



大会

Distr.: General
12 December 2001
Chinese
Original: English

第五十六届会议

议程项目 126

人力资源管理

强制性离职年龄

秘书长的报告

摘要

本报告是按照 2001 年 6 月 14 日大会第 55/258 号决议提交的，该决议请秘书长“研究将 1990 年 1 月 1 日以前任用的工作人员的强制性离职年龄规定改为现行的 62 岁的影响，并就此向大会第五十六届会议提出报告”。本报告检查了各种有关问题，包括可能受影响的工作人员的人数，以及对本组织的年龄分布、地域分配、性别均衡、职业发展机会、养恤基金和其他有关问题可能产生的影响。

一. 引言

1. 本报告是按照 2001 年 6 月 14 日大会第 55/258 号决议提出的，其中请秘书长“研究将 1990 年 1 月 1 日以前任用的工作人员的强制性离职年龄规定改为现行的 62 岁的影响，并就此向大会第五十六届会议提出报告”。
2. 联合国现行的强制性离职年龄政策载于《联合国工作人员条例》条例九. 五，该条于 1989 年 12 月 19 日由大会 1989 年 12 月 19 日第 44/185D 号决议最后修正。该条规定：“工作人员年龄超过六十岁时，但如为 1990 年 1 月 1 日或以后任用的工作人员，则年龄超过六十二岁时，不应留用。但如情况特殊，秘书长为了联合国的利益，可延长此项年龄限制。”
3. 为明确起见，或许有益的是在一开始就说明强制性离职年龄与正常退休年龄的区别。强制性或法定离职年龄是工作人员正常离职的年龄。这是由共同制度的每个组织按各自的工作人员条例和工作人员细则规定的。与之有关但又不同的一个问题是正常或法定退休年龄，即到达这一年龄时，退休人员可获得全额退休金，而不会像影响到《联合国合办工作人员养恤基金（养恤基金）条例》第 29 条规定的“提前退休”那样大幅度减少退休金。该基金条例第 1 条（n）款规定的现行正常退休年龄，1990 年 1 月 1 日前加入的参与人为 60 岁，1990 年 1 月 1 日或之后加入或重新加入者为 62 岁。法定退休年龄可低于但不得高于强制性离职年龄。

二. 背景

4. 就联合国秘书处而言，1946 年 12 月大会第 82 (一)号决议规定的强制性离职年龄为 60 岁。1978 年 12 月 20 日大会第 33/143 号决议请秘书长执行关于退休年龄的条例，除寻求适当接替人员所需的最短期间外，已达规定退休年龄的人员不予延长任用。1980 年 12 月 17 日大会第 35/210 号决议决定“不对在 1978 年 12 月以前已为本组织雇用并且到 60 岁时在联合国养恤基金的缴款服务期间少于 20 年的当地证聘一般事务人员严格适用大会各项决议中关于 60 岁强制退休的规定”。
5. 1989 年 12 月 19 日大会第 44/185 D 号决议注意到国际公务员制度委员会（公务员制度委员会）¹ 和联合国工作人员养恤金联合委员会² 的建议，核准了《联合国工作人员条例》条例九. 五的修正案，从 1990 年 1 月 1 日起生效，规定 1990 年 1 月 1 日或以后任用的工作人员的强制性离职年龄为 62 岁，但有一项了解，目前在职的工作人员仍然适用 60 岁强制性离职年龄。1989 年 12 月 21 日大会同次会议第 44/198 号决议赞扬联合国共同制度各组织的理事机构注意到国际公务员制度委员会建议将 1990 年 1 月 1 日或以后参加工作的工作人员的强制性离职年龄提高到 62 岁。同时，大会认识到“联合国共同制度内劳动力年龄组成的变

化，以及有些会员国日益倾向把劳动力的服务年限延长，并注意到若干会员国内正常退休年龄和相应的法定离职年龄都比联合国共同制度现行规定高”。

6. 编写本报告时，曾征求联合国合办工作人员养恤基金和国际公务员制度委员会对于将强制性离职年龄改为 62 岁所涉影响的意见。

7. 养恤基金首席执行官的答复是，养恤基金欢迎提高 1990 年 1 月 1 日前任用的联合国工作人员的强制性离职年龄。他指出，养恤金联委会至少早在 1980 年代初期就赞成将该基金所有成员组织的所有工作人员的强制性离职年龄提高到 62 岁。一般而言，联委会认为，基金成员组织工作人员条例或人事政策中导致在职工作人员任职期限延长的任何改变，在精算方面都有利于养恤基金。联合国工作人员中明确规定的群体强制性离职年龄的改变，将不会要求养恤基金条例和细则随之作出任何改变。如果在联合国工作人员条例作出此种改变之后，受影响的联合国参与人在达到 60 岁但未到达 62 岁退休时，按照基金条例将依然被视为正常退休。

8. 公务员制度委员会执行秘书回顾说，委员会在上一次于 1989 年审议这一主题时，曾建议将新任工作人员的强制性离职年龄提高到 62 岁。委员会多数成员表示的意见是，所有工作人员的强制性离职年龄应从 60 岁提高到 62 岁。然而委员会决定，各组织应根据其工作人员条例和工作人员细则，首先规定新任工作人员的强制性离职年龄为 62 岁。委员会继续指出，“由于最终目标是所有工作人员都适用相同的强制性离职年龄，各行政首长在其根据其工作人员配置目标 and 需求考虑留用工作人员时，应尽量表现出灵活性”。不言自明的是，现有工作人员适用更高的年龄限制的规定，将不会影响他们在 60 岁时在不减少应领养恤金的情况下退休的权利。

9. 在共同制度各组织中，粮食及农业组织(粮农组织)自 1945 年成立之日就规定强制性离职年龄为 62 岁。世界粮食计划署的强制性离职年龄也为 62 岁。世界知识产权组织有三个强制性离职年龄的限制：1977 年 11 月 1 日前任用的工作人员为 65 岁；1977 年 11 月 1 日后以及 1990 年 11 月 1 日前任用的工作人员为 60 岁；1990 年 11 月 1 日或之后任用的工作人员为 62 岁。共同制度的其他组织适用与联合国相同的一般规定，但多数在工作人员到达强制性离职年龄后延长其任职期限方面采用相当大的灵活性。

10. 均为养恤基金成员的世界旅游组织和国际海底管理局的强制性离职年龄为 62 岁。世界银行有两个强制性离职年龄限制：1974 年 7 月 1 日或之前参加工作者为 65 岁；1974 年 7 月 1 日后参加工作者为 62 岁。如符合世界银行的利益，后一组别人员的任期可延长至 65 岁。国际货币基金组织的强制性离职年龄为 65 岁。然而，正常退休年龄即退休人员可获得全额退休金的年龄为 62 岁。

11. 在参照国公务员制度中,美国国会于 1967 年颁布了《就业年龄歧视问题法》,以保护 40 岁以上工人的就业权利。该法律禁止公司在作出雇用决定包括退休决定时考虑年龄因素。联邦公务系统中多数雇员的强制退休年龄也已经取消。但美国外交部门的雇员适用 1980 年《外事法》,该法令规定强制退休年龄为 65 岁。该法令保留了 1946 年《外事法》的强制退休规定,但将强制退休年龄从 60 岁提高到 65 岁。

三. 可能会因强制性离职年龄的改变而受影响的工作人员概况

12. 截至 2001 年 6 月 30 日,按照《工作人员细则》100 号编任用一年或一年以上的联合国工作人员有 11 244 人。截至这一日期可能会因强制性离职年龄的改变而受影响的工作人员总数,即在 1990 年 1 月 1 日前任用的人员为 5 944 名。表 1 提供了这一类工作人员的概况。这是一个“封闭性”人群。实际上,真正受影响的工作人员数目会少得多,因为其中有人会因提前退休和因辞职、合同到期、在职时致残或死亡而离职。

表 1. 1990 年 1 月 1 日前任用的所有工作人员数目和概况

职类	工作人员 数目	按性别细分		受到按地域分配限制的工作人员(截至 2001 年 6 月 30)			共计
		女性	男性	任职人数在 幅度之内	任职人数 过多	任职人数 不足	
专业人员及以上职类	1 883	692	1 191	852	331	95	1 278
外勤人员	296	17	279	-	-	-	-
一般事务人员	3 765	2 191	1 574	-	-	-	-
共计	5 944	2 900	3 044	852	331	95	1 278

概况:

- 三分之二(4 061)是一般事务人员及有关职类和外勤职类;三分之一(1 883)是专业人员和以上职类。
- 49%为女性。
- 平均年龄为 51.1 岁。
- 专业人员和以上职类工作人员中有 1 278 人在受到地域分配限制的员额任职。其中,67%为任职人数在幅度范围内的会员国国民;26%来自任职人数过多的会员国;7%来自任职人数不足的会员国。

13. 如上所述,实际上,因有人提前退休和因辞职、合同到期、在职时致残或死亡而离职,真正受影响的工作人员数目会比表一所显示的人数少得多。例如,根据最近的经验,预计每年约 100 人提前退休。这样,因为这部分人(每年约 300 人)占全部工作人员(在 2001 年 6 月 30 日为 11 244 人)的比例很小,1990 年 1 月

1 日以前任用的工作人员的强制性离职年龄的改变，对本组织的年龄结构、地域分配、性别均衡和职业发展机会影响很小。这将对养恤金基金的精算情况有些积极影响。

14. 为审查强制性离职年龄的改变按年份所产生的影响，对预计未来 5 年这部分工作人员离职的情况进行了研究。在 2002—2006 年期间，5 944 名工作人员中将有 1 571 人(26%)达到目前强制性离职的 60 岁。表 2 和表 2a 分别显示了 2002—2006 年的趋势和这部分工作人员的概况。

表 2. 2002—2006 年期间 1990 年 1 月 1 日以前任用将达强制性离职年龄(60 岁)的工作人员

职类	达强制性离职年龄 60 岁的工作人员数目(2001 年 6 月 30 日)						平均每年
	2002	2003	2004	2005	2006	共计	
专业人员及以上职类	114	119	123	120	131	607	121
外勤人员	8	15	14	10	16	63	13
一般事务人员	142	157	175	190	237	901	180
合计	264	291	312	320	384	1 571	314

表 2a. 2002—2006 年期间 1990 年 1 月 1 日以前任用将达强制性离职年龄(60 岁)的工作人员

职类	按性别细分		受到地域分配限制员额的工作人员(2001 年 6 月 30 日)			
	女性	男性	任职人数在			共计
			幅度之内	任职人数过多	任职人数不足	
专业人员及以上职类	188	419	328	103	18	449
外勤人员	4	59	-	-	-	-
一般事务人员	530	371	-	-	-	-
合计	722	849	328	103	18	449

概况

- 三分之二(964)是一般事务人员及有关职类和外勤职类；三分之一(607)是专业人员和以上职类。
- 46%为女性。

- 专业人员和以上职类工作人员中有 449 人在受到按地域分配限制的员额任职。其中，73%为任职人数在幅度范围内的会员国国民；23%来自任职人数过多的会员国；4%来自任职人数不足的会员国。

远景假设

15. 因为不可能精确评估 1990 年 1 月 1 日前任用的工作人员中将有多大一部分做出 62 岁离职的选择，所以设计了多个远景来估计可能的后果。为本分析的目的，假设这部分人，鉴于其既得权利，保留 60 岁退休的权利，而其累积养恤金不减少。

16. 表 3 和图 1 列出了对正在研究的 2002—2006 年期间不同远景假设对工作人员总数中每年离职人数的影响所进行的预测。它们说明了按照目前 60 岁离职政策会出现的情况以及按照 62 岁强制性离职所做的四个不同的远景假设：

远景假设 1：三分之二达强制性离职的 60 岁的工作人员按期离职；其余的三分之一选择两年后的 62 岁离职。

远景假设 2：二分之一达强制性离职的 60 岁的工作人员按期离职；其余的二分之一选择两年后的 62 岁离职。

远景假设 3：三分之一达强制性离职的 60 岁的工作人员按期离职；其余的三分之二选择两年后的 62 岁离职。

远景假设 4：所有达强制性离职的 60 岁的工作人员选择 62 岁离职。

表 3. 根据现行政策和四个不同远景假设所作的对 1990 年 1 月 1 日以前任用的在 2002—2006 年期间将达 60 岁强制性离职年龄的工作人员离职情况的预测

(所有职类的工作人员)

年份	2002	2003	2004	2005	2006	合计
按现行政策 60 岁退休人员	264	291	312	320	384	1 571
远景假设 1: 2/3 60 岁; 1/3 62 岁	176	194	296	310	363	1 339
远景假设 2: 1/2 60 岁; 1/2 62 岁	132	145	288	316	352	1 233
远景假设 3: 1/3 60 岁; 2/3 62 岁	88	97	280	300	314	1 079
远景假设 4: 所有人员选择 62 岁离职	0	0	264	291	312	867

图 1：根据现行政策和 4 个远景假设所预测的 2002—2006 年离职情况

17. 如上述第 12 和第 13 段所述，在每种远景假设中，因提前退休、辞职、合同到期、在职时致残或死亡而离职的影响，实际人数比表 3 所显示的数字低得相当多。如图 1 所示，在执行的头两年会感受到因强制性离职年龄的改变而产生的直接影响。从第三年往后，这一部分工作人员中每年强制性离职的人数将会稳定。其影响程度的大小与选择 62 岁不是 60 岁退休的实际工作人员数目成正比。鉴于事实上审议中的这部分工作人员中三分之二属于一般事务人员及有关职类和外勤事务人员职类，远景假设 1 是最可能出现的假设。这些职类的工作人员倾向于延长服务期，但一旦其缴纳养恤金服务时间达到 30 年，他们很可能离职，因为满 30 年后，1983 年 1 月 1 日之前加入养恤金基金的工作人员每年的养恤金累计率由 2% 降至 1%，而提前退休的退休金扣减率仅为每年 1%。

秘书处的平均年龄

18. 在 2001 年 6 月 30 日，秘书处所有工作人员的平均年龄为 45.6 岁，比 2000 年的平均年龄减少四个月。1990 年 1 月 1 日之前任用的工作人员的平均年龄为 51.1 岁。在 2002-2006 年期间，1990 年 1 月 1 日之前任用的将达强制性离职年龄的工作人员，每年平均为 314 人。截至 2001 年 6 月 30 日为止，该人数约占按照《工作人员细则》100 号编任用一年或一年以上的所有秘书处工作人员的 2.7%。因此，将强制性离职年龄延后两年将在 2005 年之前使 50 岁以上年龄组的工作人员人数略微增加（在前两年使该组在年龄分布中的比例增加 1 至 2%，其后增加 0.1 至 0.2%）此后其影响将微不足道。因此，这对工作人员平均年龄的影响极小。

19. 非退休原因造成的空缺，诸如合同到期和辞职等导致的工作人员更替远比强制性离职更能为本组织注入“新血”提供机会。在 2001 年 6 月 30 日，整个秘书处共有 2 461 个空缺员额（包括经常预算和预算外），根据分配员额总数，出缺率为 14%。

20. 此外，目前正按照秘书长人力资源管理改革方案，采取一系列措施以期从两个观点振兴秘书处。现正订正人力资源政策，按照技能、能力和资历，恢复工作人员的活力并采取措施，吸引、培养和保留年轻的专业人员，包括增加竞争性招聘考试、扩大辅导、培养和监测方案，以及管理调动制度以促进多技能和扩大职业生涯的发展。

地域分配

21. 如表 2a 所示，关于须受地域分配限制员额的专业人员及以上职类中有 103 人来自任职人数偏高的会员国。根据截至 2001 年 6 月 30 日的数字，他们在 2001-2006 年期间应于 60 岁强制性离职的专业以上职类的工作人员中占 17%。由于所涉人数，改变强制性离职年龄对地域分配的影响较之已经按照招聘计划正在实施的预防性措施而言，不会有多大。例如，截至 2001 年 6 月 30 日，在须受

地域分配限制的 2 642 个员额中有 231 个空缺，出缺率为 8.7%。因此有很多机会处理没有人任职和任职人数不足的问题，纵然上述 103 名工作人员到了 62 岁时仍然被留用。不妨指出，一个会员国的任职情况的改变，可能由几个因素造成：工作人员的任命或离职，由于须受地域分配限制员额数的增减而作合理的调整；会员国数目的变动，会费分摊比额表的变动；会员国人口的变动；以及个别工作人员的情况改变（诸如借调离任、无薪特别假、从借调或特别假回返或改变国籍）。

性别均衡

22. 在 2002-2006 年期间，将于 60 岁时强调性离职的所有职类工作人员约有 722 人（46%）为妇女。将所有工作人员强制性离职年龄定为 62 岁会推迟一些改善性别均衡的机会，特别是在专业人员及以上职类。在执行的最初两年期间将有显著的影响，随后影响减少。不过，就人数而言，本组织对于强制性离职之外各种原因的空缺的征聘工作对帮助实现本组织性别均衡的目标更为重要。

职业发展

23. 强制性离职年龄的变更会暂推迟服务中工作人员的一些升级机会，因为有些资深工作人员的在职期间延长了。不过，在往后五年期间，由于预期每年退休的工作人员，在整个工作人员人数比例中只是极少数，对于其余工作人员推迟升级的影响不大。同工作人员调动、辞职和合同到期以及职位改叙所造成出缺相比，强制性离职所提供的升级机会是比较少的。

四. 其他考虑

雇用退休人员和保留超过强制性离职年龄的工作人员

24. 本组织为满足其需要，雇用退休人员和保留超过强制性离职年龄的在职工作人员。在 1996-1999 年期间，每年平均雇用 252 名退休人员。这些退休人员中平均有 48.8% 是属 60-65 岁年龄组，显示大约半数是在从本组织离职后数月或数年内受雇。从 1998 年到 2001 年，每年平均留用 88 名超过强制性离职年龄的工作人员。改变强制性离职年龄的工作人员可能会使雇用退休人员和留用超过强制性离职年龄的工作人员的需要减至最低程度，至少在其执行的头两年是如此。这方面的改变对各语文事务单位特别有利，它们短缺某些语文技能和语文组合（见 A/56/277）。

人口结构上的变化

25. 自从 1946 年的大会决定确定 60 岁为强制性离职年龄后，联合国的劳动力已出现了若干人口结构上的变化，反映了社会整体的变化。由于预期寿命已显著增加，可以正常期待今天工作的人能够在 60 岁以后继续工作而不丧失其生产力。同时，加入劳动力的妇女人数已显著增长。有时她们的职业生涯因家庭的责任而发展得较慢，而妇女们往往希望在子女长大后继续工作或再加入劳动力。本组织

工作人员，特别是在 1990 年不久以前被任用的那些人，可能会发现被留用到 62 岁的选择具有吸引力，以便增加养恤基金的缴款服务年数，领取最多的退休金。

既得权利

26. 在工作人员和管理当局协调委员会讨论可能延长强制性离职年龄的问题时，工作人员代表强调了 1990 年 1 月 1 日以前征聘的工作人员既得权利问题，特别是在 55 岁提前退休和继续工作到 60 岁才离职并享有全额退休金的权利。工作人员条例一二. 一规定保护工作人员的既得权利，其中指出工作人员条例得由大会增补或修订，但不得损害工作人员之既得权利。

27. 如上所述，可以合理期待属于上述人口的工作人员关心他们在 60 岁退休的既得权利。但是，也可以期待其中有些工作人员想选择被留用到 62 岁。这种选择对于在 1990 年 1 月 1 日之前不久被任用的人来说，可能特别具有吸引力，因为他们或许希望增加他们的养恤基金缴款服务年数，以最大限度增加退休金。其他人则因各种原因会对存在这种选择感兴趣：联合国以外的同龄多数人仍受到雇用、负有家庭责任及可享有专业和社会交流。既可保护既得权利，又可提供被较长时间留用的选择，应对工作人员的士气有积极的助益。

五. 结论

28. 由于涉及的人数，将 1990 年 1 月 1 日之前任用的工作人员的强制性离职年龄确定为现行前的 62 岁对本组织的年龄结构、地域分配、性别均衡和职业发展有最低程度的影响。强制性离职之外的原因所造成的空缺为实现本组织在上述领域的目标提供了更好的机会。强制性离职年龄的改变对联合国合办工作人员养恤基金多少会有一些积极的影响，尤其是共同制度其他组织将采用同样的政策的话。由于所有工作人员，不论其开始任职日期为何，只要他们的既得权利得到尊重，都会得到公平对待，因此它也会对他们的士气有积极的影响。

29. 如果大会决定将 1990 年 1 月 1 日以前任命的工作人员的强制性离职年龄确定为 62 岁，本报告附件载有对《联合国工作人员条例》条例九. 五的修正草案。如果大会决定核可该修正草案，秘书长将提议在决定获得通过后三个月之日起生效，以便作出适当的人力资源规划。

注

¹ 《大会正式记录，第四十四届会议，补编第 30 号》(A/44/30)，第一卷，第 58 段。

² 同上，《补编第 9 号》(A/44/9)，附件十三，决议草案。第三节，第 (Q) 段。

³ 同上，《补编第 30 号》(A/44/30)，第一卷，第 56 段。

附件

对条例九. 五的提议修正

强制性离职年龄

“工作人员年龄超过六十二岁时不应留用，但不得损害 1990 年 1 月 1 日前任用工作人员于六十岁离职的权利。如情况特殊，秘书长为了联合国的利益，可延长六十二岁的年龄限制。”

解释：

1. 第一句将执行提高强制性离职年龄到 62 岁的打算，同时明确保护从前应在 60 岁离职的工作人员选择在这一年龄离职的权利。这样也符合工作人员条例十二. 一和养恤基金条例第 49 条（b）所规定的既得权利。
 2. 第二句中提到 62 岁可澄清一点，即文字所指的是新的强制性离职年龄。
-