



联合国教育、
科学及文化组织

执 行 局

第一八六届会议

186 EX/30 Partie I

巴黎，2011 年 3 月 21 日
原件：法文

临时议程项目 30

外聘审计员新完成的审计

第 I 部分

关于教科文组织统计研究所的审计报告

概 要

根据《财务条例》第 12.4 条，外聘审计员提交其关于教科文组织统计研究所的审计报告。



联合国教育、科学及文化组织
外聘审计员



对教科文组织统计研究所的审计

综 述

1. 统计研究所（下简称研究所）的财务状况十分宽裕。研究所利用自愿捐款资金增加的机会建立了相当数量的储备基金，致使它近三年以来一直在努力压缩它们的规模。为实现压缩的目标，研究所已暂停了募资活动，同时亦大大提高了开支的力度。
2. 此项增加开支举措主要裨益于计划的执行，研究所行政开支仍保持原有水平。研究所的行政管理状况是令人满意的。尽管如此，我们还是就支付给外设办事处的预付款、电脑系统维护保养费以及个人顾问人员合同的使用等方面提出了一些建议。
3. 研究所工作人员数量增长很快，现已达到 109 人。研究所招聘的人员主要是合同人员。2007 年以来，研究所启动了一个将一些由有期限的聘用合同(EDL)人员担任的负责职位转换为固定期限职位的进程。此举可使研究所能按人力资源手册中的规定，把有期限的聘用合同(EDL)仅用于为满足中期性业务活动开展的需要方面。
4. 研究所财务状况的改善使它得以着手把它的活动扩展到教育以外的其它领域。中期战略为此确定的相关项目的付诸实施，提高了研究所为科学、文化和传播部门提供服务的水平。
5. 为了支持遇到特定问题的发展中国家开展统计工作，研究所在非洲、亚洲、中东和美洲地区都设立了工作组。
6. 研究所的出版物数量依然很少，平均每年出版六种刊物或书籍。它编撰了数量众多的其它类型的文件，发表在它的网站上。但是这个网站受它仍使用的老界面接口的影响，使人们很难便捷地找到相关的信息。总体上说，研究所现行的宣传策略不能使它获得足够的可视度，充分地外界所了解。启用一个新的互联网站将能使研究所和教科文组织的网站实现更好的整合，而制定一项新的宣传策略也将使研究所能更多地政治决策者所了解。
7. 研究所通过积极地与重要的国家和国际性统计机构，特别是发展中国家的机构合作，在它的业务领域里发挥着推动者和协调者的作用。

目 录

I. 引言	1
II. 研究所的财务状况	2
A. 2000 年以来财务状况的变化情况	3
B. 研究所的预算结构	4
III. 行政事务和会计管理	5
A. 租金	6
B. 合同	6
C. 向《国际公共部门会计标准》（IPSAS）的过渡	7
D. 关于安哥拉预算外项目开支的付款方式	7
IV. 信息网络的安全问题	8
V. 人事问题	8
A. 不断增长的工作人员队伍	8
B. 个人顾问聘用	10
VI. 研究所实施的项目	11
A. 各部门的预算分配	11
B. 能力培养	12
C. 科学、文化与传播	14
VII. 传播战略	14
A. 互联网站	14
B. 出版物	15
VIII. 统计研究所的定位	16
A. 统计研究所和教科文组织	16
B. 统计研究所和其它国际组织	16

I. 引 言

1. 研究所概况

8. 教科文组织统计研究所成立于 1999 年¹。它的章程由教科文组织大会通过²。研究所的《任务是提供教育、科学、文化和传播方面的统计资料，为会员国决策提供方便并促进教科文组织各主管领域里的民主讨论。》³。

9. 研究所享有《实现其各项目标所需的职能自主权》⁴。研究所设有一个由 12 名理事组成的理事会。其职能是：

- 《在大会确定的框架内批准研究所各项活动的总政策和性质》；
- 《提出制定计划的指导原则，包括说明总预算和计划中各个优先事项的平衡》；
- 《[...]，审查和批准所长制定的计划和预算》；
- 《审查由所长制定的关于研究所的活动和全年开支的年度报告和其它报告》；
- 《向执行局和大会提交关于研究所活动的年度报告》；
- 《就任命所长的事宜向总干事提出建议》⁵。

10. 研究所的收入应记入《总干事设立的特别账户》⁶。这个特别账户以及研究所的预算按照教科文组织财务条例和特别账户财务条例管理。特别账户条例规定理事会《可以要求将研究所的年度帐目提交教科文组织的外聘审计员进行审查》⁷。理事会没有要求外聘审计员进行年度审查。

1 第 30 C/43 号决议（1999 年 11 月）。

2 第 30 C/44 号决议。

3 统计研究所章程第 III 条。

4 统计研究所章程第 II 条。

5 统计研究所章程第 V 条。

6 统计研究所章程第 IX 条。

7 统计研究所财务条例第 VIII 条。

2. 对研究所的审计

11. 2007 年内部监督办公室曾撰写了一份关于研究所的评估报告。审计员已经了解此报告⁸内容。

12. 审计范围是 2008--2009 年以及 2010 年上半年的活动。审计重点是能力培养和在科学、文化和传播领域的活动等两方面内容。研究所在这两个方面的开支在过去三年里有着明显的增加。能力培养是 2008--2013 年中期战略的计划工作重点 3，而加强科学、文化和交流的统计工作则是它的第 3 优先事项。

13. 审计组主要与研究所所长、理事会主席以及研究所各部门负责人进行了晤谈。审计组感谢研究所工作人员的合作。它所做出的初步结论均与研究所交换过意见。

II. 研究所的财务状况

14. 我们需要从相对长的时期里来观察研究所的财务状况。

表 1. 研究所 2000 年以及 2005--2009 年期间的财务状况（千美元）

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
收入						
自愿捐款	936	3 257	4 767	8 685	8 881	8 661
创收性活动	-	-				
教科文组织拨款	3 395	4 510	4 510	4 510	4 510	4 510
收到资金总额	4 332	7 767	9 277	13 195	13 391	13 171
其它收入总额	15	231	376	747	-52	706
收入总额	4 347	7 998	9 653	13 942	13 338	13 877
支出						
支出总额	2 770	8 910	9 624	10 178	10 412	12 507
收支相抵盈余/缺口	1 577	-913	28	3 764	2 926	1 370
以前财政年度承付款结余	22	358	158	32	40	152
对以前财政年度的调整	-	7				
对储备基金和资金结余的其它调整	53	-61	-11	-	-36	-87
财务期末的盈余和稳定储备金	2 084	4 222	4 398	8 194	11 125	12 560

资料来源：统计研究所

8 《对教科文组织统计研究所的评估报告》：内部监督办公室/EVS/PI/73，2007 年 2 月。

A. 2000 年以来财务状况的变化情况

1. 2000 年至 2005 年期间的财务状况紧张

15. 2000 年至 2004 年期间教科文组织每年给研究所的财政补贴是 340 万美元，2004 年提高到 450 万美元，从那以后就基本稳定在这一水平上。2000 年和 2003 年都出现了较大的盈余。但总体上看，研究所的财务状况在这一时期是处于紧张状态。例如，尽管提高了教科文组织财政拨款的数额，研究所 2005 年还是出现了近 100 万美元的资金缺口。鉴于这种情况，研究所理事会要求它提高自愿捐款的数额。

2. 2007 年以后储备金数额大幅度增加

16. 研究所当时制定并实施了一项新的融资政策，从而使筹到的自愿捐款数额比以前增加了一倍。在 2002 年至 2005 年期间，自愿捐款的水平为平均每年 350 万美元左右。在 2006 年这一数额达到了 470 万（+34 %），然后在 2007 年又达到 870 万美元（+85 %），此后就稳定在这一水平之上了。⁹

17. 研究所没有预见到自愿捐款会出现如此大幅增长的情况。它的各项储备基金¹⁰数额在 2006 年至 2007 年期间翻了一番，从 2006 年 12 月 31 日的 290 万美元增加到 2007 年 12 月 31 日的 690 万美元。这一数额到 2009 年底进一步增加到 1,090 万美元。

18. 导致储备基金这种超速增长的主要有两个因素：

- 研究所由于在人员招聘方面的困难和项目延期等原因，在完成预算支出计划方面遇到困难。初始支出计划的执行率 2008 年为 88 %，2009 年仅为 80%¹¹。
- 收入数额总是高于研究所的预测数额，即使研究所在 2008 年后暂停了融资活动的情况下也依然如此。这里要指出的是，研究所只是在得到自愿捐款的正式认可后才将其计入自己的预测数内。

⁹ 我们注意到 2010 年的募资水平稍有降低，为 750 万美元。（经理事会政策和计划委员会 2010 年 6 月认可的预测值）。

¹⁰ 这些数字不包括根据研究所财务条例第 6 条设立的为支付停职补贴及其它相关费用而建立的储备基金数额。

¹¹ 以预算期内调整后的预算安排计算，这个比例分别为 88.4 %（2008 年）和 89 %（2009 年）。

19. 总的说来，虽然理事会通过的预算要求减小储备基金的规模，但储备基金金额在 2008 和 2009 两个财政年度依然出现了增长。截至 2009 年 12 月 31 日，研究所储备基金总额相当于它十个月的开支额。

表 2. 2008 年和 2009 年初始预算的执行率（千美元）

	2008 年初 始预算	2008 年预算 执行额	执行率	2009 年初始 预算	2009 年预算 执行额	执行率
支出	11 770	10 412	88%	15 620	12 507	80%
收入	9 711	13 338	137%	12 318	13 877	113%
决算盈亏	-2 059	2 926		-3 302	1 370	
年初时的储备 金数额	3 367	6 927		6 414	9 665	
年末时的储备 金数额	1 302	9 665		3 003	10 975	

资料来源：外聘审计员

3. 有关 2010 年财务形势的初步数据

20. 研究所 2010 年预算再一次以减少 400 万美元储备资金的假设目标为基础进行编制。为实现这一目标，研究所需把它的财政支出水平提高 25%。根据研究所 2010 年 6 月向政策和计划委员会提交的预测值来看，如果后来不出现收入好于预期的情况，这一支出目标可能正在实现之中。

B. 研究所的预算结构

1. 支出：管住了管理费

21. 虽然研究所的支出自 2003 年以来增加了一倍，但它的管理费开支相对来说基本保持平稳状态¹²。管理费在研究所总开支中所占比重也因此而从 2003 年的 28%降至 2009 年的 16%；预计在 2010 年可进一步降至 14 % 左右的水平。

¹² 外聘审计组把有关一般行政事务和信息通信业务的预算开支均归入管理费项下。

2. 多年期不指定用途捐款

22. 研究所制定的融资政策遵循三项基本原则：捐款应为多年期捐款、捐款应是对研究所正常计划预算的补充、每年向出资者提交的报告内容应尽可能接近向理事会提交的报告。

23. 2009 研究所收到的捐款中仅有 16.3 %是预算外资金并指定用于特定项目（在总额 860 万美元中有 140 万美元属此类）：

- 加拿大国际开发署（ACDI/CIDA）指定用于约旦的扫盲评估和监测计划（LAMP）的捐款；
- 欧盟指定用于安哥拉的教育管理信息系统（EMIS）项目的捐款。

世界银行的捐款（180 万美元，占自愿捐款总额的 20.9 %）也是一项预算外捐款。它的用途也有所指定，但不是针对具体项目，而是指定用于由《教育指标和数据分析》和《数据处理和信息化标准与服务》两部门负责执行的活动。

24. 其它自愿捐款（540 万美元）都是多年期¹³ 并用来补充正常计划预算的。这种性质的捐款使研究所在管理上获得了很大的灵活性，使它可以在执行中对资金进行调配有了比较大的余地。不过英国国际开发部还是要求把它向正常计划的捐款用于研究所开展教育统计方面的活动¹⁴。

III. 行政事务和会计管理

25. 对行政事务和会计事务管理的审计在有些账户上一并进行，这样能更好把握研究所账户管理的健康状况。

¹³ 2008–2011 荷兰的捐款；2008–2010 英国国际开发部的捐款；2008–2012 加拿大国际开发署的捐款。

¹⁴ 见《国际开发部与研究所协议备忘录》第 2 段。

A. 租金

26. 研究所 2009 年为租用蒙特利尔大学位于 Decelle 大街的一栋 1900 m² 大楼每月支付 33,770 加元 (CAD) 的租金，为位于玛丽王后小道的一座 645 m² 的楼房支付 5,790 加元租金。后者是蒙特利尔大学从一家商业租房公司租下，又转租给研究所的。按面积算，Decelle 大街的大楼租金为每平方米 213.28 加元，玛丽王后小道的那栋为每平方米 107.60 加元。但玛丽王后小道房舍需另外交付各种杂项费用（每年 91,505 加元，相当于 141.71 加元/米²），而 Decelles 大街楼舍的房租已包括了杂项费用（电、供暖、保安、绿地维护等费用）。综合起来看，两处房舍的租金和杂项费用合计开支实际上相差无几。

27. 蒙特利尔大学自 2006 年后没有调整过 Decelles 大街楼舍的租金。玛丽王后小道房舍的租金未纳入租金调整指数系统，按现租金水平维持到 2011 年，以便在需要时两份租约能在同一时间续延。

B. 合同

28. 我们对记录向顾问人员支付薪酬而其余额高于 100,000 美元的账目进行了审查。我们对最主要开支的发票和合同凭证都进行了审查并核对无误。薪酬之外支付的出差费包干则按教科文组织规定单记入一个专门帐户。

29. 服务器和数据存储器维护合同自 2003 年设备采购时给予的保修期结束后即每年续延一次，未经竞标程序。此项维护费用 2009 年为 25,353 美元。教科文组织行政手册中规定的长期服务协定方式在这里可能比一年一签合同的方式更适合。

建议 1：维护合同到期需续签时，要由多家企业竞标决定承保企业。维护合同可采用教科文组织行政手册中规定的长期合同方式。

30. 我们对开支最大的招待费项目进了抽样检查。审计对此没有异议。

C. 向《国际公共部门会计准则》(IPSAS)的过渡

31. 我们审查了现金账户，均核对无误。我们对定期帐户采取与相关银行联系的方式进行了审计。

32. 资产清理结果表明，截至 2009 年 12 月 31 日，研究所拥有价值 728,388 美元的设备器材资产。清产结果将在启用《国际公共部门会计准则》之日（2010 年 1 月 1 日）起，计入会计账目。研究所还拥有几幅艺术品（油画）未在资产目录上登记。《国际公共部门会计准则》准则（标准 17）不强制要求将其记入资产账目。研究所是按照教科文组织的选择方案¹⁵从事的，它承诺将艺术品登记并写入附于财务报表的说明。

33. 在审计覆盖时期内辅助费用归附入账是按照《联合国系统会计准则》(UNSAS)的规定进行的。按照这一准则的规定，在年底时尚未提供的服务或尚未交付产品的承付款¹⁶将记为未清偿支付款，并被视为待付款项。

D. 关于安哥拉预算外项目开支的付款方式

34. 所有地区统计顾问和多国统计顾问都可以使用教科文组织的财务与预算系统(FABS)。他们的所有财务支出都由教科文组织各地区办事处行政干事负责，在研究所预算项下记账和拨款。

35. 由于在安哥拉没有教科文组织的办事处，驻卢旺达顾问的做法是个例外。在安哥拉教育管理信息系统(EMIS)¹⁷项下，在这位顾问的个人银行账户上拨入了一笔 2,000 美元的预支款，以支付各种小额开支或者按当地习惯做法支付各种劳务的预付款之用。其它开支则由联合国开发计划署(PNUD)驻当地办事处代为支付。具体做法是该办事处先垫付所需款项，然后由教科文组织相关部门在认可这些开支并将之记入研究所在总部的中转账户(*interfund account*)后返还。还有一些开支是由研究所直接付给供货商或服务供应商的。

¹⁵ 教科文组织关于《国际公共部门会计准则》的指导守则。

¹⁶ SAP 的储备基金、承付款及其它事宜。

¹⁷ 教育管理信息系统

36. 通过个人账户转付的办法是违反教科文组织规定的。根据新的非集中化战略，对这种情况的一个可行解决办法是要求联合国开发计划署代替教科文组织行使付款的职能。

建议 2：为更有效地对安哥拉教育管理信息系统预算外项目的行政事务进行管理，要利用开发计划署相关部门的力量，同时应把在执行这一标准程序方面遇到的所有困难向财务管理局报告。

IV. 信息网络的安全问题

37. 研究所与教科文组织的信息网络连接，从而应符合教科文组织在其应用上所确定的安全标准。与此同时，研究所始终十分依赖蒙特利尔大学电子基础设施系统，由它负责研究所网络包括外部服务器的安全保障，并管理远程使用研究所外部资源的接口。

V. 人事问题

A. 不断增长的工作人员队伍

1. 人员增加主要由于聘用合同人员造成的

38. 研究所的工作人员在几年时间内有了大量增加：2001 年时为 58 人、2005 年为 87 人，2010 年达到 109 人。在 2010 年时，《教育指标和数据分析》部聘用了 21 人（占总数的 19%），《数据处理和信息化标准与服务》部聘用了 25 人（占总数的 23%）。行政、财务与人力资源部比较而言用人是比较少的（13 人，占总数的 12%）。

表 3. 统计研究所工作人员变动情况

	2008	2009	2010
固定期限职位工作人员	55	52	51
有期限聘用（EDL/ALD）	13	24	33
服务合同（CS/SC）	21	17	25
共计	89	93	109
专项服务协议（CSS/SSA）	13	14	12

资料来源：外聘审计员根据理事会的年度报告和 2010 年 9 月 1 日的状况而得出。

39. 工作人员的增加主要因有期限聘用（EDL）或服务合同而带来的合同人员招聘造成。2008 年，合同人员只占人员的 38%，之后统计研究所半数以上（53%）的工作人员均为合同人员。

40. 增加工作人员是为了加强 2008--2013 年中期战略提出的地区网络。因为这些职位都是有期限聘用（EDL/ALD）。统计研究所认为这是出于“中期的业务需要”¹⁸，因为这些工作人员的使命就是加强在各地收集和处理数据的能力。某些有期限聘用用顾问合同加以延长（见下文），这说明地区类职位需要有一种长期的连续性。

41. 统计研究所的用人方案也是因其资金结构。研究所希望限制用自愿捐款为有期限职位的工作人员出资，因为自愿捐款是不确定的。然而，有期限职位的工作人员的支出¹⁹如今已经超出教科文组织提供的补助。不过，人事细则明确规定²⁰：除非合同延长或者转为无固定期限聘用，否则固定期限聘用人员的两年期合同到期后不能续签，既无通知，也无补助。按照这些规定，统计研究所可以设立由自愿捐款出资的两年期固定期限职位。教科文组织将固定期限职位视为无固定期限合同，而统计研究所将教科文组织的作法更推进一步，将不续签问题复杂化了。

42. 不管怎样，大量使用合同人员届时可能会引起如何保持统计研究所的能力问题。统计研究所意识到了这些风险，从 2007 年起，利用其财务状况改善之机，开始将某些有期限聘用（EDL）的责任职位转为有期限职位。理事会认可了科学与技术、文化与传播、扫盲评估和监督计划（LAMP）等科长职位的转换²¹。统计研究所还准备将 4 个合同人员职位转为有期限职位²²。

¹⁸ 《人力资源手册》第 13 章第 13.4 条。

¹⁹ 2007 年为 490 万美元，2008 年为 480 万美元（由于有期限职位出现许多空缺，2009 年仅为 450 万美元）。

²⁰ 《工作人员条例》第 104.6 条和《人力资源手册》第 13 章，第 13.3 条，第 7 款。

²¹ UIS-GB-XI-REPORT, p. 10 et 11 – LAMP: 《扫盲监督 and 评估计划》。

²² 3 个 P-2 职位和 1 个 P-4 职位。

建议 3：按照《人力资源手册》的规定，将有期限聘用限制在“中期业务需要”范围内。

2. 严格遵守程序

43. 近三年工作人员编制的增加导致了招聘人数的显著增加。审计组抽查了 12 份合同进行审计。不论在招聘和评估程序还是在合同期限方面，所有合同都遵守了《人力资源手册》的规定。

44. 专业人员职位的平均招聘时间为 8 个月，有期限聘用的平均招聘时间为 5 个月。之所以有这种差别，主要因为需要对有期限职位进行职位分类，并对这种分类加以审核，具体人事问题咨询委员会²³对招聘加以认可。

45. 2009 年的出差费增加了 47%（从 661,000 美元增至 971,000 美元）。工作人员的变化只是费用增加的部分原因。如果结合统计研究所的现有编制²⁴，出差费则增加了 31.5%：从 2008 年每人 9,710 美元增至 2009 年的 12,770 美元。

46. 《行政手册》规定的出差程序已通过一份内部说明²⁵向工作人员做了详述。2010 年 5 月进行的出差审查未发现异常情况。然而，出差人经常未说明他们的出差是否在所长批准的差旅计划之内，这一重要信息应写在申请表中。对于不在差旅计划之内的出差，出差人应说明未使用电视会议的理由。

建议 4：统计研究所应控制好出差费，结束 2009 年的费用增加。

B. 个人顾问聘用

47. 2009 年，统计研究所签订了 23 份个人顾问合同，总支出为 409,252 美元²⁶。3 份最重要的合同占了这一支出的 50%。其他 20 份合同的平均支出为 10,544 美元，其中薪酬为 6,637 美元。

²³ *Advisory Board on Individual Personnel Matters – PAB.*

²⁴ 工作人员的出差费（帐目 6011501 至 6011508）是按照有期限职位和有期限任用（EDL/ALD）的职员的人数计算的。

²⁵ Memo UIS-09/DIR/ADM/00123。

²⁶ 其中薪酬 284 108 美元，出差费 125 144 美元。

48. 《人力资源手册》禁止顾问担任本组织内有持续需要的工作²⁷，这 3 分最重要的合同中，两份未遵守《手册》的规定。这两份合同是为了继续聘用刚刚结束在统计研究所 4 年期的有期限聘用(EDL/ALD)的人员担任地区顾问。在过了 1 个月的间隔和 5 个月的顾问合同之后，两个当事人均再次获得与统计研究所签订的有期限聘用。因此，研究所违反了个人顾问的有关规定，为的是绕开两个有期限聘用之间必须终止服务 6 个月的规定²⁸。

49. 除了这两份合同之外，顾问的选择和评估都遵守了程序。然而，与《人力资源手册》的建议²⁹相反，统计研究所没有建立顾问库。它可以使用已进行的评估来建立一个数据库，并且输入总部的中央顾问库中，这样可更好地满足需要。

建议 5：如果形势确实需要，与总部共同寻找适应形势的合同支持 ³⁰。

建议 6：建立顾问库。

VI. 研究所实施的项目

A. 各部门的预算分配

1. 正常计划

50. 统计研究所的正常预算从 2007 年的 690 万美元增至 2010 年的 1,250 万美元 (+81,70 %)。教育部门的开支保持稳定，在正常预算中的份额有所下降（从 2007 年的 20%降至 2009 年的 16%）。统计研究所增加的预算主要用于能力培养（2007 至 2009 年，其预算份额从 8 % 增至 19 %）以及科学、文化和传播部门（份额从 11 % 增至 17%）。加强这两个方面符合统计研究所 2008--2013 年的中期战略，其与教科文组织中期战略（34 C/4）的关联得到了审核。

²⁷ 《人力资源手册》第 13.10 条，§ 2 (d)。

²⁸ 《人力资源手册》第 13.4 条，§ 17。

²⁹ 《人力资源手册》第 13.10 条，§ 10。

³⁰ 见第 185 EX/32 号文件第 II 部分建议 10。

表 4. 2007--2010 年正常计划结构的变化（千美元）

	2007		2008		2009		2010	
1. 教育指标和数据分析	1 375	20%	1 640	22%	1 571	16%	2 039	16%
2. 数据处理、标准和信息服务	1 319	19%	807	11%	1 173	12%	1 945	15%
3. 能力培养	522	8%	786	11%	1 892	19%	2 443	19%
4. 科学、文化与传播	771	11%	1 134	16%	1 706	18%	2 232	18%
5. 扫盲评估和监督计划	522	8%	464	6%	822	8%	1 050	8%
6. 一般性费用	1 902	27%	1 850	25%	1 948	20%	2 211	18%
7. 指导	533	8%	687	9%	657	7%	697	6%
共计	6 944		7 368		9 769		12 617	

资料来源：外聘审计员根据“核心预算状况”得出

2. 预算外资金

51. 拨给统计研究所的预算外资金涉及教育部门、扫盲评估和监督计划以及能力培养。

B. 能力培养

1. 统计研究所确立了新的地区办事处战略

52. 考虑到多个发展中国家的特殊情况，统计研究所决定向这些国家的统计活动提供支持。多国顾问所隶属的地区顾问是该战略的基本联络点。他们直接隶属于统计研究所总所长。每个地区顾问均拟定有吸收多国顾问工作计划内容的年度工作计划。

53. 统计研究所的 4 名地区顾问工作在达喀尔、内罗毕、曼谷和智利的圣地亚哥。他们的小组实地参与地区和国家活动，来支持和推动各国的统计活动，特别是促进改善数据质量。他们还支持蒙特利尔的各计划单位所规划的地区或国家活动。统计研究所独自承担多国顾问的财政支出，要求多国顾问 60%的时间在研究所，20%的时间在他们所属的教科文组织办事处的活动上，20%的时间在两个机构的共同活动上。

54. 统计研究所总部还设有一个协调室，由负责监督统计研究所总部外行动协调性的协调员和所长助理组成。为了使统计研究所对国家的援助更加有效，一项新的战略正在制定中。为此还设计了监测多国顾问活动的定期问卷。

55. 在此框架内，SISTER 系统列出了有关地区顾问和多国顾问管理的 4 项具体指示：

- 将统计研究所的顾问派往实地，跟踪所实施的战略；
- 监督总部外活动和业务的协调性；
- 制定加强统计研究所实地存在的政策，提供预算管理支持；
- 沟通实地顾问和有关中央部门。

56. 正在制定绩效指标。某些指标已可参照，如自从设立地区和多国顾问以来各国数据的变化情况。参照这些指标，可以评估统计研究所各计划单位、国家参与者（国家有关部和其它机构）、教科文组织办事处和其它合作伙伴的满意度。通过寄送与“巴黎 21”伙伴关系合作设计的问卷来衡量这种满意度。

57. 统计研究所和实地顾问与有关国家的教育部、财政部合作，拟定了 14 个数据收集计划，其中 5 个在非洲。

58. 每年在蒙特利尔举办一次地区顾问会议，另外还有一次制定年度工作计划的全体当地顾问会议。工作计划执行情况的季度报告和任务报告作为资料转发给各科。

2. 划拨给地区办事处资金的预算监督

59. 2010 年 7 月底的资金使用情况显示，与 7 月底 58.3%的目标相比，开支使用率为 55.6%。多哈办事处的预算显示出资金使用率为 82.3%，高于目标值。原因在于，拨给该办事处最初预算的一部分（130,000 美元）在统计研究所多国顾问离职后被转拨给了其他多国办事处。

C. 科学、文化与传播

60. 统计研究所在科学、文化和传播部门的参与的不足被内部监督办公室（IOS）在 2007 年评估中定为其最薄弱环节之一³¹。因此，加强这方面的活动在 2008--2013 年中期战略中被确定为统计研究所的三大优先事项之一。在预算方面，该优先事项体现为划拨给这些部门的正常预算资金已大为增加。

61. 在所有三个部门中都确定了优先项目：

- 科学技术方面的优先项目是收集研究和发展方面的统计数据；
- 传播方面的优先项目是拟定和收集关于信息传播技术（TIC）在教育领域的作用的国际指标；
- 文化方面的优先项目是修订 1986 年教科文组织文化统计框架。

62. 这三个项目已于 2009 年底结束：2008 年进行的关于研究与发展的调查结果已于 2009 年 10 月上网；新的文化统计框架和信息传播技术进入教育领域的衡量指南先后于 2009 年 11 月和 2010 年初发表。

63. 凭借这些初步结果和为各室招聘的人员，统计研究所现在正在制定中期战略为科学技术室提出的新项目，特别是制定一项用来收集创新、博士学位拥有者的职业以及高学历人员的国际流动性数据的战略。文化室目前正在进行 4 项可行性研究，以确定统计研究所进行一项两年期调查所针对的主题。

64. 总之，统计研究所的工作符合 2008--2013 年中期战略确定的重点。所采取的渐进的步骤加强了研究所各单位，提高了统计研究所在这些领域活动的威信，也加强了与总部有关各科的合作。

VII. 传播战略

A. 互联网站

65. 今天，研究所网站和教科文组织网站的合并存在缺陷。因此统计研究所开发了一个新网站。开发费用估计为 5 年 340 000 美元。

³¹ 上述报告，特别是建议 2、7 和 25。

66. 统计研究所新网站的每个网页都有与教科文组织网站相关网页的连接。统计研究所还开发了新的电子资料，放在了其网站上，也列入了教科文组织网站。然而，由于日历原因，统计研究所新网站使用的不是与教科文组织网站相同的模式。

建议 7：继续完善两个网站的合并。因此，通向教科文组织网站各个网页上“统计”部分的连接应当通向统计研究所网站的相关网页，而不是像目前这样通向首页。

B. 出版物

67. 统计研究所出版物的数量非常少³²，每年平均出版 6 种。但是这一数字不是统计研究所参与的所有出版物，因为它不包括由其它机构出版的东西，特别是《全民教育全球监测报告》。2009 年，统计研究所参与了教科文组织、开发计划署和儿童基金会十余种出版物的工作。

68. 此外，统计研究所还编写了大量文件，公布在它的网站上，而没有被列为出版物：技术资料（说明书，问卷），扫盲或科技“日常调查”结果的发布，教育、扫盲和科技领域的情况说明。

69. 自 2002 年以来，统计研究所只定期出版一份报告，即每年一期的《全球教育统计要览》。在其它方面，统计研究所的出版政策相对来说不够稳定。因此，统计研究所没有编写过常出文件集。研究所在发表了“地区报告”（2001--2003）和一系列“工作文件”（2004--2007）后，又推出了一系列“技术文件”（2009）。

70. 出版政策缺乏连续性损害了研究所行动的影响力。在 2008--2013 年中期战略框架内，研究所把改善数据质量作为其首要优先事项。所以研究所用详细介绍研究所遵循的方法的内部编写的“技术文件”替代了“工作文件”。其主要读者为学术界。

71. 总体上说，统计研究所的出版政策不够清晰，和“日常调查”结果一样，编写的某些文件缺乏影响力。此外，统计研究所还应为政策决策者编写更多材料。网站合并后将使研究所出台的各种材料更易于获取，更容易识别。

³² 指的是以纸质出版、有 ISBN 号的文件。

建议 8：完善电子传播和印刷出版的结合，扩大统计研究所工作（特别是日常调查）工作成果的影响力，在中期稳定其出版政策。

VIII. 统计研究所的定位

A. 统计研究所和教科文组织

72. 根据其地位（第 II 条）的规定，统计研究所享有实现其目标所需的业务自主权。然而其活动应符合教科文组织大会和执行局的决定。

73. 统计研究所董事会 12 名成员中的 6 名由教科文组织大会任命。而教科文组织秘书处不参加理事会。这种状况旨在预防理事会成员导致的利益冲突风险。不过，理事会主席仍习惯邀请总干事的一名代表参加理事会会议。

74. 在技术上，在编制共同报告和制定统计研究所的新活动方面，统计研究所各科与教科文组织各计划部门保持着密切的工作关系。

B. 统计研究所和其它国际组织

75. 教科文组织执行局 2000 年决定³³，统计研究所应当“*主要担负网络中心的作用，与各国和国际上的主要统计机构，尤其是发展中国家的统计机构保持密切的和积极的联系*”。同时，统计研究所应继续与那些从事有关数据收集和分析的机构保持业务联系。发达国家已在经合组织和欧盟统计局框架内建立了自己的地区数据收集体系。

76. 为了避免各国向不同机构多次提交数据，统计研究所、经合组织和欧洲统计局签订了一项协定（称为 UOE 协定），旨在使用共同的问卷来交流数据。对于拉丁美洲和加勒比地区，统计研究所的数据为美洲国家组织资助的地区项目提供教育指标的参照。此外，伊美国家教育、科学及文化组织（OEI）不久将担负起 *Metas Educativas 2021* 计划（教育目标）指标的落实工作。

³³ 2000 年 5 月的第 159 EX/8.2 号决定。

77. 统计研究所还与非洲的地区组织保持关系，如位于巴马科的国际组织--非洲统计局（AFRISTAT），位于金沙萨的非洲联盟观察站，位于突尼斯的促进非洲教育发展机构（ADEA）。

78. 作为负责收集教育数据的国际机构，统计研究所签有协定，为世界银行（《世界发展指标》）、开发计划署（《人的发展报告》）、儿童基金会（《世界儿童状况》）和联合国的出版物提供千年发展目标方面的教育数据。

79. 统计研究所利用世界银行的经济数据和联合国人口处的人口数据。世界银行还与统计研究所合作，将教育统计纳入了国际货币基金组织（FMI）建立的统计质量评估框架³⁴。

80. 自 2010 年 6 月以来，统计研究所参加了“21 世纪统计促进发展合作伙伴”³⁵，即“巴黎 21”理事会，该机构旨在帮助各国在开发和使用统计数据方面设计并实施国家战略，特别在发展中国家促进减贫。

81. 这些因素表明，统计研究所按照它所肩负的使命，在其活动领域发挥着推动者和联系者的作用。

总干事的意见：

总干事感谢外聘审计员关于统计研究所的报告并注意到该报告的价值。

她接受报告提出的各项建议，包括应在中央一级加以落实的建议，并将按照惯例汇报建议落实的进展情况。

³⁴ 数据质量评估框架（DQAF）。

³⁵ 即 *Partnership in Statistics for Development in the 21st Century (Paris 21)*。



联合国教育、
科学及文化组织

执 行 局

第一八六届会议

186 EX/30 Part II

巴黎，2011 年 4 月 18 日

原件：法文

临时议程项目 30

外聘审计员新完成的审计

第 II 部分

对联合国教科文组织雅加达办事处的审计报告

概 要

根据《财务条例》第 12.4 条，外聘审计员提交其关于联合国教科文组织雅加达办事处的审计报告。



联合国教育、科学及文化组织
外聘审计组



对教科文组织雅加达办事处的审计

目 录

	页次
I. 引言	1
1. 办事处简介	1
2. 办事处审计	1
II. 办事处的财产与组织	2
A. 资金与就业	2
1. 正常预算资金	2
2. 预算外资金	2
3. 日常业务费用	3
4. 出差费用	4
5. 未清债务	4
B. 办公楼房的管理	5
C. 办事处的物质资源与车队管理	5
1. 物质资源	5
2. 车队及其使用	6
D. 服务合约	6
E. 人员	6
1. 人员管理	7
2. 专业工作人员的流动	7
3. 职位空缺	8
4. 预算外资金工作人员的支出	8
F. 顾问	9
1. 个人顾问：程序	9
2. 薪资合同	10
III. 雅加达办事处实施的项目	10
A. 按部门预算分配	10
1. 正常预算	10
2. 预算外资金	11
B. 办事处的科学活动	12
1. 亚太地区的科学问题	12
2. 水、生态和环境	13
3. 海啸信息中心和减少灾害风险方案	13

4. 基础科学与工程科学.....	14
5. 社会科学.....	15
C. 多国办事处的活动	15
1. 教育.....	15
2. 人文科学.....	16
IV. 对活动进行横向观察	16
A. 方案评估	16
B. 地区办事处与多国办事处的透明度	16
C. 帝力分部的重要性	16
D. 办事处的对外关系.....	17
1. 与教科文组织全国委员会的关系.....	17
2. 与其他机构的关系.....	17
3. 与资金捐助者的关系.....	17
E. 雅加达办事处与改革进程	18
V. 感谢	18

I. 引言

1. 根据《财务条例》第 12 条第 4 款规定，由两名外聘审计员组成的小组，于 2010 年 10 月 25 日至 11 月 5 日访问了教科文组织雅加达（印度尼西亚）办事处。

1. 办事处简介

2. 1951 年，教科文组织在雅加达设立了一个外地办事处，以促进在东南亚地区的科技合作。1967 年，该办事处成为东南亚地区科学办事处，随着总部以外的单位重组，又于 2001 年成为教科文组织雅加达办事处。

3. 因此，雅加达办事处拥有双重职能：亚太地区科学办事处，一个负责 48 个国家的办事处；以及涉及五国的多国办事处，包括印度尼西亚、马来西亚、菲律宾（2001 年加入教科文组织）以及后来的东帝汶（2002 年加入）和文莱（2005 年加入）。

4. 2009 年，雅加达办事处的正常预算在 14 个亚洲办事处中排名第二（601 万美元），排在曼谷办事处之后（1 370 万美元）。¹在教科文组织全部 51 个办事处中，雅加达办事处的权力下放预算排名第七。²在 5 个科学办事处中（雅加达、开罗、蒙得维的亚、内罗毕和威尼斯），其正常预算位列第四，预算外资金位列第三。

2. 办事处审计

5. 该办事处于 2003 年曾作为内部监督办公室（IOS）的报告对象，报告中的各项建议已得到落实。自 2008 年起，三项战略性计划目标由 IOS 检查科负责审查。³

6. 外聘审计员的审计包括办事处的财产和资源，其战略、项目以及实施的活动。

¹ 资料来源：权力下放战略报告（182 EX/6 Part II），附件 II。

² 在曼谷、达喀尔、贝鲁特、内罗毕、圣地亚哥和蒙得维的亚之后。

³ 第 3 号（2009 年 7 月）、第 5 号（2010 年 6 月）和第 14 号（2008 年 12 月）计划的战略目标。

7. 审计员与办事处主任，教育、文化、传播和信息、科学等部门的负责人，以及帝力分部的新任负责人进行了会面。需要指出的是，该办事处已有一年时间没有配备行政干事。在办事处之外，审计小组会见了印度尼西亚教科文组织全国委员会主席和秘书长、联合国驻印度尼西亚协调员、印度尼西亚科学研究院（LIPI）院长和首席执行官。审计员两次实地访问并检查了由教科文组织支持的项目：海啸预防中心和位于雅加达市郊 Banjarsari 垃圾分类地方项目。

8. 在审计的两个星期内，雅加达遭受洪水围困和默拉皮火山喷发，海啸又导致明打威群岛发生地震，因此，审计工作是在特殊条件下完成的。

9. 审计员感谢办事处工作人员的合作。他们的初步调查结果是通过办事处人员的书面答复并与之进行讨论而得出的。

II. 办事处的财产与组织

A. 资金与就业

1. 正常预算资金

10. 雅加达办事处的正常预算资金从 2006--2007 年的 190 万美元增至 2008--2009 年的 230 万美元。⁴在第 35 个双年度计划（2010--2011 年）增加到 279 万美元。⁵

11. 双年度计划开展的活动数量稳定在 39 项。按照总部关于办事处活动最基本规模和战略的指示，其平均金额从 37 500 美元增加到 50 500 美元。业务预算分摊到 10 项活动中。

2. 预算外资金

12. 2002--2006 年，正在进行的项目所对应的资金额相对平稳（2005 年除外，由于海啸后捐款），2007 年开始有所提升。2002--2007 年，正常预算与预算外资金的比例为 1: 2.3。2008--2011 年，这个数字增加至 3.75。

13. 总体来讲，2008 和 2009 年，年初时的可用预算外资金是正常计划拨款的三倍。2010 年为四倍。但是，年度支出保持在 210 万美元至 230 万美元之间。

⁴ 245 万美元和安全费用均由总部直接资助。

⁵ 增加了两个职位（P-3）。

表 1：预算外资金的拨款与支出（单位：美元）

	2008 年	2009 年	2010 年 (至 10 月底)
拨款	3 698 423	3 312 663	4 153 663
支出	2 138 638	2 296 120	2 285 276
执行率	58 %	69 %	55 %

资料来源：审计员根据雅加达办事处的资料得出。

14. 预算外资金的增加是办事处在地区科学计划（2010--2013 年）范畴内所确定战略的一个要点，同时也基于为印度尼西亚、菲律宾和东帝汶制定的规划文件（见下文）。预算外资金的执行率是本报告第 III 部分所关注的内容。

3. 日常业务费用

15. 在第 34 个双年度计划（2008--2009 年）和第 35 个双年度计划（2010--2011 年）内，用于业务费用的预算保持平稳，分别为 83.8 万美元和 83 万美元。这些费用由 10 项预算内活动承担。由于将安全纳入了预算分配体系中，实际上 2010 年预算减少了 10 万美元。因此，有必要警惕财务费用的变化。

16. 其他的业务费用由预算外资金承担：差旅预算和购买办公用品。一项关于 ECHO⁶计划的调查显示，教科文组织在协议框架内，向地方当局捐赠设备，以帮助他们将项目进行下去。制定这些公约是一种良好做法。⁷

⁶ 欧洲共同体人道主义援助。

⁷ 见 185 EX/25, Part II, 第 29-30 段。

4. 出差费用

17. 2008--2009 双年度计划内，差旅预算提高至 485 000 美元。从 2009 年 9 月至 2010 年 9 月，差旅总额为 255 000 美元（235 次差旅），⁸ 即平均每次差旅为 1 085 美元。差旅预算占原“沿海地区及小岛屿”股（社会科学）正常预算的 10% 以上。此外，视频会议设备的频繁使用也是一个进步。

18. 但是，《行政手册》有关出行前提交差旅申请或完成差旅报告的时限规定并没有得到系统化执行。

建议 1：应更好地遵守《行政手册》中关于提交差旅申请或完成差旅报告等与差旅相关的各项规定

5. 未清债务

19. 未清偿的债务（ULOs⁹）在 2008 年至 2010 年内有所增加。

表 2：未清债务变化表（单位：美元）

	2008 年	2009 年	2010 年 (至 10 月 31 日)
支出	2 138 638	2 296 120	2 285 276
未清债务总额	242 181	350 011	440 161
总计	2 380 819	2 646 131	2 725 437
未清债务/支出总额	10 %	13 %	16 %

资料来源：审计员根据雅加达办事处的资料得出。

20. 关于 2009 年和 2010 年未清债务的调查显示，这些未清债务并不能得到充分解释。发现了多次错误，尤其存在于工作人员合同中。根据办事处的说明，这些错误一部分是与新的信息系统相关，也与长期缺少行政干事有关。

⁸ 总成本（正常预算与预算外资金）。

⁹ 未清债务。

建议 2：在输入信息系统时，保证支出的合理性，并确保实施后续的监控工作。

B. 办公楼房的管理

21. 2002 年的爆炸事件后，曾位于联合国建筑群中的教科文组织办事处出于安全原因迁至别处。自 2003 年开始，办事处安置在一所私人房舍内，原为德国大使官邸，占地面积为 1 649 平方米，建筑面积约为 900 平方米。租期为三年，每月租金为 5 500 美元。2006 年签署了续约合同，租期为两年。

22. 由于办事处预算外项目数量的增加，办事处工作人员从 2003 年的 59 名增加至 2005 年的 71 名，2010 年又降至 66 名。属于同一出租人的毗邻房屋中的两层（近 1 000 平方米）已于 2005 年 12 月出租。¹⁰若干附加条款使这两个建筑物的租赁期限延长至 2012 年，租金不变。该房舍得到充分占用。如果开发预算外资金的战略得以实施，则该房舍将变得更为狭小。

C. 办事处的物质资源与车队管理

1. 物质资源

23. 办事处拥有一份年度实物盘存，区分了自有财产和通过项目获得的财产。2009 年清单却仅包含了 2009 年内获得的财产，然而总部曾在 2009 年 12 月 31 日要求其提交一份详细的，包含所有使用财产的实物盘存。实际上，清单与包含全年采购信息的年度汇编相对应。该清单未经签字。行政干事（AO）与部门负责人有必要以同样方式解释登记和管理理念。

24. 该清单并非每年更新：废弃财产没有从清单中删除。例如，废弃和变卖的旧电脑依然出现在清单中。

25. 对 30 台电脑和打印机进行了抽样检查（共有 74 台电脑和 34 台打印机），四台没有标签，其中包括属于领导机构的四台笔记本电脑的其中一台。因此，也无法在清单上找到它们。

¹⁰ 第一年的租金为 2 500 美元，从第二年开始，租金为 3 000 美元。

26. 在每个年度末应根据下一年度的需求确定年度采购计划，但这一规定没有得到落实。事实上，办事处会根据各部门的需求，在整个年度进行办公设备的采购。集中订货有可能得到实惠价格。

建议 3：制定实物盘存，保证对可用物资进行每年检查，制定采购计划。

2. 车队及其使用

27. 雅加达办事处拥有三辆车辆，用于领导及其团队的官方使用，包括一辆豪华轿车和两辆小型面包车。一辆 4x4 汽车和一辆摩托车被分配到帝力分部。虽然使用日志中没有提到车辆非常频繁地同时使用，但是鉴于雅加达的交通条件，且缺少公共交通系统，两辆小型面包车是出行必备车辆。

28. 每辆车每年的平均行驶里程低于 10 000 公里。汽车维修是根据制造厂家的建议进行的。雅加达和帝力的汽车使用日志均被妥善保存，虽然有几个月的记录没有签署。¹¹

D. 服务合约

29. 在 2010 年通过的 68 份服务合同中，已选取 11 份进行检查。

30. 在这 11 份合同中，只有 1 份事先经过两至三家企业的竞争投标。这种现象与《行政手册》第 10 条规定正好相反，¹²即“**竞争是有效、公平和透明采购的保障**”。在大多数情况下，给出的理由是项目性质特殊，或是该公司已与教科文组织合作的事实。需要更好地执行机构活动的透明和公开性规则。对于顾问合约提出相同的意见（见下文）。

E. 人员

31. 2010 年 10 月，雅加达办事处机构工作人员共有 66 名。¹³科技部门聘请了约半数的人员（30 名）。鉴于办事处长期聘请五至六名实习生，实际人数超过了 70 名。

¹¹ 审计期内有七个月。

¹² 第十章，第 10.2 条，第 3.2, b, (i)段。

¹³ 包括空缺职位。

表 3：按照预算类别划分的雅加达办事处人员变化表

	2008 年	2009 年	2010 年 ¹⁴
正常预算			
专业工作人员	12	12	12
当地工作人员	10	11	11
临时工作人员 ¹⁵	20	18	20
预算外资金			
专业工作人员	4	3	2
当地工作人员	0	0	0
临时工作人员	18	23	21
总计	64	67	66
预算外/总额	34 %	38 %	35 %

资料来源：审计人员根据雅加达办事处的资料得出。

1. 人员管理

32. 在审查期内，雅加达办事处的工作人员数量总体稳定，且各类人员的数量也较为稳定。

33. 通过随机检查并未发现文件记录中存在漏洞。

2. 专业工作人员的流动

34. 在科学部门内，有两名专家的工作年限远远超过了《人力资源手册》第五章中的规定（4-5 年），¹⁶他们分别工作了七年和十年以上。为促进教科文组织各单位之间的经验交流，执行流动性原则至关重要。

¹⁴ 至 2010 年 10 月 1 日。

¹⁵ 特殊服务合约（SSA）和服务合约（SC）。

¹⁶ SDA（标准期任用），属于驻印度尼西亚的国际公务员（“工作地点”类别为 A）。《联合国教科文组织人力资源手册》--第五章（聘用、升职、迁移、地理和机构间调动），第 5.11 条（地理调动），第 9 段。

建议 4：促进在办事处内工作 6 年以上专业人员的流动。

3. 职位空缺

35. 办事处没有完整配备国际工作人员。在审计时，四分之一专业工作人员职位空缺（5 个职位），其中包括自 2010 年 1 月开始空缺的行政干事职位。在当地招聘行政干事是为了一项临时任务，但他直到 2011 年 1 月才正式担任此项职务。两个项目专家的职位空缺，分别在自然科学部门（基础科学股负责人）和人文学科部门（公务员，已招聘但尚未上岗）。曾经由一位国家行政官员（NOA¹⁷）担任的传播和信息部门负责人职位目前也处于空缺状态。这个职位将很快转变为专业职位。帝力分部的主管职位也成空缺状态，但招聘工作已结束。办事处表示，所有程序进行正常。

36. 职位空缺既不是特例，也不是暂时现象。2008--2010 年，办事处内多个职位出现空缺。例如：生态环境部门的专家职位和办事处副主任职位空缺期达 17 个月；教育项目专家职位空缺 24 个月；社会科学项目专家职位空缺 19 个月。在调查期内的平均空缺时间为 12.4 个月。

37. 这些问题主要是由招聘过程中出现拖延情况所造成。同时也应注意到有关招聘过程进展情况缺乏透明度，这将不利于对当地活动的管理。

38. 15 个由当地工作人员担任并由雅加达办事处管理的职位在 2008--2009 年出现空缺。但平均空缺时间较短，仅为 2.7 个月。

建议 5：加快国际工作人员的招聘进程，与总部加强联系，使其将进展情况更好地告知办事处。

4. 预算外资金工作人员的支出

39. 2008 年限期任用的职位（EDL/ALD¹⁸）数量增加至 4 名。2010 年，仅有一个限期任用职位，即帝力分部领导的职位（ALD/P-4）。

¹⁷ 国家行政官员。

¹⁸ 限用（ALD）。

40. 特殊服务协议（ASS/SSA¹⁹）的使用符合规定，不用于资助常设职位。

41. 大约三分之一的雅加达办事处常设人员是由预算外项目资助（专业工作人员，尤其是地方工作人员）。对于减少灾害风险项目来说，这个比例是 100%。对项目 5 的战略性目标的评估，建议在这个重要部门内设立一个国家行政官员的职位。

F. 顾问

1. 个人顾问：程序

42. 合同数量和金额在 2009 年得到提升，无论是正常计划（21 份合同，总额为 172 285 美元）²⁰还是预算外资金（9 份合同，总额为 65 230 美元）。²¹

43. 在监控期内，所有个人顾问的招聘期限均少于 12 个月。

44. 在开展审计工作之前，财务管理局（BFM）对雅加达办事处进行了文件核实，其结果显示，近 50% 的合同没有开展竞争性招标，违反了《行政手册》的规定。对 6 份完整文件进行随机抽样检查的结果表明，其中有 4 份文件未通过竞争招标。提出的理由²²可以解释对承包商的选择，但不能成为缺乏竞争的借口。

45. 总体而言，文件保存良好。当竞争产生时，能够清晰地阐述出选择理由。评价表填写完整，但却经常局限于在所提供的选项内打钩，相应的补充说明稀缺，或刻板老套。

46. 办事处不拥有包含所有简历的网络数据库，违反《行政手册》的规定。数据库可帮助其扩大顾问团人员。

¹⁹ 特殊服务合约（SSA）。

²⁰ 2008 年，3 份合同的总额为 28 082 美元。

²¹ 2008 年的 4 份合同（37 062 美元）。

²² 例如，所选候选人的经历。

建议 6：在互联网上建立顾问资料库，使联合国同领域的工作人员得以获取信息。

2. 薪资合同

47. 雅加达办事处在 2008 年签订了 15 份薪资合同（242 991 美元），在 2009 年签订了 26 份（325 108 美元）。

48. 行政部门保存的文件内没有系统包含评价表。

49. 当没有进行竞争投标时，缺少竞争的理由往往是老套的：愿意与最有经验的人一起工作；过去的经验；无法客观评价建议。同样，这些理由可以解释对承包商的选择，但不能成为缺乏竞争的借口。

建议 7：遵守《行政手册》的规定，促进顾问合约、薪资合同以及服务合约中的竞争机制。

III. 雅加达办事处实施的项目

A. 按部门预算分配

1. 正常预算

50. 雅加达办事处的正常预算已从 2008--2009 双年度计划的 245 万美元²³提高到本双年度计划的 279 万美元（增幅为 14%）。与活动相关的经费增幅为 34%（从 146 万美元增至 196 万美元）。

51. 在 2010--2011 双年度计划中，自然科学部门占全部项目经费（78.5 万美元）的 40.7%。科学部门分为五个单位：水文地质（363 000 美元）是第一预算部门，基础科学（133 000 美元），工程与科学技术（83 000 美元），生态与环境（8 万美元），社会科学（20 000 美元），再加上预防灾害风险方案（10 万美元）。

²³ 将“安全”捐款纳入 2008--2009 年预算中（见上文）。

52. 教育部门占有正常项目经费（782 000 美元）的 40%，基本与自然科学部门持平。从第 34 个双年度计划到第 35 个双年度计划，该部门的增幅（74%）高于办事处的平均增幅。这一增长是由于在环境教育内创建了新活动，并说明了对这一优先事项的重视。

53. 经费总额排名第三的部门是传播和信息部门（197 000 美元），第四是文化部门（137 000 美元），第五是社会科学及人文科学部门（6 万美元）。

2. 预算外资金

54. 2008--2010 年间，预算外资金增加了 12%。

55. 2008--2009 年，67% 以上的预算外资金划拨给科学部门的项目，远远超过教育部门（26%）、文化部门（4%）、社会科学及人文科学部门（2%）、传播和信息部门（不到 1%）。

56. 的项目，教育方面的项目占预算外资金的 20%，文化部门占 2%。

57. 2008--2009 双年度内的预算外资金执行率平均为 63%。若将此双年度末的未清债务计算在内的话，执行率将达到 71%。

表 4：2008--2010 年预算外资金执行率变化表（以美元和百分比分列）

	2008 年	2009 年	2010 年 (至 10 月底)
拨款	3 698 423	3 312 663	4 153 663
支出	2 138 638	2 296 120	2 285 276
执行率	58 %	69 %	55 %
未清债务总额	242 181	350 011	440 161
总计	2 380 819	2 646 131	2 725 437
执行率	64 %	80 %	66 %

资料来源：审计人员根据行政机构的文件得出。

58. 按部门划分的可用资金总额与拨款使用之间显现出负相关性：资金额越高，执行率越低。办事处强调付款时间表中存在的差异。

表 5：2008--2010 年按部门划分的预算外资金使用率（未清债务除外）

	2008 年	2009 年	2010 年 (至 10 月底)
教育	50 %	93 %	84 %
自然科学	67 %	65 %	47 %
社会科学	0 %	110 %	0 %
文化	25 %	77 %	97 %
传播	62 %	83 %	14 %
总体	58 %	69 %	55 %

资料来源：审计员根据行政机构的文件得出。

59. 这种相关性可以在教育部门中观察出来。²⁴科学部门呈现出规律性的支出。人文科学部门在 2008 年和 2010 年没有任何支出，也许是因为该部门负责人职位空缺的原因。

60. 雅加达办事处目前拥有 41 个预算外项目。但在 2010 年底，其中的 26 个项目因与资金提供者的合同到期而停止。这将导致两个结果：2011 年未使用的费用无法结转；2011--2013 年，雅加达办事处仅存 15 个在建项目。

建议 8：提高预算外资金的执行率，实行严格的报告系统，汇报各部门的预算外资金的使用情况。

B. 办事处的科学活动

1. 亚太地区的科学问题

61. 拥有近 40 亿人口的亚太地区面临重大挑战。其战略性优先主题是水、气候变化与自然资源，科学教育与灾害预防。²⁵

62. 由审计员审查的时期分为两阶段。在第一阶段（2008--2009 年）中，即第 34 个双年度计划，科学计划的管理以不同部门之间的分隔为特征。

²⁴ 2008 年 140 万美元，2009 年 43 万美元，2010 年 81.3 万美元。

²⁵ 雅加达地区办事处的活动报告。

63. 第二阶段（2010--2013 年）的目标是建立一个连贯且横向的科学方案。这个区域战略计划（2010--2013 年）确定了四个综合性计划（**旗舰计划**），由日本信托基金（JFIT）提供每年约 100 万美元的资金支持，该计划将调动联合国若干机构。这些计划涉及到水资源的持续性管理、²⁶生物圈保护区、²⁷加强技术、工程和科学教育、²⁸最终加强自然灾害和气候变化的教育。²⁹

64. 将目标确定为“伴随横向性”。但这一策略有两个问题：首先是关于教科文组织雅加达办事处支配资金的能力问题，因为预算外项目的执行率为 63%（含未清债务为 71%）；其次是其吸引大型跨国项目的能力问题，需要指出的是，包括所有计划在内，每年预算外资金的支出额在 230--250 万美元之间。

2. 水、生态和环境

65. 该区域办事处有五个科研单位，每个科研单位由一个项目专家领导。水科学单位实施了 8 个项目（其中 5 个由正常预算支持，其余 3 个由预算外资金支持）。由于该地区存在洪水、污染以及水的可饮用性问题，了解该地区的资源及水资源管理就显得至关重要。办事处正在与国际水文计划合作，共同着手进行水资源的管理。

66. 雅加达区域办事处所在地区包括了 96 个生物圈保护区和 107 个公园。从 2005 年到 2010 年，5 个项目得到了预算外资金的资助，总额达 180 万美元（特别是西班牙和日本）。这些项目都取得了积极成果。例如，恢复了各国家机关、地方当局、公园负责人和苏门答腊西比路岛居民之间的协商，解除了保护区周围的紧张局势，并签署了一份全体合作者之间的协议。

3. 海啸信息中心和减少灾害风险方案

67. 继 2004 年 12 月 26 日的地震和海啸之后，雅加达办事处实施了一项减少灾害风险计划，2009--2010 年投入预算外资金 51 万美元，2010--2011 年投入正常预算资金 10 万美元。

²⁶ SWITCH-in-asia（可持续性水资源管理有利于亚洲未来城市的健康）。

²⁷ BREES（环境 and 经济安全生物圈保护区--气候变化和减贫计划）。

²⁸ COMPETENCE（加强亚洲的技术，工程和科学教育的综合计划）。

²⁹ FORCE（促进安全和活力性社区--自然灾害和气候变化教育计划）。

68. 亚太地区经常遭受自然灾害，给人类发展造成重大影响。³⁰但是，该地区却缺乏综合性的区域灾害评估。这一重大问题成为该战略计划四个地区分计划的其中之一。

69. 该计划围绕着两条轴线开展：在雅加达海啸信息中心需要与教科文组织政府间海洋学委员会（COI）进行合作，同时制定与海啸相关的风险准备与宣传材料。

70. 海啸信息中心以适用于所有机构的疏散演习为基础，制定了学校抵御海啸的基本方案。宣传资料解释了自主防备的观念，并提供了当地社区防备的评估框架。由雅加达办事处制订的第一批宣传册的语言为英语和印度尼西亚语，由教科文组织资助印刷。宣传册随后被分发至各非政府组织和地方当局，用于使用并确保其分发。再次印刷的经费由该领域的合作伙伴资助。

71. 自然灾害教育联合会负责对雅加达办事处所制订的宣传册进行质量评估。

72. 很难评估宣传册分发的有效性。在审计期间无法得知共有多少学校和儿童拿到了宣传资料。办事处转发了回复初步调查的数字指标，并指出，2009 年 9 月 30 日巴东地震之后对学校进行的初步调查显示，抵御灾害的防备行动取得了积极成效。

73. 在审计期间，印度尼西亚一偏僻群岛遭遇 7.7 级地震，引发海啸。不幸的是，岛上的社区和学校在之前均未获取教科文组织减少灾害风险计划。

建议 9：通过重新调配雅加达办事处的资金或通过总部权力下放，巩固现仅靠预算外资金支付薪酬的工作人员所开展的减灾计划，并与当地合作者共同思考计划的发展工作。

4. 基础科学与工程科学

74. 基础科学部门负责人职位空缺，目前由工程与技术科学部门负责人临时担任。

75. 2007 年启动了一个远程学习项目，合作者包括东京庆应义塾大学、印度尼西亚教育部以及印度尼西亚、菲律宾、马来西亚和泰国的教育研究网。

³⁰ 在韩国仁川举办的第四届预防灾害部长级地区会议（2010 年 10 月 25-28 日）。

5. 社会科学

76. 2009 年以前，这个部门仅负责沿海地区和小岛屿，现在已经发展成为一个覆盖范围更广的部门，其预算在 2010--2011 双年度内为 2 万美元。

77. 所有项目都规模较小但很有意义。以垃圾分类为基础的 Banjarsari 社区项目始于 1996 年。教科文组织在几年内对其资助金额达 5 000 美元。这个拥有居民 250 户，约 1 000 人的地区对废弃物进行分类，并制定了一项培训计划。实地考察显示了投资所获得的实效，地区污染减少，且实施了一系列教育计划。

C. 多国办事处的活动

78. 除了地区科学办事处的工作之外，与之保持联系的多国办事处在印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、文莱和东帝汶实施教科文组织的各项政策。

1. 教育

79. 2008--2009 双年度内，教育部门获得了 45 万美元的正常预算（6 项活动），预算外项目（5 个项目）获得 246 万美元。2010--2011 双年度内，正常预算增加至 65 万美元（6 项活动），与预算外资金的预期额一致。

80. “儿童创造性教育社区”（CLCC³¹）是一个重要的预算外项目，已与联合国儿童基金会合作，10 年间共得到 1 000 万美元的资助。³²其目的是鼓励发展学校的自主管理，使之在社区中发挥作用，让更多的家长参与其中。联合国儿童基金会开展实地行动，保证教师的培训，教科文组织曾负责参考资料的编制工作。该项目于 2010 年 8 月结束。但是，儿童基金会和教科文组织之间的这种合作可以作为一个效仿对象。

81. 另一个项目是在蒙特利尔统计研究所（ISU）支持下，利用正常预算，在东帝汶展开的，目的是开发小学教育的统计系统。³³2010 年 11 月，东帝汶教育部长表示其计划采用这项可能有助于该国发展的统计工具的想法。

³¹ 儿童创造性教育社区。

³² 其中 2008--2009 年得到 193 万美元。

³³ EMIS（教育、管理与信息系统）。

2. 人文科学

82. 2008--2009 双年度内，人文科学部门的正常预算为 3 万美元，本双年度内为 6 万美元。在这两个双年度内，本部门拥有的预算外资金额高达 15 万美元。

83. 招聘新负责人所需时间过长影响了该部门的活动。本部门在 2008 年和 2010 年内没有开展任何活动。该职位已进行了招聘。

IV. 对活动进行横向观察

A. 方案评估

84. 各计划和项目已写入报告，但缺少关于项目受益者人数或关于行动具体结果的定量和定性评估。

85. 在一个取决于多种因素不断变化的环境下，的确很难衡量教科文组织所做工作的具体影响。但是，在诸如教育等领域，评估程序和监测程序是众所周知的，采用的方法也被广泛宣传，甚至形成了教科文组织工作的核心内容。

建议 10：对各类活动进行定量和定性评估，并采用教科文组织的工具和方法

B. 地区办事处与多国办事处的透明度

86. 办事处发表了关于印度尼西亚，菲律宾和东帝汶的三份规划文件。与文莱和马来西亚相关的文件正在编制中。这些出版物是与各全国委员会进行深入研究和讨论的结果。

结论：即将完成的按国别规划文件是雅加达多国办事处的一项良好实践。

C. 帝力分部的重要性

87. 东帝汶于 2002 年加入教科文组织。加强东帝汶共和国是教科文组织和其他联合国机构的主要挑战。继教科文组织总干事 2003 年访问之后，雅加达办事处在帝力开设了分部。

88. 帝力分部得到了该计划的支持，以促进文化遗产、教育和科学发展。它坐落于联合国建筑群内，共有四名人员：一名分部负责人，限期任用（ALD）合同，由总部出资；一名由预算外资金供资的顾问；一名由正常预算供资的行政助理和一名司机。

结论：对帝力分部相关文件的检查显示，该分部对国家的恢复和重建做出了有效贡献。

D. 办事处的对外关系

1. 与教科文组织全国委员会的关系

89. 共有 16 人在印度尼西亚教科文组织全国委员会工作，该委员会坐落于印度尼西亚教育部之内，其主席曾在教科文组织执行局工作了八年时间。

90. 全国委员会负责协调印度尼西亚 15 个部委和 4 所研究所的工作，代表这些部门与雅加达办事处沟通。与之进行的合作体现在上述规划文件中。

91. 审计工作主要围绕着与印度尼西亚全国委员会之间的关系展开，但办事处也与其他四个国家的全国委员会进行合作。

2. 与其他机构的关系

92. 共有 16 个联合国机构³⁴驻扎在印度尼西亚。联合国代表每月举行一次国家工作队会议。由办事处主任或副主任代表教科文组织参会。

93. 教科文组织参与制定了联合国发展机构合作框架文件。³⁵为了实现其目标，五个工作组囊括了 16 个机构。教科文组织牵头的是气候变化和环境小组。³⁶

3. 与资金捐助者的关系

94. 教科文组织雅加达办事处的预算外资金来自六个国家（日本、西班牙、新西兰、德国、加拿大和韩国）以及斯堪的纳维亚国家。资金同样也来自联合国、私人资金、下放资金、自愿捐助以及信托基金总资金账户（FITOCA³⁷）。

³⁴ 粮农组织、移民组织、开发计划署、教科文组织、难民事务高级专员办事处、人居署、环境署、劳工组织、艾滋病联合规划署、工发组织、儿童基金会、妇发组织、人道协调厅、粮食计划署、世卫组织、毒品和犯罪问题办公室。

³⁵ 2011--2015 年联合国促进发展伙伴关系框架。

³⁶ 其他工作小组：社会保护（UNICEF）、治理（PNUD）、抵御自然灾害（OCHA）和生活水平（OIT）。

³⁷ 信托基金管理费。

95. 审计小组查看了 2008--2010 年期间办事处与两个主要资金捐助者的定期会议记录：日本（每年 100 万美元）和西班牙（每年 80 万美元）。两名工作人员在实地负责这些项目的联络和协调工作。他们的职位由预算外资金资助，并编入教科文组织的小组内。日本信托基金（JFIT）的代表每年来雅加达一次，制订年度资产负债表，并准备下一步的项目。与西班牙捐助者的会议也在当地举行。

E. 雅加达办事处与改革进程

96. 鉴于提交第一八二届会议的关于权力下放战略³⁸的各项挑战和方案，需要最后做出两点说明：

- 雅加达办事处既是地区科学办事处，又是多国办事处。与其职责相关的工作量十分庞大。然而，近三分之一的职位却处于空缺状态；
- 雅加达办事处可依靠其与教科文组织全国委员会之间长久以来的密切关系，以及 1951 年以来积累的经验。此外，印度尼西亚面临着气候变化、教育、文化等领域的诸多挑战。但是我们注意到，很多地区性会议倾向于在曼谷举行，那里坐落着教科文组织驻亚太地区第一大办事处--地区教育办事处，同时，联合国的各种机构也驻扎在曼谷。

V. 感谢

97. 外聘审计员感谢办事处主任和全体工作人员的热情接待，以及在审计过程中所提供的准确信息。

总干事的意见：

总干事感谢外聘审计员关于雅加达办事处的报告，接受提出的全部建议，并将按照惯例报告它们的实施进展情况。

³⁸ 总干事的报告 182 EX/6-Part II。



联合国教育、
科学及文化组织

执 行 局

第一八六届会议

186 EX/30 Part III

巴黎，2011 年 4 月 8 日

原件：法文

临时议程项目 30

外聘审计员的新审计

第 III 部分

关于教育部门基础教育处的审计报告

概 要

根据《财务条例》第 12.4 条，外聘审计员提交其关于教育部门基础教育处的审计报告。



联合国教育、科学及文化组织
外聘审计组



关于教育部门基础教育处的审计报告

目 录

	页码
1. 审计框架与范围	1
2. 基础教育处的职责和组织框架	1
2.1 基础教育处的职责和组织框架	2
2.2.对于基础教育处的战略性思考	4
3. 基础教育处的人力资源	5
3.1 基础教育处的职位设置变化	5
3.2 弥补空缺职位的方法	6
3.3 绩效评估	6
3.4 聘请顾问	6
4. 预算管理	10
4.1 计划编制步骤	10
4.2 某些开支项目的分析	11
4.3 预算外资金的使用	12
4.4 活动和项目的监督检查	12
5. 活动和项目	13
5.1 扫盲活动	13
5.2 受教育权和人权教育	15
5.3 联合国教科文组织的联系学校	16
5.4 科学和数学教育	19
5.5 幼儿保育和教育	20
5.6 通过教育实现包容	21
5.7 出版物	23
6. 致谢	24

1. 审计框架与范围

1. 根据联合国教科文组织《财务条例》第 12 条第 4 款规定，外聘审计员对教育部门的基础教育处进行了审计。
2. 审计开展的时间为 2010 年 8 月 30 日至 2010 年 9 月 17 日，审计地点为基础教育处。审计针对的是 2008--2010 年期间基础教育处的预算文件、一定数量的支出凭证、人事文件、顾问合同，以及不同项目和活动的相关文件。
3. 在审计期间，审计组与教育处处长、执行办公室主任、执行办公室预算和财务小组的组长进行了多次面谈。审计组还与教育处各部门负责人以及大部分项目专家召开了工作会议。另外审计组还与达喀尔地区办事处主任，即前任基础教育处处长进行了电视会议。教育部门助理总干事在审计期间接待了审计组。基础教育处和执行办公室对审计工作给予大力配合。
4. 已经与教育部门就审计初步意见进行了讨论，讨论后的意见也都考虑在内。
5. 审计是在教育部门根据 2010 年 11 月 9 日的总干事说明¹进行部门重组之前进行的。在新的组织框架中，原基础教育处的大部分职能被基础阶段到高等阶段教育与学习处²接管。该处包括扫盲和非正规教育科、基础教育科及职业技术教育与培训科和高等教育科，这些科室将负责当时由部门其他处负责的主题项目。反之，人权教育和联系学校网络室从此以后将隶属于和平与可持续发展教育处，而关于教育权的问题则将由教育系统规划与发展处负责。
6. 但是本报告的意见总体上还是比较中肯的，以此可以促进教育部门新组织框架的有效落实。

2. 基础教育处的职责和组织框架

7. “基础教育[……]包括基本教育、初等教育、小学教育/中学教育等在内的概念。确保所有人都不受性别、种族、国籍、出身、经济、社会或身体状况、语言、宗教、政见或其

¹ DG/NOTE/10/49 通过总部的结构调整加强教育部门的工作效率。

² 基础阶段到高等阶段学习处。

他见解以及所属少数民族等歧视和排斥接受教育。除国家规定的学前教育期限外，基础教育的年限至少为 9 年，并且逐渐延长到 12 年。”³

2.1 基础教育处的职责和组织框架

8. 多年来⁴教育部门一直有一个基础教育处。但是该处的工作范围却发生了很大的变化：

- 2000 年有四个科，分别是：小学教育科、教育特殊需求科、扫盲和非正规教育科以及幼儿与家庭教育科；
- 2003 年仍有四个科，但是教育特殊需求科被职责更广的“通过教育反对排斥科”所取代，该科有一个与世界粮食计划署（PAM）合作室；
- 2004 年变为三个科：幼儿教育和全纳教育科、小学教育科以及扫盲和非正规教育科，与世界粮食计划署（PAM）合作室被划入提高教育质量处；
- 在 2006 年 7 月⁵决定教育部门重组之后仍然有三个科，但是内容发生了极大的变化：一个为通过教育促进权利与价值观科、⁶一个为科学、技术和职业教育科，这个科也是新设立的，⁷第三个是促进包容和高质量教育科，该科接管了原先 2004 年时的三个科的部分职责和工作人员。⁸此外，联系学校网络室⁹隶属于该处。

9. 自 2008 年以来，基础教育处有过两位处长，以及一段为其 15 个月的代理时期。2004 年 9 月上任的处长已经于 2008 年 6 月¹⁰被任命为达喀尔地区教育办事处主任。新处长直到 2010--2011 年计划和预算（35 C/5 号文件）准备完成之后的 2009 年 9 月¹¹才任命。为了开展新战略，该处的组织框架也经过修改。

10. 2008 年和 2009 年的科室职责都是按主题划分的：通过教育促进权利和价值观科（RVE¹²）、促进包容和高质量教育科（IQE¹³）和科学、技术和职业教育科（STV¹⁴）。到

³ 教科文组织基础教育的定义（专家讨论会，2007 年 12 月 17-18 日）。

⁴ 至少可以上溯到 1990 年。之前有一个“青年处”（1975 年）。

⁵ 2006 年 7 月 12 日 DG/Note/06/37。

⁶ 吸收了提高教育质量处和平与人权教育科的大部分工作人员。

⁷ 吸收了原中等教育、技术教育和职业教育处的大部分工作人员。

⁸ 其他职权和工作人员都被安排到了新的联合国教育优先事项协调处、教育战略协调处和总部外办事处支援协调处。

⁹ 之前隶属于和平文化教育部门（2000 年），随后又隶属于提高教育质量处（2003 年）。

¹⁰ 2008 年 5 月 16 日 DG/Note/08/17（根据 DG/Note/08/24 说明安排代理）。

¹¹ 2009 年 9 月 14 日 DG/Note/09/53。

¹² 通过教育促进权利与价值观科。

¹³ 促进包容和高质量教育科。

¹⁴ 科学、技术和职业教育。

2009 年夏天，STV 科被转入教育战略和加强能力建设处，而基础教育处接管了原先隶属联合国教育优先工作协调处¹⁵的联合国扫盲十年计划协调小组。

11. 到 2009 年秋天，¹⁶各科又进行了新的按等级划分：幼儿保育和教育科（ECCE¹⁷），基础教育、扫盲和非正规教育科（BLE¹⁸）以及中等教育科（SED），其中每个科有三到五个小组。作为对这一按等级划分的补充，还设立了不同的工作组处理如下涉及各部门的主题：公平与包容；质量、针对性和效率；能力建设。此次基础教育处的重组中只有联系学校网络室（ASP¹⁹）没有受到影响。

12. 这种新的组织形式是为了消除工作壁垒、促进团队合作并且更好地配合教育部委组织结构。但这种形式也有失去即时影响力的风险，因此通过确保今后在各个层面及在每项基础教育计划中涉及教科文组织的“支柱性”主题来予以补偿。

13. 2010--2011 年计划（35 C/5）是以当时的组织框架为基础准备的，并且是根据其相关主题制订，尤其是通过教育促进权利与价值观的主题。2009 年秋天新组织结构的确立使得有必要对工作计划进行重新调整，以便将其纳入计划与预算的准备和跟踪系统（SISTER）。

14. 2009 年 10 月确定并在一年后弃用的组织结构到审计时还处在试行阶段。递交给审计组的组织结构图并不能反映实际的组织结构而是要达到的目标结构。因此，在（ECCE、BLE、SED）三个科室中，根据组织结构图总共有 39 个岗位：其中只有 28 个岗位是实际存在的（其中五个岗位是非全职的）。因此这是一个“目标组织框架”。具体执行该框架将需要落实招聘六个空缺的岗位并且新增五个岗位。并且 12 个工作组中有四个都是些空缺职位或是尚未设立的职位，尽管这些职位所涉及的主题并不是无足轻重的。²⁰

建议 1：在下一个双年度（2012--2013 年）期间使基础教育处的组织框架与其资源配置相一致。

¹⁵ 2009 年 8 月 19 日 DG/Note/09/43。

¹⁶ 2009 年 10 月 22 日 Note ADG/ED/09.033，2010 年 1 月 25 日组织框架。

¹⁷ 幼儿保育和教育科。

¹⁸ 基础教育、扫盲和非正规教育科。

¹⁹ 联系学校网络室。

²⁰ 健康和食品（ECCE 科）、中等教育、成人教育和终身学习、数学教育（SED 科）。

2.2. 对于基础教育处的战略性思考

15. 2008 年 1 月上任的教育处处长曾在通过普及良好的基础教育以落实“全民教育”目标和千年发展目标的基础上进行过一次战略性思考。思考的结果是设立一个不同于 2006 年设立的机构：一个权利和公民意识教育科、一个包容和质量强化科，并且还有一个联系学校网络室²¹。但是该组织结构最终没有执行。

16. 在多名顾问的协助下²²，2009 年 9 月被任命的处长负责给教育处制定一个新的战略。战略方向备忘是根据教育处的关键原则编制的。并且在 2009 年 12 月进行了一次全体工作人员研讨会。这无疑是一个积极的措施。但是审计组还是发现了三大难点。

17. 首先，教育部门内部就全民教育国际协调小组和基础教育处之间的分工不是非常明确。

18. 其次，基础教育处对基础教育领域 1 类机构的活动以及成果不是非常了解，尤其是对终身学习研究所（UIL²³）在扫盲方面开展的活动知之甚少。在 2010 年 9 月的国际教育规划研究所论坛²⁴上也发现了这种信息通达不畅的问题。

19. 再次，基础教育处的职责与其权威性和实际影响之间存在着极大差距，其职责是全面的，尤其是在计划编制方面，而其权威性和实际影响在实际工作中只对那些总部外办事机构是有限的，而这些办事机构对于实施教育部门大量下放活动²⁵发挥着决定性作用。而且还注意到，基础教育处对于有关优先事项（如非洲基础教育计划²⁶）的内容也了解不多但是基础教育处目前的组织框架中还没有任何指导和协调机构因此也存在总部专家与地方机构间互动逐渐减少和彼此的专业知识逐渐弱化的风险基础教育处表示在 2009 年末进行的战略性思考时已发现存在这一风险。

结论：还不确定 2010 年 11 月的机构重组是否消除了这些限制基础教育处战略指导范围及其影响力的困难。实际上，有必要在中央一级（基础教育处）和地方一级明确职责与义务问责。

²¹ 2006 年 12 月 20 日工作文件，《ED/BAS 远景和战略方向》。

²² 总计成本 121 536 美元（四个合同）。注意：考虑到保密性，报告在此处和下文的意见中没有具体说明合同的编号和登记号码，这些号码在初步讨论阶段中必须告知基础教育处。

²³ UNESCO 终身学习研究所。

²⁴ 基础教育资金挑战--2010 年教育政策论坛。

²⁵ 教育部门只有三分之一的支出是用于总部的（对于 2008--2009 双年度为 33%和对于本双年度的前九个月为 30%）。

²⁶ 非洲基础教育计划--BEAP。

建议 2：将基础教育处和总部外办事处的引导机制纳入组织结构，并明确中央机构和地方机构的责任和义务。

3. 基础教育处的人力资源

3.1 基础教育处的职位设置变化

20. 基础教育处的在职人员数量减少并且流动率高。该处的在职人员（正式岗位）的人数由 2006--2007 年的 30 人降到了 2008--2009 年的 29 人，到 2010 年--2011 年人数为 26 人，即 2006--2007 财政年度和 2010--2011 财政年度之间减少了 13.4%。与此同时人员开支减少的却不多：2006--2007 年（645.3 万美元）和 2010--2011（635.8 万美元）之间减少的比例为 1.5%。但需注意的是因为进行了重组，这几年的工作范围是不相同的。

21. 该处的空缺岗位从 2007 年 1 月 15 日的两个到 2008 年 1 月 2 日的三个职位，到 2009 年 1 月 5 日增加到了六个（截止到 2010 年 9 月 1 日）。在审计期内中整个部门的人员更新比例为 52.8%。并且在该同一个部门，招聘的周期²⁷在 2008 年为 157 天，到 2009 年为 160 天；在 2010 年的前八个月为 113 天。执行办公室制作的指示表可以让管理人员对招聘程序的开展情况进行跟踪。

22. 2010 年 9 月已经对教育处六个空缺职位²⁸的情况进行了审查。招聘广告是 2010 年 1 月底发布的。由于没有任何候选人应聘 G-4 职位，该职位已经被取消。对于其中四个职位，候选人的名单已经列出，但是评估程序还有待进行。对于剩下的一个职位，评估 9 月 1 日进行。

²⁷ 空缺职位公布之日和最终决定之间的期限。

²⁸ 三个 P-5 级别的岗位，两个 P-4 级别的岗位，一个 G-4 级别的岗位。

建议 3：继续努力减短招聘周期。

3.2 弥补空缺职位的方法

23. 空缺职位的拨款可以保证下列薪酬的支付：

- P-5 级别科长的临时合同，自 2002 年 3 月至 2007 年 2 月由瑞典政府借调至教科文组织并承担费用²⁹，自 2007 年 3 月（到 2010 年末）起按有限期任用（ALD）形式付酬；
- 总部外办事处的 P-3 计划专家从 2010 年 1 月至 2010 年 5 月的薪酬；
- 支付从 2010 年 4 月至 9 月某一 P-3 级别的顾问的薪酬，该顾问是通过 2003 年 1 月到 2009 年 3 月的连续短期合同招聘的，是联系学校网络室的主要人物；
- 支付从 2010 年 5 月至 8 月的另一名负责撰写有关获得写作技能评估的顾问的薪酬；
- 从 2010 年 3 月至 6 月的临时合同（G-4）的薪酬。

24. 这些例子表明基础教育处已不断改变可用资金的分配，以保证关键职位的连续性。此外还招聘了一些顾问以补充人员不足的长期工作人员数量（参见下文）。

3.3 绩效评估

25. 分析 *Perfoweb* 文件显示，所有工作人员都经由其直接上级进行过表现评估，并且都仔细地撰写了评估文件。

3.4 聘请顾问

26. 自 2008 年 1 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日，基础教育处共签订了 171 份顾问合同，总金额为 127 万美元，其中 50.7%出自正常预算（64.4 万美元）、35.4%来自预算外资金（45 万美元），13.9%来自人事费节余（17.6 万美元）。

²⁹ EDL（有限期任用）--ALD（有限期任用）。

27. 这些合同是与 140 名自然人签订。其中 18 名顾问在此期间签订了两份或两份以上的合同。他们中有三人分别获得了四份、五份和六份合同（共计 23.9 万美元，占总金额的 18.8%）。

3.4.1 条例的执行

28. 共审查了与 20 名顾问签订的 40 份合同，总金额为 65.7 万美元（占总开支的 51.7%）。

29. 在这 40 份合同中，其中 18 份是在规定的开始服务的日期之后签订的。有时时间相差接近一个月，³⁰ 甚至可能达到一个半月。³¹ 此外，开始工作的正式日期有时与递交报告或者第一份文件的截止日期非常接近：例如距递交一份演示文件三天。³² 根据实际情况，工作不可能在合同快要到期时才展开。多份合同是在其延长期限期满之后作为附加条款³³ 签订的。额外的服务通常会增加合同的总金额，并且这个比例非常之高：96%、100%、110%、150%。

30. 有时在说明独立顾问的选拔和评估的表格上³⁴，同一个公务员可以既作为“合同负责人”又作为合同的审批人进行签字。发现七项此类情况。³⁵

31. 在 20 名顾问中，其中 10 名当时正在为教科文组织工作，或者拿到合同前几个月中曾经为教科文组织工作，这些顾问中的其中一个自 2004 年 7 月起曾经在教育部门和教科文组织的其他两个部门担任顾问或者编外雇员。另一位从 2004 年 1 月至 2010 年 1 月期间已经收到了 13 份合同，为期共计 482 天。还有一位自 2001 年 1 月起就为基础教育处工作。SAP 软件包可以编辑《工作证明》以显示这些本可避免的重复工作记录。

32. 其中一名顾问（出生于 1939 年）是从高级管理人员的岗位（D-1 级别）退休，曾经于 1984 年至 1997 年在教科文组织的社会科学及人文科学部门和教育部门（儿童权利）先后任

³⁰ 合同从 2008 年 1 月 2 日生效，但是签订日期为 2 月 7 日；合同从 2010 年 5 月 12 日生效，但是该顾问是在 7 月 1 日签署。

³¹ 合同自 2008 年 9 月 8 日生效，但是签订日期为 10 月 24 日。

³² 2008 年 11 月 25 日签订的文件，但是要求 11 月 28 日就递交演示文件。

³³ 2009 年 4 月 8 日附加条款，但是合同是 3 月 26 日；2008 年 4 月 17 日附加条款，但是合同是 2 月 7 日的；2009 年 11 月 2 日附加条款，而合同是 6 月 4 日的；2008 年 3 月 19 日附加条款，但是合同是 2 月 15 日的；2010 年 4 月 6 日至 6 月 14 日的附加条款，但是合同是 2 月 19 日的。

³⁴ 431A 号印制文件（以后为 HR13-1）。

³⁵ 2008 年 7 月（2 份）和 10 月的合同，2009 年 1 月、10 月、11 月和 12 月的合同。

职。另一名（1941 年出生）曾经是科学、技术和职业教育科主要项目的前任专家，自 2004 年 4 月至 2010 年 1 月签订了 EDL/ALD 合同。

33. 这些关系的影响在竞聘的时候是很明显的。这些职位的其它竞争者被说成是因为先前的工作而不能到任”。³⁶但他们的简历却是 2 年或者 3 年前的，但是从顾问人选库（roster）中是很容易选出合适的人选的。在职的那些“对于主题有良好了解”的顾问，即被认为“具有必要的专业知识”。³⁷

结论：这些意见与其他近期审计³⁸报告中提出的意见相似，大多涉及新的人力资源手册生效之后的一段时期。关于独立顾问聘用的新措施（第 13.10 条）还不为负责支出的本组织工作人员所熟知。在此方面行政干事和执行办公室应发挥重要作用。³⁹

建议 4：继续努力对审批者进行关于顾问聘用程序正确实施的培训。利用 SAP 软件包（FABS）中的资源来鉴别程序执行不力的情况。

3.4.2. 要求顾问提供的服务

34. 进行抽样调查的 40 名顾问中九名是或者曾经是按照基础教育处员工一样聘用的。一个“初级顾问”（P-1/P-2）在 2009--2010 年期间收到了四份合同。另一个在 2009 年 6 月以有限期任用（ALD）的项目专家（P-3）的顾问在其简历上注明了自 2001 年 1 月以来，她一直在联合国教科文组织工作。还有一名顾问曾经在五年内以临时或有限期任用的方式在联系学校网络室工作，并且在该室中发挥“至关重要”⁴⁰的作用。

35. 其他顾问执行的任务本应该是委派给本组织的长期工作人员执行的：“与[工业集团]进行磋商，以获得建立社区教育中心的资金”；向国际大会“介绍职业技术教育与培训（TVET）战略”；“与 TVET 方面的总部外办事处联络”及“确定顾问”。

结论：人力资源手册中规定，对于本组织中需要长期履行的职务不应聘用顾问来担任，并且个人顾问不能代替正式工作人员的角色（第 13.10 条，第 2c 和 d 段）。

³⁶ 两份合同。

³⁷ 八份合同。

³⁸ 185 EX/32 第 II 部分（第 32 至第 48 段）和 185 EX/32 第 III 部分（第 44 至第 54 段）。

³⁹ 教育部门行政干事递交了一份检查清单，这份清单刚做了调整，将需要确认的几点都已标注出来。

⁴⁰ 文件 431A 上关于评定 2010 年 3 月的某份合同的评论。

36. 顾问进行有效工作的前提是由相关部门提供良好的信息。对于 2009 年 11 月签署的一份有关加强数学和科学教育战略⁴¹ 定义合同，顾问的工作本应在科长监督之下完成，而科长却既没有参与顾问的遴选，也没有参与编制任务的职权范围；甚至没有让科长签署顾问的遴选和评估文件。基础教育处表示，该项介入涉及质量这一横向专题，由处长直接监管，处长已两次签署遴选与评估文件⁴²。

37. 该合同也突出了另一个有效工作的条件：根据已经完成的工作对期望目标进行准确的定义。2008 年，基础教育处（技术、科学和职业技术教育科）要求另一名顾问对同一个主题撰写报告。这份报告被公布⁴³ 了并经过 2009 年 3 月的专家会议讨论之后，产生了两份指导性文件。2009 年的报告重复了 2008 年报告中的许多主题和建议（有时为同一个标题）。通过对 2009 年报告进行同行审查，也许可以更好地确定新报告的补充价值。

建议 5：通过与相关部门合作审查和分析基础教育处目前掌握的信息、工作方法和内容，然后编制出顾问工作的职权范围。

38. 教科文组织的旧版手册中强调，“对每个顾问的服务进行评估是最基本的”，在一张卡片上⁴⁴ 就“顾问的工作进行简短评价”。新版人力资源手册中明确规定，最终评价“必须根据任务描述制定的预期成果，对所提供的服务的质量进行评价”。这份评价必须附在 FABS 系统的合同中，并存入顾问档案材料⁴⁵。

39. 评估的方式就是在文件的选项框内打勾（从最佳表现 A 到差强人意 E），另外还空出一行用于写评语。而在很多文件中都没有这份评估表格。基础教育处在评价意见差异化是值得肯定的：在两个顾问的文档中出现“A”，还有两份文件中为“B”（表现很好）；最常见的评价是“C”（表现好）。但是简单的评语比在方框内打勾更明确。

结论：与之前的做法相比，目前的做法是有进步的，但是有时太形式化。它的主要作用是据此支付合同尾款。⁴⁶

⁴¹ P-5 级别的顾问。

⁴² 既为合同的审批人，又是合同负责人（参见上文）。

⁴³ UNESCO 2008, ED-2007/WS/51。

⁴⁴ 第 2435.25 条，d 段，354C 印刷文件（1993 年 3 月 5 日 1380 号文件）。

⁴⁵ 第 13.10 条，第 44 和第 45 段。

⁴⁶ HR 附则 13 F，第一部分，《顾问评估指导》，第 7 段。

建议 6：对有关顾问工作评估的指导方针予以完善，要求在顾问工作完成几个月之后根据其在工作中的作用撰写评语。

4. 预算管理

4.1 计划编制步骤

40. 在 2008--2013 年期间，教科文组织在教育领域的政策始终围绕着计划的总体目标，即“实现有质量的全民教育和终身学习”，该总体目标体现为了两项战略性计划目标。

41. 在 2006--2007 年间，基础教育是重大计划 I 中的主要优先事项。33 C/5 号文件中确定了四项教育计划，共涉及 24 项工作重点，其中大部分与基础教育相关。这些目标和工作重点都有各自的预算资金；这些行动分别由正常预算、预算外资金和下放预算承担。

42. 从 2008--2009 双年度开始，项目的缩减导致工作重点数量的显著减少。33 C/5 号文件中包含七项关于教育的工作重点和 76 项成果。34 C/5 号文件中确定了四项工作重点和 38 项预期成果，并为预期成果设置了绩效指标，但其中大部分没有附上基准指标。⁴⁷ 这一趋势在当前的双年度中依然存在：教育部门的两项双年度部门优先事项确定了四个工作重点，但仅有 14 个预期成果。绩效指标通常是针对国家或组织活动的数量、或者是材料的数量，并没有设置基准指标。

43. 然而，联合国教科文组织注重成果的管理方式要求将预期成果转换成清晰并且可量化的形式，并且对每个预期成果的确定绩效指标，还说明哪些是必须进行量化衡量的，从而最终为每个绩效指标确定目标和基准，并且明确规定要达到的程度。

44. 基础教育处的计划编制受到了双年度期间进行的机构重组（2006 年的重组）的影响，并一度中断下一个双年度的预算（2009 年秋天的机构重组）。由于 SISTER 工具可以显示主题领域，2009 年末确定的基础教育处的横向专题在审计期间还未出现在该领域。

45. 《联合国教科文组织支持国家教育战略》⁴⁸ 应有助于根据会员国提出的需求更好地协调教育部门和基础教育处的工作重点，更好地在相关国家融合正常计划中的活动和预算外项

⁴⁷ 对于 38 个绩效指标只有六个参考指标。

⁴⁸ 《联合国教科文组织支持国家教育战略》。

目。但是通过审计发现，联合国教科文组织支持国家教育战略文件对于基础教育支持战略的某些方面，如扫盲并没有充分重视。

建议 7：让基础教育处的计划专家更好地参与拟定联合国教科文组织支持国家教育战略文件的工作，并对成果进行分析，以便确定需要联合国教科文组织提供支持的领域。

4.2 某些开支项目的分析

46. 基础教育处的机构变化对已分配给该处的预算资金和支出的费用也是有影响的。涉及基础教育的支出在整个教育部门的正常预算中所占的份额在 2006--2007 年为 7.6%（即 3908 万美元中的 298 万美元），在 2008--2009 年为 5%（3 798 万美元中的 190 万美元），在 35 C/5 号文件预算中占 5.15%（截止到 2010 年 9 月 1 日为 786 万美元中的 40 万美元）。⁴⁹但是要考虑到由于活动的移交，⁵⁰基础教育处 2006--2007 双年度的底线预算已减少到了 218 万美元。

47. 基础教育处预算中人事费和活动费的比例在 2006--2007 双年度分别是 68.4%和 31.6%，在 2008--2009 双年度分别是 77.2% 和 22.8%，本双年度分别为 76.8%（636 万美元）和 23.2%（192 万美元）。事实上，人事费在最近几年基本没有变化，但是从 2006--2007 双年度开始，活动预算减少了 36%。教育部门的正常预算中人事费和活动费的比例在 2010--2011 双年度为 52.6%和 47.4%，自 2006--2007 年以来，人事费增加了 20%⁵¹。教育部门拨发给基础教育领域的人事费份额从 2006--2007 年的 12.4%，减少到 2008--2009 年的 11.2%，在当前的双年度中为 10.2%。

48. 在本双年度正常预算（35 C/5）中，合同方面的支出占到了基础教育处总支出的 47.8%，而前两个双年度分别为 35.6%（34 C/5）和 27.7%（33 C/5）。这一比例要高于整个教育部门的比例（分别为 32.7%、29.9% 和 24.5%）。

⁴⁹ 资料来源：正常预算项下的开支总结。

⁵⁰ 移交给 UIL（44.3 万美元），联合国优先事项协调处（30.8 万美元）和执行办公室的技能管理科（KMS）（600 美元）。

⁵¹ 2006--2007 双年度为 5 218 万美元，2010--2011 双年度为 6 236 万美元。

49. 基础教育处工作人员的差旅费用超过了助理总干事⁵²规定的 13%的比例：在 2008--2009 双年度⁵³的正常预算中占 13.6%，而在 2010 年的前几个月为 22.5%。同样，这一比例也远高于整个教育部门中的比例。⁵⁴

4.3 预算外资金的使用

50. 通过预算外资金资助的有关基础教育的项目支出在过去的两个双年度高达 1 010 万美元。这些资金主要来自于自愿捐款、欧盟及一些双边基金（尼日利亚、日本和意大利）。

51. 项目开展的周期往往比较长，通常超过两年（平均为 7 年，其中一个甚至为 29 年）。尽管在所涉时期情况有了改善，但是截止 2009 年 12 月 31 日，某些项目未清偿支出的比例依然很高，甚至有时超过了 40%。⁵⁵

52. 截止审计时，正在实施的项目共有 26 项。其中的八个项目在 2009 年⁵⁶没有任何支出。4 个项目的预算余额为负数。⁵⁷10 个项目从技术层面已经完成，但是没有结项；有 5 个项目自 2006 年起⁵⁸便无任何支出。

53. 有关项目的财务信息并不是都能查到的。由于基础教育处的多次重组导致人员变动，因此在按照 FABS 和按照基础教育处保留的文件对支出进行核对时遇到了困难。例如 417 INT 1010 号项目，无法弄清收到的资金，也无从了解拨款额和开支额。

4.4 活动和项目的监督检查

54. 基础教育处通过提交季度报告来跟踪预算的执行情况。这个程序有助于确定活动和项目在执行过程中会碰到的问题：例如“缺乏改善基础教育效率的协调机制”；“相关人员对于项目技术方面不是很懂，不知道最终成果应该是什么样子”；“如果战略文件没有最终确定，那么还是无法很好协调教科文组织在这个领域的活动”。但当这一程序正好赶上 SISTER 的最后期限时，那将会非常麻烦。

⁵² 2009 年 11 月 16 日的 AGD 说明。

⁵³ 在 2006-2007 年期间该比例是 22.2%。

⁵⁴ 9.1% (33 C/5)、8.9% (34 C/5) 和 9.5% (35 C/5)。

⁵⁵ 项目 406 GLO 1004。

⁵⁶ 243 RLA 1000、417 INT 1010、429 GLO 0001、469 GLO 1002、809 GLO 1000、810 GLO 1001、814 GLO 1001、MAG 0300101。

⁵⁷ 539 HAI 1000、551 SUD 100、703 CHD 1010 和 MAG 0300101。

⁵⁸ 806 GLO 1001、810 GLO 1012、810 GLO 1014、811 GLO 1011 和 814 GLO 1014。

建议 8：将季度跟踪机制（季度报告）安排在 SISTER 两个半年报告期的间隔期间。

建议 9：将 PIP（计划实施规划）作为跟踪基础教育处活动执行情况的工具而推广使用。

5. 活动和项目

5.1 扫盲活动

5.1.1 协调全民教育、联合国扫盲十年和提高能力的扫盲行动

55. 联合国教科文组织 2008--2013 年中期战略（34 C/4）强调指出，“高度重视扫盲工作将是教科文组织行动的一个特点”。⁵⁹

56. 对于 2008--2009 双年度（34 C/5 号文件），教科文组织在教育领域的第二个双年度部门优先事项为“在各级教育中，通过正规和非正规终身学习的方式，促进扫盲和有质量的全民教育”在 35 C/5 号文件中，扫盲是“全民教育的基础：扫盲、教师和必备职业技能”工作重点（双年度部门优先事项 1 的工作重点 1）的组成部分。

57. 提高能力的扫盲行动（LIFE）⁶⁰ 是 2005 年制定的，是教科文组织为联合国扫盲十年（UNLD）（2003--2012 年）⁶¹所做的贡献。该活动要一直延续到 2015 年，也是实现全民教育目标的截止日期。这项行动主要针对 35 个特别需要扫盲的国家，涵盖四个战略性领域。⁶²

58. 基础教育处在 2006--2007 年实施扫盲计划的活动经费达 139 万美元。在 2006 年期间，有关 LIFE 的活动移交给了教科文组织终身学习研究所（UIL），有关联合国扫盲十年（UNLD）的活动则移交给了教育部门的另一个处。76 万美元的预算拨款是用于开展该双年度内制定的六个预算外项目。在 2008--2009 双年度，基础教育处没有开展任何与扫盲有关的

⁵⁹ 2008-2013 年中期战略（34 C/4），第 42 段。

⁶⁰ 提高能力的扫盲行动。

⁶¹ DNUA/UNLD 联合国扫盲十年。

⁶² 宣传和交流、可持续扫盲政策、加强国家能力、创新。

活动。另一个处的联合国扫盲十年协调小组则开展了四项有关扫盲⁶³的活动（29.1 万美元）和一个预算外项目（38 万美元）。2009 年 10 月，该小组重新被划入基础教育处。

59. 2010--2011 双年度计划实施六项扫盲活动（53.7 万美元）；但是某项活动⁶⁴到 2010 年 6 月末资金利用率仅为 11%。在此期间，建立了四个预算外项目，资金总额为 273 万美元；其中两个项目（215 万美元）还有待审批。

60. 负责开展教科文组织计划中“扫盲”活动的工作人员也有所减少。2009 年末基础教育处设立了一个名为“基础教育、扫盲和非正规教育”科（4 个小组）。但是这个科有两个空缺职位（P-5 和 P-4）。大部分的职位（55%为 P 级）是由顾问和签订了有限期任用合同的人员（EDL/ALD）担任。

结论：主要是由于教育部门的机构重组，在 2008--2009 双年度期间，基础教育处在扫盲方面的工作走了下坡路，扫盲领域的成果也不够。⁶⁵此外，对于教科文组织具有“十分重要意义”的一项活动领域⁶⁶是由持有短期合同的工作人员开展的，这会影响该项活动的持久性。

5.1.2 要明确职责，明确角色

61. 联合国教科文组织同时协调联合国扫盲十年和可持续发展教育十年（2005--2014 年）。主要挑战是让扫盲援助更具有针对性，普及到贫困和弱势群体；让援助更全面，涵盖幼儿计划和青年与成年人扫盲计划；调整计划以配合各国的计划和优先事项。

62. 由于并不是总能得到所需的信息，对扫盲活动的分析受到了限制。相关国家表示希望有一种机制能对读写能力进行评估。可通过推广非正规教育管理信息系统（SIG ENF）和扩大扫盲评估和监督计划⁶⁷的行动范围来寻求解决办法。

63. 因此有必要明确参与扫盲工作的工作人员的分工，从而避免总部（基础教育处）和总部外机构或研究所之间的工作重复。比如，LIFE 行动存在结构上的模糊，因为扫盲战略的主体内容交由某一研究所执行，而相关的情况却没有全部告知基础教育处。也没有充分利用

⁶³ 尤其是非正规教育管理信息系统（SIG ENF）。

⁶⁴ 活动编号 5111100022，5 869 美元。

⁶⁵ 最新全民教育全球监测报告。

⁶⁶ 34 C/4 中期战略文件，第 42 段。

⁶⁷ LAMP “扫盲评估和监督计划”。

全民教育的全球协调机制来促进扫盲工作，尤其是针对妇女和女童的扫盲。基础教育处表示正在制定的战略中会注明这一风险。

建议 10：加强总部、研究所和总部外办事处在推动扫盲工作方面的协作。

5.2 受教育权和人权教育

64. 在整个教育系统以及所有学习环境中，良好的教育均应包含人权教育。⁶⁸ 在审计所涉年份的初期，促进教育权利和教育价值观科同时负责受教育权和人权教育的事务以及两者间的互动。在 2009 年末制定的组织架构中，人权教育是和教育权是分开的，并且被纳入到中等教育部门。组织重组使两者相隔更远了。

5.2.1 人权教育

65. 2006--2007 年的计划与预算（33 C/5）中包括了一个“通过教育促进人权、和平、民主公民权和文化间理解”的工作重点，这个工作重点是和世界人权教育计划⁶⁹的第一阶段相联系的。在 2010--2011 年计划中，只在中等教育⁷⁰的内容中提到了一次人权教育，并且没有具体说明相关的预算金额和预期结果。

66. 在 2006--2007 年⁷¹人权教育活动方面的资金超过了 460 000 美元。在 2008--009 双年度（34 C/5），资助这两项活动的金额为 356 207 美元（即减少了 22%）。⁷²在 2010--2011 年计划（35 C/5）中，“中等教育”部门计划开展的三项行动中只有一项与人权教育直接相关。⁷³

67. 人员变动的情况如下：2006--2007 年负责人权教育的有 5 名项目专家、两名有限期合同人员和两名助理；截止审计时，负责人权教育的为 3 名项目专家和一名助理。

结论：联合国教科文组织在履行其主要职能之一时可能存在缺少专业知识和影响力的风险。

⁶⁸ 参见 2008--2013 年中期战略，第 103 段。

⁶⁹ 项目 I.3 《提高教育质量》第 01311 段。

⁷⁰ 文件 35 C/5，第 01035 段。

⁷¹ 培养将良好教育作为促进共同生存的全球意识、防止校园内外暴力以及落实人权教育世界计划。

⁷² 防止校园暴力和推动教育跨文化对话和国际领导机构以及人权教育退稿国际政策对话。

⁷³ 通过人权教育加强中等教育的实用性和质量（100 000 美元）。

5.2.2 受教育权

68. 在国家层面有效落实该项权利是教科文组织的核心职能之一，如今仍是联合国教科文组织面临的一项重大挑战。本组织向各会员国提供更新各国立法的技术支持，协调开展促进实施相关国际公约和建议书的宣传活动，尤其是《反对教育歧视公约》（1960 年）《关于促进国际了解、合作与和平的教育以及关于人权与基本自由的教育建议书》（1974 年）以及《关于发展成人教育的建议书》（1976 年）。

69. 用于受教育权主题的拨款保持稳定：每个双年度约为 250 000 美元。2010--2011 年，计划开展两项活动：“促进受教育权”和“监测受教育权的落实情况”。⁷⁴

70. 准则性文书的批准工作仍显不足，各国也没有总是履行编写报告的义务。此外，正如教科文组织的研究所指出，许多发展中国家的小学教育还不是免费的（尤其是在亚洲和非洲）。

建议 11：联合国教科文组织集中力量在报告编写的方式上提供技术支持，并且使各国联合国教科文组织全国委员会和总部外办事处更加积极地参与这项工作。

5.3 联合国教科文组织的联系学校

71. 联合国教科文组织的联系学校项目网（RéSEAU⁷⁵）建立于 1953 年，鼓励在各大洲和各国的学校之间建立联系和共同开展项目。“ASP 网络是联合国教科文组织的创新项目。它发挥的作用是将本组织的价值观纳入学校教育，促进提高教育质量，协助加强教科文组织的影响力。”⁷⁶1953 年该项目网就已经联合了 15 个会员国的 33 家中等教育机构，并且慢慢地延伸到了初等教育，随后又延伸到了学前教育、教师培训，最后还延伸到了技术和职业教育。

72. 2010 年 8 月，已经有分布在 180 个国家的 9 021 所学校加入该网络。因未对各个国家的数据进行汇总，目前的数据库无法得知相关学生和教师的总数。正在对该数据库进行修订。

⁷⁴ 预算为 125 000 美元和 100 000 美元。到 2010 年 6 月 30 日的支出为：26 671 美元和 10 771 美元。

⁷⁵ 联系学校项目网（ASPnet）。

⁷⁶ 2010-2011 年联系学校项目网计划文件。

建议 12：加深了解联系学校项目网对相关人口（学生和教师）的影响。

73. 联系学校项目网是由国家协调小组负责监督，这些协调机构很大一部分依靠志愿者。各会员国组织国家学校网络，向这些协调机构拨款。会员国可以组织地区会议，资金来源于参与项目资金（例如：中非网络和西非网络）。这些国家的全国委员会负责根据提交的项目，决定哪些候选学校可以加入网络。

5.3.1 联系学校项目网国际协调小组

74. 项目网国际协调小组是基础教育处组织架构的基本单位，⁷⁷ 该小组负责登记加入网络的学校，并颁发由教科文组织总干事签署的证书。项目网的网站⁷⁸ 也是由该小组管理的。此外它的活动还包括出版文件和教材。通过地区和国际旗舰项目，它的主题领域比基础教育处更为宽泛，包括与其它处和部门协作开展可持续发展教育、和平教育、人权教育和跨文化学习。

75. 2008--2009 年，该小组的预算为 193 793 美元；2010--2011 年该小组的预算下降到 100 000 美元。与基础教育处的预算相比（2008--2009 年为 190 万美元，2010--2011 年为 192 万美元），该小组的资金不论就绝对值（下降 48.4%）还是相对值（从 10.2% 到 5.2%）而言都下降了。

76. 为了评估教科文组织在联系学校网方面所做出的整体努力，需要注意的一点是该小组还负责对参与计划项下符合项目网优先事项的项目的资金使用进行审批。在 2008--2009 年期间，批准了 23 个项目建议，总金额为 506 000 美元。

77. 基础教育处的多次重组、退休人员离职后无人接替、有经验人员的合同没有得到续延等逐渐对小组的整个运行产生了影响，例如对主题活动人权和跨文化持续监督检查以及加强两大地区的项目网（亚洲和非洲）。小组负责人的级别已经从原先的 P-5 下调为 P-4，到 2010 年 1 月又下调为 P-3。该小组有 3 个正常预算出资的常设职位（P-3、P-2、G-5）以及一个协理专家职位（P-2）。同时它还聘用为期 3 个月的实习生。

⁷⁷ 2010 年 11 月的重组使其转入另一个处。

⁷⁸ 2009 年下半年共有 41 246 名访问者，2010 年上半年共 32 688 名访问者。

78. 总部小组的弱化（人员、职能）并没有通过总部外的支持机构获得补充。例如在西非地区，小组没有工作联络点。

建议 13：确保各地区对联系学校项目网协调小组的支持。

79. 基础教育处为未来六年确定的战略应加强该项目网的试点作用，主要目的是将其价值观传播到项目网以外的学校。刚刚在加勒比海英语地区的六个国家内实施了一个关于奥林匹克精神教育的试点项目，并确定了评估基准。经过一段必要的时间，基础教育处的其他部门、教育部门的其他处甚至其他教科文组织的部门都可以获得该项目网的支持。

结论：项目网目前可以利用的资源和其提出的宏伟目标是不相称的，尤其是 2010 年 4 月制定的基础教育处 2010/2011 年计划文件中确定的目标。

5.3.2 三个项目的审计

80. 对该项目网开展的三个项目进行了审计：阿拉伯国家水教育项目、波罗的海项目以及跨大西洋奴隶贸易教育项目。

81. 第一个项目是根据阿拉伯联合酋长国全国委员会秘书长的倡议实施的。在该项目中，2006 年至 2008 年期间来自 11 个国家的 75 名教师得到了培训，使项目在试点学校得到检验。该项目的开支由阿拉伯联合酋长国承担。但是自这位秘书长于 2009 年 3 月辞职之后，没有其他全国委员会接手该项目的协调工作。因此，该试验项目已中断。

结论：联系学校项目网无力继续实施该项目说明，根据全国委员会的倡议在地区一级实施的有关敏感问题的旗舰项目的国际协调工作会有种种限制因素。

82. 芬兰 1989 年倡议的结果。波罗的海项目（BSP）覆盖波罗的海地区 9 个国家的 300 所学校。该项目以环境为重点，是自筹资金和轮流领导的典范。参与捐助国轮流负责协调整个项目：2009 年以来由拉脱维亚负责，2012 年起由爱沙尼亚负责，2015 年起将由俄罗斯联邦负责。

83. 由于该项目开展了很长时间，因此已经能够积累一些教学经验并编制了一本教学指南集。教科文组织认可已经完成的工作，鼓励采取各种举措，为专家的利用提供便利，并且宣

传良好做法。

84. 在大伏尔加河之路项目和蓝色多瑙河项目中重新致力于该理念。一个亚太地区项目正在拟定中。

85. 跨大西洋奴隶贸易教育项目（TST）是第二以此为名的项目。第一个项目是在 1998 年启动的，挪威为其提供了 150 万美元，在 2006 年项目结束时得到了非常积极的评价，尤其是因为在项目结束以后，那些参与学校在该专题上依然十分活跃⁷⁹。

86. 第二个跨大西洋奴隶贸易教育项目始于 2010 年 7 月，美国为其提供了 111 687 美元，预计该项目将覆盖 22 个国家的 80 至 100 所学校（非洲、拉丁美洲和加勒比地区、欧洲和北美）。它由联系学校项目网的国际协调小组协调。

关于这些项目的结论：尽管工作人员和活动资金等资源不多，联系学校项目网（ASPnet）还是设法制定了一些跨地区的大型项目，通过这些项目可以长期传播教科文组织的价值观（教师和青年培训）。不过，协调小组的行动是以质（推动、主持、协调）而非量为主，这种性质使其在组织内部很难被注意到并得到承认（SISTER）。

5.4 科学和数学教育

87. 在目前的组织架构图中，在普通中等教育科内专门设立了一个科学教育团队。⁸⁰其正常计划预算为 100 000 美元，并且预期能够得到 200 000 美元的预算外资金。该活动旨在促进会员国的科学教育。它将依靠一个科学和数学教育研究人员网络⁸¹，旨在针对科学政策制定者（研讨会、总部外办事处参与的会议）和教师（出版物）开展活动。

88. 2007 年所聘的负责领导该小组的计划专家并没有被正式委任该责任，并且此间也没有成立任何小组。该专家管理了 2010 年的正常预算，但是不能保证 2011 年能够得到资金。第二个 P-4 级专家原先是科学、技术和职业教育科的，该科已经被并入另外一个处。他主要负责拟订未来大型项目方案，过去这种方案是由一名顾问负责拟订。因此，很难就其工作做出评估。

⁷⁹ 由赫特福德大学的一名教授于 2002 年 3 月起草的评估报告。

⁸⁰ 两个 P-4 级计划专家和一个有限期作用的 P-1 级助理专家。

⁸¹ 第一次会议于 2009 年 3 月 30 日和 4 月 1 日在教科文组织总部举行。

89. 关于科学教育评估的一个大型项目是 2010 年 4 月由这位处级主任与高等教育处和自然科学部门合作起草的项目工作文件的主题。其概算为两年 168 万美元⁸²。还需要明确的是，如何将项目管理与该处现有的组织架构，尤其是与科学教育组的工作结合起来，后者负责评估⁸³、与其他国际组织的工作协调以及保证项目融资。

结论：关于科学和数学教育管理需要明确。没有利用 2008 年和 2009 年编写的报告以及系列评估中断了，这一切都说明需要对专家和顾问所完成的研究和报告进行清查并在内部分发，以保持教科文组织的机构记忆。

建议 14：确定科学和数学教育领域落实到每个人的具体目标，并且确保在内部适当分发本组织委托撰写的研究和报告。

5.5 幼儿保育和教育

90. 2010 年 9 月末，根据教科文组织的倡议，在莫斯科由教科文组织和俄罗斯联邦共同组织召开了第一次幼儿保育和教育（ECCE）大会。65 个国家的部长出席了此次会议，会议会通过了一个行动框架并且要求本组织加倍努力，促进并发展幼儿保育和教育。

91. 事实上，幼儿保育和教育问题多年来一直被忽视，尽管对它的宣传⁸⁴导致建立了一个协调一致的网络。全民教育目标 1 中的幼儿保育和教育内容一向受到忽视且提供的资金不足⁸⁵。此外，在 34 C/5 预算中没有关于该问题的专门项目。在幼儿和家庭教育科取消之后，它被列入包容和提高学习质量科的总预算之下。目前，“只有一个人负责幼儿保育和教育⁸⁶”。由于 2007 年底上任的教育部门助理总干事和 2009 年任命的处级主任的努力，2007 年 11 月教科文组织与莫斯科市之间的谅解备忘录中规定的世界大会项目才得以开花结果，从而落实了第 35 C/15 号决议。

92. 在 2010 年 1 月通过的该处的组织架构内，幼儿保育和教育成为一个科的活动主题。在该科的 11 个常设职位中，只有 6 个在岗，不过它只能让两名计划专家（P-5 和 P1/P2）专职

⁸² 其中 600 000 美元是给顾问的。

⁸³ 在 2008 年和 2009 年，大学研究人员完成了关于南美、加拿大、联合王国和以色列科学教育情况的 4 份最新初步报告（每份 3 000 到 4 000 美元）。

⁸⁴ 例如 2002 年 3 月发布的《教科文组织幼儿政策简报》和《幼儿和家庭政策丛书》第 1 册，以及教科文组织为儿基会的季刊《生活真相》（2010 年 1 月第 4 版）的供稿。

⁸⁵ “全民教育中被忽略的一个目标”（SISTER 5112126012 for 35 C/5）。

⁸⁶ 世界大会工作组第一次会议（2008 年 9 月 26 日），为工作组第二次会议（2008 年 11 月 28 日）做出了相同的说明。

负责幼儿保育和教育。应借调到教科文组织的那名 P-5 级专家至今没有到任，截至审计之日，一个 P-4 级职位依然空缺。该处解释说，最近的结构重组可以改善这一情况。

93. 根据与俄罗斯联邦签订的信托基金协议⁸⁷，为定于 2010 年 9 月 27 至 29 日举行的会议进行了筹备。但是，切实落实这一重要会议成果的活动资金还有待解决，因为未承付的信托基金余额将用于支付未结算的费用。

建议 15：为切实落实这次世界大会通过的建议提供或筹集资金。

94. 在教科文组织教席计划中列有 5 个幼儿保育和教育方面的教席。第 6 个教席（瑞典）被列入可持续发展教育项下。幼儿保育和教育科实际上只与这六个教席中的两个合作。⁸⁸全纳教育的资金状况也基本类似。可是，“有多少高等教育的教科文组织教席/姊妹大学网运行良好”是重大计划 I “教育”的一个重要绩效指标⁸⁹。同水科学领域一样，⁹⁰显然必须采取行动，加强与教科文教席的合作，以便在实施幼儿保育和教育等教科文组织的优先事项时，能够更好地利用这些教席的潜能。

建议 16：实施 2007 年通过的基础教育战略方针，以“加强教科文组织与各教席/网络之间的互动，推动各教席/网络参与对教科文组织各项计划的构想、实施及评估”⁹¹。

5.6 通过教育实现包容

95. 过去的十年里，在基础教育处内，全纳教育的责任几度重新分配。⁹²自 2010 年 1 月以来，它与公平一起成为该处的三个横向专题之一。这一组织安排对于通过教育实现包容的工作似乎十分适宜，因为这项工作从性质上讲是横向的。

⁸⁷ 579 GLO 1001 基金（2009 年 6 月-2010 年 12 月），捐助 678 000 美元，截至 2010 年 10 月 31 日可用资金为 83 619 美元。预计所需预算外资金为 100 万美元（SISTER 5112126013）。

⁸⁸ 727 教席（2007 年瑞士歌德堡）和 821 教席（2008 年加拿大维多利亚省）。

⁸⁹ 35 C/5 第 01038 段（工作重点 2），预期成果 7。

⁹⁰ 185 EX/32 第 II 部分，建议 16。

⁹¹ 176 EX/10 号文件，第 12 段。

⁹² 35 C/5 号文件中的活动 5112136021，包容与公平：回归核心职能，203 000 美元（以及一个 200 000 美元的预算外项目）。

96. 审计结论是双重的。教科文组织无疑已经是过去取得巨大进步的指路人，制定了从 1994 年《关于特殊需要教育的萨拉曼卡声明和行动框架》⁹³到 2008 年 11 月日内瓦国际大会之后于 2009 年发布的《教育领域包容政策方针》的各种准则和框架。基础教育处 2010 年收集有关排斥因素的分解数据的项目符合这一要求。

97. 第二个结论是，教科文组织关于某些主题的行动缺乏连贯性和影响力。

98. *残疾人的受教育权：争取全纳*是 2004 年的一个全民教育旗舰项目。这是与芬兰合作实施的项目⁹⁴，已经延长到 2010 年，项目导致编制了新闻稿并建立了一个网站。但是，该旗舰项目一直受到资金不足的困扰，仅开展了实施《残疾人权利公约》的工作。⁹⁵《2010--2011 年计划》包含一个预算外项目“全纳在行动”⁹⁶，该项目还有待实施。⁹⁷

99. 十年期的联合国女童教育倡议（UNGEI）是联合国秘书长在 2000 年 4 月达喀尔论坛之后启动的另一个全民教育旗舰项目，其牵头机构是儿基会。教科文组织的贡献主要是质量上的，⁹⁸但也有一名计划专家非全日制地参与其活动，她利用其工作计划预算进行了其他活动。

100. 《2008--2013 年中期战略》提出“在正规和非正规教育系统中引入母语教学”⁹⁹，这一点得到了语言和使用多语言跨部门平台的支持。自 1999 年以来¹⁰⁰，教科文组织由于在该领域取得的突出成就¹⁰¹而倍受赞誉。教科文组织参与了机构间活动，尤其是联合国土著人民问题常设机构（UNPFII）¹⁰²的工作。不过，基础教育处的活动¹⁰³缺乏知名度，没有得到会员国的支持。但是，执行局最近的决定要求采取行动，鼓励“采取多语言教育方法提高教育的

⁹³ 《关于特殊需要教育的声明和行动框架》（特殊需要教育世界会议：机会与质量，萨拉曼卡，1994 年 6 月 7-10 日）。

⁹⁴ Jyväskylä 大学和芬兰残疾人国际发展协会（FIDIDA）。

⁹⁵ 2006 年 12 月 13 日公约土著问题机构间支助小组（IASG）（联合国经济和社会事务部及联合国人权事务高级专员办事处）。

⁹⁶ SISTER 编码 5113126004，200 000 美元，对 90 000 美元的正常预算拨款的补充。欧洲特殊教育发展局和全球残疾人发展合作组织（全球残疾人发展合作组织——GPDD，世界银行）。

⁹⁷ 欧洲特殊教育发展局和残疾与发展全球伙伴关系（GPDD，世界银行）。

⁹⁸ 例如，联合国女童教育倡议全球顾问委员会的第一次地区会议，会议主题为“亚太地区教学中的公平、性别和质量”（2008 年 6 月）。

⁹⁹ 34 C/4 号文件，第 37 段和框注 9；《2010--2011 年计划与预算》批准本（35 C/5），第 01035 和 07047 段。

¹⁰⁰ 实施以多语种为基础的全球化语言政策（第 30 C/12 号决议）。

¹⁰¹ 国际母语日（自 2000 年开始），立场文件《多语言环境中的教学》（2003 年），国际语言年牵头机构（2008 年），语言和使用多语言工作组。

¹⁰² 联合国土著人民问题常设机构。另见 2008 年 10 月 7 日举行的专题辩论（180 EX/INF.8）。

¹⁰³ 正常预算：2006--2007 年大约 80 000 美元（33 C/5），2008--2009 年大约 70 000 美元（34 C/5）和 2010--2011 年大约 65 000 美元（35 C/5），包括教科书的预算（见下文）。

总体质量的国家战略”，这一决定还没有按预期得到执行。¹⁰⁴基础教育处的工作计划中规定要编制使用多种语言的指南，但是出版关于以母语为基础的双语种或多语教育报告的资金还没有着落。¹⁰⁵

101. 《2008--2009 年计划与预算》工作重点 4 “开展能力建设和提供技术支持，帮助各国努力实现达喀麦隆尔目标”¹⁰⁶中规定要改进教科书的质量，对这一点的评价也基本类似。教科文组织在 2005 年公布了关于教科书及其它学习材料的总体战略¹⁰⁷，而且《中期战略》提出教科文组织将支持“修改教科书的内容”¹⁰⁸，但自 2008 年 9 月以来，出版“通过教科书和教学材料促进良好教育指导方针草案”¹⁰⁹的工作一直没有完成。

结论：人员更替以及部门和预算的相继重组可能损害了本组织的机构记忆和活动的影响力，残疾人的受教育权、联合国女童教育倡议、母语和多语言教育以及改进教科书质量等活动都属于偶尔进行的活动就是最好的说明。

5.7 出版物

102. 基础教育处是教育部门出版物的主要“编制人”，而教育部门又是教科文组织出版物的主要编制人。在审计之日，教育部门 2008 年根据外聘审计员的报告¹¹⁰启动的制订新出版计划的工作已经接近尾声：在制订了出版和发行计划¹¹¹并确定了执行办公室的出版和传播职能¹¹²后，于 2010 年初在教育部门建立了一个出版委员会¹¹³。在审计之日，改用新的库存管理软件的技术问题还未解决，这会影响收集数据的准确性。

结论：在落实出版指导方针以及对重大计划 I 的出版计划加以调整以适应本组织理事机构的优先事项方面，取得了进步显著。

¹⁰⁴ 第 181 EX/9 号决定（181 EX/9 号文件中的报告）。

¹⁰⁵ 2010/ED/BAS/ECCE/PI/1。

¹⁰⁶ 34 C/5 号文件，第 01018 段。由第一语言资金供资（supra）。

¹⁰⁷ ED-2005/WS/65 CLD 24936 号文件。

¹⁰⁸ 《2008--2013 年中期战略》（34 C/4），第 103 段。

¹⁰⁹ SISTER 编码 5113126003（预算项目）。

¹¹⁰ 179 EX/31 第 I 部分；第 179 EX/31 号决议和第 180 EX/40 号决议；2008 年 6 月 25 日的 DG/Note/08/22。

¹¹¹ 关于《教育部 2008--2009 年出版计划》的框架备忘（2008 年 2 月 ED/KMS）。

¹¹² 技能管理机构（KMS）。

¹¹³ 2010 年 6 月的五次会议。

6. 致谢

103. 外聘审计员对促进基础教育处处长、执行办公室主任、执行办公室预算和财务股股长以及其他所有工作人员的热情接待以及在审计期间所提供的准确信息表示感谢。

总干事的评价：

总干事感谢外聘审计员提出关于教育部门“促进基础教育处”的审计报告，认为该报告对不断改进计划实施工作十分有用。按照惯例，总干事将根据这些建议提交进展报告。



联合国教育、
科学及文化组织

执 行 局

第一八六届会议

186 EX/30 Partie IV

巴黎，2011 年 4 月 18 日
原件：法文

临时议程项目 30

外聘审计员新完成的审计

第 IV 部分

对招聘程序和离职程序的审计报告

概 要

根据《财务条例》第 12.4 条，外聘审计员提交其对教科文组织的招聘程序和离职程序的审计报告。



联合国教育、科学及文化组织
外聘审计组



对教科文组织的招聘程序
和
离职程序的审计报告

目 录

1.	审计的框架和范围	1
2	人力资源管理战略	1
2.1	制定可信的招聘计划的困难	2
2.2	人力资源管理局面临的重大挑战：招聘周期缩短	3
2.3	改进工作人员服务系统：自 2002 年以来一直未得到完成且 被推迟实施的项目	3
2.4	统计表和绩效指标：缺乏费用评估	4
2.5	因招聘期限（延误因素）而造成的削减	5
3.	招聘程序	6
3.1	专业工作人员	6
3.2	高级工作人员的配备	10
3.3	上诉程序	14
4.	离职	14
4.1	离职的类别	14
4.2.	协商离职	17
4.3	超过法定年龄的退休	19
4.4	获得顾问合同的本组织退休人员	22
4.5	关于离职的最终结论	22
5.	致谢	23
	附件	

1. 审计的框架和范围

1. 根据教科文组织《财务条例》第 12.4 条，外聘审计员对本组织招聘程序和离职程序进行了审计。
2. 该审计工作目的在于确定招聘程序和离职程序是否符合规定，尤其是《人力资源手册》的规定（第 5 章和第 10 章），并确定这些程序是否促进了教科文组织的有效运行。考虑到已完成的审计工作¹和对条例规定的修改²，以及 2009 年提交给大会³以及 2010 年提交给执行局⁴的报告，审计的时间范围为 2008 年 1 月 1 日至 2010 年 10 月 31 日。
3. 审计组由三名审计员组成，审计工作于 2010 年 11 月 15 日至 26 日主要在人力资源管理局（本报告中以下称“人力资源管理局”）所在的工作场所进行。主要审查了样本文件、分析了使用信息系统生成的文件，并与人力资源管理局局长（代理）、各科室负责人和相关人员进行了会谈。还在财务管理局（BFM）以及（教育）计划部门和（行政管理）支持部门的执行办公室处收集了补充信息，与内部监督办公室（IOS）召开了一次工作会议。审计组还约见了两个工作人员协会的主席。
4. 审计组感谢秘书处，尤其是人力资源管理局的配合。审计组的初步结论已与相关部门交换过意见，并将这些意见考虑在报告之内。

2 人力资源管理战略

5. 目前的《人力资源管理战略（2005-2010 年）》由大会于 2005 年通过。⁵该战略已列入 1999 年总干事提出的改革进程框架（第 158 EX/INF.5 号文件），目的是通过职业发展、人员流动以及遵守各项条例和程序进行高质量的招聘以加强人力资源资本。因此，在 2004 年 6 月决定设置招聘程序最长规定期限，并制定管理工具。最近修订了《工作人员条例与服务细则》，拟定了一份新的人力资源手册。

1 内部监督办公室，《教科文组织招聘政策和做法评价》，2009 年 1 月，（IOS/EVS/PI/96 REV. 2）；《关于人力资源管理局自我控制评估的报告》，2009 年 12 月；《通信和信息部门招聘过程审查》，2010 年 5 月。

2 2009 年版《工作人员条例与服务细则》、新人力资源手册（2009 年 11 月 12 日 DG/Note/09/68）。

3 35 C/26，第 I 部分（及增补件）。

4 第 184 EX/6 号文件第 I 部分（及增补件）；第 185 EX/6 号文件第 VIII 和 IX 部分；第 185 EX/INF.8 号文件。

5 35 C/26，第 I 部分。

6. 大会要求总干事向执行局第一八五届会议提交新的《2011-2016 年人力资源战略》，确保其符合联合国教科文组织战略方针，及其与联合国共同制度的政策与做法的协调一致性（第 35 C/82 号决议第 I 部分，1）。人力资源管理局负责人称该目标将于 2012 年实现。

2.1 制定可信的招聘计划的困难

7. 编制新战略的特点在于要与工作人员进行广泛的磋商，审计组看到磋商已经开启。这项工作需要充分掌握现有以及未来的人员结构，并掌握人员结构根据制定的政策所发生的变化。

8. 教科文组织聘用人数超过 2 145 人，其中 1 955 人由教科文组织正常预算出资（第 35 C/5 号文件）。主任及以上级别人数为 100 人（占全部人员的 5%），专业人员（P-1 至 P-5 级别以及国家官员）⁶为 927 人（占 43 %），而一般事务人员（G-1 至 G-7 和 GT-1 至 GT-7 级别）为 1 118 人（占 52 %）。大约 63 %的工作人员受聘于计划部门。

9. 如下表所示，在 2015 年之前相当数量的工作人员将退休，尤其是在主任及以上级别人员中占到 58%。

根据类别和双年度划分退休人员分布情况

	2010/2011 年	2012/2013 年	2014/2015 年	小计	退休人员百分比
D-1 及以上级别	17	23	18	58	58%
P-1 至 P-5	54	49	56	159	19%
国家官员	4	4	6	14	16%
一般事务人员	54	75	85	214	19%
总计	129	151	165	445	21%

资料来源：人力资源管理局政策与工资科——《关于教科文组织工作人员的重要数据》（2010 年 9 月 1 日）。

10. 因退休而离职的情况要求教科文组织对工作人员及其能力做出详细预测，以便根据《教科文组织使命和战略方针（2014-2019 年）》的变化调整招聘要求，弥补能力损失，尤其是拟定和执行部门计划方面的能力。然而，人力资源管理局缺乏真正的中长期工作人员计划工具。人力资源管理局无法提出任何工作人员和能力预见性管理框架文件。因退休而离职

6 《工作人员条例与服务细则》（第 102.1 条）。

情况是其唯一能够提供的情况。部门重组、合同续期以及部门需求等预见性管理的重要因素均不明确。

11. 然而，2003 年 9 月 23 日第 2191 号行政管理通函⁷规定人力资源管理局应“每年与各部门/局制定计划（自 9 月至 11 月），确定未来 24 个月的人员需求，确定在此期间应填补的职位，指出各职位到何时空缺，并共同规划需填补职位的招聘事宜。”

12. 人力资源管理局在收集各部门需求情况，制定可信的工作人员计划方面遇到了实际困难。其做出的预测更像在复制上一年的招聘数据，而非具有预见性和战略性的计划工具。⁸

2.2 人力资源管理局面临的重大挑战：招聘周期缩短

13. 尽管执行局和多个内外部审计组提出了缩短招聘周期的建议，然而教科文组织缩短人员招聘平均期限的目标并未得到优先考虑。审查样本文件发现，招聘程序过长，从发布职位信息至任命时间可长达 12 个月。

14. 人力资源管理局为整个“D”类⁹职位招聘程序制定了规范。这份文件规定从发布职位空缺通知至聘任工作人员之日的平均期限应为 150 个工作日。然而，人力资源管理局负责人对能否遵守规定的期限表示怀疑。甚至人力资源局向程序相关人员发出的通知中规定的期限也极少得到遵守。

15. 2008 年实施了高级管理人员（ADG¹⁰、局长和总部外办事处主任/负责人）绩效协议。应根据四个方面（计划的制定和执行、外部关系与伙伴关系、人员管理和预算/财务管理）取得的成果，对高级管理人员的绩效进行评估。人力资源管理局指出无法在近期内进行该评估。

2.3 改进工作人员服务系统：自 2002 年以来一直未得到完成且被推迟实施的项目

16. 人力资源管理局实施的许多手续多属重复程序，如在预选、筛选以及决定过程中交换函件。尽管招聘工作已经下放由各个部门负责，但是处理数量过多的应聘信息、确认程序运行良好仍使人力资源管理局工作人员的负担日益繁重。

⁷ 根据 2009 年 12 月 16 日 AC/HR/1 号决定已废除。

⁸ 《教科文组织工作人员统计摘要》或《关于教科文组织工作人员的重要数据》。

⁹ 总干事和主任以及 D-2 以上级别职类（助理总干事和副总干事）。

¹⁰ 助理总干事。

17. 必须提高现有招聘程序信息系统效率已成为共识。改进工作人员服务系统- STEPS¹¹能有助于提高效率。然而，与其他综合系统不同（战略、任务和结果评估信息系统和财务与预算系统），改进工作人员服务系统尚未完全投入使用。“如能得到相关资金”，《2008-2009 年计划与预算》的目标是“到本双年度结束时，为整个组织建立起一个融计划、财务、预算和人力资源等职能为一体的实用综合信息管理系统”。¹²

18. 人力资源管理局于 2004-2005 双年度开始“准备为教科文组织引进一个新的人力资源管理体系”。关于支付薪酬的第一阶段工作于 2007 年完成。但是随后由于计划资金不足、与系统应用及产品综合管理软件连接存在技术困难以及项目组之间的协调问题，STEPS 的发展停滞不前。

19. 设定工作量方面的工作已完成，然而，由于需要额外的资金，涉及招聘、个人发展和培训实施的项目第二阶段的落实推迟至 2010 年。至 2010 年底，其目标仍未实现，该项目停止。人力资源管理局明确表示，停止该项目旨在评估其与预算和使用 SAP 软件相比而具有的优势。

20. 推迟落实改进工作人员服务系统工具不利于解决招聘程序中的迟缓和困难。电子招聘，或曰“e-招聘”通过采用筛选标准和质量标准的自动预选，将有助于迅速处理寄至教科文组织的众多的应聘信息（2008 年 1 月至 2010 年 10 月期间人数达到 67 349 人）。

21. 2009 年，《新人力资源手册》在教科文组织内部网上线，建立网站的目的是以简便和方便使用的形式提供全面的人力资源信息。

2.4 统计表和绩效指标：缺乏费用评估

22. 一项战略性措施将工作人员的表现与预期成果的目标联系起来。2005-2010 年战略阶段总结体现了开展活动取得的成果，但是未能向审计组指出这些活动的费用。实际上人力资源管理局从未计算过招聘任何类别应聘者所花费的费用。计算费用将有助于掌握招聘工作的支出情况，并可能有助于提升生产力。

¹¹ 改进工作人员服务系统。

¹² 第 34 C/5 号文件，第 13003 段。

23. 与人力资源管理局服务的“用户”部门进行了会谈，发现这些部门最近刚使用统计表对招聘程序进行跟踪（教育部门和行政管理部）。推广这些经验有助于制定可供各部门使用的统一指标统计表。

建议 1：通过以下途径缩短招聘期限：（a）结合《中期整体战略规划》以及《2011-2016 年人力资源战略》各项工作重点，制定更可信的人事计划；（b）落实电子招聘工具；（c）在各部门推广招聘工作统计表记录。（人力资源管理局）

2.5 因招聘期限（延误因素）而造成的削减

24. 考虑到因工作人员更替和招聘延误造成的空缺职位，教科文组织在财政预算中削减 3% 的人事费，这意味着所有职位的预算工资总额只定为预算费用的 97%。¹³

25. 1994 年，一份应教科文组织要求编写的联合国联合检查组报告显示教科文组织已“在该领域遭遇极大的困难”，当时的削减额度定为 5%。¹⁴该报告结论称教科文组织“可以像其他很多大型机构所做的那样，针对干事和高级别官员职位与一般事务人员职位采取不同比例的削减，这可以使教科文组织拥有更大的操作余地。”¹⁵

26. 1993 年 11 月，大会要求在编制下一个预算时重新审议 5% 的削减比例，“按照教科文组织需求，设置更现实的调整比例”。¹⁶ 1996-1997 年预算根据执行局的建议确定了目前 3% 的削减比例。¹⁷

27. 因此，对按各岗位标准费用计算出的工资总额采用 3% 的比率。对此，有两点意见。

28. 首先，与联合检查组在 1994 年建议不同，该削减统一执行。职能部门¹⁸ 认同人员更替和招聘延误的问题在不同部门（计划部门或支持部门）和不同人员职位类别（P 或 G 级别）情况各异，但认为一岗一监测太复杂。

¹³ 35 C/5 修订本，预算编制方法的技术性说明，T003 (iv) 段。

¹⁴ 第 25 C/46 号决议（和 131 EX/INF.6，第 80 段），135 EX/5 第 III 部分（第 55-57 段）。

¹⁵ 人员更替和招聘延误（削减），JIU/REP/94/7，1994 年。

¹⁶ 第 27 C/37 号决议。

¹⁷ 第 28 C/35 号决议（见第 28 C/5 Rev.1 号报告），第 146 EX/4.2 号决定（第 112-118 段）。

¹⁸ BSP/CAP（中央分析和规划科）

29. 其次，最近的人事政策变化没有完全考虑在内。因此，实施人员流动¹⁹造成的额外费用仍记入标准费用，由此标准费用被低估，也显示出这些部门资金不足。

结论：为更好地满足教科文组织目前的需求，应重新审议因人员调动和招聘延迟进行削减的方式。然而，从审查的材料看，削减方式并不是招聘延迟状况未能令人满意的主因。

3. 招聘程序

30. 审计组审查了高级管理人员（副总干事²⁰，助理总干事和 D 类职位）和专业人员（P 类职位）的招聘工作。

31. 招聘程序必须符合《联合国教科文组织法》第 VI.4 条中述及的原则，即“聘用的工作人员须符合忠诚、效率及业务能力的最高标准”，正如大会在 1999 年 11 月的第三十届会议²¹上提及的那样。这一原则的必然结果是“总干事通过公开征集候选人和候选人竞争上岗的方式任命工作人员（因职位重新定级的任命除外），使本组织有在效率、能力与忠诚的品格上素质最高的个人为其工作。”²²

32. 大会在其前几届会议中坚持请总干事“采取具体和积极的措施，以改善各级的地理分配情况，特别是未占名额和低于限额的成员国的地理分配情况”，²³同时请总干事“采取一切必要措施，以改善秘书处各级的性别平衡，特别是中级和高级职位的性别平衡”。²⁴

33. 外聘审计员强调，本次审计的目的是审查招聘操作是否符合本组织领导机构规定的原则和条例，以保证本组织的有效运行。外聘审计员不会忽视各国的影响战略可能对国际组织招聘过程产生的影响，因此，会对这些战略进行政治学研究。²⁵

3.1 专业工作人员

34. 2008 年 1 月至 2010 年 9 月，共招聘了 222 名助理干事（P-1 和 P-2 级别）、干事（P-3 和 P-4 级别）和主管干事（P-5 级别）（2008 年招聘了 79 人，2009 年招聘了 76 人，2010

¹⁹ 附加费、考察团、搬迁费。

²⁰ 副总干事。

²¹ 30 C/72 号决议。

²² 《工作人员条例》第 4.2 条（第 30 C/70 号决议和第 32 C/69 号决议）。

²³ 35 C/93 号决议。注意：对于在国际范围内征聘的担任本组织长期工作岗位且由本组织正常预算出资的专业工作人员（“地理”职位）。

²⁴ 34 C/82 号决议。注意：由正常预算和预算外资金出资的职位（参见第 185 EX/6 号报告第 VIII 部分）。

²⁵ 另参见教科文组织 60 年历史研讨会本文（2005 年 11 月 16 日至 18 日，第九次圆桌会议）。

年招聘了 67 人）。为确保各部门之间、总部和总部外办事处之间、各级别之间和各职位情况（内部公示、外部再公示、取消、正在评估和已到岗）之间的平衡，对 33 个岗位进行了抽检。在跟进抽检中，对 17 份材料进行了深入审查，²⁶ 占有专业人员招聘的 5%。

35 在这 17 份材料中，有七个职位是外部公示招聘，三个是在内部招聘，另外还有四个职位属外部公示招聘，但仅限于本组织和联合国其他机构的工作人员应聘。最后的三个职位公布在内部招聘，但一直无人应聘，最终进行了对外招聘。这 17 个职位空缺公告中，有六名候选人获聘，两个职位公布了新公告。六个招聘被取消，三个正在进行之中。

方法备注：在随后的发展中，原本有助于确定职位，必要时确定工作人员的说明信息已被取消。任期已满的情况都已经被取消。在审查初步建议期间，人力资源管理局已对所有审计意见的参考资料进行了检查。

3.1.1 招聘过程中的各个阶段

36. 招聘 P-1 至 P-5 级别干事的程序的各个阶段如下所述：1) 有关部门或办公室准备招聘材料（岗位说明，批准拨款，人力资源管理局规定的级别）；2) 职位空缺单（职位监管者和人力资源管理局）；3) 张贴职位空缺公告；4) 由人力资源管理局对外部候选人进行初步筛选；5) 由评委会对候选人进行预选，确定入选候选人名单（符合职位要求的基本条件），并制作对落选候选人的个人评估单；6) 评估小组²⁷审查预选出的候选人，建立面试人员名单，审核他们的材料，然后进行提问，试后拟写报告并列出精简后的名单；7) 人力资源管理局召集工作人员个人问题咨询委员会（PAB）²⁸审查由助理总干事或办公室主任批准的报告，并就提名候选人的任命发表意见；8) 人力资源管理局将工作人员个人问题咨询委员会的建议及评论递交给总干事室；9) 总干事对 P-1 至 P-5 级别职位的任命做出裁定。

职位所需的资质和能力

37. 通过与计划或支持部门的招聘服务“使用者”面谈发现，在人力资源管理局复审的职位说明和 P-4 和 P-5 级别的职位评估中，并没有充分考虑到管理能力，而管理能力在这一责

²⁶ 职位的地理分配：十一个总部内职位，五个总部外职位，一个研究所内职位。按类别统计的分布情况：两个 P1-P2 级别职位，四个 P-3 级别的职位，五个 P-4 级别的职位，五个 P-5 级别职位和一个原属 P-5 后转为 P-4 级别的职位。

²⁷ 评估小组至少由三人组成，其中组长和一名组员必须从其他部门或办公室中选出。

²⁸ 工作人员个人问题咨询委员会。

任重大的职级中非常重要。受聘候选人的各方面条件可能与部门的要求有所不同，但即使在试用期结束后，受聘者条件与部门要求不符的现象也是很罕见的（见下文第 4 节）。

结论：在面谈时，应鼓励评估小组选取具体情境，以评估候选人的管理能力。

遴选的操作

38. 人力资源管理局应根据网络（Recrutweb）上提交的信息或邮寄的候选材料确定候选人名单，然后淘汰其中一部分人。候选人有义务回答能说明其符合岗位要求的各种问题。²⁹这就是上面提到的初选：2008 年，有 1 360 名候选人报名应聘总部的一个 P1/P2 级别职位，初选后候选人数变为 362 人。但有时评审委员会会选择初选被淘汰的候选人。

39. 审计还发现，一些入选的候选人并不符合岗位所需的经验要求或不具备所需的语言水平。

建议 2：根据职位要求，加强对候选人材料的审查。如果对所选候选人的语言水平存在疑问，要在组织面试前先行检验。（人力资源管理局）

40. 某些（持长期临时合同）在联合国教科文组织工作的人员有权以外部应聘者的身份参加竞聘。如果这些人员在初选后被选中，就会在他们的名字旁作批注以引起初选委员会的注意。同样地，某些材料显示，在遴选过程中出现特别干预。

建议 3：秉承透明和公正的原则，不要对某些候选人的材料做特殊批注以引起初选委员会的注意。（人力资源管理局）

41. 有一份材料中，选中的候选人与推荐自己的科室负责人一起工作，而且该负责人还是初选委员会和评审委员会的主席。人力资源管理局表示，候选人所在部门就是招聘岗位所属部门的情况非常常见。

²⁹ 联合国教科文组织招聘网站上的回答。

工作人员个人问题咨询委员会（PAB）

42. 2009 年，咨询委员会内的工作人员协会观察员可以将其观察意见写进记录，并可以签署候选人推荐信交由总干事决定。这一变化是程序透明化的显著改进。

3.1.2 材料的建立和管理

43. 各部门和办公室在起草职位描述材料时遇到了困难。人力资源管理局指出，有 90% 的材料被退回到各部门进行补充或重新起草。此外，内部监督办公室（IOS）在上述对传播与信息部门的审计中已经建议进行培训。

建议 4：重新审查起草职位描述材料的过程，加强对各部门和办公室的行政干事和人力资源管理人员在这方面的培训。（人力资源管理局，财务管理局）

44. 在整个招聘过程中进行内部审查以对招聘材料进行全面审查³⁰的工作存在严重不足。在招聘材料中发现多处重大错误，如根据岗位描述规定的应聘有效期、入选候选人面试所需的材料或对招聘过程各关键阶段的程序是否遵守等方面都存在问题。³¹这类错误都会影响到整个招聘过程。

建议 5：建立内部审查基准框架，准确地描述整个招聘过程中人力资源管理局/招聘与人员配置部门的任务，加强一级审查。（人力资源管理局）

3.1.3 两个招聘案例

45. 第一个案例是关于一个不受地理分配规定限制的职位，因为该职位由预算外资金资助，该案例集中体现了多个反常现象。

46. 职位最初是采取内部招聘（2008 年）。一系列面试过后，评估小组决定不推荐任何候选人，因为他们认为所有人都缺乏职位需要的基本技能和知识。2009 年，该职位对外公布了招聘启示。一名之前曾经在联合国教科文组织工作但在此期间已离开本组织的候选人参加了外部招聘。评审委员会推荐了四个候选人，其中三名为外部候选人，另一名为原工作人

³⁰ 由人力资源管理局/招聘与人员配置部门（招聘与人员配置）进行的审查。

³¹ 例如：没有评估人员姓名，预选材料没有署名，相关文件没有署名。

员。工作人员个人问题咨询委员会（PAB）发现存在疏漏和不一致性（原工作人员的简历前后不相符）的情况，并发现之前没有注意到个人材料的某些事实。于是咨询委员会建议将该材料退回相关部门。

47. 2010 年，该部门重新发出了三位候选人的评估材料：追溯三名候选人的材料，已经由评审委员会主席签署。咨询委员会确认了候选人的排名。原来的内部候选人得到任命。但是，人力资源管理局发现，获任命的人员是教科文组织某工作人员的配偶，³²而这一事实在连续的多次审查中都没有被发现。人力资源管理局还发现，另一个被提名者的工作年限与职位要求不一致。国际准则及法律事务部在对材料进行调查后认为，这些事实没有严重缺陷，并不损害招聘程序，最后任命得到了确认。

结论：该案例中，损害招聘材料的连续错误表明在内部审查方面存在缺陷（参见建议 5）。

48. 第二个案例中的职位是在 2008 年面向教科文组织工作人员和联合国其他机构的工作人员公开招聘。初选委员会从人力资源管理局选出的 33 个候选人中挑选了 6 人。评估小组与六名候选人进行了面谈，但人力资源管理局在 6 个月之后才收到评估小组的意见书，称应聘者中没有人符合工作岗位的要求。

49. 相关部门助理总干事不同意上面的结论。在对入围名单进行重新审查，并与几位外部候选人进行了电话面试后，他认为有两名候选人符合该职位的要求。工作人员个人问题咨询委员会（PAB）认同他的结论，同时对评估小组只以这方面经验作为重要要求而感到遗憾，而且没有发出职位空缺通知。某一工作人员协会则认为程序已存在缺陷。人力资源管理局表示，该职位最终调整为别的职能。

3.2 高级工作人员的配备

50. 从 2008 年 1 月至 2010 年 9 月，有 59 个高级管理职位（副总干事，助理总干事，高级主任和特等干事）在总部和总部外机构（2008 年有 18 个职位，2009 年有 25 个，2010 年有 16 个）公开招聘。³³ 在这 59 个职位中，50 个是在外部招聘，6 个在内部招聘，另外三个公示为外部招聘，但只面向教科文组织和联合国机构的工作人员。

³² 在这种情况下，必须证明无法招聘到同等资质的人员（《人事条例》第 104.2 条，第 a-ii 段）。

³³ 33 个职位在总部，16 个在总部外，9 个在一家研究所，1 个为预算外项目职位。

51. 在审计之日，这 59 个空缺职位公告共为本组织招募到 37 名高级官员。有一项招聘已被取消，有两项正在等待，另外有一项标明“中断”。八个职位曾经或将重新公告，有十项招聘正在进行。

52. 本着各部门间、总部和总部外办事处间、招聘状况间³⁴平衡的原则，对 25 个职位进行了抽查。对这 25 份招聘材料进行了审查。

3.2.1 招聘过程中的各个阶段

53. 《人力资源手册》第 5 章载有关于“国际专业人员及以上职位招聘”的内容。³⁵但它只包括干事职位（D-1 和 D-2 级别）³⁶候选人的初选和评估内容。特别是允许外部评估中心的干预，向执行局通知各项任命。这里没有工作人员个人问题咨询委员会（PAB）或任何部门的干预。整个过程从头到尾都由人力资源管理局来管理。

不同机构的遴选和评估

54. 按照《人力资源手册》中规定（D-1 和 D-2 级别职位）的程序，评估小组首先要研究候选人材料，确定面试人选，然后根据工作要求在面谈中评估候选人的各项能力，最后确定推荐聘用的候选人。

55. 而在实际操作中，评估小组还会向选举委员会已通过的名单中添加候选人，主要是出于地域平衡或两性平等的考虑。总干事在听取选举委员会的建议后，确定参加评估小组面试的人选。³⁷因此，对于一个干事职位，初选委员会从应聘的 179 人中选定 17 名候选人，评估小组再从中选定 10 个，但在向总干事递交的推荐信中，人力资源管理局建议增加第 11 名候选人以平衡性别比例。³⁸ 这位应聘者是与评估小组面谈的另外七名候选人中的一个。

56. 在 2010 年助理总干事和总干事室秘书处的职位招聘中，选举委员会筛选出候选人，然后由不同成员组成的面试小组与候选人进行面谈。举一个例证，经审查的助理总干事职位每个职位吸引了 600 至 1 000 名申请者。由人力资源管理局进行的初步筛选从中选出 200 至 300 人。选举委员会为每个职位选出 10 至 15 名候选人。总干事室从通过面试小组面试的人

34 没有对正在进行的招聘进行检查。

35 第 5 章，招聘、晋升、调动、地理和机构间的流动性，第 5.7 条，国际专业人员及以上职位的招聘。

36 第 5.7 条，第 66 到第 98 段。

37 2007 年 11 月的人力资源管理局/招聘和人员配置部门备忘录。

38 确定的干事职位候选短名单应该包括至少两名女性（《妇女行动计划》）。

员中做出选择。但是出于地域平衡或性别平等的考虑，总干事室有时会加进一名面试小组未选中的候选人。

57. 秘书处强调了后续程序的创新性。³⁹今后针对干事、助理总干事和副总干事职位的招聘程序都包括每一位候选人要与本组织选出的负责人进行面谈，这次面谈与面试小组的面谈分开进行，随后再与面试小组一起与总干事见面。

建议 6：在细化现有文本内容的同时将高级管理人员招聘的做法规范化。（人力资源管理局，国际准则及法律事务办公室）

评估小组和面试小组的职能

58. 成立的评审小组是为与应聘干事职位的候选人进行面试。根据职位描述，该职位要求应聘者精通英语或法语，并熟练掌握另一种语言。评审小组应该注意到，由选举委员会选出或添加到名单中的三位候选人掌握的两种语言中都有一种语言能力不够。其中一位候选人还不符合工作年限和学历要求。一个应聘另一职位的参加面试的候选人不会说法语。

59. 《人力资源手册》明确规定，推荐应包括对每一位外聘候选人进行两项基准审查，但是干事职位推荐意见表明，还需对推荐候选人的背景材料进行审核。而在评审小组将推荐信递交给总干事室之前，没有对外聘候选人背景进行审查的现象在已审查的 25 份材料中非常普遍，几乎全部都没有进行此项审查。

建议 7：按照《人力资源手册》的规定对候选人背景材料进行系统审查，完善材料的可追溯性。（人力资源管理局）

暂停或取消招聘

60. 当一项招聘被暂停或取消时，材料中没有对原因进行任何说明。据了解，由人力资源管理局提供的面试结束后程序暂停的解释说明，秘书处将会认识到其最终根本无需聘用一名

³⁹ 2000 年，联合国联合检查组发现在高级官员遴选和任命中存在“一些违规做法”（联合国教科文组织的管理和行政审查，JIU/REP/2000/4 号报告，第 27 段）。

干事。然而在已调查的资料中没有任何书面材料说明。在另一项暂停的干事招聘案例中也是如此，选举委员会已经确定了 18 名候选人。⁴⁰

结论：需要调研的不足可能会导致不必要的大量人力资源的调动，及因未达目的招聘造成的候选人或是评估小组成员的旅行费用。

3.2.2 材料的归档

61. 除了 2010 年有关助理总干事招聘相关材料外，审计组审查过的大部分材料都不完整：评估小组的推荐经常没有载入；总干事室确定进入面试的候选人名单的决定和任命决定也经常缺失；外部办公室进行的评估亦未见到。人力资源管理局表示，将采取措施完善材料归档和分类。

建议 8：规范招聘材料的归档程序，确定在招聘决定后最多两个月内备齐材料的目标。
(人力资源管理局)

3.2.3 一个招聘案例

62. 在一份干事职位（132 位候选人）的招聘材料中出现了上述几点反常现象。这份由人力资源管理局整理的档案非常不完整：里面缺少评估小组的推荐和中断招聘的信件说明。在 2008 年评估小组确定的一份候选人名单上，出现了一位内部候选者，其受教育水平并未到达所申请岗位的招聘要求。尽管人力资源管理局持保留意见，这位候选人与其他三位候选人一起接受了一家咨询顾问事务所的评估。评估中心未像对其他候选人那样提及他的“特殊”结果。但数月后他被任命为干事。这项决定尚未被提起上诉。然而引发诉讼的风险仍然存在。

结论：已经建议（建议 2）在招聘程序前期保证候选人符合岗位说明中的所有要求。同时，令人感到奇怪的是花费一笔不小的开支（将近 40 000 欧元）求助于外部评估中心，随后却不考虑其结论。

⁴⁰ 共有 587 名候选人。

3.3 上诉程序

63. 2008 年 1 月 1 日至 2010 年 10 月 31 日期间，申诉委员会正在处理或已经处理的诉讼达 48 起。其中 19 起是对招聘决定（14 起）或合同的终止（5 起）⁴¹提出质疑，约占所有诉讼的 40%。

64. 起诉人坚称，选中的候选人并不具备空缺职位通知中要求的全部资质，或者程序没有遵守客观与透明原则。不遵守内部候选人优先也经常被援引。

结论：在 14 起有关招聘的诉讼中，⁴²有 10 起针对的是 2008-2009 年公布的空缺岗位。在此期间，共有 489 个岗位发出了空缺通知。⁴³因而上诉率约为 2%。

4. 离职

4.1 离职的类别

65. 《工作人员条例与服务细则》第 IX 章和第 X 章，以及《人力资源手册》的第 10 和第 11 章对离职做出了规定。审计工作针对的是到 2008 年 1 月 1 日还在办理的离职程序及从该日期起至 2010 年 10 月 31 日期间办理的离职程序，包括总部（所有类别）和总部外机构（类别 D 和 P）。

4.1.1 统计数据 and 资料记录

66. 在审计期内，退休占离职类别的近一半比例。

41 关于临时合同或有限期任用（ALD）合同的诉讼。

42 其中两起关于“D”级职位，一起关于“G”级职位和 11 起“P”级职位。

43 48 个“D”级职位，298 个“P”级职位和 143 个“G”级职位。

2008 年 1 月 1 日至 2010 年 10 月 31 日的离职统计

离职类型	2008 年	2009 年	2010 年	总计	%
协商离职	24	31	6	61	15.7%
去世	2	2	1	5	1.3%
免职			1	1	0.3%
立即开除	2	1	1	4	1.0%
合同到期	4	1	3	8	2.1%
内部调动	5	2	8	15	3.9%
辞职	42	35	17	94	24.2%
提前退休	1			1	0.3%
退休	64	81	44	189	48.7%
解雇		3		3	0.8%
健康原因解除契约	3	3	1	7	1.8%
总计	147	159	82	388	100.0%

资料来源：改进工作人员服务系统数据。

67. 辞职是离职的第二大原因（占 24%），排在协商离职之前（16%）。解雇和立即开除的情况很少（五例），裁撤职位的情况也很少（审查期内有三例）。“在任命书确定的日期自动终止，无需通知和补偿”⁴⁴的自动离职只占 2%的比例，而工作人员几乎全部都有限定的聘用期（两年）。审查材料发现，统计数据并非完全可信：存在编码错误，特别是对合同到期和辞职之间，或协商离职和裁撤职位废除之间存在混淆。

68. 审查涉及所有有关合同到期（八份）、免职和立即解雇（五份）、裁撤职位（三份）的材料，及 69 份达到法定退休年龄后退休离职材料中的 15 份，及 61 份协商离职材料中的 14 份。

69. 首先注意到的是这 45 份材料中有 18 份存在不同程度的异常情况。此外，这些资料极少更新，材料的分类通常不够严谨。重要材料缺失而须向人力资源管理局的不同科室索取。

结论：完善建议 8 中的材料归档。

⁴⁴ 《人事条例》第 109.3 条。

4.1.2 一种很少使用的离职方式：合同到期

70. 在 388 份离职材料中只有 8 份是合同到期。三份涉及高级工作人员（2009 年 11 月总干事任满，2010 年 6 月两位助理总干事任满）。有四份实际上是辞职，其中三例辞职是在无薪特殊休假之后发生。

71. 最后一例离职涉及一个专业人员（P-3），他自 1990 年起在一个总部外办事处工作，但由于缺少资金到 2008 年 8 月底，合同（由预算外资金资助）没有续签。但没有正式离职。本组织本以为经过一段时间后将会得到资金以资助该职位。因而后续程序没有遵守《工作人员条例》第 9.1 条和第 9.3 条的规定，根据这些规定，预先通知是必须的。此外，供职超过五年而无法继续聘用的情况，需要提交至咨询委员会征求意见，以便解决工作人员的个人问题。⁴⁵

4.1.3 裁撤职位

72. 在巴西利亚办事处，有三个 G-1 职位被裁撤。聘用结束日期为 2009 年 12 月 31 日，但是相关工作人员直到 2009 年 12 月 24 日才收到离职通知信，这导致需支付因未预先通知造成的额外三个月薪酬。此外，在这封信中提及的职级也是错误的。最终，第二封信于 2010 年 1 月 13 日发出，以取代前一封并确定先前离职的日期。正如前面所举案例一样，离职程序未得到遵守，这不仅损害了工作人员的权利，也使本组织面临被起诉的风险。

建议 9：务必遵守《工作人员条例与服务细则》规定的离职程序。

4.1.4 免职

73. 此类别的五起离职案例中，有四起发生在总部外机构。受到指责的情节非常严重（挪用资金，以医疗费用为名骗取报销，等等）。这些解雇和免职情况一般都在内部监督办公室审计之后。

⁴⁵ 《人事条例》第 104.1 条，b-v 款。

4.2. 协商离职

74. 协商离职在《工作人员条例》第 9.1.2 条中有规定：“总干事可以结束聘用，如果此项措施符合本组织行政管理正常运行的利益和《组织法》的规定，并且当事人雇员对措施没有异议。”在实际情况中，一般是工作人员提出离职要求，其上司告知总干事室。

75. 解雇的补偿金水平取决于工作人员的资历，但是总干事最多可提高补偿金，但不得超过 50%， “如果他根据当时的情况认为是适当的”⁴⁶，即最多 18 个月的薪水作为补偿金。在联合国内部采取的一种做法——没有书面规定——是发放退休离职前所剩月份减半后月数的薪水，作为封顶的补偿金。

4.2.1 协商离职受益人的年龄分布情况

76. 61 例协商离职是 92% 的 55 岁及以上人员的离职情况。这些人员本可以选择提前退休。但是在此期间，只有一例是以提前退休登记的离职。

77. 在审查的 15 份档案中，有六份存在异常情况，其中三个是编码错误。

4.2.2 可以享受退休抚恤金的人员

78. 在享受协商离职的 56 名 55 岁及以上的人员中，40 名（71%）在距离法定退休日不到三年时离开了本组织。⁴⁷

协商离职日与法定退休日之间的时间

	6 个月	1 年	2 年	3 年	4 年	5 年	6 年	总计
人数	1	13	14	12	6	9	1	56
百分比	2%	23%	25%	21%	11%	16%	2%	100%

资料来源：改进工作人员服务系统数据。

79. 在协商离职中出现最多的级别是 G-5 级别（18 人离职）。共有 34 例协商离职为部门和办公室的管理人员，即占总数的 60%。20 例离职涉及干事（P-2 至 P-5）。仅有一位特等干事（D-1）签署了离职协议，还有一位高级主任（D-2）。

⁴⁶ 《人事条例》第 109.7-e 条。

⁴⁷ 60 或 62 岁，根据人员是在 1990 年 1 月 1 日之前还是之后被录用（《工作人员条例》第 9.5 条）

80. 在 56 例离职中，有 31（55%）例的补偿金稍稍超过了退休前月数减半对应的薪水补偿金。当事人享受到了根据上述未成文规定能享受到的最高补偿金。在其他的 18 例中，补偿金为当事人可以申请到的最高数额。⁴⁸ 因此，在 87% 的协商离职中，当事人享受到了其可以申请到的最高补偿金。

81. 事实上，增加 50% 的补偿方式看似一项规定，但没有增加的特例。倒是有一个反例，在一个秘书的档案中，她要求 55 岁协商离职，但“仅”获得了九个月的薪水补偿，而她本可获得 18 个月的补偿金。而相关助理总干事认为有必要说明，他不可能为了支付这笔补偿金而“冻结”一个秘书岗位 18 个月。

建议 10：注意针对协商离职的增加 50% 的补偿金只有在适当的情况下才能执行，如《人事条例》之规定。（人力资源管理局）

82. 在两起案例中各出现了一个“定额”支付，其类型不明。在一个案例中，该定额支付是为了弥补一个遣返回国补助费的计算错误。在另一个案例中，工作人员威胁本组织就对其定级提起诉讼，要求获得 29 个月的赔偿金：因此决定给他 18 个月的辞退补偿金，加上三个月预先通知的补偿金，再加上相当于 3 个月预先通知补偿金的定额金额。

建议 11：明确协商离职中涉及的定额支付金额的类型。

4.2.3 在其他案例中发现的错误

83. 五名 55 岁以下享受协商离职的人员中，三名的职位由于缺少资金而被裁撤。离职于 2009 年 12 月 31 日办理（增加了 50% 的补偿），遵循了《工作人员条例》中关于裁撤职位的第 9.1 条的规定。因此看起来，在协商离职程序和裁撤职位程序之间存在混淆，协商离职程序没有实际执行。这些例子反映了第 67 段所提及的编码错误。

84. 另一名 G-4 工作人员，于 2007 年 2 月受雇于一个总部外办事处，在 2008 年 6 月享受了协商离职。这是所审查材料中唯一一份注明因试用期工作表现问题。办事处主任在 2008

⁴⁸ 14 人收到 18 个月薪水的补偿，二人约 14 个月的补偿。

年 4 月通知当事人结束其有限期合同，但是这种情况本应提交报告委员会。⁴⁹ 为了避免引起诉讼，本组织最终提议当事人协商离职，补偿其三个月的解雇补偿金。

结论：已经建议注意遵守离职程序（建议 9）。

4.2.4 鼓励提前退休？

85. 在根据大会第 30 C/72 号决议执行的改革进程框架下，于 2000 年启动了一项协商离职计划，以达到三个目标：“减少秘书处过剩的职位”、“人员年轻化”和“能力和专业化升级”。⁵⁰ 这包含系统地增加 50% 的法定免职补偿金。

86. 审查 2008-2010 年的材料时发现，在该计划执行十年后，在联合国教科文组织实行的协商离职是对提前退休的一种鼓励。其他机构则对提前退休的问题持更加审慎的态度。⁵¹

结论：可能存在出现协商离职权并要求支付许可的最高额解雇补偿金的风险。最好是制定适当的培训计划，扩展年老工作人员的技能。

建议 12：注意在同意提前退休申请的决定中必须要考虑本组织的利益。

4.3 超过法定年龄的退休

87. 根据《工作人员条例》第 9.5 条的规定，“超过 60 岁的人员不应继续在本组织任职，对于在 1990 年 1 月 1 日或之后聘用的工作人员不得超过 62 岁。但是，出于本组织利益的考虑，如有必要，总干事可以在某些情况下允许超过此期限。”

88. 在审查期期间的 189 例退休中，超过三分之一（69 人，即 37%）的人员超过了法定退休年龄。平均超出时间是 11 个月，但是有 22% 超过了 18 个月或以上。

⁴⁹ 《人事条例》第 104.11-a (v) 条。

⁵⁰ 2000 年 3 月 28 日第 2101 号行政管理通函。

⁵¹ 经济合作与发展组织；“《里斯本战略》”或“《欧洲 2020 战略》”。

实际退休年龄和法定退休年龄之间的时间差

	少于 6 月	6 至 12 月	12 至 18 月	18 至 24 月	2 年以上	总计
人数	22	17	15	7	8	69
百分比	32%	25%	22%	10%	12%	100%

资料来源：改进工作人员服务系统数据。

89. 与通常由工作人员申请的协商离职不同的是，延期退休的要求往往由上级提出，然后获得当事人的同意。申请的程序很少形式化。在实践中，总干事一贯接受人力资源管理局支持的延期退休请求。对于人力资源管理局的预留职位，通常是由相关助理总干事直接向总干事提出申请以获得有利的决定。

4.3.1 少于 6 个月的延期

90. 在审计期内，这样的延期情况涉及 22 名人员，主要是为了避免因招聘延迟而导致岗位的过长时间空缺。各级管理层的延期都是此类情况。

91. 人力资源管理局局长（代理）在 2010 年 10 月提醒各部门和单位负责人，由于新的招聘需要时间，一定要提前注意退休情况。⁵²她指出人力资源管理局收到“很多在最后一刻才提出的申请”。在退休人员离岗前 12 个月各部门会收到提醒，以便准备岗位招聘信息。延期退休的请求需是特殊情况，且符合本组织的利益；这类请求应由人力资源管理局转交，但在所审查的材料中，并不总是这样操作；这些请求应包含详细的原因说明，并指出招聘程序的进展情况。

建议 13：由于招聘需要时间，务必使各部门提前注意退休情况。

4.3.2 延期 6 至 18 个月

92. 该延期涉及各级管理层，但助理总干事和干事的数量比较多（33 个中有 10 个）。

93. 这种延期通常是连续提出。比如，一名工作人员接到两个延期要求：一个是为筹备大会要求延期 4 个月，另一个是等待招聘结束的同时筹备执行局会议再延期 4 个月。此外，材

⁵² 2010 年 10 月 20 日 DIR/HRM/10/236 号说明，关于招聘所要求的重要措施。

料中异常的比率明显高于协商离职的比率：15 份经审查的材料中有 5 份出现异常，占三分之一。

94. 某些延期决定在接受审查的材料中没有找到，而人力资源管理局也无法找到。因此，将一名工作人员的任期延长一年，而该岗位本应留给“年轻专业人员”的决定也无从查证。人力资源管理局只同意了一次延期 4 个月，为让相关人员交满 15 年的联合国退休金。

95. 有些情况下要求的延期是为了按照联合国合办工作人员养恤基金的规定改善工作人员的状况，比如上面提到的情况。因此人力资源管理局支持已经工作多年的编外人员提出的请求，延期 11 个月能使其达到满 10 年的服务期限。事实上，为联合国教科文组织工作多年的编外人员，在加入联合国教科文组织并向合办养恤基金缴费之前如果是向法国总部缴费，其退休金要低于一直供职于同一部门所能获取的退休金。

96. 然而需要注意的是，联合国养老保险制度包含有限制性因素，与某些努力延长缴纳期限的工作人员认为的相反。因为根据缴费年限减值只在提前退休的情况下实施，而不针对已达到法定退休年龄的工作人员。⁵³

97. 对于人力资源管理局内的工作人员，该部门强调了其中一位职员超出法定退休年龄申请延期一年的编制问题。

4.3.3 延期超过 18 个月

98. 这种长时间延期涉及到 2008 年 1 月 1 日退休的 15 个人。在这一类中，助理总干事和干事的数量非常多，然而也包含专业人员以及一般事务人员，尤其是总部工作人员。⁵⁴

99. 延期可达到三年零三个月（P-5）或 5 年（D-1）。在抽样审查中，最长的延期是三年（有两例）。

100. 一位本国工作人员⁵⁵本应在 2005 年 9 月 30 日退休，但持续工作至 2008 年 9 月 30 日。而资料中只包含 2005 年 7 月（1 年）和 2007 年 3 月（2007 年 4 月至 12 月）的决定（记录）。人力资源管理局没有找到 2006 年 10 月 1 日至 2007 年 3 月 30 日期间以及 2008 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期间可能做出的决定。

⁵³ 《联合国合办工作人员养恤基金章程》第 28 和第 31 条。

⁵⁴ 总部外机构只有 2 人

⁵⁵ 本国专业干事。

101. 总部的一位工作人员本应在 2007 年 2 月退休，却获得 5 次延期，高层人员只是非常简单阐述甚至根本没有明确阐明原因。资料中找到的第 6 次延期一个月（2009 年 1 月）的申请并没有得到总干事的同意。

结论:根据《工作人员条例与服务细则》，超过法定退休年龄延长服务期应限制在“某些特殊情况”。事实上，这已成为一种常见管理方式，用来缓和延迟启动招聘程序带来的不便或高层人员想要保持难以取代的职能的意愿。

建议 14: 在联合国共同体制框架下继续思考法定退休年龄问题并引入更大的灵活性。

4.4 获得顾问合同的本组织退休人员

102. 按照某些条例⁵⁶，前工作人员可以为本组织担任顾问。

103. 2008 年，在 2 334 份合同中，45 名前工作人员取得了顾问合同（2%）。2009 年，该数量增长了一倍，达到 103 个，占顾问总数的 4%。然而，2008 年前工作人员顾问的统计数量低于实际情况，因为人力资源管理局认为，该数字不包含签署付酬合同的前工作人员。我们注意到本组织退休人员担任顾问的平均工资要高于其他顾问，因为这部分顾问占 2009 年顾问总数的 4%，却占支出的 7%。

结论:外聘审计员多次建议广泛放开顾问的招聘。⁵⁷

4.5 关于离职的最终结论

104. 虽然有限期任用“在任命书确定的日期自动终止，无需通知和补偿”，⁵⁸但在审查期内离职的 388 名工作人员中只有 4 人符合规定的条件。

105. 人事条例对无限期任用以及“经总干事同意”可以转换为无限期任用的有限期任用作了规定。⁵⁹但自 1983 年起，两年有限期任用成为准则。至 2010 年 9 月 1 日，在 2 145 名工作人员中，只有 26 人是无限期雇员。

⁵⁶ 《人力资源手册》，第 13 章，第 13.14 条。

⁵⁷ 第 182 EX/46 号报告（建议 1），第 185 EX/32 号报告第 II 部分（建议 7）以及第 185 EX/32 号报告第 III 部分（建议 7）。

⁵⁸ 条例第 109.3 条。

⁵⁹ 条例第 104.6, b) 和 104.7, b) 条。

106. 工作人员合同每两年自动续签。此外，《关于教科文组织工作人员的主要数据》文件表明 87% 的人员签署的是长期雇用合同。合同终止通常是由辞职或协商离职而发生，很少是由裁撤职位造成。在本组织工作 5 年以上，不续签合同应提交工作人员个人问题咨询委员会解决。⁶⁰

107. 国际劳工组织行政法庭判例引出了“合理期望”的概念：“这不是实行一种抽象理论，而是对一个组织的运转很实用且必需的做法做出理解，促使该法庭采取一种原则，有限期任用合同促使工作人员期待延期，并迫使本组织必须考虑满足这种期望是否符合其利益并因此做出决定”。⁶¹

建议 15：在本组织度过最初几年后，延长有限期任用的期限，以便减少似无明显作用的行政手续的办理。

5. 致谢

108 外聘审计员对人力资源管理局代理干事及工作人员的热情接待以及在审计期间提供的准确信息表示感谢。

⁶⁰ 条例第 104.1, b (v) 条。

⁶¹ 第 675 号判决（第五十六届会议，1985 年，联合国粮农组织），参见第 1342 号判决（第七十七届会议，1994 年，世界卫生组织）以及第 1232 号判决（第七十四届会议，1993 年，联合国教科文组织）。

附 件

联合国教科文组织招聘程序相关数据（2008 年 1 月--2010 年 10 月）

	2008 年		2009 年		2010 年（1 月—10 月）		整个审计期
	ADG/D	P	ADG/D	P	ADG/D	P	
公开招聘	17	132	25	140	16	67	397
内部公布职位	3	63	2	50	1	26	145
内/外公布职位	14	66	21	87	15	43	246
再次公布职位	3	27	3	10	0	4	47
取消招聘	1	17	0	16	0	7	41
最初报名候选人	2 608	9 764	2 758	16 835	11 343	24 041	67 349
初选候选人	180	1 259	226	859	257	1 940	4 556
选出的候选人（评估）	75	502	99	361	92	476	1 770
向总干事推荐的人选	66	196	63	167	102	210	804
任命	13	92	19	99	5	17	245

资料来源：外聘审计员根据人力资源管理局提供的信息整理得出。

总干事的评价：

总干事感谢外聘审计员关于联合国教科文组织招聘和离职程序的审计报告。她接受报告中提出的所有建议，并将按照现行惯例提交进展报告。



联合国教育、
科学及文化组织

执 行 局
第一八六届会议

186 EX/30
Partie IV Corr.

巴黎，2011 年 5 月 10 日
原件：法文

临时议程项目 30

外聘审计员新完成的审计

第 IV 部分

对招聘程序和离职程序的审计报告

增 补 件

应对 186 EX/30 号文件第 IV 部分作以下修改：

第 58 段，在本段末尾一词加入页下脚注：

“参见第 34 C/79 号决议和 35 C/91 号决议及人事条例第 104.2 条 b) 款的规定”。