

世界知识产权组织协调委员会

第七十三届会议（第 47 次例会）
2016 年 10 月 3 日至 11 日，日内瓦

关于在本国居住但不在本国服务的工作人员教育补助金
既得权利问题的法律意见以及
潜在实行有限过渡措施的财务影响评估

法律顾问办公室编拟的信息文件

一、导 言

1. 在 2015 年 10 月举行的第七十一届会议上，WIPO 协调委员会被要求批准对 WIPO《工作人员条例与细则》条例 3.14 的两处修订，该条例涉及教育补助金。当时，条例 3.14(a)规定：“工作人员，其工作地点不在本国的，有权[……]领取教育补助金”。
2. 当时建议把条例 3.14(a)修改为，规定只有不在本国“工作或居住”的工作人员才有资格领取教育补助金。拟议修订的背后有两重理由：(i) 确保与教育补助金的宗旨一致，按国际公务员制度委员会（ICSC），这种宗旨是：“负担因工作人员离开本国而增加的一部分子女教育费用”；以及(ii) 使 WIPO 的法定框架与联合国共同制度其他组织的规则和做法一致。这次修订的后果是，工作地点不在本国、但仍居住在本国的工作人员，将不再有权领取教育补助金。实际中，受拟议修订影响的工作人员是居住在法国的法籍工作人员。

3. 当时还建议增加新的(f)款，以保留(a)款修订前入职WIPO的工作人员的权利¹。这一新(f)款的拟议措辞如下：

“尽管有以上(a)款规定，在 2016 年 1 月 1 日前为国际局定期、连续和长期任用且居住在本国但不在本国工作的工作人员继续享受教育补助金。”

4. WIPO 协调委员会批准了条例 3.14 的两处修订，并注意到：

“法律顾问办公室将在协调委员会 2016 年会议上呈交一份有关工作人员对教育补助金的既得权利问题分析，以及对财务影响的相关信息，供其就是保留还是删除新工作人员条例 3.14(f)（“教育补助金”）作出决定。”²

内容提要

5. 本文件即包含协调委员会所要求的上述分析。简言之，尽管领取教育补助金的应享权利已被承认属于既得权利的范畴（见第二部分），但居住在法国的国籍工作人员，曾提交过教育补助金报销申请并领取教育补助金的，所依据的是一种长期做法，而非 WIPO《工作人员条例与细则》中规定的应享权利（见第三部分）。这种做法未取得法律效力，遑论产生既得权利。这样，可以合法予以终止，但只对未来有效，并且要给出充分通知时间（见第四部分）。因此，建议删除条例 3.14(f)，代之以有限的过渡措施，作为通知要求的集中体现（见第五部分）。拟议过渡措施所涉的财务问题是有限的（见第六部分）。

二、既得权利原则

修订服务条件的权力要服从既得权利原则

6. 尽管国际组织公认被赋予了修订向其工作人员提供的雇用条款和条件的固有监管权，但这种权力不是无限制的。一般而言，服务条件可以修改，但只能对未来有效力，不具有追溯力。此外，有关应享权利不得构成一名工作人员一套“既得权利”的一部分，这些既得权利被认为是不可侵犯的，因此不能未经本人同意予以取消。在一件WIPO作为被告组织的案件中，国际劳工组织行政法庭（“劳工组织行政法庭”）明确指出：“尽管一个组织必须遵守既得权利，保守有约束力的诺言，但它有修订其工作人员条例的广泛酌处权[……]。”³

7. WIPO 有权修订其《工作人员条例与细则》，这在条例 12.1(a)（关于条例的修订）和条例 12.2(a)（关于细则的修订）中也有明文反映。由于领取教育补助金的权利载于条例，而非细则，所以条例 12.1 的(b)款是适用的规定，该款内容如下：

“修订不影响工作人员的既得权利和工作人员任用书或合同中订立的工作条件。修订不影响修订生效前《工作人员条例》的有效规定对工作人员的适用；除非可改善工作人员的任用条件，否则修订没有追溯力。”

¹ 见 WO/CC/71/4 Rev.，第 5 段和第 6 段。

² 见 WO/CC/71/7 第 95 段(i)(b)。

³ 见第 1641 号（1997 年）判决，评议意见 7(c)。

8. 上述规定明确,《工作人员条例》的条款可以修订,但不能溯及既往,除非工作人员将从修订中受益(这种情况下也可以进行溯及既往的修订)。此外,修订不能具有侵犯工作人员“既得权利”的效果,也不能具有改变工作人员雇用合同中所定雇用条件的效果⁴。

9. 由于 WIPO 接受劳工组织行政法庭的管辖,因此对其判例进行了一次分析,以便确定废除教育补助金是否构成对既得权利原则的违反。

既得权利的含义

10. 根据劳工组织行政法庭一贯的案例法,“拥有一项权利的人,因为这项权利对界定雇用关系的权利义务平衡具有根本意义,所以在规则有任何修正时仍可要求其得到尊重,则这项权利是‘既得’的”⁵。既得权利可以是工作人员任用合同中订立的一项权利,双方均有意使其不可侵犯。本案中相关性更强的是,既得权利也可以是组织工作人员条例或工作人员细则中某项条款所规定的权利,对于接受任用或者留任具有决定性意义。换言之,要发生对既得权利的违反,对服务条件的修订必须涉及到基本的或必要的雇用条款⁶。

降低津贴相对于废除津贴

11. 劳工组织行政法庭在其判例中,对法定津贴或应享权利的降低和彻底废除作了区分。一般而言,降低福利是允许的,而彻底终止某项福利则非如此,因为未遵守既得权利原则⁷。劳工组织行政法庭对此的表述如下:

“离国津贴、教育津贴和休假费用津贴,对成为一个组织工作人员的人而言,很明显是重要事项。所以出现的问题是,彻底废除这种津贴,是否侵犯了既得权利。但是,这种津贴的数额和支付条件没有既得权利。实际上,工作人员应当预计到情势变更引起的修订,如生活成本增减,或者组织进行结构改革,甚至出现财政困难。”⁸

领取某些津贴,包括教育补助金的既得权利

12. 领取“公认的津贴,例如给受抚养人的津贴”⁹的应享权利,以及领取养恤金的权利¹⁰,已被劳工组织行政法庭确认为雇用条件的基本和必要条款,因此有资格成为既得权利。另外,劳工组织行政法庭明确认为,终止报销回籍假旅行费用的应享权利,构成对既得权利的违反¹¹。同样,而且对本案

⁴ 既得权利原则和不溯及既往规则是法的一般原则(例如,见第 429 号判决(1980 年),评议意见 9,和第 51 号判决(1960 年),评议意见 5)。因此,即使 WIPO《工作人员条例与细则》没有明确提及,这些原则依然适用。

⁵ 见第 1446 号判决(1995 年),评议意见 13,其中除其他外提到第 61 号判决(1962 年)和第 832 号判决(1987 年)中关于该原则的经典阐述。

⁶ 见第 365 号和第 366 号判决(1978 年),分别见评议意见 7 和 6。另见,例如,第 368 号判决(1979 年),评议意见 7;第 371 号判决(1979 年),评议意见 4;第 666 号判决(1985 年),评议意见 5;第 832 号判决(1987 年),评议意见 13 号(第 2089 号判决(2002 年),评议意见 12 引用并赞同);以及第 3074 号判决(2012 年),评议意见 16。乍看起来,契约性和法定性服务条件之间的区别可能被认为是表面的,因为工作人员的任用书或合同通常(如非总是)以援引方式纳入《工作人员条例与细则》的条款。但是,从劳工组织行政法庭的判例中可以看出,只有那些在工作人员个人的合同中专门写出的条款,一般而言才是不可侵犯的。一个组织以援引方式将其工作人员条例与细则纳入任用条款这一事实,本身并不意味着这些条例和细则不能修订。一切均取决于这些条款是否构成既得权利。

⁷ 另见法律事务厅(纽约)向国际公务员制度委员会提出的意见,见其 2015 年报告第 144 段:“一般原则是,尽管修改法定雇用要素可以合法减少一项福利,但这一变动不应导致福利被完全剥夺。”

⁸ 见第 365 号和第 366 号判决(1978 年),评议意见 11。另见,例如,第 368 号判决(1979 年),评议意见 7;第 371 号判决(1979 年),评议意见 8;第 666 号判决(1985 年),评议意见 5。

⁹ 见第 426 号判决(1980 年),评议意见 7。

¹⁰ 见第 2632 号判决(2007 年),评议意见 13。

¹¹ 见第 441 号判决(1980 年),评议意见 7。所涉申诉人的回籍假是从荷兰到苏里南。

更重要的是，工作人员领取教育补助金的应享权利已被界定为一项既得权利¹²，如果予以取消，将被认为违反了既得权利原则，因此是不合法的。

三、居住在法国的法籍工作人员的情况

13. 一些居住在法国、在 2016 年 1 月 1 日之前聘用的法籍工作人员，提交了教育补助金申请并领取了补助金。支付的依据是，细则 3.14(a) 当时不要求工作人员居住在本国以外是领取教育补助金的先决条件。当时法定条款的条文如下：

“[……]国际征聘的任何工作人员，其工作地点不在本国的，有权[……]就由其提供主要和持续支持且在学校、大学或类似教育机构[……]求学的每个受养子女，领取教育补助金。”

14. 但应当指出，上述规定中的“工作地点”一词，在 WIPO 的法定框架中有具体的定义。在 2012 年年底之前，《工作人员条例与细则》中载有以下规定：

“如派遣地点为日内瓦，‘工作地点’指距日内瓦半径 25 公里的地区。”

2013 年 1 月 1 日起，“距日内瓦半径 25 公里”改为“日内瓦周围合理通勤范围内”。

15. 考虑到法国和日内瓦邻近，上引的日内瓦工作地点定义的效果是，使之包括了邻近法国领土的边境内。由于工作地点的区域跨过边界进入了法国，WIPO《工作人员条例与细则》未向居住在本国的法籍工作人员授予领取教育补助金的权利。但是，按照一贯的长期做法，仍向这类工作人员支付了教育补助金。

16. 要解决的下个问题是，向居住在法国的法籍工作人员支付教育补助金的悠久做法，是否给 WIPO 创设了继续这一做法的任何法律义务。下文将显示，该问题的简短答案是“没有”。

四、长期做法的法律效力

17. 在某些情况下，一种行政做法可被认为是法的渊源，条件是这种做法(i)是一贯的，(ii)被组织采用，是确信它反映了一种法律义务（法律确信），并且(iii)不违反成文法。此外，劳工组织行政法庭未排除这种可能性：在一些有限的情况下，一种做法甚至可以成为一项既得权利的渊源¹³。

18. 本案中，上文条件(iii)未得到满足，因为向居住在法国的法籍工作人员支付教育补助金的长期做法，没有经过 WIPO《工作人员条例与细则》条款的授权，理由是上文所解释的对日内瓦“工作地点”一词的定义。劳工组织行政法庭在大量判例中明确，不符合工作人员条例和（或）工作人员细则的做法不能取得法律效力¹⁴，也不能产生既得权利¹⁵，而且一个组织有权将情况改回与法定框架相符合¹⁶。

19. 综上所述，WIPO 没有法律义务继续向居住在法国的法籍工作人员支付教育补助金这一做法。这种特定类型的工作人员从未取得过保留教育补助金的权利。其原因不是教育补助金不属于正常情况下将产生既得权利的津贴类型，而是因为他们首先就没有领取教育补助金的法定权利，支付教育补助金仅仅是依照了一种长期做法。

¹² 见第 666 号判决（1985 年），评议意见 5。

¹³ 见第 2089 号判决（2002 年），评议意见 14。

¹⁴ 例如，见第 3071 号判决（2012 年），评议意见 28。

¹⁵ 见第 3523 号判决（2015 年），评议意见 10。

¹⁶ 见第 3358 号判决（2014 年），评议意见 2。

20. 在这种情况下，删除 WIPO《工作人员条例与细则》条例 3.14(f)，2017 年 1 月 1 日生效，被认为是适当的。

做法的合法终止

21. 尽管这种做法可以合法予以终止，但劳工组织行政法庭已经明确，变更的适用不能溯及既往，并且应当提请工作人员注意¹⁷。合法放弃一种做法的这些先决条件，来源于善意公平原则，确保工作人员在作选择和决定时充分知情¹⁸。

22. 关于通知要求，应参见一项相对较新的判决，劳工组织行政法庭在其中要就一个组织决定终止向双重国籍者支付教育补助金的合法性作出裁决，终止的理由是以前是错误给予的。该组织通知申诉人，下一学年他将不再有资格领取教育补助金，因为此前的支付是错误的。申诉人提出了内部上诉，上诉作出了一项新的决定，将补助金授予到其受抚养子女教育阶段结束之时¹⁹。劳工组织行政法庭在确认终止支付教育津贴决定的合法性时，认为没有违反既得权利，也不违反以前的情况将得到维持的合法预期。此外，劳工组织行政法庭赞同地注意到，有关组织没有立即停止支付津贴²⁰，而是在子女教育阶段完成后才予以停止。

五、过渡措施

23. 我们认为，前段中有关组织采取的做法无可指摘（劳工组织行政法庭亦如此确认），因为一般而言，让子女在某个教育机构就读的决定，代表了一种（较）长期的承诺（即超过了单一学年），预期是子女将在该机构完成教育阶段（不论是初等、中等还是高等）。如果工作人员知道在子女完成某个教育阶段之前，将会停止支付教育补助金，那么他们在子女入学时可能作出不同的选择。

24. 因此，在 WIPO《工作人员条例与细则》中增加下列过渡措施，2017 年 1 月 1 日生效，被认为是适当的（具体而言，是在条例 12.5 中，该条是涉及过渡措施的部分）：

“尽管有条例 3.14(a) 款的规定，在 2016 年 1 月 1 日前为国际局定期、连续或长期任用且当时居住在本国但不在本国服务的工作人员，为 2016 年 12 月 31 日之前（含当日）发生的费用领取教育补助金的，继续领取教育补助金，直至受养子女完成在 2016 年 12 月 31 日其所就读的教育机构的教育阶段，条件是符合所有其他资格要求。为本款之目的，‘教育阶段’指初等、中等或高等教育。”

25. 这项过渡措施在时间上是受限的。初等教育和中等教育一般为期六年。此外，教育补助金只能支付到高等教育的第四年。所以，过渡措施实施的最长期间，对接受初等或中等教育的子女来说，约五年（假设子女正常完成教育体系），对接受高等教育的子女来说，不超过三年。这是因为，工作人员要属于过渡措施的范围，必须已经向有关教育机构作出承付。其目的纯粹是为了考虑劳工组织行政法庭所拥护的善意和公平原则。

¹⁷ 见第 767 号判决（1986 年），评议意见 9，和第 792 号判决（1986 年），评议意见 8。另见第 1053 号判决（1990 年），评议意见 7，和第 3358 号判决（2014 年），评议意见 6。

¹⁸ 见第 1053 号判决（1990 年），评议意见 5 至 7，和第 767 号判决（1986 年），评议意见 6。

¹⁹ 见第 3358 号判决（2014 年），B 部分和评议意见 2。

²⁰ 见第 3358 号判决（2014 年），评议意见 6。

六、所涉财务问题

26. 为了确定拟议过渡措施的财务影响，法律顾问办公室从人力资源管理部取得了居住在法国的法籍工作人员目标人口的相关信息和数据。法律顾问办公室接下来请人力资源管理部和财务司根据办公室提供的一组标准，对拟议过渡措施的财务成本进行计算。

27. 财务分析的起点是 2017/2018 学年，典型情况下从 2017 年 9 月开始。原因是对《工作人员条例与细则》的任何修订，只在 2016 年 10 月协调委员会第七十三届会议之后才生效，为时过晚，影响不到 2016/2017 学年，因为有关法籍工作人员届时已经作出了承付。

28. 2016 年 6 月底，居住在法国的法籍工作人员，曾按教育补助金计划提出报销申请的人数为三十一（31）人。这 31 名工作人员在 2016 年 1 月 1 日之前已经居住在法国，因此属于条例 3.14(f) 维护条款的对象。

29. 拟议过渡措施财务成本的计算，必然要依据若干假设，其中包括总共 31 名法籍工作人员不会发生变化。但是，如果 2016 年 1 月 1 日之前居住在法国的法籍工作人员，针对 2016 年 9 月开始的学年，首次依据教育补助金计划提出报销申请，这一数字可能增加。为财务影响研究的目的，进一步假设 31 名法籍工作人员继续：

- (a) 为 WIPO 所雇用；
- (b) 居住在法国，不迁至瑞士，因为如果搬迁，他们将有权按条例 3.14(a) 规定而不是任何过渡措施领取教育补助金；
- (c) 为 2016 年 9 月开始的学年发生依教育补助金计划可受理的费用；
- (d) 让其子女在目前就读的同一教育机构求学；
- (e) 被有关教育机构为相同类型的费用收取相同的收费。

30. 此外，必须考虑因实施联合国共同制度改革整套报酬而使教育补助金计划的计算发生的变化，这些变化定于 2018 年 1 月 1 日所在的学年生效（即：对位于北半球的学校，为 2017/2018 学年）。一般而言，对于在“H”类工作地点（如日内瓦）服务的工作人员，主要变化是，寄宿相关费用和教育补助金旅行在经修订的计划中不再构成可受理费用的一部分。某些其他费用，如餐费、交通费、书费和学校用品费，也是如此。

31. 此项财务分析不考虑在实施新的教育补助金计划中可能提出的任何 WIPO 特有的过渡措施。任何此类过渡措施如获接受，将适用于全体工作人员，而不仅是居住在法国的法籍工作人员。

32. 考虑到以上内容，全部 31 名法籍工作人员中，仅有 24 名被认为将属于拟议过渡措施的范围。这是由于 7 名工作人员的子女要么将在 2017 年 9 月完成其教育阶段，要么其教育费用报销申请将不再属于新教育补助金计划的范围。

33. 依据上述假设，并考虑到 2017/2018 学年教育补助金计划的变化，经概算，五年间对 24 名法籍工作人员采用拟议过渡措施，对 WIPO 的最大财务成本共计 327,680 瑞郎（见附件）。

34. 与维持条例 3.14(f) 不动相比，这大大降低了成本。如果不采用有限的过渡措施，预计 WIPO 将面临有关工作人员的诉讼，其相关费用可能高于采用过渡措施的最大成本概算总额。

[后见附件]

居住在法国的法籍工作人员	受养子女	申请报销的可受理费用金额(原始币种) ¹	可受理费用转为美元 ²	偿还率86% ³	偿还率81% ³	偿还率76% ³	年均概算成本(美元)	教育阶段剩余年数(估计) ⁴	预测费用总额(美元)	预测费用总额(瑞郎)	
1	A	CHF 15,330	15,854	9,976	3,445	-	13,421	5	67,105	64,891	
2	A	CHF 19,500	20,166	9,976	4,697	2,101	16,775	2	33,549	32,443	
	B	CHF 2,500	2,586	2,224	-	-	2,224	1	2,224	2,151	
3	A	CHF 1,000	1,035	890	-	-	890	1	890	861	
	B	CHF 19,000	19,649	9,976	4,697	1,708	16,382	2	32,763	31,683	
4	A	CHF 15,500	16,029	9,976	3,587	-	13,563	2	27,125	26,231	
	B	CHF 18,900	19,545	9,976	4,697	1,629	16,303	1	16,303	15,765	
5	A	CHF 1,000	1,035	890	-	-	890	1	890	861	
6	A	CHF 14,300	14,789	9,976	2,582	-	12,558	2	25,117	24,288	
7	A	EUR 1,015	1,145	985	-	-	985	2	1,969	1,905	
	B	EUR 1,015	1,145	985	-	-	985	2	1,969	1,905	
8	A	EUR 3,540	3,991	3,432	-	-	3,432	3	10,297	9,957	
	B	EUR 1,840	2,075	1,785	-	-	1,785	1	1,785	1,726	
9	A	EUR 560	632	544	-	-	544	2	1,087	1,052	
10	A	EUR 135	153	132	-	-	132	1	132	128	
11	A	EUR 6,250	7,047	6,060	-	-	6,060	1	6,060	5,861	
12	A	EUR 525	592	509	-	-	509	5	2,546	2,462	
	B	EUR 1,450	1,635	1,406	-	-	1,406	3	4,218	4,080	
13	A	EUR 3,300	3,721	3,200	-	-	3,200	1	3,200	3,095	
14	A	EUR 1,550	1,748	1,503	-	-	1,503	1	1,503	1,454	
15	A	EUR 3,750	4,228	3,636	-	-	3,636	2	7,272	7,033	
	B	EUR 4,150	4,679	4,024	-	-	4,024	1	4,024	3,892	
16	A	EUR 600	677	582	-	-	582	3	1,747	1,690	
	B	EUR 600	677	582	-	-	582	4	2,329	2,253	
17	A	EUR 1,045	1,179	1,014	-	-	1,014	4	4,056	3,922	
18	A	EUR 1,900	2,143	1,843	-	-	1,843	3	5,529	5,347	
	B	EUR 1,900	2,143	1,843	-	-	1,843	3	5,529	5,347	
19	A	EUR 1,400	1,579	1,358	-	-	1,358	2	2,716	2,627	
	B	EUR 1,530	1,725	1,484	-	-	1,484	2	2,967	2,870	
20	A	EUR 3,200	3,608	3,103	-	-	3,103	1	3,103	3,001	
	B	EUR 4,150	4,679	4,024	-	-	4,024	1	4,024	3,892	
21	A	EUR 2,900	3,270	2,812	-	-	2,812	1	2,812	2,720	
22	A	EUR 748	844	726	-	-	726	3	2,178	2,106	
	B	EUR 748	844	726	-	-	726	2	1,452	1,404	
23	A	GBP 9,400	13,429	9,976	1,481	-	11,457	2	22,913	22,158	
24	A	USD 15,000	15,000	9,976	2,753	-	12,729	2	25,458	24,619	
									179,776	338,840	327,680

比例增减总表

申请报销额(美元)	偿还率
0 - 11,600	86%
11,601 - 17,400	81%
17,401 - 23,200	76%
23,201 - 29,000	71%
29,001 - 34,800	66%
34,801 - 40,600	61%
> 40,601	0%

注释

¹ 从工作人员2014/2015年最终报销或2015/2016年提前报销(如果有)中取得。

² 按新教育补助金计划。

³ 按新教育补助金计划所采用的比例增减总表。

⁴ 从2017/2018学年开始计算。

[附件和文件完]