

议程项目 10.5

2023–2027 年人力资源战略

增补件 2

教科文组织工会（STU）的意见

根据《教科文组织人力资源手册》第 9.2.E.7 条，教科文组织工会就总干事的报告提出意见。

1. 教科文组织工会（STU）请会员国考虑已在执行局第二一七届会议上提交的关于《2023–2027 年人力资源管理战略》的详细意见（见第 217 EX/4.IV.C Add. 号文件，为便于参考，下附该文件全文）。在此基础上，考虑到提交大会的战略文件作出了某些修改，以及一些新的背景因素，**我们想提出几点补充意见。**
2. 教科文组织工会注意到，附件 IV 中关于“截至 2023 年 1 月 31 日按地点（总部和总部外）和部门分列的编外人员”表格，已不再载列于提交给大会的人力资源管理战略版本。教科文组织工会希望指出，第 42 C/49 号文件中的统计数据截至 2023 年 1 月，其中显示有 2 319 名工作人员（占总人数的 49%）和 2 438 名编外人员（占总人数的 51%）。然而，值得注意的是，在每年计划实施的中期，这些数字变化很快：短短 6 个月之后，人力资源管理局网站公布了 2023 年 6 月的数据，其中显示该时期工作人员数量维持在 2 311 人（占总人数的 42%），而编外人员大幅增至 3 154 人（占总人数的 58%）。



3. 教科文组织工会对如此迅速的变化感到震惊，并一再呼吁深入研究这种转变如何对本组织作为专门机构的未来和运作、不同合同安排之间的不平等以及在这种不断变化的背景下担任国际公务员的意义产生影响。节省和灵活性不应成为指导我们开展这场复杂变革的唯一准则，教科文组织工会只能重申愿意积极推动对这一问题的任何深入思考。

4. 在下文附件第 14 段中，教科文组织工会尖锐指出：“在申诉委员会的听证会上，工作人员事实上得不到律师的支持（因为本组织以外的人士不得出席这一会议），而管理层则可以在内部律师团队的支持下为自己辩护。”教科文组织工会再次呼吁在这方面作出彻底改变，而联合国联合检查组最近关于“**审查联合国系统各组织工作人员可用的内部庭前阶段上诉机制**”的报告（JIU/REP/2023/2）所提出的结论和建议为此提供了有力支撑。该报告认识到，“那些继续对其工作人员自由且不受限制地选择法律顾问的可能性加以限制的组织，应毫不拖延地对其监管框架作出调整”，因此建议（建议 7）“**尚未采取此类行动的联合国系统各组织的行政首长应在 2025 年之前，调整其组织的监管框架，并取消对其工作人员在内部司法程序中的法律代表的所有限制，以便让工作人员可以自由且不受限制地选择自己的法律顾问**”。

5. 因此，教科文组织工会要求尽快修改申诉委员会条例，以便纳入一项规定，允许工作人员获得合格的法律援助。这种调整不仅是最终使内部司法系统更加公平和公正的一个契机，而且也将有助于提高效率和降低成本。



执 行 局
第二一七届会议

巴黎，2023年10月6日
原件：英文

临时议程项目 4

执行局和大会往届会议通过的决定和决议的落实情况

第 IV 部分

人力资源问题

增补件

教科文组织工会（STU）的意见

概 要

C. 《2023-2027 年人力资源管理战略》

根据《教科文组织人力资源手册》第 9.2.E.7 条，教科文组织工会就总干事的报告提出意见。



A. 一般性意见

1. 教科文组织工会（STU）欢迎新的《2023–2027 年人力资源管理战略》，承认为考虑内部监督事务处对《2017–2022 年人力资源战略》的评估结果所作的努力，以及通过与所有相关利益攸关方的广泛磋商收集意见所作的努力。教科文组织工会以建设性和积极主动的精神参加了此次磋商。然而，令教科文组织工会感到遗憾的是，对青年教科文组织等一些利益攸关方提出的建议缺乏深入的磋商、后续行动和反馈。
2. 针对这一宏伟战略的实施工作在很大程度上取决于人力资源管理局自身为此可支配的财务和人力资源这一情况，教科文组织工会再次表示关切。在本组织的可用资源不断减少的情况下（按实值计算），相关工作可能成为一纸空文，从而催生更多的挫折感，而不是改善工作人员的福祉和绩效。支持类似的持续变革进程（包括总部外改革），提供充足的辅导、培训和能力建设机会，开发和实施现代化的数字人力资源解决方案和系统，这些工作都需要适当资源，而这些资源目前并不存在。
3. 教科文组织工会欢迎拟议《2023–2027 年人力资源管理战略》草案所声明的以下原则：加强人力资源管理在确保透明度和遵守招聘规章制度方面的作用，并继续加强内部司法系统。
4. 在这方面，教科文组织工会关切地注意到，关于在招聘过程中确保遵守现行工作人员条例、细则和行政规定的当前机制存在局限。教科文组织工会尤其感到遗憾的是，任用审查委员会的建议对违规情况不具约束力，因为其建议仅具有咨询性质。

B. 具体意见

面向全体员工的战略

5. 教科文组织工会赞赏新的人力资源管理战略有意重点关注教科文组织工作人员队伍的新现实，即 51% 以上的员工属于“编外人员”，“确保在适用人力资源政策和程序、适当的报酬和服务条件以及获得学习机会和职业支持方面的公平和公正，特别是对长期服务的人员”。
6. 教科文组织工会赞赏为改善编外人员的合同安排所作的努力，但仍遗憾地指出，编外人员的实际权利和义务缺乏清晰界定，他们往往不仅对在编工作人员的能力和职能进行补充，

而且还承担与行政和计划执行有关的关键任务职能（在总部外尤其如此），而当这些合同安排失去其临时性质并事实上长期维持时，就更是证明了这一点。

7. 教科文组织工会期待着继续与管理层进行对话与合作，以进一步改善我们编外同事的工作条件，特别是迫切需要适当社会保险和医疗保险的总部外服务合同持有者的工作条件。在这方面，教科文组织工会欢迎本组织努力探索为总部外服务合同持有者提供一项全球医疗保险计划。

8. 教科文组织工会还要求向这些编外人员特别是总部外的编外人员提供更好、更清晰的信息，说明相较教科文组织的在编工作人员，他们有哪些实际权利和义务以及职业前景。这两个群体在权利和义务方面是不同的，他们在教科文组织的期待和职业前景也不一样。在实施新战略时，应特别注意在这方面的总部外的管理人员进行培训和监测，并向编外人员提供具体的职业支助机会。如果说，如内部监督事务处关于《2017–2022 年人力资源战略》的报告所述，定期任用的工作人员尚在等待这样的机会，我们不清楚将如何在新的《2023–2027 年人力资源战略》下满足教科文组织全体员工的需求。

加大力度支持总部外业务的战略

9. 从人力资源管理的角度为总部外业务提供更多支持，应在与第 217 EX/4.III 号文件中提出的总部外网络重组相契合的情况下进行。令人遗憾的是，重大的结构性改革再次受到有限的可用财务资源的条件限制，从而阻碍了教科文组织真正的战略性变革，以及向更加以总部外为中心的办法的转变。要完善教科文组织总部外办事处的健全行政和财务管理，不是仅在 42 C/5 中预计增设几个职位就可以解决的。教科文组织工会欢迎这一提案，认为这只是第一步，并强调迫切需要作出重大努力，开展有针对性的能力建设，以弥补我们大多数总部外办事处存在的结构性缺陷。

10. 正在进行的变革还需要对管理人员和计划干事进行适当程度的培训和辅导，在许多情况下，他们的任务和职能将发生根本性的变化（从为一个地区服务到为数量有限的几个国家服务，从执行一个特定的项目/计划到负责整个活动领域，反之亦然）。必须为支持这种可视为职能流动的进程确定充足的资源。

11. 对一些同事来说，这一变革也意味着地域流动，在这方面，教科文组织工会希望下一次地域流动工作能够服务于这一总部外改革进程。教科文组织工会承认，2021/2022 年进行的第二轮地域流动与上一个周期相比有所改善。然而，流动周期为已经达到正常任职期限的人员提供的机会仍然十分有限，特别是在总部外，那些真正应该流动的人往往长期在原地留任。从总部外调至总部仍然非常困难，因此总部工作人员担心调到总部外后不再可能调回总部。需要彻底打破这个循环：地域流动是为联合国服务的一个条件，但生活的规划和可预测性是人类福祉的一个条件。人力资源管理局应确保所有工作地点都遵守正常任职期限，使教科文组织的工作人员及其家属能够相应地规划和安排其职业和个人生活。在这方面，教科文组织工会再次遗憾地指出，地域流动（战略性目标 4，关键目标 III）与员工队伍规划（战略性目标 1，关键目标 I）之间没有直接建立联系，如果这样的联系得以建立，会使工作人员和各部门调动起教科文组织履行其职责所需的技能和能力。

促进和维护多样性、公平和包容原则的战略

12. 教科文组织工会赞赏在性别均等、道德操守承诺和行为准则方面取得的进展。然而，教科文组织女性的玻璃天花板几年来一直处在 P-4 一级，教科文组织工会在这方面没有看到任何重大进展。升至 P-5 及以上职级的女性比例仍旧很低。迄今为止，人力资源管理战略还不够成功，需要采取更加积极主动的方法，例如确保在招聘过程中切实推进这一优先事项。

13. 教科文组织工会欢迎本组织促进多样性和包容性的承诺，并愿意在这方面与管理层合作。然而，当务之急是，即使财务资源非常有限，也要确定一些具体的干预措施，将这一承诺转化为实际行动。教科文组织已经开展了一些涉及青年以及男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者同事的举措，这可以成为一个有效的起点，进一步集体思考如何有效维护本组织的这些核心原则。

14. 教科文组织工会欢迎关于加强内部司法系统的声明，并将乐于与管理层合作，减少申诉委员会待审案件的数量。与此同时，教科文组织工会深为关切地注意到，在确保内部司法系统符合公平程序的原则方面，还有很多地方需要改进。例如，在申诉委员会的听证会上，工作人员事实上得不到律师的支持（因为本组织以外的人士不得出席这一会议），而管理层则可以在内部律师团队的支持下为自己辩护。

需要投资的宏伟目标

15. 教科文组织工会完全赞同所述的指导原则，即“宏伟的目标需要投资”。教科文组织工会欢迎管理层为制定公平和包容的带薪实习计划所作的努力，并响应我们的青年同事关于立即采取过渡措施的上述呼吁。

16. 与此同时，教科文组织工会对着力持续升级本组织的人力资源系统以及为此投入的预算表示关切，这方面的工作收效甚微，内部监督事务处对上一份人力资源战略的评估也承认了这一点。与其继续购买昂贵的软件，不如划拨更多资源为工作人员提供真正的学习机会，使其实现专业和职业发展，让他们具有或保持与外部候选人竞争的能力。

实现战略性目标 1——关键目标 I：“打造一支能够切实履行教科文组织任务的高素质人才队伍”

17. 教科文组织工会完全赞同，教科文组织只有在世界各地拥有一支技能纯熟且工作出色的工作人员队伍，才能履行其职责。职业发展机会对于调动教科文组织工作人员的积极性至关重要，因此，建立内部人才库（包括领导人才库）确实是一项有意义的举措，可以帮助同事实现职业发展，发挥新的作用、履行新的职能。这将使获聘的内部候选人数量较外部候选人大幅度增加。

18. 如上文第 9 和第 10 段所述，终身学习和专业培训是实现这一目标的必要条件，而且这不能仅限于内容主要为语言、行政、安保或人力资源管理的在线资源。在教科文组织这样一个任务如此广泛的专门机构中，一支技能纯熟且工作出色的员工队伍也需要在更多的计划领域更新知识，以保持竞争力和积极性。

实现战略性目标 1——关键目标 II：促进问责的组织文化

19. 教科文组织工会多次呼吁加强管理人员的问责文化。让教科文组织的工作人员有机会评估主管人员在人员管理方面的绩效，对于改善本组织的总体绩效和问责文化至关重要。教科文组织工会认识到，实施一个范围更广泛的 360°反馈计划第二阶段或可助力实现这一目标，但条件是在遴选参与这项工作的同事特别是下属的过程中，确保透明和客观。

20. 教科文组织工会同意，一方面需要为主管人员提供管理绩效不佳和冲突问题的工具和方法，但另一方面也需要认可超出预期的优异表现，使工作人员全身心投入、积极进取。在更广泛的层面，应鼓励主管人员并使其具备促进职业发展和成长的能力。

实现战略性目标 3——关键目标 I：提高本组织的敏捷性和灵活性

21. 教科文组织工会呼吁管理层继续切实采取措施，使教科文组织成为一个更加灵活且更加家庭友好型的组织，这对工作人员的福祉至关重要。应在总部确保这一点，也要特别关注总部外的同事，特别是在地域流动的框架内，人力资源管理局应尽最大努力确保工作人员及其家属的顺利流动，例如在伴侣寻找工作机会、子女入学和适应新环境方面提供支助。

实现战略性目标 4——关键目标 I：安全和健康的工作环境

22. 教科文组织工会感到遗憾的是，联检组 2022 年进行的联合国全系统健康调查的结果发布太迟，无法正式作为制定新的人力资源管理战略的基准。这项调查提供了关于教科文组织工作人员身心健康的最新、详细和有统计意义的的数据，并与其他联合国机构进行了比较。调查显示，教科文组织在这方面的评分不高，近 40% 的工作人员表示工作压力大。

23. 联检组于 2023 年发布了关于“审查联合国系统各组织的心理健康和福祉政策和做法”的报告，其中载有重要的建议，教科文组织工会非常乐意与人力资源管理局和管理层一起审查这些建议。为此，教科文组织工会希望建议成立一个工作组（或在教科文组织职业健康与安全咨询委员会的框架内？），以解决这次调查中强调的许多问题，共同探讨解决问题根源的可能办法，从而进一步指导人力资源管理战略的实施和更新。

实现战略性目标 4——关键目标 II：积极和建设性的工作人员—主管人员关系

24. 令教科文组织工会感到关切的是，目前的战略没有提到任何投诉或申诉机制，而是侧重于管理人员在培养问责文化方面的作用，并呼吁采取行动“使主管人员能够管理绩效不佳和冲突问题”。为建立“积极和建设性的工作人员—主管人员关系”，冲突的预防和解决似乎只是作为一个自上而下的问题加以考虑和管理。在绩效评估方面，总部和总部外的所有工作人员都应享有接受公平和平衡审核的同等权利，若总部外工作人员的直接上司是办事处主任/负责人，应确保该工作人员有权让二级审核员参与。

25. 教科文组织工会将继续监测新战略在这方面的实施情况，以确保目前的程序在绩效评估、调解、早期预防和冲突管理方面为总部和总部外的所有工作人员提供平等的权利和工具。建立安全和健康环境还源于可以确信，如果有必要，可以针对管理人员和工作人员的行为进行问责。

26. 在这方面，教科文组织工会对道德操守顾问及其团队在新的《道德行为手册》方面所做的工作表示赞赏，工会为该手册的编写作出了贡献。教科文组织工会愿与道德操守顾问合作，将手册广为传播，并作为培训参考资料加以使用。

实现战略性目标 4——关键目标 III：支持职业发展

27. 职能和地域流动计划是弥补本组织部分弱点的关键，如平均任职时间长或大量工作人员超过了正常任职期限（SDA），这些都是教科文组织长期存在的行政问题。建立“新领导力发展计划”的想法令人鼓舞，它能够为工作人员提供职业前景和动力，教科文组织工会希望予以鼓励。短期派任（STA）支持快速部署实施计划所需的技术熟练的人力资源，也可作为让工作人员为流动做好准备的好方法，使他们有机会体验新的任务和职能，从而更好地引导他们作出职业决定。但是，只有在有效性、公平性和透明性等关键原则能够得到遵守和确保的情况下，才应批准短期派任。

附件 III

28. 教科文组织工会欢迎关于通过调解、谈判和仲裁解决涉及编外人员争端的声明。然而，教科文组织工会希望强调，调解和谈判不具有法律约束力。只有仲裁才具有法律约束力。为加快仲裁，教科文组织工会要求管理层强化申诉委员会秘书处，以简化仲裁案件的审议。

29. 教科文组织工会强调，由于编外人员固有的临时性，涉及编外人员的争端很有可能在他们从本组织离职后才能解决。

C. 结论

30. 教科文组织工会希望通过本增补件提请会员国和管理层注意几个需要认真考虑和持续努力的关键领域。正如过去一年所表明的那样，教科文组织工会一如既往地致力于以协作和建设性的方式与管理层合作，以有效实施新的 2023–2027 年人力资源战略，确保工作人员的权利得到尊重和保护。我们相信，通过继续关注这些重要问题，我们可以为包括工作人员和编外人员在内的所有相关人员创造一个更加公平、高效的工作场所。