



联合国教育、
科学及文化组织

执行局

第一八〇届会议

180 EX/6 Part I

巴黎，2008年8月4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

依照第 177 EX/6(I)号决议和 34 C/68 号决定，总干事关于人力资源政策框架及批准的中长期人员编制战略的实施情况的报告。

财务和行政影响，第 4 段。

希望执行局采取的行动：见 27 段中建议做出的决定。

第 I 部分：2006--2007 年的情况与数字

任命与晋升

1. 2006--2007 年，任命了 203 人担任主任及以上职位（175 人担任 P 级职位，28 人担任 D 级职位）。这一数字可与上一双年度的数字相当。在 203 项任命中，有 123 人（占 61%）是内部人选，80 人（占 39%）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，同时外部吸纳也有助于引入更新的才干和技能。
2. 2006--2007 年，得到晋升的 264 人中大多数是竞争上岗（126 人，占 48%），104 人（占 39%）为重新定级，34 人（占 13%）因职位分级而获得级别提升¹。从 2006 年至 2007 年获得晋升的人员总数占全体工作人员的 13%，即年均 6.5%。这一晋升趋势与联合国其他机构的做法保持一致。

第 II 部分：2007 年 7 月以来人力资源政策框架的最新进展情况

3. 总干事向大会第三十四届会议报告关于 2006 年至 2007 年期间人力资源政策框架实施所取得的进展。报告给出了 2007 年 7 月至 2008 年 6 月期间进展的最新情况。

咨询政策

4. 修订的咨询政策已经公布发行，同时一起发行的还有筛选、合同订立和评估指南。该政策介绍了具体咨询的关于联合国共同系统薪酬率调整的专门合同（合同订立方保留付酬合同），合同持续时间达到 11 个月。引入存档筛选和评估过程，确保合同订立过程的质量和客观性。为扩大筛选基础，制订了咨询者名册。基本情况将公布在网上，以便具有相关技能、专长和经验的咨询者登记他们对未来在本组织中有可能担任任务的兴趣，从而提供一个潜在候选人库，供聘用机构筛选。

业绩评估

5. 2006 年至 2007 年业绩报告完成率为 64%（总部），2004--2005 年为 77%，总部外办事处为 51%。整个组织设立审查工作组，提供确保业绩评估质量、客观性和一致性的统筹方法。在这一双年度将确保对业绩评估的进一步监测，以提高 2008--2009 年的完成率。

¹ 如 P-1/P-2 职位。

6. 一些总部外办事处在与在线业绩评估工具联系上遇到困难。为解决这一问题，在 2008 年第二季度制订并启动了 PERFOWEB-Field。这一工具将使那些在网络接入或宽带使用方面有困难的工作人员完全进入 PERFOWEB。人力资源管理局还进行了调查，以提高 PERFOWEB 的工效。因此，将着手技术改进。

高级管理人员的绩效协议

7. 2008 年为高级管理人员（助理总干事、局长和总部外办事处主任）实施了高级管理人员绩效协议。2008--2009 双年度绩效协议明确规定了在计划编制、实施以及外部关系与合作伙伴、人员管理和预算/财务管理方面的问责。到 2009 年末，将根据在这四个领域取得的成果，对高级管理人员的政绩进行评估。

基于业绩的晋升政策

8. 为了补充现有的晋升政策，2008 年，人力资源管理局实施了新的基于业绩的晋升计划。计划的实施建立在试点的基础上，旨在奖励特别突出的业绩。在大会批准的重新定级或基于业绩的晋升的 200 万美元全球准备金中，已划拨 100 万美元用于基于业绩的晋升。

9. 评估标准包括已取得的结果、业绩、职位流动以及在更高级别工作的能力，胜任更高职位以及已显示的管理技能。对专门人员的地域流动将给以特别权重。

10. 如政策规定的那样，依据业绩晋升的建议将纳入绩效评估工作，审查工作组将进行仔细审查。2008 年 6 月，晋升评选小组审议了晋升的建议，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。总干事批准了 34 项基于业绩的晋升。晋升人员的名字将通报所有员工，作为他们突出贡献的公众认可。

总干事团队奖

11. “总干事团队奖”，这一非薪金奖对团队的突出贡献给以认可，将于 2009 年初实施。该奖将对团队工作、主动性、创新性、创造性、和服务导向等品质给以认可。团队奖每两年一次，由总干事颁发。该奖颁发书面证明（奖状或鉴定说明）。

学习和发展框架（2008--2009 年）

12. 2006--2007 年，600 万美元的培训预算说明执行率为 99.5%，共有 8044 人参加了培训班。2008--2009 年，培训预算从 600 万美元降至 550 万美元。总预算占人事成本的 1.5%（2004 年联合国行政首长协调委员会通过的学习成本基准为 2%）。学习和发展委员会制订、总干事批准的 2008-2009 年整体培训计划侧重于以下的学习优先领域：加强计划实施的职业能力、加强管理与问责文化、提高联合国系统和联合国教科文组织内组织的有效性、支持学习和发展活动。

13. 四分之一的预算（130 万美元）下放到部门、局、总部外办事处及研究机构（第 1 类），以支持它们的特殊培训和发展需要。

培训实施的最新进展情况

14. 2008 年，人力资源管理局向所有联合国教科文组织管理人员和主管开发发行了一个综合 CD 自学工具“自信管理员工”。这个新工具列出了相关的人力资源政策和程序、实施过程中的特别问题、现实情景以及加强人们管理知识和技能的提示和演习。学习工具包括七大单元，描述了管理人员和主管的角色，提供确保一些主要管理责任，如划定职位职能、实施招聘进程、有效管理员工绩效以及更好地激励他们（作为个人或团队的一部分）。同时它还提供如何预防并更好地管理工作场所中冲突的工具和经验，确保行为准则得到遵守。每个单元都以自我评估结束，总干事要求高级管理人员确保他们相关的管理人员和主管在 2008 年 9 月 30 日前实施这一培训。

15. 还举行了关于成果管理制、国际公共部门会计准则、管理技能、机构培训和 SISTER 2 的讲习班。为所有订立服务合同、财务管理和控制、任务出差和 FABS 方面的计划和行政人员提供线学习指导。约 82 名总部员工在工作地点参加了提高关于艾滋病毒/艾滋病意识及其预防的培训班。

16. 同时还实施了经修订的指导和情况简报计划：情况简报计划主要关注员工的工作及应当如何完成工作。它涉及与总部同事会见、分享经验、提供如何最好地完成工作、做什么、避免做什么的经验。这是创造网络工作的良机。情况简报由机构的培训计划作补充，该计划向新员工介绍联合国教科文组织的历史、使命、职责、教科文组织的环境、管理，并推进为一个组织工作、达成共同目标的理念。这六个单元的计划在起职日期起 6 个月内提供。在总

部有一个三个全日制计划，不包括主任，针对他们的是短期单元。在总部外办事处，采取所有员工参加的团队建设实践形式，以行动计划结束。

17. 联合国教科文组织继续积极为联合国系统学习活动做贡献：2008年6月，教科文组织在巴黎组织了年度培训管理人员论坛，约50个机构的代表和联合国及私人部门的主要发言人出席了论坛。

培训计划的评估

18. 联合国教科文组织的领导才能与改革管理计划（LCMP）的外部评估近日已完成。2002年开始实施以来，204位管理人员参加了这个计划。这项评估的重点是LCMP的实用性、有效性、影响力、可持续性和成本效益；它得出结论，尽管LCMP同联合国教科文组织目前的情境具有相关性，但它需要修订来迎接教科文组织的未来挑战。人力资源管理局重新制订了培训计划，使其主题中包括风险管理和性别，将评估审议的建议考虑在内。新的LCMP将于2008年末推出。评估报告的摘要包含在180 EX/30中，完整报告可在IOS网站上找到。

职业发展行动

19. 教科文组织的职业支助计划有四大支柱：（1）职业支助工具和服务--向员工和主管提供切实的任务；（2）职业支助框架或支持职业发展的宏观性行动，如能力框架、试点指导计划、机构间人员流动机制、延续性的规划；（3）绩效管理；（4）管理评估和发展。

20. 2008年引入了以下职业工具和服务：2008年6月提供了关于“简历和激励信撰写”的培训，从参与者收到了初步的积极反馈。下一部分将于2008年9月举行。《教科文组织职业指导》业已制订，将于2008年第三季度发行。这一指导的目的是为员工和管理人员提供职业发展好职位搜索过程方面的精确资料。正在开发一个新的培训门户网站，以推动新CD课程的资料开发，包括对话、在线注册、评估，该门户网站将于2008年9月开始运作。新的试点指导计划正在制订，将于2008年秋实施。

21. 评估中心计划已经制订，将用于招聘和开发中高级管理人员。

道德计划

22. 2008年6月推出了道德操守办公室职位（P-5 ALD 职位）。一旦将获受聘，道德计划的工作将包括提供道德问题咨询（道德帮助热线）、道德操守培训和情况简报、建立自愿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。

纪律措施

23. 根据外聘审计员的建议，通过咨询人事政策顾问委员会和职员协会，最终确定新的关于纪律措施的手册项目。明确和补充现有纪律措施的新项目已经发表。

第 III 节中长期人员编制战略的实施

24. 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。该战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。2007 年 9 月，已向大会提交 2006--2007 年度全面进展报告（34 C/28）。进展的概况见附件。

地理分布

25. 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。在两个领域继续取得了进展：教科文组织的成员国代表占 84%，是联合国机构中比例最高的机构之一。地理分布情况的详细进展情况可以在第 180 EX/5 号文件中找到。

性别行动计划：实施的进展情况

26. 联合国教科文组织已经达到专业人员从 P-1 级至 P-5 级的性别平衡（51 %），但主任级别的性别持续不平衡（女性主任占 23%）。为应对这一情况，教科文组织制订了性别行动计划，2008 年 4 月由执行局批准。在此情况下，实施了一系列措施：为部门和局设立性别目标；主任职位人选的名单最少包括两名女性；如果没有包括，评估工作组必须提供可能的理由；具体人事问题咨询委员会要确保性别平衡；为 P-5 级及以上级别准备离职的女性职员安排离职面谈。人力资源管理局同部门和性别平等部门（BSP/GE）一道确立了专业协会和网

络，旨在发布空缺职位通告，吸引更多女性申请职位。关于性别行动计划实施的全面进展情况将在执行局第一八一届会议上提出。

执行局预期行动

27. 鉴于上述情况，请执行局考虑审议以下决定草案：

执行局，

1. 审议了第 180 EX/6 Part I 号文件
2. 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；
3. 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) 向执行局第一八二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

2008年6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（2008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 <ul style="list-style-type: none"> • 为各计划部门配备人员和划拨资金的情况； • 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； • 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。	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、文化部门和传播与信息部门的优先计划划拨更多的资金。34 C/5号文件已体现了这些结果。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（2008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。	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33 C/25号文件第III部分）中审议的以下各项举措： <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）； • 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； • 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。 	2005年4月--2006年5月，将反映在34 C/5号文件中 从2006年起 2005年12月 2008-2009年 从2006年起 从2005年起	34 C/5号文件表明总部外职位已明显增加。 <ul style="list-style-type: none"> • 非集中化审查特别工作组目前正在审查总部外的人员编制。 • 34 C/5号文件中的国家业务官员数量从原来的65人增至72人。 • 正在开展有关总部外办事处主任的事先规划工作。 • 传播与信息部门和人力资源管理局的两个试点项目完成后，人力资源管理局拟定了教科文组织P级和Gs级人员的能力框架。2008-2009年间，人力资源管理局将在其它计划部门开展类似项目。 • 通过加强培训（2004年以来145名总部外行政人员接受了培训），总部外办事处的行政能力有所提高。2008年5月举办了一次讲习班，另计划于2008-2009年间再举办两次。 • 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（2008年6月）
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： <ul style="list-style-type: none"> • 确定支助和行政各自的核心职能； • 明确支助和行政核心人员的作用，避免重复； • 重新调整支助和行政的主要职能； • 调整并简化行政程序； • 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。	总干事请各中央服务部门审查其程序并提出可以实现规模经济和更高效率的建议。中央服务部门将定期向总干事报告审查进展。
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（2008年6月）
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。	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： 各部门和中央服务部门的结构 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。	对各部门的组织审查使得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；传播与信息部门：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。 D级职位数保持不变，与33 C/5号文件相比，34 C/5号文件中的P-5级职位数减少了6%。
整个组织的管理人员进一步明确各自的作用和职责。 进一步明确管理问责制。	完成总部和总部外办事处的权力下放框架； 制订并实行高级管理人员的问责合同； 成立由副总干事领导的全部门问责制委员会； 为所有高级管理人员制订领导才能和改革管理培训计划。	已完成 已完成 已完成 已完成。	<ul style="list-style-type: none"> • 2005年制订并实行了《授权表》。 • 2008年实行了《高级管理人员业绩协议》。 • 自2005年2月起，建立了下放与授权委员会。 • 2004年起实行。约260名高级管理人员接受了培训。所有高级管理人员都必须接受培训。
开展了培训活动。	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技术培训。	已完成	设计并开展了培训。 总干事核准了2008-2009年的全部门培训。

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（2008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"> 长期人员，履行核心职能； 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、宣传和联络能力方面应该拥有牢固的知识； 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订了新的合同框架。联合国秘书处正根据国际公务员制度委员会的框架拟订新的合同协议。已开始修订现行合同协议和确定教科文组织的合同需要。
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； 明确各类人员需要具备的技能；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； 针对冲突后和自然灾害的具体情况，编写具体的工作人员培训单元； 列出外部富有经验的专家名单。 	已完成	拟订了冲突后地区工作所需的13项关键素质。名单已经确定，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。已经制订了培训计划，并对名单上的人员进行了培训。 已在顾问花名目项目（2008年）内拟订外部专家名单，并将于不久之后加以应用。

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（2008年6月）
总部外办事处网络国家业务官员的数量有所增加。	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。	34 C/5号文件表明国家业务官员职位数从65个增至72个。将于2008年审查国家业务官员的履历、聘用程序和标准。

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	时间安排	取得的成果（2008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	为传播与信息部门和人力资源管理局P级或Gs级人员制订能力框架的两个试验项目已于2007年底完成。人力资源管理局将于2008--2009年间在其他计划部门开展类似项目。 审查和更新了总部的约800项一般事务类职位描述，并酌情引入了通用职务说明。
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（2008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，并根据需要制订行动计划；	2005年12月	实行了对退休对地域分布和性别平衡的影响进行监督的机制。确定了关于性别的行动计划，并规定了具体目标。
	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。	2006-2007年	为2008-2009双年度各部门的D级职位确定了性别招聘指标。确定了整体性的地域分布指标。
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送选的合格人选。	正在实施	接近目标（50%以上外部招聘的地理职位由未占名额或名额不足国家的人员担任。） 招聘团在2008年5月被派往南朝鲜。
40%的高级职位由女性担任。	总干事已将比率提高到50%。	2015年	执行局（第一七九届会议）核准了《性别行动计划》，并正在实施。
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（2008年6月）
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。今年年初，人力资源管理局对各部门和主席团的人员编制进行了审查，以规划人员今后的空缺、招聘和职业发展途径。 2. 制订： <ul style="list-style-type: none"> • P-1至P-4级人员的能力框架（另见政策说明5）； • 支持能力框架的培训和 development 计划； • 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（另见政策说明5）。 	2005年12月 2008--2009年	<ul style="list-style-type: none"> • 2007年确定提前招聘总部外办事处主任和总部外行政干事。 • 传播与信息部门和人力资源管理局的两个试验项目完成以后，人力资源管理局制订了教科文组织P级或Gs级人员能力框架，目前正在验证其效果。人力资源管理局将于2008--2009年间在其他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

第一八〇届会议

180 EX/6
Partie I.Add.

巴黎，2008年10月13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

按照《教科文组织行政手册》第 2805.7 项规定，教科文组织国际工作人员协会（AIPU）就总干事的报告作出评论。

教科文组织国际工作人员协会对总干事关于改革工作开展情况的报告：人事政策(180 EX/6号文件第 I 部分)的看法

1. 教科文组织国际工作人员协会 (AIPU) 希望就总干事关于改革工作开展情况的报告：人事政策 (180 EX/6 号文件第 I 部分)有关任命、包括基于业绩、评估和《考绩协议》晋升等根本性问题提出一些看法。本协会希望这份有关本届执行局会议工作的临时议程项目 6 辩论的文件有助于财务与行政委员会委员们进行讨论和作出决定，对秘书处及其工作人员提供帮助。

2. 在这些困难的时刻，本协会从工作人员的利益出发，在坦率和具有建设性的交流气氛中，与副总干事(DDG)和人力资源管理局(HRM)各位负责人一直保持着既坦诚又积极的良好工作关系。我们并不总是与行政管理部门的这些代表意见一致，但有意见分歧时，我们本着相互尊重的精神，按规定加以解决。

3. 同时，一年来，为了共同的利益和工会间的团结，与教科文组织工会 (STU) 同事协商决定联合，这也是 AIPU 的一项中心工作。我们携手努力，着重促使调整许多长期以编外或临时合同雇用的同事所处的不稳定地位和改进轮换政策。为此正在继续与副总干事和人力资源管理局进行协商。

4. 在行政管理部门方面，确实已作了不少事，在人力资源管理的改革方面好歹做了不少工作。我们也清楚地意识到，在预算拮据、在持续八年名义零增长的压力下，总干事(DG)从未也始终不拥有有效面对这项改革的巨大挑战的手段。此外，我们始终赞成不应在工作人员方面节省预算，因为正是他们承担着实现目标和优先事项的重任，况且会员国确定的目标和优先事项不断更新而且日益复杂。因此，人们对被寄予厚望的改革工作的进展缓慢不能不感到失望。

5. 在继续谈论令我们忧心的这些问题之前，我们想发出的一个重要信息是：教科文组织和总干事要实现其目标而不在工作人员身上和人力资源的战略管理方面投资是行不通的。

任命和晋升

6. AIPU 注意到 2006-2007 年在招聘和任命方面取得的进展。但是，所设的职位减少、让竞争的职位数量不多，而且一些职位，特别是负责任的职位长期空缺，鉴于这种种情况，实

际上工作人员有何职业前景？除此之外，使用退休人员和本应退休的人员（我们认为过于违规）的情况越来越多。这就把一些特别是可以通过内部晋升填补的职位封死了。

7. 涉及的这些人员有经验是张王牌，这无人怀疑。但是长此以往，难道不是人力资源管理局规划不周的结果？难道不是让人觉得它无论是在接替人选还是在本组织所需的人员更新方面都没有计划好吗？在预算短缺的时候齐心协力，必要时加紧努力，我们没有意见，但规划要认真，需要时提前培训以利在职人员开展工作并激励其积极性。我们坚信，搞好接班工作至关重要。

8. 我们还知道，许多同事认为，在增加晋升机会、找到内部极为合格的候选人、促进做到两性均等和公平的地理代表性的目标等方面，挑选工作并不令人满意，有时在某些国籍上存有歧视。但我们应承认，总干事越来越关心不要在招聘上出现不符规定的做法。

9. 最近，总干事承认代表工作人员协会的观察员有时有权对专门职类工作人员问题咨询委员会(PABs)提交其的建议提出程序性动议，或是对不稳定的状况进行更严格的监督，抑或采取新的旨在合理使用顾问的政策，以及 AIPU 一直提供法律帮助的旨在补偿一位被除名的候选人所受伤害的一起诉讼案，现已取消了不合法的任命及重新张贴有关职位(P-5)的布告，如此种种均体现了这一点。

10. 我们对通过职位重新定级晋升、同级职位范围内的晋升和基于业绩的晋升计划获得的晋升表示高兴。这类内部晋升对本组织肯定有好处：有关人员很了解本组织而且在这里都有经历；他们的职业进步可激励其他工作人员的积极性。但很多合格的同事没有任何晋升的机会，其他同事则认为晋升决定不公平，可能会失去信任，还可能使工作效率更低。

11. 因为，鉴于级别晋升的机会越来越少，因期待高而可晋升的职位极少与最近实施基于业绩的晋升试点计划之间的矛盾，说明在该计划项下被提议而最终并没有被考虑的候选人积极性不高。基于业绩晋升评选团今年六月对涉及这类晋升的部门的建议进行裁决，AIPU 作为由副总干事领导的该评选团的观察员，只能证明其成员工作是否透明和客观。获得晋升的同事微乎其微，对此，我们感到遗憾。

12. 为了缓解被其上级领导提名但没有获得晋升的同事的失望从而必然感到不公的情绪，有必要告诉他们为何没有进入其所在部门的名单或基于业绩晋升评选团为何未加考虑。这样做至少也许使其在职业方面能够有较好的发展。

评估和《绩效协议》

13. 业绩评估制度与其它职业安排机制充分结合可成为监督结果和支持能力和职业发展的一个有力手段。然而，秘书处工作人员新的评估和考绩制度(PERFOWEB)、参与培训计划与专业能力和经历的战略管理之间尚未真正建立起联系。因此，在挑选内部招聘的候选人时，PERFOWEB 上的信息往往得不到重视。

14. 再者，待审议的报告第 5 段所列的数据指出，“2006 年至 2007 年业绩评估报告的完成率为 64%（总部），……总部外办事处为 51%”。这就是说，总部有 36 % 的同事和总部外有 49% 的同事没有机会定工作计划，也没有机会与其领导就预期的成果达成一致意见，更无机会获得正式的评估。对此，我们表示遗憾。AIPU 将注意使这个问题得到迅速解决，更何况行政管理部门已承诺年底前要给予解决，AIPU 也将注意有关领导的业绩是否受到相应的惩罚。

审查轮换政策和临时人员合同

15. 尽管 180 EX/6 号文件不涉及修订轮换政策和临时人员合同草案问题，但这两个问题目前对教科文组织及其两个工作人员协会都是棘手的问题。但愿大家能够理解我们：AIPU 不反对人员流动，反之，它属于我们的职责范围，而且我们认为实地工作极为重要。如要取得预期的成果，首先应了解实行 2003 年启动的轮换政策所遇到的巨大困难。

16. 例如：没有真正的职业安排战略；工作与私生活（尤其是夫妇职业不同）之间的协调问题；保护本组织机构的记忆和能力的必要性问题；人力资源管理信息系统不足，特别是个人档案里的信息更新问题。此外，专门职类的人员所属的专业类别非常不同，并非所有工作地点各类人才都有，人力资源管理局在调查各种可能进行的调动时，必须考虑工作人员的能力与职位的要求相符。为了更好地保护所有工作人员的利益，AIPU 和 STU 一起，共同征求工作人员对这个问题的意见，最近，AIPU 开始与行政管理部门协商，以求为改进这项政策作出贡献。

17. 最后，我们请求作为执行局委员的所有代表团在一个对于 AIPU 和 STU 都极为重要的问题上给予支持，即长期作为编外人员和临时人员的同事在待遇上不确定、不稳定和不平等的问题。现在该是时候了！我们要求它们批准行政管理部门希望他们递交的请求，以便在正常预算中设立有利这些同事履行重要职责的职位。

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

第一八〇届会议

180 EX/6

Part II

巴黎，2008年9月5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 II 部分

非集中化

概 要

本文件系由总干事根据执行局第 177 EX/ 6 号决定第 (II) 部分的要求提交。它报告了非集中化审查特设工作组的工作，包括指导长期调整教科文组织非集中化系统的指导原则的进展情况。

审查非集中化战略的财务与行政影响将在提交执行局第一八一届会议的最后报告中明确说明。

希望执行局采取的行动：第 25 段建议作出的决定。

背 景

1. 非集中化战略是作为教科文组织于 2000 年启动的大范围的改革工作的一部分加以设计的，因为大家认为非集中化结构有问题，与本组织的资源、职能和雄心壮志不相符。会员国对随意决定设办事处，尤其是国别办事处感到焦虑。确实，教科文组织三十年只有 20 个办事处，而与 1988 年和 1999 年相隔的 12 年间，设立了大量新的办事处（41 个），截至 1999 年年底，总部外办事处的总数达 70 个，联络处四个。过去，总部外办事处是设在地区、分地区和国家的混合结构，具有部门或跨部门性质，其作用和职能并没有明确界定，从而出现计划和代表职责以及上下级关系重叠和模糊不清。总部外办事处数量的增加并没有缓解地理分布和会员国覆盖面不均的问题，也没有解决它们因预算和人力资源过于分散而造成的计划实施能力不足的问题。许多小办事处只有一名专门职级的工作人员，开支率仅占 4.4%。

2. 除了要解决总部外计划实施工作重叠和效率不高的问题外，促使提出现有的非集中化战略的考虑包括：那时已意识到要求教科文组织参与国家一级的联合国发展援助构架 (UNDAF) 工作及其它机构间框架的呼声越来越高以及更加密切地与各全委会进行合作，并具体参与那些需要采取跨部门行动的发展问题。同时还考虑到第 30 C/83 号决议和第 159 EX/4.3 号决定（第 I 部分）的要求，尤其是非集中化机构在正常情况下应当是多功能的地区和分地区办事处，只有在特殊情况下才考虑设立短期的教科文组织国别办事处。

3. 鉴于上述情况并考虑到实用和灵活的必要性，执行局于 2000 年和 2001 年¹拟定并批准的非集中化战略及相关的实施行动规划力求将以前存在的那个系统改造成合理分布的全球办事处网络，能够确保对会员国作出反应、计划实施分配公正、适当地集中力量有效地实施计划。采纳这种两级[“多国办事处”（第一级）和专门地区办事处（第二级）]的“多国”战略方式的目的是使为所有会员国服务的总部外办事处合理平衡和使提供优质服务所需的人力资源更加集中。每个多国办事处在教科文组织各主管领域为少数会员国服务，专门地区办事处在本组织预算许可范围内向其提供支持。单个的办事处在该系统是例外。

4. 因此，在设计非集中化战略时考虑到要按照大会第三十届会议的主张，对 1999 年年底的实际形势作出最佳、最合理的反应。然而，它的实施由于本组织 2000 年推出的改革有点儿受阻，因为经费并没有增加，这在联合国系统是个例外，所有开展这类改革的机构都得到了有关的额外预算资金。

¹ 参见 159 EX/5, 159 EX/INF.8 Rev, 160 EX/6 Part III, 160 EX/21, 161 EX/5, Part II 等文件。

5. 2004--2005 年间对实施非集中化战略进展情况的首次审查（171 EX/6 号文件第 III 部分）强调投资搞新的非集中化系统、总结经验教训和采取相关的弥补行动以及指出今后的道路。经过认真的分析，教科文组织两级非集中化结构无疑是切合实际的，是能够满足这些需求的。尽管找到了存在的问题（包括资源不足的问题），并没有动摇非集中化的核心理念。今后应遵从压倒一切的目标，即，提高教科文组织行动的质量、扩大其影响力和活动范围。执行局赞同这一次审查的结论，之后立即开始行动，以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）的力量更有机地结合在一起，把它的很多盟友动员起来，特别是在国家层面与联合国其它机构一道，继续解决所发现的不足。

6. 由于联合国国家一级的改革和全系统协调一致的工作加快了，总干事于 2006 年 10 月决定提前（原定于 2008--2009 年）对非集中化战略开展第二次审查。他立即恢复由副总干事领导的、由总部外和总部高层管理人员组成的非集中化审查特设工作组（DRTF）。在其工作的第一阶段（2006 年 12 月至 2007 年 6 月），特设工作组把重点放在立即调整总部外系统，使本组织能够有效地参与联合国国家一级的联合行动和加强总部外办事处的问责制。其结果已提交执行局和大会（177 EX/6 号文件第 II 部分和 34 C/28 号文件第 II 部分）。

7. 非集中化审查特设工作组（DRTF）于 2007 年 12 月开始的这个阶段的工作正在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做相应的调整，该小组迄今已召开三次会议（2007 年 12 月、2008 年 2 月和 5 月）。

8. DRTF 在执行这个任务时首先审查了现有非集中化战略和迄今取得的主要成果。自非集中化战略通过以来的所有双年度里，为巩固和加强新的非集中化网络始终坚定不移地作出了努力，在现有预算范围内把它作为优先事项。始终牢记实施的质量：i) 下放的计划资金比重稳步上升，整个计划资金增幅约为 30%，ii) 在本组织内部的认识和经验交流大大增强，因为总部外办事处直接管理的国家、分地区、地区正常计划活动及预算外项目数量增加了；iii) 在总部外已设了 142 个职位（为了更好地满足联合国国家一级改革的新需要，其中的 62 个是在本双年度设的），与此同时削减了总部 335 个职位，从而使总部与总部外的人员比例从以前的 5: 1 降至 2: 1；iv) 目前总部外人员的培训费约占一半；v) 明确了总部与总部外各个实体各自的作用和职责；vi) 制定了权限与问责表；vii) 在保留基本的非集中化结构的同时，增设了一些国别分支，向相关的多国办事处报告；viii) 设了 2% 的计划应急资金，支持

参与联合国共同国家计划编制工作。因此，目前制定的非集中化战略系统更符合各会员国的国情，尽管仍有不足，但提出了上述更具成本效益的措施来加以解决，它的效率更高而且在参与多边系统方面更有优势。

9. 它在评估为继续加强教科文组织总部外系统须做哪些结构调整时，考虑到本组织所有实体必须协作，以使其实施工作有质量、负责任并增强与会员国的相关性。它特别评估了本组织现有非集中化系统应对联合国国家一级改革势头所带来的新挑战的能力和效力。因此，它在考虑可能进行的调整时也考虑到联合国系统在实地的办事处的结构、职能和国家重点。

10. 在此情况下，特设工作组对以下一些主要方面作了分析：

- 联合国系统内的非集中化模式
- 教科文组织在国家一级的作用和行动方式
- 指导设计教科文组织应对非集中化挑战的原则和方针
- 拟定评估可能采用的各种方案所产生的预算影响的模拟工具
- 确定教科文组织全国委员会和国家合作伙伴在采用国家一级的行动方式中的地位

联合国系统内的非集中化模式

11. 各基金和计划署设在实地的机构一般分两层，即在大多数会员国设国家办事处（例如开发计划署在 166 个国家，儿童基金会在 127 个国家设有办事处）和根据区域的情况设区域或次区域办事处。世界卫生组织也采用这种模式，在 145 个国家设有办事处，其中有一些还保留原有名称，例外地覆盖某些成员国而且每个区域都有一个办事处。联合国工业发展组织 (UNIDO) 在 27 个国家设有办事处及在联合国开发计划署 (UNDP) 办事处或国家办事处内设有“工作组”，以及视区域的具体情况设有区域或次区域办事处。这些机构在区域（或次区域）的职能包括：a) 在国家一级提供计划支助，一般是在专门知识、援助、监测和战略技术支助方面，而且也在审核国家计划编制和确保其质量以及在联合国全系统协调一致的问题上（例如联合国儿童基金会--UNICEF）和传播与宣传战略（世界粮食计划署--WFP）等方面支助国家的计划编制；b) 管理与行政支助，主要在监督各国代表、后勤；财务监督、人力资源管理和传播网络方面。

12. 另外的几个主要专门机构，即，联合国粮食及农业组织 (FAO)（在 78 个国家设有办事处）和国际劳工组织 (ILO)（在 43 个国家设有办事处）在总部外都有以下三级机构：国

家办事处、次区域办事处和区域办事处。这三级区域及次区域办事处的职能因机构而异。在粮农组织，区域职能包括分析和报告地区趋势、与粮农组织在该区域的成员国及这些成员国之间的政策和技术对话，包括开展联合国世界会议的后续活动和组织区域会议，促进该区域各国间的技术合作和确保采取跨学科方式实施相关项目和计划。粮农组织的次区域职能是在国家一级提供行政与技术支助，技术支助由跨学科团队提供。国际劳工组织的区域职能包括在该区域的高级政策和战略代表，与区域及次区域机构和联合国系统各组织协调战略以及与跨学科团队协调劳工组织在整个该区域的政策和计划并使技术技能高度集中。国际劳工组织的次区域职能主要是支持劳工组织在各国的三大构成方、联合国国家工作队、劳工组织的区域分析和次区域论坛；编写统计数据和对政策与经验进行比较分析，以及政策咨询和宣传。就技术人员而言，劳工组织的次区域办事处比其国家办事处来得多。

13. 应当指出的是，各地区的地理界线不尽相同。而且，有些机构所指的区域并非整个一个大陆，而其它机构则视其为“次区域”。

14. 教科文组织有 51 个总部外办事处（不包括联合国联络处），多国办事处（相当于其它机构的“次区域”级），它被设计为非集中化战略的基础，是在总部外实施教科文组织所有主管领域计划的主要平台。在确定多国办事处覆盖的国家时，只要有可能，就注意采用现有的地区组，因为在其各主管领域支持一体化的工作被看作是教科文组织在总部外的重大贡献。所设的 27 个多国办事处中有 19 个担负着双重任务，它们既是多国办事处又是地区办事处。地区办事处为各部门提供专家力量和支持，开展研究和促进地区就选择教科文组织在有关地区的战略问题举办论坛，制定地区战略和政策，设计有关专题的项目和活动，必要时通过多国或国别办事处寻求在国家一级具体实施。作为例外情况，在九个人口众多国家、转型国家或处于冲突或其它特殊情况的国家仍设 国别办事处（相当于其它机构的“国家办事处”）。教科文组织非集中化战略还在多国办事处所覆盖的一些国家设分支，作为有关办事处的行政单位，向其各自的主任报告。这类分支设在教科文组织认为非常重要但又没有常设机构的地方，没有代表职能，之所以设立是为了实施特殊的预算外项目或在联合国国家工作队（UNCT）与各国当局之间充当联络以及跟踪监测教科文组织活动的实施情况。现已设了 20 个这样的分支。

15. 教科文组织是联合国系统唯一一个在总部外各级办事处之间没有级别划分的机构，联合国系统所有其它机构都委托区域或次区域办事处支持职能，包括管理和行政、监测和经常

对国家层面的机构进行监督。教科文组织还是联合国系统一个唯一以专题设地区办事处的机构（即非洲、阿拉伯国家、亚太地区 and 拉丁美洲及加勒比地区教育办事处和地区科学办事处；拉丁美洲及加勒比地区文化办事处；欧洲地区科学和文化办事处）。

16. 随着联合国正在国家一级开展改革，在联合国实地结构内出现了一个新的机制：区域主任小组（RDTs）。这些小组的任务是确保在联合国发展援助框架（UNDAF）、联合编制计划工作和在一些贯穿各领域的专题以及监督国家一级的计划制定和实施质量问题上，协调一致和有效地支持其所在地区的 UNCTs。它们还负责监督和评估驻地协调员（RC）和 UNCT 成员的工作，对照预期的成果评估结果，并就 RC 和 UNCT 成员的 180 度自我评定，向其提出反馈意见。此外，它们还是应对 UNCT 提出的全系统协调问题和协助解决 UNCT 一级冲突的平台。有些区域主任小组还参与研究与联合国机构区域统合相关的问题，包括都设有办事处的国家，并在可能的情况下，机构的区域支助结构合用办公地点。鉴于教科文组织地区职能的特殊性，相关机构仅负责本组织的具体主管领域，在行政方面并不监督同地区的其它办事处，故教科文组织在参与区域主任小组（RDTs）工作的问题上有难处。

教科文组织在国家一级的作用和行动方式

17. 由于形式服从职能，非集中化审查特设工作组（DRTF）重新审视了教科文组织的作用及其在国家层面开展行动的方式，无论这些活动是否作为联合国系统共同发展工作的一部分还是履行本组织的全球准则职能。该工作组注意到对教科文组织提出的技术及专业咨询和专门知识的需求日益增多，会员国高度期待教科文组织逐步开展更多的“先期”行动，如政策咨询、部门分析、统计、监测和评估、能力建设、宣传工作，而不应把服务提供者作为主要的行动，不折不扣地按照其职能实施发展项目。这就需要本组织进一步加强其在国家层面的定位以及某些优势和能力。最近教科文组织推出的联合国教科文组织国别计划编制文件（UCPD）方式，体现了联合国教科文组织支持国家教育战略（UNESS）（如果已有）并包括了本组织所有其它主管领域，就是向这方面迈出了积极的一步。教科文组织还应采取更加灵活，甚至完全不同的方式来制定非集中化计划和工作规划，以适合各国不断变化的具体优先事项以及联合国发展援助框架（UNDAF）有关国家的要求，它们可能与 C/5 文件所批准并作了预算的工作重点不尽相同。再者，国家重点应将地区计划和全球计划的相关内容纳入国家计划编制文件。

指导设计教科文组织应对非集中化挑战的原则和方针

18. 非集中化审查特设工作组（DRTF）在现阶段的研究中，审议了一系列指导调整教科文组织非集中化方式的原则，其中最主要的一个原则是保持现有非集中化系统所具有的许多优点，解决现有的所有问题，同时，力求适应联合国现有的国家一级改革所带来的新发展变化和不断变化的总部外结构，从而能够充分地实行问责制并使中期财务拨款既有可持续性，也有务实性。

19. 至于其主要目标，工作组认为教科文组织的非集中化系统应该满足国家一级的优先事项和需求，正如国家发展计划和战略以及 UNDAF 文件所规定的那样，工作组认为该系统应继续采取地区方式，它是本组织在总部外的相对优势之一，同时增强对会员国地区一体化工作的支持。

20. 工作组还认为，经过调整的非集中化系统应该符合规划制定和设计、实施、监测和评估等各阶段的不同需要并保证自始至终不断提供支持和对质量进行监督。因而，总部外网络的结构应根据计划不断变化的目标和需要加以调整，其结构应包括固定的基础设施以及灵活的、临时且及时的补充实施平台。

21. 其它主要原则包括：

- a) 指导在其各主管领域制定国家层面的规划和实施工作，保持并进一步扩大本组织在准则方面的相对优势。
- b) 根据本组织的实施能力，对将实施的计划进行筛选，并做出战略性选择。
- c) 确保在实施平台层面有一支必要的专家队伍。
- d) 建立创新的灵活机制，迅速调配人力，在国家层面作出快速反应和提供支持。
- e) 授权总部外办事处主任和负责人，为其配备相应的行动资源，同时确保质量检查、监测和问责制的落实。
- f) 明确总部外机构间和与总部的报告关系。

22. DRTF 正在对各种工作设想进行研究，其中包括：

- a) 区分总部外多国办事处与地区办事处的职能。增加地区性专题办事处的新职责，根据需要扩大其实际覆盖面。

- b) 将计划、监测和评估以及行政（如人力资源管理、信息技术、公众宣传）和财务监督等职能下放给它们。
- c) 在非集中化系统各级（即在总部与总部外结构中）设立专长人员储备库，以迅速向总部外调配。
- d) 更有系统地利用整个本组织的专长来满足各国的需求，尤其是在那些教科文组织没有设办事处的国家的需求，进一步坚持实行轮换政策而且是更富有创意的流动，根据特殊需要，任命工作人员短期或中期到一些国家或办事处去工作。
- e) 确保工作人员的专业不断发展，使他们在其实质性的工作领域能够与时俱进，始终保持高效。
- f) 当预算外项目的数量证明有必要和（或）情况特殊（如九个人口众多国家或冲突后国家）时，通过设全能办事处使教科文组织在国家层面的办事处多样化，利用设在联合国共同计划编制的国家或有项目分支的国家的驻地协调员办公室的计划协调员来实施单个的具体预算外项目。

拟定评估可能采用的各种方案所产生的预算影响的模拟工具

23. 根据上述指导原则和工作设想，正在设计调整教科文组织总部外结构的各种方案。由于秘书处为掌握各种有关的复杂数据已开发了模拟软件工具并已提供使用，将提供这些方案的总费用（日常开支、最初的转型费甚至可能的成本优势方面的费用）。这个模拟工具的核心是承载现有总部外网络所有财务与行政数据的微软 Access 数据库。利用已经确定的标准人事费及其它平均费用，现有总部外网络的任何改变所产生的财务影响可很快计算出来。为了不限制可加考虑的方案范围，把这个工具设计成开放的、不断变化的框架，以适应现总部外系统作出的任何变化（如增设新机构；缩小或加强某现有机构）。所做的修改均存在易修改的 Excel 表中。这一工具可以报告各级的情况以及关于考虑采纳的方案之财务影响的比较报告，因此可支持决策工作。现在它已完全投入使用，模拟即可开始。DRTF 将在其于 2009 年 1 月举行的全会上对各种方案进行讨论并作必要的修改，随后由总干事提交执行局第一八一届会议。

确定教科文组织全国委员会和国家合作伙伴在采用国家一级行动方式中的地位

24. DRTF 已开始探讨进一步发展在全国委员会合作的机会，特别是正在进行的联合国国家一级改革而带来的不断变化的环境下的合作机会，因为全国委员会网络是教科文组织在联

联合国各机构中的一大优势。在研究这个问题时，DRTF 工作组对受益于联合国共同计划编制工作的国家与其它国家（主要是发达国家）作了区分。尽管承认全国委员会对联合国国家一级的协调行动可作出贡献，不过也承认其现有能力悬殊很大，在不少领域，尚需对相当多的全委会进行适当的培训。特设工作组获悉一些全委会帮助提高其它全委会的能力的举措。此外，对外关系与合作部门和战略规划编制局将于 2009 年 11 月联合举办与八个开展“履行承诺，一体行动”试点项目有关的全国委员会及教科文组织总部外办事处会议，总结经验教训并界定全委会在这方面可能占有的地位。这次讨论的结果以及在关于编制 35C/5 的五个地区磋商时就此问题进行的讨论情况，将提供给 DRTF 于 2009 年 1 月就此问题作进一步的研究。在这次会议上，DRTF 还将进一步探讨如何动员教科文组织大家庭及其它国家合作伙伴来推进教科文组织在国家一级的优先事项和计划。

希望执行局采取的行动

25. 执行局可以考虑通过如下决定草案：

执行局，

1. 审议了 180 EX/6 号文件第 II 部分，
2. 注意到 非集中化审查特设工作组迄今在研究如何在联合国国家一级改革以及指导调整教科文组织不断发展的非集中化系统的指导原则的新情况下长远地扩大本组织在实地的影响的措施方面所取得的进展情况；
3. 请 总干事就调整非集中化系统和结构的情况向其第一八一届会议提交最后报告。



联合国教育、
科学及文化组织

执行局

第一八〇届会议

180 EX/6 Part II Corr.

巴黎，2008年10月3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 II 部分

非集中化

更正件

概要：第 14 段应改写如下：

14. 教科文组织有 51 个总部外办事处（不包括联合国联络处），多国办事处（相当于其它机构的“次区域”级），它被设计为非集中化战略的基础，是在总部外实施教科文组织所有主管领域计划的主要平台。在确定多国办事处覆盖的国家时，只要有可能，就注意采用现有的地区组，因为在其各主管领域支持一体化的工作被看作是教科文组织在总部外的重大贡献。所设的 27 个多国办事处中有 8 个担负着双重任务，它们既是多国办事处又是地区办事处。地区办事处为各部门提供专家力量和支持，开展研究和促进地区就选择教科文组织在有关地区的战略问题举办论坛，制定地区战略和政策，设计有关专题的项目和活动，必要时通过多国或国别办事处寻求在国家一级具体实施。作为例外情况，在九个人口众多国家、转型国家或处于冲突或其它特殊情况的国家仍设国别办事处（相当于其它机构的“国家办事处”）。教科文组织非集中化战略还在多国办事处所覆盖的一些国家设分支，作为有关办事处的行政单位，向其各自的主任报告。这类分支设在教科文组织认为非常重要但又没有常设机构的地方，没有代表职能，之所以设立是为了实施特殊的预算外项目或在联合国国家工作队（UNCT）与各国当局之间充当联络以及跟踪监测教科文组织活动的实施情况。现已设有或正在建立 21 个这样的分支。

本文件系采用再生纸印制



联合国教育、
科学及文化组织

执行局

第一八〇届会议

180 EX/6

Parts I and II Add.

巴黎，2008年10月7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 和第 II 部分

人事政策--非集中化

增 补 件

概 要

根据《行政手册》第 2805.7 项的规定，联合国教科文组织工作人员工会（STU）就总干事的报告提出其意见。

1. 教科文组织工会（STU）从维护和保障作为教科文实施各项计划之主要资源的工作人员的权益出发，全面研究了第 180 EX/6 号文件第 I 和第 II 部分。
2. STU 向执行局提出如下意见和建议以便执行局将自己的意见连同教科文组织工作人员的观点一并反映到本组织的各项人力资源和非集中化政策当中。这些政策应该相互协调，确保本组织的改革取得最佳效果。
3. 180 EX/6 号文件第 I 和第 II 部分积极评价了本组织的人力资源管理工作。STU 不否认过去八年所进行的改革，但是，正如 34 C/28 Add.文件所指出，**人事政策的改革意图与实际落实这些政策的权限下放之间仍然有差距**，其中包括与工作人员对自己的工作条件如何受政策影响的看法之间也存在差距。

4. 尽管文件上讲人事政策框架进展顺利，实现了预期的结果，达到了相应的指标，**但实际情况却并非如此**。许多新人事政策的实施从一开始就很成问题，支离破碎，缺乏一致性。我们认为，本组织人事政策实施出问题在很大程度上是由于向有关部门/机关/局下放权限造成的。人事局（通过各项评审）、总干事办公室、副总干事和总干事本人以及人事政策咨询委员会和外聘审计员都承认有这种缺点，并表示必须予以改正。因此我们关心的问题是**如何最好地确保实际做法明确遵守所公布的政策，而且政策的实施必须公平、公正、有序和重点突出**。

5. 首先必须明确表示，**教科文组织的工作人员并不反对根据联合国系统，特别是教科文组织的变化和新形势调整和改善人事政策的思想**。

6. 但 STU 还认为这种调整可以而且应该对本组织有利，以便确保计划得到很好的落实，同时确保工作人员现在和将来能不断的进步。然而，要想让这些政策符合本组织及其工作人员的利益，并对本组织的使命产生积极的影响，就必须明确制定各项人事政策，更重要的是，根据一系列明确、统一和公平的方式与原则来实施这些政策。

7. STU 认为，各项人事改革与非集中化政策并没有得到明确、统一和公平的**实施**。180 EX/6 号文件第 I 部分所谈到许多问题，如绩效评估、晋升看表现、职业发展行动等，还有其他一些问题如轮换、招聘等，**政策没有很好落实的一个主要障碍在过度地将权限、权力和控制权下放给不同的部门/机关/局，人事局或其他中央人事管理系统很少或根本没有实行监督管理**。

8. 纯从逻辑的角度看，将人事职能下放到部门/机关/局就是起反作用，而且效率低下。计划部门和中央机构的主要职责、职能和经验都是专业性和（或）行政/政策性的。高级管理人员和工作人员不是也不应该是人事/人力资源专家。他们在教科文组织的主要任务是实施计划或进行行政管理。把更多的权限和责任交到他们手里会改进教科文组织人事工作的想法需要认真地反思。

9. 经验表明，把管理工作人员的职责从人事局下放到中高级管理人员并没有同时重新分配因吸收增加的工作量所需的人力和财力，也没有得到人事问题专业培训的支持。本意是要让工作人员致力于推动统一管理文化的新的放权表在促成这些变革方面也没有取得多少成果。许多高层管理人员现在要花一半的时间处理人事问题，他们对此感到不满，而且常常觉得没有足够的条件来处理许多问题。

10. 由于缺乏人事管理专业经验，加上时间、精力或动力不足，大部分人事决定不符合既定的或批准的政策，有时是未完全遵循政策，有时（常常）则是完全违反政策。**涉及到绩效晋升、招聘和聘用顾问等问题的人事决定均可任意斟酌，常常因管理人员的不同而不同，造成教科文组织工作人员差别对待的武断和歧视性问题。**工作人员认为这仍然是人事与工作人员政策成功实施的最大障碍。

11. 基于这些原因，STU 强烈呼吁加强人事工作的统一管理，以便切实提高人事工作管理人员在支持工作人员的职业发展和计划实施方面的能力。新的顾问政策就是一个很好的例子。政策的意图是让使用临时人员来实施计划活动这项工作更为简化和透明，但实践已经表明各部门的实施情况千差万别。工作程序的过分官僚化似乎不会起到有效控制机制的作用，但某种形式的集权似乎是避免出现我们今天的问题（100 多个长期临时人员--总共超过五年--合同的案例）所必不可少的。

12. STU 还要提请注意，**内部公正性机制必须公正、不偏不倚和切实有效。**现行机制非常复杂，从制度上偏向于管理机构。管理机构可使用自己的法律顾问为自己辩护，而工作人员只能靠自己，无法得到相应的法律咨询。如果要取得内部公正性，就必须让人们对机制的公正性和效率有信心。可对现行的机制进行审查，确保通过对话协商解决争议，并尽量让案件不被任意拖延，确保调解切实有效，而且公正的解决方案包括“后果控制”内容。既然管理人员负责计划的落实，其管理决策的后果也要求其负有同样的责任，使管理人员和行政机构承担自己所做决策的所有后果。在这种情况下，设想的处罚机制的作用与影响有待观察。

13. 还有一个与重视工作人员管理能力有关的问题是，2008 年的总体培训计划--尽管预算削减--其学习侧重点放在掌握新的软件和管理工具而不是放在获取知识上。**现在似乎需要及时**进行平衡性调整，应更加关注能让工作人员提高专业知识并在各自领域保持竞争力的学习计划。

14. STU 还强烈呼吁调整人事政策的监督和报告机制，不要只是就事论事的汇报数字与百分比（例如有多少工作人员完成了绩效报告等），而是要开始研究这些政策的定性影响，以便了解有关影响并改进落实（如为什么招聘工作不使用 PERFOWEB 报告作为竞聘的资格条件，有关性别平等行动计划的报告不应仅仅提供男女比例以及在工作人员个人问题咨询委员会里妇女人员的增加的指标）。

15. 关于新的人事政策问题，作为工作人员的代表，我们的目的是确保这些政策认真解决工作人员关心的问题。现在对 2003 年的轮换政策所做的调整就是这样一个例子。我们知道工作人员的需求和愿望各不相同，但是我们过去几周进行的调查反映出，很大一部分国际职员对于轮换职位是感兴趣的。新政策的制定必须兼顾本组织的需要和工作人员的关切。从最近联合国其他专门机构的经验来看，STU 认为政策制定方式更为公开和参与性更强是轮换政策是否奏效的关键。

16. 本组织的预算问题不容忽视。在过去的十年间，教科文组织购买力的缩减迫使本组织精简职能。今天，工作人员面临的严峻挑战是用更少的资源作更多的事情，结果造成工作条件严重恶化，而且从长远来看，这也是不可持续的。预算削减可能最终导致随意裁减某些职位，或将其降级，这对于工作人员的士气将产生极为负面的影响，并酿成恐慌。尽管 STU 不否认需要作出困难的决定，但这种决定不能像过去在教育和文化部门所发生的情况那样，完全交由部门助理总干事来做。人事决策需要更加系统，既考虑本组织的需要，也考虑到工作人员的技能和发展潜力。我们仍然认为，最适合做这种决策的是强有力的和统一的人力资源管理局。

17. 最后，STU 坚信，对于这些我们再次认为只是在理论上基本可行的人事政策在实施执行中出现的根本性问题，除非它们得到纠正，否则将继续妨碍切实履行教科文组织的职责。因此，STU 呼吁各会员国明确地向本组织管理队伍表示希望不仅要确保人事政策的制定和执行更加协调、统一，进而得到更好的控制，而且，人事局或建立的其他统一人事管理机构应拥有充足的资源和权力来有效落实人事政策。**STU 深信，兼顾机构需要和工作人员能力的人事政策将会调动其教科文组织最重要资源--工作人员的积极性，以便切实有效地开展各项计划。**