



第四项议程

落实经修订的外地结构

概述

所涉问题

这份文件及其所附表格，总结了自理事会 2009 年 3 月所作决定以来到目前为止在落实经修订的外地结构方面所取得的进展。先是已采取的行动或在起草本文件时正在进行的那些活动细节，随后则涉及可预见的在本两年期进一步落实过程中的今后步骤。

政策影响

有待确定。

财政影响

无。

所需行动/决定

无。

参考其它理事会文件和国际劳工组织文书

GB.304/PFA/5

GB.304/PFA/5(Add)

GB.304/8/1(Rev.2)

GB.309/SG/DECL/2。

导 言

1. 在其第 304 届会议(2009 年 3 月)上,理事会授权局长落实国际劳工组织一项分两层布局的外地结构。根据这一修订的结构,所有国家局将直接向地区局报告,取代曾经包括地区分局的三层结构。将在各地区建立体面劳动技术支助工作队(DWTs)并在以下国家扩大对国家协调员的使用,即国际劳工组织未设办事处,其活动已证明具有很大的影响力以及在资源允许的情况下。¹
2. 经修订的外地结构旨在根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》加强国际劳工组织为其在全球、各区域和各国的成员提供服务的能力。它还旨在能在国家层面对在联合国系统内迅速发展情况和实施框架作出回应。
3. 本报告提供了有关落实经修订的结构方面的最新进展情况。它对已采取的行动或在起草时正在开展的活动,以及在进一步落实过程中可预测的活动进行了汇总。报告还突出强调了在这项变更实践与其它旨在加强实施效率、改善透明度和问责制以及最终加强向国际劳工组织三方成员提供服务的其它措施之间的联系和一致性。
4. 尽管本报告侧重的是管理和为支持落实修订结构而采取的实施步骤,委员会或许也希望注意到,采取了一些措施旨在加强国际劳工组织按照《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的要求提供给三方成员服务的实质性的技术质量。² 这些措施包括通过一个更加综合的方法来实现国际劳工组织的四项战略目标并确保国际劳工组织在总部和各地区的政策和行动是基于连贯一致并统一的处理方法来实施体面劳动议程。将对取得这些目标方面的进展进行衡量,特别是将通过一套业绩指标加以衡量,并在国际劳工组织 2010-11 两年期计划实施报告中就这些指标提交报告。

落实经修订的外地结构: 已采取或正在采取的行动

5. 对外地结构进行的变更是以系统和权衡利弊的方式加以落实以确保平稳和有效的过渡。以下汇总的是在筹备变更、管理变更和加强变更过程中已经采取或正在采取的主要步骤。

领导和围绕变更的工作

6. 为保证及时和有效的落实,局长将驱动这些变更的总体作用分派给了高级管理团队;负责管理和行政工作的执行主任负责管理这项变更工作的开展并指派一名资深官员在操作层面支持和协调这项变更工作。³

¹ GB.304/PFA/5, GB.304/PFA/5(Add), GB.304/8/1(Rev.2), 第 58-129 段。

² GB.309/SG/DECL/2。

³ 国际劳工组织: 管理变更: 加强国际劳工组织服务的提供, 局长通告, IGDS 第 87 号(第 1 稿), 2009 年 5 月。

总部与各地区之间的协作：协力进行变更

7. 围绕变更的工作是作为一项联合努力加以开展的，涉及总部若干个单位，包括人力资源开发司(HRD)、计划和管理局、财务事务司、法律顾问办公室(JUR)和各地区，特别是非洲和亚洲及太平洋地区。⁴ 通过采用这个方法，劳工局能够确保(i)由各地区掌控将理事会批准的高级别建议转换成满足其特定需求的具体计划；(ii)从有关计划中产生出来的职员配置和其它考虑可以在各地区以连贯一致的方式加以管理；以及(iii)为支持新的结构所需的管理和行政调整将由总部各有关单位予以量身打造以便满足各地区的需求，因而能够保证在转换到新的结构后，在将中断情况维持在最低程度的范围内使得向三方成员提供的服务得以继续。在 2010 年 4 月变更日之后规定出了一个六个月的过渡期，以妥善解决各具体办事处的需求和直接受变更影响的个体职员的需求。

与三方成员的磋商

8. 组织总部/地区局联合访问团对将进行运行改革的一些目标局(亚的斯亚贝巴、开罗、达喀尔、哈拉雷、马尼拉、比勒陀利亚和雅温得)进行访问。对达喀尔、哈拉雷和马尼拉进行的工作访问为与三方成员一道讨论规划的变更，并为回应其有关所拟议变更对未来服务水平的影响的关注提供了机会。在理事会第 306 届会议(2009 年 11 月)之前，还在总部为各地区组进行了非正式的情况介绍。还通过各地区局向三方成员通报了变更情况。

评价对职员配置的影响

9. 访问亚的斯亚贝巴、哈拉雷和马尼拉的工作团对职员就新结构会对其产生什么影响的关注进行了讨论，这一点尤为有益。它们为访问团的成员就规划的变更为职员介绍情况提供了机会。还组织与职员单独会见以了解其专业和个人情况，以便确知在有必要进行重组或采取其它措施的情况下他们有何倾向性意见。在这些工作访问中获得的信息，在为每个局准备合并职员计划中得到了使用，并为在下文第 18 段和第 19 段中提及的有关职员配置的决定提供了基础。
10. 定期向总部的职员工会委员会介绍进展情况并就职员配置建议与之进行磋商。作为以上提及的工作访问团的有机组成部分，还与各工作地点的当地职员工会代表例行召开会议。⁵
11. 非洲和亚太地区局还在其各自的地区就落实理事会批准的变更建议与管理者、职员和职员工会代表进行了磋商。

⁴ 很多注意力集中在非洲和亚洲及太平洋地区，这两个地区已计划对技术能力进行合并加强：在非洲，六个分地区局改建成四个体面劳动工作队，而在亚洲及太平洋地区，三个分地区局改建成两个体面劳动工作队(见下面第 18 段)。

⁵ GB.304/8/1(Rev.2)，第 128(d)段。

与管理者和职员沟通

12. 就已规划的国际劳工组织外地结构的变更向总部和地区的一线管理者作了情况介绍。将之作为《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的后续措施的重要组成部分。这些情况介绍是在总部的一线管理者月会和各地区(非洲、亚洲及太平洋、欧洲和中亚、以及拉丁美洲和加勒比)主任会议的框架内进行。
13. 这些情况介绍会起到了对各种不同类型办事处的职能，包括其与总部的关系予以澄清的作用。它们还强调了在实现国际劳工组织的目标和结果方面，将由总部和各地区管理者发挥的不可替代的领导作用。⁶正如第 4 段所提及的，一个重要内容是以《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的精神通过一项跨国际劳工组织的更加综合和协调的工作方法。这些情况介绍会旨在确保管理者全面理解劳工局所引入的新措施并对其在促进整个劳工组织中更强有力的合作与凝聚力以及在改善向三方成员提供的服务质量方面的作用有充分的了解。情况介绍会还突出强调了劳工局所引入各项措施之间的相互联系，以及可望它们对于总体变更议程作出的贡献：作为促进更好的连贯一致、综合资源利用和团队工作手段的基于结果的工作计划；加强问责制框架以便驱动业绩和实施；引入侧重于对照事先确定的期待值去实现成果的新的业绩管理体系；更加侧重知识管理与分享以便支持以证据为基础的规划。⁷
14. 还与所有类别的职员组织了更一般的情况介绍，包括为工人活动局的所有职员作了演讲；为曼谷的职员；以及在开罗、达喀尔、比勒陀利亚和雅温得在变更管理研讨会的框架内组织这些介绍。这些活动为劳工局的管理层更好地了解职员在落实过程中面临的实际挑战以及为探索切实可行的解决办法提供了机会。

国家协调员的招聘和遴选程序

15. 国家协调员的招聘和遴选程序得以澄清和定型，以便促进国家协调员的独立和遵守国际劳工组织价值观及原则，自 2010 年 4 月起，一套明晰、透明和连贯一致的程序业已到位，该程序特别规定在招聘程序的最后阶段与国家三方成员进行磋商。

落实变更

16. 按照局长关于加强向三方成员提供服务的布告所作授权对于外地结构的变更于 2010 年 4 月开始生效。⁸附件 1 对修订的结构作了描述。新结构包括从次地区局转换而来的五个国家局(阿比让、亚的斯亚贝巴、曼谷、哈拉雷和马尼拉)；从次地区局转换而来的十个双重角色的体面劳动工作队和国家局(布达佩斯、开罗、达喀尔、利马、莫斯科、新德里、西班牙港、圣何塞、圣地亚哥和雅温得)；由一个次地区局转换成

⁶ 劳工局对于这些作用予以澄清并在下文第 23 段中加以提及。

⁷ 劳工局长的计划指导函件，2012-13 两年期计划和预算，2010 年 5 月。

⁸ 国际劳工组织：加强向三方成员提供的服务，局长通告，IGDS 第 150 号(第 1 稿)，2010 年 4 月 13 日。

的设在曼谷的一个单独的体面劳动工作队；一个建于比勒陀利亚的体面劳动工作队加上一个多国家局；以及为阿拉伯国家建立的一个体面劳动工作队。⁹

17. 经修订的外地结构是在为 2010-11 两年期分配的资源水平框架内加以实施的。一个结果是技术能力得以维持在变更日期确定之前的水平。如果需要作出调整，劳工局将基于在落实变更的最初阶段取得的经验对所需的调整进行评价，这一情况将逐步反映在以后的计划和预算决定中。

新结构的职员配置

18. 各地区与人力资源开发司协作准备的职员计划，确定了支持修订结构所需的职员配置水平和概貌，并为使之与现行的职员情况相匹配提出了建议。在创建非洲和亚洲及太平洋体面劳动工作队时，对这些地区的现存技术能力进行了合并以便取得更高的临界质量。六个前次地区局的专业知识被汇聚到设于开罗、达喀尔、比勒陀利亚和雅温得的四个体面劳动工作队中；而就亚洲和太平洋而言，来自马尼拉和曼谷前次地区局的专门知识都被合并到曼谷体面劳动工作队中。这一工作过程使得有必要将一些国际招聘的专业职类的在职职员调任新的工作岗位。预计所有这些工作调动将于 2010 年底全部完成。在其它地区建立体面劳动工作队不需要安排职员流动。
19. 鉴于国家官员和一般事务职类职员不受地理流动的限制，将两者进行匹配的过程采用了不同的管理方法，劳工局因此能够避免岗位流失。在非洲，由于将亚的斯亚贝巴和哈拉雷的次地区局转换成了国家局，导致对所需的一些行政和支助人员作了削减，该计划是将当地职员重新分到地区局任职(亚的斯亚贝巴的情况)以及从事技术合作活动(哈拉雷的情况)¹⁰。预计这些变更将于 2010 年年底得以落实。如此而释放出来的经常预算资源将被重新导向对新的体面劳动工作队的工作提供支持。在亚洲及太平洋地区，马尼拉次地区局被改建成国家局，根据上文提到的职员计划，有 3 名职员按照议定的条件被重新分配从事技术合作活动。¹¹ 非洲的情况将会一样，如此释放出的经常预算资源将被重新导向支持新的体面劳动工作队和新的地区管理结构。

国家协调员

20. 作为最初步骤，已任命 4 名新的国家协调员，2 名在亚洲及太平洋(柬埔寨和蒙古)以及 2 名在阿拉伯国家(叙利亚和也门)。关于任命补充国家协调员的决定将受到若干因素的左右，包括已经确定的需求和资源可得性。在附录中指明了所有国家协调员的工作地点。

支助性措施：加强变更

21. 通过了旨在加强朝着修订结构变更的一系列补充措施，这些内容汇总如下。

⁹ 前曼谷次地区局改建成了两个单独的实体：一个国家局和一个体面劳动工作队。

¹⁰ 基于已准备的职员计划。

¹¹ 职员提出了与职员条例的规定相一致的拟定离职条件。

正式确定国际劳工组织的问责制框架

22. 劳工局长于 2010 年 1 月正式确定了国际劳工组织问责制框架。¹² 这一行动是根据《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》的要求，即审议和调整其机构性做法，以便在继续进行内部改革的框架内加强管理。这也是对内部审计长和外部审计员所提建议作出的回应。该框架旨在改善整个组织的业绩并作为加强管理总体努力的一部分，在整个劳工局的管理者和职员当中加大更多问责制工作的力度。

澄清各种作用、责任和职能

23. 明确作用和责任是有效问责制的前提条件。为了更好地满足这一要求，劳工局对总部和各地区主要高级管理职位的作用和职责进行了审议。最后形成的高级别框架旨在确保每一管理层清楚地明了而且能够履行其作用和职责，同时尊重其他人的作用。它还旨在提供使这些管理者能够据此一道工作并向国际劳工组织三方成员有效高效提供服务的基础。
24. 正在开展一项相关工作，以便为总部和各地区各种局的职能下个定义，这项工作旨在将过去存在并阻碍业绩的工作重叠和模棱两可减少到最低。劳工局也正在采取步骤通过适当的培训以确保这些职能得到理解和遵守，而且能够促进向三方成员所提供服务的加强。

投资与培训

25. 为加强已修订结构的有效性所进行的职员培训和学习活动有两种类型：一种是侧重改进操作及管理效率，一种是更具专门化的性质。关于前者，这些包括经修订的外地结构中与作用、职责和职能有关的题目；新的业绩管理系统；国际劳工组织问责制框架；以及国际劳工组织和联合国改革。这些计划目前已在非洲的体面劳动工作队(开罗、达喀尔、比勒陀利亚和雅温得)中予以展开。对于亚洲及太平洋地区的体面劳动工作队，重点则是放在基于结果的管理和联合国改革。
26. 所提及的后面这项工作包括了一些创新性活动，是在与国际劳工组织都灵国际培训中心协作情况下加以制定和开展。其中包括：
- (a) 针对非洲地区主任和技术职员的一揽子特别套件计划，其目的是帮助改进向国际劳工组织三方成员提供服务的业绩。所涉议题包括项目周期管理、资源动员、以及基于结果的管理。预计将对这个套件进行微调并在其它地区对国家局和体面劳动工作队加以实施；和
 - (b) 旨在加强国际劳工组织有关发展的劳动经济学分析能力的试点讲习班。主要目标是支持国际劳工组织职员产出支援体面劳动议程的知识产品和分析工作的能力；建立研究人员的临界质量，他们在劳动力市场和社会政策分析领域拥有最

¹² 局长通告，国际劳工组织问责制框架，IGDS 第 137 号(第 1 稿)，2010 年 1 月 15 日。

现代的业已更新的方法。该讲习班将国际劳工组织在总部和各地区从事经济研究和相关分析及咨询工作的职员汇聚一堂。¹³

制定衡量外地结构业绩的指标

27. 继理事会 2009 年 3 月有关改变国际劳工组织外地结构的决定之后，劳工局被要求“制定衡量外地结构业绩的明确指标以满足战略目标和三方成员的需求”。¹⁴ 指标的制定工作是通过协商和协作过程加以完成，涉及总部和地区的若干部门。这些指标将衡量以下五个领域内的业绩情况：

- 体面劳动国别计划的质量；
- 体面劳动国别计划成果的资源管理；
- 支持业已加强的知识基础；
- 管理发展；及
- 将体面劳动融入国家政策和发展战略的主流。

单独指标将衡量设在工业化国家的各局在增加国际劳工组织体面劳动议程在伙伴组织及各广泛的公众中的知名度和提供支持方面的业绩。

28. 有三个主要原则指导着这些指标的选择。首先，指标的衡量应“为改进业绩提供学习机会”。其次，该项工作不应给各地区增加不适当的行政负担。因而侧重点是择定领域的一些高级别措施。为了避免重复劳动和双重报告，将最大程度地利用已在 2010-15 年战略政策框架、2010-11 两年期计划预算，以及在各种管理战略中业已确定的业绩指标，为此一些基线信息已到位或正在收集中。将为了这项工作的目的对这些内容进行微调。第三，这些指标——大多是成果指标，应做到具体、可衡量、可实现、有相关性以及有时限(SMART)。

29. 各地区局，与其相对的国家局和体面劳动工作队协商，正在致力于查明进行衡量的机制。实际衡量工作将在 2011 年开始并将最初的结果列入 2010-2011 两年期的计划实施报告。

落实修订的外地结构：今后的步骤

30. 尽管这份报告概述了在 2009-10 两年期为实施修订的外地结构所采取的步骤，但在这个阶段试图评价变更的影响时机尚不成熟。的确，向新结构变更的过渡阶段直到撰写本报告时才刚刚结束。然而，很明确的一点是无论在总部还是在地区所投入的时间和精力，已为今后的步骤奠定了坚实的基础。为落实变更所开展的筹备工作，特别是那些对三方成员和职员有影响的内容，保证了变更过程这个阶段的平稳过渡和实施。

¹³ 就克服全球就业危机而言，哪些劳动力市场和社会政策在发挥作用？为国际劳工局职员举办的专题讨论会，意大利，都灵。

¹⁴ GB.304/8/1 (Rev.2)，第 128 (b)段。

31. 在本两年期的余下时间，劳工局致力于加强和深化这些变更的影响并使经修订的外地结构更加牢靠，从而导致实现对三方成员提供服务质量的衡量的改进。将在 2010-11 两年期落实下列行动：

- (a) 继续加强国际劳工组织的问责制框架，以确保它对不断变化的情况作出反应并考虑到联合国系统的最佳做法。目的是在国际劳工组织建立这样的问责系统，即“它将更加重视以结果和业绩为基础的管理，给予管理者更多的灵活性和自主权，以便实现拟议的结果，并强调透明度将之作为问责制的主要特征”；¹⁵
- (b) 既从方法论(总部和各地区的合作与协调)，也从连贯性(为实现国际劳工组织战略目标实施一项更加综合的办法)的角度继续改变工作方法；
- (c) 继续制定和通过在服务要求增加而预算吃紧的环境中进行管理的一个全新而且善巧的方法。这将涉及改善工作方法，以便提供更有效的服务以及增强与将综合资源信息系统向各地区展开工作相联系的应对力；
- (d) 继续提高管理者和职员技能，以便改善实施效率和效果并优化技术专长；
- (e) 更大程度地为国家局赋权，以便它们能够更好地对国家一级三方成员的需求和优先重点作出反应，并对联合国发展援助框架的过程作出更加有效的贡献；以及
- (f) 为正在落实业绩指标的衡量进程的各地区提供指导和支持。

32. 应理事会的要求，劳工局将开展一项“有关变更影响的全面和独立评估”。¹⁶ 这项评估将在 2013 年进行并于 2014 年向理事会报告。

2010 年 10 月 19 日，日内瓦

提交供辩论并提供指导。

¹⁵ 国际劳工局：国际劳工组织问责制框架，同前。

¹⁶ GB.304/8/1(Rev 2)，第 128 (c)段。

附 件

按各局地点和类型列出的国际劳工组织外地设置 (2010 年 4 月)

地 区	地区局	国家局	体面劳动 工作队 ¹	国际劳工 组织 ²	国家协调员	其它代表 ³
非 洲	亚的斯亚贝巴	阿比让 ⁴	开 罗			
		阿布亚	达喀尔			
		亚的斯亚贝巴	比勒陀利亚			
		阿尔及尔	雅温得			
		塔那那利佛				
		开 罗				
		达喀尔				
		达累斯萨拉姆				
		哈拉雷				
		金沙萨				
		卢萨卡				
		比勒陀利亚				
		雅温得				
阿拉伯国家	贝鲁特		贝鲁特		大马士革 萨 那	耶路撒冷 科威特
亚洲及太平洋	曼 谷	曼 谷	曼 谷	东 京 ⁵	金 边	喀布尔
		北 京	新德里		乌兰巴托	东帝汶
		达 卡				仰 光 ⁶
		河 内				
		伊斯兰堡				
		雅加达				
		加德满都				
		马尼拉				
		新德里				
		苏 瓦				
欧亚和中亚	日内瓦	布达佩斯	布达佩斯	安卡拉	阿斯塔纳	
		莫斯科	莫斯科	柏 林	巴 库	
				布鲁塞尔	贝尔格莱德	
				里斯本	比什凯克	
				马德里	基斯诺	
				巴 黎	杜山比	
				罗 马	基 辅	
					明斯克	
					萨拉热窝	
					斯科普里	
					地拉那	
					埃里温	
拉丁美洲和加勒比	利 马	巴西利亚	利 马			
		布宜诺斯艾利斯	西班牙港			
		利 马	圣何塞			
		墨西哥	圣地亚哥			
		西班牙港				
		圣何塞				
		圣地亚哥				
其 它				华盛顿特区 ⁷		纽 约 ⁸

¹ 体面劳动技术支助工作队。² 设在工业化国家的各局。³ 联络官，代表。⁴ 将于 2011 年审议的国家覆盖情况。⁵ 直接向劳工局长报告。⁶ 通过负责标准的执行主任(ED/NORM)报告。⁷ 向劳工局长报告。⁸ 通过伙伴关系及发展合作司向劳工局长报告。