



## 第二项议程

### 制定新的战略政策框架的步骤

#### 文件的目的是

本文件为准备国际劳工组织 2015 年后中期战略规划的可能步骤提供信息并提出问题，邀请理事会为下一步工作提供意见和指导。

相关的战略目标：所有四个战略目标和治理、支持和管理。

政策影响：理事会的指导将使下一个战略政策框架的准备工作有据可依。

法律影响：无。

财政影响：无直接影响。

需要的决策：取决于理事会的指导。

需采取的后续行动：要求秘书处依理事会指导采取行动。

作者单位：战略规划和管理司(PROGRAM)。

相关文件：GB.319/PFA/9 ——与联检组(JIU)相关的问题：JIU 的报告(第 23-25 段)。

## 什么是战略规划？

1. 战略规划是指为实现确定数量的目标和目的，以及衡量其在一定时间内进展的监控和评估框架阐述总体方向。战略规划应考虑到一个组织的职责和比较优势、从过去经历吸取的经验教训以及预期的资源。
2. 战略规划可以传递一个终极目标的愿景，诸如世界银行的到 2030 年终结赤贫；对于联合国粮农组织(FAO)是终结饥饿；以及联合国(UN)的 2015 年后的发展目标。
3. 战略规划是一种旨在建立框架的规划工具，在此框架中确定两年期计划和预算以及如何评估取得的进展。它还计划期间既定重点工作和拟实现的成果筹集和分配资源提供指导。

## 国际劳工组织过去所做工作

4. 国际劳工组织有六年中期战略规划的经验，如 1982-87 年间和 1990-95(每个规划均超过 100 页)。这些是包含国际劳工组织所有主要项目的详细计划和预算，最初附有临时预算。
5. 截止到 2002 年，随着采用基于结果的管理和预算编制，国际劳工组织提出了四年制基于结果的战略规划。从那以后称为战略政策框架——分别覆盖 2002-05 年和 2006-09 年。这两个规划包含广泛的战略和由产出和指标构成的成果框架，这些产出和指标随每个规划中每个计划和预算文件逐步发展。
6. 从 2010-15 年战略政策框架开始，国际劳工组织引进六年制的成果框架，目的是在三个连续两年期期间保持稳定性。这一成果框架构建了一个分等级的结构，从国际劳工组织四大战略目标，引出一套产出及指标，并据此制定目标。至今理事会提供的指导以及劳工局获得的经验突出了该成果框架的主要优点和不足。现将其小结于表 1。

表 1. 2010-15 年战略政策框架阐述的国际劳工组织成果框架的主要优点和不足

优 点
<p>体面劳动议程体现在 19 个产出中。</p> <p>稳定的成果框架使国际劳工组织跨两年期业绩具有可比性。</p> <p>以应用于整个劳工局的指标和衡量标准为基础，指导规划、监控、检查和评估的绩效评估获得改进。</p> <p>强调统一使用现有全部资源以实现特定成果。</p>
不 足
<p>在不损害绩效评估的情况下，在适应不断发展的需求方面灵活性不足。</p> <p>产出大致与(以前)劳工局总部组织结构相似，未充分反映劳动世界的跨领域议题。</p> <p>难以衡量成果的质量。数量方面的信息使用有限。</p> <p>有关促进一个以上产出的工作的信息相对稀少。</p> <p>与体面劳动国别计划、国际劳工组织技术合作项目以及联合国战略规划的规划周期不一致，使劳工局内部和机构间共同工作的统一规划和报告复杂化。</p>

## 联合国其它机构、基金和项目的做法

7. 联合国许多基金、项目和机构制定战略规划，这些规划在给定时间框架内确定拟实现的目标和目的，遵循的战略以及评估绩效和进展的成果框架。这些规划的名称和计划周期在不同机构间各不相同。这可以从陈列在表 2 中挑选的例子得以说明。多数情况下，这些规划提供了资源分配的依据。规划题目和资源的详细程度有所不同。

表 2. 联合国其它机构、基金和项目的战略规划工具

	战略规划工具	周期时间框架	优先重点
粮农组织(FAO)	中期计划 (199 页)	2010-2013 年	3 个全球性目标、11 个战略目标、2 个功能性目标、8 个核心职能
联合国开发计划署(UNDP)	战略规划 (35 页)	2008-11 年延长到 2013 年，继之以 2014-17 年	4 个重点领域
联合国环境规划署(UNEP)	中期战略 (30 页)	2010-2013 年	6 个跨领域议题重点，与 21 个预期成就相关
联合国人口基金(UNFPA)	战略规划	2008-13 年	3 个重点领域和 13 个产出
世界银行	企业记分卡	年度	4 个等级记分 - 发展环境 - 银行支持的国别成果 - 发展成果和运行效益 - 组织有效性和现代化
世界卫生组织(WHO)	中期战略规划 (102 页)	2008-13 年	13 个战略目标

## 未来规划应包含的内容？

8. 国际劳工组织任何未来战略规划都应为其行动确定一个中心。它应该简明以便组织内外能明白易懂，直截了当地传达组织所追求目标的信息、预期方向和拟实现目标的战略。规划应是一种活文件，为衍生连续的计划和预算提供至关重要的框架。
9. 因此，一个战略规划应：
  - (a) 为国际劳工组织在规划期间，在与其使命、职责和比较优势相应的内容方面计划实现的目标建议总体战略；
  - (b) 在汲取过去经历中主要经验教训的基础上，确定其追求实现的主要成果(预期产出)，以及用以获得这些成果的高水平战略；
  - (c) 调整实现战略规划所需要的全部资源框架；
  - (d) 在实施战略规划期间，提出监控和衡量进展和成就的业绩指标；
  - (e) 包含对本组织面临的主要背景政策和计划挑战的简短分析。
10. 理事会对 2014-15 两年期计划预算，尤其是与需要采取优先行动的至关重要领域有关的讨论，指向了一个广泛共识。即将资源集中于有限数量的全组织范围的产出，而非涉及体面劳动议程具体层面的更长清单。

## 战略规划应覆盖的时期

11. 目前，根据联合国系统组织 24 个样本(包括基金和项目)<sup>1</sup> 现有信息，其中 12 个规划周期为 4 年，7 个为 6 年，其余两个分别为 3 到 5 年。
12. 联合国大会呼吁联合国基金和项目并鼓励专门机构对其计划预算周期进行必要的调整，使其与每四年一次的综合政策评估(QCPR)周期<sup>2</sup> (2009-12 年、2013-16 年、2017-20 年)一致。截止到 2012 年 5 月，对 14 个项目和基金来说，其战略规划与 QCPR 周期一致是强制性的，而有四个专门机构已决定在自愿基础上实施每四年一次的综合政策评估(粮农组织、联合国教科文组织、联合国工业发展组织以及世卫组织)。联检组建议，发展组织和实体在 2015 年前将其计划周期与 QCPR 周期保持一致。尽管如此，4 个主要基金会(联合国儿童基金会、联合国人口基金、联合国开发计划署和世界粮食计划署)已决定使其未来 4 年周期改为 2014—17 年(继之以 2018-21 年)。

<sup>1</sup>联合国系统联检组，联合国系统的战略规划。Tadanori Inomata 准备的报告，日内瓦，2012 年，JIU/REP/2012/12。

<sup>2</sup>联合国大会 67/226 号关于联合国系统发展业务活动每 4 年一次的综合政策评估的决议，2012 年 12 月 21 日通过，第 121 段。

13. 由于国际劳工组织两年期计划和预算周期从偶数年份开始(相对于 QCPR 周期始于奇数年份), 国际劳工组织仅可以从 2016、2018 或 2020 年开始使其战略规划与四年或六年周期保持一致。这可以使其接近与 QCPR 周期保持一致。
14. 国际劳工组织可以考虑以下选择之一:
- (a) 2016-19 年四年周期。其结束日期可与国际劳工组织百周年纪念年份相对应;
  - (b) 2016-21 年六年周期。那么, 这容许考虑随后继之以 2022-25 年四年周期; 或
  - (c) 直到 2016 年下一个 QCPR 为止, 推迟其下一个战略规划的准备, 该规划可覆盖 2018-21 年。

## 如何制定新的战略规划?

15. 战略规划是有关一个组织想要实现什么目标的共同表述。照此, 它在规划期间让全组织参与。由此顺理成章地得出结论, 为了就组织未来发展达成共识, 战略规划应是广泛磋商和讨论的问题。
16. 在 2014 年, 可与三方成员开展几轮非正式磋商。可在未来地区会议上开展非正式磋商, 并认真考虑最近几次地区会议和劳工大会的成果。还应与国际劳工组织捐资者进行磋商。可使用电子和面对面相结合的方法, 在劳工局内部与地区和总部员工开展一系列磋商, 并与挑选的联合国组织及其它国际机构和技术专家进行磋商。

## 制定新战略规划的时间表

17. 目前的战略政策框架在 2015 年 12 月到期。在 2015 年 3 月和 6 月理事会和劳工大会分别进行讨论并通过 2016-17 两年期计划预算, 在 2014 年 10 月理事会进行一次预审。如果理事会决定接受上述第 14 段提出的两个选择之一, 可将新的战略规划提交 2014 年 10 月理事会预审, 在 2015 年 3 月举办的理事会上, 连同计划预算草案<sup>3</sup> 进行第二次讨论通过。表 3 阐述了可能的时间表。

<sup>3</sup> 在这一过程中, 将与理事会进行的相关讨论构建联系, 包括有关 2015 年后可持续发展议程(GB/319/INS/4)和源自第 102 届国际劳工大会工作的下列问题: 局长报告讨论的后续行动(GB/319/INS/3/1); 可持续发展、体面劳动和绿色就业决议后续行动(GB/319/INS/3/2)。

表 3. 制定新战略规划的可能时间表

2013年9—10月	2014年1—3月	2014年6月	2014年9—11月	2015年1月	2015年3月
就制定战略规划非正式交换意见，理事会正式讨论	就战略规划的主要组成部分开展非正式磋商，与国际劳工组织捐资者进行磋商	就修改的文件主要组成部分开展小组非正式磋商	就战略规划预审开展非正式磋商。理事会正式讨论战略规划预审和 2016-17 两年期计划预算建议。	如需要，开展非正式磋商	理事会正式讨论战略规划和 2016-17 两年期计划预算。
与国际劳工组织地区和总部员工磋商					
与伙伴机构、捐资者和专家磋商					

## 待指导问题

18. 邀请理事会就以下问题提供指导：(a) 开始准备新的战略规划的时机是否合适；(b) 该未来战略规划应采用六年周期还是四年周期；(c) 制定拟于 2015 年 3 月通过的这一新战略规划的时间表建议；和(d) 为准备新战略规划拟议开展的磋商。