



联合国

对联合国系统各组织编外人员使用情况及 有关合同模式的审查

联合检查组的报告

撰写人：特斯法·阿莱姆·塞尤姆、哈埃伊迈尔韦·霍伊采曼



对联合国系统各组织编外人员使用情况及 有关合同模式的审查

联合检查组的报告

撰写人：特斯法·阿莱姆·塞尤姆、哈埃伊迈尔韦·霍伊采曼



联合国 • 日内瓦，2023 年

执行摘要

对联合国系统各组织编外人员使用情况及有关合同模式的审查

导言和审查目标

本次审查已纳入联合检查组(联检组)2022 年工作方案，并于 2022 年 9 月底开始。启动这项审查是为了回应联检组参加组织连续提出的要求，同时认识到编外人员在联合国系统各组织工作人员总数中占有很大比例。联检组上一次讨论这一专题是在 2014 年。

本次审查的目标是从全系统的角度评估各参加组织与使用编外人员有关的政策、条例、规则、做法和程序的现状，以及这些政策和做法的充分性和有效性，并明确与使用编外人员有关的挑战、经验教训和良好做法。最终目标是向参加组织的立法和(或)理事机构以及行政首长通报联合国系统使用编外人员的政策和做法以及相关合同模式的现状，以指导当前和今后与工作人员队伍有关的举措。

主要审查结果和结论

联合国系统各组织对于编外人员没有统一的全系统术语

“编外人员”一词尚未被所有参加组织采纳为统一的全系统术语。大多数组织提出的理由是，该术语带有负面含义，具有贬损和歧视性。因此，很多组织强烈支持将其改为一个更具包容性的术语。建议的术语“附属人员”(建议 1)得到了绝大多数受访者的支持，包括编外人员的支持。

对编外人员没有统一的全系统职能定义

全系统对编外人员没有统一的定义。一些组织从其自身角度进行了定义，因此各组织的定义各不相同。从对联检组调查问卷的答复中可以明显看出，有些组织甚至没有采用一种术语，因此未能在其政策文件中进行定义。因此，检查专员认为有必要建议一个统一的全系统术语和定义(建议 2)，以确保联合国系统各组织的一致性。

整个联合国系统使用编外人员的主要原因是编外人员合同与工作人员合同相比更为灵活，而且所涉成本更低

由于劳动力市场日益灵活，加之强调成本因素，联合国系统各组织使用编外人员的情况有所增加。根据从参加组织收到的信息，联合国系统各组织增加编外人员的使用有三个主要原因：(a) 灵活性；(b) 成本效益；(c) 资金的不可预测性(导致过度依赖预算外资金)。因此，编外人员在联合国系统各组织的工作人员队伍中占有很大比例。

虽然各组织为增加使用编外人员提出的理由是合理的，但检查专员认为，这种解决方案不应被用作不公平的劳工措施和滥用编外人员的理由，必须在灵活性及成本效益与编外人员的福祉之间求得平衡。联合国系统作为一个有章可循的全球机构，必须秉持良好的劳工做法精神，这点无论怎样强调都不为过。

截至 2022 年 12 月底，编外人员合同占联合国系统各组织工作人员总数的 43%。但应当指出，这一数字不包括联合国秘书处(含联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办))和万国邮政联盟(万国邮联)的编外人员合同，因为未收到所需的数据。

许多编外人员长期工作，所持有的合同实际上相当于雇佣关系；这种情况等同于不公平的劳动做法。为了缓解这种情况，检查专员建议各组织定期审议其现有的编外人员合同模式，确定具有连续性的关键职位，以便在可能的情况下设立工作人员职位(建议 3)。世界粮食计划署(粮食署)2021 年对其编外人员合同进行了全面审查后做到了这一点。

许多组织制定了政策和合同模式指导编外人员的使用，但并未实施，因而忽视了雇佣关系的原则

虽然许多组织制定了指导编外人员管理的政策和合同模式，但雇佣关系原则并没有作为确定工作人员和编外人员合同模式的标准得到充分遵守。

根据国际劳工组织(劳工组织)第 198 号建议书(2006 年)，在确立员工合同和编外人员合同时主要的标准为雇佣关系。如果工作需要雇佣关系，则应为员工合同；如果将要完成的工作需要独立订约关系，则应为编外人员合同。

在许多组织中，编外人员履行连续性职能但不享受相关的社会福利和权益是常见的做法。检查专员认为，在编外人员履行连续性职能的情况下，他们应得到相应的补偿。许多接受访谈的官员承认，现行的劳工做法违背了国际劳工组织倡导的人人获得体面工作原则的精神。

检查专员认为联合国开发计划署(开发署)关于使用合同模式的指南是良好做法，其他组织不妨采用。

许多组织未能充分执行编外人员政策和合同模式，导致滥用编外人员。因此，联合国系统各组织必须建立适当的机制和结构，确保切实执行编外人员政策和规章，防止此类滥用情况。编外人员履行连续性职能不可避免，为了确保这些人员得到适当的补偿，检查专员建议各组织制定适用于履行连续性职能的编外人员的社会福利政策或计划(建议 4)。

数据收集和定期报告已得到改进，但定期审议仍需加强

编外人员数量在许多组织的员工总数中已达到相当可观的水平。因此，持续监测和监督对于确保编外人员的适当使用十分重要。因此，检查专员认为有必要建立有效机制，定期和系统地向高级管理层报告编外人员的使用情况，作为监测、决策和员工队伍规划的一部分，并向立法和(或)理事机构报告，供其监督。

对联检组调查问卷作出答复的所有 26 个组织都报告说，他们利用现有的人力资源管理系统收集、记录、跟踪和监测了编外人员的使用情况，但有些组织表示只做了其中部分工作。22 个组织在一定程度上将编外人员使用情况的数据和信息纳入了向立法机构和(或)理事机构提交的定期报告，其中大多数是年度报

告。为确保有效监督，检查专员建议立法和(或)理事机构要求各组织的行政首长定期报告编外人员的使用情况，并提供充足的数据和信息(建议 5)。

在审计和评估方面，在对联检组调查问卷作出答复的 26 个组织中，只有 8 个组织在过去五年中对编外人员的使用情况进行了专门的内部审计或评估。因此，检查专员建议联合国系统各组织的行政首长将编外人员合同纳入其正式员工评估，以确定各自编外人员使用政策和做法的有效性和效率(建议 6)。

需要全系统协调一致

联检组对该事项进行的最近一次审查是在 2014 年，自此以来，在制定和更新指导编外人员使用的政策和合同模式方面取得了重大进展。但挑战依然存在，因为一些组织使用编外人员的情况急剧增加，这对这些组织和编外人员都产生了重大影响。在宏观层面，这些挑战涉及过度依赖预算外资金，缺乏关于使用编外人员的总体框架，以及未能实施适用的政策和合同模式。

在编外人员和相关合同模式的使用方面没有总体标准或全系统框架。因此，各组织以分散的方式制定了各自的政策和合同模式。这些合同模式的条款和条件也各不相同，造成联合国系统各组织之间的不良竞争。

由于编外人员合同缺乏稳定性，且与工作人员合同相比，编外人员合同提供的一揽子待遇吸引力较小，因此，聘用和留住高素质的编外人员是许多组织面临的重大挑战。合同期短、工作不稳定导致人员更替率高，缺乏稳定和有积极性的员工队伍，这都可能对组织业绩和可持续性产生负面影响。

联合国系统各组织最常见的编外人员合同模式是顾问、个体订约人和服务合同。为了解决各自为政的编外人员政策和合同模式，一个可持续的解决方案是统一联合国系统各组织常用的编外人员合同模式。但大多数组织称这将造成实施方面的挑战，因为它们的任务、业务和供资模式各不相同，运作环境也大相径庭。考虑到这一点，为了弥合各组织之间的差距，检查专员建议为联合国系统各组织普遍采用的编外人员合同模式制定最低标准和原则(建议 7)。例如，联合国教科文组织(教科文组织)、联合国人口基金(人口基金)和粮食署等组织对服务合同持有者采用了相同的薪金方法。

建议

本审查报告载有 7 项建议，其中 1 项提交联合国系统各组织立法和(或)理事机构，6 项提交参加组织行政首长，供其采取行动。作为对正式建议的补充，本报告还载有 15 项非正式建议，旨在改善联合国系统各组织编外人员的总体使用情况。

建议 1

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

建议 2

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

建议 3

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

建议 4

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

建议 5

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

建议 6

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

建议 7

考虑到各组织任务的多样性、编外人员合同的差异性以及业务环境的多元性，联合国系统各组织行政首长作为联合国系统行政首长协调理事会(首协会)的成员，应请管理问题高级别委员会人力资源网审议并制定联合国系统各组织常用的编外人员合同模式的最低标准和原则，以期在 2028 年底之前加强全系统的一致性和协调性。

非正式建议

1. 检查专员认为，开发署关于使用合同模式的指南是良好做法，建议其他组织考虑采用(第 81 段)。
2. 粮食署作出了在规定期限内提供有限数量的定期任用和相关福利的决定，检查专员认为这是良好的举措，可防止滥用编外人员合同模式，并建议其他组织考虑效仿(第 98 段)。
3. 由于联合国秘书处聘用的大多数编外人员是顾问和个体订约人，检查专员建议定期审查和更新相关行政指示，并与联合国系统其他组织统一薪资范围，以避免不良竞争(第 110 段)。
4. 检查专员建议联合国系统各组织考虑参照国际公务员制度委员会(公务员制度委员会)提供的联合国当地征聘工作人员薪级表，更新其外地编外人员合同的薪酬结构(第 117 段)。

5. 检查专员建议联合国系统其他组织考虑效仿开发署、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国项目事务署(项目署)和粮食署, 对服务类合同持有者实行年费递增制度(第 123 段)。
6. 检查专员认为, 长期聘用顾问的组织应重新评估其休假政策, 并尽力根据需要加以改进(第 127 段)。
7. 由于养恤金有限似乎是编外人员留用率比工作人员波动更大的主要原因之一, 检查专员建议联合国系统各组织考虑向编外人员提供含有养恤金或公积金的合同(第 144 段)。
8. 检查专员认为, 在教科文组织, 如果在不间断服务五年或五年以上后不延期或终止服务合同则提供服务终了补助金是一种良好做法, 因为这在一定程度上弥补了编外人员缺乏工作保障的问题。检查专员建议联合国系统其他组织考虑这种做法(第 147 段)。
9. 检查专员建议, 允许从事工作人员类型工作的编外人员, 特别是那些长期服务的人员参加内部培训。这不仅能提高编外人员的技能, 还能提高组织的成效和业绩(第 148 段)。
10. 检查专员建议, 六个月以上的编外人员合同持有者可参加工作人员代表机构(第 153 段)。
11. 检查专员建议, 联合国系统各组织考虑在编外人员合同中列入争端解决条款(第 159 段)。
12. 检查专员建议, 联合国系统各组织, 特别是那些拥有大量编外人员的组织, 改进其编外人员使用情况数据的收集和监测系统, 包括按总部或非总部等地点和合同模式分列的支出数据(第 163 段)。
13. 检查专员认为, 教科文组织在向其执行局提交的报告中列入编外人员合同使用的覆盖面以及详细信息是一种良好做法。检查专员建议, 联合国系统其他组织, 特别是一半以上工作人员为编外人员的组织, 考虑效仿这一做法(第 170 段)。
14. 检查专员建议, 拥有大量编外人员的联合国系统组织考虑仿效难民署和联合国秘书处, 设立专门的股或办公室, 以确保编外人员的有效协调和管理(第 177 段)。
15. 检查专员建议联合国系统各组织建立适当的机制和结构, 以确保有效执行有关编外人员的政策和条例。检查专员还认为, 必须定期审查这些政策和条例, 以便紧跟当前趋势(第 185 段)。

目录

	页次
执行摘要.....	iii
简称和缩略词.....	x
一. 导言.....	1
A. 背景	1
B. 宗旨、目标和范围.....	2
C. 方法和局限性.....	2
D. 鸣谢	3
二. 联合国系统的编外人员	4
A. 缺乏全系统统一的编外人员术语和定义.....	4
B. 整个联合国系统使用编外人员的原因.....	7
C. 整个联合国系统使用编外人员的情况.....	9
D. 编外人员滥用相关风险.....	13
三. 关于编外人员的政策和做法以及相关的合同模式	16
A. 编外人员合同模式概况.....	16
B. 使用编外人员的条件和限制.....	22
C. 编外人员的薪酬结构.....	23
D. 编外人员的应享权利和福利.....	27
E. 编外人员代表和内部司法.....	32
F. 与使用编外人员有关的监测和监督机制.....	34
四. 全系统的前进方向.....	38
附件	
一. 联合国系统各组织编外人员合同模式一览表.....	40
二. 联合国系统各组织的工作人员和编外人员 (截至 2013 年 3 月底、2021 年 12 月底和 2022 年 12 月底).....	45
三. 联合国系统各组织按合同模式分列的应享权利	47
四. 联合国系统各组织按合同模式分列的合同期限、延期或续签和强制间断情况	58
五. 各参加组织根据联合检查组的建议应采取的行动概览	67

简称和缩略词

CEB	首协会	联合国系统行政首长协调理事会
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
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	国贸中心	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
UNAIDS	艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
UNCTAD	贸发会议	联合国贸易和发展会议
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNEP	环境署	联合国环境规划署
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
UN-Habitat	人居署	联合国人类住区规划署
UNHCR	难民署	联合国难民事务高级专员公署
UNICEF	儿基会	联合国儿童基金会
UNIDO	工发组织	联合国工业发展组织
UNODC	毒罪办	联合国毒品和犯罪问题办公室
UNOPS	项目署	联合国项目事务署
UNRWA	近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
UN-Women	妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
UNWTO	世旅组织	世界旅游组织
UPU	万国邮联	万国邮政联盟
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

1. 本次审查已纳入联合检查组(联检组)2022 年工作方案,并于 2022 年 9 月底开始。该专题符合联检组 2020-2029 年战略框架概述的重点专题领域。¹ 联检组上一次涉及该专题是 2014 年审查联合国系统各组织编外人员的使用情况和相关合同模式。² 在此之前,联检组于 2012 年审查并报告了联合国系统个体顾问的使用情况,这是编外人员合同大类中的一个主要类别。³

2. 本次审查的另一个原因是认识到编外人员在联合国系统各组织工作人员总数中占很大比重。鉴于这一不断发展的现实因素所造成的相关挑战,有必要不断审查和监测编外人员的情况。

A. 背景

3. “编外人员”(non-staff personnel)一词被一般理解为适用于与联合国系统的任何组织有直接合同关系、但不受所属组织工作人员条例和细则约束的人员。⁴ 联合国系统每个组织都为不同类别的编外人员制定了自己的合同模式(见附件一)。

4. 从实际目的出发,各组织使用编外人员可分为两大类:(a) 从事短期咨询类工作的编外人员,在组织内部人员不具备所需的专门知识时使用;(b) 从事工作人员类工作的编外人员,类似事实上的雇佣关系,定期在组织的办公室办公。第一类人员通常根据具体的咨询合同工作,总体来看,这是一种比较完善的模式,在雇佣关系上不构成问题。第二类被各组织广泛使用,是在相对较长的时期内从事工作人员类工作的签约编外人员。⁵

5. 2014 年审查发现,编外人员没有合理的定义,在组织层面和全系统层面也没有使用编外人员的总体标准。据估计,2012-2013 两年期内编外人员在联合国系统各组织员工总数中所占比例约为 45%。但应当指出,当时缺乏与编外人员有关的全系统统一数据,因为只有 21 个参加组织提供了数据。与工作人员合同相比,编外人员与工作人员合同相比更为灵活,而且所涉成本更低。因此,许多编外人员在事实上的雇佣关系下长期工作,履行各种“工作人员”(staff)职能,包括核心活动。2014 年的审查还发现,由于不当使用编外人员,各组织面临声誉风险,更替率高,并缺乏稳定和积极的员工队伍。

¹ A/74/34, 附件一。

² JIU/REP/2014/8.

³ 见 JIU/REP/2012/5。

⁴ JIU/REP/2014/8, 第 16 段。

⁵ 同上。

6. 大会 2016 年重申其对顾问使用情况增多的关切，尤其是在本组织的核心活动中，并强调顾问的使用应遵守大会的相关决议。⁶ 2022 年，审计委员会将对编外人员监测不足定为有关 2021 年度人力资源管理的主要审计结果之一。⁷

B. 宗旨、目标和范围

7. 本次审查的目的是向联检组参加组织的立法和(或)理事机构以及行政首长通报联合国系统使用编外人员的政策和实际做法以及相关合同模式的现状。审查的具体目标是(a) 评估参加组织与使用编外人员相关的组织政策、条例、细则、做法和程序的现状；(b) 评估这些政策和做法的充分性和有效性；(c) 明确与使用编外人员有关的挑战、经验教训和良好做法，以指导当前和今后与工作人员队伍有关的举措。

8. 审查范围为全系统，涵盖联检组所有 28 个参加组织。审查主要考虑基于与联合国系统组织的直接合同关系而提供服务的个人，而不是通过第三方(有时称为“机构订约人”)或通过服务外包提供服务的个人。联检组最近对联合国系统的实习方案进行了审查⁸，因此，本次审查的对象不包括实习生。审查对象也不涵盖当选官员和无薪人员。

C. 方法和局限性

9. 根据联检组的内部标准和工作程序，审查所使用的方法结合了定量和定性的数据收集和分析方法，包括：

- **书面材料审评。**联检组审查了全部现有文件，包括联检组之前的关于联合国系统各组织编外人员使用情况的相关报告，并分析了各参加组织现有的相关政策文件。
- **问卷调查。**发放了三份要求提供定性和定量信息及证明文件的调查问卷：一份详细的组织调查问卷发放给了联检组的所有 28 个参加组织，其中 26 个组织进行了答复；两份补充调查问卷分别发放给了参加组织的工作人员协会和联合国系统行政首长协调理事会秘书处。
- **访谈。**2023 年 4 月至 6 月期间，针对拥有大量编外人员的参加组织，与 200 名利益攸关方进行了 78 次面谈和虚拟访谈。受访者包括人力资源管理官员、主要征聘管理人、编外人员代表和工作人员代表。2023 年 6 月，对联合国系统区域中心亚的斯亚贝巴和曼谷进行了实地考察，以了解外地一级使用编外人员的动态。
- **调查。**为了收集更多编外人员的意见，2023 年 7 月和 8 月在五个区域的五个国家，即阿富汗、哥伦比亚、刚果民主共和国、意大利和黎巴嫩，开展了在线调查。2,298 名编外人员进行了答复，约占被调查编外

⁶ 大会第 71/263 号决议。

⁷ A/77/240, 第 62 段。

⁸ 见 JIU/REP/2018/1。

人员的 26.4%。调查结果作为本审查报告的补充文件提交，可在联检组网站上查阅。

- **局限性。**由于预算限制，只在两个地区进行了两次实地考察，另外许多访谈只能通过虚拟方式进行。这可能影响了与一些对话者的互动，以及(或)使他们不太愿意分享敏感信息，而这些信息如果在面对面会议上是可以获得的。此外，一些实体只部分答复了联检组的调查问卷。

10. 通过调查问卷答复和访谈收集到的信息和意见均按一贯遵守的保密原则进行了处理。本报告主要反映的是汇总的答复；在为说明问题而引述资料时，如认为有必要保密，则不引述资料来源。

11. 征求了各参加组织对报告草稿的意见，并在报告定稿时酌情予以考虑。根据联检组章程第 11 条第 2 款，本报告经各检查专员协商后定稿，以期集思广益，检验报告的结论和建议。

12. 本报告载有七项建议，其中一项向立法和(或)理事机构提出，六项向各参加组织的行政首长提出，供其采取行动。除这些正式建议外，还有十五项非正式建议。所有建议在报告中均以黑体字显示。为便于处理这些建议，附件五载有一份表格，说明这些建议是提交给有关组织采取行动还是供其参考，并具体说明这些建议是否需要有关组织的立法和(或)理事机构或行政首长采取行动。

D. 致谢

13. 检查专员谨向所有答复调查问卷并提供宝贵政策文件的联检组参加组织表示感谢，向所有参加访谈和(或)在线调查并愿意分享其知识和意见的人表示感谢，并向各参加组织的联检组协调人表示感谢，他们在管理问卷、协助访谈和向目标对象分发调查问卷方面发挥了重要作用。

二. 联合国系统的编外人员

A. 缺乏全系统统一的编外人员术语和定义

主要结论：联合国系统各组织的编外人员没有统一的全系统术语

14. “编外人员”一词尚未被联合国系统所有组织作为统一的全系统术语。原因是许多组织认为这个词是负面的、带有贬义和歧视性。因此，一些组织采用了“附属员工”、“附属雇员”、“附属人员”、“人员”、“其他人员”、“订约人”和“外部合作者”等术语。

15. 本次审查中接受访谈的许多征聘管理人、人力资源管理者、工作人员代表和编外合同持有者都表示不赞成目前的术语。因此，他们强烈支持将该术语改为一个更具包容性的术语，以承认这类工作人员的价值。各组织提出了采用包容性术语的理由，但同时表示，“编外人员”不能被称为“工作人员”，因为通常情况下他们的服务条款和条件是不同的。

16. 受访者认为，在可能的术语中，“附属人员”(affiliate personnel)一词是最合适的。联合国难民事务高级专员公署(难民署)，联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，世界粮食计划署(粮食署)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)已经采用了“附属员工”、“附属雇员”和“附属人员”表示编外合同持有者。

17. 就本次审查而言，“附属人员”这一术语将作为一个统称，表示所有类别的合同，如顾问、个体订约人、人员服务协议、服务承包商、政府指派人员、免费提供的人员、无偿借用的技术专家、联合国志愿人员、特派专家和实习生等，他们都不属于工作人员合同。“附属人员”这一术语被认为是最合适的，因为这类人员与组织签订的合同有明确的职责和规定的期限。

18. 检查专员认为，采用“附属人员”作为指称编外人员的全系统统一术语及其拟议定义，将确保全系统统一和一致地管理此类人员。采用该术语和定义还将强调联合国系统各组织对这类人员所提供服务的重视，此外还将激励联合国系统各组织制定管理这类人员的相关政策、战略、规则和条例。建议的术语符合联合国的核心价值观，即廉正、专业精神和尊重多样性。

19. 落实以下建议将有助于增强联合国系统各组织的协调性和一致性。

建议 1

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

主要结论：对编外人员没有统一的全系统职能定义

20. 对编外人员没有统一的全系统职能定义。联检组 26 个参加组织答复了调查问卷，他们对该词的定义各不相同。一些组织，如艾滋病署，根据签约的编外人员类别来定义该术语。只有少数组织的政策文件载有该术语的定义。

21. “编外人员”一词被广义地理解为适用于与联合国系统任何组织有直接合同关系、但不受所属组织的工作人员条例和细则约束的人员。这一定义范围狭窄且含糊不清，容易被滥用，因为它使各组织在使用编外人员方面拥有不受约束的酌处权。因此，“附属人员”的定义必须明确规定与这类人员签订合同的条件，以防止各组织滥用。从根本上说，定义应包括三个关键因素：(a) 拟从事工作的规定期限；(b) 拟从事的具体工作或职能；(c) 与组织的合同关系。

22. 大多数组织会在各自的政策文件中指出：首先，编外人员提供服务的临时性和期限(许多组织规定了最长的累计期限(见附件四)，尽管在某些情况下这一期限可长达数年；第二，拟履行的职能的性质，表明聘用编外人员的前提是针对非核心职能和(或)正式工作人员资源中不具备所需专门知识。⁹

23. 尽管对编外人员一词缺乏统一的全系统定义，但从联检组各参加组织提供的政策文件中可以看出，编外人员有明显的特点：

- 编外人员受聘在规定期限内临时支助组织的业务活动。
- 编外人员不履行连续性的工作人员职能。
- 编外人员的服务条件仅受雇佣合同条款的约束。
- 编外人员的合同关系不受组织的工作人员条例和细则的约束。

24. 《联合国工作人员条例》规定，“工作人员”(staff members)或“办事人员”(staff)是指《联合国宪章》第九十七条所指的联合国秘书处所有工作人员，其雇佣和合同关系由委任书界定，但须遵守大会依照《联合国宪章》第一百零一条第1款颁布的条例。¹⁰ 正式工作人员的任用是为了“按照《联合国宪章》或本组织立法机构的任务规定，执行实务方案，履行支助和服务职能”。¹¹

25. 《联合国人员和有关人员安全公约》将联合国人员定义为(a) 由联合国秘书长聘用或部署，担任联合国行动的军事、警察或文职部门成员的人；(b) 由联合国或其专门机构或国际原子能机构(原子能机构)派遣、在进行联合国行动的地区具有正式身份的其他官员和专家(第1条)。

26. 在访谈中发现，对“人员”(personnel)一词的含义存在误解。一些组织，如联合国粮食及农业组织(粮农组织)和联合国项目事务署(项目署)，在其政策文件中用“人员”一词指“编外人员”。因此，检查专员认为必须提供“人员”一词的定义，以说明它与“工作人员”和“编外人员”的关系。一般而言，“人员”是指一个组织雇佣的各级个人群体，包括该组织的首长。

27. “工作人员”和“编外人员”的区别应当依据与组织的合同关系、拟履行的具体工作或职能、所需的专门知识和预计的服务期限。然而，从表1中可以看出，一些参加组织给出的定义给人的印象是编外人员履行的职能具有连续性。检查专员了解了从联检组各参加组织政策文件中得出的编外人员构成要素，并建议对“附属人员”作出如下职能定义：

⁹ 见 JIU/REP/2014/8, 第16段。

¹⁰ ST/SGB/2018/1.

¹¹ ST/SGB/177, 第3段。

“联合国系统各组织聘用的、在有限时间内或在与具体项目相关的一段时间内从事工作或提供服务的任何个人，其合同关系不受任用书的制约，无须遵守所属组织的工作人员条例和细则”。

28. 表 1 列出了选定的参加组织关于“编外人员”定义的答复。

表 1

“编外人员”的定义

组织	定义
联合国秘书处	编外人员的定义是，除通过《联合国工作人员条例和细则》规定的任用书外，与本组织有直接或其他商定关系而提供服务的个人。
联合国开发计划署(开发署)	开发署对编外人员进行了最广义的定义，即除根据《联合国工作人员条例和细则》任用的人员外，向开发署提供有偿或收费服务的任何个人。
联合国粮食及农业组织(粮农组织)	编外人员不是本组织的工作人员，而是本组织雇佣的“其他人员”。“编外人员”有不同类型的合同。
国际民用航空组织(国际民航组织)	针对项目文件中明确规定的项目要求，提供专业知识并履行专门职能。
国际电信联盟(国际电联)	虽然国际电联没有具体定义，但“编外人员”是指为本组织工作、但不受《工作人员条例》和《工作人员细则》约束的任何人员。
联合国人口基金(人口基金)	虽然“编外人员”一词没有正式定义，但可以理解为包括人口基金雇佣的、不持有工作人员任命的所有个人，包括不持有即长期、定期或临时任命。
万国邮政联盟(万国邮联)	“编外人员”系指未被界定为《万国邮联工作人员条例和细则》所涵盖或适用的“工作人员”的个人。
联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)	对每一类编外人员合同都概述了定义。艾滋病署将编外人员称为“附属员工”。
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)	个人服务提供者应被视为具有独立订约人的法律地位，且在任何方面都不应被视为工程处的工作人员、雇员或代理人。个人服务提供者既不是工程处《工作人员条例》规定的“工作人员”，也不是《联合国特权和豁免公约》规定的“官员”。
联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)	“附属人员”是指妇女署聘用的为妇女署提供服务的人员，其合同关系不受《联合国工作人员条例和细则》所规定任用书的制约，包括独立订约人(其中包括特别服务协议持有者、服务合同持有者、人员服务协议持有者和顾问)、根据无偿借调协议聘用的人员、联合国志愿人员、研究员和实习生。

资料来源：参加组织对联检组调查问卷的答复。

29. 落实以下建议将有助于加强联合国系统各组织的协调一致。

建议 2

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

B. 整个联合国系统使用编外人员的原因

主要结论：整个联合国系统使用编外人员的主要原因是与工作人员合同相比更为灵活，而且所涉成本更低

30. 为了更好地理解联合国系统各组织更为普遍地使用编外人员合同的原因，检查专员请各组织提供聘用编外人员、而不是正式工作人员的主要财务和非财务好处。如联检组 2014 年报告所述，¹²，答复联检组调查问卷的参加组织和接受访谈的官员坚持认为，灵活性、成本效益、预算限制、人员短缺和资金不可预测是聘用编外人员的主要原因。

31. 根据有关这一问题的文献，各组织使用编外人员(或非标准人员)实际上有三个主要原因：(a) 灵活性优势，因为编外人员可以在短时间内部署到不同的工作岗位、不同的地点；(b) 成本优势，因为编外人员的薪酬往往低于正式工作人员；(c) 技术变革使非标准工作成为可能。¹³

32. 灵活性。各组织利用编外人员实现职能灵活性。根据对联检组调查问卷的答复，职能灵活性使组织能够迅速调整雇员聘用、合同终止、薪酬、福利和应享权利以及工作条件等事项。人力资源能力可以在短时间内得到有效利用，协助组织应对定期需求或劳动力供应的变化。接受访谈的征聘管理人称，编外人员合同使组织能够迅速应对全球性的、不可预测的紧急情况。与工作人员合同不同，编外人员合同的招聘过程要快得多，所需的行政工作也少得多。外地办事处的一些征聘管理人员还指出，他们已被授予很大的权力来征聘和管理当地的编外人员。

33. 简而言之，能够临时签订人力资源能力合同，这为各组织提供了业务灵活性，使它们能够在必要时迅速调整员工队伍。在答复关于使用编外人员合同的非财务效益的问题时，联合国开发计划署(开发署)确认了上述假设，内容如下：

“开发署的大多数编外人员是为国别办事处的项目交付而雇佣的，因此，一个灵活、适应当地情况并总体上使人员融入当地环境的框架更为可取，并有助于在项目结束时重新融入当地劳动力队伍。此外，编外人员模式使开发署能够在建立和运行项目时更加迅速地做出反应。使用编外人员模式还能在征聘、速度、管理便利性、项目交付的相应灵活性和捐助方的期望等方面创造更多的灵活性”。

¹² JIU/REP/2014/8, 第 34 段。

¹³ 改编自 Elizabeth George 和 Prithviraj Chattopadhyay, “非标准工作和工作人员：对组织的影响”，国际劳工组织，包容性劳动力市场、劳资关系和工作条件处，工作条件和就业系列第 61 号(日内瓦，2015 年)。

34. **成本效益。**所涉费用在编外人员使用方面发挥着重要作用。这是因为编外人员的成本低于工作人员，原因是他们无权享受工作人员享有的社会福利，如退休福利、医疗保险、育儿假、年假和病假及其他福利(取决于职类和(或)外籍身份)，如房租补贴、教育补助金和回籍假。在编外人员合同提供福利的情况下，与工作人员相比，福利费用通常更低，覆盖范围更小。此外，编外人员合同不会给各组织带来长期承诺和责任，如回籍假、教育补助金、离职后医疗保险、搬迁津贴和退休金。编外人员合同的薪酬水平也可以灵活下调，而正式人员合同很难做到这一点。粮农组织对使用编外人员合同的财务效益问题的答复证实了这一点，具体如下：

“编外人员的聘用或续聘取决于可用预算。编外人员的费用低于工作人员，因为没有本组织需要参加养恤金计划的规定，本组织也不提供抚养补助金。除国家项目人员外，编外人员合同不享受带薪休假。与工作人员相比，所有这些都意味着总体费用的降低。招聘编外人员是设立专业人员员额以满足临时方案交付要求的一种经济的替代办法。”。

35. **资源限制(包括人力和财力两方面)**要求各组织少花钱多办事。但检查专员告诫说，灵活性和成本优势不应成为使用编外人员的首要考虑因素。从长远来看，重要的是各组织的生产率和可持续性。

36. **资金流的不可预测性。**从参加组织收到的信息表明，在方案和项目由预算外资金供资的组织中，使用编外人员的情况更为普遍。但在这方面项目署是个例外，因为它采用自筹资金的商业模式，不接受自愿捐款。

37. 在访谈中，一些征聘管理人明确指出，经常预算零增长使各组织更加依赖预算外资金，而预算外资金对工作人员合同附带严格的条件。征聘管理人强调，资金的不可预测性使各组织难以对人员配备做出长期承诺，因此会过度使用编外人员合同。还有人认为，预算外资金扰乱了联合国系统和受援国的优先事项次序。这意味着更多依赖自愿供资的组织所确定的优先事项得不到足够的资金。

38. 世界卫生组织(世卫组织)在 2021 年准确地意识到了资金的不可预测性与编外人员使用日益增长的趋势之间的联系：

“世卫组织的外部专业人员越来越多，编外人员合同在员工总数中占很大比例。……由于人力资源能力有限，特别是在国家和区域一级更是如此，本组织严重依赖外包专家，尤其是在持久的紧急情况和人道主义危机期间，以便及时有效地应对各国的需求。

……

本组织内部缺乏可用的技术能力，这也是由于本组织的供资模式造成的：缺乏可预测、灵活和可持续的供资，高度依赖自愿捐款影响了双年度工作计划和国家合作战略或双年度合作协定的全面实施。许多预算中心在财政拮据的情况下运行，这导致它们选择更便宜的外包短期或中期合同安排，而不是招聘工作人员这种更可持续的长期解决办法。……在有资金招聘工作人

员的情况下，与外包安排下的及时交付相比，聘用工作人员的招聘程序用时更长，这是另一个重要的阻碍因素”。¹⁴

39. 世卫组织的这些调查结果说明了主要依靠自愿捐款的许多参加组织所面临的挑战和困境。因此，资金不足和日益依赖预算外资金在很大程度上导致联合国系统各组织更多地使用编外人员，这是显而易见的。由于采用了经常预算零增长的概念，资源不断减少，但任务反而有所扩大，各组织都面临着压力，因此工作人员和编外人员之间的区别变得越来越模糊。只要许多组织过度依赖自愿捐款，编外人员就势必会继续增加，并成为联合国系统各组织的长期工作人员。因此，必须找到解决方案，可持续地应对这一困境。

对编外人员的积极方面

40. 虽然编外人员面临着与工作不稳定性和社会保障覆盖面有关的各种挑战，但对他们也有积极的方面。几位接受访谈的编外人员表示，编外人员合同为他们在联合国系统谋求职业发展提供了一个良好的切入点，他们对此表示感谢。他们还表示，编外人员合同为他们提供了专业发展和积累经验的机会。虽然大多数人表示，他们的长期愿望是获得一个工作人员职位，但他们也理解资金问题的存在，因此各组织无法向他们提供长期合同。有趣的是，一些编外人员似乎对短期合同感到满意，他们说，与工作人员合同相比，短期合同的实得工资更高。几位接受访谈的国际顾问也表示，与工作人员职位相比，他们更愿意选择顾问身份，因为顾问的待遇具有引力，而且工作地点灵活。

C. 整个联合国系统使用编外人员的情况

主要结论：主要依赖预算外资金的组织聘用的编外人员多于正式人员

41. 劳动力市场经历了迅速的变化，产生了更灵活性、成本效益更高的雇佣关系新形式。各参加组织对联检组调查问卷的答复表明，劳动力市场的灵活性不断增加及对成本因素的重视使得联合国系统各组织使用的编外人员增加，所以编外人员在联合国系统各组织员工队伍中占有很大比例。因此可以说编外人员使用数量增加是联合国人力资源部署战略的重大转变。

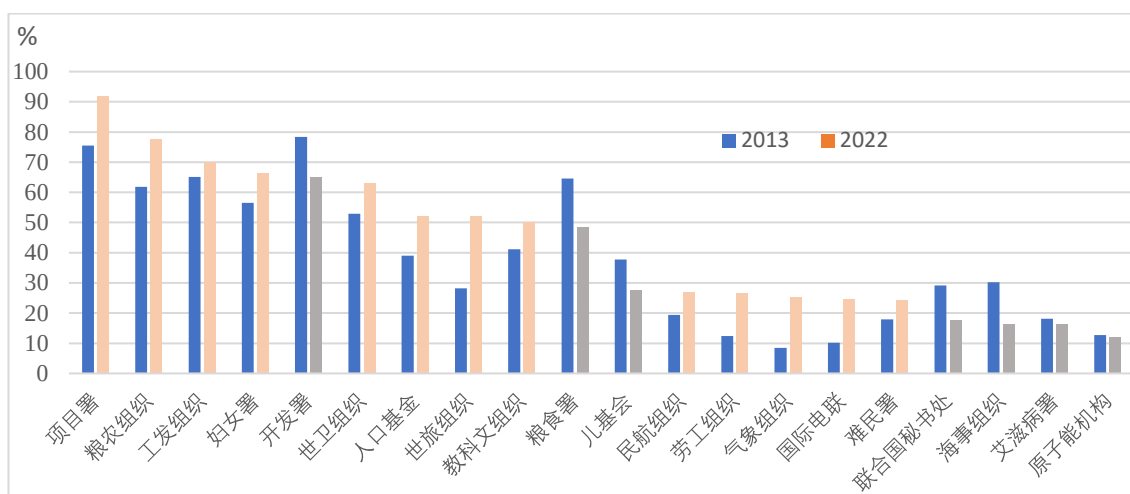
编外人员与工作人员总数(工作人员与编外人员之和)之比

42. 图一显示了编外人员在联合国系统各组织工作人员队伍中所占的百分比。2021 年，联合国系统编外人员合同总数约占工作人员总数的 41%，2022 年约占 43%(见附件二)。虽然这些数字比 2013 年略有下降，当时编外人员约占工作人员总数的 46%，但应当指出，由于联合国秘书处、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒罪办)和万国邮政联盟(万国邮联)没有提供所要求的数据，所以 2022 年的数字不包括这些组织的编外人员。

¹⁴ 见世卫组织评估办公室，“对世卫组织使用顾问和工作绩效协议的评估”，第 1 卷：报告(2021 年 11 月)。

图一

联合国系统各组织编外人员占工作人员总数的百分比



资料来源：2013 年数据，参见 JIU/REP/2014/8；2022 年数据，参见参加组织对联检组调查问卷的答复。

注：由于无法获得数据，联合国秘书处使用的是 2021 年的数据。

43. 总体而言，面向方案和项目的参加组织严重依赖预算外资金，因此更倾向于使用编外人员，而不是正式工作人员。如附件二所示，截至 2022 年 12 月底，粮农组织、联合国环境规划署(环境署)、教科文组织、联合国人口基金(人口基金)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国工业发展组织(工发组织)、项目署、妇女署、世界旅游组织(世旅组织)和世卫组织的编外人员占各自工作人员的比例从 50%到 91%不等。与截至 2013 年 3 月底的数字相比，这些比例均有所上升。世旅组织编外人员的增幅最大，从 2013 年的 28%增至 2022 年 12 月底的 52%。

44. 在各组织中，项目署的编外人员人数最多(截至 2022 年 12 月底，约占其工作人员总数的 91%)。但应当指出，项目署在这方面是一个例外，原因是项目署为联合国系统采购和基础设施的核心资源，作为服务提供者具有独特的业务模式。项目署的服务是非方案性的，以项目为基础，由需求驱动，并自筹资金。¹⁵项目署将个体订约人协议持有者的服务作为其主要人力资源，以完成其核心任务。个体订约人协议所涉及工作的性质大多是连续性的，这也是项目署编外人员人数最多的原因。项目署在 2023 年 8 月提交执行局的最新情况简报中承认：

“核心组织结构与项目角色之间的界限已经模糊，这给劳动力管理带来了许多挑战，其中包括：

- 过度依赖个体订约人协议聘用人员；
- 个体订约人协议合同聘用人员的不确定性，导致组织文化问题；

¹⁵ 多边组织业绩评估网(MOPAN)，联合国项目事务署(项目署)2020 年评估周期，MOPAN 评估报告(2021 年 10 月)。

- 人才管理挑战，其中包括阻碍流动的障碍，这种障碍限制了组织快速填补关键职位和留住高绩效人才的能力”。¹⁶

45. 考虑到这些挑战，2022 年联合国审计委员会建议项目署“在其细则中明确列出涉及开展‘联合国固有活动’且必须由工作人员担任的职位，以确保工作人员仍然是本组织的核心人力资源”。¹⁷

46. 世卫组织在其 2022 年人力资源年度报告中承认，使用编外人员的趋势日益明显，具体如下：

“关于其他合同安排，签订工作业绩协议的顾问和个人数量 2020 年 1 月至 12 月为 1,674 名全职同等人员，2021 年 1 月至 12 月增加至 2,107 名。同时，基于特别服务协定聘用的人数 2020 年 1 月至 12 月为 4,408 人，2021 年 1 月至 12 月增至 5,239 人”。¹⁸

47. 编外人员数量大幅增加，这表明联检组 2014 年报告的建议 3 没有得到充分执行。在该建议中，联检组呼吁联合国系统各组织行政首长“审查使用编外人员情况，以便查明在事实上的雇佣关系之下长期任职编外的人员，并制定一份终止不当长期使用编外人员做法的计划(短期至中期)”。¹⁹

48. 其他参加组织²⁰ 的编外人员低于其工作人员总数的 50%。根据参加组织提供的数据，大多数编外人员部署在这些组织的外地办事处。尽管联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)是联合国最大的方案之一，而且几乎完全由自愿捐款供资，但其编外人员比例却是最低的(占工作人员总数的 1.24%)²¹。

49. 虽然联合国系统各组织的编外人员合同普遍呈上升趋势，但一些组织，如粮食署和开发署，在降低编外人员数量方面取得了显著进展。粮食署将编外人员大幅减少归功于 2021 年对其现有合同模式进行的全面审查。此次审查符合上述联检组 2014 年报告中的建议 3，使粮食署将其编外人员比例从 2013 年的 64.61%降至 2022 年 12 月底的 48%。而开发署则将编外合同从 2013 年的 78.32%降至 2022 年 12 月底的 64.99%。

50. 粮食署所实现的具有里程碑意义的进展与其人员配置框架中所载的说明相一致：

“鉴于人道主义需求和资金的不可预测性，粮食署需要合同具有灵活性，以满足短期需求，包括紧急情况下的需求。但是，不应将聘用附属雇员

¹⁶ 见项目署，“向执行局通报最新情况：全面审查全项目署的合同模式”，2023 年 8 月，第 1 页。

¹⁷ A/77/5/Add.11，第 206 段。

¹⁸ 世卫组织，人力资源：年度报告，A75/31，2022 年 5 月，第 5 段。

¹⁹ JIU/REP/2014/8，第 21 页。

²⁰ 原子能机构、国际民航组织、劳工组织、海事组织、国际电信联盟(国际电联)、艾滋病署、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、难民署、联合国儿童基金会(儿基会)、世旅组织、世界知识产权组织(知识产权组织)和世界气象组织(气象组织)。

²¹ 这一百分比不包括日薪工人，他们是近东救济工程处为临时和有时限的任务每天聘用的补充人员。

作为雇佣工作人员的替代方案，附属合同模式的使用必须严格限于临时的、有时限的服务或需要专门知识的情况”。²²

51. 粮食署的人员配制框架还规定，“所有最初需为短期或中期、但最终需为超过四年期的职位，必须在组织结构内转为定期职位，并且必须进行竞争性选拔”。²³ 实际上，粮食署强调了联合国系统各组织使用编外人员的标准和特征。开发署则在对联检组调查问卷的答复中指出，“聘用编外人员的主要目的是支持项目的执行和实施，或履行非连续性的职能。有些活动一般会被外包(如信息技术、安全、司机)，但如果当地没有相应的外包选项，则也会使用开发署的编外人员模式”。换言之，编外人员补充了本组织的人力资源。

52. 然而审查发现，编外人员被迫履行连续性工作人员职能的情况日益增多，但却无法获得相应的社会福利，类似于项目署在其长期个体订约人协议中所提供的。许多组织认为，只有改善对工作人员职位的供资，才能避免编外人员滥用的情况。

53. 因此，检查专员认为，各参加组织必须定期审查其编外人员合同模式，以便在资金允许的情况下，确定可能设立工作人员职位的连续性关键岗位。这将有助于将编外人员合同的数量减少到可接受的水平，并避免编外人员被迫履行连续性工作人员职能，但却得不到相应的社会福利的情况，因为这类社会福利一般是工作人员合同才能享有的。

54. 难民署在聘用附属人员时会设定并实施可接受的编外人员与正式工作人员比例，这是良好做法。难民署关于管理附属员工的行政指示规定如下：

“难民署正式工作人员职位与附属员工之间的比例必须保持在这样的水平上，即聘用实体必须确保这一比例能够为业务活动提供充分的连续性和稳定性。如果聘用实体需要用附属员工补充其人员编制，鼓励它们尽可能遵守 70/30(工作人员/附属员工)的指示性比例。这一比例也应适用于难民署的总体水平”。²⁴

55. 大多数接受审查访谈的人都认为，编外人员数量超过工作人员数量的情况是不健康的，从长远看是难以为继的。在预算外资金大大超过分摊会费的情况下，有人也提出了同样的关切。此外他们还指出，从长远来看过度依赖编外人员有可能影响各组织的效率和可持续性。

56. 检查专员也有同感，并强调必须找到可持续的解决方案，以应对与预算资源和过度依赖预算外资金相关的挑战。

57. 难民署在防止滥用编外人员方面提供了一个重要的基准：

“附属人员计划旨在提供灵活性，以满足短期和临时需求，根据这一原则，个人不应长期受聘于此类合同。雇佣实体和管理人员必须考虑到附属人员的福利，并寻求替代解决方案，包括将工作人员职位的职能正规化。为

²² 粮食计划署人员配置框架，执行主任通告 OED 2021/017，第 21b 段；另见粮食计划署人员配置框架过渡期，执行主任通告 OED 2022/028。

²³ 粮食计划署，执行主任通告 OED 2021/017，第 26 段。

²⁴ 难民署，关于管理附属员工的行政指示，UNHCR/AI/2020/7，第 24c 段。

为了避免附属人员长期服务，雇佣实体和管理人员应认真分析持续的业务需求和业务中整个员工队伍的构成”。²⁵

58. 当在访谈中被问及编外人员是否属于各组织员工队伍规划的一部分时，粮农组织、开发署、教科文组织、项目署、世旅组织、粮食署和世卫组织等组织给出了肯定的答复。受访者强调需要考虑编外人员合同的职能和期限，以及紧急情况和复杂情况下基于具体背景的所需人员配置。由于大多数组织现在已将编外人员的管理置于其人力资源管理部门之下，因此更容易纳入编外人员作为员工队伍规划的一部分。

59. 下面这项建议将确保联合国系统各组织有效控制和遵守编外人员合同模式 and 政策。

建议 3

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

D. 编外人员滥用相关风险

主要结论：编外人员滥用给联合国系统各组织带来了大量风险

60. 编外人员履行各类职能，是整个联合国系统工作人员队伍中的宝贵资源。他们使各组织能够短期内灵活地获取外部专业知识。因此，必须妥善管理这一重要资源，以获得最大效益。

61. 联合国系统内滥用编外人员的现象十分普遍。滥用编外人员的影响是多方面的，对各组织以及工作人员和编外人员都有重大影响。在宏观层面，这些挑战涉及过度依赖预算外资金，缺乏使用编外人员的总体框架，以及未能实施适用的政策和合同模式。总体而言，滥用编外人员对联合国系统的声誉造成了风险，联合国系统作为模范雇主，理应践行其对会员国规定的价值观。

对各组织的影响

62. 由于编外人员合同期限短，且其待遇吸引力不及工作人员合同，聘用和留住高素质的编外人员是许多组织面临的主要挑战。短期合同和工作不稳定导致人员更替率高，缺乏稳定和积极的工作人员队伍。正式工作人员与编外人员一起工作时感到不安，而编外人员则感到不受重视，认为自己是二等雇员。此外，各组织提供不同的薪酬待遇，导致系统内出现不必要的竞争，因为编外人员会不断寻找更好的工作机会。

63. 审查期间发现的一些风险领域如下：

- 因不公平的劳工措施而影响声誉；
- 高更替率影响效率；
- 因更多地使用临时员工而丧失机构的经验传承；

²⁵ 同上，第 27 段。

- 由于更多地使用编外人员，失去了战略重点和对核心职能的控制；
- 编外人员与正式工作人员的比例过高，导致组织文化缺失；
- 由于缺乏内部司法机制，在涉及编外人员的事项上可能出现滥用权力的情况；
- 由于编外人员依赖主管续签合同，他们可能受到主管的虐待、剥削和骚扰。

64. 许多组织的强制性间断服务条款会扰乱方案或项目的交付，还会对编外人员的福利产生负面影响。以国际顾问为例，在一个月内他们既没有工资，也没有在该国居留的合法身份。在访谈中回答编外人员管理方面面临哪些挑战时，一位招聘管理人的回答如下：“无薪间断合同的政策是一个问题，这对我们来说没有实际意义。我们只是被告知要提前做好计划。强制间断合同会造成麻烦，顾问没有带薪休假，他们别无选择。应该有一些更灵活的安排”。一些接受访谈的招聘管理人建议对该政策进行审查。

65. 一些组织提到的另一个主要挑战是如何确保编外人员不长时间连续履行工作人员的职能。世卫组织的评估报告很好地表达了这一观点：

“灵活性超越限度的情况是顾问签约履行本组织工作人员的职能，而且是长期履行，如果这些职能和服务越来越多地转移到临时工作人员身上，最终可能导致本组织失去对核心职能和服务的监督。这种情况会导致形成两支平行的人员队伍，分别拥有不同的权利和应享待遇，并导致严重的挫折感，造成工作人员关系紧张和士气低落”。²⁶

66. 在回答与使用编外人员相关的挑战和障碍的问题时，粮农组织指出：

“编外人员的重要作用有时会在工作场所造成错误的期望和摩擦，因为编外人员认为他们的任务和责任与工作人员相似，但却没有同工同酬”。

67. 这最终会影响组织的工作效率和长期可持续性。一些参加组织指出，编外人员的数量超过工作人员的情况不利于组织的业绩。

对编外人员的影响

68. 编外人员面临的挑战多种多样。由于各组织提供的薪酬待遇和应享权利不同，所以这种挑战的程度也不尽相同。一般来说，与工作人员相比，编外人员的福利较少，职业发展机遇有限。关于服务条件方面的差异，一些受访者表示，联合国系统各组织应该统一编外人员的薪酬待遇和应享权利。受访的一些编外人员提到挑战中包括工作不稳定、缺乏社会保障、职业上升受限、缺乏培训和发展。某个工作人员协会将编外人员面临的主要挑战总结如下：

“持有编外人员合同同事的情况很不稳定，这对他们的经济状况和福利都有影响。他们没有就业保障，必须不断经受合同是否续签的压力。此外行政部门没有义务说明不与编外人员续签合同的理由，这与持有定期合同的同事相比非常不利，因为终止定期合同必须有特定的理由。此外，以为担心合同不被续签，因此编外人员往往被迫履行其工作职责范围之外的职责。编

²⁶ 见世卫组织，“对顾问使用情况的评估”，第1卷，2021年11月，第iii页。

外人员也无权享受联合国养恤金和医疗保险等福利，这造成了不平等感，尤其是对在该组织工作多年的人而言。最后，编外人员不能参加流动，因此职业发展和晋升的机会比同事少得多。从全球来看，他们感到缺乏组织的认可，这也会影响组织在就业市场上作为雇主的形象。”²⁷

69. 一般来说，滥用编外人员合同会严重影响编外人员及其家庭的福祉，特别是对那些签订长时间短期合同但没有社会福利的人员而言更是如此。

²⁷ 对联检组补充问卷的答复。

三. 关于编外人员的政策和做法以及相关的合同模式

A. 编外人员合同模式概况

主要结论：许多组织制定了政策和合同模式指导编外人员的使用，但并未实施，因而忽视了雇佣关系的原则

雇佣关系：使用工作人员和编外人员的决定因素

70. 联检组 2014 年审查建议，联合国系统各组织行政首长应根据国际劳工组织(劳工组织)的有关劳工建议，利用雇佣关系原则，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。²⁸

71. 根据劳工组织第 198 号建议(2006)，在决定工作人员合同和编外人员合同时，使用的主要标准是“雇佣关系”。如果工作需要雇佣关系，则应为工作人员合同；如果工作需要独立订约人关系，则应为编外合同。²⁹

72. 雇佣关系是一个法律概念，在许多国家被用来指“雇员”(经常被称为“劳动者”)和“雇主”之间的关系，“雇员”在一定条件下为雇主工作以换取报酬。无论雇佣关系如何定义，正是通过这种关系，雇员和雇主之间才产生了相互的权利和义务。在劳动法和社会保障领域，雇佣关系一直是并将继续是劳动者获得与就业相关的权利和利益的主要途径。雇佣关系也是确定雇主对劳动者的权利和义务的性质和范围的关键参照点。³⁰

73. 一些法律体系依靠某些指标来认定是否存在相关因素，以确定是否存在雇佣关系。这些指标包括融入一个组织的程度，由谁控制工作条件，提供工具、材料或机器，提供培训，以及报酬是否定期支付并占劳动者收入的很大比例。³¹

74. 许多组织制定了政策和合同模式，以指导编外人员的使用管理。但从所进行的访谈和对调查问卷的答复中可以明显看出，雇佣关系原则并没有作为确定使用哪种合同模式的标准得到适当应用。例如，在一些组织中，³² 编外人员在事实上的雇佣关系下，以延长的短期合同履行连续性的核心工作人员职能。他们通常在组织的办公场所工作，每月领取薪酬。一些编外人员根据不同类型的有明确期限的连续合同工作了五年以上，但没有获得相关的社会福利。

75. 一份报告将编外人员称为“非标准”劳动者，并提供了一份有用的此类劳动者类别清单，解释了他们与“标准”劳动者或正式工作人员的区别。从这个角度看，编外人员可分为三大类：(a) 与组织在时间上联系有限的人员，如临时和兼职劳动者；(b) 与组织在物理上联系有限的人员，如远程工作者或在家工作的人员；(c) 与组织在行政上联系有限的人员，如通过劳动中介机构雇佣的人员或独

²⁸ JIU/REP/2014/8, 建议 1。

²⁹ 见 JIU/REP/2012/5, 第 36 段。

³⁰ 国际劳工大会，《雇佣关系》，第 95 届会议报告 V(1)，(2006 年)，第 5 段。

³¹ 同上，第 28 段。

³² 粮农组织、国际民航组织、国贸中心、环境署、教科文组织、人口基金、人居署、儿基会、工发组织、妇女署、世旅组织、粮食署、世卫组织和知识产权组织。

立订约人。这些劳动者不同于标准劳动者(正式工作人员)，后者有固定的工作时间、无固定期限的工作合同、固定的工作地点并受雇主的直接行政管理。³³

76. 检查专员经过深思熟虑后认为，如果一个组织的业务模式使编外人员不可避免地要履行连续性的职能，就应该向他们支付相关的社会福利和应享权利。如下文附件三和第 132 段所示，一些组织确实向服务合同持有者提供社会福利。

77. 许多受访的官员承认，普遍的做法等同于雇佣关系，因此不符合劳工组织倡导的人人有体面工作的精神，劳工组织将体面工作定义为“权利受到保护的生产性工作，能产生足够的收入，并有充分的社会保护。体面工作还意味着充足的工作，即所有人都应充分获得赚取收入的机会。体面工作标志着通往经济和社会发展的捷径，能实现就业、收入和社会保护，同时不损害劳动者的权利和社会标准”。³⁴ 自 1999 年国际劳工组织提出此概念以来，体面工作已成为国际组织的一个参考点，例证是 2015 年 9 月联合国大会将其作为《2030 年可持续发展议程》的一个组成部分予以通过。可持续发展目标 8 规定了体面工作。

78. 项目署通过个体订约人协议表明将遵循雇佣关系原则。项目署人员和文化小组承诺确保个体订约人协议提供有竞争力的福利和应享权利，并完全符合国际公认的劳工标准和原则。³⁵

79. 检查专员认为，严格执行编外人员使用政策的条款和条件以及相关的合同模式将防止编外人员的滥用。

编外人员合同模式

80. 各参加组织采用的合同模式因组织而异，通常由相关组织的业务模式及其工作性质决定。编外人员合同模式也种类繁多，其条款和条件也因组织而异。联合国系统各组织最常见的编外人员合同模式是顾问、个体订约人、联合国志愿人员和服务合同，面向项目的大型组织提供许多不同类型的编外人员合同模式(见附件一)。

81. 对合同模式政策文件的仔细研究表明，联合国系统各组织使用的标准各不相同。一些政策文件没有说明选择使用何种合同模式的标准。**检查专员认为，开发署关于使用合同模式的指南³⁶ 是良好做法，建议其他组织考虑采用。**表 2 列明了开发署用于选择采用的合同模式类型的标准。

³³ Elizabeth George 和 Prithviraj Chattopadhyay “非标准工作与工人：对组织的影响”，第 2 页。

³⁴ 国际劳工组织，总干事关于体面工作的报告，国际劳工大会第 87 届会议，日内瓦，1999 年 6 月。

³⁵ 见项目署，“向执行局通报的最新情况”，第 7 页。

³⁶ 开发署，《合同模式使用指南》，2023 年 1 月。

表 2
开发署用于选择采用的合同模式类型的标准

标准	需要考虑的因素
1. 工作人员与编外人员：该职能是否要求任职者为工作人员？	该职位何时应为工作人员职位？ 工作人员合同模式必须用于具有固有性质的职能，同时也用于具有连续性质的职能。当任职者请长假(如育儿假或长期病假)时，或在季节性或高峰工作量时，应使用工作人员模式临时替代……工作人员职位。 该职位何时应为编外人员职位？ 如果某项职能既不具有固有性质，也不具有连续性质，或仅与某个项目相关，通常应默认为编外人员职位。
2. 长期与短期：职能的预计持续时间是多久？	一旦确定是使用工作人员模式还是编外人员模式来履行职能，合同的期限就可以帮助明确在这些类别中利用哪种合同模式比较合适。
3. 专业人员职等与一般事务职等：职能的职等是什么？	专业人员和一般事务人员这两个职等既适用于工作人员合同模式，也适用于编外人员合同模式，包括联合国志愿人员，其定义如下： 专业人员职等 包括涉及管理、概念、分析、评估、科学和技术的职位，或需要学历的工作，某些职位还需要大学一级的专业资格。 一般事务职等 具有行政、文书、程序或业务性质的支助工作，范围从事务性或标准化职能，到直接支助专业人员或支助可为复杂和准专业性任务的职能，不一而足。从事一般事务工作往往需要中学后教育和技术或行政培训。
4. 国际招聘与当地招聘：该职能需要国际专业人才还是当地专业人才？	当地职能 一般事务职等的职能，无论是工作人员还是编外人员，都被视为当地职位，并由工作地点通勤距离内的、合法在工作地点所在国居住和工作的候选人来填补。如果专业职等的职能不需要专门的国际专长和经验，或者顺利履行该职位需要当地的知识和专长，那么这些职能也可以被指定为当地职能。就本国专业干事而言，只能雇佣工作地点所在国的国民。本国专业干事主要用于方案国。由于这些人员来自当地，他们的报酬和福利待遇以当地就业市场为基础。在外地的正常工作环境中，大多常规职能默认为当地职能……，因为这有助于国家能力建设。 国际职能 除驻地代表和副驻地代表外，可能还有其他一些职能需要独立于国家背景的立场、政治或地方中立性、不同背景下的国际专长或在国家能力范围内不可能找到的技术专长。在这种情况下，将聘用具有国际地位的候选人来履行这些职能。这些候选人全球范围内寻找，其薪酬和福利待遇以全球外雇劳动力为基准。

资料来源：开发署，《合同模式使用指南》。

82. 如上文第 80 段所述，编外人员合同有多种类型，各组织的编外人员合同条款和条件也不尽相同。不过，编外人员合同模式可分为两大类：(a) 咨询类合同，(b) 服务类合同。³⁷

咨询类合同

83. 咨询类合同通常是短期合同，在组织内部不具备所需专长时使用。一般来说，它包括一次性或按日支付的报酬，并以交付成果为基础。这类合同的社会福利通常有限。虽然咨询类合同在联合国系统各组织中很常见，但有些组织使用不同的术语。例如，劳工组织将顾问称为外部合作者。

84. 根据访谈中收到的信息和对调查问卷的答复，许多组织对咨询类工作的合同模式有很好的理解，执行起来没有困难。正如 2012 年关于审查联合国系统内利用个体顾问情况的报告³⁸ 中所建议的那样，许多组织制定了政策和合同模式，概述了签订了顾问服务合同的条件和程序。虽然有少数组织将这种模式用于长期合同，但许多组织根据既定政策将其用于短期合同。

85. 在 2020 年 11 月向大会提交的关于联合国秘书处组成的报告³⁹ 中，秘书长指出，2018-2019 两年期共聘用了 26,226 名顾问和个体订约人。虽然与 2016-2017 两年期相比略有减少，但近几年的趋势表明所使用的顾问数量在增加。例如，2018-2019 两年期联合国秘书处的顾问数量为 8,563 人，⁴⁰ 2020-2021 两年期的增加到了 11,201 人(增长 31%)。⁴¹

86. 在 2013 年 4 月 12 日第 67/255 号决议中，对于经常聘用或再次聘用顾问超过一年的领域，大会再次请秘书长酌情提出设立员额的提议(第 68 段)。大会第 74/262 号决议重申，应把顾问的使用保持在最低限度，本组织应利用内部能力开展核心活动或履行长期性的经常职能(第 23 段)。这也是联合国审计委员会一再提出的建议。

87. 虽然咨询类型的模式很容易理解，但审查发现，在一些参加组织(如粮农组织、国贸中心和世卫组织)中合同模式的错误分类或不正确使用问题一直存在。例如，一些组织聘用人力资源、采购、财务、信息和技术等领域缺乏经验的毕业生担任顾问。

88. 世卫组织关于顾问使用的评估报告和开展工作协议强调了这一意见，内容如下：“虽然应鼓励使工作人员队伍年轻化的倡议，但需要注意避免招聘实习生或处于职业生涯初期的个人担任顾问等做法，因为这有悖于顾问的定义‘特定领域的专业人员、专家、能手或公认的权威’”。⁴²

³⁷ 见 JIU/REP/2014/8, 第 96 段。

³⁸ JIU/REP/2012/5, 建议 2。

³⁹ A/75/591/Add.1.

⁴⁰ 同上，表 19 等。

⁴¹ A/77/578, 表 20。

⁴² 世卫组织，“对顾问使用情况的评估”，第 iii 页。

89. 审查发现，一些组织没有区分个体顾问和其他编外人员，特别是个体订约人。联合国秘书处行政指示 ST/AI/2013/4 载有顾问和个体订约人的有用定义(见表 3)，可作为其他组织的重要基本参考。

表 3
“顾问”和“个体订约人”的定义

顾问	个体订约人
“顾问是……特定领域公认的权威或专家，由[组织]根据临时合同以咨询人或顾问身份聘用……。顾问必须具备正式工作人员通常不具备的特殊技能或知识……而且[组织]对其没有持续的需求。顾问的职能以结果为导向，通常涉及分析问题，为研讨会或培训课程提供协助，为大会和会议准备文件，或就其专长领域内的事项撰写报告并就这些领域提供建议或协助”。	“个体订约人是指不时以临时合同聘用的个人……他们为执行短期性质的特定任务或工作提供专长、技能或知识，并支取总括服务费。其工作任务可能涉及与工作人员类似的全职或兼职职能，如提供翻译、编辑、语言培训、公共信息、秘书或文书服务、兼职维修服务或其他可由工作人员履行的职能。个体订约人不必在[组织的]办公场所工作”。

资料来源：ST/AI/2013/4, 2013 年。

90. 在订约条件方面，联合国秘书处规定，“如果临时聘用个体订约人履行与工作人员类似的职责和职能，应制定明确的战略，以便长期解决正式人员配置问题”。⁴³

91. 如上所述，咨询合同是以具体的交付成果为基础的，其目的是临时提供特殊的专长。检查专员认为，如果这种合同模式严格用于咨询工作，那么就可以避免其滥用的问题，也就不需要提供某些社会福利。

服务类合同

92. 在这种模式下，编外人员往往履行连续性的工作人员职能，相当于雇佣关系。编外人员通常在各组织的办公室工作。服务类合同的例子有个体订约人、个体订约人协议、个体服务提供者、人员服务协议、特别服务协定和服务合同。

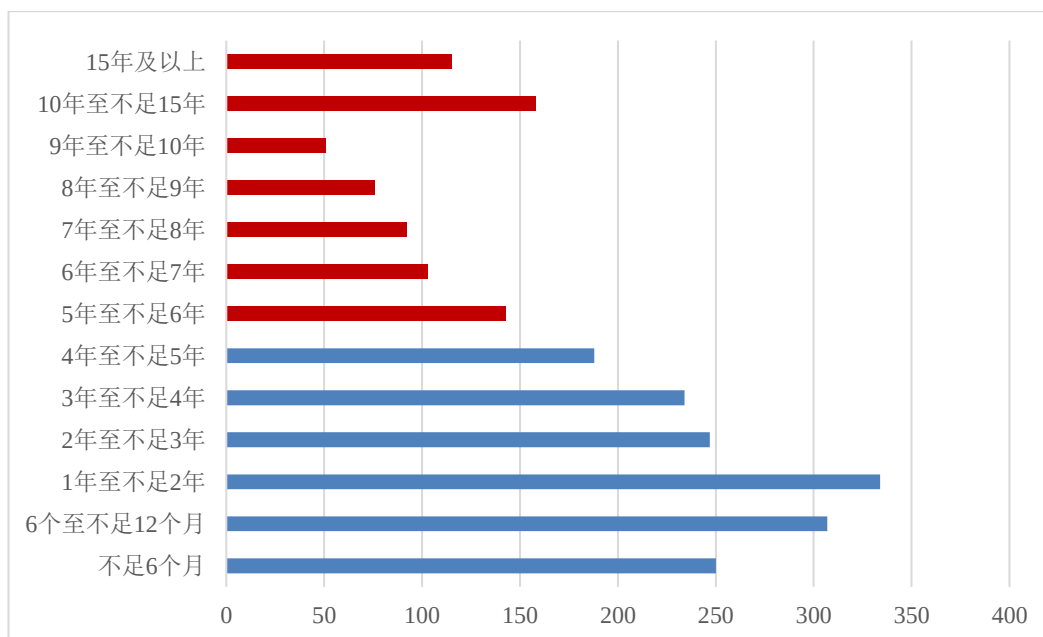
93. 联检组在五个地区对编外人员进行了调查，收到的答复证实了一些组织的服务类合同做法。56%的调查对象认为，他们的工作没有明确的时间框架，或者似乎具有连续性。如图二所示，32%的调查对象表示，他们的工作时间很长，已超过 5 年。调查结果显示，85%工作 5 年或 5 年以上的受访者认为，他们的工作性质与正式工作人员相似或相同。

94. 从根本上说，在服务类合同模式下，编外人员的过度使用更为普遍。图二显示了编外人员样本在参加组织的服务月数或年数，在 2,298 名答复者中，32%以上在同一组织工作了五年以上。

⁴³ ST/AI/2013/4, 第 3.3(d)段。

图二

关于在各组织服务的月数或年数的编外人员调查问卷结果
(答复数)



资料来源：面向编外人员在线调查问卷的答复。

95. 许多拥有大量编外人员合同的组织将长期聘用编外人员归因于工作人员职位资金不足。受访者的回答和对联检组调查问卷的答复都显示，工作人员职位的预算拨款多年来一直冻结或没有充分增加。

96. 总体而言，受访者对规范编外人员使用的政策和条例状况表示满意。24 个组织在对调查问卷的答复中确认，它们已修订和(或)制定了有关使用编外人员的政策。虽然这些政策和条例的全面程度因组织而异，但总的说来，参加组织在这一领域显然有了很大的改进。

97. 缺少的环节是缺乏协调、滥用合同模式和执行政策不力。大多数情况下，关于编外人员使用的政策分散，且联合国系统各组织没有以一致和系统的方式加以执行。政策和合同模式的适用超出了其主要目标，即在规定的时间内履行特定职能或与项目挂钩。

98. 为了解决滥用编外人员的问题，粮食署在其 2021 年 9 月的人员配制框架中引入了“有限定期任用”，用于填补中期特定项目和有时限的活动才需要的职位，并扩大了应享权利和福利。这是一种国际专业人员职类的非流动工作人员任用，任期有限，最长不超过四年。检查专员认为，粮食署决定提供有限定期任用并提供相关福利，是防止编外人员合同模式滥用的良好举措，建议其他组织考虑效仿。

99. 使用编外人员的关键问题将在之后的各节讨论。

B. 使用编外人员的条件和限制

主要结论：大多数参加组织都对编外人员的使用规定了条件和限制，但未能始终如一地加以执行

100. 对现有数据的分析表明，关于使用编外人员的政策和合同模式一般都包含标准条件，概述了编外人员的法律地位、责任和义务。此外，合同模式或编外人员合同也包含编外人员应遵守的条件或限制。不过，虽然标准条件大体相似，但各组织的条款范围和内容却不尽相同。下文列出了大多数组织在各自政策文件中规定的一些条件和限制。

101. **编外人员的法律地位。**大多数政策文件明确规定，编外人员不应履行连续性的工作人员职能，不被视为组织的工作人员。编外人员以个人身份任职，而不是作为政府或组织以外任何其他当局的代表。编外人员的法律地位是独立订约人。

102. 然而如上所述，大多数组织并不遵守这一原则，的确将连续性的职能分配给编外人员。例如，联合国秘书处允许个体订约人履行工作人员的职能，即使他们签订的是编外人员合同。“其工作任务可能涉及与工作人员类似的全职或兼职职能，如翻译、编辑、语言培训、公共信息、秘书或文书服务、兼职维修服务或其他可由工作人员履行的职能”。⁴⁴ 但联合国秘书处还规定，除其他事项外，还必须满足以下条件：“如果临时聘用个体订约人履行与工作人员类似的职责和职能，则应制定明确的战略，以便长期解决正式人员配置问题”。⁴⁵

103. **管理、监督、代表和决策职能。**一般来说，大多数组织的政策和行政指示都规定禁止编外人员履行管理、监督、代表和决策职能。这些职能是正式工作人员的专有职能，因为这些职能需要在组织的运作中行使大量的酌处权和高级权力。编外人员提供的服务无权将使组织与其他法律实体或个人产生联系。难民署在关于管理附属人员队伍的行政指示中规定，“附属人员不得担任需要下放权力的职能，即代表本组织核准财务承诺或开支”。⁴⁶ 从根本上说，编外人员不应履行需要决策、核证和批准权的职能。

104. **接受任何外部机构的指示。**在大多数组织中，顾问和个体订约人不得接受任何政府或组织外部来源的指示。

105. **使用组织的名称、徽章或公章。**未经书面许可，编外人员不得使用组织的名称、徽章或印章。

⁴⁴ ST/AI/2013/4, 第 2(b)节。

⁴⁵ 同上，第 3.3(d)段。

⁴⁶ UNHCR/AI/2020/7, 第 24(二)段。

106. **期限、延期和所需间断时间。**根据对联检组调查问卷的答复中收到的信息，大多数组织规定了各类编外人员合同的期限、延期和所需间断时间。如附件四所示，联合国秘书处和其他组织⁴⁷ 在 36 个月的期间内聘用顾问的最长期限为 24 个月，之后必须有强制性的服务间断。对于个体订约人来说，合同的最长期限通常为任意 12 个月中的 9 个月。

107. 服务合同的期限通常为 12 个月。大多数参加组织聘用顾问的期限为 11 个月，之后间断 1 个月。最长的延期期限因组织而异。虽然大多数组织都规定了聘用编外人员的最长期限，但审查发现，这些限制并没有得到充分遵守，编外人员的连续聘用时间累计多年就证明了这一点。

C. 编外人员的薪酬结构

主要结论：薪酬结构各不相同；需要加强一致性

108. 编外人员薪酬的一般原则因合同模式而异。咨询类合同的费用通常由机构一级集中确定和修订的费率、职等或薪段决定。费用通常是全包的，没有单独的应享权利。表 4 举例说明了联合国秘书处如何确定国际顾问和个体订约人的职等和费率范围。

表 4
联合国秘书处国际顾问和个体订约人的职等和费率范围⁴⁸

职等	任务级别和所需资格	每日费率范围	每月费率范围
A 级	该职等是为提供本组织所不具备的支助服务而设立的，所涉及的项目或技术任务范围较窄，所需要的技术技能或经验有限。	180-240 美元	3 867-5 012 美元
B 级	该职等通常用于中等复杂程度的项目，这些项目要么范围较广、深度有限，要么范围有限但相当深入，且对本组织内的系统、流程和团队的绩效具有影响。该职等通常用于拥有专业学位或受过专业培训，并在本组织的某一实务、技术和(或)行政领域具有多年相关经验的人员。	240-380 美元	4 939-7 870 美元
C 级	该职等有权聘用具有广泛相关专业经验，需要专门知识和技能或技术知识和技能的人员。该职等的人员应制定新的方法、技术或政策和(或)设计准则、标准作业程序和项目主题。这些人员将参与范围广、深度大的项目，这些项目将对某一职能或各种相互关联领域的计划或服务的总体执行产生影响。	390-560 美元	7 328-10 572 美元

⁴⁷ 例如国贸中心、贸发会议、环境署和人居署。

⁴⁸ 当地征聘人员薪金表是确定当地顾问或个人承包商薪酬水平的参照点。

职等	任务级别和所需资格	每日费率范围	每月费率范围
D 级	该职等有权聘用在其受聘的相应工作或计划领域具有广泛相关经验和最高专业水平的高度专业化人员。例如，此类人员的服务、工作和建议可能是完成一项大范围的重要计划、服务或职能领域的若干因素之一，且高度复杂，影响较大。此类人员承担的职责可能涉及大规模的计划和业务活动，需要投入大量人员和资金。	620-750 美元	10 754-13 040 美元
E 级	该职等只能由人力资源厅授权，主要用于非常特殊的安排，涉及从高度专业化领域的世界知名权威机构获得服务和工作。通常，这类聘用产生的方案和(或)业务活动或者涉及大量人员和资金承诺，或者具有异常复杂的方案范围，会在战略、业务重组和规划分析方面对交付产生重大组织影响，通常非常复杂和(或)敏感。	860-980 美元	14 339-15 779 美元

资料来源：ST/AI/2013/4。

109. 根据对调查问卷的答复和在访谈中获得的信息，许多组织使用类似的五级聘用结构，但对顾问采用不同的费率范围，其更新频率高于联合国秘书处。一些受访者表示，有必要更新联合国秘书处国际顾问和个体订约人的费率范围，这些费率范围已经冻结了 10 年，这使得秘书处及其各实体在聘用高度专业化的人员时市场竞争力下降。

110. 联合国秘书处在 2020 年开展了一项关于编外人员能力的研究。⁴⁹ 该研究的建议之一要求审查和更新关于顾问和个体订约人的 ST/AI/2013/4 号行政指示，以简化流程并澄清各实体普遍提出的问题。由于联合国秘书处聘用的大多数编外人员是顾问和个体订约人，检查专员建议定期审查和更新相关行政指示，并与联合国系统其他组织统一费率范围，以避免不良竞争。

111. 服务类合同的费用通常由当地劳动条件、类似工作的市场费率以及所需的技能和资格决定。表 5 列出了教科文组织的薪酬结构，其最近修订的服务合同政策于 2023 年 1 月生效。⁵⁰

112. 鉴于开发署进行的对外地工作地点服务合同的薪金调查已经停止，教科文组织参照联合国当地征聘人员薪级表修订了外地服务合同的薪酬结构(见表 5)。

⁴⁹ 联合国业务支助部，“编外人员能力研究——总结报告：关于更新和改进编外人员使用和管理建议”(2020 年 12 月)。

⁵⁰ 教科文组织，AC/HR/86 号行政通函，关于更新合同模式：服务合同，《人力资源手册》第 13.9 项修正案，2022 年 11 月 17 日。

表 5
外地服务合同的薪酬结构(教科文组织)

薪段	任务级别和所需资格	薪级	参照等级
SB1	物理操作和机械工作；基本加工支持、任务导向、流程支持工作	SC1	GS1
		SC2	GS2
		SC3	GS3
SB2	行政和技术支持职责，要求中专以上学历	SC4	GS4
		SC5	GS5
SB3	需要中专以上学历的专业化综合支助工作	SC6	GS6
		SC7	GS7
SB4	分析性工作，要求理解概念，需要大学学位或同等职业经历	SC8	NOA
		SC9	NOB
SB5	具有较高专业水平的概念、分析和咨询性的工作，需要实质性创新，并可能涉及对项目活动的监督。工作要求有大学学位，最好是高级学位	SC10	NOC
		SC11	NOD

每个参照等级有三个切入点：
最低：第 1 步
中点：第 5 步
最高：第 10 步

资料来源：教科文组织，第 AC/HR/86 号行政通告。

113. 教科文组织第 AC/HR/86 号行政通告载有其最新人力资源手册的附录，其中附有表格和详细信息，包括每个薪段的职权范围、贡献价值和服务领域，用于确定和执行服务合同持有者的薪酬。

114. 项目署采用国际公务员制度委员会的职等结构。每个职等反映了职位责任和工作要求的复杂度。表 6 概述了项目署的合同职等。

表 6
项目署合同职等和公务员制度委员会职等

公务员制度委员会职等	项目署合同职等	主要要求
ICS-1	G1/LICA1	无最低工作经验要求
ICS-2	G2/LICA2	完成中等教育后至少 2 年相关工作经验，获得学士或硕士学位后无需工作经验
ICS-3	G3/LICA3	完成中等教育后至少 3 年相关工作经验，获得学士或硕士学位后无需工作经验
ICS-4	G4/LICA4	完成中等教育后至少 4 年相关工作经验，获得学士或硕士学位后无需工作经验

公务员制度 委员会职等	项目署 合同职等	主要要求
ICS-5	G5/LICA5	完成中等教育后至少 5 年相关工作经验，获得学士学位后至少 1 年相关工作经验
ICS-6	G6/LICA6	完成中等教育后至少 6 年相关工作经验，获得学士学位后至少 2 年相关工作经验
ICS-7	G7/LICA7	完成中等教育后至少 7 年相关工作经验，获得学士学位后至少 3 年相关工作经验，获得硕士学位后至少 1 年相关工作经验
ICS-8	LICA8/IICA1/NO-A/P1	获得学士学位后至少 2 年相关工作经验，获得硕士学位后无需工作经验
ICS-9	LICA9/IICA1/NO-B/P2	获得学士学位后至少 4 年相关工作经验，获得硕士学位后至少 2 年相关工作经验
ICS-10	LICA10/IICA2/NO-C/P3	获得学士学位后至少 7 年相关工作经验，获得硕士学位后至少 5 年相关工作经验
ICS-11	LICA11/IICA3/NO-D/P4	获得学士学位后至少 9 年相关工作经验，获得硕士学位后至少 7 年相关工作经验
ICS-12	IICA3-4/NO-E/P5	获得学士学位后至少 12 年相关工作经验，获得硕士学位后至少 10 年相关工作经验
ICS-13	IICA4/P6/D1	获得学士学位后至少 12 年相关工作经验，获得硕士学位后至少 10 年相关工作经验
ICS-14	IICA4-5/D2	获得硕士学位后至少 15 年工作经验

资料来源：项目署，“我们的职位”。

115. 难民署还使用公务员制度委员会制定的适用于工作地点工作人员的年薪净额表，按同等职类的单一费率按月支付个人合同。⁵¹ 粮食署使用联合国一般事务及有关职类工作人员薪金表作为制定和修订服务合同薪金表的依据。⁵²

116. 包括编外人员、征聘管理人和人力资源官员在内的一些受访者表示，有必要为联合国系统各组织类似的合同模式建立一致的薪酬结构，以便为编外人员提供一个公平的一揽子方案，并缓解留用问题。

117. 检查专员建议联合国系统各组织考虑参照公务员制度委员会提供的联合国当地招聘工作人员薪级表，更新其外地编外人员合同的薪酬结构。

118. 服务类合同的费用递增制度。联合国系统各组织除了需有一致的薪酬结构，除此之外，许多在同一组织工作多年的编外人员提出的另一个关键问题是缺乏加薪制度。在一次编外人员重点小组会议上，一位与会者表示，“无论我们在

⁵¹ UNHCR/AI/2020/7, 附件二。

⁵² 粮食计划署，《人力资源手册》，第 3.7 节(服务合同)。

这里工作了多少年，得到的总是三个月的合同，一直是第一级，这令人难以接受”。在另一次会议上，一位与会者说：“我们不像定期合同人员那样有自动加薪”。

119. 开发署、难民署、项目署和粮食署为编外人员实行了年度例常加薪制度。开发署的本国人员服务协议持有者如果业绩被认为令人满意，并按当时的薪酬水平上连续服务 12 个月后，有资格获得最多为当时薪酬 3% 的加薪，但加薪后的最高薪酬不得超过该薪酬段的最高薪酬。⁵³ 这种年度例常加薪制度不适用于国际人员服务协议持有者。⁵⁴

120. 难民署为合同期超过一年的全职个体订约人引入了职档例常加薪概念。⁵⁵

121. 项目署一直在设法改善个体订约人协议持有者的服务条件，作为这项努力的一部分，项目署于 2023 年 1 月对国际个体订约人协议持有者引入了年度固定费用加薪，以认可其职能的进步并给予报酬，这也与资历挂钩。这是一种自动年度加薪，设定为当时费用的固定百分比。具体百分比因国际公务员制度委员会职等而异。⁵⁶

122. 粮食署有关于服务合同持有人在续签时加薪的规定。如果合同持有人在前一合同期间的业绩被评估为达到所有合同目标，且整体服务被评为优秀或成功达到所有目标，在新合同中主管可建议将服务合同持有人的月薪在之前的月薪基础上增加 2%，区域主任和国家主任可批准或否决此建议。增加后的月薪不得超过服务合同相应职等的最高工资金额。⁵⁷

123. 检查专员建议联合国系统其他组织考虑效仿开发署、难民署、项目署和粮食署，对服务类合同持有者实行年费递增制度。

D. 编外人员的应享权利和福利

主要结论：缺乏针对编外人员的社会保障计划

124. 临时任用工作人员一般有权享受年假、病假和育儿假，并参加医疗保险计划。合同期为 6 个月或以上的工作人员，或在短期任用下服务满 6 个月且中断时间不超过 30 个日历日的工作人员，也有权参加联合国合办工作人员养恤基金。⁵⁸

125. 就编外人员而言，有些合同没有提供任何福利和应享权利，而其他类型的编外人员合同则提供了某些基本的福利和应享权利，如休假和医疗保险(见附件三)。如第 91 段所述，如果咨询类合同严格用于具体交付成果和临时提供专门知识，则可能没有必要提供某些社会福利。

⁵³ 见开发署，国家人员服务协议政策(NPSA)，第 3 版，2023 年 1 月。

⁵⁴ 见联合国开发计划署，国际人员服务协议政策(IPSA)，第 4 版，2023 年 1 月。

⁵⁵ UNHCR/AI/2020/7, 附件二。

⁵⁶ 见项目署，ICA 增益—IIICA 费用递增，信息表，2022 年。

⁵⁷ 粮食署，《人力资源手册》，第 3.7 节(服务合同)。

⁵⁸ ST/AI/2010/4/Rev.2, 第 9.1 段。

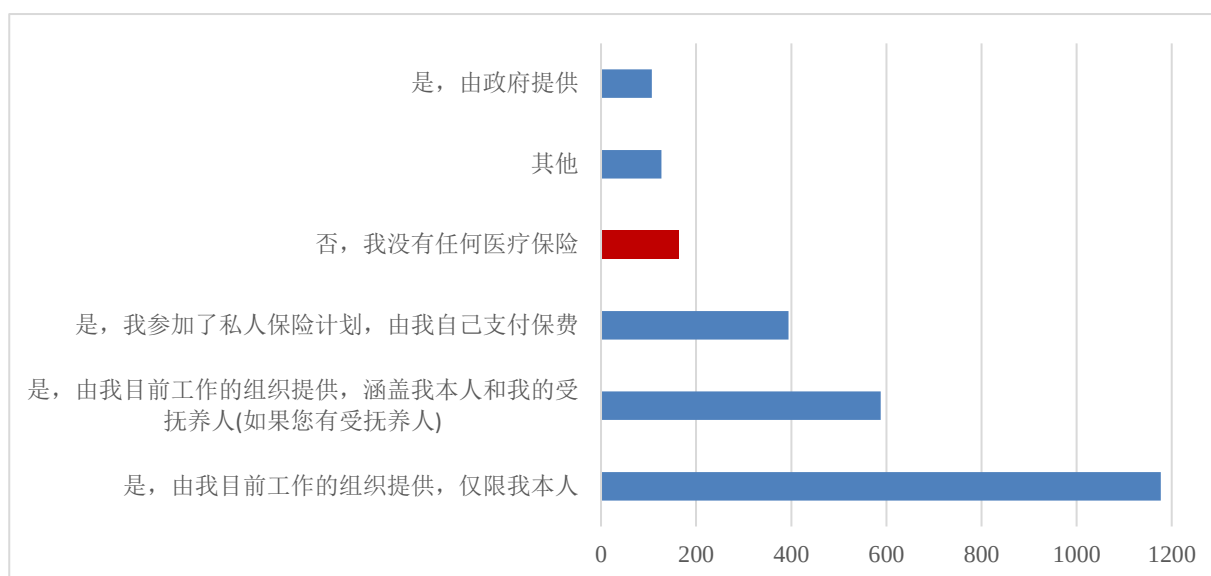
126. **应享假期。**自 2014 年联检组审查以来，一些组织改进了某些合同模式的应享假期。例如，粮农组织和粮食署现在允许顾问请病假，允许生母休育儿假。难民署直接聘用的个体订约人有权享受年假、病假和育儿假。

127. 尽管如此，编外人员的问卷调查结果显示，几乎一半的受访者(46%)对自己的应享假期不满意(40.2%)或部分不满意(5.8%)。对调查数据的仔细研究表明，80%以上表示不满意的人持有的是咨询类合同。**检查专员认为，长期聘用顾问的组织应重新评估其休假政策，并尽力根据需要加以改进。**

128. **医疗保险参保率高。**在回答是否参加了任何医疗保险计划的问题时，只有 7%的受访者回答“没有”。大多数受访者(76.8%)参加了由其目前工作的组织提供的医疗保险计划，其中有的只为自己投保(51.2%)，有的为自己和受抚养人投保(25.6%)。图三显示了关于编外人员参加医疗保险计划情况的调查结果。

图三

编外人员参加医疗保险计划的情况(多选)



资料来源：对联检组编外人员在线调查问卷的答复

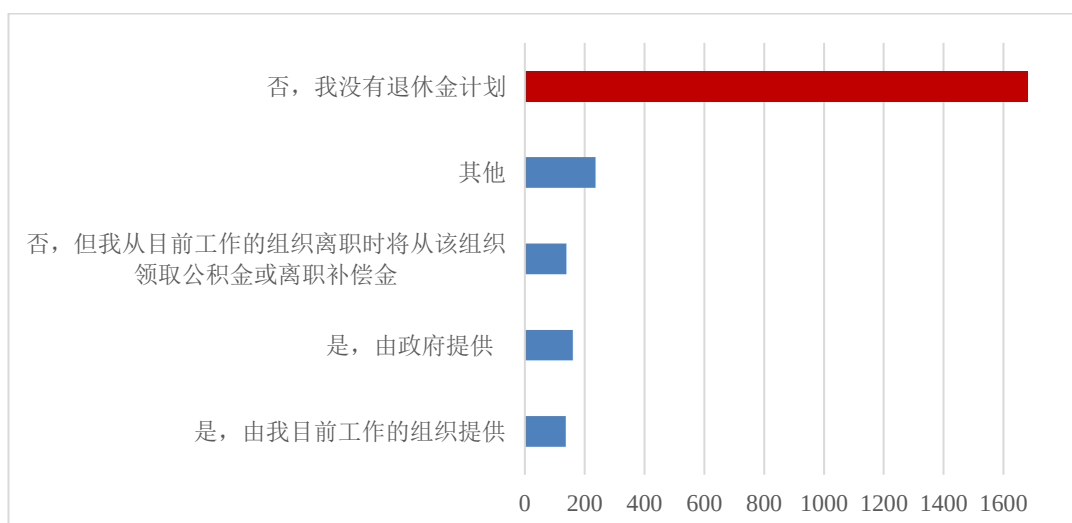
129. 许多受访者提到，医疗保险是编外人员面临的一个问题(例如，他们通常需要自行支付受抚养人的保费)，但缺乏社会保障计划是一个更重要的问题。

130. **缺乏社会保障计划。**由于许多编外人员在各组织工作数年，因此缺乏社会保障计划，如养老金或公积金，会威胁到他们未来的福利。当回答是否参加任何退休金计划的问题时，73%的人回答“没有”。这表明，许多组织显然没有为编外人员提供参加养老金或公积金计划的机会。图四显示了有关编外人员参加退休金计划情况的调查结果。

131. 根据调查结果，编外人员显然非常重视这项福利，因为在回答是否接受组织提供这项福利并扣除其部分收入作为资金，从而造成净工资降低时，71.1%的受访者回答“是”，只有 12.5%的受访者回答“否”。此外，当被问及合同中包括的养老金计划选项的满意程度时，61.8%的受访者表示“部分不满意”(7.2%)或“不满意”(54.6%)。许多受访的编外人员也对缺乏社会保障计划表示失望。

图四

编外人员参加退休金计划的情况(多选)



资料来源：对联检组编外人员在线调查问卷的答复

132. 如附件三所示，共 10 个组织，包括国际民用航空组织(民航组织)、开发署、教科文组织、人口基金、人居署、难民署、妇女署、世旅组织、粮食署和世卫组织，向服务合同或特别服务协定持有者(世卫组织)以及人事服务协定持有者(开发署)提供养恤金福利。开发署负责为国贸中心、人口基金、人居署、难民署和妇女署等其他实体管理服务合同，这些合同将于 2023-2024 年逐步取消，代之以人员服务协议的模式。两种合同模式都提供养恤金福利。项目署为个体订约人协议持有者设立了公积金。简而言之，只有三种编外人员合同模式提供养恤金福利或公积金：即服务合同、人员服务协议和个体订约人协议。

服务合同、人员服务协议和个体订约人协议的社会保障安排

133. **服务合同。**开发署确保根据服务合同聘用的人员酌情参加养恤金计划，并有充足的医疗保险。例如，在没有养恤金计划的国家、或只有国家养恤金计划但不允许服务合同持有者直接参与的国家，提供相当于合同持有者月薪 8.33%的一次性付款。类似的养恤金福利安排也适用于民航组织、教科文组织、世旅组织和粮食署签发的服务合同，但教科文组织(最高 10%)和世旅组织(13%)的比例不同。在医疗保险方面，如果个人仍然参加原有的医疗保险计划，开发署提供相当于雇主和投保人缴款总额的现金数额，作为合同持有者月薪的一部分。⁵⁹

134. 2015 年，世旅组织制定了服务合同持有者养恤金计划，并于 2016 年 1 月 1 日开始实施。服务合同持有者占世旅组织编外人员的大多数，提供养恤金福利被认为是解决人才流失挑战的关键。世旅组织将合同持有者基本工资的 13%用于个人养恤金计划。该养恤金计划不是合同持有者薪金的一部分，也不应被视为薪金的一部分。该金额包含在月薪中，前提是个人承诺加入国家或私人养恤金计划或类似计划(如适用)，或登记储蓄账户。编外人员可随时要求以世旅组织的任何一

⁵⁹ 见联合国开发计划署，《服务合同政策》，第 7 版，2018 年 7 月。

种正式语文提供附属关系或其延续的证明。在医疗保险方面，服务合同持有者必须参加世旅组织团体医疗保险计划，费用由世旅组织和合同持有者分担。⁶⁰

135. **人员服务协议(开发署)**。2021 年，开发署引入了新的编外人员合同模式，称为人员服务协议。人员服务协议模式用于聘用个人以基于服务的合同模式为本组织提供“有时限”的服务。人员服务协议有国家和国际两种模式，其中国家人员服务协议是开发署使用的主要编外人员合同模式。开发署已在组织内全面淘汰服务合同模式，并减少了个体订约人模式的使用，仅限于交付型顾问。不过，开发署仍代表其他机构管理服务合同模式，而这些机构正在向使用人员服务协议模式过渡。

136. 合同期至少为 6 个月或更长期限的国家人员服务协议持有者(称为“常规”国家人员服务协议)必须遵守适用于自己的国家社会保障义务。除月薪外，他们还一次性领取相当于其薪酬 8.33% 的金额，以代替养恤基金和所有其他社会保障义务。常规国家人员服务协议持有者有责任保证参加自己选择的任何计划，并直接向服务提供者支付每月费用。在医疗保险方面，开发署通过与服务提供者签订合同，为所有常规国家人员服务协议持有者提供保险。⁶¹

137. 关于国际人事服务协议持有者，开发署不额外支付社会保障和养恤基金。在医疗保险方面，开发计划署以每月一次性固定支付的形式提供补贴。⁶²

138. **个体订约人协议(项目署)**。2014 年 10 月，项目署为所有合同期至少为三个月的项目署当地个体订约人协议持有者实施了公积金计划。公积金是一种固定缴款计划，旨在帮助订约人储蓄和规划未来。项目署缴纳当地个体订约人费用的 15%；这一数额是固定的，并确认为一项支出。当地订约人每月至少缴付其费用的 7.5%；他们的缴款是强制性的，并可在自愿基础上增加到最多 15%。该计划已在自愿基础上扩展到国际个体订约人，他们可以选择的月缴款最低为 7.5%，最高为 15%，项目署不缴款。在从项目署离职时，公积金参与人可要求公积金付款，付款在离职后最多可推迟 6 个月。项目署的缴款数额根据订约人参加公积金的期限计算。

139. 项目署负责保证提供公积金融资机制的安排，并负责监督和支付与这些安排有关的行政费用。截至 2021 年 12 月 31 日，公积金为项目署当地个体订约人持有的资金余额为 1.008 亿美元(2020 年为 8,540 万美元，2019 年为 6,770 万美元)。⁶³ 根据与项目署的合同，公积金由苏黎世国际保险代表当地个体订约人管理和持有。

140. 关于医疗保险，当地个体订约人协议持有者由项目署医疗整体计划承保，其中包括医疗和牙科保险。国际个体订约人协议持有者应需自行安排医疗保险计划，项目署为其提供缴款。

⁶⁰ 见世旅组织，关于服务合同持有者、专家、借调官员、特别顾问和实习生合同机制的行政指示 AI/912/19/Rev.1, 2020 年 11 月。

⁶¹ 见开发署，《国家人员服务协议政策》(NPSA)，2023 年。

⁶² 见联合国开发计划署，《国际人员服务协议(IPSA)政策》，2023 年。

⁶³ 见项目署财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告，A/76/5/Add.11 和 A/77/5/Add.11。

141. 这三类合同，即服务合同、人员服务协议和个体订约人协议，通常比顾问或特别服务协议提供更好的应享待遇(见附件三)。⁶⁴ 事实上，一些接受访谈的人力资源官员表示，他们鼓励征聘管理人使用服务合同，而不是提供较少应享权利和福利的其他合同模式。

142. 开发署的人员服务协议模式相对较新，仍在收集征聘管理人和人员服务协议持有者的反馈意见，以期不断改进。

143. 项目署致力于持续改善个体订约人协议模式，以吸引优秀人才。自 2008 年 1 月引入个体订约人协议模式以来，项目署聚焦于提升模式吸引力，使本组织能够吸引和留用人员。实施个体订约人协议增益项目已使个体订约人协议模式发生变化。一位受访者表示：“我们知道只有人们致力于为本组织工作时，我们才能够增加价值。本组织承诺将继续改进该模式。”在访谈期间，许多编外人员，既包括任职于项目署的、也包括任职于其他组织的编外人员，都表示相较于以现金形式发放所有报酬，他们更愿意获得公积金。

144. 由于养恤金有限似乎是编外人员留用率比工作人员波动更大的主要原因之一，检查专员建议联合国系统各组织考虑向编外人员提供含有养恤金或公积金的合同。

145. 服务合同的服务终了补助金(教科文组织)。如上文第 112 段所述，教科文组织修订了其服务合同政策，于 2023 年 1 月生效⁶⁵。主要变更包括增加应享权利，如在与工作人员同等的条件下提供危险津贴，增加应享假期，提供服务终了补助金以补偿缺失的失业津贴。

146. 根据修订后的政策，如果教科文组织在不间断服务五年或以上后不延长或终止服务合同，且未在服务合同或工作人员合同下提供其他任务，则将支付服务终了补助金。支付金额视服务合同中的不间断服务年限而定。例如，若教科文组织在服务五年后不延长或终止服务合同，服务合同持有人将获得相当于三个月薪酬的金额。

147. 检查专员认为，教科文组织在服务五年或以上后不延长或终止服务合同的情况下提供服务终了补助金是一种良好做法，因为这在一定程度上补偿了编外人员缺乏工作保障的情况。检查专员建议联合国系统其他组织考虑这种做法。

148. 培训。包括难民署、项目署和粮食计划署在内的一些组织为其编外人员提供各种学习机会，尤其是内部培训。编外人员线上问卷调查的大多数(64.9%)受访者表示他们参加过培训。然而，在访谈中，一些编外人员抱怨说即使从事相同或类似的工作，他们的培训机会也比正式工作人员少。他们表示在组织必须为参加者支付培训费用的情况下，正式工作人员会优先获得培训机会。但是应当指出，正常情况下编外人员是作为短期独立订约人受聘，若如此，那么对其培训就没有，因为他们受聘的原因是其已掌握的专业知识。检查专员建议，允许从事工作人员类型工作的编外人员，特别是那些长期服务的人员参加内部培训。这不仅提高编外人员的技能，还能提高组织的成效和业绩。

⁶⁴ 例外情况是，粮食计划署外地办事处的特别服务协议提供 6 个月或更长合同期的年假，世卫组织提供年假和病假以及育儿假。

⁶⁵ 教科文组织，AC/HR/86 号行政通函，2022 年 11 月 17 日。

149. **业绩评估。**令人满意的业绩是支付编外人员薪酬及延长和续签合同的先决条件。主管通常要在合同即将结束或结束时提供业绩评估。对联检组问卷作出答复的 26 个组织都证实它们有用于评估编外人员业绩的表格或清单，以确保问责和资金效益。例如，在联合国儿童基金会(儿基会)，完成后的顾问和个体订约人业绩评价表格会上传到机构资源规划系统，这也能确保业绩评估在内部广泛传播。儿基会鼓励各办事处在签订合同前查阅这些业绩反馈资源。在开发署内，编外人员业绩评估是主管必须定期进行的一项强制性流程，目的是根据合同规定的职责范围和商定的活动，对订约人的业绩和所取得的进展进行反馈。对于个体订约人，责任管理者会定期评估和监测业绩，以确保充分履行合同义务。

150. 检查专员认识到一些组织(例如项目署)的业务模式要求编外人员履行连续性职能，认为应为这类编外人员制定符合其合同关系的社会福利政策或计划。以下建议专门针对业务模式要求编外人员履行连续性职能的组织。实施该建议预计将提高透明度，加强问责制。

建议 4

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

E. 编外人员代表和内部司法

主要结论：缺乏代表非工作人员的结构化机制，他们诉诸内部司法系统的机会有限

151. **编外人员的代表。**联检组 2014 年的报告发现，在大多数组织中，正是因为编外人员不是工作人员，所以他们也不是工作人员代表机构的成员。在这些机构的正式会员资格方面，情况基本上没有改变。在大多数组织中，编外人员在公认的工作人员代表机构中没有正式代表权，也没有投票权。

152. 不过，一些工作人员协会已将会员资格扩大到编外人员。例如，难民署工作人员协会章程于 2021 年 2 月通过公投修订，在一系列重要变更中，一条是将编外人员(称为“附属员工”)作为附属成员纳入其中。开发署、人口基金、项目署、妇女署的工作人员协会欢迎为期至少六个月的编外人员合同持有人成为具有观察员地位的准成员。在位于哥本哈根的项目署总部，工作人员和个体订约人协议持有人均可加入人员协会，协会每月与人力资源小组召开会议，每季度与高层管理者召开会议。在位于日内瓦的国贸中心总部，一个由顾问和个体订约人组成的非正式工作组定期与工作人员协会进行交流。此外，在外地层面，许多当地工作人员福利小组也代表编外人员。

153. 许多受访者支持编外人员获得工作人员代表机构的正式会员资格并享有表决权，认为这是一个理想的选择。几位受访者同意，对于有大量编外人员的组织，成立一个单独的协会可能是更好的选择，因为他们的需要和关切与正式工作人员不同。一些受访的编外人员说，不一定要设立代表机制，因为接触管理层并提出关切从来都不是问题。似乎没有单一的规范的解决办法。不过检查专员建议，六个月以上的编外人员合同持有者可参加工作人员代表机构。

154. 在 2014 年的报告中，检查专员对编外人员无法诉诸内部司法系统的问题表示关切，并认为这“不仅造成了劳工权利问题，而且更难以就工作人员针对和涉及编外人员的不当行为(包括骚扰、歧视、滥用权力和报复)进行问责”。⁶⁶

155. **报告不当行为的机制。**在关于编外人员举报性骚扰、歧视和其他不当行为以及获得反报复保护的机制方面，对联检组调查问卷做出答复的全部 26 个组织都确认，编外人员可以使用与工作人员相同的机制。这是自 2014 年审查以来的重大改进。

156. **争议解决机制。**关于向编外人员提供的争议解决机制和其他申诉办法，联检组 26 个参与组织的答复各不相同(见表 7)。

表 7

争议解决机制

问题	答复
编外人员可诉诸 内部司法系统 ，包括行政法庭	5 个组织作了肯定答复： 粮农组织(仅限顾问)、劳工组织、开发署(仅限联合国志愿人员)、项目署、粮食署(仅限顾问)
编外人员可以诉诸 仲裁 (如联合国国际贸易法委员会)	21 个组织作了肯定答复： 粮农组织、原子能机构、国际民航组织、海事组织、国贸中心(顾问、个体订约人和项目署合同人员)、艾滋病署(仅限顾问)、开发署(个体订约人、人事服务协议持有者和联合国志愿人员)、环境署(仅限顾问)、教科文组织、人口基金(服务合同持有者和个体顾问)、难民署、儿基会(仅限顾问)、项目署、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、万国邮联(个体顾问和借调人员)、粮食署、世卫组织(顾问和特别服务协议持有者)、知识产权组织(个体订约人)和气象组织(顾问和特别服务协议持有者)
编外人员可利用 非正式的争议解决服务 (如通过人力资源管理处、监察员和调解事务办公室、道德操守办公室、内部监督事务厅)	18 个组织作了肯定答复： 原子能机构、国贸中心、海事组织、艾滋病署、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、人居署、难民署、儿基会、联合国秘书处、近东救济工程处、妇女署、世旅组织、粮食署、世卫组织和知识产权组织

资料来源：对联检组调查问卷的答复。

⁶⁶ JIU/REP/2014/8, 第 178 段。

157. 在这方面，项目署再次表现出独特性，它为其编外人员，即个体订约人，设立了一个专门的争议解决机制。2022年9月，项目署为个体订约协议持有者引入了正式的内部司法系统，通过该系统，个体订约协议持有者可以直接质疑他们认为违反其合同权利的行政决定。任何非纪律问题的行政决定都可以通过管理评估程序进行处理。如果个体订约人对管理评估的结果不满意，可以根据快速程序启动仲裁程序，要求设立仲裁庭审理案件，并做出具有约束力的最终裁决。个体订约人还可以通过正式的反驳程序对其绩效评估提出异议(例如，对“未达到预期”的评级提出质疑)。

158. 在2014年联检组审查中，大多数受访的编外人员并不知道他们有权诉诸非正式的冲突解决机制。在本次审查中，我们注意到了在这方面的进展。在针对本次审查的在线编外人员调查中，当被问及是否了解正式或非正式的投诉机制以反映不当行为时，大多数受访者(84.1%)回答“是”。此外，在被问及：是否感觉可以在工作场所轻松提出任何投诉或关切而且不必担心被报复，73.6%的受访者的答案为“是”(34.4%)或“一定程度上是”(39.2%)。

159. 许多组织⁶⁷在其编外人员合同中列入了关于解决争议的具体规定。检查专员建议联合国系统所有组织考虑在编外人员合同中列入解决争议的条款。

F. 与使用编外人员有关的监测和监督机制

主要结论：数据收集和定期报告有所改进，但需要加强定期审查

160. 如上所述，在联合国系统许多组织的工作人员队伍中，编外人员的数量已达到相当可观的水平。持续的监测和监督对于确保编外人员的合理使用非常重要。因此，有必要建立一个有效的机制，定期和系统地向高级管理层报告编外人员的使用情况，作为监测、决策和员工队伍规划的一部分，并向立法和(或)理事机构报告，供其监督。

161. **收集数据和信息。**由于信息技术的进步，自联检组2014年报告以来，收集和监测与编外人员有关的数据和信息的系统有了很大改善。对联检组调查问卷做出答复的全部26个参与组织都表示，他们利用现有的人力资源管理系统收集、记录、跟踪和监测编外人员的使用情况，但有些组织表示只是部分完成以上工作。

162. 然而，许多组织无法提供按资金来源(即经常预算或预算外资金)分列的编外人员支出数据。⁶⁸ 九个组织⁶⁹提供了按以下方面分列的数据(a)总部和非总部地点；(b)性别；(c)资金来源(经常预算或预算外资金)和数额。

163. 检查专员建议联合国系统各组织，特别是那些拥有大量编外人员的组织，改进其收集和监测编外人员使用情况数据的系统，包括按地点(如总部或非总部)和合同模式分列的支出数据。

⁶⁷ 粮农组织、原子能机构、劳工组织、海事组织、艾滋病署、教科文组织、儿基会、近东救济工程处、万国邮联、粮食署和世卫组织。

⁶⁸ 这个问题不适用于项目署，因为其供资机制与其他组织不同。

⁶⁹ 原子能机构、劳工组织、国贸中心、贸发会议、开发署、人口基金、近东救济工程处、妇女署和粮食署。

164. **定期向高级管理层报告。**关于向高级管理层报告此类数据和信息的问题，23 个组织⁷⁰ 答复说，它们定期这样做，但频率各不相同。例如，原子能机构每月制作看板，提供与顾问人数、费用、部门使用情况、性别多样性、任务期限和个人资料有关的状况和趋势。开发署、近东救济工程处、妇女署和世卫组织的系统根据需要向高级管理层提供实时数据。

165. **定期向立法和(或)理事机构报告。**在向立法和(或)理事机构报告方面，22 个组织⁷¹ 在一定程度上将编外人员使用情况的数据和信息纳入向立法和(或)理事机构提交的定期报告，其中大多数是年度报告。各组织的深度和覆盖面各不相同。粮农组织、民航组织、难民署、项目署、世旅组织、世卫组织和知识产权组织(知识产权组织)公开报告此类数据，作为人力资源年度报告或行政首长提交理事机构的年度报告的一部分。

166. 自联检组 2014 年报告以来，向高级管理层和立法和(或)理事机构定期报告的情况有所改善；只有少数参与组织表示没有定期报告或没有确定报告频率。然而，报告的深度和范围各不相同。检查专员认为，在向各组织的立法和(或)理事机构报告时，应包括按服务年限、聘用地点、国籍和性别分列的编外人员数量等信息。特别是在向拥有大量编外人员的组织的立法和(或)理事机构报告时更是如此。

167. 以下建议的实施有望进一步加强各参与的组织立法和(或)理事机构的监督职能。

建议 5

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

168. 在《为难民署工作的人员》报告(2017 年 11 月)中，难民署使用图形、图表和信息图直观地展示了其附属员工的数据和信息，并按本国或国际身份、性别、地点(总部或外地办事处)、业务区域、年龄分布和附属计划进行了细分。检查专员认为，该报告的格式是有效展示编外人员数据和信息的一个良好示例。

169. 教科文组织总干事每两年向执行局提交一份关于编外人员合同使用情况的报告⁷²。该报告载有详细资料，如总部和外地办事处每年按部门或局分列的顾问人数和相应的开支，并附有图表。报告还介绍了教科文组织整个工作人员的总体分布情况。

⁷⁰ 联合国秘书处和劳工组织的答复是否定的，而环境署的答复是“不适用”。

⁷¹ 在答复联检组调查问卷的 26 个参与组织中，劳工组织、开发署和环境署答复说，它们没有在提交立法和(或)理事机构的报告中列入关于编外人员使用情况的数据和(或)信息；近东救济工程处则表示，应要求提供了统计数据。

⁷² 最新的报告是《执行局和大会往届会议通过的决定和决议的落实情况，第四部分，人力资源问题，B. 2019-2020 年包括顾问在内的编外人员合同使用情况》(212 EX/5.IV.B)，2021 年。

170. 检查专员认为，教科文组织向其执行局提交的报告中纳入对编外人员合同使用情况的介绍和详细资料是一种良好做法。检查专员建议联合国系统的其他组织，尤其是那些一半以上工作人员为编外人员的组织，考虑效仿这种做法。

171. **内部控制机制。**对联检组调查问卷作出答复的全部 26 个组织都确认，它们已在总部和适用的外地办事处建立了内部控制机制，以确保关于编外人员的实践符合既定的政策和程序。这体现了对确保编外人员使用问责制的组织承诺。

172. 各组织使用的内部控制机制包括行政指示、手册、准则、招聘清单、将权力下放给项目或征聘管理人、职责分离、监测合规情况的看板、确保合规的定期审查、利益申报、进修培训和廉正审查。

173. 例如，项目署所维护的流程和质量管理系统即是一个监管机制，包含所有类型的编外人员合同，并附有流程图和详细信息，为征聘管理人员提供指导。教科文组织第 AC/HR/86 号行政通函(2022 年 11 月)介绍了经修订的《人力资源手册》关于服务合同的第 13.9 项、经修订的关于遴选和招聘准则的附录 13-E(附招聘清单)以及关于服务合同持有者薪酬的确定和执行的新附录 13-L。

174. 2013 年 1 月，难民署设立了附属员工股，现称为伙伴关系和附属员工股，以管理编外人员合同。该股自成立以来一直在全面运作，并逐步扩大其职能，已成为管理附属人员所有相关事项的全球协调中心。

175. 2019 年，联合国秘书处在业务支助部人力资源服务司内设立了编外人员能力股。该股为管理人员和业务伙伴使用编外人员提供支持。考虑到联合国秘书处拥有最长的编外人员合同模式清单(见附件一)及组织的规模，设立一个专门的股似乎是确保有效协调和管理编外人员的必要措施。

176. 开发署在其全球共享服务中心设立了人事服务协议股，负责管理人事服务协议的签发和行政工作，并确保其合规性。例如，该股会核查是否使用了合适的模式，如果没有，该股将回溯至相关的征聘管理人进行纠正。由于人事服务协议模式尚属新生事物，这种集中管理机制被视为是必要的；它能帮助征聘管理人做出明智的决策。

177. 检查专员建议，拥有大量编外人员的联合国系统各组织应考虑设立一个专门的股或办公室，以确保编外人员的有效协调和管理，难民署和联合国秘书处就是这样做的。

178. 在进行本次审查时，一些在外地工作的征聘管理人和人力资源官员接受了访谈，他们表示某些编外人员职类的征聘程序很繁琐。因此他们主张简化程序，将更多的权力下放给外地办事处。许多人表示，有必要适当平衡，允许外地办事处行使灵活性和酌处权，以适当的合同方式招聘合适的人员。一位征聘管理人说：“现行政策实际上不利于招聘工作人员，我们甚至不能对候选人进行评定，是总部的某个人决定招聘谁，我们必须落实。我们不想冒这种风险”。另一位表示，外地办事处需要招聘合适的人员，而人们对竞争的看法存在误解。总部官员似乎认为，外地办事处之所以招聘某些人是出于私人友谊，但事实是外地办事处面临落实的压力，同时必须对捐助者负责。

179. 应通过内部审计和评估等定期审查来评估内部控制机制的有效性，包括招聘程序和相关授权的有效性。

180. **审计和评估。**在答复联检组调查问卷的 26 个参与组织中，只有 8 个组织⁷³在过去 5 年中对编外人员的使用情况进行了专门的内部审计或评估。另有 9 个组织⁷⁴的内部审计和评估涉及编外人员的问题，如对外地业务的内部审计或国家办事处的人力资源管理。

181. 外聘审计员的报告经常提及各组织过度依赖编外人员和过度使用顾问。事实上，联合国审计委员会在其关于 2021 年 12 月 31 日终了年度联合国财务报表和业务的报告⁷⁵中提出的一项主要建议是，行政部门“确保合同人员只在本组织没有专门知识的情况下执行任务，并确保核心职能由正式工作人员执行”。审计委员会还在其关于开发署 2020 年 12 月 31 日终了年度财务报表的报告⁷⁶中建议开发署“在将工作人员职能分配给编外人员方面进一步使预防性控制措施自动化，并将必须由工作人员承担的所有最低限度控制职能纳入该措施”。审计委员会就编外人员问题向其他实体提出的建议包括：通过全面的员工队伍规划确保充分监测编外人员；竞争性和透明的选拔过程；对顾问和个体订约人进行及时、全面的产出评估；遵守顾问和个体订约人的任用期限。

182. 粮农组织监察主任办公室于 2020 年对编外人力资源进行了审计；上一次审计是 2015 年进行的。2020 年的审计⁷⁷查明了若干需要注意的问题，包括编外人员合同模式不够明确；对编外人力资源管理监测不足；以及合同间断规则不够灵活，不能最大限度地减少对工作的干扰。检查专员认为，粮农组织对编外人员进行定期内部审计是一种良好做法，尤其考虑到编外人员在粮农组织全部工作人员中占有很高比例。

183. 执行下列建议预计将提高透明度、加强问责制、改进控制和合规情况。

建议 6

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

⁷³ 粮农组织、原子能机构、劳工组织、联合国秘书处、近东救济工程处、妇女署、世卫组织和知识产权组织。

⁷⁴ 民航组织、国贸中心、国际电联、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、儿基会和粮食署。

⁷⁵ A/77/5(第一卷)。

⁷⁶ A/76/5/Add.1.

⁷⁷ 粮农组织，《监察长 2020 年年度报告—2020 年审计报告摘要》(FC 185/13.2)，2021 年 3 月，第 35 段。

四. 全系统的前进方向

184. 编外人员在联合国系统各组织工作人员总数中占比很高。联合国系统的工作人员基本分为两类：正式工作人员和编外人员。正式工作人员的法律地位是与本组织形成雇佣关系，而编外人员的法律地位是独立订约人关系。正式工作人员的合同可预测，享有全部工作人员权利、福利和应享待遇，而编外人员的合同不稳定，没有或只有有限的福利和应享待遇。本次审查证实，自 2014 年审查以来，在使用编外人员方面取得了重大进展。这些进展包括：

- 制定政策法规；
- 制定明确的编外人员合同模式；
- 加强内部控制、监测和监督；
- 对编外人员使用情况进行定期内部审计和评估。

185. 为保持这一势头，检查专员建议，联合国系统各组织应建立适当的机制和结构，以确保有效执行有关编外人员的政策和条例。检查专员还认为，必须定期审查这些政策和条例，以便紧跟当前趋势。

186. 然而，如第四章所述，在战略层面仍有一些挑战需要加以解决，以确保适当使用和管理这部分重要的工作人员。为了找到可持续的办法解决编外人员面临的挑战，必须在灵活性及成本效益与编外人员的福祉之间求得平衡。联合国系统作为一个有章可循的全球机构，必须秉持良好的劳工做法精神，这点无论怎样强调都不为过。

主要结论：全系统需要协调一致

187. 审查中受访的人力资源官员和征聘管理人对联合国系统各组织之间普遍存在的恶性竞争表示关切，其原因是各组织向编外人员提供不同的薪酬方案和应享权利。因此，人力资源官员和征聘管理人主张统一常用的编外人员合同模式，以防止各组织之间出现这种恶性竞争。他们还提出，在使用编外人员方面，长期存在各自问政和缺乏总体政策框架的问题。

188. 对如何加强联合国系统各组织间机构间合作的问题所作的答复证实了这些关切。例如，国际电信联盟(国际电联)、教科文组织、世旅组织和粮食署呼吁统一编外人员的政策和服务条件，作为解决滥用这些合同模式的可持续办法。

189. 关于编外人员的政策和合同模式各自为政，可持续的解决办法是统一联合国系统各组织常用的编外人员合同模式。然而，大多数组织认为，由于各组织的任务、业务和供资模式各不相同，运作环境也大相径庭。考虑到这一点，为了弥合各组织之间的差距，检查专员建议为联合国系统各组织普遍采用的编外人员合同模式制定最低标准和原则。

190. 2019 年，行政首长协调会管理问题高级别委员会设立了联合国系统员工队伍未来问题工作队。工作队的一项工作流程是审查联合国系统的合同模式，以便拟订提案，试行一种可持续的合同模式，使联合国系统的员工队伍更加灵活和多

样化，同时考虑未来员工队伍的需要。在工作队开展探索性工作之后，委员会同意进一步讨论在其人力资源网的主持下提升合同管理的敏捷性和灵活性需求。⁷⁸

191. 检查专员认为，人力资源网是审查和制定常用合同模式(如顾问、个体订约人和服务合同)的最低标准和原则的最佳平台。以下建议将加强联合国系统各组织的一致性和协调性。

建议 7

考虑到各组织任务的多样性、编外人员合同的差异性以及业务环境的多元性，联合国系统各组织行政首长作为联合国系统行政首长协调理事会的成员，应请管理问题高级别委员会人力资源网审议并制定联合国系统各组织常用的编外人员合同模式的最低标准和原则，以期在 2028 年底之前加强全系统的一致性和协调性。

⁷⁸ 首协会，首协会联合国系统员工队伍未来问题工作队的临时报告，CEB/2022/HLCM/5；及管理问题高级别委员会第四十三届会议的报告，CEB/2022/3，第 46 段。

附件一

联合国系统各组织编外人员合同模式一览表

组织	合同模式
联合国秘书处 (包括毒罪办)	✓ 顾问
	✓ 个体订约人
	✓ 无偿借用专家
	✓ 免费提供的人员(第二类)
	✓ 咨询会议与会者
	✓ 政府提供的人员
	✓ 执行任务的军事专家
	✓ 单派警察
	✓ 研究员
	✓ 联合国志愿人员
	✓ 实习生
艾滋病署	✓ 顾问
	✓ 个体服务订约人
	✓ 研究员
	✓ 联合国志愿人员
	✓ 实习生
贸发会议	✓ 顾问
	✓ 个体订约人
	✓ 无偿借用专家
	✓ 研究员
	✓ 联合国志愿人员
	✓ 实习生
国贸中心	✓ 顾问
	✓ 个体订约人
	✓ 个体订约人协议(由项目署管理)
	✓ 服务合同(由开发署管理)
	✓ 无偿借用专家
	✓ 研究员
	✓ 实习生

组织	合同模式
开发署	✓ 国际人员服务协议 ✓ 国家人员服务协议 ✓ 服务合同(为其他机构管理；将于 2023 年至 2024 年逐步取消并过渡到人员服务协议) ✓ 个体订约人(采购管理模式) ✓ 联合国志愿人员 ✓ 实习生
环境署	✓ 顾问 ✓ 个体订约人 ✓ 联合国志愿人员 ✓ 实习生
人口基金	✓ 个人顾问 ✓ 服务合同(由开发署管理) ✓ 联合国志愿人员 ✓ 实习生
人居署	✓ 顾问(由联合国内罗毕办事处管理) ✓ 个体订约人(由联合国内罗毕办事处管理) ✓ 个体订约人协议(由项目署管理) ✓ 服务合同(由开发署管理) ✓ 联合国志愿人员(由开发署管理) ✓ 实习生(由联合国内罗毕办事处管理)
难民署	✓ 个人顾问(由难民署直接聘用) ✓ 个体订约人(由难民署直接雇佣) ✓ 个体订约人协议(由项目署管理) ✓ 部署 ✓ 联合国志愿人员
儿基会	✓ 顾问 ✓ 紧急情况下的待命人员安排 ✓ 编外发言人 ✓ 个体订约人(将于 2023 年逐步取消) ✓ 联合国志愿人员 ✓ 实习生、研究员和志愿者

组织	合同模式
项目署	✓ 个体订约人协议(正常持续时间) ✓ 个体订约人协议(定期短期协议) ✓ 个体订约人协议(100 日合同) ✓ 个体订约人协议(预付和一次总付) ✓ 项目署志愿服务协议 ✓ 日薪临时工 ✓ 实习生
近东救济工程处	✓ 个人服务提供者(顾问或订约人) ✓ 实习生和志愿者
妇女署	✓ 顾问(特别服务协定) ✓ 服务合同(由开发署管理) ✓ 无偿借用协议聘用人员 ✓ 研究员 ✓ 执行任务的专家 ✓ 待命人员 ✓ 联合国志愿人员 ✓ 实习生
粮食署	✓ 顾问 ✓ 初级顾问 ✓ 服务合同 ✓ 特殊服务协议 ✓ 临时工 ✓ 志愿者 ✓ 联合国志愿人员 ✓ 实习生
粮农组织	✓ 顾问 ✓ 人员服务协议(用户、国家和编辑) ✓ 国家项目人员 ✓ 临时工 ✓ 研究员 ✓ 志愿者 ✓ 联合国志愿人员 ✓ 实习生

组织	合同模式
原子能机构	✓ 顾问(特别服务协定) ✓ 技术合作专家(特别服务协定) ✓ 免费专家(特殊服务协议) ✓ 语言服务自由职业者(实际受雇协议) ✓ 实习生
民航组织	✓ 顾问(国际或当地招聘) ✓ 个体订约人(国际或当地招聘) ✓ 借调人员(信托基金供资人员和免费提供的人员) ✓ 年轻航空专家 ✓ 航空奖学金获得者 ✓ 服务合同(外勤服务) ✓ 特殊服务协议(外勤服务) ✓ 业务援助支持(外勤服务) ✓ 实习生
劳工组织	✓ 外部合作者
海事组织	✓ 顾问 ✓ 临时雇员(月薪和日薪)
国际电联	✓ 顾问或专家(特别服务协定) ✓ 借用或借调人员 ✓ 实习生
教科文组织	✓ 个人顾问 ✓ 服务合同 ✓ 短期合同(仅限总部) ✓ 赞助学员 ✓ 借调人员 ✓ 志愿者 ✓ 待命人员 ✓ 联合国志愿人员 ✓ 实习生
世旅组织	✓ 服务合同 ✓ 专家 ✓ 借调官员 ✓ 特别顾问 ✓ 实习生

组织	合同模式
万国邮联	✓ 个体顾问或服务提供者 ✓ 无偿学员(18-25 岁的学生) ✓ 借调人员 ✓ 受训者或实习生
世卫组织	✓ 顾问 ✓ 临时顾问 ✓ 个体订约人(工作业绩协议) ✓ 特殊服务协议 ✓ 备用伙伴 ✓ 联合国志愿人员 ✓ 实习生
知识产权组织	✓ 研究员或年轻专家 ✓ 初级专业人员 ✓ 个体订约人 ✓ 笔译员和口译员(根据国际会议笔译员协会和国际会议口译员协会合同聘用) ✓ SYNI 参与者(根据与瑞士 SYNI 计划的协议) ✓ 实习生
气象组织	✓ 顾问(特别服务协定) ✓ 实习生

资料来源：参加组织对联检组调查问卷的答复。

附件二

联合国系统各组织的工作人员和编外人员(截至 2013 年 3 月底、2021 年 12 月底和 2022 年 12 月底)

组织	2013								2021								2022							
	工作人员				编外人员				工作人员				编外人员				工作人员				编外人员			
	总部	外地	总计	总部	外地	总计	百分比	总部	外地	总计	总部	外地	总计	百分比	总部	外地	总计	总部	外地	总计	百分比			
联合国秘书处 ^a	20 116	21 151	41 267	—	—	17 000	29.18	18 340	14 350	32 690	3 527	3 513	7 040	17.72	18 165	15 417	33 582	—	—	—	—			
艾滋病署	246	578	824	42	140	182	18.09	209	504	713	101	26	127	15.12	178	444	622	86	35	121	16.29			
贸发会议	—	—	—	—	—	—	—	437	65	502	5	85	90	15.20	449	76	525	5	60	65	11.02			
国贸中心	—	—	—	—	—	—	—	419	8	427	55	918	973	69.50	418	6	424	43	722	765	64.34			
开发署 ^b	1 170	6 842	8 012	—	28 952	28 952	78.32	1 254	6 046	7 300	371	12 441	12 812	63.70	1 280	5 800	7 080	624	12 518	13 142	64.99			
环境署	—	—	—	—	—	—	—	518	769	1 287	—	—	1 269	49.65	527	792	1 319	—	—	1 486	52.98			
人口基金	387	1 964	2 351	38	1 463	1 501	38.97	497	2 657	3 154	107	3 885	3 992	55.86	504	2 737	3 241	98	3 425	3 523	52.08			
人居署	—	—	—	—	—	—	—	234	76	310	—	—	2 141	87.35	229	80	309	—	—	1 372	81.62			
难民署	687	7 495	8 182	75	1 677	1 752	17.64	1 481	12 613	14 094	254	4 446	4 700	25.01	1 545	14 165	15 710	329	4 744	5 073	24.41			
儿基会	1 483	9 715	11 198	745	6 033	6 778	37.71	2 485	13 336	15 821	1 237	5 944	7 181	31.22	2 681	14 048	16 729	969	5 373	6 342	27.49			
毒罪办	—	—	—	—	—	—	—	—	—	868	—	—	528	37.82	—	—	894	—	—	—	—			
项目署	111	752	863	98	2 544	2 642	75.38	67	624	691	681	6 091	6 772	90.74	65	555	620	769	6 135	6 904	91.76			
近东救济工程处	—	—	—	—	—	—	—	537	27 507	28 044	218	77	295	1.04	555	27 219	27 774	245	105	350	1.24			
妇女署	257	328	585	82	677	759	56.47	437	792	1 229	285	2 035	2 320	65.37	434	803	1 237	306	2 150	2 456	66.50			
粮食署	997	4 085	5 082	838	8 440	9 278	64.61	1 431	8 524	9 955	1 287	9 948	11 235	53.02	1 565	10 404	11 969	1 443	9 776	11 219	48.38			
粮农组织	2 054	1 629	3 683	1 076	4 877	5 953	61.78	1 656	1 599	3 255	1 175	10 380	11 555	78.02	1 709	1 549	3 258	1 255	9 993	11 248	77.54			
原子能机构	2 349	75	2 424	246	108	354	12.74	2 509	81	2 590	487	14	501	16.21	2 478	79	2 557	341	8	349	12.01			
民航组织	534	246	780	135	52	187	19.34	517	166	683	197	28	225	24.78	507	164	671	220	28	248	26.99			
劳工组织	1 172	1 679	2 851	—	—	403	12.38	1 211	2 595	3 806	284	1 379	1 663	30.41	1 238	2 581	3 819	300	1 093	1 393	26.73			
海事组织	280	13	293	127	0	127	30.24	253	12	265	40	0	40	13.11	255	12	267	52	0	52	16.30			
国际电联	782	54	836	44	51	95	10.20	652	63	715	—	—	246	25.60	656	60	716	—	—	234	24.63			

组织	2013							2021							2022						
	工作人员			编外人员				工作人员			编外人员				工作人员			编外人员			
	总部	外地	总计	总部	外地	总计	百分比	总部	外地	总计	总部	外地	总计	百分比	总部	外地	总计	总部	外地	总计	百分比
教科文组织	1 251	1 010	2 261	339	1 238	1 577	41.09	1 267	1 128	2 395	563	1 814	2 377	49.81	1 285	1 162	2 447	491	1 969	2 460	50.13
工发组织	531	182	713	200	1 131	1 331	65.12	514	168	682	375	2 046	2 421	78.02	519	165	684	262	1 348	1 610	70.18
世旅组织	97	0	97	38	0	38	28.15	83	5	88	81	—	81	47.93	87	7	94	90	12	102	52.04
万国邮联	—	—	—	—	—	—	—	256	—	256	5	—	5	1.92	—	—	—	—	—	—	—
世卫组织	2 063	5 275	7 338	1 668	6 594	8 262	52.96	2 812	5 876	8 688	4 097	12 507	16 604	65.65	2 949	6 034	8 983	3 460	11 891	15 351	63.08
知识产权组织	1 242	13	1 255	—	—	—	—	1 147	26	1 173	946	6	952	44.80	1 137	29	1 166	1 005	9	1 014	46.51
气象组织	284	20	304	7	21	28	8.43	288	47	335	120	5	125	27.17	322	47	369	120	5	125	25.30
总计	99 944 ^c			87 199 46.59				142 016			98 270 40.90				112 590 ^d			87 004 43.59			

资料来源：2013 年数据，JIU/REP/2014/8。2021 年和 2022 年数据，联检组参加组织的问卷答复。

- ^a 2013 年，联合国秘书处编外人员人数估计为 17,000 人。
- ^b 2013 年开发署编外人员的人数是根据实际报告的 8,952 名服务合同持有者加上总部和外地的约 20,000 名个体订约人估算的。
- ^c 这一总数用于计算 2013 年编外人员占员工总数的百分比；其中不包括知识产权组织工作人员，因为该组织没有提供其编外人员的人数。
- ^d 这一总数用于计算 2022 年编外人员占员工总数的百分比；其中不包括联合国秘书处和毒罪办的工作人员，因为该组织没有提供其编外人员的人数。

附件三

联合国系统各组织按合同模式分列的应享权利

合同模式	恶意行为 保险	因公死亡、受伤、 残疾或疾病补偿金	健康或医疗保险	养恤金或公积金	年假	病假	育儿假
联合国秘书处 ¹							
顾问	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
个体订约人	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
无偿借用专家	没有	有	没有	没有	没有	没有	没有
第二类免费提供的人员	没有	没有	没有	没有	没有	没有	没有
咨询会议与会者	没有	有	没有	没有	没有	没有	没有
执行任务的联合国警察或军事专家	没有	-	没有	没有	有	有	没有
政府提供的人员	没有	-	没有	没有	有	有	有
联合国志愿人员	没有	有	有	没有	有	有	有
实习生	没有	没有	没有	没有	没有	没有	没有
艾滋病署							
顾问	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
实习生	有	有	有	没有	有	有	没有
贸发会议							
顾问	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
个体订约人	有	有	没有	没有	没有	没有	没有

¹ 包括毒罪办。

合同模式	恶意行为 保险	因公死亡、受伤、 残疾或疾病补偿金	健康或医疗保险	养老金或公积金	年假	病假	育儿假
实习生	有	没有	没有	没有	没有	没有	没有
国贸中心							
顾问	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
个体订约人	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
个体订约人协议 (由项目署管理)	有	有	有，针对当地招 聘人员	当地招聘人员有公 积金；国际招聘人 员可选择公积金	有	有	有
服务合同(由开发署管理) ²	有	有	有	有	有	有	有
莫·易卜拉欣研究员	有	有	没有	没有	有	有	没有
无偿借用专家	有	有	由捐助者的政策 决定	由捐助者的政策决定	由捐助者的政策 决定	由捐助者的政策决定	由捐助者的政策决定
实习生	有	没有	没有	没有	有	没有	没有
开发署							
人员服务协议 ³	有	有	有 ⁴	有，针对当地招聘 人员 ⁵	有	有	有
服务合同(为其他机构管理； 2023-2024 年逐步取消) ⁶	有	有	有	有 ⁷	有	有	有

² 将于 2023-2024 年逐步取消并过渡到人员服务协议。

³ 其他福利：(a) 危险津贴(如适用)；(b) 国家人员服务协议每年 3%的加薪；(c) 针对国家人员服务协议，无论因何原因死亡，由开发署全额支付人寿保险费。

⁴ 对于国际人员服务协议，开发署以每月 250 美元一次性付款的形式提供补贴。

⁵ 一次性支付月薪的 8.33%作为养老金。

⁶ 其他福利：(a) 无论因何原因死亡，由开发署全额支付人寿保险费；(b) 可领取绩效奖金；(c) 危险津贴。

⁷ 一次性支付月薪的 8.33%作为养老金。

合同模式	恶意行为 保险	因公死亡、受伤、 残疾或疾病补偿金	健康或医疗保险	养恤金或公积金	年假	病假	育儿假
个体订约人 ⁸	有	有	有，包含在费用中	没有	没有	没有	没有
联合国志愿人员 ⁹	有	有	有	没有	有	有	有
环境署							
顾问(国际招聘)	有	如果合同中包含， 则有补偿金	没有	没有	没有	没有	没有
顾问(当地招聘)	有	如果合同中包含， 则有补偿金	没有	没有	没有	没有	没有
个体订约人	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
联合国志愿人员	有	有	有	没有	有	有	有
实习生	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
人口基金							
个人顾问	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
服务合同(由开发署管理) ¹⁰	有	有	有	有	有	有	有
联合国志愿人员	有	有	有	没有	有	有	有
人居署							
顾问 ¹¹	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
个体订约人 ¹²	有	有	没有	没有	没有	没有	没有

⁸ 其他福利：(a) 对于以交付成果为基础的合同，所有福利都包含在已支付的合同金额中；(b) 在合同期内可以享受无薪假期。

⁹ 其他福利：危险津贴(如适用)。

¹⁰ 将于 2023-2024 年逐步取消并过渡到人员服务协议。其他福利：(a) 支付危险津贴；(b) 可支付加班费。

¹¹ 其他福利：(a) 公务差旅；(b) 培训。

¹² 其他福利：(a) 公务差旅；(b) 培训。

合同模式	恶意行为 保险	因公死亡、受伤、 残疾或疾病补偿金	健康或医疗保险	养恤金或公积金	年假	病假	育儿假
服务合同(由开发署管理) ¹³	有	有	有	有	有	有	有
个体订约人协议 (由项目署管理)	有	有	有，针对当地招 聘人员	当地招聘人员拥有 公积金	有	有	有
联合国志愿人员 ¹⁴	有	有	有	没有	有	有	有
难民署							
个人顾问 (由难民署直接聘用) ¹⁵	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
个体订约人 (由难民署直接聘用) ¹⁶	有	有	没有	没有	有	有	有
个体订约人协议 (由项目署管理) ¹⁷	有	有	有，针对当地招 聘人员	当地招聘人员拥有 公积金	有	有	有
重新安置部署 ¹⁸	有	有	有	没有	有	有	-
备用伙伴部署	有	-	-	没有	-	-	-
联合国志愿人员 ¹⁹	有	有	有	没有	有	有	有

¹³ 将于 2023-2024 年逐步取消并过渡到人员服务协议。其他福利：公务差旅。

¹⁴ 其他福利：(a) 公务旅行；(b) 学习和培训假；(c) 探亲假；(d) 特别假。

¹⁵ 其他福利：见 UNHCR/AI/2020/7 附件一，关于管理附属员工的行政指示。

¹⁶ 其他福利：同上。

¹⁷ 其他福利：同上。

¹⁸ 其他福利：由被部署者与伙伴机构/非政府组织之间的关系和雇佣合同规定。

¹⁹ 其他福利：由《联合国志愿人员统一服务条件》规定。

合同模式	恶意行为 保险	因公死亡、受伤、 残疾或疾病补偿金	健康或医疗保险	养恤金或公积金	年假	病假	育儿假
儿基会							
顾问 ²⁰	有	有	没有	没有	不适用	不适用	不适用
个体订约人 (将于 2023 年逐步取消)	有	有	没有	没有	有	没有	没有
实习生	有	有	没有	没有	有	有	没有
项目署							
个体订约人协议 (正常持续时间) ²¹	有	有	有，针对当地招 聘人员	当地招聘人员有公 积金；国际招聘人 员可选择公积金 ²²	有	有	有
个体订约人协议(定期短期协议)	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
个体订约人协议(100 日合同) ²³	有	有	有，针对当地招 聘人员	当地招聘人员有公 积金；国际招聘人 员可选择公积金	合同期为 3 个月 或以上的人员有	有	有，合同期为 6 个月 或更长
个体订约人协议(预付费和包干费)	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
日薪临时工	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
项目署志愿服务协议	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
实习生	有	-	没有	没有	有	有	没有
近东救济工程处							
个人服务提供者(国际招聘)	有	有	没有	没有	仅适用于基于出 勤率的合同	仅适用于基于出 勤率的合同	没有

²⁰ 儿基会的顾问只能按基于交付成果(而不是基于出勤率)的合同聘用，并默认为远程服务。

²¹ 其他福利：(a) 国际个体订约人协议有年度加薪；(b) 国际个体订约人协议享有紧急医疗转运；(c) 长达 12 个月的费用保护。

²² 合同期至少 3 个月。

²³ 其他福利：国际个体订约人协议享有紧急医疗转运。

合同模式	恶意行为 保险	因公死亡、受伤、 残疾或疾病补偿金	健康或医疗保险	养恤金或公积金	年假	病假	育儿假
个人服务提供者(当地招聘)	没有	有	没有	没有	仅适用于基于出勤率的合同	仅适用于基于出勤率的合同	没有
妇女署							
顾问(特别服务协定)	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
服务合同(由开发署管理) ²⁴	有	有	有	有	有	有	有
研究员	有	没有	没有	没有	有	没有	没有
执行任务的专家	有	根据捐助者的政策	根据捐助者的政策	根据捐助者的政策	根据捐助者的政策	根据捐助者的政策	根据捐助者的政策
联合国志愿人员	有	有	有	没有	有	有	有
实习生	有	没有	没有	没有	有	没有	没有
粮食署							
顾问 ²⁵	有	有	有	没有	没有	有	生母享有
服务合同 ²⁶	有	有	有	有 ²⁷	有	有	有
特殊服务协议(总部) ²⁸	有	有	没有	没有 ²⁹	没有	没有	没有
特殊服务协议(外地办事处) ³⁰	有	有	有	没有	合同期为 6 个月或以上者享有	没有	没有

²⁴ 将于 2023-2024 年逐步淘汰。

²⁵ 其他福利：每个日历年 3 天丧假。

²⁶ 其他福利：每个日历年 3 天丧假。

²⁷ 有两种选择：(a) 粮食计划署向国家养恤金计划缴款，上限为区域局和(或)国家办事处定期确定的、服务合同持有者可利用的所有计划中最低的雇主缴款率或数额；或(b) 如果没有国家计划，粮食计划署缴款数额相当于基本月薪的 8.33%。

²⁸ 其他福利：每个日历年 3 天丧假。

²⁹ 总部的大多数特别服务协定持有者都是已在领取养恤金的联合国退休人员。

³⁰ 其他福利：每个日历年 3 天丧假。

合同模式	恶意行为 保险	因公死亡、受伤、 残疾或疾病补偿金	健康或医疗保险	养恤金或公积金	年假	病假	育儿假
临时工(外地办事处)	有	有	有	没有	没有	没有	没有
志愿者	有	有	有	没有	没有	没有	没有
实习生	没有	-	有	没有	没有	没有	没有
粮农组织							
顾问	有	有	有	没有	没有	有	生母享有
人员服务协议	有	有	有	没有	没有	有	生母享有
国家项目人员	有	有	有	没有	有	有	生母享有
口译员	有	有	有	没有	没有	有	生母享有
领取特派任务/差旅/每日生活津贴的编外人员	有	没有	有	没有	没有	没有	没有
临时工	有	有	有	没有	没有	没有	没有
南南合作(专家和技术人员)	有	有	有	没有	没有	没有	没有
科学家——渔业生态系统方法——南森计划	有	有	有	没有	没有	没有	没有
研究员或志愿者	有	有	有	没有	没有	没有	没有
实习生	有	有	有	没有	没有	没有	没有
原子能机构							
顾问(特别服务协议) ³¹	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
技术合作专家(特别服务协议) ³²	有	有	有	没有	没有	没有	没有

³¹ 其他福利：(a) 如合同期为6个月或6个月以上，薪资内包括每月2.5天的假期；(b) 初始合同为1年的，还包括被认可的受抚养人的个人用品托运费和旅费。

³² 其他福利：如合同期为6个月或6个月以上，薪资内包括每月2.5天的假期。

合同模式	恶意行为 保险	因公死亡、受伤、 残疾或疾病补偿金	健康或医疗保险	养恤金或公积金	年假	病假	育儿假
B 类和 C 类免费专家 (特殊服务协议) ³³	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
实习生	有	有	有	没有	有	有	没有
民航组织							
顾问	有	有	有，针对外勤人员	没有	没有	没有	没有
个体订约人	有	有	有，针对外勤人员	没有	没有	没有	没有
借调(免费提供的人员)	有	有	没有	没有	有	有	没有
借调(信托基金资助的人员)	有	有	有	没有 ³⁴	有	有	有
青年航空专业人员	有	有	有	没有	有	有	没有
服务合同(外勤服务)	待定	待定	有	有 ³⁵	有	有	没有
特殊服务协议(外勤服务)	待定	待定	有	没有	没有	没有	没有
业务援助支持(外勤服务)	有	有	有	没有	有	有	有
实习生	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
劳工组织							
外部合作者	没有	没有	没有	没有	没有	没有	没有
海事组织							
顾问	有	有	没有	没有	没有	有	没有
临时雇员	有	有	有 ³⁶	没有	有	有	没有

³³ 其他福利：如合同期为 6 个月或 6 个月以上，薪资内包括每月 2.5 天的假期。

³⁴ 初级专业人员除外。

³⁵ 一次性支付月薪的 8.33%作为个人养老金缴款。

³⁶ 英国国民健康服务局。

合同模式	恶意行为 保险	因公死亡、受伤、 残疾或疾病补偿金	健康或医疗保险	养恤金或公积金	年假	病假	育儿假
国际电联							
顾问(特别服务协定)	-	有	没有	没有	没有	有	没有
借用	没有	有	没有	没有	没有	有	没有
实习生	没有	有	没有	没有	有	有	没有
教科文组织							
个人顾问	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
服务合同 ³⁷	有	有	有	有 ³⁸	有	有	有
短期合同(仅限总部)	有	有	有 ³⁹	有	没有	没有	没有
世旅组织							
服务合同 ⁴⁰	有	有	有	有 ⁴¹	有	有	有
专家	有	有	可选	没有	没有	没有	没有
借调官员 ⁴²	有	有	有	没有	有	有	有
特别顾问	没有	没有	没有	没有	没有	没有	没有
实习生	有	没有	没有	没有	有	有	没有

³⁷ 其他福利：(a) 危险津贴；(b) 服务终了费(如适用)。

³⁸ 加入公共计划；如果没有公共计划，则在月薪中增加不超过月薪 10%的缴款。

³⁹ 加入当地的公共医疗计划(如法国的社会保障体系)；如果不符合条件，则加入教科文组织签订的私人保险计划，承保在履行公务时发生的工伤、疾病或死亡风险。短期合同持有者如果不在法国社会保障体系的覆盖范围内，应确保在其合同期内享有适当的医疗和养老保险。

⁴⁰ 其他福利：(a) 参加培训；(b) 职业发展假；(c) 哺乳时间。

⁴¹ 世旅组织将基本工资的 13%用于个人养恤金计划。养恤金计划不是薪金的一部分，且不应视为薪金的一部分。如果个人承诺参加国家或私人养恤金计划或类似计划(如适用)或储蓄账户，则该数额将计入月薪。可随时要求以该组织的任何一种正式语言提供隶属关系或隶属关系延续的证明。

⁴² 其他福利：(a) 参加培训；(b) 职业发展假；(c) 哺乳时间。

合同模式	恶意行为 保险	因公死亡、受伤、 残疾或疾病补偿金	健康或医疗保险	养恤金或公积金	年假	病假	育儿假
万国邮联							
个体顾问或服务提供者	没有	没有	没有	没有	没有	没有	没有
借调人员	有	有	有	没有	有	在本国适用，但不 超过工作人员应享 待遇	在本国适用，但不 超过工作人员应享 待遇
学员(18 至 25 岁的学生)	没有	没有	没有	没有	没有	没有	没有
受训者或实习生	有	有	没有	没有	没有 ⁴³	没有	没有
世卫组织							
顾问	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
临时顾问	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
个体订约人(工作业绩协议)	没有	没有	没有	没有	没有	没有	没有
特殊服务协议	有	有	有	有 ⁴⁴	有 ⁴⁵	有 ⁴⁶	有 ⁴⁷
实习生	有	有	有	没有	有	有	没有
知识产权组织							
研究员或青年专家	没有	有	有	没有	有	有	有
个体订约人	没有	有	没有	没有	没有	没有	没有
笔译员和口译员	根据与国际会议笔译员协会和国际会议口译员协会达成的协议而定						

⁴³ 每月允许一天无薪假期。

⁴⁴ 世卫组织向特别服务协议持有者一次性支付一笔款项；合同持有者有责任向相关养恤基金缴款。

⁴⁵ 适用于东道国公务员。

⁴⁶ 适用于东道国公务员。

⁴⁷ 适用于东道国公务员。

合同模式	恶意行为 保险	因公死亡、受伤、 残疾或疾病补偿金	健康或医疗保险	养恤金或公积金	年假	病假	育儿假
SYNI 参与者(根据与瑞士 SYNI 计划的协议)	没有	-	-	没有	-	-	-
实习生	没有	有	有	没有	有	有	没有
气象组织							
顾问(特别服务协定)	有	有	没有	没有	没有	没有	没有
实习生	有	有	有	没有	有	有	没有

资料来源：参加组织对联检组调查问卷的答复。

附件四

联合国系统各组织按合同模式分列的合同期限、延期或续签和强制中断情况

合同模式	初始合同的最长期限	强制中断	延期或续签的可能性及其最长期限
联合国秘书处(包括毒罪办)			
顾问	任意 36 个月期间的 24 个月	不适用	任意 36 个月期间的 24 个月
个体订约人	任意 12 个月期间的 6 个月或 9 个月	不适用	任意 12 个月期间的 6 个月或 9 个月
无偿借用专家	3 年；特殊情况下最多 5 年	不适用	总合同期：5 年
第二类免费提供的人员	2A 类最长 1 年； 2B 类预算核定后最多 6 个月	不适用	不适用
咨询会议与会者	不适用	不适用	不适用
政府提供的人员	12 个月(例外情况下可延期)	6 个月	
执行任务的联合国警察或军事专家	12 个月(例外情况下可延期)	6 个月	不适用
联合国志愿人员	终身累计服务 8 年； 担任国际或本国联合国志愿人员 4 年	不适用	不适用
实习生	6 个月	不适用	累计 6 个月
艾滋病署			
顾问	12 个月		• 未进行新的竞争程序前不得修改合同，使合同期长度超过原合同期的 3 倍 • 未进行新的竞争程序前不得修改合同，使累计总额超过原合同金额的 2 倍 • 上述情况的例外：作为竞争程序的一部分说明了可能进行的修改
实习生	6 个月	不适用	实习期最短 2 个月，最长 6 个月

合同模式	初始合同的最长期限	强制间断	延期或续签的可能性及其最长期限
贸发会议			
顾问	任意 36 个月期间的 24 个月		
个体订约人	任意 12 个月期间的 9 个月	6 个月，有资格申请 F6、F7 和专业职类的工作人员类合同	
实习生	6 个月	6 个月，有资格申请 F6、F7 和专业职类的工作人员类合同	实习期最短 2 个月，最长 6 个月
国贸中心			
顾问	任意连续或间断的 36 个月期间的 24 个月	不适用	任意 36 个月期间的 24 个月
个体订约人	任意连续的 12 个月期间的 6 个月/特殊情况下为 9 个月	不适用	任意 12 个月期间的 6 个月或 9 个月
个体订约人协议 (由项目署管理)	4 年	无	4 年
服务合同(由开发署管理)	1 年(可续约)	无	仅根据项目期需要，并非无限期
莫·易卜拉欣研究金	1 年	无	在莫·易卜拉欣基金会同意后可能延期或续签
无偿借用专家	3 至 5 年	无	5 年
实习生	6 个月	不适用	6 个月
开发署			
人员服务协议	- 每次 12 个月(不超过项目的最长期限) - 短期人员服务协议为 6 个月		- 每次 4 年，但须对同一项目中的类似职权范围进行审查和确认 - 短期人员服务协议为任意 12 个月期间的 6 个月(130 个工作日)；可采用预聘制(仅在需要时使用)
服务合同	每次 12 个月	服务合同或其他编外人员合同模式之间无需间断	可在项目期限内续签或延期
个体订约人	不适用；这是一种基于交付成果的采购合同模式	前工作人员或退休人员转为个体订约人需强制性间断	24 个月
联合国志愿人员			4 年(担任本国联合国志愿人员和(或)国际联合国志愿人员 4 年)

合同模式	初始合同的最长期限	强制中断	延期或续签的可能性及其最长期限
环境署			
顾问	24 个月	6 个月	在 36 个月期间内最多可延期或续签 24 个月
个体订约人	6 个月	3 个月	可延期或续签两次，一年内最多累计 9 个月
联合国志愿人员	12 个月	不适用	最长续签 4 年，特殊情况可延期至 5 年
实习生	6 个月	不适用	可续签或延期一次，最长 6 个月
人口基金			
个人顾问	任意 12 个月内连续或累计 11 个月	1 个月	- 任意 12 个月内签订数份或一份相当于 11 个月的合同 - 如果遵守规定的服务间断时间，新合同数量不受限制
服务合同(由开发署管理)	- 每次 12 个月 - 如果预计合同会延期，可签发少于 6 个月的初始服务合同 - 项目持续时间(针对项目人员)	无	- 通常至少签发 6 个月，可续签，但续签每次不超过 12 个月 - 如果是项目人员，可延期或续签至项目结束为止
联合国志愿人员	符合联合国志愿人员目前的要求	不适用	
人居署			
顾问	36 个月期间的 24 个月	15 天	36 个月期间的 24 个月
个体订约人	6 个月，特殊情况下为任意连续 12 个月期间的 9 个月		可续签或延长两次，累计期限为 12 个月内的 9 个月
特殊服务协议	不适用		
服务合同(由开发署管理)	1 年		通常情况下为项目的期限
个体订约人协议 (由项目署管理)	36 个月期间的 24 个月		36 个月期间的 24 个月
难民署			
个人顾问(由难民署直接聘用)	任意 12 个月期间的 335 天，无论该安排是全职还是兼职	1 个月(假设)	未说明

合同模式	初始合同的最长期限	强制中断	延期或续签的可能性及其最长期限
个体订约人(由难民署直接聘用或由项目署管理)	未说明；在业务层面确定为短期或临时	不适用	未具体说明；应符合合同的短期和临时性质
重新安置部署	一个日历年内 12 个月(所有合同于 12 月 31 日结束)	不适用	在同一工作地点工作 3 年
备用伙伴部署	初始合同：平均 6 个月		难民署有 20 个备用伙伴关系。每个伙伴都向借调人员签发不同期限的合同：最初平均为 6 个月，但可延期至 2 年或更长。
联合国志愿人员(本国或国际、专家、难民、能手)	12 个月(至少 3 个月) - 某些获得全额资助的特殊联合国国际志愿人员为 2 年周期	不适用	根据《联合国志愿人员统一服务条件》为 4 年(本国或国际志愿人员)。
联合国志愿人员(大学)	6 个月	不适用	6 个月
联合国志愿人员(青年)	12 个月(至少 6 个月)	不适用	24 个月
儿基会			
顾问	36 个月	无	可延期或续签至累计 36 个月
个体订约人 (将于 2023 年逐步取消)	至现有合同期满	不适用	不再延期，因为该合同模式将于 2023 年 6 月 30 日前逐步取消
研究员	1 年(经合作伙伴批准)	不适用	不适用
联合国志愿人员	根据目前的联合国志愿人员要求	不适用	不适用
实习生	6 个月	不适用	不适用
项目署			
个体订约人协议(定期进行)	无限制	无	没有结束日期，合同是持续性的，每 4 年进行一次职能审查，以确定使用个体订约人协议模式是否仍然合适
个体订约人协议 (定期短期)	3 个月	无	如果延期超过 3 个月，只要符合资格标准，合同将转为正常的持续性个体订约人协议
个体订约人协议 (100 日合同)	12 个月期间的 100 天(全职或兼职)，12 个月内最高金额为 50,000 美元	无	连续 24 个月内累计 200 个工作日，24 个月内最高价值 100,000 美元(累计合同总价值，非年化价值)

合同模式	初始合同的最长期限	强制间断	延期或续签的可能性及其最长期限
个体订约人协议 (预付和一次总付)	4 年	无	不适用
日薪临时工	100 个工作日	连续工作 20 天(即 4 周)后休息 1 天。 非工作日不构成服务中断	12 个月期间的 100 个工作日
项目署志愿服务协议	6 个月	无	6 个月
实习生	12 个月	无	12 个月
近东救济工程处			
个人服务提供者(顾问或订约人——国际或当地招聘)	12 个月期间的 11 个月 36 个月期间的 28 个月	1 个月(服务 11 个月后) 3 个月(在 36 个月内服务满 28 个月 后)	可在 12 个月内累计续签/延期 11 个月
妇女署			
顾问(特别服务协定)	3 年	不适用	延期或续签次数不限，最长 3 年
服务合同(由开发署管理)	1 年	不适用	项目期限
研究员	1 年	不适用	1 年后不再延期
根据无偿借用协议聘用的特派专家或人员	没有明确的最长期限	不适用	无最长期限
联合国志愿人员	按联合国志愿人员统一服务条件，并视联合国志愿人员合同类型而定	不适用	未说明
实习生	6 个月	不适用	6 个月后再不再延期
粮食署			
顾问(包括初级顾问)	11 个月	30 天	48 个月期间的 44 个月(即 4 项任务，每项任务 11 个月)
服务合同	12 个月	无	担任同一职位 4 年
特殊服务协议	11 个月	30 天	24 个月期间的 22 个月(即 2 项任务，每项任务 11 个月)
临时工	3 个月(连续)	按任何其他合同模式聘用前 30 天	任意 12 个月期间的 9 个月

合同模式	初始合同的最长期限	强制间断	延期或续签的可能性及其最长期限
志愿者	不适用	按任何其他合同模式聘用前 30 天	不适用
实习生	8 个月	按任何其他合同模式聘用前 30 天	8 个月后再不再延期或续签
粮农组织			
顾问	11 个月	1 个月(服务 11 个月后) 6 个月(在 36 个月期间服务满 33 个月后)	没有限制；顾问无须在 36 个月内工作 33 个月；如果工作 33 个月则必须休息 6 个月
人员服务协议 (用户、国家和编辑)	11 个月	1 个月(服务 11 个月后) 6 个月(在 36 个月期间服务满 33 个月后)	没有限制；无须在 36 个月中工作 33 个月，如果工作 33 个月则必须休息 6 个月
国家项目人员	12 个月	无	无限制；可连续签订 12 个月以下的合同
临时工	3 个月	有	没有限制，条件是合同之间有合理的服务间断期，且任意 12 个月期间的总聘用期不超过 6 个月
志愿者	6 个月	无	6 个月
研究员	11 个月	无	11 个月
联合国志愿人员	根据联合国志愿人员统一服务条件	无	根据联合国志愿人员统一服务条件
实习生	11 个月	无	11 个月
原子能机构			
顾问和技术合作专家 (特别服务协议)	1 年 任意 12 个月期间的 6 个月(养恤基金退休人员)	1 年(累计服务满 2 年后)	- 累计服务 2 年 - 任意 12 个月期间的 6 个月(养恤基金退休人员)
免费专家—B 类和 C 类 (特殊服务协议)	1 年	1 年(累计服务满 2 年后)	累计服务 3 年
语言服务专业人员 (实际聘用协议)	不适用；这些是基于交付成果(而不是基于期限)的合同	不适用	不适用
实习生	1 年	不适用	不适用

合同模式	初始合同的最长期限	强制中断	延期或续签的可能性及其最长期限
民航组织			
顾问或个体订约人	- 短期：6 个月 - 中期：36 个月期间的 33 个月 - 持续：每 12 个月更新一次，以满足持续的需求 - 实地服务：11 个月	- 短期：1 个月(累计服务 11 个月后) - 中期：1 个月(服务 11 个月后) - 持续进行：不休息	- 短期：合同不应延期超过 6 个月；但如果合同延期或续签则为 11 个月 - 中期：36 个月期间的 33 个月 - 连续：可逐年续延 - 外勤服务：在同一业务计划或项目下，签订 2 份额外合同，每份合同期限在 12 个月内不超过 11 个月
借调人员(信托基金出资和免费提供的人员)	1 年，最多可延期 3 年		经民航组织秘书长和赞助实体同意，可予以延期
青年航空专业人员	12 个月	在任务结束时无需服务中断即可被考虑担任某个职位	无资格获得本计划下的额外任务
特别服务协定(外勤服务)	初始合同不超过 11 个月	1 个月	在同一业务计划或项目下，签订 2 份额外合同，每份合同期限在 12 个月内不超过 11 个月
服务合同和业务援助支助合同(外勤服务)	12 个月	不适用	可根据项目需要延期
实习生	6 个月		对于与大学和学术机构的合作安排，实习期最多可延期至 12 个月
劳工组织			
不适用。外部合作者或服务提供者不是根据最长期限合同聘用的，因此不需要延期、续签或间断服务。			
海事组织			
顾问	12 个月(包括一揽子合同，但根据需要聘用)	无	
临时雇员	3 个月(个人)	6 个月(服务满 24 个月后)	总聘用时间：24 个月
国际电联			
顾问(特别服务协定)	取决于是否有资金支付每项特别服务协定的费用	无	不适用
借调人员	1 年	不适用	可延期一年

合同模式	初始合同的最长期限	强制中断	延期或续签的可能性及其最长期限
实习生	6 个月	6 个月	强制中断前不适用
教科文组织			
个人顾问	11 个月(至少 1 天)	1 个月(服务 11 个月后)	12 个月期间的 11 个月
服务合同	12 个月(至少 1 个月)	总部, 连续 36 个月期间的 12 个月	总部, 连续 36 个月内累计 24 个月的服务合同和短期合同
短期合同(仅限总部)	连续 20 个工作日(至少 1/2 天)	1 个月(1 个日历年中的 180 天之后) 12 个月(连续 36 个月内的服务合同和短期合同累计期满 24 个月后)	- 一个日历年内 180 天 - 连续 36 个月内 24 个月的服务合同和短期合同
世旅组织			
服务合同	2018 年 8 月 1 日前聘用的个人: 4 年 2018 年 8 月 1 日或之后聘用的个人: 3 年 - 实际中 2 年	根据世旅组织《工作人员条例和细则》, 服务合同与任用之间需要服务间断	- 适用于 2018 年 8 月 1 日前聘用的个人: 4 年, 特殊情况下可延期至 11 个月 - 适用于 2018 年 8 月 1 日或之后聘用的个人: 3 年, 特殊情况下可延期至总共 4 年
专家	12 个月	不适用	36 个月期间的 24 个月
借调官员	1 年	根据世旅组织《工作人员条例和细则》, 借调官员合同与任用之间需要服务间断	1 年, 可延期 1 年
特别顾问	2 年, 不得超过秘书长的任期	不适用	2 年, 不得超过秘书长的任期
实习生	6 个月 - 如根据世旅组织与赞助机构之间的实习合作协议则为 12 个月	实习结束后 1 个月	- 可破例延期至总共 9 个月 - 根据世旅组织与赞助机构之间的实习合作协议则为 12 个月
万国邮联			
个体顾问或服务提供者	4 年(根据万国邮联采购规则)	不适用	须经新的采购或招标程序进一步聘用, 除非总干事特别授权
借调人员	5 年	不适用	5 年, 除非总干事另有特别授权
无偿指导(18-25 岁学生)	2 个月	不适用	不适用

合同模式	初始合同的最长期限	强制间断	延期或续签的可能性及其最长期限
受训者或实习生	2 个月	培训期结束 6 个月后可聘任工作人员职位	可再延期 2 个月；培训期总计 6 个月，除外情况：与受训者所在机构规定的培训条件(如技术和职业培训)有关的特殊情况，或与准备博士论文有关的研究培训
世卫组织			
顾问	- 对于现场顾问：12 个月期间的 11 个月；或 24 个月期间的 22 个月(单个或累计合同) - 无报酬顾问合同的最长期限为 6 个月	现场顾问：1 个月(12 个月内)；如果与其他部门签订新合同，则为 3 个月	- 在 24 个月期间完成 22 个月工作的现场顾问不能与同一部厅签订新的顾问合同。与不同部门或办事处签订的新现场合同或新任务不得在上一份顾问合同结束日期后 3 个月内开始 24 个月内最长服务 22 个月的规定不适用于场外顾问，场外顾问使用在 12 个月内服务 11 个月的规定
个体订约人(工作业绩协议)	不适用，因为合同是针对具体产品的	不适用	不适用，因为合同是针对具体产品的
特殊服务协议	1 年	不适用	每次增加 1 年
实习生	24 周(至少 6 周)		24 周
知识产权组织			
研究员或青年专家专业人员	12 个月	无	可多次延期，累计期限不超过 3 年
初级专业人员	按照开发署关于初级专业人员的协定确定		
个体订约人	24 个月	无	可延期或续签，但 36 个月内总共不得超过 24 个月
笔译员和口译员	根据国际会议笔译员协会或国际会议口译员协会的协议		
SYNI 参与者	6 个月	无	可延期或续签，但总共不得超过 12 个月
实习生	12 个月	无	累计 12 个月
气象组织			
顾问(特别服务协议)	任意 36 个月期间的 24 个月	12 个月(服务满 24 个月后)	36 个月期间的 24 个月
实习生	12 个月	无	不续订

资料来源：参加组织对联检组调查问卷的答复。

附件五

各参加组织根据联合检查组的建议应采取的行动概览

		预期影响	联合检查组参加组织																										
			联合国*	艾滋病署	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒罪办	项目署	近东救济工程处	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	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮联	世卫组织	知识产权组织
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	E	E	E	E	E
建议 2		d	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 3		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 4		a	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		a	L	L	L	☐	L	L	L	L	☐	L	L	L	L	L	L	☐	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 6		a, 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 7		d	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

图例：

- L: 建议立法机构作出决定。
- E: 建议行政首长采取行动。
- ☐: 建议无需本组织采取行动。

预期影响：

- a: 加强透明度和问责制； b: 传播良好/最佳做法； c: 加强协调与合作； d: 加强一致性和统一性； e: 加强控制和合规； f: 提高效益； g: 节省大量资金；
- h: 提高效率； i: 其他。

* 如 ST/SGB/2015/3 号文件所述。