



大会

Distr.
GENERAL

A/49/564
9 November 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十九届会议
议程项目105

审查联合国行政和财政业务效率

秘书长的说明

秘书长谨将联合检查组题为“人员更替和征聘迟滞(延迟系数)”的报告(JIU/REP/94/7)递交大会各成员。

附件

人员更替和征聘迟滞
(延迟系数)

劳尔·基哈诺编写

联合检查组

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩写		4
执行摘要、结论和建议		5
导言	1 - 6	7
一、有关延迟系数的背景资料	7 - 15	9
二、联合国系统各组织的征聘迟滞情况和延迟系数的使用	16 - 39	11

附 件

舒姆编写的关于联合国系统各组织预算编制的报告:一些比较 (JIU/REP/89/9(Vol. II)表11(Vol. II-比较表)摘选		18
---	--	----

缩 写

行预咨委会 - 行政和预算问题咨询委员会

行政协商会 - 行政问题协商委员会

联合国 - 联合国组织

粮农组织 - 联合国粮食和农业组织

原子能机构 - 联合国原子能机构

民航组织 - 国际民航组织

劳工组织 - 国际劳工组织

海事组织 - 国际海事组织

国际电盟 - 国际电信联盟

教科文组织 - 联合国教育、科学及文化组织

工发组织 - 联合国工业发展组织

万国邮盟 - 万国邮政联盟

卫生组织 - 世界卫生组织

知识产权组织 - 世界知识产权组织

气象组织 - 世界气象组织

执行摘要、结论和建议

从历史上看,延迟系数来自工作人员更替和征聘迟滞引起的一种自然现象。会员国都知道,推迟征聘可以“节支”。这种做法逐渐在联合国系统的许多组织内变成了一种“节省开支的人事政策”。

多数组织的财政状况曾经保持了几十年的稳定,在这种情况下能够设立新的员额,而设立新员额又产生了空缺职位及与之相应的征聘迟滞现象。结果,没有人把确定延迟系数百分比看作是阻碍方案正常执行的过于僵化的做法。

然而,世界财政状况后来发生了变化,有些组织面临着财务困难,致使它们大规模地裁减员额。如教科文组织,曾经取消了大约800个员额。联合国组织也并不富余,1985年关于冻结征聘的命令到了1993年12月23日才通过大会第48/228号决议予以取消。

虽然有些组织似乎一直能够应付其现有的延迟系数百分比,但在许多情况下这人为地限制了征聘,不仅妨碍了重要方案的执行,而且甚至为了凑足空缺数额而强行解雇工作人员,打击了工作人员的士气。

这个问题使教科文组织请联合检查组对联合国系统各组织使用延迟系数的情况进行一次调查,以期确定是否应继续、修改或中止这一原则。

检查员向联合国系统各组织发送了调查表,随后进行了若干次访查,以求分析在延迟系数方面的现行做法并确定此类做法是否恰当,或是否需要审查和修订。从检查员与各组织官员讨论之后进行的分析中可以清楚地看出,整个联合国系统当中没有关于延迟系数或降低空缺率的标准做法。最为突出的特点是,联合国系统中缺少对这一预算机制的共同立场。

检查员与各大组织的一些官员进行的讨论产生了下列结论:

- (a) 延迟系数最初是体现与正常人员更替相联的偶然性节支的一种方式,在有些组织内,并且是在会员国的压力之下,变成了人为调整预算和节省人事费的一种办法。
- (b) 各个组织计算这种预算调整时使用的方法不同,每个组织都有自己的一套办法。
- (c) 通常使用的一种方式,对专业类别和一般事务及相关类别区别使用延迟系数百分比。
- (d) 由于联合国系统各组织的方案都有自己的专长和特点,必须征聘专家,有时还很急迫。延迟系数过高是造成征聘迟滞较久的首要原因,有碍

于良好利用稀缺的人力资源，不能令人满意地执行会员国批准的方案。

正如有些组织强调的一样，这种情况总的来说在许多方面都不正常，需要参照各组织的所有具体情况加以审查。检查员认为，把延迟系数作为编制预算的一种技能是可用的，可以将其视为管理人事费用的“安全带”。但是，不应将此仅仅用作节省人事费的一种方法，妨碍方案的执行。

检查员报告中提出了一组建议，目标是使政策制订人能审查各组织利用某一特定延迟系数的能力，对许多组织工作中最重要的方面进行思考：保质保量并以明智的财务政策执行其方案。

建议1

为了统一预算编制方法、技能和格式，各组织应当采用共同和明确的延迟系数用语和定义。对于这种方法的使用和定义应有清楚的理解，以求向共同接受的做法靠拢，但在同时又随时顾及每个组织面临的困难。

建议2

长期以来使用的延迟系数做法应当保持为一种体现自然现象的工具，因不同的征聘做法和局限而实现偶然性节约；但是，不应武断地将这用作强制性调整办法，迫使推迟填补预算编内的员额，对方案造成妨害。

建议3

会员国应议定，这一事务要求在执行时有灵活性，以不影响方案执行为条件实现现实的节约，同时考虑到不断变化的情况和各个组织面临的困难。

建议4

教科文组织在这方面有着严重困难，可以采用多数大组织目前使用的做法，对专业和专业以上的员额和对一般事务员额实行不同的延迟系数百分比。

导 言

1. 检查员在处理延迟系数问题时遇到了各组织预算和文件中使用的各种不同用语：(1) 延迟系数；(2) 征聘迟滞；(3) 空缺系数；(4) 人员更替。经查，有些组织并没有按照某种标准定义使用这些用语。联合国文件中使用的是“征聘推迟系数”；环境署用的是“人员更替和迟滞调整”；行政和预算问题咨询委员会在一份联大文件中谈的是“空缺系数”。劳工组织提到的是“人员更替调整(延迟系数)”。这些不同的处理见于正式文件中使用的定义，如：

行政问题协商委员会—“人员更替和迟滞调整。统计预估的人员更替和预估的填补员额迟滞而对人员概算使用的系数（正值或负值）。”（行协会议字汇，ACC/1983/FB/1第3页）

粮农组织—“延迟系数是为了计入在包括新设员额的更替、离职和征聘迟滞造成的效应而对既设员额的预算供资实行的削减。”（Doc. FC 72/4, 1991年9月）

教科文组织—“人员更替和征聘迟滞调整即所谓‘延迟系数’，事实上，这是基于因设立新员额或填补空缺员额过程中由于拖延而会节省下资金的预计，对人事费预算进行的一种全面削减。（执行理事会，Doc. 135 EX/5, Part III, 1990年）。

2. 从编制预算过程中使用的多种用语及此类用语的不同适用方法来看，应当以明确清楚的通用术语协调编制预算的方法、技术和格式。如能做到协调，各个组织为编制预算而使用的延迟系数率虽然不一定统一，但将较具可比性，有利于较好地评估各组织的实际预算影响和相互之间在人员更替方面的相对性。

3. 检查员在与联合国系统各组织的官员进行接触时注意到，不仅所涉实际比率有差异，而且在适用这类比率的人员类别方面也各有不同。例如，据认为，有些组织征聘专员类人员的延迟时间平均为9个月，但就一般事务人员而言，由于过程大为缩短，出空缺时又必然求助于临时和额外人员，这种延迟基本上减少为零。这种不同做法似乎经常以各组织有其个别的具体情况为理由。

4. 目前，显然会员国越来越把强制调整人员更替和推迟征聘当作预算政策的工具加以利用，以求控制预算总水平，而不是从这是因各种征聘惯例和限制产生的一种自然现象这一本质和应取的角度加以对待。

5. 本报告试图表明各种组织是如何使用不同的方法的，并说明预算部门以及人事和方案部门对于遇到的局限有些什么看法。虽然过去的一些报告论述了预算格

式和方法,但本报告是联合检查组就这一特定议题提出的第一份报告。

6. 检查员对于调查过程中得到了富有成果的合作和联合国系统各组织内所有有关方面乐于就此议题交换经验和专长表示谢意。

第一部分. 有关延迟系数的背景资料

7. 检查员在就拟议的这项议题进行调查时发现,手头背景资料很少,而且联合国系统各组织在预算编制方法中没有通用的术语。

8. 联检组1989年曾有一份题为“联合国系统各组织的预算编制——一些比较”的报告,其中在关于人事费用的调查中论及了人员更替调整和迟滞问题(延迟因素)(JIU/REP/89/9,第二卷——比较表格(表11))^{*}。参加这项研究的组织对调查表中的问题作了答复。当时负责这项研究的检查员分析了各个答复,并且说“……鉴于出现职位空缺或设置了新职位时征聘程序需要很长时间,因而不需提供全额经费。因此,预算可削减。许多组织(联合国、粮农组织、原子能机构、国际民航组织、劳工组织、国际电联、海事组织、教科文组织、工发组织和卫生组织)从人事费总概算中减去一定百分比以计入这一因素。原子能机构指出,它们除人事情况分析之外只使用延迟职位的百分比指导方针。延迟系数较适用于已编入预算中的“职位”,而不那么适用于其他措施(即工作/年,人员/月份,等等)作为预算基础的情况。一些组织(万国邮联、知识产权组织和气象组织)并不考虑这种延迟系数”。

9. 本文第二部分列有关于参加本研究的联合国系统各组织使用延迟系数的准确资料的一份最新表格。自1989年的那次研究以来,世界形势发生了变化,各组织现在都面临着严重的财政困难,其中有许多因此而被迫减员(如劳工组织、教科文组织)。联合国自1985年2月起冻结了征聘,对现有的人员造成压力。但如上所述,最近这一冻结已经解除。

10. 行政协调委员会的行政问题协商委员会1991年在其第七十五届会议议程中列入了一个关于预算编制方法的项目,研究了人员更替调整和征聘迟滞的问题。该委员会在其1992年9月13日的报告(ACC/1991/18)中说,“在本届会议期间,委员会用了大量时间讨论在编制预算方法领域内目前引起关注的各项问题”,但就人员更替调整和征聘迟滞(延迟系数)而言,仅拿出了一种轻描淡写的结论,说“……这些调整已经成为在抑制预算增长的努力方面引人关心的一个问题……”,该委员会确认“……各组织在此种调整方面的做法各不相同,视其具体情况而定”。

11. 各组织之间不仅就所涉实际比率而言有重大差异,而且就实行这些比率的人员类别而言也是大相径庭。看来,各个组织有自己的个别情况经常被用来作为实行不同做法的理由。

^{*} 见附件。

12. 延迟系数虽然从定义上讲涉及的是已设员额出现空缺而引起的节支,但不是也不可能等于空缺率。已经公认并事实上要求方案管理人员做的是,根据需要,采取行动保护方案不因空缺而受影响。可以用多种办法实现这一点:以临时员额雇用短期工作人员、利用顾问、将合同包给各种机构。所有这些行动的目标都是执行原计划中空缺员额上的工作人员执行的全部或部分工作,而行动资金就取自因相关空缺而节省下的资金。但是,对临时人员的使用应结合延迟系数仔细研究,因为在许多组织当中,对有些需要专长和专门知识的空缺员额而言,这不是现成的解决办法。

13. 应当指出,引起空缺的各种因素将会影响到可能产生的节约,例如,因法定退休而产生的空缺很容易预料,可在事先订出计划。这种空缺不可能节支。另一方面,意外出现退休金减少的威胁可能会引起提前退休,不可能对此类事情做出充分计划。

14. 各组织内不同单位的经验有很大差异,因其空缺率可能互不相同。这也就是说,有些单位在消化所需节支水平方面没有实际的困难,而其他一些单位却不得不推迟填补手头上的少数空缺。或者以缩减方案活动来为节支凑数,出现这种情形是最糟糕的。

15. 如在每个方案单位一级都扣除延迟系数,小单位因空缺变化受到的影响最甚。如果某个单位只有10个员额,其中没有空缺,延迟系数就会成为非人事费预算的严重负担。反之,如果这个单位有一个空缺,一年就等于10%,可能会使这个单位在这一时期内资金相对富余。在管理此类调配时,灵活性至关重要,而且应在必要时通情达理地运用。

第二部分. 联合国系统各组织的征聘迟滞情况 和延迟系数的使用

16. 对检查员发给各组织的调查表(见下文)的答复表明,其中有几个组织认为,使用延迟系数不构成什么重大问题。但是,至少有3个大组织说明了在这一预算编制技术方面遇到的困难,其中包括实行过程中的僵化死板问题。

A. 粮农组织的情况

17. 应指出,就粮农组织而言,自1989年粮农组织大会第二十五届会议以来,其延迟系数已从5.5%变为3%。然而,有些代表团强调对使用新比率持保留立场,认为这一比率与实际空缺率相比过低,不切实际。另外还强调的是,“扣除延迟系数不应妨碍执行获批准的方案”。

粮农组织的延迟系数历史

18. 最初,延迟系数在1955年定为0.1%,1956年增至2.5%,1960年为4.5%,1964年达到5.5%。此后又降至3%,后来一直处于这一水平。从实质上看,延迟系数最初的上升是已设员额数目同时大幅增加的直接后果。提高延迟系数期间(即1958-59两年期至1964-65两年期)的员额年度平均增加幅度为17.1%。

19. 应当承认如此大比例增设新员额的重要性。例如,如果增加15%的新员额,每一员额的填补平均延迟六个月,由此而自动节省的费用即使不单纯计算人员更替延迟也相当于3.3%的延迟系数。

比较表 1/2

组 织	延迟系数 %		注
	专业	一般事务	
联合国	6	0.5	根据行预咨委会在1994-1995年预算中的建议。另外, 征聘迟滞系数如下: 专业及专业以上员额50%; 一般事务及有关类别35%。
人类住区会议 (生境)	5		延迟系数使员额相关费用总额节省了大约5%。在1994-1995年这一幅度可能不够。
环境署	5	0.5	对于方案和方案支助费用预算, 使用的是联合国总部规定的相同系数: 续延专业员额5%, 续延一般事务员额0.5%。对所有专业及以上员额使用10%的人员更替系数, 事实上等于有10%的方案和方案支助费用员额在1994-1995年保持空缺。
儿童基金	-		按6%延迟系数的员额衡量工作单位
粮农组织	3		1989年11月粮农组织大会第二十五届会议将延迟系数从5%改为3%。
原子能机构	-		无此种延迟系数。不使用员额标准费用办法。凡属适用, 为每一员额编定实际在职费用。衡量工作单位: 人/年或人/日。
民航组织	12	6	从总拨款中扣减百分比。
劳工组织	1.2		表明联检组报告中的数字仍为有效。1994-1995年预算保持了人事费总开支的1.2%。
电 联	2		在预算中不具体提及所涉员额地对人事总开支实行大约2%的“全面削减”。

比较表 2/2

组 织	延迟系数 %		注
	专业	一般事务	
世界粮食署	3		整个预算中对全部现有员额使用的延迟系数为3%。另外，以分阶段设立新员额的办法将1994年的新员额标准费用拨款裁减了40%。
卫生组织			无此种延迟系数。对空缺员额作了分析，以此为基础在预算平均值中采用了一个延迟系数(因此设定的这一系数不超过24个实际月份)
产权组织		-	由于人员更替率低，无此种系数。空缺，特别是一般事务员额空缺，以短期人员填补。
工发组织	7	0	预算基础包括对专业和主任级的所有现有员额规定7%的空缺系数(或扣减征聘迟滞)，一般事务和其他类别为0%。在现有资源范围内对全组织的整体延迟系数保持不断监测，以便调整预算，实现压缩人事费，而不是“节支”。
教科文组织		5	大会第27届会议在1993年建议1994-1995年预算使用5%的比率。

20. 增长率是在延迟系统率减至3%之前出现下降的。但是,平均增长率直到80年代初仍为8.1%,即每个两年期平均有大约170个新员额,所有这些都助于“延迟”节支。仅在上一个两年期内,这一增长率才降至目前这一水平,即1992-93年以来的负增长率。1988-89年的负增长率是该组织所遇到最严重的情况,裁减了244个员额。在该两年期中无可否认的事实是,延迟系数过高,实现这个系数就必然会妨害其方案。这种现象与财政危机的发生同时出现,正是由于这两方面的压力才必需在1990-91两年期内将延迟系数从5%压至3%。粮农组织最近请其外聘审计员对此议题进行研究,这是该组织特别关心又一个问题。

B. 劳工组织的情况

21. 国际劳工组织的预算结构在1967年发生了变化。原先是提出执行工作方案会引起的主要开支类别,后来改为以工作方案和完成方案所需的资源为基础,即方案预算。该组织在该年采用了正式的延迟系数,当时对所有人员费用均为适用的延迟系数为1.45%。

22. 早在1957年,曾有人建议应实行2%至5%之间的延迟系数,以便体现与工作人员离职和迟滞征聘新人员相联的节支。但当时认为,在预算中采用延迟系数会引起财务上的不确切和僵化,对该组织的正常工作产生有害影响。因此,在1957年和1966年的看法是,按人事费某一固定百分比计算的延迟系数是不合适的。相反,当时的办法是从预算内的人事费中扣除特定的数额,相当于新员额征聘中二至六个月的迟滞带来的节余。

23. 1968年和1969年保持这一延迟系数。随着1970年实行了两年期编制预算办法,1970-71年的延迟系数降至0.725%,在1972-73和1974-75两年期内保持不变。在1976-77年,这一比率增加为1.085%,在1978-79至1982-83年,又降为0.5%,从1984-85至1990-91年,延迟系数扣除人为地定为一美元数额,相当于人事总开支的约0.6%至0.8%,1992-93年也是如此,延迟系数为1.2%。

24. 虽然难以进行直接比较,但多数其他联合国机构与劳工组织不同,不在预算中表现可见的延迟系数扣减(见附件与前文表格的不同之处)。另外,劳工组织对于包括专业和总部一般事务人员、加班、短期会务人员和当地人员在内的所有类别的人事费都规定了延迟系数,而联合国的有关规定仅限于专业员额和新的一般事务员额,卫生组织的有关规定仅限于专业员额。

25. 劳工组织和其他大组织编制预算的方法中令人感兴趣并最为突出的区别或

许是，其他组织为特定员额编制预算，由于征聘迟滞这必然会带来节余，需用延迟系数加以校正；而劳工组织的办法以方案为基准，按执行方案所需的工作年和工作月编制工作项目和次级方案的预算。

26. 劳工组织认为，这种方法有较大的灵活性，虽然限制了在延迟系数下节支的机会，但是，为了体现执行工作所需的实际资源压缩了人事费概算的初始水平，这本身就超出了节支的数量。前面提到的联检组报告^{*}承认这一重要的区别，其中说，“延迟系数较适用于已编入预算中的“职位”，而不那么适用于其他措施(即工作/年、人员/月等等)作为预算基础的情况”。

C. 教科文组织的情况

27. 教科文组织一直面临着严重的财政问题，结果不仅冻结了征聘，而且在1986-1987年取消了800个员额。当时的延迟系数为5%，总干事请理事机关将其降低为3%。在1988-1989年期间，总干事不得不解雇工作人员以达到5%的人员更替水平。1992-1993两年期是该组织困难十分严重的时期，为节省现金流动不得不搁置3,300万美元。也就是说必须裁减人员和与人事费相关的开支。

28. 在1994-95两年期内，再次对预算采用了5%的延迟系数：对整个人事费预算全面实行5%的扣减，无论是专业或一般事务类、基本工资、地点差价调整金或是其他共同人事费用。

29. 1993年建立了一个工作组，研究减少人事费和贯彻适用延迟系数的问题。工作组由预算和人事部门负责人、监察主任及方案负责人组成。有关人事开支或员额的每项请求必须经过这个工作组审查。在此之后，将建议转交总干事作最后决定。

30. 总干事在1994-1995年方案和预算草案的导言中强调，“在目前情况下并考虑到为精简和压缩人员而已经付出的大量努力，5%的延迟系统是不现实的，会导致执行方案的人员服务中断。但是，为了合乎执行理事会的决定，我在确定人事费预算时仍做了5%的延迟扣减”。

* 《联合国系统各组织的预算编制》第106段，JIU/REP/89/9(第一卷)。

31. 与检查员讨论的另一个方面是联合国许多组织内对专业员额和一般事务员额区别使用延迟系数的问题。在教科文组织,对专业和一般事务的所有员额一律实行5%的延迟系数,但是一般事务员额的填补迟滞却大大小于专业员额。

32. 教科文组织的决策人对于严格使用高延迟系数造成的严重僵化感到头痛,这影响了人力资源的使用,对方案执行产生了直接的冲击,有些重要和紧迫的活动或者被推迟,或者甚至根本没有进行。

33. 所有这些情况使得教科文组织大会第二十七届会议请执行理事会结合总干事1996-1997年的初步概算(28c/5)重新审查人员更替调整和征聘迟滞(延迟系数)5%的方法,以期适用与本组织的需要相称的较现实的调整系数(27c/Decision37)。于是,教科文组织请联合检查组从事本项研究。

原子能机构的经验

34. 原子能机构不使用“延迟系数”。各司司长(方案管理人员)就个别情况做出设想。

35. 原子能机构曾多次审查其征聘工作,并以八个月的征聘期为基础确定了一种标准程序。这一征聘期不能再压缩,因为它是以该组织无法控制的某些要求为根据的。原子能机构在缩编的财政计划之下利用推迟征聘节余资金。因此,只要运用得当,延长征聘过程可能合乎该机构的利益。

36. 在过去,设想新员额的迟滞为数月,但在目前,几乎没有什么新的员额。如果预算中核可了新员额就将这些员额用于已经存在的临时人员,因此任何延迟和时差都不适用。

37. 预算中提及的人员配备通常指得到批准的员额对于设想的征聘迟滞不予考虑。但保障都是一个例外。该单位扣除延迟和时差,仅预计不出缺的净员额数目列在项目和次级方案之内。

结 论

38. 在审议了从联合国系统各组织收到的所有资料及上述有三个主要例子之后,检查员认为,对于延迟系数过高表示关注是有道理的,因为这种情况会减损一个组织执行已获准方案的能力。而且,不应忽略的是,在多数两年期内,都出现了不得不予匀支的额外未预算费用。其产生原因主要是人事费按国际公务员委员会或大

会决定而有所增加,这类增量是特意不列入方案和预算的,直到事实上做出了有关决定才兑现。这种从事费预算偏低编制的情况业已存在。额外费用不得不主要采用进一步推迟、暂缓和放慢征聘来解决,而同时有些组织却已经在实行冻结。因此,所实现的实际延迟系数节余大于预算中的扣除数额。延迟系数定得过高会严重减弱吸收额外的未预算从事费的能力,使得必需在方案和预算中另行提供这类未预算费用。

39. 检查员认为,为协调预算编制方法、技术和格式起见,各组织应使用通用的术语,议定一套有关构成或形成人员更替的内容的定义及向理事机构报告人员更替情况的统一标准。通过这样的努力,各组织为编制预算而使用的延迟系数率尽管并不一定非得统一,但更具可比性,有利于较好地评估各组织的实际预算影响和相互之间在人员更替方面的相对性。

附件

行姆编写的关于联合国系统各组织预算编制的报告：
 一些比较(JIU/REP/89/9(VOL. II)表II
 (Vol. II-比较表) 摘要

组织	人员更替和迟滞调整(延迟系数)
联合国	1986-87年对专业及以上级别的现有员额规定了5%的人事费以应付人员更替。 按行姆委员会的建议,可按经验对特定部门采用不同更替率。 一般事务类1988-89年的比率为0。这两个比率现已分别为12.5% 和7.5%所代替。
粮农组织	整个预算中对所有现有职位使用5.5%的延迟系数。同一系数也适用于所有新员额。
原子能机构	对空缺员额的薪金实行扣除。新员额一般延迟3个月以上。更替人事费大约为3%。
民航组织	对专业和一般事务类别费用总拨款扣除一定百分比。
劳工组织	对人员更替进行人为调整,从人事费总预算中扣除一部分。
海事组织	理事会审议预算提案时确定一个数额的资金,是薪金总拨款的一部分。
电信联盟	无人员更替、无额外人员。以延迟系数实现节支。
教科文组织	虽然总干事在1986-87年的经验基础上建议1988-89年使用3%的比率,但大会批准的延迟系数为5%。因低于5%的人员更替率引起的任何额外费用应在全部预算的限度之内勾支。
工发组织	对专业及以上类别的所有现有员额规定了5%的更替率。所有新员额的更替率更高,专业及以上类别为50%,一般事务及其他类别为35%。
万国邮联	无更替率。延迟系数时限很短,为2至3个月(可忽略)。
卫生组织	无此类延迟系数。对空缺员额进行分析,延迟系数列入预算平均值。
产权组织	因人员更替率很低,没有延迟系数,空缺,特别是一般事务类空缺,以短期人员填补。
气象组织	空缺平均值很低,不使用延迟系数。过去12年中未设立新员额。