# 审查国际电信联盟(ITU)的管理和行政管理

# 编写人

# Gennady Tarasov Gopinathan Achamkulangare

联合检查组

2016年,日内瓦



联合国

原文:英文

# 审查国际电信联盟(ITU)的管理和行政管理

# 编写人

# Gennady Tarasov Gopinathan Achamkulangare

联合检查组



联合国,2016年,日内瓦

# 内容提要

#### 审查国际电信联盟(ITU)的管理和行政管理

# 联检组/REP/2016/1

本次对国际电信联盟(ITU)管理和行政管理的审查是联合检查组(联检组)对于各参与组织所进行的一系列审查的组成部分。联检组于 2001 年首次对国际电联的管理和行政管理做出审查,并应全权代表大会的要求于 2009 年对国际电联区域代表处的有效性进行了审查。

检查专员在本审查报告中提出 12 项正式建议: 一项是通过全权代表大会和理事会提交成员国的; 其它 11 项则是向秘书长提出的、重点侧重于改善管理工作的建议。这些正式建议还辅之以非正式建议,后者是一些附加的、旨在进一步强化国际电联管理框架和相关做法的建议。

# 主要审查结果和结论

国际电联是一个规模相对较小且主要通过总部开展工作的专门机构,区域代表处有限。国际电联的主要职责是协调无线电频谱的全球共用、促进卫星轨道分配的国际合作、完善发展中国家的通信基础设施并为促进实现通信系统的互连互通建立国际标准。国际电联所处环境日新月异,其若干核心活动领域竞争激烈,来自私营部门的竞争尤为强劲。因此,在迅速演进发展的信息通信技术(ICT)世界中确保国际电联依然发挥应有作用并保住其应有地位至关重要。

本审查报告突出强调国际电联组织结构、治理和管理框架的复杂性。国际电联的三个部门各由一名选任官员领导的局予以管理,负责开展国际电联的主要实质性工作,而由秘书长领导的总秘书处则进行总体管理并提供支持。这一结构可能会在组织的连贯一致性、问责和汇报关系、组织内部的有效协调以及管理和行政管理职能的重复和重叠方面带来挑战和风险。

具体到管理领域,除总秘书处外,每个局还履行若干管理和行政管理支持职能。检查专员建议,应在考虑到每个部门具体情况和需求的情况下,对国际电联所有部门的管理职能和行政支持服务的效率和有效性做出深入分析,然后再详细制定国际电联2018-2019双年度预算(2号建议);检查专员敦促国际电联按照成员国通过第191号决议(2014年,釜山)提出的要求,最终确定一项协调与合作战略(3号建议)。检查专员认为,如果国际电联能够审查其管理委员会的框架、确保形成更大的合力和互补性(1号建议)、将问责的核心要素汇总成一个自成一体的问责框架并进一步制定组织风险管理政策(4-6号建议)的话,它将受益无穷。

近年来,国际电联的财务状况一直是人们关注的焦点,尤其考虑到需为离职后健康保险和翻修其总部办公楼项目出资。鉴于国际电联筹资模式的特点,检查专员请秘书长制定一份改善国际电联财务基础稳定性和可预测性的综合计划,将增加收入的各项方案和节约成本的提议纳入其中(**5号建议**)。

有关人力资源方面的建议有五项。**9号和10号建议**的目的是夯实人力资源进程的管理框架并制定有关使用非职员人员的综合政策。通过详细制定具有确切具体目标、指示性时间期限和监督措施的行动计划并辅之以向理事会的定期报告,可改善专业及以上职类人员的地域代表性和性别平衡(**7号和8号建议**)。

为进一步加强国际电联内部信息技术和信息的管理,11号建议呼吁更新信息技

术和信息管理战略,将信息和知识管理的各个方面(文件管理、记录管理、知识管理和ICT管理)纳入一个体系中。

根据面谈结果和国际电联成员国及其他利益攸关方对调查的答复,提出了**12号建议**,目的是确保在《国际电联战略规划》中将区域代表处的作用纳入"国际电联是一家"的工作中,并适当体现在每个部门的运作规划之中。

检查专员谨在此强调,国际电联管理机构和各部门高层管理及其工作人员需做 出持续努力和坚定承诺,本报告所含各项建议才能得到成功落实。

# 建议

#### 1号建议

秘书长应审查管理委员会的框架,确保形成合力和互补性,避免委员会之间的 职责重复。秘书长应特别通过更新所涉委员会的现有职责范围或视需要规定新的职 责范围来实现这一目标。

#### 2号建议

秘书长应在考虑到每个部门具体情况和需求的情况下,深入分析国际电联各部门的管理职能和行政支持服务的效率和有效性,并利用国际电联 2018-2019 双年度预算的制定进程向理事会报告相关结果和建议。

#### 3号建议

秘书长应按照成员国通过第 191 号决议(2014 年,釜山)提出的要求,最终确定涉及总秘书处和三个部门共同工作的协调与合作战略并提交理事会 2017 年会议首肯,同时就其落实情况每年向理事会做出报告。

#### 4号建议

秘书长应进一步确立和汇总问责的核心要素,以形成一个自成一体的问责框架,并提交理事会 2017 年会议首肯,同时每年将实施情况报告理事会。

#### 5号建议

秘书长应指定旨在提高国际电联财务基础稳定性和可预测性的综合计划,将旨在增加收入的方案和节约成本的建议纳入其中,并提交理事会 2017 年会议首肯。

#### 6号建议

秘书长应最终确定一项将提交理事会 2017 年会议首肯并随后定期更新的风险管理政策,其中包括有关系统性和综合性组织风险管理框架的各项要素,并每年向理事会报告其落实情况。

#### 7号建议

秘书长应制定一份将提交理事会 2017 年会议首肯的行动计划,其中包括旨在改善国际电联每个部门内专业及以上职类人员地域代表性的具体目标、指示性时间范围和监督措施,并每年向理事会报告其落实情况。

#### 8号建议

秘书长应向理事会 2017 年会议提交一份由其首肯的、旨在与性别平等和将性别 平等观点纳入主要工作的政策形成互补的行动计划,其中包括旨在使国际电联各部 门的性别更加平衡(尤其涉及高级管理层)的具体目标、指示性时间范围和监督措

#### 施,并每年向理事会报告其落实情况。

#### 9号建议

秘书长应制定并向理事会 2017 年会议提交一份由其首肯的、有关使用非职员类别工作人员的综合政策,并每年向理事会提交一份国际电联各部门落实该政策的综合分析报告。

# 10 号建议

秘书长应确保诸如招聘、任命和晋升等人力资源流程被纳入管理框架所含的正式程序之中,并在2017年底之前将其整合为一本人力资源综合手册。

#### 11 号建议

秘书长应向理事会2017年会议提交一份由其首肯的最新信息技术和信息管理政策,其中包括有关信息管理的各个层面,并每年向理事会报告其实施情况。

#### 12 号建议

2018年全权代表大会应确保区域代表处的作用被纳入实现《国际电联战略规划》"国际电联是一家"的主流工作中,且理事会应确保这一作用被适当体现在每一部门的运作规划之中。

# 目录

			页码
	缩写词		viii
章节		段落	
ı.	引言	1-14	1
	A. 目标、范围及方法	2-7	1
	B. 背景	8-14	2
II.	结构与治理	15-30	5
III.	管理	31-69	9
	A. 高级管理层	31-47	9
	B. 一般性管理和行政管理	48-69	13
IV.	财务框架 .	70-101	19
	A. 财务资源	70-73	19
	B. 筹资模式	74-86	20
	C. 财务管理	87-89	24
	D. 其他财务问题	90-101	25
٧.	战略规划和风险管理	102-117	29
	A. 战略规划	102-112	29
	B. 风险管理	113-117	31
VI.	人力资源管理	118-162	33
	A. 员工队伍	121-136	34
	B. 其它人力资源管理问题	137-162	38
VII.	信息技术和信息管理	163-172	45
VIII.	监督 .	173-191	47
IX.	区域代表处	192-198	52
	附件		
ı.	国际电联的结构和管理		56
II.	有关国际电联主要大会和会议的指标性数字		57
III.	国际电联组织机构		58
IV.	财务信息		59
٧.	国际电联战略规划的要素(2012年-2015年和2016		
	年-2019年)		61
VI.	人力资源数据		62
VII.	联检组开展的在线调查		64
VIII.	参与组织针对联检组建议采取的行动总览		66

# 缩写词

BDT 电信发展局 BR 无线电通信局

CEB 联合国系统行政首长协调委员会 CWG-FHR 理事会财务和人力资源工作组

CWG SP-FP 理事会战略规划草案和财务规划草案制定工作组

ERP 企业资源计划 FRMD 财务资源管理部 HRMD 人力资源管理部 IAU 内部审计处 ICT 信息通信技术

 ICTC
 信息通信技术委员会

 IMAC
 独立管理顾问委员会

 IPSAS
 国际公共部门会计准则

ISC-TF 跨部门协调任务组

ISCT 共同关心问题跨部门组

ITU-D电信发展部门ITU-R无线电通信部门ITU-T电信标准化部门MCG管理协调组TSB电信标准化局

# 一引言

1. 联合检查组(联检组)2015 年工作计划之一是对国际电信联盟(ITU)的管理和行政管理做出审查,这是包含在联检组 2010-2019 年修订战略框架中的一系列联合国系统组织类似审查工作的一部分。1 此前,联检组对国际电联进行过两次审查:一次在 2001 年,提出了有关改善国际电联管理和行政管理做法、以支持当时已启动的改革进程的 16 项建议;2 另一次是在 2009 年,根据全权代表大会的决定(第 25 号决议,2006 年,安塔利亚,修订版),联检组对国际电联区域代表处的有效性做出评估,并提出了 19 项相关建议。3 本报告涉及对管理和行政管理的全面审查,其中包括对联检组以往报告中建议的提及并酌情提到落实这些建议的措施。报告说明了已得到改善的领域,同时也凸显出令人关切或出现新挑战的领域。

# A. 目标、范围及方法

- 2. 本报告的主要目标是提供对国际电联管理和行政管理框架及相关做法所进行的独立审查结果。报告旨在帮助明确在组织结构和治理、高层管理和行政、战略规划、财务和人力资源管理、信息通信技术(ICT)管理和监督机制等领域可进一步完善的机遇。
- 3. 在国际电联新一届高层管理团队于 2015 年 1 月走马上任并希望进行独立 审查和评估之际,本审查工作显得十分及时和具有相关性。审查范围不包括国 际电联或其不同部门开展的大量实质性工作。有些时候,国际电联的结构及其 管理框架的复杂性给进行整个组织的评估带来挑战。
- 4. 检查专员通过一系列评估手法从三方面分析其检查结果,并发布依据详实的结论和建议。本报告分析了截至 2015 年 12 月收到的信息和数据,而且国际电联管理层在本报告定稿过程中提供的更多信息也得到考虑。
- 5. 按照联检组的内部标准和导则及其内部工作程序,本报告的编写工作包括:
- 案头审查和深入分析国际电联的会议文件(parliamentary documents)以及总秘书处和各局的内部文件(如行政规定、内部备忘录、各不同委员会的会议记录和摘要记录等):
- 与国际电联的五位选任官员进行面谈: 秘书长、副秘书长以及无线电通信局、电信标准化局和电信发展局主任:
- 与代表国际电联管理职能部门的官员、总秘书处和各局的实质性和技术 处室负责人及六个区域代表处主任进行面谈。他们的输入意见与总秘书处填写 的从联检组国际电联问卷调查表收到的信息形成互补:

<sup>1</sup> A/66/34号文件, 附件1。

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> JIU/REP/2001/3: 国际电信联盟的行政管理和管理审查。

<sup>3</sup> JIU/REP/2009/3: 国际电信联盟区域代表处的有效性。

- 通过与理事会理事和观察员的一系列面谈以及两项单独的、针对国际电 联理事国以及之后国际电联所有成员国的在线调查,获得了成员国的意见;
- 通过与若干部门成员实体代表的面谈和针对所有部门成员和部门准成员 及学术成员的调查,获得了非国家成员的输入意见;
- 与出席理事会 2015 年会议的区域性电信组织代表进行了面谈,即,亚太电信组织,区域通信联合体和非洲电信联盟:
  - 与独立管理顾问委员会(IMAC)和外部审计员(意大利审计院)会晤;
- 与职工代表面谈,并辅之以联检组的在线调查答复 参加该在线调查的职工人数众多(占总数的 63.3%,见附件七)。
- 6. 本报告包含 12 项建议(recommendations): 一项是向全权代表大会和理事会提出的建议,另外 11 项是向秘书长提出的建议。为便于处理本报告、落实本报告中的各项建议并对落实工作进行监督,附件八以表格的形式说明哪些建议需要立法/管理机构做出决定,哪些建议需由秘书长采取行动。在这些正式建议的基础上还提出了非正式建议,后者是旨在强化国际电联管理框架和相关做法的补充性提议(suggestions),且提及联合国系统内的相关标准和良好做法。
- 7. 根据联检组章程第 11.2 条,本报告是在各检查专员磋商后最终确定的,以便依靠联检组的集体智慧检验得出的结论和建议。检查专员谨在此对协助他们编写本报告的各方表示感谢,特别是参加面谈并尽心尽意分享其知识和专业技术的各方表示感谢。国际电联管理层在审查过程中给予的合作令人称道。

# B. 背景

8. 国际电联是历史最为悠久的政府间组织之一(于 2015 年庆祝了组织成立 150 周年)。1865 年《国际电报公约》的签署标志着国际电报联盟的成立,其职责是监督和确保若干国家电报网之间的互操作性。4 随着时间的推移,国际电联在技术创新的推动下与时俱进,积累了制定国际电话和无线电通信标准的专业技术力量。1932 年,《国际电报公约》与《国际无线电电报公约》(1906年)合并而成《国际电信公约》。考虑到职责范围业已扩大,组织名称则改为"国际电信联盟"(1934年)。国际电联此前的组织结构中包含各自独立的委员会,如国际电报咨询委员会、国际无线电咨询委员会和国际长途电话通信咨询委员会,这些委员会被认为是电信标准化部门(ITU-T)和无线电通信部门(ITU-R)的前身。

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> 《国际电报公约》, 1865年, 由Clive Parry LDD编辑并加注的系列条约汇编, 第130卷。

- 9. 随着国际电联成员队伍的壮大以及因技术发展带来的活动规模的拓展,国际电联内部进行了重大组织机构改革。1992 年,国际电联通过了两部相互间层次区别明显的法律文书: 《组织法》和《公约》(亦进一步称作《基本文件》)。5 上述两部法律文书均自 1994 年起生效。《基本文件汇编》中还包含《国际电联大会、全会和会议的总规则》以及全权代表大会通过的各项决议、决定和建议。除《组织法》和《公约》外,国际电联的其它两项条约性法律文件是行政规则(《国际电信规则》和《无线电规则》)。
- 10. 国际电联《组织法》序言确立的国际电联职责为: "以有效的电信业务促进各国人民之间的和平联系、国际合作和经济及社会的发展"。6 国际电联管理层在答复联检组问卷调查表时将该组织描述为"负责协调无线电频谱的全球共用、促进卫星轨道分配的国际合作、改善发展中国家的通信基础设施并制定旨在实现繁复多样的通信系统无缝互连的全球标准的政府间机构。国际电联开展宽带网络、尖端无线技术、航空和水上导航、射电天文学、海洋监测和基于卫星的地球监测以及日益融合的固定—移动电话、互联网和广播技术等领域的工作,图连通世界之大业"。
- 11. 国际电联共有 193 个成员国。国际电联自创立以来,亦一直作为平台为各国政府、监管机构、业界、学术界和民间团体在信息通信技术(ICT)领域开展协作与互动以及协调全球电信网络和服务提供机遇。700 多家私营部门实体成为国际电联的部门成员或部门准成员,约 100 家实体成为国际电联学术成员。国际电联的一些部门成员是世界上电信技术领域最为杰出的公司。
- 12. 国际电联主要依靠总部开展工作,规模相对较小,固定职员不足 800 人,区域代表处数量有限。1947年,国际电联成为联合国的专门机构。7
- 13. 国际电联在迅速变化的 ICT 环境中运营,其若干核心领域面临一些其它实体的竞争,特别是来自私营部门实体的强力竞争。因此,国际电联不断调整自我、以适应快速变化的外部环境并确保在 ICT 领域继续保持应有的地位至关重要。
- 14. 国际电联秘书长曾经指出,在 2014 年全权代表大会上,国际电联成员国确立了共同愿景,致力于确保通过与所有利益攸关方的协作,在 2020 年前使ICT 成为促成和加速经济增长和人类发展并使人人均享受相关福祉的驱动力量。 8 国际电联面临的最大挑战之一是弥合所谓的"数字鸿沟":近几十年来,随着技术的快速发展,在那些能够获取最新 ICT 与那些只能有限获取或无法获取这些技术的人们之间存在的差别日益扩大。长期以来,ICT 一直被认为是弥合数字差距和在经济增长、环境保护和社会发展三方面实现可持续发展的关键跨行业推动力。在此背景下,联合国大会通过的"2030 年可持续发展议程"对信

<sup>5 《</sup>国际电信联盟组织法》(下称《组织法》)和《国际电信联盟公约》(下称《公约》)。

<sup>6 《</sup>组织法》第1条进一步阐明了国际电联的宗旨。

<sup>7</sup> 联合国与国际电信联盟之间签订的协议,1947年。

<sup>8 《</sup>基本文件》(2015年版)引言部分。

息通信技术的作用予以认可; <sup>9</sup> 于 2015 年 12 月举行的"联合国大会信息社会世界峰会成果落实全面审查高级别会议"的成果文件也谈到了国际电联所发挥的作用。<sup>10</sup> 本次审查过程中,国际电联成员国及其它类别成员对国际电联的运作总体给予积极评价,认为该组织未辜负他们的期望。

<sup>9</sup> 见联合国大会第70/1号决议,总体目标9(c)。

<sup>10</sup> 见联合国大会第70/125号决议。

# 二 结构与治理

- 15. 国际电联的现有结构通过 1992 年的《基本文件》确立,包括: (a) 全权代表大会; (b) 在全权代表大会授权限制范围内代表全权代表大会行事的理事会; (c) 国际电信世界大会; (d) 无线电通信部门(ITU-R),包括世界和区域性无线电通信大会、无线电通信全会和无线电规则委员会; (e) 电信标准化部门(ITU-T),包括世界电信标准化全会; (f) 电信发展部门(ITU-D),包括世界和区域性电信发展大会; (g) 总秘书处。<sup>11</sup> 三个局: 无线电通信局(BR)、电信标准化局(TSB)和电信发展局(BDT)作为各相关部门的秘书处开展工作。每个局由在全权代表大会上当选的一位主任领导。<sup>12</sup>
- 16. 全权代表大会是国际电联的最高立法机构,由 193 个成员国组成,每四年举行一届大会。全权代表大会作为政策制定机构,通过战略规划和财务规划,审查和批准账目,选举理事会的 48 个理事国、5 位选任官员和 12 名无线电规则委员会委员。
- 17. 理事会每年举行会议,并作为两届全权代表大会之间的国际电联管理机构开展工作。理事会负责监督国际电联的管理,特别是人力和财务资源和的管理、就总秘书处和各局的重大组织变动做出决定并掌控总秘书处和各部门的财务。理事会在开会期间设立行政和管理常设委员会,负责处理管理和行政管理事宜。目前有七个理事会工作组/委员会为理事会的工作提供支持。13
- 18. 各部门的管理机构是为其实质性活动提供指导的世界性大会/全会。区域性大会负责处理区域性质问题。由成员国和部门成员代表组成的顾问组负责审议每个部门的战略、工作重点、计划和活动、监督财务事宜并审查各局制定的运作规划。研究组和工作组汇聚了世界各国主管部门和业界的专家,在各部门职责范围内开展相关技术工作。
- 19. 秘书长在总秘书处的协助下完成一系列任务,其中特别包括: (a) 负责国际电联资源的总体管理; (b) 协调总秘书处和各局的活动; (c) 协调全权代表大会通过的战略规划的落实工作; (d) 任命和监督职员工作; (e) 分配预算资源。按照规定,秘书长需与由五位选任官员组成的协调委员会协商完成诸多任务。

<sup>14</sup> 

<sup>11 《</sup>组织法》第7条: 国际电联的结构。

<sup>12</sup> 国际电联的结构与治理现状见附件一。

<sup>13</sup> 截至2015年: 理事会国际电联总部长期办公场所选择方案工作组; 理事会国际电联六种正式语文使用工作组; 理事会国际互联网相关公共政策问题工作组; 理事会保护上网儿童工作组; 理事会信息社会世界峰会工作组——成果落实; 理事会财务和人力资源工作组; 国际电联150周年庆典筹备委员会。

<sup>14</sup> 见《公约》第5条: 总秘书处。

- 20. 国际电联管理机构和相关管理处室的结构表明,与联合国系统中组织规模和资源类似的其它机构相比,其管理结构的复杂性独一无二。这说明国际电联采用的是一种"联邦"模式,而非联合国系统其它组织常用的"统一"(Unitary)模式。这一模式可能带有固有风险,包括法律条款之间欠缺连贯性,不同部门的职责间缺乏和谐统一,问责制不清,报告关系含糊,在组织范围内开展有效协调面临实际挑战,以及可能出现职能部门之间的重复工作和重叠等等。
- 21. 联检组在 2001 年的报告中提出了若干建议,希望使国际电联的结构趋向统一。然而,由于历史原因、政治考虑和实际困难等多重因素,这些建议并未得到具体实施。在制定本审查报告过程中,对于国际电联现有结构是否具有相关性且是否高效,我们收到了大相径庭的意见。一些代表非正式地指出,国际电联及其相关机构的运作存在重复和漏洞。然而,与成员国代表面谈和针对该组织主要利益攸关方的大范围调查似乎表明,目前,国际电联成员并不倾向于着手国际电联结构和治理的审查,因为这可能意味着对基本法律文件做出重大修订。由于认识到这一点,检查专员则将注意力集中于如何在管理和行政管理方面采取切实可行的改进措施,以使其符合国际电联现行的法律框架。

#### 基本法律文书

- 22. 多年来,定期修正其法律框架已成为国际电联的一种制度。当《国际电信公约》是规管国际电联的唯一法律文书时,曾被废止或重新通过,以引入成员国的相关修正案。于 1992 年出台的《组织法》和《公约》这两部法律文书旨在精简这一耗时费力的修订进程,但似乎并未完全得到预期结果,因为上述两部法律文书仍被多次修正(《组织法》的修正案达到 274 个,《公约》的修正案达到 450 个),结果是成员国需在通过和批准修正案方面进行大量立法工作。
- 23. 按照国际电联的具体做法,修正案在全权代表大会确立的日期对于那些已交存其批准书(接受、核准、加入)的成员国生效,15 因此,实际上存在不同的《基本文件》正式文本适用于不同成员国的情况。目前的做法是,认为所有成员均须采用最新版《基本文件》,这样国际电联才能持续运行(检查专员得到的信息是,只有一次有个成员国对于该国未予批准的法律文书条款的适用性提出质疑)。然而,这种"一种法律文书含有多个不同版本"(legal polyphony)的现象会使国际电联面对缺乏连贯性的重大风险。值得注意的是,2010 年和 2014 年两届全权代表大会均回避对《组织法》和《公约》做出修正,而是以通过决议和决定的方式调整了组织的法律框架。与长期系统性解决办法相比,这一做法似乎治标不治本。检查专员呼吁国际电联进一步采取措施,确保《基本文件》平等适用于国际电联所有成员。

#### 连贯性与协调

24. 国际电联的现有结构导致其各部门间的协调成为实现组织效率和有效性的一项关键先决条件。尽管国际电联具有上述复杂架构,但在面谈和调查中我

<sup>15</sup> 见《组织法》第55条:关于修正本《组织法》的条款。

们发现,多数成员国认为,该组织中不同机构之间的职权和职责界定清晰,避免了重复工作和重叠。传统上,每个部门均仅负责其具体技术领域的工作。然而,随着 ICT 环境的日益复杂化以及 ICT 问题的相互关连、交织盘错,均要求当今的国际电联必须采取一致行动("国际电联是一家"),才能实现达成一致的部门目标和总体目标,进而实现最佳成果。如今,ICT 问题日益涉及一个以上的部门。《基本文件》的一些条款明确强调有必要实现三个部门之间的密切协调,这一点也定期得到国际电联管理机构随之通过的各项决议的回应。16 检查专员强调,协调对于国际电联至关重要。必须不断加强协调并由成员国和管理层予以监督,同时需要落实强有力的实施和跟进机制。

25. 2015 年在上述问题方面有了新进展,三个部门的顾问组联合成立了"共同关心问题跨部门组"(ISCT),作为一个协调机构行事,主要工作是"确定必要机制,加强对共同关心问题的合作并开展联合活动……"。<sup>17</sup> 然而,ISCT 尚处于初创阶段,迄今为止结果有限,指定代表和起草待审议问题指示性清单等工作还有待进行。检查专员期待此机构能够做出更大的具体贡献,从而在协调工作中发挥显著作用。

#### 大会和会议

26. 鉴于国际电联的现有结构和技术性极强的职责范围,导致大量正式会议(见附件二)的举办,因而需耗用大量资源。表 1 所示为主要大会和全会所需支持的指示性数据。这一现状不仅为会议的协调、轻重缓急排序和筹备带来挑战,也使国际电联财务受到极大影响。

表1: 国际电联的主要大会及所需支持的指示性数据

	会议 天数	文件	页数	笔译服务
全权代表大会(2014年)	15	408	6,306	阿拉伯文、中文、英文、法 文、俄文、西班牙文
世界无线电通信大会(2012年)	20	1,615	9,604	阿拉伯文、中文、英文、法 文、俄文、西班牙文
无线电通信全会(2012年)	5	209	1,042	阿拉伯文、中文、英文、法 文、俄文、西班牙文
无线电规则委员会会议(2014年)	15	90	3,365	阿拉伯文、中文、英文、法 文、俄文、西班牙文
世界电信标准化全会(2012年)	8	400	5,377	阿拉伯文、中文、英文、法 文、俄文、西班牙文
世界电信发展大会(2014年)	10	802	4,860	阿拉伯文、中文、英文、法 文、俄文、西班牙文

来源:根据总秘书处提供的信息制定。

<sup>16 《</sup>组织法》第12和17条。第191号决议(2014年,釜山): 协调国际电联三个部门工作的战略;第25号决议(2014年,釜山,修订版): 加强区域代表处的作用;世界电信标准化全会第57号决议(2012年,迪拜,修订版)。

<sup>17</sup> 见TDAG15-20/30号文件: ISCT的初步职责范围。

- 27. 成员国针对不同管理机构及其下属机构的会议及所需文件做出的决定具有明显的资源影响,因此应进行慎重评估并向利益攸关方提供相关信息。总秘书处和各局应对组织大会及其它活动的费用(如大会服务、所分配人力资源、差旅和安保)做出总体计算,这些费用肯定相当可观(例如,据总秘书处估算,如将编辑、打字排版、翻译、打印等考虑在内,则一页正式文件的成本平均约为 1,000 瑞郎)。此研究还应尽可能将诸如研究、起草、后勤安排等间接成本包括在内。18 一些部门运作规划已包含相关数字,可以在此基础上制定更加详细的文件,使成员国更清楚地了解所需花费的资源。
- 28. 检查专员请国际电联各管理机构开始详细审议和评估国际电联活动的数量和持续时间,其程序和文件制作,以确定可以合理化的方面并起草有助于出台成本高效措施的建议,从而实现潜在的显著节约。

下属机构的程序

- 29. 目前成员国正在讨论有关管理机构和下属机构(理事会工作组、部门顾问组、研究组和工作组)正副主席职能的规则,以便澄清相关问题,如,委员会官员的遴选标准、其任期和地域及性别多样性。19 许多代表强调指出,有必要更新现有规则和细则,并在政府间和专家机构中确立一种定期轮换主席和"在委员会中所承担职务"的制度。受访人员特别指出,如果同一人长期担任某项职务,则存在固有风险。各方还指出,有必要给予来自不同地理区域的代表平等机遇。检查专员欢迎理事会通过第 584 号决定(2015 年)开始的、旨在改变这一局面的初始步骤,并将在此方面分配给理事会财务和人力资源工作组(CWG-FHR)的任务记录在案。然而,检查专员发现,与现任官员相关的例外条款可能会推迟重大变革的做出。
- 30. 国际电联自问世以来,一直随着技术的进步而与时俱进。技术进步对国际电联的运营具有影响。国际电联的现有结构确立于近 25 年前。自那以后,无论在数量还是质量方面,ICT 界均发生了天翻地覆的变化。因此,检查专员鼓励成员国认识到评估国际电联现有结构是否依然能"为其宗旨服务"的重要性,只有这样国际电联才能够以一种全面且成本高效的方式长期履行其职责。

<sup>18</sup> 其中一个示例是联合国教育、科学和文化组织(UNESCO)外部审计员有关该组织治理及其独立基金、计划和实体的报告。见197/EX/28和197 EX/28.INF Rev号文件。

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> 第11号决议(2014年,釜山,修订版)和理事会第1333号决议(2011年)以及第584号决定(2015年)。

# 三 管理

#### A. 高级管理层

31. 目前的五位选任官员(秘书长、副秘书长和三个局的主任)由 2014 年全权代表大会选出,并于 2015 年 1 月开始履新。在制定本审查报告过程中接受面谈的代表强调说,国际电联现任高层管理团队在问题响应方面有积极的变化,且对解决成员关切的问题持更开放的态度。各位理事会、部门成员、部门准成员和学术成员联系人在给联检组调查的答复中也反映了这种看法。他们对国际电联高级管理层的总体评估是,通常能对其要求做出响应,在提供有关决定和活动的信息方面做到透明。

# 高层管理团队

- 32. 按照《组织法》第 26 条的规定,由五位选任官员构成的协调委员会作为内部管理班子行事。此模式不同于联合国系统内多数机构的模式,后者由一位选任官员领导,在组织管理各个方面事宜向成员国负责。《基本文件》指定秘书长发挥国际电联法律代表的作用并负责国际电联资源的总体管理。<sup>20</sup> 与此同时,三个局的主任被赋予极大的自主权。<sup>21</sup> 此外,作为国际电联法定的协调委员会委员,这五位选任官员被集体赋予管理国际电联的重任。<sup>22</sup>
- 33. 在面谈中,选任官员们提出了赞同现有模式的论点,认为现有模式符合各部门的具体技术情况、能够形成制约和平衡并有助于实现领导层的多样性。然而,在规模不大的组织中拥有五位被独立选出的高层官员可能会在管理方面形成掣肘,如,需要进行更多的磋商才能达成一致意见,且可能造成采取行动滞后。这种模式还可能使组织面临潜在风险,如各部门之间以及与总秘书之间关系紧张、管理做法不尽一致等,而且国际电联各不同部门之间的活动会缺乏内在连贯性。
- 34. 在面谈过程中,有人认为选任官员的区域代表性和性别平衡值得关注。 各区域的代表性存在差异,有一个区域自 2006 年以来一直未产生选任官员。联 合国系统内各组织的一项根本原则是实现平等的区域代表性和性别平衡。检查 专员建议,应按照《组织法》第 9 条的规定,在全权代表大会选举时更多注意 这一问题。

<sup>20 《</sup>组织法》第11条: 总秘书以及《公约》第5条: 总秘书处。

<sup>21 《</sup>公约》第12、15和18条分别规定了无线电通信局、电信标准化局和电信发展局主任的职责。《组织法》和《公约》的若干条款也提到各局主任的一些其它特别权利(prerogatives)。22 过去,国际电联的高层管理一直是成员国关注的事宜。全权代表大会(2002年,马拉喀什)要求理事会建立一个工作组,审查协调委员会的职能、副秘书长的工作以及其他选任官员的作用。成立于2003年的该工作组于2005年就其工作提出报告(C05/41号文件)。全权代表大会(2006年,安塔利亚)出台了类似程序,要求秘书长就国际电联的管理和运行,特别是统属结构做出研究,同时该研究还应包括选任官员的作用、问责、数量及任期、协调委员会的运行和选举程序;顾问组的职责、问责和透明度(C08/48号文件)。尽管两次审查工作均产生了具体的旨在提高国际电联有效性的建议,但并未在此方面采取具体重大行动。

- 35. 《公约》规定,选任官员"仅有资格在同一职位上重新当选一次",但该文书并未就选任官员在不同职位上的选举做出规定,因此造成一些选任官员的任期十分冗长。2009 年,针对整个联合国系统的一项联检组报告主张,应将行政首长的任期限在两任之内,以实现更好的区域代表性和性别平衡,同时为组织的管理和领导层注入新鲜血液并带来新的视野。对于在持续变化环境中运作的国际电联而言,这一点尤为重要。23
- 36. 《组织法》和《公约》均泛泛规定了副秘书长的任务和职能。<sup>24</sup> 2003-2005 年期间成立了一个理事会工作组,研究副秘书长的作用和职能方面的做法,但未就如何更详细地规定副秘书长的任务达成共识。该工作组最后得出结论,赞成保留现有的灵活性,认为"根本问题在于应由秘书长自行确定副秘书长的任务,还是应由《基本文件》做出规定"。<sup>25</sup>
- 37. 2006 年,成员国对上述方式表示支持,但同时认识到,为最佳发挥副秘书长在国际电联管理工作中的作用,应对其任务做出规定,以便明确运作和管理职责。<sup>26</sup> 1999 年一份提交协调委员会的文件提出了有关制定旨在概要规定副秘书长具体职责指令的做法,并于 2002 年得到正式贯彻。<sup>27</sup> 虽然此后接连不断的行政规定均逐步增加了副秘书长的授权,但依然限于诸如公共服务、大会管理和信息服务以及跨部门活动协调等领域。
- 38. 然而,这些职责并未以战略方式体现副秘书长作为国际电联第二号最高官员的职能。在面谈期间,成员国代表对于现行法律文书关于向副秘书长下放权力的内容(已向理事会 2015 年会议通报)含糊其词,相关规定在不同层面明确了职责。28 检查专员认为,需要重新审议该问题,一个可能的选择方案是,在秘书长授权下、将更多的总秘书处日常管理的职责赋予副秘书长。这将使秘书长有更多时间集中考虑组织的战略定位问题,同时作为国际电联的最高层代表行事、发表讲话。

<sup>23</sup> 见JIU/REP/2009/8: 联合国系统内组织行政首长的遴选和服务条件。

<sup>24 《</sup>组织法》第11条(第77款)规定: "副秘书长须对秘书长负责,他须协助秘书长履行其职责并执行秘书长可能交办的具体任务。在秘书长缺席时,副秘书长须履行秘书长的职责"。 《公约》第5条(第84款)规定,秘书长"可以委派副秘书长管理这些资源的一部分"。

<sup>25</sup> 见C05/41号文件:第108号决议(2002年,马拉喀什)工作组主席的报告。

<sup>26</sup> 见第148号决议(2006年,安塔利亚): 副秘书长的任务和职能。

<sup>27</sup> 第02/14号行政规定及随后的第07/01、15/02号行政规定。

<sup>28</sup> C15/36号文件: 副秘书长的任务和职能。

# 管理委员会

高级管理层

- 39. 协调委员会作为法定机构行使内部管理团队职责,就那些不专属于一特定部门或总秘书处的所有行政管理、财务、信息系统和技术合作事宜以及对外关系和公共信息向秘书长提供建议和意见并给予实际协助。<sup>29</sup> 针对提供给检查专员的、协调委员会在 2012-2014 年期间所召开 22 次会议文件的分析表明,该委员会极其关注人力资源管理,特别是职位的重新分类、创建和取消。检查专员认为,协调委员会应是一个高层论坛,为整个国际电联规划明确的愿景和战略定位,并培育和完善强有力的内部管理文化。可以回顾的是,在此前有关国际电联管理和运作的研究方面,成员国达成了类似结论,同时建议协调委员会应遵循其职责范围,将更多时间用在确保国际电联战略使命和宗旨的贯彻落实上。<sup>30</sup>
- 40. 协调委员会的法定作用体现为管理和行政管理方面的重要职责。《公约》第6条规定协调委员会须力求取得一致结论。正如联检组 2001 年报告所突出强调的那样,这种决策模式可能并不总能有利于对国际电联积极主动、高效和有效的管理。在面谈过程中,选任官员强调了委员会委员间目前的积极互动,并认为这种决策模式能够产生更加成熟且得到更有力支持的决定,从而最终反映出国际电联的实力。尽管如此,这种方式仍存在延缓决策进程和/或在达成一致意见的过程中采取的是寻求最低共同点(lowest common denominator)的方式的固有风险。
- 41. 管理协调组(MCG)是协调委员会的顾问机构,其任务是交流有关不同政策和活动的信息和看法,并就落实工作的协调一致方法取得共识。<sup>31</sup> 2015 年扩大了管理协调组的成员组成:除五位选任官员外,还包括国际电联所有 D-2级别官员(3个局的副主任及战略规划和成员部主任)以及人力资源部主任和财务资源部主任(均为(D-1)级别)。国际电联管理层认为,MCG 从组织的不同领域提供更宽泛的视角,有助于使国际电联的管理工作更为连贯一致。
- 42. 检查专员审查了 2013 年 1 月至 2015 年 6 月管理协调组会议(24 次会议)的记录,并注意到,大量内容涉及内部管理、程序和计划(如其职责所述)。提交这些会议并得到讨论的文件使检查官员了解到很多情况。特别应当指出的是,针对理事会工作组和各部门顾问组所开展工作的现状交流信息是一种很好的做法,应加以系统化,促进整个组织范围的连贯一致性。MCG 的另一种良好做法是系统审议需采取行动的任务清单,并定期跟进以往的决定。

<sup>29 《</sup>组织法》第26条:协调委员会。

<sup>30</sup> 见C05/41号文件。

<sup>31</sup> 管理协调组, 97/10号文件: 成立管理协调组, 2015年1月。

43. 检查专员认为,可以理清协调委员会与管理协调组之间存在的含混不清的关系。MCG 的职责范围将其描述为一个顾问机构,然而,其会议记录却涉及到该组就不同行政管理工作做出的决定,如,差旅政策、职位重新分类政策、鉴定制度、专项财务基金的创立以及宣传和品牌推广战略。国际电联管理层表示,管理协调组可在无需协调委员会直接介入的情况下处理这些问题,但这与其顾问机构的职责并不完全相符。根据管理协调组的职责范围,其使命是提出意见和建议供协调委员会考虑,但在协调委员会层面如何正式通过这些意见和建议,情况尚不明了。

#### 其他管理委员会

- 44. 总秘书处拥有自身的管理委员会,向秘书长提出咨询意见和建议,同时也是交流管理政策和做法方面信息的平台。其职责范围简单明了,即,在制定总秘书处的运作规划和预算以及在国际电联各部门的协调工作中发挥关键性作用。32 检查专员注意到,总秘书处管理委员会的职责范围涉及的问题与 MCG的问题类似,甚至措词都完全相同。检查专员鼓励国际电联管理层采取适当措施,避免在管理委员会框架中出现重复和重叠的风险。
- 45. 每个局亦均有各自的管理委员会,主席由各局主任担任,委员由各局的资深顾问类别(D-1和 D-2级别)官员担任。这些委员会没有职责范围。一些官员暗示,不需要正式规定这类委员会的职责范围,因为它们在日常管理中发挥的作用是不言自明的。然而,参加联检组调查的职员却提出了若干批评意见,例如,有关散发已做决定信息方面的批评意见。规定这些委员会的职责范围可能有助于明确其工作程序并完善散发相关决定信息的方式方法。
- **46.** 我们期待下列建议能够有助于在国际电联管理委员会框架内增强合力、加强互补性。

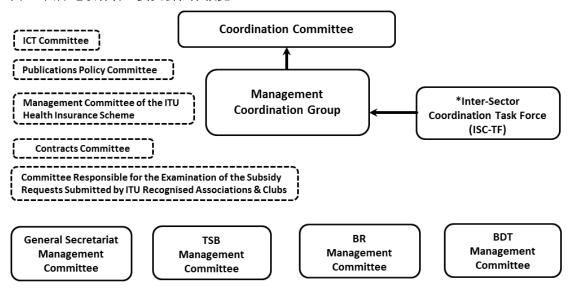
# 1号建议

秘书长应审查管理委员会的框架,确保形成合力和互补性,避免委员会之间的 职责重复。秘书长应特别通过更新所涉委员会的现有职责范围或视需要规定新 的职责范围来实现这一目标。

<sup>32</sup> 见国际电联121-3Rev号文件,于2007年4月修订。

47. 其它向秘书长汇报、负责国际电联具体职能的法定委员会由来自国际电联不同部门的成员组成。一些委员会按照国际电联的规则和细则开展工作(即,联合咨询委员会、任用和晋升委员会、上诉委员会与合同委员会),另一些则依照行政规定设立(即,定级评审委员会、国际电联出版物政策委员会、信息通信技术委员会(ICTC)、负责审查由国际电联认可的协会和俱乐部提交的补贴申请委员会以及国际电联健康保险方案管理委员会)。

#### 图1: 国际电联各管理委员会框架概览



<sup>\*</sup>Consolidation of the 9 following groups: Resource Mobilisation; Web Editorial; Climate Change; Events Coordination; Communications; Emergency; Telecommunications; Gender; Bridging the Standards Gap; Accessibility.

#### 图中文字:

ICT委员会、出版物政策委员会、国际电联健康保险方案管理委员会、合同委员会、负责审查由国际电联 认可的协会和俱乐部提交的补贴申请委员会。

协调委员会、管理协调组、跨部门协调任务组(ISC-TF)

总秘书处管理委员会、电信标准化局管理委员会、无线电通信局管理委员会、电信发展局管理委员会

\*整合以下9个小组:资源筹措、网络编辑、气候变化、重大活动协调、宣传、应急通信、性别平等、缩小标准化工作差距、无障碍获取。

来源:联检组编制(2015年)

# B. 一般性管理和行政管理

48. 在秘书长的领导下,总秘书处负责监督国际电联的各项管理职能并协调为各部门提供的行政支持服务,以便确保资源得到最讲求效率且成本高效的使用。目前,总秘书处由以下各部组成:秘书长办公室(内部审计和法律事务处、道德规范办公室)、战略规划和成员部、大会和出版物部、财务资源管理部、人力资源管理部、信息服务部和电信展览部。33

<sup>33</sup> 见附件三的组织结构图。

**49.** 总体而言,参加联检组调查的职员对总秘书处提供的服务质量作出了积极的评定。除个别情况外,没有指出任何严重不足,尤其是在响应速度和及时性方面。

表2: 国际电联职员对支持服务质量的看法(百分比)

	很好	好	满意	差	很差	不常使用
财务	19.1	40.3	20.3	3.1	1.7	15.5
ICT	17.9	39.1	23.9	8.2	1.9	9
差旅支持	26.8	32.1	17.4	2.4	1.0	20.3
大会服务	17.9	36.7	19.3	1.5	0.5	24.1
文件处理	16.2	39.4	18.4	2.9	0.7	22.4
采购	11.6	27.5	22.0	5.1	1.2	32.6
办公楼管理	8.9	28.3	22.5	7.0	2.7	30.6

来源: 联检组的职员调查 (2015年)。

- 51. 采购: 2015 年商品和服务采购总量估计为 4 500 万瑞郎。采购程序或遵循第 14/06 号行政规定36或遵循有关国际电联技术合作和援助项目设备采购的基本规则37。采购处代表国际电联各部门和各部进行采购工作,但也有例外(即,图书馆采购、差旅和特殊服务协议)。因所涉及估算收支水平(20,000瑞郎以下、50,000瑞郎以下、50,000 至 100,000瑞郎以及 100,000瑞郎以上)而采用不同采购程序。第 14/06 号行政规定亦包含合同委员会的职责范围。该委员会协助秘书长履行财务责任,尤其对承诺支出达到和超过 50,000瑞郎的合同进行监督。
- 52. 国际电联是联合国全球采购网指导委员会的成员。38 联合国全球采购网(UN Global Marketplace)是将采购人员和厂商汇集一处的联合国系统通用采购门户网站。国际电联通常在该网站上公布估算支出在 20.000 瑞郎以上的投标。

<sup>34</sup> ST/AI/2013/3及修正案1。

<sup>35</sup> 第13/4号行政规定:有关公务差旅的条件以及第15/09号行政规定:涉及差旅授权表、联合国通行证和签证的处理以及差旅费的支付条件。

<sup>36</sup> 第14/06号行政规定:有关签署合同的规则和程序。

<sup>37</sup> 国际电联技术合作和援助项目设备采购的基本规则于1968年由行政理事会批准(修订于1992年)。

<sup>38</sup> 见www.ungm.org.

- 53. 各局内亦履行一些管理和行政管理职能。各局有专人或组织机构负责人力资源和财务管理、大会服务和文件管理、对外宣传和资源筹措以及 ICT 支持。对于这些并存的职能安排,审查征集到的意见莫衷一是。各局代表认为,这些安排是管理各部门资源并更好地支持其各项活动的适当手段,是各部门利益和特性的保障。另一方面,一些受访者则指出,可能造成重复工作和服务。这种情况或许令人质疑,因为相关职员在局内向直属管理人员报告的同时亦与总秘书处的对应部门存在职能关系。
- 54. 精简与管理相关的职能以及行政管理和支持服务是国际电联关注的焦点,尤其是在紧缩预算和落实增效措施之时。明确总秘书处和各局之间的分工以确保流程的高效和成本高效性并保持连贯性应为国际电联的重点工作之一。建议从效率和有效性角度对各项管理职能和行政支持服务开展深入研究,以确定其相关性。这些结果(包括是否应保留或更改现有模式的结论)应为国际电联高级管理层制定 2018-2019 双年度预算提供指导,并应有助于消除总秘书处与各局的不同处室在职能上可能存在的重叠和重复。
- 55. 以下建议旨在提高国际电联各项管理和行政服务的效率并增强其有效性。

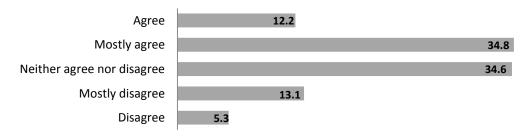
# 2号建议

秘书长应在考虑到每个部门具体情况和需求的情况下,深入分析国际电联各部门的管理职能和行政支持服务的效率和有效性,并利用国际电联2018-2019双年度预算的制定进程向理事会报告相关结果和建议。

#### 内部协调

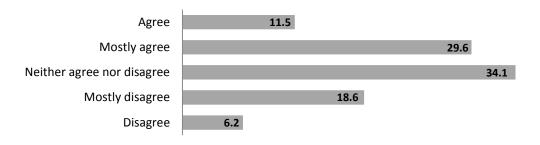
56. 检查专员收集的事例表明,国际电联各机构有必要加强在诸如对外宣传、资源筹措、活动规划和与部门成员关系等领域的协调。尽管受访者强调了近年来取得的一些进步,但是,职员依然从工作角度指出了在此方面存在的老生常谈问题(见图 2 和图 3)。

图2: 对于"我认为总秘书处各机构与国际电联各部门/局之内具有充分的协调",接受调查者的反应是:



图中文字: 同意、基本同意、不发表意见、基本不同意、不同意

图3: 对于"我认为总秘书处各机构与国际电联各部门/局之间具有充分的协调",接受调查者的反应是:



图中文字: 同意、基本同意、不发表意见、基本不同意、不同意

来源: 联检组的职员调查 (2015年)

- 57. 虽然任何组织均会面临内部协调方面的挑战,但国际电联的组织结构要求其加大对此问题的重视。多年来,成员国一直强调避免各部门重复开展活动并确保以高效、统一和资源优化的方式开展工作的必要性。特别应提及有关战略规划(2016-2019 年)的第 71 号决议(2014 年,釜山,修订版)和呼吁加强国际电联协调和合作制定战略的第 191 号决议(2014 年,釜山)。秘书长已就后一项决议的实施提交了初步报告,阐述了秘书处和各部门以及成员采取的各项措施。39 检查专员认为,应充实该报告以形成国际电联的全方位战略,应增加更多切实可行的措施和达成一致的目标,并详细阐述为实现这些目标应发挥的作用、履行的职责和相应的问责机制。
- 58. 多年来,为加强国际电联各组成部分之间的协调,针对具体实质领域或管理和行政领域成立的若干任务组、委员会和工作组取得了一些成绩。为响应第 191 号决议(2014 年,釜山),国际电联管理层审议了现有机制并试图通过创建跨部门协调任务组(ISC-TF)采用集中方式加强各局与总秘书处之间的协作。40 副秘书长主持下的 ISC-TF 由各局的副主任、战略规划和成员部主任、所有专题领域的跨部门联系人、区域代表处主任和总秘书处各部主任组成。国际电联管理层认为,这种构成可确保囊括国际电联方方面面的广泛专业力量和知识。从而取得更多具体的成就。
- 59. 然而,国际电联管理层向理事会提交的文件仅仅轻描淡写地阐述了 ISC-TF 的职责范围。41 对于其职责范围或工作程序没有提供更多信息。对该任务组会议记录的审议表明,ISC-TF 已着手为宣传、活动协调和资源筹措等领域的进一步协作奠定基础,包括制定共同的工作计划。该任务组还审议了涉及面更广的管理问题,如风险管理以及对监督建议的跟进。

<sup>39</sup> 见C15/38(Rev.1)号文件: 有关协调国际电联三个部门工作的战略

<sup>40</sup> ISC-TF取代了以下不同主题小组,其中包括气候变化、应急通信、无障碍获取、宣传、资源筹措、性别平等、活动协调和消除标准化工作差距小组。

<sup>41</sup> 见C15/38 (Rev.1)号文件。

- 60. 检查专员认为,详细阐述 ISC-TF 的职能,以使其有别于已被赋予协调责任的现有机构至关重要。这将有助于进一步扩大该组织的影响并在即将制定的国际电联协调和合作战略的背景下,将其活动扩大到其它领域。本着同样的精神,应将由各部门顾问组成立的有关共同关心问题的跨部门小组的做法整合至战略中。为确保形成工作合力,应明确规定两种机制之间的关系。42
- 61. 以下建议旨在强化国际电联内部协调的有效性。

# 3号建议

秘书长应按照成员国通过第191号决议(2014年,釜山)提出的要求,最终确定涉及总秘书处和三个部门共同工作的协调与合作战略并提交理事会2017年会议首肯,同时就其落实情况每年向理事会做出报告。

# 问责制框架和权利下放

- 62. 联检组为联合国系统各组织确定了稳健的问责制框架基准。43 近年来,除内部控制体系外,国际电联还制定并增强了一些核心要素,其中包括: 权力下放手段、财务披露政策,修订绩效管理手段,将风险管理纳入战略规划,努力实现基于结果的管理,独立管理顾问委员会制度化并出台职员诚信道德行为准则。这些工作正处于不同成熟阶段。参加联检组调查的一半职员表示,国际电联的管理人员达到了与其授权和责任相匹配的问责制标准。
- 63. 将上述内容汇编成一份单独的正式问责制框架文件并予以完善将使国际电联受益匪浅,而且有利于加大对国际电联问责制各个方面和相关机制的宣传力度。联合国系统中许多组织,如联合国秘书处、国际劳工组织、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国项目服务办公室以及世界卫生组织都已制定了此类框架。考虑到问责制在结构上为各组织的组成部分提供了不同程度的自治,这一步骤对于国际电联至关重要。在此方面,检查专员欢迎对国际电联管理层 2015 年颁布的所有行政规定进行审议。通过审议,废除了一系列过期文件,从而使总体管理和行政管理框架一目了然。44
- 64. 2001 年的联检组报告要求制定一个全面框架或一份单独的正式法律文件,确定一般性原则作为在整个国际电联实行权力下放的基础。自那之后,随着一系列行政规定和有关人事和财务问题、差旅授权和合同签订的内部备忘录的出台,情况日臻完善。这些文件是对《基本文件》和《财务规则和财务细则》所含规定的补充,同时以提纲挈领的方式包含权力下放条款。45 这些文件将主要

<sup>42</sup> CWG-FHR在2015年10月会议期间讨论了该问题。

<sup>43</sup> 见JIU/REP/2011/5号文件:联合国系统的问责框架。

<sup>44</sup> 见第15/06号行政规定:将废除的行政规定和办公备忘录。

<sup>45</sup> 见第03/17号行政规定:总部人事问题的权力下放;第14/03号行政规定:有关批准差旅授权的权力下放;第14/06号行政规定:合同签订规则和程序;以及第14/07号行规定:有关批准承付支出和发票的权力下放。

用于向各局主任和高级顾问类别(D-1 和 D-2 级别)的总秘书处各部负责人分配权力。国际电联管理层应研究向更低级别进行权力下放的可能性,使更多的管理人员承担适当的决策责任,充分体现有效的管理机制。

- 65. 国际电联管理层表示,各局主任有权签署合作协议、议定书和谅解备忘录以及与其部门相关的项目和伙伴关系协议。审查中未发现提供此类授权的正式文件。这种说法似乎源于实践,而无政策基础。
- 66. 以下建议旨在加强国际电联的问责制。

# 4号建议

秘书长应进一步确立和汇总问责的核心要素,以形成一个自成一体的问责框架,并提交理事会2017年会议首肯,同时每年将实施情况报告理事会。

#### 内部沟通

- 67. 除行政规定和办公备忘录外,管理层与职员的主要内部沟通渠道是国际电联的门户网站。该网站向总部和驻地职员提供了在线设施,按照职员在分层组织架构中的职能和作用来确定其获取信息的权限。该门户网站被描绘成获取有关整个国际电联信息的简便且透明的手段,它还是总秘书处和各局管理层使用的主要宣传手段。此外,秘书长还召集员工信息交流大会。
- 68. 联检组职员调查的大量回复者强调内部沟通是一项需要改进的工作。他们呼吁管理层在管理实践中体现出更开放的姿态,提高沟通的有效性和透明度,而且在传播决策时扩大宣传面、增强连贯性。检查专员认为,国际电联每一组成部分均应重新评估其内部沟通机制,从而确保将相关决定和信息不仅分享给各利益攸关方,还持续地传达至中级管理层和执行层面,确保国际电联整体的统一和协调。透明的沟通是实现有效管理的一个关键要求,因为这直接影响到职员的参与及其对管理层的信任程度。
- 69. 联检组职员调查的高参与率(63.3%)以及意见的数量和质量表明,职员渴望就自己工作的要害内容以及更宽泛的组织问题表达意见。国际电联管理层应定期开展职员调查并将结果用作一种内部沟通和管理手段。

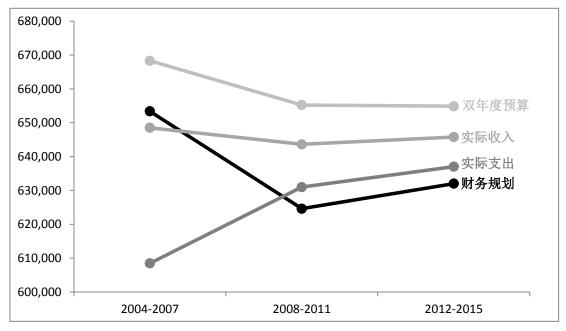
# 四 财务框架

# A. 财务资源

70. 全权代表大会通过的财务规划对国际电联四年的财务前景做出展望,与总秘书处和各局制定的、并由理事会批准的两个双年度预算相吻合。然而,由于双年度预算是在估算收入和成员国确定的交付成果和活动的基础上制定的,可以看出,两个经批准双年度预算的总额可能与财务规划的预测金额存在出入。直至 2016-2017 双年度预算拟定之前,为使正常双年度预算保持平衡,还一直在使用储备金账目资金弥补上述差额。

71. 与许多其他联合国系统组织相比,国际电联的财务基础有限: 2012-2013 双年度预算金额为 3.238 亿瑞郎。<sup>46</sup> 图 4 显示出自 2004-2007 年财务期开始的财务数据,可以看出,批准的预算金额略成下降趋势。举例而言,2004-2007 年期的预算总额为 6.683 亿瑞郎,而 2012-2015 年期则为 6.548 亿瑞郎(下降 3.27%)。<sup>47</sup>

图4: 按名义价值计算的国际电联从2004-2007年至2012-2015年的财务数据(单位: 千瑞郎)



来源:根据总秘书处提供的信息编制(亦见附件四(a))

<sup>46</sup> 本报告定稿时得到的最新最终数据。

**<sup>47</sup>** 通过将2000-2003年期的预算累积金额(6.746亿瑞郎)与2016-2019年期的预测金额(6.357 亿瑞郎)相比,下降更为明显(5.77%)。

- 72. 在此期间,国际电联的支出增加 7.2%,从 6.082 亿瑞郎(2004-2007 年)增加至 6.37 亿瑞郎(2012-2015 估算),但一直保持在预算金额以内。国际电联管理层表示,尽管国际电联坚持增效节支,但由于职责不断扩大、费用持续上升,更有必要增加资源,以达到一致认同的目标和交付预期的输出成果。管理层进一步表示了扭转支出持续上涨趋势的意图,以便使支出保持在已批准的财务规划范围内。另一个突出特点是收入的下降。实际收入一直低于预算水平,致使国际电联必须采取节支增效措施以满足支出的需求。48
- 73. 在本次审查工作的筹备过程中,尤其考虑到偿还现有债务和未来债务以及满足不动产所需要的投资需求,成员国及其他利益攸关方特别重申对国际电联财务健康状况的忧虑。鉴于这些关切,检查专员注意到理事会财务和人力资源工作组(CWG-FHR)于 2015 年 10 月启动的定义与国际电联相关一系列关键财务指标的工作。检查专员呼吁进一步细调这些指标,促使成员国和国际电联管理层加强监督能力,帮助澄清国际电联财务状况的方方面面。49

# B. 筹资模式

74. 在 2012-2015 年财务规划中,成员国会费占国际电联资源的 68.25%以上。部门成员、部门准成员和学术成员缴纳的成员费(10.9%)和成本回收收入(18.3%)对此予以补充(见图 5)。其它资金来源均可忽略不计,而直至近期定期用于平衡双年度预算的储备金账目除外。50

<sup>48</sup> 为全面评估国际电联的财务状况,本节所述趋势必须考虑到同期的通货膨胀率。使用经济合作和发展组织(OECD)通货膨胀率进行的预测标明,2004-2005双年度与2014-2015双年度相比,预算减少20%,支出下降12%,收入下跌17%。采用OECD年度通货膨胀率对从2004-2005年至2014-2015年各双年度平均估算得出的实际数据见OECD网站。各双年度初期考虑预算金额,而双年度末期则考虑收支情况。

<sup>49</sup> 见CWG-FHR 5/6号文件: 使用关键指标进行财务分析。

<sup>50 《</sup>公约》第33条规定,须保留储备金账目,以便为满足基本支出提供流动资金,并留有足够的现金储备以尽可能避免借用贷款。此外,《财务规则》确定了管理原则。2015年的储备金额达2,630万瑞郎(C15/14号文件),大大超过全权代表大会规定的最低资金水平(年度支出总额的6%)。

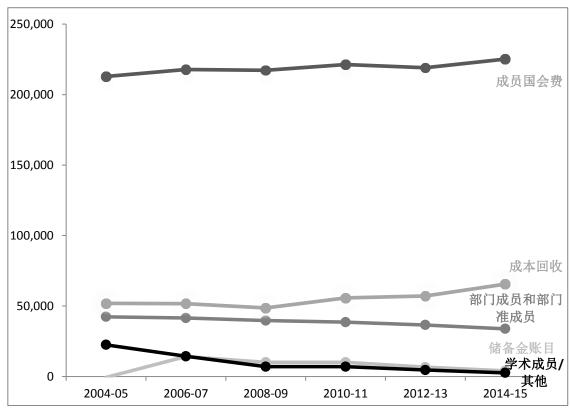


图5: 从2004-2005双年度至2014-2015双年度按名义价值计算的以收入类别列出的国际电联财务资源变化情况(单位:千瑞郎)

来源:根据总秘书处提供的信息编制。

#### 成员国会费

75. 成员国根据具有不同等级选择的会费单位体系向国际电联提供资金。国际电联筹资模式的主要特点之一是,允许成员国在每届全权代表大会之际调整下一财务期的财务承诺。这种筹资模式不同于由相关管理机构批准并定期修改分摊比例的分摊会费体系。

76. 过去十年间,成员国在全权代表大会认担的会费单位水平大致保持稳定,但总是略低于在随后的双年度预算期内实际收到的会费单位数额(图 6)。例如,2014 年全权代表大会(该大会通过了 2016-2019 年财务规划)上承诺的334 个单位比 2010 年(瓜达拉哈拉)的承诺单位数额减少 4 12/16 个单位。实际上,考虑到 2014-2015 双年度实际收到的会费单位数额(345 1/8 个),10 5/8 个单位的下降就更为明显。然而,由于过去存在一些成员国在双年度期间增加会费的情况,一些受访者认为,能否将 2016-2019 年财务规划的通过视作成员国对国际电联支持度的显著下降点尚不明了。分析亦显示出主要出资方方面的一些演变:一些传统出资方近年来降低了分摊比例,而若干新兴经济体和海湾国家的出资则逐步增加。

PP-10

PP-14

PP-06

图6: 自2002年以来成员国在历届全权代表大会上承诺的会费单位数额以及在随后两个双年度中收到的会费单位数额一览

来源:根据总秘书处提供的信息编制。

PP-02

### 部门成员的会费

325

77. 部门成员的会费水平与各类成员数量直接相关。部门成员缴纳的会费在所审查的周期内逐年下降(从 2004-2005 年的 4 230 万瑞郎降至 2012-2013 年的 3 650 万瑞郎,而且据估计,2014-2015 年将进一步降低至 3 380 万瑞郎)。国际电联管理层将(下降 13.7%)趋势的形成归结为多种因素,如行业整合以及大批成员向(会费降低的)部门准成员类别的转换。2007-2011 年研究期由于严格执行了成员欠费规则,导致开除一些不付费实体,会费显著下降。2012 年对部门成员的管理重新采用灵活方式,延缓了下降趋势并有助于遏制负面影响。

78. 国际电联管理层一直在分析造成这一趋势的原因并采取可能的措施阻止会费的下滑。这种做法符合第 187 号决议(2014 年,釜山)的精神。该决议责成理事会审议部门成员的结构、益处及定价方法。总秘书处更新了最初于 2014 年拟定的文件,以便支持 CWG-FHR 的工作。该工作组目前正在开展多项审议,如收费结构改革以及给予的豁免、成员类别和与每个类别相关的益处和权利。51 检查专员认为,这些工作应进一步加强,以便寻求以创新和可持续的解决方案壮大各部门的成员队伍,从而扩大国际电联的财务基础。实际上,国际电联计划在 2016-2017 双年度从部门成员和部门准成员获得更多收入: 假设增幅为5%,计划通过积极的资源筹措方式实现上述目标。国际电联管理层指出,来自学术成员的资源呈迅猛上升趋势。

<sup>51</sup> 见CWG-FHR 第5/17、5/18和5/1号文件 - 有关部门成员、部门准成员和学术成员参与工作的权利、义务和条件的综合报告

#### 成本回收

- 79. 成本回收是受第 91 号决议(2010 年,瓜达拉哈拉,修订版)制约的一项国际电联重要资源。成本回收涉及项目支持成本收入、出版物销售以及通过交付卫星网络申报等产品和服务回收的收入。成本回收资源不直接划拨给一个部门,而是计入国际电联总收入集中管理,而预算拨款则是按照各部门提交的材料分配的。
- 80. 成本回收资源通常随着所提供的服务的扩大而增长。实行成本回收的活动不应被视为利润生成,而采用一种双重定价政策,以便成员国、部门成员和部门准成员按照成本回收价格支付,而其他各方(即非成员)则按照市场价格支付。国际电联管理层指出,成本回收一直是弥补会费下滑的手段。因此,成本回收活动的定义以及成本计算方法需由管理层定期审议和更新并得到成员国的首肯。

# 加强财务稳定性

- 81. 在采访和调查中,多数成员国(60%)表示,目前的筹资模式总体保证了国际电联中期财务的可预测性和可持续性。只有少量持不同意见者支持修改筹资模式。然而,检查专员认为,由于难以预测四年后的收入水平,目前的模式给国际电联的长期财务稳定性带来了不确定性。这种筹资模式亦对国际电联开展的计划和项目造成限制,因为成员国的承诺水平必须每四年确认一次。
- 82. 加强财务稳定性和可预测性可有助于国际电联脚踏实地地开展职责范围内的活动,并进行更好的规划,以面对一些远期财务挑战(如总部翻修或债务偿还)。这符合全权代表大会对理事会要求的精神,即,研究建立可提高国际电联财务稳定性的机制的可能性,并就此提出建议的要求相得益彰。52
- 83. 多年来,全权代表大会一直强调增加国际电联收入的必要性。2014 年,全权代表大会责成秘书长通过 CWG-FHR 就进一步创收的可能性开展研究并向理事会提出建议。在此方面尚未取得足够进展,只是提出了一些具体建议,但由于成员国存在意见分歧,多数建议尚未得到接受,如国际码号体系。2014 年全权代表大会之后,国际电联管理层成立了一个内部小组(第 5 号决定附件 2 小组),由副秘书长任主席,负责研究国际电联可能开展的盈利性活动或服务,力图改善国际电联的财务状况。
- 84. 鉴于创收计划尚未获得显著结果,成员国更倾向于为改善国际电联的财务状况而积极采取增效节支措施。为此,国际电联管理层出台了无需动用储备金账目资源的 2016-2017 双年度平衡预算。这一成果的实现得益于国际电联管理层为限制支出而付出的努力,尤其是在 2010 和 2014 年全权代表大会所确定

<sup>52</sup> 见第158号决议(2014年,釜山,修订版):待理事会审议的财务问题。

的领域内采取了一系列节支措施。53 由于人员支出账目为国际电联的主要支出, 在历次预算中采取的首要调整之一就是削减编内职位并将空缺率保持在5%。

- 85. 增效措施针对不同的流程和活动,如财务和行政管理支持、人力资源、活动组织、文件制作管理、会议次数及相关支持等。然而,正如联检组的职员调查所显示的,降低成本和提高效率的措施给员工造成了压力并可能最终导致难以履行职责并交付服务。与此同时,受访官员承认,或许可以采用其它增效途径(增加数字化内容的使用,而不是印刷文件,精简或外包行政管理或交易流程等)。检查专员鼓励国际电联管理层继续对其内部程序开展批判性分析,确定可进一步实现的增效收益。他们强调,需对此事采取战略和前瞻性态度。有关落实增效措施的首份管理层报告包含已经采取或将采取的行动汇编。54 检查专员认为,今后的报告应进一步详细阐述支持采取这些措施的理由以及对估算节省做出的假设及其对活动和服务提供产生的影响,从而使成员国能够就重点工作领域酌情提供指导。
- 86. 实施以下建议将增强国际电联的财务基础。

#### 5号建议

秘书长应指定旨在提高国际电联财务基础稳定性和可预测性的综合计划,将旨在增加收入的方案和节约成本的建议纳入其中,并提交理事会2017年会议首肯。

# C. 财务管理

- 87. 财务资源管理部(FRMD)在确保妥善管理国际电联财务资源的过程中发挥核心作用。根据 2013-2016 年总秘书处运作规划,FRMD 按照国际电联《财务规则和财务细则》,在考虑到各部和各局的具体需求的情况下就财务、预算、会计和采购政策提供战略指导。55 FRMD 监督预算的执行并每季度向国际电联管理层提交报告。这些报告在国际电联门户网站上提供给成员国审阅。
- 88. 财务规划和预算制定过程遵循各局和各部财务主管采用的内部导则,FRMD 在拟定需经协调委员会确认的预算草案文件时亦遵循该导则。FRMD 集中负责预算的制定和监督,财务会计亦集中化管理。然而,财务管理是部分分散化进行的,因为负责预算执行工作的财务主管/官的职位设在总秘书处其他各部和三个局内,负责对各自部门的划拨资源进行财务监督和控制。这些官员在其直接主管或各局主任的领导下履行职责。这种做法引发人们对控制程序的统一协调、独立性和完整性产生质疑。本报告的 2 号建议所述研究需对这些方面进行认真分析。

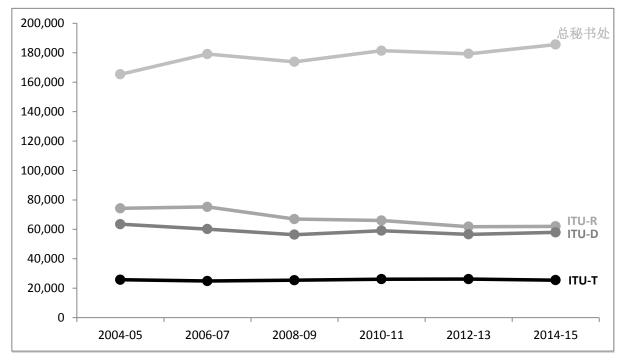
<sup>53</sup> 国际电联2012-2015年和2016-2019年研究期的财务规划附件2。

<sup>54</sup> 见C15/45: 增效措施。

<sup>55</sup> 见总秘书处2013-2016年运作规划。

89. 国际电联的收入采用集中化管理。图 7 显示出国际电联各主要部门最近几个双年度内的支出变化情况。56 该图表明,总秘书处占 2014-2015 年所有支出的 55%以上(该百分比自 2004-2005 年以来略有增加),因为这是为了满足向三大部门(Sectors)提供广泛支持服务的需要。而三大部门的支出情况基本保持稳定。按相对价值计算,ITU-R 的支出在国际电联总体支出中逐渐减少(从 2004-2005 年的 22.5%下降至 2014-2015 年的 18.7%),而 ITU-D 的预算内支出已提高至 19.3%。划拨给 ITU-T 的预算份额基本保持不变(7.8%)。

图7:按名义价值计算的国际电联各主要部门自2004-2005至2014-2015双年度的支出变化情况(单位:千瑞郎)



来源:根据总秘书处提供的信息编制。

#### D. 其他财务问题

#### 预算外捐款和资源筹措

90. 预算外捐款目前在国际电联总体资源中所占比例微不足道(2014年占8.7%)并在过去几年内保持稳定(见附件四(d))。这些捐款是由成员国或部门成员针对具体项目提供的资金(信托基金)或是不指定用途地对一具体部门现有资金的补充(自愿捐款)。从财务管理角度而言,预算外捐款是由 FRMD集中跟进的,但由各部门的项目管理人员具体负责。ITU-D 获得 90%的信托资金资源,而自愿捐款则在各部门和总秘书处之间平均分配。

<sup>56</sup> 亦见描述按照基于结果的预算分配资源的第113段。

- 91. 国际电联《财务规则》附件 2 包含有关自愿捐款和信托基金的细则、程序及财务安排。2011 年的内部审计发现,此领域的政策和程序存在一些问题,如预算外捐款类别的区分、对承诺捐赠的跟进行动、档案管理和维护等。57 国际电联管理层正在开展工作,不仅从法律上,而且从增强内部监控的角度重新定义并明确各类预算外资源之间的差异和所采用的程序。
- 92. 目前,仅在年度财务运作报告中有对预算外资源的笼统阐述。只有在捐资方或项目协议提出要求的情况下才就预算外资源拟定单独报告。这些报告方式应进一步增强,以便提供可靠且及时的详尽量化数据以及有关针对捐款所采取行动的具体信息。应提高此类报告的透明度并遵守《公约》第 34 条的规定,为吸引更多资金助一臂之力。
- 93. 在预算紧缩时期,许多单位都努力争取更多资源并与潜在的捐资方接触,以便为实施项目或组织活动赢得支持。被访者一致认为,资源筹措职能可以并应该精简。2014 年成立的跨部门资源筹措组58已经解散并纳入 ISC-TF。目前多数为协调国际电联资源筹措提供支撑的内部工作主要由客户关系管理实施组开展。
- 94. 如同一份联检组最近报告所指出的,检查专员认为,制定高度概括国际电联及其各部门筹资目标的筹资战略将使目前的工作受益匪浅。59 这项战略应确定预算外资源的预期规模、所涉及活动的范围,尤其是与战略规划和运作规划中活动的关系,以及国际电联作为一个整体将采用的后续程序,包括明确总秘书处、各局、区域代表处和地区办事处以及国际电联电信展览部的作用和职责等。目前正在拟定的、有关赞助的原则亦因包含在此战略中。

#### 离职后健康保险基金(ASHI)

95. 自 2010 年以来,国际电联的财务报表均按照国际公共部门会计准则(IPSAS)编制。因此,国际电联的债务在其财务报表中更为突出,而且成为外部审计员强调在中期内需密切关注的一项工作。外部审计员亦指出,国际电联的财务状况在短期内安然无恙。60 根据 2014 年底的报告,离职后健康保险金额为 5.127 亿瑞郎,与前几年相比显著增加。这是由于罕见低的贴现率(在计算这种债务现值时使用的重要决定因素)和员工医疗费用持续增长造成的。因此,2014 年国际电联报告的净负资产达 3.86 亿瑞郎。

<sup>57</sup> 见内部审计报告: 自愿捐款的审计(SG-SGO/IA/11-20)。

<sup>58</sup> 见第14/08号行政规定: 跨部门资源筹措小组。

<sup>59</sup> JIU/REP/2014/1号文件:对联合国系统内资源筹措职能的分析。

<sup>60</sup> C15/65和C/14/105(Rev.1)号文件:外部审计员的报告。

- 96. 国际电联管理层采取的初步措施(如设立离职后健康保险专用基金(2015年5月达700万瑞郎)以及从国际劳工组织健康保险方案中退出而转换为使用一家私营保险公司的集体医疗保险方案)得到许多利益攸关方的首肯,但参保人却提出了种种疑虑。检查专员还注意到,这些措施与为使成员国知情而加强的报告手段(尤其是部分偿还上述债务的建议)相辅相成。按照外部审计员的建议,国际电联管理层表示,将于2016年底,根据三年多来累积的集体医疗保险计划实施数据,开展一项全面的精算研究。61 诸如国际民用航空组织或世界贸易组织之类的其他国际组织均开展过此类全面审核,评估所有相关参数及其因时间迁移而可能发生的变化情况,以便为限制这些债务并筹资出谋划策。
- 97. 应该指出的是,离职后健康保险债务一直是整个联合国系统关注的重大问题。多年来,联合国大会一直对此予以跟进。联合国秘书处领导的一个工作组配合联合国系统行政首长协调会(CEB)秘书处以及一家专业咨询公司负责确定偿还和管理这些债务的最佳做法。向联合国大会第70届大会提交的报告包含大量有关管理离职后健康保险债务的建议。62国际电联管理层表示,他们正在密切关注这些动态。在此情况下,在进行比较分析时应顾及各联合国系统各组织的具体特性(医疗计划的特点、参保人的特点,等)。在制定行动计划时,国际电联应主要遵循精算研究结果,并从自身特点出发,向其成员国提出最相关的行动计划建议。

## 总部的翻修

98. 国际电联近期面临的另一个财务挑战涉及总部的翻修。目前,国际电联在日内瓦拥有并使用三座办公楼,东道国以可延期的"地上权"名义授权办公场所的使用。办公场所包括 Varembe 办公楼(1962 年)、塔楼(1973 年)和Montbrillant 办公楼(1999 年)。三座办公楼的建设均符合当时的建筑标准。令人担忧的是,塔楼和 Varembe 办公楼很快将达不到瑞士的法律标准,采取补救措施已势在必行。已提出的若干选择方案中包括总部迁址、办公场所的长期租用、办公楼的重建以及现有办公场所的翻修。所有这些方案都将对国际电联的财务能力带来严重影响。

<sup>61</sup> CWG-FHR 5/7号文件: 秘书处的文稿: 对外部审计员建议的跟进, 2015年9月。

<sup>62</sup> A/70/590号文件, 亦见行政和预算问题顾问委员会的报告: A/68/550和A/70/7/Add 42号文件。

- 99. 2014 年全权代表大会后成立了理事会国际电联总部长期办公场所选择方案工作组。63 该工作组于 2015 年召开了两次会议,2016 年召开了一次会议,从财务和运作角度对各项方案进行分析。工作组的建议主要围绕建设一座新的办公楼来取代 Varembé 楼,将现有 Varembé 办公楼和塔楼的工作人员全部容入其中。该方案被看做是最经济高效的方案。这项方案包括出售塔楼及其地上权,从而为必要的投资提供部分资金,前提是东道国及地方当局同意对法律进行必要的调整以允许销售地上权并在此开展经济活动。
- 100. 评价各种方案的优劣不在本次审查范围之内。然而,检查专员希望提请人们注意国际电联为解决这一未来重大问题而采取的积极步骤。踊跃参加工作组会议的与会者的积极表现颇获好评。转呈国际电联管理层的一套协商一致的指导意见和看法为成员国发挥监督作用树立了榜样,有利于为知情决策提供更多指导。国际电联与东道国之间的对话和互动亦值得称道。
- 101. 国际电联即将开展的这一重大项目将花费大量时间和资源。强有力的管理层和适当的项目管理必不可少。成员国应在此方面,即,项目实施的各个阶段继续发挥严格监督作用。为此,检查专员对工作组提出的设立具体指导机构的建议表示欢迎。为确保所选方案具有成本高效性和相关性,各项决定必须基于全面而准确的信息,不仅涉及所有财务问题(建设和装修成本、贷款利率、塔楼的商业价值等),同时还应涉及所有其它可能的相关方面,如职员的工作安排、代表需求、空间管理等。在此方面,2014 年联检组在有关联合国系统组织基建/装修/建设项目的报告中所确定的最佳做法应酌情予以考虑。64

<sup>63</sup> 见第194号决议(2014年,釜山): 国际电联总部长期办公场所的选择方案。更多信息见全权代表大会PP14/57/Rev.1号文件和理事会工作组CWG-HQ 1/3、2/2-3和3/3-5号文件。

<sup>64</sup>JIU/REP/2014/3号文件:联合国系统各组织的基建/装修/建设项目。

## 五 战略规划和风险管理

## A. 战略规划

- 102. 在联合国系统内,战略规划被定义为一种用于确定和筹措全部可用资源的工具,利用该工具可确定工作重点,优化为实现治理机构批准的总体目标和部门目标划拨的资源。65 考虑到国际电联的运作环境(技术不断进步、国际和区域参与方的竞争等),战略规划是其一项重要职能。
- 103. 完成国际电联战略规划流程的制定工作需要 16 至 18 个月,在此期间先由理事会制定国际电联《战略规划》草案和《财务规划》草案工作组(CWG SF-FP)推进此项工作,广泛征求国际电联各利益攸关方的意见。为起草 2016-2019年战略规划,CWG SP-FP 召开了四次会议,审议成员国、部门成员、部门顾问组提交的文稿以及总秘书处和各局的输入意见。此流程首次纳入了公开磋商环节。在向联检组调查提交的回复中,成员国表示,能有机会为战略规划流程和确定专项工作重点出谋划策,他们感到欣慰。但上述磋商提出的建议有限。检查专员鼓励成员国积极参与 CWG SP-FP 的工作,因为制定战略规划不仅为制定愿景提供了良机,亦可从战略角度为国际电联各部门的工作提供指导。
- 104. 国际电联管理层突出强调,2001 年联检组报告曾认为规划缺乏连贯性与一致性,如今在解决这些问题方面取得了积极的进展。66 目前,战略规划的主要组成部分与联合国系统其它组织类似: (a) 全权代表大会分别通过第 71 号决议和第 5 号决定中通过的四年期战略规划与财务规划; (b) 由总秘书处和各局起草并经理事会通过的双年度预算;和 (c) 由各局在各自顾问组输入意见的基础上拟定的四年期滚动式运作规划的年度计划,以及总秘书处根据各部门顾问组输入意见拟定并经理事会批准的运作规划。
- 105. 在此背景下,必须承认遇到了一些难题。国际电联当前的结构和运作方式似乎未给战略、财务和预算周期与运作规划保持步调一致留下太多余地。国际电联面临的挑战是将各个部门在不同周期(即,各管理机构在不同年份召开会议且间隔时间段亦不相同)的部门目标和活动加以归并。四年期滚动式运作规划的年度计划必须覆盖仍有待国际电联通过的战略和财务框架下的各时间段。最后,国际电联的规划周期并未与四年一次的综合政策审查周期完全同步,且国际电联并不报告该审查中的各项指标。67
- 106. 将以往各自为政的规划汇总成一份文件,已经是向打造更为统一的国际电联愿景迈出的一步。将 2012-2015 年与 2016-2019 年战略规划做一下对比分析,即可提纲挈领地看出引入了作为整体的国际电联的视角、各项总体战略目标以及跨部门目标。68 检查专员对在国际电联战略目标与各部门的部门目标之

<sup>65</sup> JIU/REP/2012/12: 联合国系统的战略规划。

<sup>66</sup> JIU/REP/2001/3: 第65至100段和建议8。

<sup>67</sup> A/71/63-E/2016/8。

<sup>68</sup> 见附件五。

间建立关联表示欢迎,但同时指出,目前还缺少足够的阐述坐实此类关联,具体说明此类关联有助于人们更好地全面了解部门目标与总体目标之间的整体嵌套架构。69 在战略规划中,为实现各战略目标批准的具体目标而开展的行动往往超越了国际电联行动的范畴,令绩效和成果评估变得复杂。在制定 2016-2019 年战略规划期间注意到的一种良好做法是,对往年战略规划实施过程中汲取的教训加以分析。自 2013 年以来,国际电联便作为战略规划网络的成员之一与联合国系统内的其它组织协作,这是一种积极的进步,因为该网络可为知识共享和最佳做法交流提供论坛。

107. 在对规划和报告文件的研究方面的确存在一些已证实的突出难题,研究还指出,尽管已为统一运作规划结构付出了努力,但在落实基于结果的管理方面,国际电联各部门的成熟度不同。此流程产生了大量冗长且有时重复的规划和报告文件。大量详尽且分散的数据经常会影响向利益攸关方传递明确的信息。

108. 仔细研读运作规划就会发现,有展示大量活动作为国际电联成果和/或输出成果的趋势。这或将给人留下国际电联工作的扭曲印象,且不足以充分展现国际电联活动创造的附加价值及其影响。在运作规划中,有关预期成果的叙述并不总能说明明确目标并与一般术语表述的关键业绩指标相关连,而且没有充分建立在可衡量要素之上。因此,报告侧重于以一般词汇描述各项活动的成果,而非这些活动产生的影响。这与(预测支撑理由不充分的)按部门目标和输出成果展示的详细资源划分数字形成了鲜明对比。国际电联管理层需对关键绩效指标做出批判性分析,重新评估这些指标是否能准确地衡量国际电联及其各部门工作取得的结果。

109. 国际电联管理层承认在监控和评估各局和总秘书处以分散(自我评估)方式实施,并未进行协调。检查专员仅在 ITU-D 发现有针对项目经理的确定程序(项目管理导则)。70 各成员国认识到有必要提升明确性和连贯性,因此在第 151 号决议(2014 年,釜山,修订版)中责成秘书长和各局主任"制定全方位的业绩监控和评估框架,以为国际电联的结果框架提供支持。"检查专员强调,成员国有必要通过在理事会期间详细审议战略规划落实情况的方式,密切跟踪国际电联各部门的汇报情况。在此背景之下,总秘书处在完善战略规划落实报告的格式与内容方面所做出的努力值得赞赏。71

#### 基于结果的管理

110. 2010 年和 2014 年,全权代表大会通过的决议强调了基于结果的管理的重要性。72 接受采访的官员强调,将履行落实基于结果的管理和实施基于结果的预算编制的承诺,承认这是一项"正在进行中、需带来组织文化方面改变的工作"。联检组的调查回复发现,60%的职员对基于结果的管理有基本概念性

<sup>69</sup> 见《国际电联2016-2019年战略规划》的表4。

<sup>70</sup> 参见ITU-D项目管理导则, 2013年7月, 第23-26页。

<sup>71</sup> CWG-FHR 5/26号文件: 理事会国际电联战略规划实施和年度活动的年度报告格式。

<sup>72</sup> 参见第151号决议(2014年,釜山,修订版)在国际电联实施基于结果的管理方式。

了解,尽管评估认为他们接受的培训不足。有三分之一的专业职类职员认为国际电联的战略规划是有效的,并得到了基于结果的管理的有力支持,还有三分之一弱的职员能够接受以明确且有意义的指标对国际电联的各项活动进行衡量。

- 111. 国际电联管理层将基于结果的管理纳入主流的努力似乎主要体现在规划流程,以统一国际电联各部门的现有方法,更加系统地将"结果链原则"融入工作。但是,正如联合国发展集团强调的那样,应将基于结果的管理原则融入一组织各项工作的方方面面。此外,2006 年联检组报告提出的基准指出,一项全面、基于结果的管理战略应由三大支柱构成: (a) 一个由"拟定规划-制定计划-编制预算-施行监督-开展评估-提交报告"构成的周期; (b) 一套必要的人力资源管理政策; 和 (c) 国际电联的支撑性信息管理系统。73
- 112. 在基于结果的预算编制领域,理事会(第 535 号决定,于 2014 年修订)通过了一种经修订的成本划分方法,为实现国际电联各总体目标和部门目标划拨必要资源提供指导。资源划分的标准是基于三个部门和各处科的评估,利用时间调查了解所需人力资源。此方法采用一个四步骤流程,通过将国际电联各下属单位的费用与国际电联的各部门目标和总体目标联系起来进行进一步细分。74 一项显著的改进是将总秘书处服务的费用分至各局和跨部门活动,从而更精确地反应出资源需求。国际电联管理层指出,对基于结果的预算编制的效果进行监督并按季上报。检查专员期待新方法的实施能够取得成功,从而把基于结果的管理和基于结果的预算编制进一步纳入国际电联的工作。

## B. 风险管理

- 113. 作为良好治理和问责制的一项基本要素,企业风险管理是一种面向整个组织的系统性方法,通过对组织内部风险进行前瞻性确定、考核、评估、定级和控制,实现各项战略目标。75 在审核过程中,检查专员听到的将风险管理作为国际电联工作重点的呼声不绝于耳,即,将风险管理纳入战略和运作规划流程,在战略规划(2016-2019年)中设立专门的战略风险与缓解措施章节并在运作规划中加入风险分析。尽管战略风险的确定切中时弊,体现了各成员国表达的部分关切,但减缓风险的措施似乎过于泛泛且不够强劲。
- **114.** 根据协调委员会和管理协调组的记录,并未定期对风险管理进行审议。此外,虽然此问题得到了更多关注,但国际电联尚未制定一个全面、国际电联范围的风险管理框架。此框架的构成要素包括用于定义风险容忍度和适用基准的国际电联风险说明以及用于确定具体职能和责任的风险手册/登记表。

<sup>73</sup> 参见JIU/REP/2006/6: 联合国改革进程背景下的基于结果的管理。

<sup>74</sup> 理事会第535号决议(于2014年修订)的附件对此流程进行了归纳总结。

<sup>75</sup> 参见JIU/REP/2010/4: 联合国系统的企业风险管理回顾: 基准框架。

- 115. 在回复联检组问卷调查表时,国际电联管理层强调,风险管理和内部控制管理是整个管理运作程序中不可分割的一部分,因此"国际电联各级管理人员均责无旁贷"。这种碎片化的方法可能会造成国际电联各部门风险管理方式的不统一。检查专员认为,应采用一种更具结构化的企业风险管理方法。检查专员注意到跨部门协调任务组(ISC-TF)开展的工作并支持独立管理顾问委员会(IMAC)的号召,起草并推出一个整个国际电联范围的风险管理系统。76
- 116. 检查专员着重指出,治理机构对有效风险管理流程的监督势在必行。回复联检组调查时,不到 50%的理事会理事认为国际电联及其三个部门面临的主要风险和相应采取的减缓措施已记录在案并予以通报。检查专员认为,理事会成员和各部门顾问组成员在审议战略和运作规划的落实情况时,应极为关注风险管理并确保与联合国系统的最佳做法保持一致。
- 117. 下述建议预计将会提升国际电联风险管理的有效性。

### 6号建议

秘书长应最终确定一项将提交理事会2017年会议首肯并随后定期更新的风险管理政策,其中包括有关系统性和综合性组织风险管理框架的各项要素,并每年向理事会报告其落实情况。

<sup>76</sup> C15/22: 独立管理顾问委员会(IMAC)的第四份年度报告(2015年)。

## 六 人力资源管理

- 118. 全权代表大会于 1994 年通过的第 48 号决议制定了人力资源管理指南。理事会财务和人力资源工作组(CWG-FHR)负责此框架内相关事宜的监督。目前的报告程序涵盖了该决议附件一所列的大部分领域。77 但检查专员发现相关报告的描述内容过多;鼓励国际电联管理层进一步加强向成员国提交的质量分析的水准。
- 119. 人力资源管理工作由人力资源管理部(HRMD)实施,该部由两个单独的处构成: (a)主要处理薪酬、待遇、福利、保险等事务的行政管理处;和(b)进行政策制定、职员培养以及定级与招聘等事宜的规划和政策处。应当提及的是,在面谈和调查过程中,成员国代表及其它类别的利益攸关方对职员们表现出的专业技能水平给出了积极的评价。
- 120. 2014 年国际电联总支出中与人员相关的支出占 84%。表 3 显示,尽管国际电联管理层采取了稳定并降低人员费用的措施,且该比例自 2008 年以来便微幅下降,但这一比例仍然很高。

表3:按国际电联主要部门分列的人员支出情况概览(2008年与2014年的对比)

以上,这一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个	,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,	
	2008年	2014年
国际电联总支出(单位: 千瑞郎)	146,424	165,208
国际电联的人员费用78(单位:千瑞郎)	125,076	138,826
人员费用占国际电联总支出的比例	85.4 %	84 %
人员费用占比(总秘书处)	83.1 %	84 %
人员费用占比(ITU-D)	81.6 %	75 %
人员费用占比(ITU-R)	92.1 %	91.2 %
人员费用占比(ITU-T)	91.4 %	89.2 %

来源: 2014财年的财务工作报告(C15/50号文件)和总秘书处提供的信息。

<sup>77</sup> 主要报告方式为秘书长有关人力资源战略规划和第48号决议落实情况的报告和向理事会提交的人力资源报告及统计数据文件。

<sup>78</sup> 人员费用包括担任长期职位的人员和专为大会服务招聘的或持短期合同的人员的所有薪酬,如基薪、任职地点补贴调整数、语言津贴、侨居津贴、受抚养人津贴和加班费,以及其它人员费用(见C15/50号文件的说明23)。

### A. 员工队伍

121. 2008 年,理事会审议并修正了《人事规则和人事细则》,以便与国际公务员制度委员会(ICSC)的合同框架统一。对于专业和专业以上职类或一般事务类合同,该框架有三类合同:长期/持续、固定期限或短期/临时合同。此合同框架通过第 09/09 号行政规定颁布;与此同时,第 09/06 号行政规定对过去广泛使用的短期合同做出了规定。

122. 表 4 列出了 2010 年与 2014 年按类别划分的人员编制比对分析。总体而言,人员编制下降了 7%(从 2010 年的 836 人降至 2014 年的 780 人)。与此同时,出现了员工队伍专业化的趋势,专业职类职员与一般事务类职员之比从 44%上升至 50%。可以注意到,长期/持续合同与固定期限合同之比在下降: 2010年,长期/持续合同占 72.9%,而 2014 年则占 62.8%。最后,鉴于国际电联管理层将短期合同使用的重点重新调整为主要向大会和活动提供支持,短期职员的使用量出现了下降。

表4:按主要类别划分的2010年与2014年国际电联人员编制概览(以百分比体现)79

	2010年	2014年	2010/2014年
高级顾问职类(D-1和D-2)	19	22	+ 16 %
专业职类	321	369	+ 15 %
专业职类(短期合同)	47	24	- 49 %
一般事务类	389	347	-11 %
一般事务类(短期合同)	60	18	-70 %
合计	836	780	-7 %

来源:人力资源报告及统计数据(截至2014年12月)(CWG-FHR 4/11号文件)。

#### 地域代表性

123. 国际电联与若干其它联合国系统组织不同,对于专业职类职员的地域代表性并无正规政策。检查专员注意到人力资源管理三方小组(CWG-FHR 的前身)于 2011 年审议了一份有关采用计算地域代表性方法的提案,但并未就此事达成任何一致意见。80 由此导致成员国代表性的显著失衡:员工仅来自 193 个成员国中的 101 个国家(52%)。此外,来自 10 个国家的职员几乎占据了专业职类

<sup>79</sup>对比年份的选择旨在确保其具有可比性,同时考虑到2009年实施的合同模式。有关国际电联职员队伍的更多详情,请参见附件六。本节所示数字摘自CWG-FHR 4/11号文件:人力资源报告及统计数据(2008-2014年),2015年2月。

<sup>80</sup> 参见WG-RG-20/14 (Rev.1): 理事会《财务规则》及相关财务管理问题工作组与人力资源管理 三方小组联席会议的摘要报告。

职员的半数(47%),其中一国的职员占比达 13.8%。近期招聘和晋职的数字显示,员工队伍多样性近期不会发生巨大变化。在检查专员看来,为改进地域代表性,有必要依据客观的相关要素制定一种适当的方法。

- 124. 《基本法律文件》与《人事规则和人事细则》强调有必要确保职员的效率、能力和品德达到最高水准。这些文件同时还强调了在尽可能广泛的地域内招聘的重要性。成员国在第 48 号决议(2014 年,釜山,修订版)中重点强调有必要加强国际电联职员的地域代表性。国际电联管理层指出,在委任专业及以上职类职员时,这是一项重要考虑因素。
- 125. 检查专员承认国际电联具有其特殊性,特别是该组织的出资模式并非基于通常用于确定适宜代表性范围的分摊会费,且并非世界各国均可随时提供所要求的专业技能。然而,他们大力提倡国际电联管理层加倍努力,实现国际电联各部门地域代表性的多样化,特别是加强从代表性欠缺的国家招聘职员。制定设有具体目标、时间表和监督机制的行动计划是必须迈出的第一步。
- 126. 预期下述建议将能改善国际电联的地域多样性。

## 7号建议

秘书长应制定一份将提交理事会2017年会议首肯的行动计划,其中包括旨在改善国际电联每个部门内专业及以上职类人员地域代表性的具体目标、指示性时间范围和监督措施,并每年向理事会报告其落实情况。

#### 性别平衡

- 127. 长期以来,国际电联职员的性别平衡一直被确定为有待提高的领域。在联合国促进两性平等和增强妇女权能署(UN-Women)针对妇女代表性的报告中,与联合国系统其它组织相比,国际电联的排名不高。81 尽管女性占职员总数的 53.1%,但她们主要受聘担任一般事务职类或初级专业职类(P-1 和 P-2)的职务。在其它专业职等,妇女所占比例的范围从 22.2%(P-5 级)到 40.8%(P-3 级)不等,而高级顾问职类(D-1 和 D-2 级)则完全呈现出一边倒的局面。附件六(a) 按职类和职等,对 2010 年与 2014 年国际电联不同部门的性别平衡问题进行了详细的对比。
- 128. 检查专员注意到在整个组织范围内为改善性别平衡而付出的努力,其中包括 2012 年成立了性别平等任务组,并于 2013 年通过了性别平等和将性别平等观点纳入主流工作的政策(GEM)。82 国际电联管理层详述了为促进营造有

<sup>81</sup> 参见情况简报,请通过以下网址获取:
www.unwomen.org/~/media/headquarters/attachments/sections/
how%20we%20work/unsystemcoordination/data/un/2013-factsheet/itu.pdf.

<sup>82 2013</sup>年,理事会通过了性别平等和将性别平等观点纳入工作的政策,并在该政策中对联合国系统范围的性别平等政策及《两性平等和增强妇女权能行动计划》表示赞同。另见第14/09号行政规定:国际电联的性别平等政策。

利于性别平等的工作环境、改进职员性别平衡而采取的措施。这些措施包括任命一位性别平等问题高层牵头人,开展宣传活动、加大现有职员的培训力度、调整面试委员会及任用和晋升委员会的人员构成,并同时完善报告的统计数据。迄今为止,这些努力取得的成果尚不明显。此外,过去 4 年招聘和晋升方面的性别分配数据并未呈现出非常积极的趋势。但检查专员注意到,电信标准化局在专业职类的女性代表性方面取得了进步,相关比例从 2008 年的 22%提升至2014年40%。

129. 国际电联管理层认为,性别比例持续失衡事出有因,其中之一是,国际电联所要求的专业技术特长传统上一直属于男性占多数的领域。但这并不应该成为摒弃积极主动地回应成员国关切的理由。83因此检查专员呼吁国际电联管理层在顾及执行现有措施过程中的教训及其影响的同时,加大工作力度。特别是除两性平等和将性别平等观点纳入主流工作的政策之外,辅之以具有商定目标和时间表的行动计划,从而按照政策规定对与性别平等相关的措施实行监督,并根据政策实行招聘决策者问责制。此外亦应正式确定性别平等任务组的职责范围。

130. 预期下述建议预计将会改善国际电联的性别平衡。

## 8号建议

秘书长应向理事会2017年会议提交一份由其首肯的、旨在与性别平等和将性别平等观点纳入主要工作的政策形成互补的行动计划,其中包括旨在使国际电联各部门的性别更加平衡(尤其涉及高级管理层)的具体目标、指示性时间范围和监督措施,并每年向理事会报告其落实情况。

## 外聘人员和顾问

131. 特别服务协定是一种用于临时聘请技术专家(当地或国际顾问)的合同模式,可为项目/计划提供专业力量或在大会和活动需要时招聘人员。84 附件六(c) 含有国际电联管理层整理得出的外聘人员数字。这方面的总支出超出 600 万瑞郎。总秘书处各部门支出的咨询和翻译服务费约为 240 万瑞郎。电信发展局使用了约 340 万瑞郎;电信标准化局不到 482,000 瑞郎,无线电通信局约 41,000 瑞郎。

132. 外部审计员在近期的报告中指出,特别服务协定的数量出现了大幅上升,国际电联管理层提供的信息也印证了这一点。外部审计员询问为何外包人员用于开展普通行政工作而不是填补临时性专业技能方面的空缺。85 检查专员赞同此观点,认为使用此类合同模式来履行常设职能与联合国政策不符,且与劳工

<sup>83</sup> 第48号决议(2014年,釜山,修订版)提及了对专业及以上职类女性招聘的关切,特别针对高级别的职位。

<sup>84</sup> 包括临时招聘的翻译、文件处理科的打字员、更多的物流和安保人员,以及为远程参与国际 电联大会和会议的代表提供参会设施支持的人员。

<sup>85</sup> 见C15/65: 2014年的外部审计员财务报表审计报告。

方面的最佳实践相悖。此外,这些合同具有不确定性,会给招聘合格职员造成障碍。

- 133. 检查专员要求查阅 2014 年 9 月至 2015 年 3 月间使用特别服务协定形式聘用的所有人员档案。其中有 189 人受聘为总部各机构提供支持,186 位专家在驻地提供服务。为评估起见,检查专员各类别抽样审查了 30 份档案。审核的文件基本保存完好并包含基本文档,例如招聘科提供的外聘人员申请、聘用人员的简历和招聘经理的付款授权。查阅的总部招聘档案内并不是全附有相关工作的职责范围,而且没有找到评估报告。与此相反,驻地顾问的档案不仅有条理地附有职责范围,还包含一份简短的工作评估报告。两种情况的薪酬方案都经常会采取包括差旅安排在内的一次性付款协议形式。
- 134. 目前的外聘人员招聘管理依据 2010 年行政管理和财务部主任签署的备忘录进行,该备忘录含有侧重于薪酬的指导条款但未提供国际电联的政策。国际电联管理层应就外聘人员的使用正式出台一份全面的政策,以澄清并统一适用于各方的规则,例如使用标准、是否允许外聘的职能类型、合同的最长期限、延期条款、利益冲突条件条款、对所做工作的监督与评估等。此项政策已经审议多年,但仍未最终敲定。鉴于外聘人员花费大量财务资源,因此应将此事宜作为优先事项处理(见附件六 (c))。在未出台正式政策前,人力资源管理部(HRMD)的职能应限于核实所要求聘用人员的资质和依据国际电联的相关机制核对批准的薪酬。
- 135. 应根据此项全面政策,采用更高水平的报告形式。此类人员的招聘和聘用条件信息目前仍分散在国际电联各个部门。检查专员注意到,各类咨询合同的使用基于产品的交付、服务的时间段或每日报酬,因此汇总难度很高。精确数字的汇总,或者对现有文件中的人力资源报告和统计数据相关数字加以汇总,将有助于国际电联管理层确定机构需求并按需调整员工队伍。此报告系统将有助于理事会通过定期审查的方式,行使对外聘人员使用的监督权。
- 136. 预期下述建议将能提升国际电联外聘人员使用的透明度和问责制。

## 9号建议

秘书长应制定并向理事会2017年会议提交一份由其首肯的、有关使用非职员类别工作人员的综合政策,并每年向理事会提交一份国际电联各部门落实该政策的综合分析报告。

## B. 其它人力资源管理问题

## 人力资源规划

137. 《2010-2015 年人力资源战略规划》包含对国际电联主要人力资源管理层面的一般性考虑,特别是在治理、组织文化、人员编制、职业生涯管理和职员福利方面。86 检查专员认为,鉴于国际电联职责范围和业务要求所需技能和专业特长的不断更新,此项重要规划尚不足以承担起人力资源战略管理的重任。此外,(在 TGHRM7-2 号文件中已经介绍的)工作落实和行动计划以及秘书长有关落实情况的年度报告大多是说明性的,并未充分指出为解决规划中的不足而采取的行动或需实现的必要战略改进。

138. 目前正在起草的《2016-2019 年人力资源战略规划》准备提交 CWG-FHR 批准,随后提交理事会。检查专员建议对现行规划的落实开展深入评估,以便 将相关调查结果和结论作为起草下份《人力资源战略规划》的重要输入意见。

## 人力资源政策与实施

139. 理事会第 1107 和第 1108 号决议为人力资源的管理提供了灵活性,特别是在预算内职位的创建、取消或重新定级方面(但高级顾问职类员工除外)。理事会不再审批人员编制表,在秘书长授权下行使的灵活管理可根据运作的要求,对工作做出重新部署、调整和架构重建。87

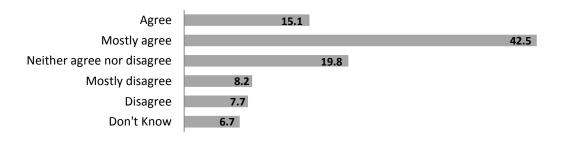
140. 《人事规则和人事细则》第四章仅宽泛地提供了有关招聘、任用、调动和晋升的指导原则。这些原则得到了若干行政规定和人力资源相关法定委员会职责范围内部分条款的补充。为进一步记载这些程序,HRMD 起草了一系列不隶属于相关监管框架的指导原则。

141. 图 8 和图 9 显示,尽管国际电联职员对人力资源管理规则和程序的明确性和全面性做出了积极评价,但对其落实评估方面的一致性和透明性存在细微的差别。接受调查者认为,在处理个别案例时允许区别对待,会给员工士气造成负面影响。国际电联规模不大,再加之人员主要集中在总部,因而在人力资源管理方面催生出特有的文化,即,职员经常会与高级管理人员直接互动。在此背景下的挑战是,如何利用一致的程序和做法,确保国际电联各个层面的有效管理。检查专员强调了 HRMD 在监督国际电联各部门的实践、确保规则和程序得到统一落实方面的职能。

<sup>86</sup> 见C09/56和勘误:人力资源战略规划草案。

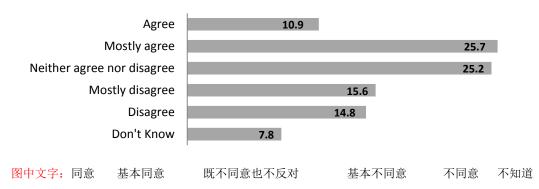
<sup>87</sup> 检查员审查重新定级档案的抽样发现,档案为支持所做决策提供了充分理由,尤其是职位重新定级是基于工作职责和复杂性的增加。

图8: 对于"我认为国际电联在人力资源管理领域有一套明确且全面的规则和程序"的看法



图中文字: 同意 基本同意 既不同意也不反对 基本不同意 不同意 不知道

图9: 对于"我认为国际电联人力资源政策的落实一致且透明"的看法



来源: 联检组职员调查(2015年)。

- 142. 检查专员发现国际电联管理层需要扩大其监管框架,并将其纳入全面的人力资源手册。考虑到国际电联人力资源流程的一些特殊性,此项措施亦为重新审视上述程序提供了机遇,同时让这些程序与联合国系统普遍接受的做法更加接近。例如,在招聘流程中将目前尚未强制实施的笔试和/或面试作为强制性步骤。
- 143. 预期下述建议将能提升人力资源管理的透明度和问责水平。

### 10号建议

秘书长应确保诸如招聘、任命和晋升等人力资源流程被纳入管理框架所含的正式程序之中,并在2017年底之前将其整合为一本人力资源综合手册。

## 绩效评估

144. 目前长期/持续或固定期限职员的绩效评估程序与联合国系统其它组织的程序类似,仅有细微差别。88 国际电联职员在回复联检组调查时认为评估程序及时、透明且客观,但对将其作为管理工具提出了质疑(业绩优异给予奖励或对业绩不佳者予以惩罚,对职业发展的影响等)。

145. 多年来,国际电联一直在审议职员评估系统,但未做出任何最终决定。协调委员会和管理协调组已同意采用一种纳入企业资源规划系统(ERP)和国际电联门户网站的电子评估系统。2015 年开始为此征集提案。但是,目前仍在讨论此评估程序的核心要素。检查专员呼吁国际电联管理层最终确定并实施该评估系统的主要原则,将修订国际电联能力框架和把基于结果的管理纳入主流工作等现有内部举措发扬光大。根据管理协调组(MCG)的会议记录,国际电联管理层有意放弃一般性的个人业绩评估。取而代之的是使用三级评分标准,对三个主要类别的职员规划(目标、能力、发展)分别进行评估"希望藉此调动员工积极性,更好表现"。

## 人员流动

146. 《人力资源战略规划》包含有关轮岗和人员流动的章节。在没有正式人员流动政策的情况下,有关内/外部借调的第 01/12 (Rev.1)号和第 12/05 号行政规定可作为人员流动的依据。实际上,国际电联的人员流动并不完善,因为这一相对较小、高度专业化且以总部为主的组织为地域流动提供的机会微乎其微,且跨部门人员流动亦受到技术因素的限制。89

147. 然而,我们应将人员流动视作员工职业发展的机遇,但前提是为职员充分提供各类入门课程和支持等措施。与此同时,**向更多职员介绍三个部门的实质性工作和文化,是提升国际电联凝聚力**的一种可行方式。第 25 号决议(2014年,釜山,修订版)呼吁加强区域代表处的作用以更好地展现国际电联的整体风采,临时职员交流正可秉承该决议的精神加强区域代表处和地区办事处的能力。在此背景下,应进一步关注旨在为内外部人员流动拓宽渠道的内部讨论和举措(包括与政府间或区域性机构或政府机构开展人员交流,重新恢复初级专业人员计划或向其它联合国系统组织借调)并酌情使其正式化。

<sup>88</sup> 见第08/09号行政规定: 业绩评估系统(2009年)

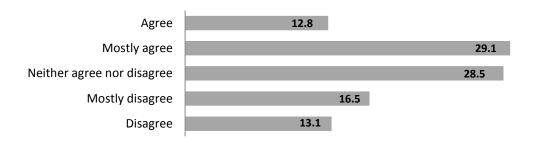
<sup>89</sup> 见第 01/12(Rev.1) 号行政规定: 已公布的定期职位的借调(2013年1月修订)和第12/05号 行政规定: 借调政策(2012年)。

## 职业发展和培训

- 148. 自 2004 年起,个人晋升计划便被叫停。90 职员的晋升是通过针对新职位或空缺职位的竞争招聘,或当某些特定条件(工作复杂程度上升、有可用资金等)得到满足时对某些职位的重新定级。联检组调查从相关职员处收集到的多份调查反馈均谈及职业发展机会有限。专业技术特长要求的不断演变与财务限制,共同构成了阻碍职员职业发展的绊脚石。但值得一提的是,国际电联仍比其它联合国系统组织提供了更多从一般事务类职员转为专业职类职员的机会。
- 149. 对于如何决定是向外部候选人开放招聘流程还是将招聘局限于内部候选人,目前尚没有明确标准。在此方面,招聘负责人与 HRMD 共同发挥决定性作用。检查专员的意见是,国际电联管理层应制定一套标准,更好地界定采用内外部招聘流程的理由。此做法将本着第 48 号决议(2014 年,釜山,修订版)的精神,为职员提供更好的职业机会。该决议指出,"在可用财务资源范围内并从现实出发,立即开始通过更多的现有职员的人员流动来填补空缺"且"必须继续向现有职员提供合理晋升的可能性"。
- 150. 国际电联 2014 年的培训预算为 461,000 瑞郎,在人员支出中的占比不足 0.5%,不仅低于联合国系统的一般比例且远低于第 48 号决议(2014 年,釜山,修订版)建议的将目标定为"达到人员费用预算的百分之三"期望值。培训资金的四分之三由 HRMD 集中管理,用于组织语言培训项目,为集中培训举措或总秘书处的个人培训申请提供支持。其余四分之一分散在各局的预算之中,但检查专员注意到各局并未就确定专业技能差距和培训需求制定部门培训计划。另外,信息服务部有独立的培训资金。
- 151. 国际电联管理层认为,在支持职员不断学习方面所付出的努力相当成功,并提及了外部远程学习项目之例。然而,职员将培训归为需要更多关注的领域,特别是从驻地的角度来看(见图 10 和 11)。国际电联尚未正式确定整个组织层面的学习和发展政策,从而以主次分明、精准定位的方式将各培训计划串连在一起。秘书长应制定并颁布涉及整个组织的学习和发展政策,并将其呈交理事会 2017 年会议批准。此项政策应确定最为恰当的学习领域和范围,相应的教授方法以及各利益攸关方的职责。为将国际电联各部门的所有要求均考虑在内,一项前提是在全组织范围内开展一次"技能与能力盘点",以找出国际电联员工队伍目前的强项与弱点。此类总体政策和盘点应作为制定部门培训计划的基础,着重于各自的技术能力。理事会应充分听取有关国际电联每个部门内政策落实情况的报告。

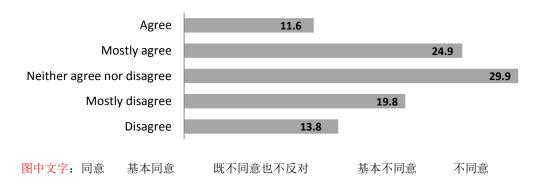
<sup>90</sup> 见第04/19号行政规定: 暂停个人晋升计划。

图10:对"国际电联提供的培训和发展机遇可使我的技能与能力得到充分提升,从而很好地履行各项职责"的看法



图中文字: 同意 基本同意 既不同意也不反对 基本不同意 不同意

图11: 对"国际电联提供的培训和发展机遇符合我的职业发展需求"声明的看法



来源: 2015年联检组职员调查。

152. 国际电联没有强制性学习计划。检查专员建议根据组织需求为所有职员制定一个强制性培训计划,以培育通用的基础技能和能力。联合国系统其它组织还在此基础上,为高级管理人员、基层管理人员、技术领域的职员等(采购、人力资源、ICT等)特定群体或驻地职员提供必要的补充培训模块。同理,国际电联管理层亦应考虑规定职员每年最低培训天数并将其作为一项要素纳入修订后的绩效评估系统,以强化不断学习。

#### 职员与管理层的关系

153. 根据几年前联检组审查得出的结论,国际电联职员与管理层的关系融洽度在 2009-2012 年间有所下降。91 在联检组职员调查的总体评估方面,参与调查者对有些领域持批评意见。尽管大多数职员(85%)认为目前的职员与管理层关系令人满意,但认为现有内部机制和程序能够有效预防并化解冲突和不满

<sup>91</sup> 从历史角度对国际电联职员与管理层关系进行的详细分析,请通过 JIU 网站(www.unjiu.org)参见有关联合国各专门机构和共同制度下职员与管理层关系的 JIU/REP/2012/10 的补充文件。

的比例大幅度下降(35%)。国际电联设有可确保职员利益得到反映和处理职员投诉与不满的核心机制,但面谈和职员调查显示,这些要素中的一些部分并不广为人知或未被广泛使用(特别是调解职能和有关骚扰和滥用职权的政策)。

- 154. 检查专员发现职工代表问题比较复杂。《人事规则和人事细则》和理事会将职工委员会视作职员与国际电联管理层对话的喉舌,在人力资源和与职员事务有关的法定顾问机构中(联合顾问委员会、任用和晋升委员会、定级评审委员会、上诉委员会)代表职员的利益。在结社自由基础上成立的职工工会,不仅反映对人力资源事务的关切,还为其成员提供一系列服务。多年来,职工委员会和职工工会一直在自己负责的专项领域积极开展工作。
- 155. 2013 年国际电联《人事规则和人事细则》得到修正;为澄清职工代表的监管框架颁布了两项行政规定。92 希望此框架能够实现其主要目标,即建立职工代表机制,从而能以有效、均衡的方式解决职员们的关切与不满。为此,似乎应推选出一个既能兼听百家之言又有利于职员有效参与到影响人力资源政策与实践决策进程中去的代表机构,这是一种可能的解决方案。检查专员认为此问题是营造积极工作氛围的一项重要因素,最终将使国际电联受益。我们依然记得,成员国曾经特别通过理事会关于加强秘书长与国际电联职工委员会之间对话的第 517 号决定(2004 年通过并于 2009 年修订),表达过对职员与管理层关系的关注。

## 道德规范职能

- 156. 2002 年,国际电联通过颁布第 02/05 号行政规定实现了与国际公务员行为准则的并轨(见联合国大会第 56/244 号决议)。国际电联管理层进一步完善了全面的道德框架,其主要内容包括:《国际电联工作人员道德准则》(2011 年)、国际电联财务披露政策(2011 年)和国际电联保护举告不端行为的职员免受报复的政策(2011 年,有关举报者的政策)。<sup>93</sup> 这些政策是对《人事规则和人事细则》有关职员行为的相关规定的补充。随着时间的推移,现已针对职员一般性道德和行为(骚扰、滥用职权、防止性骚扰等)相关主题发布了一系列行政规定和办公谅解备忘录。
- 157. 道德规范干事在指导落实上述文件所含原则方面应发挥重要作用。在此背景下,检查专员表达了对道德规范干事一职的关注,这一职位自 2013 年 7 月以来一直空缺。 检查专员敦促国际电联管理层加速实现道德规范职能的规范化,并欢迎国际电联与世界气象组织就两组织共设一名道德规范干事签署备忘录。
- **158.** 任命道德规范干事后,必须开展下一阶段的道德意识培训,并通过为国际电联全体职员(包括各级管理人员)定期举办有关道德和廉政的强制性机构培训课程的方式使此做法制度化。

<sup>92</sup> 见《人事规则和人事细则》第八章(特别是人事规则第8.1条: 职工代表; 人事细则第8.1.1 条: 职工委员会; 和人事细则第8.3.1条: 职工协会和俱乐部); 有关职工委员会批准使用资源和设施的第13/2号行政规定以及有关职工协会和俱乐部认可标准和条件的第13/03号行政规定。93 分别作为第11/02、11/03和11/04号行政规定颁布。

### 调解职能

- 159. 国际电联并未为在解决冲突的非正式保密进程中提供公正援助而设立申诉专员。在 1998 年理事会做出决定后,国际电联于 2001 年设置了调解职能。目前,调解工作依据 2014 年的一项行政规定行事。根据该规定调解程序属可选程序并由调解员实施,调解员由按照自愿原则任命的在职或退休职员担任。94
- **160**. 受访的现任与往届调解员承认并经联检组职员调查确认,目前此项职能方面存在明显的局限性。并非所有职员都了解此项职能,因此在解决其问题过程中并未得到广泛使用:调解员每年仅处理 **10** 个左右的案子,大多涉及职员与直接主管之间的关系。
- 161. 检查专员相信国际电联将从强化的调解职能和人们对其的更多了解中受益,该职能应成为将冲突解决诉诸正式司法机制处理之前先采用的非正式方式。 此职能有益于帮助国际电联管理层找出系统性问题,并可提出解决问题的建议。
- **162**. 此外,考虑到国际电联的财务限制且目前案件数量不多,一种可能的选择方案是,研究是否可与一个或多个常驻日内瓦的联合国系统组织共同出资设立共享的监察专员服务。

<sup>94</sup> 见第14/05号行政规定:调解职能。

## 七 信息技术和信息管理

163. 信息服务部(IS)进行 ICT 基础设施的管理并为总秘书处和三大部门提供所需服务。该部负责主要的集中化 ICT 功能,如 ERP、网络服务、客户关系管理系统和国际电联门户网站。支持远程会议参与,管理约 2 万多电信信息交换服务(TIES)账号。为规范与内部用户的关系,该部门分别与其签订了服务水平协议,通过商定的性能指标监督服务的时效性和质量。除此部以外,各局内还设有信息技术支持服务部门(如,BDT 设有一个配备四名专业级人员的支持部门)。

#### 管理框架

164. 为加强 ICT 治理,第 11/06 号行政规定正式成立了由副秘书长任主席、三大部门和总秘书处四个部(信息服务、大会和出版、战略规划和成员以及财务资源管理)代表组成的国际电联信息通信技术委员会(ICTC)。该机构是一个信息交流咨询论坛,向秘书长负责,受权执行 ICT 政策,制定 ICT 投资计划,审查 ICT 项目的进展。ICTC 负责审批 ICT 相关项目的资金。项目资金来自 2001年理事会为发展重大信息系统而设立的 ICT 资本基金(2014-2015 两年期预算为100 万瑞郎)。在筹备本次审查期间,国际电联管理层未对 ICT 项目资金表示任何特别关切。

165. 检查专员注意到,针对近期一些重大 ICT 相关项目,例如实施 IPSAS、ERP、客户关系管理系统和安全升级,分别成立了职责不同的指导委员会。国际电联管理层指出,ICTC 不负责具体操作,因此成立各委员会是为保证配备具体经验和技能的人员,对这些项目进行指导。鉴于此类项目具有战略意义,检查专员建议,通过在 ICTC 框架内设立专门工作组(该委员会职责范围中已经包含)将专业力量纳入其中,提高 ICT 治理的统一性。关于报告问题,成员国(理事会、理事会工作组、部门顾问组)不仅会获取这些项目审计报告,还会得到这些项目对组织机构影响的有关资料和报告。考虑到这些涉及整个组织的项目投资大、时间长,检查专员还请国际电联管理层向成员国提供关于总体项目管理的详细报告。

166. 国际电联于 2009 年参考联合国系统通常采用的国际标准化组织的标准,借鉴"价值与风险管理最佳实践",重新修订了信息技术和信息管理战略,为管理 ICT 技能、信息和系统提供了一个全面框架。国际电联还进一步细化了 ICT 治理原则和内部流程,同时作为一个良好实践,还确立了质量保证框架。国际电联管理层应不断完善这方面的战略并以行政规定的形式将其正规化,确保在全组织范围内自觉执行。

## 重大信息管理工具

- 167. 企业资源规划(ERP)系统自 1988-1989 年起逐步引进,2010 年进行了一次重大升级。该系统对人力资源(工资单、员工和经理自助)和财务管理(会计、采购、服务计费)的某些行政流程进行管理。国际电联管理层指出,集中的 SAP ERP 系统实现了行政管理流程的全面一体化,在提供实时信息的同时,减少了冗余错误。国际电联现有一个集中存放大会和会议文件、国际电联建议书(标准)、出版物、内部行政文件等等的统一文件管理系统。
- 168. 2011 年颁布的一项行政规定指出,信息是本组织的重要资产,无论其形式或介质是什么,是本组织原创还是代表组织收到的文件记录,均须进行管理,确保这些组织记录在整个生命周期内的真实性、完整性、安全性、可用性和可靠性。95 这项行政规定是对 2001 年关于记录档案管理行政规定的补充。国际电联管理层认可以下看法,欲确保总秘书处和三大部门的所有组织单位全面落实文档管理计划(分类计划、留存时间表、记录消除和归档),还需辅以相应政策和指南。应特别关注数字化数据,同时顾及信息和记录的创建和管理类别。
- 169. 另一方面涉及国际电联各部门创造的知识。国际电联开展的各项活动(如研究组、工作组的技术工作或能力建设计划等)产生了大量知识。当前,存储这些知识的方法没有协调,程序不规范,且分散于众多数据库中,而且国际电联没有一个全机构性的知识管理战略或职能部门。
- 170. 有鉴于此,检查专员鼓励国际电联管理层在改进信息技术和信息管理战略时,考虑采用综合方法解决信息和知识管理方面的各种问题,将文件管理、档案管理、知识管理和 ICT 管理置于一个伞状系统下。这将确保所有开展的项目均可按照所有要求进行并由相关专业人员开发与实施。
- 171. 另一个值得关注的问题是国际电联参与机构间协调。在信息和网络安全等若干主题项目方面,国际电联的主导作用是得到公认的。国际电联秘书长还担任联合国行政首长协调会 ICT 网络信息安全组(CEB ICT-Network)的主席。
- 172. 希望下列建议有助于提高国际电联内部信息技术和管理的实效性。

## 11号建议

秘书长应向理事会2017年会议提交一份由其首肯的最新信息技术和信息管理政策,其中包括有关信息管理的各个层面,并每年向理事会报告其实施情况。

<sup>95</sup> 第11/07号行政规定:信息管理。

## 八 监督

173. 内部监督工作主要由内部审计处(IAU)负责,并辅以外部监督机制,其中包括独立管理咨询委员会、外部审计员和联合检查组。成员国制定的各项决议和适当职责明确了此框架下各方的职责和责任。据检查专员了解,监督机构之间在工作计划和信息共享方面的协调良好。

174. 各部门顾问组和理事会财务和人力资源工作组也发挥监督职能。CWG-FHR 当前的任务是审查外部审计员和独立管理顾问委员会提出的建议以及联检组关于财务和人力资源管理的各项建议。

## 内部监督

内部审计

175. 内部审计处直接接受秘书长的领导,是其办公室行政职能的一部分。该处负责"开展独立审计和检查,确保国际电联财务、人事、技术和无形资源的管理和利用实现务实、高效和节约"。96 由于联合国各组织规模有异且面临的风险类型不同,各自审计部门的独立性、定位和隶属关系不尽相同。由于审计部门负责人需要与管理机构直接沟通和报告,将该部门置于行政首脑办公室可以接受。国际电联就是这种情况。

176. 除国际电联《财务规则和财务细则》中有关内部控制和内部审计的规定以外,2013 年通过的《内部审计章程》确立了审计管理原则。根据职业标准和联检组有关建议,该章程涵盖了此议题方面的所有要素。97 检查专员注意到上一版现行内部审计章程是 1999 年制定的,因此鼓励国际电联管理层对内部审计章程和有关内部审计的《财务规则和财务细则》条款进行定期审查,如至少每三至五年一次;另外,他们还认为,该章程应提交理事会批准。这将保证更好地执行职业标准,强化此职能在组织内的独立性、作用和地位。

177. 像联合国系统大多数组织一样,内部审计处遵循内部审计师协会制定的国际内部审计执业标准和道德规范将其作为工作依据。2014 年内部审计处参照良好行为准则对审计工作进行自我评定,2015 年得到独立外部评审员小组的确认。98 外审组认为,内部审计处总体符合执业标准,但同时也针对加强规划、资源管理和风险管理等方面的审计工作提出了几条建议。国际电联管理层表示,现已采取措施推进上述领域的工作。检查专员鼓励国际电联管理层定期开展此类评估。

<sup>96</sup> 见行第13/09号行政规定:内部审计章程,第4点。

<sup>97</sup> 见JIU/REP/2010/5号报告:联合国系统审计职能,1号建议。

<sup>98</sup> C15/INF/11 号文件(附件1): 外部独立鉴定的自我评定。内部审计活动,外部鉴定员报告,2015年2月。

178. 内部审计处认为,划拨给审计的资源充足,有利于履行审计职责。2015年,内部审计处有三个 P 级职位(处长为 P5,一位 P3 内部审计员和一个 P2 低级别内部审计员)和一个 G 级辅助人员职位。内部审计的实力近年来有所变化。99检查专员认为,正如独立管理顾问委员会和外部审计员所建议的,秘书长应加强内部审计处的总体实力,使其能够扩大审计范围,覆盖国际电联面临的关键重大风险。

#### 评估

179. 2014 年,联检组在对联合国系统的职能评估分析中指出,国际电联缺少集中评估职能的体制安排。100 成员国代表们在受访时一致认为,设立这一职能机构有利于国际电联提高彰显其成就的能力,改进工作。2015 年,总秘书处对设立这一职能部门的潜在效益进行了研究并确定了必要资源。之后,管理协调组赞同在内部审计处设立集中评估职能的建议,要求该处制定评估政策和工作计划,评估能力要求,并为建立评估职能机构提出进一步措施。检查专员注意到财务影响,但认为,设置评估职能机构有助于国际电联各部门确定战略方向,相互学习,知识共享,条件是需具备专业力量和足够的能力。以上过渡性安排可以接受,但从更长远角度看,评估职能应与运行规划、绩效监督和成果报告相结合。

## 调查

180. 国际电联没有设立单独的调查处室,近期也没有关于案件调查的报告。内审处负责根据内部审计章程和 2009 年国际调查官大会制定的统一调查准则,对欺诈或渎职指控或疑案进行调查。国际电联有关骚扰和滥用职权(2005 年)和保护员工不因检举不良行为受到打击报复的政策(2011 年)是另一些相关文件。101国际电联管理层的报告指出,HRMD 在这方面也负有责任。言外之意,调查职能是分散的,这不符合规范,无法保证正式提出的歧视和/或骚扰投诉案由专业调查人员进行调查。而且也没有具体的调查政策,特别是涉及高级管理人员或选任官员的程序。检查专员认为,国际电联管理层应制定调查框架(政策和程序),研究制定可行方案,确保调查工作由专业调查官进行。

<sup>99</sup> 内审处2015年发表六份报告, 2014年四份, 2013年四份。

<sup>100</sup> 见 JIU/REP/2014/6号报告:联合国系统评估职能的分析。

<sup>101</sup> 见第11/04号行政规定: 国际电联保护举告不端行为的职员免受报复(2011年)和第05/05号行政规定: 国际电联关于性骚扰和滥用职权的政策(2005年)。

## 独立管理顾问委员会

181. 独立管理顾问委员会是理事会的下设机构。在成功试运行四年之后,由全权代表大会 2014 年正式批准设立。独立管理顾问委员会如同联合国系统其它类似委员会一样,以"专家顾问的身份提供服务,协助理事会和秘书长有效履行管理责任,确保国际电联内部控系统、风险管理和管理进程的运行,包括人力资源的管理"。102

182. 独立管理顾问委员会每次会后向秘书长报告,每年向理事会进行报告。 受访的成员国代表一致认为,独立管理顾问委员会对加强国际电联的治理和监督起到推动作用。其报告使人们更加关注完善治理、风险管理、财务健全和问责制等关键问题。独立管理顾问委员会向秘书长提出多项建议(2011 年以来共提出 27 项建议,只有几项反复提出)。独立管理顾问委员会委员对国际电联管理层的合作给予积极评价,突出强调了近年来在落实这些建议方面取得的成果。 为巩固这一积极趋势,独立管理顾问委员会于 2015 年请理事会批准其建议,作为"鼓励采取强化问责制的有效对策和及时行动"的一种方式。103

#### 外部审计机构

183. 瑞士联邦审计署负责开展国际电联的外部审计工作约有 120 年的时间。 之后,经过秘书长和五个成员国组成的评审委员会遴选,理事会指定意大利最 高审计机构——意大利国家审计院——为 2012-2013 年和 2014-2015 年财政期的 外部审计机构。2014 年全权代表大会对此予以确认。检查专员认同 2010 年联 检组关于联合国系统内审计职能的报告中提出的理念,即,定期轮换可提高外 部审计机构的独立性,为组织提供各种有益经验。104

184. 外部审计员近年来就国际电联的财务报表提出了无保留的审计意见,但同时着重指出了由于长期职工福利方面的精算负债而导致的负净资产等问题。外部审计员赞赏国际电联管理层在审计复查过程中的及时反馈和在实施 IPSAS 后对财务报表的改进。理事会 2015 年会议批准再续外部审计员的任期两年,进行对 2016 和 2017 两年财务报表的审计。

#### 联合检查组

185. 1977 年国际电联接受了联合检查组的章程,自那之后联检组以全系统问题为重点开始向国际电联提供独立外部监督。第 57 号决议(1994 年,京都)对联检组发挥的作用表示认可,责成秘书长继续与联检组合作并向理事会提交联检组涉及国际电联的报告。另外还责成理事会"审议秘书长提交的联检组报告并就此采取其认为适当的行动"。105 检查专员注意到,成员国在这方面的指示尚未纳入日常工作,国际电联管理层最近才开始规范相关程序。

<sup>102</sup> 见第12号决议(2014年,釜山,修订版)及附件:独立管理顾问委员会。

<sup>103</sup> 见C15/22号文件:独立管理顾问委员会第四次年度报告。

<sup>104</sup> 见JIU/REP/2010/5号报告。

<sup>105</sup> 见第57号决议(1994年,京都):联合检查组。

- 186. 尽管早于 2003 年秘书长就已提出了一个初步方案, 106 但国际电联尚未就审议联检组报告和后续落实相关建议的具体程序与联检组达成具体协议。实际上,转呈理事会的仅仅是有关国际电联行政管理(2001 年)及其区域代表处效率(2009 年)的审查报告和管理层意见。107 而秘书长向理事会提交的与联合国系统合作相关报告中仅有一小节介绍了其他联检组报告和活动。108
- 187. 多年来,根据联检组网络跟踪系统监测,国际电联在接受和落实建议方面一直排名较后。检查专员对近来采取的弥补上述不足的举措表示欢迎,例如委托 CWG-FHR 对联检组建议进行复审,而且总秘书处还开始清理长期未落实的积压建议。跨部门协调任务组(ISC-TF)还设立了一个内部程序,要求各部门和三大机构的主题联系人针对联检组的建议提出意见和建议,经整理后提交管理协调组通过。这一做法效果十分显著,在 2008 年至 2014 年颁布的联检组报告中,已接纳的建议尚不足 50%,到 2015 年时已接近 85%。
- 188. 这些积极成果应通过正规机制实现制度化,以确保管理机构对联检组报告和建议的审议,同时研究国际电联管理层针对提交给管理机构和秘书长的建议发表的意见。这样,国际电联才能够达到联检组章程的要求和联合国大会各项决议的要求。

## 监督结果和建议

- 189. 专题审计报告主要发给秘书长、独立管理顾问委员会委员和相关管理人员。此外,内部审计处主任每年要向秘书长、独立管理顾问委员会委员和理事会报告审计任务和结果以及落实审计建议方面的统计数字。关于监督报告公开问题,近年来取得一些积极进展,现已在国际电联公共网站上公布了独立管理顾问委员会和外部审计员的报告。
- 190. 成员国提出书面申请即可获得内部审计报告; 109 但是,内审处称, 2014 年没有接到申请。一些代表表示,年度报告内容宽泛,不利于深入查询,而另一些代表则对索取审计报告的程序不甚了解。国际电联管理层正在力图解决这一问题,秘书长已提出建立一个新的程序,精简理事会网站的使用程序。 110

<sup>106</sup> 见C03/36: 秘书长的报告: 国际电联对联检组报告的处理意见。

<sup>107</sup> 见C2001/48号文件: 秘书长的报告: 关于联检组报告的意见以及C10/18: 秘书长关于加强 区域存在的报告。

<sup>108</sup> 见C15/INF/4号文件: 秘书长的报告: 与联合国系统的合作。

<sup>109</sup> 尽管联合国系统个别机构已采纳这一做法,但总的趋势是要求监督结果向公众更加开放。 对此存在两种意见:一种认为应主要针对成员国提高透明度和问责性,另一观点认为自动公开 会导致某种程度的自行审查。

<sup>110</sup> 见CWG-FHR 5/5号文件: 秘书长的报告: 内部审计最终报告的获取。

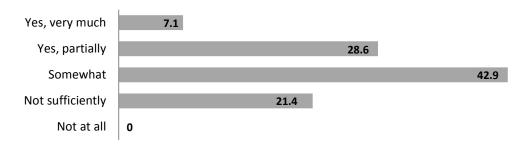
191. 国际电联管理层依托最佳实践,定期向 CWG-FHR 提供有关落实外部审计员和独立管理顾问委员会建议的最新进展情况,同时还提供对已采取行动的意见。这一意在鼓励成员国对监督结果和建议进行研究的行动受到欢迎赞誉。秉持这一精神,检查专员认为,内审处年度报告应对审计结果和结论进行更多分析。另一个可以改进的方面是,对各监督机构建议中的议题进行综合分析,引起人们对系统性问题的关注,从而确保这些建议得到全面落实,并作为一个动态管理工具使用。

## 九 区域代表处

192. 国际电联在世界各地设有 13 个常设机构(区域代表处和地区办事处),其中主任级别 4 人,专业职类 31 人,一般事务类 24 人。<sup>111</sup> 区域代表处由区域主任领导,对电信发展局主任负责,地区办事处由一名专业职类人员(P5)领导,向区域主任报告。在联检组 2009 年有关国际电联区域代表处效果的报告中,对人力资源和财务管理、总部与外设机构之间的工作程序、项目和活动等运作问题进行了详细分析。<sup>112</sup> 该报告在 2009 年理事会会议上受到了好评,并为起草 2010 年全权代表大会通过的关于加强区域代表处的决议提供了许多参考。该报告还为 2011 年电信发展局的机构改革提供了借鉴。在本报告中,检查专员对国际电联区域代表处进行了宽泛的审查。

193. 1994 年全权代表大会第 95 号决议首次提出了国际电联区域代表处的总体职能和原则,强调"有必要加强区域代表处力量,使电信发展局更有效地履行其使命"。<sup>113</sup> 成员国一直在对第 25 号决议内容不断完善,使区域代表处的任务和目标更有针对性,为总部和区域代表处以及地区办事处的整体运行提供指导。这项工作有待完成。在当前进行的审查工作中(图 12 和 13),成员国代表提出的意见也支持这一观点,即,有必要对区域代表机构进一步规范化,使其成为"国际电联与其成员开展尽可能密切合作的一项工具,是传播其活动信息的渠道,密切与区域性和次区域性组织之间联系的纽带,并为有特殊需求的国家提供技术支持"。<sup>114</sup>

图12: 理事会成员对"您认为在国际电联区域代表处的职责范围中是否明确定义了它的作用和目标?"问题的答复:



<mark>图中文字</mark>: Yes, very much: 是,非常明确; Yes, partially: 是,部分明确; Somewhat: 有点; Not sufficiently: 不够明确; Not at all: 完全没有

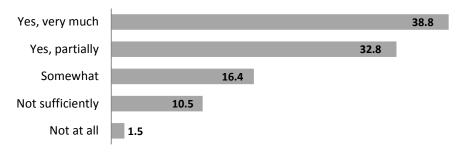
<sup>111</sup> 截至2014年。其中包括亚的斯亚贝巴(非洲)、巴西利亚(美洲)、开罗(阿拉伯国家)、曼谷(亚太)和设在国际电联总部的一个协调组(欧洲国家)和莫斯科(独联体国家);以及位于达喀尔、哈拉雷和雅文达的地区办事处;布里奇顿、圣地亚哥、特古西加尔巴和达喀尔。见C15/25号文件。

 $<sup>^{112}</sup>$  JIU/REP/2009/3号报告和C09/55号文件。2010年,秘书长提交了一份有关落实联检组建议的报告(C10/18)。

<sup>113</sup> 见第25号决议(1994年,京都)。

**<sup>114</sup>** 见第25号决议(2014年,釜山,修订版)。

图13: 全权代表大会成员国代表对"您认为在国际电联区域代表处的职责范围中是否明确定义了它的作用和目标?"问题的答复。



来源: 联检组调查(2015年)。

<mark>图中文字</mark>: Yes, very much: 是,非常明确; Yes, partially: 是,部分明确; Somewhat: 有点; Not sufficiently: 不够明确; Not at all: 完全没有

194. 关于区域代表处的作用,管理机构多次提及它是"国际电联是一家"概念的体现,尤其是,区域代表处和地区办事处的活动应反映出三大部门的协调目标。<sup>115</sup> 然而,检查专员认为没有充分证据表明这一指示得到了全面贯彻。近年来,为避免以往出现的问题(活动重复,代表性未得到协调,各大部门之间的竞争),三大部门之间信息协调和交流有所改善,但区域代表处仍存在以下值得关注的问题:

- <u>隶属关系</u>:虽然区域代表处的作用与三大部门的活动密切相关,但区域主任仍向电信发展局主任正式报告;
- 规划:区域代表性没有在国际电联战略规划中得到充分反映。此外,检查 专员指出,无线电通信部门和电信标准化部门的运作规划未提及区域代表 处以及期待区域代表处和地区办事处为实现各大部门的目标做出的贡献。 同样,电信发展局的运作规划亦没有任何有关三大部门采取了协调统一策 略的内容。总而言之,三大部门的运作规划应更好地规划联合活动或跨部 门参与。
- 能力: 尽管 2011-2012 年区域代表处和地区办事处得到一定加强,但是支持 三大部门活动的力量仍显不足。秘书长和三大部门主任应研讨机会和实际 方法,扩充区域代表处的专业人员队伍,例如采取临时任用或从总部借调 的方式。
- 管理:内审报告还指出了在区域代表处行政和财务管理、项目管理和治理等方面存在的问题。<sup>116</sup>独立管理顾问委员会建议秘书长考虑,从总体审计结果看,是否有必要加强对区域代表处和地区办事机构的管理和监督。

195. 1999 年,理事会第 1143 号决议规定了区域代表处的作用和职能。其附件提出的预期区域代表处开展的活动可以被解释为区域代表处和地区办事处的

<sup>115</sup> 主要参见关于加强区域代表处作用的第25号决议(2014年,釜山,修订版)。

<sup>116</sup> 见内部审计工作年度报告提供有关针对各区域办事处的审计信息(C15/43、C14/47和 C13/INF/4号文件)。

总体职责范围。但是,检查专员发现,除纽约联络处以外,驻外机构没有明确的职责范围,而该联络处又不被视作区域代表处的一部分。在检查专员看来,2009 年联检组向理事会提交的"批准为国际电联区域代表处规定统一和明确的任务,为区域代表处设定具体目标"的建议依然有效。国际电联管理层应给每个区域代表处和地区办事处制定具体职责范围,根据所在区域特点、区域性计划、工作重点和条件,明确各自作用和职责。这将有助于确定核心要素,以便更准确的评估区域代表处和地区办事处的工作以及第 25 号决议(2014 年,釜山,修订版)的执行情况。在第 25 号决议中,成员国要求对国际电联区域代表处需进行充分评估并为此采用一些指标性要素。另外还需注意,2010 年全权代表大会要求开展全面评估并向 2012 年理事会进行报告,这项工作没有落实。

196. 在面谈中并通过对联检组调查的答复,理事会理事对区域代表处和地区办事处的表现评价褒贬不一(见图 14)。应当指出,近半数的部门成员、部门准成员和学术成员(45.7%)没有给出评价,也许是因为他们对区域代表处和地区办事处的活动知之甚少(见图 15)。<sup>117</sup>

图14: 理事会成员对于"您如何评价区域代表处在代表整个国际电联方面的表现?" 问题的答复

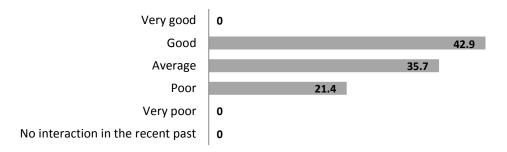
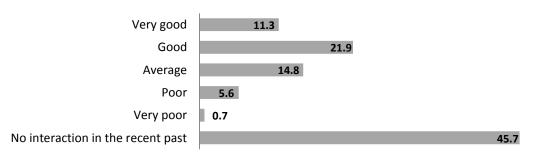


图15: 部门成员、部门准成员和学术机构对于当"区域代表处/地区办事处为贵机构提供服务时,您有何感触?" 问题的答复。



来源: 联检组的调查(2015年)。

图中文字: Very good: 非常好; Good: 好; Average: 一般; Poor: 差; Very poor: 很差; Not interaction in the recent past: 近来无接触

<sup>117</sup> 本评估符合2009年联检组关于成员国对区域代表处满意度调查的结果(JIU/REP/2009/3号报告,附件一)。

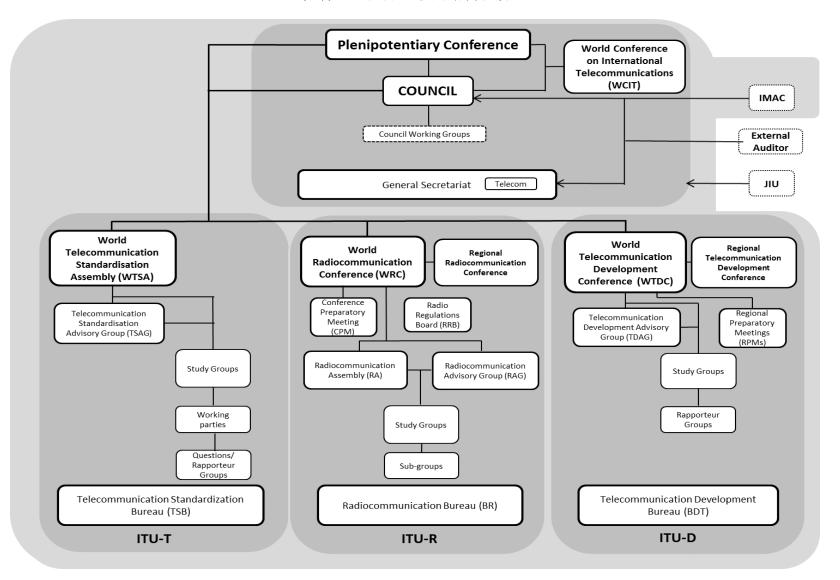
197. 2014 年以来,区域代表处的汇报方法虽有所改进(如,秘书长报告中增加了有关区域层面活动和成果的章节),但是仍难摆脱流水账模式。另外,电信发展局业绩报告对区域代表处和地区办事处所做贡献的介绍不够详实。检查专员认为,国际电联管理层应向利益攸关方提供有关各区域代表处成就和挑战的更详细的分析,全面阐述相关教训和可分享的良好做法。这将有助于更好地展现区域代表处发挥的作用,从而提高国际电联成员对区域代表处的认识,争取更多的支持。

198. 下列建议可有助于提高国际电联区域代表处的效果。

## 12号建议

**2018**年全权代表大会应确保区域代表处的作用被纳入实现《国际电联战略规划》"国际电联是一家"的主流工作中,且理事会应确保这一作用被适当体现在每一部门的运作规划之中。

附件一: 国际电联的结构和管理



#### 图中文字

Plenipotentiary conference

World conference on international telecommunication (WCIT)

Council

Council working groups

General secretariat

Telecom

IMAC

External auditor

JIU

World telecommunication standardization assembly (WTSA)

Telecommunication standardization advisory group

Study groups

Working parties

Questions/rapporteur groups

Telecommunication standardization bureau (TSB)

World radiocommunication conference (WRC)

Regional radiocommunication conference

Conference preparatory meeting (CPM)

Radio regulations board (RRB)

Radiocommunication assembly (RA)

Radiocommunication advisory groups (RAG)

Study groups

Subgroups

radiocommunication bureau (BR)

World telecommunication development conference (WTDC)

regional telecommunication development conference

telecommunication development advisory groups

regional preparatory meetings (RPMs)

study goups

Rapporteur Groups

telecommunication development bureau (BDT)

全权代表大会

国际电信世界大会(WCIT)

理事会

理事会工作组

总秘书处

电信展览部

独立管理顾问委员会

外部审计员

联检组

世界电信标准化全会(WTSA)

电信标准化顾问组

研究组 (TSAG)

工作组

课题/报告人组

电信标准化局(TSB)

世界无线电通信大会 (WRC)

区域性无线电通信大会

大会筹备会议(CPM)

无线电规则委员会 (RRB)

无线电通信全会(RA)

无线电通信顾问组 (RAG)

研究组

下属组

无线电通信局(BR)

世界电信发展大会(WTDC)

区域性电信发展大会

电信发展顾问组(TDAG)

区域性筹备会议

研究组

报告人组

电信发展局(BDT)

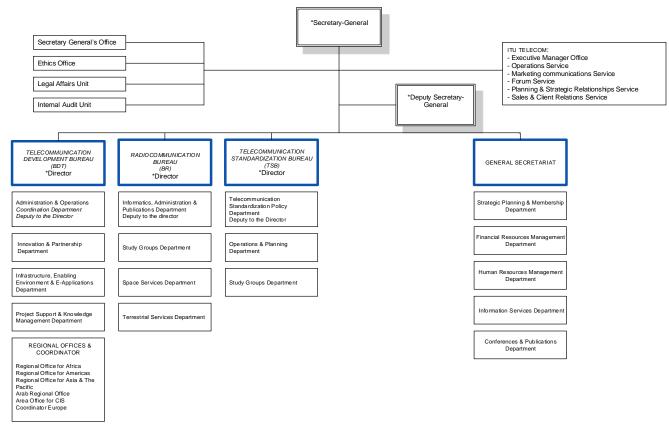
附件二: 有关国际电联主要大会和会议的指标性数字

		会议/年	天数/年	文件/年	页数/年	笔译	口译服务
	全权代表大会	1	15	408	6,306	阿中英法俄西	阿中英法俄西
	理事会	3	10	173	3,768	阿中英法俄西	阿中英法俄西
国际	理事会工作组	7	10.5	142	3,166	仅用英文	
电联	理事会战略规划和财务规划工作组(CWG SP-FP)	2	3	64	320	阿中英法俄西	阿中英法俄西
		13	38.5	787	13,560		
	世界无线电通信大会(2012年)	1	20	1615	9,604	阿中英法俄西	阿中英法俄西
	无线电通信全会(2012年)	1	5	209	1,042	阿中英法俄西	阿中英法俄西
	顾问组	1	4	47	264	阿中英法俄西	阿中英法俄西
ITU-R	无线电规则委员会	3	15	90	3,365	阿中英法俄西	英法俄西
110-11	世界无线电通信研讨会	1	2	24	235	阿中英法俄西	阿中英法俄西
	研究组和下属组(工作组、联合任务组和任 务组等)	39	213	4800	66,376	仅用英文	阿中英法俄西
		46	259	6,785	80,886		
	世界电信标准化全会 (2012)	1	8	400	5377	阿中英法俄西	阿中英法俄西
	顾问组/TSAG	1	4	250	106	阿中英法俄西	阿中英法俄西
ITU-T	研究组/工作组	45	216	6413	12,769	阿中英法俄西	阿中英法俄西
1101	报告人组会议	342	1,021	NA	NA	英文	英文
	其他会	82	133		419		
		471	1382	7,063	18,671		
	世界电信发展大会	1	10	802	4,860	阿中英法俄西	阿中英法俄西
	顾问组	1	3	49	545	阿中英法俄西	阿中英法俄西
	研究组	1	10	312	690	阿中英法俄西	阿中英法俄西
	报告人组会议(2013)	18	20	356	3307	英法	英法
ITU-D	其他活动(6中语言口译)	2	7	NA	NA		阿中英法俄西
	其他活动(2种语言口译)	4	15	NA	NA		英法或英西或英阿
	其他活动 (无口译)	33	92	NA	NA		
		60	157	1,519	9,402		
合计		590	1836.5	16,154	122,519		

来源:根据总秘书处提供的资料编制。

# 附件三: 国际电联组织机构

Date: 03.02.2016 UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS INTERNATIONAL
TELECOMMUNICATION UNION



\*Elected Officials

#### 图中文字:

deputy secretary general

Date

Director

the director

Union international des telecommunication

国际电信联盟 秘书长 secretary general

日期

secretary general's office 秘书长办公室 ethics office 道德规范办公室 legal affairs unit 法律事务处 internal audit unit 内部审计处 副秘书长

**ITU TELECOM** 国际电联电信展览部

executive manager office 总经理办公室 operations service 运营部 marketing communication service 市场营销部

forum service 论坛部

planning & strategic relationship service 规划与战略关系部 sales & client relations service 销售和客户关系部

TELECOMMUNICATION DEVELOPMENT BUREAU(BDT) Director 电信发展局主任

administration & Operations coordination department deputy to 副主任兼行政管理和运作协调部主任 director

innovation & partnership department 创新和伙伴关系部

infrastructure, enabling environment & E-applications 基础设施、环境建设和电子应用部

department 项目支持和知识管理部 project support &knowledge management department

regional offices & coordinator 区域代表处和协调员 regional office for Africa 非洲区域代表处 regional office for Americas 美洲区域代表处 regional office for Asia & Pacific 亚太区域代表处

Arab regional office 阿拉伯区域代表处 Area office for CIS 独联体国家地区办事处

Coodinator Europe 欧洲协调员

RADIOCOMMUNICATION BUREAU (BR) Director 无线电通信局 (BR) 主任

负责信息、行政管理和出版部的副主任 information, administration &publications department deputy to the director

study groups department 研究组部 space services department 空间业务部 terrestrial service department 地面业务部

TELECOMMUNICATION STANDARDIZATION BUREAU (TSB) 电信标准化局主任

telecommunication standardization policy department deputy to 负责电信标准化政策部的副主任

operations & planning department 运行和规划部 study groups department 研究组部 总秘书处 **GENERAL SECRETARIAT** 

strategic planning &membership department 战略规划和成员部 financial resources management department 财务资源管理部 human resources management department 人力资源管理部

information services department 信息服务部 conferences &publications department 大会和出版部

# 附件四: 财务信息

# (a) 2004-2007年至2012-2015年的国际电联财务数据(单位: 千瑞郎)

	2004-2007年	2008-2011年	2012-2015年
财务计划预测	653,385	624,614	632,007
双年度预算	668,307	655,242	654,889
实际支出	608,451	630,986	637,028
实际收入	648,531	643,635	645,769

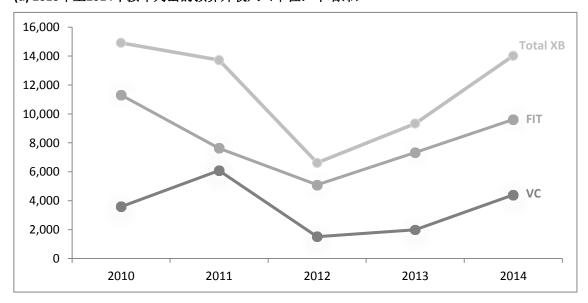
## (b) 2004-2005年至2014-2015年按来源列出的国际电联收入(单位: 千瑞郎)

	<b>2004-05</b> 年	<b>2006-07</b> 年	<b>2008-09</b> 年	<b>2010-11</b> 年	<b>2012-13</b> 年	<b>2014-15</b> 年
成员国会费	212,822	217,830	217,194	221,328	218,983	225,144
部门成员和部门准成员会费	42,365	41,484	39,700	38,520	36,536	33,811
成本回收	51,815	51,615	48,601	55,683	57,100	65,500
贮备金账户的提取和支付	-587	14,150	10,108	10,108	6,614	4,000
学术成员、大会付款、利息 和其他收入	22,457	14,356	7,000	7,000	4,601	2,600

## (c) 2004-2005年至2014-2015年国际电联主要支出(单位: 千瑞郎)

	<b>2004-05</b> 年	<b>2006-07</b> 年	<b>2008-09</b> 年	<b>2010-11</b> 年	<b>2012-13</b> 年	<b>2014-15</b> 年
总秘书处	165,307	179,047	173,778	181,344	179,222	185,515
ITU-R	74,286	75,250	67,009	66,003	61,800	62,059
ІТИ-Т	25,795	24,925	25,450	26,170	26,200	25,529
ITU-D	63,484	60,213	56,366	59,122	56,612	57,952

# (d) 2010年至2014年按年列出的预算外收入(单位:千瑞郎)



	2010	2011	2012	2013	2014
信托基金	11,319	7,629	5,104	7,342	9,617
自愿捐款	3,592	6,093	1,517	1,991	4,405
预算外(XB)总捐款	14,911	13,722	6,621	9,333	14,022
正常预算	185,577	170,073	179,395	163,532	162,083
XB在正常预算中的百分比	8.0 %	8.1 %	3.7 %	5.7 %	8.7 %

来源:依据总秘书处提供的资料编制的图表。

附件五: 国际电联战略规划的要素(2012年-2015年和2016年-2019年)

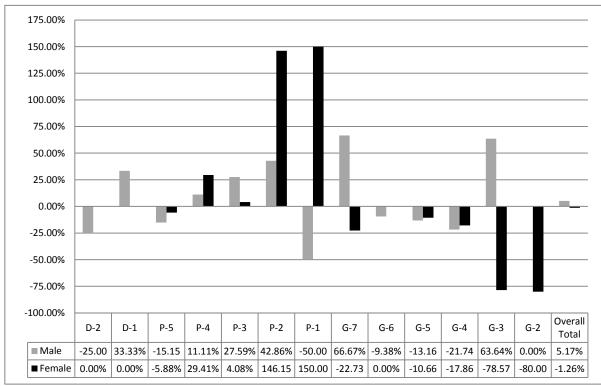
	2012年-2015年	2016年-2019年
财务规划		
	没有国际电联总体目标	4项国际电联总体目标
	3项ITU-R总体目标(5项指标)	3项ITU-R部门目标(15项成果)
战略规划	3项ITU-T总体目标(4项指标)	5项ITU-T部门目标(6项成果)
	3项ITU-D总体目标(6项指标)	5项ITU-D部门目标(45项成果)
	1项总秘书处总体目标(6项指标)	5项跨部门目标(7项成果)
加左序延伸	2012-2013年: 326,723瑞郎(实际)	2016-2017年: 321,303瑞郎(估算)
双年度预算	2014-2015年: 331,055瑞郎(估算)	
	根据2012-2015年运作报告:	依据2015-2018年运作规划:
	13项ITU-R输出成果(10项预期结果,11项关	14项ITU-R输出成果
	键绩效指标)	13项ITU-T输出成果
运作规划(年度	13项ITU-T输出成果(10项预期结果,11项关	15项ITU-D输出成果
<b>滚动)</b>	键绩效指标)	9项跨部门输出成果
	34项ITU-D输出成果(34项预期结果,32项关 键绩效指标)	
	21项总秘书处输出成果(31项预期结果,38 项关键绩效指标)	
总报告	秘书长关于战略规划执行的报告	
	秘书长 (无业绩报告)	秘书长关于战略规划执行的增补报告
	ITU-T(无正式的业绩报告,但电信标准化局	将包括国际电联的业绩和在实现国际
业绩报告	主任向每次顾问组会议提交活动报告	电联战略目标以及各部门和跨部门目
	2012年以来 ITU-D	标方面所取得的进展
	2007年以来 ITU-R	

# 附件六:人力资源数据

# (a) 国际电联的性别平衡状况(2010年与2014年的比较)

(=)	8,700 (2010) -32017 (1)04X/									
	2010年				2014年					
	女	%	男	%	小计	女	%	男	%	小计
D-2	1	20.00	4	80.00	5	1	25.00	3	75.00	4
D-1	2	14.29	12	85.71	14	2	11.11	16	88.89	18
高级顾问类总数	3	15.79	16	84.21	19	3	13.64	19	86.36	22
P-5	17	20.48	66	79.52	83	16	22.22	56	77.78	72
P-4	34	35.05	63	64.95	97	44	38.60	70	61.40	114
P-3	49	45.79	58	54.21	107	51	40.80	74	59.20	125
P-2	13	48.15	14	51.85	27	32	61.54	20	38.46	52
P-1	2	50.00	2	50.00	4	5	83.33	1	16.67	6
专业级总数	115	36.16	203	63.84	318	148	40.11	221	59.89	369
G-7	22	88.00	3	12.00	25	17	77.27	5	22.73	22
G-6	88	73.33	32	26.67	120	88	75.21	29	24.79	117
G-5	122	76.25	38	23.75	160	109	76.76	33	23.24	142
G-4	28	54.90	23	45.10	51	23	56.10	18	43.90	41
G-3	14	56.00	11	44.00	25	3	14.29	18	85.71	21
G-2	5	62.50	3	37.50	8	1	25.00	3	75.00	4
一般事务类总数	279	71.72	110	28.28	389	241	69.45	106	30.55	347
所有各级总数	397	54.68	329	45.32	726	392	53.12	346	46.88	738

## (b) 每个职类/级别内的性别平衡变化(2010年与2014年的比较)



图中文字: Male: 男性,Female: 女性,Overall Total: 合计

来源:根据人力资源报告中所含信息和统计数字编制(截至2014年12月),理事会财务和人力资源工作组(CWG-FHR)第4/11号文件。

## (c) 有关非职员类人员的指示性数字(2014年)

(6) 47	咨询 笔译			译	合计 (瑞郎)
	具有至少一个咨 询服务合同的人 员数	薪酬总额 (瑞郎)	具有至少一个翻 译服务合同的人 员数	薪酬总额 (瑞郎)	
总秘书处	174	2,121,182.86	31	269,366.75	2,390,549.61
战略规划和成 员部	45	735,594.65	7	19,310.00	
电信展览部	36	621,370.50			
信息服务	21	331,268.00			
杂项*	49	194,719.41			
人力资源管理 部	15	130,486.55			
大会和出版部	6	101,134.50	24	250,056.75	
秘书长办公室	2	6,609.25			
各局					3,963,476.81
电信标准化 局	61	481,766.37			
无线电通信 局	17	40,803.15			
电信发展局	297	3,333,104.54	13	107,802.75	
		5,976,856.92		377,169.50	6,354,026.42**

来源:根据总秘书处提供的资料编制(根据2014年至少拥有一个服务合同的人员数做出的报告。一个人可以为一个以上部门或总秘书的部门处提供服务)。

<sup>\*</sup> 由预算外资金支付的总秘书处项目,即,信息社会世界高峰会议、宽带委员会、术语项目、GEMTech奖。

<sup>\*\*</sup> 工资单和财务过账=6,290,552.46瑞郎。国际电联管理层表示,63,473.96瑞郎的差额源于各项负数会计过账。

## 附件七: 联检组开展的在线调查

根据管理和行政管理审查规范,联检组针对本报告所涉及各类问题征求国际电联各主要类别利益攸关方的观点和意见。针对以下各类人员进行了四项调查:

(a) 成员国(一项针对理事会理事,另一项针对出席全权代表大会的成员国代表);(b)部门成员、部门准成员和学术成员的联络人;(c)国际电联全体职员。所有调查都包含多项选择问题和开放式评论问题,给予参与者提出建议和有价值意见的机会。调查收集到大量内容丰富的意见和想法,有些已酌情写入本报告。调查的参与程度令人满意,具有代表性。

联检组在线调查参与情况(2015年9月和10月)

	收到调查人数	答复人数	参与率
国际电联职员	754	477(405完整答 复)	63.3 %
部门成员、部门准成员和学术机构	620*	147(140完整答 复)	23.7 %
理事会成员	48	15(14完整答复)	31.9 %
全权代表大会成员国代表	193	76(67完整答复)	39.4 %

<sup>\*</sup> 依据送达确认提供的数字。

## 发给成员国的调查

通过两项单独的调查征求成员国意见:发给理事会理事(2015年9月);发给出席全权代表大会的成员国代表(2015年10月)。总体上,成员国对国际电联及其各部门的绩效持肯定态度。从理事会理事与全权代表大会的成员国代表收到的答复无显著差别,唯一差别是对区域代表处的评价,第二项调查的答复更加积极。

## 发给部门成员、部门准成员和学术机构的调查

这项调查反映出国际电联其他类别成员的观点。反馈总体上是积极的,尽管对一些问题不作答说明对国际电联内部流程相对缺乏了解。国际电联成员的会费问题比较敏感,支持提高会费的利益攸关方寥寥无几,因为相对于获取的益处而言,人们普遍认为会费已经相当高了。有些回复者认为,一个政治性政府间组织在技术领域很难有所建树,但持这一看法的人十分有限。

#### 发给国际电联职员的调查

如同以下各类职员细分数字所示,无论总部还是其他地方的国际电联职员参与程度十分可观。值得注意的是,参与调查的职员中有三分之一在国际电联工作超过10年,因此他们对本组织的看法更具有长期性和深度。另外还需指出,调查回复者中有一半人员有过私营部门的专业经验。

来源: 联检组调查(2015年)。

就工作条件、工作氛围和工作生活平衡而言,职员们对工作环境的评价总体上积极。尽管如此,相当数量的职员对国际电联各部门的管理方式颇有微词,认为缺乏一致性和透明度。有人对一些直接主管的管理能力也反应强烈。缺乏人手、工作量分配不平等以及现行弹性工作安排存在的潜在风险也引起热议。

仅有一半的受访者认为组织结构运行有效、总秘书处和三大局的职责明确。此外,同样多的受访者认为,国际电联没有进行必要的改革以提高其有效性和效率。

按国际电联各主要职类人员、不同地点、不同部门的参与程度

	受访人数	回复人数	参与率(大 概)*
高级顾问类(D1和D2)	22	10	45.5 %
专业级	369	277	75.1 %
一般事务类	347	188	54.2 %
日内瓦总部	674	435	64.5 %
区域代表处、地区办事处或联络处	64	42	65.6 %
总秘书处	395	237	60.0 %
电信发展局	148	97	65.5 %
无线电通信局	134	75	56.0 %
电信标准化局	61	50	82.0 %

<sup>\*</sup>根据人力资源报告和统计数据中的数字计算出的大概参与率(CWG-FHR 4/11号文件,2015年2月)。

来源: 联检组职员调查(2015年)。

附件1.	参与组织针对联检组建议采取的行动总览	( 联始组 / DED / 2016 / 1 县报告 )
PIN 17 / \ :	- 2分	( FX AV SH / NEP / ZUID/ I S AV SH /

				联	合	ì	国	`	j	Ķ	基	金	Ĭ	和	项		目	署	专	门	机	构	和	-	围	际	原	子	能	机	构
		预计	CEB	联合国*	联合国艾滋病规 划署	联合国贸发大会	国际贸易中心	联合国开发计划 署	联合国环境署	联合国人口基金	联合国人居署	联合国难民署	联合国儿基会	联合国毒罪办	联合国项目服务 办	联合国救济工 作署	联合国妇女署	世界粮食计划 署		国际原子能机 构	国际民航组织	国际劳工组织	国际海事组织	国际电联	联合国教科文 组织	联合国工发组 织	联合国世界旅 游组织	万国邮联	世界卫生组织	世界知识产权 组织	世界气象组织
	需采取行动																							$\boxtimes$							
报	情况通报		$\boxtimes$	$\boxtimes$	$\boxtimes$	$\boxtimes$		$\boxtimes$	$\boxtimes$	$\boxtimes$	$\boxtimes$		$\boxtimes$	$\boxtimes$	$\boxtimes$	$\boxtimes$		$\boxtimes$		$\boxtimes$	$\boxtimes$	$\boxtimes$	$\boxtimes$			$\boxtimes$	$\boxtimes$	$\boxtimes$	$\boxtimes$	$\boxtimes$	
建议 1		E																						d							
建议 2		E																						h							
建议 3	}	E																						f							
建议 4	ļ	E																						а							
建议 5		Ε																						i							
建议 6	<b>i</b>	E																						f							
建议 7	•	E																						b							
建议 8	}	E																						b							
建议 9		E																						а							
建议 1	.0	E																						а							
建议 1	.1	E																						f							
建议 1	.2	L																						f				_			

要求: L: 建议由立法机关决定 E: 建议由行政首脑采取行动

■:建议无需本组织采取行动

预期的影响: a:提高透明度和问责性 b: 传播良好/最佳实践 c: 加强协调和合作 d: 加强统一性和协调性 e: 提高控制与合规 f: 提高效益

g: 重大财务节余 h: 提高效率 i: 其他。

<sup>\*</sup> 涉及ST/SGB/2002/11所列全部机构,不含联合国贸发大会、联合国毒罪办、联合国环境署、联合国人居署、联合国难民署、联合国救济工作署。