

联合国系统各组织使用编外人员情况及有关合同模式

国家案例研究：
刚果民主共和国、海地和印度

撰 写 人

吉汗·泰尔齐
帕帕·路易斯·法尔

联合检查组

2014 年，日内瓦



联 合 国

联合国系统各组织使用编外人员情况及有关合同模式

国家案例研究：
刚果民主共和国、海地和印度

撰 写 人

吉汗·泰尔齐
帕帕·路易斯·法尔

联合检查组



联 合 国
2014 年，日内瓦

内容提要

联合国系统各组织使用编外人员情况及有关合同模式 JIU/REP/2014/8

本报告的目的是从全系统的角度评估联合国系统各组织使用编外人员情况及有关政策、条例、合同做法和相关管理程序，特别侧重于外地办事处的做法。其中包括与使用编外人员有关的定量和定性资料、趋势以及对现行组织政策和做法进行的比较分析。

主要研究结果和结论

各组织编外人员使用水平存在差异。但在方案和项目导向型的大型组织，编外人员的使用水平很高。总体上，联合国系统各组织有大量人员(约占全体员工的 45%)持编外人员合同工作。其中许多人像工作人员一样，在事实上的雇用关系之下长时期工作。这是由于编外人员合同相对工作人员合同而言，较为灵活、成本较低。结果导致联合国系统内正在形成一种新的人员类别，他们是全体员工的一个重要组成部分，履行各种职能，包括行政、管理和技术工作，尤其是与项目有关的工作。

研究结果反映了现行编外人员聘用制度不符合国际良好劳工做法，运作上没有真正的监督和问责，给各组织带来风险。此外，研究结果还表明，没有明确依据的差别待遇做法与联合国各组织所持正义和公平价值观念不相符。

检查专员指出，联合国系统各组织在使用编外人员情况，尤其在编外人员的简况和成本、编外人员在全体员工中所占比例、成本按地点和合同模式分类数据方面，缺乏详细的分析数据。这不利于有效决策和监测。事实上，在高级管理层和立法/理事机构一级，都对使用编外人员监督不足。

没有关于使用编外人员及有关合同模式的总体标准和全系统框架。因此，各组织零散地制定了本组织的单独政策和合同模式，最终导致政策和合同模式存在显著差异。此外，由于内部控制薄弱以及有关总部、各司/股提供的支助和监督不足，编外人员管理参差不齐。审查发现，因编外人员使用不当，各组织面临信誉风险、人员流动率高、缺乏稳定且积极的人员以及面临的法律挑战可能增加的局面。而且，虽然各组织有大量人员在事实上的雇用关系之下长期工作，但编外人员在工作人员协会或诉诸内部司法机制方面没有有效的代表性。

目前的情况是，联合国系统各组织拥有两类员工：在同一个组织内，一类员工享有充分的权利和福利待遇，另一类则没有福利待遇或福利待遇有限。这既不符合国际劳工原则，也不符合联合国弘扬的价值观。虽然联合国系统官员承认目

前大量使用编外人员不是一个良好做法，但他们提出了使用编外人员合同而非工作人员合同的两个重要原因：成本较低、灵活性较高。检查专员希望澄清的是，联合国系统各组织不应推定对实际解决方案的需要可以凌驾于各组织践行自己弘扬的价值观以及良好劳工做法的义务之上。

因此，检查专员建议，每个相关组织应对本组织长期使用编外人员的情况进行分析，并编写一份停止这一做法的(短期至中期)计划。该计划应对执行计划所需的财政资源进行评估，还应根据国际公认劳工原则，对使用编外人员情况及有关政策进行分析。该计划也应包括分析以下各项：使用编外人员的水平；长期任职的编外人员的职能和所在地；他们的职能的预期持续时间；及为解决这一问题采取的措施，例如，针对长期任职编外人员使用正确的工作人员合同类型，以及允许现有长期任职编外人员作为内部候选人申请空缺的工作人员职位。

各组织应将这些分析连同有关财政资源和战略决策要求一并提交各自的理事机构。为了本组织的利益，理事机构应考虑提供必要支助，包括适当财政资源，以便解决这一问题。

涉及较广泛的总成本问题时，各组织需采取一种整体方法，审视本组织的总体采购战略，而不是采取姑息和不当手段。例如，在此背景下，各组织可以界定可将总部的哪些服务留在内部、移至海外或外包，考虑到各组织的总体战略和联合国的总价值观。它们还可界定本组织核心的连续职能及其对有时限的方案和项目的需求。各组织如果认为现行工作人员合同模式没有充分满足其业务需求，则应与国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)合作，以适当地解决这些问题。它们尤其可以讨论对这些方案和项目的灵活性需求。

虽然通过公务员制度委员会统一合同模式和工作人员福利待遇，但编外人员的合同模式、福利待遇和条件在整个系统内是不一致、零散的。考虑到本报告的结果，统一编外人员的政策和做法应是联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)管理问题高级别委员会的综合研究的主题，涉及使用编外人员的各个方面，旨在使各组织能够根据国际劳工原则，提供相同或相似的合同和福利待遇。

本报告载有 13 项建议：1 项提交作为联合国系统行政首长协调理事会主席的秘书长，1 项供立法/理事机构审议，11 项提交联合国系统各组织行政首长。

建议

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。

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。

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。

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科/股，负责就这一问题进行全球监测、分析和报告。

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。

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。

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。

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。

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)作为内部候选后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。

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。

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。

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。

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。

目录

章次	段次	页次
内容提要.....		iii
缩略语.....		ix
一. 导言.....	1-13	1
二. 概况：联合国系统的编外人员.....	14-78	4
A. 没有关于使用编外人员的定义和总体标准.....	14-33	4
B. 使用编外人员的理由.....	34-38	10
C. 整个系统使用编外人员的水平.....	39-46	11
D. 使用编外人员作为全球战略和业务模型的一部分	47-52	13
E. 编外人员与工作人员成本比较.....	53-56	14
F. 滥用编外人员的影响：双输局面.....	57-62	15
G. 编外人员：全体职工的一个重要组成部分.....	63-68	18
H. 有必要加强针对使用编外人员的监测和监督机制	69-78	19
三. 编外人员政策及合同模式.....	79-124	22
A. 没有关于使用编外人员的战略和框架.....	79-93	22
B. 编外人员合同模式及相关社会福利.....	94-111	25
C. 联合国志愿人员.....	112-119	30
D. 外包做法.....	120-124	31
四. 编外人员管理.....	125-182	33
A. 遴选和征聘.....	125-138	33
B. 报酬和薪金.....	139-153	35
C. 编外合同的最长期限、延长和续签.....	154-160	39
D. 编外人员绩效评估.....	161-165	40
E. 编外人员的代表性和行政司法.....	166-182	41
五. 下一步行动.....	183-192	45

附件

一.	个案研究 1: 刚果民主共和国	49
	个案研究 2: 海地	54
	个案研究 3: 印度	59
二.	截至 2012 年 3 月底和 2013 年 3 月底的 工作人员和编外人员情况	66
三.	编外人员合同模式: 按合同类型分列的权益	68
四.	合同安排的期限、延期和强制中断	79
五.	参与组织根据联合检查组建议 拟采取的行动一览表	83

缩略语

CEB	行政首长协调会	联合国系统行政首长协会理事会
ECA	非洲经委会	非洲经济委员会
ERP	企业资源规划	企业资源规划
ESCAP	亚太经社会	亚洲及太平洋经济社会委员会
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
HLCM	高管会	联合国系统行政首长协会理事会管理问题高级别委员会
IAEA	原子能机构	国际原子能机构
ICAO	国际民航组织	国际民用航空组织
ICSC	公务员制度委员会	国际公务员制度委员会
ILO	劳工组织	国际劳工组织
IMO	海事组织	国际海事组织
ITC	贸易中心	国际贸易中心
ITU	国际电联	国际电信联盟
JIU	联检组	联合检查组
MINUSTAH	联海稳定团	联合国海地稳定特派团
MONUSCO	联刚稳定团	联合国组织刚果民主共和国稳定特派团
NGO	非政府组织	非政府组织
UNAIDS	艾滋病规划署	艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
UNCITRAL	贸易法委员会	联合国国际贸易法委员会
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNESCO	教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
UNFPA	人口基金	联合国人口基金
UNHCR	难民署	联合国难民事务高级专员办事处
UNICEF	儿童基金会	联合国儿童基金会
UNIDO	工发组织	联合国工业发展组织
UNOPS	项目厅	联合国项目事务厅
UNV	志愿人员组织	联合国志愿人员组织
UN-Women	联合国妇女署	联合国促进两性平等和增强妇女权能署
UNWTO	世旅组织	联合国世界旅游组织
WFP	粮食署	世界粮食计划署
WHO	世卫组织	世界卫生组织
WIPO	知识产权组织	世界知识产权组织
WMO	气象组织	世界气象组织

一. 导言

目标

1. 作为工作方案的一部分，联合检查组(联检组)对联合国系统各组织使用编外人员情况及有关合同模式进行了一次审查，特别侧重于外地办事处的做法。本次审查是由联合国秘书处特别是联合国海地稳定团(联海稳定团)提议进行的。
2. 审查从全系统的角度评估联合国系统各组织使用编外人员情况及有关政策、条例、合同做法和相关管理程序。其中包括与使用编外人员有关的定量和定性资料；对现行组织政策和做法的比较分析；以及在联检组各参与组织的全体员工中编外人员类别的演变趋势。
3. 它还介绍了系统内不同编外合同类型及现有的有关政策、条例和规则，包括适用于编外人员的职称和定义；有关合同的选择标准；以及征聘程序、报酬水平、对合同期限的限制和提供的福利待遇(例如，健康保险、带薪假及其他附加福利)。审查还力图了解各组织正在如何实施政策以及当前面临的主要挑战，包括外地一级关于编外人员政策和做法的一致性和统一性。
4. 审查寻求回答下列问题：
 - 目前有多少编外人员，使用编外人员的最近趋势？编外人员在各组织全体员工中所占比重？
 - 有哪些类型/类别的编外人员合同及其主要特征？
 - “编外人员”的定义？各组织是否对“编外人员”有共同理解？
 - 有哪些关于使用编外人员及有关合同模式的政策/战略？这些政策是否清晰、充分、符合国际良好劳工做法？
 - 关于使用编外人员的标准是否涉及能/不能使用编外人员的领域/任务？工作人员与编外人员任务/工作之间是否有清晰、合理的区别？
 - 现实中使用编外人员的主要原因以及最常见的领域/工作？
 - 合同的主要要素(例如，定义、期限、限制和福利待遇)是否清晰、一致、合理和充分？是否有充分的政策、准则和工具用于管理编外人员合同？
 - 有否对现行政策和程序的执行进行巩固、监测和报告？聘用编外人员的过程是否清晰、客观、公平和有效？
 - 各组织在使用编外人员上面临哪些主要挑战？
 - 是否有使用编外人员执行长期、核心职能和工作人员任务？如果有，查明原因和程度？

- 关于编外人员的政策和做法是否在全系统范围内连贯一致？
- 各组织使用编外人员类别存在哪些相关风险和机遇？有否评估风险和适当引入有关减轻风险的措施？

范围

5. 本报告范围涵盖全系统，涉及所有参与组织、联合国及其基金和方案、专门机构和国际原子能机构(原子能机构)，特别侧重于外地工作地点使用编外人员情况，包括维持和平行动。应该注意，本次审查主要涉及基于与联合国系统的组织的直接合同关系提供服务的个人，而不是通过第三方(有时简称“机构承包人”)或服务外包提供服务的个人。不过，它可能会涉及到一些外包做法，原因是在一些情况下外包是使用编外人员的直接替代。选任官员、无薪人员和实习生也被视为编外人员，但未列入本次审查范围。联合国志愿人员组织(志愿人员组织)是通过大会关于部署志愿人员的一项决议而确立的一个单独类别。不过，他们不算是工作人员，所以本次审查单独对他们进行审查。如果未特别提及志愿人员，则建议不适用于他们。

6. 为了对整个系统使用编外人员的不同情况的代表性样本进行审查，检查专员访问了在不同区域挑选的外地工作地点。与联合国系统的不同实体进行面谈，这些实体的任务和需求存在显著区别，其中包括两个区域委员会(亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)和非洲经济委员会(非洲经委会))、两个维持和平行动(联合国海地稳定特派团(联海稳定团)和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团))、一个“一体行动”国家(越南)和印度。在每个工作地点，都与尽可能多的联合国实体尤其是大量使用编外人员的实体的官员和编外人员进行了谈话。

方法

7. 根据联检组内部标准和准则及其内部工作程序，编制本报告所采用的方法包括：初步审查文件，包括联检组以往的有关报告；¹分析现有有关政策文件、提交理事机构的内部报告和文件；编制总体和外地问卷；外地访问和谈话；编外人员在线调查；对这些要素中的每一个进行深入比较分析。向所有参与组织以及驻在被访问外地工作地点的每个实体发出了详细问卷。根据收到的答复，在选定外地工作地点和联合国总部进行了谈话。

8. 为了从不同视角看待这一问题，检查专员与各种利益攸关方，包括人力资源管理官员和聘用管理人员的小组进行了谈话，还与编外人员及工作人员代表举行了专题小组会议。审查努力收集一个较大的编外人员样本的观点、看法和意见，

¹ 特别是 JIU/REP/2012/5、JIU/REP/2011/10 和 JIU/REP/2012/10(www.unjiu.org)。

在被访问的所有国家(即刚果民主共和国、埃塞俄比亚、海地、印度、泰国和越南),启动了编外人员在线调查,调查收到了 2,151 名持不同类型编外人员合同的编外人员的答复,为本调查提供了有益资料和见解。2013 年下半年期间执行外派任务,访问结束之后在每个国家都启动了在线调查。因此,本报告的结果是经过对各类资料来源进行严格的三角论证而确定的。

9. 本报告包括一份结果、评估和结论摘要。在审查期间,开展了 6 个针对特定国家的案例研究。作为本报告的补充资料,这些案例研究附于本报告(刚果民主共和国、海地和印度国家案例研究),其余三个案例研究(埃塞俄比亚、泰国和越南国家案例研究)以及两个关于联合国系统编外人员政策和合同模式的附件已上传至联检组网站(www.unjiu.org)。

10. 数据收集被证明是一项挑战。尤其是需要审慎对待与根据不同类型编外人员合同聘用的编外人员数量相关的数字,因为并非所有组织都持续对联检组的数据请求作出答复。此外,答复请求的数个组织由于多个原因对其答复提出条件限定,详见下文审查相关讨论。尤其是,许多组织无法提供编外人员的支出数据。缺乏有关定量资料,缺少全系统范围的同质数据,这些严重妨碍了定量认识整个系统使用编外人员情况的全貌。不过,所收集的数据足以证明联合国系统大量使用编外人员及有关问题并提出结论和建议。

11. 我们征求了各参与组织对报告草案的意见,并在本报告定稿时予以酌情考虑。根据联检组章程第十一条第 2 款,本报告经各检查专员协商后定稿,以期集思广益,检验所得出的结论和建议。

12. 为了便于处理本报告、执行其意见和监测执行情况,本报告附件五载有一份表格,其中标明本报告是否被提交有关组织以供采取行动或参考。该表格明确了与每个组织有关的建议,指明了是否需要该组织的立法或理事机构理事做出决定,或其行政首长是否可依照建议行事。

13. 检查专员谨在此感谢所有协助编写本报告的人士,特别是为外地访问热心提供支持、参与谈话和专题小组会议以及不吝分享知识和专长的人士。

二. 概况：联合国系统的编外人员

A. 没有关于使用编外人员的定义和总体标准

主要研究结果：在组织和全系统一级，都没有关于编外人员的合理定义及关于使用编外人员的总体标准。

14. 没有关于“编外人员”术语的有效定义。此外，各组织都没有关于“工作人员”的共同实用定义。根据《联合国工作人员细则》(ST/SGB/2014/1)和《联合国工作人员条例》(ST/SGB/2014/2)，“‘工作人员’等词系指在《联合国宪章》第九十七条含义上的秘书处全体工作人员，其雇用和合同关系由任用书确定，但须符合大会依照《宪章》第一百零一条第一项发布的条例”。

15. 下文表 1 列出了特定组织对“编外人员”定义的答复。

表 1

“编外人员”定义

组织	“编外人员”的定义
粮农组织	在《工作人员细则》中，没有关于“编外人员”的具体定义。通常根据工作人员与编外人员履行的职能，对两者加以区分。雇用工作人员履行具有长期/连续性质的日常职责；征聘编外人员履行特定临时任务，详见其工作范围。这一描述不适用于国家项目人员履行和工作人员一样的职能的项目，有时也适用于顾问人员。
国际电联	没有定义。将短期工作人员和正式工作人员视为工作人员。将所有其他类别视为编外人员。
开发署	编外人员被界定为与该组织有约束性合同安排的个体，个体根据该合同安排在确定的时间内提供与执行发展项目直接有关的职能及非核心服务，其服务条件仅受其合同条款管辖。
粮食署	编外人员受其雇用合同条款管辖，不受《工作人员细则》约束。

资料来源：各组织对联检组问卷的答复。

16. 在所审查的文件中，无法找到关于“编外人员”的清晰的涉及劳工的定义。这个术语被广泛理解为适用于与联合国系统任一组织有直接合同关系，却不受有关组织的工作人员条例和细则约束的人员。该定义不符合普遍劳工原则，并且造成了各组织任意使用编外人员的风险。大多数组织在各自的政策文件中，先提及编外人员提供的服务的临时性质(许多组织设定了最长累计期限，但这些期限在一些情况下可以延长至数年)，再提及履行的职能的性质，指明聘用编外人员履行非核心职能和(或)在正式人员资源无法提供所需专长时聘用编外人员。因

此，各组织试图根据职能、职责、所需技能和专长，再结合将需要的服务的短期/临时性质以及将执行的任务的性质，对“编外人员”与“工作人员”加以区分。

17. 上述泛泛的规定为各组织聘用和管理编外人员留有足够的理解和执行空间。事实上，核心和非核心职能并未得到清晰的界定。此外，编外人员的概念非常宽泛，在每个组织都涵盖数个类别。各组织针对不同类型的编外人员制定了不同的编外人员合同安排。本次审查表明，各组织没有关于使用编外人员的适当定义和总体标准。

雇用关系：使用工作人员和编外人员合同的普遍/总体决定因素

18. 对国际劳工原则的审查结果表明，使用编外人员的定义和标准应以公认劳工标准确定的“雇用关系”为基础。根据国际劳工组织(劳工组织)第 198 (2006)号建议书，如果工作要求建立一种雇用关系，就应当采用雇用/工作人员合同。如果工作必须有独立订约关系而不是一种雇用关系，就应当采用编外人员合同。这条建议给予实际做法相对于合同本身的优先地位，其第 9 段开头是“确定[雇用]关系的存在，应主要以与劳动者从事劳务并获得报酬相关的事实作指导，而不论可能商定的任何契约性或其他性质的相反安排中如何描述双方当事人之间的关系”。

19. 该建议书还提供了确定这种关系存在的标准，取决于与劳动者从事劳务并获得报酬相关的事实。此外，该建议书还举例说明了不同国家使用不同的标准确定“雇用关系”的存在；例如，《智利劳动法》规定，如果雇员隶属于或依附于他人从事劳务并获得固定报酬，应自动推定存在雇用合同；或者，《葡萄牙劳动法》规定，如果工人是受益人的活动的组织结构中的一部分并依照后者指导提供服务，则始终被推定为当事人已订立雇用合同。

雇用关系²

在不同国家和法律传统中都能发现传统雇用关系的一个核心特点，即雇主对雇员拥有等级权力。这种等级权利包含三个有关要素：

- (a) 给雇员分配任务和下达命令及指示的权力(指导权)；
- (b) 监督任务执行情况和命令及指示遵守情况的权力(控制权)；
- (c) 对所分配任务和所下达命令及指示执行不当或过失给予处罚的权利(纪律处分权)。

² 国际劳工组织(劳工组织)，《雇用关系：比较概述》(2011 年，日内瓦)。

20. 在欧洲国家，确立雇用关系或雇用合同的主要标准是一个人隶属于或依靠他人。此外，雇用关系的主要指标如下：

(a) 在多数国家，雇主控制劳务和监督雇员的权力起到重要作用。主要考虑因素包括对劳务、聘用、纪律、培训和教育的控制。

(b) 融入雇主组织，包括劳动者的劳务对于受益人业务的重要性，以及劳动者是否受相同组织细则的约束；

(c) 主要为他人提供服务的排他性，主要目的是确立关系的经济现实；

(d) 劳动者是否被要求亲自执行任务；

(e) 劳动者是否从委托人那里收到定期款项，而不是在出具发票或完成具体服务后收到款项；

(f) 劳动者的合同是否对每周休息时间或年假等一般属于雇用关系的福利待遇作出规定。³

联合国系统各组织的主要研究结果：在许多组织，一些持短期合同的编外人员在事实上的雇用关系之下长时期工作。这违背了国际公认劳工原则及联合国系统各组织基础中固有的价值观。

21. 在问卷答复、管理人员谈话、编外人员专题小组和编外人员调查中获得的资料显示，大多数组织长时期使用持短期合同的编外人员，虽然程度不同但都达到明显水平。我们发现，在上述雇用指标中，多数适用于联合国各组织使用编外人员情况，尤其是在外地一级。在这方面，审查发现有大量编外人员：

- 在有关组织工作人员的控制和直接监督下工作
- 在有关组织的工作场所全职工作，工作时间和正式人员一样
- 拥有办公室、办公桌、电话和电子邮件账号
- 被视为有关组织业务不可分割的一部分；在许多外地工作地点的全体员工中，工作人员占少数，编外人员所占比重最大，尤其是在项目活动方面
- 定期收到薪金，而不取决于交付工作和出具发票
- 接受绩效评估，同工作人员一样受行为守则约束
- 在一些情况下，获得各种水平的社会福利，如年假、产假和医疗保险
- 接受一定程度的培训

³ 改编自劳工组织，《调节欧洲雇用关系：第 198 号建议书指南》(2013 年，日内瓦)。

- 在一些情况下拥有管理权力。

22. 因此，目前为联合国系统各组织工作的大量编外人员事实上建立有雇用关系。多年来，他们常常与工作人员一起频繁履行具有连续性质的职能。

23. 事实上，各组织使用编外人员可归为两大类：使用编外人员执行真正顾问类工作，这类工作是在有关组织内缺乏所需专长时才执行的短期工作；以及使用编外人员执行工作人员类工作，这类工作属于事实雇用关系范畴，工作地点一般位于有关组织的各自办公室内。

24. 针对顾问类工作，各组织使用具体顾问合同。一般而言，这种既定模式被所有当事人所理解，并且从雇用角度来看不存在问题。在实践中，长期工作人员类工作通常较少使用这类合同，较多使用其他合同模式。有一些其他类型的编外人员合同被广泛用于聘用编外人员在相对较长时间内执行工作人员类工作。本次审查并没有将批评矛头对准使用所有类别编外人员合同的总体情况；主要针对的是滥用编外人员合同聘用编外人员长时期履行工作人员职能的特定情况。

使用编外人员履行与工作人员相同或类似的职能

25. 在每个被访问工作地点，都发现不同程度上存在按事实雇用关系长时期使用编外人员履行正式和连续职责的问题。事实上，一些组织的工作人员仅占全体员工的一小部分，有关项目大多由编外人员开展。问卷答复和调查也反映了这一问题。下文表 2 列有各组织对编外人员履行的职能性质的回答。下文图一是在被问及工作性质是否与正式人员工作性质相同时，编外人员作出的答复。

表 2

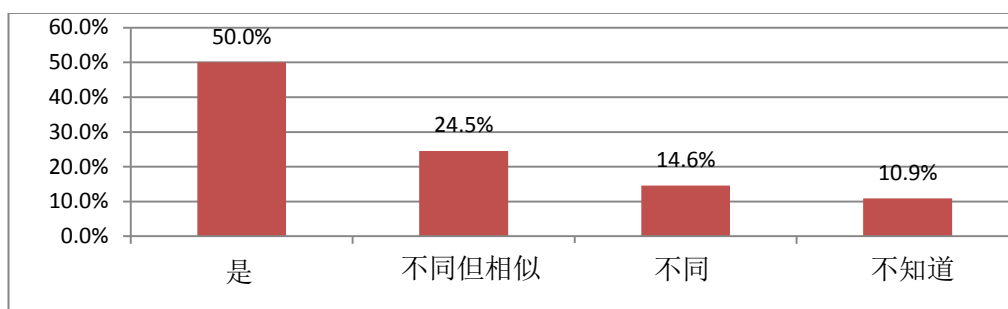
编外人员履行的职能的性质(百分比)

	短期履行与正式 工作人员相同或 相似的职能	长期履行与正式 工作人员相同或 相似的职能	组织内无法 提供的具有专 业性质的职能	行政或 管理职能	咨询任务
非常频繁	9	4	39	0	13
频繁	26	22	39	0	61
偶尔	48	43	13	30	9
从不	4	17	0	56	4
没回答	13	14	9	14	13

资料来源：联检组问卷的总体答复。

图一

编外人员就其工作性质是否和正式人员的相同对调查作出的答复(不包括联合国志愿人员的答复)



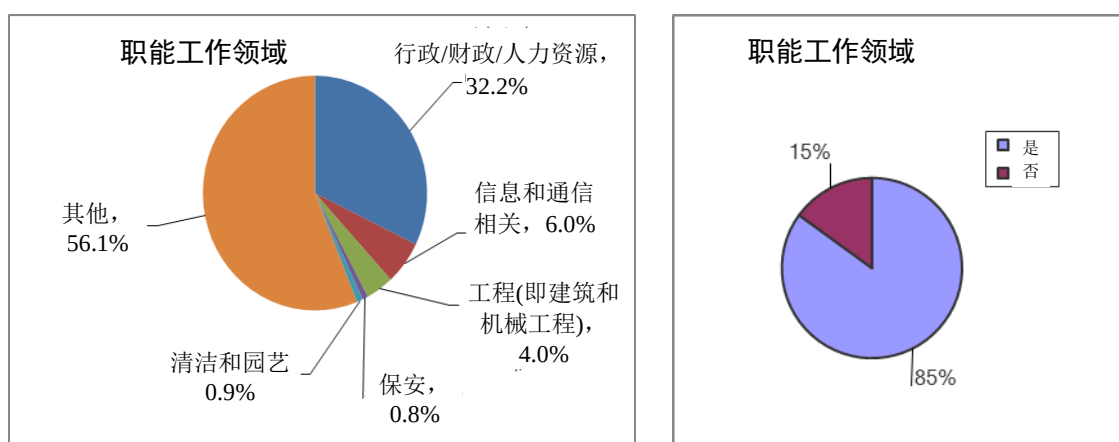
资料来源：联检组编外人员调查。

26. 如表 2 所示，各组织确认，在编外人员履行的职能中，有很大比例与正式人员职业相同或相似(“偶尔”或“频繁”)。如上文图一所示，从编外人员的角度看，74.5%表示其工作性质和正式人员相同或相似。

27. 编外人员的工作领域因各组织的工作地点和活动不同而存在差异，但大多数与项目相关。如下文图二所示，85%的在线编外人员调查答复者称其工作多半与项目相关。这一数字也表明答复调查的编外人员的职能工作领域。虽然行政领域占 32.2%，但“其他”类别所占比例最高，为 56.1%。可将“其他”类别百分比高理解为执行与项目相关工作的多数编外人员在答复调查时选择这一类别。

图二

工作领域及工作是否与项目相关(调查答复，不包括联合国志愿人员的答复)



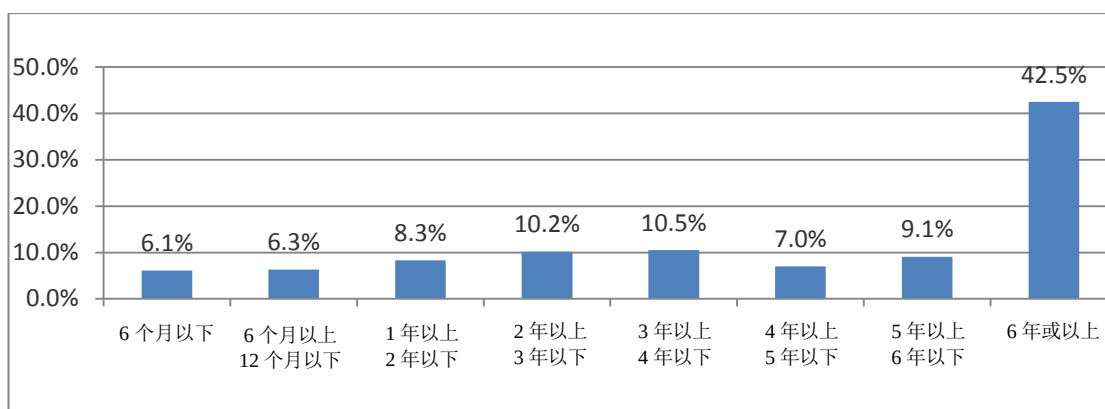
28. 在与检查专员会谈期间，一些管理人员主张，在项目中广泛使用编外人员是有理由的，因为项目时间时限。根据公认劳工原则，这一主张无效。即便项目有限，根据雇用关系工作的人员也需要适当的工作人员合同，尽管只限于项目期限内。

长时期使用编外人员情况

29. 从管理人员谈话、专题小组和工作人员协会收集的资料显示，各组织经常通过合同延长和(或)续签方式使用持短期编外人员合同的编外人员。外地访问期间观察到这个现象，编外人员调查也确认存在这个现象。从下文图三所示的编外人员调查答复中可以看出，79.3%的答复者在其组织内工作两年以上。共有42.5%的编外人员称，他们持编外合同工作达六年以上。

图三

各组织编外人员的工作年数(不包括联合国志愿人员的答复)



资料来源：联检组编外人员调查。

按工作人员的工作条件使用编外人员

30. 根据同编外人员谈话收集到的资料，编外人员经常在本组织场所且按照与工作人员一样的工作管理条件工作。这一点得到编外人员调查的证实，67%的答复者表示本组织给他们分配了办公桌、电话和(或)电子邮件账号，并要求他们在合同期限内按正常办公时间工作。此外，多数编外人员工作人员(例如，正式工作人员)的日常监督和指导下工作。事实上，在被问及他们是否在正式工作人员的监督下工作时，59%的编外人员给出了肯定的回答。

31. 这些数据连同多年履行工作人员类职能的编外人员以及外地谈话的结果等其他相关数据表明，编外人员已被纳入各组织的主要工作活动之中。换言之，如果各组织尤其是外地取消编外人员，一些组织的活动就会停止或大幅减少。研究结果表明，在根据所需职能、期限和职责将编外人员和正式人员区分开来时，各组织提及的要素并未得适当适用，从而使这种区分在实践中没有意义。此外，编外人员政策文件也为过度使用这些合同模式提供了很大空间。

32. 检查专员得出结论认为，有必要就使用编外人员制定一个清晰的政策框架，其中包括编外人员的概念以及确定工作人员和编外人员合同模式的总体标准。这一政策应以国际公认劳工原则作指导。各组织最好在管理问题高级别委员会(高管会)的指导下处理这一问题，以便制定一个通用的全系统框架，统一为各组织的个别政策提供指导。

33. 执行以下建议将加强一致性和统一性。

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。

B. 使用编外人员的理由

主要研究结果：大量使用编外人员的主要理由是成本效益和相对灵活性。

34. 对联检组的全体问卷答复进行分析后发现，成本效益、预算限制、缺乏资源、供资不可预测和需要灵活性，即编外人员征聘程序更简单，而工作人员条例和细则僵化且缺乏授权，是聘用编外人员的主要理由。被访问外地工作地点的管理团队意识到滥用编外人员的情况，并提出以下理由为“无意剥削编外人员资源”开脱：**(a)** 管理灵活且与工作人员成本相比相关成本更低；**(b)** 编外人员合同没有工作人员合同繁琐，可以在短时间内准备好；以及 **(c)** 严格的预算过程及严格的工作人员条例和细则成为聘用工作人员的障碍。

35. 考虑成本因素在使用编外人员方面起到极为重要的作用。一般而言，编外人员合同不包括社会福利，即退休福利、医疗保险(包括受抚养人医疗保险)、产假和陪产假、年假和病假，或者，即使包括社会福利，提供的福利和福利待遇也少于工作人员合同。在此背景下，另一极为重要的成本因素是，编外人员合同不会给各组织带来探亲假报酬、离职后健康保险和退休福利等额外的长期责任，例如，不需要搬迁费和养恤金。此外，与工作人员合同相比，编外合同为编外人员提供的报酬水平较不规范，并且在实践中运用不一致。与工作人员合同相比，管理人员能够更灵活地设定编外合同的报酬水平。面临持续财政制约，在编外人员和正式人员承担同等责任的情况下，往往将前者的报酬水平定的低于后者。

36. 大多数组织为设立工作人员员额制定了严格的要求；例如，设立工作人员员额需要得到总部核准，通常还需要得到相应理事机构的核准。此外，工作人员征聘程序通常被认为比较繁琐，除其他外，还要涉及漫长的广告和申请期、成立有关专家小组和中央审查机构的参与。如果是编外人员，国家一级机构代表通常会获得实质性授权，使他们能够按编外合同征聘和管理本地人员。

37. 检查专员希望提请注意一个事实，即管理人员为了缓解一些人力资源问题而滥用编外人员合同模式，引发了其他严重的人力资源问题，这样做是不正确的。管理人员应该适当、具体地解决根源问题。虽然预算过程僵化加上当前遇上金融危机是一个需要提高效率 and 降低成本的真正问题，但这不应成为不当使用合同和缺乏适当员工规划行动的借口。各组织应与公务员制度委员会合作，共同查明一切缺乏灵活性之处、提出可能的替代方案并将有关预算问题转递其理事机构。

38. 联合国开发计划署(开发署)在其针对本报告草案提出的意见中指出，在大多数情况下，开发署向执行伙伴(通常是政府实体)提供与签订合同的工作人员有关的服务，按照执行机构的请求，为执行方案或项目提供支持。一般来讲，在为项目活动(专业或支助活动)特别是为国家执行项目聘用国家人员时会发生这种情况。在多数情况下，有关人员并不是在正常的开发署工作环境，也就是说，他们不是在开发署办公室，也不是在开展其他开发署外地活动中工作。尽管如此，开发署负责监督工作执行情况，提供技术和实质性监督并对结果负责。检查专员希望指出，只要开发署与个人之间订有服务合同并且由开发署支付报酬，开发署作为合同的合法提供者就对根据国际公认劳工准则提供正确的合同和相关福利待遇负有主要责任。

C. 整个系统使用编外人员的水平

主要研究结果：各组织在使用编外人员的情况方面并无足够的的数据，尤其是总编外人员成本和按工作地点和合同模式分类数据、编外人员服务期限及其占全体员工比重。

39. 为了全面了解整个系统使用编外人员情况，检查专员要求各组织提供数字，说明在连续两年同一日期使用编外人员情况，即 2012 年 3 月底和 2013 年 3 月底。从各组织收到的数据汇编于本报告附件二，并在下文图四中作概括说明。这些数据描述了某些事实和趋势，但应审慎考虑，由于面临没有所要求提供的的数据以及各组织企业资源规划系统的限制等各种限制，导致一些组织并未提供充分或统一的数据。例如，一些系统计算合同数量而不是有关个人数量。此外，缺乏基准数据，加上各组织使用不同合同模式和不同术语造成数据缺乏同质性，这些都给试图了解全系统的情况带来了真正的挑战。

40. 检查专员希望强调，要想有效规划和管理员工(包括工作人员和编外人员)，那就需要有适当的人力资源管理信息系统。许多组织在生成全面数据，特别是与编外人员支出及有关成本按工作地点(如总部和外地)和合同模式分类数据相关的数据方面，都存在不同程度的困难。各组织需要开展更多工作，方能对多年来编外人员的情况进行严格分析并形成一致认识。有必要建立一个机制，用于定期且有系统地报告使用编外人员情况，作为员工规划、监测和决策的一部分；这些报告应在高级管理层会议上进行讨论，并应提交立法或理事机构监督。

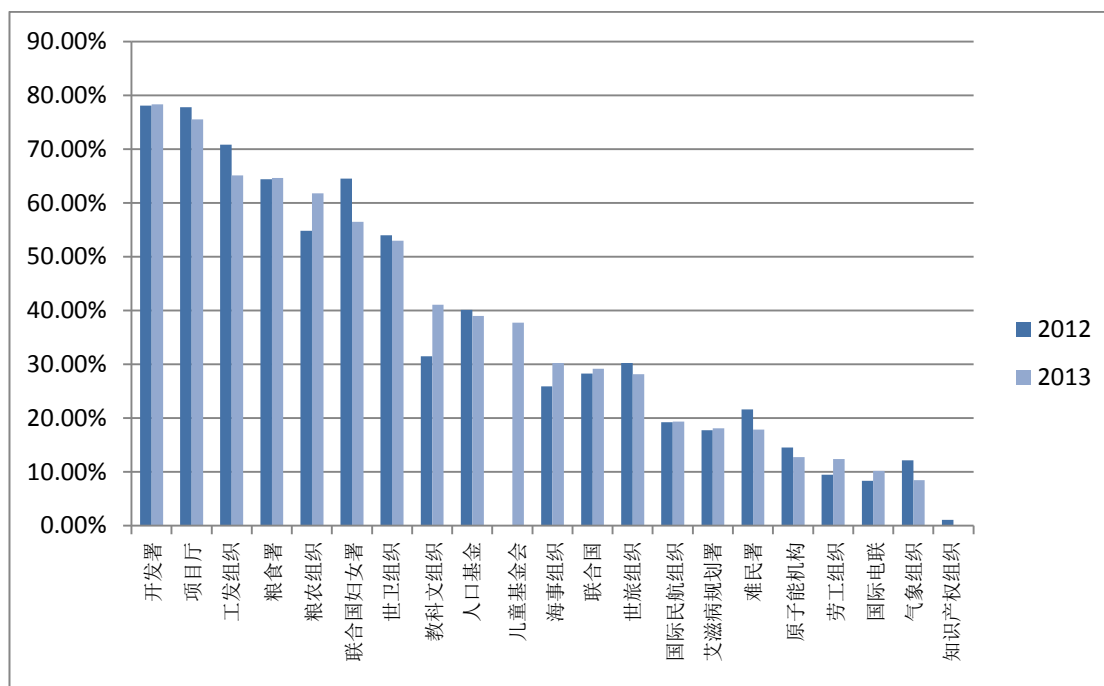
41. 随着企业规划系统发展, 各组织应确保收集数据以及实时监测编外人员合同。一些组织在答复中指出, 在这一问题上取得良好进展。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)告知检查专员, 截至 2014 年 1 月, 其服务合同全部被纳入企业资源规划, 剩余编外人员合同将在 2015 年 1 月之前被纳入。教科文组织已编制按相当于专职员工核算的实时编外人员统计数据。教科文组织官员表示, 这些措施将提升全体员工的能力。联合国粮食及农业组织(粮农组织)确认, 随着其在所有下放办事处推行企业资源规划, 该组织可以记录全世界范围内使用所有类型编外人员情况的完整数据, 包括数据按地点、报酬水平、国籍、性别、合同期长短、合同平均期限和资金来源的分类数据。同样, 世界卫生组织(世卫组织)也开发了一个详细的编外人员信息系统。

编外人员占全体员工(工作人员和编外人员)的比率

42. 下文图四说明了在两个时间点各组织编外人员占全体员工的百分比。编外人员所占比例范围介于开发署的 78%和联合国项目事务厅(项目厅)的 76%至国际电信联盟(国际电联)的 10%和世界知识产权组织(知识产权组织)的约 1%之间不等。

图四

2012 和 2013 年编外人员占全体员工的百分比



资料来源: 各组织总体问卷答复。

43. 一般而言, 依靠预算外资源的组织或侧重于项目和方案的组织较多使用编外人员, 较少使用正式工作人员。从上图可以看出, 在开发署、项目厅、联合国工业发展组织(工发组织)、世界粮食计划署(粮食署)、粮农组织、联合国促进两性平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)和世卫组织, 编外人员占全体员工的

50%以上。在这些组织的外地办事处，主要管理职位通常由国际和(或)本国工作人员担任，而其余业务由编外人员执行。编外人员主要用于支持方案和项目，不论是长期的，还是针对特定交付品的。在某种程度上，这些组织外地办事处的“面子”大都是编外人员而不是工作人员。

44. 应该注意，这些数字并不代表各组织的永久状况，而是对某个特定时段即2012年3月底和2013年3月底状况的简要反映。鉴于编外人员合同具有短期性质，编外人员的比重或会随时间变化而变化。因此，为了更准确地了解各组织使用编外人员情况，有必要掌握相当于专职/全年数据，但不幸的是，没有这些数据。但以上数据显示，各组织编外人员数字/比重在连续两年里是相似的。可能要审慎地将此理解为在一定程度上表明编外人员占全体职员的比例在这些年保持大体一致。

45. 附件二汇编并且转载了各组织提供的工作人员和编外人员数字，包括为获得编外人员在联合国系统全体员工所占比重的总体指示性数字而进行的估计的解释说明，该估计额2012年至2013年约为81,000至87,000人，或合约占全体员工的45%。

46. 在联合国系统各组织当中，教科文组织使用编外人员的水平显示涨幅最大。该组织编外人员占全体员工的比例从2012年的31%增加至2013年的41%。从附件二可以看出，工作人员数量减少，而编外人员数量增加。可以将这一趋势理解为是该组织面临财政困境的结果。联合国妇女署编外人员占全体员工的比重呈现最大跌幅，从64.5%下跌至56.5%。联合国妇女署的情况应被视为是在多份批评性监督报告建议应减少编外合同长期人员数量后，该组织努力缩减编外人员数量的结果。联合国妇女署官员在谈话期间指出，高级管理层对这一问题进行了调查。

D. 使用编外人员作为全球战略和业务模型的一部分

主要研究结果：没有关于使用编外人员的业务模型和战略。

47. 为了加深对使用编外人员的可能业务模型的理解，检查专员要求各组织说明它们是否为使用编外人员制定了基础总体战略和(或)业务模型，包括制定正式工作人员与编外人员保持理想平衡的目标。

48. 只有一个组织即联合国难民事务高级专员办事处(难民署)表示，它们为使用编外人员制定了战略。在难民署，这一战略被界定和接受为一项确保编外人员与正式人员平行开展业务的工具；它使难民署可以更灵活地根据业务需求增减员工；实现更迅速地部署；并利用难民署一般没有的更强专长。难民署制定了一个系统的编外人员方法。按照设想，难民署正式工作人员同辅助工作人员之比必须

保持在合理的水平，使难民署拥有足够数量的主要工作人员实行有效的管理决策和监督。此外，这一比率必须使各自股/科保有充分的连续性和稳定性。

49. 对国家案例的比较分析显示，如果缺乏清晰的战略，同一组织在不同国家呈现不同模式。例如，开发署在海地的编外人员比例(89%)高于在埃塞俄比亚的比例(60%)。被访问的两个维持和平行动(即联海稳定团和联刚稳定团)的员工分布相似，工作人员同编外人员之比大概为 60:40。在区域委员会等更稳定的机构，编外人员较少，例如，非洲经委会的工作人员同编外人员之比为 72:28，亚太经社会的工作人员同编外人员之比为 89:11。

50. 各组织在特定国家开展的项目数量也在一定的程度上反映使用编外人员的情况，项目越多，使用的编外人员越多。我们发现，在被访问的外地办事处中，项目厅驻海地办事处和世卫组织驻印度办事处的编外人员所占比重最高(这两个办事处都超出 95%)，联合国人口基金(人口基金)驻印度办事处的最低(没有编外人员)。国家案例数量有限，导致难以确定全球一级是否存在一个清晰的业务模型。但可以肯定地说，各组织在执行项目时大多使用编外人员。

51. 我们审查的总体文件显示，粮农组织在这一问题上制定有清晰的目标。粮农组织称，设想的工作人员同编外人员之比为 60:40，以便在预算遇到实质困难时可以更灵活地实施该组织的工作方案。截至 2008 年 12 月 31 日，粮农组织内有 1,781 人持编外人员人力资源合同(不包括临时员工)，占全体员工的 34%。⁴此外，在外地访问期间接受谈话的一些开发署管理人员表示，开发署制定了工作人员同编外人员之比为 25:75 的非正式目标。

52. 理想的情况上，各组织应制定一项总体采购战略，说明在何处、使用多少以及如何使用工作人员、编外人员和外包服务，同时应考虑到良好劳工做法、成本效益和全球总体业务战略。但实际上，各组织是受特殊方法以及在日常限制的压力下所作决定驱动的，从而导致人力资源实践不可持续。

E. 编外人员与工作人员成本比较

53. 在本次审查期间，各组织被要求提供全球编外人员总成本/支出数字以及按总部和外地办事处分类数据的数字。不幸的是，许多组织无法提供所需数字，所以无法进行综合分析。结果是无法了解编外人员在员工总成本中所占比例。这一情况肯定不利于各组织进行合理决策。此外，本次审查还发现，各组织基本上没有对大量使用编外人员作为其全体员工的一部分而编制任何财务(成本效益)和(或)风险分析。只有粮农组织对指示性节省成本进行了一些显式计算。该组织称，2008 年每个总部编外人力资源的年均成本约为 58,300 美元，而且鉴于这类资源一般被雇用执行专业职等的工作，这是一个比设立专业员额经济得多的替代

⁴ FC 126/15, 《经修订的联合国粮食及农业组织(粮农组织)使用承包人和退休人员的政策及执行情况》；FC126/15；2009 年 5 月 15 日；第 5 段。

方案(节省 50%以上)。⁵ 此外,人口基金给出了其越南办事处的例子,在那里,一个服务合同员额(相当于国家专业干事员额, B 职等, 第六职档(NO B/6))在 2013 年的年度报酬为 30,051 美元, 同等定期聘用员额(NO B/6)为 45,653 美元。这说明服务合同成本大概比工作人员合同少 34%。

54. 与各组织相比,国家志愿人员的成本也较低。据联合国志愿人员组织总部称,一名国际志愿人员任务的年度成本介于 48,048 至 84,023 美元之间。一名国家志愿人员的年度成本介于 4,140 至 27,486 美元之间,但各国成本各不相同。检查专员在其外地访问期间发现,大多数志愿人员从事国际工作人员的专业工作,通常相当于 P-2 或 P-3 级。与志愿人员类似,一个专业员额的年度成本因工作地点不同而存在很大差异,原因在于员额调整机制及相关福利待遇。不过,可以估计一个 P-2 级员额的年度成本大约为 109,300 美元至 118,800 美元,一个 P-3 级员额的年度成本大约为 142,500 美元至 152,500 美元。⁶ 这些数字表明,使用国际志愿人员而不使用国际专业工作人员的成本会大大降低。

55. 粮农组织表示,编外人员成本较低,加上这类人力资源提供的灵活性,促使联合国系统各组织广泛且长期使用编外人员合同。⁷ 较低的成本以及灵活的编外人员合同模式,使得使用编外人员非常具有吸引力。

56. 从与管理层谈话收集到的资料反映了一项共识,即捐赠方对削减项目人事费用的压力、项目工作的临时性质及资金流的不可预测性,这些通常迫使各组织更多地使用编外人员而不是工作人员,以便在保持灵活性的同时,缩减项目成本。事实上,使用编外人员主要集中在与项目相关的工作。约 85%的编外人员调查答复者称,他们的工作“与项目相关”。此外,接受谈话的官员补充说,在持续金融危机的背景下,各组织被要求符合成本效益,以更少的资源完成更多的工作。检查专员希望澄清的是,这些限制的存在并不构成滥用编外人员的借口,滥用编外人员有悖于联合国系统固有的原则和价值观,也违反了公认的劳工原则。

F. 滥用编外人员的影响: 双输局面

主要研究结果: 各组织受滥用编外人员影响,他们面临日益上升的风险、高流动率、缺乏稳定和积极的员工及法律挑战可能越来越多的局面。

⁵ 同上,第 8 段。

⁶ 一个 P-3/P-2 级别员额的成本: 内罗毕, 152,500 美元/118,800 美元; 曼谷, 142,500 美元/109,300 美元; 黎巴嫩, 146,500 美元/114,600 美元。工作人员薪金税从各个工作地点的 P-3/P-2 员额的总成本中扣除, 见 2015 年标准薪金成本第七版。

⁷ FC 126/15,《经修订的联合国粮食及农业组织(粮农组织)使用承包人和退休人员的政策及执行情况》; FC 126/15; 第 8 段。

主要研究结果：联合国各实体经常不遵守国内法律中制定的最低劳工标准(例如，缺乏稳定的合同和福利待遇)。

57. 滥用编外人员的影响是多层面的，并且波及工作人员和编外人员及有关组织。在专题小组会议上频繁有人表示，正式工作人员觉得与编外同事并肩工作不舒服，而编外人员个人感觉受到不公正待遇并且认为自己是二等雇员。工作人员和编外人员的士气都受到不当使用编外人员合同模式的影响。

58. 滥用编外人员对编外人员及其家属的福利产生明显影响，可能导致他们的脆弱性增加，尤其是在编外人员漫长的职业生涯始终缺乏社会保障时。因此，滥用编外人员产生严重后果，不但影响他们的不稳定现状，例如，难获得银行贷款或延长租赁合同及避免与健康相关的必要支出，而且影响退休金计划等未来社会福利。此外，如果缺乏稳定的合同、缺乏代表性和缺乏利用内部司法系统的途径，编外人员仍然容易遭受伤害。

59. 各组织也受到滥用编外人员的影响，它们面临声誉风险、高流动率、高行政费用、缺乏稳定和积极的员工、欺诈和腐败案件可能增加以及法律挑战可能增加的局面。已经查明的主要风险领域如下：

- 因不公正雇用做法，导致丧失声誉
- 在存在事实雇用关系但不受相应的合同模式和福利承认时，面临法律纠纷的风险
- 由于大量使用临时员工但未适当融入，导致内部控制框架在一定程度上被削弱
- 使用联合国内部司法系统无法追究编外人员的责任，导致面临欺诈增加的风险
- 在聘用大量编外人员时使用薄弱的征聘程序，可能增加任人唯亲和欺诈风险
- 如果核心职能和服务越来越多地被转由临时员工负责，面临对核心职能和服务失去控制的风险
- 由于临时员工不断增加，导致失去机构知识
- 制定不同章程和为类似工作提供不同福利，导致组织文化日益模糊、员工关系紧张和士气低迷
- 丧失员工的国际特征
- 由于任意征聘和使用大量临时员工，危及问责框架
- 由于临时和不公正的合同模式，导致方案/计划面临缺乏自主性的风险
- 存在针对无追索权的编外人员滥用权力和报复的显著风险。

60. 虽然从法律角度来看，联合国系统各组织在原则上不受国内劳动法和国际劳工原则的约束，但它们不能躲在特权和豁免背后，持续滥用编外人员。检查专员在其外地访问期间观察到以下不诚实的做法：一方面维护人权、⁸ 捍卫体面工作等崇高的原则和概念，⁹ 或者《全球契约》所载原则，¹⁰ 另外一方面却在经常不符合业务所在国制定的本地劳工标准的条件下创造一种弱势员工。例如，在海地，检查专员获悉，在本地劳动市场，雇员在三个月实习期后成为享有相关福利待遇的“雇员/工作人员”。

61. 检查专员认为，从原则上讲，联合国系统各组织应遵循的雇用标准不得逊于东道国针对类似雇主制定的标准，而且在任何情况下，不应低于东道国主管部门依法制定的最低标准。

人口基金驻印度办事处的经验

62. 一些组织尝试停止长期使用编外人员的做法。一个良好例子是开发署驻印度办事处，该办事处解释说，在 2009 年，总部和审计师推动取消让编外人员长期开展工作人员类工作的做法；人口基金之后针对印度国家办事处开展了一次重组行动。所有履行核心职能的编外人员都被授予以定期合同。大约有 20 名国家项目人员，其中多数已转成定期任用的本国工作人员。有管理人员指出，这一想法是要确保所有技术人员都对人口基金有归属感，可以同心同力，在相同条件下为开发署执行任务。管理层指出，受益于此次让编外人员转签定期合同的行动，员工绩效得到积极改变；员工不再担心合同模式，没有任何一个群体比其他群体更有权威，人人享有一个公平的竞争环境。绩效评估工作在网上进行，所有工作人员都必须参加。每个人都有权访问企业资源规划系统，带来了效率的提升。事务性工作减少，行政管理变得更加容易。

⁸ 见《世界人权宣言》，第二十三条第(二)和(三)款规定：“(二) 人人有同工同酬的权利，不受任何歧视；(三) 每一个工作的人，有权享受公正和合适的报酬，保证使他本人和家属有一个符合人的尊严的生活条件，必要时并辅以其他方式的社会保障。”

⁹ 劳工组织为工作社区制定了一项议程，即《体面工作议程》，有以下四个战略支柱作支撑：创造工作机会、工作中的权利、社会保障和社会对话。体面工作涉及富有生产力并提供合理收入的工作机会、工作场所中的安全和家庭社会保障，更好的个人发展和社会融合前景，人人享有表达自己关切、组织和参与影响自己的生活的决定的自由，男女机会和待遇平等。劳工组织网站：<http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>。

¹⁰ 尤其是原则 6：消除就业和职业方面的歧视。《全球契约》的劳工原则摘自国际劳工大会 1998 年通过的《劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》。目前所有国家都达成共识，不论经济发展水平、文化价值观或批准各项有关劳工组织公约，都有义务尊重、促进和实现这些基本原则和权利。<http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/labour.html>。

G. 编外人员：全体职工的一个重要组成部分

主要研究结果：通过大量使用编外人员，事实上正在形成一个新的员工类别，作为一种平行员工，履行各类职能，包括行政、管理以及特别是与项目相关的工作。

63. 通过大量使用编外人员，联合国系统内事实上正在形成一个新的员工类别。本报告下文及随附的国家案例研究讨论了针对编外人员使用的不同合同模式。应该注意，其中一些模式提供的福利在概念上类似于通常与工作人员合同相关的福利，例如，健康保险、年假、病假和产假。此外，检查专员在其外地访问期间了解到，为了确保待遇公正，一些实体正考虑采取一些举措以改善向某些编外人员群体提供的条件，例如，提供本地养恤金计划，尤其是针对履行工作人员类职能的长期工作的编外人员。

64. 检查专员看到当前的情况与先前人力资源管理改革有些类似，并认为该是利用从先前改革工作中学到的经验教训的时候了。最初，联合国秘书处所有工作人员都是按名为“100 系列”的一套《工作人员条例》和《工作人员细则》享受待遇。随时间推移，逐渐制定了合同安排，以便应对不断变化的需求和对提高灵活性的新要求。这些安排是针对技术援助项目人员的“200 系列”，继而是通过最初针对六个月以内临时合同引入的“300 系列”的。“300 系列”不断发展，并且引入了有期限任用，以征聘非职业人员履行有时限的职能。有期限任用提供的福利少于正式人员合同，并且鉴于其临时性质，目的是为了管理方便。不过，“300 系列”人员越来越不满，逐步对有期限任用合同进行修订，例如，增加了年假和产假，以对照“100 系列”项下的合同。最后，从 2009 年 7 月 1 日起，“200 系列”和“300 系列”被废除，只保留了“100 系列”工作人员细则，并且保留了三类工作人员合同(临时、固定期和连续)。在此之前，有三套工作人员细则(100 系列、200 系列和 300 系列)和 11 类合同。

65. 在谈话时，有管理人员指出，被废除的工作人员合同大多被编外人员合同所取代。在过去，他们有机会针对提供更好条件的项目采用限期任用合同。当这些任用终止时，大多数组织选择采用编外人员合同(提供的福利比限期任用少)而不是为项目人员提供适当的工作人员合同。¹¹

66. 近年来，虽然工作人员合同模式被简化和减少，但编外人员合同安排的使用和类型有所增加。编外人员合同的现状类似于对上述提供不同福利待遇的工作人员合同的扩散。有许多不同类型的编外人员合同，有没有福利待遇，有的福利待遇被缩减；但一些编外人员合同模式正在发生变化，提供一些但并非工作人员合同中的全部福利待遇，以在一定程度上认可编外人员执行的职能与工作人员的相同或相似的事实。

¹¹ 教科文组织指出，2012 年该组织推行定期项目任用，向项目人员提供适当的工作人员合同。

67. 接受谈话的大多数管理人员承认滥用编外人员合同的情况及由此造成工作场所关系紧张的局面，并对此表示惋惜。一些管理人员建议向编外人员提供更多社会福利；其他管理人员则建议，尤其是针对项目和方案实施，在编外人员与工作人员之间另设立一个人员类别。有管理人员建议，应恢复限期任用，或者现行编外人员合同应提供所有工作人员合同福利，同时确保灵活性，这对于外地业务的管理人员至关重要。

68. 检查专员认为，目前的情况不可持续。有必要针对履行工作人员类职能但根据编外人员合同长期工作的人员，采取公正解决方案。因此，每个相关组织应对本组织使用和滥用编外人员情况进行分析，以便为所有人员提供同样的工作同样的福利，并消除工作场所中不公平的双重性。显然，这将导致各组织拥有的正式工作人员多于编外人员，并带来相关的财政影响。每个组织应明确这一问题的复杂性以及解决这一问题所需的财政资源。它们应向本组织理事机构提交一份提案，供其就使用编外人员做出一项决定并提供必要的财政资源。

H. 有必要加强针对使用编外人员的监测和监督机制

主要研究结果：在机构/高级管理层及立法/理事机构一级，没有对使用编外人员情况及有关合同模式进行有效监测和监督。

69. 如上所述，有明确的研究结果证实缺乏关于编外人员合同安排的适当政策或这些政策执行不足。编外人员数量在全体员工中所占比重达到高水平。这一情况给各组织带来了风险，但对这一领域几乎没有监测和监督。检查专员强调有必要最大限度降低相关风险。这需要加强以下各级的监测和监督：(a) 业务管理，即征聘管理人员和相应的人力资源管理单位；(b) 机构/高级管理层；及 (c) 理事机构。

立法/理事机构的监督 and 监测

70. 理事机构往往没有对使用编外人员进行有意义的监督。一般而言，理事机构会议会详细报告和讨论正式人员问题，但与编外人员(如有)有关的报告和讨论流于形式，并且相对于编外人员所占比重而言不成比例。但在一些组织有相对较好的例子。例如，教科文组织总干事向执行局提交关于本组织使用顾问人员情况的年度详细分析。同样，粮农组织通过粮农组织财务委员会向其理事机构定期报告使用编外人员情况。联合国秘书处通过秘书长关于秘书处的组成：免费提供的人员、退休人员和顾问人员以及个体承包人的报告，每两年向大会报告使用编外人员情况。¹²

¹² 见 A/67/329/Add.1。

71. 考虑到在全系统范围内，编外人员已成为全体员工的一个重要组成部分，在一些组织，编外人员有时会超出正式工作人员的数量，所以立法/理事机构系统地行使监督责任，并作为其正式议程的一部分要求知道并审查有关使用编外人员情况的详细分析，这一点至关重要。检查专员关切的是，虽然立法机构反对使用编外人员来从事工作人员类工作，尤其是长期使用，并因此而通过有关决议做出这样的裁决，¹³ 但由于缺乏分析报告，它们不可能充分了解真正的情况。

72. 执行以下建议将会导致加强控制和合规。

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。

机构/高级管理层的监督和监测

73. 各组织使用编外人员情况给现有使用编外人员控制和监督机制的有效性造成了严重的问题。数据收集和分析对于有效决策必不可少，在一定意义上，如果无法测量，就无法进行管理。如上所述，各组织在提供充分数据说明使用编外人员情况方面都存在困难。检查专员没有看到任何分析性监测和分析，也没有看到在组织一级存在任何有关机制。对滥用编外人员情况没有适用任何问责制。高级管理层有责任监测和监督编外人员使用情况，并相应地向理事机构报告。总之，没有给任何中央科/股分配任何明确的责任，即便分配，有关责任也没有得到适当的行使。

74. 在内部控制和授权方面，各组织使用不同模式。根据各组织的权力下放水平，相应授予聘用编外人员的权力。侧重于总部的各组织实行更集中的控制，而权力下放型组织将全部权力授予外地管理人员。一般而言，对外地征聘的控制机制较为宽松。重要的是，各组织实行职责分离，让多名工作人员参与征聘过程，以便提高透明度和加强控制。现有信息系统可以对该过程进行非常有效的制约与平衡。

75. 征聘权一般被授予各股和本地办事处，总部管理层几乎不对此加以监督和控制。一些组织要求本地人力资源主管部门进行国家一级监测，其他组织则将所有征聘活动委托给业务征聘管理人员负责，而不进行必要制约与平衡。缺乏密切监测或会导致欺诈、任人唯亲和各组织单位执行不一的风险。

76. 因此，检查专员得出结论认为，有必要加强内部控制和监测机制，以便确保编外人员合同工具被正确地用于预期用途，并确保根据良好劳工做法降低使用

¹³ 见大会关于雇用顾问人员、个体承包人、免费提供的人员和退休人员等问题的第 51/243 号、第 57/281 B 号、第 57/305 号、第 59/266 号、第 60/266 号、第 61/244 号、第 61/276 号和第 65/247 号决议。

编外人员的风险。为此，各组织需要确保：(a) 在征聘编外人员期间，在股一级进行制约与平衡；(b) 在一总部司级部门(例如人力资源)的支持下，组织/高级管理层收集有关资料、分析总体趋势和风险并且编制定期报告；及 (c) 向理事/立法机构提供关于使用编外人员的分析报告，作为监测和监督各组织全体员工的常规议程项目的一部分。

77. 检查专员认为，需要对各组织关于使用编外人员情况的定期报告进行标准化。这些报告可以载有以下内容：(a) 所使用编外人员的水平/数量和成本；(b) 在全球、国家和司/方案一级，作为全体员工一部分的编外人员所占比重和趋势；(c) 编外人员合同按工作地点和司的分类数据；(d) 免除编外人员细则及其他有关例外的统计数据；(e) 不同类别和工作地点的编外合同的平均持续时间；(f) 组织内工作一年以上编外人员的数量/水平及其工作领域和地点；(g) 地理多样性和性别平衡；(h) 合同按报酬水平的分类数据和分析；及 (i) 对资料 and 可能风险的历史分析。

78. 执行以下建议将加强透明度和问责(建议 3)以及加强控制和合规(建议 4 和 5)。

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。

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科/股，负责就这一问题进行全球监测、分析和报告。

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。

三. 编外人员政策及合同模式

A. 没有关于使用编外人员的战略和框架

主要研究结果：在使用编外人员方面，没有全系统框架、合同模式或在全系统范围内得到统一。这导致整个系统内制定了分散的政策及合同模式。

79. 国际公务员制度委员会 2005 年合同框架¹⁴将工作人员合同安排重新归为三大类：连续(无限期)合同、固定期(一至五年)合同和临时(不到一年)合同。该框架将具有正式和连续性质的职能与联合国系统各组织为满足特定需求在短时间内需要的职能区分开来。

80. 通过公务员制度委员会 2012 年进行的调查，各组织就其在公务员制度委员会合同框架方面的经验提供反馈。根据公务员制度委员会 2012 年报告(A/67/30)，在作出答复的 19 个组织中，有 16 个表示该框架满足了它们的需要，有 2 个组织表示“大部分”满足了它们的需求。只有 1 个已实施该框架的组织报告称，该框架没有满足它的需要，并且建议该框架允许在工作人员临时缺勤期间，所聘个人在某些情况下最长雇用 3 个月以代行工作人员职责，但所签合同为编外人员合同。

81. 公务员制度委员会框架不包括任何关于编外人员的规定，鉴于该委员会只处理与国际公务员制度有关的问题，编外人员不被视为其中的一部分；因此，该委员会不参与审查或监测授予编外人员的合同。缺乏关于使用编外人员的全系统框架导致各组织制定各自的具体政策及合同模式。此外，各组织未制定关于使用编外人员的总体战略，且执行工作往往是被动反应且受成本和时间压力驱动。

82. 大多数组织针对某类编外人员单独和分别制定了具体政策文件及有关合同安排。不过，在一些组织，这些政策在不同程度上仅仅关注特定类别，或措词模糊且分散在公报、行政指示或人力资源手册等不同文件中。此外，现行政策和准则通常具有通用性质，没有为适当执行提供明确的实际指导。

使用编外人员替代休假工作人员以及为编外人员提供通行证

83. 各组织关于编外人员的政策通常不一致。例如，联合国系统对使用编外人员替代休不同类型假期的正式工作人员或短期履行工作人员职能没有形成共同理解。正如在其各自政策文件所反映的，虽然劳工组织、原子能机构和开发署等一些组织不允许编外人员替代工作人员，包括替代休假工作人员或填补意外空缺，但其他组织允许聘用编外人员临时填补空缺员额，在工作人员休各类假期时替他

¹⁴ 大会核准的新合同安排从 2009 年 7 月 1 日起生效，载于大会第 62/248 号决议并受大会第 63/250 号决议各项条款管辖。

们行使职责，或在工作量繁重的高峰期或会议期间提供援助。国际海事组织(海事组织)的临时雇员及联合国秘书处的个体承包人就是这种情况。国际民用航空组织(民航组织)、粮农组织、国际电联和教科文组织也允许编外人员替代和(或)辅助正式工作人员履行相同或相似职能。

84. 在联合国秘书处，可使用个体承包人履行工作人员职能，但所签的是编外人员合同。分配给个体承包人的工作可能涉及与工作人员相似的专职或兼职职能，如提供翻译、编辑、语言培训、新闻、秘书或文员以及兼职维护服务或工作人员可履行的其他职能。¹⁵

85. 从全系统角度来看，政策不一致的另一个例子是，因公出差的顾问人员的待遇问题。就《联合国特权和豁免公约》而言，顾问人员既不是工作人员，也不是官员，所以大多数组织在这些人因公出差时，根据该《公约》第六条第 22 节，授予他们“特派专家”身份，并根据该《公约》第七条第 26 节为顾问人员/专家提供联合国证明。在粮食署，根据其关于咨询管理的人力资源指示，可为顾问人员签发三个月或以下任用的联合国证明或三个月或以上的任用通行证。¹⁶在粮农组织，任期在六个月以下的顾问人员有资格获得联合国证明；任期在六个月或以上的顾问人员有资格获得通行证。¹⁷

86. 应该注意，根据《专门机构特权和豁免公约》第六条第 18 节，每个专门机构应指定有资格获得通行证的官员类别。通常无权获得通行证的联合国雇用或隶属联合国的人员类别包括顾问人员、专家和个体承包人。不过，根据《签发联合国旅行证件指南》第一.B.节规定，¹⁸如果他们满足具体资格标准，则可向他们签发联合国证明。

履行管理职能的编外人员

87. 联合国系统大多数组织的相关政策均载有防止聘用编外人员履行管理、监督、代表或决策职能的规定。不过，并不是所有组织都是这样。例如，国际电联在这方面不施加任何限制；粮农组织允许顾问人员履行核准请假和日常工作人员监督等日常管理职能。不过，不允许编外人员以管理人员身份行事处理个人绩效评估或提出延长任用或转换任用的建议等人事问题。在开发署，根据服务合同聘用的编外人员不能监督开发署的工作人员；不过，依职能性质而定，他们可以监督其他服务合同持有者。在谈话期间，编外人员有时抱怨说，虽然他们承担管理和监督责任，但他们没有人事编号，并且不被允许访问大多数组织的企业资源管理系统。不过，一些组织在特殊情况下允许他们访问企业资源管理系统。

¹⁵ 见 ST/AI/2013/4。

¹⁶ 世界粮食计划署(粮食署)，《人力资源手册》，第三.2 节/顾问人员 2.2 (e)，人力资源指令 HR/2000/001，2000 年 4 月 26 日。

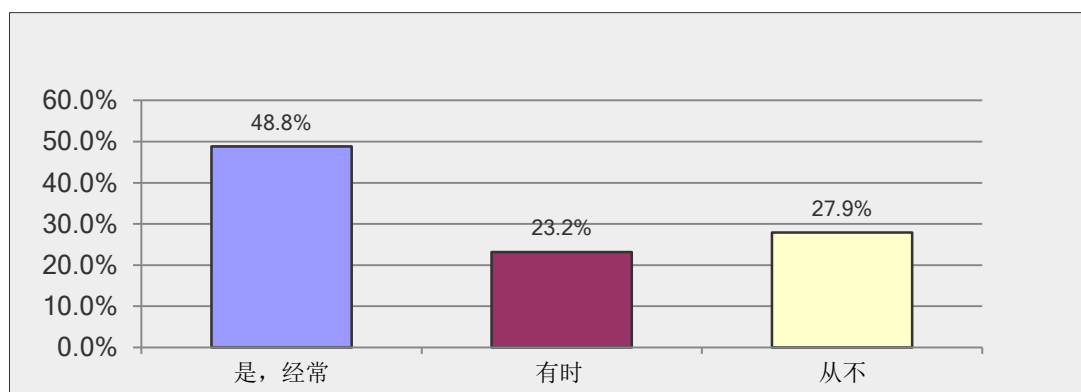
¹⁷ 《粮农组织行政手册》，第三章，人员/第 317 节/顾问人员，2002 年 11 月 26 日。

¹⁸ 可查阅 <https://info.undp.org/global/documents/hr/Guide-to-the-Issuance-of-UN-Travel-Documents.pdf>。

88. 如下文图五所示，有 72% 的编外人员称他们经常或有时履行管理责任，例如，项目或方案管理或协调。

图五

编外人员的管理责任(调查答复，不包括联合国志愿人员的答复)



资料来源：联检组编外人员调查。

关于何时使用工作人员或编外人员合同的不确定性：有必要制定实际准则

主要研究结果：在很大程度上不确定使用工作人员或编外人员合同的条件。

89. 应该注意，持六个月或以上合同的正式工作人员有权按月领取薪金，并且通常有权享有年假、病假和参加联合国合办工作人员养恤基金。关于编外人员，一些合同不提供任何福利待遇，其他类型编外合同提供年假和医疗保险等有限的福利待遇(见附件三)。在某些情况下可用的合同安排的范围和类型繁多引起了一些混乱。从一些组织管理人员收集到的意见显示，在是否授予工作人员短期任用或聘用编外人员按不同短期合同安排提供服务但不享有相同特权的问题上存在很大不确定性。此外，采用多种编外人员合同模式的组织的管理人员表示难以在这些模式中做出选择。这表明需要综合实务指南，说明何时及如何使用编外人员合同。

90. 劳工组织采用了一个好方法，它的外部协作合同是唯一用于提供雇用关系以外个体服务的编外人员合同安排。外部协作合同专门针对短期活动，而且以产出为导向，因为工作人员合同涵盖了所有其他可能性(短期、固定期或无限期)。检查专员希望指出的是，履行具有与正式工作人员相同或相似性质的职能，意味着存在雇用关系，因此，需要授予工作人员合同，即便是短期工作人员合同；如果不这样做，则被视为歧视性雇用做法。向执行相同或相似工作的个人授予不同合同并提供明显不同的福利没有确切的合法理由。不符合普遍公认的同工同酬劳工原则。

91. 正如公务员制度委员会框架所载，目前可用于适当征聘人员的合同工具，事实上提供的是临时短期工作人员合同(一年以下)，以满足临时需要。临时任用的目的是，使各组织能够有效管理其短期职员配备需要。如大会第 63/250 号决议所述，采用临时任用方式任用工作人员从事季节性或高峰期工作和满足任用不到一年的具体短期需要，但在需要激增和任务有限期的外勤业务和特别项目有业务需要的情况下可以最长续签一年。如果有组织认为现有的工作人员合同模式无法满足它们的需要，它们应与公务员制度委员会合作制定适当的工作人员合同模式，而不是不当使用编外人员合同。

92. 各组织还应有灵活的财政工具，以便能够通过使用临时供资机制(例如联合国秘书处的一般临时援助)设立适合雇用短期工作人员的临时岗位。在正常情况下，国家和方案管理人员应拥有使用这些供资工具的合理授权，使他们能够在本地聘用工作人员，而不受与设立正式工作人员员额有关的限制，后者通常需要得到总部核准。

93. 执行以下建议将加强控制和合规。

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。

B. 编外人员合同模式及相关社会福利

主要研究结果：各组织在良好劳工做法方面无明确合理依据的情况下，提供多类编外合同及不同相关社会福利。

主要研究结果：编外人员合同模式及相关福利在联合国系统各组织存在显著差异。

94. 本报告附件三载有一个清单，其中列出了各组织使用的编外人员合同及相关福利待遇。大多数组织使用至少两个不同类型的编外人员合同，一些使用四个或五个不同类型。唯一例外是劳工组织，其将所有编外人员类型界定为“外部合作者”(一个类别，一种合同)。项目厅的个体承包人协议和工发组织的个体服务协议采用相似的方法。不过，个体承包人协议合同和个体服务协议合同都进一步细分为“本国”和“国际”两种，提供稍有不同的福利待遇。还有一些组织使用无法直接归类的多重安排，例如编外合同、特别服务协议、服务合同和个体顾问人员/专家。

95. 全系统各组织目前使用的编外合同数量似乎过大；各组织目前使用的编外人员合同模式超出 30 种，见附件三。应该注意，鉴于大多数合同模式没有多大差异，所以从全系统角度来看这一术语往往造成混淆。一些组织使用联合国系统其他组织已制定的合同安排，在某些情况下对这些合同安排作小的修改。

96. 尽管每个组织都制定或修订了本组织的编外人员合同模式，但可以发现某些类型的编外合同之间存在一些相似之处。一般来说，现有编外人员合同模式可归为两大类：(a) 涉及独立合同关系的编外人员合同，在本报告中，为便于参考，将其称为“顾问类”合同。这些合同一般包括一次性或每天支付款项，且没有社会福利或社会福利非常有限；以及 (b) 在事实上的雇用关系之下以从事“工作人员”工作的编外人员合同，为便于参考，将其称为“服务类”合同。根据组织的不同，这些合同提供一系列具有雇用关系特点的社会福利。各组织经常使用服务类合同聘用人员履行与工作人员相同或相似的职能，而且提供年假、病假、医疗保险和产假等一些福利待遇，作为对这一事实的认可。

(a) 顾问类合同

97. 顾问类合同几乎不含任何福利待遇，仅是一次性结清款项。一般来说，在需要特殊专长来实施有时限和交付品限制的产出或服务时，采用这些合同。顾问服务的例子包括编制概念文件或咨询报告，编制项目文件，主持讲习班或提供战略技术服务。大多数组织针对这些种类的职能/服务拥有特殊合同。其中一些将这些特殊合称为顾问合同(如粮食署、教科文组织、粮农组织、人口基金、难民署、联合国儿童基金会(儿童基金会)和世卫组织)，其他则使用不同名称，例如，对外合作合同(劳工组织)、个体承包人合同，(开发署)或个体承包人协议、国际合同(项目厅)。应当指出的是，大多数组织使用人力资源程序聘用顾问人员，但开发署和儿童基金会除外，它们使用竞争性采购程序聘用顾问，因此需要进行招标。

顾问类合同提供的社会福利

98. 正如从附件三可以看到的，大多数组织针对这类合同提供相似的最低合同条件。但存在微小差异。例如，在大多数组织，顾问人员适用于恶意行为保单¹⁹的条款；但劳工组织没有为对外合作合同提供这类保险。应该注意，这类保单是基于联合国系统所有组织遵守共同安全准则和程序的机构间合作的一个例子。因此，检查专员认为，有必要采取一种通用办法来落实这类保险；他们建议，那些尚未向顾问人员或任何其他类型编外人员提供这类保单的组织对各自保单进行审查。项目厅个体承包人协议(国际合同)和工发组织个体服务协议(国际合同)提供年假和病假，而多数其他组织不提供。考虑到顾问人员属独立承包人，

¹⁹ 恶意行为保单为不同类别个人提供保险。类别 1 为国际征聘员工(即顾问人员和其他编外人员)提供保险总额等；类别 2 为在本地征聘的员工提供保险总额等；类别 3 为执行任务和(或)出差的编外人员提供保险总额。

并且只要他们在实践中被用作独立承包人，那么不提供除恶意行为保单规定的福利之外的任何社会福利就是合理的。

99. 如果使用得当，顾问类合同并不是典型的雇用关系。顾问人员属独立承包人。不过，检查专员在其外地访问期间注意到，这类合同有时被滥用，且被用于存在雇用关系要求使用工作人员合同的情况。

(b) 服务类合同

100. 在事实上的雇用关系之下授予的服务类合同经常被用于聘用编外人员以便长期执行工作人员类工作，有的有中断，有的没有中断。针对这类合同，各组织有不同的名称，例如，在联合国秘书处、儿童基金会和难民署称为个体承包人合同；在开发署、粮食署和人口基金称为服务合同；在粮农组织称为国家项目人员合同和个人服务协议；在教科文组织和世卫组织称为服务合同和特别服务协议；在项目厅称为个体承包人协议，属本地合同；以及在工发组织称为个人服务协议，属于本地支助人员。为简单起见，本次审查将使用“服务类合同”这一术语指代具有事实雇用关系特点的所有编外人员合同安排。这些合同通常包括一揽子可变的基本相关福利待遇，有时遵循本地劳动市场条件，旨在聘用相对长期的编外人员。

101. 开发署使用服务合同模式进行本地征聘。服务合同不用于总部工作地点或联络处。根据开发署的政策，使用这一合同模式提供非核心支助服务，这类服务通常外包给保管、保安和信息技术服务公司，也使用这一合同模式聘用发展项目人员以支持执行或实施。这一服务合同模式在某些情况下会有小幅修改，在人口基金、联合国妇女署、粮食署和教科文组织也得到广泛使用。

102. 检查专员认为，服务类合同具有雇用关系的特点，而且如上文所讨论的，不论是固定期合同，还是短期合同，都应该采用工作人员合同。在实践中，通过广泛采用服务类合同，联合国系统内正在创立一种新的平行员工类别。

服务类合同提供的社会福利

103. 这类合同在不同程度上提供年假和病假、健康和产假和(或)陪产假等一系列福利待遇。各组织提供的这些福利待遇存在差异(见附件三)。在许多组织，这类合同提供的社会福利优于顾问类合同，以承认这类合同针对的是工作人员类工作的事实。一些福利待遇旨在符合本地劳工市场对类似服务的要求。检查专员希望指出的是，从良好劳工做法的角度来看，只要编外人员是作为不涉及雇用关系的独立承包人在短期内使用的，就没有必要提供社会福利，但恶意行为保单提供的福利除外。不过，在以工作人员相同方式即根据雇用关系长时期使用某个人，并且是只签有编外人员合同而不是工作人员合同时，那就存在严重问题。在这一情况下，提供一些社会福利可以缓解不公正问题，但解决不了问题。

104. 一般而言，服务合同(开发署、粮食署和人口基金)和个体承包人协议(项目厅)提供更好的条件，包括年假、病假、医疗保险和产假，而联合国秘书处、儿

童基金会和难民署的个体承包人合同不提供以上任何福利。一般来讲，粮农组织在这一领域的国家项目人员合同政策遵循本地劳动法对年假、病假和产假作出的规定。大多数组织不提供养恤金计划，尽管本地劳动法要求这样做。它们声称，其支付的薪金中包含了一笔用于这一目的的一次性款项，但这并不符合劳工原则。

105. 根据在维持和平行动中观察到的情况，联合国秘书处使用的个体承包人合同不提供任何福利待遇，尽管正被用于聘用个人履行与工作人员相同或相似的职能，且为长期合同。同样，儿童基金会采用相同的合同模式，不向个体承包人提供任何社会福利。粮农组织将以下两类不同合同用作一个服务合同类型：个人服务协议和国家项目人员合同。接受谈话的管理人员经常表示在这些合同之间做出选择时感到困惑。这两类合同提供的社会福利存在一些差异；例如，国家项目人员合同提供产假，而个人服务协议不提供。

106. 年假和病假福利是这几类合同中最常见的福利，其次是医疗保险和产假。总体上，有 77.4% 的编外人员调查答复者称，他们从各自组织获得医疗保险。至于受抚养人健康保险，粮食署特别服务协议和服务合同包括这一福利，而开发署自 2014 年 1 月 1 日起向其服务合同持有者提供这一选项。大多数组织不提供退休养恤金福利。通常，各组织声称，一次性支付款项中包括这一福利，但事实上，支付款项的金额太少，而且其一次性特点而非长期计划不符合良好劳工做法。只有开发署和粮食署在有限几个国家为其服务合同持有者提供了本地养恤金计划安排。开发署指出，与养恤金有关的服务条件在很大程度上取决于本地情况。如果服务合同持有者可以参加本地计划时，开发署提供一笔一次性支付款项作为养恤金。

107. 如上所述，各组织为相同工作地点的类似工作提供不同的合同和不同的福利。这反映出各组织之间缺乏协调、合作和沟通，且应作为一个优先事项予以解决。有些服务合同模式提供与工作人员合同非常相似的福利，最大的区别在于退休养恤金福利和适用的工作人员条例和细则。这可能意味着，各组织愿意向编外人员提供与正式工作人员相似的社会福利，但更愿意规避适用工作人员条例和长期责任并保留灵活性，包括易于聘用和解聘以及确定报酬多少的能力。

调查结果：对福利待遇的满意度和提供养恤金基金情况

108. 相关福利待遇是合同中一项重要因素。为了确认这点，下文表 3 列出了编外人员调查答复者对其各自雇用所涉不同方面的满意水平。应该注意，答复者对编外人员合同安排的相关福利待遇不满意程度最高，47% 答复者表示部分或完全不满意。

表 3

编外人员满意度调查答复(百分比)

	满意	部分满意	部分不满意	不满意	没意见
合同期限	28	36	12	22	2
福利待遇	19	27	12	35	7
履行的职能	54	31	8	5	2
获得薪金	26	36	13	23	2

资料来源：联检组编外人员调查。

109. 在联合国系统各组织，许多编外人员工作多年。没有养恤金计划威胁到他们的未来福利。在编外人员调查询问他们是否有养恤金计划时，85.8%回答“没有”。其余表示，他们通过其所在组织(6.9%)、政府(3.7%)或经由其他方式(3.6%)获得养恤金福利。考虑到有85.3%的调查答复者年满30岁，没有养恤金计划是一个严重的问题。编外人员看重这些福利待遇的事实显而易见：在被问及他们是否愿意他们的组织以代扣部分收入的方式提供这类福利，但他们净薪金会相应减少时，有66%的编外人员答复者回答“是”，21.4%回答“否”。

110. 事实上，在谈话期间，编外人员常常抱怨说，他们会随时丢掉工作，没有任何保障，例如养恤金或离职金或能让他们在找到另一份工作之前支撑一段时间的其他种类一次性付款。一些组织在本地银行为编外人员开设账户，在编外人员离职之前按一定报酬百分比将款项存入该账户，编外人员在离职时可以提取该笔款项。在谈话期间，编外人员称比较喜欢这种安排，而不是以现金方式获得全部报酬。项目厅告知检查专员，它最近在全球一级启动了一项公积金安排，该安排是一项全球储蓄计划，面向所有编外人员(见下文文本框)。

项目厅本地个体承包人协议工作人员公积金

2014年10月，项目厅针对本地个体承包人协议工作人员引入了一项储蓄计划。根据该计划，协议持有者缴纳每月费用的7.5%，项目厅缴纳15%。该基金由一个外部服务提供商管理。该计划是针对所有本地个体承包人协议持有者的强制计划，这些持有者持正式合同，即三个月以上的合同(非短期顾问人员或预聘人员)。项目厅计划在自愿基础上将该计划延伸至个体承包人协议——国际工作人员和正式工作人员。有关费用按美元缴纳，而且鉴于该基金由外部管理，项目厅不承担任何责任。不过，其承诺为该基金的管理支付所有行政费用。在离开项目厅时，个人可选择推迟提取其缴纳的费用最长六个月，以免他们在这段时间内返回项目厅工作或成为正式工作人员。

培训

111. 各组织为其长期任职编外人员提供培训机会，但这些培训并不系统，也不是培训政策的一部分。编外人员调查显示，有 59% 的答复者接受了培训。在谈话期间，编外人员有时抱怨说，虽然他们做的是相同或相似的工作，但他们的培训机会比正式工作人员少。特别是在组织必须为每名受训者支付培训费用时，被允许参加培训的多数是工作人员。而且，如果编外人员被聘为短期独立承包人，就没有必要接受培训，因为编外人员是以其已有专长而受聘的。鉴于像工作人员一样使用编外人员，公平的做法是允许他们尤其是长期任职的个人接受培训。提高他们的工作绩效将是有关组织的一项投资。

C. 联合国志愿人员

112. 联合国志愿人员(志愿人员)方案系由大会在其关于联合国部署志愿人员的第 2659 (XXV) 号决议中所设，而不是作为一种合同模式。志愿人员方案通过在全世界范围内提供志愿服务，促进和平与发展。因此，因其雇用性质，志愿人员不是以顾问形式雇用的，也不是以其他编外承包人形式雇用的。他们获得志愿人员生活津贴而不是薪金。志愿人员组织总部指出，使用志愿人员的好处包括：拥有技术专长且可用人员广泛；能够灵活且迅速大量征聘各种人员执行一系列职能；减轻合作伙伴行政负担的内在资源管理结构；能够让全球公民参与进来，增加人员多样性；推动志愿服务促进和平和发展；以及知识转让。

113. 该方案在 86 个国家设有的外地单位，通过开发署办事处在世界范围内存在，并向其执行局报告工作。鉴于该方案具有自愿性质，志愿人员不被视为联合国正式工作人员；但他们经常开展正式工作人员类工作。

114. 本次审查发现，在一些组织和一些工作地点，志愿人员正成为专业员工队伍的一个重要组成部分。使用志愿人员是维持和平行动人力资源规划的一部分：约有 200 名志愿人员在联海稳定团工作，占全体专业工作人员的三分之一；约有 560 名志愿人员在联刚稳定团工作(截至 2013 年 3 月)，约占全体国际工作人员的一半。在谈话中，有管理人员表示，志愿人员执行的职能和正式工作人员相同或相似；但他们的相关费用要低得多。

115. 志愿人员在不同领域开展工作。例如，在联海稳定团，他们在实质性领域(即人权或公民事务等与特派团任务有关的领域)和包括保安在内的行政和技术服务等支助领域开展工作。检查专员被告知，志愿人员有时也执行监督职能(难民署)，这违反了工作人员条例，但缺乏国际工作人员正在迫使一些单位使用志愿人员担任管理职位。他们还在某些情况下以“主管官员”身份行事，代替休假的国际工作人员工作。

116. 尽管志愿人员的任务具有自愿性质，但许多志愿人员相对年轻(平均年龄为 39 岁)，或者未处于职业生涯最后阶段并且希望提供自己积累的经验和专长。许多志愿人员将自己的任务视为一条可能通往未来联合国工作人员职业生涯的途

径。在维持和平行动方面，志愿人员在同一个工作地点最长可服务六年，而且必须中断六个月，才能申请同一工作地点的联合国工作人员职位。一些管理人员及志愿人员对这条规则表示不满。应该注意，如果他们申请其他特派团，则不受此限。与此相比，难民署的志愿人员可以申请空缺职位而无中断要求。

117. 接受谈话的志愿人员对他们执行与国际和(或)本国工作人员相同任务而且有时拥有更高的资历，但获得的报酬更低和待遇更差的事实表示不满和沮丧。志愿人员尤其是本地志愿人员抱怨说，没有采用一个系统的方法来确定和调整他们的报酬。实际上，在印度，对志愿人员报酬的确定毫无组织，通常不考虑本地通胀情况。各组织有必要与志愿人员组织总部合作，共同促进建立一个志愿人员报酬定期审查和调整机制。与国际工作人员相比，有时甚至与本国工作人员相比，志愿人员经常会感到被歧视。志愿人员总部告知检查专员，它们一直在努力完善志愿人员生活津贴水平的确定方法。

118. 大量使用志愿人员产生了一个无可回避的问题，即这是否符合志愿人员方案的主要宗旨。在外地访问期间，从谈话收集到的资料反映的情况来看，在很多时候，志愿人员的任务更多被视为一个就业机会而不是一种志愿服务行为。接受采访的管理人员说，国家办事处设立志愿人员职位相对容易，无需从总部争取正式工作人员职位。志愿人员被认为是专业员工队伍的一部分，但享有的福利待遇较少。这可能引发形成具有不同福利待遇的双重员工，而非推动志愿服务。

119. 检查专员认为，联合国系统内这些大量利用志愿人员的各组织应根据志愿人员方案的宗旨和良好劳工做法审查本组织的做法。鉴于志愿人员与工作人员并肩工作多年，公平的做法是允许他们作为内部候选人申请空缺工作人员职位。²⁰应以系统和合理的方式确定志愿人员生活津贴及相关福利待遇，并考虑到本地生活条件和工作人员薪金调整。

D. 外包做法

120. 本次审查不包括外包做法分析；不过，因为外包服务有时可以作为使用个体编外人员合同的替代，所以本次审查需要提请注意个人在各组织场所为第三方外包公司工作的条件。受访者报告称，各组织出于包括避免出现行政问题(工作人员和编外人员条例)和降低成本在内的各种原因，越来越多地考虑采用外包服务。通过外包，各组织声称，因为只需要与一家公司订立合同而非签订很多个人合同，所以它们减少了行政负担，并且减少了与合同期限、续签和福利待遇等相关的问题。

121. 接受谈话的管理人员指出，在维持和平方面，利用本地公司的外包服务不是一个可行的选项，因为这些服务要么不存在，要么在某些情况下不可靠。联海

²⁰ 儿童基金会指出，所有内部和外部候选人被允许同时申请。

稳定团管理层表示，将某些服务外包给本地的尝试都以失败告终。不过，他们通过一个总部系统合同，外包了信息技术服务。项目厅外包了保洁服务；粮食署外包了保洁和园艺服务；难民署外包了保洁、园艺和空调服务。在刚果民主共和国，联刚稳定团外包了设施管理和保洁服务等某些活动，粮食计划署外包了保洁和保安服务。

122. 如果没有合理且经过深思熟虑的政策，外包做法或许会给各组织带来风险。不应以外包公司的不公平劳工做法为代价，使用外包来规避工作人员条例或者用来降低成本。外包公司的一些雇员在谈话时表示，多年来，他们一直都没有享受过年假或病假福利。只是在各组织有关官员干预后，才提供这些假期福利。一些管理人员告诉检查专员，缺乏确保或监督在各组织场所工作的个人获得体面薪金和福利的总体政策，除了引发声誉风险之外，还增加了各组织的脆弱性，特别是在保安外包方面。

123. 检查专员希望强调，各组织不应该回避自己承担的确保在其场所工作的个人获得适当和公平待遇的责任。因此，按照联合国系统奉行的体面工作等价值观，要求在外包合同中纳入最低标准将是适当的。将需要定期监测这些标准的遵守情况。

124. 执行以下建议将加强控制和合规。

建议 7

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

四. 编外人员管理

A. 遴选和征聘

主要研究结果：编外人员管理极不均衡，严重依靠本地管理层尤其是征聘管理人员的素质，也严重依靠人力资源管理科提供的支持和监督。

125. 在大多数组织，征聘和遴选过程由征聘单位自行确定，征聘单位是起到支持和(在一定程度上)监督作用的人力资源管理单位。在某些情况下，依所采用合同形式而定，尤其是针对顾问类合同，征聘服务是通过采购单位进行管理的，例如开发署的个体合同。征聘编外人员的权力在很大程度上被授予外地单位；但在超出规定财政限额时，各组织要求中央审查小组/委员会的干预，例如项目厅个体承包人协议合同²¹和开发署服务合同。²²

126. 外地办事处在发布空缺职位通知或通告方面有相当大的灵活性和选择。它们还可以保有候选人名册。开发署将其服务合同的潜在候选人分为 11 级，并分为五个不同职档。针对较低职档，开发署办事处可使用一个核心候选人名册，并且在联合国本地实体及(如有必要)本地媒体发布空缺职位通知。针对较高职档，使用所有三个选项；开发署办事处设立一个特设小组，负责遴选最合格的候选人，并至少对三个候选人进行面试。

127. 除六个月以上的顾问合同外，联合国秘书处没有与合同期限有关的广告政策。在劳工组织和世卫组织，编外人员的聘用权下放给征聘管理人员。遴选报告由征聘管理人员和审批官员核准。一般而言，各组织要求每项任务考虑数个合格候选人。在粮农组织，针对长期顾问/个人服务协议任务，即超过六个月的任务，强烈鼓励征聘单位考虑为该任务发布通告。

128. 显然是各征聘单位最适合确定所需服务和准备相应的工作范围。征聘管理人员在征聘和遴选过程中起到重要作用。不过，征聘单位和方案管理人员都不属于人力资源专家，在确定使用哪类合同方面通常没有一个清晰的标准。此外，它们常常受迫切需要完成任务的约束。

129. 检查专员注意到，尽管征聘过程包含一些竞争要素，例如，在遴选时至少要考虑三名候选人，但它们往往被视为官僚部门，使征聘进程变得漫长。事实上，编外人员尤其是顾问人员需要立即到位，一般开展短期工作。考虑到这一情况，有必要简化征聘程序。不过，在编外人员成为各组织全体员工的一个组成部

²¹ 年化合同价值超过 10 万美元的个体承包人协议合同需经总部合同和财产委员会审查。

²² 预期在合同有效期限内耗资 10 万美元或以上的任何服务合同必须提交总部采购咨询委员会或区域采购咨询委员会获得适当许可。

分并工作多年时，可以清楚地看到，通过使用编外人员合同，既有工作人员细则和条例被规避并且变得毫无意义。因此，各组织应考虑按照编外人员在各组织所占比重，为征聘编外人员建立有效的内部控制和监督机制。例如，其中可能包括需要人力资源官员的参与、两个不同科室的官员参与征聘过程，或针对具有重要价值或持续时间较长的编外人员征聘制定广告要求和成立面试小组。

征聘管理人员的责任

130. 检查专员在征聘管理人员谈话中获悉，是否授予工作人员或编外人员合同的决定，通常受外地实际条件限制，而且要满足并非始终直接与所要履行的职能性质或期限相关的迫切需要。通常，迫切的交付需要、财政制约、紧迫性和(或)缺乏关于何时使用不同类型的合同的全面指导，这些往往导致管理人员选择最简单或最灵活的选项。

131. 许多组织在为推广使用合同安排而颁布的准则中确认了外地一级征聘管理人员、直接主管和(或)相应授权官员的责任。不过，就人力资源人员的作用以及在这个过程中的其他制衡而言，实践中确实存在弱点。例如，在劳工组织，人力资源管理或者任何其他单位既不执行审查职责，也不执行监督职责，但在某些工作地点，人力资源官员在本地主动预先筛查对外合作合同，以防止滥用。就粮农组织而言，官员解释说，本地编外人员人力资源的征聘权利被授予征聘管理人员，但人力资源管理办公室有权核查合同类型、期限、报酬水平和强制性间隔。检查专员认为，人力资源股/办公室应能够核查征聘单位建议的合同类型及有关条件是否符合组织政策及所建议的合同形式的预期用途。

132. 开发署在其个体合同形式指导文件²³中指出，核准个体合同的开发署管理人员应有责任适当使用个体合同。在任何情况下都不得使用个体承包人履行在正常情况下由工作人员履行的职能，也不得在任何时候使用个体承包人取代因任何原因缺勤的工作人员。这些职能应由持工作人员合同如临时任用或固定期任用的人员履行。

133. 同样，联合国秘书处关于顾问人员和个体承包人的行政指示(ST/AI/2013/4)规定，如果临时雇用的个人承包人履行与工作人员相似的职责和职能，则应制定明确战略，以便通过配置正式工作人员找到长期解决办法。在儿童基金会关于顾问人员和个体承包人的行政指示中可以找到相同的规定。不过，正如前几节所解释的，这些先决条件在实践中很少得到遵守，而且本次审查发现，持短期编外人员合同的个体承包人多次延长合同，而没有获得长期解决方案的希望。

134. 检查专员得出结论认为，编外人员的管理水平十分不均衡，严重依靠本地管理层尤其是征聘管理人员的素质，也严重依靠人力资源管理科提供的支持和监督。

²³ 可查阅 www.un.org/files/GUIDELINES%20on%20Individual%20Contract%20-%202008%20December.pdf。

性别平衡

135. 在聘用编外人员开展短期工作或完全非常具体的工作时，合理的做法是规定简单征聘条件，无需拥有和工作人员征聘程序相同的要素。不过，编外人员目前已成为一些组织全体员工的一个重要部分，也在其他组织中占多数。因此，如果没有针对与工作人员并肩工作多年的编外人员的性别平衡政策，则会导致实现工作人员性别平衡的政策变得没有意义。

136. 虽然大多数组织都制定了性别平衡政策，但该政策不适用于编外人员。一些组织即联合国秘书处、开发署、人口基金、教科文组织和粮农组织已针对一些编外人员合同形式的选择，纳入了一般性别平衡条款，但主要针对顾问人员。不过，这些条款只是非常笼统的规定；不能确定任何相关目标，而且没有进行系统监测，以确保合规。虽然对总体调查问卷作出答复的组织指出，在实践中适当考虑了这个问题，但没有书面政策，由管理人员自行酌定。大多数组织都没有对这一问题进行统计，所以无法进行分析。不过，80%的编外人员调查答复者是男性，存在明显的性别失衡。

137. 必须指出的是，大多数组织的任务、活动和方案侧重于发展。在此背景下，妇女的征聘和升职作为能力发展的一部分至关重要，并且应被视为在实现总体组织目标上取得的进展。因此，检查专员强烈建议，尤其是只要编外人员是全体员工的一个重要部分，就应明确将性别平衡政策纳入编外人员征聘工作中。

138. 检查专员希望澄清，本次审查未考虑编外人员的地理多样性，主要侧重于在外地的本地编外人员。联检组先前关于顾问人员的报告(JIU/REP/2012/5)对顾问人员的地理多样性进行了审查。

B. 报酬和薪金

主要研究结果：编外人员报酬的确定和调整缺乏清晰、一致和合理的机制，在同一工作地点的不同组织之间存在显著差别。

139. 适用于编外人员报酬的一般原则因所使用的合同形式不同而存在很大差异。顾问类合同的费用通常按总部一级确定且经中央修改的报酬表/职档确定。费用通常被视为“包含全部”，没有单独的福利待遇。

140. 在确定顾问费用时，以下因素一般起决定性作用：(a) 普遍市场情况；(b) 项目复杂性、所涉职责和责任的性质；(c) 顾问人员的资格和经验；(d) 任务的期限长短；(e) 可用资金；(f) 谈判能力和支付给执行类似职能的其他编外人员的费用。一个提供关于如何与联合国做生意的外部消息人士²⁴指出，来自发达国家

²⁴ 可查阅 www.cinfo.ch/org/inhalte/private/download/Consulting-to-UN-org.pdf。

家的顾问人员需要认识到，联合国的顾问职位没有丰厚的报酬，与发达国家支付给从事类似工作的顾问人员的现行费率相比，联合国支付给顾问人员的费用一般偏低。难以征聘高级顾问人员的问题在征聘外地管理人员方面得到证实，他们表示，按现行顾问费，不容易请到拥有特定专门知识的合格候选人。

141. 在开发署，通过基于竞标和市场费率的采购程序雇用个体承包人。儿童基金会最近采用了一种类似的办法，根据个体合同请求提供服务在正常情况下要求顾问人员/个体承包人说明自己的费率，该费率应以有关市场费率作指导。关于顾问和个体承包人的政策也指出，应尽可能与位于工作地点的其他联合国机构实体讨论费率水平。在项目厅，国际个体承包人协议的报酬由总部决定。国际个体承包人协议的基本薪金考虑到合同级别及相似职位的目前市场费率，同时考虑到工作地点的生活成本和困难。项目厅为不同级别的国际个体承包人协议合同明确了费用范围，反映了适用于任何地点聘用的所有国际个体承包人的费用设定范围。直接与个体承包人商定费用，并在适用费用范围内考虑到这些因素。

142. 不过，服务类合同的报酬是在不同基础上确定的。使用这类合同的组织，在确定编外人员的报酬水平时，参照本地普遍劳工条件和类似工作的市价以及所需技能和能力；开发署制定的本地薪级表经常被其他机构用作参考。开发署的服务类合同报酬是其在本地劳动市场中发现且其认为是全面、包含在本地劳工市场中出现的典型津贴和福利价值的普遍条件为基础。主要基于在一组参照公共部门和非营利雇主当中找到普遍条件。虽然预期纳入私营部门雇主可确保覆盖服务类合同包括的一系列服务，但私营部门雇主不应超出雇主样本的三分之一。项目厅告知检查专员，其已根据公务员制度委员会薪级表调整了本地个体承包人协议费用/报酬。教科文组织基于类似职能的普遍本地薪金率，确定了服务类合同和特别服务协议合同的报酬，并且可能使用开发署的本地薪级表。

143. 粮农组织告知检查专员，其国家项目人员有一套不同的标准，报酬水平也必须以东道国内类似职能的普遍薪酬(工资及附加福利)为基础。可开展有限调查，确定本地普遍条件以便确保联合国系统内的一致性。可将国家或私人养恤金/社会保障计划中的国家项目人员养恤金缴款再提高 10%。对于联合国秘书处雇用在本地上征聘的个体承包人，一般参照本地薪级表确定费用。对于未纳入基准薪级表的工作职能，例如，体力劳动者，可参考本地市场薪金率或联合国国家工作队确定的共同费率确定费用。

144. 上述例子清晰地表明，在确定外地办事处的编外人员报酬方面，各组织给予本地管理层相当大的灵活性。此外，组织政策可规定国家工作队一级在机构间进行咨询和(或)资料共享；但这不是必须的。编外人员尚未提上国家工作队的讨论议程，而且检查专员在外地访问中观察到的结果完全没有反映出同工同酬原则。在编外人员专题小组会议上，常常有人指出报酬存在差异，而且在多个组织工作过的编外人员认为项目厅是最慷慨的。因此，不同报酬水平导致各组织征聘合格人才时出现竞争。

145. 本次审查反映出不同组织的编外人员合同在报酬水平和社会福利方面存在巨大差异。在一些情况下，各组织既使用本组织的编外人员合同，也聘请项目厅为它们聘用编外人员。在这些情况下，鉴于编外人员合同不统一，在同一个地点并肩工作的编外人员因合同提供商的政策不同而获得不同的福利待遇。

没有考虑征税因素

146. 对编外人员薪金的征税问题，存在一些混淆。在外地谈话期间，一些管理人员表示，编外人员在东道国享受免税待遇；不过，编外人员否认了这一说法。在计算编外人员报酬方面，普遍缺乏有关资料，而且没有考虑征税因素。考虑到编外人员个人不属于工作人员，因此不必缴纳工作人员薪金税，所以除非与东道国政府另有协议，他们的报酬可能应被征税。谈话反映出，在扣减所得税后，编外人员的净薪金显著下降，没有体现有竞争力的薪金水平。就开发署而言，管理层报告称，在确定服务合同报酬时，其使用参照雇主和服务合同的“毛”薪金率，并且明确指出，编外人员个人负责缴纳所征的一切税款。

147. 检查专员确认，在一些工作地点，私营部门和非政府组织确立了结构薪金，其中包括不同的组成部分和津贴，其中一些是免税，如住房、教育、通勤和健康津贴。在联合国系统各组织，不存在结构性报酬；因此，所有报酬都应纳税。此外，各组织在计算编外人员报酬时，没有明确考虑到征税要素。如果他们不得不申报自己的收入，这一情况对编外人员有负面影响。接受谈话的非政府组织官员指出，他们在计算薪金水平时明确考虑到征税部分，并且协助编外人员提交纳税申报单。

148. 检查专员认为，对于那些参照同等本地劳工条件确定薪酬表的编外人员合同形式(即服务类合同)，在特定工作地点的所有组织应采取通用方法，最好将适用于各组织使用的编外人员的薪金和条件与其薪金一般是通过公务员制度委员会调查并根据本地情况确定的国家人员薪金和条件挂钩。同样重要的是，各组织在确定报酬水平和结构性报酬时应考虑征税因素，包括免税部分。在全系统范围内迫切需要解决整个系统报酬和福利统一问题。尤其是国家一级的报酬统一问题可通过可由国家工作队能够推动的机构间密切对话方式来实现。

编外人员的资历在报酬中以及在申请工作人员空缺职位时没有得到认可

149. 大多数短期合同安排不含有修订薪金金额的条款，原因是这类安排的短期性质。不过，如果打算短期使用的合同被长时期使用，修改有关条件就成为一个问题。为联合国各实体长期工作的编外人员的主要抱怨是他们的资历得不到承认，并且不对有关薪金进行相应调整。续签编外人员合同时通常使用的是同样的职权范围(初始条件和报酬)，以规避新的征聘和行政程序。接受采访的编外人员表示，由于他们的合同多数不含与生活成本逐年增加有关的修订条款，也没有规定职档/供职期限承认资历，所以多年来他们领取的薪金事实上没有变过。

150. 在大多数情况下，薪金只有在进行新的本地市场状况调查之后才会得到调整。不过，这类调查不是定期开展的，薪金调整不具有追溯效力，并且新条件(如适用)仅适用于新合同。在高通胀率的国家，这个问题特别重要。对编外人员报酬进行生活成本调整(即通胀)不系统。没有既定的机制用于调整编外人员的报酬。此外，职权范围通常包括针对要开展的工作的一般条款，如“任何其他有关工作”，这使得管理人员能够使用编外人员开展职权范围中未明确指明的任何其他工作。本次审查发现编外人员执行其他职能而非初始合同未规定的职能，也不足为奇了。在编外人员调查答复者中，有 23%表示他们“经常”这样做，20%表示“有时”这样做。

151. 一些组织实施了一项基于个人绩效评估的服务合同奖金发放计划。例如，开发署和联合国妇女署根据绩效和主管的建议，提供高达薪金 3%的绩效奖金。粮农组织细则规定，“可运用一种调整机制来保护薪酬的原始价值。应当考虑运用本地消费者物价指数或其他公认且可靠的本地指标等机制”。²⁵ 虽然这些自由裁量机制是有助益的，但解决不了问题。作为一个例外，世卫组织驻印度代表处称，它对承认资历和调整编外人员报酬，已系统地应用和本国工作人员一样的系统。

152. 此外，在编外人员申请空缺职位时，编外人员的资历不被承认；虽然多年来编外人员与工作人员并肩工作，但大多数组织将他们视为外部候选人，不承认他们先前在组织工作的经历。在谈话中，检查专员收到编外人员专题小组就这一问题频繁提出的投诉。检查专员认为，在为组织工作多年后，编外人员应有资格作为内部候选人申请空缺的工作人员职位。出于种种原因，许多组织的细则不允许编外人员作为内部候选人申请空缺职位。此外，一些组织要求编外人员候选人中断工作六个月才能申请。依组织而定，这种情况要么通过立法/理事机构的决议，要么通过内部条例加以调整。应至少暂时免除这些规则，作为停止使用长期任职编外人员的做法的一个措施。粮农组织指出，总部以外专业员额和一般事务员额广告都对外发布。

153. 执行以下建议将加强控制和合规(建议 8 和 9)并加强透明度和问责制(建议 10)。

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。

²⁵ 《粮农组织行政手册》，第 375.8.35 节(关于国家项目人员)。为了承认国家项目人员可在无服务间隔情况下为粮农组织工作多年的事实，特此增加本条具体规定。

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)作为内部候选后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。

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。

C. 编外合同的最长期限、延长和续签

主要研究结果: 各组织对不同编外人员合同适用不同的期限限制。服务合同通常包括有间隔或无间隔最长期限,使各组织能够使用这些合同聘用编外人员在事实上的雇用关系之下开展工作人员类工作。

主要研究结果: 各组织对相同或相似的合同类型,使用明显不同的期限和间隔要求,这表明整个系统无正当理由缺乏连贯性和一致性。

154. 本报告附件四载有关于各组织编外人员合同的最长期限、延长和间隔要求的详细说明。鉴于编外人员合同安排的短期性质,大多数组织将单个合同的最长期限限制在一年以下。许多组织,按不同编外人员合同方式,将单个合同的最长期限定为 1 年、11 个月或 6 个月。各组织允许合同续签或延长最长累积期限(如四年),不同合同之间有短暂间隔(如一个月)或没有间隔。

155. 联合国秘书处的顾问人员被限制在任何 36 个月期间工作 24 个月,而个体承包人被限制在任何连续 12 个月期间内工作六个月和(在特殊情况下)九个月。关于儿童基金会的个体承包人,最长期限为 12 个月工作 11 个月和 48 个月工作 44 个月。

156. 开发署和粮食署没有对服务合同设定最长时限。在实践中,所签服务合同最长期限为六个月,可以续签,但每次续签不得超过 12 个月。对于项目人员,使用服务合同的最长期限为项目的持续时间。项目厅个体承包人协议合同可持续一小时至一年的时间,并可延长至最长四年或项目的持续时间(以较长者为准)。工发组织的个体服务协议每次期限至多一年,并且可最长延长四年且合同之间没有间隔要求。每个合同形式都有特定的规则,每个组织都实行自己的限制。此

外，针对同一类合同，不同组织设定不同的限制。国际电联未实行期限限制，并且不要求连续合同之间存在强制间隔。

157. 目前长期使用编外人员，持续时间从 6 个月至四年，有的中间有间隔，有的没有，而且在一些组织没有任何时间限制的，这违反了劳工原则；任何根据雇用关系工作的个人都应订立有效的稳定雇用/工作人员合同并享有相关社会福利。在谈话中，无论是管理人员，还是编外人员，都表示他们不理解存在合同间隔和最长期限的理由，因为工作是要连续进行的。

158. 事实上，这些合同限制(如强制间隔、对合同续签的限制以及特定期间的最长期限)不利于解决滥用编外人员问题。此外，它们往往还成为障碍，并给编外人员的管理造成沉重负担，需要执行额外所需行政及有关监督程序。这是一个问题，尤其是在要管理相当多的编外人员时，例如在维持和平行动中。

周期性续签短期合同：行政效率低下

159. 长期使用编外人员往往意味着合同延长或续签，以便重新聘用同一个体执行相同任务。因此，各组织实行遴选和征聘程序，只是为了遵守既定官僚程序，聘用和重新聘用同一个体履行相同职能，通常是多年履行相同职能。这个情况造成了不必要的行政开支，在某些情况下，需要大量资源才能适当管理征聘和遴选活动，包括成立遴选小组和工作人员参与遴选小组及记录征聘过程。

160. 检查专员获悉，从 2013 年 1 月起，联海稳定团已将其个体承包人的“九个月合同——间隔 3 个月”周期缩减为“三个月合同——间隔 3 个月”。给出的理由是在一个工作机会稀缺的国家，有必要在精简规模的背景下为最多人提供就业机会。鉴于联海地稳定团有近 800 名个体承包人的事实，这个新周期可能会造成高额行政支出和个体承包人管理效率低下。事实上，征聘管理人员谈话反映了各方对短期合同及间隔要求抱有相当大的关切和不满。

D. 编外人员绩效评估

161. 令人满意的绩效是给付编外人员报酬和合同延长及续签的一个先决条件。在这方面，征聘办公室一般被要求每隔六个月或在编外人员任务结束时提供绩效反馈。在联合国秘书处，合同期间超过六个月的，直接主管应进行中期评估。针对个体承包人，项目厅使用一种针对国际和本地个体承包人的强制绩效评估报告，在合同及其修正案的累积期限为六个月或以上时，有关人员必须通过一个在线绩效评估工具完成该报告。对于开发署的服务合同，主管必须通过一个在线服务评估平台，每年完成一次服务绩效评估。

162. 不同于开发署或项目厅，其他联合国实体中大多数没有管理编外人员个人绩效评估的在线平台。事实上，它们依靠纸质表格，这不利于有效利用绩效评估。粮食署管理人员被要求在每个合同期结束时，通过具体表格进行编外人员绩效评估。表格格式因合同形式不同而存在差异(例如，顾问人员质量评估报告、

服务合同绩效评估表格及特别服务协议的服务评价表格)。并且将绩效考核存档,以便能够在再次雇用之间用作参考。

163. 不同的编外人员合同形式需要使用不同绩效评估程序和表格。此外,编外人员合同并不是一直固定采用一种形式。事实上,每个合同都有具体的开始和结束日期,并且在合同期限结束后,单独进行每次绩效评估。这就需要征聘管理人员进行额外的规划。大多数组织没有管理这个过程的工具,而工作人员绩效考核不同,一般得到周期性调整,并且有在线工具的支持。

164. 检查专员在编外人员小组会议时观察到,有些人不知道个人绩效评估,这说明经常进行绩效评估是合同续签或延长之前的一项行政先决条件。不过,对编外人员进行的在线调查结果显示,总体上,约72%的答复者就其个人绩效收到反馈。粮农组织表示,从2013年11月起,针对顾问人员、个人服务协议和国家项目人员使用的质量评估报告,必须要求接受评估的编外人员在表格上签字并填写意见。

165. 考虑到合同的短期性质及长期使用编外人员,续签或延长合同及其他行政程序包括绩效评估,给人力资源管理以及相应的科室造成了沉重的行政负担。接受谈话的管理人员确认,合同的管理和续签是一项沉重的行政负担,不但是从执行任务的角度,也考虑到编外人员离职后寻求更稳定的工作时的知识流失。

E. 编外人员的代表性和行政司法

主要研究结果：：没有关于编外人员的有效代表性和内部司法机制。

166. 我们观察到,在整个系统的编外人员政策中都缺乏经过深思熟虑通用方法,在编外人员的代表性也是如此。在大多数组织,²⁶ 编外人员都不是工作人员代表机构的成员,原因就在于他们不是工作人员。

167. 编外人员没有正式投诉机制的事实是一个重要的结构性弱点,因为编外人员经常担心他们的弱势地位一般不利于向他们的主管提出问题。在编外人员专题小组会议上,在被问及他们与其主管或管理人员发生问题时他们怎么做时,一些编外人员回答说:“我们什么都不做了,只能祈祷”。在会议上,许多编外人员对检查专员表示感谢,因为他们第一次被要求表达他们的关切和强调有关问题。检查专员还与开发署/人口基金/项目厅/联合国妇女署工作人员理事会的代表举行会议,他们确认,经投票表决后,工作人员理事会决定允许编外人员合同持有者(尽管被视为“编外人员”)成为工作人员代表机制的成员。一些组织的本国工作

²⁶ 在粮农组织、原子能机构、贸易中心、国际电联、联合国秘书处、艾滋病规划署、开发署、人口基金、难民署、儿基金、工发组织、项目厅、联合国妇女署、旅游组织、粮食署、世卫组织和气象组织。

人员协会已开始吸纳编外人员成为成员，而且在其中一个协会(开发署驻埃塞俄比亚办事处)，已有一名编外人员当选本地工作人员协会负责人。在刚果民主共和国，个体承包人成立了一个本地委员会，就有关工作条件与联刚稳定团进行谈判。

168. 虽然编外人员一般在工作人员协会中没有代表性，但在线调查中有 65% 的编外人员答复者表示，他们知道这些投诉机制，无论正式机制，还是非正式机制。接受谈话的工作人员代表对滥用编外人员合同形式表示担忧。一些编外人员代表称编外人员为“沉默的影子员工”。

169. 考虑到编外人员已成为全体员工的一个重要部分，在一些组织甚至占多数，缺乏编外人员代表机制既不符合联合国的价值观，也不利于各组织的有效运作。检查专员欢迎开发署/人口基金/项目厅/联合国妇女署工作人员理事会采取的方法，并鼓励它们继续解决编外人员对管理的关切。他们还鼓励所有工作人员协会修改章程，将编外人员纳为成员。如果工作人员协会章程的修订需要管理层或理事机构的接受或认可，则管理层或理事机构就应这样做。

编外人员行为守则

170. 应该注意，道德和行为标准是联合国系统各组织总体人力资源管理战略的核心要素，因为它们推动形成一种对于国际公务员制度不可或缺的共同价值观系统。在对在编外人员调查作出答复的编外人员中，共有 84% 的人员称，他们在加入各自组织时被告知适用于他们的相应行为守则或道德标准。不过，不同组织适用的行为守则或标准的范围存在差异。一些组织对编外人员适用的标准和工作人员的相同(如联合国秘书处、人口基金、联合国妇女署和贸易中心)。其他组织既没有对编外人员采用相同标准，也没有针对编外人员的具体行为守则。在这种情况下，编外人员合同形式载有有限的几种相关行为和(或)道德要求(如教科文组织、劳工组织、粮农组织和国际电联)。

171. 编外人员专题小组会议的与会者指出，他们经常被期望代表他们的组织，有时作为项目管理人员担任领导职位；交付成果；显示忠诚、决心和献身精神；并遵守同样适用于工作人员的行为守则。不过，他们并没有被当作或视为工作人员，且不承认他们是工作人员会导致士气低落。检查专员认为，编外人员尤其是那些长期为组织工作的编外人员，无论何时被认为是工作人员和(或)履行与工作人员相似的职能时，就应和工作人员一样受相同的标准约束。不过，仍存在道德困境，因为以不同方式对待编外人员、拒绝给予他们某些福利和特权，同时却要求他们和工作人员有一样的表现，这是不恰当的。

司法

172. 大多数组织一致认为，应尽可能通过内部协商与和解的方式，友好解决由编外人员合同形式引发的一切纠纷、争议或索赔。根据合同规定，在无法达成一致的情况下，仲裁是首选方法。在大多数组织，仲裁是根据联合国国际贸易法委

员会(贸易法委员会)的仲裁规则进行的。但世卫组织采用国际商会仲裁规则。仲裁程序要求双方当事人接受仲裁裁决为终局裁决。

173. 一些组织采用不同的方式对待顾问人员，不将其当作编外人员。在粮农组织和粮食署，顾问人员被认为是该组织的“官员”，并被允许充分利用工作人员使用的内部申诉制度，包括最终诉诸劳工组织行政法庭。不过，有趣的是，其他编外人员合同形式持有者(如个人服务协议和国家项目人员)只能申请仲裁。劳工组织按照《法庭规约》第二条第4款的规定，将无法通过内部协商解决的编外人员纠纷提交行政法庭。

174. 在其他组织，编外人员无法利用正式内部司法机制。秘书长在其关于联合国内部司法的报告(A/67/265 和 Corr.1)附件五载有针对顾问人员和个体承包人的拟议快速仲裁程序以及允许拟议快速仲裁程序涵盖的编外人员类别利用非正式系统调解所涉政策和财政问题分析。在第 67/241 号决议中，大会注意到秘书长编写的拟议加快仲裁程序，并决定继续处理此事。

175. 在其关于联合国监察员和调解事务办公室(监察员办公室)的活动的报告中，²⁷ 秘书长称，在联合国秘书处设立监察员职能后，包括个体承包人和顾问人员在内的编外人员仍然在不断接触监察员办公室，希望寻求补救和利用非正式途径解决争议。他补充说，监察员办公室在特殊情况下并在现有资源允许范围内提供了有限服务。如果涉及志愿人员的案件与维持和平特派团和秘书处工作人员相关，则会作为特殊情况加以处理。各基金和方案的监察员向所有合同持有者提供服务并为志愿人员提供有限服务。

176. 志愿人员可以通过监察员办公室寻求非正式调解。不过，与其他编外人员一样，他们不能利用正式司法系统。志愿人员可就某项行政决定向志愿人员方案执行协调员提出上诉，并且随后可以向开发署署长提出上诉。然后，他们可以按照贸易法委员会仲裁规则将争议提交仲裁。

177. 仲裁程序仅对于短期服务的独立承包人即顾问人员而言是合理的。对于长期服务的编外人员，仲裁程序不切合实际，不可用，或者没有作用。因此，有必要提供切实可行的解决方案，满足他们的司法需求，以认可他们长期履行工作人员职能。因此，各组织应该考虑为他们提供利用内部司法机制的途径，或者另设一个切合实际的正式机制。

178. 缺乏利用内部司法系统的途径，不但带来一个劳工权利问题，而且也更难对涉及编外人员和针对编外人员的不当行为(包括骚扰、歧视、滥用权力和报复)追究工作人员责任。当然，在各组织，很多人力资源规则和程序是为“工作人员”制定的，所依据的推定是工作人员是组织的唯一员工。如果编外人员成为员工的一个重要部分且长期工作，那么这些规则和程序就不够用了。因此，有必要审查和更新这些政策，包括骚扰和揭发政策。

²⁷ 见 A/68/158, 第 16 段。

179. 此外，这些规则和程序并没有清晰地说明，编外人员是否有权利用非正式冲突解决机制，如调解、道德操守办公室和监察员办公室。在会议期间，一些管理人员称，编外人员有权利用非正式冲突解决机制，但多数编外人员并不知情。由于在许多情况下，规则和程序的措词侧重于工作人员，所以需要对它们加以调整，最重要的是，需要告知编外人员他们本身享有的权利。内部监督章程的适用范围不一定包括编外人员。这一情况可导致难以适用于与编外人员有关的问题，从而为各组织带来风险。

180. 在已经收到的关于本报告草案的意见中，许多组织对向编外人员开放内部司法系统所涉财务问题表示关切。各组织一方面声称到目前为止没有或只有几起纠纷提交仲裁，另一方面又声称，它们担心如果向编外人员开放内部司法机制，案件档案可能会堵塞系统且代价过高，两种说法相互矛盾。劳工组织和粮农组织称，到目前为止，只有少数几个案件提交法庭处理。因此，对案件量和所涉财政问题的担忧可能是没有根据的。在任何情况下，案件数量多可能表明有大量需要解决的隐性司法问题。

181. 检查专员希望强调，只要各组织仍有大量编外人员像正式工作人员一样在事实上的雇用关系之下长期工作，就应向编外人员提供一个切合实际且可用的司法机制。这可以通过允许他们利用现有司法系统或建立其他快速仲裁机制来实现。各组织可以找到不同的形式。例如，作为试点，它们可以在一段时间内开放内部司法系统，对结果进行检验。它们可以只向那些根据雇用关系工作的持服务类合同的编外人员开放内部司法系统，或者建立专门的系统。不过，应明确的是，到目前为止，解决这一问题的最佳办法是停止长期使用具有雇用关系的编外人员。

182. 执行以下建议将加强透明度和问责制。

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。

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。

五. 下一步行动

终止长期使用编外人员合同的计划

183. 目前情况反映出，联合国系统各组织有一支并肩协作的双重员工队伍，一方享有稳定的合同以及所有权利和权益，另一方的合同不稳定，没有权益或权益有限。调查结果反映出，现行的编外人员征聘系统不符合国际良好劳工做法，在实施过程中缺乏真正的监督和问责，为各组织带来风险。此外，调查结果表明，在没有明确依据的情况下做出差别待遇的做法不符合联合国提倡的公正与公平的价值观。

184. 在对本报告草稿提出的评论意见中，各组织指出，没有提到拟议改革的所涉成本问题。对于长期在雇用关系下工作的编外人员而言，公平的解决方法显然是为他们提供短期、定期或限定在项目限期内的工作人员合同。这样做当然会带来高昂的财政成本。检查专员希望澄清的是，各组织不应想当然地认为对于实际解决方案的需求优先于联合国系统组织应言行一致以及践行良好劳工做法的义务。

185. 因此，检查专员建议各相关组织分析本组织长期使用编外人员的情况，并制定(短期至中期)计划来结束这种做法。计划应评估执行计划所需的财政资源，应根据国际公认的劳工原则来分析当前的编外人员使用情况和相关政策。计划还应分析编外人员的使用水平、长期服务的编外人员职能和工作地点、其职能的预计限期以及解决这一问题可以采取的措施。这些措施可以包括设置工作人员员额来接管长期服务的编外人员的职能、将编外人员合同转为适当的工作人员合同以及采取过渡措施，让现有的长期服务的编外人员能够以内部候选人的身份申请空缺的工作人员职位。

186. 假如除了长期服务的编外人员离职以外，没有其他可行的解决方法，应为其提供整套补偿办法，认可其在没有社会福利或福利有限的不稳定短期编外人员合同模式下做出的长期服务。各组织应将这项分析以及相关财政资源和战略决策一并要求提交各自的理事机构。理事机构应考虑提供必要的支持，包括相称的财政支援，以期根据良好的劳工做法来解决长期服务的编外人员问题。

187. 关于更广泛的总成本考虑，行政首长必须采取统观全局的方针，审查各自组织的总体征聘战略，而不只是审查姑息和不适当的措施。在这方面，行政首长可以确定总部有哪些服务可以移至境外或外包，也可以确定其核心和持续职能以及对限期方案和项目的需求。缺乏灵活性和成本考虑都不是过度使用编外人员合同的正当理由。假如各组织认为工作人员合同无助于履行职能，应与公务员制度委员会合作，妥善解决这一问题。例如，各组织可以根据各自的经验，选择讨论针对方案和项目使用限期非终身工作人员合同的合理性和可能性。

针对编外人员的单一合同模式

188. 本次审查发现，编外人员合同正在迅速增多，缺乏合理的规划。在订立和使用编外人员合同方面，并无任何基本原则或总体标准。有必要减少编外人员合同的数量，将其压缩至最多不超过两类，最好能减至一类。联合国系统大量使用编外人员合同，这些合同可以大致分为两类：顾问类和服务类。检查专员建议，在需要开展咨询或技术性质的具体任务时或是在交付具体产出时，只使用一种编外人员合同安排来征聘临时人员，例如研究报告、委托研究任务、讲习班和翻译。这些任务应根据顾问类合同，在有限的具体时间内完成。服务类合同往往被不恰当地用于开展工作人员类别的工作，形成事实上的雇用关系，因此建议改为使用工作人员合同。这种单一的编外人员合同模式将有助于各组织遵守国际公认的劳工原则并减少其行政管理费。为防止滥用编外人员，应考虑将编外人员在组织内的最长合同限期和工作期限限制在每年六个月。²⁸

189. 部分组织在对本报告草稿提出的评论意见中对于单一合同模式表示严重关切。单一合同应是顾问类合同。服务类合同会产生雇用关系，因而必须在各组织中逐步淘汰。假如各组织认为有必要提供包含这种关系的短期合同，但由于多种原因，在近期内无法提供顾问类合同或工作人员类合同，应考虑使用另一种编外人员合同，但严格限于短期，一年内三个月至六个月，最长不得超过六个月。特别是在过渡时期可以考虑这种做法。

全系统统一

190. 本次审查表明，迫切需要在联合国系统内统一关于编外人员的政策和文书，包括编外人员的概念、相关合同模式及相关权益。针对联合国实体目前所用编外人员合同的分析表明，在同一地点、同类工作的合同模式、服务条款、权益和薪金有所不同。对“一体行动”的试点国家越南的审查发现，编外人员合同模式和社会福利问题与其他国家并无二致。开展了一些统一措施，例如统一越南项目人员薪金水平准则，但与管理人员进行的访谈证实，关于编外人员合同的使用和统一问题既没有列入机构间会议的议程，也没有纳入行政首长协调会管理问题高级别委员会的统一工作。

191. 与工作人员不同，在使用编外人员方面没有通用的分类或标准，也没有总体标准。通过公务员制度委员会统一了工作人员的服务条件，但在员工队伍中占很大比例的编外人员的服务条件尚未实现统一。因此，各组织分别制定和执行不同的政策。各组织确定了关于合同模式和条件的一般性规则，包括编外人员合同的职务分级、征聘水平以及社会福利和权益。这些做法妨碍了“一体行动”。行政首长协调会应就统一关于编外人员的政策和做法开展全面研究，并应考虑使用

²⁸ 世界银行规定顾问合同的最长限期为每年 150 天，见 JIU/REP/2012/5，第 79 段。

编外人员的各方面问题，包括编外人员的一般性定义以及使用编外人员的总体标准、相关政策、合同模式和权益、薪金方法和水平以及职务分级。这项研究应旨在让编外人员政策符合国际公认的劳工原则，并统一全系统的编外人员政策。最好能够制定出单一或十分类似的编外人员政策和合同模版，供所有组织使用，以提供相同或十分类似的服务条件和权益。

192. 执行以下建议将确保推广良好/最佳做法。

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。

附件一

国家个案研究

个案研究 1: 刚果民主共和国

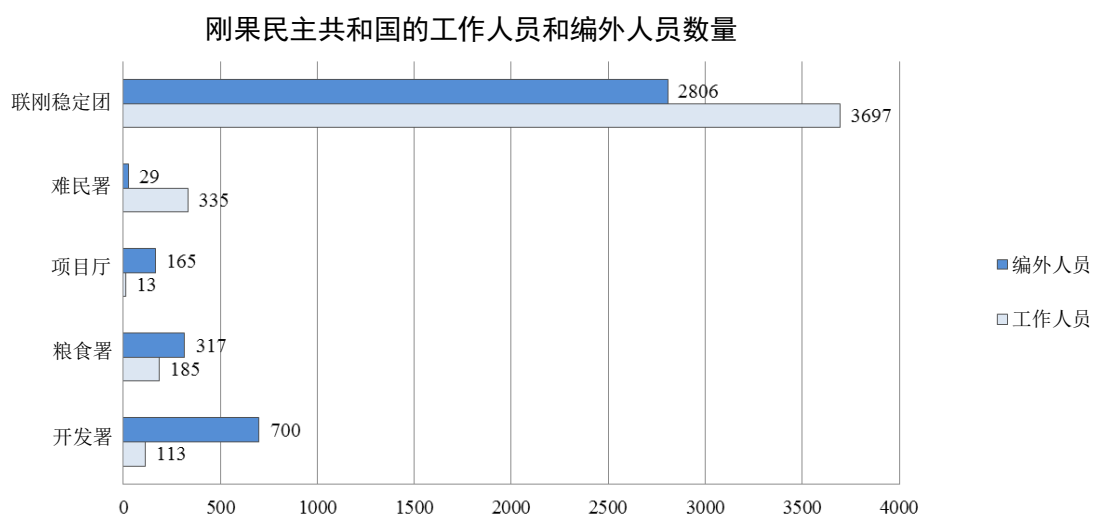
个案研究 2: 海地

个案研究 3: 印度

个案研究 1: 刚果民主共和国

编外人员的使用水平

1. 下表显示刚果民主共和国受访组织中的工作人员和编外人员数量。表中数据取自送交国家办事处的调查问卷和/或在实地访问期间进行的访谈。

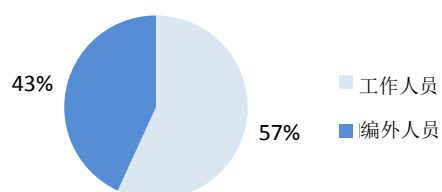


资料来源：联检组国家调查问卷。

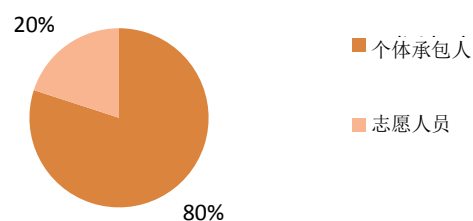
2. 在绝对数量上，联刚稳定团聘用的编外人员远远多于刚果民主共和国境内的其他联合国系统组织，编外人员占到员工总数的 43%。在编外人员在员工总数中所占的百分比来看，项目厅聘用的编外人员比例最高，占到 93%。

联刚稳定团

工作人员和编外人员



编外人员合同类型



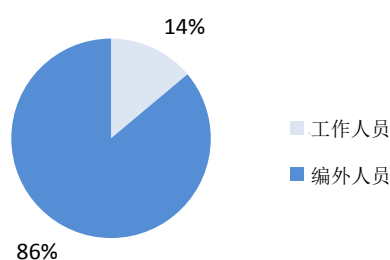
资料来源：联检组国家调查问卷。

3. 截至 2013 年 3 月底，共有 2,806 人在编外人员合同下为联刚稳定团工作，其中 2,245 人在个体承包人合同下开展工作。关于个体承包人在连续工作九个月后就应强制暂休的规定，管理人员表示这个问题确实存在，不仅是因为需要重新订立合同和开展相关的行政管理工作，还因为个人为找到更稳定的工作而离职时会面临知识流失的问题。联刚稳定团的管理层表示，不可能监督个体承包人的合同执行情况；因此，关于暂休的规定没有得到统一落实。联刚稳定团还聘用了大量联合国志愿人员，截至 2013 年 3 月底有 561 人。联刚稳定团雇用了 1,452 名个体承包人，主要负责建筑工作和营地的建设；其余的个体承包人分布在特派团的各项职责当中，包括运输、安全、财产管理、航空、信息技术和财务。

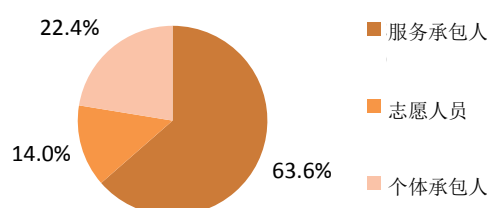
开发署

4. 开发署网站上关于刚果民主共和国的内容显示，截至 2012 年底，开发署聘用了 113 名工作人员和 700 名编外人员，其中包括 445 名服务合同人员、98 名志愿人员和 157 名个体承包人。服务合同用于专业职等和一般事务职等。

工作人员和编外人员



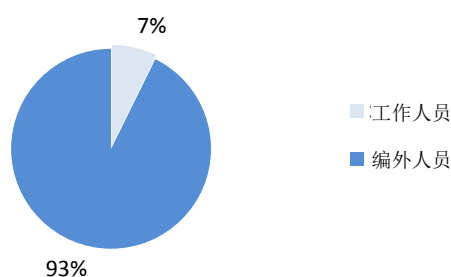
编外人员合同类型



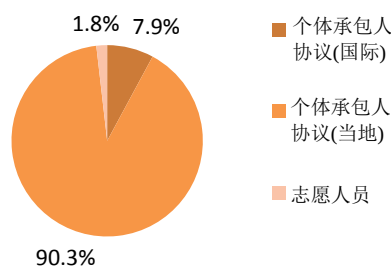
5. 开发署在刚果民主共和国的人员当中，86%在编外人员合同下开展工作。2012 年数据显示，服务承包人中占比例最高的是编外人员(64%)，其次为个体承包人(22%)和志愿人员(14%)。

项目厅

工作人员和编外人员



编外人员合同类型



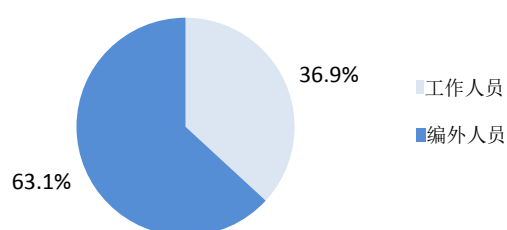
资料来源：联检组国家调查问卷。

6. 项目厅主要关注项目执行情况，其工作人员职位通常会保留给国家办事处的一个重要岗位，大部分项目都由编外人员管理。项目厅只有 3 名国际工作人员和 7 名本国工作人员、最多 140 名编外人员(其中只有 10 人为国际征聘)²⁹ 和 3 名志愿人员。

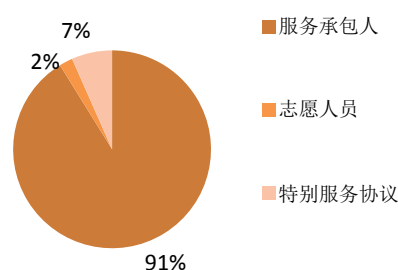
粮食署

7. 编外人员占员工总数的 63%，大部分为服务合同持有者(91%)，其次是特别服务协议持有者(7%)，以及少数志愿人员(2%)。

工作人员和编外人员



编外人员合同类型

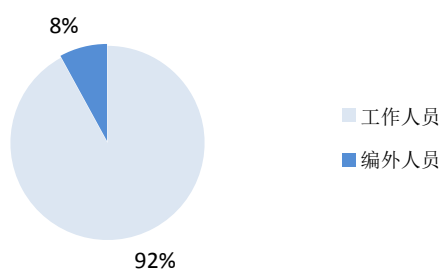


资料来源：任务访谈记录。

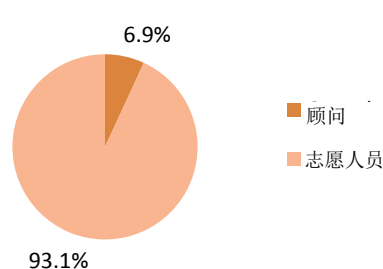
8. 粮食署共聘用了 502 人，其中包括 38 名正式国际工作人员、125 名本国工作人员(其中 34 人为专业职等，其余为一般事务职等)以及 22 名其他工作人员(即，初级专业人员等)。编外人员有 317 名，其中大部分为服务合同持有者(289 人)，21 人为特别服务协议持有人，另有 7 名志愿人员。在外包方面，官员确认清洁和保安服务是外包的。

难民署

工作人员和编外人员



编外人员合同类型



资料来源：任务访谈记录。

²⁹ 本段中的数据来自访问期间的访谈，图表则根据国家调查问卷的结果绘制。

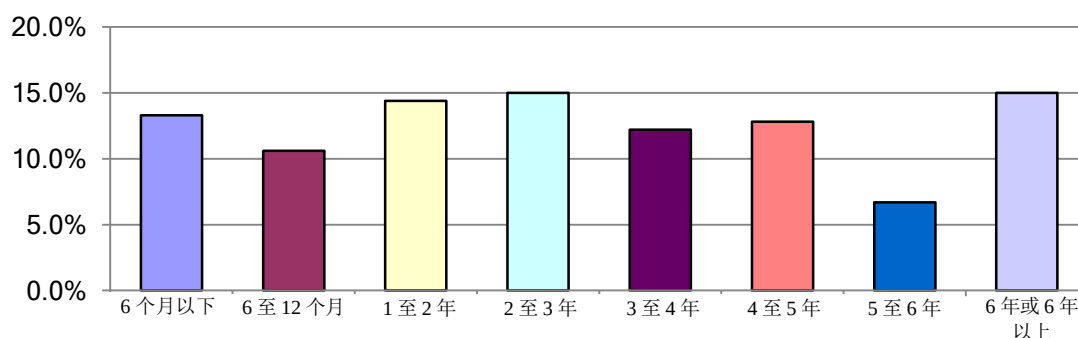
9. 难民署主要依靠工作人员(占 92%), 而不是编外人员。难民署设有 15 个办事处, 拥有 65 名国际工作人员、270 名本国工作人员和 27 名志愿人员。难民署还设有两名国际顾问。由此可见, 志愿人员占到编外人员的 93%。在接受审查的所有组织中, 难民署的编外人员在员工总数中所占比例最低(8%)。难民署的清洁服务是外包的。

主要研究结果

10. 没有组织为编外人员提供养恤金计划。相反, 各组织一次性支付一笔费用, 并称其为养恤金福利。粮食署管理人员解释, 在 2012 年之前, 向服务承包人提供的养恤金缴款(占工资的 8.5%)已存入银行账户, 条件是相关服务承包人在合同终止前不得提取缴款。但是应总部的要求, 已停止了这种做法。管理人员和服务承包人都认为, 这种做法其实是很好的, 因为在合同终止时, 服务承包人能够收到累积的款项。服务承包人表示, 他们倾向于将缴款存入银行账户, 而不是将缴款作为一次性付款的一部分。项目厅近期设立了一个准备储金, 作为储蓄方案。访谈表明, 在各组织中, 项目厅合同的报酬和社会福利整体较好。

11. 编外人员调查结果显示, 在刚果民主共和国的答复者中, 有 85.4%的人认为自己的工作与正式工作人员的工作性质相同或类似。共有 49%的人表示, 自己的工作与项目有关。92.4%的答复者表示, 工作时间固定, 相关组织为其配备了办公桌、电话和/或电子邮件账户。此外, 20%的答复者在行政管理部门工作, 包括财务和人力资源; 16%在工程相关领域工作; 14.6%在信息技术和电信领域工作; 45%在“其他领域”工作, 特别是后勤和运输、人权以及医疗活动。在联刚稳定团、开发署、项目厅和粮食署都可以看到长期使用编外人员的常见例子(例如, 有人在编外人员合同下工作超过三年, 有些人甚至长达 13 年)。

联合国系统各组织编外人员的工作年限(刚果民主共和国)



资料来源: 联检组编外人员调查。

12. 应指出的是, 60%以上的调查答复者都是志愿人员, 这可能会影响到工作年限数据。总的说来, 在编外人员模式中, 个体承包人享有的社会福利最少。但可惜的是, 个体承包人在本次调查中的代表性不足。这在很大程度上是因为这一群体没有机会使用因特网和计算机。上图反映出, 15%的调查答复者表示自己为相

关组织工作已超过六年(占 23%, 不包括志愿人员), 工作时间已超过三年者相近 47%(占 62%, 不包括志愿人员)。

13. 事实上, 联合国实体甚至没有达到《刚果民主共和国劳动法》规定的最低劳工标准, 这部法律规定, 如果一名工人已完成一定数量的工作日, 就必须订立一份新的无限期雇用合同。

14. 在线调查表明, 75%的答复者经常或有时承担管理责任。超过 45%的答复者表示, 他们经常或偶尔监督正式工作人员。

其他调查结果

15. 令人遗憾的是, 联刚稳定团的个体承包人和粮食署的编外人员在本次调查中的代表性不足; 许多编外人员, 特别是个体承包人, 因其工作性质(例如司机、园丁或清洁工)所限而没有机会使用计算机, 其他人可能处于合同中断期间。参与率最高的是联刚稳定团(49%)。但参与调查的联刚稳定团人员均为志愿人员, 其次是项目厅(22%)、开发署(13%)和难民署(8%)。

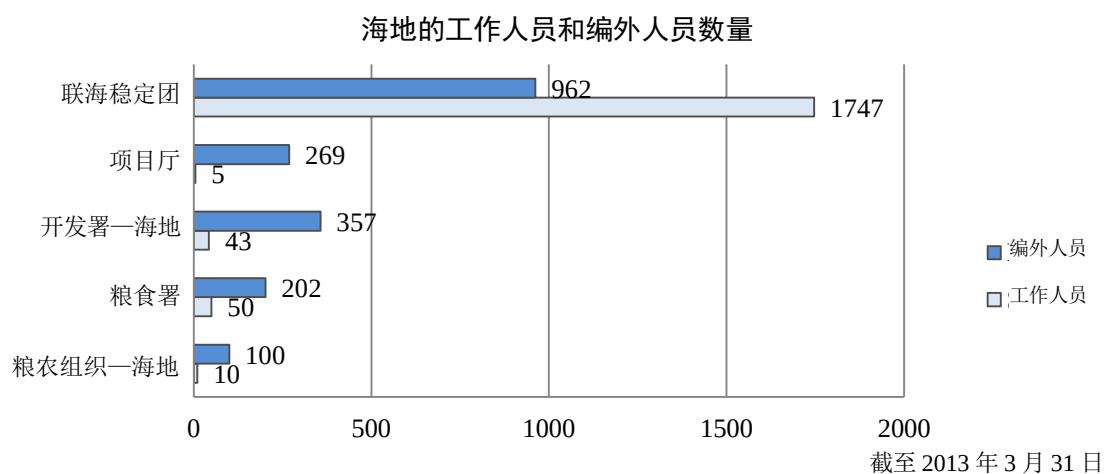
16. 志愿人员是最具代表性的编外人员类别(111 名答复者, 占 62%), 其次是项目厅本国个体承包人协议持有者(19%)和开发署服务承包人(9%)。部分其他调查结果包括:

- 78%的答复者为男性
- 50%的答复者年龄介乎 30 至 39 岁
- 40%的答复者认为其合同条件不符合刚果民主共和国当地的劳工法, 36%对其合同相关权益感到不满意
- 57%的答复者对所履行的职能感到满意
- 37%的答复者表示, 自己的工作有时与原始合同中的表述有出入, 42%表示从事不同的工作
- 57%的答复者表示, 接受过各自组织开展的培训
- 96%的答复者表示, 享有各自组织为其提供的医疗保险
- 约 9%的答复者表示, 各自组织为其提供养恤金计划, 88%则表示没有退休金计划
- 总的说来, 61%的答复者认为自己的合同不公平, 只有 27%认为合同公平
- 86%的答复者表示, 自己对于各自的组织尽职尽责
- 73%的答复者表示, 组织会向其通报工作绩效评估情况
- 89%的答复者表示, 已被告知行为守则和/或道德标准。

个案研究 2: 海地

编外人员的使用水平

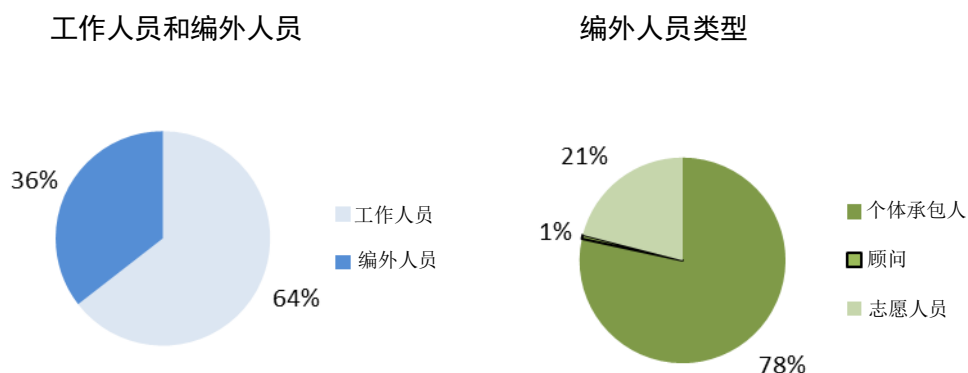
17. 下图显示海地/太子港受访组织中的工作人员和编外人员数量。从绝对值来看，截至 2013 年 3 月底，联海稳定团拥有的编外人员最多，但其编外人员在员工总数中所占的比例却是最低的(约 36%)，低于项目厅(98%)和粮食署(80%)等其他实体。



资料来源：宋联检组国家调查问卷。

联海稳定团

18. 联海稳定团正在裁减人员，编外人员的数量从 2012 年 3 月的 1,550 人减至 2013 年 3 月的 760 人，但在员工总数中依然占有相当大的比例。同期，志愿人员从 223 人减至 202 人。在联海稳定团，个体承包人占编外人员总数的 78%。

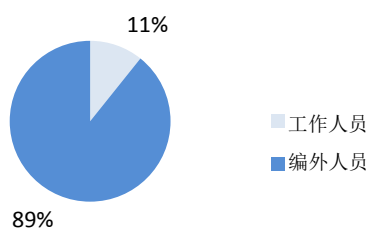


资料来源：联检组国家调查问卷。

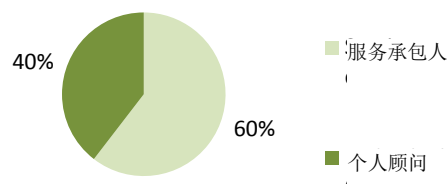
开发署

19. 开发署的管理人员表示，目前尚无书面政策，但他们采用了一种商业模式，目标是让工作人员在员工总数中占到四分之一，另外四分之三是编外人员。但截至 2013 年 3 月底，编外人员的比例约为 89%。开发署聘用两类编外人员：个体承包人和服务承包人。服务承包人占编外人员的 60%。

工作人员和编外人员



编外人员合同类型

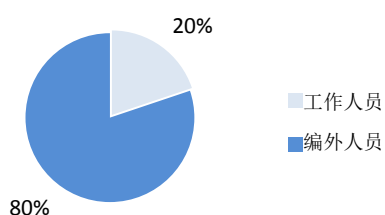


资料来源：联检组国家调查问卷。

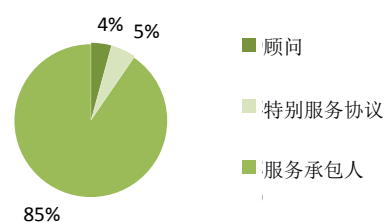
粮食署

20. 粮食署 80%的员工是编外人员。在 2012 年发出的编外人员合同中，服务承包人占到 85%。受访官员表示，粮食署完全依靠无法预测的自愿捐助，这类组织要提供长期合同是极其困难的，而且预算限制对员工规划产生了重大影响。

工作人员和编外人员



编外人员合同类型

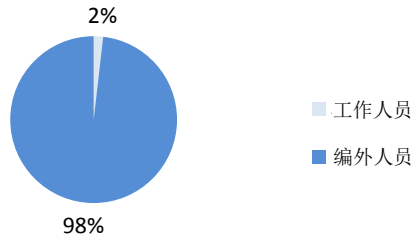


资料来源：联检组国家调查问卷。

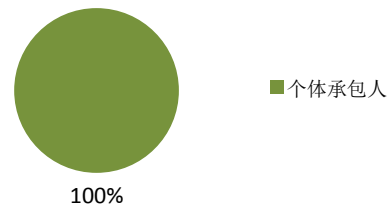
项目厅

21. 项目厅负责项目执行。工作人员职位只保留给国家办事处中的关键职位。项目厅在海地的员工几乎全部为编外人员。截至 2012 年 3 月底，项目厅有 4 名工作人员和 436 名编外人员。截至 2013 年 3 月底，项目厅有 5 名工作人员和 269 名编外人员。

工作人员和编外人员



编外人员合同类型

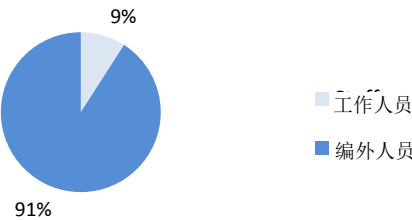


资料来源：联检组国家调查问卷。

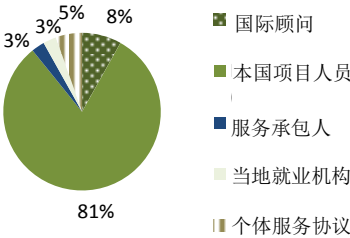
粮农组织

22. 粮农组织 90%以上的员工是编外人员(截至 2013 年 3 月底，共有员工 110 人，其中 100 人为编外人员)，只有一名国际工作人员。81%的编外人员在受雇时采用了本国项目人员合同。

工作人员和编外人员



编外人员合同类型



资料来源：联检组国家调查问卷。

主要研究结果

23. 粮食署是唯一一个为服务合同持有者提供养恤金计划的机构，养恤金占个人薪金的 6%，由粮食署向当地的国家养恤金计划提供相应数额。但官员告诉检查专员，个人在提取养恤金方面存在困难。这个问题必须解决，它不仅关系到个人福利，还涉及组织缴款的适当使用问题。

24. 编外人员的职能非常多样化，从顾问等高度专业职能，到多种辅助职能和其他活动，例如司机、重型设备操作员、机械师、电工、水管工、木匠、油漆工、园丁、泥瓦匠、锁匠、清洁工、仓库助理和办事员或信息技术人员。

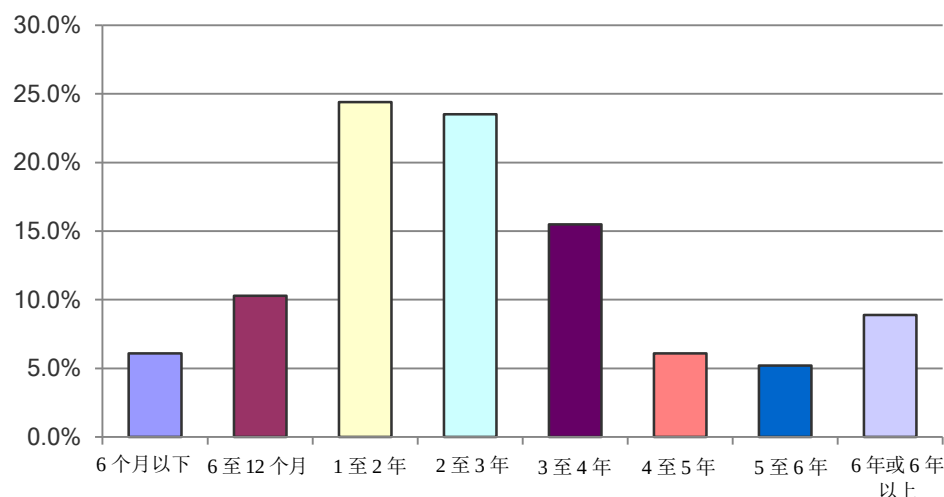
25. 联海稳定团为个体承包人提供为期九个月的合同，随后是三个月的强制中断期。而后，联海稳定团将以同样的方式再次雇用这些人，如此反复多年。在很多情况下，九个月的工作期包含若干短期合同。为管理这一进程，确定了一个名册，列出编外人员履行的各项不同职能。检查专员得知，自 2013 年 1 月以来，

联海稳定团已将九个月合同加上三个月中断期的周期缩短为三个月合同和三个月中断期。

26. 编外人员调查结果显示，68%的答复者认为自己的工作与正式工作人员的工作性质相同或类似。这一观点在检查专员与征聘管理人、编外人员焦点小组和工作人员协会召开的多次小组会上得到了证实。在联海稳定团审查 50 份个人档案，再次证实了这一点。在某些情况下，个人在短期个体承包人合同下为联海稳定团工作了长达九年。在粮食署参加会议的其中一人已经工作了大约 10 年，一直是短期合同。此人为该组织工作了这么长时间，但由于这种合同模式，此人并不认为自己是组织的一员。

27. 在编外人员调查答复者中，共有 58%的人表示自己已在各自组织中工作了两年以上，9%表示已工作六年以上。

联合国系统各组织编外人员的工作年限(海地)



资料来源：联检组编外人员调查。

28. 在线调查结果还指出，33.7%的答复者经常承担管理责任，28%有时承担管理责任。联合国实体甚至没有达到海地国内法规定的最低劳工标准，法律规定一名雇员在经过三个月试用期后即成为“雇员/工作人员”，并享有相关权益。调查结果显示，编外人员在以下领域工作：行政(25%)、信息和通信技术(13%)、工程(16%)、清洁和保安(8%)以及其他类别(38%)。58%的答复者表示，自己的工作主要与项目有关。

29. 征聘活动和编外人员的管理，包括绩效评估，给行政管理工作造成沉重的负担。在许多情况下，为聘用同一个人对编外人员合同进行延期或续约，造成严重的效率低下。检查专员会见了联海稳定团的征聘管理人小组，后者证实周期性地续订个体承包人合同是个负担。

30. 联海稳定团管理层表示，在制定员工规划和编制预算时，他们预期员工总数中约有 30% 是志愿人员。这些人受雇于不同领域，包括实质性事务，也就是与任务授权有关的事务，例如人权干事或民政干事；以及行政和技术事务，包括保安。他们可以在同一工作地点最多服务六年，而且不得申请同一工作地点的联合国职位。这项要求在许多人的看来都很专横，包括当地管理层也持这种看法。

其他调查结果

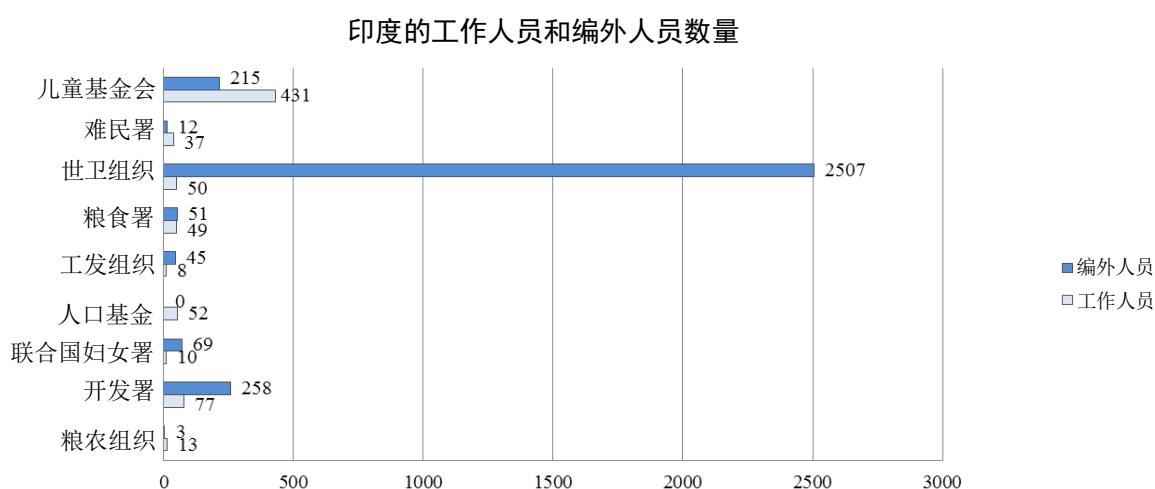
31. 有 213 人答复了编外人员调查。联海稳定团的参与率最高(44%)，其次是开发署(23%)、粮食署(14%)和项目厅(13%)。鉴于在联海稳定团工作的编外人员的绝对数量，这一结果不足为奇。调查中最具代表性的合同方式依次是：联合国个体合同(24%)、开发署服务合同(18%)、志愿人员(14%)和粮食署本国服务合同(13%)。部分其他调查结果包括：

- 65%的答复者为男性
- 52%的答复者年龄介乎 30 至 39 岁
- 67.4%的答复者表示，工作时间固定，并且配有办公桌、电话和/或电子邮件账户
- 53%的答复者表示，实际从事的工作与其合同中的表述有出入
- 48%的答复者表示，接受过各自组织开展的培训
- 64%的答复者表示，各自组织为其提供医疗保险
- 60%的答复者表示没有养恤金，20%表示有养恤金计划
- 55%的答复者表示，愿意降低薪金以换取养恤金/医疗保险计划
- 33%的答复者认为自己的合同不公平，48%认为合同公平
- 55%的答复者表示，知道提出申诉的正式和/或非正式机制
- 85%的答复者表示，自己对于各自的组织尽职尽责
- 86%的答复者表示，已被告知行为守则和/或道德标准
- 75%的答复者表示，组织会向其通报工作绩效评估情况

个案研究 3: 印度

编外人员的使用水平

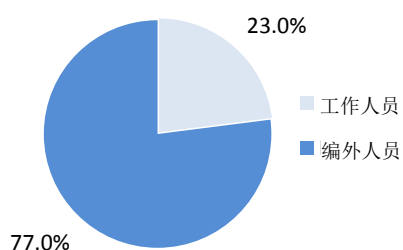
32. 下图显示印度受访组织中的工作人员和编外人员数量。在印度的联合国系统组织中，世卫组织的编外人员最多，截至 2012 年 3 月底为 2,507 人。世卫组织的编外人员比例也最高(约 95%)。³⁰ 联合国妇女署的编外人员在员工总数中所占比例居第二位(87%)。



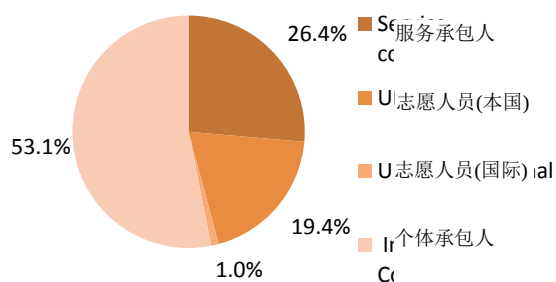
资料来源：联检组调查问卷。

开发署

工作人员和编外人员



编外人员合同类型



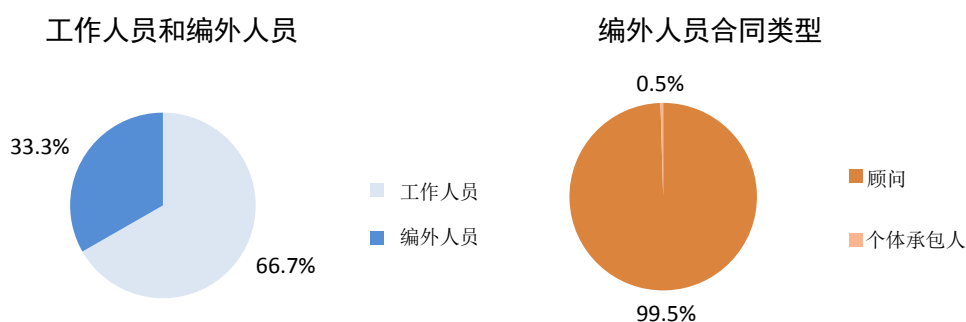
资料来源：联检组调查问卷。

³⁰ 值得注意的是，截至收集数据时，119 个正式工作人员职位中只有 50 个职位有人任职。编外人员所占比例是根据完整的员额配置表计算出的。

33. 截至 2013 年 3 月底，开发署共有 77%的员工在编外人员合同下开展工作。2012 年，个体承包人在编外人员中所占比例最高(153 人，占编外人员总数的 53%)，其次是服务承包人，主要从事与政府合作的项目工作(26%)，以及多名志愿人员(56 名本国志愿人员和 3 名国际志愿人员)。

儿童基金会

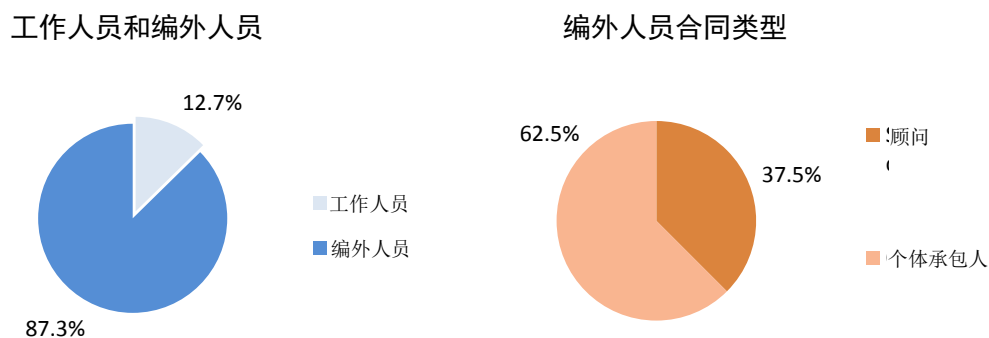
34. 在印度各邦设有 13 个办事处，约有 450 名员工。2012 年，编外人员的比例较小(33%)。儿童基金会的咨询合同主要用于本地招聘，所有编外人员合同几乎均为咨询合同(99%)。此外，订立了一份个体承包人合同。所有清洁、维护和警卫服务都是外包的。聘用个人顾问的工作由采购股负责。



资料来源：联检组调查问卷。

联合国妇女署

35. 联合国妇女署印度办事处是一个多国办事处，截至 2013 年 3 月，有 10 名工作人员和 69 名编外人员。编外人员占员工总数的 87%。在所有编外人员合同当中，最具代表性的编外人员合同模式是顾问(2012 年占 62%)，其次是服务承包人(2012 年占 37%)。



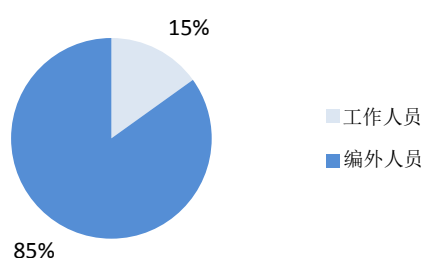
资料来源：联检组调查问卷。

36. 服务合同模式用于得到资助的项目。聘用顾问则采用特别服务协议模式。但特别服务协议和服务合同这两种模式是可以互换的。办事处正在试图统一合同，在资金到位后增加定期职位；办事处还表示，将把部分特别服务协议转为服务合同(特别服务协议持有者的报酬很低，而且没有福利)。

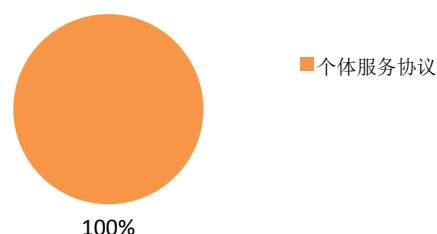
工发组织

37. 工发组织办事处位于德里，为七个南亚国家提供服务，在印度一地有 45 至 50 名编外人员在个体服务协议模式下开展工作。办事处设有八名工作人员，包括两名国际工作人员和六名本国工作人员。

工作人员和编外人员



编外人员合同类型



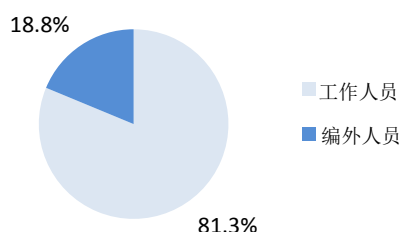
资料来源：访谈记录。

38. 工发组织在印度有 40 多个项目。方案干事设在位于维也纳的总部，在印度的执行工作由执行编外合同的外勤干事负责。根据访谈期间得到的数据，编外人员占员工总数的 85%。在项目执行期间(从 4 至 20 年不等)使用编外人员。编外人员合同模式只有个体服务协议合同这一种(45 至 50 人)。个体服务协议可以长达一年，最多可以延长至四年。

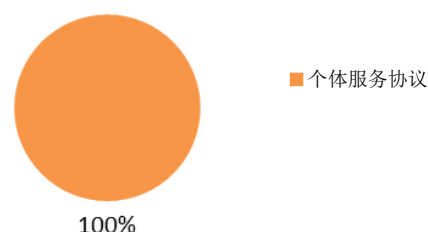
粮农组织

39. 粮农组织的工作人员包括 1 名国际专业人员、2 名本国专业人员和 10 名一般事务人员。有三名编外人员。

工作人员和编外人员



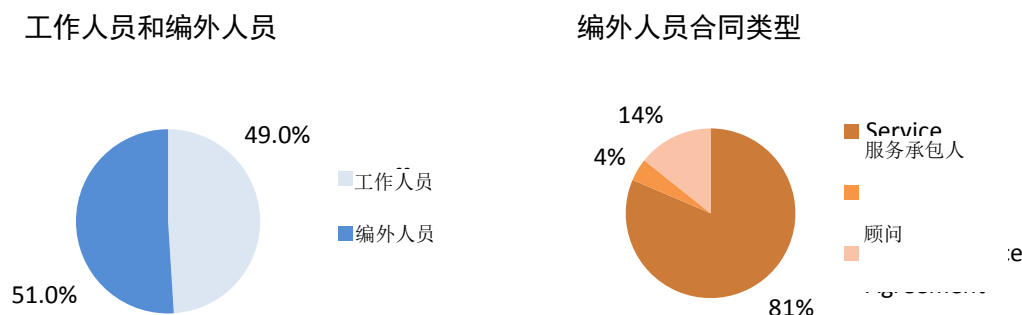
编外人员合同类型



资料来源：访谈记录。

粮食署

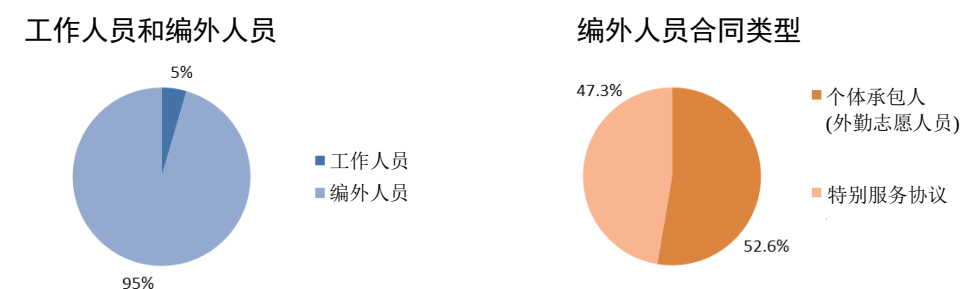
40. 管理层表示，经过裁减人员，粮食署各个部门的规模显著缩小。在印度，粮食署通过合作伙伴执行项目，在印度的直接执行项目少于其他国家。编外人员在员工总数中约占一半(51%)。编外人员合同主要包括服务承包人(81%)，其次是特别服务协议(14%)和顾问(4%)。



资料来源：联检组调查问卷。

世卫组织

41. 在印度的联合国系统各组织中，世卫组织的编外人员最多，根据 2012 年有编外人员 2,507 人。这其中很多人已经工作多年。例如，在编外人员焦点小组会议上发现，有医生在编外人员合同模式下已工作了 4 到 5 年。世卫组织国家管理层表示，编外人员的工作条件和管理情况有所改善，包括减少编外人员数量，但管理工作依然困难；开展了特别服务协议合同的公平与合理化进程。但这个问题仍需要由世卫组织总部解决。世卫组织告知检查专员，世卫组织印度办事处使用本国工作人员薪金税率表来计算编外人员合同的报酬，对于竞争性征聘采用同样的原则。编外人员主要包括 1,188 名特别服务协议合同人员(2012 年)和外勤志愿人员(2012 年为 1,319 人)。³¹



资料来源：联检组调查问卷。

³¹ 世卫组织还通过第三方公司使用 83 名服务承包人。本报告没有审查这些征聘做法。但正如本报告所示，各组织必须确保这类员工享有体面的工作条件，因为他们也是在为组织工作。

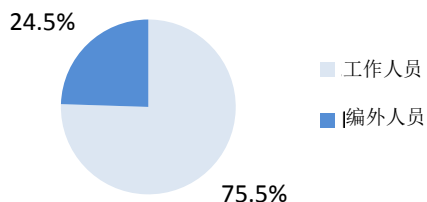
人口基金

42. 人口基金表示，2012 年发出了 90 份个体承包人合同，但截至 2012 年 3 月底和 2013 年 3 月底，均没有编外人员。人口基金在印度有五个项目地点，均以定期工作人员为主。检查专员在与人口基金印度办事处的访谈中得知，当时的工作人员结构如下：7 个由核心预算供资的定期职位，以及 47 个由方案预算供资的定期职位。如有必要，会聘用顾问开展非常具体的短期任务。部分辅助事务是外包的，包括信息技术服务。人口基金的办法是根据可利用的财政资源提前规划员工需求。印度政府已签署了五年期国家方案，其中包含可能提供的资金和关于工作人员职位要求的规定。项目供资职位履行项目职能。

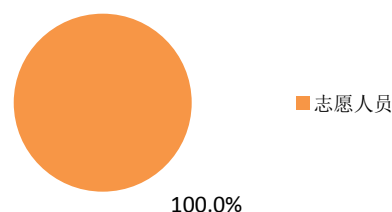
43. 人口基金印度办事处向检查专员解释，在 2009 年，总部和审计委员推动取消让编外人员长期从事工作人员类工作的不良做法。人口基金因此重组了印度国家办事处，凡履行核心职能的编外人员都获得了定期合同。约有 20 名本国项目人员，大部分已转为本国工作人员(定期)。管理人员表示，这样做是为了确保所有技术人员都对人口基金产生归属感，让他们可以在相同的工作条件下本着相同的精神履行人口基金的任务。

难民署

工作人员和编外人员



编外人员合同类型



资料来源：联检组调查问卷。

44. 难民署的编外人员约占 25%，均为志愿人员(12 人)，负责为难民确定难民地位的工作。他们执行部分核心职能。总的来说，国际工作人员与本国工作人员的比例是一比三。外包服务主要是保安、维护、清洁、复印和归档。

与非政府组织的会议

45. 检查专员与三个非政府组织的代表举行了会议，目的是比较这些准则的编外人员情况。应指出的是，非政府组织应遵守当地的劳动法。这些组织主要采用正规雇用合同，提供全部福利，包括退休金和医疗保险。这些组织向本国工作人员提供当地养恤金计划和医疗保险，向国际工作人员提供国际养恤金计划和医疗保险。但这些组织主要雇用的是本国工作人员。只在特殊情况下使用编外人员，

而且期限很短。非政府组织为雇员和短期雇员提供税务协助，具体方法是预扣和代缴税款，或是帮助填写税单。

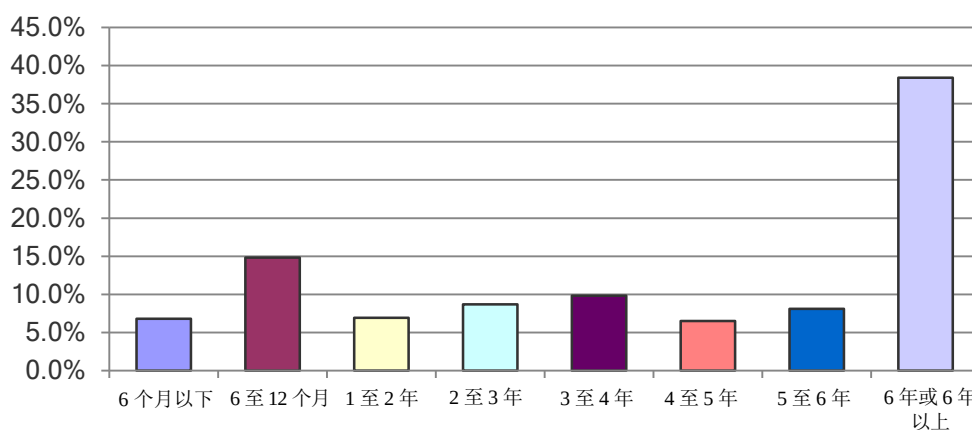
46. 非政府组织的管理人员表示，联合国系统各组织过去的薪金水平远远高于非政府组织，但如将税务问题考虑在内，非政府组织的目前薪金水平已等同或高于联合国系统各组织。联合国系统各组织的管理人员再次确认了这一点。注意到的另一个差别是，非政府组织提供结构工资，可分为多种不同津贴，例如住房、教育和医疗津贴。这可以降低雇员的课税基数，缴纳的税款低于联合国编外人员，这是因为联合国的薪金不是结构性的，而是所有款项一次性支付，整笔薪金都需要纳税。

主要研究结果

47. 检查专员发现，正如受访的其他国家一样，编外人员在连续短期合同下长期从事多种任务，包括履行核心职能。有时，编外人员在政府办公室中代表相关组织、磋商项目和调集资源。近年来，部分组织努力减少编外人员的数量，例如将编外人员合同转为定期工作人员合同(人口基金、开发署和儿童基金会)。

48. 编外人员调查结果显示，75%的答复者认为，自己的工作与正式工作人员的工作性质相同或类似。94.5%的答复者表示，自己的工作与项目有关，63%的答复者表示工作时间固定，相关组织为其配备了办公桌、电话和/或电子邮件账户。此外，63%的答复者在编外人员合同下为组织工作已经超过三年。

联合国系统各组织编外人员的工作年限(印度)



资料来源：联检组调查。

49. 共有 28%的答复者在行政领域工作，包括财务和人力资源，约有 70%表示在“其他领域”工作，即，方案/项目管理和行政、实地监测等卫生领域以及技术援助。

50. 调查结果显示, 49%的答复者经常承担管理责任, 23%有时候承担管理责任。在开发署和儿童基金会, 检查专员得知, 执行任务的服务合同持有者领到的每日生活津贴远低于正式工作人员, 这种情况近年来已经发生了多次。这些做法是不公平的, 造成编外人员士气低下。

其他调查结果

51. 本次调查得到了世卫组织编外人员的大力参与, 共有 841 名答复者(占总数的 60%)。最具代表性的合同类型是世卫组织特别服务协议(670 名答复者, 占总数的 50%); 其次是“其他”类型(27.9%), 其中大部分答复者表示, 自己在专业服务协议合同下为一家服务承包公司工作(为世卫组织工作); 再其次是开发署服务合同(4%)、世卫组织服务合同(3.5%)和工作服务协议(3%)。部分其他调查结果包括:

- 88%的答复者为男性
- 57%的答复者年龄介乎 30 至 39 岁
- 38%的答复者认为自己的合同条款不符合当地劳动法
- 37%的答复者对于合同所涉权益感到不满意
- 53%的答复者表示, 实际开展的工作与合同中的表述一致, 43%表示有时候不一致
- 68%的答复者表示, 接受过各自组织开展的培训
- 89%的答复者表示, 各自组织为其提供医疗保险
- 大约 4%的答复者表示, 各自组织为其提供养恤金计划, 92%表示没有退休金计划
- 71%的答复者表示, 愿意降低薪金以换取养恤金/医疗保险计划
- 33%的答复者认为自己的合同不公平, 60%认为合同公平
- 92%的答复者认为, 自己对于各自组织尽职尽责
- 76%的答复者表示, 组织会向其通报工作绩效评估情况
- 85%的答复者表示, 已被告知各自组织的行为守则和/或道德标准
- 49%的答复者表示, 他们认为可以在工作场所提出申诉
- 69%的答复者表示, 知道在各自组织中提出申诉的正式和/或非正式机制。

附件二 截至 2012 年 3 月底和 2013 年 3 月底的工作人员和编外人员情况

资料来源：从多个组织收到的机构问卷。

组织	2012 年							2013 年						
	工作人员			编外人员			编外人员占员工总数百分比	工作人员			编外人员			编外人员占员工总数百分比
	总部	外地	合计	总部	外地	合计		总部	外地	合计	总部	外地	合计	
粮农组织	2 181	1 664	3 845	1 380	3 284	4 664	54.81	2 054	1 629	3 683	1 076	4 877	5 953	61.78
原子能机构	2 295	68	2 363	275	127	402	14.54	2 349	75	2 424	246	108	354	12.74
民航组织	527	247	774	139	45	184	19.21	534	246	780	135	52	187	19.34
劳工组织	1 191	1 792	2 983	不适用	不适用	312	9.47	1 172	1 679	2 851	不适用	不适用	403	12.38
海事组织	291	18	309	108	0	108	25.90	280	13	293	127	0	127	30.24
国际电联	797	52	849	49	28	77	8.32	782	54	836	44	51	95	10.20
联合国秘书处(1)	20 149	22 738	42 887	不适用	不适用	17 000	28.3	20 116	21 151	41 273	不适用	不适用	17 000	29.17
艾滋病署	296	556	852	109	75	184	17.76	246	578	824	42	140	182	18.09
开发署(2)	1 131	7 056	8 187	1 003	28 239	29 242	78.1	1 170	6 842	8 012	不适用	28 952	28 952	78.32
教科文组织	1 327	993	2 320	163	903	1 066	31.48	1 251	1 010	2 261	339	1 238	1 577	41.09
人口基金	352	1 945	2 297	31	1 508	1 539	40.12	387	1 964	2 351	38	1 463	1 501	38.97
难民署	699	7 193	7 892	63	2 113	2 176	21.61	687	7 495	8 182	75	1 677	1 752	17.86
儿童基金会	1 465	9 777	11 242	不适用	不适用	不适用	不适用	1 483	9 715	11 198	745	6 033	6 778	37.71
工发组织	552	194	746	163	1 645	1 808	70.79	531	182	713	200	1 131	1 331	65.12
项目厅	115	744	859	63	2 942	3 005	77.77	111	752	863	98	2 544	2 642	75.5
联合国妇女署	211	258	469	130	722	852	64.50	257	328	585	82	677	759	56.47
世旅组织	97	0	97	42	0	42	30.22	97	0	97	38	0	38	28.15
粮食署	1 036	4 065	5 101	758	8 456	9 214	64.37	997	4 085	5 082	838	8 440	9 278	64.61
知识产权组织	1 243	10	1 253	12	2	14	1.1	1 242	13	1 255	不适用	不适用	不适用	不适用
世卫组织	2 310	5 507	7 817	1 775	7 404	9 179	54	2 063	5 275	7 338	1 668	6 594	8 262	52.96
气象组织	278	18	296	12	29	41	12.16	284	20	304	7	21	28	8.43

(1) 联合国秘书处每年编外人员数量估计为 17,000 人。

(2) 开发署 2012 年机构问卷数据，表 3，问题 6：每年为开发署工作的人员总数；个体承包人：总部为 1,003 人，外地为 20,694 人；服务合同持有者：对问题 6 的答复没有提供这个数据。因此，2012 年服务合同数据(7,545)摘自问题 5，表 2：每年截至 3 月 31 日的工作人员和编外人员数量。开发署 2013 年数据的估算依据是报告的 8,952 名服务合同持有者(机构问卷，问题 5，表 2)，外加估计约 20,000 名额外人员(总部和外地的个体承包人)。

附件二

截至 2012 年 3 月底和 2013 年 3 月底的工作人员和编外人员情况(续)

1. 根据各组织提供的数据以及上表列出的数据，截至 2012 年 3 月底，编外人员共计 34,867 人，不包括联合国秘书处、开发署和儿童基金会，这些组织没有提供所要求的具体数据；一年后总为 41,247 人(此处仅排除联合国秘书处和开发署)；截至 2012 年 3 月底，工作人员共计 103,438 人，一年后为 101,205 人。
2. 为估算编外人员在员工总数中的整体比例，通报是估算联合国秘书处和开发署的编外人员数量，进行了更多的研究，结果表明联合国秘书处在 2010-2011 两年期期间使用编外人员合同聘用了 34,065³²人(即，顾问和个体承包人)，上一个两年期为 25,187 人。³³ 开发署在 2010 年聘用编外人员 26,080 人，2011 年为 25,638 人，在 2012 年数据显示，个体合同持有者 21,697 人；没有关于服务合同持有者的数据。³⁴ 鉴于上述数据，检查专员大致估算出，在上述总数据的基础上每年至少增加 35,000 至 40,000 人(即，在秘书处 2012 年和 2013 年增加 17,000 人，开发署 2013 年增加 20,000 人)。这意味着在 2012-2013 两年期期间，编外人员总数在 81,000 至 87,000 人之间，约占员工总数的 45%。

³² 见秘书长的报告，《秘书处的组成：免费提供的人员、退休人员和咨询人以及个体承包人》(A/67/329/Add.1)，表 18 和 19。

³³ 见秘书长的报告，《秘书处的组成：免费提供的人员、退休人员和咨询人》(A/65/350/Add.1)，表 18 和 19。

³⁴ 开发署对联检组调查问卷的答复，问题 6，表 3。

附件三

编外人员合同模式：按合同类型分列的权益

合同类型	年假	有证明/无证明 病假	养恤金	医疗保险个人/受扶养人	产假— 陪产假	艰苦条件假/ 休养假	说明
粮农组织							
当地顾问	无	无	无	有/无	无	无	只在泰国报告有该合同类型。
国际顾问	无	无	无	有/无	无	有一每 8 周 7 天(海地) 有(泰国)	见脚注 ³⁵
个人服务协议	有一每月 2.5 天(海地) 有一平均每年 15 天(海地) 无(泰国) 有一与工作人员一样，即每月 2.5 天(印度)	无(海地) 3 天(越南) 无(泰国) 有(印度)	无	有/无 (海地、越南、泰国、印度)	无	无(海地、越南) 有(泰国)	见脚注 35。
本国项目人员	与本国公务员享有同样权利。	顾问(本国和国际人员)、个人服务协议人员和本国项目人员以及所有享有医疗保险的编外人员都有权获得有证明病假。编外人员在因公生病、遭遇意外或死亡时享有粮农组织补偿计划(MS 342)。	无	有/无	海地—6 周 越南—4 个月 泰国—有(与本国公务员相同)	无	见脚注 35
原子能机构							
特别服务协议	每月 2.5 天	无，因病缺勤的天数将从假期中扣除	无	无	无	无	见脚注 35
劳工组织							
外部合作者	无	无	无	无	无	无	见脚注 35

³⁵ 恶意行为保险单，所有组织都包含恶意行为保险单，劳工组织除外(外部合作者)。

合同类型	年假	有证明/无证明 病假	养恤金	医疗保险 个人/受扶养人	产假— 陪产假	艰苦条件假/ 休养假	说明
海事组织							
国际顾问	无	无	无	无	无	不适用	海事组织只在顾问因公死亡、受伤或生病时提供有限承保范围(最多 185,000 美元)
当地顾问	无	无	无	无	无	不适用	
临时雇员(口译员等)	有一每月 2.5 天(按月合同雇员)	有一2 天病假：每月 1.5 天有证明病假和 0.5 天无证明病假	无	无	无	不适用	海事组织只在临时雇员因公死亡、受伤或生病时提供有限补偿(口译员：600,000 美元；临时人员：114,000 美元)
国际电联							
特别服务协议 (用于国际和本地顾问)	无	无	无	范围有限/无	无	无	因公死亡、受伤、伤残或疾病补偿，仅死亡和受伤可获得最高 720,000 瑞郎补偿。国际顾问获得每日生活津贴，本地顾问则以当地货币付予。
联合国秘书处							
咨询合同(国际/本地聘用)	无	无	无	无	无	无	见脚注 ³⁶
个体承包人	无	无	无	无	无	无	见脚注 36
联合国志愿人员(志愿人员)	有一每月 2.5 天(每完成一个月的服务)(刚果民主共和国)	有一3 个月至 12 个月以下的任务有 3 天；12 个月的任务有 7 天(刚果民主共和国)	无一志愿人员为志愿性质，不提供养恤金(刚果民主共和国)	有，向个人提供全面医疗保险以及人寿和残疾保险； 仅向经志愿人员授权的家庭成员提供医疗保险(刚果民主共和国)	有一女性志愿人员享有 16 周产假；无陪产假(刚果民主共和国)	休养旅行—在艰苦工作地点每工作 6 周和在不带家属工作地点每工作 8 周可享有 5 天休养假加 1 或 2 天旅行时间(刚果民主共和国)	因公死亡、受伤或疾病保险，按照国际志愿人员服务条件所规定

³⁶ 因公死亡、受伤或疾病保险，与工作人员类似，最高 50,000 美元。

合同类型	年假	有证明/无证明 病假	养恤金	医疗保险 个人/受扶养人	产假一 陪产假	艰苦条件假/ 休养假	说明
艾滋病署							
工作服务协议	无	无	无	无	无	无	无因公死亡、受伤 在先前体检合格的情况下，在合同期内享有因公死亡、受伤、伤残或疾病保险
咨询合同	无	无	无	有/无	无	无	
开发署							
个体承包人	无	无	无	无	无	无	见脚注 ³⁷
服务承包人	有，按照一般当地做法 2.5 天/月(海地) 18 天/年(越南) 2.5 天/月(泰国) 2.5 天/月(印度)	病假按照一般当地做法处理。每 6 个月内使用 3 天无证明病假后，需要提交医疗证明。 1 天/月，超过则需要提供医疗证明(海地) 当地做法(越南) 最多 30 天/年(泰国) 12 天/年(印度)	海地一无，但即将启动含养恤金的新办法 越南—每月薪金的 8.33% 泰国—4% 印度—每月 416.67 卢比=约每年 90 美元 刚果民主共和国一无，约占薪金的 7.5%	对个人 有(海地) 有—Van Breda 国际保险计划(越南) 有—Van Breda 国际保险计划(泰国) 每月 40.97 美元(印度) 有(刚果民主共和国) 对受扶养人 海地一无，但即将启动含受扶养人的新办法 无(越南) 无(泰国) 不适用(印度) 刚果民主共和国一无，但根据新指令，可为受扶养人支付医疗保险	有一根据一般当地做法，产假至少 16 周，陪产假至少 4 周	无休养假。 有一在经公务员制度委员会叙级的危险条件下工作时享有危险津贴。 危险津贴(泰国)	见脚注 ³⁸

³⁷ 因公死亡、受伤、伤残或疾病补偿：受聘为国际承包人的个体承包人最高可获 280,000 美元，本地承包人最高可获 160,000 美元。

³⁸ 服务合同是一项非集中化订约文书，仅供开发署总部以外的国家办事处和区域中心使用。因公补偿不适用于总部工作地点和联络处。
因公死亡、受伤、伤残或疾病补偿：因自然原因或非公务相关事故死亡，可获 25,000 美元；因公相关事故死亡，可获 80,000 美元。

合同类型	年假	有证明/无证明 病假	养恤金	医疗保险 个人/受扶养人	产假一 陪产假	艰苦条件假/ 休养假	说明
联合国志愿人 员(志愿人员)	每月 2.5 天 (越南、刚果民 主共和国、印 度)	每年 7 天 (越南、刚果民主共 和国、印度)	不适用	有，对个人(越南、刚果 民主共和国、印度款额如 下) 国际志愿人员一每月 131.72 美元；本国志愿人 员一每月 35.11 美元 有，对个人(越南、印度 款额如下) 国际志愿人员一每月 72.75 美元；本国志愿人 员一每月 30.36 美元 不适用受扶养人(刚果民 主共和国)	产假一 16 周 陪产假一无 (越南、刚 果民主共和 国、印度)	不适用，但鼓励 联合国机构采用 与工作人员同样的 艰苦条件假/休 养假规则。	
教科文组织							
特别服务协议 (仅外地)	有(越南：适用 于 6 个月合同)	有(超过/延长至 6 个 月以上的合同为每 月 1 天)/有	无	无	无	无	见脚注 ³⁹
服务合同(仅外 地)	有(每月 2.5 天)	有(超过/延长至 6 个 月以上的合同为每 月 1 天)/有	有(包含在薪金中。 服务合同负责向国 家保险办法缴款)	有(包含在薪金中。服务 合同负责向国家保险办 法缴款。服务合同必须提供 保险/养恤金办法登记证 明)/无	仅产假	无	见脚注 39
个人顾问(国际 或本地征聘)	无	无	无	无	无	无	见脚注 39
超编人员(仅总 部)	无	无	不适用	向已登记法国社会保障办 法的符合条件者提供/无	无	无	见脚注 39

³⁹ 因公死亡、受伤、伤残或疾病补偿。

合同类型	年假	有证明/无证明 病假	养恤金	医疗保险 个人/受扶养人	产假一 陪产假	艰苦条件假/ 休养假	说明
人口基金							
咨询合同(外地工作地点的国际征聘人员。适用人口基金政策)	无	无	无	无	无	无	见脚注 39
咨询合同—外地工作地点的本国人员(适用开发署特别服务协议政策)	一般无—至少 6 个月的特别服务协议如合同列明则享有每月 1 天	无	无	无	无	出差至危险工作地点时享有战争风险保险	见脚注 39
服务合同(适用开发署服务合同政策)	有(每月 1.5 天)	有, 按照当地做法(至少每月 1 天)	有, 按照当地做法	有, 按照当地做法	有, 按照当地做法, 至少 16 周产假	无	见脚注 39
总部的本地和国际咨询合同(适用项目厅个体承包人协议政策)	无	无	无	无	无	无	见脚注 39
难民署							
项目厅个体承包人(本地征聘)	3 个月或以上合同为每月 2.5 天(泰国)	有—3 个月或以上合同为每月 2 天(泰国)	无	个人: 有, 每年最多 40,000 美元 受扶养人: 无(泰国)	16 周产假和 4 周陪产假(泰国)	有—每月 2 天艰苦条件假, 个体承包人协议合同人员不享有旅行(泰国)	含医疗撤离计划。难民署泰国办事处报告的数据
项目厅个体承包人(国际征聘)	3 个月或以上合同为每月 2.5 天(泰国) 不适用(印度)	有—泰国: 3 个月或以上合同为每月 2 天	无	无	无	有—每月 2 天艰苦条件假, 个体承包人协议合同人员不享有旅行(泰国)	征聘地为泰国以外时难民署支付交通和签证费用。难民署泰国办事处报告的数据

合同类型	年假	有证明/无证明 病假	养恤金	医疗保险 个人/受扶养人	产假一 陪产假	艰苦条件假/ 休养假	说明
个人顾问(本地/国际)	无	无	无	无	无	无/国际顾问如在合同中列明则享有	见脚注 39
个体承包人	无	无	无	无	无	无，仅在执行任务时适用	见脚注 39
联合国志愿人员(志愿人员)	有一每月 2.5 天(泰国、埃塞俄比亚、印度)	有一根据合同期限，每 12 个月内享有 7 天无证明病假。(泰国、埃塞俄比亚、印度)	无一志愿人员在离职时获得一笔安置津贴(泰国)有(埃塞俄比亚)无(印度)	对个人 泰国一有，志愿人员/开发署(Van Breda 国际保险计划) 印度一有 对受扶养人 有(泰国、埃塞俄比亚、印度)	有一16 周 产假 无陪产假 (泰国、印度、埃塞俄比亚)	泰国一有，国际志愿人员(750 美元加上经认可休养地点的票据费用) 印度一无 埃塞俄比亚一无	志愿人员/开发署的因公死亡、受伤或疾病保险(Van Breda 国际保险计划)。
口译员	无	无	无	无	无	无	见脚注 39
儿童基金会							
个体承包人	无	无	无	无	无	越南一有，按政策适用 印度一无	见脚注 ⁴⁰
咨询合同	无	无	无	无	无	越南一按政策适用于国际人员 印度一无	见脚注 40
联合国志愿人员(志愿人员)(由开发署管理)	越南一有 印度一在任期间每完成一个服务月必须休假 2.5 个工作日	越南一有 印度一有，7 天/年无证明病假，6 周/年有证明病假	越南一无 印度一无	越南一如驻扎超过 6 个月，则向个人和受扶养人提供 印度一向个人提供，且志愿人员在工作地点服务期间，也在短期内向得到承认的主要受扶养人提供	产假一16 周 (越南、印度)	有一越南，按政策适用。 有一印度，如儿童基金会批准志愿人员专家所在工作地点的休养假，其则可享受该假期。	见脚注 40

⁴⁰ 因公死亡、受伤或疾病保险，国际人员包含撤离计划。

合同类型	年假	有证明/无证明 病假	养恤金	医疗保险 个人/受扶养人	产假— 陪产假	艰苦条件假/ 休养假	说明
工发组织							
个人服务协议— 国际顾问	有—6 个月或以 上合同为 2.5 天	无—6 个月或以 上合同为最多 2 天/月有证明病假	无	无	无	休养和艰苦条件津 贴、异地安置/撤离	因公死亡、受 伤、伤残或疾病 补偿。附录 D。
个人服务协议— 本国顾问	有—6 个月或以 上合同为 2.5 天	无—6 个月或以 上合同为最多 2 天/月有证明病假	无	有/无	有—最 多 16 周产假。陪产 假：12 个月或 以上合同为最 多 4 周	异地安置/撤离	见脚注 ⁴¹
个人服务协议— 本地支助事务人 员	有—6 个月或以 上合同为 2.5 天	无—6 个月或以 上合同为最多 2 天/月有证明病假	无	有/无	有—最 多 16 周产假。陪产 假：12 个月或 以上合同为最 多 4 周	异地安置/撤离	见脚注 41
个人服务协议— 特设工作人员	有—6 个月或以 上合同为 2.5 天	无—6 个月或以 上合同为最多 2 天/月有证明病假	有，通过工发组织向奥地利社会保障计 划提供医疗、事故、失业和养恤金保险/ 无		有—最 多 16 周产假。陪产 假：12 个月或 以上合同为最 多 4 周	异地安置/撤离	见脚注 41
项目厅							
本国个体承包人 协议	3 个月或以上合 同为每月 2.5 天 —海地、刚果民 主共和国、埃塞 俄比亚	3 个月或以上合 同为每月 2 天有 证明病假 海地—有，每年 6 天无证明病假 刚 果 民 主 共 和 国、埃塞俄比亚	有—22.5%(节 约 储 金)(海 地、刚 果民主共和国、 埃塞俄比亚)	有—适用于 3 个月 或以上合同人员/受 扶养人减低保费， 但不提供资助 —海地、刚果民主 共和国、埃塞俄比 亚	有—6 个月或 以上合同为 16 周产假和 4 周 陪产假 —海地、刚果 民主共和国、 埃塞俄比亚	无假—需要并实际 上在经公务员制度 委员会叙级的危险 条件下开展工作 时享有危险津贴 无—海地、刚果民 主共和国 有一埃塞俄比亚， 但无休养假	见脚注 ⁴²
国际个体承包人	3 个月或以上合	3 个月或以上合	无	海地—无	有—产假和陪	有—在指定艰苦工	见脚注 42

⁴¹ 定期签订个人服务协议的本地征聘个体服务协议持有者可以享有医疗保险计划，承保范围包括：(a) 医疗支出每年最高 10,000 美元，受扶养人除外；(b) 如死亡，可获得一次性总付赔偿，最高 25,000 美元；以及(c) 如终身残疾，可获得一次性总付赔偿，最高 40,000 美元。不适用于个人服务协议和特设人员类别。

⁴² 因公死亡、受伤、伤残或疾病补偿：月保险费的 36 倍：个体承包人协议—本国：最高 500,000 美元，最低 25,000 美元；个体承包人协议—国际：最高 600,000 美元。本地个体承包人（日合同：最高 25,000 美元；一次总付合同：最高 100,000 美元）。

合同类型	年假	有证明/无证明 病假	养恤金	医疗保险 个人/受扶养人	产假— 陪产假	艰苦条件假/ 休养假	说明
协议	同为每月 2.5 天 —海地、刚果民主共和国	同为每月 2 天有 证明病假 —海地, 6 天/年 —刚果民主共和国	(海地、刚果民主 共和国)	刚果民主共和国— 向个人提供, 不向 受扶养人提供	产假 (海地、刚果 民主共和国)	作地点服务 3 个月 或以上合同为每月 2 天。 —海地(2 天/月) —刚果民主共和国	
本地个体承包人(预 聘合同和接受日薪 或一次性付款者)	无	无	无	无	无	无	见脚注 42
联合国妇女署							
国际特别服务协议/个人合同	无—但惯例是已 工作六个月或以 上的全日制国际 特别服务协议/个 人合同人员可享 有每月 1 天的假 期。	无	无	无	无	不适用	
本地国际特别服 务协议/个人合同	无—但惯例是已 工作六个月或以 上的全日制国际 特别服务协议/个 人合同人员可享 有每月 1 天的假 期。不适用于印 度	无	无	无	无	不适用	
服务合同	有—按照当地做 法最多 2.5 天/月 —印度	按照当地做法 (最多 1.5 天/月 有证明病假) 印度—7 天	按照当地做法 印度—5,000 卢 比/年	按照当地做法 印度—适用于个 人, Van Breda 国 际保险计划提供每 月 49.45 美元/不适 用于受扶养人	有(产假 16 周, 陪产假 4 周)	无休养假。 有—在经公务员制 度委员会叙级的危 险条件下工作时享 有危险津贴。 印度不适用。	见脚注 ⁴³
世旅组织							

⁴³ Van Breda 国际保险计划提供的因公死亡、受伤、伤残或疾病补偿。

合同类型	年假	有证明/无证明 病假	养恤金	医疗保险 个人/受扶养人	产假— 陪产假	艰苦条件假/ 休养假	说明
咨询合同	不适用	不适用	不适用	仅应顾问的要求/不 适用于受扶养人	不适用	不适用	见脚注 43
外部合作者	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	不适用	
内部合作者	只适用于 6 个月以 上合同	不提供无证明 病假，提供有 证明病假	不适用	向个人提供 (Van Breda 国际保险计 划)/不向受扶养人 提供	不适用	不适用	见脚注 43
粮食署							
咨询合同—国际 (在印度，合同由 区域办事处发出)	无 (海地、埃塞俄比 亚、印度)	无 ⁴⁴ (海地、埃塞俄 比亚、印度)	无 (海地、埃塞俄比 亚、印度)	有 最多提供 50,000 美 元/年 海地、埃塞俄比 亚、印度—向个人 提供，不向受扶养 人提供	无 (海地、埃塞 俄比亚、印 度)	海地、埃塞俄比亚 —有休养假 印度—无	见脚注 ⁴⁵
咨询合同—本地	海地—无 埃塞俄比亚—有， 6 个月或以上合同 为最多 1 天/月 印度—向 6 个月或 以上特别服务协议 人员提供 刚果民主共和国— 向 6 个月或以上特 别服务协议人员提 供 1 天/月	无 (海地、埃塞俄 比亚、印度)	无 (海地、埃塞俄比 亚、印度)	有一最多提供 40,000 美元/年 海地—向个人和受 扶养人提供 埃塞俄比亚—向个 人提供，支付保费 后向受扶养人提供 印度—向个人提 供，在费用分摊基 础上向受扶养人提供	无(海地、埃 塞俄比亚、印 度) 无(埃塞俄比 亚、印度)	海地—无 埃塞俄比亚—有， 仅危险津贴 印度—不适用	医疗保险包含 死亡和伤残保 险

⁴⁴ 强制性医疗计划包括向因生病或事故导致 4 天以上无薪缺勤者提供经济补偿。

⁴⁵ 因公死亡、受伤、伤残或疾病补偿：P-4/V 级人员每年应计养恤金薪酬的三分之二，外加保健/医疗保险计划的任何适用补偿。

合同类型	年假	有证明/无证明 病假	养恤金	医疗保险 个人/受扶养人	产假— 陪产假	艰苦条件假/ 休养假	说明
粮食署特别服务协议(外地)	海地—无 埃塞俄比亚—有， 6 个月或以上合同 为最多 1 天/月 印度—向 6 个月或 以上特别服务协议 人员提供 刚果民主共和国— 向 6 个月或以上特 别服务协议人员提 供 1 天/月	无 (海地、埃塞俄 比亚、印度)	无 (海地、埃塞俄 比亚、印度)	有一最多提供 40,000 美元/年 海地—向个人和受 扶养人提供 埃塞俄比亚—向个 人提供，支付保费 后向受扶养人提供 印度—向个人提 供，在费用分摊基 础上向受扶养人提供	无 (海地、埃塞 俄比亚、印 度)	海地—无 埃塞俄比亚—有， 仅危险津贴 印度—不适用	医疗保险包含 死亡和伤残保 险
粮农组织特别服务协议(总部和联络处)	无	无	无	仅向个人提供，最多 提供 50,000 美元/年	无	不适用	医疗保险包含 死亡和伤残保 险
服务合同	有一按照当地惯例 最少 1.5 天/月(埃 塞俄比亚有；海地 无)，有 印度 2.5 天/月	有一6 个月内 享有无证明病 假，超过后因 病缺勤时必须 提供医疗证明 (也适用于埃塞 俄比亚和海地) 有，印度无证 明病假为 1 天/ 月	有(埃塞俄比亚： 8.33%，包含在 薪金中)有(海地 6%+6% 国家办 法) 每年一笔一次总 付款额 (印度 5,000 卢比 /年)；有，6%， 包含在薪金中(刚 果民主共和国)	有，最多提供 40,000 美元/年， 有，在印度由粮食 署全数承担(Henner)/ 有，额外费用由服 务合同持有者和粮 食署承担，向个人 提供，在费用分摊 基础上向受扶养人 提供(埃塞俄比亚)； 有(海地)；有，在费 用分摊基础上提供 (印度)；向个人和受 扶养人提供(刚果民 主共和国)	有，按照当地 做法最短产 假：16 周， 陪产假 4 周。 也适用于埃塞 俄比亚和印度 (印度陪产假 为 8 周)，无 (海地)	有，危险补贴(埃 塞俄比亚)无(海 地)，不适用于印 度	在执行粮食署 正式任务而导 致死亡、受伤 或疾病时适用 集体保险单
粮食署志愿人员 在志愿人员监管 框架下管理	有(埃塞俄比亚)	有(埃塞俄比亚)	无(埃塞俄比亚)	有，最多向个人提 供 50,000 美元/年 (埃塞俄比亚) 不向受扶养人提供 (埃塞俄比亚)	有(埃塞俄比亚)	有(埃塞俄比亚)	见脚注 ⁴⁶

⁴⁶ 因公死亡、受伤、伤残或疾病补偿：P-4/V 级人员每年应计养恤金薪酬的三分之二，外加保健/医疗保险计划的任何适用补偿。

合同类型	年假	有证明/无证明 病假	养恤金	医疗保险 个人/受扶养人	产假一 陪产假	艰苦条件假/ 休病假	说明
世卫组织							
顾问	无	无	无	可以从保险公司购买自愿性补充承保范围	无	无	见脚注 ⁴⁷
特别服务协议	按照当地做法(与项目或其他活动相关的政府公务员所适用的做法相同), 有(越南、印度)	按照当地做法(与项目或其他活动相关的政府公务员所适用的做法相同), 有(越南、印度)	无	根据相关保险单规定的条款, 特别服务协议涵盖由事故或紧急疾病所致的医疗支出、死亡或伤残。有一越南/有; 向个人提供, 不向受扶养人提供(印度)	按照当地做法(与项目或其他活动相关的政府公务员所适用的做法相同), 有(越南、印度)	无	见脚注 ⁴⁸
服务承包人 (越南)	有	有	有	有/无	有	无	仅在越南调查问卷出现的合同
工作服务协议	无	无	无	无	无	无	见脚注 ⁴⁹
知识产权组织							
个人合同服务	无	无	无	无	无	无	
气象组织							
特别服务协议— 国际和本地顾问	无	无	无	无	无	无	因公死亡、受伤、伤残补偿: 死亡可获 120,000 美元; 伤残可获 240,000 美元。

⁴⁷ 因公死亡、受伤、伤残或疾病补偿按照相关保险单规定的限制和条件提供, 顾问享有事故或突发疾病的医疗开支、死亡或伤残保险, 由世卫组织承担费用。

⁴⁸ 世卫组织和在特定国家项目或活动中执行长期或短期任务的东道国国民或居民之间订立的特别服务协议合同。

⁴⁹ 工作服务协议的一般性条款包括: 世卫组织对任何个人在根据工作服务协议开展工作或不工作时, 在包括旅行时, 所遭受的任何损失、意外、损害或受伤概不负责。世卫组织可以为使用世卫组织车辆旅行提供保险。

附件四

合同安排的期限、延期和强制中断

组织	合同类型	最长合同期限	强制中断	最长延期期限
粮农组织	顾问	12 个月内的 11 个月	如付予 240 天或以上薪金，则在工作 11 个月中断 1 个月；如工作天数少于 240 天，则不需要中断	在 48 个月内工作 44 个月，或付予 957 天或以上薪金后，必须中断 6 个月。如工作天数少于 957，则不需要中断。
	个人服务协议签署者	12 个月内的 11 个月	最短 1 个月	在 48 个月内工作 44 个月，必须中断 6 个月。
	本国项目人员	12 个月	不适用	可在同一项目内无限期续订；但项目完成时必须中断最少 6 个月才能以任何编外人员合同重新聘用。
原子能机构	特别服务协议	1 年	累计服务 2 年后中断 1 年	累计服务期可续订和延期最长 2 年(无至少 12 个月的间隔期)。
海事组织	顾问	3 个月	无	尚未规定最长期限。
	服务合同	24 个月	无	不适用。
	临时雇员	3 个月	无	最长 24 个月。
劳工组织	外部合作者	不适用	不适用	不适用。
贸易中心	咨询	同一日历年内 12 个月	每 36 个月内不得聘用同一顾问超过 24 个月。如超过最长服务时间，则必须中断 12 个月	36 个月内最多 24 个月。
	个体承包人	6 个月(在特殊情况下服务期可被延长至最多 9 个月)。	如一名个体承包人超过最长服务时间，则必须强制中断 6 个月	在特殊情况下，服务期在 12 个月内可被延长至最多 9 个月。
国际电联	咨询(特别服务协议)	无法定限制。	在连续合同之间无法定强制中断。	可续订和/或延期，无法定限制。

组织	合同类型	最长合同期限	强制中断	最长延期期限
联合国秘书处	咨询	36 个月内不可超过 24 个月的限制。		在 36 个月内可续订和/或延期最多 24 个月。
	个体承包人	最长 6 个月，在特殊情况下可再延期 3 个月。		在连续 12 个月内可续订和/或延期最多 6 个月，在特殊情况下可工作 9 个月。 ⁵⁰
	志愿人员	最长 2 年(人道协调厅提供 1 年合同)。	如志愿人员成为当前工作地点外另一工作地点的 P 级人员，则无强制中断。如在同一工作地点，则强制中断 6 个月。	累计/连续志愿人员合同最长 6 年。
艾滋病署	咨询	连续聘用不超过 2 年。	不适用	如一名顾问的任务在同一工作计划和/或项目中需要连续开展超过两年，则新合同需要经人力资源部部长同意。
	个体承包人工作服务协议	无规定。	不适用	未规定最长期限，因为全部均基于竞争程序。
开发署	个体承包人	不适用。	不适用	不适用。
	服务合同	最短 6 个月。 最长 12 个月。	无	可多次续订和/或延长任何期限。
教科文组织	超编人员	一个日历年内 1-180 天(6 个月) — 运输和技术支持职位在特殊情况下为 240 天。	有，在达到期限限制后。下一个日历年前必须中断。	在必要情况下可延长至最多一个日历年。无总期限限制。
	特别服务协议/服务合同 ⁵¹	最长 11 个月。	1 个月。	在必要情况下可延期至最多 11 个月。无总期限限制。
	服务合同	初始合同为 6-12 个月。	无。	在必要情况下可延长 1 至 12 个月。无总期限限制。
	个人顾问	最长 11 个月。	1 个月。	在必要情况下可延期至最多 11 个月。

⁵⁰ ST/AI/1999/7，第 8.3 节。

⁵¹ 超编人员合同已被淘汰；特别服务协议/服务合同改革从 2015 年 1 月 1 日启动。

组织	合同类型	最长合同期限	强制中断	最长延期期限
人口基金	咨询(国际征聘)	不超过 11 个月(或 239 个工作日)。	可使用一份或连续合同聘用最多 11 个月，届时必须中断四个月。	可使用一份或连续合同聘用最多 11 个月，届时必须中断四个月后再次订约。
	服务合同	每次 1 年	无。	非无限期。在每次续订前必须审查。
	外地工作地点的本地顾问	不超过 11 个连续月。	可使用一份或连续合同聘用最多 11 个月，届时必须中断四个月。	可使用一份或连续合同聘用最多 11 个月，届时必须中断四个月。
	总部的国际和本地顾问	最长 12 个月。	无。	如连续任职超过 4 年，则需要开展特别审查。
难民署	个人顾问	*工作 11 个月，之后需要中断 1 个月 *36 个月内最多工作 24 个月，之后必须中断最少 6 个月	1 个月和 6 个月。	可续订和/或延期，但必须遵守强制中断。
	个体承包人	12 个月内的 9 个月(195 天)。	12 个月内 3 个整月。	在同样条件下延期：12 个月内的 9 个月。
	联合国志愿人员(志愿人员)	第一份合同最短为 3 个月，志愿人员可被部署最多 8 年(国际人员)或 4 年(本国人员)。	无。	延长至最多 4 年或 8 年。
	口译员	12 个月内的 9 个月(195 天)。	12 个月内三个整月。	在同样条件下延期：12 个月内的 9 个月。
儿童基金会	咨询	12 个月内的 11 个月，最长为 48 个月内的 44 个月	12 个月内中断一个月，服务 48 个月后中断一年。	在 11 个月内可延期/续订。
	个体承包人	12 个月内的 11 个月，最长为 48 个月内的 44 个月	12 个月内中断一个月，服务 48 个月后中断一年。	在 11 个月内可延期/续订。
工发组织	个体服务协议持有者(所有类别)	1 年。	不适用。	最长 4 年。
项目厅	个体承包人协议	1 年。	不适用。	4 年，4 年后经审议其职权范围可延期。

组织	合同类型	最长合同期限	强制中断	最长延期期限
联合国妇女署	特别服务协议/服务合同	同样职权范围为 36 个月	36 个月后中断 3 个月	在同样职权范围内可连续续订和/或延期累计最长 36 个月。
	服务合同	服务合同一般为最短 6 个月，可续订，但一次不能超过 12 个月。		对项目人员而言，使用服务合同的最长期限一般是项目周期。
世旅组织	咨询	不适用	不适用	不适用。
	外部合作者	不适用	不适用	不适用。
	内部合作者	不适用	不适用	不适用。
粮食署	顾问	11 个月	每 11 个月中断 1 个月 每 44 个月中断 3 个月	只要总期限不超过 11 个月就无限制。
	服务合同	1 年期，可续订。	无。	合同续订次数无限制。
	粮食署特别服务协议(外地)	11 个月	3 个月	只要总期限不超过 11 个月就无限制。
	粮农组织特别服务协议(总部和联络处)	11 个月	每 11 个月中断 1 个月 每 44 个月中断 3 个月	只要总期限不超过 11 个月就无限制。
	志愿人员	在志愿人员监管框架下管理	在志愿人员监管框架下管理	在志愿人员监管框架下管理。
	粮食署志愿助理人员	无。	无。	无限制。
世卫组织	顾问	聘用顾问执行职权范围所述的同一任务的连续期限一般不超过两年。	不适用。	在特殊情况下，在同一工作计划和/或项目内可就同一任务发出两年以上的咨询合同，必须经人力资源主任与法律事务厅(区域办事处的行政和财务司)磋商同意。
	特别服务协议	协议期限不应超过 1 年。	不适用。	每次可续订最长 1 年。
	工作服务协议	无具体期限。 25,000 美元以上工作服务协议需要经过竞争性投标。竞争性投标一般每隔 3 年进行一次。	不适用。	工作服务协议一般逐年发出，是否续订取决于工作表现是否令人满意。
气象组织	个体承包人	每日历年 9 个月。	3 个月	不适用。

附件五

参与组织根据联合检查组建议拟采取的行动一览表 JIU/REP/2014/8

		预期影响	行政首长协调会	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	贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿童基金会	毒品和犯罪问题办公室	项目厅	近东救济工程处	联合国妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	艾兹病毒署	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织
报告	供采取行动		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	
	供参考		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
建议 1		d		E			E			E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 2		e		L			L			L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
建议 3		a		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	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 5		e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
建议 6		b		E			E			E	E		E		E	E	E	E							E	E			E		
建议 7		e		E			E			E	E		E		E	E	E	E	E						E	E			E		
建议 8		e		E			E			E	E		E		E	E	E	E	E						E	E			E		
建议 9		e		E			E			E	E		E		E	E	E	E	E						E	E			E		
建议 10		a		E			E			E	E		E		E	E	E	E	E						E	E			E		
建议 11		a		E			E			E	E		E		E	E	E	E	E						E	E			E		
建议 12		a		E			E			E	E		E		E	E	E	E	E						E	E			E		
建议 13		b		E																											

图例： L：需要立法机关作出决定的建议 E：行政首长采取行动的建議

■：不需要该组织采取行动的建議

预期影响： a：加强透明度和问责制； b：传播良好做法/最佳做法； c：加强协调与合作； d：增强连贯性和协调一致性； e：强化控制和遵守； f：高效能； g：大量节省资金； h：提高效率； i：其他。

* 涵盖 ST/SGB/2002/11 所列的所有实体，但不包括贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处。