工作人员会参与的其他联合机构，处理人事管理政策的适用问题。兹简单介绍如下，并列各机构职权范围的文件参考资料。

- (a) 任用和升级委员会及其在总部和其他办事处的附属机构，其任务是就工作人员的任用、升级和合同情况的审查提出建议（工作人员服务细则 104.14 和行政指示 ST/AI/242）；

- (b) 在联合国秘书处内受到歧视待遇调查小组，设于总部和其他主要服务地点（行政指示 ST/AI/246 和 Add.1）；
- (c) 联合惩戒委员会，设于总部、日内瓦和维也纳，调查对工作人员不良行为的指控（工作人员服务细则第十章）；
- (d) 联合申诉委员会，设于总部、日内瓦和维也纳，听取工作人员对行政决定或惩戒行动提出的申诉（工作人员服务细则第十一章）；
- (e) 资料组职业发展委员会（秘书长公报 ST/SGB/166 和资料 通知 ST/IC/79/52）；
- (f) 中央考试委员会和监考人委员会，主持升到专业职类的竞争性考试（秘书长公告 ST/SGB/173 和行政指示 ST/AI/268）；
- (g) 在联合国外学习研究计划申请审查小组（行政指示 ST/AI/243）；
- (h) 联合国工作人员养恤金委员会（联合国合办工作人员养恤基金条例和细则）；
- (i) 索偿事项咨询委员会，处理因公受伤、生病或死亡的案例（工作人员服务细则附录 D）。

10. 因为秘书处工作人员分别由各服务地点在当地选出的工作人员代表大会，因此没有一个工作人员代表机构可以严格声称具有代表所有工作人员发言的权利。传统上，总部工作人员代表大会由于所代表的工作人员的优势地位而担负领导任务。由于同样的理由，总部的联合咨询委员会实际上是就对全体秘书处工作人员的利益都发生影响的那些问题同工作人员进行协商的主要机构。但是，由于总部以外各办事处展开的联合国活动有所扩大和分散，以及近年来其工作人数因此而有所增加，所以越来越有需要加强工作人员协商的总的基础，另外成立一个机构，使来自所有主要服务地点的工作人员代表可以就有关全秘书处的有关问题经常进行协商。

11. 为此目的，秘书长根据他1980年6月13日的公告ST/SGB/176，成立了一个全秘书处工作人员管理协调委员会，由所有主要服务地点的工作人员代表大会指派的九名成员和代表秘书长的九名成员组成，这九名代表秘书长的成员是适当考虑各服务地点代表的需要而选出的。该委员会每年开两次会，由总部联合咨询委员会的主席担任主席。该委员会的任务是：(a)识别、调查并监测全秘书处有关工作人员与管理方面的关系，工作人员的行政和福利问题，以及影响服务条件和工作人员工作情绪的各种事项；(b)不断对有关工作人员关系的工作人员条例和服务细则的现有规定作出总的审查，以便就工作人员和秘书长之间的关系性质可能需要作出更改这一类的事情提出建议；(c)向秘书长建议在有关上述(a)和(b)的政策和程序方面作出必须的改革。委员会于1980年9月1日至5日举行了第一次会议，除其他题目外，还按照第34/220号决议的规定，要适当地考虑联合国工作人员对这个问题的意见，讨论了本报告草稿。

12. 根据以上的分析，联合国秘书处内似乎已经有了一套细致的工作人员协商制度，使工作人员能够在不同的级别上参与决定其服务条件的程序，并且能够就秘书长职权范围内的问题，参与不同领域的人事管理。可是，许多工作人员代表却不认为现有的安排令人满意，特别是涉及联合咨询委员会职务的安排。他们认为，“协商”本质上是家长式的，而且使工作人员不能够充分参与决策程序，因为秘书长作决定时，对工作人员表示的意见，可能会全部或部分接受，或不接受。因此，他们主张，应该用新制度来代替现有的制度；新制度的基本原则应该是，管理当局和工作人员经“谈判”所达成的“协议”应该具有约束力。

13. 可是，实际上，联合咨询委员会内的“协商”是有意识的程序，它不仅“听取”工作人员的意见，而且还充分讨论有关的问题，并且设法在向秘书长提出建议之前能够达成协议的立场。联合咨询委员会由于双方都真诚积极努力协商，以达成协议，所以能够就提交给它的多数问题达成意见一致的协议；希望工作人员

和管理当局协调委员会将能进行同样的合作。 秘书长认为，遇有经联合咨询委员会充分讨论后，仍有歧见时，他就有义务以本组织行政首长的资格，作出他认为最适当的决定，但须适当顾及委员会内表示的意见。

#### 联合国系统内的协商

14. 除了秘书长同秘书处内部工作人员间的协商制度外，大会还规定联合国工作人员代表得向行政和预算问题咨询委员会（行予咨委会）就有关影响工作人员的问题表示意见。 大会1946年2月13日有关设立该咨询委员会的第14 A（I）号决议曾决定，该委员会“对人事问题，只讨论其涉及预算方面的事项；工作人员代表应有权在委员会中申述意见”。 过去重要是在修改薪给和津贴制度方面行使过表示意见权。 近年来都很少行使，这大概是因为有关薪给表，津贴比率和其他福利的建议和决定的主要责任，已经转移到国际公务员制度委员会（公务员制度委员会）；如同下文将解释的，另外有程序来规定工作人员代表如何向该委员会表示意见。

15. 联合国系统内其他几个组织都准许工作人员代表就直接影响工作人员的问题的审议，按照一定的条件，在各组织的理事机构或附属机构申诉意见。 粮农组织工作人员条例规定，在特殊情况，理事会得准许获得承认的工作人员代表机构“参加理事会会议，申诉其意见，但其参加申请须经总干事批准”（条例第301.0813条）。 按照劳工组织理事院1957年一项决定所肯定的长期惯例，应邀请工作人员代表就理事院方案、财务和行政委员会议程上的任何养恤金和工作人员问题，以口头方式向委员会申述意见。 这些意见通常都是由工作人员工会委员会主席提出，并当作方案、财务和行政委员会的文件散发。 教科文组织的工作人员协会代表虽然无权在大会或执行局申述，可是有好几次，这些代表经主席同有关委员会成员达成协议，批准其请求后，都有机会在大会行政委员会和执行局财务和行

政委员会发言。按照卫生组织执行局通过的一项决议(1976年1月15日第EB 57.R 8号),经卫生组织执行局主席邀请,卫生组织工作人员协会的合格代表得通过总干事向执行局提出反映卫生组织工作人员协会对人事政策和服务条件问题的意见的声明。这项以口头方式提出的声明必须预先准备,使总干事能够按照执行局的要求,由他针对该项声明,提出他认为适当的书面意见。工作人员代表提出声明后,在审议该项声明结束前,仍旧可以提出任何必要的解释。

16. 除了通过各组织的工作人员代表外,组织间一级的工作人员的协商,一般都通过国际公务员联会进行。这个由联合国系统各组织29个工作人员协会和工会组成的联合会已被行政协调委员会(行政协调会)和公务员制度委员会承认是整个共同制度的工作人员代表机构。国际公务员联会以这个资格定期参加行政问题协商委员会(行政协商会)的届会。此外,每当行政协调会审议有关工作人员的问题时,也邀请指定的国际公务员联会代表在该委员会发言。虽然行政协调会和作为其附属机构的行政协商会都主要负责共同制度各组织管理当局间的政策、方案和工作协调,而且没有决策权,可是由于国际公务员联会能够向这些机构表示意见,所以在管理当局本身达成共同立场之前,工作人员可以在组织间一级上表示其意见。

17. 国际公务员联会和各组织的工作人员代表依照规章,都有权向公务员制度委会表示意见。该委员会规约<sup>8</sup>第28条第2款规定,“……工作人员代表有权对委员会职权范围以内的任何事项集体地或个别地提出事实和意见”。该委员会会议事规则载有经同工作人员代表协商后确定的行使此项权利的方式。<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> ICSC/1.

18. 这些规则规定，国际公务员联会和按照各组织工作人员条例和服务细则获得承认的任何参加组织的工作人员代表，均得应委员会之请或主动地就与他们有关的事项向委员会提出书面意见。对于关系到整个共同制度的事项，应尽可能由国际公务员联合会代表工作人员代表，提出书面意见。同样地，对于影响到一个以上的参加组织的地方性事项，有关工作人员代表应尽可能提出联合声明，并附加任何各别的意见。可是，这些规定不应妨碍任何组织的工作人员代表提出个别的书面意见。

19. 关于参加会议和就委员会议程上任何事项在委员会中发言的权利，国际公务员联合会同行政协调会的地位是平等的。遇有正在审议同某一个组织特别有关的问题时，该组织的工作人员代表得以与行政首长代表平等的地位参加委员会的工作。关于影响几个组织的地方性事项，有关的工作人员代表得一起参加会议，并向委员会发言。在此种情况下，或遇有与整个共同制度有关的事项时，个别组织的工作人员代表得提出要求受邀参加会议，并向委员会发言。因此，在各种情况下，已审慎地力求保证工作人员代表在委员会作出决定之前，有充分的机会向委员会表示意见。

20. 另一个就工作人员服务条件同工作人员协商的组织间机构是联合国工作人员养恤金联合委员会及其常设委员会，其成员中的选任的工作人员代表，享有同大会和其他参加组织的立法机构选出的代表和这些组织的行政首长所指派的代表相同的地位。该联合委员会和常设委员会都有权按照养恤基金条例和细则作出某些决定；大会就诸如对该条例的任何修正案之类的某些问题，必须同该二委员会协商。

## 结 论

21. 以上对工作人员代表参与协商机构的现有方式的检查显示，工作人员代表目前可以利用许多程序，在组织一级和组织间一级上，有效参与决定聘雇条件的过程。某一事项在达到第五委员会阶段之前，通常都会经过好几个协商阶段；协商



期间会考虑到工作人员代表的意见。可是，联合国或国际公务员联合会的工作人员代表都不认为现有的办法已经充分。他们都要求直接向第五委员会表示意见，在决策过程的最后阶段表达工作人员的意见。

22. 联合国和国际公务员联合会工作人员代表认为，一切级别的决策过程都需要工作人员积极提供有资料根据的意见。他们认为，尽管工作人员可以经过一些渠道，在协商的各个阶段表示其意见或使其意见受到注意，可是，如果在就影响全体工作人员的最重大的问题作最后决定的第五委员会阶段，没有任何工作人员代表表示意见，那么，整个工作人员协商制度就有严重的缺陷。鉴于事实上第五委员会近年来已加重了它就直接影响工作人员的问题作出决定的责任，所以，将工作人员协商扩展到第五委员会，不仅符合联合国内外容许工作人员对决定其聘雇条件问题作更大程度参与的最近趋势，而且也是有人提倡的。第五委员会有时并没有根据依照现有程序同工作人员协商的结果作出决定。有关人事问题的大会第33/143号决议就是一例。该项规定了有关征聘、职业发展、退休年龄后的延长工作、聘用妇女、职位叙级等事项的重要政策的决议，是在没有预先就此等事项同工作人员代表协商的情况下作出的。对此，联合咨询委员会、行政协商会或公务员制度委员会的协商意见也无法提出。关于公务员制度委员会职权范围内的事项，第五委员会有时候并不接受公务员制度委员会的建议（例如：给予定期工作人员一笔服务终了补助金），而且有时候还改变公务员制度委员会的决定（例如回国补助金）。根据公务员制度委员会的报告，要在适当尊重第五委员会作出决定的权力的情况下指出，关于公务员制度委员会在作出建议或决定时，已经征求并顾及工作人员意见的事项，似乎应该使工作人员有机会就将会取消或根本修改公务员制度委员会建议或决定的提案表示其意见；这样做，对工作人员和第五委员会都有益处。

23. 秘书长考虑到工作人员对大会第33/220号决议的意见，认为除了该项决议所订各项措施外，为了促进工作人员更圆满的参与，应该使第五委员会有机会在征得秘书长就此问题的意见后，邀请一名获得承认的联合国或国际公务员联合会的工作人员代表就其审议中的有关工作人员问题的任何提案，以口头或书面方式提出适当的声明。