

对国际民用航空组织（ICAO）管理和行政事务的审查

撰写人

尼古拉·洛津斯基  
(Nikolay Lozinskiy)

联合检查组

2019年，日内瓦



联合国



JIU/REP/2019/1

Chinese

Original: English Only

对国际民用航空组织（ICAO）管理和行政事务的审查

撰写人

尼古拉·洛津斯基  
(Nikolay Lozinskiy)

联合检查组



联合国  
2019年，日内瓦



## 内容提要

### 对国际民用航空组织（ICAO）管理和行政事务的审查

#### JIU/REP/2019/1

联合检查组（JIU）将国际民用航空组织（ICAO）的管理和行政审查列入其 2018 年工作方案，作为对联检组参加组织进行的一系列审查之一。

审查的目的是对国际民航组织的管理和行政进行独立评估，重点是：治理；组织结构，包括地区存在；执行管理；财务管理；成果管理；人力资源管理；支助服务，包括信息和通信技术（ICT）；和监督及问责机制。本次审查是国际民航组织理事会 2007 年第 182 届会议审议上一次联检组报告（JIU/REP/2007/5）的一次后续行动。该报告的一些审查结果仍然有效，并得到酌情考虑。以下几个方面受到关注：国际民航组织的具体业务模式、其为提高运行效率和有效性做出的努力以及组织的总体战略目的、愿景和任务。

国际民航组织是联合国的一个专门机构，由各国根据《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）成立，负责管理国际民用航空的行政与治理。该组织与 192 个缔约国以及各行业团体一起，努力通过国际民用航空条约、标准以及建议做法和政策，为打造安全、高效、有保障、经济上可持续和对环境负责任的民用航空部门提供支持。

自上一次联检组报告发布以来，该组织采取了很多旨在加强其行政和管理进程的改革举措。其中包括，制定了全组织综合业务计划，实施了机构绩效和风险管理制度，更新了《评价和内部审计办公室章程》，成立了评价和审计咨询委员会。此外，还采取了旨在加强人力资源管理、信息和通信技术、语文和会议服务、技术合作活动和地区办事处运作的一些措施。目前，国际民航组织正在更新《道德操守框架》和设立调查职能，并已着手审查其组织结构。

本报告载有五项建议，其中一项是向国际民航组织大会提出，两项向国际民航组织理事会提出，两项向国际民航组织秘书长提出。此外，本报告还载有 22 项非正式建议，以建议形式提出的目的意在改进管理和行政政策和做法。

#### 主要审查结果和结论

##### 治理

国际民航组织是联合国系统中历史最悠久的组织之一，自 1944 年以来，《芝加哥公约》一直服务于该组织。展望未来的航空领域，预计航空运输量每 15 年翻一倍，该组织的运作将出现新趋势，运作环境将不断变化，因此，不应忘记，国际民航组织必须是一个现代化、高效和有效的组织，准备好且能够胜任其职，并有明确的治理制度，各部分按制度规定各司其职。

需要审查的一个关键问题是在国际民航组织的运作中如何划清治理和管理之间的界限。在实践中，理事会有时履行的是执行机构职能而非理事机构职能，这也是因为国际民航组织具有特殊性，特别是因为每三年一届的大会和常设以及常驻理事会、《公约》的规定和既有做法。在日常业务和运作中，有时也没有明确澄清从哪里开始进行治理和管理。

在理事会和秘书处、秘书长和理事会主席之间的作用和职责分配方面缺乏清晰度，导致产生问责问题，有效性受到影响，并可能导致组织效率低下和费用增加。

清楚地理解治理在哪里结束和管理从哪里开始，会使理事会和成员国的作用得到发挥，使之能专注发挥各自的独特和关键作用，为国际民航组织提供高级别战略指导和方向及监督，而不是将努力、专长和能力分散至更适合由秘书处处理的问题上。

审查现有的安排和做法，使之精简和能够反应更迅速、行动更敏捷地应对快速变化的航空业中新出现的趋势和发展动态，能够为该组织带来很大的帮助。

为此，请大会成立一个知名人士小组，负责审查国际民航组织的治理结构，包括秘书处与理事会之间以及秘书长与理事会主席之间的职责划分和分配，并审查大会的三年周期和组织预算以及理事会及其委员会和工作组的作用、运作方式、工作量和工作方法以及其他有关问题（**建议 1**）。

## 监督

除专业调查职能外，国际民航组织监督框架还规定了很重要要素。继 2007 年联检组报告发布后，国际民航组织在加强组织监督结构方面取得了进展，包括建立了评价和审计咨询委员会，加强了评价和内部审计办公室的能力，并在 2017 年更新了其章程，通过了已 2012 年生效的《国际民航组织道德操守框架》，并任命了道德操守官员。

提出了很多旨在进一步加强监督框架和职能的建议，包括调整评价和审计咨询委员会会议的时间安排以便更好地协调委员会与外部审计员之间的工作和共享信息，以及加快落实监督建议的必要性。

在撰写本报告时，对《国际民航组织道德操守框架》的审查正在进行中，包括对调查职能进行审查。根据理事会在 2018 年 6 月做出的决定（C DEC 214/11 号决定），已就修正《国际民航组织服务守则》的相关条款即“道德操守框架”及评价和审计咨询委员会的职权范围提出了一些提案。新的安排应有一年的试行期，并应向理事会报告实施的进展情况。

在审查了目前的提案后，建议理事会在 2019 年审查和更新《国际民航组织道德操守框架》时确保主任调查员或调查部门负责人撰写年度报告提交理事会，并能够与评价和审计咨询委员会接洽，以便在必要时提出与调查职能的工作有关的任何问题，特别是与其独立性或其在执行任务中遇到的障碍有关的问题（**建议 2**）。

理事会应在 2019 年审查和更新《国际民航组织道德操守框架》时确保评价和审计咨询委员会的咨询和监督任务扩展至所有监督事项，包括与调查和道德操守职能有关的事项。应对委员会的职权范围作相应的修订（**建议 3**）。

国际民航组织管理层应审查所有尚未落实的监督建议，并按照评价和审计咨询委员会、评估和内部审计办公室以及外部审计员提供的指导意见，及时落实这些建议。

## 管理

国际民航组织在加强组织保证和内部控制框架以及风险管理进程方面取得了进展。国际民航组织设立了风险登记册，编写了内部控制说明，并将其列入外部审计员年度财务报表和报告中。国际民航组织不断完善机构管理和报告工具，以监控风险和绩效。该项工具由新成立的战略规划、协调和伙伴关系办公室与各局处负责人合作管理。

虽然国际民航组织在风险管理方面取得了进展，但审查表明尚需采取进一步措施加强机构风险管理。风险评估程序仅在总部一级实施，地区办事处不参与确定地区的特有风险。国际民航组织的机构风险管理和内部控制概念尚处于初始阶段，风险登记册尚不完整，缺失一些主要风险。此外，国际民航组织没有指定首席风险官，这对风险管理进程的质量和遵守专业标准的程度产生一定影响，并削弱了风险管理进程的责任和问责制。为确保遵守专业标准，建议指定一名高级管理人员担任首席风险官，领导该组织的机构风险管理方案。秘书长应在 2020 年底前对国际民航组织进行一次全面风险评估，包括其总部和各地区办事处（**建议 4**）。

国际民航组织在实施成果管理制方面取得了进展，特别是制定了业务计划、方案预算和运作计划及引入了机构管理和报告工具。预计还会在这方面进一步加强，包括实施更有效的方法监测和跟踪组织绩效，完善对以往绩效的分析，这将有助于根据实际数据和证据加强预算和业务计划编制工作。应根据各地区办事处的具体目标和子目标制定可衡量的地区办事处战略目标框架，并进行后续监测，包括通过该工具进行监测。

国际民航组织已开始审查其组织结构。秘书处编写了一份研究报告，其中提出了一些供理事会审议的提案，这将为通过在同一地点实施多项可兼容的职能和消除重复活动来提高效率和成本效益提供机会。国际民航组织需要做出调整并能够在快速变化和动态的航空环境中提供服务，以便能够继续保持具有现实意义和为成员国提供附加值和预计的支助。因此，有必要进一步精简其组织结构，通过在同一地点实施多项可兼容的职能消除重复活动，并加强规范活动及实施活动和地区办事处活动的整合。

## 人力资源管理

国际民航组织遵循联合国人力资源管理领域的共同制度，实施了国际公务员制度委员会制定的人力资源管理框架。本期预算有近 78% 与人力资源费用有关。

国际民航组织在人力资源管理方面取得了进展，包括落实了联合检查组在 2007 年审查中提出的一系列有关建议。但在工作人员队伍和接续规划、编外人员雇用、公平地域代表性和性别平等方面仍需进一步改进。采用全面人力资源管理战略将对国际民航组织从战略上和整体上解决上述问题有好处。

国际民航组织雇用了大量顾问/承包人和借调人员等编外人员。2017 年，总部和各地区办事处编外人员总数为 341 人（246 名顾问/承包人和 95 名借调人员），过去三年平均每年增加 17%。顾问/承包人和借调人员约占国际民航组织整个工作人员队伍的 33%。与 2010 年编外人员只占工作人员总数的 18% 相比，增长显著。过度依赖编外人员已被认为是一个问题。应注意确保长期的负面影响不能超过短期的效益，特别是对机构记忆和工作人员队伍规划的影响。必须确保符合国际民航组织的顾问和承包人政策以及联合国有关雇用编外人员的核心原则。

虽然已经采取措施改善组织内部的公平地域代表性，但值得注意的是，大多数缔约国（55%）仍在国际民航组织秘书处内没有代表性。

专业和更高职类的性别平等问题仍然令人关切。截至 2017 年 12 月，妇女仅占专业员额总数的 30%。在实现专业职类中的性别平等方面，还需要做更多的工作，包括继续实施和扩大外联方案以及增加对内部女性候选人的考虑。

国际民航组织大约有 10% 的工作人员将在 2019 年底之前退休，22% 在 2022 年之前退休，34% 在 2025 年之前退休。需要加快进行工作人员队伍趋势分析、征聘和外联、编写胜任能力说明和采取其他措施。

国际民航组织的工作人员队伍构成比较特殊，在公平地域代表性、性别平等、接续规划和保留知识方面面临许多人力资源管理挑战。虽然已经解决各自问题和制定并开始实施了相应方案、政策和做法，但该组织缺乏人力战略性的和整体的资源管理方法。因此，国际民航组织应制定并采用一项全面的人力资源管理战略，将所有这些要素集中到一个总括方案下。这样的措施将有助于解决有关风险，确保国际民航组织的工作人员队伍建设符合该组织的战略需要（**建议 5**）。

技术合作局具有高度的独立性，包括有独立的专家、预算、采购和征聘标准。虽然在修订该局的外地工作人员细则和采用利益申报表方面取得了一些进展，但仍需采取进一步措施，特别是更新特殊服务协议和服务合同的项目行政指示手册，以减少风险业务和声誉风险。

国际民航组织的有限个人晋升政策是基于绩效、资历和距离退休的时间。该做法不同于联合国的共同做法，大多数国际组织已取消这种做法。为了征聘和晋升上的公平和透明性，秘书长应终止国际民航组织给予个人晋升的做法。

### 支助服务

分配给会议和语文服务的总预算已从 2008—2010 三年期预算的 16.7% 下降至 2017—2019 三年期预算的 13.6%。尽管如此，语文服务仍然是该组织方案支助支出中最大的部分。

已经采取各种措施来降低印刷、分发和口译服务方面的业务费用，包括设备自动化和现代化，重点是实现无纸化环境和实行外包。秘书长应继续努力在确保预计服务质量水平的同时降低语文和出版服务费用。

## 建议

### 建议 1

请大会在其第 40 届会议上成立一个知名人士小组，负责审查国际民航组织的治理结构及其更有效、负责和透明决策的能力，包括审查秘书处与理事会以及秘书长与理事会主席之间的职责划分和分配，并审查大会的三年周期和组织预算以及理事会及其委员会和工作组的作用、运作方式、工作量和工作方法。该小组应通过理事会向大会第四十一届常会提交报告。

### 建议 2

理事会在 2019 年审查和更新《国际民航组织道德操守框架》时应确保主任调查员或调查部门负责人撰写年度报告提交理事会，并能够与评价和审计咨询委员会接洽，以便在必要时提出与调查部门的工作有关的任何问题，特别是与其独立性或其执行任务中遇到的障碍有关的问题。

### 建议 3

理事会在 2019 年审查和更新《国际民航组织道德操守框架》时应确保评价和审计咨询委员会的咨询和监督任务扩展至所有监督事项，包括与调查和道德操守职能有关的事项。应对委员会的职权范围进行相应更新。

### 建议 4

秘书长应在 2020 年底前对包括总部和地区办事处在内的国际民航组织开展一次全面风险评估。应对风险登记册进行相应更新，包括更新所设想的减缓措施。

**建议 5**

秘书长应在 **2020** 年底之前制定并采用一项全面的人力资源管理战略,其中包括地域代表性、性别平等、职业发展和培训、接续规划和保留知识,并定期向理事会报告其实施情况。

## 目录

	页次
内容提要 .....	iii
缩略语 .....	x
<b>章次</b>	
<b>一. 引言 .....</b>	<b>1</b>
A. 目标和范围.....	1
B. 背景.....	1
C. 方法.....	3
<b>二. 治理 .....</b>	<b>4</b>
A. 关键问题.....	4
B. 审议和结论.....	7
<b>三. 监督 .....</b>	<b>9</b>
A. 监督框架.....	9
B. 评价和审计咨询委员会、外部审计员和评价和内部审计 办公室之间的合作.....	9
C. 评价和审计咨询委员会成员的任用条件.....	9
D. 对《国际民航组织道德操守框架》的修订和调查职能.....	10
E. 其他问题.....	13
<b>四. 管理 .....</b>	<b>14</b>
A. 执行管理.....	14
B. 财务管理.....	14
C. 保证和内部控制框架.....	17
D. 风险管理.....	18
E. 成果管理制.....	19
F. 组织结构.....	21
G. 其他问题.....	22
<b>五. 人力资源管理 .....</b>	<b>23</b>
A. 人力资源管理战略.....	23
B. 其他问题.....	29
<b>六. 支助服务 .....</b>	<b>32</b>
A. 会议和支助服务.....	32
B. 信息和通信技术.....	32
<b>附件</b>	
<b>一. 国际民航组织秘书处机构图.....</b>	<b>34</b>
<b>二. 国际民航组织规划流程图.....</b>	<b>35</b>
<b>三. 全部员额和人员的分布情况.....</b>	<b>36</b>
<b>四. 性别和地域代表性 .....</b>	<b>38</b>
<b>五. 各参与组织应就联检组建议采取的行动一览表.....</b>	<b>40</b>

## 缩略语

ICAO	国际民用航空组织（国际民航组织）
ICSC	国际公务员制度委员会
ICT	信息和通信技术
IPSAS	国际公共部门会计准则
ITU	国际电信联盟（国际电联）
JIU	联合检查组（联检组）
UNIDO	联合国工业发展组织（工发组织）
UN-Women	联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）
UPU	万国邮政联盟（万国邮联）
WFP	世界粮食计划署（粮食署）

## 一. 引言

1. 联合检查组（JIU）将国际民用航空组织（ICAO）的管理和行政审查列入其 2018 年工作方案，作为联合国系统各组织根据修订后的战略框架（A/66/34，附件一）进行的一系列类似审查之一。

### A. 目标和范围

2. 本报告的目的是对国际民航组织的管理和行政进行独立评估，重点在以下几个领域：治理；组织结构，包括地区存在；战略规划；执行管理；财务管理；人力资源管理；信息和通信技术管理；和监督与问责机制。以下几个方面受到了关注：国际民航组织的具体业务模式、其为提高运行效率和有效性持续进行的努力以及组织的总体战略目的、愿景和任务。

3. 本次审查还是在 2006 年至 2007 年期间开展的上一次联检组报告（JIU/REP/2007/5）的一次后续行动。国际民航组织理事会在其 2007 年第 182 届会议上审议了该报告。<sup>1</sup>

4. 评估侧重于国际民航组织的经常方案活动（分摊会费），覆盖其总部和各地区办事处。国际民航组织的技术合作方案和项目是该组织的重要活动，由来自各国政府和其他捐助者的捐款形成的自筹资金供资，未经深入审查，但酌情与经常方案活动的评估一并审查。

### B. 背景

5. 国际民航组织是联合国的一个专门机构，由各国根据《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）成立，负责管理国际民用航空的行政与治理。

6. 国际民航组织与《公约》的 192 个缔约国以及各行业团体一起，努力通过国际民用航空条约、标准以及建议做法和政策，为打造安全、高效、有保障、经济上可持续、对环境负责任的民用航空部门提供支持。

7. 国际民航组织由大会、理事会和秘书处组成。

8. 大会由来自全部 192 个缔约国的代表组成，是国际民航组织的最高机构，每三年至少举行一届会议。它制定该组织下一个三年期的全球性政策。然后，按照《公约》第四十九条的规定，大会成果提供给国际民航组织的其他机构及其成员国，以指导其继续进行的工作和今后的工作。

9. 理事会是该组织的一个常设机构，向大会负责。<sup>2</sup> 它由大会选出的 36 个成员国组成，任期三年。<sup>3</sup> 理事会有许多职能，特别是包括：执行大会的指示；履行《公约》赋予的职责和义务；并管理国际民航组织的财务。作为国际民航组织的两个理事机构之一，理事会为该组织的工作提供持续的指导。

---

<sup>1</sup> 见 C-WP/13034 号工作文件。

<sup>2</sup> 见《国际民用航空公约》第五十条 (a) 项。

<sup>3</sup> 大会第三十九届会议批准将理事会成员国规模扩大到 40 个。

10. 《公约》并未对秘书处的职责做出任何具体的规定。它主要起到执行机构的作用，负责执行大会和理事会的决定。秘书处执行该组织的工作方案。

11. 国际民航组织 2017—2019 三年期预算为 3.02 亿加元。国际民航组织的技术合作方案由技术合作局进行管理，对国际民航组织经常方案起到补充作用。技术合作项目的资金来自预算外和自愿捐款。2017 年，技术合作项目的财务资源总额为 1.314 亿加元。<sup>4</sup> 国际民航组织 2017 年的总收入达 2.724 亿加元。该组织非常依赖通过创收活动获得的额外资源，2017 年，这部分收入达 2 250 万加元，占收入总额的 8.3%。

12. 自上一次联检组关于国际民航组织的管理和行政审查报告发布以来，该组织采取了旨在加强其行政和管理进程的若干改革举措。其中包括，它编制了全组织综合业务计划和基于成果的预算，引入了机构绩效管理和机构风险管理制度，更新了《评价和内部审计办公室章程》，并成立了评价和审计咨询委员会。此外，它还更新了组织的《道德操守框架》、其信息管理、其人力资源管理、包括绩效管理和地区办事处手册。

13. 理事会及其各委员会和工作组（特别是治理和效率工作组）已经审查并在进一步加强各种管理进程和政策方面取得进展，其中包括：国际民航组织保证框架、国际民航组织业务计划和成果预算、国际民航组织政策制定程序、《道德操守框架》、《评价和内部审计办公室章程》、评价和审计咨询委员会的职权范围、人力资源管理、信息和通信技术和文件管理，目的是进一步提高组织的效率和有效性。

14. 自 2007 年以来，其组织结构已经发生很多变化，包括加强了各地区办事处，成立了北京地区办事处分处，并成立了战略规划、协调和伙伴关系办公室，负责在包括地区办事处在内的各局处间协调高级别和跨领域战略和优先事项。2018 年，国际民航组织开始对其组织结构进行审查，这项工作编写本次审查报告时仍在进行中。

15. 国际民航组织理事会第 182 届会议审议了 2007 年联检组报告，审查了所有 14 项建议。<sup>5</sup> 大多数建议获得了采纳和实施，其中一些只是部分采纳和实施。国际民航组织对两项建议（建议 2 和建议 3）既未采纳也未实施，因为该组织持有不同观点。本次审查对实施情况和所取得的影响进行评估，并在相关背景下参考了 2007 年联检组报告的有关建议。

16. 国际民航组织将在 2019 年纪念成立七十五周年。2018 年，国际民航组织举行了以“未来航空”为主题的第五次理事会场外战略会议。会议审查了民用航空领域快速技术变革的潜在影响，并讨论了为确保国际民航组织保持其全球领导地位可能需要的一些战略。<sup>6</sup> 正如会议结论中指出的，该组织需要找到新的工作方式适应技术发展的快速步伐和满足成员国不断增长的需要。<sup>7</sup> 本报告对该组织的运行状况进行了独立评估，目的是为国际民航组织的这些努力提供支持。

---

<sup>4</sup> 见 C-WP/14748 号工作文件，第 1 号增编，第 I-12 页。

<sup>5</sup> 见 C-WP/13034 号工作文件。

<sup>6</sup> 见 C-WP/14794 号工作文件。

<sup>7</sup> 同上。

### C. 方法

17. 根据联检组内部标准和准则及其工作程序，撰写本报告所采用的方法包括初步案头审查、机构调查问卷、访谈和深入分析。访谈对象是总部和两个地区办事处（东部和南部非洲办事处和欧洲和北大西洋办事处）的国际民航组织官员，其中有 15 名国际民航组织理事会代表、理事会主席、治理和效率工作组主席、财务委员会现任和前任主席、人力资源委员会主席、国际民航组织秘书长、国际民航组织外部审计员、评价和审计咨询委员会主席、道德操守官员、评估和内部审计办公室主任、监察员、两名地区主任及其副手和一些工作人员代表。征求并考虑了国际民航组织对报告草案的评论意见。

18. 根据《联检组章程》第 11 条第 2 款，本报告经与各位检查员协商后定稿，以便通过联检组的集思广益测试其结论和建议。

19. 为了便于处理报告、执行其建议和监测建议的执行情况，附件五中的表格列出了需要国际民航组织理事机构做出决定的建议和需要向秘书长提交的建议。

20. 检查员谨对协助他撰写本报告的所有人员表示感谢，尤其要感谢那些接受访谈和参与调查问卷和非常愿意分享其知识和专长的人员。

## 二. 治理

21. 大会是国际民航组织的最高机构。《公约》明确赋予它的职责之一是有权处理该组织范围内《公约》未明确赋予理事会的任何其他事项，包括选举理事国和批准组织预算。大会通过的决议由理事会、秘书处和国际民航组织的其他机构执行。某些情况下，决议要求秘书处采取行动，包括间接通过理事会采取行动。根据《公约》规定，大会每三年举行一届会议，每届会议为期两周。

22. 理事会是向大会负责的常设机构。其法定职能载于《公约》第五十四条，包括任命首席执行官，即秘书长。理事会根据《公约》第五十一条选举其主席，该条款对主席的职责做出了规定，特别是规定主席：(a) 召集理事会、航空运输委员会及空中航行委员会的会议；(b) 充当理事会的代表；和 (c) 代表理事会履行理事会委派给主席的职能。

23. 根据其现行议事规则，理事会通常每年举行三届会议。每届会议大约持续六周，包括三周的委员会会议和三周的理事会会议。理事会是一个常设和常驻机构，理事国的办公室在秘书处房地同址办公。

24. 国际民航组织秘书处的负责人是秘书长，由五个局和其他一些处室组成。这五个局是：空中航行局、航空运输局、技术合作局、法律事务和对外关系局以及行政和服务局。国际民航组织总部各局局长、各处处长和各办公室主任以及七位地区主任向秘书长负责。

25. 理事会在秘书长任期开始时所发委责书中列明秘书处的工作重点。委责书还对业务计划提出这对和批准经常性预算。最近的秘书长委责书的开始时间为 2018 年 4 月 5 日。根据该委责书，秘书长是“《公约》第五十四条 (h) 项所述首席执行官 (CEO)，对理事会负责”，因此“负责把握秘书处工作的总体方向，负责制定组织的业务计划和编制拟议预算，负责执行工作方案，并依照《财务条例和细则》和委责书附件所述职责、责任和报告义务确保组织有健全的财务管理。”秘书长定期向理事会报告委责书中所列活动、职责和责任的进展情况。

### A. 关键问题

26. 国际民航组织治理结构的独特之处在于，大会按照三年周期和三年期方案预算运作，常设理事会及其各委员会、工作组和分组实际上一年到头都在开会。应当强调的是，国际民航组织是联合国系统内唯一保持三年周期的组织。

27. 联检组在其上一次关于国际民航组织的报告中审查了这些治理方面，并建议理事会考虑与联合国系统其他组织保持一致，制定一项长期计划，即大会每两年召开一届会议，会期不超过三周，以促进国际民航组织的有效决策和治理；并采用两年期预算，以加强规划。在其第二项建议中，联检组还建议理事会考虑精简理事会及其下属机构的会议次数，以减少会议给秘书处带来的总体行政负担。

28. 联检组在上一次报告中指出，在航空业技术和系统发展快速变化的背景下，目前的大会会议三年间隔期似乎限制了有效决策，特别是考虑到理事会在编制预算和批准拨款方面的权力有限。此外，它还认为在三年预算周期中难以进行切合实际的预测和方案规划。联检组发现，缩短周期可以改善方案规划，并且便于更务实地预测收支。由于大会每三年才召开一届会议，每届会议仅约两周，与国际民航组织面临的实质性问题有关的工作量很大（见 JIU/REP/2007/5，第 19-24 段）。

29. 理事会审议了联检组报告，决定不执行关于实行两年期大会和预算的建议 2 (a) 和 (c) (C DEC 183/3 号决定)。考虑了一些替代方案，但没有实行。大会在其 A16-13 号决定中指出，“大会常会的三年期安排应被视为本组织的正常做法”。

30. 关于建议 2 (b)，理事会将有关如何提高其自身及其附属机构工作方法的效率和有效性的讨论列为进行中的议程项目。除其他举措外，理事会已开始以下工作：(a) 审查其本身及其委员会的工作方案草案和国际民航组织的会议方案，确定可以合并的主题；(b) 推迟尚未做好讨论准备的主题；和 (c) 删除不再需要审议的主题。理事会通过治理和效率工作组审查了该组织各领域的机构政策和治理问题。尤其在审查国际民航组织政策制定程序方面做出了努力。此外，理事会还决定由执行、战略和规划工作组在理事会审议之前审查与执行和援助事项有关的工作文件，以便于讨论。这些事项包括：“不让任何国家掉队”倡议、地区办事处报告、航空培训和资源调动活动。理事会还审查了改进大会筹备工作总体结构的方法。<sup>8</sup>

31. 2007 年联检组报告中提出的另一项主要关切是治理和执行管理之间的分工和职责划分问题。联检组报告中回顾理事会是一个常设和常驻机构，注意到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。它强调了对参与联合国系统组织治理的主要各方的作用和职责分别做出明确定义的重要性。这将强化问责制并避免对过程造成负面影响（见 JIU/REP/2007/5，第 28-31 段）。

32. 在此背景下，联检组建议理事会授权秘书长根据该组织内包括局长和特等官员级别在内的所有级别核定员额进行征聘和晋升，无须事先征求理事会的意见，以便与联合国系统各组织采用的标准保持一致。理事会审查了这项建议，但保留了 D-1 和 D-2 级别员额的任用需要秘书长征求理事会人力资源委员会的意见和获得理事会和/或其主席批准的做法。

33. 本次审查发现，这些挑战仍然存在。正如一些受访者（国际民航组织秘书处和理事国的官员）指出的，在实践中，理事会有时起到的是执行机构而非理事机构的作用；除其他外，还因为国际民航组织的特殊性，特别是三年大会周期以及常设和常驻理事会、《公约》规定和既定做法。此外，在日常运作和行使职能中，治理和管理从哪里开始有时也不太明确。

34. 除了高级管理小组、全面高级管理小组和由秘书处高级管理人员组成的其他高级管理委员会之外，理事会还设立了若干委员会和工作组，由理事国组成，拥有的授权是讨论和决定政策问题并提供全面的高级别战略指导，在某种程度上也讨论更具管理性或业务性的问题。在实践中，这些政策问题与更具管理性和业务性的问题之间很难明确划分，有时界限模糊。

35. 与外方合作委员会审查和批准所有拟议的国际民航组织与外方谅解备忘录和类似安排，包括与成员国、联合国机构和其他国际组织的谅解备忘录和类似安排，并审查和批准国际民航组织成员国提供的借调人员等其他更具行政性质的安排。根据与外方互动政策，该委员会由理事会的四名代表组成，并向理事会主席提交报告以供决策。

36. 在遵守某些特定豁免规定的情况下，与外方合作委员会审查和预评估与外方的所有安排，包括与其他国际民航组织成员国和联合国组织的安排和具有行政性质的安排。委员会的报告随后将提交理事会主席，由理事会主席最终做出批准决定和决定谁可以签订具体的谅解备忘录。秘书处需要有超出预算范围

<sup>8</sup> 见 A39-WP/75 号工作文件，第 2.2.1-2.2.3 段。

的大量资源和时间来支持委员会的工作，包括其每周会议；审查所有谅解备忘录和其他安排和确定上述签字权；并就批准和确定签字权问题向理事会主席提出建议。虽然旨在精简对国际民航组织与外方互动的系统审查，但上述政策及其实施问题实际上进一步限制了组织执行职能的行使，且不符合联合国系统其他组织的做法。这项政策的范围比《联合国与工商企业以基于原则的办法开展合作的准则》的更广。由秘书长担任本组织和履行与外方参与有关的业务和管理职能的与外方合作委员会的“首席执行官”的做法导致权责不清，而且效率低下。

37. 根据《国际民航组织服务守则》，在 D-1 和 D-2 级别员额的任用方面，理事会的人力资源委员会和理事会主席有一定的权力。虽然在可获得资金的情况下为满足经常方案和业务计划的需要而设立新职位（通过经常预算和预算外资源供资）属于秘书长的权力范围，但这些级别的任用仍须经理事会和/或其主席批准。委员会根据《服务守则》第 4.12 条审查这些员额的遴选报告，以确保入围候选人符合遴选标准，确保被拒绝者获得公平对待。将此类任用交由理事会和/或其主席批准的做法偏离了联合国人力资源管理共同做法。如上一次联检组报告建议的那样，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。理事会的参与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（JIU/REP/2007/5，第 31 段）。

38. 理事会成立了若干工作组和分组，由理事国组成，如治理和效率工作组及其分组以及执行、战略和规划小组，它们一方面在实施关键政策（如《服务守则》和《道德操守框架》）的同时处理政策和治理问题，如政策制定程序和理事会及其委员会的工作成效问题，另一方面也密切参与起草新政策以及讨论和审查这些政策的细节，并密切监测其实施情况。在此情况下的一些任务本质上是管理任务，更适合由秘书处来处理，秘书处通常会开展初步工作，然后向小组和分组报告具体情况，工作组（然后是理事会）将在此基础上参与高级别战略辩论、做出决定和提供全面指导。

39. 理事会在秘书长任期开始时发给他的委责书中列明秘书处的重点工作，这有别于联合国系统其他组织的做法。成员国的高级别战略领导和指导以及监督通常通过决定和决议等其他文书提供，并由理事机构根据组织章程、规约或公约及其理事机构的议事规则的规定提出请求。通过委责书列出详细和具体的方案却不对所授予的权力以及治理在哪里结束和管理从哪里开始的界限做出明确界定的做法存在内在风险，模糊了治理和管理之间的界限，分散了问责。

40. 此外，秘书长的工作可能并最终会受到历史上赋予理事会主席的各项特权的影响，这可能会在应当开展合作的问题上引起困难。例如，在访谈期间，有人指出，有时搞不清楚对外应由谁正式代表国际民航组织，是秘书长还是理事会主席。理事国需要审查并重新考虑过去做出的长期指令和授权。

41. 理事会每年召开三届会议，每届会议为期约六周，而其委员会、工作组和小组整年还要频繁召开其他会议。这给行政和人力资源费用带来了额外的压力。正如一些受访者指出的那样，对理事会及其委员会的工作进行更明确的职责划分将会有帮助。国际民航组织秘书处和/或各委员会和工作组各自的秘书处可以在筹备工作方面做得更多一些，使理事会和工作组成员能够将更多重点放在战略和政策问题上，而不是就技术细节或业务事项进行漫长的讨论。由于作用和职责分配不明确，导致可能也缺乏问责制。这种情况可能会导致秘书处、理事会以及委员会和工作组成员中出现“管得过细”、低效和费用增加问题。

42. 考虑到上述情况，显然需要解决治理与管理之间的职责划分问题。

## B. 审议和结论

43. 国际民航组织是联合国系统中历史最悠久的组织之一，自 1944 年以来，《芝加哥公约》一直在为国际民航组织服务，但看来《公约》的某些条款以及与治理和执行管理有关的其他法定文件可能需要更新、修正和修改，甚至重新制定。

44. 正如 2018 年第 5 次理事会场外战略会议与会者强调的那样，国际民航组织需要积极主动地探索应对未来航空的方法，并应带领制定监管框架，以促进航空运输相关新兴技术的实施。<sup>9</sup>

45. 目前，航空运输在推动可持续经济和社会发展方面起着重要作用，直接和间接地支持 5 660 万人就业，为全球国内生产总值贡献超过 2.2 万亿美元，每年运送超过 29 亿旅客和价值 5.3 万亿美元的货物。自 1977 年以来，全球航空运输的规模每十五年翻一倍，这一趋势仍将持续下去。尽管经济衰退周期扩大，但增长势头不减，这有助于说明航空投资可如何成为支持经济复苏的关键因素。<sup>10</sup>

46. 展望未来航空，不应忘记的是，为此，国际民航组织必须是一个现代、高效和有效的组织，随时准备好且适合应对正在出现的挑战，并有明确的治理制度，各部分按部就班，各司其职。

47. 为了应对这些挑战，国际民航组织将得益于其治理结构和执行管理的变革。审查现有安排和做法以期加以精简，从而更迅速和更灵活地采取行动，应对快速演变的航空业中正在出现的趋势和发展动态，可能对该组织有利。在此背景下，应考虑到《芝加哥公约》规定的该组织的具体任务和结构。

48. 需要审查的关键问题之一是国际民航组织运作和行使职能时如何划分治理和管理之间的界限。理事会和秘书处以及秘书长和理事会主席之间的作用和责任分配缺乏明晰性，从而产生问责问题和影响工作成效，并可能导致秘书处和理事会效率低下，费用增加。

49. 大会应增加会议的次数，而不是三年一次。大会会议的三年周期偏离了联合国系统其他组织的做法，它们每年或每两年召开一次最高立法机构会议，联合国系统大多数组织的预算周期通常是两年或一年。例如，联合国决定采用年度预算制。国际民航组织新三年期预算的编制工作在通过之前一年多就已经开始，因此，实际上预算预测和估计需要提前四年进行，这样做很难进行切合实际的财务预算估计和考虑到任何新出现或发生变化的优先事项或需要。检查员认为，就国际民航组织而言，大会会议采用两年周期将有利于有效决策和治理，除其他外，还将使不是理事国的国家即大多数成员国能够更多参与决策过程，而不只是每三年一次。这将有助于提高组织的反应能力和灵活性。

50. 在大多数（如果不是全部）其他联合国机构中，组织的理事机构即其理事会不是常设机构，每年最多召开两届会议。国际民航组织的理事会作为其理事机构理应侧重于对秘书处的治理和监督，而不是业务或管理问题。这将使成员国能够专注于发挥其（根据大会决议）向秘书处提供总体战略领导和指导的关键作用，并继续对成员国发挥最有价值的作用。理事会的会期也应重新考虑。例如，建议将年度会议次数从三次减少到两次，每届会议持续时间从六周减少到三到四周，这样也会带来费用节省和提高效率。

<sup>9</sup> 见实施、战略和规划小组 2018 年 6 月 28 日的口头报告，第一次修订版，第 4 段。

<sup>10</sup> 见国际民航组织，《全球空中航行计划：2013—2028 年》（2013 年，加拿大蒙特利尔），第 8-9 页。

51. 秘书处与理事会之间以及秘书长和理事会主席之间更明确的职责划分，不仅会减少潜在的工作重复和提高工作效率，而且还会加强问责和提高透明度。如果作用和职责不明确，问责就可能受到削弱。

52. 明确了解治理从哪里结束和管理从哪里开始至关重要，并将发挥理事会和成员国的作用，使它们能够专注于发挥各自的独特和关键作用，为国际民航组织提供高级战略指导、领导和监督，而不是将其努力、专长和能力转移到可能更适合由秘书处来处理的问题上。

53. 检查员认识到，该组织的大会和预算要向拟议的两年周期转变需要对会议模式和理事国的选举周期以及其附属机构的设置、构成和工作方法做出一些调整。

54. 治理是成员国的一项特权。由于这种全面审查必须考虑到可能对《公约》进行的修改且需要与所有利害攸关方进行广泛协商，因此，建议大会成立一个知名人士小组审查国际民航组织的治理结构和包括上述问题在内的相关问题。在专家组的构成方面，其成员应具有解决上述问题的必要资格，并应考虑公平地域代表性。

55. 预计以下建议将会加强国际民航组织的治理、管理和有效性。

#### **建议 1**

请大会在其第四十届会议上成立一个知名人士小组，负责审查国际民航组织的治理结构及其做出更加有效、负责和透明的决策的能力，包括审查秘书处与理事会以及秘书长与理事会主席之间的职责划分和分配，并审查大会的三年周期和组织预算以及理事会及其委员会和工作组的作用、运作方式、工作量和工作方法。该小组应通过理事会向大会第四十一届常会提交报告。

### 三. 监督

#### A. 监督框架

56. 成员国对国际民航组织负有总体监督职责。成员国将一些监督权授予国际民航组织秘书处，包括评估和内部审计办公室、外部审计员、评价和审计咨询委员会、道德操守官员和监察员。

57. 除了专业调查职能外，国际民航组织监督框架还有许多重要内容。2007 年联检组报告发布后，国际民航组织在加强组织的问责框架方面取得了进展，包括：(a) 成立了评价和审计咨询委员会；(b) 加强了评价和内部审计办公室的能力，并在 2017 年更新了其《章程》；(c) 通过了《国际民航组织道德操守框架》，该框架已于 2012 年生效；和 (d) 任命了道德操守官员。国际民航组织的外部审计员重点审计了财务报表和财务管理，但也进行了一些绩效审计，这与联合国系统其他组织的良好做法一致。外部审计员的报告载有秘书长的内部控制说明，这也与特雷德韦委员会赞助组织委员会的框架等良好做法一致。

58. 国际民航组织还需接受联检组的监督。联检组是联合国系统各组织的独立外部监督机构，其任务是通过旨在改善管理和加强联合国系统各组织间协调的检查和评价，提供独立意见。尽管取得了进展，但仍有若干领域需要进一步加强。

#### B. 评价和审计咨询委员会、外部审计员和评价和内部审计办公室之间的合作

59. 虽然原则上评价和审计咨询委员会、外部审计员和评价和内部审计办公室之间有着良好的合作，但它们注意到相互间的沟通还可进一步得到改善。内部和外部监督职能可以更多地分享年度审计计划和工作信息，以避免组织中有任何潜在的重叠和监督疲劳。例如，委员会表示，在秘书长批准之前，它无法审查该组织 2017 年的财务报表和外部审计员报告。因此，委员会建议在外审计员报告提交理事会审议之前就其初步结果和意见进行更具实质性的讨论，而鉴于外部审计员的内部程序和做法，这一点并非总是可行。<sup>11</sup>

60. 检查员建议与外部审计员和评价和内部审计办公室协商，审查评价和审计咨询委员会会议的时间安排，并对其进行相应协调，包括在适当和可能的情况下使用视频会议设施进行这些工作，以便能够在委员会和外部审计员之间更好地协调工作和分享信息，包括分享外部审计员报告和该组织的财务报表。

#### C. 评价和审计咨询委员会成员的任用条件

61. 评价和审计咨询委员会对理事会负责，其成员也由理事会任命。与联合国系统大多数其他组织不同，国际民航组织不报销委员会成员的差旅费，也不提供每日生活津贴。所有费用由委员会成员的赞助政府承担。正如向检查员转达的那样，这样的安排对委员会的候选人人数和该机构的人员构成和知识专长有影响。例如，2017 年的遴选只有七名候选人竞争六个成员职位。

---

<sup>11</sup> 见评价和审计咨询委员会 2017—2018 年的报告（C-WP/14815 号工作文件），第 5-7 页；和 2016—2017 年的报告（C-WP/14679），第 5.1 段。

62. 治理和效率工作组国际民航组织道德操守框架问题分组最近也审查了这个问题。该分组指出，在维持现行做法时，理事会了解到，根据评价和审计咨询委员会的现有职权范围，其成员以个人身份行事，独立于秘书处、理事国、外部审计员和可能被视为存在利益冲突的任何其他机构，并且依据《芝加哥公约》第六十三条规定，提名国有义务支付各自候选人的差旅费。<sup>12</sup>

63. 该分组注意到，这是一个跨领域的问题，其结果对评价和审计咨询委员会成员以外的人员任用有深远影响。有鉴于此，该分组建议以秘书处的分析包括法律事务与对外关系局的咨询意见为指导，进一步审议该主题。秘书处的分析涉及《芝加哥公约》第六十三条是否允许对适用于委员会成员特殊情况的一般规则作例外处理，以保障其独立性。<sup>13</sup>

64. 检查员建议重新审议该问题，同时考虑到评价和审计咨询委员会及其成员的独立性以及其预算限制和《芝加哥公约》第六十三条的规定。

65. 目前，评价和内部审计办公室为评价和审计咨询委员会提供秘书处支助。这种安排可能产生潜在的利益冲突，也给本来就缺乏资源的该办公室带来额外的负担。这种支助可以转移到管理方面，如大会和理事会的支助服务下。

#### **D. 对《国际民航组织道德操守框架》的修订和调查职能**

66. 在编写本报告时，《国际民航组织道德操守框架》<sup>14</sup>正在接受审查。在此背景下，国际民航组织的调查职能也在接受审议，因为该组织当时没有调查职能或专业调查员。

67. 2018年6月，理事会第214届会议审议了治理和效率工作组关于审查《国际民航组织道德操守框架》的报告，并决定，除其他外：<sup>15</sup>

- 在秘书处设立一个名为“主任调查员”的新职位；
- 批准设立一个将有权发起调查的调查委员会，由三名人员组成（道德操守官员、主任调查员和一名来自法律事务与对外关系局的专业级别的人员或一名从联合国系统其他实体外聘的官员，但有关这方面的最终决定将虑及资源影响，且评估和内部审计办公室主任将不在此过程中发挥作用）；
- 对道德操守职能和调查职能予以区分，两位任职者分别向秘书长报告，并给予每位征聘的官员一次性不可续期的七年定期合同，自今后这两个职位征聘后开始生效；
- 虽然道德操守官员将继续作为接收联络人并对所有一般不当行为和报复的指控发起初步审查和评估，但上述调查委员会将根据多数意见决定如何处理不同性质的指控和是否发起调查；

<sup>12</sup> 见治理和效率工作组国际民航组织道德操守框架问题分组的报告，2018年3月9日，第4段。

<sup>13</sup> 同上。

<sup>14</sup> 《国际民航组织道德操守框架》目前载于《国际民航组织服务守则》附件一，7350/9号文件。该框架在理事会第193届会议第6次会议上获得通过，自2012年1月1日起生效。

<sup>15</sup> 见C-DEC 214/11，第8段。

- 尽管该组织的所有人员都需遵守修订后的《道德操守框架》，但应采用特别程序和安排来处理涉及秘书长的不当行为指控；
- 评价和审计咨询委员会将不参与调查涉及秘书长、道德操守官员或主任调查员的不当行为案件的调查程序，因此，在道德事项方面，委员会将对理事会维持目前的监督和咨询职能。

68. 在该决定中，理事会还要求治理和效率工作组完成针对上述决定所涉分组对《国际民航组织服务守则》（包括《国际民航组织道德操守框架》和评价和审计咨询委员会的职权范围）所载现行案文拟议修正案的影响的审查，并将审查结果提交主席以便分发至各位代表。理事会商定，新的安排应有一年的试工期，并要求工作组向其第 215 届会议提交关于这些决定实施情况的进度报告。<sup>16</sup>

69. 理事会批准了最新版本的《道德操守框架》，在编写本报告时，该文件已进入内部审批程序，审批程序完成后将予以公布并作为附件载入《服务守则》。人力资源委员会要求搁置拟议的主任调查员员额，直至掌握更多有关所涉工作量的信息。与此同时，所有调查都将按委员会的建议进行外包。<sup>17</sup>

70. 检查员欢迎在更新和加强该组织的《道德操守框架》方面取得的进展，这将进一步增强该组织的监督和问责机制。计划设立调查职能是向更强有力的监督框架迈出的重要一步。同时，在将拟议修正案与联合国系统各组织的做法进行比较且对照联检组相关报告所载建议后，他谨提出以下意见。

71. 更新后的《道德操守框架》规定向秘书长报告的主任调查员单一员额的结构，这与联合国系统大多数组织的安排不同。通常，调查员是内部监督职能（相当于国际民航组织的评价和内部审计办公室）的一部分，特别是因为内部监督职能受到一个公认专业框架的约束，在该框架中，独立决定根据专业标准做出，并需经过质量保证和审查程序的审查，并且高级管理层和立法机构的主管部门和报告关系清晰明确。<sup>18</sup> 为国际民航组织这种规模的组织设立一名全职调查员的做法也不常见。关于指定道德操守官员对不当行为指控和报告进行初步审查的提议不同于联合国系统其他组织的做法。

72. 关于成立一个有权发起调查的调查委员会的提议在联合国系统各组织中也不常见，它们有专门的调查职能。在这些组织中，调查职能和最终调查负责人一般拥有根据调查规则、政策和程序发起调查的职责和权力，无需经过行政首长批准。需要保证调查职能在报告关系、业务和预算要求上的独立性。

73. 虽然主任调查员将直接向秘书长报告，但修订后的《道德操守框架》没有对与评价和审计咨询委员会接洽问题做出规定。为确保调查职能的独立性，调查负责人应向理事会提交年度报告，并应能够向独立机构提出影响调查职能的任何问题，以获得客观和独立的咨询意见，并在必要时进一步将问题提交给级别更高的适当机构。

74. 预计以下建议将会加强监督框架和提高调查职能的有效性。

<sup>16</sup> 同上。

<sup>17</sup> 见评价和审计咨询委员会，2018 年 11 月 13 和 14 日在加拿大蒙特利尔召开的第 21 次会议的会议记录，第 5 段。

<sup>18</sup> 见 C-WP/14815 号工作文件，评价和审计咨询委员会 2017—2018 年年度报告，第 2.5 段。

**建议 2**

理事会在 2019 年审查和更新《国际民航组织道德操守框架》时应确保主任调查员或调查部门负责人撰写年度报告提交理事会，并能够与评价和审计咨询委员会接洽，以便在必要时提出与调查部门工作有关的任何问题，特别是与其独立性或其执行其任务中遇到的限制有关的问题。

75. 联检组关切地注意到，根据理事会的上述决定，更新后的《道德操守框架》规定评价和审计咨询委员会不在涉及秘书长、道德操守官员或主任调查员的不当行为案件的调查程序中发挥任何作用。<sup>19</sup> 这项规定不常见，也不符合联合国或联检组的最佳做法。如上所述，主任调查员或调查职能部门负责人必须有权与该委员会接洽，以确保必要时能够向委员会提出任何与调查职能有关的或影响到调查职能的问题，特别是可能对该职能的独立性有影响的问题。

76. 预计以下建议将会加强该组织的监督框架。

**建议 3**

理事会应当在 2019 年审查和更新《国际民航组织道德操守框架》时确保评价和审计咨询委员会的咨询和监督任务扩大到所有监督事项，包括与调查和道德操守职能有关的事项。应对委员会的职权范围进行相应更新。

77. 关于指控和投诉的接案机制，如上所述，修订后的《道德操守框架》建议将指控和不当行为报告提交给同时对所有指控和报告进行初步审查的道德操守官员。这与联合国系统大多数其他组织的做法不同，后者的调查职能有权受理不当行为指控，而道德操守办公室负责处理与报复和骚扰有关的指控。应根据联合国的共同做法审查这条规定。应委托调查职能受理不当行为指控，并应制定与道德操守办公室之间互相移交案件的程序。

78. 为了让调查职能与联合国做法保持一致并确保遵守共同的调查标准和程序，必须制定和采用涵盖接案机制、调查的开展和在调查完成后落实调查结果的调查程序。关于这一方面，请参见联检组关于调查职能、道德操守职能、防范欺诈和举报人政策的报告（见 **JIU/REP/2010/3**、**JIU/REP/2011/9**、**JIU/REP/2016/4** 和 **JIU/REP/2018/4**）。

79. 检查员同意关于应有特别程序和安排处理对秘书长不当行为的指控的提议。出于同样的原因，还应有特别程序和安排来处理对监督职能负责人，即主任调查员、评价和内部审计办公室主任和道德操守官员的不当行为的指控。这些程序和安排应考虑到可能会影响调查过程的任何潜在利益冲突风险。

80. 联合国系统许多组织的调查职能通常设在包括审计、检查、评价和调查的内部监督部门之下。这种安排的优点是可以将问题上报给内部监督办公室主任，而根据监督章程或职权范围，后者是独立的，直接向行政首长报告并有权与该组织的审计和监督咨询机构及理事机构接触。另一个优点是，由于内部监督办公室的工作人员受客观性、公正性、专业性和保密性要求等类似专业标准的约束，可以使他们发挥行政及实质性支持和协同增效的作用，因此，可以利用这一职能，特别是在可用于调查职能的资源有限的小机构。

<sup>19</sup> 见 C-DEC 214/11 号文件，第 8(g) 段。

## E. 其他问题

### 评价和内部审计办公室章程

81. 理事会于 2017 年修订了《评价和内部审计办公室章程》。虽然在此过程中征询了该办公室以及评价和审计咨询委员会的意见，但并非所有建议都获得采纳。这导致最终文件并不完全符合内部审计师协会的标准或联合国评价小组的评价规范和标准。一个关键问题是，根据其修订后的《章程》，当有必要修改该办公室的年度工作计划时，它应请求理事会批准。这一规定可能会损害该办公室的独立性。

82. 建议今后在修订或更新《评价和内部审计办公室章程》、评价和审计咨询委员会的职权范围、《道德操守框架》或其他监督相关政策的过程中，应咨询各相关实体，特别是评价和审计咨询委员会、评价和内部审计办公室、道德操守官员和法律事务与对外关系局，并考虑其意见和建议，以确保符合内部审计师协会和联合国评价小组的标准和良好做法以及其他公认的标准和良好做法。

### 监督建议的落实情况

83. 根据评价和审计咨询委员会，逾期未落实的建议数量仍然偏高。截至 2018 年 6 月，有 25 项建议逾期未落实（占未落实建议总数的 35%）。委员会强调管理人员必须严格审查属于其责任范围的建议和现有逾期未落实建议的相关性，并在必要时解释延误的原因和他们将如何着手落实商定的行动。<sup>20</sup>

84. 审计和评价报告审批过程太长一再受到评价和审计咨询委员会的批评。评价和内部审计办公室现已制定一项标准作业程序，使国际民航组织管理人员提高了对其作用、职责、程序和时间表的认识。有效的审计职能需要管理层及时落实各项建议。<sup>21</sup>

85. 同样，外部审计员对管理层未经外部审计员评估或核实就结束其部分建议的做法表示关切。外部审计员有权评估管理层的行动是否充分和恰当，并有权就结束其发出的监督建议做出决定。

86. 检查员同意评价和审计咨询委员会和外部审计员提出的关切，并建议国际民航组织管理层认真审查所有未落实的监督建议，并依照委员会、评价和内部审计办公室及外部审计员提出的指导意见及时落实这些建议。

<sup>20</sup> 评价和审计咨询委员会 2017 年报告，第 2.4.5 段。

<sup>21</sup> 同上，第 2.4.8 段。

## 四. 管理

### A. 执行管理

87. 国际民航组织秘书处由作为“首席执行官”的秘书长领导。国际民航组织总部各局局长、部门负责人和办公室主任以及地区主任根据其授权管理国际民航组织总部各局、处和办公室或地区办事处。他们直接对秘书长负责。

88. 秘书长成立的高级管理小组意在让高级管理人员携起手来制定计划、分享信息、集中精力、协调活动、避免重复,为实现共同目标而努力,从而确保该组织工作的战略一致性和方向。访小组由秘书长、五位局长(行政服务局局长、空中航行局局长、航空运输局局长、法律事务与对外关系局局长和技术合作局局长)和秘书长办公室下属主任/处长(评价和内部审查办公室主任、战略规划、协调和伙伴关系办公室主任和财务处处长)组成。在讨论需要特定知识专长的项目时,可能邀请副局长参加。

89. 除高级管理小组外,还成立了全面高级管理小组,其中包括前任成员和所有地区主任,通常每年召开两次会议。高级管理小组的决定在其会议纪要中分享,关于所采取行动的状况的后续报告将在该小组下次会议上提供。该小组会议的成果酌情与各局、处和办公室一级的工作人员分享。管理层视情况和需要定期向工作人员简要介绍高级管理小组和全面高级管理小组的会议成果。

90. 国际民航组织还有处理管理问题的若干其他执行/高级管理委员会,特别是创收治理局、信息管理委员会和项目审查委员会。

91. 除了由秘书处高级管理人员组成的管理委员会和管理小组外,理事会还设立了由理事国组成的若干委员会和工作组,如人力资源委员会、与外方合作委员会和治理和效率工作组,它们的任务是讨论和决定政策问题,并在某种程度上讨论管理问题,尽管政策和管理问题之间很难明确区分。关于这一方面,请参见上文第二章和建议 1。

### B. 财务管理

92. 国际民航组织实行名义零增长预算已经超过三个三年期。但应注意的是,名义零增长已被用于计算成员国摊款上,且以上一个三年期的最后一年为参照,该组织的预算实际上每年增长约为 1.9%。2017—2019 三年期经常预算方案总额为 302 053 000 加元(见表 1)。

表 1

1999 至 2019 年国际民航组织经常预算方案<sup>22</sup>（千加元）

三年期	拨款	年均增长率（百分比）
1999—2001	242 276	0.9
2002—2004	269 166	2.7
2005—2007	260 040	4.2
2008—2010	245 543	-1.9
2011—2013	280 616	4.8
2014—2016	286 538	0.7
2017—2019	302 053	1.8

资料来源：C-WP/14789，第 3 页。

93. 超过 90% 的预算资金来自分摊会费（2017—2019 三年期的分摊会费占 93%），<sup>23</sup> 其余部分来自其他来源，主要是来自辅助创收基金的转移、盈余（6%）和来自行政和业务服务费用基金的偿付款（1%）。近年来的分摊会费征缴率约为 92%。<sup>24</sup>

94. 国际民航组织的经常方案得到了该组织技术合作方案的补充。经常方案由技术合作局管理，是国际民航组织支持成员国根据大会 A36-17 号决议执行国际民航组织条例、政策和程序的一项优先活动。2016 年分配给技术合作项目的资源总额为 1.214 亿加元，2017 年为 1.314 亿加元。<sup>25</sup>

95. 2017 年，国际民航组织的总收入为 2.724 亿加元。项目协议捐款（1.340 亿加元）和分摊会费（1.01 亿加元）是最大的两个收入来源，分别占总收入的 47.9% 和 37.1%（见表 2）。<sup>26</sup>

<sup>22</sup> 注：1999 至 2007 年各三年期的摊款以美元计算，并已换算为加元。

<sup>23</sup> 2014—2016 三年期为 93%，2011—2013 三年期为 91%。

<sup>24</sup> 见 C-WP/14748，Add.1，第 I-6 页。

<sup>25</sup> 见截至 2016 年 12 月 31 日财政年度的外聘审计员财务报表和报告，第 1-12 页。可查阅：[www.icao.int/publications/Documents/10089\\_en.pdf](http://www.icao.int/publications/Documents/10089_en.pdf)。

<sup>26</sup> 国际民航组织外聘审计员财务员的报告，2017 年财务报表审计，2018 年 5 月 18 日，第 24 页。

表 2  
2010 至 2017 年国际民航组织的收入和开支（千加元）

收入	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
项目协议捐款	122 847	104 776	105 132	132 667	139 596	136 300	121 490	130 370
分摊会费	77 483	80 679	84 205	83 120	89 785	92 393	106 915	101 031
其他产生收入的活动	13 173	13 401	13 133	14 949	15 607	19 061	21 019	22 479
其他自愿捐款	5 976	8 339	6 755	8 215	12 442	10 912	14 996	13 281
行政收费		16	211	182	182	307	959	2 160
其他	3 798	3 122	2 014	5 008	6 074	13 280	2 560	3 115
<b>合计</b>	<b>223 277</b>	<b>210 333</b>	<b>211 450</b>	<b>244 141</b>	<b>263 686</b>	<b>272 253</b>	<b>267 939</b>	<b>272 436</b>
开支								
工作人员薪金和雇员福利	137 359	126 016	133 575	140 539	143 280	159 504	157 256	174 316
用品、消耗品和其他	67 796	63 133	53 579	74 150	78 677	66 932	59 909	53 308
一般业务费用	17 098	16 989	17 189	16 734	17 598	20 057	21 123	17 911
差旅费	7 940	8 442	8 657	8 626	9 828	11 994	12 104	15 297
会务费	2 128	865	1 162	2 273	1 894	1 774	2 339	1 611
培训费	1 173	1 020	2 553	2 083	3 269	3 294	2 857	2 944
其他	1 595	1 498	2 241	2 516	3 867	6 248	4 850	5 798
<b>合计</b>	<b>235 089</b>	<b>217 963</b>	<b>218 956</b>	<b>246 921</b>	<b>258 413</b>	<b>269 803</b>	<b>260 438</b>	<b>271 185</b>

资料来源：国际民航组织外部审计员的财务报表和报告。

96. 国际民航组织从 2010 年开始执行《国际公共部门会计准则》。外部审计员未发现任何涉及国际民航组织财务报表的重大问题。但外部审计员提请注意，2017 年财务状况表出现负净资产(-6 570 万加元)，这主要是因为受 1.467 亿加元与长期雇员福利有关的非流动负债的影响，特别是离职后健康保险（2017 年为 1.293 亿加元），自 2010 年执行《国际公共部门会计准则》以来，这项负债一直被记入财务状况表并在财务报表中确认。<sup>27</sup>

97. 管理层为解决这些问题做出了努力，并对其进行密切监测。外部审计员于 2016 年向理事会提交了绩效审计报告，说明国际民航组织管理层为减少离职后健康保险负债而采取措施的成效。该报告提出了三项建议。据管理层的说法，其中一项被采纳，另外两项已经落实。但外部审计员依然认为这两项建议仍未结束，并且正在实施中。外部审计员继续监测拟议措施的影响。截至 2018 年 1 月，新的《国际公共部门会计准则第 39 号》生效，并应取代《国际公共部门会计准则第 25 号》。关于如何为离职后健康保险负债提供资金的问题，理事会仍在审议中。<sup>28</sup>

98. 《国际公共部门会计准则第 20 号》第 34 (a) 段要求区分担任组织负责人的个人和向他们报告的主管。但是，2017 年 12 月 31 日终止的财务年度的国际民航组织财务报表和外部审计员的报告没有做出这种区分。根据国际民航组织财务报表和报告的附注 7.1，主要管理人员包括秘书处高级管理小组成员，其中包括秘书长、总部局长、财务处处长和评价和内部审计办公室主任。主要管理人员还包括理事会主席

<sup>27</sup> 见 C-WP/14748 号工作文件，Add. 1，第 I-2 页和第 II-4 页；和国际民航组织外聘审计员的报告，2017 年财务报表审计，2018 年 5 月 18 日，第 19-23 页。

<sup>28</sup> 见国际民航组织外聘审计员的报告，2017 年财务报表审计，2018 年 5 月 18 日，第 9 页和第 19-23 页；和 C-WP/14748 号工作文件，Add. 1，第 I-17 页和第 II-4 页。

和其他能够影响到高层管理人员的决策的主要官员。万国邮联、工发组织和粮食计划署等一些联合国实体根据《国际公共部门会计准则第 20 号》在其财务报表中提供了进一步的细节，即关于不同类别的主要管理人员的信息，如当选官员和其他高级管理人员的信息。联检组认为这是一个良好做法。建议国际民航组织在编制今后的财务报表时采用这种与执行《国际公共部门会计准则第 20 号》规则有关的做法。

99. 由技术合作局管理的技术合作方案和项目是该组织的一项重要活动。该局是自筹资金的部门，有单独的结构。一些受访者指出，该局受到的财务监督和控制水平实际上与由经常预算供资的活动受到的财务监督和控制水平不同，因此，应对其进行全面审查。目前，对秘书处组织结构的审查工作已经启动（见下文 F 节），其中包含关于加强将实施和技术合作活动纳入国际民航组织经常预算活动的建议。检查员认为，应将关于对技术合作活动和技术合作局进行适当控制和监督的问题列入上述审查。

100. 国际民航组织强烈依赖通过创收活动获得的资源，其总额 2017 年达到 2 250 万加元，占该组织总收入的 8.3%。一些受访者指出，对这类活动的依赖会带来风险，并可能给该组织未来的财务状况带来危险。根据他们的意见，该组织应将工作重点更多地转移到核心任务和活动上，而不应过于广泛地参与创收活动，因为这样会造成效率低下并可能偏离核心活动。评价和内部审计办公室审查了创收活动的若干领域和方面，例如，出版事务和行政与业务服务费用基金。在该组织实施风险管理进程和风险登记册的背景下，应酌情考虑到由创收活动带来的财务和业务风险。

101. 根据国际民航组织关于与外方互动的政策，正在战略规划协调和伙伴关系办公室的职权范围内制定一个全面伙伴关系指导框架。该框架包括一个全组织数据库、秘书处关于协定、谅解备忘录和类似安排的指示的更新信息以及关于与合作伙伴互动的方式的指导意见，并报告结果和成果以及吸取经验教训。这些举措预计将有助于加强和利用支持国际民航组织业务计划和战略目标战略伙伴关系。

### C. 保证和内部控制框架

102. 国际民航组织采用内部审计师协会制定的“三道防线”模型。这三道防线依次为：(a) 含有风险内容的业务管理；(b) 监督或专门从事风险管理的职能，如遵守职能等；和 (c) 提供独立保证的职能，即内部审计职能。

103. 高级管理小组负责建立控制环境和提供纪律和结构，以实现内部控制系统的主要目标。该小组在治理和效率工作组的指导下，与关于国际民航组织机构风险登记册和保证框架的分组进行协作。理事会成立治理和效率工作组，是为了就未来如何解决国际民航组织机构风险登记册和保证框架的充分性问题以及如何识别、评估和监测与方案和项目实施相关的风险以及组织的整体运作问题，向秘书处提供指导。<sup>29</sup>

104. 根据上述分组发布的报告，保证框架的制定和维护工作目前在国际民航组织“未获重视”。<sup>30</sup>专门为保证框架调拨的资源和开展的活动更多地被视为一种成本，而不是管理关键风险和维持强有力内部控制和保证框架以确保适当水平问责制和透明度的一种手段。<sup>31</sup>

<sup>29</sup> 见截至 2016 年 12 月 31 日财政年度的外聘审计员财务报表和报告，第 I-15 页。可查阅：[www.icao.int/publications/Documents/10089\\_en.pdf](http://www.icao.int/publications/Documents/10089_en.pdf)。

<sup>30</sup> 治理和效率工作组关于国际民航组织机构风险登记册和 V5 保证框架的分组。

<sup>31</sup> 同上。

105. 国际民航组织通过了内部控制说明，载于外部审计员的财务报表和报告中。该说明提供了一些有价值的信息，包括内部控制状况、内部和外部审计已查明的所面临风险以及管理层为减缓已发现的漏洞而采取的措施。<sup>32</sup> 国际民航组织秘书处的所有产出的总体责任由秘书长承担。战略规划、协调和伙伴关系办公室协助秘书长完成这项任务。

106. 虽然采用“三道防线”模型是朝着正确方向迈出的一步，但联检组注意到，可以通过更好地了解这三道防线在实践中如何运作来改善整体治理。评价和审计咨询委员会的上一次报告中也注意到了这一点。在这方面，建议管理层举行一次有关国际民航组织三道防线的信息通报会，例如在高级管理小组全体会议的背景下举行这样的会议，概括介绍国际民航组织是如何设计、拥有和运作“三道防线”模型的。

#### D. 风险管理

107. 如上所述，国际民航组织采用了与“三道防线”模型相符的风险管理进程。高级管理小组负责建立控制环境和提供纪律和结构，以实现内部控制系统的的目标。战略规划、协调和伙伴关系办公室负责就针对机构风险登记册的意见和修改问题与各局进行协调。该办公室也是风险管理进程的所有人，负责确保其行之有效。

108. 风险登记册保持在机构管理和报告工具中，并被视为动态文件，定期接受审查。其提到的风险旨在反映随新问题出现而出现的内部和外部变化，其任何重大变化均通过秘书长的会议进度报告予以通报，这些报告被提交给理事会并在该项工具中记录在案。

109. 理事会在风险管理方面的作用是监督工作成果和缓解措施的质量并就此发表意见，以及解决上报给理事会审议的风险。机构风险的最终清单由理事会批准。

110. 应进一步提高风险管理进程的质量。正如评价和审计咨询委员会指出的那样，在风险登记册定期审查的质量和机构与局风险登记册之间的互动方面，需要提供更多的证据和保证。例如，在信息和通信技术相关风险领域，例如网络安全领域，评估和内部审计办公室网络安全报告是一个很好的例子，它说明信息技术控制漏洞给组织带来风险，但尚未被完全纳入组织的风险管理进程。<sup>33</sup>

111. 外部审计员发现的另一个问题是，机构风险标准实施不均衡和地区办事处缺乏风险评估程序。<sup>34</sup> 目前，风险评估程序仅在总部实施。地区办事处知道有风险登记册，但没有参与确定其所在地区的特有风险，这可能会影响其方案的实施。外部审计员建议在所有地区办事处实施可比较的风险管理进程，使之能够了解、预测和应对各种不同的风险和风险可能造成的任何潜在损害。

112. 鉴于这些关切，秘书长表示，她致力于在所有地区办事处和国际民航组织业务中实施全面风险评估，以确保考虑到所有国际民航组织活动面临的风险，并对管理层问责。<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> 同上。

<sup>33</sup> 同上。

<sup>34</sup> 见截至 2015 年 12 月 31 日财政年度的外聘审计员财务报表和报告，第 I-16 页。可查阅：[www.icao.int/publications/Documents/10067\\_en.pdf](http://www.icao.int/publications/Documents/10067_en.pdf)。另见截至 2016 年 12 月 31 日财政年度的外聘审计员财务报表和报告，第 I-16-18 页。

<sup>35</sup> 见 2017 年评价和审计咨询委员会报告，第 2.1.7 段。

113. 联检组对战略规划、协调和伙伴关系办公室目前在协调风险登记册方面采取自上而下的方法表达了关切。建议各局和地区办事处以一种通用的格式将各自风险登记册提供给该办公室，以便该办公室的专题小组能够集体评价风险，归纳出“共同风险专题”，并将可能影响最大的风险专题列为优先解决事项。<sup>36</sup>

114. 关于管理层与理事会之间在风险管理方面的作用和职责的总体分配，评价和审计咨询委员会表示关切，因最终风险清单由理事会批准，战略规划、协调和伙伴关系办公室无法确定其是否拥有从此前商定的登记册中删除这些风险的权力。<sup>37</sup>

115. 一些受访者对其他一些风险管理问题表示关切，他们认为国际民航组织的机构风险管理概念仍处于初始阶段，风险登记册尚不完整，缺少了一些主要风险。目前没有成熟的机构风险管理和缺乏首席风险官的这种情况，影响到风险管理进程的质量和对专业标准的合规水平，也淡化了风险管理进程的责任和问责。

116. 建议聘请一名具有风险管理专门知识的外部顾问指导和支持秘书长所设想的全面风险评估，包括总部和地区办事处的评估，以确保符合专业标准。因此，应相应地更新风险登记册，包括设想的减缓措施。这将有助于使该组织的风险登记册符合标准做法，更完整和准确地反映该组织所面临的实际风险。

117. 为确保符合专业标准，建议指定一名高级管理人员担任首席风险官，领导该组织的机构风险管理方案。应将这项附加职责列入该管理人员的职务说明或职权范围中。

118. 预计以下建议将加强该组织的机构风险管理方案。

#### 建议 4

秘书长应在 2020 年底前对包括总部和地区办事处在内的国际民航组织开展一次全面风险评估。应对风险登记册进行相应更新，包括更新设想的减缓措施。

#### E. 成果管理制

119. 自 2007 年联检组报告发布以来，国际民航组织已经在实施成果管理制方面取得了进展，特别是制定了业务计划、方案预算和运作计划。

120. 当前三年期(2017—2019 年)基于成果的预算和业务计划都采用成果管理制办法，整合了战略、资源、进程和衡量标准，以改善决策、透明度和问责制。这一办法侧重于通过机构绩效管理框架取得成果，该框架包括国际民航组织业务计划的所有组成部分，包括运作计划、机构主要绩效指标和风险登记册，国际民航组织将通过它继续监督和加强在执行大会指导方面的问责和绩效，从而提高国际民航组织的效率和有效性。<sup>38</sup> 2020—2022 三年期的业务计划和方案预算目前正在制定中，这项工作采用成果管理制办法。

<sup>36</sup> 同上。

<sup>37</sup> 见 C-WP/14815 号工作文件，2018 年评价和审计咨询委员会年度报告，第 4 页。

<sup>38</sup> 见 A39-WP/75，第 2.6.2 段。

121. 2020—2022 三年期业务计划是该组织具有开创性意义的文件，它考虑到国际民航组织将要开展的所有授权活动，无论资金来自何处。它采用成果管理制办法，使用与当前业务计划相同的结构，即以该组织的愿景、任务和五个战略目标以及 10 个工作重点为基础，这些工作重点旨在推进实现与这些战略目标对应的 15 项预期成果和与辅助战略对应的 10 项预期成果。

122. 国际民航组织基于成果的方案预算制度参照国际民航组织业务计划，分为 5 个战略目标和 10 项辅助战略，这与业务计划相似。每个目标和每项战略至少包含一项预期成果。每个目标的资金分配在方案一级进行，其他资金分配在战略一级进行。本文件附件二中的示意图列出了上述各部分之间的关系。

123. 国际民航组织引入了机构管理和报告工具，用于监测各种战略目标和辅助战略的实施情况和向理事会报告监测结果。这为理事会和管理层提供了各个目标和战略的绩效概况。该项工具及其各组成部分由战略规划、协调和伙伴关系办公室管理和监测，该办公室还协调总部与地区办事处之间的努力，统一其协助地区主管编制提交给理事会的报告的工作计划，以确保一致性。

124. 在成果管理制方面，通过制定机构主要绩效指标，也取得了一些进展。这些指标构成了国际民航组织业务计划中所列最高一级的预期成果，它们旨在衡量国际民航组织战略目标（即安全、空中航行能力与效率、安保与简化手续、航空运输经济发展和环境保护）的成效和该组织在辅助战略（即人力资源、财务、技术合作与援助、语文服务和利害攸关方管理）方面的绩效。<sup>39</sup>

125. 为了跟踪机构主要绩效指标的进展情况，在机构管理和报告工具中生成了绩效显示板。该工具中还载有在 2018 年开始使用的趋势显示板，以显示指标在五年中每年的演变情况。此外，管理人员还对各自方案全年的绩效进行自我评价，并更新其交付成果的状态。<sup>40</sup>

126. 2018 年，实施、战略和规划小组按理事会的要求<sup>41</sup> 分析了机构关键绩效指标，并就如何完善指标和绩效显示板的流程和时间表提出了一系列措施供理事会审议。该小组建议，除其他外：(a) 在小组与财务和人力资源委员会主席之间以及根据需要在小组与其他委员会主席之间建立联系渠道，以便于委员会进行定期监测和评估；(b) 在制定下一个三年期预算时，应将指标及其绩效显示板作为一个重要参考；(c) 在理事会和大会核可或审查国际民航组织全球计划后，对指标作进一步审查和调整；和 (d) 按适用于机构管理和报告工具各项指标的更新频率对指标进行实时跟踪。<sup>42</sup>

127. 检查员支持这些建议，因为它们为依照成果管理制原则监测和跟踪该组织的绩效提供了行之有效的方法。分析以往绩效还有助于改善根据数据和证据制定未来的预算和业务计划的工作，形成反馈回路，并促进理事会的决策程序。<sup>43</sup>

<sup>39</sup> 见 C-WP/14787 号工作文件，第 2 页。

<sup>40</sup> 同上，3.2.3。

<sup>41</sup> 见理事会 C-DEC 213/3 号决定。

<sup>42</sup> 见 C-WP/14787 号工作文件，第 3-4 页。

<sup>43</sup> 见 C-WP/14592 号工作文件。

128. 各地区办事处的主要绩效指标的定义和监测目前并不理想，外部审计员对此表示关切。具体而言，各地区办事处的任务在具体目标和子目标方面可能不一样，因此，可能需要制定更具体的指标。地区办事处的现行指标被认为过于宽泛，仅根据各地区的安全和安保措施的有效实施平均水平的百分比来评估地区办事处的绩效。虽然具体地区办事处的任务会因地区的具体需要而有所不同，但应在总部和地区办事处之间建立并商定更好的可衡量战略目标框架，并随后建立关于如何以及由谁来通过关键绩效指标监测这些目标的内部程序。指标监测工作需要一个独立的部门，负责收集关于所分配目标的实现情况的数量和质量数据。应与总部商定一个地区办事处的可衡量的战略目标框架，并应根据各地区办事处的具体目标和子目标制定具体的主要绩效指标，并对它们进行监测，包括通过机构管理和报告工具进行监测。

## F. 组织结构

129. 国际民航组织总部各局长、处长和办公室主任以及各地区主任直接对秘书长负责。本文件附件一所载组织机构图显示了总部和地区办事处的报告和问责关系。

130. 自 2007 年联检组审查进行以来，如组织结构反映的那样，国际民航组织的结构发生了一些变化。空中航行局和航空运输局于 2013 年得到了加强，分别设立了三个副局长职位。该组织的对外关系办公室已被并入法律局。成立了战略规划、协调和伙伴关系办公室，以协调各局、处和办公室包括地区办事处之间的高级别和跨领域战略和优先事项。国际民航组织地区办事处得到了加强，并在北京设立了一个地区办事处分处。包括技术合作局在内的各局与地区办事处之间的协同增效得到了加强，包括为新设地区办事处制定了运作程序，对与技术援助和技术协调有关的指导和协调程序做出了规定。

131. 提出了一个问题，那就是如何划分活动实施的角色和责任，特别是在总部与地区办事处之间进行这种划分。地区办事处被视为国际民航组织在各地区的执行机构，其主要任务是落实和提供对经认可的国家的支助。它们还在地区一级代表秘书长，并与所在地区各国保持持续的沟通。检查组注意到，由于总部的一些局也参与执行活动，例如在环境问题领域参与执行活动，这种联系有时变得模糊。原则上，总部负责制定标准和指导，地区办事处开展执行活动并与所在地区各国联络。关于如何划清界线以避免重复工作的问题存在已久，并且一直在讨论中。总部和地区办事处的一些受访者认为审查和澄清职责有好处。避免职责重复和改善方案实施方面的协调可以释放资源，用来加强总部和地区办事处。

132. 在这方面，关于如何确保地区办事处有足够能力和资源为成员国提供实施和支助活动是个问题。例如，一个地区只有一名或两名专家，却被授权负责为超过 25 个国家提供有关环境或安保问题的支助，这是实实在在的挑战。一些成员国的期望超出了地区办事处为其提供支助的能力。有一些地区组织实力强大，资源充足。它们处理航空问题，这些问题带来业务和政治上的挑战，并使环境复杂化。虽然国际民航组织是唯一在国际民用航空领域具有任务授权的组织，但其他一些地区协会和团体内部一直也在进行讨论，其中一些协会和团体对地区办事处的作用以及这些办事处在其所在地区的一般作用持有很强的政治立场。如前所述，国际民航组织必须准备好此快速变化的动态环境中进行调整和提供服务，以便继续与实际需要相切合，为其成员国和各地区的其他利害攸关方提供附加值和期望的服务。

133. 此外，还提出了与技术合作局合作和将该局纳入整体方案实施的问题。在这方面已经取得了一些进展，包括通过战略规划、协调和伙伴关系办公室的工作以及提供更好和更详细指导的地区办事处更新取得的进展。但仍需要更好地将该局纳入秘书处结构，加强合作和沟通以及进一步澄清各局和办事处在实施活动方面的角色和责任。正如在 2016 年开展的一项评估所指出的，该组织存在“官僚主义和各自为政”和争抢资源的问题，这对各局之间的合作和协调不太有利。<sup>44</sup>

134. 秘书处应理事会要求编写了关于秘书处机构审查的报告，供理事会第 215 届会议讨论。<sup>45</sup> 该研究报告确定了精简任何可能重复的职能和通过其技术合作和援助活动加强该组织提供现有实施支助的一些机会。预计这些提案将为通过在同一地点实施多项可兼容的职能和消除重复活动提高效率 and 成本效益提供机会。<sup>46</sup>

135. 该报告建议将所有规范性职能归入一个标准化局，所有与航空运输的可持续性有关的活动归入一个可持续航空运输局，所有实施活动归入一个执行局。报告还建议成立联合航空监督和监测办公室，直接对秘书长负责。<sup>47</sup>

136. 该研究报告建议，秘书处结构与上述职能部门一起逐步转变将使该组织的资源最大化，这可以通过促进各主管间的高级别协调和减少本位主义的管理汇总表的形式来实现。这种转变将继续加强交往和保持组织内的合作。一些行政领域也将从组织安排上的某些调整中受益。这样产生的秘书处结构将更加符合该组织未来成为国际民用航空全球论坛的任务要求。拟议进行的组织结构调整为适应不断变化的情况提供更大灵活性，并有助于加强应对新问题的能力。它还将有助于集中精力调动资源，以便能够响应成员国不断变化的需要。<sup>48</sup>

137. 秘书处研究报告中强调的上述很多问题在联检组的审查报告中也提到。特别是，审查报告提到必须澄清各局和处之间以及总部和地区办事处之间的角色和职责，作为需要进一步改进的一个领域。加强这方面的明晰性将有助于更好地将技术合作局和地区办事处纳入整体方案实施，促进组织间的协调与合作，提高效率。应当注意的是，联检组在其 2007 年报告中也建议依据全面评估结果审查和精简国际民航组织的组织结构。

## G. 其他问题

138. 联检组在审查期间了解到秘书处遇到一些挑战，难以在国际民航组织所在房地内为新理事国找到和分配办公空间，因为前理事国继续占用一些办公室。将理事国人数从 36 人增加到 40 人的建议可能会加剧这一困难局面。

139. 检查员建议秘书长拟定关于向理事国分配办公空间的程序，以提交理事会审议。

<sup>44</sup> EVA/2016/1, 评价和内部审计办公室, 《成员国需求和期望评价报告》, 第 8 页。

<sup>45</sup> 见 C-WP/14786 号工作文件。

<sup>46</sup> 同上, 第 1.3-1.5 段。

<sup>47</sup> 同上, 第 3.2-3.7 段。

<sup>48</sup> 同上, 第 3.8-5.1 段。

## 五. 人力资源管理

140. 国际民航组织的工作人员队伍是该组织的重要资产。目前大约 78%的预算与人力资源费用有关。<sup>49</sup>

141. 该组织遵循联合国人力资源管理领域的共同制度和国际公务员制度委员会制定的人力资源管理框架。《国际民航组织服务守则》符合联合国大会的决定和公务员制度委员会为联合国共同制度制定和颁布的服务条件。

142. 联检组在 2007 年审查报告中提出了一些与人力资源管理有关的建议，特别是关于性别平等、公平地域代表性、培训、薪级表和个人晋升的建议。有些建议已获落实，例如让薪金表与联合国共同制度接轨。在其他问题上也取得了进展。

143. 尽管取得了进展，但在工作人员队伍与接续规划、编外人员雇用、地域代表性、性别平等、征聘程序、个人晋升和工作人员发展与培训等方面还需要进一步改进。采用机构人力资源管理战略，以具有战略性的整体方式解决上述问题，将给国际民航组织带来好处。

### A. 人力资源管理战略

144. 国际民航组织 2017 年拥有工作人员队伍 1 039 人。自 2010 年以来，工作人员队伍总体上有所增加。工作人员人数从 2010 年的 723 人降到 2017 年的 698 人。与此同时，编外人员数目大幅增加，从 2010 年的 163 人增至 2017 年的 341 人。2017 年，大约三分之一的工作人员（178 名）在地区办事处工作。<sup>50</sup>

145. 国际民航组织雇用大量编外人员，如顾问/承包人和借调人员。2017 年，在总部和地区办事处的编外人员总数为 341 人（246 名顾问/承包人和 95 名借调人员），而 2015 年总数为 246 人，2016 年为 307 人（即平均每年增加 17%）（见表 3）。<sup>51</sup> 顾问和承包人方面的年支出额相应地增至 8 479 684 加元，而 2015 年为 5 540 131 加元，2016 年为 7 111 891 加元。顾问/承包人和借调人员约占国际民航组织整个工作人员队伍的 33%。与 2010 年相比，这一增幅很大，当时整个工作人员队伍中只有 18%是顾问/承包人（16%）和借调人员（2%）。

表 3

国际民航组织的工作人员队伍

工作人员队伍总数	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
工作人员	723	700	698	675	676	676	684	698
顾问/承包人	144	161	103	104	88	183	221	246
借调人员	19	28	28	25	42	63	86	95
<b>合计</b>	<b>886</b>	<b>889</b>	<b>829</b>	<b>804</b>	<b>806</b>	<b>922</b>	<b>991</b>	<b>1 039</b>

资料来源：A38-WP/76，《国际民航组织工作人员队伍的现状（2010—2012 年）》；A39-WP/73，《国际民航组织工作人员队伍的现状（2013—2015 年）》；C-WP/14754，《国际民航组织工作人员队伍的现状（2015—2017 年）》。

<sup>49</sup> 见 C-WP/14789 号工作文件，第 2 页。

<sup>50</sup> 见 C-WP/14754 号工作文件，第 2.2 段。

<sup>51</sup> 2017 年，顾问和借调人员的工作月数已增至 1 770 个月，而 2015 年为 1 173 个月，2016 年为 1 483 个月。

## 地域代表性

146. 截至 2017 年 12 月 31 日，在需按公平地域代表性分配的 698 个员额中，工作人员总数为 269 人，占 38.5%（见表 4）。总共有 92 个成员国有代表在国际民航组织秘书处中任职（2015 和 2016 年分别为 90 和 87 个），其中 86 个为需按公平地域代表性分配的员额。<sup>52</sup> 在有代表的地区集团中，欧洲地区的有代表国家最多（25%），其次是北美地区和非洲地区（分别为 21% 和 19%）。在自 2015 年以来的三年中，代表性不足的地区和国家的情况保持不变。<sup>53</sup>

147. 虽然已采取措施改善该组织中的公平地域代表性，但值得注意的是，大多数缔约国（55%）仍无代表在国际民航组织秘书处中任职。此外，还应进一步努力改善秘书处中的专业员额的地域分配。

表 4

截至 2017 年 12 月 31 日的地域分配概况表

需按公平地域代表性分配的员额	2015 年		2016 年		2017 年	
	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
需按公平地域代表性分配的员额	<b>252</b>		<b>256</b>		<b>269</b>	
员额中的工作人员	232		232		233	
员额中持非职业合同的工作人员	162	70	161	69	162	70
缔约国数目	<b>191</b>		<b>191</b>		<b>192</b>	
无代表 (A)	105	55	108	57	106	55
有代表*	86	45	83	43	86	45
(B) 代表性不足的国家	16	8	17	9	20	10
(C) 理想水平的国家	45	24	40	21	36	19
(D) 高于理想水平的国家	25	13	26	14	30	16

资料来源：C-WP/WP14754，附录 D。

## 性别平等

148. 在专业和更高职类中，截至 2017 年 12 月 31 日，女性占 30% 的员额（339 人中的 103 人）（见表 5）。2016 和 2015 年，女性代表人数比例为 31%。在一般事务职类中，截至 2017 年 12 月 31 日，女性占 77% 的员额（359 人中的 275 人），2016 年为 76%，2015 年为 77%。

149. 尽管取得了一些进展，但女性在专业和更高职类中的代表性仍令人关切。在专业技术职位上任职的女性人数比例特别少（18%）。在专业法律职位和销售与市场营销职位中，女性占 25%。非技术和语文服务职位的情况较好（分别为 48% 和 62%）。各职业类所收到女性提交的申请数量，与国际民航组织专业职位中任职的女性分布密切相关（见附件四）。

<sup>52</sup> 见 C-WP/14754 号工作文件，附录 D。

<sup>53</sup> 同上，第 3.3.1-3.3.3 段和附录 D。

表 5

## 按性别和员额叙级职等分列的专业和更高职类工作人员分布情况

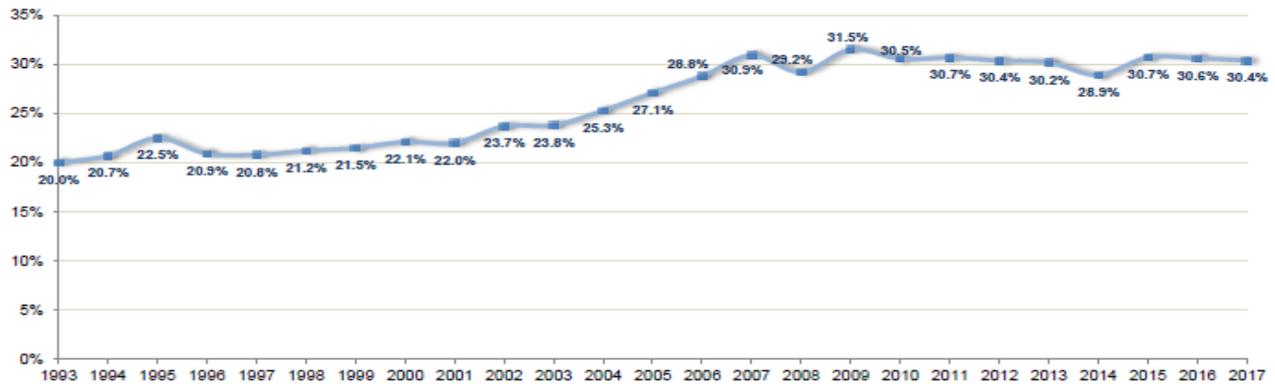
性别统计	2015 年			2016 年			2017 年		
专业和更高职类工作人员数目	322			327			339		
专业和更高职类女性总人数	人数		百分比	人数		百分比	人数		百分比
	99		30.7	100		30.6	103		30.4
按职等分列的女性人数和百分比	人数	合计	%	人数	合计	%	人数	合计	%
S-G	1	1	100	1	1	100	1	1	100
D-2	0	4	0	0	5	0	0	5	0
D-1	1	19	5	1	19	5	1	18	6
P-5	13	53	25	14	50	28	17	54	31
P-4	33	139	24	34	142	24	37	155	24
P-3	36	77	47	34	78	44	33	77	43
P-2	15	29	52	16	32	50	14	29	48
P-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

资料来源：C-WP/WP14754，附录 E。

150. 2016 年，国际民航组织大会强烈重申对加强性别平等的承诺。大会 A39-30 号决议指示秘书长制定性别平等方案，其主要目标是在国际民航组织内（以及在各国和全球航空部门内）促进和协调有针对性的方案和项目，以便在 2030 年之前实现性别平等的目标上特别是在专业和更高职等的用人上取得进展。

151. 2017 年 9 月，为回应这一要求，秘书长发起了国际民航组织性别平等方案和落实该方案的实施计划。性别平等方案的目标是：建设能力并提高对两性平等问题的认识；通过争取使各级专业和更高职类的合格女性人数比例增加到 50%，加强性别代表性；和通过使国际民航组织所有担任管理职务的工作人员对确保男女平等参与所有工作领域负责，强化问责制。实施计划包含各具体组成部分，包括性别架构与监督、人力资源、能力建设、培训、沟通、妇女平等参与国际民航组织的活动、促进性别平等的的数据、组织文化、网络建设、榜样与指导、供资与伙伴关系以及提高对两性平等问题的认识的活动。性别平等问题咨询委员会由秘书长担任主席，其成员为秘书处的高级官员，目的是领导和指导性别平等工作。秘书处每年报告所采取的措施和所取得的进展。

152. 在实现和促进国际民航组织内的性别平等方面已经做出努力并取得若干进展。然而，专业职类中的性别平等仍然是个问题。改善性别失衡的措施包括增加使用外联方案，例如 2018 年 8 月在南非举行全球航空性别问题首脑会议，还包括国际民航组织和国际航空妇女协会提供的青年航空专业人员方案或航空领域妇女航空奖学金等支持发展方案。尽管过去取得了持续的进步，但在过去三年里，专业职类中女性的总体比例逐渐下降。2016 年，实际上离开该组织的女性工作人员多于新加入的人员（9 比 7）。

1993—2017 年专业职类中妇女所占的百分比<sup>54</sup>

资料来源：C-WP/WP14754，附录 E。

153. 国际民航组织承认，技术职位缺乏女性申请人仍然是个问题。例如，2016 年只有 15% 的技术职位申请人是女性。女性的代表性不足的确是国际电信联盟和国际原子能机构等联合国系统所有技术性组织存在的现象。据称，这是因为某些自然科学、工程和技术学科中的女性人数偏低，私营部门和学术界的情况也是如此。妇女署关于提高妇女在联合国系统中地位的 2016 年报告中也反映了这一点，该报告将国际民航组织列为妇女在专业和更高职类工作人员中所占比例低于 40% 的实体。<sup>55</sup>

154. 国际民航组织在其努力促进性别平等和性别平等主流化工作中面临的其他挑战包括：(a) 改变国际民航组织现有工作人员队伍的构成和男性在秘书处技术和高级管理职位以及理事机构和常设委员会中占主导地位的历史文化；(b) 需要满足两个截然不同但同等重要的机构目标，即加强总体地域代表性和在专业和更高职类员额工作人员的任用和晋升上的性别平等（《国际民航组织服务守则》第 4.1 条）；和 (c) 缺乏促进女性发展的辅导、培训、指导和领导才能发展的全面方案。

155. 尽管存在这些挑战，但仍需加大努力解决以下方面的性别平等问题：继续实施和扩大外联方案、增加对内部女性候选人的考虑和要求各成员国开展本国的外联工作并分享空缺职位。国际民航组织应继续努力，优先实现其工作人员队伍中特别是在专业及更高职类中更加平等的性别平衡。

### 接续规划

156. 在国际民航组织的全部工作人员中，超过 30% 的人员年龄达到 55 岁或以上。此外，根据退休预测，国际民航组织大约有 10% 的工作人员将在 2019 年底之前退休，22% 在 2022 年之前退休，34% 在 2025 年之前退休（见表 6）。

<sup>54</sup> 截至 2014 年的统计数据含借调人员（信托基金）。

<sup>55</sup> 见 [www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2016/status-of-women-in-the-united-nations-system-2016-en.pdf?la=en&vs=2511](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2016/status-of-women-in-the-united-nations-system-2016-en.pdf?la=en&vs=2511)。

表 6  
按职类和地点分列的工作人员退休预测<sup>56</sup>

		2019 年		2022 年		2025 年	
		人数	百分比	人数	百分比	人数	百分比
总部	<b>P-1 至 D-1</b>	26	4	54	8	84	12
	一般事务人员	27	4	61	9	91	13
合计		53	8	115	17	175	25
地区办事处	<b>P-1 至 D-1</b>	11	2	25	4	38	5
	一般事务人员	2	0	10	1	22	3
合计		13	2	35	5	60	9
<b>合计</b>		<b>66</b>	<b>10</b>	<b>150</b>	<b>22</b>	<b>235</b>	<b>34</b>

资料来源：C-WP/WP14754，附录 K。

157. 鉴于该组织的技术性质和对某些高级专门知识的需求，有大量经验丰富的老工作人员也就不足为奇。这种情况使该组织的工作人员队伍和接续规划面临困难处境。

158. 国际民航组织已采取措施加强接续规划，包括开展工作人员队伍趋势分析，进行征聘和外联以及编写主要职业类的胜任能力说明，确保知识共享和转让的问责，扩展和改进其电子人力资源运作计划工具。此外，国际民航组织还努力编制“知识传承说明”调查问卷，工作人员离职时必须填写调查问卷，以便系统地记录知识和促进顺利地传承和留存知识。

#### 编外人员（顾问、承包人和借调人员）的使用

159. 编外人员（顾问/承包人和借调人员）约占国际民航组织工作人员队伍总数的 33%。他们的人数在过去几年里持续增加（见上文表 3）。

160. 雇用大量编外人员对该组织有好处，因为它提供灵活性，能够获得特殊专业知识和降低长期负债风险。同时，也有不利的一方面，例如，在连续性方面存在问题，在发展内部必要技术专长、机构记忆和知识留存方面存在障碍。

161. 国际民航组织有任用和管理编外人员的框架和政策。不过，内部和外部监督审计员也对提高遵守程度和更新政策以便更好地满足组织需要提出了若干意见和建议。

#### 借调人员

162. 借调人员的数量翻了近四倍，从 2010 年的 19 人增加到 2017 年的 95 人。借调人员在国际民航组织预计工作期限可能为 3 至 6 年。有几名借调人员已多次延期。一些部门和办公室严重依赖借调人员，他们在某些科股中，特别是在空中航行局的某些科股中占工作人员总数的 38% 至 70%。<sup>57</sup>

<sup>56</sup> 这些统计数据未涵盖秘书长和各局局长（D-2）。所反映的数字是累积数字。例如，2019 年 12 月 31 日之前退休的工作人员总数包括安排在 2017 年 12 月 31 日至 2019 年 12 月 31 日之间退休的工作人员。

<sup>57</sup> 见关于借调人员使用问题的内部审计报告，IA/2017/4。

163. 关于使用借调人员的很多文件没有充分精简和细化,增加了不遵守风险,影响到业务管理。2016年6月,理事会批准了国际民航组织的借调政策,强调了借调机会透明的重要性,并确保借调以满足组织的需求为驱动。2017年12月,理事会批准的支持政策实施的借调行政指示进行了修订。

### 顾问和承包人

164. 除了人数多(2017年为246人)外,许多顾问和承包人的雇用期限也比较长。除上述行政指示所载规定外,连续雇用顾问已成为国际民航组织的标准做法,特别是在信息和通信技术领域。<sup>58</sup> 尽管政策规定顾问须获得弃权声明才能受雇超过33个月,但2017年雇用的246名顾问中至少有59名的合同期限长达36至72个月。这表明,所有顾问中有近25%的受雇期限累计超过33个月,而评价和内部审计办公室2015年报告中确定的数字为21%。<sup>59</sup> 雇用编外人员履行与正式工作人员相同的职能和责任不符合国际民航组织的政策或联合国系统的最佳做法。

165. 广泛使用顾问和承包人、经常延长其合同期限和让其转变为发挥工作人员的作用给组织带来影响,包括影响到工作人员和编外人员的适当平衡、分派给编外人员的工作的性质、征聘和合同管理问题、知识管理、连续性和机构知识丧失风险等。<sup>60</sup>

166. 提出了关于顾问在申请工作人员职位时需要遵守法定冷却期规定的问题。例如,审查发现,2014年1月至2015年5月期间雇用了206名顾问,其中有23名后来成为了工作人员。其中,由于与职位征聘广告发布日期有关的技术性问题,19名入选职位的顾问未被要求遵守冷却期规定。<sup>61</sup>

167. 检查员建议制定标准程序,以确保顾问合同的正常弃权声明和延长违背行政指示规定的情况不会成为常态。应更新关于个人顾问/承包人合同的行政指示,以使其与人力资源管理政策和良好做法相符。此外,审查还提到联检组关于联合国系统各组织使用编外人员情况及有关合同模式的报告(JIU/REP/2014/8),该报告在这方面提供了进一步的有用建议。

### 职业发展和培训

168. 最近一次雇员调查中发现的一个问题出现在职业晋升领域,其中强调国际民航组织的许多工作人员对该组织内部的职业发展和晋升潜力不满意。<sup>62</sup> 造成这种不满的最常见原因是缺乏与其资格、能力和经验相关的工作机会,另一个原因是缺乏跨职能培训机会。

169. 在国际民航组织进行讨论期间,有人建议,虽然与联合国系统其他组织相比,培训方案的总体资金分配相对较为标准,但在为工作人员发展和培训目的分配资源方面还可做更多的改进。总的来说,培训预算被认为充足但不够理想,工作人员提出的进一步改善的要求反映了这一点。

<sup>58</sup> 见关于国际民航组织总部雇用个人顾问/承包人和借调人员的内部审计报告,IA/2015/5,第2页。

<sup>59</sup> 可查阅:[https://www.icao.int/secretariat/SecretaryGeneral/EvaluationAndInternalAuditOffice/Pages/ZH/annual-reports\\_CH.aspx](https://www.icao.int/secretariat/SecretaryGeneral/EvaluationAndInternalAuditOffice/Pages/ZH/annual-reports_CH.aspx)。

<sup>60</sup> 见关于雇用个人顾问/承包人和借调人员问题的内部审计报告,IA/2015/5,第2页。

<sup>61</sup> 同上,第19页。

<sup>62</sup> 保密性雇员调查,2017年。

170. 在工作人员队伍和接续规划中，已经就该组织的学习和发展方案做出努力。为工作人员提供所需的学习和发展机会将使他们能够不断提升自身的技能和能力，能够更好地履行现有职能，并获得新技能和能力，从而能够承担组织内的新职能。

171. 检查员支持这些努力，并建议国际民航组织为工作人员的发展和培训分配足够的财政资源，同时考虑到该组织的支出重点和联合国系统其他组织的资源分配做法。

#### 工作人员队伍规划和人力资源管理的战略方法

172. 国际民航组织的工作人员队伍组成比较特殊，有大量的编外人员。它正面临着地域代表性、性别平等、接续规划和知识留存方面的挑战。虽然已在解决各自的问题，制定并开始实施了相应的方案、政策和做法，例如国际民航组织性别平等方案和实施计划，但该组织缺少涵盖所有这些不同关键领域的战略性的人力资源管理方法。

173. 国际民航组织需要制定一项全面的人力资源管理战略，将所有这些独立的要素集中到一个总括方案下，它涵盖接续规划、性别平等、公平地域代表性和编外人员使用等方面。这将有助于更好地了解各项政策和方案的相互依存，如性别平等和地域代表性的相互依存。它将确保从战略上更好地保持国际民航组织工作人员队伍与该组织业务需求相一致。这将有助于减缓相关风险。正如评价和内部审计办公室指出的那样，<sup>63</sup> 过度依赖编外人员已被确定为国际民航组织的一个严重问题。应注意确保长期的不利影响不会超过短期的好处，特别是在连续性、工作人员队伍组成、专长和知识留存以及机构记忆方面。

174. 与国际民航组织性别平等方案一样，人力资源管理战略也应包含一项有具体可衡量行动的实施计划。这将有助于跟踪进度和持续审查和更新战略及其实施。理事会关于工作人员队伍组成的定期报告应包括关于机构人力资源管理战略的进展和实施情况的信息。

175. 预计以下建议将改善人力资源管理。

#### 建议 5

秘书长应在 2020 年底之前制定并通过一项全面的人力资源管理战略，其中包括地域代表性、性别平等、职业发展和培训、接续规划和知识留存，并定期向理事会报告其实施情况。

#### B. 其他问题

176. 与人力资源管理有关的监管框架和做法有很多特殊性。

#### D-1 和 D-2 职等的任用

177. 在预算资源范围内，秘书长可以决定对组织结构和员额分配进行调整，以更好地满足优先事项和新出现的需要。在可获得资金的情况下，为满足经常方案需要和业务计划需要而设立新职位（通过经常预算和预算外资源供资）属于秘书长的权限范围。然而，D-1 和 D-2 职等的任用仍需要得到理事会和/或其

<sup>63</sup> 见国际民航组织总部关于个人顾问/承包人和借调人员雇用问题的内部审计报告，IA/2015/5，第 21 页。

主席的批准。此外，根据《服务守则》第 4.12 条，理事会人力资源委员会应审查 D-1 和 D-2 职等员额的遴选报告，以确保入围候选人符合遴选标准，确保遴选程序中的所有被拒绝者获得公平对待。

178. 这种将 D-1 和 D-2 任用提交理事会批准的做法有别于联合国共同的人力资源管理做法。如 2007 年联检组报告建议的那样，应在适当问责制框架内，全权授予秘书长任用和解聘该组织所有工作人员的权利。理事会参与其中的这种做法限制了秘书长的权力，淡化了秘书长问责制，对于该组织的有效运作和管理也毫无效率可言（见 JIU/REP/2007/5，第 31 段）

179. 检查员重申 2007 年联检组报告的建议 3，即理事会应授权秘书长，就该组织所有职等包括局长一级经批准的职位进行征聘和晋升，无需事先征求理事会的意见，以便与各联合国系统组织所接受的标准保持一致。如最近招聘首席财务官的经验表明的那样，这种参与会导致征聘和关键职位的填补受到严重延误。

#### 技术合作局：外勤工作人员细则和人员征聘

180. 由于其外勤项目的性质，在技术合作局外勤人员方面有一些特殊要求。在对该局的外勤工作人员细则和《国际民航组织服务守则》和《工作人员细则》进行比较分析后，对外勤工作人员细则进行了修订，审查和更新了征聘程序，增加了一条利益冲突说明。针对特殊服务协议和服务合同的国家人员项目手册和项目行政指示手册的更新工作目前正在进行中。

181. 正如评价和内部审计办公室的一份相关审计报告所强调的那样，<sup>64</sup> 鉴于技术合作局具有高度独立性，包括有单独的专家、预算、采购和征聘标准，人力资源政策在国际民航组织各部门普遍适用问题受到质疑。该局显然使用与该组织其他成员不同的方法征聘了数百名候选人，尽管其中一些候选人后来能够在其职业生涯中加入国际民航组织的正式工作人员队伍。

182. 正如评价和内部审计办公室在该报告中指出的那样，技术合作局在征聘和选拔过程中几乎完全依赖成员国，其本身并不寻求获得或要求提供有关被征聘候选人的任何额外信息。在筛选申请人时，该局除了查看候选人简历是否符合空缺职位说明和预算资金是否支持任用外，显然只是做出了一些象征性的努力。

183. 某些项目，例如地区项目或向成员国提供航空事务方面援助的项目并未直接由技术合作局实施和监督。截至 2015 年 12 月 31 日，只有 39 名国家人员的雇用合同为定期合同，因此直接对该局负责。其余的国家人员均为采用特殊服务协议或服务合同的方式进行的合同制雇用，两种方式均不直接涉及技术合作局。法律事务和对外关系局对合同进行了修改，以减少不符合当地就业法的风险，这可能会导致法律费用和该局的工作量增加。已努力强调使用服务合同来减少国际民航组织与个人之间的合同关系，将个别雇员与项目联系起来，而不是与国际民航组织联系起来。

184. 技术合作局项目雇用不受该局直接管理或控制的人员的做法必然会使国际民航组织面临更大的风险。因此，必须确保这些类型的项目不会无限期进行下去，并确保在将工作人员管理责任转交给有关国家当局方面有明确的计划。

<sup>64</sup> 见技术合作局项目专家和其他人员征聘情况报告，IA/2016/3。

185. 检查员建议,应根据评价和内部审计办公室有关报告的建议,更新针对特殊服务协议和服务合同的国家人员项目手册和项目行政指示手册。<sup>65</sup> 技术合作局应确定并实施更多检查,以加强对国家项目人员,特别是获得定期合同并因此被视为国际民航组织工作人员的征聘过程的监督。

#### 地区办事处工作人员

186. 设在巴黎并与国际民航组织欧洲和北大西洋办事处共用办公场地的欧洲民用航空会议的工作人员虽然不是为国际民航组织工作,却持有国际民航组织的合同。这个问题应当得到解决。

187. 此外,国际民航组织工作人员在一些地区办事处的地位与联合国系统其他组织的工作人员地位不同。例如,根据欧洲和北大西洋办事处的东道国协定,其工作人员在住房、特权和豁免方面的待遇与教科文组织或经济合作与发展组织雇用的工作人员不同。可能有用的一点是,审查国际民航组织地区办事处的各种东道国协定,看它们是否符合现行做法和联合国其他机构的做法。

#### 个人晋升

188. 国际民航组织有基于绩效、资历和距离退休年龄时间的有限个人晋升政策。这意味着工作人员可以在没有竞争或职责变化的情况下获得晋升。尽管未在国际民航组织的人力资源政策中明确说明,但个人晋升已成为该组织管理层自行酌定的一项年度惯例。

189. 根据联检组先前关于个人晋升问题的建议,国际民航组织应终止这种做法。这不符合联合国系统关于人力资源管理和晋升的标准和做法。该政策违背了征聘和晋升制度中的竞争过程、透明和公平标准。它偏离了联合国的共同制度做法,大多数国际组织已经废除这种做法。

190. 检查员建议,为了征聘和晋升制度中的公平和透明,秘书长应终止国际民航组织给予个人晋升的做法。

---

<sup>65</sup> 同上。

## 六. 支助服务

### A. 会议和支助服务

191. 国际民航组织语文和出版物处负责根据相关质量标准，以联合国所有正式语文提供语文服务和制定国际民航组织文件和出版物。其主要职责包括：口译和笔译；编辑出版物；编制参考资料、术语研究和外包；和文本处理和校对。

192. 从政治和业务角度来看，在国际民航组织保持使用多种语文的承诺必不可少。该组织处理民用航空领域的监管框架和规则，为成员国进行的翻译必须准确。大会、理事会、空中航行委员会、航空运输会议、外交会议和专题讨论会的会议提供六种语文的口译服务。

193. 自上一次联检组报告发布以来，分配给会议和语文服务的总预算有所减少。虽然 2008—2010 三年期分配给语文出版物的预算百分比达 16.7%，<sup>66</sup> 但在最近 2017—2019 三年期预算中，这一数字已降至 13.6%。<sup>67</sup> 相比之下，根据 2007 年联检组报告（JIU/REP/2007/5），2005—2007 三年期总预算分配给该项目的预算比例为 21.5%。尽管如此，语文服务仍是该组织在方案支助方面支出最大的项目，2017—2019 三年期的总预算达 4 691 000 加元。

194. 正如国际民航组织目前的 2017—2019 三年期业务计划所报告的那样，支助服务方面取得了一些进展。自 2008 年以来，尽管裁减了 24 个专业员额和 23 个一般事务员额，国际民航组织的笔译和口译服务量却有所增加。该组织开展了质量强化培训，并且通过在可能的情况下向口译员分配笔译任务的方式提高了效率。通过开发语文服务管理系统项目和采用新程序加快短期征聘，预计可以进一步提高效率。<sup>68</sup>

195. 上一个三年期在印刷、分发和口译服务方面的业务费用有所减少。在印刷方面，由于设备自动化和现代化以及日益无纸化的环境，上一个三年期间每年节省了大约 350 000 加元。重视无纸化环境也有利于降低分发费用，该组织在上一个三年期估计每年节省了大约 100 000 加元。<sup>69</sup> 外包已被用于满足笔译和口译的大量需求。2017 年，外包翻译占了总产出的大部分（52%）。<sup>70</sup> 国际民航组织还开始使用信息技术支持的语文和翻译工具及软件。但是，在评价这些降低成本的努力时，应考虑到该组织质量保证和机构记忆的任何潜在损失，特别是考虑到所翻译材料的技术性和准确性。

196. 建议秘书长继续努力在确保预期服务质量水平的同时降低语文和出版服务的费用。

### B. 信息和通信技术

197. 自 2007 年联检组报告发布以来，国际民航组织在信息技术领域取得了进展，包括在信息和通信技术治理方面和完善了该组织的信息和通信技术系统。

<sup>66</sup> 民航组织《本组织2008—2010年预算》，9895号文件。可查阅：[www.icao.int/publications/Documents/9895\\_en.pdf](http://www.icao.int/publications/Documents/9895_en.pdf)。

<sup>67</sup> 民航组织《本组织2017—2019年预算》，10074号文件。可查阅：[www.icao.int/publications/Documents/10074\\_en.pdf](http://www.icao.int/publications/Documents/10074_en.pdf)。

<sup>68</sup> 见 [www.icao.int/annual-report-2017/Pages/supporting-implementation-strategies-enhancing-efficiency-language-services.aspx](http://www.icao.int/annual-report-2017/Pages/supporting-implementation-strategies-enhancing-efficiency-language-services.aspx)。

<sup>69</sup> 见民航组织《业务计划》，第一版（2016年）。可查阅 [www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Business%20Plan%202017-2019.pdf](http://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Business%20Plan%202017-2019.pdf)。

<sup>70</sup> 2017年关于出版问题的报告，C-WP/14755号工作文件。

198. 成立了由秘书长领导的信息管理委员会，该委员会是信息技术管理框架的一部分，充当信息管理所涉事项的政策、监督和行动机构。该委员会负责信息管理举措的政策指导和整体治理。国际民航组织目前正在征聘一名首席信息安全官。

199. 监督报告提出的一个问题是，国际民航组织存在信息安全指示没有组织、重复，甚至相互矛盾的问题。这些指示数量超过 60 项。虽然制定了信息和通信技术战略，并且每五年更新一次，但监督报告突出了与管理 and 正确执行这些指示相关的一些问题。<sup>71</sup>

200. 最近一次审计发现，网络安全缺乏信息和通信技术战略是另一个受到关切的问题。审计中注意到，信息和通信技术职能不符合 ISO 27001 标准（信息安全管理体系标准），并且没有针对未来网络安全风险的合理保证。<sup>72</sup> 国际民航组织需要制定更加强有力的信息安全管理运作计划，明确界定费用、时间表、组织风险和责任分配。

201. 自 2007 年联检组报告发布以来，国际民航组织引入了其他若干信息和通信技术系统和工具，使效率得到了提高，例如 2010 年推出的 Agresso 企业资源规划系统、机构管理和报告工具以及文件管理系统。预计还会取得进一步改进，包括升级技术合作局的 Agresso 系统和业务流程管理解决方案。

---

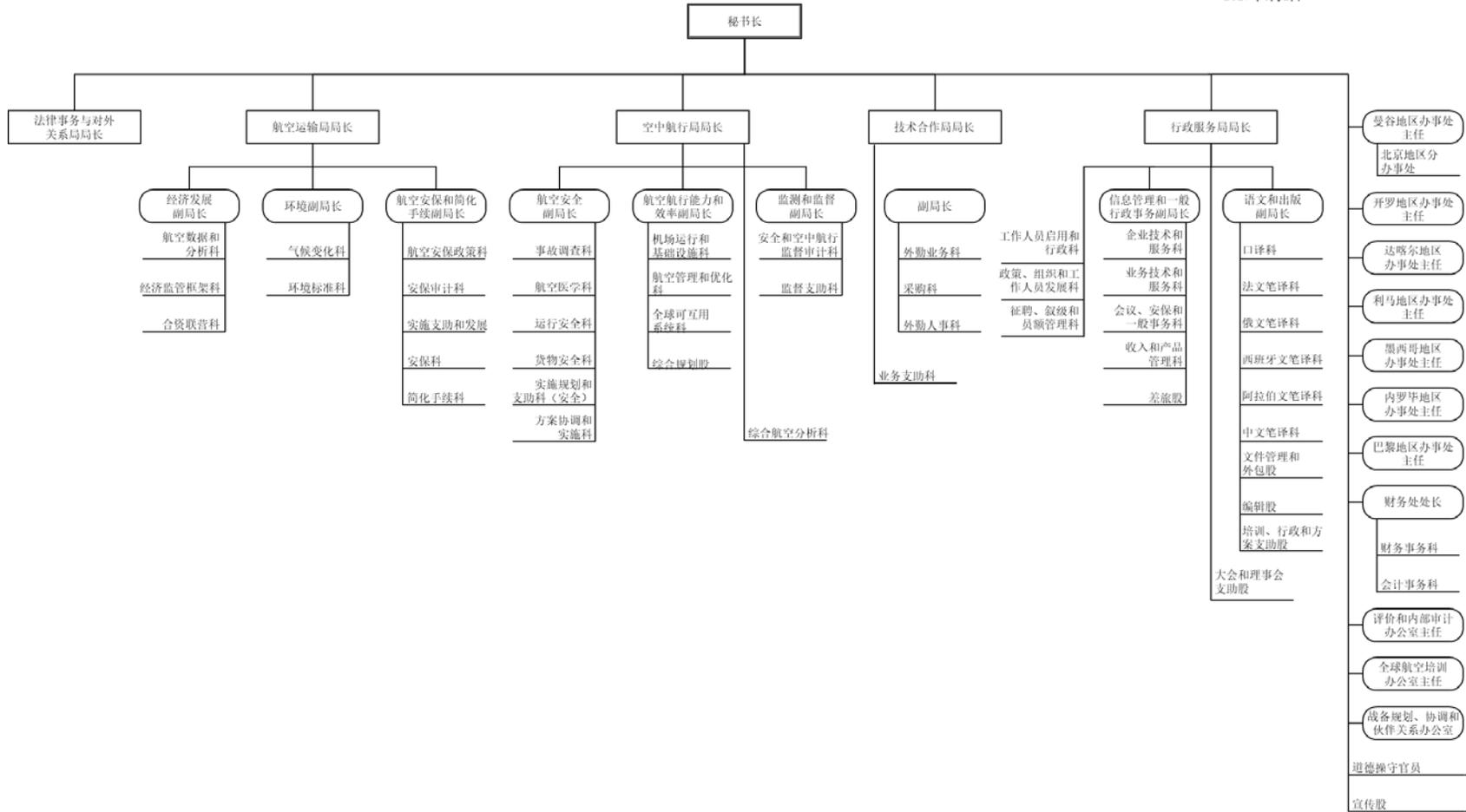
<sup>71</sup> 评价和内部审计办公室，IA/2018/1 号文件。

<sup>72</sup> 同上。

附件一

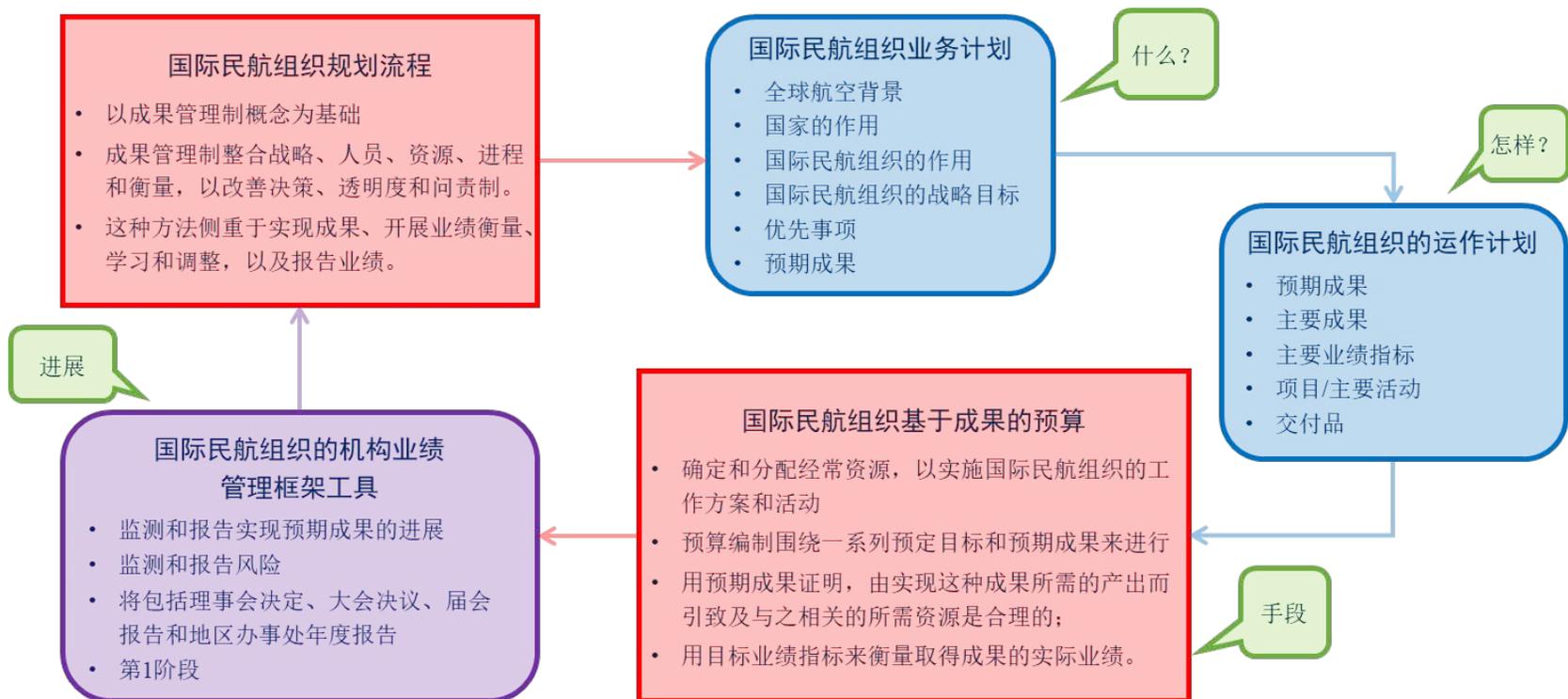
国际民航组织秘书处机构图

国际民航组织秘书处机构图  
2017年6月1日



## 附件二

## 国际民航组织规划流程图



## 附件三

全部员额和人员的分布情况<sup>73</sup>1. 截至 2017 年 12 月 31 日的员额和工作人员总数<sup>74</sup>

全部员额的分布情况	2015 年		2016 年		2017 年	
	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比
专业及以上职类 — 既定的经常方案和行动与业务服务费用	291	84	295	82	308	81
专业及以上职类 — 超编（所有资金）	57	16	65	18	71	19
小计	<b>348</b>		<b>360</b>		<b>379</b>	
一般事务类 — 既定的经常方案和行动与业务服务费用	288	75	288	74	289	75
一般事务类 — 专业及以上职类 — 超编（所有资金）	94	25	100	26	95	25
小计	<b>382</b>		<b>388</b>		<b>384</b>	
合计：	<b>730</b>		<b>748</b>		<b>763</b>	

全部工作人员的分布情况	2015 年		2016 年		2017 年	
	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比
专业及以上职类 — 既定的经常方案和行动与业务服务费用	265	82	262	80	268	79
专业及以上职类 — 超编（所有资金）	57	18	65	20	71	21
小计	322		327		339	
一般事务类 — 既定的经常方案和行动与业务服务费用	260	73	257	72	264	74
一般事务类 — 专业及以上职类 — 超编（所有资金）	94	27	100	28	95	26
小计	<b>354</b>		<b>357</b>		<b>359</b>	
合计：	<b>676</b>		<b>684</b>		<b>698</b>	

空缺员额	2015 年	2016 年	2017 年
专业及以上职类	26	33	40
一般事务类	28	31	25
合计	54	64	65

<sup>73</sup> 国际民航组织 2017 年员工队伍状况，C-WP/14754 号工作文件。

<sup>74</sup> 不包括借调人员和顾问。

## 2. 截至 2017 年 12 月 31 日的顾问/承包人和借调人员数量

局	2015 年			2016 年			2017 年		
	顾问/承包人	借调人员 (免费提供)	借调人员 (信托基金)	顾问/承包人	借调人员 (免费提供)	借调人员 (信托基金)	顾问/承包人	借调人员 (免费提供)	借调人员 (信托基金)
总部	172	38	11	210	47	14	234	58	14
秘书长办公室	-	-	-	1	-	1	1	2	1
评价和内部审计办公室	1	-	-	1	1	-	2	1	-
财务处	4	-	-	3	-	-	6	-	-
全球航空培训办公室	14	2	-	10	2	-	5	1	-
空中航行局	20	20	2	33	24	5	44	30	5
航空运输局	36	11	8	39	14	7	35	18	8
行政服务局	91	5	-	114	5	-	130	4	-
法律事务与对外关系局	1	-	-	-	1	-	2	2	-
技术合作局	5	-	1	9	-	1	9	-	-
地区办事处	11	12	2	11	22	3	12	21	2
亚洲及太平洋	1	11	-	1	17	1	1	11	1
东非和南部非洲办事处	-	-	-	2	-	-	2	1	-
欧洲和北大西洋办事处	2	1	-	2	4	-	2	3	-
中东办事处	-	-	-	-	-	-	2	-	-
北美洲、中美洲和加勒比办事处	2	-	1	-	1	1	1	1	-
南美洲办事处	4	-	-	5	-	-	2	1	-
西非和中部非洲办事处	2	-	1	1	-	1	2	4	1
合计	183	50	13	221	69	17	246	79	16
性别									
男性	118	37	11	135	51	13	145	61	9
女性	65	13	2	86	18	4	101	18	7
妇女 (%)	36	26	15	39	26	24	41	23	44
有代表的国家数量	40	12	7	47	12	9	47	21	9
工作月数	1 173	-	-	1 483	-	-	1 770		
顾问/承包人年支出 (加元)	5 540 131	-	-	7 111 891	-	-	8 479 684		

## 3. 截至 2017 年 12 月 31 日各职类工作人员退休预测

		2019 年		2022 年		2025 年	
		人数	百分比	人数	百分比	人数	百分比
总部	P-1 至 D-1	26	4	54	8	84	12
	一般事务	27	4	61	9	91	13
合计		53	8	115	17	175	25
地区办事处	P-1 至 D-1	11	2	25	4	38	5
	一般事务	2	0	10	1	22	3
合计		13	2	35	5	60	9
合计		66	10	150	22	235	34

注：上述统计数据不包括秘书长和各局长 (D-2) 的数据。反映的数字是累积数字。例如，2019 年 12 月 31 日前退休的工作人员数量包括 2017 年 12 月 31 日至 2019 年 12 月 31 日期间退休的工作人员数量。

## 附件四

性别和地域代表性<sup>75</sup>

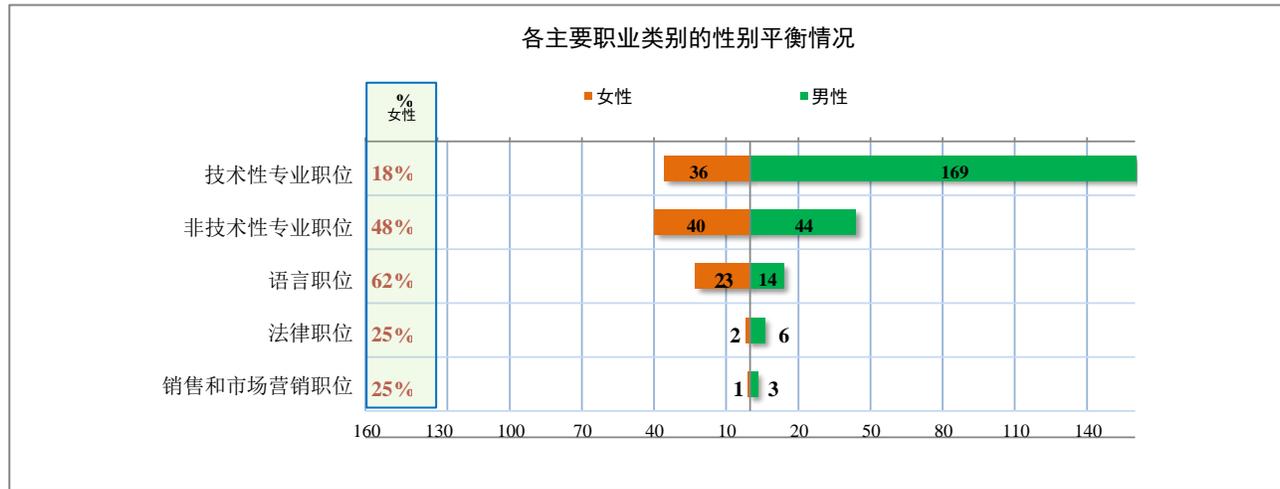
## 1. 按性别和员额叙级职等分列的工作人员分布情况

性别统计	2015 年			2016 年			2017 年		
专员及以上职类工作人员	322			327			339		
女性总数（专员及以上职类）	人数		百分比	人数		百分比	人数		百分比
	99		30.7%	100		30.6%	103		30.4%
按职等分列的女性人数和百分比	人数	合计	%	人数	合计	%	人数	合计	%
S-G	1	1	100	1	1	100	1	1	100
D-2	0	4	0	0	5	0	0	5	0
D-1	1	19	5	1	19	5	1	18	6
P-5	13	53	25	14	50	28	17	54	31
P-4	33	139	24	34	142	24	37	155	24
P-3	36	77	47	34	78	44	33	77	43
P-2	15	29	52	16	32	50	14	29	48
P-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
一般事务类工作人员	354			357			359		
男性总数（一般事务）	人数		%	人数		%	人数		%
	274		77.4%	273		76.5%	275		76.6%
按职等分列的女性人数和百分比	人数	合计	%	人数	合计	%	人数	合计	%
G-7	54	65	83	52	65	80	61	74	82
G-6	70	88	80	77	95	81	69	89	78
G-5	83	107	78	86	112	77	81	107	76
G-4	63	74	85	54	65	83	58	68	85
G-3	4	12	33	4	12	33	6	14	43
G-2	0	5	0	0	6	0	0	5	0
G-1	0	3	0	0	2	0	0	2	0

这些统计数据不包括借调人员的数据。

<sup>75</sup> 国际民航组织 2017 年员工队伍状况，C-WP/14754 号工作文件。

## 2. 截至 2017 年 12 月 31 日各主要职业类别的性别平衡情况



## 3. 截至 2017 年 12 月 31 日的地域分布概况

需按公平地域代表性分配的员额	2015 年		2016 年		2017 年	
	数量	%	数量	%	数量	%
需按公平地域代表性分配的员额	<b>252</b>		<b>256</b>		<b>269</b>	
员额中的工作人员	232		232		233	
员额中的非终身任职承包人	162	70	161	69	162	70
缔约国数目	<b>191</b>		<b>191</b>		<b>192</b>	
无代表 (A)	105	55	108	57	106	55
有代表*	86	45	83	43	86	45
(B) 代表性不足的国家	16	8	17	9	20	10
(C) 理想水平国家	45	24	40	21	36	19
(D) 高于理想水平的国家	25	13	26	14	30	16
各地区需按公平地域代表性分配的员额中的工作人员	<b>232</b>		<b>232</b>		<b>233</b>	
非洲	44	19	45	19	44	19
亚洲 — 太平洋	32	14	29	13	32	14
欧洲	56	24	57	25	59	25
中东	8	3	7	3	10	4
拉丁美洲 — 加勒比	34	15	36	16	38	16
北美洲	58	25	58	25	50	21
地区状况						
非洲		D		B		D
亚洲 — 太平洋		B		B		B
欧洲		B		B		B
中东		B		B		B
拉丁美洲 — 加勒比		D		D		D
北美洲		D		D		D

\*2015 年、2016 年和 2017 年，有代表在国际民航组织秘书处任职的国家总数分别为 90、87 和 92 个。

