



联合国教育、
科学及文化组织

执行局

第一七七届会议

177 EX/6

Part I.

巴黎，2007年8月31日

原件：英文、

临时议程项目 6

总干事关于改革工作开展情况的报告

第 I 部分

人事政策

概 要

根据执行局第 176 EX/6 (I)号决定，总干事向执行局提交关于人力资源政策框架实施情况的报告。

建议做出之决定：第 4 段

1. 本文件是根据第 176 EX/6 (I)号决定提交的。该决定请总干事向秋季执行局会议提交关于人力资源政策框架实施情况的报告。
2. 执行局还请总干事向大会第三十四届会议报告中期和长期人事战略的实施情况。鉴于两个项目关系密切和为了使向理事机构分发文件的工作合理化，现将第 34 C/28 号文件（关于人事政策的报告，第 I 部分）作为本文件的附件。
3. 根据第 176 EX/6 (I)号决定的要求，本报告载有关于监测培训计划影响的方法制定情况的信息。

建议做出的决定

4. 根据本文件所述内容，执行局可能考虑通过行文如下的决定：

执行局，

1. 忆及执行局第 176 EX/ 6 (I)号决定，
2. 审议了第 177 EX/6 号文件第 I 部分，
3. 注意到在实施人力资源政策改革框架和中长期人事战略方面已经完成的工作；
4. 要求总干事：
 - (a) 继续实施人力资源政策改革框架，确保与联合国共同系统政策和做法协调一致；
 - (b) 继续实施中期和长期人事战略；
 - (c) 向执行局第一八〇届会议和大会第三十五届会议报告人力资源政策框架和批准的中期和长期人事战略的实施情况。



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

附件

177 EX/6
Part I
Annex

34 C

General Conference
34th session, Paris 2007

Генеральная конференция
34-я сессия, Париж 2007 г.

Conférence générale
34^e session, Paris 2007

المؤتمر العام
الدورة الرابعة والثلاثون، باريس ٢٠٠٧

Conferencia General
34^a reunión, París 2007

大会
第三十四届会议，巴黎，2007年

34 C/28

Part I

巴黎，2007年8月30日

原件：英文

临时议程项目 11.1

总干事关于改革工作开展情况的报告

第 I 部分

人事政策

概要

依据：第 33 C/75 号决议第 I 部分。

背景：大会请总干事“继续实施人力资源政策改革框架”和“在今后的预算范围之内，考虑到本组织的战略和各项计划，实施批准的中长期战略”；“并向执行局第一七五届会议报告人事政策的实施情况”。执行局第一七六届会议第 176 EX/6 号决定第(I)部分请总干事向大会第三十四届会议报告中长期人员编制战略的实施情况。

目的：总干事现向大会提交报告，简要介绍在人事政策改革方面和中长期人员编制战略方面取得的主要成绩。自上一届大会以来，已经就这两个问题向执行局提交了报告，分别载入 174 EX/6 Part I 文件和 176 EX/6 Part I 文件。

建议作出的决定：第 53 段。

引 言

1. 本文件（第 I 部分）概述了 2005 年以来人力资源政策框架实施工作所取得的成果。第 II 部分介绍大会第三十三届会议批准的中长期人员编制战略的实施情况。

第 I 部分：人力资源政策框架的最新进展情况

2. 大会第三十三届会议要求总干事继续实施人力资源政策框架并向执行局第一七五届会议报告实施情况。已向执行局第一七五和第一七六届会议提交了报告。执行局第一七六届会议请总干事每年向其秋季会议报告人力资源政策框架的进展情况。

3. 自 2004 年以来，主要的重点是实施人力资源政策框架，它包括一整套新政策（10 项），涉及人力资源管理的各个关键方面。秘书处在制定人力资源政策时，始终力求与联合国共同系统协调一致并按该系统调整其做法，同时兼顾本组织的具体需求。人力资源政策框架所取得的主要成果如下：

业绩评估政策：实施的最新进展情况

4. 2004 年 3 月开始采用新的业绩评估政策之后，2006 年 5 月已在全组织完成了第一个双年度业绩周期的工作。这个周期包括以下活动：确定 2004-2005 年的预期结果，确定学习的目标及行动，非正式的中期业绩审查和双年度结束时对结果和成果的评估。各部门、局、总部外办事处建立的审查工作组审查了其人员的业绩报告，确保了业绩评估的质量、客观性和一致性。业绩评估工作是以设在内联网的一个信息技术工具 PERFOWEB 做依托的。

5. 77 % 的工作人员做了 2004-2005 双年度的业绩报告，比联合国 70 % 的标准要好。审查工作组认为有必要加强业绩报告的质量和一致性。虽说对工作人员的自我评估并不做规定，但有 60 % 的人员做了自我评估。第一期工作所吸取的主要经验教训是领导应把这项评估工作视为重要的管理职责，积极熟练地加以开展。第二个双年度业绩周期已于 2006 年开始，制定了 2006-2007 年的预期结果并确定了学习的目标及行动。管理人员应于 2008 年 3 月递交本双年度的业绩评估报告。

学习与发展政策：实施的最新进展情况

6. 关于 2004 年采用的学习与发展政策的实施问题，大会要求制定培训计划并开展培训活动。为此，学习与发展委员会制定了 2004--2005 年和 2006--2007 年的整体培训计划并获得

了总干事的批准。

7. 2006--2007 年的培训预算为 6,000,000 美元，约占人事费的 2%，其分配如下：整体培训计划 4,200,000 美元,1,800,000 美元下放到计划部门、局、总部外办事处和研究机构（第 1 类），以支持它们的特殊培训需要。现已证明，在规划、实施和监测学习与发展活动以及检查培训活动与预算方面，学习与发展委员会这个机构非常有必要。2006-2007 年总共约有 5830 人参加了培训班。

8. 整体培训计划侧重于四个主要目标：

a) 加强管理与问责文化：

- 2004 年以来，大约向 717 名人员进行了注重成果管理（RBM）培训，其中大部分是总部外的人员。
- 2006 年，约 24 位管理人员参加了领导才能与改革管理计划（LCMP）的培训。2002 年以来，约 260 位高级管理人员接受了这一培训。

b) 提高本组织的效率：

- 就如何改进总部外办事处的管理和提高总部外行政干事的能力开展了培训：2006-2007 年，对 62 名总部外行政单位的工作人员进行了培训。自 2004 年以来，总共有 116 名总部外人员接受了培训。
- 向约 570 名工作人员提供了提高其应用计算机 office 系统的技能。
- 每年约有 500 多名工作人员提高了使用六种正式语文，尤其是秘书处两种工作语文的能力。

c) 丰富知识和提高技能：

- 2006-2007 年在两个地区（阿拉伯和拉丁美洲及加勒比地区）对 60 名工作人员（办事处计划人员和计划主任）进行了联合国方案共同国家评估/联合国发展援助框架（CCA/UNDAF）编制方法的培训；2004-2005 年，非洲和亚洲及太平洋地区参加培训的有 120 多人，这样，接受 CCA/UNDAF 培训的工作人员总数达 180 人。
- 2006-2007 年，总部外共有 76 名计划人员接受了注重人权编制计划方法的培训，同时有 130 名工作人员接受了有关性别平等问题的培训，另有 40 名工作人员接受了将青年问题纳入主流的培训。

- 在有关艾滋病毒（HIV）和艾滋病（AIDS）政策的框架内，在总部开展了工作场所预防 HIV/AIDS 的培训，总部约 287 名工作人员参加了这一培训。联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署也为在总部外的工作人员组织了类似的培训班。
- 为总部新招聘的工作人员编制了一套新的上岗培训计划，该计划配有一张题为“欢迎加入教科文组织”的光盘。2007 年在总部试行该计划，对 30 名新受聘的人员进行了培训。

d) 支持学习与发展活动:

- 在总部建立了一个多媒体中心，提供了新的自学电子学习工具和语言自学包。将用互动光盘支持下列整体培训课程和学习活动：机构培训；管理和总部外行政管理课程；领导对人员的管理；网络入门；注重人权的计划编制方法；学习活动的计划编制和监测准则。

9. 学习与发展委员会正在编制 2008-2009 年的整体培训新计划，重点是提高支持联合国“统一行动”的能力。

学习与发展：培训计划的评估

10. 2006-2007 年开展了对注重人权方法（HRBA）和注重成果管理培训的评估。内部监督办公室（IOS）还对将于 2007 年底结束的教科文组织领导才能与改革管理培训计划（LCMP）进行了评估。这项评估的重点是 LCMP 计划的实用性、有效性、影响力、可持续性和成本效益，经过这次评估将提出一系列建议，供以后研究。

监测培训活动对计划的规划和实施产生影响的方法：

11. 按照执行局的要求（176 EX/决议集），人力资源管理局（HRM）与内部监督办公室（IOS），战略规划编制局（BSP）及学习和发展委员会合作，开发了“系统监测培训活动对计划的规划和实施产生影响的方式方法”。此监测方法包括下述三个步骤：

步骤一：加强与计划优先事项--注重结果--学习和发展框架的联系

学习和发展委员会与人力资源管理局（HRM）紧密合作，支持把双年度的学习和发展框架与本组织双年度计划的规划和实施更清晰更系统地结合起来，确保计划优先项目和本组织的成果链以注重结果的原则为基础清晰明了的结合起来。申请开展培训活动要填写标准的

培训申请表，此表的设计目的是要加强计划、监测、报告和评估工作，也使批准培训和发展资助申请的过程更透明。培训申请需要：（1）**理由**：培训目的；培训对象；预期结果；及对本组织/本机构的目标和计划的贡献；（2）**培训细节**：例如：培训内容；主讲人；成本；期限；地点（总部/总部外）；参加培训人数；及培训材料等；和（3）**结果/影响**：接受培训人员和主讲人员对培训的评估；适用性；以及对计划的规划和实施的影响。

步骤二：报告和最佳做法

培训协调员提供的培训活动报告除上述各项外还包括所吸取的教益/最佳做法一项。报告要评估对计划的规划和实施的影响。培训和职业发展科（HRM/TCD）与学习和发展委员会进而对这些信息进行审议，这将有助于委员会就某些计划的终止、扩大或调整，或者是在结果不理想的情况下不再提供资助提出建议。

步骤三：评估对计划的规划和实施的影响

要监测培训对计划的规划和实施产生的影响需要考虑到一些干扰因素，有些是难以确定的因素，这使得衡量培训产生的影响特别困难，如：管理文化；辅导；行政管理的规章制度、程序和体系；信息技术/其他基础设施的限制；个人的才能；动力；缺少信息；缺少相应的财政和人力资源；无效的工具；培训的后续落实；等等。使用注重结果的报告要求在接建议改进之后，有可能通过 2008—2009 年双年度量的和质的绩效指标，例如学习者的反映/满意度，掌握的知识、应用所学知识，等等，来衡量并跟踪培训活动产生的影响。还可以为成本收益分析、学习方法的改进、及确定优先目标群体提供一个机制。

本组织的学习和发展委员会，与战略规划编制局（BSP）、内部监督办公室（IOS）和人力资源管理局（HRM）密切合作，将系统地清晰地把学习和发展框架内的培训活动与对双年度规划和实施本组织的计划活动的影响联系起来，其中包括计划目标和注重结果。

目前正在为在下一个双年度使用此方法进行试点工作。2009 年底将根据需要对此方法进行评估、调整和改进。

工作地艾滋病毒与艾滋病问题的政策

12. 按照联合国通行的政策和做法，本组织 2006 年推出了有关工作地艾滋病毒与艾滋病问题的政策。此政策制定了指导原则，如消除羞辱和歧视、性别平等、预防和培训、及成立工作地艾滋病毒与艾滋病问题委员会。大约有 287 人在总部参加了内部强化培训。教科文组织

亦加入到联合国的 Cares 计划，这是一个联合国工作地艾滋病毒与艾滋病问题的机构间计划，保证在落实工作地艾滋病毒与艾滋病问题的政策中应用联合国机构批准的最低标准。

晋升政策：实施近况

13. 从 2003 年 11 月开始实施的新晋升政策决定，两条主要的晋升渠道是竞聘到高一级职位和职位重新定级，而竞聘到高一级职位是主要渠道。根据该政策，2006-2007 年得到晋升的 229 人中大多数是竞争上岗（118 人，占 47%），88 人（占 39%）为重新定级，33 人（占 14%）因职位分级而获得级别提升¹。从 2006 年 1 月至 2007 年 6 月获得晋升的人员总数占全体工作人员的 11%。这一晋升趋势与联合国其他机构的做法保持一致。

晋升政策：基于业绩的晋升政策的建议

14. 为了补充现有的晋升政策，人力资源管理局设计了一套依据业绩的晋升系统和认证办法。2007 年初与人事政策咨询委员会（ACPP）开展了广泛磋商，2007 年 7 月人力资源管理局（HRM）局长向国际公务员制度委员会报告了依据业绩的晋升系统和认证办法，委员会对所建议的（依据业绩晋升和认证）办法表示欢迎，做出了积极的回应，并支持这些认可并奖励有突出业绩的工作人员的动议。

15. 所建议的依据业绩晋升办法是对本组织实施的晋升标准类型的补充。这一办法适用于所有类别的工作人员。按总干事确定的晋升定员每双年度配给，晋升的人数有限，不得有特殊的例外晋升。依据业绩晋升的资金来自“职位调整/依据业绩晋升准备金”，也就是以前的“职位调整准备金”。总干事建议将该准备金从 150 万美元增加到 200 万美元，并且其中的 100 万美元专项用于依据业绩的晋升。估计这笔款项可以支付 2008--2009 年双年度大约 40 人次的晋升（大约占工作人员的 2%）。

16. 该办法应是公开、透明且公正的。已取得的结果、业绩、地域和职位流动都是评估标准的一部分，其他标准还有已显示的管理技能，以及在更高级别工作的能力。积分制度能够对建议晋升的工作人员进行排队。对专门人员的地域流动将给以特别权重。依据业绩晋升的建议将纳入绩效评估工作。晋升评选小组将审议晋升的建议，该小组由副总干事任组长，包括由总干事指定的三名成员、两名总部外办事处主任、一名各工作人员协会的观察员。依据业绩的晋升需由总干事批准。该办法将于 2008--2009 年间进行试点工作，之后再进行评估。

¹ 如 P-1/P-2 及一般事务技术类。

17. 还建议在引入依据业绩晋升方法的同时。引入“总干事团队奖”。这一非薪金奖将对团队的突出贡献、以及对团队工作、主动性、创新性、创造性、和服务导向等品质给以认可。这将以公开、公正、透明的方式对工作成果、工作程序和优秀的做法进行奖励。

道德计划

18. 2006 年人力资源管理局（HRM）和内部监督办公室（IOS）在联合国秘书处的计划基础之上制定了“道德计划”大纲。本组织的道德计划旨在本组织内创造一个有道德操守的工作环境，培养一种有道德操守的、透明的、及有问责制的文化。计划的关键因素包括给涉及道德操守问题（道德帮助热线）提供咨询、道德操守培训和情况简报、使用行为标准、自愿的报告渠道、为报告人保密（受保护的报告政策）、高级工作人员负责本组织财务报告的安排、和针对承担敏感任务的工作人员的办法等。道德操守办公室负责落实该计划，直接向总干事报告，该办公室为 P-5 级。建议从 2008--2009 年 34 C/5 中为此拨款 736,200 美元。2007 年初，人力资源管理局（HRM）编制并分发给所有工作人员一本国际公务员行为准则小册子，其版式新颖，通俗易懂，实例丰富。

第 II 节：中长期人员编制战略的实施

19. 大会于 2005 年批准的中长期人员编制战略涉及到 2005--2010 年这一时间段。该策略通过开展一系列广泛的人力资源活动，确保本组织的人力资源能够符合以计划为中心、以结果为目的、注重成本效益的发展方针。至 2007 年 6 月，已开展的活动如下（概况见附件）：

审查计划部门的人员资源

20. 2006 年，两个计划部门（教育和文化）在其机构和人员编制方面进行了大幅度的组织安排调整，调整的结果是把资源转向计划优先项目。**教育部门**在 2006 年进行了重组，以期拥有更注重结果、更面向总部外的组织结构。在总部实施了重大的结构调整，计划处从六个减少到四个。新成立了两个处，分别负责“联合国优先事项协调”和“教育战略与总部外援助”；其他两个处“基础教育处”和“高等教育处”实现了精简和重组。创立了新的下放体制，重新调整了教育部门总部与总部外之间的责任关系。这样的结构变化使人力资源更为集中地投入到总部和总部外的全民教育计划--教育部门的优先计划--之中，并因此可为全民教育使命的完成提供必要的支助。总部外正常计划专业人员职位（P/NO）从 2006--2007 年（33 C/5 批准本）的 104 个增加到 2008--2009 年（34 C/5）的 122 个，教育部门的业务能力得到加强，基本达到落实计划的要求。其结果是，在 2008--2009 年双年度期间，教育部门的

正常计划专业人员职位的 62%是在总部外，而 2006--2007 年（33 C/5 批准本）双年度期间该数字为 57%。

21. 2006 年，**文化部门**也对其人力资源结构进行了全面审查和改组使该部门的组织结构更加合理化，并针对优先计划进行了人力资源的重新调配。新的结构由部门计划的重点工作构成，包括四个实体：“世界遗产中心”，“文化财产和非物质文化遗产处”，“文化表现形式和创造性产业处”，以“文化政策和文化间对话处”。为了应对本部门在准则性文件方面承担的重要工作，为负责一个或多个公约实施的每个实体单位都重新配备了法律专家，以加强本部门在落实与文化多样性保护和宣传有关的公约方面的能力，这方面的工作是本部门的一个优先领域。如此一来，法律方面的人才就和计划工作的主体内容以及诸多准则性文件的实施紧密结合起来。为保障人员配备情况符合计划实施的需要，对计划人员在总部和总部外的分布也进行了重估。首先将对人力资源进行重新调配，以保证每一个总部外办事处（多国与国别办事处）都有文化部门计划人员参与国家一级的计划实施工作。总部外正常计划专业人员职位（P/NO）将从 2006--2007 年（33 C/5 批准本）的 38 个增加到 2008--2009 年的 43 个，使文化部门总部外的正常计划专业人员职位比例达到 38%。此外，还将根据非集中化特别工作组的调查结果，探讨进一步改组总部外办事处的组织结构。

22. **传播部门**审查了总部方面的组织结构，调整了一个重要的处级部门“信息社会处”，使其与部门计划的重点工作更为协调。该处的组织结构更趋合理，从原来的三个科精简至两个科，内部的协调互动因此得到改善，管理跨度也得到了提高。传播部门总部外的正常计划专业人员职位(P/NO)比例达到 50%。

23. **科学部门和社会科学部门**的变化将取决于总干事委托的审查所取得的结果，其任务是为教科文组织科学部门的计划活动制订出前瞻性战略框架。审查小组成员包括来自所有地区的会员国科学家代表、有关的助理总干事、及战略规划编制局局长，由副总干事任审查工作组组长。其有关建议将提交大会第三十四届会议。与此同时，成立一个由自然科学部门的助理总干事、社会科学及人文科学部门（SHS）、政府间海洋学委员会（IOC）、战略规划编制局局长组成的工作组，由副总干事任组长，任务是在建议的基础之上制订一份实施计划。

把人员分派到总部外办事处

24. 人员编制战略的目的之一是为**总部外办事处网络**配备足够的人员，确保其履行自己的职责，应对新的机遇。2008--2009 年的预算建议案与 33 C/5 批准本相比，确认仍要继续增强总

部外办事处的能力，总部外将净增 62 个职位，使总部外正常计划专业人员职位总数达到 673 个，占正常计划专业人员职位总数的 35%。而 2000--2001 年间总部外职位仅为 25%。

25. 表一显示教育、社会科学和文化部门的总部外专业能力都有所加强。科学部门（正在审议，见第 23 段）和传播部门的总部外职位数无变化，或变化不大。传播部门的总部外正常计划专业人员职位（P/NO）比例已达到 50%。各计划部门的总部外正常计划专业人员职位（D/P/NO）所占比例不等：社会科学及人文科学部门（SHS）为 36%，文化部门（CLT）为 38%，自然科学部门（SC）为 44%，传播与信息部门（CI）为 49%，教育部门（ED）为 62%。另外，由于预算的限制，无法实施在每个多国办事处设立总部外办事处副主任职位（P-4/P-5 级）的建议。

表 1

**（总部和总部外）各部门专门人员（主任/专业人员/国家专业干事）
职位的分配情况（正常计划）**

**2006-2007 年（批准的 33 C/5）与 2008-2009 年
（34 C/5）之间的比较**

部 门	2006-2007 年 （依据：批准的 33C/5）		2008-2009 年 （依据：34 C/5）	
	总部主任/ 专业人员 职位比率	总部外主任/ 专业人员 职位比率	总部主任/ 专业人员 职位比率	总部外主任/ 专业人员 职位比率
教育	78 (43%)	104 (57%)	75 (38%)	122 (62%)
科学	57 (56%)	44 (44%)	59 (56%)	46 (44%)
社会科学及人文科学	43 (70%)	18 (30%)	39 (64%)	22 (36%)
文化	74 (66%)	38 (34%)	71 (62%)	43 (38%)
传播	31 (49%)	32 (51%)	32 (51%)	31 (49%)

26. 2008--2009 年外进一步向总部调配人力资源和总部外办事处结构本身的安排，都将取决于非集中化审查工作的成果。非集中化审查特设工作组已于 2007 年开始进行的这项审查工作，涉及总部外办事处的人员编制结构、人员编制规模、一个联合国背景下所要求的技能和专长。

对支助工作和行政职能的审查

27. 总干事已经决定设立一个特设小组，审查秘书处的行政和支助职能及进展情况。特设工作组负责探讨具有成本效益的方案，提高中央部门和支助部门的效率，改进服务和支助效益。特设工作组将由副总干事任主席，其成员是中央部门和支助部门的代表，以及计划部门的代表。特设工作组将于 2008 年向总干事提交其研究成果和建议。

加强管理能力与问责

28. 为了根据人事战略的规定加强**管理能力与问责**，已经在 2006-2007 年制定了以下方法和机制：

- 在下列方面制定了**下放授权与问责表**：人力资源管理、安全管理、财务、差旅、货物采购与服务合同。这份表格明确规定了对管理人员进行问责。由副总干事任主席的“授权与问责委员会”（DAC）负责监督授权的实施情况。
- 为助理总干事、局长和总部外办事处主任制订了一种高级管理人员**绩效协议**，它是高级管理人员问责框架的一部分。绩效协议明确规定了在计划实施，以及在支持计划实施的三个领域（外部关系与合作伙伴、人员管理和预算/财务管理）的问责。将根据在这些领域取得的成果，对高级管理人员的政绩进行评估。2007 年，正在助理总干事和某些总部外办事处主任中试用这种新的绩效协议。在对试用情况进行评估之后，将提出于 2008-2009 年全面实施的建议。
- 为加强问责文化，在教科文组织组织实施了领导艺术和变革管理计划（LCMP）方面的强制性培训。2002 年，共培训了 260 位高级管理人员。内部监督办公室对该计划的影响进行的评估将于 2007 年底完成，并将根据需要予以调整。

29. 从总体上看，**高级管理**干部还是缺乏的，（截至 2007 年 6 月 1 日）主任及其以上级别的工作人员共 89 位，少于在 33 C/5（正常计划）批准的 99 位主任及其以上级别的工作人员职位的最高限额。相比较，截至 1999 年 11 月 15 日，D-1 级以上的实际工作人员将近 200。主任及其以上级别的工作人员占全体工作人员²总数的 5%，占国际专业工作人员³的 12%。

² 列入正常预算的一般事务人员、国家专业干事、专业人员和主任。

³ 列入正常预算的专业人员/主任。

增强一般事务类工作人员的作用

30. 2008-2009 年人事战略的目标之一，就是增强**一般事务人员**的作用。对总部的大约 800 份一般事务类职位说明进行了审查并更新了内容。而且在必要时，还增加了一般性职位说明。还在传播和信息部门及人力资源管理局（HRM）开展了制订**能力框架**的工作，以便确定工作人员履行其责任所需要的知识、技能、才干和经验。该项目涉及一般事务人员和专业人员。这个能力框架将于 2007 年年底完成，将用于设计职业发展途径、制订培训规划和招聘战略。计划于 2008-2009 年在其它计划部门开展类似的活动。

改善地理分配和性别平衡

31. 改善职工总人数中的**地域多样性和性别平衡**，是人事战略的一项主要目标。其中包括减少无代表名额或代表名额不足的国家数，2015 年达到 50% 的外部招聘的职位由无代表名额或代表名额不足的国家国民担任和 40% 的高级职位由女性担任的目标。2007 年，总干事为了达到目标，已将女性主任的比率从 40% 提高到 50%。关于地理分配和性别平衡情况的综合报告，载于提交给大会的报告（34 C/36）。下面提是主要指标概述。

32. 正如表 2 所示，改善**地理分配**情况的工作继续取得了进展。现在总共有 161 个国家在秘书处中有代表名额（占会员国的 84%），而 2000 年 6 月则是 144 个国家（占 77%）。

表 2

地理分布情况 - 2000 年 1 月以来的变化情况

现状	2000 年 6 月	2001 年 6 月	2003 年 6 月	2004 年 6 月	2005 年 6 月	2007 年 6 月	2000 年 6 月- 2007 年 7 月 的差异
代表名额符合限额的国家数	67 (36%)	71 (38%)	72 (39%)	73 (38%)	79 (41%)	77 (40%)	+9
代表名额超限额的国家数	31 (17%)	28 (15%)	27 (14%)	26 (14%)	26 (14%)	25 (13%)	-6
代表名额低于限额的国家数	46 (24%)	43 (23%)	49 (26%)	59 (31%)	55 (29%)	59 (31%)	+13
有代表名额的国家总数	144 (77%)	142 (76%)	148 (79%)	158 (83%)	160 (84%)	161 (84%)	+ 17
无代表名额的国家数	44 (23%)	46 (24%)	40 (21%)	32 (17%)	31 (16%)	31 (16%)	-13
会员国总数	188	188	188	190	191	192	+4

33. 自上届大会以来，有代表名额的国家数有所增加，代表名额超限额的国家数继续减少。另外，符合代表名额限额的国家减少了 2 个，而低于限额的国家则增加了。对地理平衡有影响的退休人员多，可能是造成了后一种情况的原因，尽管一直努力从无代表名额或代表名额不足的国家招聘候选人。2006-2007 年，已经任命了 42 位外部候选人担任对外招聘的地理分配职位，在这 42 位候选人中，21 位是代表名额低于限额或无代表名额的国家的国民，占大会确定的任命代表名额低于限额或无代表名额的国家的候选人担任对外招聘的地理分配职位的目标的 50%。2008-2009 年，将继续做好招聘工作，并继续密切监督退休动向。

34. 除了招聘出类拔萃的青年专业人员之外，**青年专业人员计划**，仍是改进会员国的地域代表性的一项关键内容。2006-2007 年，共计招聘了 19 位新的青年专业人员，其中 4 位来自无代表名额的国家，15 位来自代表名额不足的国家。2007 年被招聘的人员中，9 位青年专业人员将于 2007 年 9 月上任。这样，在秘书处中占有代表名额的会员国将由 161 个增至 163 个。

35. 将于 2006-2007 年在阿拉伯国家和加勒比地区无代表名额或代表名额不足的国家举办两期招聘讲习班，作为秘书处为改进地理分布平衡而采取的主动措施。将在总干事就 34C/4 和 34C/5 进行的磋商的框架内，与该地区的所有全国委员会一起举办这些讲习班。

36. 在**性别平衡**方面，教科文组织已在国际专业人员级（P-1 到 P-5 级）实现了平等，而且在此方面是联合国机构中名列前茅的机构之一。截至 2007 年 7 月，女性在 P1/P2 和 P3 类职位中已占 59%，在 P4 和 P5 类职位中占 40%。

在主任及其以上职位方面仍存在着不平衡的情况，因为女性只占 21%。2006/2007 年，被任命担任主任职位的 27 人中女性有 6 人（22%）。估计至 2015 年在主任级职位方面才能实现男女人数相等，因为，今后 8 年期间，59%的主任级职位将由女性接任。为了实现这项目标，正在制定 2008-2009 年部门/局预定的指标。人力资源管理局将密切监督这些指标。

招聘和留住高素质的工作人员

37. 人事战略再次承诺，招聘并留住高素质的工作人员和提供一种令人奋发图强的工作环境。预期的成果有：提高工作人员的能力、提高工作人员的觉悟和积极性，改善工作人员的流动性。

招聘动向

38. 自 2006 年 1 月至 2007 年 6 月，任命了 162 人担任主任及其以上职位（135 人担任 P 级职位，27 人担任 D 级职位）。这些数字可与上一个双年度的任命情况相媲美。162 项任命中，有 104 人（占 64%）是内部人选，58 人（占 36%）是外部人选。2004-2005 年，外部招聘的人员占所招聘的人员的 51%。2006-2007 年，27 人被任命担任主任级的职位，9 人（占 33%）是外部人选。这些数字表明，在招聘过程中，高素质工作人员的职业前景得到了充分考虑，同时更新了工作人员的才干和技能。

39. 2006-2007 年，为巩固招聘政策和程序的实施情况，继续开展了工作，并进行了某些调整。自 2003 年引进新的招聘政策以来，由于招聘程序要求系统地公布职位招聘启示、预选小组和评估小组的情况，招聘程序更加严格。已经在双年度期间实施了一些改进招聘质量和时限的措施。

- 制订了专业人员和一般事务人员职位的标准化招聘准则。
- 为完成每一招聘阶段的招聘工作，制订了最大时限的服务标准。授权与问责委员会（DAC）负责监督服务标准的遵守情况。
- 对向总干事提出建议的联合机构，即具体人事问题咨询委员会（PAB）的任务、构成和职能进行了修订。明确了委员会的作用，更新了其成员。所有成员都提供了招聘政策和程序方面的培训。
- 各部门/局都可以利用评估中心，改进招聘关键管理职位的决定的质量，作为对标准化筛选过程的一种补充。由外部专家管理的该中心，依据教科文组织对高级管理能力的规定，进行测试能力的访谈。
- 颁布了协助管理人员拟定空缺职位招聘通知的指导方针。
- 简化了内部招聘的筛选过程，由一个预选和评估小组负责，而不是每个过程都由两个单独的小组负责。
- 2006 年开始了提前招聘工作（“全球招聘工作”），在其空缺日期之前，同时公布了要招聘的 40 个职位的启示。在 6 个月之内，85%的职位被接任。
- 由于公布会引来许多外部申请的对外招聘启示，2008-2009 年将给人力资源管理局划拨额外资金，以便进行预选和在这方面协助各部门。

40. 制定了一种**迅速反应能力计划**，包括一份随时都可以被派往冲突后/灾害后地区的 26 个合格内部人员名单。名单中的工作人员都是根据在冲突后情况下的工作所需的 13 项关键素质筛选的。(教科文组织分支机构负责人、教育、传播和信息、自然科学、社会科学及人文科学领域的项目官员和行政管理人员)。已经制定了对名单中的工作人员进行培训的计划。培训计划的重点：在冲突后形势下如何实施计划、个人安全和防范措施，教科文组织在机构间环境中的工作。

鼓励轮换和流动

41. 2003 年 11 月公布的**轮换**政策，引入了对新任命的工作人员进行强制性轮换的政策，而已经工作 5 年的现有工作人员则可以自愿轮换。自 2004 年 1 月 1 日起，140 名专业人员在服务地点之间进行了轮换。其中 46 人(33 %)从总部调到了总部外办事处，31 人(22%)从总部外办事处调到了总部，63 人 (45%)在总部外办事处之间进行了调动。从总部调到总部外办事处的大部分工作人员都获得了晋升。而其它变动（地区办事处-总部，总部-地区办事处）大多数则是平级调动。由于轮换的自愿性质和总部机构文化，该政策的所有内容的实施，特别是分配任务的标准期限的实施还是很难的。

42. 在其第一七六届会议上，执行局要求总干事适当考虑所有国际专业工作人员的强制性轮换问题，确保职位说明、招聘、任职程序和晋升标准依照区域、职能和机构间人员流动和轮换原则得到应有的重视，还要考虑到对教科文组织工作语言的精通程度。人力资源管理局目前正在审查该政策，以确定促进轮换所需的改革，而且近期将就此问题向总干事提出建议。在此情况下，应当汲取其它机构的经验，并对联合检查组（JIU）的建议予以考虑。

43. 外聘审计员还审查了轮换政策的实施情况。审查的目的是检查 2004 年 1 月以来轮换政策、轮换程序和作法的执行情况。外聘审计员的结果和建议将成为轮换政策审查的重要成果，并将极大地推动轮换政策在教科文组织的实施。

职业发展行动

机构间合作：职业发展网络和圆桌会议

44. 为了促进机构间合作和分享职业领域的最佳作法，教科文组织于 2006 年 11 月主办了第三次职业发展年度圆桌会议，来自 53 个国际组织（包括联合国各机构、基金会和计划、

联合国秘书处、联合国维和特派团和欧洲各组织)的 87 名职业发展工作者与会。会议的成果之一是在联合国人力资源网内开辟了一个分享经验和最佳作法的机构间职业发展网络。

45. 人力资源管理局正在开发一些职业支助工具,向总部和总部外的工作人员提供有关职业问题的指导和建议,并增加工作人员的流动。为了增进工作人员和管理者的职业管理知识和技能,正在制定一项新的培训计划,主要涉及:职业管理(为期一天的讲习班)、撰写简历(小型讲习班)、使用网络促进终身学习和发展(为期半天的讲习班)、联合国系统的流动(为期一天的讲习班)。此外,正在编写和开发中的《教科文组织职业指导》和一个新的网站将为工作人员和管理者提供有关职业问题的信息,包括:职业的定义,工作的寻找,自我评估,网络,面试,职业发展中管理者的作用以及指导和辅导。

关于在联合国共同系统内统一享受配偶抚养权人身份有关规定的问题

46. 2004 年 10 月,联合国秘书长制定了一项新的人事政策,涉及为界定工作人员权益而确认个人身份的问题。从那以来,向符合条件的工作人员扩大享受配偶抚养权益的做法在整个联合国共同系统内已成为一个普遍的趋势,各机构都纷纷做出规定或制定具体做法。这里所说符合条件人员是指那些有与之缔结了经法律承认婚姻关系的配偶的工作人员,不论配偶对方性别。在此背景下,总干事决定对教科文组织人事条例中有关“配偶”定义的条款,做一正式的修改,使之包含所有经国家法律承认的婚姻关系,无论配偶性别。

47. 为此,在《条例》第 100.2 条(a)之三(定义)中加入了一个新条文,用以定义“配偶”一词的含义。这里把“配偶”一词定义为“一个工作人员与之由国家主管机关承认的婚姻联系起来的自然人”。至此,教科文组织的行政法规和实际做法都已经毫无差别地与联合国组织和各专门机构的规定和做法统一了起来。

48. 鉴于现在尚不了解符合条件配偶的确切人数,所以此项修改的财务影响在现阶段还难以预测。但是,至少截至目前为止,只有数量很少的工作人员,就享受此项补贴问题,与人力资源管理局接洽,了解该局如何承认这种婚姻关系性质等相关的问题。

人力资源信息系统(HRIS)

49. 人力资源信息管理系统的开发和实施是大会为 2006--2007 双年度提出的人力资源管理的**预期成果之一**,其绩效指标为:审查行政管理程序,选定人力资源信息管理系统,开发系统的功能,培训使用人员。

50. 已经审查了行政管理工作，授权与责任表清楚地列出了人力资源管理的授权。该表明明确规定了每项工作的责任，制定了业务标准，每个相关部门都要根据标准在最大时间限度内提供所需的服务。授权与责任委员会（DAC）负责监测这些标准。

51. 新的人力资源综合信息系统（STEPS：加强人事工作的系统）第一阶段现已结束，对以下功能性进行了配置、测试和交付：工资单、人事管理、组织管理、时间管理、旅行和职位的预算编制与检查。对所有终端用户进行了培训，自 2007 年 4 月 1 日起，工资单功能开始启用。第二阶段的规划包括其他所有功能（即：管理者和工作人员的自助服务系统、培训和活动的管理、工作人员的发展、招聘和 workflow），将视资金情况，在 2007 年秋季启动。为了对休假/缺勤情况进行更好的监督和有效的管理，人力资源管理局还在 2006 年推出了一个名为“郁金香”（TULIP）的新的出勤/休假局域网管理系统，这样所有的休假手续都可以在网上完成，出勤情况也可以得到有效监督。

52. 新的人力资源管理局域网已经从 2007 年 6 月起开始启用。所有工作人员可以便捷顺利地查询到人力资源的信息，包括时时更新的人力资源活动、政策和程序。编写一份新的网上《人力资源手册》的工作正在进展中，它将涉及人力资源管理的所有领域。《手册》五个主要章节已经写出初稿。整个《手册》将于 2008 年完稿。

决定草案

53. 鉴于上述情况，请大会考虑审议以下决定草案：

大 会，

审议了第 34 C/28，Part I 号文件，

1. 注意到在实施人力资源政策改革框架和中长期人员编制战略方面所完成的工作；
2. 请总干事：
 - a) 继续实施人力资源政策改革框架，确保与联合国共同系统的政策和做法协调一致；
 - b) 继续实施中长期人员编制战略；
 - c) 向执行局第一八零届会议和大会第三十五届会议报告人力资源政策框架和中长期人员编制战略的实施情况。

附 件

教科文组织中长期人员编制战略(2005 - 2010年)进展情况报告

2007 年 7 月

政策说明一：人力资源将集中安排在与教科文组织主要优先事项相关的计划和活动方面，以保证预期结果与资源分配的关系更加密切。			
预期结果	实施战略的举措	时间安排	取得的成果（2007年6月）
《2008—2009年计划与预算》将向本组织与主要优先事项相关的计划划拨更多的资金。	对与为主要优先事项相关计划配备人员相关的所有问题进行审查，其中包括： 1. 为各计划部门配备人员和划拨资金的情况； 2. 各计划部门内为与本组织主要优先事项相关的计划和活动配备人员的情况； 3. 为总部和总部外办事处网络配备所需的计划人员时应考虑到部门规模不同和计划性质不同而采取不同的人员配备方式。	2005年开始，2006年5月完成，以便在《2008—2009年计划与预算》建议和34 C/4号文件中体现其结果。	<ul style="list-style-type: none"> • 对教育部门、文化部门和传播与信息部门的人员编制/安排进行审查。 • 向教育部门和文化部门的优先计划划拨更多的资金。34 C/5 已体现了这一结果。 • 自然科学和社会科学及人文科学部门的审查工作正在开展之中。
政策说明二：将为总部外办事处网络配备所需的工作人员，提供充足的资源。			
预期结果	实施战略的举措	时间安排	取得的成果（2007年6月）
为总部外网络机构配备所需的人员，保证其能完成任务，抓住新的机遇。	<p>将采取有待在“总干事关于非集中化问题的报告”（171 EX/6号文件第III部分和33C/25号文件第III部分）中审议的以下各项举措：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 审查为支持总部外办事处行使职能而提供的资金（政策说明三）； • 更多地利用国家业务官员（政策说明六）、聘用短期顾问提供专业知识以及多国办事处的临时人员； • 对总部外办事处主任的招聘或轮换事先进行规划（政策说明九）； • 摸清本组织内全体工作人员的能力； <ul style="list-style-type: none"> • 保证各总部外办事处拥有充足的行政能力且训练有术（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。 	<p>2005年4月—2006年5月，将反映在第4 C/5号文件中 从2006年起</p> <p>2005年12月</p> <p>2008—2009年</p> <p>从2006年起</p> <p>从2005年起</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 34 C/5 中的总部外职位已明显增加。 • 非集中化审查特别工作组的工作包括总部外的人员编制。 • 34 C/5 中的国家业务官员数量从原来的 65 人增至 72 人。 • 已提前有关总部外办事处主任的规划工作。 • 2007 年正在传播部门和人力资源管理局开展两个试点项目，拟定 P 级和 GS 级人员的能力框架，2007 年底完成。2008-2009 年期间，人力资源管理局将在其它计划部门开展类似项目。 • 加强培训（116 名总部外人员接受了培训），提高总部外办事处的行政能力。 • 没能设立总部外办事处副主任的职位（受预算限制）

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支助职能，以便将资源集中用于主要优先事项相关的计划和活动。			
预期结果	实施战略的举措	时间安排	取得的成果(2007年6月)
<ul style="list-style-type: none"> 进一步明确、精简和实施支助和行政职能，降低成本。 削减行政和支助职能的人力资源，调整并充实到与主要优先事项相关的计划中去。 	对支助和行政职能进行全面审查，以便： <ol style="list-style-type: none"> 1. 确定支助和行政各自的核心职能； 2. 明确支助和行政核心人员的作用，避免重叠； 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. 确定履行这些职能成本效益最高的方式，包括进一步向管理人员和行政办公室下放职责和采取替代性的对外承包措施。 	2005年4月开始，2006年5月完成，以便在《2008—2009年计划与预算》建议和34 C/4号文件中加以体现。	<ul style="list-style-type: none"> 总干事决定设立行政及支助职能和程序审查特设工作组。该工作组将找出更具成本效益的方式来调整简化中央服务和支助服务部门并提高服务和支助的效率。 特设工作组由副总干事领导，其成员代表中央和支助服务部门、计划部门和总部外业务部门。 该工作组将于2008年6月底向总干事提交其审查结果和建议。
政策说明四：将提高管理能力，确保管理人员与其领导的单位规模相当，充分拥有所需的决策权并对这种权力负责。			
预期结果	实施战略的举措	时间安排	取得的成果(2007年6月)
<ul style="list-style-type: none"> 直接向管理人员本人汇报工作的工作人员数量增加了，从而提高了工作人员的能力，加快了决策过程，使本组织更具灵活性。 中高级职位减少。 全职搞计划的职位增加。 	1. 对与工作单位的责任、规模和管理监督范围相关的问题进行组织审查，并就以下方面提出建议： <ol style="list-style-type: none"> a. 各部门和中央服务部门的结构 b. 处长和科长的管理状况； 	2006年12月，以便在《2008—2009年计划与预算》和34 C/4号文件中体现这些改革情况。	<ul style="list-style-type: none"> 经过对各部门的组织审查，使一些计划处合理化并使其数量得以减少（教育部门：计划处从6个减至4个；传播和信息部门：3个科减至2个；文化部门现有4个处）。 正在对自然科学和社会科学及人文科学部门进行审查。 高级职位数保持不变（99个D级职位，即占职位总数的5%，P-5/P-4级职位378，即占职位总数的20%）。 职位从行政职能向计划转移将取决于对行政职能的实用审查结果（政策说明三）。
<ul style="list-style-type: none"> 整个组织的管理人员进一步明确各自的作用和责任。 进一步明确管理问责制 	1. 完成总部和总部外办事处的权力下放框架； 2. 制订并实行高级管理人员的问责合同； 3. 成立由副总干事领导的全部门问责制委员会； 4. 为所有高级管理人员制定领导才能和改革管理培训计划。	2005年4月 2006—2007年 2006年1月 已完成。	<ul style="list-style-type: none"> 已于2005年完成。 制定了业绩协议，2007年正在试行，将于2008—2009年实行。 已完成：自2005年2月已建立了下放与授权委员会。 2004年已完成。约260名高级管理人员接受了培训。明确了所有高级管理人员的职责。
<ul style="list-style-type: none"> 开展了培训活动 	5. 在问责制、联合国方案编制、筹集资金、计划规划、管理和评估等方面设计并开展了技术培训。	2005—2007年	<ul style="list-style-type: none"> 设计并开展了培训。

政策说明五：将有两种明确的聘用方式：(i)以灵活、机动和具有战略性的方式长期聘用教科文组织运作所需的核心工作人员；(ii)聘用若干短期和中期工作人员（最长四年）以及提供服务的人员，以加强教科文组织的计划实施能力。

预期结果	实施战略的举措	时间安排	取得的成果(2007年6月)
制订出明确两种聘用方式及对计划人员要求的人员编制政策和实施手段。	1. 对教科文组织的两种聘用方式作出规定： <ul style="list-style-type: none"> a. 长期人员，履行核心职能； b. 中短期人员，提供前沿专业知识和建议，作为核心人员的补充。 2. 提出计划人员的基本要求： <ul style="list-style-type: none"> a. 长期计划管理人员和计划官员在专业领域、项目管理、宣传和联络能力方面应该拥有牢固的知识； b. 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相关前沿专业的知识和经验。 3. 拟订新的人员编制要求及合同协议，包括： <ul style="list-style-type: none"> • 新的或修订的合同安排； • 新的或修订的人员编制要求和招聘标准； • 新的或修订的评估程序； • P.1至P.4级工作人员的能力框架； • 长期雇员的职业发展途径。 	2008-2009年	国际公务员制度委员会制定了新的合同框架。联合国秘书处正根据国际公务员制度委员会的框架拟定新的合同协议。 2008年，教科文组织将开展类似工作。
建立机制，使本组织能更好地对冲突后的情况及自然灾害作出反应	4. 培养迅速反应的能力，具体做法是： <ul style="list-style-type: none"> • 要求各部门说明需要教科文组织干预的各类情况 • 明确各类人员需具备的技能； • 审查现行行政措施，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，编写具体的人员培训单元。 	已完成 2006年12月 同上	<ul style="list-style-type: none"> • 拟定了冲突后地区工作所需的13项关键素质。 • 这份人员名单已确定，它包括26位受过培训的合格人员，他们已准备好奔赴冲突后地区工作。 • 已制定了培训计划，并对名单上的人员进行了培训。 • 正在顾问花名单项目内拟定外部资源名单（2007年12月完成）。

政策说明六：将更多地利用国家业务官员。

预期结果	实施战略的举措	时间安排	取得的成果(2007年6月)
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； • 审查国家业务官员的基本工作能力要求； • 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	<ul style="list-style-type: none"> • 34 C/5 中的国家业务官员职位数从65个增至72个。 • 2008年将就国家业务官员能力要求和职能开展工作。

政策说明七：将进一步制定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	时间安排	取得的成果(2007年6月)
一般事务类人员的作用得到了加强。 助理人员与专业人员的比率达到1:3。 “独立”责任得到明确界定。	明确一般事务类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；及 个人助理。 设计职业发展途径和拓展机会，使职业得以发展，并能灵活胜任多种职能。	2008--2009年	<ul style="list-style-type: none"> 虽说这项工作将于2008-2009年才开展，但传播与信息部门和人力资源管理局已在实施两个项目，以制定GS级能力框架和职业发展途径。 这两个项目将于2007年12月底完成。 人力资源管理局将于2008/2009年双年度在其它部门实施类似的项目。
政策说明八：教科文组织将改善工作人员队伍的地域多样性和性别平衡。			
预期结果	实施战略的举措	时间安排	取得的成果(2007年6月)
减少未占名额或名额不足国家的数量。	1. 评估退休对地域分布和性别平衡的影响，并根据需要制定行动计划；	2005年12月	<ul style="list-style-type: none"> 已开展了分析工作，将于2007年年底向总干事提交建议。
	2. 确定每个双年度的招聘目标，同时要考虑到退休状况，并将这些目标纳入高级管理人员的问责合同。	2006年--2007年	<ul style="list-style-type: none"> 将确定2008-2009年双年度的目标。
50%外部招聘的职位由名额不足或未占名额的国家的人员担任。	继续努力增加名额不足或未占名额国家选送的合格人选。	正在实施	<ul style="list-style-type: none"> 接近目标（50%外部招聘的职位由名额不足或未占名额的国家的人员担任）
40%的高级职位由女性担任。		2015年	<ul style="list-style-type: none"> 总干事已将比率提高到50%。 将拟定2008-2009年的部门目标。
政策说明九：在总体人力资源改革框架内，教科文组织保证招聘到并留住一支完全合格的队伍，营造一种催人奋进的工作环境。			
预期结果	实施战略的举措	时间安排	取得的成果(2007年6月)
<ul style="list-style-type: none"> 工作人员的能力得到提高； 工作人员的士气和积极性得到提高； 灵活性和人员流动性得到增强。 	1. 确定有延续性的规划程序。	2005年12月	2007年确定总部外办事处主任和总部外行政干事的有延续性的规划机制。
	2. 制订： <ul style="list-style-type: none"> P-1至P-4级人员的能力框架；（参见政策说明五） 支持能力框架的培训和计划，并加以实施； 适当的合同安排和福利待遇，使教科文组织成为一个有吸引力的雇主（参见政策说明五）。 	2008--2009年	<ul style="list-style-type: none"> 正在拟定传播与信息部门和人力资源管理局的能力框架和职业发展途径。 将于2007年底完成这两个项目。 2008/2009年双年度，人力资源管理局将在其它计划部门实施类似项目。



联合国教育、
科学及文化组织

执行局

第一七七届会议

177 EX/6
Partie I Add.

巴黎，2007年10月4日
原件：法文

临时议程项目 6

总干事关于改革工作开展情况的报告

第 I 部分

人事政策

增 补 件

概 要

根据《教科文组织行政手册》第 2805.7 段规定，教科文组织国际工作人员协会（AIPU）现提交其对总干事的报告的评论。

联合国教科文组织国际工作人员协会（AIPU）
对总干事关于改革工作开展情况的报告第 I 部分--人事政策
（文件 177 EX/6 第 I 部分和 34 C/28 第 I 部分）的看法

引 言

1. 联合国教科文组织国际工作人员协会（AIPU）认真地研究了第 177 EX/6 号文件第 I 部分和第 34 C/28 第 I 部分，并满意的注意到，人事政策的改革已经取得了一些改进。令人感到遗憾的是，虽然进行了一些具体评估，但所提供的有关这方面的信息很少，而且缺乏判断标准，很难断定人力资源改革在其关键部门是否已经取得了成果。尽管如此，协会还是表示满意。

2. 因为，尽管预算拮据，而且还有各种与改革和调整工作相关的困难，但总干事（DG）正尽力为工作人员参与不断改进本组织的效率并为其做出贡献提供方便，这是毋庸置疑的。也是在最近，在教育部门过渡的关键时刻，他亲自代理该部门职务，并鼓励现有的工作人员相信，为了更好地为会员国提供服务而进行的改革将继续下去。

3. 这还需要做出不懈的努力，而且我们也意识到，教科文组织还有许多事情要做。利用我们与副总干事（DDG）进行经常性的和而富有成果的对话，工作人员协会打算继续为使目前在人力资源管理方面正在发生的巨大变革获得成功而努力。我们坚信并希望为改善秘书处的就业和工作条件做出贡献。

4. 正是本着这种精神，并根据提交审议的文件的议程，我们愿就人力资源政策指导框架(I)和关于工作人员配备的中长期战略的实施问题(II)提出以下具体意见和建议。

I. 实施人力资源指导框架的进展情况

绩效评估政策

5. 我们非常希望在今后的双年度期间，继续改进新的业绩评估制度。当前，我们正在警惕地密切关注旨在纠正在互联网业绩评估网站（PERFOWEB）上完成的电子绩效评估第一周期之后发现的不足之处的举措。

6. 因为文件的第 5 段告诉我们：“第一期工作所吸取的主要经验教训是领导应把这项评估工作视为重要的管理职责，积极熟练地加以开展”，所以，第 34 C/28 号文件第 I 部分披露的情况并不能消除我们的顾虑。

7. 因此，是否可以理解为评估程序是按照不同的利益和协商方法进行的，而且本组织的整个解释和执行方式经常不得力呢？鉴于我们以前从未收到过关于从这项活动中汲取的教训的准确而完整的信息，因此，我们实在不了解在没有既定标准、没有单独的目标和没有持续不断的监督的情况下，业绩评估措施是否能摆脱主观而无规则的判断。

8. 但是，已经提交给我们的对评估表示不满的令人感到遗憾的案例证明：

- 各项目标始终既没有制定出来也没有商妥，而且，已经制定的目标也可能与各项计划的目标或工作单元的目标和没有经常更新的职务说明不配套；
- 始终没有在监督者和被监督者之间召开过正式评估会议；
- 各种不规范的业绩评估报告，即使毫无公正可言，通常也是以长期的和毫无把握的诉讼不了了之。

9. 我们认为，与其说某些缺陷是由于一些行为失误造成的，还不如说是由于制度本身的缺陷造成的。除非下一个评估周期有重大而积极的变化，否则，都有可能使每次评估变成任何工作人员与其负责人之间发生冲突的根源。因此我们建议采取以下措施予以纠正：

10. 即：

- 对监督者进行培训，使其有能力很好地确定各项目标、评估业绩、处理业绩方面的不足问题、承认非常好的业绩、确定培训需要和提供专业进修的机会；
- 使工作人员的各项目标和个人业绩与本组织的战略目标、计划和优先事项挂钩；
- 鼓励并要求监督者和被监督者之间进行对话，以纠正或肯定业绩；和
- 根据能力确定工作人员的学习机会和职业生涯的安排。

11. 实际上，本着最近几年采取的预算改革的精神，新的评估制度正在就可以而且应当改进的这些强项和领域，为每个工作人员提供有益的指导。工作人员与其上级之间的更加开放的和更加深入的对话，毫无疑问将是调动各级工作人员的积极性，提高本组织效率的一种因素。

培训与发展政策

12. 国际工作人员协会认为，培训活动和用于检查其对该计划的规划和实施的影响的方法，正朝着好的方向发展。在这方面当然已经取得了一些成绩，但是，仍有许多事情要做，尤其是要为总部外办事处、单位和研究所的同事去做。

13. 为此，我们重申总部的每个工作人员，还有总部外的工作人员，都有权享有既能满足其服务工作需要，又能满足其特殊愿望的培训的权力。正是因为开展了有针对性的培训，工作人员才能保持工作效率和长期地适应本组织优先事项的变化。

14. 应进一步重视工作人员进修的具体活动的完成情况，而不是像以前经常出现的情况那样，只重视可能开展的基础培训活动。因为由于在本组织和工作人员的需要变化实际相关的能力和资格之间似乎长期存在不足之处，所以，为培训而培训的危险性更令人担忧。

15. 例如：不仅一些同事一直缺少一般的信息学方面的能力，特别是一般性事务人员（GS），但是，主要是计划主管和其他高级干部缺乏这方面的能力。同样，也没有具体的措施，迫使监督人员接受人力资源管理方面的培训，因此，急需采取各种措施。

16. 另外，人力资源管理局（HRM）没有一位对人力资源进行战略性管理的专家，而这种能力是确保更有效地实施《工作人员配备中长期战略》必不可少的。

晋升政策

17. 国际工作人员协会为工作人员的晋升感到高兴！但是，应当了解的是，对为晋升之目的更新职位说明和重新定级的要求经常被否决，即使这些要求理由极其充分。同样，由于职位说明不同，不同级别的工作人员做着同样的工作。因此，很难令人接受的是，具有同样职位说明的那些同事，却领取不同的工资，这是与“同工同酬”的原则背道而驰的。国际劳工组织行政法庭（TAOIT），N° 2314: P.W c/UNESCO. Considérant 22.。

18. 这种情况对那些深感受到这种情况伤害的工作人员的积极性造成了非常消极的影响，特别是一般性事务人员，这简直就是一种明目张胆的歧视。这种现实情况，仍然是不断地造成不满和紧张气氛的根源。希望尽快予以消除。

建议论业绩晋升的计划

19. 承认业绩是提高绩效的一种动力，我们当然支持通过为此建议的计划，我们还积极地参与了人事政策咨询委员会（ACPP）拟定该计划的工作。但是，在本组织创建对工作人员的业绩进行客观而公正的管理的更加强有力的文化之前，该计划不会得到切实实施是很清楚的事情。

20. 我们对总干事为此在财务方面做出的努力表示敬意，尽管我们认为，每个双年度论业绩晋升的人数（约占工作人员的 2%）和拨款数额（100 万美元）相对较少。我们希望原则上在下一个双年度开始实施的该计划别再让人们感到失望的太久等待，并希望不要增加工作人员的失望情绪和挫伤他们的积极性。无论如何，我们都希望为该计划划拨补充资金。

道德操守计划

21. 为制定供教科文组织工作人员使用的道德操守计划而采取的举措，以及计划中规定的内容都令人感兴趣，而且值得予以扩大和完善。我们还认为，任命一个 P-5 级的工作人员负责对该计划的监督工作，并直接向总干事报告，将是教科文组织为保证秘书处的廉洁和职业道德迈出的重要一步。我们希望道德操守计划的不同内容，将为优化管理工作和日常工作做出积极贡献，从而使教科文组织能够切实履行其使命。

II. 道德操守计划的实施情况

计划部门的人员编制

22. 为了避免误解，会议一开始就明确指出，它并不反对各部门的调整，也不反对按规定进行的工作人员的正常调动。但是，我们绝对不赞成任何黑箱作业、武断和不公正的结构改革、减少和调动工作人员的程序，尤其是不对高级工作人员的职责和权限进行改革的程序。我们还想在此强调与仅因会员国为进一步改进本组织的运作而要求对各计划部门进行调整造成的工作人员调动相关的几个令人不安的问题。

23. 就业无保障的现象在扩大，社会问题在增加。定期合同和长期合同越来越少，而且在教科文组织工作的一些同事既领不到家庭补贴，也享受不到级内增加工资，也得不到不续签合同的赔偿金，还不能享受赋予工作人员的诉诸法律的保障。这些同事对其眼前的和长期的前途忧心忡忡。最近这种局势造成了一种令人束手无策和费解的气氛。

24. 我们的组织应当捍卫其模范雇主的声誉。尽管有各种困难，而且财务紧张，但是，它现在有责任同意做出必要努力，确保就业更加安全，调动其各工作小组的积极性，既无例外又无歧视地关心各种公认的好因素，改进全体工作人员的社会保险，提供短期职业前景，并为每个人都提供捍卫自己的权利的机会。我们已经在与行政部门磋商的框架内，对所有这些问题进行了讨论，并希望采取一些能够满足工作人员期望的措施。

总部外办事处的人员编制

25. 我们赞赏为提高总部外办事处的效率而增加其工作人员。在这些办事处中，就业条件不平等和不公平的现象，以及与我们牵挂的工作人员的安全和治安问题，一直是我们非常关注的主题。

26. 我们尤其主张，在总部实行的安全措施，也应在总部外办事处和对全体工作人员实行，无论其合同类型和招聘的方式如何。联合国的全体工作人员，包括教科文组织的工作人员，不管是在国际范围内招聘的，还是在当地招聘的工作人员，在紧急或危险情况下，都应享受同等待遇。

27. 最后，医疗服务和救护撤离方法问题对这些工作人员极其重要。我们要求在紧急情况下，应当自动实行一种批准病人撤离的简单而适宜的机制。另外，还应讨论世界保险医疗证的问题，以便出示这种证件便能确保既方便又迅速地住院治疗。

加强管理能力与问责

28. 国际工作人员承认制定《业绩协议》、强制性的“领导艺术与应变管理”培训计划和制定《权限与问责表》，能够加强高级干部的自主性和责任心。但协会忧虑地发现，并没有制定一种与这些改革举措相配套的明确可行的问责制，以避免在总部和总部外的人力资源的管理中滥用职权。

29. 因此，我们打算继续与行政管理部门对话，促进通过个人问责和透明度的明确准则、有助于发现伦理方面的缺陷、予以纠正、提出控诉和进行调查的程序。此外，我们最近将要求总干事解决滥用管理职权的问题和问责制方面的缺陷问题。现行的规定和程序以及工作人员的权利，必须受到管理层的尊重，这一点对我们极其重要。这并非是一种简单的权力问题，而是实行伦理和健康的做法的问题。

加强一般事务人员和办公室的作用

30. 在没有职业管理工具和其它有助于发挥一般事务人员的个人才能的工具的情况下，要满足他们的合法期待，还有许多事情要做。旨在制定和实施促进这些同事的职业变化的机会、培训活动和招聘计划的举措并不能取代职业政策。

31. 尽管显得罗嗦，但我们协会还是强烈要求更加公正和公平地对待各级别的一般事务人员，因为他们是这项行动的动力，也应当有一个好的命运。因为我们认为，现在是不带任何情绪地关心与专门人员相比它们所受到的歧视、取消对他们不利的地理分配标准和为他们废除至少到 P1/P2 级的地理分配标准的时候了。

32. 我们还建议，在总部外办事处采用与在国际范围内招聘的行政管理人员职类类似的职类，以便提高这些办事处的业务能力和向其一般事务人员提供他们非常需要的发展职业前景的能力。

改善地理分配和男女平衡

33. 国际工作人员协会对专门职类中女性人数的大量增加和总干事关于在领导职位中增加女性人数的最新决定感到高兴。协会相信，为使地理分配更加公平和为实现促进性别平衡的既定目标而采取的各项措施定能得到实施，而且将会通过一些具体的改进反映出来。

招聘和留住非常合格的工作人员

34. 我们对于来自超限额会员国的工作人员数量与来自未占名额和低于限额的会员国的工作人员数量差距继续存在感到遗憾。应该更加努力招聘合格和能干的工作人员，特别是年轻的工作人员，充实秘书处退休的职位。

35. 显然，在促使甚至是强迫各部门负责人适时开启分配待补职位的程序、从而缩短这些职位空缺的时间方面做得不够，我们了解到的一份授权与问责制委员会的秘密报告指出了这个问题。

36. 对教科文组织国际工作人员协会来说，遴选的程序应该透明，而且应考虑各个职级的技术能力、出色程度以及秘书处职位的公平地理分配等标准。然而我们却看到不走竞聘程序，按临时人员合同进行招聘的情况，对此，我们不能赞同。

37. 我们对于各单位负责人在招聘问题上职权过大仍然感到忧虑。我们当然同意这些负责人在筛选过程中发挥着关键作用。但是由于他们只对完成所在部门或单位的单个计划有限的成果负责，因此他们不可能全面考虑本组织在人力资源问题上的总体目标。

38. 因此，我们建议必须真正强化人力资源管理局在整个招聘程序中的职责，以便尽可能确保人事政策的总体要求和目标得以实现，因为秘书处人力资源的管理不应继续仅仅从各部门或工作单位单个计划有限的目标的角度来考虑。

增加轮换和流动

39. 国际工作人员协会感兴趣地注意到改善轮换政策的行动，我们希望能采取一些新的措施，解决工作人员流动增加可能带来的问题。但我们重申必须保证不要用岗位轮换来惩罚和排挤那些被认为是不受欢迎的同事，而且在正常轮换期结束时，被调整工作的人员有权回到其原来的专业类职位。

职业发展安排

40. 建立机构间职业发展网络和设计发挥个人能力的手段都是值得称道的进步，但仅此还不够。要让本组织拥有真正具有针对性的职业发展政策，满足作为本组织最主要资源的工作人员的合理期望，还需要做大量的工作。

41. 尽快拟定并实施一套完整有效的职业发展体系，一方面是要保证工作人员的忠实和独立判断，另一方面是通过保持高昂的积极性，保证很高的工作效率。职业发展，不仅仅是增加职级的问题；而是让每一个人拓宽经验和能力以便更好地为本组织服务。

联合国共同制度有关婚姻状况政策的一致化

42. 最后，国际工作人员协会欣慰地看到，同性夫妻的地位及其应得的津贴得到承认。我们赞赏总干事最近作出的这种决定，这样就使得教科文组织的做法与联合国系统以及共同制度其他机构现有的最佳做法一致起来了，并且能在秘书处里加强对会员国及其国民的社会、宗教及文化多样性的尊重。

教科文组织国际工作人员协会

执行主席

Sidiki COULIBALY



联合国教育、
科学及文化组织

执行局

第一七七届会议

177 EX/6 Partie I Add.2

巴黎，2007年10月8日
原件：法文

临时议程项目 6

总干事关于改革进程落实情况的报告

第 I 部分

人事政策

增 补 件 2

概 要

依照《教科文组织行政手册》第 2805.7 条，教科文组织职员工会（STU）就总干事的报告发表意见。

教科文组织职员工会（STU）遗憾地注意到，人事政策方面做出的某些决定事先没有征求工会组织的意见。虽然针对某些事项征求过全体职员的意见，但职员工会（STU）往往是在总干事的决定发表的时候才了解情况。这样的行为方式违背了本组织自成立以来所捍卫的理想信念以及基本民主的原则，也证明了在人力资源管理方面缺乏效率。

如果执行局有意敦请总干事继续落实人力资源方面的新政策，并确保与联合国共同机制的协调一致，应该要求该项工作的开展兼顾到教科文组织秘书处的具体情况，特别要以尊重员工权利及人格尊严为前提。为了实施人员配置方面的中长期战略，在继续进行外部招聘之前，应该明确界定人力资源方面的实际需要。

教科文组织职员工会（STU）在本文件的附件中针对提交给执行局的 34 C/28 号文件拟定了自己的意见。



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

General Conference
34th session, Paris 2007

Conférence générale
34^e session, Paris 2007

Conferencia General
34^a reunión, París 2007

临时议程项目 11.1

附 件

Генеральная конференция
34-я сессия, Париж 2007 г.

المؤتمر العام
الدورة الرابعة والثلاثون، باريس ٢٠٠٧

大会
第三十四届会议，巴黎，2007年

34 C

34 C/28 Add.

巴黎，2007年10月8日

原件：法文

总干事关于改革工作开展情况的报告

增 补 件

联合国教科文组织工会（STU）对总干事关于改革工作开展情况的报告

第 I 部分--人事政策

第 II 部分--非集中化的评论

概 要

联合国教科文组织工会（STU）根据《教科文组织行政手册》第 2805.7 段规定，现提交其对总干事报告的评论

前 言

第 I 节 贯彻人力资源管理指导原则的进展情况

1. 在 2007 年 5 月总干事与员工的见面会上，总干事松普晃一郎先生在回答与会者的某个问题时指出，针对人力资源管理关键领域的十项新政策总体上无可非议，但政策落实工作不力。他补充说，政策落实不力不能归咎于人力资源管理局（HRM），全体秘书处对此都负有责任。总干事的这一观点与教科文组织职员工会（STU）在执行局和大会上的多次声明看法一致，与松普晃一郎先生有所不同的是：教科文组织职员工会（STU）将人力资源管理局（HRM）也包含在“全体员工”之内。

2. 实际上，“人力资源管理下放”意味着人力资源管理局（HRM）向各部门/局授权并问责，并相应移交落实此项政策所需的资源和职能。然而，目前看来，各部门/局并不具有充分开展人力资源管理所需财力、人力及相应职能。因此，鉴于该领域所出现的诸多疏漏和违规事例，教科文组织职员工会（STU）多年来矢志不渝地揭露教科文组织人力资源管理方面的无作为现象。考虑到 2004 年的一份行政通函的前言中说过：“教科文组织的员工是本组织的主要依靠力量”¹，我们要求本着这一精神切实开展人力资源管理工作。

员工业绩评估政策：进展情况

3. 尽管联合国有明确的数字规定，发生在教科文组织的令人瞠目的事实是：几近 2007 年年底的时候，23%的员工在 2004--2005 双年度期的工作业绩还没有得到评估。有些员工在该阶段究竟有什么工作任务，业绩评估系统 PERFOWEB 甚至都没有明确规定。然而，有关人事评估政策的第 2005 号行政通函第 7 段明确指出，该政策“适用于总部和总部外的所有员工”。既然如此，为什么将近四分之一的员工会被排除在外呢？在这样的条件下，怎么可以说数据情况“令人满意”呢？此外，还有一个同样重要的问题：不去实施总干事批准的评估政策的那些监督管理者到底应负什么样的责任？

4. 除了占 23%的员工未参与评估，还应该指出，有越来越多的人多年来以各类不稳定的合同身份参加工作，却从未见对他们进行过任何业绩评估。

5. 业绩评估系统 PERFOWEB 在专业业绩评估方面引发了广泛的争议，这表明不论是被监督者还是监督者，对这一新系统都难以理解。

¹ 2004 年 3 月 23 日行政通函第 2205 号，第 3 页。

培训和发展政策：进展情况

6. 关于培训政策的报告强调了预算划拨和支出的重要性，却没有任何数据提到在不同部门/局、不同级别、不同性别以及不同培训类型之间这些款项如何分配。而这方面的统计数字是令人感兴趣的。此外，目前说来，有意通过培训提高业务水平的员工需要开展一场真正的战斗才可指望得到所在部门/局的支持（工余时间或所需费用）。

7. 除了语言培训课程（部分费用由员工自己承担，因此属自愿性质并且没有学位证书）之外，对接受培训人员在培训前和培训后的水平没有开展任何评估。这方面完全是个空白。此外，令人可惜的是，各类员工培训计划的质量问题也没有讨论过。

培训与发展：培训计划的评估

8. 在统计研究所（IOS）对这些不同培训计划进行评估后，有必要了解究竟需采取哪些方法和措施作为后续手段，并且最终将取得何种预期成果。

在设计 and 实施培训计划方面采取可以监控培训成效的方针

9. 有必要指出的是，人力资源管理局（HRM）并没有吸收员工代表参与制定旨在从计划设计和实施方面监控培训成效的系统战略和方针。关于这方面的情况，除了本文件所载内容之外，我们没有其它的了解。不过，这些情况足以引起注意：那些培训申请似乎只与申请人目前所从事工作有关。如此一来，那些希望通过培训向与自己目前职位不同的职业类型发展的员工该怎么办呢？这类情况没有被考虑在内，而实际上这是一种完全合情合理的职业发展类型，可望对本组织产生非常有益的影响。

工作场所艾滋病/艾滋病毒方面的政策

10. 人力资源管理局（HRM）所建议的相关培训课程值得称赞，设置这样的课程本身就是一件好事。但是，令教科文组织职员工会（STU）感到吃惊的是，培训教师中不包括任何教科文组织的医务人员。另外，这些课程应该是必修课，同时兼顾到听众的文化特性，也应该男女分别授课（这方面的授课内容应该是男女有别的），并且在课程结束后继续开展具体的宣传活动，介绍有关这一可怕病毒及其传播的各类情况。

11. 此外，也应该改进对感染艾滋病毒患者的陪护工作。其中包括给予病患更好的隐私保护。医疗部门也应对外授权处理感染病例。实际上，医疗部门隶属人力资源管理局（HRM）

并参与医保基金的管理工作（这一双重角色已然不可接受），由该部门更多地掌握感染艾滋病毒同事的情况，实属正常。

晋升政策：执行方面的问题

12. 同级职位范围内的 33 个“晋升”个案只能视为经济收入上的晋升，因为其中根本没有涉及到职业生涯的升迁。

13. 另外，即便全体员工中 11 % 的晋升比例符合联合国系统其它机构的相关趋势，也不要忘记--尽管有这样那样的借口（尤其是考虑到将要实施的择优晋升新制度）--很多员工近乎十年以来根本没有任何职业发展机会。目前无法证明人力资源管理局（HRM）可以解决这一难题。

晋升政策：实施择优晋升计划的建议

14. 2005 年 11 月 15 日，在一次与员工的见面会上，总干事宣布“在下一年度（2006 年）重新引入择优晋升的制度”。该项新政策的主要目的是赋予择优晋升以特别性和有限性。

15. 第 177 EX/6 号文件第 16 段明确规定说，这一择优晋升制度将纳入到评估政策之中。为此，非常有必要解决该项评估政策执行不力的问题，如果不这样做，择优晋升制度从一开始就会举步维艰，并且毫无公正性可言。

伦理计划

16. 联合国大会于 2001 年就通过了新的国际雇员行为规范。那么为什么迟至 2007 年，即六年之后才分发给教科文组织呢？但愿新的行为规范比先前的规范得到更好地落实和遵守。我们还感到吃惊的是，当行政管理部门为了应对教育部门订立合同的丑闻而组织的强制性培训时，居然向工作人员传授不能以合同为交易而收受超过某一价值的“礼物”……最后，制定该伦理计划的一个不可或缺的前提就是对“滥用”一词作出严格和准确的界定，否则，举报不准的情况将难以避免。

第 II 部分 人员配备的中长期战略的落实

17. 在制定人员配备战略之前，重要的一点就是确定本组织所需的专业人员的类型。目前，本组织一方面希望对工作人员不断进行轮换，也公布了一些要求很高的空缺的职位，希

望这样招聘进来的人员成为通才。根据“行动步调一致”（Delivering as One）的要求，对“通才”的需求可能增加，但是人力资源管理部门（HRM）似乎还没有把这一因素纳入其人员配备战略。专才从事通才型工作的结果令人大失所望。

对各计划部门人事费的审查

18. 教科文组织工会（STU）已经表达了对教育和文化部门结构调整的实质以及相关经费使用的意见。教育部门的浪费尤为令人震惊：大笔的资金被浪费掉，而文化部门则懂得利用内部力量来精简其过于陈旧的结构。内部审计员强调指出：其职责不是评估教育部门结构调整的正当性，各会员国应对该部门骗人的结构感到担忧。我们惟有希望新的教育助理总干事能够找到纠正目前局面的办法。

总部外办事处的人事费拨款

19. 从质和量两方面加强总部外办事处的人事费不仅仅是一个统计问题。因为，将工作人员调往总部外的理由经常是所谓需要充实这些办事处以掩盖其真正的目的，即将那些因各种原因被认为不受欢迎的人调离巴黎。而且，总部外办事处在预算和概念上的依赖性也决定了计划的实施仍取决于总部。此外，众所周知，在总部外办事处工作的人员更容易受到刁难，因为没有任何措施来制约某些办事处负责人的专制欲。还需指出，合同的不稳定性并非为总部所独有，这也是行政管理部门所承认的严重局面；这种情况在总部外办事处已经非常严峻，因为那里没有任何机制可以监督对当地工作人员权利的尊重。这种功能缺失导致一些上面提到的滥用权力现象和数宗一直悬而未决的事件。

20. 最明目张胆的滥用权力事件发生在教科文组织圣何塞办事处（哥斯达黎加），将近一年以来，该办事处的一些工作人员反复受到主任的刁难（专横，威胁，虐待，蔑视，报复，任意解聘，诋毁工作能力，制造同事间的不和，在管理上独断专行等）。该负责人甚至对教科文组织工会主席进行威胁，因为她根据授权，试图帮助工作人员在该办事处恢复最起码的尊重和公正。

21. 另一个滥用权力的例子是教科文组织利马办事处（秘鲁），一位新近任命的主任似乎不了解本组织的规则。因为我们的同事在该办事处已有十多年的工作经验，但是自从这位新主任到来之后便遭到蔑视、刁难、被逼辞职。有权者不受惩罚和侵犯教科文组织理想践行者

的权利似乎成为新的人事政策。教科文组织的有关中央部门应切实地采取与本组织相称的措施，以保证不论工作人员在何处任职都得到尊重，保持正直和尊严。

对行政管理和支援职能的审查

22. 为了提高效率，该特别小组应包括每个职员协会的代表。从某项计划或政策的酝酿阶段起，这些协会就应切实地参与进来。这样，它们就能够指出可能存在的某些缺陷或在通过之前而不是在已经造成损失之后提出改进建议。

加强管理能力和责任制

23. 为了提高管理效果，自 2002 年以来有 260 名领导干部接受了培训，而 2007 年 6 月主任和高级雇员职类只有 89 名工作人员，我们不应为此感到吃惊；这意味着没有中长期规划，而且很多人接受的培训毫无用处，即用在他们身上的钱打了水漂。

加强服务和办事处职员的权限

24. 此类职员的权限框架应在 2007 年底完成，而没有征询职员协会的意见。职员协会再一次只能在事后发表意见。

改善地理分配和男女均等

25. 各国和男女职位分配的平衡不是一个统计问题，占有名额的国家在领导职位或执行职位上的分配非常不平等。同样，妇女在秘书处的地位不仅仅是一个数量问题，甚至也不仅仅是一个职位级别问题。太多的妇女仍是骚扰的受害者，在评估谈话时，养有幼小子女的母亲经常受到公开的刁难。同时，工作人员子女的看护条件非常有限，且极其昂贵，由于缺乏预算资金，子女的受养条件大大低于东道国法律规定的限度。

招聘和维持高水平工作人员的职位

26. 数年来，工作人员的招聘条件偏离了规定，导致秘书处的工作人员质量大为下降。对规定的变通大大助长了工作人员的懈怠。在各方面遵守规定、处罚被确认的滥用权力的行为、制定真正的职业计划是有吸引力的工作环境不可缺少的条件。不幸的是，目前这些条件无一具备。

招聘方案

27. 教科文组织的招聘没有一定之规；它是作为一个“私人”问题来管理的。适用的标准经常不是实施计划的效率，而是一些带有个人好恶的意见（甚至是一些说不出口的理由）。作为监督和纠正机构的人力资源管理部门不闻不问，甚至在职员协会指出了某些公然的不公正和不正常的现象后也无动于衷。

增加轮换和流动性

28. 教科文组织工会热切地等待着对内部审计员所开展的轮换政策实施情况的审查，并重申其意见，即与联合国系统其他各专门机构相比，教科文组织的特点在于它的专家分布在多个相互非常不同的领域。如果将他们像某个单一领域的通才和专才进行系统的对调一样进行轮换，那是不可思议的（就目前来看）。

其他行动

29. 《手册》的出台和对许多过时条款的修订是一项值得称道的行动，但是仍需说明在编写《手册》第二册时为何没有应征求职员协会的意见，而本来应该征求它们的意见的。

30. 引入休假的信息化管理(TULIP)也许是一个进步。遗憾的是，该系统的设计存在缺陷，因为今后不论是人力资源部门还是各部门/办事处都无法对只由上级批准的休假进行监督，从而导致了許多濫休假（例如休假达 6 周以上）或未被记录的缺勤情况。

非集中化

31. 各职员协会从未被邀请参与过检查非集中化特别小组的工作。它们本可以推动制定一项更加有效的非集中化战略，但是其作用仅限于对检查结果进行评论。

32. 两个职员协会存在的理由之一便是它们参与研究一切涉及职员权利和义务的问题。遗憾的是，它们不是总能得到目前的行政管理部門的重视。



联合国教育、
科学及文化组织

执行局

第一七七届会议

177 EX/6

Partie II

巴黎，2007年8月17日

原件：法文

临时议程项目 6

总干事关于改革工作开展情况的报告

第 II 部分

非集中化

概 要

本报告是由总干事根据执行局第 171 EX/5 号决定第 III 部分的要求提交的。它介绍了非集中化审查特别小组第一阶段工作（2006 年 11 月--2007 年 6 月）的成果，重点是加强总部外办事处的问责制和总部外办事处对联合国 2007 年在各国开展的联合行动的切实参与。

建议作出的决定：第 29 段。

引 言

1. 执行局第 171EX/5 号决定第 III 部分请总干事在 2008--2009 年期间审查非集中化战略的实施情况和评估其影响，并就此向其第一七九届会议提出报告。
2. 2006 年 10 月，总干事在执行局第一七五届会议期间将其提前审查非集中化战略的决定通知了执行局并立即启动了已于 2004 年设立的非集中化特别小组。他请副总干事担任该小组组长。
3. 总干事指出，他之所以决定提前这一审查工作是因为自 2005 年世界峰会以来，联合国的改革工作取得了很大的进展，尤其是看到联合国各机构所处的环境和框架在中短期内将发生巨大的变化，这将促使它们在国家一级开展工作。因为联合国大会通过的 2005 年世界峰会的最后文件主张加强联合国系统的一致性，并要求《完成当前的改革，目的是联合国在有关国家派驻更加高效得力、更加协调一致、业绩更佳的力量，加强驻地高级官员的作用，无论是特别代表、驻地协调员或人道主义协调员，包括赋予适当的权力、资源和问责力，建立统一的管理、方案拟订和监测框架》（参见 A/RES/60/1 第 169 段）。这一改革的目标包括联合国系统各机构之间应更加协调一致，以及根据各国发展的优先事项和计划进行机构调整。这与总干事开展的教科文组织改革工作的精神相符，他正在领导本组织扩大其在实地的工作和加强结构性框架使行动更具实效和透明度。
4. 在此情况下，总干事要求特别小组分两个阶段开展工作：
 - 他要求该小组第一阶段集中力量，立即调整总部外系统，特别是加强总部外办事处的问责制（随着联合国改革的深入，这一不可或缺的措施就更加急迫了）以及使本组织能够有效地参与联合国目前正在进行的改革所提出的在实地的联合行动。
 - 第二阶段是在大会第三十四届会议之后，总干事交给特别小组的任务是研究在联合国国家一级改革的新情况下，如何长远地扩大本组织在实地的影响，并对本组织的非集中化战略作相应的调整。
5. 分两阶段开展工作的这种做法将使特别小组在审查教科文组织非集中化战略时能够充分考虑到联合国实地改革的新形势。在目前这个阶段，对实地系统的形式和职能结构的讨论还刚开始，除了在各国的影响之外，各机构设在同一地点并拥有监督和评估联合国国别小组

活动双重责任的地区资源和支助中心似乎更受重视。所有这些问题还有待联合国开展政府间讨论。只有在此讨论的结果出来之后才能据此系统地开展调整各机构的实地行动机制。到那时将对教科文组织现有的非集中化系统做相应的调整，以合理地满足会员国的具体需要和国情以及与机构间机制更好地接轨。将在对职能和数据分析的基础上进行讨论，从而找出切实可行的、与本组织资金水准相符而丝毫不影响其在全球和准则方面职能的方案。

6. 因此，特别小组的工作与 2004-2005 年所开展的审查非集中化战略的工作大相径庭，因为这回本组织机制的改革和调整应该在联合国改革及教科文组织在联合国系统的地位这个更广的范围内来进行。具体地说，由于本组织及其计划所面临的这些挑战而产生了一种意识，即各计划部门和中央服务部门高层应更多地参与特别小组的工作。所有总部外办事处主任（其中 12 位是特别小组成员）也都以自己联合国实地协调行动最新变化的了解充实了特别小组的工作。他们对联合国国别小组内逐步设立的机制有实际的体验，在讨论中所作的说明非常有用。

7. 在 2006 年 12 月到 2007 年 6 月这个工作的第一阶段，特别小组首先审查了教育部门制定计划、进行监测和设立问责制的原则，而后研究了其它四个部门每一部门可加考虑的监测机制，最后是考虑能否找到共同的机制。特别小组还研究了监督计划编制的职能和标准。它还为总部外办事处 2007 年参与编制共同国家评估和联合国发展援助框架计划和覆盖八个“一个联合国”方法有关试点国家的办事处拟定了具体的支助方式。这些试点国家成为联合国大会近年来在三年期审查联合国系统促进发展的业务活动（三年期业务活动政策的全面审查-TCPR）中提出的很多建议的试验室。

即时调整：加强问责制

8. 特别小组重申各总部外办事处主任和头头在实施非集中化计划方面应向各计划部门助理总干事负责的基本原则，并确定了计划问责制，主要包括三个方面：目标、各自的责任和机制。

9. 特别小组简要说明了问责制的目标：a) 确保计划管理和实施的各个方面均符合大会的决议；b) 确保教科文组织的战略和行动对会员国具有实用性，计划的各项目标都得到实现并具有持久影响；c) 确保为实现 C/5 和批准的工作规划所确定的预期结果的资金得到最佳使

用。对各总部外办事处主任和头头以及各计划部门助理总干事各自在计划实施和监督方面的责任问题进行了长时间的讨论。

10. 至于机制，这是问责制的第三个重点，它们包括明确的权限范围、计划的监测、报告、对成果和个人业绩的评估以及风险管理。特别小组一致认为，在部门活动方面，各计划部门助理总干事应负责建立适当的内部机制。在部门间活动方面，他们有责任建立与各计划部门共同设计的相应机制。总部外办事处则负责有效地利用已建立的这些机制。

11. 关于部门问责制机制，特别小组审查了教育部门在该部门正在开展的改革框架内设计的机制，并对它作了说明，以便在行动方式里体现下放给地区办事处的新的教育协调职能和办事处主任和头头的相应职能。那些尚未设立这种内部机制的部门都提出了建议，特别小组对这些建议进行了长时间的讨论。一个共同的方案开始初见雏形，它还显示了与各计划部门的计划性质和非集中化人力及财力相关的特殊性。但使部门方法合理化的工作还有待去做。

12. 最后，批准了各计划部门和与非集中化有关的中央服务部门的共同机制，以评估各办事处和总部外各位主任的业绩，包括教育部门改革所采用的“实施合同”原则。

13. 一个可信的非集中化行动问责制框架的制定工作已完成了一大部分，但显然还有待补充完善。

14. 应当强调的是，特别小组就计划的监测开展了参与性思考，对此问题进行的辩论内容很丰富。特别小组首先重申始终不断的监测职能很重要，不可把这种职能视为官僚主义工作或只是在利用一种信息技术手段，而应承认它是计划编制的一个组成部分，对于提高计划及其实施的质量和针对性是至关重要的。监测职能应促进专业人员之间本着团队精神进行经验和良策的交流。为了使监测工作具有最高实效，它还应该能与活动的受益者展开对话，以衡量有关活动的针对性和影响。为此，应当确定新的监测指标，因为很显然，只有数量标准是不能扩大和深化活动的。虽说执行率是个重要的指标，在实施工作进行缓慢时也可发出警告，但它不足于体现质量（执行率 100% 不等于执行的质量也是 100%）。

15. 特别小组认为，今后教科文组织应更重视监测对受益者（居民、机构）产生的影响，因为在联合国强调成果的监测和各国成果链的协调一致时，这种重视质量的方法就更加重要了。受益会员国的优先事项是编制国别共同项目的理由之所在。因此，在计划编制时就应特别重视各国的需求和活动的预期影响，创造有利于活动持续开展的条件。为此，教科文组织

的监测工作可以把最协调或最不协调的计划标准纳入各国的规划周期，甚或对其作出调整。监测及评估和报告活动的周期也可与有关政府现有的周期一致起来。此外，为了使联合国的实地行动更加协调一致，监测的范围应该更广，实施范围应包括监测联合国驻地协调员系统，如由联合国各国别小组设立的联合国发展援助框架(PCNUAD)监测机制、最近开展的机构间地区小组对这些 PCNUAD 的审查和总部对《驻地协调员年度报告》的审议所组织安排的工作。在衡量各国发展计划的目标或千年发展目标，还有联合国大会或世界会议的重要决议（显然不只是教科文组织要发挥作用，联合国国别小组应在各个方面负责）时，这方面的新内容越来越具有共同性，对它的监测就更有实用意义了。

16. 关于监测工作的组织安排问题，特别小组强调，非集中化活动的监测机制应体现本组织现有的监测做法，如在全民教育、世界可持续发展十年、政府间（国际）科学计划或重要公约或决议的落实等方面已有的做法。但为了确保整个教科文组织采取协调一致的方法，大家都承认有必要就各部门的监测标准达成一致意见，尤其是要确保：

- 各部门在战略、任务和结果评估信息系统（SISTER）规定的部门定期审查方面的监测周期一致，而且务必系统和协调一致，以便于总部外办事处开展工作；
- 在计划编制阶段就认识到应做监测并就此作出规定，而且在计划编制周期内对进行该监测的时间也作出规定；
- 指派有能力并经培训的人员进行监测；
- 计划定期审查包括监测的各个方面（数量与质量、正常计划与预算外计划），且事先定好数量与质量指标，因为后者对于检查预期结果所取得进展至关重要。

17. 特别小组承认监测工作是大家的事，但要建立的监测结构及其有关的责任应考虑到不同层次的计划（活动、行动、工作重点、重大计划）和秘书处参与监测的各单位（国别办事处或多国办事处、地区办事处、总部）的职权范围。比如，国家、地区或全球各级的监测所需的专业程度是不同的。因而在总部开展的监测就不应针对活动细节，而应把重点放在总体综合（应吸取的教训、未来的挑战等）方面，侧重于重大的优先事项和目标。

18. 特别小组就监测职能所作的这一思考指出了可列入已有手段[战略、任务和结果评估信息系统（SISTER）和财务与预算系统(FABs)]的主要内容及与质量监测有关的其它内容。另外，还对活动的质量及对活动产生的可持续影响的监测问题进行了更深入的思考，因为它在联合国系统改革中越来越成为会员国需求的一部分。

19. 在关于上述问题的辩论期间，特别小组明显感到，计划的监督与问责制的原则和机制要求必须很好地了解总部、地区、多国和国家办事处、研究机构各自担负的责任，以及在秘书处各组成部门之间进行定期磋商和畅所欲言的交流。特别小组根据教科文组织实施的非集中化制度，重申了这一普遍原则，即多国办事处和国家办事处是在国家一级实施计划的主要平台。正是它们在各国具有代表职能，了解实施的计划所处的背景和日复一日地与各国政府、联合国国家工作队和教科文组织相互协同行动。因此，总部、地区办事处和各研究机构有责任向它们提供必要的支持，并有义务与各国办事处和国家办事处密切合作规划在这些国家开展的活动和考察工作，以及与它们交流任何有关信息。

立即采取措施切实参与联合国在实地开展的活动

20. 在特别小组的这项目标范围内，特别小组的一项重大成绩就是编写了一份言简意赅的文件，这是一份关于教科文组织各部门的主要情况和优先事项的文件，它重点阐述了本组织的相对优势、它的多学科潜力及其全球性准则行动与业务活动之间的关系。这是一份由总部各处处长、各计划部门主任和总部外办事处主任组成的小组编写、由战略规划局（BSP）敲定的文件。这是总部外工作人员开展工作的工具，它有助于更好地促进在国家一级制定的规划和计划的框架内，列入本组织的专门知识、优先事项和准则性文件，包括共同国际家评估（CCA）、联合国发展援助框架（UNDAF）、在联合国一致的方法框架内正在实地制定的联合计划。该文件还有助于各国政府，尤其是各国规划部，联合国驻地协调员和联合国国家工作队的其他成员衡量作为专门机构的教科文组织提供支持的多样性和针对性。不久将在该文件中增加教科文组织在冲突后和自然灾害后在国家一级的参与和本组织的地区和分地区（多国办事处）的活动范围所体现的相对优势的内容。

21. 关于地区活动范围，特别小组已经开始思考本组织目前的地区职能，尤其是教育和科学部门在国家一级，以及社会科学、文化和传播（例如，动员地区网、气候变化的跨边界方法与移民文化财产流通等等）在小范围具有的相对优势。但是，它还确定了一些各地区办事处可以变通的方法，以便它们能够向在国家一级实施规划的工作提供必要的支持。已经注意到，地区职能的这些转变，可能会通过系统收集和传播各国的好做法、与联合国其它地区办事处更密切的合作和出席地区定期协调会议体现出来。可以通过定期轮换地区、多国和国家办事处的工作人员促进这些转变，以便利用日益复杂和完善的国家一级计划机制的知识和经验，来充实地区办事处的专门知识。这样，办事处便可以对联合国在所有地区的工作队提供

可靠的支持。将在特别小组审议总部外办事处结构问题的第二阶段工作期间，继续对其地区职能、优势及其必要的改变进行思考。

22. 特别小组还确定了对目前参与联合国发展援助框架（UNDAF）的拟定工作和联合国在国家一级采取的一致方法的总部外办事处提供直接支助的方式。实际上，这些过程除了使有关办事处主任及专门和支助人员实施正常计划和预算外项目之外，又给它们增加了大量的工作。这种情况主要表现在出席各国规划部和联合国驻地协调员召开的协调会议次数越来越多。这种情况特别要求教科文组织担任联合国的好几个专题小组，甚至范围较广的部门协调机构的主席。总部外办事处还要大量参与拟定战略规划文件和定期编制部门研究和分析报告。这种新方针对多国办事处来说确实是一种挑战。它们不但要参与办事处所在国家的工作，还要参与教科文组织没有常设机构的国家的工作。因此，特别小组确定了对有关办事处提供特定支助的一些领域：联合计划机构工作人员的培训和以地方特定援助的方式或临时利用总部或其它办事处计划专家的方式，加强人力资源。已经制定了各有关办事处的需要清单，并且已经开始利用各种人力和财力。例如，自 2007 年 5 月起，总部的计划专家根据几个月的特殊调动框架，已经开始到有关国家支援这些办事处主任。这些措施由计划拨款的 20% 资助，这是总干事为使本组织能够及时满足参与联合国在国家一级开展的联合活动而于 2006 年决定制订的。

23. 尤其是在那些本组织无常设办事处的国家，特别小组研究了为多国办事处的工作人员的考察追加预算的意见，并在必要时确保安排在驻地协调员办事处内的顾问临时参加考察。这些措施符合教科文组织在联合国发展集团（GDN-UNDG）制定的关于非常设机构（NRA）特别小组框架内所做的承诺。因为，教科文组织正在积极地参与该小组的工作，该小组建议并获得同意，由开发计划署招聘国家分析人员，负责确保在联合国实地联合方法所涉及的八个国家和 2007 年正在拟定联合国发展援助框架的几个国家的驻地协调员与非常设机构之间的联络。截至 2007 年 7 月 5 日，这些分析人员中的四人已经赴佛得角、莫桑比克、巴基斯坦和乌拉圭上任。招聘工作正在阿尔巴尼亚、卢旺达、坦桑尼亚和越南进行，这仅是所列举的与“联合国”方法有关的几个例子。

24. 特别小组建议在秘书处内部加强关于联合国实地改革的信息和经验的交流。为此，总干事已经将一项特殊使命交给了被调到总部外协调局（BFC），与战略规划局（BSP）密切协商和与有关中央机构磋商开展工作的一位主任级工作人员。他的主要任务是，改进关于联

联合国实地改革信息和经验及其对教科文组织的影响的内部交流，并根据总部外协调局和战略规划局的要求，履行向某些办事处提供直接援助的任务。这两个局各自参与此项改革各方面的小组将提供必要的支持。

25. 最后，特别小组讨论了人事问题。很明显，机构间工作的新形式必须适应总部外的，不仅多国和国家办事处的，而且地区办事处的职位要求条件。同样，为了使总部能够向教科文组织在国家一级活动提供必要的支持，应当使总部职位要求条件适应本组织行动的新形式。尚未就此问题得出结论，因为在联合国国家一级的未来结构方面还存在着许多未知因素。特别小组已经确定了所需的额外职权和尽早开展的最急迫的培训。例如，在对总部和总部外职位要求条件方面，将充分考虑其机制既复杂又不断变化的国家一级联合计划的知识和经验。短期内，将在联合计划、传播、宣传和谈判方面，加强对总部和总部外的工作人员进行培训，这些都是机构间工作的主要技能。对人事问题的审议将在特别小组的第二阶段工作期间进行。

下一阶段的工作

26. 关于在大会第三十四届会议之后将立即开始的继续审议非集中化的第二阶段的工作，特别小组这次将重点审议旨在加强教科文组织在联合国改革框架内实地参与的长期措施，并继续审查非集中化战略。将在此阶段，与各全国委员会进行磋商，以便加强其与教科文组织办事处的必要互动、促进它们各自作用的互补性，并确定，尤其在联合国没有办事处的国家内进行改革的背景下应当制订的相互磋商的方式。这些磋商还涉及动员“广义上的教科文组织”（例如：教科文组织的 II 类中心和研究机构、教席、俱乐部和研究所、联系学校）和秘书处可能为此项各全国委员会提供的支持，以便提高教科文组织在国家一级的影响力。

27. 在特别小组应审议的各种较长期的问题中，将优先讨论那些与计划相关的问题。例如：各机构的计划编制周期的多样性与联合计划的制定之间的是否一致将予以研究，同样，教科文组织的国际准则性文件和世界计划提供的全球框架与根据国家发展规划中确定的优先事项制订的国家计划之间是否协调也将予以研究。其中，这些问题要求制定出更灵活的计划编制机制，以使总部外办事处能够像其他机构一样有能力应对联合计划的挑战。另外一个已经在第一阶段讨论过的问题是保护我们在地区和分地区计划方面取得的成果。

28. 将在这第二阶段继续审议总部外网络的结构，以便了解该结构是否始终能向本组织提供应对联合国改革的挑战的最有效的手段。特别小组已经注意到在教科文组织的多国方法与联合国的单国改革方法之间存在着明显的冲突。它还提出了设在不同国家的教科文组织地区办事处的专题设计与在联合国正在进行的改革框架内似乎正在形成的地区功能的是否协调一致的问题。在这种情况下，为了保证在国家一级更多地参与，可能会提出改变总部外网络结构、其职能和分布情况，以及人员编制的建议，并注意加强本组织的相对优势和量力而行。一旦做出决定，也将在总部进行这种改变，以便尽量提高各部门和服务机构的能力，对非集中化单位提供切实有效的支持。同样，关于国家计划的实施，总部外办事处主任的问责线和问责制，应根据有关加强联合国驻地协调员的作用的工作予以适当调整。这主要涉及总部外办事处主任是否对联合国驻地协调员和工作队负责，并对工作队队员进行 180° 评估。关于人力资源问题，特别工作组将继续对工作人员应具备的能力和所需的培训进行审议，这项工作已经在第一阶段就开始了。

建议做出的决定草案

29. 执行局可能愿意审议以下决定草案：

1. 审议了第 177 EX/6 号文件第 II 部分，
2. 注意到对非集中化战略的继续审议取得的初步成果；
3. 请总干事向执行局第一八一届会议提交报告。