

第 一 六 九 届 会 议

169 EX/6

Part I

巴黎，2004年3月1日

原件：英文

临时议程项目 3.3

总干事关于改革进程的报告

第 I 部分

人 事 政 策

概 要

根据执行局决定 166 EX/3.1.3，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。

建议作出的决定：第 26 段

引 言

1. 在执行局第一六六届会议上，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综合报告。执行局看到了在制定和贯彻新的人事政策框架方面已经取得的成绩，但仍请总干事向执行局第一六九届会议再次提交人事政策报告。本文件向执行局提供目前人员编制情况和培训活动的最新数据，并提交关于第一六六届会议以来执行人事政策改革进展情况的报告。

人员编制的最新数据

总招聘数据

2. 在 2002--2003 年双年度公开招聘的专业人员及以上职类的职位总数是 255 个，而前一个双年度（2000--2001 年）是 240 个。求职的人数（大部分是通过因特网递交申请的）翻了一番多，从 2001--2001 年的 20,000 人上升到 2002--2003 年的 48,000 多人。

3. 同一时期，共聘用了 256 名专业人员及以上职类的人员，其中有 127 名（即 50%）是从外部招聘的。

青年专业人员计划

4. 2004 年的招聘选拔程序已经结束；10 名新的青年专业人员（从 316 名申请者中选拔出来的）是从 6 个选拔组产生的，已经于 2004 年 2 月就职；10 人中有 3 人来自未占名额会员国，7 人来自低于职位限额的会员国。7 名青年专业人员被安排在计划部门，以加强优先计划，如文化政策、生态科学和中等教育，另外 3 人则被分配到总部核心机构工作，如预算局、审计处和内部监督办公室。

主任级及以上职级的人员编制情况

5. 主任级及以上职级的人数从 31 C/5 的 102 人进一步缩减到 32 C/5 的 97 人。

表 1：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 2003 年 12 月 31 日 的人员数
副总干事	1	1	1
助理总干事	10	10	9
D2 级	24	25	25
D1 级	67	61	57
共计	102	97	92

晋升数据

6. 本双年度共有 249 名工作人员得到晋升。249 人中，有 111 名是因为竞聘到更高一级的职位而晋升的，123 名是由于职位的重新定级而晋升的，还有 15 名因为职位分级（P-1/P-2）而被晋升。这一晋升数字比 2000--2001 年的 184 人上升了 36%。

7. 晋升人员的分类如下：119 名专业人员，118 名一般事务人员，12 名国家干事。在一般事务人员中，36 名被晋升到专业人员级别，其中，27 人被晋升到总部的专业人员职位，9 名被晋升到总部外的国家干事职位。

新的总部一般事务人员分级标准的执行情况

8. 在与管理人员和工作人员开展了一连串的专题小组讨论，并对一份具有代表性的职位说明样本作了仔细的检测之后，制定出了一份新的总部一般事务人员职位定级标准。在与管理人员、工作人员和各同仁会进行了广泛的磋商，并且得到了国际公务员制度委员会（ICSC）的正面审查结论，以及人事政策咨询委员会（ACPP）提出的一份建议之后，总干事于 2002 年 12 月批准了新的定级标准。随后国际公务员制度委员会公布了这份标准，并于 2003 年 1 月 30 日将其印刷发行（见第 2177 号行政通函）。

9. 因为许多现有的总部一般事务人员职位说明都已过时，所以对所有的职位说明作了一次全面的审查。为了简化定级程序，确保定级工作的协调一致，在执行新的定级标准之前，对相同或类似的 70 个左右的职位作出了标准的职位说明。

10. 在 2003 年，按照新的巴黎一般事务人员七级分级标准对总部大约 800 个一般事务人员职位进行了评估。为了确保公开和客观，一个由总部各部门、各局经过职位定级技术培训的专业人员和一般事务人员组成的特别工作评估委员会承担了职位的评估工作。各同仁会派出的观察员也到现场了解了委员会的各项工作。

11. 评估结果显示，大约有 200 个一般事务职位（总数的 26%）在岗人员的职级定低了，而根据新的标准其他的职位要么与当时的职级相当，要么需要降低职级。总干事接受了委员会的建议，调高定低了的职级，使他们的职级得到提升。然而，总干事没有接受委员会关于需要降低职级职位的建议。这些职位还将保持目前的职级，工作人员不会受到重新定级的影响。但是，当这些职位空缺时，将降低它们的职级。

12. 需要提升职级的职位已经在 2003 年 1 月 1 日得到落实，即从总干事批准新的定级标准日期起生效。为此，估计 2003 年需支出 180 万美元，2004--2005 年需支出 440 万美元。这些重新定级职位对人事费预算的财务影响将在教科文组织正常预算内吸收。

32 C/5 的重新定级储备金

13. 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 万美元帮助弥补 2004--2005 年总部一般事务人员重新定级所需的支出。其余的 100 万美元将用于（总部和总部外）专业人员职位（P-1 至 P-4）以及总部外当地/国家干事职位重新定级所需的开支。以上安排正在付诸实施。

2002--2003 年培训计划的最新数据

14. 在已拨款 300 万美元的预算范围内，已经顺利完成了一项为期两年的公司管理模式培训计划。培训计划涉及以下内容：领导艺术和应变策略、项目管理、时间管理、监督方法、团队建设、行政管理干事的培训，以及目前正在开展的信息技术和语言培训活动。此外还采取了重大步骤，扩大通过电子方式开展学习。

15. 建立一支训练有素的“管理团队”是改革进程中的一项具有战略意义的优先事项。以此为所有高级管理人员制定了一个领导艺术与应变策略计划（LCMP）。在双年度结束时，已经有 157 名高级管理人员（P-5 及以上）参加了这项培训，随后还接受了个别辅导。到 2004 年，每年都会为新任命的管理人员举办一期 LCMP 培训。

16. 2002--2003 年的其他培训活动包括在几个地区举办讲习班，主要是为高级一般事务人员和 P-4 及以下的专业人员举办的监督方法讲习班，以及团队建设、项目管理/资源调动、和注重结果的管理方式讲习班。为了加强总部外的财务和行政能力，在亚太地区、拉丁美洲和加勒比、非洲以及阿拉伯国家组织了几期培训活动，在双年度结束时，总共有 108 名总部外管理人员接受了培训。同一时期，总共有 313 名工作人员接受了各类信息技术计划的培训。在总部大约有 700 名用户和 93 名培训者接受了新的财务与预算系统（FABS）的培训。在 2002--2003 学年，参加语言培训的学员增加到 300 人，而前几年的参加人数是 200 至 250 人。

17. 此外，作为一种低成本的学习手段，电子学习方式向众多类别的工作人员提供了学习机会。总部和总部外各机构的大约 1000 名职工可以通过因特网使用一个提供众多培训计划（语言学习、办公软件、个人效率，安全培训、FABS 和 SISTER 培训等）的电子学习图书馆。

18. 2004--2005 年的培训经费拨款增加到 600 万美元以后，就能扩大培训计划的范围，使其包括具有战略意义的领域。这笔预算的一半经费将用于总部外的能力建设，主要培训领域是：减轻贫困，共同国家评估和联合国发展援助框架（CCA/UNDAF），强化财务、行政和项目管理培训，主流的人权培训，注重结果的管理等等。大部分这类培训活动都将得到电子学习计划的支持。新的学习中心按计划将在 2004 年 5 月或 6 月在邦万（VII 号楼）开放。

政策改革框架的最新情况

19. 2002--2003 年，本组织对所有现行的政策作了一次审查，并制定了一项新的人力资源政策框架。这项工作目前已经完成。在与助理总干事办公会议，以及人事政策咨询委员会（ACPP）和各同仁会的广泛磋商后，已经制定并批准了一整套人力资源政策，包括招聘、轮换、晋升、职位定级、考绩、学习与发展等方面的政策。这些政策已经开始实施，并将成为 2004--2005 年人力资源管理方面的优先事项。

20. 为了贯彻 2003 年秋季开始实施的招聘和轮换政策，已经采取了以下一些行动：从 2003 年 10 月至 12 月为工作人员举办了好几期通报宣传活动；与有关部门/局一起为确定需要公开招聘的职位以及可能需要轮换的职位事先作出规划；2004 年 2 月在内部通报了所有的空缺职位和 2004 年所有将空缺的职位；编制 2005 年将空缺的职位的公告以及发行关于教科文组织招聘工作和新的政策框架的两本小册子；改进网络招聘（RecritWeb）和网上申请手段；以及在教科文组织网站上更新和修改招聘信息。此外，还采取了几项实施措施来支持轮换政策，如与相关部门/局一起确定需要轮换的职位；对轮换政策开展问卷调查，大约有 250 名工作人员填写了问答卷；以及在与各部门/局开展规划工作时，确定可能需要轮换的职位。

21. 学习和发展政策将支持大幅提高 2004--2005 年的培训预算。这一政策的主要目标是，通过向工作人员提供更新和进一步提高本组织所需技能的机会，提高他们的专业能力。这一政策同时也支持实施以学习和发展为核心内容的考绩程序。

22. 目前正在实施的新的考绩政策明确地是将个人目标与部门/局/总部外办事处的业务工作计划相结合，但同时注重个人的学习和发展，帮助个人实现自己的目标。这一政策的一个核心内容是，通过对高级行政机构的考绩，以及纳入对所有监督人员的行政管理考绩目标，提高行政管理的负责性。这一政策的另一个重要特点是，将由各部门/局/总部外办事处内部人员组成的审查小组对所有工作人员的考绩报告进行审查。这样的审查能确保本组织内的考绩工作更加协调一致，更加客观可信。此外，还引入了一个具体处理考绩问题的程序，其特点是建立一套改进工作表现的计划。同时还将安排一种处理争议问题的合理程序。

23. 这一政策从 2004 年 2 月开始实施，所做的工作是确定预期结果/本组织内管理人员和工作人员之间需要承担的工作。在启动这一政策的同时还实施了一项宣传战略，包括针对管理人员、监督人员和一般工作人员的大规模的宣传活动计划，以及出版一份宣传手册。这一考绩制度将得到一个新的，使用方便的网上考绩手段 -- PERFORWEB 的支持，这是专门为此目的设计的，可以通过教科文组织局域网使用的考绩工具。

合同安排 -- 短期任命合同 (ALD)

24. 2002 年 7 月在教科文组织开始实行短期任命合同。此后，总共已有 69 名工作人员按短期合同聘用。大部分短期合同人员（40 名）被分配到教育部门，主要是“以石油换粮食计划”。短期合同试点项目将在 2004 进行评估，并将在执行局第一七〇届会议上介绍短期任命合同的具体实施情况，同时为此提出建议。

顾问和付酬合同

25. 对顾问和个人签约（付酬合同）政策的审查工作早已开始，并将在 2004 年中期完成。这一新的政策将提出一个简化的分级框架，并根据其他联合国机构的做法，提出一个顾问酬劳等级表。目前正在制定顾问的聘请和评估的标准。

决定草案

26. 鉴于以上说述，执行局可以考虑通过一下决定：

执行局，

审议了文件 169 EX/6（第 I 部分）；

注意到为制定和实施新的人事政策所完成的工作；

请总干事继续实施新的人事政策，并就此向执行局第一七〇届会议提交报告。

第一六九届会议

169 EX/6

Part II

巴黎, 2004年3月12日

原件: 英文

临时议程项目 3.3

总干事关于改革进程的报告

第 II 部分

新的管理手段

概 要

根据决定 166 EX/3.1.3, 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、财务和帐目以及人力资源和工资管理。

建议作出的决定: 第 21 段。

引 言

1. 本文件评估了在执行新的综合管理信息系统这一重视结果管理方式（RBM）的重要手段方面所取得的进展情况。大家应当记得，该新系统的三个主要组成部分是：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) 用于记录财务转帐、帐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）和 c) 处理人力资源管理和工资管理的“人力资源系统”。

战略、任务和结果评估信息系统（SISTER）：提高该系统高效率的、重成果的计划编制和监测能力

2. 至 2004 年 1 月。32 C/5 的所有工作规划已经输入战略、任务和结果评估信息系统，并转入财务与预算系统，从而为全双年度利用新的管理信息系统实施和监督各项计划创造了条件。及时完成各项工作规划的制定，从双年度第一天起就可以开始实施计划与预算，这本身就是改革进程中的一项重大成就。总之，鉴于其众多的实用功能和具有的综合全面性，SISTER 已经被证明是一种有效的计划编制和监测工具，可以用来审查和调节计划的实施和管理以及评估所取得的成果。

3. 不过，实践表明，该系统仍有改善的余地。目前的技术环境尚不能在总部和总部外顺利地使用该系统，因为许多用户在输入数据方面仍有实际困难。同时，一些主要用户在编制计划的基础阶段仍常常绕过该系统。尽管工作人员对 SISTER 的目标和所提供的服务的态度和支持已经改观，许多人仍看不到利用该系统的好处，因为 SISTER 中重视成果的管理方式和他们日常的做法之间仍有差距。为了帮助克服这一惰性，去年夏天，专门开展了一项重成果的培训计划。

4. 此外，任何已经用了五年的系统都需要作彻底的检查和更新，以便跟上快速的技术发展。在 SISTER 取得巨大成功，为教科文组织的计划编制和监督工作带来了深刻变化的同时，尽管它已经能够提供各种功能，但还应从技术方面予以更新，以便充分满足所有各方的期望。会员国对这一信息管理手段表现出来的兴趣为不断改进 SISTER 系统增加了动力。

5. 修改 SISTER 系统的三个主要原因是：1) 从新的技术发展带来的大有可为的发展前景看，这一系统某些部分的技术老化；2) 需要根据计划编制的新特点，尤其是正在开展的非

集中化工作予以调整；3) 需要改善该系统的使用方法更加便利用户，并改进技术支持。已考虑采取的措施之一是重新编写 SISTER 的软件基区，以便提高其各种功能的实用性，使其更好地适应本组织当前和今后的要求，确保与 FABS 的充分互补性。为此，正在讨论一份涉及技术、管理和用户关注问题的总体规划，希望能在本双年度期间予以实施。

财务与预算系统（FABS）：巩固该系统在总部的使用并将其扩展到下放单位

6. 根据两年多来从总部 FABS 的运作中所汲取的教训和用户的反馈意见，正在开展改进和巩固该系统的工作，并为其补充配备新的模块。

7. 用户遇到的问题之一涉及合同处理程序。为了解决这问题，正在开发一种通过物质管理模块简化所有合同管理的技术解决方案。已经向用户介绍了解决方案的样本，并预期于 2004 年 7 月投入使用。

8. 另一个问题涉及 FABS 系统的报告功能。尽管该系统内存有大量信息，明显地改善了财务数据的透明度和完整性，但利用该系统编制监测报告仍然相当复杂，不便于用户使用。因此，已决定使用一种既能够从 FABS（预算和开支）也能够从 SISTER（规划、活动和结果）中提取数据的特殊的报告编制工具。这样，它的功能要比单一系统提供的报告编制工具更加强大。

9. 为了满足本组织资产管理的需求，已经开发、测试和交付使用了一种基于 SAP 软件的资产管理模块（AM）的技术解决方案，并正在初步实施这一方案。实施的第一步是在 2003 年第四季度确定约 43,000 项“遗赠”资产。每项资产上都贴有条形码编号，带有这项资产截至 2003 年 12 月 31 日的估价和在总部大楼内的位置等信息，并将这些数据输入了 FABS 系统。除了编制财务报告的目的之外，建立的数据库还将不断更新，增加或删除信息，更新资产转让的情况，从而可以进行真正的资产管理。2004 年 1 月--2 月，为此举办了培训班，并且正在制定相应的内部程序。

10. 在向秘书处总部外各单位推广 FABS 系统方面，约有 50 个总部外单位已经可以通过网络利用该系统安排资金预留或进行查询。目前，其它的重要功能，如开支登记和银行调节还需推广，以便本组织能够尽可能及时地监督其开支情况。

11. 为了确定所提出的提供这些功能的方案能充分解决问题，审议了总部外各单位对财务管理的要求和建议的 SAP 解决方案及其替代方法。根据审议结果，最终决定确实需要在进行了某些调整 and 检测之后，再在总部外推广 SAP 解决方案（FABS）。

12. 应当指出的是，尚未考虑为了系统的推广而建立新的专门机构；但是，一个总部外推广项目的经理将负责协调各有关单位开展所有相关的工作。各项重要战略决定和决择将提交由各主要有关单位负责人组成，并由副总干事任组长的政策小组批准。

13. 考虑到可用资金有限，每次将只在总部外一个单位组安装 FABS 系统，最初阶段只安装优先管理模块。为了确保选中的总部外单位具有所有必备条件，使它们能够承担使用 FABS 后所带来的各项新的责任，自 2004 年 1 月起，将分两个阶段开展水准鉴定工作。鉴定标准包括：该办事处是否已经过审计（并且 80% 的审计建议已得到落实）以及暂记帐户的周转率低于 5%。已经预选了占总部外转帐总额 75% 的十五个办事处作为 2004 年的水准鉴定单位。

14. 通过财务管理模块（FI）进行开支登记和银行调节的工作将于 2004 年 5 月下放到已经通过水准鉴定的第一单位组的八个办事处。我们的目标是到 2004 年底，约 75% 的下放资金将通过财务管理模块（FI）报帐。至 2005 年底，财务管理模块的推广工作将完成，覆盖大多数总部外单位和约 90% 的下放资金。根据可动用资金以及初期工作的进展情况，再决定是否在 FI 推广后或同时安装部署物资管理模块（MM）和其它必要的模块。

开发新的人力资源管理信息系统

15. 综合管理信息系统未来的人力资源部分的筹建工作的重点是修改和更新原来留下的基于主机框架的各个系统，以便利人力资源管理部门的工作，并使他们能够将诸如“一站式”方法这样新的管理手段和概念运用于人事管理。

16. 为此，开发了一些新的软件工具，涉及人事工作的格式处理，包括电子签名、网上模拟、教育补助金、休假和家庭状况监督、通过自动产生的标准信件，以及改进工资总额薪金比额表和人力资源系统的管理，改善与工作人员的交流（时间、质量和准确性）。所有这些工具应于 2004 年 7 月之前投入使用。

17. 这些软件的开发为把数据输入新的系统作好了准备，并确保目前形形色色的应用系统（数据库的处理过程与主机的处理过程或与其他不同数据库的处理过程）之间的相互连接，同时有助于进一步了解和认识目前人力资源的条例和工作程序。同时，目前正在引进其它的应用系统，包括新的养恤金管理系统（2004年2月）、新的业绩评价系统（2004年3月）和新的资料汇编数据输入和报告编制系统（2004年4月）。

18. 同时，已开始与儿童基金接触，该组织正在为人事管理制定一个以 SAP 软件为基础的，标准的联合国解决方案。教科文组织正密切注视其进展情况，以便确信该系统适用于其需要，在系统完成之后根据协商的条件，不必或只需作出很少的调整就能真正引入本组织。选择这一解决方案也许至少能部分地解决缺乏预算资金的问题，因为 32 C/5 中没有为新的人力资源管理信息系统预先安排任何资金。

19. 医疗保险基金的情况特殊，它使用的是一个独立的管理系统。最新的报告和研究，以及在运行现有系统时出现的越来越多的困难，都突出地显示需要改革医疗保险基金、及其内部运作方法和计算机管理系统。2003年，已经确定了替代的软件，称之为“健康保险信息系统”（HIIS），是由世界卫生组织、联合国日内瓦办事处和联合国劳工组织联合开发的。世界卫生组织已同意转让这一软件，也许还能协助教科文组织使用这一软件。我们的目标是在2004年开始使用这一新的系统。

费用和预算

20. 在2004--2005年《计划与预算》（32 C/5）项下可用于 SISTER 的资金（100万美元）应该足以支付该系统的维护和修改费用。但是对 FABS 而言，其基本维护费用一项每双年度就达 460 万美元，而可用资金（500 万美元）仅够支付其维护费用和某些改进/调整所需的费用。鉴于目前非常强调利用内部资源，在可动用的预算范围内解决总部 FABS 的主要需要也许还是可能的。不过，2004--2005 年向总部外推广 FABS 的费用（估计为 190 万美元）只能部分得到满足。此外，已经在正常预算中吸收了新的人力资源管理系统筹备工作所需的费用，但并没有安排引进新系统本身所需的专项预算，为此新系统的安装使用可能要推迟到 2005 年之后。

建议作出的决定草案

21. 执行局可能希望通过如下决定：

执行局，

1. 忆及决定 166 EX/3.1.3，
2. 审议了文件 169 EX/6 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）、财务与预算系统（FABS）和人力资源管理方面所取得的进展、遇到的问题以及所采取的补救行动；
4. 还注意到新的管理信息系统，尤其是有关向总部外推广 FABS 系统和人力资源管理部分的建设预算资金不足的问题；
5. 在此情况下，再次呼吁会员国提供自愿捐款，以补充可动用的预算资金，并对已经捐款的会员国表示感谢；
6. 请总干事继续实施综合管理信息系统，并就此向第一七一届会议提交进展报告。

第 一 六 九 届 会 议

169 EX/6

Part III

巴 黎，2004年 3 月 19 日

原 件：法文/英文

临时议程项目 3.3

总干事关于改革进程的报告

第 III 部分

非集中化

概 要

根据决定 166 EX/3.1.3，总干事就改革（包括人事政策、新的管理手段和非集中化）实施的情况提交进展报告。

本文件**第 III 部分**主要介绍非集中化战略的实施情况。此外，按照决定 167 EX/4.3，本文件报告在解决文件 167 EX/14（关于教科文组织所有下放机构的活动和结果的双年度评估报告）指出的问题方面取得的进展情况并提交一份综合行动计划。

建议作出的决定：第 24 段。

引 言

1. 执行局第一六六届会议审议了“总干事关于改革进程的报告，第 III 部分--非集中化”之后请总干事“根据提高效率和加强监督这两条原则继续合理实施非集中化行动计划，并就此向其第一六九届会议提交总结报告”（参见决定 166 EX/3.1.3 III）。
2. 执行局第一六七届会议对内部监督办公室（IOS）编制的“关于教科文组织所有下放机构的活动和结果的双年度评估报告”进行讨论之后，还请总干事向其第一六九届会议报告在解决文件 167 EX/14 指出的问题方面取得的进展并提交一份综合行动计划和相关的时间表（参见决定 167 EX/4.3）。
3. 本文件对这两项决定作出反应，并报告实施执行局第一六〇届会议通过的非集中化行动计划的进展情况和纠正内部监督办公室指出之问题的措施。

实施非集中化战略的进展情况

4. 关于非集中化战略，总干事在 2000 年 11 月执行局第一六〇届会议上对其主要方针作了介绍，随后又在 2001 年 5 月执行局第一六一届会议上就它的实施工作提供了详细情况，毫无疑问，它是本组织改革难度最大但又是最具决定性的一项工作，只有它能够把世界性的问题与会员国在当地的直接利益挂起钩来。
5. 开始实施该战略以来，主要精力放在了总部外办事处网络的重组和确保新机构运行的基本后勤和管理条件上。
6. 总部外办事处网络在 2003 年底关闭了 23 个办事处¹，今后，它的结构更加严密合理，总部外办事处现在的构成如下：
 - 27 个多国办事处，其中 5 个设在九个人口众多国家；
 - 12 个地区办事处（其中 10 个还兼多国办事处，一个兼国别办事处，1 个只行使地区办事处职能）；
 - 21 个国别办事处[其中 4 个设在九个人口众多国家，17 个设在转型国家或冲突后国家—包括最近与执行局协商后建立的两个办事处（2002 年 6 月建的喀布尔办事处和 2004 年 2 月建的伊拉克办事处）]；

¹ 教科文组织设在以下地点的办事处：阿比让、班吉、科纳克里、罗安达、卢萨卡、瓦加杜古、波多诺夫、比勒陀利亚、突尼斯城、吉隆坡、魁北克城、萨拉热窝、维也纳、华盛顿、亚松森、布里奇顿、布宜诺斯艾利斯、加拉加斯、拉巴斯、巴拿马城、西班牙港、圣萨尔瓦多、圣多名各。

- 1 个地区中心（教科文组织欧洲高等教育中心）；
- 与联合国系统的两个联络办事处，其中一个（纽约）于 2003 年 12 月被赋予多国职能，其职能现正在确定之中。

7. 应指出的是，在本双年度期间或结束时，将关闭 5 个办事处（基加利--2004 年底；布拉柴维尔、布琼布拉、危地马拉城和利马--2005 年底）。

8. 总部外的常设职位数不断增加：在 30 C/5 与 31 C/5 之间净增了 35 个职位（28 个专业人员--其中 9 个为国际行政事务官员，7 个为当地人员），在 31 C/5 与 32 C/5 之间又新增了 21 个专业人员，其中 6 个为国际行政事务官员。此外，在 32 C/5 确定之后，又向总部外调去了两个专业人员（连同他们的职位），目前还在考虑其他这一类人员的调动。迄今已有 7 个多国办事处（达喀尔、哈拉雷、阿皮亚、北京、金斯敦、蒙得维的亚、圣约瑟）在教科文组织的每个主管领域至少都有一名专家。到 2004 年 6 月，将只有一个办事处（多哈）没有教育专家，但该办事处主任本人就是公认的教育专家。至今 19 个办事处拥有自然科学专家、12 个拥有社会科学及人文科学专家；只有两个办事处（阿拉木图和内罗毕）没有文化领域专家，还有两个办事处（达累斯萨拉姆和利伯维尔）没有传播和信息方面的专家，但其中一个（达累斯萨拉姆）的主任原是位地区传播顾问。

9. 2004 年 2 月初正好推出新的轮换政策，公布了 30 个职位的招聘告示，从而使总部外空缺职位的招聘工作大大加快。教科文组织采取了这一整套有关本组织各个地点人员流动的透明规定和做法，终于掌握了最终使总部与实地人力资源分配充分均衡的适当手段。

10. 最后应该了解这一点，即如果总部外办事处负责人没有领导能力，那么，它们就不可能真正地重新焕发活力。应该指出，2000 年以来，新任命了 36 个办事处主任，也就是说组成教科文组织总部外网络的 53 个办事处的头头有 68% 是新任命的。

11. 在培训总部外工作人员上作出了极大的努力：2002--2003 年搞了 863 次培训，而据调查，在上一个双年度期间仅搞了 55 次。培训重点放在十个主要领域：领导能力和改革管理（60 次），团队建设（225 次），管理技能（65 次），注重成果的管理（133 次），项目周期管理和资金筹措（160 次），行政事务官员培训（151 次），SISTER 系统培训（32 次），与媒体的关系（28 次），网站的开发（20 次），信息交流中心（20 次）。此外，还向 493 名总部外办事处的专业人员和支助人员提供了办公信息技术处理和管理的在线培训（在线学

习)。将在本双年度期间继续并加强这一提高人力资源能力的工作，已准备从人员培训费 600 万美元中拿出一多半来用于总部外办事处。

12. 正在逐步制订权力下放的方法和建立问责机制。除了 2002 年 5 月公布的向总部外放权表，内部监督办公室对总部外办事处所进行的审查（2001 年 11 次，2002 年 14 次，2003 年 11 次）和经常督促检查都有助于改进有关办事处的管理工作。此外，年度综合审计报告提出的指导原则也是正确管理财务与行政的宝贵参考资料。

13. 已经更新了总部外大多数办事处的计算机设备。2003 年初开始在实地采用财务与预算系统（FABS）。同年底，绝大多数办事处已经可以上网进入第一个模块，即资金储备模块²。2004 年初逐步启用第二个模块，即财务管理模块，其中包括在允许办事处直接进入本组织财务系统的帐目之前，鉴定它们掌握本组织程序程度的方法。

14. 对总部外单位的安全和本组织的具体做法应遵从联合国安全协调员办公室（UNSECOOD）下达的指示给予了特别的重视。然而，由于强化了总部外所有办事处的安全措施，特别是根据 UNSECOOD 在联合国驻巴格达办事处去年 8 月遭受袭击后所作的决定，强化了被认为最有可能发生危险的二十来个办事处的安全措施，所以，32 C/5 为此规定的资金看来不够（参见文件 169 EX/27 “总干事关于加强世界各地教科文组织机构所在地的安全的报告”）。

15. 总部外办事处网络内逐步在协同努力，主要是通过举办培训班，除了牢记采用共同的做法，培训班还鼓励建立非正式的利益与能力网络。2003 年 7 月，为了发起集体对话程序和交流及制订解决类似问题的共同方法，总之，是为了树立一种名副其实的团队精神和对教科文组织实地单位之特性形成共识，首次安排总部外办事处主任和负责人退休；这项工作取得了十分积极的成果，共识也切实在开始形成。

16. 最后，还应提及的是一项重要创新：2002 年 11 月发起的“多国办事处磋商”（Cluster Consultations）使 2000--2001 年双年度财务期结转下来的资金可以加以使用。迄今已举行 24 次磋商，这些磋商具有双重目标：加强总部外办事处与全国委员会之间的关系和交流活动；共同制订多国办事处战略（Cluster Strategies）。在大会第三十二届会议期间，许多会员国十

² 以下 15 个办事处的资金储备仍由总部财务审计处（DCO）管理审查：阿比让、亚的斯亚贝巴、阿皮亚、布拉柴维尔、布琼布拉、危地马拉、伊斯兰堡、喀布尔、加德满都、金沙萨、基加利、利伯维尔、纽约、太子港、拉姆安拉。

分赞赏这一行动，并希望这些会议的开支今后应在本组织的计划与预算中作出明确规定。

17. 尽管已经取得一些进展，但由于秘书处内存在着严重妨碍形成新的工作作风的习惯势力、具体做法和认识，非集中化战略产生的效果仍然有限。如果“不改变教科文组织的思维方式和树立新的观念，成为一个思想行动统一的组织（包括总部外和总部）共同去完成同一项使命，在会员国多多开展切实有效和有益的活动”³，那末，总部外的新结构就难以为有效地调整教科文组织的行动作出贡献以及提高它在会员国的效率和效益。

18. 正如总干事在执行局第一六七届会议和大会第三十二届会议辩论开场白上所指出的那样，目前的状况还是暂时的，他明确指出，今后的工作重点特别是总部外办事处网络的运作质量、其业务的主要内容和各单位之间的关系。

对内部监督办公室（IOS）评估提出的问题采取的措施

19. 非集中化战略的实施工作与改革的其它重要工作一样，始终受到领导班子的密切关注。自 2003 年 3 月起，助理总干事办公会内设立了一个关于非集中化和权力下放问题特别工作组，并委托总干事办公室主任/助理总干事（ADG/ODG）担任主席，其目的在于就内部监督办公室对总部外办事处进行初步评估所明确指出的不足之处，以及对该办公室在审查向总部外办事处下放权力时所获得的初步教益寻求解决办法。

20. 所有对本组织都有影响（在信誉和/或效益方面）的问题，均已查出，现归纳为九类：

- 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
- 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
- vi. 预算外资金
- vii. 积极参加当地联合国工作组
- viii. 与合作伙伴和受援者的关系
- ix. 与总部外网络结构相关的问题

³ 参见文件 161 EX/5，第 II 部分，第 37 段。

21. 特别工作组在审议了被查出的所有问题之后，拟定了行动计划，现载于本文件附件。该行动计划既指出了为弥补文件 167 EX/14（关于教科文组织所有下放机构的活动和结果的双年度评估报告）提到的不足而采取的行动，也提出了应根据相关的时间表采取的行动。

22. 应当指出的是，特别工作组着重把力量放在决定非集中化顺利开展的两个战略性因素上，即明确总部和总部外各类办事处各自的职能，以及使规划和计划的制订工作适应本组织非集中化的新的现实情况，使教科文组织的总体目标与会员国的优先需求更好地联系起来。特别工作组同助理总干事办公会密切协商，开展了这项工作，助理总干事办公室研究并广泛讨论了有关两个问题的初步建议。在 2003 年 7 月总部外一些办事处主任和负责人退休时，也就新的规划和计划制订工作征求了他们的意见，他们的意见已在拟定今后的规划和计划时给予了考虑。最后，为了向本组织的所有决策者征求意见，也为了真正拥有这些原则和工具，全球高级管理人员会议将就此加以介绍和讨论，这次会议将于 2003 年 3 月 25--27 日召开，总部和总部外所有主任级人员都将与会。毫无疑问，这次会议将有助于形成共识和树立团队精神，而它们正是这项重要改革获得成功之所需。

23. 总之，正如总干事所承诺的那样（参见文件 161 EX/5 第 35 段），他将根据大会决议 30 C/83 提出的标准，向 2005 年春季执行局第一七一届会议提交一份关于实施非集中化战略的全面评估报告。他已委托副总干事监督该评估的执行情况，并为此成立了一个由总部和总部外办事处负责人组成的特别工作组。该工作组将于 2004 年 4 月开始工作，着力负责督促检查本文件附件所载之行动计划确定的行动的开展情况。

24. 根据本报告所述的情况，执行局可考虑通过如下决定：

执行局，

1. 忆及其决定 166 EX/3.1.3(III)和 167 EX/4.3，
2. 审议了文件 169 EX/6 第 III 部分，
3. 注意到总干事为实施非集中化战略作出的努力和迄今取得的进展；
4. 还注意到在解决文件 167 EX/14 所提问题方面取得的进展和相关的行动计划；
5. 请总干事继续实施非集中化战略和旨在克服不足之处的行动计划；
6. 还请总干事在他承诺向其第一七一届会议提交的全面评估非集中化战略的报告中着力强调已取得的成果。

附 件

解决文件 167 EX/14 中指出的问题的行动计划 (关于教科文组织所有下放机构的活动和结果的双年度评估报告)

有关本组织风险的问题	已采取的行动	将采取的行动	时间表
I. 作用（教科文组织及其实体）			
<p>教科文组织总部外办事处在满足会员国需求方面应发挥什么作用（例如为制定政策提供咨询还是作为项目实施者）不够明确。</p> <p>总部各部门、地区办事处、多国办事处和国家办事处之间在会员国一级缺乏协调。</p> <p>对总部和各下放机构各自的作用和职责缺乏了解。</p> <p>2002 年 3 月授予总部外单位的权力实际上并不总能得到尊重。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 授权和权力下放特别工作组编写了关于教科文组织所有实体权力下放的基本原则和各自职责的文件草案。 • 助理总干事办公会议于 2004 年 1 月末到 2 月中旬对文件草案进行了微调。 • 提交全球高级管理人员会议讨论（2004 年 3 月 25-27 日）。 	<p>在取得澄清的基础上：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 将发布蓝色通知，规定总部和总部外三类办事处各自的一般职能。 - 将根据这些职能评估总部各处和总部外办事处为编写 33C/5 草案提出的所有建议。 	<p>2004 年 4 月</p> <p>2004 年 11 月</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • 审查内部监督办公室拟订的总部外办事处职权一览表 	<p>根据全球会议的讨论结果，内部监督办公室将编制一份总部和总部外职权和责任的综合一览表。</p>	
II. 规划方法和机制			
<p>采取自上而下的规划方法；未能有效地让总部外办事处参与制定总体的和部门的优先事项及战略。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 授权和权力下放特别工作组全面审查了计划管理周期办法。 • 助理总干事办公会议于 2004 年 1 月末批准了经修订的自下而上的计划管理周期（此前于 2003 年 6 月进行了初步讨论并由总部外办事处主任/负责人于当年 7 月审查了第一份草案）。 • 提交全球高级管理人员会议（2004 年 3 月 25-27 日）审议，会议期间将请与会者探讨应采取何种措施来加强其实施。 	<p>将编制一些支持新的计划管理周期的工具：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 向会员国和政府间组织分发的调查表、为总干事提出关于文件 C/5 的初步建议征求意见。 - 关于多国办事处和地区磋商会议的指导方针。 - 在编制 C/5 的各个阶段提供数据和材料的格式，包括总部外办事处提交的战略计划的格式。 - 地区小组主持总部外办事处就分配给每个地区的正常计划资金的讨论的职权范围 - 计划审查委员会审议总部外建议的职权范围。 	<p>2004 年 3 月</p> <p>2004 年 3 月</p> <p>2004 年 9 月</p> <p>2004 年 10 月</p> <p>2004 年 10 月</p>

<p>会员国与总部外办事处以及总部之间没有形成一种共同磋商机制，来促进及时地并以合理的结构编制 C/5。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 作为经修订的计划管理周期办法的一部分，将在全国委员会进行地区磋商之前，在相同地点组织召开由总部外办事处牵头的多国办事处磋商会议。 	<ul style="list-style-type: none"> - 在编制 33C/5 草案时，全国委员会将采取一种新的多层次的磋商方法。 	<p>2004 年 5 月—6 月</p>
<p>没有始终根据正式的战略来制定工作计划，也没有与会员国一道制订工作计划以确定它们的战略需要和优先事项。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 作为经修订的计划管理周期办法的一部分，要求总部外办事处在编制 C/5 的早期阶段制订出它们的战略计划。这些战略计划将在多国办事处磋商会议之后形成文件并勾勒教科文组织期望在各国办事处一级作出的反应，并对 C/5 计划的优先事项提出看法（例如使总体的 C/5 文件与多国办事处的具体工作计划协调统一起来）。 	<ul style="list-style-type: none"> - 在编制 33C/5 草案时将采用新的方法。 	<p>2004 年 11 月至 2005 年 1 月</p>
<p>总部外办事处制订的工作计划质量不高，大多数主要包含要开展的一系列活动和预算拨款，缺乏定性资料（例如项目战略，预期结果、明确的期限、要采用的监测和评价手段等）并缺少相应的宣传、磋商和机构间的协调。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 已确定了支持经修订的计划管理周期方法所需的一系列手段，包括制定工作计划的指导方针。 • 2003 年 7 月至 12 月间，战略规划编制局对 133 名总部外工作人员进行了“重视结果管理方式”（RBM）的培训。 	<ul style="list-style-type: none"> - 将编写总部外办事处制订工作计划的指导方针。 - 本双年度将继续在总部外开展“重视结果管理方式”的培训，以便对总部外的所有专业人员进行培训。 	<p>2005 年 4 月</p> <p>2005 年底</p>
<p>总部在利用战略、任务和结果评估信息系统（SISTER）制定工作计划的过程中，但很少进行协调和质量检查，而主要只是核对预算项目。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 内部监督办公室与相关的总部中央事务部门一道，于 2004 年 2 月开始审查总部和总部外办事处使用 SISTER 系统的情况。 	<ul style="list-style-type: none"> - 将加强 SISTER 系统和相关程序。 - 制订有关 SISTER 系统的培训计划并提供培训资金。 	<p>2004 年 11 月</p> <p>2004 年</p>

III. 计划检查督促过程和机制

<p>缺乏公开透明的计划检查督促机制：工作计划一旦获得批准，大多数办事处就不再使用 SISTER 系统来检查督促和评价执行计划的进展情况。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 总干事于 2003 年 7 月向全体工作人员发出指示，规定对于 32C/5 来说，如若计划管理人员没有在 SISTER 系统中记录活动进展情况，就暂停预算拨款，以确保经批准的工作计划的实施情况得到公开透明的检查督促。 • 内部监督办公室对 SISTER 系统进行的审查将包括就总部（各部门和总部中央事务部门）和总部外办事处如何更多地利用 SISTER 系统作为检查督促手段提出的建议。 	<ul style="list-style-type: none"> - 严格检查督促确保总干事的指示得到贯彻。 - 在审查结束后，将加强 SISTER 系统和相关程序。 	<p>贯穿 2004 年和 2005 年</p> <p>2004 年 11 月</p>
---	---	---	---

IV. 责任制

缺乏要求总部外办事处对经批准的工作计划确定的预期结果的完成情况提交报告的责任机制。	<ul style="list-style-type: none"> • 还期望内部监督办公室对 SISTER 系统的审查能就如何编制检查督促所需的责任报告提出建议。 	将编制促进贯彻责任制的工具： <ul style="list-style-type: none"> - 总部各处、部门和总部外办事处的绩效协议。 - 年度绩效报告-示范格式。 	2004 年 6 月 2004 年 6 月
---	--	---	------------------------------

V. 财政和人力资源

各计划部门之间没有共同的拨款程序，不清楚在决定向总部外办事处拨款时所采用的标准。	<ul style="list-style-type: none"> • 经修订的计划管理周期设想在编制 C/5 文件草案的初期就按分计划和地区的预算分配作出决定。 	就绘制资源分配矩阵表（RAM）的共同标准达成一致意见。	2004 年 9 月
有些部门把拨款权授予地区办事处或地区顾问，产生了一种实际上与非集中化战略相违背的等级制度。	<ul style="list-style-type: none"> • 新的计划管理周期还设想在一个地区内的上述预算分配将由该地区各总部外办事处共同做出决定，如果各总部外办事处不能达成一致意见，则将设立一个计划审查委员会。 	将制定计划审查委员会的职权范围。	2004 年 11 月
支助费（间接计划预算）的分配也没有明确标准。	<ul style="list-style-type: none"> • 本双年度第一次根据对总部外办事处估计开支的比较分析来进行间接费用的分配 	将制订共同的资金分配办法（计划资金和间接费用资金），包括明确的标准。	2004 年 9 月
发生了一些并没有随着资金的下放而充分授权的情况。总部有时仍在不同程度上指导和管理这些活动。	<ul style="list-style-type: none"> • 将在全球高级管理人员会议（2004 年 3 月 25-27 日）上解决这一问题。 	在新的计划管理周期内建立一种机制，确保随着资金的下放真正做到（决策权）的下放。	2004 年 11 月
大部分办事处人力资源不足且招聘程序延误。	<ul style="list-style-type: none"> • 除了在 31C/5 中净增 35 个总部外员额外，在 32C/5 中又新设立了 21 个总部外专业人员类别的员额。总部各部门/单位正在考虑进一步推行工作人员带职下放； • 教科文组织有史以来第一次制订了一种轮岗政策，规定工作人员在本组织各工作地点之间调动的一套公开透明的规则和程序。 • 2003 年 11 月开始实施轮岗政策。 • 实施这项政策的标志是加快总部外现有空缺职位的招聘（2004 年 2 月一次性发布了 30 个总部外职位的招聘公告） 	<ul style="list-style-type: none"> - 由副总干事办公室领导的特别工作组将通过在非集中化战略的实施情况进行一次全面的审查，解决总部外办事处的资源不足问题（预算和人员两方面）。 - 将制订招聘的标准期限并采取相关手段来密切监督拖延情况。 	2005 年 2 月 2004 年 6 月

VI. 预算外资金

<p>预算外活动与教科文组织总体优先事项之间的关系不明确。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 已将所有预算外项目的工作计划录入 SISTER 系统的工作重点一栏，明确表明与正常计划活动的互补性。 • 作为经修订的计划管理周期方法的一部分，要求总部外办事处将筹资策略纳入其战略规划 and 计划提案中。 	<p>将成立一个工作组对发现的问题（质量管理、项目的检查督促、对总部外办事处的支持和总部计划部门的责任制）以及外聘审计员对预算外资金进行的审计中重点提出的问题（169EX/29）提出详细建议。</p> <p>将根据联合国系统各组织行政首长协调委员会设立的“与预算外活动有关的支助费财务与预算网络工作组”所取得的成果，对整体方法进行修订，以便为联合国各机构在教科文组织预算局主持下对支助费用收回活动商定一套共同的办法和标准。</p>	<p>2004 年 6 月至 2005 年 6 月</p> <p>2005 年 2 月</p>
<p>缺乏有关预算外资金筹措战略方面的指导/既定准则。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 对外关系与合作部门/CSF 于 2003 年 10 月底印发了《教科文组织预算外活动指南》，该指南现有 4 种语言的文本（英文、法文、阿拉伯文和西班牙文）。 		
<p>总部外办事处制订项目提案的能力不强。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 在上个双年度期间，对 160 名总部外工作人员进行了资金筹措和项目制订方面的培训。其中许多人还受益于前面提到过的重视结果管理方式（一种重要的制定项目的方法）的培训。 		
<p>总部对用总部外办事处创收资金开展的预算外活动给予的支持/督促检查不够。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 授权和权力下放特别工作组确定了一些可行的方法并与外聘审计员进行了非正式的讨论。 		
<p>总部外一级从信托基金管理费账户（FITOCA）得到的经费不足以支付管理预算外资金的费用。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 内部监督办公室对信托基金管理费账户进行了审计，并于 2004 年 3 月向总干事提交了报告。 		

VII. 融入联合国系统

<p>由于教科文组织的计划编制周期（两年期）与联合国发展援助框架的编制周期（五年）不同，在协调这两套工作计划方面遇到了挑战。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 授权和权力下放特别工作组讨论了这一问题，认为是否修改教科文组织的双年度周期不是秘书处的职权范围。 		
--	--	--	--

VIII. 与捐资者和受益者的关系

<p>教科文组织各全国委员会与教科文组织总部外办事处之间的工作关系不明确，信息交流与协调不够。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 教科文组织各全国委员会秘书长和教科文组织总部外办事处主任/负责人非正式工作组于2004年1月底制订了《教科文组织总部外办事处与教科文组织全国委员会之间的相互联系和合作准则》草案。 	<p>在各全国委员会以及秘书处内进行磋商之后将最后确定该准则</p>	
<p>许多全国委员会在制订参与计划活动时没有考虑教科文组织总部外办事处的工作计划和战略。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 上述准则草案建议各全国委员会秘书长与总部外办事处负责人/主任进行必要的磋商以确保参与计划申请和正常计划工作规划之间的互补性。 	<p>在拟订33 C/5草案时，更具体地说，在拟订关于参与计划的决议建议案时，将重新考虑这一问题。</p>	<p>2005年春</p>

IX. 与非集中化网络结构有关的其它问题

<p>教科文组织未能在已关闭总部外办事处的会员国中发挥有效作用。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 助理总干事办公会议于2004年2月对现有的和可能的备选方法进行了初步审查。 2004年2月就教科文组织目前如何与那些已关闭总部外办事处的会员国进行合作联络的问题进行了探讨，一事一议的原则指导作出其它适当的安排。 	<p>深入审查并加强将在副总干事主持的审查非集中化战略特别工作组框架内实施的其它安排。</p>	<p>2005年2月</p>
<p>总部与总部外办事处之间沟通不够。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 在上个双年度期间对总部外办事处的行政官员（AOs）进行地区培训时，向所有行政官员提供了每个总部中央事务部门负责特定方面的联系人的名单，他们随时准备提供咨询和支助。 将在全球高级管理人员会议（2004年3月25-27日）上处理这一问题。 	<ul style="list-style-type: none"> 同样将在计划部门确定联系人。 由副总干事主持的审查非集中化战略特别工作组也将处理总部与总部外办事处之间的沟通问题。 	<p>2004年5月 2005年2月</p>