

关于对国际民用航空组织 (ICAO) 的管理和行政的审查

撰写人

Victor Vislykh

联合检查组

日内瓦，2007 年



联合国

关于对国际民用航空组织（ICAO）的管理和行政的审查

撰写人

Victor Vislykh

联合检查组



联合国，日内瓦

2007 年

由国际民用航空组织翻译自英文报告

执行摘要

关于对国际民用航空组织 (ICAO) 的管理和行政的审查

JIU/REP/2007/5

主要发现的问题和结论

- 鉴于外联职能的重要性，应成立一个跨职能的团队，为建立积极主动的国际民用航空组织 (ICAO) 外联方案而制定战略。
- 需要更多基于成果的积极政策以便促进公平地域代表性；通过征聘更年轻的专业人员以改善工作人员的年龄分布；促进接班规划、知识传承以及延续机构记忆。
- 应该修订人事政策，以便包括一定数量的高技术性专长的不可续延合同，以促进该组织定期获得最佳专业知识。
- 国际民航组织的信息和通信技术 (ICT) 业务仍然零散，而且并非全由信息和通信技术科涵盖/管理。应详细制定全面的信息和通信战略，并应包括全电脑化会议服务，充分利用任何相关的新技术的优势，包括电子投票和网络视频会议设备和服务等。
- 语言和出版占了预算的 21.5%。会议服务的成本高昂，或可能与每年举行的会议次数多有关系。国际民航组织应考虑采取其他联合国组织的最佳做法，减少理事会及其附属机构开会的频率，并于每两年举行一次大会。

供立法机构审议的建议

建议 1

理事会应要求秘书长聘请独立的外部专家对该组织包括地区办事处的人力和财务资源进行全面需求评估。在该组织现正进行改革，并面对目前的财务局限而需要加强有效性和效率之际，此种评估尤为及时。

建议 2

考虑到其他联合国组织的最佳做法，理事会应：

- a) 制定一项长期计划，每两年召开一次大会，为期不超过三星期，以便与其他联合国系统组织的做法接轨，并促进国际民航组织的有效决策和治理；
- b) 在大会改为每两年举行一次的背景下采用两年期预算，以便加强规划；和

- c) 精简理事会及其附属机构的会议次数，以便减少会议为秘书处带来的总体行政负担。

建议 3

理事会应采取措施，确保治理和执行管理在实践中遵循两者之间的责任分工，并授权秘书长就该组织所有职级已批准的职位进行征聘和升级，无须事先征求理事会的咨询意见。

建议 4

视需求评估的结果而定，理事会应鼓励各成员国和地区集团为其各自地区内的活动承担起更多的责任。

建议 9

理事会应现实地为培训配置财务资源，至少占经常预算的 1%，最好是 2%至 3%。应将重点放在管理和信息技术（IT）培训方面，以促进满足该组织目前和未来的需求。

建议 13

理事会应增加为方案评估、审计和管理审查办公室配置的资源，并确保该办公室的财务独立性。

建议 14

理事会应根据联检组的报告“联合国系统监督制度的缺陷”（JIU/REP/2006/2）当中所述的标准，加快详细制定监督委员会的职权范围。

目录

		页
执行摘要		iv
缩略语	略	vii
章节	段落	
I. 引言	1-9	1
II. 组织的总体情况	10-17	1
III. 治理和执行管理		
A. 大会	18-32 18-27	4 4
B. 执行管理的责任	28-32	5
IV. 战略、财务和运作规划		
A. 地区办公室	33-49 33-41	7 7
B. 秘书处内部的任务分配	42-49	8
V. 人力资源管理	50-70	11
A. 薪级表	51-52	11
B. 个人升级	53-56	11
C. 代表性和平等性间题	57-64	12

D.	培	65-70	14
训			
VI.	中 央 支 助 事	71-81	16
务			
A.	信 息 和 通 信 技	71-75	16
术			
B.	语 文 和 出 版	76-81	17
处			
VII.	监	82-91	18
督			
A.	外 部 监	82-83	18
督			
B.	方 案 评 估 、 审 计 和 管 理 办 公		
室		84-88	18
C.	监 督 委 员	89-91	19
会			

附件

I.	参 与 的 各 组 织 就 联 检 组 建 议 采 取 的 行 动 一 览 表	20
-----------	---	----

缩略语

EAO	方案评估、审计和管理审查办公室
EGR	公平地域代表性
IAEA	国际原子能机构
ICAO	国际民用航空组织
ICSC	国际公务员制度委员会
ICT	信息和通信技术
ILO	国际劳工组织
IMO	国际海事组织
IPSAS	国际公共部门会计准则
IRIS	综合资源信息系统
IT	信息技术
ITU	国际电信联盟
JIU	联合检查组
RBB	成果预算制
RBM	成果管理制
UNDP	联合国开发计划署
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UPU	万国邮政联盟
WIPO	世界知识产权组织

I. 引言

1. 国际民用航空组织（ICAO）可溯源至 1944 年的芝加哥会议，当时有 52 个国家签署了《国际民用航空公约》。该组织于 1947 年正式成立，各国正式商定，将一起努力确保在民用航空的所有方面进行国际合作，并在规章、标准和程序方面实现最大程度的统一。随着年代推移，该组织的主要焦点已经从制定标准演变为更加侧重航空监督、安全、保安和环境保护。这一演变彰显了重新评估国际民航组织各方案和章程授权的必要性，以便确保其与现实的关联性和一致性，以及资源的有效利用和服务的有效提供。

2. 考虑到“关于对国际民用航空组织的管理和行政的审查”的及时性，联合检查组（JIU）决定将这项审查纳入其 2006 年工作方案中。该项审查是由联检组为参与的组织进行一系列管理和行政审查的一部分。

3. 这项审查的目标是要查明国际民航组织在行政和管理方面有待改进之处，特别是在治理方面实施成果管理制；规划及编制方案和预算；人力资源管理；信息管理；和监督机制等。该项审查涵盖了该组织从上至下的行政管理做法，并考虑到该组织内部最近采取的管理举措。

4. 鉴于资源有限，这项报告侧重于国际民航组织的经常方案（分摊的会费）。其他领域如技术合作、联合基金和自愿捐款等，对该组织的工作虽然重要，但在此并未完全纳入考虑。

5. 根据联检组的内部标准和准则及其内部工作程序，在编制这份报告时所采取的方法包括初步审查、问卷、访谈和深入分析等。向国际民航组织发出了一份详细问卷，检查员以收到的答复为基础，对国际民航组织总部和欧洲和北大西洋办事处的官员进行了访谈。

6. 在编制本报告时，检查员试图以其他联合国系统组织的最佳做法作为基准，但仍铭记国际民航组织在联合国共同制度组织中所具有的独特性质。

7. 已征求了国际民航组织秘书处对本报告草案的意见，并在本报告定稿时将其纳入考虑。根据联检组章程第 11.2 条规定，这份报告是经各检查员彼此磋商后才予定稿，以便通过联检组的集思广益来测试其结论和建议。

8. 为了协助处理这份报告、执行其建议并对其加以监测，附件 1 中所载的表格，显示了某一特定建议是否需要由理事机构做出决定，或是可由秘书长采取行动。

9. 检查员谨此感谢在编制本报告时所有予以协助的人，尤其感谢接受访谈者不吝分享他们的知识和专长。

II. 组织的总体情况

10. 国际民航组织是联合国系统的一个组织，为各成员国提供相关的航空支助、技术、规划和发展机会。该组织在制定国际空中航行标准、原则和技术以及国际航空运输的发展及规划等方面卓有建树。但是，在行政和管理改革方面，则尚未完全跟上其他联合国

组织的步伐。这一点在信息和通信技术以及会议和语文服务方面尤为明显。

11. 检查员相信，针对总部进行一项深入审查和需求评估，将有助于将该组织推上一个高度，使其行政和管理文化、政策和做法与其他联合国系统组织并驾齐驱。虽然国际民航组织的内部和外部审计员已经对秘书处的工作进行定期审计，但是，从未对秘书处的资源需求进行过任何全面审查。在该组织现正进行改革，并面对目前的财务局限而需要提高有效性和效率之际，此种评估尤为及时。

12. 进行一项跨秘书处的评估将有助于阐明财务和人力资源的需求；整合战略以便在财务局限下仍能保持高水平绩效；并确保该组织的改革举措适当反映了制定坚实的基于成果管理（RBM）¹制度所需的主要支柱。

13. 若干联合国专门机构最近才进行了类似的全面审查和需求评估，有些是自发性的举措，有些则是根据联检组建议而进行的。2005年向世界知识产权组织（WIPO）提出了此项建议，目前，正由一家独立的咨询公司进行该项评估²。国际海事组织（IMO）理事会则于2001年主动请秘书长安排一项关于秘书处的审查，以便评估其总体有效性和效率³。国际海事组织已就此进行了一项独立审查，并将其中的建议用于推进其改革进程⁴。

14. 从外部就组织的事务现状进行一项客观的全面审查，以便突显可开展变革以实现现代化和更有效使用资源的领域，应是国际民航组织的主要利益攸关方感兴趣的工作。联检组缺乏必要的资源来进行这项工作，但建议通过竞标程序选拔一家以联合国为其主要业务的咨询公司来进行全面的需求评估。

15. 检查员相信，应紧迫地进行这项审查和需求评估，以便对国际民航组织总部现有的人力资源需求、进程和系统提出合理说明，还应考虑将该项审查扩大以涵盖国际民航组织各地区办事处。总体而言，这项审查应旨在强化该组织，并着眼于国际民航组织该如何自处，以便应对目前短期的和长期的财务及人力资源挑战。该项评估应包括对职位和职能以及支出和收入要求的审查，以便将其管理和行政进程现代化。这项工作应该在联检组报告“关于在联合国系统内实施注重结果的管理的系列报告的概述”（JIU/REP/2004/5）中所述的成果管理制的基准框架背景下进行。

16. 为了加速该进程，应通过国际竞标程序选拔独立的外部专家，由其按照详尽的职权说明进行一项广范围的人力和财务资源审查。应争取尽快完成该项审查。

17. 实施下列建议预期将改进资源的有效利用。

¹ 在联检组“关于在联合国系统内实施注重结果的管理的系列报告的概述”（JIU/REP/2004/5）中，检查专员查明了规划、制定方案、编制预算、监督和评价进程；授权和问责；以及工作人员业绩管理和合同等，是制定坚实的成果管理制的主要支柱。

² 见JIU/REP/2005/1号报告。

³ 见“挑战、机遇和演变：关于国际海事组织秘书处的审查”，Mannet, 2001年3月，瑞士。

⁴ 见国际海事组织文件：2002年3月26日的第C 88/12(a)号秘书长说明：“实施改革方案—进度报告”，和2001年6月12日的第C 86/9/Add.1号文件附件：“秘书长对Mannet报告的答复”。

建议 1

理事会应要求秘书长聘请外部专家，就该组织的人力和财务资源进行一项全面需求评估。该项需求评估还应包括各地区办事处。

III. 治理和执行管理

A. 大会

18. 国际民用航空公约规定，该组织应当由大会、理事会和秘书处组成。大会由所有来自缔约国的代表组成，是国际民航组织的最高主权机构。大会每三年召开一次，为期约两周，负责审议该组织的工作、确立政策和制定三年期预算。

19. 在航空业快速的技术和系统发展的背景下，目前每届大会会议之间的三年间隔对有效决策形成制肘，特别是考虑到作为临时理事机构的理事会在制定预算或批准拨款方面的权力有限。以三年为一期召开大会，这与绝大多数的其他联合国系统组织的做法有不同，它们的最高立法机构不是每年就是每两年举行一次会议。还有，大会每三年才召开一次，每次会期仅约两周，而且须解决国际民航组织面临的实质问题，工作负担实为沉重。

20. 检查专员虽然注意到大会特别会议可以在理事会的倡议下或不少于五分之一的缔约国的要求下随时召开，但他认为该组织应该针对每两年召开一次大会制定长期计划，以便促进国际民航组织的有效决策和治理。

21. 如果国际民航组织考虑采用两年为一周期，则必须将一些重要因素如修改民用航空公约纳入考虑，在改用两年周期时，理事会的会议和选举周期也须纳入考虑、随之改动。还有，秘书处的方案规划周期变动也必须加以修订。基于这些理由，建议制定一项逐步和有条理的长期计划，并与所有利害攸关方进行磋商后，再着手进行变革。任何长期计划都应该有适当的时间表和基准以便评估进度。

22. 就许多联合国机构而言，该组织的理事机构并不是常设和常驻的，而且每年召开最多两届会议。如果国际民航组织考虑采用两年为一周期，该组织还应考虑逐步精简理事会及其附属机构的开会次数，以便减少会议为秘书处带来的总体行政负担。国际民航组织应在考虑此项变革时，审视其他联合国组织的最佳做法。

23. 现行的三年期大会周期也意味着预算是在三年的基础上批准的，这是因为大会负责通过预算并决定该组织的财务安排事宜⁵。

24. 在访谈中，检查专员了解到对该组织以三年期预算运作此一事实的关切。经指出，以三年为预算周期不易进行现实的预测和方案规划。并认为该周期过长，难以就汇率变动和购买项目的价格变动提出现实的预测。有人建议，采用较短的周期将有利于方案规划，并有助于更务实地预测收支。

25. 联合国系统各组织之间的趋势是采用两年预算周期。例如万国邮政联盟（UPU）就是最近采用两年期预算的专门机构之一。万国邮政联盟这么做的主要目的，是为了要与其他联合国专门机构的做法接轨，并在编制方案和执行预算方面提供更大的灵活性⁶。采用两年期预算已促进万国邮政联盟执行作为其战略计划组成要素的目标、战略和策略等。

⁵ 见Doc 7515/12号文件。

⁶ 见万国邮政联盟理事会第20号文件附件7，1999年北京。

26. 国际民航组织是整个联合国系统中唯一保持三年周期的组织⁷。检查专员注意到，该组织将其预算视为由三个一年期预算组成、而将其三个作为一组予以批准的预算，而不是一个三年期预算，并倾向于维持现行的预算程序。但是他认为，改用两年期预算将帮助该组织更好地评估资源需求和预计收入。将大会改为每两年召开一次应与两年期预算齐头并进。应在国际民航组织将于未来两年采用的国际公共部门会计准则（IPSAS）的背景下对其加以考虑，因为该准则，除其他事项外，将对该组织的预算、供资和财务管理带来重大影响⁸。在这方面也应将其他联合国组织的最佳做法纳入考虑。

27. 实施以下建议预计将提高效率。

建议 2

考虑到其他联合国组织的最佳做法，理事会应：

- a) 制定一项长期计划，每两年召开一次大会，为期不超过三星期，以便与其他联合国系统组织的做法接轨，并促进国际民航组织的有效决策和治理；
- b) 在大会改为每两年举行一次的背景下，采用两年期预算，以便加强规划；和
- c) 精简理事会及其附属机构的会议次数，以便减少会议为秘书处带来的总体行政负担。

B. 执行管理的责任

28. 检查专员认识到之所以对国际民航组织的管理和行政方面出现关切，至少有一部分源于该组织内部在治理和执行管理之间的分工和责任划分问题上存在着历史挑战。

29. 国际民航组织理事会是联合国系统中少数的常设理事机构。根据访谈收集的信息，理事会显然倾向于参与传统上由执行管理负责的事务。在联检组“关于在联合国系统内实施注重结果的管理的系列报告”⁹中所述的基准模型，强调了在联合国系统组织成果管理制的背景下，对参与治理的主要各方其各自作用和责任加以明确定义的重要性。还有，各方之间需要通过明确定义的工具、机制和程序积极地互动。这将强化问责制并避免对进程带来负面影响。

30. 正如联检组“关于在联合国系统内实施注重结果的管理的系列报告：授权和问责”

⁷ 见CEB/2003/HLCM/21号文件。

⁸ 见C-WP/12657号文件。

⁹ 见JIU/REP/2004/6号报告。

指出，接受成果管理制的办法就意味着将行政权完全授予秘书长¹⁰。为了促进这项进程，检查专员相信，应在适当的问责制之下，全权授予秘书长任用和解聘该组织所有工作人员的权力。理事会目前参与了局长级（D-2级）专业工作人员的任用¹¹，但一个理事会工作组最近提出了一项建议，其中表示理事会还应参与相当于联合国系统D-1级的特等官员级别工作人员的任用。这项建议基本上将使理事会更进一步地涉足管理事务，而这明显地已超越其职权范围。

31. 检查专员认为，当已批准的职位配置表中出现了局长和特等官员级别的空缺时，秘书长应能在工作人员条例和规则的框架内填补空缺，无需征求理事会的咨询意见。理事会参与的做法限制了秘书长的权力，淡化其问责责任，对于该组织的有效运作和管理也毫无效率可言。让联合国组织的行政首长得以任用其工作人员的做法，已向若干联合国系统组织提出建议并被采纳，最近的一个例子就是世界知识产权组织（WIPO）¹²。

32. 实施下列建议预计将提高效率。

建议 3

理事会应采取措施，确保治理和执行管理在实践中遵循两者之间的责任分工。在此背景下，理事会应授权秘书长，就该组织所有职级包括局长和特等官员级别的经批准的职位进行征聘和升级，无须事先征求理事会的咨询意见，以便与各联合国系统组织在成果管理制下所接受的标准接轨。

¹⁰ 见JIU/REP/2004/7号报告。

¹¹ 国际民航组织服务守则（Doc 7350/8号文件）第4.8条规定，秘书长必须就局长和特等官员级别和地区办事处主任的职位，先取得理事会主席批准后始得任用。理事会已成立了审理局级职位申请委员会（COPAD），向秘书长就各局局长职位的申请提供咨询意见。

¹² 见JIU/REP/2005/1报告。

IV. 战略、财务和运作规划

A. 地区办事处

33. 已对关于国际民航组织结构的审查进行了多年审议，理事机构已确认应继续沿用根据空中航行区域划分世界的概念；最近一次的相关研究是应财务委员会的要求，于 2003 年进行的¹³。

34. 目前的地区结构包括 7 个地区办事处：亚洲和太平洋地区一个；欧洲和北大西洋地区一个；中东和北非地区一个；非洲其他地区两个；以及拉丁美洲和加勒比地区两个¹⁴。各地区办事处的规模差异极大，最大的是欧洲和北大西洋办事处，共有 27 名专业工作人员。在各地区办事处中，规模最小的是中东和北非办事处，仅有 11 名专业工作人员。鉴于该组织最近的财务局限，各地区办事处的工作人员已经减员，尤其是达喀尔、内罗毕和巴黎¹⁵。

各地区办事处的规模和涵盖范围¹⁶

	亚洲和太平洋地区	欧洲和北大西洋地区	东部和南部非洲地区	西部和中部非洲地区	中东和北非地区	北部和中部美洲及加勒比地区	南美地区
总部	曼谷	巴黎	内罗毕	达喀尔	开罗	墨西哥	利马
所属地区的国家	35	53	23	24	19	20 个国家 12 个领土	13
职位： 专业级别 (P) 一般事务 (GS)	P: 14 GS: 15	P: 27 GS: 30	P: 15 GS: 09	P: 18 GS: 21	P: 11 GS: 09	P: 13 GS: 08	P: 15 GS: 14 14

35. 虽然各方对于加强地区办事处予以强烈支持¹⁷，例如已就此通过了决议，但仍有待提供适当的资源。地区办事处手册详列了分配给各办事处的责任，而业务计划中则强调了预期由办事处承担的核心活动。但是，考虑到可获的财务和人力资源有限，再加上国际民航组织的总体财务局限，实在难以想象该如何有效执行这些职能。

36. 检查专员注意到，国际民航组织正从现实性和未来前途的角度着眼，再度评估其结构。在所有审议的结构问题当中，也包括了地区办事处的现实性及其有无减少和/或精简的必要等问题。但是，在地区办事处的现实性这一问题上仍未形成共识。

¹³ 见 A35-WP/133 号文件、EX/53 号文件和 AD/15 号文件。

¹⁴ 见 2004 年国际民航组织地区办事处信息简编。

¹⁵ 见 A35-WP/133 号文件、EX/53 号文件和 AD/15 号文件。

¹⁶ 见 2004 年国际民航组织地区办事处信息简编。

¹⁷ 见 C-WP/11334 号文件、A35-WP/127 号文件和大会第 A31-2 号决议和第 A33-15 号决议。

37. 该组织可考虑逐步地精简地区办事处，同时将该组织恰当的人力资源规划、预算和工作方案要求等均纳入考虑。

38. 检查专员注意到了一些成员国或地区集团就其地理区域内的各项活动肩负起更大的责任，而该组织承担的费用有限的趋势。在该组织目前面对财务局限的情况下，应该鼓励这种做法。理事机构应审议此一问题，以决定该如何加强仰赖各成员国承担地区活动，以避免进一步地将经常预算用于地区活动。

39. 检查专员欢迎于 2006 年启动的，关于对秘书处的结构和组织，包括负责协调地区方案的地区事务办公室进行审查的各项举措。任命了秘书处的结构和组织小组（SOS 小组）就此提出提案¹⁸。其建议包括下列提案：设立一个规划和全球协调办公室，以取代现有的地区事务办公室；将技术合作局（TCB）的行政职能与经常方案下的类似职能（人力资源和财务）合并；建立一项机制确保运行安全及持续适航合作发展方案（COSCAP）和民用航空保安方案（CASP）得到总部的技术指导和监督；并建立地区官员的叙职报告关系，使其受到适当的总部技术办公室的技术监督。

40. 在成果管理制办法的背景下，这些举措预期将牵涉到责任整合与问责制，以及技术活动的一体化。这些举措应该还能加强总部与地区办事处间的沟通与协调，澄清对国际民航组织地区结构是否继续有现实性的关切，这一结构，除其他事项外，目前正因资源局限而受到挑战。

41. 各缔约国最有能力在当地一级提供专长，因此国际民航组织应与不同地区的各个国家一起制定方法，以便将总部的专长与各地区在航空运输领域的当地专长相结合。目前正在进行各项举措以促进变革并合理优化该组织的工作，在此背景下，检查专员希望看到各缔约国能够就地区活动肩负起更多的责任，减轻该组织经常预算的负担。

实施下列建议预期将改进规划。

建议 4

视需求评估的结果而定，理事会应鼓励各成员国和地区集团就其各自地区内的活动承担起更多责任。

B. 秘书处内部的任务分配

42. 该组织目前正在就其结构和各个方案的现实性进行仔细研究，检查专员期待这些努力将对显然人为地分割在其他联合国系统组织中通常设置在同一部门下的一些方案和活动加以审查。检查专员指出，例如行政服务局就被分割为三部分，即：人力资源处、会议

¹⁸ 见C-WP/12813号文件。

和办公室服务科及语文和出版处。这种做法造成该组织内部设立了若干不易合理说明的高级别职位。

43. 检查专员认识到法律局和对外关系和新闻办公室通常密切合作，但他对法律局在与东道国之间的事务方面参与有限表示关切。对外关系和新闻办公室负责就授予该组织、各国代表和秘书处工作人员的特权及豁免权相关事务提供政策指导和咨询意见。该办公室也是与各东道国之间的联络点，对总部和各地区办事处而言皆是如此。检查专员谨此指出，在大部分联合国系统组织内，法律问题和与东道国的关系问题通常都由同一个部门负责。因此有必要对这两个部门的作用和现有结构的有效性加以评估。

44. 预期本报告建议 1 所提议的需求评估将有助于国际民航组织合理优化其结构、方案的现实性和秘书处内部的任务分配，特别是在整合行政职能方面。

45. 实施下列建议预期将提高效率。

建议 5

视需求评估的结构而定，秘书长应对各方案的结构和秘书处内部的任务分配加以审查，以便确保合理优化并避免重叠重复。

对外关系

46. 对外关系和新闻办公室负责就国际民航组织与缔约国、非缔约国、联合国共同制度下各组织和其他国际组织之间的关系进行审查、咨询与协调。该办公室也负责向全球的大众媒介、专业媒介、民用航空专业大众和一般公众宣传国际民航组织的正面形象，所用的手段包括与新闻媒介保持往来联系、编制和发布新闻公报、专题文章、制作音像产品、举办展览、出版刊物和其他关于大会、理事会和秘书处各项活动的信息说明等。该办公室还负责制作《国际民航组织期刊》¹⁹。

47. 2006 年 12 月，秘书长向国际民航理事会介绍了一套旨在提高该组织可见度并加强与其所有主要受众之间关系的对外关系战略。2007 年头六个月的实施工作已带来组织上的变革，旨在以有成本效益的方式为国际民航组织网站、期刊和其他对外关系活动重新注入活力。

48. 虽然该办公室似已履行其公关职责，但有必要采取更主动积极的外联方案。为此，应制定一套全面的战略，以便就现实性的问题包括动员筹资等，向利害攸关方进行沟通与宣传。应积极地使用互联网和其他先进的信息技术来开展外联工作。鉴于外联职能的重要性，秘书长应该成立一个跨职能小组，在未来 3-6 个月内，为建立积极主动的国际民用航空组织（ICAO）外联方案而制定战略草案。

¹⁹ 见国际民航组织网站 <<http://www.icao.int/icao/en/osg/epo/>>，于 2007 年 5 月 15 日发布。

49. 实施下列建议预期将促进各方对该组织工作的认识。

建议 6

秘书长应成立一个跨职能小组，为建立积极主动的国际民用航空组织（ICAO）外联方案而制定战略。该小组应包括对外关系和新闻办公室的工作人员。

V. 人力资源管理

50. 国际民航组织遵循联合国共同制度在人力资源管理领域的做法，并实施了联合国人力资源战略综合框架。但在若干人力资源管理相关领域，该组织跟不上联合国共同制度，如：其薪级表与共同制度不接轨；仍给予个人升级而且以资历为主要依据；地域代表性、两性平等和年龄分布情况不尽理想；需要对培训给予更高的优先地位。

A. 薪级表

51. 对外勤和总部技术工作人员的征聘和留用存在着关切。检查专员了解到，这部分牵涉到薪金和整套聘用条件制度的扭曲之处。在同一环境下工作的同职级工作人员得到的整套聘用条件不同，这一点时有所闻。这是因为该制度是与国家政府薪级表挂钩的。此外，该组织还有一套免费提供人员的制度，允许从各国政府借调特别是航空安全领域的工作人员²⁰。在此制度下，各国政府向国际民航组织整笔预付借调工作人员的费用，然后再由国际民航组织向工作人员支付月薪。职级相同而且任务职责也相同的工作人员得到的整套聘用条件有差距，这种做法在联合国共同制度中是反常的，应该予以处理以避免对员工士气造成不利影响，并确保制度的公平性。

52. 检查专员注意到国际民航组织与联合国共同制度的薪级表之间存在着一些差异。例如，国际民航组织的一般事务人员薪级表高达 G-9 级，而大部分的联合国系统组织则到 G-7 级为止。检查专员注意到，国际民航组织的 G-9 级职位是为个人升级而保留的，目前正在努力撤销这些职位。现行做法是，一旦有 G-9 级的工作人员退休，该职位即行关闭。检查专员欢迎这项努力以及为使国际民航组织薪级表与联合国共同制度相接轨的其他举措。

B. 个人升级

53. 国际民航组织的个人升级政策有限，主要是以资历和接近退休年龄为依据。在新的人力资源战略之下，预计将修改个人升级政策，以便以业绩为基础而不讲资历，并在岗位等级宽带薪酬概念内实行，要将应享权利的文化转变为业绩文化，并以联合国的做法为依归²¹。

54. 根据联检组最近就个人升级提出的建议²²，检查专员认为应该在国际民航组织废止该项做法。其制度与征聘和升级制度的公平性与透明性标准背道而驰。它扭曲了升级是表彰过去的卓越业绩和期待未来更高水平业绩的原则。并偏离了联合国共同制度的做法。

55. 1994 年国际公务员制度委员会（ICSC）表示，早先该委员会“确认在特定的具体情况下使用个人升级的可能性”。但是它并非一般性地主张使用个人升级办法，并认为推出奖赏和表彰方案可减少对个人升级的需要²³。

²⁰ 国际民航组织服务守则，Doc 7350/8 号文件。

²¹ 见C-WP/12418 号文件A-1（附录A）。

²² 见JIU/REP/2005/1 报告。

²³ 见国际公务员制度委员会 1984 年A/39/30 号文件,第 222 段和 1994 年A/49/30 号文件第 338 段。

56. 正如联检组在关于世界知识产权组织的管理和行政审查中所指出²⁴，联检组知道至少有 4 个其他联合国专门机构即：联合国教育、科学及文化组织（UNESCO）、国际劳工组织（ILO）、国际电信联盟（ITU）和国际原子能机构（IAEA）等，曾经一度采纳个人升级制度。联检组在对联合国教科文组织的行政和管理审查中，建议废除这项制度，该建议其后得到执行²⁵。自 1994 年起，国际劳工组织一直在严格限制的基础上实施这项政策，而国际电联则已中止这项做法²⁶。世界知识产权组织最近在其关于升级的新指南中，则将这项做法排除了²⁷。

C. 代表性和平等问题

地域代表性

57. 检查专员了解，已经为促进地域代表性采取了措施，并已通过了一项关于公平地域代表性（EGR）原则的决议。在此背景下，注意到人力资源处定期地就为促进公平地域代表性所进行的努力向理事会报告最新现状，而公平地域代表性也是任用和升级委员会所考虑的主要标准之一。

两性平等

58. 已在提高秘书处的两性平等方面取得了一些进展²⁸。并已配合公平地域代表性，制定了一项两性平等权利行动方案。2006 年，成立了关于两性平等和两性公平的秘书长咨询机构。该机构提交了关于两性平等和社会性别主流化的政策框架，其中载有一系列建议，已发给理事会成员。

59. 专业及以上职类的妇女总人数已从 2004 年的 78 人增加至 2006 年的 83 人。有女性工作人员的国家在 2004 年为 22 个，2006 年则为 23 个。出任专业及以上职类职位的女性候选人人数也从 2004 年的 9 人增加到 2006 年的 17 人。出任技术职位的女性候选人人数从 2004 年的 2 人增加至 2006 年的 6 人。

60. 为改善秘书处妇女地位的努力，包括了在整个国际民航组织实施社会性别主流化，寻求与缔约国协作以查明合格的妇女，并开展外职活动，与其成员是航空领域的妇女的组织进行接触。

61. 检查专员鼓励采取这样的举措，包括更积极主动地寻求合格的妇女候选人，以便提高秘书处高级职别的妇女工作人员百分比。

²⁴ 见JIU/REP/2005/1 报告。

²⁵ 见 2002 年 4 月 26 日的教科文组织秘书长关于改革进程的报告，第一部分，工作人员政策，164/EX/5 号文件，第 21 段。

²⁶ 见 2004 年 12 月 22 日的国际电联服务指令第 04/19 号：“中止个人升级办法”。

²⁷ 见世界知识产权组织自 2005 年成员国大会以来，就联检组“关于世界知识产权组织管理和行政审查：预算、监督和相关问题”报告(JIU/Rep/2005/1)所载各项建议采取后续行动的进度报告，A/42/10 号文件。

²⁸ 见C-WP/12990 号文件。

截至 2004 年、2005 年和 2006 年 12 月 1 日，按性别和职级开列的专业工作人员总数分布情况²⁹

职级	2004 年			2005 年			2006 年		
	男性	女性	合计	男性	女性	合计	男性	女性	合计
SG	1	0	1	1	0	1	1	0	1
D	5	0	5	5	0	5	3	0	3
PO	15	1	16	15	1	16	15	2	17
P-5	43	7	50	42	8	50	39	9	49
P-4	119	31	150	108	33	141	111	34	145
P-3	36	23	59	32	19	51	26	21	48
P-2	11	16	27	10	17	27	12	17	29
P-1	0	0	0	0	1	1	0	0	0
合计	230	78	308	213	79	292	207	83	290
%	74.68	25.32	100	72.95	27.05	100	71.38	28.62	100

年龄分布和接班规划

工作人员年龄 ³⁰	工作人员人数	百分比
<25 岁	2	0
25-34 岁	52	7
35-44 岁	162	21
45-54 岁	345	44
>55 岁	227	29

62. 检查专员注意到，人力资源处正考虑对该组织对所有空缺职位进行审查，以便以较低职等（P-3 或 P-2）填补其中一些职位，从而增加年轻专业人员的征聘人数，确保他们获得必要的内部组织经验，以利未来晋升³¹。鉴于目前国际民航组织工作人员中，初级专业人员的人数少，因此对这项举措表示欢迎。预计在引进更多有新思维和热情的年轻专业人员后，将能解决目前对该组织工作人员年龄分布情况的关切。

63. 考虑到该组织的技术性质和对特定高级别专长的需要，该组织有经验的年长工作人员人数众多，这一点不足为奇。但是，将近 30% 的工作人员年龄在 55 岁以上此一事实，确使该组织处境困难。鉴于有如此高比例的工作人员将在未来 5 年到 7 年接近退休年龄，国际民航组织应出台一套设想周到的接班规划政策，以便除其他事项外，确保知识的有效传承，并延续该组织的经验传承。

²⁹ 见 C-WP/12990 号文件。关于专业及以上职类女性代表性的计算方法将秘书处所有该职类的工作人员均考虑在内，但未涵盖由信托基金供资的职位和特定缔约国提供给该组织的初级专业官员。

³⁰ 见 C-WP/12557 号文件。

³¹ 见 C-WP/12557 号文件。

64. 下列建议预计将改进规划。

建议 7

秘书长应提交一套更积极主动的基于成果的行动计划供理事会批准，以便有效地促进公平地域代表性；通过征聘更多初级专业人员来改善工作人员的年龄分布情况；并推动接班规划以确保知识的传承和机构的经验传承，其中尤其应考虑到有大量的工作人员已接近退休年龄后。

D. 培训

65. 2005 年在国际民航组织进行的保密性工作人员调查，其结果突显了解决培训问题的必要性³²。该项调查旨在评估工作人员的满意度和动机以及，除其他事项外，帮助查明为确保该组织实现最高生产力水平可加以精简或制定的人力资源管理战略和政策。有 519 名或约 80%的工作人员圆满完成了调查³³——有 29%的人表示，他们需要培训才能满足工作要求，有 30%的人表示，他们需要培训以便在事业上晋升³⁴。

66. 由于该组织的技术性质以及航空和空中航行领域的新发展，对人员培训和再培训的需求日益增加。已经采取一些努力，推出了管理和信息技术培训，这些对于秘书处内部的改革、现代化、能力建设和有效管理十分重要。但总的来说，国际民航组织一直跟不上工程师和其他技术人员的培训需求。

67. 人力资源处已经要求将目前配置给培训的资源翻一番，达到 30 万美元，该数额不及预算的 1%。检查专员则认为，培训在年度预算中至少要占 2%至 3%才有意义。联合国系统各组织的趋势是增加配置给培训的数额，并将重点放在管理和信息技术上。例如在联合国秘书长提出的“投资于人”的提案中³⁵，包括了将培训预算翻一番、侧重管理培训，将金额从 1000 万美元提高到 2000 万美元（意味着从占工作人员费用的 1%提高到 2%）³⁶等细节。在国际民航组织进行讨论期间，一些官员建议，为了确保培训方案有意义，至少应在年度预算中为培训配置 4%到 5%的金额。这个目标在联合国组织系统各组织一直都无法达到，在国际民航组织也不可能实现，尤其是考虑到该组织目前的财务关切。尽管如此，仍必须做出努力，增加目前为培训配置的资源金额。

68. 在职培训的概念在那些奉行工作人员终身制的各组织是得到承认的。凡使用技术

³² 见C-WP/12557号文件。

³³ 2005年—2006年—2007年组织方案预算, Doc. 9842号文件。

³⁴ 见C-WP/12557号文件。

³⁵ 着力改革联合国：构建一个更强有力的世界性组织，秘书长报告, A/60/692号文件。

³⁶ 见CEB/2006/HLCM/12报告。

性强的非终身任职工作人员、而又无法负担定期进行在职培训的各组织，则应考虑采取限制此类工作人员合同任期的人事政策。

69. 在此背景下，国际民航组织可以重新考虑其人事政策，以便对技术专长高的一定数量的专业类工作人员做出任期不超过 5 年至 7 年的合同安排，确保各项先进技能定期输入指定的技术职位。国际原子能机构已经采取了这套人事做法，这是联合国系统中另一个技术性和科学性含量高并对技术专长有大量需求的组织。

70. 下列建议预计将提高该组织的效率和有效性。

建议 8

秘书长应在审查经修订的人事政策后，将其交由理事机构批准，其中包括一定数量的高技术专长的不可续延定期合同，其任期不超过 5 年至 7 年，以帮助该组织定期获得最佳专业知识。

建议 9

理事会应现实地为培训配置财务资源，至少占经常预算的 1%，最好是 2% 到 3%。应将重点放在管理和信息技术培训方面，以促进满足该组织目前和未来的需要。

VI. 中央支助事务

A. 信息和通信技术

71. 国际民航组织的信息和通信技术（ICT）业务仍然零散，并非全由信息和通信技术科负责管理，例如综合资源信息系统（IRIS）是由财务处掌管。虽然已就该问题进行了多项审计，该组织在信息技术领域方面仍然继续滞后。集中化、许可证管制和标准化继续是国际民航组织在信息和技术通信方面的主要关切。

72. 各地区办事处的信息和通信技术安排和设备通常无法与总部的信息和通信技术相兼容。使用了重复的系统和软件包，但彼此间却无法相互沟通。约两年前，国际民航组织引进了一套标准基础设施，其目的是确保在整个总部使用的是同一套许可证管制系统。

73. 认识到对信息和通信技术领域的关切，理事会已要求对所有信息和通信技术业务进行整合。作为一初期步骤，高级管理小组已指示信息和通信技术科科长与各局和地区办事处签定服务级别协议，并对所有分散管理的信息和通信技术项目进行风险评估。正在进行努力以改进会议服务的信息和通信技术。预定将在 2007 年第一季度期间，以信息和通信技术取代已过时的会议登记系统。与此同时，也已计划将手工投票系统以电子投票系统取代，以省却目前冗长的投票过程。对网络视频会议也已加以考虑。检查专员认为，应就会议服务的全电脑化明确制定时间表。

74. 检查专员注意到，正在努力将国际民航组织的信息和通信技术做法集中化和现代化。在这方面，检查专员还注意到已任命了一个新的综合资源信息系统项目组，其职权，除其他外，包括就新的财务系统的维护战略提出建议。他还进一步注意到，在业务计划中已经阐述了一套电子战略，其目的是要更有效地提供信息和文件服务，并提高内部和外部沟通的效率。但是，国际民航组织还需额外努力，方能使其信息和通信技术发展及改革与其他联合国系统组织并驾齐驱。总部和地区办事处的运作系统和办公室应用程序应相互兼容，并便于所有用户进入。在其改革信息和通信系统时，应将技术规范纳入考虑以确保成本效益。应该对其他联合国组织在这方面的最佳做法加以探索。

75. 下列建议预期将便于资源的有效利用。

建议 10

秘书长应向理事会提交一份全面的信息和通信技术（ICT）战略，将集中化、兼容性、标准化和许可证管制作为重点，并定于一年内批准实施；并就会议服务的全电脑化，包括引进网络视频会议设备和服务制定时间表。

B. 语文和出版处

76. 正如大多数的联合国系统组织一样，国际民航组织有六种正式语文。该组织在所有正式会议上也使用六种工作语文。这对语文和出版服务形成了一项巨大的资源负担，因为大部分会议都需要以六种语文进行翻译、编制文件并提供口译服务。检查专员注意到，为大会、理事会、空中交通管制、航空运输会议或外交会议和一些专题讨论会均提供了六种语文服务。航空环境保护委员会以五种语言工作，中文除外。理事会各委员会是以四种语言开会的，空中航行委员会和大部分的专家组也是如此。有些专家组仅以三种语言举行，视其成员组成而定。

77. 2005 年至 2007 年期间的国际民航组织方案预算总额为 1.97 亿美元，而语文和出版则占了 4250 万美元或 21.5%。会议服务费用高昂或许和理事会及其附属机构开会多，要求大量的会议服务支助有关系。

78. 2005 年年度报告指出，2005 年举行了 46 次理事会会议。再加上其他附属机构的会议，该年举行的会议总量约为 190 次会议³⁷。这数额包括了理事会、空中航行委员会和各个其他附属机构如财务委员会等的会议。该数额并未包括向理事会提供的非正式情况介绍会，而这些会议也需要提供口译和语文服务。国际民航组织可以考虑改变其工作方法，向其他联合国组织的最佳做法看齐，减少理事会及其附属机构开会的频率，并改为每两年举行一次大会。建议逐步落实这项安排，使之不致打断治理周期。

79. 多数联合国系统组织都已对将高百分比的预算分配给会议服务包括：如翻译、文件储存和分发及出版等表示关切。许多组织已经试图减少会议服务费用，其手段包括如：减少分发的文件数量、限制文件处理涉及的步骤并考虑到信息技术的发展等。在此背景下，联合国成立了一个关于会议的委员会，其目的除其他事项外，是找出解决之道以降低会议服务支出。在国际民航组织采取类似举措将会是有帮助的，尤其是考虑到目前配置给会议服务的金额之巨，。

80. 检查专员认识到国际民航组织已经做出一些努力以限制翻译和语文服务的费用，这包括在下一个三年期预算草案提案中引进外包的做法。但他认为可以做更多的工作。检查专员认为国际民航组织秘书长在未来改革的所有提案中都应高度重视降低会议服务费用问题，但需适当地尊重多种语文的原则。

81. 实施下列建议预期将便于资源的有效使用。

建议 11

秘书长应研究其他联合国组织的最佳做法，以便就降低语文服务费用提出一套全面战略，供理事机构批准。

³⁷ 见理事会 2005 年年度报告（DOC 9862 号文件）。

VII. 监督

A. 外部监督

82. 国际民航组织财务条例第十三条规定，应当任命一位外部审计员，而该审计员必须是一缔约国的审计长。外部审计员的任命是由理事会决定并由大会确认的。自 1952 年以来，加拿大审计长一直是国际民航组织的外部审计员。外部审计员的现行任期于 2008 年 12 月 31 日截止。检查专员注意到，成员国已经决定就外部审计职能进行轮换。这与联合国系统组织的最佳做法相吻合。

83. 外部审计员每年或视需要对该组织的资金、资产和帐目进行独立审计。检查专员被告知，外部审计员还可以就该组织的财务程序、会计制度、内部财务监控和总体行政和管理等的效率，发表评论意见。但是，据观察，虽然外部审计员已根据被接受的会计做法进行了物有所值审计，但从未进行过任何管理审计。外部审计员表示，虽然部分的管理问题或许源于该组织的结构，但关于此类问题的审查不属于外部审计员的职权范围。对该组织重组问题进行审议属于大会的职权范围，因此在外审计员的报告中一直未涉及该问题。在这方面应考虑其他联合国系统组织的最佳做法。

B. 方案评估、审计和管理办公室

84. 国际民航组织财务条例第十一条规定，在秘书长办公室之下应该保持一个秘书处的内部审计办公室。方案评估、审计和管理审查办公室（EAO）负有内部审计的职责，负责所有的内部监督职能。

85. 检查专员关切地注意到，方案评估、审计和管理办公室一直在执行那些严格说来不属于该办公室职权范围的额外职能和任务，包括审查密封投标书等。为了提高方案评估、审计和管理审查办公室的独立性和效率，应该停止这一做法。方案评估、审计和管理审查办公室不应该参与行政和管理责任方面的事务，否则将严重损害该办公室的独立性。

86. 检查专员注意到，该组织过去几个三年期的财务局限导致了方案评估、审计和管理审查办公室的减员和工作重组。2002 年至 2004 年的方案评估、审计和管理审查办公室方案预算包括有四名专业级和四名一般事务工作人员。而在 2005 年至 2007 年的方案预算中，则包括有一个主任（特等官员/D-1 级）、两个专业级官员和三个一般事务工作人员的职位，目前该办公室有一位主任、一位专业官员和一位一般事务工作人员。该办公室预期将在近期的未来增聘一位官员和一位一般事务人员。检查专员认为，这些资源不够，不足以让方案评估、审计和管理审查办公室有效地执行该组织的内部监督职能。应该加强该办公室的预算并予其更大的独立性来制定预算需要。

87. 还有，方案评估、审计和管理审查办公室的工作预期将受到实施成果预算制的影响，正如改革进程所预计的那样。该组织或可考虑如何将监测、审查和评估成果预算制纳入方案评估、审计和管理审查办公室的工作中，并在现有资源范围内实现目标。

88. 下列建议预期将提高效率并鼓励共享最佳做法。

建议 12

秘书长应确保方案评估、审计和管理审查办公室严格遵守其职权范围，以避免损及该办公室的独立性。

建议 13

理事会应增加配置给方案评估、审计和管理审查办公室的资源，并确保该办公室的财务独立性。

C. 监督委员会

89. 请参见联检组题为“联合国系统监督制度的缺陷”的报告³⁸。该报告建议联合国系统各组织的立法机构各自建立其独立的外部监督委员会，以便：审查经审计过的财务报表、风险评估和内部监控；以及评价外部审计员和内部监督服务的总体效率和有效性。检查专员注意到国际民航组织理事会正在根据联检组报告的建议，研究成立一个监督委员会³⁹并确定该委员会的职权范围。

90. 检查专员进一步注意到，该组织正努力确保该委员会的独立性及其成员的监督专长。拟议的职权范围已将联检组报告的建议纳入考虑。该委员会的拟议职能广泛，包括审查经审计的财务报表；风险评估进程和内部监控；以及评价外部审计员和内部监督服务效率和有效性等。检查专员欢迎这项举措，并鼓励根据联检组的建议继续这项进程。

91. 下列建议预期将提高有效性。

建议 14

理事会应根据联检组报告“联合国系统监督制度的缺陷”（JIU/REP/2006/2）当中所述的标准，加快详细制定监督委员会的职权范围。

³⁸ 见JIU/REP/2006/2报告。

³⁹ 见理事会第 C-DEC 181/3 号决定和C-WP/12856 号文件。

附件 I

参加的组织对联检组的建议将要采取行动的一览表

JIU/REP/2007/5 号报告

		联合国及其基金和方案												专门机构和国际原子能机构												
		联合国* Nations*	贸发会议	毒品和犯罪问题办事处	环境署	人类住区规划署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿基会	世界粮食署	其他	国际劳工组织	粮农组织	教科文组织	国际民航组织	世界卫生组织	万国邮政	国际电联	世界气象组织	国际海事组织	知识产权组织	工发组织	世贸组织	国际原子能机构
报告	供采取行动	<input type="checkbox"/>	<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"/>														
	供参考和审议	<input checked="" type="checkbox"/>	<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"/>														
	建议 1																L									
	建议 2																L									
	建议 3																L									
	建议 4																L									
	建议 5																E									
	建议 6																E									
	建议 7																E									
	建议 8																E									
	建议 9																L									
	建议 10																E									
	建议 11																E									
	建议 12																E									
	建议 13																L									
	建议 14																L									

图例: L: 建议由立法机构做出决定
 E: 建议由行政首长采取行动
 ■: 该建议不需该组织采取行动

* 包括所有 ST/SGB/2002/11 中所列的实体, 联合国贸发会议、联合国毒品和犯罪问题办事处、联合国环境署、联合国人类住区规划署、联合国难民署、近东救济工程处等

除外。