



A41-WP/643
EX/296
5/10/22

大会 — 第 41 届会议

执行委员会

关于议程项目 25 的报告案文草案

现提交所附的关于议程项目 25 的材料，供执行委员会审议。

议程项目25：技术合作 — 政策和活动

25.1 在其第十一次会议上，执行委员会根据国际民航组织理事会提交的A41-WP/28号文件审议了技术合作 — 政策和活动题目。

25.2 在A41-WP/28号文件中，理事会就国际民航组织关于技术合作和技术援助的政策和战略介绍了最新情况。文件强调了增进合作和协调，对于避免重复和冗余，和确保更高效地分配本组可用的有限资源以对国家进行实施支助的重要性。有鉴于此，理事会核准了一项建议，将国际民航组织技术合作和技术援助方案的管理纳入“一个国际民航组织”的做法，并于2022年3月批准了新的“国际民航组织向各国提供实施支助的政策”，以期对所有实施支助方案、产品、服务和活动实现协作和一致的做法，增强国际民航组织与内外部利害攸关方的协作，和促进资源调动。战略层面上，文件突出理事会为技术合作局（TCB）制定并核准了一项新的战略和业务模式，以及作为收入多样化战略的一部分，根据本组织的标准和建议措施（SARPs）开发和提供了新产品。文件还就技术合作局在三年期内的各项重大发展提供了信息，这些发展巩固了国际民航组织关于继续增进该局作为增值服务提供者角色的承诺。忆及技术合作方案是本组织的一项永久性优先活动，该工作文件在其附录A载有关于2019年至2021年三年期方案的财务和运营绩效结果的分析，与前两个三年期进行了对比，以及在其附录B介绍了报告期内行政和业务服务费用（AOSC）基金的情况，并补充提供了AOSC基金与经常预算之间的成本分摊信息。工作文件的附录C提出了对大会第A40-24号决议 — 《国际民航组织关于技术合作和技术援助政策的综合声明》所需的更新和编辑修改方案，以供大会通过。

25.3 执行委员会认识到国际民航组织技术合作方案在2019年至2021年三年期的主要挑战是要应对实施量方面急剧且前所未有的下降，该趋势由于COVID-19大流行对民航发展投资的负面影响和航空部门的缓慢复苏而进一步加剧。这反过来导致了AOSC基金的财务状况显著恶化。但是，仍然注意到和前一个三年期相同，平均每年实施了约100个技术合作、技术援助和国际民航组织航空志愿者方案（IPAV）项目，此外还部署了32个国际民航组织实施套包（iPack），惠及国际民航组织所有地区内的138个国家和10个组织。从运营的角度，方案在为各成员国提供支持方面发挥了重要作用，三年期内派驻了1181名国际外勤专家，征聘了1709名本国专家，为23372名民用航空人员提供了培训，以及采购了总计9220万美元的重要民航设备和服务。

25.4 执行委员会强调了技术合作方案作为本组织一项永久性优先方案的持续的重要性，它是一个主要的运行工具，为各国有效实施标准和建议措施（SARPs）、空中航行服务程序（PANS）及全球、地区和国家航空计划提供支助，并支持各国建设其民用航空管理基础设施和人力资源。因此，委员会建议各成员国、融资机构、航空行业和其他利害攸关方考虑使用国际民航组织技术合作方案以支持其民用航空发展方案的优势。

25.5 认识到技术合作领域的复杂性，即需要创新的方法以有效应对固有挑战、改进可交付成果的质量、提高能力和效率、确保在遵守标准和建议措施方面具有更高的可靠性，以及增强在全球航空市场的竞争力，执行委员会赞赏了秘书处在三年期内采取的持续改进措施。委员会尤其注意到，理事会为技术合作局制定并核准了一项新的战略和业务模式，旨在加强与国际民航组织其他局和地区办事处合作提供的服务，并为国际民航组织成员国创造更大的价值，包括基于本组织标准和建议措施的新产

品，如国际民航组织实施套包，其涵盖民用航空的各个领域，并构成收入多样化战略的一部分。

25.6 执行委员会满意地注意到，批准了一项新的“国际民航组织向各国提供实施支助的政策”，旨在加强和协调本组织相关方案、项目、产品、服务和活动的协调与管理，增强国际民航组织与内部和外部利害攸关方的协作，尽量减少重复，促进资源调动和优化本组织可用资源的配置。因此，委员会得出结论认为，一个共同的国际民航组织实施支持方案，作为本组织的支柱之一，将进一步加强其实施支助活动，以便更好地满足成员国的需求。认识到技术合作局作为牵头部门在实施该政策中的作用，委员会对秘书长继续承诺推动技术合作局的现代化转变并将其重塑为国际民航组织实施支助局表示了欢迎。

25.7 根据其议事，执行委员会同意提交下述由理事会在A41-WP/28号文件中提出的决议——《国际民航组织关于技术合作和技术援助政策综合声明》，以供全体会议通过。

决议 25/X：国际民航组织关于技术合作和技术援助政策的综合声明

鉴于理事会以技术援助和技术合作的形式批准了新的实施支助政策，且取代了大会第 38 届会议核准了的技术援助政策；

鉴于“技术援助”是国际民航组织向国家提供的援助，由经常预算和/或自愿基金出资，并根据项目性质和持续时间通过任何局/办事处实施；

鉴于“技术合作”是由国家和/或组织要求和出资并通过技术合作局在成本回收基础上实施的项目，有关该项目的直接和间接成本均收回；

大会：

1. 决定本决议各附录构成国际民航组织关于技术合作和技术援助政策的综合声明，这些政策指截至大会第 41 届会议闭幕时存在的政策；

2. 宣布本决议取代 A40-24 号决议。

附录 A

国际民航组织技术合作和技术援助方案

鉴于民用航空的增长和改善能够对各国的经济发展做出重要贡献；

鉴于民用航空对于所有国家尤其是发展中国家的技术、经济、社会和文化进步及其地区、地区和全球合作是重要的；

鉴于国际民航组织能够援助各国发展其民用航空，同时促进本组织战略目标的实现；

鉴于1949年8月15日联合国经济和社会理事会的第222（IX）A号决议于1949年11月16日经联大决议批准，并经国际民航组织大会A4-20号决议核准，其中要求联合国系统所有各组织充分参与经济发展的技术援助扩大方案，而国际民航组织作为联合国在民用航空领域的专门机构，于1951年开始执行技术合作和技术援助项目，其资金来源于依据以上决议而设立的联合国技术援助专门账户；

鉴于1983年至1995年经历的高额赤字使得有必要界定新的技术合作和技术援助政策以及技术合作局新的组织结构；

鉴于执行新的技术合作和技术援助政策得到大会第31届会议核准，其基础是逐步执行核心工作人员概念、把技术合作局纳入本组织的结构中、建立国际民航组织目标施行筹资机制、以及在20世纪90年代执行的技术合作局新的组织结构，新政策使技术合作和技术援助方案的成本大幅降低，并使财务状况得到极大改善；

鉴于新政策的目标强调了技术合作和技术援助方案对在全球执行国际民航组织标准和建议措施及空中航行规划（ANPs）的重要性，以及对发展需要国际民航组织技术合作或技术援助的各发展中国家的民航基础设施和人力资源的重要性；

鉴于将标准和建议措施的实施予以标准化和进行监测仍是本组织的重要职能，且重点已放到国际民航组织在开展实施工作及支助缔约国方面所起到的作用；

鉴于理事会已核准将技术援助和技术合作重新调整为在“同一个国际民航组织”的做法中实施的新的战略方向；

鉴于理事会批准的关于向各国提供国际民航组织实施支助的新政策，旨在加强和统一对实施支助方案、项目、产品、服务和活动的协调及管理，并确保向各国提供的跨民用航空所有领域的支助无论援助来源或相关供资机制如何，均具有相关性、高效，且内容与交付相符；

鉴于A35-21号决议鼓励理事会和秘书长采取一种按商业导向做法的结构和机制，以便能够与供资伙伴和受援国建立起富有成效的伙伴关系；

鉴于A39-23号决议敦促成员国、行业、金融机构、捐赠者和其他利害攸关方之间展开协调与合作，并按照国际民航组织确立的全球和地区优先次序支持实施援助活动，进而避免重复工作；

鉴于理事会同意应该给予技术合作局更大程度的运作灵活性，同时对技术合作和技术援助活动进行适当监督和控制；

鉴于技术合作是快速演变的技术环境中的一个影响各国需求及发展伙伴利益的动态且复杂的领域，因此需要采取创新方式，以有效应对固有挑战、提高可交付成果质量、提高能力和效率、为实现与标准和建议措施的合规性确保更高可靠性，并加强在全球航空市场中的竞争力；

鉴于理事会核准了技术合作局的一项新的战略和业务模式，其宗旨是加强与国际民航组织其他各局及地区办事处合作提供的服务，并为受惠国及非国家实体带来更高的价值；

鉴于本组织的所有技术合作活动在可能的情况下继续以成本回收为原则，并拟继续采取措施，将行政和运作成本降至最低；

鉴于本三年期及今后的技术合作和技术援助方案和相关行政和业务服务费用（AOSC）基金收入不能精确估算，可能会根据国际民航组织掌控之外的各种要素大幅变动；

鉴于本三年期技术合作方案的数量急剧下降，行政和业务服务费用基金的财务状况显著恶化，加上前所未有的 COVID-19 大流行病的影响和航空运输业的恢复迟缓；

鉴于理事会就经常预算和行政和业务服务费用基金之间经常方案向技术合作局提供服务及技术合作局向经常方案提供服务的成本分摊问题通过了一项成本回收政策；

大会：

技术合作和技术援助方案

1. 认识到技术合作和技术援助方案对促进本组织战略目标的实现的重要性；
2. 重申在国际民航组织规则、条例和程序范围内执行的技术合作和技术援助方案是国际民航组织的长期重点活动，用以补充经常方案在支助各国有效执行国际民航组织政策、标准和建议措施及全球计划、地区和国家航空计划、空中航行服务程序和指导材料，以及发展其民用航空管理基础设施和人力资源方面的作用；
3. 重申应在现有财务资源内，在地区办事处一级和在实地加强国际民航组织技术合作和技术援助方案，以使本组织能更加切实有效地发挥作，但有一项谅解：不得增加项目的开支；
4. 重申技术合作局是国际民航组织为了整个国际民用航空界的利益协助各国弥补其民用航空领域缺陷的主要工具之一；
5. 重申应通过明确划分每个局的任务和活动以避免重复和冗余，来增强国际民航组织技术合作和技术援助活动的合作与协调；
6. 核可理事会批准的新的国际民航组织向各国提供实施支助的政策，旨在加强和统一对实施支助方案、项目、产品、服务和活动的协调及管理，并认识到一个共同的国际民航组织实施支持方案将进一步加强本组织的实施支助活动，以便更好地满足成员国的需求；
7. 要求秘书长考虑到秘书处内部相关机构实体的专业化、资格条件和专业知识、有限的财务和人力资源、职责分工及任务等情况，优化与实施支助活动相关的资源调配以及作用与责任的分配；
8. 重申如果行政和业务服务费用基金在任何确定的财政年度运作结束时出现赤字，这一赤字首先应该由行政和业务服务费用基金累计的结余来填补，要求经常方案预算予以支助可作为最后手段；

9. 要求秘书长执行提高效率的措施，逐步减少用于技术合作和技术援助项目的行政支助开支；

10. 重申本组织针对提供给技术合作局的支助服务收回的成本必须直接且仅与项目运行相关，以便将行政支助费用控制在最低水平；

国际民航组织作为公认的民用航空机构

11. 提醒正在谋划发展或加强其民用航空基础设施的缔约国，考虑借助国际民航组织技术合作方案的优势开展其民用航空项目；

12. 要求秘书长不断提高各国、业界及私营部门、国际和地区组织、金融机构、捐助方以及联合国对于借助国际民航组织实施和资助民用航空领域能力建设及基础设施开发项目的认识；

13. 建议各捐助国、筹资机构和其它发展伙伴，包括航空业界和私营部门，在任何适当的情况下，优先考虑让国际民航组织负责技术合作和技术援助领域民用航空项目的确定、拟订、分析、实施和评估，并要求秘书长与此类实体和潜在的受援国继续联系，以便将国际民航组织作为执行机构，对发展民用航空的资金进行分配；

14. 建议接受双边或其他由政府发起的援助的国家考虑利用国际民航组织技术合作和技术援助方案来支助实施其民用航空相关方案的价值；

扩大国际民航组织技术合作和技术援助活动

15. 重申为了技术合作局财务稳定而采用以商业为导向的做法时，需要建立灵活机制，以促进与新的民用航空发展项目的潜在受益人的合作，同时与各国、捐助方及其他利害攸关方建立伙伴关系以获取调集资源的机会，并请秘书长查明允许国际民航组织参与捐助组织、开发银行和符合联合国系统最佳做法的国际金融机构发布的民用航空发展招标，并虑及其他国际民用航空实体所使用的现有模式，规范国际民航组织与业界合作的方式，同时确保制定适当的控制措施并维护国际民航组织的良好声誉；

16. 重申有必要把由国际民航组织提供的技术合作和技术援助扩大到直接参与民用航空的非国家实体（公共或私营），以推动实现国际民航组织的战略目标，此种合作和援助将包括，除其它外，那些一贯由国家民用航空当局提供、而在某种程度上正在被私营化的活动，但是对此国家仍然应当根据《芝加哥公约》为所提供的服务质量并使其符合国际民航组织的标准和建议措施继续承担责任，并要求秘书长在开始同非国家实体进行谈判时立即将项目的技术问题通告有关民航当局；

17. 重申国际民航组织应该应要求，向在各缔约国民用航空领域里实施旨在加强航空安全、空中航行能力和效率、安保和简化手续、环境保护及国际航空运输的经济发展的项目的非国家实体（公共和私营）扩大提供技术合作和技术援助服务；并指示秘书长在个案的基础上，考虑此类实体请国际民航组织在传统的技术合作和技术援助领域提供合作和援助的要求，尤其要确保项目符合国际民航组织的标准和建议措施，在适用的情况下，也符合受援国所公布的有关国家政策和规定；

18. 要求秘书长采取协调一致的持续行动，以确保逐步调整技术援助与技术合作，使其以统一和协调一致的方式发挥作用，并支持和鼓励新的创新的解决办法，在强化“同一个国际民航组织”的做法内实施支助项目和活动以实现更高层次的协同作用；

19. 鼓励使用系统和工具以加强实施支助的规划、开发和管理，并要求秘书长提供必要的方法，使这些技术可用于加强对成员国的支助；

技术合作和技术援助协定

20. 重申国际民航组织在其技术合作和技术援助方案的框架内，使用信托基金（TF）协定、管理服务协定（MSA）、民用航空采购服务（CAPS）和其它必要的框架协定及筹资安排，为执行民航项目的利害攸关方提供最大限度的合作和援助；和

21. 满意地看到各国更多地利用这些安排以在民用航空领域得到技术合作和技术援助。

附录 B

技术合作和技术援助方案的筹资

鉴于国际民航组织许多缔约国缺乏高效且一致地发展和保持其民用航空的基础设施和人力资源，以及纠正所查明缺陷的必要资金；

鉴于在民用航空领域进行实施支助的可用资金不足以满足民用航空的需要，在发展中国家尤为如此；

鉴于技术合作方案除少数例外之外，是由为其自己的项目供资的发展中国家提供资金；

鉴于技术援助方案是通过国际民航组织自愿基金并通过本组织的经常预算予以供资；

鉴于尤其最不发达国家（LDCs）的民用航空管理局所需的支助最多，同时，还最依靠金融机构和部门行业资助其技术合作项目；

鉴于联合国开发计划署的供资主要针对的是民用航空之外的发展部门，其对民用航空活动的财务捐助已经显著减少到国际民航组织技术合作和技术援助方案1%以下的水平，但联合国开发计划署继续在国家一级为国际民航组织提供行政支持；

鉴于民用航空技术的迅速发展要求发展中国家在航空地面设施上大量支出，以跟上这一发展，并继续加大对国家航空人员进行培训的要求，而这超出了其财政资源和培训设施的能力；

鉴于大会引入了国际民航组织目标施行筹资机制，以调动额外资源，用于必要的技术合作和技术援助项目，支持标准和建议措施以及空中航行规划所列的设施和服务得到执行，以及执行与国际民航组织审计有关的建议和纠正所查明的缺陷；

鉴于理事会设立了其他主题和多个捐助方的信托基金，以期协助成员国加强民用航空；

鉴于建立伙伴关系和汇集资源对于为实施支助和避免重复努力以实现可持续和可预测的供资十分必要；

鉴于供资机构期望其资助项目的实施者能够迅速有效地实施项目，并能提供关于项目活动和财务状况的详细而实时的资料；

大会：

1. 要求筹资机构、捐助国和其它发展伙伴，包括业界和私营部门，给予发展中国家航空运输分支行业的发展以更优先的地位，并要求理事会主席、秘书长和秘书处加强与联合国，包括联合国开发计划署的接触，以增加其对于国际民航组织技术合作和技术援助项目及方案的捐款；

2. 提请筹资机构、捐助国和其它发展伙伴注意，国际民航组织是有关民用航空的联合国专门机构，并以此身份被联合国认定为向发展中国家的民用航空项目提供技术合作和技术援助的专门权威机构；

3. 敦促与筹资来源有关的缔约国提请其驻这些组织的代表注意向民用航空项目提供合作和援助的价值，特别是当这些项目对于国家关键的航空运输基础设施的提供和/或经济发展必不可少时；

4. 敦促各缔约国对民用航空发展给予高度优先地位，并在为此寻求外部合作和援助时，通过某一适当级别的政府机构与筹资机构讲明希望国际民航组织作为执行机构参与实施可能得到资助的民用航空项目；

5. 鼓励发展中国家采取行动，从所有适当来源寻求发展其民用航空部门的资金，以补充从国家预算、筹资机构、捐助国和其它发展伙伴获得的资金，以便使这一发展尽快取得进展；

6. 认识到来自捐助者的预算外捐助将使技术合作和技术援助方案在航空安全、空中航行能力和效率、安保和简化手续、经济发展和环境保护方面扩大其给各国的服务，从而进一步促进战略目标的实现，尤其是标准和建议措施的执行以及纠正审计所查明的缺陷；

7. 授权秘书长代表国际民航组织技术合作和技术援助方案接收对技术合作和技术援助项目的财务和实物捐助，包括来自国家、筹资机构和其它公共和私人来源的技术专长、奖学金、研究金、培训设备和培训资金形式的自愿捐助，并充当国家之间授予奖学金、研究金和提供培训设备的中介；

8. 敦促有能力的国家通过国际民航组织自愿基金，向国际民航组织技术合作和技术援助方案提供额外资金，用于实施民用航空项目、实施套包或任何其他有益的捐助，以支助各国与标准和建议措施的合规工作并补充民用航空需求；

9. 鼓励各国和其它发展伙伴，包括业界和私营部门，为国际民航组织目标施行筹资机制捐款，使它们能够参与国际民航组织民用航空发展项目的实施；

10. 请缔约国通过国际民航组织航空志愿者方案（IPAV）提供持续的财务和人力资源支助，以便开发能力，在受惠国实施国际民航组织标准和建议措施（SARPs），并促进自力更生和发展；和

11. 要求理事会向发展中国家提供咨询和援助，帮助它们争取得到筹资机构、捐助国和其它发展伙伴的支助，以实施国际民航组织地区和次地区的安全和保安方案，如合作制定运营安全和持续适航性方案（COSCAP）以及航空保安合作方案（CASP）。

附录 C

技术合作和技术援助方案的实施

鉴于国际民航组织的宗旨是确保全世界国际民用航空的安全而有序的发展；

鉴于实施技术合作和技术援助项目在实现国际民航组织战略目标方面是经常方案下所做努力的补充；

鉴于各缔约国越来越多地呼吁国际民航组织提供咨询、技术合作和技术援助，以执行标准和建议措施，并通过加强其行政管理、使其基础设施现代化和开发其人力资源来发展其民用航空；

鉴于迫切需要国际民航组织普遍安全监督审计计划和普遍保安审计计划持续监测做法（USOAP/CMA和USAP/CMA）的审计结果采取有效后续和补救行动，为解决查明的缺陷，包括重大安全和安保关切，向各国提供支持；

鉴于技术合作局或国际民航组织之外的任何其他第三方在实施项目时符合标准和建议措施，会极大地加强世界范围内民用航空的安全、保安和效率，并通过国际民航组织不让任何国家掉队举措，有效支助实现联合国可持续发展目标（SDGs）；

鉴于COVID-19大流行病和航空运输业的恢复迟缓，对民用航空以及各国和其他资金来源优先投资世界范围民用航空发展和基础设施项目的方式产生了显著的影响，并导致了国际民航组织技术合作项目的取消或延误；

鉴于为在协调的全球基础上重启国际航空运输业并从大流行病的影响中得到恢复，并使航空在COVID-19之后更加可持续且更具韧性，国际民航组织为各政府和业界运营人制定了实用、一致的指导；

鉴于国际民航组织实施套包（iPacks）的制定和实施，与理事会航空恢复工作队（CART）报告所载的措施和建议完全一致，并且是其实施的关键要素；

鉴于提供给技术合作和技术援助方案的预算外资金使国际民航组织能够向各国家提供初步支持，国际民航组织审计查明的缺陷，并协助其开展与COVID-19相关的重启、恢复和韧性方面的工作；

鉴于项目的事后评估构成评估和监测单独航空项目的影响和规划今后项目的宝贵工具；

鉴于为缔约国实施民用航空项目的非国家实体（公共和私营）越来越多地要求国际民航组织通过技术合作局，在传统的技术合作和技术援助领域提供咨询、技术合作和技术援助，并确保项目符合国际民航组织的标准和建议措施；

大会

1. 提请要求技术合作和技术援助的缔约国注意以民航总体规划为基础的经过良好界定的项目所产生的优势；

2. 敦促各缔约国在通过国际民航组织实施民用航空发展项目时，优先考虑国际民航组织普遍安全监督审计计划和普遍安保审计计划持续监测做法调查发现的问题和建议，以及地区规划和实施小组（PIRGS）和地区航空安全组（RASGs）等等其他来源的结论和决定，以期纠正所查明的缺陷、解决重大安全和安保关切，并抓住民用航空领域的所有改进机会，同时直接促进实现国际民航组织的所有战略目标；

3. 提请各缔约国注意通过由国际民航组织执行的次地区和地区项目所提供的合作和援助，如 COSCAPs 和 CASPs；并敦促理事会考虑到它们所带来的巨大相关利益而对通过技术合作和技术援助方案，优先安排对此类项目的管理和执行；

4. 鼓励从事民用航空的国家和非国家实体寻求国际民航组织的支助，在必要情况下，通过其实施支助方案和活动来应对 COVID-19 带来的航空挑战，以加快重启和恢复；

5. 要求秘书长加强本组织对实施支持活动采用系统方法，以建立健全和可持续的国家监督系统；

6. 敦促各国制定综合培训方案，对其国家民航技术、运营和管理人员的培训给予高度优先的地位，并提醒各国提供适当的此种培训的重要性，以及提供适当奖励措施的必要性，以留住此类人员，在他们完成其培训后在其各自领域工作；

7. 鼓励各国将其努力集中于现有培训中心的进一步发展上，并向所在地区的地区培训中心（RTCs）提供支持，在不能在国家内进行此种培训时，可为其国家民航人员提供高级培训，以提高该地区自力更生的能力；

8. 敦促通过国际民航组织接受技术合作和技术援助的国家避免项目实施方面的延误，为此，应按照国家项目协定的相关条款确保对专家、培训和采购问题及时做出决定；

9. 提请各缔约国注意民用航空采购服务（CAPS），这是国际民航组织向发展中国家提供的购买高价值的民用航空设备和订立技术服务合同的一项服务，提供了完整的采购流程；

10. 提请缔约国、供资伙伴和其他航空利害攸关方注意国际民航组织的实施套包（iPacks），提供由指导材料、培训、工具和专家支助组成的可随时部署、高效和标准化的解决方案，以期通过协调一致和灵活的解决办法，促进实施国际民航组织的各项规定并为国家实体提供指导；

11. 要求所有缔约国鼓励完全合格的技术专家提出申请，以列入技术合作局的专家备用名册中；
12. 要求秘书长促进绩效指标的广泛使用，以客观评估技术合作和技术援助对实施国际民航组织标准和建议措施的影响；
13. 鼓励各国利用技术合作局在成本回收的基础上提供的质量保障服务，来监督在国际民航组织技术合作和技术援助方案之外由第三方所执行的项目，包括审查其对国际民航组织标准和建议措施的遵守情况；和
14. 鼓励各国和各捐助方将事后评估纳入其民用航空项目，并将其作为项目规划和执行的一个组成部分，同时为此提供经费。

— 完 —