联合国 A/79/694/Add.1

大 会

Distr.: General
13 December 2024
Chinese
Original: English

第七十九届会议

议程项目 146

联合检查组

对联合国系统各组织编外人员使用情况及有关合同模式的审查

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递他和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“对联合国系统各组织编外人员使用情况及有关合同模式的审查”的报告(JIU/REP/2023/8)的评论。

24-23740 (C) 181224 020125

请回收

一. 导言

1. 联合检查组在题为“对联合国系统各组织编外人员使用情况及有关合同模式的审查”的报告(A/79/694)中，评估了各组织编外人员使用方面的政策、条例、细则、做法和程序的现状，以及这些政策和做法的适当性和有效性，查明了挑战、经验教训和良好做法。审查的目的是向联合检查组(联检组)参加组织的立法和(或)理事机构和行政首长通报政策和做法的现状，以指导当前和今后与员工队伍有关的举措。

二. 一般性评论

2. 各组织对报告及其结论表示欢迎，并对其中的分析表示赞赏。

3. 检查专员们普遍同意，在使用编外人员支持联合国系统各组织的常规/核心工作时，劳工原则和标准至关重要。一些组织也同样感到关切的是，主要出于预算原因，各组织雇用附属人员会造成覆盖范围、福利和应享待遇低于标准的二等人员。据指出，与联合国系统各组织的计划和业务多样性相一致的是，这些模式的范围及其重点、情况和安排也是多种多样的，这在一定程度上限制了就所有这些模式提出一般性建议的效用。

4. 虽然检查专员们未量化他们所提建议一旦实施可能产生的财务影响，但各组织对预算拨款可能增加表示保留，因为目前理事机构的趋势是支持名义零增长预算。

5. 各组织部分支持该拟议建议。

三. 对具体建议的评论

建议 1

尚未采用“附属人员”一词的联合国系统各组织行政首长应在 2025 年底前采用这一术语，作为指代不被视为工作人员的各类合同持有者的全系统统一术语，并在 2027 年底前将这一术语纳入其相关政策文件。

6. 各组织部分支持这项建议。

7. 一些组织认为，虽然在监管框架层面将所有类别的编外人员(例如实习生、联合国志愿人员、咨询人等)共同定义为“附属人员”可能是可行的，但在每个政策层面也将其定义为“附属人员”可能没有道理，因为这些模式彼此截然不同，应保持细化层面的区别。此外，有一项谅解是，术语的改变不会涉及预算问题，也不会影响预算方法和格式以及向立法机构提交预算的方式。最后，许多组织对拟议的时间表表示保留，指出政策更新有既定的周期和时间表。

8. 一些组织认为，使用全系统共同定义规定性太强。另一些组织则指出，共同的术语不符合为某项要求确定最合适资源的现有方法，包括利用通过外包获得的个人，如临时机构的行政人员或通过专门机构供应商获得的专家个人。

9. 一些组织还请求进一步明确这一定义是否适用于联合国系统各组织管理的借调人员或通过联合国系统另一组织聘用并由其管理的人员。

10. 国际劳工组织(劳工组织)只使用称为“外部协作”的“咨询类”合同。劳工组织只在有明确界定的具体任务或一系列任务需要完成，且产出可被视为具体的最终产品(例如，一项研究、调查任务或翻译)，或所分配的任务具有咨询或技术性质的情况下，才使用外部协作合同。外部协作者的报酬是一次性支付或按日支付。这些合同不用于继续由工作人员开展的经常性活动。劳工组织不雇用任何其他编外人员或附属人员，因此认为这项建议不适用于劳工组织。

建议 2

联合国系统各组织行政首长应在 2025 年底之前采用关于不被视为工作人员的各类合同持有者的以下全系统统一定义：“联合国系统各组织聘用的、在有限时间内或在与具体项目相关的一段时间内从事工作或提供服务的任何个人，其合同关系不受任用书的制约，无须遵守所属组织的工作人员条例和细则”。

11. 各组织部分支持这项建议。

12. 有几个组织同意拟议办法，但不同意拟议的 2025 年最后期限，还有几个组织对规定性的联合国全系统定义持保留意见。根据上述对建议 1 的评论，它们的关切源于各组织为确定最适当的资源以满足需求而采用的不同方法，包括利用通过外包获得的个人，如临时机构的行政人员，或通过专门机构供应商获得的专家个人。

13. 一个实体建议不仅包括项目，还包括一般任务，并指出并非所有咨询合同都可归于项目。

14. 根据上文第 10 段，劳工组织认为这项建议不适用。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应定期审查其编外人员合同模式，以便在资金允许的情况下，确定可能设立工作人员职位的连续性关键岗位。

15. 各组织部分支持这项建议。

16. 一些组织表示支持这类审查，但对设立工作人员职位持保留意见，因为这在很大程度上取决于这类工作人员职位的性质和资金的可预测性，而这类审查无法保证这一点。

17. 劳工组织认为这项建议不适用，因为劳工组织不使用咨询类合同(外部协作者)履行连续性核心职能。

18. 最后，根据大会各项决议，编外人员不能在秘书处从事连续性职能，因此没有必要对他们的合同方式进行拟议的定期审查。

建议 4

考虑到雇佣关系原则，联合国系统各组织行政首长应在 2026 年底之前制定适用于履行连续性职能的编外人员的社会福利政策或计划，并制定明确的实施准则。

19. 各组织不支持这项建议。

20. 一些组织指出，这项建议只适用于业务模式要求编外人员履行连续性职能的组织。

21. 另一些组织认为，制定编外人员福利政策/计划会产生财务影响，需要根据预算周期和目前的预算限制进行评估。一些组织还提出了是否应将这种合同模式用于连续性职能的问题，以及在一段时期内设立一个履行连续性职能但福利较少的雇员亚类的潜在法律风险。

建议 5

如果行政首长在其人力资源报告中尚未列入关于编外人员使用情况的相关数据和信息，则联合国系统各组织的立法和(或)理事机构应要求其行政首长列入相关数据和信息，如编外人员的人数、服务年限、就业地点、国籍和性别。

22. 各组织指出，这项建议是针对立法机构和(或)理事机构提出的。

23. 许多组织已经按照其理事机构的要求编制了定期报告。许多组织已经在努力提高数据的可用性和质量，注意到“服务年限”变量不完全适用于编外人员，因为他们往往在短期基础上工作。此外据指出，编外人员的工作方式多种多样，可能不适合进行普遍的综合报告。

建议 6

如果联合国系统各组织的行政首长尚未将编外人员纳入其工作人员队伍的定期评估，则应将其纳入评估范围，以确定其与使用编外人员有关的政策和做法的效力和效率。

24. 各组织部分支持这项建议。

25. 虽然大多数组织都将编外人员纳入员工队伍评估，以便进行员工队伍规划和组织调整，但政策效力和效率的评估是一个独特的过程，并根据编外人员与特定组织的合同关系而有所不同。

建议 7

考虑到各组织任务的多样性、编外人员合同的差异性以及业务环境的多元性，联合国系统各组织行政首长作为联合国系统行政首长协调理事会(首协会)的成员，应请管理问题高级别委员会人力资源网审议并制定联合国系统各组织常用的编

外人员合同模式的最低标准和原则，以期在 2028 年底之前加强全系统的一致性和协调性。

26. 各组织部分支持这项建议。

27. 尽管联合国系统各组织的编外人员合同政策不尽相同，此类模式也多种多样，反映了任务、方案和业务模式的多样性，但一些组织赞成酌情在首协会机制范围内就此类原则进行机构间讨论。