



第七十届会议

议程项目 120

振兴大会工作

2016年3月11日秘书长给大会主席的信

鉴于包括第六十八届大会主席在内的六人在纽约市遭到逮捕和起诉并因此对联合国的声誉造成负面影响，我在2015年10月23日宣布决定成立一个专责小组，负责审查大会主席办公室的运作情况。我要求专责小组审查目前为大会主席办公室的运作作出的安排，尤其是其供资和人员配置情况。我还要求专责小组就如何促进加强主席办的透明度和问责备选办法和提出建议。

我认真阅读了专责小组的报告并赞同所提出的结论和建议，其中涉及的大部分事项属于大会权限的范围。关于涉及财政问题的建议，我打算根据大会第70/247号决议向大会提出有关建议，该决议请我在2018-2019两年期拟议方案预算中就按现有程序向大会主席办公室划拨预算批款提出审查建议。这些建议将考虑到大会根据振兴大会工作问题特设工作组当前工作的成果对大会主席办公室的资源作出的任何决定。你会注意到，专责小组表示欢迎你在担任大会主席期间为推动增强大会主席办公室运作的透明度所采取的各种举措，并尽可能在其建议中反映这些举措。

请将专责小组的报告(见附件)提请会员国注意为荷。我希望，这份报告将有益于会员国审议其可能想要对大会主席办公室的未来运作采取的任何行动。我随时准备以会员国认为适当的任何方式向其提供协助。

潘基文(签名)



附件

大会主席办公室的运作

秘书长所设专责小组的意见和建议

一. 导言

1. 2015年10月6日上午，全球媒体报道了包括第六十八届大会主席在内的六人在纽约市遭到逮捕和起诉的消息。起诉涉及逃税和阴谋贿赂指控，包括一家设在纽约的基金会向大会第六十八届会议主席支付款项作为官方行为的交换。尽管此事涉及个人操守问题，但也令人质疑所受指控是在何种情况下发生的，包括为大会主席和大会主席办公室(主席办)的运作所作的安排是否充分。

2. 2015年11月，秘书长设立了一个专责小组，负责调查这些问题和其他问题，特别是为了查明现有安排是否存在任何政策和业务漏洞，并就如何增强主席办的运作的透明度和问责向秘书长提出建议。¹

A. 背景

3. 专责小组审查了大会主席的地位、作用和任务的主席；主席办的供资和人员配置情况；大会主席和主席办的报告和监督机制；为增进在大会各届会议主席之间传承机构记忆制定的程序和做法。按照其职权范围，专责小组没有检视对大会第六十八届会议主席的有关指控。

4. 专责小组认为，这些指控涉及大会第六十八届会议主席，因此已损害本组织的形象和声誉，而在发生被指控行为的环境中，在主席和主席办的业务安排方面曾经存在重大漏洞和盲点。专责小组表示，尽管主席办受到高度关注，但由于主席办在联合国机构中的地位，以及秘书处通过负责主席办行政管理责任的大会和会议管理部所发挥的作用十分有限，因此主席办许多方面的运作都没有足够的透明度和问责措施。² 由于存在这种缺乏透明度的情况，再加上缺乏有效制衡制度(而本组织其他地方都存在这种制衡制度)，对主席办所接受问责的性质和程度产生影响，而且对本组织构成风险。

5. 同时，专责小组注意到大会第七十届会议主席为提高主席办的透明度采取的各项举措。如本报告某些部分所提到的，这些举措包括公布他担任主席期间的行

¹ 该专责小组由秘书长办公厅主任牵头负责，成员包括主管法律事务副秘书长兼联合国法律顾问以及曾经在联合国、联合国开发计划署和联合国儿童基金会担任助理秘书长的丹羽敏之。

² 专责小组指出，主席和主席办工作人员每年发生变化，其业务方式也有所变化。因此，专责小组的意见和结论仅反映了专责小组发现的普遍情况，并不一定是指某届会议的某一位主席或主席办人员。在这方面，专责小组肯定了大会第七十届会议主席在其任期内采取的透明度措施。

为原则、在网上发布一份关于主席办的运作、财务和组成的报告、在网上公布向支持大会主席办公室信托基金提供的捐助和大会主席包括旅行在内各项活动的详细情况、以及就长期改革措施与大会开展积极合作。

6. 特别是在过去的十年中，主席的作用已从主要是礼仪性质转变为具有高度实质性。虽然作用和职能扩大了，但对主席办的支持和支助以及由联合国经常预算资源提供的经费没有出现相应变化。尽管增加了对主席办的人力资源支助，到2005年共有9个专业人员和一般事务人员员额，但自1998年以来，除了每年根据通货膨胀率作出调整外，主席办的业务预算一直保持不变，目前为326 000美元。主席所需的财政资源和人力资源一直通过来自会员国、联合国实体、基金会、非政府组织等捐助方的自愿现金和实物捐助提供。一些现金捐款是通过信托基金接收，而以借调人员为形式的实物捐助以及对旅费、招待费等业务费用的财政支助则是以双边方式提供给大会主席和主席办。

7. 上述几种情况引起了一些关切。首先，主席活动的性质和数量取决于每届会议主席本人的优先事项、往届会议结转的任务以及会员国的要求。反过来，这些活动的规模受到向大会主席提供的实际财务和人力资源的影响。在过去十年里，活动范围在各届会议之间有所波动。其次，就会员国和非联合国实体所提供的现金和实物捐助作出的供资安排具有临时性，由主席一人酌定。由于信托基金的方案支助费用较高，这被认为是不利于一些捐助者通过信托基金提供自愿捐助，因此，捐助方直接向主席和主席办提供为数可观的实物捐助，但这些实物捐助没有正式记录。第三，没有为了透明和监督的目的在主席和大会之间作出系统、标准的安排，用以报告大会主席的活动、特别是与他/她的旅行，或大会主席动用来自联合国监管框架内外所有来源的资源的情况。因此，大会主席所动用财政资源的总规模并不为大会或大会和会议管理部所知。第四，以借调和顾问的形式从会员国和其他来源部署到主席办的人员在甄选和职权范围方面没有透明度(但通过联合国方案预算提供的人员除外)。同样，主席所部署的人力资源总规模并不为大会或大会部所知。第五，离任和继任大会主席之间没有标准的情况介绍或交接程序，也没有建立其他强有力机制来确保主席办机构记忆的连续性。最后，或许也是最重要的一点是，专责小组发现，除依照联合国任用书任职的人员外，没有为主席和主席办工作人员制定正式、商定的道德操守共同原则或财务披露措施。

8. 专责小组提出了大会不妨审议的建议，这些建议可以解决专责小组发现的一些问题。这些建议在下文中用粗体字表示。其中有些建议与大会第七十届会议主席及其办公厅主任和振兴大会工作问题特设工作组在加强主席办的透明度和问责制的讨论中提出的建议重叠，而且与内部监督事务厅在2010年审计中就大会和会议管理部向主席办所提供的支助提出的建议相互重叠。这些建议除其他外包括为大会主席和主席办所有人员制定共同行为准则、规定大会主席作出财务披露、向大会部提供更多资料以便该部更好地向主席办提供支助并向大会提供更多资料。

9. 专责小组认为，对大会第六十八届会议主席的指控让会员国有机会审视主席办的工作方式，并就加强大会主席活动框架的透明度、问责制和实效作出硬性决定。鉴于主席一职具有全球影响力，专责小组认为，必须尽早完成管理系统精简，以使主席办成为一个无可指责的机构。鉴于整个联合国已大幅增加与民间社会、基金会、慈善组织和工商部门的合作，这一点变得更加重要。因此，在这些相互往来和其他互动中必须加强透明度和问责制，并不仅在主席办而且在整个联合国范围内为减少相关风险采取必要措施。

B. 工作方法

10. 专责小组首先对相关文件进行案头审查，包括特设工作组的报告、大会相关决议、以及秘书处关于信托基金的记录、经常预算和秘书处保存的其他相关记录。

11. 专责小组还对以下人员进行了一系列约谈：五位前任大会主席、大会第七十届会议主席的办公厅主任和工作人员；大会和会议管理部、法律事务厅、管理部(包括主计长办公室和人力资源管理厅)、经济和社会事务部、道德操守主席办和全球契约主席办的官员；联合国开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国人口基金(人口基金)的官员。

二. 审查的领域

A. 大会主席的权力和地位

12. 大会主席的权力源自《联合国宪章》和《大会议事规则》(A/520/Rev.17)。《宪章》和《议事规则》明确规定，大会主席服从大会的权力，并应为某一会员国代表团的成员。³ 大会主席通常是内阁成员，往往是会员国的外交部长、大使或派驻联合国的常驻代表。

13. 没有为大会主席的职务具体规定豁免权。大会主席因其是一个会员国代表团的成员而拥有豁免权。

14. 大会主席并非联合国工作人员，因此不受《工作人员条例和细则》以及联合国政策的约束。在考虑行为和问责制问题时，接受约谈的各位前任主席对他们认为自己在担任大会主席期间履行职务的框架发表不同意见。其中一人表示，他受其原籍国公共服务法的约束；另一人表示，他受《宪章》约束；还有一人表示，并没有制定具体的道德框架或守则，但他的理解是，他必须始终维护联合国的理想，行事道德诚实。

³ 《宪章》第 21 条规定，大会应选举每次会议之主席。《大会议事规则》第三十五条赋予大会主席召开大会会议并维持会议秩序的程序权力。第三十六条规定，大会主席执行职务时始终处于大会的权力下。第三十七条规定，大会主席和代行大会主席职务的副主席不得参加表决，而须指定其所属代表团的另一成员代为投票。

15. 专责小组指出，没有制定期望大会主席遵守共同行为标准，尤其是他们作为当选主席以及在任职期间履行职责时行事的方式。专责小组注意到，大会第七十届会议主席在其网站上公布了“大会第七十届会议主席的行为原则”，其中强调了廉正和公正、透明度和问责制、以及专业精神和效率。专责小组认为，大会可以考虑制定大会主席承诺遵守的核心行为原则。道德操守办公室可视需要在大会主席上任前为其提供上岗情况介绍。

16. 此外，会员国不妨要求或规定大会主席在任职和卸任时作出财务披露。⁴

B. 大会主席的作用和任务

17. 主席的具体作用和任务源自《议事规则》和大会决定中赋予大会主席的任务。《议事规则》除赋予大会主席召开大会会议并维持会议秩序的程序权力之外，还赋予大会主席其他具体的程序责任。

18. 这些规则反映了以下事实，大会主席的作用和任务在过去基本上是仪式性和程序性的，主要限于大会主要会期，会期最初是9月至12月。然而，自1990年代末期开始，大会鼓励扩大大会主席的作用。大会在第51/241号决议中通过了加强联合国系统不限成员名额高级别工作组的案文，其中的相关部分规定：应鼓励大会主席把握适当的机会，根据《宪章》和大会的任务规定，利用主席这一职位的潜力来增进联合国的宗旨和原则，包括由大会主席与其他机构的主席、尤其是安全理事会和经济及社会理事会主席定期协商；为了协助主席履行职责，大会应请秘书长在与大会主席协商后，在下一个方案预算中列入一项有关向大会主席提供足够资源的建议。

19. 此外，大会第59/313号决议决定，“为了进一步加强《联合国宪章》所规定的大会的作用和权威……组织和举行重大主题辩论，以求就当前对会员国至关重要的实质性问题达成广泛的国际谅解”，并进一步决定，“通过以下措施加强大会主席的作用和领导权：授权大会主席与会员国协商，提议就大会议程项目上的时事议题进行交互式辩论”。

20. 在同一时期，大会的工作有所增加，大会在全球议题上发挥更积极的作用，包括有关和平与安全这个此前主要属于安全理事会职权范围的议题(见A/60/999、A/64/903；大会第60/286号决议)。大会工作有所增加，大会主席的作用也随之扩大。在此期间，特设工作组的讨论和大会相关决议鼓励并赞扬大会主席开展实质性工作(例如见A/56/1005、A/62/952和A/63/959；大会第58/126、60/286、61/292和63/309号决议以及A/64/903)，并反映了各代表团提高大会工作的可见度的愿望。一些代表团认为，提高可见度也可以在一定程度上“通过增加与民间社会的

⁴ 专责小组了解到，大会第七十届会议主席向丹麦政府提交的财务披露可在互联网上公开查阅。

互动或通过主席和副主席的出行活动来实现”，⁵ 而且大会第 60/286 号决议鼓励“大会历届主席提高他们的公众可见度”。

21. 几位前任大会主席解释说，他们的工作方案是通过与各个委员会主席、区域集团和秘书处官员协商制定的。优先事项往往反映了大会主席原籍国在全球的优先事项。

22. 大会主席的优先事项和有关活动还为向其本人及协助大会主席工作的主席办提供的资源所左右。下文将进一步详细讨论主席办的供资和人员配置。

23. 因此，大会主席的优先事项和所开展的活动在很大程度上由其本人酌定或由有关会员国酌定，因此在各届会议之间可能存在而且确实存在很大不同。比较说明问题的一点就是各届大会主席的旅行次数。大会主席的旅行资料显示，在一些届会期间，大会主席的旅行次数为 17 至 19 次，而其他大会主席的旅行次数只有八次或九次。

24. 大会主席向大会负责，但是其活动范围、特别是旅行情况不一定为大会所知，因为没有为此规定提交正式报告的要求。专责小组注意到，对大会主席的唯一提交报告要求是，在交接工作时向新任大会主席介绍情况。⁶ 关于振兴大会工作的若干项决议一再要求大会主席继续报告其活动，包括公务差旅(例如见大会第 64/301、67/297、68/307 和 69/321 号决议)。专责小组注意到，大会第七十届会议主席的网站包括其访问和公务差旅的资料，包括旅行费用的支助来源。

25. 大会不妨考虑请大会主席在主席结束任期报告中向大会提供全面资料，说明其包括旅行在内开展的活动。主席结束任期报告还可以包括大会主席和大会在届会期间开展的实质性活动。这可以有助于提高透明度，并将为大会提供一个合理依据，藉此评估通过联合国方案预算和通过信托基金给予主席办的资源是否充足，并评估大会主席从非联合国来源获得的其他财务和实物资源。专责小组还认为，大会不妨要求今后的大会主席不断在其网站上介绍所开展活动的详细内容。

26. 大会第五十二届会议把主席办的行政管理职责分派给大会和会议管理部，该部负责依照各项决议向大会主席和主席办提供支助。因此，这是大会主席和主席办与秘书处之间的机构联系。专责小组认为，大会部可以进一步协助大会主席编

⁵ A/63/959。

⁶ 例如见大会第 69/321 号决议，第 48 和 49 段：

“48. 鼓励大会当选主席与主席理事会交流意见，以使当选主席能从前任主席的最佳做法和经验教训中受益，将此作为加强大会主席办公室机构记忆工作的一部分；

49. 请大会卸任主席向其继任者递交一份任期工作总结并简要介绍经验教训和最佳做法，同时鼓励他们在三个月过渡期间有系统和建设性地进行相互间的经验交流；”

写向大会提交的主席结束任期报告。大会部可以就大会的活动，包括主席办的做法和程序，向大会主席提出意见和建议。

C. 主席办的经费筹措

27. 大会主席的任务和活动直接影响主席办的经费和人员配置。

28. 大会第 52/220 号决议核可了秘书长的以下建议：自 1998 年起在两年期每年的业务预算内为大会主席列入一笔 250 000 美元的经费(A/52/303, 第 1B.10 段)。这一数额用于主席和主席办人员的必要旅费、招待费和主席办开展业务的其他杂项费用。除每年根据通货膨胀做出调整外，这一数额在过去 18 年中未曾增加。

29. 根据上述决议以及大会第 58/126、59/313 和 68/246 号决议，共为大会主席提供 8 个员额。在方案预算第 1 款项下，为 5 个一般临时人员职位(2 个 D-2、1 个 D-1、1 个 P-5 和 1 个一般事务(其他职等))提供资源，这些职位经与新任大会主席协商后在每届会议填补，在 2014-2015 两年期第 1 款下共计 2 102 100 美元。为大会部另外增加 3 个员额(1 个 P-4、1 个 P-3 和 1 个 P-2)，负责为大会主席提供支助。

30. 另外，还由新闻部和安全和安保部分别为大会主席提供一名发言人和一名警卫。警卫陪同大会主席进行正式访问的旅行费用由安全和安保部的方案预算支付。根据“需要”，由大会和会议管理部提供翻译、文本处理和礼宾服务，管理部还提供一名司机，但还注意到，并没有为提供此类服务而专门为主席办划拨专职人力资源。

31. 除由经常预算为业务费用提供的经费(目前每年为 326 000 美元)外，主席办业务费用的额外资金需求一直通过会员国和其他捐助方的自愿捐款满足。在 2010 年设立一个信托基金，负责接受来自会员国、政府间组织、国家机构、非政府组织、个人和其他方面的自愿捐款。

32. 信托基金有利于确保透明度和问责制，因为所收到的捐款和作出的支出要符合《联合国财务条例和细则》(ST/SGB/2003/7)的框架。

33. 大会和会议管理部是信托基金的执行办公室，根据该部保存的记录，在第六十四届至第七十届会议期间(迄今为止)共收到 23 笔捐款，共计约 1 642 079 美元：在第六十四届会议期间收到 70 134 美元；在第六十五届会议期间收到 495 438 美元；在第六十六届会议期间收到 0 美元；在第六十七届会议期间收到 479 343 美元；在第六十八届会议期间收到 147 164 美元；在第六十九届会议期间收到 100 000 美元；在第七十届会议期间收到 350 000 美元。

34. 除通过信托基金收到的资金外，大会主席还寻求获得其他自愿捐款，用来满足主席办在人力资源和业务费用方面的其余需求。主席办和大会部并没有关于此类补充资金的记录，但这种自愿供资被理解为数额不菲。这些捐助所采用的形式

是借调工作人员这种实物捐助、差旅费和招待费，其招徕、收取和(或)花费完全由大会主席酌定。这种情况牵涉很多问题。

35. 首先，这些双边交易不为大会或大会和会议管理部所知，因为它们不属于联合国系统金融监管框架的范围，并没有规定大会主席向大会报告这些款项的收取和使用情况。内部监督事务厅 2010 年审计发现，这种缺乏透明度的情况是一种重大风险(见上文第 7 段)。专责小组因此建议，以适当方式向大会披露信托基金以外捐款流向的详细情况，包括捐款的来源、用途和数额。此外，专责小组认为，向大会提供的资料可以更加透明，在其中说明来自所有来源的资金，包括来自联合国方案预算、信托基金和通过双边安排提供的现金和实物捐助，这样就可以向大会披露向大会主席提供资金的总规模。

36. 鉴于自愿捐款将继续是主席办供资的主要组成部分，专责小组为此提出两项建议。专责小组认为，会员国提供的所有补充现金捐款应通过信托基金提供，因为该基金是根据联合国监管框架进行管理的。在这方面，专责小组注意到，管理部在 2013 年 2 月取消了对信托基金保持 15% 业务准备金的要求，并在 2015 年 11 月将方案支助费用率从 13% 降至 7%。这些变化应起到便于更多捐助方(包括会员国和非联合国捐款方)今后通过信托基金捐款的作用。

37. 关于来自基金会、非政府组织、慈善组织、企业界实体等私人来源的自愿捐款，专责小组认为，本组织与这些实体的接触带来更多风险，包括如何确保其中一些实体自身的真实性。在这方面，秘书长已发布关于同包括非政府组织在内私营实体来往的政策准则，其中涵盖秘书处和独立管理的基金和方案。专责小组认为，可酌情通过联合国全球契约办公室和道德操守办公室审查想要向大会主席和主席办提供捐款的私营实体，现金捐助必须通过信托基金提供。

38. 多年来，在特设工作组范围内多次讨论为主席办提供的方案预算拨款是否充足这一问题。一些会员国表示关切的是，需要审查为大会主席提供的资金是否充足，而另一些代表团则指出，资源似乎已经足够，应通过既定程序提出任何增加资源的建议。

39. 如同以往届会一样，大会第六十八届会议在第 68/307 决议中请秘书长结合 2016-2017 两年期拟议方案预算就按现有程序向大会主席办公室划拨预算批款提出审查建议。正如 2016-2017 两年期拟议方案预算大纲第 13(b)(-)段(A/69/416)所示，2016-2017 年初步指示性估计数的总额包括关于为主席办提供额外资源的请求。大会核可资源的初步估计数低于拟议数额。因此，2016-2017 两年期拟议预算第 1 款没有列入用于为新任主席的工作人员提供交接和重叠费用提供经费的所需追加资源。

40. 大会第 70/247 号决议再次请秘书长“在 2018-2019 两年期拟议方案预算中就按现有程序向大会主席办公室划拨预算批款提出审查建议”。

41. 在这方面，接受约谈的各位前任大会主席均表示，目前的方案预算经费不足以支付大会主席和主席办活动的费用，特别是鉴于自 1998 年以来各种活动大幅增加，而当时核准的数额为 250 000 美元。因为大会主席必须依靠本国政府(除其他方面外)提供的补充资金，因此专责小组认为，根据各位前任大会主席提供的情况，各会员国为要求大会主席所开展的全部活动提供资金的能力可能存在差异，因此引起了不平等问题。

42. 特设工作组的讨论也强调，依赖补充资金构成挑战(见 A/68/951 第 80 段)。

43. 专责小组审查了是否应增加为大会主席提供的方案预算资源数额。专责小组指出，无可辩驳的是，多年来扩大了大会的工作和大会主席的活动(以及主席职责的期限)，而大会批准的人力资源和会员国借调给主席办的工作人员有所增加，与此同时，自 1998 年以来并没有相应地增加主席办的经常预算业务费用。专责小组还审议了大会主席可以期望从各自会员国获得的财政和实物支助可能存在不公平这一问题。

44. 然而，如下表所示，根据截至 2015 年 8 月 31 日的数字，在过去五届会议期间，有三届会议到结束时，在主席任期开始时向其提供的资源仍有大量余额。例如，第六十九届、第六十五和第六十八届会议的未动用余额分别为 14%、18% 和 32%。因此专责小组认为，如果没有更多的数据，为业务费用增加摊款的要求在目前很难有说服力。

大会主席办公室的经常预算支出

(美元)

届会	日期	划拨资金 (1)	其他工作 人员费用	旅费	招待费	总体 业务费用	用品和 资料	总支出 (2)	差异 (3)=(1)-(2)	总支出在划拨资金 中所占的百分比
第六十五届	2010 年 9 月 1 日至 2011 年 8 月 31 日	296 900	13 670	149 943	23 914	55 301	64	242 891	54 009	82
第六十六届	2011 年 9 月 1 日至 2012 年 8 月 31 日	306 900	26 000	201 074	52 045	32 092	1 806	313 017	(6 117)	102
第六十七届	2012 年 9 月 1 日至 2013 年 8 月 31 日	310 600	6 528	190 624	51 525	64 170	128	312 976	(2 376)	101
第六十八届	2013 年 9 月 1 日至 2014 年 8 月 31 日	319 700	4 629	144 594	54 374	14 540	385	218 522	101 178	68
第六十九届	2014 年 9 月 1 日至 2015 年 8 月 31 日	321 700	9 980	169 869	71 788	24 037	—	275 675	46 025	86

* 根据订正批款。

说明：为便于列报，拨款和支出按照大会届会而不是财政期间列报。

45. 然而，专责小组认为，可取的做法是，确保通过联合国提供的资源与作为补充资金收到的资源两者之间达成适当平衡。这一决定最终需要大会在了解主席办的总体经费筹措之后作出。

46. 专责小组认为，应优先重视向大会汇报大会主席的活动(特别是旅行)、以及大会主席收到和使用所有资源的情况。在确立必要的透明度和问责制之后，大会不妨审议是否需要在方案预算中追加经费，以期确保由经常预算和向主席办提供的自愿供资适当/公平地分担费用。

D. 主席办的人员配置

47. 如上文所述，大会已核定用于支助主席办的方案预算资源。任命到主席办任职的工作人员拥有联合国任用书，必须遵守《联合国工作人员条例和细则》，包括期待国际公务员达到的行为标准。

48. 主席办内部每年征聘的工作人员是经与主席协商后甄选的。虽然没有正式的竞争程序，被甄选工作人员的资格和经验应符合对每个职等职位规定的人力资源评审标准。

49. 除这些工作人员外，会员国还根据双边安排向主席办借调或部署被称为顾问的人员，这一安排可由主席或有关会员国提出。专责小组了解到，会员国与主席和(或)主席办之间对这些人员的部署通常没有正式书面协议，也没有规定职权范围。大会和会议管理部告知，该部并不总是了解所有顾问的情况，因为在某些届会期间，一些顾问任职一段时间和(或)可能不在主席办的办公空间办公。⁷

50. 借调工作人员仍属有关会员国的雇员，并服从会员国的相关法律框架。因此，没有为借调到主席办的人员制定共同的行为原则。

51. 秘书处及包括开发署、儿基会和人口基金在内的各基金和方案还指派资深工作人员到主席办任职，其中一些工作人员由相关实体支付薪金，而其他工作人员在获得甄选后出任联合国经常预算下的员额。此外，协理专家和(或)初级专业人员经常被派往主席办任职。

52. 接受约谈的几位前任大会主席和秘书处官员一致认为，借调人员的做法对主席办和会员国都是有益的，这种做法应继续得到鼓励。专责小组赞同这一立场，但认为目前的做法缺乏透明度和问责手段。专责小组认为，从会员国和联合国实体(包括各基金和方案)借调人员可由主席办与有关会员国达成书面谅解(例如信函)，其中应包括明确的职权范围和期望借调人员承诺在主席办任职期间遵守的核心行为原则。可将此文件的副本提供给大会和会议管理部存底。此外，可由道德操守办公室对借调人员进行上岗情况介绍。此外还建议，从联合国各实体借调

⁷ 专责小组的理解是，一些大会主席在其网站上列出主席办人员的名单。

的人员应继续享有其在这些实体任职期间所享有的特权和豁免。还应考虑对会员国借调给主席办人员的地位，尤其是对其所享有的特权和豁免作出规定。

53. 此外，在通过联合国经常预算、会员国、联合国各基金和方案以及其他来源获得的所有人力资源(包括所有借调人员和(或)顾问)这一问题上，大会不妨考虑要求大会主席提高透明度。

54. 至于主席办经常预算员额的数量是否充足，专责小组注意到，根据所提供的资料，在过去九届会议期间，每届会议期间主席办人员的人数从 18 人到 33 人不等，其中只有五人(包括一名一般事务职等工作人员)由经常预算供资。⁸ 专责小组认为，联合国提供的资源与大会主席通过双边方式获得的资源两者之间必须更加平衡。此外，如在下文中更详细的讨论所示，有人认为，有必要为主席办提供一个专职人员，负责与大会和会议管理部协调，管理各届会议之间的知识连续性和知识传承。因此，专责小组建议在主席办增设一个 P-5 职等员额，任期可以更长。该员额的任职者将负责管理各任主席和各届会议之间的知识连续性和知识传承，根据上文第 25 段的建议协助编写大会主席结束任期报告，并为下文第 64 段建议大会主席和主席办进行的工作交接情况介绍提供协助。

55. 此外，鉴于大会主席目前定期处理范围广泛的实质性发展问题，例如《2030 年议程》和可持续发展目标，专责小组建议大会主席考虑更加系统地利用来自秘书处、专门机构、基金和方案(例如儿基会、开发署和人口基金)的工作人员。

56. 大会主席还不妨考虑系统地部署合格的协理专家/初级专业人员，至少在每届会议期间部署一人，协助主席办资深工作人员并提高各届会议之间的连续性。

E. 加强主席办的机构记忆

57. 建立和维护各届主席之间的机构记忆，一直是振兴大会工作特设所成员之间不断讨论的话题(例如见 [A/60/999](#)、[A/63/959](#)、[A/64/903](#) 和 [A/68/951](#))。大会为此通过了一系列决议，要求现任主席确保向当选主席介绍情况(见大会第 [63/309](#)、[64/301](#)、[66/294](#)、[67/297](#)、[68/307](#) 和 [69/321](#) 号决议)。

58. 大会最近通过的第 [69/321](#) 号决议请大会卸任主席向其继任者递交一份任期工作总结，向其介绍经验教训和最佳做法，同时鼓励他们在三个月过渡期间有系统和建设性地进行相互间的经验交流。该决议还鼓励大会当选主席与主席理事会就最佳做法和经验教训交流意见，将此作为加强大会主席办公室机构记忆工作的一部分。

⁸ 这些数字依据的是大会和会议管理部向专责小组提供的人员名单。该部告知专责小组，这些资料可能不完整，因为该部并不总是了解隶属于大会主席和(或)主席办的所有顾问。

59. 专责小组从大会和会议管理部和几位前任大会主席那里了解到，实际上没有规定情况介绍的形式，而且只有在极少数情况下以书面形式通报情况。大多数前任大会主席表示，他们从前任主席那里了解到的情况十分有限，甚至是一无所获。

60. 几位前任大会主席还表示，主席办没有保存以往届会的档案和记录。此外，大会和会议管理部确认，该部没有各届会议主席办档案的副本，而许多大会主席和(或)会员国都认为，这些档案是大会主席所属会员国的记录的一部分。

61. 瑞士常驻联合国代表团强调，必须把机构记忆记载下来，以利于以后的大会主席。2011年，瑞士常驻代表团出版了《大会主席手册：联合国大会使用指南》。这本手册中的读者指南指出：

有些人可能认为，最好是直观地体验联合国大会(大会)，关于大会如何运作的知识最好是口口相传。对此我们不敢苟同。在我们看来，书面形式的大会指南可使大会的机构记忆更有价值。

62. 根据大会决定，大会主席在就职之日起三个月之前选举产生，以便于继任和离任大会主席之间传承知识。大会第 56/509 决议通过这项决定以及关于加强机构记忆的其他措施。

63. 虽然大会和会议管理部在三个月过渡期间向当选主席介绍情况和提供支持，但专责小组获悉，本组织在过渡期间并没有提供用于聘用人员的资源，这可能对当选主席在此期间可能取得的进步造成制约。专责小组注意到，秘书长在他提交的 2016-2017 拟议预算大纲中建议，为继任大会主席的工作人员的交接和重叠费用提供资源，这些工作人员通常提前到任，在当选大会主席的临时办公室开始工作，因此，有几个星期与离任大会主席的工作人员的工作重叠(见 A/69/416)。正如上文所指出，大会没有核准拟议资源，因此，额外所需资源未列入 2016-2017 两年期拟议方案预算。专责小组认为，为了让继任大会主席最大限度地利用过渡时期，秘书长可要求划拨方案预算资源，用于三个月过渡期间期限内的交接和重叠费用。

64. 专责小组注意到，尽管大会重视大会主席之间的工作交接情况介绍，但这种情况介绍具有临时性质。的确，这是目前规定大会主席提交的唯一正式报告。专责小组认为，情况介绍的格式不应取决于大会主席的个人风格和倾向。专责小组建议：依照关于为继任主席进行工作交接介绍情况的多项决议，应规定一种统一格式，供所有大会主席使用，其中涵盖与主席办有关的实务、行政和(或)财务内容；大会要求大会主席根据商定格式向继任大会主席提供书面情况介绍。大会和会议管理部可以协助离任主席编写工作交接情况介绍。

65. 专责小组还指出，主席办和大会和会议管理部没有保留各届会议的记录。鉴于本组织重视先例以及大会主席要继续处理前任主席已开始处理的问题和执行

的任务，⁹ 若主席办和大会部没有保存全面记录，就会不利于保存机构记忆以及加强透明度、问责制和效力。专责小组认为，可以采取的措施，在大会部和(或)主席办保留主席办的记录，包括将这些记录存档，这样今后的大会主席和主席办工作人员可以按照联合国档案程序和准则查阅这些记录，但要明确确认，这些记录是联合国档案的组成部分。

66. 专责小组认为，另一个有效机制是，通过工作人员和(或)人员保存机构记忆和连续性。在这方面，专责小组注意到，为每届会议分别填补由联合国经常预算供资的五个员额，每届会议从会员国和其他方面借调的大部分人员也在变动。一些大会主席选择保留或重新聘用为前任大会主席服务的某些工作人员和(或)人员，只有大会和会议管理部派出的两名一般事务工作人员是主席办的长期工作人员。专责小组认为，不妨考虑在填补目前的 P-5 职等员额时将任期定为两届或三届会议，以便让主席办拥有更多的连续性和机构记忆。专责小组指出，为了协助大会主席满足大会认为适当的新的报告要求(见上文第 54 和 56 段)，专责小组建议增加使用协理专家和初级专业干事以及增设一个 P-5 员额，这一建议还将增强连续性。

F. 对主席办的监督

67. 专责小组就加强主席办运作的透明度和问责制提出了若干建议。如本报告中的部分或全部建议日后被大会接受，大会不妨考虑在不妨碍大会主席直接向大会负责的前提下能否设立一个技术性监督机构，并根据大会认可的任务规定和成员组成进行任命，这个机构将负责审查主席办处理财政和人力资源问题的情况，以及是否有效地传承机构记忆和知识。该监督机构可以直接对大会负责并接受大会问责。

三. 建议摘要

68. 下文概述了专责小组的建议，这些建议旨在增强主席办运作的透明度、问责制和效率：

(a) 大会不妨考虑制定大会主席承诺遵守的核心行为原则。道德操守办公室可视需要在大会主席任职之前对其进行上岗情况介绍(第 15 段)；

(b) 大会不妨要求和规定大会主席在任职和卸任时作出财务披露(第 16 段)；

(c) 大会不妨考虑请主席在结束主席任期报告中向大会提供全面资料，说明其活动(包括旅行)。结束主席任期报告还可以包括主席和大会在届会期间所开展

⁹ 专责小组了解到，大会主席目前的任务往往分配给来自一个以上会员国的共同主持人和(或)共同主席，他们可能在一届会议或多届会议期间处理问题，这一做法提供了连续性。专责小组并不认为这可以取代将文件和(或)电子文档保留并存档。

实质性活动的摘要。大会和会议管理部可以进一步协助主席编写向大会提交的主席结束任期报告(第 25 和 26 段);

(d) 大会不妨要求今后的大会主席经常在其网站上公布其所开展活动的细节(第 25 段);

(e) 大会不妨考虑要求大会主席以适当方式提供信托基金范围以外捐款流向的详细情况,包括捐款的来源、用途和数额。总体而言,大会可要求大会主席向其提供资料,说明来自所有来源的资金的动用情况,包括通过联合国方案预算、信托基金获得的资金以及通过双边安排收到的现金和实物捐助,以便向大会披露向大会主席所提供资金的总规模(第 35 段);

(f) 大会不妨考虑规定,来自会员国的所有补充现金捐助应尽最大可能通过信托基金提供,因为该基金是根据联合国监管框架进行管理的(第 36 段);

(g) 大会不妨考虑规定,视情况由联合国全球契约办公室和道德操守办公室对希望向主席和(或)主席办提供捐助的所有私营部门实体进行审查,并规定,来自所有这些实体的所有现金捐助应通过信托基金提供(第 37 段);

(h) 主席办和有关会员国可就从会员国和联合国实体(包括各基金和方案)借调人员达成书面谅解(例如信函),其中可以包括明确的职权范围和期望借调人员承诺在主席办任职期间应遵守的核心行为原则。此文件的副本可提供给大会和会议管理部存底(第 52 段);

(i) 可由道德操守办公室对借调人员进行上岗情况介绍。另外还建议,从联合国各实体借调的人员应继续享有其在这些实体任职期间所享有的特权和豁免。还应考虑对会员国借调给主席办人员的地位,尤其是对其所享有的特权和豁免作出规定。(第 52 段);

(j) 此外,大会不妨考虑要求大会主席在通过联合国经常预算、会员国、联合国各基金和方案以及其他来源获得的所有人力资源(包括所有借调人员和(或)顾问)这一问题上提高透明度(第 53 段);

(k) 秘书长应考虑建议在主席办增设一个 P-5 员额,任期可多达五年。该员额的任职者将负责管理各任主席和各届会议之间的知识连续性和知识传承,协助编写大会主席结束任期报告,并为建议大会主席和主席办进行的工作交接情况介绍提供协助(第 54 段);

(l) 大会主席不妨考虑更加系统地利用来自秘书处、专门机构、基金和方案(例如儿基会、开发署和人口基金)的工作人员(第 55 段);

(m) 大会主席还不妨考虑系统地部署合格的协理专家/初级专业人员,至少在每届会议期间部署一人,为主席办资深工作人员提供协助并提高各届会议之间的连续性(第 56 段);

(n) 秘书长应建议，为了让继任大会主席最大限度地利用过渡时期，秘书长可要求划拨方案预算资源，用于三个月过渡期间期限内的交接和重叠费用(第 63 段)；

(o) 依照关于为继任主席进行工作交接介绍情况的多项决议，可以考虑规定一种统一格式，供所有大会主席使用，其中涵盖与主席办有关的实务、行政和(或)财务内容；大会可以考虑要求大会主席根据商定格式向继任大会主席提供书面情况介绍(第 64 段)；

(p) 可以采取措，在大会和会议管理部和(或)主席办保留主席办的记录，包括将这些记录存档，这样今后的大会主席和主席办人员可以按照联合国档案程序和准则查阅这些记录，但要明确确认，这些记录是联合国档案的组成部分(第 65 段)；

(q) 大会不妨考虑在填补目前的 P-5 职等员额时将任期定为两届或三届会议，以便让主席办拥有更多的连续性和机构记忆(第 66 段)；

(r) 大会可以考虑，在不妨碍大会主席直接向大会负责的前提下，能否设立一个技术性监督机构，并根据大会认可的任务规定和成员组成进行任命，这个机构将负责审查主席办处理财政和人力资源问题的情况，以及是否有效地传承机构记忆和知识。该监督机构可以直接对大会负责并接受大会问责(第 67 段)。

四. 结论

69. 对大会第六十八届会议主席提出的指控令人严重关切，但这也让本组织有机会审查主席办的运作情况。专责小组的审查发现，主席办的多个业务领域在专责小组看来可通过因增强透明度、问责制和效率而受益。专责小组认为，这是本组织不应错失的机会。