



第七十届会议

议程项目 140

联合检查组

联合国系统各组织使用编外人员情况及有关合同模式

秘书长的说明

增编

秘书长谨向大会转递他本人和联合国系统行政首长协调理事会对联合检查组题为“联合国系统各组织使用编外人员情况及有关合同模式”的报告(见 [A/70/685](#))的评论意见。



摘要

联合检查组在其题为“联合国系统各组织使用编外人员情况及有关合同模式”的报告(见 [A/70/685](#))中评估了联合国系统各组织使用编外人员情况，并分析了使用此类人员方面的有关政策、条例、合同做法和相关管理程序。

本说明反映了秘书长和联合国系统各组织对该报告所提建议的意见。这些意见是在联合国系统行政首长协调理事会成员组织提供的投入基础上进行的汇总，各成员组织对该报告表示欢迎并支持其中的一些结论。

一. 引言

1. 联合检查组在其题为“联合国系统各组织使用编外人员情况及有关合同模式”的报告(见 A/70/685)中评估了联合国系统各组织使用编外人员情况, 包括分析了使用此类人员方面的有关政策、条例、合同做法和相关管理程序。

二. 一般性评论意见

2. 联合国系统各组织欢迎这一报告, 表示该报告对使用咨询人提供了重要见解, 同时还说明了在这方面使用合同和人员配置可能带来的风险。关于“编外人员”定义, 各组织指出, 该词用来指在联合国合作但不持有工作人员合同的人, 因此, 该词过于宽泛, 无法以有意义的方式予以界定。相反, 特定合同模式界定了各类这方面的人员, 包括咨询人、免费提供的人员、秘书处官员以外的官员、军事观察员、联合国志愿人员、与会者、政府提供的人员以及商业承包商。每一类都有自己的定义和服务的条款和条件。

3. 虽然各组织表示赞赏联检组对一个非常复杂的问题进行的分析, 但它们申明, 如果报告更深入地讨论聘用编外人员的理由和好处, 同时进一步强调采取控制措施, 以确保得到授权的招聘管理人恰当使用编外人员合同, 报告的总体价值就会增加。各组织表示, 分散使用编外人员合同, 使其人员配置能有更大程度的敏捷性和灵活性, 并促进其活动的成本效率和效益, 这些符合联检组分析提出的目标。

4. 人员配置的敏捷性对那些依靠特遣队人员提供临时增援能力, 以便能够迅速应对诸如人道主义紧急情况等全球需求的组织尤为重要。从需要此类灵活性的那些机构的角度来看, 聘用编外人员雇员的组织必须力争提供适当的服务条件, 包括提供有补贴的健康、人寿、伤残保险计划; 在可能的情况下享有年假、病假和产假; 在可能的情况下, 享有养恤金计划; 酌情享有联合国旅行证件的资格。

5. 有些组织, 特别是那些有大量自愿供资模式的组织, 同意该报告第 34 段所述, 即供资的不可预测性进一步限制了各组织作出人员配置长期承诺的能力。此外, 一些组织建议, 如果要进一步探讨这个问题, 应包括审议如果实际上各组织给两类人员的待遇不同, 各组织能否合理地指望编外人员对《宪章》的恪守程度与其对工作人员的期待一样。

6. 尽管有这些评论意见, 各组织认为该报告载有重要的几点反思并突出介绍了值得考虑的做法。

三. 对各项建议提出的具体评论

建议 1

联合国系统各组织行政首长应根据国际劳工组织的有关劳工建议，利用雇用关系原则，修订本组织的编外人员政策，包括编外人员的定义和使用编外人员的标准。

7. 虽然各组织普遍支持建议 1 背后的各项原则，但它们还指出，实施国际劳工原则是由立法机构而不是行政首长决定的事项。此外，许多组织指出，目前已经到位的各项政策支持对“雇用关系”的管控，并表示，任何进一步的分析只会增加额外费用，没有显著的好处。

建议 2

联合国系统各组织的立法/理事机构应通过定期审查本组织的行政首长提供的编外人员资料/数据，对使用编外人员系统地行使其监督职能。

8. 各组织表示建议 2 是针对理事机构的，并指出，定期向理事机构报告人员配置模式是常见做法。它们还表示，尽管监督是理事机构的职能，但执行和监测使用的合同模式仍然是各机构负责人的责任。

建议 3

联合国系统各组织行政首长应审查使用编外人员情况，以便查明在事实上的雇用关系之下长期任职编外人员，并制定一份停止不当长期使用编外人员做法的(短期至中期)计划。应将这一计划及所需资源提交立法/理事机构寻求批准和必要的财政支助。

9. 各组织普遍接受建议 3 背后的原则，并确认在编外人员合同模式下长期任职的个人带来的挑战和潜在风险。许多组织表示，它们正在处理有关问题，例如包括服务的强制性间断，在其政策中限制咨询人合同的期限，并在可能时设立职位，而不是使用咨询人合同。然而，各组织还表示，在短期至中期内，它们开展活动寻求其理事机构或捐助者提供必要的财政资源将面临挑战，特别是因为在许多情况下，大多数编外人员是用非总部工作地点的项目资金征聘的。

建议 4

联合国系统各组织行政首长应通过持续适用有效的内部监控机制、系统的总体监测以及资料/数据收集、分析和审计，加强其对使用编外人员的内部监测、管控和监督。他们应确保在机构一级有一个中央部门/单位，负责就这一问题进行全球监测、分析和报告。

10. 各组织支持建议 4，并表示信息系统正在不断加强，从而得以有效监测和控制编外人力资源。

建议 5

联合国系统各组织行政首长应确保对内(向高级管理层)和对外(向各自的理事机构)提交定期分析报告，介绍其组织使用编外人员情况。这些报告应载有与使用编外人员有关的详细数据和分析，包括编外人员的数量和有关支出，他们占全体员工的比重、合同模式分类数据及使用的领域和地点、发展趋势和潜在风险及相应对策。

11. 各组织支持建议 5，许多组织表示，类似该建议中提出的机制的详细报告机制或已经存在或可根据需要予以提供，供管理审查。各组织指出，总的来说，合同框架的全球架构是立法机构的职权范围，可提供履行这一职能所需的报告，而执行和监测合同模式的使用情况仍然是行政首长的责任。

建议 6

联合国系统各组织行政首长应确保编制有关使用编外人员的最新综合实务准则，为参与使用编外人员合同模式决策的管理人员提供指导。

12. 各组织支持建议 6，并同意准则和培训很重要，以便管理人员能够就使用编外人员合同模式作出明智决定。然而，它们还强调，在实践中，尤其是在高度分散的环境下，只有在控制和合规监测程序到位的情况下，增加有关使用此类合同模式的指导和教育才能取得成功。

建议 7

联合国系统各组织行政首长应确保按第三方/外包合同为本组织工作的个人拥有体面的工作条件，包括公平的薪金以及社会福利和福利待遇。

13. 联合国系统各组织原则上支持这项建议，它们仅可以影响工作条件，但它们指出，它们影响给第三方的薪酬、社会福利和应享权利的能力有些受限。许多组织指出，目前合同的一般条件，例如联合国供应商行为守则，规定承包商遵守当地法律和条例，其中将包括劳工法和最低工资规定。

建议 8

联合国系统各组织行政首长应确保性别平衡政策及有关措施纳入了编外人员，包括联合国志愿人员。作为总体两性平等政策的一部分，应促进并监测编外人员征聘中的性别平衡。

14. 各组织坚决支持建议 8，并表示性别均衡和地域多样性仍然是聘用工作人员和编外人员的基本原则。

建议 9

联合国系统各组织行政首长应允许长期任职编外人员(包括联合国志愿人员)作为内部候选人申请空缺的工作人员职位,以便确保公平并提供一个减少各组织长期任职编外人员的措施。

15. 虽然一些组织表示,目前的政策不区分有关职位的内部和外部候选人(即所有空缺都可给任何人),因此,在技术层面上说,已经遵守了这项建议,但其他组织则对将长期编外人员合同持有者视为内部候选人表示保留。在一种情况下,一个组织指出,这可能相当于承认他们是事实上的工作人员,而实际上他们不是。在一些情况下,各组织指出,理事机构对编外人员规定了某些雇用限制,例如,在申请一个空缺前需要离职一段时间,这将妨碍执行本建议。还应当指出,对那些遵守《联合国工作人员细则》的组织来说,“内部候选人”这一术语是以具体方式界定的,不包括编外人员,必须加以修改。

建议 10

联合国系统各组织行政首长应确保存在一个清晰、公正和合理的机制,用于确定和调整编外人员尤其是长期任职编外人员的报酬水平。

16. 各组织接受建议 10,许多组织指出,确定编外人员薪酬水平的程序普遍存在。有些组织指出,这些程序可能不包括建立预先确定的薪酬,这可能不会带来“最物有所值”,可能会限制和阻碍充分和有效实施竞争性选拔过程。

建议 11

联合国系统各组织行政首长应确保长期任职编外人员(包括联合国志愿人员)拥有诉诸适当正式内部司法机制的途径。为此,行政首长应考虑允许他们诉诸现有机制或另建一个切合实际的体系供他们使用。

17. 各组织并不反对让长期任职的编外人员使用“正式内部司法系统”,一些组织指出,对某些类别的编外人员来说,此类机制是存在的;例如,联合国国际贸易法委员会,作为可供编外人员使用的一个特设仲裁机制,被认为是适当的和国际公认的争端解决方式,可满足国际法规定的联合国义务,为民事性质争端提供适当的法律途径。不过,虽然各组织强调,允许编外人员利用现有的司法程序可能会增加该系统的复杂性和费用,但它们指出,处理这一问题归理事机构负责。各组织指出,在第六十七届会议期间向大会提出了一项建议(见 [A/67/265](#) 和 [Corr.1](#), 附件四),大会第 67/241 号决议注意到必须确保所有职类人员都能够向补救机制申诉,以解决争议(第 50 段),并表示注意到秘书长关于联合国内部司法的报告附件四载有由其拟定的咨询人和个体订约人拟议快速仲裁程序,决定继续处理该事项(第 51 段)。各组织认为,应当向立法机构,而不是联合国系统各组织的行政首长提出这项建议。

建议 12

联合国系统各组织行政首长应优先确保和正规化编外人员(包括联合国志愿人员)诉诸调解、道德操守办公室、监察员办公室和其他正式纠纷解决机制,并确保编外人员能够利用预防骚扰和举报政策。此外,应将这些权利告知编外人员。

18. 各组织普遍支持建议 12,许多组织表示,道德操守办公室、调解办公室和监察员办公室所提供的服务通常在非正式基础上提供给编外人员。但是,有些组织,特别是那些有大量编外人员的组织指出,将获得这些服务的机会正规化可能需要立法机构批准,并肯定需要额外资源来满足更大的人群的需要。

建议 13

秘书长作为联合国系统行政首长协调理事会主席应开始统一整个系统关于编外人员的政策和做法,包括使用编外人员的标准/原则、确定编外人员通用合同模式、报酬方法和福利待遇。为此,可以在管理问题高级别委员会下设立一个工作组。

19. 各组织表示,它们准备为联合国全系统努力统一编外人员政策和做法作出贡献,虽然它们注意到,由于联合国系统各组织的任务不同,这不是一个简单的工作。它们表示,一直在努力统一,但事实证明实际执行往往很难,有时由于财政限制,如由于缺乏资金难以提供同样的福利。因此,拥有能满足所有组织需要的使用编外人员方面的一个共同合同模式、报酬方法或一套福利可能不可行。然而,行政首长协调理事会的人力资源网在多个场合讨论了使用编外人员问题,可继续努力,尽可能统一业务做法。