



国际公务员制度委员会的报告

总干事的报告

1. 根据国际公务员制度委员会《章程》¹，该委员会需向联合国大会提交年度报告，该报告由联合国系统各组织行政首长转呈其理事机构。
2. 总干事现向执行委员会提交国际公务员制度委员会第四十四份年度报告²。联合国大会第七十三届会议将在 2018 年 12 月审议该报告。将另行向执委会报告联合国大会根据国际公务员制度委员会的建议预计将作出的、需要世卫组织对其《职员细则》进行修订的决定。本报告概述国际公务员制度委员会（下称“委员会”）2018 年审议的各项问题。

委员会报告第三章

适用于两个职类工作人员的服务条件

审查应计养恤金薪酬

3. 委员会在 2017 年 3 月举行的第八十四届会议上核准了项目清单和审查时间表，内容涉及：推算毛额系数，收入倒挂（即在薪酬净额相同的情况下一般事务职类职员的应计养恤金薪酬高于专业职员的应计养恤金薪酬），在剔除受抚养人因素之后与统一薪级表保持一致，在将 D2 级职档从 6 档增加到 10 档后计算未叙职等官员的应计养恤金薪酬，以及审查共同工作人员薪金税率表。委员会认识到所涉各项因素的复杂性和相互依存性，决定设立一个应计养恤金薪酬工作组，以进一步探讨所有各项拟议备选办法，并密切结合其他项目，开展有关共同工作人员薪金税率表的研究。工作组的调查结果和建议已提交委员会第八十六届会议。另外，公务员制度委员会秘书处和养恤基金秘书处对联

¹ 《国际公务员制度委员会：章程和议事规则》。纽约：联合国，1987 年（文件 ICSC/1/Rev.1），第 17 条。

² 大会正式记录，第七十三届会议，补编第 30 号，文件 A/73/30。将在会议室提供该文件复印本以及秘书处对该委员会各项建议的概述。尤其请执委会注意该委员会报告（中文本）的第 10–12 页和第 15–52 页。

联合国养恤金计划和美国联邦公务员制度养恤金计划进行了比较研究，比较了两个计划为服务和收入历史类似的工作人员提供的收入折合率（养恤金与净薪之比）。研究结果与2012年报告的结果大致相同。委员会第八十七届会议审查了这些研究结果，并得出结论认为，联合国养恤金计划提供的福利折合率与美国联邦雇员退休制度计划为薪酬类似的工作人员提供的福利相当。

4. 人力资源网和各工作人员联合会同意工作组的各项建议，并核可了对应计养恤金薪酬表的拟议变动。它们对所建议的变动表示欢迎，认为这有助于减少委员会前几份报告中提到的收入倒挂现象¹，同时它们指出养恤基金的可持续性不应受到损害，并敦促维护工作人员的既得权利，避免对工作人员的应计养恤金薪酬造成任何负面影响。

5. 关于采用统一薪级表问题，委员会赞成工作组的建议，同意将单身比率（即不发配偶津贴）作为专业及以上职类以及共同工作人员薪金税率表的基础。考虑到已在计算一般事务职类的应计养恤金薪酬数额时使用共同薪级表的单身薪率，这样做更符合报酬改革精神，会进一步减少收入倒挂现象。委员会报告附件二载有其建议的适用于应计养恤金薪酬的共同工作人员薪金税率表。委员会还同意维持共同工作人员薪金税率表的五年审查周期。

6. 委员会还审查了根据订正整套报酬办法计算未叙职等官员应计养恤金薪酬的公式。它同意工作组的建议，决定继续比照 D2 职等的最高职档，同时将这两个薪酬净额之间百分比差异从 90% 降至 85%，以此增加 D2 职等的应计养恤金薪酬，然后在此基础上计算未叙职等官员应计养恤金薪酬。降低百分比是在统一薪级表中将 D2 职档从 6 档增至 10 档之后做出的必要调整。

7. 委员会注意到对拟议变动的的影响分析，包括对各组织的所涉经费问题以及可能受到共同工作人员薪金税率表变动影响的一般事务人员人数。可以合理预期的是，应通过实行“既得利益条款”维持一般事务人员和本国专业干事职类工作人员应计养恤金薪酬的既有数额，以维持工作人员应计养恤金薪酬的现有水平，否则，在修订共同工作人员薪金税率表之后，一些工作人员的应计养恤金薪酬数额将会减少。在联合国共同制度内，两个职类工作人员应计养恤金薪酬拟议变动的所涉经费估计为每年 3840 万美元。

¹ “收入倒挂”系指一般事务职类工作人员收到的相同或较低薪酬净额导致其应计养恤金薪酬高于薪酬净额相同或较高的专业职类工作人员应计养恤金薪酬的情况。出现这种情况的原因是，一般事务人员薪酬净额的计税额远高于薪酬净额相同或较高的专业职类工作人员薪酬净额的计税额。

委员会的决定

8. 委员会决定向大会建议：所有职类的应计养恤金薪酬应以共同工作人员薪金税率表的单身税率为基础；应按委员会报告附件二所示，修订共同工作人员薪金税率表；应按附件三所示，修订专业及以上职类工作人员的应计养恤金薪酬表和薪酬保护点；未叙职等官员的应计养恤金薪酬应参照 D2 职等的最高职档计算，调整系数应修订为 85%。

服务终了补助金

9. 考虑到定期任用工作人员对连续任职的某种道德预期，委员会最初于 1976 年建议发放服务终了补助金。联合国大会于 1976 年审查并于 1978 年重审了这项建议，其中特别审查了支付这一补助金的条件。联合国大会要求委员会进一步审查这项建议的合理性以及终身从业工作人员和定期工作人员之间的关系。委员会 2005 年通过了新合同框架。在采用和实行新合同框架 4 年之后，委员会于 2009 年再次提出了这一建议。在联合国大会决定在第七十一届会议上再次审议这一问题后，委员会于 2016 年再次提出发放服务终了补助金的建议。联合国大会要求委员会进行全面分析。委员会回顾说，2005 年通过的新合同框架列出了临时任用、定期任用和连续任用之间的区别，并指出定期任用和连续任用工作人员的终止任用和协议终止任用偿金的最高支付额有相似之处。支付服务终了补助金是支持各组织履行关照义务举措进而鼓励工作人员忠诚服务的最佳做法，并不是法定要求。对美国联邦公务员制度和其他国际组织的做法进行的研究结果显示，通常对定期任用人员不支付遣散费，但对在连续服务一年后离职的人员发放失业补助。委员会回顾说，联合国大会第 71/264 号决议要求进行全面分析。委员会同意修订服务终了补助金的资格标准。与各利益攸关方进行了磋商。考虑到了各组织和工作人员联合会表示的倾向，并确保新标准符合联合国大会在其第 65/247 号决议中作出的其他决定。

委员会的决定

10. 委员会决定，建议采用服务终了补助金，向连续服务 5 年或 5 年以上、在定期任用期满后从组织离职的工作人员提供经济协助。世卫组织《职员细则》第 375 条已规定发放服务终了补助金。

人力资源管理框架：多样性和性别平等最新情况

11. 委员会在先前的会议上已决定，根据共同制度各组织的趋势和变化，审查并随后更新人力资源框架。该框架重视多样性和性别平等问题，各组织根据这一框架，倡导和采

用更广泛的多样性概念，将其作为制定人力多元化政策时的一个参考因素。联合国秘书处、共同制度各组织、人力资源网和工作人员的代表对此表示欢迎，并鼓励进一步利用多样性指标和监测系统，以继续取得进展。但联合国共同制度中征聘工作人员的主要考虑因素应始终是任人唯贤。委员会指出，更广泛定义的通过意味着多样性问题已取得进展，各组织扩大和深化了对此问题的讨论，并在许多领域采取了积极行动。但委员会强调，多样性问题不应被视为是对不同群体的厚此薄彼。

委员会的决定

12. 委员会决定核准将员工队伍多样性部分纳入人力资源管理框架，详见委员会报告附件五。

委员会报告第四章

专业及以上职类的服务条件

基薪/底薪表

13. 联合国大会在其第 70/244 号决议中核准了统一薪级表，统一薪级表自 2017 年 1 月 1 日起生效。应根据在核准后到实施统一薪级表之前参照国的参考薪金可能发生的任何调整情况，更新统一薪级表。因此，需要考虑参照国公务员制度中无一级受抚养人的公务员参考薪金点的变动。

14. 委员会获知，参照国公务员制度的基薪总薪级表自 2018 年 1 月 1 日起上调 1.4%。此外，美国 2018 年在联邦级对税级和个人免税额作出了一些调整。

委员会的决定

15. 委员会决定建议联合国大会批准自 2019 年 1 月 1 日起实行委员会报告附件六所列专业及以上职类的订正统一基薪/底薪表及最新薪酬保护点，对联合国大会先前批准的统一薪级表的调整幅度为 1.83%。执行方式是在增加基薪的同时，相应降低工作地点差价调整数乘数点，从而保持实得净薪不变。

联合国/美国薪酬净额比值的演变

16. 根据大会规定的一项长期任务，委员会审查纽约联合国专业及以上职类工作人员薪酬净额与华盛顿特区美国联邦公务员制度中相应职位职员薪酬净额之间的关系。为此，委员会每年跟踪这两个公务员制度薪酬水平的变化。

17. 委员会获悉，考虑到美国联邦公务员制度的变化，2018 年的薪酬净额估计比值为 114.4。

委员会的决定

18. 委员会决定向联合国大会报告：2018 日历年纽约联合国专业及以上职类职员薪酬净额与华盛顿特区美国联邦公务员制度相应职位职员的薪酬净额之间的比值估计为 114.4；继续监测比值水平，如果 2019 年比值越过触发点 113 或 117，将运用工作地点差价调整数制度采取必要的修正行动。

子女和二级受扶养人津贴：数额审查

19. 委员会上一次的于 2010 年审查了子女津贴问题。它于 2017 年审查了计算方法，决定维持该方法，但会继续审议。按现行方法，子女津贴参照八个总部工作地点 P-4 职等第六职档收入计算。由于已取消受抚养人薪率（子女津贴先前按此薪率计算），为使计算程序与新的统一薪金结构保持一致，委员会研究了两套方案。第一套方案是基于统一薪级表薪率加上配偶津贴，第二套方案是仅以统一薪级表为基础。委员会指出，将配偶津贴包括在计算中是在确定子女津贴数额时参照已婚夫妇得到的子女福利，而仅采用统一薪金的方法则是参照单亲父母得到的福利。由于新的整套报酬办法已为单亲父母单列了津贴，在此基础上计算子女津贴是不合适的。考虑到在所参照的八个地点中有五个地点的子女福利增加这一事实，委员会决定增加额应按 5 比 8 的比例加以调整。在调整过程中，为减少较大工作地点的支配度，对各参照地点给予了同等加权。采用这一办法得出的子女津贴为每年 3666 美元。所涉经费估计为 2680 万美元。大幅增加的原因是子女津贴自 2010 年以来未作调整。

委员会的决定

20. 委员会建议联合国大会，从 2019 年 1 月 1 日起：子女津贴从每年 2929 美元增至 3666 美元；残疾子女津贴从每年 5858 美元增至 7332 美元；二级受扶养人津贴从每年 1025 美元增至 1283 美元；扶养津贴应减去工作人员直接从政府得到的任何扶养津贴数额。

21. 委员会还建议，美元津贴数额按执行日联合国官方汇率折算为当地货币，折算后的数额保持不变，直至下一个两年期审查；

确定薪资最高的国家公务员系统（诺贝尔梅耶研究）：第一阶段

22. 委员会根据联合国大会第 44/198 号决议给它的任务规定，定期开展研究，以确定薪资最高的国家公务员系统。这项称为诺贝尔梅耶研究的工作是比较各国公务员系统的整套报酬，它们有可能替代目前联合国共同制度的参照国。按照联合国大会第 46/191A 号决议核准的两个阶段的方法，根据在工资水平、规模和结构上与共同制度有可比性等方面的既定标准，选出一组可能的参照国公务员系统。对由此选出的公务员系统，首先进行净现金报酬比较（第一阶段），随后如有必要，进行报酬总额比较（第二阶段）。自 1995 年以来，还在共同制度和其他国际组织之间进行参照调查，以补充诺贝尔梅耶研究。

23. 在 2018 年 3 月举行的第八十六届会议上，委员会审查了诺贝尔梅耶研究第一阶段的结果。委员会具体审议了按既定标准选出的以下国家的公务员系统：比利时、加拿大、法国、德国、荷兰和挪威。这些国家的公务员系统与目前共同制度参照国美国联邦公务员系统之间净现金报酬（经生活费和汇率差异调整）的比较结果显示，美国联邦公务员系统是薪资最高的国家公务员系统。

24. 委员会认识到，开展第二阶段研究会带来对这些结果作些调整的需要，但认为所得出的与目前参照国的净现金报酬差距发生逆转的可能性极小。委员会回顾说，在 2006 年研究中，对比利时进行的第二阶段分析得出的报酬差距与第一阶段的结果相比并没有多少改变。

25. 关于对其他国际组织进行参照调查以衡量共同制度相对于这些组织的竞争力的问题，对此类研究的好处进行了讨论，各种不同意见得到了表述。一些成员质疑是否有必要进行这种调查，因为从技术上讲它们不属于诺贝尔梅耶研究的范围。另一些成员指出，这类调查是由大会授权的，国际组织的演变及其对全球劳动力市场日益增加的影响是这种研究的背景。

26. 在这方面，委员会获悉，最近已经启动一项外部基准研究，预计一些国际和区域组织将会参加。该研究涉及在共同制度与其他参与组织之间建立职等对应，以便进行薪酬比较。预计将于 2019 年提供研究结果。因此，委员会认为，可根据这些结果来审查参照调查问题。

委员会的决定

27. 委员会决定，目前的诺贝尔梅耶研究不应进入第二阶段，因注意到第一阶段比较结果显示，目前的参照国支付最高水平的现金报酬，且与其他国家公务员系统的百分比差异看来很大，难以被计入的其他报酬项目所抵销，因此将保留目前的参照国。

28. 委员会还决定，待收到 2019 年对一些国际和区域组织（包括世界银行集团、协调系统各组织和欧洲联盟）之间基准研究的结果后，将重新讨论对其他国际组织进行参照调查的问题。

工作地点差价调整数问题

29. 公务员制度委员会根据其章程第 11 条，继续定期审查了工作地点差价调整数制度的运作情况，并审议了工作地点差价调整数问题咨询委员会第四十届会议的工作报告。该报告载有外部独立咨询人对工作地点差价调整数制度所作审查的建议，以及有关工作地点差价调整数指数的住房组成部分的若干问题。委员会决定核可咨询委员会报告所述的独立咨询人报告所载建议，这些建议涉及工作地点差价调整数制度所依据的方法中可供改进之处。委员会秘书处为此与各组织和工作人员联合会合作制订了全面审查工作地点差价调整数制度所依据方法的项目管理计划。在第八十七届会议上，委员会核可了该计划，并呼吁所有利益攸关方积极合作。委员会还决定成立一个负责审查确定工作地点差价调整数乘数业务规则的工作组和一个审查工作地点差价调整数指数概念框架的工作队。委员会强调，这一审查的目的是修订工作地点差价调整数制度的方法和业务规则，以提高薪金调整的准确性、稳定性和可预测性。该项审查工作，连同住房问题，将在 2019 年初工作地点差价调整数问题咨询委员会的下一次会议上讨论。

委员会报告第五章

一般事务和其他当地征聘职类人员的服务条件

审查薪金调查方法

30. 委员会给当地征聘工作人员设定薪金的职责见诸于委员会章程。根据第 10 条(a)款，委员会应就确定工作人员服务条件的广泛原则向大会提出建议，另据第 11 条(a)款，委员会应制定适用这些原则的方法。根据第 12 条，委员会应就一般事务和其他当地征聘职类工作人员薪级表确立相关的事实并提出建议。

31. 为了履行这些职能，委员会确立了两个方法，这两个方法已演变成目前适用于总部和类似工作地点的方法一和适用于所有其他工作地点的方法二。为确保其方法的效率和效力，委员会在每一轮总部薪金调查的最后审查相关的经验教训。

32. 一俟在总部工作地点进行的第七轮调查完成，委员会即决定启动对一般事务和其他当地征聘职类薪金调查方法的审查。委员会秘书处要求各利益攸关方收集有关调查中所遇问题的信息和提供关于如何解决这些问题的初步建议。各组织、各工作人员联合会和各总部的当地薪金调查委员会发现的问题被汇总为一份广泛问题和具体问题清单，并提交给委员会，供其共同拟议的审查路线图一并审议。

委员会的决定

33. 委员会决定注意初步问题清单，并设立由委员会成员、至多六名来自各组织的代表和至多六名来自各工作人员联合会的代表组成的一个工作组，委员会秘书处将提供协助；工作组的任务是：分析和探讨第七轮薪金调查中发现的问题，提出解决这些问题的办法，供委员会审议；审查获得所需数据的办法，包括从外部来源购买数据的可能性；研究国家公务员系统适足代表性问题；对两种方法的适用情况进行审查，以确保选择的方法符合当地劳动力市场条件，且处于类似情况的工作人员得到平等待遇；对两种方法的案文提出相应修正；向委员会第八十八届会议递交提案。

34. 委员会决定在其第八十八届会议上再次讨论审查工作时间表问题。

委员会报告第六章

外勤人员的服务条件：极端艰苦条件工作地点

35. 在第八十五届会议上，委员会在讨论艰苦条件分类方法时，人力资源网的外地组织提出了未被指定为不带家属工作地点的 D 类或 E 类艰苦条件工作地点的问题。委员会讨论了各组织是否可对这类地点的工作人员提供一定的灵活性，使工作人员既可以带家属并得到安置津贴，也可以不带家属并领取不带家属艰苦条件津贴。委员会还认为，这些组织可以将这些方面与其他关照义务方面的措施一并处理。

36. 在第八十六届会议上，委员会审查了人力资源网提交的关于未被指定为不带家属工作地点的 D 类或 E 类艰苦条件工作地点问题的报告。该网络在报告中指出，联合国各组

织作为雇主在对工作人员及其家属的关照义务方面负有特殊的责任。委员会决定：请人力资源网提供更多数据，说明未被指定为不带家属工作地点的艰苦工作地点的家庭分离问题；这一问题应由一个工作组来审查。

37. 委员会第八十七届会议审查了工作组的报告。工作组于 2018 年 6 月举行了会议，审查了各种文件和列报，包括：对外地整套报酬办法的整体审视、外地服务条件的历史和现状概况以及各组织提出的问题；艰苦条件分类流程和不带家属工作地点的指定；各组织通过调查提供的补充信息；以及一些外部做法。

38. 委员会审议了工作组提交的各项备选方案，并讨论了这些 D 类和 E 类工作地点情况下的家庭分离是否应被视为自愿或非自愿的问题；换句话说，是否应该禁止工作人员安置合格受抚养人，或者是否可以允许工作人员选择是否安置家属。

39. 委员会还注意到，在未被指定为不带家属工作地点的 D 和 E 类艰苦工作地点服务的工作人员面临困难的选择，要么在如此困难的条件下安置家属，要么将他们安置在另外一个地点，而这除了与家人分离之外还会产生一些费用。委员会认为，在工作人员选择不安置家属的情况下，在一定程度上承认在另外一个地点维持一个家庭所涉及的额外费用将是适当的。委员会认为，考虑到工作人员在接受在这些工作地点的任务时将继续可以选择安置家属，低于不带家属艰苦条件津贴的数额在这些情况下将是适当的。

委员会的决定

40. 委员会决定：是否在未被指定为不带家属工作地点的 D 类或 E 类艰苦工作地点安置合格受抚养人的选择权应留给工作人员；应处理各组织和各工作人员联合会的需要，向有合格受抚养人的工作人员提供较低数额的不带家属艰苦条件津贴，数额为每年 15 000 美元，以帮助支付在其他地方安置这些受抚养人的费用；此数额将发给在接受未被指定为不带家属工作地点的 D 类或 E 类工作地点的任务时申请此种津贴的工作人员，以代替在该工作地点安置合格受抚养人的选项；如果在该工作地点安置了任何合格受抚养人，将不支付此津贴；订正艰苦条件方法全面实施后，将在 2019 年完成周期时对该津贴进行审查。

执行委员会的行动

41. 请执委会注意本报告。

= = =