

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/C.5/32/48
21 November 1977
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH/
SPANISH

第三十二届会议
第五委员会
议程项目109

国际公务员制度委员会的报告

秘书长的说明

秘书长应联合国日内瓦办事处工作人员委员会的请求，转递日内瓦联合国工作人员代表大会关于国际公务员制度委员会的报告(A/32/30)的声明。

秘书长获悉这份声明也反映了参加联合国共同薪给、津贴和福利金制度的，其他设在日内瓦的组织的工作人员代表大会和工作人员委员会的意见。

一九七七年十一月十四日

国际公务员制度委员会
关于日内瓦一般事务人员薪给的建议

总协定、劳工组织、电信联盟、联合国日内瓦办事处、
卫生组织、知识产权组织和气象组织的
工作人员代表大会和工作人员委员会的说明

一、序言

1. 如何决定日内瓦一般事务人员的薪给一向是一项棘手的问题。其原因并不难解释：有些是由于日内瓦经济的性质；另一些是由于七个国际组织的工作人员和三、四个彼此没有好好协调的主管级别（行政当局、行政首长、联合国秘书长、大会）之间的相互关系非常复杂。

2. 在这个问题最近造成的危机中，有两个机构介入：一个是联合检查组，它触发了目前的危机；另一个是国际公务员制度委员会，它最近才卷入联合国系统错综复杂的行政机构和职务中，但是对这个系统的和谐并没有帮助。

3. 原先希望在公务员制度委员会介入决定日内瓦一般事务人员的薪给的过程中，会使这个过程更加客观、更有条理——这是某些方面前此处理这个问题的时候没有注意到的。结果令人大失所望，如果负责当局坚持采用公务员制度委员会关于一般事务人员薪给的建议的话，该委员会的行动可能造成日内瓦国际组织有史以来最严重的危机。何以会如此，说明如下。

二、法律根据

4. 公务员制度委员会并非处于完全的法律真空之中。一九七六年四月二十三日各主任和秘书长的代表同日内瓦各组织的工作人员的代表签署了一项协定，规定了今后一般事务人员的薪给水平。这项协定的要点已编入各组织的工作人员服务细则和条例，作为一般事务人员薪给表。一味专横地用国际公务员制度委员会所建议的薪给表来取代上述薪给表，在法律上是有问题的。

5. 而且，工作人员可能会有更多的理由向行政法庭提出申诉，要看应用该委员会建议的薪给表可能决定采取的程序如何。

6. 按照公务员制度委员会规约第十二条第1款的规定——这是目前唯一可以适用的规定——该委员会只能作出建议。然而，该委员会似乎认为它作的是决定，毫无疑问，应该执行。另一方面，工作人员认为按目前的情况，公务员制度委员会的建议只是就日内瓦一般事务人员薪给问题寻求一般说来令人满意的解决办法时应予考虑的因素之一。

7. 公务员制度委员会的建议是无效的，因为它没有遵守联合国大会第A/31/193B号决议关于其职权范围的规定，这项决议要求该委员会在进行调查之前先确立调查的方法。

8. 公务员制度委员会规约中规定确立方法是必要的先决条件，第十、十一和十二条列出了执行业务的合理顺序。还应当指出，这一点是行政协调会提交公务员制度委员会第三届会议（一九七六年三月八日至二十六日）的一个制定这方面某些原则的文件中不得不承认的，该文件强调“在展开任何调查之前，试图就取得、处理、分析和评价数据的详细方法达成协议”实在是很重要的（ICSC/R. 36. 附件三，第19(d)段）。

9. 这些法律规章方面的理由大大限制了公务员制度委员会的建议的重要性，此外还必须考虑到显现其方法基础脆弱不堪的下列各点。

三、委员会的行动

10. 决定一般事务人员薪给的基本原则是要把这类薪给建立在“当地一般最佳待遇”的水平上。委员会已经确认了这个原则。传统上，日内瓦为决定这种待遇，须调查整个市场；事先在每个工作所需收集的数据类别中，决定一个适当的水平。委员会根据“当地一般最佳待遇”原则的新解释，以一种不同的办法，替代了原来的程序——这个办法等于下列方程式：当地一般最佳待遇=最佳雇主提供的待遇。这个有点画蛇添足的原则意思是指：只考虑大体上提供最佳待遇的雇主所提出的数据，而不考虑整个幅度的薪给资料。于是问题成了如何定出最佳雇主的定义，以及如何进行调查以决定那些是最佳雇主。

11. 为此，首先必须调查所有雇主或所有雇主的抽样；同过去相反，不再订出一个数量上的标准（雇员须不少于五十人），因为这不合市场的特性，可能排除许多最佳雇主。由于时间表上的需要，委员会省掉了这个不可缺少的阶段，而竟直接处理推定的最佳雇主的抽样，这个推定所根据的不过是日内瓦雇主联合会提供的无法查证的意见。

12. 这个方法的缺点之一是：推定的各最佳雇主一经预先选定，就无法查核这个推定是否正确，因为除了它们的资料以外，收集不到其他资料；不过，当地的公共机关、联合国常驻特派团及非营利的研究机构仍是一些例外。

13. 所以说这个方法是纯粹基于抽象的概念，是由于下列事实：收集到的数据无法显示有一类雇主可以看作是最佳雇主，因为每个雇主对不同工作所付的薪给太过参差不齐，而最后的取样范围又太窄狭。因此，公务员制度委员会不得不放弃这个概念，处理就每个工作所收集的整个幅度的薪给资料，来订出薪给表，也就是与从前打算采用的，作为以预先选定的方式进行选择性调查的理由的办法刚好相反。

14. 委员会甚至不敢说已经根据实际上这样脆弱的假定，正确地进行了这类的调查，因为它实际上只曾从半数“推定的最佳雇主”收集到的资料，这种比较上的缺陷，一部分也是由于缺乏时间，一如委员会本身所承认的。

15. 分析这些资料，显示出被调查的雇主不能认为是最佳雇主，因为日内瓦市政府各机构——所指最佳雇主的唯一外部对比点——的薪给水平略高于其他一切雇主的平均水平。

16. 至于对妇女有差别待遇的工资，委员会不顾过去的教训，竟而着手进行调查典型的“妇女”工作，并收集关于由两性担任的工作中女性雇员的资料。最后，委员会必须取消后一种资料，并承认有差别待遇存在的事实。不过它拒绝取消纯由“妇女”担任的工作，因为非常难于测度待遇的差别有多么大，委员会根据经验上的方法，对这种差别大大地低估了。

17. 外部对比点定为第七十五百分位数，如果所处理的数据，系关于全是最佳雇主或所有最佳雇主的抽样，这个对比点是正确的，如果所处理的数据受到预先仓促选定的有一般雇主在内的数据的不良影响，这个对比点就不正确了。

18. 内部对比点的确定，对最后决定的作出有最大的影响。从某一个外部对比点开始，各种可能有的内部对比点（每一个职等从第一级到第十一级）可以产生薪给表的一个幅度，其中最高的要较最低的多出百分之三十。这里也和其他地方一样，缺乏现成的方法作为准据，委员会选定了内部对比点（G-4，第六级）既未认真地找出这个选择的理由，又没有细心地考虑工作人员代表提出的理由。

19. 委员会的建议因此是一整套凭经验作出的决定的最后结果，作出这套决定所根据的是：自选的调查方法、“推定为最佳雇主”的抽样、“妇女”工作的薪给，以及对内部和外部对比点的决定，这不过是几项最重要的。

四 工作人员协会的补充调查

20. 日内瓦各工作人员协会为了进一步证明公务员制度委员会的缺陷，在组织间辩护委员会中采取主动，对日内瓦的进行了一次补充调查。

21. 这项调查指出，首先，委员会并没有在最适当的条件下收集数据。事实上：

- (a) 在委员会的第一个抽样调查中，委员会只能从总数 45 家雇主中取得 22 家雇主有效数据，有 18 家经委员会调查的公司拒绝回答委员会的问题单；不过，工作人员聘用的顾问却能从这 18 家公司取得关于薪给的数据；
- (b) 根据上述顾问的经验，有理由相信委员会收集的数据可能有异常的地方，从而影响委员会调查的最后结论。是否如此，只要把委员会所调查各公司的数据的代号交给该顾问，便可查证。

22. 根据该顾问所收集的新数据，可以从现有数据的所有公司中选出 20 或 22 家最好的公司，再以公务员制度委员会的方法来分析有关的薪给数据，一定会得出与委员会调查不同的数字。

23. 上述补充数据也构成一组同质数，可据以评价对日内瓦女性雇员在工资上的歧视，其可靠程度较委员会的为高。委员会对所有情形的工资歧视估计都是百分之八，实际上却是百分之十五点八，而这与瑞士政府的统计数比较起来，还算是保守的估计。

五 结论

24. 委员会的报告回顾了过去决定日内瓦服务人员薪给的因素，特别强调所遭到的困难。而事实并非如此简单。困难当然是有的，可是，在二十五年内发生了一些争执并不就表示整个情况在基本上是不健康的；事实上，这是雇主与雇员在讨论雇用条件时所不可避免的通常有的紧张关系。多年以来，在委员会前任的各咨询机构的谨慎干预下，工作人员和行政当局已学会在薪给的重要问题上彼此合作并遵守若干规则，特别是根据劳工组织关于集体谈判所作建议而产生的规则。关

于这一点，应该指出，一九七六年的罢工并不是直接为了要求加薪，而是如联合检查组着重指出的，其原因在于没有遵守现有协议，以及若干行政当局与其工作人员的关系之间有不圆满的地方。这一点可从最后决定的数字低于调查所得的数字得到证明。

25. 委员会的干预把所有这些彻底改变了。委员会建立了一套从属关系，取代了由一套共同同意的规则所支配的雇主与雇员间的传统矛盾关系；对委员会条例中关于工作人员协商的规定只是象征性地遵守。委员会对于在其职权范围内的任何重大问题，都没有真正考虑到工作人员的立场（包括：方法的选择，选择要调查的雇主的标准，对待女性雇员所受薪给歧视的态度，对雇主所发问题单的内容，决定内部对此点的理由）。

26. 正如一九六六年的日内瓦调查一样，这次又是由行政当局单方面进行，丝毫不与工作人员合作，而这正是行预咨委会当时加以批评的理由。

27. 如果我们根据委员会解决以往困难的成功程度来评价它的工作，所得的结论一定是不好的。事实上，委员会这次的调查在技术上的缺陷如此之多，对工作人员的意见如此缺乏考虑，它在日内瓦所引起的工作人员的反应很可能比以往任何一次调查更要严重。

28. 基本上，这种情况是由于低估了技术上的困难和委员会履行其任务所需要的时间所造成的。基于这一情况，任何负责考虑是国际公务员制度委员会所作建议是否适当或审查其适用这些建议的方式的人都必须极其谨慎从事。
