

联合国系统各组织人力资源的年龄结构

伊斯特万·波斯塔

杰拉德·比罗

编写

联合检查组

2007年，日内瓦



联合国

联合国系统各组织人力资源的年龄结构

伊斯特万·波斯塔
杰拉德·比罗

编 写

联合检查组



联 合 国

2007 年，日内瓦

内容提要

联合国系统各组织人力资源的年龄结构

JIU/REP/2007/4

目标：对联合国系统各组织工作人员的年龄结构作出评估，全面评估工作人员平均年龄及其对人力资源管理政策的影响，包括接替规划及所涉经费问题，并对专业人员作出了特别强调。

主要调查结果：结论和建议

- 过去几年中提交给联合国各组织理事机构的人力资源报告仅提供了工作人员性别、地理分布和基本人口概况的一般统计数据。大多数报告没有对与年龄有关的问题给予充分的重视，缺乏对现有年龄结构后果的详细分析，没有引起会员国对年龄结构可能影响的重视。提交这类报告目的常常在于提供“信息”或“使之注意到”，很少含有解决与年龄有关问题的建议。
- 联合国系统各组织工作人员的平均年龄由联合国难民署高级专员办事处(难民署)的 42.6 岁，到世界气象组织(气象组织)和国际民用航空组织(民航组织)的 48.9 岁不等。在工作人员数量最多的联合国中，平均年龄为 45.9 岁。在过去 10 年中，一些组织中工作人员的整体平均年龄略有增加。
- 联合国系统各组织的平均就职年龄比较高。从难民署的 33.3 岁到气象组织的 43.6 岁不等。专业工作人员的年龄甚至更高。由于本系统内低级职位数量较少，这已成为既定的趋势。受雇于联合国系统常常是在本国政府或私营部门取得某些经历之后的第二职业。
- 招聘和留住年轻的专业人员依然是全系统的一个挑战。正面临其他国际和区域组织以及非政府组织越来越大的竞争，这些组织为年轻专业人员提供具有吸引力和灵活的一揽子安排。需要加强联合国系统年轻专业人员的职业发展和长期前景。

- 整个联合国系统退休人员的数量越来越多。在联合国系统拥有一年或一年以上合同的工作人员中，有 22.7% 的人年龄超过 55 岁，在未来五到七年中将达到 60 岁或 62 岁的规定退休年龄。退休人员增加带来的挑战之一是寻找顶替人员这一任务，其中需要作出前瞻性的规划。
- 接任规划作为人力资源管理的一种手段很少在联合国系统各组织内得到实施，而且处于发展的一种初始或初期阶段。在许多组织中，没有正式的、确定的和批准的接任规划政策。接任规划作为出缺管理的一部分作出，并且在大多数情况下没有超出替补空缺的范围。
- 需要审议与退休有关的现行规章制度，以确定改变规定的以及通常的离职年龄是否可取。现行的规章制度基于的是数十年前的人口和社会状况现实。社会和人口状况已发生了重大改变，直接影响到劳动力市场。60 岁预期寿命的增加延长了专业寿命的生产性阶段。大多数工作人员到 60 岁或 62 岁时尚未达到其生产性、有用和有效专业寿命的限度，仍然可以使联合国系统各组织受益。
- 现行规章制度关于雇用退休人员的财务限制没有太多帮助，应当考虑雇用退休人员的各种办法，例如，提高其年度收入上限或确定每年可受雇的月份数量，而无论其工资级别。
- 以下列出了供立法机构考虑的建议。本报告的正文提出供行政首长考虑的其他建议(建议 3、4、6 和 8)。提出这些建议目的在于确立一种平衡的年龄结构并建立一种年轻和年长专业人员相结合，能够以一种高效和具有成本效益的方式为执行联合国系统的各种方案和活动提供所需要的能力、知识和专业技能。

供立法机构考虑的建议

- 联合国系统各组织的立法机构应 (a) 要求其行政首长作为人力资源管理定期报告的一部分，提供关于年龄结构的详细分析性数据和其他有关资料；(b) 确定目标，订立基准并利用它们监督相关组织为解决其工作人员老龄化的潜在影响而采取的措施(第 16-19 段)。

- 联合国各组织的立法机构应当要求其行政首长审查该组织的人员编制结构，以便建立平衡的工作人员级别结构。使人员编制结构年轻化，应编订更多的初级职位(P-2 和 P-3 级别)，以吸引年轻的专业人员。为实现这一目标，应当确保人力资源/财务部门之间的充分合作和协调(第 25-28 段)。
- 联合国系统各组织的立法机构应当要求领导管理层 (a) 提交显示退休预测的定期报告；(b) 制订绩效指标预测替补需要并监督其实施；(c) 采取充分措施确保恰当的知识传授并维护机构记忆(第 37-44 段)。
- 大会应当请联合国秘书长以行政首长协调会主席的身份，在联合国合办工作人员养恤基金理事会和国际公务员制度委员会的参与下，针对联合国系统即将退休的人数，对 60 岁时预期寿命的增加给予应有的考虑，启动可能改变规定离职年龄的审查(第 53-59 段)。

目 录

	<u>页 次</u>	
内容提要.....		iii
缩 略 语.....		vii
<u>章 节</u>	<u>段 次</u>	
一、导 言.....	1 - 10	1
二、调查结果和结论	11 - 67	3
A. 对与年龄有关的人力资源问题重视不足.....	16 - 19	4
B. 工作人员的平均年龄较高.....	20 - 24	6
C. 平均任职年龄较高	25 - 30	7
D. 聘用和留住年轻专业人员遇到挑战	31 - 36	10
E. 退休人数不断增加	37 - 44	12
F. 退休人数增加彰显需要接任规划.....	45 - 52	14
G. 规定退休年龄过低	53 - 59	16
H. 雇用退休人员的规则和做法过于刻板	60 - 63	18
I. 工作人员退休人数的增加对经费的影响.....	64 - 67	19

附 件

一、截至 2004 年 12 月 31 日按类别和组织所在地列出的工作人员 数目.....	21
二、截至 2004 年 12 月 31 日专业工作人员的级别分布情况	22
三、截至 2004 年 12 月 31 日总部和设立的其他办事处专业工作人 员的年龄分布情况	23
四、截至 2004 年 12 月 31 日专业工作人员的年龄和级别分布情况	24
五、工作人员的平均年龄和平均任职年龄	25
六、退休工作人员和预计退休人员的人数	26
七、参加组织就联检组建议将采取的行动概览	27

缩 略 语

离职后健康保险	ASHI	离职后健康保险
行政首长协调会	CEB	联合国系统行政首长协调理事会
维和部	DPKO	联合国维持和平行动部
任职	EOD	任职
粮农组织	FAO	联合国粮食及农业组织
原子能机构	IAEA	国际原子能机构
民航组织	ICAO	国际民用航空组织
公务员委员会	ICSC	国际公务员制度委员会
联检组	JIU	联合检查组
初级专业人员	JPOs	初级专业人员
劳工组织	ILO	国际劳工组织
海事组织	IMO	国际海事组织
电联	ITU	国际电信联盟
征聘考试	NCE	国家竞争性征聘考试
非政府组织	NGOs	非政府组织
本国专业干事	NPOs	本国专业干事
经合组织	OECD	经济合作与发展组织
贸发会议	UNCTAD	联合国贸易和发展会议
开发署	UNDP	联合国开发计划署
环境署	UNEP	联合国环境规划署
教科文组织	UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	UNFPA	联合国人口活动基金
难民署	UNHCR	联合国难民署
儿童基金	UNICEF	联合国儿童基金会
工发组织	UNIDO	联合国工业发展组织
职员养恤基金	UNJSPF	联合国合办工作人员养恤基金
项目厅	UNOPS	联合国项目事务厅
近东救济工程处	UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
旅游组织	UNWTO	世界旅游组织
邮联	UPU	万国邮政联盟
粮食署	WFP	世界粮食计划署
卫生组织	WHO	世界卫生组织
产权组织	WIPO	世界知识产权组织
气象组织	WMO	世界气象组织

一、导 言

1. 普通人口的老龄化，包括劳动大军的老龄化是一个全世界范围内规模不断扩展的现象。全世界在长寿方面正在经历着引人瞩目的改善，出生时和 60 岁时的预期寿命都增加了。在 20 世纪的下半叶，平均寿命增加了 20 岁，使全球出生时的预期寿命达到目前的 66 岁水平。然而，国家之间存在着差别。在最不发达的地区，年龄达 60 岁的男人预期寿命可能再增加 14 年，妇女可能增加 16 年；而发达地区年龄达 60 岁的男性预期寿命可再增加 18 年，女性再增加 22 年。¹ 上述人口动态造成潜在赡养比例的重大改变。

2. 与老龄化现象同时产生的是全世界许多地区劳务市场也受到“婴儿潮一代”即在第二次世界大战之后不久出生的那些人退休的影响。在国家一级，长寿的重要增长对劳务市场具有广泛的影响，使之面临越来越大的挑战，如何在拥有一大批健康、有经验的年长工人或可雇用的退休人员的情况下，以成本效益方式使必须雇用年轻的一代做到优化。

3. 联合联检组(联检组)基于管理评估和对人力资源管理的其他研究，认为完全有理由相信，年龄结构和人力资源的老龄化也开始对联合国系统产生影响，这可能需要给予特别重视并值得作为关注焦点。因此，联检组将联合国系统各组织的人力资源年龄结构报告载入了 2006 年的工作计划。²

4. 联检组作出的研究显示，联合国系统工作人员的平均年龄较高，人力资源的老龄化表明，大批工作人员很快将进入退休年龄。这些问题值得予以更多地关注。一种特殊的年龄结构加之连带的退休/离职比例，可能增加替换需要并在将来给联合国各组织造成财务负担的增加或减少。为了解决越来越多的替换需要，保持机构记忆并对目前和行将离开的人力资本所附带的政治、专业和人的经验和知识作出管理，对退休、接任和招聘政策和培训需要有特殊的措施。需要分析和解决这一人口状况对养老金、离职后健康保险和其他退休后相关开支的影响。

¹ 联合国经济和社会事务部人口司《2006 年人口老龄化状况》——ST/SEA/SER.A/251。

² A/61/34。

5. 本报告的目的是对联合国系统各组织工作人员的年龄结构作出评估，并全面评估工作人员老龄化及其对包括接任规划在内的人力资源管理政策的影响。报告还审议了现行解决这类问题的政策和做法。报告也力求提供为数有限的非联合国实体为解决与年龄有关的问题主要采用的最佳做法和宽泛基准。

6. 按照联检组的内部标准和方针及其内部工作程序，编写本报告遵循的方法包括细致的案头研究、数据收集和访谈。对与人力资源管理有关的报告和由联合国系统各组织秘书处提交各自理事机构的文件和理事机构的相关决议和决定作了深入的研究。为了尽量减少向各组织直接索取数据，与人力资源有关的数据是经各自同意，从联合国行政首长协调理事会(行政首长协调会)和联合国合办工作人员养恤基金(养恤基金)数据库中选取的。根据标准的访谈指南，与本人和/或通过视频连线访谈了设在纽约、日内瓦、罗马、维也纳、巴黎和波恩的联检组 16 个参加组织的人力资源主管和其他官员。

7. 采用行政首长协调会数据库中所备有的最新资料，其中载有全系统截止 2004 年 12 月 31 日任期为一年或一年以上工作人员的数据，找出了联合国系统工作人员人口概况和年龄结构的主要趋势。养恤基金数据较之行政首长协调会数据库涵盖的工作人员范围更广(包括 6 个月以上雇用的人员)，采用前者主要为的是检验和证实所查明的趋势的可靠性。两位检查专员愿强调，趋势分析不包括雇用合同不到一年的工作人员。这一评述也不包括各组织雇用的本国专业干事和初级专业人员。报告目的在于找出主要趋势，而非更新统计数据或用具体数字作出任何预测。在检查专员看来，行政首长协调会和养恤基金数据库很全面，足够用于作出知情结论和拟订建议所需要的广泛统计抽样。因此没有再向各组织索取详细的统计数据。

8. 2006 年 12 月 20 日，联检组将报告草稿分送各参加组织供纠错和评论。本报告酌情反映了所收到的评论。应参加组织的请求，行政首长协调会人力资源网络在 2007 年 3 月 14 至 16 日举行的会议上，讨论了报告草稿并就主要建议发表了意见。根据《联检组规约》第 11.2 条，报告草稿在经检查专员彼此协商以便利用联检组的集体智慧检验结论和建议之后作了最后定稿。

9. 为方便报告的下达和落实其中的建议并作出监督，附件七载有一份表格，说明报告是否提交给有关组织采取行动或供参考。报告指明了与每一组织有关的

建议，并注明这些建议是否需要由该组织的立法机构或理事机构作出决定，或由该组织的行政首长采取行动。

10. 两位检查专员愿对所有协助他们编写本报告，尤其是参与访谈和提供知识和专长的人们表示感谢。

二、调查结果和结论

11. 工作人员的年龄结构和老龄化对联合国系统各组织的整体效率有直接影响，除其他外，它影响到招聘和培训需要、知识管理、接任规划、离职补助金和累积养恤金。必须作出前瞻性管理和有效监督。在这方面，指导联合国系统各组织努力的主要目标不是保留年轻或年长工作人员，而是除其他方法外通过一种平衡的年龄结构保障、保持和发展一种最佳的知识和专业能力。在检查专员看来，一种平衡的年龄结构代表着能够以一种高效和具有成本效益的方式提供执行各组织方案和活动所需要的知识、专长和能力的年轻和年长年龄组专业人员的结合。

12. 人力资源政策和做法的最大目标应当是确保受过现代教育和拥有最新知识的年轻专业人员的必要流入，同时有数量充足的掌握本系统各组织深层知识的有经验的工作人员加以平衡。为了这实现这一目标，需要订立措施，例如创造更多的初级职位并使有关退休的规定和留用年龄最大的有经验专业人员的规定灵活化。这类措施的结果有可能看上去相互矛盾，但它们并非彼此排斥。需要在两头和中间作出改变，以实现平衡的年龄结构。在这方面，需要在工作人员职业生涯的每个阶段，包括招聘阶段和退休阶段采取有针对性的人力资源行动和措施。

13. 除了某些一般性特征外，联合国系统各组织工作人员的人口概况在各组织之间显示出了极大的差别。这类差别部分归因于这些组织的授权和活动的动态程度，在某些情况下归因于其行政和预算沿革。例如，一个以实地行动为基础的组织——世界粮食计划署工作人员的平均年龄不同于，例如世界气象组织(气象组织)这类拥有管理、制定规范和监督作用的以总部为基础的组织。同样，象联合国难民事项高级专员办事处(难民署)这样的组织，在巴尔干危机中不得不增加其活动，因此工作人员的规模，具有特殊的年龄结构特征，因为与很大一批工作人员订立了长期合同。

14. 各组织的性质，加之比例不同的实地业务，管理性活动、规范制订或协商活动，要求专业人员具有不同领域的专长、技能和经验。这类要求也对该组织的年龄结构产生影响。拥有广泛活动范围的规模较大的组织比较容易影响和管理一种平衡的年龄结构，相反，对于一种工作人员数量较为固定的较小组织来说则难于作到这一点。对于实现一种理想的年龄结构，无法订立单一或统一的标准。必须在特定的时间根据每一组织需完成的特定授权和目标来看待该组织的年龄结构。

15. 需注意到，现行的人力资源政策和做法也对决定工作人员年龄结构发挥着重要作用。虽然承认人力资源政策对于迅速影响年龄结构受到客观限制，但通过充分的人力资源规划和持续作出努力，这类政策可在长期发挥重要作用。

A. 对与年龄有关的人力资源问题重视不够

16. 关于人力资源和相关问题的详细资料已定期列入联合国系统各组织理事机构的议程。联合国大会和大多数专门机构的理事机构定期收到本组织工作人员构成的报告。在象联合国、世界卫生组织(卫生组织)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)和国际原子能机构(原子能机构)这类组织中，每年一次或每两年一次提交这类报告是理事机构所授权的，并且常常与其他人力资源管理相关的议程项目一同作出讨论。联合国秘书处提交最为详尽和全面的报告。如原子能机构、劳工组织、粮农组织、教科文组织、卫生组织和粮食署之类的组织也向各自的理事机构提供全面的信息。在一些组织中，人力资源管理者监视工作人员的构成和相关问题，并定期向行政首长而非理事机构提交报告。其中的主要原因在于理事机构或者因缺乏既定程规，或者因为议程项目过多而缺乏主动性和关注。

17. 提交理事机构的报告通常提供关于工作人员性别和地理分布，以及在比较基础上对过去几年来工作人员广泛人口概况的介绍。这些报告在某种程度上也载有关于招聘、离职和退休预测的信息。检查员注意到，这些报告没有充分重视与年龄有关的问题，缺乏对现有年龄结构潜在影响的详细分析，未能引起会员国对年龄结构可能给该组织人力资源政策可能造成的影响予以重视。这类报告提交

理事机构的目的常常在于“使其使知情”或“注意到”，很少载有解决与年龄有关问题的建议、措施或行动。

18. 检查专员认为，各组织的行政管理和理事机构应当对员工队伍老龄化的影响具有敏感的觉察力，并采取措施以前瞻方式监视年龄结构。应将这类措施纳入人力资源战略和人力资源行动计划。检查专员愿指出，在联合国系统工作人员性别和地域平衡方面取得的进展归功于会员国的监督，从而导致确定目标、基准和密切监视这类目标。检查专员相信，通过同样的办法可以实现一种平衡的年龄结构。

19. 为了有效监测与年龄有关的问题，各组织应当拥有一种全面的人力资源信息系统。联合国、劳工组织、粮农组织、卫生组织和联合国工业发展组织(工发组织)正在做出努力，加强和改进人力资源信息系统，以方便监测和分析人口概况。所有组织应加强其数据库，有效监测人力资源问题。在联合国系统一级，有一个运行的数据库，能够为此目的提供最重要的数据。行政首长协调会数据库提供了联合国系统工作人员概况众多方面的全系统信息，例如职类、级别、性别、国籍、年龄、工作期限和工作地点。由该数据库产生的报告包括：专业职类和一般事务类工作人员的比较、趋势分析、性别比例、年龄概况和各占比例。国际公务员制度委员会和行政首长协调会人力资源网络广泛利用这一数据库获取各种统计信息和比较资料。检查专员相信，落实下列建议将会导致改善人力资源的管理和使成员国予以有效监督。

建议 1

联合国系统各组织的立法机构应当 (a) 请各自的行政首长作为人力资源管理定期报告的一部分，提供有关年龄结构和其他相关信息的详细分析资料； (b) 确定目标、订立基准，并利用它们监督本组织为解决工作人员老龄化的潜在影响而采取的措施。

B. 工作人员的平均年龄较高

20. 联合国系统各组织工作人员的平均年龄，如附件五所显示的，由难民署的 42.6 岁，到卫生组织和国际民用航空组织(民航组织)的 48.9 岁不等。联合国拥有的工作人员最多，平均年龄为 45.9 岁。在过去 10 年中，若干组织工作人员的总体平均年龄略有增长，而某些其他组织则略有下降，专业类别的工作人员平均年龄高于一般事务类工作人员的平均年龄，但差别不是很大，在不同组织这一差别范围为 1 到 4 岁。一般事务类工作人员的常比专业工作人员加入其组织时更年轻，而且服务年限更长。

21. 联合国拥有数量最多的专业工作人员，其平均年龄为 46.2 岁。联合国人口基金(人口基金)、粮农组织、国际海事组织(海事组织)、国际电信联盟(电联)、教科文组织、工发组织、民航组织、卫生组织、气象组织和原子能机构专业工作人员的平均年龄较高。联合国开发计划署(开发署)、难民署、联合国儿童基金会(儿童基金会)、万国邮政联盟(万国邮联)和粮食署的专业工作人员的平均年龄较低。拥有动态业务活动和广泛的实地办事处的组织，其专业工作人员比较年轻，而从事高级技术类别和/或规章制度或规范性活动的组织，其专业工作人员的年龄较高。从事咨询或技术合作活动的组织，例如粮农组织和劳工组织其平均年龄较高。

22. 考虑到联合国系统各组织的特殊性，检查专员承认，可能难于订立任何客观标准或与非联合国实体的比较指标用以判断工作人员的某种特定平均年龄是高还是低。然而，在具备方便和可比信息条件下，对照其他国际组织、国家公务员系统和私营部门的情况，可为比较联合国系统各组织的状况提供广泛的参考。检查专员注意到，欧盟委员会工作人员的平均年龄为 44 岁³ 而经济合作与发展组织工作人员的平均年龄为 45 岁。⁴ 它们拥有的工作人员比联合国系统略微年轻，而规定退休年龄为 65 岁。同样，一项涵盖欧洲政府机构的有代表性普查显示，各国政府中工作人员的平均年龄比联合国系统年轻 4 岁。⁵ 对私营部门和劳务市场出

³ Comref 07/2006 — 《欧盟委员会工作人员统计公报》，网址：<http://ec.europa.eu>。

⁴ GOV/PGC/HRM(2004)3/FINAL — 《经合组织工作人员概况统计》。

⁵ 《克兰菲尔德大学管理学院研究》。

版物的各种研究显示，私营部门的平均年龄大大低于公共部门，原因在于私营部门人力资源管理刻意奉行年轻化政策。例如，瑞典爱立信公司雇员的平均年龄为 41 岁，而瑞士雀巢国际总部雇员的平均年龄为 41.6 岁。⁶ 检查专员强调，这一数据应看作是示意性的，并不一定代表整个私营部门。

23. 联合国系统工作人员平均年龄较高的主要原因在于低年龄组工作人员的比例较低，而 50 岁以上年龄组工作人员的比例较高。恰如附件三所显示的，在 21 个联检组参加组织中，有 17 个至少 40% 的专业工作人员在 50 岁到 50 岁以上，21 个组织中有 16 个至少 20% 的专业工作人员年龄在 55 岁以上，虽然整个联合国系统专业工作人员 55 岁以上的人占 22.5%，但低于 35 岁的人只占 12.5%。虽然联合国秘书处的年龄结构接近于联合国系统的平均水平，但专门机构之间的差别就很大：气象组织、民航组织、劳工组织、卫生组织、工发组织、原子能机构、移民组织、联合国世界旅游组织(旅游组织)、世界知识产权组织(产权组织)和民航组织 35 岁以下工作人员这一年龄组最小。同时，除卫生组织以外，这些组织 50% 或 50% 以上的工作人员年龄在 50 岁或 50 以上。这一比例最高的是气象组织(占 77.4%)、民航组织(占 63.2%)和旅游组织(占 63.1%)。而且，民航组织和气象组织 55 岁以上工作人员的数量尤其多(分别占 41.1% 和 56.6%)。

24. 根据这些比较，检查专员认为，联合国各组织中的专业工作人员平均年龄较高，工作人员年龄结构不平衡。在访谈中，检查专员注意到人力资源管理部门意识到人力资源的老龄化和需要使工作人员队伍年轻化。检查专员了解到部分行政首长为解决与年龄有关的问题作出了指示。在联合国、粮农组织和劳工组织中，工作人员年轻化已列入人力资源战略和行动计划。联合国系统应当加大力度对从一切可能的来源吸引资质高的年轻专业人才。

C. 平均任职年龄较高

25. 联合国系统各组织所有工作人员的平均任职年龄如附件五所示较高。从难民署的 33.3 岁到气象组织的 43.6 岁不等。专业工作人员的平均任职年龄就更高，联合国为 35 岁，教科文组织为 38 岁，粮农组织为 43.5 岁，卫生组织为 44

⁶ 在个人访谈中获得的数据。

岁，气象组织为 44.8 岁，万国邮联为 45 岁，原子能机构为 40.8 岁。由于加入联合国系统的年轻专业人员数目停滞不前，这有可能成为一种持久的趋势。在联合国中，35 岁以下工作人员的比例一直占 12% 左右。而且，在联合国系统工作常常是许多工作人员的第二职业生涯，他们先在本国政府或在其他地方服务之后才加入进来。影响一些组织平均任职年龄较高的另一个因素是需要聘用具有多年经验的专家。

26. 平均任职年龄较高的主要问题与现有的用于征聘年轻专业人员的初级职位数量很少有关。在整个联合国系统中，专业职位的平均级别分布如下：P-1 占 1%，P-2 占 12%，P-3 占 24%，P-4 占 29%，P-5 占 22%。在整个系统中 P-4 职位的数量高于 P-3 职位的数量，而在人口基金、劳工组织、联合国项目事务厅(项目厅)、海事组织、气象组织和工发组织中，P-5 的职位多于 P-4 的职位。专业职位属于倒金字塔型，头重脚轻，而非“金字塔”形。这种级别分布格局在所有组织中都是一成不变的。

27. 许多因素构成某一组织的特定级别结构。该组织的授权和活动类型是主要因素。只有通过高级别附带的诱人条件才能够聘用到某些组织需要的为国际公认的最佳专才。而且，一些联合国组织，例如原子能机构、卫生组织和民航组织在吸引所需要的技术专才方面受到其他国际组织和私营部门的日益竞争。尽管有这些因素，检查专员认为，需要仔细分析目前的级别结构并探索调整和重新划拨部分高级专业职位给初级专业职位。检查专员注意到某些组织在这方面采取了令人鼓舞的主动行动，但需要对联合国系统目前的级别结构作出更系统性的审查。

28. 检查专员对于各组织越来越意识到需要征聘年轻专业人员感到鼓舞。一些组织，例如，工发组织、教科文组织和卫生组织正在做出努力，将高级别空缺职位改叙为更多的初级职位。劳工组织作为 2006-2009 人力资源战略的一部分，将预计空缺的三分之一 P-5 职位改叙为初级职位。显然，这是一种长期努力，需要一定程度的流动性和前瞻性的人力资源 and 职业发展规划。检查专员鼓励其他组织采取同样的做法。

29. 对 P-1 至 P-3 初级职位的资格要求是对年轻专业人员大批流入的一种限制因素。许多初级职位的空缺公告过分强调要求相关经验的年数。国际公务员制度委员会的指南确定了征聘专业职类和专业职类以上不同级别所需要的经验年

数。这一指南在联合国系统中没有得到统一解释，强调相关经验作为遴选初级职位的一项标准，它不太强调受教育资格、技术技能和潜在效绩表现，这些限制了经验有限的年轻专业人员的资格。其结果是，获得初级职位的年轻专业人员很少。如附件四所显示的，在 P-1 和 P-2 一级，30 岁以下的人只占 19%，30 到 35 岁占 42%。同样的在 P-3 一级，35 岁者占 16%，35 岁到 40 岁的人占 24%。检查专员一方面强调若干年经验可能对于小的实地办事处初级职位来说较为重要，但坚决认为，就初级职位而言，不应当对经验给予刻求。

30. 为了推动工作人员的年轻化，需要修订对初级职位的资格要求，更多地强调受教育程度、技能和潜在的工作表现。利用现代手段评估年轻候选人的资格能力和潜在工作表现，可能比目前依赖相关经验年头对于征聘质量提供更好的保障。在这方面，拟议在联合国人力资源管理厅内成立专门聘用和人员编制中心作为秘书长人力资源改革框架的一部分，⁷ 是促进年轻专业人员流入的一项大有希望的措施。执行下列建议目的在于加强人力资源管理的效率。

建议 2

联合国系统各组织立法机构应当要求其行政首长审查该组织的人员编制结构，以便制订平衡的工作人员级别结构。为使人员编制结构年轻化，应当设立更多的初级职位(P-2 和 P-3 一级)以吸引年轻的专业人员。为实现这一目标，应确保人力资源/财务部门和各业务司充分合作和协调。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应当与公务员制度委员会和行政首长协调会人力资源协调网协商，审查 P-3 一级以下职位的资格要求标准，更多地强调受教育水平、技能和潜在的工作表现。

⁷ A/60/692 号文件。

D. 聘用和留住年轻专业人员遇到挑战

31. 联合国系统需要年轻一代的活力、创造力和革新精神，他们具有受过现代教育、拥有最新知识和技术意识的优势。他们的知识和活力与老一代工作人员的经验 and 智慧相结合，将成为联合国系统迎接所面临挑战的一种财富。联合国竞争性考试、初级专业人员方案、实习方案、本国专业干事方案和实地业务，包括维和行动，继续成为联合国系统吸引年轻专业人员的恰当渠道。象联合国、卫生组织、粮农组织、儿童基金会和教科文组织之类的组织越来越多地依赖这些渠道雇用年轻专业人员。检查专员认为，应当审查某些组织在通过这些渠道即时聘用专业人员方面存在的行政限制。因此应使规章制度更灵活，以便能够将这些渠道变为聘用年轻专业人员的有效手段。此外，检查专员建议，应当在全球高等教育、研究和学术机构开展专门的征聘活动，以吸引年轻专业人员。

32. 在当今的竞争环境下，联合国系统不仅应当吸引年轻专业人员，而且还应当具有吸引力，以便使其中一部分人能够将此作为长期职业生涯。来自其他国际和区域组织、非政府组织和私营部门的竞争越来越大，它们为年轻专业人员提供有吸引力和灵活的组合安排。除此之外，年轻专业人员对于什么构成良好和有吸引力的工作地点的观念发生了改变。除了公共就业的传统优势外，例如工作有保障、按年资提级，有竞争力的补贴和养老金，新的优势正在为人们所接受。竞争力和挑战、强化技术技能、可预见的职业前景、流动性和高薪水短雇用期也开始对年轻专业人员具有吸引力。联合国系统在编制职业发展方案时需要认识到这一变化。

33. 工作人员的职业发展和长期前景对联合国系统的人力资源管理者构成一种挑战。2005 年发表的一份题为“联合国工作人员面面观”的最新普查揭示，受雇于联合国的最缺乏动力的一个方面是缺乏职业发展和晋升前景。⁸ 检查专员认为，全系统需要努力加强职业发展方案，加强培训和工作人员进修活动，才能在劳务市场中具有竞争力，才能建立和保持工作人员所需要的专业素质。

34. 近年来，全联合国系统对职业发展越来越重视。在联合国内，职业发展和对它的支持成为秘书长“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”

⁸ “2005 年联合国工作人员面面观”，ST/(GENEVA)02, 611 页。

报告中提议的人力资源管理改革的一项重要内容。报告设想增加对职业发展和支持的资源，系统培养新入行的专业人员和拥有多种潜在晋升途径的职业发展模式。⁹ 在联合国系统各组织中，开发署的“领导才能发展方案”和“人才管理方案”和儿童基金会的“青年专业人员方案”就是良好的典范。教科文组织、劳工组织和卫生组织也详细拟订并推出了全面的职业发展方案。

35. 关于培训，联合国系统正在做出巨大努力并对加强工作人员的进修和学习投入了很大的财力。行政首长协调会关于将人员开支的 1%用于工作人员进修是非常重要的，但相对于联合国系统以往因循的做法还是不够的。根据与私营部门公司的讨论，检查专员指出，将人员开支的 2-4%和工作时间的 5%用于工作人员的培训和职业发展认为是合理的。在联合国内，过去十年中两年期培训预算由 400 万美元增加到 1,900 万美元。教科文组织最近将培训预算大幅度增加到 600 万美元，占人员开支费的 1.7%。卫生组织和劳工组织采取了同样的步骤，培训分别占这两个组织人员开支预算的 2%和 2%以上。在其它组织中，培训预算占工作人员开支的近 1%。检查专员欢迎上述努力并强调必须继续加以保持，包括特别重视引进、悉心指导和培训年轻的专业人员。

36. 与家庭有关的问题是严重影响留住年轻专业人员的另一个因素。在某些重要的工作地点，存在对雇用联合国工作人员配偶的限制。此外，大多数外地工作属于非家庭性工作地点，出于各种原因禁止携带家眷。这些因素有时影响到每一个工作人员，特别成为年轻专业人员调动和职业晋升的一个障碍因素。执行下列建议将会有效地加强人力资源的管理。

建议 4

联合国系统各组织的行政首长应当(a) 采取专门措施通过专门的招聘活动确保年轻专业人员的流入；(b) 通过强化培训和工作人员进修加强年轻专业人员的职业发展前景；(c) 为培训和工作人员进修活动拨出充分的资源；并(d) 充分解决工作人员的工作/家庭问题，特别应重视年轻专业人员与家庭有关的问题。

⁹ A/60/692 号文件。

E. 退休人数不断增加

37. 在目前联合国系统的年龄结构中，50岁或50岁以上工作人员占绝大多数。在这一年龄组中，很大一部分工作人员年龄在55岁以上。持一年或一年以上合同的联合国系统工作人员55岁以上的占22.7%，他们将在未来5-7年中达到60岁或62岁的规定退休年龄。在21个联检组参加组织中，有16个至少20%的工作人员年龄在55岁以上。只有少数几个组织这一年龄组的工作人员不到20%：产权组织(17%)、开发署(15%)、难民署(13%)和粮食署(11%)。在部分组织中，属于这一年龄组的工作人员比例特别高：气象组织(占52%)、民航组织(占41%)、工发组织(占33%)、海事组织(占33%)以及劳工组织和粮农组织，两者均为30%左右(附件三)。这一年龄结构预示着在不久的将来会有大批人员退休。

38. 62岁以后正常受雇的工作人员数目不多。此外，尽管规定退休年龄为60岁或62岁，但一般事务人员的平均退休年龄为59.4岁，专业人员的平均退休年龄为60.8岁，因为许多工作人员过了55岁以后选择提前退休安排。未来年月中退休人数将主要受规定退休年龄的影响，但也有理由相信，由于部分人员选择提前退休，行将退休的专业级别工作人员的比例将会很高。

39. 根据现有的统计数字，如附件六所示，预测2006至2010年的退休人数可望高于2001至2005年的退休人数。各组织之间人数的增加互不相同。在例如象环境署和粮食署这样的组织，退休人数基本稳定，略有某些增长，在联合国、开发署、粮农组织、卫生组织、儿童基金会和教科文组织，将会出现稳步增长。附件六所给出的预测退休人数只是一种保守估计，因为附件只包括与年龄有关的规定退休情况。它并不包括提前退休，因为这难以预测。根据2005年以前的趋势，2006至2010年期间退休人数将高于附件六给出的人数。

40. 如附件四所显示的那样，在未来五到七年中，P-5和以上各级退休人数的增加将会特别多。它约占P-5一级的约35%，D-1一级的48%和D-2一级的59%。除了全系统的平均数字外，各组织的差别很大，联合国秘书处将有29.6%的P-5工作人员和39%的处长级以上人员退休，而这些数字在教科文组织分别为40%和46%，在儿童基金会分别为22%和33%。在原子能机构，未来五年预计退休人员不太多；然而，由于年龄构成和大多数工作人员的规定轮换，将会出现很大的替换

需要。与退休人数增加有关的挑战是查明接替的任务，其中需要具有前瞻性的规划。

41. 随着执行大会第 55/258 号和 57/305 号决议和 2005 年 11 月公布的《机构间人员流动协定》颁布的流动政策，查明接替需要的任务将异常艰巨。根据 2007 年 5 月开始执行的联合国流动政策战略，“有管理的流动”将逐步分阶段逐级在一定时间内进行：P-3 和 G-7 工作人员从 2007 年 5 月到 2007 年 10 月；P-4 和 G-6 工作人员从 2007 年 11 月到 2008 年 4 月；P-5 和 G-5 工作人员从 2008 年 5 月到 2008 年 10 月；D-1 和 D-2 工作人员从 2008 年 11 月到 2009 年 4 月。¹⁰ 在未来五年中，由于退休人数增加和执行流动政策的双重效应，应特别注意在不扰乱各组织的实质性活动情况下确保接替需要。

42. 在许多组织中，预计退休人数和查明接替需要的工作是一个受监督的绩效指标。然而，预期退休主要作为一个空缺管理的问题处理，它将为人力资源管理者提供不仅实现性别平衡而且纠正地域代表性失衡的一种机会。只有少数组织对越来越大的接替需要给予了特别重视，研究伴随退休的问题，如管理职位的连续性以及保存组织的知识和机构记忆等潜在损失。

43. 检查专员从为本报告进行的访谈中了解到，知识传授和业务连续性问题，包括管理职位领导人的延续性未得到系统研究，很少定出措施确立有组织、正规和方式协调的知识转移。在大多数组织中，与退休有关的知识转移是在个案基础上进行的，最主要靠的是退休工作人员的主动性。而且，这种非正规的知识转移在大多数情况下是不可能做到的，因为空缺是在工作人员退休很长时间之后才添补上的。若为了缓解预算限制而长期使职位空缺时，知识转移和维护机构的记忆进一步受到限制。人力资源管理部门应当特别重视这个问题，尤其是在那些大批工作人员行将从管理岗位上退休的组织。

44. 检查专员也提到，联检组目前正在编写一份关于联合国系统知识管理和知识共享的报告。该报告将审议知识管理战略和确保联合国系统知识转移的途径和方式。因此，检查专员不打算在这份报告中讨论与知识管理有关的问题。然而，两人愿意强调，鉴于退休的人数越来越多，更需要研究与知识转移有关的问

¹⁰ 《人力资源管理改革》第三部分，2006 年 5 月 18 日-<http://iseek.un.org>。

题，并在联合国系统的各组织内建立起有组织的知识转移方法并加强知识管理能力。执行下列建议将改善人力资源的管理并加强其有效性。

建议 5

联合国系统各组织的立法机构应当要求行政管理部门(a)定期提交载有退休预测的报告；(b)制定预测接替需要的效绩指标并监督其执行；(c)采取充分措施确保恰当的知识转移和维护机构记忆。

F. 退休人数的增加突显需要接任规划

45. 越来越多的人员退休，尤其是从高级管理职位上退休，而且还有人数庞大的工作人员在 2006 年到 2010 年符合退休资格，可能给领导工作的连续性，机构的知识和专长造成潜在损失。检查专员强调，联合国系统各组织必须确保如若大批管理人员退休，实质方案不会受到损害。因此，接任规划正在成为一项突出的紧迫战略任务，它将有助于各组织应对特别是因高级管理人员退休而造成的管理层一级连续性、知识资本和领导能力的潜在损失。检查专员还认为，对接任规划给予恰当的强调和重视将有助于各组织确保它们拥有一批准备充分、有资格和各具特色的人员用以添补空缺职位。

46. 检查专员注意到，接任规划作为人力资源管理的一项工具很少在任何组织得到执行，它处于发展的最初或早期阶段。行政首长协调会的人力资源网络对接任规划作了几次非正式协商，但从未将它列入定期会议的议程作详细讨论。在许多组织中，没有作出正规界定和批准的接任规划政策。它作为空缺管理工作的一部分，而且在大多数情况下没有超出添补空缺的范围。检查专员认为，接任规划应当是一种整体进程，它超出了替代个人的范围，而伸延至加强和发展所有组织各级领导才能的层面。它应当成为一个全面持续进行的战略进程，提供行政需要的预测，辨别和培育潜在的管理者，从一批符合资格和具备不同特征的候选人当中筛选出个人以满足人力资源的需要。

47. 一些组织已经采取了主动行动，以一种系统方式推出接任规划。拥有不同实地活动和国别办事处的大多数组织制定了政策和程序，设计并启动了正式的

接任规划。然而，这类努力是有限的，缺乏协调，没有吸收其它组织的最佳做法。儿童基金会建立了一个全球“接任人才库”，最初是针对 P-5 和 D-1 一级工作人员的。当出现空缺时，将挑选出工作人员，为其提供任职培训并作为派驻国家办事处的潜在候选人对待。人口基金为其国别办事处的代表和副代表正在开发一种接任规划模型。基于对工作人员胜任的评估，正在建立一个人才库。挑选出的工作人员将列入花名册以分配到恰当职位。该花名册由恰当的任命和晋升机构核准。同样，开发计划署为驻地办事处工作人员采用了一种管理继任规划方案。

48. 联合国维持和平行动部(维和部)为了应对实地行动的挑战性需要，采用了特派团高级行政和资源管理培训方案，借此挑选出一大批行政主管和高级行政官员，经过培训可随时赴实地特派团。劳工组织的管理和领导能力培养方案在其第一阶段，培训和培养了一批 P-5 和 D-1 一级管理人员以接任未来的空缺。在目前执行的第二阶段，以 P-4 一级工作人员为对象。卫生组织为 P-5 一级和以上工作人员制定了全球领导能力方案，它借助评估中心挑选有能力应予提拔的工作人员。粮食署的人力资源部门作为行政主管团队接任规划的一部分，拟出了一份内部候选人名单，随后得到主管机构的批准并附带级别系统。

49. 检查专员强调接任规划作为任何人力资源规划工作的一种良好管理做法的重要性。检查专员重申，联合国系统各组织尤其是在一种可能继续受到预算限制的环境下，必须执行人力资本战略，包括接任规划在内，着眼于当前和今后应对不断出现的挑战的组织能力。检查专员认为，在这些努力中，行政首长协调会人力资源网络应当采取一种具有前瞻性的系统做法，通过调查方式评估联合国系统各组织接任规划的目前状况。行政首长协调会应当开发一套工具或模型，协助各组织实施接任规划并加强现有的计划。

50. 检查专员在与各组织人力资源管理人员的访谈中注意到如何着手接任规划缺乏明确性。人力资源和项目管理人员常常面临挑战，需要在为本组织有的放矢制定接任规划时给予承认和解决。这类挑战包括由政治任命主导的高级行政领导层缺乏连贯性，在遵守公开竞争招聘原则、男女和地域平等原则及预算限制情况下执行有效接任甄选工作遇到的挑战。人力资源管理部门应当谋求确保必要的资源和手段，按所需要的专业管理技能和能力挑选、培训和培养机构内的能力，作为潜在的替补能力。

51. 考虑到联合国系统接任规划工作及其不断变化性质的挑战，检查专员建议不要通过一种供各组织效仿的某种样版。然而，基于联合国系统现有并且在与公共和私营部门组织讨论中找出的最佳做法，检查员提出一套广泛的基准，用指导行政首长协调会的人力资源网络商定一种联合国系统接任规划示范模型，并由各组织酌情做出细微调整。

52. 检查专员认为，成功的规划努力应当(1)与各个组织的人力资源框架挂钩，由各组织的行政首长批准，并由理事机构核可；(2)查明整个组织的能力和关键技能，并将它们载入一份技能清点簿，尤其是领导、管理和高级行政各级，包括专业职等和一般事务工作人员；(3)除了正规培训课程以外，为拥有潜力大的工作人员分配艰巨和有利职业发展的任务；(4)解决组织特有的人力资源规划挑战，例如确保性别和地域平衡；和(5)便利留用优秀合格的工作人员。执行下列建议可望通过发展和传播最佳做法导致管理的改善。

建议 6

联合国系统各组织的行政首长应当请行政首长协调会秘书处，通过人力资源网络，评估这些组织接任规划的现行状况，并将接任规划纳入其定期会议的议程供深入讨论，以便采用本报告提供的广泛基准，为接任规划拟订政策和框架，供联合国系统采用。

G. 规定退休年龄过低

53. 联合国系统的规定离职年龄和/或通常退休年龄，除粮农组织(62岁)外，为60岁或62岁。按照大会1989年12月21日第44/199号决议确定的《联合国合办工作人员养恤基金条例》的规定，有资格领取全额退休金的正常退休年龄为60岁，或于1990年1月1日或以后参加或重新参加养恤基金的人为62岁。¹¹ 规定离职年龄即工作人员通常不再留用的年龄，由联合国组织及其条例和工作人员细则作出规定。

¹¹ 决议附件一。

54. 大会第 44/199 号决议将正常退休年龄提高到 62 岁，是旨在恢复联合国养恤基金的实际平衡使之确保在基金下获得充分收益水平的一整套措施的一部分。这一决定的主要动机是财务原因，当然将劳动力人口状况的某些动态也纳入了考虑。目前，联合国养恤基金的财务状况稳定且牢固；因此，无通过提高正常退休年龄增加对该基金的缴款的迫切必要性。

55. 尽管基金的财务状况稳定，但检查专员认为，需要全面审查目前的退休规定，因为它是建筑在成立养恤基金时居主导的人口和社会状况基础上的，以便决定是否需要对规定离职年龄做出改变。现在审查是必要的，因为已经发生的巨大社会和人口变化直接影响到全球的劳务市场和养老金系统。人 60 岁时的预期寿命有了重大增长，职业寿命的生产性阶段现已延长。许多年龄为 60 岁或 62 岁的工作人员不太可能达到其生产性、有用和有效的职业寿命的极限，仍能够成为其所在组织的一种财富。在这种情况下，审查既定离职人员年龄的优劣和改变通常退休年龄的优劣是有益的。这个问题引起了各组织人力资源管理团队范围广泛的反响，从激烈反对目前实行的规定离职年龄规则，到认为现行制度没有任何问题各种都有。

56. 此外，与其它国际和区域组织和许多国家政府相比，联合国系统 60 岁或 62 岁的通常退休年龄过低。在联合国系统以外的大多数国际组织中，象欧洲委员会、经合组织和世界银行，退休年龄为 65 岁。在大多数经合组织国家中，所有公务员的退休年龄为 65 岁，其它经合组织国家正在将这一年龄提高到 65 岁。在德国、瑞典和美国，退休年龄为 67 岁或将要提高到这一水平。然而，发展中国家由于其预期寿命较短，因此退休年龄较低。¹²

57. 一些国家正在对养老金体制作出改革。改革的动力部分来自保持养老金系统可持续性的长期努力，部分来自于正在改变的社会和人口形势。这些改革努力的主要领域是：提高养老金缴款，不鼓励提前退休，提高通常退休年龄，修改用于计算养老金的年数，部分将风险由雇主转移到雇员，提高对连续工作的奖励等等。还努力区分通常退休年龄和规定离职年龄。老龄人口群体身心健康的改善和工作能力的延长在上述努力中发挥着重要作用。

¹² 《世界人口展望：2004 年的修正》。

58. 联合国系统养恤金制度的任何改变将具有长期性质，在作出任何决定之前，需要审慎全面地加以审议。目前，如联合国养恤基金最新保险精算研究所显示的，¹³ 从该基金财务可持续性角度看，没有作出即时改变的紧迫性。

59. 联合国系统须解决规定离职/退休年龄低的问题，以确保充分和最合理地利用现有的人力资源。检查专员承认这个问题的复杂性，对养恤金体制的可能后果及其对各参加组织人力资源政策和习惯的影响。然而，检查专员坚决认为，现在该是大会采取步骤在联合国养恤金理事会和国际公务员制度委员会的参与下，作出审查的时候了，其目的在于研究联合国系统和国际劳务市场退休方面的目前趋势，并对 60 岁时预期寿命的增加和有效利用联合国系统的人力资源给予应有的考虑。提高规定离职年龄还将减少离职后健康保险的长期承保责任，因此减少会员国的摊款，并将进一步改善养恤基金的可持续性。审查应着眼于改变联合国系统目前规定离职年龄的可能性。执行下列建议目的在于加强人力资源管理的效率，并在循环基础上造成重大经费节省。

建议 7

大会应当请联合国秘书长以行政首长协调会主席的身份，针对联合国系统即将退休的人数，在联合国养恤基金理事会和公务员制度委员会的参与下，启动对可能修改离职年龄的审查，并对 60 岁时的预期寿命的增加给予应有的考虑。

H. 雇佣退休人员的规则和做法过于刻板

60. 联合国关于留用超过离职年龄的工作人员和雇佣退休人员的规定，其中包括标准、程序、一般条件和合同安排由 ST/AI/2003/8 号文件作出了界定和详细说明。联合国系统的其它组织也有类似的指示。超过规定离职年龄的工作人员的留用属于工作人员条例规定的例外，只有在无法及时找到合适的替补人员的情况下才给予准许。这意味着没有合格的候选人是先决条件，很少对组织的利益和组织是否在某人正常退休年龄之后需要其经验和一技之长予以考虑。

¹³ 联合国养恤基金理事会对截至 2005 年 12 月 31 日养恤基金第二十八次保险精算估值做出的报告”， JSPB/53/R.4。

61. 根据现有的规定，从联合国养恤基金领取养老金的前工作人员在每一日历年中从事工作和/或提供服务赚得的收入不得超过 22,000 美元，其累计服务期在每一日历年中不得超过 6 个月。对于语言服务工作人员，这一收入限制规定为每一日历中 125 个工作日。这一限制妨碍了有效利用联合国系统内合格退休人员的专长。由于财务限制造成的制约，无法在足够长的期限内聘用有经验的前高级别工作人员。随着越来越多的工作人员退休和预计接替需求的增长，雇用退休人员的需要可能很快变得不可避免。

62. 在许多组织中，这类规定给利用最符合资格的前工作人员的经验造成了困难和限制了这一可能性。为了反聘有资格的退休人员，一些组织转而采取间接雇用方法，例如通过咨询公司或其它经济或法律实体采取分包方式，这样做常常成本很高。在这种情况下，将合同给予雇主，而雇主再利用退休人员的服务。这种雇用法律上可能行得通，但它有违于规则的精神，因此这种做法值得怀疑。

63. 检查员认为，对雇用退休人员规定缺乏灵活性的财务限制没有什么好处，应当考虑各种备选办法，例如象以上第 61 段所提到的，提高财务规定上限，或者不论其最后薪水多少，确定雇用退休人员的月份限制。这些办法可能便于雇用最有经验和具有优秀资格的前工作人员，其专长对于各组织来说不仅有用，而且具有成本效益。执行下列建议的目的在于加强人力资源管理的效率并有助于各组织缓解未来退休浪潮的冲击。

建议 8

联合国系统各组织的行政首长在行政首长协调会和公务员制度委员会的协调下，应当审查与雇用退休人员有关的现行规则和财务限制，以便使它们较为灵活，并应向各自立法机构提出恰当的建议。

I. 工作人员退休人数增加对经费的影响

64. 联合国系统为符合资格要求的退休工作人员提供离职后医疗保险和口腔保险，以及其它解聘后补助金，例如累计年假和遣返费。累计年假和遣返费一般是在工作人员离职时支付和花费的。它们属于一次性付款，在离职后对于各组织

不具有累积影响。尽管随着退休人员增长的趋势这类支付责任可能会加大，但与每年的工作人员开支相比，其绝对数额仍比较小，并且在预算过程中可预见到。

65. 累积的离职后健康保险责任对于各组织具有更实质性的财务影响，并且随着退休人数的增加而数倍增长。除了各组织为支付今后退休人员的保险费的负担外，离职后健康保险方案的主要问题在于其累积的赔付责任和供资。离职后健康保险的累积责任代表着在职工作人员和已经提供服务的退休人员今后保险赔偿金的目前价值。从 1960 年代开始，当联合国系统开始实行离职后健康保险方案起，参加人数即稳步增长。随着退休人数的增加，成员越来越庞大。由于医疗费用的飙升和利用服务的增加，为退休人员提供健康保险的开支成倍增长。如秘书长在报告中所提到的，从 1984-1985 两年期到 2002-2003 两年期底，平均加入离职后健康保险的人数翻了一番，而同期，支付的医疗保险费几乎增加了十倍。¹⁴ 随着退休人数的增长和退休人口预期寿命的延长，退休人员医疗保健的全部费用预计将螺旋上升。

66. 基于保险精算研究，如上文所提秘书长报告指出的，估计截止到 2003 年 12 月 31 日，整个联合国系统离职后健康保险总额的应计负债为 40 亿美元。历史趋势显示，未来负债将大幅度增长。大会在第 60/255 号决议中认识到联合国服务终止后应付的福利金责任，要求采取步骤在联合国财务报表中披露上述债务。

67. 检查专员不打算详细讨论离职后健康保险计划的费用和相关问题；然而，他们愿指出，联检组已最后完成一份报告，它已列入关于联合国系统工作人员医疗保险的工作计划中，这份报告将为各组织如何处理因医疗保险费用飙升而面临的医疗保险计划呈现的问题和保障其工作人员和退休人员及家属医疗保险的需要提出建议。然而，检查专员感到必须引起会员国重视即将来临的退休人数膨胀及其加速未来离职后健康保险支付的增长和与之相应的财务负担。

¹⁴ A/60/450 和 Corr.1, 附件四, 第 9 段。

附件一

2004年12月31日按类别和组织所在地列出的工作人员数目

组 织	总 部				所涉其他办事处				项 目				总 计		
	专 业 人 员	一 般 事 务 人 员	总 计	占 总 数 %	专 业 人 员	一 般 事 务 人 员	总 计	占 总 数 %	专 业 人 员	一 般 事 务 人 员	总 计	占 总 数 %	专 业 人 员	一 般 事 务 人 员	总 计
联合国、基金和方案															
联合国	2266	2626	4892	31	4014	6317	10331	66	315	0	315	2	6595	8943	15538
近东救济工程处	63	7	70	53	46	2	48	36	15	0	15	11	124	9	133
难民署	551	420	971	20	939	2938	3877	80	0	0	0	0	1490	3358	4848
粮食署	460	329	789	29	0	1197	1197	43	754	21	775	28	1214	1547	2761
开发署	490	323	813	17	1008	2866	3874	83	0	0	0	0	1498	3189	4687
人口基金	150	118	268	25	231	578	809	75	0	0	0	0	381	696	1077
项目厅	79	83	162	28	251	161	412	72	0	0	0	0	330	244	574
儿童基金会	492	318	810	14	211	203	414	7	1312	3187	4499	79	2015	3708	5723
专门机构和原子能机构															
劳工组织	515	594	1109	44	212	503	715	28	325	392	717	28	1052	1489	2541
粮农组织	1080	1109	2189	59	314	823	1137	30	133	270	403	11	1527	2202	3729
教科文组织	720	794	1514	66	318	440	758	33	10	0	10	0	1048	1234	2282
民航组织	241	365	606	70	85	104	189	22	75	0	75	9	401	469	870
卫生组织	791	734	1525	37	533	1295	1828	44	419	374	793	19	1743	2403	4146
邮 联	67	89	156	100	0	0	0	0	0	0	0	0	67	89	156
电 联	304	483	787	94	20	20	40	5	7	1	8	1	331	504	835
气象组织	119	143	262	96	5	4	9	3	0	2	2	1	124	149	273
移民组织	132	169	301	91	0	0	0	0	10	21	31	9	142	190	332
产权组织	447	481	928	99	6	1	7	1	0	0	0	0	453	482	935
工发组织	212	329	541	79	49	58	107	16	32	7	39	6	293	394	687
旅游组织	38	58	96	100	0	0	0	0	0	0	0	0	38	58	96
原子能机构	932	1121	2053	97	38	34	72	3	0	0	0	0	970	1155	2125
总 计	10149	10693	20842	38	8280	17544	25824	48	3407	4275	7682	14	21836	32512	54348

资料来源：行政首长协调会数据库。

附件二

截止 2004 年 12 月 31 日专业人员的级别分布情况¹⁵

总部和设立的其他办事处

组 织	P1	P2	P3	P4	P5	D1	D2	UG	总 计
联合国、基金和方案									
联合国	58 (1)	779 (12)	1930 (31)	1906 (31)	1009 (16)	376 (6)	137 (2)	85 (1)	6280 (100)
近东救济工程处	2 (2)	12 (11)	12 (11)	42 (38)	23 (21)	15 (14)	1 (1)	2 (2)	109 (100)
难民署	9 (1)	207 (14)	528 (35)	446 (30)	209 (14)	72(5)	16 (1)	3 (0)	1490 (100)
粮食署	16 (3)	84 (18)	112 (24)	105 (23)	86 (19)	31 (7)	21 (5)	5 (1)	460 (100)
开发署	29 (2)	239 (16)	266 (17)	350 (23)	343 (23)	188 (13)	72 (5)	11 (1)	1498 (100)
人口基金	12 (3)	43 (11)	34 (9)	80 (21)	149 (39)	48 (13)	12 (3)	3 (1)	381 (100)
项目厅	0 (0)	34 (10)	62 (19)	85 (26)	107 (32)	30 (9)	10 (3)	2 (1)	330 (100)
儿童基金会	2 (0)	107 (15)	131 (19)	209 (30)	158 (22)	70 (10)	20 (3)	6 (1)	703 (100)
专门机构和原子能机构									
劳工组织	0 (0)	12 (2)	126 (17)	212 (29)	280 (38)	67 (9)	19 (3)	11 (2)	727 (100)
粮农组织	21 (2)	175 (13)	262 (19)	420 (29)	329 (24)	127 (9)	45 (3)	15 (1)	1394 (100)
教科文组织	44 (4)	216 (21)	250 (24)	212 (20)	203 (20)	70 (7)	32 (3)	11 (1)	1038(100)
民航组织	1 (0)	32 (14)	61 (23)	156 (35)	52 (24)	17 (3)	5 (1)	2 (0)	326 (100)
卫生组织	1 (0)	87 (7)	218 (16)	292 (22)	483 (37)	174 (13)	45 (3)	24 (2)	1324 (100)
邮 联	0 (0)	4 (6)	23 (34)	22 (34)	8 (12)	7 (10)	3 (4)	0 (0)	67 (100)
电 联	6 (2)	39 (12)	93 (28)	84 (26)	80 (25)	14 (4)	3 (1)	5 (2)	324 (100)
气象组织	0 (0)	2 (2)	13 (10)	40 (33)	44 (35)	12 (10)	10 (8)	3 (2)	124 (100)
移民组织	0 (0)	19 (14)	25 (19)	28 (21)	38 (29)	15 (11)	6 (5)	1 (1)	132 (100)
产权组织	1 (0)	66 (15)	103 (23)	123 (26)	89 (20)	47 (10)	17 (4)	7 (2)	453 (100)
工发组织	2 (1)	23 (9)	60 (23)	66 (25)	75 (29)	29 (11)	5 (2)	1 (0)	261 (100)
旅游组织	5 (13)	9 (24)	9 (24)	13 (34)	2 (5)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	38 (100)
原子能机构	4 (0)	65 (7)	288 (30)	336 (35)	233 (24)	33 (3)	4 (0)	7 (1)	970 (100)
总 计	213 (1)	2254 (12)	4606 (25)	5227 (28)	4000 (22)	1442 (8)	483 (3)	204 (1)	18429 (100)

资料来源：行政首长协调会数据库。

¹⁵ 括号内为百分比，并按四舍五入取整数。

附件三

截至2004年12月31日总部和设立的其他办事处专业工作人员的年龄分布情况¹⁶

组 织	不 到 30 岁	30 岁到不 满 35 岁	35 岁到不 满 40 岁	40 岁到不 满 45 岁	45 岁到不 满 50 岁	50 岁到不 满 55 岁	55 岁到不 满 60 岁	60 岁到不 满 65 岁	65 岁 和以上	总 计
联合国、基金和方案										
联合国	165 (3)	645 (10)	824 (13)	1051 (17)	1040 (17)	1212 (19)	1088 (17)	231 (4)	24 (0)	6280 (100)
近东救济工程处	3 (3)	11 (10)	20 (18)	16 (14)	18 (17)	17 (16)	20 (18)	3 (3)	1 (1)	109 (100)
难民署	41 (3)	179 (12)	230 (15)	259 (17)	309 (22)	272 (18)	180 (12)	19 (1)	1 (0)	1490 (100)
粮食署	33 (7)	76 (17)	88 (19)	78 (17)	79 (17)	55 (12)	42 (9)	9 (2)	0 (0)	460 (100)
开发署	82 (6)	254 (17)	202 (13)	216 (14)	271 (18)	250 (17)	192 (13)	30 (2)	1 (0)	1498 (100)
人口基金	20 (5)	46 (13)	31 (8)	41 (11)	62 (16)	88 (23)	76 (20)	17 (4)	0 (0)	381 (100)
项目厅	9 (3)	27 (8)	51 (15)	51 (15)	65 (20)	62 (19)	51 (15)	12 (4)	2 (1)	330 (100)
儿童基金会	14 (2)	72 (10)	109 (16)	112 (16)	108 (15)	138 (20)	120 (17)	28 (4)	2 (0)	703 (100)
专门机构和原子能机构										
劳工组织	4 (1)	41 (6)	73 (10)	96 (13)	134 (18)	159 (22)	184 (25)	35 (5)	1 (0)	727 (100)
粮农组织	30 (2)	126 (9)	143 (10)	189 (14)	229 (17)	265 (19)	306 (22)	101 (7)	5 (0)	1394 (100)
教科文组织	42 (4)	107 (10)	137 (13)	118 (11)	138 (13)	207 (20)	247 (25)	41 (4)	1 (0)	1038 (100)
民航组织	3 (1)	9 (3)	19 (6)	28 (9)	61 (19)	72 (22)	94 (28)	39 (12)	1 (0)	326 (100)
卫生组织	19 (1)	71 (5)	134 (10)	215 (16)	260 (20)	296 (23)	288 (22)	39 (3)	2 (0)	1324 (100)
邮 联	1 (1)	5 (7)	7 (10)	12 (18)	8 (12)	17 (26)	15 (23)	2 (3)	0 (0)	67 (100)
电 联	6 (2)	38 (12)	45 (14)	48 (15)	45 (14)	70 (21)	65 (20)	6 (2)	1 (0)	324 (100)
气象组织	0 (0)	0 (0)	4 (3)	9 (7)	15 (12)	32 (26)	45 (36)	17 (14)	2 (2)	124 (100)
移民组织	3 (2)	7 (5)	11 (8)	14 (11)	22 (17)	31 (23)	30 (23)	13 (10)	1 (1)	132 (100)
产权组织	12 (3)	31 (7)	76 (17)	99 (22)	88 (19)	69 (15)	54 (12)	24 (5)	0 (0)	453 (100)
工发组织	5 (2)	14 (6)	27 (10)	35 (13)	41 (16)	53 (20)	74 (28)	11 (4)	1 (0)	261 (100)
旅游组织	1 (3)	2 (5)	5 (13)	3 (8)	3 (8)	12 (32)	11 (29)	1 (3)	0 (0)	38 (100)
原子能机构	14 (1)	58(6)	84 (9)	134 (14)	199 (21)	211 (22)	197 (20)	70 (7)	3 (0)	970 (100)
总 计	507 (3)	1819 (10)	2320 (13)	2824 (16)	3195 (17)	3588 (19)	3379 (18)	748 (4)	49 (0)	18429 (100)

资料来源：行政首长协调会数据库。

¹⁶ 括号内为百分比，并按四舍五入取整数。

附件四

截至 2004 年 12 月 31 日专业工作人员年龄和级别分布情况¹⁷

年龄范围(岁)	P1	P2	P3	P4	P5	D1	D2	副秘书长	总计
不满 30 岁	109	490	80	1	0	0	0	0	680
30 岁到不满 35 岁	98	1245	841	173	14	0	0	0	2371
35 岁到不满 40 岁	21	475	1358	843	173	11	0	0	2881
40 岁到不满 45 岁	9	247	1209	1412	573	89	15	6	3560
45 岁到不满 50 岁	15	199	848	1537	1084	280	47	11	4021
50 岁到不满 55 岁	11	141	738	1415	1476	466	158	43	4448
55 岁到不满 60 岁	15	106	428	1151	1437	637	228	72	4074
60 岁到不满 65 岁	4	11	63	188	336	149	93	61	905
65 岁和以上.	0	0	1	1	16	9	6	33	66
总计	282	2914	5566	6721	5109	1641	547	226	23006

资料来源：行政首长协调会数据库。

¹⁷ 该表含联合国共同制度内的全部 28 个组织，而不只是联检组的参加组织。

附件五

工作人员的平均年龄和平均任职年龄(EOD)

组 织	工作人员平均年龄			平均任职年龄		
	专业人员	一般人员	平均	专业人员	一般人员	平均
联合国、基金和方案						
联合国	46.2	45.4	45.9	35.0	31.9	33.1
难民署	45.4	41.2	42.6	33.6	33.1	33.3
人居署	46.3	43.2	45.1	39.6	32.3	36.7
开发署	44.3	47.0	44.7	38.2	34.0	37.5
人口基金	46.9	43.6	44.5	37.9	35.9	36.6
儿童基金会	44.5	43.0	44.0	36.0	33.0	35.0
粮食署	44.0	43.0	44.0	37.0	32.0	36.0
专门机构和原子能机构						
劳工组织	44.3	47.1	45.6	37.7	31.8	34.6
粮农组织	49.4	46.8	47.9	43.5	34.6	39.8
教科文组织	47.0	46.0	47.0	38.0	36.0	38.0
民航组织	51.4	47.2	48.9	数据正在核实		
卫生组织	49.0	45.0	47.0	44.0	37.0	40.0
邮 联	47.0	42.0	44.0	45.0	28.0	34.0
电 联	48.0	46.5	47.1	38.2	33.4	35.1
气象组织	51.5	46.5	48.9	44.8	40.0	43.6
移民组织	49.4	47.5	48.4	38.0	36.2	37.0
产权组织	44.7	43.6	44.1	40.25	缺数字	缺数字
工发组织	49.6	47.5	48.2	43.0	39.0	42.0
旅游组织	缺数字	缺数字	缺数字	缺数字	缺数字	缺数字
原子能机构	49.2	45.5	46.9	40.8	31.8	35.3

资料来源：最新数据由各组织于2006年8月提供。

附件六

退休工作人员和预计退休人员的人数

组 织	退休工作人员数目					预计退休人数				
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
联合国、基金和方案										
联合国	241	280	293	305	321	347	308	382	435	412
难民署	23	21	22	42	36	44	46	62	75	106
人居署	3	1	6	7	8	3	5	3	3	19
开发署	15	26	16	22	22	9	43	38	68	69
人口基金	11	11	12	17	12	8	16	23	24	38
儿童基金会	24	30	35	26	10	29	102	125	139	151
粮食署	缺数字	12	15	15	21	10	23	26	31	38
专门机构和原子能机构										
劳工组织	缺数字	缺数字	缺数字	缺数字	缺数字	25	61	60	63	63
粮农组织	275	252	208	217	205	99	92	105	135	114
教科文组织	90	75	63	70	92	71	71	72	81	86
民航组织	27	18	23	30	33	37	41	27	43	28
卫生组织	92	70	84	80	91	36	128	142	147	149
邮 联	4	6	5	6	8	8	4	9	4	7
电 联	29	27	20	45	24	19	16	19	29	40
气象组织	14	19	5	25	11	5	12	16	8	13
移民组织	9	13	10	3	17	12	11	13	10	10
产权组织	13	14	9	13	17	12	8	14	23	缺数字
工发组织	30	37	38	17	22	9	30	30	29	33
旅游组织	缺数字	缺数字	缺数字	缺数字	缺数字	缺数字	缺数字	缺数字	缺数字	缺数字
原子能机构	58	70	96	67	48	23	50	53	49	56

资料来源：最新数据由各组织 2006 年 8 月提供。

附件七

参加组织就联检组建议应采取的行动概览

		联合国及其基金和方案										专门机构和原子能机构														
		联合国*	贸发会议	毒品与犯罪办事处	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金	粮食署	〔其他〕	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	卫生组织	邮政	电联	海事组织	移民组织	产权组织	工发组织	旅游组织	原子能机构
告 报	供行动	X					X		X	X	X	X	□	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	供执行和审议	□	X	X	X	X	□	X	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
建议 1							L		L	L	L					L		L	L	L	L	L	L	L	L	
建议 2		L					L		L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
建议 3		E					E		E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 4		E					E		E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 5		L					L		L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
建议 6		E					E		E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 7		L																								
建议 8		E					E		E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	

图例：**L**： 建议供立法机构作出决定。
E： 建议供行政首长采取行动。
 空白： 建议不需要该组织采取行动。

- 包含列入的所有实体。
- ST/SGB/2002/11 号文件所列机构，贸发会议、毒品犯罪办公室、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处除外。

-- -- -- --