



联合国

审查联合国系统各组织的变革管理

联合检查组的报告

撰写人：苏凯·普罗姆—杰克逊和艾琳·克罗宁



JIU/REP/2019/4

Chinese
Original: English

审查联合国系统各组织的变革管理

联合检查组的报告

撰写人：苏凯·普罗姆—杰克逊和艾琳·克罗宁



联合国·日内瓦，2019年

审查团队：

苏凯·普罗姆-杰克逊，检查专员

艾琳·克罗宁，检查专员

David Rider Smith，资深评价和检查干事

Anshuman Bhargava，评价和检查干事

Katharine Mitchell，研究助理

Lori Foster，行为科学咨询顾问

Pyotr Kurzin，实习生

Jessica Murphy，实习生

Aaliyah Sekatawa，实习生

内容提要

审查联合国系统各组织的变革管理 (JIU/REP/2019/4)

本报告的重点

本审查报告审视了过去十年来，变革管理在整个联合国系统的组织改革中的作用和做法。自 1945 年成立以来，联合国系统正在经历最全面的一系列组织改革，在此之际，联合检查组(联检组)选择了对这一主题进行审查。变革管理作为一个术语，在联合国系统组织改革文件中被越来越多地提及，但显然人们对它的理解和应用方式各异。

本报告审查了变革管理的实际含义，它是否为取得成功的改革成果的一个重要因素，以及它在联合国系统各组织中的应用方式。本报告提供了证据、经验教训和建议，以指导联合国系统各组织正在和即将进行的改革。本报告借鉴了 2010 年至 2018 年期间在联合国系统 26 个组织开展的 47 项组织改革中的变革管理做法数据。

背景

大多数的组织改革未能实现预期成果。虽然由于系统性地缺乏确定改革成败的相关衡量标准和数据，无法在联合国系统各组织准确证明这一点，但过去二十年来对数以千计的私营和公共部门组织进行的一系列全球调查的证据证实，改革的失败比成功更常见。

John Kotter 的开创性文章“引领变革：转型努力为何失败”(《哈佛商业评论》，1995 年)和后续研究指出了失败的诸多原因。其中共同的因素围绕领导、管理、沟通，以及与那些必须采取行动并因此改变工作方式的人之间的互动。这些因素对变革管理给改革进程带来的影响至关重要。变革管理是一套方针和做法，从而让人们参与到过程中来，提高组织改革成功的机会。证据表明，如果组织改革的目标不明确，如果它忽视与工作人员就拟议的内容进行接触，如果它不向工作人员加以解释并在整个过程中使其有所准备并向其提供支持，如果它没有概述“这对他们有何好处”以及期待他们以不同方式做些什么，组织改革将会失败。

对变革管理的理解和实践

整个联合国系统以不同的方式理解和实施变革管理。过去十年来，联合国系统少数(但数量并非微不足道)的组织改革继续侧重于结构、系统和进程方面需要作出的变革，而没有解决如何变革以及如何管理这种变革。而正是这种对变革的管理使得个人有所准备并支持个人成功地采纳变革，以推动组织成功实现成果，它才是变革管理的本质。

在对照良好做法标准进行评估时，26 个组织中有接近 20% 的改革在其设计或实施方面，没有显示出本文所定义的变革管理的证据，另外 25% 的改革借鉴了数量有限的变革管理关键要素。对于属于这一类别的改革，检查专员得出结论认为，变革管理没有得到充分的重视或理解，而在将变革管理的各个方面纳入改革的情况下，各组织也是以零敲碎打且往往无效的方式这样做的。

相形之下，30% 的改革有证据表明纳入了变革管理的大多数关键要素。审查数据说明了变革管理关键要素的存在与它们的应用深度之间有直接关系。实际上，那些确实试图将变革管理全面纳入其改革的组织做得相当好。

本审查提供的证据表明，为确保成功，必须将变革管理的方针和方法纳入组织改革和举措。在没有充分重视工作人员和其他利益攸关方在这一进程中作用的失败的改革中，不这样做的风险显而易见。鼓励各理事机构或立法机构监督联合国系统各组织这样做，并要求行政首长就结果提出报告(建议 1)。

变革管理的关键成功因素

本审查发现，强有力的证据表明，在改革的预先规划阶段提出变革的理由至关重要，但又查明，这一点是联合国系统各组织改革中变革管理最薄弱的方面之一。半数的改革没有进行任何前期诊断工作。在确实进行了前期诊断工作的改革中，三分之二进行了数据驱动的分析，三分之一使用非正式机制与工作人员对话和接触。审查发现，准备程度评估并不需要太大或太昂贵，可以根据组织和改革的具体需要进行调整。

需要高级领导人倡导变革。虽然行政首长的领导是必要的，但这本身并不是成功的充分条件。有必要为与变革管理相关的改革建立明确的治理结构，以确保相关利益攸关方能够影响这一进程，但其作用和结构可因组织配置和改革的类型而各异。

需要全体员工具有变革管理方面的专业知识或能力。无论是设在一个常设单位内，还是作为一个特定的有时限的变革管理重点小组，还是嵌入一个更广泛的项目团队，核心变革管理的有效性都没有显著的差异。无论集中的能力是在项目还是在变革管理团队中，在改革中遴选和使用整个组织的变革推动者都是至关重要的。在整个组织使用变革推动者的改革，相比没有使用变革推动者的改革，有双倍的可能对使用变革管理关键要素有良好的深度。

同样，沟通战略或计划对变革管理至关重要，但在所审查的改革中，只有半数的改革纳入了一项战略或计划。在小型组织的改革中发现了一些最好的沟通战略和计划。检查专员建议行政首长在本审查确定的关键因素基础上，评估其当前的变革管理能力，并在当前和未来的组织改革中，适当纳入结构化和全面的变革管理方针(建议 2)。

还查明，指定专用于变革管理的资源以及纳入和实施明确的成果或效益战略，也是关键的成功因素。只有五分之一的改革指定了专用于变革管理的预算。如果由于没有指定用途或进行财务跟踪，变革管理的结果不能归因于某一特定成本，就很难看出如何证明投资是合理的。同样，只有三分之一的改革制定了带有指标和衡量标准的成果或效益框架。如果不能证明投资的裨益，则难以理解为什么将来要进行这样的投资。那些在改革中指定了用于变革管理的预算的组织，通

常也制定和实施了成果框架，并进行了评估。行政首长应确保分配给变革管理的资源明确指定用途，并对预期成果进行衡量、跟踪和评价(建议 4)。

文化和行为问题在变革管理中的作用

支撑变革管理的一个重要因素是，人们的变革能力会受到向其展示变革的方式的影响。如果他们误解或抵制变革，他们适应变革的能力可能会下降，导致障碍和持续的问题，如果人们理解变革的裨益以及变革给他们带来的好处，他们则更可能参与变革并确保变革成功实施。

本报告显示，联合国系统的一些组织密切关注态度和行为，将其作为改革的一个组成部分。它们有时遵循了行为科学的最佳做法。然而，仍有改进的余地，包括更具战略性和一致性地利用行为方法和见解。人们认识到，在联合国系统各组织的变革管理方面，需要缩小科学—实践—政策的差距。

行为科学的投入不能取代驱动联合国系统改革的宏观战略的制定，但它们可以而且应该与这些战略协同工作。至少，行为科学可以支持战略的执行，因为人的反应不是对一项政策、战略或一套指令的线性反应，而是裹挟在一系列与内在偏见和文化规范相关的因素中。

人们认识到，在围绕变革管理的改革设计中更好地利用证据是一项挑战，倘若这些证据深藏于学术文献中，则尤为如此。需要做更多的工作，将行为科学纳入并转化为联合国系统内外的决策者可以获得的可用、可读、可消化的材料。

目前，一些具体组织正在进行组织调查，重点是包括员工文化、激励、实践和业绩在内的一系列问题。这些调查都是使用不同的衡量标准和方法相互独立地执行的。一个标准化的方法可能更强大，可以用来进行基准测试和相互学习。这可能与联合国系统正在进行的数据和分析平台改革有关，并以其为基础。行政首长应通过参加联合国系统行政首长协调理事会(首协会)，支持发展和协调整个联合国系统的组织工作人员调查专门知识(建议 3)。

为持续的变革管理奠定基础

过去十年联合国系统各组织进行的改革的数量和范围，体现了全球变化的规模、速度和波动性。本审查收集的数据显示，2010 年至 2017 年，与变革管理相关的组织改革数量增加了三倍，从 9 项增至 29 项。

联合国系统各组织准备好积极应对这一变化的程度差别很大。对各组织应用变革管理方法和做法的深度进行了评估，显示出只有半数组织在最近的改革中取得了比以往更好的深度，这表明在学习和适应方面存在弱点。

在本审查涵盖的 26 个联合国组织中，只有 7 个在其组织结构内设立了变革管理单位或常设或半常设小组。已查明这些单位和小组在协调整个组织的变革管理举措方面，以及在建立指导和确定可在未来改革中借鉴的经验教训方面，发挥了重要作用。

在许多组织中，变革管理职能与人力资源职能之间的联系并不明确。变革管理往往由联合国系统各组织的行政管理层领导。人力资源管理部门和职能今后应

发挥更大的作用，因为它们通常是工作人员甄选以及业绩管理系统、激励措施、培训和学习的专门知识中心。随着时间的推移，这将提供变革管理的连续性和强度。行政首长应更加重视战略性人力资源管理职能在组织变革管理中的作用。这将包括促进个人态度和行为的改变，建立加强这些改变的机制，并在全体工作人员之间建立交流反馈的渠道(建议 5)。

在全系统一级，积极变革的机会显而易见。联合国组织变革和知识实验室向联合国系统各组织提供咨询服务，并为整个联合国系统从事变革管理的人员，组成了一个网络 and 同业交流群。这一网络尤其为变革管理方面的学习和发展提供了强有力的渠道，也为在最需要的地方和时间重新部署专门知识提供了证据。这些网络需要培养，以超越那些有远见的开创者，而变得能够自我维持。

目前领导和主持联合国组织变革和知识实验室的，是联合国系统职员学院。它的工作人员很少，几乎完全依赖预算外资源。如果得到适当的资源和支持，它可以在整个联合国系统的变革中发挥更大的作用。行政首长应通过首协会的管理问题高级别委员会，考虑如何支持联合国组织变革和知识实验室网络在联合国改革中发挥更大的作用(建议 6)。此外，行政首长应更好地利用通过联合国组织变革和知识实验室网络获得的变革管理专门知识，并鼓励其变革管理工作人员利用该网络，作为学习联合国系统内外其他组织经验的手段。

供理事机构或立法机构审议的建议

建议 1. 鼓励理事/立法机构确保行政首长将变革管理方针和方法纳入其组织改革，并报告结果。

供行政首长审议的建议

建议 2. 行政首长应在其当前和未来的组织改革中纳入结构化和全面的变革管理方针，并就此向其理事/立法机构提出报告。

建议 3. 行政首长应通过联合国系统行政首长协调理事会，支持整个联合国系统组织工作人员调查的发展和标准化。

建议 4. 行政首长应确保分配给变革管理的资源明确指定用途，并对预期成果进行衡量、跟踪和评价。

建议 5. 行政首长应更加重视其战略性人力资源管理职能在组织变革管理中的作用。这将包括促进个人态度和行为的转变，建立强化这些转变的机制，并在所有人员之间建立交流反馈的渠道。

建议 6. 行政首长应将一个项目列入联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会下次会议的议程，以审议如何支持联合国组织变革和知识实验室在联合国系统改革中发挥更大的作用。

目录

	页次
内容提要	v
一. 导言.....	1
A. 审查的理由.....	1
B. 变革管理的概念和用于本审查的定义.....	2
C. 本审查的目的和目标.....	3
D. 方针和方法.....	4
E. 本审查的范围和局限性.....	5
F. 报告结构.....	6
二. 组织改革的类型和变革管理的作用.....	8
A. 组织改革及其特征.....	9
B. 变革管理在联合国系统组织改革中的作用.....	11
三. 变革管理在改革中应用的质量.....	16
A. 变革管理理论的应用.....	17
B. 跨组织改革的变革管理质量.....	18
C. 跨组织改革的变革管理模式.....	21
四. 变革管理成功的促进模式.....	24
A. 确立变革的理由.....	24
B. 创建一个指导性联盟.....	30
C. 建立强有力的沟通.....	35
D. 资源和结果.....	39
五. 从变革中学习并欣然接受变革.....	46
A. 转移侧重点.....	47
B. 组织能力.....	47
C. 全系统做法和机会.....	51
附件	
一. 接受审查的改革清单.....	54
二. 参与组织的分类.....	56
三. 更多信息.....	57
四. 变革管理“关键要素存在”框架.....	59
五. 各参与组织应就联合检查组建议采取的行动概览.....	60

缩略语

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
国际民航组织	国际民用航空组织
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
国贸中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
人道协调厅	联合国人道主义事务协调厅
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

一. 导言

1. 本审查有关整个联合国系统组织改革中的变革管理。从历史上看，这些改革侧重的往往是结构、系统和流程方面需要变革的内容，而非如何进行变革和管理这种变革：使个人有所准备并支持个人成功地采纳这种变革，从而推动组织的成功和取得成果。¹ 变革过程中这种对人的关注是变革管理的本质。
2. 联合检查组(联检组)于 2018 年启动本次审查，根据新出现的证据，评估联合国系统如何采用变革管理方法和流程，即各组织在变革进程越来越注重人，而不仅仅是结构和系统。这一点被认为很重要，因为联合国系统连续的改革议程继续强调服务交付分散和效率低下、任务重叠和问责制挑战这一系列相同的问题，这意味着改革以及内部组织变革的目标仍未完成。
3. 对变革管理的更广泛关注与来自过去二十年公、私营部门研究的令人信服的证据有关，这些证据表明，大多数的组织改革未能实现其预期结果。失败的原因往往与领导、管理、沟通以及与那些必须采取行动并因此改变工作方式的人进行互动有关。因此，在整个发展系统、和平与安全以及联合国秘书处管理部门正在进行重大改革之时，认为变革管理是限制联合国系统组织改革失败风险的一种手段。
4. 本报告详细审视了联合国系统的变革管理做法。报告审查了 2010-2018 年期间联合国系统 26 个组织的 47 项组织改革，以确定变革管理如何被理解和实施，以及其效果。它侧重于良好做法，并提出变革管理的关键推动因素，以指导未来的改革。它还探讨了各组织如何开始将变更管理更牢固地嵌入其结构和流程，这是良好管理实践的一个永久特征。

A. 审查的理由

5. 联合国系统面临的核心挑战是，它是否胜任其职，以满足国际社会及其所服务的人民在二十一世纪的需求。地缘政治格局的变化、环境和人道主义紧急情况发生频率和持续时间的增加、新的发展挑战和技术的发展，都要求联合国系统所有组织以不同的方式思考并相应采取行动。
6. 对此，大会最近的决议呼吁对联合国系统的组织和管理方式进行重大变革。根据大会第 71/243 号决议，联合国发展系统对其现有职能和能力进行了审查，以评估其应对 2030 年《可持续发展议程》提出的挑战和机遇的准备情况。这一审查发现，在履行《2030 年议程》所需的重要职能和应对不断变化的国家需求的能力方面存在明显差距，除其他外，包括数据管理和提供综合政策咨询的能力不足(A/72/124, 第 31 段)。
7. 秘书长在谈到联合国秘书处的和平与安全支柱时，强调了包括工作方法和本组织整体工作文化在内的“非结构性因素”，认为它们是实现一个愿意并且能够改变的联合国的愿景的关键(A/72/525, 第 52 段)。同样，秘书长关于转变管理模式的报告强调指出，“秘书处集中而笨拙的管理结构和行政框架”无法“应对联合国越来越多、规模越来越大的任务”(A/72/492, 第 4 段)。该报告接着指出了整个联合国系统面临的若干挑战，包括服务提供情况不佳、管理结构不成体系和业绩管理文化薄弱。

组织改革和变革管理

8. 联合国系统各组织面临着通过改革解决全系统和具体组织优先事项的挑战。进行必要的变革和管理变革进程，是联合国系统各组织目前面临的一个主要因素。

9. 然而，变革管理对联合国系统来说并不陌生。几十年来，联合国秘书长的改革突出了改善服务提供、效率和问责制的变革管理举措。这包括 2006 年的《着力改革联合国》(A/60/692)；2012 年的《五年行动议程》，其中包括建立变革管理网络(该网络早于《五年行动议程》，但已被纳入其中)；和在转变管理模式(A/72/492)中的最新改革。在秘书处之外，从 2000 年代中期开始，具有变革管理组成部分的改革显而易见，包括 2008 年联合国粮食及农业组织(粮农组织)《行动计划》；2007 年联合国环境规划署的方案管理和执行；以及 2007 年联合国人口基金(人口基金)的区域化。

10. 随着时间的推移，这些改革的重点及其相关的变革管理做法发生了变化。直到最近，趋势一直是强调结构性细节——报告关系、决策权和正式进程——以至于忽略了人，以及他们的固有偏见²和文化规范，在实施这些变革中所扮演的角色³。相反，人们假定，因为文化是“软性的”和非正式的，因此将有足够的可塑性去适应，而无须明确的关注。不仅联合国系统各组织如此，公共和私营部门组织也是如此。

11. 在私营和公共部门进行的研究⁴表明，内部组织变革举措的采纳率和效益的可持续性都很低。这些研究的证据倾向于指出，不对变革进行有效管理的影响，会给变革的所有者(无论是项目还是组织层面)带来成本和风险。⁵ 这些研究还指出，成功主要取决于人，而不是结构和技术，并指出，“改变心态和态度”和“企业文化”是需要应对的两大挑战。⁶

12. 近年来，人们认识到组织变革已经成为一个常数，与其说是一个事件，不如说是一个过程，⁷ 因此，在组织内建立了专门负责管理这一进程的单位 and 小组。关于联合国系统，2015 年成立了联合国组织变革和知识实验室⁸，以提供一系列变革管理服务。

13. 然而，虽然已就联合国系统变革管理举措的历史、成效和经验教训编写了若干文件和研究报告，⁹ 但没有一份文件和研究报告评估了所采用的一系列方法，也没有对变革的文化和行为方面进行详细研究，而这些方面日益被认为是实现成功和可持续性的关键。

14. 此外，人们认识到，要实现《2030 年议程》，就要求对联合国发展系统的心态和技能组合、领导、协调和问责机制进行重大调整(A/72/684, 第 4 段)。在许多情况下，联合国系统各组织为配合《2030 年议程》而进行的整合和协作意味着变革管理。与此相关，联合国秘书长的管理改革(A/72/492)侧重于文化、领导和管理方面的范式转变，通过变革管理工作加以领导(A/72/492, 第 106 段)。

B. 变革管理的概念和用于本审查的定义

15. 组织变革管理有许多前提和原则，但其核心是支持人们——他们在实施工作场所变革中的角色和作用。这是一门指导如何使得个人有所准备并支持个人成功采纳变革，以推动组织成功实现成果的学科。

16. 变革管理这一学科的基础是认识到，人们变革和实施改革的能力受到他们参与、参加和支持整个变革进程的程度的影响。如果他们误解或抵制变革，他们适应变革、发挥新作用和承担新责任的能力可能会缩小，造成障碍和持续的问题。相反，如果人们理解变革的裨益和“变革对他们有什么好处”，他们就更有可能会参与变革，并注意使变革成功实施。

17. 这种行为方面的深刻见解与组织变革管理相关。行为科学学科，包括工业组织心理学、认知心理学和行为经济学，与联合国系统内组织变革的管理相关。工业组织心理学(也称为商业或职业心理学)通过心理学的视角考虑工作和组织中常见的问题，认知心理学则探索精神科学的一个分支，涉及动机、解决问题、决策、思考、学习和记忆。行为经济学则特别关注与组织行为相关的概念，包括意图—行动差距和选择架构。当员工没有做出选择，当他们的行为方式与组织改革不一致时，就会有一种诱惑去假定他们或者不理解该做什么，或者积极抵制新的工作方式。虽然有时确实如此，但在其他时候，问题更多地与意图—行动差距有关，也就是说，未能贯彻变革的意图。在这种情况下，解决方案可能需要设计一个帮助人们实现其意图的实际或认知的工作环境。选择架构是指设计不同的方式向消费者或用户展示选择，以及展示对其决策的影响。

18. 正如人员构成组织，他们也决定了组织的文化。作为变革和转型核心的个人行为与组织文化之间的关系，一直是学术界争论的对象。虽然经常认为是文化影响人们的行为，但现实通常恰恰相反：组织雇用的人塑造了它的文化。随着时间的推移，组织雇用持有与主流文化相匹配的观点和态度的人强化了这一文化。

19. 整个联合国系统对文化有不同的理解，反映了任务范围、组织历史和所雇用的个人类型。联合国系统的几个组织在不同的节点试图对文化进行诊断和界定，通常是作为确定改革准备程度的一部分，或源于一项旨在给其组织的工作方式带来具体变化的决议。第二类重点一直围绕道德和行为的概念，全系统的一些道德操守办公室侧重于社会规范和行为规则。¹⁰ 第三类有关成果、管理和问责制，大会几项决议和秘书长关于转变管理范式的报告都明确阐述了这一点，管理范式是指一种集中化、官僚化和规避风险的文化，而努力建设一种更加注重成果、赋权和问责制的文化(A/72/492, 第6段)。

20. 根据这些概念以及对所有模式和方法的审查，本审查将组织变革管理定义为改变做法、文化和行为的方法和行动，以确保通过改革、管理举措或一个持续的渐进过程，实现对现有工作做法的持续改进。如果应用得当，变革管理可以确保组织内的个人能够通过变革高效且卓有成效地进行转变，从而组织的目标得以实现。

C. 本审查的目的和目标

21. 本审查的中心目的，是向正在进行或计划进行组织改革或采取重大管理举措的联合国系统各组织提供信息和指导。

22. 本审查强调了变革管理作为值得理事机构或立法机构考虑的战略优先事项的重要性。它就成功的变革管理的关键要素以及如何联合国系统各组织中应用这些要素，向管理层提供指导。

23. 为实现此目的，本审查：

(a) 评估了整个联合国系统各组织的变革管理举措和做法，盘点了变革管理方法已经和正在使用的地点、形式和方式，以及变革管理举措/努力带来的附加值或差异；

(b) 指出良好做法和创新，并根据组织的规模和重点以及所寻求变革的性质，说明哪些做法和创新是适当的；

(c) 深入审视文化和行为在变革中发挥的关键作用，概述个人和组织行为方法在整个联合国系统内外的使用情况，并就今后如何和在哪里更好地使用这些方法提出了建议。

D. 方针和方法

24. 在制订本审查提出的目标、范围和问题时，考虑到各利益攸关方的意见。根据联检组检查专员和参与组织的投入，对职权范围进行了审查和修订。随后，检查专员向联合国组织变革和知识实验室来自联合国系统各组织的变革管理专家的网络介绍了审查的概念和目标，并从 2018 年 7 月举行的同行网络交流中获取了建议和投入。

25. 联合国系统各组织的变革管理，通常是通过组织改革进行的——往往侧重于结构、系统和进程变革的多层面举措。因此，为了了解变革管理的作用和职能，其设计和实施方式，以及所要达到的效果，检查专员主要侧重于具体改革中的变革管理。

26. 在程序上，要求联检组所有参与组织确定其组织改革的最佳范例，其中包括 2010 年至 2018 年的变革管理方法和流程。检查专员就良好变革管理做法的特点向参与组织提供指导，以帮助它们进行甄选过程。根据本审查的目标刻意选择“最佳案例”，以确定联合国系统各组织在实践中设计和实施变革管理的情况，并为指导未来的组织改革树立良好的榜样。

27. 编制了一份问卷，要求提供每个组织一至四次改革的基本数据和信息，以提供足够大的样本。还要求提供正在进行而不仅仅是已经完成的改革的信息，以确保掌握变革管理方法和战略的最新变化。

28. 联检组收到了来自 26 个联合国组织的 52 个改革案例，其中 5 个不符合最初请求中概述的基本标准。而以变革管理工作闻名的联合国开发计划署(开发署)在 2018 年正处于重大结构调整期间，选择不参加审查。

29. 对照为本研究设计的案例摘要框架，将 47 个案例的最后样本作为生成关于方法和做法的数据的基础。案例摘要框架的内容包括：(a) 总体的组织改革和这一改革的驱动因素；(b) 变革管理方法和战略或计划；(c) 变革管理战略的实施和所涉进程；(d) 其中的改革和变革管理的预期和实际结果；(e) 确定关键的成功因素和经验教训或良好做法。利用这一框架的案例摘要由检查专员和相关组织完成，对相关文件的案头审查和访谈则对其进行了进一步验证。

30. 根据这些摘要，对在案头审查阶段确定良好做法或新做法的案例进行了更详细的审查。就这些案例，对参与改革进程的一系列人员——高级管理人员、实施者、工作人员、职工代表大会和评估人员——进行了访谈，以便对信息进行三角

分析，并更好地理解背景和结果。来自这些访谈的信息，加上私营部门和学术界的良好做法，导致确定了变革管理的关键促成因素：一套被认为在改革进程中能为变革管理成功导航的核心要素、问题或进程。

31. 还确定了由六个改革案例构成的另一个子集，以探讨在设计和实施变革管理的战略时对文化和行为方法的具体使用。对参与这些改革的每一个组织的主要对话者进行了访谈，对照一系列准备好的问题，以便更好地理解他们为何以及如何改革中处理组织文化和行为问题。

32. 为了评估联合国系统各组织处理变革管理的情况，制定了两个分析框架：一，称为“关键要素的存在”，用于审视整个改革进程，确定涵盖了多少变革管理的关键要素，用二进法评分。例如：改革是否包括沟通策略。第二个工具着眼于每一改革中变革管理的深度或质量。这借鉴了关键促成因素框架(详见第四章)，并在 0 到 4 的等级上对照每个促成因素对每一改革评分。例如：改革中沟通战略的全面程度以及应用方法。对照组织和改革的特征绘制这些分数中的定量信息，为本审查提出的建议提供证据。

33. 为了建议具有针对性，所有的联检组参与组织都按规模分类。鉴于规模由一个组织的人员和财务组成，这些要素的权重相等。2017 年的人事数字摘自最近的一份联检组报告(JIU/REP/2018/4)，2017 年的总收入数字取自联合国系统行政首长协调理事会(首协会)收集的数据(A/73/460)。各组织按规模分列的情况见本报告附件二。

34. 检查专员测试了其他分列数据的方法。各组织的分类如下：(a) 根据支出模式，按其任务(规范、发展、人道主义)划分；(b) 总部工作人员与外地工作人员的比例；和(c) 基金和方案与专门机构。这些类别都没有提供区分数据模式的证据，因此没有在分析中使用。

35. 本报告的补充文件 1 载有关于所采用方法和手段的详细信息，包括初始文件、定义和指导文件以及其他技术说明。补充文件 2 载有 47 个案例的案例摘要。这两篇文章都可以从联检组的网站上获得，但只有英文版。

E. 本审查的范围和局限性

36. 鉴于联合国系统各组织变革管理举措的广度，本项目把范围界定为全组织改革和在实施过程中采用了变革管理办法并由组织的高级管理层领导的管理举措。因此，这排除了组织内部较小规模的举措，例如具有变革进程的部门改革。虽然这些举措可能具有启发性，但检查专员没有能力审查这种规模的举措。

37. 审查的重点是 2010 年至 2018 年期间，主要是从最近的努力中吸取经验教训，并涵盖已经开始实行的新改革。其中包括《2030 年议程》和最近的将对联合国系统工作方式产生重大影响的管理、发展系统以及和平与安全方面的改革，以及其隐含的变革进程。

38. 对分析存在三个主要的限制因素。尽管本审查的重点是变革管理，但检查专员试图在良好的和不太好的变革管理做法与它们参与的改革的成败之间建立联系。然而，不可能全面地做到这一点，因为几乎没有关于改革业绩或结果的可比证据。有时查明存在评价，但范围和方法都非常不同，很少涉及改革的变革管理

方面(见第四章)。因此，变革管理是改革成败的关键这一论断，依据的是来自(在本章和下一章中引用的)外部评估的证据和文献。

39. 其次，审查的分析单位是具体的全组织改革，它们是在一个组织采取变革管理的工具。然而，改革的范围和规模差异很大，并不总能提供更全面的组织变革情况。为了解决这一问题，通过具体案例的访谈审查和跟进了更多的信息，以评估超越具体改革之外的组织模式。

40. 第三，关于预算编制、支出和变革管理实际成果的数据非常稀少。这使得对变革管理所涉资源问题的分析难以确定。

F. 报告结构

41. 本报告分为五章。在本章之后，第二章概述了组织改革的类型，以及变革管理在这些改革中的作用。第三章侧重变革管理的应用质量，讨论这一期间联合国系统组织改革中变革管理实践的广度和深度。第四章从证据出发，侧重变革管理的关键要素或促成因素；第五章在组织变革和整个联合国系统的更广泛背景下讨论变革管理。每章开始时均有与该章相关的主要结论和建议的摘要。第五章是个例外，每小节的开头都有摘要。

第一章尾注

- ¹ Prosci, “What is Change Management”, available at prosci.com/resources/articles/what-is-change-management.
- ² Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow* (New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011).
- ³ DeAnne Aguirre and Micah Alpern, “10 principles of leading change management”, in *Strategy+Business*, issue 75 (June 2014).
- ⁴ 审查小组查明的最大变革管理研究是麦肯锡公司在 2008 年开展的，对 3,199 名高管进行了全球调查，他们报告说，三分之二的高管表示，其公司未能成功实施组织变革。虽然这一结论是从这些组织的行政人员之自我反思中得出，但它符合先前的分析，即大多数的组织变革管理努力都没有取得成功：卡岑巴赫中心 2013 年对全球 2,200 多名行政人员、管理人员和雇员的调查发现，只有 54% 的变革举措得到采纳和维持；麦肯锡公司 2010 年的调查发现，70% 的组织变革都失败了(麦肯锡公司，“麦肯锡全球调查结果：成功的变革分享了什么”，载于《组织实践》)；IBM 公司 2008 年的一项研究发现，大约 60% 的变革努力归于失败(IBM，“让变革发挥作用”研究报告(2013 年 6 月 7 日访问)；John Kotter，《引领变革：变革努力为何失败》，《哈佛商业评论》(1995 年 3 月至 4 月)。
- ⁵ 见与薄弱的变革管理进程相关的成本和风险衡量标准：Tim Creasey, “The costs and risks of poorly managed change”，可查阅 blog.prosci.com/the-costs-risks-of-poorly-managed-change。
- ⁶ IBM Corporation, “Making change work” study report (2008)。
- ⁷ 仅在联合国秘书处，变革进程就需要协同努力，以协调近 200 个利益攸关方(会员国)和遍布四个全球总部、五个区域经济委员会以及大约 30 个外地维持和平和政治特派团的大型多国官僚机构之间往往不同的利益。
- ⁸ 联合国组织变革和知识实验室是联合国系统职员学院领导和管理知识中心的一个项目；更多信息见本报告第 5 章。

-
- ⁹ Francesco Mancini, “Managing change at the United Nations: lessons from recent initiatives” (New York, International Peace Institute, October 2015); United Nations System Staff College, “Delivering successful change with Enterprise Resource Planning (ERP) systems”, case study series, #1/2017; United Nations System Staff College, “Global shared services and transformation of the UN system”, case study series, #3/2017; and United Nations Development Programme, “Behavioural insights at the United Nations: achieving Agenda 2030”。
- ¹⁰ 道德操守办公室, “关于道德操守办公室”, 可查阅 www.un.org/en/ethics/culture.shtml; 和 Alayne Frankson Wallace, “Creating and sustaining ethical organizational culture” (12 August 2014), available at www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2014/8/12/creating-and-sustaining-ethical-organizational-culture-.html。

二. 组织改革的类型和变革管理的作用

42. 本章根据 26 个组织 47 项改革的样本，概述了过去十年中纳入联合国系统各组织变革管理的组织改革类型。它描述了导致这些改革形成的因素、改革本身的特点，以及变革管理在每一种改革中发挥的作用。

43. 本章第二部分侧重于联合国系统各组织如何在其具体改革的背景下构想变革管理的作用。首先审视改革的既定目标，然后根据对改革战略和变革管理规划文件的审查，对各组织打算如何在每个具体的组织改革中应用变革管理进行描述和分类。其目的是揭示联合国系统各组织构想和设计变革管理的模式和特点。

44. 本章提供了详细审查所有改革中变革管理的实际做法和质量的背景(第三章)，以及推动变革管理成功的关键因素(第四章)。

摘要

45. 虽然联合国系统的组织改革通常有多项目标和重点领域，但从本审查涵盖的 47 个案例和 26 个联合国系统组织中确定了四种主要类型。改革侧重于：

- **改进业务流程**，例如企业资源规划解决方案
- **组织结构调整**，从以总部为重点的重组，到与权力下放相关的重大改革
- **管理系统改革**，包括引入成果管理制和/或企业风险管理方法
- **全组织范围的文化转型**，侧重于加强组织价值观、增进信任以及加强工作人员内部的协作、透明度和问责制

46. 应当强调的是，这些类别并非总是相互排斥，一些改革的重点不止上述一个领域。

47. 变革管理在促进每一种改革的成功方面发挥的作用各不相同。在审查改革战略和变革管理计划时，发现了一些模式。在将近 20%的情况下，根本没有明显的变革管理目标或战略，尽管人们理解变革管理是这一进程的一部分。这表明联合国系统一些组织对什么是变革管理以及如何应用变革管理缺乏了解。

48. 在近 10%的案例中，变革管理的定义是狭义的——侧重预防、管理或减轻变革阻力。在这些情况下，变革管理的目的，是维持工作人员士气的现状，特别是在裁员或重新部署工作人员成为结构调整改革一部分的情况下。检查专员认为，这种对变革管理的有限使用是不够的，它们通常只集中在沟通活动上。

49. 大多数改革把变革管理包括在内，是把它作为一种手段，以增加采用和应用新系统和做法的可能性。这些新系统和做法可能是业务流程或管理系统。在这些情况下，变革管理被设计为改革的辅助手段——在提议新的系统或做法时获得工作人员的认同，并寻求工作人员继续参与设计和实施，以确保该系统或做法得到应用。在许多情况下，在引入新系统和做法的同时实施变革管理的互利性得到了明确体现，更多的参与对围绕降低成本和提高效率的系统目标产生了积极影响。

50. 最后，一部分改革侧重于改变工作人员的组织文化。在这些情况下，变革管理实际上既是改革的手段，也是改革的目的。在这些改革中，变革管理旨在完全侧重于以人为本的变革，工作人员及其工作、互动和行为方式是改革的核心。

A. 组织改革及其特征

51. 自 2010 年以来，寻求纳入变革管理原则、方针和方法的联合国系统各组织的组织改革数量众多，重点各异。

52. 涵盖联合国系统 26 个组织的 47 项组织改革的细节已提交检查专员审查。改革从开始到完成的平均时间为四年多一点，这意味着在过去十年里，这些组织几乎经常在进行某种形态或形式上的组织改革。

53. 通常不适合对这些改革进行简单的分类。大多数改革都有多重目标、层面和特点，就其对管理和业务方面的侧重而言，往往是相互联系和重叠的。这种复杂性对如何实施变革管理(侧重改革内部的人，以及相关人士所寻求的变革的最终应用)具有影响。本章的下一节将讨论这一问题。

54. 本审查认识到许多改革的多面性，同时试图确定、分类和解释改革的主要特征，包括其主要目标和背后的驱动因素。这样做的目的，是确定变革管理作为一套原则、方法和做法，在每种改革中的应用是否不同，变革管理的差异是否能用其他因素来解释，例如组织任务、组织规模或治理结构。

55. 确定了四种主要类型的组织改革¹¹：改进业务流程、组织结构调整、管理制度改革和组织文化转型。变革管理在这些改革中的作用基于所提交案例中的证据：确定了支持改革更广泛目标的关键特征，也突出了那些未能做到这一点的特征。

56. 分析这些组织改革表明，这些类型并不相互排斥，一些改革同时涉及其中一个以上的领域。¹²

改进业务流程

57. 过去十年来联合国系统组织改革的一个关键驱动力，是认识到过时和分散的系统没有利用最新的技术。在提交的 47 个改革案例中，40%强调了新技术的可获得性，以及需要将完全不同和互不相连的系统综合起来，将数据和业务流程整合到一个统一的信息系统中，以此作为改革的关键理由和重点。

58. 引入企业资源规划解决方案，是为了提高运作效率，改善基本业务流程之间的信息流，并加快关键交易的速度。它们通常涉及一系列领域，如管理信息、采购、财务和控制、人力资源管理、公司治理和项目管理。本样本中与企业资源规划有关的改革包括整个联合国秘书处(即团结项目)、国际劳工组织(劳工组织)、国际原子能机构(原子能机构)、粮农组织、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国项目事务署(项目署)和世界知识产权组织(知识产权组织)开展的改革。

59. 发现企业资源规划型改革中的变革管理的关键问题是所有权和采用问题。如果在启动和实施企业资源规划系统时没有充分强调变革管理问题，工作人员就会认为这将只是引入另一个信息技术系统，这意味着一切照常，无需对工作做法进行重大改变。这种观点背后是多重改革、新系统和做法带来的疲劳，不了解变革是否以及如何使相关人员的工作更容易，也不清楚这是否会在产出和成果方面带来相应的好处。这种疲劳本身体现出过去试图推出企业资源规划型解决方案，在

某些情况下¹³，这些解决方案并没有提供全面或量身定制的解决方案来加强业务流程。

60. 在充分强调变革管理的情况下，在更广泛的框架内和参与下引入企业资源规划系统，且围绕其周围的是一种新型的工作方式。在这种情况下，企业资源规划系统是变革的工具，而不是变革本身。

结构调整

61. 第二组改革约占总样本的 30%，它们在不同程度上侧重于内部组织结构调整。这一类别从包括总部、区域和国家办事处在内的全面变革进程，到侧重于特定职能或地点的变革进程。这些改革的共同特点是人的层面——工作人员的异地调动、总部的缩编，以及区域和(或)国家办事处的扩大——以应对外部和内部驱动的减少支出和加强重视服务点的压力。

62. 对于已经进行这些改革的以人道主义应急为重点的组织来说，冲突和非冲突地区的人道主义危机和自然灾害的发生频率和严重性增加是一个主要驱动因素。联合国难民事务高级专员公署(难民署)、世界粮食计划署(粮食署)和联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)等组织在过去十年都进行了大规模的结构组织转型，部分原因是需要有能力更好地应对受益国和人民不断变化的需求。

63. 对于以发展为重点的组织，如联合国儿童基金会(儿基会)、人口基金、联合国环境规划署(环境署)和联合国人类住区规划署(人居署)，已经针对发展需求地点的变化启动了改革，这些变化反映了贫穷、冲突和环境挑战的性质和地点的变化。它们还反映了各国需求和要求的变化——在某些情况下，从直接干预转向政策建议、加强能力等。

64. 对此，联合国系统各组织不仅审视了它们的任务，而且审视了它们在区域和国家两级的能力。越来越重视向服务点移交责任和下放业务，并使系统符合受影响人民的需求。

65. 在以结构调整为重点的改革中，变革管理的作用各不相同。在狭义界定改革重点的地方，例如在特定地域单位缩编业务中，变革管理的作用侧重于避免对全体工作人员士气的负面溢出效应，同时寻求迅速实现目标，以尽量减少中断。如果改革的重点更广泛，涉及几个业务单位的权力下放和结构重组以及工作人员的重定任务和雇用，若想实现目标，变革管理就要发挥更加广泛和巨大的作用。这意味着要更充分地让工作人员参与变革愿景及其目标，在整个过程中让工作人员参与进来，并有效地解决改革问题。

管理系统改革

66. 第三大类改革侧重于管理的不同层面，特别是引入成果管理制工具和方法，以及企业风险管理。将近 40%的改革侧重于其中一种或这两种管理制度改革。

67. 方案国和捐助国都要求联合国系统表明它正在增加价值，并为方案国和全球的需求和优先事项做出贡献，由此驱动了系统和做法更加注重界定、衡量和实现成果(JIU/REP/2017/6)。纳入系统性风险管理办法的改革通常是比较新的改革，其驱动力除其他外，还包括同样需要注重取得成果，以及资源减少的压力和会员国对这些组织管理效率和效力水平的不断变化的期望。过去十年来，知识产权组织、世界卫生组织(世卫组织)、工发组织、教科文组织、国际电信联盟(国际电

联)、国际民用航空组织(国际民航组织)、粮农组织、难民署、人口基金、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和联合国贸易和发展会议(贸发会议)进行了重点是成果管理制和(或)企业风险管理的改革。

68. 注重成果的管理改革, 其中的变革管理既涉及思维方式的改变, 界定和努力实现成果而非产出(所谓的成果文化), 也涉及组织业绩与个人业绩管理和衡量之间的联系。因此, 让工作人员参与成果管理制改革的设计、实施和后续行动具有相当大的影响。

69. 同样, 引入企业风险管理侧重于文化变革, 围绕增强对负责任和有效的财务和风险管理的理解和关注。除了引入系统和实践以及加强内部控制之外, 变革管理的重点是建立对风险的共同理解, 并在整个组织中嵌入风险管理做法。

组织文化转型

70. 从整个样本中确定的第四个类别, 与明确侧重改变组织自身文化的改革有关。这些行动包括打破团组和部门之间的隔阂, 确定强有力的共同特征, 让工作人员参与更新和认同组织价值观的举措, 以及增进信任, 从而加强协作, 提高透明度和问责制。

71. 在 47 项改革的样本中, 28%侧重于文化转型, 或者将其作为改革的首要目标, 或者作为改革的目标之一。这些改革包括在劳工组织、人道协调厅、环境署、人居署、原子能机构、世卫组织、知识产权组织和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)进行的改革。

72. 这些改革的驱动力, 是认识到需要处理工作文化和做法的问题。这些改革与联合国秘书长 2017 年的管理改革相一致, 但往往发生在此之前。秘书长的改革是由以前的联合国改革努力, 如“一体行动”, 以及与各个组织相关的具体条件引发的。

73. 变革管理对于解决组织文化问题的改革至关重要, 因为两者都关系到人在改革进程中发挥的作用。文化转型意味着诊断和了解一个组织的文化和行为特征, 其背后的驱动力, 并为他们希望看到和成为什么类型的组织制定愿景。解决这一问题的行动必然意味着明确和开放的领导, 以及在整个过程中与整个组织的工作人员的大量互动。

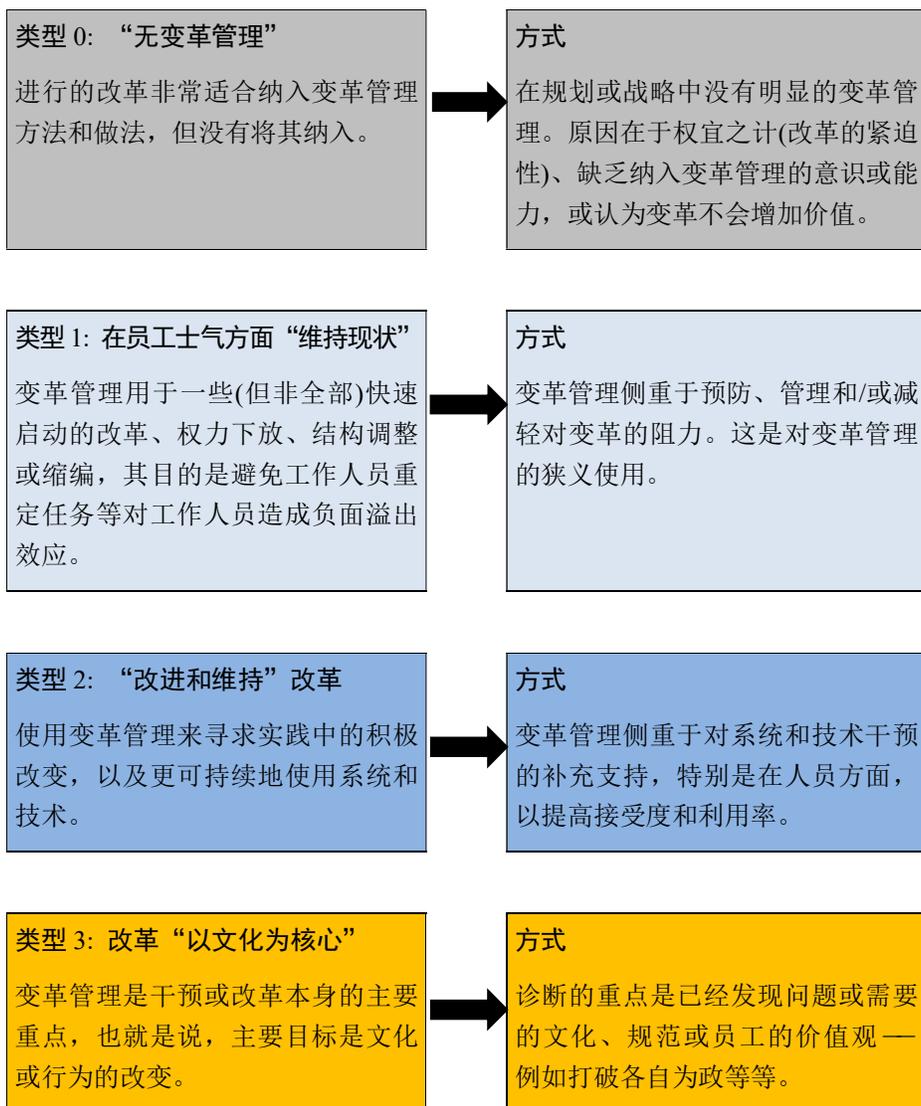
B. 变革管理在联合国系统组织改革中的作用

74. 本节概述了变革管理在所研究的组织改革中发挥的实际作用。理解何为变革管理及其能够带来的结果, 组织的优先事项和特点, 以及改革将带来的结果的时机和期望, 是对此产生影响的因素。在某些情况下, 这不同于上一节概述的在不同类型改革中变革管理的理想作用。

75. 为了评估特定改革中变革管理的实际意图, 对战略和规划文件以及变革管理计划进行了审查, 并就一些案例样本进行了访谈。查明了四种意图(图 1), 从没有变革管理的证据(类型 0), 到关于组织文化的变革管理是改革本身的重点(类型 3)。

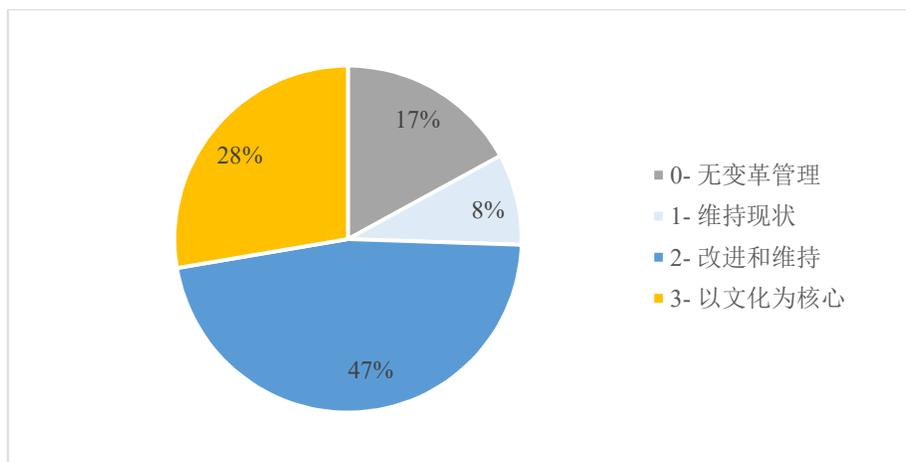
76. 这种分类并不表示变革管理的设计或实施的优劣(将在第三章中对此加以讨论)。相反, 它关注的是意图: 换言之, 在改革背景下如何使用变革管理。这种分类是在整个样本的案例证据的基础上产生的。

图 1
组织改革内部的变革管理的目标



77. 如图 2 所揭示，在提交的所有组织改革案例中，有 17% 被归类为类型 0，即没有证据表明在其设计或实施中使用了变革管理方法或做法。在这些改革案例中，包括专注于改进业务流程、结构调整和管理系统改革的案例。进一步的分析显示，在大多数情况下，这反映出组织没有变革管理经验，或者不了解第一章中概述的变革管理定义是什么。在大约半数的案例中，改革是在过去十年之前或开始时启动的，因此从那以后，组织对变革管理的理解有进步，这在组织的其他案例中显而易见。关于另一半的案例，检查专员发现，需要做更多的工作，以提高组织对何为变革管理、变革管理的潜在好处以及如何应用变革管理的认识。

图 2
按类型分列的改革所占比例



资料来源：基于案例摘要的联检组分析。

78. 类型 1 的改革被冠以“维持现状”，因为它们涉及以有限的方式定义和结构变革管理的举措——通常侧重于努力维持工作人员在面对改革对其或其同事产生影响时的态度和侧重点的现状。在所有改革中，属于这一类别的有 8%，它们均侧重于结构调整(值得指出的是，侧重于结构调整的改革总数略高，其中一些被归类为类型 2 和类型 3)。类型 1 的改革通常由狭窄的一套目标来界定，重点是与工作人员有关的变革，如缩小规模(因此裁员)、异地调动、重定任务等。这些改革中的变革管理计划通常侧重于沟通，以管理和减轻风险，并侧重于避免事情变得更糟，而不是侧重于使事情变得更好。

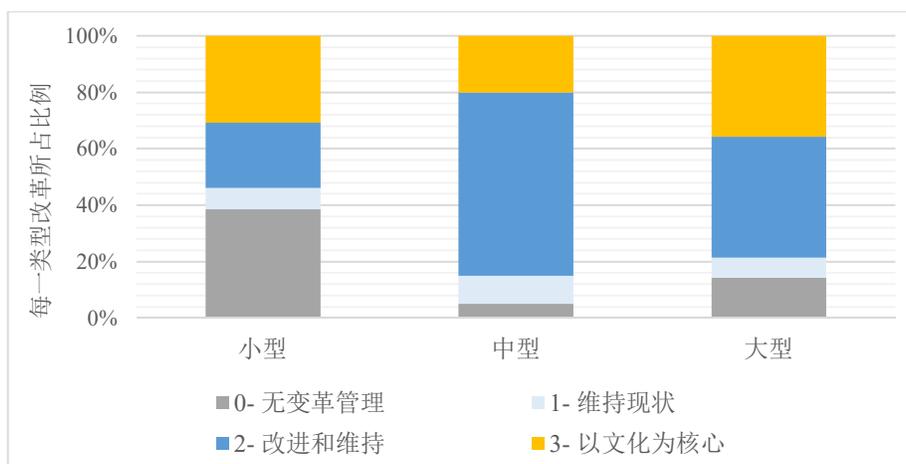
79. 在研究的所有改革案例中，近 50%属于类型 2——被冠以“改进和维持”。在这些改革中，主要侧重点是通过引入成果管理制或企业风险管理等新系统和做法来改变流程，为了实现这一改革，认为变革管理是方法和流程的一个重要组成部分。变革管理在类型 2 改革中的作用，是确保工作人员了解改革，参与改革，并使用推出后的系统和工具。

80. 针对人员和文化的变革管理本身，是占 28%的改革的重点。这些类型 3 的改革将其变革管理方法和过程集中于组织文化转型。实际上，变革管理既是改革的目标，也是实现改革的手段。这是对以人为本的变革的侧重，工作人员及其工作、互动和行为的方式是改革设计的核心。在一些改革中，将对文化变革的重视设计为更广泛举措的一个组成部分，这些举措寻求解决改变工作人员的工作文化与引入新系统和流程之间的互补性。

按规模分类：规模在应用变革管理措施中的影响

81. 在按组织规模对类型进行分类时，会显示出更多的模式(图 3)。没有变革管理组成部分(类型 0)的大多数改革是在较小的组织中进行的。正如后面几章将探讨的那样，这可能与有效设计和实施改革所需的能力和和资源有关。

图 3
按组织规模分列的改革类型

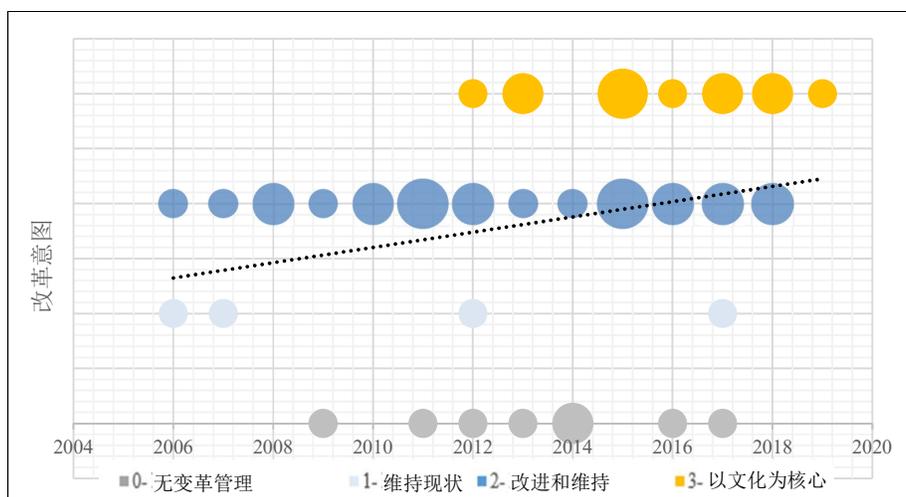


资料来源：基于案例摘要的联检组分析。

82. 相比之下，大中型组织在类型 2 改革中所占比例较大，其驱动力是需要提高效率 and 效力以及吸引非核心资源。有趣的是，类型 3 改革在大型和小型组织中最为普遍。对于较大的组织来说，这体现了其意图是解决组织生活各方面变革的根本原因。相反，对于较小的组织来说，对文化变革的侧重是特定层面的，或者通过建立创新实验室(例如在国际贸易中心(国贸中心))，或者通过侧重组织内部的性别平等(例如在国际电联)，或者通过努力改革特定组成机构的文化(例如在世界气象组织(气象组织))。

83. 对按改革开始年份分列的类型进行分析(图 4)显示，在 2006-2018 年的 12 年间，类型 2 和类型 3 改革呈现出统计上的积极趋势。这表明，联合国系统各组织越来越多地使改革趋向于变革的人的层面。

图 4
按改革开始年份分列的类型



资料来源：基于案例摘要的联检组分析。

第二章尾注

- ¹¹ 此外，不到 10%的改革侧重于其他问题，包括治理、性别平等主流化和创新。
- ¹² 因此，三类改革的总百分比超过 100%。
- ¹³ 列举的例子包括在开发署和项目署等联合国系统一些组织推出阿特拉斯系统。

三. 变革管理在改革中应用的质量

84. 组织变革管理是与工作人员就其在工作场所实施变革中的作用进行互动的结构化过程。在过去 70 年中建立和发展起来的所有变革管理的模式和方法，都概述了变革管理若想有成效，需要采取的一系列步骤或阶段。因此，理解变革管理的这一经验性基础和实际方法非常重要。

85. 本章讨论了自 2010 年以来，整个联合国系统组织改革对变革管理原则、方针和方法的理解和应用程度。它概述了组织改革内部变革管理的概念基础及其在实践中的应用。

86. 根据联合国系统 26 个组织提供的案例证据，对变革管理总体战略、计划和实施的质量进行了评估。从联合国系统各组织以及广义的公、私营部门使用的模式和方法中汲取了最佳做法，根据这些最佳做法，编制了两个分析框架。一个框架寻找在每一组织改革中是否存在变革管理的关键要素。第二个框架研究了它们的应用深度。本章介绍了两个框架的分析结果。

87. 此外，还分析了与变革管理过程不同阶段有关的实际变化——按改革类型、组织规模和实施改革的预算来源分列。从这些不同的角度研究变革管理，目的是揭示哪些因素在决定变革管理设计和实施的优劣方面最重要，并为本章中的建议提供基础。

概要

88. 在联合国系统各组织中，只有 30%至 40%的组织改革，其变革管理战略或计划以既定模式或方针为基础。在更好地理解变革管理的核心信条、原则以及有效管理变革进程的既定方针和方法方面，联合国系统的许多组织似乎还需要努力。

89. 过去十年，变革管理在整个联合国系统组织改革中的应用情况一直不均衡。在所审查的改革中，一个极端是，几乎 20%的改革在其设计和实施中，没有显示任何变革管理的 15 个关键要素(见方框 1)。在另一极端，则有 40%的改革在其组织改革中显示出 15 个关键要素中的 10 个或更多，反映出很好地覆盖了该进程的所有关键领域。平均而言，变革管理的应用深度相当薄弱。这一证据进一步证实，联合国系统相当一部分的组织对何为真正的变革管理或如何实施变革管理缺乏认识。在此范围内，确定了一些差异。

90. 首先，似乎在以改善业务流程为重点的改革方面，变革管理得到了最有效的设计和和实施。证据表明，这是由于企业资源规划型改革得到了详细规划和实施，以及在工作人员如何必须参与这些改革的设计和和推广方面的影响。这符合联检组对企业资源规划系统审查的结果(JIU/REP/2012/8)，该审查强调了同样的问题是成功的关键。

91. 相形之下，平均而言，以组织结构调整为重点的改革的变革管理的设计和和实施是最差的。在许多情况下，改革侧重于结构调整，对变革管理的理解和应用方式都有限，集中围绕沟通的几个方面，主要是为了减轻在调动、重定任务或缩编工作人员时的风险。然而，并非所有以结构调整为中心的改革都是如此，有例子说明了在这些情况下变革管理在哪些方面得到了更全面的处理。检查专员建议，联合国系统各组织如希望进行以组织结构调整为重点或纳入组织结构调整的改革，应审视本报告中强调的更佳做法和经验。

92. 其次，平均而言，联合国系统较大的组织倾向于更好地掌握和实践变革管理。然而，即使是小型组织，也有一部分在变革管理方面有良好的实践，表明规模虽然重要，但并不一贯是阻碍实施变革管理的因素。

93. 第三，核心供资在允许为投资制定优先领域方面的灵活性，似乎体现出对变革管理的投资，核心供资多于非核心供资的联合国系统各组织在其组织改革中更多地应用变革管理。然而同样，这种模式尚不能确定。一些非核心资源多于核心资源的组织也很好地利用了变革管理，特别是那些设法建立了能够有效地将核心和非核心资源与战略优先领域挂钩的供资模式的组织。后一项调查结果尚未得到充分验证，因为本次审查没有充分调查供资模式与战略优先次序的关系。

A. 变革管理理论的应用

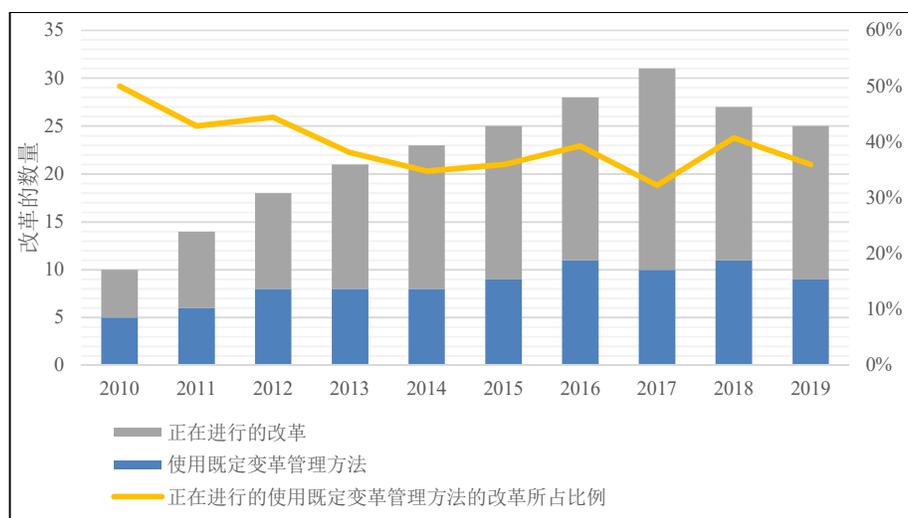
94. 如第一章所述，变革管理植根于 70 多年来私营和公共部门组织的理论和实践。本审查认识到，必须审视联合国系统组织改革的设计方式，以及这些改革在多大程度上以这些更广泛的证据为基础。

95. 联合国系统各组织对变革管理的理解和应用源于变革的各种理论基础以及变革的含义。从本研究审查的各种改革中借鉴得最多的模型和方法，¹⁴ 是 Kurt Lewin 的“解冻—冻结—再冻结”模型(1947 年)、John Kotter 的领导变革的八步过程(1996 年)、麦肯锡公司的 7-S 模型(1980 年)和联合国组织变革和知识变革实验室的变革模型(2018 年)。¹⁵ 更广泛的一系列来源和方法被用于具体的技术工作，包括可行性研究、组织健康指数、调查等。对于这些具体的干预措施，采用了咨询顾问支持技术工作的模式和方法。¹⁶

96. 审查发现，在所审查的联合国系统组织改革中，较少在设计变革管理时使用既定模式和方法。如图 5 所示，2011 年至今，只有 30%至 40%的改革明确借鉴了既定模式或方法，这一比例在此期间相当稳定。这意味着，就所审查的大多数联合国系统组织改革而言，变革管理并没有基于理论基础和相关的经验基础。

图 5

随时间推移，在联合国系统组织改革中使用既定变革管理模式和方法的情况



资料来源：基于案例摘要的联检组分析。

97. 在没有借鉴既定模式或方法的改革中，很难确定确实出现在战略中的变革管理要素是否为标准管理做法的一部分，或者这些改革是否正在以临时和非系统的方式借鉴变革管理的某些特征。

98. 例如，某些要素或特征是普遍存在的，例如在改革的展开和应用中使用沟通方法——但不一定是广义变革方法的一部分。这是有问题的，因为许多模型和方法(例如科特和麦肯锡的模型和方法)背后的一个规范是，所有的步骤或元素必须整体应用，以确保有效的变更管理进程。在其他地方，使用变革管理的语言，但却没有在战略和行动方面得到支持。

99. 在更好地理解变革管理的核心信条、原则以及有效管理变革进程的既定方法和手段方面，联合国系统的很多组织似乎还需努力。

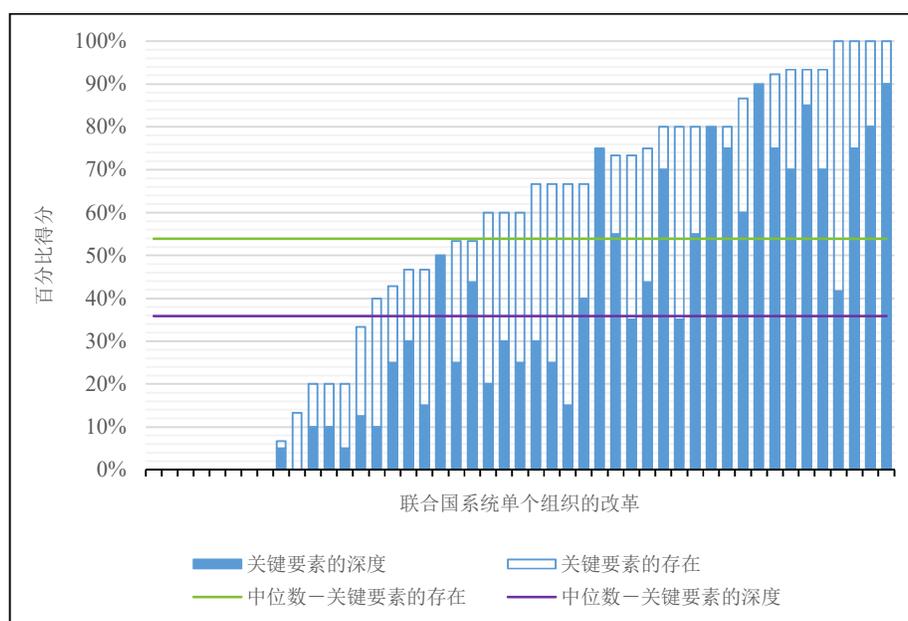
100. 收集的案例证据和进行的访谈显示，各组织只在很少的情况下，拥有了解不同方法以及如何在实践中应用和测试这些方法的驻地专家或知识。然而，文献显示，如果应用了正确的方法，业绩可以得到大大改善。鉴于变革管理的人的层面，因此更全面地理解如何动员、选择和培训人员，评估他们的工作方式，以及他们的内在动机和行为，对于成功至关重要。

B. 跨组织改革的变革管理质量

101. 本节审视了自 2010 年以来，变革管理在联合国系统组织改革中的广泛应用情况，以及应用的质量。数据来自纳入了变革管理方法和进程的 47 个改革案例。

图 6

按改革分列的变革管理关键要素的存在和深度



资料来源：联检组的分析。

方框 1

界定和衡量联合国系统各组织中变革管理的存在和深度

为了评估联合国系统各组织处理变革管理的情况，制定了两个分析框架。

变革管理分析框架关键要素的存在列出了从联合国系统各组织、公共和私营部门的既定模式和最佳做法中汲取的在规划、管理和评估变革管理方面的 15 个关键因素或关键要素(见附件四)。关键要素涉及变革管理进程的预先规划、规划、实施和评估等方面。对照其中的每一项要素，对每项组织改革的变革管理方针和做法进行了评估，以确定这些要素是否存在，例如，是否存在沟通战略。存在一个要素，就给出一个点，因此在上文图 6 中，15 个要素中存在 15 个就是 100%。

变革管理分析框架关键要素的深度涉及变革管理的应用深度。在战略和计划的实际质量方面，对照每一领域特有的一套详细指标，根据从 0(未涉及)到 4(完全涉及)的 5 分制，以及这些指标在实践中如何应用，对深度进行评估。例如：沟通战略的质量及其实施情况。如果沟通策略得到全面设计和良好实施，最高得分为 4 分。将每个区域的数据相加，并按百分比计算。

关于方法的更多信息，见联检组网站上本报告的补充文件 1。

102. 过去十年，变革管理在整个联合国系统组织改革中的应用一直不均衡。如图 6 所示，近 20%的组织改革在其改革设计和实施中没有显示出变革管理 15 个关键要素中的任何要素。实际上，虽然这些改革被说成是带有变革管理的组织改革，但并没有发现变革管理。另有 25%的组织改革显示出有限的变革管理实践，在变革管理的 15 个关键要素中，只具备 8 个或更少。

103. 相形之下，40%的改革在其组织改革中显示出变革管理 15 个关键要素中的 10 个因素或更多，反映出很好地覆盖了该进程的所有关键领域。

104. 那些显示出更多变革管理关键要素的组织改革，也往往是那些更有效实施变革的改革。这在图 6 的填充部分得到说明。这证实，有些组织在其改革中很好地思考和应用了变革管理的原则和做法，而另一些组织则在没有更广泛战略或计划的情况下选择了具体方面，因此没有充分地应用变革管理。然而，审查全部 47 项改革，平均而言，变革管理应用的平均深度相当有限。

105. 这一结论得到了图 5 所示证据的进一步支持，该证据显示，基于既定模型或方法的变革管理战略所占比例较低。这表明，联合国系统相当大一部分组织对何为真正的变革管理或如何实施变革管理缺乏认识。

106. 预计以下建议将提高联合国系统各组织的效力。

建议 1

鼓励理事/立法机构确保行政首长将变革管理方针和方法纳入其组织改革，并报告结果。

建议 2

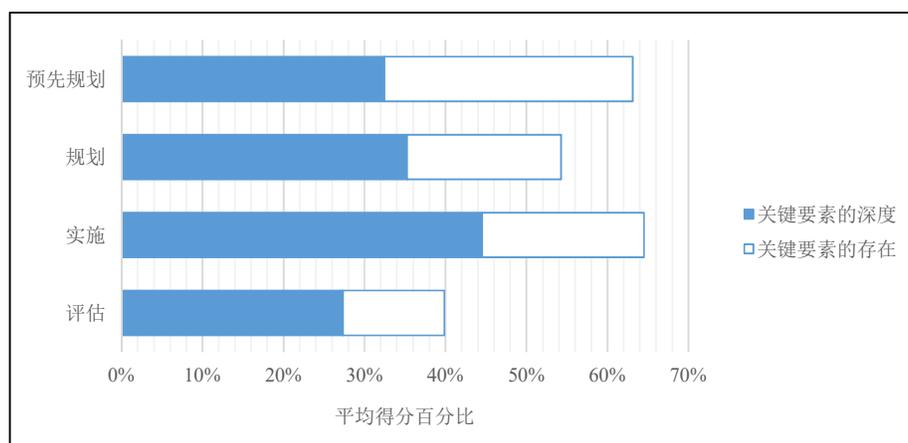
行政首长应在其当前和未来的组织改革中纳入结构化和全面的变革管理方针，并就此向其理事/立法机构提出报告。

不同阶段进程的变革管理应用

107. 如果按阶段分列，会显示出若干模式。变革管理的许多要素在预先规划、规划和实施阶段显而易见，但在评估阶段就不那么明显了。在这种情况下，评估机制的证据是指成果或效益框架的证据、内部机制和监测与学习做法的证据，以及对变革管理进行外部评价的证据。如图 7 所示，平均而言，只查明 40% 的评估关键要素。

图 7

按改革进程各阶段分列的变革管理的存在和深度得分



资料来源：联检组分析。

108. 就变革管理战略、规划和实施的质量而言，最薄弱的领域是预先规划。图 7 中预先规划条填充部分的深度较浅表明了这一点。预先规划包括提出变革的理由，评估变革的准备情况，并制定一个在评估变革时可以参照的基线。正如将在下一章中讨论的那样，这是一个重要的发现，因为设定参数说明为何认为变革管理是必要的，诊断需要变革的领域，以及从一开始就获取工作人员的意见，是决定变革最终成败的关键因素。

109. 相形之下，虽然在相对较少的组织改革中处理了变革管理的评估要素，但那些包含成果框架、评估机制和评价的改革做得比较好。在这些评估工具中，得到最普遍的使用的，是允许在变革管理过程中进行学习的非正式机制。利用得不好的，是用于成果监测的特定衡量标准，或在进程结束时对变革管理进行正式评估或评价。如果一项组织改革没有衡量变革的基础，也没有对这一变革进行评价，那么就几乎没有成功或失败的证据。这是整个联合国系统组织改革的一个薄弱领域。将在第四章中再次讨论这个问题。

110. 总体上说，在所有阶段，变革管理关键要素的存在与其应用的深度(或缺乏深度)之间存在差距，这证实，在对变革管理的方针和理解方面，联合国系统各组织的改革存在局限性。

C. 跨组织改革的变革管理模式

111. 本节从三个不同的角度，审视了 47 项改革和联合国系统 26 个组织的变革管理做法。先按改革的重点，然后按两个组织特征——组织的规模和预算结构——对变革管理实践进行了分析。本节的目的，是揭示能否确定具体的模式，以及在关于联合国系统各组织变革管理实践的结论和建议方面，这些模式的影响。

不同类型的组织改革中的变革管理实践

112. 第二章将样本中的所有组织改革分为四种类型——侧重于改善业务流程、结构调整、管理体系改革和组织文化转型的改革。按组织改革类型对变革管理的存在和深度分数进行的分析揭示了若干模式。

113. 首先，查明与其他类型的改革相比，在侧重改进业务流程的改革中，变革管理是最全面的(就存在和深度而言)。这在从设计到评估的进程所有阶段都很明显。定性证据表明，这是由于已经对企业资源规划型改革进行了非常详细的规划和实施，且在工作人员必须参与这些改革的设计和推出方面具有影响。

114. 最佳案例(在第四章中进行更详尽的讨论)试图用变革管理做法综合补充“硬”干预措施(即新系统、技术、结构和流程)。例如劳工组织业务流程审查改革下精益管理做法的工作，是与关于其组织健康的工作同步进行的。这似乎对管理做法和工作人员的参与产生了互利的影响，也对提高效率和增强可持续性产生了更大的影响。在原子能机构的全机构方案支助信息系统改革和工发组织的变革和组织振兴方案中，也发现了类似的证据。

115. 这符合联检组对企业资源规划系统审查的结果(JIU/REP/2012/8)，该审查强调了同样的问题是成功的关键。这表明，自 2012 年以来，注重企业资源规划的组织改革已经认识到这些因素的重要性。

116. 第二，平均而言，以结构调整为重点的改革在变革管理实践方面的深度最差。数据揭示了这一平均值中的两种模式，大多数(三分之二的改革)的深度分数很差，少数(三分之一的改革)的深度分数中等和相当高。这一发现证实了第二章提出的证据。侧重于结构调整的改革在许多情况下，以非常有限的方式理解和应用变革管理，侧重于围绕沟通的几个方面，主要是为了减轻在调动、重定任务或缩编工作人员时的风险。在其他情况下，例如在人道协调厅的“创建更好的人道协调厅”和粮食署的“胜任其职”改革中，在侧重结构调整的改革中采取了更全面的改革方针，让工作人员充分参与，以解释正在发生的事情及其影响，并通过这一过程获得认同。虽然本审查对所研究改革成果的证据有限，难以对照其评估变革管理的成败，但经过整理的证据确实表明，即使在结构调整的情况下，对变革管理采取狭隘的方法也不是有效的战略。

117. 第三，检查专员惊讶地发现，就分析中变革管理的存在和深度而言，明确侧重于组织文化转型的改革并非平均得分最高。这是另一个平均数不能反映所有事实的例子。发现差异相当大，特别是在这些改革中应用变革管理的深度方面。检查专员建议，寻求通过改革全面或部分解决工作文化变革的联合国系统各组织咨询那些改革在联检组分析中取得高分的组织，例如世卫组织通过其非洲区域办事处非洲转型议程，劳工组织通过其业务流程审查以及相关的组织健康工作。

按组织规模分列的变革管理

118. 为了进一步探讨观察到的差异如何与各种类型的组织联系起来，分析了变革管理与本审查所代表的联合国系统各组织的规模之间的关系。关于组织规模与改革中变革管理的存在和深度之间的关系，出现了一些模式。

119. 平均而言，与中型和大型组织相比，较小型的组织往往较少展示变革管理的关键要素。然而，在这些较小型的组织中，存在两个不同的群体：在改革中表现出有限的变革管理存在和深度的组织，和设法在一定程度上应用变革管理的组织(见附件三 A 的图表)。这表明，在组织改革中实施变革管理不仅仅是财力和工作人员人数的问题。一些较小型的组织已经找到了在改革中实施变革管理的方法，但不一定拥有设计和开展这类工作的巨大内部能力，也不一定拥有大量资金投入。

120. 数据的细微差别在于，规模在变革管理的预先规划阶段最为重要。较大的组织在这一阶段取得了更大的深度。这可能是因为有能力投入前期成本，以便进行准备程度评估，并就变革的理由与工作人员充分接触。监测和评估也是如此。在数据中发现，组织的规模与拥有一个进行监测和外部评价的变革管理成果框架的做法之间存在正向关系，较大的组织在其改革中纳入了更多的这些要素。

按预算来源分列的变革管理差异

121. 捐助方指定资金用途可能会限制联合国系统各组织在它们认为最有必要的地方分配资源的能力，即根据它们的任务和战略计划分配资源的能力。核心资源是为支持组织的任务无条件提供的(即非专用捐款/未指定用途捐款)。非核心资源或预算外资源是所谓的专用/指定用途捐款(见 JIU/REP/2014/1)，但这些术语不一定在整个系统中得到一致使用。¹⁷ 为了评估未指定用途资金与指定用途资金(核心资金与非核心资金)之间的平衡是否影响了变革管理在组织改革中的应用，对照目前正在进行的改革中变革管理关键要素的存在和深度，绘制了 2016 年财务数据。

122. 数据(在附件三 B 中用图表示)似乎¹⁸ 支持这样一种情况，即核心资金越多(比率大于 1)，组织进行变革管理的灵活性就越大。这方面的例子是原子能机构和劳工组织，它们的核心资金对非核心资金的比率较高，并利用这些核心资源，除其他外，资助以变革管理为重点的改革。

123. 非核心资金水平较高(比率小于 1)的组织模式不太明确。证据表明，联合国系统一些主要由非核心资源供资的组织有效地采用了变革管理，前提是对供资模式¹⁹ 进行了改革，以更好地协调和平衡核心和非核心资源的应用。这方面的一个例子是世卫组织，该组织的非核心资金所占份额大于核心资金，但已经实施了有效的变革管理相关改革。在天平的另一端，有一些组织也拥有较大份额的非核心资源，但在本审查的分析中，这些组织没有非常有效地将变革管理进程纳入其改革。²⁰

124. 然而，由于数据的限制，这些发现是暂时的。为了充分验证这些发现，有必要对更大的样本进行进一步分析。

第三章尾注

- ¹⁴ 人们广泛认为 Lewin 是变革管理之父，因为他的“解冻—冻结—再冻结”，或者说是“变革三步骤”。然而，在不断变化的时代背景下，这一模式的适用性越来越受到质疑(Kurt Lewin, “Frontiers in group dynamics: concept, method and reality in social science; social equilibria and social change”, *Human Relations*, vol. 1, issue 1 (June 1947), pp. 5–41)。Kotter 的八个步骤是：增加紧迫感，建立一个指导团队，制定愿景，传达愿景，增强能力行动，创造速赢，在变革的基础上再上一层楼，并使其坚持下去(John Kotter, “Leading change: why transformation efforts fail”, *Harvard Business Review* reprint)。麦肯锡的 7-S 模型是技能、系统、结构、员工、战略、风格和共同愿景(McKinsey & Company, “Enduring ideas: the 7-S framework” (March 2008))。关于联合国组织变革和知识实验室的模式，见联合国系统职员学院，“联合国的变革管理和联合国组织变革和知识实验室变革模型”(2018 年 11 月 6 日)。
- ¹⁵ 联合国组织变革和知识实验室变革模型基于各种现有的变革管理模型(包括 Kotter 和 Prosci 的 ADKAR 模型)、高德纳和各种咨询公司(包括麦肯锡、德勤、普华永道和埃森哲)的研究，并观察了联合国系统的最佳做法。
- ¹⁶ 其中包括国际劳工组织使用的麦肯锡的组织健康指数；国际劳工组织的信息技术转型改革使用的普华永道的战略与变革管理方法；作为难民署结构和管理审查一部分的全面可行性研究；以及工发组织变革和组织振兴改革方案中借鉴的哈佛大学的领导变革和组织振兴模式。
- ¹⁷ 见 www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/technical_note_on_funding.pdf。
- ¹⁸ 应谨慎对待这些数据，关键要素存在的确定系数(R^2)为 0.1，关键要素深度的确定系数为 0.17。为了测试这一点，建议进行进一步分析。
- ¹⁹ 例如 2011 年启动的世界卫生组织供资模型改革(Bruce Jenks and Jennifer Topping et al., *Financing the UN Development System: Pathways to Reposition for Agenda 2030*(达格·哈马舍尔德基金会和联合国多伙伴信托基金办公室，2017 年)，第 52-54 页)。
- ²⁰ 这一判断基于对与联检组审查的改革有关的变革管理文件的分析。

四. 变革管理成功的促进因素

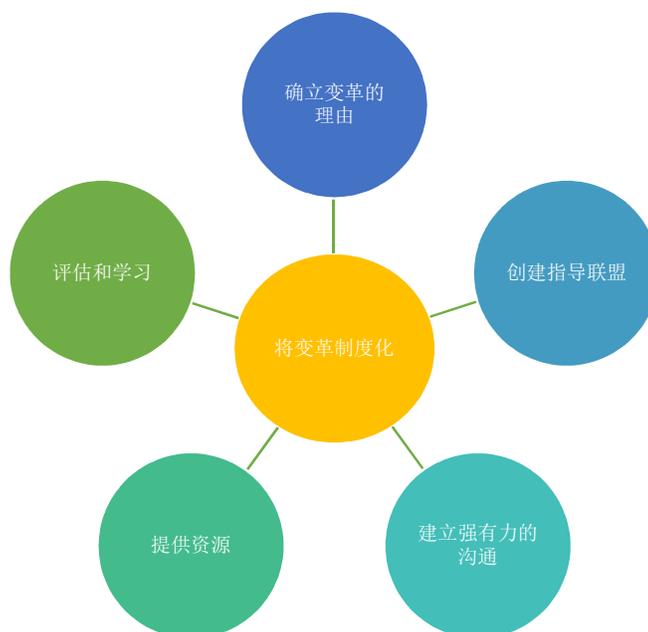
125. 本章探讨了变革管理良好做法背后的因素，为本审查的目的，这些良好做法被称为“促进因素”：对在改革进程中成功引导变革管理至关重要的问题或进程。本章说明了使用这些促进因素的地方和方式，一些良好做法，哪里存在差距，以及哪些组织可以改进和如何改进。

126. 为了确定成功的变革管理的关键促成因素，检查专员分析了每一种既定的变革管理模式和方法(见第三章)，并从所研究的 47 个组织改革案例中找出关键的成功因素，然后审查证据，寻找共同的特征和模式，最后列出由六个因素(即促成因素)组成的清单。

127. 这些促成因素是：(a) 确立变革的理由；(b) 创建变革指导联盟；(c) 建立强有力的沟通；(d) 为变革管理提供资源；(e) 评估和学习变革管理的实践和成果；(f) 将组织内的变革管理能力和实践制度化(图 8)。本章讨论前五个问题，第五章的主题是将变革管理制度化。

图 8

变革管理的促进因素



资料来源：联检组的分析。

A. 确立变革的理由

概要

128. 过去十年里，联合国系统各组织的组织改革的范围和频率有所增加。在这种情况下，至关重要的是在推行改革之前，确立和传达明确和令人信服的变革理由。如果没有对需要改变什么和为什么改变进行强有力的诊断工作并在此基础上建立认同，也没有让组织准备好进行变革，那么改革失败的可能性很高。联合国

系统的组织改革就是如此。在所审查的 47 项改革中，只有一半基于某种形式的准备程度评估。

129. 查明在根据准备程度诊断确定了明确变革理由的组织和改革中，存在各种做法。证据表明，变革的理由应侧重于内容和过程，一些情况显示出一种混合情况，即通过调查和其他工具收集客观和基于感知的数据，并有一个明确的进程，与工作人员就需要改变什么和如何改变的集体愿景进行接触和讨论。

确立变革的理由

130. 工作人员、理事机构成员和其他利益攸关方通常会对组织变革计划的出台作出回应，询问变革内容、为什么需要变革、变革的范围、其紧迫性和预期成果。在当前的多重改革浪潮时代，这一点最为明显，为了避免改革疲劳并最终导致改革失败，有必要明确效益大于成本(不仅限于财务，还有动机)。

131. 为变革确立一个清晰而有说服力的理由，需要让员工参与进来，并向利益攸关方传达为何其应参与变革所需的努力，以及变革将为其带来什么好处。为应对外部或内部驱动的需求而提出变革的理由往往是不够的，除非它能与最直接受其影响者产生共鸣。当变革的理由以及变革的方式反映了相关个人的关切、价值观和观点时，就更有可能被认为是公平的。²¹ 反过来，证据表明，对改革的认同程度，或者相反，对改革的抵制程度，是改革最终成败的关键决定因素。

132. 变革的理由有两个相互关联的层面：内容和过程。变革理由的内容与组织进行改革的准备程度、能力和承受力有关——这需要关于变革及其对个人和组织可能产生的影响的信息。历史、文化和价值体系在这方面发挥着关键作用。一些组织建立了系统，定期从工作人员和其他利益攸关方那里收集关于各种相关问题的信息，包括动机、领导、问责制和方向。对其他组织来说，信息需要从头开始生成。

133. 第二个层面是过程。案例证据和文献表明，各组织必须经历一段自我反思和参与的时期，以产生动力和准备好使愿景清晰成形，提高认识，尽量减少不愿进行变革的情况。²² 这需要时间、认真规划和承诺。证据表明，沟通对于个人采纳变革的和应对变革阻力都至关重要。²³ 面对面的接触以及与团体和个人的互动都很重要。

134. 对照这一定义，联合国系统各组织的表现可以说是低于标准。在本审查研究的所有改革中，只有不到 50% 的改革基于旨在确定组织是否准备好变革的明确的诊断工作。小型组织尤其如此。

135. 在进行了某种形式的准备程度评估的改革中，三分之二的改革开展了诊断工作，包括使用正式调查来生成相关数据。三分之一使用了更为非正式和定性的方法，包括对话和接触，以收集意见，并围绕变革将采取的预期形式形成共识(但不一定包括对组织采纳预期变革的优势、劣势和挑战进行诊断)。

136. 在包括调查工作在内的准备程度评估中，有些组织进行了预先确定的、例行的工作人员和外部利益攸关方调查，除其他外，这些调查收集了与准备变革有关的数据和看法，还有些组织专门委托进行评估，作为其即将进行的改革准备工作的一部分。

137. 分析指出了那些在准备改革时进行了系统诊断工作的组织的一些模式。根据第二章概述的类型，下节概述了分为三类的诊断工作模式和案例。第一，在以外地为基础的大型组织中进行的包括结构调整要素在内的全面改革；第二，更具体地侧重于文化变革的改革；第三，主要集中于改善业务流程的改革。

变革管理诊断在与结构调整有关的大型改革中的作用

138. 粮食署(“胜任其职”，2012-2017年)、人道协调厅(“创建更好的人道协调厅”，2015年至今)和难民署(“难民署变革进程”，2017年至今)的改革，都在不同程度上受到需要通过组织结构调整等方式应对业务环境变化的驱动。各组织内部先前的分析和反馈显示，实地的现实与现有的程序和要求不一致，导致它们全面审视其组织应如何根据其受益者的需求运作。

139. 对于这些改革中的每一项改革，诊断——粮食署和难民署称为快速组织评估，人道协调厅称为职能审查——的目的，都是着重了解组织的优势和劣势，并确定如何加强组织的效率和效力。所有三个诊断都集中于以下要素：战略重点、组织结构、人员、人员配置，以及文化，这后一点很重要。在三个诊断中，有两个也侧重于组织的运作和管理模式。

140. 所有三项组织改革都试图在实证诊断工作的基础上提出变革的理由。然而，在这些评估中，变革管理和组织文化特征的程度差别很大。这包括根据工作人员访谈强调围绕组织文化的一些问题，建议长期监测组织的健康状况(粮食署的“胜任其职”)，根据对工作人员和高级管理层的访谈，更全面地概述成功变革的关键要素(难民署的“变革进程”)，以及侧重于文化的全面组织调查(“创建更好的人道协调厅”)。方框2提供了关于人道协调厅案例的进一步细节。

141. 诊断中对变革管理的这些不同程度的侧重具有指导意义。对“胜任其职”的审查²⁴发现，虽然这种方法确实为管理人员提供了采取行动的明确激励措施和资源，但该倡议中的许多提议缺乏详细的计划，而且未能缩减其他工作，为实施这一改革腾出空间，导致一些较小的国家办事处被变革举措压垮。虽然人们承认有许多因素在起作用，但或许可以推断，在诊断中更加注重组织变革和文化，或许可以解决后来发现的一些制约因素。

142. 即使在对文化进行全面诊断的人道协调厅案例中，实施过程也很重要。如前所述，确立变革的理由有关内容和进程。人道协调厅本身认为，在这一进程开始时，接受的程度不够，除了工作人员作为答复者的参与之外，他们参与职能审查的程度有限。随后，人道协调厅难以将诊断结果传达给工作人员。承认这是对以不破坏努力或信任的方式管理期望和沟通的挑战。²⁵反过来，这又提出了一个问题，即在跨多个地点和环境工作时，为增强参与度，最适当的诊断工具是什么。

方框 2

将诊断文化作为组织改革的一部分：人道协调厅的职能审查

2015年，人道协调厅启动了一项职能审查，以提高其效率和效力，确保其拥有最佳结构、资源和能力来履行大会第46/182号决议赋予的任务和承诺。人道协调厅认识到，除了解决结构和程序问题之外，还需要更好地理解人道协调厅的核心文化，以努力成为一个更加透明、协作和面向服务的组织。审查承认文化与变革的结构和运作之间存在相互依存的关系。

作为审查的一部分，设计了旨在了解和衡量人道协调厅文化的组织调查，并将工作人员参与度得分与同业机构的得分进行比较。这集中在两个领域：工作中的行为以及工作人员的参与和满意度。工作中的行为部分侧重于作为审查早期出现的兴趣专题的三个领域，即：谨慎文化相对于允许风险的文化、外交文化相对于透明文化、侧重内部的文化相对于面向服务的文化。

工作人员参与和满意度部分力求理解以下问题：工作人员的目标和愿望，包括是否存在共同的愿景和使命感；现有系统和环境是否培养了强有力的问责和协作文化；业绩管理系统是否有效；以及组织是否拥有很强的人际技能和领导行为。初步以 508 个公共部门组织为基准，对关于工作人员参与和满意度的答复进行了评估。公共部门基准小组主要包括全球三个区域的政府机构。

资料来源：《人道协调厅的职能审查：最终报告》，由波士顿咨询集团和 MANNET 编写 (2016 年 7 月 26 日)，第 126-128 页。

准备程度评估诊断在以组织文化为重点的改革中的作用

143. 如前几章所述，在审查的所有 47 项改革中，略多于 25% 的改革广泛或部分侧重于改变或转变组织文化。在大多数情况下，这是一系列更广泛的改革目标，如重组和结构调整的一部分，(如上文概述的人道协调厅、难民署和粮食署)。在其他情况下，它与改善业务流程有关，例如劳工组织(“业务流程审查”，2016 年至今)、项目署(“人力资源转型”，2013-2016 年)和儿基会(“人力资源”，2015 年至今)；而在其他情况下，它与管理系统改革相关联，例如世卫组织(世卫组织改革，2011-2017 年；和“非洲区域办事处非洲转型议程”，2015 年至今)。然而，尽管还有其他方面，核心是对人的侧重——文化、行为和 相关实践。所有这些改革都在不同程度上源于创建更有活力的组织这一目标。这与侧重效率和效力有微妙的不同，因为它更强调人在过程中的作用。

144. 在变革本身围绕组织文化和个人行为的情况下，提出变革的理由需要广泛的、结构化的参与。在区域和国家两级运作的世卫组织非洲区域办事处转型议程案例的证据表明，世卫组织为将各级工作人员聚集在一起，展示“对他们来说有什么好处”作出巨大努力。²⁶ 这包括定期就进程进行交流，以防止谣言传播，并不断向工作人员和外部伙伴通报变革的目的和过程(方框 3)。

方框 3

利用组织内部的专家知识进行诊断：世卫组织非洲区域办事处非洲转型议程和项目署的人力资源转型

世卫组织非洲区域办事处转型议程和项目署的改革利用组织内部的专门知识，作为其初步诊断的一部分。世卫组织非洲区域办事处区域主任在框定实地问题方面发挥了重要作用。项目署的人力资源主任在将变革纳入主流和管理变革方面发挥了重要作用。两位主任都从以往在外地和联合国系统内的经验中汲取了可以借鉴的经验教训，这增加了这一方法的可信度。

此外，还注意与高级工作人员进行结构化的预先接触，以讨论预期的改革，并就需要变革的内容达成共识。世卫组织在转型议程的第一阶段举行了区域方案会议，目的是促成认同、所有权，并最终实现联合实施。

通过这种边做边学的方法，即通过实践、自我反思和创新来实现生产力，过去发起和实施变革管理举措的经验至关重要。在这两项改革中，应用了来自组织内部或工作人员过去经验的专家知识。

资料来源：联检组关于世卫组织非洲区域办事处转型议程的案例摘要；联检组关于项目署人力资源转型的案例摘要；Matthieu Glachant et al., “Greening global value chains: innovation and the international diffusion of technologies and knowledge”, Policy Research Working Paper No. 6467 (Washington, D.C., World Bank, 2013)。

145. 在侧重组织文化变革的改革中，约有三分之一将某种形式的文化诊断纳入工作的预先规划阶段。这些包括从全球工作人员调查数据中提取与工作人员福利、优先事项和业绩相关的指标和证据(儿基会)，到具体的、量身定制的、以文化为重点的调查(劳工组织、人道协调厅和世卫组织)。

146. 有两项改革(世卫组织的“非洲区域办事处转型议程”和劳工组织的“业务流程审查”)编制并利用了组织健康指数，作为诊断、基准、跟踪和加强组织运作和业绩各个层面的手段，包括工作人员激励、领导力、文化和氛围、创新和学习。²⁷ 如同在劳工组织的案例中(方框 4)，一个组织运作的各种相互关联的层面的基线可以成为一个有力的工具，用以说明变革的理由和支持变革，衡量对于预的反应，并采取相应的反应行动。

方框 4

组织健康指数：劳工组织业务流程审查

劳工组织认识到，为了实现业务流程和行政服务交易方式的可持续变革，它需要更密切地审视该组织的工作实践、行为和激励措施。为了解决这一问题，劳工组织就该组织的组织健康指数本地化与一家咨询公司合作。该指数的目的，是诊断当前的优势和发展需求，以提高业务服务效率和组织健康。它的重点是行政服务建立一个基线，以衡量未来的业绩改进并与类似组织进行比较，并让工作人员参与变革进程，以理解对效率的各种看法和成功变革的障碍。

诊断基于一项重点在于了解组织文化的调查。该调查评估了九项不同的结果，包括方向、领导力、问责制、创新和学习。这些结果分为三组：(a) 一致性——各级人员是否就组织的愿景、战略、文化和价值观达成一致？(b) 执行——组织如何按照其战略开展执行工作？组织能否以其当前的能力和动机水平执行基本任务？(c) 更新——组织如何理解、互动、应对和适应其情况和外部环境？诊断结果对业务流程审查改革提供了指导，并被用作衡量改革影响的代理机制。这些结果被进一步用来加强变革的理由，并导致改革的更大自主权。

资料来源：联检组关于劳工组织业务流程审查的案例摘要。

147. 有证据表明，在开始一项以组织文化转型为重点的改革之前，谨慎的做法是开展具体的组织文化诊断工作。来自新的和正在出现的改革，例如难民署的变革进程的证据，表明更加注重界定和诊断具体的组织文化，以此作为确定需要何种变革以及实现这一变革的行动的手段。

在改进以业务流程为重点的改革中的准备程度评估

148. 第三种模式来自关于变革管理准备程度的数据，具体涉及侧重技术使用的改革。查明了针对变革准备程度的四项改革：原子能机构(全机构方案支助信息系统项目，2011-2017年)、联合国秘书处(“团结”项目，2008年至今)、项目署(企业资源规划，2014-2016年)和劳工组织(综合资源信息系统推广——企业资源规划，2008年至今)。第二章中已强调了以技术为重点的改革的共同特征，在该章中，变革管理被用于以技术为重点的改革。

149. 围绕技术改革实施的变革管理的深度有很大差异，包括在强有力的诊断工作基础上提出变革的理由方面。虽然查明的所有改革都是在大中型组织中进行的，但诊断工作差别很大，从主要侧重对话的方法，到使用工作人员调查的数据，再到更全面的评估。原子能机构全机构方案支助信息系统项目的例子(方框5)说明了在发布企业资源规划的每个阶段(或高度)之前如何进行变革准备程度评估，并为作出“进行”或“不进行”的决定提供了基础。

方框 5

组织准备战略：原子能机构全机构方案支助信息系统

2011年，原子能机构开始了其全机构方案支助信息系统改革，目的是以单一的企业资源规划系统取代遗留的系统，从而提高整体效力和效率。驱动改革的是2006年进行的一项可行性研究，以及采用《国际公共部门会计准则》的要求。它分四个阶段实施，每个阶段都有一个组织准备战略。

这一战略的目标是(a) 让主要的利益攸关方参与进来，从而有一个明确的愿景；(b) 确定、记录和评估变革的组织影响；(c) 确定支持组织变革的沟通、培训和组织准备工作所需的行动；(d) 在整个阶段定期检查组织准备情况，以评估变革准备程度。

作为战略的一部分，组织影响评估被纳入项目的设计阶段。评估包括侧重与用户的工作实践、工作流程以及部门之间关系相关的变革。在这些评估的基础上，制定了详细的变革行动计划，列出了支持各种预期变革所需的行动。这些行动包括与受影响群体的直接沟通、通过专题专家和超级用户进行间接沟通，以及培训。

此外，通过对潜在用户界工作人员进行认识和准备程度方面的调查，评估了工作人员对变革的准备和接受程度。这些调查侧重于：(a) 对拟议变革和预期效益的认识和理解；和(b) 个人对全机构方案支助信息系统的看法。

资料来源：原子能机构组织准备战略(全机构方案支助信息系统第2期)，2011年。

使工作人员调查工具标准化，以指导变革准备

150. 目前，一些具体组织正在进行组织调查，重点包括工作人员文化、动机、实践和业绩等一系列问题。这些调查都是使用不同的度量标准和方法，相互独立地进行的。如果使用得当，调查可以衡量变革管理的准备程度，并通过随时间推移收集的数据，评估发生的实际变革。

151. 一个标准化的方法可以提供有用的基准。可以从五月花集团汲取灵感，这个由私营部门组织组成的财团，于 1971 年签订了一项协议，管理共同的相关调查项目，以便为财团成员制定可用的规范和基准。²⁸ 如果在高风险和竞争环境中运作的私营部门组织能够以这种方式协调和分享信息，那么联合国系统各组织为了所有人的利益做类似的事情，似乎是十分可行的。

152. 预计以下建议将加强联合国系统各组织之间的协调与合作。

建议 3

行政首长应通过联合国系统行政首长协调理事会，支持整个联合国系统组织工作人员调查的发展和标准化。

B. 创建一个指导性联盟

153. 建立一个在整个组织中工作的人员的联盟，以形成和交付预期的改革，这是从审查数据和更广泛的文献中凸显出来的有效变革管理的第二个关键促成因素。这涉及多个层面，特别是领导和治理、体制安排、集体领导和使用变革推动者。下文讨论了其中的每一个问题。

概要

154. 高级领导人需要成为变革的发起者，因为工作人员、理事机构成员和其他利益攸关方倾向于更积极地回应来自顶层的信息和行动。仅由行政首长领导变革管理改革，通常是成功的必要条件，但并不够。证据表明，存在一个具有一致愿景和互补作用的集体领导小组，对战略举措的成功尤为重要。

155. 监督变革管理的治理结构很重要。它们有助于明确变革的方向，并解决一些可能在方案生命周期中成为问题的过程和专题。

156. 虽然已经确定领导是重要的因素，但数据也表明，如果建立一个强大且合法的人员联盟来指导改革，那么依赖个人领导的问题就可能不那么重要了。为了具有合法性，这种分布式领导需要基于公平的理念，即如何选择这些人，他们的角色是什么，以及期待其他人与他们的关系。工作人员如果认为一个过程不公平，他们退出的可能性就更大。在改革管理的深度或质量评估中得分最高的联合国系统组织改革，也是那些领导分布最广、领导能力得到明确和有意识建设的改革。

157. 使用变革推动者的改革有加倍的可能性在变革管理的所有关键领域具有良好的深度。在所审查的改革中，各种类型的改革使用变革推动者，包括那些侧重在有关组织中嵌入新技术的改革，以及那些侧重文化和新工作方式的改革。联合国系统所有组织都应考虑在其改革中确定和使用变革推动者。这些人不一定需要成为领导联盟的一部分，但确实需要与领导小组保持密切和定期的联系，以便在工作人员和那些塑造和领导改革的人之间提供一个渠道。

领导和治理

158. 侧重变革管理的改革，其领导有三个突出的方面。首先，高级领导人需要成为变革的发起者，因为工作人员、理事机构成员和其他利益攸关方倾向于对来自高层的信息和行动做出更积极的回应。在为本审查进行的整个案例工作中，都强调了领导这一主题，并与上文讨论的提出变革的理由密切联系。提供了领导人通过阐明明确的变革愿景激励追随者，为变革提供可见的支持，并在整个变革过程中充当正面榜样的积极实例(见方框 6)。领导层与工作人员之间的这种个人联系，特别是说明变革对工作人员意味着什么，对于要求工作人员适应和采用新做法和工作方式的改革之成功至关重要。

方框 6

联合国组织改革中变革型领导的例子

在世卫组织非洲区域办事处进行改革(非洲区域办事处转型议程)期间，区域主任在倡导和宣传变革方面，发挥了强有力的作用。在区域主任以往关于该组织的经验和知识的支持下，这一方法在动员变革推动者并使其参与方面发挥了良好的作用。在与工作人员互动的同时，举行了变革管理研讨会，为各级同事提供了发表意见的机会。

在原子能机构，注意到在执行全机构方案支助信息系统改革期间，领导层发生了许多变动，包括部门负责人的轮调以及总干事的轮调和变动。这可能会使高层难以保持持续一致的变革型领导风格。为了解决这个问题，原子能机构的领导人进行了一次“倾听之旅”，让工作人员发表意见，作为对年度满意度调查的补充。

在“创建更好的人道协调厅”改革中，领导层发挥了关键作用，反映出有更广泛的研究证据，表明变革型领导层在组织变革中可能产生的积极影响。据报告，副秘书长非常积极地倾听、传达实际意义上的变革，从最高层定调，并与变革推动者一道提倡这一举措。为工作人员提供了发表意见的机会，这支持了在组织变革管理中重要的程序公正观念。给予变革推动者的任务是“向权力说真话”，并收集在其他情况下不会得到倾听的同事的意见，包括外地办事处同事的意见，以及人们往往不愿表达的意见。这种方法有助于避免消极的“群体思维”。

资料来源：联检组关于将行为科学应用于联合国组织变革管理的内部文件；和联检组关于世界卫生组织非洲区域办事处转型议程的案例摘要。

159. 第二，仅由行政首长领导变革管理改革通常是成功的必要条件，但并不充分。证据表明，对战略举措的成功尤为重要的是，存在一个具有一致愿景和互补作用的集体领导小组。²⁹ 第三，理事机构在改革中发挥的作用表明了改革的性质和形式。在审查的各项改革中，发现了广泛的一系列做法：从理事机构定期参与和指导与改革有关的决定，到理事机构定期了解改革的进展情况，再到理事机构仅通过年度报告中的更新了解改革情况。这些构型因组织类型、改革规模和范围而异。

160. 正如联合国组织变革和知识实验室所强调，³⁰ 总体而言，在规划变革举措时建立治理结构的理由，是为了明确变革的领导和方向，并解决一些在项目生命周期中可能成为问题的过程和专题。治理结构有助于解决：明确角色和责任；工

作责任；披露和透明度；风险管理和内部控制；决策权；道德操守；业绩和效力；以及战略的实施。

体制安排：职能、能力、结构

161. 关于如何在组织改革的背景下建立变革管理，出现了不同的模式。根据案例数据确定了四种主要类型。在联合国系统各组织的所有改革中，不到一半(47%)的改革没有任何形式的可辨识的变革管理能力——作为整体或作为单独的单位嵌入改革(图 9)。这些案例与那些在变革管理深度分析中得分很低的改革相关联(图 6)。对于小型组织来说，情况尤其如此，它们在应用变革管理的深度方面得分明显较低。

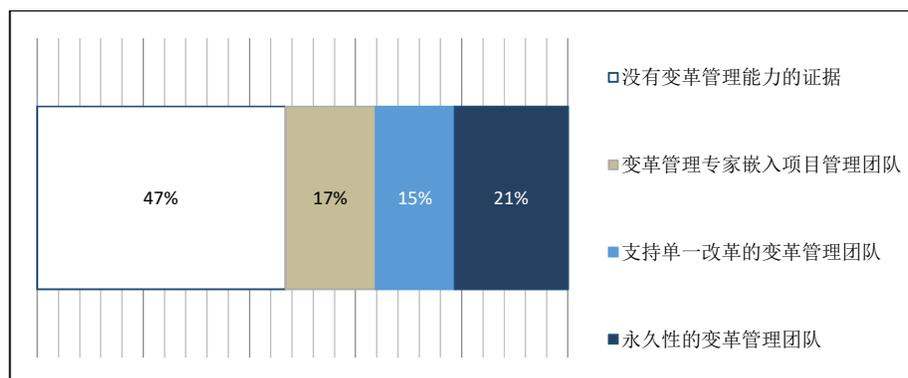
162. 在本研究审查的所有改革中，17%的改革将变革管理专家纳入更广泛的项目或改革管理团队。在这个特殊的构型中有相当大的差异。在某些情况下，变革管理专门知识显而易见，并通过工作队和整个组织的网络，作为改革的一部分适当地纳入主流(嵌入式专门知识)，而在另一些情况下，证据极少，有限的专门知识分散在改革的不同组成部分。

163. 也许令人惊讶的是，嵌入式专业知识确实在应用变革管理的深度方面发挥了作用。如表 1 所示，与设定时限乃至永久的变革管理单位相比，那些能力嵌入项目团队(深度分 56%)的改革，其在改革中实施变革管理的深度几乎没有差异(分别为 58%和 56%)。相比大型组织，这种嵌入功能似乎对中型组织更为有效，中型组织得分更高。这可能反映了改革中的成本因素，在中型组织的改革中，将能力纳入整个组织的主流比建立单独的团队和单位更经济。

164. 其余的改革(共 36%)建立了临时或永久的变革管理团队(图 9)。它们几乎全部位于大中型组织内。15%的组织成立了临时(或有时限的)变革管理团队，通常是围绕一项具体改革成立的，以实施变革，然后解散。发现有时限的团队主要负责任务驱动的工作——通过改革的组成部分侧重于领导、参与和嵌入式做法。通常，这些团队将把与改革相关的专门知识(如技术、管理或人力资源技能)与专门侧重改革的变革管理的工作人员结合起来。这方面的例子包括粮农组织(全球资源管理系统，2006-2014 年)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)(区域架构，2012-2014 年)和国际民航组织(组织业绩管理，2015-2018 年)。

图 9

联合国系统组织改革中变革管理体制安排的构型



资料来源：联检组基于案例概要的分析。

表 1
有不同团队构型的改革中变革管理实践的平均深度

	所有组织	小型	中型	大型
所有改革	36%	19%	43%	41%
无团队(即便是嵌入型团队)	32%	19%	36%	40%
嵌入项目团队的变革管理能力	56%	NA	66%	40%
有时限的变革管理团队	58%	63%	53%	70%
永久性的变革管理团队/单位	56%	55%	44%	66%

资料来源：联检组基于案例摘要和关键要素存在和深度框架的分析。

注：以上给出的百分比是变革管理的平均深度分数；关于衡量变革管理深度的工具的更多信息，见第一章。

165. 查明在所有组织的改革中，有五分之一的改革有永久性的变革管理团队或单位。这些团队和单位通常嵌入一个管理部门，或直接向管理层报告工作。它们的角色通常不同于临时团队，它们较少参与实际实施，更多地参与多个并行改革的协调，其任务是提供总体指导、协调和质量控制。在许多情况下，各组织既有常设单位提供这种协调和监督，又有临时团队或工作队在具体改革或 workflow 中提供变革管理指导。此处的例子包括人口基金、项目署和粮食署(见第五章表 2 中的完整清单)。

166. 总之，数据(表 1)显示了改革中类似程度的变革管理深度，无论专门知识是嵌入整个组织内，还是存在于有时限的团队或常设单位，这也许令人惊讶。检查专员在研究开始时曾假设，单独的变革管理团队会表现得更好，但情况似乎不一定如此。这表明，实现一定程度的变革管理不仅只有一种方法，适合组织结构以及正在进行的改革数量和类型的各种不同构型也可以奏效。

使用变革推动者

167. 在审查的所有改革中，有四分之一的改革使用变革推动者或指定人员网络来帮助推进改革。变革推动者是从整个组织中挑选出来的积极参与变革进程的个人。一般而言，但并非在所有情况下，他们都是从组织的所有阶层中挑选出来的，通常是有影响力的个人，他们在倾听工作人员对某一特定问题的看法并将其传达给改革领导人方面发挥作用。他们不一定拥有正式权力，但他们是受到尊重和信任的个人，拥有强大的社交网络。

168. 在所有案例中，变革推动者的存在极大地改善了变革管理嵌入改革的深度，深度得分从 66%到 76%不等，在小、中、大型组织之间保持一致。相形之下，没有变革推动者的改革平均得分在 25%至 44%之间。换言之，从统计数据来看，相比不使用变革推动者的改革，使用变革推动者网络的改革有两倍的可能性拥有更好的变革管理深度。

“变革推动者是说明组织情况的试金石，因为他们是整个变革进程的连接点。”(主管人道主义事务副秘书长，2018 年 3 月。)

169. 变革推动者的核心作用之一，是确定和加强工作人员参与变革进程的程度。人们认识到，工作人员的参与是取得有效成果的关键，³¹ 而如果计划的变革没有得到明确传达，工作人员的意见没有得到充分理解和考虑，则工作人员的参与在组织改革期间面临的风险最大。

170. 已经查明变革推动者是促进改革和使改革合法化以及帮助推动自下而上变革的宝贵力量。抵制变革者之所以那样做，可能有多种原因，包括害怕新事物、保护现状和/或不具备实施变革所需的技能。主动和真诚地接触抵制者为他们提供了表达关切的机会，组织可以在实施过程中尽可能解决这些关切。已经认识到，重要的是不忽视那些抵制变革的人，因为他们可以在同行中发挥很大的影响力。³²

遴选变革推动者

171. 遴选、训练和利用变革推动者的过程因组织而异。存在一些与遴选和训练担任这一角色的人员有关的重要问题，为了实施当前的变革，这一角色通常需要与他人沟通，并支持和影响他人(方框 7)。

172. 对使用变革推动者的联合国系统各组织的权力基础进行了审议，一些组织意识到，在遴选变革推动者时，影响力的来源，例如专家权力，至少与合法权力(即处于官方职位)同等重要。例如，在引入新技术时，一个组织最终会聘请该技术的“超级用户”来帮助支持和领导该组织采用该技术。

部署和后续效果

173. 在所研究的改革期间使用的一些变革推动者网络以团队的形式运作，包括彼此之间、与领导之间以及与工作人员之间借助计算机相互联系的远程团队。参与改革的专题专家描述了组织团队的有趣用途——有些包括协调一致地关注团队沟通，例如在劳工组织是以定期会议和“分组会议”的形式。

174. 在改革期间使用变革推动者团队，也引发了关于变革推动者角色结束后会发生什么问题。人才管理方面的最佳实践可能会告知在任务结束后如何利用在担任此角色期间积累的经验和责任。如果伴随从变革推动者角色淡出的，是感觉失去了与角色相关的激励，包括重要的意义感、目标感或在工作中的影响力，那么规避损失的概念将暗示负面后果。

方框 7

在改革内部遴选变革推动者

人居署目前进行的变革进程正在使用工作人员主导的模式。在中级管理层任命变革推动者，以支持整体的变革倡导者。甄选由变革工作队进行，最终名单由该组织的执行主任核准。从 71 名申请人中选出 39 名变革推动者，确保了性别平衡、区域和总部的代表性、合同多样性、在该组织工作经验年限的多样性，以及本国和国际工作人员在工作地点的代表性。

项目署应对变革的结构包括一个变革小组和“项目署一体化系统”企业资源规划改革的变革网络。该小组从“人员与变革小组”内部选出，从改革的每个职能领域吸收变革促进者，以帮助支持改革的实施，并重申变革的故事。变革网络则由整个组织的工作人员组成，从支助人员到办公室主任，侧重于交流变化和持续改进。该网络的每个成员都在内部得到认证，在外部也得到 APMG 国际变革管理认证程序的认证。

世卫组织非洲区域办事处转型议程展示了一种选择变革推动者的有趣方法。300 多人自愿参加。除了寻求志愿者外，通过一项调查，要求工作人员提名那些大多数同事会去向其寻求建议和支持的人。用这些结果来识别组织中有影响力的人。以这种方式确定的有影响的志愿者尤其可能被选为变革推动者。对那些没有被选中的人，则以其他方式接触。例如，他们接受了应对变革阻力的培训。总的来说，这种深思熟虑的方法明确考虑到在遴选变革推动者时权力和影响力的基础，以及敏感认识那些没有被选中担任这一角色的人的看法。在雇用或选择外部候选人担任某一职务或角色时，程序公正的理念(甄选过程和规则的感知公平度)很重要，在选择内部候选人时，这种理念可能更为重要，因为那些没有被选中的人通常留在组织内。

资料来源：联检组关于人居署、项目署和世卫组织的案例摘要。

175. 更笼统地说，团队的形成和发展应该植根于证明什么方法奏效的有力证据。来自组织心理学和相关学科的思想已在全世界被广泛用于培训和发展团队，包括在军事、航空、医学和航空工程学等高风险的环境中。³³ 可以说，联合国系统一些组织成功和失败的后果。与在军事、医疗和其他此类环境中工作的团队来说一样高，因此团队合作科学的尖端见解可以很容易地应用于联合国系统。检查专员建议，在团队形成和管理中，联合国系统各组织应更多地利用行为科学的方法和证据。

C. 建立强有力的沟通

176. 有效变革管理的第三个关键促成因素是强有力的沟通。沟通关涉澄清意图，交换信息以获得共识，它是接收反馈的一种手段，也是进一步发展工作人员和其他利益攸关方对变革进程的理解和承诺的机制。本节审查了沟通在本审查所研究的基于变革管理的改革中得到有效规划和应用的程度。它还审查了案例材料所证明的有效沟通的关键方面。

概要

177. 沟通战略或计划是组织改革中变革管理总体方法的关键部分。在所研究的改革中，制定了沟通战略或计划的改革，其应用变革管理的深度，是没有制定沟通战略或计划的改革的五倍。然而，在本研究审查的 47 项改革中，只有一半的改革制定了沟通战略或计划。

178. 已作为改革的一部分而制定的沟通战略或计划，其质量还是不错的。有趣的是，平均而言，一些最佳战略是为联合国系统小型组织中进行的改革制定的。尽管这种高质量战略的数量也不多，³⁴ 但它进一步说明了在整个审查过程中提出的一点，即变革管理的质量不一定取决于组织的规模。

179. 框定改革的框架很重要，因为它奠定了基调，并在组织与改革之间以及领导层与工作人员之间建立了联系。同样，考虑哪些信息适合哪些受众，以及沟通的频率和时间，也是良好沟通战略的核心要素。

联合国系统改革中沟通战略的设计和应用

180. 来自变革管理最佳实践的学术证据表明，沟通战略的设计和应用可能会影响到组织改革的成功程度。³⁵ 来自 47 个研究案例的证据与本研究是一致的。在联合国改革中，制定了沟通战略或计划的改革应用变革管理的深度或质量，是没有制定沟通战略或计划的改革改革的五倍。这表明了沟通的重要作用，以及遵循清晰和结构化方法的必要性。

纳入沟通战略的程度

181. 在审查的整个联合国系统组织改革中，略多于一半(54%)的改革单独制定或作为整体变革管理战略或计划的一部分制定了沟通战略或计划。在小型组织中，只有四分之一的改革制定了沟通战略或计划，相比之下，中型组织的这个数字是四分之三。大型组织的改革介于两者之间，略多于一半的组织制定了沟通战略或计划。

182. 中型组织制定的沟通战略或计划最多，其原因似乎在于改革本身的性质。如前几章所述，侧重于技术，特别是侧重于企业资源规划系统的改革是本样本中最大的一个群体，主要由中型组织进行。这本身就反映出自 2010 年以来列入了变革管理在内的改革。有证据表明，进行以企业资源规划为重点的改革的组织相互学习，它们的变革管理战略涵盖了大多数关键领域。它们实施变革的深度各不相同，就沟通而言也是如此。

沟通战略的质量

183. 根据从案例材料获取的经验教训和学术证据基础，高质量的沟通战略或计划包括：

- (a) 明确的沟通目标，即意图是什么、针对对象以及预期的回应是什么；
- (b) 指导在此种情况下如何理解沟通以及如何应用沟通的一套原则；
- (c) 细分——为不同受众和沟通渠道确定关键信息——将由谁来实施、如何实施以及目的；
- (d) 关键活动，以及概述预期沟通频率和强度的时间表；
- (e) 评估框架，概述如何衡量沟通和信息传递的影响，以及这些信息将如何反馈回总体战略。

184. 对于半数包含了沟通战略或计划的改革，这些战略或计划的深度或质量平均来说相当令人满意。如前所述，业绩范围从部分达到高质量沟通战略的标准，到基本上达到这些标准。在质量方面，小型组织表现得最好。

185. 只有半数侧重内部重组的改革制定了沟通战略或计划。鉴于沟通在改变组织配置或结构时的重要性——所有这些都会极大地影响到员工，这一点令人惊讶。侧重权力下放的改革情况更糟，只有 40%将组织单位和工作人员下放给区域和(或)国家办事处的改革制定了沟通战略或计划，作为其改革的一部分。至于确实制定了沟通战略的重组或权力下放改革，质量尚可，部分达到上文概述的深度标准。

186. 总而言之，情况是好坏参半。尽管沟通对有效的变革管理很重要，但在许多情况下缺乏战略是一个令人关切的问题。对于那些确实制定了战略或计划的改革，深度或质量还是不错的——解决了一些或许多被认为对有效沟通至关重要的因素。

制定沟通框架

187. 强调框定应该沟通的内容在所审查的改革中是一个重要问题。即使是沟通方式的微小变化，也会影响它们的接受效果。例如，如果把选项设置或框定为默认，现状或社会规范会影响人们遵循它们的意愿。如果社会规范是地方性的，或者被员工认同的群体所遵循，这些社会规范尤其具有说服力。

188. 就审查的案例而言，制定的改革框架各不相同。大约三分之一到半数的改革是以本组织的核心价值观为重点的。这反映出一种明确而具体的意图，即激发个人和组织之间的情感接触——寻求重新发现对国际公务员至关重要的使命。这一类别的改革往往是大规模的战略性改革，涵盖组织使命、文化和业绩，而不是以技术为重点的改革。第二组改革的框架则围绕凝聚力的概念而制定——强调组织价值观，而不是区域或国家对总部，或部门对部门，这通常是为了回应揭示出组织各自为政趋势或总部与外地行动之间缺乏反应的诊断工作。第三组侧重于赋权——强调改革将允许更大的地方控制和自治。最后一组侧重更务实的问题，围绕改革对工作人员的具体潜在利益——无论是在节省劳动力(消除过程中的步骤(所谓的“减少分层”))、系统化，还是在改善工作环境方面。

189. 总之，本审查中所研究的改革框架的制定倾向于强调积极的方面，侧重群体和个人对变革的采纳，而不是具体解决变革的潜在阻力。人们认识到，可在稍后阶段解决阻力问题。在这种背景下，必须强调接受和抵抗是两种不同的结构，而不是同一连续体的相对两端。高阻力意味着负向的努力，而低接受度则意味着缺乏支持。³⁶ 在诊断行为和态度方面的障碍时，以及在设计沟通和其他干预措施以支持对改革的接受时，认识到这一差异，可对组织的决策者有所帮助。

190. 与联合国系统一些组织讨论了制定改革框架背后的科学。方框 8 强调了在考虑如何制定特定类型的改革框架以获得最有可能的结果时，现有理论如何提供帮助。

方框 8

在相关理论的基础上制定沟通框架

对 2010 年以来联合国系统各组织开展了变革管理的所有改革案例进行了研究，其中四分之一的案例侧重于技术，例如企业资源规划软件。在审查案例证据和与相关小组的访谈中，注意到很少有人了解管理信息系统文献中可能有助于接受新技术的具体理论。一个综合的理论是接受和使用技术统一理论，它指出了影响员工是否将使用新技术的各种因素。按照这一理论，有四个因素特别重要：(a) 业绩预期(即相信该系统将有助于工作人员提高工作业绩)；(b) 努力预期(即感知易用性)；(c) 社会影响(即工作人员感觉其他重要的人认为他们应该使用该系统)；和(d) 便利条件(即相信存在支持这一系统使用的组织和技术基础设施)。诸如接受和使用技术统一理论之类的理论，可以就沟通框架的制定向工作人员提供指导，途径是使人洞察在新技术的推出过程中应强调哪些事情。

资料来源：联检组的分析；和 Viswanath Venkatesh 等人，“User acceptance of information technology: toward a unified view”，*MIS Quarterly*, vol. 27, No. 3 (2003), 第 425-478 页。

按受众划分沟通

191. 总的来说，有充分的证据表明，联合国系统的组织改革寻求为不同的受众确定具体的信息，并使用不同的方法接触这些群体。联合国大、中、小型组织中制定了明确沟通战略或计划的改革同样如此。毒品和犯罪问题办公室是接受研究的较小组织之一，它以不同的方式面向一系列受众。最开始是在全秘书处“团结”项目倡议在当地正式启用日期六个月前举行全体会议。随后是每周与司长们举行会议，与流程负责人和各个部门的协调人举行业务会议，通知受影响的用户及其管理层，发布让其了解关键里程碑的简讯和特别消息，开办提供信息的信息亭，以及举行与员工讨论业务流程变更的午餐时间会议。

192. 原子能机构的全机构方案支助信息系统改革概述了一项沟通战略，该战略基于的理念是，如果有各种声音和权威人士发表意见，信息将更有可能得到接受。这支持了之前为使用变革推动者或在整个组织中指定和培训工作人员提出的理由。为处理这一问题，与部门代表和业务所有人共同管理了原子能机构改革中的准备会议。

193. 另一个例子是，近东救济工程处的卫生改革必须解决工作人员最初对采用新的保健服务提供方法的抵制，并处理该组织被认为存在的“封闭文化”。变革过程包括通过针对不同受众的各种不同的讲习班和培训活动，向工作人员介绍家庭保健小组——社区环境中保健专业人员多学科小组——的概念，并提高他们对这一概念的认识。这项任务的规模反映在主要受众的规模和多样性上：巴勒斯坦难民(客户或受益者)、近东救济工程处工作人员(卫生领域 3,000 人；总共 30,000 人)，东道国政府和捐助者。改革开始后进行了评估，发现患者和工作人员都对引入这些小组作出了积极回应。

194. 在所审查的案例中确定了更多清晰、深思熟虑的沟通方法的例子。同样，气象组织的战略调整方案采用了一系列针对不同受众的方法，取得了良好效果(方框 9)。

方框 9

气象组织组成机构改革的沟通战略

《过渡计划》详尽阐述了气象组织的沟通战略，明确侧重有针对性和频繁的沟通，以强化变革的理由，并确保双向沟通获得反馈。

该计划提供了关于三个关键领域的信息。首先，它概述了目标受众——分为内部和外部利益攸关方，每个利益攸关方都有具体的沟通渠道和目标。其次，为这两个群体制订了关键的总体信息。它们馈入了沟通方法的具体使用。最后，概述的方法包括具体的工具和平台，如状况报告、简报、与利益攸关方的正式会议、调查和解释性备忘录。描述了层级倡导者方法以传递信息。该计划还概述了一个集中的信息源，它将提供更广泛的愿景、优先事项、总体价值、长期目标和战略目标。

气象组织的沟通战略是在一个更广泛的变革管理计划中制定的，该计划概述了准备、管理和强化变革的方法。这使人了解了制定这一战略的背景，并将其与该计划的其他特征联系起来。

资料来源：联检组关于世界气象组织组成机构改革的案例摘要。

沟通的频率和时机

195. 来自案例材料的证据也表明，沟通的频率和时机是成功的重要因素。在更广泛的文献中已经指出，领导者和管理者可能会错误地想象，只要他们在改革开始时传达一个强有力的信息，人们就会明白在整个过程中应该做些什么。相反，强大而持续的变革需要始终保持沟通。对诸如“创建更好的人道协调厅”等改革案例中的通信进行了彻底审查，揭示出沟通在这一广泛改革中发挥持续和关键作用的程度。在劳工组织的业务流程审查改革中，采取了日常的团队“分组会议”和其他的团队管理做法，以鼓励和改善团队沟通和组织运作。心理学证据表明，定期听取团队汇报或行动后评估(通过“集体讨论”或其他方式)如果侧重于积极的自我学习、发展意图和/或对特定事件的反思以及来自多个信息源的输入，那么总体业绩可提高 20%至 25%。³⁷

D. 资源和结果

196. 结构化变革管理方法的一个方面，是为其提供适当的资源。其次是建立一套清晰的预期结果和一个跟踪和评估其表现的系统。从成本效益的角度看，这是管理变革中人的方面的成本与应用结构化方法驱动并鼓励员工采纳变革的效益之间的关系。³⁸ 如同任何资源分配，只有在变革管理的实际和有形利益能够得到明确衡量并超过成本时，才能证明这一点。

197. 在审查了联合国系统各组织对变革管理进行规划、监测和评价的程度后，本节审查了它们对改革背景下的变革管理进行成本核算和预算编制的程度。还讨论了这一点作为学习和证明投资合理性的基础的意义。

概要

198. 成本与收益或成果，是为一个特定的行动过程提出理由的两个主要因素。

199. 在评估的自 2010 年以来的 47 项改革中，只有 20%的改革明确指定了用于变革管理的资金。在大多数情况下，由于缺乏变革管理的财务规划，很难看出事后如何证明投资是合理的。如果不能将特定的效益或成果归功于特定的成本，就很难确定和宣称改革的效益。这是一个令人关切的主要领域。**检查专员提议，改革的所有成本要素，包括变革管理，在编制预算时都应指明用于何处。**

200. 在审查的案例中，只有 30%的案例编制了成果或效益框架，并附有指标或衡量标准，以跟踪和确定发生了哪些变化，哪些没有发生以及原因。此外，只有 30%的案例进行了某种形式的外部或独立审查或评估。简言之，联合国系统各组织的改革很少建立了评估变革、从中学习并为此负责的坚实基础。

201. 组织改革如果指定了用于变革管理的预算，就有两倍的可能去衡量变革的结果。改革趋向于或者在指定预算用途和评估结果方面都表现出良好做法，或者两者都没有。

为变革管理编制预算

202. 通过案例材料收集的 47 项改革的数据显示，只有 20% 的改革指定了专门用于变革管理的资金。发现在指定资金用途的改革与变革管理战略的总体质量之间存在直接关联——指定资金用途的改革的深度得分，是那些没有指定资金用途的改革的得分的两倍。

203. 在联合国系统大中型组织的改革中，大多实行专款专用，只有一个小组织的改革这样做了。然而，即使在大中型组织中，这种做法也并非始终如一。纵观一个组织内的多项改革，发现仅在某些情况下指定资金用于变革管理，而在另一些情况下则没有。这表明，不同的改革预算不同，有些被纳入核心部门的预算主流，另一些则被作为独立项目。人们认识到，专门为变革管理编制预算并不等于实际支出用于变革管理(人们公认，在样本列出的 47 项改革的大部分改革中，将资金用于变革管理的水平是不同的)。然而，有 80% 的改革没有明确的事前预算分配作为财务计划的一部分，这一点令人关切。

204. 变革管理的资金来源基本上难以确定。很少有组织回答关于改革资金来源的总体问题，以及在这一范围内，用于资助变革管理计划或行动的资金来源的具体问题。对于那些作出答复的组织，在使用核心和非核心(预算外)资源进行变革管理方面，没有出现明确的模式。有数据可查的大多数改革似乎是由经常核定预算和预算外资金混合供资的。人员配置是变革管理的一个主要成本要素(见下文)，它主要是由经常预算供资。相反，如果聘用顾问来支持变革管理进程，资金来源通常是预算外资金。其他成本来源因组织和改革而异。

变革管理的成本要素

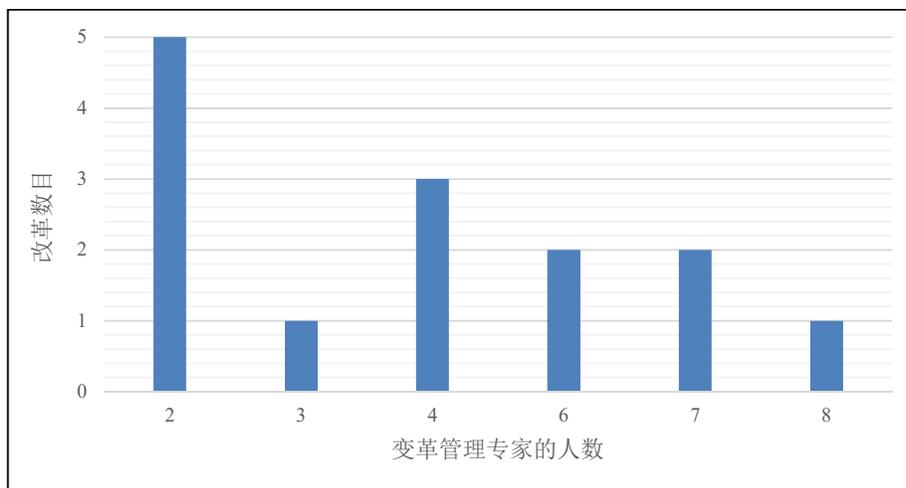
205. 变革管理的主要成本要素，是工作人员时间、沟通、培训、差旅和材料。次要成本要素，是顾问费和活动成本(用于研讨会、各种活动、全体会议等)。

206. 变革管理的工作人员组成部分：组织改革中变革管理的人员配备有几个组成部分。如前所述，全组织范围广泛的工作人员通常参与全组织的改革，其中包括变革管理部分。此外，很难确定在改革的技术组成部分中发挥作用的工作人员(例如侧重于系统开发、组织结构调整等)，以及具体侧重于变革管理的工作人员(在工作人员准备程度和相关诊断工作、变革推动者的设立和工作、沟通和评估方面)的分列，因为组织在预算方面并非总是作出这些区别。

207. 然而，在那些建立了变革管理团队(或者是针对具体变革的团队，或者是更广泛的项目改革团队中的变革管理能力)的改革中，本审查能够对工作人员的参与进行分列。图 10 显示了在所研究的改革中变革管理能力的规模，对此有现成的数据。变革管理能力的平均规模，为每次改革 4.8 人(在 15 项改革的样本中)，这些改革的平均时间为 5.2 年。由于有大量变革管理人员参与的改革数目不多，这种情况略有偏差。在 14 项改革中，有 9 项改革的团队中有 2 到 4 名工作人员

专门从事变革管理。如图 10 所示，最大比例的改革(14 项改革中的 5 项)只有 2 名变革管理人员。

图 10
在联合国系统各组织开展的改革中，专门从事变革管理的工作人员的分布情况



资料来源：基于案例概要的联检组分析。

208. 除了考虑变革管理团队的平均规模和模式规模、改革的平均持续时间，以及改革期间用于变革管理的平均时间外，计算组织成本所需的最后一个要素是工作人员职等。这一点在各组织和改革之间的差异也很大。变革管理团队通常由 D2、D1 或 P5 职等的工作人员领导，由 P5、P4 和 P3 以及一般事务人员等一系列职类的工作人员提供支持。总之，变革管理核心团队没有标准的组成，因此也没有估算组织平均成本的依据。

209. 除了嵌入变革或项目管理团队的核心工作人员之外，参与变革管理的工作人员估计人数差异很大。在建立了变革推动者网络的 47 项改革中，有 12 项改革从工作人员中确定了 25 至 40 名变革推动者。在一至两年的时间里，对变革管理所作的时间承诺估计为 5%至 15%，视改革情况而定。通常要求工作人员除日常工作外，还需要从事变革管理工作。

210. 咨询顾问：在所审查的 47 项改革中，有半数的改革聘请了咨询公司来为其改革努力，包括变革管理提供支持。聘用的咨询顾问中有一半人只参与设计改革中的变革管理方法，其中包括某些情况下的诊断工作，另一半人参与倡议的设计、执行和评估阶段的各个方面。联合国系统各组织没有提供关于咨询顾问聘用时间或费用的信息。第五章将更仔细地研究使用咨询顾问的影响，以及使用的方式。

211. 其他费用：对于涉及的其他费用，包括沟通、培训、讲习班和差旅，不可能进行标准化或比较。一些组织指出，已努力使费用与预先计划的活动相吻合，例如，联合国秘书处报告说，“团结”项目的变革进程始终利用秘书处的工作人员会议定期日历，尽可能让工作人员知情并参与进来。此外，这使得可能针对特定人群，并利用了这类会议已经产生的差旅费。其他组织指出的主要费用是实施培训(包括聘用外部培训师)、促进讲习班的举行以及协调。

212. 隐性成本：变革进程可能有需要提前考虑和计划的隐性成本。这些成本尤其包括实施阶段生产率的潜在下降，原因既有计划之内的转变，如工作人员转型和培养新技能所需的时间，也有计划外的影响，如不确定性和士气下降导致生产率下降和病假增加。在关键的过渡阶段，可能需要为关键职能增加临时工作人员，并大力注重变革管理，以防止在本审查概述的规划、参与和沟通等关键领域，出现士气下降和疲劳的现象。

监测和评价的好处

213. 物有所值等式的另一侧，是所寻求的效益或成果。各组织需要衡量进展和变革的标准和机制——既要在改革中学习，也要从改革中学习，还要向工作人员、理事机构和其他利益攸关方就相对于支出所取得的成就提供问责。

计划对变革管理进行衡量

214. 跟踪和评估进展和业绩的基础是一个变革框架或理论，它确定了要采取的关键步骤、预期结果、风险和所做的假设。有趣的是，虽然变革管理本身建立在第二章概述的理论基础上，但这些理论本身，基本上对细节、成果类型、可能遇到的风险、预期变革与改革的更广泛成果之间的逻辑联系或所做的假设，几乎没有提供指导。它们提供的只是关于问题和流程类型的广泛指导，需要由各个具体的组织来形成自己的业绩和成果战略。

215. 效益或成果战略的五个关键要素如下：

(a) 界定所寻求的关键成果，包括产出或可交付成果、近期和中期成果以及长期影响。应界定并明确假设如何实现预期成果的细节，特别注意从最初接受新的工作方式到所寻求的实际变革的过渡。几十年来，一直在对变革路径或轨迹以及因果因素的理解进行科学调查，2017年联检组对联合国发展系统成果管理制的审查(JIU/REP/2017/6)也对其进行了讨论。在编制框架时应利用这些来源。

(b) 评估设计，概述如何对变革管理进程和结果进行测量。这可能寻求评估随时间推移发生的变革，对变化开始时、变革中间和变革结束时的数据加以比较，将其作为确定原因和结果的唯一基础。它可能试图建立控制、反设事实或对立的假设，在这些假设中测试不同的方法，并对它们进行比较和对比。

(c) 用于衡量关键流程、预期结果和结果链上各种假设的标准或指标。指标应该是战略性的，衡量对改革成功至关重要的关键压力点或结果。如果无法进行直接的测量，应查明代理因素。当试图评估具体变革时，可能需要对行为、其他心理社会影响以及有时相关的结构因素(如知识和态度)进行心理测量上的合理评估(例如见方框 10)。

(d) 收集包括定量和定性数据在内的数据收集工具。指标与工具之间的联系非常重要。

(e) 分享、讨论和传播从监测过程中获得的数据和信息的机制。这将与沟通战略密切联系，确定在该过程的哪些阶段需要哪些数据和信息。在变革进程内的目的，是提供信息，在进展顺利时激励工作人员，在进展不顺利时寻求纠正措施。

216. 这些标准是成果管理制的界定期望，联合国系统所有组织都应纳入成果管理制的这些原则，包括在管理的所有方面进行监测和评价。对照这五项标准，受

到审查的改革均表现不佳。只有 30% 的改革纳入任何形式的成果或效益框架，或计划进行评估或评价，以评估变革管理的产出、成果和影响。小型组织在这一领域尤其薄弱，只有 8% 的小型组织改革制定了任何形式的框架，中型组织为 47%，大型组织为 29%。

方框 10

通过成果框架和监测机制展示价值

知识产权组织的战略调整方案将侧重该组织不断变化的做法、行为和文化的变革管理成果纳入其成果框架。这一框架来自于该组织的核心价值观调查，该调查确立了以工作人员对一系列问题(包括合作和问责制)的看法为中心的指标的基线得分。因此，来自于该调查的数据可用于填充衡量方案变革管理成果的指标。

在劳工组织的业务流程审查改革中，制定并跟踪了与业务流程效率和组织健康相关的衡量标准。通过同时跟踪改革措施(在精益管理倡议中)和行为措施(在组织健康指数倡议中)，有可能推断出两个工作支柱之间的某种归属。例如，据报告，与管理人员商定的节省时间的结果相当于 89 个专职同等职位，从而能够将资源从后台办公室重新分配到一线服务部门，或重新投资于行政服务。关于文化，在已经实施精益管理的单位中，组织健康指数得分的增加是该组织其他单位的三倍。

资料来源：知识产权组织战略调整方案成果框架；2011 年核心价值观调查分析报告；劳工组织业务流程审查；组织健康指数调查信息，2018 年；劳工组织业务流程审查结果摘要，2018 年。

217. 进展较好的改革类型，是那些侧重于管理系统开发(成果管理制和企业风险管理)的改革，这一类别中 50% 的改革都制定了成果衡量框架，通常以不全面的方式处理变革管理的产出和成果。

218. 对这些改革的成果或效益框架的质量进行了评估，显示出平均而言，这些框架部分符合上述标准。通常，它们包括一套改革的预期成果，包括有限地提及具体的变革管理成果以及评估这些成果的措施。那些最有效地处理变革管理成果的框架，侧重于工作人员关于所寻求变革的看法、组织健康的衡量标准等(关于更多指导，见附件三 C)。

监测和学习

219. 实际上，有半数的改革为跟踪或讨论改革的进展和业绩，采用了某种形式的机制。

220. 采用的许多机制是非正式的，没有基于明确的成果和指标框架。它们包括团队会议、群组和跨组织进行围绕进展的虚拟讨论，数据来自各种来源。那些确实拥有与变革管理成果有关明确数据收集系统的组织改革，通常会进行多阶段调查，以应对不断变化的做法和行为，并对通过各组织不同层次的反馈机制得到的这些衡量标准中的变化进行反思。

评价变革管理

221. 在本审查评估的组织改革中，略多于三分之一的改革进行了某种形式的外部审查或评价，它们试图评估变革管理的结果(无论是单独评估，还是作为对改革的更广泛审查或评价的一部分)。评价实践的分布比较均匀，从小型组织中不到三分之一的改革，到大型组织中半数的改革。

222. 虽然很少提供关于评价实践的信息，但进行了这些实践的组织通常是由该组织的独立或内部评价办公室牵头，或是由咨询公司进行外部审查。在改革的不同阶段进行评价。中期或基于阶段的评价通常旨在了解前一阶段中进行的哪些变革是有效的，哪些无效。例如，世卫组织改革(2011-2017年)之后进行的世卫组织全球转型计划和架构(2018年至今)包括对改革进程每一阶段的三项评价。这些评价处理变革管理问题，包括提出变革的理由、变革促进者网络的使用，以及组织影响评估。改革结束时或事后评价有助于提供一个总体的总结性观点和问责，将实现的目标与预期目标加以对照。

223. 总体而言，改革的变革管理层面没有得到很好的评价。评价往往侧重于总体改革的成果和经验教训，例如是否引入了系统、结构是否协调一致，以及是否腾出了资源。它们很少审查在对这些系统、结构和方法的实际做法、行为和态度方面的预期变革，而这些变革对它们的成果和可持续性至关重要。它们也没有审查在改革的设计和implement中如何对待变革管理。

224. 衡量这些人的层面变革的评价可能需要时间以等待改革展开，否则应确立表明长期变革的明确的代理因素。现有的发展评价模型非常适合支持和评估动态环境中的创新和适应，如开展了变革管理的改革。这些评价方法趋向于将评价者定位为进程的內部因素——而不是传统的外部方法。目的是将评价纳入实施进程，并注重能够为变革提供信息的快速、实时结果。³⁹ 这方面的一个例子，是人口基金关于在成果管理制背景下开展发展型评价的试点工作。

225. 检查专员建议，联合国系统各组织的评价办公室，确保将来对组织改革进行的重大评价旨在研究变革管理有效嵌入改革进程的程度，以及在实践、文化和行为的实际变革方面改革的成果。

226. 检查专员还建议，联合国系统职员学院在联合国组织变革和知识实验室的主持下，与变革管理专家网络、预算专家(通过首协会财务和预算网络)和评价专家(通过联合国评价小组)合作，为在联合国改革背景下衡量、监测和评价变革管理编制预算提供指南。来自不同类型改革的一些准则、标准和案例，将有助于联合国系统所有组织，特别是那些资源不足的组织，在如何为变革提供资源和进行评估方面达成某些标准。

227. 预计以下建议将提高联合国系统各组织的效率。

建议 4

行政首长应确保分配给变革管理的资源明确指定用途，并对预期成果进行衡量、跟踪和评价。

第四章尾注

- ²¹ Jerald Greenberg, “Organizational justice: the dynamics of fairness in the workplace”, in Sheldon Zedeck (ed.), *APA Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, vol. 3 on maintaining, expanding, and contracting the organization (Washington, D.C., American Psychological Association, 2011), pp. 271–327.
- ²² Georg Schreyögg and Christian Noss, “Reframing change in organizations: the equilibrium logic and beyond”, *Academy of Management Proceedings*, vol. 2000, No. 1 (Briarcliff Manor, Academy of Management, 2000).
- ²³ Edgar H. Schein, “Defining organizational culture”, *Classics of Organization Theory* vol. 3 (1985), pp. 490–502.
- ²⁴ 见 WFP/EB.1/2017/11-C(世界粮食计划署, 2017 年)。
- ²⁵ 联检组案例研究, “人道协调厅: 创建更好的人道协调厅”(未出版, 2019 年)。
- ²⁶ 联检组案例研究, “世界卫生组织非洲区域办事处非洲转型议程改革”(未出版, 2019 年)。
- ²⁷ 存在一些组织健康指数。劳工组织和世界卫生组织借鉴了麦肯锡公司设计的指数。
- ²⁸ 五月花集团成立的目的如下: (a) 制定核心项目, 以纳入成员调查, 促进公司之间的规范性比较; (b) 交换在调查设计、管理和数据分析方面的最佳做法; 和(c) 对集团的规范基础进行原创性研究, 以为成员提供关于员工对关键问题态度的趋势的新见解”。存在概述该集团如何运作和共享规范, 同时在高度竞争的环境中仍尊重保密需求的文件。这些年来, 五月花集团的成员包括 3M、好事达保险公司、AT&T、通用电气公司、家得宝公司、霍尼韦尔公司、IBM 公司、英特尔公司、百事可乐公司、宝洁公司和施乐公司等等。(Claude Ury, *The SAGE Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology* (2017 年)。
- ²⁹ Jean-Louis Denis, Lise Lamothe and Ann Langley, “The dynamics of collective leadership and strategic change in pluralistic organizations”, *Academy of Management Journal*, vol. 44 (2001), pp. 809–837.
- ³⁰ 联合国系统职员学院, “联合国的变革管理和联合国组织变革和知识实验室变革模型”(2018 年 11 月 6 日); Éamonn V. Kelly, “Governance rules! The principles of effective project governance”, paper presented at the Project Management Institute Global Congress 2010.
- ³¹ Gartner, “What is employee engagement?”, 2018 年 11 月 28 日, 见 www.gartner.com/smarterwithgartner/what-is-employee-engagement/。
- ³² 引自主管人道主义事务副秘书长马克·洛科克在关于第二次变革推动者论坛的说明草稿, 2018 年 3 月 27 日至 28 日。
- ³³ Janis A. Cannon-Bowers and Clint Bowers, “Team development and functioning”, in Sheldon Zedeck (ed.), *APA Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, vol. 1 on building and developing the organization (Washington, D.C., American Psychological Association, 2011), pp. 597–650; and Eduardo Salas et al., “Teams in space exploration: a new frontier for the science of team effectiveness”, *Current Directions in Psychological Science*, vol. 24, No. 3 (2015), pp. 200–207.
- ³⁴ 在 11 个联合国组织中, 有 8 个组织没有任何明显的沟通战略或计划。在制定了沟通战略或计划的 3 个组织中, 它们的质量都不错。
- ³⁵ Jennifer Frahm and Kerry Brown, “First steps: linking change communication to change receptivity”, *Journal of Organizational Change Management*, vol. 20, No. 3 (2007): pp. 370–387.
- ³⁶ Steven D. Caldwell, “Organizational change”, in Steven G. Rogelberg (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology* (2nd ed.) (Thousand Oaks, California, Sage, 2017), pp. 1074–1076.
- ³⁷ S. I. Tannenbaum and C.P. Cerasoli, “Do team and individual debriefs enhance performance? A meta-analysis”, *Human Factors*, vol. 55, No. 1 (February 2013), pp. 231–245.
- ³⁸ “Cost-benefit analysis of change management”, 可查阅 www.prosci.com/resources/articles/cost-benefit-analysis-change-management。
- ³⁹ 例见 Michael Quinn Patton, *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use* (New York, Guilford Press, 2010)。

五. 从变革中学习并欣然接受变革

228. 本报告的最后一章将重点从具体改革中的变革管理，转移到联合国系统各组织和整个联合国系统欣然接受变革并视其为一个持续进程的意图、做法和能力。

229. “VUCA”是描述当今公、私营部门组织面对的不断变化的性质和速度的一个概念，即变化无常、不确定、复杂和模糊。传统的组织模型假设运作环境中有一定程度的可预测性，这一环境围绕线性、分层的规划和实施过程构建，在这一环境中，根据上文概述的 Lewin 的“解冻—冻结—再冻结”模型，可在可控的条件下实施变革。随着联合国系统的环境变得更加复杂和不确定，对各组织的影响是结构不同，工作方式不同，以及工作人员的技能组合不同。

230. 本章分析了联合国系统各组织如何转移侧重点，如何进行结构调整和提高其应对这一新环境的能力，以及系统或组织如何以及在哪些方面能够对此提供有效的支持。

概要

231. 本审查收集的证据表明，联合国系统各组织正在根据其任务规定，调整组织文化和能力，以应对日益复杂和巨大的需求。然而，迄今为止，这一对策的效力并不均衡。对变革管理做法和能力的评估，揭示了各组织之间的明显差异，认为在目前接受审查的 26 个组织中，只有四分之一的组织有效应对了这些挑战。

232. 在本审查所涵盖的联合国系统各组织中，只有七个在其组织结构内设立了变革管理单位或常设或半常设团队。虽然分析表明，变革管理能力设在哪里，对于实施具体改革并不重要，但这些单位具有更广泛的作用，无论它们是常设还是半常设团队。如果变革管理只局限于具体改革结构的范围内，风险在于改革结束后变革进程也结束了。这种结束可能为时过早，因为改革并不总能达到既定目标，而是由于缺乏资源、未能实现预期目标或管理层更换而停止或被搁置。为了使变革管理在组织变革中发挥持续作用，它需要嵌入组织结构和进程，超越单个有时限的改革的范围。

233. 虽然有证据支持变革管理改革应由高层领导的观点，但改革也需要与战略性和变革性人力资源职能相联系并得到其支持。工作人员甄选、业绩管理系统、激励措施、培训和学习等方面的专门知识往往集中在人力资源方面，但这一职能必须以支持变革进程和推动组织走向敏捷、敢于承担风险和注重成果的方式进行转变。

234. 在全系统一级，积极变革的机会显而易见。联合国组织变革和知识实验室网络为变革管理的学习和发展提供了强有力的渠道，并提供证据支持在最需要的地点和时间重新部署专门知识。这种网络需要培育，从而成长到超越启动它们的有远见的个人，成为自我维持和永久的实体。

A. 转移侧重点

235. 本审查的一个中心主题是，必须使组织文化与个人行为一致，使其成为管理变革的战略推动者。这意味着需要一种文化，在这种文化中，员工能够适应工作方式的不断变化，擅长处理多项任务和应对含糊不清的局面，且能够在复杂和不确定的情况下快速做出决策。⁴⁰

236. 在本审查列入的联合国组织中，四分之一的组织实施了至少一项部分侧重于或完全侧重于组织文化的改革，其中工作人员的工作、互动和行为方式，是改革设计的核心。⁴¹ 这些以文化为重点的改革遍及所有类型和规模的参与组织。此外，自 2015 年以来，此类改革的数量和力度不断增加，这意味着联合国系统各组织越来越认识到对其工作方式进行重大变革的重要性。然而，这些以文化为重点的改革的设计和 implementation 质量差异巨大：在本审查对这些举措的深度进行的分析中，一半的改革得分很低，只有四分之一的改革得分很高。

237. 理解和塑造符合一个组织使命和愿景以及符合联合国系统核心价值观的工作文化是至关重要的。联合国系统各组织只有注重工作方式，而不仅仅是工作内容，才能有效管理变革并创造价值。

B. 组织能力

238. 联合国系统各组织在过去十年进行的改革，其数量和范围体现了业务环境变化的幅度和速度。作为本审查的一部分所收集的数据显示，2010 年至 2017 年期间，联合国系统各组织与变革管理有关的改革增加了三倍，在审查的 26 个组织中，从 2010 年的 9 项改革增加到 2017 年的 29 项。

239. 为了积极应对，一些组织设立了变革管理单位或团队形式的长期能力。在本审查涵盖的 26 个组织中，有 7 个组织(低于三分之一)建立了某种形式的单位，以协调变革管理职能。

240. 如表 2 所示，所设立的单位有许多共同的特征。首先，它们的形成一般是为了响应某个组织变革的重大呼吁，并认识到为确保成功，需要某种形式的变革管理监督和协调。通常，它们一开始是有时限的团队，具有与特定改革有关的有限的任务，但它们的价值得到承认，建立了单位或嵌入一个常设结构，以便在未来的改革和变革中发挥持续的作用。⁴² 第二，这些单位的主要作用之一，是协调和统一变革管理，反映出这些组织内部正在进行的改革的数量和复杂性日益增加。

表 2

联合国系统各组织既定的变革管理能力⁴³

组织/日期	起源和职能	特征
项目署人员和变革小组以及变革促进小组 2013 年至今	人员和变革小组提供总体变革管理方向，变革促进小组就特定的改革开展具体的微观层面的工作。后者提供设计建议、咨询服务、变革跟踪、分析和培训。	项目署内部的变革管理能力是人员和变革小组的一个组成部分。人员和变革小组的主任是项目署高级管理小组的成员，向副执行主任报告工作。 人员和变革小组主任由一名“人事职能”经理和一名“变革职能”经理提供支持。
创新和变革管理司内部的粮食署全球变革小组 2014 年至今	该小组和该司寻求协调和统一组织一级与变革管理有关的举措，以避免重复，并产生协同作用。	全球变革小组成立于 2014 年，随后归入创新和变革管理司，该司在一次结构调整后于 2015 年成立。 该司司长直接向粮食署执行主任报告工作。
毒品和犯罪问题办公室管理司业务转型和变革管理 2015 年至今	领导毒品和犯罪问题办公室内部“团结”项目当地实施进程，重点是建立新的工作方式。	最初作为“团结”项目的实施工作。现在进入变革管理职能，并重新调整项目团队的重点，以纳入变革管理方面。
人道协调厅变革管理股/组织发展股 2016 年至今	根据 2015 年一项职能审查的建议设立。 角色：促进和“从背后领导”人道协调厅变革管理进程，并促进跨职能协作。	在完成变革实施进程的主要内容后，变革管理股的任期结束，并于 2018 年被组织发展股取代，以跟进正在进行的内部和联合国全系统改革。
难民署变革管理司和变革管理小组 2017 年至今	成立时有具体的和有时限的目标，即支持实施快速组织评估，包括设计该组织的权力下放和区域化(后者是当前的重点)。 该小组在不同的变革流中扮演不同的角色——从对任务团队的设计支持，到亲自上手直接促进和培训。	变革管理司长直接向高级专员报告工作。 2019 年第二和第三季度正在实施正式的治理结构。 自 2020 年 1 月起，一个新成立的向副高级专员报告工作的转型和变革处，将成为常设和专业化的能力。
人口基金变革管理秘书处 2018 年至今	为回应 2014-2017 年战略计划的评估而成立，该评估发现在变革管理方面缺乏明确的流程和领导。 秘书处的作用是促进人口基金内部各种变革管理举措和进程的一致性和一体化。该秘书处是变革管理工作流的协调中心。	向管理事务副执行主任和全面改革进程指导委员会报告工作。 目前是一个有时限的单位，到 2020 年为止。
世卫组织非洲区域办事处 正在形成	尤其致力于世卫组织非洲区域办事处转型议程的工作，但也组织领导能力培训、汇编最佳做法等。	三人小组，但正在征聘过程中，目标是将此一职能制度化。 世卫组织从 2015-2017 年的挑战中认识到，它需要全职的变革管理能力。

241. 第三，这些单位往往位于靠近行政首长或高级管理层的地方，这反映了对这些组织内部变革管理职能的战略重视。

242. 此处一个相关的问题，是组织中的人力资源管理职能在变革管理中发挥的作用。来自私营部门的证据表明，虽然变革管理的领导者与组织的高级领导层之间有明确的问责关系很重要，但同样重要的，是组织的人力资源管理职能在支持变革方面发挥比以往更大的作用。⁴⁴ 这可能包括根据过去的业绩帮助确定变革团队，支持设计对变革举措的奖励和认可机制，并使内部招聘、培训、业绩和人才管理与变革管理能力相一致。

243. 一些改革案例确实表明，人力资源管理在组织内越来越多地发挥战略作用，而不仅仅是行政作用。创建“人员战略”或侧重“人员管理”不仅是重塑形象；它还是一个发挥设想的那种作用的机会，确定和支持这些组织在可预见的未来可能需要的技能组合，如变革管理。

244. 项目署通过 2013-2016 年期间管理的人力资源转型进程，提供了这方面一个显而易见的良好实例。在 2013 年进行的一项审查提议，“人力资源占据更大的比重，需要它超越人力资源的基本要素，成为一个战略业务伙伴”。方框 11 概述了这项改革的关键要素。

方框 11

变革管理与人力资源职能：项目署

加强项目署人力资源职能的驱动力与该组织的变革管理能力密切相关。变革管理能力的提高既是人力资源转型的结果，也是推动转型实施的一个促成因素。

改革的中心焦点，是在组织的总部建立更强大和更广泛的人力资源职能，它可以成为组织内所有单位的战略业务伙伴。通过改革，变革管理已成为人员和改革小组的核心部分，其总体职能包括人才管理、外联、学习、人力资源政策、卓越和质量管理，以及变革管理。

自 2013 年以来，变革管理的内部能力逐步发展，在整个项目署建立了变革管理人员网络。虽然变革管理涵盖的领域超出人力资源，但在这种情况下，它的发展一直是对改变人力资源供应的要求的回应。人力资源业务伙伴在变革管理技能和技巧方面接受了系统的培训。

资料来源：联检组关于项目署人力资源转型的案例摘要；项目署，“关于项目署总部结构调整的选项”，2013 年。

245. 然而，除了项目署之外，在审查的其他案例中，并不很清楚各组织是否制定了将人员战略、结构和技术改革以及变革管理结合在一起的总体长期战略。

246. 预计以下建议将提高联合国系统各组织的效力。

建议 5

行政首长应更加重视其战略性人力资源管理职能在组织变革管理中的作用。这将包括促进个人态度和行为的转变，建立强化这些转变的机制，并在所有人员之间建立交流反馈的渠道。

培训

247. 除了这些中央集权的单位之外，联合国系统各组织以各种方式建设了变革管理能力。联合国系统大约 40%的组织改革包括某种形式的培训和(或)发展，因此可以在单一改革的时间框架或范围之外利用这种能力。然而，在大多数情况下，培训侧重于改革本身的技术方面，包括程序和做法，而不是侧重支持持续变革管理所需的沟通、管理和领导技能。

248. 人们认识到，侧重于改变行为和做法的培训是复杂的。仅仅学习一种新的行为方式是不够的。工作人员在培训计划中获得新知识、技能或态度，但在日常工作中却没有表现出行为上的改变，这种情况并不少见。除其他外，监督和同行的支持可能是重要因素，影响培训期间新获得的知识、技能和态度能否转化为工作行为的改变。⁴⁵ 转化从培训中学来的东西，是建设长期能力的一个重要因素。

249. 关于组织培训评价的科学文献，为评估参与者对所提供培训的反应，提供了许多有用的模型，其中包括哪种类型的培训在类似的情况下更有效。最著名的框架是 1976 年的 Kirkpatrick 模式，该模式阐明了培训评价结果的四个层次：(a) 反应——工作人员对所提供培训的欣赏程度(质量、相关性、交付方式等)；(b) 学习——获得知识的程度；(c) 行为——干预措施改变返回工作后行为的程度；和(d) 结果——在(例如)降低成本或增加对组织有益的其他成果方面，干预的“底线”效益。另一个例子是 Robert Brinkerhoff 的高影响力学习模型，以及他的成功案例方法，⁴⁶ 该方法更加强调整组织变革的系统性特征，涉及识别方案中最成功和最不成功的案例并对其进行详细检查。检查专员建议，联合国系统各组织在寻求对培训进行评价以支持变革管理之时考虑这些或类似的模型，因为它们为确定有效性提供了明确的基础。

咨询顾问的作用和对他们的使用

250. 在联合国系统各组织与变革管理有关的改革中，50%的改革依靠外部咨询顾问的服务。如第四章所述，咨询顾问的投入各不相同，从诊断或设计工作，到实施期间提供支持。

251. 确定了两种模式。第一，发现在联合国系统大中型(而不是小型)组织的改革中，使用咨询顾问的情况更为突出。在小型组织中，只有 17%的改革使用咨询顾问，而中型组织为 53%，大型组织为 50%。没有迹象表明小型组织的嵌入式变革管理能力超过中型和大型组织，因此这种差异可能反映了资金上的局限，或认为不需要咨询顾问的支持。后一种解释与第二章中的调查结果相关，即组织规模是采纳变革管理的决定因素，在改革的规划和实施方面，较小的组织拥有较少的变革管理关键要素。

252. 第二，一些组织强调了它们对使用咨询顾问的谨慎态度，指出必须明确咨询顾问作用的始点和终点，以及咨询顾问的投入符合更广泛的战略以及吸收和利用这些投入的内在能力。在这些组织，“明白哪些事情你不知道”和获得所需的专业知识是公认的价值。然而，同时也认识到，依赖外部咨询可能会带来利弊取舍。其中包括知识不足：组织内部的专门知识建设不足，在咨询顾问离开后留下能力差距；或者咨询顾问使用的程序和措施不太适合联合国系统各组织的独特情况。

253. 本审查产生的证据确实指出了一些例子，表明可有效地管理咨询顾问的投入，同时避免上述陷阱。通常，这包括一个明确的计划，涉及随着时间的推移逐渐减少参与和在职知识共享。这确实会造成成本方面的影响，因为可能会在很长一段时间内(即便是逐渐减少的话)需要咨询顾问的参与。

从内部学习

254. 为了解联合国系统各组织对变革管理的应用是否随着时间的推移得到改进，比较了每个组织第一次和最近一次改革的关键要素存在的得分。这些数据揭示了好坏参半的情况。对于在审查样本中包括了一项以上改革的组织而言，一半组织的关键要素存在随着时间的推移有所改善，另一半则有所恶化。

255. 这有许多原因。首先，虽然本审查涵盖的所有改革都由高级管理层领导，但只有不到三分之一的组织建立了变革管理职能。正如关于变革管理促进因素的上一章所讨论的那样，领导很重要，但同样重要的是指导联盟，包括已建立的中央能力和整个组织所建立的能力，如变革推动者。没有这种嵌入的变革管理能力，持续增长和从过去学习的机会就会减少。

256. 第二，在一个组织内，改革本身往往是相当独立的。它们由不同的部门或团队领导(尽管有高级管理层的领导)，侧重点不同，在不同的时间框架内引入不同类型的改革。然而，如果不存在跨职能的变革管理团队或能力，就显然不会出现从一项改革学习并用于下一项改革的情况。这种协调和学习的作用对许多常设变革管理单位的任务至关重要。

C. 全系统做法和机会

257. 从联合国全系统的角度处理变革管理时，有两个问题突显出来。首先，为提供指导，甚至制定在联合国系统情况下重要和有用的工具和基准，相互学习和分享经验的机制很重要。第二，还需要一个平台，可以通过它为各组织之间的不同需求确定和调动专门知识。

联合国组织变革和知识实验室

258. 为了应对在联合国系统内实现文化转变这一公认的需要，在 2015 年成立了联合国组织变革和知识实验室。它由联合国系统职员学院领导，头几年得到开发署管理咨询小组的大力支持。它侧重于加强知识和技能；通过案例研究，记录联合国各实体的变革管理最佳做法和经验教训；提供咨询服务；并为整个联合国系统从事变革管理的人员，组成了一个网络 and 同业交流群。

259. 联合国组织变革和知识实验室采取的方法有两个特点在这里很有意义。首先，倡议的战略具有自我强化性；根据需求开展咨询服务工作；编写指南，包括联合国组织变革和知识实验室的变革管理模型；就各种变革管理主题开展以联合国系统为重点的案例研究；提供变革管理培训；并定期召集整个联合国系统的变革管理专家和高级领导人网络开会。这些要素相互提供可信性，并形成了一个强有力和受人尊重的机制，以加强联合国系统的变革管理做法。

260. 第二，网络本身在联合国系统内具有相当大的召集和沟通能力。它已经成功地吸引了副秘书长一级官员的注意，以及对开展可持续变革真正感兴趣并发挥作用的全系统各种技术领域专家的注意。这些通过非正式网络交流经验的定期互

动，作为学习和加强良好做法的一种手段极其重要，并具有在其他领域复制的潜力。

261. 联合国组织变革和知识实验室作为一个项目而不是一个常设单位，在如何运作方面具有更大的灵活性，使其能够作为整个联合国系统的一个平台，在某种程度上有机地开展工作。然而，这也意味着它的作用和地位不一定能够得到承认，因为它在联合国系统中没有正式的地位。作为一种仍处于相对初级阶段的机制，它依赖强大的有能力的个人来推动它向前发展。从联合国系统的角度来看，可以将其视为一个自然的实验，看看联合国系统是否确实能够承认其他工作方式并欣然接受这些方式。

262. 联合国组织变革和知识实验室通过以下方式获得资金：咨询服务和培训工作的按服务付费模式、预算外资源和联合国系统职员学院本身的支持。由于来自联合国系统各组织的资金非常有限，且咨询服务的收入不可预测，因此项目的财务稳定性无法得到保证。

263. 预计以下建议将加强联合国系统各组织之间的一致性和协调性。

建议 6

行政首长应将一个项目列入联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会下次会议的议程，以审议如何支持联合国组织变革和知识实验室在联合国系统改革中发挥更大的作用。

全系统能力和流动性

264. 为了深入了解联合国系统各组织的相关能力，联合国组织变革和知识实验室在 2018 年对变革管理网络成员的概况进行了摸底调查。⁴⁷ 这包括对网络中大约 40 名被预先定为具有相关专业知识的个人进行调查。他们来自联合国系统 11 个不同的组织，仅在秘书处内就来自 14 个不同的部厅。他们从事危机应对、人道主义援助、维持和平、人权、政治事务和发展方面的工作。这些人在其职业生涯中，几乎都不止在联合国系统的一个组织工作过，显示了他们对联合国系统不同部分的一定程度的深入了解。

265. 五分之一的人获得了变革管理认证，将近半数的人接受过沟通、辅导、促进或方案设计方面的培训。要求受访者进行专业知识方面的自我评估，从无专业知识到深度专业知识分四个等级。50%以上的受访者表示，他们在变革管理方面有深厚的专业知识，四分之一在组织文化和行为变革方面有深厚的专业知识，还有四分之一在沟通方面有深厚的专业知识。就改革中的作用而言，大多数是内部变革管理的领导人、顾问和技术专家。少数人(11%)是变革推动者：行政一级的决策者。几乎所有人(97%)在担任目前的角色之前，都从事过与变革管理相关的改革。

266. 这些数据说明了联合国系统内存在的支持全系统变革管理改革的基本潜在的常设能力。总的来说，首协会管理问题高级别委员会已经认识到这一点，并在 2016 年报告中说，它将建立“一支全球性的联合国系统工作人员队伍”，包括

支持全系统流动和全系统技能发展的机制。⁴⁸ 如果这能够解决上述需求和机会，它将受到欢迎。

第五章尾注

- ⁴⁰ EY, “Succeeding in the VUCA paradigm: making change happen” (2016), p. 15。
- ⁴¹ 虽然这仅占所分析的整个改革样本的 28%，但它是一个积极的迹象，表明联合国系统各组织已经认识到注重文化的必要性。在所分析的 47 项改革中，有 12 项改革部分或全部侧重于组织文化。这 12 项改革由 11 个组织实施(有一个组织进行了两项侧重于文化的改革)。
- ⁴² 根据在审查过程中进行的访谈所产生的证据，并酌情在案例摘要中详述。
- ⁴³ 开发署还建立了变革管理能力，但本审查未能纳入。
- ⁴⁴ EY, “Succeeding in the VUCA paradigm: making change happen” (2016), p. 22。
- ⁴⁵ Kenneth G. Brown and Traci Sitzmann, “Training and employee development for improved performance”, in Sheldon Zedeck (ed.), *APA Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, vol. 2 on selecting and developing members for the organization (Washington, D.C., American Psychological Association, 2011), pp. 469–503。
- ⁴⁶ Brinkerhoff Evaluation Institute; see www.brinkerhoffevaluationinstitute.com/publications.html。
- ⁴⁷ 联合国系统职员学院，联合国组织变革和知识实验室能力调查，2018 年。
- ⁴⁸ 见 CEB/2016/5。

附件一

接受审查的改革清单

编号	组织	改革名称	改革分析	变革管理分析
1	联合国*	1. “团结”项目	是	是
2	联合国*	2. 全球服务交付方法	是	否
3	联合国*	3. 创建更好的人道协调厅	是	是
4	贸发会议	1. 成果管理制	是	是
5	贸发会议	2. 《内罗毕共识》	是	是
6	国际贸易中心	1. 创新实验室	是	是
7	环境署	1. 方案管理和实施	是	是
8	环境署	2. 结构调整和区域化	是	是
9	环境署	3. 内部改革	是	是
10	人口基金	1. 区域化	是	是
11	人口基金	2. 全面变革进程	是	是
12	人居署	1. 人居署变革进程	是	是
13	难民署	1. 结构和管理改革	是	是
14	难民署	2. 难民署变革进程	是	是
15	儿基会	1. 人力资源	是	是
16	儿基会	2. 战略调整	是	是
17	儿基会	3. 办公室管理计划	是	是
18	儿基会	4. 业绩管理系统	是	是
19	毒品和犯罪问题办公室	1. “团结”项目	是	是
20	毒品和犯罪问题办公室	2. 外方参与框架	是	是
21	项目署	1. 人力资源转型	是	是
22	项目署	2. 流程和项目质量改革	是	是
23	项目署	3. 国际个体订约人合同模式	是	否
24	项目署	4. 企业资源规划	是	是
25	近东救济工程处	1. 卫生改革	是	是
26	近东救济工程处	2. 教育改革	是	否

编号	组织	改革名称	改革分析	变革管理分析
27	妇女署	1. 区域架构	是	是
28	粮食署	1. 胜任其职	是	是
29	粮食署	2. 综合路线图	是	是
30	粮农组织	1. 全球资源管理系统	是	是
31	粮农组织	2. 国际咨询顾问订正政策	是	是
32	粮农组织	3. 风险管理和内部控制措施	是	是
33	原子能机构	1. 问责制	是	是
34	原子能机构	2. 全机构方案支助信息系统项目	是	是
35	国际民航组织	1. 组织业绩管理	是	是
36	国际民航组织	2. 组织风险管理	是	是
37	劳工组织	1. 业务流程审查	是	是
38	劳工组织	2. 信息技术转型	是	是
39	劳工组织	3. 综合资源信息系统推广——企业资源规划	是	是
40	海事组织	1. 组织审查和改革	是	是
41	国际电联	1. 管理——战略规划	是	是
42	国际电联	2. 性别平等和主流化政策	是	是
43	教科文组织	1. 为高效交付计划投资	是	是
44	工发组织	1. 变革和组织振兴方案	是	是
45	世旅组织	1. 合作者合同计划	是	否
46	万国邮联	1. 联盟改革	是	否
47	世卫组织	1. 世卫组织 2011-2017 年改革	是	是
48	世卫组织	2. 非洲区域办事处非洲转型议程	是	是
49	世卫组织	3. 2018-2020 年转型计划和架构	是	是
50	知识产权组织	1. 战略调整方案	是	是
51	知识产权组织	2. 引入企业风险管理	是	是
52	气象组织	1. 组成机构改革	是	是

“否”表示改革或者在改革周期中处于过早阶段，或者没有足够的改革管理证据。

在 28 个参与组织中，联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)和开发署未能参加本次审查。

* 如 ST/SGB/2015/3 中所列。

附件二

参与组织的分类

为了使建议具有针对性，将联检组所有参与组织都按规模分类。鉴于规模指的是一个组织的人员和财务，对这两个要素给予了同等的权重。2017 年的人事数字取自 2018 年联检组审查报告(JIU/REP/2018/4)，2017 年的总收入数字是利用来自首协会报告(A/73/460)的数据编制的。根据这些统计数据，各组织的分类如下：

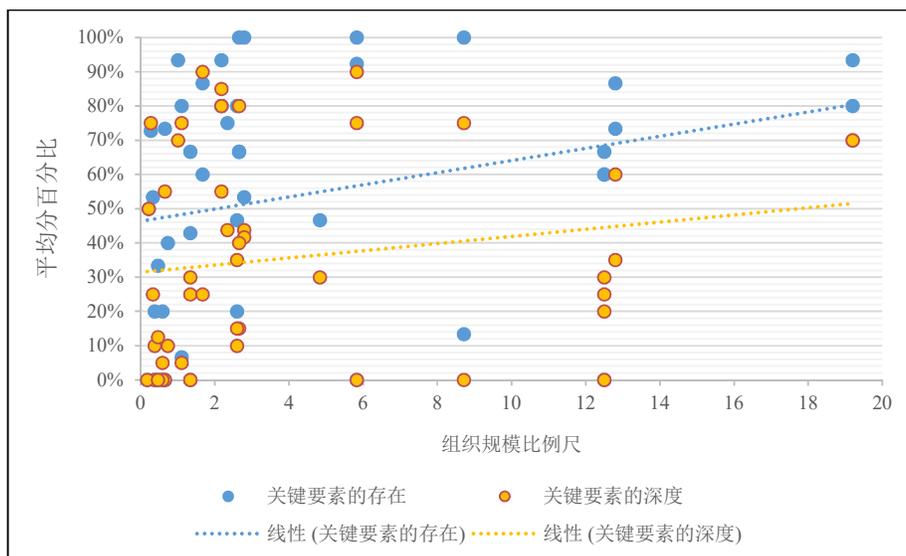
- **小型：**联合国贸易和发展会议(贸发会议)、国际贸易中心(国贸中心)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、国际民用航空组织(国际民航组织)、国际海事组织(海事组织)、国际电信联盟(国际电联)、世界旅游组织(世旅组织)、万国邮政联盟(万国邮联)和世界气象组织(气象组织)。
- **中型：**联合国环境规划署(环境署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国项目事务署(项目署)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际原子能机构(原子能机构)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国工业发展组织(工发组织)和世界知识产权组织(知识产权组织)。
- **大型：**联合国秘书处、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、世界粮食计划署(粮食署)和世界卫生组织(世卫组织)。

联检组参与组织还按照其主要任务规定进行分组，以评估数据中的任何趋势或相关性。主要任务规定是根据 2017 年首协会数据(见 A/73/460)中每个支出类别的支出百分比分配的。然而，在变革管理方面没有观察到显著的模式，因此本报告没有使用这种分类。

附件三

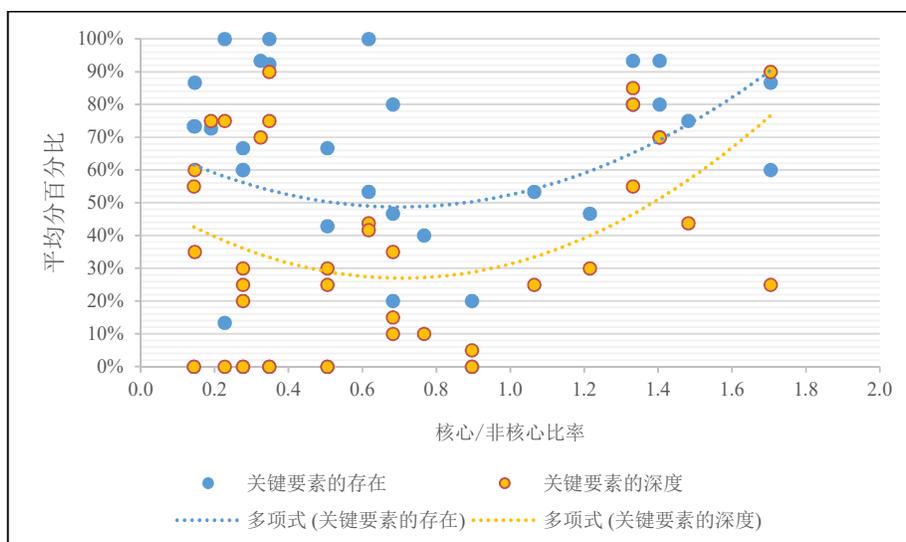
更多信息

A. 组织规模与变革管理关键要素的存在和深度之间的关系



资料来源：利用关键要素存在和深度框架的联检组分析和 2017 年首协会数据。

B. 对照变革管理的存在和深度，每个联合国组织的核心/非核心资金提供 (2016 年)



资料来源：利用关键要素存在和深度框架的联检组分析和 2017 年首协会数据。

注：在跨多元回归模型的数据中，相关性在统计学上并不重要；将核心/非核心比率限制在 2 以内。这将样本的大小从 42 减少到 36，但是这种关系不会改变。

C. 变革管理的成果和指标实例

变革管理成果是指变革管理举措中目标群体的决策和实践。考虑到人——他们的实践和行为——是所寻求变革的核心，应对这些成果进行规划和排序。根据文献和案例证据，成果分为三类：近期、中期和长期。

近期成果可能与对拟议变革的反应有关，涉及

- 理解
- 接受共同的价值观
- 了解正在传达的信息
- 积极的看法

可能的指标、衡量标准和证据可以包括利益攸关方参与程度的提高、士气的提高以及对新工作方式准备程度的提高；知识的获取(有效履行角色和职责，或理解所寻求的变革)；赋予工作人员权力；衡量满意程度(或者相反，对变革的抵制程度)的研究；客户满意度研究——酌情而定。代理因素可以包括衡量举措的变革管理组成部分覆盖范围的措施，例如：

- 联系人和/或接触点的数量
- 不同级别参与度的衡量标准：
 - 接受调查
 - 提供意见和反馈(例如通过网帖)
 - 积极参与设计解决方案

中期成果可能涉及采纳和适应目标用户或利益攸关方寻求的变革；例如，在劳工组织的业务流程审查中，采用了新的标准和基准。应考虑在改善组织准备程度、灵活性和适应性方面的指标、衡量标准和证据；还应考虑利益攸关方增加利用新工作方式的情况和熟练程度。此处可以使用调查来衡量以下问题：

- 能够应用新工作做法的工作人员人数
- 致力于特定职能的工作人员人数
- 需求数据与用于应对需求的工作人员人数
- 用户对改革前后服务水平的反馈结果

劳工组织(基于麦肯锡公司的工作)使用的组织健康研究，可能衡量了近期成果(围绕对变革的感知水平)，随着时间的推移，也可能衡量了中期成果(关于实际采纳和适应性)。

长期的成果和影响可能与更永久的变革状态有关，在这种状态下，做法和行为得到持续改善，成果对改革的总体目标产生了影响。与变革管理和改革本身之间界面相关的长期成果和影响措施可能包括：

- 节约成本
- 节省时间
- 改善服务水平
- 降低风险

资料来源：联检组变革管理项目定义和指南，2018年(补充文件一)。

附件四

变革管理“关键要素存在”框架

预先规划(提出变革的理由)

1. 证明提出了组织改革中变革管理的明确理由和目的。
2. 证明制定了将变革管理与组织改革(治理)联系起来明确监督框架。
3. 证明制定了将变革管理与组织改革联系起来明确管理结构。
4. 证明在确定变革需求和变革领域时, 与工作人员进行了预先接触, 或使用了工作人员调查数据和/或准备程度评估。

计划(对变革管理进行计划)

5. 证明制定了参与战略或计划(独立或作为整体变革管理计划的一部分)。
6. 证明制定了沟通战略或计划(独立或作为整体变革管理计划的一部分)。
7. 证明制定了培训战略或计划(独立或作为整体变革管理计划的一部分)。
8. 证明借鉴学术界、私营部门或联合国(联合国组织变革和知识实验室)的模型, 和/或来自组织内部或其他组织以往变革管理经验, 进行了变革管理规划。

(用于变革管理的)预算

9. 证明存在明确指定用途的变革管理活动资金(这可以包括使用实物资源, 如明确划定的工作人员时间)。

(变革管理的)实施

10. 证明高层对变革管理举措的倡导。
11. 证明存在变革管理专业知识和经验, 并具有与改革中变革管理相关的指定作用。
12. 证明实施了具体的变革管理行动。

(变革管理的)评估

13. 证明制定了效益或成果框架和/或反思性学习和评估计划, 以评估变革管理的产出、成果和影响。
14. 证明存在在实施过程中进行监测、形成性学习和反思性学习的内部机制和实践。
15. 证明进行了外部的事后或总结性评估或审查, 包括在变革管理方面。

各参与组织应就联合检查组建议采取的行动概览
JIU/REP/2019/4

报告	预期影响	联合国及其各基金和方案														专门机构和原子能机构															
		首协会	联合国*	艾滋病署	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒品和犯罪问题办公室	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	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	气象组织	
供行动		<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"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
供参考		<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"/>	<input type="checkbox"/>	
建议 1	f		L	L			L		L		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
建议 2	f		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 3	d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 4	h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 5	f		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
建议 6	d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

图例：L：供立法机构作出决定的建议；E：供行政首长采取行动的建議。

：建议无需该组织采取行动。

预期影响：a：加强透明度和问责制；b：传播良好/最佳做法；c：加强协调与合作；d：增强一致性和统一性；e：加强控制和合规；f：提高效能；g：显著节省资金；h：提高效率；i：其他。