



国际民用航空组织

A35-WP/133<sup>1</sup>  
EX/53, AD/15  
13/09/04

## 大会第 35 届会议

### 执行委员会和行政委员会

- 议程项目 20: 提高国际民航组织的效率  
议程项目 39: 预算  
议程项目 39.1: 2005 年、2006 年和 2007 年方案预算

### 本组织 2005 年、2006 年和 2007 年方案 预算草案内的资源分配以及加强地区办事处

(由非洲国家<sup>2</sup>提交)

#### 摘要

国际民航组织应该始终致力于贯彻国际民航组织大会决议以及大会讨论中呼吁加强地区办事处的精神。如果削减地区办事处的工作人员，我们就影响到了最不发达国家和其他许多国家，使他们丧失了通过地区办事处参与国际民用航空的机会。我们建议，对本组织其他领域的优先事项也进行严格审查，并且重新分配由此实现的节余，以便将主要方案 V — 地区方案恢复到空中航行委员会所确定的最低水平之上。

大会的行动在第 4 段。

#### 参考文件

A35-WP/20 号文件  
C-WP/12284 号文件  
C-WP/12215 号文件第 1 号讨论文件及更正  
C-DEC 171/3 号决定  
Doc 7300 号文件《国际民用航空公约》  
Doc 9790 号文件《大会有效决议》(截止 2001 年 10 月 5 日)  
第 11 次空中航行会议的报告

<sup>1</sup> 法文版本非洲国家提供。

<sup>2</sup> 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、苏丹、斯威士兰、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦

## 1. 引言

1.1 大会第 A31-2 号决议 — 增强国际民航组织的有效性，除其他外，呼吁在确保全球一级进行适当协调的同时，加强给予地区规划过程的自主程度和给予国际民航组织地区办事处的有关授权和资源。

1.2 大会通过第 A33-15 号决议，要求理事会作为大会所通过的预算范围内的高度优先事项，确保国际民航组织地区办事处可以获得足够的资源。该决议特别强调了发展中国家所属的地区办事处，同时考虑到了将要求其向地区规划和实施小组提供更多的支持，以便向国际民航组织 CNS/ATM 系统过渡。

1.3 在 60 年代晚期，联合国开始对最不发达国家给予特别关注，承认它们是国际社会中最脆弱的。大家将会忆及，第 A21-16 号决议指示理事会着手建立东部和南部非洲地区办事处（ESAF），以便更好地为 AFI 地区各国的需求服务。今日，仅在达喀尔和内罗毕地区办事处所属地区，就有 32 个国家由联合国贸易和发展会议（UNCTAD）定为最不发达国家，它们依赖地区办事处就航空事宜提供援助和指导。

1.4 大会第 A33-14 号决议附录 K 呼吁理事会利用地区规划小组协助保持地区计划和任何补充文件的最新状态；各个地区办事处的这一任务构成了这些地区的国际航空的蓝图。此外，大会决定，作为优先事项，理事会应该确保地区办事处协助、指导和鼓励各缔约国在实施其负责的地区计划时，履行《国际民用航空公约》第二十八条规定的责任。而且，理事会应该确保在可能的最大程度上利用地区办事处执行这些任务（第 A22-19 号决议）。至关重要的是要分配必要的资源，以便执行那些授予地区办事处的任务。

1.5 第 11 次空中航行会议（2003 年 9 月 22 日至 10 月 3 日）积极追求消除空中航行缺陷，实施所有的地区空中航行计划，进一步改善现有的安全水平。会议建议，国际民航组织敦促各国制定并提交给地区办事处一份纠正尚未解决的缺陷的行动计划和时间表供其审议，并且继续向各国提供援助，以便纠正缺陷（建议 4/8）。这是各个地区办事处，尤其是非洲的地区办事处的专家们所要执行的一项重要任务。

1.6 在与此相关的第 A32-1 号决议 — 增强国际民航组织的有效性（1999 年至 2001 年三年期及其后的持续改进措施）中，大会特别指示理事会审查并大量减少今后两个三年预算周期的行政费用。从主要方案 VI — 行政支助的附录 4 中可以算出，下一个三年期的方案预算草案仅仅提议对专业工作人员这一主要费用成分削减 2%。

1.7 国际民航组织地区办事处的工作和活动的重要性无论是在技术还是在外交方面都是十分重要的，即对地区办事处所属地区的各国而言，它们代表着国际民航组织为实施国际民航组织空中航行计划和总政策提供指导和援助。

1.8 地区办事处若要以所期望的效率完成其使命，它们就需要充足的手段/资源，这必须与它们所涵盖的各个地区应该承担的利害关系和挑战相符合。

1.9 各个地区办事处所服务的地区的发展水平大不相同，地理特征也各异，问题也不一样。鉴于这些因素，某些地区办事处显然要比其他地区办事处需要更多的资源，以便应对他们所服务地区的特定规模的问题。

1.10 的确，让我们把重点放在我们主要关注的非洲大陆，由于其自然和社会经济特征，这一大陆上的国际民航组织地区办事处的资源/手段首先要得到维护，甚至需要加强/提高。

1.11 事实上，除了地区办事处所属 AFI 各国负责的大部分飞行情报区所覆盖的巨大的领土和领海面积之外，绝大部分最不发达国家地处非洲这一事实就是一个非常有力的说明，使人们意识到国际民航组织地区办事处在非洲运作的特殊环境，及其特定的要求/需求。

1.12 因此，国际民航组织驻 AFI 地区办事处在过去 40 年中，在所有民用航空领域提供的援助深受非洲国家欢迎。

1.13 随着各民用航空部门的改组和管理航空活动的自主实体的建立，向各国提供援助的需求就显著增加。在这一背景之下，求助于那些经验并不丰富的专家（所谓的多面手）来向各国提供援助并不可取，因为这样的援助应该涵盖所有航空部门，例如实施新的 CNS/ATM 系统（这里仅举出一例）。

1.14 出于上述原因，削减地区办事处的总体预算，尤其是削减非洲办事处的预算，将不可避免地使其陷于困难的境地。它们不再能够有效履行职责，所提供的服务水平将会显著下降，这将危及空中航行安全。

1.15 AFI 国家已经做出努力来履行其在航空领域的财政义务，即采取纠正缺陷的行动，尤其是支付各国对国际民航组织预算的摊款。关于这一点，ASECNA 部长委员会于 2003 年 7 月作出了一项明智的决定，即自 2004 年 1 月 1 日开始，将由 ASECNA 负责每年支付 AFI 地区 16 个国家的摊款。

1.16 正是在这一背景之下，非洲民航委员会审查了本组织 2005 年、2006 年和 2007 年的方案预算草案，重点特别放在主要方案 V — 地区和其他方案，该方案将影响到 32 个最不发达的非洲国家和其他许多国家。

## 2. 分析

2.1 虽然过去历届大会对于加强地区办事处都表示强烈支持，但是从所拟议的预算（A35-WP/20 号文件）中可以看出，分配给地区方案的资源无论是在实际数目还是与本组织其他部分相比而言都被大量减少。

2.2 为便于参照，A35-WP/20 号文件附录 4 概要介绍了仅以大会第 33 届会议批准的预算为基础，在当前的三年期以及下一个三年期内各个地区办事处现有的资源情况。由于 2002 年、2003 年和 2004 年预算作为基准加以采用的，那么就应该指出，又增加的工作人员是通过其他方法供资的，在预算草案计算中没有显示出来。从表中可以看到，主要方案 V 的专业工作人员总数将从当前的三年期结束时的 2004 年的 79 名减少到下一个三年期结束时的 70.7 名。大约减少了 9 个专业工作人员。这一总数意味着在达喀尔办事处削减了 25% 的专业工作人员，而该办事处所属的 24 个国家中就有 18 个国家被定为最不发达国家。内罗毕办事处的情况也是如此。目前这种情况意味着在下一个三年期内要削减 18% 的专业工作人员，而在内罗毕办事处所属的 23 个国家中就有 14 个国家被定为最不发达国家，并且完全依赖国际民航组织就国际民用航空事宜提供指导。至于某些非洲成员国所属的巴黎办事处，这一削减意味着专业工作人员队伍将减少 13%。

2.3 在一项与此相关的进展中，理事会（171/3）审议了秘书长提交的文件（C-WP/12215 号文件的第 1 号讨论文件和更正）所载的本组织 2005 年、2006 年和 2007 年方案预算修改草案。第 1 号讨论文件报告了应财务委员会的要求于 2003 年晚期开始的对地区办事处的研究情况。理事会要求空中航行委员会审议该讨论文件并就此提出意见。

2.4 空中航行委员会在对地区方案进行深入审查时（C-WP/12284 号文件），支持核心职能的概念，并且同意，所有地区办事处都需要在空中交通管理（ATM）、通信、导航和监视（CNS）、机场、航路和地面助航设备（AGA）和飞行安全（FS）等领域具有专门技能的地区官员。委员会还同意，就其他核心职能而言，例如航行情报服务和航图（AIS/MAP）以及航空气象学（MET），为同一地区规划和实施小组服务的两个办事处之间可以合用地区官员。

2.5 委员会采取“重新来”的方式，同意关于地区办事处配备 76 名专业员额的要求是合理的。但是，委员会警告指出，这反映了确保国际民航组织方案得到持续、有效管理的最低员额数目。从附录 4 的表中可以看出，空中航行委员会专家的技术意见认为必要的 76 名专业工作人员的最低数目并未达到，如果考虑到喀尔、内罗毕和巴黎工作人员被削减的情况，委员会确定的所有核心职能是否都能落实，也不清楚。

### 3. 所提议的行动

3.1 鉴于预算文件准备过程的拖延及该文件的复杂性，我们不提议在这么晚的阶段来改预算，而是提议要指示秘书长按照与决定主要方案 V 的要求相类似的详尽方式，审查附录 5 所示整个组织的资源分配和优先排序情况。秘书长应该在其他方面找到节余，用于将地区方案恢复到空中航行委员会所设想的最低水平之上，以确保有能力满足至关重要的基本地区要求。

3.2 非洲国家认为，国际民航组织应该始终致力于贯彻国际民航组织大会决议以及大会讨论中呼吁加强地区办事处的精神。如果削减地区办事处的工作人员，我们就影响到了最不发达国家和其他许多国家，使他们丧失了通过地区办事处参与国际民用航空的机会。

### 4. 大会的行动

4.1 本着呼吁加强地区办事处，特别是加强发展中国家所属的地区办事处的大会有效决议的精神，请大会：

- a) 注意到非洲国家对拟议减少地区方案资源将会产生的，尤其是对最不发达国家所产生的影响而表示的严重关注；
- b) 指示理事会对本组织其他领域的优先事项也进行严格审查，并且重新分配由此实现的节余，以便将主要方案 V—地区方案恢复到空中航行委员会在 C-WP/12215 号文件的第 1 号讨论文件中所设想的最低标准之上的资源水平。