



联合国

支持学习的政策和平台：提高一致性、 协调性和趋同性

联合检查组的报告

撰写人：彼得鲁·杜米特留

请回收 



支持学习的政策和平台：提高一致性、 协调性和趋同性

联合检查组的报告

撰写人：彼得鲁·杜米特留



联合国·日内瓦，2020年

项目团队:

检查专员

彼得鲁·杜米特留

研究干事

Sofia Palli

研究助理

Hervé Baudat

顾问

Dejan Dincic

实习生

Ruichuan Yu

实习生

Willy Franklin Shen

内容提要

支持学习的政策和平台：提高一致性、协调性和趋同性

联合国系统的主要资产是其工作人员，学习是提高工作质量和效率不可或缺的工具。工作人员可以通过学习开发新的知识和技能，获得新的能力，改善行为和态度。学习不是可选可不选的选项，而是各组织及其工作人员能够适应竞争激烈和不断变化的环境的必要条件。

此外，联合国系统无法逃避向未来工作过渡的趋势，这意味着各组织要具有敏捷性，个人要不断学习。最近的研究显示，在未来三年里，世界上超过一半的雇员将需要大幅度的技能重塑和技能升级。这种转变只有通过进一步学习才能实现。

对联合国系统来说，学习也可以是一种变革力量，可以打破各自为政的局面，促进机构间合作，创造协同效应，提高资源使用效率，无论是经常预算还是自愿捐款的使用效率。联合国各组织虽然任务和治理安排多种多样，但毕竟是由相同的会员国创建和支持的政府间实体。

这次审查的主要目的是确定并建议如何通过学习来优化联合国工作人员所代表的智力资本。

主要结果和结论

关于学习具有战略意义的这一共识并非总能得到事实证实

虽然人们普遍认同在任何组织的生活中学习都具有战略意义这一原则，特别是对联合国系统中作为知识推动者和中介的组织而言，但资源的分配并未反映这一原则。早在 2003 年，联合国系统的学习主管们就提议将 5% 的工作人员时间和 2% 的工作人员费用用于学习，作为反映其战略重要性的指标。检查专员发现，很少有组织达到了这些目标。

检查专员还发现，一些组织在学习和人才管理方面做法狭隘，不符合支持组织发挥效力和提高竞争力的更广泛战略。当需要特定的技能和能力时，许多组织被迫实施临时的短期解决方案，而不是开发整体人才管理系统。因此，雇员参与、技能提升和技能重塑的战略意义被低估了。

创建一种新的学习文化必须更有规划性

应用学习理论和方法的效率取决于一种新文化的引入，这种新文化将认知和社会两个层面结合了起来。这一方面包括与内容和组织背景(承认和奖励、管理方面、关系方面)有关的需要，另一方面包括不断增长的数字和网络基础设施，这些基础设施有助于获取学习资源和连接工具。

新的学习文化意味着理解新的现实，在新的现实中学习也超越了传统的形式，使国际公务员在职业生涯的所有阶段都能增长知识。与此同时，联合国领导人应展现适应能力和持续学习的作风，以保持各组织的相关性和敏捷性，应对不断变化的需求。必须发展一种新的学习和创新文化，不仅为了与时俱进，也为了保持机构的相关性。

在联合国关注的所有领域，学习的意义和形式都在发生深刻的变化。创新的学习解决方案也可以帮助各组织克服资金问题，更好地适应不断变化的需要。

如果不在原则上和实践中不断努力促进学习文化，工作人员可能仍然保持惯性，无法创新。

对机构间合作缺乏全面和系统的视角

《2030 年可持续发展议程》与创新技术为互动和持续学习提供的机会是两大驱动因素，使新的全系统协作学习文化变得必要并得到促进。

《2030 年议程》的复杂性意味着联合国的学习者必须做好迎接新挑战的准备，建立新的伙伴关系或网络，并应用新的解决方案。至关重要的是，学习政策首先须从组织的角度确定所需要的知识类型和工作人员应该发展的新的个人技能。

然而，尽管《2030 年议程》强调整体性和协作性，而且其目标具有跨学科和跨领域性质，但在通过该议程之后，并没有推动课程的趋同或协调。相反，关于可持续发展目标的学习方案数量激增，却没有明显关注一致性、协调性或趋同性。与可持续发展目标相关的学习活动很分散且未经协调，导致适得其反的结果：课程和门户网站数量增多，这可能有损联合国的共同愿景以及对联合国预期作用的理解。

鉴于对机构间合作缺乏全面和系统的视角，联检组审查团队毫不惊讶地发现，关于哪些业务要求在全系统层面未得到充分满足这个问题，各组织意见相互矛盾，缺乏明确答案。学习单位通常被要求独自运作，被动地开发解决方案；全系统缺乏关于学习的具有代表性和权威性的声音。

但是，本报告强调了最近采取的一些举措，表明人们日益认识到需要在学习方面开展更多的机构间合作，例如正在进行的“可持续发展目标学习倡议”(UN SDG:Learn)。

对新技术所带来机遇的利用仍具有随机性且缺乏一致性

基于技术的学习平台的重要性成为这次审查的一个关键问题。如果积极认真地协调学习政策和方案，新的数字技术可以而且应该成为促进和鼓励全系统协同增效和趋同的另一个驱动因素。

新技术不仅结合了必要的硬件和软件，还结合了预期的学习进程和各学习进程之间的衔接。技术驱动的趋势和能力(如远程交互、移动性、便携性和个人云存储系统使用的发展)要求对政策、课程和体制安排进行调整。

在联合国系统中，通过使用新技术进行学习创新并不是一个抽象的概念。日益增长的数字基础设施增强了联合国各组织及其工作人员获取和使用几乎无限的知识资源的能力。同样的技术提供了前所未有的联网选择，应无条件地用于在全系统层面加强联合国各方案、基金和专门机构的一致性、协调性和趋同性。现有各自为政的状态可能有其历史原因和官僚体制理由，但不应容忍这种状态在当前数字时代继续存在了，特别是在学习领域。

在数据收集和分析方面，这次审查是在冠状病毒病(COVID-19)大流行爆发之前进行的。因此，本报告预测的未来学习愿景中已经包含对电子学习的关注。然而，在普遍的封锁期间，电子学习变得更加重要了。在这场健康危机中出现了一种现象：在电子学习解决方案空前增长的背景下，联合国各级别和各专业领域的工作人员对电子学习做法的准备、了解和熟悉程度都有提高。

电子学习可被视为迈向敏捷的联合国组织的一步

敏捷组织是一个描述稳定和活力之间新平衡的概念。主流的传统组织形式是静态的、孤立的、有等级结构的，主要是为了稳定性而设计。目标和决策沿着等级结构自上而下渗透。这个结构很坚固，但通常刻板僵硬，行动迟缓。我们从这一描述中认识到联合国各组织目前的普遍形象。

相比之下，敏捷组织恰似团队网络，在快速学习和快速决策周期中运作。敏捷组织的主要特征是能够快速高效地重新配置战略、结构、流程、人员和技术。在稳定的基础上增加了速度和适应能力，能够适应多变和不确定的环境。

技术支持的学习解决方案的发展、不断改进和多样化，使这类解决方案在任何学习战略愿景中都不可或缺，无论是在个人层面还是在组织层面。电子学习触及全球受众和各地员工的能力无与伦比，并创造了有利于提高敏捷性的学习环境。对于地域分布如此广泛的联合国各组织而言，以电子学习形式设计和提供学习方案可以促进联网并提高优化战略和进程的能力。

需要工作人员更多的参与和承诺

学习是本组织、其管理人员和每个工作人员共同承担的责任，这一原则在联合国系统得到了正式和广泛的承认。本报告广泛论述了各组织的职责和学习主管的复杂责任；大部分建议是针对学习主管而提出的。与此同时，检查专员发现，工作人员的参与度并不令人满意。

工作人员参与度有限可能有两个主要原因。第一个原因是调查疲劳，他们认为提供反馈在实际决策和确定学习优先事项方面产生的效果有限。就参与学习影响评估而言，工作人员的参与度似乎也很低。第二个原因是管理人员在寻求、激励和奖励工作人员参与方面发挥作用的方式让人不信任。管理人员似乎只是口头上说说而已，认为学习是人力资源干事负责的事务。联检组为审查目的进行了调查，9,564名工作人员回复了调查问卷，调查结果证实，管理人员需要在分配学习资源时的客观性，减少间接偏见。

同时，报告还强调了工作人员在学习中的个人主动性和个人努力的重要性。虽然各组织和管理人员负有为学习和人才发展创造有利环境的主要责任，但

工作人员个人也有责任在整个职业生涯中积极寻求丰富其专业技能。工作人员应致力于持续学习，包括应用和分享从学习和发展活动中获得的技能。

如何打造联合国学习系统：三个主轴

检查专员认定，围绕三个主轴努力，在提高联合国系统一致性、协调性和趋同性方面可起到决定性作用，有可能在全系统层面实现整体节省，更高效地使用会员国的分摊会费或自愿捐款。

第一个主轴与政策有关：在全系统层面制定一个富有远见、具有战略性的联合国组织学习框架，其中应包括基于联合国所有相关组织的共同价值观和需要的原则和行动。该框架应由所有各方商定，并由各方所有。这可以激发协同增效，防止资源的重复和浪费，并确保最低限度的机构间团结，不让任何组织掉队，无论其规模多么小，学习资源多么少。

第二个主轴与体制有关：通过加强任务和增加资源，提升和巩固联合国系统职员学院作为全系统知识管理和学习机构的作用。

第三个主轴与运作有关：以协调的方式更严格、更系统和更务实地使用电子学习平台，包括联合平台。电子学习不再仅仅是一个更便宜的选择，也不再仅仅是面授课程或混合课程的简单替代。电子学习是确保联合国全体工作人员不断转型和适应的最可行和最现实的方式，也是工作人员履行职责时保持相关性、能力、竞争力和效率的最可行和最现实的方式。

* * *

本报告的三个部分大体上涵盖了项目标题所提示的范围和主要结构，9项建议也是如此。

第一部分提到当前的政策和方案，描述了联合国系统的学习现状以及现有需要和挑战，涵盖战略考虑和工作人员看法。

在第一部分中，向联合国各组织的行政首长提出了四项建议，以便在各组织层面采取行动。由于现有做法非常多样化，应灵活实施建议，同时考虑到有关组织的具体需要和能力。

建议 1

联合国系统各组织的行政首长(如果尚未这样做)应为学习方案的效率及其支持业务成果的效力设立一套最起码的关键业绩指标和相关目标，各组织应监测这些指标并向理事机构报告。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长应把学习方面的评估结果纳入学习管理系统，并有效利用这些结果为未来学习活动的决策过程提供参考。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应在与联合国可持续发展集团协商下，审查现有的备选方案，以便在 2021 年底之前提供关于《2030 年可持续发展议程》的全面联合课程或至少就有关课程提供全系统的质量保证。

建议 4

联合国各组织的行政首长应采取他们认为适当的行动，更好地将工作人员的学习计划纳入各自的业绩评估，并确保管理人员也对执行工作负责。

第二部分首次尝试在全系统层面分析联合国各组织用于支持学习的技术工具、平台和学习管理系统，包含针对人力资源单位和学习主管的软性建议。

第三部分提供了全面的分析和一揽子解决方案，有助于在全系统层面提高一致性、协调性和趋同性。其中包括向联合国教育、科学及文化组织总干事提出的一项建议、向联合国系统各组织行政首长提出的两项建议、向各理事机构提出的一项建议以及向经济及社会理事会提出的一项建议。

建议 5

联合国教育、科学及文化组织总干事应与联合国系统所有相关组织的行政首长协调，特别是联合国系统职员学院协调，建立和维护一份开放式学习资源综合目录，包含与各个组织和跨组织学习需要相关的、特别是与《2030 年可持续发展议程》相关的学习资源。

建议 6

联合国系统各组织的行政首长(如果尚未这样做)应基于对课程的明智管理和现实的学习目标，为更系统地使用外部平台制定标准。

建议 7

联合国系统各组织的行政首长应通过机构间协议承认在外部平台上完成的提供适当证书的相关学习方案，并将这种承认反映在学习管理系统中。

建议 8

联合国系统各组织的理事机构应在 2023 年底前批准经相关机构间机制商定的联合国组织通用学习框架，其中应包含一套原则和一个逐步实施的行动计划。

建议 9

经济及社会理事会应审查是否有可能在 2022 年年底之前从运作和财务的角度修改联合国系统职员学院目前的任务，以加强学院作为联合国系统核心学习枢纽的作用。

* * *

本报告还包含 17 项软性建议。

在战略层面，请行政首长们考虑：

- 更好地利用地方层面现有的学习资源，同时考虑到所有工作语文(第 66 段)
- 为联合国各组织的学院的定义确立一套最低标准/原则(第 87 段)

- 就学习问题采取一种更具战略性、更注重影响和更具社会意识的处理方法，包括协调各组织和全系统层面的学习活动，以适应有关组织的具体运作要求(第 142 段)
- 制定措施，以注重结果的方式，系统地使用 360 度全方位评估办法来评估学习方面的战略一致性和优先事项的确定(第 142 段)
- 确保工作人员系统、持续地协作参与优先事项确定、学习需要评估和学习交付(第 203 段)
- 建立联合国外部教员名册，用于知识共享和同行相互学习，并使他们之间的交流渠道制度化(第 142 段)

在政策层面，请学习主管们采取以下行动：

- 更好地利用绩效数据方面的内部资源，以有效跟踪工作人员的学习轨迹，并调整学习优先事项(第 122 段)
- 在最终认证之前，在自愿的基础上试验临时认证制度，以确保最低水平的影响评估，并保持学习者参与评估的积极性(第 119 段)
- 考虑使用全系统供资计划，实现规模经济，进一步开发全系统学习方案，并将资源较少的组织纳入其中(第 194 段)
- 承诺在学习资源分配中，严格遵循分发公平、程序公平、互动公平和可持续公平(第 231 段)
- 激发、承认和奖励工作人员参与学习的个人积极性(第 232 段)
- 制定、使用和传播关于使用外部电子学习平台和创新学习技术的指南和工具包，其中可包含共享学习方面长期协议的共有空间(第 355 段)

另一组针对学习主管的建议旨在优化学习平台的使用：

- 将整合和交换学习活动数据(包括影响评估数据)的能力作为选择企业资源规划工具和学习管理系统的标准(第 269 段)
- 要求要求基于云的供应商为获取关于学习者在学习活动期间所生成数据的综合分析提供便利(第 295 段)
- 酌情减少不同的内部学习平台的数量，使用相同的学习管理系统为内部和外部受众提供服务(第 302 段)
- 今后决定选择哪些学习管理系统时，除其他考虑外，应优先选择准许组织内外进行更多互动和协作的平台(第 306 段)
- 通过有效利用各种开放的标准和资源，或是通过与学习服务商建立合作伙伴关系，尝试采用一个通用的可便携数字认证系统(第 365 段)

目录

页次

内容提要.....	iii
缩略语.....	xi
索引.....	xiii
1. 导言.....	1
1.1. 概念前提.....	1
1.2. 目标和范围.....	2
1.3. 方法.....	3
第一部分 当前学习状况：需要和挑战.....	5
2. 政策和做法.....	5
2.1. 政策框架.....	5
2.2. 资源.....	6
2.3. 学习形式.....	10
2.4. 指导方法.....	15
2.5. 学习实体.....	17
2.6. 非培训解决方案.....	18
3. 寻找战略视角.....	22
3.1. 评价学习活动：在现有手段范围内向前推进.....	22
3.2. 学习活动与总体目标保持一致.....	26
3.3. 响应《2030年可持续发展议程》.....	29
3.4. 机构间合作的前提.....	29
4. 工作人员的参与和看法.....	37
4.1. 工作人员的参与.....	37
4.2. 工作人员的看法.....	39
第二部分 新的学习环境：技术机遇.....	46
5. 电子学习平台.....	46
5.1. 使用电子学习平台的原因.....	46
5.2. 当前使用的电子学习平台及其主要特点.....	50
5.3. 多种平台：在多样性中求统一？.....	53

第三部分	全系统愿景：解决方案.....	58
6.	努力提高一致性、协调性和趋同性.....	58
6.1.	电子学习机会促进提高效率和加强配合.....	59
6.2.	联合国组织通用学习框架.....	67
6.3.	升级联合国系统职员学院.....	70
附件		
	各参加组织根据联合检查组的建议应采取的行动概览.....	74

缩略语

英文简称或缩写	中文全称	中文简称
CEB	联合国系统行政首长协调理事会	首协会
DESA	联合国经济和社会事务部	
DGACM	大会和会议管理部	大会部
DPO	联合国和平行动部	
ERP	企业资源规划	
ESCAP	亚洲及太平洋经济社会委员会	亚太经社会
ECOSOC	联合国经济及社会理事会	经社理事会
FAO	联合国粮食及农业组织	粮农组织
GLDC	全球学习和发展中心(难民署)	
HLCM	管理问题高级别委员会(首协会)	高管会
IAEA	国际原子能机构	
ICAO	国际民用航空组织	
IFAD	国际农业发展基金	农发基金
ILO	国际劳工组织	劳工组织
IMO	国际海事组织	
ITC	国际贸易中心	
ITC-ILO	国际劳工组织国际训练中心	
ITU	国际电信联盟	国际电联
JIU	联合检查组	联检组
LMF	学习主管论坛	
LMS	学习管理系统	
LNA	技术需要评估	
MOOC	大规模开放式在线课程	
OCHA	联合国人道主义事务协调厅	人道协调厅
OER	开放式教育资源	
OHR/DMSPC	联合国管理战略、政策和合规部人力资源厅	管理战略部人力厅
OICT	联合国信息和通信技术厅	信通厅
SCORM	可共享内容对象参考模型	
SDG	可持续发展目标	
UNAIDS	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署	艾滋病署
UNDP	联合国开发计划署	开发署
UNDSS	联合国安全和安保部	安保部
UNEP	联合国环境规划署	环境署

UNESCO	联合国教育、科学及文化组织	教科文组织
UNFPA	联合国人口基金	人口基金
UNHCR	联合国难民事务高级专员公署	难民署
UNICEF	联合国儿童基金会	儿基会
UNITAR	联合国训练研究所	训研所
UNIDO	联合国工业发展组织	工发组织
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室	
UNOG	联合国日内瓦办事处	
UNOPS	联合国项目事务署	项目署
UNOV	联合国维也纳办事处	
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	近东救济工程处
UNSSC	联合国系统职员学院	
UN-Women	联合国促进性别平等和增强妇女权能署	妇女署
UNWTO	世界旅游组织	世旅组织
UPU	万国邮政联盟	万国邮联
WFP	世界粮食计划署	粮食署
WHO	世界卫生组织	世卫组织
WIPO	世界知识产权组织	
WMO	世界气象组织	

索引

实体	段落号
CEB	4, 5, 188, 366
DESA	109
DGACM	107
DPO	109
ESCAP	189, 192, 359
ECOSOC	381, 391
FAO	31, 84, 387
GLDC	18, 80, 137
HLCM	34, 35
IAEA	84, 387
ICAO	31, 387
IFAD	18, 102, 103, 133, 387
ILO	18, 31, 57, 67, 81, 84, 96, 99, 100, 109, 133, 139, 151, 175, 176, 178, 191, 202, 208, 343, 355, 377, 387
IMO	189, 387
ITC	84
ITC-ILO	18, 81, 84, 139, 151, 343, 392
ITU	84, 387
JIU	1, 3, 18, 20, 21, 22, 27, 29, 53, 65, 104, 110, 120, 121, 141, 174, 199, 207, 212, 224, 297
LMF	383
OCHA	102, 106, 133, 181, 259
OHR/DMSPC	209
OICT	18
UNAIDS	31, 98, 202, 387
UNDP	26, 31, 57, 59, 92, 109, 133, 144, 202, 264, 348, 387
UNDSS	179
UNEP	84
UNESCO	37, 109, 312, 320, 322, 387
UNFPA	19, 31, 59, 81, 145, 180, 387
UNHCR	18, 31, 57, 80, 84, 95, 114, 133, 135, 137, 139, 184, 202, 259, 303, 355, 387
UNICEF	26, 31, 57, 93, 102, 114, 133, 139, 151, 299, 327, 331, 342, 387
UNIDO	31, 59, 84, 189, 387

UNODC	18
UNOG	26, 65, 84, 92, 319
UNOPS	57, 62, 189, 257, 264, 375, 387
UNOV	18
UNRWA	31, 59, 189, 387
UNSSC	145, 147, 162, 181, 190, 282, 381, 383, 384, 385, 386, 387
UN-Women	82, 84, 139, 145, 181, 190, 318, 387
UNWTO	84, 299
UPU	387
WFP	31, 59, 81, 102, 114, 133, 135, 136, 146, 176, 191, 202, 208, 318, 387
WHO	31, 63, 147, 189, 202, 208, 254, 295, 299, 387
WIPO	31, 84, 98, 109, 114, 202, 208, 387
WMO	84, 387

1. 引言

1.1. 概念前提

1. 联合国系统联合检查组(联检组)将审查“支持学习的政策、方案和平台”这项工作纳入了其 2019 年工作方案。

2. 最初的提议来自联合国难民事务高级专员公署(难民署)，它建议对联合国系统现有的学习做法进行全系统审查，并评估各种学习系统能够在多大程度上促进联合国系统在实施《2030 年可持续发展议程》方面做出更有效的贡献，使工作人员可以便捷获得学习解决方案，避免重复、不一致和浪费资源。

3. 在联检组最近关于知识生产、共享和吸收工作的整体背景下，澄清学习的概念是一个先决条件。字典中对学习的最简单定义之一是“通过学习、体验或被教授而获得知识或技能”。¹ 联检组关于联合国系统知识管理的报告² 审查了工作人员通过各自组织的工作经验和做法获得的知识(经验)，而其关于政策研究吸收利用情况的报告³ 则审查了决策过程中研究、分析、综合和吸收利用所产生的知识问题(研究)。根据审查的职权范围，关于学习的审查涉及工作人员作为个人通过终身学习获取知识的第三种可用方式。作为一个基本前提，审查考虑到传统意义上的培训(由老师授课)只是当今学习环境中的众多选项之一。审查期间还考虑到了非培训学习解决方案。

4. 在研究设计中，这次审查使用了秘书长关于学习和发展政策的公报中界定的最广义的学习和发展，作为实用指南：⁴

- (a) 参加自学方案，包括电子学习和其他基于计算机的方案；
- (b) 团体活动以及参与实践社区和职业/职能网络；
- (c) 一对一学习，包括咨询、辅导、指导和知识共享；
- (d) 体验式学习，如在职培训、任务、团队项目和基于任务的培训。

5. 另一个概念前提是，当前政策应基于这样一个原则，即学习是本组织、其管理人员和每个工作人员共同承担的责任。⁵ 虽然各组织负有为学习和人才发展创造有利环境的主要责任，但工作人员个人也有责任在整个职业生涯中积极寻求丰富其专业技能。工作人员应致力于持续学习，包括应用和分享从学习和发展活动中获得的技能。

6. 学习管理系统是整个审查过程中使用的一个关键概念。总体而言，其定义是用于管理、记录、跟踪、交付和报告教育课程、培训方案以及学习和发展方案的软件应用程序。

¹ Oxford Living Dictionaries, <https://en.oxforddictionaries.com/definition/learning>.

² 联合国系统的知识管理，JIU/REP/2016/10。

³ 在《2030 年可持续发展议程》背景下加强对政策研究的吸收利用，JIU/REP/2018/7。

⁴ 联合国，秘书处，秘书长公报，学习和发展政策，2009 年 6 月 22 日，ST/SGB/2009/9 号文件。

⁵ 同上。

7. 与其他需要创新的领域一样，联合国系统也需要一种新的学习文化。学习结合了认知和社会两个层面，一方面包括与内容和组织背景(承认和奖励、管理和关系方面)有关的需要，另一方面包括不断增长的数字和网络基础设施，后者拓展了获取学习资源和连接工具的途径。

8. 新的学习文化意味着理解新的现实，即学习超越了传统形式，⁶可以在国际公务员职业生涯的所有阶段增加知识并提升判断力。同时，联合国领导人应展现“适应能力和持续学习的作风”⁷，以保持组织的相关性和敏捷性，应对不断变化的需要。

9. 此外，联合国系统无法逃避向未来工作过渡的趋势，这意味着组织要具备敏捷性，个人要不断学习。最近一份报告显示，⁸在未来三年里，超过一半的雇员将需要技能重塑和技能升级。这只能通过进一步学习来实现。

10. 两大驱动因素使新的全系统协作学习文化变得必要并得到了促进：(a) 2030年议程的整体性、参与性和包容性以及由此产生的需要；(b) 创新技术为互动和持续学习提供的机会。

11. 《2030年议程》的复杂性意味着联合国系统的学习者必须做好迎接新挑战的准备，建立新的伙伴关系或网络，并应用新的解决方案。至关重要的是，学习政策首先要从组织的角度确定需要哪些知识类型以及工作人员应该发展哪些新的个人技能。

12. 这次审查的一个关键问题是基于技术的学习平台的重要性。一方面，如果积极认真地协调学习政策和方案，新技术有可能实现和促进全系统的协同增效和趋同。另一方面，如果孤立开发这些技术，可能会阻碍机构间合作。

13. 新技术不仅结合了必要的硬件和软件，还结合了预期的学习进程和各学习进程之间的界面。技术驱动的趋势和能力(如远程交互、移动性、便携性和个人云存储系统使用的发展)要求对政策、课程和体制安排进行调整。虽然联合国的价值观不随时间的推移而变化，但适应基于技术的解决方案意味着工作人员和高级管理人员会基于不断学习而改变行为。

1.2. 目标和范围

14. 这次审查的主要目标是：

(a) 分析联合国系统内支持学习的政策和平台现状，并确定提高一致性、协调性和趋同性的潜力；

(b) 评估机构间和全系统协作在多大程度上符合《2030年议程》和其他战略目标的需要；

(c) 分析联合国系统内部和外部使用的各种学习服务提供者的具体作用；

⁶ Douglas Thomas and John Seely Brown, *A New Culture of Learning, Cultivating the Imagination for a World of Constant Change* (CreateSpace Independent Publishing Platform, 2011).

⁷ 联合国系统领导框架(CEB/2018/1, 附件)。

⁸ 世界经济论坛，《2018年未来就业报告》。

(d) 审查电子学习平台和其他基于技术的学习形式为加强机构间协调和协作带来的潜力。

15. 本次审查的范围是全系统，包括联合国系统职员学院，这是一个获授权为工作人员提供培训服务的自主机构。

16. 本次审查没有检查组织学习，组织学习是指在组织内创造、保留和转移知识的过程，而不是工作人员进行学习和预期产生有益影响的整体背景。

17. 审查不包括自联合国成立之初就存在的语言学习方案。语言学习在全系统范围内规划，有其特定的学习成果、方法和工具以及成本回收方法。维和部队和其他维和行动参与者特有的学习环境也不在审查范围之内。

1.3. 方法

18. 2019年5月至2020年2月在联合国全系统范围内进行了审查。除了联检组28个参加组织之外，国际农业发展基金(农发基金)、联合国系统职员学院和联合国训练研究所(训研所)也参加了审查。联合国秘书处各部厅⁹和所有五个区域经济委员会都发送了各自的意见。国际劳工组织(劳工组织)国际培训中心和联合国难民事务高级专员公署(难民署)全球学习和发展中心提供了特别全面的意见。联合国系统职员学院答复了一份特定的个人调查问卷。

19. 2019年4月日内瓦学习主管网络召开了一次初步集思广益会议，检查专员得到了该网络的宝贵协助，检查专员还参加了联合国系统职员学院在联合国人口基金(人口基金)和联合国秘书处的支持下于2019年6月举办的学习主管论坛¹⁰并从中受益。

20. 按照联检组的内部标准、准则和工作程序，以协商方式与所有参加组织进行本次全系统审查。该方法采用混合方式，包括：开展广泛的案头审查；对各参加组织提交的学习政策和平台进行了深入的政策分析；对问卷答复、采访记录和全球工作人员调查结果等收到和收集的文件中的数据进行定量和定性分析；以及对获得的信息进行三角互证和验证。

21. 文件编制阶段包括对关键政策/战略、联检组以往报告、其他监督机构的报告以及与学习有关的独立评估、程序和方案相关文件进行深入案头审查。对各参加组织提交的超过35份关于培训方案的评估报告进行了分析(元评价和综合评价)，以征求相关的结果、结论和建议。

22. 联检组分别于2019年6月和12月与世界可持续发展协会和日内瓦学习网络合作，召集并共同组织了两次关于电子学习的圆桌会议，与会者包括学术界和其他主要数字电子学习平台。专家们基于对电子学习平台当前和潜在用途的切实介绍，向联合国与会者分享了他们自己的见解和批判性分析，以及对电子学习未来的思考。这样的讨论有助于审查小组确定与审查目的相关的主要问题并确定这些问题的优先次序。

⁹ 大会和会议管理部、人道主义事务协调厅、信息和通信技术厅、管理战略、政策和合规部人力资源部、联合国维也纳办事处、联合国毒品和犯罪问题办公室以及联合国日内瓦办事处。

¹⁰ 学习主管论坛是联合国系统负责管理工作人员发展和学习职能的官员的年度会议。该系列会议始于1997年，由联合国系统职员学院协调。

23. 通过文件审查、关键信息提供者访谈、实地访问和重点小组讨论，从各种来源收集了数据，包括与电子学习服务的外部提供者(领英、开放大学、Claned、维基媒体、Coorpacademy、日内瓦大学继续教育和远程教育中心以及洛桑联邦理工学院的学习科学中心和瑞士教育科技碰撞器)以及其他国际组织(红十字会与红新月会国际联合会、欧洲联盟委员会、经济合作与发展组织以及北大西洋公约组织国际秘书处)开展这些活动。

24. 值得注意的是，这些数据于 2019 年收集，基于 2016-2018 年的统计数据或估计数。在冠状病毒病(COVID-19)危机下，在远程办公的特定环境中，当前数据可能发生了突变。

25. 2020 年 1 月和 2 月进行了一次全系统全球工作人员调查，以了解工作人员对学习需求和机会以及通过学习将获得或发展的新技能的想法和观点。收到了所有参加组织的 9,564 名工作人员的答复。该调查包含一个开放式问题，借助数据挖掘的开源分析工具 R 对答复进行了分析。

26. 在审查期间，检查专员亲自参加了 25 个不同形式的课程：由联合国各实体(联合国系统职员学院以及联合国日内瓦办事处学习和多语文中心)组织的面授课程、各参加组织提供的在线学习解决方案(联合国开发计划署(开发署)提供的领英学习和联合国儿童基金会(儿基会)提供的 Agora)以及 Coursera 和 edX 网站上若干大规模开放式在线课程。检查专员直接参与联合国系统使用的主要平台上的课程，这有助于对这些平台的主要特点进行比较，特别是学习者和讲师之间以及学习者与学习者之间的互动、技术援助的提供、多媒体的使用、持续时间以及测试和考试方法。

27. 征求了各参加组织对报告草稿的意见，并在报告定稿时考虑到这些意见。根据联检组章程第 11.2 条，本报告经检查专员协商后定稿，以使用联检组的集体智慧检验报告的结论和建议。

28. 本报告载有 9 项建议，其中 7 项针对联合国系统各组织的行政首长，2 项针对立法机构。为便于处理报告、落实报告所载建议并对其进行监测，附件载有一份表格，列出了与每个组织有关的建议，并具体说明了这些建议针对的是立法或理事机构，还是组织的行政首长。该报告还载有向行政首长和学习主管提出的 17 项软性建议。

29. 收集和分析的信息来源对这种审查的相关性有重要影响。联检组审查小组尽最大努力与负责学习的广泛官员联系，从人力资源工作人员到业务单位的成员，以及来自不同专业领域的个人(学者、评估员、电子学习管理人和平台管理员等)。联检组已向总部、区域和实地各级的所有相关个人、正式工作人员和管理人员、专业人员和一般事务人员发送了调查问卷。但是，在选择每个参加组织指定的提供数据和文件的联合国官员方面，联检组的选择有限。检查专员向所有协助编写报告的人员表示感谢，特别是那些为本审查的目的参加访谈、答复问卷并慷慨分享其知识和专长的人员。

第一部分

当前学习状况：需要和挑战

2. 政策和做法

2.1. 政策框架

30. 联合国系统的学习政策源于《联合国宪章》第一百零一条规定的条件，该条规定“办事人员之雇用及其服务条件之决定，应以求达效率、才干及忠诚之最高标准为首要考虑。”按照这些标准设计、规划和评估学习活动的环境发生了重大变化。然而，学习并不一定得到了应有的重视。

31. 在政策指导方面，秘书长关于学习和发展政策的公报规定了全系统学习优先事项的基本原则和目标。¹¹ 然而，各组织内部的业务要求差异很大，学习优先事项和方案也是如此。大部分组织都有自己的学习战略和政策，例如联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际民用航空组织(民航组织)、国际劳工组织(劳工组织)、世界粮食计划署(粮食署)、开发署、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、人口基金、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、儿童基金会、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、世界卫生组织(世卫组织)和世界知识产权组织(知识产权组织)。

32. 任务、治理、利益攸关方、组织文化和学习成熟度的差异增加了这种复杂性。在公报中提到的界定学习优先事项的共同政策标准中，有一些相关的原则：
(a) 保持工作人员的专业能力和管理能力；
(b) 认为学习是本组织、其管理人员和每个工作人员共同承担的责任；
(c) 确保各级工作人员普遍获得学习机会，无论其所在地点或资金来源如何；以及
(d) 鼓励工作人员积极致力于持续学习，包括应用和分享从学习和发展活动中获得的技能。¹²

33. 审查的前提是，学习必须有效、高效且目的明确，为组织的任务服务，以便吸引、留住、激励和发展一支灵活敏捷的员工队伍，同时创造积极的工作环境。¹³ 秘书长关于学习和发展政策的通知为许多其他参加组织提供了指导。国际公务员制度委员会 2000 年通过的联合国共同制度人力资源管理框架承认，也可以通过机构间安排为工作人员和管理人员提供适当的学习和发展机会。这些前提原则上应有助于在全系统层面对学习政策采取协调一致的做法，而不影响单个组织的具体内容需求。

34. 但是，审查没有确定一个指定的全系统协调机制来解决高级管理层的学习问题。行政首长协调理事会(首协会)管理问题高级别委员会及其人力资源网已多次讨论了培训和辅导问题(最近涉及支持高级管理层性别平等的方案和领导方案)，

¹¹ ST/SGB/2009/9。关于学习优先事项的其他文件包括关于提高实务和技术技能的行政指示(ST/AI/2010/10)；秘书长关于管理人员和主管人员业绩管理和学习方案的公报(ST/SGB/2011/5)；关于语文资格和语文津贴的行政指示(ST/AI/2016/9)以及秘书长关于联合国强制性学习方案的公报(ST/SGB/2018/4)。

¹² ST/SGB/2009/9，同前

¹³ 同上。

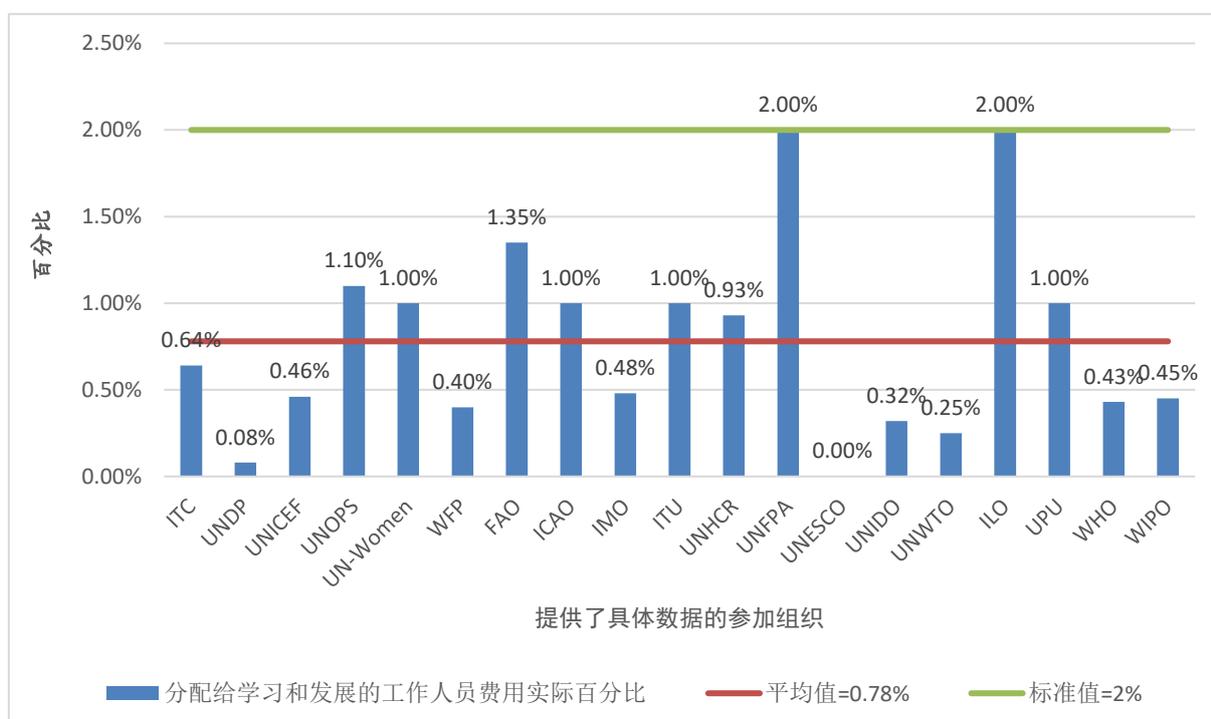
作为关于业绩管理的更广泛讨论的一部分。自 2003 年以来，联合国系统学习领域的战略愿景实际上没有出现在首协会的议程上。

2.2. 资源

35. 首先应该强调的也是最有意义的意见是，虽然人们普遍认同学习在任何组织的生活中都具有战略意义这一原则，特别是对联合国系统中作为知识推动者和中介的组织而言，但资源的分配并没有遵循这一原则。2003 年，联合国系统学习主管向首协会管理问题高级别委员会人力资源网提交了里程碑式的组织学习框架，其中提议将 5% 的工作人员时间和 2% 的工作人员费用用于学习，以此作为反映学习战略重要性的指标。¹⁴

图 1

分配给学习和发展的工作人员费用百分比



36. 事实上，学习是在预算不断减少以及有其他限制条件的背景下发展起来的。如图 1 所示，大部分组织用于培训的费用不到工作人员费用的 1%，整个联合国系统用于学习和发展的平均数字目前估计为 0.71%。只有两个组织达到了 2% 的基准。在金融危机时期，分配给学习的资源总是被列在削减开支的首选清单上。审查发现，通常情况下，人们(尤其是理事会)更多地关注名义上的节省，而不是质量上的改进。在过去两年中，似乎近一半工作人员参加了不到三次学习活动，只有 53% 的工作人员获得了建议的 5 天培训时间(见第 4 章)。

37. 最能说明问题的例子是联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，在 2011 年底预算削减后其经常预算中的学习部分从约 500 万美元降至零，此后一直没有完全恢复。当然，这属于例外情况，检查专员指出，教科文组织确实保证提供最

¹⁴ 行政首长协调理事会管理问题高级别委员会人力资源网络，2003 年 7 月 2 日 CEB/2003/HLCM/17 号文件。

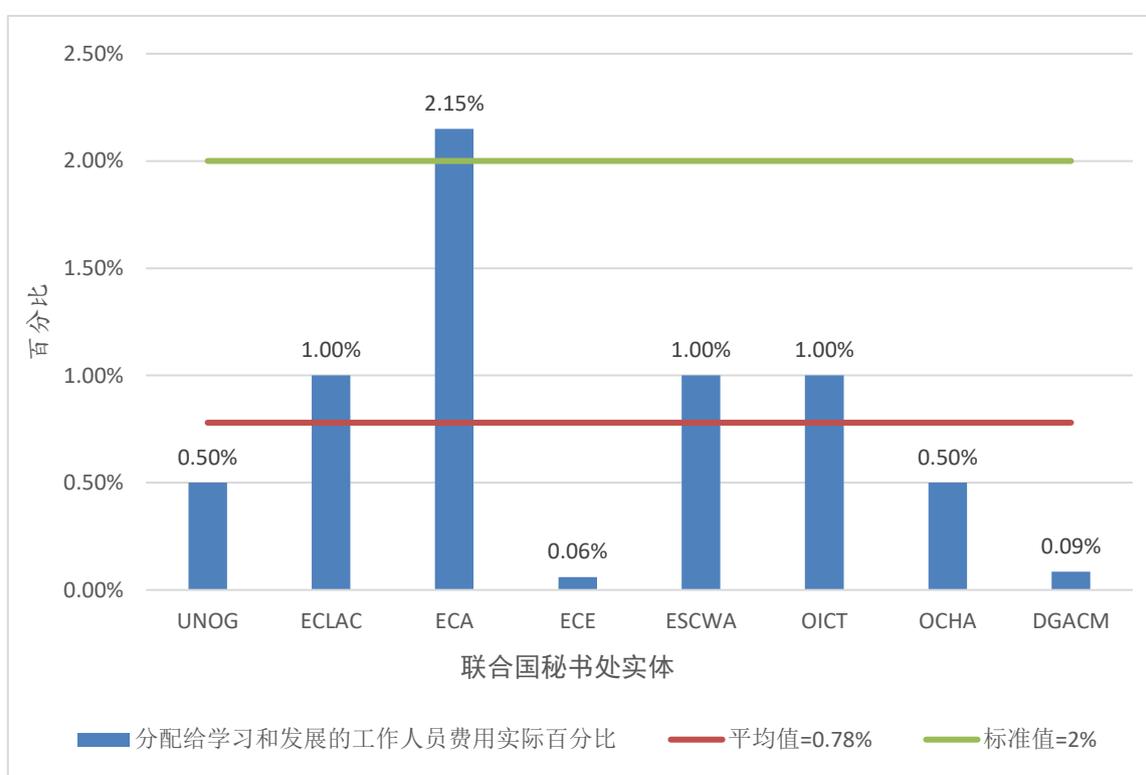
起码的学习服务。总体而言，专项学习资源不足仍然是联合国大部分组织面临的挑战。

38. 联合国秘书处几个有数据可查的学习支出差异很大，占工作人员费用的比例从 0.06% 到 2.15% 不等，这也说明了对工作人员学习的战略重要性缺乏全系统的认识。

39. 可以说，在评估学习服务时，提高效率的机会的财务维度确实至关重要。经常预算的财政压力在未来几年仍将是联合国系统各组织面临的现实，尽管可以理解，但形势不理想。如果让财政上的限制扭曲对学习的理解和重视，那会更危险。联合国系统职员学院 2005 年进行的一项研究记录了“联合国工作人员的一般培训不是出于发展合作的目的”等观点，¹⁵ 鉴于预期该系统将在执行《2030 年议程》方面发挥作用，这种观点显然格格不入。

图 2

分配给学习和发展的工作人员费用百分比——联合国秘书处



40. 在此背景下，检查专员指出，虽然分配给学习的资源应反映组织对更具战略性做法的承诺，但同样有益的是，不要夸大财政资源本身作为有效学习解决办法的关键驱动力的重要性。有些被访者实事求是地指出，提供更多的财政资源可能会产生一些不良影响，会增加低质量培训活动的数量或鼓励人力资源超支。其他因素也至关重要，如提高学习活动的质量和相关性，经协调确定侧重点，学习与企业优先事项的战略保持一致，促进专业化以及通过灵活和装备精良的员工队伍加强对任务的重视。

¹⁵ 行政首长协调理事会，管理问题高级别委员会，第十一届会议，联合国系统职员学院核心课程的开发，CEB/2006/HLCM/R.3 号文件。

插文 1

回顾理论迷思(1): 70:20:10 模式

在学习中被引用最多且最有影响力的准则之一是 70:20:10 模式。这个数字比例来自于 20 世纪 80 年代末对 191 名“成功高管”进行的一项调查结果的解读。该模式显示，70%的学习来自工作，20%来自人，10%来自课程和阅读。

遗憾的是，学习主管过度使用这句顺口的行话可能会导致其意义被高估，而且往往会导致对有组织、结构化、基于课程和目标的学习的价值存在误解和负面判断。

检查专员认识到，持续学习通过多种形式进行。然而，70:20:10 模式没有科学价值，也没有支持该模式的经验数据。该模式的起源不确定，¹⁶ 人们对得出该模式的那项调查的统计相关性有质疑。

这项调查针对 191 名高管进行，要求他们说出三件对他们的职业生涯产生影响的事件以及他们从中吸取的经验教训。八年后，这些回复被重新解读、分类并转化成数字(都是 10 的整数倍，这是一种吸引眼球的做法)。但是，他们将此结果概括为“吸取的经验教训”，而不是学习的“原则”。

就数量而言，191 名受访者没有足够的统计相关性，不足以证明一条经验教训具有普世影响力。就质量而言，该调查也没有相关性：受访者仅限首席高管一类。这项调查也存在内置偏见，因为受访者自然倾向于用他们从工作中学习的个人“能力”来解释他们的“成功”。他们的回复只是对个人职业生涯的主观印象和回顾思考，而不是关于如何培养工作人员的事实或秘诀。

41. 检查专员完全认同，雇员通过观察、犯错和纠正错误来不断学习。个人(凭借自身能力和动力)与工作环境(包括经验和在职培训)之间的互动确实也会提高绩效。然而，持续学习植根于特定比例的有组织和结构化的学习。在任何职业中，与他人的互动和工作中的观察都是不够的，除非有系统性和结构化的学习方式作为支撑。

42. 然而，联合国的一些对话者脱离背景提及 70:20:10 模式，这可能会产生不适当的影响，因此需要谨慎。该模式基于的受访者样本非常小，不应推论到联合国系统中学习需求的多样性和任务的多样性。在解释学习策略和政策以及分配资源时，应该谨慎解读 70:20:10 模式的含义。正是结构化学习促进和催化了该模式所建议的其他学习形式。

43. 检查专员再次强调需要充足资源，但同时指出创新的解决办法可能有助于各组织克服资金问题，创造新的协同效应并更好地适应不断变化的需求。在联合国关注的所有领域，学习的意义和形式都在发生深刻的变化。必须营造一种新的学习和创新文化，不仅为了与时俱进，也为了保持机构的相关性。

¹⁶ 这项调查最先出现在 Morgan McCall、Michael Lombardo 和 Ann Morrison 的“*Lessons of Experience. How Successful Executives Develop on the Job*”(The Free Press, Simon and Schuster, 1988)。70:20:10 的公式不是根据当时计算的百分比解读而来，书中也没有关于该模式的这种表述。八年后，Michael Lombardo 和 Robert Eichinger 在“*Career Architect Development Planner*”(Lominger Press, 1996)一书中以百分比形式对该调查结果进行了总结。

44. 在联合国系统中，学习解决方案的创新(作为提高效率和充分性的手段)不是一个抽象的概念。检查专员认为，创新的学习方式与两个关键因素有关。第一个因素是更好地利用新技术，学习者和整个社会都可以做到这一点。事实上，日益增长的数字基础设施增强了联合国各组织及其工作人员获取和使用几乎无限的知识资源的能力。

45. 第二个因素与联合国系统特别相关。这些技术提供了前所未有的联网选择，应无条件地用于在全系统层面加强联合国各方案、基金和专门机构的一致性、协调性和趋同性。现有各自为政的状态可能有其历史原因和官僚主义理由，但鉴于《2030年议程》的综合目标，不能容忍这种状态在当前数字时代继续存在。

46. 审查的目的不是提供一个具体的估计数字，表明在学习平台、内容开发和学习解决方案方面更好的机构间合作可能节省的资金额度。审查小组确定的挑战包括：跟踪学习成本的模式各不相同(内部或外部导向、能力建设或技术、预算自主权等)，因此各组织之间没有关于专门用于这些服务的资源的可比数据。

47. 鉴于对机构间合作缺乏全面和系统的视角，审查小组毫不惊讶地发现，关于哪些业务要求在全系统层面未得到充分满足这个问题，各组织意见相互矛盾，缺乏明确性。学习单位经常被要求各自为政，被动地开发；全系统缺少关于学习的具有代表性和权威性的声音。尽管如此，还是提出了一些实现趋同行动的方法(见第6章)，以此应对当代挑战，包括抵消财政资源可能减少的影响。

48. 旨在为学习制定具有成本效益的解决方案这项工作还应包括更彻底的范式转变，主要是通过资助内部资源的开发和使用。通常情况下，各组织可能更愿意呆在自己的舒适区，求助于外部供应者，而不是尝试投资于内部人才和专业人士。从长远来看，投资内部资源更具可持续性和刺激性。例如，没有哪个外部提供者能比各组织内经验丰富的从业者提供更好的针对行动任务的学习内容。

49. 除了鼓励在个人和全系统层面更好地利用电子学习平台之外，更明智地管理学习内容可以提高稀缺资源的使用效率。联合国系统的工作人员需要学习单位的帮助和指导，引导他们学习各种课程和学习解决方案。因此，学习主管可以“成为内容管理员，明智地选择和推广最好的学习‘制品’”，¹⁷进而帮助工作人员获得审查和评估各种学习资源所需的技能，使他们能够根据组织的优先事项确定相关、准确和可靠的内容。

50. 学习单元从内容专家到内容管理者的角色调整也使内容本身有了新的视角；学习主管不应负责开发内容，而应谨慎地使用选定的资源来帮助工作人员发展、加强和评估履行其职能所需的技能。经验和内容仍然很重要，但必须创造条件，使整体环境更有利于职业发展。丰富的课程、平台和学习形式并不能保证相关性和高效率。学习内容和教学设计也必须经过精心挑选。

51. 实施以下建议将改进评估学习方案效率的现有手段。

¹⁷ 对联合国系统学习提供者的采访，日内瓦，2019年11月。

建议 1

联合国系统各组织的行政首长(如果尚未这样做)应为学习方案的效率及其支持业务成果的效力设立一套最起码的关键业绩指标和相关目标，各组织应监测这些指标并向理事机构报告。

2.3. 学习形式**建设学习成熟度：正在进行中**

52. 由于本报告是首次尝试涉足联合国系统内未知的学习领域，检查专员认为，尽管有许多关于学习成熟度的理论模型(例如，组织学习成熟度量表、¹⁸ 学习业务成熟度模型、¹⁹ 3i 学习服务成熟度模型²⁰ 和电子学习成熟度模型²¹)大量涌现，但现在就具体的学习成熟度模型提出建议还为时过早。

53. 学习做法的多样性、学习方案的临时性以及学习政策缺乏系统做法的证据，只是联检组在概述可能的全系统学习成熟度基准时面临的部分挑战。

54. 因此，审查基于成熟度这一软性概念，包括：(i) 对学习需求和相关问责制的明确愿景；(ii) 被纳入其他组织战略的明确的学习战略；(iii) 实施学习战略的充足能力；(iv) 用于评估学习需求和学习活动影响的有效方法；以及(v) 刺激性的学习环境。

55. 联合国系统各组织的学习现状各不相同。这是因各组织的内部能力和资源水平不同而固有的差异，而明显不同的方案和业务要求加剧了这种差异。一些组织高度依赖知识，以能力建设为导向，而另一些组织的业务职能主要是实地运作。

56. 即使在同一个组织里，也不一定所有部门都同速进步或采用相同的路线实现学习成熟度。此外，由于与资源、管理、优先级冲突、时间安排等相关的多种原因，学习过程可能会在不同级别之间波动。

57. 虽然提供全系统基准超出了本次审查的范围，但检查专员感兴趣地注意到，一般而言，具有某种形式自我评估和认识的组织(难民署、劳工组织、联合国项目事务署(项目署)、儿基会、开发署)能够更好地发现有问题的领域，并针对强项和弱项采取行动。这一发现证实，那些践行持续学习心态、评估和公开讨论挑战的组织更有成效，“比不这样做的组织的留用率高四倍。”²² 虽然不应绝对地看

¹⁸ Stephen J. Gill and David Grebow, “Minds at Work: Managing for Success in the Knowledge Economy” (Alexandria, VA, Association for Talent Development, 2017).

¹⁹ Jeff Cobb and Celisa Steele, “The Learning Business Maturity Model”, TAGORAS, 2016. 可查阅 <https://www.tagoras.com/maturity-model/>.

²⁰ Amitabh S. Sinha, “The 3i Learning Services Maturity Model”, Training, 3 August 2015. 可查阅 <https://trainingmag.com/3i-learning-services-maturity-model/>.

²¹ Stephen Marshall, “The E-Learning Maturity Model”, Victoria University of Wellington. 可查阅 <http://e-learning.geek.nz/emm/>.

²² Josh Bersin, “A new paradigm for corporate training: learning in the flow of work,” Josh Bersin Academy, 3 July 2018. 可查阅 <https://joshbersin.com/2018/06/a-new-paradigm-for-corporate-training-learning-in-the-flow-of-work/>.

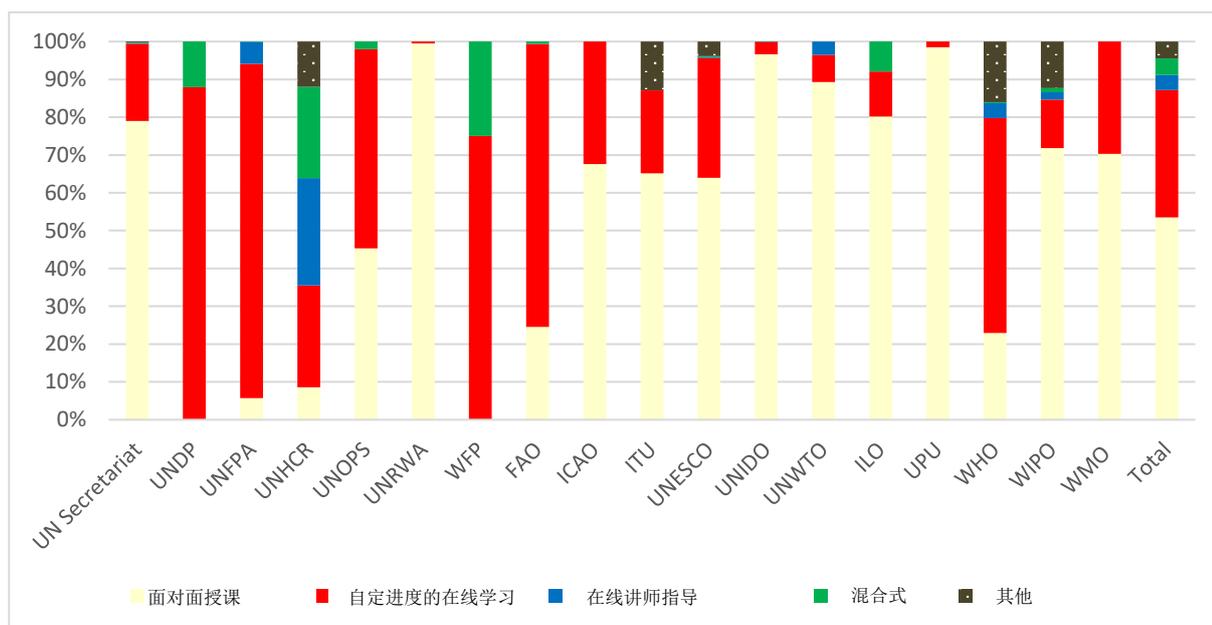
待成熟度水平，但成熟度水平确实让领导者了解到其组织的学习情况处于何种水平，以及需要采取何种措施来构建工作和学习有效交织的无缝文化。

学习现状：综合发展

58. 对各参加组织提交的教学方法进行了评估，得出以下结果：

图 3

按照接受培训工作人员人数计算得出的教学模式权重²³



资料来源：对联检组问卷的回复。

面对面、在线和混合式学习

59. 联合国系统大部分组织仍主要依靠面对面学习，这占工作人员培训活动的半壁江山。在审查时，自定进度的在线学习是第二大受欢迎的方法。诚然，各组织占主导地位的教学方法有很大差异。例如，近东救济工程处和工发组织的学习活动几乎完全是面对面的形式，而开发署、人口基金和粮食署则表示强烈倾向于自定进度的在线形式。

60. 除了现行做法之外，就成本效益比而言，电子学习本身更高效且触及范围更广，所以越来越有优势。对学习专业人员和培训人员的访谈表明，学习模式偏好往往与人口统计因素相关，比较年轻的工作人员对在线学习和混合式学习方式表现出更大的兴趣。列举的好处包括：多媒体内容更吸引人，时间灵活，可以按照自己的节奏学习，可以通过论坛和课程数据库不受限制地访问教师和同学的资料。第五章将对电子学习带来的机遇进行更深入的分析。

²³ 各参加组织记录课程的方法各不相同，由此得出的数字可能不完全具有可比性。例如，除了其他非经常性面对面活动外，粮食署还在当地举办面对面培训课程，这些活动不一定反映在中央平台上。

61. 混合式课程融合了具体的教学、成本和语言考虑因素，提供吸引人的组合课程，尤其是在使用当地资源的情况下。原则上，混合式课程可以将学习者和训练有素的教师之间直接互动的教学价值与自定进度在线课程的灵活性和普遍性相结合。

62. 例如，项目署将为期一周的面对面讲习班转变为为期七个月的混合式内部领导能力发展方案“项目署的领导人员”。认为有必要提供一个持续几个月的方案，使学员能够亲身实践应用领导概念和工具。用基于群体的结构来维持动力，形成个人关系的支持网络。用申请程序取代了提名程序，要求参与者展示自己的主动性和兴趣。

63. 世卫组织非洲区域委员会实施了全面混合式方案“领导之路”。该方案结合了自定进度的学习、面对面讲习班、虚拟课程、辅导和行动导向的项目，将学习融入工作场所。但是，鉴于学习者和教师的差旅费和其他相关费用，成本可能仍然很高，令人望而却步。

64. 为了克服面对面学习和在线学习的两难选择，当学习者和训练有素的教师在同一地点时，混合式课程确实可以降低成本。混合式解决方案不一定适用于联合国系统的所有地点。然而，在联合国纽约办事处、日内瓦办事处和维也纳办事处以及拥有大量工作人员和多个组织的其他工作地点，混合式课程可采取联合国专家和大学相结合的形式，更有效地利用当地资源(见插文 2 中的例子)。

65. 更好地使用混合式课程可能带来的另一个好处是以不同的语言提供。在联合国系统范围内，无论各组织的地理位置在哪，普遍倾向于使用以英语为基础的学习资源，而忽视了多样性的需要和联合国组织大多数秘书处对双语(法语和英语)的要求。

插文 2

全球化思考，本地化学习案例研究：日内瓦

除了联合国秘书处下设的联合国日内瓦办事处和联合国人权事务高级专员办事处位于日内瓦，还有联检组的九个参加组织的总部位于此。日内瓦的大多数大学与联合国系统工作人员的学习优先事项一直以来有着良好的密切联系，并做好了充分的准备提供学习服务和解决方案。

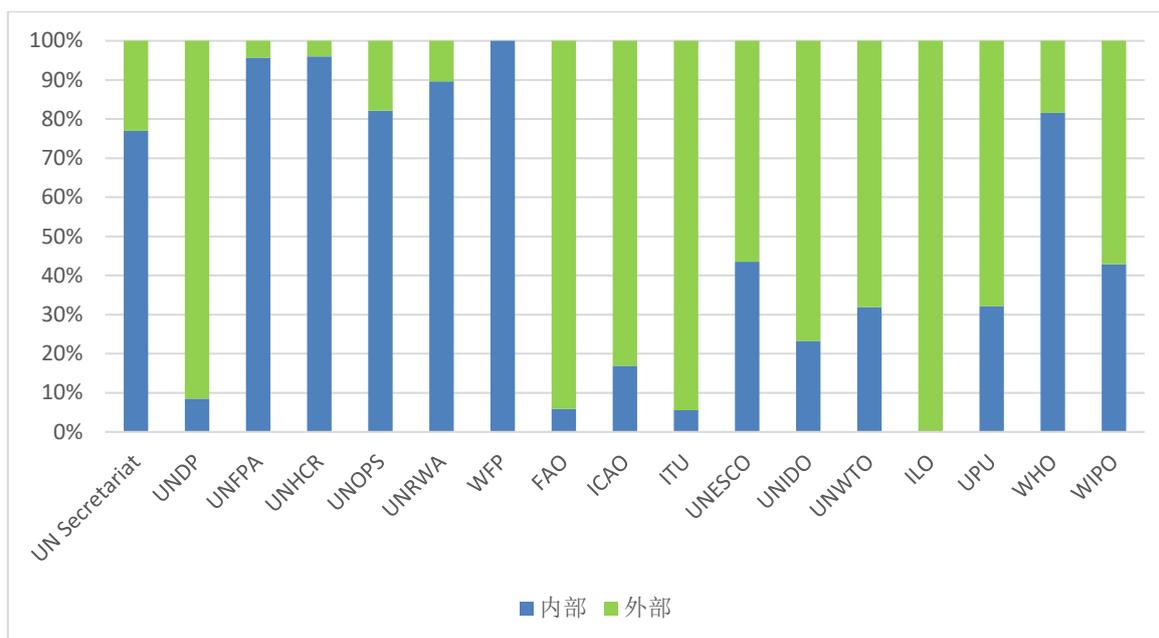
国际关系和发展研究生院是为满足国际联盟的机构需求和学习需求而创建，是一所具有独特全球视野的法英双语大学。日内瓦大学继续教育和远程教育中心最近强化了面向国际组织的课程定位，并制定了与《2030 年可持续发展议程》有关的方案。在日内瓦的学习主管也可以受益于洛桑联邦理工学院学习科学中心(LEARN)及其教育科技碰撞器(EdTech Collider)或日内瓦大学专门研究教育技术的学术单位(Technologies de Formation et Apprentissage)在数字化学习技术开发方面的经验。

66. 检查专员建议，联合国系统各组织的行政首长应确定并尽可能利用地方层面现有的学习资源，同时考虑到所有工作语文。

内部学习与外部学习

67. 访谈结果还强调，无论最常用的学习形式是什么，必须保持不断学习，这种必要性促使学习单位的传统结构中新增了一种组织和治理结构。在有些组织中，似乎正在出现双重结构。一种是分散的交互式课程网络，通过外部学习体验平台提升核心能力和技能。另一种是通过企业学习平台对核心学习活动进行监管的等级结构。图 4 基于各参加组织提供的数据，展现了使用内部学习和外部学习的大致情况。实际上还有混合配置的学习方案；因此，这些数字不是绝对的。例如，在劳工组织，内部人力资源和专门知识参与外部方案的设计和交付。

图 4
学习方案的内部提供者与外部提供者



68. 企业广泛开展内部培训(主要是强制性培训)，就优先事项提供培训，涉及核心技能发展。学习主管列举的使用内部培训的理由包括：(a) 成本相关问题；(b) 灵活性：可以根据组织方向的变化，根据需要开发和调整学习内容；以及(c) 资格获得承认，利于组织内职业发展。²⁴ 内部工作人员或了解组织体制情况的受委托工作人员可以提供学习方案。另一方面，内部培训师可能因为对组织过于熟悉，导致对学习内容有惯性视角。

69. 在成本方面，一些组织指出，“如果只是要求工作人员对本组织的核心价值和能力有基本了解，往往没有必要聘请世界顶尖的专家来举办一次高价研讨会，向工作人员讲授一些入门级概念”。²⁵ 但是，一些人力资源办公室称，发展内部培训可能会占用工作人员的大量时间，影响到其他任务。

70. 通过外部培训，可以从公正的专家那里获得专业知识，并提供新的方式来满足组织本来无法满足的学习需求。根据一些受访者和调查回复，联合国工作人员普遍认为，内部培训员可能在其专业领域知识渊博，但他们不一定有充分的培训技能，因为提供培训材料只是他们的众多职责之一。具体技术技能的情况尤其如

²⁴ 例如，难民署要求工作人员必须完成某些培训课程才有资格申请其工作流程中的更高职位。

²⁵ 资料来源：访谈，2019年10月至11月，日内瓦。

此，由于外部提供者具有很好的学术或专业声誉以及外部培训更容易获得承认或认证，所以外部提供者更受青睐。

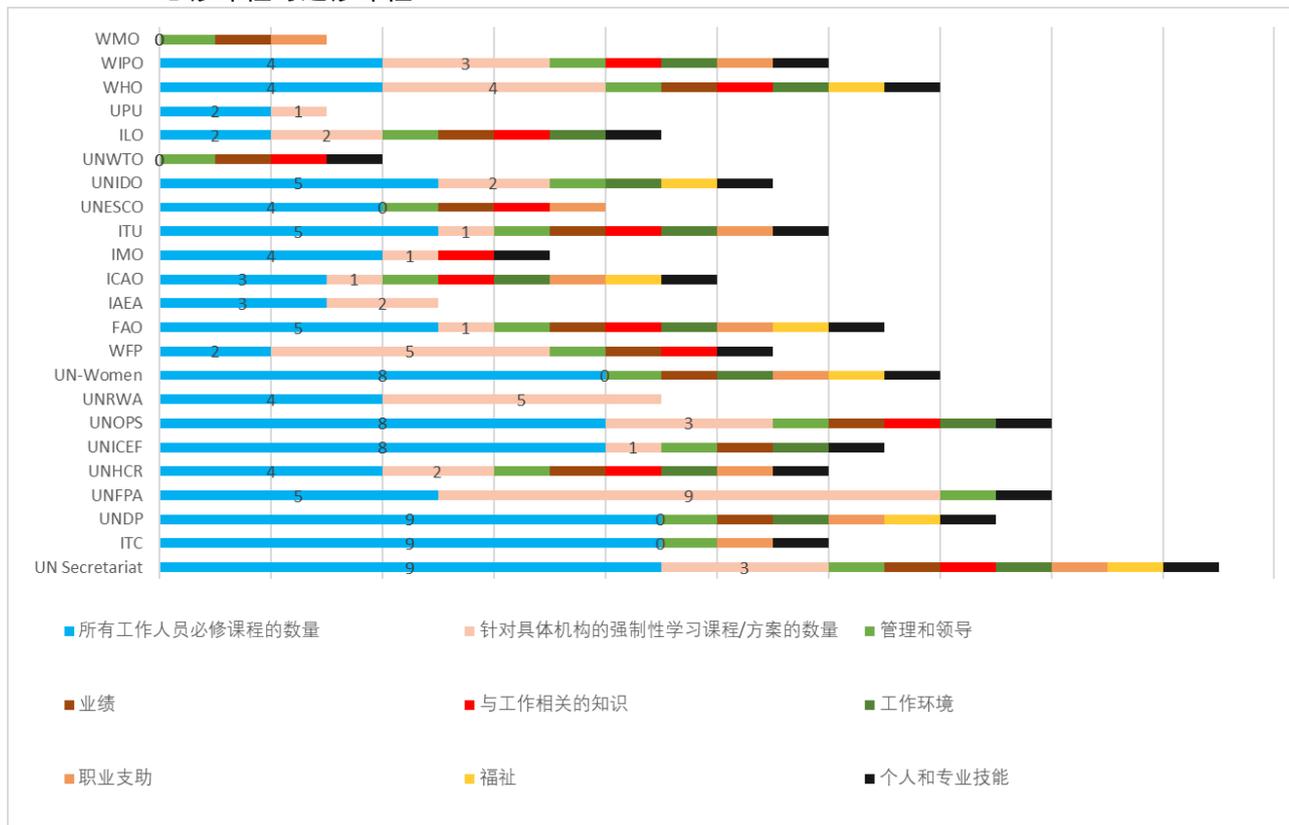
71. 外部学习带来了建立网络的额外优势。工作人员将有机会与其他组织中担任类似职责和角色的人员进行互动。因此，他们可以与他人交流经验，获得外部视角，并带回新的想法。脱离了日常工作环境，他们更能沉浸在课程内容中，然后将学到的知识传授给团队中的其他工作人员。

必修课程与选修课程

72. 从各参加组织收集的数据表明，与旨在提供专业技能的选修课程相比，联合国的必修课程²⁶ 受到高度重视，这些课程涉及大量核心资源支出。检查专员指出，与其他国际组织(世界银行、欧洲联盟委员会、经济合作与发展组织和北大西洋公约组织国际秘书处)相比，联合国系统要求工作人员完成的必修课程多了两倍。工作人员也认为，必修课程往往只是“陈述显而易见的事实”，或者只是为了完成任务，没有实际效果。

图 5

必修课程与选修课程



资料来源：对联检组问卷的回复(横轴代表课程数量)。

²⁶ 根据 ST/SGB/2018/4 列入现有数据的九门必修学习课程是：(1)BSAFE：安全意识；(2) 道德操守和廉正；(3) 性别平等简介；(4) 工作场所的艾滋病毒/艾滋病；(5) 联合国人权责任；(6) 信息安全；(7) 防止性剥削和性虐待；(8) 防止性骚扰和性虐待；(9) 防止欺诈和腐败。选修的学习主题领域包括但不限于：管理和领导力、绩效、工作相关知识、工作环境、职业支助、福祉以及个人和专业技能。

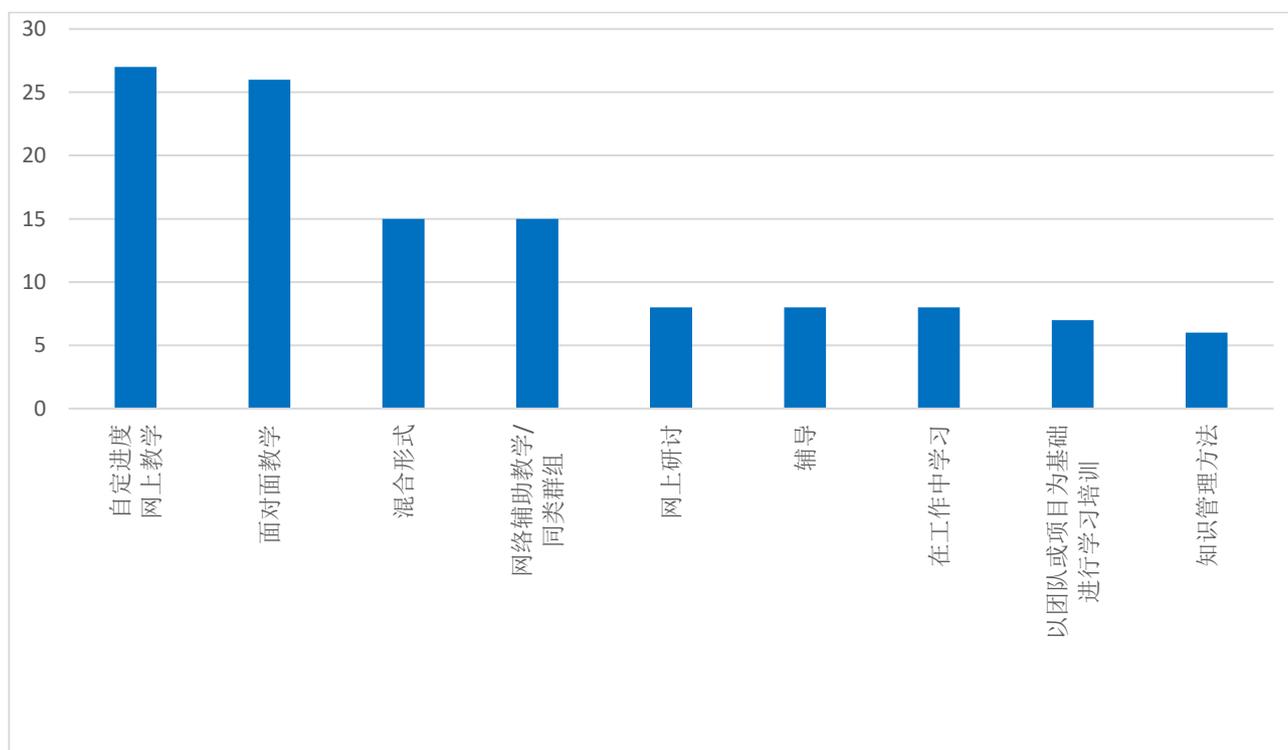
73. 有许多必修课程是关于道德操守和廉正，检查专员不能不再次强调这些价值观对联合国工作人员的至关重要性。培训课程对于形成共同的文化和特性以及确保在所有层面以同样的方式理解和践行核心价值观至关重要。他还提请注意《联合国宪章》第一百零一条，该条意味着“忠诚之最高标准”应作为雇用工作人员的先决条件。应监督道德操守行为，并制裁违背道德操守的行为：**道德操守和廉正是所有新进工作人员从第一天起就应遵守的法定义务，而不是通过培训达到的理想境界。**虽然仍然需要就联合国规则和条例之下工作人员的义务和行为守则进行适当培训以有助于维护一个安全和富有成效的工作空间，但**检查专员鼓励行政首长审查和微调(包括在资源方面)最低限度的必修课程和学习方案之组合，以支持工作人员发展履行职责所需的专业技能。**

2.4. 指导方法

74. 除少数例外，检查专员未发现有关实际指导方法或是设计和授课过程中所采用流程的足够信息。

75. 各参加组织的答复当中，有 50% 以上显示采用了四种以上不同方法。此外，答复当中有相对较高的比例(70%)报告称，不仅就不同的学习项目采用了不同的方法，而且在各个项目之内混用了多种方法。这可能是一种良好做法，有望以合理的成本取得更好的学习结果。多数组织(80%左右)明确说明了课程采用的媒介(例如，当面还是网上)或整体形式(例如，自定进度还是导师引导)。图 6 的纵轴显示了参与的组织及联合国秘书处下属实体报告的课程数量。

图 6
学习方法



76. 检查专员注意到，项目的整体形式并不一定能表明所采用的教学和指导方法。举例来说，在面对面教学形式中，可能采用一系列不同方法：从传统的传授式教学(教师是专家，而学生从专家那里“接受”知识和经验)，到个体化的辅导或其他建构主义学习方法。同样，在利用网上教学平台的情况下，也可以采用一系列广泛的不同方法。

77. 但是，针对机构问卷的多数答复并未显示指导和教学方法的选择和评价在学习项目的设计当中发挥着重要作用。这可能表明很多组织即使是在选择创新型方法或形式时，也并未系统地研究各种方法的成效。在学习设计的这一阶段不作出努力，可能很容易得出无法切实达成预期学习目标的项目，即使这些项目在形式上涵盖了拟予涵盖的范围和专题。

78. 此外，在学习服务商的数字创新和通信发展迅猛的时代，在不对相应指导方法进行妥善分析和利用的情况下，甚至更难以确保学习项目中所采用的创新型方法和工具真能有效。低成本课程可能的确会节省一些资金，但却不能切实达成学习目标。

79. 明确提及对学习需求进行过任何细致分析，或是明确提及根据特定项目的目标匹配最有效方法这一过程的答复寥寥无几。在这方面，有少许几种做法值得注意。

80. 难民署全球学习与发展中心在评估和设计学习项目时，采用完善、全面的流程。该流程包括以下等基本内容：

(a) 在要求提供新的学习项目的团队已经掌握了相关专题知识的情况下，全球学习与发展中心的专家团队会在确定学习目标和受众方面向其提供支持；

(b) 全球学习与发展中心的团队会对学习要求进行评估，以确定何种介入方法最有助于实现最终目标。有时候，这可能不会导致设计新的学习项目，而是导致采取另一种介入方法；

(c) 为新的学习项目选择正确的方法，是 10 步走流程(见图 7)中的关键环节之一。

图 7

10 步走流程



81. 报告称在编制和举办学习项目前曾采用成熟的分析和设计流程的组织当中，还有劳工组织国际培训中心、人口基金、粮食署和联合国系统职员学院。举例来说，国际培训中心就采用综合的学习设计方法和成熟的教学方法举了一个例子。该中心的系统方法称为“指南针”，涵盖分析、设计、制定、实施和评价，并含有可供在学习方面创新的安全空间。

82. 妇女署报告了在研究和发布有助于促进培训领域性别平等(以及性别平等培训)的理论工作和良好教学实践方面开展的工作。

83. 检查专员强调在学习项目的早期设计阶段认识到欲实现想要的学习结果须开展哪类培训很重要，并建议仔细研究并采用上文提及的良好做法和/或其他现有工具。²⁷ 这一结论对人力资源部门职责之下的培训职能以及经专门授权的学习服务机构的培训职能均具有现实意义。

2.5. 学习实体

84. 联合国不同组织所采用方法多种多样的一个表现，是对负责学习的实体随机命名。这些实体最常用的名字是中心(难民署全球学习与发展中心、劳工组织国际培训中心、妇女署培训中心、工发组织投资培训中心、联合国日内瓦办事处培训与多语言中心)或学院(国际电信联盟学院、世界知识产权组织学院、世界旅游组织学院、国际贸易中心中小企业贸易学院、粮农组织网络学院以及联合国环境规划署景观学院)。还有的叫做校园(世界气象组织全球校园)、学校(国际原子能机构核知识管理学校)和平台。

85. 检查专员知道在建立学习实体方面一刀切既不可行亦不可取，但他注意到，名称的选择，尤其是就培训机构而言，似乎完全是随机进行的，没有任何明确的标准。学院和中心之间往往没有区别，而二者又可能与其他组织称为电子学习平台的实体具有相同的主要特征。

86. 鉴于：(a) 联合国系统之外的学习服务机构激增。在联合国系统之外，大学和专门的学习组织促进创造了竞争非常激烈的环境；(b) 联合国工作人员让新学到的知识得到承认、具有可比性和获得认证的需求日益增长，因此有必要以客观的方式更加严格地使用此类名称，以更加清楚地体现相关机构及其产品的性质。

87. 检查专员建议，联合国系统各组织的行政首长应通过学习主管网络，就学院的定义商定一套最低标准/原则，并相应地采用。

88. 除其他外，上述标准/原则可包括：

- (a) 相关实体是否拥有一定程度的运营自主权；
- (b) 相关实体是否拥有物理基础设施(教室、实验室，等等)；
- (c) 学习内容由谁编制(内部和/或外部提供方)；
- (d) 推行何种认证政策，包括承认和携转学历的相关政策；

²⁷ 例如，布鲁姆分类法(采用特定类别划分认知域，在此基础上为不同类型的学习要求安排适当的学习活动)、加涅的分类法(把学习结果分成五类)或是 SOLO 分类法(可观察到的学习成果结构)。

(e) 学习后安排(校友网络、影响评价, 等等)。

89. 落实上述建议有望增强一致性和趋同性, 不是通过将模式强加于各组织来增强, 而是通过超越命名问题提高质量、可信度和问责标准。

2.6. 非培训解决方案

90. 对整个联合国系统学习活动进行的审查凸显了两个主要趋势: 首先, 如前所述, 学习解决方案系以被动反应且往往是事务性方式制定的, 未从根本上或理念上与战略重点保持一致; 其次, 存在着过于简单化的倾向, 将学习等同于培训, 各组织试图通过课程解决所有问题——不论是能力、技能、动机、行为还是绩效方面的问题。但是, 培训并不一定总是最好的解决方案, 对学习需求的评估应从一开始就认识到这一点。单是选修一门课程不一定能解决实际需求, 无论课程的设计和制定有多完善。避免一概选择培训方案, 而是根据各组织或全系统的需求匹配可用的解决方案, 是避免此类陷阱的办法。

91. 各参加组织着重谈到了非培训替代方案, 认为非培训替代方案在全系统层面带来了附加价值。其中跟班实习和在岗培训使员工可以通过观察工作人员履行其他职能, 了解并理解其职责和任务。在跟班实习任务开始以前, 来实习员工及其主管之间应界定并商定学习目标。

92. 人道主义事务协调厅、开发署和联合国日内瓦办事处提供了这样的例子。在开发署, 某些情况下, 短期专业职位会由来自驻地的国家干事担任, 从而使之有机会在总部任职并获得经验。人道主义事务协调厅的工作人员获准每周在同一团队或部门内的不同职能上工作一天, 以便在不同岗位获得更多经验。联合国日内瓦办事处为本机构工作人员和设在日内瓦的联合国秘书处其他机构工作人员实行了一项交叉任职职业发展框架。

93. 儿基会实行拓展任职, 即工作人员可在其他部门或职能上短期任职。填补空缺也意味着获得实际的学习机会, 于两方面均有利——一个人可在工作中学习, 但同时也将外部的专长和知识带到其被派往的部门。

94. 联合国和平行动部采用台上模型演练。演练需要整个实体参与以实战场景为基础的模拟角色扮演, 包括高层管理人员在内。除学习这一目的外, 上述演练还使相关组织得以发现政策、能力和行动准备方面的任何差距并设计解决方案以填补上述差距。

95. 难民署的“创新研究金”项目以两次面对面的讲习班结合辅导、指导, 并将学习寓于为参与人员安排的工作挑战当中。此外, 该计划还在整个过程中采用游戏化来让参与人员保持参与兴趣。

96. 劳工组织的“行政领导和战略管理项目”将一次面对面的讲习班与旨在寓学习于实践的“行动学习”项目结合在一起。

指导计划

97. 在指导计划中, 新员工或经验较少的员工与经验较丰富的同事结伴, 以便学习并就与其岗位和职责、任务、职业理想以及整个组织的现状有关的问题寻求建议。指导者和被指导者均可通过协作型知识共享关系, 从新同事、新想法的贡献当中受益。每一对指导关系以及所讨论的专题均系基于被指导者的个体需求和指

导者的专长领域。联合国秘书处的“青年专业人员计划”以及其他组织的初级专业人员计划通常会鼓励或推动入职的初级员工与更资深的同事之间达成指导协议。

98. 艾滋病署的“妇女指导计划”于 2014 年 4 月启动，迄今已通过远程培训和指导为 64 对指导组合提供了支持。该计划旨在提高工作满意度，并促进来自所有员工类别的被指导者的职业发展。知识产权组织有一项类似的计划。该计划挑选出中层女性专业人员，并由培训部门通过定向的辅导和培训活动予以支持。为了支持性别平等和地域多样性，人道主义事务协调厅于 2019 年以女性和来自驻在国的工作人员为对象，推出了一项指导计划。

99. 劳工组织最近制度化了一项针对 P4、P5 以及处司级专业工作人员的全球性统筹指导计划。²⁸ 这是一项为期九个月的正式计划，旨在以下方面为员工提供支持：(a) 实现其学习目标和职业目标；(b) 了解组织文化和政治环境。要求员工共同努力，建立对自己岗位和职能的信心，建设人际网络，讨论工作相关挑战，并将自己的岗位与组织愿景和战略思维联系在一起。

100. 与联合国系统的其他类似计划不同的是，劳工组织的指导计划是一项在学习主管支持下进行的有组织的进程。**检查专员感兴趣地注意到此类计划，并鼓励其他组织在其视为妥当的框架内探索开展类似项目的可能性。**

员工流动

101. 近期研究显示，获得技能的一种主要形式是增强内部人才流动，也就是说，要有能力在岗位、职能以及地点之间有效地调动人员。如果说现代跨国公司需要上述能力的话，那么联合国各个组织以及整个系统也同样需要上述能力。人才流动是一条将协作和灵活性植入组织文化并帮助员工学习的途径。学习使员工成为其他地方有竞争力的应聘者，并使用人机构得以吸引人才和新技能，从而刺激流动并激发灵活性。

102. 一项新的任职安排，不管是短期任职还是长期任职，均能使员工得以走上新的学习曲线，且能帮助打破固步自封局面、拓宽知识视野并尽可能拓展本组织的共享知识。举例来说，欧盟委员会提到内部流动，视其为该委员会《学习与发展战略》的一个重要组成内容。²⁹ 这其中一方面涉及到员工在带来新技能时学以致用，另一方面涉及到员工在履行不同职能、供职不同组织时从工作当中学习。流动应被视为自然进展，而非个人职业和学习道路上的重大转折。新的技术工具为在职能、机构、岗位和地点之间知情流动创造了条件。但是，应当指出的是，在本次审查所征询的组织当中，只有儿基会、粮食署、人道主义事务协调厅和农发基金作为一种学习经历提到了流动。

103. 农发基金目前正在试行一项与国际金融机构等外部组织间的为期三至六个月的员工交流计划。按照该计划，薪资和差旅费用由派出组织承担。农发基金还采取大胆举措，根据职业发展和人才管理实施流动计划。联合国系统的其他组织应对这一做法进行研究。

²⁸ 劳工组织《指导计划信息通报》，2019 年 11 月。

²⁹ 欧盟委员会，《欧盟委员会学习与发展战略》，文件 C (2016) 3829 终稿。

104. 联检组在近期的全系统审查当中发现了微量的机构间流动证据。³⁰ 虽然工作人员珍视流动机会的存在，且各组织也热切希望利用新知识和新经验，但机构间流动依然处在不太高的水平上，且多数组织并不积极鼓励或重视机构间流动。若能系统地、积极地将学习问题纳入支持机构间流动的所有论点当中，并在实践当中予以贯彻，上述想法可能会转变。没有支持交流安排的共同框架，难以着眼于通过职业流动来进行学习。

社会学习

105. 借助机构调查问卷探讨的主要非培训方案是采用社会学习方式。社会学习被界定为人们有机会通过观察、模仿和效仿而学习彼此。社会学习也被称为非正式或非系统学习。社会学习理论被视为行为主义学习理论和认知主义学习理论之间的桥梁，因为该理论涵盖了注意力、记忆和动机。

106. 几个组织报告称，除其他因素外，学习项目中的社交互动对于保持学习兴趣、促进不同情境中得出的经验的交流以及强化学习具有重要意义。举例来说，人道主义事务协调厅提到了“行动学习”法，是与国际关系和发展研究生院冲突、发展和建设和平问题中心协作采取的一种非正式做法。

107. 几个组织作为社会学习实践活动，提到了便当午餐会和类似的参与式研讨会。与其他学习活动一样，形式本身(研讨会)并不一定是学习活动社会性的唯一决定因素。在设计 and 协助举办研讨会时，必须考虑到社会学习。举例来说，请外部专家主讲、讨论时间有限或没什么讨论时间的研讨会并不能创造社会学习机会。大会和会议管理部报告称，该部门将员工参与提供辅导课程和小组培训的行业活动视为一种社会学习活动。几个组织将社会学习视为固有的混合项目。还有组织作为特定的社会学习形式，提到了知识共享和实践社群。

108. 知识共享直接涉及到每位工作人员的职责和职能，可立即予以推行。知识共享是员工获得有效履行其工作所需的知识和经验的首要途径之一。组织情境内的知识共享有赖于：(a) 同事、管理人员和员工之间的有效沟通；(b) 除学习和培训活动外，还有促进知识流动的内部人员流动以及文件/知识管理。若在全系统范围推行知识共享，将有助于在解决执行《2030 年议程》所带来的复杂问题方面加强协作并提高一致性。

109. 实践社群可存在于面对面环境当中，但在当前普遍使用网上通信的情况下，很多实践社群是以虚拟或混合形式出现的。实践社群是人们在在一个笼统界定的知识专题内组成的不断发展的协作式、互动式网络，是知识共享、学习和实践汇集的地方。几个组织(开发署、儿基会、教科文组织、知识产权组织、劳工组织以及联合国秘书处内的经社部与和平行动部)广泛采用实践社群形式，以为员工之间交流知识提供便利，尤其是在驻地和总部之间。为此使用 Yammer 群和领英群。

110. 但是，正如此前一份联检组报告³¹所指出的那样，知识共享作为一种学习实践，其益处属于战略资源，未能得到管理层的充分鼓励。仍期待联合国系统各组织的行政首长作为一种在各自组织内部和全系统范围内刺激互动、共享知识和

³⁰ JIU/REP/2019/8, 《审查联合国系统各组织工作人员交流和类似机构间人员流动措施》。

³¹ JIU/REP/2016/10, 《联合国系统的知识管理》。

寻找解决方案的手段，支持在各自组织内采用实践社群形式。此外，也曾促请各行政首长采取渐进措施，将知识管理技能和知识共享能力植入各自组织员工绩效评估系统、年度工作计划、职能说明以及组织核心能力当中。

111. 检查专员指出，整个联合国系统内存在着改进的机会，可通过利用使员工可以获得其他部门知识的协作式内部交流工具(例如 Yammer 和 SharePoint)予以改进。还有可能通过使用一个可访问联合国系统内所有知识库的搜索工具，使知识变得易于获取。

3. 寻找战略视角

3.1. 评价学习活动：在现有手段范围内向前推进

112. 本次审查活动所收到的信息不能证明存在着系统、全面的影响评价方法。开发对学习活动的影响和员工习得的技能进行监测和评价的系统方法，被视为一项主要挑战，即便是在设有专门的学习或人才管理部门和预算的组织内亦是如此。联合国系统内有一半以上(57%)的组织没有用以对学习进行监测和评价的系统方法。据报告，上述组织中有 36%采用评价学习结果的柯氏模型。有 7%采用菲利普斯模型。³²

图 8

柯氏四级培训评价模型



113. 很多组织提到柯氏模型中评估直接反应的第 1 级，认为这是成本最低的评价方法。该方法为形成直接印象提供初步的信息和大致的指引。多数组织还报告称开展了第 2 级评价。但是，即使是在那些声称采用柯氏模型的组织当中，多数并未超出第 2 级收集和评估数据，仅有少数例外。所给出的解释涉及到：分配的预算或时间不足；所提议的评价方法太复杂；有亟待处理的优先要务；缺乏专业知识；对适当的方法和工具缺乏了解，甚或是对可用的学习解决方案无条件信任；学习目标与实际工作任务不匹配；对基准的作用估计不足。

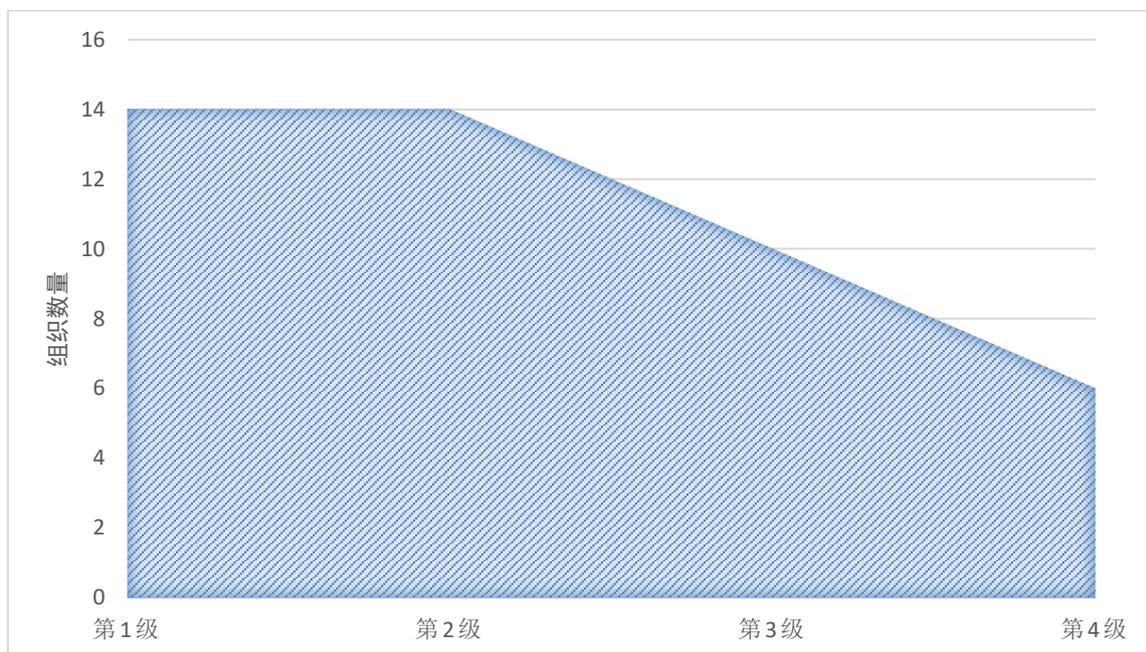
114. 举例来说，在完成一项培训活动中，应要求参与人员提交某种形式的培训后报告，日后再填写一份报告。此举将有助于评估培训项目的影响/参与人员有时包括其主管领导学以致用用的情况。本次审查未发现可证明提交了此类培训后报告的充足书面数据。一些好的实例(难民署、儿基会、知识产权组织、粮食署)表

³² 柯氏四级模型系由雷蒙德·卡茨尔于二十世纪 50 年代构想而成，并由唐纳德·柯克帕特里克在随后的 60 年间予以加强。该模型已在职场学习领域留下了不可磨灭的印记，尤其是在将“培训与发展”理念转变为学以致用为目标方面。菲利普斯模型认为，在采用柯氏模型第 4 级确定了某个学习项目对业务的影响后，可以将上述影响转换为金额形式，并与该项目的总成本进行比较，以便计算投资回报情况。上述成本包括项目的开发和举办费用，再加上学习者完成培训所需时间的劳动力成本。

明有这样做的可能性，但在组织层面就学习问题没有实际基准的情况下，影响将依然难以确定。换言之，若学习未能如目标明确的学习战略所述，带来行为上的改变和员工绩效的提高，则仅证明开展了学习活动是不够的。

图 9

衡量学习的影响：柯氏模型



柯氏模型四级影响

115. 检查专员注意到，第3级和第4级评价被视为过于复杂且成本过高而无法采用。来自联合国组织和非联合国组织的多数参与交流者指出，第4级评价所需的资源量有可能会超过培训本身所花费的资源。此外，第3级和第4级评价依然未能衡量实现预期培训成果所需的学习支持和非培训活动。

116. 检查专员承认，全盘照搬理论模型是有难度的，或者说，在所有的学习项目中全盘照搬理论模型是有难度的。检查专员也知道，柯氏模型尽管存在已久且影响广泛，但仍有薄弱之处。³³ 不过，在衡量影响时采用一系列渐进式评价依然是一种有益的系统方法。在这方面，各参加组织应通过进行上述各级评价，优先开展与本组织认为成功履行其职能所必须的要件直接相关的培训方案。值得注意的是，正如训研所提到的那样，评价取决于情境。

³³ 柯氏模型在理念上的薄弱之处当中，有一些与其在联合国系统内应用不多直接相关：(a) 该模型暗含各级所涉价值有等级高低之意；(b) 该模型想当然地认定每一级均与上一级和下一级有关联；(c) 该模型未能虑及对学习和转化有影响的各种中间变量；(d) 该模型忽略了一点，即由于一系列可能对成功造成阻碍的机构因素，尤其是时间成本、人力成本和经济成本，培训成果常常无法被转化进工作场所。

插文 3

理论讹传再审视(2): “不能衡量, 便无法管理”

这是管理人员中间非常流行的另一个颇具影响力、出处有争议的说法。流于表面地采用此说, 可能会导致出台可对活动产生有害影响的政策, 从而可能使活动的结果无法量化, 或是使活动产生的价值难以确定。学习即是其中一个领域。

此说被认为是源自经典管理理论作者彼得·德鲁克。其影响力在相当大的程度上系因与彼得·德鲁克的名字联系在一起。但是, 没有证据表明彼得·德鲁克曾写过或说过这句话——此说根本就是错误地引用或错误地理解了衡量在管理当中的作用所作的其他反思。彼得·德鲁克甚至并不认同此说所传达之意。事实上, 正如从其著述当中能看出的那样, 德鲁克认为, 若要评估一个组织是否有成效, 衡量结果和绩效是必要的, 即“从结果当中就工作和规划过程本身得出反馈”。但他也认为并不能要求事事均达到上述标准。³⁴

采用“不能衡量, 便无法管理”之说应谨慎。否则至少可能带来两大严重后果: 忽略重要因素, 因其无法量化衡量; 专注于意义较小的因素, 仅仅因其易于衡量。同样被认为是源于彼得·德鲁克的同义说法, 即“可予衡量, 即可予管理”, 同样是杜撰之词。

117. 检查专员同意一些受访人员所表达的观点, 即联合国系统内的学习活动, 其成果不会像私营部门所可能出现的情况那样, 导致在利润或客户数量上出现可予衡量的增长。但尽管如此, 学习可能带来一个潜移默化、循序渐进的习得知识过程, 从而可能在个人层面和组织层面有助于提高绩效和效率。结果可能并非总是体现为数字, 并非总是可予衡量, 但这并不能降低学习的重要性和评价影响的必要性。对于学习主管而言, 得出的经验教训是, 他们应在积极地让被培训人员参与的情况下, 以创新和符合培训目的的方式, 开发本机构用于评价学习活动影响的模型。

118. 检查专员注意到, 如很多组织所述, 在资源匮乏的情况下, 采用理论评价模型困难重重。但是, 对学习活动中产生结果进行评价的问题值得进一步分析。有必要作出更多努力, 更全面地勾勒出学习生态系统的整体情况, 与此同时对现有资源进行优化利用。检查专员请各组织对评价实践进行进一步的反思, 尤其是一方面就新技术带来的选择方案, 另一方面就激励被培训人员本身更多参与、更加投入的问题进行反思。

119. 检查专员请学习主管在自愿基础上尝试在最终认证前采用临时认证系统, 以确保对影响进行最低限度的切实评价, 并让被培训人员保有参与评价的动力。一些基本的学习活动应具有内在的自动特点。上述自动特点应起到临时认证的作用, 仅证明已成功完成了课程。上述自动特点必不可少, 因为其目的在于避免需要更多的人力资源。只有在经过特定一段时间后, 被培训人员填写一份影响评价问卷, 才能颁发最终证书。这一点也应自动纳入该系统。

³⁴ 保罗·扎克, 《衡量上的短视》, 德鲁克研究所, 2013年4月7日。可在以下网址查阅: <https://www.drucker.institute/thedx/measurement-myopia/>

120. 尽管如此，联检组团队还是发现了一些朝着采取更积极措施发展的举措。上述举措不一定被冠以评价或衡量影响的名义。数据源通常是存在的，但它们零零散散，且未被植入培训管理系统或绩效管理审评，从而影响了采用并对之进行切实整合的可能性。

121. 联检组研究团队发现了很多这样的数据，从简单的门户网站访问统计数据，到可被用来审查学习成果的360°反馈³⁵（见下图10）。上述数据不一定被标注为或视为用以评估学习活动的数据源。

图 10

衡量影响：可以利用的现有数据源



122. 检查专员请学习主管更好地利用可用资源，尤其是绩效数据方面的资源，以便有效地了解员工的学习轨迹，并重新调整组织内各部门以及被培训人员个人在学习方面的优先重点。

123. 若全系统层面已就共同目标和共同愿景达成共识，则学习影响方面的相关结果可对战略规划产生重大影响，也可被用来制定基准。联合国系统可开发和采用自己的学习评价模型。评价应包含监测指标以及参与培训设计、内容和实施方法的所有人员的反思。评价的目的是不仅要确保专业技能和能力技能达到必要的水平和深度，而且要确保学习方法和指导人员是有效的且适当的。

124. 明确的学习衡量策略使各组织得以对照长期规划调整工具，并勾勒出学习生态系统。在全系统层面征询各专题或各种广泛举办的课程的培训/学习提供方，可刺激就最适当的授课方式进行反思，为提高整个系统的成效创造空间，并在系统内鼓励一种学习的文化。

125. 但是，检查专员关切地注意到，各组织虽规定要征求被培训人员的反馈意见，但本次审查未能发现有哪个培训提供方/指导人员网络为学习政策建言献策或是就学习政策向高层管理人员提供反馈意见和评价数据。高层管理人员也应为评价工作提供反馈和意见建议。

126. 落实下列建议，将为学习方面的现有理论评价模型确立替代方法，尤其是在上述模型不切实际或无法负担的情况下。

³⁵ 360°反馈活动涉及到从雇员的下属、同事和主管领导处收集反馈信息，并由雇员本人进行自我评估。

建议 2

联合国系统各组织的行政首长应把学习方面的评估结果纳入学习管理系统，并有效利用这些结果为未来学习活动的决策过程提供参考。

3.2. 学习活动与总体目标保持一致

127. 检查专员发现，很多组织就学习和人才管理采取一种狭隘的处理方法。上述处理方法旨在符合要求和实现短期目标，而非提高长期竞争力。与整个联合国系统的人力资源专业人员和管理人员进行的访谈表明，出于与急务当前或时间紧迫有关的原因，很多组织依然过于关注眼前吸引高技能员工的需要，而牺牲了整体人才管理系统的开发。正因如此，员工参与、提升技能和再培训的战略意义被低估了。

128. 联合国系统要在瞬息万变的政治、社会、经济和技术环境中履行职责并发挥作用，且高度依赖其工作人员的专业知识。只有通过激发员工的创造力、奖励冒险和创新并在持续学习方面投资，才可能提高绩效。多数联合国计(规)划署、基金和专门机构属于知识型组织，其雇员需要适应多样且不断变化的要求，灵活机动，并在履行职责过程中学习。若将这些战略重点和愿景纳入培训和发展目标，员工将更能结合其日常工作和任务理解上述战略重点和愿景如何才能具有可操作性，而其工作如何才能有意义。³⁶

129. 鉴于联合国的主要资本是人力资源，学习可充当一项提高该资本效率的永久性工具。但是，学习依然是不成体系的，且并不是作为组织的工作成效、人才管理和职业发展提供支持的更广泛战略的组成内容来部署的。在需要特定的技能和能力时，很多组织被迫采取临时性的短期解决方案，从而有损可为本组织战略目标服务的更广泛的人才管理工作。

130. 征询的绝大多数组织没有足够数据来证明具体培训项目与其以下战略目标之间存在明确关联：(a) 组织的工作成效；(b) 人才管理；(c) 提高工作绩效。因此，难以评估和发现相关支出理由当中的阻碍因素，难以证明新的学习活动具有合理性，甚至难以证明现有的或提议开展的活动仍具有适当性和可持续性。也难以评估某项学习解决方案是否真是战略方向和机构目标、政策监督或利益攸关方参与的产物。此外，对学习需求进行的监测，未能结合雇用短期或个体订约人的情况，从而总是在组织层面留下学习方面的空白。管理人员往往认为，业务紧急，不允许他们等到员工已就具体任务接受了培训。正因如此，他们诉诸于过度雇用外部订约人。

131. 审查的多数组织均特别提到了组织政策，但尽管如此，它们并未提供充足的证据来证明采取了具体措施确保进行这样的对照调整。高级管理层设有一个学习问题委员会，被视为学习重点与战略目标保持一致的一个保障。但是，并不存在既有业务驱动因素和衡量工具支持下的令人信服的证据链来证明存在着由此类委员会监测的长期战略。

³⁶ 访谈，2019年10月，日内瓦。

132. 一个好的学习项目，不仅仅是其组成内容和所用平台的总和。每一个项目都是学习者经验的关键组成部分，但每一个项目又都应当是更广战略的组成部分，是扶持型学习环境的组成部分。本次审查活动的调查发现表明，组织层面或全系统层面往往未能出于一致性目的对学习解决方案进行充分的全盘规划。除非人才管理人员转而就学习问题采取更全面规划的处理方法，他们注定将继续陷在“追求实现并保持‘少数员工’绩效优异的无休止努力当中，与此同时忽视多数员工和‘整个组织’的需求”。³⁷

133. 上述需求在业务足迹庞大且分布疏散的组织当中甚至更为明显。在这些组织当中，学习活动是在国家一级启动的。举例来说，人道主义事务协调厅、粮食署、劳工组织、开发署、农发基金、难民署和儿基会投入大量精力来安排因业务和方案重点而产生的学习重点。

134. 但是，总部和驻地之间就学习重点进行的协调和决策往往是特别进行的，且仅限于技术性的课程问题和其他需求。学习主管往往在未对需求是否与本组织更广的战略重点相符合进行评估的情况下即试图作出反应。举例来说，驻在国代表有自己的学习预算的一些组织，其受访人员着重谈到，驻地一级的学习往往是根据需求，以事务性处理方法提供的，而未充分关注整个机构的计划和结果框架。检查专员认为，需求可能因驻在国不同而各异，但学习服务应当是组织一级进行的横向和纵向全面分析的产物。

135. 检查专员感兴趣地注意到，一些组织(例如粮食署和难民署)已采取步骤在机构一级和驻地一级之间增强一致性并加强协同增效，从而为在其他机构实施提供了可行的范例。

136. 粮食署在整个组织的各技术团队内创立了主要的学习职责。上述职责由一个职权下放的互动式学习管理生态系统提供支持。近年来，随着粮食署驻地业务的增长，学习已越来越被视为高层管理人员、主管领导以及工作人员之间共同承担的责任。新组建的团队负责协调、管理和监测学习重点。针对粮食署各职能团队(例如，供应链、财务和营养)的学习门户网站的推出，也为采取更有条理的方法处理学习问题提供了支持。

137. 难民署建立了一个集中管理的、系统的学习中心，负责管理整个组织内的所有学习解决方案。新近重组的难民署全球学习与发展中心全方位负责人才培养问题，包括学习解决方案、人才和领导能力的培养、绩效管理和认证。已加强了学习与员工队伍和接替计划(包括领导职位)、职业发展以及绩效之间的战略联系。该中心目前正在通过加强工作性质和所需技能相关数据的收集工作，规划其员工队伍(即确定现有的和将来的员工队伍方面的差距，并制定接替计划)。在学习问题上朝着新型的、更全面的处理方法转变，系遵循一次内部评价活动所提出的建议，即该组织应从“事务性”人才管理方法转向更整体着眼、更具变革性的人才管理方法。其他组织应在各自的框架和政策背景下，仔细研究难民署就驻地办事处的学习重点向其提供具体指导和学习解决方案的例子。此外，应增强驻地办事处团队的权能，使之可以持续学习并不断适应，尤其是在技能要求和专长需求迅速变化的情况下。

³⁷ 同上。

138. 关于所涵盖的主题，几位受访人员还表示，不同的服务提供方以不同的方式就共同感兴趣的相同专题，为整个联合国系统的各种不同组织制作了质量水平各异的学习产品。在驻地一级，地理位置也许能为联合开课提供便利。

139. 检查专员认为，这种情况必然会浪费资源，并在全系统层面导致学习质量参差不齐，尤其是考虑到一些跨领域专题有牵头机构和知识持有方，例如难民问题(难民署全球学习与发展中心)、劳动和社会问题(劳工组织国际培训中心)、儿童问题(儿基会)和妇女问题(妇女署)。《2030 年议程》明显很注重整体着眼和协作配合，且其各项目标具有跨学科和跨领域性质，但尽管如此，该议程并未被奉为导致课程融汇的驱动力量。相反，关于可持续发展目标的学习项目激增，但却并未明显虑及一致性、协调性和趋同性的问题。

140. 必修课程的相关工作更加协调，因为其责权主要由联合国秘书处承担。但检查专员关切地注意到，在共享资源以及请资源最丰富的组织主导学习工作并就具体的学习重点提议解决方案和内容方面，存在着很多尚未探索的提高效率的可能性。整个联合国系统内负责学习的各部门应对相关学习经验进行分析，以在所提供的学习方案之间发现现实可行的切合点，尤其是就与可持续发展目标有关的课程而言。落实以下建议有望增强一致性并提高学习活动的质量。

建议 3

联合国系统各组织的行政首长应在与联合国可持续发展集团协商下，审查现有的备选方案，以便在 2021 年底之前提供关于《2030 年可持续发展议程》的全面联合课程或至少就有关课程提供全系统的质量保证。

141. 联合国系统内存在着良好做法，但能提供任何接近现成模板或指南的可用以将学习目标整合进战略重点的材料组织寥寥无几。在各组织试图完善其机构学习体系以更好地服务于战略目标之际，针对联检组机构问卷作出的答复、与学习主管进行的访谈以及本次审查活动征询的其他组织(尤其是欧盟委员会和经济合作与发展组织)提供的最佳做法指向了以下步骤：

图 11

对照战略目标调整学习重点



142. 检查专员鼓励联合国系统各组织的行政首长考虑：

(a) 就学习问题采取一种更具战略性、更注重影响和更具社会意识的处理方法，包括协调各组织和全系统层面的学习活动，以适应有关组织的具体运作要求；

(b) 制定措施，以注重结果的方式，系统地使用 360 度全方位评估办法来评估学习方面的战略一致性和优先事项的确定；

(c) 建立联合国外部教员名册，用于知识共享和同行相互学习，并使他们之间的交流渠道制度化；

(d) 鼓励内部的学习倡导者和团队辅导者建立人际网络，以促进持续学习，在机构间开展协作、评价影响并进行调整。

3.3. 响应《2030 年可持续发展议程》

143. 只有 12 个组织报告称，已采取措施根据《2030 年议程》的整体着眼、鼓励参与和协作配合本质调整其学习政策和计划。上述措施的范围从在其一揽子培训计划中纳入明确的《2030 年议程》相关主题，到对其学习项目的方向和结构作出重大调整。

144. 开发署提到该组织注重采取一体化处理方法，并已使之成为驻在国办事处面临的一个跨领域问题。开发署还认为组织文化有必要发生重大改变，尤其是在与高层领导打交道方面，以支持其向联合国系统内的新职能转型。

145. 妇女署报告称，已通过确保对该组织各级以及不同受众的学习需求进行评估，制定了直接为可持续发展目标 5 (即实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能)作出贡献的学习项目：一项与联合国系统职员学院和人口基金共同设计的领导力计划；一项关于《2030 年议程》中的性别平等问题的课程。

146. 粮食署报告称，正从职能层面和跨职能层面，根据《2030 年议程》所列优先要务，开展一系列学习需求评估和能力培养举措。值得指出的是，粮食署是提到数字化转型相关技能很重要并且是跨领域技能培养组成内容的少数组织之一。

147. 世卫组织在联合国系统职员学院的支持下，为工作人员开发了一项旨在对《2030 年议程》的主要内容加深了解的课程。该课程内含与扩大合作伙伴关系有关的特定内容，并尝试与其他可持续发展目标之间建立联系。

148. 其他组织当中，绝大多数或者报告称已在与其他机构协作、优先举办跨主题课程、增加软技能等方面稍作改变，或者报告称未采取任何行动。

3.4. 机构间合作的前提

149. 尽管《2030 年议程》要求整体着眼，但可持续发展目标的很多相关学习活动不成体系、未经协调的本质，事实上可能已使学习朝着相反的方向发展——课程和平台激增，可能会破坏关于联合国在执行该议程方面所应发挥之作用的共同愿景和共同理解。

150. 全球化以及信息和通信技术的发展，使学习科学和研究领域的从业人员渴望为私营部门和公共部门带来普遍适用的进展和最新成果，但联合国组织却继续在新挑战面前孤军奋战，而不是在最有效率的学习设计和教学方法上进行反思、决策并共同采取行动。

151. 机构间协调进程应能阐明有利的监管框架和行政框架，从而有利于在全系统层面就学习问题进行共同规划并分享知识，以此对《2030 年议程》作出响应。联检组团队发现了一些课程开发过程中几个值得注意的协作实践——共同使用一些平台和中心(主要有儿基会的 Agora 平台和劳工组织的国际培训中心)以及一些通用课程。最重要的协作实践之一是“冉冉升起”计划，即“冉冉升起的女性领导新星计划”。有几家参加组织援引该计划作例子。³⁸

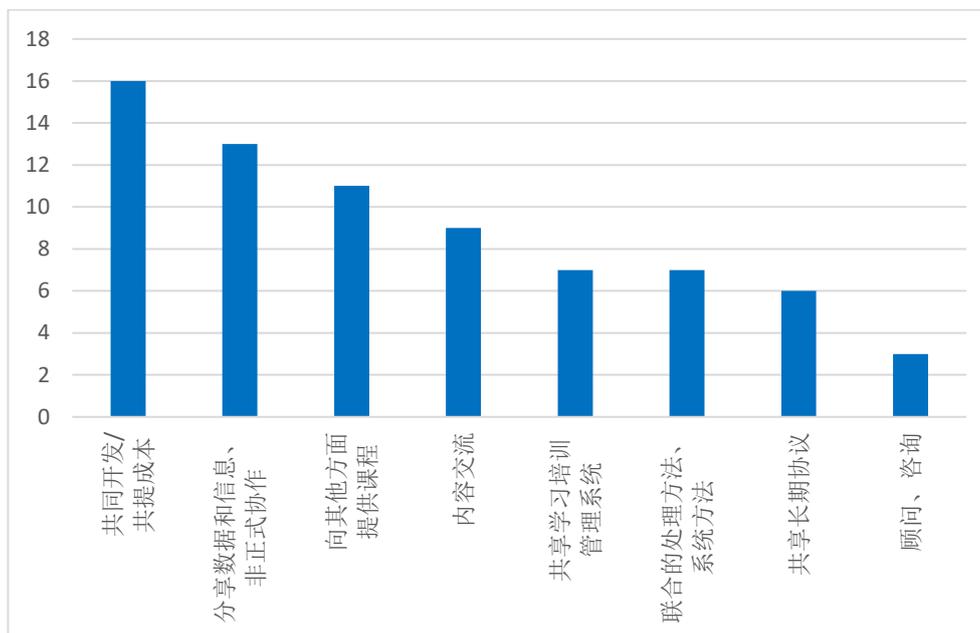
152. 更多开展协作的必要性在原则上得到了广泛承认。总的来说，针对机构问卷所作的答复确认有意愿开展协作，也承认在各组织之间围绕设计和举办学习项目开展协作是有益的。但是，在缺乏系统框架的情况下，协作依然有些机会主义特征。

153. 检查专员对新近推出的“联合国可持续发展目标：学习”举措表示欢迎。该平台系由联合国培训研究所和联合国系统职员学院在常务副秘书长的支持下和联合国发展协调办公室的协调配合下建立。该举措旨在以 50 多个联合国实体、其他国际组织以及高等学府提供的材料为基础，就可持续发展问题向感兴趣的学习者、个人或组织提供学习精选解决方案。检查专员鼓励各参加组织贡献其学习项目并利用可用的课程或“微学习”内容，与此同时共同努力完善“联合国可持续发展目标：学习”的三个主要组成内容，即平台、合作伙伴关系和学习项目。

154. 根据对问卷的答复，其他主要协作形式有：就课程开发开展协作；共享与供应商的长期协议、内容以及学习管理系统(例如 Agora)；非正式地协作、分享数据和信息(建立网络的形式见图 12，其中纵轴表示组织数量，包括联合国秘书处的下属实体)。

³⁸ “冉冉升起”是劳工组织、国际电联、人道主义事务协调厅、人权高专办、艾滋病署、难民署、儿基会、联合国日内瓦办事处、联合国系统职员学院、世卫组织和知识产权组织的一项协作计划。

图 12
建立网络的形式



155. 本次审查所收集的数据清楚地表明，协作大多是通过学习主管和专业人员之间的个人联系发起的。他们对网络的参与为交流其各自组织的需求、当前进展和未来计划相关信息提供了宝贵的机会，进而可能带来各种形式的协作。

156. 这种自发的自下而上模式非常自然，且有可能非常有效。但与此同时，这种模式有些脆弱和不可预测。即便人员只是稍作调整，也难以维系此种协作努力中的组织连续性——个人之间的联系和信任需要时间来培养和发展。此外，一些组织财政资源有限，使其难以确保其在学习主管论坛中的代表能持续参与，从而降低了这种专业网络中出现协作机会的可能性。此外，从访谈当中收集的零星证据来看，官僚程序往往会减缓或阻碍协作努力。

3.4.1. 可加强合作的领域

157. 就学习问题加强制度化的机构间协作，其内容可酌情包括在以下方面系统地协调配合：(a) 确定学习战略和开发内容；(b) 跨主题或跨学科专题相关学习课程的质量保证；(c) 优化教学方法工作和全系统范围需求评估；(d) 相互承认学习活动；(e) 集合资源、共用专家名册、联合与大学建立伙伴关系，等等。

158. 从学习者的角度来说，没有内部制作或由外部服务商按要求定制的包含联合国系统课程全目录的全系统平台或资源库。从学习服务提供方的角度来说，没有使可以更井然有序的方式协调、高效地利用学习资源的(正式或非正式的)学习服务提供方网络。³⁹

159. 除了一些必修课程外，在联合国系统内不同组织间流动的员工已修完的课程得不到相互承认。因此，员工往往被多次要求重新去上课和重修网上课程，以确保符合其所在组织的规定。按照共同商定的标准开展个人培训并相互承认有着

³⁹ 利用 CornerstoneonDemand 平台举行的由整个联合国系统的 Cornerstone 管理员与会的联合国/国际组织集团会议除外。上述会议提供了一个交流经验和最佳做法、讨论共同面临的挑战以及探索协作配合和协同增效机会的场合。

非常实际的功效，除此之外，各组织不妨探讨相互承认课程是否以及如何能为加强人力资源管理的整合提供一条路径。

160. 同样，监测和评价是在组织一级开展的，几乎没有机会在全系统层面听取意见或协同反思和协同行动，尽管各组织所面临的挑战是相似的。在机构间共享的学习环境中，监测是必不可少的，尤其是在这种共享环境与以往经验有所不同且反映出各组织在其学习生态系统方面所可能经历的变革情况下。存在着良好做法，但它们往往仅限于个别部门间的非正式信息分享，缺乏一致性，也缺乏全系统层面可共同使用的数据库。

161. 新技术，尤其是其数量众多的电子学习应用程序，不仅仅是一个契机，而且也是一个不断诱导联合国系统协调配合、融为一体的因素。但是，在这方面，新技术推动机构间合作的潜力同样远未得到充分利用。丧失了提高效率、减少支出、提高一致性、减少重复劳动的机会。应为各自为政负责的不仅仅是各组织的秘书处。会员国可能也忽视了新技术带来的更有效利用其分摊会费和自愿捐款的可能性。会员国不妨酌情要求更多从全系统范围着眼和更多采取全系统范围的行动，而非为个别项目提供资金。

162. 在上述背景下，应着重提及分享知识方面一些非正式的学院式良好做法。由联合国系统职员学院辅助运行的收费制学习主管论坛，已在就学习问题分享信息、统一做法和发现具有挑战性的新兴趋势方面开展了重要的工作。“日内瓦学习主管网络”利用多边行为体(联合国组织以及其他组织，例如世界贸易组织，全球疫苗和免疫联盟，全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金)数量众多且种类多样的情况，定期组织会议，在会上交流经验或是邀请来自学术界或私营部门的学习服务提供方与会。

163. 本次审查活动所访谈的学习主管几乎全都强调，此类网络和会议对于就内容开发、采购挑战、服务反馈等问题分享知识具有重要意义。

164. 但是，应当指出的是，对这些论坛会议的参与是非正式的，要受到预算情况的影响。知识的分享不是因整个系统以协作、可见度和决策影响为导向作出的制度化安排，而是要靠个人在分享最新信息方面额外努力并采取主动。此类学习主管网络可以发展出并商定很多触及学习问题诸多领域的专业理念和行动，但检查专员在这种有组织的机构间平台当中看到的真正潜力，是满足提高成本效率需求、在采购学习相关商品和服务时利用整个系统的谈判地位，以及在接触外部学习服务提供方时减少单独走行政程序所导致的重复现象。

3.4.2. 联合利用资源

165. 答复的组织报告称，利用了联合国其他组织的课程。有 18 份答复表示利用了联合国其他组织、国际组织且某些情况下利用了国际非政府组织的课程，或是与上述组织共同开发了课程。

166. 联合国系统为进一步探索分享资源的做法提供了独特的土壤。各组织有着相近的职能、共同的价值观且在部分程度上共享基础架构，可为在全系统层面分享学习材料提供肥沃的土壤，以使学习项目的制定工作更有效率。采用粒度学习的方式，将为根据各组织的具体情况调整计划创造便利，与此同时避免一些重复劳动的情况。

167. 若共享学习“市场”的想法有朝一日能付诸实践，其将来要反复做的事情之一可能是提供一个共享的学习材料库，可供其他参加组织重复利用。该材料库包含非敏感信息的部分，可能也会作为联合国系统及其工作的相关公开学习资源向广大公众开放。

168. 学习计划和项目的共同开发显然有望提高一致性并降低学习成本(或是用同样的金额提供更多的学习服务——这是另一种克服预算限制的办法)。若想最大限度地利用联合国各组织间开展协作的机会和惠益，可考虑采取以下直接措施：

(a) **提高学习主管网络的权威性和影响力。**这可能包括审视现有的网络和论坛，并建立一种更包容、更持续的交流形式，以滋生一个更强大的实践社群；

(b) **创建一个全系统范围的学习项目“信息板/市场”。**这可以是一个结构简单的正式网上空间，不断就学习需求、主要计划以及进展当中的动态为所有组织提供最新信息。其作用将会是为持续(而非仅仅是年度)监测协作机会提供便利，以及让学习专业人员中的新用户更轻松(且更明了)地把握全系统范围的发展动态；

(c) **减少联合国组织间开展协作的行政障碍，**方式是更新学习政策、采购规则以及在规划和制定学习项目方面开展协作的相关操作程序，并鼓励更开放地交流学习项目。

169. 本报告其他部分所审视的其他措施也可添加到此列。其中一些措施可通过出台有关学习的组织政策来实施(建立一个共同的框架、授权建立一个学习专业人员的虚拟社区、商定并实施全系统范围的联合学习项目，等等)，也可通过更有效率地利用以技术为基础的学习工具来实施(学习问题信息交流平台、便携式学习电子证书、可选择使用的学习通用平台、学习平台互联标准、开放式电子学习项目)。

3.4.3. 全系统范围的学习项目

170. 本次审查活动发现，全系统项目(设计制定的目的是要在全系统层面实施)和/或共享项目(由一家主导组织设计制定，但可在全系统层面实施)得到了强烈的支持。在33份答复当中，有30份支持全系统项目，而其余3份则持中立态度。上述支持表示附有包含实质内容的评论和想法。

171. 但是，应当指出的是，在标准化全系统学习项目的范围、等级和优先关注重点问题上，未达成共识。一些组织赞成实施一套(有限的)共享项目，但对任何过度采用此种方法的做法持谨慎态度，并强调有必要实施机构专有项目。

172. 在诸多积极答复当中，检查专员发现了两个关于采取更系统方法向前推进的新兴观点。一种观点可被视为“软性”方法。该方法支持更开放地就学习方面的进展交流信息，并认为应由各个组织决定何时合作和就哪些项目合作；另一种观点是一种“系统化的”或者说“硬性的”方法。该方法似乎支持推出一套明确界定的全系统核心项目，同时就选择分享更多具体项目作些规定。

173. 就标准化全系统学习项目的主题和专题而言，在首要关注重点上的意见似乎相当趋同：管理和领导力。

174. 就这一问题针对联检组问卷作出的多数答复似乎想当然地认为将会共享网上项目，仅有寥寥几份答复专门提到了面对面项目。这可能很自然，因为共享网

上项目要容易实施得多，且几乎不会产生额外成本。但是，没有任何理由说面对面项目不应以一些通用的效率标准和共同的关注点为基础。在可行情况下对其进行统一甚至是标准化，可能会包含联合举办“培训培训者”活动。

175. 最后，正如劳工组织的答复所着重指出的那样，可行的标准化或统一化全系统项目有两个实际问题：第一个问题是此类项目的设计和內容；第二个问题是标准化项目的**举办**——即使內容是标准化的，举办也不一定非要集中进行和以标准化方式进行。举例来说，一个网上项目可能是作为标准的全系统项目开发的，但由一些组织通过自己的学习平台独立地举办，而不是通过唯一的集中系统来举办。在某种程度上，已有为数不多的几项网上课程在这样做了——举例来说，联合国系统中目前有几个学习平台正在提供 **BSAFE** 课程。网上格式的兼容性、学习平台的联通性以及标准化学习证书的便携性，应被视为整体解决方案的組成內容。

自定义

176. 学习主管中间一个普遍的想法是，应规定可按照各组织的具体需求对标准化课程进行自定义。举例来说，粮食署的回复人员提议建立一个共用的学习解决方案库，各机构也可选择用本机构专有的程序和做法来自定义这些共享资源。同样，劳工组织提出的建议包含共享“核心材料”，各组织可在课程之初添加个“包装”，或是添加一个完整的单元，以便在价值观陈述、定义和政策有所不同的领域内解决本组织的特定需求。

177. 这貌似是一项合理措施，可提高标准化项目的灵活性并解决对规范性项目未虑及各组织特殊性的担忧，但处理此类担忧应慎重。组织往往自然而然地倾向于主观，过于强调自己的特殊性，或许会在客观上并无合理理由的情况下诉诸于自定义项目。这有可能导致标准化项目的自定义版泛滥，从而抵消了标准化所节省的资源，并使项目难以维护和更新。

178. 为了避免过度自定义，应就自定义和衍生版制定一套明确的共同遵守的规则。劳工组织的提议，即自定义仅限于在必要情况下添加开场白或是完全独立的单元，而不要修改核心的共享內容，可能是一个不错的规则起始点，可界定针对共享课程可作的自定义，与此同时也可容许建设性地灵活处理。

管理和所有权

179. 在围绕采用更标准化、更规范化的方法处理与整个系统有关的项目进行的讨论当中，一个关键的问题是将此类项目的责任和所有权分配给特定机构。市场上现有的一些现成的项目可能适于在联合国系统使用。但是，绝大多数项目可能不得经过调整，或是在系统内创制。就某些专题而言，特定机构显然掌握內容方面的专业知识(例如，**BSAFE** 项目是由联合国安全和安保部创制的)，但就其他专题而言，情况可能并不绝对明朗。

180. 人口基金的答复建议称，联合项目可由志愿机构共同创制，且上述志愿机构还要为创制此类项目划拨内部的学习预算(项目的举办则由其他渠道供资)。

181. 妇女署的答复当中暗含了另一种处理方法。妇女署承认联合国系统职员学院目前在创制共享项目方面发挥的主导作用，并注意到机构间常设委员会和人道

主义事务协调厅开展的类似活动。妇女署提议应指定一家有特定核心供资的牵头机构充当全系统项目的“所有机构”。

182. 由此看来，可制定一项明确的管理方案，以为效率高且广为接受的标准化全系统项目创制和维护体系提供协助和支持。

183. 若以极大促进**共同开发和共享课程**而非界定标准化全系统项目为目的采用“较为软性”的处理方法，则其重点可以放在高效交流信息和为制定学习项目确立标准上。

184. 为了推动共享项目和全系统项目的创制进程，难民署建议第一步是加入一个**虚拟社区**：

“……我们可在此交流各自组织的短期和中期需求，也可分享正在制定的项目。这种处理方法能就可利用其他机构的哪些项目来惠及我们的用户提供信息，另一方面又可以避免重复制定项目和消耗预算。这种处理方法还可以鼓励机构间参与内容开发。”

185. 这样一个全系统学习专业人员虚拟社区将需要一个辅助实体和少许资源来履行其职能。这样一个**学习专业人员社区应包含但不限于人力资源官员**。

186. 检查专员坚决鼓励实现这样一个学习专业人员社区的价值。此外，这样一个社区不应从头创建。现有的生机勃勃的学习主管网络可以继续共同开展工作，但它们在体制上需要得到更多的承认和支持，且各组织的理事机构和行政首长应能听到它们的声音。

187. 毫不奇怪的是，少数几个组织觉得指定的全系统标准化培训会削弱它们在制定学习计划和设计学习项目方面的独立性。但是，除了体现将各自为政合理化的传统思路外，它们几乎没提供证据证明加强全系统范围的一致性、协调性和趋同性为何以及如何会削弱其独立性并引发消极后果。

188. 联合国全系统层面学习政策和实践的一致性、协调性和趋同性，还可通过增强学习主管和专业人员在决策进程中的可见度、作用和权威来予以加强。在这方面，检查专员对在联合国系统行政首长协调理事会的支持下作为“人力资源网”的组成部分新建一个常设性学习与发展问题工作组的想法表示欢迎。

共担成本

189. 一个更棘手的问题是供资。几个组织(尤其是亚洲及太平洋经济社会委员会)提议，开发和举办标准化培训的成本应由参加组织根据各自注册修习项目的学习者人数按比例共同分担。联合国项目事务署提议，可以按用户支付许可证的形式来解决供资问题。海事组织、工发组织、世卫组织以及其他几个组织提议根据参与联合项目的员工数量分担成本。若干组织(例如，近东救济工程处)期待标准化培训应向资金不足的小组织免费提供。

190. 更具体而言，一些组织(例如，妇女署)回顾指出联合国系统职员学院应在举办标准化培训方面发挥核心作用，并建议应由该学院掌管**核心资金**以发挥这一作用，而非践行会使一些组织无力负担其项目的成本回收收费原则。在这种情况下，核心资金应提供充足的种子资金，而受益组织则提供补足资金，以完全支付相关成本。

191. 提出类似建议的还有粮食署(核心捐款, 辅以按使用付费)和劳工组织(“一个核心机构”和以订购为基础的处理方法)。

192. 一些组织指望的是, 数字内容便于复制和分发, 而不会产生额外的成本。举例来说, 亚太经社会答复称, 现有(网上)课程, 例如有关道德操守或人权的必修培训课程, 可在不产生额外成本的情况下更广泛地提供。

193. 看到大多数组织不仅支持推出全系统学习项目这一想法, 而且还建议了从共担成本到向资金面临挑战的机构提供免费项目等可行的供资机制, 令检查专员感到鼓舞。

194. 检查专员请联合国系统所有组织的学习主管考虑利用可实现规模经济的全系统范围供资计划, 以进一步开发全系统学习项目并让资源较少的组织参与进来。

4. 工作人员的参与和看法

4.1. 工作人员的参与

工作人员的参与仍然缺少基础

195. 为本审查目的受访的多数组织称，它们使用这样或那样的方法(工作人员调查、专项征求意见、学习顾问委员会)确保在确定组织的学习的需求和目标时顾及工作人员的看法和观点。全系统越来越达成一致，认为学习和发展责任应由以下各方共同承担：(a) 工作人员及其管理者，(b) 人力资源和学习方面的专业人员，(c) 高级管理人员和学习供应方。

196. 然而，审查结果表明，足够的工作人员参与度主要出现在与偶尔或仅在学习活动结束后进行的专项、质量和考核评价相关的领域。

197. 工作人员参与度有限可能有两个主要原因。首先是调查疲劳，以及认为在实际决策和学习优先事项中，反馈的回报有限。第二个原因关乎对管理者在寻求、激励和奖励工作人员参与方面发挥的作用缺乏信任。管理者似乎只是口头支持学习，认为学习是人力资源干事的领域。

198. 一些官员还注意到，有一种倾向认为，评估学习需求只是一项挑错的任务。这种负面看法或许也可以解释为何学员答复调查和评价的比率很低。一种新的学习文化意味着将学习成为一种启发和参与式的工具加以推行。

199. 工作人员的参与也被认为是变革进程的关键，⁴⁰ 因此不应低估他们作为更大的学习生态系统的一部分的积极作用。事实上，高级管理人员可以通过以下方式发挥重要作用：(a) 提高学习在组织任务中的能见度和总体贡献；(b) 确保以透明的方式处理工作人员调查结果，并酌情在公司决策进程中将之作为参考；(c) 确保在做出改变时，广泛传播这些改变，并将之归功于推动改变的工作人员。联检组工作人员调查显示，只有 18% 的工作人员与其上级主管讨论学习期望。

200. 应将工作人员参与确定学习需求视为一个有持续参与和互动的连续周期，具体包括以下方面：(a) 确定需求并告知学习目标；(b) 在适用的情况下，为课程制定提供反馈意见；(c) 在教学过程中使用形成性评价，并保持灵活性以进行调整；(d) 改进成果评价方法和工具，以便工作人员能够在今后的学习设计和交付中提供反馈。

201. 提供激励措施以确保管理者支持学习的组织，以及员工感到有学习机会并且容易获得这种机会的组织，更有可能获得良好的结果。例如，世界银行实行连续反馈和迭代业绩管理的做法，让工作人员和管理人员持续沟通并确定优先事项。

202. 有效的管理首先是要认识到，将学习纳入政策文件是不够的，必须将之设想为一个总体承诺，目的是自下而上培养一支敏捷而熟练的劳动力队伍。检查专员感兴趣地注意到，许多组织(难民署、知识产权组织、世卫组织、粮食署、艾

⁴⁰ 见 JIU/REP/2019/4，“联合国系统各组织的变革管理”。

滋病署、联合国秘书处、劳工组织、开发署以及特别是联合国系统职员学院)努力在高级管理人员领导力课程中体现学习优先事项。

203. 检查专员建议，联合国各组织的行政首长应采取行动，确保工作人员系统、持续地协作参与优先事项确定、学习需要评估和学习交付。

学习没有充分嵌入业绩管理制度

204. 几乎所有组织在被问及学习需求的跟踪和解决时都提到了工作人员业绩管理制度中的发展计划和培训合规。关于监督和遵守工作人员学习计划是业务管理人还是人力资源管理人的责任，意见差别很大。一些业务管理人称，不应当由他们承担责任，因为他们没有满足学习需求的单独款项。

205. 此外，工作人员的个人动机可能与组织需求的整体格局并不一致。员工的动机可能仅仅是职业抱负，或是个人真正有兴趣提高自己的专业技能和知识水平。有些人可能是被动的，或者认为组织应该提供一个基于激励和职业奖励的学习环境。其他人可能是主动的，希望获得机会和承认。必须谨慎对待这两种截然不同的观点，以确保学习的效率和学习资源使用的问责。

206. 管理人员和工作人员在规划学习优先事项方面共同承担责任可以培养学习成果的自主权和问责。审查期间发现，对多数组织而言，不论是否有可用的财政资源，改善学习和业绩管理的关联都是一个带来重大挑战的领域。许多组织并未将绩效奖励与学习计划相关联，因此它们的学习投资更有可能得不到充分利用和重视。

207. 用户对业绩管理制度本身评价不高。具体关切有：(a) 业绩管理与招聘和职业发展等人才管理的其他组成部分之间缺少关联，(b) 管理人员和工作人员认为业绩管理制度在学习方面过于机械和交易型。因此，由于工作人员、业务管理人和人力资源干事缺乏对责任的认识，业绩往往记录在真空中，没有任何实际的后续行动。以往对人力资源和联合国业绩管理的审计也证实了这一结论。⁴¹ 同样，在联检组的工作人员调查中，只有 14% 的受访者对与考绩程序相关的学习和发展规划非常满意，而 25% 的受访者非常不满意。

208. 审查中只发现四个学习管理系统与电子业绩系统和工作人员学习计划有任何形式的充分关联(劳工组织、粮食署、知识产权组织和世卫组织的系统)。同样，没有利用以往的员工队伍规划评估为有针对性的招聘提供参考以满足组织需求，因为招聘和职业发展未必与业绩挂钩。没有将业绩信息用于职业发展。在考虑工作人员的职业发展时，通常不会评估工作人员培训和发展努力的信息。

209. 人力资源厅报告称，2017 年进行了一项全面的学习需求评估，以期有效地将学习解决方案与组织优先事项相关联。评估意在帮助管理人员确认优先事项和交叉需求，并更有战略地利用学习资源。虽然在评估上投入了大量努力，但仍不清楚联合国秘书处各组织是否以及如何就这些建议采了行动。

210. 正如所强调的，有效的学习意味着三重责任：它必须由工作人员自我驱动，有管理者支持，并且有组织提供条件。在这个等式中，管理者的角色至关重要。执行以下建议将有助于在整体人才管理框架中更一贯地体现学习活动。

⁴¹ 内部监督事务厅，“对管理事务部的评价——人力资源厅”，2018 年 3 月 6 日。

建议 4

联合国各组织的行政首长应采取他们认为适当的行动，将工作人员学习计划更好地纳入各自的业绩评估，并确保管理人员也对执行工作负责。

4.2. 工作人员的看法

211. 对看法的调查显然是一种主观的调查，对其结果也应当如此看待。然而，人力资本在任何组织，特别是在联合国系统中，都具有根本的重要性。最近的研究表明，“人们日益根据组织与员工的关系评判当今的组织”。⁴² 因此，员工在学习政策和实践方面的观念也很重要。对本次审查而言尤为如此，因为审查的重点是工作人员的学习。

212. 联检组在 2020 年第一季度进行了一项工作人员观念调查，以补充通过组织官方来源收集的信息。27 个参加组织传播了这项调查，9564 名工作人员答复了调查。受访者中，3% 为处长以上级别，39% 为 P 级，30% 为一般事务级别。其余受访者为外勤事务人员和本国干事、短期承包人等。超过半数的受访者(57%)表示他们承担了管理责任。

213. 调查中有一个部分考察了工作人员对获得学习机会的看法、他们参与需求评估的情况、驱动因素以及对所提供的学习解决方案的质量和相关性的满意度。

214. 调查中另一部分征求了受访者对工作人员和管理人员需要的、可通过传统和基于技术的学习形式获得和发展的新技能的意见，提问包括以下内容：

- (a) 未来几年对工作人员发展而言最重要的培训领域；
- (b) 联合国工作人员应发展的最重要的软技能；
- (c) 目前管理者的技能中最稀缺的能力。

215. 一些调查结果已纳入本报告相关章节更具体的上下文中。其余的调查结果归纳为两类：(a) 多项选择题的回答中表达的意见；(b) 开放式回答中表达的最重要的意见。

(a) 主要结论：多数人的意见

216. 工作人员对所参加学习活动的满意度综合如下：

(a) 学习活动的质量：总体而言，11%的工作人员对学习活动的评价为优秀，60%的工作人员评价为良好。20%的受访者对质量的评价为一般。部分满意或不满意的仍是少数：

(b) 应改善联合国系统内其他组织提供的学习机会：尽管通信手段有所扩展，但半数以上的工作人员认为，找到和获得自己所在组织之外的其他组织提供的学习机会有困难(38%)或非常困难(13%)；

(c) 必修培训相对充足：42%的受访者认为必修培训与自己目前的工作相关，22%的受访者认为非常相关；

⁴² Deloitte, “2018 Deloitte Global Human Capital Trends. The rise of the social enterprise”.

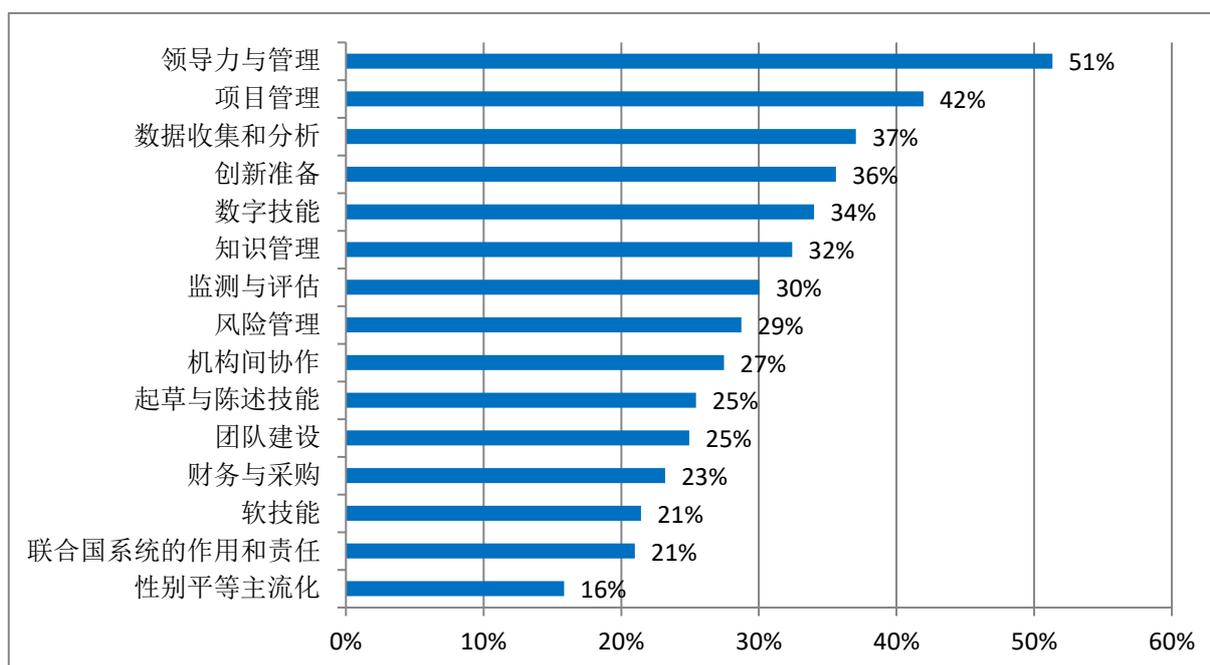
(d) 工作场所未提供充足支持：工作人员感到，在可用于满足持续学习需求的工具和资源方面，他们未得到任何支持(17%)或只得到部分支持(54%)；

(e) 应改进辅导：23%的受访者非常不满意，43%的受访者只对主管和经验更丰富的同事提供的辅导部分满意。只有 22%的受访者非常满意，12%的人没有想法，大概是由于他们觉得自己并未从辅导中受益。

217. **最重要的培训领域**：调查要求受访者指出他们认为在不久的将来对自己职业发展最重要的培训领域。领导力与管理、项目管理、数据收集和分析、创新准备和数字技能是他们的首选项，如下面的图 13 所示。

图 13

对职业发展最重要的培训领域



218. 检查专员注意到，排位靠前的是比较可预测的几个传统学习领域，例如“领导力与管理”、“项目管理”和“监测与评估”，还有与新的学习文化相关的专题，如“创新准备”和“数字技能”。

219. 同时，调查表明，在传统筒仓之外拓宽联合国专业界线的学习领域，仍有更多工作要做，争取增加合作并获得全系统的视野。机构间协调、团队合作以及整个联合国系统的作用和责任得分相对较低是比较明显的问题，证明需要在全系统层面增加学习方案的协调和统一。

220. 对将联合国实体转变为敏捷组织所需的软技能的兴趣明显较低，这表明，在了解竞争激烈的动态环境中保持联合国系统的运作相关性所需转变方面需要开展更多工作。

插文 4

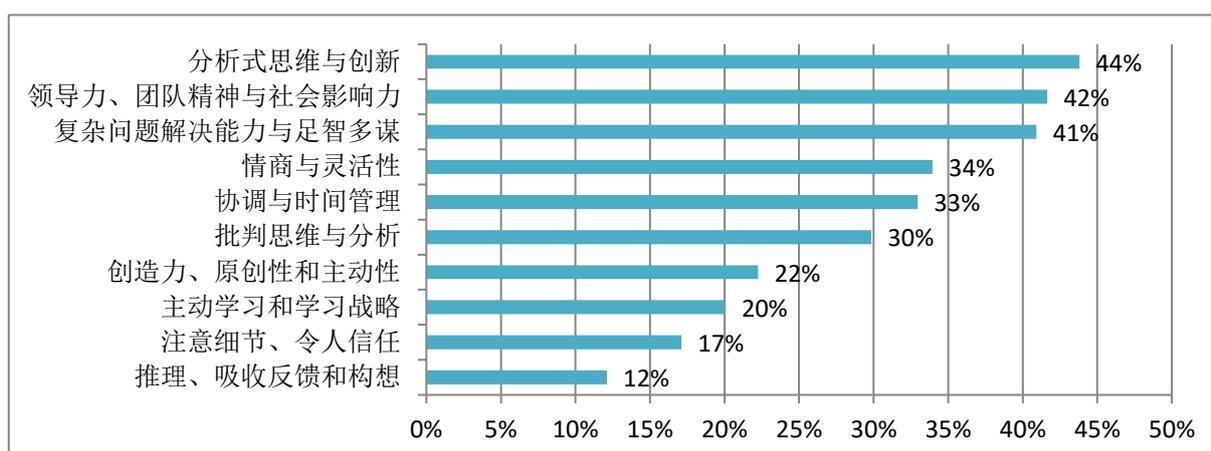
敏捷组织

敏捷组织这一概念描述的是稳定与动态之间新平衡。盛行的传统组织形式是静态、孤立、有结构层次的，主要是为了稳定而设计。目标和决策沿层级结构向下流动。这种结构虽坚固，却通常僵硬并且行动缓慢。相比之下，敏捷组织作为一个团队网络行动，借助技术支持，在迅速学习和快速决策的周期中运作。敏捷组织的主要特征是能够快速高效地重新配置战略、结构、流程、人员和技术。稳定加上速度和适应性，让它们得以适应不稳定和不确定的环境。⁴³

221. **发展软技能：**调查还进一步问及新学习环境的转变的性质，以及在联合国环境下最有意义的软技能。由于无法穷举普遍同意的一套软技能，调查请受访者在 10 种软技能中进行选择。创新相关技能在受访者的偏好中位居首位，其次是领导力、团队精神、社会影响力以及解决复杂问题的能力和足智多谋。

图 14

联合国背景下最有意义的软技能

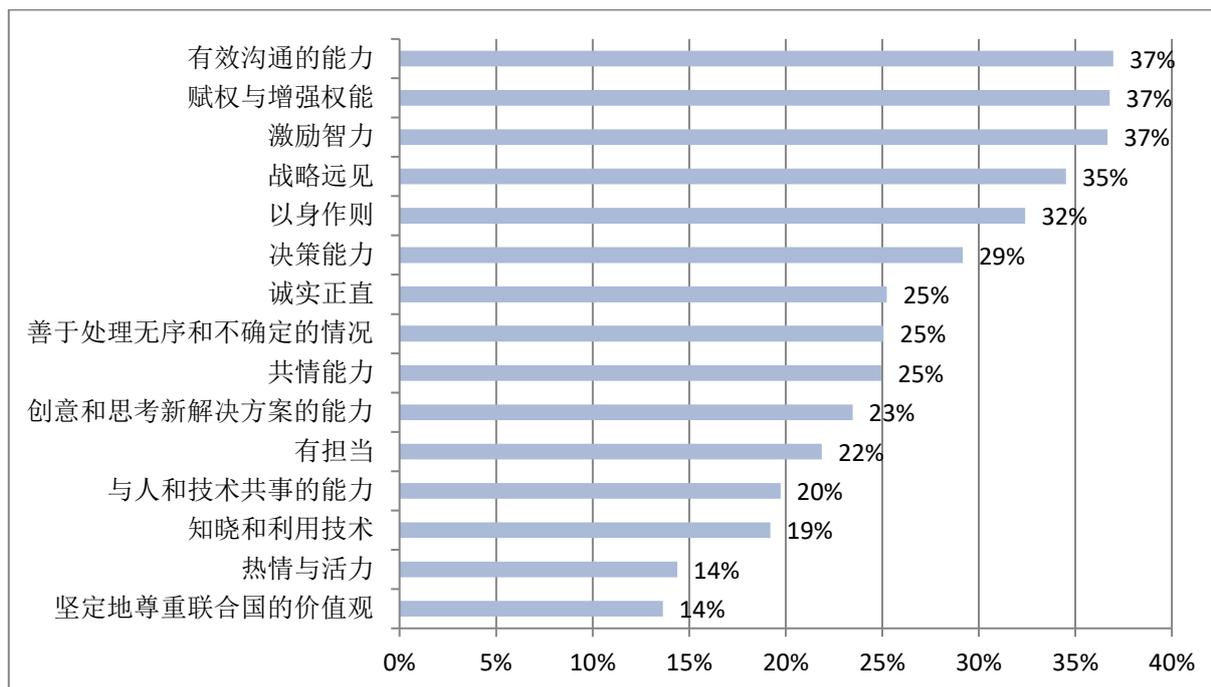


222. 检查专员认识到，这些软技能的等级排列是主观的。但是他认为，基本上，当前的学习课程配置远不能反映看似高需求的软技能。检查专员请整个联合国系统的学习主管思考可能有助于发展这些软技能的学习解决办法或调查中未体现出的其他因素。

主管和管理人员需要知道：这项调查为工作人员提供了机会，借以审视职业层级结构的上层，并指出他们的主管和管理人员需要增强哪些能力。

⁴³ 见 McKinsey&Company, The 5 Trademarks of Agile Organizations, December 2017。

图 15
主管和管理人员最需要具备的能力



223. 检查专员请学习主管考虑如何将技能的发展纳入领导和管理方案。管理人员自身也应当进行反思。受访者 53% 是管理人员，他们大概已经开始进行了一些反思。事实上，有效的领导者不仅有责任在自己的组织中激发新的学习文化，而且自身也有责任获得新的能力，包括“在变革中领导，接纳模糊和不确定性，并为此理解数字、认知和人工智能驱动的技术”。⁴⁴

(b) 开放式问题：听取不同意见

224. 当前时代，在超级互联的世界上，沟通跨越了任何分界线，推动着权力从集体结构向个人转移。这样看来，即便是数字的统计能力也受到了挑战。任何统计数据，包括调查所得数据中的临界量，都具有相关性和可信度，但未必完全反映现实。少数或不同意见的重要性可能也有用。因此，除多项选择题外，联检组的调查中还有一个开放式问题，用于征求各种其他意见和评论。

225. 自然，以这种方式收集的意见中，有一些与上一节中按百分比评估的意见不一致。然而，一些意见值得注意，因为它们显示了仅从多项选择题答案中无法看到的细微之处。此外，这些意见还提出了一些设计调查时未涵盖的问题。

226. 轶事、极端或特例观点未予处理。围绕以下一般性问题，集中并分析了总共 1400 份答复：

- (a) 工作人员可用的学习机会和选择；
- (b) 驱动因素、责任与学习在员工业绩中的体现；

⁴⁴ Deloitte, “2019 Deloitte Global Human Capital Trends. Leading the social enterprise: Reinvent with a human focus.”

(c) 管理人员和主管在工作人员之间分配学习资源方面的作用。

227. 关于学习机会和管理人员角色的主要评论概述如下：

一. 提供的学习机会和选择以及学习的动机。

(a) 所有受访者都肯定了为工作人员提供学习机会的重要性，但许多人认为，现实中，学习机会比较不均衡且分配不公，培训机会与目前联合国不断变化的环境和各项改革进程不匹配；

(b) 缺乏学习的战略远景或规划，从而令工作人员在优先事项的确定和时间资源的可获得方面感到困惑；

(c) 学习记录与业绩管理和晋升机会关联不大：学习应当与期望的能力发展保持一致，以提高业绩，并对成果实行明确的问责；

(d) 主题广泛的(包括创新和技术)的机构间深入培训的机会将是对当前培训课程的重要补充；

(e) 正式学习活动中学到的大部分内容未能转而用于工作场所，因此证明是无效的；

(f) 等级文化、领导力和权能不足影响了员工的学习动力；

(g) 提供的学习解决方案有时未经规划，实证需求不足；

(h) 学习战略与组织变革带来的挑战关联薄弱，也未充分将学习战略用作激励工具；

(i) 从主观和客观角度看，工作量都是一个关键的制约因素。繁重的工作量经常令工作人员无暇参加学习活动。另一些情况下，某些潜意识的管理心态造成对某些个人情况的不当推断，阻碍了工作人员参加学习；⁴⁵

(j) 大多数必修培训并非真正的培训，而是信息的积累，往往是无关紧要的信息。由于是必修，它已成为一种形式，没有真正的影响。由于工作量和时间限制，完成必修培训就没时间参加实质性培训了；

(k) 除了与行政有关的科目(采购、项目管理)外，几乎没有与实质技能有关的学习课程；非常需要技术相关主题的学习，以提高数字素养，节省用于承包商的资源，并在长期内以可持续的方式发展内部专业知识；

(l) 早期加入本组织的工作人员需要更多实质性培训和指导；应支持因专业技能受聘的工作人员跟上其学科的新发展。

228. 检查专员指出，上述大部分意见属于所有层面全部管理人员的责任。在专门提及管理人员的一组答复中批评尤为强烈。

二. 管理人员和主管在工作人员之间分配学习资源方面的作用。

(a) 学习没有被视为组织有效性和职业发展的内在部分。学习机会偶尔出现或者“靠运气”，没有制度化的长期计划以支持更广泛的、以培养一支敏捷和流动的劳动力队伍为目的的人力资源改革。

⁴⁵ 例如，对新培训计划感兴趣可能被解读为工作量不足或对工作不够关注。

(b) 管理人员在并不充分了解组织的长期要求和战略优先事项的情况下，往往只得仅针对本单位/部门的短期需求安排学习。

(c) 各组织应开展更多工作，以便：通过系统地设计职业道路增强工作人员的权能，这本身就需要激励/业绩评估结构、指导和不断学习；在学习专用资金和时间的使用方面，提升管理标准和问责框架。

(d) 非联合国课程可能难以或无法在学习管理系统中记录，这意味着一些工作人员的学习努力没有记录和/或被管理人员忽视。

(e) 如果按照人力资源报告程序管理学习，就会牺牲职能领域提高业绩所必需的技术/实质性专题方面更广泛的机会。

(f) 选择参加培训活动的工作人员时没有做到任人唯贤，对学习专题选择背后的理由了解有限。

(g) 一般事务人员的学习需求一直被忽视，过多地优先考虑国际工作人员的学习机会，影响了本国工作人员的学习机会。

(h) 偏向、滥用职权、个人考虑和缺乏问责被认为有时是左右管理人员分配学习解决方案之决定的因素，这打击了工作人员的积极性，助长了倦怠状态。

229. 检查专员认为，管理人员应争取改善这些对学习和业务管理人员的作用的负面看法，为此应：

(a) 制定和使用明确、透明的学习资源分配标准；

(b) 在学习需求、优先事项和机会方面，以公开、系统和参与式的方式征求工作人员的意见；

(c) 肯定并欣赏学习者在正规学习框架之外的个人努力；

(d) 习得并使用指导技能。

注：其中一位受访者不满地指出：“我能参加任何学习和发展活动都是由于自己主动地寻找、发现和提出要求。”检查专员认为，各组织确实有责任创造一种激励和奖励学习努力的环境。然而，组织环境不能也不应取代个人学习的动机、兴趣和努力。类似上文引用的这句话应当是大多数员工的信条。

230. 检查专员肯定道，学习责任应由管理人员和个体工作人员共同承担。在分配不论稀缺还是充足的学习资源时，公平至关重要：

(a) 资源的分配必须公平，一方面要考虑所有个人的需求，另一方面也要考虑有效利用组织有限资源的需求；

(b) 程序公平：分配过程必须公平，所有工作人员，包括沉默的大多数，机会平等；

(c) 互动公平：决策过程之前、之中和之后，必须对每个人以诚相待，无论与个体申请人的关系性质如何；

(d) 可持续的公平：后期阶段必须留有充足资源，以满足其他工作人员的需求。

231. 检查专员建议所有管理人员确保在分配学习用资源时严格奉行分配、程序、互动和可持续的公平和透明。

232. 同时，如果个别工作人员没有真正的学习意向，学习可能会变成一种形式主义、无效和低效的活动。工作人员也应当为参加学习和自我完善做出个体的、积极的、创新的努力。因此，检查专员建议，所有学习主管都应争取激发、肯定和奖励参加连续与合作式学习的工作人员的个人积极性，并发挥领导力，以实现学习成果。

233. 同样，检查专员指出，联合国继承自国际联盟的关于确定国际公务员薪金的诺贝尔梅耶原则⁴⁶有一个根本合理依据，也就是断定支付给国际公务员的最高工资回报的是工作人员高水平的能力、大学学位、各自专业领域的高级知识以及语言和其他能力。⁴⁷因此，个体工作人员也有义务自主学习，因为预设他们的工资也涵盖了学习和保持最高水平能力的义务。

⁴⁶ 诺贝尔梅耶原则是现代国际公务员制度概念的一部分，最初由国际联盟国际秘书处和国际劳工局(1920-1921年)制定。其名称来自委员会主席乔治·诺贝尔梅耶(Georges Noblemaire)，委员会提议，国际联盟工作人员的工资应当以薪酬最高的国家的政府工资为基础。

⁴⁷ 见 Michael Ogwezzy, “Noblemaire Principle in the Context of International Civil Service”, *Cosmopolitan Law Journal*, vol. 4, No. 2 (2016)。

第二部分

新的学习环境：技术机遇

5. 电子学习平台

234. 电子学习和其他技术支持的学习解决方案具有动态性并且不断改进和多样化，因此在任何学习战略愿景中都不可或缺，无论是在个人还是组织层面。因此，本报告首次深入讨论了联合国系统目前如何使用电子学习平台以及应当如何使用这些平台的问题。

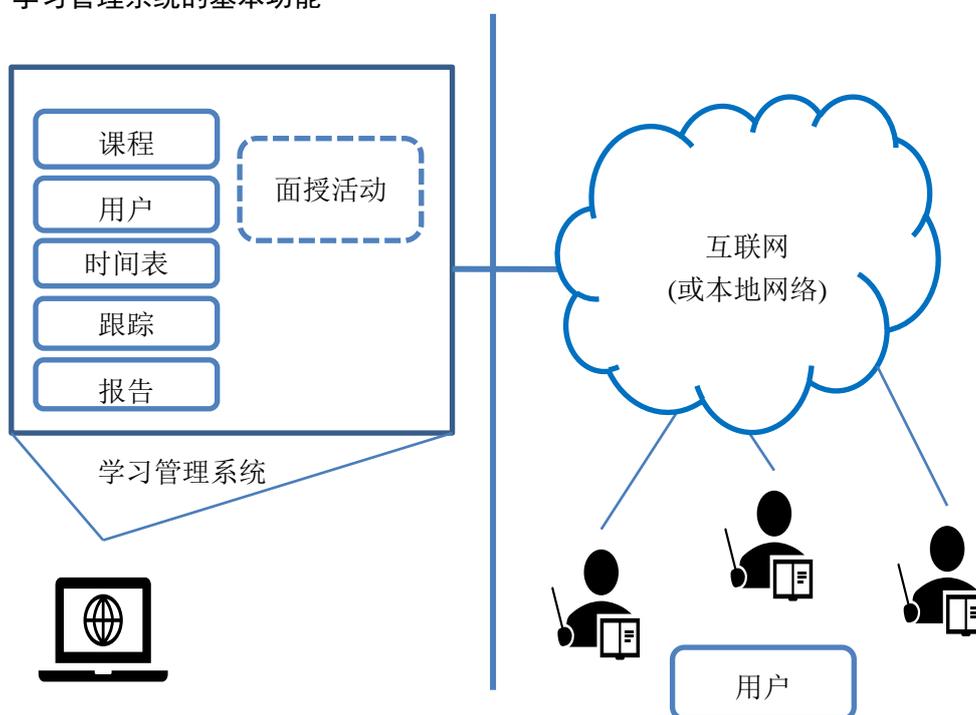
235. 在本报告中，我们使用的“学习平台”一词非常广义，包括以学习或支持学习为主要功能的所有不同平台，无论它们支持学习管理和交付的所有核心功能，还是只支持部分和补充的学习功能子集。

5.1. 使用电子学习平台的原因

236. 审查发现，联合国各组织目前使用了多种在线学习平台。多数组织使用学习管理系统作为核心软件平台，通过该平台监督和管理学习，提供在线培训并支持混合和面授的学习。

图 16

学习管理系统的基本功能



237. 各组织使用电子学习的主要原因可以分为两类。第一类原因关乎令面授方案不实用或不可能的困难：

- (a) 在艰苦条件下开展业务的外地办事处和单位的具体需要；
- (b) 在全世界很多地方组织面授学习方案的成本；

(c) 学习方案无法在许多不同地点同时交付时产生的学习方案交付时限问题；

(d) 让分散在各处的工作人员前往总部或区域中心意味着中断他们的工作(并不总是可能)并产生额外费用。

238. 第二类涉及电子学习具体的比较优势。调查问卷的答复指出了各种可见的优势，但多数组织一致指出了前两大原因：全球可及(覆盖分布在各地的员工)和成本效益。

全球可及

239. 电子学习接触全球受众和广泛分布在不同时区的劳动力的能力是传统的面授学习形式无可比拟的。对于员工地理分布广泛的组织而言，这是决定设计和交付电子学习计划过程中的一个重要因素。

240. 从联合国的角度来看，推行借助某种形式的连接可从任何地点获得的电子学习方案克服了上述许多困难。在世界各处，某一组织有办事处的地方都可即刻获得学习方案。这类方案在设计上通常也允许更大的灵活性：学员可以访问较小的模块，以免对他们的工作造成重大干扰。同时，大部分方案是异步学习，因此少有时间表固定的学习活动。通过移动设备访问也增加了学习的普及性和学员的自主性。

241. 然而，应当心以下问题：

(a) 尽管在全球连通性方面有所进步，但一些案例中和一些情况下，稳定的在线学习仍然无法实现或者无效。一些组织考虑到了这一点，为此考察了支持离线获取学习资源的学习平台。也就是说，即使没有可靠的网络连接，也可以下载课程到计算机或移动设备上并离线使用；

(b) 最容易制作、能够最迅速地在整个联合国系统发行并使用的电子学习形式是自步电子学习。然而，对于需要学员主动构建知识的专题而言，这未必是最合适的形式，因为这些主题需要与其他学员和助教互动。应特别注意确保根据学习目标选择适合的电子学习形式，并充分注意适当的教学设计。语言可获得也是需要考察的一个重要因素。

5.1.2. 成本效益

242. 从刚开始使用电子学习时，成本效益就是支持使用这种形式的论据。这种期望之所以高，不仅是由于学术界和技术部门的热情，也是由于大型组织和结构需要找到一种务实的方式，在提供统一培训时减少成本。对于有上万人接受培训的机构而言，这笔节约下来的款项可用于增加学员人数或增加学习活动。

243. 23 个组织表示成本效益是使用电子学习的理由，但少有提供的信息显示对电子学习与其他形式学习的成本进行了系统的比较分析。虽然调查问卷没有要求对电子学习的成本进行明确比较或细分，但缺少此类信息(包括在访谈中)可能表明，人们往往理所当然地认为电子学习有成本效益。

244. **成本结构**：对于针对各组织的具体需要而开发并由组织的学习管理系统平台托管的传统电子学习方案，以及一些较新的和混合基础设施配置而言，存在以下成本要素(某种程度上)：

- (a) 在线平台的费用(学习管理系统)。
 - 对于自行托管的学习管理系统，这包括安装和维护费用、所用商业软件的许可证(除非使用开放源码系统)、定制费用、硬件摊销和互联网连接；
 - 对于云托管学习管理系统，这可能包括自我管理系统的托管费或软件即服务平台的用户订阅费；
- (b) 内容设计和开发费用；
- (b) 交付费用——行政、支持和便利(如有提供)。

245. 然而，随着最新的基于云的服务、成品课程和内容库的出现，成本结构变得更加复杂，如下所示。

246. **常规设置：**传统的电子学习基础设施基于本地数据中心托管的学习管理系统软件。根据本组织的需要，由内部开发或外包电子学习方案，然后上传到系统，在本地网络或通过互联网在全球范围内提供。

247. **云学习管理系统：**与常规设置少有差别，服务器云托管。该系统仍完全由组织管控，由组织负责安装和维护，但基础设施已从本地数据中心移至云中。这改变了总体成本结构，虚拟化基础设施托管成本取代了硬件成本。

248. **软件即服务模式的学习管理系统⁴⁸：**学习平台进一步虚拟化，组织将服务器软件的控制权让给提供学习管理系统服务这项(基于云的)服务的公司。这一模式中，组织使用供应商以订阅方式提供的成品学习管理系统。一般情况下，组织为每个有权访问系统的用户(工作人员或外部合作伙伴)支付年度订阅费。这种模式下，组织仍然开发自己的电子学习课程，并将之上传到基于云的学习管理系统。

大规模开放式在线课程

249. 近年来，提供成品课程的线上学习平台大受欢迎，从 Coursera、EdX 和 Future Learning 等平台上大量可选的大规模开放式在线课程，到 Lynda.com/LinkedIn Learning 等商业导向的服务。这些平台创造了一个学习环境，在其中提供平台自己的成品课程。

250. 主导的大规模开放式在线课程平台上的大部分内容都可以免费获得。一些课程需要注册费，其他课程免费，除非想获得证书，这种情况下则收取课程费。而商业导向的平台则通常以月度或年度订阅的形式向每个获得平台访问权的员工收费，缴费后可不受限制地访问平台上所有课程(“Netflix”模式)。

251. 检查专员注意到，参与调查的组织正在越来越多地使用内容平台。这一模型中，成本与内容访问相关，没有明确的相关联的技术成本。

平台的整合

252. 平台的整合也可能对成本产生影响。外部内容导向的平台刚出现的时候，希望使用这些平台的组织不得不在两个平行轨道上工作。在第一个轨道上，它们

⁴⁸ 软件即服务，见联合国系统的云计算服务管理，JIU/REP/2019/8。

为员工提供成品内容外部平台的访问权限，满足了员工的部分需求。在第二条轨道上，它们继续在自己的学习管理系统平台上设计和提供自己的定制课程，以满足标准化成品内容并未满足的员工的其他学习需求。这是两条单独的学习途径，很难或无法监测学习进度或将结业情况信息从外部系统导入内部系统或人力资源业绩管理系统。

253. 但目前内部和外部学习的整合越来越容易。组织可用外部的成品学习方案补充自己的内部学习组合，同时在一处跟踪学习进度和成绩(中央学习管理系统或其他学习记录存储)。

254. 这一整合的实施有两大新出现的模式：

(a) 将外部课程嵌入内部学习管理系统(无论是基于云的还是自托管学习管理系统)。这种模式下，外部课程(例如 LinkedIn Learning 的课程)无缝显示在组织的学习管理系统或学习门户为员工提供的内部课程中。学员可以像报名内部课程一样开始学习外部课程，他们的进度和成绩完整地记录在组织的内部平台上。因此，例如，世卫组织在其基于云的 Cornerstone onDemand 上提供 LinkedIn Learning 的课程。这种整合意味着学员可在本组织平台上提供的课程列表中看到外部课程，并可在同一环境中无缝地报名和学习这些课程。他们的学习成绩记录也保存在学习管理系统中。这种整合将学习范围极大地扩展到组织内部所能提供的范围之外，并且简化了参加外部课程的途径(也降低了参加课程的门槛)；

(b) 使用基于云的混合内容平台。这些平台将一系列预加载的成品标准课程与某一学习平台或学习管理系统的功能相结合，组织可以在其中创建或上传自己的课程。例如 LinkedIn Learning、Coorpacademy 和埃森哲学院。后者是基于云的平台实例，平台上有成品课程，可以定制学习路径，上传个性化的学习材料。联合国秘书处供应链培训使用的是该平台。

255. 与过去主要使用的单一传统平台模式相比，将内部与外部的学习平台和内容混合的各种不同模式在成本估计上需要更仔细。此类成本计算虽然较为复杂，但基础仍是上述核心成本要素，以反映某一组织所用平台和内容组合的方式进行组合。与使用基于云和基于订阅的服务而不是前期资本投资相关的范式变化(在软件即服务界众所周知)同样适用于此类学习服务。内部成本分配也很重要。一些组织报告称，学习管理系统的费用由信息技术部门的预算支付，而另一些组织则只能用学习预算为平台的基础设施费用提供资金。考虑启动或扩大其电子学习方案的组织应考虑上述所有因素。

256. 检查专员建议，成本分析还应包括其他背景因素：

(a) 电子学习的成本效益并非在所有组织都总是转化为实际的节省。是否节省还取决于电子学习方案的形式、背景和性质；

(b) 设计和提供高质量、高参与度的线上课程，让学员在课上与其他人互动可能需要大量资源和成本，但确实有可能学习效果更佳；

(c) 产生节省的主要是就主题和学习目标而言方便自学的培训，这些培训中少有与其他学员的互动，少有或没有导师、教师或助教的指导。

5.1.3. 电子学习的其他相对优势

257. 检查专员从各组织报告的令它们愿意使用电子学习的其他原因中总结了以下几点：

(a) 灵活：正如项目署所言，学习可以“随时随地”进行。这可能是电子学习的一个巨大优势；

(b) 选择广：各种电子学习平台，无论是联合国系统还是全球的平台，提供了大量学习方案；

(c) 即时办法：这种办法允许经常更新内容，这对各组织而言是一个有吸引力的概念，因为它既符合信息时代的节奏，也符合对联合国各组织更加灵敏的要求。当可用的微学习资源符合新出现的学习需求时，也令即时学习更易于获得。

258. 但检查专员指出，这些我们认为的优势不会自动实现。例如，灵活性给时间管理带来了挑战。应在正常工作量的框架内，为工作人员分配足够的学习活动时间。开发针对当前具体需要和背景定制的专项学习内容需要足够的规划和实施能力。并非所有电子学习方案都能快速开发出来，决定开发即时方案之前应先进行初步评估。

259. 即时学习与人道协调厅和难民署涵盖的人道主义部门尤为相关，因为工作人员工作的地区“偏远、动荡，面授学习的机会有限”。⁴⁹

5.2. 当前使用的电子学习平台及其主要特点

学习管理系统

插文 5

学习管理系统术语

整个第 5 节中，“学习管理系统”一词用于描述和讨论各组织使用的主要电子学习平台。虽然提及此类系统时，学习管理系统是使用最广泛的术语，但也可以使用一些略有不同的术语描述相同类型的平台。“企业学习管理系统”和“虚拟学习环境”是以往经常使用的术语，一些供应商则给其平台贴上了“学习内容管理系统”的标签。

同样，近年来，一些供应商和分析师⁵⁰为一组基于云的学习平台取名为“学习体验平台”（LEP 或 LXP）。虽然这一类别中的一些产品特别关注汇总、个性化和内容发现，但实际上，这类平台中很大一部分与正向同一方向发展的现代学习管理系统平台重叠。许多学习体验平台的评价和列表中可以找到同时作为学习管理系统系统销售的平台（例如 Docbo 和 Talent 学习管理系统）。

⁴⁹ Cecilia de Rosa and Jayna Johnson, “Webinar-based approaches to maximize learning and transfer good practices: case studies from the humanitarian sector”, *International Journal of Training and Development*, Vol. 23, No. 4 (December 2019).

⁵⁰ 包括颇具影响力的 Josh Bersin Academy。

260. 如之前所述，学习管理系统的基本功能支持托管在线课程、课程内容和学习活动、时间表、报名、跟踪学员进度以及生成报告和分析。学习管理系统还用于管理和支持面授及混合形式的活动，托管补充材料，并为协调或学习提供额外的互动渠道。

261. 除了基本功能集之外，如今使用的学习管理系统越来越多地支持更高级的功能(过去通常由单独的软件系统提供)。一些现代的系统包含了：证书；调查和投票。社会学习支持；能力管理；电子项目组合指导支持；人才管理要素；外部内容整合。

其他平台

262. 尽管业内趋势是向核心学习管理系统添加更多功能，但单个平台并非总能满足某一组织的所有需求。许多参与调查的组织还用其他在线平台支持或提供学习方案。这一趋势未来可能会持续，因为学习管理系统绝无可能完全整合出现并运行在集中式平台之外的日益多元的学习平台和存储库。

263. 例如，视频教程可以托管在学习管理系统之外的单独平台上(如 YouTube 或 Vimeo)。组织还可以使用外部平台(如 SurveyMonkey)在学员中进行调查和收集反馈。

264. 参与调查的实体提供的答复显示，9 个组织同时使用了 3 个或 3 个以上不同的电子学习环境选项，项目署称总共使用了 10 个不同的平台和内容存储库，开发署使用了 6 个。现实情况是，学习解决方案的市场并不局限于标准定义和配置，因此难以遵循非常严格的分类。

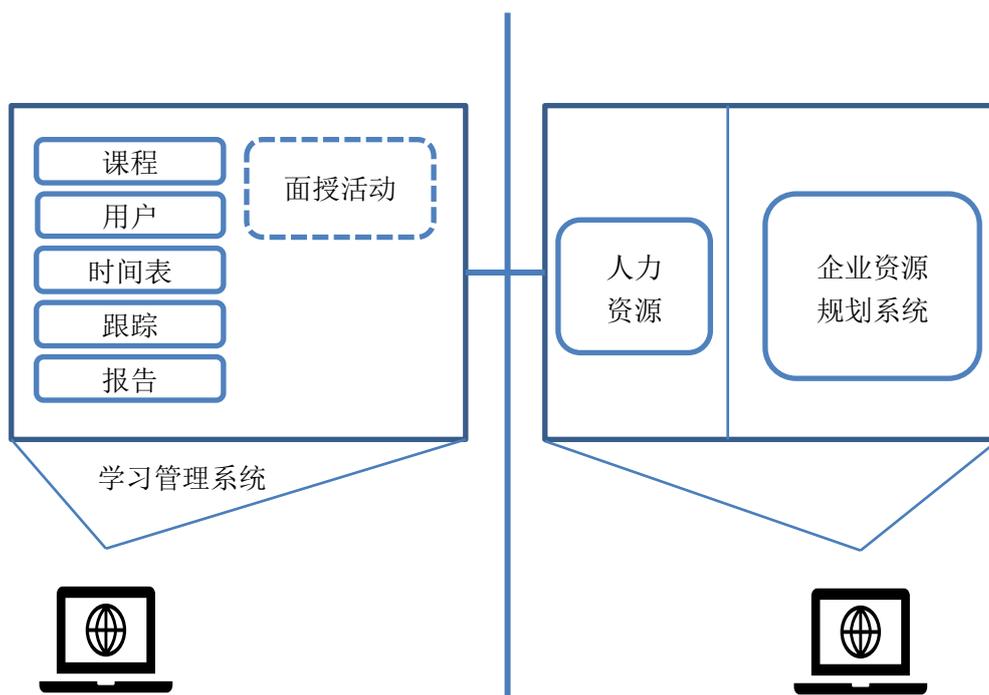
人力资源整合

265. 推动现代学习管理系统产生的主要有两个目标：学习的管理和学习的交付/协助。对许多早期用户(如大学)而言，单是学习管理就是信息技术的一个重要应用，其目的是使这一过程更有效率。从课程规划和编目以及报名协助/录入，到任务归档和评估记录，学习管理系统的使用促进了过程的自动化，减轻了行政负担，特别是对于拥有数千名学员的组织而言。

266. 在联合国，一般由人力资源部门负责监督工作人员的学习，这通常是工作人员和人才发展大框架的一部分，远远超出纯粹的行政职能。这种背景下，为改进工作流程和系统效率，将学习活动与其他人力资源职能和记录相关联是一项重要能力。

267. 同时，人力资源应用程序通常是企业资源规划软件大系统的一部分，尽管它们有时作为独立的应用程序使用。因此，学习管理系统与其余人力资源记录和功能有一些不同的关联方式。例如，工作人员学习记录可存储在属于企业资源规划系统或人力资源应用程序的模块中，而学习管理系统主要用于提供课程。

图 17
学习管理系统和人力资源系统之间的关联



268. 如果两个软件系统中的一个(或两个都)不支持共同标准协议, 并且实际上锁定为专属产品, 则连接两个软件系统以自动交换工作人员数据可能需要额外的工作。因此, 一些组织已决定使用来自同一供应商的企业资源规划系统与学习管理系统或本组织所用企业资源规划系统中的某一模块。然而, 企业资源规划系统的供应商提供的学习管理系统软件通常不是最好的, 所以这种做法大多有所妥协, 这种情况下可能无法适用单项最佳的方针。

269. 为了能够使用最符合组织需要的学习管理系统, 检查专员建议学习主管, 不论选择企业资源规划系统还是学习管理系统, 标准之一都应当是能够很好地整合并交换关于学习活动的数据, 包括评价。

课件制作工具

270. 电子学习中使用的另一重要技术是课件制作工具。对联合国系统而言, 课件制作工具对于内容管理很重要, 因为它们可以实现平台兼容并促进共同创作和内容共享。学习管理系统平台通常没有专门用于编纂和制作内容并将其打包以便在线发布的功能, 或仅有非常基本的功能。

271. 许多电子学习课程(特别设计成自步课程的)依赖多媒体内容, 这些内容的打包方式应适合作为电子学习资源交付。需要使用课件制作工具才能实现导入、录制和编辑音轨, 添加和编辑视频记录, 添加不同形式的测验或分组幻灯片/场景以及使用更复杂的顺序逻辑(学习内容的进度带有条件)。

272. 使用最广泛的课件制作工具(如 Articulate Story Lline 和 Adobe Captivate)以广泛接受的数字格式生成内容, 大多数学习管理系统平台也支持这种格式, 主要是遵循共享内容对象参考模型。由于存在通用格式, 因此可以使用外部工具通过单独的学习管理系统平台导入和提供电子学习内容并在不同系统间交换学习内容。

插文 6

共享内容对象参考模型和其他标准

共享内容对象参考模型是促进学习内容与其所在学习管理系统之间的通信的技术标准。该模型之下，电子学习内容可独立于某一学习管理系统开发，但仍由该系统解读(“播放”)并与之交互。该模型的缺点之一是，它并非严格的技术协议。因此，有些系统和内容虽然名义上遵守共享内容对象参考模型，但实际上并不完全兼容。

Experience API (xAPI)，也称为 Tin Can API，是建立在共享内容对象参考模型基础之上并有意取而代之的较新标准。截至 2019 年，它的采用水平仍相对较低，尽管它提供了更大的灵活性和完整性，并得到了许多学习平台的支持。

共享内容对象参考模型并不是与电子学习系统相关的唯一技术标准。“学习工具协同”是可能对各参加组织有用的界定电子学习系统之间互操作性的另一技术标准，通过它可以将外部工具和模块轻松纳入学习管理系统。⁵¹

273. 虽然使用共享内容对象参考模型标准可以实现组织之间的内容交换，但交换过程并非完全没有问题。由于该标准经过了长时间的发展，其不同版本由不同的软件工具支持。此外，在日常实践中，它与不同的工具并不完全兼容或表现出不同的反应。各参加组织报告称，导入另一个组织从不同学习管理系统导出的内容时，获取正确版本的文件方面有困难。

5.3. 多种平台：在多样性中求统一？

274. 多数主导平台有一套类似的基本功能。但它们往往在高级功能、导航模式和整体用户体验方面有差异。通常，用户界面设计中的细微差异会给学习者和学习结果带来不同效果。⁵²

275. 据报告，某一联合国组织自己就使用了 28 个系统内它处都未使用的不同平台，这体现了平台的多样性。报告的一些平台并非传统的学习管理系统；其中包括内容库、基于云的语言学习服务、视频会议应用程序和新一批学习应用程序中的一些工具，包括一些使用人工智能技术的工具。

276. 公司问卷的目的是确定这些平台的哪些功能被认为对各组织最为重要和最有价值。各组织选择特定平台时最看重的三个特性是：支持学员之间的互动；支持面授和混合方案；易于管理。

277. 有效学习的另一关键特性是学习者与学习材料、同学和导师的接触程度。这也取决于学习平台的可用性和设计，因此组织应结合平台可带来的参与度考虑自己希望使用的平台的属性。

⁵¹ 第三方扩展的“市场”之一由网站 <https://www.eduappcenter.com/>；托管，它针对的是支持该标准的各种学习管理平台（包括 moodle）。

⁵² 学习成果是对学生在特定任务、科目、课程或方案结束时应掌握的知识或技能的描述，它帮助学生理解这些知识和技能为何对他们有用。

278. 选择和评估最合适的平台时，还应考虑以学习管理系统的其他重要方面作为标准。例如，在行政和人才管理方面，一个适当的学习平台可以提供关于员工学习需求、进度和成绩的重要信息。

使用的主要平台

279. 各参加组织使用的主要平台方面新出现了一种显然是无意的趋同。传统的学习管理系统平台中，唯一使用较广泛的是 Moodle 系统，有 8 个组织使用。然而，其中某些情况下，它除了用作另一主学习管理系统，或者仅在早期/探索阶段使用，还用作辅助平台。

280. 根据报告，使用第二多的是 Cornerstone onDemand，这是一个基于云的平台，有 5 个参加调查的组织使用。该平台之所以受欢迎，至少部分是由于它与人力资源/业绩管理系统的整合。

281. 同样数量的组织答复称，它们使用 LinkedIn Learning(前身为 Lynda.com)，该系统并非传统的学习管理系统，而是一个外部内容平台，同时也是一个基本的交付平台。一些组织向员工提供免费访问其内容的权限，另一些组织则设法将该平台上提供的课程整合到其内部的学习管理系统中。关于使用成品外部程序的章节进一步探讨了该平台的使用。

282. Claned 是一个社交学习平台，联合国系统职员学院使用该平台提供线上和面授课程。Claned 线上课程的一大特性是社交元素：学员能够对所有内容发表评论，相互交流答案，分享知识，并在助教的协助下回答问题和分享相关信息。另一功能是学员可永久访问课程内容。面授课程方面，Claned 用作课程前、课程中和课程后所有相关信息的储存库(包括课前阅读资料、演示文稿和报告)。

插文 7

Moodle 系列

Moodle 是全球使用最广泛的开源(且免费)学习管理系统，很可能整体上也是此类系统中使用最广泛的。它由一个国际社区开发和维护，并可选择由认证合作伙伴网络提供支持。许多互联网服务提供商还为那些不希望运行和维护自己的服务器基础设施的组织提供 Moodle 云托管。它通过一系列功能支持在线学习的协作方式，并利用大量插件扩展其基本功能。

Totara 是 Moodle 的商业衍生品。它虽然通过订阅模式依赖于开源 Moodle 软件，但提供了针对企业用户的软件包，从而降低了技术复杂性，提高了学习管理系统的安全性和稳定性。它是一种混合模式，服务提供商在开源平台上提供的增加值让用户得以保留数据可携权的自由。

传统上，Moodle 可免费下载，安装在服务器上，修改并调试。就标准的学术用途而言仍是如此。但是，供企业使用的 Moodle 版本(Moodle Workplace)只能通过 Moodle 合作伙伴获取，按使用付费。

283. 根据与 Moodle 基金会达成的一项协议，联合国系统职员学院目前是 Moodle 伙伴模式之外唯一可以合法运行 Moodle Workplace 的联合国组织。该学院使用这项技术为联合国系统的客户部署个性化的电子学习门户。

开源与专有学习管理系统

284. 答复调查的组织最常用的两个学习管理系统-Moodle 和 Cornerstone On Demand-体现了当今软件/数字世界中的两种不同范式。Moodle 及其衍生系统 Totara 是使用开源方式开发的软件应用程序。也就是说，其制作所用的计算机代码公开，任何人都可查看、审计、使用和修改。

285. 开源软件通常由社区通过透明和包容的过程开发，即便有大型科技公司的支持。开源软件和进程的运作方式有些类似维基百科，后者作为公共资源，由一个包容的社区创建、维护和管理。

286. 开源软件在使用方式上自由度很大：易于修改和调整，大多数情况下也是免费的(尽管并非总是如此)。由于与之相关的社会价值，开源的方式对许多人有吸引力，同时人们也认为它提供了非常实在的客观好处，所以谷歌、IBM 和微软等公司采用这种方式。很多人认为，维护良好的开源软件向世界各地数千开发者和贡献者开放，因此比专有软件更安全。

287. 相比之下，专有软件可能是由技术公司和专业开发人员经过非常结构化的过程生产的。它们的计算机代码是这些公司拥有的知识产权，受到严密保护。专有软件的使用遵循法律协议，用户不能超出供应商设想的配置进程自由修改或调整其应用，虽然某些情况下可以通过用户开发的外部模块加以扩展。

288. 最成功的情况下，这样可以实现专有软件的集中开发和快速进化。用户想对应用程序进行任何改动和改进都要靠供应商。然而一些供应商没有能力快速回应用户不断变化的需求和不断发展的市场。这可能导致应用程序过时和老旧，用户只得一直使用不满意的产品，因为更改学习管理系统的工作量和成本可能很大。

289. 基于这两种业务和部署方式的学习管理系统平台各有优缺点。对一个组织而言，一般来说，单凭某一特定方式无法保证学习管理系统的质量和适用性。开源学习管理系统的成熟度和稳定性取决于支持它们的社区的大小和结构。对于专有学习管理系统而言，决定其整体质量的是供应公司的定位、成熟度和敏捷程度。

290. 虽然开源软件没有许可费用，但其采用和使用并非完全免费。软件的安装配置、维护和技术掌握需要人工，由此产生成本。对于技术资源有限、在部署类似软件应用程序方面少有经验的组织而言，所有权的全部成本并不低。但是当初始投资达到临界值后，扩大使用和增加新用户时成本增长就比较慢了。

291. 专有软件的成本相对容易计算(尽管并非总像一眼看去那么简单)。对于较小的组织而言，专有学习管理系统有响应迅速的供应商支持，尤其是从云中以软件即服务的形式提供的系统，或许更容易快速部署，因为它们不需要太多内部技术资源。

292. 两种情况下，组织确实都需要有足够的学习技术能力，这种能力不应当与纯粹的 IT 技术技能混为一谈。即便服务器的安装、修补和保护由内部 IT 团队负责或外包给供应商，平台能否有效使用仍取决于教学设计团队和学习专家的能力。他们需要了解特定平台的特性，以便设计能够用好选定平台的电子学习方案。

293. 各组织不应只考虑专有或开源模型。混合模型结合了开源模型的自由度和透明度，又有敏捷的供应商提供的结构化支持，如今已成为一种非常可行的选择。

294. 检查专员指出，使用基于云的学习平台的组织(作为主要学习管理系统以及作为补充平台)应确保自己完全拥有员工使用这些平台所产生数据的数据所有权并能够方便地获得这些数据。学习者在学习平台上的活动将产生一个丰富的数据集，这些数据可以拿去分析，用于进一步改善学习方案，还可用于影响评估之目的。

295. 大多数基于云的企业学习平台都有供学习管理员使用的仪表板和分析工具，各组织应当要求并利用这些工具。例如，世卫组织利用 Cornerstone 学习管理系统的仪表板功能，让企业主、区域经理和团队领导人能够跟踪和监督必修课程进度。有些情况下，组织无法全部或轻易获得完整的分析数据。检查专员建议，学习主管应要求基于云的供应商为获取关于学习者在学习活动期间所生成数据的综合分析提供便利。

296. 最后，平台的开放性和商业模式不应成为选择平台的主要标准。对于一个组织来说，还有其他战略标准(例如整合或可扩展性)和许多功能标准(例如支持学习者之间的交互)可能同等或更加重要。

297. 促进交互和协作或许是各组织认为平台满足本组织需求的另一标准。考虑到联合国系统内广泛使用自步方案，这一点在意料之中。根据联检组收到的信息，通过自步在线方案接受培训的学员人数约为有讲师指导的在线方案培训学员的十倍。

298. 归根结底，正如本报告其他部分所述，某一方案所需的互动、协作和学习者支持的水平取决于主题、受众和学习目标。某些主题和技能可以通过各种自步形式有效地学习，这些形式提供了最大的灵活性并且扩展性良好，而其他主题需要团队学习方案中的辅导和互动。但是，拥有支持交互和协作的平台让各组织可以在需要时使用这些功能，包括用于机构间协作。

299. 多个联合国组织为外部受益者提供学习(例如作为能力发展方案的一部分或在培训执行伙伴的过程中)。然而，其中只有 3 个组织称，它们用于内部需求和外部受益者的是相同的学习平台。此外，另有 3 个组织(世旅组织、儿基会和世卫组织)目前正在创建一个供内部和外部两类学习者使用的平台。这一进程中，世卫组织为外部合作伙伴提供了进入其 iLearn 学习管理系统参加某些必修培训的权限。

300. 虽然内部和外部受众的学习本身不应有差别，但相同平台用于两类终端用户时，存在一些客观的差异和挑战：

(a) 内部学习是工作人员在组织的学习和人力资源团队协助下，在学习和发展道路上与组织长期接触的一部分；它的资金通常来自经常预算。员工的学习轨迹应当与组织的长远战略相符；

(b) 外部受众通常只在某一项目或行动期间与组织接触。他们作为个体学员，并不在组织的内部学习和发展战略与计划的范围之内，也不像工作人员那样接受监督或“指导”。他们的学习通常由组织内的不同单位和项目团队规划。有

些情况下，外部方案的学员人数可能远超过工作人员。资金通常来自预算外资源。

301. 由此可见，某些平台属性或许对内部学习更为重要，例如，人力资源导向的功能以及学习平台与其他人力资源和企业资源规划系统模块的整合。另一方面，可扩展性和低成本对于面向外部、学员人数众多的学习可能更重要。

302. 如果同一学习管理系统或学习平台可以满足这两种需求，则组织有可能获得总体收益，主要是在降低运行两个不同软件系统的复杂性和成本方面。如果不同的组织单位和团队能更紧密地合作、更有效用地分享技术和教学专业知识并采用良好做法，则使用单一平台可能带来额外好处。**检查专员建议，学习主管应酌情减少不同的内部学习平台的数量，对两类受众使用同一学习管理系统。**

303. 难民署全球学习和发展中心有一个良好做法的实例，该中心既服务于工作人员，也服务于外部学习需求。中心的学习团队支持内部工作人员和外地项目团队的人才培养，他们在学习计划的发展过程中是积极的协作方(同时保持一定程度的独立性和选择权)。

304. 然而，虽然总体而言有一个供内部和外部受众使用的统一平台或许较好，但不能以此为联合国各组织的普遍原则。有些情况下，某些组织结构和背景下(包括采购程序和资金来源的差异)，两个不同的系统或许更适合。然而，综合评估有助于做出明智的决定。

305. 结论：

(a) 虽然各组织之间存在一些方案互操作性和交流，但共享平台似乎仍有尚未开发的潜力；

(b) 必须将学习管理系统与人力资源系统相关联，以实现全面的学习办法并方便管理；

(c) 内部和外部学习方案使用单一平台的组织并不多；

(d) 一些组织越来越倾向于使用成品课程。这些内容大多是基于云的，因此有时需要组织使用多个平台。

306. 检查专员建议，今后决定选择哪些学习管理系统时，除其他考虑外，学习主管应优先选择准许组织内外进行更多互动和协作的平台。

第三部分

全系统愿景：解决方案

6. 努力提高一致性、协调性和趋同性

307. 检查专员认为，在提高联合国系统的一致性、协调性和趋同性方面，围绕三个主轴努力可能起到决定性作用。增加财政资源的必要性不容忽视，但围绕三个主轴努力可使全系统层面从整体上节省资源并更有效率地使用会员国的分摊会费或自愿捐款。这三个主轴还为机构间就学习问题进行战略反思和采取集体行动提供了相当大的潜力。

308. 第一个主轴与政策有关：在全系统层面制定一项富有远见卓识的战略性组织学习框架，其中应涵盖建立在所有相关联合国组织的共同价值观和共同需求基础上并由所有这些组织商定和负责的各项原则和行动。这样一项框架有望引发协同增效、防止重复劳动和资源浪费，并确保最低限度的机构间团结，以使任何组织，无论规模有多小、可用于学习的资源有多少，均不会掉队。

309. 第二个主轴是机构性的：升级和巩固联合国系统职员学院作为全系统范围知识管理和学习机构的作用，从其最初的设计着手，进而根据当前需求和现有工具进行升级。

310. 第三个主轴是运营性的：以协调的方式，更积极、更系统、更务实地利用电子学习平台，包括联合平台在内。电子学习不再只是减少支出的一种选择方案，也不再只是面对面或混合式课程的一种替代方式。电子学习也不仅仅是汇集可脱机使用的数量众多、种类多样的学习专题。电子学习是一条可行而现实的途径，可确保联合国整个员工队伍能不断地转变和适应，从而使员工在履行其职责方面继续具有相关性、能力、竞争力和效率。

图 18

努力提高联合国系统的一致性、协调性和趋同性



311. 以下各节将分别谈及这三个主轴中的每一项。

6.1. 电子学习机会促进提高效率和加强配合

6.1.1. 利用联合国其他组织的开放式教育资源和内容

312. 在资源有限的情况下，仍可通过利用现成的开源电子学习材料来激励学习。教科文组织将开放式教育资源界定为“属于公共领域或是发布时附带为免费使用、改编和传播资源提供便利的知识产权许可证的教学、学习或研究材料”。⁵³ 该术语源自教科文组织 2002 年“发展中国家高等教育开放式教学软件影响论坛”，但免费共享教育资源和开展免费共享教育资源运动的想法却由来更早。⁵⁴

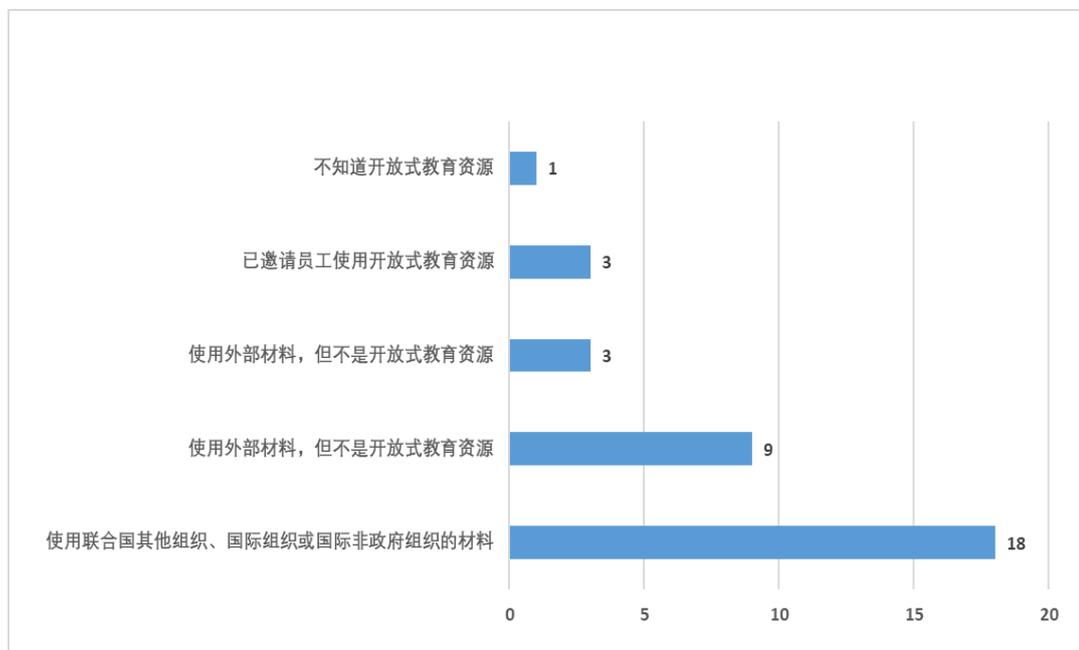
313. 检查专员注意到，此类资源的质量和可靠性过去一直遭受诟病。但尽管如此，维基百科作为一种开放式的、由社会选材的资源，其模式在全球取得的成功带来了希望，即若选材正确，开放式教育资源是可能得到更广泛使用的。

联合国系统内利用开放式教育资源的情况

314. 根据本次审查团队所收集的数据(见下文图 19，其中纵轴体现的是组织的数量)，相对来说，联合国各组织中间对开放式教育资源所知似乎不多。只有三个组织报告称对此类资源进行了适当的利用。

图 19

联合国系统内利用开放式教育资源的情况



⁵³ “开放式教育资源”，2019 年。可在以下网址查阅：<https://en.unesco.org/themes/ict-education/oer>。

⁵⁴ 2001 年 4 月，麻省理工学院宣布将公开、免费在网上提供其所有本科生和研究生课程的所有材料。此举被视为有可能在教育方面引发革命性巨变，并极大地促进使教育更开放、更普及的理念。这一网上资源库目前仍在运行当中，其中收录了该学院数以千计的课程材料。可在以下网址查阅：<https://ocw.mit.edu/index.htm>。

315. 很多答复对开放式教育资源和其他形式的可用于学习的公开课程和材料似乎有些混淆。针对该问题的答复提到了使用 Coursera 的大规模开放式网上课程、“油管”视频以及可购买的现成内容。

316. 各组织在可能情况下利用现有材料，而不是重新编写，这本身是有积极意义的。但是，可免费使用、可根据自己的需求改编且可进行传播的开放式教育资源，其精神和具体表现形式与上一段所举出的例子之间有着重大的差别。商业解决方案不能修改，且传播许可证可能会施加若干限制或是产生直接费用。

317. 很多答复明确或隐约表示对开放式教育资源缺乏了解，但另有一些答复指出了未使用开放式教育资源的具体原因。少数几个组织报告称，此类资源不适合它们，或是不适合联合国系统的学习需求。

318. 妇女署表示，“妇女署不使用现成的电子学习内容，因为上述内容并非总是很具相关性。更愿意使用更具相关性的其他合作伙伴和利益攸关方的材料，并鼓励采用协作式的、更一致的处理方法。在适当情况下，妇女署确实会使用联合国其他组织的现成内容。”同样，粮食署表示，未使用 www.oercommons.org 上的资源，因为就某些主题而言，该组织已经有了资源，而就其他主题而言，未发现相关资源。

319. 一些组织(例如，学习资源主要由联合国日内瓦办事处提供的欧洲经济委员会)称，它们没有资源，无法探索其他学习材料来源。这貌似违反直觉(因为开放式教育资源是免费的)，但处理开放式教育资源存在着一定的成本，且发现和充分利用开放式教育资源是需要知识的。

320. 教科文组织是一个在全球支持开放式教育资源的组织。该组织指出了开放式教育资源使用方面“因选取适当资源以及检查和监测质量和相关性需要投入时间”而可能存在的一个难题。但是，教科文组织支持采用全系统方法克服上述障碍的想法：“不过，这是一个机构间共享知识和建议可能会有帮助的例子，可使整个联合国系统不会出现重复劳动现象。”

插文 8

开放式大学(一个实例)

世界上有很多开放式大学。“联合王国开放大学”是一家领先的网上、远程学习机构。自 1996 年以来，该大学率先在教育领域开展了通信技术的研究和实际应用。该大学运营着两个开放式教育服务平台：

1. “开放式学习”平台(OpenLearn)：一个作为开放式教育资源提供免费课程和教育材料的网上平台。该平台将重点放在“开放大学”及其合作伙伴所编制的内容上。根据《知识共享许可协议》，任何人均可免费重复使用“开放式学习”平台上现有的内容。这不仅仅是一个供个人学习用的平台，而且是一个供进一步使用的学习内容源泉。

2. “开放式学习创造” (OpenLearn Create): 一个允许个人或组织发布自己课程的免费网上学习平台。这是一个以 Moodle 学习管理系统为基础的功能齐全的学习平台, 支持协作、分析方法、徽章以及一个现代系统应有的诸多其他功能。该平台可用于试验、发布学习项目, 甚至可用来为资源有限的组织充当一个免费的学习管理系统平台。该平台还为在战略上与“开放大学”的目标一致的课程和组织提供一些免费的支持。

结论: 大多尚未探索使用开放式教育资源的问题

321. 可用于学习的财政资源匮乏, 并不能为没兴趣对提供学习解决方案的其他模式予以重视提供正当理由。答复的组织大多依然未曾探索过使用开放式教育资源的问题。开放式教育资源的使用和选材需要投入一定的时间和资源, 对于较小的组织和学习资源有限的组织而言, 有可能造成障碍。采用全系统范围的处理方法, 可能有助于在这些可免费获取的资源与各组织的学习需求相关的情况下, 更好地对之加以利用。

322. 检查专员完全赞同教科文组织的意见, 即采用机构间处理方法来为整个联合国系统确定开放式资源具有潜在惠益, 尤其是对较小的组织和学习预算有限的组织而言。

建议 5

联合国教育、科学及文化组织总干事应与联合国系统所有相关组织的行政首长协调, 特别是与联合国系统职员学院协调, 建立和维护一份开放式学习资源综合目录, 包含与各个组织和跨组织学习需要相关的、特别是与《2030 年可持续发展议程》相关的学习资源。

323. 开放式学习资源目录既便于各组织利用现有资源, 又使其可从比较的角度采取有取有舍的处理方法。

6.1.2. 对外发布和分享电子学习项目

324. 知识不再止步于边界。联合国系统是全球公益资源的提供者。所以说, 学习不应止步于各自为营。

325. 从传统上讲, 各组织运营的电子学习平台一直是封闭系统, 在组织内部创建, 供其员工在组织内部使用。即使是在某个组织也向外部合作伙伴和受益方提供电子学习项目的情况下, 通常对内和对外的学习之间也没有紧密的联系, 且针对两组受众使用的是不同的平台。

326. 同样, 各组织为培训员工而设计的大多数学习项目在设计时考虑的是一个组织内的)内部受众。这条规律有一个例外情况, 即联合国系统职员学院所设计的、向系统内其他组织提供的课程。联合国秘书处提供的一些必修课程在设计上正越来越面向联合国其他组织。另外还有一家机构共同设计和使用项目的实例, 为数不多。

327. 目前, 发布的大多数供外部使用的项目系针对会员国及其他能力建设受益方。联合国秘书处下设实体还发布有关 Inspira 系统的项目。某些情况下, 联合国

系统内的其他组织也会使用上述项目。儿基会的 Agora 系统包含面向联合国其他组织开放和面向公众开放的课程。

328. 但是，有 11 个答复组织报告称，不以任何形式发布自己的项目供联合国系统其他组织使用，也/或不利用其他组织的平台。若利用的话，也只是偶尔为之。

329. 鉴于《2030 年议程》采取整体着眼的方法，联合国系统各组织应作为一个原则问题认识到，让联合国其他组织使用其学习项目，这其中所秉持的开放态度有助于提高一致性和趋同性。

330. 此外，从实际角度讲，此举可能有助于节省成本和提高成本效率。但是，此举并未达到让系统内其他组织、合作伙伴和广大公众从中受益的应有普遍程度。某些情况下，所报告的现有共享做法指的是发布原始培训材料。这种做法值得称赞，但这更像是分享开放式教育资源，而不是直接向本组织外的学习者提供培训。

331. 即便是在网上学习项目可供他人使用的情况下，也并不意味着它们确被使用。只有五份答复表示曾使用儿基会 Agora 平台的项目，另有几份答复报告称使用过联合国秘书处的必修项目。

益处和挑战

332. 作为共享项目开发两个或更多组织感兴趣的项目，可以避免重复，从而节省成本。开发满足多个组织具体需求的内容，还可以提高一致性。另一个好处是来自不同组织的员工在学习项目中的互动。

333. 两个或更多组织共享的电子学习项目可依托一个单一的共享平台，从该平台上提供。或者，也可复制后导入各参加组织的学习平台。单一的共享平台优势在于：可为任何课程的更新和维护提供一个集中的网址；可提供一个单一的服务台；可提供一个单一的为平台和项目提供支持的技术团队；在项目系辅助式群体项目的情况下，可提供一个单一的辅助和辅导团队。

334. 不过，单一的共享平台意味着其他参加组织的员工需要在一个外部平台上修习课程。该平台上没有他们完整的人力资源档案和学习历史。这会增加招生难度，也会增加将培训成果和完成课程的相关信息纳入所有“外部”学习者的学习记录或人力资源数据库的难度。此类复杂因素会降低学习者的动力。

335. 应对上述挑战的解决方案与已就相关情境提出的解决方案是一样的：推出兼容的可便携式电子学习证书，并/或将相关外部课程完全整合进各参加组织的学习平台(让这些课程出现在各组织的课程目录当中，并随着学习者的进展自动更新学习记录)。

336. 另一种解决方案，即复制课程内容并将其导入各参加组织的学习平台，不太理想。这将需要在导入了课程的每一个学习平台上就课程内容的任何更新进行重复操作。就辅助式课程而言，每一个发布和提供课程导入版的组织，均不得不培训并提供自己的辅助团队，从而造成人员冗余和额外成本。

6.1.3. 使用标准化的外部学习项目

337. 在联合国系统之外存在着一种趋势，即学习解决方案在整个业界和学界正变得愈加开放。例子包括由主要的国际性大学(例如哈佛大学、麻省理工学院、斯坦福大学和开放大学)及相关伙伴关系(包括与私营部门的伙伴关系在内)推出和支持的课程。“慕课”浪潮极大地推动了上述趋势。⁵⁵

338. 提供多种现成项目和形式的云基电子学习平台的发展，也对联合国各组织产生了影响。其中最受答复组织欢迎的是“领英学习”，过去叫 Lynda.com(有 19 个组织报告称使用过该平台)，然后是 Coursera(9 个组织)和 EdX(5 个组织)。

339. 为避免可能与各组织用来发布本组织学习内容和活动的类似于学习管理系统的平台出现混淆，应当指出的是，本节其余部分所讨论的内容平台着重于向所有客户提供标准化的现成项目，而非服务于特定组织的需求或是发布特定组织的学习内容。

受“慕课”启发的平台

340. 受“慕课”启发的平台最初在提供学习项目时，将重点放在相对简单的课程上。自那时起，上述课程的复杂程度已有所提高，使参与者之间得以更多地互动，也增加了学习活动(包括微学习在内)的种类。仅这一点还不能保障目前在这些平台上提供的所有课程均系根据良好的教学实践设计而成，但就质量而言，现有的课程包含了一系列广泛的选择方案。

341. 这些平台上提供的很多“慕课”均可免费修习。若需要认证，可能会收取费用。其他课程只有付费才能修习，但费用通常很低。一些平台提供订购模式。举例来说，FutureLearn 提供不限量修习在线短课的机会，费用是每年 239 美元。涉及的专题非常多样，从“管理与领导力：领导一个团队”到“抗菌剂管理”。课程通常由不同的大学采用共同的平台提供，可单独修习，也可作为学位的组成内容修习。

342. 举例来说，儿基会与学术机构合作伙伴一道开发了几项“慕课”，将其发布在主要的全球平台上(Coursera、EdX 和 FutureLearning)，供内部和外部受众使用。课程的设计包含实践练习和参与者之间的讨论，从而使其参与度高于普通的内部课程。

343. 劳工组织国际培训中心也认为“慕课”是发展领域的一项良好做法。鉴于“慕课”可轻轻松松地扩大规模推行，尤其如此。该中心充分认识到这种形式所带来的挑战，已就其使用发布了非常有用的指南⁵⁶，并开发了相关工具包。

“领英学习”及其他机构学习选择方案

344. 若干联合国组织已在使用“领英学习”数字学习平台。该平台是第一波此类商业性解决方案中的一个良好范例。课程大多很短，且以视频讲座及其文字本为主要形式。某些情况中，有机会在侧边栏与课程团队进行简短交流，还有可能

⁵⁵ 《纽约时报》宣布 2012 年是“慕课年”。

⁵⁶ 《劳工组织全球培训中心以“慕课”促发展报告》。

提供一些补充练习材料以供下载。课程通常包含每一章的小测验和最后的考试。某些课程可提供(领英和其他专业协会的)双重认证。

345. 课程目录范围很广，分为“商业”、“创意”和“技术”。一些短期课程被组合成关于人工智能等专题的“学习路径”，提供了一条比单独修课涵盖更广主题的捷径。这种学习环境似乎最适合希望探索新专题的自发安排、自我激励的学习者。

346. 有一两个组织各自提到了几个面向机构的学习门户网站/平台，尽管这些网站/平台在系统当中并未得到广泛使用。这其中包括企顾司、哈佛商学院出版社及“哈佛管理导师”、Skillsoft 和 Mindtools 提供的学习内容。这些解决方案在某些方面各有不同(例如，是否为学习者提供反馈和提供反馈的程度，或是互动程度)，但它们大多侧重于围绕管理和领导力技能培训提供自定进度的微学习内容。⁵⁷

347. 其中一些门户网站/平台提供与机构内学习管理系统整合的可能性或是可下载的内容，而另一些则只能借助服务商的网上平台来使用。它们还提供围绕诸如成为管理人员等较远大目标组合较小的学习单元的“学习路径”或是渠道。

348. 联合国组织还报告称，使用了“油管”视频和 TED 演讲。这些以及类似的平台在某些情况中可能是发布整个项目，但更常见的情况是，它们为各组织所构建或设计的更大项目提供组成内容或基本材料。

插文 9

人工智能与学习

近年来人工智能技术的兴起，必将对主流的电子学习产生影响。一些电子学习平台已经开始尝试使用人工智能工具，通常是用来推行某种自适应学习形式，但尚未看到已取得重大成就的确凿证据。

据开发署报告，在 Orai 应用程序中可以看到对人工智能最直接的运用。Orai 是一项移动设备应用程序，可帮助学习者提高其演讲和沟通技能。该应用程序面向普通团队成员，而非专业演讲者，旨在增强员工在工作场景中发言的信心。为了实现这一目标，采用人工智能技术充当电子“教练”。“教练”能从诸如语速、表达、激情和信心等方面，就该应用程序用户的演讲录音提供反馈。

使用外部平台的益处和挑战

349. 检查专员认为，使用标准化学习项目，可提供若干潜在益处：

(a) 可用的电子学习项目是现成的，可立即使用；

(b) 诸多可用平台提供的学习项目触及各种各样的专题，从而降低了组织内部开发项目的必要性；

⁵⁷ “微学习”提供重点突出、自成一体且很短小的学习内容。见劳工组织国际培训中心对这一概念的网上介绍 (<https://readymag.com/ITCILO/846236/>)。

(c) 单位成本(每个学习者和每门课程)通常不高(较之于组织内部开发定制课程的成本)。举例来说,有进取心的员工很容易就会自付 20 美元的学费,而且很多“慕课”平台可免费修课;

(d) 原则上讲,可用的学习内容当中有很大一部分已经过了质量保证流程,可以相信它们能提供可靠的知识 and 信息。谨慎还是必要的,在向员工直接推荐课程前先进行评价也是必要的,因为所提供的项目在质量和效率上存在着很大差异。

350. 以订购为基础的平台提供与组织内部学习管理系统整合的可能性,可在整个组织购买了机构许可证的情况下,允许轻松地跟踪员工在外部平台上的学习兴趣和进展。举例来说,Claned 就学习者所访问的内容、在平台上所花的时间、专题集群等,向联合国系统职员学院提供分析报告。

351. 与此同时,存在着一些潜在挑战,须纳入考量:

(a) 在靠视频驱动的平台,学习大多是被动的,以听或看预先录制的视频形式进行。有可能导致的参与度较低问题,会转化为动力不足、学习成果较差;

(b) 课程的教学设计和内容质量在不同平台之间和同一平台所提供的不同项目之间各有不同。各组织应为其员工评估并选取具有战略重要性的课程。在使用不止一个外部平台的情况下,尤其有必要这样做;

(c) 对于大型组织而言,以订购为基础的平台有可能产生更多的成本。因此,应对每年的订购数量进行严格的估计,以在需求和资源之间以及预先规划和灵活度之间取得平衡;

(d) 各组织应查清是否有以英语之外的其他语言提供的课程。

352. 检查专员认为,对外部平台的利用若以审慎的选材和切合实际的学习目标为基础,会是一种合理的学习解决方案,可帮助各组织应对因资源匮乏和学习专题需多样化带来的挑战。这种学习模式可用诸多专题的相关标准化学习项目,对各组织所设计和提供的内部培训起到补充作用。就可找到适当的现成内容的专题而言,还可以节省时间和金钱。将由各组织来确定与其目标相关且适宜的学习证书的性质和级别。

353. 落实以下建议,将使各组织得以有效利用数字技术应用于学习所带来的潜力。

建议 6

联合国系统各组织的行政首长(如果尚未这样做)应基于对课程的明智管理和现实的学习目标,为更系统地使用外部平台制定标准。

建议 7

联合国系统各组织的行政首长应通过机构间协议承认在外部平台上完成的提供适当证书的相关学习方案,并将这种承认反映在学习管理系统中。

354. 可鼓励并引导员工作为个人发展的组成内容，以个人身份修习外部项目，以此补充内部提供的学习项目。或者，各组织可采用更有组织的方法，将选定的外部项目与其学习目录中提供的其他项目置于同等地位，尤其是在发现外部项目可满足本组织很大一部分学习需求的情况下。

355. 检查专员鼓励各参加组织，尤其是联合国系统职员学院、劳工组织国际培训中心和难民署全球学习与发展中心，就使用外部电子学习平台和创新型学习技术的问题详细编写、使用和传播指南和工具包，其中可含有用于共享学习方面长期协议的共有空间。

6.1.4. 通用认证系统

356. 本次审查从全系统范围基于共同的价值观和相似的需求协调一致的角度，探索了承认在联合国其他组织习得的技能和联合国其他组织颁发的学习证书的问题。

357. 各参加组织的答复当中，有 60% 以上表示承认在联合国其他组织习得的技能和联合国其他组织颁发的学习证书。三个组织只承认在系统之内获得的必修培训证书。五份答复表示有条件地承认联合国其他组织颁发的证书。

358. 检查专员认为，此种答复令人鼓舞，但仍留有一些改进空间。全面承认在联合国系统内获得的技能和证书，可促进员工流动，减少反复和重复培训，对员工和机构均有益处。除避免重复培训从而节省成本外，另一个益处是赢得用于有效部署员工的时间，尤其是对于那些开始新岗位的员工而言。采用通用认证方法，还有助于提高联合国系统内的一致性和协调性。

359. 促进学习证书得到更广泛承认(以及简化和减少目前为承认证书而需要开展的工作)的第一个实际要件，是在联合国各组织的项目和证书之间建立等效性的框架或实用系统——以及各组织同心协力致力于此。这方面的努力还将为发现、统一和共享等效项目的类似努力提供支持。正如亚太经社会所指出的那样：

……目前无法查明联合国其他实体所举办的学习项目的内容、系统方法和目标以评估这些项目与我们自己的项目之间是否等效。若能开发这样一个系统，会有帮助。这样一个系统还有助于促进组织间流动和职业发展。

360. 该举措的第二个、技术性的组成内容，是就在联合国系统内取得的学习成果采用标准化的可便携、可验证数字证书。可能有人认为，这样一个选择方案独立于建立等效性的工作之外，但尽管如此，若能与建立等效性的工作一并考虑、一道开展，很有可能发挥其全部潜力。

361. 用以确定等效性的通用框架或系统有助于提高整个系统的效率(减少重复课程，并加强课程内容的质量保证)，这一点似乎是可想而知的，但其实施需要所有组织的支持，也需要有超越个体组织狭隘利益的远见卓识。鉴于联合国全系统层面在资源方面存在差异，这种远见卓识须包含机构之间的团结。

362. 首先，开发这样一个系统须要集中开展避免重复推出相似或等效学习课程的工作。若能在全系统范围内采取举措对必修课程和一些选修课程进行盘点，那么在制定等效标准和激励系统支持方面就可以少费些力气。

363. 诸如数字证书等现有技术，可促进实行联合国全系统范围认证且便携的可能性。数字证书可与通用框架一道推出，也可单独推出。在没有通用框架的情况

下，各组织可尝试着在技术驱动下自下而上地努力。此举有可能推动各组织逐渐寻求共同标准，并最终提高整个系统的一致性和趋同性。

364. 一些利用电子学习平台的联合国员工已经在从外部提供方获得标准化的数字证书。目前，联合国内部的学习管理系统还不能系统地承认这些证书。采取可行举措在联合国系统内推出一个类似系统，会带来促进在开放标准基础上处理外部数字证书的额外惠益。

插文 10

数字证书：“开源徽章”及其他

数字证书的开源标准和框架迄今已存在了一些年。在公有领域，最流行、最广为人知的系统是 2011 年推出的“开源徽章”标准。多年来，已有数百个组织采用该标准颁发各种证书。

“开源徽章”是可验证、可便携的数字证书，其中嵌入了有关技能和成就的元数据。该标准具有灵活性，使之可以广泛应用于认证和授权，且支持从微证书到学位的一系列广泛证明。如今，从顶级的大规模开放式网课平台到像 IBM 这样的公司等很多流行的学习平台和公司实体均采用以“开源徽章”标准为基础的数字徽章或证书。

最近，我们看到有几个项目尝试着将数字证书与区块链技术相结合，以让数字证书更固若金汤，让数字信任更坚不可摧，因为区块链技术被认为能防篡改。举例来说，麻省理工学院媒体实验室推出了这样一个项目(与“开源徽章”兼容)，其结果是产生了一个称作 Blockcerts 的公共验证平台。

365. 检查专员建议，联合国学习主管网络应通过有效利用各种开放的标准和资源，或是通过与学习服务商建立合作伙伴关系，尝试采用一个通用的可便携数字认证系统。

6.2. 联合国组织通用学习框架

366. 从系统角度讲，联合国的学习史上最重要的进展之一是《组织学习框架》。这是联合国系统各组织学习主管编写并于 2003 年提交联合国系统行政首长协调理事会的一份文件。⁵⁸

367. 该框架试图通过阐述用于界定联合国系统内学习方面最佳做法的六项原则，为整个系统确定一套学习标准。⁵⁹ 作为这方面的首次尝试，该框架是引人注目的。

(a) 学习是具有战略性的：学习可增强本组织实现其战略目的和目标的能力，且被视为对员工的一项必不可少的投资；

(b) 学习是文化的组成内容：学习植根于管理文化及其支持系统；

⁵⁸ 联合国系统行政首长协调理事会，《人力资源网络会议结论》，文件 CEB/2003/HLCM/20，2003 年 9 月 8 日。

⁵⁹ 联合国系统职员学院，《组织学习框架：原则与指标》，CEB/2003/HLCM/17，附件。

(c) 学习是一种共同承担的责任：学习是学习者、其主管领导和组织共同承担的责任；

(d) 学习机会是可以获得的：所有员工均有权获得适当的学习和职业发展机会；

(e) 学习不止是培训而已：学习既是过程，也是结果；其中包含正式的和非正式的方法；学习可以个人、团队或项目为基础；学习不仅限于课堂培训；

(f) 学习是有效的：学习需求得到有效满足，且学习对工作质量产生积极影响。

368. 在此次审查的筹备过程中，检查专员未能找到任何有关就该文件采取了行动的证据。因此，审查将这一问题纳入其中，以便评估该举措可能产生的任何成果以及目前对这样一个通用学习框架的需求程度和准备程度。

369. 所收到的答复显示，大多数答复组织认为通用的联合国学习框架是或可能是有用的。一些组织认为 2003 年框架目前依然有效，且已应用了该框架所载的原则。只有四个组织认为此类通用框架不可行或没有用。

370. 检查专员认为，由全系统共担责权的组织学习框架是一个千载难逢的良机，可建立一个能在其中为学习利益攸关方(学习者和管理者)所面临的多数问题找到最佳解决方案并为《2030 年议程》所赋予的必行之责找到最佳对策的空间。组织学习框架尤其具有象征意义，因为：

(a) 它是学习主管自己发起的一项自下而上的举措；

(b) 它包含了一种现代的学习愿景；

(c) 它在内容上建立了全系统范围的共识；

(d) 尽管《组织学习框架》未能获得正式地位，但其原则已经影响到一些组织的学习政策。

371. 事实上，检查专员满意地注意到，支持全系统范围组织学习框架的组织当中，有一些已将 2003 年框架纳入本组织的政策并遵循了上述六项原则，而另一些则要求进行修订并更新成一项新框架。

372. 检查专员不以任何方式试图影响未来的联合国系统组织学习框架的内容，但认为列出几个参加组织就可行的更新版框架的范围提出的一些建议会有助益：

(a) 就需求评估和学习项目评价采用通用标准；

(b) 在具体的学习领域协调配合，或许可以开展机构间协作。在跨领域问题上可推出共同的或相互承认的项目，而具体机构可在就具体专题领域提供专门的学习解决方案方面牵头；

(c) 注重实效的处理方法，其中包含若干行政和管理原则(例如，最低预算或最低应享权利)；

(d) 就学习管理工作提供最低限度的指导(例如，学习咨询委员会、高层管理人员的作用，等等)；

(e) 创制共同承认的联合国学习徽章；

(f) 体现出一种将重点从传统的以技能为基础的培训转向更广的以组织为基础的学习生态系统的新的处理方法；

(g) 一份通用基准文件，其中包含适用于整个联合国的最低质量标准，以确保有质量保证；

(h) 学习解决方案设计和开发指导原则；

(i) 创建一个联合国的开放式平台(慕课类平台)。

373. 检查专员尤其欢迎从以原则为导向的提议转向以行动为导向的提议，包括提议就需求评估和学习项目评价采用通用最低标准。以行动为导向的提议使各组织可以超出最低限度，同时超越个体的特殊性。

374. 与此同时，检查专员注意到，有几个组织考虑到组织的预算、能力和任务，提出了一些警告。

- 用于学习的资源并不是以一致的方式分配的；
- 对于小型机构来说，实施通用的学习框架会是一项挑战；
- 规范过多或是过于官僚的框架有可能会限制参加组织的灵活性和创新努力。

375. 检查专员认为，应通过所有组织(不论大小)学习主管的参与，来推动对组织学习框架实行共有。该框架的构想应以行动为导向，还应面面俱到，既包含最低标准，也包含指导准则。为了避免采用任何过度的方法，平衡和灵活很重要。正如项目署所正确指出的那样：

……若该框架非常具体，很可能会难以整合进多种多样的环境和现实。反之，若该框架非常笼统，则可能会过于抽象，很快便被淘汰，就像我们在此前的举措当中所看到的那样。

376. 各组织之间在新的或更新后的通用学习框架的范围问题上，存在着不同看法。除上文所列提议外，还有其他提议。不过，各参加组织中的实际从业人员共同努力就这样一个框架形成概念，仍可使该框架切实可行。

注意：在不影响将来就该问题进行的任何反思或采取的任何行动情况下，可转化为组织学习框架的全系统战略愿景不应是外部咨询顾问的作品。在系统内可以找到这项工作所需的智识资源。检查专员在访谈和会议当中认识到，系统内有非常足智多谋的管理人员和官员，在学习方面有着由衷的热忱和真正的才干。他们只是需要机构的支持和激励来参与精心编写这样一份政策文件。

377. 检查专员建议，所有学习主管均应参考题为“正式教育之外的学习服务——服务要求”的国际标准 ISO 29993。正如劳工组织国际培训中心所报告的那样，ISO 29993 可成为确定质量保证标准的一项宝贵工具。

结论

378. 检查专员满意地注意到，尽管存在着不同意见和细微差别，但学习主管当中似乎对通用的组织学习框架持有强烈的支持态度。在这样一项框架到底应包含哪些内容问题上存在各种不同看法是正常的，绝不意味着该框架不可行。通用框架不应仅是提供一条提高一致性、协调性和趋同性的道路，而且应是机构之间团

结的一种体现。该框架可以满足联合国系统所有组织的需求，不让任何一个组织掉队，不论其规模大小，也不论其资源多少。该框架应足够现实、足够灵活，且应倚赖内部资源。

379. 检查专员在答复组织所提建议基础上，作为一项旨在推动进一步讨论和分析的作业假说，提出一种渐进处理方法，其中既包含战略愿景，又包含具体的、实际的步骤。此类步骤或可包括：(a) 一套最低限度的共有的学习目标和术语集；(b) 在确定跨学科课程或是能让各组织而非作者感兴趣的个体构思项目方面协调配合；(c) 关于最低质量保证的通用基准文件；(d) 开展需求评估和影响评价的通用方法和工具；(e) 设计和提供学习解决方案的指导原则；(f) 协调就行政和管理标准开展联合行动；(g) 联合国系统的(慕课类)开放式平台；(h) 相互承认、可予便携的联合国学习徽章(见图 20)。

图 20

逐步提高一致性、协调性和趋同性



380. 落实以下建议，将在全系统确定和有效实施学习解决方案方面提高一致性、协调性和趋同性。

建议 8

联合国系统各组织的理事机构应在 2023 年底前批准经相关机构间机制商定的联合国组织通用学习框架，其中应包含一套原则和一个逐步实施的行动计划。

6.3. 升级联合国系统职员学院

381. 联合国系统职员学院系由联大创建，是一个为联合国系统员工设立的全系统范围知识管理、培训和不断学习机构，尤其是在经济和社会发展、和平与安全以及内部管理等领域内。根据联大第 55/278 号决议，拓宽了该学院原有的任务和作用，增添了成为加强整个联合国系统的合作、提高整个联合国系统一致性的创新型工具这一职责，包括在全系统范围的协调工作当中。根据联大第 58/224 号决议，调整了汇报单位。关于学院活动的两年期报告提交给经济及社会理事会，而不是联大。经济及社会理事会第 2009/10 号决议修改了该学院的章程。

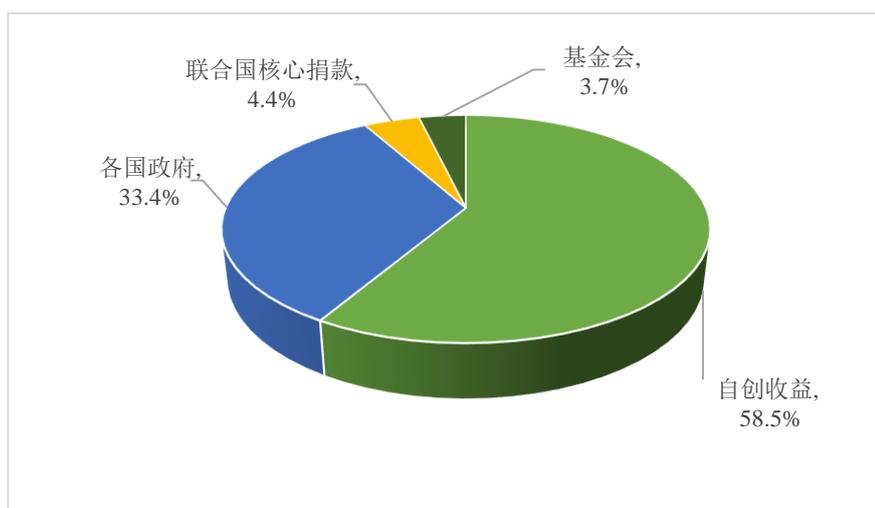
382. 从各参加组织针对机构问卷所作答复中总结出的第一句评论是，多数组织对以下感到满意：(a) 联合国系统职员学院所涵盖的主题领域；(b) 所提供课程的质量；(c) 该学院的机构间使命。就主题领域而言，提及最多的是：联合国领导才能发展项目；领导力、妇女与联合国；联合国系统行政管理项目；电子管理证书项目。与国家工作队和变化管理有关的活动也受到赞赏。

383. 答复人员所认定的该学院的实力当中，最显著的有：培养统一的联合国身份；将领导力相关指导与管理实践整合到一起；准备好随时为各机构定制项目。该学院对协作和共同设计内容所持的开放态度也受到赞赏。有机构报告称，组织“学习主管论坛”，是该学院最有助益的工作之一。

384. 上述所有特征似乎都是在描述为联合国系统提供学习服务的核心提供方的理想形象。但是，28 个参加组织中，近半数报告称未曾使用过该学院的学习项目。它们发现课程的费用令人望而却步。这是大多数受益方都承认的一个弱点。此外，就连那些派人参与此类课程的组织都在抱怨说，鉴于本组织划拨给学习的资源不多，费用太高；或者，与外部提供方提供的类似学习服务相比，费用太高。

图 21

联合国系统职员学院：按来源列出的总资金



385. 检查专员注意到关于该学院所提供活动费用的上述一般性评论，但认识到这一弱点是该学院供资模式所固有的。该学院是一家预算外组织，在成本回收基础上运转。其所提供的学习服务的所有潜在受益组织的核心捐款在 2018 年仅达到 4.4%，而与之相比，自创收益占了该学院预算的 58.5%(见上图 21)。

386. 检查专员还注意到，供资无法预测，可能会对在该学院组织资源和人力资源的利用方面取得适当平衡产生负面影响。为机构的可持续发展筹集资金和创造收益的努力，不应因努力提供多样性、质量和相关性高的学习服务而受到影响。位于都灵和波恩的两个校区东道国的支持，不能为其他会员国和理事机构未能更积极支持提供合理理由，也不能减轻向该学院提供资金的共同责任。全系统学习服务核心提供方的信誉和效率是所有会员国的责任。

387. 下表显示，提供占 4.4% 的核心捐款的组织当中，有 13 个组织所提供的金额低于 10,000 美元，而一项面对面课程就可能收费 5,000 美元。在这种情况下，期待该学院应“根据联合国系统的具体情况量身定制专门针对联合国的项目”，“并根据[受益组织]的规模和可用预算定价”，听上去并不合理。更现实的是某参加组织的另一种观点。该组织认为，“联合国系统职员学院的任务超出其现有(运营)能力”⁶⁰，这是一个薄弱之处。

表 1

联合国系统职员学院 2018 年从联合国各组织获得的核心捐款(美元)

组织	捐款
联合国秘书处	150,424
儿基会	48,140
世卫组织	47,572
粮农组织	36,934
开发署	36,630
难民署	35,687
劳工组织	25,130
教科文组织	24,998
原子能机构	20,789
粮食署	13,964
民航组织	8,458
国际电联	8,133
人口基金	7,849
知识产权组织	7,575
工发组织	7,403
项目署	7,068
艾滋病署	5,000
农发基金	3,549
海事组织	3,093
妇女署	3,000
气象组织	2,758
近东救济工程处	2,130
万国邮联	1,714

388. 即便是在这样的背景下，联合国系统内各组织的期待也丝毫不减。各参加组织表示需要更多其他供应方无法提供的新的学习项目，尤其是适用于整个系统或是与《2030 年议程》有关的专题。此类项目可使它们无需各自努力。它们需要更多的咨询服务、更多的知识，还需要学习与技术、系统方法、教学方法方面的创新，等等。

⁶⁰ 针对联检组机构问卷的答复。

389. 检查专员赞同那些认为有必要升级联合国系统职员学院的地位从而增强该学院提供一般的学习服务的能力的意见。若能做到这一点，该学院可通过提供以下服务，逐步树立起联合国学习资源中心的形象：

(a) 以下方面的指南、工具包和良好做法集锦：教学设计、教学方法、系统学习方法、电子学习评价工具和方法、认证规范、技术标准和互操作性；

(b) 平台分析：比较并测试在线学习平台，记录其强项和弱项，并提出建议；

(c) 学习内容选材：分析、过滤和选取学习内容，包括以学习的专业人员为对象的外部培训在内，并向联合国各组织提出相关建议。

390. 检查专员承认，这种升级涉及到以更可预测的方式分配更多的资源和支持。但是，考虑到规模经济、效率的提高和可持续的影响，若这样的学习服务能向联合国系统所有组织提供，那么投资会带来成果。

391. 落实以下建议，将会加强联合国系统职员学院原有的作用，在联合国系统层面提高学习资源的利用效率，并加强对用于员工学习的资源不足的较小规模组织的支持力度。

建议 9

经济及社会理事会应审查是否有可能在 2022 年年底之前从运作和财务的角度修改联合国系统职员学院目前的任务，以加强学院作为联合国系统核心学习枢纽的作用。

392. 上述研究应在系统内所有学习主管的建言献策、该学院及诸如劳工组织国际培训中心和难民署全球学习与发展中心等其他学习中心的特定专长基础上进行。

各参加组织根据联合检查组的建议应采取的行动概览

报告	预期影响	联合国、其基金和计(规)划署															专门机构和国际原子能机构												
		首协会	联合国	艾滋病署	贸发会议	国际贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世界旅游组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织
供采取行动		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
供了解信息		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
建议 1	h		E																										
建议 2	f,h		E																										
建议 3	d,f		E		E		E	E	E	E	E			E	E	E	E		E	E	E	E	E	E		E	E	E	E
建议 4	d		E	E	E	E		E		E		E																	
建议 5	c																					E							
建议 6	h		E	E	E	E	E	E		E																			
建议 7	h		E		E																								
建议 8	c,d		L	L	L		L	L	L	L	L	L		L															
建议 9	h,c		L																										

说明:

L: 供立法机关作出决定的建议

E: 供行政首长采取行动的建議

□: 不要求该组织采取行动的建議

预期影响: **a**: 提高了透明度并加强了问责; **b**: 传播了良好/最佳做法; **c**: 加强了协调配合; **d**: 提高了一致性和统一性; **e**: 加强了控制与合规; **f**: 提高了成效; **g**: 大幅节省资金; **h**: 提高了效率; **i**: 其他。

