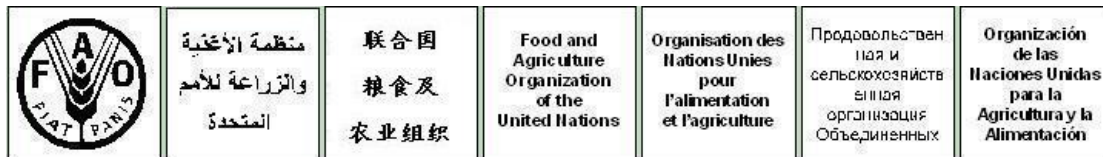


2011 年 2 月



财 政 委 员 会

第 一 三 八 届 会 议

2011 年 3 月 21-25 日，罗马

财政委员会要求提供的有关 《国际公务员制度委员会章程》第 12 条的情况

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

一般法律事务处处长**Antonio Tavares 先生****电话：+3906 5705 5132**

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

内容提要

- 财政委员会第一三七届会议（2011 年 2 月 10-11 日）审查了一份题为“初步估算的 2012 - 2013 年费用增长”的文件。委员会认为，罗马一般服务人员的薪金水平很高，甚至高于罗马主要雇主的薪资水平。现行的薪金水平同多边和公共部门预算压力不符。委员会注意到，根据《国际公务员制度委员会章程》第 12 条，“委员会应 (...)就一般服务人员和其他本地聘人员类别的薪级表提出建议”，目前，这些建议已提交粮农组织理事会。委员会要求 (a) 对《国际公务员制度委员会章程》第 12 条作出法律解释,以及(b)对理事会在确定罗马一般服务人员薪金调整方面具有的自由裁量权提出意见。
- 本文件阐述了公务员制度委员会、理事会和总干事的职责。公务员制度委员会有权根据其所确立的办法，编制并建议一份薪级表；理事会负责通过该薪级表，而总干事则负责加以实施。
- 在解释“（应）就.....提出建议”这一表述的含义时，应考虑整个薪金和福利共同系统，重新制订薪级表的规定技术流程，以及国际劳工组织行政法庭在薪级表的编制、通过和实施方面实行的严格控制。粮农组织，包括理事会和总干事在各自的职权范围，负有实施公务员制度委员会建议的一般服务人员新薪级表的法律义务。
- 理事会进行任何自由裁量的余地很小。理事会只有在公务员制度委员会或联合国大会违反了适用规则、一般法律原则或出现任何重大错误情况下，方可拒绝批准建议的薪级表和对薪级表的调整。

征求财政委员会的指导意见

- 请财政委员会注意本文提供的情况。

建议草案

- **财政委员会注意到提供的有关《国际公务员制度委员会章程》第 12 条的情况**

背 景

1. 财政委员会第一三七届会议（2011 年 2 月 10-11 日）审查了一份题为“初步估算的 2012-2013 年费用增长¹”的文件。委员会“认为，罗马一般服务人员的薪金水平很高，甚至高于罗马主要雇主的薪资水平。现行的薪金水平同多边和公共部门预算压力不符。委员会忆及这种情况导致设在罗马的机构在 2010 年 11 月停止对一般服务人员的加薪。委员会获悉，与设在罗马的另一个机构不同，粮农组织大会于 1975 年接受了国际公务员制度委员会的章程。因此，粮农组织受国际公务员制度委员会所建议的薪级表的约束。(.....)“委员会注意到，《国际公务员制度委员会章程》第 10 条规定：“委员会应向联合国大会提出有关 (.....)专业人员和更高职类工作人员薪金等级和任职地点差价调整的建议”，然后由联合国大会决定薪级表。”(.....)“《章程》第 12 条关于一般服务人员薪金则规定：‘委员会应 (.....)就一般服务人员和其他本地征聘人员类别的薪级表提出建议。’这些建议将提交给粮农组织理事会。委员会注意到，关于粮农组织理事会是否有权更改或否決薪级表、临时调整或国际公务员制度委员会的生活费用调查结果，这个问题已经被提到了许多次，而结论是理事会在该问题上不得自由裁量。”(.....)“委员会获悉，只有粮农组织大会才有权作出不再遵守《国际公务员制度委员会章程》的决定²。”

2. **委员会要求：** (a) 对《国际公务员制度委员会章程》第 12 条作出法律解释，以及(b)对理事会在确定罗马一般服务人员薪金调整方面具有的自由裁量权提出意见。

初步意见

3. 首先,必须强调以下内容:

3.1. 第一，财政委员会注意到，已经根据 1984、1989、1994、2000 和 2005 年薪酬调查的结果或相关事项，在领导机构（包括财政委员会）、章程和法律事务委员会（章法委）、理事会和大会等很多场合，提到了关于粮农组织在应用一般服务人员最新薪级表方面应承担的义务。本说明文件借鉴并摘录了以前各项说明和意见，并特别引用了向 2006 年 9 月的财政委员会第一一五届会议及同期举行的计划委员会和财政委员会联席会议提交的一份说明文件。

¹ FC 137/2.1。

² 财政委员会第一三七届会议报告（2011 年 2 月 10-11 日），CL 141/6，第 26-32 段。

- 3.2. 第二，除了所提出的各个问题，还出现了一个原则性的问题，即粮农组织是否应成为联合国薪金和福利共同制度的成员。统一的国际公务员制度不是一个新的概念，当联合国成立时，由于各种原因，无法实施这一概念（如建立共同制度存在固有难题，以及劳工组织和粮农组织等某些专门机构的成立时间比联合国要早等原因）。联合国和专门机构根据《章程》第 57 条达成的关系协定包含一项标准条款，除其他事项外，各成员国在该条款中确认，从有效的行政协调这一角度来说，制订单一、统一的国际公务员制度是非常可取的，为此，同意制订共同人事标准、办法和安排，以避免在雇用条款和条件方面出现严重差异及在招聘人员时出现竞争，力求从员工的服务中获得最大利益，并承诺建立国际公务员制度委员会³。

接受《国际公务员制度委员会章程》

4. 1973 年，经过冗长的机构间磋商进程后，联合国大会授权总干事接受《国际公务员制度委员会章程》，并通过对《粮农组织总规则》的一组修正，把某些事项的干预权力移交给公务员制度委员会和联合国大会，粮农组织领导机构和总干事对这些事项不再拥有权力⁴。1975 年，总干事代表粮农组织接受了 1974 年联合国大会上批准的《国际公务员制度委员会章程》。

编制、建议、通过和实施一般服务人员薪级表的权力

5. 根据《章程》第 11 条第 1 (a)段，委员会应确立“**运用服务条件确定原则的办法**。”《章程》第 12 条第 1 段规定“**在总部工作地点（.....），委员会应为一般**

³ 联合国大会在每一届会议上均通过第五委员会详细审查公务员制度委员会的工作。联合国大会在 2010 年 12 月 24 日第 65/248 号决议特别突出强调了委员会的作用。大会重申决心“维持一个单一、统一的联合国共同制度，作为规定和协调共同制度服务条件的基础”。大会鼓励“委员会继续协调和规定联合国共同制度各组织工作人员的服务条件，同时应铭记各会员国对本国公务员制度实施的限制”；重申“大会在核准联合国共同制度各组织所有工作人员服务条件和应享权利方面的作用，同时应铭记委员会《章程》第 10 条和第 11 条；回顾“委员会《章程》第 10 条和第 11 条”，并“重申委员会在制定和协调联合国共同制度各组织所有工作人员服务条件和应享权利方面的核心作用。”联合国大会已根据委员会就《章程》第 10 条提出的建议，批准了公务员制度委员会系统下的一些事项（决定员工服务条件的主要原则；专业人员及更高职类人员的薪级表和职位调整；由联合国大会决定的员工津贴和福利，例如家属津贴和对专业人员及更高职类人员的语言奖励、教育津贴、回国休假、回国补助金和解雇补偿金、职工薪给税），而对于其他事项，公务员制度委员会则有权直接处理。委员会根据《章程》第 11 条，确立了运用服务条件确定原则的办法，涵盖津贴和福利（不含养老金）及第 10 条规定的内容、待遇条件、差旅标准，以及为运用职位调整而对任职地点作出的分类。本文件提及的第 12 条涉及一般服务人员及有关职类人员的薪级表。联合国大会和公务员制度委员会按照联合国及专门机构之间关系协定中的总体原则和假设运作，这些关系协定的目的是，通过采用共同人事标准、方法和安排，建立一个单一、统一的国际公务员制度。

⁴ CL 61/REP, 第 172-174 段和 C 73/REP, 第 334-335 段。

服务类别员工及当地征聘的其他类别员工的薪级表确立相关事实，并就此提出建议”（下划线后加以突出显示）。《章程》第 12 条第 3 段规定，在按照第 12 条第 2 段行使职能时，“委员会应就（……）咨询行政首长和员工代表。”

6. 薪金调查按照《国际公务员制度委员会汇编》中高度规范的复杂流程开展。公务员制度委员会开展调查时还参照了其所制订的详细办法。“弗莱明原则⁵”是确定一般服务人员及有关职类人员服务条件的基础。薪金调查过程包括：筹备阶段（如确定员工样本、选定工作类别并设定基准）；数据收集阶段（如工作匹配度、学历、处理不同意见、待收集薪金数据的类型及与员工是否合作）；数据分析阶段（如在实施各项调整时，对附加福利、社会保险福利金和税收归宿加以量化）；以及决策阶段，编制薪级表及其调整标准。根据该方法，成立了一个“地方薪金调查委员会”，委员会由行政人员和员工代表组成，代表公务员制度委员会行事，负责在各工作地点开展调查工作，并将特别关注数据收集阶段。

7. 薪级表一经制订，公务员制度委员会便会向总干事提出建议。总干事负责将公务员制度委员会的建议转交财政委员会〔《粮农组织总规则》第 XXVII 条第 7(r)款和第 XL 条第 2 款〕。财政委员会向理事会作出汇报，理事会则根据《粮农组织总规则》第 XXIV 条第 3(j)款批准薪级表。总干事颁布并实施新的薪级表（参阅《粮农组织总规则》第 XXXVIII 条第 1 款和第 XL 条第 3 款），以及《职工条例》第 301.13.4 条）。

8. 多年来，已通过实际操作和国际劳工组织行政法庭的裁决书，包括针对粮农组织的一些裁决书，明确了公务员制度委员会、理事会和总干事的相应职责。

9. 行政法庭阐明，既然已经建立了由公务员制度委员会和联合国大会管理的薪金和福利共同制度，各大组织就必须实施公务员系统委员会针对一系列人事事宜的建议和决定，各组织的相关领导机构已无权处理此类人事事宜（包括编制一般服务人员薪级表）。很多行政法庭裁决书（参阅第 1713、1915、2030、2303、2476 和 2571 号裁决书，等等）都明确或间接地重申了这些原则，反映了法庭对

⁵ 对弗莱明原则的最近一次重述是由公务员制度委员会作出的，并在联合国大会 1992 年 12 月 23 日第 47/216 号决议中得到批准，重述内容如下：“《联合国宪章》第一百零一条规定，‘办事人员之雇佣及其服务条件之决定，应以求达效率、才干、及忠诚之最高标准为首先考虑’。为求在雇佣当地征聘人员方面按照《宪章》规定的标准行事，联合国系统各组织必须有能力与其他雇主竞争。他们在同一劳动力市场内征聘同样能干和能够胜任与组织的工作相类似和具有等同价值的工作人员。为了保持竞争能力，以吸引和保留这些高水平的工作人员，当地征聘人员的服务条件必须以当地其他雇主的最佳服务条件为确定的根据。包括薪酬和其他基本报酬项目在内的服务条件应当在当地最佳之一而无须为绝对最佳者”。参阅公务员制度委员会 1992 年的报告，A/47/30，第 231 段，第 59-60 页。

所有与薪金和服务条件有关的事项的严格控制。从本质来说，该事项非常重要，工作人员由职工代表给予支持，确保严格遵守公务员制度委员会确立的方法⁶。

10. 《国际公务员制度委员会章程》第 12 条第 1 段必须在这一法律体系背景下加以理解。该条款规定，委员会应就一般服务人员的薪级表问题，向各组织“提出建议”。这一措辞不能被理解为各组织可“自行决定”是否应用或修订薪级表。这不是该条款的正确解释，原因如下：

10.1 首先，在解释“（应）提出建议”这一表述的含义时，必须依据公务员制度委员会管理的整个薪金和福利共同制度，以及新薪级表编制过程的性质。通过上文第 6 段所述过程得出的建议，是公务员制度委员会为确定薪级表而开展的复杂技术过程的“机械”必然结果。从实际和法律的角度来说，该过程剥夺了接受《国际公务员制度委员会章程》的组织的领导机构在审查建议的薪级表时作出任何有意义的自由裁量的权力。事实上，这不是新出现的情况，当某一行政主管机构被要求按照技术或科学机构的建议作出决定时，经常会发生这种情况。此外，若理事会有权改变薪级表，可能会产生各种棘手的问题，如就替代办法提出建议或作出决定，这便违反了建立薪金和利益共同制度的初衷。

10.2. 其次，根据上文提到的行政法庭判例法，领导机构在偏离或拒绝采用公务员制度委员会的建议或联合国大会决定方面的权力非常有限。事实上，接受《国际公务员制度委员会章程》的组织的领导机构，只有在公务员制度委员会或联合国大会违反了适用规则、一般法律原则或出现任何重大错误的情况下，方可拒绝采用某一特定建议或决定。若出现上述情况，某一组织，特别是其行政首长应拒绝运用特定办法⁷。若未出现任何此类情况，接受《国际公务员制度委员会章程》的组织必须通过新的薪级表及任何相关调整。

11. 最后，作为一般规则，各组织的行政首长作为首席执行官，必须实施理事会通过的薪级表。在有关 Connolly-Battisti 女士提起诉讼(第 5 号)的第 323 号判决书中，行政法庭澄清，在粮农组织这一特殊案例中，总干事必须颁布并实施理事

⁶ 因此，总的来说，目前的情况是，公务员制度委员会有权编制并建议一份薪级表，理事会的职责是通过薪级表，总干事则负责加以实施。

⁷ 这一判例法导致种种困境，因为各组织有义务不采用联合国大会或公务员制度委员会颁布的特定办法，从而使各组织与这些机构产生冲突。

会通过的任何新的薪级表⁸。

结 论

12. 结论如下：

12.1. 关于第一个问题：根据上述意见，对“（应）提出建议”这一表述的解释，必须依据整个薪金和福利共同制度，制订新薪级表的技术过程的复杂性，以及国际劳工组织行政法庭对编制、通过和实施薪级表实行的严格控制。因此，粮农组织，包括理事会和总干事在各自的职权范围，负有实施公务员制度委员会建议的一般服务人员新薪级表的法律义务。

12.2. 关于第二个问题：理事会进行任何自由裁量的余地很小。理事会只有在公务员制度委员会或联合国大会违反了适用规则、一般法律原则或出现任何重大错误时，方可拒绝批准建议的薪级表及对薪级表的调整⁹。

⁸ 在这一裁决书中，除其他事项外，行政法庭声明：“唯一重要的一点是，总干事在根据《职工条例》第301.134条的要求，履行落实薪级表的职责时，须按照其认为正确的方式独立行事，例如，如同其按照第XXXIX.4条规定，任用、分配和晋升工作人员那样，还是须按照第XXXVII.1条的规定，作为执行官员履行理事会的各项决定。法庭认为，后一种观点是正确的。”。

⁹ **财政委员会或愿审议**2004年2月4日发布的关于Bartorelli, Eldon (第2号), Pace (第2号)和Señor Cembellín提起诉讼的第2302号裁决书中对这一立场作出的特别权威的论述：“粮农组织确实于1975年3月20日批准了《国际公务员制度委员会章程》，委员会的确有责任制订要使用的方法，但是对于薪级表这一事项，后者只能提出建议，并且根据《粮农组织职工条例》第301.134条，应由总干事‘确定一般服务类别工作人员的薪级表，并且通常是根据粮农组织相关办事处所在地的现行最佳服务条件加以确定’。因此，应由主管当局通过司法审查，负责检查选定方法所参照的规则及随后的结果是否违反了有关一般服务人员的弗莱明原则，或适用国际公务员制度的一般法律原则。被告提请注意该系统的缺点，以及第1713号裁决对其所造成的“极大不便”。它甚至还宣称，其几乎不可能脱离公务员制度委员会建议的薪级表，尽管其明确承认，“必须分析这些建议，若认为建议不合法或建议的实施会剥夺职工的合法权利，必须拒绝运用这些建议”，事实上，这是根据行政法庭判例法对应履行的义务作出的非常准确的诠释。（第7段，下划线后加以突出显示）。