

第 一 七 一 届 会 议

171 EX/6

Part I

巴黎，2005年3月9日

原件：英文

临时议程项目5

总干事关于改革进程的报告

第 I 部分

人 事 政 策

概 要

根据大会第 32 C/61(I)号决议以及执行局第 169 EX/3.3(I)和第 170 EX/3.2(II)号决定，总干事就改革工作（包括人事政策、新的管理手段和非集中化）的进展情况提交一份报告。

报告第 I 部分主要涉及人力资源政策的改革，分为两个子部分。

- 实施人事政策的最新进展
- 中期和长期人事战略

建议作出的决定：第 83 段。

引 言

1. 在执行局第一六九届会议上（2004 年 4 月），总干事提交了一份关于在人力资源管理领域开展的改革举措进展情况的报告。执行局注意到了已经取得的成绩，同时根据第 169 EX/3.3(I)号决定请总干事继续执行人事政策并向执行局第一七一届会议再次提交人事政策报告，其中应特别提到预期的成果，如有可能还应汇报取得的成果。在第 170 EX/3.2(II)号决定中，执行局也注意到了在制订中期和长期人事战略方面已经取得的成绩，请总干事继续开展这项工作并向执行局第一七一届会议提出中期和长期人事战略。

2. 本文件是根据上述执行局的决定提交的，分为子部分 A 和子部分 B。子部分 A 介绍截至 2004 年 12 月的最新人事情况以及一份实施人力资源政策改革框架的进展报告，其中包括预期成果，必要时也汇报了已经取得的成果。子部分 B 介绍了中期人事战略和长期人事战略。

人事政策

2004 年人员编制的最新数据

3. 向执行局汇报的 2004 年人事行动的最新情况。包括招聘情况、晋升数据、青年专业人员的招聘情况以及主任级及主任级以上人员的编制情况。最新数据也包含如下内容：新的巴黎一般事务人员分级标准的执行情况、国际公务员制度委员会在里雅斯特的国际理论物理中心的试点项目的实施情况。此前，国际公务员制度委员会曾对联合国共同制度的薪金情况和福利情况进行了审查，也对 2004 年开展的培训活动的概况作了总结。

2004 年的招聘情况

4. 2004 年 1 月至 12 月期间，公开招聘的专业人员及以上职类的职位总数为 166 个。2004 年共收到了 22,000 份应聘申请。

5. 2004 年同期，共聘用了 125 名专业人员及以上职类的人员。其中，专业人员 P-1 至 P-5 的 52 个职位为内部聘任（占 46%），61 个为外部招聘（占 54%）。在主任职级中，3 名为内部聘任，9 名为外部招聘。在外部招聘的 70 人中，21 人来自低于职位限额的国家，5 人来自未占名额的国家，共占外部招聘总人数的 37%。

主任级及以上职级的编制情况

6. 主任级及以上职级的人数从 31 C /5 中的 102 个进一步缩减到 32 C/5 中的 97 个。如表 I 所示，这些职级的编制情况保持稳定，D-1 及以上职级共 95 人，总体上没有超出这些职级常设职位的限额。

表 I: 高级管理人员职位数与人员数

高级管理人员职位	31 C/5 的职位数	32 C/5 的职位数	截至 2004 年 12 月 31 日的人员数
副总干事	1	1	1
助理总干事	10	10	8
D2 级	24	25	23
D1 级	67	61	63*
共 计	102	97	95
(*) 其中两名人员由总干事批准破格在规定的退休年龄后继续任职。			

青年专业人员计划

7. 2005 年的招聘选拔程序已经结束，共从 430 名应聘者中聘用了 10 名（其中 9 名为女性）新的青年专业人员。在他们当中，有 6 名来自低于职位限额的会员国，4 名来自未占名额的会员国。在分配上，6 名青年专业人员被安排到计划部门（教育部门/高等教育处、自然科学部门/基础科学与工程科学处、文化部门/文化政策和文化对话处、世界遗产中心/LAC、传播与信息部门/信息社会处、社会科学与人文科学部门/行政干事），另外 4 人被分配到总部中央服务部门（对外关系与合作部门、战略规划编制、行政管理部/采购处）。

2004 年的晋升情况

8. 根据晋升政策，教科文组织的两大晋升方式为空缺职位的竞争上岗和由于工作扩大对原来职位的重新定级。2004 年，共有 127 人得到晋升（其中 76 名专业人员、42 名一般事务人员和 9 名国家干事）。在这 127 个晋升的职位中，60 个职位为竞争上岗，46 个为重新定级，21 个为职位分级而获得的级别提升（P-1/P-2）。数字显示竞争上岗占 2004 年晋升职位

的 47%（127 个晋升职位中，有 60 个是通过竞争获得的）。表 II 按类别介绍了晋升职位的详细情况。

表 II：晋升职位的人员分布、部门分布及晋升方式

晋升方式	P 级及以上 职级的人数		P 级及 以上职 级人数 共计	一般事务 及当地职位人数		一般事务 及当地职 位人数 共计	G+P 总计
	总部	总部外		总部	总部外		
竞争上岗	27	9	36	21	3	24	60
重新定级	17	11	28	1	17	18	46
职位分级后的级别提升	19	2	21				21
总 计	63	22	85*	22	20	42	127

(*) 包括 9 名国家干事

在总部和总部外的一般事务人员中，共有 19 名被晋升到专业人员（其中 15 名在总部，4 名在总部外）岗位。在这 19 个晋升职位中，3 个为竞争上岗，3 个为重新定级，13 个为执行总部一般事务人员分级标准的结果（参见第 11 段）。

与 32 C/5 重新定级储备金有关的晋升情况

9. 32 C/5 为职位的重新定级安排了一笔 150 万美元的储备金。总干事决定从储备金中拨出 50 万美元来弥补 2004--2005 年度根据新的巴黎一般事务人员分级标准对总部一般事务人员进行评估后重新定级所需的支出。其余的 100 万美元将专门用于总部及总部外专业人员职位（P-1 至 P-4）以及总部外当地一般事务人员和国家干事职位重新定级所需的开支。

10. 利用 2004--2005 年的重新定级储备金，批准了 37 个职位的重新定级，按职级的具体情况如下：18 名专业人员（其中 4 名为总部外人员），4 名国家干事、15 名总部外办事处的当地工作人员（其中有一名晋升为国家干事）。

新的总部一般事务人员分级标准

11. 新的总部一般事务人员七级分级标准已执行完毕。结果有 323 个职位得到了提升，在岗人员也随职位的提升而得到晋升（占经评估职位总数的 40%）。其余的职位及相应的在岗

人员或保持原级（44%），或被降级（16%）。对于降级的情况，总干事决定相关的在岗人员仍然保持原来的级别，但是，一旦该职位空缺，则应列入降级后的级别。

国际公务员制度委员会对薪金和福利的审查：里雅斯特的国际理论物理中心的试点项目

12. 在向执行局上届会议提交的报告中指出，国际公务员制度委员会正在开展对薪金和福利制度审查，因为这是人力资源管理综合框架的核心。本次审查的目标是通过如下方式使报酬制度现代化：

- (a) 激发和鼓励工作人员提高技术和能力；
- (b) 在更广泛的专业范围内，提供有活力的职业发展机会；
- (c) 以业绩、能力提高、工作表现和职责分工为基础，给予工作人员公平而有区分的报酬。

13. 对**按业绩计薪和加宽段幅**计酬方式的试点研究已从 2004 年 7 月开始在四家联合国机构中进行（世界粮食计划署、联合国艾滋病联合规划署、国际农业发展基金、联合国开发计划署）。该项试点将现行的工资等级分为三大档（P-1/P-2；P-3/P-5；D-1/D-2），根据工作表现、达标状况、技能的提高以及客户的反馈加薪，试行三年。

14. 在 2004 年 7 月举行的国际公务员制度委员会会议上，联合国教科文组织提出建议将里雅斯特的国际理论物理中心（ICTP）的专业人员纳入试点研究。这项建议的提出是出于实用角度的考虑：事实上，宽幅薪酬的方法在学术机构中非常普遍，国际理论物理中心（ICTP）的科学专业人员对这种方法并不陌生。此外，ICTP 体系健全，人数相对较少（不到 40 人），参与试点是可行的。

15. 国际公务员制度委员会同意从 2005 年初开始将 ICTP 纳入试点研究。ICTP 主任和中心的工作人员表现出来的兴趣和决心为这项试点研究奠定了坚实的基础。如果国家公务员制度委员会决定在全联合国系统实施宽幅计酬方式，这项试点将对教科文组织意义重大，同时也使国际公务员制度委员会有机会在这批特殊的联合国专业人员中考查这一新的管理方式。

2004 年开展的培训行动

16. 已成立了一个学习与职业发展委员会，为学习活动、职业发展活动及其它优先事项提供建议和指导。该委员会的主要任务是审查全员培训计划的执行情况、委托培训基金的情况以及确定需提交总干事批准的 2006--2007 双年度的培训优先事项。

17. 2004 年期间开展了如下培训活动：

领导艺术和应变策略培训

18. 2004 年，20 名高级管理人员（P-5 及以上）参加了领导艺术和应变策略培训（LCMP）。同时，180 名管理人员也在学习该项培训的内容。培训的宗旨是提高一些重要的管理能力，如领导艺术、人事管理、应变策略、战略思维、资金筹集、授权方式和责任制的实行。这是一项要求所有高级管理人员必须参加的培训。为此，每年都为新任命的管理人员开设一期 LCMP 培训。

全球高级管理人员会议

19. 在提高领导艺术方面，人力资源管理局于 2004 年 3 月举办了第一届“全球高级管理人员会议”，来自总部、总部外办事处和各教育机构的约 130 名主任参加了会议。会议旨在就“联合国教科文组织未来的发展和改革进程达成共识”。

团队建设讲习班

20. 团队建设讲习班是教科文组织培训计划的一个重要组成部分，目的是加强各总部外办事处的团队建设能力。除了 2003 年在开罗、雅加达和内罗毕举办的三期讲习班以外，2004 年在总部也举办了二期团队建设讲习班。

项目/计划管理周期课程

21. 2004 年，214 名专家参加了项目/计划管理周期培训课程（例如，合理的框架、注重结果的管理方式、动员预算外资源，等等）。开设这些培训课程的目的是加强计划管理人员的项目管理能力，特别是加强在总部外工作的管理人员的能力。拉丁美洲、非洲、阿拉伯国家和欧洲的 9 个地区办事处都举办了这类讲习班，在总部也举办了 3 次。

行政管理人员培训计划

22. 为了加强总部外机构的财务和行政管理能力，2004 年为行政管理人员及其助手组织了十项管理培训计划。为了提高培训的效率，与总部中央服务机构和总部外协调局合作对行政管理人员培训计划作了调整，并将在 2005 年全面开展这项培训。

信息技术和语言培训计划

23. 2004 年，共有约 323 名工作人员参加了六种正式语言的语言培训课程。其中，201 人学习英文和法文。此外，人力资源管理局专门为 22 名新任命的管理人员举办了法语培训。为了满足越来越多的总部外工作人员对语言培训的要求，775 张语言培训光盘已分发到各总部外办事处和研究所。应人力资源管理局的要求，内部监督办公室对教科文组织的语言学习方式进行了评估，并将于 2005 年提交根据评估结果提出的建议。

网络学习

24. 为了支持培训计划和进一步鼓励工作人员自学（网络学习是自学的重要手段之一），人力资源管理局于 2005 年 2 月在邦万大楼新落成了一个多媒体中心。多媒体中心为工作人员配备了多种语言学习设备、以及工作人员职业发展不同领域的交互媒体资料和书籍。

新员工的上岗培训

25. 为了更好地满足总部新员工的需要，重新设计了上岗培训课程。原来的上岗培训是为所有新员工提供为期一周的全面培训。现在重新规划安排了培训，将其分为三个模块，分别针对各职级工作人员（一般事务人员和 P-1 到 P-4 级专业人员）和高级管理人员（P-5 级及以上）。每个模块除了共同包括对联合国教科文组织总体性质的介绍（如，教科文组织的职能、作用等）之外，还包含了与具体工作相关的其它内容。人力资源管理局已经制作了一张名为“欢迎加入联合国教科文组织”的光盘，分发给每一位总部和总部外新员工。

人力资源政策改革框架的实施

26. 回顾过去，1999 年总干事启动了改革进程（158 EX/INF.5 号文件），人力资源政策改革框架就是在这一背景下开始制定的。2000 年提出了改革框架的概要（160 EX/6 号文件），

旨在通过注重质量的积极人才招聘方式、职业发展、人员流动、依据成绩的业绩评估、技术更新和注重规划章程来激发和调动人力资源。表 III 介绍了预期结果以及已经取得的成绩。

表 3 -- 实施人力资源政策改革的框架

<p>预期结果 1: 教科文组织运用新的人力资源政策框架支持总干事对本组织进行改革之努力, 使之符合联合国系统内最佳的现代化人力资源管理标准。</p>
<p style="text-align: center;">目前已取得的成果</p> <ol style="list-style-type: none">1. 已开始实施人力资源政策改革综合框架, 制订了 9 项新的人力资源改革政策, 其中 7 项正在落实:<ul style="list-style-type: none">• 招聘政策, 2003 年 11 月起生效。• 晋升政策, 2003 年 11 月起生效。所有晋升必须通过: 1) 竞聘空缺职位得到晋升, 或 2) 由于职能的扩大对职位的重新定级。实施这一政策使规章和程序的权威进一步得到了尊重。• 轮换政策, 2003 年 9 月起生效。新录用工作人员的轮换是强制性的, 这一要求已在聘书中明确说明。• 学习与职业发展政策, 2004 年 3 月起生效。在此政策的基础上制定了 2004/2005 年的全员培训计划, 成立了学习与职业发展委员会, 并将一部分培训费下放给各部门/局/总部外办事处/研究所, 以解决他们特殊的培训之需。• 绩效考核政策, 2004 年 3 月 23 日起生效。考绩的基础是以业绩为本的管理理念, 把个人工作成果与本组织的目标和优先重点相结合, 并在绩效考核中考虑到学习和职业发展方面的表现。• 热爱家庭政策, 2002 年 4 月起生效。已经实施的几项措施为创造得到家人支持的工作环境发挥了作用。• 按特别服务协议 (SSA) 和服务合同 (SC) 聘用的总部外人员录用条件, 2002 年 8 月起生效; 有期限的任用合同, 2002 年 6 月起生效。使总部外办事处所使用的合同协议和待遇更加协调一致。• 职位定级政策已经制订, 将于 2005 年初公布。• 反骚扰政策已经制订, 将于 2005 年初公布。2. 总部外办事处的授权与责任条例已在实施。内部监督办公室制订的新的总部和总部外办事处授权与责任条例将于 2005 年 4 月公布。3. 修订了《工作人员条例和服务细则》, 使之能反映新的政策精神。新版本将于 2005 年公布。4. 2005 将制订新的人力资源管理手册在线版。5. 已制订了中长期人事战略, 将提请 2005 年 4 月召开的执行局会议审议。

预期结果 2: 提高招聘效率, 继续改善性别比例和地理分配状况。

目前已取得的成果

1. 与部门/局进行年度人员编制审核, 确定空缺职位和即将空缺的职位, 为双年度制订招聘计划。这一审核制度使人力资源招聘工作更具计划性。
2. 招聘政策中明确界定了各部门/局和总部外办事处负责人各自的任务和责任。有些招聘工作和聘用决定下放给了部门/局, 如总部一般事务人员 (GS) 的聘任。
3. 由于成立了预选和评审小组, 招聘过程更加严格、更加透明。
4. 招聘过程中领导层的责任加强了, 因为他们参与了挑选最佳候选人和确定小名单的过程。
5. 在高级管理人员的招聘和评估中考虑到了他们的管理能力:
 - 制定了招聘高级管理人员 (P.5 以上) 的能力框架, 成为评估竞聘管理职位候选人的基础, 并且也是新的考绩政策中对高级管理人员绩效评估的基础。
 - 建立了高级管理人员评估中心, 并进行了实验性检测, 未来的几个月将决定如何在招聘工作中发挥评估中心的作用。
6. 通过青年专业人员计划招聘了低职级的新人才。自 2000 年以来, 每年招聘 10 人, 其中 24 人来自未占名额的国家, 38 人为女性。自 2003 年以来, 针对所占名额不足或未占名额的国家进行了 4 次招聘工作, 召开了 2 次招聘工作研讨会, 加强了与常驻代表团和全国委员会的磋商。
7. 工作人员的地理分配得到了改善: 到 2004 年底 190 个会员国中 83% 的国家有工作人员, 而这一比例在 2000 年为 76%。
8. 2004 年底在专业人员和 D 级以上职级实现了性别比例的平衡 (47% 为女性), 在专业人员职级达到相等 (50%) (例如 P.1 为 61%; P.2 为 64%; P.3 为 56%; P.4 为 45%; P.5 为 37%)。但是 D 级和 D 级以上仍存在不平衡, 女性只占 22%。2004 年 70 名外聘人员中有 29 位女性, 占 41%。

预期结果 3: 教科文组织工作人员的能力得到了加强，以应对不断变化的与计划相关的主要优先事项的要求。

目前已取得的成果

1. 作为本组织内人力资源管理必不可少的一部分，培训与职业发展的作用已得到必要的认可。培训预算从 2000/2001 年的 40 万美元大幅度上升到 2004/2005 年的 600 万美元，人事费总开支的 2.3%，预期今后将达到 3%。
2. 全部培训预算的 30% 下放到了部门/局/总部外办事处/研究所，以更好地解决他们特殊的培训之需。
3. 由各部门的代表和一些总部外机构的代表组成的学习与职业发展委员会，在了解全员培训需求和应开展的活动中发挥着关键作用，该委员会也负责监督检查已获批准的培训活动的实施。
4. 自 2002 年以来，全员培训活动主要集中在以下 4 个领域：
 - 领导艺术与应变管理计划（LCMP）：大多数高级管理人员（P.5 及以上）参加了此项计划；该计划还引入了 360°全方位的评估方法。
 - 行政管理培训计划：为了加强总部外的行政管理能力，自 2000 年以来培训了大约 100 名行政干事和助理干事。
 - 组织了注重业绩的管理课程。到目前为止 200 多名计划专家参加了学习。
 - 为了支持在总部运用新的财务与预算系统（FABS），组织了各种课程和研讨班，现在大多数使用者都熟悉了这一系统。总部外的大多数行政干事及其工作人员，约 75 人，接受了 FABS 培训。
5. 制定了高级管理人员（P5 及以上）的能力框架，应用于招聘和评估工作。
6. 重新设计了工作人员资料表，以便收集、更新每位工作人员的个人资历、工作经历和专业经验。
7. 通过问卷调查已经建立了教育部门的计划专家的资历和专业领域资料库，在作 2006/2007 年的培训计划将考虑如何通过培训来弥补差距。

预期结果 4: 通过重点检查工作任务完成的具体情况来提高工作人员的业绩，加强管理人员评估下属工作表现的责任。

目前已取得的成果

1. 评估工作人员的基础是在双年度开始时各自与其上级领导共同签定的员工个人与所在单位的工作计划相挂钩的预期成果。
2. 通过这一过程确定了个人的学习与职业发展需求。
3. 通过对高级管理人员能力的评估，以及对所有单位领导管理业绩目标的评估，加强了管理层的责任。
4. 通过制订个人提高业绩的计划来解决提高工作人员业绩的问题。

鉴于新的业绩评估政策是自 2004 年 3 月才开始执行的，对其效果的评估仍为时过早。

今后将开展的活动

27. 未来要在人力资源政策改革框架内开展的活动将集中在以下一些优先领域：

- (a) 继续实施人力资源政策框架。经过相对长一点的时间后，将对其总的效果进行更全面的评估；
- (b) 实施下文第二部分(B)中介绍的已经执行局批准的中、长期人事战略；
- (c) 建立并运用综合管理信息系统，优化行政管理程序并支持把人力资源方面的权限下放给管理人员；
- (d) 编制人力资源管理手册网络版，为管理人员提供与人力资源管理有关的最新的规章、制度、政策和程序；
- (e) 加快招聘过程，以效率、能力和人品为标准挑选最佳候选人，并充分考虑地理分配和性别平等；
- (f) 制订并实施促进工作人员流动的行动，特别是一般事务人员；
- (g) 到考绩周期结束时（2006 年）对新的考绩制度进行审议；
- (h) 建立对有突出贡献和业绩的人员进行奖励和表彰的机制。

B. 教科文组织的中、长期人事战略

引 言

28. 教科文组织正在重新调整其战略方向 -- 在全球化的时代通过教育、科学、文化和传播为和平和人类发展做出贡献。本组织为了在其核心领域寻求获得并提高重要合作伙伴的信任，提高合作效率，非常关键的问题是在关键的时刻和关键的地点拥有具有相应能力的最合适人选。

29. 总干事于 1999 年启动的重大改革的目标主要是：通过调整秘书处的结构，以及重新规划总部外机构来提高教科文组织活动的效果和效率，同时希望通过制订并实施综合人力资源政策使本组织人力资源焕发活力。此项政策也有望对提高招聘质量、根据工作表现考核业绩、职业发展前景和工作人员流动、以及更新技能产生积极的影响。但是所缺少的环节是中、长期战略。制定中长期战略能确保本组织工作人员的资历和能力与新的战略方向保持一致，满足实施改革的需要。因此执行局在第一六四届会议上要求总干事“制定一套涉及全体工作人员的、短期合同专业人员与核心人员相平衡的、总部工作人员与总部外工作人员相平衡的教科文组织中、长期人事战略。”

30. 为此，专门成立了一个由部门/局的高级管理人员组成的工作小组，审议一系列相关事项，如：总部和总部外不同的作用、核心职能、计划专家的素质、总部和总部外专业人员和一般事务人员的平衡、以及辅助人员职能的重新界定问题。总干事根据该工作组的审议结论，在 2003 年 4 月执行局的秘密会议上简述了他对一些核心的人员编制问题的看法，初步征求会员国的意见。此后他又与教育部门的约 90 名专业人员（总部和总部外）就计划专家的技能水平要求做了进一步的磋商。此外，在 2004 年 3 月的全球会议上来自总部和总部外的 130 名高级管理人员讨论并提出了人事战略问题的建议。在 2004 年 10 月至 2005 年 3 月间还与执行局地区组、助理总干事办公会议、总干事室和各同仁会讨论了人事战略草案。这些磋商提出了许多有用的想法和意见，为秘书处制定本文件介绍的教科文组织未来人事战略提供了基础。

31. 本文件介绍了教科文组织的人事战略，包括本组织今后所需工作人员的素质，该战略也考虑到了教科文组织应对外部环境变化的需要、会员国期望的变化、以及本组织内部正在发生的变化等因素。人事战略的目标是确保教科文组织：

- (a) 以非集中化战略和全面的人力资源改革为基础，满足会员国在 C4 和 C5 框架内目前和未来的需求；
- (b) 将人力资源集中在与计划有关的优先事项上；
- (c) 拥有一支灵活机动且多样化的队伍，也就是在关键的时刻和关键的地点拥有具有相应能力的最合适人选；
- (d) 将其人力资源作为最宝贵的财富；
- (e) 成为具有成本效益的组织，具有一套精简高效的行政管理手段，以及人事管理手段。

32. 这项战略是以教科文组织目前（2004 年 12 月）人员编制的发展趋势和模式为基础的：按合同安排和资金来源（正常预算和预算外资金）分类的人员组成、以及按职位类别、所在地、职能领域、性别和地理分配分类的人员结构。然而，如果事先不知道未来双年度的资金总量，此战略则无法预测未来几年的实际工作人员数。2006--2007 双年度的预算只有在 33 C/5 经过讨论，并得到执行局和 2005 年秋季大会批准之后才能确定。

33. 提出此项战略的另一个背景是秘书处的现代化和改革，包括已经开始实施的综合人力资源改革。总干事将继续努力确保未来的教科文组织是一个在全球为国际社会、在地区为各会员国服务的组织。为此，这项战略提出了重新调整：(i) 工作人员的组成和结构，(ii) 工作人员队伍的职责和能力，以及(iii) 制订必要的政策和手段来实现期望的改革。此项战略所建议实施的改革需要根据为 2008--2013 年制定的中期战略（34 C/4）以及 2008--2009 年的计划与预算（34 C/5）开展讨论。

34. B 部分分为三节和一个附件：

- 第一节：人事战略的背景介绍了制订这一战略的总体背景，包括教科文组织最近的人员编制发展趋势和问题。
- 第二节：政策条款规定了教科文组织为实现人事战略的目标将采取的 9 项政策。此项战略有两大支柱。第一个支柱是政策，以确保本组织能依靠其人力资源完成赋予它的使命。重点是把人力资源用于总部和总部外各项重大计划相关的主要计划优先事项、总部外办事处的合理人员配备、行政和辅助职能的成本效益。第二个支柱的主要核心是长期和中短期人员的职责和资历以及相应的合同安排和待遇、国家干事的聘用，以及地区分布的多样性和性别平衡。

- 第三节：*落实战略的行动*为每一项政策条款确定了落实战略要采取的一系列行动、要取得的成果和建议的时间表。
- 附件提供了截止 2004 年 12 月教科文组织人员编制状况的详细信息。

1. 人事战略变化的背景

35. 人事战略受外部因素的影响，在过去的十年里发生了巨大的变化，在未来的十年还将继续发生变化，并将置于联合国系统进行的重大改革背景之下。本文件的此节综述了对本组织的发展施有影响的外部因素及其由此引起的人事战略方面的变化，以及这些变化发生时处于何种战略和组织结构背景之下。此部分还概述了教科文组织人员编制方面的最新趋势和问题。

36. 会员国期待各组织提供的专门知识的性质也在变化。在过去的几年里，会员国在以往由联合国各组织提供援助的许多计划领域已提高了自身的能力。逐渐地，会员国希望这些组织提供比以往水平更高的专门知识。他们期望能从联合国系统获取前沿性专业知识、政策建议与支持、及具有成本效益的服务。此外，民间社会机构大幅度扩大并已成为联合国系统各组织传统工作领域中不可或缺的角色，促使这些组织与其结成联盟或合作伙伴关系，从而使它们成为受益者。而且，那些经历了冲突或自然灾害的国家为重建需付出巨大努力，这向联合国所有的组织提出了前所未有的要求，要求它们作出灵活与迅速的反应，一旦需要即刻就可提供援助和计划活动。

37. 在联合国系统内，联合国大会最近批准实施一整套措施，要求在一个国家开展工作的联合国各机构、基金会和计划署集中资源，共同制定计划和开展技术合作活动。这意味着“某一事项或活动的主导责任应由能力最强的实体承担”，而“技术合作应尽可能由在外地有常驻机构和实地经验的实体提供”¹。

38. 鉴于这一变化着的全球环境和会员国需要与期望发生的变化，教科文组织不再是一个在其主管领域内自主发挥主导作用的自成一体的机构。她必须使其形象更加鲜明，重新明确其相对优势；她必须作为一个合作伙伴与民间社会和许多社会群体、非政府组织及私营企业分享舞台。因此，为实现其目标，教科文组织越加有必要建立新的联盟和合作伙伴关系。

39. 为此，总干事已发起重要的改革活动。改革过程的重点是重新思考本组织的角色、使

¹ 联合国大会文件加强联合国：进一步改革纲领，秘书长的报告 A/57/38.7，2002 年 9 月 9 日，第 18 页

命、战略方向和管理工具。总干事的改革重点是精简本组织的结构，提高管理工作的效率，调整人事政策及执行新的下放战略。在 1999 年启动改革时，总干事制定了四项目标：给人力资源注入新的活力；推行问责制；简化秘书处结构并使之合理化；和重新强调对规章和程序的遵守。

40. 另外，在教科文组织面临有限预算的时期，更加强调注重结果和履行职责。所以才重新明确其相对优势，确定其变化的合适位置，精简优先事项。她还注重其内部运作与组织设计，朝着进一步注重结果、使过程与系统相结合的方向努力。同时，她也在探索实施更灵活更有成本效益的体制安排。作为一个知识型组织，教科文组织朝着更多地提供咨询服务、发挥搭桥作用和提供政策咨询的方向发展。但是，人员编制战略方面的问题是如何在向会员国提供前沿性专业知识和咨询服务的需要与具有机构记忆与管理需要之间取得平衡。对此，教科文组织需要朝着“技术混合”方向发展，在其主管领域内提供高水平的专业知识和更注重过程的技能。

41. 关于非集中化方面，改革过程中对总部外办事处的结构进行了调整，目的是建立一个更加高效的总部外办事处网络，使教科文组织与其下属部门的联系更加接近。关于这个问题，向本届执行局会议提交了题为“合理执行权力下放：对 1999 年至 2005 年进展情况的审查”的文件²。对人事战略的主要意义是确保总部外办事处网络结构有足够的人员编制，使他们能够承担责任并适应新机会。所以，教科文组织的部分工作人员必须能够在总部与总部外办事处之间流动；他们必须具有适应性和灵活性，更适应在不同地区承担不同责任。

42. 教科文组织历来聘用的骨干工作人员都是本组织主管领域—教育、科学、文化、传播与信息领域的专业人员。然而，要求这些人员始终与前沿水平保持同步是困难的。因此，教科文组织采用短期/中期聘任专家制来增加专业知识。还利用预算外资金，采用中期合同协议为有期限的项目聘任计划人员。然而，教科文组织将需采用更加灵活的方式来确保其专业知识具有前沿性。

43. 本文件的附件中载有有关人员编制的趋势与问题的详尽数据，概括如下。

截至 2004 年 12 月正常预算下的人员编制情况：

(a) 教科文组织为 1946 个定编职位聘用了 1801 名人员，包括临时岗位人员。

² 文件 171EX/6，第 III 部分，在临时议程项目 5 项下提交。

- (b) 包括总部外办事处人员在内，当前聘用于计划部门³的人员比例约占工作人员总数的一半（即 56%）。这个数字表明，教科文组织工作人员总数中略高于一半的人员直接从事面向会员国的计划实施工作。
- (c) 当前总部与总部外办事处之间的人员分配情况表明，由于最近将 58 个岗位划拨给了总部外办事处，教科文组织工作人员总数的 28%在总部外办事处工作，72%就职于总部。
- (d) 53%的总部与总部外办事处人员属于一般事务人员，而 42%属于专业人员，5%属于主任级以上。这些数字显示，在精简本组织的行政支助职能、系统及过程方面仍有很大的空间（例如，聘用的一般事务人员中的 42%是辅助计划实施和行政管理），从而把更多的人力资源用于与主要优先事项有关的计划和活动上。
- (e) 教科文组织目前在总部外办事处网络内聘用了 45 位国家专业官员（NPOs），占正常预算项下人员总数的 3%。另外，还利用预算外资源资助了 24 位国家专业官员，使这类官员的总人数达到 69 人，占总部外专业人员的 24%，全部专业人员的 8%。
- (f) 根据合同类别，当前人员编制分配显示全体工作人员的 97.5%为长期/定期合同人员，2.5%为临时合同人员。
- (g) 关于区域多样性方面，本组织在联合国系统内是会员国占有名额比例最高的组织之一（83%的会员国占有名额）。但还有 33 个会员国未占名额。
- (h) 关于性别平衡方面，联合国教科文组织在聘用女性专业人员方面成绩显赫，在 P1-P5 级人员中实现了男女两性相等（占 50%，在联合国系统里⁴是做得最好的）。但在总部与总部外办事处的高级人员中的男女比例尚不平衡，妇女在高级管理层（主任 1 级以上）只占 22%。
- (i) 在 2015 年之前相当数量的工作人员将退休：当前 80%主任级以上人员，77%P.5 人员，52%专业人员，而 47%的一般事务人员将在近 10 年⁵内退休。这种情况表明，在人员更新、大幅度推进区域多样性和性别平衡，尤其是高级人员的性别平衡方面具有巨大的潜力。它还打开了一扇机会窗口，按照本组织变化的作用和战略方向，建立一支新的人员队伍。同时，10 年内的退休趋势在可能丧失机构传

³ 按照 C/5 附录 V，包括信息和传播、文化、教育、科学、社会科学及人文科学部门。

⁴ 例如，女性专业人员在联合国秘书处占 42.3%；在国际劳工组织占 38%；在世界卫生组织占 33.6%；在粮农组织占 27%。

⁵ 预计今后 5 年也有相当数量的退休人员：当前 53%的主任以上级别人员；41%的 P5 级专业人员；26%的 P4 专业人员；23%的一般事务人员。

统，尤其是在设计和向会员国提供计划的关键领域方面，对教科文组织构成巨大挑战。

44. 截至 2004 年 12 月，本组织利用预算外资金资助的人员情况显示，教科文组织聘用了 485 名工作人员（包括临时人员、有期限的任用、在研究机构里享有教科文组织合同的人员），其中：

- 73 %受聘于计划部门，包括总部外办事处人员；
- 55 %为专业人员和主任级以上人员，45 %为就职于总部与总部外办事处的一般事务人员；
- 77 %为长期/定期合同人员；16 %为有限期合同，7 %为临时合同。

45. 自启动改革以来，本组织采取了数项措施，比如，把更多的职位划拨给总部外办事处，大幅度削减 D1 级以上职位，并提高女性工作人员的比例。在准备 33 C/5 号文件时，特别注重在计划已定的预算额内，把资金集中用于优先领域。人事战略提出，将进一步作出努力，使本组织今后的人员设置适应变化的外部环境，教科文组织的使命与战略方向，包括本组织以计划为中心、注重结果和有更高成本效益的目标。

II. 政策说明

46. 人事战略有两个支柱：*人力资源分配*和*工作人员状况*。第一个支柱包含三项政策说明，旨在确保在适当的时间聘用合理数量的合格人员就职于合适的岗位，他们主要从事与教科文组织的优先领域相关的工作。第二个支柱包括六项政策说明，注重使工作人员总体状况良好。这一支柱涉及骨干人员，如短期和中期人员，及其他提供服务的人员。它所涉及的行动旨在确保教科文组织的工作人员，包括管理层人员具备必需的技术和能力，并在人员设置方面具有必要的灵活性、较好的平衡性和多样性。它还力求确保教科文组织为其工作人员制定恰当的合同协议和福利，并作出其他相关安排。

支柱 1： 人力资源的分配

47. 下面提到有关人力资源的分配的三项政策说明，其基本原则是，教科文组织需要把其相对有限的资源集中用于与本组织的主要优先事项有关的计划，也就是说用于可以给会员国带来最高利益的活动。这几项政策说明涉及人力资源分配的不同方面，特别强调把资源集中

使用在与本组织重点优先事项相关的计划上；为总部外办事处网络配备充足的人员，以加强会员国在 C/4 and C/5 文件里确定的目标的落实；使行政和支助职能合理化，以把更多的资源用来实施计划。

政策说明一：人员资源将集中用于与教科文组织主要优先工作相关的计划和活动，以保证预期的结果与分配的资源之间更紧密相联。

48. 近年来，许多工作投入到完善战略规划与计划管理上，大有改进的 C/4 和 C/5 文件可表明这一点。另外，业经修订的计划管理周期将在该周期的计划制定、资源配置、规划、监督及评估阶段有许多的改进。本项政策说明旨在确保教科文组织的人力资源集中用于与本组织的主要优先工作相关的计划，各部门和总部外办事处拥有他们为实现会员国确定的预期结果所需的人力资源。总干事已采取一些重大措施，使 2006-2007 年计划与预算为以本组织的主要优先工作为重点。他已指示高层管理人员把建议的人力资源的分配与主要工作任务和实现预期结果更明确地相联系。这将有助于为在各部门内重新安排和分配人力资源勾画出方向，从而做到重点更明确和注重全面的结果。总干事还要求所有助理总干事确保秘书处改进当前的计划费用与人事费的比例，以及计划部门与行政和辅助服务部门的比例。此外，在 2006-2007 年计划与预算组织中，总干事削减了优先活动，并把其资源转拨给高度优先活动上。然而，在五个计划部门和其它关键领域，仍需要更多资源来加强高度优先活动。

49. 在执行局批准 2006-2007 年计划与预算之后，总干事将对把人力资源集中用于与组织主要优先事项相关的计划和活动所涉及的广泛问题做进一步审查。审查结果将在 2008-2009 年计划与预算里中得到体现。

政策任务二：总部外办事处的网络将会有足够资金与足够数量人员。

50. 非集中化工作是一个转变体制的长期过程，主要目的是在提供服务和协调计划方面作出改进，并把活动范围扩大到国家一级。在这方面，对非集中化战略实施情况的审查（文件 171 EX/6 第 III 部分中报告了审查情况）进一步确定了总部外办事处网络的核心需求，并明确了它们的作用和职责，以及非集中化战略涉及各方之间的关联，以加强它们的合作和提高本组织的计划实施能力。

51. 在工作人员总数处于减少趋势的时期，总部外单位的常设职位则不断增加，2000-2001 年双年度与 2004-2005 年双年度之间净增 46 个职位。由正常计划资助的 28 % 的教科文组织

人员（见后附表 1）目前在总部外办事处工作。当只考虑计划部门时，总部与总部外办事处人员的分配更为平衡，正常预算项下的 976 名工作人员（主任，专业人员和一般事务人员）中的 50 % 就职于总部外办事处（见后附表 7），其中包括由总部外协调局在当地聘用的一般事务人员。后面这些数字表明非集中化战略已开始对计划部门的人员结构产生影响。

52. 在总干事的一系列讲话和政策文件中，以及最近的 *2006-2007 年计划与预算草案* (33 C/5) 里，总干事着重强调调整总部外办事处各种级别人员的配额。这一措施中的一个方案是分派给每一个多国办事处一名高级 P-4/5 官员。此官员作为总部代表的“多面手”行使多种职能，比如监督职位较低人员、代理行使国家和联合国体系职责等等。方案还提议多国/国家机构更好的利用国家专业官员，临时人员和短期机构提供的专业服务。另外下放战略的目的是通过全面利用本组织、总部和总部外办事处现有的人力资源提高全面的工作效率。就此，地区办事处/顾问应随时提供有关计划上的高级专业指导，为使“随叫随到”的专业知识更好的发挥作用把人员成套技能（总部和总部外办事处）详细标明。

政策说明三：*总部和总部外办事处网络采用成本效益更高的方式履行行政和辅助职能，以将资源集中用于与主要优先工作相关的计划和活动。*

53. 目前，34 % 由正常预算资助的教科文组织工作人员为计划的实施和行政管理提供支助，如行政部门、总部外协调局、外关系与合作部门和人力资源管理局。另外，正常预算项下 6% 的人员从事与计划相关的服务工作，如非洲部、预算局、公众宣传局及战略规划编制局。（见后附表 5 和表 6）。使行政与支助作用的工作方法在更加有效率上还可进一步合理化。关于组织过程，采用的财务与预算系统里明确指出联合国教科文组织承诺在组织内合理化与自动化其服务过程。在过去几年里，一些财政、管理、和人力资源管理责任通过执行办公室 (EO) 与行政办公室 (AO) 的成立移交给了部门和总部外办事处以使其更有效率和改进责任制。

54. 在 *2006-2007 年计划与预算* 的背景下，总干事已开始着手实施一些确定的重新部署人员资源到与计划和活动相关的主要优先项目上。这将会削减行政与支助功能的人员资源；引起在制定的合理化与提高这些功能的大范围行动。目前这一领域还有改进余地。

55. *2006-2007 年计划与预算* 一旦在大会上通过，总干事将全面审查行政与支助的责任、作用与过程。审查会确定以上这些方面的每项核心工作；明确行政与支助的关键作用；重新协调主要的行政与支助的功能；合理与简化行政过程并确定更低成本高效率方法的实施，包括

进一步向行政人员和执行办公室移交责任和采取替代性的措施。审查的主要目的是用最少的资源，以最低成本取得更大效率并把人员资源从行政和支柱部门移交给与项目相关的主要工作上。

支柱 2： 队伍的素质状况

56. 下文所述六项政策说明所依据的指导原则是：教科文组织需要一支工作能力强、有专业知识、反应迅速、多才多艺、人才多样、机动灵活、兢兢业业的队伍，以应对会员国在 C/4 和 C/5 中提出的挑战。制订这些政策说明是为了确保教科文组织的队伍具有所需要的技能和工作能力，有必要的灵活性，还有所需要的均衡和多样化。政策说明的重点如下：长期和中短期工作人员的作用和素质状况、聘用更多国家专业人员的问题、地域多样性和男女均衡。制定这些政策也是为了确保教科文组织为其工作人员做出适当的合同安排、福利安排和其他机构安排。

政策说明四：进一步加强管理能力，以确保管理人员监督管理规模适当的单位，拥有足够的决策权并对这种权力负责。

57. 目前一名管理人员（P.5 及以上级别）管理的工作人员平均为 6 人，这形成了一个陡峭的决策金字塔。这种金字塔常常造成信息传递（包括本组织的上传和下传）方面的重大延误；决策的重大延误；级别太多；组织内交流过于形式化；人事费和管理费过高；缺乏团队精神与合作的可能性增加；以及对资源的竞争加剧。虽然总的来说在知识型工作中，工作人员与管理人员的比例低于其他种类的工作，但是教科文组织的比例还是相当低，成本也很高，即使考虑到很多担任管理层职务的人也投入了相当多的时间从事具体工作这一事实也是如此。

58. 自 2000 年起，已经采取了很多措施调整精减教科文组织高级管理人员，确保在总部外设立高级管理职位。然而，从管理人员所管理的工作人员平均人数来看，管理层的职责范围还有待于进一步审查。

59. 总干事将进行一项组织审查，检查工作单位的规模和管理人员监控的范围等方面的问题。这项审查将就以下方面提出建议：各部门和中央服务部门的结构；处长和科长的管理地

位；以及是否可能进一步减少中级和高级管理人员，从而有可能增加单纯负责各项计划的职位。

60. 这项审查还将取决于上文提到的其他审查的结果（第 49 和 55 段）。它也关系到内部监督办公室制订向总部和总部外管理人员下放决策权和责任框架的工作。

政策说明五：将有两种成熟的就业分类模式：（I）以灵活、机动、策略的方式长期聘用的核心工作人员；（II）若干种短期和中期工作人员（最多四年）和服务提供者，以加强教科文组织的实施能力。

61. 截止 2004 年 12 月，教科文组织共聘用了 2286 名工作人员，其分布情况如下。在正常预算下，有 1801 名工作人员，其中 97.5%持有无限期和定期合同，2.5%持有临时合同。在预算外资金下，有 485 名工作人员，其中 77%持有无限期和定期合同，16%持有有限期任用合同，还有 7%是临时合同（具体情况见附件中的表 3）。此外，教科文组织还聘用了不属于工作人员的其他服务提供者，比如总部的编外人员、顾问和付酬合同持有者，以及总部外的服务合同和特别服务协议持有者。

就业分类

62. 鉴于肯定会继续需要依靠外部服务提供者，教科文组织所面临的挑战不仅仅是如何管理自己的工作人员。相反，问题是如何管理其整个队伍，包括它的工作人员。要解决的具体问题包括：教科文组织现有工作人员的作用如何发展演变？教科文组织未来的工作人员将需要有什么样的技能和能力？怎样管理好本组织对短期和临时人员的大量投资，使其成为对实现计划结果具有战略意义的一笔资产？

63. 在整个队伍的构成方面，教科文组织将为其长期工作人员 -- 那些将维持本组织的机构记忆并拥有计划编制知识的人 -- 规定明确的职责和素质要求。同时，也需要短期和中期专业人员。这种区分意味着在本组织内有两类就业：一类是长期，另一类是中短期。长期类由各个级别的工作人员构成，他们以灵活、机动和战略性的方式实施核心活动；中短期类（最多 4 年）由教科文组织短期和中期所需的工作人员和其他服务提供者构成。

64. 教科文组织工作的各个领域都将聘用长期工作人员，他们将被分配到总部和总部外单位。一方面，他们要履行把机构记忆传承下去这一必须而且应该履行的任务，使本组织能够

利用他们在多年的全球或国际工作中获得的专业知识和智慧。另一方面，他们将在促使本组织更好地履行使命方面起到带头作用。他们还要做教科文组织所需要的牵线搭桥者、促进者和计划管理者，以保证高质量地实施计划。他们将被长期聘用，并将获得续签合同。

65. 为对由长期就业类人员提供的组织领导和稳定性加以补充，教科文组织将依靠中短期就业类人员来完成有具体的时间要求和地点要求的活动。这一类人员将包括持有中短期合同的工作人员和其他服务提供者。它将包括教科文组织在某一具体时间所需要的具有前沿专业知识的重要专家，以及实施某些具体活动所需的项目工作人员。这一类还包括行政管理和支助专家，可能还包括中短期任务所需要的计划和行政助理人员。

66. 这两类就业将需要新的或者经过修订的合同安排和福利安排、人员编制的要求和聘用标准、评估程序以及长期工作人员的晋升机会。

快速反应能力

67. 近几年来，教科文组织越来越多地参与政治冲突后国家的重建工作或者遭受自然灾害国家的防灾和重建工作。为此，本组织需要加强其机构能力，以在紧急情况下短期派遣工作人员去完成任务。教科文组织缺乏应对这种情况的工作人员和在这些情况下完全满足工作人员需要的机制。还应该认识到，在这种情况下工作的工作人员需要具体的培训和技能，比如安全意识方面的。

68. 因此，教科文组织需要制定人员配备措施和机制，使它能够建立应对这种局势的快速反应能力。这将需要按照教科文组织所干预的局势种类确定技能要求，制定应对冲突后和自然灾害局势的具体的工作人员培训计划，并审议现存的行政安排，使其适应快速部署工作人员的需要。

计划工作人员

69. 教科文组织的角色一直在演变，但它的主要作用是为计划和项目增加活力、牵线搭桥吸引外部专家、进行协调和管理。因此，教科文组织需要两种计划工作人员：**计划管理人员/计划官员和顶尖专家**。计划管理人员和计划官员具有某一专业领域的渊博知识，以及项目管理、网络联络、倡议和协调的技能。他们是改革的促进者，因此将是长期工作人员。顶尖

专家具备本组织某一主要计划领域在某一段时间为某些具体活动所需的相关前沿专业知识和经验。他们签的是短期或者中期合同，费用或者来自与正常预算，或者来自于预算外资源。

政策说明六：将更多使用国家专业人员。

70. 截至 2004 年 12 月，教科文组织在其总部外办事处聘用了 69 名国家专业人员（NPO，正常预算 45 人，预算外资金 24 人）。他们占了总部外专业工作人员（共计 285 人，其中 219 人属于正常预算，66 人属于预算外资金）的 24%，占全体专业工作人员（即 902 人，其中 738 人属于正常预算，164 人属于预算外资金）的 8%。

71. 由于本组织需要加强其总部外办事处的专业能力，所以将更多使用各国受过良好教育和经验丰富的人员，以增加国家专业人员的数目。为了这一目的，本组织将确定国家专业人员的核心职能，审查总体工作素质要求，确定这一类工作人员的聘用标准、培训和发展计划。

政策说明七：将进一步制订一般事务类工作人员的能力要求，以履行新的职责。

72. 由于信息技术已经大大改变了专业类和一般事务类工作人员的工作性质，某些工种之间的区别现在已经很模糊。因此，需要对职责和能力作出明确定义，以保证本组织所有工作人员做出最大贡献。为了这一目的，一般事务类工作人员将发挥三种主要作用：计划助理人员、行政管理助理人员和私人助理人员。这一类别中其它“独立的”工作责任将得到明确定义。

73. 计划助理人员将支持总部和总部外的计划管理人员/计划官员的工作。他们的主要职责是收集、更新和分析数据；维护数据库和电子文档；根据收集的数据提出意见和建议；就其工作参与同计划管理人员/计划官员的会议和讨论；发挥其它计划支持功能。行政管理助理人员将支持行政管理官员的工作。行政管理助理人员的具体工作性质根据他们的实际岗位而有所不同。私人助理人员将支持 D-1 级和以上职位的高级管理人员个人的工作。因此，将为履行这每一种职责的工作人员设计新的职业生涯和发展机会，使其能够晋升和改换工作。

政策说明八：教科文组织将进一步加强其队伍的地域多样性和男女均衡。

74. 在过去的双年度里，秘书处采取了一些具体措施来改进工作人员的地域分布。要继续努力增加没有代表或代表不足的会员国的合格候选人，来填补秘书处的空缺职位。年轻专业人员计划也得到加强，以从没有代表或代表不足的会员国引进合格的年轻专业人员。此外，大会还制定了具体的目标，要让至少 50% 的对外征聘职位由来自没有代表或代表不足的会员国的候选人填补。

75. 至于男女均衡，教科文组织自 2000 年以来已取得了很好的成果，在专业职类不断增加女性的任职人数，2004 年使她们所占的比例从 46% 上升到 50%（见附件中的表 9）。截至 2004 年 12 月，女性在专业职类和 D 级及以上职类的工作人员中占 47%。然而，处长及以上级别的比例仍不均衡，女性仅占 22%。总干事将继续努力，确保在本组织的各个层次，尤其是在高级管理职位征聘更多的女性。目标是到 2015 年，使女性在高层的比例达到至少 40%。

政策说明九：在总的人力资源改革中，教科文组织保证要征聘和保有一支完全合格的队伍，并提供一个令人奋发向上的工作环境。

76. 教科文组织在聘用一支有才干的队伍方面面临着许多挑战。一方面，在未来的五年里（即从 2005 年到 2009 年），将有 430 名工作人员退休，在以后的六年里（即从 2010 年到 2015 年）还将有 372 人退休（见附件中的表 11）。这些人中有相当一部分是处级和 P.5 以上级别（在今后五年中，50 名 D 级及以上级别人员和 69 名 P.5 级人员将退休，前者占现有的 95 名高级管理人员的 53%，后者占全体专业人员的 41%）。这种人员状况是使工作人员年轻化、大大提高整体的地域多样性和高层的男女均衡的大好时机。同时，从有可能丧失机构记忆方面看，五年和十年的退休模式给教科文组织提出了重大挑战。

77. 另一方面，全球人口分布模式显示，在劳动力的供应方面将出现明显的短缺。因此，在未来的十年，在征聘年轻有为的专业人员以及经验丰富的中级、季节性专业人员方面，教科文组织会遇到前所未有的竞争。所以，教科文组织必须提高其工作人员的能力，增强士气和进取心，提高灵活性和工作人员的机动性。同时，为了成为一个受欢迎的雇主，它需要提供令人奋发向上的工作环境和有吸引力的就业条件。

78. 还需要采取其他一些措施，比如新老交替规划，以决定以下事项：即将退休人员最好是通过提升现有工作人员来接替，还是从组织外征聘，为 P.1 到 P.4 级和一般事务类的工作人员制订工作能力要求框架；制定和实施培训发展计划以支持能力要求框架；以及促使教科文组织成为一个好雇主的合适的合同安排和福利安排。

III. 实施战略的举措

79. 针对每项政策说明，下表列出了实施一系列战略的举措、预期结果以及相应的时间范围。

政策说明一：人员资源将集中用于与教科文组织主要优先工作上相关的计划和活动，以保证预期的结果与分配的资源之间更紧密相联。		
预期结果	实施战略的举措	时间范围
《2008-2009 年计划与预算》将表明，将向本组织的主要优先计划事项划拨更多的资金。	对有关向主要优先计划划拨人事费的所有问题进行审查，其中包括： <ol style="list-style-type: none"> 1 向各计划部门划拨总体人力和财力资源； 2 向各计划部门内部与教科文组织主要优先事项相关的计划和活动划拨人事费； 3 向总部和总部外办事处网络分配适当计划人员，考虑在不同部门间必须采取不同的手段，根据部门大小和计划性质来分配。 	2005 年 4 月开始，2006 年 5 月完成以在《2008-2009 年计划与预算》和 34 C/4 建议中加以体现

政策说明二：总部外办事处的网络将会有足够资金与足够数量人员。		
预期结果	实施战略的举措	时间范围
为总部外办事处机构配备足够的人员，保证其完成任务，抓住新的机遇	将采取以下举措，在“总干事关于非集中化报告”（第 171 EX/6 号文件第 III 部分）中将其进行审议： <ul style="list-style-type: none"> • 审查向总部外办事处支助职能提供的资金（政策说明三）； • 充分利用国家专业官员（政策说明六）、专业服务部门的短期咨询人员以及多国办事处的临时人员； • 对总部外办事处主任的招聘和轮换事先进行规划（政策说明九）； • 摸清本组织内全体工作人员的能力； • 保证所有总部外办事处在行政能力方面做到人员充足，训练有素（政策说明三）； • 确保每一个多国办事处有一名 P-4 或 P5 级的办事处副主任； 	2005年4月--2006年5月， 将反映在34C/5中 从2006年起 2005年12月 2008-2009年 从2006年起 从2005年起

政策说明三：总部和总部外办事处网络采用成本效益更高的方式履行行政和辅助职能，以将资源集中用于与主要优先工作相关的计划和活动。

预期结果	实施战略的举措	时间范围
<ul style="list-style-type: none"> 进一步明确和调整支助及行政职能，降低成本。 削减支助和行政职能的人事费，调整并充实到主要优先计划事项中去。 	<p>对支助和行政职能进行全面审查，以便：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 确定支助和行政各自的核心职能； 2 明确支助和行政人员的核心作用，去除重叠现象； 3 重新调整支助和行政的主要职能； 4 调整并简化行政程序； 5 确定履行这些职能的最合算的方法，部门在工作中保持最佳成本效益，包括进一步向管理人员和执行办公室移交责任，利用替代性资源安排。 	<p>2005年4月开始，2006年5月完成，以在《2008-2009年计划与预算》和34 C/4建议中加以体现</p>

政策说明四：进一步加强管理能力，以确保管理人员监督管理规模适当的单位，拥有足够的决策权并对这种权力负责。

预期结果	实施战略的举措	时间范围
<ul style="list-style-type: none"> 增加工作人员向管理人员个别汇报的次数，加强授权，加快决策，增强组织的灵活性。 减少中高级职位。 增加单纯面向计划的职位。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 对工作单位的责任及规模、管理控制范围进行组织审查。 	<p>2006年12月，以便在《2008-2009年计划与预算》以及34 C/4中对这些变化加以考虑。</p>
<ul style="list-style-type: none"> 培养整个组织的管理人员进一步明确其作用和责任。 全面规范管理问责制 	<ol style="list-style-type: none"> 2. 在总部和总部外办事处完成下放权力的框架； 3. 制订并签订高级管理人员责任制合同； 4. 成立本组织内由副总干事领导的责任制委员会； 5. 对所有高级管理人员强制开展领导能力和管理变革的培训。 	<p>2005年4月 2006-2007年双年度 2006年1月 已实施</p>
<ul style="list-style-type: none"> 开展培训 	<ol style="list-style-type: none"> 6. 在问责制、联合国方案编制、筹集资金、计划规划、管理和评估方面设计并开展技术培训 	<p>2005-2007年</p>

政策说明五：将有两种成熟的就业分类模式：(i) 以灵活、机动、策略的方式长期聘用的核心工作人员；(ii) 若干种短期和中期工作人员（最多四年）和服务提供者，以加强教科文组织的实施能力。		
预期结果	实施战略的举措	时间范围
制订出明确两种雇用制度及计划人员要求的人事政策和工具	<ol style="list-style-type: none"> 1 在教科文组织建立两种雇用制度的模式； <ul style="list-style-type: none"> • 长期人员，履行核心职能； • 中短期人员，提供关键专业能力和建议，支持核心人员。 2 提出对计划人员的基本要求； <ul style="list-style-type: none"> • 长期计划管理人员和计划官员在专业领域、项目管理、宣传和网络技术方面应该拥有深厚的知识和技能；以及 • 短期和中期负责计划实施的顶尖专家应在主要计划领域拥有关键的专业知识和经验。 3 拟订关于新员工要求及合同协议，包括： <ul style="list-style-type: none"> • 新的或修订过的合同安排； • 新的或修订过的员工职责要求和招聘标准； • 新的或修订过的评估程序； • 长期雇员的职业发展规划。 	2008-2009 年
建立机制，更好地帮助本组 组织对冲突后及自然灾害情况 作出反应	<ol style="list-style-type: none"> 4 培养迅速反应的能力，包括： <ul style="list-style-type: none"> • 要求各部门说明需要教科文组织干预的情况有哪些类型 • 明确所需人员必备的技能； • 审查现行行政安排，使其适应人员快速部署的需要； • 列出将部署的内部人员名单； • 列出外部富有经验的专家名单； • 针对冲突后和自然灾害的具体情况，拟订人员培训单元。 	2005年12月 2005年12月 2005年12月 2006年12月 2006年12月 2006年12月

政策说明六：将更多使用国家专业人员。		
预期结果	实施战略的举措	时间范围
在总部外办事处网络增加国家业务官员的数量。	通过以下方式加强总部外办事处的能力： <ul style="list-style-type: none"> • 明确国家业务官员的主要职能； • 复核国家业务官员的基本工作要求； • 明确国家业务官员的聘用标准； • 确定国家业务官员的培训内容和发展方向。 	2005年9月 - 2006年5月

政策说明七：将进一步制订一般事务类工作人员的能力要求，以履行新的职责。

预期结果	实施战略的举措	时间范围
1. 加强一般事务人员的作用。 2. 使助理与专门人员的比例达到1:3。 3. 明确界定“独立”责任。	1. 明确一般事务人员的三项主要作用和能力要求； <ul style="list-style-type: none"> • 计划助理； • 行政助理；和 • 个人助理。 2. 设计职业发展的通道，拓展机会，促进职业发展职能具有灵活性。	2008-2009年

政策说明八：教科文组织将进一步加强其队伍的地域多样性和男女均衡。

预期结果	实施战略的举措	时间范围
减少未占名额或名额不足的国家数量。	1. 评估退休在人员的地理分布、性别平衡方面的影响，并根据需要提出行动计划；	2005年12月
	2. 在每个双年度设定招聘目标，考虑退休人员的情况，并将其包括在高级管理人员责任制合同中。	2006-2007年双年度
• 50%外部招聘的职位由名额不足或未占名额国家的人员担任。	继续努力增加名额不足或未占名额国家提出的合格人选。	持续进行
• 有40%的高级职位由女性担任。		2015年

政策说明九：在总的人力资源改革中，教科文组织保证要招聘和保有一支完全合格的队伍，并提供一个令人奋发向上的工作环境。

预期结果	实施战略的举措	时间范围
<ul style="list-style-type: none"> • 提高工作人员的能力； • 激励员工士气和工作动力； • 提高灵活性和增加人员流动。 	1. 建立有延续性的规划过程	2005年12月
	2. 制订： <ul style="list-style-type: none"> • P-1至P-4级人员的能力框架； • 支持和实施能力框架的培训和发展规划； • 适当的合同安排和相关福利，提升教科文组织在就业选择中的形象。 	2008-2009年

结 论

80. 人事战略的目标是确保教科文组织在正确的时间、正确的地点拥有正确的人员、他们拥有正确的工作能力；该目标还要确保教科文组织将其人力资源集中在其战略目标以及本组织主要计划优先事项和活动之中，从而能够对会员国当前和今后的需求做出反应。

81. 人事战略建议是遵照教科文组织的战略方向（见 C/5 和 C/4），本组织的非集中化战略以及其总体人力资源改革而提出的。实施之后，预计达到以下结果：

- (a) 进一步向本组织主要计划优先事项和活动划拨资源；
- (b) 保障总部外办事处机构的人力充足，确保其履行职责，应对新的机遇；
- (c) 提高行政和支助职能部门的工作效益，降低成本，减少人力资源投入，从而将重点放到主要计划优先事项和活动中去；
- (d) 通过以下方法提高管理能力：
 - (i) 增加向管理人员单独汇报的员工人数，加强授权，加快决策，保证本组织有更大的灵活性；减少高级和中级职位；增加单纯面向计划的职位；
 - (ii) 在整个组织中，管理人员更加明确自己的作用和责任；
 - (iii) 建立职责分明、能够有效运转的管理问责制；
 - (iv) 明确界定两种雇用体制以及两种类型的计划人员，明确 P.1 至 P.4 级工作人员的能力框架；
 - (v) 对遭受冲突和自然灾害的国家进行重建，对此，教科文组织应能快速高效地作出反应；
 - (vi) 在总部外办事处增加国家专业官员的数量；
 - (vii) 大力加强一般事务人员的作用；
 - (viii) 做到人员编制的地理分布更加合理；
 - (ix) 到 2015 年，做到 40 % 的高级别职位由女性担任，在所有级别上切实保证性别平衡；
 - (x) 着重加强灵活性和工作人员的流动。

82. 对总干事提出的包括人员编制战略在内的总体改革进程，其中最重要的预期结果是使未来的教科文组织成为一个效率更高、成本效益更合理、更有能力实施与其机构和组织相关

的高质量的计划与服务，满足基层的核心需要，从而为可持续发展与和平事业做出更加具体的贡献。

决定草案

83. 综上所述，执行局可以作出如下决定：

执行局，

1. 忆及第 32C/61(I)号决议、第 169 / 3.3 (I) 和第 170 EX/ 3.2 (II)号决定，
2. 审议了第 171 EX/6 号文件的第 I 部分，
3. 对所提供的详细信息表示欢迎，并注意到在实施人力资源政策改革框架中取得的进展；
4. 对取得的成果，尤其是在制订规则程序、招聘工作的透明度、日益加强培训及发展的作用方面取得的成果表示感谢。
5. 赞同中、长期人事战略，请总干事：
 - a) 促进人力资源政策改革框架的实施，及
 - b) 考虑今后本组织所批准的《计划与预算》，实施获批准的中、长期人事战略。

附 件

目前工作人员编制情况

本附件全面概述联合国教科文组织工作人员目前的组成和结构情况⁶以及截止到 2004 年 12 月出现的一些比较重要的变化趋势。

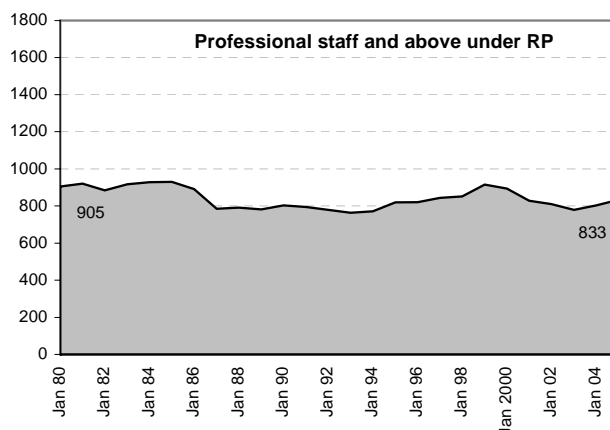
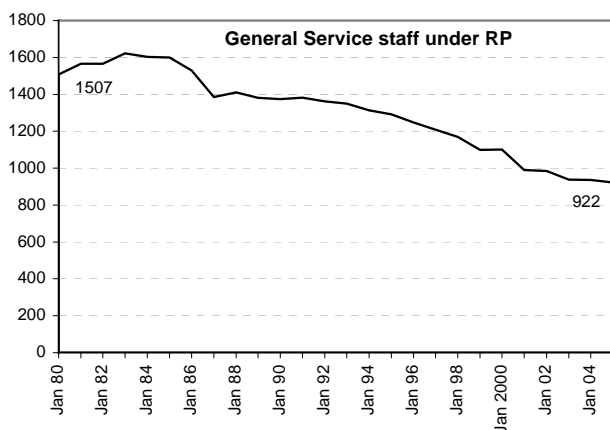
工作人员总人数

自 1980 年以来列在所有资金来源之下的联合国教科文组织工作人员总人数已经大幅度下降，从 1980 年 1 月的 3225 人下降到了 2004 年 12 月的 2180 人。

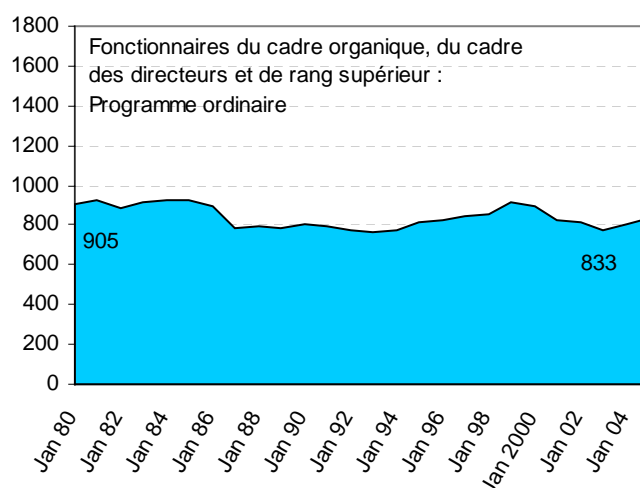
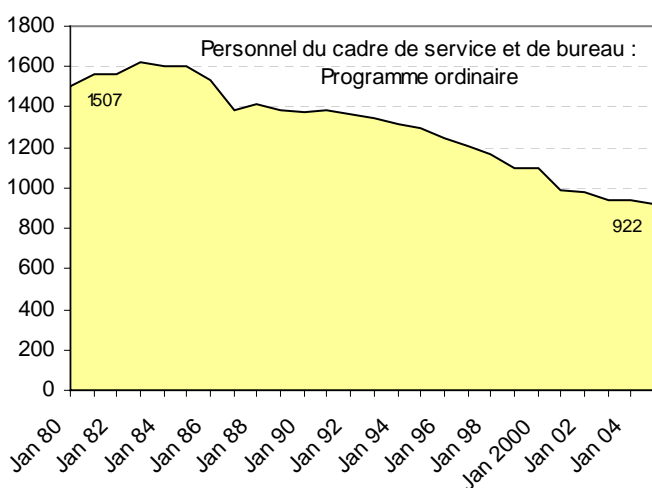
正常预算（见下图）内的全面减员主要涉及一般事务人员职类的工作人员，他们的人数从 1507 下降到了 922（减少了 38.8%，即减少了 585 名工作人员）。专业人员及更高级别的工作人员的减少数量不很明显，从 905 人减少到 738 人（减少了 10%，即减少了 92 名工作人员）。

⁶ 编外人员、特别服务协议和服务合同聘用人员以及顾问都不列入本附件的数据统计。

Evolution of staff* under the regular budget from January 1980 to December 2004, by category



Evolution des postes du Programme ordinaire de janvier 1980 à décembre 2004, par catégorie



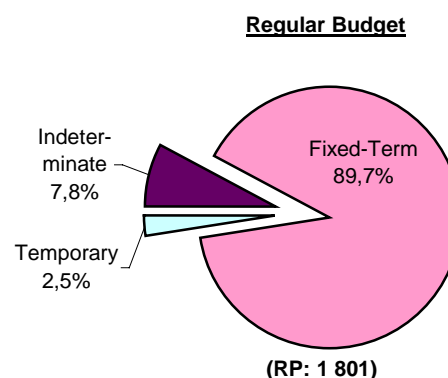
工作人员的组成

从工作人员的组成情况来看，大多数教科文组织的工作人员属于定期或不定期合同聘用⁷（正常预算内工作人员中的 97.5%，预算外资金工作人员中的 77%）。临时合同聘用的人员占正常预算人员总数的 2.5%，占预算外资金人员总数的 7%（见下页表 1 至表 3）。这些数据突出显示了因续签两年定期合同所引起的繁重的行政事务工作。

⁷ 1987 年废除了不定期合同聘用制。

**Table 1:
Composition of staff by contractual arrangement and location
(Regular Budget), December 2004**

Type of Contract	HQ	% HQ	Field	% Field	Total	% Total by contract
Indeterminate	110	79%	30	21%	140	7,8%
Fixed-Term	1 145	71%	470	29%	1 615	89,7%
Temporary	38	83%	8	17%	46	2,5%
Total	1 293	72%	508	28%	1 801	100%



**Tableau 1 - Composition du personnel par arrangement contractuel et lieu d'affectation
(budget ordinaire), décembre 2004**

Type de contrat	Siège	% Siège	Hors Siège	% Hors Siège	Total	Pourcentage total par contrat
Durée indéterminée	110	79%	30	21%	140	7,8%
Durée limitée	1 145	71%	470	29%	1 615	89,7%
Temporaire	38	83%	8	17%	46	2,6%
Total	1 293	72%	508	28%	1 801	100%

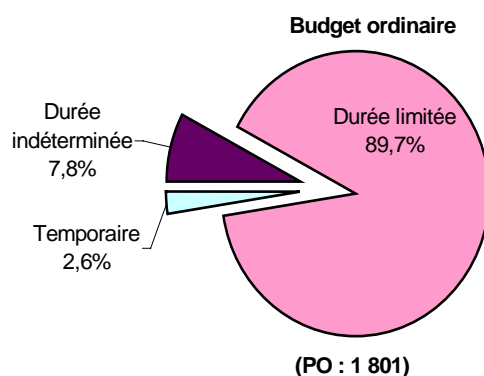


Table 2:
Composition of staff* by contractual arrangement and location
(Extra-budgetary funds), December 2004

Type of Contract	HQ	%	Field	%	Total	% Total by contract
Indeterminate	13	76%	4	24%	17	4%
Fixed-Term	196	55%	160	45%	356	73%
Temporary	29	91%	3	9%	32	7%
ALD	44	55%	36	45%	80	16%
Total	282	58%	203	42%	485	100%

(*) Including staff holding UNESCO contracts in Institutes.

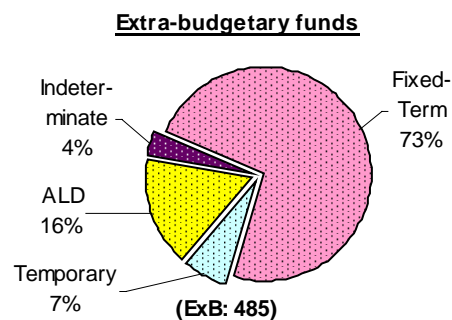
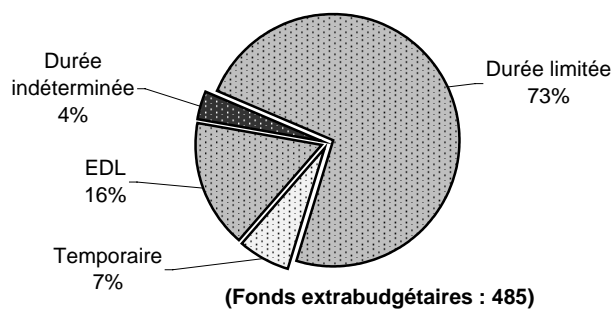


Tableau 2 - Composition du personnel* par arrangement contractuel et lieu d'affectation
(fonds extrabudgétaires), décembre 2004

Type de contrat	Siège	% Siège	Hors Siège	% Hors Siège	Total	Pourcentage total par contrat
Durée indéterminée	13	76%	4	24%	17	4%
Durée limitée	196	55%	160	45%	356	73%
Temporaire	29	91%	3	9%	32	7%
EDL	44	55%	36	45%	80	16%
Total	282	58%	203	42%	485	100%

(*) Y compris les membres du personnel titulaires de contrats de l'UNESCO dans les instituts.

Fonds extrabudgétaires



**Table 3:
Composition of overall staff by contractual arrangement and location
(Regular Budget & Extra-budgetary funds), December 2004**

Type of Contract	HQ	%	Field	%	Total	% Total by contract
Indeterminate	123	78%	34	22%	157	6,9%
Fixed-Term	1 341	68%	630	32%	1 971	86,2%
Temporary	67	86%	11	14%	78	3,4%
ALD	44	55%	36	45%	80	3,5%
Total	1 575	69%	711	31%	2 286	100%

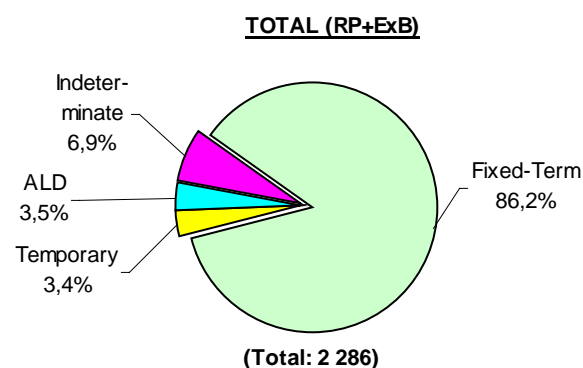
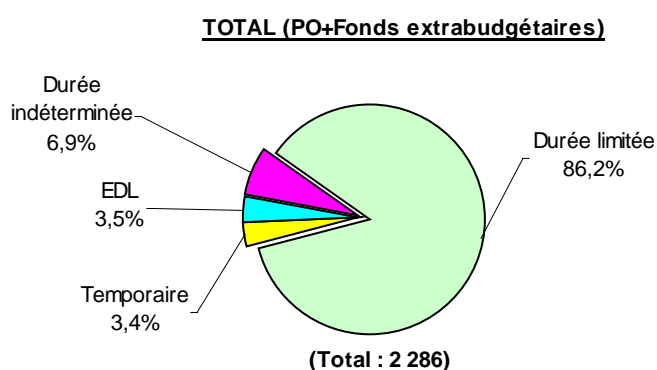


Tableau 3 - Composition de l'effectif total par arrangement contractuel et par lieu d'affectation (budget ordinaire et fonds extrabudgétaire), décembre 2004

Type de contrat	Siège	% Siège	Hors Siège	% Hors Siège	Total	Pourcentage total par contrat
Durée indéterminée	123	78%	34	22%	157	6,9%
Durée limitée	1 341	68%	630	32%	1 971	86,2%
Temporaire	67	86%	11	14%	78	3,4%
EDL	44	55%	36	45%	80	3,5%
Total	1 575	69%	711	31%	2 286	100%



工作人员结构

以下图 4 至图 9 从职类、职级、工作地点、职能范围、计划部门以及资金来源几个方面介绍了教科文组织的人员结构情况。

各职类、职级的正常预算内工作人员的情况

表 4 显示有 5%的工作人员属于主任职类和更高类别，42%的人员属于专业人员类别（其中 39%为国际专业人员和 3%为国家专业人员），还有 53%的人员属于一般事务性职类。

Table 4:
Distribution of staff* by category and grade under the regular budget, December 2004

Staff by Grade	HQ	%	Field	%	Total	% of Total
D and above	57	60%	38	40%	95	5%
P5	126	75%	43	25%	169	10%
P4	134	78%	37	22%	171	10%
P3	123	66%	62	34%	185	11%
P2	108	82%	24	18%	132	8%
P1	28	78%	8	22%	36	2%
NO		0%	45	100%	45	3%
Total P	519	70%	219	30%	738	42%
GS	679	74%	243	26%	922	53%
Total	1255	72%	500	28%	1755	100%

(*) excluding temporary staff.

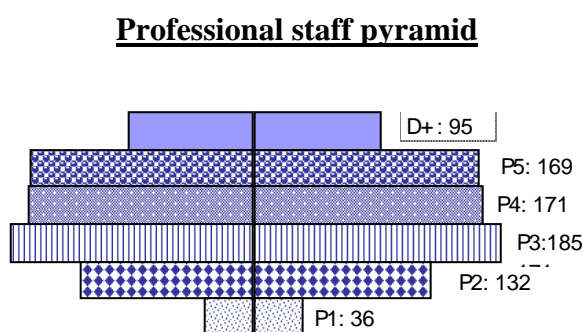
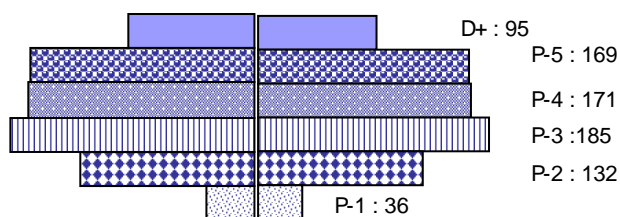


Tableau 4 - Répartition du personnel* par catégorie et par classe, postes du budget ordinaire, décembre 2004

Effectif par classe	Siège	%	Hors Siège	%	Total	Pourcentage du total
D et fonctionnaires de rang supérieur	57	60%	38	40%	95	5%
P-5	126	75%	43	25%	169	10%
P-4	134	78%	37	22%	171	10%
P-3	123	66%	62	34%	185	11%
P-2	108	82%	24	18%	132	8%
P-1	28	78%	8	22%	36	2%
NO		0%	45	100%	45	3%
Total P	519	70%	219	30%	738	42%
GS	679	74%	243	26%	922	53%
Total	1 255	72%	500	28%	1 755	100%

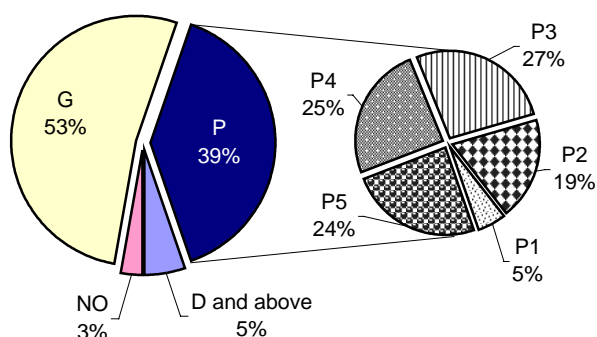
(*) Personnel temporaire non compris.

Pyramide du personnel du cadre organique



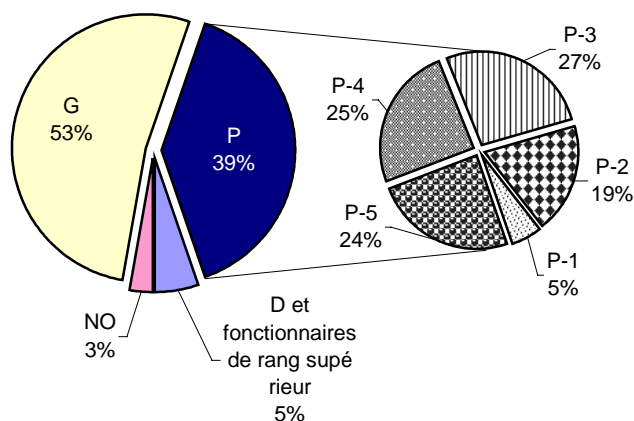
从下面的图表中可以看出专业人员职类的结构显示这个类别人员在各个职级上均衡分布（在把 P.1 和 P.2 两个职级相加后，每一职级的人数均占总人数的 24%）。

Distribution of staff* under the regular budget by category, December 2004



(*) excluding temporary staff.

Répartition du personnel* dont les services sont financés par le budget ordinaire, par catégorie, décembre 2004

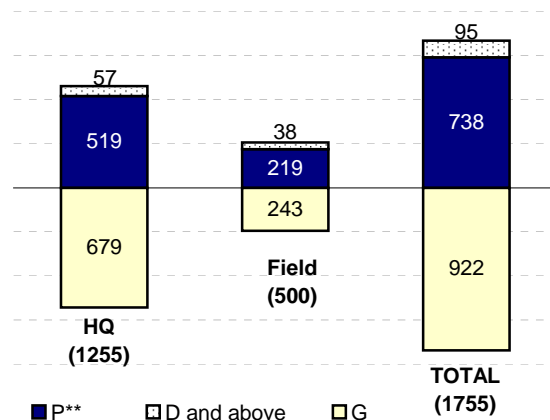


(*) Personnel temporaire non compris.

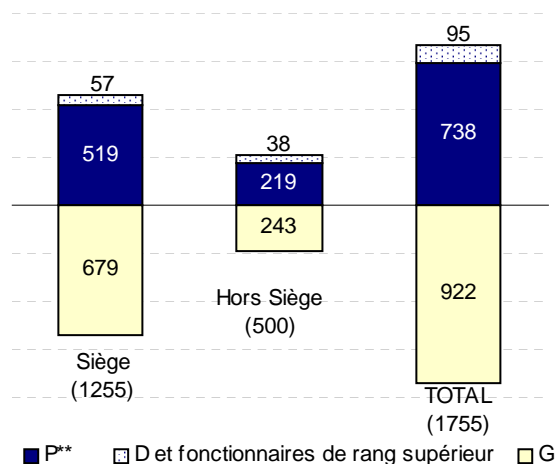
不同工作地点的正常预算内工作人员的情况

下面的图表显示从工作人员的服务地点看，72%的正常预算人员在总部工作，28%在总部外工作。

Distribution of staff under the regular budget by category and location, December 2004



Répartition du personnel dont les services sont financés par le budget ordinaire, par catégorie et par lieu d'affectation, décembre 2004



正常预算内不同职能范围工作人员的情况

下面的表 5 介绍了 32 C/5 分配的常设职位数以及截止到 2004 年 12 月各个职能范围内的工作人员数。54%的常设职位分配给了计划部门，这些职位实际上占正常预算总人员数的 56%。33%的常设职位分配给了计划执行的支助和行政管理部门，这些服务部门人员占正常

预算总人数的 34%。9%的常设职位分配给与计划相关的服务部门，占正常预算工作人员的 6%。这些数据表明总部和总部外正常预算工作人员中有一半以上分配在各计划部门工作（56%），40%是为支助计划执行和行政部门以及与计划相关的服务部门工作。

Table 5:
Number of established posts & staff* under the regular budget by category and functional area, December 2004

	Governance and General Policy				Programmes				Programme Related Services				Support for programme execution and Administration				TOTAL	
	Posts	%	Staff	%	Posts	%	Staff	%	Posts	%	Staff	%	Posts	%	Staff	%	Posts	Staff
D and above	9	9%	7	7%	68	69%	69	73%	6	6%	6	6%	15	15%	13	14%	98	95
P5 to P1	44	6%	35	5%	484	61%	405	58%	62	8%	55	8%	197	25%	198	29%	787	693
GS'HQ	32	4%	31	5%	239	32%	214	32%	52	7%	45	7%	426	57%	389	57%	749	679
NO + GS in the Field	-	-	-	-	260	83%	288	94%	48	15%	-	-	4	1%	-	-	312	308
TOTAL	85	4%	73	4%	1051	54%	976	56%	168	9%	106	6%	642	33%	600	34%	1946	1755

(*Excluding temporary staff

In accordance with 32 C/5:

- Governance and general policy : ODG, IOS, LA, SCG and SCX

- Programmes: CI, CLT, ED, SC, SHS, and BFC in the Field

- Programme related services : AFR, BB, BPI and BSP

- Support for programme execution and administration: ADM, BFC at HQ, ERC and HRM

Tableau 5 - Nombre de postes établis et de fonctionnaires* (budget ordinaire)
par catégorie et par domaine fonctionnel, décembre 2004

	Politique générale et Direction				Programmes				Services liés au programme				Soutien de l'exécution du programme et administration				TOTAL	
	Postes	%	Fonctionnaires	%	Postes	%	Fonctionnaires	%	Postes	%	Fonctionnaires	%	Postes	%	Fonctionnaires	%	Postes	Fonctionnaires
D et fonctionnaires de rang supérieur	9	9%	7	7%	68	69%	69	73%	6	6%	6	6%	15	15%	13	14%	98	95
P-5 ? P-1	44	6%	35	5%	484	61%	405	58%	62	8%	55	8%	197	25%	198	29%	787	693
GS-Siège	32	4%	31	5%	239	32%	214	32%	52	7%	45	7%	426	57%	389	57%	749	679
NO + GS hors Siège	-	-	-	-	260	83%	288	94%	48	15%	-	-	4	1%	-	-	312	308
TOTAL	85	0	73	0	1 051	1	976	1	168	0	106	0	642	0	600	0	1 946	1 755

(*) Personnel temporaire non compris.

Conformément au 32 C/5 :

- Politique générale et Direction : ODG, IOS, LA, SCG et SCX

- Programmes : CI, CLT, ED, SC, SHS et BFC hors Siège

- Services liés au programme : AFR, BB, BPI et BSP

- Soutien de l'exécution du programme et administration : ADM, BFC au Siège, ERC et HRM.

下面的表 6 显示的是从职能范围来看总部及总部外工作人员的结构情况，特别列出了专业人员职类中工作人员的分布情况：61%的专业人员（即 738 人中有 450 人）属于计划部门。

Table 6:
Number of staff* under the regular budget by category and functional area, December 2004

Grade	Governance and General Policy		Programmes		Programme related services		Support for programme execution and Administration		Total
		%		%		%		%	
D and above	7	7%	69	73%	6	6%	13	14%	95
P5	8	5%	108	64%	15	9%	38	22%	169
P4	8	5%	92	54%	13	8%	58	34%	171
P3	8	4%	114	62%	14	8%	49	26%	185
P2	8	6%	78	59%	10	8%	36	27%	132
P1	3	8%	13	36%	3	8%	17	47%	36
NO		0%	45	100%	.	.	.	.	45
Total P	35	5%	450	61%	55	7%	198	27%	738
G	31	3%	457	50%	45	5%	389	42%	922
TOTAL	73	4%	976	56%	106	6%	600	34%	1755

(*Excluding temporary staff.

In accordance with 32 C/5:

- Governance and general policy :ODG, IOS, LA, SCG and SCX

- Programmes: CI, CLT, ED, SC, SHS, and BFC in the Field

- Programme related services : AFR, BB, BPI and BSP

- Support for programme execution and administration: ADM, BFC at HQ, ERC, and HRM

**Tableau 6 - Nombre de fonctionnaires* (budget ordinaire) par catégorie
et par domaine fonctionnel, décembre 2004**

Grade	Politique générale et Direction	%	Pro- grammes	%	Services liés au programme	%	Soutien de l'exécution du programme et administration	%	Total
D et fonctionnaires de rang supérieur	7	7%	69	73%	6	6%	13	14%	95
P-5	8	5%	108	64%	15	9%	38	22%	169
P-4	8	5%	92	54%	13	8%	58	34%	171
P-3	8	4%	114	62%	14	8%	49	26%	185
P-2	8	6%	78	59%	10	8%	36	27%	132
P-1	3	8%	13	36%	3	8%	17	47%	36
NO		0%	45	100%	.	.	.	.	45
Total P	35	5%	450	61%	55	7%	198	27%	738
G	31	3%	457	50%	45	5%	389	42%	922
TOTAL	73	4%	976	56%	106	6%	600	34%	1755

(*) *Personnel temporaire non compris.*

Conformément au 32 C/5 :

- *Politique générale et Direction : ODG, IOS, LA, SCG et SCX*

- *Programmes : CI, CLT, ED, SC, SHS et BFC hors Siège*

- *Services liés au programme : AFR, BB, BPI et BSP*

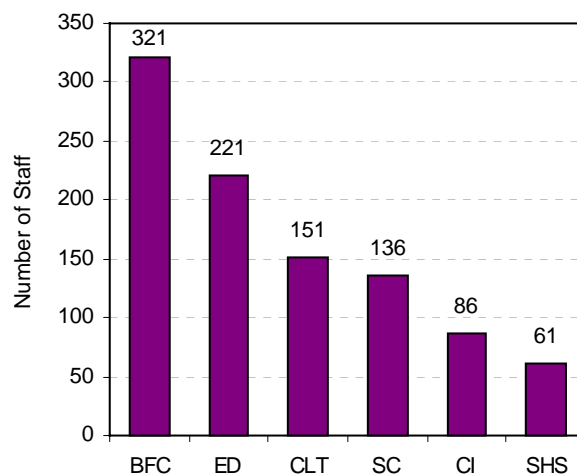
- *Soutien de l'exécution du programme et administration : ADM, BFC au Siège, ERC et HRM.*

各计划部门正常预算工作人员的情况

表 7 显示在计划部门工作的 976 名工作人员均衡地分布在总部（50%）和总部外各机构（50%）。这种结构表明旨在将计划部门工作人员分配到距教科文组织各机构更近地方的非集中化改革战略已经取得了成效。

Table 7:
Breakdown of the number of staff* under the regular budget by programme sector, December 2004**

Sector	HQ	%	Field	%	Total	% by sector
BFC	-	-	321	100%	321	33%
ED	144	65%	77	35%	221	23%
CLT	120	79%	31	21%	151	15%
SC	106	78%	30	22%	136	14%
CI	58	67%	28	33%	86	9%
SHS	56	92%	5	8%	61	6%
Total	484	50%	492	50%	976	100%



(*) Excluding temporary staff.

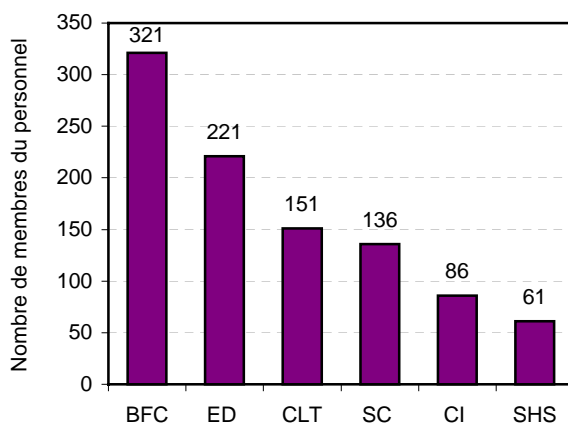
(**) In accordance with the 32 C/5 (excluding BFC at HQ that are counted for in support for programme execution and administration).

Tableau 7 - Répartition des effectifs* relevant du budget ordinaire, par Secteur du programme, décembre 2004**

Secteur	Siège	%	Hors Siège	%	Total	% par secteur
BFC	-	-	321	100%	321	33%
ED	144	65%	77	35%	221	23%
CLT	120	79%	31	21%	151	15%
SC	106	78%	30	22%	136	14%
CI	58	67%	28	33%	86	9%
SHS	56	92%	5	8%	61	6%
Total	484	50%	492	50%	976	100%

(*) Hors personnel temporaire.

(**) Conformément au 32 C/5 (non compris BFC au Siège, qui est comptabilisé dans le soutien à l'exécution et l'administration du programme).



专业人员及更高职级人员的性别平衡问题

表 8 提供了专业人员及本组织最高级别工作人员中的性别分布情况。总体来看，正常预算内专业人员及更高职级工作人员中女性占总人数的 47%。专业人员中的女性占 50%，但在主任及更高职级中存在性别不平衡问题，截止到 2004 年 12 月，女性仅占 22%。

Table 8:
Gender breakdown of Professional staff* and above under the regular budget by grade, December 2004

Grade	F	%F	M	%M	Total
DDG		0%	1	100%	1
ADG	1	13%	7	88%	8
D2	7	30%	16	70%	23
D1	13	21%	50	79%	63
P5	63	37%	106	63%	169
P4	77	45%	94	55%	171
P3	104	56%	81	44%	185
P2	85	64%	47	36%	132
P1	22	61%	14	39%	36
NO	21	47%	24	53%	45
Total	393	47%	440	53%	833

(*) Excluding temporary staff

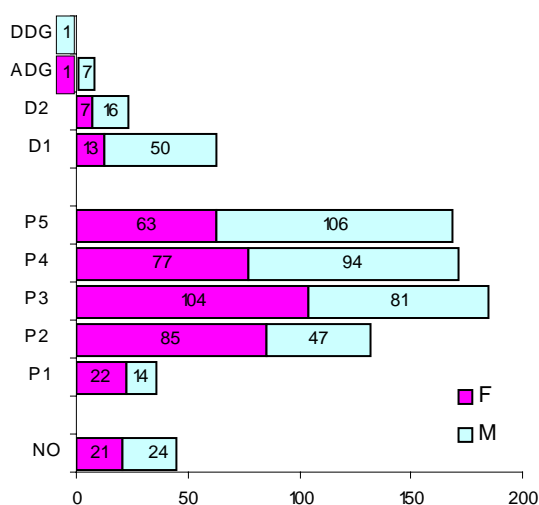
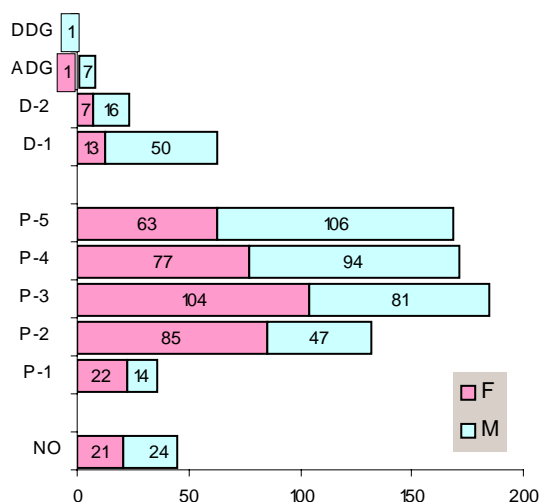


Tableau 8 - Répartition par sexe des agents du cadre organique* et des catégories supérieures relevant du budget ordinaire, par grade, décembre 2004

Grade	F	% F	M	% M	Total
DDG		0%	1	100%	1
ADG	1	13%	7	88%	8
D-2	7	30%	16	70%	23
D-1	13	21%	50	79%	63
P-5	63	37%	106	63%	169
P-4	77	45%	94	55%	171
P-3	104	56%	81	44%	185
P-2	85	64%	47	36%	132
P-1	22	61%	14	39%	36
NO	21	47%	24	53%	45
Total	393	47%	440	53%	833



(*) Hors personnel temporaire.

就情况的改进来看，自 2000 年以来，教科文组织不断提高妇女在专业人员职级中所占的比例并取得了良好成效。从下面的表 9 可以看到，女性所占的比例已经从 2000 年的 46% 提高到了 2004 年的 50%。

Table 9:**Evolution of the number of women in the P category* and above from 2000 to 2004**

	Year				
	2000	2001	2002	2003	2004
<i>D+ Staff</i>	130	125	90	96	95
<i>D+ Female Staff</i>	27	26	20	20	21
<i>%F</i>	21%	21%	22%	21%	22%
<i>P5 & P4 Staff**</i>	364	369	355	351	344
<i>P5 & P4 Female Staff</i>	118	130	128	135	140
<i>% F</i>	32%	35%	36%	38%	41%
Professional Staff	706	708	693	713	738
Professional Female Staff	324	336	332	347	372
<i>% F</i>	46%	47%	48%	49%	50%
Total Staff (P&D+)	836	833	783	809	833
Female Staff (P&D+)	351	362	352	367	393
<i>% F</i>	42%	43%	45%	45%	47%

(*) *excluding temporary staff*

(**) *including NO-D*

Tableau 9 - Évolution du nombre de femmes dans le cadre organique* et les catégories supérieures entre 2000 et 2004

	Année				
	2000	2001	2002	2003	2004
D+,	130	125	90	96	95
dont femmes	27	26	20	20	21
<i>% femmes</i>	21%	21%	22%	21%	22%
P-5 et P-4,**	364	369	355	351	344
dont femmes	118	130	128	135	140
<i>% femmes</i>	32%	35%	36%	38%	41%
Cadre organique,	706	708	693	713	738
dont femmes	324	336	332	347	372
<i>% femmes</i>	46%	47%	48%	49%	50%
Total (P et D+),	836	833	783	809	833
dont femmes (P et D+)	351	362	352	367	393
<i>% femmes</i>	42%	43%	45%	45%	47%

(*) *Hors personnel temporaire.*

(**) *NO-D compris.*

地域多样性

截止 2004 年 12 月，有 158 个会员国在秘书处占有根据地理分配原则确定的正常预算职位；在联合国系统部分专门机构中，教科文组织目前的这一属于比例最高之列⁸。按照地域多样性的原则，会员国的名额分布情况如下：3 个会员国（38%）符合限额；26 个会员国（14%）超限额，59 个会员国（31%）低于限额，33 个会员国（17%）未占名额。

行政管理和管理跨度

下面的表 10 提供的是正常预算内的管理人员和受管理人员人数的分配情况。管理职能是从专业人员职类 P5（科长）开始的，联合国教科文组织一共有 265 名管理人员和 1536 名受管理人员。也就是说管理跨度是平均 6 名工作人员有一位管理者。

Table 10:
Distribution of total staff* under all sources of funds by function, December 2004

Grade	Regular Budget	%
D and above	95	
P5	170	
Total Managers	265	15%
P4	175	
P3	189	
P2	134	
P1	43	
NO	45	
GS	950	
Total Supervised	1536	85%
TOTAL	1801	100%

(*) including temporary staff.

⁸ 联合国秘书处的比例最高，只有 17 个成员国未占名额或低于限额（7 个成员国未占名额，10 个成员国低于限额）。

Tableau 10 - Répartition de l'effectif total*, inscrit au budget ordinaire, par fonction, décembre 2004

Grade	Effectif	%
D et rang supérieur		
	95	
P-5	170	
Total cadres	265	15%
P-4	175	
P-3	189	
P-2	134	
P-1	43	
NO	45	
GS	950	
Total subordonnés	1 536	85%
TOTAL	1 801	100%

(*) *Personnel temporaire compris*

预期退休人员的情况

在今后 5 年内（即 2005 至 2009）一共有 430 名正常预算工作人员（占目前工作人员总数的 25%）将达到规定的退休年龄；到 2015 年另外还有 372 名工作人员也将达到退休年龄（占目前工作人员总数的 21%）。在这些人员中相当一部分是主任和专业人员职级的工作人员。下面的表 11 显示主任级及更高级别中有 50 人将在近五年内退休，占目前主任及更高级别的 95 名工作人员的 53%。与此同时，专业人员 P5 中有 69 名工作人员将在近五年内退休，占目前正常预算 P5 级工作人员总数的 41%。这种人员情况为工作人员队伍年轻化和地域多样性的实质性总体改善以及为高级别人员的性别平衡提供了广阔的空间。同时近五年和近十年的人员退休情况也使教科文组织面临有可能丧失机构传统的重大挑战。

Table 11:
Number of anticipated retirements of staff under the regular budget, by category,
December 2004

Grade	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	Total	Between 2010 and 2015	%
D ans above	15	16%	3	3%	11	12%	8	8%	13	14%	50	26	27%
P5	15	9%	10	6%	16	9%	15	9%	13	8%	69	57	34%
P4	10	6%	9	5%	7	4%	8	5%	11	6%	45	44	26%
P3	3	2%	6	3%	2	1%	7	4%	7	4%	25	20	11%
P2	5	4%	2	2%	8	6%	3	2%	3	2%	21	13	10%
P1		0%		0%		0%		0%	1	3%	1		0%
NO	3	7%		0%		0%	1	2%	2	4%	6	12	27%
GS	49	5%	34	4%	41	4%	38	4%	51	6%	213	200	22%
TOTAL	100	6%	64	4%	85	5%	80	5%	101	6%	430	372	21%

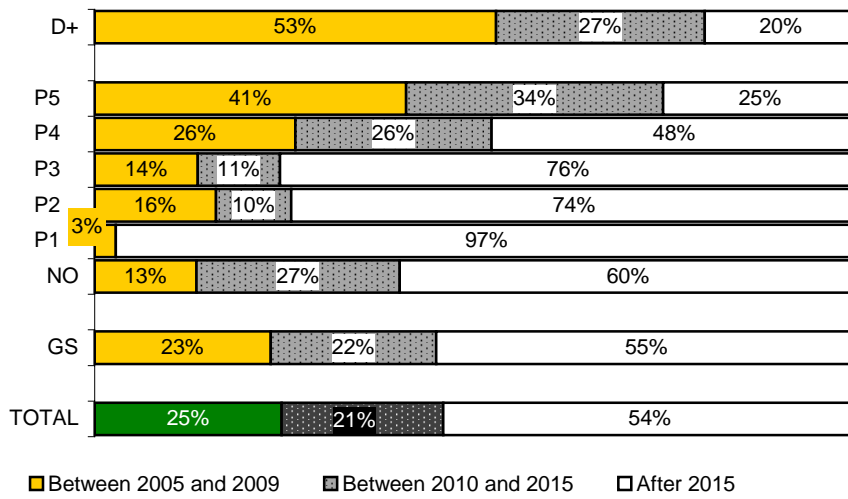
(*)Excluding temporary staff

Tableau 11 - Nombre prévu de départs à la retraite de membres du personnel* occupant des postes inscrits au budget ordinaire, par catégorie, décembre 2004

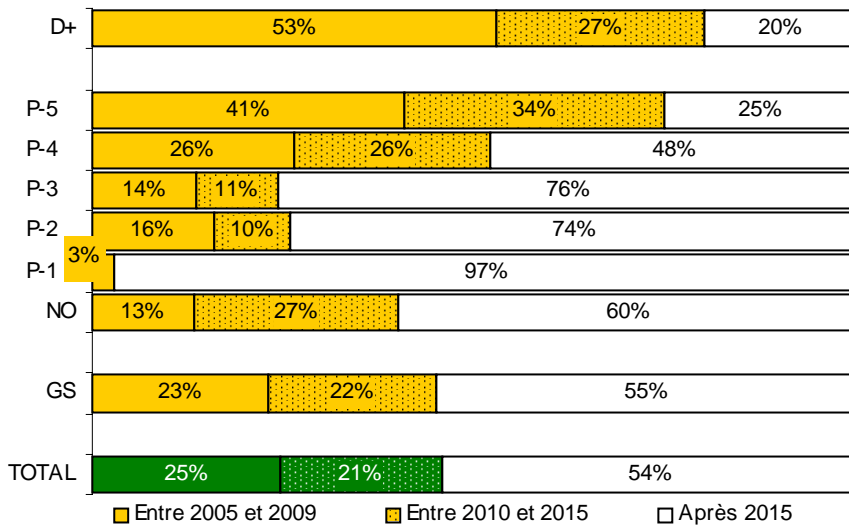
Grade	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	Total	Entre 2010 et 2015	%
D et rang supérieur	15	16%	3	3%	11	12%	8	8%	13	14%	50	26	27%
P-5	15	9%	10	6%	16	9%	15	9%	13	8%	69	57	34%
P-4	10	6%	9	5%	7	4%	8	5%	11	6%	45	44	26%
P-3	3	2%	6	3%	2	1%	7	4%	7	4%	25	20	11%
P-2	5	4%	2	2%	8	6%	3	2%	3	2%	21	13	10%
P-1		0%		0%		0%		0%	1	3%	1		0%
NO	3	7%		0%		0%	1	2%	2	4%	6	12	27%
GS	49	5%	34	4%	41	4%	38	4%	51	6%	213	200	22%
TOTAL	100	6%	64	4%	85	5%	80	5%	101	6%	430	372	21%

(*) Hors personnel temporaire.

Rate of anticipated retirements of staff under the regular budget, by category, December 2004



Taux prévus de départs à la retraite de membres du personnel occupant des postes inscrits au budget ordinaire, par catégorie, décembre 2004



第 一 七 一 届 会 议

171 EX/6 Add.

Part I

巴 黎, 2005 年 4 月 15 日

原 件: 法 文

临时议程项目 5

总干事关于改革进程的报告

第 I 部分

增 补 件

人事政策

概 要

遵照联合国教科文组织《行政手册》第 2805.7 项的规定，教科文组织工会（STU）就总干事的报告提出自己的意见。

A. 人事政策

招聘、晋升和培训

1. 请允许教科文组织工会（STU）直接指出，总干事打算调整秘书处的结构和削减人员编制，而 2004 年却填补了 125 个专门人员及以上人员职位，其中不乏未遵照新政策（2003 年 9 月 29 日发布的第 2191 号行政通函）确定的招聘原则行事的情况。
2. 教科文组织工会已提请行政管理部门，特别是人力资源管理局负责人重视所有这些违规问题，但任何补救措施迄今并未采取。工作人员感到，正是人力资源管理局使这些不符规定的做法得以延续。长期以来，教科文组织工会一直在提请注意，有缺陷的不是规定（无论新旧），教科文组织人事管理之所以不善是因为没有按这些规定去做。
3. 尽管晋升的程序有了些改进，但由于不加以执行，工作人员获得晋升（不论其符合与否）最常见的还是靠上级领导的好感，而不是在公平合理的基础上来决定。
4. 关于工作人员的培训与进修问题，由于其决定权已下放到各部门和各处局，所以跟晋升一样，其标准也是不合理、主观和不公平的。180 名高级官员接受了领导艺术和管理培训本应减少精神骚扰的现象，但它现已成为秘书处常见的做法，而且仍然经常不予以惩罚。
5. 教科文组织工作人员关切进修问题，但要求有一项基于质量而不是数量的正确政策。应指出的是，对培训及其对秘书处工作的效率有何影响没有采取过任何后续措施加以评估。此外，还应考虑到有很多同事工作负担重，甚至连去参加培训的时间都没有。

实施人力资源政策改革的框架

6. 从 2002 至 2004 年，人事政策问题咨询委员会（ACPP）为了向总干事提出建议，不得不在人力资源管理局不断施加的压力下开展工作。教科文组织工会高兴地看到，总干事通常都听从人事政策问题咨询委员会的意见，但遗憾的是，人力资源管理局对 ACCP 与总干事直接互通信息却制造障碍。例如，ACPP 不得已于 2003 年 11--12 月一次日程非常多的会议上，紧急起草关于反对骚扰政策的草案，但是，总干事到 2004 年 6 月始终没有收到 ACCP 的报告，有关的行政通函迄今也一直没有发布。

7. 尽管政策有了明显的改进，但是，由于人事管理规定得不到执行，故而结果令人不快，而且人员的士气也低落。教科文组织工会在其主席在第一七〇届会议财务与行政委员会发言中把这些情况周知了执行局。

8. 如果说教科文组织工会拒绝与其通常的对话者的定期接触，那正是为了提请总干事室注意人力资源管理局的失职问题。教科文组织工会感谢财务与行政委员会主席，感谢他表示愿意热切关注工作人员的处境，以及副总干事为使工作人员与高层负责人重开对话所表现出的不可否认的毅力，本工会希望能够为真正透明和公正的人力资源管理工作奉献力量，但目前还远远不够。

B. 教科文组织中、长期人员配备战略

9. 教科文组织工作人员充分意识到本组织应该进行调整，以适应当今整个世界越来越快的变化。但是，我们不能同意这种悲观的看法，即一系列的自然灾害和战争将成为人类未来的主要特征。紧急干预不能成其为秘书处结构和本组织计划调整的主要原因；安全和反恐是必要的，但它们不应成为这一改革的依据。

10. 我们在准备庆祝教科文组织六十周年，但本组织会永葆青春活力，因为在适应世界的重大变化方面，她从未止步不前，而且甚至是走在它们的前头。教科文组织是一个“智力型”组织，在世界上，指出国际社会发展趋势的往往是本组织。读了联合国秘书长为 2005 年 9 月各国首脑和政府首脑会议准备的报告，联合国系统所有秘书处的调整看来势在必行，因而我们不能妨碍教科文组织秘书处的调整。工作人员所希望的是调整工作应具有透明度。

11. 教科文组织工会希望为提高教科文组织秘书处的效率作出贡献，但如不与三个工作人员协会进行任何协商，也完全不公开，这样，它是不能接受的。目前的人事管理政策使人感到在职的工作人员的能力经常得不到承认，从而使在本组织工作的人员产生不稳定性。

12. 斯大林说，人是最可宝贵的资本。在教科文组织的行政管理工作中有此同感至少是出人意料的，人力资源管理局把人力资源当财力资源来管理，这是不正常的也是令人担忧的。在此仅举一例，人力资源管理局不等大会决定，就把各部门和各处局建议取消的职位视为已取消，并对这些职位的工作人员施加压力，强迫他们离开本组织但不考虑他们的权利也不考虑他们的利益。先甬说工作人员是“宝贵资本”，他们是人，应该给以正确对待。教科文组

织工会相信总干事会审慎处理，使在可能被取消的二十来个职位上的同事得到公正、公平的对待，使他们不失尊严。

13. 许多工作人员因为宣布要进行调整而通过协商提前离开本组织，这显然是不满的表示。联合国秘书长也主张采取这样的行动来更新人力资源。遗憾的是在教科文组织，对有关人员采取两套衡量标准，不一视同仁。所提议的离职补助金与有关人员的级别不成比例。有些人的补助金远远超出了《工作人员条例和细则》的规定，而另一些人则低得可笑。

14. 教科文组织在全球化时代的作用应加强，以参与预防产生的不良影响和保护文化及生物多样性的工作。现在对工作人员的素质要求比任何时候都来得高。如果重新确定本组织在国际社会中的作用需要越来越多的由“多面手”组成的长期人员，那么，新的人员配备战略就不应该仅仅是编写漂亮的文本，还应该切实地落实到人力资源的管理当中。一方面，现有工作人员的大部分职业生涯都从事了国际合作的工作，他们已成为国际公务员队伍里的专业人员，他们应拥有长期合同（正如当选的 ACCP 成员所建议的那样），另一方面，按照专门为某位候选人严格制定的职位说明招聘新人员的工作早就该停止了。

15. 如果说教科文组织目前的在职人员的弱点真的是其专业水平过高的话，那么，总部对顾问的无度使用也就不再有什么好说的了。人力资源管理局为了对其在人力资源方面不加管理（尤其是总部）做辩解，针对每个问题都具体编造了些说法，如总部的专家过多，应该去掉一些，以应对全球化的需要，或者又反过来说，总部专家不够，需要雇用顾问和其他合同签约者来满足计划的需要。例如，第 171 EX/6 号文件第 42 段就说，“要求教科文组织的骨干工作人员始终与前沿水平保持同步是困难的”。教科文组织工会要求不再使用这种说法并进行一次调查。如果专业人员真的不再适合当计划专家，那就应采取紧急措施。

16. 为什么不利用长期合同来加强骨干人员而选择“利用中短期临时人员和外部服务提供者”？如果采用这种方针，如何保证公平合理的区域分配？

17. 人力资源的更新，特别是因现代技术而进行的更新，并不一定会造成“机构记忆”的丧失，而相反的是可能摧毁国际公务员制度，如果招聘独立于国家当局的高水平的专业人员的条件得不到保证的话。教科文组织工作人员的不稳定感，不按现有的规定进行招聘，这都造成了本组织人员的独立性和专业素质价值的损失。通过对新工作人员的“本组织文化”培训很容易确保机构记忆的传承，但是不断把在本组织长期工作的人员置于次要地位，骚扰指责

他们，对他们的这种蔑视则会产生另一种文化，即“自然生成的一代”比什么都好的文化。秘书处本身内部的这种断层造成了矛盾，而且冲突可能会越来越全面化。

18. 如果秘书处明显不能承担属于教科文组织某个主管领域的任务所需的各种人才，如果因全球化使然需要把教科文组织的工作人员分成长期人员和视具体情况雇用的人员，那么在这两类人员之间应确定合理的比例。这绝不是什么新事物，本组织一直是这样做的。教科文组织现有人员对这一问题的两个方面表示关切：目前对人力资源管理一是缺乏预见性，另一个是缺乏透明度。这一潜在的威胁笼罩着在职人员的心头，除此之外，工作人员现在还具有不安全感 and 不满情绪。

19. 人力资源管理局蔑视教科文组织工作人员能力最明目张胆的表现是对一般事务人员的态度上。人力资源管理局按照老的做法，而不考虑满足这类人员在职业发展方面的合乎情理的需要，就建议改变职责的名称，把各种职责又分得更细，好象本组织已不再需要“一般人员”了。

20. 此外，教科文组织工会还对“技术人员”（GT 职位）的前途表示关切，因为在此问题上始终没有音讯，而他们是本组织正常工作所不可或缺的，他们和其他工作人员一样，也都拥有教科文组织这个机构的记忆。

21. 助理总干事办公会议是一个没有行政定义的机构，但它似乎体现了秘书处的民主领导，它从未会见过 ACCP 的成员（但他们分析它提出的建议），也未会见过三个工作人员协会的代表。教科文组织工会建议总干事定期请工作人员的代表参加助理总干事办公会议，从而保证改革的透明度和效率。总而言之，教科文组织工会恳请会员国代表和总干事室吸收工作人员的代表参加秘书处的调整管理工作，使 ACCP 能够更自由地发表意见，并重视三个工作人员协会提出的建议。

第 一 七 一 届 会 议

171 EX/6 Add.2

Partie I

巴 黎, 2005 年 4 月 19 日

原 件: 法 文

临时议程项目 5

总干事关于改革进程的报告

第 I 部 分

增 补 件 2

人 事 政 策

概 要

根据联合国教科文组织《行政手册》第 2805.7 项的规定，联合国教科文组织国际同仁会（AIPU）就总干事提交的报告提出其建议。

引 言

1. 唯一体现秘书处地理-文化多样性的代表协会--联合国教科文组织国际同仁会 (AIPU)，截至 2004 年 12 月 31 日，会员已拥有 392 名，每日有入会会员，其代表性逐渐发展到总部外办事处；它审议了有关总干事关于本组织人力资源改革进展情况临时报告的上述文件。

2. 在进行了这一审议后，联合国教科文组织国际同仁会注意到，由于人事政策的改革方案得到加强和充实，改革进程因此取得巨大进展。但是它认为这项政策的实施还要求改变人的精神状态，这种变化却尚未产生影响。它也完全清楚这并不是是一项能够轻而易举地达到的目标。

3. 事实上，我们认为，在人事管理方面的各项改革中，应当评估新措施的实行对本组织的人员编制和绩效产生的实际效果，还应为此作出各项决定。此时此刻，应当根据迄今获得的经验，分析哪些方面取得了进展，哪些还没有产生人们所希望的效果，且原因何在，哪些方面应当加以修定或改进，从而加快实施改革进程，争取取得新的成果。

4. 然而从这一角度看，上述临时报告显得较为空泛。它所介绍的似乎是执行局委员愿意听到的，而不是他们应当了解的事情。该报告不仅从质量方面没有进行足够的分析研究，也没有对情况进行认真的总结。它只是一份在**实施新的人事政策方面所取得的进展**概要和一项有关本组织**人事配备的中长期战略**。

5. 如要加**强调注重结果和履行职责**¹，但却几乎没有在已作规定方面的具体材料来证明每个人都认真履行了各自的职责，也没有列出在实施新的改革措施中所遇到的种种困难和促进解决这些难题的办法。稍稍多写一些有关所遇问题的细节和解决这些问题的方式可能会使本文件更为实用。在重审议程所涉及的项目时，该文件促请我们提出以下意见和建议：

A. 实施人事政策

6. 在启动改革时，它旨在达到四项目标：**给人力资源注入新的活力；树立责任心和推行问责制；简化秘书处结构并使之合理化；重新强调对规章和程序的遵守。**

¹ 参见第 171EX/6 号文件第 I 部分第 40 段。

i) 关于责任感的一般性评论

7. 然而我们今天注意到，**工作人员自律及其责任感**问题至少是人们产生失望的根源。最近以来，各工作人员协会和行政管理部门之间的磋商也有点儿不景气。我们明显感到，某些伪称工会积极分子的支持者总想在通向与本组织对话的道路上设置障碍。我们不知道他们究竟寻求维护什么样的现状。但是，我们一眼就可以看出，实际上往往都是对所有改革问题的系统对抗和歪曲事实的情况。

8. 联合国教科文组织国际同仁会不相信教科文组织会出现这样的社会对话。然而，如果说几个月前，它倾向于暂时中止参加人力资源管理局局长（DIR/HRM）定期召开的工作会议，那是它不愿再继续赞同就工作人员的个人事例每月进行的磋商，这样做真正解决问题的办法也找不到。例如，同仁会注意到，面对各个部门的负责人，人力资源管理局局长总是没有足够的权威来引导他们矫正那些可能发生的不正常情况。

9. 自此以来，我们了解到，总干事尽力寻求各种手段，促使工作人员协会代表有效地参加实施改革方案--这一要求所有各方参与的共同事业--并真正切实考虑他们的各种关切。此外，我们并不怀疑每个人都是出于本组织的最高利益在贡献自己的一份力量。

10. 本着同一精神，副总干事（DDG）为尽快恢复和明显改善与联合国教科文组织国际同仁会的社会对话所作的坚定承诺和决心值得赞赏。他的原则决定在于跟我们协会的代表制订今后每月工作会议日程表，并亲自参加这些会议，该原则决定证明，他重视这一处于行政最高一级的磋商进程。但可惜的是，协商的真正意愿和这样一项决定所表明对话却总是得不到秘书处那些掌握或以为掌握部分权利的人及时作出反应。

11. 在副总干事的鼓励下，工作人员代表和行政管理部门代表最近在曼谷召开的国际公务员制度委员会上用同一个声音说话，特别是在涉及巴黎一般事务类职员工资调查的结果方面，我们为此感到高兴。我们认为，在考虑调整医疗保险基金财源问题时也应采取同一做法，该基金的纳费比例已经多年未变，报销费则增长过多。

12. 关于**干部自律及其责任心**问题，它们已经朝着授权、有时乃至过度授权的方向发展，这些授权没有随之列出需兼顾的同一范围的义务。当然，随着对最高层干部采用业绩协定，责任心便有所加强。但是一般说来，他们都没有时间来处理人力资源的日常事务的管理，他们往往求助于其他官员（AOs 和/或 EO 部门）做这项工作。

13. 因此，由于缺乏一项**明确和切实可行的问责制度**，一种管理特权、豁免和不受处罚文化正在发展，手中有权的人和手中无权的人利用这种文化均不按同一规章行事。缺乏这类制度**例如**会放任一个新手可能任意操纵各项规章和程序，不仅导致计划管理人员和负责人的权势地盘迅速增加，而且尤其会使一些骚扰案件复发。对这一点既不提出异议，也无法控制，工作人员没有对抗实力，要是有人道德败坏，他们还会担心遭到报复。

14. 在联合国教科文组织国际同仁会看来，目前的形势更加令人担忧，因为人力资源管理局一向不配置有效机制来监督授权方面所做的工作。此外，该局²打算促进改革而开展的“未来活动”清单就没有列出计划管理人员的授权，也没有这些管理人员在招聘和人员调配、监督职业表现和安排职业方面的责任的分配事项。

15. 应当紧急研究这种状况，况且授权并不是放弃权利的同义词，因此务必书面明确规定授权范围；每个管理人员应当清晰和确切了解授权范围。如若目前这些缺陷得不到纠正，如该局在这个问题上也不具备应有的能力来监督、支持和培训计划的负责人和管理人员，那末目前正在进行的人事改革就有可能受到极大影响。

16. 另外，新近成立的责任监督委员会--“责任小组”--这一作为副总干事主管的监督机制必须确保授权的正当行使，正常执行和严格遵守现行的各项规章和程序。

ii) 关于注入新活力的具体意见

17. 迄今为止，确实在实施变革人力资源改革计划方面取得了重大进展。务实和相互尊重支配着工作人员协会代表和行政管理部门代表之间的关系，特别是在人事政策咨询委员会(ACPP)的工作中，因为已制订并通过和实施一项新的招聘、轮换、培训/进修、业绩评估、家庭生活支助、有限期合同安排及授权章程和总部外办事处履行汇报义务方面的政策。

18. 在这方面，还应增列三项其它主要内容，即：制订授权综合章程；向总部和总部外单位履行汇报义务；制订新的反骚扰政策和职位调级政策。这一系列措施已宣布自今年初开始生效。

² 参见第 171 EX/6 号文件第 I 部分第 27 段。

19. 但是，一方面这一较为令人鼓舞的现状不要让人们忘记联合国教科文组织执行严厉预算纪律的现有规章制度，这一规章制度是**改革运作困难**产生的根源。事实上，五年多来不断出现“寻求节约”预算资金来资助会员国日益要求增多的优先事项已经对工作人员的职业和服务条件、能力、质量和业绩产生直接影响。它将使本组织作为多边良好雇主组织的地位发生大变，变成一个效率和业绩都分别成为大幅度削减和节俭代名词的机构。

20. 为了使秘书处能应付这些情况，对招聘和提职都加以限制，并大幅裁减人员。事实上每个双年度都取消了 200 多个职位，而且预计下一个双年度还将进一步裁减一百来个职位，这样总共将减少 700 多个职位！当然，通过大量裁减职位来进行结构和职能调整能满足某些会员国，尤其是交纳会费最多的那些会员国的要求。

21. 不过目前这种大裁员的做法已变得无法让人接受了。它不仅有可能会严重危及某些优先计划的实施并影响改革进程，更为重要的是它掩盖了目前的裁员给工作人员带来的实实在在的影响。因此我们要求副总干事和人力资源管理局局长以建设性的方式与相关人员和同仁会代表讨论裁减人事费预算带来的问题，不能再拖延了。

22. 我们希望都能明智以对，在取消职位时尽量减少给受影响的人带来的痛苦。我们已经发出希望为此与副总干事和人力资源管理局局长开展对话的呼吁，并相信会有好的结果。

23. 在长期处于财政紧缩的情况下，同仁会希望能够完整地、**不加压缩地批准总干事提出的 2006--2007 年计划与预算**（33 C/5）。这个预算是以 6 亿 1 千万美元（即上一个双年度的水平）为基准，再加上为会员国确定的一些优先计划另行提供的 2 千 5 百万美元，因此预算总额为 8 亿 3 千 5 百万美元。**这个数字是确保本组织履行会员国赋予的使命、继续推进正在进行的改革、提高秘书处的效率使其更具活力所需的最低标准。**

24. 事实上同仁会认为，在过去的五年里，由于大量裁员，教科文组织只能以不足的人员来承担超负荷的任务，秘书处的工作质量受到了影响。同时我们也确信，本组织目前的人员编制现状已经到了再削减就会严重危及确保提供正常服务、并导致放弃或推迟一些被认为需要优先实施的计划。

25. 同仁会既不能同意减少拨款，也不能同意取消任何计划和活动，或裁减 33 C/5 建议本所确定的职位。在资源紧缺的今天，每一分钱、每一件物、每一项活动和每一个职位都要慎重对待，以更好地围绕优先事项开展本组织的活动。

26. 这就是为什么我们要开展宣传活动，使各常驻代表团和执行局委员能更好地了解在预算上对秘书处人员编制和工作过多限制会带来的影响，并希望他们能够不加修改地批准建议的 33 C/5，既不大手大脚也不过分吝啬。

27. 除了常驻代表团以外，我们也紧急呼吁本组织的所有会员国不加压缩地批准 33 C/5，再次全力支持总干事提高本组织效率的工作，而不必面临过分拮据的资金限制。

28. 另一方面，国际同仁会认为，要使改革对工作人员的工作条件和职业前景带来明显的改善，仍有许多工作要做。首先，关于招聘问题，它赞赏 2004 年所做出的努力：使管理职位数量趋于稳定；帮助不占名额或名额不足的会员国--特别是通过青年干部计划--以及努力实现男女性数量均衡。但是，我们对于在专门人员或主任职位的招聘中继续坚持更多录用外部申请人而非内部申请人的倾向表示遗憾。我们同样感到遗憾的是，缺乏有关管理职位如何安排的信息，特别是要避免一国国民接替同一个国家国民的情况。

29. 我们首先认为，性别问题（即秘书处男女工作人员机会均等）应该进一步得到大力改进，以实现大体均衡的目标。仅就专业人员及以上职类而言，谁看不见，职级越高，妇女比例就越低？这不是能力的反映。谁看不见岗位前景最黯淡的岗位，妇女数量最多。

30. 最后，新的工作人员选择系统容易造成滥用职权和做手脚的可能性使我们相当担忧。具体而言，例如，对于某个职位，计划负责人可以选择自己中意的候选人，也可能因为失误（如有关人员的行政档案问题）致使某个候选人没能入选，而又没有任何弥补的机制。

31. 为了改进现在这套系统的运行，国际同仁会建议，在针对入选候选人做出决定之前，采用一种上诉程序，使未被选上的工作人员得到公平的对待。这种程序使进入小名单但未被最后选中的工作人员在决定生效之前有十天的时间对该决定提出申诉。这种延迟不会对系统的运作造成严重的拖延，可是，却产生真正的公正、透明和问责效果，而且可以避免日后的纠纷。

32. 关于晋升、培训和职业发展，国际同仁会满意地注意到在招聘结束时取得的成果，32 C/5 文件对重新定级安排储备金，对总部一般事务类和相关职类职位重新定级以及对工作人员进行的培训。

33. 毫无疑问，只要岗位的职能有了大的调整，所有的工作人员原则上都有权获得职位的重新定级。但实际上，除了本组织调整和优先工作不断发生变化、采用新的管理技术以及工

作人员队伍老化等因素，职位重新定级、晋升和职业发展的可能性太小了，就像一场真正的冒险历程，从而使有关的工作人员失去信心和动力。

34. 此外，很显然，迄今为止所提供的培训与职业关系很小，而且对个人的晋升意义不大。实际上到目前为止，尚没有固定的和协调配套的程序来开展定期培训或使工作人员与联合国系统其他机构的工作人员建立联系。职业发展实际上留给每个工作人员自己去解决，缺乏任何支持体系：行政管理部门还没有一套涵盖各级各类工作人员的总的职业发展体系。因此，除非为培训活动提供充足的资金，并使终于靠标准而不是靠运气的职业政策对培训计划的内容以及对所有工作人员的发展潜力产生影响，否则培训工作就不会有意义，也不会对所完成工作的总体质量有所促进，从而使同事们的满意度提高。

35. 为了清楚地了解在一般事务人员及类似职类的人员(GS)方面存在的问题的严重程度，必须指出的是，由于新的轮换政策不包括这类人员，所以他们并没有机会利用这项政策，在职业方面取得发展。尽管总部 GS 职位经过重新定级不断有晋升，但是，还有很多这类人员工龄已在 10 年以上，级别却一直没动，仅此就足以说明问题了。因为目前的状况似乎是进入本组织的起点决定以后的职业前景，故由此而造成的停止不前的情况更加使人感到失望和不能接受。

36. 为了解决大多数 GS 人员感到无望的问题，AIPU 劝告行政部门采取如下措施：

- 鼓励各部门制定可以充分利用其辅助人员的知识和能力的计划。在这方面的最佳做法比如可以详细调查所有 GS 人员的专业知识，确定其中有些人是否需要进一步接受培训，他们所从事的工作与他们所在的职位说明是否一致。通过这项工作可以对某些职位重新定级，也必然有助于各部门今后从自己的一般事务人员储备里进行招聘；
- 确定将 GS 人员晋升到行政管理人员类职位的定额；
- 采取促使具备必要资格和文凭的 GS 人员获得职业发展的战略，影响他们职业发展的唯一障碍应该是他们的专业知识、能力和所受的教育。

37. 关于宽幅工资和业绩工资制度的改革，AIPU 第一次有点儿惊讶地从待审议的报告中了解到，教科文组织把的里雅斯特阿卜杜勒·萨拉姆国际理论物理中心(CIPT)的专门人员列入业绩工资和宽幅工资的试点研究，联合国另外四个机构也已开展了该项研究。

38. 我们认为，今年初在国际公务员制度委员会的同意下，为阿卜杜勒·萨拉姆国际理论物理中心开展的这个试办项目是错误的。这项有助于进行试验的改革具有专断拨款、增加雇员之间的竞争的风险，并有害于整个系统的待遇平等问题。为进行这一改革，对极少数主任进行了培训，但预先考虑的各项措施丝毫不能保证进一步调动工作人员的积极性。目前以试验方式实施这些措施的各实体都在以一种非常灵活的方式进行，而且，可能不会从它们的实验中得到任何可靠的结论。

39. 最后，关于合同政策问题，必须经过既无明确的结构，也无正当理由的各种短期合同和有限期雇用，才能从试用阶段转为长期合同的合同条款的多样性，不但造成了不稳定性，也造成了既无用也无益的紧张。不可能始终都清楚某人拥有某类合同以及这样做的好处。教科文组织同仁会认为，没有就业安全和使他们能够只为本组织的利益履行其职能的保障，就没有独立的国际职员。由于采用不稳定的合同，使部分工作人员目前处于不得不首先满足各级监督者的要求，然后才能考虑本组织的利益境地。

40. 同样，将通常由一般事务人员和专门人员负责的工作外包、聘用退休人员--尤其经常从事治安与安全服务工作--以及聘用有时将行政人员的工作交给他们去做的顾问，结果将本来可以把外包工作交给他们去做的工作人员排斥在外，而且妨碍了他们的晋升。这些都是需要在人力资源配备中期和长期战略框架内予以认真研究的令人忧虑的问题。

B. 中长期人员配备战略

41. 联合国教科文组织同仁会感兴趣地注意到本组织人力资源配备战略草案。但它对规划工作人员职业前景的决定性数据资料的收集工作进展缓慢，以及尚未对中长期战略提供支持事宜充分进行协调表示遗憾。例如：既没有对秘书处现有工作人员各种能力的清查情况进行通报，也没有对谋求解决老龄化问题采取具体措施。

42. 然而我们认为，这项战略草案清楚地描述了国际同仁会和行政管理部门代表可以一道共同完成的重点工作，使一个有积极性的工作人员更加有效地致力于促进我们的共同目标。正如提交审议的这项报告第 66 段得出的结论那样，该战略的**行动原则 5** 规定采用“两类职业”，并为此“重审合同安排”事项，现列出今后实施此项原则的若干建议。

43. 在修订合同安排时，应当注意公平实施下述**临时性措施**，也要考虑维持职员的士气：

- 这项规章制度的变动不得涉及持长期职位合同的职员；
- 受聘的实习职员可在实习结束后申请长期职位；
- 审查所有持定期合同职员的情况，如果不存在合同转换的冻结情况，他们可以申请长期职位合同。

44. 换言之，在考虑把那些享有这项权利的工作人员的实习合同和定期合同转换为长期合同时，应作出一些具体规定，注意实行客观标准。还应明确指出，本同仁会和行政管理部门--特别是副总干事和人力资源管理局局长--应赞同有关同仁会工作计划的某一优先活动的这些建议，而且他们已同意将尽快并从容地就促使其取得具体和持久成果的最佳方式继续进行各种磋商。

第 一 七 一 届 会 议

171 EX/6

Part II

巴 黎, 2005 年 2 月 28 日

原 件: 英 文

临时议程项目 5

总干事关于改革进程的报告

第 II 部分

新的管理手段

概 要

根据第 169 EX/ 3.3 号决定的要求，总干事现提交关于改革实施情况的进展报告，内容包括人事政策、新的管理手段和非集中化工作。

本报告的第 II 部分专门介绍新的综合管理信息系统的使用情况，包括计划与预算、财务和账目以及人力资源和工资管理。

建议作出的决定：见第 31 段。

引 言

1. 按照执行局在其第一六九届会议上（2004 年 4 月）提出的要求，本报告总结了在使用新的综合管理信息系统支持本组织过渡到成果管理制（RBM）方面所取得的进展。有必要回顾一下新系统的三大组成部分，即：(a) 战略、任务和结果评估信息系统（SISTER），它包括计划与预算的编制，以及对其实施情况的监督；(b) 用于记录财务交易、账户管理和为预算与财务报告的编制提供数据的财务与预算系统（FABS）；以及 (c) 涉及人力资源管理和工资发放的人力资源信息系统。前两个部分分别于 1998 年和 2002 年开始运行，但第三个部分（人力资源）还在筹备当中，计划在下一个双年度开始实施。
2. 这些现代管理手段应充当将教科文组织转化为一个以新的姿态去发挥其应有的作用、并在其主管领域产生更大的国际影响的现代组织所需的改革工具，为从计划编制到非集中化再到人事政策的各个领域进行的改革提供可靠的支持机制。

“战略、任务和结果评估信息系统”（SISTER）：加强概念优势，实现技术平台的现代化

3. 正如向执行局所提交的报告（第 169 EX/6 号文件和第 170 EX/INF.3 号文件）所示，SISTER 是一个对成果管理制至关重要的创新性的计划编制、管理、监控和报告工具。它是计划改革进程的关键一环，有助于明确强调成果和作用，并有助于对计划的实施情况和进展进行监控。该系统旨在对高层管理人员和理事机构的决策产生重大影响，同时也是秘书处所有计划官员的一个有效管理工具。
4. 不过，充分发挥该系统的潜力正经历一个比较缓慢的过程，因为其运作受到若干因素的影响。其中包括：原来的技术解决方案在技术上有些过时；为了制定一个更好的非集中化战略，规划过程有所变化；以及采用了新的财务与预算系统（FABS）等。此外，持续存在的技术问题妨碍了有些工作人员对该系统的充分利用。
5. 鉴于这些原因，已经开始对 SISTER 系统进行审查，以确定在使该系统充分满足所有用户和系统期望的同时，又能保留和加强其概念优势的升级要求。此次审查首先对该系统的规格进行了内部修订，并开发了一个模型，然后将两者交给选定的某个用户群进行分析。新的应用程序起初定于 2004 年投入使用，但后来对这一方法作了进一步的修改，以扩大需求评估范围和实施时可能采用的技术结构。2004 年 9 月决定由一家专门公司重新编写系统规格，作为在进入系统设计和实施阶段前选择最适合的技术平台的基础。

6. 对系统规格的审查于 2004 年 12 月完成，随后便开始就最适合的技术平台以及设计和实施方案进行招标。目前正在对收到的方案进行审查，以便在 2005 年 2 月开始进入设计和实施阶段。这项工作是在秘书处一级的高级指导委员会监督下进行的，其中要在有关单位之间进行广泛的磋商并举办一些用户讲习班。工作目前正在进展当中。打算将“新的 SISTER”及时投入使用，以用于 33C/5 工作规划的编制和监督。

财务与预算系统（FABS）：在总部外办事处和各机构的推广使用

7. 本双年度 FABS 项目的主要目的是在总部外逐步而稳健地推广使用该系统，以确保在中央会计系统中记录教科文组织的所有财务事项，并使秘书处和理事机构随时都能对本组织的财政状况有一个全面和最新的了解。具体来说，预期惠益有：

- a) 财务数据处理的完整性、准确性和及时性（CAT）：
 - i) 实时提供总部外的预算使用情况；
 - ii) 总部外财务活动的问责制与可跟踪性；
 - iii) 由于有内置的实时预算检查和其他技术控制手段，可以降低错误和/或违规风险；
 - iv) 缩短结账周期；
- b) 总部临时安排的大量节省；
- c) 减少总部外的书面工作，从而更合理地利用有限的人力资源。

8. 鉴于总部，特别是总部外办事处的预算和人力资源有限，FABS 系统的安装采取的是分阶段分模块逐步安装的方法，每次只在一些办事处中安装该系统，而且是逐模块安装。

9. 在安装了资金管理（FM）模块（主要是用于预算磋商和资金储备）后¹，2004-2005 年将财务管理（FI）模块列为了最优先事项，以便在该双年度结束时能实时掌握总部外的大部分财务事项。然后将安装旅行（TV）和物资管理（MM）模块，从而能够修订和丰富 FABS 系统中的总部外财务信息，列入一切必要细节。

10. 为确保选中的各总部外单位具有必备条件，使它们能够承担使用 FABS 系统后所带来的各项新的责任，将分两个阶段对这些单位进行资格认定。第一个阶段历时三个月（资格认定阶段），目标是基本保证选中的各办事处具备包括内部控制在内的一些基本能力，以便会

¹ 约在 50 个下放单位建立了资金管理模块，并培训了 100 多名用户。

计长能够授权各工作人员将有关交易事项直接记录进 FABS 系统中。在这个阶段中，将对照以下主要标准对选定的办事处进行评估：a) 内部审计建议的落实率至少应达到 80%，并有全部落实的计划；b) 暂记账户的年周转率应低于 5%；c) 必须正确编制银行对账单。一个明显的前提条件是要有必要的计算机硬件和连接。达到这些标准的办事处的工作人员被邀请到总部接受两周关于使用财务管理模块的强化培训，然后他们就开始直接在系统中作帐，同时继续将其预付款帐目送到总部进行核查。在接下来的三个月里（试用期）要对他们进行密切的观察（通过对预付款帐目的提交情况和在 FABS 系统中记录的数据进行审查的方式），以确保正确地建立各项预留资金，并将相关事项正确地列入总分类账中。这一时期结束时，被认为成功的办事处将被认定为完全合格，并停止向总部送交预付款帐目，只由会计处 (ADM/DCO) 对其进行“正常的”定期检查，和由内部监督办公室 (IOS) 进行定期的内部审计。

11. 2004 年 6 月初首先在两个试点办事处（拉巴特办事处和蒙得维的亚办事处）安装了财务管理模块，然后于 2004 年 7 月初对接受使用财务管理模块的第一批六个办事处进行了培训。另五个办事处（第二组）在 2004 年 10 月中旬之前也接受了关于财务管理模块的培训，并使用了财务管理模块，从而使使用财务管理模块的办事处总数增加到 13 个²，迄今为止共有 32 名工作人员接受了培训并获得证书。这项培训不仅具有纯粹的学习价值，它还为总部和总部外办事处的同事们提供了一个相互交流经验和进行团队建设的良好机会，从而加强了人与人之间的联系，改善了总部和总部外办事处之间的交流。

12. 应当指出的是，在这方面严格遵守了资格认定标准，截至目前，共有四个办事处的资格认定被停止或推迟。同时，总部外办事处本身也认识到，采取这样严格的方法是合理的，因为除了提供技术工具外，推广 FABS 系统的目的还在于提高总部外办事处的整体能力，使它们能够更加自主地承担财务管理责任。此外，推广 FABS 系统还提供了一个实现总部外工作程序的简化和标准化，并明确各自所负责任的机会。编写了修订后的程序，目前该程序正由使用 FABS 系统财务管理模块的办事处加以实施。为总部外办事处编制了资金划拨的权利和责任表，并于 2004 年 11 月正式发布，以便为修订后程序的运作和 FABS 系统财务管理模块的实施提供支持。

² 阿曼、曼谷、北京、贝鲁特、开罗、达喀尔、哈瓦那、雅加达、蒙得维的亚、新德里、金边、拉巴特和圣地亚哥。

13. 在这一背景下，让总部外的信息技术（IT）专家具备支持新系统的能力和确保他们与总部的信息技术专家密切协作是很重要的。出于这些考虑，2004年12月6至10日在总部为总部外信息技术专家举办了一个特殊课程，共有11个办事处和一个研究所（国际教育规划研究所）参加。此外还继续努力加强接受或即将接受FABS系统的总部外办事处的基础设施和连接。例如最近计划在教科文组织喀布尔办事处安装专门的电信设备（已经购买），该办事处过去只能通过联合国开发计划署进行有限的因特网连接，但很快就能实现全面联网，并能使用FABS系统。

14. 无论是总部外还是总部，都已经开始感受到推广FABS系统所带来的好处。推广小组在2004年底开展的关于所实现的利益调查显示，该系统的推广促使会计处（ADM/DCO）的相关临时人员费用减少了33%，并使有关总部外办事处减少了邮袋递费和复印件数量，其中每个办事处每月减少的复印件在1,000以上。

15. 接受调查的总部外办事处还认为FABS系统减少了错误，节省了时间，并简化了内部程序，从而减少了工作量，提高了准确度和透明度。实际上，该系统使得更容易落实审计建议。比如说，调查证实，在11月份，使用财务管理模块的总部外办事处的过帐调整率只有4%（相比之下，总部登记的预付款处理率为2%），而对2004年7月至9月使用财务管理模块的七个办事处进行的数据完整调查没有发现任何错误。

16. FABS系统的推广显然有助于防止暂记账户的过帐。自2004年6月（开始推广财务管理模块）至2004年11月，使用财务管理模块的办事处的暂记账户总价值减少了64.4%，未结算款项的数量减少了65.8%。截至2004年11月30日，这些办事处的暂记账户总价值相当于总部外暂记账户总价值的7%，而其资金占下放资金的19.28%。此外，2004年总部外暂记账户的总价值始终保持在250万美元以下，而2002年为800万美元。

17. 总的来说，FABS系统推广项目正在按计划进行。今天，总部外办事处的资金过户总额中有75%以上在该系统的财务管理模块进行了实时登记，或接近实时登记。在2005年9月中旬前，计划再向20来个办事处提供财务管理模块的培训和使用，从而将这一百分比提高到90%以上。届时，总部外办事处财务管理模块的安装工作将算完毕，因为通过较简单的外联网工具，而不是安装完整的FABS系统解决方案来将其余较小办事处的财务数据纳入该系统，似乎更能节省成本。

18. 教科文组织巴西利亚办事处（UBO）的情况值得特别关注。考虑到其交易的总价值和数量极高，并且已经有了自己的会计系统（SICOF）这一事实，2004年初决定首先是集中精力改善 SICOF 与 FABS 的接口，加快这两个系统之间的数据转移，而不是替换整个 SICOF 系统，因为这是一个既耗时而又耗资的过程。在 2004 年年底前，在提高数据转移的频率方面取得了可喜进步，在技术上有可能每日从 SICOF 输入数据，也就是说，输入的数据几乎是实时的。不过，还需要进一步努力改善包括预算程序在内的所有程序的一体化。另外，现在有必要确定将巴西利亚办事处完全纳入 FABS 系统的各种可能、方法和时间期限。为此成立的一个特别工作组已在 2005 年 1 月开始工作。希望该工作组能在 2005 年中期拿出一个在 2005 年底实施的纳入方案。

19. 2005 年的另一个重大挑战是将教科文组织各研究所和第一类中心纳入 FABS 系统。因为，只要还有很大一部分下放的支出——即教科文组织各研究所和中心的支出——仍然是在 FABS 系统之外，就不能认为这个新的系统得到了全面的应用。同时，各研究所和中心本身也需要一个有效而可靠的财务管理工具。

20. 因此必须立即解决各研究所以及其纳入 FABS 系统的问题。不过，由于授予它们的职能自主权，这些研究所和中心在行政管理程序和需要方面与总部外办事处之间的差别以及彼此之间的可能会很大。虽然可以提议在各研究所采用经过调整的 FABS 系统解决方案，但必须经过仔细的研究，以确保该系统既能满足每个研究所的需要，也能满足中央报告要求。

21. 为此成立了一个由总部不同部门的工作人员和有关研究所工作人员组成的专门工作组，对有关业务程序进行分析，并在 2005 年年中前开发一个个体化的 FABS 系统方案。该工作组采取的第一个步骤是将注意力放在教科文组织的教育规划研究所（IIEP），这除了因为该研究所位于巴黎，比较方便之外，还在于它的经验特别实用。因为，从预算和工作人员角度来讲，教育规划研究所是教科文组织的一个主要研究所；它还于其他两个机构共用一个过时的会计系统。经过必要的确认和测试之后，应当能够在 2005 年底安装该解决方案。应当指出的是，在这种情况下，其现行工作过程和程序与总部外办事处相似的小研究所可能不需要个体化的解决方案，它们可以在与总部外办事处相同的条件下和相同的时间范围内接受培训，使用 FABS 系统。

22. 还继续就向总部外推广的下两个模块，即旅行模块和物资管理模块开展了工作。同财务管理模块一样，这项筹备工作的目的是为了对总部和总部外的有关业务程序进行差距分

析，并开发供总部外办事处安装的个体化解决方案，这些方案将于 2005 年开始在几个试点办事处推行。

23. 总之，考虑到已经取得的进展和有待完成的任务，以及现有的预算资源，我们有理由期望在 2006-2007 双年度期间完成 FABS 系统的安装，此后与该系统有关的业务将仅限于系统维护/改善和对用户的支助。

人力资源信息系统：正在筹备之中

24. 继续为综合管理信息系统今后的人力资源部分开展筹备工作。对现有的工具和数据库进行审查和统一后，这项工作现在进入了一个重要阶段，应在这一阶段选定人力资源系统的技术方案，以便在 2006-2007 年期间实施。

25. 目前特别关注联合国其他机构的经验，以便学习最佳做法，避免重犯已知的错误。在这方面，应当回顾的一点是，推行现代人力资源管理信息系统一直是整个联合国系统的一大挑战，涉及到从内部开发的系统到“现成的”软件包的各种不同的作法。今天，大多数联合国机构都倾向于采用市场上的三个主要解决方案（ORACLE、PeopleSoft 或 SAP）中的一个方案。最近，联合国儿童基金会与 SAP 签订了开发“SAP 国际公共部门人力资源解决方案”的合同，该系统经过修改后应能满足联合国系统在人力资源管理方面的共同需要。该系统将在 2005 年投入使用，当然也可以供教科文组织选用。不过，本组织必须有充分的理由来保证该系统同现有的其他解决方案相比，确实是最适合其需要的、并能实现效率、成本效益和方便用户这三方面最佳结合的系统。

26. 这就是为什么开展了可行性研究，先收集整理教科文组织在人力资源管理领域的现有程序和未来需要的有关资料的原因。届时将对未来需要和现有的主要解决方案加以对照，根据以下标准来选择最佳方案：如性能良好和方便用户，最佳程序匹配，与现有系统的兼容性，实施和运作成本，实施时间和能否分阶段实施等。之所以列入了最后一个标准是为了优先考虑新工资支付系统的实施要满足本组织的迫切需要。因为，现有的工资支付系统早就应该更换了，它依靠的是一个过时的主机系统，维护成本非常高，很难加以修改来满足日新月异的需要，而且对留下来的能够操作旧应用程序的几个工作人员的依赖性非常大。评估工作将在 2005 年秋季前完成，其中将对实施新人力资源系统的成本做出初步估算。然后将开始项目编制工作，包括制定详细的蓝图、实施方法和计划。

成本和预算

27. 按照 2004-2005 年的计划与预算（32C/5），新管理工具的可用预算由几部分组成。战略、任务和结果评估信息系统（SISTER）的可用预算约为 100 万美元，包括系统维护和更改费用。FABS 系统特别账户下的可用预算有 500 万美元，包括运行/维护、改善/调整和总部外推广费用。此外，一部分有关人事费由信托基金管理费账户供资（1,485,000 美元）。考虑到推广是最优先事项，有些次优先的工作已经推迟，以便为推广工作储备尽可能多的资金。目前用于推广工作的费用为 120 万美元。正在进一步努力实现最大的节约，特别是通过更多地使用内部资源而不是外部专门知识来节约成本。

28. 有必要看到，大会在其第三十届会议上（1999 年）认为，更换教科文组织的预算、财务、人力资源和发放工资等系统所需要的预算总额约为 1,900 万美元，其中财务和预算系统所需要的大约 1,070 万美元的预算将在 2000--2001 年期间执行（第 30C/84 号决议）。还应当看到的是，当时只作了 500 万美元的预算，因此不得不分几个双年度来执行（见附件中的表 1 和表 2）。

29. 迄今为止，与 2000 年以来开发和推行 FABS 有关的支出达到了 1,310 万美元。自 2002 年该系统投入使用以来还在系统运行和维护方面花费了 690 万美元（经常性开支）。过去三个双年度 2,000 万美元的总开支的来源是正常计划资金（14,923,100 美元）、信托基金管理费账户（920,000 美元）和日本（200 万美元）、联合王国（110 万美元）和德国（44 万美元）的预算外捐款以及利息收入（616,900 美元）。

30. 不过，应当谨记的是，未来人力资源部分的费用尚不清楚，有待可行性研究结果来确定。例如，联合国儿童基金会将在 2004-2005 年间拨款 600 万美元，用新的以 SAP 软件为基础的系统来替换其现有的人力资源系统（见上文第 25 段）。对于教科文组织来说，这一数字可能会低一些，因为可能会确定一个最不需要按用户情况调整的技术方案。不过，33C/5 草案提案中为此安排的资金（150 万美元）可能不足以在 2006-2007 年间全面实施人力资源系统。根据实际可用的资源和选定的软件解决方案，新的人力资源系统可能需要从 2006 年开始分阶段实施，并首先实施工资发放部分，以尽可能减少现有的遗留系统所固有的风险。

建议的决定草案

31. 希望执行局能作出如下决定：

执行局，

1. 忆及执行局第 169 EX/3.3 号决定，
2. 审议了第 171 EX/6 号文件的第 II 部分，
3. 注意到在实施新的综合管理信息系统，包括计划编制和预算编制系统（SISTER）、财务与会计系统（FABS）和人力资源管理方面所取得的进展，
4. 还注意到新的人力资源信息系统的费用尚不清楚，因此可能需从 2006 年开始分阶段实施该系统，首先实施工资发放部分；
5. 请总干事继续实施综合管理信息系统，并向其第一七四届会议提交有关的进展情况报告。

附 件

新管理信息系统的成本与预算

表 1: 最初的概算和实际支出 (按百万美元计)

	最初的概算 ¹ 2000-2001 年	支 出 2000-2004 年	
	开 发	开 发	运 行
FABS	10.7	13.1	6.9
HRM	8.3	0	0
总计	19	13.1	6.9

1. 第 30 C/84 号决议。

表 2: 预算拨款和计划拨款 (按美元计)

	2000-2001 年 预 算	2002-2003 年 预 算	2004-2005 年 预 算	2006-2007 年预算 (提案)
FABS	9,640,000	8,183,500	6,523,000	5,690,000
正常计划 (C5)	5,000,000	5,000,000	5,000,000	4,000,000
正常计划 (结转金额)	-	1,100,000	-	-
正常计划 (节省的人事费)	2,175,600	-	-	-
预算外资金	2,000,000 ²	1,969,000 ³	1,485,000 ⁴	1,690,000 ⁴
所得利息	464,400	114,500	38,000	-
HRM	-	-	-	1,500,000
正常计划 (C5)	-	-	-	1,500,000
预算外资金	-	-	-	-
总计	9,640,000	8,183,500	6,523,000	7,190,000

² 日本的自愿捐款

³ 包括联合王国 (1,100,000 美元) 和德国 (440,000 美元) 的自愿捐款, 以及由信托基金管理费账户资助的项目人事费

⁴ 由信托基金管理费账户资助的项目人事费

第 一 七 一 届 会 议

171 EX/6

Part III

巴 黎，2005 年 3 月 9 日

原 件：英 文

临时议程项目 5

总干事关于改革进程的报告

第 三 部 分

非集中化

合理实施非集中化：1999--2005 年进展情况报告

概 要

根据执行局 169 EX/决定 3.3 的要求，总干事就改革工作（包括人事政策、新的管理手段和非集中化）的进展情况提交一份报告。

本报告的第三部分回顾了按照总干事的改革议程和大会第 30 C/83 号决议于 1999 年启动的非集中化战略落实情况。第四节介绍与本报告有关的财务问题（中、短期发展前景）

建议作出的决定：第 115 段。

目 录

	页 次
内容提要.....	1
第一节：根本原则和目标.....	1
第二节：使系统运转起来.....	3
一致性.....	4
双层系统.....	4
国别办事处的例外.....	5
I类研究所和中心.....	5
关闭办事处和相应措施.....	5
人员和资源的调动.....	6
培训.....	7
信息传播.....	8
管理工具.....	9
安全.....	9
计划实施和资源配置.....	10
合作与伙伴关系：优先重点是与全国委员会的合作.....	12
第三节：经验教训.....	13
协调一致性.....	14
计划的规划、实施和资金.....	17
计划管理周期.....	17
活动与结果.....	18
供资.....	20
联合国教科文组织与更广阔的世界.....	21
全国委员会与政府伙伴.....	22
联合国系统.....	23
公民社会和更广泛的教科文组织大家庭.....	23
第四节：今后的方向是提高质量.....	24
强化内部安排.....	25
分清地区办事处和多国办事处各自的职责.....	25
保留国别办事处.....	26
授权与职责.....	28
长期人事计划.....	29
管理工具.....	29
沟通和交流.....	30
应对行动.....	30
加强合作及伙伴关系.....	31
短期和中期展望.....	34
决定草案.....	36

内容提要

为了建立新的、更有效的和更有针对性的合理实施非集中化战略，我们投入了大量时间进行磋商和思考，也投入了大量的资金和人力，这是本组织在过去五年中总体改革工作的一项重要内容。第一节和第二节回顾了改革的主要目标，并对多种投入和结果作了概述。

第三节专门介绍了主要从内部监督办公室评估得出的经验教训，还包括审查工作中一些其他来源的反馈、意见和建议，尤其是成立于 2004 年非集中化审查特别工作组的一些发现。教科文组织的非集中化双层结构是符合现实及需求的。所发现的一些问题如资金不足等，并没有动摇非集中化的核心理念。我们发现为所有多国办事处配备必要的多部门专家力量比我们预期的更困难。对计划管理周期的设计进行了修订，33 C/5 第一次根据这个新周期来编写。教科文组织在加强联合国国家工作队的工作和满足对联合国全系统在国家层面的协调不断增长的需求上取得了显著进展。但是这些工作同时也带来了管理、人力资源和监督上的困难。它使办事处的工作量加大，因此需要有专项的资金支持，但此资金经常没有安排。

第四节介绍了为解决所发现的问题而采取的措施和开展的工作。虽然教科文组织不是侧重具体国家的发展机构，但它必须在业务上主要通过能力建设保持在其全球职责和计划与满足会员国实际需求之间的平衡。而且经费却极其有限。这就要求它必须做出优先选择、确定重点。它的目标应该超越“非集中化”本身，而致力于建设一个各组成部分互为补充、互相加强的平衡的整体。不应脱离这些情况讨论教科文组织政策职能和计划执行之间的平衡问题。未来的活动应服务于一个首要目标--提高教科文组织行动的质量和影响。这一节从内外两个角度阐述了这一目标的影响。

最后，这一节审查了在为编写《2006--2007 年计划与预算》所规定的条件下，预算和人事上的短期和中期发展前景。系统已经建立起来，为了让这个系统运转起来已经做了大量的工作。需要采取的改进和调整也已确定。但是，高质量要求高投入，非集中化进程的快慢取决于教科文组织的资金。

第一节：根本原则和目标

1. 1999 年，大会第 30 C/83 号决议批准了合理实施非集中化的基本政策。1999 年 11 月就任后，总干事立即开始了全面改革计划。按照大会决议所确定的政策，教科文组织的非集中

化战略是改革的中心。因此，立即成立了三个内部特别工作组，就改革方向向总干事提出建议，其中一个工作组的主题便是非集中化战略。

2. 非集中化政策基于这样一个双重前提，即教科文组织是一个组织，有一项总的任务，但本组织好坏的核心标准是它对会员国有多大影响和是否符合会员国的实际需要。非集中化是手段，不是目的；是达到下述目的的一种手段，即确保教科文组织制定和实施的计划，尽管是全球性的，却能符合会员国的需要和实际情况，而且特别关注发展中国家及其社会--经济、地理、文化和政治环境。因此，需要根据既实用又灵活的双重原则，统筹兼顾各办事处的结构和地位，要保证总部外办事处“在磋商和计划编制工作中发挥更加积极的作用，并应赋予它们实施地区、分地区和国别计划和活动的充分权力”。¹

3. 在第 159 届会议（2000 年春季）上，执行局审议了合理实施教科文组织非集中化战略的有关原则和标准（159 EX/5）。该计划考虑的大问题包括战略规划；融入联合国系统；与合作伙伴及受益者的关系；信息与分析；人力资源；活动管理和计划成果。² 总部外办事处在磋商和计划编制工作中应发挥更加积极的作用，赋予它们实施地区、分地区和国别计划和活动的充分权力。与全国委员会的合作也十分重要。同样，为了创立新的管理风格，开始在中管理中注重领导能力和权力下放，促进参与和交流，以及鼓励创新性思考与行动。这些建议获得批准，尤其是与“多国办事处”战略有关的建议（159 EX/决定 3.1.2）。

4. 总干事在 2000 年 5 月到 7 月间征求了各会员国地区组就教科文组织总部外工作的合理分布的意见。然后，在 2000 年秋季的第 160 届会议上向执行局提交了落实新的非集中化战略的行动计划（160 EX/6 第三部分），并得到批准。这一计划旨在解决存在的结构矛盾和预算摊子铺得过宽，以及由此造成的总部外在实施本组织的计划时的严重低效率问题。办法是改变目前的系统，使之成为一个合理分布在世界各地的“多国办事处”网络，每一个办事处通过跨学科小组，以全国委员会为主要纽带，在教科文组织各主管领域的专门地区办事处的支持下为合理数量的若干个会员国提供服务。

5. 计划也力图逐渐但明确地改变总部与总部外人员的比例，切实加强总部外人员力量。调整了“上级部门”的领导方式（某个计划部门领导具体的办事处），给予总部外办事处充分的管理自主权，各部门向总部外办事处提供必要的技术或方法支持。建议在总部内建立一

¹ 159/5，第四部分。

² 159/17，第 7 段。

个有明确职能并配备有相应力量的核心机构（总部外协调局）负责所有总部外办事处，作为总部外在总部的代言人，而不是仅仅向总部外传达总部指示和意见的传声筒。

6. 审查了行政管理程序，通过新的人员轮换战略、计划执行的联网、明确适当下放到总部外权力的范围和责任，加强秘书处各部分之间的联系。理顺人事政策，建立的挑选总部外办事处主任和保证质量能力标准。人员轮换政策的执行将与个人的事业发展前景规划结合起来，总部外工作的经历将成为一项基本要求和有利条件。将按统一的标准由总部外办事处全面管理当地的工作人员。

7. 外界要求教科文组织参与联合国国家工作队活动和其他跨机构进程如联合国发展援助框架的呼声越来越高，希望教科文更直接与全国委员会合作，参与跨部门发展业务。

8. 随后是频繁的外交活动（常常在最高层次进行），特别是针对那些人们已经认同现有办事处应该关闭的有关国家的政府展开外交活动。特别值得强调的是会员国对这些艰难的决定所表现出的理解。到 2001 年春，总干事向执行局和工作人员宣布除外，非集中化结构重组方案已经最后敲定。以计划构思、磋商和重组（1999 年 11 月--2001 年 5 月）为标志开始了战略改革的实施阶段。新的系统已经可以运行。

第二节：使系统运转起来

9. 各总部外办事处自 2001 年 7 月 1 日起采用新名称并开始负责指定给它们的多个国家。根据执行局的相关决定³，总干事提交了以下进展报告：164 EX/5 第三部分、166 EX/6 第三部分和 169 EX/6 第三部分。同时提交的还有加强与全国委员会合作和完善问责制度（161 EX/40）的补充意见。尽管资金有限，重组还是在 2003 年年底几乎全部完成。2004 年，我们继续努力以加强多国办事处的工作并鼓励非集中化战略在不同方面的进展。在 170 届执行局会议上，总干事再次指出，有关工作继续取得进展，强调要研究如何保持总部外作为教科文组织地区代言人和本组织的全球职能与责任之间的平衡与互补。执行局始终支持落实非集中化战略的方式，注意到了取得的成果，并对需要制定的优先目标给出建议。

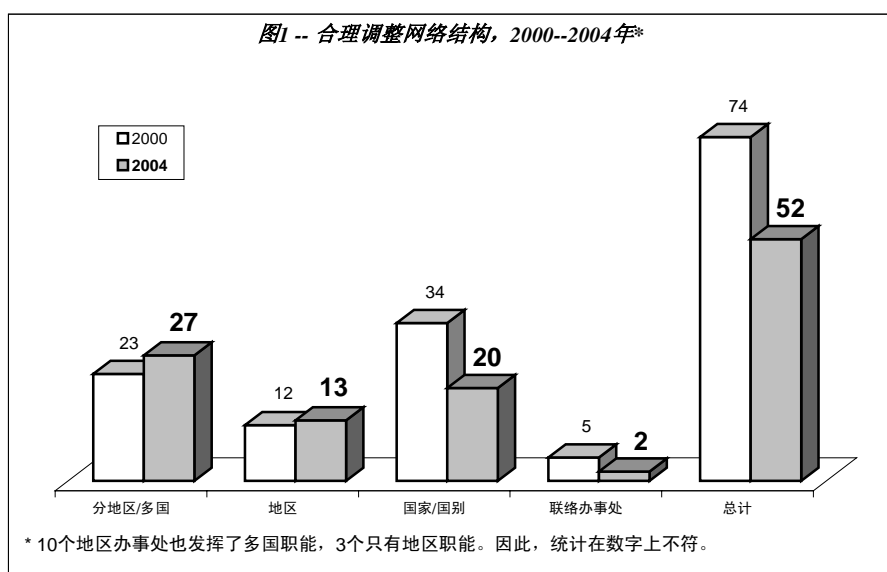
³ 第 160 EX/3.1.2, 164 EX/3.1.2 和 166 EX/3.1.3 号决定。

一致性

双层系统

10. 2000年教科文组织在总部外设有74个办事处，包括国别办事处、分地区办事处、联络处⁴和地区办事处，有一部分地区办事处为不同国家的不同计划服务。目标是把重点主要放在建立由地区办事处支持的多国办事处，国别办事处只是在特定和特殊情况下才加以保留。

图I比较了2000年与目前办事处的分布情况。



11. 多国办事处作为新系统的基础，由教科文组织全部职权范围内的多学科小组组成，并在预算分配、计划问责上直接与总部挂钩⁵。它们是面向会员国的执行计划的平台，以确保顺利的协调和信息的交流，并避免秘书处各部门之间出现重叠⁶。因此在全球各地建立多国办事处是改革初期阶段的工作重点。

12. 地区办事处（或地区顾问）是部门专家力量和支持的来源，为多国办事处的计划提供高质量的知识帮助。它们的目标是向会员国提供专门知识，使教科文组织能够及时做出反应，满足具体需要。另外，它们还对多国办事处实施的地区性计划负有设计和审查的责任。大部分地区办事处业已存在，而且基本上都由来已久。在新的结构中保留它们可以保证在落实新的多国办事处思想的过程中保持连贯性。

⁴ 1999年，有3个驻联合国联络办事处（纽约、日内瓦和维也纳），另外2个不完全享有国家办事处级别，但其工作属于国别性质：拉马拉和华盛顿。

⁵ 160 EX/INF.10, 第5段(1)。

⁶ 160 EX/6, 第8段、160 EX/INF 10, 第5段(3)。

国别办事处的例外

13. 会员国已经受到随意决定设立新办事处、尤其是国别办事处的干扰，他们觉得这些办事处没有在人力和财力上得到足够的支持，办事处仅仅是起到了代表处的职能，在计划执行上没有真正的效率。但大会也明确承认在一些情况下和有限的时间内国别办事处的存在是有道理的。如图 I 所示，过去一共有 34 个国别办事处，它们都接受了效率分析和大会制订的标准考核。改革的结果是保留了 18 个国别办事处⁸，它们在效率、间接成本/计划资金比例和资源配置，尤其是预算外资金以及反映地区需求上都符合标准：九个人口众多国家，过渡时期的国家、处于冲突或其他特殊情况的国家⁹。

I 类研究所和中心

14. 非集中化改革的设想是兼容并包的，认为教科文组织是由众多下属机构组成的一个整体，其中一个部分即为教科文组织研究所和中心网络（I 类）。这些研究所和中心是教科文组织与会员国在某一具体或跨部门领域获取专门知识的源泉（如统计、成人教育、教育规划、理论物理、水教育等）。它们有责任以对待总部和总部外网络的同样方式为教科文组织的会员国服务，这种服务可以是国际级的也可以是地区级的。在平行的改革和合理化战略¹⁰中努力使这些机构与教科文组织大家庭在计划上更加协调和配合，使其（教科文组织统计研究所除外）与相关计划部门的总体优先重点更加步调一致。因此，研究所和中心从非集中化改革的构思阶段就被纳入进来。

关闭办事处和相应措施

15. 在就关闭办事处的进行磋商及随后的各个阶段中，注意确保始终铭记一点，即改革的基本目标之一是加强教科文组织在所有国家，甚至那些已关闭办事处的国家中的影响力和行动。尤其是采取了灵活的策略，保证根据特定国家的具体需求做出相应的安排；同时考虑到具体的计划目标，如完成正在进行的项目¹¹。

⁸ 在那以后建立的两个国别办事处（阿富汗、伊朗）使总数达到了今天的 20 个。

⁹ 169 EX/6，第三部分，第 7-25 段。

¹⁰ 此次会议向执行局呈交了这方面的单独报告。

¹¹ 160 EX/6，Part III，II.4 维持还是改变目前国别办事处的地位。

16. 已试行了各种替代性安排。例如，阿克拉多国办事处的一名国家专业官员已到贝宁任职；达喀尔多国办事处的一名国家顾问正在几内亚的联合国开发计划署办事处工作；威尼斯办事处的一名国家顾问负责波斯尼亚-黑塞哥维那的工作；在科特迪瓦，设立了一个由阿克拉多国办事处负责的项目办公室，协助完成关于重新制订课程方案的国家行动计划。已指定一些多国办事处重点负责已关闭办事处的国家。例如，温得和克办事处负责安哥拉和南非，曼谷办事处负责老挝。其它替代性安排包括：充分利用布宜诺斯艾利斯的奥坎波镇建立一个和教科文组织相连的文化活动中心；在教科文组织魁北克办事处刚被关闭的那段时期，由蒙特利尔的教科文组织统计研究所暂时承担原由该办事处行使的一部分宣传职能，以避免相关工作的突然中断。行政首长协调委员会就非常驻联合国团体参与实施计划和援助问题所进行的讨论有助于教科文组织做出相应的响应，并与联合国系统其它机构进行协调和建立网络联系。

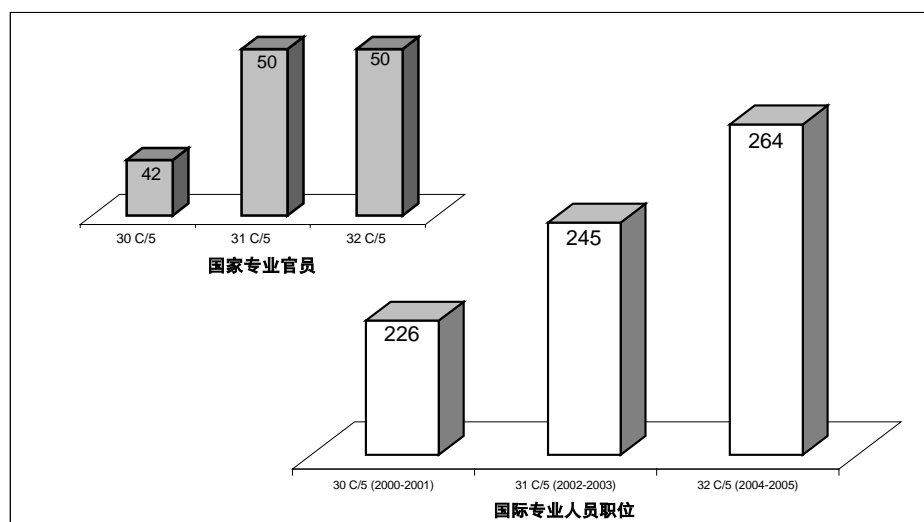
17. 在工作人员方面，对关闭办事处所牵扯到的地方工作人员和国际工作人员给予了特别的帮助，包括支持他们到多边或双边机构中工作；鼓励国家专业官员申请国际职位；提高当地招聘的签订特别服务协议的工作人员的离职补偿金。还特别尽力将这类人员调动到多国办事处（见下段），以加强这些办事处。

人员和资源的调动

18. 在人员总体减少的同时，总部外的常设职位数目在不断增加。2000--2001 年至 2004--2005 年双年度期间，净增 46 个职位（其中有 38 个国际专业人员职位，包括 15 个行政官员和 8 个地方专业人员职位）（参见图表 II）。同时尽力加速总部外空缺职位的招聘工作，特别是在实行新的轮换政策范围内进行招聘工作。通过采用一系列透明的规则和程序来管理教科文组织各种机构的人员调配，教科文组织已经掌握一套适当的方法来平衡地分配其总部与总部外机构的人力资源。此外，自 2000 年以来，已新任命了 39 名办事处主任及负责人，更新率达 73%¹²。

¹² 截至 2004 年 12 月 31 日

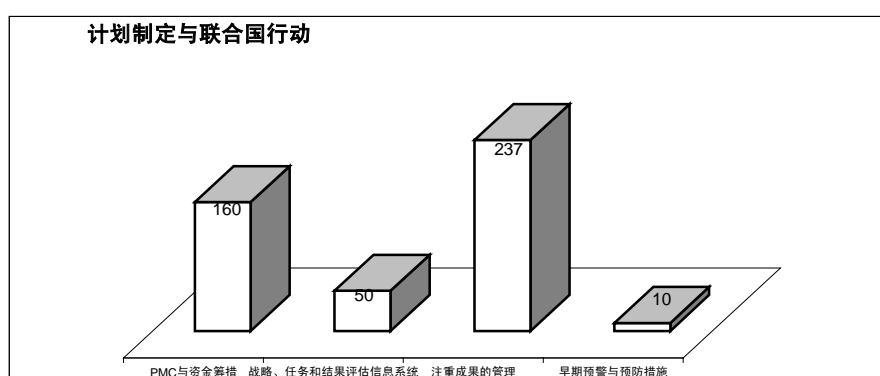
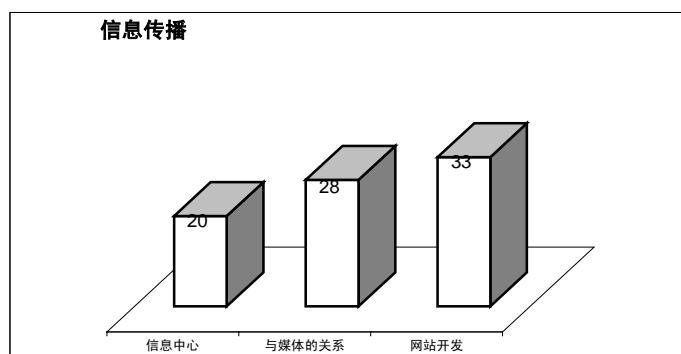
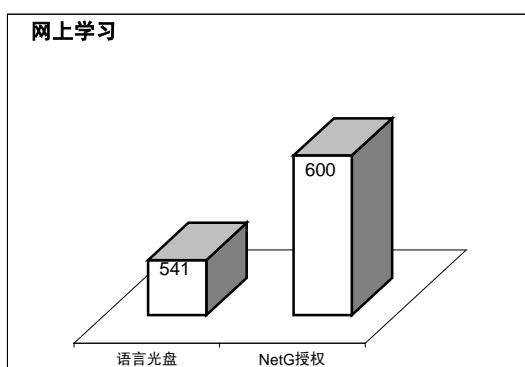
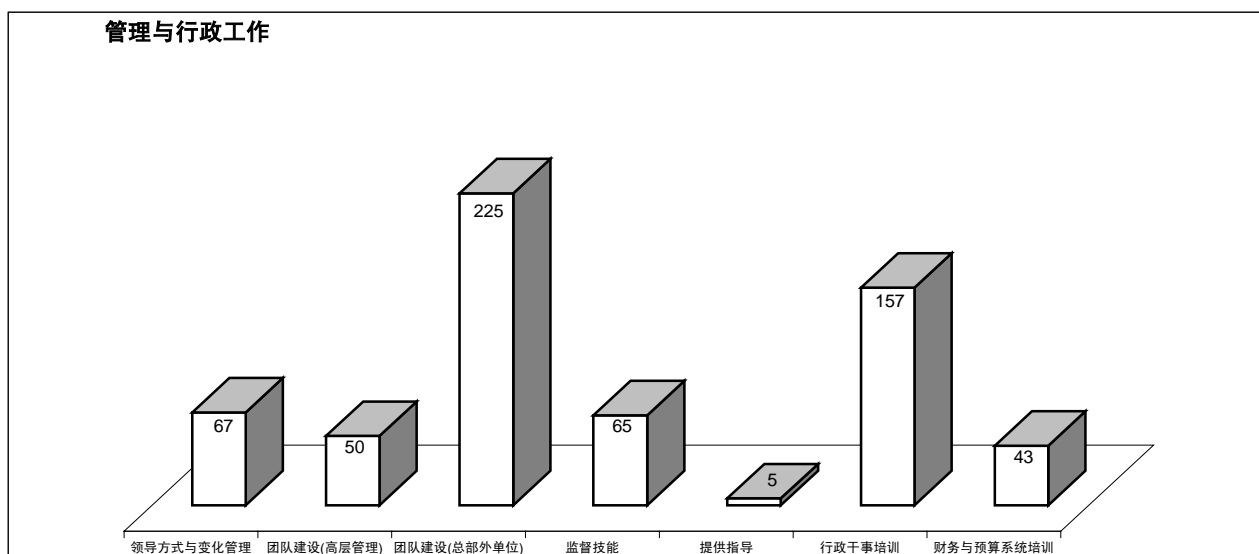
图表 11 -- 加强总部外机构的人员配置：一贯优先考虑的事项



培 训

19. 2002 年以来，部分由于培训资金总额的稳定增长，为提高总部外单位工作人员的技能做了大量的工作。在当前的 2004--2005 年双年度，已拨出近 257 万美元的预算（总预算金额为 600 万美元）用于特定领域的培训，以支持非集中化战略。各种培训活动的详情参见下面的图表 III。若将与财务与预算系统（FABS）、战略、任务和结果评估信息系统（SISTER）有关的培训活动也包括在内，用于总部外工作人员的培训资金总额就更高（参见第 21 段）。根据与人力资源管理改革，培训的重点是高级管理人员培训、战略管理和计划实施、财务管理、注重成果的计划制定、公众宣传以及更多地参与联合国系统内的联合行动。还在办公室自动化/计算机操作、语言培训和设立互联网及内部网网站方面组织了辅助培训。总部外办事处网络内的协作已逐步建立，特别是通过鼓励采用共同做法的培训班和建立非正式的利益和技能网络的途径促进协作。2004 年 3 月，所有总部外办事处主任均参加了在奥尔良召开的主任会议。2003 年 7 月，首次安排总部外办事处主任和负责人汇聚一起，就共同问题进行对话和交流，并商议共同采取的解决方法。这些会议在达成共识方面取得非常积极的结果。

图表 III -- 培训活动（按专题列出的接受培训的工作人员人数）



信息传播

20. 优先为尽可能多的总部外办事处配备了网络连接基本设施并更新了各种通讯设备。目前，教科文组织的各办事处、机构和中心都可以通过电子邮件与总部进行联络，从而使信息

流动更迅速、更广泛，大大改变了教科文组织单一的形象。很大一部分办事处现在都有定期维护的网站，并与总部网站保持着必要的连接。总部外协调局也能确保所有与内部管理问题相关的信息都会通过总部外办事处清单迅速传递到各处。

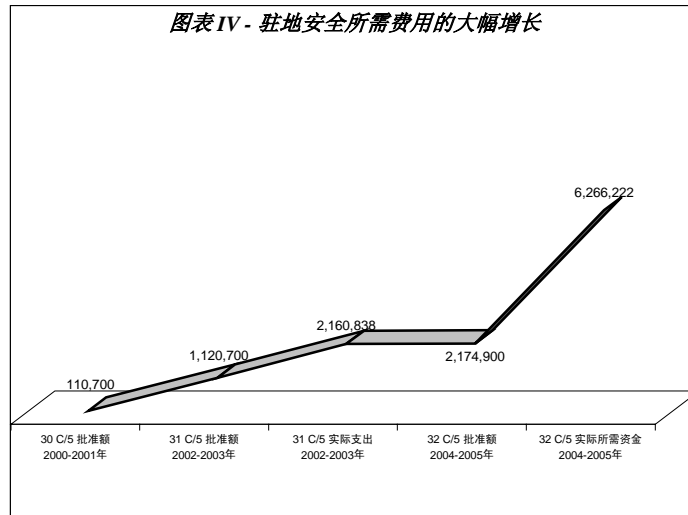
管理工具

21. 大多数总部外办事处的计算机设备和电信联络已经达到标准。这不仅改善了总部外单位的工作条件，而且为将这些单位纳入教科文组织新设立的财务与预算系统（FABS）以及保证更充分地使用战略、任务和结果评估信息系统这一计划管理和监督工具奠定了基础。财务与预算系统的运用采用分阶段和分模块的方式。截至 2003 年底，大多数总部外单位都已通过联机操作安排资金预留。财务模块自 2004 年初开始逐步推广使用；与此同时进行了专门的认证，以保证在授权进行联机支出登记之前，使用单位已具备所需的能力和手段。这项工作为财务与预算系统运用过程中的一个主要阶段。至 2004 年底，大体上，各总部外办事处约 75% 的支出都在财务与预算系统中进行了实时或近实时登记，与计划一致。除了为确定的总部外办事处提供相应的技术培训外，还特别注意保证这些单位能够正确理解和遵循必要的过程和规则。此外，还对总部外信息技术（IT）人员进行培训，使他们能够为财务与预算系统和其它系统的运作提够更好的支持。同时，越来越多的总部外单位还可利用战略、任务和结果评估信息系统（参见第 III 部分，第 44 段）。

安 全

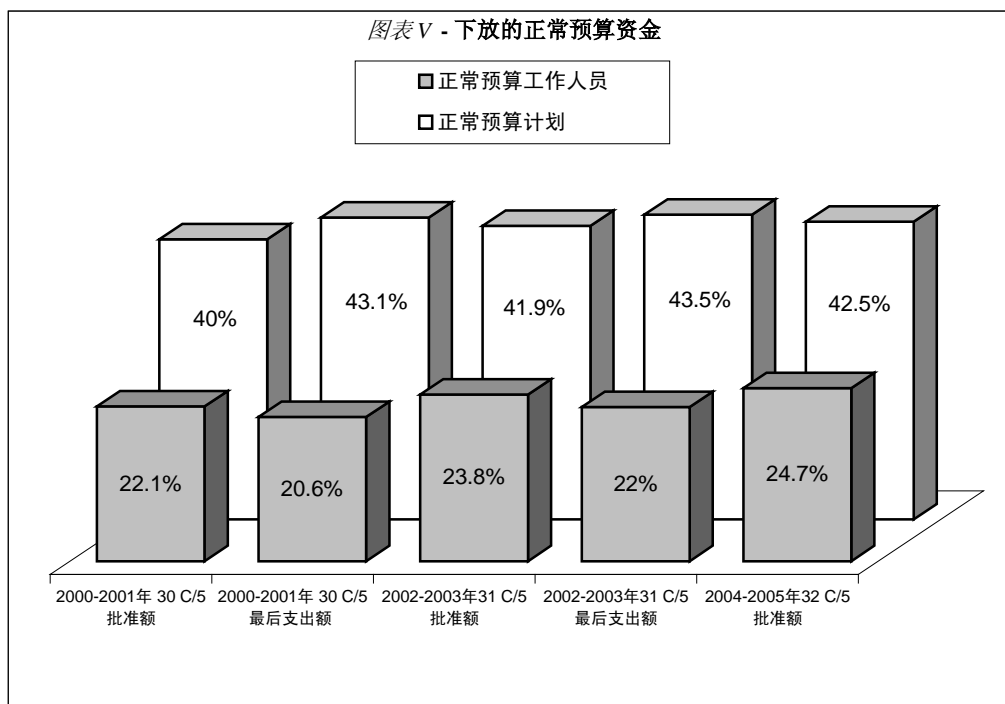
22. 国际安全环境的日益动荡不安，特别是 2001 年 9 月以来，以及 2003 年巴格达联合国机构办公楼遭轰炸事件，加大了联合国人员的安全风险的程度；需要在安全部（DSS--原为联合国安全协调员办公室）的领导下加强驻地的安全措施。教科文组织与联合国系统所有其它机构一样，有责任落实这些安全措施。其中特别包括，最低业务安全标准和住宅最低业务安全标准。教科文组织机构所在地的安全需要已得到确认，而且所需资金也大幅增长（参见图表 IV），教科文组织已为此找到足够的资金¹³。其它与驻地安全相关的措施也已实施。

¹³ 170 EX/决定 7.8。



计划实施和资源配置

23. 改革的最初几年间带来了潜在的安定因素，可能会对计划实施造成不利的影响。但实际情况并非如此。虽然提高计划资金下放率的工作进展有些缓慢，但是数字显示（参见图表V），在过渡阶段总部外单位的计划实施始终未间断。在这方面，总部外工作人员（无论是国际职员还是当地人员）的敬业以及全国委员会和涉及国政府的支持都不容忽视。尽管如此，应承认，计划实施的针对性和效率的提高程度完全反映了人力资源和财政资源的配置情况。



24. 作为对会员国的期望作出反应，也作为一种政策，特别关注了以下方面：提高秘书处对主要由冲突或自然灾害造成的紧急情况和计划外情况采取应对措施的能力。在这方面可提及以下国家或地区发生的事件作为实例：阿富汗、伊拉克、刚果民主主义共和国、利比里亚、伊朗（巴姆）、塞拉利昂、海地、安哥拉、东帝汶和最近的东南亚地区。

25. 在与执行局进行适当的磋商之后，在阿富汗和伊拉克建立了国家办事处。教科文组织对伊拉克的援助已从需要评估和紧急援助行动转向了在教育、文化遗产、水资源管理领域实施大规模的项目（至今总花费已达 1800 万美元）。同时，一些拟议中的短期项目包括：支持多元化和独立的媒体、提高人权意识、对专业团体和伊拉克民间社会组织进行培训¹⁴。尽管在安全和后勤支持方面存在一些限制因素，教科文组织在阿富汗的计划实施能力依然很高。而且教科文组织在阿富汗的行动正逐步转向满足长期能力建设方面的要求。同时特别注重人力资源建设，因为由阿富汗人民掌握重建和发展的过程是实现成功和可持续发展的关键¹⁵。雅加达办事处已在东帝汶建立了联络点，监督正在这个新国家进行的多项预算外项目的进展情况，同时与国家当局和联合国系统的伙伴机构和捐助方保持联络。在利比亚和塞拉利昂，于 2004 年秋季在联合国开发计划署办事处内建立了联络点，（根据达喀尔有限期任用合同）由一名国际工作人员负责利比里亚事务，并对塞拉利昂一名国家顾问给予指导，以协助预算外项目的执行。同样，在刚果民主主义共和国，由于秘书处具有对新形势作出有效反应的能力，使本组织能够筹集到总计约 1400 万美元的项目资金¹⁶，在该国出现新的政治形势之后加强了办事处人员和资源的配备。

26. 2003 年末期的巴姆（伊朗伊斯兰共和国）大地震也考验了教科文组织的迅速反应能力（通过一个由德黑兰多国办事处牵头更加积极主动地与总部互动的非集中化网络作出迅速反应）。部门的紧密合作、现代科技造就的高效通讯、决定的迅速出台（即使是在假期）都使教科文组织能够成为第一批为当地政府提供援助和咨询的机构。同样，2001 年的第一个季度，教科文组织的总部外办事处全面参与了拯救阿富汗巴米扬大佛的行动，虽未成功，但已竭尽全力。最近在印度洋海啸灾难中，由于电子信息的广泛传递和不久前成立的特设应急小组已开始工作，驻该地区的所有办事处都立即参加了救援行动。

¹⁴ 170 EX/34。

¹⁵ 170 EX/32。

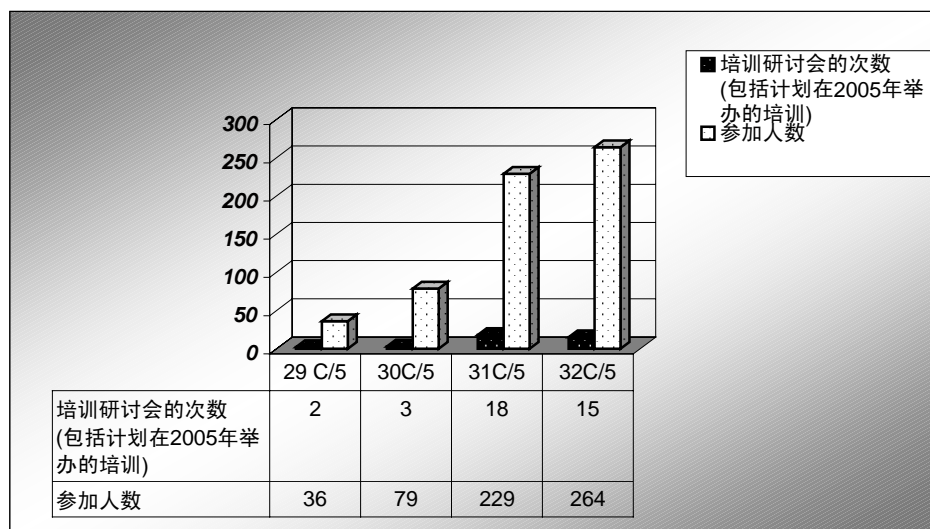
¹⁶ 170 EX/28 Part III。

合作与伙伴关系：优先重点是与全国委员会的合作

27. 非集中化行动计划作为教科文组织秘书处在非集中化改革中的首要介入手段，突出强调加强教科文组织秘书处在与全国委员会之间的合作。虽然其他伙伴关系（如与非政府组织和公民社会的关系）仍然重要，但在总部外与各全国委员会建立新的工作关系已成为多国办事处的优先事项，并且成为在它们主管领域内的活动中扩大与各全国委员会合作的基础。

28. 2002年11月启动的多国磋商是一项重要创新行动。到目前为止，所有多国办事处都已经组织了几个这样的磋商，这样做的目的既是为了加强各个办事处与全国委员会之间的关系和交流，也是为了共同制定多国战略。很多会员国欢迎这个动议，并表示希望今后此类会议所需资金能够在本组织的计划和预算中作出安排。多国磋商之后于2004年五月到六月举行的地区磋商证实了这项改革的意义以及为实施这一改革提供拨款的必要性。

图 VI -- 为全国委员会秘书长和工作人员提供的培训，1998--2005



29. 本组织致力于发挥全国委员会职能的主要目的也许是为了增强这一工作网的能力建设。虽然从 1999 年开始这项工作的力度就不断加大，但是为了了解各方的需求并尽量给予满足，还是在 2001 年进行了一次全面的评估。在此基础上起草了一份包括 50 个主题的能力建设规划，目的是加深全国委员会对联合国教科文组织主要工作领域的认识，并且在许多具体能力方面提供培训，尤其是：(i) 重大计划活动，(ii) 扩大教科文组织影响所需的交流技能，包括熟悉和利用教科文组织的门户网站，(iii) 新的管理手段以及(iv) 建立合作伙伴关

系。在 2000 年到 2005 年期间，各地区在各国、分地区、地区和跨地区层面一共举办了 36 次培训活动，多达 570 名全委会的工作人员（包括秘书长）接受了培训（见图 VI）。此外还应提及的是专题介绍会、通报会和相关的培训已经成为固定磋商和四年一次的地区会议的特色。为了推动全国委员会相互间的交流和学习在 2003 年末还启动了一个特殊的试点项目。最后，2004 年由各办事处负责人和全国委员会工作人员组成的特别工作组还起草了办事处与全国委员会交流和合作的指导方针。自 2001 年以来，已投入大约 5 百万美元的正常计划资金来提高全国委员会的工作能力（从计划活动中拨出一百五十万美元，从参与计划中拨出三百五十万美元）。

第三节 经验教训

30. 在过去的五年里，各项活动的进展得到了定期监测、并作出汇报，同时，通过调查了解吸取经验教训，各种情况都得到了调整和改进。非集中化问题已经成为总干事室和助理总干事集体办公会议一个经常性的议题。合作伙伴和相关方面提供了反馈意见，特别是与全国委员会的磋商以及在执行局会议和大会会议期间。总干事在出访会员国时特意走访了几乎所有的教科文组织办事处并与工作人员交谈。他还尽可能与全国委员会的秘书长及联合国驻地协调员开展讨论，并且经常与联合国国别小组会面。在推进非集中化管理过程中充分考虑到了这些来自各方的反馈意见。

31. 总的来说，总部外通过 2000 年以前的格局无疑还是取得了一些值得称赞的成就和业绩，但显而易见目前的体制可以提供更多的报告，可以说一切都运转有序。教科文组织的总部外工作人员在近距离为会员国提供服务的工作中，敬业献身的实例比比皆是，在国家、分地区和地区层面上开展的许多工作也值得高度赞赏。2001 年初，当时教科文组织的整体状况并不乐观，所以会员国、合作伙伴及工作人员普遍认为非集中化战略是一项十分必要的改革，显示了教科文组织存在的意义及其工作效率。正是依据实用和高效的标准，这部分的评论有时显得更多的是在作自我批评。如果详细介绍许多成绩可能会使这一部分的内容显得更全面、更平衡，特别是在与计划有关的方面，但为了言简意赅，这部分有意侧重了需要引起注意的问题，将评估和审核的意见作为今后改进工作的指南。内部监督办公室在这方面发挥了关键作用。这部分的计划成果和评估结果将纳入 C/3 文件系列和总干事定期向执行局提交的活动报告（EX/4）。

32. 内部监督办公室对十个总部外办事处进行了第一轮评估，随后在 2003 年秋报告了评估结果，同时也对向总部外办事处授权的工作进行了审查并报告了初步的经验教训¹⁷。评估工作指出了所有对本组织有不利影响（在信誉和/或效益方面）的问题，可归纳为以下九类：

- i. 总部和总部外（地区办事处、多国办事处和国别办事处）各自的职能领域；
- ii. 规划和计划的制订；
- iii. 计划的督促检查；
- iv. 问责制；
- v. 财力和人力问题；
- vi. 预算外资金；
- vii. 积极参与联合国国别小组活动；
- viii. 与合作伙伴和受援方的关系；
- ix. 与总部外网络各机构相关的问题。

33. 这些问题受到了高级管理层的密切监控，并及时采取行动补救了许多暴露出来的问题。2004 年春，在 169 EX/6 号文件的第三部分中向执行局汇报在这方面取得的进展。

34. 随后在 2004 年，内部监督办公室又进行了第二轮评估，目的是为对五年来非集中化改革开展综合检讨提供信息¹⁸。这次对多国办事处的评估包括教科文组织已关闭其办事处的国家，还包括教科文组织从来没有设立过办事处的国家。本部分以下的内容除了来自内部监督办公室的评估外，还有来自其他反馈渠道和一直属于本报告内容的一些建议和意见，特别是审查非集中化情况特别工作组的结论。

协调一致性

35. 在进行了认真分析后发现，毫无疑问联合国教科文组织的双层次非集中化结构是切实可行的，符合实际需求，并已开始融入本组织的文化。查找出来的问题，如资源不充等，不足以质疑非集中化改革的核心概念。联合国系统的合作伙伴尤其认为教科文组织有必要进行改革，并对本组织推进实地工作和为提高其机构的协调一致所作的努力表示欢迎。

¹⁷ 167 EX/14--关于教科文组织各非集中化机构的的活动及成果的双年度评估报告。

¹⁸ 内部监督办公室 2004 年和 2005 年对总部外办事处开展评估的完整报告将提交执行局第一七四届会议。

36. 正如已作的汇报中所指出的，对教科文组织应该并能够在 31 C/4 确定的职能范围内所发挥的作用讨论仍然是一个非常重要的问题。各总部外办事处行使的职能范围很宽，经常缺乏明确的工作重点或战略规划。这影响了很多其它非中心化问题，如对人力和资金的需求等。各地的工作人员对于总部和总部外各自的作用和职能以及对各类办事处的独特职能在一定程度上都有不明确的地方。由于联合国教科文组织计划涉及的范围很广泛（从政策宣传到在某一地区实施小规模的项目），也由于教科文组织的财政能力有限，有关各方的意见不象所希望的那样一致。接受采访的各相关方面，其中包括几位部长，都强调了教科文组织在提供示范项目的同时还需要优先开展高层政策咨询和能力培养方面的工作。他们普遍敦促联合国教科文组织减少活动数量，但活动目标应该更加集中、更具战略性。

37. 从总体上讲，调查发现尤其是对代行实施的业务活动和政策咨询两大职能之间的平衡问题缺乏明确的认识，此外在计划合作伙伴中对教科文组织的责任与职能也存在一定程度的混乱认识，这有时会损害教科文组织作为联合国专门机构的形象，削弱了其在国际合作中为确立具有更大价值的地位所做出的努力。

38. 各个多国办事处仍然在为能够高效率地开展工作并实现预期目标而努力。调查发现为所有的多国办事处配备具有必要的跨部门专业知识的工作人员比预想的要困难得多，这主要是由于本组织自身的财政状况造成的。但是各计划部门的状况差异很大。教育部门较快地在全民教育优先工作重点中实现了总部外最低工作人员配备和资金拨款。传播与信息部门成功地实现了非集中化的协调发展。而自然科学部门的困难较大，因为各个学科的任职要求无法象非集中化和轮调政策所倡导的那样可以互换。文化部门本身愿意实行非集中化改革但又需要他们在总部开展制定国际准则的活动，进退两难。社会科学及人文科学部门整体资金不足，如果外派更多的工作人员，将严重影响其在总部执行国际计划的能力。

39. 当内部监督办公室在曾经设立过教科文组织办事处的国家进行采访时，各相关方面（政府、多边和双边合作伙伴、其他联合国机构）**鉴于多国办事处要将其有限的的能力应付所有主管国家的需求，因此对多国办事处到目前为止所能发挥的补偿效应表示疑虑**。相关各方认为教科文组织在这些国家的活动能力和影响力都受到了削弱。但是各办事处已经努力为每个会员国确定了协调中心，不过对这些会员国的走访还比较少。显然很难找出其它令人满意的办法能充分代替在某一国家派驻教科文组织办事处的方式。在一些多国办事处，东道国的国家活动似乎压倒了多国办事处的职责。由于有便利条件，资金和力量往往更多地利用于东道国开展的活动。

40. 地区办事处发挥的支助作用也各不相同。一些多国或国别办事处得到了地区办事处更多的参与和支持。但是他们虽然知道各个对口地区办事处的力量有限，仍然都要求地区办事处提供更多的参与和支持。调查还发现在同时担当地区办事处职能的多国办事处中，地区办事处的职责压倒了多国办事处的职责。一些地区办事处和咨询机构，以及第 I 类研究所仍然继续与国家当局进行直接接触，既没有按要求向多国办事处通报也没有通过多国办事处安排他们的活动。这是不允许的。同样，多国（和国别）办事处的负责人仍然强烈抱怨总部工作人员在他们所管辖国家内开展活动，既没有让他们参加也没有向他们通报。一些会员国也不了解教科文组织新的体系，所以仍然在与地区办事处，甚至是总部进行直接接触，而不是通过相应的多国办事处作为进入联合国教科文组织“系统”的第一站。

41. 至于已经接受过被评估的国别办事处，结果令人鼓舞。这些办事处有必要存在，并且应该继续存在下去。虽然它们当中绝大多数办事处的人力和财力资源有限，但教科文组织在这些国家的影响，特别是在政府合作伙伴中的影响很大。虽然各办事处的情况不同，但是他们独特而又具体针对某一国家的形象显然是确保获得预算外资金的一个有利因素。一个突出的例子是巴西利亚办事处（虽然它不是 2004 年内部监督办公室评估的对象），它的自筹资金占通过各办事处渠道所筹得的预算外资金的一大部分。这个办事处反映出的该国情况是特别有利于把捐助者为“国家实施”的项目提供的“自利”信托资金托付给联合国机构来实施。总体来讲，综合审查已经证明了保留所有现有国别办事处的必要性。

42. 提出上述一般性意见的原因很多，主要是与多国办事处的人力和财力不足有关，虽然他们已经作出了种种努力，但仍然反映出本组织整体缺乏资金的状况。其它原因还有缺乏总部确定的工作方向和工作重点，以及在注重整体的计划实施方式时对各国的具体情况重视不够，而且工作人员的能力有待提高，甚至对改革有抵触。捐资者提出要优先考虑影响大或者能直接发挥影响的项目也是一个不可忽视的因素。

另外，外部相关各方和合作伙伴经常指出，应当努力确保国际职员的职级与他们的职责相符，包括与国家当局进行高层接触所需的职级。

计划的规划、实施和资金

计划管理周期

43. 在之前与总部外办事处主任进行的磋商中，以及与全国委员会和其他国家一级相关方面进行讨论中，提到了 2003 年评估提出的主要问题是规划工作过于由上至下，各办事处没有充分参与设计和确定总体及部门工作重点及战略。

44. 过去使用的供资方法要求各办事处每一计划部门一道进行单独规划，就每一重大计划申请并获得单独的一笔专款。主要由于总部外办事处一再要求，对该方法进行了修订。现在制定了指示性资源分配矩阵表，规定 a) 计划资金在总部与总部外单位之间的分配要考虑到辅助原则，及 b) 总部外办事处的专款在各个地区之间按分计划分配。在每一地区内资金又根据有关注重结果的战略计划提案、每一多国办事处负责的国家数量、每一部门工作人员的配备情况、九个人口众多国家和冲突后国家等情况，以及其他此类标准，在有关总部外单位之间分配。总之，分配程序已经改进，但是依然是一个按部门编制计划的方法，不一定会促进部门间行动。此外，预算基本额的分配由总部的部门/机构决定（正常计划预算由计划部门决定，管理/间接费用由总部外协调局决定，人事费由预算局和人力资源管理局决定，计划编制工作的协调由战略规划编制局负责），尽管总部外协调局的新角色多少改进了这方面的工作。总部外办事处在分配财力和人力方面的权利有限，这是有些办事处各部门之间在计划预算与人员力量上不平衡的原因所在。再有，FABS 系统在总部外办事处的部署比最初的预期和要求慢，而且 SISTER 系统的技术基础不稳定，这阻碍了总部外办事处充分、及时的参与，尤其是在工作计划拟订阶段。因电子连接不理想，总部外工作人员多次受挫，无法达到总部的要求。

45. 关于 33 C/5 的编制问题，按照修订后的计划周期 -- 包括新的多方磋商 -- 总部外办事处的战略计划要成为 C/5 文件中提出的全球战略和全球预期结果与会员国的需要/优先事项之间的一个纽带。有关新周期的文件已提交执行局第一七〇届会议，执行局也批准了其各项原则¹⁹。

46. 在这些方面继续努力，将对在编制 33 C/5 草案中的经验教训进行总结，利用这些经验进行微调与改进。截至编写本报告时为止，显而易见的是，新的计划管理周期是否有效取决于下列一些因素，即所有必要的管理工具（包括 SISTER 系统的新版本）是否好用，并得到

¹⁹ 正在按照这些新方法起草 33 C/5，同时编写本文件。

充分利用，辅助概念是否为人们普遍接受，是否采用了，更切实际的规划时间框架，在多国战略中是否更清楚地确定了国家优先事项，以及是否采用了在整个组织使用的《授予的权力与责任表》。

活动与结果

47. 在所评估的大多数办事处中，报告的结果常常是成功开展的活动和文件里列出的成果。年度报告与其它进展报告载列了已完成的活动：制定的政策文件、在各种科目中培训的人员和可供使用的指导方针。由于大多数活动是“一次性”的，缺少对比数据，所以内部监督办公室的评估在为变化提供文件证明方面有困难。

48. 目前，授权各部门与总部外办事处掌管教科文组织的资源（人力与财力），它们应把这些资源作为实现某些目标上的资本。然而，目前没有机制要求它们说明这些资源的使用情况，也没有要求它们具体说明各个目标的实现情况以及没有实现这些目标的原因。现有的两个定期报告（EX/4 与 C/3）并没有充分涉及问责机制。当各部门/总部外办事处就要实现的目标达成协议并获得了实施这些目标的资源时，问责过程就应开始了。最后，计划实施阶段结束时，它们需要汇报资源是如何使用的，实现了或未实现哪些目标，并做出相应解释。

49. 成功活动中的积极因素包括当地社区的大力参与、与当地非政府组织和当地政府的良好合作伙伴关系、发现筹资机会的能力。

50. 更泛泛地讲，很多成功的事例都与联合国教科文组织的非集中化网络有关，而后者可直接归因于新的非集中化战略。这些将继续在本组织的正常报告过程中说明。下面的一些例子说明某些成就可具体归因于非集中化战略带来的改进。

51. 有关由在地域文化上是一个和谐统一体的多个国家结成高效网络的问题，值得一提的是覆盖 21 个国家与地区的金斯敦办事处提出的倡议，即为加勒比地区制订“2002—2007 年教育计划框架”。该计划框架已在会员国、教科文组织各个办事处、总部和外部有关方面中分发。它与教科文组织在加勒比地区为所有教育部门提供的、含有战略重点、长远目标和可度量的预期结果的综合框架一道，成为一种协调手段。它还载有实现目标的各种方法，规定联合国教科文组织与外部合作伙伴都将开展这些活动。

52. 由于各个办事处--多国、地区与国家办事处--在响应会员国的要求方面必须协同工作，拉丁美洲和加勒比地区社会科学计划得以设计、发起与巩固了常设部长级论坛，论坛成员有 18 个国家，每 6 个月举行一次会议。这之所以成为可能，是因为纳入了该地区的整个办事处网络。会议在 2002 年和 2003 年得到了基多、墨西哥、巴西利亚、圣地亚哥和利马办事处的实质性和后勤支持；2004 年则由圣何塞与蒙德维地亚办事处牵头。这一集体努力的结果是成立了一个临时秘书处，3 个致力于消除贫困、社会计划评估和最佳做法的地区常设工作组；实施了 15 个横向合作活动；拟定了在欧洲与拉丁美洲峰会的谈判中采取的关于社会融入问题的地区协调统一立场。

53. 可以曼谷办事处加强其多国和地区教育办事处的能力活动为例，说明地区办事处作为多国办事处活动的后盾以及确保教科文组织继续参与那些办事处已关闭国家的活动的后盾作用。通过定期派人员去确定、监测和实施计划，该办事处能够与全国委员会和联合国驻地协调员的合作，保持教科文组织的影响力，例如在老挝。

54. 联合国教科文组织哈拉雷办事处与尼日利亚大学委员会合作创立了一所非洲高等教育虚拟学院（VIHEAF），该学院致力于培养和提高撒哈拉以南非洲教育机构的师资和其他人员的能力。为师资举办预防艾滋病的培训课程，还举办了现代教学方法的培训。这一十分成功的活动突出说明在总部外要优先满足地方和地区的需要，借助于整个网络的支持提高用最少的资金把理念变为现实的能力。

55. 如上所述，当然也发现了一些不足，这些不足可归因于以下几个因素。第一，显然对进展情况和结果没有系统监测与评估。从总部外办事处一直到较高级别的计划编制部门，包括在总部，都存在这种情况。就总部外办事处而言，虽然搜集有关投入、活动和成果的信息并把它们用于监测是十分重要的，但是却没有系统进行这些工作。正常计划的活动很少，单独评估或调查需要的费用可能比活动本身还高。多数情况下，调查微观项目对宏观过程有何明显影响是不可行的。再有，对项目的监测大多通过视察项目、参加会议、培训班或研讨会等直接观察方法进行，而没有最大限度地使用 **SISTER** 系统。另外，在计划拟订方面，总部往往总是要审查和批准每一项活动，而不是仅仅提供战略指导和总体监测。最后，发现的不足还包括在设计项目和计划时，非常普遍的是没有写进结束方法/自然淘汰法则和与地方合作伙伴为项目的持续开展所做的其他安排，导致了项目的激增/积压，随之而产生的是使有限的人力资源与财政资金过于紧张。

供 资

56. 评估过程中，在现有数据允许时，内部监督办公室就对照与会员国协商确定的多国战略中的优先事项检查工作计划中的活动。总的来讲，结果表明，多国优先事项确实可以在正常预算下获得资金，而工作计划中的一些活动是为了实施这些优先事项而设计的。但是，也有这样的情况，即工作计划里的活动没有一项支持协商期间确定的多国优先领域。相反，在某些情况，资金被分配给了多国办事处没有确定为优先领域的工作重点。发现的不足还有预算额与人员配备情况不相称（即某些总部外办事处专业人员执行计划的资金极少）。此外，还有一些实例显示由于开展了过多的低预算活动，以及求助大量的承包商/咨询人员协助进行管理，耗费了有限的资源。没有一个机制可对多国计划与预算提案进行部门间审查，以克服这些缺点。最后，整体形势明显好于 5 年前，但是由于保安费用激增，管理费用与计划资金的比率还有改进的余地。

57. 内部监督办公室在视察或审查项目期间发现了许多令人鼓舞的情况。这些情况说明，联合国教科文组织对会员国做出了积极贡献。至于预算外项目，内部监督办公室会晤了部分主要捐助者，结果表明他们大部分对联合国教科文组织实施的项目表示赞扬。从以下事实中也可以清楚地看到这一点，即一些捐助者已同意为一现有项目的继续实施提供资金。

58. 作为一个规划文件，多国战略框架不失为上乘的基础信息工具，它可以有效地向未来的捐助者传达多国办事处的长远目标。但是，它既不是一个全面战略，也不是一个十分成熟的筹资战略。由一组精心起草的项目提案（“渠道”）作补充并载有适当拟订的预期结果、绩效指标、评估规定等等的成文筹资战略，会有助于各办事处进行筹资活动。它应显然与多国战略框架相关联，说明有关多国办事处（以及其会员国）的优先领域和活动，为成功实施这些活动并取得预期结果提供一个总侧重点。

59. 所会见的一些捐助者表示，他们更愿意支持具有直接效应的影响大的活动。这可产生直接的影响。这些预算外资金资助的活动大多属项目执行类。这是一种可能特别适合于那些没有设立办事处的国家的方法。双边捐助者对联合国教科文组织的看法十分坦率。他们一般在谈到本组织的影响力与效率时，尤其是涉及到没有设立办事处的国家时是持批评态度的。所会见的大多数捐助者认为，联合国教科文组织需要先提高其核心人力资源的能力。然后他们才会考虑通过联合国教科文组织为计划活动提供资金。如果联合国教科文组织在一些相关

的试办、示范或引导性项目上证明了其专门知识与能力，成功筹集到资金的可能性也会显著提高。

60. 现在依然存在这样一种倾向，即某些总部工作人员往往把总部外办事处的同仁看作是他们的“自己的”计划的“执行者” -- 尤其是在对资金有竞争的情况下 -- 并拒绝进一步下放计划资金的要求。各个部门这方面的情况相去甚远：例如，总得来讲，总部外工作人员对教育部门所做的努力十分满意，而其它部门的进展则比预期的慢一些。

联合国教科文组织与更广阔的世界

61. 分析下放的外在动力的一种方法是利用教科文组织或者有机构义务考虑到的、或者至少不能轻易忽视的一组参数。这些参数可归纳为 7 大类：(i) 受授国发展中国家的需求；(ii) 联合国教科文组织内外的政府间机构（如执行局、经济及社会理事会/联合国大会）的政策决定；(iii) 新兴的地区政策框架（如非洲发展新伙伴关系）；(iv) 联合国改革工作的动力；(v) 来自联合国系统其他组织秘书处的压力；(vi) 来自捐助者的压力，及 (vii) 其他方面，有时是专门利益集团（如联合国千年项目、私有部门、媒体“运动”的期望）。

62. 各种期望，有时是难以调和的期望交织在一起，构成了一个错综复杂的局面。发展中会员国对联合国系统在国家一级的活动缺乏协调颇有微词；联合国各组织在国家一级的切入点各不相同，不一定符合一国的政治组织；对供资的压力与竞争在加剧，但同时又要求更加可预测和更长期限的资源；公民社会日益被认为是机构伙伴（由 Cardoso 主席领导的公民社会参与联合国问题高级别小组²⁰），同时作为一股国际力量，它的发言权和影响力日渐增大（“阿雷格里港运动”）；整个联合国系统的协调与预算外资金的分配越来越受到主要发展计划署和基金（开发计划署、儿童基金、粮食计划署、人口基金的影响），而专门机构的技术专家有时却被搁置一边；千年发展目标的构想与目标并不是都能与联合国教科文组织的使命相一致，等等。

63. 需要阐明是合理的。因此，呼声日益高涨，要求联合国加强协调、简化与和谐一致；通过更广泛地利用注重结果的管理和加强联合国驻地协调员在国家级一的作用等方法提高效率；从战略上将资金集中用于千年发展目标和选定的其它关键目标，并在一定程序上侧重于国家计划，这就迫使联合国教科文组织去探究如何妥为兼顾其全球作用与地区作用。

²⁰ 联合国大会第五十八届会议审议了该报告（文件 A/58/817）。

64. 由于已使总部外网络合理化，本组织作为一个整体更能适应这些潮流。不过，上述情况造成了管理、人力资源和施政方面的困难。这给总部外办事处增加了相当大的工作压力，并且需要具体的财政支持，而且往往是尚未预见到的财政支持。所以，各总部外办事处的负责人均强烈呼吁（全国委员会也有此期望）在编制和重新编制计划方面有更多灵活性，能够更加易便、快捷地获得教科文组织网络中的高水平专业知识。这也是高级管理层坚持更多依靠预算外资金的原因所在。不管怎么说，联合国教科文组织在当前情况下不可能“八面玲珑”，因此有必要先明确各个方面的作用、任务与执行计划的责任，再排列优先顺序。

全国委员会与政府伙伴。

65. 绝大多数全国委员会都非常了解改革进程与它们在其中的作用。它们赞扬能力建设计划，并认识到它们也面对着联合国教科文组织在实现所有期望方面遇到的国家层面的挑战与困难。此外，它们的装备更精良，彼此的联系更密切，而且对于形成下放战略所需要的新联盟表现出了浓厚的兴趣。

66. 仍需要充分探讨但不属于联合国教科文组织秘书处的主管领域的其它一些问题有：全国委员会的高级官员更迭太快；全国委员会在政府机构中的地位不够高；它们缺少工作人员与财政资源。因此，虽然联合国教科文组织已为这个极为重要的网络的运作分配了尽可能多的资金，但是会员国还需要审查自己对联合国教科文组织这一项独特、重要的资产做出的承诺。最后，评估表明，从交流的顺畅与坦诚方面看，总部外办事处与有关国家全国委员会的关系不尽相同。无论如何，全国委员会都是总部外办事处与政府各部委之间的主要桥梁。

67. 评估显示，在其他政府合作伙伴中，联合国教科文组织的知名度很高。在设立了办事处的国家，尽管提供给这些办事处的资金相对不多，但是它们都非常引人注目。不过，即使是政府高级官员，也并不都清楚联合国教科文组织的具体活动与成就，或联合国教科文组织作为一个专门的机构存在的意义。有些政府代表将联合国教科文组织誉为“他们自己的”主要负有专门任务的会员组织--而不是“另一个捐助者”。这主要是因为全国委员会。然而，调动这些全国委员会的情况参差不齐，它们也没有充分发挥自己的积极主动性，保持和加强联合国教科文组织在总部外的存在和知名度，尤其是在没有设立办事处的国家。

联合国系统

68. 在内部监督办公室访问过的一些国家中，联合国教科文组织在联合国的合作中（即在制订联发援框架中），发挥着积极作用，但是这些办事处在人力与财力方面受到制约。在没有设立联合国教科文组织办事处的一些国家中，参与联合国国家工作队的活动受到限制，驻地协调员支持联合国教科文组织在其办事处内或在一个其他大型机构内设立联络中心。联合国驻地协调员所起的作用并不总是完全符合各机构合作的精神。联合国教科文组织的高级管理层积极参加了联合国系统内（主要在联合国系统各组织行政首长协调委员会中）在“Utstein”题目下的讨论，争取联合国系统在国家一级以一个更加完美、高效、协调的系统出现，参与国家一级的活动。

公民社会和更广泛的教科文组织大家庭

69. 要动员更广泛的教科文组织大家庭—超越所谓教科文组织“本体”的局限（即：秘书处、总部和总部外，包括第一类研究机构）—涉及到两类不同“性质”的伙伴。一方面，教科文组织的结构使它能同有关各方保持长期的机构性联系—主要是由各国全委会促成的--是可以在总部外代替教科文组织发挥影响和实施行动的一种有效渠道。比如各政府间计划的全国委员会、第二类中心、教科文组织教席等等。此外，还很有规模，参与方众多的“教科文组织网”，它们常常很乐于应邀动员起来为各国的整体发展需求提供服务。这样的例子包括与教科文组织或者联合国、教科文组织俱乐部、各个协会和中心、各联系学校等保持正式关系的国际非政府组织的各国成员。动员第一类伙伴比较容易，因为各种机构性联系为此提供了方便。各国全委会，依据其《宪章》，应把多数—如果不是全部—的大家庭成员组织起来。要接近和联系第二类伙伴，--仍是各国全委会的任务—则是一个公共关系、号召力和外交手段的问题。

70. 以上两个分类的伙伴都尚未能充分调动起来以代替教科文组织在各国开展工作。一方面，会员国未必把它们看作是可行的选择，仍然倾向于由一个实实在在的办事处来落实它们的期望。事实上，对这些机构的动员主要是以自愿为基础的，然而，可以理解的是，在工作人员、外部合作伙伴以及受益者看来大部分合作的主要动力是到底能获得多少资金支持。各国全委会的作用再次成为关键。得到教科文组织支持的教科文组织和公民社会组织之间的关系是良性的。但是，教科文组织应避免象一个非政府组织那样行事，从而模糊了其形象，同时还要承担同这些组织形成“不公平竞争”的风险。

71. 总之，目前的结构是合理的，但是本组织仍然心有余而力不足。如果有充足的资源，那么可以采取事实上也正在采取很多常识性的、实用的、有时候并不是很大的步骤，以全面稳定新的体制结构，使其有一个质的飞跃，成为今后几年实施非集中化战略的里程碑。下面部分阐述的是根据审议的结论提出的今后将采取的步骤，本文件也是在审议结论基础上编制的。能否把它们付诸实施并按合理的进程持续发展将取决于预算作出什么样的安排。

第四节：今后的方向是提高质量

72. 一个日益明显的事实是，非集中化改革必须面对不断变化的、日益更具挑战的国际发展环境，在顺应这个环境时需要非常谨慎，充分意识到教科文组织对其具体使命所担负的长期义务。这也正是总干事整体改革工作的根本原则。首先，要提高教科文组织活动的针对性和效率。简言之，提高教科文组织工作的质量。但是，鉴于教科文组织不是一个以国家为基础的发展机构，它必须在其全球性使命和满足会员国当地需要的计划之间取得平衡，而教科文组织在这方面一直资金有限。这意味着它必须优先考虑和把工作重点放在总部和每一个总部外办事处，因此无法在其国际计划的每一个领域都发挥积极作用。从这一角度来说，显然教科文组织的总部外的职能是其上游政策、政策建议和相关的能力建设在国家一级的具体落实。在这方面，本组织一直努力在新的计划和预算中保持的平衡相信最符合目前的需求。然而，从长远来看，显然，不论在人员安排还是计划安排方面，非集中化这一块都有待加强，当然，不同部门的情况各不相同。比如说，在目前的正常预算安排下，教育部门的非集中化工作显然已经达到了一个历史转折点。

73. 今后的方向必须遵循一个压倒一切的目标—提高教科文组织行动的质量、影响力并扩大活动范围。要做到这一点，就要把其各个机构组成部分（总部、总部外办事处、研究机构和中心等等）的力量有机地结合在一起，把它的很多盟友（其它联合国机构、合作伙伴、各国全委会）动员起来，从而确保其具体关注的事项和专业能力在制定发展政策的过程中得到充分的认可；还要有能力作出艰难的选择，对每一个国家的主要活动领域（在这些领域里，教科文组织的专业知识和协助是必要的和独特的）做出谨慎的优先顺序安排。上述方针既适用于教科文组织的内部工作也适用于本组织同外界的关系和联系。

强化内部安排

分清地区办事处和各国办事处各自的职责

74. 教科文组织的各项职能，如 C/4 所述，是由会员国共同确定的，并未排列主次轻重。它们是针对本组织整体的。在非集中化方面，秘书处的主要任务一直是要在以下两方面达成一致：一是在宏观上总部和总部外办事处机构如何有效地分担任务，另外是在总部外如何确定各国办事处和地区办事处的优先职能和作用。为此，采纳了奥尔良全球各部门主任会议的讨论和建议，并考虑到了目前大家都已认识到各国办事处无法很快摆脱限制获得各自所需的资金。为此将根据各国办事处和地区办事处的具体职能和本组织的总体使命，从战略高度加强两类办事处的工作。

75. 这项战略的核心原则仍然保持不变，即各国办事处是在国家一级开展活动的主要平台，考虑到要具有适应不断变化的计划目标和优先事项所需的灵活性，加强各国办事处的力量仍然是正在进行的改革的重点。

76. 新体制中地区一级的主要责任确认如下，并将优先于各地区办事处/咨询机构开展的所有其它活动：(I) 向各国办事处和国别办事处提供专业知识和内部工作人员的能力培训（与总部和各研究机构协调进行）；(II) 对地区形势进行分析、制订战略和做出综述报告；(III) 网络、信息交流中心、文献中心和数据库（比如关于该地区现有专业人员的资料）；(IV) 协助各地区为各国办事处和国别办事处的项目/活动筹措资金；以及 (V) 根据本组织的优先事项设计涵盖各地区的计划以便适应多国/国家一级需要并加以实施。

77. 期望建立一个涉及所有计划部门的地区办事处，是不切实际的，尤其是不能如原来提倡的那样，建立与各国办事处分离的独立实体。现有的地区办事处仍将继续在原有的领域充分发挥其功能（如在教育和自然科学部门），而其他计划部门则将依靠地区咨询机构--如果必要的话，在每个地区设几个“专题”咨询机构--他们的主要职责是作为“提供专业知识的机构”支持多国/国别办事处的工作。因此，基多和新德里的各国办事处将不再作为地区传播办事处，但负责拉美和加勒比海地区的哈瓦那文化地区办事处将继续运作，直到 2008--2009 年度作出最后审查，根据绩效评估决定其去留。至于威尼斯办事处，考虑到教科文组织在欧洲地区非集中化网络职能的特殊性，该办事处除了承担东南欧洲各国办事处的责任外，还将作为科技与文化的地区办事处。同样，某一地区甚至该地区以外的所有计划专家

都应该随时应召，为不具备必要专业知识的多国或者国别办事处提供建议，应对会员国的咨询和需求。

78. 为了消除所有的困惑，将对所有工作人员（总部和总部外）以及国家一级的主要有关各方开展宣传活动，以提高对以下一些问题的认识：（i）多国（和国别）办事处是会员国在总部外与教科文组织秘书处接触联系的主要渠道，以及（ii）地区一级的机构不具有凌驾于多国办事处之上的权利。对教科文组织在所在国开展的各项活动而言，多国或国别办事处的主任在总干事的宏观领导下，具有充分的职权（也见下文的 86 段）。用一个具体的事例来作说明，任何一个教科文组织的成员（除了总干事、副总干事、助理总干事和中央服务机构的主任除外），不论是总部的、总部外的、或者各研究机构的，有关他到某一个国家出差的规定都要作审查，使这些条款能清楚而又有效地作出规定，在出差者和相关的多国/国别办事处主任之间提前做好协调安排。同样，办事处的负责人也有责任通报该国国内的所有相关各方（驻地协调员，全委会，必要时，包括保安审查人员）。总部外办事处负责人到总部出差也将更加认真地加以协调。

保留国别办事处

79. 显然目前对所有国别办事处来说（除了九个人口众多的国家，对它们的评估安排在 2008-9 年度）由大会制订并体现在总干事实施战略中的标准继续适用。这样，除了按计划将于 2005 年关闭的利马办事处，近期内不会再关闭国别办事处，除非出现不可预料的情况。不论是“冲突后”或“转型期”国家的办事处，都将继续利用预算外资金尽可能充分地发挥作用。多数捐助者和联合国系统的姐妹机构都认为，教科文组织所指的“转型期”国家的情况显示需要继续保留这些办事处。保留安曼办事处是一个例外，因为它离其他受冲突影响地区（巴勒斯坦领土、伊拉克）很近，并能够支持教科文组织在那些地区的行动。

计划编制和资金筹集

80. 应当看到，逐步加强非集中化力度，从正常计划资金来说，是有一定限度的，不能单纯用百分比来衡量。在编制整体计划时，必须具备灵活性，合理地逐个处理，而且必须明白，每个分计划、每个地区、每个多国办事处的职能都会随着国际和会员国国内优先项目的变化而发生变化。

81. 与此相关，进一步明确了分工负责的概念，既不需要也不可能建立一种机制来处理这个问题，尤其在目前资金短缺的情况下。分工负责的原则要求把活动交给能够最有效地将其付诸实施的实体。这并不就等同于非集中化。

82. 多国办事处战略框架和实施计划是要将各国的立场和战略汇集在一起，再参照国际战略加以整理，而不仅仅是把各国的“国家计划”拼凑起来。我们认为，正常计划资金主要是发挥催化作用，而由预算外资金来进行补充。然而，根据 C/4 确定出的优先领域和各个部门提供的框架，还是应该尽量体现跨部门的特点。新的规划程序使办事处在设计自己的活动时有了更多的灵活性，但同时，却需要把自己的活动方式更密切地与注重结果的整体管理方式结合起来，确保计划编制的各个环节更好地相互协调。这样，那些单一的、孤立的、一次性的、影响较小的活动将逐渐被淘汰。它还为更好地自下而上规范地管理计划的实施创造了条件，共同通过注重结果的管理方式，使总部和总部外办事处之间的联系畅通无阻。多国/国别办事处战略和工作方案还将对实施计划所需要的计划实施机制和资金作出安排。这样，总部和地区办事处希望提供的支持就会变得非常具体，从而使相关的实体能根据自己有限的资金提前作规划。

83. 在总部，已经或正在采取各种措施，以便：（i）从人员配备和资金方面加强总部外协调局的力量，发挥其作为总部负责总部外事宜部门的作用，（ii）在作为各部门面向总部外工作的主要联络点和入口处的各部门执行办公室的授权之下，在一般事务类的高职级中引入地区总部外办事处联络中心的职位；（iii）在以下两个方面加强总部外协调局和对外关系与合作部门的合作：为对外关系与合作部门工作人员在总部外遭遇的相关处境提供政治上和礼仪上的支持，以及同各国全委会开展重要合作。

84. 目前正在拟订的资金筹措整体战略将考虑到本报告中介绍的非集中化战略的审查结论。一段时间以来，我们已经很清楚，单独依靠正常计划资金是不能合理地维持一个办事处的运转。我们要求教科文组织各办事处根据优先考虑的、高质量的、有影响力的、可持续发展的、较大规模的项目建议，尤其是通过更紧密更全面地参与联合国国家一级计划编制机制，加大力度筹集预算外资金（又见下文第 97 段）。鉴于目前预算的限制，将花更大力气确保有足够和必要的种子资金/催化资金，尤其是在总部外办事处参与国别共同评估、联合国发展援助框架和减贫战略计划方面，以便为涉及的小组成员提供时间和旅行所需的资金。考虑到捐助者更青睐有直接影响的、有高知名度的项目，多国办事处工作人员将集中精力监督项目的实施，而把政策建议和制订标准的职能留给地区办事处、研究机构甚至必要的时

候，留给总部。在某些情况下，整个办事处，尤其是国别办事处，可以被看作是预算外项目的实施机构。达成协议的项目将包括提供工作人员开支。在计算管理费用方面，教科文组织将继续执行重实际的政策，与联合国系统的合作伙伴磋商，以便就征收管理费用达成一致，从而避免当前不恰当的“压价竞争”以及捐助者利用这种竞争施加压力要求降低管理开支的趋势。

85. 对那些需要持续发展的项目，项目文件或者计划应包括撤出项目方式的内容（交接、加强当地的力量、长期财力），以及明确的、现实的时间框架和合理的活动/任务顺序安排。外聘审计员和执行局已经对休眠的预算外资金项目数量之多表示了关注，在过去的双年度中，总部各处和总部外办事处已经采取行动，审查了项目文件，终止了那些实际已经到期但是仍有少量剩余资金的项目，并为那些需要终止的项目提出了撤出项目的方式。已经做出了很大的努力来提高预算外资金项目的实施率。将全力以赴执行上述政策。

授权与职责

86. 授予权力与履行职责是密切关联的，既要保证不滥用授权，又要保证实现目标。定于2005年4月公布新完成的全组织授权和问责机制，同时进一步鼓励团队精神与合作，从而可以在承担同一总体目标的同事中间顺利和迅速初步地解决问题。将在副总干事的领导下协调对该职权和责任表实施情况进行的监督，包括在必要时解决冲突。

87. 总部外办事处主任和负责人将遵照 C/5 所批准的决议以及相应的工作规划，在总干事的全面领导下，在计划实施中享有权力和承担责任，包括对计划进行必要调整。为了避免可能的风险（尤其在总部计划部门），防止再次出现重点不清，活动分散的情况，该项改革的前提非常明确：即，每个总部外办事处负责人必须按照责任制要求，确保行动和绩效的一致性，从而防止偏离更高一级计划编制所预期达到的主要结果。

88. 还在对预算拨款及结算程序的适用规定进行修改，以确保指定参与共同国别评估 (CCAs)、联合国发展援助框架 (UNDAFs)、减贫战略文件 (PRSPs) 谈判的负责人，不论其现在级别如何，都将享有和总部外办事处主任同样的权力，在谈判中全权负责并批准支出（与横向专题 (CCT) 项目组长所采用的程序类似）。指定的负责人最好由相关多国/国家办事处负责人担任（也可从秘书处、总部、总部外办事处、相关机构选择一名适合的相关人员担任），在必要时还将得到具有相关跨部门专业知识的工作人员的支持。指定的负责人将具有

所有必需的谈判权力，包括保证教科文组织确实有效地参与联合国发展援助框架(UNDAF)的计划实施所需的种子资金。

长期人事计划

89. 为了在近期解决多国办事处补充人力资源方面的困难，确保工作人员的能力与其岗位职责，应发挥的作用和总部、地区办事处、多国/国家办事处及上述机构之间协同完成任务的要求相适应，向本国执行局会议提交了长期人事战略（本文件 B 部分），在制定这一战略时考虑到负责审查非集中化情况的特设小组的工作。就级别而言，实现最佳²¹人员设置仍然是一个长期目标；而以下是多国/国家办事处人员编制方面正在考虑的几个因素：

- 进一步系统利用国家业务官员（NPOs）及短期专业咨询服务
- 尽可能在每个多国办事处至少设置一名高级官员（P-4/5），其作用相对而言是一个“多面手”，担任办事处负责人的“副手”，为青年专业人员提供指导，在与国家当局、联合国系统等方面接触时行使代表职权。
- 在需要在设定时限内加强的主要优先计划领域，将更多地利用预算外财源资助的临时职位。

90. 关于地区办事处和地区顾问，总体上将继续保留更多的高级计划专家，以便随时支援多国/国家办事处的工作。

91. 将全面了解工作人员的能力（总部和总部外单位），以使更多的专业人员可以“召之即来”。还将开展质量更高、范围更广的培训，包括更系统地借助对主任/负责人的轮换和招聘提前作出规划，以使他们与总部外协调局（BFC）进行初步的情况交流并安排交接工作。

管理工具

92. 2005 年，将在财务和预算系统（FABS）中完成财务管理模块（FI）的运用，从而使实时/近实时获取的下放资金支出数额超过 90%。此外，旅行模块（TV）²²和物质管理(MM)模块将提供更加具体的办事处实时财务数据。计划在 2005 年开展的另一项主要工作是将教科

²¹ 以目前预算情况，重点应放在初级到中级计划官员。

²² 见 170 EX/INF.3，第 54-55 段

文组织第 I 类研究机构和中心也纳入财务和预算系统。“新 SISTER”系统的主要受益方也包括总部外单位。通过对 2004 年启用的“SISTER”系统进行深入的审查，并在全组织内征求意见，该系统的新一代版本预计在 2005 年下半年准备 33 C/5 工作规划时出台。关于新管理工具推广工作的其他情况本见文件的第二部分（171 EX/6，第 II 部分）。

93. 2006 年以后，将继续作出进一步的努力，使在总部外办事处在资源和设备方面达到和总部完全相同的水平，以表明没有两个教科文组织，只有一个，其所有部门的资源配置都依据相同的参数。这一点对于使用 FABS 系统、新 SISTER 系统以及正在开发的人力资源管理和行政管理工具也是一样。

沟通和交流

94. 保障工作人员之间的沟通和交流是至关重要的，这是在知识型组织中开展全面改革的既定目标之一。今后几年，将优先加强培训和宣传以及资源的利用，后者的目标是尽可能为总部和总部外单位配备最先进的信息和交流技术设施。对教科文组织网络战略进行的全面审查已经完成，并确定了为建立开展交流和信息共享所需的全面、可靠、高效率的技术基础设施而将采取的步骤。网络战略提出了不同情况下（同一单位的办公室之间、不同单位之间、工作人员出差等）所适用的技术解决方案把教科文组织网络系统、因特网、固定和移动电话网络，视频会议等结合起来使用。信息系统与电讯处（ADM/DIT）还将出台相关政策，协助包括总部外办事处在内的工作人员在应对每一种具体情况时，就根据需要采用最便利和最具有成本效益的交流技术作出最明智的决定。目前还在制订其他在全组织内执行的政策，目的是在使用电子邮件设施时更加相互尊重，遵守相关义务，并注重成本效益。作为规划的一个部分，总干事会议室正按照贝尔蒙特计划（the Belmont Plan）安装电话和视频会议设施。尽管上述目标对于整个非集中化战略的全面成功至关重要，但实现这些目标的进展速度则最决于今后预算作出的抉择。

应对行动

95. 向遭受危机和冲突的会员国提供救援及协助重建工作将始终是非集中化政策优先关注的事项。然而，教科文组织本身并不是一个人道主义机构；它在满足其主管领域内的紧急需求方面，发挥着独特而往往是高度专业化和技术化的作用。这包括在遭受自然灾害或危机的地区对自然和文化遗产的损害情况进行评估；在正常教育体系不复存在或无法正常运转时，

向受灾人民提供教育方法、教学工具和教材。在冲突后的支援行动方面，教科文组织拟加强和改善为国家当局担任政策顾问和促进公立机构和专业团体的能力建设所发挥的作用。这种行动的目的在于根据国家自主的能力建设和保持高标准的要求，协助重建和恢复的进程，并将教育、文化、科学及传播工作全面纳入这一进程之中。

96. 在情况困难、变化莫测的局势中能否快速做出反应以及是否具有实施大规模项目的实力，这是本组织能否在危机和冲突后形势下采取高效率的行动所面临的两方面主要挑战。必须有具体的运作模式来面对这样的挑战，而且运作模式会因为情况和地区的不同而变化。通常，需要在涉及设立项目联络处或国家办事处，以使教科文组织能够发挥其政策顾问和能力建设者的作用。同样，正力求与地区性经济或政治团体等政府间组织和机构开展进一步合作，以便在一个国家的条件不利于采取有效行动时，作为与该国相互作用的另一种渠道。对于在每次危机和冲突后局势后以驻地办事处为基础建立的联合国联合行动机制，本组织也需全面参与。最后，本组织不仅要根据应急行动的进展采取相关措施，同时还须担负起全面的责任。这就要求制订出一系列明确、灵活及简化的行政管理规定。在计划和预算中编制过程中需考虑到参加这种未列入计划的必要活动所需的应急资金。

加强合作及伙伴关系

97. 教科文组织的权力下放工作将严格置于与联合国系统、布雷顿森林机构以及其他国际及地区间论坛之间更广泛的多边合作和机构间合作的范畴之内。因此，本组织应优先考虑，更加积极深入地参与在国家一级开展的共同国家评估（CCA）、联合国发展援助框架（UNDAF）及消除贫困战略（PRS）的行动（参见第 84 段）。秘书处各个部门，尤其是总部外办事处都应对此给予优先考虑。在制定优先培训项目时也要考虑到上述目标。将努力为多国办事处和国家办事处配备保证参与相关活动所需的人力和财力资源。在总部、各地区和各研究机构现有的专业力量将在必要时给予支助。将鼓励总部外办事处同事之间交流参加上述行动的经验。将为参加在国家一级开展的联合国系统各机构联合行动确定分担的任务，明确优先项目，并相应修改办事处负责人及工作人员的职位说明。工作人员这方面的工作绩效不在短期评估之列，并与 C/5 工作计划实施方面的绩效考核分别进行。鉴于资源有限²³将对参与 2005-2007 年度共同国家评估（CCA）和联合国发展援助框架（UNDAF）的行动范围加以确定。将特别优先的关注九个人口众多国家、参与快速道行动的国家或全民教育项下的

²³ 预计在 2005 年 4 月之前作出决定。

其他优先项目、发生紧急情况和冲突后国家以及最不发达国家。将鼓励与其它教科文组织办事处开展协作。

98. 教科文组织越来越积极地参与联合国系统内的协调，同时也期望在制定国家计划方面经常向其征求意见。在这方面，需要驻地协调员充分行使其职责，对联合国发展援助框架（UNDAF）行动的准备工作和联合国各机构的实施情况进行监督。行政首长协调理事会（CEB）正在考虑加强这方面的作用，就“Utstein 小组”关于“联合国发展系统--加强与变革问题”的文章所展开的讨论也涉及这方面。在联合国系统内部的确有一股强烈愿望，希望联合国各机构坚定地在国家一级开展进一步的协调与合作，不再相互竞争和“争夺地盘”，根据各国政府的需要而不是从本机构的利益考虑来制订和实施计划，同时承认驻地协调员的中心作用，这种作用是强有力的，既保持中立，又服务于和代表有关各方。

99. 除了多国战略框架和向捐助者提供的活动计划之外，总部外办事处还将备有根据 C/4 和/5 文件在实地开展的教科文组织优先项目的概要说明表（也许可以根据 C/4 地区性战略按地区列示）。该表将作为一种工具，保证办事处负责人在制订办事处一级的优先项目时所传递的信息在国际范围内，特别是由总干事和各计划部门助理总干事计划部门所传达的信息是相同的。这将扩大教科文组织的影响，促进有关各方，包括资助机构认清教科文组织的地位。还将促使国家当局和联合国机构在制定国家一级联合国系统行动计划时教科文组织的优先事项给予考虑。

100. 预算外资金是资助总部外办事处的活动的一个主要财源，在正常计划资金不足的情况下尤为如此。将继续在国际一级协调为提高预算外资助额所作的努力，以确保本组织有针对性地参与在全系统合作框架内的活动。在与捐助者接触和进行谈判时，教科文组织将对非集中化政策和战略给予更多的考虑，包括就办事处的组织结构和需要制订相应的框架协议和谅解备忘录。此外，将在适当层面设有代表，确保更多地通过直接与政府当局合作为发展项目提供双边资助的趋势（尤其会使技术性机构受到不利的影晌）不会对教科文组织作为一个在实地开展活动的组织的成功运作构成主要障碍。

101. 将进一步系统地把教科文组织的研究机构和中心（尤其是 I 类研究机构和中心）纳入非集中化体系（相对总部而言）之中，通过满足各办事处、尤其是多国办事处的需求，为整个非集中化进程提供支持并做出贡献。这些机构和中心参与了在 33 C/5 草案核心内容的制订

过程，并要求它们以和总部各处室及总部外办事处完全一样依照部门战略框架和拨款框架行事（见文件 171 EX/18）。

102. 将定期向全国委员会通报联合国发展援助框架（UNDAF）的行动进程并征求它们的意见，鼓励它们发挥并加强在总部外办事处与政府当局之间的联络作用，在目前日益强调国家级计划的影响的时期尤应如此。全国委员会的一个重要作用是在本国知识界中选择和动员适当的机构作为主要合作伙伴。为此，应使会员国认识到有必要审查全国委员会在各自政府组织结构中所处的位置，以确保全国委员会拥有充足的渠道、相应的地位、充足的人员以及运作资金。对参与计划的规划也应与多国办事处的优先项目和战略相一致，以此促使办事处和全国委员会达成共识，共同关注体现“一个教科文组织”的共同优先项目。在参与联合国发展援助框架（UNDAF）和其他相关的国别计划的制订过程中尤应这样做。还将鼓励全国委员会和总部外办事处多做宣传工作，使历来与教科文组织联系较少的政府部门，如财政部和贸易部以及议会对自己有所了解。

103. 教科文组织的行动还需与现有地区性政府间组织（有时称为“地区性经济实体”（“RECs”））的行动尽可能地密切相联。必须这样做是考虑到各地区性和分地区的具体情况以及当前存在的交叉重叠的情况。由于这些情况，教科文组织多国办事处和地区性经济实体不论是在活动覆盖范围还是主要办事处的地点方面都很难做到相符合²⁴。应正式指定一个多国办事处的负责人与相关的“地区性经济实体”和总部两方面进行联络，即使有几个多国办事处都“覆盖”所涉及的地区。由指定的联络人负责，各多国办事处之间相互协作，分享信息。

104. 全国委员会协同秘书处一起，在各自国家促进上述“更广泛的教科文组织”（第 II 类中心和研究机构、教科文组织教席、俱乐部和协会、联系学校）方面也可发挥重要作用。秘书处将为全国委员会进一步提供有助于它们开展动员工作的相关信息，并继续争取与规模较大、影响广泛的组织（无论该组织是非政府组织（NGOs）、地方政府组织、议会附属机构、私营部门还是基金会）签订运作协议，使这些组织的本地国家级会员能够和全国委员会进行接触。将尤其通过因特网和其他新的信息传播技术，继续促进公民参与需要大规模提高公众意识的计划，诸如：和平文化、可持续发展的教育、扫盲以及生命之水等方面的国际十年活动。

²⁴ 2004 年 9 月在总部举行的“非洲地区及分地区组织支持教科文组织与非洲发展新伙伴关系合作论坛”（FOSRASUN）第一次会议上对这一问题进行了讨论。

短期和中期展望

105. 通过这次审查工作，总干事就 2006--2007 年度计划与预算提出的建议作出了一些决定和提出了相关建议，为落实这些决定和建议提供资助并非一件易事，还需等待大会就 33 C/5 作出最终决定。从这一角度看，而且本文件中已多次阐明，权力下放的改革进程速度还将取决于拥有多少预算财源。但仍需强调，权力下放始终是总干事对本组织进行改革的一个主要目标。将继续为总部外办事处提供各方面的资金保障，如人事费、间接/运作费以及计划资金，这是依照执行局的决定（170 EX/Dec. 4.1）和总干事有关此问题的蓝色文件（DG/Note/04/33，2004 年 11 月 6 日）向本届执行局会议提交的 33 C/5 文件的一个主要特色。

106. 全民教育是本组织的绝对优先项目，显然应该得到总部外办事处的优先关注，全民教育计划战略审查中曾强调指出这一点。总干事正是据此提出了有关计划人事费的建议。现行准则注重以下方面：为加强推动全民教育的能力，提高本组织总部外办事处从事相关工作的人员的职能，同时力争为所有多国办事处至少配备两名教育专业人员。已计算出的相关费用约为 210 万美元²⁵，超过了基准额，应视为得到增加。根据这些规划，将在办事处增加 22 个职位（包括 3 个国际人员职位），国家办事处增加 5 个，多国办事处和一个地区办事处（达喀尔）增加 16 个。

107. 在财政、行政和管理方面，即将开始的 C/5 阶段将把重点放在继续优先补充总部外办事处行政人员方面的不足，以针对内部监督办公室（IOS）的审计结果，改进办事处的内部监督，尤其是做到财务方面的职责分离。尽管受到预算的限制，但还是取得了一定的结果，主要在中外办事处和国家办事处新设立了 19 个行政人员职位（2 名国际行政官员，6 名行政助理--主要负责小规模的国家办事处的行政单位，以及 11 名行政职员）。这些职位所需费用从 6.10 亿美元的基准费用中支付。

108. 另一方面，在迄今所探讨的各种布局范围内，另一个目标--在所有多国办事处设立一个高级别（P-4/P-5 级）的“副职”在下一个双年度期间无法实现。即便 33 C/5 中提出在办事处增加人员的所有建议都获得批准，那么 27 个多国办事处中仍有 8 个办事处存在职位空缺。

²⁵ 起草本文件时列出的是大致金额，具体金额在 33C/5 草案中体现，最终由大会审批。

109. 目前建议的计划下放方面已经取得进展，总部外办事处的活动与总部实施的活动协调一致、相互结合方面也取得进步。在办事处比较容易实现的是加强部门间合作。新近实行的计划管理周期有两个主要特征（见第 III 部分）：一方面，是按分计划制定部门战略框架（SSFs）和资源分配矩阵（RAMs）；另一方面是总部外办事处 / 总部各部门战略规划。这更加说明，不可能有一种“均码”方式，只因为这会迫使各机构尽可能应用从属原则。在如此之早的阶段便邀请办事处参与 C/5 文件的起草，这在本组织历史上还是第一次；因此，尽管目前还存在各种问题与不足，但是已经朝着一个以共同目标为指导的非集中化组织的方向进了一步。这还特别推动历来认为难以做到权力下放的计划部门也提同了计划下放率。与此同时，办事处开展的一系列活动更加适应会员国在各国办事处一级所表达的需求。但在另一个方面，由于资金的限制，导致在下一双年度建议中对全国委员会（会议、培训、交流，等等）的资助减少。地区和分地区的能力建设行动则将完全依赖于参与计划。

110. 安全费用的增加依然是一个令人关注的问题。不论是从人员安全的角度还是从本组织不断匀支远远超出正常水平的增长费用的角度都是如此。过去 5 年间在每次预算中，最终费用都高于预期费用，往往还高出很多。从管理角度来讲，这当然不能令人满意。因此，本组织一直在和其他机构的同事协作，通过费用分担机制，力求遏制安全费用的不断增长，并计算出一个实际费用基准，说明低于这个基准，安全就有可能受到影响和损害。安全预算已列为 6.10 亿美元基准费用的一部分，用于总部外办事处的安全网络的费用约 540 万美元。

111. 从更长远考虑，面对远非理想的现实情况，应该明确的是，虽然要坚持强调非集中化战略的基本概念和原则，但应把实现一些初级目标看作是一个渐进的过程。这意味着要重新审视本组织重大而广泛的计划职责的性质和影响，并探索如何消除在“总部外办事处的方针”与“总部倡导的活动”之间尚存在的紧张局势。为此，应使有关各方加深认识，明确上述两方面是密切相关的。现在大家已经达成共识，我们的目的不仅仅是简单地实行“非集中化”，而是建立一个多方平衡的机构，其各个组成部分互为补充，最好互为强化，而不是分工过于简单化，将总部置于一端，将总部外办事处置于另一端，研究机构和中心则处于中间。在讨论如何在本组织的政策作用与其计划实施活动之间实现平衡这一问题时，不能与上述情况脱离考虑：因为在总部与总部外办事处之间没有划分清楚、恰到好处的工作分工。

112. 的确，通常来讲，总部外办事处的活动不应和总部所关注的国际问题相脱离。反之亦然。主要目的很明确：需要建立总部外办事处网络来协助会员国根据它们在大会上批准的国际一级的政策，在国家一级采取适当的行动，并加强各国的能力建设；同时就总政策提供

建议、经验和反馈。须在向办事处授权的同时做出相应安排，确保总部倡导的政策和计划在总部外开展的活动（不论在地区、多国办事处，还是在单一国家）都得到适当的协调。因此，正在推行新的组织文化，更多地进行定期交流和磋商，保证沟通和交流更加便利系统，从而全面提高团队精神。就此而言，在保障该系统不同部门之间及内部的联络和网络联系是一个关键。为确保本组织向学习型和知识型机构迈进，从各方面强化这种联系和网络是至关重要的一点。

113. 改革后的办事处网络已经就绪，目的是在各地工作人员建立一种相互需求关系，增强教科文组织开展全球行动所需的专业能力和咨询作用。目前这一网络已开始为秘书处内部建立更加良好的团队精神铺平道路。所有的工作一旦完成，将会是一项重大成就。一方面，这个网络将带来方法和思路上的变革，注重工作效果，避免各自为战，成果零散。另一方面，这个网络为重点转至知识型网络扫清了道路，使从而有可能成为本组织行动的一个新的策源地。最后，改革本身就在鼓励更加坚定地注重成果，同时进一步明确应取得什么样的成果。因此，非集中化的改革已经超越了自身的实际效果，而是象人们所期望的那样，为整个组织实行更多根本性变革提供了一个有效的杠杆：制订的计划更加简明扼要，针对更强，反应更加迅速，繁文缛节更少，为会员国的服务更加全面。总之，教科文组织已经不再象五年前那样仅是“巴黎的一幢建筑”了。

114. 目前系统已经到位，并已为其运作进行了大量工作。该系统目前正在运作；并将运作得更好。已经确定需要作出的改进和调整，主要是有更大的透明度、更明确的职责和分工、优先项目选取和制订等方面。但是，质量--这是接下来的几年中一直要关注的字眼--需要投资，进展速度的快慢决取于本组织资源所允许的情况。一旦大会在 2005 年 10 月就 33 C/5 作出决定，那么将可能更明确实现近期目标的速度。至于中期规划，还要再经过 4 年的战略实施，于 2008--2009 年进行审查，那时将会明确已在多大程度上实现了有关目标。

决定草案

115. 根据本文件中所发表的意见，并根据在此议程项目下的讨论情况，执行局的决定，除了对本文件所报告的主要审查结果发表总体意见外，最好还应提及进一步实行权利下放战略也是各会员国，尤其是全国委员会义不容辞的责任，并将 2008--2009 年度定为下次审查该战略实施情况的目标日期。