



联合国

# 国际公务员制度委员会 2012 年报告

大会  
正式记录  
第六十七届会议  
补编第 30 号

请回收 



大会  
正式记录  
第六十七届会议  
补编第 30 号

# 国际公务员制度委员会 2012 年报告



联合国 • 2012 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。

[2012 年 8 月 14 日]

## 目录

章次	页次
简称	v
术语表	vi
送文函	xi
国际公务员制度委员会提出的需要大会和其他参加组织立法机构作出决定的建议摘要 ..	xii
国际公务员制度委员会提出的需要各参加组织行政首长作出决定的建议摘要 .....	xiii
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参加组织产生的所涉经费问题摘要 .....	xiv
一. 组织事项 .....	1
A. 接受章程 .....	1
B. 成员 .....	1
C. 委员会举行的届会及所审议的问题 .....	2
D. 委员会 2013-2014 年工作方案 .....	2
二. 大会第六十六届会议通过的与委员会有关的决议和决定 .....	3
在工作地点差价调整制度的管理中反映参照国公务员系统薪金冻结的可行性和适当性 ..	3
三. 两种职类工作人员都适用的服务条件 .....	8
A. 审查教育补助金数额 .....	8
B. 工作组关于应计养恤金薪酬审查的报告 .....	11
C. 工作组关于国际公务员行为标准的报告 .....	15
D. 法定离职年龄 .....	17
E. 合同安排：审查三类合同落实情况和限期任用的淘汰情况 .....	20
四. 专业及以上职类的服务条件 .....	24
A. 基薪/底薪表 .....	24

B.	联合国/美国薪酬净额差值的变化 .....	25
C.	子女津贴和二级受扶养人津贴：数额审查 .....	27
D.	工作地点差价调整数事项 .....	29
E.	联合国共同制度各组织的流动政策概览 .....	34
五.	一般事务和其他当地征聘职类工作人员的服务条件 .....	40
	调查罗马一般最佳雇用条件(包括超时工作津贴) .....	40
六.	外地服务条件 .....	41
A.	危险津贴 .....	41
1.	对两个职类工作人员执行的日期和将危险津贴与当地征聘工作人员薪金表脱钩的可能性 .....	41
2.	以危险津贴取代危害津贴的共同制度年度所涉经费估计数 .....	44
B.	休养 .....	47
1.	旅费中的住宿部分 .....	47
2.	准予四周休养周期的标准 .....	49
C.	对安全疏散津贴与安全疏散展期月津贴的审查 .....	51
附件		
一.	国际公务员制度委员会 2013-2014 年度工作方案 .....	59
二.	具有代表性的小学和中学的订正名单 .....	61
三.	教育补助金和膳宿费用数额的拟议订正 .....	62
四.	国际公务员行为标准 .....	63
五.	专业及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 .....	71
六.	纽约联合国专业及以上职类职员与美国哥伦比亚特区华盛顿对应职等职员的平均薪酬净额比较(2012 历年差值) .....	72
七.	工作地点差价调整数问题咨询委员会第三十五届会议拟议议程 .....	73
八.	联合国共同制度各组织内的流动政策概述 .....	74
九.	流动的定义和流动类型 .....	86
十.	建议的罗马一般事务和其他当地征聘职类工作人员净薪表 .....	87

---

## 简称

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
行政首长理事会	联合国系统行政首长协理理事会
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
开发署	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
难民署	联合国难民事务高级专员办事处
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
公务员联合会	联合国国际公务员联合会
项目厅	联合国项目事务厅
万国邮盟	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	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
世旅组织	世界旅游组织

---

## 术语表

平均	背景：美国联邦公务员/联合国系统薪金比较。用一个数字代表一组数字，计算得出的这一数字不小于该组数字的最小数值，也不大于其最大数值。
基薪/底薪表	对专业及以上职类工作人员普遍适用的薪金表，与工作地点差价调整数制度结合使用。此表所列数额是世界各地工作人员领取的最低净额。
职业发展	<p>职业发展问题：(a) 个人如何处理其在组织内和组织间的职业道路；(b) 各组织如何安排其成员的职业进步。这要求发展职业技能或培训，让与特定工作或职业有关的技能有机会得到实践和完善。就个人而言，职业发展是一个终生的过程，需要不断探索、选择及把握受教育和职业方面的机会。职业发展也包括确定如何确保有关个人将其工作价值观、其对自己兴趣和能力的信念、其在教育方面所作的决定以及其对各种工作的了解有机结合在一起，以及如何对待工作及其他生活角色之间的相互关系。</p> <p>从组织角度来看，职业发展通常要求有一个有系统的协调信息与经验的方案，从而便利个人的职业发展和管理。这常常与继任规划相联系。继任规划是一个过程，它通过辅导、培训和工作轮调来物色合适雇员，使其做好准备，在组织内替换任期届满的关键人员。</p>
公务员退休制度	1984 年之前雇用的美国联邦公务员系统雇员订立的设定福利办法。
共同工作人员薪金税率表	按专业职类和一般事务职类工作人员应计养恤金薪酬表计算薪金税时所用的税率表；税率是根据八个总部工作地点的平均税率计算得出的。这不同于与基薪毛额搭配使用的工作人员薪金税率。
参照制度	专业及以上职类工作人员的薪金和其他服务条件是依据诺贝尔梅耶原则，参照薪资最高国家公务员系统所适用的薪金和服务条件确定的。联合国自成立以来一直采用美国联邦公务员系统作为参照系统。另见“薪资最高的公务员系统”和“诺贝尔梅耶原则”。
缴款服务	所有达到某些标准的联合国共同制度工作人员均参加

---

	<p>联合国合办工作人员养恤基金，向该基金缴纳一定比例的所得应计养恤金薪酬。此项缴款的持续期间称作“缴款服务年数”。</p>
胜任能力	<p>与成功履行职责直接相关的一整套技能、品质和行为。核心胜任能力是指对于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，核心胜任能力须辅以与各自工作领域有关的职能胜任能力。</p>
工作地点差价调整数并入基薪	<p>专业及以上职类工作人员的基薪/底薪表定期作调整，以反映参照制度薪金表薪额的增加。上调办法是将工作地点差价调整数中的一个设定数额纳入或“并入”基薪/底薪表薪额。如果并入基薪表的数额为工作地点差价调整数的 5%，则所有工作地点的差价调整数乘数点降低 5%，从而大体确保工作人员的薪资不增不减。这种称为“不增/不减”的实施办法使工作人员的实得工资不变，也不给各组织增加薪金费用。</p>
生活费差数	<p>在计算薪酬净额差值时，将纽约联合国专业及以上职类职员的薪酬与哥伦比亚特区华盛顿参照制度对应职等职员的薪酬进行比较。在比较时，纽约和华盛顿两地生活费差数被算进参照制度人员的薪金，以确定其在纽约的“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，也计入了纽约和华盛顿两地的生活费差数。</p>
危险津贴	<p>危险津贴是为那些必须在总体条件极其危险的地方工作的国际和当地招聘工作人员设置的特别津贴。</p>
有受扶养人薪金	<p>为有一级受扶养人的工作人员确定的薪金净额。</p>
联邦雇员退休制度	<p>为 1984 年及其后雇用的美国联邦公务员系统雇员订立的设定缴款办法。</p>
弗莱明原则	<p>用来确定一般事务人员和其他当地征聘工作人员服务条件的基础。根据弗莱明原则，一般事务人员的雇用条件是根据一般最佳当地条件确定的。</p>
总薪级表	<p>参照国(美国)公务员系统采用的一个分 15 个职等的薪级表，适用于多数雇员。</p>

推算毛额系数	为了确定应计养恤金薪酬表，对特定百分比的薪酬净额进行征税；这一百分比称作推算毛额系数。专业及以上职类以及一般事务和相关职类工作人员的推算毛额系数分别为 46.25%和 66.25%。
推算毛额程序	用于从薪金净额推算薪金毛额/应计养恤金薪酬的方法。
总部地点	联合国共同制度各参加组织的总部所在地是：日内瓦、伦敦、马德里、蒙特利尔、纽约、巴黎、罗马和维也纳。虽然万国邮政联盟的总部设在伯尔尼(瑞士)，但伯尔尼目前采用的是日内瓦的工作地点差价调整数和一般事务人员薪金。
薪资最高的公务员系统	根据诺贝尔梅耶原则，联合国专业及以上职类工作人员的薪金是参照薪资最高国家公务员系统所适用的薪金确定的。薪资最高的国家目前是美国。另见“参照制度”和“诺贝尔梅耶原则”。
收入倒挂	背景：一般事务工作人员薪金毛额(应计养恤金薪酬)与专业工作人员应计养恤金薪酬之比。这一现象指的是：一个职类工作人员所得薪酬净额相同或较低，造成其应计养恤金薪酬高于所得薪酬净额相同或较高的另一类工作人员。
收入折合养恤金比率	养恤金数额与计算养恤金福利时所采用的同一个三年期薪金净额平均数之比。
临时调整	背景：应计养恤金薪酬。在全面审查间隔期对应计养恤金薪酬数额进行的调整
薪酬净额	基薪/底薪加上工作地点差价调整数。
不计养恤金部分	背景：一般事务人员的应计养恤金薪酬。一般事务人员薪金调查中使用的一些外部雇主除支付毛额薪金外，还支付一些津贴和额外福利，它们将其中有些称作“不计养恤金”收入，亦即在确定其雇员退休福利时不予计入。这些津贴和福利加在一起构成“不计养恤金部分”。所有“不计养恤金”收入之和计作薪金净额的一个百分比，减去适用的门槛后算出“不计养恤金部分”。

薪酬净额差值	委员会定期比较纽约联合国 P-1 至 D-2 职等工作人员薪酬净额与哥伦比亚特区华盛顿美国联邦公务员系统对等职位雇员的薪酬净额。两种公务员系统的薪酬按纽约与哥伦比亚特区华盛顿生活费差数进行调整后得出的平均百分比差异就是薪酬净额差值。
诺贝尔梅耶原则	用来确定专业及以上职类工作人员服务条件的依据。根据这一原则，专业职类工作人员的薪金参照薪资最高国家公务员系统适用的薪金确定。另见“参照制度”和“薪资最高的公务员系统”。
应计养恤金薪酬	用来计算工作人员和有关组织向联合国合办工作人员养恤基金缴款的数额。应计养恤金薪酬数额也用于确定工作人员退休时的养恤金福利。
业绩管理	优化个人、小组、单位、部门和机构各级业绩并将业绩同组织目标挂钩的过程。从最广义而言，有效的业绩管理取决于对政策及方案、规划和预算过程、决策过程、组织结构、工作安排、工作人员-管理当局关系以及人力资源的有效而成功管理。
工作地点差价调整数指数	以某一特定日期纽约生活费用作为标准，衡量在某一地点任职的专业及以上职类国际工作人员的生活费用。
工作地点差价调整数等级	一个工作地点的差价调整数等级是根据生活费用指数确定的，以乘数点表示。例如，乘数点定为 5 的工作地点的工作人员将得到相当于基薪净额 5% 的工作地点差价调整额，作为基薪的补充。
特别业务办法	采用这一办法的组织把需要在不带家属工作地点工作的工作人员派到一个具备教育、住房和医疗方面必要设施的邻近地点，即行政派任地点，以使这些工作人员及其家属可以在该区域安家，而工作人员则以差旅方式前往不带家属工作地点——即工作所在地——执行所需公务。福利和津贴，包括工作地点差价调整数和艰苦条件津贴，均按行政派任地点的费率支付。为支付在工作所在地另外安家的费用，工作人员除了在行政派任地点领取福利和津贴外，还领取特别业务生活津贴。

---

单身薪金	为没有一级受抚养人的工作人员确定的薪金净额。
工作人员薪金税	联合国所有职类工作人员的薪金均列有毛额和净额，两者之间的差额就是工作人员薪金税。工作人员薪金税是联合国内部的一种“征税”形式，类似于大多数国家实行的薪金税。
减税	在扶养津贴方面，若干国家的税制给予负责向受扶养人(配偶、子女、父母等)提供经济支助的纳税人抵税或减税待遇。
衡平征税基金	这是诸如联合国等一些机构设置的一种基金，用于偿还对某些工作人员的联合国收入征收的国家税。

---

送文函

2012 年 8 月 14 日

纽约

联合国秘书长

潘基文先生阁下：

谨随函附上国际公务员制度委员会第三十八次年度报告。本报告是依照委员会章程第 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转送各组织理事机构，同时也转送工作人员代表。

主席

金斯敦·罗兹(签名)

---

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

---

参考段次

---

- A. 两个职类工作人员都适用的服务条件**
- 1. 教育补助金数额审查**
- 44 和附件三 委员会建议大会从 2013 年 1 月 1 日所在学年开始，调整 12 个区的教育补助金最高额，并修改 14 个区的正常统一膳宿补助额和额外统一膳宿补助额，详见附件三。委员会还建议维持对中国、匈牙利、印度尼西亚和俄罗斯联邦以及对法国八所专门学校实行的特别措施，而对罗马尼亚实行的特别措施则应停止。委员会还建议对泰国以及对突尼斯和南非的专门学校实行特别措施。
- 2. 国际公务员行为标准工作组的报告**
- 71 和附件四 委员会决定提请大会核准附件四所载经订正的国际公务员行为标准。
- 3. 规定的离职年龄**
- 85 (a) 委员会决定支持联合国合办工作人员养恤基金的建议，将养恤基金成员组织新工作人员的法定离职年龄提高至 65 岁，不迟于 2014 年 1 月 1 日开始实施。
- B. 专业及以上职类薪酬**
- 1. 基薪/底薪表**
- 110 和附件五 委员会决定建议大会核可本报告附件五中载列的专业及以上职类基薪/底薪表，从 2013 年 1 月 1 日起生效。
- 2. 联合国/美国薪酬净额差值的演变**
- 121 和附件六 委员会注意到，工作地点差价调整数乘数 68.0%将按期于 2012 年 8 月 1 日开始在纽约启用。那样的话，2012 年联合国/美国薪酬净额差值将为 117.7，五年(2008 年至 2012 年)平均值为 114.9。但是，委员会决定，考虑到秘书长所述的联合国财政情况，推迟启用经订正的纽约工作地点差价调整数乘数。委员会还决定，除非大会另有决定，否则这一乘数将于 2013 年 1 月 1 日启用，追溯适用至 2012 年 8 月 1 日。
-

---

## 国际公务员制度委员会提出的需要各参加组织行政首长作出决定的建议摘要

---

参考段次

---

### 一般事务和其他当地征聘人员职类的服务条件

170 和附件十

作为其《章程》第 12 条第 1 款所规定职责的一部分，国际公务员制度委员会审查了罗马一般事务工作人员的最佳雇用条件，并向设在罗马的有关组织的行政首长提出了据此编制的附件十所列薪金表。

---

---

## 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 其他参加组织产生的所涉经费问题摘要

---

参考段次

- 
- A. 两个职类工作人员都适用的服务条件**
- 对教育补助金数额的审查**
- 43 委员会就教育补助金问题所提建议的所涉经费估计为全系统每年 191 万美元。
- B. 专业及以上职类工作人员薪酬**
- 基薪/底薪表**
- 109 委员会就提高本报告附件五所列基薪/底薪表数额问题提出的建议的所涉经费估计约为全系统每年 60 000 美元。
- C. 一般事务和其他当地征聘工作人员职类薪酬**
- 罗马一般事务和其他当地征聘工作人员最佳雇用条件调查**
- 173 在委员会所作调查基础上产生的罗马一般事务和相关职类工作人员订正薪金表实施后可带来的名义节省数额估计约为全系统每年 780 万美元。
- D. 危险津贴**
- 204 随着从 2013 年 1 月 1 日起当地征聘工作人员的危险津贴标准从 25%提高至 30%，并且假设领取危险津贴的工作人员数目保持不变，委员会此项决定在全制度范围引起的所涉经费每年估计为 990 万美元。
-

## 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 13 个组织<sup>1</sup> 接受了委员会章程, 并与联合国一起参加了联合国薪金和津贴共同制度。另外一个组织<sup>2</sup> 虽未正式接受章程, 但全面参加委员会的工作。

#### B. 成员

3. 2012 年, 委员会成员如下:

##### 主席

金斯敦·罗兹(塞拉利昂)<sup>\*\*\*</sup>

##### 副主席

沃尔夫冈·施特克尔(德国)<sup>\*\*</sup>

##### 成员

玛丽·弗朗索瓦·贝希特尔(法国)<sup>\*\*\*</sup>

法蒂赫布瓦亚德-阿加(阿尔及利亚)<sup>\*</sup>

沙姆谢尔·乔杜里(孟加拉国)<sup>\*</sup>

远藤实(日本)<sup>\*\*</sup>

卡琳·加德纳(牙买加)<sup>\*\*\*</sup>

谢尔盖·加莫宁(俄罗斯联邦)<sup>\*</sup>

路易斯·马利亚诺·埃莫西利洛(墨西哥)<sup>\*\*</sup>

柳克丽霞·迈尔斯(美利坚合众国)<sup>\*\*</sup>

<sup>1</sup> 劳工组织、粮农组织、教科文组织、民航组织、世卫组织、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、工发组织和世旅组织。

<sup>2</sup> 农发基金。

伊曼纽尔·奥蒂·博滕(加纳)<sup>\*\*\*</sup>

吉安·路易吉·瓦伦扎(意大利)<sup>\*\*</sup>

王晓初(中国)<sup>\*</sup>

欧根纽什·维兹内尔(波兰)<sup>\*\*\*</sup>

哈桑·扎希德(摩洛哥)<sup>\*</sup>

---

<sup>\*</sup> 任期于 2012 年 12 月 31 日届满。

<sup>\*\*</sup> 任期于 2013 年 12 月 31 日届满。

<sup>\*\*\*</sup> 任期于 2014 年 12 月 31 日届满。

### C. 委员会举行的届会及所审议的问题

4. 委员会于 2012 年举行了两届会议：第七十四届会议于 2 月 27 日至 3 月 9 日在曼谷亚洲及太平洋经济社会委员会举行，第七十五届会议于 7 月 9 日至 20 日在纽约联合国总部举行。

5. 在这两届会议上，委员会审议了源自大会决定和决议及委员会自身章程的问题。本报告探讨了大会通过的需要委员会采取行动或进行审议的一些决定和决议。

### D. 委员会 2013-2014 年工作方案

6. 委员会 2013-2014 年工作方案载于附件一。

## 第二章

### 大会第六十六届会议通过的与委员会有关的决议和决定

#### 在工作地点差价调整制度的管理中反映参照国公务员系统薪金冻结的可行性和适当性

7. 委员会审议了大会第 66/235 号决议 B.1 节中的一项请求，即：探讨在工作地点差价调整制度的管理中反映参照国公务员系统薪金冻结的可能措施的可行性和适当性；决定实施这种措施是否属于其职权范围；酌情行使这一权力；并向大会第六十七届会议报告有关情况。

#### 委员会的讨论情况

8. 在审议这个问题时，委员会审查了其秘书处编写的几份文件。特别是，委员会获得了法律顾问对于委员会是否有权力在工作地点差价调整制度的管理中实施旨在反映参照国公务员系统薪金冻结的临时措施的意见。委员会还获得了在确定临时措施适当性和可行性时将予以考虑的其秘书处对有关问题的分析结果。

9. 行政首长理事会人力资源网的代表强调，联合国共同制度各组织充分确认并理解目前经济形势很严重，对各会员国、各组织和工作人员造成了专业和个人影响。在这方面，他们概述了各种组织已采取并继续采取哪些具体紧缩措施，以管理有限资源、降低成本和精简组织活动。该网络还指出，在会员国要求各组织实施改革并交付成果的时候，委员会实际上已经在作调整津贴和福利的保守、务实决定。他们虽然认识到有必要应对会员国所受到的财政压力，但也坚信必须尊重委员会为计算和调整联合国系统工作人员薪金而制定的方法的技术合理性和完整性，并表示采用被动反应的临时解决办法会导致长期的后果，危及联合国的竞争力及其各组织的业务效率和完成各自任务的能力。

10. 三个工作人员联合会的代表均支持人力资源网所作的陈述。

11. 国际工会协调会指出，从技术角度上讲，工作地点差价调整制度和差额方法符合其创设初衷。前者确保了基于明确、客观标准的购买力平价，后者确认了外雇人员所处的不利条件，包括职业前景、工作保障和稳定性以及联合国工作人员在很多情况中是其家庭的唯一养家者这一事实。如果这些不利条件不再通过差额办法加以应有考虑，那么委员会提议比照参照制度，对工作保障进行审查，因为在参照制度下，美利坚合众国 90%的公务员享有永久合同。他接着指出，大会近 30 年来一直认为，纽约联合国专业及以上职类工作人员薪酬净额与参照国公务员系统中对应职位公务人员薪酬净额之间的 110 至 120 差额幅度是落实诺贝尔梅耶原则的最佳方法。如果要做出摒弃才干、效率及忠诚方面最高标准的政治决定，那么就需要修改《宪章》第一百零一条的规定。如果做出任何其他决定，

就无异于认同短期政治考虑，并且使委员会在薪酬问题上的技术根基从结构上受到明显和实实在在的受损风险。这个制度已经证明能够经得起技术审查和评判，而且也已清楚表明其在方法上和技术上的稳固性。

12. 公务员协联指出，审议中的问题很复杂：它既是技术性问题，也是法律问题，因为它关系到更广泛的管理问题。可行性和适当性的问题当然可以根据所涉技术事项来解决，例如使用没有经过用纽约和哥伦比亚特区华盛顿之间生活费差数调整过的数据，或者将工作地点差价调整数与基于不同调整机制(如地点差价薪资)的美国公务员薪酬各组成部分进行比较。然而，公务员协联认为，不应当为了解决暂时的情况而永久改变既有方法。这一方法和现行差额浮动范围确保外部条件得到了适当反映。因此，公务员协联反对在适用方法上采取纠正行动来反映参照制度的薪金冻结，因为这将使联合国报酬的竞争力甚至不如现在，并使共同制度各组织处于劣势。

13. 公务员联合会支持国际职工会协调会和公务员协联所作的陈述，并指出没有必要对现有的方法和差额作任何改变，因为它们与内部固有制度十分匹配。如果差额超出既定范围，则会自动实行冻结。在落实流动政策方面，工作地点差价调整数也是对工作人员流动的一种奖励。

14. 委员会的侧重点是大会第 66/235 号决议中提出的三个具体问题，即：

(a) 采取措施以便在工作地点差价调整制度的管理中反映参照国公务员系统薪金冻结的可行性；

(b) 这种措施的适当性；

(c) 实行这种措施的授权。

15. 关于可行性的问题，委员会首先指出，联合国共同制度和参照国公务员系统的报酬制度所依据的基本原则截然不同。参照国的薪酬制度是基于对劳动成本的比较，而联合国薪酬则基本上是通过工作地点差价调整制度的运作而受生活费机制变动的支配。为了确保两种公务员制度薪酬净额之间的关系一直保持在可接受的限度内，大会 1986 年在其第 40/244 号决议中核准了 110 至 120 的差幅。

16. 根据工作地点差价调整制度，作为联合国系统基础的纽约薪酬净额主要是通过美国劳工统计局公布的生活费指标的变化而浮动的。工作地点差价调整制度也有助于确保联合国所有其他工作地点薪金相对于纽约的购买力平价。显然，如果薪酬净额差值可能会将超过 120 的差幅上限，委员会就需要根据工作地点差价调整制度的运作要求，采取措施冻结纽约的工作地点差价调整数，此举随后会导致对所有其他工作地点产生相应比例的影响。然而，鉴于目前情况并非如此，有必要澄清委员会根据工作地点差价调整制度运作要求而采取行动的授权范围。另外，考虑到其规约第 10 和第 11 条，委员会审议了其秘书处所征求的法律顾问的

意见。委员会随后商定只在工作地点差价调整制度的运作中采取与大会所订方法和差额机制相一致的措施。

17. 委员会回顾，限制或停止联合国共同制度专业工作人员薪酬净额增长的措施业已存在。这些措施包括暂停正常的工作地点差价调整，以及冻结调整制度基点——纽约——的工作地点差价调整数等级，并同时按纽约工作地点差价调整数的冻结程度在所有其他工作地点同等实施这种冻结。这种措施不仅业已确立，而且过去已实施过，特别是在 1983 年至 1985 年期间(在设定差幅之前)，因为当时大会决定缩小薪酬净额的差值并将其保持在新确立的幅度之内。因此，委员会认为，如果大会作出决定的话，采用相同办法来反映参照国公务员系统的薪金冻结是可行的。

18. 关于大会提出的委员会是否有权采取这种措施的问题，委员会审查了法律顾问的上述意见，他的结论是“国际公务员制度委员会有权在工作地点差价调整制度的管理中采取措施，但这种措施必须与大会确立的方法及联合国薪酬净额超出美国公务员系统的幅度和必要差额相一致。当然，委员会也有权就按照大会可能决定的最有利于本组织的方式管理工作地点差价调整制度的问题，向大会提出建议”。因此，显而易见，只要差额不超出既定的限度，委员会就没有权力自行决定暂停工作地点差价调整制度的正常运作，而且委员会在这方面的法律授权仅限于向大会提出适当的建议。此外，此类措施的采取将与有关法庭的多项判决相抵触，有关法庭已多次裁定，委员会应当遵循其业已确定并已获核准的方法。

19. 就此类措施的适当性而言，委员会大多数成员认为，现行的联合国薪金调整安排在运作上符合预期。委员会回顾，在工作地点差价调整制度正常运作基础上，2008 年 8 月至 2011 年 8 月期间纽约联合国薪酬净额没有增长。在这段期间的大部分时间里，参照国公务员系统的薪酬继续增长，直到 2011 年 1 月参照国实行了目前的法定薪金冻结。此外，如果目前的趋势继续下去，很可能最早于 2013 年促成联合国共同制度中的薪金净额冻结，而这是工作地点差价调整数变动以及既有差额管理机制导致的正常结果。

20. 就更广泛的各国公务员制度中正在出现的做法而言，普遍的看法是：由于抽样取得的会员国数据有限，对这一情况进行评估是不合适的。会员国所面临的困难局面固然不能以任何方式加以低估，但即便是现有的有限数据也显示，各会员国采用了各种各样的可能办法来应对当前的经济和财政压力。因此，需要对这一情况进行更全面的分析。然而，有成员指出：一些会员国正在大幅削减或冻结薪金和福利，而且(或者)缩减其国家公务员系统的规模。因此，有成员建议联合国共同制度工作人员也应当通过有限的薪金冻结，为改善其所在组织的财政状况作出贡献。

21. 一些成员认为，通过工作地点差价调整制度实行的冻结不仅可行，而且也应推荐给大会，以此作为讨论大会关于委员会应考虑到“各会员国对本国公务员系统实施的限制”的长期要求的一种适当方式。2011年，委员会完成了诺贝尔梅耶研究，认定美国的公务员系统仍然是薪资最高的公务员系统，因此美国仍然是参照国。在委员会就共同制度的薪酬和福利做出决定时，应合理和适当地考虑到对于参照国公务员系统采取的强化和限制措施。无所作为以及让薪金增长到超出美国薪金 20% 的差幅的做法，就是视参照国薪金的冻结以及大会关于考虑到会员国对其国家公务员系统实行的限制的长期要求。120 的差额上限(即联合国薪金高于参照国公务员系统的 20%)，自大会于 1985 年最初设定这一限度以来一直没有达到。在世界金融危机的当前阶段达到联合国薪资的最高峰，会给会员国造成不必要的负担。这些成员表示认为，不应指望纳税人在本国公务员系统薪金和福利遭削减的同时，继续支付联合国共同制度中的薪金增长。

22. 在这方面，另有一些成员虽然了解有些会员国所面对的金融危机并认同大会第六十六届会议期间提出的冻结工作地点差价调整数提案所涉动机，但认为除非另有决定，否则应当在现行差额方法框架内处理这一情况，因为当初订立该方法就是为了应付即便是目前这种紧急情况。因此，委员会应当密切监测差额的变动情况，并且在其有可能超出既定的幅度上限时采取适当行动。

23. 另一方面，有成员指出，联合国系统在国际事务中发挥的全球作用应当得到充分支持。就此而言，有成员指出，联合国的薪酬水平远远低于世界银行、国际货币基金组织、北大西洋公约组织和其他协同组织等其他国际组织，因此需要小心谨慎，不可进一步损害共同制度相对于这些组织的竞争力。委员会了解到，欧洲联盟和各协同组织内正在对整套报酬进行改革，不久将降低其相对于联合国共同制度整套报酬的优势。

24. 此外，必须承认，各组织多年来一直面临严重的预算困难，而且完全与经济困难时期同步。它们已经采取而且继续在采取紧缩措施，以管理有限资源、少花钱多办事以及实行精简。虽然各组织应当继续探讨削减费用的方法，但是必须确保任何旨在改变目前工作地点差价调整数和差额机制的额外短期目标不致造成意外的长期负面影响。各组织不需要以冻结薪金来实现节约，因为它们可以在其他方面实现这种节约。有成员回顾，各组织已在招聘工作人员特别是从参照国招聘工作人员方面遇到困难，这尤其体现于参照国在联合国秘书处中仍是任职人数偏低的国家。

25. 基于上述考虑，委员会大多数成员认为，在目前阶段并不需要采取其他措施来反映参照国的薪金冻结，特别是鉴于目前的差额水平完全在既定幅度之内，而且其过去五年的平均值一直接近于而且实际上一直低于合理的中点。

## 委员会的决定

26. 委员会决定向大会报告如下：

(a) 委员会没有权力在工作地点差价调整制度的管理中采取与大会所定联合国/美国差额方法不一致的措施；

(b) 用于调整联合国薪金的现行机制运作良好，因此委员会不认为实行额外措施以便在工作地点差价调整数的管理中反映参照国公务员系统的薪金冻结是适当的；

(c) 如果大会认定有必要采取此种额外措施，那么从技术上讲可以按照业已订立的差额管理安排，在工作地点差价调整制度中加以实施。如属此种情况，则任何此类措施均应是一次性的，其执行期限也应是明确的。

## 第三章

### 两种职类工作人员都适用的服务条件

#### A. 审查教育补助金数额

27. 委员会收到了行政首长协调会秘书处的提案，内容涉及根据对 15 个发放教育补助金的国家/货币区 2010/11 学年 18 296 份报销申请的支出数据的分析，审查教育补助金数额。分析工作是按照 1992 年启用的现行方法进行的。

28. 在这方面，委员会了解到，由于未掌握一些完成必要研究和分析所需的重要信息和数据，对教育补助金确定方法所进行的当前审查尚未完成。公务员制度委员会秘书处打算继续与各组织合作，尽早完成对该方法的审查。它还回顾，由于 2010 年审查教育补助金数额时在收集行政首长协调会秘书处所报告的高等教育学费数据方面遇到困难，委员会当时同意只在小学和中学两级选择具有代表性的学校。因此，如附件二所示，在日本、联合王国、美国和美国境外美元区三个国家，小学和中学取代了高等教育机构。

29. 行政首长协调会秘书处提议从 2013 年 1 月 1 日所在学年开始实行以下措施：

(a) 根据费用和收费的变动情况，修改所有单列教育补助金区的可受理支出上限，但爱尔兰、日本和瑞典除外；

(b) 根据消费价格指数修订所有各区的正常统一膳宿补助额和指定工作地点额外统一膳宿补助额，但瑞士除外；

(c) 继续对中国、匈牙利、印度尼西亚、罗马尼亚和俄罗斯联邦以及对法国八所专门学校实行特别措施；对蒙古、南非、泰国、突尼斯和土耳其以及对比利时三所学校实行特别措施。

#### 委员会的讨论情况

30. 人力资源网强调，整套报酬中的教育补助金对于保持招聘各组织工作人员的竞争力以及对促进其工作人员异地调动，起着至关重要的作用。该网支持拟对教育补助金和统一膳宿补助数额进行的调整以及对合格的国家实行或继续实行特别措施。该网还表示希望能加快工作，最终完成对教育补助金方法的审查。

31. 工作人员代表对行政首长协调会秘书处所做的大量数据收集和详细分析工作表示肯定，并且支持拟议的调整。特别是，公务员协联证实，所提供的信息与其各组成机构收到的反馈一致，其中包括泰国和南非境内工作人员所提关于立即审查报销申请处理做法的要求。国际职工会协调会和公务员联合会强调指出了公平原则以及教育补助金对于工作人员选择工作地点的重要作用，它们完全支持关于在罗马尼亚、法国、泰国、南非、土耳其和蒙古实行特别措施的要求。

32. 委员会注意到，自 2010 年上一次两年期审查以来，教育补助金报销申请数目增加了 24%，主要原因是自 2009 年 7 月 1 日起统一了联合国的服务条件。其结果是，全系统教育补助金计划的费用总数从 2009 年的 1.53 亿美元增至 2011 年的 2.07 亿美元。

33. 委员会本想在完成目前的方法审查之后再对补助金数额进行审查。不过，委员会认为，鉴于需要维持足够数额的补助金，因而把关于补助金数额的审查推迟至完成这项审查之后是不合适的。因此，委员会达成了一致意见，即它将着手讨论拟议中的调整。

34. 同时，委员会意识到，目前的经济困难需要共同制度各组织和会员国实行财政和预算紧缩措施。它还回顾大会在其最近决议中再次要求公务员制度委员会考虑到会员国对其国家公务员系统实行的限制，规范和协调共同制度工作人员的服务条件。因此，委员会认为，在当前经济和金融状况下完全有理由采取保守做法来审查教育补助金的数额。在这方面，它认为有必要进行修订行政首长协调会秘书处的提案。

35. 委员会注意到，尽管在审查教育补助金时考虑到了费用和收费方面的变动情况，但对具体补助金数额的调整一直以务实的方式进行。在这方面，它回顾其 2010 年审查期间采用的方法，即：在所有情况中，所作的调整仅限于将 95% 的报销申请保持在上限以内所需的收费变动或百分比增额，并以较低者为准。然而，在目前情况下，它认为需要更加严格的方法。有成员指出，教育补助金计划是基于各组织和工作人员共同承担支付其子女教育费用的责任的原则。因此，如果共同制度的工作人员在教育费用增加方面也承受部分负担，那是完全公平的。

36. 委员会在考虑了若干选项之后，决定修改 2010 年的做法，对拟议的调整数再适用一个扣减系数。因此，它认为，每个达到该调整方法触发值——即学费增加 5% 以及至少有 5% 的报销申请超过既定上限——的教育补助金区的可受理费用上限数额应作平均学费变动额 50% 的调整。然而，在奥地利的情况中，将 95% 的报销申请保持在上限以内所需的百分比低于费用变动额的 50%。委员会因而选择前一个系数作为调整的依据。

37. 委员会决定按照同样的方法审查统一膳宿补助。经确定，调整的幅度应限制在消费物价指数变动幅度的 50%，但瑞士除外，因为在所研究的两年期间，当地消费物价指数的变动呈负值。

38. 对于实行特别措施的提议，委员会均进行逐案审查。委员会确认中国、匈牙利和印度尼西亚的报销申请超出可受理费用上限的百分比持续居高，因而决定在这些国家维持现行特别措施。由于巴黎的英文和法文学校之间在学费上仍然存在差异，对法国八所专门学校适用的现行特别措施也将予以维持。

39. 委员会注意到，罗马尼亚只有两项报销申请超出了可受理费用上限，没有达到对较小地区进行定期审查的触发值(至少 5 项报销申请)，因此没有理由对该国维持现行的特别措施。

40. 在俄罗斯联邦的情况中，据查明有 8 项报销申请超出了可受理费用上限。考虑到假如不实行特别措施，在该国工作的工作人员预计会受到重大的负面影响，委员会决定予以维持。

41. 鉴于行政首长协调会秘书处提议对泰国、南非、突尼斯、蒙古、土耳其和比利时实行特别措施，因而委员会对这些国家的情况进行了认真审议，而在这些国家境内派有工作人员的组织也提供了进一步的信息：

(a) 泰国：由于曼谷国际学校的学费高昂，因而在该国有很高比例的报销申请超出适用于美国以外美元地区的可受理费用上限。委员会意识到根据现行的可受理费用上限，总费用中约有 40%需要由在曼谷的工作人员支付，故同意对泰国实行特别措施；

(b) 南非：约翰内斯堡只有一所学校颁发国际大学预科文凭，即约翰内斯堡美国国际学校。因此，委员会的结论是，仅允许对这个学校实行特别措施；

(c) 突尼斯：突尼斯美国合作学校是唯一颁发国际大学预科文凭的英文学校，但突尼斯有足够数目的法文学校。因此，建议对突尼斯美国合作学校实行特别措施；

(d) 蒙古：乌兰巴托国际学校是该国唯一授予国际大学预科文凭的学校。提议实行特别措施的理由是，该校最初宣布的学费比 2011/12 学年大幅调涨。但是，经过联合国国家工作队与学校管理层之间的谈判，学费的涨幅限制在 8.5%，这反过来将使可受理费用总额维持在目前上限以内。因此，委员会认为没有理由在现阶段准予实行特别措施；

(e) 土耳其：伊斯坦布尔国际社区学校向新入学者收取一次性高额费用，使与教育有关费用超出了可受理费用上限。伊斯坦布尔的英国国际学校学费总额也很高，超过了目前的可受理费用上限。然而，委员会并没有掌握关于总费用细目的足够信息，并得出结论认为，如果公务员制度委员会主席可应各组织请求，例外地提高可受理费用上限数额，以便于单独报销资本评估费，则这一情况可能会得到更恰当的处理；

(f) 比利时：布鲁塞尔三所英文学校的学费远高于目前适用于该国的可受理费用上限。由于讲英语家庭与可选择送子女到不太昂贵的法文学校的讲法语家庭相比，被认为居于不利地位，因而有人要求对这三所学校实行特别措施。然而，委员会不能确定就读于这些学校的儿童人数、高于上限的报销申请数目以及这些申请超出可受理费用上限的程度。因此，它无法核准关于实行特别措施的提议。

42. 委员会强调，有必要迅速完成目前对补助金数额确定方法进行的审查，并要求各组织给予配合，提供必要的最新数据以供公务员制度委员会秘书处作进一步研究。

43. 委员会指出，全系统审查教育补助金数额所涉费用估计为全系统每年 191 万美元。

#### 委员会的决定

44. 委员会决定建议大会：

(a) 如本报告附件三表 1 所示，调整奥地利、比利时、丹麦、法国、德国、意大利、荷兰、西班牙、瑞士、联合王国、美国和美国以外美元区的可受理费用上限和教育补助金上限；

(b) 如本报告附件三表 1 所示，维持爱尔兰、日本和瑞典可受理费用上限及教育补助金上限的当前数额；

(c) 如本报告附件三表 2 所示，对于奥地利、比利时、丹麦、法国、德国、爱尔兰、意大利、日本、荷兰、西班牙、瑞典、联合王国和美国及美国以外美元区，修改在可受理教育费用上限范围内考虑的正常统一膳宿补助额以及除指定地点工作人员可领取补助金上限以外的膳宿费追加报销额；

(d) 如本报告附件三表 2 所示，维持瑞士正常统一膳宿补助和指定地点额外统一膳宿补助的当前数额；

(e) 维持对中国、匈牙利、印度尼西亚和俄罗斯联邦以及对法国八所专门学校(即巴黎美国学校、巴黎英国学校、巴黎国际学校、巴黎美国大学、巴黎玛利曼国际学校、里昂欧洲管理学院、维克多·雨果双语学校和雅尼娜·曼努埃尔双语学校)的特别措施；

(f) 停止对罗马尼亚实行的特别措施；

(g) 在泰国以及对突尼斯美国合作学校和南非约翰内斯堡美国国际学校实行特别措施；

(h) 上述各项调整和措施均从 2013 年 1 月 1 日所在学年开始适用。

#### B. 工作组关于应计养恤金薪酬审查的报告

45. 委员会在其 2011 年度报告中告知大会，它将分以下两个阶段继续审查应计养恤金薪酬：

(a) 第一阶段：制订方法，用于比较美国与联合国养恤金制度的方法；

(b) 第二阶段：全面审查应计养恤金薪酬方法：

(一) 导致收入倒挂的各种因素；

(二) 在编制共同税率表时采用有受抚养人税率和单身税率的逻辑依据；

(三) 实际平均缴款服务年数与推算毛额系数之间的关系；

(四) 采用国家税率以及使用能准确反映工作人员就其未来生活地点所作选择的权重。

46. 此外，委员会要求审查与应计养恤金薪酬有关的另外两个问题，即：不计养恤金部分和超时工作津贴。一般事务人员薪金调查方法审查工作组曾审议了不计养恤金部分，但其成员中存在不同意见，因此未能商定任何建议。委员会因此决定在当前的应计养恤金薪酬审查中审议这个问题。鉴于超时工作津贴问题是设在罗马的各组织所特有的，委员会已商定将这个项目留待定于 2012 年在罗马进行综合薪金调查期间审议。<sup>3</sup>

47. 为便于进行审查，委员会设立了由委员会四名成员、六个组织的代表、三个工作人员协会的代表以及联合国合办工作人员养恤基金和公务员制度委员会的秘书处组成的工作组。工作组举行了两次会议，依照其职责授权，讨论了与应计养恤金薪酬表各个组成部分有关的问题和事项以及美国与联合国制度的可比性，并提出了其调查结果和建议。如下文所述，委员会审议了工作组的调查结果和建议。工作组的结论是，虽然美国的养恤金制度具有更大潜力，但按照应计养恤金薪酬表当前水平计算的收入折合养恤金比率在相似的雇员缴款水平上与联邦雇员退休计划存在可比性。

#### 委员会的讨论情况

48. 人力资源网共同主席表示感谢工作组为开展这项复杂工作所做的努力，尤其是在比较这两种制度时所采取的方式。人力资源网支持工作组的所有建议。所有三个工作人员联合会都就工作组提供的有益信息以及有机会参与工作组而对联合国合办工作人员养恤基金秘书处和公务员制度委员会秘书处表示感谢。三个工作人员联合会支持工作组的大部分建议。

#### 1. 两种养恤金制度的可比性：制订方法

49. 尽管注意到工作组的结论是美国与联合国的养恤金制度具有可比性，公务员协联的代表还是特别关注这两种制度下折合率的比较结果。他评论道，共同制度下的联合国工作人员不享有参照制度提供的通过自愿缴款获取更高额养恤金的选择权。国际职工会协调会评论道，美国联邦公务员制度的雇员大量利用投资于

<sup>3</sup> 对超时工作津贴的审议情况见本报告第 186 和 187 段。

节约储蓄计划的机会，而联合国合办工作人员养恤基金参与人却没有这种选择，这导致美国制度下的折合率高得多。公务员联合会支持这种看法。

50. 委员会成员对于在比较收入折合养恤金办法之后得出的结果表示满意。委员会成员注意到，在比较两种制度过程中所作的所有精算假设都已提供给联合国合办工作人员养恤基金精算师和美国人事管理局的精算师，他们都认为这些假设和结果是合理的。

## 2. 收入倒挂

51. 委员会获悉，工作组特别对大会第 48/225 号决议给予了特别注意。大会在该决议中要求进一步关注消除收入倒挂现象。但是，从各组织收到的数据明确显示，只有极少数工作人员受到这种现象的影响。委员会成员支持这个结论。

52. 公务员协联表示，该联合会长期以来一直认为，一般事务职类与专业职类之间的收入倒挂现象只是一个理论性问题，对工作人员影响非常小。因此，公务员协联很高兴分析结果支持这种观点，且无需采取任何改正行动。国际职工会协调会支持公务员协联所陈述的看法。

## 3. 推算毛额系数的变动导致重新计算应计养恤金薪酬表

53. 委员会注意到，工作组已分别从这两个职类工作人员的角度考虑了各种推算毛额系数。在考虑每一个系数时，工作组都会审视该系数对收入倒挂的影响以及其对财政的影响。委员会的结论是，虽然改变推算毛额系数能减少收入倒挂，但受影响的工作人员很少，而且这种变化将会改变美国与联合国养恤金计划之间的关系。因此，委员会成员以及所有其他参与方都支持关于不改变推算毛额系数的建议。

## 4. 因薪酬净额变动而适用临时调整程序，导致重新计算应计养恤金薪酬表

54. 虽然工作人员联合会倾向于重新计算应计养恤金薪酬表，但却没有形成建议。

55. 委员会不支持在现阶段重新计算应计养恤金薪酬表，因为这可能会改变原被认为具有可比性的美国与联合国养恤金制度之间的关系。此外，根据联合国合办工作人员养恤基金精算师提供的信息，如果重新计算，则可能会对养恤基金的精算情况产生进一步负面影响。

## 5. 共同工作人员薪金税率表的变动导致重新计算应计养恤金薪酬表

56. 委员会获悉，工作组没有建议对共同工作人员薪金税率表作任何变动，但却建议自 2012 年起确定一个基线，并且，对不同收入水平工作人员适用 2% 的平均税率变动，将会触发将来审查并修订共同工作人员薪金税率表。公务员协联的代表认为这是再次推迟本已到期应作的调整。

57. 委员会成员质疑工作组关于采用 2% 的变动值来触发调整共同工作人员薪金税率表的建议。他们认为，鉴于工作组的结论是美国与联合国养恤金制度具有可比性，单纯采用一个会导致今后调整共同工作人员薪金税率表的触发因素，而不考虑整体情况，将会改变两个制度之间的关系。因此，有成员提议采取务实的办法，同时考虑到外部税率变动、共同制度和参照国公务员制度下收入折合养恤金比率和养恤金净额水平的可比性、精算方面考虑以及其他因素。

## 6. 不计养恤金部分

58. 委员会成员赞同工作组的建议，即：在根据适用新的一般事务人员薪金调查方法过程中取得的经验了解到更多信息之前，不计养恤金部分不作任何变动。

### 委员会的决定

59. 委员会决定向大会报告，关于：

(a) **两个制度的可比性：**联邦雇员退休计划和联合国合办工作人员养恤基金这两个制度下的收入折合养恤金比率在相似的雇员缴款水平上具有可比性。但是，美国雇员所获福利金有可能会高出许多，因为工作人员可以自愿缴款，而雇主则会匹配雇员所缴款额的 5%。应进一步指出，作为对养恤金制度所作持续审查的一部分而在 2012 年对美国养恤金立法作出的变更，将针对设定福利养恤金的新参与人提高雇员缴款下限。但是，这些规定不适用于当前的审查；

(b) **收入倒挂：**委员会认为，造成这种现象的原因是，一些地点专业职类和一般事务职类的薪资重叠，再加上计算这两个职类工作人员应计养恤金薪酬时所使用的参数不同。但收入倒挂的实际发生率很低，因为只有极少的专业人员在退休时处于发生收入倒挂的级别。因此，委员会不认为现阶段必须采取额外措施来减少收入倒挂，但建议在今后对应计养恤金薪酬进行全面审查时继续监测这个现象；

(c) **推算毛额系数的变动导致重新计算应计养恤金薪酬表：**尽管承认推算毛额系数差异促成了收入倒挂现象，但委员会不认为有迫切理由改变这些系数，尤其是因为很少有工作人员受到收入倒挂的影响，而且也因为担心此类措施会对各组织和联合国合办工作人员养恤基金造成财务和精算上的影响。但委员会确实注意到，如果今后任何一个推算毛额系数发生变化，应计养恤金薪酬表就必须重新计算，以反映相关变化；

(d) **适用一对一临时调整程序导致重新计算应计养恤金薪酬表：**委员会成员认为，应继续采用一对一临时调整程序，而且应按照五年审查周期对应计养恤金薪酬表的重新计算进行审查；

(e) **共同工作人员薪金税率表的变动导致重新计算应计养恤金薪酬表：**下一步将在 2012 年为共同工作人员薪金税率表确定一个基线。在每五年一次对应计

养恤金薪酬表进行审查时，将审查共同工作人员薪金税率表。对共同工作人员薪金税率表所作的更新应采取累计而非递增的方式，而且应衡量自上次调整税率后在参考所得税率水平上出现的平均差异。下次审查将以 2012 年确定的基线为依据。应采取务实的方式落实关于执行最新共同税率表的决定，同时考虑到外部税率的变动、共同制度和参照国公务员制度下收入折合养恤金比率及养恤金净额水平的可比性、精算上的考虑和其他方面的考虑。

(f) **不计养恤金部分：**委员会认为，目前的办法应予维持，直到在适用新的一般事务人员薪金调查办法所取得经验基础上获得更多的信息。

### C. 工作组关于国际公务员行为标准的报告

60. 委员会在 2001 年决定通过经修订的《国际公务员行为标准》并建议大会以及其他参与组织的立法机关予以采纳。大会第 56/244 号决议对《行为标准》表示欢迎。订立行为标准是为了反映国际公务员的最理想行为和举止。因此，这些标准通过阐明构成国际公务员道德和为人处事基础的一些基本原则，为共同制度各组织的工作人员提供了说明、解释和激励。

61. 2009 年，委员会在第六十九届会议上请其秘书处与各组织和各工作人员联合会合作开展对行为标准的审查，以确保这些标准符合各组织的需要，并确定可能需要更新的方面(见 A/64/30，第 35 段)。后来，大会第 65/247 号决议请委员会结合其 2011 年工作方案审议行为标准并就此提出报告。

62. 委员会设立了国际公务员行为标准工作组，由委员会、其秘书处、人力资源网和工作人员联合会的代表组成。为协助工作组，委员会设立了一个由许多组织的人力资源专家和道德操守干事以及三个工作人员联合会的代表组成的技术小组，负责对现行标准进行初步审查。2011 年 5 月 12 日和 13 日，工作组举行了首次会议。

63. 在委员会第七十三届会议上，委员会收到了一份载有经修订的行为标准草案的报告。此外，作为会议室文件，秘书处提供了各组织法律部门就行为标准的拟议修订所提出的评论意见。也是在第七十三届会议上，委员会决定推迟到其第七十四届会议再审议该工作组关于行为标准的报告，以便让委员会秘书处和工作组有更多时间完成报告的定稿。

64. 工作组于 2011 年 11 月 9 日至 11 日召开了第二次会议。工作组在会上讨论了从各组织法律部门收到的评论意见以及秘书处的分析。工作组强调在工作人员和组织两个层面实行问责制的重要性，决定将问责作为一个单项列在“指导原则”之下。鉴于秘书长关于个人利益冲突的报告(A/66/98)中强调指出，工作人员作为公正和独立的国际公务员所承担的义务，必须以符合本组织最高利益的方式履行职能，因此工作组还提出了关于利益冲突的案文。

65. 工作组非常重视离职后的各种限制问题，强调需要制定一套联合国系统共同的离职后政策。在讨论安全与保障问题时，工作组审查了国际职工会协调会和公务员协联的一项提议。国际职工会协调会的代表强调，各组织有责任尽全力为其工作人员提供安全和健康的工作环境。工作组无法就这一特定问题达成一致。工作组重申行为标准起着不可或缺的作用，指出这些标准会促进形成一个对于国际公务员制度至关重要的共同价值与道德体系。

#### 委员会的讨论情况

66. 人力资源网感谢工作组，对文件表示欢迎，并期待对这一重要问题进行审议。

67. 国际职工会协调会的代表以公务员联合会和公务员协联的名义发言。他提到关于工作人员安全和保障的部分，表示从未预计到该提案会这么有争议，因为关于职业安全和健康的议题通常是雇员、工会和各国政府最没有争议的事项之一。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公务员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。

68. 公务员联合会支持国际职工会协调会和公务员协联所陈述的看法，并对要求各级国际公务员为其一切行为承担责任且接受问责这一点表示欢迎。公务员联合会认为这会增进工作人员和管理人员两方面的良好工作道德。公务员联合会还欢迎关于必须保护工作人员代表不因其作为工作人员代表的身份或活动而在其任期间及其后受到歧视或不利对待的原则。公务员联合会表达了这样一种信念：联合国作为世界性组织，必须实行最高行为标准。

69. 委员会成员感谢工作组所做的工作。委员会注意到，多年来，联合国共同制度各组织所提供服务的性质以及工作人员与其各自组织的关系发生了变化。多数组织进行了重大改革，从基于规则的制度转变成基于价值和成果的制度，而且日益放权，把更多的职责赋予级别较低的管理人员。这些情况发展要求针对同共同制度以外的联系接触制订更明确的标准，也要求建立更透明的问责制度。委员会讨论了将一个组织的职责和义务写入文件是否合适的问题。委员会形成了一致意见，认为可以为此目的编写一份单独的文件。

70. 委员会成员逐段审查了工作组提议的案文。委员会通过了附件四载列的经修订的行为标准。

## 委员会的决定

71. 委员会决定向大会提交附件四所载的经修订的国际公务员行为标准，供大会核准。

72. 委员会决定，如获大会核准，它将：

(a) 请各组织自 2013 年 1 月 1 日起实施经修订的行为标准；

(b) 请各组织在其各自法律框架内反映经修订的行为标准，并经由工作人员条例和细则予以加强；

(c) 请委员会秘书处监测联合国共同制度各组织实施经修订的标准的情况，并在 2015 年夏季会议上提出实施状况报告；

(d) 强调必须在联合国系统各组织和行政首长理事会制订并实施一套共同的离职后政策，以防出现任何利益冲突。

## D. 法定离职年龄

73. 委员会在 2009 年第六十九届会议上请其秘书处与各组织和养恤基金协调编写一份关于改变法定离职年龄的可能性的综合报告，同时要考虑到各种人力资源政策问题。报告中还应考虑到养恤基金的精算状况和各组织的财务状况。大会在其第 64/231 号决议中请委员会向大会第六十六届会议报告就改变法定离职年龄的可能性——包括就人力资源政策领域所涉问题——进行综合分析的结果，并就共同制度各组织内部的更替规划提出附有咨询意见和建议的报告。

74. 公务员制度委员会秘书处提出了一份文件，其中附有由行政首长理事会管理问题高级别委员会召集的工作组就法定离职年龄问题所作研究的结果。委员会收到了关于共同制度各组织法定离职年龄采用现状的资料以及关于若干人力资源政策和做法的其他数据，此外还收到了关于提高法定离职年龄会对各组织和联合国合办工作人员养恤基金产生何种财务影响的资料。委员会所获分析结论显示，提高法定离职年龄对于地域分配、性别均衡、工作人员队伍恢复活力、职业发展和更替规划可能造成的影响微乎其微，因此，工作人员队伍和更替规划与其他有明确目标的干预措施，将是最适当的应对政策。

75. 联合国合办工作人员养恤基金首席执行官也向委员会介绍了养恤金联委会关于正常退休年龄的决定。首席执行官报告说，养恤金联委会在其 2012 年 7 月第五十九届会议上，根据养恤基金顾问精算师和精算师委员会关于寿命延长对基金状况所产生影响的咨询意见，作出决定：它已经做好准备，将提高养恤基金新参与人的正常退休年龄，不迟于 2014 年 1 月 1 日开始实施。养恤金联委会认为，在其可以采取的各项行动中，提高正常退休年龄是一项优先重点，可确保养恤基金的长期可持续性。首席执行官向与会者解释道，投资和长寿是决定养恤基金长

期状况的驱动因素，短期内不存在支付方面的问题。他回答了与会者提出的多个问题，并就养恤基金运作与活动的许多方面作了解释。

### 委员会的讨论情况

76. 人力资源网共同主席询问公务员制度委员会秘书处出于什么目的编写关于更替规划、地域平衡、工作人员队伍恢复活力等问题的报告，因为人力资源网认为这些问题属于各个组织的职权范围。她还质疑将管理问题高级别委员会的报告纳入秘书处文件的做法。关于联合国工作人员养恤金联合委员会建议将法定离职年龄提高到 65 岁的决定，共同主席表示，人力资源网完全支持公务员制度委员会与养恤金联委会协同工作，因此仅将表示注意到公务员制度委员会秘书处提出的文件。但人力资源网建议委员会不要立即采取行动。一些组织的代表请委员会注意这些组织中在不带家属工作地点工作的雇员人数以及必须对人员流动政策及合同安排做出的关联。各组织需要时间来研究所涉问题和长期后果。

77. 公务员协联的代表回顾，公务员协联过去曾呼吁参与法定离职年龄和正常退休年龄方面决策的各机构加强彼此沟通。因此，他很高兴看到联合国合办工作人员养恤基金的代表也到场向委员会说明养恤金联委会近期对于这些事项的考虑。公务员协联的代表指出，尽管管理问题高级别委员会工作组的结论认为没有迫切必要去更改现行法定离职年龄或在各组织间保持一致，但养恤金联委会所作的陈述加大了紧迫感。公务员协联的代表表示坚持其此前的立场，即法定离职年龄应提高到 65 岁，但前提是现有工作人员保留在 60 岁和 62 岁退休的权利。公务员协联的立场是，应当通过提高离职年龄或采取其他人力资源措施，为工作人员提供机会以达到有资格享受离职后医疗保险的最低服务年限，达到有资格领取养恤金的最低缴款期，或者在受扶养子女受教育期间延长应享权利。这样做的可能性不应完全由各组织自行决定，而应让所有工作人员都可选择。

78. 国际工会协调会的代表指出，该协调会所参与的管理问题高级别委员会工作组在是否需要更改现行法定离职年龄作出结论时曾表示，如果养恤金联委会决定提高正常退休年龄，该工作组将重新审议此问题。这种情况现已发生，国际工会协调会表示，其成员支持提高正常退休年龄，但这不得损及预期将在现行的 60 岁或 62 岁离职年龄退休并享受全部福利的工作人员的既得权利。国际工会协调会的代表认为，对所有工作人员都提高法定离职年龄而不由所在组织自行决定的制度会让联合国与国家政府的公务员制度步调一致，并且将会支持所有工作人员获得充分的福利，对于通常在职业生涯较后阶段加入联合国且有时需要更多服务年数的专业及以上职类工作人员而言尤其如此。

79. 国际工会协调会的代表认为，即将退休但随后将以短期合同再度受聘的人员问题应作为紧急事项加以处理。据国际工会协调会说，有些人一边拿养恤金一边领取工资，但却不需要继续向养恤基金缴款。联合国规定的收入上限没有得到所有组织的遵守，而且也完全没有充分解决问题。国际工会协调会的代表补

充道，各组织没有建立更替规划机制，因而她怀疑提高离职年龄是否会对共同制度各组织所面临的人力资源方面挑战产生影响。

80. 公务员联合会的代表指出，一段时间以来，对法定离职年龄的审查一直是共同制度内争论的一个话题。虽然有人辩称提高离职年龄有一些好处，例如可能会为养恤基金省钱，但一直有人担心这可能会给联合国共同制度为使工作人员队伍恢复活力而作的努力带来负面影响。公务员联合会表示相信青年专业人员方案等各方案将会解决其中一些关切事项。公务员联合会也表示支持其他联合会的看法，即：在 60 岁或 62 岁之后继续服务的决定应由工作人员自行作出，但须接受考绩审查。公务员联合会还认为，如果按照正在讨论的那样，决定从 2014 年 1 月 1 日开始提高工作人员正常退休年龄和法定离职年龄，则需要一并讨论现行 55 岁提前退休年龄问题。

81. 委员会成员表示感谢养恤基金首席执行官参加会议并向与会者提供重要信息。关于养恤金联委会的建议，委员会成员注意到提高退休年龄将为养恤基金带来的益处，并认为，考虑到全世界的寿命都在增加，提高正常退休年龄与世界各地国家政府和各种组织的做法一致。预期寿命已显著增加，这与退休工作人员将领取福利金的年数是平衡的。此外，考虑到联合国费用高昂的征聘程序，此举不仅能缓解养恤基金的财务负担，而且还能为会员国节省费用。

82. 委员会在审议过程中考虑到了提高正常退休年龄对养恤基金精算结存的影响以及对各组织人力资源结果的影响。鉴于需要维持养恤基金的长期可持续性且养恤金联委会决定提高正常退休年龄，委员会同意自 2014 年 1 月起将新加入共同制度的工作人员法定离职年龄定为 65 岁。许多委员会成员表示认为，65 岁的退休年龄不应仅限于自 2014 年 1 月 1 日起加入共同制度的人员，而应扩展到现有工作人员，同时妥为尊重他们的既得权利。其他一些委员会成员表示，将退休年龄延至 65 岁不应完全取决于工作人员继续工作的能力。尽管认识到许多工作人员在远超过 60 岁或 62 岁之后仍能继续工作，但这应当根据何种方式最有利于各组织完成各自任务来权衡。有些工作人员所拥有的知识和技能很难取代，但各组织需确定存在多少这样的职位。有一位成员认为，在将提高后的法定年龄扩展到所有工作人员之前，应进行分析，以判断这种做法能为各组织带来多大好处。另一些成员认为，从人力资源的角度看，合理的做法是让有能力的工作人员选择是继续留在本组织直至 65 岁还是离开，无论出于个人还是其他原因，但前提是，他们的业绩令人满意。管理人员应通过其他途径解决业绩不佳或不履行职责的问题。

83. 一些委员会成员认为，应当向大会提出既涉及将于 2014 年以后加入共同制度的人员，也涉及目前在职的工作人员的建议。另一些成员则表示赞同各组织的立场，即推迟就此事作出决定，直至它们有机会设立一个工作组，更全面地研究提高退休年龄后所带来的变化会造成何种影响。他们认为，应让各组织有机会考虑到人员更替的减少，根据为工作场所注入新活力以及实现性别均衡和地域平衡

等其他战略目标的需要，审视各自的工作人员结构。委员会还认为，存在着其他需要解决的战略和业务方面问题。例如，其中包括尤其是困难工作地点的提前退休问题、是否存在应当享受较低离职年龄的职业以及可纳入养恤金制度以促进流动性的奖励措施等。考虑到工作人员的流出将减少而且需要为共同制度吸收新成员，委员会将会继续协助各组织围绕性别均衡和地域平衡等问题制订战略导则。

84. 允许行政首长在落实离职年龄方面灵活掌握的问题也经过了讨论。委员会承认，每个组织的行政首长都需要就人力资源方面的重大问题作出决定，但一些成员认为不应由各个组织自行决定是否延长离职年龄。这是一个共同制度问题，因为采用不同的离职年龄可能会导致共同制度出现不一致并引起各组织之间的竞争。

#### 委员会的决定

85. 委员会决定：

(a) 支持联合国工作人员养恤金联合委员会关于不迟于 2014 年 1 月 1 日开始将养恤基金成员组织新工作人员的法定离职年龄提高到 65 岁的建议；

(b) 请委员会秘书处与各组织和工作人员代表合作编写一份战略审查报告，说明将提高后的法定年龄适用于目前在职工作人员的所涉问题；

(c) 在委员会第七十七届会议上就此提出报告。

#### E. 合同安排：审查三类合同落实情况和限期任用的淘汰情况

86. 2011 年国际公务员制度委员会第七十三届会议审议了关于按照委员会规约第 17 条的规定提供信息以说明委员会各项建议和决定执行情况的问题。根据国际公务员制度委员会在该届会议上提出的要求，委员会秘书处提交了一份文件，其中载有关于整个共同制度执行公务员制度委员会合同安排框架现状以及一些组织内部合同改革方面最新动态的详细资料。该文件中载列的资料是通过对联国共同制度所有组织的问卷调查收集的；23 个组织中有 21 个组织作了答复。

87. 这份文件还审查了与共同制度各组织限期任用做法有关的当前情况。委员会第七十届会议决定自 2011 年 1 月 1 日起从其订正合同安排框架中删除提及限期合同最多为期 4 年的内容(见 A/65/30，附件五)。

88. 这份文件自公务员制度委员会订正合同安排框架经批准后于 2011 年 1 月 1 日生效以来，第一次提供有关合同安排的最新情况。截至 2012 年 3 月，13 个共同制度组织报告说，它们实施了公务员制度委员会的合同框架。自 2009 年 7 月进行上次调查以来，共同制度的 9 个组织对各自的合同政策进行了调整，13 个组织正在考虑不久后审查合同政策。

89. 关于限期任用问题，文件中回顾委员会曾请各组织淘汰限期任用做法，2010 年 12 月 31 日后不再核发此类新合同。教科文组织例外获准延期至 2012 年 12 月 31 日。教科文组织证实，它将在延长期结束之前完全淘汰限期任用。

90. 秘书处 2012 年 3 月所作的调查为各组织提供了机会，可供就各自组织的经验提出反馈，并报告公务员制度委员会的合同框架在多大程度上满足了其需要。在提出答复的 19 个组织中，16 个组织表示该框架满足了它们的需要，2 个组织表示“大部分”满足了它们的需要。只有 1 个已实施该框架的组织报告说，该框架没有满足其需要，并且建议该框架在某些情况下允许所聘个人在工作人员临时缺勤期间至多受聘 3 个月以代行职责，但所签合同为非工作人员合同。

91. 秘书处还询问这些组织：公务员制度委员会框架所列的三类任用中的每一类任用是否都适当满足了它们的需要。虽然大部分反馈都是正面的，但针对连续任用问题提出的答复不尽相同，有的组织尚未实行此类任用，有的组织则正在审查核发此类任用的标准。关于定期任用，所有组织都答复称，这类任用适当满足了它们的需要。关于临时任用，大多数组织答复称，这类任用适当满足了它们的需要。但有 3 个组织给予否定的答复，理由是它们受到临时任用期限的限制，并建议实行一定程度的灵活性。

#### 委员会的讨论情况

92. 人力资源网表示注意到文件中提供的信息，并且肯定了公务员制度委员会合同框架的实用性。人力资源网表示，教科文组织已确认迟于 2012 年 12 月 31 日淘汰限期任用，从 2012 年 7 月 1 日起不再核发这类新合同。关于采用连续任用合同的问题，人力资源网指出，各组织都依照大会的决议行事。人力资源网经充分讨论后表示，它不同意关于 2014 年再次审查公务员制度委员会合同安排框架的建议，因为届时进一步修改合同安排为过早。

93. 公务员协联的代表在与国际职工会协调会一道作联合发言时，表示欢迎逐步淘汰限期任用，并注意到教科文组织也将在最后期限之前完成这项工作。该代表表示相信各组织都在利用落实该框架的机会，解决长期存在的所谓长/短期工作人员问题，同时也指出，虽然规范管理此类工作人员的过程具有挑战性，但有必要确保公正和平等待遇。该代表还要求委员会本着鼓励机构间流动的精神，处理连续任用的可携带性问题，以使签订连续合同的工作人员在调往另一个组织时可以保留此合同。该代表回顾委员会关于流动问题的讨论以及人力资源网 2011 年第二十四届会议的讨论情况。在该届会议期间，与会者确认，经大会认可的连续任用合同标准要求对数目有限的现有连续任用职位(各套员额)实行竞聘。该代表还提到，按照机构间协议的要求，接收组织必须安排与释出组织的工作人员所持合同相同或相当的合同。最后，该代表表示注意到报告中载述的信息，并支持对当前所实施的进程进行监测和进一步详细探讨。

94. 国际公务员联合会的代表表示欢迎采用新的合同办法，并表示非常高兴地看到目前正在核发连续任用，而且限期任用做法已经废止。该代表注意到，各基金和计划署难以确定会有多少连续任用名额，以及核发此类任用合同的依据是什

么，同时预期计分制度会遇到一定的困难。关于连续任用，该代表要求委员会敦促各组织落实具有流动性和可携带性；不过，对于从一个组织调往另一个组织的工作人员来说，接受连续任用并非像所预计的那样自然而然。该代表敦促各组织确定定期任用和非工作人员合同的适用标准，以消除工作人员与非工作人员履行相同职能时所出现的差异。最后，该代表表示，一般说来，公务员联合会对该合同框架感到满意，此前曾希望它可在不久后得到全面实施。

95. 委员会注意到秘书处对合同安排进行了非常全面的审查。不过，委员会失望地注意到，只有 14 个组织报告说它们实施了公务员制度委员会订立的框架。关于教科文组织在最后期限之前淘汰限期任用的问题，委员会赞扬该组织承诺在延长后的最后期限之前完成这项工作，但询问最近采用的项目任用办法是否与公务员制度委员会的框架相符合。教科文组织的代表确认项目任用属于定期合同，适用相同的整套报酬条款，但由预算外资金供资，因此有固定的期限，不带有续签预期。教科文组织的代表向委员会保证，她认为这类任用符合公务员制度委员会框架所规定的定期合同安排的定义。

96. 委员会指出，对于委员会在通过合同安排框架时所做的决定，仍存在一些误解。这项工作的部分内容是统一各类合同，采用同一个名称和系统，以便各方明白无误地了解各类合同的含义。从 2012 年 3 月的调查结果来看，一些组织显然了解公务员制度委员会合同框架中载述的所有三类合同都应得到实施，但有些组织则认为这是一个选项，可根据其中哪个最适合其需要加以取舍。

97. 委员会确认，各组织不必采用公务员制度委员会合同框架中概述的所有三类任用办法，但该框架列出了可供采用的选项清单，各组织可根据其中哪个最适合其需要来进行选择。一些组织过去从未使用过长期或无限期合同，而且按照公务员制度委员会的现行框架，也无须使用此类合同。该框架允许各组织选择三类合同中它们认为最有助于其履行职能和执行任务的任何一类合同及合同组合。

98. 委员会一名成员询问，获得自愿供资的组织是否在协调公务员制度委员会合同框架与本组织经费安排方面遇到困难，这是否对这些组织在确定对其任务至关重要的职能以及(或)考虑是否批准连续任用时构成困难。委员会重申，其合同框架其实是一个让各组织可以从其中挑选任何一个或所有可用任用类别的清单。连续任用对一些组织来说可能行不通，但这不是委员会要解决的问题。

99. 然而，公务员协联的代表对各组织可在公务员制度委员会框架内所列三类合同中任意选择它们喜欢的合同安排表示有些担心。公务员协联认识到，对连续任用的需求可能会有波动，并取决于各组织的供资情况和所执行任务；但是，应努力在整个联合国共同制度内落实公务员制度委员会的框架，以使各组织工作人员待遇之间不出现重大差异。

100. 委员会还回顾，合同框架中未设想合同类别之间的自动转换或变动，此种转换或变动适用透明和公开的甄选程序，同时还要考虑到，在许多选择采用连续合同的组织中，并不是每个人都可以得到连续合同。关于临时任用，委员会回顾，此种任用的期限预期少于一年。依照公务员制度委员会的合同框架，也可采用更短期的合同，例如，在工作人员临时缺勤期间代替其履行职能的 3 个月合同。

101. 谈到工作人员联合会关于非工作人员的评论意见，委员会指出，各组织的工作人员细则没有准许为此类别人员颁发就业合同，故而他们不属于委员会的职权范围。因此，委员会不会参与对已颁发给这类人员的合同所进行的审查或监测。据悉，人力资源网已对非工作人员进行一项研究，并且正在审查这个问题。

102. 工作人员联合会表示，应继续监测合同框架的实施情况。对此，委员会回顾，委员会所作决定和所提建议均根据委员会规约第 17 条的规定，加以定期跟踪，并订立报告周期。

103. 委员会注意到大多数组织正在考虑不久后对其合同政策作一次审查，希望在各组织考虑并着手改变工作人员的合同地位时，关于公务员制度委员会合同框架的意图说明能够指导各组织遵循这一框架。为此，预计 2014 年将对落实情况进一步审查。委员会还回顾大会第 65/248 号决议，其中大会请联合国共同制度各组织每年向委员会报告带家属和不带家属工作地点所有工作人员合同安排和服务条件的落实情况。

#### 委员会的决定

104. 委员会决定：

(a) 注意到文件中提供的信息，并且请委员会秘书处根据委员会规约第 17 条，结合每半年向大会提交的执行情况报告，编写并向大会提交一份关于公务员制度委员会合同框架落实情况的报告；

(b) 注意到各组织已根据委员会的建议，淘汰限期任用；

(c) 申明公务员制度委员会的联合国共同制度各组织合同安排框架(见 A/65/30，附件五)涵盖三类任命(连续任命、定期任命和临时任命)。委员会不要要求各组织实施框架内所述所有三类任命。各组织可根据自身特殊需要，采用设定合同类别的任何组合；

(d) 敦促各组织在考虑并着手改变工作人员的合同地位时，遵循合同安排框架内的指导准则，尤其请尚未实施公务员制度委员会合同框架的组织借鉴其他组织的经验，依照这个框架来审查其合同机制，并且向各自理事机构提出建议，使其合同安排与共同制度保持一致；

(e) 在其 2014 年夏季届会上审查公务员制度委员会合同安排框架的落实情况。

## 第四章

### 专业及以上职类的服务条件

#### A. 基薪/底薪表

105. 基薪/底薪表概念是大会在其第 44/198 号决议第一.H 节中确立的, 生效于 1990 年 7 月 1 日。基薪/底薪表是比照参照国公务员系统(现为美国联邦公务员系统)总薪金表中确定的。它根据对位于薪金表中位点(P-4 职等/第六职档有受抚养人的薪率)的联合国工作人员基薪净额与美国联邦公务员系统中相应级别(GS-13 职等/第六职档和 GS-14 职等/第六职档分别加权 33%和 67%)对应薪金的比较结果, 定期加以调整。调整时采用的标准办法是, 将工作地点差价调整数乘数点并入基薪/底薪, 即增加基薪, 同时相应减少工作地点差价调整数。

106. 委员会获悉, 由于参照国公务员系统在 2011 年和 2012 年冻结薪金, 参照国的总薪级表薪金总额与 2010 年相比没有变化。然而, 2012 年, 联邦税率表和马里兰州税率表略有变化, 而弗吉尼亚州和联邦哥伦比亚特区的税率则维持不变。联邦税率的变化涉及对税率和个人免税额和标准扣减额的修订。马里兰州税率的调整主要涉及对调整后总收入 150 000 美元以上税级的修订。因此, 尽管薪金冻结, 上述税率调整仍导致参照国薪酬净额比 2011 年提高 0.12%。

#### 委员会的讨论情况

107. 人力资源网指出, 美国的税率调整导致参照国官员的薪金比 2011 年提高 0.12%。为使基薪/底薪与总薪级表保持一致, 有必要相应调整联合国薪金。人力资源网指出, 采用标准不增不减合并法调整后的影响微乎其微。公务员协联的代表——同时代表国际职工会协调会和公务员联合会发言——也表示同意关于调整基薪/底薪表的建议。

108. 委员会表示, 对基薪/底薪表的拟议调整符合既定方法, 并指出在进行这种调整时, 将把基薪提高 0.12%并相应降低工作地点差价调整数乘数。由于目前没有一个工作地点的差价调整数低于所需数额, 致使无法吸收基薪/底薪表的拟议调整, 因而各工作地点的实得工资净额均不会有任何变化。因此, 全系统在经费上所受影响仅限于下表所示对离职偿金的修订。

109. 基于上述考虑, 基薪/底薪按拟议方法提高后, 全系统年度所涉经费估算如下:

	美元
(a) 对于工作地点差价调整数低、如不调整则净薪会低于新确定基薪/底薪水平的工作地点	—
(b) 对于离职偿金表	60 000
<b>年度所涉经费共计</b>	<b>60 000</b>

## 委员会的决定

110. 委员会决定建议大会批准自 2013 年 1 月 1 日起按本报告附件五所示办法，修订专业及以上职类基薪/底薪表，调整幅度为 0.12%，在上调基薪/底薪表数额的同时相应降低工作地点差价调整数乘数点，使实得工资净额维持不变。

## B. 联合国/美国薪酬净额差值的变化

111. 委员会根据大会的一项长期授权，继续审查纽约联合国专业及以上职类工作人员的薪酬净额与哥伦比亚特区华盛顿美国联邦公务员系统中可比职位雇员的薪酬净额之间的关系。为此，委员会每年跟踪联合国专业及以上职类工作人员和美国联邦公务员系统中可比职位人员薪酬数额出现的变化，以及与这种比较有关的其他变化，包括从参照国薪金推算净额所用的税率以及纽约和哥伦比亚特区华盛顿两地生活费之间的关系。

112. 委员会获悉，在 2012 日历年，由于美利坚合众国总统下令从 2011 年 1 月 1 日至 2012 年 12 月 31 日实行薪金冻结，哥伦比亚特区华盛顿的参照国联邦雇员未获整体或局部加薪。

113. 与这一比较也有关联的其它因素如下：

(a) 联邦税级以及标准扣除额和个人扣除额的修订，以及对收入为 150 000 美元以上者采用订正税级，使哥伦比亚特区华盛顿大都会地区所有纳税人的所得税总体略有下降；

(b) 2012 年 1 月至 7 月工作地点差价调整数乘数为 65.5，2012 年 8 月至 12 月估计乘数为 68.0。两乘数均按 2012 年 1 月 1 日生效的现行净基薪/底薪表计算；

(c) 2010 年委员会第七十一届会议核准的美国联邦公务员系统与联合国共同制度之间职等对应汇总表；

(d) 纽约与哥伦比亚特区华盛顿两地生活费的订正差数，据估计为 111.6。

114. 基于以上情况，委员会获悉，2012 年的差值为 117.7，五年(2008-2012 年)平均数为 114.9。此项比较的详细情况见本报告附件六。

## 委员会的讨论情况

115. 在委员会第七十五届会议讨论此事一开始，秘书长办公厅主任即应委员会的要求，简要介绍了本组织当前的财政状况。她表示，大会经冗长讨论后核准了 2012-2013 两年期方案预算。不过，会员国推迟了对共计 2.20 亿美元预算费用的重新计算，而根据当前人员配置情况，所适用的空缺率可能相当于还要追加 8 500 万美元的所需资源。虽然本组织努力在现有资源范围内吸收因这些措施产生的影响，但可能有必要在本两年期稍后阶段要求会员国追加供资。不过，据信，虽然

会员国对扩大本组织任务授权给予了慷慨支持，但大多数会员国目前正面临重大的财政困难。面对这种现实，本组织正在努力采取增效和创新做法，以便能够更切实有效地全面履行任务授权。办公厅主任表示，秘书长的主要优先重点是确保尽量留住工作人员，以使本组织能够保留必要的专门人才。她还表示，虽然她不能代表联合国广大系统说话，但众所周知，一些由自愿资金供资的组织以及一些专门机构也遇到类似的财政困难。她指出，秘书处认识到并且依然尊重委员会的独立性，但它希望目前的预算情况能在委员会的讨论中得到考虑，而且各种问题都能以全面的方式加以审视。在答复问题时，办公厅主任表示，秘书长没有义务提出具体提案。不过，鉴于当前现实，委员会可以考虑采取不同的选项，其中一个选项就是推迟审议这个问题，以便为调整各种预算因素留出一些时间。在这方面，她建议考虑在委员会程序中保持一定程度的灵活性。

116. 人力资源网表示注意到秘书处编写的文件。公务员协联的代表——同时也代表国际工会协调会发言——表示了解各组织所面临的预算困难，但重申委员会第七十四届会议已做出决定，确认采用差值和工作地点差价调整方法。因此，他们坚持认为，应在 2012 年 8 月按期采用订正乘数。公务员协联和国际工会协调会指出，美国联邦公务员系统实行的冻结措施影响到薪金，但没有影响到薪酬中的其他重要元素。特别是，2010 年美国高级行政人员的平均绩效奖金为 13 081 美元，美国高级行政人员以外的绩效奖金为其薪金的 2.6%至 3.3%不等。这些元素目前都被排除在差值和底薪/底薪计算之外。会员国对联合国的投资，包括其所支付的工作人员费用，应该根据工作人员所提供服务的价值和质量来考虑。公务员联合会支持公务员协联和国际工会协调会所陈述的看法，并指出，因预算方面问题而作的所有削减，包括员额和福利削减，似乎都以工作人员为代价，而情况本不该如此。美国公务员系统的问题与政治变化存在关联，不应反映在联合国的薪酬标准中。

117. 委员会感谢办公厅主任通报了联合国财政状况，并感谢她提请委员会注意本组织所关切的问题以及要求在适用现行政程序时保持一定程度的灵活性。

118. 委员会回顾其第七十四届会议对大会第 66/235 号决议所提要求以及委员会对工作地点差价调整制度运作情况所负法定责任进行了审议。委员会指出，根据已核定的方法，订正工作地点差价调整数乘数应在 2012 年 8 月按期付诸实施。委员会还表示，由此产生的薪酬净额差值将仍然保持在既定幅度之内，差值 5 年平均数恰好低于适当中点 115。在这方面，有人表示，拒不遵循既定规则的做法可能会对委员会的公正性和独立性产生破坏性影响，而且还可能招致法律挑战。对此，另一位成员指出，委员会议事规则第 33 条规定，委员会在做出非例行决定时，须就执行该决定所涉财政和行政问题征求有关参加组织行政首长的意见。正如委员会第七十四届会议所获悉的那样，在当前财政危机之时，有关提高工作

地点差价调整数的决定不被视作例行决定。因此，该成员认为，委员会须按照其议事规则征求各组织的意见，这样做对委员会的决策独立性毫无影响。

119. 与此同时，有人表示，立即启用于 2012 年 8 月 1 日到期生效的纽约订正工作地点差价调整数完全符合大会核定的方法。在这方面，一些成员认为，办公厅主任关于财政状况的通报，就是在吁请暂停执行这一方法。秘书长代表通过各种渠道以及在本届会议期间多次向委员会转达的这个呼吁，就是这些成员考虑加入关于此问题的协商一致的原因，也是要求推迟在纽约启用订正工作地点差价调整数的唯一有说服力的理由。

120. 成员们普遍同意，考虑到联合国——可能还有其他组织——当前面临的预算困难，应该给会员国一些时间考虑联合国提出的有关问题。在目前情况下，委员会的结论是，所剩下的唯一选择是推迟宣布提高纽约工作地点差价调整乘数，直到大会有机会讨论这个问题。成员们还同意，为了继续遵循既定方法，除非大会另有决定，否则订正工作地点差价调整数乘数最终应予实施，效力追溯至 2012 年 8 月。有人指出，推迟在纽约启用订正工作地点差价调整数，将是根据当前预算情况采取的一项非常措施。与此同时，它无需采取任何与工作地点差价调整制度运作办法不相符的行动。因此，这将使委员会既能继续充分遵守既定方法，又可照顾到各组织所关切的预算方面问题，同时也考虑到其所作决定对各组织及其工作人员的所有短期或长期影响。

#### 委员会的决定

121. 委员会：

(a) 注意到，根据已核定的方法，工作地点差价调整数乘数 68.0 将按期于 2012 年 8 月 1 日开始在纽约启用；

(b) 考虑到秘书长所述的联合国财政情况，决定推迟启用经订正的纽约工作地点差价调整数乘数；

(c) 又决定，除非大会另有决定，否则这一乘数将于 2013 年 1 月 1 日启用，追溯适用至 2012 年 8 月 1 日。

#### C. 子女津贴和二级受抚养人津贴：数额审查

122. 在对专业及以上职类抚养津贴进行两年期审查过程中，委员会审议了子女津贴和二级受抚养人津贴的数额。按照委员会 2008 年核准的经修订的方法，子女津贴作为全球统一美元定额计算得出，反映八个总部工作地点与子女有关的减税额和社会立法规定的支付款额，以 P-4 职等第六职档作为参考收入数额，并根据这些地点工作人员的数目进行加权。在这一基础上，子女津贴的拟议数额为每年 3 401 美元。二级受抚养人津贴拟议数额定为子女津贴的 35%，数额为 1 190

美元。该方法还规定，应采用颁布当月的联合国官方业务汇率，把统一定额转换为当地货币，在下一年度审查之前不再变动。

123. 委员会获悉，按照原来的打算，2009年为缓解经修订的方法对一些工作地点的负面影响而实行的过渡措施，将于2013年1月1日终止。

124. 拟议津贴调整所涉及的经费估计为整个系统每年980万美元。

#### 委员会的讨论情况

125. 人力资源网赞同增加子女津贴和二级受扶养人津贴的提议。不过，该网络提请委员会注意2008年所定方法的修订产生了一种不良影响，即子女津贴转换为当地货币时的当月汇率这个运气因素。为了提高这一制度的公平性和可预测性，该网络要求在转换时采用与计算全球数额时相同的汇率，即进行审查之前12个月的平均汇率。

126. 工作人员联合会赞同拟议中对扶养补助金的调整。公务员协联支持人力资源网要求研究采用其他措施来解决两年度审查间隔期汇率波动的影响，例如采用较长时期平均数或移动平均数，类似于养恤基金在解决相同问题时采用的做法。国际职工会协调会指出，子女补助金总数计算机制不符合大多数社会保护计划的一般原则，不合理地区别对待当地工作人员和国际征聘工作人员，而且忽略了在不同工作地点养育子女的费用差异。在这方面，协调会认为，按颁布之日汇率把补助金转换为当地货币可能会对某些工作地点产生双重负面影响，因而要求公务员制度委员会更经常地重新转换补助金数额，以反映汇率的变化。公务员联合会也对采用快速得出的汇率把补助金转换为当地货币表示同样的关切。

127. 委员会详细审查了八个总部工作地点在有关子女补助金的税收条款和社会立法规定支付款方面出现的变化以及按照现行方法计算子女津贴时所采用的程序。委员会指出，拟增加全球津贴数额主要是由于瑞士发生了变化，该国立法规定的子女支付款增加了50%，同时在联邦一级实行了一项儿童税额抵免补充规定。这一点，再加上日内瓦是人数最多的总部地点，占有总部专业人员总数的大约38%，导致总体拟增加16%。

128. 有人对较大工作地点对最终结果的支配性影响表示关切。据指出，瑞士的变化似乎不符合大多数地点的总体趋势，在这些地方，与受扶养子女有关的税收和社会立法方面变化即使有，也会小得多，甚至会为负数。然而，总的结果却仅仅因一个地点而造成上调，只不过该地点是人数最多。大多数成员认为，这样的效果有扭曲作用，并认为在修订津贴数额以前，有必要采取纠正措施来解决这个问题。有人提议探讨采用其它办法来处理计算过程中使用的加权程序，例如对数加权或几何加权，或者其他计算法，以帮助降低较大工作地点的支配性影响。

129. 除了支配性影响这个问题外，还查明了一些在审查扶养津贴方法时需要加以考虑的问题。有人特别指出，现行方法是一种自动程序，导致无法考虑可能与决策有关但不一定直接影响计算结果的任何其他因素。在这种情况下，从审查过程中去除这种自动特性被认为是可取的。

130. 还有人以对八个总部地点为依据计算子女津贴数额的根本理由提出了疑问。有一名成员认为，诺贝尔梅耶原则适用于包括子女减税和社会支付款在内的补偿。因此，子女津贴无论是在薪金表中还是作为一项单独津贴，在计算其数额时应把美国参照制度作为一个依据。

131. 一些成员还提到一个相关而且更为基本的问题，即单身工作人员的第一个受扶养子女的补助金。这种补助金不属于子女津贴涵盖范围，发放这种补助金是因为这些工作人员有资格领取有受扶养人的薪资。结果是，这类补助金的数额因职等不同而有很大差异。例如，在纽约，其数额从 P-1 职等第一职档的大约 3 700 美元到 D-2 职等最高职档的超过 18 000 美元不等。这被视作一种不公平现象，似乎没有任何外部做法可以支持这种现象。有人认为，这个问题需要解决。基于上述考虑，委员会得出结论认为，必须首先解决在所采用方法中发现的问题和异常现象，其后委员会才可修订扶养津贴数额。有人表示认为，应该尽早进行这种审查。委员会成员表示希望能以全面的方式进行此一审查，而且除了已查明的项目以外，委员会将根据包括其他国际组织在内其他各类雇主的最佳做法，探讨是否有可能的替代办法。

#### 委员会的决定

132. 委员会：

(a) 请其秘书处对扶养津贴方法进行全面审查，同时考虑到委员会所表达的意见，并向公务员制度委员第七十六届会议报告审查结果；

(b) 决定把对子女津贴和二级受扶养人津贴数额的审议推迟到委员会第七十七届会议。

#### 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三十四届会议报告和第三十五届会议议程

133. 根据委员会章程第 11 条的规定，委员会继续不断审查工作地点差价调整数制度的运作情况，并在这方面审议了工作地点差价调整数问题咨询委员会(调整数咨委会)第三十四届会议工作报告。

134. 委员会在其第七十三届会议上请调整数咨委会进行一些与下列方面有关的方法研究：计算第一组工作地点的工作地点差价调整数指数，从 2015 年地点

间比较调查回合起开始启用，其中包括关于地区外加权数的使用说明；外部市场租金数据的收集和处理方法；日内瓦的工作地点差价调整数分类。该报告还载有调整数咨委会第三十五届会议的拟议议程以及调整数咨委会对于下列两个“其他业务”项目的讨论摘要：匈牙利实得工资净额的变化情况；驻大不列颠及北爱尔兰联合王国各组织一些工作人员支付国民保险费的情况。

### 建议摘要

135. 该报告载有根据上述方法研究所得结果提出的一些建议。关于地区外加权数的使用说明，委员会建议，对于总部工作地点以及在工作人员数目和经济条件方面具有相似特点的其他第一组工作地点，应该采用根据工作人员在家庭支出调查中所提供数据直接得出的实际地区外加权数(其中包括非消费性约定付款数，目前估计占基薪净额的 5%)。对于其余第一组工作地点，应该采用某种形式的绑定地区外加权数或合并小工作地点的办法。如果对研究过程中考虑的 22 个第一组工作地点采用实际地区外加权数，那么因专业人员薪酬净额增加而牵涉的经费数额估计约为 4 700 万美元。

136. 委员会认真审议了计算第一组工作地点租金指数时所使用的、外部市场租金数据在收集过程中出现的各种问题，其后得出结论认为，国际薪酬和养恤金服务中心目前采用的方法是正确的，但敦促秘书处同各组织和各工作人员联合会以及其他利益攸关方协作制定程序，以提高第一组工作地点之间国际薪酬和养恤金服务中心邻近区域的可比性。

137. 在计算租金指数这个相关问题上，委员会建议，计算租金指数时所使用的加权数(包括占用期加权数和住宅类型/面积加权数)也依据工作人员对住房调查问卷做出的答复。在专业人员净薪减少额方面，所涉经费估计约为 5 600 万美元。

138. 关于日内瓦的工作地点差价调整数问题，调整数咨委会表示认为，日内瓦的调查过程应该同纽约调查过程一致；尤其是，为了确定日内瓦的工作地点差价调整数，数据的收集范围应该扩展到有大批日内瓦工作人员居住的邻国法国和瑞士其他州。不过，调整数咨委会充分认识到实施这样一条建议所面临的法律和实际困难，因此敦促秘书处同驻日内瓦各组织和各工作人员联合会及其他利益攸关方进行协作，修订其涉及日内瓦数据收集的程序，以便把瑞士的邻近各州和邻国法国的相关地区纳入收集范围，并将其所得结果提交调整数咨委会下届会议。

### 委员会的讨论情况

139. 人力资源网的代表表示感谢调整数咨委会就工作地点差价调整数所涉问题开展的工作，并感谢公务员制度委员会秘书处提交的报告。同时，他转达了各组织就调整数咨委会建议将邻国法国纳入用于确定日内瓦工作地点差价调整数的数据收集范围所表示的关切。他强调指出，法国是一个不同的国家，使用不同的货币，实施不同的进口限制。此外，非欧盟国民仅能在法国合法居住 3 个月。

他认为，这样一种跨边界数据收集做法无法同纽约的情况相比较。他还对报告中扩大工作地点的定义表示关切，因为这可能对其它应享福利产生相当大的影响。不过，他支持报告中载列的其他建议。

140. 公务员协联主席代表国际职工会协调会发言，感谢秘书处开展工作，编写了报告并在调整数咨委会届会之前举办两个关于工作地点差价调整数及相关问题的研讨会。与会者认为这些工作非常有益。他赞同调整数咨委会的所有建议，但不同意将法国纳入用于确定日内瓦工作地点差价调整数的数据收集区范围。在这个问题上，他的论点是，瑞士加入申根地区并不意味着驻日内瓦的官员有了一个综合的商品和服务市场，也可以不受限制地在法国居住；他补充指出，过去曾试图改变用于确定日内瓦工作地点差价调整数分类的方法，但遇到了一系列实践上和法律上的现实问题，而《申根协定》并没有解决那些问题。具体而言，《申根协定》不保障商品和资本的自由流动，而是仅限于人员的自由流动。联合国共同制度的工作人员被指派到日内瓦，东道国协议无一例外都是各组织同瑞士政府而不是同法国签订的。此外，许多官员不能在法国合法居住，而那些来自于非申根国家但可以在法国合法居住的官员则要为此付出相当大的行政和财务代价。由于进口限制，工作人员仍然不能自由地从法国向瑞士进口货物。法国没有赋予联合国官员等同于在瑞士所享有的特权和豁免，例如，居住在法国的国际工作人员须缴纳某些税项，而在瑞士则可免缴；来自申根地区以外但居住在法国的联合国官员的配偶在两个国家都不能工作。公务员协联主席最后向委员会指出，重新界定工作地点会产生广泛影响，同时应铭记委员会仅仅几年前才作出了完全以国家边界的存在为基础的决定，限制已从日内瓦离职但居住在法国的法国国民领取离职回国补助金的权利。因此，重新定义工作地点将必然使人质疑该项决定以及委员会迄今所做的所有类似决定。公务员联合会的代表赞同其他两个工作人员联合会所表达的看法。

141. 委员会回顾了曾经是前几届会议讨论主题的地区外加权数的使用说明问题。委员会重申，公务员制度委员会当初于 2000 年确定当前的地区外加权数，为的是在许多组织主张采用比此还要高的地区外加权数的时候，确保整个制度有一定程度的稳定性。由于相关地区外指数的变化在极大程度上取决于一些货币的汇率波动，因而委员会决定将外地工作地点的地区外加权数定为 30% 和以上，将第一组工作地点的加权数定为薪酬净额加非消费性约定付款数的 20%。外地工作地点的地区外加权数使用说明也不完全依据调查数据。事实上，其中包含了诸如以美元推算的支出等其他要素，并且也宣布支出数额占工作地点支出总数 60% 或以上的支出类别完全是地区外支出。实行这些措施的目的是使整个制度具备稳定性。因此，对采用实际调查数据的做法所作的任何改变都应当既包括第一组工作地点，也包括第二组工作地点，而此一改变可能会给当地带来不良的后果。

142. 委员会还告诫说，不应过多地倚重从一次成功的调查中收集到的数据，因为无法保证以后可以复制这种成功。委员会一些成员对调查结果感到怀疑，因为其所显示的日内瓦地区外支出非常低，同 2007 年地区外调查的结果完全不一致；当时的结果显示法国是联合国共同制度所有专业工作人员地区外支出最多的目的地国家之一，仅次于美国；之所以出现此种结果，显然是由于驻日内瓦专业工作人员在法国发生支出所致，而就专业工作人员人数而言，日内瓦的专业人员队伍是所有工作地点中最庞大的。委员会这些成员相信，考虑到从日内瓦收集到的数据(占估计所涉经费的大约 70%)的有效性受到了质疑，在调查数据的有效性得到确保之前不应改变地区外加权数的使用说明。

143. 委员会表示认为，改变地区外加权数的使用说明将从根本上偏离目前的方法，因此不应脱离工作地点差价调整数指数的其他部分来处理。委员会因此提议，这个问题应连同日内瓦工作地点差价调整数分类一起，成为咨询委员会未来就工作地点差价调整制度所有各方面所作全面审查的一部分。据了解，调整数咨委会第三十五届会议的拟议议程将作相应修改。

144. 针对委员会一些成员提出的问题，公务员制度委员会秘书处澄清说，作为定期数据处理的一部分，目前已为发现和消除异常数据订立一些准则和程序。不过，由于从数据收集和公布到调整数咨委会审查得出结果这段期间的活动时间表排得很满，因而没有条件对所收集的支出数据进行大批量的调查后认证。工作人员提供的数据只要看起来可信，就会被采用。此外，收集支出数据的目的是为了估算支出加权数，也就是估算各种支出类别下支出总数的比例。因此，不要求数据完全准确，只要数据能反映典型支出的合理估计数即可。各种支出的汇编是一个多阶段过程，在此过程中需要清除异常值并对一个工作地点各职等之间以及各工作地点之间的支出份额进行平均，因此不做出大规模的协调一致努力是难以有效使用数据的。不过，委员会要求调整数咨委会探讨是否可以制定程序以评估工作人员所报调查数据的有效性，同时考虑到委员会生活费调查工作的预算限制，并就此提出建议供委员会审议。

145. 人力资源网和各工作人员联合会的代表重申他们强烈支持按照调整数咨委会的建议，在计算工作地点差价调整数指数过程中采用实际的地区外加权数。他们回顾，为了鼓励工作人员参与调查，有关部门做了非凡努力，使人预期这种参与会带来准确的结果。他们欢迎呼吁保证所收集数据的有效性，但他们相信，对未来调查过程的信心和信任将取决于工作人员所提供实际数据的使用，而如果丢弃此类数据，工作人员对未来调查的参与将受到负面影响。

146. 针对委员会一名成员就收集和处理市场租金数据提出的澄清要求，秘书处回顾了公务员制度委员会同国际薪酬和养恤金服务中心在这项工作上进行的长期合作。这两个机构同欧盟统计局在大约两年前就统计信息的交流，签署了一项谅解备忘录，从而强化了这项工作。国际薪酬和养恤金服务中心之所以在 1995

年竞标过程结束时被选中，部分原因是，据判定，它采用的方法和程序对于进行同类租金比较而言，是妥善而适当的。按照调整数咨委会的建议，作为合作的一部分，可在选用住区的时候做一些调整，以使其在第一组工作地点中更具可比性。委员会同意调整数咨委会的意见，即国际薪酬和养恤金服务中心采用的方法对于进行适当的租金比较而言，是正确的办法，因此认为没有必要对每个工作地点进行定制的数据收集。公务员制度委员会规定使用外部市场租金数据正是为了克服在租金数据可比性方面存在的问题。如果国际薪酬和养恤金服务中心的数据对于调整欧洲联盟和协调组织官员的薪金而言被视为具有可比性，那么对于调整联合国共同制度工作人员的薪金而言也应该被视为具有可比性。

147. 关于计算第一组工作地点租金指数这个相关问题，秘书处指出，采用从非常成功的 2010 年生活费调查中收集到的可靠住房数据来获取占用期加权数和住宅分类(类型/面积)加权数，为解决现行租金指数计算方面存在的缺陷提供了一个机会。尤其是，所建议的方法按照核定方法的要求产生了一个可被视为纯 Fisher 指数的租金指数。委员会同意这一观点，但认为最好应推迟就这个问题做出决定，直到对上述就工作地点差价调整数其它方面所作全面审查产生的建议进行审议之后。委员会还注意到关于“其他业务”各项目的报告，这些项目涉及匈牙利实得工资净额的变化情况以及驻联合王国各组织部分工作人员支付国民保险费的情况。

#### 委员会的决定

148. 委员会决定：

(a) 请秘书处对工作地点差价调整制度的基本方法进行一次全面审查，特别要解决以下问题：

- (一) 审查在计算所有工作地点的工作地点差价调整数指数时将采用的地区外加权数的使用说明；
- (二) 审查家庭支出分类，包括地区内或地区外的网上购物；
- (三) 审查将养恤金缴款指数纳入工作地点差价调整数指数结构的逻辑依据；
- (四) 提出关于将日内瓦以外地理区域纳入确定日内瓦工作地点差价调整数分类的可行性的进度报告；

(b) 请秘书处制定程序，以确保从工作人员支出调查中收集到的数据的质量；

(c) 请秘书处在 2012 年进行一次地区外调查，以便更新在估算地区外指数过程中采用的国家名单及其相应加权数；

(d) 推迟就第一组工作地点租金指数的估算方法做出决定，直到对工作地点差价调整数问题咨询委员会就上文(a)和(b)中所述事项提出的建议进行审议之后；

(e) 国际薪酬和养恤金服务中心收集市场租金数据时所采用的住区选择办法不应针对各个第一组工作地点进行专门定制；

(f) 核准附件七所列的工作地点差价调整数问题咨询委员会第三十五届会议议程。

## E. 联合国共同制度各组织的流动政策概览

149. 大会第 66/235 号决议重申工作人员流动是一个重要手段，藉以建立一支能力更全面、技术更多元、经验更丰富、能够完成复杂任务的国际公务员队伍，并请国际公务员制度委员会提供联合国共同制度各组织现有不同流动办法的概览。针对大会这项要求，委员会在其第七十五届会议上审查了委员会秘书处编写的报告，其中载有共同制度各组织现有流动政策和做法的概览。

150. 近年来有了若干发展，对共同制度各组织工作人员的流动起了支持作用。这些发展包括：

(a) 委员会于 2005 年颁布了新的合同框架，其中规定连续任用和定期任用合同中应载有流动条款，而且大会于 2008 年对联合国及各基金和方案适用了这一框架(第 63/250 号决议)；

(b) 2006 年，大会核准了委员会 2005 年提出的建议，自 2007 年 1 月 1 日起修订流动/艰苦条件津贴办法，通过更加相对重视艰苦条件津贴部分以及认可工作人员个人增加调动次数，从而使其更加紧密地与各组织的需求挂钩(第 61/239 号决议)；

(c) 委员会于 2010 年对流动和艰苦条件津贴办法进行了全面审查，并修订了艰苦条件分类制度；

(d) 根据委员会的建议，自 2011 年 7 月 1 日起，在整个联合国共同制度内统一指定不带家属的工作地点，以安全方面的考虑为唯一依据；

(e) 大会第六十五届会议确认与非自愿离开家人相关的艰苦条件以及维持第二个家的必要性，核准委员会的建议，即自 2011 年 7 月 1 日起为在不带家属工作地点供职的工作人员发放额外的艰苦条件津贴(第 65/248 号决议)；

(f) 大会第六十五届会议还请委员会规范休养框架(第 65/248 号决议)，大会第六十六届会议核准了委员会提出的统一共同制度休养框架的建议(第 66/235 B 号决议)；

(g) 委员会停止支付危害津贴，并自 2012 年 4 月 1 日起开始实行国际征聘和当地征聘工作人员危险津贴。

### 委员会的讨论情况

151. 人力资源网认为，公务员制度委员会秘书处编写的报告没有回应大会的要求，其范围有限，不够全面。人力资源网不同意报告中提出的工作人员流动的定义，另外还认为不需要共同定义。人力资源网提到，虽然报告的侧重点是地域流动的费用，但并不是所有形式的流动都涉及费用问题。人力资源网强调指出，必须比照实行流动政策所产生的惠益，对不实行流动政策的代价进行量化分析。人力资源网还认为，配偶就业和家属协助等家庭支持机制需得到更多关注。

152. 公务员协联、国际职工会协调会和公务员联合会这三个工作人员联合会支持报告中呼吁以均衡办法处理这一复杂问题的建议。这些联合会指出，既要考虑到地域流动，也要考虑到支持机构间流动的政策，这一点非常重要，因为机构间流动是鼓励工作人员在整个联合国共同制度内调动所必不可少的构成部分。这些联合会支持组织内部流动政策，这些政策可在组织需求与工作人员发展和福利之间保持合理平衡。它们认为，鼓励工作人员在其所在组织内部进行职能流动也很重要。它们支持进行灵活流动以确保效率，同时强调，流动仅仅是工作人员及其职业全面均衡管理办法的一个要素。

153. 公务员协联认为，应动员和鼓励工作人员自愿申请其他地理区域的员额职位。公务员协联还对文件中侧重强调在当前经济环境中进行流动所涉经费估计数问题表示关切，因为对此问题的强调会导致在可嘉目标与实际执行之间出现又一个裂缝。公务员协联认识到，各组织的任务授权和战略目标彼此不同，故而在工作人员流动方面有着不同的做法和需求，因此它再次表示认为，除非组织内部和组织间流动的政策做到统一和协调，否则将无法取得切实进展。

154. 国际职工会协调会回顾了工作人员在关于流动问题小组讨论中分享的意见和经验，讨论内容包括由于在联合国任职期间按规定必须流动而给工作人员及其家属生活质量造成的问题。国际职工协调会提醒委员会，虽然工作人员个人和整个组织都可从人员流动中得到多重好处，但工作人员在决定是否进入联合国、是否留在联合国或者是否通过平级调动或机构间改派来获得另一个联合国职位时，也有多重考虑。国际职工协调会强调，员工队伍规划应该是职业规划的一个重要要素，流动政策应与其并行。它进一步指出，虽然人员流动有很多积极的方面，但各组织应考虑专家工作人员调动后的情况。因此，它认为，委员会可探讨办法，将专家调到其工作地点以外临时任职，以使其获得更加广泛的经验。国际职工协调会还指出，仅仅为了实现工作人员流动的目标而强迫专家变成通用型员额，可能会产生反作用，因为这最终会削弱个人的专门技能以及其给组织效率带来的优势。

155. 公务员联合会支持联合国的全球流动政策，但令其关切的是，该政策已被描述为一种不含机构间流动构件和员工队伍规划的联合国秘书处政策。这一点将有损建立一支流动型联合国员工队伍的目标，即“一个联合国，一支员工队伍”，并进一步阻碍责任的分担。纯粹为了流动而流动并不是一个充分的理由，因而公务员联合会认为，任何流动政策都应该以有关组织的任务范围为限。公务员联合会还指出，流动政策必须便于以公平和透明方式进行管理。虽然全球各地关于人员流动的说明都要求自行酌定，但公务员联合会强调，流动的本意不应当是便于为业绩或个人好恶等其他目的而将工作人员调往异地。公务员联合会指出，它有两个成员组织推出了雄心勃勃的全球流动政策，但后来由于难以通过非自行酌定方式执行该政策而不得不放弃这些努力。

156. 委员会认识到，人员流动是任何设有外地机构的国际组织的一个重要部分。同时它也认识到，共同制度各组织由于任务、规模、业务需要和活动各不相同，因而其流动政策目前具有多样性，且需要一直保持多样性。它同意，如果联合国共同制度某些组织的任务需要流动性，则这些组织的国际征聘工作人员就有义务流动。

157. 委员会指出，在过去数年里，联合国共同制度中有些组织已从总部结构转变成外地形式、责任下放的区域化结构。委员会认为，虽然人员流动的首要宗旨是履行组织职能和交付组织方案，但这也促进了工作人员的发展。

158. 委员会表示，很多组织没有颁布具体的人员流动政策，即便如此，工作人员仍然流动，因为有些组织有一种流动文化。考虑到即便是规模很小的组织也有某种形式的人员流动，委员会指出，并非所有组织都有正式的流动政策，其中包括联合国。委员会认为，流动政策所针对的不仅仅是地域流动，而且还针对职能流动和机构间流动等其他形式流动。因此，委员会强调，所有组织都应该与其理事机构协调，颁布基础广泛的流动政策。

159. 联合国秘书处代表告诉委员会，联合国的流动政策目前正在制订中，并将提交大会第六十七届会议供其核准。有关提案将更多重点放在允许工作人员随着职业进展管理自己的流动行为，改变职能和开发新的才智，同时允许本组织建立一支更有活力、更加全面和适应能力更强的员工队伍。秘书处代表解释说，该提案反映出这样的哲学理念，即流动有很多形式，虽然地域流动将得到认可和奖励，但并非每次调动都必须是地域性的。有人询问了近期旨在加强联合国秘书处各内部人员流动的工作人员自愿交换方案，秘书长代表在答复时表示，整体结果不尽人意，因为 2008 年至 2011 年 401 名符合资格的工作人员中只有 33 人通过该方案进行了平级调动。

160. 委员会有些成员指出，各职业类的流动程度不可能相同。因此，良好做法是将具体员额确定为轮调员额，以推动员工队伍规划。除非为了满足组织的业务

需求，否则不必让所有组织都实现很高的流动率。相反，各组织应努力采取平衡的做法，并适当考虑到方案交付、成本效益和工作人员关切的问题。在这方面，委员会同意，有必要研究用来评估各组织流动政策成效的适当指标，例如，这些指标可包括应流动的员额所占比例，外地员额的空缺率或外地方案取得的成果。

161. 委员会还讨论了流动应该是强制性的还是自愿性的问题。委员会成员虽然表示有些组织倾向于强制性而不是自愿性的流动，但认为关于个人调动的决定还应根据个案情况并采用客观办法，考虑到照顾子女、照顾老人、配偶就业等家庭情况或健康问题。委员会成员一致认为，不应仅仅为流动目的本身通过死板的办法执行流动政策。不过，委员会成员还认识到，有些组织可能需要强制性流动来实现其组织目标和履行组织任务。

162. 委员会有些成员重点指出，必须在工作人员及其家属从一地迁至另一地时执行支助机制和措施。这些支助制度应该把重点放在协助家属上，如提供有关国际学校的信息，或帮助配偶办理工作许可证。委员会有一名成员认为，如果工作人员调动是为了实现组织目标，则工作人员家属应该能够留在工作人员所属工作地点或前工作地点。

163. 委员会还对有些工作人员在阿富汗等艰苦工作地点供职六年以上表示关切。委员会同意，应制订组织政策，防止艰苦工作地点派任时间过长，因为这些类别的派任可能对工作人员的工作和生活以及方案交付成效产生反作用。

164. 委员会提请与会者注意其近年就流动问题开展的工作。委员会指出，已采取很多措施鼓励流动，如，委员会审查了流动和艰苦条件津贴办法，订正合同框架，采用危险津贴，指定不带家属工作地点，提供额外艰苦条件津贴，以及订正休养框架，不过，委员会另外还指出，委员会本身没有就流动问题制订一般规则。因此，委员会认为它还应该重点建立流动标准，包括推动工作人员取得职业进展的准则。有些成员认为，或许可采用工作组的方式来制订此类准则、定义、标准和指导方针，供共同制度各组织应用。

165. 委员会失望地指出，很多组织无法提供地域流动的实际费用。委员会回顾，尽管委员会和大会在过去几年里都对工作人员流动问题进行了大量讨论，但除了一些传言，没有对任何组织的流动情况进行全面的成本效益分析。委员会还注意到联合检查组近年就流动问题开展的工作。委员会同意，各组织在执行流动政策时必须考虑到流动所涉经费问题。如果没有适当考虑到成本效益分析，就不应该执行流动政策，在财政紧缩期间尤其如此。此外，用于支付此类费用的资金来源应提前确定。

166. 委员会认为，流动政策应源于根据组织任务制订的员工队伍规划，并考虑到预算因素。委员会强调，任何组织均应知道，它需要一定程度的工作人员流动，并应了解有关费用。委员会虽然认识到流动具有直接支助方案交付的好处，但不

赞成工作人员“为流动目的本身”进行流动。因此，委员会强调，必须提前确定希望从工作人员流动政策中得到什么样的预期成果，并重点指出，各组织必须仔细审查成本与效益之间的关系。委员会指出，正如其秘书处估计的那样，每名工作人员地域流动的一次性费用约为 60 000 美元，其中包括搬迁补助金、差旅费、机场费用和派任补助金，同时认识到，除了一次性费用之外，还有其他经常性费用，如，流动和艰苦条件津贴办法规定的津贴和其他津贴。委员会通过流动问题小组讨论收到了一些资料，并从中注意到，流动和艰苦条件津贴办法规定的津贴等奖励办法并未真正影响工作人员就地域流动作出的决定。显然有些参与流动的工作人员不了解此类奖励办法，原因或许是这些奖金是在工作人员调动之后而不是之前支付的。

167. 在与流动有关的专有名词的定义上存在不同看法。最后，委员会一致认为，为共同制度内有关流动的专有名词制订明确、一致的定义是值得的。委员会重申，流动不仅包括地域流动，而且也包括职能流动和机构间流动。

168. 委员会回顾，以前曾在 2010 年第七十一届会议上讨论过机构间流动的问题，并指出，整个共同制度内授予和承认连续合同的做法不同。另外，在返回权利方面，机构间流动管理手段不够明确，借调手段的适用也不一致。委员会同意继续就机构间流动问题开展工作，并提醒其秘书处进行分析，以确定存在哪些障碍，以及可采取哪些行动推动机构间流动。另外，委员会认为，在共同制度内部和外部吸取的教训和最佳做法应被记录下来并与各组织分享。

### 委员会的决定

169. 委员会决定：

(a) 注意到委员会秘书处提供的说明联合国共同制度各组织流动政策和做法的资料，见附件八；

(b) 强调，工作人员流动不论是强制性的还是自愿性的，都是有效的国际公务员制度的一个组成部分；

(c) 敦促共同制度各组织通过与其工作人员和适当理事机构协商制订正式的流动政策，并向所有工作人员传达这项政策，以推动各组织任务的执行并支持工作人员的职业愿望；

(d) 鼓励各组织在其流动政策中纳入一个框架，以根据组织的职能需求以及为工作人员提供公平、平等、一致和充分的支持的原则，管理工作人员流动的方方面面。流动规定应在组织需要和工作人员的职业愿望之间保持平衡，同时考虑到工作人员及其家属的任何特殊需要；

(e) 重点指出，必须将工作人员流动与职业发展计划、员工队伍战略规划和更替规划挂钩；

(f) 为附件九所列与流动有关的专有名词制订定义，并采用一套指标来衡量和阐述联合国共同制度各组织的流动状况，以推动宣传工作，并协助为今后的研究工作收集数据；

(g) 敦促各组织根据拟议工作人员流动方案费用分析结果以及确定和评估此类方案预期效益的情况，就所需地域流动规模作出知情决定；

(h) 请委员会秘书处：继续就流动问题开展工作；编写联合国共同制度和其他类似组织最佳做法比较研究报告；列出阻碍流动的因素；对联合国共同制度各组织之间的机构间流动状况进行审查，并在委员会第七十七届会议上报告审查结果。

## 第五章

### 一般事务和其他当地征聘职类工作人员的服务条件

#### 调查罗马一般最佳雇用条件(包括超时工作津贴)

170. 根据总部和类似工作地点一般事务和其他当地征聘工作人员的一般最佳雇佣条件调查方法(调查方法一), 公务员制度委员会在罗马进行了调查, 调查的基准日期是 2012 年 4 月。本报告附件十转载了委员会向罗马各组织行政首长建议的共同制度罗马各组织一般事务职类的新薪金表。除了新的薪金表之外, 委员会还建议了扶养津贴订正标准, 扶养津贴数额是根据减税、法律规定的津贴和被调查的雇主个别支付的数额来确定的。

171. 附件十所示罗马各组织的建议薪金表比现行薪金表低 9.20%。因此, 本应于 2011 年 11 月实施、但依照调查方法在完成调查之前暂不适用的 1.9% 的临时调整将不予批准。

172. 从建议罗马各组织采用的一般事务职类工作人员薪金表中可以看出, 薪金表中最高职等(即 GS-7/XII)的年净薪是 72 587 欧元, 按 2012 年 4 月 1 美元对 0.753 欧元的联合国汇率换算合 96 397 美元。截至 2012 年 4 月 1 日, 这个薪酬净额(底薪净额加工作地点差价调整数)大约等于按单身薪率支付的 P-3/III 级薪酬净额。

173. 据估计, 按 2012 年 4 月的联合国汇率计算, 采用所建议薪金表产生的名义节余约为 780 万美元。不过, 由于预计建议的薪金表仅对罗马各组织公布该表之日或之后征聘的工作人员采用, 委员会关于订正薪金表和扶养津贴的建议未立即产生节余, 最终节余将随着新工作人员的征聘得以实现。

174. 罗马各组织还为该工作地点定期需要在正常固定时间之外工作的工作人员提供了应计养恤金的超时工作津贴。2010 年养恤基金决定, 这一做法违反了基金条例第 54(a) 条, 自此, 罗马各组织停止了超时工作津贴应计养恤金薪酬的做法。此事曾在委员会第七十二届会议上提请其注意, 委员会当时决定在下次调查罗马一般最佳服务条件时审议这一问题(A/66/30, 第 78 段)。

175. 本次调查表明, 被调查的雇主在当地的作法主要是通过支付加班费, 为在正常固定工作时间之外的工时支付报酬, 但有些雇主既提供补偿假, 又支付加班费。此外, 自罗马各组织停止超时工作津贴应计养恤金薪酬的做法以来, 出现了这样一种局面, 即领取超时工作津贴的工作人员按照正常的每小时工资标准领取额外工时的报酬(不再计养恤金), 而领取加班费的其他工作人员则按照更高的每小时工资标准领取报酬。委员会同意, 在这种情况下很难为维持超时工作津贴模式提供正当理由。委员会决定建议终止超时工作津贴模式, 并使超过正常排定时间的工时的报酬与罗马各组织现有加班规定相互一致。

## 第六章

### 外地服务条件

#### A. 危险津贴

##### 1. 对两个职类工作人员执行的日期和将危险津贴与当地征聘工作人员薪金表脱钩的可能性

176. 在 2011 年 7 月举行的第七十三届会议上，委员会决定停止支付危害津贴，并采用危险津贴。向当地征聘工作人员支付的危害津贴数额不是固定的，而是随着薪金表的调整而自动调整，也就是说，在综合薪金调查之后以及综合调查间隔期间的薪金表临时调整之后自动进行调整。由于调整是自动进行的，而大会宣布这一做法不可取，委员会同意考虑将危险津贴与当地征聘工作人员薪金表脱钩。

177. 在进行审查之前，作为临时措施，委员会决定将危险津贴数额定为当地适用的一般事务薪金表中点净额的 25%，待薪金表订正时再作调整，也就是说，与早前的危害津贴数保持相同，调整程序也相同。委员会已请其秘书处对确定当地征聘工作人员危险津贴数的方法进行研究。

178. 为了评估当地征聘工作人员的危险津贴数，秘书处审查了 7 个有代表性的工作地点的薪金表和根据最近三次审查结果确定的危害津贴调整数。

179. 分析表明，连续三次审查的早前的危害津贴的增幅从 13.57%到 47.61%不等。

180. 有 4 个备选办法已提交委员会审议：

(a) 维持目前计算危险津贴数的方法，即所涉国家当地一般事务职类薪金表中点净额的 25%。无论何时改动当地一般事务职类薪金表，都要重新计算危险津贴数；

(b) 将所有地点的危险津贴数维持在 2011 年的水平，并通过采用所涉国家一般事务职类最新薪金表适用上述方法，每三年对这些津贴数进行审查。无论何时有新的工作地点获准领取危险津贴，都将在下一个三年周期中采用与流动和艰苦条件津贴办法相同的调整百分比对其进行审查；

(c) 将所有地点的危险津贴数维持在 2011 年的水平，并每隔三年采用与流动和艰苦条件津贴办法相同的调整百分比对其进行调整。无论何时有新的工作地点获准领取危险津贴，都将在下一个三年周期中对其进行审查；

(d) 采用所有现行每日津贴数的平均数作为所有领取危险津贴工作地点的统一标准。考虑到分析中采用的 7 个工作地点，统一标准将为每日 12.00 美元。统一标准每三年审查一次。

## 委员会的讨论情况

181. 人力资源网认为，本文件阐述的备选办法保守得令人难以接受。应该认识到，当地工作人员比国际专业工作人员面临的危险局势更多，遇到的风险也更直接，因此，与发放给国际专业工作人员类似的津贴数上调之后，当地工作人员却未能从中受益，这是不合理的，也不符合支付危险津贴的宗旨。

182. 人力资源网认为，与当地薪金表挂钩为计算当地工作人员的危险津贴提供了直接、有意义的依据。考虑到与危险津贴相比，领取危险津贴的资格条件更加严格，限制性也更强，以及在向国际工作人员支付的危险津贴上调了 17% 的背景下，人力资源网敦促委员会同样增加当地工作人员的危险津贴。这将意味着把当地工作人员的危险津贴定在当地薪金表中点的 30%。

183. 人力资源网还评论了采用危险津贴的生效日期，生效日期原为 2012 年 1 月 1 日，后延至 2012 年 3 月 1 日。考虑到适用危险津贴的工作地点清单尚未提供给各组织，人力资源网还没有机会与工作人员沟通，以充分解释其服务条件即将发生的变化。人力资源网提醒委员会，尽管普遍安全状况没有发生重大变化，但有些当地工作人员将不再领取危险津贴，这会令其感到意外，在有些情况下可能造成消极影响。因此，人力资源网要求根据安全规定方面的其他改革的执行日期，将实行危险津贴的决定推迟到 2012 年 7 月 1 日再执行。

184. 公务员联协支持人力资源网提出的将危险津贴数从当地征聘工作人员薪金表中点的 25% 上调至 30% 的提议，因为这样就会与就国际征聘工作人员的同一应享待遇采取的行动一致，也与危险津贴变为危险津贴后在性质上发生的重大变化一致。公务员联协回顾，在联合国于高风险地区开展的活动中，当地工作人员往往站在最前列，如果这类工作人员的危险津贴减少或维持在同一水平上，这将发出不良信号。不过，公务员联协认为，应维持与薪金表挂钩的做法，因为这是确保必要时及时进行调整的最佳方式。公务员联协还索要更多资料，以了解因从危险津贴变为危险津贴而受影响的工作人员所处地点数目，以分别量化每种津贴的人均价值。

185. 国际职工会协调会回顾，委员会在其第七十三届会议上决定从危险津贴过渡到危险津贴时，并未提供将支付危险津贴的工作地点的正式清单。国际职工协调会质疑，在缺乏此类基本资料的情况下，如何能就任何可能的变动进行辩论和作出决定。在很多有资格领取危险津贴的工作地点，当地征聘工作人员面临的风险实际上大大多于国际专业工作人员。有人认为，本国工作人员离家乡近，因此面临的风险比国际工作人员少，这一想法不完全正确。国际职工协调会强调，在有些情况下，所谓的“当地”工作人员实际上远离家乡数千公里。国际职工协调会进一步指出，有些当地征聘的工作人员由于担心本人或其家人的安全而不敢公开表示他们为联合国工作。国际职工协调会同意公务员联协的观点，即将危险津

贴调整数与薪金挂钩是最佳备选办法，也同意人力资源网提出的从中点的 25%上调至 30%的提议。

186. 公务员联合会同意公务员协联和国际职工协调会的观点，并指出，工作重点一向是为国际征聘工作人员提供额外援助，以便减少安全风险，例如，为其支付警卫费和房屋窗栏费，而当地征聘工作人员要想采取任何安全措施，都不得不自掏腰包支付费用。在确定向两个职类工作人员支付的数额方面，公平是关键因素。

187. 委员会承认，当地征聘工作人员的处境往往极其艰难，因为他们往往身处前线，面临的安全风险最多。此外，在很多情况下，在国际工作人员被疏散后，当地征聘工作人员仍留在工作地点，并继续执行联合国各组织的方案。因此，考虑到已为那些安全风险最高的工作地点保留的危险津贴数额，任何提案都应该是均衡和公正的。

188. 在讨论 4 个拟议备选办法时，委员会同意，采用统一标准不符合平等观念，原因是，由于各工作地点一般事务职类的薪金表不同，任何统一标准都会造成不平等。委员会因此不支持这一备选办法，也未进一步对其进行审议。委员会认为提交的其余 3 个备选办法也不合适，尽管这 3 个办法的某些方面有可取之处。委员会指出，由于津贴目前与当地一般事务职类薪金表的中点挂钩，薪金表上职等较低工作人员领取的危险津贴在其薪金中所占百分比大大高于薪金表上职等较高的工作人员。委员会指出，本国专业干事职类与一般事务职类属于同一组，这导致在这一职类工作人员薪金中占一定百分比的危险津贴相当低。

189. 考虑到国际征聘工作人员的危险津贴数高于自 2012 年 3 月 31 日起停止发放的危害津贴，委员会认为，目前的审查为将危险津贴与薪金表脱钩提供了机会。现在也是考虑上调当地征聘工作人员危险津贴数的适当时机。

190. 委员会指出，根据有关工作人员部署情况的最新数据，如考虑到下列因素，所涉费用并不多：(a) 与危害津贴相比，领取危险津贴的工作地点减少；(b) 危险津贴数从一般事务职类薪金表中点的 25%上调至 30%，以及将津贴数与薪金表脱钩。

191. 在审议了目前正为危险津贴所取代的危害津贴的评价结果之后，将危险津贴与当地一般事务职类薪金表脱钩的办法得到了普遍支持，这么做是为了将目前的津贴数从薪金表中点的 25%上调至 30%，以及每三年在审查国际征聘工作人员的危险津贴数的同时对届时的固定津贴数进行审查。

#### **危险津贴的执行日期**

192. 按照人力资源网和工作人员联合会的要求，委员会还讨论了危险津贴的执行日期。委员会在其第七十三届会议上决定停止发放危害津贴，并自 2012 年 1

月 1 日起采用危险津贴。委员会随后决定，将危害津贴延至 2012 年 2 月 29 日，并自 2012 年 3 月 1 日起执行危险津贴，以允许安全和安保部完成对符合危险津贴新标准的地点的审查。由于委员会在这届会议开始之前的几天内才收到建议领取危险津贴的地点清单，各组织未能及时了解到危害津贴地点已改为危险津贴地点，因此要求有更多时间通知工作人员。委员会因此同意执行日期改为 2012 年 4 月 1 日。

#### 委员会的讨论情况

##### 193. 委员会决定：

(a) 将危害津贴延至 2012 年 3 月 31 日，并自 2012 年 4 月 1 日起开始为国际征聘和当地征聘工作人员执行危险津贴；

(b) 自 2013 年 1 月 1 日起，将危险津贴数上调至有资格领取危险津贴的工作地点 2012 年适用的一般事务职类薪金表中点净额的 30%，并自 2013 年 1 月 1 日起，将危险津贴与适用的一般事务职类薪金表脱钩；

(c) 在审查国际征聘工作人员危险津贴数的同时审查当地征聘工作人员的危险津贴数；

(d) 请委员会秘书处提出备选办法，以确定两个职类工作人员危险津贴调整方法。

## 2. 以危险津贴取代危害津贴的共同制度年度所涉经费估计数

194. 大会第 66/235 B 号决议请公务员制度委员会在其 2012 年报告中提供以危险津贴取代危害津贴的全系统年度所涉经费最新估计数。

195. 公务员制度委员会请联合国共同制度各组织提供关于以下方面的信息：

(a) 2011 年危害津贴的支出总额；

(b) 2012 年 3 月(即危害津贴有效期最后一个月)领取危害津贴的工作人员数目和职类以及危害津贴支付总额；

(c) 2012 年 4 月(开始实行危险津贴)领取危险津贴的工作人员数目和职类以及危险津贴支付总额。

196. 联合国、开发署、国际民航组织、难民署、儿基会、工发组织、项目厅、粮食署和世卫组织提供了所要求的数据。其他组织未能提供数据，因为很难从分散发放工资的工作地点的财务报告中提取数据，特别是有关支付给当地征聘工作人员的危害津贴和危险津贴实际金额的数据。

197. 提出答复的各组织所报告的 2011 年危害津贴支出总额为 111 295 523 美元。鉴于采用危害津贴的地点每三个月接受一次审查，因此应当指出，在这一年中，有资格领取这一津贴的地点数目有变化。

198. 表 1 分别列出了所报告的 2012 年 3 月和 2012 年 4 月危害津贴和危险津贴支出情况。

表 1  
危害津贴支出(2012 年 3 月)和危险津贴支出(2012 年 4 月)

(美元)

	国际征聘工作人员		当地征聘工作人员		工作人员 总数	支付总额
	工作人员数	支付金额	工作人员数	支付金额		
危害津贴 (2012 年 3 月) (a)	3 926	4 109 959	12 063	4 136 300	15 989	8 246 259
危险津贴 (2012 年 4 月) (b)	3 297	3 930 399	10 661	4 112 293	13 958	8 042 692
差异 (a)-(b)	629	179 560	1 402	24 007	2 031	203 567
差异 (百分比)	16.0	4.4	11.6	0.6	12.7	2.5

199. 2012 年 4 月两个职类工作人员的危险津贴支出总额比 2012 年 3 月危害津贴支出总额少 203 567 美元(即 2.5%)。

200. 有资格领取危险津贴的地点每三个月接受一次审查，因此可能会有变化。有人注意到，在 2012 年 4 月 1 日危险津贴生效时，12 个国家境内工作地点有资格领取危险津贴，比此前 18 个国家境内工作地点有资格领取危害津贴的数字要低。另外也注意到，有资格领取危险津贴的两个职类工作人员数目有所减少。2012 年 4 月领取危险津贴的工作人员数目比 2012 年 3 月领取危害津贴的工作人员数目少 2 031 人(即 12.7%)。

201. 据指出，适用于国际征聘人员的危害津贴数额是 1 365 美元，目前的危险津贴数额为 1 600 美元。2012 年 3 月国际征聘人员危害津贴支出总额比 2012 年 4 月危险津贴支出总额高 179 560 美元(即 4.4%)。此外还注意到的是，实际支付的危害津贴平均数额为每名工作人员 1 047 美元，而所支付的危险津贴平均数额为每名工作人员 1 192 美元。因休年假旅行和公务旅行而离开工作地点的，仍可领取危险津贴，但最长支付期限为连续七个日历日。这些平均数表明，工作人员基

本上没有领取全月的津贴，其原因可能包括工作人员在当月有新任务或离开，或者休年假。

202. 就当地征聘工作人员而言，危险津贴按照适用的当地一般事务人员薪金表中点净额的 25% 计算。公务员制度委员会决定，从 2013 年 1 月 1 日起，将目前占适用一般事务人员薪金表数额 25% 的比例提高至 30%，其后将危险津贴与适用的一般事务人员薪金表脱钩。尽管以危险津贴取代危害津贴后，符合资格的工作人员数目出现减少，但 2012 年 4 月支付的危险津贴总额仅比 2012 年 3 月支付的危害津贴额低大约 24 000 美元 (0.6%)。此外还注意到，危害津贴支付额平均为每名工作人员 343 美元，而所支付的危险津贴数额则为每名工作人员 386 美元。其原因是，当地薪金提高，而且符合资格的当地征聘工作人员所领取的危险津贴为每月津贴，而危害津贴只有在他们报到上班时才领取。

203. 由于标准中固有的差异，符合领取危险津贴资格的地点比符合领取危害津贴资格的地点有所减少。由于难以预计将来适用危险津贴的地点，因而只能根据以往的经验估计危险津贴所需经费总额。一个工作地点工作人员数目多寡就如同合格期长短一样，也对费用产生重大影响。根据所报告的 2011 年危害津贴支出情况以及 2012 年 3 月和 4 月两个月分别支付的危害津贴和危险津贴金额，在本报告所述期间以危险津贴取代危害津贴导致节省了一些费用。

204. 根据各组织所报告的 2012 年 4 月危险津贴实际支出额 8 042 692 美元以及 2012 年 4 月 1 日适用危险津贴的工作地点数目 (约 150 个工作地点)，并根据对当地征聘工作人员采用有效期至 2012 年 12 月 31 日的适用一般事务人员薪金表的 25% 计算，估计危险津贴每年所需经费约为 9 650 万美元。随着从 2013 年 1 月 1 日起当地征聘工作人员的危险津贴标准从 25% 提高至 30%，相当于所需经费增加 990 万美元，并且假设领取危险津贴的工作人员数目保持不变，危险津贴每年所需经费估计大约为 1.064 亿美元。不妨注意到，这个估计所需经费数额比 2011 年这些组织用于危害津贴的约 1.113 亿美元要低。以危险津贴取代危害津贴的所涉经费可能会导致节省约 490 万美元，这是因为符合危险津贴条件的工作地点相对于有资格领取原危害津贴的工作地点有所减少。另一方面，考虑到诸如粮农组织和人口基金等一些外地组织无法提供支出数据，并且鉴于不可能提前预测危险津贴地点，因此很难估计节省数额。

205. 2012 年 4 月危险津贴支出与 2012 年 3 月危害津贴支出相差约 200 000 美元，由此推断，以危险津贴取代危害津贴的预计节省额将为每年 240 万美元。但是，应该指出，2012 年 4 月当地征聘工作人员的危险津贴支出是按照当时适用的一般事务人员薪金表中点净额的 25% (2012 年 12 月 31 日前有效) 计算的，而且符合领取危险津贴资格的工作地点数目每三个月都可能发生变化。

## B. 休养

### 1. 旅费中的住宿部分

206. 2010年，大会第65/248号决议核准国际公务员制度委员会所提休养框架中的主要内容。此外，大会决定，该框架应由公务员制度委员会管理，确保联合国共同制度所有组织采用所核准的内容。但是，大会没有核准委员会提出的关于向休养旅行的工作人员支付住宿费补偿的建议，并请委员会向大会第六十七届会议提出有关统一生活津贴或一次整付津贴的建议。

207. 在准许旅行前往行政派任地点以外的地方休养时，有些组织采取了一次性整付的做法，统一支付750美元，用于住宿和发到站费用；也有一些组织支付每日生活津贴，或者在某些情况中不支付住宿津贴。若干组织所支付的统一一次整付额750美元是通过计算适用于当时指定休养地每日生活津贴住宿部分平均费用并向上取整至750美元而得出的，其中包括一笔小额发到站费用。

208. 大会第65/248号决议决定，在大会第六十七届会议进一步作出决定之前，联合国共同制度各组织应仅支付休养框架中的差旅费用。因此，从2011年7月1日起，所有与住宿、餐饮或发到站费用有关的费用均停止支付。今天，这些组织中无一支付此类津贴。

#### 委员会的讨论情况

209. 人力资源网感谢公务员制度委员会秘书处编制了有关文件，并表示，其大多数成员都对关于一次性整付一笔费用用于休养旅行所涉住宿部分的建议感到很高兴。该资源网强调，休养对于艰苦工作地点的工作人员是必不可少的，对保持工作人员的身心健康以及对维持一支富有生产力的工作人员队伍至关重要。人力资源网表示认为，文件中本可提出更有力的理由说明，而他们也本会提供数据来陈述理由。例如，一些组织报告说，使用休养旅行的工作人员比以往要少，这是一个非常不好的情况发展。因此，理当更仔细地审查使用率，以分析订正框架的影响。人力资源网还强调，各组织已经统一外地服务条件并认为报告中的某些评论被断章取义。他们还认为，与人力资源有关的信息应由相应的人力资源管理部门提供，公务员制度委员会不应使用直接由工作人员提供的任何信息。人力资源网重视与公务员制度委员会的良好工作关系，因而本希望有关方面会在早期阶段就与其核实相关数据。所有各组织都致力于统一不带家属工作地点的应享待遇标准，但只有在大会批准的5年过渡期之后才会充分实现统一。

210. 公务员协联代表指出，鉴于这项津贴对分配到艰苦工作地点的工作人员的身心健康极端重要，公务员协联以前曾在多个场合对停止向休养旅行的工作人员支付每日生活津贴表示关切。公务员协联支持另外支付一笔数额为750美元的费用，用于支付住宿费。公务员协联还要求澄清未来调整这一数额的方式和频率。

211. 国际职工会协调会代表强调休养机制的重要性，认为此种机制能确保工作人员的健康、安全和生产力，进而确保在困难而紧张的工作条件下有效地交付联合国方案。他们还回顾了难民署工作人员顾问去年在巴黎所作的陈述，其中强调了这些原则。国际职工会协调会建议提供信息说明在各组织停止支付每日生活津贴以及不再实行强制休养之后的使用率。这一信息对大会特别重要。国际职工会协调会强烈支持一次总付 750 美元，用于住宿费用，这将帮助工作人员支付其在工作地点以外的额外费用，并成为鼓励工作人员进行必要休整，以便在重返艰苦工作岗位之前给自己充电的一个因素。最后，国际职工会协调会询问，今后的调整将如何考虑。

212. 公务员联合会代表同意并支持国际职工会协调会所述详情。他们还支持文件中提出的为休养旅行所涉住宿部分一次性整付 750 美元的建议。不过，他们还关切地注意到，第 65/248 号决议中规定，任何用于住宿补贴目的的费用都必须在现有预算内匀支，不应影响所需业务经费；这将鼓励削减员额和其他员工福利，而此类削减似乎已成为各组织普遍采用的做法。公务员联合会请委员会向大会强调，一旦它改变工作人员的服务条件，就必须同时核准额外所需经费以满足这些费用，而不能通过削减员额和(或)福利来筹措这笔款项。

213. 曾在春季届会后访问过阿富汗的委员会成员观察到，相当多的工作人员已在最困难的工作地点服务五年、六年或更长时间。

214. 委员会一名成员指出，在访问阿富汗期间，委员会了解到，与休养有关的一次性整付旅费可能已经向上调整，以便为休养期间的费用提供一定数额的津贴。有关组织的代表反对使用没有通过“适当渠道”提供的信息。该委员会成员指出，公务员制度委员会已经作了相当大努力，前往外地实地走访各工作地点，以了解外地的服务条件。第一手资料有助于了解和体会工作人员特别是艰苦工作地点工作人员所处的条件。此外，这也使工作人员有机会表达其关切。因此，使用委员会在讨论此类工作地点服务条件和津贴时进行实地访问期间所获得的信息，是完全恰当的。

215. 委员会回顾了参加公务员制度委员会秘书处在届会期间组织的人员流动问题小组的工作人员所作的陈述。这些工作人员中大多数似乎不知道所有的各种津贴，其中有几位曾数度异地调动并且在困难工作地点服务过。因此，这些津贴似乎并不是鼓励流动的因素。小组成员提到财政鼓励的唯一一次是他们提到，他们常常不得不自掏腰包为在一个新地点安置垫付大笔款项，因为其所属组织支付给他们的安置费滞后或是按月而不是一笔总付。也有人回忆说，公务员制度委员会进行工作人员调查时，在为联合国工作的各种原因中，报酬排在第七位。

216. 委员会回顾，它没有研究过包括额外艰苦条件津贴、危险津贴和其他津贴在内整个一揽子福利方案。因此，目前没有令人信服的理由推出一种新的津贴。

此外，大会授权仅支付旅费，从而间接停止了住宿部分费用的支付。此外还回顾，委员会最近决定继续支付休养旅行期间的危险津贴，数额为每次旅行大约 350 美元。有人指出，只有大约 20% 的休养地点可领取危险津贴。

217. 有人还要求澄清 12 个月的回籍假周期及其与休养的关系。公务员制度委员会指出，12 个月的回籍假周期是在 1980 年开始实行的，目的是取代一些艰苦工作地点的休养做法。

218. 得到广泛公认的一点是，对于那些在困难和紧张条件下工作的人员而言，休养是必要的。然而，有些组织说，虽然休养仍然是强制性的，但如果不向工作人员支付住宿部分费用，从法律角度上讲难以付诸执行。委员会成员回顾说，联合国秘书处工作人员使用了休养旅行，但从未获得过住宿津贴福利。

219. 公务员制度委员会成员对有关所涉经费的假设表示关切。鉴于各组织就 2011 年休养旅行的使用率大幅低于 2010 年所提供的信息，现无法确定实际费用，需要进行更多调查。委员会注意到，人力资源网外勤小组正在收集有关公务员制度委员会为确保统一福利所作决定的执行情况的数据。在这方面也将审查休养旅行的使用率，并且请各组织提供其所掌握的这方面信息。委员会的结论是，目前无法就休养所涉住宿部分的一笔总付数额作出决定。

#### 委员会的决定

220. 委员会决定：

(a) 推迟审议休养旅行住宿部分的津贴；

(b) 请人力资源网向公务员制度委员会秘书处提供有关休养旅行费用和使用率的信息。

## 2. 准予四周休养周期的标准

221. 大会第 66/235 B 号决议核可了涉及准予休养旅行的一套订正标准，自 2012 年 7 月 1 日起生效，并且请委员会提供有关准予四周休养周期的详细标准。

222. 四周休养周期不是正常框架的一部分，因为它是作为一种例外而实行的。根据其授权，公务员制度委员会主席可依照行政首长理事会人力资源网的建议，核准四周休养周期(见 A/66/30/Add. 1)。

#### 委员会的讨论情况

223. 开发署代表以人力资源网外勤小组的名义解释了各组织以往各年份是如何作出有关四周旅行周期的决定的。虽然没有制定精确的标准，但各组织考虑了联合国国家工作队的建议，并咨询了安全和安保部。该代表提到，如果四周休养周期的标准之一是包括所有未设支持结构的工作地点，就会有很多此类情况。该

代表还向公务员制度委员会保证，人力资源网外勤小组非常密切监测有关情况。该代表询问自然灾害情况将如何处理。委员会认为，应当按照实际情况加以逐案处理。

224. 难民署代表建议，不要太精确地界定标准，而应更加重视主席的意见。

225. 国际职工会协调会、公务员协联和公务员联合会在一份联合声明中强调休养机制的重要性，认为此种机制能确保工作人员的健康、安全和生产力，进而确保在困难而紧张的工作条件下有效地交付联合国方案。他们还回顾难民署工作人员顾问在巴黎公务员制度委员会第七十三届会议上所作的陈述，并强调这些原则。他们指出，已商定的四周周期在未征求工作人员联合会的任何意见的情况下被更改。在大会作出一项决定后，对周期所作的更改导致工作人员大为困惑和惊愕，尤其是鉴于其他支助方案已减少。此外，按照新的框架，工作人员联合会没有被纳入负责建议对哪些工作地点适用四周周期的机制中，尽管事实上他们曾参加过负责确定哪些工作地点属于不带家属性质及艰苦条件类别的其他类似机制。他们认为，这是一种监督，需要予以纠正。

226. 委员会一些成员认为，标准应有某种具体性，即使采用举例办法。一名成员建议添加如下例子：工作人员往来于生活区和工作场所之间需要陪同护送的例子；在工作地点，由于没有窗户，工作人员与外界隔绝，其后离开办公场所时他们又被局限在生活区内。委员会一名成员建议添加“情绪传递因素”，并回顾工作人员顾问组的代表在 2011 年举行的公务员制度委员会第七十三届会议上所述的要点。该名顾问当时表示，在极其紧张情况下工作的工作人员，包括日常与遭受暴力和境遇悲惨的受害者打交道的工作人员，有时会受到“情绪传递”的困扰，这意味着，工作人员会对受害者的困苦感同身受，就象他们自己是受害者一样。这名顾问说，研究表明，经常性和短暂的休息时间对于缓解此类影响很重要，而如果确实发生了情绪传递，经常性和短暂的休息时间也能缩短恢复时间。

227. 关于自然灾害的判定标准，有人提及，此类情况可能会，也可能不会影响到联合国系统工作人员，而且其严重程度取决于联合国在工作地点或住宿地提供给工作人员的基础设施。此外，自然灾害通常不会持续很长时间。情况大多都会迅速好转，没有必要为工作人员实行休养措施。委员会一名成员表示，详尽罗列各种因素固然可以，但总会有一些无法适用所定标准的情况，因为那些情况不可预测。

228. 委员会成员同意，有必要强调主席在这一过程中的权威，要留有一定程度的灵活空间。据了解，四周休养周期是一种例外，应逐案处理。他们的生活条件必须得到考虑；如果工作人员生活在极端受限的条件中，例如没有自然光以及(或)没有机会离开大院，那么他们可能需要更经常、但短暂的休息时间。

229. 在审查人力资源网关于准予四周周期的建议时，主席将参考安全和安保部以及对当地条件非常了解的个人的建议。安全和安保部也有顾问访问过此类地点或在此类地点任过职，他们的意见将有助于主席作出决定。

230. 委员会还认为，主席应有权取消四周周期，并指出，应当设定时间框架，以使大会确信存在一个可供审查何时结束四周休养周期的程序。关于审查的周期间隔，秘书处确认，目前是每半年进行一次，而且是连同对工作地点的艰苦条件审查一并进行的。委员会认为，对于这些实行四周周期的“特殊”地点，应当更频繁地进行审查，因此决定每三个月审查一次。

#### 委员会的决定

231. 委员会决定如下：

(a) 主席根据公务员制度委员会的授权，并依据行政首长理事会/人力资源网的建议，可在非常特殊的情形下批准四周休养周期，只要存在准予这一周期的条件。在这样做的时候，主席就核准和终止四周周期而作的决定将考虑到安全和安保部以及对特定地点工作条件非常了解的其他来源所表达的意见；

(b) 四周休养周期将逐案处理，如果认为存在超出六周周期所需资格的条件，将会准予四周周期。已获准实行四周周期的地点将每三个月审查一次。如果不再需要四周周期，则会给予一个适当的过渡期。

### C. 对安全疏散津贴与安全疏散展期月津贴的审查

232. 安全疏散津贴是由联合国共同制度组织逐步实行的，目的是为了在经授权从工作地点疏散期间为国际征聘工作人员提供支助。自 1994 年以来，各组织一直在不断审查安全疏散津贴，目的是以精简后的简化方法发放安全疏散津贴。为达到这个目的，采用了一个单一总金额，以取代因疏散地点不同而造成的与某一安全区、原籍国或第三国每日生活津贴有关联的差额和数额。

233. 因此，一个总额度取代了复杂的疏散津贴计算方法，并确立了所有共同制度组织的通用方法。目前首协会/人力资源网设定的每日额度为工作人员 200 美元，合格家庭成员 100 美元 (50%)，最多 30 天。30 天后将减少 25%，分别减至 150 美元和 75 美元，最长期限为 6 个月。此外还将以一次性总付方式发放一笔托运补贴，数额为 500 美元。

234. 疏散津贴的授权支付期限一般不超过 6 个月。如遇工作人员获许返回但工作地点被宣布为“不带家属地区”的情形，则可向合格家庭成员支付减额津贴或安全疏散展期月津贴。此数额是通过将租金阈限百分比适用于一名 P-4 职等第六职档工作人员薪金数而确定的。

235. 一旦主管安保部副秘书长正式宣布从一个工作地点疏散，国际征聘工作人员及其合格家庭成员便随后疏散至核准的目的地。授权从一个工作地点疏散后，即应支付安全疏散津贴。

236. 委员会 2012 年在其第七十四届会议上首次审议了安全疏散津贴的问题。根据公务员制度委员会章程第 11 条，津贴和福利的数额由委员会确定。因此，各组织以往实行的有关安全疏散津贴的措施均事先向委员会提出，以期在其主持下正式确定。委员会的成员指出，各组织已经以协调一致的方式适用安全疏散津贴多年时间，但他们对所涉费用表示关切，并质疑采用总额度的做法是否被视为胜过采用每日生活津贴额度。

237. 委员会要求提供与疏散有关的进一步资料，例如 2010 年和 2011 年疏散的工作人员及合格家庭成员人数、持续时间和疏散地点及相关费用。委员会决定推迟到其第七十五届会议再审议安全疏散津贴和安全疏散展期月津贴，以便在手头有包括所涉费用等更多资料情况下恢复讨论。

238. 秘书处按照委员会的要求编写了一份最新报告。在一些情况中，工作人员及其合格家庭成员全部疏散，而在另一些情况中则只有合格家庭成员疏散。疏散持续时间各不相同。据报告，2010 年和 2011 年共计向 650 名工作人员和 216 名合格家庭成员支付 5 544 960 美元安全疏散津贴。2010 年和 2011 年的费用分别为 3 593 329 美元和 1 951 631 美元，前者显著高于后者。出现差异的原因是 2010 年有大批工作人员从科特迪瓦和海地疏散，而 2011 年的 7 次疏散涉及的人数要少得多。在这两年中，人均费用相同，约为 6 400 美元。

239. 秘书处作为定义提出，安全疏散津贴的目的是帮助抵销工作人员及其合格家庭成员由于从其正式工作地点疏散而增加的直接费用。秘书处认为，对安全疏散津贴目的作出明确定义，将便利委员会的审查工作和决策过程。

240. 安全疏散津贴的变化情况以及各组织计算总额度时所采用的方法经过了审查。其结果是，秘书处认为，目前的方法和 200 美元安全疏散津贴可视为一个可行的选择。此外，秘书处分析了 2009 年 3 月至 2012 年 4 月期间同一取样地点每日生活津贴额的变化情况，结果算出了平均每日生活津贴 250 美元。这一额度被作为选项之一提交委员会审议。其他供审议的选项包括：支付适用于疏散地点的每日生活津贴；支付每日生活津贴的住宿部分；或支付“60 天之后”每日生活津贴额。

241. 如上所述，安全疏散津贴的支付期限最长为 6 个月。如果在此期限过后仍继续实行疏散，那么，从第 7 个月开始不再支付家庭成员津贴。在 6 个月过后，要么安全和安保部在情况恢复正常时解除疏散状态，要么委员会主席可指定一个工作地点为不带家属工作地点，便于支付额外艰苦条件津贴(或过渡期间特别业务生活津贴)，作为在不带家属工作地点服务的补贴。指定有关工作地点为不带

家属工作地点的考虑通常是在预期安全疏散津贴支付期最长为6个月之前及早进行。据预计，安全疏散展期月津贴不大可能频繁适用，而是会由委员会主席及时决定将有关工作地点指定为不带家属工作地点，由此触发支付额外艰苦条件津贴，而非安全疏散津贴。有人指出，各组织所报告的2010年和2011年期间安全疏散展期月津贴利用率可以忽略不计。

242. 鉴于可能会出现未能在6个月疏散期结束之时或之前指定一个工作地点为不带家属工作地点的情况，有必要维持既有机制，以支付安全疏散展期月津贴。目前已提出三个备选项供委员会审议，即：维持现行安全疏散展期月津贴方法，为该津贴确定一个总额度，或者按照额外艰苦条件津贴数额支付该展期津贴。

### 委员会的讨论情况

243. 人力资源网强调必须铭记设置这两项均为临时性津贴的原因。行政当局和工作人员都表示对运作良好并符合各组织需要的现行系统总体上满意。人力资源网支持文件中提出的安全疏散津贴定义和宗旨，以及关于一次性总付款的建议。人力资源网表示倾向于选项1，该选项将把安全疏散津贴金额从200美元增加到250美元。它还支持关于安全疏散展期月津贴的选项1，该选项将维持现行的津贴计算方法。

244. 人力资源网指出，该文件提供的与疏散有关的数据证明，导致有必要支付安全疏散津贴的情况在性质上是不可预知的，因此它告诫不要把使津贴过于具体。过去两年中的疏散次数与费用、工作人员数目或疏散持续时间都没有多大关系。人员疏散可能会以最不可预测的方式发生，各组织必须始终认识到这种情况对工作人员及其家属构成的极端挑战，因此需要具有灵活性。人力资源网还表示，安全疏散津贴在行政上必须简单，因此赞成一次性总付方法。人力资源网不赞成将津贴限制于每日生活津贴的住宿部分，也不赞成将其与特定地点挂钩，因为这将导致行政手续复杂繁琐。所需要做的就是更新数字，以更好地根据每日生活津贴额度反映当前的生活费。最后，人力资源网回顾，头30天过后安全疏散津贴减少25%，而且各组织一直都会关注一旦条件允许家属就可以回家或返回工作地点的情况。

245. 公务员协联、国际职工会协调会和公务员联合会的代表在一份联合声明中借此机会强调，会员国日益要求工作人员在更加困难和危险的工作地点工作。安全疏散津贴对于确保工作人员能够安全、有人身保障地工作是必不可少的。各工作人员联合会指出，疏散不是工作人员的选择，而是基于是否有可能继续工作。疏散是一个压力很大的事情，涉及为避免危及个人或家人的生命而将所有财产留在身后。被疏散的工作人员和家庭成员通常被安置在安全庇护所中任何可以找到的临时住宿地。不存在被疏散者支付安全庇护所的酒店住宿费的问题。因此，对于安全疏散津贴的定义和宗旨，国际职工会协调会、公务员协联和公务员联合会

表示支持所提议的定义。对于就安全疏散津贴所提出的选项，各工作人员联合会重申要求按照选项 2 中所述，支付全额每日生活津贴，60 天后根据标准算法减少额度。它们表示，这种方法最容易实行，因为正常旅行系统可以很容易地适应疏散情况，而且支付过程将很透明，没有多种解读的余地。

246. 国际工会协调会、公务员协联和公务员联合会还建议，应考虑部分疏散的情形，此种疏散意味着一个工作地点可被视为对于某一国籍工作人员而言属于不带家属的工作地点。不论何种情况，凡是工作人员未选择被疏散，其合理生活开支就应得到满足。对于安全疏散展期月津贴，各工作人员联合会表示支持选项 1，该选项将维持此津贴的现行计算方法。现行方法为各种情况确定不同金额这一事实证明有必要确保确立一个量身定做的方法来应对广泛各种情况（费用和购买力平价）。领取安全疏散展期月津贴的家庭不会知道何时情况会发生变化，因而无法作出关于固定住所或其他具有长期影响的安排的决定。

247. 委员会在着手审议时，首先征求有关疏散情况及其周围状况的信息。各组织澄清指出，由于人员疏散常常因一个地点工作和生活条件的突然变化而发生，工作人员经常不得不在离开时留下其财物。各组织通过个人财产保险单政策、赔偿委员会和其他安排，订立了相关规定，以逐案处理的方式为工作人员提供支持。还有人指出，当工作人员从一个工作地点疏散时，他们继续领取适用于其工作地点的薪金和津贴。如果工作人员被疏散至该工作人员及其家庭已经安顿下来的行政派任地点<sup>4</sup>（对于那些在过渡期间仍适用特殊业务津贴办法的组织而言），则不支付安全疏散津贴。设置安全疏散津贴的目的是支付工作人员被迫离家期间的费用。

248. 还有人解释道，各组织力求最大程度地使用工作人员并经常把他们调至邻近其工作地点的国家继续工作。各组织还指出，假定人员疏散都会持续半年是不正确的。虽然预计最长期限为 6 个月，但大多数疏散都早早便结束。

249. 委员会询问了关于资格标准、差旅费支付依据、工作人员疏散地点选择以及疏散时情形如何的问题。公务员联合会的代表说，目前的做法是，被疏散的工作人员受雇于疏散地的特派团或工作地点。对于配偶和子女，这是非常困难的，尤其是如果工作人员被要求返回特派团，而子女却不能一同返回。公务员联合会的代表强调，工作人员并不希望或期待被疏散，尤其是如果他们获许留下或返回其工作地点，而其家人却不能获许。

---

<sup>4</sup> 按照一些组织实行的特别业务办法，有些需要在不带家属工作地点工作的工作人员被派到一个具备教育、住房和医疗方面必要设施、较安全、通信联络良好而且工作人员可以安家的邻近地点，此类地点称为行政派任地点。如国际公务员制度委员会 2010 年报告 (A/65/30) 附件十三所述，这一办法在五年过渡期间将继续适用。

250. 人力资源网指出，对于安全管理系统安保政策手册中所述的安全疏散津贴，各外地组织和安全和安保部的做法相当清晰明了。在安全和安保部的领导和指导下，所有组织都使用同样的方法来处理安全疏散事宜。关于差旅待遇，差旅费用是以安保部核准的目的地为依据的。在可能的情况下，工作人员可以选择旅行前往经核准的目的地、或前往回籍假国或其所选择的国家。对于后两种选择，旅费报销最高额度为核准目的地费用，也可按照回籍假应享待遇办理。人力资源网表示，差旅费的管理不会那么简单，因为差旅标准和应享待遇取决于特定情况。很难预测每一次疏散适用何种情况，因为有些情况可能涉及乘坐商务飞机，而在另一些情况中，各组织将需要包租一架飞机。在所有情况中，都需要优先考虑将人员送到一个安全庇护所。

251. 委员会还表示，如果家庭在疏散时分离，所牵涉的费用是不同的。据指出，对工作人员的安全疏散津贴支付额为 100%，而每个合格家庭成员则为 50%。如果工作人员没有被疏散，第一个合格家庭成员将获得 100%的安全疏散津贴。

252. 鉴于委员会今后将负责管理安全疏散津贴事宜，因而它要求在公务员制度委员会文件中正式确定标准，包括对津贴、定义、资格(工作人员及其家属)、差旅费支付依据等等作一概述，以使委员会能够确定津贴数额及相关差旅应享待遇。委员会同意秘书处提出的定义，得出结论认为该定义恰当描述了安全疏散津贴的宗旨，并要求其秘书处编写一份文件，概述安全疏散津贴的各项规定，包括范围、适用性、资格等等。

253. 委员会审查上述对工作人员及其家属造成影响的因素后，审议了设定安全疏散津贴额度的不同选项，并考虑到了所涉费用问题。委员会一些成员指出，鉴于不同地点的费用不同，采用每日生活津贴的平均数来计算安全疏散津贴额度是不公平的。有成员认为，为每个安全庇护所设定一个固定额度并定期予以更新而不是采用一个总额度，在行政上可能具备可行性。

254. 公务员协联的代表回顾说，每日生活津贴适用于常规差旅，因而质疑为何不能把每日生活津贴而要把一个总额度适用于疏散旅行。在他们看来，这样做对费用没有影响，因为每日生活津贴额度——其中有一些高于均值，有一些则低于均值——将导致费用与通过计算每日生活津贴平均数得出的总支付额度相同。人力资源网指出，如果选择这一支付选项，就没有必要设置安全疏散津贴。采用这一做法就是回复到以前那套系统。2001 年，为简化疏散津贴，各组织不再支付每日生活津贴，而是选择可预付给工作人员的一个单一固定金额。

255. 人力资源网表示愿意考虑恢复支付每日生活津贴的可能性，尽管这种做法显然更加复杂，而且可能会导致有关方面在选择安全庇护所时倾向于一个地点而不是另一个地点。那样的话，就会损及这项决定安全质量的完整性，因为此决定的着眼点是费用。如果恢复实行每日生活津贴，就没有必要由委员会作进一步规

定，因为每日生活津贴办法业已存在，而且疏散旅行将作为法定差旅应享待遇进行管理。一些组织重申支持维持一个总额度并对于转而采用依地点而定的额度表示犹豫。这些组织于 2001 年转而采用总额度办法，以避免因安全庇护所、原籍国或第三国不同而出现差异。这些组织采用总额度办法的目的是简化该津贴，但同时也是为了公平起见，因为每个人都领取相同的金额。

256. 委员会成员认为，对于应支付安全疏散津贴的那段期间，支付每日生活津贴的住宿部分是最客观的解决方法。这会比支付一个平均金额更可取，因为疏散人员的起因多种多样，而且不同安全庇护所的费率均不同。他们还认为有必要对持续时间进行审查。

257. 主管安保部副秘书长出席了委员会会议，参加了关于这个问题的讨论。副秘书长表示，他没有接到任何工作人员对安全疏散津贴的投诉。疏散会带来很大压力，如果只有家人被疏散而工作人员被留下，就更会如此。在这种情况下，有必要采取一个行之有效的简单方法，如整体一次性总付。疏散之前的情况会带来很大压力，而且生命可能会受到威胁，在这种情况下需要有一定程度的确定性、可预测性和简单性。他还证实，大多数组织没有让工作人员长期处于疏散状态，而是在其他地点使用他们，让其履行类似职能或其他职能。

258. 开发署代表回顾了安全疏散津贴总额度的历史演变，这一津贴额在 2001 年分别为工作人员 160 美元，合格家属 80 美元。2009 年，津贴额分别提高到 200 美元和 100 美元。低于当前安全疏散津贴的数额是不合适的。

259. 委员会审议了各种方案，并考虑到了人力资源网和主管安保部副秘书长关于尽可能简化安全疏散津贴的意见，同意继续维持总额度做法以及现行额度。人力资源网指出，各组织更希望将该津贴增至 250 美元，从而与不断变化的每日生活津贴额保持一致，但该组织的主要目标是确立一个单一总额度。委员会得出结论认为，在目前财政状况下，它不能支持 25% 的增长率。

260. 委员会还审议了安全疏散津贴的持续时间。委员会一些成员认为 6 个月上限为期过长。有人建议，安全疏散津贴虽在 30 天之后削减 25%，但仍可在满 6 个月之前进一步加以削减或者取消。有人指出，处于疏散状态 6 个月对任何人都没有好处。虽然可以理解进行安全评估和作出决定需要一段时间，但除非绝对必要，不应让工作人员长期处于悬置状态。有人回顾，危险津贴每 3 个月审查一次，对于疏散地点的审查也可考虑采用相同的时间框架。还有人建议支付安全疏散津贴 30 天，然后指定工作地点为不带家属工作地点并支付额外的艰苦条件津贴。

261. 主管安保部副秘书长提出了自己对于持续时间方面的专家意见。他解释说，在疏散之后，安全专家紧接着就需要一些时间评估形势。在某些情况中，形势快速发生重大变化。安全和安保部可能会迅速作出反应并及早投入力量和提出建议，但由于并非所有情况都一样，安保部不希望被迫作出仓促评价。一旦作出

疏散决定，该部需要有足够的时间来宣布对家属的限制，这影响到指定不带家属工作地点的决策过程。必须铭记过快宣布一个工作地点为不带家属工作地点的后果——将工作地点转为不带家属地点是一项长期决策，津贴会发生显著变化，此外不能忽视家庭成员与工作人员完全分离的影响。副秘书长提出了一个结构化的方法，他指出在疏散3个月后，该部可能会在某个时候有条件评估局势走向，但他再次告诫说，这样的决定不能操之过急。总之，他认为，在满3个月时，可要求安全和安保部审查情况并向委员会主席提出建议，在满6个月时一般可以就是否可带家属作出一个明确决定。

262. 人力资源网告诫不应进一步缩减安全疏散津贴，并指出当工作人员和(或)其家属被疏散时，并没有在可预见的将来持续留在或租用一个公寓的打算。相反，工作人员仅能在强制疏散期间逗留。人力资源网回顾委员会2011年年度报告(A/66/30)第246段，其中委员会决定，如果安全和安保部决定，出于安全和安保原因，所有合格家属均受限制，不能在某个工作地点逗留6个月或更长时间，那么这个地点就会被指定为不带家属工作地点。

263. 委员会回顾，有关指定不带家属工作地点的决定中所述的6个月指的是最长期限。委员会指出，在一些情况中，关于宣布不带家属工作地点的决定可能会在满6个月之前或之后作出。如果只能在6个月之后才可作出这种决定，委员会认为没有必要设立安全疏散展期月津贴之类“填充津贴”。委员会回顾，已经为维持第二居所设置了额外艰苦条件津贴，如果出现长期疏散的情况，也可以适用。人力资源网指出，各组织通过监测以及与安全和安保部的持续对话，对疏散过程进行谨慎管理。它还指出，赋予或撤销不带家属工作地点性质会对费用产生影响，这也造成家庭不稳定。过去两年，安全疏散展期月津贴的利用率非常低，说明极少有工作人员长期处于疏散状态。工作人员要么会被重新部署到其他地点，要么被安排在家工作。

264. 委员会得出结论认为，如果必须适用安全疏散展期月津贴，那么其设定额度应与不带家属工作地点的额外艰苦条件津贴相同。这种方法管理起来很简单，可通过适用一次性总付而不是因人而异的安全疏散展期月津贴来进行；它将确保情况类似的工作人员获得公平对待，它也会因为与流动和艰苦条件津贴等类似津贴的审查周期相同而导致实现效率。因此，委员会决定每三年审查一次安全疏散津贴。

#### 委员会的决定

265. 委员会决定：

(a) 核定安全疏散津贴的定义和宗旨如下：安全疏散津贴的宗旨是帮助抵销工作人员及其合格家庭成员由于从其正式工作地点疏散而增加的直接费用。

(b) 将安全疏散津贴额度定为工作人员每天 200 美元、每个合格家庭成员每天 100 美元，最多为期 30 天，随后分别为 150 美元和 75 美元，最长为期 6 个月，其后一般解除疏散状态或是将一个工作地点宣布为不带家属工作地点；工作人员或其家属被疏散时，将一次性总付 500 美元托运费。

(c) 假如疏散持续 6 个月以上而且所涉工作地点未被宣布为不带家属工作地点，即适用安全疏散展期月津贴，其数额与不带家属工作地点的额外艰苦条件津贴相同。

(d) 在回顾其 2011 年年度报告 (A/66/30) 第 246 段中的决定之后，决定可在疏散时间未满 6 个月时宣布一个地点为“不带家属”工作地点。委员会决定在满 3 个月时对局势进行专门评估。届时，主管安保部副秘书长将审查局势并向委员会主席提出建议。在满 6 个月之时，通常需要由委员会主席与安全及安保部协商作出关于是否可带家属的最终决定。

(e) 将安全疏散津贴和安全疏散展期月津贴的审查周期设定为每三年一次，与流动和艰苦条件津贴额度审查同时进行。

(f) 请委员会秘书处编写一份文件，概述安全疏散津贴的指导原则、范围、适用性、资格和相关程序，供委员会在其第七十七届会议上核准。

## 附件一

### 国际公务员制度委员会 2013-2014 年度工作方案

#### 1. 专业及以上职类服务条件

1. 基薪/底薪表以及审查与薪金毛额结合使用的工作人员薪金税税率。
2. 联合国/美国薪酬净额差值演变。
3. 联合国共同制度内性别均衡报告。
4. 联合国共同制度多元性：征聘政策研究。
5. 子女津贴和二级受扶养人津贴：
  - (a) 方法审查；
  - (b) 数额审查。
6. 监测专业员额职务评价总标准(包括职务随机抽样)的执行情况。
7. 审查房租补贴办法。
8. 职等对应关系研究方法。
9. 流动：比较研究，最佳做法。
10. 工作地点差价调整数问题咨询委员会：
  - (a) 第三十五届会议报告/咨询委员会第三十六届会议议程；
  - (b) 第三十六届会议报告/咨询委员会第三十七届会议议程。

#### 2. 一般事务和其他当地征聘人员的服务条件

1. 一般事务人员薪金调查方法：对工作人员数目少于 30 的工作地点所做的薪金调整以及对方法二调查经验的监测。
2. 以下地点一般最佳雇用条件的调查：
  - (a) 巴黎；
  - (b) 蒙特利尔；
  - (c) 马德里。
3. 监测一般事务人员职务评价标准的执行情况。

**3. 两个职类工作人员都适用的服务条件**

1. 审查共同制度整套报酬办法。
2. 教育补助金：
  - (a) 方法审查；
  - (b) 数额审查。
3. 离职面谈报告。
4. 现有工作人员的法定离职/退休年龄。
5. 流动/艰苦条件津贴办法：“H”和“A”类工作地点的分类。
6. 合同安排：审查三类合同的实施情况。

**4. 外地服务条件**

1. 两个职类工作人员危险津贴的调整方法。
2. 安全疏散津贴：指导原则。

**5. 报告和监测**

1. 大会就委员会工作通过的决议和决定。
2. 监测联合国共同制度各组织落实国际公务员制度委员会、大会以及立法/理事机构各项决定和建议的情况。
3. 国际公务员制度委员会人力资源管理框架工作组的报告。

## 附件二

### 具有代表性的小学和中学的订正名单

#### 日本

清泉国际学校

#### 大不列颠及北爱尔兰联合王国

菲尔斯特德预备学校

皇家罗素学校

克雷格学校

圣玛格丽特学校

#### 美利坚合众国

华盛顿国际学校

松顿-多诺文中学

圣心学校

#### 智利

圣克里斯托瓦尔学校

#### 黎巴嫩

美国社区学校

#### 加拿大

尔加拿大高中

## 附件三

## 教育补助金和膳宿费用数额的拟议订正

表 1

## 可受理支出上限和教育补助金上限拟议数额

国家/货币区	货币	增加百分比	可受理支出上限	教育补助金上限
奥地利	欧元	3.9	18 240	13 680
比利时	欧元	3.6	16 014	12 011
丹麦	丹麦克朗	7.9	122 525	91 894
法国	欧元	4.7	11 497	8 623
德国	欧元	2.9	20 130	15 098
爱尔兰	欧元	不适用	17 045	12 784
意大利	欧元	3.7	21 601	16 201
日本	日元	不适用	2 324 131	1 743 098
荷兰	欧元	3.0	18 037	13 528
西班牙	欧元	3.0	17 153	12 864
瑞典	瑞典克朗	不适用	157 950	118 462
瑞士	瑞士法郎	3.2	32 932	24 699
大不列颠及北爱尔兰联合王国	英镑	3.7	25 864	19 398
美元(美利坚合众国境内)	美元	6.0	45 586	34 190
美元(美利坚合众国境外)	美元	3.7	21 428	16 071

表 2

## 拟议的膳宿费上限

国家/货币区	货币	增加百分比	正常统一膳宿补助	额外统一膳宿补助 (在指定工作地点)
奥地利	欧元	2.82	3 882	5 824
比利时	欧元	3.66	3 647	5 470
丹麦	丹麦克朗	3.11	28 089	42 134
法国	欧元	2.46	3 127	4 691
德国	欧元	2.40	4 322	6 484
爱尔兰	欧元	1.13	3 147	4 721
意大利	欧元	2.43	3 223	4 836
日本	日元	0.30	609 526	914 290
荷兰	欧元	3.04	3 993	5 990
西班牙	欧元	1.14	3 198	4 797
瑞典	瑞典克朗	0.71	26 219	39 328
瑞士	瑞士法郎	不适用	5 540	8 310
大不列颠及北爱尔兰联合王国	英镑	3.54	3 821	5 731
美元(美利坚合众国境内)	美元	3.00	6 265	9 399
美元(美利坚合众国境外)	美元	2.06	3 823	5 735

## 附件四

### 国际公务员行为标准

#### 导言

1. 联合国和专门机构体现世界人民的最崇高的愿望，其宗旨在于使后代免遭战祸，使男女和儿童有尊严地和自由地生活。

2. 国际公务员制度有责任将这些理想转变为现实。它借助会员国内部发展起来的优良公共行政传统：才干、正直、公正、独立和谨慎。但除此以外，国际公务员担负着一项特别的任务：即为和平、为尊重基本权利、为经济和社会进步、为国际合作而服务。因此，国际公务员有责任遵循最高的行为标准；因为归根结底，使联合国系统能创建一个公正和平世界的是国际公务员。

#### 指导原则

3. 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。

4. 国际公务员应与其各组织抱持相同的理念。只有信守这一理念才能保证国际公务员的忠诚和国际视野；共同信守这一理念能保证国际公务员将组织利益置于个人利益之上，以负责任态度使用其所属组织的资源。

5. 《联合国宪章》中载明的忠诚概念概括了国际公务员行为各个方面，包括诚实、真实、公正和廉洁等品格。这些品格与《宪章》中同时载明的才干和效率一样，都是最基本的要求。

6. 宽容和谅解是人的基本价值观。两者对国际公务员极为重要，国际公务员必须一视同仁地平等尊重所有人。这种尊重会造就一种关心所有人需求的气氛和工作环境。要在多文化环境中做到这一点，就需要有一种远不止于被动接受的积极肯定态度。

7. 国际忠诚意味着忠于整个联合国系统而不仅仅是某人所供职的组织；国际公务员有义务理解并体现这种广泛的忠诚。在多个组织的国际公务员同在一个国家或地区服务的情况下，必须对联合国其他组织的国际公务员采取合作与谅解态度，这显然是极为重要的。

8. 若要保持国际公务员制度的公正性，国际公务员就必须独立于其所属组织以外的任何权力机构。他们必须在行为中体现这种独立。按照其就职誓言，他们不应寻求也不应接受其所属组织以外任何政府、个人或实体的指令。从任何意义上讲，国际公务员都不是政府或其他实体的代表，也不是其政策的代言人，这一点无论如何强调都不为过。这也同样适用于从政府借调的人员以及从别处调来提供

服务的人员。国际公务员应当时刻明白，通过表达其对《宪章》及每个组织相应文书的拥护，会员国及其代表均承诺尊重这种独立性。

9. 公正意味着宽容和节制，特别是在对待政治或宗教信仰问题上。国际公务员的个人意见固然不可侵犯，但他们无论作为个人还是作为团体成员，不享有擅自公开就有争议事项采取立场或表达信念的私人自由，不论使用什么方法。这可意味着，在某些情况中，个人意见只可有策略、慎重地加以表达。

10. 这并不是说国际公务员必须放弃其个人政治观点或本国立场，而是说，他们必须在任何时候都保持广泛的国际视野以及对整个国际社会的理解。

11. 国际公务员制度的独立性与会员国——有时同其他成员一道——共同构成了组织这一事实并无冲突，也不会掩盖这一事实。在行为上如能促进与各个会员国的良好关系，并有助于提高它们对各组织秘书处的信赖和信心，就会强化组织并增进其利益。

12. 在特定国家或地区负责项目的国际公务员有可能被要求特别注意保持其独立性。有时他们可能会接到东道国的指示，但这不应影响他们的独立性。倘若在什么时候他们认为这种指示威胁到他们的独立，他们必须征求上级的意见。

13. 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。

14. 国际视野来自对联合国系统各组织在其法律文件中所述宗旨和目标的理解和忠诚。这意味着，除其他外，尊重他人持不同见解和遵循不同文化习惯的权利。它要求乐于毫无偏见地与各种国籍、宗教和文化的人士共事；它要求始终保持敏感认识，注意自身言行可能使他人产生何种看法。它要求避免任何会被解释为有偏见或不宽容的言论。工作方法在不同文化中可能会有所差异，但国际公务员不应因守其本国或本地区的态度、工作方法或工作习惯。

15. 不受歧视是一项基本人权。国际公务员应毫无区分地尊重所有人的尊严、价值和平等。必须坚持不懈地避免思维成见。《宪章》中的一条基本原则是男女平等，因此各组织应尽力促进性别平等。

### 工作关系

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。

19. 国际公务员必须遵循所接到的与其职务有关的指示。他们如果对某项指示是否符合《宪章》或任何其他章程、理事机构决定或管理细则和条例存在疑问，应首先征求主管人员意见。如果国际公务员无法同主管人员达成一致意见，国际公务员可要求书面指示。对于这些书面指示，可通过适当机制办法加以质疑，但任何质疑均不应耽误有关指示的执行。国际公务员也可将其意见记入正式文件。他们不应执行明显违背其职务或威胁他们自身或他人安全的口头或书面指示。

20. 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。

#### **骚扰和滥用权力**

21. 任何类别或形式的骚扰都是对人类尊严的冒犯，国际公务员不得从事任何形式的骚扰。国际公务员有权享有没有骚扰或滥权行为的工作场所环境。所有组织都必须禁止任何类型的骚扰。各组织有义务订立规则并提供指导意见，说明何种行为构成骚扰和滥用权力以及如何处理不可接受的行为。

22. 国际公务员不得滥用权力，或以冒犯、羞辱或恐吓他人或使其难堪的方式使用自己的权力或职位。

#### **利益冲突**

23. 如果国际公务员的个人利益妨碍其履行公务，或令人质疑国际公务员身份所需的正直、独立和公正品质，则可能发生利益冲突。利益冲突包括国际公务员由于其组织的关联而可能直接或间接地不当受益，或使第三方不当受益。利益冲突现象可产生自国际公务员个人或家庭同第三方、个体、受益者或其他机构的交往。如果确实出现利益冲突或出现可能的利益冲突，就应以最符合组织利益的方式披露、处理和解决所涉冲突。引发利益冲突的问题有可能非常敏感，需要谨慎处理。

#### **信息披露**

24. 国际公务员应避免协助第三方与其所属组织打交道，若这可导致获得实际上或感觉上的优惠。这一点在采购事务中或在谈判预期招聘事宜时尤其重要。有时，如果有必要让所属组织确信不存在任何利益冲突，那么根据组织政策，国际公务

员可能会因其职位或职能而需要披露某些个人资产。各组织必须确保对所披露的任何信息予以保密，而且必须仅为既定目的或者按照相关国际公务员的授权使用信息。国际公务员还应事先披露在履行职务过程中可能出现的利益冲突，并就此种冲突的缓解和补救措施征求咨询意见。他们在履行公务和处理个人事务时应当致力于维护和加强公众对公务员自身及其所属组织廉正性的信心。

#### **联合国各组织资源的使用**

25. 国际公务员有责任保护联合国各组织的资源，这些资源应被用于交付有关组织的授权任务和增进有关组织的最高利益。国际公务员应仅为授权目的审慎地使用其所属组织的资产、财产、信息及其他资源。组织可以依照适用的政策，有限度地允许个人使用组织资源，如电子和通信资源。

#### **离职后限制**

26. 国际公务员从联合国系统各组织离职后，不应不当利用其先前的职务和职位，包括未经授权使用或传播非公开或保密性质的信息；国际公务员、包括采购部门工作人员和申购官员，也不应为了第三方的利益或应第三方要求，企图不当影响组织决定，以此谋求被第三方雇佣。

#### **秘书处的作用(总部和外地工作地点)**

27. 各秘书处的主要职能是协助立法机关开展工作，并贯彻它们的决定。行政首长负责指导并管理秘书处的工作。因此，国际公务员在向有关立法机关或委员会提交提案或主张某种立场时，所代表的是行政首长的立场，而不是个人或下属单位的立场。

28. 国际公务员在向立法机关或代表机构提供服务时，只应为有关组织的利益服务，不应为个人或下属单位的利益服务。未经行政首长核准，国际公务员不宜为政府或其他国际公务员制度的代表撰写关于所讨论问题的讲话稿、论点或提案，但完全可以提供事实材料、技术咨询或协助诸如撰写决议草案等工作。

29. 国际公务员绝对不宜为了自己或他人升迁，或为了阻挡或改变对自己地位不利的决定而游说或寻求政府代表或立法机构成员给予支持。政府已经接受《宪章》和联合国系统各组织章程，因而已承诺维护国际公务员的独立性；所以，政府代表和立法机构成员理应不同意这类请求也不介入这类事情。国际公务员处理这类事务的正确途径是通过行政渠道。每个组织都有责任提供这些渠道。

#### **工作人员和管理当局的关系**

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断对话是必不可少的。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。

#### 与会员国和立法机构的关系

33. 所有国际公务员都有明确的义务，与各国政府维持尽可能良好的关系，避免采取任何可能损害这种关系的行动。他们不应干涉政府的政策或事务。他们不得个别地或集体地批评政府或试图损害其声誉。同时，国际公务员理当可以自由发表支持其所属组织的政策的言论。为损害或推翻一个政府而从事的任何直接或间接活动均构成严重的不当行为。

34. 国际公务员不是其本国的代表，也没有权力担任联合国系统各组织与他们本国政府之间的联络员。不过，行政首长可以请国际公务员行使这种职责。这种职责性质独特，必须由具备国际忠诚和正直品格的人来行使。政府和有关组织都不应使国际公务员处于其对国际的忠诚和对本国的忠诚可能相互冲突的困境。

#### 与公众的关系

35. 联合国系统各组织的成功运作有赖于公众的支持。因此，所有国际公务员都有责任不断促进公众对其所属组织宗旨和工作的了解。他们需要熟悉自己组织的成就，也需要熟悉整个联合国系统的工作。

36. 有时，国际公务员可能受到来自组织外的批评；为了履行其作为国际公务员的职责，他们应当有技巧和有节制地作出回应。国际公务员所属组织有义务对他们因在履行职责过程中采取行动而招致的批评作出辩护。

37. 国际公务员不宜公开表达个人不满或批评其所属组织。国际公务员应当恪守其忠于组织的誓言，在任何时候都致力提高国际公务员的正面形象。

#### 与媒体的关系

38. 与媒体保持开放而透明的关系是传达各组织信息的有效方法。各组织应制定准则和程序，并为此适用下列原则：国际公务员应当视自己为所属组织代言人，

避免提出个人想法和观点；任何情况下都不得利用媒体来谋取私利，表示个人不满，擅自透露信息或企图影响其所属组织的决策。

#### 资料的使用和保护

39. 透露机密资料可能会严重损害一个组织的效率和信誉，因此国际公务员有责任在处理所有公务时保持谨慎，未经批准不得透露机密资料。国际公务员不得为一己之私利用未经公开但因其所任职务而获得的资料。这种义务不因离职而终止。各组织必须订立一套关于机密资料使用与保护的准则，而此类准则同样必须跟上信息技术及其他新技术的发展。这种规定不应影响秘书处和会员国之间交换资料方面的既定做法，以确保会员国最充分参与各组织的活动和工作。

#### 尊重不同习俗与文化

40. 世界是一个由不同民族、语言、文化、习俗和传统组成的多元结构。切实尊重所有这些方面是对国际公务员的一项基本要求。与特定文化不相容的任何行为都必须避免。不过，如果某一传统直接有违联合国系统通过的任何人权文书，国际公务员必须以该人权文书为准。国际公务员应当避免奢华的生活方式，也不应妄自尊大。

#### 安全和保障

41. 虽然行政首长可根据任务需要来指派工作人员，但各组织有责任在没有任何歧视的情况下确保其工作人员的健康、福祉、安全和生命不致遭受不应有的危险。各组织应采取保护措施保护工作人员及其家属的安全。与此同时，国际公务员有义务服从一切旨在保护他们安全的指示。

#### 个人行为

42. 国际公务员的私生活属于其本人事务，各组织不应干涉。不过，在一些情况下，国际公务员的行为可能对组织造成影响。因此，国际公务员必须铭记，他们在工作场所以外的所作所为即使与公务无关，也可能损害组织的形象和利益。国际公务员家属的行为也可能造成这种情况，因而国际公务员有责任确保其家属充分认识到这一点。

43. 国际公务员所享有的特权和豁免完全是为了组织的利益而授予的。国际公务员不能因享有这些特权和豁免而可以不遵守当地法律，也不可以此作为无视个人在法律或财政方面所承担义务的借口。应当铭记，只有行政首长才有权放弃国际公务员所享有的豁免权或确定豁免的范围。

44. 违反法律可以是严重的刑事活动或轻微的犯法行为，有关组织可被要求根据个别案件的性质和情况作出判断。被国家法院裁定有罪通常是——但并非都是——

有说服力的证据，证明国际公务员从事了所起诉的行为，而国家刑事法律通常认定的犯罪行为一般也是违反国际公务员行为标准的行为。

### 外界雇用和活动

45. 国际公务员的首要义务是全力从事其所属组织的工作。因此，国际公务员未经事先许可，不应在外界从事有薪或无薪的、有损此项义务或不符合其身份或与所属组织的利益相冲突的活动。与此有关的任何问题均应请示行政首长。

46. 当然，如果不涉及上述情形，外界活动有可能对工作人员及其所属组织都有好处。各组织应容许、鼓励和便利国际公务员参与能增进与私人 and 公共机构接触的专业活动，从而有助于保持和加强他们的专业和技术能力。

47. 国际公务员在有薪假或无薪假期间都应铭记，他们仍然是其所属组织雇用的国际公务员，因而仍应遵守组织的规则。因此，他们只有在获得适当的授权之后才可在渡假期间接受有薪或无薪的工作。

48. 鉴于国际公务员必须保持独立和公正，他们虽然保留投票权，但不应参与政治活动，例如竞选或担任当地或国家政治职务。不过，这不表示他们不可以参与地方社区或民间活动，但这种参与必须符合其在联合国系统的服务宣誓。国际公务员在支持某个政党或某一政治运动时必须谨慎从事，他们不应接受或募集资金，撰写文章或公开演说或向新闻界发表谈话。对于这些情形，必须作出判断，如有疑问，应请示行政首长。

49. 政党党员身份的实际意味因国家而异，因此难以制定对所有情况一律适用的标准。一般而言，国际公务员可以是某一政党的党员，但该政党的主导观点以及其对党员规定的义务必须符合联合国系统的服务誓言。

### 外界给予的馈赠、荣誉和薪酬

50. 为了保护国际公务员制度的正面形象不受任何污损，国际公务员未经行政首长批准，不得接受组织外任何来源给予的任何荣誉、勋章、馈赠、薪酬、好处或超出标价的经济利益；这种外部来源应理解为包括政府以及商业公司和其他实体。

51. 国际公务员不应在任职联合国系统组织之前、期间或之后接受政府或任何其他来源给予的与该项任命有关的补充付款或其他补贴。为平衡此项规定，一般的理解是，政府或其他实体应当认识到这种做法不符合《宪章》的精神以及联合国系统各组织的章程，不应支付或表示愿意支付此类款项。

### 结论

52. 为了达到国际公务员的行为标准，所有各方都必须尽最大的努力。国际公务员必须致力恪守本文内载述的价值、原则和标准。他们必须积极主动地维护这些

价值、原则和标准。他们应当胸怀责任感，促进实现他们加入联合国系统时已表示忠实信守的广泛理想。各组织有义务借助包括各种条例规则及其他行政文书在内的政策框架，执行这些标准。会员国则应当恪守《宪章》和其他组成文书的规定，维护国际公务员制度的独立性和公正性。

53. 为了有效实施这些标准，必须广泛进行传播，并且实行必要措施和机制，以确保整个国际公务员制度、各会员国和联合国系统各组织都了解这些标准的范围和重要性。

54. 这些标准受到尊重，可以确保国际公务员制度在履行其职责和满足世界各国人民的愿望方面继续发挥有效的作用。

## 附件五

## 专业及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)

2013年1月1日起生效

职等		一	二	三	四	五	六	七	八	九	十	十一	十二	十三	十四	十五
副秘书长	毛额	<b>189 599</b>														
	D 净额	146 219														
	S 净额	131 590														
助理秘书长	毛额	<b>172 301</b>														
	D 净额	134 111														
	S 净额	121 443														
D-2	毛额	<b>141 412</b>	<b>144 411</b>	<b>147 412</b>	<b>150 430</b>	<b>153 559</b>	<b>156 687</b>									
	D 净额	112 231	114 420	116 611	118 801	120 991	123 181									
	S 净额	103 105	104 953	106 794	108 630	110 461	112 282									
D-1	毛额	<b>129 216</b>	<b>131 851</b>	<b>134 479</b>	<b>137 115</b>	<b>139 751</b>	<b>142 382</b>	<b>145 019</b>	<b>147 651</b>	<b>150 296</b>						
	D 净额	103 328	105 251	107 170	109 094	111 018	112 939	114 864	116 785	118 707						
	S 净额	95 508	97 178	98 846	100 508	102 169	103 826	105 475	107 124	108 768						
P-5	毛额	<b>106 860</b>	<b>109 100</b>	<b>111 342</b>	<b>113 581</b>	<b>115 823</b>	<b>118 062</b>	<b>120 305</b>	<b>122 545</b>	<b>124 786</b>	<b>127 027</b>	<b>129 268</b>	<b>131 508</b>	<b>133 751</b>		
	D 净额	87 008	88 643	90 280	91 914	93 551	95 185	96 823	98 458	100 094	101 730	103 366	105 001	106 638		
	S 净额	80 831	82 285	83 733	85 181	86 628	88 069	89 509	90 947	92 383	93 815	95 246	96 672	98 099		
P-4	毛额	<b>88 043</b>	<b>90 042</b>	<b>92 039</b>	<b>94 037</b>	<b>96 037</b>	<b>98 032</b>	<b>100 034</b>	<b>102 196</b>	<b>104 359</b>	<b>106 519</b>	<b>108 685</b>	<b>110 844</b>	<b>113 007</b>	<b>115 171</b>	<b>117 333</b>
	D 净额	72 554	74 133	75 711	77 289	78 869	80 445	82 025	83 603	85 182	86 759	88 340	89 916	91 495	93 075	94 653
	S 净额	67 564	69 001	70 438	71 870	73 303	74 735	76 165	77 593	79 019	80 445	81 868	83 291	84 714	86 133	87 552
P-3	毛额	<b>72 358</b>	<b>74 208</b>	<b>76 058</b>	<b>77 905</b>	<b>79 757</b>	<b>81 605</b>	<b>83 453</b>	<b>85 305</b>	<b>87 154</b>	<b>89 004</b>	<b>90 856</b>	<b>92 701</b>	<b>94 554</b>	<b>96 403</b>	<b>98 251</b>
	D 净额	60 163	61 624	63 086	64 545	66 008	67 468	68 928	70 391	71 852	73 313	74 776	76 234	77 698	79 158	80 618
	S 净额	56 158	57 502	58 848	60 190	61 536	62 878	64 220	65 567	66 908	68 252	69 591	70 932	72 269	73 609	74 949
P-2	毛额	<b>59 343</b>	<b>60 997</b>	<b>62 651</b>	<b>64 306</b>	<b>65 961</b>	<b>67 614</b>	<b>69 270</b>	<b>70 922</b>	<b>72 576</b>	<b>74 233</b>	<b>75 885</b>	<b>77 541</b>			
	D 净额	49 881	51 188	52 494	53 802	55 109	56 415	57 723	59 028	60 335	61 644	62 949	64 257			
	S 净额	46 786	47 972	49 155	50 339	51 523	52 708	53 892	55 076	56 260	57 444	58 628	59 812			
P-1	毛额	<b>46 454</b>	<b>47 935</b>	<b>49 407</b>	<b>50 957</b>	<b>52 543</b>	<b>54 133</b>	<b>55 724</b>	<b>57 316</b>	<b>58 901</b>	<b>60 492</b>					
	D 净额	39 486	40 745	41 996	43 256	44 509	45 765	47 022	48 280	49 532	50 789					
	S 净额	37 247	38 405	39 563	40 720	41 877	43 034	44 191	45 348	46 505	47 662					

## 附件六

### 纽约联合国专业及以上职类职员与美国哥伦比亚特区华盛顿对应职等职员的平均薪酬净额比较(2012 历年差值)

职等	薪酬净额(美元)		按生活费差数调整后的 联合国/美国比率 <sup>c</sup>	计算总比率所 用的加权数 <sup>d</sup>
	联合国 <sup>a、b</sup>	美国		
P-1	75 262	52 183	129.2	0.2
P-2	92 901	66 210	125.7	7.6
P-3	114 202	85 599	119.5	27.2
P-4	136 351	104 704	116.7	33.3
P-5	159 021	123 153	115.7	22.5
D-1	180 751	142 934	113.4	6.9
D-2	195 307	152 536	114.7	2.3
按生活费差数调整后的加权平均总比率			117.7	

<sup>a</sup> 按职等分列的联合国有受抚养人薪率的薪金净额平均数以2012年1月1日起有效的薪金表为基础，七个月按乘数65.5计算，五个月按预计乘数68.0计算。

<sup>b</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2011年12月31日的人事统计数据。

<sup>c</sup> 计算中采用了修订后的纽约/哥伦比亚特区华盛顿生活费差数111.6。

<sup>d</sup> 这些加权数反映了2011年12月31日在总部和常设办事处供职的联合国共同制度P-1至D-2职等工作人员的情况。

## 附件七

### 工作地点差价调整数问题咨询委员会第三十五届会议拟议议程

1. 与下一轮生活费调查有关的方法问题：

(a) 审查关于地区外加权数的具体说明，供用于所有工作地点的差价调整数指数计算的；

(b) 审查家庭支出分类，包括地区内或地区外的网上购物；

(c) 保证通过工作人员支出调查所收集数据的质量的程序；

(d) 审查将养恤金缴款部分纳入工作地点差价调整数指数结构的理由；

(e) 关于在确定日内瓦工作地点差价调整数等级时纳入日内瓦以外地区的可行性的进度报告。

2. 在地区外调查结果基础上对用于估算地区外指数的国家名单及其相应加权数进行订正。

3. 其他事项。

## 附件八

### 联合国共同制度各组织内的流动政策概述

#### A. 流动政策与组织规模和类型

1. 如表 1 所示，有些组织有长期的工作人员流动计划，而有些组织则尚未制定任何正式的书面流动政策。不同的组织对人员流动的要求差别很大，取决于各自的授权任务以及其方案和活动性质。事实上，各组织可以分为以下四个主要类型：

(a) 联合国总部：它虽设在纽约，但在亚的斯亚贝巴、曼谷、贝鲁特、日内瓦、内罗毕、圣地亚哥和维也纳都派有大批人员，并在世界各地设有办事处；它目前有 15 个维和行动，部署在四大洲。联合国共同制度中约有 40% 的工作人员为联合国工作；

(b) 以实地工作为重点的联合国各基金和各方案：联合国开发计划署(开发署)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)；世界粮食计划署(粮食署)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国人口基金(人口基金)、联合国项目事务厅(项目厅)和联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)；

(c) 在总部以外设有若干外地办事处的专门机构：联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、世界卫生组织(世卫组织)和联合国工业发展组织(工发组织)；

(d) 较小型、其活动较集中、没有实地办事处或实地办事处数目有限的机构：国际民用航空组织(国际民航组织)、国际贸易中心(国贸中心)、世界气象组织(气象组织)、国际海事组织(海事组织)、国际电信联盟(国际电联)、万国邮政联盟(万国邮联)、世界知识产权组织(知识产权组织)、国际原子能机构(原子能机构)和世界旅游组织(世旅组织)。

表 1  
各组织流动政策的存在情况

组织	以实地工作为重点 (是/否)	正式/书面流动政策 (是/否)	按性质、任务授权和规模划分的类别
联合国	是	否	联合国，共同制度中最大的组织
艾滋病署	是	是	
开发署	是	否*	
人口基金	是	是	
项目厅	是	是	联合国各基金和方案
难民署	是	是	
儿基会	是	否*	
近东救济工程处	是	否	
粮食署	是	是	
粮农组织	是	否	
农发基金	是	是	
劳工组织	是	是	
泛美卫生组织	是	否	在实地派驻人员的专门机构
教科文组织	是	是	
工发组织	是	是	
世卫组织	是	否	
原子能机构	否	否	
国际民航组织	否	否	
海事组织	否	否	
国贸中心	否	否	
国际电联	否	(未提供数据)	以总部为办公地点的较小型机构
世旅组织	否	否	
万国邮联	否	否	
知识产权组织	否	否	
气象组织	否	否	

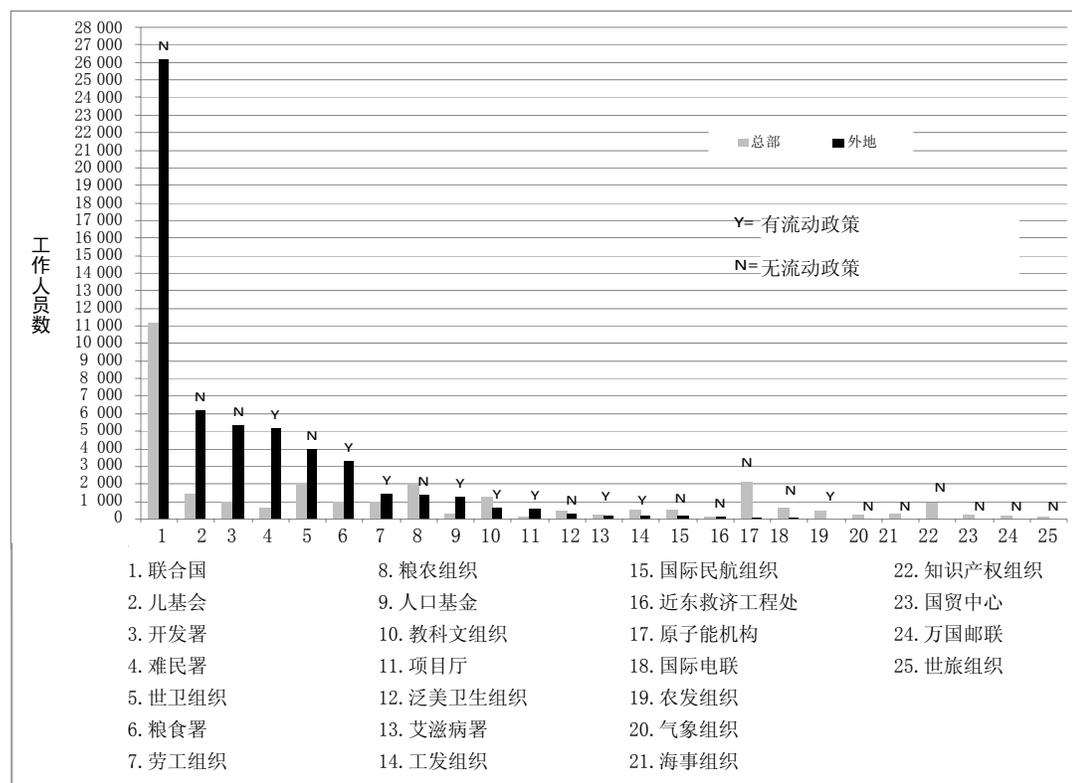
\* 开发署和儿基会有人员流动的文化和不成文政策，但没有正式的书面政策。开发署目前正在制定这样一项正式的书面政策。

2. 图一和图二显示各组织流动政策的存在情况和规模(总部和实地派驻)，使用派任一年或一年以上工作人员的数据。联合国实地派驻的人数以及其总部工作人

员数目均明显高于其他组织。<sup>1</sup> 儿基会、开发署、难民署、世卫组织、粮食署、劳工组织、粮农组织和人口基金与其他组织相比，也有相对较多人员派驻实地。

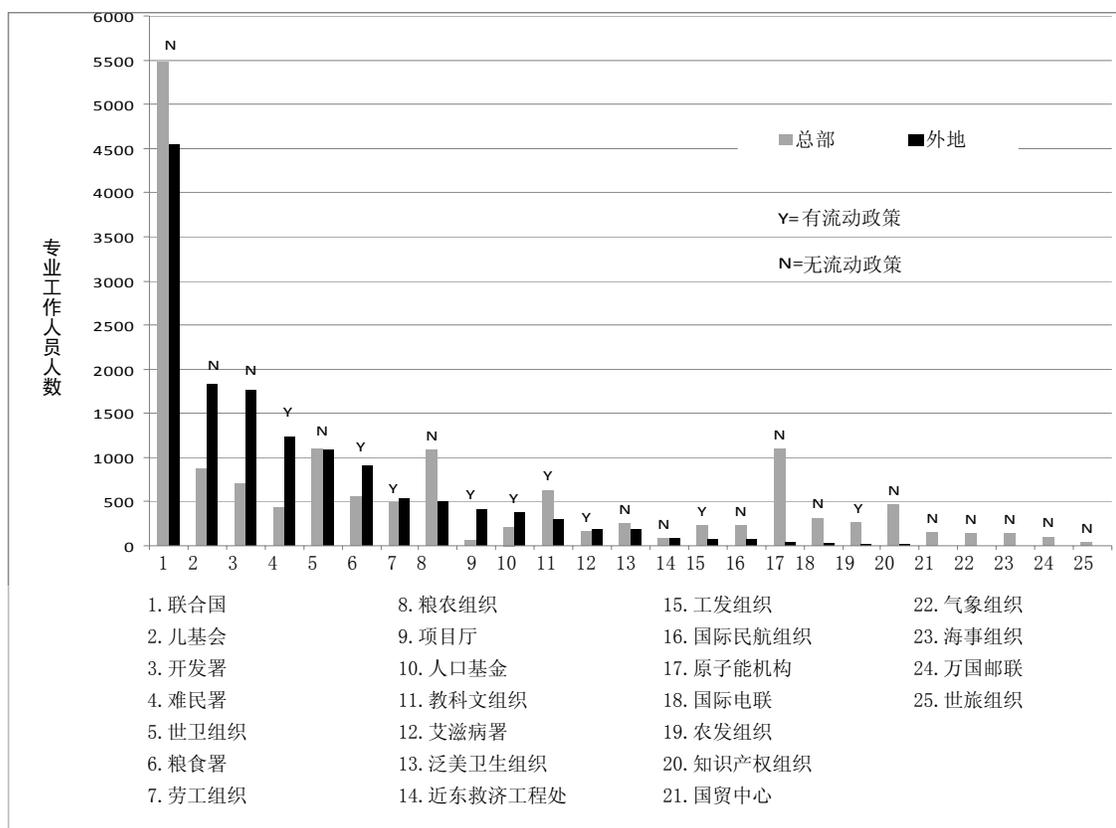
图一

## 组织的规模(总部和实地派驻): 所有工作人员



<sup>1</sup> 采用联合国系统行政首长协调理事会人事统计数据库截至 2010 年 12 月 31 日的的数据。

图二  
组织的规模(总部和实地派驻): 专业工作人员



3. 表 2 提供了共同制度内各组织员工队伍调动情况的数字资料, 所采用的是联合检查组编制的 2009 年数据(A/66/355, 附件一)。

表 2  
2009 年机构 流动(专业工作人员)

组织 <sup>a</sup>	出总部 <sup>b</sup>	进总部 <sup>c</sup>	从实地到实地 <sup>d</sup>	工作人员 流动总数	工作人员 流动百分比
联合国	113	180	240	533	5.3
开发署 <sup>e</sup>	—	—	—	277	11.2
人口基金	30	11	64	105	17.5
难民署	64	102	327	493	29.5
儿基会	43	43	294	380	14.0
近东救济工程处	3	2	3	8	4.6
劳工组织	22	29	40	91	8.9
粮农组织	16	7	26	49	3.1
粮食署	59	54	224	337	23.0
教科文组织	15	9	24	48	5.1
世卫组织	410	49	—	459	21.0
国际民航组织	—	1	2	3	1.0
万国邮联	—	—	—	—	0.0
国际电联	1	—	—	1	0.3
知识产权组织	—	—	—	—	0.0
气象组织	1	—	—	1	0.7
工发组织	3	3	1	7	2.3
世旅组织	—	—	—	—	—

<sup>a</sup> 有流动政策的组织以黑体显示。

<sup>b</sup> 出总部：专业工作人员从总部流动到组织内非总部地点(包括实地)。

<sup>c</sup> 进总部：专业工作人员从组织内非总部地点(包括实地)流动到总部。

<sup>d</sup> 从实地到实地：工作人员在组织内各实地工作地点之间流动。

<sup>e</sup> 没有开发署的 2009 年数据。为便于分析，采用了 2011 年数据。没有分列的数字。

4. 表 2 显示，难民署、粮食署、人口基金、儿基会和开发署等联合国基金和方案是人员高度流动的实体，而诸如万国邮联、世旅组织、气象组织和知识产权组织等专门机构则是人员流动要求低的组织。

5. 像劳工组织、世卫组织、教科文组织和粮农组织这样有广阔地理覆盖面的组织处于两个极端之间。与这一组相似，联合国秘书处虽有 15 个维和行动，但组织内部的人员流动程度相对较低。

6. 由于联合国共同制度各组织的任务授权、规模、业务需求和活动多种多样，各组织对流动的要求差别也很大。既有高度流动的实体，也有工作人员流动并非主要关切的实体。鉴于这些差别，关于共同制度各组织的机构内流动显然没有一刀切式的解决方案。

## B. 一 组织的流动 法

7. 像联合国、开发署和儿基会这样一些以实地工作为重点的组织虽然没有正式的书面的流动政策，但却有着鼓励其员工队伍在地域和职能上流动的习惯做法。

8. 联合国的人员流动是自愿的，由工作人员个人主动提出，但晋升政策则对流动给予鼓励。按照现行工作人员甄选制度，工作人员需要先有两次横向调动才有资格晋升 P-5 职等。如果工作人员已在 A、B、C、D 或 E 类工作地点任职一年或一年以上，二次横向调动的要求减少为一次，如工作人员已在不带家属工作地点任职至少一年，则完全免受横向调动要求的限制。联合国目前正在制订流动政策，准备提交大会第六十七届会议审议。

9. 开发署一直保持着人员流动的文化和做法，对需要轮调的方案管理员额更是如此。原来作为人员流动管理依据的改派和轮调政策已不再被用来作为规范框架。然而，由于开发署是一个以实地工作为主的组织，员工队伍有流动性，原有政策中有一些因素已成为规范。根据现行做法，轮调和改派涉及有组织、有系统地将工作人员从一个工作地点调到另一个工作地点或从一个职位调到另一个职位。它们适用于根据《联合国工作人员条例》定期任用和长期任用的专业及以上职类国际工作人员。这种调动是自愿的，因为工作人员根据按委员会所定工作地点艰苦条件等级确定的任期，竞聘符合其任期的空缺员额。目前的做法将由一个正在制定、拟于 2013 年实施的新的全面流动框架所取代。

10. 儿基会是另一个没有正式书面流动政策、但有自愿流动做法的组织。依照此一做法，工作人员申请符合其任期规定的空缺员额。此外，儿基会还有一个做法，即 D-1 及以上职等工作人员和所有儿基会代表每年轮调一次。儿基会目前也正在制定一项人员流动政策，以便将更多的工作人员调动到艰苦、不带家属和从事应急行动的工作地点，并且平衡工作人员在不同类型工作地点和工作环境的工作经历，以利于有关组织提高业绩和更有效交付方案。

11. 2009 年 4 月，近东救济工程处实行管理下的改派政策，目的是通过在本机构内部定期调任新职位，确保核心工作人员保持并提高其技能和多面性（涉及正常情况下最长 5 年期限的职责和（或）地点变动）。在近东救济工程处，管理下的改派只适用于通用职位而非专家职位的工作人员。

12. 世卫组织大力支持横向调动，一些地区已有工作地点之间流动和当地征聘工作人员同一工作地点轮调的系统方案。在全球一级，世卫组织已经编制或者正在

编制若干职位名册，如世卫组织国家办事处负责人、管理人员和流行病学家等，以便利组织内工作人员流动。

### C. 实行流动政策的理

13. 由于共同制度内许多组织的业务地点有一些属于世界上最艰苦的地方，也有一些则是较具吸引力的地方，因此流动性政策的制定绝非易事。工作人员必须以多种不同的能力为了不同的目标以及在不同的环境下开展业务工作。共同制度在这个日益充满活力的世界里开展业务，因而至关重要，各组织应当有阅历丰富的工作人员可供部署和调动，以满足业务需求。组织内部的流动也是发展和管理知识/人才的一种手段，对于组织在业绩和方案交付方面的有效性至关重要。

14. 因此，流动政策的侧重点不应该是把工作人员的调动单纯作为一项必须遵守的要求，因为这样一来人员流动本身就会成为一种目的。相反，各组织应当明确它们实行流动政策的理由，流动政策应是通过完善的职业发展策略来提高组织效率的一种手段。

15. 表 3 根据已实施此种正式书面政策的组织所提出的答复，汇总了各组织提出的流动政策实施理由。简而言之，各组织流动政策的主要重点领域是：满足组织目标；提高组织效力；加强方案交付和促进人力资本有效管理；工作人员发展；工作人员福利；职业进展。当然，各组织之间由于业务和方案交付需求不同而有所差异。

表 3  
实行流动政策的理

组织	实行流动政策的理由
人口基金	作为一个以实地工作为主的全球性国际发展组织，人口基金必须通过确立工作人员在其职业生涯中将在不同工作地点任职的预期，使工作人员有所准备。总部的工作人员具备实地工作经验，国家办事处管理人员获得在总部和其他地区工作的经验，都符合人口基金在战略和方案方面的利益。轮调也会强化对组织的认同感和团队精神，进而增强对人口基金所负使命的承诺。此外，轮调也为工作人员推进其专业发展和职业进步提供机会。
项目厅	为了确保工作人员有不同的工作经验、广泛的知识以及对复杂而具有挑战性的工作环境的了解。人员流动应确保不同工作地点类别之间经验和服务的平衡。
难民署	通过强制轮换框架来促成工作地点之间的流动，会使难民署能够迅速而有效地向其遍及世界各地的业务活动部署具备宝贵经验和专业知识的熟练工作人员，从而更好地满足组织宗旨和目标。
劳工组织	为了有效地为其成员提供高质量服务，劳工组织需要一支对其在世界不同地区所从事工作有着丰富经验和知识的工作人员队伍。
粮食署	为了确保粮食署能高效力和高效率地履行职责。这意味着常常需要在一接到通知即向世界各地不同地点派遣工作人员，以履行各种的职能。派任时间长短根据业务需要而有所不同，但向来有明确规定。粮食署在越来越多的艰苦/不带家属工作地点开展业务，为了保持一支具备流动性的工作人员队伍，在作出改派决定时，必须做到平衡，既要满足该署的业务需要，又要顾及关于确保合理派遣人员以及在合格工作人员之间公平分派艰苦任务的组织要求。
教科文组织	2012-2013 年人员流动方案的宗旨是确保非洲区域内工作人员的适当调动。
农发基金	目的是通过发展个人和组织的技能，获取新知识以及比较业务做法，更好地管理其人力资源。
工发组织	为了加强该组织的外地网络，以使其服务更贴近其在发展中国家和经济转型国家的客户和战略伙伴。具体而言，这会进一步强化该组织适时有效应对新需求的能力，促进全组织的更充分了解和协作。
艾滋病署	通过根据职能要求、资格、经验和业绩所作的评估，把合格的工作人员适时安排到世界各地的岗位上，以此确保艾滋病署员工队伍符合该署宗旨的需要。人员流动也为工作人员个人的专业发展和职业进步提供机会。

#### D. 一 组织 行流动政策的特点

16. 表 4 提供了从各组织收集到的关于各组织流动政策主要特点的资料。

17. 从表的中可以看出，地域流动是表内所列所有组织共有的，而且一些组织还包括了职能流动。国际征聘专业工作人员是各组织流动政策涵盖范围的重点。例如，在农发基金，通过在同一工作地点向其他职位轮调(即职能调动)，流动政策也涵盖其他类别工作人员。需要流动的工作地点和员额类别依组织需求不同而有所差异。

18. 难民署、粮食署、农发基金和工发组织的强制性流动政策实际上以工作人员自愿申请的方式实施。此外，一些有紧急任务和大量实地业务的组织(人口基金、难民署、粮食署、农发基金和程度上有限的工发组织)通过改派程序进行大范围的内部轮调，其地域流动的实施是基于根据工作地点分类确定的标准任期。

表 4  
联合国共同制度流动政策的 和特点

组织	范围			流动政策的特点					
	工作人员类别	员额类型	工作地点类型	强制性	基于自愿原则的流动政策	区域流动	职能流动	基于标准任期的轮调	通过管理下调整程序的轮调
人口基金	担任指定应轮调职务的国际征聘工作人员(以职务为标准,不以人为标准)	经常预算下的员额	实地工作地点	是	否	是	否	是	是
项目厅	国际专业工作人员	所有员额	所有工作地点	否	否	是	是	否	否
难民署	国际专业工作人员	所有国际专业职位,专家职位除外	所有工作地点	是	是	是	是	是	是
劳工组织	国际专业工作人员	经常预算下的员额	所有工作地点	否	是	是	否	否	否
粮食署	国际专业工作人员	被归类为应轮调的职位	所有工作地点	是	是	是	是	是	是
农发基金	所有工作人员——在同一工作地点向其他职位轮调,高度专业化的工作人员除外。国际专业工作人员需地域调动	所有员额,除非因工作性质而特别排除在外	所有工作地点	是	是	是	是	是	是
工发组织	国际专业工作人员	经常预算下的员额	实地工作地点	是(程度有限)	是	是	是	是	是(程度有限)

## E. 地 流动的费用

19. 流动政策,尤其是地域调动,涉及重大的费用因素。联合国秘书处在其 2003 年题为“人力资源管理框架:人员流动”的报告中指出,被咨询的专家中有一位估计,每次调动的平均费用为 60 000 美元。联合检查组在其 2006 年关于联合国工作人员流动问题的报告中(见 JIU/REP/2006/7, 第 76 段)估计,每次调动的费用为 50 000 美元。不过,联合检查组指出,这些估计数指的是直接的搬迁费用,如运费、搬家费、相关保险费和工作人员福利等,而隐蔽的费用,如学会新工作、

在新地点安顿下来、相关培训和上岗培训以及办理冗长行政手续所需时间等等，都非常难以量化，而且都未计入上述费用。

20. 此外，除了上述一次性费用以外，还有与工作人员流动相关的经常性费用，如作为鼓励从一个工作地点向另一个工作地点流动的奖金支付给在共同制度任职满 5 年的国际征聘工作人员的流动津贴。在同一工作地点连续五年后便停止支付流动津贴。对任职一年或一年以上、在 B 至 E 类工作地点服务的国际征聘工作人员还可领取艰苦条件补贴。

21. 开发署、人口基金、艾滋病署和粮食署已经表示，与人员流动相关的费用主要涉及共同制度的津贴，每名工作人员每次调动的平均搬迁费用估计为 50 000 美元。

22. 公务员制度委员会秘书处编写本报告时重新计算了相关的一次性费用。平均而言，一名单身工作人员每次调动的搬迁费用大约是 40 000 美元。每个有三名受抚养人(配偶和两名子女)的工作人员每次调动所需费用约为 75 000 美元。秘书处据此估计，每名工作人员每次区域调动的平均一次性费用约为 60 000 美元。

23. 表 5 采用表 2 内提供的资料，列出了 2009 年与各组织内部人员流动(地域流动)一次性费用相关的所涉经费数额。

表 5  
2009 年与地 流动相关的一 性费用估计数

组织 <sup>a</sup>	工作人员调动人数	2009 年工作人员 调动百分比	每年流动费用 (美元)
联合国	533	5.3	31 980 000
开发署	277	11.2	16 620 000
人口基金	105	17.5	6 300 000
难民署	493	29.5	29 580 000
儿基会	380	14.0	22 800 000
近东救济工程处	8	4.6	480 000
劳工组织	91	8.9	5 460 000
粮农组织	49	3.1	2 940 000
粮食署	337	23.0	20 220 000
教科文组织	48	5.1	2 880 000
世卫组织	459	21.0	27 540 000
国际民航组织	3	1.0	180 000
万国邮联	0	0.0	—

组织 <sup>a</sup>	工作人员调动人数	2009年工作人员 调动百分比	每年流动费用 (美元)
国际电联	1	0.3	60 000
知识产权组织	0	0.0	—
气象组织	1	0.7	60 000
工发组织	7	2.3	420 000
世旅组织	0	0.0	—
<b>共计</b>			<b>167 520 000</b>

<sup>a</sup> 实行流动政策的组织以黑体显示。

24. 工作人员区域调动费用高昂。像联合国、开发署和儿基会这些目前没有正式流动政策的组织，尚且因工作人员流动而产生大量费用。

25. 儿基会指出，它所面临的挑战未必是提高流动率，而是为流动寻求更好的导向。儿基会试图通过采用在工作地点任职短暂一段时间的办法(任期减一年；儿基会代表则是整个任期)来减少人员流动费用，工作人员只有在这段短暂任职后才有资格申请另一个工作地点的职位。

26. 人口基金表示，虽然工作人员流动在长期上会有很多的好处，如更加灵活和高效的工作人员队伍，但直接确定和量化费用有困难。在财政紧缩时期这样做会导致面临挑战，因为工作人员在不同工作地点之间轮调需要费用支出。事实上，人口基金 2011 年已因财政原因暂时推迟轮调做法，但计划在今年最终确定。人口基金还指出，拥有一支具备流动性的员工队伍固然有好处，但这须与确保业务稳定性和延续性以及保存机构记忆的需要进行权衡。

27. 粮食署指出，人员流动在财政和机构上既有代价也有好处，而每个组织由于业务和战略上的重点和任务不同，人员流动的好处也各异。

28. 农发基金着重表示，加大人员流动性对于加强有效性、知识传授和业绩是有好处的，但它强调，地域流动的费用过于高昂。

29. 工发组织认为，人员流动是提高方案交付效率、强化外地办事处和加强联合国系统协作的一个强有力工具，但这些好处应与其所涉费用以及总部和外地之间分工一起，适当加以权衡。

## 结论

30. 多年来，在鼓励共同制度一些组织的人员流动方面投入了大量时间、精力和资源。大会和其他机构已作了大量关于人员流动的政策声明。

31. 员工队伍的流动是共同制度各组织的一个重要手段，可使其广泛各类方案和活动能够适应活跃全球环境中不断变化的需求。流动对工作人员也关系重大，因为它对工作人员的职业生活和私人生活都有着很大影响。从组织角度讲，人员流动有助于培养多功能、有适应力和有经验的工作人员，他们将具备相关的经验、技能和能力。从工作人员个人角度讲，流动可以提高技能、知识和专长，并使他们能随时了解其组织在世界各地从事的任务和活动。随着工作人员从一个职位调到另一个职位，或从一个地点调到另一个地点，流动也为工作人员提供更多机会，借以积累经验，实现职业进步以及强化自身能力。

32. 各方广泛支持增加共同制度工作人员在共同制度各组织内部和各组织之间流动的机会；工作人员、工作人员联合会和工会以及管理人员已表示对流动的大方向有兴趣。工作人员已数次从自身角度阐述了人员流动的众多好处。然而，对于一个组织需要多大程度的人员流动以及从组织战略规划角度上讲为何需要此种程度的流动，所提供的信息则较少。

33. 此外，关于地域流动的相关费用或隐蔽费用，各方未作足够的讨论。在实施流动政策之前，应当对所涉经费问题作出明确界定，因为此类问题可能事关重大。各组织应根据自己的业务需求和任务，事先决定其员工队伍所应达到的流动程度，并考虑相关的费用。为保证有效性，流动政策应与组织战略规划联系起来，而且最重要的是，应当与员工队伍规划和预算过程联系起来。

34. 因此，不能脱离共同制度各组织业务活动的环境背景，孤立地看待这些组织员工队伍的流动。要加大工作人员的流动性，就要求对相关组织在人力资源管理政策和做法、组织设计和预算分配方面从事业务工作的方式进行根本的系统性变革。正是出于这些原因，应当全面审查如何在中长期实现工作人员的最佳调配以满足组织战略目标，据此做出关于人员流动和所需流动程度的决策。

## 附件

### 流动的定义和流动类型

1. 流动概念包含机构、行业和地理地点内部及它们之间的人员调动。因此，联合国共同制度内的流动涵盖经核准的职业类内部不同职务间调动、不同职能之间调动(职能调动)和不同地点之间调动(地域流动)。这些调动可称为内部或组织内流动，因为它们都是指不涉及改变雇用机构的调动。此外还有机构间流动，这种流动涉及共同制度各组成实体之间的调动，以及共同制度内部和共同制度以外各组织(包括国家政府部门、其他国际组织、地方或国际非政府组织、教育机构、科研机构和私营部门)之间的调动。

2. 为建立对所使用的工作人员流动相关术语的共同理解，以下阐述所涉定义：

(a) 一个组织内部的调动可包含：

(一) 工作人员在不同职能领域或职业类之间的调动；

(二) 在同一职业类不同职位之间的调动；

(三) 工作人员在地理位置不同的工作地点任职一年或一年以上并触发与搬迁相关福利的调动；

(b) 机构间流动涵盖工作人员在联合国共同制度各组织之间的调动，可包含上文(a)所述的所有情况。

## 附件十

## 建议的罗马一般事务和其他当地征聘职类工作人员净薪表

(欧元/年)

调查基准月份：2012年4月

职等/ 职级	一	二	三	四	五	六	七	八	九	十	十一	十二	十三	十四	十五
G-1	27 319	28 128	28 937	29 746	30 555	31 364	32 173	32 982	33 791	34 600	35 409	36 218	37 027	37 836	38 645
G-2	28 959	29 943	30 927	31 911	32 895	33 879	34 863	35 847	36 831	37 815	38 799	39 783	40 767	41 751	42 735
G-3	30 984	32 165	33 346	34 527	35 708	36 889	38 070	39 251	40 432	41 613	42 794	43 975	45 156	46 337	47 518
G-4	33 778	35 159	36 540	37 921	39 302	40 683	42 064	43 445	44 826	46 207	47 588	48 969	50 350	51 731	53 112
G-5	37 480	39 070	40 660	42 250	43 840	45 430	47 020	48 610	50 200	51 790	53 380	54 970	56 560	58 150	59 740
G-6	43 114	44 923	46 732	48 541	50 350	52 159	53 968	55 777	57 586	59 395	61 204	63 013	64 822	66 631	68 440
G-7	49 575	51 667	53 759	55 851	57 943	60 035	62 127	64 219	66 311	68 403	70 495	72 587			

12-46273 (C) 091012

151012

