



联合国

# 国际公务员制度委员会 2003 年报告

大会  
正式记录  
第五十八届会议  
补编第 30 号 (A/58/30)

大会  
正式记录  
第五十八届会议  
补编第 30 号(A/58/30)

## 国际公务员制度委员会 2003 年报告



联合国 • 2003 年，纽约



## 说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

[2003年8月20日]

## 目录

章次	段次	页次
简称表		v
技术用语词汇		vi
送文函		x
国际公务员制度委员会提出、需要大会和其他参加组织立法机构作出决定的建议摘要		xi
国际公务员制度委员会各项决定和建议对联合国和共同制度其他各参加组织所涉经费问题摘要		xii
一. 组织事项	1-6	1
A. 接受章程	1-2	1
B. 成员	3	1
C. 委员会举行的届会和审查的问题	4-5	2
D. 委员会 2004-2005 年工作方案	6	2
二. 大会和共同制度其他组织的立法/理事机构通过的决议和决定	7-8	3
三. 两个职类的工作人员皆适用的服务条件	9-154	4
A. 对薪资和福利制度的审查	9-88	4
B. 合同安排	89-105	19
C. 调动	106-126	21
D. 危险津贴	127-142	25
E. 特派任务生活津贴/特别业务办法	143-154	28
四. 专业及专业以上职类的服务条件	155-217	31
A. 联合国/美国薪酬净额差值的演变	155-163	31
B. 基薪/底薪表	164-190	32

章次	段次	页次
C. 调动和艰苦条件津贴与基薪/底薪表之间的联系 .....	191-212	36
D. 工作地点差价调整数事项：工作地点差价调整数问题咨询委员会 第二十五届会议的报告 .....	213-217	39
五. 一般事务和其他当地征聘人员职类的服务条件 .....	218-355	41
A. 总部工作地点调查方法 .....	219-279	41
B. 非总部工作地点调查方法 .....	280-355	50
六. 各组织执行国际公务员制度委员会各项决定和建议的情况 .....	356-363	63
附件		
一. 2004-2005 年国际公务员制度委员会工作方案 .....		65
二. 联合国纽约专业及专业以上职类人员与美国哥伦比亚特区华盛顿市 相等职等人员平均薪酬净额比较（2003 历年差额） .....		67
三. 专业及专业以上职类工作人员薪金表，显示年薪毛额和扣除工作人员 薪金税后的相应净额 .....		68

---

## 简称表

国际职工会协调会	联合国系统国际职工会和协会协调委员会
行政首长协调会	联合国系统行政首长协调理事会
行政首长协调会/高管会	行政首长协调委员会/管理问题高级别委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
公务员协联	国际公务员协会联合会
原子能机构	国际原子能机构
民航组织	国际民用航空组织
公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
电信联盟	国际电信联盟
生活津贴	特派任务生活津贴
艾滋病方案	联合共同赞助的联合国艾滋病毒/艾滋病方案
开发计划署	联合国开发计划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处
儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处
万国邮盟	万国邮政联盟
粮食计划署	世界粮食计划署
卫生组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

---

## 技术用语词汇

基薪/底薪表	对专业人员以上职类工作人员普遍适用、与工作地点差价调整数制度结合使用的薪级表。此表所示数额是世界各地工作人员领取的最低净额。
宽幅工资制度	一种更灵活奖赏个人业绩和贡献的方法。这一用语形容采取合并行动,以一个加宽的分类职等(称为一个“段幅”)取代几个分类职等。加宽段幅制度的特点是段幅或幅度加宽而为数有限,段幅之间数额重叠幅度更大。
参照制度/参照国	专业和专业以上职类工作人员的薪金和其他服务条件是根据诺贝尔梅耶原则并参照薪资最高国家的公务员制度所适用的薪金和服务条件而决定的。联合国成立以来一直采用美国联邦公务员制度作为参照制度。参看“薪资最高的公务员制度”和“诺贝尔梅耶原则”。
能力	与成功履行职责直接有关的一整套技能、品质和行为。核心能力是对一个组织的全体工作人员都很重要的技能、品质和行为,不论其职能或职等如何。就特定职业而言,核心能力以同各自工作领域有关的职能能力为补充。
按能力计薪	按员工发展和运用有利于个人、团组和组织取得优异业绩的基本技能、行为和行动情况计薪的通用概念。(另见“按业绩计薪”)
生活费差数	在计算薪酬净额差值时,将联合国专业人员及以上职类官员的薪酬与比较国在华盛顿特区的同级官员相比。在比较时,将纽约与华盛顿之间的生活费差数算进参照国的薪金,以确定这种薪金在纽约的“实值”。在比较上述两类工作人员所适用的应计养恤金薪酬数额时,也考虑到纽约与华盛顿之间的生活费差数。
有受扶养人的薪金	为有一级受扶养人的工作人员确定的薪金净额。



---

雇用费用指数	根据《联邦雇员薪资比较法》(见下文), 算出一个工资指数, 来计量非联邦部门薪资费用在两个不同时期之间的变动百分率。这个指数, 称为雇用费用指数, 是根据美国各地薪资费用的计量结果。雇用费用指数被用作美国联邦公务员制度的雇员全面调整薪资的根据。根据《联邦雇员薪资比较法》, 美国联邦公务员还可以领取一种地点差价调整数。
联邦雇员薪资比较法	美国国会通过的联邦雇员薪资比较法(1990年)中规定, 联邦公务员制度雇员的薪资与非联邦部门比较制度的薪资须在一定时间内调整至相差不到5%。
弗莱明原则	用来确定一般事务人员和其他当地征聘职类工作人员服务条件的基础。按照弗莱明原则, 一般事务人员的服务条件是根据目前当地最佳的条件确定的。
总薪级表	参照国(美国)公务员制度内分为15个职等的一个薪级表, 适用于大部分工作人员。
总部地点	联合国共同制度各参加组织的总部设在: 日内瓦、伦敦、蒙特利尔、纽约、巴黎、罗马和维也纳。虽然万国邮政联盟设在伯尔尼(瑞士), 但伯尔尼采用日内瓦的工作地点差价调整数和一般事务人员薪金。
薪资最高的公务员制度	依照诺贝尔梅耶原则, 联合国专业人员及以上职类工作人员的薪金是根据薪资最高的国家的公务员制度所适用的薪金。薪资最高的国家, 目前是美国。参看“参照制度/参照国”和“诺贝尔梅耶原则”。
地点差价薪资	根据《联邦雇员薪资比较法》(见上文), 美国政府制定了大约30个不同的地点差价薪资区域。联邦雇员薪资比较法关于地点差价薪资的规定, 是根据当地劳动力市场目前的平均薪资水平制订的。

---

	<p>对于在某一当地任职的联邦公务员,《联邦雇员薪资比较法》规定根据雇用费用指数发给一个增加数额,并在 1994-2002 年期间酌情发给一个地点差价调整数,以确保联邦薪资与该地点非联邦部门的薪资相差不到 5%。</p>
调动和艰苦条件津贴	<p>为鼓励在各个工作地点之间调动和补偿在艰苦地点任职的人员而设计的一种不计养恤金薪酬的津贴。</p>
薪酬净额差值	<p>本委员会定期比较纽约联合国 P-1 至 D-2 职等工作人员薪酬与美国联邦公务员制度在华盛顿特区同等职位雇员的薪酬。两个公务员制度的薪酬按纽约与华盛顿生活费差价调整数调整后的平均百分比差异就是薪酬净额差值。</p>
诺贝尔梅耶原则	<p>用来确定专业人员以上职类工作人员服务条件的基础。按照这一原则,专业职类的薪金参照薪资最高国家公务员制度所适用的薪金确定。参看“参照制度/参照国”和“薪资最高的公务员制度”。</p>
应计养恤金薪酬	<p>用来确定工作人员和组织向联合国合办工作人员养恤基金(养恤基金)缴款的数额。应计养恤金薪酬数额也用来确定工作人员退休时的养恤金。</p>
考绩管理	<p>在个人、小组、单位、部门和机构各级尽可能提高业绩以及将业绩同组织目标联系起来的方法。最广义来说,有效考绩管理取决于政策和方案、计划和预算过程、决策过程、组织结构、工作安排、劳资关系和人力资源等的有效和成功管理。</p>
按业绩计薪	<p>泛指以基本薪资或发给奖金的方式,使金钱上的报酬或可用金钱计量的报酬与个人、团队或组织的业绩直接挂钩的办法。各种按业绩计薪办法的名称可能不同。其中包括:</p>

---

论功计薪/按绩计薪/可变薪资：这些都是经过精心设计的手段，把个人基本薪资的增加数额与个人成绩挂钩，通常采用一种考绩制度和一种业绩分等制度。

一次整付的奖金：按个人、一组人员和(或)一个机构所获成绩，或为表彰在某一时期辛勤工作，一次整付、非经常性的现金。可以是应计养恤金或不计养恤金。

工作地点差价调整数指数 在某一特定日期用纽约生活费用作为标准衡量在某一地点任职的专业人员以上职类国际工作人员的生活费用。

单身薪金 为无一级受扶养人的工作人员确定的薪金净额。

---

## 送文函

纽约

联合国秘书长

科菲·安南先生阁下

谨随函附上国际公务员制度委员会第二十九次年度报告。这份报告是按照委员会章程第 17 条编写的。

请将本报告提交大会,并按照章程第 17 条规定,通过参加本委员会工作的其他组织的行政首长送交各组织的理事机构及工作人员代表为荷。

主席

穆赫辛·贝勒·哈吉·阿莫尔(签名)

2003 年 8 月 19 日

---

## 国际公务员制度委员会提出、需要大会和其他参加组织立法机构作出决定的建议摘要

---

### 参阅段次

---

#### 专业人员及以上职类薪酬

- 188 委员会决定建议大会恢复 1989 年确定基薪/底薪表时所采用的程序，并以美国联邦公务员制度全国总薪级表（不包括地点差价薪资）作为联合国基薪/底薪表的参考点。委员会认为，这项建议将使基薪/底薪表暂时维持在目前的水平。
-

---

## 国际公务员制度委员会各项决定和建议对联合国和 共同制度其他各参加组织所涉经费问题摘要

---

### 参阅段次

---

#### 一般事务人员和其他当地征聘人员职类的薪酬

#### 当地征聘人员的危险津贴

- 138 委员会关于调整当地征聘人员危险津贴数额的决定对全系统的所涉资金是每年 2 700 000 美元。
-

## 第一章

### 组织事项

#### A. 接受章程

1. 大会 1974 年 12 月 18 日第 3357 (XXIX) 号决议核可的国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)章程第 1 条规定:

“委员会应对联合国和参加联合国共同制度并接受本章程的专门机构和其他国际组织执行其任务”。

2. 迄今已有 12 个组织接受了委员会章程, 并与联合国本身一起参加了联合国薪金和津贴共同制度。<sup>1</sup> 另外一个组织虽未正式接受章程, 但全面参加委员会的工作。<sup>2</sup>

#### B. 成员

3. 2003 年委员会成员如下:

##### 主席

穆赫森·贝勒·哈杰·阿穆尔(突尼斯)\*\*\*

##### 副主席

尤金纽什·维兹纳(波兰)\*\*\*

马里奥·贝塔蒂(法国)\*\*

远藤实(日本)\*\*

阿列克谢·费多托夫(俄罗斯联邦)\*

阿斯达·猜耶南(泰国)\*

若昂·奥古斯托·德梅迪西斯(巴西)\*\*

柳克丽霞·迈尔斯(美利坚合众国)\*\*

伊曼纽尔·奥蒂·博滕(加纳)\*\*

欧内斯特·鲁西塔(乌干达)\*

何塞·桑切斯·穆尼奥斯(阿根廷)\*\*\*

沙菲·萨米(孟加拉国)\*

阿历克西斯·斯泰法努(希腊)\*\*

阿妮塔·斯拉扎克(加拿大)\*\*\*

哈桑·扎希德(摩洛哥)\*

---

\* 任期于 2004 年 12 月 31 日届满。

\*\* 任期于 2005 年 12 月 31 日届满。

\*\*\* 任期于 2006 年 12 月 31 日届满。

### C. 委员会举行的届会和审查的问题

4. 委员会于 2003 年举行了两届会议：第五十六届会议于 3 月 31 日至 4 月 18 日在罗马联合国粮食及农业组织(粮农组织)总部举行；第五十七届会议于 7 月 14 日至 25 日在联合国总部举行。

5. 在这些会议上，委员会审查了源自大会各项决定和决议及委员会本身章程的问题。本报告讨论大会通过的、需要委员会采取行动或审议的一些决定和决议。

### D. 委员会 2004-2005 年工作方案

6. 委员会第五十七届会议审议并核准了 2004-2005 年工作方案（见附件一），并注意到方案体现了人力资源管理框架所包含的主题。随着定于 2004 年进行的薪资与业绩挂钩试点研究的启动，委员会现在可以处理进行中的薪资和福利制度审查的其它方面的问题，即全面审查作为全部薪酬一部分的各种津贴和福利。这也符合人力资源管理框架，而在联合国共同制度的一些核心问题上，该框架是委员会未来工作方案的指南。



## 第二章

### 大会和共同制度其他组织的立法/理事机构通过的决议和决定

7. 委员会审议了关于大会第五十七届会议就共同制度所采取行动的报告。还向委员会提供了委员会主席向大会第五委员会作委员会第二十八次年度报告、<sup>3</sup> 第五委员会就该报告进行的一般性辩论、以及各会员国进行非正式协商的详细情况。大会 2002 年 12 月 20 日关于共同制度的第 57/285 号决议最终协商一致通过。

8. 还提供了委员会可能感兴趣的、各组织理事机构通过的各项决议和(或)决定的详细情况。在这方面, 提请委员会注意世界卫生组织执行委员会、世界卫生大会、世界知识产权组织协调委员会以及联合国教育、科学及文化组织执行局通过的各项决定。

## 第三章

### 两个职类的工作人员皆适用的服务条件

#### A. 对薪资和福利制度的审查

9. 大会 1996 年 12 月 18 日第 51/216 号、1997 年 12 月 22 日第 52/216 号和 1998 年 12 月 18 日第 53/209 号决议，请公务员制度委员会率先在人力资源管理领域拟订新办法，作为目前共同制度各组织正在进行的全面改革的一部分。为此，公务员制度委员会拟订了人力资源管理综合框架，并得到大会 2000 年 12 月 23 日第 55/223 号决议的核可。委员会第五十二届会议（2000 年 7 月/8 月）决定优先审查薪资和福利制度，因为委员会和共同制度各组织均将其视为框架的中心内容，因此这是一个至关重要的问题。

10. 在审查取代现行薪资和福利制度的其它办法时，委员会以框架所阐明的原则为指导。一个现代化的薪资和福利制度可以通过使薪资与业绩挂钩；根据成绩、能力、业绩和问责范围，以有竞争力和公正的方式奖励工作人员；激励和鼓励工作人员掌握必要技能，提高竞争能力，以满足各组织方案不断变化的需要；在更广泛的专业范畴内提供动态职业发展机会。

11. 委员会通过重点小组这一机制，使各行政当局和工作人员尽可能参与审查过程。这些重点小组审查了取代现行制度的其它办法，以积极主动、面向未来的方式分析了具体的议题，以便提出各种备选方案，供委员会审议。

12. 委员会在对各重点小组的报告进行审议之后，就一整套优先目标以及有条不紊地展开改革工作的时间范围作出决定，这是自联合国成立以来在薪资制度方面最根本的改革。尽管进一步工作还在继续进行，委员会 2002 年报告<sup>3</sup>向大会报告了委员会在审查工作的某些方面已经取得的进展，而这些方面在构想层面上已臻成熟。其中包括 (a) 更改现行职务叙级制度；(b) 实行贡献奖励制度；(c) 实行宽幅工资制度；以及 (d) 建立高级管理制度。

13. 大会 2002 年 12 月 20 日第 57/285 号决议赞赏地注意到，委员会根据业经核可的人力资源管理框架，在审查薪资和福利制度方面取得了进展。在此方面，大会请委员会适当兼顾会员国就薪资和福利制度审查所表达的各种意见，同时铭记任何最终提案都应遵照委员会第 28 次年度报告第 12 段阐明的各项原则，以增进共同制度各组织秘书处的效能和效率为目标。

#### 各组织的意见

14. 人力资源网络的代表指出，各组织对薪资和福利制度审查给予了最高度的重视。她回顾说，常务副秘书长代表联合国系统行政首长协调委员会（行政首长协调会）向第五十七届大会发言时，强调了委员会在支助进行中的全系统改革进程

方面所发挥的关键作用。各组织在使人力资源管理现代化、建立注重成果的文化、以及推动问责制、不断学习和优异管理方面正在发生各种变化。联合国共同制度需要一个有利于实现这些目标的薪资和福利制度。各行政首长反复指出，现行制度不利于改进业绩或提高管理效能。

15. 代表对迄今已经完成的工作，特别是对已逐步改进和加强的参与性进程表示赞赏。若要取得成功，各合作伙伴、委员会、各组织的代表以及工作人员代表之间必须互相信任。

### 1. 论证和颁布经修订的总标准

16. 委员会在第五十四届会议（2002年4/5月）上提出了一个专业及专业以上职类职务叙级制度改革的概念模式。这一模式是根据2001年底和2002年初举行的两次国际公务员制度委员会工作组会议的意见形成的。职务叙级制度改革已定为薪资和福利整体审查中的一个优先项目。建立新的职务评价制度，其目标不仅是对现行标准进行更新和现代化，还要创造一种同培养能力挂钩并支助业绩管理的新的职务设计办法。只有通过这样一种全面或统筹设计，人力资源管理才可能支持以更具战略性的方式管理各组织的人力资产。

17. 新的职务评价制度模式是围绕两个评估手段设计的：一个是新的总标准另一个是职等说明准则；前者对点数评级办法予以更新，以提供各组织和各职业都适用的一贯评估基础，而后者虽以新的总标准的价值观为基础，但便于广泛使用，也更具有灵活性，而且最重要的是，它同能力培养和业绩管理挂钩。职等说明准则用作主要评估手段。作为联合国共同制度“价值观”，职等说明准则的创立提供了一种条理分明的工作说明，不仅提出了工作要求，还提出了各种关键能力以及衡量业绩管理支助成功与否的标准。由于有了这些新的手段，还设计了一种新的职务说明格式。这一格式简化并侧重职务评估所必需的资料，可用来补充各组织所制定的通用职务说明。

18. 为了便于使用和更新，这一制度的设计使用了一个自动平台来进行运作。在虚拟环境下，可以将新制度广泛实施，并随着使用经验的积累来迅速更新制度的有用性。更为重要的是，可以通过一个自动应用程序来纳入直观特色，以便于该制度的使用和理解。

19. 委员会在2003年3月和4月届会上核可新制度的概念模式之后，启动了一个论证过程。该过程分三个阶段进行。第一，一个独立叙级人员小组将新制度应用于14个第二级标准中的13个。第二，叙级人员小组将该制度应用于从共同制度各组织抽样选取的205个员额；该制度应用于第二级标准时，验证率为92%至100%不等，而对照抽样员额测试时，验证率为86%至90%不等。最后，在2003年2月至5月间开展论证活动，这些活动特别就总标准和职等准则说明应用程序中的语言使用问题提供了反馈意见。考虑到以上各种情况，对原版的语言、设计

和用途进行了修订，并开发了一个新版自动系统。职务评价制度由总标准、职等准则说明和自动职务说明组成，已于 2003 年 6 月底送达各组织。已编写了一本附有指导方针的使用手册初稿，可在颁布制度时使用。

20. 委员会获悉，委员会秘书处打算同各组织合作，开办一系列讲习班和管理层简报会，以期向新制度的落实工作提供支助。培训/简报会计划于 2003 年 9 月和 2004 年 3 月之间进行。将根据这些培训班积累的经验，视需要对语言和用途作出进一步改进。公务员制度委员会秘书处将同各组织合作，制定其他职务说明，以向评估过程提供进一步指导，并将就制度的逐步完善情况向委员会提出年度报告。此外，秘书处将在 18 至 24 个月后对制度进行全面评估，并提出秘书处认为需要作出的实质性的设计改动，交由委员会审查核可。

21. 要求委员会对下面几个阶段的职务评价改革提供指导，其中涉及为一般事务及有关职类制定类似的全面、简化的职务评估办法。

### 各组织的意见

22. 人力资源网络的代表对于总标准方面取得的进展表示欢迎，并指出这些成果证明，在对制度进行变革时，需要有一个广泛的磋商过程。各组织充分参与了新标准的制定和论证过程，并认为新标准可以成为现代薪资和福利制度的坚实基础。

23. 她回顾说，各组织要求公务员制度委员会主席在标准颁布之前向各行政主管正式提交标准的定稿，同时提交拟订和测试过程的扼要说明，以便各组织进行磋商和正式核可。

24. 该代表指出，所需培训是令人关切的一个方面。然而，公务员制度委员会秘书处向各组织承诺，它将在全系统开展培训活动。她指出，至关重要的是，相关各方要了解新的总标准，因为透明度是各组织试图借新制度推广的价值观之一。

25. 各组织已经为开展一般事务及有关职类职务叙级的改革工作做好准备，并期望在编写详细工作计划方面进行合作。

### 工作人员代表的意见

26. 联合国系统国际职工会和协会协调委员会（国际职工会协调会）代表表示，协调委员会对新职务叙级制度的制定和论证工作表示严重关切。根据新的叙级制度，自 2004 年 1 月 1 日起，工作年限、语言技能和学历将被完全忽略。国际职工会协调会担心，这个“出色的”新制度迟早会对甄选过程产生冲击。

27. 国际职工会协调会参加了 2003 年 3 月在日内瓦举办的论证培训班。从工作人员的角度来看，在培训班期间提出和论证的新的总标准，似乎不会对职业发展或保护工作人员的各项权利带来明显的问题。表面上看，从注重数量因素向注重质量因素转变，不会使工作人员受到任何损失。不过，由于不了解征聘/任用程

序将以何种方式同新的职位叙级制度结合，难以就新的总标准对工作人员利益造成的影响作出有效的评估。在这种情况下，应考虑到整个共同制度各种不同的招聘做法。空缺通知的准则说明注重质量，却不如过去明确，与新的叙级制度密切结合，会给对外公布员额空缺的组织的工作人员带来尤其重大的危害。由于标准不如过去准确，不再提及学位、工作年限、必须掌握的语种等，更容易造成不任用资格更佳的内部候选人而去聘用资格逊色的外部候选人的情况。在评估总标准时，应当既要注重总标准本身，还要同样注重叙级标准与工作人员所关心的其他问题之间的联系，如宽幅工资制度、业绩薪资等。

28. 她指出，屡屡提到美国企业界的做法，不能不让人担心这种“剧烈的变革”可能给联合国工作人员带来的后果。不言而喻，市场是私营部门的最终裁决者，但无论是福是祸，市场不是联合国的最终裁定者。这意味着联合国作为雇主应该比私营部门雇主保守，更多地考虑年资。假如私营部门的管理出现偏差，所雇用的平庸候选人不能增加利润，就要为此付出代价。而这种后果在联合国却远远没有这么明确。联合国不可能会因为人员管理方面的缺失而破产。她指出，国际职工会协调会没有明显的理由接受从应享权利转变为赋予管理层更大灵活性的趋势，允许采用越来越多待遇不如 100 号编的各类合同。相反，国际职工会协调会正力争确保联合国内部从事同样工作者享有同样的工作条件。她指出，只有从兼顾整体服务条件的角度考虑，才能就是否支持新的总标准作出决定。

29. 国际公务员协会联合会(公务员协联)代表表示公务员协联在收到最新方案定稿之前，保留对颁布新的总标准的支持。文字和诸因素的比重需要更加明确，还需要说明该标准可以协调一致地在整个共同制度得到实施。公务员协联要求对人力资源工作人员在运用新标准过程中的作用作出澄清，并询问如何具体地将新标准同宽幅办法挂钩。

30. 有人提议考虑设计新的一般服务工作人员叙级标准。对此，公务员协联担心该标准会对弗莱明原则的适用造成影响。公务员协联要求参与为讨论这一问题而设立的任何工作组。

### 委员会的讨论

31. 论证活动表明，标准已完成实施准备，委员会对此表示满意。委员会注意到，该标准设计妥当，可以反映各级取得成果所需的能力。这是各组织人力资源管理的一种全新做法，因此需要一项严格训练计划，以确保组织文化变革的可持续性。

32. 假如按照各组织的愿望在每个组织内开展磋商，那么在第五十七届会议上颁布标准似乎不可行。因此，为了能够在 2004 年 1 月 1 日颁布新标准，提议委员会将颁布标准的权力授予委员会主席，以便各组织有时间完成内部磋商过程。

33. 委员会确认，委员会秘书处仍将在合作、持续完善标准和执行标准的培训方面发挥主导作用。委员会将对进行中的工作予以审查。

34. 就一般事务职类的叙级标准而言，委员会指出，共有八种叙级制度，七个总部工作地点各有一种，还有一种非总部标准。委员会认为，改革工作将包括一般事务和相关职位，对这一点从未存在任何怀疑。一些成员觉得，不妨从全球角度来审查支助职类职能的发展情况，其中包括可否对所有一般事务类职务的叙级适用单一标准。其它成员却认为，应该首先完成专业人员职类的改革，以确保这项改革切实可行，然后再扩展到一般事务职类。因此，在实施这一项目时似乎应该谨慎行事。

### 委员会的决定

35. 委员会决定，就在薪资和福利制度审查范围内实施职务评价改革而言：

(a) 新的工作评价制度，包括(i)总标准、(ii)职等准则说明和(iii)新的工作说明格式。颁布新制度的权力应授予委员会主席，使各组织可以进行内部磋商，以期在2004年1月1日颁布；

(b) 委员会秘书处应每年就新标准在各组织的实施情况提出报告。报告内容应包括：自新标准实施后，发现有多少职务的职等定级过高或过低，何种职等受到影响；变革对各组织的影响；以及遇到的各种困难；

(c) 委员会秘书处应该在18至24个月后对职务评价制度进行全面评估，并向委员会提出可能需要作出的实质性设计更改，由委员会审查核可；

(d) 委员会秘书处经同各组织和工作人员代表磋商，应该对改革一般事务人员和相关职类职务评价制度的提议进行进一步研究，并向委员会提出报告。

## 2. 宽幅工资制度/按业绩计薪

36. 在审查工资和福利制度时，委员会审议了设置宽幅工资制度的问题。这种制度将现行职等按宽幅工资分类。一般来说，宽幅最低工资和最高工资之间没有级数。它规定职业发展曲线，使各组织能够按照职位状况以较配合方案需要的方式分派工作人员。因此，宽幅方式较能反映工作管理的要求，包括协同工作的要求。它可以让管理人员按照新的需要和优先次序来改变其工作人员的职责。它可使职务评价制度简化和精简，容许对每一级工作作出较属一般性的说明。因此，它可以减轻职务分类的工作，减少许多职务分类专家的需要。职务横向改变可以不需要改叙。由于必须是职类有重大改变才要改变宽幅，因此，职务直线改变较少。宽幅所需中央工作人员管制较少，并且支持把较大行政责任交给管理人员。为此，它需要大幅度增加管理发展和培训。它较少强调职位与职位之间的比较，它容许重新界定同工同酬，包括衡量执行职务的业绩优良程度，并非只确保职责相等。

37. 采用宽幅工资的一种主要原因是认识到当前的工作状况。能够不按照官僚结构派出工作人员，容许作出有助取得成果的工作安排，将可协助获得工作成就。

能够按照以时日计算之外的宽幅工资衡量办法来调动工作人员，就可以按业绩计薪。如实施宽幅工资制度，一般都按照业绩计薪制度来执行。

38. 委员会在第五十六届会议决定，整个共同制度只应适用一种宽幅工资模式。必须这样做才能保障共同制度的完整和统一。如各组织的工资各异，将会造成各组织竞争工作人员，这是不必要的。因此，决定只试办一种宽幅工资结构。委员会选择了各组织建议的一种结构，同第二十八届年度报告所认定的较佳结构十分类似。

39. 后来委员会挑选了三种试用模式，目的在于针对一个可能自愿参与的组织的个别情况。这种设计照顾到一个组织的人力资源次系统的发展阶段和它的管理文化。供试用的模式如下：

#### 模式 1

- |           |      |               |
|-----------|------|---------------|
| (a) 工资结构： | 宽幅 1 | P-1, P-2      |
|           | 宽幅 2 | P-3, P-4, P-5 |
|           | 宽幅 3 | D-1, D-2      |

(b) 确定工资的考绩：综合因素包括业绩、能力发展和用户反馈；

(c) 考绩和决定工资数额：考绩将每年举行，决定工资数额则每两年一次，按照有关评级类别给予固定和非固定百分率。

#### 模式 2

- |           |      |               |
|-----------|------|---------------|
| (a) 工资结构： | 宽幅 1 | P-1, P-2      |
|           | 宽幅 2 | P-3, P-4, P-5 |
|           | 宽幅 3 | D-1, D-2      |

(b) 确定工资的考绩：目前的考核制度尽量促进参考能力和用户反馈；

(c) 考绩和决定工资数额：按照各组织现行考绩周期来执行，参照有关评级类别给予固定和非固定百分率。

#### 模式 3

(a) 工资结构：保留现行的 7 级结构，但没有职级例常加薪；

(b) 确定工资的考绩：现行考核制度尽量促进参考能力和用户反馈；

(c) 考绩和决定工资数额：按照各组织的现行考绩周期来执行，参照有关评级类别给予固定和非固定百分率。

40. 关于测试上述模式方面，委员会决定：

(a) 评估业绩时最少采用三种评级类别，但不得超过五种；

(b) 将测试按照评级类别给予的固定和非固定百分率，这些百分率从改进前不予增加到业绩满意/卓越而增加非固定百分率；

(c) 确定增加工资时不会按照工作人员职位来定立增加工资的幅度；

(d) 规定的评级范围，即预先制定的每一评级类别的工作人员比例不会用来确定工资增加数额。反之，将会拟订说明形式的方针，其中包括对价格通胀保障办法在内；

(e) 由于确认业绩优良而调整工资时，应当充分参照按业绩计薪制度增加应计养恤金工资，这种制度应把业绩与工资联系起来；

(f) 将为各组织制订确定全面评级和增加工资过程的一般指导方针。指导方针将涉及各委员会在审查全面评级和增加工资方面的作用，以期确保平等对待；

(g) 实际执行的按业绩计薪制度连同挑选的测试应用三种模式，应当以费用不变为目标；增拨资源要由大会和其他立法机构根据新制度的效能、效率增长、对业绩的较大确认或其他因素来作出决定；

(h) 为求保持费用不变，估计模式 1 和 2 可以适用每年增加工资的 2.5%，而模式 3 则适用 2%。

41. 所有有关方面都接受的可信和可靠评估制度是推动宽幅工资和/或按业绩计薪制度所绝对需要的。因此，委员会面前有所提请的各组织业绩评估制度的定性和定量分析。十八个组织对公务员制度委员会秘书处寄出的问题单作出回答。对各组织的业绩评估制度进行审查旨在评估各组织是否随时可以把它的制度与按业绩计薪制度联系起来。

42. 委员会审查时的一部分工作是拟订按业绩计薪战略。它应当具体和实际地解决这种战略在联合国共同制度可能执行时所涉的各种问题。委员会还还要注意在进行实验研究和可能成为执行这些研究的候选组织可以适用的拟议方式。委员会又审议它所设立的一个工作组的报告，该工作组负责建议决定实验研究成功的程度的标准。工作组还要找出为求实验研究所需解决的问题。

### **各组织的看法**

43. 人力资源网的代表注意到，宽幅工资制度可以在一些领域对各组织有所帮助：

(a) 雇用方面：为在不同地点按照人们的技巧和能力决定雇用提供灵活办法；



(b) 职业发展：提高工作人员的积极性，促进业绩优良人员的职业进程，这些人员通过宽广的薪距可以晋升更快；

(c) 文化改变：加强执行主任推动改革的要素。

44. 人力资源网认识到，宽幅工资制度必须配合强有力的业绩管理制度和熟练的管理人员，并且各组织在这两方面都作出努力。同时，宽幅工资制度本身可以帮助促进这些方面取得进展。

45. 提到宽幅工资制度方面，人力资源网的代表回顾，各组织在开始时就表示，应当试用一种以上的办法。各组织同意应向采用一种宽幅方式迈进，但是，它们认为在这个阶段应当在执行实验研究时试用两种不同宽幅工资制度模式，并且每种模式都在一个以上的组织中试行，以期在挑选一种模式在共同制度内执行前作出适当评估。人力资源网认为下列模式应当试行：(a) P-1, P-2; P-3, P-4, P-5; D-1, D-2; 和(b) P-1; P-2, P-3, P-4; P-5, D-1; D-2, 因为这些模式最适合大多数组织的需要。

46. 她注意到各组织在结构、规模和复杂程度方面都有重大差异，因此，宽幅工资制度模式与参加试用的组织的工作环境相配合是极端重要的。如果某个组织认为某种模式不适合它的工作，则不应当强加于它。由于各组织的规模和结构的差异，以及工作性质和专业类别的不同，很难在这个阶段——在试用前决定何种模式最佳。

47. 人力资源网的代表说，对各组织业绩评估制度的分析很令人感到鼓舞，因为它反映差不多所有组织都已采取必要步骤，以期从传统的业绩评估制度迈向较现代的制度。尽管各组织的进展程度不同，但是，如将过去十年发生的变化与前一阶段在拟订规划、设定目标、使个人目标与组织的战略相配合、能力发展和有关管理发展方案方面作出比较，使人留下深刻印象。各组织感谢委员会在提供这个领域的指导方针方面所做的工作，注意到业绩管理不是人力资源管理框架的主要工作，因为如要业绩管理有效，必须针对所涉特定组织的需要。

48. 几个组织提交其业绩评估制度的最新资料，包括最近的或进行中的改革，用以补充秘书处提出的资料。各组织认为，实验研究将会进一步加强其业绩评估制度。

49. 关于拟议的按业绩计薪和有关的工资结构的实验研究，人力资源网的代表说，尽管已经取得进展，但是，还要作出重大努力。人力资源网已经慎重审查为本届会议编写有关工资和福利制度的文件，并且参加为制订评价实验研究取得成功的标准而举行的为时一天的工作组会议。筹备进程对取得的结果极为重要，与所有组织利益攸关。因此，所有有关组织参加筹备阶段和监测进展状况极端紧要，并非以自愿参加新办法实验的组织为限。

50. 她说，各组织作出充分准备和公务员制度委员会秘书处给予适当支助，对于实验研究取得成果具有决定性作用。因此，委员会必须委任一位项目管理员，负责一心一意监督实验项目的执行。此外，应当制订一个周详的项目计划，每个自愿参与实验研究的组织应当委派一个小组负责人。还要设置一个工作队，负责监测进展情况，并且确保取得的经验教训可供参与实验的组织以外的机构充分的参考机会。向委员会提交的实验研究时间表必须是指示性质，不要采取说明方式，不应为求迅速而牺牲技术信誉。必须有充分时间来推动筹备工作，在两年内对实验研究作出明确结论为时过短。此外，其他组织可能准备稍后参加实验工作。

51. 工作组就执行实验研究时取得重大成就的要素和其他问题提出报告，这是良好的开始，但是在委员会开会前一周举行为时一天的会议显然不足。需要多花些时间来进一步拟订取得成功标准以及实验的各项活动和时间表。

52. 人力资源网代表指出，所有当事方，包括工作人员、管理人员、人力资源专家和会员国之间需要有活泼的沟通战略。十分重要的是，所有当事方了解基本原理、执行实验研究的方法和取得成功的准则。她说，一些其他领域需要进行更多探索：由多方负责业绩管理评估；培训股在考绩进程中的适当参与；以及有关信息技术系统的未决问题等。她说，拟议的工作队可以解决这些未决问题。

53. 关于经费不变的问题，她说，各组织都十分注意到预算困难，但是没有把经费不变视为必要条件。大会决议从来没有列入这种规定；此外，有些理事会可能决定为这一进程拨出更多资源。

#### 工作人员代表的看法

54. 公务员协联表示反对共同制度实施宽幅工资制度和按业绩计薪办法，但是，并未抹煞为改进联合国共同制度的功能而作出改变的需要。这些是私营部门的概念，不能在联合国共同制度适当执行。如果在经费不变的基础上执行，实际上将成为“损人利己”的政策，使一个雇员与另一雇员争夺有限的金钱。公务员协联引述美国政府雇员联合会编写的文件和世界银行的经验，二者都对这种概念表示不赞同。

55. 公务员协联的代表说，公务员制度委员会秘书处就考绩制度提出的资料进一步显示，各组织在执行实验研究和迈向按业绩计薪方面都没有作好准备。他说，已经执行核心能力制度的那些组织没有一个要参加执行实验研究。

56. 公务员协联同意，对工资和福利制度的任何讨论，都极端需要一种可信的考绩制度。它注意到，只有两个组织正在执行 360 度的反馈办法。

57. 公务员协联说明，在实际对工作人员业绩评级方面清楚反映，大多数管理人员对工作人员业绩评级都给予很高等级（见图表）。因此，已经达到保留非常努力和高效率的工作人员的目的。

## 业绩评级表

组织	局部达到预期的 工作人员百分比	业绩差劣的 工作人员百分比	业绩充分达到 或超过预期的 工作人员百分比
联合国	1.2	0.1	98.7
开发计划署	3.45	0.0	96.55
难民高专办	1.0	0.0	99.0
粮食计划署	0.5	0.0	99.5
教科文组织	0.0	0.0	100
民航组织	1.7	0.5	97.8
万国邮联	0.0	0.0	100
国际电联	1.0	0.0	99.0
知识产权组织	0.4	0.2	99.4
工发组织	4.0	0.0	96.0
艾滋病规划署	2.0	1.0	97.0

58. 各组织开始执行宽幅工资制度或按业绩计薪办法前，应当实施 1994 年公务员制度委员会建议的考绩管理制度，这种制度从来没有确实执行。公务员协联的代表说，过去曾认为管理技巧差是一个问题，现在的制度原来视为一种按业绩计薪机制，却因此看成是一种按应享待遇计薪制度。但是，没有面对管理人员培训的问题。

59. 认识到可能仍会致力执行宽幅工资制度和按业绩计薪的实验研究，因此，公务员协联强调，管理人员和雇员作出明确承诺是很重要的，同时，工作人员必须明白各种制度对他们产生何种影响。

60. 公务员协联说，较早时提出的关切事项仍然不变。此外，它注意到有些同意参加实验研究的组织，由于没有接受用户反馈的机制，并且没有制订充分执行的衡量能力模式，因此不能测试模式 1 和 2。

61. 此外，公务员协联说，如要执行实验研究，需要设置下列各项：

- 需要确定一位项目管理员
- 需要设立一个项目小组
- 需要拟订一个项目计划
- 需要划拨预算

- 需要明确制定基准和标志
- 需要确定基线数据
- 需要拟订和执行沟通计划
- 应当由独立评价人员对项目作出评估。

62. 公务员协联说，只有大幅度增加工资才要量才计薪。目前决定加薪 3% 至 6%，这种数额不必执行量才计薪办法。公务员协联说明，如果执行实验研究计划，应当试用多种模式，但是，共同制度只应实施一种模式。公务员协联的代表说，其中一个供试用的拟议模式采用的宽幅工资制度涵盖工作人员约 80%。这种宽幅工资制度太广泛，它抹煞了大多数晋升机会。

63. 公务员协联要求加强工作人员协会/工会与行政部门之间的合作，应当从一开始便让工作人员充分参加讨论，不要仅向他们简报。联合会的代表要求将要参加实验研究的各组织应当按等级、性别、年龄、工龄和国籍来调查工作人员按业绩计薪的增加工资情况。它又建议，应当首先对高级管理人员、即 P-5 和以上职等执行实验研究，以期确保高级管理人员对业绩文化作出承诺，然后对其他工作人员实施。公务员协联又说，按业绩计薪制度对充分达到某一组织的工作计划的工作人员给予的按业绩计薪数额不应少于目前的每级加薪数额，否则，将会有损引用按业绩计薪制度的目标。

64. 国际职工会协调会的代表同意公务员协联的看法，即委员会秘书处就考绩制度所提出的资料进一步证明各组织尚未作好准备，可以执行实验研究或迈向任何种类的按业绩计薪制度。她认为目前大多数考绩制度以五级评级制度为基础。但是，三级评级制度较为适当。她说对考绩制度的分析缺少两种数据，即上诉工作人员数目和这些上诉的结果。

65. 国际职工会协调会的代表表示，管理人员责任制是反复讨论的问题，她认为还没有付诸实行。她又强调对话的重要性，有时由于没有时间或怕产生对抗而缺少对话。

66. 国际职工会协调会的代表说，如要成功地执行实验研究，必须有可信的考绩制度。到目前为止，从经验反映，大多数工作人员不信任目前的考绩制度。人们质疑的是：如果工作人员认为一种基本管理手段不公平，各组织怎么能够执行实验研究呢？有许多评估是没有经过适当对话的，考绩制度被视为一种制裁手段。她说，现在工作人员受到施恩形式的无限骚扰。工作人员仍在等待其才能受到确认，已经丧失上进心。

#### **联合国合办工作人员养恤基金的意见**

67. 联合国合办工作人员养恤基金代表确认，养恤基金秘书处和养恤金联委会密切关注委员会对薪资和福利制度的审查，特别是目前积极审议的试点研究。养恤

基金秘书处和养恤金联委会作为积极的合作伙伴，愿与委员会和委员会秘书处共同处理审查中出现的具体问题或关切事项，因为那些问题可能对确定共同制度的应计养恤金薪酬和相应养恤金安排产生影响。此类问题可提交养恤金联委会 2004 年 7 月会议。

### 委员会的讨论情况

68. 委员会秘书处已完成有关共同制度业绩管理定性资料和定量资料的工作，委员会对此表示赞赏。这项工作对当前情况作了有益概述，突显出已经改进的领域，有些改进相当大。但它也强调指出一些弱点，例如在确定各组织个别目标和宗旨方面。

69. 委员会讨论了工作人员业绩评级分配比例的问题。委员会一些成员建议，最好向各组织提供关于工作人员业绩评级分配合理比例的准则，但不必规定规范性措施。一个相关问题是主管适当评价和分辨个人业绩的能力。为了使工作人员不会过份担心主管是否“公平”，不妨参照《行为标准》中的某些原则。委员会还审议了多人评价建议，确保考绩不只依赖主管一人的判断。

70. 委员会确认，一些组织在业绩管理方面取得了进展。但在审查了整个共同制度的业绩管理现状之后，使人毫无疑问地认为，要使大多数组织能够将薪金与业绩挂钩，还有大量工作要做。委员会认为，迄今自愿参加宽幅薪金试点研究的组织是业绩管理制度较为先进的组织。

71. 委员会同意，一俟自愿组织准备好就进行试点研究。委员会同意应查明并解决考绩制度中的弱点。各组织应努力逐步建立更有效的制度。委员会希望在此领域取得进一步进展，让更多的组织参加试点研究。

72. 在讨论进行试点研究的条件时，委员会注意到仍需要完成相当多的开拓工作，才能够实行全套办法——按照目标考核业绩、能力发展和顾客反馈。目前大部分组织都未准备好充分实施拟议办法。因此，委员会决定试行一套规模不大的论功行赏办法。这套办法将会接受并尽可能加强现行考绩制度，在评价中纳入能力发展和顾客反馈内容。有些组织不准备采取宽幅模式，认为当前职等结构已满足其需要。还有些组织认为，不妨试行按业绩计薪制度，修改现行薪金结构，取消级数并按业绩增减薪金。

73. 有些成员对在联合国共同制度中实行宽幅工资制度的可行性表示怀疑，因为他们了解到有些实行宽幅工资制度的政府遇到职业进展、调动、工作士气和费用增加方面的问题。而且宽幅薪金制度未在段幅内区分工作难度和工作责任。在此情况下，联合国系统中一个 P-3 工作人员的薪金最后可能高于新上任的 P-5 主管。此外，在将要试行的宽幅薪金制度中，P-3、P-4 或 P-5 空缺只作为段幅 2 空缺公布。因此，工作人员无法知道空缺职位的责任比其现有职位小还是大。这些成员

认为，在就薪资作决定时，应当重视业绩和体现在现行七个职等结构中的责任水平。但这些成员一致认为，应继续进行试点研究，以便在系统中检验这一概念。

74. 委员会强调试点研究筹备阶段的重要性。委员会回顾，委员会早些时候期望各组织于 2004 年 1 月开始试点研究，但同意各组织的看法，认为应审慎行事以确保成功。有人指出，全面规划至关重要。因此，委员会认识到应在完成筹备工作之后开始试点研究。

75. 委员会同意各组织代表的意见，即应制订明确的传播战略。各方必须了解要实行按业绩计薪制度的基本理由，了解进行试点研究的方式和用以判断成功与否的标准。其它机构的经验表明，改革工作如果没有强有力的传播战略，最合理、最必要的改革也会失败。因此，委员会请秘书处制订一项明确的综合传播战略，努力满足有关各方、工作人员、管理人员、人力资源专家和会员国的需要。但委员会注意到，必须获得最高层管理部门对这一努力的支持，以便提高试验方案的可行性，随后推行新办法。

76. 委员会也认为，各组织充分准备和委员会秘书处提供充分支助是试点项目取得成果的决定因素。但这项努力涉及面广，需要追加经费，特别是在人员编制方面。委员会审议了关于任命项目经理监督试点研究的若干建议。委员会认为，项目经理不仅应熟悉试行的办法，还应了解参加试行、并在试行成功后实施这种办法的组织的文化。但必须解决这一职位的经费问题。为确保薪资改革规划适合共同制度的所有组织，一些成员认为应成立由各组织代表组成的工作队，帮助委员会秘书处规划并进一步拟订试点研究。

77. 此外，还讨论了包含有受扶养人薪金率和单身薪金率的现行薪金表结构问题。目前，基薪表列出薪金毛额和净额，单身工作人员和有受扶养人的工作人员薪金净额不同。根据会员国惯例，对单身和有受扶养人征收不同所得税，有确认受扶养人的工作人员薪金净额高于无受扶养人的工作人员。目前试点研究的建议在制订试用薪金表结构时未区分单身和有受扶养人的工作人员薪金净额，而是将两者并入一个试点项目薪金表。委员会一些成员认为该建议会导致不公平，请公务员制度委员会秘书处提出办法，保留对有受扶养人的工作人员予以补偿的现有概念。委员会同意，在全面审查薪资和福利时，应审查现行薪金和津贴中包括的受扶养人补偿。

78. 委员会以前多次讨论应真正进行还是虚拟进行试点研究的问题，现在再次审议这一问题。有些成员表示，赞成真正进行试点研究。委员会注意到，迄今拟订的试点研究都将在虚拟基础上进行，这意味着参加试点研究的工作人员将留在现行结构内，继续获得所有有关薪酬。但他们还将在不同结构下参加试点研究，并获得适当的额外薪酬，特别是业绩薪酬。委员会确认，建议在虚拟基础上进行是为了减少在试点研究中采用新办法可能引起的法律问题。但有些成员指出，最好真正进行试点研究，使试验在评价新办法方面起到最大作用。委员会认为，在此

方面委员会需要更多资料。因此，委员会要求其秘书处与各组织协商，探讨真正进行试点研究的可能性，并就此在委员会下届会议上提出报告。

79. 委员会注意到，试点研究中将使用三种薪金宽幅，其拟议薪距有很大重叠。有些成员认为，虽然宽幅应尽可能以现行薪金表薪距为基础，但在试点研究薪金结构中不必完全照搬那些薪距。他们要求重新调整薪距以大量减少重叠，并指出段幅之间重叠率约为 50%。委员会要求就工作人员纳入宽幅薪金结构提出建议。在进行试点研究时，这些建议将考虑到工作人员的薪金净额，以及他们按照职等所处的薪金段幅。

80. 有人要求进一步研究升级问题。按照建议，在工作人员升至更高薪金段幅时，升级伴随薪金百分比增加。另一方面，如果工作人员在本组织内调换工作，段幅不变，则不可能增加薪金。从一个段幅调至另一段幅是否应意味着自动增加薪金？在同一段幅内调换工作难道不应按照业绩加薪？

81. 委员会指出，在为试点研究选定的三种试验模式中，至少二种模式需要至少两年的衡量时间。例如，衡量能力发展可能需要一年多的观察期。两年期研究只能够对一个衡量周期做出评价。委员会还得知，就相同和相似办法进行的参照国经验表明，试验期超过两年。因此，委员会考虑两年期试验是否足够回答所有相关问题。秘书处在制订试点研究项目计划时应考虑到这一点。在此情况下，委员会认为应拟订时间表，确保各方都知道研究各个阶段的时间安排、每个阶段进行的活动以及参加每个研究阶段的每一方面的责任。

82. 关于拟议模式，委员会一些成员认为模式 2 更确切地反映出进行试点研究所需要的人力资源次级系统的发展状况。但他们指出，在拟议试验的三种模式中，模式 3 与现行系统相比改变最小，所以一些组织可以试验模式 3。关于模式 1，在一定程度上也涉及模式 2，有人建议关于能力发展和顾客反馈的及格或不及格评定制度可能是衡量这些因素的一个办法。有人认为，及格或不及格评定制度不应成为确定奖励与否的依据，因为该制度可能未反映出试验是以成果为依据。委员会请其秘书处进一步研究此问题，考虑在总体评估中纳入加权评定的办法。有人建议，在加权评定时更注重取得成果，减轻能力发展和顾客反馈的份量。有人还建议，应根据这种综合评定确定薪金调整百分比。委员会认为，如果涉及团队业绩，在确定薪金调整百分比时应说明在团队中分配这一薪金调整数的办法，以确保该办法不仅承认团队业绩，而且适当承认个人业绩。

83. 有人要求拟订一些衡量标准，对一个组织能否就宽幅薪金制度进行试点研究作出评价。如果试点研究成功，则可用这些标准来确定所有组织能否实行宽幅薪金制度。

84. 委员会审查了工作组的各项建议，该工作组是委员会为拟订试点研究成功标准而成立的。委员会注意到，工作组审查了参照国拟订的标准，这是参照国为评

价过去二十年相同和相似薪资和福利办法的研究成果采用的标准。根据参照国的经验，工作组拟订了适用于委员会试点研究的标准。工作组成员指出，该标准还可以进一步发展，特别是在自愿参加研究的组织和选定试验模式方面。委员会认为，迄今拟订的标准为进一步审议奠定了良好基础。委员会认为，必须在进行试点研究之前拟订各种试行办法的基线数据，以便将数据与试点研究成果比较。试点研究的成功标准应考虑到新的总标准下的适当职位叙级、费用控制和各组织能否执行试点研究成果。此外，还应客观评价试点研究成果。

85. 随着拟订成功标准的工作取得进展，有些成员要求在此方面考虑以下问题：

(a) 如委员会第 28 次年度报告第 12 段所述，为薪资和福利改革目标拟订衡量标准；(b) 应由叙级专家审核员额，而不是根据申诉数目衡量叙级的准确度；(c) 应拟订标准，评价各组织在预算限度内实行宽幅薪金制度的能力；(d) 应拟订衡量标准，评价各组织征聘各类优秀工作人员的能力；(e) 当前衡量标准只涉及内部调动，还应增订标准，评价对共同制度各组织之间调动的的影响。此外，在试点研究开始之前，应确定所有衡量标准的基线数据。应尽可能确定每一衡量标准的成功基准。

### 委员会的决定

86. 委员会注意到各组织考绩制度现状，决定推动实行试点研究如下：

(a) 委员会承认需要一名专职项目经理，请委员会主席在获得必要资源后征聘项目经理。应成立工作队，进一步拟订改革概念。该工作队由公务员制度委员会秘书处领导，包括所有组织和工作人员代表。应拟订综合项目计划，指导试点研究的筹备和进行。该计划应包括照顾到各有关方需要的传播战略。

(b) 委员会进一步要求其秘书处与行政部门和工作人员代表协商，向委员会提交关于进行试点研究的建议，包括：

- (一) 拟订评价自愿组织能否进行试点研究的衡量标准，并相应调整试点研究开始日期；
- (二) 确定试点研究应持续多久，以便适当评价试验的所有方面，并就试点研究期限提出建议；
- (三) 允许真正而不是虚拟试行按业绩计薪办法，同时处理任何法律和（或）行政障碍；
- (四) 在建立试点研究薪金结构时，适当考虑到工作人员领取扶养津贴的资格；
- (五) 拟订关于薪金结构的建议，减少或消除因使用现行职等结构确定段幅而造成的薪金段幅重叠。包括开始研究时将工作人员列入此结构的建议；



- (六) 提出综合办法概念，更加重视根据既定目标取得的成果，同时在单一评价中纳入获得的能力和顾客反馈。不应使用及格/不及格评定办法；
- (七) 考虑在选定试验模式中给工作人员升级；
- (八) 在开始试点研究之前确定基线数据，以便在衡量研究成功程度时进行比较；
- (九) 进一步拟订衡量研究成功与否的标准。

### 3. 高级管理制度

87. 委员会第五十六届会议决定，以委员会 2002 年报告中关于此问题的准则为基础，继续处理高级管理制度的问题。委员会注意到，目前在联合国系统行政首长协调理事会的主持下进行有关高级管理制度的开拓工作。委员会认为，在审查薪资和福利时不必审议高级管理制度问题。但有些成员认为，早日建立高级管理制度将会推动人力资源管理系统的改革。委员会请各组织酌情向其第五十七届会议提交初步报告，汇报所取得的进展。联合国系统行政首长协调理事会/高级别管理委员会的代表通知委员会第五十七届会议，制订高级管理制度的工作已经开始，主要目的是鉴定委员会 2002 年审查的核心能力，以及进一步拟订确定高级管理制度成员的标准。人力资源网将于 2004 年向委员会报告进一步进展情况。

#### 委员会的决定

88. 委员会注意到人力资源网提供的关于高级管理制度工作的资料。委员会请各组织酌情向委员会第五十八届会议提交报告，汇报所取得的进展。

### B. 合同安排

89. 2000 年，委员会通过了一项人力资源管理综合框架，其中委员会确认合同安排具有核心地位，因为对于各组织而言，整套报酬办法应该是共同的。

90. 公务员制度委员会第五十三和第五十四届会议讨论了合同安排的问题，结论是必须建立一致的框架，减少各种合同的数目并将其说明标准化。委员会要求提供更多资料，说明改变的理由以及各组织在合同安排方面的需要和限制条件的实例，然后才能作出决定，制订一些合同安排，让各组织按照自己的具体需要选择并调整适用。

91. 2002 年 12 月，大会第 57/285 号决议注意到委员会将审查联合国系统各组织合同安排的问题，同时铭记这个问题与薪资和福利制度的审查密切相关。

92. 委员会第五十七届会议收到一份报告，其中分析了以下组织的经验：国际劳工组织（劳工组织）、国际电信联盟（国际电联）、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）和世界卫生组织（卫生组织）。文件为制订一个各组织可

以使用的总框架提出了建议，其中包括共同制度各组织共同使用的三种合同安排。

### 各组织的意见

93. 人力资源网的代表指出，制定合同安排是为了满足各组织不同的业务需要和不同的工作性质，合同安排受到不断变化的财务现实以及各组织理事机构立法的影响。为此，在人力资源管理框架中，把合同安排视为核心内容，因为各组织的整套报酬办法应该是共同的。

94. 几乎所有组织都已经或正在审查合同政策，许多机构已精简了合同安排；该文件提到了上述发展。秘书处和各组织之间的合作是富有成果的，因此拟订了一个总框架，作为指导准则，并使各组织作为雇主发挥必要的对社会负责的作用。

### 工作人员代表的意见

95. 公务员协联的代表重申，联合会支持联合国共同制度中三种基本的合同形式：长期/无限期（也称之为终身合同）、定期和临时合同。公务员协联的代表要求明确界定长期/无限期合同，在全系统内使其名称标准化，以减少混乱并确保将其实际视为终身合同。

96. 该代表说，公务员协联还要求，制定保障措施以保护那些长期以来一直延续临时合同的工作人员。公务员协联承认各组织都希望保持灵活性，但是不能同意滥用临时合同的做法——这种情况在工作人员更易受伤害的外地尤其严重。此外，公务员协联还关切有些组织限期任用的人太多，持这类合同的人数超过了持其他种类合同的人。

97. 公务员协联代表指出，在审查薪资和福利的讨论中出现了互相矛盾或互相冲突的信息。一方面各组织都希望改进征聘、留住人才和提高竞争力，使联合国成为更具吸引力和负责任的雇主；另一方面，提出的合同形式可能产生相反的结果。

98. 国际职工会协调会的代表支持公务员协联的立场。她特别提到无限期和连续性合同的定义问题，并指出逐步废除长期合同的做法与当前举行国家竞争性考试的做法相矛盾。

99. 她敦促各组织终止长时期延续短期合同人员的做法，而采取其他征聘办法以满足各组织的需要。她认为，根据国际电联的经验，长期合同是确保共同制度具有更大竞争力的最佳办法。这种做法反映了终身从业公务员的概念，并满足了那些想在联合国共同制度下干一番事业的人的需要。因此，合同安排应符合组织的需要，也应尊重每个工作人员的需要和权利。

### 委员会的讨论

100. 委员会赞赏地注意到秘书处和各组织合作，提出了委员会面前的建议。然而，一些成员认为，需要获得更多的信息，才能真正评估共同制度的情况并就合同安排的统一做法作出决定。他们认为文件没有回答委员会原来的要求。他们表示，三种合同的说明过于笼统，因此无法有效执行。拟议的框架只能让各组织一切如常，没有任何改变。他们希望看到一份合同目录，附有每种合同的定义，说明如下服务条件：任职期限，调动规定，整套报酬办法，延长和（或）终止合同的程序以及社会保障和医疗保险的规定等。

101. 关于长期合同的问题以及长期服务的概念，一些成员认为，各组织应着眼于开放，鼓励招纳新的人才，而不是继续普遍保留无限期合同安排。他们认为，扩大定期合同的使用是实行以业绩为基础的薪资制度的必要或重要条件。此外，报告中应包括行政法庭对于不同种类合同的工作人员离职所作裁定的例子。他们认为，文件中提出的建议没有考虑到各组织的需要，由于没有界定共同标准，也就没有制订出具有共同价值的安排。

102. 成员们注意到，合同的种类繁多，是为了满足每个组织的具体需要。各个组织也指出它们已开始简化本组织的合同安排。因此，一些成员认为委员会的任何建议（只能向大会提出）应是支助性的，而不是规范性的，才能作为一项总的指导准则，协助各组织执行其已经开始的行动。这些成员认为，联合国共同制度作为长期从业的公务员制度应充分利用机构经验传承，因为其工作性质正依赖这一资源。合同政策应配合加强调动的努力。该文件作为一项内容广泛的框架提供了原先要求的灵活性，然后在这一框架内作出具体规定。

103. 委员会成员一致认为，各组织的合同种类太多，应按照大会提出的要求减少。

### 委员会的决定

104. 委员会的结论指出，关于共同制度内各组织现有情况的资料已经很多，但在向大会提出建议前还需要做更多的工作。

105. 为了能够向大会提出建议并考虑到让各组织继续保持灵活性，委员会要求其秘书处与各组织合作，为其第五十九届会议拟订以下三种示范合同：(a) 连续任用，(b) 定期任用，(c) 临时任用。每种合同再细分为几种，各有明显的特点。每个细分的合同应规定出服务条件的细节，例如，任职期限，调动规定，试用期的要求，转入其他合同种类的程序，整套报酬办法，社会保障和医疗保险的规定，以及延长和（或）终止合同的程序。

## C. 调动

106. 大会 2001 年 6 月 14 日第 55/258 号决议请委员会全面审查联合国系统的调动问题及其对工作人员职业发展的影响。委员会在考虑了大会的要求后，在其

2002 年年度报告中告诉大会。委员会今后关于此项问题的工作将特别考虑职业发展与调动之间的联系，并分析了调动对各组织和工作人员的利弊和障碍。

107. 委员会第五十七届会议根据从一些组织收集到的资料，审查了调动的各种理由、在共同制度内对调动的限制因素以及加强调动的框架。该框架查明了在哪些领域可以制定支助性方案以加强内部或在各组织内的调动，包括从总部到外地和从外地到总部的调动；机构间调动；共同制度各组织与其他公营或私营组织之间的调动。这种支助性方案将便利在共同制度中执行效力大、效益高的调动政策，并可在以下各领域加以发展：

- (a) 积极的职业管理；
- (b) 信息技术支助；
- (c) 制订青年专业人员计划；
- (d) 合同条件透明化；
- (e) 有效的征聘过程；
- (f) 制订就职简介和情况介绍方案；
- (g) 促进向外调动；
- (h) 建立调动文化；
- (i) 联合国系统职员学院的作用；
- (j) 在机构间外调时审查晋升事宜；
- (k) 修订机构间协定；
- (l) 工作和家庭兼顾的议程；
- (m) 知识管理；
- (n) 财务方面。

### 各组织的意见

108. 人力资源网的代表表示赞赏关于在各组织内调动这一问题的报告，其中着重说明了关于各种形式调动、特别是机构间调动问题的敏感性和复杂性。该文件提出的框架是对大会向该委员会提出要求的有效和宝贵答复。

109. 该代表指出，一些机构间组织和工作小组正讨论此事。2003 年 6 月，行政首长协调会/管理问题高级别委员会的一次会议讨论了调动问题，特别是机构间调动问题，并列出了五个行动领域：

- (a) 制订一份“远景”声明；

- (b) 由一工作组开展工作以协助消除障碍并加强鼓励调动的政策；
- (c) 关于配偶就业的行动；
- (d) 努力加强各组织关于国际公务员就职简介和情况介绍方案；
- (e) 制订关于机构间调动发给奖金的建议，提交给公务员制度委员会。

有关各项目的工作方案和执行时间表已经分发。

110. 一个重要的工作领域是管理问题高级别委员会工作组就以下问题开展的工作：修订行政首长协调会关于借人、调任和借调的协议；审查国际金融机构与联合国共同制度之间借人安排协议；把联合国系统内所有申请职位的人都视为内部候选人的政策；审查其他行政上的障碍，包括医疗保险的规定，以期消除这些障碍，或至少减少这些障碍对机构间调动的影响。秘书长在其改革建议中强调“一个联合国”的概念。这对于公平对待属于国际公务员制度一部分的所有工作人员而言十分重要。在这方面，该代表回顾说，必须铭记共同制度中各组织在成立时都具有一定程度的自主权，以避免出现国际联盟解散时各机构纷纷瓦解的命运。

#### 工作人员代表的意见

111. 国际职工会协调会的代表同意必须制订一个设计周全的调动框架，以便为工作人员开拓职业机会。在提到联合国最近采取的调动政策时，她指出，工作人员对强迫调动表示关切。把晋升完全与调动联系起来并不是填补不受欢迎工作地点空缺员额的最佳办法。她指出调动政策的目的是用调动办法把某一工作人员赶出其工作地点。她注意到有些职位比较适合经常调动的工作人员。她还提到应享权利的可转移性问题，这个问题可能对各组织有不同的影响。

112. 该代表还对借调的问题表示关切，尤其是有些工作人员希望返回原调出单位时可能遇到困难。她指出，把来自其他机构的工作人员视为内部候选人，对于已在位的工作人员可能构成障碍。因此，她认为只有在没有合适内部候选人时，才应该考虑来自其他组织的工作人员。

113. 该代表支持提交给委员会的报告，指出国际职工会协调会将在行政首长协调会/管理问题高级别委员会有关现行工作中以及在工作人员和管理当局协调委员会内对调动问题采取后续行动。

114. 公务员协联的代表指出，必须区分内部调动和机构间调动。他也同意应使机构间调动更为容易的意见。通过在不同的组织内工作，工作人员可以获得关于整个共同制度的宝贵经验。因此，在所有组织的服务经历在计算年资和晋升时应加以考虑。所有组织都应承认借调时的晋升。应保证工作人员在工作 2 至 4 年后返回调出单位的机会。此外，他指出，应把共同制度中的所有工作人员都看成是空缺职位的内部候选人，同时考虑到每个组织内工作人员的晋升机会。

115. 公务员协联也同意在系统外任职是有好处的。因此，共同制度中的科技人员应有机会暂时调至外部机构并实行带薪公休假的办法。该代表指出，如果要求初级专业人员先在外地任职，行政长官应确保当地的主管具有指导他们的技能。

116. 公务员协联指出，应维持对调动发给奖金的做法，并指出私营部门发给调动的报酬相当慷慨。

117. 关于调动问题未来工作的建议构成一个庞大的工作方案，但应努力采取综合方法，确保在执行政策之前制定好所有支持关于调动的新政策的措施。

### 委员会的讨论情况

118. 委员会对收到的文件所载资料表示赞赏。委员会重申，调动政策的制订不应单纯为了调动而调动，而应有利于提高组织的效率并促进工作人员的职业发展。委员会认为调动应提高各组织、特别是在条件艰苦的工作地点履行其职能的能力。因此，在任用时，应酌情在工作人员合同中列明调动的义务和没有调动的后果。成员们指出，共同制度各组织的工作人员条例和细则已经授予行政首长权利，将工作人员派至该组织任何地点担任任何工作。

119. 委员会注意到存在着各种各样的调动种类，既有强制性的，也有选择性的。不过，并不是所有职位都适合调动。委员会的一些成员认为内部调动应是强制性的，而机构间的调动则应给予鼓励。机构间协定和其他相关规则应予以简化并更加一致。有人认为，当工作人员返回原单位时，在借调时或借用时的晋升应予以承认。委员会的成员认为用人组织和借出组织应分享个人职业资料，例如考核评估、业绩数据和所获能力。

120. 有人建议整个共同制度的所有空缺职位应向联合国所有工作人员开放，一律视为内部候选人。然而，委员会的一些成员认为这样作是对外部申请人的歧视，妨碍把新人才和新技能纳入共同制度。

121. 委员会成员注意到，报告中提到的外部调动问题没有反映人力资源管理框架制定的办法，即调动应使得工作人员在国际组织内部和组织之间流动，尽可能与各国公务员制度和公私部门机构交流调动，以及把外部候选人吸引到国际组织来。

122. 有人指出，设立一个登录有兴趣的候选人名册的中央网址可能会产生问题，因为候选人害怕被认为对单位不忠诚，通常并不希望公布他们要求调出或借调的资料。不过，也有成员指出，委员会最近更新的国际公务员行为准则规定，国际忠诚是指对整个联合国系统忠诚，而不仅仅是对其供职的组织忠诚。

123. 委员会的一些委员强调，调动的问题也与合同安排相关，定期合同和调动都有助于提高组织的效率。因此，在各种合同内的雇佣条件和财务安排应被视为优先事项。有人建议，调动的内容应与目前的调动和艰苦条件津贴办法分隔开来。

应视情况自行酌定，在征聘时用相当数量的一笔整付奖金奖励和鼓励调动。这种做法可能有助于各组织填补难以找到工作人员的地点的员额。

124. 委员会同意配偶就业困难是调动的主要障碍。因此，有人认为，这个问题应列为优先事项，各组织应努力制订适当的政策。应敦促各组织拟订适当的解决办法，例如与东道国谈判允许配偶工作的协议。此外，也可探讨在同一工作地点的其他国际组织优先雇用配偶的政策。一些成员鼓励各组织取消不得在同一组织内雇用配偶的限制，只要配偶之间不存在上下级关系。

#### 委员会的讨论情况

125. 委员会认识到调动问题是各组织改革努力的一个关键。委员会强调，调动是发展一个具有多种才能、技能和丰富经验的国际公务员队伍以执行复杂任务的重要手段。这样，调动使各组织能够满足特别在条件困难的工作地点的方案需要。委员会决定，应根据合同安排、雇佣条件、工作和生活兼顾的议程以及配偶的就业情况，综合处理调动问题。据此，委员会列出应制订方案以促进调动的如下四个关键领域：

(a) 制定战略，改变关于调动的组织文化；

(b) 明确界定调动的不同种类（例如，轮换、强制性或选择性调动以及组织内部、机构间或外部调动）；

(c) 合同的条件，应说明服务条件，并酌情包括强制性调动；

(d) 配偶的就业问题。

126. 在审查薪资和福利时，委员会决定审查目前的调动和艰苦条件办法，以评估其是否有效满足各组织的需要，并提出其他办法来加强调动。

#### D. 危险津贴

127. 2002 年，委员会审议了国际征聘人员和当地征聘人员的危险津贴数额问题。委员会还处理了联合国安全协调员关于审议可否为过渡行政当局特派团订立新的危险津贴标准的请求。委员会还审议了联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）地区工作人员是否有资格领取危险津贴问题。

128. 委员会在审议了上述事项后，决定：

(a) 重申它承诺遵循危险津贴原则，并对在危险条件下工作的全体工作人员的热诚和奉献表示赞赏；

(b) 重申发给危险津贴的现行标准保持不变；

(c) 将国际工作人员的危险津贴数额保持在每月 1 000 美元的现有水平；

(d) 自 2003 年 1 月 1 日起，发给当地征聘人员的危险津贴数额将增至当地薪级表中点的 30%；

(e) 在审议了近东救济工程处地区工作人员的状况以及联合国法律顾问和近东救济工程处总法律顾问关于此问题的意见之后，认为近东救济工程处主任专员可全权处理此事，对地区工作人员适用现行的有关程序。

129. 大会第 57/285 号决议第一.D 节请委员会在考虑到会员国所有意见的情况下，重新考虑它对危险津贴的决定。

130. 尽管大会笼统地提到委员会关于危险津贴的决定，对大会决议的理解是仅请委员会重新考虑其关于增加发给当地征聘人员的危险津贴数额的决定。根据这项理解，委员会第五十七届会议审议了关于当地征聘人员危险津贴数额的两项选择办法：将这一类别的危险津贴数额维持在现有水平（当地薪级表中点的 20%），或维持先前的决定，将有关数额增至当地薪级表中点的 30%。

131. 委员会还收到公务员协联的一项请求，要求敦促近东救济工程处主任专员和联合国秘书长同会员国密切合作，处理向近东救济工程处地区人员发危险津贴的问题。

#### 各组织的意见

132. 人力资源网代表回顾，在就当地征聘人员危险津贴的增幅问题进行机构间协商之后，各组织向委员会第五十五届会议报告说，它们支持将这一津贴数额从当地薪级表中点的 20% 增至 30%。她敦促委员会维持它在 2002 年作出的决定。她认为，联合国系统工作人员日益置身于极端危险的环境中，在委员会作出决定以来的一年中尤其如此，有鉴于此，这项决定更为重要。她重申，各组织预算可承担增加当地征聘人员危险津贴数额所涉的财务影响。

133. 人力资源网代表回顾，各组织在委员会第五十四届和第五十五届会议上也支持调整国际征聘人员危险津贴数额的意见。

#### 工作人员代表的意见

134. 公务员协联代表和国际职工会协调会代表支持增加发给当地征聘人员的危险津贴数额，并敦促委员会维持它就此在 2002 年作出的决定。公务员协联代表强调，增加发给当地征聘人员的危险津贴数额的适用范围应包括近东救济工程处的地区工作人员。

135. 公务员协联代表回顾说，公务员协联曾在委员会第五十四届和第五十五届会议上呼吁划拨危险津贴，款项发给置身前线在最艰苦条件下向难民提供服务的近东救济工程处工作人员。他提醒委员会说，近东救济工程处国际工作人员和同一地区的联合国其他机构的当地工作人员均享有危险津贴。他说，委员会应依据



同等风险同等报酬原则，本着公正和公平精神，力争所有工作人员待遇平等。关于近东救济工程处地区工作人员，他指出，尽管他们的服务条件有别于联合国其他机构雇用的当地征聘人员的服务条件，但这是由于近东救济工程处本身独有的特点。根据委员会所作的定义，危险津贴是要发给按照各组织要求在界定为战争或频繁敌对行动的危险条件下从事工作的工作人员。他还回顾说，委员会第五十五届会议根据联合国法律顾问和近东救济工程处总法律顾问提供的资料，注意到近东救济工程处独特的地位。

136. 公务员协联代表回顾说，公务员制度委员会同意近东救济工程处地区工作人员自成一类，其服务条件明显有别于共同制度当地征聘人员的服务条件。委员会也同意，给地区工作人员发特别津贴或福利的权力归近东救济工程处主任专员所有，由他依据工程处的政策和程序做出决定。他报告说，迄今为止，尚未采取任何行动，向近东救济工程处地区工作人员发危险津贴。但是，公务员协联得知，近东救济工程处地区工作人员将于 2003 年 8 月 1 日一次性整笔得到区区 100 美元，作为在危险条件下工作的补偿。他重申，公务员协联恳请委员会敦促近东救济工程处主任专员和联合国秘书长同会员国密切合作，处理向近东救济工程处地区工作人员支付危险津贴这个长期存在的问题。

137. 国际职工会协调会代表支持公务员协联代表关于向近东救济工程处区域工作人员发危险津贴问题表明观点。

### 委员会的讨论情况

138. 如同委员会第五十五届会议的情形一样，委员会大多数成员支持将当地征聘人员的危险津贴额增至当地薪级表中点的 30% 的决定。他们认为，不应就委员会决定增加这项福利数额的理由重新展开实质性辩论，原因是如同以前向大会报告的那样，这一理由仍然有效。他们认为，尽管应维护这项福利的象征意义，就“象征性”的定义进行辩论却与事无补，特别是因为目前所付数额介于每位工作人员每月 39 美元至 420 美元之间。根据提议的增幅，所付数额将介于 59 美元至 630 美元之间。已向委员会说明，据估计，委员会决定增加付款的财务影响为全系统每年约 2 700 000 美元。

139. 委员会大多数成员均认为，应从 2004 年 1 月 1 日起执行委员会关于增加当地征聘人员的危险津贴数额的决定。避免追溯执行委员会的决定，会减少给各组织造成的财务影响。

140. 一些成员反对增加发给当地征聘人员的危险津贴数额。他们重申，危险津贴原先被视为象征性的给付款，从未打算将之作为整套报酬办法的一个必要组成部分。如果它达到薪级表中点的 30%，就不能再将之视为象征性津贴，因较低职等的危险津贴可超过薪资总额。虽然确实有理由对国际征聘人员和当地征聘人员适用不同方法，公平与否一直是委员会关切的问题。委员会第五十五届会议决定，

虽然国际工作人员的危险津贴与基薪的百分比早已低于当地征聘人员的这一百分比，而且还在下降，但没有理由对国际工作人员的危险津贴作出调整。尽管如此，委员会本届会议却赞成维持其增加当地征聘人员的这项福利的决定，这将导致两类人员之间差别更大。当地征聘人员的危险津贴将为薪级表中点的 30%，而国际工作人员的危险津贴为基薪/底薪的 17.36%。这些成员认为，这样的增幅因而既不当，也不公平。还有人表示，在决定增加危险津贴时，没有分析高风险地区工作人员的服务条件是否已经恶化。这些成员没有参加有关维持委员会决定的协商一致意见。

141. 关于公务员协联就近东救济工程处地区工作人员提出的请求，委员会回顾其早先的结论，即近东救济工程处主任专员可全权处理向这类工作人员发危险津贴的问题，对工程处地区工作人员适用现行的有关程序。

#### **委员会的决定**

142. 委员会决定维持其先前关于将当地征聘人员的危险津贴数额增至当地薪级表中点的 30% 的决定，而且将从 2004 年 1 月 1 日起开始执行此项决定。

#### **E. 特派任务生活津贴/特别业务办法**

143. 在委员会第五十四届会议（2002 年 4 月/5 月）上，委员会秘书处向委员会提交了一份说明，其中载有关于联合国特派任务生活津贴的标准和做法概览，关于其他一些共同制度组织将工作人员派往不带家属地点的做法和特别业务办法的资料，以及关于长期的月疏散津贴的资料。鉴于预期各组织将就这些问题提出其他一些资料和说明，委员会将这一项目推迟到本届会议审议，并请秘书处同有关组织合作，收集其他资料，同时考虑可否统一各组织有关这一事项的做法。

144. 委员会面前有秘书处应委员会的请求编制的一份说明。该文件载有关于各组织在采用特别业务办法和长期的月疏散津贴方面做法的最新资料、以及各组织对可否统一将工作人员派往不带家属地点的做法的意见。所收集的资料显示，对于派出执行特别任务和派到不带家属工作地点的工作人员的整套报酬办法和服务条件，联合国各不同组织均有不同安排。在这方面，各组织坚持认为，有必要在处理这一事项时保持灵活性，以满足其不同的业务要求。

#### **各组织的意见**

145. 人力资源网的代表指出，特派任务生活津贴和特别业务办法方面的安排是在秘书长和其他行政首长的领导下制订的。各组织强调，需要在安排中保持灵活性，以满足其不同的业务安排。维持和平特派团的要求与开展人道主义任务的组织所处理的情势有着很大的不同。但是，各组织认识到有必要取得最大限度的统一。有关特别业务办法的现行安排是以高度协作的方式订立的。这种协作是不断进行的，因各组织定期开会，以解决与执行特别业务办法有关的任何问题。

146. 关于特派任务生活津贴，联合国秘书处依照秘书长的改革建议，目前正对实地的工作人员的应享待遇进行审查，以研究可否取得进一步统一，而这项津贴就是其中的一项内容。这将包括秘书长确定特派任务生活津贴费率的依据。由于工作仍在进行，人力资源网认为委员会就此事作出最后结论的时机尚不成熟。

#### 工作人员代表的意见

147. 公务员协联代表注意到委员会面前的文件以及该组织在统一方面的工作。

148. 国际职工会协调会代表也注意到文件所载的资料以及各组织提供的资料。

#### 委员会的讨论情况

149. 委员会回顾，大会曾要求它审查在某些工作地点派驻工作人员的联合国各不同组织和机构在确定这些地点的工作人员服务条件时采用的安排。所收集的资料显示，全系统有各种各样的做法。委员会指出，除了名称外，整套报酬办法在内容方面差别也很大。委员会面前的资料显示，就整套报酬办法和服务条件而言，存在着各种各样的安排。虽然成员们明确认识到在办法上需要有一定程度的共同之处，但确认需要具有灵活性，以满足每一组织的不同业务需求。但是，这种灵活性不应导致同一工作地点处境相同的不同组织工作人员的整套报酬办法差别太大。

150. 委员会回顾，它在前几届会议上已要求各组织考虑可否统一它们对这一问题的处理办法。因此，委员会遗憾地注意到各组织尚未最终完成工作，而且要求在委员会就此作出最后结论之前给予更多的时间。

151. 1990年开始采用调动和艰苦条件津贴办法，当时的理解是它将取代实行该办法之前的一些津贴和福利。其意图是将前办法下延续的津贴和福利费用并入调动和艰苦条件津贴办法。因此，委员会成员有些诧异地注意到，在特别业务办法下，这些津贴中有一些又被重新引入。

152. 委员会还注意到，一些组织允许被外派到不带家属工作地点的工作人员选择，在靠近不带家属工作地点的地方为其家属提供适当设施，即所谓的行政外派地点，使其成为工作人员的正式工作地点。工作人员也可以选择将其原工作地点当作行政外派地点，让家属留在原工作地点或本国。就在不带家属地点的工作人员得到的整套报酬办法总额而言，薪酬和津贴基于工作人员行政外派地点所适用的费率和条件。委员会有些成员对这一作法表示关切，认为行政外派地点的生活费开支和（或）生活条件与工作人员实际所在工作地点的开支或生活条件没有关系。这些成员还指出，这个问题在某种程度上与有关组织的合同政策有关，因此应通过合同安排加以解决。

153. 对于在特殊的不带家属工作地点服务的工作人员，不向他们发每日生活津贴，而是发特派任务生活津贴、特别业务生活津贴或长期月疏散津贴。后两种津

贴基于特派任务生活津贴费率（如存在这一费率的话）或每日生活津贴的 75% 或 60%。委员会注意到特派任务生活津贴费率与每日生活津贴费率之间的差异。每日生活津贴费率是委员会依据旅馆住宿和膳食及杂用支出标准费率确定的，而特派任务生活津贴费率则是联合国秘书处订立的，所依据的是长期住房、膳食和杂项开支费用。由于特派任务生活津贴费率依据的是长期住宿费用，而不是旅馆住宿费用，委员会认为，假定它们通常低于、但决不会高于同一地点的每日生活津贴，并非没有道理。存在差异的工作地点应作出努力，将特派任务生活津贴费率与每日生活津贴费率联系起来；在这种情况下，特派任务生活津贴费率应当是每日生活津贴的百分之几。

### **委员会的决定**

154. 委员会注意到收到的资料，强调需要进一步统一各组织有关在不带家属工作地点服务的工作人员津贴问题的做法，以避免竞争，促进工作人员调动。它请各组织继续努力，订立将适用于所有组织的安排，并向委员会第五十九届会议（2004 年中期）提交一份综合报告。委员会还请其秘书处与各组织合作，审议将特派任务生活津贴费率同委员会所确定的每日生活津贴费率联系起来是否可行，并就此提出报告。

## 第四章

### 专业及专业以上职类的服务条件

#### A. 联合国/美国薪酬净额差值的演变

155. 委员会根据大会的一项长期授权，继续审查联合国纽约专业及专业以上职类工作人员与哥伦比亚特区华盛顿可比职位的美国联邦公务员在薪酬净额之间的关系（以下称为“差值”）。

156. 委员会获悉，根据核可的方法和联合国与美国可比职位的公务员现有的对应聘等估计，2003年的薪酬净额差值为111.9。

#### 各组织的意见

157. 人力资源网代表注意到这个差值估计数。对个别职等差值分析的结果显示，P-4、P-5和D-1三个职等非常接近最低值110。如果这几个数值再次跌至这个数字以下，委员会和大会必须紧急加以处理。

158. 对于行政首长和他们的代表来说，联合国系统薪酬的竞争力仍然是一个不断被经常提起的问题。常务副秘书长曾在委员会的开幕会议上说，行政首长们盼望委员会提出建议来更新和扩大诺贝尔梅耶原则。各组织喜见等候多时的关于扩大诺贝尔梅耶原则的研究将于2004年展开。

#### 工作人员代表的意见

159. 公务员协联代表支持人力资源网的发言。公务员协联强烈呼吁采取必要行动，把差值恢复到中点115。

160. 国际职工会协调会代表支持人力资源网和公务员协联的发言。他表示应当采取必要行动，把专业及专业以上职类的薪金恢复到适当水平。在这点上，他表示他代表的委员会及其成员组织对大会决定在2003年不给较低的专业职等加薪感到失望。国际职工会协调会认为各组织存在着领导能力危机，给较高专业职等加薪是没有理由的。

#### 委员会的讨论情况

161. 委员会回顾，它曾通知大会，美国联邦雇员的薪金是根据该参照国1990年联邦雇员薪资比较法调整的。委员会指出，2003年参照国没有完全按照联邦雇员薪资比较法调整薪金，使参照国联邦雇员的薪酬与非联邦雇员看齐。在计入雇用费用指数和地点差价薪资调整数后，华盛顿特区从2002到2003年实际薪资增加率为4.27%，从2003年1月1日起实施。

162. 委员会指出，用核可的方法计算，2003年的薪酬净额差值估计为111.9。委员会回顾，大会第57/285号决议决定不采用委员会第28次年度报告中的建议，

而采用另外一个基薪/底薪表。因此，总的差值并没有恢复到 115 这个理想的数值。

### 委员会的决定

163. 委员会决定向大会汇报，2003 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间纽约 P-1 至 D-2 级的联合国工作人员的薪酬净额与华盛顿特区美国联邦公务员的薪酬净额之间的差值预计将为 111.9。计算的细节见本报告附件二。

## B. 基薪/底薪表

164. 基薪/底薪表是在大会 1989 年 12 月 21 日第 44/198 号决议通过后于 1990 年 7 月 1 日实施的。该决议要求按照参照国公务员制度在基准城市服务的可比职等公务员的相应基薪净额，确定专业及专业以上职类工作人员的底薪净额。

165. 基薪/底薪表不仅规定最低的实得工资，而且是这个薪酬制度两个重要特征即调动和艰苦条件津贴以及离职偿金表的参考点。基薪/底薪表是参考联合国的 P-4/六级（有受抚养人薪率）和美国 GS-13/六级和 GS-14/六级制定的。在计算时，给 GS-13/六级和 GS-14/六级的加权数分别为 0.33 和 0.67。

166. 委员会指出，如果它按照 1995 年以来使用的办法，根据美国 2003 年 1 月 1 日（华盛顿特区）联邦公务员薪金的变动来调整联合国基薪/底薪表，则联合国共同制度的薪金表需要作 8.4% 的调整才能够使其基薪/底薪表跟得上参照国。

167. 委员会还指出，大会曾几次促请注意越来越多的工作地点的工作地点差价调整数等级是零或接近零，并已要求委员会检讨其方法，以适当反映购买力平价。基薪/底薪表增加 8.4%，将导致越来越多的工作地点的工作地点差价调整数等级为零或接近零。

168. 大会第 57/285 号决议请委员会研究是否可能使基薪/底薪表不再与调动和艰苦条件津贴挂钩。提出此一请求的原因是大会一些会员国曾对这个津贴办法的费用表示关切，认为这项津贴不应当随着基薪/底薪表每一次调整而增加。

169. 委员会会有两种选择：

(a) 从 2004 年 3 月 1 日起在不亏不盈基础上调整基薪/底薪表 8.4%；

(b) 联合国基薪/底薪表参照美国联邦公务员总薪金表（不包括地点差价薪资），因此，基薪/底薪表维持在现有的水平。

### 各组织的意见

170. 人力资源网代表提到制定基薪/底薪表时所处的历史环境。她指出，基薪/底薪表是在 1990 年 7 月 1 日实施的，是国际公务员制度委员会全面审查专业及专业以上职类服务条件工作的一部分。大会后来通过第 44/198 号决议，按照委

员会第 15 次（1989）年度报告的建议，参考参照国公务员制度在基准城市的可比职等公务员的相应底薪净额订立了底薪/底薪表。她指出，这个底薪/底薪表是综合的一揽子办法的一部分，取消了负的工作地点调整数等级，并作为调动和艰苦条件津贴以及离职偿金表的参考点。

171. 1990 年 5 月，行政协调委员会就底薪/底薪表的水平正式作出决定，强调底薪/底薪表必须紧跟参照国薪金水平。当时行政协调委员会已强调指出，实施这个底薪/底薪表，大会要有明确的谅解，即它应与参照国华盛顿特区响应的薪金挂钩。行政问题协商委员会强调，应该通过年度和系统的更新和调整底薪/底薪表保持这一联系。她指出，自从 1990 年以来，底薪/底薪表每年都根据美国联邦公务员薪金的变动调整。她回顾，在 1989 年和 1990 年期间，美国全国联邦公务员只有一个薪金表，后来在 1994 年才实施地点差价薪资。

172. 必须指出，1989 年全面审查时实施的这以变革被视为是简化和正规化参照国制度。举例来说，用调动和艰苦条件津贴取代了四种津贴。她指出，1989 年在制定调动和艰苦条件津贴时，公务员制度委员会秘书处曾对参照国在几个国家的薪酬进行了全面调查。

173. 人力资源网认为，要改变底薪/底薪表以及据以调整调动和艰苦条件津贴矩阵表和离职偿金表所用的方法应当通盘考虑。她认为需要进行更多的研究才能够对该文件中的建议作出结论

174. 人力资源网同意，调动和艰苦条件津贴办法已实施十年以上，是该进行审查的时候了，但审查必须彻底有力。对于设在外地的组织以及需要工作人员更多的调动才能够完成任务的其他组织来说，这是十分重要的一项津贴。因此，审查必须包括调查各组织如何看待调动和艰苦条件津贴办法对它们的工作，以及对它们招聘工作人员和调动工作人员的影响。人力资源网认为这个问题应当在委员会关于调动的现有工作范畴内讨论。

### 工作人员代表的意见

175. 公务员协联代表指出，联合会严重关切提交给委员会的提议，对其提出的过程和内容都感到关切。公务员协联支持人力资源网的发言，指出必须从历史观点来看待这个问题。

176. 在这方面，他注意到现行制定和更新底薪/底薪表的方法是经过一段时间由会员国、行政当局和工作人员代表密切合作与协商后制定的，在大会第 44/198 号决议通过后于 1990 年 7 月 1 日实施。当时曾仔细研究取消负的工作地点差价调整数等级问题，充分认识到某些工作地点的工作地点差价调整数指数可能跌至现有的薪酬指数之下。经过仔细思考之后得到的结论是：优点多于缺点。委员会获得大会核可的处理方式既由条理，也很全面。但在目前这件事上并非如此。公

务员协联真希望能够更由系统、更透明地处理这个问题，例如至少成立三方工作组来仔细研究，任何改变如果背离现有相互商定的方法会造成什么影响。

177. 公务员协联强调，基薪/底薪表原来的目的是要给予工作人员起码的薪金，认为这是共同制度中工作人员服务条件的重要组成部分。这一部分的削减将是对共同制度专业及专业以上职类工作人员服务条件很大的打击。当这个基薪/底薪表实施时，大会指出它是参考参照国基准城市可比职位公务员的相应基薪净额来制定专业及专业以上职类的底薪净额。公务员协联强调必须按照 1989-1990 年的协议，确保所有工作地点的所有工作人员有起码的基薪，与参照国基准城市公务员的可比薪金数额挂钩。

178. 公务员协联同意这样的意见，认为可用差值来检验诺贝尔梅耶原则适用得好不好。基薪/底薪表不应当比参照国基准城市公务员的低。公务员协联认为诺贝尔梅耶原则在有关工作人员薪酬的辩论中并非每次都得到应有的重视。因此，公务员协联坚决支持上文第 169(a) 段提出的办法。

179. 公务员协联支持在委员会第五十七届会议上仔细审查调动和艰苦条件津贴问题的建议。公务员协联同意这项审查工作应当对所有津贴有全盘考虑，还要考虑到调动和艰苦条件津贴的目的、影响、费用和共同制度对此的要求以及整个薪酬福利改革的背景。

180. 公务员协联对委员会这么仓促地处理这个问题以及这么缺少辩论的意愿感到失望。

181. 国际职工会协调会的代表对委员会面前的提案表示关切。他指出，必须按照参照国基准城市可比职位公务员的相应基薪净额，确保所有工作地点的所有工作人员有起码的基薪。委员会不应当背离此一惯例。

### 委员会的讨论情况

182. 委员会回顾，按照现行方法，它每年审查基薪/底薪表的水平。基薪/底薪表是所有工作地点的所有工作人员的起码薪金。这种审查通常导致大会提高基薪/底薪表，并把工作地点差价调整数的一些乘数点本着不亏不盈原则纳入基薪/底薪表。这样做的目的是要确保联合国的最低薪金按照参照国公务员薪金水平的变动更新，并确保平衡征税基金有足够的资金。因此，更新基薪/底薪表的目的从来不是为了加薪。

183. 委员会指出，如果基薪/底薪表按照不亏不盈原则把几个乘数点纳入基薪/底薪表而增加了 8.4%，则没有或只有很少工作地点差价调整数的工作地点的工作人员的实际薪金将会增加，而工作地点差价调整数乘数为 8.4 或更高的工作地点的工作人员的薪金不变。委员会指出，这已不再是不亏不盈的问题，因为某些工作地点的工作人员实际上薪金大增，从而影响了各工作地点之间的购买力平价。



184. 委员会回顾，在设定基薪/底薪表时是参照华盛顿特区可比职位公务员的基薪水平。当时美利坚合众国全国只有一个薪金表（无地点差价），一律适用于所有联邦公务员。1994 年从个别地方开始实施有地点差价的<sup>1</sup>可比薪酬，以减少联邦与非联邦公务员薪酬差异。大会第 44/198 号决议决定，按照参照国公务员制度在基准城市服务的可比职等公务员的相应基薪净额，制定基薪/底薪表。但是，随着美国实施地点差价薪资，联合国的基薪/底薪表就参考华盛顿特区的地点差价薪金表进行调整。委员会注意到目前华盛顿特区的薪金表（包括地点差价薪资）大约比全国总薪金表高 10%。

185. 委员会认为对于目前越来越多工作地点没有或只有很低的工作地点差价调整数问题，可能有一个临时的解决办法，即把联合国的基薪/底薪表与美国的全国总薪金表挂钩。按照这个办法，只有雇用费用指数增加才列入考虑，这大概会导致较缓慢的增加。委员会还指出，让联合国基薪/底薪表与全国总薪金表挂钩，即按照雇用费用指数调整薪金，则所适用的程序将与 1989 年设定基薪/底薪表时的程序相符。

186. 还有人建议，要解决工作地点没有或只有很低的工作地点差价调整数问题，可以降低基薪/底薪表，薪金的其余部分则通过工作地点差价调整办法提供。委员会表示将在 2004 年的届会上审议这个办法。

187. 委员会表示，需要更多的资料才能够决定是否不再与调动和艰苦条件津贴挂钩。委员会审议此问题，认为现阶段只能够采取一些临时措施，并在第五十九届会议上对此问题作进一步的研究。据指出，在目前对薪资和福利制度的审查中，已决定在 2004 年审议各种津贴的现代化和简化问题。届时再审查调动和艰苦条件津贴办法会比较适当。委员会指出，在审查薪资和福利制度期间，有人建议设立征聘/保留/调动工作地点奖金。有人建议委员会不妨在审查薪资和福利时审查这个问题，特别是审查这次审查产生的建议会怎样影响调动和艰苦条件津贴办法的运作。

### **委员会的决定**

188. 委员会决定建议大会，回到 1989 年设定基薪/底薪表时所用的程序，以美国联邦公务员全国总薪金表（不包括地点差价薪资）作参考，设定联合国基薪/底薪表。委员会认为，这项建议将导致基薪/底薪表维持在现有的水平。大会第 57/285 号决议通过，并于 2003 年 1 月 1 日实施的现行基薪/底薪表见本文件附件三。

189. 委员会请其秘书处就调动和艰苦条件津贴问题向第五十九届会议提供更详细的资料，以便研究这种津贴与基薪/底薪表之间的关系。

190. 委员会决定在 2004 年初的届会上进一步研究没有或只有很少工作地点差价调整数的工作地点的问题。

### C. 调动和艰苦条件津贴与基薪/底薪表之间的联系

191. 当前执行的调动和艰苦条件计划是大会第 44/198 号决议核准并于 1990 年 7 月 1 日生效的,也是 1989 年对专业及专业以上职类工作人员服务条件进行全面审查后采取的整套措施的一部分。该计划的一个主要特点是调动和艰苦条件津贴。

192. 委员会在制定新的计划时遵循了大会 1988 年 12 月 21 日第 43/226 号决议第 1 节规定的指导方针,即比较国为离国服务的非外交人员所定的种种应享权利可作为一般参考标准。

193. 在确定了调动和艰苦条件津贴计划后,大会对津贴与基薪/底薪之间的联系表达了某些关切。大会在 1991 年 12 月 20 日第 46/191 号决议中请委员会就调动和艰苦条件津贴以及外派补助金的实行情况向大会第四十七届会议提出报告,同时考虑到第五委员会中对此表示的意见,特别应说明净底薪比额表同调动和艰苦条件津贴之间的关联。委员会对此作出答复,在其 1992 年年度报告中作出结论:(a) 总的来看,调动和艰苦条件津贴计划在实现其阐明的目标方面是令人满意的,计划的费用似乎符合方案出台时的预想;(b) 鉴于有必要密切监测该计划的运作情况,以及事实上自计划出台以来相隔时间较短,委员会将于 1995 年再审查其运作情况;(c) 与此同时,委员会建议维持该计划现有参数,包括调动和艰苦条件津贴与基薪/底薪之间的联系。大会 1993 年 3 月 12 日第 47/216 号决议注意到委员会的结论,并请委员会在其未来的审查中列入调整程序,即把调动和艰苦条件矩阵表与修改后的基薪/底薪联系起来。

194. 委员会向大会第五十一届会议提交了关于进行有关审查的报告。当时,委员会认为没有理由改变该制度,因此,向大会建议保留目前与基薪/底薪联系起来的做法和目前的调整程序。大会 1996 年 12 月 18 日第 51/216 号决议请委员会进一步审查基薪/底薪表与调动及艰苦条件津贴之间的联系,同时考虑到会员国在第五委员会表达的意见。最近,大会在 2000 年 12 月 23 日第 55/223 号和 2002 年 12 月 20 日第 57/285 号决议中请委员会审查基薪/底薪表与调动及艰苦条件津贴之间的联系。

#### 各组织的意见

195. 人力资源网络的代表回顾说,在本届会议开幕时,常务副秘书长强调了调动和艰苦条件津贴对于各组织努力促进人员调动并解决某些工作地点征聘和留住人才问题的重要性。他还回顾了调动和艰苦条件计划出台时的情况,当时是作为 1989/1990 年全面审查专业和专业以上职类工作人员服务条件的一个组成部分提出的。这个问题仍然是一个关键的因素,制定调动和艰苦条件津贴办法并将其与基薪/底薪表挂钩是委员会和其他方面共同努力精心制定的一揽子方案的一项内容,得到了大会的承认与核准。但目前该一揽子方案的一个方面仍在审议之中,

这是不能令人信服的；必须按照委员会在 2000 年通过的人力资源管理框架所强调的，继续采取一种统一的办法。

196. 该代表指出，各组织、特别是那些常驻外地的组织均极为重视调动和艰苦条件津贴，以协助它们满足业务需要。行政首长协调会/高管会最近也强调它们重视保持目前的调动和艰苦条件计划，总体而言，这是对人员调动的重要支持。

197. 该代表感谢提供了联合国和美国艰苦条件津贴之间进行比较的最新资料，这些资料很有助益。对围绕制定调动和艰苦条件计划及其定期审查的问题作出的分析是恰当的，对讨论也很有帮助。然而，仍没有开展用户调查，查明调动和艰苦条件计划对各组织工作、对工作人员的征聘和调动的的影响。这些调查对于讨论改变矩阵表及其构成部分都是十分关键的。有迹象表明，矩阵表对人员调动是个巨大的推动，改变矩阵表将对士气和人员调动本身产生非常负面的影响。各组织还担心，改变矩阵表，就必须更新各组织的信息技术系统，让工作人员花更多时间管理不甚透明的安排，对行政体制产生严重影响。

198. 关于分析联合国和美国的津贴情况，各组织认为委员会收到的这项比较分析是不公平的。从提出的表格可明显看出，严格就艰苦条件而言，设有最高级别的工作地点的数目差别很大：美国有 30% 的工作地点设有最高级别的职位，而联合国只有 4%。

199. 各组织代表同意委员会秘书处的意见，即关于同基薪/底薪表联系起来的理由仍是有效的。大家强调，原有津贴存在的一个问题是调整期毫无规律，先是被长期忽略，而后又突然大幅度增加。但此项津贴现已被调动和艰苦条件计划所取代。各组织一致认为，这也是联合国按照比较国的做法把津贴与基薪/底薪联系起来的主要原因之一。该代表回顾说，委员会 1996 年的结论指出，当时没有改变现有调整程序的技术理由，该程序简单、符合逻辑而且透明。鉴于现在仍是这种情况，不应考虑改变调整程序。

200. 该代表回顾了委员会第五十六届会议在基薪/底薪表上达成的一致意见。委员会决定，如要更新基薪/底薪表，就将恢复 1989 至 1994 年采用的程序，即根据美国全国薪金比额表调整联合国的基薪/底薪表，其中不包括地点差价薪资。这将意味着现行的基薪/底薪表将至少冻结一年，使其等同美国；因此，人员调动/艰苦条件矩阵表也将冻结同样长的时间。

201. 各组织知道大会曾几次提到调动和艰苦条件津贴与基薪/底薪表之间联系的问题。但是，非常能说明问题的是，最近提到这一问题的是大会第 57/285 号决议，其中要求结合对薪资和福利制度的审查重新考虑这一问题。已计划在 2004 年进行针对津贴问题的部分审查。在那以前，唯一的选择是维持现有安排，特别是鉴于基薪/底薪，已冻结 2004 年、很可能到 2005 年都不会对这项津贴作任何调整。

### 工作人员代表的意见

202. 公务员协联完全支持人力资源网络代表表达的意见。公务员协联的代表指出，尽管在有关按工作表现优劣付薪的讨论中与私营部门的做法进行了比较，但在关于调动和艰苦条件计划的讨论中并未这样做。任何减少调动和艰苦条件津贴的做法都将违背共同制度中加强人员调动政策的号召。公务员协联坚决支持维持将调动和艰苦条件津贴与基薪/底薪表联系起来的做法。

203. 该代表还问委员会是否考虑审查除美国以外其他国家公务员制度的艰苦条件/调动计划。公务员协联指出私营部门对其在艰苦工作地点供职的雇员的补偿比联合国工作人员得到的实惠得多。

204. 公务员协联回顾说，在委员会考虑采行调动和艰苦条件计划以及将其与基薪/底薪表联系起来的做法时，委员会十分重视简单和易于理解两方面——这些特点是按照大会的指导方针对专业及专业以上职类的服务条件进行全面审查的主导原则。多年来人们对调动和艰苦条件计划最为赞赏的一个方面就是该计划的设计简单透明，有助于提高对该制度的信心并便于管理。调整机制的另一个理由是与比较国采用的程序保持一致。因此，公务员协联仍相信，关于同基薪/底薪表联系起来的理由仍然有效。

205. 公务员协联还强调，调动和艰苦条件津贴应与各组织的战略目标相联系，而不是与节约费用相联系。该代表指出，由于联合国基薪/底薪表将参考美国全国资薪表更新，后者并不包括地点差价薪资，数目有可能增加。因此，保留与基薪/底薪表联系起来的做法将使津贴增加，公务员协联强烈支持维持联系的做法。

206. 国际职工会协调会的代表支持人力资源网络和公务员协联关于赞成保留联系做法的意见。

### 委员会的讨论

207. 委员会承认调动和艰苦条件津贴十分重要，目的是对在条件困难的工作地点供职作出补偿，并鼓励业务调动。在此方面，人们应记得，大会和委员会在过去一致同意津贴是有用和有效的管理办法。现在，津贴的基本原理并未受到挑战或质疑。问题是多年来一些会员国对该计划与基薪/底薪表相联系一事表示关切，即每当修订基薪/底薪表时，津贴也跟着自动调整，结果导致费用不断增加。

208. 一些成员相信，为了回应上述关切，有必要考虑对津贴实施财务管制的问题。有人建议对该计划进行综合分析，并分析备选办法，同时考虑到此事的概念和技术因素。一些成员在同意有必要解决财政问题的同时，认为还应考虑到其他因素，例如各组织的调动和轮换政策及其对职业发展的影响。不应忽视的事实是，调动和在条件困难的地点供职是共同制度各组织雇用合同的部分内容，而并非额外的要求。有人指出，共同制度工作人员常常被要求在艰苦和危险的地点工作，

在为世界人民服务的过程中体现了堪称楷模的献身精神和责任感。尽管，财政奖励显然并不是他们唯一的动力，但委员会有责任确保对在这些地点供职的工作人员作出适当补偿。一些成员认为，目前的安排能起适当的作用。因此，在审议和详细分析所有其他选择方案之前，将计划与基薪/底薪表脱钩是不成熟的。

209. 多数成员赞成结合目前对薪资和福利制度的审查，对这一问题采取综合办法。大家普遍认为，在委员会是否应维持将计划与基薪/底薪表联系起来的做法之前，有必要研究管理调动和艰苦条件津贴的备选办法。除其他外，该项研究应包括对计划作出财务和预算管制，津贴对业务调动的的影响以及津贴各个组成部分的效果和效力及其与比较国类似应享权利的关系。据信，如果获得这一研究的成果，并在与各组织和工作人员进行协商之后，委员会就有可能在其第五十九届会议上就此事作出最后决定。

210. 委员会回顾说，在其第五十六届会议上，委员会决定向大会建议使用美国联邦公务员的全国总薪级表（不包括地方差价薪资），以此作为联合国基薪/底薪表的参照点。该建议将使基薪/底薪表暂时维持现状。因此，调动和艰苦条件款项也将维持不变。

#### **委员会的决定**

211. 委员会要求其秘书处着手审查当前的调动和艰苦条件津贴情况，并结合当前对薪资和福利的审查，提出对调动和艰苦条件作出补偿的备选办法，并将其结果提交给委员会第五十九届会议。

212. 委员会还决定向大会报告，委员会关于基薪/底薪表程序的建议将使调动和艰苦条件计划的支付款项暂时维持在现有水平。与此同时，委员会将继续密切审查此事，并就补偿在艰苦工作地点供职的工作人员以及鼓励人员调动的问题向大会第五十九届会议提出最后报告。届时，委员会还将报告调动和艰苦条件津贴与基薪/底薪表的联系问题。

#### **D. 工作地点差价调整数事项：工作地点差价调整数问题咨询委员会第二十五届会议的报告**

213. 委员会根据其规约第 11 条执行的现有责任包括，继续审查工作地点差价调整数制度的运作，审议工作地点差价调整数问题咨询委员会关于其第二十五届会议的工作报告。委员会讨论了与预计于 2005 年进行的下一轮逐地调查有关的技术问题以及其他一些问题。就以下方面提出了一些建议：(a) 审查下一轮逐地调查将使用的项目和说明；(b) 具体工作地点房型的加权数；(c) 物价数据的其他来源；(d) 物价的季节性调整；(e) 具体工作地点的工作地点差价调整数指数中教育补贴的加权数；(f) 数据处理的透明度；(g) 生活费手册；(h) 审查工作地点差价调整数分类和房租补贴限额的规则和程序；(i) 处理生活费调查数据的电脑化新系统；(j) 涵盖外部住房在内的其他事项，包括伦敦塞车费。

### 各组织的意见

214. 人力资源网络的代表赞赏咨询委员会上届会议完成的富有成果的积极工作。她祝贺公务员制度委员会秘书处改进了处理生活费调查数据的方式，使之电脑化并修订了生活费手册。她敦促委员会支持咨询委员会 2004 年召开一次会议，在预计 2005 年开始进行的新一轮总部调查之前解决尚存技术问题的建议。

### 工作人员代表的意见

215. 公务员协联支持人力资源网络所作发言，也支持咨询委员会的建议。国际职工会协调会的代表同意公务员协联表达的意见。

### 委员会的讨论

216. 委员会审查了咨询委员会的建议，并同意这些建议。然而，委员会成员对在计算工作地点差价调整数指数时把伦敦塞车费作为单独项目分列的可行性表示怀疑，理由是所收费用与工作人员在共同制度的基准地点过桥、隧道或高速公路所付通行费别无二致。委员会注意到，从概念而言，塞车费应在“交通费”之内，因此没有必要给予特别对待。

### 委员会的决定

217. 委员会决定赞同咨询委员会第二十五届会议工作报告所载的建议。委员会还商定咨询委员会下次、即 2004 年的会议应在下一轮总部逐地调查开始前召开。

## 第五章

### 一般事务人员和其他当地雇用人员的服务条件—— 总部和非总部工作地点现有最佳雇用条件的调查方法

218. 委员会第五十六届和第五十七届会议根据专门设立的工作组的建议，审查了总部和非总部工作地点现有最佳雇用条件的调查方法。工作组由委员会四名成员、各组织指定的四名成员以及每个职工组织（国际职工会协调会和公务员协联）指定的两名成员组成。公务员制度委员会秘书处充当召集人。

#### A. 总部工作地点调查方法

##### 1. 第五十六届会议

219. 委员会获悉，总的说来，总部调查方法运作适当，可藉此为当地征聘工作人员确定公正的、有竞争力的薪酬。同时，有人提议对现行方法作若干修改，以简化调查过程，使之更加有效。

220. 在第五轮调查中，雇主的参与是迄今最严重的问题，而且这个问题自前几轮调查以来已恶化。虽然这个问题没有通用的解决办法，但正提议在本轮审查中采取若干步骤，以确保在薪金调查后向雇主提出的反馈意见对雇主更有用；以负责、保密的方式处理他们提供的资料；只向他们索取与调查结果有关的数据；将他们参加调查所花的时间降低到最低程度；在调查中采用的数据采集技巧最有效，费时最少；他们不会因参加调查而带来任何法律或行政问题。

221. 另一些修改意见是精简和简化调查过程并使之反映最新的情况。还有的修改意见是确认过去成功采用但尚未在方法中得到正式反映的程序。

#### 各组织的意见

222. 人力资源网络的代表对工作组审查方法时表现出的积极合作精神表示欢迎。她感谢工作组所做的辛勤工作，并表示各组织赞赏为使调查过程更顺利、更动态、更有效而作出的努力。她希望，工作组关于微调调查方法的建议将有助于此种方法更好地以现代化的有效工具衡量各总部工作地点当地的市场情况。

223. 人力资源网络总的来说同意各参加组织在工作组会议上发表的意见，赞同工作组提议的对总部调查方法的变动和修改意见。

#### 职工代表的意见

224. 国际职工会协调会赞扬工作组和公务员制度委员会秘书处的工作，并表示希望工作组的建议将使下一轮调查的程序得到改进。但他认为，一些问题本来应得到更多的重视，包括在确定薪酬和雇用条件时更加公平地适用弗莱明原则，加

强当地薪金调查委员会的作用，并将比较国提供的公营部门和私营部门的隐性福利量化。

225. 国际工会协调会敦促委员会确保下一轮调查的方法足够灵活，以适当地顾及特定劳动力市场和工作环境的特殊情况。

226. 公务员协联支持继续适用弗莱明原则，作为确定一般事务人员和其他当地雇用人员服务条件的依据。公务员协联总的来说对工作组审查总部调查方法所花的时间和给予的重视表示满意，并对公务员协联的立场在工作组报告中得到反映表示满意。同时，他请委员会注意公务员协联已在一些问题上表示不同意见。他希望委员会进一步审议这些问题。

227. 公务员协联了解缩短问卷篇幅等为鼓励雇主参与调查而提议的一些措施的目的。但公务员协联不同意工作组对雇主不参与调查的原因的分析，认为某些原因可能被忽视了。特别是，应更加重视调查时间的安排，以避免某一地点业务活动或政治活动的高峰期。

### 委员会的讨论

228. 与会者普遍认为，弗莱明原则应继续用作一般事务人员调查方法的根本原则，并应维持目前的做法，即“最佳条件”和“一般条件”两个方面得到同等重视。委员会成员还一致认为，雇主参与问题是以往各轮调查的主要问题，这个问题应加以处理。

229. 一些成员虽然了解确保数据保密的重要性，但认为提议的变动没有充分强调使调查对雇主更有价值的必要性，认为应为此采取进一步措施。在这方面，委员会获悉，鼓励雇主参加调查的措施有若干项，保密措施只是其中的一项。其他措施还包括改进向雇主提供反馈数据的格式；在两次调查之间与雇主进行更频繁的接触；可以采取方法采集数据，以更加适应雇主的需要；缩短问卷的篇幅。这些措施都是为了更多的雇主能参与调查。希望各种措施的综合效果对今后进行调查产生积极影响。

### 委员会的决定

230. 委员会一致认为，总的来说，总部调查方法运作适当，可藉此为当地雇用工作人员确定公平的、有竞争力的薪酬。委员会确认，弗莱明原则目前的措词和解释，是一般事务人员薪酬调查方法的基本原则。

### 具体的方法问题

231. 在需要审议的具体方法问题中，委员会特别注意到一个事实，即虽然各方都参与调查过程的所有方面对于确保透明度仍然很必要，但数据采集是根据严格界定的模式获取信息的一项技术工作。因此，有人提议，鉴于在某些情况下，雇



主希望适用未必象现行方法那样透明的调查做法（如一对一面谈、电话会议、或电子邮件），因此，这项工作的技术要求应优先于确保透明度的考虑。

232. 鉴于各工作地点越来越多的雇主对数据保密问题深表忧虑，并鉴于过去曾发生几起泄密事件，因此有人提议对调查参与者规定更加严格的保密要求。特别是有人提议要求当地薪金调查委员会和调查小组成员签署保密承诺书，把向第三方透露有关调查数据的任何人排除在调查过程之外，并对其采取惩戒措施。

233. 此外，看来还有必要采取其他若干措施，以进一步鼓励雇主参与调查，并使调查过程更加有效。这些步骤包括简化处理有争议问题的程序；选定足够数量的雇主；改进雇主反馈意见，提高调查报告的质量；探索其他数据来源和改变数据采集程序；并简化临时调整程序。

234. 第三轮调查证实，将一般方法完全套用于警卫事务、工匠、语文教师和通讯处助理人员等其他当地征聘职类困难很大。虽然委员会遵循了弗莱明原则，但就适用调查方法而言，委员会必须允许一定程度的灵活性。鉴于这些困难今后可能继续存在，有人希望委员会就这些职类工作人员的调查问题给予指示。

235. 有人提议审查总部调查方法附件一和非总部调查方法附件二所载的经济部门的代表性问题。在这方面，有人提请委员会注意公共/非营利部门的一个分部门、即准国营企业的归类问题。

### 各组织的意见

236. 人力资源网络代表强调，整个过程都应注重清晰明了、透明度和保密原则。她建议，在调查参与者的首次会议上，应明确解释所有业务准则，包括保密要求，以便对这项工作的基本规则毫无疑问。各组织工作人员条例载有明确的程序。一旦发生违反规定的行为，即可处理工作人员的不当行为。

237. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)代表强调，有必要阐明与调查有关的哪些数据应视为保密的问题，并认为此种规定的措词至关重要。他建议，保密的数据应以雇主特有的信息为限。

238. 卫生组织的代表回顾说，工作组曾详细审议这个问题，并相信提议的变动应予以实行。她认为，各方保密的原则应明确规定，而不应认为参加当地薪金调查委员会或调查小组就应自动保密。她认为，更公正、更透明的做法会使调查参与者充分认识到他们的义务。有人建议，在试图明确界定每一种泄密行为方面应谨慎行事。一方面，提议的规定应足够宽泛，将各种可能发生的违规行为包括在内，而另一方面，应设法避免过于笼统的措词，以免不适当地扩大规定的范围。

239. 关于简化临时调整程序的问题，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)代表说，该组织面临的一个问题是，工作人员要求，在东道国事后宣布以往期间纳税额的情况下，应追溯适用东道国实行的税款调整。他认为，临时调整的

目的不是在日期或对薪金净额的影响方面照搬东道国的调整。他说，影响薪金的因素很多，临时调整只是其中一个因素。

240. 在审查经济部门代表性的问题上，粮农组织代表主张慎重对待审查经济部门分类的问题，因为这种方法在以往各轮调查中行之有效。他不赞同在进行适当分析前对此种分类作任何改动。

241. 联合国代表强调，经济部门名单是一个极为重要的调查工具。这一名单符合调查方法的要求，确保对适当代表经济部门内各分部门的雇主进行抽样调查，而且此种分类在所有工作地点都一视同仁地加以适用。对这一名单作任何改动，都会对所有工作地点产生重大影响。因此，她对最后一刻有人提议对名单作重大改动表示忧虑。

### 职工代表的意见

242. 公务员协联特别重视确保所有参与者在查阅调查数据方面享有同等权利。他认为，缺乏透明度可能使广大职工和当地薪金调查委员会在数据采集和职位对比中的作用边缘化，乃至被剥夺，而这个问题是调查过程的核心问题。

243. 公务员协联代表说，虽然他作为当地薪金调查委员会成员和调查小组成员参加了最近的总部调查，但从未有人正式通知他雇主对保密问题提出的关切，他也不了解在这一过程中曾发生泄密问题。相反，从他的经验看，一些雇主对于能参加调查感到自豪。此外，他认为，保密承诺适用于调查小组成员，但不适用于当地薪金调查委员会成员。鉴于调查小组的职责在调查方法的其他部分已阐述得足够明确，他认为提议的修改没有实际意义。

244. 公务员协联同意有必要保守秘密，但认为提议的变动有可能导致对这一问题管制过多。这一点，以及提议对什么是泄密行为含糊其词，可能引起法律问题，使一些方面无法充分参与调查过程。有人建议，如果采用保密承诺书，则应当有标准格式，并附在调查方法之后。

245. 公务员协联认为，就数据采集问题而言，职工主张采用三个层面的办法。传统的现场面谈仍应当是从雇主获取数据的首要渠道。如果雇主参与有问题，则可考虑电话采访或通过普通邮件或电子邮件采集调查信息。如果当地法律或雇主政策禁止通过上述手段采集数据，则可考虑探索其他替代方法。但职工的主要关切是，过多地强调替代方法会导致最终将这项工作外包。这是职工所反对的。

246. 关于职位对比问题，公务员协联指出，职工方面原来的提议是在调查方法中不要包括需要大学文凭的职位对比的提法。公务员协联认为，鉴于调查中所作的比较主要以职位的职能为基础，这一提法毫无必要地限制了职位对比程序。

247. 公务员协联还认为，应根据弗莱明原则继续采集关于雇主特有的额外社会保障计划和养老金计划的数据，即便此种数据对调查结果没有直接影响。当地薪金调查委员会最有资格决定应采集哪些当地数据。

248. 公务员协联反对改变临时调整程序的提议。他认为，各组织完全有能力追踪当地纳税方面的变化，并在临时调整时考虑到此种变化。他还认为，税款调整可以更好地反映参加调查的雇主单位的薪金变动情况。他提议，作为替代办法，可在税款变动方面确定一个触发点。一达到触发点，便可以作临时调整。

249. 公务员协联代表指出，有代表性的经济部门名单是调查方法中经过多次调查考验的重要标准。这一名单行之有效，确保有代表性地抽样调查能够均衡反映各经济部门雇主的情况，以用来确定当地共同制度工作人员的服务条件。鉴于部门分类行之有效，令人满意，没有任何重大问题，他认为没有必要作任何改动。

### 委员会的讨论

250. 多数成员认为，这项工作的技术问题与确保透明度的必要性之间没有矛盾。在这方面，有人担心，拟议程序变动的滥用会使一些当事方，特别是工作人员，无法参加数据收集工作。不过，委员会一致认为，收集准确全面的数据，是数据收集工作的最大目标，不应受到影响。因此，委员会普遍觉得，可以在方法中列入这种规定。

251. 委员会普遍同意，调查当事方承诺保密，是雇主同意提供有关雇员薪金及其他条件的敏感信息的重要先决条件。主席在邀请雇主参加的信中强调了这种承诺。但有些成员认为，拟议变动的意义极为深远，范围极为广泛，必须明确规定哪些数据应视为保密，破坏保密行为会招致何种制裁等等。

252. 各成员同意，调查方法涵盖当地薪金调查委员会和数据收集人员，但是当地薪金调查委员会和调查组成员应当充分意识到自己的责任，包括与保密有关的责任。有人还指出，现行规定过去未能制止泄密行为，因此，必须予以加强和更严格地实施。

253. 虽然保密是所有调查、特别是共同制度调查的一项核心要求，但必须确保保密不妨碍向雇主提供有益反馈数据。

254. 委员会指出，虽然根据现行方法主席授权决定与调查准备阶段有关的所有问题，但有争议的问题应提交全体委员会。虽然方法未明确规定由谁决定手头上的问题是否有争议，但成员同意，这项责任已不言而喻地交给主席。为了更加明确，有人认为订正案文应说明这一点。

255. 委员会普遍觉得，应更积极地鼓励雇主参加调查。在这方面，有些成员认为，应采取更主动的办法来实现这一目标。委员会特别同意，调查方法应更明确

地要求，应当使作为调查反馈提供给雇主的信息更有用，并在两次调查之间与参加调查的参照方保持接触。

256. 委员会注意到，在某些情况下，职务征聘标准不同于该职务的叙级标准。虽然征聘标准可以包括一些填补特定职位可能需要的额外要求，但叙级标准仅列出履行这项工作必不可少的最低要求。有人强调，职务对比的重点应放在后一点上，即职务的典型最低要求。

257. 为了便利雇主参加调查，委员会认为应简化调查问题单，并给予雇主只回答主要问题的灵活性。

258. 各成员认为，不仅有可能，而且有必要探讨备选数据收集方式，以便利雇主参加或改进调查数据的质量。

259. 委员会获悉，秘书处不打算改变有关职务的对比办法。如果担任这些工作的工作人员，象资深一般事务人员那样，在广泛经验和知识的基础上达到了担当责任的水平，可以继续接受这种对比。相反，如果职位由见习大学毕业生担任，还是不允许这种对比。有些成员强调，该段措词的拟议变动并不改变程序，而是试图更简明地阐述同一想法。不过，其他成员担心这项建议会在解释上造成一些混乱，因而不赞成修改。

260. 关于临时调整程序，有人忆及工作组进行了长时间的讨论。有人认为，有了这个机制，即使没有税务变化调整，总部共同制度一般事务人员薪金的变动也好象基本上与外界雇主的薪金保持一致。有人还忆及，在全面调查时已充分考虑到所有税务变化。因此，委员会普遍觉得，有理由不列入税务调整，因为不列入此种调整会简化这项制度，而不对工作人员的薪酬水平产生任何重大影响。

261. 委员会注意到，第五轮调查已确认，对其他当地雇用职类完全适用总方法有很大困难。委员会每次都必须为这些职类的工作人员批准特别程序，以便灵活地适用调查方法。由于今后还可能出现这种情况，成员普遍同意，为了确保一致地适用程序，这些职类应列于方法的单独一节。这样，调查将成为用于一般事务人员调查的正规批准办法的一部分。

262. 几个成员提议将烟草制造商排斥在名单之外，因为吸烟损害人的健康，而且联合国通过了一项反烟草公约。但是，其他人认为，烟草公司往往是最有竞争力的雇主，所以将它们排除在外会违反弗莱明原则。由于调查是一项技术工作，多数成员认为，将最佳的雇主排斥在分析之外是不适当的，无论其活动种类如何，当然它们在当地的存在和业务必须合法。同时，有人觉得，既然“制造业”项下的细分颇具指示性，就可以在该部门下列入一个杂项类别，将烟草制造商以及现有类别未包括的其他制造商归入这一类别。这样，调查方法中与经济部门代表性有关的要求将保持不变。

263. 虽然几个成员支持将部门分类改为商业/非商业部门，但是委员会普遍认为，拟议变动意味着对现有分类的重大变动。有人指出，有些公营雇主可以参与商业活动，即使这种活动不是其首要重点。结果，整个抽样组成必须改变，这又将影响雇主抽样的平衡。还有人认为，经济部门清单中的脚注有助于在将雇主纳入适当经济部门方面提供说明和指导。还有人忆及，现行经济部门分类在上一轮总部薪金调查中的使用情况，委员会感到满意，而且没有引起任何重大问题。因此，有人建议，现有清单基本上保持不变。不过，“企业”一词可改为“组织”，因为有些成员认为这样更能说明该部门雇主所反映的活动性质。

264. 一名成员坚持认为，准国营公司不属于公营/非营利部门，因为该部门的其他分部门都不包括参与营利活动的雇主。但清单注脚却允许将通常属于私营部门类别的雇主列入公营/非盈利部门的准国营组织，无论其活动性质如何，只要除其他外该雇主受到政府控制或国家政府为其主要股东。然而，清单的明显意图是将当地市场分为商业和非商业部门，因为正是活动性质，而不是所有权形式，决定雇主的市场定位，活动性质还是确定雇员服务条件的主要要素。他认为，清单注脚使人产生误解，并且在法律上是错误的。所以，他建议删除注脚，公营/非营利部门只包括非商业机构，如国家公务员制度、非政府组织和公共教育机构。尽管有人作了解释，该成员仍不信服现行部门分类有道理。因此，他无法参加关于保留两种方法的经济代表部门清单的共识。

### 委员会的讨论

265. 委员会决定采用一种标准保密保证书，附于方法之后，并取代自动承担这项责任的做法。委员会还同意在方法中明确规定：

(a) 泄密行为，如向公务员制度委员会秘书处、当地薪金调查委员会和数据收集员以外的当事方泄露任何雇主特有的调查数据，应视为撤换负责调查过程的个人并使其受到既定纪律程序制裁的充分理由；

(b) 一旦调查完成，各方只能使用通过向委员会提交的调查文件和委员会通过的报告已公开的资料。此外，与参加调查的雇主接触，以图获取新的资料和(或)澄清已收集的数据，须经公务员制度委员会主席准许。这项规定不应妨碍必须向雇主通报有用的调查结果；

(c) 公务员制度委员会成员须知：必须对因雇主参加调查而获得的有关雇主特有的调查数据保守秘密，不得泄露给公务员制度委员会秘书处以及委员会其他成员以外的其他人。一旦调查完成，他们只能使用通过向委员会提交的调查文件和委员会通过的报告已公开的资料。接受任用意味着接受这些条件。

266. 为了进一步鼓励雇主参加，委员会决定：

(a) 还应在两次调查之间通过公务员制度委员会指定成员与雇主保持联系，以便利雇主参加未来的调查；

(b) 秘书处应获取雇主的反馈，并不断争取改进调查报告，以对雇主有用的格式提供数据；

(c) 调查问题单应减少篇幅，仅限于主要问题；此外，可采用一组可选问题，从愿提供这种数据的雇主收集数据；

(d) 在某些情况下可以使用其他收集数据办法，如电话会议、电子通信交流和电话约谈；如果当地条件有限难以获得调查所需的必要数据，主席可与公务员制度委员会协商准许采用备选程序，如使用外部数据，或将数据收集工作委托给外部独立顾问。

267. 委员会就其他几项修改作出决定，以期将已实践采用但方法过去未包括的程序正规化，并确保予以一致适用。委员会特别决定：

(a) 在对同一类工作人员实行一个以上薪级表的情况下，应结合这些薪金表计算每一个职等的总加权平均数；

(b) 关于其他当地雇用人员职类，如警卫人员、工匠、语文教员和新闻助理，如果确定这些职类的合适参照方特别困难，则主席可授权使用经修改的调查程序，如将一般事务人员调查结果适用于这些职类，或者允许采取某些偏离现行方法的做法，包括使用的雇主和职务数目少于法定数目，以及用加权平均数来确定外界对等薪金。

268. 委员会还核可了一些新的修改意见，旨在精简调查过程。这些修改除其他外涉及使处理有争议问题的指导方针更为明确，编写职务说明，遵守调查期限，以及职务对比。

269. 委员会还决定保留用于调查目的的现有经济部门清单，除了“准国家企业”以外，该分部门将改名为“准国家组织”。

## 2. 第五十七届会议

270. 秘书处在委员会第五十七届会议上介绍了一份文件，内载委员会就方法审查作出的所有决定，并载有根据这些决定对方法案文作出的所有改动。虽然审查在以往几届会议上已基本完成，但有两个未决问题委员会必须处理，即保密保证书以及第六轮总部调查的时间安排。关于后者，委员会获悉，在与有关组织协商之后，最初提议的时间安排已修改，以便尽量考虑到它们的关切。

### 各组织的意见

271. 人力资源网络代表忆及各组织致力于一种公平透明的过程，并重视该过程中的问责制，因此重视在手册中确定参加该过程的所有当事方的责任和权利。各组织对维护这些责任和权利同样感到关切，所以承诺执行保密原则。

272. 粮农组织代表认识到必须保障数据保密并支持采用保密保证书，同时建议，调查参与人员根据有关规则和条例享有的法律权利也应受到保护。

### 工作人员代表的意见

273. 国际职工会协调会代表提请委员会注意公务员协联和国际职工会协调会关于总部调查办法审查情况的联合说明。她说，国际职工会协调会收到工作人员协会给当地行政部门的信，其中主要对保密保证书问题表示关切。工作人员代表觉得，他们无法向其选民通报调查进展情况。工作人员代表有必要向其选民提出报告，对这些选民负责。国际职工会协调会认为，在签署保证书的同时，应该确认工作人员和工作人员代表的权利。

274. 公务员协联代表支持国际职工会协调会的发言。他指出，工作人员多次表示关切的是，这种保证书会过度限制工作人员代表行使权利，包括法律权利的自由。同时，人们广泛地认识到，必须保证对雇主特有的薪金数据保守秘密，这是确保选定的参照雇主尽可能参加调查所需的基本要素。因此，公务员协联和国际职工会协调会将同意总部方法采纳保密保证书，但须确认有关法律权利。

275. 关于在总部地点开展第六轮一般事务人员薪金调查的时间安排问题，公务员协联代表忆及，设在罗马的各组织请求重新安排罗马调查的时间，因为拟议日期与意大利政治选举巧合。虽然它们希望将调查推迟一年，但考虑到委员会的工作安排，工作人员可以接受收集数据比原定安排提前六个月。

### 委员会的讨论

276. 各成员普遍支持保密保证书的案文。几个成员建议原封不动地通过提议的案文。委员会注意到公务员制度委员会法律顾问的意见，即总部工作地点薪金调查完全由公务员制度委员会负责。既然如此，委员会在履行这项责任时，可以自由决定薪金调查组的构成以及对调查组成员规定的条件，因为小组成员是公务员制度委员会的代理人，而不是公务员制度委员会以外任何机构、协会或组织的代表。有人还指出，保证书在保障保密方面没有提出新的想法，因为保密要求一直是调查过程的一部分。

277. 关于工作人员代表的提议，有人认为，虽然调查参与人员的权利没有受到质疑，但不宜在保密保证书中援引。必须理解的是，不管地位如何，调查参与人员都受到其签署的保密保证书的约束，即他们不得向公务员制度委员会、其秘书处、调查组或当地薪金调查委员会以外的任何当事方泄露有关雇主特有的调查数据，或与该数据有关的评论。此外，任何调查参与人员都受各自组织规则和条例的约束。基于这一谅解，各成员同意在保密保证书中提到这些规则和条例。

278. 委员会注意到对第六轮总部一般事务人员调查时间安排的拟议修订，特别是将马德里临时列入共同制度总部地点清单，前提是世界旅游组织最后转变为一个联合国专门机构，大会按照预期通过这两个组织间的关系协定。

## 委员会的讨论

279. 委员会决定：

(a) 核可秘书处提出的调查总部工作地点现有最佳雇用条件订正方法，自2004年1月1日起生效；

(b) 通过经修正的保密保证书，作为方法的附件；

(c) 核可第六轮总部调查的时间安排如下：

工作地点	上一次调查日期	调查前协商	提交主席的调查前文件	调查日期	向委员会提交调查结果时间
马德里		2003 年秋	2004 年春	2004 年 4/5 月	2004 年夏
巴黎	1999 年 4 月	2004 年春	2004 年秋	2004 年 10/11 月	2005 年春
蒙特利尔	1999 年 11 月	2004 年秋	2005 年春	2005 年 4/5 月	2005 年夏
纽约	2000 年 5 月	2005 年春	2005 年秋	2005 年 10/11 月	2006 年春
罗马	2000 年 10 月	2005 年春	2005 年秋	2005 年 10/11 月	2006 年春
伦敦	2001 年 10 月	2006 年春	2006 年秋	2006 年 10/11 月	2007 年春
日内瓦	2002 年 1 月	2006 年秋	2007 年春	2007 年 4/5 月	2007 年夏
维也纳	2002 年 4 月	2007 年春	2007 年秋	2007 年 10/11 月	2008 年春

## B. 非总部工作地点的调查方法

### 1. 第五十六届会议

280. 委员会获悉，非总部方法自 1997 年经过审查以来大体上运行顺利。上次审查的结果是对工作地点进行分类。通过分类，确认有必要采取一种分等级的细致处理方式，确定可取的劳动力市场样本，取样范围跨越非总部方法所涵盖的多种经济体。当前的审查是在弗莱明原则的应用上加强其有效性的一种精细改进。拟议的主要修改涉及若干领域，如劳动力市场的区分，尤其是工作地点分类法的修订；经济部门所占比例，包括将其在雇主样本中所占比例从 25% 提高到 33%；采用收集数据的其他方式，以加强雇主的参与。此外还提出其他修改，使调查过程效率更高。

#### 一般意见

#### 各组织的意见

281. 人力资源网代表对工作组积极地着手于方法的审查表示赞赏。她欢迎工作组顾及劳动力市场的演变和技术的进展对非总部方法进行精细的调整。各组织普遍支持工作组的建议，并希望建议的修改有助于确保对一般事务人员和当地征聘



的其他工作人员的服务条件设立经得起竞争的水平，以符合成本效益的方式实行管理。

282. 人力资源网支持对工作地点作新的分类，支持更明确地界定雇主样本中关于公共/非牟利部门和使用其他数据收集方法的建议。她认为，非总部方法经审查后将更为新式、准确，并对用户更方便。同时也应努力确保这种方法不会变为过于复杂。

### 工作人员代表的意见

283. 公务员协联指出，有关修改分类法的文件或资料迟交，所以它不得不在缺乏这些文件或资料的情况下为工作组筹办会议。鉴于须从 164 个外地工地地点和 7 个总部工作地点收集工作人员的意见，因此制订立场文件极其困难。公务员协联对“最后一分钟分发文件的做法”极为担心和感到不安。在分发对外地方法所作的文字改动时，本届会议也这样做。考虑到工作组仅制订概念指标，所以准确地评价如何在短时间内一接到通知就将这种概念翻译成实际文字根本是不可能的。

284. 公务员协联充分认识到，一些有影响力的会员国代表对一般事务人员薪金过高的问题表示疑问。但在弗莱明原则的应用上，各组织必须有能力按照《联合国宪章》第一百零一条的规定征聘和保留某一地点所拥有的最佳工作人员。

285. 公务员协联愿意与委员会分享资料并共同合作，对方法进行妥善的修改，以最终满足第五委员会成员的要求。显然这并非一朝一夕所能完成的事，所以公务员协联正式要求推迟对订正方法的最后批准，直到委员会于 2003 年 7 月举行会议。国际职工会协调会代表支持该项要求。同时公务员协联也希望提出一项在短时间内可获委员会批准的订正建议。他强调在处理人力资源问题时最可取的办法是相互达成谅解并互相接受，而不是强调政策措施。这样有助于在有关各方之间创造一种互信的气氛。

### 委员会的讨论

286. 委员会首先审议了工作人员代表提出的要求，即将项目重新安排到下一届会议审议。据指出，方法中的各个组成部分已在工作组上付诸详细的讨论，事后有关各方都有充分时间研究工作组的建议并拟定其立场。工作组会议是按合理的速度进行的，并让包括工作人员代表在内的所有参加者都有机会从容不迫地发表意见。

287. 工作组的任务是促进委员会谈判人员之间的讨论。拟对方法进行修改不应视为系统内的一项重大整顿，而应视为一种精细的调整。还应考虑到的是，委员会下届会议日程紧凑。鉴于新的方法须于 2004 年 1 月 1 日开始生效，将项目重新安排到 2004 年审议不是一个可选的方案。

### 委员会的决定

288. 委员会对工作人员的关切表示同情，但基于上述理由，它不赞成将问题推迟到下一届会议审议。

### 劳动力市场的区分

289. 委员会审议了一项建议，即调整按现行方法区分当地劳动力市场的方式。基本建议是将现行三级分类法改为四级分类法。

### 各组织的意见

290. 联合国开发计划署（开发计划署）代表指出，上一轮外地薪金调查取得了一些经验，并根据这些经验提出了精细进行国家分类的建议。这表明有必要考虑到当地劳动力市场的各种不同的复杂情况。

291. 分析了当地雇主样本是否健全和可供采用后，提出了工作地点订正分类法的建议。按照建议，国家被分成四类，在调查分析中各保留 15、10、7 和 5 个雇主。订正分类法以一套既定的准则和等级为基础，并考虑到在工作人员人数甚少的地点进行调查是否符合成本效益。举例说，对一些工作地点采用的准则是保留 12 个雇主，但由于认识到这些工作地点没有健全的经济体来维持规模这般大小的样本，所以设立了保留 10 个雇主的类别。有些工作地点目前只保留 7 个雇主，在这些工作地点的共同制度中工作人员人数虽少，但它所包含的经济体与预期要保留 7 个雇主的典型情况相比显然较为复杂。

292. 联合国代表支持拟议的分类法，这种分类法更能准确地反映出各个外地市场情况的差别。她欢迎对方法作精细的调整，认为拟议的分类法可以产生更加公平的结果，并试图对各方所关心的问题作出反应。

293. 卫生组织代表回顾指出，卫生组织在工作组会议期间对设立另一种雇主类别持保留意见，因为它认为方法必须尽量简明。目前它还有这种保留。然而，通过拟议的修改可能更好区分各种劳动力市场的复杂程度，所以卫生组织愿意接受该项建议，条件是仍须顾到透明和简单的原则。她还指出，国家分类法不是一成不变的。若有必要对某个地点再作分类，该方法可以规定一套作此种用途的正式审查机制。特别授权主席按照各组织的要求代表委员会处理这个问题。

### 工作人员代表的意见

294. 公务员协联代表怀疑拟议国家分类法是否公正和正确，并指出在这个问题上没有任何文件可作佐证。他还对拟将经济发展水平和市场情况截然不同的国家归入一类的做法表示关注。公务员协联认为，根据在一个地点的共同制度中受雇国家工作人员的人数进行国家分类是不能接受的，因为调查的目的是确定某一地点的最佳现况，不论受雇人员的人数多寡。增加被保留的雇主数目显然会影响到雇主样本的质量，因为为了遵守新的规定，竞争力较弱的雇主须予列入。

295. 准则如何适用尚未明确，因此难以获得工作人员的了解或接受。公务员协联对国家分类法探讨不同的处理方式，这主要是根据世界银行按收入和地区所作的经济体分类法。公务员协联并在一份会议室文件中向委员会提出另一套工作地点分类法，后来该法获得国际职工会协调会的认可。或许这不是最佳的解决办法，但他希望委员会会审查公务员协联的清单，并修订拟议的分类法，备供下届会议通过。

296. 国际职工会协调会代表确认他在工作组会议上所表达的立场，即保留 12 个雇主的类别应予维持。

### 委员会的讨论

297. 大多数成员欢迎对工作地点分类法作拟议的修改。有人认为，受调查的雇主数目越多，调查结果就能更佳地反映出当地的情况。这完全符合弗莱明原则，其中为现有最佳就业情况而非“最佳中之最佳”情况提供参考。据指出，自 1997 年的审查后，国家分类原则的执行一直很顺利。又回顾指出，1997 年引用国家分类法时就曾打算对其进行时间考验，并根据取得的经验酌情予以更改和修订。该次审查是作这种调整的最佳时机。

298. 有人对将某些国家归入订正类别的做法提出质疑。关于这一点，委员会获悉，将一国列入四类中的其中一类的做法可归于几个因素。这样做的主要目的是评价劳动力市场的动态，但也考虑其它因素，其中包括国内的最新动乱和投资环境。将这些准则适用于规模大小不一的当地联合国社区时也必须讲究实际。经济和市场情况类似的两个国家可归入不同的类别，例如，若共同制度中的工作人员人数在其中一个国家低于新提出的限额，即低于 30，但在另一个国家人数却相当多，则这两国可归入不同类别。反之，经济情况不同的两个国家若按分类法标准评为级别相同则可归入同一类别，例如若两国国内的多国雇主数目相当多，投资不受限制，当地货币兑换情况相同，而且两国最近都没有发生动乱。委员会指出，按照这套方法，国家分类是作一般事务调查之用，即调查雇主的多寡和可用情况，而不是工作人员所提的经济指标。当地薪金调查委员会、各指定机构和总部指导委员会的薪金调查专家每次调查时都收集和核实已适用准则的关于具体国家的最新资料。

299. 据指出，没有建议对分类准则作重大更改，这些准则已在几百次调查中经过测试，并没有引起任何重大的关注。准则的新的要素是减少对联合国工作人员人数的加权。这一点应受工作人员欢迎，因为他们认为这一因素是无关的。同时又指出，虽然减少分类过程中对联合国工作人员人数的加权，但为了确定在联合国驻留人数极少的地点进行调查是否符合成本效益，仍有必要反映这一因素。

300. 关于特定国家的归类问题，一般认为委员会应着重注意方法的一般准则，并将归类问题交由主席决定，因为主席已有这种授权。关于这一点，有人建议委

员会应该就在各工作地点实行该套方法的各种要素酌情作出决定。但大多数成员认为应根据方法上规定的程序由委员会授权主席处理日常问题，一般事项如制定和审查方法以及统一方法的事项则酌情交给委员会处理。据强调，方法一经修订，就应在整轮调查内保持不变，以确保在实施期间对所有地点一致适用。

301. 又据指出，已按照该套方法授权主席按照各组织的要求审查国家分类法。有些成员认为在这方面也应同工作人员磋商。其他成员则指出，这种磋商已通过包括各组织和工作人员代表在内的当地薪金调查委员会的机制予以提供。若在当地薪金调查委员会上提出国家重新分类问题，各主导机构可在总部指导委员会的主持下进行磋商，然后视情况需要提请委员会主席注意。据认为，这个程序可处理上述关注的问题。也有人认为可在方法上正式规定总部指导委员会的作用和职能。

### 委员会的决定

302. 委员会通过以下的非总部工作地点订正分类法：

第一类	保留 15 个雇主作最后分析的工作地点
第二类	保留 10 个雇主作最后分析的工作地点
第三类	保留 7 个雇主作最后分析的工作地点
第四类	保留 5 个雇主作最后分析的工作地点。

303. 委员会还通过订正类别下的工作地点清单，并将把清单附于方法上。

### 各经济部门所占比例

304. 根据这种方法，所调查的雇主应该能相当代表竞争性经济部门的一个截面，并包括公共服务部门或半官方机构，而且在可能情况下还应该包括国家公务员制度。然而，一些国家并不符合关于公务人员的甄选标准，例如必要的结构薪资和叙级政策，或者难以获得相关资料。在不能将国家公务员制度列入所保留雇主的情况下，有人提议将公共/非营利部门在所保留雇主中的比例提高到最低 33%。其余的 67% 为来自私营部门的参照者，但同现用方法一样，来自同一个私营部门分部门的参照者不能超过 25%。

### 各组织的意见

305. 人力资源网的代表支持更明确地界定雇主抽样中的公共/非营利部门这一提议。

306. 联合国代表也表示，以往的调查经验表明，一些公共部门的雇主，特别是那些代表非官方机构的雇主，往往在抽样所保留的雇主中是最佳的。

### 工作人员代表的意见

307. 公务员协联代表认为，增加公共部门雇主在抽样中所占比例的提议显然带来问题。他还认为，分析应该排除那些不属于最佳雇主、又没有透明度的国家公务员制度。在此情况下，他提及经济及社会理事会最近的一份文件，其中描述了许多国家公共部门所处的困境，包括人员配置及征聘问题。他认为，这一评估在他看来是联合国的正式立场，而提议为了确定当前最佳的当地条件却要在开展的调查中增加该部门雇主所占比例，两者之间明显存在着矛盾。他还回顾，向工作组提交的数据显示，在总部以外的调查所保留的雇主中有 44% 来自公共部门。不过，由于数据没有按照国家或分部门分列，不容易就其相关性作出判断。

### 委员会的讨论情况

308. 委员会指出，为了对一般事务人员展开调查，公共部门的定义要比其它机构所使用的定义宽泛得多。根据这一调查方法，公共部门包括使馆、国际组织和半官方机构。在总部和总部以外的调查经验清楚地表明，来自这两个分部门的雇主是联合国系统参照者中较有竞争性的雇主。一些成员还指出，讨论中所提到的、利用各种定义对其它经济部门进行的研究与当前最佳雇用条件这一问题毫不相干，因为这些研究报告是为联合国其它机关编写的。这些研究可能涉及完全不同的问题，并且使用几套不同的定义，因此同讨论没有关联。

309. 有人对国家公务员制度可能被排除在雇主抽样之外表示关注。他们指出，大多数国家的国家公务员制度具有明确、透明的薪资和人力资源政策，而且很容易获得关于这些公务员制度的资料。因此有人提议，国家公务员制度应该作为抽样的一部分予以保留。委员会指出，总部以外的方法所包括的国家种类繁多。在某些情况下，国家公务员制度的薪金或职务结构不容易同共同制度进行比较。还有些公务员制度使用临时的结构和人力资源管理程序，因而也无法进行有效和有意义的比较。在出现达不到调查要求的情况时，这些国家的公务员制度才被排除在外。

310. 所提出的另一个问题涉及将半官方企业雇主纳入公共/非营利部门。“企业”一词本身意味着这些雇主可能参与商业性营利活动。因此有人建议，这些雇主不能代表非营利部门，因此应排除在外，并建议将半官方机构的定义由“企业”改为“组织”。不过有一种观点认为，法律的确允许公共部门雇主充当企业(如公共交通)并从事营利活动，即使这些活动不是其主要工作。以往的每一轮调查都使用“企业”一词，并没有造成任何困难。但为了明确起见，可以将这个词改为“组织”如果各成员认为组织这个词更符合该部门的雇主所代表的非营利活动的性质。

### 委员会的决定

311. 委员会决定，只要国家公务员制度雇主符合方法的各项要求，就应该纳入调查分析并予以保留。如果做不到这一点，公共/非营利部门所占比例则从保留雇主的 25%提高到 33%。

312. 委员会还决定，方法附件二中应该使用“半官方组织”（而不是“半官方企业”）一词，以表明经济部门在一般事务人员薪金调查中所占的比例。

### 数据收集的其它方法

313. 尽管委员会成员及参与工作组的各组织代表赞同使用其它数据收集方法这一提议，各工作人员协会的代表却主张，数据收集应该通过数据收集小组进行现场约谈完成，但在某些情况下，当地薪金调查委员会如果认为有益或必要，可以决定采用其它方法。

### 各组织的意见

314. 人力资源网在早先的发言中支持使用其它数据收集方法。

315. 开发计划署代表表示，弗莱明原则有赖于各组织能够从主要雇主那里收集到相关市场资料。为了确保主要雇主能够连续、一贯地参与，各组织必须更加积极主动地在地方和公司各级同雇主接触。对许多雇主来说，从总部或区域中心提供数据不仅更容易，而且也有利于保持连贯性。而对一些雇主而言，这是一个最佳数据存放在何处的的问题，也是一个涉及谁有权利公开这些数据的公司保密问题。这是以数据收集长期使用而且目前更为系统化的一种做法为基础。它使收集工作更加有效，并且确保参与的主要雇主为数最多。

316. 开发计划署代表还表示，随着技术进步，各个领域越来越多地采用其它资料收集技术。例如，电话征聘约谈、视像会议、电话会议以及电子邮件交流已经成为人力资源管理活动中常见的特色。数据收集的目的在于最有效的手段来收集最佳的数据，而现场约谈并不一定能够保证做到这一点。加之必须不断同当地薪金调查委员会共享全部调查数据，采用其它的数据收集方法有助于提高调查的效率和成本效益，确保雇主最广泛地参与，同时保持过程的透明度。

317. 联合国代表表示，现场约谈将继续作为主要的数据收集方法。不过，在某些情况下，如在一些规模小的偏远工作地点，其它约谈方法可能会更简便，成本效益更高，有时也许是收集数据的唯一方式。正是在这些情况下，远程电话约谈可能是理想或必要的手段，而且必要时可用电子邮件或传真通信交流作为辅助。

318. 卫生组织代表强调，其它数据收集方法不会取代传统的现场约谈，而是在必要时作为辅助。她认为，经修订的方法应体现这一点，表明将审慎地运用远程数据收集方式。

### 工作人员代表的意见

319. 公务员协联表示，工作人员不希望在正常情况下采用其它数据收集方法。采用其它数据收集方法可能最终导致整项工作的外包，他对此表示关切。他认为，拟议的改变严重削弱了工作人员和当地薪金调查委员会在这一过程中的作用，并对这一工作的透明度产生不良影响。公务员协联因此反对这一程序上的重大变动。

320. 数据收集不只是收集数字。它提供了一个在对比过程中更好地了解职位内容并取得关于雇主服务条件的第一手资料的机会。它还可以作为一个现场培训的有益工具，并有助于建立和保持同受调查雇主的联系。假如用其它数据收集方法来代替现场约谈，所有这一切将不复存在。他还指出，工作人员已经因数据分析过程缺乏透明度而遭到损害。在此方面，他回顾了当地薪金调查委员会虽然收到了调查数据库，却没有获得调查电脑程序。这使得它们无法对计算的正确性进行查证。公务员协联坚持要求获得电脑程序，以便对调查数据作出独立的分析。

321. 关于确保过程的成本效益，公务员协联建议委员会不妨考虑授权当地委员会负责整个调查过程。这样就不必向当地派出一位总部调查专家，从而降低了业务费用。

### 委员会的讨论情况

322. 有人指出，拟议的改动就等于承认既成事实。在若干情况下，远程调查方法被成功地用来确保雇主的最广泛参与，尤其是在雇主不能或不愿接待调查小组，而乐于通过其它手段提供调查数据的情况下。一些人对用其它方式取代标准调查方法持谨慎态度。这些成员认为，现场约谈应继续作为收集调查数据的主要手段，因为这是既尊重保密性又确保雇主合作的最佳办法。假如避开当地雇主，向总部或区域办事处索取资料，也会出现各种问题。其它成员虽然认为，在可能和方便的情况下必须运用传统数据收集方法，但同时指出，远程方法正日益广泛应用于日常生活的各个领域。他们觉得，现代调查程序应该顾及这一趋势。

323. 还有人指出，许多雇主——特别是多国企业——已经将其人力资源和薪资职能集中管理。因此，如果在区域办事处或总部可以获得最准确的职位和薪资资料，就不必前往实地。在这种情况下，在公司一级接触雇主显然是一个更可取、也是最有效的选择。

324. 成员们普遍认为，数据收集是一项艰辛的工作，其主要目标是收集最准确、最完整的数据。实现这一目标的手段可能因参照者的运作架构及紧急情况而异。因此，必要时可以用其它方式来作为传统调查程序的补充。

325. 成员们不支持将调查工作全部授权给当地薪金调查委员会。他们认为，这一过程应继续由总部薪金调查专家牵头，因为这些专家在调查方面受过训练而且

具有经验，可以确保调查方法在各工作地点得到前后一贯的运用，而且在调查结果中没有个人既得利益。

### 委员会的决定

326. 委员会认为，调查过程可以采用其它数据收集方法。应该审慎地使用这些方法，并在必要时确保最佳雇主的参与以及获得最准确、最完整的调查数据。

### 其它问题

327. 关于其它问题，委员会决定：

(a) 数据收集开始的月份应继续作为决定薪金调查生效日期的参考月份；

(b) 应维持实施临时调查的现行审查办法，临时修订应该以小型调查为基础，雇用率或雇主支付的最低薪金应继续作为衡量劳工市场动向的依据；

(c) 现有基准职位说明的清单仍然是确立与参照者雇主之间职位对比的充分依据，而且这一清单应予以保留；

(d) 就已确立全球职位对比模式的雇主而言，应该允许在对参照者雇主单一任职的职位与调查基准职位之间进行对比。

## 2. 第五十七届会议

328. 在第五十七届会议上，委员会收到其秘书处提出的一份文件，其中载有根据委员会关于审查工作的决定产生的非总部调查办法修订本。秘书处编写修订本时采用了它根据委员会上届会议讨论结果修改后在上届会议上分发的修订本。关于上届会议没有解决的问题，请委员会考虑它对总部调查办法所作的一些变动是否同样适用于非总部调查办法。这些变动涉及调查过程的透明度和保密性、经济部门的代表情况和保密保证书。

329. 委员会还处理了工作人员代表在最后一刻提出的请求，他对该办法提出许多进一步修改意见。

### 各组织的意见

330. 人力资源网络的代表指出，非总部办法已在各种不同的经济条件下，在 160 多个工作地点使用并且运作良好，但是要让它适应外部劳工市场的发展和技术的进步，还需要定期微调。

331. 关于增加参加受调查的雇主数目，她回顾说，虽然有些组织同意这项变动，但是其他组织对此表示关注，特别是对工作量的影响。人力资源网络还没有机会审查工作人员代表提出的建议，然而，各组织已收到外地工作地点关注订正办法的信函。因此，如果委员会同意，他们准备讨论工作人员的建议。关于工作人员提出的重新定义纽约指导委员会职能的建议，各组织坚信，公务员制度委员会是



一个协助秘书长公布薪金表的管理机构。由于调查办法为工作人员和管理部门在当地薪金调查委员会一级的协商提供了各种机会，各组织认为没有理由改变公务员制度委员会作为管理委员会的地位。

332. 人力资源网络认为，必须努力确保各方对新办法、特别是对要列入手册的详细执行安排建立信心。人力资源网络代表强调，在数据收集过程中不应忽视社会对话的重要性。在进行远距离调查时，各组织支持当地薪金调查委员会参与决策，特别是关于数据收集方式的决策。

333. 关于工作地点的分类，各组织认为，应象其他方面那样，在手册中更清楚地说明有关程序。它们还希望，工作人员代表能够得到保证，列入公共部门等变化不会产生所担心的消极影响。

334. 各组织认为，凡是增加调查办法透明度和明确性的任何建议对各方都有利。各组织设法确保调查办法能最有效地体现弗莱明原则。

335. 国际海事组织(海事组织)代表重申海事组织支持弗莱明原则和调查过程的三方性质。虽然他不了解拟议修改意见的技术依据，但是他要表明他的关注，即这些原则不应受损害。

336. 开发计划署代表强调，数据分析是一个明确的过程，因为一直都向当地薪金调查委员会提供所有的调查数据，在调查专家离开调查地点前还把数据库全文打印件留给他们。多年来，调查过程中使用了各种计算机程序，而且这些程序定期得到更新。目前的程序向所有当地委员会提供，还附有一本操作小手册，以便临时调整。虽然临时调整程序排除全面调查期间未予保留的所有雇主，但是程序具有全面运作的功能。

### **工作人员代表的意见**

337. 公务员协联和国际职工会协调会的代表告诉公务员制度委员会，他们收到世界各地工作人员提出的数以万计的请愿书，他们担心，如果按建议实施经修改的调查办法，可能进一步减损弗莱明原则的相关性并剥夺当地薪金调查委员会的主要责任，即确保各方有效地参与。工作人员代表接着向主席提交了这些请愿书。

338. 公务员协联代表同时代表国际职工会协调会发言，并得到劳工组织工会的支持。他感谢秘书处提前分发调查办法初稿，使各方有充分时间分析修改内容。工作人员代表认为，拟议的修改是出于政治考虑，而不是出于技术考虑，将对外地薪金水平产生极大的消极影响。因此，工作人员提出若干替代建议，它们将有助于解决工作人员对目前修改意见关切的一些问题。

339. 工作人员建议的目的是，一方面应符合外地调查的业务要求，另一方面必须确保所需的透明度和有关各方获得信息，两者应兼顾。应当利用这次机会，以

免届时发生冲突，不得不采取一系列行动，其中不排除法律上诉。工作人员将尽可能努力避免这种状况。

340. 工作人员代表认为，各方在调查过程中的责任应加以更明确的界定，以保证公正和公平。尤其是公务员制度委员会及其秘书处的监测作用需要予以加强。同时，当地薪金调查委员会对于确保工作人员与管理部門以及机构间的协商和充分考虑当地劳工市场具体情况具有非常重要的作用。行政首长协调会、公务员协联和国际职工会协调会代表在总部指导委员会的观察员地位也会加强交流和了解。

341. 对于外地工作地点，职责和问责制的划分混乱，如果按拟议方式通过调查办法，将会造成更大混乱，特别是因为许多组织参与非总部调查过程，每个组织的作用都需要进一步说明。

342. 大家特别关注全球咨询服务处的作用、它与开发计划署的关系和它设在马尼拉的中心。该咨询服务处已在分析说明蒙得维的亚等远距离地点的薪金数据。此外，公务员协联和国际职工会协调会请求向当地薪金调查委员会提供用来处理调查数据的全套计算机程序（称之为 B. 6 和 B. 5），以便能分析数据和进行培训。它们还要求澄清程序的知识产权和可能存在的版权问题。在这方面，它们还请求在公务员制度委员会或该委员会主席核准后，把这些程序合并成一套程序，供所有工作地点使用。

343. 关于各组织编写的调查手册，公务员协联和国际职工会协调会认为，在与工作人员代表机构协商后，公务员制度委员会或该委员会主席应核准这份调查手册。

344. 关于根据行政首长协调会、联合国和开发计划署提供的数据确定调查分类和公共部门加权的问题，公务员协联和国际职工会协调会表示，44%的外地工作人员所在工作地点会增加参照国数目，35%的外地工作人员所在工作地点不改变类别，21%的外地工作人员所在工作地点将减少调查的参照国数目。公务员协联和国际职工会协调会估计，拟议的变化将造成对大批外地工作人员有害的调查结果。特别是这两个组织提供的数据表明，拉丁美洲 80%以上的一般事务工作人员和远东 60%以上的一般事务工作人员都会受到消极影响；在北美洲和欧洲分别有 100%和 55%的工作人员受到影响。因此，由于不具备按国别分列的关于这类措施实际影响的初步信息，应在下一次全面调查时衡量它们的影响并根据分析结果灵活实行新的分类。调查办法中应当更明确地说明各组织和当地薪金调查委员会可能要求修改分类的情况。

345. 关于挑选雇主的标准，公务员协联和国际职工会协调会要求在从全球范围内挑选的雇主列入调查样本前，指定机构的总部应同当地薪金调查委员会协商。

346. 关于使用替代数据收集技术问题，公务员协联和国际职工会协调会请求在非总部调查办法中采用最近核准的总部调查办法第 39 段头三句的措辞。指定机构在决定采用除现场面谈外的方式之前，应同当地薪金调查委员会协商。仅在为了确保提供当地现行最佳雇用条件的参照方参与而不得已时，才采用这种方式。

347. 公务员协联和国际职工会协调会还就如何管理偏远小地方的调查工作提出了建议，以确保与当地行政部门和工作人员的协商。

348. 最后，公务员协联和国际职工会协调会说，考虑到非总部调查参加人员作出保密承诺的方式在工作组日内瓦会议或在公务员制度委员会以前的会议上都没有加以介绍和讨论，同时牢记非总部调查过程的具体特点，因此，他们认为采用这种方式并不合适。

### 公务员制度委员会的讨论

349. 公务员协联和国际职工会协调会把收到的各地工作人员关于两种调查办法修改意见的 2200 份请愿书交给公务员制度委员会。虽然公务员制度委员会承认并尊重工作人员提交请愿书的权利，但是他们认为工作人员代表在公务员制度委员会正式会议上向委会主席提交请愿书的方式不合适，因为这可能被解释为向委员会成员施加压力。他们还感到，这些请愿书在很大程度上是感情用事和错误概念所致，以为它所以修改调查方法，明显是针对工作人员的利益。委员会成员也不同意公务员协联的评价，即审查过程出于政治考虑而非技术考虑。他们强调，所作的修改都有充分的技术根据，而且根据调查经验，这样做能更准确地评价当地市场。现在还不能适当预测拟议改变调查办法可能产生的总体结果。但是他们指出，共同制度各组织依然是外地工作地点很有竞争力的雇主：他们在征聘方面没有遇到任何问题，工作人员更替率也不高。由于拟议的修改幅度并不大，只是对调查方法的微调，而不是彻底更新，这种状况将来有可能持续下去。

350. 公务员制度委员会回顾说，它在上届会议上深入审查了非总部调查办法，并且根据那次审查商定了现有调查办法的若干变化和修改。它还回顾说，会间曾分发一份会议室文件，把拟议修改意见纳入调查办法案文。虽然公务员制度委员会没有逐段审议那份文件，但是委员会已深入讨论各方修改现有调查办法的建议并对此作出了决定。因此，委员会成员在第五十六届会议结束时已达成明确谅解，即调查办法的实质性审查已经完成。

351. 委员会成员都认为，公务员协联和国际职工会协调会提出的大部分修改意见远远超过了仅仅修改语言或事实陈述的范围。这些意见反映了以前没有讨论或商定的新思想或新概念。这些修改意见除其他外涉及调查手册的地位、总部指导委员会的职能、拟议在雇主样本中灵活应用公共部门雇主最低限度代表性问题，以及逐步上调工作地点分类的做法。

352. 虽然委员会一些成员原则上不赞成重新讨论实质性问题，但是他们强调，如果必须重新讨论这类问题，那将意味着需要分配额外时间研究新思想和新建议。鉴于公务员制度委员会议程项目繁多，并且各组织早些时候就要求在 2004 年 1 月 1 日前公布订正调查办法，因此，并不具备这种额外时间，此外，近 5 个月来一直在审查调查办法，各方已有充分时间和机会对所有有关问题表达意见。尽管如此，公务员制度委员会还是本着通融精神，决定审议工作人员建议的有关内容，以便尽可能考虑到提出的各种意见。

353. 关于工作人员代表请求采用单一计算机程序的问题，公务员制度委员会指出，调查所用的计算机软件一直在不断更新，以便更好地满足调查工作的业务需要和参加调查的雇主的需要。因此，每隔两三个月就重新正式批准使用的软件并要求进行调查的所有组织使用新版本的软件既不实际也不合理。另一方面，使用不同版本的程序并不意味着就会产生不同的调查结果，因为主要计算参数是相同的。不论使用软件的版本如何，重要的是当地薪金调查委员会获得完整的调查数据并了解计算过程，以便能独立地核查数据。委员会注意到开发计划署关于已向当地薪金调查委员会提供所有调查数据和数据库打印件全文的发言。此外，还向调查委员会提供临时调查使用的附有使用手册的计算机程序。虽然这些版本的程序把全面调查最后分析时没有保留的雇主排除在外，但是该程序具有全面运作的功能。

### 委员会的决定

354. 委员会同意秘书处的建议，即委员会核准的总部调查办法中与调查工作保密性和透明度有关的修改，包括保密保证书同样适用于非总部调查办法，因为采用这两种调查办法的调查过程大体上是相同的。

355. 委员会决定核准秘书处提出的非总部工作地点现行最佳就业条件的订正调查办法，从 2004 年 1 月 1 日起生效，但需要纳入工作人员代表提出的若干修改意见。除其他外，这些修改意见涉及进一步澄清调查过程和调查参与人员的责任，包括总部指导委员会和当地薪金调查委员会的作用，以及从上次审查调查办法以来发生的一些实际变化。

## 第六章

### 各组织执行国际公务员制度委员会各项决定和建议的情况

356. 委员会根据其章程第 17 条向大会提交年度报告，其中载有关于共同制度各组织执行委员会各项决定和建议的情况的资料。1992 年委员会根据第五委员会两年制的工作方案，决定每两年向大会提交一份综合性执行情况报告。2002 年委员会由于薪资和福利制度审查工作在其议程下造成的竞争性要求而没有能够提交报告。因此委员会收到了关于 2000 至 2002 年期间所作决定和（或）所提出的建议的资料，即下列各方面的资料：一些组织有待执行的事项，或是要求采取进一步后续行动的事项，以及 1997 年经委员会指定必须经常为其提供最新信息的、章程第 14 条范围内的问题。

#### 各组织的意见

357. 人力资源网注意到提交委员会的资料。人力资源网的代表以一个组织的名义提供了修订了的有关数据。

#### 工作人员代表的意见

358. 国际职工会协调会和公务员协联的代表们注意到研究结果并感谢秘书处提供有关资料。公务员协联的代表注意到有些组织没有参加目前的工作。

#### 委员会的讨论经过

359. 委员会注意到，同前一次这方面的工作相比，各组织作出了较多的回应。这使委员会得以对其各项建议和决定执行率作出较有意义的结论。

360. 委员会回顾，1996 年它曾建议大会将一个工作地点调动和艰苦条件矩阵表的不搬迁津贴限于五年期间，在特殊情况下延至七年。但是它注意到许多组织自动执行了七年的规定。委员会一些成员认为，这种做法不符合一致落实调动和艰苦条件矩阵表不搬迁津贴的原则。

361. 委员会注意到，许多组织没有实施若干其他建议，例如 1997 和 1998 年确定的旅行标准、以及向大会和其他参加组织的立法机关提出的有关增订行为准则的建议。

362. 委员会根据其章程第 12 条，在共同制度七个总部工作地点进行了薪资调查，并向有关组织行政主管建议了薪金表。有些成员认为教科文组织没有适当地实施为一般事务人员及其他当地征聘职类建议的薪金表。

#### 委员会的决定

363. 委员会注意到其秘书处为 2003 年执行工作提供的资料。委员会决定：(a) 要求主席促请还没有参加目前工作的组织今后履行其法定义务并请这些组织们

注意它们是否参与资料的收集会影响到委员会的工作；(b) 要求秘书处提出一份关于各个级别性别均衡问题的统计报告，包括 2004 年联合国共同制度各组织的未叙职等人员。

## 注

<sup>1</sup> 劳工组织、粮农组织、教科文组织、民航组织、卫生组织、万国邮联、国际电联、气象组织、海事组织、知识产权组织、原子能机构和工发组织。

<sup>2</sup> 农发组织。

<sup>3</sup> 《大会正式记录, 第五十七届会议, 补编第 30 号》(A/57/30)。

## 附件一

### 2004-2005 年国际公务员制度委员会工作方案

1. 大会和共同制度其他组织立法机关/理事机构通过的各项决议和决定。
2. 人力资源网的框架：
  - (a) 审查薪资和福利制度：
    - (一) 津贴的现代化和简化：
      - 全面审查共同制度津贴
      - 调动/艰苦条件津贴
      - 教育补助金
    - (二) 制订战略奖金办法；
    - (三) 进行有关宽幅工资/论功行赏的示范研究；
    - (四) 专业及专业以上职类职务评价制度总标准执行进度报告。
  - (b) 合同安排。
3. 专业及专业以上职类服务条件：
  - (a) 基薪表/底薪表；
  - (b) 联合国/美国薪酬净额差值变动情况；
  - (c) 工作地点差价调整数问题咨询委员会第二十六届会议的报告；
  - (d) 子女和二级受扶养人津贴数额的审查；
  - (e) 联合国/美国相等职等研究。
4. 一般事务人员及其他当地征聘工作人员的服务条件：
  - (a) 下列地点现有最佳雇用条件：
    - (一) 马德里；
    - (二) 巴黎；
    - (三) 蒙特利尔；
  - (b) 审查一般事务人员及有关职类职务分类标准的考虑因素。

5. 适用于这两类工作人员的服务条件：
  - (a) 审查教育补助金数额；
  - (b) 工作人员薪金统一税率表；
  - (c) 陪产假。
6. 各组织执行国际公务员制度委员会各项决定和建议的情况。
7. 各组织性别均衡情况统计评论。
8. 审查应计养恤金薪酬。
9. 审查诺贝尔梅耶原则，包括报酬总数的比较。



## 附件二

## 联合国纽约专业及专业以上职类人员与美国哥伦比亚特区华盛顿市相等职等人员平均薪酬净额比较（2003 历年差额）

职等	薪酬净额 (美元)		联合国/美国比率 (美国哥伦比亚特区华盛顿市 = 100)	联合国/美国 生活费差数 调整比率	计算总比率 用的加权数 <sup>b</sup>
	联合国 <sup>a</sup>	美国			
P-1	58 340	42 277	138.0	119.9	0.2
P-2	72 563	54 790	132.4	115.1	5.3
P-3	88 473	66 865	132.3	115.0	20.9
P-4	106 097	83 135	127.6	110.9	32.1
P-5	124 227	97 566	127.3	110.6	27.5
D-1	143 836	112 644	127.7	110.9	10.4
D-2	150 643	116 698	129.1	112.2	3.7
按纽约/哥伦比亚特区华盛顿市生活费差数调整前的加权平均比率					128.9
纽约/哥伦比亚特区华盛顿市生活费比率					115.1
按生活费差数调整后的加权平均比率					111.9

<sup>a</sup> 计算联合国薪金平均数时采用了联合国系统行政首长协调理事会截至 2000 年 12 月 31 日的人事统计数据。

<sup>b</sup> 这些加权数反映 2000 年 12 月 31 日在总部和常设办事处任职的联合国共同制度 P-1 至 D-2 职等工作人员。

## 附件三

专业及专业以上职类工作人员薪金表，显示年薪毛额和扣除  
工作人员薪金税后的相应净额\*

(美元)

2003年1月1日生效

职等		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
副秘书长	毛额	186 144														
	净额 D	125 609														
	净额 S	113 041														
助理秘书长	毛额	169 366														
	净额 D	115 207														
	净额 S	104 324														
D-2	毛额	139 050	142 085	145 119	148 154	151 189	154 223									
	净额 D	96 411	98 292	100 174	102 055	103 937	105 818									
	净额 S	88 571	90 159	91 741	93 318	94 890	96 456									
D-1	毛额	126 713	129 377	132 041	134 705	137 369	140 033	142 697	145 361	148 024						
	净额 D	88 762	90 414	92 065	93 717	95 369	97 020	98 672	100 324	101 975						
	净额 S	82 045	83 481	84 913	86 342	87 768	89 190	90 609	92 025	93 437						
P-5	毛额	104 102	106 369	108 635	110 901	113 168	115 434	117 701	119 967	122 234	124 500	126 766	129 033	131 299		
	净额 D	74 743	76 149	77 554	78 959	80 364	81 769	83 174	84 580	85 985	87 390	88 795	90 200	91 606		
	净额 S	69 437	70 685	71 930	73 174	74 416	75 655	76 892	78 127	79 360	80 591	81 820	83 046	84 271		

职等		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
P-4	<b>毛额</b>	<b>84 435</b>	<b>86 489</b>	<b>88 544</b>	<b>90 637</b>	<b>92 824</b>	<b>95 011</b>	<b>97 198</b>	<b>99 385</b>	<b>101 572</b>	<b>103 759</b>	<b>105 946</b>	<b>108 133</b>	<b>110 320</b>	<b>112 507</b>	<b>114 694</b>
	净额 D	62 327	63 683	65 039	66 395	67 751	69 107	70 463	71 819	73 175	74 530	75 886	77 242	78 598	79 954	81 310
	净额 S	58 041	59 276	60 509	61 740	62 971	64 200	65 429	66 656	67 881	69 106	70 329	71 551	72 772	73 992	75 211
P-3	<b>毛额</b>	<b>68 306</b>	<b>70 208</b>	<b>72 112</b>	<b>74 011</b>	<b>75 915</b>	<b>77 815</b>	<b>79 715</b>	<b>81 620</b>	<b>83 523</b>	<b>85 423</b>	<b>87 326</b>	<b>89 226</b>	<b>91 202</b>	<b>93 226</b>	<b>95 250</b>
	净额 D	51 682	52 937	54 194	55 447	56 704	57 958	59 212	60 469	61 725	62 979	64 235	65 489	66 745	68 000	69 255
	净额 S	48 242	49 396	50 553	51 706	52 862	54 015	55 169	56 324	57 477	58 632	59 782	60 933	62 083	63 233	64 384
P-2	<b>毛额</b>	<b>55 346</b>	<b>56 907</b>	<b>58 465</b>	<b>60 027</b>	<b>61 729</b>	<b>63 429</b>	<b>65 130</b>	<b>66 829</b>	<b>68 532</b>	<b>70 233</b>	<b>71 932</b>	<b>73 636</b>			
	净额 D	42 849	43 973	45 095	46 218	47 341	48 463	49 586	50 707	51 831	52 954	54 075	55 200			
	净额 S	40 191	41 210	42 226	43 244	44 260	45 279	46 313	47 344	48 379	49 412	50 444	51 479			
P-1	<b>毛额</b>	<b>42 944</b>	<b>44 444</b>	<b>45 942</b>	<b>47 442</b>	<b>48 939</b>	<b>50 438</b>	<b>51 938</b>	<b>53 436</b>	<b>54 932</b>	<b>56 432</b>					
	净额 D	33 920	35 000	36 078	37 158	38 236	39 315	40 395	41 474	42 551	43 631					
	净额 S	31 997	32 992	33 986	34 980	35 974	36 967	37 962	38 944	39 921	40 899					

注:

D = 适用于有受抚养配偶或子女的工作人员。

S = 适用于无受抚养配偶或子女的工作人员。

\* 本比额表按照大会 2002 年 12 月 20 日第 57/285 号决议实施。