

联合国专门机构和共同系统
工作人员—管理层关系

撰写人
杰拉德·比罗

联合检查组
2012年，日内瓦



联合国

联合国专门机构和共同系统 工作人员—管理层关系

撰写人
杰拉德·比罗

联合检查组



联合国
2012年，日内瓦

内容提要

联合国专门机构和共同系统工作人员—管理层关系(工管关系)报告跟进、补充了联合国内部唯一述及这同一专题的 2011 年报告(JIU/REP/2011/10 和 A/67/136)。与 2011 年报告一样,本报告是根据负责管理事务的联合国副秘书长、联合国行政首长协调委员会(行政协调会)人力资源网和若干工作人员代表提出的建议撰写的,其中借鉴并补充了 JIU/REP/2011/10 号文件的结论。联合国共同系统接受审议的各组织管理层与其工作人员之间良好有效的互动,对于完成高性能服务至关重要。本报告的目的是,分析具体实施部门为各自组织的利益促进和谐有效的工管关系的方法以及联合国共同系统所有各组织和关联实体通用的薪金和津贴制度。报告的范围限于工管关系的程序和机制,而不是实质性的人力资源问题,不过这种问题为说明起见也会提及。

预计本报告所载的建议,如果得到历来是建议对象的相关各组织的立法或理事机构及行政首长们贯彻落实,同时向工作人员代表机构当选领导提出的一些建议也得到考虑,这将有助于改进各种既有的工作人员—管理层联席机构(工管联席机构)的工作,推进排除障碍,提高工管关系的实效,增进受审查组织的总体利益。

主要审查结果、结论和建议

检查专员通过 100 多小时的访谈,同时查阅了相关组织职工代表和管理层代表(管代)对调查问卷的答复及提出的补充文件之后,得出结论指出,联合国系统经审查的各实体 2009 年至 2011 年工管关系的状况参差不齐,组织之间相去甚远。实际上,像国际贸易中心、国际电联、邮联和知识产权等一些组织的工管关系十分糟糕,面临严重挑战,其他组织如原子能机构、海事组织、艾滋病规划署、工发组织、世旅组织和气象组织等的工管关系则从良好到很好不等。六个组织(粮农组织、民航组织、劳工组织、教科文组织、粮食署、世卫组织)的工管关系大体处于一般水平,有结构和程序方面的难题需要解决。

多数经审查的实体中,当前的全球金融危机对工管关系并无帮助,成员国急于限制自己对各组织经费的承诺,造成一般的工作人员和管理层之间的关系相当紧张,工作人员越来越担心削减职位,而管理层穷于应付成员国的需求,同时又要尽量减轻职位的损失,因而夹在两堵墙之间,左右为难。

本报告载有九项建议:三项提给相关组织的理事机构,七项提给其行政首长(行政首长)。报告还概述了一些提给受审查组织管理层和工代机构的有益做法和建议。报告的主要调查结论和相应建议如下:

(a) 一些组织尽管作了点正规化的努力，但是“非在编”类职工的比例却不断上升，在整个联合国系统的劳动力中占有相当大的比重。大部分时间，非在编职工是各组织永久性劳力的组成部分，但他们缺乏就业保障。多数组织的非在编人员无权领取养恤金，也无在职和(或)离职后健康保险福利。各组织《工作人员条例和细则》(《职工条例》)和工代机构的章程清楚表明，非在编人员的大量存在还有待于转化为联合国各组织内部及其共同的报酬和津贴制度的显著变革，无论是劳资关系还是治理方面都有待显著变革。现在已经是时候，有关各方——行政首长、共同系统各机构及工代机构——均应就此考虑如何最好地适应不断变化的现实，保障这类工作人员享有最低程度的公平保护和权利，争取非在编人员—管理层之间形成正式而有效的关系。为此，建议 1 要求行政首长提交立法机构或理事机构的人资问题报告汇报属于非在编人员合同安排类的每一类的人数、及适用于其中各类的相应权利、福利、成本和职责。

(b) 在结社自由以及工代机构组织权原则受到阻碍，各组织的广播设施据称受到审查的情况下，工管关系遭到严重破坏。为确保不再出现这种行为，各相关组织行政首长积极便利工代机构使用现有的一切与一般工作人员沟通的必要手段，不受任何审查。

(c) 检查专员为之震惊的是，许多受访人，尤其是合同情况不稳定的受访人一再明确表示害怕公开参加任何工作人员工会或行动，或者担当代表角色。害怕联合国组织管理层打击报复，表明严重缺乏信任，发出了令人不安的信息。工代履行其代表职能时有权受到特定保护，这一点既得到国际行政法庭——劳工组织行政法庭(行政法庭)、联合国争议法庭(争议法庭)、前联合国行政法庭(上诉庭)的承认，又得到若干但不是全部有关组织职工条则的承认。上诉庭明确表示：“对工作人员，不应该因其目前或一向都是工作人员协会的负责人或代表或者一直积极参与协会活动而对其采取行动，这是结社权不可或缺的内容。”为正式保障工代受到保护，建议 3 要求缺少这种规定的组织的行政首长通过相应规定。

(d) 多数组织有一个正式的工作人员—管理层联席机构(工管联席机构)，专门处理工管关系，工作人员和管理层定期在最高级别上对话商讨涉及工作人员福利及其服务条件的问题。虽然工管联席机构明文规定本身属于谈判场所的并不多，但是，从通过并且随后落实的相关协议数量可以看出，有些机构是确实进行谈判的。虽然非正式工管对话平台既有用又必要，但是这种平台应该补充而不是取代正式的平台(诸如工管联席机构等)。如果正式平台不存在或者利用不足或不当，有可能而且确实会对能否查问管理层责任的问题产生极大的关切。为此，建议 4 要求行政首长在设有处理工管关系职能的组织建立工管联席机构，专门负责处理工管关系问题。

(e) 与在职和前任实地工作人员的访谈揭示出两大结论：(一) 近乎普遍一致的感觉是，总部工作人员的利益有意无意地高于实地工作人员的关切；(二) 实地工作人员、尤其是本国工作人员一般都不知道有职工条则，不了解自己作为联合国工作人员的权利和责任。培育工管关系，需要更多地关注实地工作人员的

关切事项及其面临的挑战。总部工代比较容易接触到高级管理层，须与实地工作人员进行更具实质性的接触，充分为他们所关切的问题代言。管理层方面则须遵守自己对员工和本组织负有的义务，恪守各项条例、细则、政策和正当程序，确保所有工作人员，不论工作地点如何，均了解自己的权利和责任。为此，建议 5 要求有实地驻扎人员的各组织的理事机构责成其行政首长就人资问题提出报告时详述实地工作人员面临的挑战。

(f) 访谈和问卷答复显示，工作人员代表(工代)和管理层代表(管代)都几乎普遍一致承认新当选的工代和新任命的管代接受工管关系培训有用。为此，建议 6 要求行政首长为其各自的人资部门划拨适当资源，供其开发(最好与工代一起开发)实施工管关系相关问题的培训活动，并且大力鼓励新任命的管理人员和新当选工代参加这种培训。

(g) 虽然对工管关系培训的价值存疑不多，然而本报告概述的培育工管关系的另外两个工具，即承认/合作协议(认/合协议)和工作人员调查两项的有用性，则取决于(a) 认/合协议是否包含具有增添价值作用的新要素(如明确规定提供履行代表职能的设施和脱产时间——一些经审查的组织目前缺少这一特色)；(b) 是否制定有员工代表和管代双方都参加的完全公正的调查。凡进行组织主办的调查的，应该允许员工代表进行自己的员工调查(如衡量员工的优先事项和关切问题，或征求对工代机构主张的反馈意见)。关于尽量发挥工作人员调查效益问题，建议 7 要求行政首长每隔二至四年定期进行可比的工作人员调查，由外部独立实体进行，期间有员工代表和管代参与调查的拟订和解释过程。

(h) 工作人员联合会在共同系统工管关系方面具有重要作用，因为它们负有将其下属工代机构关注事项转呈国际公务员制度委员会(国际公委)、行首协调会、高级别管理委员会(高管委)和行首协人资网处理。尽管他们在共同系统各实体审议工作中的作用明确得到承认，但是目前的做法是，代表联合会的员工代表脱产时间的费用仅由其聘用组织全额支付，而其他相关组织分文不付，这既不公平又不合情理，因为联合会在共同系统面前代表的是其成员组织全体工作人员的利益。按理说，如果代表职能应在组织一级予以补偿——关于这一点常有相关规定文本存在，则同样的道理也完全适用于共同系统一级工作人员代表职能。因此，建议 8 要求相关组织的立法机构或理事机构责成其行政首长优先拟订国际公委规约和议事规则承认的工作人员联合会负责人员代表职能所涉一切费用支付方面的分摊公式和协议。

(i) 最后，当然并非最无关紧要的是，成员国是决定多数组织工作人员条例和服务条件的决定性权威，其重要作用无论怎样强调都不会过分。保证工代机构有权通过立法机构/理事机构会议向成员国表示其意见的正式书面规定，具有决定员工福利所涉各个方面的关键作用，但是目前至少有七个组织没有书面规定。工代机构明白自己无意请成员国微调工管关系，但却普遍一致认为，成员国如对其关切事项有基本的尽职调查并且比较了解，这当然会增进工管关系。这在预算紧张的时期尤其如此，因为工作人员指望成员国构思提案因而可能降低服务

条件或者“激励”使用非工作人员合同或其他脆弱的合同方式以应付核心职能。在这方面，建议 9 要求尚不存在正式规定的各组织立法机构或理事机构通过有关条例，赋予工代机构在有关内部机关处理涉及员工福利问题的会议期间出席发言的权利。

目录

内容提要		iii
简称		x
章次	段次	页次
一. 导言	1-11	1
A. 背景	1	1
B. 目标和范围	2-4	1
C. 方法	5-11	3
二. 区分工作人员和非工作人员的难题	12-27	4
A. 工作人员多样化, “非工作人员” 的出现和发展	12-15	4
B. 劳工组织承认民间社会存在类似的实际情况, 并提出 相关建议	16-18	5
C. 联合国的对策	19-20	6
D. 各专门机构采取的新对策	21-23	7
E. 非工作人员—管理层关系	24-27	8
三. 工作人员—管理层关系的法律框架	28-33	10
A. 界定关系性质的《工作人员条例和细则》(职工条例)	28	10
B. 基本原则和参考文书	29-31	10
C. 工作人员代表机构(工代机构)的章程	32	12
D. 今后方向	33	12
四. 工作人员代表机构(工代机构): 性质与工作方式	34-40	13
A. 存在理由	34-35	13
B. 工代机构治理: 章程和规定的权威性	36-37	13
C. 选举制度	38-39	14
D. 工代机构成员资格	40	15
五. 工作人员—管理层关系的条件	41-56	16
A. 行政首长的作用	41	16
B. 完成代表职能的便利条件	42-48	16
B.1. 职位借调	43	17

B.2. 脱产时间	44-47	17
B.3. 办公场地和设备	48	18
C. 沟通自由	49-50	18
D. 工作人员代表职能的保护	51-56	19
六. 工作人员—管理层关系的整体质量	57-77	22
A. 沟通、通报和协商工作的质量	58-59	23
B. 正式沟通(联席机构)和非正式接触	60-65	24
C. 外地办事处工管关系的潜在挑战	66-76	26
D. 今后方向	77	29
七. 增进工管关系的手段	78-95	30
A. 培训	78-84	30
B. 工作人员—管理层承认和合作协议(认/合协议)	85-90	31
B.1. 承认和合作协议的共同内容	86	32
B.2. 某些认/合协议的追加条款	87-89	33
B.3. 承认和合作协议的额外价值	90	34
C. 工作人员调查	91-93	34
D. 今后方向	94-95	35
八. 工作人员—管理层关系和道德操守	96-113	36
A. 道德操守方面的服务	96-100	36
B. 道德操守和行为守则	101-102	37
C. 工作人员条例和细则(职工条例)	103-104	38
D. 行为标准	105-111	38
E. 从原则到实践	112	40
九. 工作人员—管理层关系和共同制度	113-134	41
A. 任务	113	41
B. 国际公委的工管关系	114-122	41
C. 国际公委和行首协调会的机构内部的工管关系质量	123-128	44
D. 转达给联检组的各伙伴方的意见	129-131	45
E. 处理现存的内在不平衡状况	132-134	46

十.	工作人员联合会	135-148	48
	A. 背景、目标、历史、责任区	135-136	48
	B. 治理	137-139	48
	C. 联合会和外地	140	49
	D. 筹资问题	141-146	49
	E. 今后方向：联合会的合作与融合	147-148	51
十一.	成员国在工管关系方面的可接触机会及作用	149-153	52
十二.	结论	154-162	55
	A. 经验教训	154-159	55
	B. 今后方向	160-162	56
附件			
一.	工代机构的治理结构		57
二.	工代机构的选举制度		59
三.	工代机构成员和参加选举情况		61
四.	工作人员代表履行职能的便利条件和脱产时间		62
五.	各组织中进行的工作人员调查		64
六.	参与组织就联合调查组的建议采取的行动概览		65

简称

行政协委会	ACC	行政协调委员会
世卫美洲办	AMRO	世卫组织美洲区域办事处
粮农专协	AP-in-FAO	粮农组织专业人员协会
行政协商会	CCAQ	行政问题协商委员会
国际职工会协调会	CCISUA	联合国系统国际职工会和协会协调委员会
行首协调会	CEB	联合国系统行政首长协调理事会
世行国办职协	COSA	世界银行国家办事处职工协会
一体行动	DaO	联合国一体行动倡议
每日津贴	DSA	每日生活津贴
执理会	EB	执行理事会
欧盟委	EC	欧洲联盟委员会
世卫东地办	EMRO	世卫组织东地中海区域办事处
执委会	ExCom	执行委员会
粮农组织	FAO	粮食及农业组织
国际公协联	FICSA	国际公务员协会联合会
联合国工协联	FUNSA	联合国工作人员协会联合会
关贸总协定	GATT	关税和贸易总协定
一般事务人员	GS	一般事务类工作人员
高管委	HLCM	联合国系统高级别管理委员会
人资	HR	人力资源
行首协人资网	HRN	行首协调会人力资源网
原子能机构	IAEA	国际原子能机构
原子能工协	IAEA-SA	原子能机构工作人员协会
机构间安保网	IASMN	机构间安保管理网
民航组织	ICAO	国际民航组织
民航组织工协	ICAO-SA	民航组织工作人员协会
国际公咨委	ICSAB	国际公务员制度咨询委员会

国际公委	ICSC	国际公务员制度委员会
农发基金	IFAD	国际农业发展基金
劳工组织	ILO	国际劳工组织
劳工组织工会	ILO-SU	劳工组织工作人员工会
行政法庭	ILO AT	国际劳工组织行政法庭
货币基金	IMF	国际货币基金
工协委	IMF-SAC	货币基金工作人员协会委员会
海事组织	IMO	国际海事组织
海事组织工会	IMO-SU	海事组织工作人员工会
移民组织	IOM	国际移民组织
移民组织工协	IOM-SA	移民组织工作人员协会
国贸中心	ITC	国际贸易中心
国贸工代会	ITC-SC	国贸工作人员代表大会
国际电联	ITU	国际电信联盟
国际电联职委会	ITU-SC	国际电联职工委员会
国际电联工会	ITU-SU	国际电联工作人员工会
联咨委	JAC	联合咨询委员会
工管联席机构	JB	工作人员—管理层联席机构
联检组	JIU	联合国系统联合检查组
联谈委	JNC	联合谈判委员会
本地职工会	LSA	本地工作人员协会
管代	MR	管理层代表
经合组织	OECD	经济合作与发展组织
经合组织工协	OECD-SA	经合组织工作人员协会
监督厅	OIOS	内部监督事务厅
欧安组织	OSCE	欧洲安全与合作组织
专业人员	P	专业职类工作人员
泛卫组织	PAHO	泛美卫生组织
方预行委会	PBAC	方案、预算和行政委员会

绩评系统	PEMS	业绩评定管理系统
专务协议	PSA	专业服务协议
认/合协议	R/CA	承认和合作协议
工协	SA	工作人员协会
工代会	SC	工作人员代表大会
工管	S-M	工作人员—管理层
工管委	SMC	工作人员—管理层委员会 (自 2012 年起)
工管协委会	SMCC	工作人员—管理层协调委员会 (截至 2011 年)
工管关系	SMR	工作人员管理层关系
员工代表	SR	工作人员代表
工代机构	SRB	工作人员代表机构
职工条例	SRR	工作人员条例和细则
特服协议	SSA	特别服务协议
工会	SU	工作人员工会
《人权宣言》	UDHR	《世界人权宣言》
粮农一般事务人员工会	UGSS	粮农组织—粮食署一般事务人员工会
艾滋病规划署	UNAIDS	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
艾规署秘书处工协	UNAIDS-SSA	艾滋病规划署秘书处工作人员协会
上诉庭	UNAT	联合国行政法庭(截至 2009 年 6 月) 后改称“联合国上诉法庭”
贸发会议	UNCTAD	联合国贸易和发展会议
开发署	UNDP	联合国开发规划署
争议法庭	UNDT	联合国争议法庭
教科文组织	UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
教科文国际工协	UNESCO-ISAU	教科文组织国际工作人员协会
教科文工会	UNESCO-STU	教科文组织工作人员工会
难民署	UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处
工发组织	UNIDO	联合国工业发展组织

国际公务联	UNISERV	联合国国际公务员联合会
养恤金联委会	UNJSPB	联合国工作人员养恤金联合委员会
日内瓦联办	UNOG	联合国日内瓦办事处
世旅组织	UNWTO	世界旅游组织
世旅组织工协	UNWTO-SA	世旅组织工作人员协会
邮联	UPU	万国邮政联盟
邮联国际局工协	UPU-IBSA	邮联国际局工作人员协会
世行	WB	世界银行
世行工协	WB-SA	世界银行工作人员协会
粮食署	WFP	世界粮食计划署
粮食署专业工协	WFP-PSA	粮食署专业工作人员协会
世卫组织	WHO	世界卫生组织
知识产权组织	WIPO	世界知识产权组织
知识产权组织工协	WIPO-SA	知识产权组织工作人员协会
气象组织	WMO	世界气象组织
气象组织工协	WMO-SA	气象组织工作人员协会
世卫西太办	WPRO	世卫组织西太平洋区域办事处

一. 导言

A. 背景

1. 联合检查组(联检组)自 2011 年 7 月至 2012 年年末在联合国各专门机构和共同系统中进行了工管关系的审查。由 A/65/34 号文件(第 118 段)宣布的这次审查借鉴并补充了 JIU/REP/2011/10 号文件的调查结论(联合国内部的工作人员—管理层关系), 根据负责管理事务的副秘书长、行首协调会人资网及若干员工代表提出的建议, 上述文件已经列入联检组的工作方案。JIU/REP/2011/10 号文件最初的设想是要涵盖整个联合国共同系统, 但是不得已分为两部分, 因为联合国及其相关实体面临的工管关系方面的挑战十分复杂、多样而又特殊。¹ 本审查报告涉及联合国 12 个专门机构,² 以及原子能机构、国贸中心、³ 艾滋病规划署和粮食署, 其中包括工作人员代表(员工代表)和管理层代表(管代)相关的并在“共同系统”层面上互动的各机构和机制。

B. 目标和范围

2. 审查的出发点是这样一个前提, 即受审查的联合国共同系统各组织的管理层与其工作人员之间良性有效的互动是兑现高性能服务的关键。从这个角度出发, 通过(与员工代表和管代分别平行进行的)100 多小时访谈, 检查专员相信, 工管关系的好坏随组织的不同而大有出入。本审查报告的目的是, 分析具体的行为方参与造就和谐有效的工管关系以利各自组织的方法、以及联合国系统, 即“共同系统”所有组织和相关实体共同的薪金和津贴制度。本报告的范围限于工管关系的程序和机制, 而不是实质性的人资问题, 提到人资问题仅仅是为了说明问题而已。报告不述及共同制度的养恤金部分。

¹ 因此必须调整第一次审查的范围, 只涉及参加工作人员管理层协调委员会(工管协委会)的实体, 其中包括联合国总部、总部以外各办事处、区域委员会、联合国各基金和计(规)划署、维持和平行动及联合国法院。

² 粮农组织, 民航组织, 劳工组织, 海事组织, 国际电联, 教科文组织, 工发组织, 世旅组织, 邮联, 知识产权组织, 世卫组织和气象组织。

³ 国贸中心于 1994 年正式成立, 当时的名称是关税和贸易总协定(关贸总协定)国际贸易中心。1967 年, 贸发会议和关贸总协定建议设立一个关贸总协定/贸发会议合办中心, 后经联合国大会核准, 于 1968 年 1 月成为一项共同倡议。联合国职工条则只要不与国贸中心具体特点抵触, 国贸中心工作人员须不折不扣按条则规定办事。

3. 报告确定了受审查组织处理工管关系的做法、各工代机构所属的国际公务员联合会、相应的政府间组织⁴以及在工管关系方面具有作用的国际公委。报告具体关注的某些实地办事处的工管关系，因为有人频频表示关切，总部工作人员的利益——有意无意地——比实地工作人员的关切优先得到考虑，此外还分析了立法/理事机构作为决定《工作人员条例》的最终权威机构的作用、以及任何涉及经费问题、影响员工福利的决定。

4. 报告还审查了各组织涉及工管关系的现行职工条例以及国际劳工规范和标准，确定了有助于员工代表和管代切实为各自组织履行自己职能的各种良好做法和实用工具。员工代表和管代之间真诚的对话以及双方都能承担责任，对工管关系的富有成效至关重要。对员工代表方面，审查报告分析了现有的工管互动机制，并提出了改进措施。对管代方面，报告确定了哪些做法/方法能够进一步明确表示各级管理层和正式职工代表机构的授权水平。联检组向历来的建议对象(立法机构/理事机构)提出的建议，并配以对工代机构当选领导的指导，将会改进各种既有的工管联席机构的工作，有助于排除障碍，提高工管关系的实效，从而普遍有利于受审查的各组织。

C. 方法

5. 鉴于本报告所述及的情况是，(工作人员和管理层)双方的哪一“方”都捍卫各自不同的利益，因此，报告着重突出共识和分歧点，承认个性对公关关系有影响。报告既从工作人员也从管理层的角度出发，力图尽量中立客观地抓住双方关系的本质。因此采用了一种对称的方式，所有受审查组织的员工代表和管代双方的观点都通过平行的问卷和访谈了解掌握，完全不偏不倚，保证予以保密。

6. 根据联检组的内部标准、工作程序和准则，本报告遵循的编写方法包括初步的案头审查、88次访谈(其中24次通过视频会议进行)、⁵以及对访谈进行的深入分析。此外还向受审查的联检组参与组织、部分情况类似的机构的管代和工代机构、及工代机构联合会发出了102份量身定制的问卷，参与组织的管理层和工代机构的回覆率分别为100%和97%。多数参与者针对整个组织的情况作出答复(某些情况下针对一些工代机构所代表的特定类别员工的情况作出答复)。世卫组织的总部工作人员协会和三个区域办事处(泛卫组织/世卫美洲办，世卫东地办，世卫西太办)的工作人员协会主动作出回复。检查专员还访谈了国际工作人员工

⁴ 为了解政府间组织在工管关系方面的最佳做法访谈了七个彼此可比的政府间组织、它们是：欧洲联盟委员会(欧盟委)、国际农业发展基金(农发基金)、国际移民组织(移民组织)、国际货币基金(货币基金)、经济合作与发展组织(经合组织)、欧洲安全与合作组织(欧安组织)及世界银行(世行)。

⁵ 若干总部不在日内瓦的联检组参与组织(原子能组织、民航组织、海事组织、工发组织、粮食署)及情况类似的政府间组织(农发基金、货币基金、世行)的员工代表和管代必须通过视频会议进行访谈。

会和协会协调委员会(国际职工会协调会)、国际公务员协会联合会(国际公协联)、国际工委主席和各位副主席以及若干劳工关系法律专家。

7. 作为审查的部分内容,除日内瓦各组织之外,检查专员还在伯尔尼(邮联)、巴黎(教科文组织、经合组织)及河内进行了访谈,会见各参与组织(粮农组织,劳工组织、教科文组织、工发组织、世卫组织)和艾滋病规划署的国家办事处、以及情况类似的组织(农发基金、货币基金、移民组织、世行)的员工代表和管代,以便更好地了解实地的工管关系状况。此外,他还与联合国河内驻地协调员办事处以及河内的联合国工作人员协会联合会(联合国工协联)进行了会晤。⁶

8. 检查专员设法询问和反思工作人员和管理层中可能会影响到工管关系好坏的主要方面的问题,其中考虑到了所有各种看法,而且不排除任何利益攸关方。联检组检查专员的作用按章程规定⁷ 纯属咨询性质的,他们没有作出决定的权力,也无权“干预其检查的各个服务部门的活动;”但是他们可以“提议进行改革”或向参与组织“提出建议”。

9. 本报告对照比较了 12 个联合国专门机构以及原子能机构、国贸中心、艾滋病规划署和粮食署的工管关系的一般状况,概述了共同面临的挑战和各种良好做法、以及继续组织在共同系统层面上的互动情况。此外,报告还简要介绍了一些有用的做法以及向管理层和工代机构提出的建议。工代机构应该讨论这些建议,确定其中那些适用于各自组织,能够加以贯彻落实。根据结社的自由,每个组织的工作人员均可酌情酝酿、建立、批评、改革和以民主方式改进其代表机构。在这方面,无论是管理层、还是第三方、或者理事机构还是成员国都不能代替他们作出决定,因为这种干预会被视为一种干涉,按劳工组织的劳工标准(结社自由委员会)是予以禁止的。

10. 根据联检组章程第 11.2 条规定,本报告已经各位检查专员磋商以对照联检组的集体智慧检验报告的结论和建议之后最后定稿。为方便本报告的处理、其各项建议的落实及落实情况的监测,附件六载有一个表格,说明报告是否已提请受审查组织的理事机构和行政首长采取行动或供其参考。由于报告长度有限制,每个组织工管关系的具体情况将贴在联检组的网站(www.unjiu.org)上,作为第 2012/10 号报告的补充。

11. 检查专员谨此向所有协助编写本报告的人士、尤其是参加访谈、发送意见并在信任的气氛中自愿分享其知识和专长的管理层和工作人员的代表们表示深切的感谢。

⁶ 第六章 C 节详述了在河内所见及其他驻地办事处可能存在的挑战——依据是在河内服务的工作人员的总体观点和经验,其中包括以前曾经在其他实力办事处服务的工作人员。

⁷ 《联检组章程》第 5.5 条,(第 31/192 号决议,附件),可从 www.unjiu.org 下载。

二. 区分工作人员和非工作人员的难题

A. 工作人员多样化, “非工作人员”的出现和发展

12. 首先, 检查专员将处理研究过程中逐步出现的一大问题。在各组织的工作人员—管理层关系方面(工管关系), 管理层和工代机构认为哪几类员工属于“工作人员”? 联合国系统各组织聘用的许多人员据认为不是“工作人员”, 而往往将这些人集体称之为“非工作人员”。国际劳工局及其他一些组织一贯用“工作人员”或“官员”这两个术语指称“官员”, 但是, 根据 1947 年的《联合国特权及豁免公约》第六条(第 18 ff 节),⁸ “约有 45,000 非工作人员遍布全球各地,”⁹ 包括联合国秘书处¹⁰ 一地就有 26,500 余名, 或多或少正规地为联合国系统各组织工作, 但是不被认为是工作人员。尽管一些组织(例如 2000 年劳工组织, 较为近期的有艾滋病规划署)努力使工作人员的处境正常化, 将明显履行工作人员职能的非工作人员中数量有限的合同转为工作人员合同, 对此还是无济于事。

13. 劳工组织为其成员组织澄清了密切有关的“雇员”的概念,¹¹ 但是, 近二十年来, 各组织由于零增长概念而面临任务增加而资源日减两者相互顶牛的压力, 于是“工作人员”和“非工作人员”之间的界限总体说来越发含糊。因此, 各组织以既定的共同要求, 通过发明、推广各种各样合同安排, 取得了一定的回旋余地, 这尤其造成了众多“咨询人”的出现, 顾名思义, 他们不是外部个体承包人。“非工作人员”这一类别是个笼统称谓, 容纳了所有合同种类,¹² 其中有些显然不具备也不可能具备工作人员的职能, 而其余的则处于不大清楚的理由称之为“非工作人员”。但是, 十分显然, “非工作人员”的就业状况一般都比工作人员或官员的更不稳定, 这影响着管理层和员工代表如何看待这类人员, 是否将他们视为工管关系中的主体和角色。

⁸ 劳工组织管理层在本次审查时对联检组提出的看法。

⁹ A/65/373, 秘书长的报告, 第 175 段。

¹⁰ 根据秘书长的报告(A/66/224, 第 2 段), 实地行动有 16,480 人, 非驻地人员 10,080 人。

¹¹ 如见, 第五届国际劳动统计学家大会(1993 年 1 月)通过的关于国际就业状况分类的决议, 第 8 段。(http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_087562/lang--en/index.htm)

¹² 特别服务协议(特服协议)、个体承包人协议、服务合同、政府借调人员、编外合同、个体承包人合同、外部合作合同、联合国志愿人员、个体咨询人、个体专家、合同服务协议、咨询人、临时工、访问专家、专业服务协议(专务协议)签约人、国家项目人员、国家通讯员、南/南签约人、发展中国家间技术合作/转型国家间技术合作问题专家、编辑、校对、教师、合同服务协议、机构驻地、部委工作人员、本国工作人员、一型和二型免费人员。

14. 最近的一份联检组审查报告¹³ 强调必须界定“工作人员”类和“非工作人员”类，为此专辟一章¹⁴。检查专员完全认同那份报告的分析 and 调查结果，报告的内容提要中有如下重要的评论：

“顾问和其他编外人员正在成为联合国系统员工中一个重要组成部分。但是，政策和条例并不总是提供关于利用这些人力资源的明确标准，从公平和具有社会责任的聘用做法的角度看，政策的执行情况是一个令人关切的问题，尤其是当人员按照编外人员短期合同从事长期工作时。资金不足，人员配置模式不灵活，在此压力下，再加上宽松的编外人员政策和缺乏监督，导致各组织过度采用编外人员合同方式。

使系统内从事同类型工作的人处于不同地位，不再遵循同一套细则和条例，这种做法可能会对聘用做法、各组织的声誉以及员工的凝聚力产生不良后果。现行做法使工作人员处于不完全合乎联合国的价值观，也不完全合乎国际劳工原则的不稳定地位。各组织需要定期监测和评估编外人员使用情况，采取降低风险的措施。”

15. 国际公委和行首协调会对“工作人员”是否提出了有益的定义和/或标准呢？他们能否确认 1947 年《特权和豁免权公约》述及的上述那项法律标准及其一般适用规定？员工正式接受服从联合国某组织的职工条则是否可以作为最终标准？其实联合国的情况似乎就是如此。¹⁵

B. 劳工组织承认民间社会存在类似的实际情况，并提出相关建议

16. 国际组织上述情况部分源自工商管理领域的一些人资管理理念和惯例，这些理念和惯例最初是为适用私营部门而孕育产生的，随后未加充分思索便搬进了国际公共服务领域。国际劳工大会参会方(政府、雇主、工人)所属国家的情况与联合国系统各国状况类似，因此可以通过分析这些国家的情况汲取经验教训。

¹³ 联合国利用个体顾问情况审查，JIU/REP/2012/5，第 15-19 段。

¹⁴ 同上，第二章：联合国系统的编外人员，第 15-39 段。

¹⁵ “适用于工作人员的条款和条件以及作为《工作人员条例和工作人员细则》及联合国行政框架支柱的行政法原则不适用于编外人员。”(秘书长报告 A/65/373，第 179 段)。

17. 国际劳工大会 2006 年《关于雇佣关系的建议书》(第 198 号)概述了向成员方提出的不具约束力但十分有益的国家政策和措施方面的相关建议,其中提到“考虑到在各方当事人的各自权利和义务不清晰、在有人试图掩盖雇佣关系、或者在法律框架或其解释或执行中存在不足或局限等情形下确定是否存在雇佣关系的困难。”《建议书》注意到“存在这样的情况:合同安排可产生剥夺工人应享有的保护的后果,”认识到“国际指导在帮助成员国通过国家法律与实践实现这些保护方面可发挥作用,认识到国家政策应是与社会伙伴进行协商的结果而且应为工作场所各方当事人提供指导。”¹⁶

18. 检查专员认为,既然这个结论可以轻易适用联合国系统各种组织,建议的内容也可给共同系统主管部门和各组织行政首长对这个问题展开的研讨工作以启迪。争取澄清问题的第一步,是可以拟议的标准化指标确认雇佣关系根据事实而不是标签是否确实存在,这是许多国家的法院遵循的一条原则。¹⁷

C. 联合国的对策

19. 鉴于非工作人员的处境会引发对联合国不满和不利仲裁案,大会在第 64/233 号决议(第 8 段(b))中请秘书长提供“除雇员外根据不同类型合同为联合国以及各基金和方案服务人员的最新确切人数,其中包括个体订约人、咨询人、服务合同人员、特别服务协议人员和日薪人员。”2011 年,行首协调会分发了一份 130 页长颇有见地的文件,对联合国系统大多数组织作了分析。文件发表后引起一系列负面反响之后仅保留了作为一份草案的权威性。因此,本报告中关于非工作人员类人员的统计资料取自其他来源,包括对联检组问卷的答复。

¹⁶ 见 2006 年《关于雇佣关系的建议书》(第 198 号),前言部分。

¹⁷ 同上,第 13 段—成员方应该是否有可能在其法律和规章中或以其他方式规定表明雇佣关系存在的具体指标,这种指标可包括:

(a) 工作:是根据另一方的指示并在其管控下进行的;涉及使做该工作的人融入企业的组织之中;纯粹或主要是为他人受益而做的;必须由做该工作的人亲自执行;在具体规定的工作时间内或在聘请工作方规定或同意的工作地点进行;有一定的持续时间,有一定的连续性;需要该做工者能够到职上岗;或要由聘请工作方提供工具、材料和机器;

(b) 定期给做工者支付报酬;这种报酬是做工者唯一或主要的收入来源;提供实物支付,诸如食物、住宿或交通等;承认每周休息和每年的节假日之类的权利;聘请工作方支付做工者执行工作的旅差费用;或做工者没有经济风险。

20. 在同一个第 64/233 号决议中，大会还请秘书长“对于为不同类别非雇员提供的补救措施，分析比较下列备选办法各自的优劣，包括所涉经费问题，同时铭记有关非雇员争议解决机制的现状”(第 9 段)。应此请求已做了十分重要的工作(进行之中)，秘书长此后连续几份关于联合国司法工作的报告以及若干概念文件不断加以展现和反映。¹⁸

D. 各专门机构采取的新对策

21. 2011 年，民航组织实施了一项详细规定非工作人员(如咨询人和个体合同承包人)雇用程序和条件的政策。这项政策用文件记载了非工作人员的聘用程序和情况及其适用的工作条件，确定了该组织及非工作人员之间具有的共识。此外，这项政策还包含一条解决争端的条款。这些进展确保了这一支占民航组织人员总数 10%(在联合国系统各组之中百分比最低的组织之一)的应急力量的需求得到了适当的满足。

22. 此外，在本报告草稿提请利益攸关方发表意见后，世卫组织人资处处长还交给联检组一份富有建设性的关于非工作人员合同安排的说明文件。¹⁹ 检查专员认为，这种文件对其他组织也可能有用。文件回顾了世卫组织总干事最近的表示，“与其为正在扩展的方案聘用新工作人员，不如考虑提高咨询人或其他各类非工作人员合同的使用实效，”审议了与总部和各区域代表共同设立一个非工作人员问题工作组一事，在此基础上文件述及一系列合同备选方法，以及合同应用的标准和条件。文件说明了与按非工作人员合同类型以及世卫组织非工作人员

¹⁸ 相关的秘书长报告和联合国大会的决议：

- 第 A/65/373 号报告：第 165-183 段——“编外人员的申诉机制”(其中为大会的一项决定设想各种可选解决办法)；及附件四——关于联合国与各类编外人员之间关系的合同和规则；
- 第 65/251 号决议：第 55 段——请提供更具体的资料(……)，同时考虑到……不同类别相关编外人员；
- 第 A/66/275 号报告：第 190 段——秘书长就有关本报告附件二所列编外人员申诉机制提出提议(联合国与咨询人和个体订约人的合同快速仲裁程序规则概要：概念文件)；
- 第 A/66/224 号报告：第 2-3 段——联合国监察员和调解事务办公室确认愿意解决编外人员案；
- 第 66/237 决议：第 38-40 段——大会：

“38. 请秘书长向大会第六十七届会议主要会期提交报告，提供：

- (a) 落实秘书长关于内部司法的报告附件二提供的个体订约人和咨询人快速仲裁程序拟议机制，包括该提议各方面所涉的费用问题；
- (b) 分析允许拟议快速仲裁程序涵盖的个体订约人和咨询人利用非正式系统调解的所涉政策和财务问题；

39. 又请秘书长向大会第六十七届会议主要会期会议提交报告，说明关于内部司法的报告附件二提议的争议解决机制未涵盖的不同类别编外人员利用内部司法系统的问题；

40. 还请秘书长在上文第 39 段要求提供的报告中列入资料，说明将在内部司法系统中非正式和正式各方面提供的措施，以便协助此类编外人员处理可能出现的争议；”。

¹⁹ 与该组织合同和采购事务司合作编写，并提交世卫组织全球工作人员管理委员会会议(2012 年 10 月 9 日至 12 日，华盛顿特区)。

合同安排现有的合同类型进行的工作相比，按工作人员合同安排工作的性质如何；回顾了雇用非工作人员的首要条件，强调绝对需要考虑到所做工作的性质，必须考虑到保护本组织利益的具体保障措施；并且规定确切的标准，以便监测和监督非工作人员合同的使用情况。

23. 此外，世卫组织还拿出一份“非工作人员”对照表，简要列述现有的每一类非工作人员合同、工作的性质以及界定这类工作的具体标准；负责的实体；当事人的权利；及其他非工作人员合同的比较(主要的类似点和不同点)；与正规临时合同的比较(主要的类似点和不同点)。

E. 非工作人员—管理层关系

24. 非工作人员虽然(多少)是组织的“常备”劳动力的一部分，但他们通常自认为在法律上²⁰和合同方面与工作人员相比处于比较脆弱的地位。当某些组织处在减少(或已减少)工作职位的过程中情况尤其如此。多数非工作人员员工无权领取与工作人员相当的养恤金和医疗保险津贴。²¹因此，他们自然觉得自己比较处于弱势，因此会避免参加工作人员会议及其他与工代机构相关的活动、工作人员选举的声明或参选，因为其主管或人资部门可能会负面看待，特别是在工管关系紧张的情况下。本报告注意到上述行首协调会“报告草稿”所用的标准，根据这种标准，一名做工者接受其组织的职工条则的管辖，他/她即因此成为一名工作人员。根据这些标准规定，在联合国共同系统各组织工作的若干类人员就不在“工作人员”的范围之内。这方面还需要做更多的工作。

25. 对相关实体的职工条则作一分析，便会在某种程度上明白在粮农组织，原子能机构、劳工组织、海事组织、教科文组织、工发组织、知识产权组织、气象组织(最清楚)和粮食署谁属于工作人员。在民航组织、国贸中心(沿用联合国的职工条则)、国际电联、世旅组织和邮联情况不那么清楚或不清楚。在访谈中，工作人员或管理层代表很少提到非工作人员的问题。但是，检查专员提出这个问题时，许多员工代表表示愿意代表非工作人员，而他们的章程中并没有代表非工作人员的明文规定。有些员工代表指出，他们的章程已经涵盖所有的雇员。这个问题将在进一步观察和分析之后，将在今后几年成为共同系统内部、各组织管理人员和工代机构中讨论的主要议题之一。检查专员赞成粮农组织管理层的一项提议，共同系统(国际公委、行首协人资网、高管委)似可讨论非工作人员安排问

²⁰ 一般地说，非工作人员缺乏向工作人员申诉程序及其他内部司法机制投诉的条件。这历来是联合国会员国和秘书处之间讨论的问题。

²¹ 详情见上述联检组关于个体顾问问题的报告(JIU/REP/2012/5)。有些组织确实为非工作人员作出了某些规定：例如世卫组织为非工作人员(特服协议、咨询人、执行委员会委员、专家委员会委员、临时咨询顾问、研究员、实习生和咨询顾问)在工作人员健康保险之外另外提供保险。

题，制定非工作人员合同安排的标准，包括这类雇员的权利和职责，以实现联合国全系统的协调一致。²²

26. 早已关注大会第六委员会辩论情况的会员国不可能因为财政、法律、社会等方面的问题，包括诉讼/仲裁方面可能涉及的费用而对这一问题保持沉默。非工作人员问题的出现和发展虽然已成气候，但是还有待在联合国系统各组织及其共同的报酬和津贴制度中引发令人瞩目的变革。以下建议若能落实，可望通过要求经审查的各组织正式汇报非工作人员服务条件而加强对其问责的力度。²³

建议 1

受审查各组织的行政首长在向其立法/理事机构报告人力资源问题，包括人力构成情况时，如果尚未着手则应着手报告每一类非工作人员合同安排下的人数以及适用于各类人员的相应权利、福利、费用和职责。

27. 每个工代机构在适当尊重结社自由原则的情况下，都完全有权酌情考虑决定是否或如何考虑到非工作人员类人员的关切和利益，并代表这类人员，这可能进而需要更新工代机构的章程。

²² 非工作人员合同安排这一主题将列入联检组 2013 年工作方案。

²³ 以下是一些参与组织对 Rec. 1 回应提出的部分意见：

粮农组织：“粮农组织定期向其理事机构报告其职工队伍的构成情况……非工作人员的合同安排以及相应的权利和职责载于及相关的“手册章节”。”

原子能组织：“咨询人人数在同一报告里向成员国报告，至于人员配备问题……秘书处将向成员国提供一份概述，说明非工作人员咨询人适用的条件。”

工发组织：“目前条件足够，非工作人员雇员有权诉诸操守办公室之类的机构，因而申诉有门。工发组织的非工作人员雇员必要时还可以利用工作人员代表大会和职工顾问。”

世卫组织：“自 2012 年卫生大会以来，非工作人员的数字在人资年度报告(A65*34)中已有所反映。我们刚分发了一个通知/指导说明草案(内含核对表)，拟与各区域行政和财务的区域人事干事们商讨何时采用何种非工作人员合同，另外还发表了在合同地位方面确定满足本组织需求所需的不同类型人员、职能和成套技能的规定。”

邮联：“提交行政理事会的人资报告所述情况已部分属于这种情况。”。

三. 工作人员—管理层关系的法律框架

A. 界定关系性质的《工作人员条例和细则》(职工条例)

28. 组成工管关系法律框架的包括各组织通过的处理“员工关系”的条文，以及各工代机构依照结社自由原则自由构思和通过作为其章程或内部法律的条文。所有参与组织都依照具有法律约束力的工作人员条例运作，工作人员条例由在立法/理事机构中有代表的成员国通过，而工作人员细则由行政首长与工代机构谈判或协商后通过²⁴ (劳工组织除外，该组织有工作人员条例，但没有细则)。²⁵ 工作人员细则通常包含旨在促进工管关系的一个章节。²⁶ (依照现行规定和相关工管联席机构)经过协商或谈判后，行政首长可以侧重具体问题的其他行政布告来补充这些规定(例如，为使员工代表履行其官方代表职能而提供的便利，旨在保护他们不因员工代表身份而遭受歧视的条文)。²⁷ 除既定的法律框架外，有四个组织及其获得认可的工代机构建立了相互约束的承认合作协定(认/合协定)(在第七章 B 节中有介绍)。

B. 基本原则和参考文书

29. 虽然所有工代机构都注意到，各自组织目前有效的正式文件没有一个涉及《世界人权宣言》或相关的劳工组织文书的适用问题，但其工代机构的章程却通常会提到这些文书。²⁸ 管代的答复则有更多细微差别，取决于他们对这个问题

²⁴ 下列实体是例外，它们的职工条例源自下述机构：粮食署源自粮农组织(适用于总部以及联络办事处(被视为外派总部)的国际招聘工作人员和当地招聘的一般事务人员；粮食署在外地招聘的当地工作人员目前依照联合国职工条例管理)；泛卫组织和艾滋病规划署源自世卫组织；联合国各基金和方案以及国贸中心则源自联合国。

²⁵ 关于修订劳工组织工作人员条例的第 14.7 条称：

“经理事机构批准后，这些条例可由总干事在与联合谈判委员会协商后修订，但不得损害官员的即得权利。总干事还可为了使国际公委的下述决定生效而在与联合谈判委员会协商后修订《条例》，但不得损害官员的即得权利：(1) 关于津贴和福利数额(养恤金、抚养津贴、教育补助金、回籍假、回国补助金和解雇偿金除外)、相关资格条件以及旅行标准的决定；以及(2) 关于为适用工作地点差价调整数而为工作地点确定等级的决定；此类修订应告知理事机构。”

²⁶ 联合国系统之外的“可比”机构同样拥有自己的职工条例，在一些情况下，还包含承认工作人员关系之重要性的法律、合同文书。例子包括：欧盟委和工会及工作人员协会之间的关系协定(“框架协定”)；移民组织官员的职工条例；以及“适用于经合组织官员的”职工条例和“指示”。

²⁷ 另见 JIU/REP/2011/10, 第六章，第 118-131 段以及附件一。

²⁸ 例如，艾滋病规划署秘书处工作人员协会(艾规署秘书处工协)《宪章》第 2 条在其目的中包括了“确保艾滋病规划署秘书处工作人员的就业条件符合(一) 被普遍接受的劳工标准，特别是劳工组织各公约中规定的标准。”另一个例子来自粮农组织—粮食署一般事务人员工会的章程。

的认识：有些回答“有”，这可能主要是指实际做法(=适用)，有些回答“没有”，指的是官方(=正式)认可的概念。劳工组织是一个突出而具有积极意义的例外，其管理层着重指出办事处和劳工组织工会于 2000 年缔结的承认和程序性协议，该协议提及 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)、1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)、1978 年《(公务员)劳动关系公约》(第 151 号)和《世界人权宣言》第二十条的原则和权利。其他管代完全没有答复，或是以影射或间接的方式提到了其他文件(如国际公委的行为准则)中体现出的类似原则。下面的答复着重表明了各组织的典型情况：“机构的章程、条例或细则没有在法律上具体提及这些文件。但机构仍将其作为工作人员管理的指导原则来适用。”

30. 检查专员问所有相关的利益攸关方，上文提到的文书及其包含的普遍原则是否应该仅在通过这些文书的 185 个劳工组织成员国国内环境下有效，而在联合国共同系统组织这样工作人员不受任何单一国家劳动法管辖的政府间组织内无效？²⁹ 有一种相应的看法认为这类原则不能在联合国系统的实体内依法执行。尽管如此，鉴于《世界人权宣言》普遍适用于所有个人，它们也理应适用于所有联合国工作人员——无论是“正式人员”或是“编外人员”。为此，需要在各组织的工作人员条例中作出明确规定，以从“事实上”适用转变为“法律上”适用。JIU/REP/2011/10 号文件中向大会提出的建议 5 正是在呼吁就涉及联合国工作人员及其准实体的这一问题进行澄清。³⁰

31. 同一项建议还提出，应特别考虑到 1998 年国际劳工大会通过的劳工组织《关于工作中基本原则和权利宣言》。在这方面，结社自由原则和切实承认集体谈判权特别重要，³¹ 它反映并补充了“民主、自由选择和法治(……)遵守这些国际劳工标准可以创造出一种环境，激励更高效的工作组织、创新和更高的生产力。最后，这些标准可以促进社会安全，因此有助于吸引投资和促进企业进行调整以应对金融危机等外部冲击。”³² 从一些管代、员工代表和工作人员联合会收回的问卷答复着重表明他们希望看到上述原则和权利得到正式承认和应用。

²⁹ 2001 年《劳工组织雇员手册》第二章规定：“首先，国际劳工标准针对各国政府。尽管如此，它们也与雇主有关……因此，雇主和各国政府以及工人一样有责任让国际劳工标准及其落实符合实际和有意义。只有在雇主的积极参与下，国际劳工标准才能反映出它们达到期望值所需要的平衡。”

³⁰ JIU/REP/2011/10, 建议 5：“大会应要求秘书长提交如其第 128 (II)号决议附件中所简述的那样确认联合国工作人员集体谈判权利的适当的工作人员条例供其审批。秘书长和行政单独管理的机构和方案的行政首长应对各自实体的工作人员应用从劳工组织相关文书、尤其是《关于工作中基本原则和权利宣言》(1998 年)中引申的标准和原则。”

³¹ 1978 年，国际劳工大会通过了 1978 年《(公务员)劳动关系公约》(第 151 号公约)，将这一概念应用到了公共事业中。在这方面，另见公共事业的集体谈判和纠纷解决办法手册(劳工组织部门活动司)：<http://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/public-service/lang--en/index.htm>。

³² 同上，第 8 段。

C. 工作人员代表机构(工代机构)的章程

32. 依照结社自由和组织权利的原则，并根据劳工组织第 87 号(1948 年)和第 98 号(1949 年)公约，各工代机构通常采用一般工作人员公决或工代机构成员大会的形式通过自己的章程。根据各自的职工条例，经审查实体的工代机构的章程近一半必须由行政首长批准，其中有些情况只是为了确保宪章或目标说明不与该组织的利益冲突。在原子能机构、民航组织、国际电联、教科文组织、工发组织，这是强制性规定，但在粮农组织、劳工组织、国贸中心、艾滋病规划署、邮联³³和知识产权组织并非如此。在少数情况下，特别是当一个组织中同时存在多个工代机构时，可能会产生并发布一些额外的“工作人员代表法细则”，³⁴ 这原则上是为了避免旷日持久的冲突，但后果各不相同，例如国际电联。此外，一些专门机构的行政首长和工代机构已经签署了认/合协定。

D. 今后方向

33. JIU/REP/2011/10 号文件题为“所有人都要问责”的第七章的内容，也适用于本报告中工管关系所涉及的行为方。组织所通过的文件(职工条例)和工代机构所通过的文件(章程)在明确规定遵守劳资关系的基本国际指导原则的程度方面存在差异。尽管如此，即使管理层和工作人员代表都只是非正式地承认和认可应以这些文书(《世界人权宣言》、劳工组织相关文书)所载的原则指导其相互关系，那也是争取建立更具建设性工管关系的一个重要起点。事实上，在劳工组织《关于工作中基本原则和权利宣言》包含的四项基本原则和权利中，童工和强制劳动都是与联合国工作环境不相干的问题(因为它们不存在)，而联合国三大核心价值观之一——尊重多样性则处理了就业和职业歧视问题。因此，四项基本原则中只有一项仍然需要在联合国系统各组织中得到有效处理，即结社自由及切实承认集体谈判权的原则。

³³ 涉及主席选举过程的情况除外。

³⁴ 关于联合国日内瓦办事处的此类细则，见 JIU/REP/2011/10, 第 78 段。

四. 工作人员代表机构：性质与工作方式

A. 存在理由

34. 对原子能机构、国贸中心、艾滋病规划署、粮食署和联合国各专门机构的 20 个工代机构的章程的分析表明，其目标通常包括维护全体工作人员的权利、特权、利益和福利；提供/资助/合作资助对工作人员有用的服务和活动(如员工顾问、托儿中心、法律保险等等)；在对工作人员有影响的问题上形成和倡导共同立场，从而共同和/或单独确保工作人员充分参与工代机构事务；鼓励工作人员参与工代机构的活动；推动与其他组织/实体工代机构的合作，以增进集体利益。

35. 从个体角度来看，可以将工代机构比作向其成员提供某种担保的保险公司，担保他们在与一个组织建立的合同关系中所获得的权利在许多或大多数情况下能够得到维护，唯一的限制是愿意为此种目标贡献时间、知识和技能、且通过民主选举过程选出的同事的质量如何。必要时，这些员工代表也会在职场情况危急或服务条件艰难时个别为他们提出咨询建议。这种个人建议有时相当于一个真正的法律顾问的工作。从一种比较富有哲理的角度看，这种乐善好施的职能是同事之间积极和自然声援精神的一个标志。从管理层的观点来看，这类代表职能属于公务，对于影响工作人员福利的人力资源管理不断演变的工作内容展开顺畅的对话相当有必要。大多数工代机构称自己为工作人员协会，少数以工作人员工会或工作人员代表大会自称，如联合国系统的大多数工代机构。所用的这些名称对于工管关系并没有相应造成质的差别。

B. 工代机构治理：章程和规定的权威性

36. 章程是一个工代机构的根本法和内部法律。它规定工代机构的目标、范围及其争取在组织的行政首长和高级管代面前所服务和代表的工作人员类别；它明确规定其治理的结构和程序，其结构通常为一个两级系统：一个由 7 到 40 名干事组成的执行委员会(执委会)或工作人员代表大会(工代会)，这些干事由一般工作人员依照某些规则选出以确保其民主代表性；一个主席团，通常由代表大会成员选举产生，包括一名主席，可能包括一名秘书长，一名(或若干)副主席和一名司库(见 JIU/REP/2011/10, 第 79-87 段)。

37. 原子能机构、国贸中心、艾滋病规划署和所有联合国专门机构(粮农组织除外)均已设立了统辖(与联合国秘书处相应的)全组织的工代机构，代表所有办事处

(无论在何地)的工作人员。³⁵ 从实用意义上讲,这种特性对组织、对一个工管关系框架的日常工作而言是一大优点;它避开了协调各地工代利益的艰巨任务,也避免了与联合国工管协委会运作方式类似的一种冗长、复杂且高成本的工管关系流程——工管协委会的继任机构工作人员—管理层委员会(工管委)正在继续应对这一挑战。

C. 选举制度

38. 依照其章程的定义,工作人员代表大会(或委员会)应该“确保公平代表”一般工作人员(见 JIU/REP/2011/10, 第 76 段)。因此,工作人员代表大会有一定数量的职位专门留给特定类别的人员(通常是与一般事务类工作人员相对的专业职类及以上级别的工作人员),如民航组织、邮联、世卫组织总部和农发基金那样;或者留给特定工作地点(例如与总部以外地点相对的总部),如劳工组织、艾滋病规划署和粮食署那样,具体视组织情况而定。有时会将这两种特点结合起来,如民航组织那样,该组织的代表大会包括 6 名专业人员和 6 名一般事务人员,每类工作人员中有一名来自一个区域办事处。有些组织,例如原子能机构³⁶和工发组织³⁷的工作人员代表通过将组织以司为单位划分而成的选举单位组织选举。纽约联合国总部工作人员的代表也普遍采取这种形式(见 JIU/REP/2011/10, 第 85 段)。货币基金工作人员协会委员会有一种确定潜在员工代表的有益做法,即前任委员会成员会主动接触他们认为拥有成为好员工代表特质的个人,并鼓励他们参加工协委员会选举。为了保证代表的连续性,有八个工代机构在任何时候都只拿出工代会的一半席位供竞选。一个类似的机构移民组织有一个好做法,移民组织工协的选举和就职之间有两个月的过渡期。在此期间,即将上任和离任的主席共同履行同一职能,以实现平稳过渡。这个工代机构每年召开一次普通全体大会。

39. 理事机构(工作人员代表大会,工作人员委员会或执行委员会)——称“工作人员代表大会(工代会)”——每月或在某些情况下每两个月举行一次会议。工代会选出的执行机构(下称“主席团”)由 4 至 10 名成员组成,一个月举行两到四次会议。通常每一级都有法定人数,以便决策具有有效性。为了确保工代机构的正常运作,粮食署/粮农组织一般事务人员工会制订了一些规定,以解决主席团成员经常缺席会议的问题。按照其章程,任何无正当理由连续超过四次缺席常会

³⁵ 唯一的例外是粮农组织和粮食署,这两个组织的工代机构都仅针对国际专业人员(粮农专协、粮食署专业工协),而粮农组织—粮食署一般事务人员工会则代表了两个组织总部和联络办事处的一般事务人员。两个组织总部以外的当地国民工作人员、一般事务工作人员和国家干事在上述工代机构中没有任何代表。

³⁶ 原子能机构工作人员协会章程,第十章,第 25 条“每个选举单位应由来自相同或相关组织部门的成员组成。”

³⁷ 工发组织工会章程,第九章,第 25 条“选举单位将依据工发组织秘书处的组织结构图尽可能与部门或其组成部分相对应。”

的执行委员会成员即被视为不再任职。做过比较的大多数工代机构任期为两年，有三个组织(民航组织，世旅组织和邮联)的工代机构的任期为一年。此外，世旅组织和工发组织为代表大会主席和常务代表设定的任期也不同。50%对员工代表的连任未设限。另外的 50%连任限制在一年、两年或三年后。但在这种情况下，章程明确规定了任职间断期，过后员工代表可以再次成为候选人。

D. 工代机构成员资格

40. 尽管在外部和内部均存在一些不利因素(见附件三)，一般工作人员中相当一部分有资格成为工代机构成员的人自愿选择通过缴纳会费而从属于一个工代机构。欧安组织的《第 10/2003 号工作人员指令》强有力地确认了有机会加入工代机构的原则：“结社自由受到尊重。所有工作人员/特派团成员都有权成为或不成为工作人员委员会/代表的选民”(第 5.1 段)。会费一般通过直接从工资中扣除的方式收取，工作人员保有随时加入或退出的选择，会费往往(按照工代机构规定)从工资净额的 0.01%到 0.5%不等的会费表中按级别和档次确定。目前有两种制度，让(由各自组织定义的)“工作人员成员”能够在选择自己的代表方面发挥主动性：(a) 根据一种制度，一个组织的所有工作人员都自动被视为一个工代机构的成员，可以投票选举这个工代机构理事机构的成员，从而帮助确定理事机构的方向；(b) 如果工代机构未采取自动成员制，它必须没有任何其他条件地向该组织中所有在其目标界别中的工作人员基本开放(见 JIU/REP/2011/10, 第 84 段)，而不是以接受工代机构章程和支付个人会费作为获得投票权的条件。衡量代表性的其它标准包括普选(见附件三)或公决的参与程度、在危机期间以直接行动进行动员(请愿、示威等)。

五. 工作人员—管理层关系的条件

A. 行政首长的作用

41. 检查专员发现，行政首长的态度是一个组织工管关系成败的一个关键因素。行政首长应具备的能力是，认识到与工作人员良好关系的重要性；愿意以开门办公的政策(通常通过人力资源主管，但也可以直接)与工代机构主席定期并经常进行对话；而迅速回复他/她的询问是推进高质量工管关系的关键所在。在工管关系问题上对成员国保持坦诚是另一项能说明问题的积极指标。与之相反，人力资源主管职位人事变动频繁、纯属官式而紧张拘束的接触、经过筛选的职工大会、将任何批评意见理解为人身攻击、审查工代机构与员工沟通的内容、对个人单独施压以及不愿向成员国(包括由联检组)透露工管关系状态是工管关系面临挑战的征兆。

B. 完成代表职能的便利条件

42. 各组织的行政部门应向工代机构提供一些便利，以使员工代表能够切实有效地为工管关系履行他们正式的³⁸工作人员代表职能，依照劳工组织的标准，这是公共服务部门劳资关系的一个关键内容。³⁹ 这些便利条件包括

- 行政首长与员工代表不断接触探讨人力资源政策中共同感兴趣方面的问题(大多数工作人员条例都有如此规定)；
- 依照文书(法律上)和/或实践(事实上)，通过有关的工作人员—管理层联席机构(工管联席机构)参与工作人员派有代表的各种委员会的活动，发挥磋商作用，时而也发挥谈判作用。

只有几个组织颁布了正式的行政布告或协议，规定提供诸如职位借调、脱产时间、办公场地和设备等便利。

³⁸ 见 JIU/REP/2011/10, 第 110-114 段。

³⁹ 1978 年《(公务员)劳动关系公约》(第 151 号)第 6 条介绍了为公务员组织给予便利的原则：

- “1. 应向经确认的公务员组织的代表提供一些方便，使他们不论在工作时间之内或之外都能迅速有效地履行其职责。
2. 提供这些便利不应妨碍有关行政事业单位正常工作的运行。
3. 应根据本公约第 7 条列举的方法，或通过其他适当途径[即集体谈判]，确定这些便利的性质和范围。”

1. 职位借调

43. 一些工代机构具有经济偿付能力，能够支付自身支助工作人员的费用(如世界银行工协和经合组织工协分别聘用了七名和四名全职支助工作人员，以自身预算支付他们的薪酬)，与拥有这类工代机构的机构不同，大多数联合国专门机构的工代机构缺乏聘用自己员工的必要资金。因此，除了规定当选员工代表全职脱产之外，这些组织的一个重要投入是分配工作人员(大多是一般事务人员)专门承担工代机构适当管理所需的行政工作。其人数不尽相同，从零(国贸中心、邮联和世旅组织)到两个全职职位(原子能机构、海事组织和世卫组织总部)。这些职位属于常设员额配置表中的职位，因此财务细则和工作人员细则均适用于所任命人士。借调人员应该而且通常任由工代机构选择。

2. 脱产时间

44. 组织参与其自身社会对话的第二种形式是免除某些当选工代机构干事在组织中的正规职务。联合国行政指示(ST/AI/293)和 A/C.5/50/64 号文件⁴⁰ 可以作为这方面的参考，因为它们确立了工作人员总数和员工代表获得的总脱产时间之间的某种对应关系。在总脱产时间及其在员工代表中的分配方面，组织之间存在差异，不是全脱产，就是削减正常工作时间的比例，减 10%到 50%不等。

45. 为了进行跨组织比较——因为脱产时间的分配遵循不同的模式(例如，由特定职位(如主席)享有法定脱产时间或由所有员工代表中分摊指定数量的脱产时间)——时当量(FTE)脱产是按 12 个月/年，4 周/月，40 小时/周计算的(见附件四)。给予脱产时间是为了使员工代表能够为组织提供真正、正式和必要的服务。此外，为了使脱产时间能得到切实的落实，必须由下至上逐级向上(不仅是向直接主管)提交正式书面请求，以获得批准并按获准的脱产时间相应按比例减免工作量。如果有员工代表脱产的部门能够为所损失的工作时间获得组织的经济补偿，这种原则实行起来就会容易得多，也不会造成冲突。迄今为止，粮农组织已经接受了这种原则，但仅在涉及参与粮农组织改革进程的方面。

46. 检查专员发现，除了让一个人全脱产的情况，许多时候主管仅将这种便利措施解读为工作时间灵活而已，并没有真正免除任何职责，员工代表在晚上和周末加班工作的善举(非常)容易被视为理所当然，而该有关雇员的绩效计划没有任何更改。或许这就是为什么一些工代机构宁愿要求一名干事全脱产，而不是让两名干事(例如，主席和副主席)各获得 50%的脱产时间，尽管后一种方案具有显著优势，能让两名干事：

- 继续积极从事专业职务，并继续发展其专业领域的技能，包括与相关职业网络保持联系；
- 继续利用其专业领域的培训；

⁴⁰ 见 JIU/REP/2011/10, 第 110-113 段。

- 继续接受年度绩效评估；除粮农组织外，⁴¹ 没有任何组织有正式的书面规定，要求在员工代表的绩效考评中反映其工作人员代表职责。员工代表指出，他们是由同侪选出来履行工作人员代表职能的，因此他们对组织有重大贡献，这一点应该得到承认。除了培养范围广泛的一系列技能、深入了解其组织外，他们的工作还有助于组织目标/任务的实现，因此应该得到认可。这反过来将进一步鼓励他人参与工作人员代表活动，并有助于消除因身为员工代表的关系招来的任何污名；
- 在代表一般工作人员的同时与他们享有同样的工作条件，从而加强与工作人员的团结(反之亦然)。

47. 值得注意的是，类似机构经合组织的工协着重反映了甄选愿意全职借调担任员工代表的工作人员时遭遇的困难，因为他们担心自己的职业将受到连累；因此更加愿意接受部分时间脱产。另一个可能遭遇与脱产时间相同风险的制度是每年分配给一个工代机构的固定天数，这些天数可以根据其代表工作的需要自由分配。

3. 办公场地和设备

48. 尽管一个工代机构的人力资源费用是其主要开支，它也需要一些实体资产，如办公场地(为隐私考虑)、最起码的办公家具、电脑、打印设备和公开演讲设备，还需要能够方便安排或独用一个能够举行代表大会或主席团会议的会议室。虽然有些工代机构得到的便利有限(国贸中心)，⁴² 或没有得到任何便利(世旅组织)，但大多数组织都承认这种支持的必要性，并在这方面提供了便利。

C. 沟通自由

49. 大多数经审查组织通过提供打印、发布和广播(电子邮件)设施，以及组织内网上的专辟空间，来确保其工代机构拥有与一般工作人员互动的必要沟通手段，从而在理论上(作为结社自由和组织权利的一部分)⁴³ 和实践中都保障了沟通自由。在绝大多数组织中，使用电话是免费的，只有粮农组织、粮食署、还有对国际电联工会采取报销政策；复印机和打印机的使用同样如此(在粮农组织、对国际电联工会以及对粮食署专业工协的打印采用报销政策)。

⁴¹ 据粮农组织一般事务人员工会称，粮农组织有正式书面规定要求在员工代表的绩效评价管理系统中反映出他们的工作人员代表职务。但是，这个方面不会得到任何主管的评价，只有同侪的评价。此外，这方面的评价对于职业发展或晋升没有任何分量。

⁴² 提出请求后，可自由使用打印机、复印机，并获取会议服务(房间、音响、口译)。

⁴³ 劳工组织第 87 号公约，第三条：

“一、工人组织及雇主组织均有权制定它们自己的组织法和规章、充分地选举它们自己的代表、规划它们自己的行政和活动、并制定它们自己的计划。

二、公共当局不得作出任何足以使此项权利受到限制或其合法行使受到阻碍的干涉。”

50. 对确保尊重结社自由和组织权利的原则(JIU/REP/2011/10, 第 97 段和建议 2)而言,更重要的是组织有责任允许工代机构可以不经事先审查、许可或批准而使用各自的内网和电子邮件广播系统,大多数组织已经做到了这一点。据称在劳工组织、国际电联和邮联发生了阻碍这种自由的情况,从而导致了一些最严重的工管关系危机。同样,工代机构必须办事在行,在向一般工作人员和/或公众或成员国广泛散发的文件中批评管理层的行动、不作为和立场时,必须避免言辞不当或人身攻击。经验表明,言辞克制通常能增加所述事实的可信度。劳工组织结社自由委员会是负责在劳工组织成员国中监测这些因素的机构。⁴⁴ 落实以下建议可望增进工代机构和一般工作人员之间的合作和协调。

建议 2

受审查组织的行政首长承认工作人员代表机构和当选工作人员代表的正式代表地位和职能,应为他们利用一切现有必要的、与一般工作人员不经审查进行沟通的手段提供便利。

D. 保护工作人员代表职能

51. 在这个话题上,JIU/REP/2011/10 号文件的第 94-95 段在作必要的更改后即适用于受审查组织,这两段援引了劳工组织行政法庭的判决。在第 496 号(1982 年)判决中,法庭明确提出,“每签一个任用合同,组织都将不侵犯结社权的义务作为合同条款的一部分加以接受”(审议 6),工作人员协会“存在的部分原因是它的存在符合组织的利益。如果它仅仅是员工创建的机构,那组织可以认为它无关紧要,工作人员条例中也不会有它的位置”(审议 17)。上诉庭认为,“结社自由对工作人员和管理部门而言都是一项非常重要的权益,必须保护其不受当局滥用权力影响。[……]但同样正确的是,必须使结社自由和良好的组织管理达到合理平衡。”⁴⁵

52. 工代机构享有国际行政法庭认可的特别保护。上诉庭指出:“结社权的一个不可或缺的因素是,不应以一名工作人员是或一直是工作人员协会干事或代表,或以其它方式积极参与协会为由对他采取任何行动。”⁴⁶ 在与管理部门会面时特别需要适用这样的保护。行政法庭指出,(等级)“原则应仅在机构内发挥作用,即当上级以这种方式行事时;可以肯定的是,如果原则亦适用于机构之外,则必须视情放宽。”这种保护仅涵盖了与其工作人员代表职能有关的行动(见 JIU/REP/2011/10, 第 94-95 段)。

⁴⁴ <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--en/index.htm>.

⁴⁵ 上诉庭第 924 号判决(1999 年)。

⁴⁶ 上诉庭第 15 号判决,鲁滨逊(1952 年)。

53. 在谈判过程中，礼貌原则取代等级原则。管理层不能将纪律处分用作向员工代表施压的策略。行政法庭也指出，“法律和实践均赋予其更广泛的言论自由，只有严重滥用的情况不可接受”。⁴⁷ 同样，“法庭一直认为，工作人员委员会的个别成员必须有权作为该机构的代表提起诉讼。其理由是，如果工作人员委员会无法提起诉讼，维护工作人员共同权利和利益的唯一途径就是允许干事个人作为代表行事”。⁴⁸

54. 以正式条文对保护员工代表履行其代表职能作了具体规定的组织有：粮农组织(《工作人员条例》第 301.8 条，承认协议，行为标准)；劳工组织(《承认和程序协议》第 4 条)；海事组织(《工作人员条例》第 8.1 和 8.2 条，以及《工作人员细则》第 108.1 条)；世卫组织和艾滋病规划署(两个组织均适用的《世卫组织工作人员条例》(第八条)和《世卫组织工作人员细则》(第 910-930 条))，⁴⁹ 仅适用于艾滋病规划署的《合作协议》第 4 条；工发组织(国际公委行为标准和道德行为守则)；邮联(《邮联行为守则》)；知识产权组织(《工作人员条例》第 8.1 条)；粮食署(《专务协议承认协议》(第 4.2 节)，《粮农组织——般事务人员工会承认协议》(第 4.5 节)，《粮食署工作人员细则》(手册第 304 节))。相比之下，原子能机构、国际电联、教科文组织和气象组织缺乏专门条文。依照国际公委行为标准第 28 段落实以下建议，有望提高工作人员代表工作的实效。

建议 3

在受审查组织中若不存在此种条文，则行政首长应通过工作人员细则，以保护工作人员代表在任职期间或任期结束后，不因其作为工作人员代表的地位或活动而受到歧视或不利对待。

55. 不少组织的员工代表指出，一些可能有兴趣成为工作人员代表候选人的员工往往因为担心一些管理人员的报复而放弃。前面提到的法律和判例法应该能消除这种怕遭歧视的疑虑，横向和垂直领导部门各级管理人员有义务正确理解这方面的既定原则和裁决。值得注意的是，在类似机构经合组织，保护甚至延续到了工作人员代表工作期之后：经合组织工协主席完成其职能之后在长达一年的时间里不能被解雇(经合组织秘书长在一封信中作了如此保证)。

⁴⁷ 第 911 号判决，审议 8(1988 年)；另见上诉庭第 855 号判决(1997 年)。

⁴⁸ 行政法庭第 2791 号判决，审议 2(2009 年)。

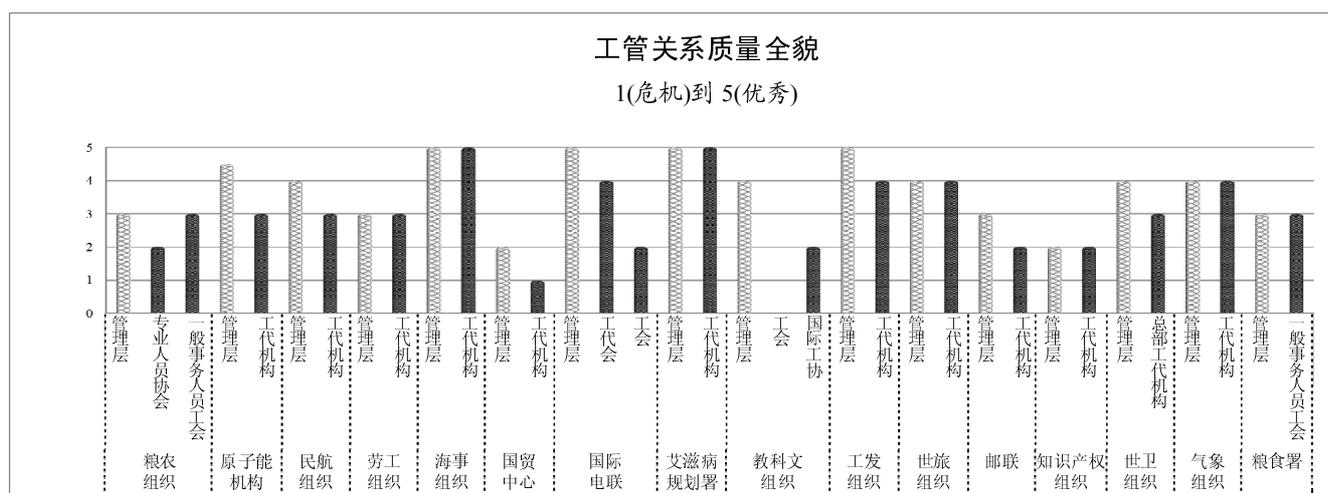
⁴⁹ 世卫组织管理层回应建议 3 的评论：“世卫组织拥有明确的细则和条例，承认结社权，并规定了工作人员协会的作用和权利。除此之外，在世卫组织执行了骚扰和揭发相关政策，任何工作人员在任何时候均可使用这项政策对官员提起投诉，无论其是否为工作人员代表。此外，我们正与工协联合制定一项协议，将实施一项机制在世卫组织内部维持和进一步形成一个尊重他人的工作环境，其中包括预防骚扰和冲突的积极措施。”

56. 为了解决与工作人员—管理层信任有关的问题，需要一个独立、透明和可信的司法系统。在“聘用和解雇”工作人员等高度敏感的领域尤其如此，员工代表切实参与这方面的相关机制肯定是良好工管关系的条件之一。在世卫组织，尽管员工代表在职位撤消方面的参与程度和有效性一直是个有争议的问题，但世卫组织总部员工代表可以充分参与甄选小组的工作(各区域办事处的参与程度各有不同)。

六. 工作人员—管理层关系的整体质量

57. 主张工管关系质量评估的人本身评估工管关系整体质量时有两点必需审视：**(a)** 工作人员和管理层双方的评分，以及**(b)** 同一组织内员工代表和管代之间的看法差异。下列组织的工代机构和管代双方按照从 5(优秀)到 1(危机)的尺度对工管关系的质量作出的评定一样：艾滋病规划署和海事组织为优秀；气象组织和世旅组织良好；劳工组织、粮食署和粮农组织一般 (适用于粮食署和粮农组织的一般事务人员工会)⁵⁰；知识产权组织差/具有挑战性。在另外九个组织，工代机构对工管关系的评估要比管代的评估更加负面，分数以同一组织内管代和员工代表所作评定相差的级数按升序排列：相差 1 级的有：工发组织和国际电联(国际电联职委会)，优秀对良好；原子能机构、民航组织和世卫组织，良好对一般；邮联，一般对差；相差 2 级的有：教科文组织(教科文国际工协)，良好对差/具有挑战性；⁵¹ 以及相差 3 级：国际电联(国际电联工会)，优秀对差/具有挑战性。

图 1
工管关系质量全貌

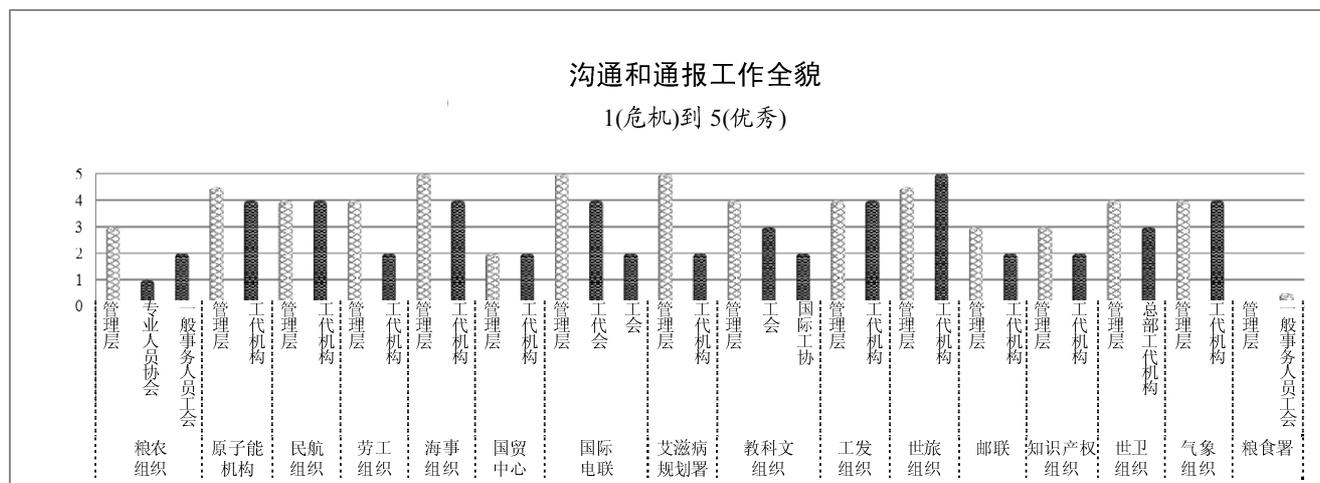


资料来源：对联检组调查问卷的答复。

⁵⁰ 粮农专协将整体工管关系质量评定为“差/具有挑战性”。

⁵¹ 尽管多次发出提醒，教科文组织工作人员工会仍未答复联检组关于这一点的调查问卷。

图 2
沟通和通报工作质量全貌



资料来源：对联检组调查问卷的答复。

A. 沟通、通报和协商工作的质量⁵²

58. 只有世旅组织的工作人员和管理层都对**沟通和通报质量**作出了高度评价，该组织在所有组织中规模最小，因此这方面的条件最便利；而在海事组织、国际电联和艾滋病规划署，只有管理层作出了高度评价，而工作人员尽管对于工管关系整体质量的评定是优秀，但认为沟通/通报质量为差/具有挑战性，并指出：“正常情况下，评定应该是‘良好’，但我们正在进行全体员工职能审查，许多工作人员对于管理层在程序和所取得的进展方面缺乏沟通感到非常沮丧。”原子能机构、民航组织、工发组织和气象组织的工作人员和管理层的质量评定均为“良好”。在劳工组织和国际电联，乐观的管理层和不甚热情的工代机构之间存在评定差异，而国际电联工会的看法（“差/具有挑战性”）比国际电联职委会（“良好”）更具批评性。

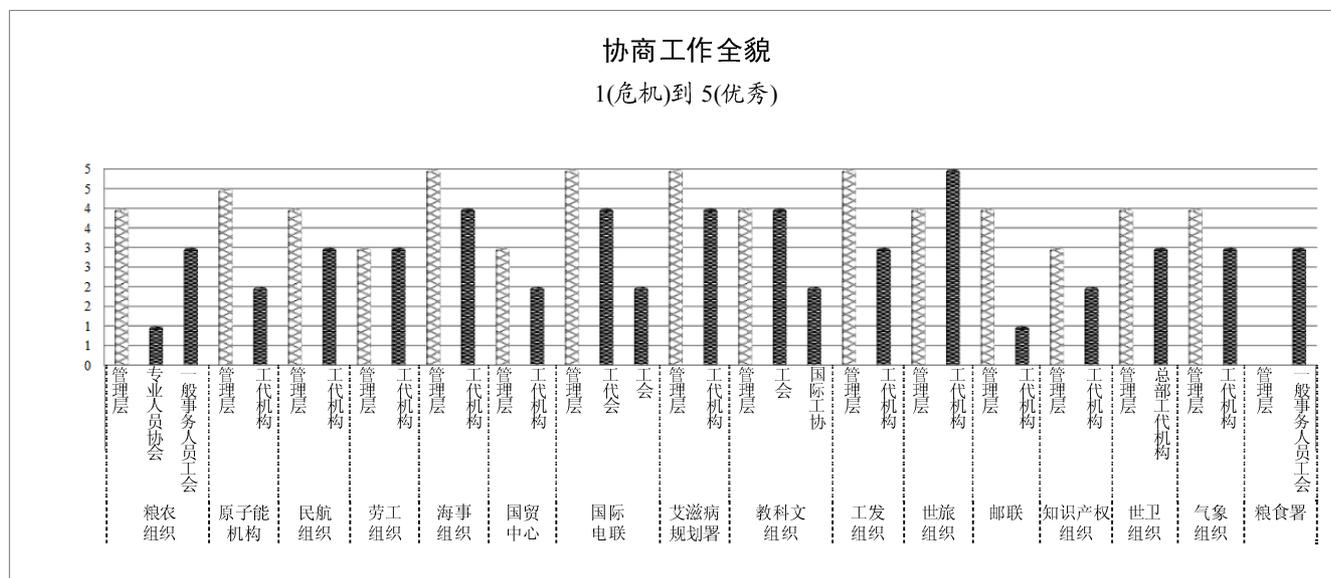
59. 在管代中，仅国贸中心将**协商质量**评为“中等”，而粮农组织、原子能机构、民航组织、教科文组织、世旅组织、邮联、世卫组织和气象组织则认为其质量为“良好”，海事组织、国际电联、艾滋病规划署和工发组织的评级为“优秀”。至于工作人员，只有世旅组织工协有同样热情，而海事组织工代机构、国际电联职委会、艾滋病规划署，教科文工会的评定为“良好”，粮农组织一般事务人员工会、民航组织、劳工组织、工发组织、世卫组织总部、⁵³ 气象组织和粮食署一般事务人员工会的评定为“中等”，原子能机构、国贸中心、国际电联

⁵² 粮食署管理层没有对沟通、协商和谈判质量作出评定。

⁵³ 世卫组织总部工协承认，该组织满足了良好工管关系的大多数最低要求，但其评定的满意度较低，它将此归咎于过去两年里减员对工管关系造成的压力。这是特殊因素影响到了工管关系质量的一个例子，尽管良好工管关系的大多数正式条件都得到了满足。

工会、教科文国际工协及知识产权组织的评定为“差/具有挑战性”。粮农专协及邮联的工代机构将各自组织的协商质量评定为“危机”。⁵⁴

图 3
协商质量全貌



资料来源：对联检组调查问卷的答复。

B. 正式沟通(联席机构)和非正式接触

60. “联席机构”一词是指管代和员工代表共同研讨各种问题的组合，通常双方参加人数相等，种类繁多，从升职委员会到车库服务委员会都包括在内。各组织工管联席机构的数量和类型差异很大。主要联席机构的存在理由通常可以在职工条则中找到。此外，为特定有限职能而建的特设工管联席机构往往通过行政布告建立。

61. 大多数组织都有一个专门负责工管关系问题的工管联席机构，在这个机构中，会就影响工作人员福利和工作条件的问题定期进行最高级别的工作人员—管理层对话。工管联席机构很少被定义为谈判场所：但这种情况也有，特别是在联合国(整个联合国秘书处的工管委⁵⁵以及主要工作地点的联谈委(越来越多))和劳工组织，劳工组织目前有效的条文(《工作人员条例》第 10.1 条(c)项)承认，劳工组织的雇用条件可由总干事或其指定代表与劳工组织工会通过社会对话、通报情

⁵⁴ 联检组面向工代机构和管代的调查问卷中包含一个关于谈判质量的问题，但这里并没有提供答复，因为无论是在管代还是员工代表内部，就他们如何认识和理解“谈判”(有时在现实中存在，但在法律上不存在)一词都存在显著差异，使得任何标准化的比较和评定都是不可靠的。

⁵⁵ 见工管委职权范围(ST/SGB/2011/6)。

况、协商和集体谈判共同决定。“总干事应有权与劳工组织工会进行集体谈判，以期达成集体协议。如此达成的集体协议应附于此(这些)条例之后”。⁵⁶ 但是，任何具有财务影响的集体协议或通过修订工作人员条例达成的集体协议必须得到理事机构的核可。⁵⁷

62. 根据定义，在所有组织中，如果讨论在联合咨询委员会(联咨委)进行，那么它们将是纯粹的协商，所达成的协议充其量具有道德约束力，但没有法律约束力。当联咨委构成专门负责工管关系问题的主要工管联席机构时，员工代表则有机会不仅限于讨论一些问题和管理局编写的行政告示草案，还能就职工条例规定范围内的任何话题提出自己的提案。有意思的是，在海事组织，“委员会应将建议，连同个别委员会成员要求提交的任何反对意见，提交秘书长。”多名管代和员工代表根据这个条文指出，最终决定由行政首长作出，因为所达成的任何提案或建议本质上都不具有法律约束力。但是，尽管这在管理层方面可以简单地解释为谨慎之举，对员工代表而言则令人失望，因为这给他们留下的印象是，工管联席机构“没有权威”，充当一种论坛，管代在那里只是许愿在行政首长面前支持所商定的立场。

63. 除了法律条文之外，一些组织的联合咨询委员会和/或联合协商委员会(联协委)实际上确实进行谈判。在补充性特设工作组(以及海事组织的焦点小组)上也会开展谈判，这些工作组是为就具体工管关系问题达成工管联席机构正式决定而建立的(例如，关于粮农组织改革的联咨委)。联检组的审查发现了通过本属非谈判性的工管联席机构达成相关“协议”(即使它们不具有正式约束力)的情况。可以在下列组织中找到这种协议的例子：⁵⁸ 粮农组织：⁵⁹ 一套新的绩效评价管理系统、灵活工作安排政策、调解程序、职业安全和健康；工发组织：性别平等和妇女赋权政策、道德行为守则、防备因举报不当行为或因配合审计或调查工作而遭报复的情况、财务披露和权益申报、驻地人员流动政策的修订；民航组织：就修改和修订整个“服务守则”(相对于《工作人员细则》)达成了协议。

⁵⁶ 劳工组织工作人员条例，第 10.1 c)条。

⁵⁷ 劳工组织对集体谈判的定义是，以达成关于承认和程序性协议第二条所规定事项的集体协议为目的本着诚意进行的谈判。

⁵⁸ 这不是一份详尽列表。

⁵⁹ 在粮农组织，工作人员条例第 301.8.1 条明确规定了谈判权，但工作人员条例第 8.11 和 8.12 条随后又对其范围作了限定：

“301.8.1 按照工作人员有权利为保护和促进其利益而组织起来的原则，为总干事所承认的一个或多个工作人员代表机构，应就聘用工作人员的条款及条件和全体员工的福利与总干事保持不断的联系，并与总干事进行谈判。

8.11 得到承认的工作人员代表机构和总干事之间的谈判，应在达成下述谅解的前提下进行，即总干事将按照关于其机构职责的条款，保留对其职权范围内各事项的最终决定权。

8.12 在与这些工作人员机构谈判时，总干事对需由本组织的理事机构作出的决定，或将违背联合国共同系统的决定，不得许诺作出任何最终决定；在此情况下，总干事应力求找到一致的立场，提交本组织的主管机构或共同系统的主管机构审议。”

64. 第二类工管联席机构是为了就个别问题为行政首长(或更确切地说管理层)提供咨询意见而建立的,在这些机构中,员工代表会参与招聘、升职、解雇、⁶⁰ 尽职调查、内部司法的纪律制裁程序和诉前程序⁶¹ 等人力资源管理程序。第三类工管联席机构侧重于特定工作地点的具体服务和设施管理,包括但不限于:餐饮、车库经营、内部商店、托儿所、当地交通、工作人员慈善基金委员会等。工作人员在这些机构中主要扮演咨询角色。落实以下建议可望增进员工代表和管代之间的协调和合作。

建议 4

如果受审查组织目前没有专门负责工管关系问题的工作人员—管理层联席机构,则该组织的执行政首长应建立这样一种机构,就影响工作条件和工作人员福利的问题开展正式协商。

65. 大多数组织的员工代表和管代承认人力资源主管和工代机构主席之间经常进行非正式对话,不是每天(如海事组织)或每周(如世卫组织),就是每月进行(如教科文组织)。在世旅组织等小型组织,以及世卫组织这样的大型组织,非正式会议很常见,促进了良好的工管沟通和工管关系。最高管理层的“开门办公政策”(如艾滋病规划署)表明该组织行政长官明显关心工作人员,形成了建设性的工管关系。如果员工代表和管代之间在决策层面存在持续而有效的非正式对话,利用正式工管联席机构的需求就会减少,因为它们就纯粹成了形式。但是,正式的工管架构还是应该按职工条例规定采用。在知识产权组织,联咨委主要用于处理员工纪律事宜,这是不恰当的做法,破坏了工作人员和管理层双方的信任。

C. 外地办事处工管关系的潜在挑战

66. 联检组在其现有资源范围内,仅调查了越南河内(参与联合国一体行动倡议的八个“试点国家”之一)的一个外地办事处。在那里,联检组对七个联检组参与组织⁶² 以及四个同类组织⁶³ 的管理层和员工代表进行了访谈。因此,本节无意全面涵盖该领域存在的所有挑战,也不会断言这里述及的挑战对所有外地办事处而言是共有的或同等紧要的。相反,本节概述的是在河内所见挑战中的一些,并着重指出了那些在其他外地办事处也可能亦存在的挑战——所依据的是河内工

⁶⁰ 见 JIU/REP/2012/4,《联合国系统各组织的人员招聘:对照基准的比较分析框架综述》,特别是关于甄选程序的附件:临时评估小组成员及常设审查机构(按机构)。

⁶¹ 关于员工代表在联合国内部司法改革和专业化过程中的作用,见 JIU/REP/2011/10 号文件,第 106 段。

⁶² 粮农组织、劳工组织、艾滋病规划署、教科文组织、工发组织、世卫组织、联合国驻地协调员办事处。

⁶³ 农发基金、货币基金、移民组织、世界银行。

作人员的总体看法和经验，包括那些过去曾在其他外地办事处工作的人员的看法和经验。着重指出的主要挑战现概述如下。

67. 绝大多数专门机构在外地办事处一级没有正式的具备现成章程的本地工作人员协会。通常它们给出的理由是，某一特定外地办事处的工作人员数量不足，没有必要成立一个正式的工代机构，特别是当问题可以内部解决时。在这方面，值得注意的是欧安组织的做法，该组织正式认可工作人员有权在任何工作人员超过 17 人的实体/部门组建本地工会，并有权受益于结构与总部工作人员委员会结构非常接近的外地办事处工作人员委员会。

68. 因此，鉴于这种机构的缺失，管理层也很少有动力或根本没有动力在外地办事处建立工管联席机构来讨论直接影响员工福利的问题。这导致了外地的工管关系非常不正式，对工管关系问题感兴趣的工作人员通常都是自愿(而不是选举)担任员工代表，往往不熟悉组织的职工条例。于事无补的是，在越南这种参与了“一体行动”的工作地点，由于必须遵守“一体行动”方针，常规办公职责反而显著增加，而联合国国家工作队采用这种方针的目的是为了给大多数问题找到共同解决的办法。由于员工代表得不到任何正式的脱产时间，他们最终要牺牲个人时间来完成增加的办公职责和工作人员代表任务。由于大多数外地办事处只有几名工作人员，这更限制了员工代表将代表任务委派给他人的可能性。

69. 上述挑战对联合国工协联的有效性产生了相应的影响，工协联的目的是召集某工作地点所有联合国机构的员工代表，集体应对涉及该地点员工福利的共同挑战。在河内与联合国工协联进行的以及关于联合国工协联的讨论显示，大多数员工代表确实缺少积极参与联合国工协联会议的时间，对工作人员代表事务也缺乏适当的了解和培训。因此，联合国工协联在河内的作用，在很大程度上仅限于组织社会活动，这与国际公协联提出联合国工协联模式时所预期的标准并不相符，目前其他 27 个工作地点均遵循这种模式。

70. 当地的文化氛围和语言障碍对河内的工管关系也有影响。许多接受访谈的当地工作人员表示，他们很看重不“丢脸”，因此会避免提出投诉，因为他们不愿被视为“捣乱分子”。有些人还说，因为他们对办公语言(英语)的掌握有限——特别是与国际工作人员相比——这直接影响了他们充分表达自身关切的信心。完全可以想象，其他外地办事处也存在类似的挑战，可能有相当大比例的当地工作人员没有充分掌握工作语言。

71. 河内的受访者认为，由于流动选择和对“职工条例”的了解程度不同，本国工作人员和国际工作人员的职业保障感可能有所差异。大多数国际工作人员在履行特定管理职能时已经接受了有关工管关系问题的某种形式的培训。与当地工作人员相比，他们对自己通过“职工条例”获得的权利也有更好的领会，而当地工作人员在很多情况下承认对适用于自己的“职工条例”了解很少或根本不了

解。⁶⁴ 当地工作人员还指出，不论在何种情况下，他们常常感到必须与管理人员保持良好关系，因为他们的职业流动前景通常仅限于他们所在的(在很多情况下规模很小的)国家办事处。有的情况下，所有管理职能都委托于一人，通常是该国家办事处的主管，他将负责所有当地工作人员的绩效考核。这种情况使得当地/本国工作人员更须熟知自身作为工作人员的权利(和责任)以及正式申诉机制的存在和运作情况，这样他们便不至于错误地认为其主管是其职业生涯中拥有唯一和最终发言权的人。其他外地办事处面临的问题与上文概述的类似，同时本地工作人员完全可能(正确或不正确)感到职业保障有限。

72. 在河内的至少一个外地办事处，检查专员注意到管理层对于当地工作人员采取了一种高度家长式态度。在访谈过程中，一些国家办事处的主管以“文化差异”间接而婉转表示，当地工作人员在某种程度上无法捍卫自己的权利，因此主管不得不介入替他们做——这种态度忽略了既当工作人员的实际雇主又当工作人员与雇主的关系中的权利捍卫者两者存在的内在利益冲突。

73. 河内许多专门机构的员工代表称，他们与总部员工代表的互动程度不足，沟通大多仅限于偶尔收到群发电子邮件，而且几乎无法接触到成员国代表。事实上，一些(但不是全部)专门机构的总部员工代表承认，为进一步改善与他们在外地办事处同行的沟通，有更多工作可以做。即使是影响到自身组织内部工管关系的重大事态，似乎也未通报河内的大多数员工代表。这些员工代表与区域办事处(如曼谷)的同行以及人力资源管理部门之间的沟通，(与总部相比)往往更加经常。检查专员认为，应进一步加强这种区域—外地办事处之间的联系。

74. 在增加了解的同时，管理层也必须开展行动、作出响应，包括增强对内部管理和问责机制的信心。在越南，移民组织和世界银行等非联检组参与组织倒是建立了比较正式的工管关系，两个实体都拥有本地工作人员协会(本地职工会)，其员工代表(本国工作人员)显得比较自信，也比较了解自身权利、“职工条例”以及正式/非正式的争端解决机制的运作。检查专员认为世界银行集团工作人员协会(总部设在华盛顿特区)积极努力建立国家办事处职工协会(世行国办职协)，是一种好做法，所有工代机构都可以在外地办事处仿效这种做法，目前世行的大部分外地办事处(包括河内)都设有这种协会。本地职工会的成员身份不应被视为与全组织一级的工代机构成员身份不兼容。

75. 过去五年里，随着世界银行日益分散，超过 4,000 名工作人员被派驻到华盛顿特区以外的地区，世行工协作出了相应的调整，优先考虑国家办事处一级的工作人员赋权，并让世行国办职协拥有更多自主权，从而让工作人员协会形成了一种真正意义的主人翁意识。在国家办事处负责人最初不愿意建立一个世行国办职

⁶⁴ 一个工代机构指出，“当认识成为问题时，我们还发现，即使人们了解细则，他们也没有信心当他们大胆说出不满时有人会采取行动。最可能的结果是，他们将被视为‘麻烦制造者’，或不是认识到经理“只是试图在完成工作”的“具有团队精神的人”，等等。如果一个小型办事处里同事之间没有公开的对话，‘讲出来’只会让自己和上司和同事的关系紧张。”

协的时候，世行工协还利用了同行压力。作为成果之一，过去三年里，加入世行工协的国家办事处工作人员人数增加了一倍。世行还建立了综合冲突审查机制(调解、包括区域调解员、监察员、同行审查、道德、诚信、法庭)，外地办事处的工作人员能够毫无困难地获取和理解这些机制。世界银行内部司法系统的代表会前往国家办事处培训当地工作人员。

76. 以下建议的落实有望增强受审查组织在对外地办事处工作人员关切的问题和他们面临的挑战给予适当关注方面的问责。

建议 5

受审查组织若在外地设有机构，则该组织的理事机构应要求其行政首长确保在汇报人力资源问题时，特别详细介绍外地工作人员面临的挑战。

D. 今后方向

77. 从本节可以清楚看到，大多数相关机构的工管关系质量远非令人满意。此外，管理层及工作人员对工管关系看法频频失真，似乎表明在他们与对方沟通和了解对方的方式上存在重大差距。以工管联席机构为形式的关于工管关系相关问题的正式对话机制(如果存在的话)似乎缺乏达成具有约束力的决定的明确授权，因此令员工代表对其效用产生疑问。对这类实体的利用的不足和不合理应立即得到纠正。应鼓励和提倡采用非正式的对话渠道，但不是以牺牲正式渠道为代价，而是作为补充。还应建立让外地工作人员能够充分表达意见和关切的机制，并应采取措​​施确保所有工作人员——无论其工作地点——对于“职工条例”能有一个清晰的认识。第七节概述了一些有用的工具，如有效运用能够弥补本节中概述的一些空白。

七. 增进工管关系的手段

A. 培训

78. 对管代和员工代表开展人资方面问题的培训很有必要。正如工管双方都认可的，开展培训对工管关系尤为必要，而且对新当选的员工代表和新任命的管代，特别是那些没有这一领域背景的，应有系统地应用一些解决办法。有十个参与组织确认向管理人员提供培训并支付费用。各组织采用的培训模式各异，从网上学习和光盘课程(教科文组织)，到原子能机构向所有管理人员提供的辅导活动和管理证书课程，不一而足。有时，一般工作人员也有培训，不是上岗培训(劳工组织、工发组织)、必上的培训(原子能机构)，就是自愿培训方案(参加培训需经主管批准——民航组织、海事组织、世卫组织、知识产权组织)。一些培训活动包括有关工管关系的专门单元(劳工组织、原子能机构、世卫组织⁶⁵)，介绍工代机构对组织发挥的作用。在工发组织，工代会主席经常参与新聘员工上岗课程的授课工作，这种上岗课程中有专门讲授工管关系的课时。但这种好做法仍属例外，而非一般情况。

79. 员工代表接受正式培训的机会不那么有系统性，因为这取决于工代机构或其联合会是否具备财力外聘培训师。现场培训最常见的形式，是指派一位有经验的员工代表辅导一位新代表，从而提高内部事务的连续性，促进机构知识的传承。劳工组织工会编制了一份员工代表手册，并在区域会议期间开设课程或应请求专门开设课程，从而使培训制度化。在类似机构中，移民组织工协有一本供新当选的员工代表阅读的手册，扼要说明了协助员工的方式方法以及需要遵守的各项原则。

80. 为了让所有新工作人员都了解自己的权利和责任以及可维护他们权益的机构，各人资部门应确保所有新工作人员都收到职工条则、行为守则/标准、其所在组织工代机构的相关信息(由工代机构自己确定)，以及工代机构与管理层商定的任何其他文件。如果可行，还可邀请员工代表在迎新会上向新工作人员致词欢迎。

81. 国际公协联和国际职工会协调会开设工代机构似乎感到满意的专门课程。然而，员工代表能否参加此类课程，取决于管理层对这种活动所持的立场和是否已商定给予任何脱产时间。实际上，旅差费、每日生活津贴(每日津贴)和脱产的代价并非哪个组织、更不用说工代机构一定予以承担的。

⁶⁵ 世卫组织的入职工具(名为“初到世卫组织”的互动方案)第6单元介绍了工作人员协会、行为守则、监察员和内部司法系统。

82. 尽管各参与组织都认识到，工管联合培训对工管双方均有益处，但目前除世卫组织外，⁶⁶ 没有一个组织有此类培训。在对联检组调查问卷的答复中，管代和员工代表确定了可以开展培训的三个主要领域：

- 对组织政策，大到联合国系统(工作人员的权利和责任、养恤金、招聘政策、法律追索机制、法庭、上诉程序、骚扰和歧视问题的处理)，小到具体组织(国际背景、战略导向、政策、职工条则、行为标准、道德操守课程、业绩管理系统、媒体和公共关系)的组织政策的认识 and 了解；
- 正式的工管关系(工管联席机构的作用和任务、人资政策方面的管理层问责制、工代机构的细则和条例、员工代表的责任和对员工代表的期望、劳资关系和机制、谈判和协商技能和进程)；
- 职业和软技能的提高(领导技能、调动积极性、压力掌控、沟通和公开演讲技能、调解和解决冲突、战略性和创造性思维)。

83. 虽然上述话题中，有一些是只针对工作人员或只针对管理层中的，工管双方没有必要都学习，但开展联合培训的空间仍然存在，尤其是就那些发展正式工管关系所需的知识而言。落实以下建议将加强员工代表和管代之间的协调与合作。

建议 6

各受审查组织的行政首长应向各自的人力资源部门划拨适足资源，拟订(最好与工作人员代表一道)和开展工管关系相关问题的培训活动，并大力鼓励新任命的管理人员和新当选的工作人员代表参加这类培训。

84. 鉴于拟订和开展培训活动涉及经费问题，这种培训应尽可能纳入已经存在的对新管理人员的上岗培训方案。

B. 工作人员—管理层承认和合作协议(认/合协议)

85. 在若干组织中，⁶⁷ 管理层和工作人员觉得有必要⁶⁸ 通过承认和合作协议(认/合协议)将其伙伴关系制度化，这种协议是额外签署的契约文书，承诺双方要建立持久的特殊关系。协议的主旨是相互“承认”，双方由此根据自己代表的合法

⁶⁶ 据世卫组织的管理层称，与工作人员协会联合提供了有关骚扰政策执行情况和道德操守职能的培训。人资司还在全球工作人员管理委员会(员工管理委员会)会议前一个月组织了名为“践行价值观”的培训会，向员工代表和管理层代表开放。

⁶⁷ 有认/合协议的组织：粮农组织(总干事)和粮农一般事务人员工会之间订立的粮农组织—粮农一般事务人员工会承认协议；农发基金合作协议(1987年)；粮农组织—粮农专协(2009年)；劳工组织承认和程序协议(2000年)；艾滋病规划署合作协议(2010年)。

⁶⁸ 并非所有组织都认为有必要订立认/合协议。

职权，将(之前就存在的)伙伴关系正式化。对管代而言，这涉及由上至下运作的职权结构：从立法/理事机构到行政首长到管理层，最后再到一般工作人员。对员工代表而言，则涉及由一般工作人员选出工代机构代表和维护他们的集体利益，该机构具有提出建议或与管理层谈判以及可能与管理层开展合作的双重职权。认/合协议应当说明此种合作⁶⁹及其预见的不同层次影响(经认/合协议仔细界定的)工作人员的方式方法。合作范围从与组织进行协商和谈判(粮农组织的两项认/合协议均是如此)，到更具限制性的协商、代表和沟通(农发基金和艾滋病规划署)。

1. 承认和合作协议的共同内容

86. 粮农组织—粮农一般事务人员工会认/合协议是联合国系统组织通过的第一份认/合协议，是后来其他认/合协议的典范。通过此类协议，员工代表和管代商定，要尊重并坚持对方的以下权利和相应责任：

a 管理层确认如下：

工代机构有权

- (a) 就与聘用条款和条件有关的所有方面及双方商定的其他事务进行协商、提供咨询和开展谈判(粮农组织和劳工组织)；
- (b) 宣传其活动，并邀请符合条件的工作人员(自愿)加入；
- (c) 使用本组织的场地举行会议，同时说明召开此类会议的适当频率、时长和时间；
- (d) 由员工代表休特别假(作为他们公务的一部分)代表其参加共同制度会议(如：国际公协联、国际职工会协调会、国际公委)；
- (e) 使用组织场地内的各类设施：会议室、告示板、广播和印刷设备(费用有可能报销)；
- (f) 经其会员书面授权，使用组织的工资扣除系统向这些会员按月收取会费；
- (g) 内政不受管理层干扰；

员工代表有权

- (h) 合理使用一部分日常上班时间履行工作人员代表职责；
- (i) 在主管知情的情况下，获准脱产，暂停正常公务；
- (j) 不因履行工作人员代表职能而受到组织的威胁和歧视性对待。

⁶⁹ 例如，“工作人员”指任何为农发基金所聘用且收取酬劳(聘用合同规定的条件和时限不限)并按照设立农发基金的《协议》第 6.8 条任命的人员，农发基金管理层除外；在粮农组织，认/合协议分别作用于专业人员和在总部工作的粮农组织和粮食署的一般事务人员；劳工组织认/合协议将“工作人员”定义为“任何与劳工局有薪酬关系且确非外部合作者的人员”。

b. 工代机构有责

(k) 向管理层提供完整的所有当选员工代表的名单，包括这些代表在工代机构内部的头衔/职能；

(l) 向管理层保证员工代表不会滥用向其提供的设施。

c. 工代机构和管理层双方有责共同

(m) 扼要确定沟通、通报、协商和谈判的程序；

(n) 安排时间，(共同)拟订投诉、申诉和工作人员之间意见不合情况的处理程序(工代机构可应要求在与管理层一起审议某一工作人员的申诉时代表其利益(农发基金))；

(o) 安排时间，(共同)探讨是否有可能由一位中立人士(外部或退休人士)担任调解人，制订调解/仲裁程序(粮农专协认/合协议中已制订有这种程序)；

(p) 接受认/合协议所附的代表程序，其中载有(罕见的)涉及罢工的条款。⁷⁰

2. 某些认/合协议的追加条款

87. 在粮农组织认/合协议范本订立之后拟订的认/合协议中新增了各种方面(重要性高低不等)的内容。例如，关于(上文)第 1.a 段有：管理层承诺将信息传达给工代机构，但保密信息都将维持保密状态(农发基金认/合协议)，包括有关共同制度运作的信息(劳工组织认/合协议)；关于(上文)第 1.b 段有：工代机构确认，其会员可以随时退出工作人员协会(农发基金认/合协议)；关于(上文)第 1.c 段有：所有认/合协议都对协议的修订和可能终止问题作出明确规定。

88. 劳工组织的认/合协议区分出四类问题，作为“集体谈判”的实质内容：⁷¹

(a) 组织中执行共同制度聘用条款和条件的政策、程序和做法；

(b) 共同制度条款和条件的变更(由管代或员工代表倡议)；

(c) 关于其他聘用条款和条件的政策、程序和做法；

(d) 影响某个工作人员群体的问题，包括由组织的日常管理和行政工作产生的问题。

89. 劳工组织认/合协议还规定：开展劳工组织工会会员培训；对合作的财务安排进行独立审计；创立一个联谈委并制定其程序。该协议拟订了解决集体争端的重要程序，程序以小组审议为基础，具有多项不同措施，如果各种努力相继失

⁷⁰ 工代机构(在附件中)同意，应尽可能避免出现停工和使用限制性措施；工代机构还表示，若真诉诸此类手段，愿意与组织合作商定有序行事的规程。

⁷¹ 集体谈判的定义是：为了达成集体协议而在相关方面之间开展的真诚谈判。应当指出，艾滋病规划署的认/合协议用集体谈判替代了“合作”的概念，包括就同样的四类问题进行的协商。

败，相关方可以自由行事。艾滋病规划署的认/合协议在设立合作架构和程序时，详细说明了多种进行正式工管接触的透明方法，包括，艾规署秘书处工协执行委员会和高级管理层每年举行的面对面会议，以及确切规定的员工代表与管代每月、每季度、每两周和每周举行的较小范围的会议。

3. 承认和合作协议的额外价值

90. 审查发现，所涉各组织有无认/合协议与工管关系的质量无关。⁷² 认/合协议虽然能增强工代机构和管理层现有义务和承诺的一致性，并清楚表明代表职能属于公务，但那些没有认/合协议的组织藉由职工条例、行政指示和通过工管联席机构达成的协议，也已涵盖了认/合协议涉及的大部分问题。⁷³ 此外，鉴于认/合协议反映的是双方共同认可的特殊伙伴关系，如果一个组织中同时存在多个工代机构，相关各方就需要另行商定代表行使职能的规则。日内瓦联办工作人员协调理事会统合了多个工代机构(JIU/REP/2011/10, 第 78 段)，可以在这方面作为一个有益指引，欧洲联盟委员会的《框架协定》也是如此。有些组织管理层因为担心失去一定程度的控制权而对签订认/合协议心存疑虑，因此有必要强调，存在认/合协议绝不等同于联合对组织进行管理。例如，农发基金的认/合协议明确承认，对工代机构予以承认并不削弱总裁(行政首长)主持农发基金业务的权力和责任(第 3.01 节)。

C. 工作人员调查

91. 工作人员调查是评估工作人员对工作环境相关各方面(包括工管关系)感受的直接手段。调查应当定期进行，可以比较不同时期的结果，并采用员工代表和管代都认可的调查方法。员工代表和管代应有机会联合参与并监督调查进程的全部相关步骤。如果工作人员调查完全是由一方(员工代表或管代)主导的，那么调查会出现“有政治取向”的风险。

92. 调查如果既中立，方法又严谨，则有助于揭示有关一个组织的重要方面，从而可以成为开展对话和协商的有力工具。例如，民航组织管理层承认信息是通过频繁的对话、协商和工作人员调查收集的。民航组织工协也确认了这一点，针对组织转型期间进行的“工作人员士气调查”(2009 年)，工协表示，“在开展调查、分析调查结果并以报告形式说明分析、结论和建议从而将工作人员的意见传

⁷² 对联检组得出的相关组织是否拥有认/合协议与工管关系的质量无关这一发现，粮食署专业工协作出回应并记录在案：“尽管也许确实如此，但我们要强调认/合协议对工作人员协会的重要性。认/合协议之所以能成为工代机构基本权利的保障，还因为无论管理层和/或行首如何变动，协议的条款都始终有效。”

⁷³ 例如，在没有认/合协议的世卫组织，管理层指出，“除上述 c 项、n 项、o 项和 p 项，以及第 89 段下提出的一些规定之外，其他所有规定在世卫组织都以某种正式或非正式的方式存在，涉及规程、申诉审议、骚扰政策、培训要求、对政策、规程、做法和聘用条件的协商。”世卫总部工协“在所有联合委员会(调任、分类……)和所有聘用程序中以及作为总部申诉委员会的一部分都得到了适当代表。”

达给管理层的工作中，工代机构发挥着决定性的作用。之后，通过电子邮件、通报会和培训会将各种不同的步骤传达给工作人员”。原子能机构的调查(2001年和2004年)也表明调查有利于理解组织转型带来的各项挑战。

93. 调查的主要作用不止在于结果，工作人员和管理层双方看待调查进程的方式也是建立/重建良好工管关系和合理人资战略的重要要素(见海事组织2008年工作人员满意度调查)。落实以下建议预计能加强工管关系效力。

建议 7

各受审查组织的行政首长应(在可行的情况下)每隔两至四年定期开展工作人员调查，其中纳入不同时期可以比照的问题，调查应在客观的框架内进行，特别应由工作人员和管理层双方代表均参加调查的拟订过程、开展工作和解释工作。

D. 今后方向

94. 虽然工管关系培训的价值已经得到了广泛的认可，但本节所列出的其他两种工具要真正发挥作用，取决于(a) 认/合协议是否载有具有增加值的新要素(例如：对工作人员代表职能可用设施和脱产安排的清楚规定——许多受审查组织都缺乏这一要素)；(b) 设计调查时是否充分公正且有员工代表和管代双方参加。

95. 尽管工管关系培训的能效已经得到了明确承认，但培训的不足之处也随处可见，因为目前还没有一个组织可以保证已经向所有新工作人员，不论职级和工作地点，都已客观介绍了与工管关系有关的各项问题，包括适用于他们的职工条例。虽然各不同组织中，管代或工代机构已经主动向新工作人员提供了一些有用的培训，但这种努力需要在联合国全系统推广，协调统一。检查专员认为，外勤人员尤其缺乏工管关系问题的培训，为此，管代和员工代表应携手合作，查明成本效益最高的提供此类培训的方式。以下章节着重讨论一些重要原则和文书，这些原则和文书概述了全组织的工作人员和管理层应当清楚了解并严格恪守的权利、责任和义务。

八. 工作人员—管理层关系和道德操守

A. 道德操守方面的服务

96. 如果说共同价值对联合国系统至关重要，那么理所当然要以同样的行为标准指导所有工作人员和“非工作人员”，包括在工管关系方面。1945 年签署的《联合国宪章》第一百零一条第三款规定了所有工作人员遵循的标准，并责成他们坚持“效率、才干及忠诚之最高标准”。标准阐明了构成国际公务员制度的道德和哲学基础的基本价值观，从而为工作人员明理、解惑并鼓舞士气。

97. 1954 年，国际公务员制度咨询委员会(国际公咨委)⁷⁴ 发表了一份关于国际公务员行为标准的报告。五十多年中，这份报告得到了很高的评价，许多联合国组织都会将其发给新聘工作人员。许多组织也援引过这份报告，其中，联合国行政法庭(上诉庭)在评估工作人员行为时就曾援引这一报告。在 1986 年版的序言中，联合国各组织的行政首长得当指出，“可通过以下途径最大程度地实现行为的高标准：工作人员普遍了解其行为与本国际组织成功的关系。”

98. 在同一篇序言中，行政协调委员会(行政协委会)针对当选员工代表的作用，就过去三十年来的许多变化之一发表了如下意见：“承认工作人员有权通过他们的代表参与与他们服务条件有关的问题的审议，已经取得了可喜进展[.....]。特别是，现在许多组织已经允许员工代表在理事机构讨论人事问题时发表意见。[.....]然而，不论是以何种形式安排员工参与，尊重相互义务和‘游戏规则’的基本原则[.....]对各秘书处有效而和谐地开展工作的仍然至关重要。”这种原则对国际公务员的工管关系而言也是不可或缺的。(见 JIU/REP/2011/10，表 4：建设性谈判的规则)。

99. 在大部分组织中，工作人员在遇上道德问题时，除了工代机构之外还可求助于许多其他实体，包括工作人员顾问、监察员、调解员、仲裁员、人资人员、监督办公室和道德操守办公室/干事。2010 年，联检组彻底审查了联合国系统各组织的道德操守职能，讨论了建议并提出了标准，推动道德操守职能部门的正式建立(见 JIU/REP/2010/3，《联合国系统的道德操守》)。即将纳入正式建立道德操守职能过程中的这些方方面面内容(如报告建议的)一定会改善工管关系。这些内容将成为一种尽可能防止不道德行为和腐败行径发生的手段，以免其继续对联合国系统的一些组织的工作和声誉造成影响。报告还强调，员工代表必须参与各自组织中道德操守办公室主任的遴选过程，特别是在第 43 段，其中写道：“[.....]他们对道德操守职能部门的效力表示[有]疑问和保留。他们尤其对于道德操守办公室主任的招聘和遴选过程极不信任。检查专员认为，如果没有各组织工作人员的支持，道德操守职能部门便无法充分实现其目标。”⁷⁵

⁷⁴ 国际公咨委于 1948 年成立，在制订人事准则和标准方面发挥了重要作用，1975 年被国际公委取代。

⁷⁵ JIU/REP/2010/3，第 43 段。

100. 关于工管关系的两份报告(JIU/REP/2011/10 和 JIU/REP/2012/10)的访谈期间,常常有人提到工作人员和管理层双方代表都援引的道德操守方面的问题,包括指控对方成员存在不道德行为(不限于公正性问题)。JIU/REP/2010/3 附件一列出了已经设立正式道德操守职能部门的组织的相关情况。⁷⁶ 虽然道德操守职能部门的设立理由与工代机构设立理由不同,但二者都可以被每位工作人员视为提供保护和支助的部门。

B. 道德操守和行为守则

101. 员工代表和管代提到了三种不同的规定性工具:

(a) 每个组织的职工条例,其中都有关于工作人员关系的相应章节,作为工管关系法律框架的基础;⁷⁷

(b) 行为标准(有可能编集为行为守则)可以是专门针对特定组织的(例如邮联和移民组织这两个同类组织),也可以是由国际公委发布的国际公务员制度统一通用的文书。关于后者,国际公委在 2012 年提交大会的年度报告附件四中提出了一个更新本(A/67/30);

(c) 一些组织编制的具体道德守则(国际电联、气象组织)。

102. 这些规定性文书可能会在工管关系方面引发各种问题:

- 在这些文书的拟订和通过过程中,员工代表与管理层进行了何种程度的互动?
- 文书中规定的管理人员和工作人员各自的职责和责任是否平衡?而且更重要的是,在文书执行的过程中是否平衡?
- 这些文书能否依法强制执行?
- 若管理人员要代表其组织向其他工作人员作出有法律约束力的承诺(例如关于安全与保障问题的承诺),其职务需要达到何种职等或担任何种职能?
- 这些文书的实际内容与维护和发展良好工管关系有多大关联?

⁷⁶ 在对报告草案的反馈中,民航组织管理层指出,“从 2012 年 1 月 1 日起,民航组织已经开始执行《道德操守框架》,其中包括保护工作人员免遭报复的规定等。还已征聘了一位道德操守干事,负责监督遵守《道德操守框架》的情况、提供指导和培训等。因此,已经落实了机制,可以保护所有工作人员免遭歧视,当然也包括担任代表职能的工作人员。”世卫组织管理层也指出,“世卫组织目前正在考虑筹划和落实一个专设的道德操守职能/办公室,因为道德操守职能现在是由人资司/人资管理、政策和司法股、法律部门和内部事务监督厅(监督厅)共同负责的。”

⁷⁷ 联合国专门有关工管关系的职工条例,见 JIU/REP/2011/10, 附件一。

C. 工作人员条例和细则(职工条例)

103. 工管关系的关键在于，通过举行正式的工管联席机构会议和开展非正式工管接触，讨论对工作人员有影响的改动，修订工作人员细则，以适应新的现实、机遇和制约因素。管理层和员工代表应有机会就可能对人资政策带来实质影响的新建议、举措或概念(例如：对众多现行合同安排的简化)开展深入讨论。此外，应按照所用法律框架，定期、简要、及时开展(计划进行的)讨论、协商和/或谈判，酌情更新对工作人员福利和服务条件有影响的行政指示以及基层的情况通报。

104. 然而，若改革措施完全是由一方独断制订的，没有清楚地告知相关方或与相关方协商，可能会危及工管关系。若在外部压力下匆忙通过单边举措，导致痛苦的“改革”，事后难以掌控和实行，这就特别有可能危及工管关系。

D 行为标准

105. 1997 年，秘书长发表了一份 54 页的报告，题为《联合国行为守则草案》，与 1954 年“国际公务员行为标准”区别很大。大会在通过秘书长所提草案的决议中，似乎对此区别表示了认可，称：“国际公务员制度委员会已决定在其工作方案中列入与行政问题协商委员会协商修订 1954 年国际公务员制度咨询委员会《国际公务员行为标准》的工作，并期待着此次审查的结果。”⁷⁸ 在工管协委会的主持下，两个工管工作组讨论了秘书长的报告并提出了 40 项修正，随后增加为 50 项修正。最后，秘书长以工管协委会的建议为基础，在提交给大会的报告增编中建议从其原提案中删去所有有关员工代表的条款，仅由《职工条例》第八条(工作人员关系)对这些内容专门作出规定。由此改动后的文书以《联合国工作人员的身份、基本权利和职责》为题(ST/SGB/1998/19)于 1998 年 12 月 10 日得到通过，后订正为 ST/SGB/2002/13，标题不变，内容有几处改动。

106. 与此同时，国际公委与各组织和员工代表紧密合作，就一个能在 21 世纪满足国际公务员制度需要的文书达成了协商一致意见。2001 年，国际公委通过了 1954 年国际公咨委报告的更新稿，保留了原标题《国际公务员行为标准》，并推荐给了所有组织的立法机关。大会第 56/244 号决议对此表示欢迎。《标准》第三段(在 2012 年版中得到保留)规定，“联合国各组织遵循的价值观也必须是指导国际公务员各类行为的准则：基本人权、社会正义、人格尊严与价值以及对男女与大小各国平等权利的尊重。”

107. 2009 年，国际公委请其秘书处与各组织和工作人员联合会开展合作，对行为标准进行审查，确保这些标准依然符合各组织的需求，并确定可能需要更新的领域。⁷⁹ 工作组在举行了两次会议之后，提出了一份案文，最终由国际公委通

⁷⁸ A/RES/52/252，第 13 段，1998 年 9 月 8 日通过。

⁷⁹ A/64/30，第 35 段。

过。2002 年案文的大部分段落都没有改动，其他若干段落的行文得到了一定程度的简化(使其更加直接)。该文件还载有新的段落，涉及各组织资产和信息的使用问题，以及全联合国系统内在可能存在利益冲突方面的离职后限制规定。

108. 从工管关系的角度而言，由国际公委批准并作为其 2012 年年度报告附件四提交大会的新文本⁸⁰ 是一个进步。在(大会第 48/218B 号决议通过以来的)众多有关联合国秘书处问责制度的报告和决议之后，其中的标准在第 13 段中公正地支持查问个人责任的原则，称，“各级国际公务员都要对自己在履行职能时采取的所有行动以及做出的所有决定和承诺负责并接受问责。”除之前存在的其他工管关系相关指导原则外，该案文补充了忠诚(第 5 段)、一视同仁地平等尊重所有人(第 6 段)、尊重他人持不同见解的权利(第 14 段)和不受歧视作为一项基本人权(第 15 段)等方面的内容。

109. 在“工作关系”项下，新文本与先前版本的标准相比似乎更加平衡兼顾。特别是，第 16 至第 18 段是专门有关“管理人员和主管人员”的，原文如下：

“16. 管理人员和主管人员身处领导岗位，有责任在相互尊重基础上确保营造一个和谐的工作场所。他们应倾听各种意见和看法，确保工作人员的优点得到适当承认。他们需要为工作人员提供支持；这一点在工作人员因履行职责而受到批评时尤为重要。管理人员也有责任指导和调动工作人员积极性，促进他们的发展。

17. 管理人员和主管人员起表率作用，因而有着坚持最高行为标准的特殊义务。向下属工作人员索取人情、馈赠或借贷是很不合适的。他们必须公正行事，不得偏袒和恐吓。在与他人任命或职业有关的事务中，国际公务员不应为个人原因而试图对同事施加影响。

18. 管理人员和主管人员应同工作人员有效地进行交流并分享相关信息。国际公务员同样有责任向其主管人员提供一切相关事实和信息，服从并维护所作的任何决定，即使这些决定不符合他们的个人看法。”

110. 如先前的工管关系报告所强调的，⁸¹ 员工代表也需尊重法治，该标准第 20 段就暗示了这一点：“国际公务员有义务向所属组织内负责采取适当行动的官员或单位报告任何违反组织规章的行为，并配合进行经正式授权的审计和调查。本着善意报告违规行为或配合进行审计和调查的国际公务员有权得到保护，不受报复。”拟议的更新行为标准关于工管关系问题的行文如下：

工作人员—管理层关系

“30. 建立一个有利环境对于营造建设性的工作人员和管理当局之间关系至关重要，也符合各组织的利益。管理当局与工作人员之间的关系应当遵循

⁸⁰ A/67/30。

⁸¹ JIU/REP/2011/10 或 A/67/136，第 120 至 121 段。

相互尊重的原则。在审议就业和工作条件以及工作人员福利时，当选的工作人员代表可发挥重大作用。自由结社是一项基本人权，国际公务员有权组织和加入旨在促进和维护其利益的协会、工会或其他团体。工作人员和管理当局的不对话是必不可缺的。管理当局应促进这种对话。

31. 当选的工作人员代表享有其代表身份所带有的相应权利，其中可包括有机会向其所属组织立法机关作陈述的权利。这些权利的行使方式应符合《联合国宪章》、《世界人权宣言》和各项国际人权公约，而且不得损害国际公务员制度的独立性和完整性。工作人员代表在行使其享有的广泛言论自由时，必须秉持负责任的态度，并避免对组织作出不应有的批评。

32. 工作人员代表在任职期间或任期结束后均应受到保护，不因其作为工作人员代表的地位或活动而受到歧视或带有偏见的待遇。各组织应避免无理干涉工作人员工会或协会的管理。”

111. 工作人员的安全和保障问题也是拟议新版行为标准的讨论中的重点。2012年国际公委报告称，在讨论安全和保障问题时，上文提到的工作组审议了工作人员联合会的提议，而各组织有责任尽一切努力为其工作人员提供安全和健康的工作条件。工作组未能就这一问题达成一致，国际公委对此进行了重新讨论，讨论情况载于公委报告第 67 至 70 段。⁸² 国际公委讨论了将组织的责任和义务纳入该份文件是否妥当的问题。结果商定，可以为此另行拟订一份文件，⁸³ 但国际公委在报告第 71 段的决定中并未提及这一承诺。

E 从原则到实践

112. 按照联检组的相关建议，正式设立道德操守职能部门，为其配备适足的资源 and 机制以便在所有相关组织落实这一职能(包括保证监督办公室、道德操守干事、工作人员顾问、监察员、调解员和仲裁员具有独立性)，是否会推进工管关系？一般工作人员，特别是员工代表，会不会在问责方面对其所在组织和同事更有信心？虽然已经具备全面的职工条例和行为标准，但仍然有许多工作要做——对管代和员工代表而言都是如此——才能确保全体工作人员在所有各级将那些原则融入自我意识，足能全面接受问责。

⁸² 各联合会请求(未能成功)：“所提建议反映了为把现代风险评估和管理原则引入行为标准而作的努力，而行为标准则为规范国际公务员制度中的多数事项提供了框架。由于联合国工作人员不属于国内法的管辖范围，因而行为标准的措辞为确保整个国际公务员制度的一致性提供了重要基础。《行为标准》案文中载述的构想是‘可操作的预防和保护措施’，反映了多数会员国现行法律中所昭示的原则以及国际规范的基本前提。该案文涉及两个问题：职责以及履行职责的方式。国际职工会协调会和国际公协联注意到联合国的医务主任支持这个案文。他们希望委员会表明它决心确保有一个健康、安全和有保障的工作场所。” A/67/30，第 67 段。

⁸³ 2012 年国际公委报告，A/67/30，第 69 段。

九. 工作人员—管理层关系和共同制度

A. 任务

113. 工作人员—管理层关系是在(单个)组织层面以及共同制度的薪酬和津贴层面上确定服务/聘用条件工作的重要组成部分。这一领域的两个既定的主要机构是(a) 高管委和(b) 国际公委。高管委由行政部门的各首长组成，这些首长负责根据行首协人资网产生的文件，草拟行首协调会的各项决定。行政问题协商委员会(人事)又称行政协商会(人事)，行首协人资网是其继任机构，由人资主任组成，目标是创建支持整个联合国系统的人事标准，并代表行首协调会与国际公委合作(见下)，确保联合国系统的所有各部分在人资领域都能和谐合作。

B. 国际公委的工管关系

114. 国际公委是由会员国创立的为会员国服务的技术咨询机构，负责协调和规范整个联合国系统的服务条件，而联合国工作人员养恤金联合委员会(养恤金联委会)则负责处理共同制度的另一部分事务——养恤金事务。具体而言，国际公委担任的角色是其任务最具技术性的方面的决策部门，⁸⁴ 也是联合国和其他组织的理事机构的建言者和顾问，向联合国和这些理事机构提出(按理)属于纯技术方面的建议。

115. 检查专员认为，为了将所有受其决定影响的组织中所有相关方(会员国、工作人员和管理层)的利益都充分纳入考虑，大会(首先是“第五委员会”)和其他组织的理事机构应当：

- 通过类似于养恤金联委会的一个三方附属代表机关(由会员国、管理层和员工代表(通过其联合会)的代表参加)，听取相关组织中所有各方代表已经讨论过的建议；过去，曾有会员国中的大国和一些员工代表在与联检组的访谈中提倡采用这种途径，但这将需要进行实质性的体制改革，远远超出本报告的范畴；或

⁸⁴ 委员会有权决定以下事务：

- 基于各项认可的原则确定服务条件的方法；
- 应享待遇的条件，以及津贴和福利(养恤金及大会所规定的津贴和除外)的数额；
- 职务分类标准(以确保同工同酬)；
- 差旅标准；
- 工作地点的分类，以适用工作地点差价调整数(以确保全球购买力平等)和(向在艰苦地点工作和生活的工作人员提供的)艰苦条件待遇。

- 由一个与三方代表保持紧密联系并了解三方各自利益的机关向其密切提供咨询。国际公委就类似于这样一个机构，因为它平衡地听取每个相关组织中管代和员工代表的意见。

116. 大会在批准国际公委规约和任务的第 3357 (XXIX)号决议(1974 年 12 月 18 日)中决定，邀请联合国系统共同制度各组织参与国际公委的工作并作出贡献。程序性规则第 37 条条文的官方注解为了“尊重委员会规约对与行政首长和工作人员尽可能开展最充分协商的呼吁，以及尊重委员会希望其工作得到最广泛参与的明确意愿”，呼吁从广义上解释第 37 条。

117. 国际公委规约第二十八条中最宽泛地设想了管代和员工代表的作用：

“1. 各组织应将必要的资料提供给委员会，以便委员会审议其所研究的一切事项，委员会可要求任何组织或工作人员代表书面提供关于此类事项的资料、估计或提议。

2. 各组织行政首长和工作人员代表有权对委员会职权范围以内的任何事项集体地或个别地提出事实和意见。行使这种权利的方式，应由委员会与各行政首长和工作人员代表协商后，在第二十九条所订立的议事规则内予以规定。

118. 国际公委议事规则第 1 条(f)项所定义的员工代表⁸⁵ 在国际公委《规约》和议事规则的许多条款中都得到正式承认和提到，而且如后文总结指出，常与“各组织的代表”(即管理层)相提并论。第 5、第 6、第 8 和第 22 条提到了国际公协联(往往同时提到行首协调会的前身——行政协委会)和国际职工会协调会。1982 年之前，共同制度各组织的所有工作人员协会都隶属于国际公协联，而国际职工会协调会是在国际公协联成员分裂之后成立的。⁸⁶ 议事规则和规约简要说明了员工代表参与国际公委活动的不同方式。⁸⁷ 关于公委工作的实质内容，最重要的涉及工作人员利益的条款是第二十六条，该条核可了如下原则：工作人员在有关组织工作人员条例下已享有的权利⁸⁸ 不得受到委员会的决定和建议的妨害，也不得在这些组织行政首长实行这些决定和建议时受到妨害。

⁸⁵ “员工代表指按照某一参与组织的职工条例承认的工作人员的代表，在某些情况下也指若干或所有参与组织的此类代表”。

⁸⁶ 联合国集团中的 2 个(之前是 3 个)职工会(外勤人员工会和开发署——人口基金——项目厅工协)组成了联合国国际公务员联合会(国际公务联)，2007 年从国际职工会协调会脱离成立，很少在国际公委近期的正式报告中出现。

⁸⁷ 国际公委规约和议事规则的以下条款简要说明了国际公委中员工代表的作用：第四条第 1 款、第六条第 2 款、第十条、第十二条第 2 款、第十七条、第二十四条、第二十五条、第二十八条；议事规则第 5 条、第 6 条(f 款至 h 款)、第 36 条和第 37 条。

⁸⁸ 这一概念在联合国案文中很少使用，但在一些国家的劳动法律中相当重要。

119. 各工作人员联合会的代表与各组织的代表和所涉的国际公委委员一起参与工作组工作时，是全面参与，而且经常参与联合起草报告。尽管有这些条款，工作人员联合会认为他们的影响和/或影响力有限，因为国际公委的各工作组达成的协议可以被公委委员无视、推翻或修改。⁸⁹ 同样，行首协人资网达成的协议也可以被高管委无视、推翻或修改。最后，大会也可以无视、推翻或修改公委的建议，这在过去的二十年中发生过几次。

120. 遗憾的是，在任何一级，决策者都没有义务对推翻先前某一阶段和/或某一级商定的立场作出书面解释。决策权的这种分配方式是导致员工代表和管代沮丧的一个原因，因为这会有损他们对未来共同协定得到批准和/或执行的信心。考虑到国际公委在开始运作之后不久就决定要研究人事政策的各个方面，以期最终制订出人资管理的综合方法，这一点具有重要意义。近年来，委员会着重研究过聘用、职业发展、性别平衡、工作人员发展和培训以及绩效管理，以便为各组织提供总体政策指导。

121. 2000 年，委员会向大会提交了人资管理综合框架，⁹⁰ 强调了国际公委各项活动涉及的各个领域的关系：报酬和福利、聘用、职业管理和善政。除管理作风和司法行政问题外，框架还强调了员工代表的作用，将这一作用定义为：充分参与所有有关人事/人资政策和做法的事务并作出贡献。根据这一综合框架，需要遵守以下三项原则：

(a) 各组织应该承认员工代表在所有有关人事/人资政策和做法的事务方面具有代表工作人员意见的合法作用；

(b) 各组织应确保将影响服务条件的事项充分告知员工代表，并就有关人事/人资政策和做法的事项与员工代表进行协商；

(c) 各组织应确保建立适当机制，让员工代表有机会参与和影响涉及人事/人资政策和做法的决策过程。

122. 大会第 55/223 号决议对这些原则表示欢迎，“鼓励联合国共同制度各组织将综合框架作为其今后有关人力资源政策和程序的工作的基础，并提请各自的理事机构注意这个框架”。检查专员认为，应将这些原则纳入共同制度所有组织的职工条则之中。⁹¹ 可以对照本报告提出的若干事实，检验这些原则是否得到遵守和遵守的程度。

⁸⁹ 对工作组的其他参与者而言也是如此，无论是各组织的代表还是相关委员会成员的代表，都有可能遭遇已经达成的决定被无视、推翻或修改的情况。

⁹⁰ 国际公委 2000 年度报告附件二(A/55/30(SUP))。

⁹¹ 联合国的相关职工条则载于 JIU/REP/2011/10 附件一。

C. 国际公委和行首协调会的机构内部的工管关系质量

123. 在国际公委，协商进程的行为体(联合国系统各组织的管理层和工代机构)之间很少能维持融洽的关系。“大会曾经多次(见第 43/226 号、第 47/216 号、第 48/224 号和第 50/208 号决议)对工作人员代表不参加委员会的工作一事，表示关切。从 1988 年起就不时有工作人员机构不参加公务员制度委员会的工作。这个情况，不论原因何在，都确实阻碍了委员会的工作”。⁹²

124. 秘书长在一个简明扼要的说明中⁹³ 建议(由一个成员已经确定的小组)对国际公委进行审查，⁹⁴ 但大会对这一做法设定了若干条件。⁹⁵ 2000 年，秘书长关于加强国际公务员制度的报告⁹⁶ 介绍了共同制度面临的各项挑战，并呼吁使“导致一个国际公务员协会有一段时间拒绝参加委员会工作的各种问题得到调解，以便加强委员会与其所有伙伴机构之间的合作”。⁹⁷ 报告还回顾了先前工作的有限成果，⁹⁸ 并遗憾地指出，至今为止对委员会的运作进行的范围最广的一次审查“在 1991 年结束，没有结果，委员会不能接受行政协调委员会提出的大多数建议，工作人员代表也拒绝参加”。⁹⁹

125. 四年后，遵照大会提出的一项新倡议¹⁰⁰ 以及国际公委成立的一个工作组提出的建议，大会注意到“委员会对其议事规则所作的变更可使所有各方可确保其观点在审议所有问题的各个阶段得到充分反映。”大会还请委员会“监测订正议事规则的执行情况，并就此提出报告”。¹⁰¹

126. 之后，各组织和员工代表欢迎这项与国际公委合作建立人资管理综合框架(见第 122 段)并审查薪酬和福利制度的倡议。¹⁰² 此外，一个小组¹⁰³ 研究了如何加强国际公务员制度的问题，并在其报告¹⁰⁴ 中讨论了委员会协商进程与彻底将

⁹² 秘书长关于“加强国际公务员制度的报告”A/55/526, 第 18 段。

⁹³ 54/483, 审查国际公务员制度委员会。

⁹⁴ “加强国际公务员制度”，秘书长的报告(A/55/526)。

⁹⁵ 大会第 54/238 号决议(1999 年 12 月 23 日)。

⁹⁶ “加强国际公务员制度”，秘书长的报告(A/55/526)。

⁹⁷ 同上，第 9 段。

⁹⁸ 同上，第 15 段：“大会还请公务员制度委员会同联合国共同制度各组织和工作人员代表协商，扩大审查委员会的职能，并就此向大会第四十五届会议提出建议”。

⁹⁹ 同上，第 16 段。

¹⁰⁰ 大会第 49/223 号决议(1994 年 12 月 23 日)。

¹⁰¹ 大会第 53/209 号决议(1998 年 12 月 18 日)。

¹⁰² 秘书长的报告，A/55/526, 第 23 段。

¹⁰³ 根据大会第 57/285 号决议第四节(2002 年 12 月 20 日)。

¹⁰⁴ A/59/153。

工作人员联合会纳入协商进程的问题。虽然小组没有具体分析国际公委在工管关系方面的作用，但其第一条建议涉及工管关系三大部分中的两部分，即“加强委员会与每个组织行政当局和工作人员之间的信任”和“加强委员会与其利益有关者(成员国、共同制度各组织和工作人员协会)的合作”。国际公委 2004 年的报告对建议 1 中提出的各项要点作出了消极的回应，¹⁰⁵ 认为这些要点“不够具体”，并称 1998 年商定以及由于国际职工会协调会于 1999 年、国际公协联于 2001 年恢复参与公委工作而开展的先前各次审查中商定进行的工作方法改革已经全部完成。

127. 除其他外，国际公委注意到小组建议 1 和建议 3，后者旨在“正式确定旨在扩大协商过程的做法，让所有方面都参与制订委员会的议事日程[……]和参与制定委员会的文件”，并认为“对议事规则拟议的修改现已遇到了一些情况，由于订正的工作方法已实施了一段时间，使得有关各方之间的工作关系得到改善、合作良好”。国际公委还注意到小组赞成利用伙伴方工作组的建议 4，并明确表示将继续在适当情况下利用工作组探讨重大问题。国际公委明确反对小组提出的将其会议会期进一步缩短至 10 天的建议 7。¹⁰⁶

128. 2007 年，国际公委公布了对其工作方法的看法¹⁰⁷ (同时还公布了一个行动计划)，审议采取哪些方法进一步加强国际公委并最大限度提高其支持大会指引共同制度的工作的能力。国际公委力求通过改善与其合作伙伴方的关系并着重于战略规划而更具主动性。国际公委的四项目标之一是将各利益攸关方协调一致。大会在第 62/227 号决议中对这些措施表示欢迎。遗憾的是，2008 年以来，国际公委工作方法的效力和效率这一主题一直未出现在国际公委的任何一份年度报告中(作为工作计划介绍时除外)，国际公委网站上也找不到任何有关加强国际公委作用和行动计划的进展报告。大会第 63/251 号决议(2008 年 12 月)强调称，应进一步加强国际公委作为技术专长和政策咨询来源的能力。检查专员认为，这方面的内容仍然十分重要。

D. 转达给联检组的各伙伴方的意见

129. 回复联建组调查问卷的大部分管代(15 个中有 10 个回复)都对国际公委和高管委的作用表示满意，并希望，重新设计高管委会议交换意见的模式和方式(就行首协调会秘书处和各联合会商定并在会前传达给高管委的若干选定事项展开对话)能够带来改进。其他一些管理人员强调，已经给员工代表提供了各种正式和非正式的机会，可以对讨论中的人资/工管关系议程事项/问题提出关切的问题和/或意见，这一点随后反映在了最后文件之中。国际公委、高管委和/或行首协人资网为审议具有特殊重要性和/或特别复杂的问题不时组织各种工作组和工

¹⁰⁵ A/59/30 (Vol. II)第 5 至第 6 段。

¹⁰⁶ 同上，第 8、第 9 和第 12 段。

¹⁰⁷ A/62/30, 第七章。

作队，上述这一点也同样适用于这些实体的工作。此外还有人提出文件须及时分发。

130. 鉴于大部分工代机构的领导人都缺乏直接亲身参与国际公委协商进程的经历，20 个工代机构谈及自己与国际公委共事的经历的反馈十分有限。工代机构还指出它们相信工作人员联合会有能力代表它们并通过沟通和研讨会分享其知识。少数近期与共同制度组织有过互动的员工代表也强调，“在目前许多捐助大国陷入金融危机的背景下，国际公委已大大减少了对工作人员关切的关注”，这是一条令人担忧的评述。

131. 与此相反，这些员工代表同样也承认近期高管委的运作方式发生了积极的改变，高管委已将其转变为一个更具包容性的进程，通过这种方式，员工代表不仅能提供书面声明，还能积极参与各次会议的相关环节。然而，一些员工代表注意到，各工作人员联合会未能参与近期为确定削减费用和提升效率的措施而开展的工作，应当改正这一情况。检查专员指出，越是在困难情况下(包括财政紧缩时期)，各伙伴方之间越有必要切实开展真诚对话。

E. 处理现存的内在不平衡状况

132. 国际公委和行首协调会的机构(例如行首协人资网和高管委)处理直接影响工作人员福利的各方面问题的协商进程是否有效，取决于各组织的员工代表和管代能够处理这些往往是技术性很高的问题时的具体条件。在开展背景工作这个至关重要的早期阶段，虽然国际公委有约 48 名工作人员，但国际公协联只有 1 名全职专业工作人员，而国际职工会协调会则 1 名都没有。因此，公协联明显没有足够的人员透彻审查并充分理解所有相关文件的全部影响，编写要提交的材料和技术文件，并参加通常在不同工作地点接连召开的各次会议。

133. 在人数方面，每个组织实际都派遣一名代表参加行首协人资网的会议(人资主任级)、高管委(行政主任级)和国际公委会议(每年出差 6 次，总计 8 周时间，外加为出席国际公委的 2 个工作组会议各出差 4 次，每次 1 周)。各工作人员联合会通常有 1 至 3 名代表参加这些会议。相形之下，各组织管代参加会议的每场都约有 25 名，参加国际工委工作组会议的也有 10 名左右。目前，有 2 名员工代表得到其聘用组织批准，可全脱产一年参与国际公协联事务。然而迄今为止，哪个组织都没有条款规定当选员工代表可以明确为代表国际职工会协调会而脱产。后来，代表国际职工会协调会的员工代表也代表其聘用组织的工代机构，同时身兼二职。单个组织的员工代表直接接触国际公委秘书处的机会非常有限。

134. 这种不平衡状况需要仔细审查处理，采用经过深思熟虑的方法，给予员工代表更加直接和平衡的接触共同制度各实体的机会。实现这一目标的两种方法是：(a) 处理参与组织没有费用补偿规定的问题，解决员工代表参加共同制度实体会议的差旅费和每日津贴(目前由工代机构的工作人员会费支付)；(b) 处理各参与组织之间没有根据各自支付能力分摊费用的机制的问题，解决当选联合会成员的员工代表全脱产的费用。

十. 工作人员联合会

A. 背景、目标、历史、责任区

135. 由于公务员能够而且确实加入工代机构，工代机构也就能够而且确实加入工作人员联合会。联合会各自的章程概述了联合会的组织和运作方式、治理、内部的运作规则和内部问责管控。两个工代机构联合会已得到共同系统机构的承认，并答复了联检组调查问卷，它们是国际公协联(1952-1982 年期间唯一的联合会)和国际职工会协调会(自 1982 年开始运作)。大会决议、国际公委规约和程序性规则已将对国际公协联的承认扩大至国际职工会协调会，并许可它们作为观察员参加行政协委会、行政协商会、高管委、行首协人资网、机构间安管理网(机构间安保网)、各有关附属机构和养恤金联委会的会议，并向其提交文件。¹⁰⁸

136. 国际职工会协调会(第 1-9 条)和国际公协联(第 2-5 条)的章程都提到了《联合国宪章》、基本人权、协助成员相互交流和合作的意愿、维护国际公务员制度及其独立性、以及两个联合会各有总计近 40,000 名的工作人员队伍的国际公务员共同利益。目前，国际职工会协调会主要代表联合国秘书处和一些联合国相关实体(包括国际刑事法庭和联合国大学)的工代机构。与之相比，国际公协联主要代表联合国专门机构(加入国际职工会协调会的劳工组织和工发组织除外)的工代机构。教科文组织的两个工代机构加入了两个不同的联合会：教科文国际工协加入了国际职工会协调会，而教科文工会加入了国际公协联。

B. 治理

137. 两个联合会都举行成员(工代机构)全体会议，并在会议期间努力就一些决定达成协商一致意见。此外还与其正式成员之外的其他团体有联系，国际公协联¹⁰⁹ 为直接联系，而国际职工会协调会为间接联系，后者的章程写明“国际职工会协调会成员可以参加其他工作人员团体，条件是其目标与国际职工会协调会的原则和章程不相矛盾”。

¹⁰⁸ 名为国际公协联第三个自行宣告成立的“联合会”没有答复联检组调查问卷——尽管有多种努力和提醒——以下不予考虑。

¹⁰⁹ 除正式成员协会/工会(仅有的在代表大会上拥有投票权的组织)外，国际公协联还规定了由不属于联合国系统也不适用联合国共同制度服务条款和条件的国际组织的工作人员协会/工会构成的“准成员”。这些准成员拥有自己的由选任代表组成的立法机构，以书面形式接受国际公协联的章程并承诺遵守它们(第 9 条)。国际公协联还有“协商成员身份”，用于不满足正式成员身份条件，但宗旨与联合会成员相似的现任或退休国际公务员协会/工会以及其他类似机构(第 12 条)。最后，它应要求给予了 27 家联合国工协联“观察员”地位(按照执行委员会的建议)(第 14 条)。见第 69 段。

138. 联合会的全体会议在国际公协联称为“代表大会”(二月举行会议),在国际职工会协调会称为“大会”(五月举行会议)。每年举行一次会议,分别选举出一个由七名成员组成的执行委员会和一个由五名成员组成的主席团,有一些条款确保公平代表各部分会员。全体会议能够收集各自成员的立场。它们还起到了平台作用,可以分享知识,特别是向具有工管关系特定领域专业知识的员工代表学习。视频和远程会议等信息和通信技术(信通技术)设施广泛使用,使国际公协联执行委员会近期得以在一年内举行了约 20 次会议。还通过网站与成员进行定期沟通。

139. 遇有对工作人员福利产生重大后果的特别紧迫的问题,可召开特别大会。两个联合会都承认,其成员在(确定来年工作方案的)年度会议上所作决定的落实情况的监测机制目前尚不存在。两个联合会的年度账目由专业审计师审计并向全体会员提供。两个联合会还应要求通过调解或调停协助成员解决内部冲突。

C. 联合会和外地

140. 联合会和外地办事处工作人员的关系取决于其成员—工代机构。国际职工会协调会声称其所有成员都努力代表外地和当地本国工作人员问题,但国际公协联承认,外地和当地本国工作人员的代表无法和国际员工代表享有同样的参与联合会的机会。国际公协联获取的关于外勤服务条件的信息主要来自于联合国工协联、有大量派驻外地人员的正式成员机构以及国际公协联互动网站和它在世界各地举办的研讨会(特别是为开发署外勤工作人员组织的研讨会)的参会者。此外,国际公协联代表大会中设有一个外勤服务条件常设委员会。

D. 筹资问题

141. 两个联合会的筹资工作差别很大,但共同特点是两个联合会资金的主要来源都是其成员工代机构缴纳的有明确限期的分摊会费(国际职工会协调会章程,第 37-38 条;¹¹⁰ 国际公协联财务细则,第 2 条)。但是,国际职工会协调会对联检组调查问卷的答复中称“联合会的资金来自于其成员自愿会费”,并且“最低门槛为 2,500 美元”。国际职工会协调会 2011 年的预算为 73,000 美元,分摊比例取决于每个工代机构代表的工作人员人数百分比。

142. 国际公协联使用复杂的会费单位方法计算其应收会费。以代表大会核准的年度预算为基础,会费按照工作人员的职等类别(GS/P 级及以上)和工作地点进行

¹¹⁰ 37. 国际职工会协调会预算来自于以美元支付的分摊会费,基于国际职工会协调会年度大会共同商定的方案。

38. 国际职工会协调会每个公会和协会成员应在大会召开三个月内向国际职工会协调会中央账户缴纳其分摊会费。

加权，¹¹¹ 并适用于每个组织的所有工作人员，其期望值是他们全部缴纳。代表大会根据联合会的拟议活动批准捐款的规模。2011年的总预算为762,947瑞士法郎。这大约是国际职工会协调会预算规模的十倍，起草本报告时两种货币(美元—瑞士法郎)的汇率接近1比1。

143. 国际公协联秘书长基于国际公协联2012年预算对其提供的各项(21项)服务的费用的初步估算如下：差旅：¹¹² 92,000至120,000瑞士法郎；培训活动(针对能力建设和员工代表，关于人力资源、法律、养恤金和社会保障以及工资事宜)：约70,000瑞士法郎；会员法律服务：10,000瑞士法郎；区域研讨会：20,000瑞士法郎以上。

144. 但是，国际公协联承担的主要费用涉及国际公协联秘书处的运作，没有秘书处就无法组织上述活动。秘书处包括一个全职P4、一个80%时间在职的GS6、两个50%时间在职的GS4以及一个会计顾问(每月工作16小时)：薪金总计约为500,000瑞士法郎。其他运营支出总额为80,000，包括：在日内瓦联办租用办公场所(8,000瑞士法郎)、网站托管、办公设备、国际长途电话和邮袋业务。对国际公协联可用和不可或缺资源进行适当的核算，应考虑到其主席和主任秘书由各自组织偿付的全薪全脱产费用。这两位选任干事保留其当初在各自组织中的职等和职档；这些组织继续为他们支付薪金。这两个职位过去介于GS5和D1之间。

145. 国际职工会协调会章程的第31-32条概述了其秘书处的作用，与之相反的是，国际职工会协调会实际上还没有秘书处，这种状况给其运作(包括适当保存机构记忆)造成了诸多挑战。国际职工会协调会章程(第21条)关于其主席从工代机构现有领导中选出的现行条款进一步限制了该联合会的人员配备能力，因为主席必须承担双重领导角色。该条款的主要理由源于参与组织的行政首长不愿分担资助员工代表在共同制度一级履行工作人员代表职责，尽管国际公委章程和规则中明确和正式地列出了员工代表在这一级的职责(见第119段)。

146. 员工代表为联合会工作，因而代表共同制度中所有组织工作人员的利益，但只有一些机构为员工代表全时脱产支付费用，这不是一以贯之的做法(见第133-135段)。确实有必要对他们的全脱产制定费用分担方案，但在这样的新机制实施之前应沿用现行做法。此外，放人组织应考虑到(a) 使员工代表在脱产为工作人员联合会工作期间能够累计工作时间(即不应被视为工作间断)；(b) 员工代

¹¹¹ 适用于各类别和地区正式工作人员人数(高管委提供的统计数据)的“权重因数”如下：P-总部：高工资国家P级及以上=1；P-外地：低工资工作地点或外地工作地点的P级及以上=0.9；GS-总部：高工资国家和高工资外地工作地点的GS级工作人员=0.5；GS-外地低工资：低收入总部和外地工作地点的GS级=0.01；其他GS-外地：高工资国家和高工资外地工作地点的GS级=0.5。

¹¹² 在包括行首协调会、高管委、行首协人资网、工作队、国际公委(及其附属机构和工作组)和养恤金联委会在内的共同制度跨机构组织、立法机关履行代表职能的差旅费和每日生活津贴，国际公协联作为观察员参加这些机构。

表完成联合会职责后返回其原岗位的权利。由于国际公委预算已被纳入联合国“合资办理”预算部分，检查专员认为，应拨出专门的预算项目来补偿通过联合会为共同制度履行员工代表正式和不可或缺职能的工作人员。落实以下建议可望增强共同制度级的工作人员代表工作的有效性。

建议 8

受审查组织的立法或理事机构应授权其行政首长作为优先事项制定一个费用分担方案和协议，据此为国际公委规约和议事规则承认的工作人员联合会的官员履行代表职能所涉的全部费用提供经费。

E. 今后方向：联合会的合作与融合

147. 员工代表和管代考虑到两个联合会的目标、价值观和意识形态、对工作人员—管理层关系质量提高的贡献、明显的会员互补性、作用和任务重叠造成的额外费用——特别是共同制度各机构涉及的上述情况，因而一直质疑存在两个联合会是否有额外的价值。因此，注意到两个联合会的官员近年来越来越多地合作就共同系统问题提出(相似)意见，这是一种积极的信号。

148. 使现有联合会及其成员转变为一个统一的联合会将肯定需要时间来实施，但检查专员谨此建议联合国系统所有工代机构采取合理步骤，根据以往经验，对需要统一的联合会提供的全部服务以及相应涉及的费用进行深入评估。整合的过渡期和途径可联合设计和研究，并规定限定的时限。显然需要一个共同秘书处，但每个组成单元的费用和效益都应仔细重新评估。只有完成上述步骤之后才能设计并确定新的简单的工代机构捐款制度。这方面作出的任何决定都必须反映两个联合会员工代表联合一致的想法。其间的若干年内，应鼓励开展有力的象征性行动和具有前瞻性的意见交换，例如国际职工会协调会 2012 年发出的请国际公协联高级代表参加国际职工会协调会全体会议的邀请。

十一. 成员国在工管关系方面的可接触机会及作用

149. 与联合国秘书处的情况相似，¹¹³ 与成员国的接触在多数联合国专门机构里一般只限于在各自立法/理事机构的有关机关¹¹⁴ 通常每年或每两年举行一次的会议上作出书面/口头陈述。但是，保障这种与成员国接触机会的正式书面规定至少对七个组织(原子能工协、民航组织工协、海事组织工会、国贸工代会、国际电联职委会、国际电联工会、邮联、粮食署专业工协、粮农一般事务人员工会、知识产权组织工协)的工代机构是不存在的。¹¹⁵ 因此，这些工代机构每次希望与其成员国交流时都必须通过其行政首长，并因而实际上取决于相关行政首长和理事机构主席的善意。即便能够参加(无论正式或临时)，一些工代机构指出，分配给它们进行发言的短暂时间(通常为 3-5 分钟)不足以向成员国充分介绍工管关系的挑战。对所作发言不作讨论，这种发言一般都列在行政问题项下最后的项目中，不列为一个单独的议题。

150. 根据联检组调查问卷收到的答复，10 个组织¹¹⁶ 的管代对成员国获取工管关系问题的信息和最新情况的程度的评分比工代机构给出的评分更积极。气象组织员工代表和管代给出了同样的评价(良好)，而世卫组织的员工代表给出了比管理层(一般)更积极的评价(良好)。虽然双方都承认，成员国普遍无意对工管关系进行微观管理，认为这是内部事务，一些工代机构(粮农组织、劳工组织和粮食署)称成员国存在/日渐倾向于进行微观管理的趋势，特别是由于目前的金融危机和削减费用的意愿。另一方面，世卫组织总部工协指出，正是由于该组织正在进行的改革，其成员国对工管关系问题的了解已有所加强，并更加认可世卫组织总部工协的作用，视其为改革进程中的重要参与者。世卫组织总部工协于 2012 年 1 月首次获准参加世卫组织执行理事会(执理会)方案、预算和行政委员会(方预研委会)的工作，尽管其早在 1993 年即已提出了这样的参加要求。邮联国际局工协则叹息邮联成员国没有行使足够的监督。

151. 尽管面临这些挑战，可以提高成员国对工管关系问题的认识的有益做法实例也比比皆是：

- 在世卫组织，工代机构每年向执行理事会介绍两次情况(1 月和 5 月)，5 月的情况介绍由世卫组织总部工协进行，1 月的情况介绍由六个区域工代机构之一进行。这是一种确保成员国也了解总部之外工作人员的关切的良好做法；

¹¹³ JIU/REP/2011/10, 第 148-152 段。

¹¹⁴ 通常为方案委员会、财务委员会、预算委员会和行政委员会。

¹¹⁵ 国际电联工会指称，1992 年国际电联工会组织的一次抗议工作条件的罢工后，国际电联的成员国放弃了对国际电联的承认。

¹¹⁶ 粮农组织、原子能机构、劳工组织、海事组织、国贸中心、国际电联、教科文组织、工发组织、邮联、知识产权组织。

- 在国际电联，人力资源管理三方小组汇聚了成员国、国际电联行政部门和工作人员代表大会，其职责为编写将提交代表大会年度会议的关于人力资源问题的项目，其中可以包括报告组织中工管关系的状况；
- 教科文工会主动向成员国发放其通讯，以使它们了解工管关系目前的发展情况；
- 在提供正式书面接触外，有必要由成员国对工代机构进行真正的评价。艾规署秘书处工协和气象组织工协都高度赞赏其成员国的作用，强调它们的成员国始终考虑它们的意见；愿意进行对话；给予了极好的支助；并尊重工作人员和员工代表的承诺和专业精神。粮农专协也指出，员工代表近年来与粮农组织理事会成员进行了会面，其一般印象是双方都赞赏这种做法。

152. 总体而言，虽然成员国的作用对于进一步制衡(在管代、员工代表和成员国代表之间)是有必要的，但工代机构一致的结论是成员国不应对工管关系进行微观管理。它们列出了一些在这一领域成员国的建设性接触，或与成员国进行建设性接触的有益措施：

- 各组织成员国应要求其各自行政首长每年向它们报告全组织工管关系的状况(问题、进程、进展)；在工代机构尚未向理事会/理事机构的情况下，成员国应请工代机构提交报告并作口头发言；
- 管理层应规范与工代机构的非正式会议，特别是在理事机构会议之前(具体化共同立场)和之后(商定执行决定的步骤)；
- 鉴于仍在延续的金融危机使节省费用成为成员国的主要关切，成员国可以通过建立/加强预防性的冲突/争端解决机制大幅减少诉讼费用，例如调解人或监察员有可能使争端在升级到行政法庭正式法律诉讼级别之前得到解决，而行政法庭处理一宗案件的平均经济负担为几十万美元(如果行政法庭判决组织败诉则更高)。这种节省肯定可以通过真诚的工管关系来实现。

153. 落实以下建议有望增强成员国、管理层和员工代表间的协调和合作。¹¹⁷

¹¹⁷ 以下选自两个参与组织管理层针对建议 9 的意见：原子能机构：“每年，方案和预算委员会(方案预算委员会)议程草案中包含一个项目，提议工作人员代表大会主席在会上发言。方案预算委员会总是批准该议程项目，并邀请工作人员代表大会主席在这类会议上发言。如果有要求和必要，理事会可能会允许工作人员代表大会主席在委员会另一会议上发言”。

工发组织：在题为“工作人员代表参加工业发展理事会机会”的 IDB1/Res.1 号决议中，理事会确认它随时准备听取和充分考虑工发组织秘书处工作人员一位公认的代表于总干事在“人事问题”项目下提出一份文件(总干事可提交对文件的书面意见)中所表明的工作人员意见。理事会还决定“协助其审议，理事会如认为可取，可以请工发组织秘书处工作人员一位公认的代表在理事会审议有关议程项目伊始向理事会进行口头陈述，介绍上述文件。《工发组织工作人员条例和细则》并未明确说明工作人员代表大会参加工发理事会，但实践中，这些文件定期提交至理事会”。

建议 9

在尚不存在正式规定的受审查组织中，立法/理事机构应通过条例，授权工代机构在处理涉及工作人员福利的有关政府间机构举行的会议期间有效发言。

十二. 结论

A. 经验教训

154. 作为对两份关于联合国内部工作人员—管理层关系的报告(JIU/REP/2011/10和 JIU/REP/2012/10)或报告中看法的总结,检查专员希望着重指出一些因素,根据对工作人员和管理层进行的访谈,这些因素似乎是工管关系成败的关键。如前所述,JIU/REP/2011/10 题为“所有人都要问责”的第七章的内容适用于整个联合国系统参与工管关系的所有行为者。**最重要的是管理层,特别是行政首长应坚信工管关系对组织/实体整体管理至关重要的作用。这意味着:**

- **健全和专业的人力资源管理**,可能情况下,人力资源主管与行政首长之间建立直接联系或报告关系;
- **中长期战略愿景——与员工代表和管代共享和讨论——组织和机构间一级**,涉及组织利益,而不是在压力下构想和实施的一系列单方面(有时是短视的)决定;
- **有利于有效管理人力资源的高质量工管关系**,在预算拮据和额外预算短缺时尤为必要。

155. 工作人员和管理层都认为这些关系良好或优秀的情况下,人力资源和工代机构代表见的联系是固定、频繁、非正规和正规的,并受到开放政策的鼓励,这并不是巧合。工管关系的一个重要因素是高级管理层和工代机构主席定下的调子;如果定下的调子以讨论、交涉和解决问题为目标,其结果将有利于工作人员和组织。同时,双方必须认识到,工管关系不是共管,而是关于工作人员福利问题的善意协商或谈判。

156. 此外,在整个联合国系统,组织文化是上层的榜样会很快地沿着层级序列逐级贯彻至整个系统。因此,这样的榜样应具有建设性和积极性。但在双方均缺乏诚意,的情况下,要树立信心就会变得非常具有挑战性。部门负责人有时会拒绝参与解决人力资源管理和工管关系问题,或是因为他们认为这种情况可能会给自己制造新的问题,或是因为他们认为自己欠缺解决这些问题的能力。无论哪种情况都丧失了建设性工管关系的机会——因为部门负责人每天与工作人员一起工作,因而有条件在早期应对挑战。因此,管理层在处理人力资源管理和工管关系问题方面的作用应反映出部门负责人和人力资源高级管理层间的伙伴关系。

157. 员工代表就个人能力而言,应拥有良好的交流技巧;善于倾听和交涉;对各自组织的运作有透彻了解;致力于一般工作人员的普遍福利。他们必须:

- 对他们谈判和协商的伙伴以及选民具有强烈的个人和集体(工代机构一级)责任感;
- 愿意单独或作为一个团队接受关于严格的人力资源技术细节、共同制度方法以及组织/实体的法律框架的充分信息和培训;

- 确保所有选民，特别是外地办事处的选民都能联系并见到他们，尤其是在他们受益于带薪脱产期间。

158. 除了专业知识和能力之外，良好的工管关系还要求工作人员和管理层之间尊重对方个人及其公职代表职能。这种行为不仅是道德问题；善意主要是专业精神问题。工管关系过程中，互相尊重常常变得很困难，因为联合国系统组织运作的共同文化过分强调(下意识地)个人在组织中的职等的重要性，造成了切身利益的差异和频繁出现合作伙伴之间的职等差异。但是，检查专员认为，以互相尊重和专业精神为特点的高质量工管关系能够并且确实存在，检查专员在一些组织的工作人员和管理层之间观察到了这种关系。

159. 给检查专员留下深刻印象的是，很多受访者，特别是合同地位不稳固的受访者反复声称不敢公开参加任何工会或行动，也不敢承担代表角色。担心联合国组织管理层的报复揭示出信任的严重缺失并发出了令人困扰的信息。回归平衡的工管关系就需要强有力的信息和榜样——包括高级管理层的信息和榜样——来消除这些看法。应采取坚决行动赋予最弱势的工作人员权能，特别是通过培训和知识共享。工代机构和联合会应在这方面发挥它们的作用(正如它们有时已做到的那样)，同样的还有成员国代表、共同制度机构的官员、以及国际公委、高管委和行首协人资网的成员——它们都应在促进建设性工管关系方面发挥作用。

B. 今后方向

160. 过去 20 年来，供职于一般国际组织，特别是联合国的员工人数有所增加，但也出现了劳动力多样化、不成体系以及“编外”合同安排的增加，破坏了前人建立的共同制度。现在时机已到，所有各方——行政首长、共同制度机构和工代机构——应面对现实，即“编外工作人员”不再是边缘化者，而是构成各组织劳动力的重要组成部分，各方还应相应考虑如何更好适应不断变化的现实，通过编内编外工作人员管理关系确保这些员工的最低限度的保护和权利。

161. 促进工管关系还必须更加注意劳动力在外地办事处面临的关切和挑战。各工代机构和联合会已采取了一些举措，为外勤工作人员举行讲习班和培训班，但有必要大力扩展这些努力，并加强经常联系，以在与管理层进行讨论时更好地代表他们的关切。对于管理层来说，它应确保所有工作人员——特别外地工作人员——对基本工管关系问题有所了解。从检查专员进行的访谈中明显看出，很多外勤工作人员甚至不了解他们作为工作人员的基本权利和义务。协商和谈判应注重就政策问题达成共识或交换立场，而不是具体的文件草案。这将极大地减少这些进程所需的时间。

162. 本报告的另一主要调查结果是，没有足够人数的志愿员工代表——特别是如果人数不足以代表其各自选民倾听、研究、协商和谈判，就无法实现高质量的工管关系。如果组织一级的代表职能应得到现行授权文书规定的补偿，同样的理由应完全适用于共同系统一级的工作人员代表。

附件一

工代机构的治理结构

组织		大会			工作人员代表大会/委员会			主席团		
		对所有工作人员开放	频率	举行常会的法定人数*	法定成员人数	实际会议频率	法定人数**	法定成员人数	实际会议频率	法定人数***
粮农组织	一般事务人员工会	是	每年一次	成员的33%	15	每周一次	>50%	7	每周一次(常与工作人员代表大会/委员会会议合并)	>50%
	粮农专协	是	每年一次	无	37	每两月一次	>50%	10	每周一次	>50%
原子能机构		是	每年一次	无	32(会员); 32(候补会员)	每两月一次	>50%	11	每月一次	>50%
民航组织		否	每年一次	15%	9	每周一次	>50%	不详	不详	不详
劳工组织		是	每年两次	10%	21	每两周一次	无	8	每周一次	无
海事组织		是	每年一次	25%	6	每两周一次	50%	4	每两周一次	100%
国贸中心		是	每年一次	25%	> 5	每两月一次	>50%	-	-	-
国际电联	职委会	是	每年一次	10%	32	每两周一次	>50%	6	按需	50%
	工会	是	每年一次	>50%	8	每周一次	>50%	8	每周一次	>50%
艾滋病规划署		是	每年一次	无	15	每两周一次(视频会议)	>50%	4	与工作人员代表大会/委员会会议合并	无
教科文组织	工会	是	每年一次	无	20	每月一次	无	5	-	-
	国际工协	是	每年一次	成员的33%	40	每年两次	66%	15	每周一次	33%
工发组织		是	每年一次	3%	16	每周一次	>50%	5	按需	无
世旅组织		是	每年一次	33%	4 to 7	按需	>50%	4 to 7	-	-
邮联		否	每年一次	33%	7	-	>50%	-	-	-

组织		大会			工作人员代表大会/委员会			主席团		
		对所有工作人员开放	频率	举行常会的法定人数*	法定成员人数	实际会议频率	法定人数**	法定成员人数	实际会议频率	法定人数***
知识产权组织		是	每年一次	15%	7 至 10	每周一次	>50%	不详	按需	不详
世卫组织总部		是	每年一次	-	20	每周三次	无	6	每周一次	-
气象组织		是	每年一次	40%	10	每两周一次	50%	4	每两周一次	无
粮食署	一般事务人员工会	否	每年一次	33%	15	每周一次	>50%	7	每周一次	50%
	专业工协	否	每年一次	-	11	每月一次	>50%	5	每月一次	>50%

* 占成员的百分数

** 占代表的百分数

*** 占主席团成员的百分数

标有破折号(-)的单元格：无可用信息。

资料来源：工代机构章程和对联检组调查问卷的答复。

附件二

工代机构的选举制度

		代表分配(按照 GS/P 级、工作地点、选举单位)	任期(年)	任期限制	每次选举填补席位所占百分比	“由谁选举联合机构工作人员代表履行职能”？
粮农组织	专协	包括区域性(非总部/总部)团体在内的选举单位的 P 级工作人员	2	2	100%	粮农专协自行提名大多数联合工作人员/管理层委员会的会员/候补会员，但养恤金委员会和上诉委员会的会员/候补会员由工作人员选举，专业工作人员甄选委员会会员/候补会员由粮农专协和各部门向总干事提出建议，供他最后决定
	一般事务人员工会	GS 级工作人员	2	无	50%	执行委员会任命，但一般工作人员选举上诉委员会和养恤金委员会
原子能机构		每个选举单位 1 票(32 个选举单位)	2	无	100%	一般工作人员或工作人员代表大会，取决于联合机构
民航组织		6 名 GS 级工作人员和 6 名 P 级工作人员(每类中的一人来自一个区域办事处)	2	无	50%	工作人员代表大会
劳工组织		16 名来自总部，5 名名义会员来自 4 个地理区域和都灵	2	无	总部占 50%	工作人员工会委员会
海事组织		无	2	无	50%	工作人员委员会会员
国贸中心		每 30 名工作人员中 1 名，仅限总部	2	无	100%	2012 年 1 月 1 日前，工作人员 2012 年 1 月 1 日起，工作人员代表大会
国际电联	职委会	无	2	3	100%	一般工作人员
	工会	无	2	无	50%	一般工作人员
艾滋病规划署		8 名来自日内瓦，7 名来自国家办事处	2	无	50%	委员会会员
教科文组织	工会	国籍相同的会员不超过 5 名	2	-	-	-
	国际工协	每个地理文化集团 8 名**	2	无	100%	工作人员代表大会
工发组织		按选举单位工作人员的人数	2	无	100%	工作人员代表大会
世旅组织		-	1	2	-	-

		代表分配(按照 GS/P 级、工作地点、选举单位)	任期(年)	任期限制	每次选举填补席位所占百分比	“由谁选举联合机构工作人员代表履行职能”？
邮联		1 名 P5, 2 名 P1 至 P4, 3 名 GS, 1 名非联合国合同持有人	1	无	100%	工作人员选举委员会会员, 工作人员协会会员选举主席
知识产权组织		无	2	无	> 50%	一般工作人员
世卫组织	总部	至少 5 名 GS 和 5 名 P	2	无	50%	一般工作人员
气象组织		工作地点的 G/P 平衡	2	2	50%	一般工作人员
粮食署	专业工协	仅 P 级工作人员(约 50%来自总部, 50%来自外地)	2	2*	50%	工作人员代表大会
	一般事务人员工会	仅 GS 级工作人员	1 或 2	无	不详	执行委员会任命

* 两届期满后至少间断一年。

** 国际工协成员由五个地理文化集团内部的代表组成：非洲；拉丁美洲和加勒比；亚洲太平洋；阿拉伯国家、欧洲和北美洲(国际工协章程，第六条)

标有破折号(-)的单元格：无可用信息。

资料来源：工代机构章程和对联检组调查问卷的答复。

附件三

工代机构成员和参加选举情况

		有资格成为会员的工作人员(2010年12月)	付费会员(2011年)	投票的人数或百分比(最近的工代机构选举)
粮农组织	专协	1884	618	257
	一般事务人员工会	986 ¹¹⁸	465	52,41%
原子能机构		2220	1500	-
民航组织		700	505	-
劳工组织		2990	2018	628
海事组织		295	235	193
国贸中心		269	266	158 或 65%(2011年7月)
国际电联	职委会	738	11	291
	工会		360	106
艾滋病规划署		950(约)	470(约)	260
教科文组织	工会	1958	-	-
	国际工协		380	170
工发组织		719	477	168
世旅组织		95	72	-
邮联		259	138 ¹¹⁹	30%(工协成员)
知识产权组织		923	675	322
世卫组织	总部	1025	-	962
气象组织		271	149	160
粮食署	专业工协	1500(约)	740	295 ¹²⁰
	一般事务人员工会	483 ¹²¹	185	52,41%

标有破折号(-)的单元格：无可用信息。

资料来源：工代机构对联检组调查问卷的答复。

¹¹⁸ 只有粮农组织总部一般事务人员和联络干事有资格成为会员。

¹¹⁹ 75名付费会员是退休人员，因此不是邮联工作人员。

¹²⁰ 只有付费会员有资格在粮食署专业工协选举中投票。

¹²¹ 只有粮食署总部一般事务人员有资格成为会员。

附件四

工作人员代表履行职能的便利条件和脱产时间

		从事行政任务的 借调或正式职位(A)	按全时当量核算 的借调或正式职位(A)	全时当量脱产(B)	按全时当量核算的工作人员 脱产时间的分布情况	总全时当量(A+B)
粮 农 组 织	一般事务 人员工会	1 个 GS 50%	0.5 个	2.1 个	1 名员工代表 50% + 6 名员工代表 20% + 8 名员工代表 5%	2.6
	专协	无	0 个	2.6 个	3 名员工代表 30% + 4 名员工代表 20% + 3 名员工代表 30%	2.6
原子能机构		1 个 G5	1 个	1 个	100%(主席) + 100%(行政助理)	2
民航组织		1 个 50% G4	0.5 个	0.5 个	50%(主席)	1
劳工组织 ¹²²		1 个 G6	1 个	2,5 个 + 临时	100%(主席) + 50% (副主席) + 100% (总书记) + 临时	> 3,5
海事组织		1 个 P4 和 1 个 G6	2 个	0.25 个	25% (主席)	2.25
国贸中心		无	0 个	0.5 个(+ 临时)	50% (主席)	> 0.5
国际 电联	职委会	1 个 G5	1 个	0.8	50% (主席) + 30% (秘书)	1.8
	工会	无	0	无	无	无
艾滋病规划署		2 个 50% G6	1 个	2.3	50%(主席) + 50% (副主席) + 13 名员工 代表 10%	3.3
教科 文 组 织	工会	1 个 G7, 1 个 50% G4	1.5 个	1	100% (主席)	5
	国际工协	1 个 G6, 1 个 50% G4	1.5 个	1	100% (主席)	

¹²² 劳工组织管理层关于脱产参与劳工组织工会的答复：“给予工会代表的脱产时间长度包括给予总部工会委员会会员履行这方面职责的三十（30）个工作月。此外，总部工会委员会的会员能够脱产参加通常每周半天的委员会会议。向主管首长提出要求并获得批准后，工会代表还可以获得带薪特别假期参加工会委员会召开的会议或代表工会委员会参加会议（见第 448 号通知）。”

	从事行政任务的借调或正式职位(A)	按全时当量核算的借调或正式职位(A)	全时当量脱产(B)	按全时当量核算的工作人员脱产时间的分布情况	总全时当量(A+B)	
工发组织	1 个 G6	1 个	2	100% (主席) + 100% (秘书)	3	
世旅组织	无	0 个	无	无	无	
邮联	无	0 个	无	无	无	
知识产权组织	1 个 80% G6	0.8 个	2	2 名员工代表 100%	2.8	
世卫组织	总部	1 个 50% G5	0.5 个	1	100% (主席) ¹²³	1,5
气象组织	1 个 50% G4	0.5 个	1 + 临时	50% (主席) + 50% (秘书) + 其他员工代表为临时	> 1.5	
粮食署	一般事务人员工会	无	0 个	临时	合理假期 ¹²⁴	临时
	专业工协	无	0 个	3 个	100% (主席) + 10 员工代表 20%	3

资料来源：联检组会议记录和对联检组调查问卷的答复。

¹²³ 100%由管理层分配；50%用于主席开展工作人员代表工作；剩余 50%用于协助他开展技术专业工作。

¹²⁴ 粮食署一般事务人员工会评论说：“根据一般事务人员工会前任主席和人力资源司长的口头协议，我们曾经有 20%的假期。由于两人均已离开粮食署，工作人员关系干事现在不承认该口头协议，并根据粮食署和一般事务人员工会承认协议重新确定了合理假期（而不是 20%）。

各组织中进行的工作人员调查

	工作人员调查	日期	组织者	回复调查的人数	回复率
粮农组织	是	2011 年	私营公司	4715	77%
原子能机构	是	2001 年和 2004 年	管理层	-	-
民航组织	是	2005 年、2009 年 和 2011 年	工代机构	519 (2005 年), 284 (2011 年)	69% (2005 年), 41% (2011 年)
劳工组织	是	2010 年	工代机构	-	-
		2011 年	管理层	-	-
海事组织	是	2009 年	管理层	160	50%
		2009 年	联合国监督厅	139	52%
国贸中心	是	2012 年	私营公司	148	56%
国际电联	否	-	-	-	-
艾滋病规划署	是	-	工代机构和管理层	-	-
教科文组织	是	2010 年	管理层	1226	30%
工发组织	是	2008 年、2010 年	工代机构和管理层 (2008 年的调查)	-	-
世旅组织	否	-	-	-	-
邮联	是	2011 年	管理层	112	44%
知识产权组织	是	-	管理层	-	-
世卫组织	是	2012 年	工代机构	1029	51%
气象组织	是	2008 年	管理层	-	-
粮食署	是	2010 年	管理层	192	-

标有破折号(-)的单元格：无可用信息。

资料来源：联检组会议记录和各组织提供的文件。

