



理事会

第 320 届会议，2014 年 3 月 13-27 日，日内瓦

GB.320/PFA/3

计划、财务和行政管理部分

计划、财务和行政管理分项

PFA

日期：2014 年 2 月 19 日

原文：英文

第三项议程

战略政策框架

文件的目的是

邀请理事会决定是否向其 2014 年 11 月份会议提交涉及在 2018 年开始与四年周期保持一致之前的 2016-17 两年过渡期的一份新战略计划，并将这一计划列入 2016-17 两年期计划和预算草案中(见决定草案第 19 段)。

相关的战略目标：所有四个战略目标和治理、支持和管理。

政策影响：理事会的指导将使新战略计划的准备有据可依。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的决定行动：取决于理事会的指导。

需采取的后续行动：劳工局将被要求根据理事会的指导采取相关行动。

作者单位：战略规划和管理司(PROGRAM)。

相关文件：理事会文件 GB.319/PFA/2；GB.306/PFA/12/2；GB.306/PFA/ICTS/1；GB.306/PFA/12/3；GB.306/TC/1；GB.310/PFA/4/1(Rev.)。

引言

1. 继 2013 年 10 月理事会就有关制定新战略计划的步骤进行初步讨论之后，¹ 理事会第 319 届会议通过了以下成果：

理事会希望在第 320 届会议(2014 年 3 月)上在劳工局提交文件的基础上进一步考虑有关新战略政策框架的问题，该文件将提供有关向四年期战略计划转变及与联合国建议周期保持一致的进一步信息。²

2. 本文件提供了有关准备新战略文件所需解决的主要问题的进一步信息。

一个四年周期

3. 联合国大会已经正式要求所有基金会和计划署采取四年期全面政策审查(QCPR)规划和报告周期，并鼓励专门机构也这样做。在联合国 19 个实体中，已经有 11 个实体将其战略计划调整到与四年期全面政策审查周期一致。³ 当前的四年周期是 2014–17 年，之后是 2018–21 年。鉴于国际劳工组织现有战略政策框架 2015 年到期，它将能够从 2018 年开始与四年周期保持一致。

过渡性安排

4. 为了与下一个四年期全面政策审查周期保持一致，国际劳工组织将必须为 2016–17 两年期做出过渡性安排。这意味着 2016–17 两年期计划和预算将基于一个新的、专门为这两年期制定的过渡性战略框架。2017 年国际劳工组织将需要通过一个适用于 2018–21 年四年期的新战略计划。这方面的准备工作将必须在 2016 年开始。
5. 制定一个战略计划要求一个机构对在规划期内所要取得的关键结果加以确定，制定能够取得这些结果的战略，并且动员所有的资源来实现这些结果，同时还需要能够对于绩效进行客观评价的有力的绩效指标。

当前战略政策框架的经验教训

6. 在 2010–15 年战略政策框架下，国际劳工组织将所有工作男女享有体面劳动确定为总体目标，分为就业、社会保护、社会对话和工作中的权利四个战略目标，并进一步细分为 19 个成果，这些成果都有相关指标、衡量标准和目标。在这方面有以下经验教训：

¹ 理事会文件 GB.319/PFA/2。

² 理事会文件 GB.319/PV/Draft，第 606 段。

³ 这其中包括联合国儿童基金会(UNICEF)、世界粮食计划署(WFP)、联合国粮食和农业组织(FAO)、联合国开发计划署(UNDP)和联合国人口基金会(UNFPA)。

- 一个作为适用于整个国际劳工组织的共同管理工具的统一战略框架的价值；
- 将成果表达为宽泛的目标会带来衡量方面的困难；
- 成果越多，在实施和报告过程中就会产生越多的协调问题，造成支离破碎的风险；
- 在有相对较大数量记录结果的情况下，产生了如何通过最佳方法将国家结果进行汇总以更好衡量总体进展的问题；
- 取得深入和大规模结果的能力取决于这三种能力的结合，即. 坚实的分析基础、与国家、地区和全球机构之间经过考验的伙伴关系，及有力的实施战略；和
- 鉴于 2014–15 两年期计划和预算将八个至关重要领域(ACIs)列为重点工作，对于数目较少的侧重于当前问题的重要结果领域，理事会表达了强有力的支持。在任何新的战略计划中都应采取这一方式。

确定一套已修订成果

7. 一系列的政策导向和驱动因素可以对确定未来规划期的一套成果提供指导，包括：

- 国际劳工组织的根本，从章程中所包含的社会正义目标到 1998 年工作中的基本原则和权利宣言，2008 年关于争取公平全球化的社会正义宣言和国际劳工标准；
- 近期国际劳工大会的决定和结论，包括青年就业和社会保护底线，及周期性议题讨论；
- 局长 2013 年 6 月与大家分享的七项一百周年倡议；
- 地区会议和近期体面劳动国别计划 (DWCP)所确定的地区和国家重点工作；
- 劳动世界所面临的关键挑战，包括国际劳工标准实施、就业质量和数量、可持续企业、技能和劳动力市场、技术、非正规性和很多其他挑战；
- 全球和地区议程制定导向，例如联合国后 2015 年发展议程和地区议程，这些都强调了就业和社会保护政策在减少贫困方面的作用；
- 国际劳工组织通过与三方成员之间的合作来实施主要计划的能力，包括动员资源，与国家、地区和全球机构的重要伙伴关系；
- 国际劳工组织对于劳动世界所面临的当前和未来的趋势进行高质量分析以便使全球、地区和国家层面的政策讨论有据可依。

确定战略计划的备选方案

8. 方案一：围绕所确定的 2014–15 两年期八个至关重要领域建立一个过渡性战略计划，将这八个领域作为成果。这些领域来源于 2010–15 年战略政策框架成果清单，但是

引入了新的、更加一体化的可产生重要影响的工作方式。因此非常值得再用两年时间从这一方式中获得经验。

9. 方案二：与以上方案相同，但是如果理事会基于进一步的考虑，决定重新研究当前的至关重要领域清单或者调整一个或几个领域的主题，将在对现有至关重要领域清单进行修改的基础上确定战略计划。
10. 方案三：准备一套新的包括相关绩效衡量框架的成果。
11. 从进一步投入的角度来看，第一方案最不费力，而第三个方案需要费很大力气，第二个方案介于两者之间。所有的三个方案都需要制定一个新的绩效衡量框架。

衡量国际劳工组织绩效

12. 国际劳工组织在以结果为基础的管理方式方面已经取得了进展，这已深深植入其计划制定和报告文化中。尽管如此，仍然有需要进一步改进的领域。以下是四个这样的领域：

- 追踪整体进展。全球性机构倾向于通过一个或两个指标来追踪整体进展情况，例如联合国和世界银行的极度贫困指标，联合国儿童基金会(UNICEF)的婴儿死亡率指标或者联合国粮农组织(FAO)的饥饿指标。国际劳工组织的总体目标仍然是推动所有男女享有体面劳动机会。在这一方面，如何确定少量指标以追踪整体进展一直都是一个挑战，这些指标应当与所取得结果的深度、质量和性质相关。体面劳动指标方面的近期工作已取得一些进展。
- 国际劳工组织目前通过每一个成果下的指标来衡量各个国家所取得结果的数量。这产生了两个数字：一个是已取得其目标结果的成果数目，另一个是结果的总数。通过指标来衡量国际劳工组织国家层面工作结果符合联合国标准。但是，这些结果的总和(比如说完成了 85%或者 115%的目标，或者完成了超过 800 个国家结果)并没有很好体现所完成结果的深度、质量和性质。这对解释国际劳工组织整体绩效可能会带来困难。
- 一些由国际劳工组织所交付的产品和服务 (全球和地区产品和服务)都没有进行衡量，尽管向它们划拨了国际劳工组织资源。例如 2012–13 两年期计划实施报告列出了每一个成果中“最重要的产出”。最好能对所有资源的使用进行充分描述。
- 每一个成果都应该有一个到三个指标，说明风险，假定因素和基线。这些指标应当从量和质的角度衡量国际劳工组织交付的产出对实现一个期待结果所做贡献的程度，不管产出是单独还是与其他机构共同完成的。

战略计划和国际劳工组织外地办事处改革

13. 新战略计划需要充分考虑在改革进程背景下目前正在进行的外地办事处审评可能带来的变化。战略计划应当特别澄清交付国家结果的责任，或交付全球和地区产品和服务的责任，以便确保协调一致。
14. 同样地，最好能够澄清体面劳动国别计划作为国际劳工组织国别计划工具的作用以及实施国别计划成果的责任。

治理、支持和管理战略

15. 2010–15 年战略政策框架追踪了两个关于资源使用和治理的“治理、支持和管理”成果，这是由五个以结果为基础的管理战略的成就所支持的，包括人力资源战略、⁴ 信息技术战略、⁵ 知识战略、⁶ 技术合作战略⁷ 和评估战略⁸。可能需要根据已取得的成就和从局长改革计划中可获得的经验来对这些成果和战略进行重新研究。应当特别关注国际劳工组织支持服务的有效运行。

下一步工作

16. 根据理事会此前的指导和以上所列出的考虑，2014 年 6 月之前可以准备一份战略规划纲要，在国际劳工大会期间就此进行非正式磋商。同时也将开始 2016–17 两年期计划和预算草案的初步准备工作。
17. 2014 年 11 月理事会将对 2016–17 两年期计划和预算草案和新的过渡性战略计划进行预审。
18. 局长 2016–17 两年期计划和预算草案将包含过渡性战略计划并将于 2015 年 3 月提交给理事会。

决定草案

19. 理事会要求局长：

- (a) 向第 322 届理事会(2014 年 11 月)提交 2016–17 两年期过渡性战略计划草案供理事会考虑；和
- (b) 将 2016–17 两年期过渡性战略计划列入局长 2016–17 两年期的计划和预算草案中。

⁴ 理事会文件 GB.306/PFA/12/2。

⁵ 理事会文件 GB.306/PFA/ICTS/1。

⁶ 理事会文件 GB.306/PFA/12/3。

⁷ 理事会文件 GB.306/TC/1。

⁸ 理事会文件 GB.310/PFA/4/1(Rev.)。