



第六十一届会议

议程项目 123

人力资源管理

精简联合国的合同安排

秘书长的报告

摘要

本报告是应大会第 61/244 号决议第六节第 4 和 5 段的请求提出的。本报告还阐述国际公务员制度委员会对拟议合同安排的意见。



一. 背景

1. 2005 年世界首脑会议重申秘书长作为联合国行政首长的作用，并请秘书长就他有效履行管理职责所必需的条件和措施向大会提出建议（大会第 60/1 号决议，第 162 段）。秘书长在其题为“着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织”的报告（A/60/692 和 Corr.1）中首次提出各项提议，并在题为“着力加强人力建设”的报告（A/61/255 和 A/61/255/Add.1 和 Corr.1）中详细阐述了拟议的新人力资源框架。综合人力资源框架提案系以灵活性、明确的道德标准、工作人员公平待遇、简易性、透明度和问责制等各项原则为基础，并强调需要将总部和外勤工作人员融入一个全球性秘书处。
2. 新人力资源框架的一个重要构件是，秘书长提议采纳一种适用于联合国秘书处所有工作人员聘用条件的联合国工作人员合同并精简合同安排，提供三个任用类型：临时任用、定期任用和连续任用。它们借鉴了秘书长以前提出的简化合同安排的各项建议（见 A/55/253 和 A/59/263/Add.1），并考虑到国际公务员制度委员会（公务员制度委员会）采纳的联合国共同制度各组织的合同安排框架。¹ 大会在其第 61/239 号决议第一节 B 部分中赞赏地注意到公务员制度委员会为确立该合同安排框架所作的工作。
3. 新合同框架提案旨在调整现行合同安排，使其适应联合国不断变化的业务需要，促进秘书处所有工作人员的待遇平等，并精简合同安排，从而使联合国能够对各方案和各工作地点的工作人员进行有系统的管理，并更有效地应对日趋复杂的新任务。
4. 大会在其第 61/244 号决议中注意到，现行合同安排制度不完全符合公务员制度委员会提议的框架，并着重指出，必须将缺乏透明度且复杂而不便管理的联合国现行合同安排制度合理化。第 61/244 号决议第六节第 4 和 5 段请秘书长回应载于行政和预算问题咨询委员会关于人力资源管理的报告（A/61/537，第 49 至 56 段）的各项结论和建议，并提出一份关于拟议合同安排的实施问题，包括资格标准问题的详细路线图，本报告就是应上述请求提出的。
5. 本报告还阐述公务员制度委员会最近就秘书长提议的合同安排提出的意见，公务员制度委员会在这些意见中详细论述了其拟议合同框架的若干内容。² 秘书长将在下次工作人员和管理当局协调委员会会议期间与联合国工作人员展开协商，进一步审理这些内容。还将与接受《联合国工作人员条例和细则》的各联合国机构、基金和方案展开协商，根据联合国全系统一致性问题高级别小组在发展、人道主义援助和环境方面提出的各项建议（见 A/61/583），确保它们的具体需要

¹ 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 30 号》和更正（A/60/30 和 Corr.1），附件四。

² 同上，《第六十一届会议，补编第 30 号，增编》（A/61/30/Add.1）。

得到充分考虑，并尽量协调人力资源政策和做法。秘书长将在协商后，向大会第六十二届会议提出更详细的精简合同安排内容提案。

二. 根据一套统一的工作人员细则精简合同安排

6. 目前，联合国使用的合同框架规定采用不同的任用类型，分为三个工作人员细则序列：即 100 号编、200 号编和 300 号编序列。咨询委员会认为，应该根据大会对公务员制度委员会各项建议（A/61/537, 第 49 和 52 段）采取的行动，按其自身的优缺点审议和审查提案，根据这项意见，秘书长提议精简合同安排，以一套统一的工作人员细则取代其不同的序列，下文叙述其理由。

7. 最初，所有工作人员都根据一套工作人员细则，即现在为人所知的 100 号编任职。《工作人员细则》第一版于 1948 年 7 月 1 日生效。1954 年采纳了适用于执行技术援助项目专门人员的 200 号编。以后又采纳了 300 号编，于 1955 年 7 月 1 日生效，适用于短期任用的在总部专门从事会务工作和提供其他短期服务的工作人员。1955 年采用了适用于总部来访事务处调度员和导游员的 400 号编。1978 年废除了 400 号编，调度员和导游员随后归属 100 号编。1994 年扩大了 300 号编，列入限期任用，用于征聘参加维持和平、建设和和平和人道主义特派团、从事外地技术合作和应对紧急情况的非终身从业工作人员。根据关于限期任用的 300 号编征聘的工作人员任职最长三年，但有可能例外延长一年，即第四年，也是最后一年。

8. 2006 年 6 月 30 日有 30 548 名秘书处工作人员任职，³ 使用的合同安排有以下几种：

- 19 141 名工作人员根据 100 号编任用（该数字包括 1 543 名根据 300 号编限期任用四年后获得定期特派团任用的特派团国际工作人员。这种任用限于在特定的特派团工作，不享受工作地点差价调整、派任津贴、调动和艰苦条件津贴或有关津贴）
- 1 163 名工作人员根据 200 号编任用
- 9 020 名工作人员根据 300 号编限期任用
- 626 名工作人员根据 300 号编短期任用
- 598 名工作人员根据 300 号编“实际受聘”任用

³ 总数包括国际征聘人员和当地征聘人员，但不包括联合国开发计划署和联合国项目事务厅管理的联合国国际人员和当地人员（约 1 500 人）、法庭工作人员（约 2 200 人）、休无薪特别假的工作人员（144 人）和借调到其他单位的工作人员（74 人）。

9. 累积经验表明, 200 号编和 300 号编已不再适合最初采纳它们的初衷, 有鉴于此, 联合国对是否继续使用 200 号编和 300 号编进行了审查。当时采纳 200 号编是为了满足技术合作项目的特殊需要, 其中许多需要预计都是短期或中期的, 并由预算外资源供资。然而, 职能性质和期限以及筹措经费方式彼此不再有任何明确的联系。由于秘书处用于核心活动的预算外资金大幅度增长, 如今采用 200 号编任用的各种职能的工作人员越来越多, 其中许多人目前都在行使核心职能, 并在现有工作地点和外地办事处服务, 而且往往与 100 号编工作人员并肩工作。另外, 对 200 号编的工作人员来说, 目前没有任何确保公开择优录取的正规招聘程序, 也没有任何明确的职业提升手段, 其中有些人长期任职, 并通过非正规程序“改变职等”。

10. 300 号编规定的限期任用没有产生最初采纳时所预料的成效。它们不再符合促进迅速招聘和精简人事管理的预期宗旨。这些年来, 采取了越来越多保障措施, 为的是确保在招聘过程中做到透明和择优录取, 而且招聘工作遵循全秘书处适用的统一标准和程序, 唯一的区别是联合咨询机构的审查。由于为满足工作人员的合理关切和需要采取了改进措施, 整套报酬办法的实行便变得日趋复杂。另外, 由于限期任用没有提供充分的报酬或职业前景, 继续使用这种任用办法妨碍了联合国的能力, 无法吸引和留住大规模多层面和平行动所需要的高技能专家、领导人和管理者。

11. 鉴于现行制度存在严重缺点, 为了采纳一种有助于联合国履行任务且对有关各方来说更加简便、明确、透明和公正的制度, 秘书长提议把工作人员细则的三个序列精简为一个单一序列, 这将使各方案和工作地点能够系统地管理工作人员, 从而使联合国得以更有效地应对其各项任务。

12. 单一的工作人员细则序列还会确保工作人员服务条件适用同一标准, 有助于他们同享平等待遇。繁复的合同安排造成各种不同的工作人员类别。在现有工作地点和外地任职的工作人员虽然彼此并肩工作并在相似期限内履行相同职能, 但视其任用所依据的工作人员细则序列不同, 所获应享待遇也不尽相同。由于执行流动政策, 以及总部和外地之间的人员调动增多, 这些差异变得更加突出。这种局面造成了不平等意识, 削弱了工作人员士气, 从而难以吸引和留住最优秀的工作人员来履行赋予秘书处的各项任务。

13. 最后, 采用一套统一的工作人员细则会简化合同框架, 从而使管理工作更加简便和具有更高的成本效益, 对工作人员来说也更加透明。管理多种复杂的合同安排会给行政管理造成困难, 使行政工作很有可能发生错误, 因为这需要对各种不同的工作人员细则序列有深入的了解, 还需要了解它们彼此之间的差异。简化合同安排还会大大方便即将出台的企业资源规划系统的制定和实施工作。

国际公务员制度委员会的意见

14. 公务员制度委员会 2005 年报告指出，这个框架将由各组织规定服务条件的工作人员条例和细则落实。¹ 公务员制度委员会在最近审查秘书长的提议时，对秘书长努力按一套统一的工作人员细则精简秘书处现有框架表示欢迎（A/61/30/Add. 1，第 3 至 4 段）。

三. 精简具有三种任用类型的合同安排

15. 根据现行的三个工作人员细则序列，可能存在的任用类型如下：100 号编规定的试用、定期任用和无限期及长期任用；200 号编规定的短期任用、中期任用和长期任用；以及 300 号编规定的短期任用和限期任用。秘书长提议以三个任用类型：即临时任用、定期任用和连续任用取代上述安排。

16. 咨询委员会在其报告中指出，秘书长的提议述及的“取代”长期合同应理解为“开始采用”连续合同（A/61/537，第 49 段）。正如秘书长在其报告中解释的那样，目前持有长期任用合同的工作人员将继续持有此类任用合同。另外，变更生效时按现有细则有权被考虑转为长期任用的工作人员将得到上述考虑（A/61/255，第 247 段）。提案使用了以连续任用“取代”长期任用，而非“开始采用”连续任用的提法，旨在强调连续任用不单单是作为长期任用外的新任用类别而创建的，而且今后将取代长期任用。因此，秘书长确认了咨询委员会关于采用连续任用的理解。

理由

17. 根据咨询委员会提出的关于应根据其自身优缺点进行审议的意见（A/61/537，第 49 段），下述段落阐述采用工作人员细则的三种任用类型、包括采用连续任用的理由。

18. 秘书长提议把任用类型数目减为三个，意在遵守公务员制度委员会的合同安排框架，该框架也对上述期限的任用作出规定。仅使用三种任用类型会使有关各方更容易理解，也会改善该系统的公平性和透明度。

19. 联合国使用的合同安排还必须具有灵活性，满足联合国的业务需求。由于关于终止长期任用的现行细则不承认若干合理因素，例如，联合国不断变化的需要、职能和任务或方案的调整，因此除非造成裁撤员额或削减人员，而非资源调拨，否则长期任用并不具备这种灵活性。除非工作人员同意终止，否则联合国的利益不是终止长期任用的有关考虑因素。连续任用同长期任用一样允许以同样理由终止合同，并有利于联合国的良好行政，因此，采纳连续任用将给联合国提供一个机制，让长期任职的、展示效率、才干及忠诚之最高标准的工作人员得到职业任用，同时确保联合国不会不顾其不断变化的需要、职能和任务或其方案调整而承担过重的负担。

20. 关于有利于联合国良好行政的终止问题，咨询委员会请秘书长澄清拟议在新制度下创造哪些补救机会（A/61/537，第 54 段）。秘书长重申，有关工作人员将有机会审查终止合同的建议和有关文件，并在作出最后决定前向主管人力资源管理助理秘书长提出意见。主管人力资源管理助理秘书长作出的终止连续合同决定将构成行政决定，可根据《工作人员细则》第十一章提出上诉。根据现行工作人员细则 111.2(c)(-)条，工作人员还可致函联合申诉委员会秘书，请求暂缓根据此项决定采取行动。

21. 最后，对大批工作人员采用连续合同会大大减少数千份定期任用到期时办理延长事宜的行政负担，从而使人力资源专业人员能够集中更多的时间和精力处理其他事项，例如管理流动、职业和工作人员发展，以及监测有关人力资源事项授权的行使情况。

国际公务员制度委员会的意见

22. 公务员制度委员会认为，秘书长提出的将定期任用或连续任用局限于特定项目或任务的提议会增加任用类型，使任用类型成为五个而非三个。因此，公务员制度委员会断定该提议与其框架不一致，该框架只允许设立三个合同类型。秘书长愿说明，他的提议旨在遵守公务员制度委员会的框架，提出限制任用只是为了在聘用工作人员从事有明定期限的项目和任务时满足审慎理财的需要。

23. 公务员制度委员会还表示，秘书长提出的给予连续任用的做法未包括择优录取程序，相当于自动改划，因为每名工作人员都能期待在服务五年和保持令人满意的考绩评级后获得改划。秘书长不赞同公务员制度委员会的理解。工作人员在联合国持续任职五年仅能证明工作人员具备考虑给予连续合同的资格（A/61/255，第 247 段）。工作人员在还必须达到另两项标准，才可以获得连续合同：(a) 联合国同一部门或其他部门仍然需要该工作人员的服务；(b) 该工作人员按其考绩文件所述表现效率、才干及忠诚之最高标准。大会第 61/244 号决议请秘书长提供有关资格标准问题的更详细资料。秘书处和单独管理的各基金与方案将根据其各自的业务需要分别制定这些标准的详细内容。就适用于秘书处的标准而言，这些标准将在下次工作人员和管理当局协调委员会会议上与职工代表协商拟定。

24. 最后，公务员制度委员会提出了反映对最初 2005 年所提合同框架有不同理解的其他问题。这些问题需要与职工代表和单独管理的各基金和方案进行进一步审查和协商。

四. 结论和建议

25. 新人力资源框架的一个重要组成部分是拟议根据公务员制度委员会的框架采纳单一工作人员合同，规定三个任用类别——临时任用、定期任用和连续任用。

上述精简的合同安排将提供顺应联合国不断变化的业务需要所需的灵活性，促进所有联合国秘书处工作人员的平等待遇，并简化合同管理。

26. 秘书长欢迎公务员制度委员会赞同使用一套统一工作人员细则精简合同安排的提议。他还同意公务员制度委员会的意见，即可在公务员制度委员会合同安排框架所勾画的三个任用类型的简单结构内，实现精简合同安排的目标。

27. 公务员制度委员会在其最新报告中提出了若干问题，涉及到需要与职工代表和单独管理的各基金和方案进行进一步审查和协商的定期合同和连续合同的细节。秘书长将在大会第六十二届会议上向大会提出一份报告，阐明有关这三个任用类型的协商情况和细节。

28. 咨询委员会请求提供详细资料，说明这项改革在 2007 年以后涉及的经费问题，秘书长还将在这份报告中对咨询委员会提出的请求作出回应，并提供一份更加全面的分析报告，说明对有权被考虑转为长期任用的工作人员进行审查所产生的影响，包括探讨可以选择哪些办法来避免超过大会第 51/226 号决议第五节第 2 段规定的 70% 的水平（A/61/537，第 51、52 和 55 段）。秘书长还将对大会提出的制定详细的实施拟议合同安排路线图的请求作出回应。

29. 请大会原则批准根据一套统一的工作人员细则精简联合国合同安排，规定三个任用类型，即临时任用、定期任用和连续任用。秘书长将向大会第六十二届会议提出详细的任用方案。