

**C 2015/3号文件—《2014—17年中期计划》（经审议）/
《2016—17年工作计划和预算》**

情况说明之三—2015年3月

**减少职工费用—国际公务员制度委员会
对职工薪酬福利整套方案的审查**

概要：本文件就下列情况予以说明：通过联合国大会、国际公务员制度委员会、粮农组织领导机构以及粮农组织总干事行动，对职工福利和待遇进行调整的权限，以及减少职工费用增量的方案，同时介绍过去两年所取得的经验。粮农组织职工的大多数福利和待遇是以联合国共同制度的做法为依据，粮农组织领导机构和总干事都无权进行调整。只有与联大和国际公务员制度委员会进行有效对话，并积极参与其目前对职工薪酬福利整套方案进行的全面审查，方可对相关方案进行重大调整。

1. 职工费用一直以来都占粮农组织正常计划预算的近 75%，而在两年度费用增幅中所占比例也大致如此。理事会 2013 年 4 月会议“要求秘书处确定减少职工费用增量的备选方案”。¹大会 2013 年 6 月会议：

强调削减本组织职工费用增量的重要性，同时承认粮农组织职工福利和待遇主要由联合国共同制度决定，经位于纽约的国际公务员制度委员会和（或）联合国大会批准。大会呼吁国际公务员制度委员会与联合国大会尤其要在该委员会全面审查的范围内，考虑对共同制度下职工费用增长保持更大警觉的必要性，并同样促请总干事发出类似呼吁。²

2. 财政委员会³在 2015 年 3 月召开的第一五七届会议上指出，“增效节支措施应着眼于职工费用，并指出绝大部分相关费用并非在总干事控制之下，鼓励秘书处关注国际公务员制度委员会所开展的讨论情况，希望粮农组织成员参与联合国大会第五委员会的工作”。

3. 本情况说明所指的职工费用包括：薪资、养恤金、教育津贴、待遇旅行、医疗保险，以及粮农组织职工（专业人员和一般服务人员）享有的其他津贴。⁴

¹ CL 146/REP，第 9 段 n)项

² C 2013/REP，第 106 段。

³ CL 151/3，第 20 段 i)项

⁴ C 2015/3 号文件《2014—17 年中期计划》/《2014—15 年工作计划和预算》，第 146—151 段及情况说明之一。



I. 对职工福利和待遇进行调整的权限

4. 联合国系统各机构职工福利和待遇大都以联合国大会根据国际公务员制度委员会建议所批准的联合国共同制度薪酬福利整套方案为依据。《国际公务员制度委员会章程》在这方面有两项关键条款具体如下：

第 10 条

委员会应向联合国大会提出有关下列内容的建议：

- a) 决定职工服务条件的主要原则；
- b) 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数；
- c) 由联合国大会决定的职工津贴和福利；⁵
- d) 职工薪金税。

第 11 条

委员会应确立：

- a) 服务条件确定原则的应用办法；
- b) 津贴和福利（不含养恤金）及第 10(c)条规定的内容、待遇条件及差旅标准；
- c) 为运用工作地点差价调整数而对任职地点作出的分类。

5. 此外，根据《章程》第 12 条规定，委员会应为一般服务人员及当地招聘的其他类别职工的薪级表确立相关事实并向相关组织提出建议。

6. 下表列出了根据联合国共同制度规定所提供的各项福利和待遇、所适用的职工类别，以及国际公务员制度委员会、联合国大会、粮农组织领导机构与粮农组织总干事对这些福利和待遇进行调整的权限、作用和资格。

7. 粮农组织职工的大多数福利和待遇以联合国共同制度的做法为依据，粮农组织领导机构和总干事都无权进行调整。只有与联大和国际公务员制度委员会进行有效对话，包括积极参与第 II 部分所述的全面审查，方可对薪酬福利方案进行重大调整。

II. 国际公务员制度委员会对职工薪酬福利方案的全面审查

8. 国际公务员制度委员会正在对职工薪酬福利方案进行全面审查。⁶为此，国际公务员制度委员会已明确了目前职工享有的所有待遇，并将其分为五类：

- a) 薪金、工作地点差价调整数和房租补贴；

⁵ 家属津贴和针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、离任回国补助金和解雇补偿金。

⁶ ICSC/76/R.3—对共同制度薪酬福利方案的审查

- b) 家属相关津贴（配偶、受赡养人、子女、第二受赡养人、教育津贴等）；
- c) 休假相关待遇（年假、病假、官方节假日等）；
- d) 流动和艰苦条件津贴（赴任津贴、搬家费、危险津贴、休养康复津贴、流动津贴等）；
- e) 离职相关津贴（离职补偿金、离任回国补助金等）。

9. 联合国大会注意到国际公务员制度委员会进行全面审查的决定，并要求委员会牢记联合国共同制度下各机构的财务状况，及其吸引优秀职工的能力。全面审查最终结论和建议将尽快提交联合国大会，最晚不迟于 2015 年第四季度。

10. 鉴于审查工作的规模，委员会提议在三年时间里（2013—2015 年）采取分阶段的方式来开展工作，具体如下文所述。

11. 很明显，审查工作完成越早，由国际公务员制度委员会提出、经联合国大会批准的**建议措施**就越能得到迅速采纳。**因此，只有联合国大会成员主动发挥领导作用，并承诺及时采用联合国全系统范围的措施，才能让粮农组织和联合国其他机构的职工费用增量实现结构性下降。**

12. 国际公务员制度委员会在 2015 年 3 月和 7 月召开的两届会议将主要针对全面审查工作。因此，关键是粮农组织成员国能够通过其中央政府及其派驻纽约的代表团重申**控制职工费用和简化系统的必要性**，以全面提高联合国的交付能力。

13. 现已做出决定，在薪酬福利全面审查工作做出决定之前，对各项津贴进行冻结；重要的是各成员国要支持在审查工作结束之前继续冻结，从而把与作为参照值的美国公务员薪资比值差幅从当前的 17.4% 降至 15% 这一期望值。

14. 关于将在国际公务员制度委员会今后会议上讨论并且将会纳入最终建议提交第五委员会讨论的现行审查工作相关议题，有几个方面需要得到成员支持。特别是关于应该实行单一整合薪级表的意见似乎成为共识。整合薪级表将取消有受赡养人的薪率，但会依据作为参照值的公务员标准设立受赡养人津贴。对薪级表的调整将会对其他因素产生影响，如应计养恤金薪酬、薪金毛额及职工薪金税、离职补偿金和离职回国补助金，这些议题都将需要国际公务员制度委员会进行讨论。

15. 具体而言，提交到国际公务员制度委员会的下列提案都需要得到支持：

- a) **薪级表的薪档（职级内薪金递加）应每两年提一档，且与良好工作表现挂钩**，而不是现行的年度递加。但是，这一举措不应视为有义务把因薪档周期延长而产生的节约款项用于奖励/表彰计划。这一做法是依据现有的认识，即：给予职级内薪金递加/奖励机制（招聘时/在职业生涯中用以认可资历、表彰业绩）应在国际公务员制度委员会设定的大框架内由各机构自身自由裁量。

- b) **教育津贴一力求简化程序、降低成本**，方法是减少该项福利的支出。尤其指出，国际公务员制度委员会已提出建议，把可报销费用仅限于与学费、注册费以及非总部任职地点的住宿费直接相关的项目。粮农组织支持这一方案，不应把交通费和午餐费作为教育津贴的一部分由各单位支付。
- c) **异地安置相关津贴**。将会针对运输问题讨论若干方案，包括可能实行强制性或选择性一笔总付方案。由于强制性一笔总付可能会增加费用，因此有议案提出把与异地安置相关的若干项待遇合并为一，包括正在审议的运输费用。这一方案颇有价值，可能会减少费用并简化行政程序，但财务影响尚不清楚。
- d) **流动和艰苦条件津贴**简化工作。对派往实地的职位以及任职地点按艰苦条件可能分为六类的情况，目前可能应支付另外九项津贴和福利。对**各类津贴**进行简化，**就应该在除最艰苦任职地点之外的所有地点节省开支**，同时要**简化艰苦条件分类，从目前的六级简化为三级**。

16. 总之，敦请成员国向联合国大会重申在大会第 7/2013 号决议中提出的呼吁，特别是在国际公务员制度委员会当前正在开展审查工作的情况下，考虑对联合国系统内职工费用增长保持更大警觉的必要性。

III. 总干事已经采取的措施

17. 如附表所示，职工费用部分内容属于粮农组织权限范围。总干事已在过去三年针对这些项目采取措施减少职工费用，比如调整房租补贴、限制公务差旅的开支等。

18. 2013 年初对涉及房租补贴计划的条款进行了修订。从长期来看，预计因从严控制补贴获取资格，房租补贴系统的总费用将会减低，尽管幅度可能有限。举例来说，补贴资格标准排中除了此前曾在任职地点居住，以及在任职地点拥有足够房产的新录用职工。对于因不可抗力而需获得房租补贴的资格条件也变得更为严格。

19. 同时，对于在罗马任职职员的合理房租水平上限也进行了审查。职工房租水平上限不再参考职工级别，而是依职工的家庭人数确定。这一调整符合联合国共同制度下其他总部任职地点的做法，能确保房租补贴计划更好地履行其宗旨，即根据职工经认定的受赡养人人数而非其级别，为需要更大住房的职工提供更多财政支持。

20. 已在全组织推行相关措施，控制并减少因公差旅费用。比如，现在 D1 及以上职类的每日生活津贴固定采用标准费率，而不再使用过去应付的较高费率。同时对公务舱旅行规定也进行了调整，所需旅行时间从 9 小时调整为 12 小时。

21. 关于社会保障，特别是医疗保险问题，预计 2015 年 1 月 1 日启动的医疗保险新合同将会产生节约，由于合同保费三年内固定，因此至少在今后三年都会确保节约。

22. 虽然由国际公务员制度委员会决定年假的积存率，但总干事有权决定年假计划的实施办法。通过把离职时需要付款的积存年假上限从 60 天减为 30 天，粮农组织已实现了节约。

23. 粮农组织要实现更为均衡的支出分配，减少职工费用仍是一项关键因素。总干事致力于推进这项工作取得成果，但特别是在国际公务员制度委员会和联合国大会当前审查工作的背景下，成员国的决定将发挥关键作用。

职工福利/待遇 根据联合国共同制度规定		职责		
福利/待遇	对应职工类别	国际公务员制度委员会	联合国大会 粮农组织 领导机构	粮农组织总干事
薪金和有关津贴				
薪金比额	专业人员和一般服务人员	建议比额	批准专业人员 比额	必须颁布 必须实施由国际公务员制度委员会建议、经联合国大会批准的工资比额。
工作地点差价调整数	专业人员	规定各任职地点的水平	-	- 必须实施有国际公务员制度委员会发布的工作地点差价调整数。
房租补贴	专业人员	规定大多数条件和金额	-	- 必须实施国际公务员制度委员会规定的条件。有权决定合理住房的内容，如按照职级或家庭人数确定补贴额度，以及确定罗马的合理房租上限。
语言津贴	一般服务人员	规定条件和金额	-	- 必须实施国际公务员制度委员会规定的津贴费率。粮农组织对于专业人员不提供津贴。
加班费和夜班津贴	专业人员和一般服务人员（加班费）、 一般服务人员（夜班津贴）	规定条件	-	- 必须遵守国际公务员制度委员会规定。有权决定补偿办法（如采用补休假的方法）。
特别职务补贴（面向需长期承担高于自身职级职责的职工，属不计养恤金报酬）	专业人员和一般服务人员	规定条件和金额	-	- 必须遵守国际公务员制度委员会规定。
赡养补助金	专业人员和一般服务人员	规定条件和金额	批准涉及专业人员的部分	- 必须遵守联合国大会和国际公务员制度委员会的规定。
教育津贴	专业人员和一般服务人员（国际职员）	规定条件和金额	予以批准	- 必须遵守联合国大会和国际公务员制度委员会的规定。

职工福利/待遇 根据联合国共同制度规定		职责			
福利/待遇	对应职工类别	国际公务员制度委员会	联合国大会 粮农组织 领导机构	粮农组织总干事	
与职工出差、搬家和流动有关的待遇					
每日生活津贴	专业人员和一般服务人员	就每日生活津贴提供指导	-	-	按常规应遵循国际公务员制度委员会规定的费率，但可规定特别费率并通过谈判以减少酒店住宿费用。
流动及艰苦条件津贴	专业人员和一般服务人员（国际招聘）	规定条件和金额	批准金额	-	必须遵守联合国大会和国际公务员制度委员会的规定。
赴任津贴	专业人员和一般服务人员（国际招聘）	规定条件和金额	-	-	必须遵守国际公务员制度委员会规定。
搬家和运输费	专业人员和一般服务人员（国际招聘）	规定大多数条件，以及重量和数量限制	-	-	必须遵守国际公务员制度委员会规定。有权决定实际实施方法，如用支付一次性补贴的做法替代组织运输。
休假					
年假	专业人员和一般服务人员	规定条件	-	-	必须遵守国际公务员制度委员会规定。
回国休假	专业人员和一般服务人员（国际招聘）	规定多数条件	予以批准	-	必须遵守联合国大会和国际公务员制度委员会的规定。有权决定一次性支付事项。
病假	专业人员和一般服务人员	规定条件	-	-	必须遵守国际公务员制度委员会规定。有权决定待遇享受办法。
产假、陪产假、收养假	专业人员和一般服务人员	规定条件	-	-	必须遵守国际公务员制度委员会规定。
特别假期	专业人员和一般服务人员	规定条件	-	-	必须遵守国际公务员制度委员会规定。有权决定待遇享受办法（包括假期是否带薪）。
官方节假日	专业人员和一般服务人员	规定天数（1年10天）	-	-	必须遵守国际公务员制度委员会规定。

职工福利/待遇 根据联合国共同制度规定		职责			
福利/待遇	对应职工类别	国际公务员制度委员会	联合国大会 粮农组织 领导机构	粮农组织总干事	
离职付款					
积存年假的折算	专业人员和一般服务人员	规定条件以及可折算为收入的最高天数。	-	必须遵循国际公务员制度委员会规定，但可规定天数。	
离任回国补助金	专业人员	规定条件	予以批准	必须遵守联合国大会和国际公务员制度委员会的规定。	
离职补偿金	专业人员和一般服务人员	规定条件	予以批准	必须遵守联合国大会和国际公务员制度委员会的规定。	
服务终结津贴	一般服务人员	规定条件（仅在罗马和维也纳适用）	-	必须遵守国际公务员制度委员会规定。	
社会保障					
医疗保险	专业人员和一般服务人员	国际公务员制度委员会《章程》未对这一问题进行直接规定。但是，联大在二十世纪八十年代要求国际公务员制度委员会进行一次全系统的审查，并在二十世纪九十年代要求就各机构职工承担的费用进行对比。国际公务员制度委员会目前对薪资待遇方案进行的审查不涉及医疗保险。	背景信息请参阅国际公务员制度委员会一栏。联大近年来仅对联合国内部的医疗保险问题进行讨论。	批准通过《工作计划和预算》做出的财政承诺。	有权制定医疗保险计划，尽管当前的医保计划也涵盖了世界粮食计划署、国际农发基金以及国际文物保护与修复研究中心。总干事就医疗保险计划听取联合咨询委员会的建议。委员会由上述三家机构，以及职工团体和退休人员团体组成。
因公死亡、受伤或生病的补偿	专业人员和一般服务人员	《章程》为对这一问题有直接规定，委员会也未对此进行审查。国际公务员制度委员会目前对薪资待遇方案进行的审查不涉及该事项。	仅审议联合国《职工守则》中的联合国计划。调整需向联大报告。	批准通过《工作计划和预算》做出的财政承诺。	拥有制定计划的基本权限。粮农组织计划以联合国《职工守则》附录 D 中的秘书处计划为基础。建议共同制度统一联合国系统内的相关规定。
养恤金	专业人员和一般服务人员	规定和联合国工作人员联合养恤基金相关的具体条件和待遇。	予以批准	-	必须遵守联合国大会和国际公务员制度委员会的规定。