



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الاغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

C

# 理事会

## 第一四九届会议

2014 年 6 月 16—20 日，罗马

### 审查联合国系统个体咨询服务 (JIU/REP/2012/5)

1. 联检组报告附有总干事提出的简明意见以及联合国系统行政首长协调理事会（首协会）共同提出的更为宽泛的意见（A/68/67/Add.1）。

#### 粮农组织总干事提出的意见

2. 粮农组织赞同联检组报告及首协会就“审查联合国系统个体咨询服务”所提出的意见。粮农组织大力支持报告提出的实质性建议，已对此开展研究并纳入粮农组织 2013 年 11 月发布的新的顾问聘用准则，内容包括类别、择优选聘、薪酬以及评价工作。
3. 对建议 13 表示总体支持的同时，粮农组织认为任何统一政策都必须考虑联合国系统内各组织的不同需求、资源和工作，要留出必要余地，使其能够聘用编外人员满足具体需求。
4. 粮农组织支持首先寻求“共同点”的做法，应纳入系统内各组织编外人员合同中，如基本社会福利、合同期限以及对“核心职能”具操作性的通用定义，以界定编外人员应该和不应该从事的工作类型。

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)



mk206c





Distr.: General  
19 September 2013  
Chinese  
Original: English

第六十八届会议

临时议程\* 项目 142

联合检查组

## 审查联合国系统个体咨询服务

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会转递他和联合国系统行政首长协调理事会联合检查组题为“审查联合国系统个体咨询服务”的报告(A/68/67)的评论意见。

\* A/68/150。



## 摘要

联合检查组题为“审查联合国系统个体咨询服务”的报告(A/68/67)通过分析相关政策和做法，对联合国系统使用个体咨询人的情况作了评估，并广泛审议了与编外人员合同模式有关的问题。

本说明反映了联合国系统各组织对报告所载建议的看法。这些看法在联合国系统行政首长协调理事会各成员组织表示欢迎该报告并支持其中所载结论的基础上作了汇总。

## 一. 引言

1. 联合检查组在题为“审查联合国系统个体咨询服务”的报告(A/68/67)中通过分析相关政策和做法，对联合国系统使用个体咨询人的情况作了评估。虽然报告的主要侧重点是个体咨询服务，但检查专员发现，对手头资料的分析以及访谈结果显示，个体咨询人与其他编外人员之间并非总是界限分明。因此，联合检查组在报告中审议了与咨询服务类似的问题，包括其他编外人员的合同模式。

## 二. 一般性评论

2. 各组织对联合检查组及时就咨询服务的使用情况提出报告表示欢迎，认为该报告处理了联合国系统人力资源管理领域的一个重要议题。各组织指出，虽然个体咨询服务与其他类型编外人员合同之间可能存在类似之处，但许多组织对合同和任用模式作了明确区分。例如，经费限制可能促使一些组织更多地依赖于任用编外人员，而另一些组织在使用咨询人合同时则不受同样的经费影响。报告对咨询人使用情况以及使用此类合同模式可能带来的风险提出了重要见解。许多组织表示目前正在审查涉及咨询服务的人力资源政策以及相关业务流程，并计划对报告所载意见和建议加以考虑。

3. 各组织还支持报告中关于采用全系统方法更好地调整咨询服务和其他编外人力资源政策的要求，以及关于通过机构间机制加强政策连贯性的建议。各组织一致认为，鉴于整个联合国系统有关咨询人和个人合同的政策和做法不尽相同，现有机构间机制或可证明有助于进一步调整各种政策、条款和条件、行为守则规定和有关做法。

4. 各组织对报告的深入透彻表示欢迎，但也对其中所作分析的几个方面表示关切，包括未能更加注重某些建议的可行性。例如，联合检查组在报告中多次要求引入信息技术系统开展监测和分析活动。各组织承认此类改进措施是可取的，但表示在执行过程中可能会证明存在挑战。

5. 各组织还对报告中援引国际劳工组织公约和建议规定的国际劳工标准表示关切。各组织指出，这些公约和建议针对的是国家而不是国际组织，因此认为联合检查组所援引的体现国际劳工标准的“国际劳工原则”可能并不适用于国际组织，除非是在一般国际法的背景之下。此外，联合检查组在报告第 88 段中提到咨询人和劳工组织第 132 号公约，而实质上该公约的适用对象并不是咨询人，而是雇员。同样，联合检查组在第 36 段中援引了劳工组织第 198 号建议，但该建议中用于确定存在雇佣关系的指导意见是为国家而制定，其目的是为处于雇佣关系下的工人制定一项国家保护政策。因此，该建议中的指导意见并不直接适用于国际组织。

### 三. 对各项建议的具体评论

#### 建议 1

联合国系统各组织行政首长应结合国际劳工原则，审查与使用编外人员有关的政策，以期澄清在正式工作人员和编外人员合同模式之间的选择标准，并监测和评估各自组织使用编外人员的情况，及时处理风险。

6. 联合国系统各组织同意并接受联合检查组关于审查编外人员使用情况的建议 1，但认为应由立法机关而非行政首长决定是否结合任何“国际劳工原则”（见上文第 5 段）。

#### 建议 2

联合国系统各组织行政首长尚未这样做的，应确保各自组织制订一项具体的咨询服务政策，并以有关指导原则和一个专门的合同模式为补充。

7. 各组织一致认为有必要制订建议 2 所指的具体咨询服务政策。各组织指出，联合检查组在报告第 61 段中要求“简化并在一份政策文件中清晰定义所有编外人员合同”，这似乎与联合检查组要求制订一份有关咨询服务的具体政策文件的建议相矛盾。

#### 建议 3

联合国系统各组织行政首长应确保各自组织的咨询服务合同以全面一般条件为补充，包括有关利益冲突和行为守则的规定。

8. 联合国系统各组织同意联合检查组的建议 3，即咨询服务合同应纳入全面一般条件，包括有关利益冲突和行为守则的规定。许多组织报告称，即使目前尚未满足这些要求，也正在朝着这一方向努力。

#### 建议 4

联合国系统各组织行政首长应结合相关国际劳工原则和良好做法，审查各自组织的咨询服务合同，以期采用与咨询服务工作的专门和临时性质相符的期限较短的合同，并顾及相关工作的期限和性质，制订适当的社会福利政策。

9. 联合检查组建议 4 要求采用期限较短的合同，得到了各组织的部分支持。一些机构指出，咨询服务合同的期限取决于相关项目和方案的持续时间，在某一组织技术合作援助方案的背景下尤其如此。各组织还认为，只有在咨询人受雇时间较长的情况下，才应考虑社会福利问题。对一些组织而言，出台社会福利政策可能还需要立法机关核准。

### 建议 5

联合国各组织行政首长应确保各自组织制订关于使用退休人员担任咨询人的适当政策，并有效地强制予以遵行。

10. 各组织接受关于制订使用退休人员担任咨询人的指导政策的建议 5。

### 建议 6

联合国系统各组织行政首长应考虑采取适当形式，为咨询人和其他编外人员提供无障碍和有实效的争端解决机制，并探讨如何听取他们的意见和解决他们的关切事项。

11. 各组织接受并支持关于提供有效争端解决机制的建议 6，有多个组织表示已建立针对咨询人的机制。一些组织表示，将此类服务扩展至其他编外合同持有人，需经法律办公室审查。

### 建议 7

联合国系统各组织行政首长应确保清晰确立和适当监测与使用咨询人有关的职能和责任，并为有效执行相关政策采取内部控制措施。

12. 各组织对建议 7 表示支持。

### 建议 8

联合国系统各组织行政首长应审查各自与使用咨询人有关的名册和竞争政策及做法，以期扩充合格人选后备库，并采用最好是按合同期限和价值进行调整的适当竞争措施。

13. 各组织支持联合检查组要求审查名册和竞争政策及做法，以扩充合格人选后备库的建议。一些组织表示，这项工作目前正在进行。但是，各组织警告说，在咨询人征聘过程中采用过于严格的方式可能会带来困难或导致大幅度延迟，负面影响也会随之而来。例如，由于在高度专业化领域开展业务的组织只有一个小规模的合格专家后备库，扩充名册和采用竞争措施并不可行；而开展紧急人道主义救济的组织需要具有在紧急情况下迅速扩大规模的手段，采用竞争性咨询人征聘进程可能没有足够的时间。

### 建议 9

联合国系统各组织行政首长应确保各自组织的咨询服务政策述及地域多样性和性别平衡，并积极予以促进。

14. 行政首长协调理事会成员支持联合检查组关于在甄选咨询人时确保地域和性别平衡的建议 9。一些组织，特别是那些将任用咨询人视为采购活动的组织指出，这一性别和地域代表性应在竞标程序和相关采购原则中落实。有多个组织指

出，最近征聘信息系统有了改进，或可进一步提高从合格女性和代表性不足国家中确定咨询服务人选的能力。最后，有多个组织对建议中的措辞过于宽泛表示关切，因为性别和地域多样性概念主要涉及一个组织的员工队伍，而且只牵涉到国际工作人员。一些组织对联合检查组的意图是建议针对咨询人的地域多样性表示怀疑，因为这一多样性在许多情况下取决于招聘组织的所在地点。从某些方面看，这一建议可能相当于是在建议针对企业服务提供者的地域平衡。

#### 建议 10

联合国系统各组织行政首长应确保各自组织制订关于使用咨询人的最新薪酬政策，并辅之以适当指导原则，以利于连贯执行。

15. 各组织普遍接受并支持关于薪酬政策的建议 10。一些组织表示目前正在审查此类政策。不过，一些组织认为，在向咨询人提供薪酬时，不仅要考虑职权范围所述待执行任务的复杂性(见 A/68/67，第 144 段)，还要考虑咨询人在履行职权范围所述规定方面的能力/技能和经验。另有一些组织表示，咨询人费用是根据一个针对具体职权范围的竞争性进程逐案确定，取决于竞争性进程的结果和最高性价比原则。因此，预先确定薪酬可能会限制和制约竞争性甄选进程的全面和有效应用，而一揽子标准薪酬可能也产生不了最高性价比。此外，具体任务通常是按职权范围逐案确定，如果加上竞标原则，就可能会导致确定一揽子标准薪酬后出现适得其反的效果。

#### 建议 11

联合国系统各组织行政首长应通过有效的业绩评价、审计、监测和内部及外部分析报告，加强对咨询人使用情况的监督，以期确保妥善使用合同和高效利用资源。

16. 各组织支持联合检查组关于加强监督咨询人使用情况的建议 11。有多个组织表示，在联合检查组发布报告后已开始对咨询人监督做法进行审查。

#### 建议 12

联合国系统各组织的立法/理事机关应通过定期审查各自组织行政首长提供的分析资料，行使对咨询人使用情况的监督职能。

17. 各组织表示支持建议 12，并注意到该建议是针对立法/理事机关提出。有多个组织指出，对咨询人使用情况的监督通常被认为是一项管理职能。

#### 建议 13

联合国秘书长作为行政首长协调会主席，应通过管理问题高级别委员会/人力资源网络，着手制订落实本报告建议 1、2、3、4、5、6 和 10 的共同政策办法。为此目的，应考虑设立一个特别工作队。



18. 联合国系统各组织普遍同意这一建议，并支持关于进一步调整政策的总体目标。但各组织指出，制订“单一”办法可能会导致过程漫长，无法反映共同制度内部各个组织的不同需求、资源和任务授权，从而束缚在使用咨询人满足特定需求方面所需的灵活性。此外，在有些组织中，由于咨询人甄选是一项采购活动，让管理问题高级别委员会采购网参与此类讨论或可证明是有好处的。不过，各组织普遍同意，在可能情况下尽量采用一套关于使用咨询人和个体订约人的共同办法值得欢迎。

---



第六十八届会议

暂定项目表\* 项目 142

联合检查组

## 联合国利用个体顾问情况

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“联合国利用个体顾问情况”的报告(JIU/REP/2012/5)。

\* A/68/50。



联合国利用个体顾问情况审查

撰写人

**Cihan Terzi**

联合检查组

2012 年，日内瓦

## 内容提要

### 联合国利用个体顾问情况审查

JIU/REP/2012/5

#### 目标和范围

本报告的目标是通过分析相关政策和做法，评估联合国系统内聘用个体顾问的情况。虽然以个体顾问为重点，但是对所收到的资料的分析以及访谈，突出显示了个体顾问和一些其他编外人员之间并非总是有明确区分。因此，本审查报告也在较大范围内审议了与编外人员合同模式有关的相似问题。

#### 需要总体标准，据以在正式工作人员和编外人员合同方式之间作出选择

顾问和其他编外人员正在成为联合国系统员工中一个重要组成部分。但是，政策和条例并不总是提供关于利用这些人力资源的明确标准，从公平和具有社会责任的聘用做法的角度看，政策的执行情况是一个令人关切的问题，尤其是当人员按照编外人员短期合同从事长期工作时。资金不足，人员配置模式不灵活，在此压力下，再加上宽松的编外人员政策和缺乏监督，导致各组织过度采用编外人员合同方式。

使系统内从事同类型工作的人处于不同地位，不再遵循同一套细则和条例，这种做法可能会对聘用做法、各组织的声誉以及员工的凝聚力产生不良后果。现行做法使工作人员处于不完全合乎联合国的价值观，也不完全合乎国际劳工原则的不稳定地位。各组织需要定期监测和评估编外人员使用情况，采取降低风险的措施。

经审查发现，各组织的政策没有提供明确标准，据以在正式工作人员和编外人员合同方式之间作出选择。国际劳工组织的雇用建议和良好做法表明，这样的总体标准是“聘用关系”存在与否。如果存在着为完成工作建立的雇用(雇主和雇员)关系，合同方式应是正式工作人员合同；如果是独立承包人关系，合同方式应是顾问或者其他编外人员合同。

#### 需要明确的顾问政策

有些联合国系统内的组织有具体的顾问政策。但是，很多组织的政策，没有给出个体顾问的明确定义，或者没有用于聘用顾问的特定合同方式，或者切实可行的指导方针。在实践中，顾问合同和其他编外人员的类似合同可以通用。最重要的是，这些合同被用于必须使用正式工作人员合同的工作。

现行政策使各组织能够授予连续的顾问合同，这些合同加起来，相当于长期任用，有的有短暂的强制性间断期，有的没有。这种做法不再符合顾问合同的性质，为合同方式的不当使用创造了条件。适用于各组织内部和整个系统的

薪酬水平不一致，并且没有妥善实施的指导方针。同样，这些合同提供的社会福利在各组织之间有明显差别。

#### 需要稳妥的个体顾问管理方式

经审查发现，在聘用顾问方面，总体上存在提高效率和增强效果的空间，具体做法是，明确界定职能和责任，并实施更完善的内部控制措施。规划出聘用顾问的机构愿景，并在机构一级拥有监督和执行政策的自主权，将大大促进相关资金的妥善利用。在征聘过程中，竞争不是缺失就是无效。一个有用的做法是，采用一种合理的征聘方法，引入与合同价值及合同期相称的累进性竞争因素。各组织没有人员名册政策，名册不完整而且过时。

#### 需要更有效的监测和监督

联合国系统内各组织当前对聘用顾问情况的监督不充分。各组织对于自己的员工状况不甚了解，缺乏用于对员工进行规划、评估相关风险和采取适当措施消除这些风险的必要分析资料。严重缺少监测，以至于信息系统没有足够的的能力，因此现有的资料没有得到有效利用。结果，在高级管理层和立法/理事机构，都没有足够的注重行动的分析报告和对这些报告的有效审议。

鉴于越来越多地聘用个体顾问和其他编外人员所具有的战略影响，各组织的立法和理事机构必须履行它们的监督职责，并为合理配置人员提供必要资金。本着这一精神，会员国应当确保将该问题列入它们的会议议程，并确保直接处理这一问题，或者在关于人力资源管理的辩论中处理。为此，各组织的行政首长应当向会员国提供详细的分析报告。

#### 需要一种全系统办法

在联合国系统各组织中聘用顾问和其他编外人员的政策和做法多种多样。迫于当前形势，有必要更集中地关注全系统层面，以便协调政策和做法，同时考虑到国际劳工原则和良好做法。正如在报告中所解释的，在聘用顾问和其他类似编外人员的问题上，所有组织都面临相似的挑战和问题。本报告载有 13 条建议；尤其是建议 1、2、3、4、5、6 和 10 应当成为全系统讨论的议题，而且应当采取一种共同的办法，以促进它们在全系统得到一贯和一致的执行。为此，应当在管理问题高级别委员会之下设立一个专职工作组或者工作队，由其负责制订一个共同办法，为各组织落实这些建议提供指导。

#### 供立法/理事机构审议的建议

##### 建议 12

联合国系统内各组织的立法/理事机构应当在聘用顾问的问题上履行它们的监督职能，定期审查各自组织的行政首长提交的分析资料。

## 目录

	段次	页次
内容提要.....		3
缩略语.....		7
一.  导言.....	1-15	9
二.  联合国系统的编外人员.....	16-41	11
A.  过度使用编外人员合同方式.....	16-19	11
B.  过度使用编外人员合同方式的主要原因.....	20-27	12
C.  需要进行风险评估.....	28-32	13
D.  需要更灵活地使用正式工作人员合同和资源.....	33-35	14
E.  需要一个总体标准，据以在正式工作人员和编外人员合同方式 之间作出选择.....	36-41	15
三.  顾问政策和做法.....	42-105	16
A.  顾问政策概述.....	42-63	16
B.  合同的一般条件.....	64-70	20
C.  合同期限.....	71-83	22
D.  社会福利差别.....	84-89	24
E.  聘用退休人员做顾问.....	90-94	25
F.  争议的解决和代表权.....	95-105	26
四.  对顾问的管理.....	106-173	28
A.  任务、责任和内部控制.....	106-114	28
B.  竞争程序和名册管理.....	115-133	30
C.  地域多样性和性别平衡.....	134-140	35
D.  薪酬.....	141-149	37
E.  监督.....	150-173	38
五.  需要一种全系统办法.....	174-177	43

## 附件

一. 联合国系统各组织关于个体顾问的政策.....	44
二. 联合国系统各组织的“个体顾问”定义.....	46
三. 联合国系统各组织提供的合同方式和相关福利.....	48
四. 联合国系统各组织适用的合同期和间断期.....	51
五. 联合国系统各组织的竞争政策.....	53
六. 联合国系统各组织的薪酬计划.....	55
七. 联合国系统各组织关于地域多样性和性别平衡的规定.....	57
八. 参加组织就联合调查组的建议采取的行动概览.....	59

## 缩略语

APW	工作业绩协议
行政首长协调会	联合国系统行政首长协调理事会
ERP	企业资源规划
欧盟	欧洲联盟
粮农组织	联合国粮食及农业组织
HLCM	管理问题高级别委员会
HR	人力资源
原子能机构	国际原子能机构
ICA	个体订约人协议
民航组织	国际民用航空组织
ICSC	国际公务员制度委员会
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
IT	信息技术
国际电联	国际电信联盟
联合检查组	联合国系统联合检查组
NSHR	编外人力资源
人道协调厅	人道主义事务协调厅
经合组织	经济合作与发展组织
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
PAHO	泛美卫生组织
PSA	人员服务协议
SC	服务合同
SSA	特别服务协定
TOR	职权范围
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
难民署	联合国难民事务高级专员办事处
儿基会	联合国儿童基金会



工发组织	联合国工业发展组织
禁毒办	联合国禁毒办
项目厅	联合国项目事务厅
维也纳办事处	联合国维也纳办事处
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
世旅组织	联合国世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

## 一. 导言

### 目标

1. 按照 2011 年的工作方案，联合调查组审查了联合国系统各组织的个体顾问政策和做法，目标是评估系统内聘用个体顾问的效率和效力。<sup>1</sup> 此次对整个系统的政策和做法进行统一的全系统比较分析，突出显示了各组织之间的异同，确认了良好做法，并提出建议以求改善。
2. 报告阐述了对顾问政策和做法若干方面的评估，例如顾问的定义，合同期限与一般条件，社会福利，以及争议解决机制。它还进一步探讨了与顾问管理相关的问题，例如各自在甄选和雇用程序中的职能和责任、内部控制、地域多样性和性别平衡、业绩评价、监督和报告、理事机构的职责，以及全系统一致性。
3. 在审查过程中，有一些组织(国际民用航空组织(民航组织)、联合国、联合国人口基金(人口基金)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国项目事务厅(项目厅)、世界卫生组织(世卫组织)和世界气象组织(气象组织)表示，它们正在对其监管框架进行修订或者刚刚完成修订，或者计划进行这样的修订(联合国粮食及农业组织(粮农组织)，国际原子能机构(原子能机构)和世界知识产权组织(知识产权组织))。检查专员极力鼓励这些组织利用本报告给出的结论和建议，并将其纳入各自的新政策和做法。

### 范围

4. 最初的审查范围是以个体顾问合同为重点，个体顾问合同被视为某个组织与个人之间建立的合同关系，是为了提供咨询工作或者要求具备专门知识的基于产品的任用，与其他类别的编外人员相比，期限短，并为该组织的能力提供附加值。
5. 但是，对所收到的资料的分析 and 进行的访谈突出显示了个体顾问与受聘承担与正式工作人员相似职责和任务的其他编外人员(通常被称为“个体订约人”或者“服务承包人”)之间，并没有明显区别。有些组织既没有关于个体顾问的清晰明确的定义，也没有专用的合同方式，另一些组织则将所有编外人员合同方式都视为“顾问”。
6. 分析结果还显示，在实践中，顾问合同和某些编外人员合同类型可以通用。个人多次或者长期为同一个组织工作，其地位却因不同的编外人员合同方式而不稳定，这种现象并不罕见。此种合同可能会连续授予在一段相当长的时期内在同一个部门或者单位承担同一项任务或者相似工作的同一个人。审查发现，没有一个据以在正式工作人员和编外人员合同方式之间作出选择的总体标准。由于这些原因，本审查报告在较大范围内审议了编外人员合同模式(见第二章)。

<sup>1</sup> 联合调查组此前关于这一专题的审查包含一份对联合国系统各组织聘用机构顾问情况的评估(JIU/NOTE/2008/4)和一份联合国聘用顾问情况的评估(JIU/REP/2000/2)。

7. 联合国系统没有从所履行的职能或者国际劳工原则的角度给出正式工作人员和编外人员的明确定义。一般来说，在联合国系统内，“正式工作人员”系指受所属组织的《工作人员细则和条例》约束的人员，而“编外人员”系指不受上述细则和条例约束的人员。联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)将“正式工作人员”定义为按照《工作人员细则和条例》收到联合国共同系统内的任何组织出具的正式任用书的任何个人，或者在其他情况下被聘用组织认定为应受该组织《工作人员细则和条例》约束的任何个人。“编外人员”被定义为受《工作人员细则和条例》约束的“正式工作人员”以外的员工。后一类通常包括国际顾问、联合国志愿者、服务合同持有人、特别服务协定、临时工以及其他相关类别。<sup>2</sup>

8. 实际上，在整个系统内，编外人员合同方式的名称和目的千差万别。因此很难将“编外人员合同”视为相同类型的合同方式。但是，为本次审查之目的，“编外人员”不包括志愿者、实习生和免费提供服务的人员，以及秘书处官员以外的官员。除了顾问问题以外，本报告还从下述视角审议了编外人员/合同问题：多次和长期聘用他们从事必须签订工作人员合同才能从事的工作，此举不符合良好雇用做法。

9. 本报告的审查范围是全系统，涵盖参加联合调查组的所有组织。为了纳入与问题有关的良好做法，咨询了其他国际公共机构，例如世界银行和欧盟委员会。

## 方法

10. 下述方法包含一系列评价技巧：分析现有的相关政策文件；提交给理事机构的内部报告和文件；根据对现有文件的审查发给各组织的问卷和对问卷的答复；与人力资源和采购干事、征聘管理人、工作人员代表，以及与不同专业和技术领域的顾问举行的访谈和视频会议。这使检查专员能够理解这一过程所涉及的不同群体的观点。

11. 方法还包括审查随机取样的顾问案卷。其目的是大致了解记录文件，以及案卷的记录方式是否妥当并遵循了相应政策。对这些案卷的审查是完全保密的。对下述组织的案卷进行了审查：劳工组织、联合国秘书处、开发署、教科文组织、难民署、儿基会、工发组织、维也纳办事处/禁毒办、粮食署、世卫组织和气象组织。

12. 审查结果显示，联合国系统各组织在保存一般编外人员尤其是被聘用为顾问的个人的资料和统计数据方面能力不等，方法各异。很多组织发现，提供详细统计数据是一项挑战。

13. 根据《联合调查组章程》第 11.2 条，本报告经检查专员们磋商后才定稿，磋商的目的是利用调查组的集体智慧，对报告的结论和建议进行检验。

<sup>2</sup> CEB/2010/HLCM/21，因公受伤、生病、死亡和致残时的福利、应享权益和保险。

14. 报告载有 13 条建议。为便于处理报告和实施建议并对实施情况进行监测，附件八载有一个表格，列明了是否将报告提交给有关组织以供采取行动或者供其参考。表格列出了与每个组织有关的建议，具体说明了它们是否需要由该组织的立法或理事机构做出决定，或者由该组织行政首长采取行动。

15. 检查专员向所有帮助他撰写本报告的人致谢，尤其是那些参加访谈并乐意分享其认识和专门知识的人。

## 二. 联合国系统的编外人员

### A. 过度使用编外人员合同方式

16. 一般观察和访谈表明，联合国系统各组织使用编外人员合同的情况越来越多，编外人员在全体员工中占很大一部分。据粗略估计，联合国系统的编外人员，在全体员工中平均占 40% 以上。这种状况反映了各组织人力资源模式和它们的运作模式发生了重大转变，有可能对各组织具有战略影响。因此，需要对这种状况进行仔细审查和监测。

17. 联合国系统各组织承担着广泛的任務，包括和平与安全、发展、人道主义援助以及人权。多年来，理事机构一直在增加各组织的任务和责任。但是资源，包括人力资源，总体上处于停滞，没有相应增加。很自然，职责的增加与没有充足资金来履行职责所带来的更大压力一起，大幅提高了对短期编外人员的需求，并导致聘用此类人员从事本该由正式工作人员完成的工作。这些合同一般不涉及长期义务，不需要提供社会福利。

18. 换言之，为了保持履行职责的能力，各组织试图提高聘用员工的灵活性，聘用更多顾问和其他编外人员。管理人员感受到了在预算紧张的情况下完成工作的压力，这种情形使他们在利用订约服务方面处境微妙，并导致不适当和不可持续的订约做法。一般来说，在理事机构和行政管理一级没有做出关于这一过程的明确决策。以粮农组织为例，其财务委员会的报告明确承认了这种状况：“设定了正式工作人员和编外工作人员的比例为 60:40 的目标，以便在预算严重受限的时候，在完成本组织的工作方案方面有更大的弹性”。<sup>3</sup>

19. 对管理人员、工作人员代表和编外订约人员的访谈，确认了联合国系统各组织对于聘用编外人员的一般条款和条件的关切，尤其是授予他们多次和长期合同，以及同一个人连续获得编外人员合同，从事与正式工作人员相似的工作，但处于不同地位且没有社会福利。

<sup>3</sup> FC 126/15, 粮农组织修订后的政策及实施，聘用订约人和退休人员，第 5 段。

## B. 过度使用编外人员合同方式的主要原因

20. 在预算严重受限的情况下，项目管理人员为了拥有灵活性和节省费用，常常选择编外人员合同方式，而不使用正式工作人员合同。通过使用编外人员合同，他们还能够甄选、薪酬等不同层面上行使更多酌处权。尽管看起来管理人员将编外人员合同视为最佳选项，但提出的理由并不总是令人信服，也不完全符合联合国的价值观和良好的国际雇用做法。

### 缺乏资源

21. 很多组织给员额分配的资源是固定的，多年来没有适足增长。这种情况自然导致各组织利用编外员工。立法和理事机构了解这种状况，有的已经请求组织的负责人不要聘用顾问从事应当由正式工作人员完成的工作。但是，理事机构未能提供必要资源以增加员额，妥善解决这个问题。

### 员额缺少灵活性

22. 在大多数组织，每个部门/办事处的员额数量和等级，由理事机构的方案预算核可，没有多少弹性，难以在预算年/两年期予以调整。顾问和其他编外人员合同的灵活性，抵消了与增设和管理员额(短期或者定期)有关的刚性和限制。

### 征聘程序简单

23. 按照机构规则和程序，征聘正式工作人员是一个相对漫长的过程，除其他外，包括广告、竞争和面试小组的参与。另一方面，聘用编外人员更具灵动性，因为程序上的要求较少：订立和终止编外人员的合同更容易，征聘过程更快。在变动不定的工作条件下和紧急情况下，灵活性尤其重要。

24. 管理人员常常预料到正式工作人员的定期或者短期合同结束期出现的难题，因此更喜欢编外人员合同方式。接受访谈的管理人员表示，他们不喜欢提供正式工作人员短期或者定期合同，这些合同让人产生对长期承诺的预期，尽管这些合同本来是有限期的，可能与方案/项目的期限一致。

### 节省费用

25. 一般来说，正式工作人员的定期或者短期合同，费用高于编外人员合同，因为它们包含一系列社会福利(例如退休金、医疗保险和教育津贴)，而编外人员合同不包含这些。而且，编外人员合同有下调薪酬水平的空间，而正式工作人员合同则没有。在访谈期间，有些管理人员公开说明了节省费用的动因。受预算紧缩限制，他们的选择是基于节省费用，而不是恰当的订约方式。在下放了资金管理权的领域，情况尤其如此，管理人员往往更喜欢费用较少的编外人员合同方式。鉴于资金不足和来自捐助方的压力，管理人员试图在方案/项目活动中，以各种方式最大限度地利用预算外资金，包括滥用编外人员合同方式。

26. 例如，粮农组织财务委员会在报告中明确承认了节省费用的动机：

“编外人力资源费用较低，加上此种人力资源的灵活性，对广泛和长期利用编外人员合同文书起了推动作用。2008 年在总部工作的编外人力资源，年平均费用为 58,300 美元，由于编外人力资源一般受聘从事专业一级的工作，因此成了为满足完成方案的要求而设置专业人员员额之外的一个大大节省费用的替代选择(节省 50% 以上)。以前的两年期的预算限制使本组织更加依赖编外人力资源，以完成当前的重要方案活动”。<sup>4</sup>

#### 资金流无法预期

27. 利用编外人员合同的现象，在使用预算外资金的活动中似乎更为普遍。预算外资金流的可预期性较低，迫使管理人员采取预防性办法，他们更愿意利用顾问和其他编外人员合同，而不是正式工作人员合同。但是，也有人企图在资金缺乏的情况下，提高正式工作人员的灵活性。有些管理人员解释说，作为在供资情况不可预期的情况下采取的一项预防措施，他们在正式工作人员的合同中加入一个条款，规定合同取决于获得资金的情况，由此使正式工作人员的合同具有了灵活性。

### C. 需要进行风险评估

28. 审查结果表明，聘用编制外人员(包括个体顾问)需要有一个基于明确原则的适当框架，包括对正式工作人员和编外人员合同的明确区分。多次和长期使用编外人员合同方式的现象日益增多，可能会导致形成两类平行存在的拥有不同权利和权益的员工。这种状况给各组织带来严峻风险。因此，聘用了大量编外人员的组织，有必要对这个问题实施集中审查，并进行风险分析，以改进对其员工和相关资源的规划。应当考虑与聘用编外人员有关的下述风险(方框 1)。

#### 方框 1：聘用编外人员的风险

- 因雇用做法不公平而使声誉受损，这些做法可能有悖联合国的价值观和国际劳工原则。
- 如果存在事实上的雇用关系但不以相应的合同方式和福利予以承认，可能给组织招致法律纠纷。
- 如果核心职能和服务被日益转交给临时员工，可能会失去对这些职能和服务的控制。
- 临时员工日益增加导致机构知识丧失。
- 对相似的工作提供不同的地位和福利，这会模糊组织文化，造成员工之间的紧张和士气低落。
- 以酌处方式征聘临时员工，使员工的构成失去国际性。
- 以酌处方式征聘和使用大量临时人员，危及问责制框架。
- 由于临时性和不公平的合同方式，可能导致缺乏对方案/项目的自主决定权。

<sup>4</sup> FC126/15，第 8 段。

29. 实施更密切的监测、评价和分析，能使各组织查明问题和趋势，并采取补救行动，包括设置员额和使用短期正式工作人员合同。为此，各组织应当定期收集与利用编外人员合同有关的全面的分析统计数据，更系统地就这类合同进行评估和报告。

30. 行政首长应当确保其组织有明确的合理理由使用编外人员合同方式；他们应当探究编外人员在总部和外地办事处从事的工作以及授予他们的具体职能和责任的性质。

31. 各组织内员工地位不确定，这不是一个新问题。各组织需要基于一个整体方法而不是临时解决方案，在这个问题上实现政策的根本改变。多年来，有些组织试图采取不同措施，消除滥用编外人员合同来完成应由正式工作人员完成的工作的做法，例如授予长期服务的顾问适当的正式工作人员合同，并且更详细地审查执行情况。但是，一段时间之后，滥用编外人员合同的问题重新出现。这表明，只要其根本原因没有在政策层面上获得根本解决，就不可能彻底消除对编外人员合同的不当使用。

#### 诉讼豁免

32. 所有公司和雇主都受到国家就业法的管辖。然而，联合国系统各组织不受这些法律管辖，并在受到起诉时享有豁免权。尽管如此，不应当将诉讼豁免视为允许确立不符合对社会负责的雇用原则和联合国一般价值观的雇用做法。此外，谁也不能保证当地法院如何解释豁免权及它们如何判决诉讼案。因此，各组织应当重视制订和实施关于聘用顾问和编外人员的适当政策。

#### D. 需要更灵活地使用正式工作人员合同和资源

33. 为了预防不当利用编外人员合同方式，各组织需要在多个方面采取措施，消除问题的根源，例如实施有效监督和问责，改进和阐明政策，请求理事机构提供充足资金，以及提高利用正式工作人员的灵活性。

34. 例如，各组织可以考虑建立一个不属于任一具体部门、单位或者办事处的员额库，以便在需要时，向不同部门和单位临时调拨这些资源。这种“后备库”有助于消除核准职位的官僚程序，减少不当使用顾问和其他编外人员合同的现象。可以根据组织的规模调整后备库的规模，应当有一个明确的机制，用于确定优先次序和决定部署地点与期限，以避免为获得这些资源发生内部竞争。这一选择不会打乱组织的基本架构，而是对架构的补充，使其能够满足对工作人员的临时需求。各组织的行政首长应当向理事机构报告该资源库的利用情况。据某些管理人员报告，他们已经围绕关键职位建立了经过预先筛选的候选人名册。这些名册被用于更快地填补预期空缺或者临时空缺。

35. 总的来说，各组织的首长需要更灵活地设置或者取消员额以及在部门与方案之间调配工作人员和员额，更灵活地使用相关预算资源。还有一种可能的做法是，将定期和短期正式工作人员合同与方案或者项目的周期挂钩，从而更灵活地利用这些合同，而不是签订事实上的长期合同。在外地可以更加有效地利用征聘本国专业干事的做法。另一个问题是，有严格转移限制的预算项目，在使用时缺



少灵活性，这有可能导致不当的合同方式。各组织必须拥有必要的资源和灵活性，以实施注重结果的管理而不是基于资源的管理。

#### E. 需要一个总体标准，据以在正式工作人员和编外人员合同方式之间作出选择

36. 根据劳工组织第 198 (2006)号建议，在决定正式工作人员还是编外人员合同时采用的主要标准应当是“雇用关系”。如果工作要求建立一种雇用关系，就应当采用正式工作人员合同；如果从事该项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：“[……]确定[雇用]关系的存在，应主要以与劳动者从事劳务并获得酬报相关的事实作指导，而不论在各方当事人之间可能商定的任何契约性或其他性质的相反安排中的关系特点” (第 198 号建议，第 9 段)。

37. 访谈表明，编外人员，尤其是顾问，常常在各组织的房地工作，遵守正常工作时间，按月领取薪酬，就像其他正式工作人员一样。他们的服务被用于一系列广泛的领域，包括信息系统、人力资源、财务、培训或方案和项目管理。像聘用有雇用关系的正式工作人员那样长期聘用顾问和其他编外工作人员，造成员工地位不稳定，这种情形对于雇员和在员工构成方面面临巨大变化的各组织来说，都是不可持续的。在组织内员工中从事相同工作的人员处于不同地位，而不再遵循同一套细则和条例，这不是一种公平的或对社会负责的雇用做法。同工不同福利的做法，造成工作场所的歧视。

38. 审查发现，很多顾问和其他编外工作人员常常在多次或者延长的短期编外人员合同所形成的雇用关系下工作。各组织为他们提供办公场所、电话、电子邮件账户、月薪和出入证。有些顾问按照连续签订的不同类型限期合同，已经工作了两年以上，没有社会福利。所有这些因素表明，存在“雇用关系”而不是“独立订约人关系”，这意味着这些人由于事实上的雇用关系而成为正式工作人员。这种辩论极为重要，联合国系统各组织必须确保其雇用做法符合其所宣扬的所有价值观。

39. 国际劳工原则和标准规定了与工作有关的基本原则和权利。它们已经获得国际劳工大会通过，供成员国采用，在设立约束性报告义务的公约的情况下，成员国可自愿批准；在建议的情况下，可作为指导方针/软法律。联合国系统没有制订关于实施国际劳工原则的政策。由于国际劳工原则对联合国系统各组织没有法律约束力，各组织并非必须适用它们所宣扬的基本劳工原则。这种状况使联合国系统各组织在制订政策方面没有一个标准，加剧了编外人员合同方式的扩散和滥用。联合国系统各组织亟需审查它们的正式工作人员和编外人员政策，使之符合国际基本劳工原则。这些政策应当考虑是否存在雇用(雇员—雇主)关系，并设定指标，以帮助确定工作关系的性质。

#### 三角雇用关系

40. 联合国系统内一些组织通过私营招聘代理机构或者联合国项目事务厅(项目厅)聘用编外人员。这种方式提高了征聘速度，还有可能降低交易成本。另一方



面，有些组织的官员指出，有时私营代理机构不提供适足的薪酬和/或福利，使顾问产生不满，导致更替率高。

41. 从法律观点看，这种合同带来难题，因为顾问发现自己与两个对话者打交道：代理机构和组织。重要的是在合同中写明，谁是负责薪酬、工作事故赔偿、假期和医疗保险等合同相关权益的雇主。因为此种方式处于发展阶段，各组织有必要澄清所有相关方面，包括它们各自的职能和责任。

下述建议有望加强联合国系统各组织的控制和遵守情况。

#### 建议 1

联合国系统各组织的行政首长，考虑到国际劳工原则，应当审查它们关于聘用编外人员的政策，以明确在正式工作人员和编外人员合同方式之间作出选择所依据的标准，并应监测和评估其组织内编外人员的聘用情况，及时查明并消除风险。

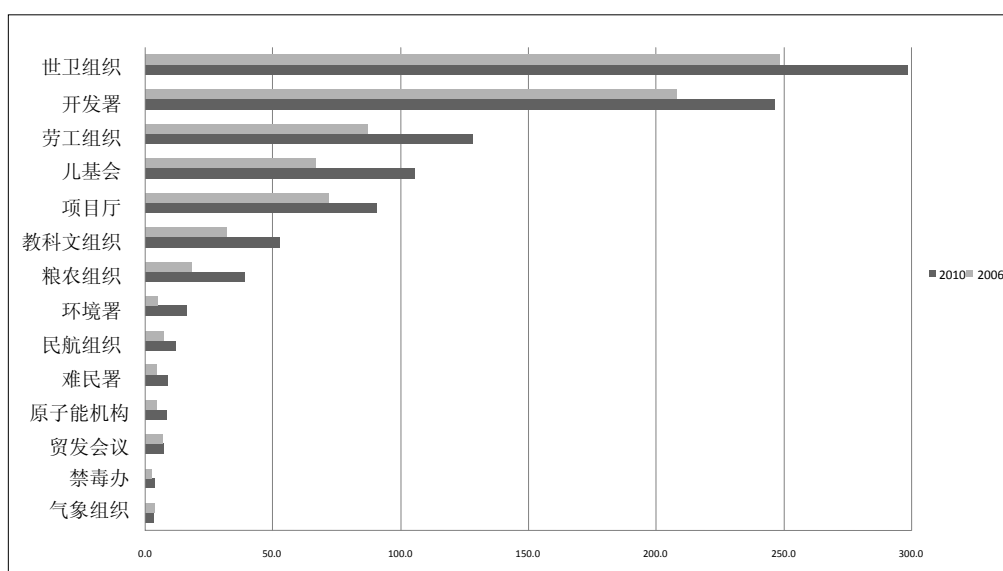
### 三. 顾问政策和做法

#### A. 顾问政策概述

##### 聘用顾问的现象增多

42. 由于很多组织没有提供一整套具体统计数据 and 数字，很难汇总整个联合国系统内利用顾问合同的全面数据。但是，根据此次审查所收集的数字(图 1)，可以说，联合国全系统聘用个体顾问的现象自 2006 年以来在不断增长。有些组织没有被包括在内，这是由于缺少所审议年份的可比数字(2006 年和 2010 年)。

图 1: 2006 年和 2010 年个体顾问支出，以百万美元计



资料来源：对联合调查组问卷的答复。根据逐年估计数提供的两年期数字。

43. 顾问受聘从事常规、业务和技术领域的工作，包括项目实施、信息管理、培训、人力资源管理、财务和方案评价。审查发现，各组织聘用低级顾问的现象日益增多，仅次于实习生。可以认为，这种状况表明顾问受聘从事事实上的低级正式工作人员的工作，因为顾问合同要求具有实习生所不具备的专门知识和工作经验。

### 盘点政策文件

44. 联合国系统内很多组织制订了关于聘用顾问和/或其他编外人员的政策文件。但是，这些文件的质量和明确性在全系统内差别很大。有些政策很模糊，没有对个体顾问问题进行重点阐述，而是泛泛阐述编外人员，因此没有考虑到顾问合同和其他编外人员合同的区别。在整个系统内，适用于个体顾问的政策往往太宽松，并不总是符合对顾问问题的共同理解，尤其是关于经核准的合同期。本报告附件一提供了联合国系统各组织关于个体顾问的政策文件概览。

45. 在很多组织内，关于顾问的政策包含在多个不同文件中，例如《工作人员细则和条例》，人力资源手册、行政指示和通知。为避免支离破碎，应当将顾问问题监管框架的所有内容合并到一个文件里，例如政策文件或者手册，并公布在内部网络上，经由单一链接访问。一个良好范例是难民署关于个体顾问问题的新综合政策，包含行政和其他指导方针。教科文组织的手册也包含广泛的指导方针和模板。

46. 民航组织、泛美卫生组织、开发署、教科文组织、儿基会和世卫组织已经制订了政策，包含关于订约、鉴别和甄选程序、业绩评价、职能和责任以及薪酬办法的原则性规定。它们的政策还包含关于聘用退休人员的规定和适用的差旅细则。

47. 国际电联、万国邮联和知识产权组织没有关于聘用顾问的正式监管框架，因此产生了利用酌处做法的风险。海事组织仅有一项适用于技术合作方案的政策，不能完全涵盖在总部工作的个体顾问。这些组织的行政首长应当优先制订涵盖聘用个体顾问问题所有方面的政策。

### 顾问的定义

48. 附件二载有各参与组织提供的“个体顾问”定义汇编。大多数受联合国关于这一问题的政策文件措辞的启发。有些定义没有明确区分个体顾问和其他类型的编外人员。

49. 顾问合同应当涵盖临时咨询工作或者需要特殊专门知识的基于产品的工作，维持一个很短的特定时期，为该组织的现有能力提供附加值。虽然很多组织用这个定义或者相似定义界定顾问合同，试图将它与正式工作人员合同及其他编外人员合同区分开，但另一些组织没有给出定义，并/或允许利用顾问合同完成正式工作人员的任务。

50. 如果聘用顾问完全是为了从事顾问工作，例如临时咨询或者以产出为导向的短期工作，本报告所提出的关切问题有很多可以得到缓解。政策不仅应当包含顾问的定义，还应当包含何时和如何聘用顾问的指导方针；它们还应当界定顾问不应当承担的任务。需要以顾问这一概念为重点，制订一个特定合同方式和执行指南。联合国秘书处的行政指示阐明了聘用顾问的条件。

51. 大多数政策文件明确规定，顾问不拥有正式工作人员的地位，因此他们不受各自组织的工作人员条例和细则约束，不被视为《联合国特权和豁免公约》和《专门机构特权和豁免公约》所涵盖的官员，除非他们在特派团中。但是，与其他联合国系统组织不同，粮农组织和粮食署的政策将个体顾问视为官员，除其他外，任用他们担任管理和代表职务。它们的政策允许管理人员授权顾问担任组织的代表，承担管理责任和协调机构活动。以检查专员的观点看，这超出了顾问性质，这些组织应当修订它们的政策，禁止聘用顾问从事管理工作，包括代表和协调工作。

### 顾问不得承担的职能

52. 为了响应大会决议，<sup>5</sup> 很多组织的顾问政策强调，顾问不得承担通常由正式工作人员承担的职能，也不得任用顾问从事长期需要的职务。内部和外部审计报告常常提出这一问题，并着重指出一些情况，在这些情况下，顾问似乎正在承担正式工作人员的职能，而不是在承担有预定产出和预定完成日期的短期任务。<sup>6</sup>

53. 在访谈中，有些管理人员说，他们尽量注意不聘用编外人员承担核心职能。但是他们强调说，没有关于核心职能或者正式工作人员的职能的明确定义。例如，有人说，顾问的专门知识可能对特定项目及其运作具有核心作用，但是可能不是组织本身的一项核心职能。他们还说，在当今世界，可以将核心职能外包。

54. 联合国系统使用多个关于正式工作人员、编外人员和核心职能的定义。例如，儿基会人力资源手册规定，“正式工作人员的职能”是在儿基会正式工作人员职位说明中能够找到的职能，例如方案管理、会计、文书和辅助服务。临时人员一般在工作任务繁重时为正式工作人员提供辅助，在正式工作人员休长假或者履行特派任务时做替补，临时填补员额空缺，或者帮助实施特别项目。“编外人员职能”要求必须具备组织内无法随时获得的技能和专门知识，例如从事专业研究、调查和技术工作。<sup>7</sup>

55. 项目厅将核心职能定义为“具有持久性的无论工作量大小都需要的职能。为实施一个项目或者一组相关项目而履行的并且由项目供资的职能通常不被认为

<sup>5</sup> 大会第 61/244 号、第 63/250 号和第 65/247 号决议。

<sup>6</sup> 民航组织《航空安全行动计划审计》(2008 年 1 月)和《工作人员合同审计》(2009 年 2 月)，ITC 人力资源委员会，《合同安排》，HR-WP/14 (2009 年 5 月)。

<sup>7</sup> 儿基会《人力资源手册》第六章，第 2 节，顾问和个体订约人，CF/MN/P.I/6.2。

是核心职能”。<sup>8</sup> 访谈期间确认的良好做法包括，在政策文件或者随后的行政指示中，列出征聘个体顾问所适用的合同方式的正确用法和错误用法的清单(开发署和项目厅)。

56. 有些政策允许顾问承担通常由正式工作人员承担的职能和任务，只要雇用部门能够证明在现有正式工作人员资源中无人能够承担这些职能和任务(例如劳工组织的外部合作人，气象组织依据特别服务协定的个体订约人)。原子能机构可以利用顾问填补现有正式工作人员专门知识的不足，但不能填补员额空缺。但是，有些组织(工发组织和粮食署)正式授权顾问在征聘过程中填补员额空缺，此时个体顾问的服务被用作桥梁，直至正式甄选和征聘过程结束，或者被用于填补例如孕产假造成的其他职位空缺。在粮食署，顾问偶尔可以在没有即时可用的正式工作人员资源时，临时受聘履行正式工作人员的职能。

57. 各组织按照其业务模式和运作要求界定核心职能，会对它们有帮助。这将使它们能够利用适当的正式工作人员合同模式，掌控其关键职能，并实施充分的风险管理。但是，核心职能的定义，并不提供选择合同方式所依据的充分标准或者尺度。正如本报告第二章所阐述的，用于在正式工作人员和编外人员(包括顾问)合同方式之间做选择的最佳标准，是“雇用关系”存在与否。因此，即使不是核心职能，但是如果存在雇用关系，合同方式也应当是正式工作人员合同。

58. 在具有事实上的雇用关系的情况下，反复和长期使用编外人员合同，不符合国际雇用原则或者最佳雇用做法。如果存在雇用关系，各组织应当根据工作量和完成所述工作的时间框架，决定使用正式工作人员短期合同还是定期合同，而不是使用编外人员合同。如果一项职能被外包，应当记住，由外包公司负责根据国家劳动条例提供适当的劳动合同，它们的雇员有权在他们的权利没有获得尊重时采取法律行动。

59. 劳工组织的政策规定，由于顾问工作的性质，顾问原则上不应当在组织的房地工作。审查发现，大多数顾问在订约组织的房地工作，遵循适用于正式工作人员的作息制度。为他们提供了办公室、电话、电子邮件地址和出入证。考虑到广泛使用顾问合同的做法，加上已经提及的其他因素，可以说，这种合同方式与正式工作人员定期合同并无二致，只是没有社会保障和其他福利。

### 顾问合同方式的多样性

60. 各组织的顾问合同类型大不相同。联合国秘书处的政策对“顾问”和“个体订约人”作了区分；粮农组织将顾问合同和“人员服务协议”区分开，世卫组织对顾问合同和“工作协议”进行了区分。很多组织对顾问使用多种合同方式，这些合同方式也被用于其他类型的临时支援(个体订约人协议、特别服务协定、外部协作合同，等等)。这些不同合同制造了很多混乱。本报告附件三列出了各组织对个体顾问使用的不同类型合同。

<sup>8</sup> 项目厅第 21 号组织指令(rev. 3)，2012 年 1 月 16 日。

61. 关于聘用顾问的明确定义和指导方针很重要，应当成为适当合同方式的基础。在一个政策文件中简明、清晰地定义所有编外人员合同，将有助于正确和容易地使用此类合同。含糊的定义不仅为顾问和其他编外人员合同的互换使用创造了条件，还导致这些合同被错误地用于完成正式工作人员的任务。

62. 顾问工作是使用编外人员合同的最常见的工作类型。由于所涉及的支出，这些合同给各组织带来固有的风险，因此需要管理层的密切监督。应当将顾问这一概念及其合同方式，与其他合同方式明确区分开。应当记住，联合国秘书处不再使用特别服务协定合同，而给予顾问明确地位。泛美卫生组织特别是在外地执行政策规定时遭遇了诸多难题，此后摒弃了作为聘用顾问的法律文件的特别服务协定合同。民航组织在 2011 年用顾问合同和个体订约人合同取代了特别服务协定合同。

63. 为了避免政策和执行方面的混乱，联合国系统各组织的行政首长应当确保制订专门的顾问合同，并为其实施提供明确的指导方针。

下述建议有望提高顾问管理工作的有效性。

#### 建议 2

尚未这样做的联合国系统各组织行政首长，应当确保在其组织内实施一项专门的顾问政策，并以相关指导方针和一个专门的合同方式作为补充。

## B. 合同的一般条件

### 合同一般条件的各种变化

64. 顾问合同通常包含标准服务条件，规定合同各方的权利和责任。在实践中，有些组织使用详尽的一般条件，将它们作为合同附件，另一些组织则在合同正文中纳入重要的标准条款。审查发现，标准或一般条件条款所涵盖的问题和细节有很大差别。某些规定有共同之处，但是一般而言，条款的范围和内容各不相同。考虑到合同条件具有法律约束力，某些条款的缺失或者条款阐述不充分可能招致法律风险。

65. 通过对合同内条款和所附合同一般条件的审查，可以着重指出下述内容：

- 所有合同都含有某些共同条款，例如法律地位、纠纷的解决、行为标准、披露和产权。
- 民航组织、开发署、人口基金和粮食署有相似的相当全面的一般条件。
- 有些组织有更为特殊的条款，例如项目厅的合同包含一个要求个体订约人在获准进入官方房地之前接受安全培训的条款。
- 原子能机构、工发组织和国际电联没有单独列出的一般条件，但在合同正文中含有某些类似条款。
- 虽然很多标准条件相似，但是各组织的条款范围和内容有显著差别。

## 利益冲突

66. 利用外部的专门知识时，一个重要问题是可能产生利益冲突；因此应当在合同的一般条件中予以妥善解决。在访谈中，一些管理人员提及诸多不同政策和法规文件，包括工作人员细则和采购细则，这些细则解决不同方面的利益冲突。相关规定大多散乱而且不完整，顾问常常不了解这些规定。只要顾问签订的合同没有妥善解决这个问题，这些规定的法律效力就很值得怀疑。

67. 大多数政策对征聘与同一组织中正式工作人员关系密切的候选人担任顾问予以限制。它们还禁止顾问在合同期内接受非合同方的指示，包括政府的指示。有些组织(联合国秘书处、项目厅、世卫组织)要求顾问就可能的利益冲突签署一份标准声明。这是一种良好做法，因为它将认识固定下来并加强了对细则的遵守。民航组织最近将这类条款纳入了自己的合同。

68. 联合国系统有必要制订关于利益冲突的全面规定，这将能够在合同中充分涵盖这个问题。例如《世界银行一般条件》里有一节，详细阐述利益冲突的情况。<sup>9</sup> 它规定的各项要点中包括，顾问不得为自己的利益接受任何与履行合同行为有关的佣金、回扣或者类似款项；顾问也不得向正式工作人员提供任何从合同中产生的直接或者间接收益；顾问不得参与文件列出的某些活动。

## 行为守则

69. 审查还发现，不存在一种关于顾问行为守则的共同办法。顾问常常在组织的房地工作，是组织内员工的一个重要组成部分，因此需要适用一种适当的行为准则。各组织解决这个问题的办法千差万别。有些在合同中列入一些条款，作为合同标准条件的一部分，而另一些则规定，正式工作人员的行为守则适用于顾问。有少数组织，例如联合国秘书处和工发组织，在顾问参加工作时为他们提供相关文件；有些组织要求顾问遵守其他相关政策，例如禁止工作中的性骚扰、揭发政策和道德守则。

70. 适用于顾问的行为守则在整个联合国系统内应当明确一致。鉴于聘用顾问的现象增多，以及他们在各组织房地内工作，明智的做法是使正式工作人员的行为守则和其他相关政策也适用于顾问，并在合同一般条件中对此予以明确说明。还应当在签订合同时，为顾问提供这方面的所有相关文件。应当要求已经在一个组织内工作了很长时间的顾问参加关于行为守则、道德和问责制的强制性培训。各组织还应当实施和/或加强雇用外部顾问之前的查证，并加强接触机密文件许可程序。

下述建议有望提高顾问管理的有效性。

### 建议 3

联合国系统各组织行政首长应当确保各自组织的顾问合同以全面的一般条件为补充，包括关于利益冲突和行为守则的规定。

<sup>9</sup> 《世界银行集团业务咨询服务合同一般条件》(2008年3月)，第3.2节。

## C. 合同期限

71. 很多组织对顾问合同和其他编外人员合同的合同期加以限制。有些政策要求顾问在最长合同期之后，有一个月的强制间断期，还有一些政策要求更长的间断期。施加这些限制的理由是将这些合同与正式工作人员的合同区分开，并避免订约人产生更长期聘用的预期。本报告附件四列出了合同的建议最长期限，以及连续合同的累加最长期限。

### 合同期限和强制性间断

72. 各组织的合同间断期和限制各不相同。儿基会在同一个单位、工作计划和项目中的合同，最长期限不得超过 11 个月，经过最少一个月的间断期之后，才能续订合同。48 个月内的连续合同最长期限不得超过 44 个月。在联合国秘书处，36 个月内的连续合同总期限不能超过 24 个月。教科文组织每份合同的最长期限为 11 个月，对续订合同的总时长没有限制。开发署授予为期 12 个月的合同，连续合同的最长期限为 3 年。原子能机构、国际电联和知识产权组织没有施加限制。联合国系统要求的最短强制性间断期为 5 个工作日(工发组织)。正如我们可以在本报告附件四中看到的，联合国系统在这个问题上没有统一做法。

73. 如前文所指出的，顾问合同应当被用于从事临时工作的临时合同方式。正如政策所规定的，组织和顾问之间的关系应当是一种“独立合同关系”，而不是“雇主—雇员”关系。但是，现行政策允许各组织利用连续合同长期(有时是 2、3 或者 4 年)或者无限期聘用顾问，有的有间断期，有的没有间断期。可以说，这些合同的最长期限不符合顾问合同和其他编外人员合同的性质。

74. 合同期长，会助长滥用合同从事原本应当由正式工作人员担任的工作的做法。对各组织而言，重要的是妥善利用为这种类型工作签订的合同。检查专员希望各组织注意大会第 65/247 号决议，除其他外，该决议指出，“[……]对于经常聘用咨询人超过一年的领域，秘书长应酌情提出设立员额的提议”。<sup>10</sup>

### 在最后时刻续订合同

75. 很多顾问抱怨说，他们的合同经常在现行合同的最后一天甚至是到期之后才续订。这使顾问在东道国遭遇法律地位、签证、食宿安排等方面的问题。管理人员应当为了顾问和组织的利益，及早规划和签订合同。

### 绕开规则的新做法

76. 审查发现，大多数管理人员满足于在合同之间实行强制性间断期的要求，而不质疑合同方式是否恰当。在实践中，当顾问长期受聘时，强制性间断期可以被认为是一种绕开雇用原则而不为订约人提供正式合同和相关社会福利的做法。

<sup>10</sup> 大会第 65/247 号决议，第 71 段。



77. 审查还发现，当工作性质不容许实行政策所要求的间断期时，就出现了绕开规则的创造性做法。例如，为了遵守强制性间断期的要求或者合同最长累加期限，使用不同类型短期正式工作人员合同和编外人员合同的组合。作为一种良好做法，有些组织规定了授予同一人的所有类型编外合同总期限的上限，以预防交替使用合同的做法。

78. 应当提及的是，大多数组织没有用来侦查和标记违规案件的常规信息系统管制手段。而且，有一种不严肃对待这些规则或者不追究违规责任的倾向。由于工作的连续性而取消强制性间断期的做法并不鲜见。有些顾问提及，他们在强制性间断期获得访问者出入证，这样他们就能继续在组织的房地工作，但没有薪酬。

### 世界银行的经验

79. 世界银行在聘用顾问方面曾遇到的问题，与联合国系统组织当前面临的问题相似。它解决问题的办法可能对联合国系统有助益(见下文的方框 2)。

#### 方框 2：世界银行的经验

- 过去，授予长期顾问合同的做法曾给世界银行带来难题。各种不同地位并存，而承担的任务差别不大，这曾导致员工之间关系紧张。因此，世界银行实施了雄心勃勃的“清理工作”(1998-2000年)，将一些工作了很长时间且为机构所需的顾问的合同转为正式工作人员合同，与此同时，确保根据更具限制性的个体顾问定义，聘用其他顾问。有些顾问的合同通过一个解决程序被终结。这项新政策于2004年开始实施，规定顾问合同在一年中的最长期限为150天(授予世界银行退休人员的合同例外，它们的最长期限为190天)。这项规则由人力资源司严格执行，以避免在世界银行员工中引起任何混乱，并防止顾问产生职业预期。
- 世界银行管理人员强调指出，此次改革有助于更明确地划分世界银行正式工作人员与世界银行聘用的个体顾问的地位和职能。这种聘用顾问的严格做法也是提高灵活性以调整世界银行人员配置结构的结果。世界银行的资源是以预算而不是以员额为基础。这使管理人员能够更易于根据方案或者项目要求规划他们的资源，相应地选择正式工作人员长期或者定期合同，或者顾问合同。

#### 欧洲联盟理事会第 1999/70 号指令

80. 可以认为，联合国系统各组织实施的合同之间的强制性间断是一种规避公平雇用做法而不为雇员提供带有全部福利的适当合同的方式。欧洲联盟理事会关于定期工作框架协议的第 1999/70/EC 号指令向欧洲联盟成员国指出了相似的问题。该项指令将“定期订约人”定义为“拥有雇主和工作直接建立的雇用合同或者雇用关系的人员，雇用合同或者雇用关系的终结取决于客观条件，例如到达



特定日期，完成了特定任务，或者发生了特定事件”。<sup>11</sup>在一定程度上，欧盟理事会指令所定义的定期订约人类似于联合国系统各组织聘用的顾问。

81. 欧盟理事会的指令旨在确保执行非歧视原则，预防使用连续定期雇用合同的做法产生的滥用，从而改善定期工作的质量。非歧视原则意味着不得仅仅因为定期工作者持有定期合同，而使他们的待遇不如可比的无限期工作者优厚，除非不同待遇具有客观正当理由。

82. 欧洲法院已经明确了关于使用连续定期合同加短暂强制性间断期的原则。法院认为这种做法有违欧盟理事会指令，不予认可。有些国家的法律，例如爱尔兰法律，将雇员在大体相同的条款和条件下受雇于同一个雇主时任何少于三个月的服务间断期解释为持续服务。

83. 联合国各组织考虑到国际和各国最佳做法，应当审查其组织内使用的顾问合同最长期限，以便采用期限较短的合同，最好是在一年之内不超过 6 个月，这可能更与顾问工作的性质更相适合。但是，如果顾问受聘在不同组织单位或者地点履行不同职能，根据顾问的定义(为独立合同关系)，可以分开考虑每个合同的最长期限。

#### D. 社会福利差别

84. 各组织提供的大多数社会福利，例如社会保障、带薪年假、病假和医疗保险，是基于雇用(雇主和雇员)关系的工作合同的典型特征，尤其是如果合同条款超过一定期限(例如 3 个月或者 6 个月)。同样，在联合国系统各组织中，正式工作人员有权享有社会福利。通常，顾问作为独立订约人，受聘在特定短期内担任顾问或者专家，不应当获得与正式工作人员相似的社会福利。但是，正如报告前文所述，如果顾问作为事实上的正式工作人员长期受聘，社会福利的缺失就变成一个高度敏感问题。不应当低估为顾问提供社会福利之举在财务上产生的影响。这将意味着联合国系统各组织内与人员相关的费用不可避免地增加，尤其是在技术合作项目和活动中，随之影响为受惠国提供实质性/技术援助的成本。

85. 提供给个体顾问合同持有人的社会福利差别很大，如附件三所示。有时甚至同一组织内根据编外人员合同提供的福利都有差别，从完全没有福利到不同等级的福利。一个令人关切的问题是，关于为不同的顾问合同和其他编外人员合同提供福利，各组织缺少周密制订的政策。

86. 由于显而易见的原因，福利提供与否，对于合同持有者的个人状况有重大影响。据说顾问更愿意为提供一揽子较好的社会福利的组织工作，这种说法不奇怪。虽然通常不为真正的顾问合同提供全部社会福利，但审慎的做法是，为顾问提供有限的医疗、事故和死亡保险，以防备与工作有关的伤害、疾病或死亡。有

<sup>11</sup> 欧洲联盟理事会 1999 年 6 月 28 日关于欧洲工会联合会、工业和雇主同盟及欧洲公营企业中心缔结的定期工作问题框架协议的第 1999/70/EC 号指令。

些组织采取了这样的做法。或者，各组织可以将相关条款纳入合同，以确保它们的顾问有适当的保险可以防范这些风险。

87. 有些组织(例如原子能机构、工发组织和项目厅)为它们的长期顾问提供一揽子较好的社会福利，特别是针对合同期为 6 个月以上的合同。当所涉及的个人在事实上的雇用关系下，按照连续签订的编外人员合同，在不同岗位和不同地位上长期受聘时，这种做法可能很合理。但是，虽然可以认为，这样一种相对慷慨的做法对长期合同持有人很公平，但它仍然引发这样的问题：为何不提供带有全部社会福利的正式人员合同。

88. 大多数组织不为顾问提供带薪假，即使他们被聘用了很长时间。这种做法不完全符合国际标准。劳工组织关于“带薪年假”的第 132 (1970)号公约宣布，“可以要求完成一个最短服务期才有权享有带薪年假。此种资格期限的长度应当由主管机关或者通过相关国家的适当机制确定，但不应当超过 6 个月”(第 5 条)。

89. 只要各组织利用连续签订的短期合同确保满足它们的长期需求，就会存在社会福利缺失的问题。理想的解决方案是，中止利用顾问合同从事正式工作人员的工作的做法，并采用正式工作人员的合同方式。管理人员常常提出的关切事项是，此种情况会使费用增加。检查专员希望指出，联合国系统各组织受价值观驱动，必须采用最佳雇用做法，从而树立一个好榜样。当各组织面临费用即时显著增加的问题时，它们可以采用逐步做法处理这一问题。

下述建议有望改善控制和遵守情况。

#### 建议 4

联合国系统各组织的行政首长，考虑到相关国际劳工原则和良好做法，应当审查各自组织内的顾问合同，以便采用与顾问工作的专门性和临时性相符的期限较短的合同，并顾及所从事工作的期限和性质，制订适当的社会福利政策。

### E. 聘用退休人员做顾问

90. 聘用退休人员担任顾问是联合国系统内常见的做法。正式工作人员代表报告说，退休人员往往是在管理层征聘的，对于正式工作人员的职业发展有不利影响。可以理解，在紧急情况下，聘用退休人员可能很有帮助甚至很合理，但是在其他情况下，这表明对人员更替缺乏及时规划。

91. 很多组织的政策对聘用退休人员有所限制。但是，各组织的限制措施各不相同，人们对于其在实践中的真正执行心存疑虑。原子能机构、海事组织、万国邮联和知识产权组织没有关于聘用退休人员的专门政策，这为采用酌处做法创造了条件。联合国秘书处及其基金和方案的政策，对聘用退休人员予以限制，一年之内以 22,000 美元薪资和 6 个月的合同为限。对于退休的语言工作人员，薪资

限额较高。世卫组织给退休人员的最高薪资为 30,000 美元，而泛美卫生组织和气象组织没有对最高薪资设限。对薪资和合同期设限是良好做法；但是，现行薪资最高限额在某些情况下可能并不现实。作为一种良好做法，有些组织要求此类合同须经人力资源部门和/或组织首长核可，以便更好地控制对退休人员的聘用。

92. 对于聘用退休人员的另一项限制，是要求在退休日期之后有一个最短间断期。最常采用的间断期是退休日期之后的 3 个月。工发组织实行为期一年的间断期，而儿基会仅设定 1 个月的间断期。有些组织在这方面没有实行强制性间断期。联合国系统各组织应当考虑在退休日期之后到征聘退休人员之前实行为期 3 个月的最短间断期。

93. 对聘用退休的正式工作人员设限，不仅涉及同一组织内的退休人员，而且涉及其他组织的退休人员。但是，对于顾问是否是任何其他组织的退休人员，在征聘时并没有实施控制。相关资料被保存在每个组织之内，没有能够在所有组织之间提供此类资料的共同数据库或者可搜索的主要路径。增加关于这个问题的信息共享是必要的，应当使之成为可能，尤其是在联合国合办工作人员养恤金的帮助下。

94. 审查发现，关于聘用退休人员担任顾问，整个联合国系统有若干不同办法。各组织之间需要尽可能协调和统一政策。而且，各组织应当改进它们的人员更替规划，在顶层为预防过度聘用退休人员定下基调。

下述建议有望加强控制和对政策的遵守情况。

#### 建议 5

联合国各组织的行政首长应当确保各自的组织颁布关于聘用退休人员担任顾问的适当政策，并有效地强制遵守这一政策。

## F. 争议的解决和代表权

95. 各组织的员工中不受正式工作人员细则和条例管辖的编外人员增加，引发了这类人员的代表权问题，以及是否存在可资利用的有效的争议解决机制问题，尤其是当编外人员如同事实上的正式工作人员一样工作时。实际上，在联合国系统的大多数组织中，编外人员无法利用内部司法系统，也没有正式员工会或任何其他联合会代表他们。

### 解决争议

96. 大会确认了这个问题，并提出了给予顾问和个体订约人利用现有内部司法系统的机会或者为此目的建立一个单独的司法系统是否恰当的问题。<sup>12</sup> 秘书长

<sup>12</sup> 大会第 65/247 号、第 63/250 号和第 61/244 号决议。

考虑到给予利用现有纠纷和上诉法庭的机会或者建立一个单独的纠纷解决机制的法律和财务方面，向会员国提议了一个编外人员申诉机制。<sup>13</sup> 他建议采取两阶段程序，包含一个非正式纠纷解决阶段，和一个在非正式纠纷解决阶段失败时的快速仲裁程序。<sup>14</sup>

97. 大会请秘书长向第六十七届会议提交一份报告，进一步阐明拟议的机制，包括在拟议快速仲裁程序所涵盖的个体订约人和顾问被授予利用现有非正式制度下的仲裁机会的情况下，对政策及财务影响进行分析。秘书长提交了上述报告。<sup>15</sup> 在此次审查结束时，大会尚未作出最后决定。

98. 在大多数组织中，关于编外人员和顾问的合同规定载有关于友好解决纠纷的条款，并将仲裁称为利用多种方式解决纠纷的最终选项，例如利用国际商会以及由双方指定的仲裁员的决定、联合国国际贸易法委员会的仲裁规则。官员们称，到达仲裁阶段的纠纷极为少见，因为纠纷常常得到友好解决，或者通过内部法律部门的参与获得解决。有些组织的政策还提及特殊的内部机制：人口基金要求将外地工作地点发生的纠纷转交给总部的负责部门，教科文组织允许在纠纷未获解决的情况下，由申诉委员会主席参与解决。

99. 只有少数组织正式允许顾问在出现纠纷的情况下利用它们的司法系统。粮农组织和粮食署根据《粮农组织手册》的规定，提供了一个利用司法系统的渠道。由于合同没有专门对此予以说明，真正了解它的顾问很少。农发基金的顾问在进入任何仲裁程序之前，也可以诉诸联合申诉委员会。劳工组织的合同明确规定，在适用或者解释劳工组织的外部合作者合同方面产生的任何纠纷，作为最后的步骤，都应当转交给劳工组织行政法庭。

100. 大多数组织声称，现行的友好解决冲突和仲裁制度迄今为止运作良好。它们提出的关切事项是，向编外人员开放内部司法系统成本很高，并有可能令系统不堪重负。但是，考虑到国际仲裁的漫长和复杂过程，不能认为它是解决广大员工关切事项的一个切实可行、可利用和有效的方式。实际上，在实践中，各方诉诸外部仲裁的情况极为罕见。

101. 检查专员认为，顾问和其他编外人员占联合国系统各组织员工的很大一部分，应当拥有适合他们的特殊情况的可资利用的有效司法系统。很难为这个问题提出一个“一刀切的解决方案”；但是，有必要考虑、讨论和寻找可能的最佳解决方案。为编外人员建立一个内部司法系统将使案件审理量增加的假设在实践中也许并不准确。考虑到在这方面不断发展的经验和新尝试，各组织应当考虑寻找合适的解决方案。各组织应当至少考虑建立在诉诸正式的外部程序之前可以利用的非正式/自愿/行政性内部解决纠纷机制。

<sup>13</sup> A/66/275, 附件二。

<sup>14</sup> 同上，第5段。

<sup>15</sup> A/67/265, 附件五。

## 代表权

102. 在访谈中，顾问们欢迎有此机会，从专业和个人角度就此次报告中提及的诸多问题表达他们的意见和分享他们的经验。正式工作人员代表强调了他们对实施顾问政策的关切，并提及酌处做法的风险和长期大范围聘用编外工作人员造成的地位不稳定。

103. 顾问和其他编外人员在工作员工会或者其他协会中没有正式代表。虽然对短期顾问来说，这或许不是个问题，但是当编外人员在各组织的房地工作较长时间时，这就成为一个关切事项。在缺少适当渠道与行政当局沟通的情况下，顾问个人不愿谈论问题和提出投诉，尤其是考虑到他们在各组织内的法定地位不牢固。他们常常不了解适用的合同规定、他们的权利，也不了解非正式协商的可能性。他们抱怨说，除了行政当局以外，他们没有任何人可以咨询。

104. 很多接受访谈的正式工作人员代表说，他们愿意接纳顾问和其他编外人员成为他们的协会会员，并正式代表他们。他们说，他们已经在向顾问提供临时性非正式咨询意见和支助。

105. 联合国系统各组织内人员中出现新成分，必须有一些方式，以倾听和考虑这些人员的关切事项。更好地融合这个不断扩大的群体，而不是造就一群沉默的员工，则有可能从中获益。各组织需要探索正式或者非正式方式，促进一种沟通程序，管理人员可以借此听取建设性意见，以求改进。实现这种融合的方式可能各有不同，包括允许正式工作人员协会充当顾问的代表，安排与编外人员的特别协商会议，或者允许他们选择内部或者外部代表。**各组织应当将顾问视为财富，尤其是因为他们中间有些人掌握了重要的机构知识。**

实施下述建议有望提高各组织内管理工作的有效性。

### 建议 6

联合国系统各组织的行政首长应当考虑采取适当方式，以便为顾问和其他编外人员提供可资利用的，有效的争议解决机制，并探索各种方式，以倾听他们的呼声和解决他们的关切事项。

## 四. 对顾问的管理

### A. 任务、责任和内部控制

#### 人力资源和采购部门的职能

106. 职能和责任明确性及适当的职责划分，对于各组织确保实施问责制和有效的内部控制极为重要。联合国系统大多数组织将甄选和征聘顾问及个体订约人作为人力资源程序的一部分内容，强调以聘用人员和利用他或她的专门知识为重

点，而不是以实体为重点。但是，在开发署、世卫组织和项目厅，处理征聘顾问事宜的是采购部门。

107. 审查发现，在关于聘用顾问的职能的解释上存在问题。一般来说，政策部门(人力资源或者采购)满足于履行咨询职能，但是不愿意接受任何监督和迫使政策得到妥善执行的职能。虽然某些政策文件指定人力资源部门承担执行政策的重大责任，由于缺少强制执行权和处理如此大量的编外人员的业务能力，人力资源管理通常不愿意承担这一责任。因此，在某种程度上，机构一级缺少处理这一问题的主动性。

### 权力下放

108. 基地在外地的组织通常下放权力，决策权和征聘权被下放给各部门和外地办事处。因此，受权部门和办事处负责确保遵守关于聘用顾问的细则和条例。在某些组织，总部聘用顾问时，仍须人力资源管理部门核可。以总部为基地的规范组织实行由征聘管理人和人力资源部门分担责任。在这些组织中，征聘部门/单位启动征聘程序，包括请求聘用顾问和找出合适的候选人；人力资源部门从政策和程序角度审查该过程是否适当，并对征聘予以最终核可，包括对薪酬的核可。因此，征聘管理人和人力资源部门分担责任。

109. 访谈表明，有人认为，当聘用顾问的决定权被下放给实务部门和外地办事处时，总部的相关人力资源部门或者采购部门不再承担责任。这些部门似乎相信，确保妥善执行和遵守、内部控制、监督和评估是内部审计部门的职能。各组织需要纠正这种错误认识，明确宣布履行这种职能是管理部门的责任。当权力下放时，人力资源部门和采购部门应当建立适当的内部控制程序，以及执行监督和评估机制，以促进切实执行并将过程中的风险降至最低。

110. 应该考虑的一项重要的内部控制工作是划分职责。在以总部为重点的组织，征聘管理人、财务和人力资源干事参与征聘顾问的过程。但是，在权力下放或者基地在外地的组织，由外地办事处管理人员做决定，这可能造成问题。有些组织要求外地办事处的人力资源干事在完成征聘过程之前从程序角度审查和核可这一过程。还可能要求两名高级官员签字才能完成这一过程。这些都是为减少风险应予考虑的良好做法。

### 内部控制措施

111. 要在甄选和聘用顾问的过程中确保对遵守细则和条例的情况实施更好的控制，一项重要工作是，在信息系统中采取内部控制和监督措施。当整个顾问征聘和管理过程在执行层面被纳入信息系统时，这样的内部控制有可能发挥关键作用，因为信息系统能够查出和阻止很多不当行为(例如薪酬过高、合同期过长、包括累计最长合同期过长，以及过多聘用退休人员)，否则无法查出这些不当行为。

## 合同委员会的参与

112. 在某些组织中，即使征聘权力被下放，聘用某些级别的顾问仍需人力资源或者采购委员会或者合同委员会核可。而且，当规则出现例外时，例如放弃竞争，超出最高薪酬限制，或者突破相关条例的条款破格征聘退休人员，人力资源部门或者合同委员会必须予以审查。例如，儿基会、项目厅和世卫组织总部或者区域一级的合同委员会对于超出一定价值聘用顾问发挥着关键的监督作用。合同委员会和人力资源部门或采购部门参与这一过程加强了内部控制和对政策的切实执行。

113. 各组织需要确保总部有一个部门(人力资源或者采购部门)负责在整个组织提供政策指导并监督遵守情况。虽然可以理解的是，在总部一级实施“逐案”监督和强制执行并不合理，但总体监督、评估和对遵守情况进行检查有助于恰当利用合同，从而有效利用资源。当人力资源部门或者采购部门参与时，它们可以对遵守政策情况强制执行问责制，不过它们常常不大有能力进行监督、评估及强制执行一个适当的过程。因此，应当为这些部门配备必要的信息管理工具和资源。

114. 在参与规则和顾问管理方面需加强内部控制。在大多数情况下，实务或方案管理人员对于聘用顾问事宜负首要责任。因此，征聘管理人在甄选、征聘、管理和评价顾问时对遵守政策发挥着重要作用。由于这是一项为确保妥善聘用顾问而实施的问责要求，这方面应当成为评估这些管理人员业绩的一部分内容。政策文件不应当仅强调问责，还应当指示实施和强制执行的方式。在访谈中，劳工组织管理人员称，对管理人员实行年度自我认证，以确保他们遵守政策规定。

下述建议有望加强问责制。

### 建议 7

联合国系统各组织的行政首长应当确保明确规定和切实监督顾问聘用工作的职能和责任，并采取内部控制措施，以有效执行相关政策。

## B. 竞争程序和名册管理

### 利用内部的专门知识

115. 评估现有员工的能力，在决定是否需要顾问的问题上居于核心地位，大会在请求秘书长“尽最大可能利用内部人员的专门知识”的决议中，强调了这一点。<sup>16</sup> 仅有少数组织实施了具有明确要求的政策，在征聘顾问之前，对内部人员的专门知识进行评估。但是在实践中，几乎没有证据表明，各组织拥有机制甚至付诸努力，在寻求聘用顾问之前，对内部人员的能力和专门知识进行评估。这

<sup>16</sup> 大会第 61/244 号、第 63/250 号和第 65/247 号决议。



样就丧失了机会。对利用内部人员的专门知识采取更为积极的态度，更新现有员工的技能清单，两者结合，将减少对顾问的需求。

116. 审查发现，联合国系统在这一方面采取了一些举措。难民署的政策要求在寻求外部专门知识之前，应当努力寻找难民署内部的合格正式工作人员。职业管理支助股的任务是，在寻求征聘顾问之前，核查员工中是否有合格正式工作人员处于任职空档期。在粮食署，人力资源司对征聘顾问的请求进行审查，并研究是否有具备所需技能和经验的内部正式工作人员可以承担所述职务；人力资源征聘处汇编和保存一份内部职位安排清单，为此项工作提供便利。

117. 管理人常常声称，他们已然人手不足，不大可能找到可调用的内部正式工作人员。尽管如此，提高效率的空间始终存在，而顾问聘用期超过 3 个月或者 6 个月的一个主要原因是，内部人员配置政策没有灵活性。工作人员或者员额常常难以在组织单位和工作地点之间调动。更灵活地利用正式工作人员资源，可能会减少聘用顾问和与顾问相关的支出。机构政策和内部管理文化均需允许并激励对现有正式工作人员的优化利用。各组织应当寻找机会，更好地利用内部人员的专门知识，以便降低与顾问有关的支出。

### 实行竞争的要求

118. 实行竞争程序的要求和竞争模式及其在甄选顾问的实践中的实施情况，各组织有所不同(见图 2 和附件五)。<sup>17</sup> 有些政策不要求实行竞争，因此产生了利用酌处做法的风险。很多采用竞争方式的组织，通常在做出最后决定之前，在 3 名候选人中考虑取舍。但是，有些组织根据顾问合同的价值，实行更严格的要求(对外通告、面试小组的参与、提交甄选报告等)。

图 2：关于在征聘工作中实行竞争的要求



资料来源：联合调查组的问卷调查和案头审查。

<sup>17</sup> 儿基会是唯一提供关于甄选过程类型的资料的组织：2009 年，78% 的征聘是竞争性的，而 22% 是唯一来源。



119. 顾问通常作为临时人员受聘从事特定工作，在很多情况下，他们必须立即入职。因此，征聘顾问不应当要求采用与征聘正式工作人员相同的程序。但是，由于聘用顾问以及分配给他们的资源不断增加，对顾问而言，竞争是一个重要事项。各组织应当确保甄选过程的透明度，征聘最合格候选人予以任用。因此，在保持相对灵活性的同时，各组织需要采取措施，确保甄选和征聘顾问的过程更透明、更客观和更有竞争性。

120. 从确保性价比的角度看，根据薪酬和顾问任期设定竞争要求的等级，是一种良好做法。有些组织已经采取了这个办法。开发署考虑根据 (a) 没有竞争；(b) 面试 3 名候选人；和(c) 发布广告之后的有效竞争这三种情况，设定 3 种累进式薪酬门槛额度。最高门槛额度要求发布广告、进行比较性桌面审查和强制性面试。

121. 儿基会常常就顾问职位发布广告和利用面试小组，以确保竞争性。对儿基会案卷<sup>18</sup>的审查表明，严格使用了面试小组并对过程进行了妥善记录。泛美卫生组织根据为完成长期项目而预计的任期和/或可能的延长，调整竞争方式。在这类案例中，公开发布为期 15 天的广告，由 3 名专业级正式工作人员组成的一个甄选委员会对入围候选人进行评估，并向人力资源司提交甄选报告。

122. 在访谈期间，很多实务负责人说，他们难以找到合格的候选人，用在官僚程序上的时间包括面试小组所用的时间太长。他们常常反对实行竞争，声称有迫在眉睫的需求。提前规划对顾问的需求和基于价值的竞争，而不是对所有任用全面实行竞争，将减轻行政负担，还将使竞争变得有意义。例如，对于任何任期超过 6 个月和/或薪酬高于特定门槛额度的顾问职位，都可以发布广告以实行竞争。合同期限和价值方面的考虑应当以将要从事的工作为依据。因此，利用连续的短期合同从事同一项工作，不应当排除利用有效竞争方式。在有紧急需求和合格候选人稀缺的情况下，大多数组织的政策都包含免除竞争的细则。

123. 通过周密规划、以多名候选人为目标和有效竞争，可以征聘到最合格的候选人。扩大对顾问工作机会的宣传，有助于网罗更多合格候选人来参加竞聘。为此目的，建立动态名册数据库，将为加快甄选进程提供更多候选人，并促进竞争。这些数据库将促进快速征聘已经有良好的跟踪记录的顾问，并要求对新人实行更严格的竞争。

### 名册管理

124. 有若干组织的理事机构请求建立一个中央顾问名册。一些组织内的某些内部和外部监督机构也提出了这个请求。联合国系统大多数组织的名册管理主要分散在部门、单位和办事处一级，没有任何政策指导。它们各自建立一个非正式名

<sup>18</sup> 儿基会纽约办事处。

册，载有已知顾问的资料，在大多数情况下，名册已经过时。仅有少数组织投资建立和维护一个正式的中央名册(见方框 3)。

### 方框 3：中央名册范例

- 粮农组织的“信息化征聘”在线系统允许顾问和正式工作人员在一个集中储存库建立账户并保留他们的专业资料。管理人可以凭借根据教育、语言、国籍、性别、等级和技能这类参量的组合设定的一套具体要求，搜索候选人。在审查时，项目试验阶段已经结束，该系统对公众开放，有望提高组织聘用的外部专家的质量和多样性。
- 联合国维也纳办事处/禁毒办启用一个全面名册，协助该组织寻找和甄选候选人。总部和外地人力资源干事及实务管理人都可以利用它。所记录的资料包括性别、国籍、以前的工作经验，以及业绩评价。有兴趣的外部候选人也可以在线申请，人力资源干事对候选人进行确认后，才将他们列入名册。但是，名册的动态更新问题仍未解决。
- 项目厅投入大量资源，用于改进和合并它的现有名册。2012 年启用的新的全球人员征聘系统，被认为是用于征聘工作的一个重要工具。总部和外地办事处的人力资源管理人都可以利用它。这个新系统的目标是寻找和甄选主要根据短期和定期合同从事项目管理、财务、采购和人力资源的候选人。系统载有 65 个通用职务说明，可供申请人查看。另外，系统自动评价并在通用职务说明中按职级排列候选人。管理人可以根据职位要求调整排列标准。

125. 联合国机构活动的多样性和动态性致使在这个问题上没有唯一的最佳办法。尤其是频繁聘用顾问和所要求的专门知识的性质，是做出聘用决定的关键因素。建立和维护一个中央名册需要有大量人力资源和信息技术能力。在不同的情况下，应当对创建和维护一个中央名册的资源投资进行成本效益分析。对频繁聘用顾问的组织而言，建立一个中央名册很有用，因为收益将抵消维护费用。

126. 顾问名册的预定目标是促进和确保及时从扩大的合格候选人后备库中甄选和征聘最合格的候选人。要做到这一点，名册就必须充分囊括大量可能的候选人的相关资料，管理人必须有实际搜索和过滤能力，才能利用这些资料。为了取得最优收益，必须维护和及时更新名册。动态名册管理可以促进有效竞争，快速和及时征聘最合格候选人。

127. 建立和管理名册的复杂性和投资量，应当与组织聘用的顾问的工作量相称。经常聘用顾问的组织可能会选择建立一个中央名册，而其他组织可以考虑以整体方式加强相关部门和办事处的名册管理，并努力利用较大组织的名册，从中受益。如果以动态和整体方式将名册置于主要信息系统，就像中央名册那样，包括外地办事处在内的所有组织单位都可以利用它，名册会带来更大裨益。

128. 在访谈期间，受访者提及与名册管理有关的一些难题。每个组织中的名册管理和所有权问题，是名册管理的核心问题。在人力资源部门和实务管理人之间，提供数据和维护数据库的责任划分不明确而且分散，是需要优先处理的主要问题之一。无论各组织是否拥有一个中央名册，为了确保实现名册的预期附加值，必须颁行一项名册政策并提供相关指导材料。

129. 联合国系统大多数组织没有名册管理政策。名册政策应当确立推广和维护顾问数据库的规则和标准，应当为此分配职务和责任。被列入名册的可能的候选人，可以是组织内或者在联合国系统其他组织拥有良好业绩记录的顾问，通过了例如面试和证书查证等资格预审的顾问，以及在正式工作人员甄选程序中通过了初审的候选人。政策应当提供关于何时和如何查证候选人的学历和专业证书的指南。

130. 在当前实践中发现的其他问题包括对数据库的推广缺乏控制；对确保扩大候选人数据库缺乏积极态度；名册维护方面的挑战，尤其是在专业化和快速变化的领域(在很多情况下，名册过时并且可用的候选人数量有限)；与名册并存的非正式网络持续存在；以及信息技术工具不足，导致现有名册的用途有限。

131. 动态和有效的名册管理工作可能包含下述内容：

- 名册管理方面的机构政策指南和治理框架；
- 建立所有人都可以利用的动态名册数据库；
- 充分的信息技术工具，例如促进性在线研究、分类和职级排序；
- 根据规范、技术和业务需求对顾问领域进行适当分类；
- 分配充足资源用于维护。

132. 关于系统内聘用顾问问题的诸多方面，现有合作努力是临时性的和非正式的。名册共享，至少在某些领域，对通用顾问领域和顾问业绩评价很有用。有些受访管理人声称，需要增加机构间合作和信息共享机制，至少在通用技术领域是这样。例如，粮食署、儿基会、粮农组织和世卫组织可以共享一份营养专家名册，因为这些组织常常用到这种专门知识。同样，机构间信息技术顾问共同名册也会很有用。各组织可以选择建立联合国全球市场的特殊技术领域共同名册，或者允许其他组织使用它们的内部名册。

#### 在紧急情况下聘用顾问

133. 经常处理紧急人道主义援助事务的组织发现，聘用顾问是一种有成本效益的解决方案，可确保一定程度的敏捷性和灵活性，以满足业务需求。难民署和粮食署已经建立了紧急征聘和部署合格顾问的机制，有时是在一天之内征聘和部署。例如，2004 年对顾问有紧急需求，当时粮食署必须对印度洋海啸做出快速反应，2008 年粮食价格危机时也是如此。粮食署为支持其应急反应而任命的顾问远多于前些年。难民署利用与多个伙伴缔结的备用协定和部署计划，通过提供人员、设备和一揽子技术确保为行动提供支持。部署计划是一种备用协定，难民署和伙伴机构根据该协定从部署名册上共同甄选被部署人员。

执行下述建议有望提高联合国系统各组织的效率。

#### 建议 8

关于聘用顾问，联合国系统各组织的行政首长应当审查它们的名册和竞争政策及做法，以扩充可用的合格候选人后备库，并采用最好是根据合同期限和价值做出调整的适当竞争措施。

### C. 地域多样性和性别平衡

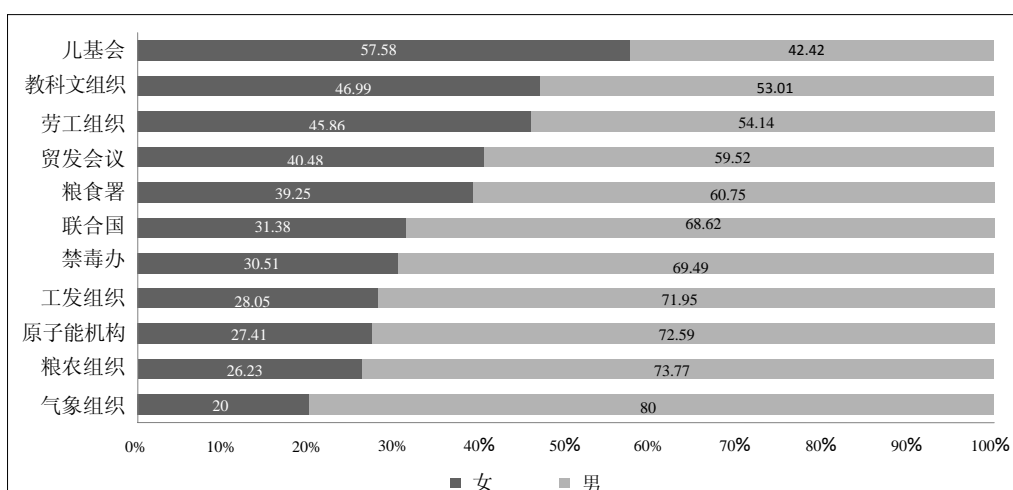
134. 为了建立平衡的国际员工队伍，联合国系统大多数组织都制订了关于正式工作人员的地域代表性和性别平衡的政策。本着同样的精神，某些组织的理事机构要求，应当通过在更大地域范围内甄选顾问，并考虑聘用更多妇女，改善外部专家的地域分布状况和性别平衡。联合国大会、环境署理事会、教科文组织执行局和粮农组织财务委员会已经就这一事项通过决议。鉴于各组织聘用的顾问人数众多，审查这部分员工的地域多样性和性别平衡也很重要。

135. 有 10 个组织没有就这一事项制订任何政策。在访谈中，很多管理人对这些问题表现出积极态度，但是经访谈发现，增进地域多样性和性别平衡一事很少受到关注。本报告附件七列出了各组织关于这些问题的政策。

#### 性别平衡

136. 现有统计数据(见下文图 3)表明，除了儿基会以外，联合国系统各组织聘用了大量男性个体顾问。在访谈中，有些组织指出，它们的专门知识领域依然是男性主导的。但是，检查专员注意到，这些组织都没有为寻找和征聘女性顾问特别付出努力。各组织应当制定积极政策，以改善性别平衡，例如向外联系一个更大的可用顾问后备库。

图 3：联合国系统各组织顾问的性别平衡情况，2010 年 6 月(%)



资料来源：联合调查组收集的数据。

## 地域多样性

137. 从可用数据(见下文表 1)可以明显看出, 地域不平衡依然存在, 削弱了联合国系统的国际性。官员们说, 各组织的所在地在一定程度上决定着员工的多样性程度, 因为顾问常常是在提供服务的地方征聘的。这或许可以在一定程度上解释为何是总部而不是整个组织一级缺乏多样性。鉴于聘用顾问的做法已经达到很高程度, 各组织需要采取更积极的办法, 提高地域多样性, 具体做法是就此颁行政策, 并采取辅助性执行措施。

138. 现有的数字显示, 常常有很大一部分顾问来自数量有限的西方国家。儿基会、贸发会议、禁毒办和气象组织的专家后备库多样化程度相对较低。工发组织与其他组织相比, 专家的地域分布状况较好, 有 150 个国家提供顾问(单个国籍所占的最大份额仅为 4.45%)。

表 1: 联合国各组织的顾问多样性, 2010 年 6 月

	代表国家	前 5 个国籍所占份额(%)	前 10 个国籍所占份额(%)
联合国	28	74.41	90.17
儿基会	63	73.72	81.72
气象组织	41	57.44	73.33
贸发会议	31	58.82	70.59
劳工组织	82	48.48	62.84
原子能机构	85	45.03	60.07
粮食署	118	43.14	59.18
教科文组织	104	48.73	59.02
粮农组织	133	40.10	55.09
工发组织	150	16.91	27.83

资料来源: 根据向联合调查组提供的数字。

139. 实施动态名册政策对于增进地域多样性和性别平衡很重要, 因为它将为管理人提供更大的合格候选人后备库, 以供甄选。各组织需要更积极地联络来自发展中国家的候选人。可以通过不同方法实现这一点, 包括下述方法:

- 提前规划对顾问的需求, 这样能够扩大顾问后备库;
- 探索创新方式, 以联络来自发展中国家的候选人, 例如在这些国家的相关职业团体的网页上投放关于职位空缺的广告;
- 要求至少有 1 名通过初审的候选人来自发展中国家;
- 设定多样性和性别平衡的指示性目标, 并定期监测实现情况。

140. 由于很多组织的目标与包括能力发展在内的发展问题密切相关，聘用来自发展中国家的合格顾问有助于实现这些目标。考虑到整个联合国系统的顾问人数众多，现在给予这个问题更多重视是明智之举。

下述建议有望通过推广最佳做法改善对顾问的管理。

#### 建议 9

联合国系统各组织行政首长应当确保在各自组织的顾问政策中处理并积极促进地域多样性和性别平衡。

### D. 薪酬

141. 在整个系统和各个组织内部，存在着薪酬的显著差别和不一致。本报告附件六提供了摘要资料，概述联合国系统内的薪酬计划，以及决定薪酬数额和准予不遵循规则和薪酬最高限额的主管机关。

142. 在整个系统内，在决定薪酬/酬金时，多种不同因素被纳入考虑，例如顾问在简历中陈述的资历和经验、要提供的服务或产品的复杂程度以及顾问以前的薪酬等等。在实践中，管理人往往主要根据顾问的资历和经验确定薪酬，这可能导致薪酬高于必要数额。而且，某些关于确定薪酬的政策文件强调顾问的经验和背景，而不是所承担工作的性质和复杂程度。

143. 另外，由于资金不足，经理人常常选择给予较低薪酬。当可用资金/预算不足以提供相应水平的薪酬时，常常出现这种情况。如果各组织中有详细审查薪酬的情况，这也是为了防止向顾问提供高额酬金，而不是试图防止提供低薪酬。

144. 决定薪酬的主要因素，应当是职权范围所描述的任务和交付成果的复杂性，而不是个人资历和经验。同等工作，薪酬应当处于可比的水平。详细具体地描述职权范围，对交付成果做出明确说明，对于征聘最合格的顾问、确定公平的薪酬、监督和执行合同以及进行适当的业绩评估非常关键。对顾问的访谈和对案卷的审查表明，职权范围描述的内容，有时和实际分配的工作不符，尤其是当顾问获得连续合同，并且长期在组织的房地工作。有时职权范围太笼统，其中对对应实施的工作的规定很模糊。

145. 为了提供一个用于确定薪酬水平的框架，各组织通常根据正式工作人员薪级表，设定几个薪酬段。管理人应当根据工作的复杂性和预期交付成果，决定适用哪个薪酬段，以便在该薪酬段范围内确定最后薪酬，同时考虑顾问的经验。由征聘管理人或者由人力资源干事与征聘管理人协商后，就最终薪酬作出决定。

146. 在访谈中，很多征聘管理人和顾问抱怨，缺少关于薪酬的明确和全面的指导方针。有些组织根本没有制定政策和指导方针，另一些组织的既有指导方针往往陈旧过时，或者仅包含一个薪酬段清单。这常常导致同一组织内工作相似，薪酬水平显著不同，有时甚至涉及相同工作的连续合同的薪酬也有变化。这不利于

一致、公平和透明地适用薪酬段。各组织需要更新它们的薪酬计划，通过详细的执行方针，保存含有薪酬记录的动态顾问数据库。

147. 在某些情况下，由于很难对工作人员的工作进行同等对比，也由于缺乏市场标准方面的资料，很难确定适当薪酬。访谈表明，现有薪酬计划需要更多灵活性，以解决例如信息技术和企业资源规划咨询等某些技术领域的较高薪酬需求。有时，这些领域中合格顾问的市场标准远高于联合国系统各组织设定的最高薪酬水平。在此情况下，重要的是客观地证明拟议薪酬的合理性；各组织需要为这些情况找到创造性的客观方法。例如，儿基会的征聘管理人将主流薪酬水平放在相关职业团体/协会的网页上，以此作为证明拟议薪酬合理性的一个要素。

148. 检查专员发现，只有在少数情况下，才进行适当的市场研究，以确定既定地点或者专业知识领域内(例如信息技术)的薪酬。在大多数情况下，进行系统的市场调研被认为既不可行，也不合适。但是，各组织可以考虑在成本效益分析的基础上，在某些共用顾问领域实施联合调查。

149. 有些方案管理人强调，他们的组织当前适用的薪酬水平缺乏竞争力。在他们的组织内，薪酬水平是多年前确立的，不再符合市场现实，尤其是在某些需要复杂的专门知识的领域。管理人辩称，联合国系统面临的风险是，不能征聘到可用的最佳专门人才，或者可能取得低于标准的执行绩效。他们还提及，有时为了克服低薪酬标准，征聘管理人诉诸不适当做法，例如以造假方式增加某些交付成果的合同期，以补偿薪酬标准的不足。

下述建议有望提高顾问管理的有效性。

#### 建议 10

联合国系统各组织的行政首长应当确保各自的组织制订聘用顾问所需的最新薪酬政策，辅之以适当指导方针，以利于一致执行。

## E. 监督

### 顾问业绩评价

150. 由于其工作性质和地位，个体顾问应当以个人身份独立开展工作。但是，评估他们的业绩很重要，这既是为了付给薪酬，也是为了追踪他们的工作业绩，以便将来聘用。在联合国系统，除了原子能机构、劳工组织、知识产权组织和气象组织之外，大多数组织都已经制订了标准业绩评价程序。

151. 有些组织利用带有精心设计的问题的标准表格来评价顾问的业绩，而其他组织不利用任何表格，而要求征聘管理人提交一份完成任务满意度说明。儿基会、粮食署和世卫组织使用精心设计而且结构合理的评估表，对总体工作完成情况和质量进行评估，包括对顾问的技术和个人能力进行评估。这些标准表格对于有效执行业绩评估很有用。检查专员鼓励所有组织使用类似的评估表。

152. 应当根据合同期长短考虑评价时机。例如，儿基会在 6 个月以下的合同任务完成时进行评价；而对期限更长的合同实施中期评价。

153. 从已审查的顾问案卷看，不同组织之间和同一组织的不同部门之间，业绩评价的质量和严肃性差别很大，取决于所涉及的管理人。评价文件缺少关于所完成工作和所交付产品的质量的内容。有一种风险是，业绩评价被认为是一种官僚做法，填写表格漫不经心，这样就忽略了评估的实际附加价值。在业绩评价不是确定最终薪酬的标准的时候，评估质量和评价表的使用尤其被弱化。为确定最终薪酬而实施强制性业绩评价的要求，将使这项工作得到改善。

154. 为了实施适当的业绩评价，顾问合同规定的职权范围应当包括对所承担任务、预期交付成和具体成绩指标的明确说明。在一些审查过的案卷中职权范围很模糊、太笼统或者仅重点说明顾问从事的活动。在一些案例中，职权范围是作为正式工作人员职位说明起草的，包括承担“所需的其他任务”的要求。由于缺乏业绩评价标准，常常有人认为用“完成工作满意度”说明就可以完成业绩评估程序。

155. 业绩评价通常不向顾问出示。在访谈中，很多顾问，尤其是那些工作时间较长的顾问，表示希望看到评价表，并与主管讨论他们的业绩。让顾问看到业绩评价，可能有助于提高他们的业绩并改进他们的工作质量。审查还发现，出现业绩很差的情况时，没有启用制裁机制；部分或者全部收回薪酬的情况极为罕见。管理人似乎也不愿意承认服务很差或者不令人满意。

#### 缺少业绩方面的知识共享

156. 很多组织没有共享业绩评价信息的适当机制。顾问以前的业绩记录很少被存入中央电子数据库。因此，屡见不鲜的情况是，一些顾问被不同部门征聘，尽管他们以前在其他部门工作的业绩评价是负面的。

157. 确保顾问名册和他们的业绩评价记录之间的电子链接，并使征聘管理人能够利用它，可能不无助益。这有助于为将来的顾问工作甄选最合格的顾问。而且，信息系统应当自动提请征聘管理人注意那些既往业绩被认为不如人意的顾问的名字。

158. 有些组织已经采取步骤，以便更好地利用业绩评价。联合国维也纳办事处/禁毒办授权在甄选过程中审查既往业绩记录。世卫组织在文件数据库储存区保存评价文件，以便于征聘管理人使用。

#### 监督、审计和报告

159. 联合国系统各组织最重要的资产是它们的人力资源。工作人员的征聘和管理在各个方面都受到密切监督，而顾问的征聘和管理常常被轻视或者忽视。顾问人数众多，不可避免地使各组织的财务和声誉面临巨大风险，因此，应当对顾问进行密切监测和监督，不仅是由高级管理机构和内部审计机构实施，而且由立法/理事机构实施。



### 需要在全组织实施重点审计

160. 在审查期间查阅的内部审计报告表明，甄选顾问过程中缺少竞争，顾问合同被错误地用于承担正式工作人员的职能，以及给予不合理的高薪酬。虽然存在与顾问有关的审计报告，但这些通常局限于某些部门之内。与顾问或者编外人员安排有关的全组织全面审计报告在各组织并不常见。考虑到涉及的资源之多和授予的权限之大，顾问和其他编外人员安排可能成为很多组织的主要风险领域。

161. 在这一问题上实施全组织重点审计，尤其是在大量聘用顾问的组织，可能不无裨益。粮农组织干事告诉检查专员，审计人员已经将专项审查列入 2012-2013 年的风险审计计划，审查该组织关于利用包括顾问在内的编外人力资源的一般政策和程序。原子能机构也报称，它的内部监督机构已经在 2011 年实施一项全组织顾问工作评价。联合国内部监督事务厅也对秘书处多个不同部门实施了若干次对顾问工作的审计。

### 需要加强监督

162. 正如上文所强调的，很多组织下放了对聘用顾问的权力。高级管理人常常认为，监督和强制切实执行顾问政策是内部审计部门的责任。缺乏自主性，加上缺少适当的信息系统，给各组织招致巨大风险。检查专员想要强调的是，监督和内部控制是管理者的责任。因此，行政首长必须承担起他们的管理责任，并为此建立适当机制。

163. 信息管理系统的核心作用在于有效监督职能。很多信息系统目前没有提供提取个体顾问相关资料的能力，尤其是外地办事处顾问的相关资料。就此而言，可用信息常常是零散的，或者是不完整的，仅在提出请求后才提供。关于顾问的资料往往储存在该系统的不同部分，不利于对全球聘用顾问情况进行汇总报告和分析。这种状况对有效管理、监测和监督聘用顾问情况有不良影响，也对有效规划全体员工有不良影响。

164. 有些组织已经建立了企业资源规划系统，它由一系列广泛的顾问记录组成，包括业绩评估。粮农组织、联合国维也纳办事处/禁毒办、民航组织、农发基金、泛美卫生组织和儿基会都拥有能够提供关于顾问的各类相关资料的信息系统。农发基金的信息记录包括多种不同的相关数据，例如唯一识别标志、姓名、性别、原籍国、聘用期、薪酬、差旅、顾问工作领域，以及豁免(例如对薪酬最高限额的豁免)。泛美卫生组织的系统提供月度报告，载有关于当前合同期、临近退休人员和合同到期日的资料，这些能够提醒管理人，并使之能够作出更好的规划。

165. 工发组织正在将新的人力资源模块并入其信息系统，以涵盖编外人员。其政策设想是编写关于利用外部专门知识的各方面情况的年度报告，包括适用薪酬结构、需要特别授权的情况、地域平衡，以及从评价报告中得出的多种不同指标。这些报告随后将被分发给高级管理人员。

166. 儿基会提供关于聘用顾问的全面数据，包括姓名、性别、国籍、以前与该组织的关系、当地或者国际顾问地位、合同的行政及财务数据、合同日期、资金来源、发票和可用的资金/预算余额以及业务信息，例如管理人的姓名和职能领域。

167. 虽然联合国系统各组织的信息系统能力不一，没有涵盖聘用顾问事宜的方方面面，但是应当指出的是，各组织没有充分利用既有信息进行与顾问有关的监督、控制和决策。大多数组织没有实施分析性内部报告，也没有在高级管理层就其结果交换意见。检查专员指出，建立信息系统不仅是为了满足执行层面的业务需求，也是为了充当管理和监督工具。各组织往往在收到理事机构的请求后才提供关于顾问的统计数据，而不是利用它们进行有效内部监督和有效利用资源。

168. 应当为高级管理人和理事机构提供统计数据和分析性资料及评估，例如关于在聘用顾问方面不断发展变化的趋势、豁免级别和理由、豁免地点、在各组织房地上聘用顾问的计划、以及有利于制订相关措施以降低已确认的风险的方案。联合国系统各组织需要采取有计划的结构性的办法，来收集和利用信息。

169. 在访谈中，两个组织的官员们声称，根据对顾问问题统计数据的审查，两个组织各自的首长对聘用顾问一事提出质疑，并提请管理人注意这个问题，随后导致聘用顾问的数量锐减。这个例证说明，最高管理层即使实施一次简单的监督行动，也能影响对资源的合理利用。

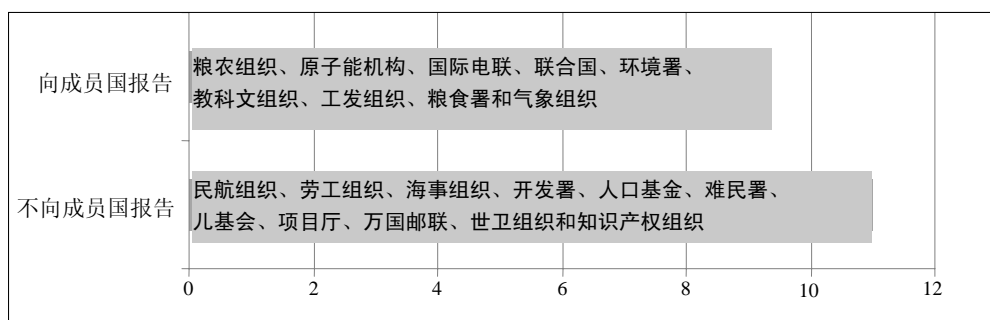
#### 方框 4: 应当记录、分析和报告的内容

- 评估编外人员/顾问在全体员工中的相对重要性;
- 按照合同类型、部门/办事处、地点和方案分列的顾问总支出细目;
- 各类合同的数量和各个业务单位、地点及全球的薪酬;
- 按照薪酬段和专业/职业群体划分的合同类别;
- 地域多样性和性别平衡;
- 各类合同的合同期和平均合同期;
- 资金来源(常规或预算外);
- 细则和条例的豁免统计数据(即超过薪酬最高限额、期限)及按照部门/办事处和国家划分的豁免类别;
- 受聘退休工作人员数量、聘用期和地点;
- 在两年期间拥有 1 年以上合同的顾问人数、名单、地点和聘用领域;
- 对上述资料的分析，包括对豁免理由的说明、趋势和与以前年份的比较。

#### 加强立法/理事机构的监督作用

170. 粮农组织、原子能机构、联合国秘书处、环境署、教科文组织、工发组织、粮食署和气象组织定期向其理事/立法机构报告聘用顾问的情况。这些报告或者重点阐述顾问和其他类型的编外人员问题，或者在整体上阐述人力资源管理问题，辟出一节阐述顾问问题。

图 4：向成员国报告编外人员/顾问事宜



资料来源：联合调查组的问卷调查和案头审查。

171. 总体而言，这些报告不提供全面的分析性统计数据或者对这些统计数据的详实评估；也不提供用于决策的实用结论，仅有少数载有提请成员国注意的充分分析和实用结论。

172. 教科文组织的报告含有较好的统计数据和分析，<sup>19</sup> 并提供关于顾问合同总支出数额和占总预算百分比的资料，与上一年数字的对比，按照总部和外地办事处划分的合同分类、每份合同的平均支出、按照常规和预算外来源划分的总部及外地办事处的合同资金来源，按照数额和合同期及按照部门/局、专题活动和区域集团划分的顾问合同类别；受聘退休人员数量，及总部和外地办事处支出的数额。

173. 鉴于结构政策对提高顾问水平的影响，当务之急是各组织的立法/理事机构履行其监督职能。为此目的，应当将这一问题纳入立法/理事机构的会议议程，或者作为专项议程，或者作为人力资源管理问题的一部分。为了便于立法/理事机构履行监督职能，各组织的首长应当定期为它们提供高质量的分析报告。

下述建议有望增进对顾问的控制和合规性。

#### 建议 11

联合国系统各组织行政首长应当通过有效的业绩评价、审计、监督和分析性内部和外部报告，加强对聘用顾问情况的监督，以确保妥善利用合同和有效利用资源。

#### 建议 12

联合国系统各组织的立法/理事机构应当通过定期审查各自组织的行政首长提交的分析资料，履行对聘用顾问情况的监督职能。

<sup>19</sup> 教科文组织总干事关于 2010 年秘书处利用顾问合同情况的报告，186 EX/6 Part IX。

## 五. 需要一种全系统办法

174. 审查发现，政策缺少总体原则和相关标准，用于指导管理人在正式工作人员合同和编外人员合同之间作出选择。从国际雇用原则和实践的观点看，联合国系统各组织应当更好地考虑是否存在雇用(雇主-雇员)关系，以确定恰当的合同方式和相关社会保障福利。在建立了雇用关系的情况下，无论所从事的工作是否属于核心职能，无论工作是不是连续性的，合同方式必须是正式工作人员合同。如果是独立订约人关系，合同方式必须是编外人员合同。

175. 联合国系统各组织需要使它们的政策符合国际雇用原则和最佳做法，以创造条件，阐明正式工作人员和编外人员这两个类别的定义和区别。其员工由这两个类别构成。这种明确阐述有助于管理人选择基于既定指导方针和商定指标的适当合同方式。而且，应当指示管理人，他们选择合同，必须基于雇用关系标准而不是任何其他因素。

176. 本报告包含 13 条建议，这些建议旨在改善各组织在聘用顾问方面的政策和做法。有 11 条建议是针对各组织行政首长的。各组织行政首长对执行这些建议负有首要责任，而管理问题高级别委员会/人力资源网络，通过讨论和制订相关领域的共同政策和指导方针，可以大大促进这些建议的协调实施。

177. 联合国系统各组织在聘用顾问和其他编外人员方面，面临相似的挑战和问题。尤其是建议 1、2、3、4、5、6 和 10 应当成为全系统讨论的议题和共同办法，以促进它们在全系统得到连贯一致地执行。为此，应当在管理问题高级别委员会之下设立一个专职工作组或者工作队，由其负责制订一个共同办法，为各组织落实这些建议提供指导。

实施下述建议有望通过推广最佳做法改善对顾问的管理。

### 建议 13

联合国秘书长作为行政首长协调会主席，应当通过管理问题高级别委员会/人力资源网络，着手制定共同政策办法，以落实本报告的建议 1、2、3、4、5、6 和 10。为此目的，应当考虑建立一个特别工作队。

## 附件一

## 联合国系统各组织关于个体顾问的政策

组织	政策或其他相关文件	参考文件	日期
<b>联合国、基金和方案</b>			
联合国秘书处	秘书长关于顾问和个体订约人的行政指示	ST/AI/1999/7	1999年、2006年修正
	秘书长关于顾问和咨询会议参与者的行政指示	ST/AI/296/Amend.1	
环境署	秘书长关于顾问和个体订约人的行政指示	ST/AI/1999/7	1999年、2006年修正
难民署	难民署顾问问题全面政策指导方针	IOM/021-FOM/021/2005	2005年
开发署	个体合同管理	--	2010年
人口基金	人口基金人事政策和程序人员：(a) 人口基金总部的顾问，(b) 人口基金外地工作地点的国际顾问，(c) 人口基金外地工作地点的当地顾问	--	2012年
儿基会	《人力资源手册》，第一册，第二卷，第六章：临时人员，第2节：顾问和个体订约人	CF/MN/P.I/6.2	2004年
项目厅	第21号组织指令，关于指示的修订3：个体订约人协议政策及其行政指示	OD21/Rev.3 AI/HRPG/2012/01	(2012年修正)
粮食署	《粮农组织手册》关于顾问事宜的第317节适用于粮食署，除非代之以关于顾问管理的行政指示 WFP/HR/2000/01 或者关于人力资源问题上的授权的其他规定	FAO MS.III.317	2002年
		WFP/HR/2000/01	2000年
<b>专门机构和原子能机构</b>			
劳工组织	关于外部协作合同的指示	IGDS 224	2011年
粮农组织	《粮农组织手册》关于顾问的第317节	FAO MS.III.317	2002年
教科文组织	《教科文组织人力资源手册》关于个体顾问和其他专家合同的内容以及关于《个体顾问合同指导方针》的附件13 F-1	HRM 13.10 和 HR Appendix 13 F-1	2012年
民航组织	民航组织关于个体顾问/订约人的政策	--	2011年
	《技术合作手册》和其他外地工作手册	--	2000年

组织	政策或其他相关文件	参考文件	日期
世卫组织	关于顾问政策和程序的资料说明, 电子手册(VI.2.4)和采购部门指南说明	Information Note 19/2008	2008 年
万国邮联	(万国邮联编写了一些程序方法文件和一些顾问工作详细程序。这些文件并未公布, 供顾问管理人内部使用。)	--	--
国际电联	根据特别顾问协定征聘顾问和专家的内部备忘录, 包括语言工作顾问和翻译	--	2010 年
气象组织	气象组织关于更改特别服务协定的长期指示	Service Note 15/2011	2011 年
海事组织	技术合作程序手册	--	2010 年
知识产权组织	-- (知识产权组织审查了所有正式工作人员和编外人员合同框架)	--	--
工发组织	总干事行政指示, “顾问征聘和管理框架和根据特别服务协定与服务协定征聘的短期专家”	DG.AI.9/Addendum2 and its amendment	2002 年、2011 年修正、2012 年修订
工发组织	根据个人服务协定进行人员征聘和管理的框架	UNIDO/AI/2012/02	2012 年
世旅组织	不详		
原子能机构	原子能机构行政手册, “不遵循标准征聘程序的人员, 第二部分, 第 11 节和附件四”	AM.II/11 和 its Annex IV	2011 年
其他			
泛美卫生组织	泛美卫生组织/世卫组织手册, 关于顾问问题的第 III.16.2 节	E-Manual III.16.2	2011 年

## 附件二

## 联合国各组织的“个体顾问”定义

组织	个体顾问的定义	资料来源
联合国、基金和方案		
联合国秘书处	顾问是作为特殊领域的公认权威或者专家，依据临时合同以秘书处顾问或者咨询人身份受雇于联合国的个人。顾问必须拥有组织内正式工作人员通常不具备而且秘书处对其有持续需求的特殊技能或者知识。顾问的职能是注重结果的，通常涉及分析问题、指导研讨会或者训练课程、编写大会和会议文件，或者就其专业领域内寻求其建议或援助的事项撰写报告。	ST/AI/1999/7
环境署	个体顾问工作是组织向作为特殊领域的公认权威或者专家的拥有顾问或者咨询人身份的个人提供的临时合同。被视为顾问工作的合同类型包括的专题涉及分析问题、撰写分析和科学报告或者大会文件、指导培训活动或者研讨会、审查顾问的专业领域内正式工作人员因为缺少专门知识或者没有人力资源能力而无法予以审查的方案或者项目。	联合调查组问卷
难民署	顾问属于行政指示 ST/AI/1999/7 定义的特殊类别。顾问是根据临时合同以顾问或者咨询人身份受聘于难民署的特殊领域的公认权威或者专家。顾问必须拥有组织内通常不具备但对其有持续需求的特殊技能或者知识。	难民署关于个体顾问的政策(2005年3月)
开发署	个体顾问工作系指个人提供的有如下特征的服务：(a) 编外人员的任务；(b) 有时间限制；(c) 薪酬与交付明确和可量化的结果直接相关。	联合调查组问卷
人口基金	顾问是独立订约人，既不是联合国《工作人员细则和条例》或《联合国特权和豁免公约》规定的“正式工作人员”，也不是“官员”。顾问是人口基金需要其服务的人员，在短期内提供专门知识，即咨询或专家服务，在需要时人口基金正式工作人员不具备或者无法提供的专门技能或者知识，或者非人口基金长期需求的技能。人口基金将持有“顾问合同”的人视为顾问。这包括特殊服务协议持有者。	联合调查组问卷
儿基会	顾问是作为特殊领域的公认权威或者专家，依据临时合同在特定时间段以顾问或者咨询人身份受雇于儿基会的个人。顾问必须拥有儿基会不总是具备或者儿基会正式工作人员通常不拥有而且儿基会对其没有持续需求的技能或者知识。他们不得承担正式工作人员的现有职能或责任。	《人力资源手册》第一部，第二卷，第六章第2节 CF/MN/P.I/6.2)
项目厅	个体订约人协议被用于利用以个人身份受聘的人员提供的服务，该人员承担特定任务或者承担基于特定项目的有时限性质的交付品之中的一项被划分出来的工作。	项目厅指令 OD.21/Rev.3
粮食署	顾问是受聘在不超过 11 个月的时限内提供专业领域内粮食署并非唾手可得的专家建议的雇员。当正式工作人员不能立即被用于应急或者业务领域时，顾问偶尔也可能临时受聘履行正式工作人员的职能。	人力资源指令 (HR/2000/001)
专门机构和原子能机构		
劳工组织	顾问遵循与以个人身份在有限和特定时间段承担一项特殊任务或者一系列任务的人员签订的外部协作合同。	办事处指令 IGDS 224 (2011)

组织	个体顾问的定义	资料来源
粮农组织	作为特殊领域的公认权威或者专家而且提供顾问、咨询或者展示性质的服务的人员，通常被聘为顾问。	《粮农组织手册》，第 317.2.1 节
教科文组织	个人(……)或者以顾问或者咨询人身份工作，或者提供交付特殊服务或产品所需的技能、专业才能或者知识。他们应当拥有教科文组织不总是具备但对其有临时短期需求而不是持续需求的专业技能和知识。	《粮农组织手册》，项目 13.10
工发组织	个体订约人协议持有者是受雇于工发组织的个体服务提供者，以独立或者辅助者身份提供专门知识、咨询建议、技能或者知识，以便在既定时间段承担特定任务。	UNIDO/AI/2012/02
民航组织	个体顾问是作为特殊领域的公认权威或者专家以顾问或者咨询人身份在确定时间段受雇于民航组织并且与交付品有关联的人员。个体顾问必须拥有民航组织不总是具备或者民航组织正式工作人员通常不拥有并且民航组织对其没有持续需求的专门技能或者知识。个体订约人可能不时受聘于民航组织，在从事特定任务或者一项工作时提供专业才能、技能或知识。工作任务可能涉及与正式工作人员的职能相似的全时或者非全时职能。个体顾问或订约人的职能不得包括任何代表、认证、监督或者核可职责。	民航组织关于个体顾问/订约人合同的政策
世卫组织	顾问是特殊领域被公认为权威或者专家的个人，根据临时合同以技术顾问或者咨询人身份受聘。顾问必须拥有世卫组织通常不具备的技能和知识，履行世卫组织对其没有持续需求的职能。	顾问政策和程序，(200 年 8 说明)
万国邮联	所有非核心合同都被视为顾问合同。没有正式定义。	联合调查组的问卷
国际电联	没有正式定义。	2011 年内部备忘录
气象组织	顾问属于个体订约人，个体订约人的名称适用于气象组织以顾问或者咨询人身份雇用的在秘书官员的监督下承担特殊任务的人员或者机构。	服务说明 15/2011,气象组织长期指示，第 4 章
海事组织	从事技术合作活动的个体顾问系指作为自由职业顾问的个人，或者为任用的目的离开他/她当前任职的公司/组织的个人。	联合调查组的问卷
知识产权组织	--	--
原子能机构	顾问可能参与：(a) 在秘书处不具备所需专门知识或者训练的领域提供建议；或(b) 在有限时间段或者为完成一个项目提供特殊服务；或(c) 支持其他项目需求。 根据《特别服务协定》，按照《总部协定》第十六条和原子能机构《特权和豁免协定》第七条，授予顾问专家地位。 根据《合同服务协定》，顾问拥有独立外部订约人地位，不受任何前述协议的保护。	行政手册：不必遵循标准征聘程序的人员 (AM.II/1.1)和附件
其他		
泛美卫生组织	泛美卫生组织顾问是在特殊领域被公认为权威或者专家的个人，依据临时合同以技术顾问或者咨询人身份受聘。顾问必须拥有泛美卫生组织正式工作人员通常不具备的专门技能或者知识，履行泛美卫生组织对其没有持续需求的职能。	泛美卫生组织/世卫组织电子手册 III.16.2 顾问 (2011 年)



## 附件三

## 联合国系统各组织提供的合同方式和相关福利

组织	合同类型	恶意行为保险	因公死亡、受伤或疾病赔偿	生命、健康和其他形式的保险	年假	病假	其他
联合国、基金和方案							
联合国秘书处	依据 ST/AI/1999/7 签署的顾问合同	有	有	无	无	无	不详
难民署	顾问合同	有	有	无	无	无	无
开发署	个体合同	有	有	无	无	无	无
人口基金	通过项目厅对总部顾问适用个体订约人协议	适用项目厅的政策					
	外地工作地点的顾问适用特别服务协定	不详	不详	不详	如果合同期为 6 个月以上，每月 1 天	不详	如果合同期不到 30 天，法定假日无薪酬
	通过开发署对外地办事处的当地顾问适用特别服务协定	适用开发署的政策					
儿基会	依据《人力资源手册》签订的顾问合同	有	有	无	无	无	法定假日无薪酬
项目厅	个体订约人协议	有	有	有	有	有	不详
粮食署	根据《粮农组织手册》第 317 节签订的顾问合同	有	有	医疗保险为期 6 个月以上的合同有生命、事故、伤残保险(任择)	无	无证明病假由管理人酌定有证明的病假由粮食署支付薪酬，并有医疗保险	1 年 10 个法定假日总部顾问在特定情况下有物资供应特权

组织	合同类型	恶意行为保险	因公死亡、受伤或疾病赔偿	生命、健康和其他形式的保险	年假	病假	其他
专门机构和原子能机构							
劳工组织	外部协作合同	无	无	无	无	无	不详
粮农组织	根据《粮农组织手册》第317节签订的顾问合同	有	有	医疗保险为期6个月以上的合同有生命、事故、伤残保险(任择)	无, 但有可能批准不带薪假期	无, 但如果有证明的病假, 可能会支付慰问金(由粮农组织和医疗保险支付)	总部顾问在特定情况下有物资供应特权
教科文组织	个体顾问合同	有	有	无	无	无	不详
工发组织	个体服务协议(国际顾问): 常规或实际受聘合同	有	有(有权得到工发组织的差旅费的人或者为工发组织出公差时在工发组织办事处工作期间)	无	为期6个月以上的“正规”个体服务协议, 每月2.5天。最多可以累积18天年假, 并保留至历年年底	为期6个月以上的“正规”个体服务协议, 每个历年最多有2天全薪病假(不能累积)	不详
	个体服务协议(本国顾问/当地支助人员): 常规或实际受聘合同	有	无	有(适用于“正规”个体服务协议)	为期6个月以上的“正规”个体服务协议, 每月2.5天。最多可以累积/保留18天年假。	为期6个月以上的“正规”个体服务协议, 每个历年最多有2天全薪病假(不能累积)	为期12个月以上的个体服务协议, 孕产假最长为16周, 陪产假最长为4周, 遵循预算限额

组织	合同类型	恶意行为保险	因公死亡、受伤或疾病赔偿	生命、健康和其他形式的保险	年假	病假	其他
民航组织	顾问或者个体订约人合同	仅适用于在指定的艰苦工作地点工作或者前往该地的合同持有者	有	不详	不详	不详	不详
世卫组织	顾问合同	有	有	有	无	无	某些休息和休养权
万国邮联	所有非核心合同都被视为顾问合同	不详					
国际电联	特别服务协定	不详	不详	不详	不详		法定假日
气象组织	特别服务协定	有	有	不详	不详	不详	不详
海事组织	按照开发署的术语为技术合作合同	不详					
知识产权组织	特别服务协定	有	有	无	无	无	不详
世旅组织	不详						
原子能机构	特别服务协定	有	有	不详	为期 6 个月以上的合同，给予一些假日，但不超过每月 2.5 天	不详	为期一年的初始合同，载运个人财物，为获得承认的一级受抚养人支付旅行费用
	合同服务协定	不详					
	邀请函	不详					
<b>其他</b>							
泛美卫生组织	国际顾问	有	有	某些健康保险	无	无	不详
	国家顾问	不详	不详	某些健康保险	无	无	孕产假

## 附件四

## 联合国系统各组织适用的合同期和间断期

组织	合同类型	最长期限	强制性间断期	延期
联合国、基金和方案				
联合国秘书处	依据 ST/AI/1999/7 签订的顾问合同	无	不要求间断期	在 36 个月期间最多 24 个月
难民署	顾问合同	11 个月	1 个月	在 36 个月期间最多 24 个月
开发署	个体合同	1 年	不要求间断期	最多 3 年
	通过项目厅对总部顾问适用个体订约人协议	11 个月	1 个月	最多 3 年
人口基金	对外地工作地点的国际顾问适用特别服务协定	11 个月	4 个月	对延期无限制
	通过开发署对外地工作地点的当地顾问适用特别服务协定	11 个月	1 个月	对延期无限制
儿基会	依据《人力资源手册》签订的顾问合同	在同一个办事处、同一项工作计划或项目中为 11 个月	1 个月	在 48 个月期间最多 44 个月
项目厅	个体订约人协议	1 年	无	对合同期超过 4 年的合同进行正式审查
粮食署	依据《粮农组织手册》第 317 节签订的顾问合同	11 个月	1 个月	在 48 个月期间最多 44 个月
专门机构和原子能机构				
劳工组织	外部协作合同	无	无	无限制
粮农组织	依据第 317 节签订的顾问合同	11 个月	1 个月	在 48 个月期间最多延期 44 个月
教科文组织	个体顾问合同	11 个月	1 个月	无限制
民航组织	顾问和个体订约人合同	11 个月	1 个月	在 36 个月期间可延期 33 个月 最后追加延期不超过 11 个月

组织	合同类型	最长期限	强制性间断期	延期
世卫组织	顾问合同	2年	无	人力资源司视情况批准延期
万国邮联	所有非核心合同都被视为顾问合同	不详		
国际电联	特别服务协定	无	无	无限制
气象组织	特别服务协定	9个月	不详	在24个月期间可延期18个月
海事组织	技术合作合同	不详		
知识产权组织	特别服务协定	无	无	无限制
工发组织	个体服务协定	每次1年	无(最多连续服务4年或在6年期间最多总共服务4年)	最多可以延长到连续雇用4年, 或者在6年期间总服务期最多4年。若继续任用, 须经人力资源管理人员的强制性审查, 并与项目管理人的协商
原子能机构	特别服务协定	1年	1个月	最多两年
	合同服务协定	1年	1个月	最多两年
	邀请函	10天	有	无
其他				
泛美卫生组织	国际顾问	1年, 可续订一次	为期24个月的连续合同结束后, 至少有一个为期30天的间断期	
	本国顾问	1年, 可续订	为期48个月的连续或非连续合同结束后, 至少有一个为期1年的间断期	

不详: 无资料。

## 附件五

## 联合国系统各组织的竞争政策

组织	政策规定	通过问卷调查或者访谈从参与组织了解到的政策摘要或意见
联合国、基金和方案		
联合国秘书处	有此要求，但接受唯一来源	政策摘要：各部门和办事处为每一项任命考虑若干合格人选。即使有关人员是所考虑的唯一候选人，也只能在发生不可抗力情况下才可破例雇用其为顾问，条件是在甄选之前记录了这种破例的有理由的、有文件证明的理由说明。
难民署	有此要求，但接受唯一来源	政策摘要：较好的顾问甄选程序是基于合理和有记录的过程的竞争性选拔。征聘管理人负责记录甄选过程。顾问甄选过程中的主要因素是：(a) 能力和经验记录，(b) 学历和专门知识，包括可论证的知识和经验，(c) 联合国相关工作语文或职权范围所要求的其他语文的熟练程度，及(d) 性价比。
开发署	有此要求，但按照将要签订的合同金额接受唯一来源	政策摘要：提出请求的管理人负责竞争性选拔。必须确保在此过程中至少面试/考虑 3 名符合条件的候选人。 开发署的意见：虽然竞争性选拔是对所有价值在 2,500 美元以上的合同的惯常做法，但政策也允许在符合开发署《财务细则和条例》的合理理由基础上，从唯一来源选拔顾问，例如：(a) 合同价值在 2 500 美元以上 100,000 美元以下时，直接合同或唯一来源须经人力资源/业务单位主管核可，或经开发署授权从事此金额以下的采购活动的其他正式工作人员核可，及(b) 合同价值为 100,000 美元或 100,000 美元以上时，直接合同或唯一来源须经区域采购咨询委员会核可(总部单位须经采购咨询委员会核可)。
人口基金	有此要求，并根据顾问类型作出调整	项目厅的政策通过项目厅对总部顾问适用于个体订约人协议，开发署的政策管理适用于外地工作地点的当地专家的特别服务协议。
儿基会	有此要求，但接受唯一来源	为选拔候选人，每个办事处都应当制订竞争性选拔程序。此种程序应当确保任何职位都有多名候选人被纳入考虑。在甄选合适的候选人时，应当详细审查职权范围、估计费用和合同期，以及所有合适候选人的能力。此外，案卷中必须有一份对记录的说明(为合同附件)，列出成功候选人得到选拔的依据。 尽管竞争性选拔过程涉及诸多因素，但在某些情况下，将唯一候选人当做唯一合适的人选予以考虑可能是恰当之举。这只有在下述情况下才是可以接受的：(a) 可以证明该顾问或个体订约人是所需服务在可接受的质量和费用水平上的唯一可资利用的来源；和/或(b) 可以证明处于真正的紧急状况，无法实施竞争性选拔过程。 不可以单凭下述论据取消竞争性选拔：被提名的顾问与儿基会保持着良好关系，而且业绩令人满意。
项目厅	有此要求(名册审查)，但接受唯一来源	政策摘要：项目厅的意见：竞争性选拔过程永远是被优先考虑的甄选方法。
粮食署	无要求	粮食署人力资源管理人指出，将征聘顾问的权力授予管理人时，除了必须依据人力资源管理人审核过的职权范围实行竞争，没有正式的竞争要求。

组织	政策规定	通过问卷调查或者访谈从参与组织了解到的政策摘要或意见
<b>专门机构和原子能机构</b>		
劳工组织	无要求	政策摘要：应当通过合理和有记录的过程，从特定专门知识领域内非常合格的候选人中甄选外部合作者。
粮农组织	无要求	粮农组织的意见：强烈鼓励招聘部门尽可能采用竞争性选拔过程。但是，在时限不允许采取竞争性选拔的紧急行动中，采用了务实办法。如果预计顾问任务是“长期的”（比如 11 个月，对于信息技术项目可续订），就在招聘部门的互联网上予以公布。
教科文组织	有此要求，根据合同金额有所不同	政策摘要：教科文组织人力资源手册宣布，“为确保甄选过程的透明度和公正性，并为组织确保性价比，对个人的甄选必须以竞争和客观的方式进行”。 教科文组织将 20,000 美元以下的合同与 20,000 美元及以上的合同区分开，就前者而言，至少需要面试 3 名合格候选人；就后者而言，应当要求至少 3 名合格候选人以书面方式提交：(a) 最新简历；(b) 一份陈述，说明他们的资历和经验如何使之适合该项任务；(c) 说明他/她将采取什么方式来执行该任务，包括可能需要教科文组织提供的任何投入；以及(d) 该项任务的总费用，以总金额表示。对差旅费和补贴的要求应当单独予以说明。
民航组织	有此要求，但接受唯一来源	政策摘要：个体顾问/订约人必须从具体工作领域内最合格的候选人中甄选。对个体顾问/订约人的甄选，必须通过招聘局/办事处管理之下的竞争性过程予以实施，并涉及对多名候选人的审议。招聘局或招聘办事处必须完成并作为附件提交一份个体顾问/订约人《甄选报告》，阐明成功的候选人得到选拔的依据。只有在下述情况下，才可以接受为一份合同提名唯一候选人的做法：(a) 可以证明该个体顾问/订约人是在可接受的质量和费用水平上提供所需服务的唯一合格人选；和/或(b) 可以证明处于紧急状况，无法实施竞争性选拔过程。
世卫组织	有此要求，但接受唯一来源	世卫组织的政策：将通过竞争性过程甄选顾问。在选拔合适的候选人时，应当仔细审查职权范围、估计合同费用和合同期、所有合适候选人的技能和胜任能力，并在可行的情况下仔细审查以往业绩。通常应当将至少 3 名合格候选人纳入考虑。在例外情况下，可以仅考虑 1 名候选人，前提条件是记录此种例外依据的合理的和有案可查的理由，并在选拔之前征得顾问甄选委员会核可。
万国邮联	无要求	--
气象组织	有此要求	气象组织的长期指令宣称，应当为每一项特别服务协议考虑若干名候选人，在没有名册的情况下，必须编写对至少 3 名候选人的可比的评价。但是访谈中有人强调，由于全世界可资利用的专门人才后备库规模有限，因此在实践中缺少竞争。
海事组织	仅在技术合作方案中	海事组织的意见：执行干事应当为每个案例提出一名以上的候选人，供技术合作活动协调问题咨询小组审议。
知识产权组织	无要求	知识产权组织的意见：顾问大多数是临时受聘，但在改革后的甄选过程中将实行竞争。
工发组织	有此要求，但接受唯一来源	工发组织的政策包括，区分：(a) 总价值超过 200,000 欧元的合同的竞争性过程(通过职位空缺声明和强制性人力资源管理人签字)，(b) 如果合同总价值不超过 200,000 欧元，从资源库中甄选候选人的非竞争性过程，及(c) 合同总价值不超过 200,000 欧元，资源库中没有合适的候选人时的有限竞争过程，要求有至少 3 名从人才库中选出的候选人。
原子能机构	无要求	原子能机构的意见：联合调查组审查期间提出了引入竞争要求的设想。
<b>其他</b>		
泛美卫生组织	有此要求，根据职能期限采取具体方式	政策摘要：如果(a) 职能不超过 1 年，招聘管理人可以在仔细审查和分析至少 3 名合格候选人之后，从中选拔 1 名候选人，及(b) 如果职能超过 1 年，竞争要求包括 15 天的广告期，建立甄选委员会并提交甄选报告。

## 附件六

## 联合国系统各组织的薪酬计划

组织	负责确定薪酬	薪酬计划	适用指导方针	例外
联合国、基金和方案				
联合国秘书处	人力资源干事	联合国将顾问的薪酬分为 3 级，从每月 5,200 美元到 13,800 美元，每一级为一个薪酬段	关于顾问薪酬的指导方针于 2010 年 1 月生效，目前正在修订	当所需专门知识和市场标准导致超出薪酬等级时，可以授权人力资源管理干事决定追加数额
难民署	征聘管理人、人力资源干事可以提出建议	4 类	有些内容载于政策文件中	人力资源部门批准例外情况，合同委员会批准 100,000 美元以上的例外情况
开发署	基于职权范围的招投标，包含差旅费	招投标，最高日薪为 1,000 美元。连续 12 个月的合同，薪酬最高限额为 100,000 美元	不适用	不详
人口基金	征聘管理人	人口基金将日薪定为 3 级，从 300 美元到 750 美元	利用一套基准来确保平等和一致性，例如主要市场力量、责任和任务的复杂性、难度和/或危险条件、顾问的资质和年资、任用时间长短，既往薪酬	提前征得人力资源主管核可
儿基会	征聘管理人 超过一定数额由合同审查委员会决定	日薪从 190 美元到 630 美元	利用一套基准，例如工作的责任和复杂程度、所需专业化程度、所需知识、资历、经验和所需技能以及以前儿基会和其他联合国机构任用顾问向其支付的薪酬。	如果市价比薪酬范围内的数额更具竞争力，办事处主管/司长可以核可更高薪酬。合同审查委员会核可高于特定数额的薪酬
项目厅	征聘单位	最低月薪为 4,000 美元，最高月薪为 40,000 美元	不详	人力资源业务组组长
粮食署	总部、区域办事处和国家办事处的人力资源干事	粮食署区分了初级顾问(酬金分 3 级，从 2,760 美元到 3,630 美元)和顾问(酬金分 4 级，从 3,900 美元到 13,200 美元，根据资历适用薪酬段的制度)的酬金 日薪基数为 21.75 美元/日/月	某些指导性内容载于人力资源指令中	国家主任和区域主任核可比适用水平最高数额最多高 10% 的酬金，人力资源主任核可比规定数额高 10% 至 20% 的酬金。



组织	负责确定薪酬	薪酬计划	适用指导方针	例外
<b>专门机构和原子能机构</b>				
劳工组织	征聘管理人	无机构计划	无机构指导方针	不适用
粮农组织	共享服务中心的人力 资源干事	无机构计划	无机构指导方针	不适用
教科文组织	不详	不详	某些指导性内容载于政策文件中	未完成
民航组织	征聘局或征聘办事处	薪酬段制度，月薪从 2,160 美元到最高段的 13,520 美元	政策文件附件所载指导方针包括的内容有服务性质(复杂程度、难度和范围)和所需专门知识的程度等	适用最高薪酬段须提前征得秘书长核可
世卫组织	征聘管理人和人力资源干事	世卫组织实行 4 级薪酬段，月薪从 4,970 美元到 13,070 美元	政策指导方针包括某些内容，例如责任和复杂性方面的工作性质；所需专业化程度、所需知识、资历、经验和技能和既往薪酬。	薪酬数额高于薪酬段范围，须通过区域主任征得人力资源司司长核可，或视情况征得助理秘书长核可
万国邮政	不详	不详	不详	不详
国际电联	不详	国际电联仅规定了日薪，从 145 美元到 550 美元，与 P1 到 D 级对应	国际电联有一套一般标准，适用于决定薪酬，但有效方法仍然不明确	由人力资源主管核可
气象组织	不详	计划系指专业人员和较高类别的薪级表	无机构指导方针	P5 级以上顾问须经人力资源部门核准和秘书长批准
海事组织	不详	不详	不详	不详
知识产权组织	征聘管理人(?)	无机构计划	无机构指导方针	不详
工发组织	首先由人力资源管理 部门根据政策决定薪酬/薪酬范围。 以后的合同由征聘管理人在既定薪酬范围内决定，并受企业资源规划系统控制。	国际顾问有 4 个薪酬段，从 3,800 美元到 16,000 美元(月薪总额) 国家顾问有 5 个薪酬段，当地支助人员对应开发署 SC 薪级表下的 5 个业务组	政策指导方针包括一些标准/原则，例如获得高质量服务必需的最高数额；工作性质、复杂性、影响和独立性；学历、专门知识水平以及相关工作经验年数；过去两年工发组织和其他联合国组织为相似任务支付的薪酬水平；同工同酬；总薪酬不得高于履行复杂程度相似的职能的正式工作人员的总薪资	管理人须通过各自的管理主任提交案例给人力资源部门，供审查和决定
原子能机构	征聘部门主管与人力资源管理部门主任协商	每个工作日的最高薪酬为 600 欧元。联合调查组审查期间，正在对薪酬结构进行修订	某些指导方针载于政策文件中	担任管理部门主管 的副总干事，在需要高度专业化的专门知识时，可以作为例外批准支付超出最高数额的薪酬
<b>其他</b>				
泛美卫生组织	不详	不详	确定国际和国家顾问薪酬的机构指导方针	泛美卫生组织主任批准较高薪酬段的薪酬和比既往合同多 20% 以上的增加额

不详：无资料。

## 附件七

## 联合国系统各组织关于地域多样性和性别平衡的规定

组织	地域多样性	性别平衡	政策规定/通过问卷调查或访谈从参加国了解到的意见
联合国、基金和方案			
联合国秘书处	建议	建议	政策摘要：应当竭力从尽可能广大的地域范围内甄选专家。差旅费可予以考虑，但在授予合同时不得破坏地域平衡。在甄选过程中应适当顾及实现性别平衡的需要，不得损害对广泛地域分布的要求。
贸发会议	建议	建议	贸发会议的意见：贸发会议的顾问问题指导方针和程序确认，(……)应竭力从尽可能广大的地域范围内甄选专家，并给予性别平衡同等的重视。在实践中，由于顾问工作的专业性以及候选人的领域有限，这常常难以落实。
禁毒办	建议	建议	禁毒办的意见：网上的聘用顾问请求载有相应资料。在发布空缺通知后向办事处提交顾问名单时，人力资源管理部门提请发出请求的干事对发展中国家的国民以及女性顾问的比例专门予以考虑。
难民署	建议	建议	政策摘要：在甄选顾问时，应当适当考虑难民署在下述方面的优先事项：(a) 改善难民署内的妇女地位；(b) 增加对发展中国家专门人才的聘用；及(c) 在尽可能广大的地域范围内征聘。
开发署	未处理	未处理	--
人口基金	建议(国际顾问)	建议(国际顾问)	人口基金的意见：人口基金没有为征聘顾问一事专门制订关于性别平等和地域多样性的政策。人口基金的政策是，在甄选国际顾问时，注重候选人的胜任能力。 政策参考：就外地工作地点的国际顾问而言，应当注重候选人的胜任能力。此外，在甄选候选人时，应当将性别和地域(国籍)多样性纳入考虑。
儿基会	建议	建议	政策摘要：在甄选顾问和个体订约人时，应当适当考虑儿基会在下述方面的优先事项：改善儿基会内的妇女地位；增加对发展中国家专门人才的聘用；及在尽可能广大的地域范围内征聘。
项目厅	建议	建议	行政指示摘要：在甄选个体订约人时，必须竭尽全力确保妇女和男子拥有同等选拔机会，确保实现合格候选人的地域平衡。
粮食署	未处理	未处理	--

组织	地域多样性	性别平衡	政策规定/通过问卷调查或访谈从参加国了解到的意见
<b>专门机构和原子能机构</b>			
劳工组织	未处理	未处理	--
粮农组织	未处理	未处理	粮农组织的意见：鼓励管理人在征聘顾问时考虑这些因素。
教科文组织	建议	建议	政策摘要：负责合同事务的正式工作人员，在选拔一名个人时，如果不同地理区域的候选人拥有同等胜任能力，应当考虑地域分布状况和性别平衡。他们还应当尽力利用当地专门人才，从当地甄选，从事当地项目。
民航组织	未处理	未处理	民航组织的意见：民航组织努力确保从不同区域甄选人员，并鼓励选拔合格女性顾问。
世卫组织	建议	建议	政策摘要：尽最大努力从尽可能广大的地域范围甄选顾问，并在甄选过程中适当照顾性别平衡的需要。
万国邮联	未处理	未处理	--
国际电联	未处理	未处理	--
气象组织	建议	建议	气象组织长期指示：为了遵守气象组织关于地域和性别平衡的政策，应当竭力从尽可能广大的地域范围内甄选特别服务合同候选人。对性别平衡应当给予同等重视。
海事组织	未处理	未处理	海事组织的意见：由于海事组织顾问的专业性质，海事领域的妇女很少，名册主要由男子构成。海事组织努力将更多妇女列入名册。
知识产权组织	未处理	未处理	--
工发组织	未处理	未处理	工发组织的意见：工发组织需要的顾问工作属于男性主导的专门知识领域。
原子能机构	正在审查	正在审查	原子能机构的意见：在原子能机构聘用的顾问中实现性别平等和增强地域多样性的愿望在联合调查组实施审查时已经提出。
<b>其他</b>			
泛美卫生组织	建议	建议	政策摘要：在聘用顾问时，应当在甄选过程中适当顾及性别平衡的需要。就国际顾问的任用而言，应当尽力从尽可能广大的地域范围内甄选顾问。

# 附件八

## 参加组织就联合调查组的建议采取的行动概览

期望效果	联合国、基金和方案													专门机构和原子能机构													
	行政首长协调会	联合国*	贸发会议	禁毒办	环境署	人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿基会	粮食署	妇女署	项目厅	劳工组织	粮农组织	教科文组织	民航组织	世卫组织	万国邮政	国际电联	气象组织	海事组织	知识产权组织	工发组织	世旅组织	原子能机构
报告	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
行动资料	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
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
建议 2	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
建议 4	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
建议 5	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
建议 6	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	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
建议 8	g	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 9	b	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 10	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 11	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
建议 12	d	L	L	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 13	b	E																									

图例：L：供立法机关做出决定的建议 E：供行政首长采取行动的建議

■： 建议不要求该组织采取行动 期望效果：a：增强问责制 b：推广最佳做法 c：增进协调与合作 d：增强控制和合规性 e：提高有效性 f：显著节省资金 g：提高效率 o：其他。

\* 涵盖 ST/SGB/2002/11 列入名单的除贸发会议、禁毒办、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处以外的所有实体。