



联合国 大会



Distr.
GENERAL
A/C.5/36/19
15 October 1981
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

LIBRARY

第三十六届会议
第五委员会
议程项目 107

人事问题

联合国秘书处各职工会和 职工协会提出的报告

秘书长的说明

秘书长在此把联合国秘书处各职工会和职工协会提出的一份文件转交第五委员会审议。本文件乃是依据 1980 年 12 月 17 日大会第 35/213 号决议第 2 (a) 段规定提出的；大会在该决议中重申愿意“收取和充分考虑联合国秘书处工作人员公认的一位代表通过秘书长在题为“人事问题”的议程项目下提出的一份文件中所表明的工作人员意见”。

目录

	<u>页</u>	<u>次</u>
结论和建议摘要	3	
引言	8	
一、国际公务员制度的安全和独立	8	
二、秘书处内工作人员 / 行政当局的关系	14	
三、工作人员的就业条件	16	
四、结论	44	

结论和建议摘要 *

一、国际公务员制度的安全和独立

A、政治干预

应该拒绝接受联合检查组（联检组）在其关于秘书处内地域分布均衡的报告（JIU/REP/81/10）的建议。如果这份报告获得通过将加重秘书处内政治任命和政府干预秘书处内部业务的趋势。

B、工作人员的被逮捕和拘留

在联合国工作服务的所有工作人员均应享有外交豁免权（但不是外交特权）。

C、在危险的工作地点工作的工作人员的人身安全和保护

1、 现存的联合国保安安排并不充分，因为它们不是为了应付内部政治不稳和消耗性的军事冲突造成的长期不安全紧急状态而制定的。

2、 在冒有安全风险的工作地点的联合国办事处应该设在被认为是这些地点内相对安全的地区。

3、 由于相对安全地区的住房缺乏和价昂，应该考虑给予特别租金津贴。

4、 应该在总部启用对赔偿财物损失的要求进行迅速处理的办法。

5、 对不能应付危险的工作地点压力的工作人员应该对其调差给予特别援助和考虑。

6、 受聘在高度危险工作地点任职的工作人员应该预早充分获悉各种危险情况以及知道在遇有受伤、死亡或财产损失时他们的应享权利。

7、 应该确保在困难和危险工作地点工作的工作人员的轮调和流动性。

* 这份摘要并不是概括无遗的，另外的结论和建议载在报告本身的相应各节。

二、秘书处内工作人员／行政当局的关系

为了使联合国的作法符合国际劳工组织（劳工组织）所述为国际接受的公务员制度标准，有必要把联合国的工作人员／行政当局的关系加以基本的重定方向。本报告期内提出了改革工作人员／行政当局关系的各项原则。

三、工作人员的就业条件

A、统一的人事结构

建议由第五委员会向国际公务员制度委员会提出设立统一的人事结构的问题，由它同各服务地点的工作人员代表进行协商研究。

B、当地征聘职类工作人员的工作人员薪给税

1、新的工作人员薪给税率减少了一般事务雇员的应计养恤金薪给，并改变了养恤金的净收入更换值，这是对依据工作人员服务条例第3.3条规定的工作人员固有权益的侵犯。

2、在制定新的工作人员薪给税率时，联合国及其附属机构并没有同工作人员代表进行充分协商。

3、一些专门机构，如劳工组织等已拒绝执行新的税率，并对共同制度的效力和公务员制度委员会的作用提出质问。

4. 现在要求大会撤回新税率并把整个问题交回公务员制度委员会作进一步研究,以便维持一项对所有类别工作人员均公平合理的划一工作人员薪给税计划。

C. 竞争性考试

1. 工作人员一方对1979年考试结果的执行方法均表不快。有些部门和办公室甚至拒绝同考试合作并拒绝执行其结果。

2. 对1979年考试经验并没有进行任何深入的审查,作为改善1981年考试的基础。不过,纽约职工会曾向所有工作人员分发了一份问题单,征求他们对1979年考试的意见。关于改善考试的提议载列在后面的第三C节。

3. 1980年没有举行考试;也没有提出可经考试取得的职位。

4. 1981年考试在执行时也是缓慢而笨重的。预期1981年11月中以前不会公布结果。

5. 应该密切监察考试制度和一般事务工作人员职业前途的前景,因为看来正在出现的趋势是要减少P-1/P-2级别的员额,然后从外面征聘更多中级和高级的工作人员。

6. 假如不完全取消限额制度的话,也应该把P-1/P-2级别所得员额自百分之三十增至百分之五十。

7. 特别职位津贴的采用应该加以小心监察以免发生滥用情况。

D. 教育补助金的公平化

在参照现实状况的情形下来查看教育补助金的目的是,可见不把所有工作人员包括在内的理由已不再有效。因此我们提议应把教育补助金发给所有类别的工作人员。

E. 秘书处内的调职和任派工作

1. 应该制定内部调职和其它工作人员调动，包括从非地域分配职位转往地域分配职位的原则和程序的明确指导方针。
2. 关于一般事务和有关类别工作的内部空缺应该在秘书处内予以广泛通流。
3. 各部门和办公室应该方便而不是阻挠调职和重新任派的进程。
4. 应该通过增添人力资源来加强人事厅，使之能够更有效地处理调职的请求。

F. 职业前途的进展

1. 工作人员在支持地域分配概念为真正国际性公务员制度的基础的同时，坚决拒绝联合检查组的建议（JIU/Rep/81/10），因为它们不利于联合国《宪章》第100和101条规定的独立和公正职业前途制度。
2. 现在敦促大会采取一切必要措施以促进能够改善定期任用和终身职业任用之间而有利于后者的比率的具体想法和方案来强化终身职业的概念。
3. 地域均衡问题只能以强而有力的征聘方案来解决，但秘书处内至今仍然没有这样的方案。
4. 工作人员条例第4.4条应该在文字和精神上均获遵从，在开始外部征聘前应该对适当合格的内部人选加以充分考虑。
5. D-2级别的任用应该提到任用和升级委员会审查。
6. 应该设立一项全面的职业和人力资源规划工作，把征聘、职务叙级、训练和升级等体现为一项综合人事政策的相互关连的各方面的问题。
7. 职务叙级应具相当的伸缩性，使它可以改变组织形式和方案以及容纳向上迁移的合理愿望。计划内应该体现量才提升的原则，并应认真考虑职等相连的概念。

8. 提供充分的训练设施对本组和工作人员均有裨益。 在工作人员提高或获得对本组织有利的新技能后必须予以适当的奖励。

9. 在准许请用受薪或无薪的研习假方面应该以较灵活和实事求是的办法来处理。

10. 秘书处内的考绩评核制度需要加以改进和重新修订以协助工作人员职业前途的进展。

11. 必须采取确保获得平等待遇的行动来纠正在任用和升级方面备受歧视和损害的妇女的情况。

G. 秘书处内的专业发展

1. 在继续认识到本组织对其印制的出版物必须具有专属的专权利的同时，目前在归因和原著方面的原作者惯例实嫌过份限制，因此应该加以放松。

2. 在关于联合国工作人员在外的非经常性和非持续性活动以及与联合国的宗旨、活动或利益无关的活动方面的行政指示应该稍为放松。

3. 目前联合国内工作人员的暂借或长期调用的方法看来不利于横向移动，因而阻碍了全盘的专业发展。 在交换职位或接受临时任用上面应该容许较大的伸缩性。

4. 应该在联合国内外为专业工作人员创造机会，使之能获得另外的高素质训练和教育，以符合确保高质工作表现的要求。

5. 可以通过更有系统的工作人员协商和订定方向的办法，尤其是让他们对其工作与所属部门或办公室的全盘目标之间的关系有进一步的了解，来增加他们对工作的参予和投入。

导 言

1. 本报告是按照大会第34/220号决议的规定提交第五委员会的。这是联合国秘书处工作人员工会和协会提交的第二个报告¹。尽管有两章的标题一样，但是，本报告的内容同第一次报告不同。我们力求集中说明直接影响工作人员情绪和表现以及秘书处的效率的人事问题。为求容易了解本报告的全部要点，因此，报告首先扼要叙述了主要的结论和建议。

2. 按照大会第35/213号决议的规定，我们委派了一位公认的工作人员代表，如果我们接获邀请，这位代表将向第五委员会口头介绍本报告。我们相信，口头介绍可以确保人们较易了解本报告，并且可以强调一些较为突出的要点。

一、国际公务员制度的安全和独立

A. 政治干预

3. 如果说联合国秘书处产生认同和目标危机，这话并非夸张。这种危机的出现，主要由于秘书处的主管阶层日益政治化，已经从一个独立、公正的公务员制度变成一种任意赏赐制度。

4. 既然政治委任人员数目日增，秘书处工作人员产生悲观和不满情绪。许多工作人员认为大势已去，无可挽回。征聘和录用工作人员的最重要因素——有时是唯一的因素——似乎是政治联系和影响力。专业资格、实在的专门知识和经验似乎

¹ 本报告由下列组织和服务地点的工作人员工会和协会编写和表示赞同：联合国总部、联合国日内瓦办事处、工发组织（维也纳）、生境会议（内罗毕）、非洲经委会（亚的斯亚贝巴）、拉美经委会（圣地亚哥）、亚太经社会（曼谷）、西亚经委会（贝鲁特）和维持和平特派团等。环境规划署（内罗毕）由生境会议代表。

无多大关系。

5. 这种看法不但有损联合国秘书处作为一个公正、独立机构的声誉，而且破坏整个国际公务员制度。这种政治化现象必然引致专业水平低落（从而使服务质量下降），而且是联合国工作人员情绪极度低落的主要原因之一。越来越多高级职位被外交人员及其有关人士占去，妨碍现职工作人员，并且无视工作人员条例第4.4条的规定。

6. 九千一般事务人员和其他职类工作人员每年不得不竞争约30个专业员额，因为会员国制定了一种限额制度。许多人认为，不管“内部”工作人员的资格如何符合需要，但是，本组织曾经一度表面说说的职业发展制度，也在权宜处理和政治压力的情况下放弃了。

7. 瓦尔德海姆秘书长在1973年提交大会的年度报告中说：“不管是那一种公务员制度，如果对长期忠诚矢志服务的工作人员不给予合理的职业前景，不能给予充分的满足的话，就不可能长久维持下去。”

8. 为此，联合国秘书处的工作人员谨提请各会员国注意有关进一步干涉秘书处的严重影响。秘书处工作人员计划在明年尽力调查有关政治委任的情形。我们将同行政方面的有关人员、秘书长本人为此事力争、并随时把这种事例通知第五委员会。

9. 关于这个问题，我们对于联合检查组所提的建议（JIU/REP/81/10）特别感到震惊，该项建议如获接纳，将会有损国际公务员制度的独立性。关于增加定期任用和政府提名的人员的数目会危害联合国的问题，达格·哈马舍尔德在1961年已经明确指出，他说：

“各国可以利用任期的长短，巧妙地对国际工作人员施用压力。一个国家的官员如由该国政府调往某个国际组织任职一、两年，显而易见地，他在心理上和政治态度上同不必考虑到将来要在祖国政府找寻职业的永久国际公务员的

态度不一样。”²

B. 工作人员的逮捕和拘留

10. 现在还有涉及工作人员被会员国逮捕和拘留的五个案件，尚待解决。联合国对五个案件都无法采取下列行动：(a) 正式探访并同工作人员谈话，(b) 进行健康检查，(c) 查询逮捕或拘留的理由，包括重要事实和正式控罪，(d) 帮助工作人员找寻辩护律师，(e) 举行审判时出席旁听。上述各点是各方正式确认的“最低初步要求，以便联合国能够确保和维护它的利益和合法权利。”

11. 还有涉及在可疑情况下失踪或死亡的工作人员的其他案件。

12. 联合国工作人员建议大会考虑扩大外交豁免权（不包括外交特权）的范围，把在联合国服务所有职类的工作人员包括在内。凡外交人员，不论资格怎么浅，但是，都自动享受外交豁免权，因此，同样的规定应适用于联合国工作人员，因为他们的工作条件在许多情况下与外交人员很类似——他们的工作具有国际的特性，同时，他们会被委派到世界上任何地方。

13. 目前按照《联合国特权和豁免公约》的规定，享受外交豁免权的只限于助理秘书长或以上的工作人员及特派团的专家。事实上，若干国家的政府已经把外交豁免权扩大到联合国工作人员的一些额外群体。举例说，瑞士和奥地利就扩及 P—5 及以上等级的所有工作人员。其他国家给予某组织的所有代表以外交豁免权（例如难民专员办事处），不论等级如何。因此，联合国工作人员谨建议大会认真考虑给予所有工作人员以外交豁免权，不论是什么职类。工作人员谨强调，提出这项建议仅在于请求给予外交豁免权，并未请求给予外交特权。提出这项请求的原因在于上述《公约》规定给予工作人员以执行职务豁免权对于保护他们免受逮捕毫无作用。

14. 联合国工作人员建议增加一项议定书，列为该《公约》的附录，规定给予所有工作人员以外交豁免权。我们吁请各会员国暂时给予按照在总部与联合国签定

² 1961年5月30日在牛津大学的讲词。

的合约而在其本国工作的所有联合国工作人员以这种豁免权。

C. 在危险的服务地点工作的工作
人员的人身安全和保护

15. 过去十年来，国际社会看到了秘书长派遣在许多国家为联合国服务的国际人员及其眷属的安全危机日益严重。开发计划署最近一项调查显示，在大约20个国家执行联合国系统发展活动的人员目前可能有很大的安全问题。约有30个国家颇有安全问题，或有潜在危险，因而需要采取局部的预防措施。

16. 1970年代出现了多种安全危机和紧急局势，包括战争和革命，乃至国内武装冲突，有时导致动乱和中央当局的土崩瓦解。因此，数以百计的联合国人员及其家属遭受劫掠、袭击、强奸、谋杀或劫持。同时，联合国办公房舍被强占或摧毁的事例也有多宗。预料联合国人员在1980年代将会面临更大的安全问题。

17. 这种情形使联合国系统面对十分微妙和束手无策的局面，因而必须作出抉择，即裁减和限制存在这种危险的国家的活动和驻留，或是本身作出应变措施，以应付这种危机局面。

18. 第一种办法在政治上说是不能接受的，因为它与联合国的基本发展目标背道而驰。如要第二种办法行得通，不但要重新研究当前保护工作人员及其家属的人身安全的安排，而且要重新探讨在存在危险或可能发生危险的服务地点工作的联合国人员的多方面基本服务条件和合约地位，包括撤离的安排和赔偿财物的毁损等规定。

按照当前的安排的应付危机办法

19. 尽管近年来联合国和专门机构（例如行政协调会、行预咨委会、公务员制度委员会、国际公务员联会及其工作人员代表大会等）都在不同论坛上对安全问题一再表示关切，但是，这种制度在应付问题国家方面远远不能使人满意，甚至更差。

编制的安全手册和计划在发生国内骚乱时完全无效，用途很小。事实上，目前执行的安全制度十分使人失望，我们非常怀疑它有什么实际用途。

20. 我们认为，目前的安全安排的主要弱点除了人员、经费和可用资源不足外，主要因为它以应付短暂的紧急局势（战争、革命）所引起的临时安全需要为目的，并非以解决国内政治不稳定和消耗战争所导致的长期不安定的紧急局面为目的，有些国家可能在很长期间一直维持这种情况。同时，这种安排似乎假定存在某种形式的中央当局，因而在其协助下联合国可以执行这些办法。

21. 我们已经提到，联合国人员及其家属在1980年代面临的长期不安全问题很可能比1970年代的更为严重。因此，联合国所负的安全责任就更大、更多样化和更为复杂。

与安全有关的其他安排

22. 在紧急局面下的安全安排的效能问题并非只看它是否有效或计划是否能够执行便算。要达到它的目的和使工作人员深信不疑，安全安排必须以其他措施来补充，以便尽量减少联合国人员可能遭遇的危险和骚扰，并且确保及时和切实解决面临的各种问题：

(a) 联合国在有安全问题的服务地点的办事处应当设于确知较为安全的地点。到现在为止，选择办事处地点只考虑经费的因素。

(b) 较安全地区的住房都比较少，也就很昂贵，因此，应当考虑发给特别租金津贴或提供津贴房屋的可能性。后者在紧急情况下对被委派的工作人员职务很有帮助，因为大部分工作人员都住在确定的地区内。

(c) 应当在总部一级执行迅速处理财产损失赔偿的要求。在现阶段，赔偿委员会为义务兼任性质。鉴于委员会的工作量，处理一宗赔偿事件平均需时一年。由于申请赔偿的事件日渐增多，似乎很有需要设立一个由专职工作人员办理的单位。

(d) 对于无法应付存在安全问题的服务地点产生的压力的工作人员，应当提供特别协助和照顾，以便调职他处。

(e) 征聘前往具有安全危险地点服务的工作人员时，应在聘用或派出前，将危险事项和在受伤、死亡或财产损失的情况下要求赔偿的规定等详细资料通知他们。过去因为没有这样做而造成许多问题。

(f) 应当制定和执行一项政策，以确保经常调动在具有安全危险的服务地点服务的工作人员为目的（例如每两年调动一次）。现在，在危险服务地点服务的工作人员调职他处后，填补空缺非常困难。因此，有些外地办事处有许多空缺，同时，在那里服务的工作人员有时不准调走，或者要与在总部服务的同僚对调时发现非常困难。

二、秘书处内工作人员／行政当局的关系

A. 工作人员／行政当局间关系的现况

23. 工作人员与行政当局间的关系目前是依照工作人员条例 8.1 和 8.2 以及工作人员服务细则 108.1 和 108.2 的规定。这些条例和细则中，除其他事项外规定了一种磋商的制度，秘书长可以就“有关工作人员福利和行政方面问题，包括任用、晋升和解雇、以及薪给和有关津贴的政策在内”，向当选的工作人员代表征求意见。除紧急情况外，一般行政命令和指示都要在事前送交有关的工作人员委员会“审议并发表意见”，然后施行。这些磋商通常都在由工作人员和行政当局双方参与的联合咨询委员会内进行。此外，工作人员／行政当局协调委员会成立后，对于涉及整个秘书处的事项，也提供了一个进行协商的场所。联合咨询委员会和工作人员／行政当局协调委员会就属于上述各项工作人员细则和条例范围内的事项，向秘书长提供咨询意见。秘书长对于所提供的咨询意见可以接受，也可以拒绝，他的代表同工作人员代表在联合咨询委员会内达成的任何协议对他也没有一定的约束力。在 1979 年召开的一次工作人员／行政当局间关系的会议上，工作人员／行政当局协调委员会的法律顾问指出，现行规则所规定的“磋商”制度是“由决策人员（例如秘书长或行政主管）从工作人员代表方面获取资料，并同他们讨论问题的一个过程。重点在于获知工作人员的看法，并同他们交换意见”。他指出，决策人员可以设法同工作人员代表之间达成协议，“但是基本上，最后的决定还在于他个人；只有当他认为工作人员代表的提议属于他的权限之内，并且是最适当的解决办法时，他才会加以接受。进行磋商的承诺或义务，并不损害他作出单方决定的权利和义务”。

24. 若干工作地点对于磋商制度的不满日益加深。工作人员正提倡一种协商的制度。因为他们认为磋商是家长式的，过时的办法，给予过多的单方面决策权力，而没有适当照顾到他们的利益。但是，为使工作人员／行政当局间关系的基础得到

改进，以适合现代需要的进程发展是不均衡的。在某些工作地点，雇员在制订服务条件方面的参与连最起码的标准（例如磋商办法）都没有达到，而另一些工作地点，对于工作人员同行政当局间关系的基础方面加以根本改变的压力日益增大。某些工作地点的行政主管表示愿意接受变化和改善措施，而另一些工作地点的工作人员／行政当局间的关系则是不容讨价还价的。

25. 工作人员／行政当局间关系的根本方针需要加以改变，重订方针之后，要使联合国的措施能够与劳工组织所定公共服务方面一般接受的国际标准相符合。

B. 秘书处内工作人员／行政当局间关系改革的原则

26. 工作人员提议，秘书处内工作人员／行政当局间关系的改革应基于以下原则：

1. 关于工作人员／行政当局间关系的工作人员细则和条例应以《宪章》、《人权宣言》和所有各项劳工组织公约内所载的基本原则为基础。在这方面，特别重要的一项就是劳工组织关于公共服务方面就业条件的安排和决定权利的第151号公约。

2. 每一雇员有权以工会和／或协会的组织与其他雇员联合，以求增进和保障其共同利益。应订立适当程序，由联合国正式承认如此组成的工会／协会。

3. 协商是工作人员同行政当局间关系的最有效的基础。健全的关系必须建立在双方平等的基础上。

4. 协商的结果必须作成雇员与雇主之间签署的、有约束力的书面协定。由行政主管作单方决定的办法不能再继续下去。关于服务条件的决定，应由有关各方通过平等地交换意见和协商所达成的协议而产生。

5. 必须制订解决僵局程序，以供共同系统的一切机构和工作人员之用。

6. 在联合国向工作人员工会/协会提供便利时，应确保工会/协会“在其设立、执行职务或行政工作中获得充分保障，而不受干扰”（劳工组织第151号公约第5条）。

7. 工作人员代表应有充分时间脱离其日常工作，来进行工作人员方面的事务。

三、工作人员的就业条件

A. 统一的人事结构

27. 许多工作地点的工作人员都表示需要采用一种新的人事结构，取消目前在专门人员、当地雇用人员和一般事务人员之间的区分，废除目前在福利方面的不平等待遇。进行这种统一化，目的是为了确保持所有的工作人员，不论其目前的职位或工作地点如何，都能获得在平等基础上，按照统一的标准和惯例而给予的待遇。这样的制度与《世界人权宣言》中表示的共同信念更加符合，并依循了世界银行所制订的进步的先例。

28. 但是，我们认识到关于统一人事制度的提议的复杂性。这不仅牵涉到薪金的数额，而且还涉及征聘、晋升和职业发展方面的各项政策。

29. 经过对单一职类制度的优缺点加以衡量之后，就可显示出这是解决很大一部分工作人员面对的许多职业发展和士气问题的最实际的办法。这样一个范围极广的提案，其中牵涉到的办法和行政改组措施相当多而且带有争议性，但是，困难并非解决不了的，而且也不排除对这件事进行实际且全面的研究的可能性。

30. 因为工作人员没有必要的资源来进行这种全面性研究，我们建议第五委员会把这一事项交给国际公务员制度委员会处理。该委员会同各工作地点的工作人员和行政当局磋商，并参照世界银行的经验，可对这个统一结构的想法的可行性加以评价。这一研究工作充分符合公务员制度委员会的规章，其中第9条规定：“目标在于通过适用共同的人事标准、方法和安排来发展出单一的统一国际公务员制度”。

B. 当地征聘职类工作人员的
工作人员薪金税

背景

31. 联合国工作人员的养恤金直接决定于他在服务期间的“应计养恤金薪金”。一般事务人员职类和其他当地征聘职类工作人员的应计养恤金薪金经定为下列两款额的总和：

- (a) 工作人员的薪金总额，包括基薪净额和工作人员薪金税；
- (b) 按照工作人员细则 103·5 和 103·6 应付的侨居津贴和语文津贴。

32. 应计养恤金薪金中任何一部分有了改变，都会影响工作人员在雇用期终止后领取的养恤金数额。在目前的问题上，工作人员薪金税比率的改变，会使一般事务人员以后各年的应计养恤金薪金少于按现有的工作人员薪金税比率下的数额。大会第 35/214 号决议所核准的这些改变，将会使有关工作人员在其服务期满后领取的养恤金款额少于在此项大会决定以前所采用的比率下领取的款额。

工作人员薪金税比率的改变

33. 国际公务员制度委员会在其 1980 年 7 月至 8 月间举行的第十二届会议上建议，对纽约总部和其他工作地点的一般事务人员和其他当地征聘的工作人员，采用经修订后的工作人员薪金税比率的比额表。

34. 在最近的这项修改之前，工作人员薪金税的比率自从 1966 年 1 月 1 日起实行以来一直保持不变。那些比率是产生自 1964 年，七个设有总部工作地点的国家当时的所得税税率，并按照以美元计的收入来决定的。公务员制度委员会的结论是，那些比率所反映的税率已经过时了。此外，为了决定工作人员薪金税而把一般事务人员的薪金净额转换成美元时，货币的波动，仅仅由于美元等值的波动而在适用较高或较低比率时造成反常的现象。

35. 其差别是由于专业人员职类工作人员的薪金税比率已经过修订，而一般事务人员的比率自1965年以来一直没有改变，尽管税率和薪金都有了变化。因此，一般事务人员在1965年的收入更换值总的来说要低得多。

36. 公务员制度委员会审议了各项提案，其中一些是与专业人员应计养恤金薪金的修订案一并审议的。把工作人员薪金税比率等同于各工作地点当地的税率或当地采行的最优厚的养恤金福利的提案都以不实际的理由而被否定。反之，公务员制度委员会决定继续使用一个总体的工作人员薪金税制度，按照17个设有联合国工作处所的国家现行税率加以修订。

新比率的计算方法

37. 工作人员方面认为，新的薪金税比率是以统计观点而言不健全的错误的方法为基础的。公务员制度委员会以7个总部和10个区域办事处的所在国国内最近的所得税税率加权平均数作为新的比率的基础。低额收入等级的比额表是基于10个区域办事处的所在国国内的平均税率；中等收入等级的比额表是基于所有17国的平均税率；而在高额收入等级上，比额表是基于7个总部所在地的国家的平均税率。

38. 公务员制度委员会对各国不同税率的加权，是采用每一国家的一般事务人员的人数。但是，该委员会并没有取用每一收入等级的实际人数，而用了各工作地点一般事务人员职类的雇员总人数。以纽约为例，对各个薪金等级的税率加权时，所用的是一般事务人员的总人数，即4,008，尽管任何一个薪金等级内显然都没有4,008名雇员。工作人员方面认为，恰当的方法应该是：对各薪金等级，以实际领取该等级薪金的工作人员人数来加权；他们相信，公务员制度委员会在评价这些反常现象的影响时，应该做得更仔细一点。

39. 新的工作人员薪金税比率适用于一般事务人员、警卫、劳力工人、导游员、调度员以及其他当地征聘的工作人员职类。薪金税比率的降低会使目前的薪金总额减少，但是，按照一项过渡性条款的规定，即薪金总额“冻结”在其1980年8月1日的数额，直到将来薪金净额增加时为止，使薪金总额增加到现有数额之上。因此，一般事务人员和有关工作人员职类的薪金总额和应计养恤金薪金被冻结，往后的增加速度也会慢得多，尽管生活费用有所增加。

40. 新比率的长远影响就是使应计养恤金薪金不如按照过去的薪金税比率下增加得那么快。新的比率大约较旧的比率低百分之8.5。因此，根据最后的平均应计薪金，通常是最近三年的薪金总额，来计算的每月养恤金数额将会大大减少。

41. 新的比率下影响最大的将是高税率国家，例如联合王国和美国的一般事务人员。这是因为新的比率会使高税率工作地点，例如纽约的工作人员薪金税远低于工作人员薪金税所欲反映的当地的国家税收。因此，工作地点在纽约的一般事务人员，其应计养恤金薪金要比当地同等机构内雇员的薪金总额（相当于应计养恤金薪金）为低。

新金总额	工作人员薪金税		税率 (1979/80)		
	旧比率 (百分比)	新比率 (百分比)	纽约 (百分比)	联合王国 (百分比)	日内瓦 (百分比)
\$ 2 000	7.5	7.0	-	-	-
4 000	12.5	9.0	2.9	8.7	2.2
6 000	16.7	11.0	9.2	17.3	4.5
8 000	18.8	13.0	13.0	18.8	6.3
12 000	21.6	16.0	17.1	21.3	9.9
16 000	23.8	18.3	20.6	22.9	12.8
20 000	26.0	20.2	24.2	24.5	15.2
24 000	27.5	22.7	26.9	26.8	17.0
26 000	28.5	22.9	-	-	-
28 000	29.2	23.9	28.4	29.6	18.4
32 000	30.6	25.2	-	-	-
33 000	31.1	25.6	30.7	33.2	20.2
38 000	32.9	27.2	32.2	36.9	21.3
43 000	34.7	28.8	33.6	40.3	22.6

工作人员参与不足

42. 我们的意见是，公务员制度委员会在审议新的薪金税比率期间，没有同工作人员或其代表进行实际的充分的磋商。公务员制度委员会或大会第五委员会都没有向秘书处任何工作人员工会／协会给予发言的机会。

结论

43. 第一，新的工作人员薪金税比率降低了一般事务人员的应计养恤金薪金，改变了养恤金的净收入更换值，因此违反了连续雇用的工作人员按照工作人员条例 3·3 所获得的权利。

44. 第二，联合国及其各附属机构，在制订新的工作人员薪金税比率时，没有同工作人员代表进行充分的磋商。在各主要工作地点进行磋商特别重要，因为新的比率对每一工作地点的影响各不相同。未经磋商而进行的薪金税比率的更改是无效的。

45. 第三，某些专门机构拒绝实行新的比率，使得共同制度的效用和公务员制度委员会作为协调机构的任务受到质疑。既然有些机构不采用公务员制度委员会的建议，为什么其他一些机构就需要采用呢？

46. 因此，我们要求第五委员会撤销新的比率，把这个事项交回公务员制度委员会进一步加以研究，以制订一项计划，能够对专业人员和和其他职类同样地实行一个统一的工作人员薪金税制度。

C. 竞争性考试

1979年实施竞争性考试的结果

47. 工作人员这方面没有人对1979年竞争性考试结果的执行方式表示满意。突出的事例是，有些厅处根本拒绝同考试制度合作，不肯按照建立考试制度的行政指示执行考试的结果。在有些情况下，考取某个职位而去报到就任的工作人员遭到公开的敌视。对新职务的适当的概况讲习和训练非常不够，甚至根本没有。毫无疑问，不止一个考试及格的人身受其害，在适应新的、不熟悉的工作环境方面受到压力、感到紧张，而又得不到主管和同事的支持帮助。

48. 不执行考试结果的一个比较突出的事例发生在日内瓦。总干事办公室助理行政干事的职位发交考试录用，但考试及格的人来就职时，当地的行政当局拒绝给他这个职位。工作人员代表的明确了解是，各厅处对为考试及格的人安插工作并没有否决权。早先曾出现一种更严重的情况，使工作人员普遍感到关心。即人事厅根据中央考试委员会一项有问题的决定，拒绝提升两名在竞争性考试中及格的人。中央考试委员会违背ST/AI/268和ST/SGB/173号文件内的明确指示，对经过全部三个阶段的考试获得及格的两名应考人，片面决定他们不符合“最低专业标准”，而中央考试委员会或人事厅从来没有界定过这个标准。考试委员会由此建立了两类职业（但只有两类）的及格/不及格等第。对其他五类职业的应考人却没有适用任何这种标准。这直接违反各种文件内所述的“竞争性”考试的概念，工作人员特别感到震惊的是，考试委员会竟在事后追溯的基础上引用“最低专业标准”的概念。应考人事先并不知道他们在专业考卷上要达到某个成绩才算及格。事实上，工作人员参加考试时的了解是，成绩最高的应考人（总计三部分考试成绩）就是考取的人，跟某项考试得分多少无关。与事先通知工作人员的情况相反，在考试完毕后才建立及格/不及格等第，考试委员会的这种做法单方面违反了工作人员和管理人员在联合咨询委员会上议定的条件。

49. 由于这项决定引起了骚动，人事厅才设法安置有关的两个人。它决定，如果接收部门愿意接纳这两个应考人（一个在电子数据处理方面，另一个在统计方面），那么就可以给他们一段试用期。非洲经委会接纳了统计职位考试及格的那个应考人，但电子数据处理职位的应考人（那个职位在总部）却受到拒绝，没有得到试用的机会。这使人怀疑：当初拒绝接受该应考人根本就是那些不愿意工作人员进入该部门的人促成的。各部门似乎对考试结果有否决权，这点特别令人遗憾，因为考试的目的是要排除这种主观的评价。另一个受到拒绝没有取得应有职位的应考人，现在只好把案件提交联合申诉委员会，如有必要还会提交行政法庭。

50. 简而言之，1979年考试的结果没有本着设立考试制度的精神贯彻执行，因此许多及格的应考人受到了算不上是公平的对待。

1980年的考试

51. 1980年没有举行考试；也没有任何职位提供考试录用。

1981年的考试

52. 工作人员/管理人员协调委员会1980年9月在维也纳举行的会议曾议定，在筹备和举行1981年考试以前应彻底审查1979年考试的实施情况，以避免1979年所犯的错误。该协调委员会的一个工作组为此目的于1980年10月底举行了一星期的会议。

53. 在该次会议上，从一开始就可以看出行政方面没有认真考虑工作人员方面的立场。工作人员提出的每一个主张几乎都被斥为不切实际，要不然，在行政方面同意某些条件时，例如同意提供有关1979年考试结果的资料 and 统计数字，则要在分配给工作组的审议时间期满以后很久才能提供资料。工作人员方面认为应当审查考试的每一个方面，包括用来判断专业能力的试题是否恰当、是否可靠，而行政方面所持的立场却是，协调委员会工作组（行政方面也参加的）既没有能力也没有资格对考卷作技术性审查。行政方面不肯接受对考试内容作联合审查。因

此，最重要的主题——试题的適切性——就自动排除在审查范围之外了。结果发现，在工作组开会的同时，第二次考试的试题已经拟就并已准备付印；因此不可能在形式或内容上作重大改变。事实上，只要是工作人员作橡皮图章，官样文章式地通过行政方面的整套办法，而假定第一次考试几乎一切正确，并不真正需要作任何重大调整。其实行政方面建议的几项改革只不过是要减轻他们自己的行政工作，而不是提高考试工作的通盘质量。例如，他们建议今后考试的职业类别限于四类，并对任何工作人员参加考试的次数加以限制。

54. 在考试程序方面，审查第一次考试经验所产生的唯一重大改革是把“最低专业标准”的概念列入明文，但是并没有建立界定这种标准的尺度。事实上，关于这个问题的行政指示说：“考虑到整个考试的难易程度，各专门委员会可以提出建议：应考人要达到什么水平才被认为有资格担任初级专业人员职等的职位”。

55. 纽约的工作员工会对总部工作人员散发了一份问题单，其结果载于工作人员代表大会公报 SCB/596，该公报已通过正规的文件分发系统散发给大多数代表团。该问题单的一些调查结果和建议如下：

1. 资格规定，特别是教育程度和工作年资等因素，在头两次考试中处理得十分公平。填答问题单的工作人员认为，至少有五年年资的规定应把在专门机构工作的年资计算在内；这一点符合中央考试委员会的建议。看来应当继续维持教育程度的规定，但或许应对修完“起草文件课程”给予较多份量。工作表现好的工作人员应得到鼓励，并在扩大的职业发展方案下给予他们进修大学水平课程的机会，以提高他们的资格和增进他们通过考试的机会。

2. 最低专业标准该更仔细地加以研究，应经由联合协议建立明确界定的标准，同时考虑到各类职业对初级专业人员的要求。任何例外情况都应提交一个联合机构加以解决，而不应由单方面决定。

3. 考试所用语文应在每一次考试前仔细研究，以确保没有一组工作人员受到歧视。例如，若有达到议定人数的工作人员表示希望用英文或法文以外的正式语

文进行考试，就应给予他们这种机会。

4. 应当非常仔细地研究职业如何分类。 1981年的考试有所改讲，但还需要很大的努力以便在长期基础上确定职业大类和小类。 这项工作应同叙级工作合并进行。

5. 关于考试委员会的组成，建议应保证一定的连续性。 一个可能的方法是实行两年交错任期制，以便一直有具有经验的成员在任。 当然，当某次考试不包括一类职业时，这点就做不到，但在可能时应设法使中央考试委员会和各专门委员会具有某种性式的连续性。

6. 各专门委员会的作用应予扩大。 在确定某一次考试的内容以及预期的答案大纲方面，应给予专门委员会更大的责任。 它们还应确保遵守通过它们的工作而建立的等第。

7. 训练和考试事务处对各专门委员会工作的影响应当减少。 尽管许多委员会表示了不满，中央考试委员会和工作人员代表提出了建议，该事务处还是对各委员会施加不当的控制。

8. 负责确立考试条件和程序的机构，不管是联合咨委会还是工作人员/管理人员协调委员会，或是两者共同负责，都应同中央考试委员会和各专门委员会建立比以往更密切的关系。 这样可以避免误会，联合讨论和解决问题。 由人事厅作为这两个集团之间的通信中转站是不合逻辑的。 早在第一次考试时就出现并且仍然存在的许多问题，经由直接通信连系都可以得到解决。

9. 整个考试概念需要仔细审查。 从已经写出的各种报告和工作人员问题单可以清楚地看出，应当考虑一些其他因素。 在这方面，可以征询各种外界机构的意见，也可以对其他竞争性制度进行调查，以决定什么样的混合办法对联合国最适用。

10. 建议设置一些训练方案，课程内容可以从考试的核心部分开始，以后扩大到包括各专业部分。 为公平起见，课程应制成录象带到所有工作地点放映。

11. 评定等第的程序应予澄清并使其标准化。有些专门委员会的成员完成工作后还不知道哪些应考人会合格，因为其他部分考试的结果可能先就淘汰了一些人。另一些人说，他们正当地由头到尾参与了评定等第的过程。

12. 执行过程从未开放进行真正的协商，也很少进行坦诚的讨论或诚恳的商讨。这是1979年考试最混乱的一个方面，第二次考试在这方面也没有改进。执行阶段需要改进。应该包括就第一次考试的结果发表一份报告，列出及格的应考人的姓名和他们被派担任的职位。

13. 应该进行一项研究，找出办法使应考人选择职位的程序更有条理。应考人应有机会在做出抉择前进行“挑选比较”，或许可由他们和接收单位的成员非正式聚会，以便相互评价。无论如何，建立某种机制以避免和纠正考试程序在这方面的错误，应当是高度优先事项。

今后的考试

56. 考试制度的前途和一般事务人员的职业前景都有严重问题。原因之一似乎是，现在出现了一种减少P—1和P—2职等员额数的趋势，把这些职位改叙为较高职等以便向外界征聘更多的中级和高级工作人员。净结果将是减少提供考试录用的P—1和P—2职位，终至一般事务人员根本无法转成专业人员。秘书长关于秘书处组成的报告中所列数据，明确显示出征聘更多的中级和高级工作人员的趋势。统计资料还显示出，1980年任命的P—1和P—2员额比1979年少。因此必须紧急采取步骤，不但要取消P—1和P—2员额只有30%提供考试录用的限额，还要确保继续有P—1和P—2职位存在。各部门“隐藏”职位或改叙成较高职等的企图，必须仔细监控。

57. 显然有人使用的另一种在短期内回避考试的手段，是利用特别职位津贴。这被用来偏袒一些可能的应考人，在一个职位实际提供考试录用之前，指派该人担任专业职等的工作以学习具体职务。这使领取特别职位津贴的人占了便宜。

D. 教育补助金的公平化

58. 根据服务地点的征聘情形和雇员的国籍，可把工作人员分成五类：

1. 专业工作人员—国际征聘的离国服务人员，侨民；
2. 专业工作人员—国际征聘的侨民（不享受所有国际福利，例如回籍假和教育补助金）；
3. 一般事务人员—国际征聘，通常为离国服务人员（不享受所有国际福利）；
4. 一般事务人员—当地征聘的国民（不享受任何国际福利）；
5. 一般事务人员—当地征聘的离国服务人员，侨民（有 G-4 签证，但不享受任何国际福利）。

59. 根据工作人员条例 3. 2 和工作人员细则 103. 20，只有上第 1 和第 3 类工作人员可领取教育补助金。极大多数工作人员不享受这一福利。这种情形对工作人员间的待遇造成明显歧视和不公平，鉴于先进的人事惯例和现代雇员补偿及鼓励办法，这种情形是不合理的。

60. 虽然全部专业人员和某些一般事务工作人员都是国际征聘的，但是服务地点的国民和当地征聘的国民及侨民却不能享受其他同事所享受的权利和福利。新的细则和条例无疑地已认识到这一点，其中规定包括服务地点国民在内的所有工作人员，当其子女因身体上或心智上的伤残不能在普通教育机构求学或需接受特别的教育或训练以克服其伤残时，均可领取教育补助金。离国服务人员子女求读东道国大学，现在也可合格领取教育补助金，这使领取教育补助金的目的是为了重新适应本国学校制度这一长久持有的看法得到解决。大会第 33/119 号决议所提到的这些新近实例表示自 1946 年以来补助金的范围逐渐扩大，并认识到，国际公务人员象所有其他父母一样能为其子女选择的那种教育的费用至少是在某些服务地点急剧上升，但是由于某些服务地点的情况，有时候不得不支付这种费用。不准许在其本国任职的国际征聘工作人员和当地征聘的一般事务工作人员享受教育补助金福利

是一种反常现象，必须迅速采取纠正行动。

61. 大会在其第 35/214 A 号决议中请国际公务员制度委员会“审查可否准许所有国际征聘工作人员无论在何地服务一律支领教育补助金”（第四节，第 3 段）。大会应立即进一步采取任何必要步骤审查教育补助金，并在公正和公平的原则上设立教育补助金，因为这些原则是国际公务员制度的真正基础。

62. 公务员制度委员会在其向大会第三十三届会议提出的报告中重新审查了过去 30 年以来支领教育补助金的合格条件。³ 一小部分国际征聘工作人员和所有当地征聘的各类工作人员，不论国籍，都认为一直享受不到教育补助金福利已对士气造成不利影响，并认为这是不合时代的歧视做法，特别是对大会第 33/119 号决议而言，这种做法是站不住脚的。

63. 原先设想的教育补助金这个观念已经历不断变化。例如，当初包含的理由是使工作人员的子女重新吸收该工作人员经认定的本国文化。后来决定对求读东道国大学的离国服务工作人员的子女提供教育补助金，当初的理由就明显地被放弃了。从教育补助金的历史回顾产生出来的一个最大忧虑是，联合国是否有能力同其他公私雇用者竞争征聘到和留住最有能力的工作人员。

64. 公务员制度委员会在上面提出的报告中辩称，只有在离国服务的情形下支领教育补助金才合理，但是没有认识到准许当地征聘的各类工作人员一律支领教育补助金的好处，即使实际上许多当地征聘的工作人员也都是离国服务的人员。

65. 有人辩说，国际征聘的离国服务父母比他们留在本国服务要承担更大的费用，由于考虑到适应和语言问题他们的子女就读服务地点的公立学校有困难，因此不得不支付他们子女的教育费用，而在其本国居住的国际公务人员可以象其本国其

³ 《大会正式记录，第三十三届会议，补编第 30 号》（A/33/30），第 212--223 段。

他国民一样享受公立学校的福利。公务员制度委员会甚至没有考虑到当地征聘离国服务人员子女适应当地教育制度的问题。此外，公务员制度委员会还认为非离国服务人员不享受教育补助金的一个理由是非离国服务人员必须承担的教育费用与任何其他国民承担的教育费用无差别这一说法是没有意义的。

66. 但是，事实上，所有国民承担的费用，因许多因素关系，十分不同。如果有优质的公立学校可进，大多数父母会愿意送他们的子女求读这种学校。不幸的是，今天在有些服务地点的情形并不如此，那些地方的公立教育不是一个最好的选择。否认这一点（有些人就这样否认）正如指称生活费用各处相同一样不合逻辑。一个在其本国工作或被认为是当地征聘的工作人员，即便是一个离国服务人员也不应当仅仅因为这个事实造成他或她在费用上的负担，而他们的同事却可得到部分偿还。

67. 此外，工作人员条例 1·2 明文规定国际雇员应服从秘书长的指派，担任联合国的任何工作或职位。许多当地征聘的工作人员自愿接受这种指派。因此，所有选择流动性国际职业的父母，其中包括某个时候在其本国服务的父母，都应当能为他们的子女选择教育，以便当父亲或母亲从一个服务地点调到另一服务地点时能减少子女从一种教育制度转到另一种教育制度所涉的不利条件。要选择这种教育，在服务地点国家的公立学校不是常常可以得到的，因此父母不得不承担特殊教育的高昂费用，以符合作为国际社会成员的生活所需。自从本组织成立以来，工作人员可能被派往服务的联合国服务地点日益增多，调遣的机会今后将更为频繁。因此，有必要尽可能对工作人员及其家庭生活减少由于指派到一个新的服务地点可能引起的打扰。同样地，有子女在东道国大学求学的离国服务工作人员，如果他或她调到另一个或许是在其本国的服务地点工作，将处于很困难的处境。这意味，停止享有领取教育补助金的权利和影响到其子女的大学教育的继续。

68. 因此必须考虑到，所有工作人员都以类似的能力为本组织服务，他们对于子女的愿望是相同的，但是离国服务的国际工作人员目前享有教育补助，而所有其他工作人员却不能达到他们的愿望。所有工作人员的适应需要及其子女的教育费在大多数情形下是完全一样的。因此，对教育补助金办法的目的而言，在离国服务人员、非离国服务的当地和国际工作人员之间作出区别是不再能站得住脚的。最后，问题的关键是要做到公正、平等待遇，和认识到选择国际服务作为职业的所有工作人员都应当享有这一职业所赋予的同样权利。

69. 对在其本国服务的国际征聘工作人员和当地征聘工作人员排除教育补助的另一理由是，在这方面没有国家惯例，特别是在比较国，公私部门的雇主都不提供教育补助金。事实上，在这个问题上没有任何一致的国家惯例，但是由于子女教育对父母的重要意义和为了吸引最合格的雇员，有的私人部门的雇主设法对不同职类的工人一律提供各种教育补助，其中包括为他们的雇员设立学校、创立教育基金、捐助奖学金或对公立和私立学校捐助大笔款项。

70. 还有人大力辩说，在比较国不存在对国家雇员作出类似提供的情形。不过，值得庆幸的是坚持任何一种态度死死不放不是联合国的习惯。例如，美国公务员制度不对离国服务人员子女的大学教育提供补助，（大体上，国家公务员制度很少把经费补助延续到大学教育），但是按照联合国的教育补助金办法，经费补助包括大学教育。只要顺便例举两个例子，即在产假和年假方面，为了支持一个较公平的政策，联合国已超越比较国的做法。还应当提起的是，对一个父母作出的教育补偿不过是他实际承担费用的一部分，难得占大部分费用的一半（最初 3,000 美元的 75%，其次 1,000 美元的 50% 及再其次 1,000 美元的 25%，但补助金的最高限额为 3,000 美元）。这保证补助金不致于滥用——但并不使工作人员解除他或她提供子女教育费的正常责任，只是给予必要的补助而已。

71. 简而言之，从当前的实际情形来仔细思量教育补助金的真正目的将会表明，不把所有工作人员包括在内的理由是不再能站得住脚的，并不足以把它放在工作人

员的公正和平等待遇原则之上。多年来，联合国条例的演变趋势是把雇员的平等待遇作为最高考虑。

72. 还应当注意到的是，在教育费用特别高昂的总部工作的专业和当地征聘人员曾设法寻找其他经费补助来源，但都没有成功。联合国国际学校曾对不享有教育补助金福利的工作人员提供部分学费减免，但是在1979年3月14日突然中止。奖学金方面的补助常常是供不应求的。在此期间，大会提高了离国服务同事的补助金。在离国服务工作人员和所有其他工作人员之间产生的薪金差异越来越不公平。

73. 因此，工作人员对联合国工作人员条例提议下列修正案：

条例3.2 “秘书长应制定条款和条件，规定凡有子女在某一学校、大学或类似教育机构全时求学的工作人员可以领取教育补助金。按子女付给这种补助金……”以下的案文将并入适当修改以反映这一新的政策。）

E. 秘书处内的调职和调派

工作人员调动——用语定义

74. 下述定义是人事厅在1975年11月7日人事管理司司长备忘录中正式承认的：

(a) “调职”是指工作人员从联合国秘书处某一部、厅、处调往另一部、厅、处，服务期限不定。已调职的工作人员与原属部、厅、处不再有任何行政关系，原属部、厅、处以后也没有义务准其调回。

(b) “调派”是指工作人员从联合国秘书处某一部、厅、处调往另一部、厅、处，或从经常员额（工作人员服务细则100号编）调往项目人员员额（工作人员服务细则200号编），服务时间有所规定。在调派期间，原属部、厅、处仍有责任准许该工作人员调回。因此调派是指在原属部、厅、处内冻结或保留某一员额。

(c) “暂派”是指工作人员从联合国秘书处某一部、厅、处调往某一指定特派团（即：联塞部队、停火监督组织等），服务时间有所规定。在暂派期间，原属部、厅、处仍有责任准许暂派工作人员调回。

(d) “借调”是指工作人员从联合国秘书处某一部、厅、处调往另一部、厅、处，服务时间有所规定，一般不超过一年。借调期间，该工作人员仍占有原属部门内的员额，原属部门仍有责任准其调回。

行政惯例

75. 工作人员在秘书处内的调动通常是由愿意调动的工作人员个人采取主动，而不是有意设法促进工作人员的流动。

76. 如专业人员职类出现可由内部调任填补的空缺，经主管人事厅助理秘书长核可，人事管理司可作出调职安排。职业发展和工作安插股负责物色适当内部人选和推荐调职人选。但是，秘书处与劳工组织不同，劳工组织的“重点是……在考虑任用外部人选之前，必定先以内部人选填补空缺”，秘书处的惯例是同时从内部和

外部物色人选。如出缺部门决定由内部提升补缺，则不另行物色人选。

77. 一般事务人员职类内工作人员的调职基本上没有既定的办法。空缺均由部、厅、处自行填补，除非工作人员了解情况，知道出缺，或密切注意行政和预算问题咨询委员会关于新员额的决定，否则简直没有其他办法知悉出缺的职位。总部与粮农组织或联合国日内瓦办事处不同，总部没有公布一般事务人员职类空缺的制度。一般事务人员调职机会极少，以致希望调职的工作人员必定求助于“小道消息”。甚至有一些工作人员由于对人事厅感到灰心丧气，有系统地打电话给每一个行政和执行办事处，表示他们愿意调职。

具体问题

(a) 职业发展和工作人员的流动

78. 毫无疑问，职业发展前途和工作人员的流动目前是密切相关的。最近的升级审查指示强调了专业人员职类的升级推荐应包括流动性因素在内的规定。方案预算规定，任何员额从一个方案调往另一方案都必须在预算上有适当的理由，而且不可以为了升级转移员额。这些规定突出了这种趋势。因此，更有必要促进工作人员的流动，以利职业发展。职业发展和工作人员的流动之间的联系引起了严重的问题。流动性因素是否指服务地点/部、厅、处之间的流动？或者是指职业类别间的流动？还是两者都包括在内？在考虑一名工作人员的升级资格时，如果在各种不同的办事处、工作地点和职业类别供职是一项有利的因素，那么，是否可以说缺乏职业多面性和地域流动性是一项不利的因素？如果属实，究竟达到什么程度？

(b) 出缺通告

79. 张贴出缺通告的效力一般很受怀疑。工作人员深信许多出缺通告张贴出来只是象征性地遵从行政规定，有关部、厅、处早已确定人选。有的情况下，“空缺”早已由初步持有短期合同的内定人选填补。人事厅授权外地办事处自行委任工作人员，因此这个问题特别严重。人事厅的政策反对这种程序，但各部门主管仍然要求准予例外。此外，有时候空缺未经公布即已填补，这显然违反组织所规定的任何员额不应成为任何政府或区域集团禁裔的政策。

(c) 从工作得到的满足

80. 有人因职业前途考虑而希望在联合国组织内调动,但并非人人如此。许多工作人员只是希望通过比较好的工作任务或通过比较融洽的工作关系,在工作上获得一定程度的满足。这些也是合理的调职理由。

81. 许多工作人员根据职务说明和面试接受了某一职位,但后来发现实际工作与职务说明不符,而且/或者不符合他们提出的要求和能力。当人事厅通知该工作人员由于他(她)才刚刚被委任,因此不准备考虑其调职请求时,工作人员就更加失望。因此,有些工作人员决定离开联合国组织(损失的很可能是联合国);有些则抱憾留任。

(d) 主管对工作人员调职的阻挠

82. 第 ICSC/R/112 号文件第 114 段说明秘书处在制订和落实一项职业发展政策和方案时所遇到的障碍,其中特别提到“由于主管(对优秀工作人员调职)的阻挠和因效率原因对工作人员流动造成的限制”。几乎在所有例子中,原属办事处都规定只有在物色到适当顶替人选后,调职才能生效,但物色顶替人选的过程可以耗时数月之久。这对工作人员和对办事处双方都不利。在一些例子中,原属办事处故意拖延物色顶替人选。

(e) 人事厅人手不足

83. 行政当局若干年前曾经针对双方的需要,作出初步努力,拟订一个有系统的程序以促进工作人员的职业发展和流动。但近年来没有完全坚持到底。迄今为止,职业发展和工作安插股由于人手不足,尚未充分履行较长期的责任。一般事务人员征聘科也存在同样的问题。这两个办事处人员仍然极度不足的情况,只能解释为行政当局缺乏诚意促进工作人员的流动。

(f) 员额分类

84. 在许多实例中，原属某一职类或职业类别的工作人员取得使他们具有调往另一职类或职业类别资格的技能。这些工作人员大多数自费进修，以期促进他们在联合国内的职业前途。例如，从某一地域分配职位调往另一职位，或从某一非地域分配职位调往另一职位所发生的问题，与那些设法从非地域分配职位调往地域分配职位所遇到的困难相形之下，实在是小巫见大巫。许多语文工作人员具有充实的资历，应该有资格调往地域分配职位。但是，他们许多都是来自任职人数过多的国家。我们可以明白，行政当局不愿意加深秘书处内现有的任何地域上的不平衡。但另一方面，因具有有关的联合国经验而提高资历的人似乎也应该有机会在由于他们无法控制的国籍问题而被摒之于外的领域内为联合国服务。

结论

85. 工作人员流动的基本原则以供求情况为依据，也须附带考虑到各单位间的一般礼节。如果新属办事处随时准备接纳，而工作人员随时准备调去，则原属办事处应在合理的期限内调出工作人员，不管是否物色到顶替人选。

86. 行政程序基本上是合理的。第 ST/ADM/SER A/437 号文件关于就填补空缺问题与工作人员代表协商的规定特别值得称赞，但事实上，根本没有进行过这种协商。

87. 现在必须审查 1961 年 11 月 28 日第 8/61 号《人事指示》内关于要求调职的程序。审查的主要目的是规定时限。应通过一个制度，规定自工作人员表示可以调动之日起至实际调动为止的时限。一般认为二至三个月的时限是合理的。此外，从新属部、厅、处表示同意到实际调动日期之间应有明确规定的时限。有人建议订为二至四星期。通过削减原属办事处阻挠优秀工作人员调职的权力，各部门主管可以更好地考虑到工作人员从工作所得的满足及其职业前途。

88. 在促进工作人员的流动方面，行政当局应特别注重在联合国任职期间自行增加职业技能的工作人员，因为这些工作人员最可能具有对联合国有利的进取心和能力。

89. 一般认为，职业前途和工作安插及一般事务人员征聘科不能作出充分的反应，大部分是因为人员极度不足和原属部、厅、处诸多阻挠。

90. 工作人员必须知道各委任和升级机关在每年的升级审查中将如何解释流动性因素的概念。

建议

1. 行政当局应与工作人员协商，修订第 8/61 号《人事指示》，作为行政指示分发，说明调职和工作人员的其他调动（包括从非地域分配职位调往地域分配职位）的原则和程序。

2. 行政当局应与工作人员协商，制订内部宣传一般事务人员职类空缺的办法。此外，行政当局代表应要求调职过程所涉各方在合理的时间内促进和加速调职过程。

3. 应加强人事厅，增加其工作人员，并应向所有工作人员提供秘书处内最新的空缺清单。

F. 职业前途的发展

91. 在人事行政方面，最口惠而实不至的莫过于职业前途的发展这一领域。尽管有过长篇大论的报告，曾经侃侃而谈，甚至由大会作成决定，在制订关于秘书处职业前途的发展政策及其必要的执行方案方面几乎一直没有什么进展或者根本毫无进展。

92. 1978年5月18日第ST/SGB/166号文件的目的在于建立一个关于发展专业人员职业前途的制度，这个制度按照行业编组并利用各个职业前途发展委员会。自从这个“政策”公布三年以来，仅在新闻领域建立了一个职业前途发展委员会。该委员会迄今甚至仍未提出它的报告，更不必说采取任何行动执行职业前途发展方案了。除此以外，也不曾拨出任何资金以支付该委员会可能提出的任何建议所需的费用。

93. 专业人员职业前途的发展极为有限，而迄今仍未为一般事务人员和其他当地聘用职类人员作出丝毫努力。我们不认为竞争性考试是一个发展职业前途的方案。从第五委员会的辩论可以清楚看出，它的基本目的在于使提升为专业人员职类更加不容易，以便将专业人员职类一些初级职位保留给按照地理分布原则人数不足的国家的政府提名人。事实上，竞争性考试和非常严格的定额制度确实使绝大多数当地聘用人员发展职业前途的希望破灭。第五委员会应采取紧急行动，使这些工作人员在职业前途方面重新有可能得到提升。光是以总部来说，有650名以上工作人员被卡在现任职等内最高一级，完全没有升级的希望。除了建议大会放宽定额以外，第五委员会为缓和这个问题可以采取的即时行动将是建议一个关于年资等级和论工作表现加薪的制度，如同某些专门机构（劳工组织和卫生组织）所采用的那样。

94. 这些促进职业前途发展的工作既不坚决又不足够，但联合检查组向大会本届会议所提出的两个报告甚至使这些工作遭受妨碍。我们想就这些报告评论如下：

对联合国秘书处工作人员执行公平合理的地理分布原则 (JTU/REP/81/10)

95. 联检组在其报告中支持地理分布概念——这个概念对真正的国际公务员制度是十分重要的——但这个报告已经不仅仅是对它表面上要探讨的问题进行分析，此外，究竟它从哪些指示或任务规定得到授意而提出它的建议，这一点完全不清楚。这些建议的政治方向确实使我们吓了一跳，因为其精神违反了联合国宪章第一百条和第一百零一条的基本原则。

(a) 定期合同对长期合同

96. 据人事厅的报告，截至1980年12月31日止，在所有任用中，定期任用占了38%。定期合同的采用愈来愈多突出了政治任用的压力以及职位的迅速更替，以便给予政治上的照顾和接纳会员国尽力推荐志在必得的候选人。这个趋势同《宪章》所确立的建立在工作表现之上的专业服务概念以及联合国对促进发展职业前途所表现的关切是相违背的。我们强烈敦促大会采取一切必要的措施，提出能够逐步改善定期任用和长期任用之间的比率，即逐步增加后者所占的比例的具体设想和方案。除此之外，应当严格管制各国政府调派或提名的工作人员的数量。关于这一点，必须强调一个独立的专业服务最符合各会员国的利益。秘书处若由各国政府的提名人组成，各自为其政府的利益服务，秘书处不久将反映各会员国之间关系一些常见的特征：互相竞争、关系紧张、彼此猜疑，使内部不可能或者难于维持和谐的工作关系。

97. 地理分布问题自聘用时开始发生，但可叹的是，秘书处缺乏前后一致的聘用方案。应当采取步骤，草拟一个长期的聘用计划，并在按照地理分布原则人数不足的地区积极进行聘用。建立一个有效的聘用方案，不必改变关于定期和长期任用的现有制度以及建立在工作表现之上的专业服务的概念，便可以达成地理上的均衡。

98. 由于上述种种理由，我们反对为长期合同的给予规定定额。在这方面必须制定一个合理的政策，以保障秘书处的独立、中立和效率。目前在给予定期、试用和长期合同方面已有足够的保障办法，以确保这个制度符合会员国和工作人员的利益。

(b) 外聘和公布出缺职位

99. 联检组的建议 5 违背了关于职业前途的发展的概念。联检组关于同时为秘书处内外的候选人发出职位出缺的通知的建议违反了联合国工作人员条例和细则的规定（工作人员条例 4.4 和工作人员细则 104.14）。这个建议如获执行将进一步减少现任工作人员职业前途本已有限的机会。必须依照条例 4.4，在发出职位出缺通知方面继续给予现任工作人员一点儿好处。

(c) 高级职位的任用

100. 与建议 6 的精神恰恰相反，我们敦促由聘用和升级机关审核 D-2 等级的任用，因为工作人员提名的成员在这样机关内可以发挥他们的作用。

专业概念、任用种类、职业前途的发展及有关问题 (JIU/REP/81/11)

101. 大会第 35/210 号决议要求联检组编制上述报告，该决议又要求国际公务员制度委员会着手研究这个问题。我们遗憾地注意到它们未曾拟制一个联合报告，我们担心这两个组织各自采取不同办法，在推动真正职业前途的发展方案而应采取的程序步骤方面将引起进一步的混乱和延误。

102. 我们强烈支持体现了保障长期任用的专业概念、以合理的速度升级以及参与界定职业前途的发展。

103. 我们还主张专业和非专业任用之间的比例应完全建立在联合国的需要和联合国工作人员正当期望之间的平衡之上，关于这方面的政策将由各组织同工作人员协商后决定。

104. 联检组报告所提出的问题对国际公务员制度的存在造成了冲击。 这些问题是这样繁杂、严重和数量大，大会现对这些问题作出决定，即使是初步的，也会带来反效果。 检察专员承认他们时间不够，未能就所有问题进行深入的研究，因此，他们不可能就任何一个问题达成最后的结论。 确实，他们从不征求工作人员的意见；也不曾同其他学识渊博的专家就国际公务员制度的历史和发展进行协商。

105. 在引进影响深远的人事变更以前，需要进行细致的审议和协商。 从竞争性考试和定额的过去经验，可以看出没有同工作人员充分协商所产生的消极效果。

106. 因此，我们敦促大会决定就所有这些问题从事进一步的细致研究，并由正当方式选出的工作人员代表充分参与。

107. 最好是确立一个关于职业前途和工作人员资源的全面规划职务，其中包括聘用、职务分类、训练和升级——所有这些构成一个综合人事政策相互关连的各个方面。 认识到不能孤立地看待这些人事职务，可在下列领域作出若干改善：

(a) 职务分类

108. 职务分类应具有灵活性，以便配合变化中的组织型式和方案以及对提升的正当期望。 计划中应包括根据工作表现提升，应认真地对相连系的等级的概念进行审查。 不过，为了求得一致和允许发展职业前途，关于相连系的等级的系统也应包括上升的连系。 因为保持一致，工作人员不赞成关于强制调派至一个职位的较低职等的政策。 此外，预算方面的考虑不应影响到一个职位的升叙。

(b) 训 练

109. 提供适当的训练设施对联合国和工作人员都有利，应当是显而易见的。 工作人员对训练的正当希望已得到确认，在这方面已看出有所改进。 不过，训练和专业之间的关连仍有待发展。 我们主张必须对加强或学得有利于联合国的新技能给予适当的报酬。 必须提供专业上鼓励，以调动工作人员的积极性，参加接受这

种训练。这对行政训练，特别是高职等的行政训练尤其是如此。

110. 应当鼓励对批准有薪或无薪的学习假，采取更灵活的态度。关于这一点，应认真地考虑教科文组织关于学习假权利的计划；作为可行的任择办法。因为联合国不可能对每种训练需要作出反应。

111. 最后，应当对训练需要进行分析，并拨出足够的预算资源，以满足这些需要。

(c) 考 绩

112. 工作人员对现有的考绩制度，尤其是反驳程序，相当不满意。在现阶段，无需对秘书处的考绩制度作冗长的批评，因为国际公务员委员会在它的各个报告中已确定这个制度的大多数缺点，并提议一种可以纠正现制度一些比较显著的缺点的新的考绩报表。在考绩报表中开辟一栏，工作人员可就所评的等级在该栏表示意见，工作人员便比较不需要进行费时太多的反驳。但当工作人员提出反驳时，处理反驳事件的小组应将其调查报告的内容直接告诉该名工作人员，而不是让部门的负责人对调查结果作出个人的评价。

(d) 对妇女的特别措施

113. 在聘用和提升方面，妇女一直遭受带偏见和歧视性的态度和做法，因此必须采取积极行动以纠正这种长期的不公正型式。我们敦促通过特别措施或政策以发展妇女的职业前途。若缺乏特别措施和努力，秘书处妇女的地位将永远得不到改善。事实上，尽管行政当局表示有意采取这种措施，在改善秘书处的妇女情况方面所做的事真是微乎其微。

G. 秘书处内的专业发展

114. 专业发展与职业发展不同，它指的是承认一个专业人员是一项专业或一个专门领域的代表和给予他这方面的支持。承认在这里的意义包括了专业生活的各部分，如资料的取得、意见的征求、对著作的公认、不与专门现况脱节和/或对专业作出贡献、以及同其他在同行中的人保持联系的机会。

115. 今年初，工作人员工会为了确定在这方面存在这问题的范围，在专业工作人员中进行了一项调查。从调查结果判断，有相当多可以改善地方。调查所指出的主要有下列需要：

- (a) 改进取得资料的机会；
- (b) 著作得到公认；
- (c) 有更多参与联合国以外的专业活动的机会；
- (d) 对于在专业内的成就和地位予以更恰当的承认。

116. 在资料和征求意见方面，许多接受调查的人明白表示，对于他们或他们的同事所参与的项目或活动的目的、范围和做法，觉得没有得到足够的资料。有一半的专业人员觉得，在考虑和拟制新项目和新活动时，没有充分征求他们的意见。

117. 在与这个问题有关的工作人员中，有三分之二对目前联合国文件著作——一个人的或集体的著作——的处理办法感到不满。

118. 专业人员关心的一个中心问题就是参与联合国以外的专业活动的机会，如写作与出版、讲学、专业组织的会员资格、参加学术会议和得到额外的训练或选修温习性的课程，这些活动普遍被认为是维持、加强、吸收新知和扩大专业能力与地位的手段，对工作的表现也会有显而易见的影响。

119. 虽然大多数接受调查的人目前参与了一个与一个以上的上述活动，可

是五个当中有四个专业人员希望得到更多参与外界专业活动的机会。一般认为这方面主要的活动是学术会议和训练。他们一再表示必须参加学术会议，以便不与他们专长领域在联合国以外的发展脱节。他们希望能在正常工作时间内参与这些活动并且得到联合国经费的鼓励。在接受与联合国工作有关的训练方面也是如此。接受调查的人强调，他们不认为目前训练和考试事务处的形式在范围和素质方面足以提供他们所希望得到的训练。

120. 尽管普遍有扩大和进修专业知识的愿望，可是有半数认为，联合国没有对此提供任何鼓励。在专业中作出一些贡献和工作人员在进入联合国以后完成的任何训练进修课程在联合国的职业中得不到充分的承认。

著作

121. 根据工作人员服务细则第112.7条的规定，工作人员在公务上进行的任何工作所获得的产权归联合国所有。虽然继续承认本组织对在其监督下出版的印刷品拥有全部产权，可是行政指示ST/AI/189/Add.6/Rev.1所载关于编纂文件的控制和管制，一般感到它对目前著作权的限制过份。至少在实质性的报告方面，上述规定应予修改，以便作者的名字能在题目下或导言中出现，并加以适当的意见责任归属的声明，如劳工组织或世界银行的作法。劳工组织采取的方式是：“在签署的报告、研究和其他投稿中所发表的意见，责任完全属于作者，出版这件作品并不表示劳工组织同意其中所发表的意见”。这除了对作者表示公认的问题外，对于那些想对某一题目取得进一步资料的人也有帮助。

外界的专业活动

122. 对于工作人员的政治活动以外的外界活动，行政指示的规定不甚清楚，甚至有自相矛盾的地方。工作人员服务细则第101.6条的含意显示，凡不涉及联合国的宗旨、工作或利益的非连续性或非重复性的活动，不需要事先获得核准。

但是，行政指示 ST/AI/190 超越了工作人员服务细则的规定，要求任何想要从事外界活动的人，不论获利与否，“必须通过其上司向所属部门或办公室的负责人请求核准”。包括在这个需要核准的范围内的外界活动有不定期性的发表文章或书，而这种活动核准与否的标准中包括“出版物的性质……以及工作人员在这个领域内的能力”。行政指示 ST/AI/190 应当加以修改，减少对不涉及联合国的宗旨、工作或利益的非连续性或非重复性的外界活动的限制。这样就会使它接近工作人员服务细则第 101.6 条。

123. 还要建议的是，工作人员服务细则第 101.6 条的解释性应予以扩大，确定工作人员参加外界活动中有那些种类是可以在工作时间内进行的，并且可以得到本组织全部或部分的财务支助，并且指明提供这项支助的条件下。

与专业发展有关的职业机会

124. 目前联合国系统内临时借调和长期调差的体制似乎不鼓励平面的流动，因此阻碍了专业发展。（专业发展跟职业发展不同，前者涉及的是对工作人员作为一名专业或一个专门领域的代表的承认和支持。在部门内或部门间的调换职位或接受临时性的指派应当有更大的弹性。此外，职业发展和工作安插股应当更积极在执行 1972 年关于《采用联合国薪酬和津贴共同制度的各组织相互转调、借调、或借用工作人员的组织间协定》中发挥作用。应发出指示，以保障在总部以外地点工作人员已获得的权利，确保这种服务被视为晋级的有利条件。对职业发展和工作安插股的职权范围应进行研究和修改，使它更能反应专业人员的合理期望。

训练和教育

125. 在他们职业的各阶段中，专业人员或许会需要接受额外的训练和教育，以便对他们专业领域里的新发展有所了解，或者取得专业和个人发展上需要的技能。联合国设法通过训练和考试事务处和外界进修方案的活动来满足这项需要。

但是，训练和考试事务处目前的结构在范围和讲授水平方面都没有能力提供充分的课程。外界进修方案的规定过严，限制了能够利用这种机会的人数。

126。我们因此建议在本组织内外为专业工作人员创造机会，使他们得到达到优良工作成绩所需要的素质高的额外训练和教育；制订一套明确的指纲，规定他们可以得到全部或部分联合国支助的训练和教育课程的类别（这是训练和考试事务处不提供的），和这种支助的核准条件，并将这个指纲分发给所有专业工作人员。

专业的指导和咨询

127。应更加有系统的从事工作人员的指导和咨询工作，特别是使他们了解一个人的工作与部门或办公室整体目标的关系，这样就能够照顾到工作人员——特别是专业人员一级——对他们的工作和他们同僚的工作能够有更大的参与和参与感的愿望。

128。达到这个目的的一个办法就是工作人员的概况讲习班。应当在为新雇用工作人员设的讲习班里向他们说明他们所属部门或办公室的整体目标。关于各部门的职权范围和工作成果可作成汇编，纳入概算中散发。

129。此外，为了增加对整个秘书处所做工作得了解，应在《发展论境》《联合国纪事》或《秘书处新闻》中轮流介绍各部门的职责、活动和将来的目标。

130。许多工作人员表示，在他们所属部门内应当有更好的协调和协商。应当尽量促请各部和各办公室的负责人提供一个定期让同事交换意见的机会，并且有机会与资深的人讨论项目和将来的计划。

四。 结论

131。希望大会能通过第五委员会对工作人员提出的建议作慎重仔细的审议。

在人事行政方面，联合国秘书处的理论和实际之间存在着一条鸿沟。在本报告和上次的报告中，我们指出了许多需要补救的问题。人事行政的改革不但会改善士气和增加产量，也会使秘书处更有效地实现会员国的目的和目标。
