



大会

Distr.
GENERALA/48/932
29 April 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH第四十八届会议
议程项目123和138

1994-1995两年期方案预算

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

工作人员薪金税和衡平征税基金秘书长的报告

1. 大会1992年12月23日第47/459号决定请秘书长审查工作人员薪金税对联合国各组织和各方案的预算所产生的影响的所有方面,考虑到国际公务员制度委员会的意见和系统内其他组织的经验和既定的原则与惯例,包括确保所有工作人员薪酬与福利平等的原则,并通过该委员会向大会第四十八届会议提出建议。

2. 大会1994年3月24日第48/472 B号决定又决定,秘书长应同有关会员国协商,拟订维持和平行动特别帐户拨入衡平征税基金的薪金税的订正估算方法,并至迟于4月15日将建议提交大会第四十八届会议供作决定,以确保更精确地估算所需数额。

3. 本报告是按上述要求编写的。报告中说明退税的理由和有关的基本方法;叙述经常预算和维持和平行动两方面所涉预算程序;并提出某些建议。报告还反映了国际公务员制度委员会有关制定工作人员薪金税率的意见,并总结了大会第四十八届会议第一部分对此采取的行动。本报告将提交该委员会1994年夏季会议。

一、 退税的理由

4. 退税制度的目的是使必须缴税的联合国工作人员处于如同其正式薪酬不须缴税一样的地位。因此,这一制度意在使这些工作人员相对于那些所得联合国薪酬不须向会员国纳税的其他联合国工作人员来说,既不得利又不吃亏。

5. 创建联合国时,工作人员薪金是按净额制定,所根据的假设是,官员的正式薪金和津贴将免向任何国家纳税。¹ 1946年2月13日通过的《联合国特权和豁免公约》列有豁免征税的条款,该公约第18节说:

“联合国各职员应予……(乙) 豁免联合国所予薪给及津贴之课税。”

6. 没有等到《公约》生效,大会鉴于对第18(乙)节可能有的保留意见,认为必须重申豁免课税的原则,授权秘书长退还工作人员缴付的国税。因此,大会在1946年2月13日通过的第13(I)号决议中,同意行政和预算问题咨询委员会所作的结论,² 认为除建议对本组织所付办事人员之薪金津贴免除国税外,别无企达会员国间之公道及办事人员收入平等之办法。

7. 因此,大会决议,在各会员国采必要步骤免除联合国预算内所付薪金津贴之国税前,授权秘书长退还办事人员因收受本组织薪金与工资所缴之国税。在这方面,大会还说,一会员国之国民,因收受本组织之薪金津贴须缴国税时,秘书长应与该关系会员国商议办法以保证会员国间公道原则之尽早实现。

8. 然而,有些尚未批准该《公约》或批准时附带保留意见的会员国,继续对其公民或永久居民的联合国收入课征所得税。

二、 执行方法

9. 为了执行工作人员之间平等的原则,因为有些工作人员须缴国税,大会在1948年11月18日第239(III)号决议中规定,向联合国职员课以一种与各国所得税相当之直接税。制定了薪金毛额和净额制度,两种薪金数额之差即为工作人员薪金

税。在通过第239(III)号决议之前的辩论中以及该决议中可以看出，制定工作人员薪金税办法是为了实现三项目标：

(a) 鼓励尚未遵照《联合国特权及豁免公约》的规定对联合国官员所得联合国薪酬豁免国税的会员国给予豁免；

(b) 设立经费，用以对所领联合国薪酬须缴国税的工作人员所受到的双重课税给予救济；

(c) 确保使公众了解联合国官员并未享受豁免任何形式课税的特权待遇。

10. 这样，根据工作人员薪金税计划，所有工作人员的薪金毛额都须缴付工作人员薪金税，所有工作人员都领取薪金净额，无论他们是否必须缴纳一个会员国对其联合国薪酬课征的所得税。工作人员薪金税计划的制定和实施反映在大会通过的工作人员条例3.3, (a)至(e)段中。

11. 对于须向一个会员国纳税的工作人员实行退税制度的主要内容也载于工作人员条例3.3。工作人员条例3.3(f)规定：

“ (f) 如工作人员领取联合国所发的薪金和酬金，既须依照本计划缴纳工作人员薪金税，又须缴纳本国所得税时，准许秘书长退还该工作人员所缴纳的薪金税，但：

(一) 退还数额无论如何不得超过按其联合国收入已缴或应缴的所得税税额；

(二) 所得税额超过工作人员薪金税税额时，秘书长可以将超过的数额偿还工作人员。”

12. 在采用工作人员薪金税计划之后但设立衡平征税基金(见下文第14段)之前，按薪金毛额扣缴的工作人员薪金税总额在经常预算内列为杂项收入。工作人员薪金税收入在提供必要数额以退还工作人员的联合国收入所应缴的本国所得税之后，剩下的余额作为存款分配给各会员国。

13. 这一办法虽能达成确保所有工作人员无论国籍薪酬平等的目标，但不能满

足各会员国公平的原则。从1946年至1955年,退税由经常预算提供,利用所有会员国,包括已经遵照《公约》关于征税的规定的会员国所提供的经费。

14. 为了实现各会员国之间的公平,大会1955年12月15日第973(X)号决议从1956年1月1日起设立衡平征税基金。按照该决议所规定的条件,对联合国经常预算支付的工作人员薪金毛额课征工作人员薪金而得到的所有收入都记入衡平征税基金内。这笔款项应按会员国摊缴预算经费之比例,记入每一会员国之基金分户帐。按照行政和预算问题咨询委员会的建议(A/32/386,第14段),大会1978年12月8日第33/13 C号和11月3日第33/14号决议对于由摊款提供经费的维持和平行动付给工作人员的薪金也制定了相同的规定。

15. 当由经常预算或摊款维持和平行动提供经费的工作人员须按其联合国收入缴纳一个会员国课征的所得税时,联合国给予工作人员的退税款应从衡平征税金中该征税会员国名下的存款中扣除。大会1957年2月27日第1099(XI)号决议决定对地方和州所得税也适用同样的制度。

16. 按照大会第973(X)号决议、财务条例5.2和财务细则105.5,如果退还所得税所需数额少于一会员国在衡平征税基金分户帐内的存款,则存款余额应用来抵减该会员国应缴的会费。反之,如果退税款总额超过一会员国在衡平征税基金内的存款,则超出部分将按照大会第973(X)号决议的规定,由联合国经常预算支付。

17. 不对联合国工作人员的薪金和其他薪酬课税的会员国在衡平税基金内的存款用于抵减其对经常预算或特定维持和平行动的摊款。因此,实际上这些会员国是按净额缴付摊款。

18. 有12个会员国³在某些情况下对工作人员的联合国薪酬征税,因此没有遵照《特权及豁免公约》第18(乙)节要求的做法。由于受到美利坚合众国对其联合国收入征税的工作人员人数非常多,所以美国是按毛额缴付摊款,以确保有足够的款额来应付本组织必须提供的退税。

19. 至于对工作人员的联合国收入征税的其他11个会员国,本组织退还工作人

员的这种税款是从会员国在衡平征税基金内的分户帐扣除,并在财务期间终了时对会员国的存款额作出调整。

三、 制定工作人员薪金税率

20. 国际公务员制度委员会负责向大会建议所应制定的工作人员薪金税率。按照大会1992年12月23日第47/219号决议第二十六节的要求,该委员会在1993年7月至8月举行的第三十八届会议上审议了工作人员薪金税/衡平征税制度近几年来年的发展情况,反映在它提交大会第四十八届会议报告中。⁴

21. 这方面从1971年至1993年期间的发展情况可以简短总结如下。从1971年至1988年,工作地点差价调整数(无需扣缴工作人员薪金税,但在国税中是应纳税所得)在联合国薪酬总额中所占比例一般是定期增加。结果是联合国必须付出的退税额增加,而工作人员薪金税收入并未相应增加,造成衡平征税基金的资源紧张。

22. 由于定期把工作地点差价调整数级数并入基薪内,从而使须扣工作人员薪金税的薪酬数额增加,结果增加了衡平征税基金的资源,这使基金资源紧张的情况得到缓解。1987年,该委员会预见基金资源会短缺不足,就建议提高工作人员薪金税率,这项建议获得大会核准,从1988年4月1日起生效。

23. 最近,该委员会对专业人员及以上职类工作人员的服务条件进行全面审查,建议了基薪底薪表的概念,并获大会核准。根据这一程序,从1990年起每年把工作地点差价调整数点数并入基薪内。但是,这种归并是独立进行的,不考虑对衡平征税基金资源的影响,结果基金的结余有所增长。

24. 因此,该委员会向大会第四十八届会议建议将适用于专业人员及以上职类工作人员的薪金税率降低约10%。⁵大会1993年12月23日第48/224号决议第四节通过了该委员会建议的订正税率表,从1994年3月1日起生效。

四、 工作人员薪金税的预算编制

25. 在联合国经常预算中,预算各款下编列的薪金费用按净额开列,以便同其他组织的工作方案和预算相比较。方案预算还单列一个支出款次(1994-1995两年期方案预算第28款),反映由预算提供经费的所有员额所需的工作人员薪金税总额。这样,方案预算是按毛额和净额开列的。

26. 从薪金毛额中扣缴的所有工作人员薪金税,包括从担任由生利活动提供经费的职位的工作人员收缴的薪金税,都记入预算的收入第1款。然后再转入衡平征税基金,按每一会员国分摊预算经费的直接比例记入该会员国的分户帐(见上文第14段)。

27. 由摊款供资的维持和平行动的预算也按毛额开列,在预算文件中分别列出有关工作人员薪金税的支出和收入。同经常预算一样,从薪金中扣缴的实际工作人员薪金税记入衡平征税基金内,按每一会员国对该预算的分摊率记入该会员国名下。

28. 至于由自愿捐款供资的活动和方案,则不与衡平征税基金挂钩。这种活动和方案的预算按净额开列。担任由这种方案供资职位的工作人员如须为其联合国薪酬向会员国纳税,则所需退税款由各信托基金和有关自愿方案的“一般人事费”项下支付。

29. 应当指出,在方案预算和维持和平行动预算内,预见的工作人员薪金税收入数额很少会与从工作人员薪金税实际得到的收入完全一样,因为只有在付给薪金时才得到收入。这样,在预算编列的员额出缺期间,不会引起薪金毛额及有关费用,也就不会从工作人员薪金税得到收入。同样,各员额虽按每一职等的标准费用编列预算,但每一员额的实际薪金毛额和工作人员薪金税收入则取决于任职者在职等内的实际薪级。

五、 衡平征税基金内余额的调整

30. 上文第16至19段内指出,按照大会第973(X)号决议和《联合国财务条例和细则》的规定,⁶定有调整衡平征税基金内每一会员国名下余额的程序。如第17段所述,不对工作人员的联合国薪酬征税的会员国实际上是按净额缴付摊款。这安排表示此种会员国在摊款时收到预垫存款,数额等于在摊款所涉预算期间将会得到的工作人员薪金税估计数中各该会员国所占份额。

31. 除美国外,对联合国薪酬征税的其他会员国也同样得到抵减其摊款的预垫存款(也根据在预算期间将会得到工作人员薪金税估计数中它们所占份额);但是,这种存款已扣减前一财政期间因有关会员国征税而须退还工作人员的实际退税额。

32. 如第18段所述,美国是按毛额缴付摊款(即美国在预算期间将会得到的工作人员薪金税估计数中所占份额不作为预垫存款),因为受到美国税务当局对其联合国薪酬征税的工作人员人数众多。过去20年来,通常惯例是把美国在衡平征税基金内的存款余额从一个财政期间转入下一个财政期间,以供用于预期所需退税款的逐次增加。但是,在1978-1979两年期内和1992-1993两年期终了时,美国在衡平征税基金内的存款额超过估计所需退税额的部分被用来抵减美国应付的会费。

33. 对所有会员国来说,根据概算给予的存款必须定期调整,以反映该财政期间最终决算所列实际得到的工作人员薪金税收入。如果实际工作人员薪金税收入超过收入估计数,则把余额作为额外存款分配给各会员国。反之,由于以上所述原因,实际收入也有可能低于原先预计数。在这两种情况下,都在该财政期间帐目清结、审计并经大会审查之后第一次发出摊款通知时作出增减调整。

34. 目前不能准确确定1993年为退还会员国所征税款而需要的实际数额,因为退税申请尚未全部提交处理。但是,预期1993年应付退税款将低于记入对联合国工作人员征税的会员国名下的工作人员薪金税收入。据估计,出现这一情况的一个原因是过去两年来维持和平行动的工作人员薪金税收入有所增加。

35. 现阶段不可能以数字衡量美国最近提高税率对联合国为退还美国税款所需数额的影响。同样,从1994年3月1日起降低工作人员薪金税率(见第24段)对实得工作人员薪金税收入数额的准确影响也还不清楚。这些因素,再加上1993年的退税工作尚未完成,使人很难预测到1994年底时衡平征税基金内各会员国分户帐会有多少数额。

36. 在这种情况下,必须采取审慎办法来决定有没有和有多少数额可以根据财务条例5.2(e)预先记入各会员国名下。

六、 结论

37. 联合国职员之间平等和会员国之间公平的基本原则,在今天仍然象在本组织创建时一样有效。工作人员薪金税和衡平征税基金的机制,加上退还会员国对联合国薪酬所征税款的制度,有效地实现了这些原则。

38. 由于第34至36段所述理由,需要进一步分析和审查将记入各会员国名下的工作人员薪金税数额和记入的时间(即,是在一个财政期间之前还是之后)。特别是,在1993年退税工作完成后必须研究其情况,以确定维持和平行动对衡平征税基金的收入和支出的影响。1994年头九个月实际收到的工作人员薪金税收入,以及对1994年所需退税额的早期预测,也需要仔细监测。

39. 在完成上述各项分析之前,并须以这些分析可能得出的结论为准,兹建议,在财务条例5.2(e)的范围内,对于1994年余下时间对维持和平行动所作摊款,可交美国在工作人员薪金税收入估计数中所占份额超过所有工作人员薪金税收入的25%的部分记作存款,用来抵减美国的摊款。

注

¹ 联合国筹备委员会执行委员会的报告,1945年11月12日(PC/EX/113/Rev.1),第六章,第2节,第68段。

- ² 应当指出,联合国筹备委员会先已得出同样的结论。
- ³ 博茨瓦纳、加拿大、哥伦比亚、德国、马达加斯加、摩洛哥、西班牙、土耳其、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国和扎伊尔。
- ⁴ 《大会正式记录,第四十八届会议,补编第30号》和更正(A/48/30和Corr.1),第199至206段。
- ⁵ 该委员会认为不必同时修订一般事务人员和其他当地征聘人员职类的工作人员薪金税率,因为该税率表已经订正,从1992年1月1日起生效。
- ⁶ 尤其是财务条例5.2(e)和财务细则105.3至105.5。

- - - - -