



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/C.5/36/26  
26 October 1981  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第三十六届会议  
第五委员会  
议程项目108

国际公务员制度委员会

国际公务员协会联合会  
(国际公务员联合会)的意见

秘书长的说明

秘书长随件附上国际公务员协会联合会(国际公务员联合会)提出的一项文件以供第五委员会审议。这项文件是按照1980年12月17日大会第35/213号决议第2(b)段规定提出的。大会在此决议内重申愿意“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份文件中所表明的工作人员意见”。

## 导 言

1. 国际公务员协会联合会（国际公务员联合会），通过其所属成员协会和工会，代表在世界各地任职的 40,000 名以上的国际公务员。国际公务员联合会高兴地注意到大会第 35 / 213 号决议预见到联合会将更多参加委员会的审议。

2. 联合会相信它的目的和宗旨到现在是委员会各代表所熟知的了。简言之，我们的任务是保全国际公务员制度的完整和保卫及促进工作人员的权利。工作人员就是构成上述的也许是颇为模糊的概念的人的要素。

3. 国际公务员联合会一开始就想要强调的是：联合国系统的工作人员是献身为国际社会服务和致力于世界所有公民生活情况的改进。因此可以预料到他们急切关心的要务是完全超越物质考虑的。

4. 但是这种献身服务的精神与力求改善服务条件的态度绝不是两不相容的。实际上，保证我们所受待遇符合联合国宪章和国际劳工标准，是对坚持我们与所服务的这个庞大纷繁机构的同心合力精神和对维持创立联合国时所根据的卓越标准，都极其重要。

5. 不幸，国际公务员联合会在这个时候见到的情况令人严重关忧。国际公务员制度服务待遇条件不断变坏情形继续不已；除非这种显然无情的进程略为停顿，联合国系统真有因缺乏支持而衰落的危险。在各种方面，无论在财务上，职业结构上，或我们同事的人身安全上，似乎都不象就可得到援救。

6. 还有更坏的是联合国工作人员看来在联合国系统内外都很少有人对他们的关心的事或对他们利益给予支持。实际上，嘲笑联合国人员价值的言论渐渐公开流行。他们的独特的献身服务精神应当由行政当局与各会员国一同予以维护。

7. 国际公务员联合会必须声明，它极不满意目前在共同制度方面对工作人员面临的全部问题的处理办法。更明确地说，它对公务员制度委会无力或不愿履行其

作为一个独立的技术机构负有的责任，越来越感到惊恐。

8. 因此应当把提交联合国大会第五委员会的本报告在性质上视为是我们向各会员国，即向我们选民为之服务的会员国，作出的一次呼吁，请它们对我们投以我们在此时期如此急迫需要的信任票。

#### A. 职业结构

9. 国际公务员联合会注意到了遵照第 35/210 A 号决议向大会提出的关于联合国工作人员职业结构的某些方面的两项报告。第一项载于公务员制度委员会报告的附件一内，其中表示注意到公务员制度委员会到现在为止所取得的进展及其在各种不同领域内规划的工作方案（公务员制度委员会按照其规约第 13 和第 14 两条把它的工作分入不同领域）。此时不去评论公务员制度委员会过去在这领域内的活动，也不预断它的将来行动，国际公务员联合会相信用这种逐步进行办法来处理这一复杂问题，是实事求是的。据工作人员的了解，大会由于认识到联合国秘书处迫切需要有一贯的人事政策，才作出了旨在加快研究联合国职业结构各种特定领域的决定。工作人员对这种关切抱有同感。人事改革是全系统的工作人员极为关切的要务，这是有记录可证明的。工作人员也对改革工作进行迟慢，感到沮丧。同时必须认识到，工作人员和行政当局双方在共同制度的所有各阶层都充分积极参加工作，是推动切实可行的改革的一个先决条件。在大会通过第 35/210 号决议以来的短短几个月期间，无法在任一阶层就触及国际公务员制度核心的各项问题进行有意义的协商。

10. 国际公务员联会在这一点上注意到：第 A/36/432 号文件内所载的联检组报告虽是也属初步性质的，但提出的问题却对整个共同制度的工作人员具有基本含义。实际上，这点是在报告内明白提及的。在这种情形下，国际公务员联合会坚信上述两项报告内提出的一切问题，在作出任何决定以前，应当先在机构间阶层

提出加以研究和协商。 在此阶段，甚至初步决定也可实际阻碍这种合法的协商进程。 此外，这种决定的最不良影响是，就在工作人员正在设法使他们的立法机构有所保证不用他们作联合国系统的行政缺点的替罪羊的时候，把他们进一步疏远起来。 国际公务员联合会因此促请委员会建议把这个领域内的任何行动至少推迟到大会第三十七届会议。 工作人员方面再次申明，他们愿意致力于联合国系统内显然有的缺陷和反常情形的补救。 在适当的时间，工作人员将对这一改革进程作出具体周密的贡献。

## B. 国际公务员制度的安全和独立

11. 国际公务员联合会的基本目的是维护国际公务员制度的完整；在此领域内，它在许多方面都见到令人忧虑的事。 下面叙述的各种问题情况，至少可以说是使人感到惊恐，对之必须大胆采取有决定性的行动。

### 1. 逮捕和拘留工作人员

12. 行政协调会国际公务员制度的安全和独立宣言的通过以及关于报告逮捕和拘留与关于提请辞职的行政程序的采用，至多对逮捕和拘留给予有限的制止。 这种宣言和程序不曾使我们的已经被监禁的同事获得释放。 他们的继续禁闭是对联合国的一种严厉的控诉。

13. 去年，国际公务员联合会为在执行公务期间受到专横处置的工作人员的命运，向第五委员会表示关忧。 据联合会所知，在这期间只有一个被拘留的工作人员是释放了。 国际公务员联合会因此再次请求第五委员会，以尽量有力的言词，请大会注意被逮捕或拘留或失踪的工作人员的命运，以期为我们的同事得出合乎人情的解决办法。

14. 国际公务员联合会感谢地注意到大会通过关于尊重联合国及各专门机关人员

的特权和豁免的第35/212号决议，可以看出这是表示支持联合国特权和豁免公约下的联合国工作人员的权利。

15. 但因鉴于联合国各级工作人员都预期有时在很可能受危险的情况下服务，国际公务员联合会促请委员会再次向各会员国呼吁，请它们不仅尊重给予联合国各组织人员的特权和豁免，而且尊重所有国际公务员的地位。在这一点上应当指出，所有工作人员，无论国际或当地征聘的，都是国际公务员。

## 2. 外勤和办理危急情务工作人员的安全

16. 最近两年期间在这个领域内已经取得有限的进展，但是仍然缺乏一贯的政策。因此在所有各阶层都应加快努力，以期对国际和当地征聘的工作人员都给予适当的保护。

## 3. 政治干扰

17. 国际公务员制度的独立越来越受威胁。大家都知道，有人对于征聘和升迁都施用政治压力。国际公务员联合会认为，如果国际公务员制度要保留任何可信性，现在就必须制止征聘和人事政策方面的政治趋势。在本组织内执行一种健全和一贯的人事政策，就会产生一种更健康气候。另一方面，采用秘书处更加政治化的人事办法，只能加快国际公务员制度的崩溃。

## 4. 补助金

18. 国际公务员联合会认为，对联合国各组织任用的工作人员发补助金的办法，无论用什么方式或什么借口，都构成对国际公务员制度的独立和完整的一种威胁。国际公务员联合会同意公务员制度委员会的立场：补助金是不正当和不应当的而且与工作人员条例的规定不符。但是它不能接受补助金是不必要的说法。鉴于各会员国审查其预算内的任何增加数额时的一般紧缩态度，补助金似乎极不可能是本着

宽厚精神发的。

19. 公务员制度委员会向大会建议的行动——即提请各会员国注意补助金办法是不必要、不正当和不应当的——是不够的而且没有解决真实问题，这点将在下文第C 2节内有所讨论。此种规劝如受到注意，也只会对在有关国家内征聘人员的工作起禁制作用。

20. 补助金办法因违反联合国宪章的精神和工作人员条例的规定，应当予以废除，而且首先应当采取行动纠正导致补助金办法的情况。

## C. 服务条件

### 1. 一般事务人员

#### 工作人员薪给税

21. 国际公务员联合会惋惜公务员制度委员会不论为应当答复它的迭次请求,即进行一次及早和综合的工作人员薪给税审查。应该提到的是工作人员薪给税的主要意义是要裁定一般事务人员应计养恤金薪给水平。

22. 国际公务员联合会常说如果工作人员薪给税率的订正成为必要的话,则现有制度改革的一项彻底研究应根据与一贯的社会政策相挂钩的一项客观分析而不是根据对薪给和应计养恤金薪给的绝对或相对水平的主观看法。按照这一办法和为了消除两类工作人员间存在的至少在某一方面的矛盾,国际公务员联合会一贯敦促恢复使用适合所有职类工作人员的单一比额表,公务员制度委员会当记得,这个单一比额表曾经使用直到1977年。

23. 公务员制度委员会十分清楚大会第35/214号决议根据该委员会建议通过的订正比额表曾经工作人员激烈反对。工作人员的目标不怎样重视比额表本身的订正而是基于下面的考虑:

(a) 采用的计划是以认为在某些服务地点薪给总额水平过高的不实假定为根据;与此一说法正相反的是在总部以外的许多服务地点薪给净额和总额水平很低。

(b) 没有预先计算新比额表对大多数服务地点的影响;在根据事实最后作出计算以后,便出现一种情况就是新的比额表将到处减少应计养恤金薪金,从而特别打击已经处于不利地位的外地工作人员。

(c) 对于建议的新比额表的协商完全没有全力以赴,这是绝对要不得的。在几年来公务员制度委员会议程上一一直列有这一项目之后和对改进比额表作出许多不成功的尝试(因为公认定这是一个复杂问题)之后,公务员制度委员会秘书处在

1980年7月举行的该委员会第十二届会议期间提出了新的建议。 尽管国际公务员联会的迭次抗议指出这一办法不容许对各项建议进行研究和协商，公务员制度委员会还是建议了新的比额表因为它产生了减少某些主要服务地点应计养恤金薪给的“期望”结果（经过约略计算）。 工作人员的关切意见后经提交大会第三十五届会议第五委员会但远不如公务员制度委员会的建议那样受到重视。

24. 订正比额表的采用引起工作人员的空前不满。 国际公务员联合会然后向公务员制度委员会第十三届会议提出一项请求，要求它除其他事项外根据大会第35/214号决议A第三节第2项的规定对一般事务人员薪给税进行一次及早和综合的审查以期恢复使用对所有工作人员都适用的一个统一的工作人员薪给税比额表。 国际公务员联合会强调指出在公事员制度委员会第十四届会议上重新提出的那项请求已得到行政当局的支持，它们认为这个问题对于全世界薪给制度和工作人员/管理当局关系极为重要所以国际公务员联合会能够充分证明有关努力为正当合理；行政当局又说某些服务地点已经发生关于薪给比额表执行的问题。 遗憾得很公务员制度委员会的年度报告没有提到第十三届会议和十四届会议上关于这一项目的讨论经过。

25. 尽管有这些请求，公务员制度委员会认为没有理由马上重新考虑它关于一般事务人员薪给税率的建议；它认为所有新的因素都未经阐明。 工作人员对订正比额表的不满被认为是无关紧要的。 公务员制度委员会决定致力于研究工作人员薪给税作为对一般事务人员薪给裁定所作全盘审查的一部分。 它特别指出这项研究应有很小的范围。 如果以此方式进行则这个研究将不涉及国际公务员联合会的主要关切事项。 所以国际公务员联合会请第五委员会建议责成公务员制度委员会立即进行一次一般事务人员薪给税比额表的基本和综合审查并将恢复使用对所有工作人员适用的统一比额表这件事列入这一研究报告。



## 2. 专门人员

### 薪给水平

26. 国际公务员联合会要将专门人员对他们薪给水平愈来愈不满的表态提交第五委员会。它知道和审慎地研究过与这一问题各方面有关的公务员制度委员会现正编制的研究报告。同时，深知现在弥漫的经济气象不是宜于在任何方面增加支出的一个祥瑞气象。工作人员已经知悉，额外的工作人员费用经费是现在我们能够期望的最后事物。我们必须发问：为什么？为人类最高理想而工作的一个工作人员的效率和士气难道是各会员国不予重视的一个因素吗？国际公务员联合会认为没有理由希望联合国的专门人员再能容忍显经公认而他们薪给水平的每况愈下情况。它已向各种共同制度机构提出这个问题和争取某些方面的一点同情，但是此时显然没有积极支援的来到。共同制度显然因政治考虑而瘫痪。

27. 工作人员认为没有理由参加这项保持缄默的密约而请求第五委员会在公务员制度委员会进行或计划的长期研究有结果以前对他们暂时加薪百分之十的要求给予认真考虑。这项请求是以在过去十年期间专门人员薪给的购买力一直在重大削弱的这一事实为依据。在这方面应该记得1975年基薪增加并没有充分补偿1971年的那次调整以来购买力的销蚀。

28. 证明专门人员薪给每况愈下的有关现象是：

(a) 各组织能够对会员国提供的服务品质下降，因为征聘有必要才能的工作人员愈来愈困难；

(b) 显著减少使用按计划进行的初步职等P-1和P-2（这些职等在某些组织中已经完全不适用）以致曲解现有的叙级方式；

(c) 有些会员国政府对它们的国民提供高过标准薪给比率的薪给引诱以便吸引和留住那些担任国际公务员的人士；

(d) 工作人员士气低落，所以专门职类的国际公务员有效率低落的危险。较早说过，这种现象不单单是一个薪给因素，而毫无疑问联合国系统专门人员薪给比额表和处理这个愈来愈严重的问题的方法才是一个决定性的因素。

29. 在国际公务员联合会重大压力下最后编制的久经等待的关于专门人员薪给的公务员制度委员会研究报告未能对这个问题有所阐明。国际公务员联合会在1981年期间提出的广泛技术性意见（其进一步细节可在有人提出请求时提供）没有得到考虑。国际公务员联合会希望今后作出更加重大努力，要千方百计地解决复杂的有关技术问题。

30. 国际公务员联合会敦促第五委员会建议在编制中的或打算编制的关于专门人员薪给裁定的研究报告有结果以前准许暂时加薪百分之十。

#### 子女津贴

31. 国际公务员联合会本年已向公务员制度委员会提出一项请求，即其美元数额自1975年以来一直未变的专门人员子女津贴应该有所增加。这项请求已得到行政当局的支持。

32. 虽然公务员制度委员会收到了颇值得称赞的国际公务员联合会的振振有词的请求，但是它最后作出结论说它必须研究子女津贴及其数额裁定的理论基础作为它对薪给制度下所有各种应享福利之间相互关系进行全盘研究的一部分，这是1978年以来一直列在公务员制度委员会工作方案上而从未开始的一项研究。此外，公务员制度委员会现正计划一并编写关于专门人员子女津贴的研究报告和一般事务人员受抚养人津贴的研究报告。

33. 如果公务员制度委员会想用这一方式编制研究报告，则国际公务员联合会相信这项研究报告将可在明年编制完成，所以工作人员便不必等待过久。国际公务员联合会对于公务员制度委员会在一系列不能解决问题的研究报告中纠缠不清的明显趋势愈来愈感到不安。

34. 国际公务员联合会请第五委员会建议，指示公务员制度委员会于1982年完成其关于子女津贴的研究以及打算进行的有关审查。

### 3. 外勤工作人员

35. 国际公务员联合会满意地注意到公务员制度委员会公布了大会在第35/214A第四节中核定的办法。国际公务员联合会领先提出这种倡议并积极参与拟订这种办法的工作。国际公务员联合会相信，目前正在进行的审查过程可以保证新办法具有期望的效果，能减轻在艰苦条件下工作的工作人员所遭迂的困难，因为他们真正可以说是在职业发展上处于危急境地的人。

36. 可是国际公务员联合会觉得失望的是，公务员制度委员会到目前为止还不能对国际征聘和当地征聘的一切职类工作人员在总部以外工作地点服务的一切服务条件进行彻底审查。有一种趋向是忘记了后一类工作人员，但是他们却占了联合国各组织全体工作人员的三分之一。

37. 国际公务员联合会去年曾促请第五委员会注意，这些工作人员在职业发展、职务分类和确定薪给方面的问题是与总部不同的。况且，有些国家存在着安全问题，当地征聘的一般事务人员往往得不到国际公务人员应得的保护。过去一年来在本地服务的当地征聘人员情况没有得到任何进展。国际公务员联合会曾向公务员制度委员会提送了一个文件，其目的是至少改善一些比较明显的不平等情况。

38. 国际公务员联合会和去年一样，仍请第五委员会敦促公务员制度委员会完成其关于外地服务条件的研究，不再拖延。

### D. 妇女地位

39. 国际公务员联合会在第三十五届会议向第五委员会提送的文件中指出，大会通过的一系列决议中载有向各组织行政首长提出的建议，但是结果并没有增加雇佣妇女，特别是在高级和决策级别上。大会在第35/210号决议第五节中表示深

切担忧在增加任职妇女所占比例方面缺少进展，便请秘书长和各专门机构的行政首长采取一系列旨在改善各组织妇女征聘情况和消除性别歧视的步骤。同时请秘书长以行政协调委员会（行政协调会）主席的身分就“联合国系统各组织在专业人员以上职类妇女的征聘、工作条件、职业发展和升级方面所获进展”，向大会第三十六届会议提出报告。在编写这份报告时还没有收到遵照大会要求提出的报告。

## 1. 妇女的征聘

40. 从去年以来，大体上还没有感觉到任何进展。基本问题是共同系统中甚至没有什么组织订下雇佣妇女的指标。只有一个组织达到这种指标，而它是最小组织中的一个。共同系统中至少有两个大机构从1975年以来妇女在专业职类所占的百分数实际上下降；另外一个大机构的情况一成不变。此外，女职员的职等分布状况仍旧很差；联合国和共同系统内其他机构D-1以上各级的妇女所占比例仍然很低。显然需要对征聘问题采取更富有动力和想象力的措施。

## 2. 雇佣条件

41. 整个系统内关于雇佣配偶、非专任雇佣和工作时间伸缩性等方面采用的办法彼此不一致。虽然这些都是很受欢迎的管理上进步办法，但其本身却没有在专业人员职类增加妇女的雇佣。有些组织雇佣一切职类的非专任工作人员；象联合国秘书处这样只对一般事务人员职类施行非专任工作的办法，不能改善在专门人员职类雇佣妇女的情况，尤其是这两种职类之间存在着竞争考试这样阻碍的时候。为一切职类工作人员设立非专任工作的办法应当推广到所有各机构。

42. 除了上述各种人事方面的施行办法外，在提供儿童照管设施方面也应当采取更为积极的态度。

### 3. 职业发展和升级

43. 对于妇女职业发展机会的看法应当了解到共同系统内大多数组织为两种性别的全体工作人员和一切职类所设的职业发展方案都不健全。这是一个重大的长期问题。所以应当为妇女的职业发展采取具体而偏重行动的措施。一个例子就是指定女职员承担职务和责任的幅度；常常不给她们承担监督性或外部联系的工作，这是较高职等职位分类的两个因素。

### 4. 歧 视

44. 主要问题似乎不在制订无歧视立法，而是在改变态度。

45. 目前的情况显然需要重新开始承担执行大会第 35/210 号决议和前此各项决议的义务。必须更加努力实际征聘妇女担任专业人员职等的职位，一旦征聘后应采取具体措施增加她们的升级机会。

### E. 摘 要

#### 职业结构

46. 国际公务员联合会促请第五委员会建议，至少推延到大会第三十七届会议才在这一领域采取行动。共同系统内所有各职等工作人员的充分积极参与其事必须被认为是切实进行改革的必要条件。

#### 国际公务员的安全和独立

47. 国际公务员联合会再度吁请第五委员会以最强烈的措辞提请大会注意已被逮捕或被拘留或已经失踪的工作人员的命运，使能为我们同事找到合乎人道的解决办法。国际公务员联合会促请第五委员会再度呼吁会员国不仅尊重联合国各组织官员应得的特权和豁免，还应当尊重所有国际公务员的地位。因为给予补助金的办法

不符合联合国宪章和工作人员条例规定的精神，所以应该取消这种补助金，并采取行动纠正在最初造成给予此种补助金的情况。

## 服务条件

### 一般事务人员

48. 国际公务员联合会请第五委员会建议，指示公务员制度委员会立即就一般事务人员薪金税比额表进行基本的全面审查，研究报告中并包括对全体工作人员恢复采用统一的薪给比额。

### 专业职类人员

#### (a) 薪酬数额

49. 国际公务员联合会促请第五委员会建议，在进行中的或打算进行关于确定专业人员薪酬数额的研究尚未得到结果前，临时给予10%的增加。

#### (b) 子女津贴

50. 国际公务员联合会请第五委员会建议，指示公务员制度委员会完成其关于子女津贴的研究以及意图在1982年进行的有关审查。

#### (c) 外勤工作人员

51. 国际公务员联合会和去年一样，请第五委员会敦促公务员制度委员会完成其关于外地工作条件的研究，不再推延。

## 妇女地位

52. 必须更加努力实际征聘妇女担任专业人员职等的职位，一旦征聘后应采取  
措施增加她们的升级机会。