

第五十一届会议
临时议程* 项目122

人力资源管理

雇用退休人员秘书长的报告

目 录

	段 次	页 次
一、 导言	1 - 2	2
二、 一般政策	3 - 6	2
三、 会员国关切的问题	7 - 8	4
四、 雇用退休人员担任行政、维持和平、人道主义、发展 和其他职务	9 - 15	5
五、 雇用退休人员担任会议事务	16 - 23	7
六、 成本效益分析	24 - 28	9
七、 建议的安排	29 - 35	10
八、 管制和监测	36 - 38	12
九、 联合国工作人员养恤金联合委员会第四十七届会议	39	12
十、 结论	40	13

* A/51/150。

一、导言

1. 大会在1995年7月20日第49/222B号决议中请秘书长“制订退休人员使用方面的全面政策”，并就此事向大会第五十一届会议提出报告。在审议秘书长的报告之前，大会制定临时限额12 000美元，作为已从联合国合办工作人员养恤基金领取养恤金的退休工作人员在任何历年内可以从联合国任何基金领取的最高限额。在这方面，大会授权“在第五十届会议期间……不实施，以保持会议事务的最高效率”。本报告就是按照上述决议提出的。

2. 大会第五十届会议续会在1996年6月7日第50/485号决定中，除其他事项外，决定将其第49/222B号决议第6段内有关会议事务雇用退休人员的规定延长到1996年10月30日，在该日期以后，不得再延长这项暂缓实施规定；在审议第49/222B号决议第3段要求的报告时，审议所有关于使用退休人员的问题，包括暂缓实施的问题；作为优先事项，最迟在1996年10月15日审议上述秘书长的报告，并请行政和预算问题咨询委员会在1996年10月1日以前提出其有关的报告。

二、一般政策

3. 整个秘书处内部雇用退休人员的一般政策，反映会员国对这个问题的指示和关切事项，规定通常不任用超过法定退休年龄的工作人员。但是，如果为了联合国的最佳利益而考虑临时任用这种工作人员，除非没有其他适当人选，在下列条件下可以任用这种人员：

(a) 根据《工作人员细则》100号编和200号编，专为联合国特派团工作；

(b) 根据《工作人员细则》200号编，担任技术援助项目人员；

(c) 根据《工作人员细则》300号编，担任会议或其他短期事务，但这种任用的工作期间在任何连续12个月期间内不得超过6个月。此外，任何工作人员于到达法定退休年龄时或其后退休，在退休后三个月内不得任用。参加联合国合

办工作人员养恤基金的资格已经不再限于未达法定退休年龄而雇用期间在六个月以上的工作人员,因此,所有重新雇用的工作人员均须比照未达法定退休年龄的工作人员的规定,参加养恤基金。¹

4. 在这些政策方针的执行方面,实质性的部/厅负责从数量观点和实质观点,对所应承担的工作进行方案评价,并查明确无现职工作人员能在现有资源的范围内有效承担这种职务。一旦确定需要外来的支助,方案管理员必须与其行政主管/执行干事协商,证实:

- (a) 大会关于雇用退休人员的各项决议和决定得到充分遵守;
- (b) 《联合国合办工作人员养恤基金条例》得到充分遵守和适用;
- (c) 寻求外来的支助对现职工作人员的发展和正当的职业抱负没有不利的影响;
- (d) 除了退休人员以外,没有其他方面的外界人员可以承担所需有职务;
- (e) 雇用退休人员是一种既有成本效益又能适当配合业务而满足工作需要的解决办法。

人力资源管理厅在适当时,按照适当的授权,监督根据上述条件雇用退休人员的情况。

5. 多年来,大量工作人员在联合国系统任职后退休,目前从联合国合办工作人员养恤基金领取养恤金。当然,他们的职位和职务已经由现职工作人员填补,或在适当情况下不另外征聘人员填补。

6. 虽然整个秘书处依靠现职工作人员来承担其既定的工作方案并执行交给它的各项任务,但偶尔会有必要雇用短期人员来补充固定的人力资源,以应付特殊的任务或会员国的要求,或应付工作量有急剧、甚至往往无法预料的波动的一些领域在最忙碌期间的需求。为了应付这种需要,秘书处把各种职务和任务重新分配给现职工作人员,或雇用短期的顾问或工作人员。有时候,短期的指定工作需要由充分了解联合国系统而且深刻了解有关主题的人选来担任。对某个主题制度化记忆往往是

联合国的一种非常宝贵的优点,因为有了这种记忆,就不需要情况介绍和事实调查。有些指定的工作还需要在专业上已经有了名气并在专业界内外有联系的人担任。每逢出现这种需要时,一经查明其他征聘办法不能满足需要,秘书处就认为,尽量利用联合国可用的一种非常宝贵的资源,即联合国已退休的工作人员,对联合国最为有利。

三、会员国关切的问题

7. 尽管这一批人选具有特别的价值,但在短期雇用他们时,显然必须小心确保最适当地满足联合国的需要。会员国常常表示关切一个问题是偏袒或怀疑偏袒。它们表示的另一个关切的问题是所谓“两面沾光”,就是说一个退休的工作人员从联合国某方面支领薪金或费用,同时又领取联合国的养恤金。这个问题忽略到联合国的养恤金是缴款参加而应该得到的递延收入,而这个限制却不适用于自由应聘的人,尽管自由应聘的人可能正在领取联合国以外某一方面的养恤金。这个问题也忽略到联合国严格实施法定退休年龄,意味着许多希望在到达退休年龄后继续工作的工作人员通常不能工作。美国联邦公务员制度,作为联合国服务条件的比较制度,却没有这样一个强迫退职的年龄存在,因为这种年龄规定会抵触美国禁止年龄歧视的法律。虽有上述各点考虑到,会员国却在1982年首次制定在秘书处担任专家和顾问的退休工作人员薪金收入的限额。在这方面应当指出,大会在1982年制定12 000美元最高限额时,并非参酌联合国的需要,而据那项决议草案的提案国说,是“因为对退休人员来说,12 000美元似乎是合理的薪金”。² 这样制定的“限额”原初并不适用于以任用书方式征聘的退休人员,只限于以合同或特别服务协议方式征聘的人员。这个限制也不理会在退休前参加养恤基金期间的长短,而这个期间的长短大大影响到有关的养恤金的数额。

8. 大会1995年7月20日第49/222B号决议通过后,12 000美元的限额便适用于在一切情况下雇用的退休人员,包括以定期任用书或短期合同雇用的人员。这个限

唯一的可能的例外情况是选择重新参加联合国合办工作人员养恤基金的退休人员,但《养恤基金条例》中规定的条件是:他们获得任用或完成工作的期间在六个月以上,而在工作期间未发生30天以上的中断。

四、雇用退休人员担任行政、维持和平、人道主义、发展和其他职务

9. 在行政职业类别的所有各方面:人力资源管理、预算、财务和采购,退休人员都已作出重大、有成本效益的贡献。在特派团服务方面,情况尤其如此。最近外地特派团突然迅速增加。秘书处无法提供人数足够而符合规定的资格的现职工作人员。退休人员是一种非常宝贵而可靠的资源,使秘书处能派他们担任外地服务,或雇用他们代替被派往特派团服务的工作人员。在特派团创办阶段,这种资源证明特别宝贵,在这时候,行政工作人员必须立即开始作业,以便特别团能开始行动。根据维持和平行动部的经验,新聘人员没有可以直接应用的联合国经验,需要长达六个月的时间来充分了解各种组织程序,以便独立进行工作并提供紧急需要的领导。显然,在这种情况下,联合国没有宽裕的时间来训练新的领导人,累积具体的知识,或发展必要的联系网络,因为在这时候立即需要这些才能,以确保特派团或项目能够成功。

10. 然而,即使在最佳的情况下,训练一个人担任短期的工作,一般来说,是不符合成本效益的。此外,在目前应付联合国财政支绌情况的各种措施之下,不得不放弃一切关于训练具有适当资格的外界新聘人员的计划。因此,维持和平行动部如果今后不能利用这一批有效、随时可用的合格人员,就会遇到特别的困难。尽管这些领域过去曾经雇用的人员的名册目前还在,但很难从中进行征聘,因为最能干的人不会呆在家里等待可能会来也可能不会来的联合国聘书。而且,很少外界的人肯接受临时性工作或接到通知立即开始的工作,而退休人员一般都没有其他的承诺,并且对多年来所服务的联合国忠心耿耿,可以指望他们迅速答应。退休人员往往肯在接到通知后几乎第二天就报到上班,一切手续容后补办。

11. 虽然现在特派团的数目和规模似乎都在缩小,这一特别领域的工作量连同雇用退休人员的情况也会减少,但对财务和采购两个领域的人员的需要仍然迫切,而且往往无法满足。这两个领域的需求仍然远超过可以得到的供应。在这个领域,如同在其他领域一样,特派团许多方面的工作,例如后勤、住房、供水和运输,由外界承办仍是一种选择办法。但是,只要联合国承担全面的责任,就需要经验丰富的内部人员来监督并管理各项业务。原则上说,特有的知识、责任感和负责态度都是不能向外界采购的。

12. 退休工作人员具备的主要优点是他们深刻了解一般都很复杂的政治和技术事务,因为他们往往已经工作了许多年,达到了很高的专业水平。特别重要的是,知识和经验配合短期任务的需要,使他们能“驾轻就熟”。

13. 若干其他部门,包括人道主义事务部,偶尔也需要借重退休工作人员的专业经验。这些部门一般从一本专家和非政府组织的名册上挑选人才应付短期的需要,包括在重大复杂的紧急情况中协调人道主义援助工作,或担任特别报告、项目或会议的工作。在这种情况下,每逢无法调用合格的现职工作人员,或者不能从现有名册或征聘来源雇到立即需要的工作人员,便雇用已从秘书处或联合国其他组织退休的人。

14. 联合国有许多资历很高的退休工作人员,他们具备发展援助和紧急人道主义援助工作所需的经验,而且随时愿意迅速派到出现危机的地区。在复杂的紧急情况方面,最近的经验证明,退休人员在协调紧急救济援助时所表现的领导能力具有额外的价值。退休人员在联合国系统之内一般都是熟人,得到各个业务机构、政府间组织、非政府组织以及在发生紧急情况的国家境内工作的其他人道主义救济合作机构的信任和支持。人道主义事务协调员在履行职务时,必须与这些合作机构密切合作并取得它们的支持,以确保能迅速、协调一致地作出人道主义的反应。因此,对人道主义事务部来说,联合国系统的退休工作人员是一种可供选择的宝贵人力资源,在必要时,可以利用这种资源来担任紧急反应的协调工作。

15. 雇用退休工作人员参与维持和平行动及人道主义行动的理由一般也适用于其他部门所需、往往与发展有关的短期工作人员,尤其是因为在某些情况下,知道退休人员具有某一领域所特有的、通常是在联合国得到的专业经验和知识。在这些情况下,请他们进行社会经济研究、编写技术性研究或报告、或安排关于特定主题的国际会议。雇用这种人员可以满足具体的、时间紧迫的需要,而且他们已证明对联合国有非常宝贵的贡献。

五、雇用退休人员担任会议事务

16. 在会议事务(口译、笔译/简记、逐字记录和编辑)领域,有一种特殊情况存在。在方案预算文件中已经一再解释过,与会议有关的工作量在一年之内有急剧的变动;在口译和会议记录的编制方面,甚至每周都有变动。其主要原因是政府间机构和专家机构的活动水平的波动。为了避免在工作量降低的期间不得不维持过剩的人力,一直都故意把常设的人力资源保持在最低水平,刚够满足“正常”时期各种事务的需要。根据工作量变动的需要,征聘短期工作人员补充常设人员的不足,其费用由会议临时助理人员项下所列的特别经费开支。在笔译方面,提供补充支助的另一种办法是利用另外一种预算经费,以特别服务协定的方式,由外界承办笔译。其他政府间机构、包括经济及社会理事会的会议事务也有类似的情况。

17. 在短期征聘和订约承办事务两方面,联合国利用一批自由应聘的语言专业人员。这一批人包括联合国秘书处或共同制度的其他组织的若干退職工作人员,他们在退休之前,都有过语文服务方面的杰出事业。退休人员以外的语文专业人员,特别是兼通某几种语文和/或职务的人员,为数有限,理由有二:第一,联合国必须确保它所雇用的自由应聘人员符合常设语文工作人员必须达到的标准;第二,联合国必须在自由应聘人员市场上与共同制度内外其他组织竞争,而其他组织有时候可能是比较稳定或待遇更佳的雇用机构。因为这些组织在一年之内工作量的分配情况往往相同,非常优秀的语文工作人员可能出现短缺的现象。

18. 大会认识到自由应聘人员的市场实况,在通过1982年12月21日第37/237号决议之后,同意准许会议事务在征聘退休的语言专业人员时有足够的灵活性,对此种人员每年的薪金免除12 000美元的限制。应当指出,大会后来又确认免除这一限制,表示赞同或注意到所要求的关于联合国内部使用顾问情况的各次报告,其中提出雇用退休人员的统计数字,回顾这种免除限制的情况,并解释其继续存在的理由。³ 自从第37/237号决议通过以来,上面所说市场上的一般困难并未显著减少,供应的增加仅仅赶上需求的增加趋势。

19. 种种考虑所得的结论是,对联合国来说,通过训练来增加可以应聘的一批非退休人员,并不符合成本效益。这些考虑大体上也适用于语文专业人员。关于这一点,应当指出,现职语文工作人员都通过非常严格的全世界竞争性考试而被征聘的。他们还必须加外接受一个时期的加强在职训练,集中注意使他们的语文技能配合联合国的具体要求。通常需要至少五年的经验,才能使初级语文专业人员的业绩达到职业发展途径的中级职等(P-4职等)应有的可靠性、多方面才能和产量的水平。

20. 此外,就若干特定的职务来说,联合国不仅是唯一可能雇用自由应聘的语文工作人员的机构,而且只能每年提供很短期间的雇用机会。逐字记录就是这方面的一个实例。这种职务只在纽约总部才有,而且自由应聘的逐字记录员大多数只受雇在大会最忙碌的时期(两个半月)工作。既然这些特殊的技能根本没有其他市场,如果期望能够大大增加退休人员以外其他自由应聘人员的人数,是不切合实际的。口译方面也有类似的情况,因为必须兼通联合国最常用的几种特定的语文。

21. 另一方面,秘书处已经进一步扩大采用订约承办笔译事务。联合国一直被鼓励尽可能广泛采用这种向外采购的方式,⁴ 作为最有成本效益的工作方式。历来都在不断努力扩增退休人员以外其他订约人员的名册,其方法是让尽量多的报名人参加考试,并举办一个试验项目对根据考试结果显示颇可造就的报告人实施训练,训练期间着重联合国笔译工作的具体要求。这种训练所采用的方式是按特别低的费率委托学员翻译稿件,再对译稿作深入的审校,并让学员接受短期的内部雇用。但是,

因为缺乏特别指定用于这种训练的预算资源,目前预算全面拮据,而投入的经费可能得不到适当的效益,所以这种努力的范围受到严重的限制。因此,今后仍然必须雇用退休工作人员担任订约承办的笔译工作,其实,要提高订约承办的工作在笔译工作总量中所占比额,唯一可能的办法在很大的程度上要靠继续以特别服务协定的方式雇用退休人员。

22. 因此,退休的语文专业人员在自由应聘市场中仍然占极重要的一部分,居于显著的地位,成为一批很优秀、非常可靠、有效率、具备多种才能的语言家。退休人员对联合国的规章、惯例和特别要求有深刻的了解,这给联合国带来更多的利益。此外,他们一般都能随传随到,而且一旦应聘立刻就能充分投产。

23. 鉴于上述种种考虑,在会议事务方面对雇用退休人员施加严格的限制,势必妨碍到在工作最忙碌的时期提供这种服务,对这种服务的质量有不利的影响,并在开支方面造成非常重大的问题。过去订约承办笔译工作不需遵守大会第37/237号决议所订的12 000美元限额。如果制订一个很低的限额来限制大多数订约承办的笔译工作以特别服务协定方式雇用的退休语文工作人员的薪金,尤其会造成上述情况。

六、成本效益分析

24. 退休人员在联合国各个主要中心、尤其是纽约和日内瓦的本地自由应聘市场中占大多数,⁵ 因此,他们除了工作熟练而且随时待命之外,在成本效率方面一般都具有显著的优点;这个优点在会议事务方面特别显著,但不限于会议事务。实际上,就语文工作人员而论,应当指出,联合国虽然是主要的雇用机构之一,但本身不能提供足够的雇用机会来支持非退休人员的一个本地市场。

25. 由于工作量逐渐增加、常设资源逐渐减少,最近又大量裁减这个预算项目的经费,造成会议事务方面需要依赖越来越多的临时助理人员帮忙。面对这种情况,秘书处设法尽量利用本地自由应聘的工作人员,避免在薪金之外支付巨额的旅费和每日生活津贴。(在1994-1995两年期内,旅费和每日生活津贴占语文事务临时助理

人员开支总额的37%，即10 623 740美元，开支总额为28 532 595美元)。如果进一步限制退休人员的雇用，势将限制利用本地市场的机会，而迫使雇用更多的外地人员，大大增加开支。

26. 例如，对担任语文工作的退休人员维持12 000美元的薪金限额，至少意味着本地征聘的退休人员都不能为大会历时三个月的秋季会议从头到尾服务。因此，这届会议在某一个时候必须撤换退休人员，而且在大多数情况下，必须任命外地人员代替。雇用外地退休人员的办法也会受到影响，因为这个薪酬限额使他们不能为大会工作三个月。那么，这项工作就必须分成两个阶段，需要支付双倍的旅费并增加每日生活津贴的开支。

27. 按1995年工作量和征聘方式来计算，在大会一届秋季会议期间，采用12 000美元的限额来限制雇用退休人员的办法，并且在大多数情况下利用外地的自由应聘人员代替他们，将意味着每个两年期大会的会议事务需要增加多达1 400万平均的开支。

28. 在口译方面，兼通所需的几种语文的退休人员在秋季会议开始之前可能已经达到了这个限额，而且不论以任何代价都可能找不到其他的工作人员。在笔译方面，本地自由应聘人员大多数都是退休人员，就某几种语文来说，全部都是退休人员。因为除了大会的常会之外，别的时候也需要临时助理人员或订约承办事务，所以很多人在常会开始以前已经赚到12 000美元。在逐字记录方面，退休人员是临时助理人员的主要来源，不论在本地或在外地。如果不能在秋季会议期间从头到尾都雇用他们，可能根本就找不到临时的逐字记录员。

七、建议的安排

29. 秘书长根据上述各种考虑，并在规定的行政和预算情况下与他的最高级方案管理员彻底协商后，认为雇用退休人员是联合国一种极其宝贵的人力资源。他和会员国一样，认为在必须雇用退休人员担任联合国的工作时，对于退休人员所订合同

的种类和期间以及薪金的数额,应继续实施严格的管制。秘书长进一步同意必须遵守《联合国合办工作人员养恤基金条例》。经验显示,满足联合国的需要的最佳办法是:规定短期雇用退休工作人员每个历年以六个月为限,另外修改特别服务协定项下的薪金限额。

30. 在这个制度下,退休工作人员只能以短期任用方式重新被雇用为联合国服务,但每个历年最多不得超过六个月,但无义务重新参加联合国合办工作人员养恤基金。为期六个月以上的任用,如果服务期间没有30天的中断,则必须按照养恤基金现行条例,重新参加养恤基金。此外,这种任用必须得到人力资源管理厅破例批准。在该厅核准之前,申请部门必须提出证据,证明一切其他办法都行不通或花费更大。

31. 特别服务协定的薪金限额将规定相当于在薪金表中点的三个月薪金毛额。对会议事务的语文工作人员来说,这个限额将规定相当于六个月薪金毛额。⁶

32. 这个准则的优点是规定在联合国工作以六个月为期限,而不必重新参加联合国合办工作人员养恤基金,并使联合国在寻找退休人员帮忙时,可以雇用退休人员担任短期的工作。这个准则还把特别服务协定的薪金限额与完成工作所需的三个月合理期限挂钩,而不制定一个总数,否则就会使工作期限的长短因订约承办工作的人而有不同。

33. 我承认,这个准则虽然最符合秘书处的需要,但并未解决会员国所关切的问题,即目前领取一种缴款参加而应该得到的联合国养恤金的退休人员“两面沾光”,也未解决与此相关的一个问题,即这种限制并不适用于可能正在领取联合国以外其他方面(包括国家公务员制度或私营部门机构)的养恤金的自由应聘人员的薪金。

34. 在这方面应当指出,有些国家公务员制度并不限制其退休工作人员所得的薪金。其他国家则采用另一种办法,规定退休的公务员以短期任用方式重新担任公务时,其薪金不得超过退休时的薪金毛额与每年养恤金毛额之间的差额。举例来说,一个人如果在退休时的年薪毛额为35 000美元,每年所领养恤金毛额为20 000美元,在退休后,如果接受短期任用,所赚薪金每年不得超过15 000平均。如果在联合国的

情况下采用这个安排则退休人员的薪酬数额(乃至于雇用期间)必须适应个人的经济情况,而非适应联合国的需要或必须完成的工作。要使这个安排成为实际可行,必须采用每个人在退休时的职等对应的薪金毛额的现值作为参照点,因为退休人员预料将被重新指派担任与他们在退休前支薪工作时所担任的类似或相同的职务。

35. 每当确定雇用退休人员最符合联合国的利益时,这种安排可以普遍地满足整个秘书处的需要以及维持和平、人道主义和发展方面各项方案的需要。

八、管制和监测

36. 根据第49/222 B号的要求,显然需要管制的机制,以确保是在探索并根据正当理由拒绝采用其他办法之后,才万不得已地雇用退休人员;主要的理由是所需的经验和技能水平及成本效益。秘书长将注意使所有方案管理员都了解这个责任,而且责成他们履行这个责任。

37. 此外,随着综合管理资料系统(管理系统)的扩大而具有全世界的功能,这个系统将须在监测方面起关键作用。管理系统的功能充分实现后,将使负责的方案管理员能够与其行政支助人员共同努力,确定即将订立的一项合同会不会使退休人员在期限或薪酬方面超过规定的限制。此外,海外各个工作地点的方案管理员将须每六个月提出全面报告说明他们目前和预期雇用退休人员的情况,使中央管理局能进行更完善的监测。

38. 此外,为了适当地查明所有领取联合国养恤金的人,特别是曾在共同制度的其他组织工作的人,将与联合国合办工作人员养恤基金保持密切合作。目前正在考虑建立管理系统和养恤基金的计算机系统之间的接口,以便任何退休人员的雇用情况一经输入管理系统,将同时在养恤基金的系统中反映出来。

九、联合国工作人员养恤金联合委员会第四十七届会议

39. 应大会第50/485号决定中提出的要求,联合国工作人员养恤金联合委员会

在第四十七届会议上审查有无可能在不到六个月的期间内暂停发给养恤金。委员会并未正式建议订正《养恤基金条例》。

十、结论

秘书长铭记着大会所关切的问题,并且充分了解需要管制退休人员的雇用情况。同时,很明显地,不能剥夺秘书处利用一种非常有效率、有经验、有成本效率、切实可靠的人力资源的机会。对于雇用退休人员施加过分苛刻的限制,不仅在预算经费的数量上,而且在提供服务和方案执行的质量上,都会使联合国增加开支并受到损害。这次审查工作是秘书处各部、厅、处充分参与进行的。根据审查的结果,秘书长仍然确信,如果实施严格管制和监测机制,维持一种政策,允许继续有限制地雇用这种宝贵的人力资源担任语文方面和非语文方面的职务,最符合联合国的利益。

注

¹ 1994年7月8日,ST/AI/213/Rev.1,第10至12段。

² A/C.5/37/SR.72,第33段。

³ 例如参看A/C.5/40/40,第11至13段,和A/C.5/42/25,第12段。

⁴ 例如参看《大会正式记录,第四十九届会议,补编第5号》(A/49/5),第208至210段。

⁵ 国际会议口译员协会、国际会议笔译员协会、自由应聘口译员和笔译员兼简记员的主要专业协会现有会员名录表明市场的现况,显示自由应聘人员的专业住址设在日内瓦的比设在其他地点的多二十几倍,设在纽约的人数略少。

⁶ 作为参照点,纽约的专业人员以上职等薪金表的中点是P-4,目前每月薪额为7 402美元(毛额)。纽约的一般事务人员和有关职等薪金表的中点目前是2 908美元(毛额)。此数不包括旅费和有关的费用,例如每日生活津贴或特派团生活津贴。