



A40-WP/624
EX/261
30/09/19

大会 — 第 40 届会议
执行委员会

关于议程项目 24 的报告案文草案

现提交所附的关于议程项目24的材料，供执行委员会审议。

议程项目 24：技术合作 — 政策和活动

24.1 执行委员会在其第8次会议上，根据国际民航组织理事会提交的A40-WP/66号文件和国家间航空委员会提交的一份信息文件(A40-WP/109号文件)，审议了技术合作 — 关于技术合作的政策和活动这一主题。

24.2 在A40-WP/66号文件中，理事会介绍了国际民航组织技术合作和技术援助政策与战略方面的最新情况。该报告强调，本组织一方面维持技术援助方案，使用经常方案预算资源和按照既定原则和优先次序标准分配给国际民航组织自愿基金的捐款，对各国提供支助，主要侧重于纠正国际民航组织审计中查明的缺陷。另外一方面，技术合作方案可支持各国和其他实体开发和实施其民用航空项目，这些项目按照成本回收原则，由政府自己、捐助者、筹资机构和私营实体供资。该报告忆及技术合作方案是本组织的一项永久性优先活动，在报告的附录A中对2016年至2018年三年期内该方案的财务和运营绩效结果进行了分析，对过去两个三年期做了对比，并在附录B中载有该报告期内行政和业务服务费用(AOSC)基金的结果。对此进行补充的是附录C中按战略目标列示的成果摘要。该报告还介绍了三年期内技术合作局(TCB)内的重大发展，即国际民航组织更加致力于持续改进技术合作局作为一个增值服务提供者的角色，包括其质量管理体系成功过渡至ISO 9001:2015标准，以及持续开发商业过程管理系统(BPMS)，以实现过程自动化和最优化，从而有助于实时监测并详细报告当前正在开展的所有项目。该报告还忆及理事会批准了供应商制裁政策，以加强对采购活动的监督，报告了人才外联计划，以应对航空领域现有核心能力不足的问题，并报告了国际民航组织航空志愿者方案(IPAV)的持续实施情况。在战略层面，该报告强调在对本组织内与技术合作和技术援助的提供相关的现有体制和行政机制进行全面审查之后，在相关各局和新分配给地区办事处的外联职能部门的参与下，制定一个增强型质量保证过程。该报告还介绍了理事会批准将全球航空培训办公室(GAT)纳入技术合作局的构架内，并使2020年年底之前有待实施的技术合作和技术援助活动保持统一。该工作文件的附录D提议对大会A39-16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》进行小幅更新，以考虑到所需编辑修改，供大会通过。

24.3 在由国家间航空委员会(IAC)提交的 A40-WP/109 号文件中，介绍了“运行安全及持续适航合作发展方案 — 独立国家联合体”(COSCAP-CIS)技术合作项目。该文件强调了过去 20 年通过与空客、波音公司、通用电气和伊留申公司的多边合作在培训领域取得的结果，举办了 150 多次活动，例如研讨会、会议和培训课程，共有来自 20 个国家和 10 个国际组织的约 11000 名航空专家参加。在该项目下提供的培训涉及飞行安全和适航。

24.4 执行委员会注意到 2016-2018 年报告期内国际民航组织技术合作方案的绩效一直受到各国、捐助者和私营实体的持续关注，方案总执行额为 3.562 亿美元，平均每年在全球各个地区的 138 个以上的国家和 10 个组织实施 107 个项目。从运行层面而言，该方案发挥了重要作用，帮助各成员国部署了 1061 名国际外勤专家、征聘了 2566 名国家专家、为 19565 名民航人员提供了培训，以及采购了价值 2.173 亿美元的主要民用航空设备。

24.5 让委员会备受鼓舞的是，技术合作局在三年期内作出了努力，通过提高透明度、问责制和采用最高质量标准来加强服务的提供，使成员国受益。特别有意义的是，在此期间，技术合作局的质量管理体系已向 9001:2015 标准过渡，并为技术合作和技术援助项目建立了一个增强型质量保证过程，即扩大了范围、重新界定了角色和责任、国际民航组织的主要利害关系方参与进来，以及地区办事处发挥了新的外联作用。委员会获悉即将实施一个可供各国使用的在线平台，以推动对项目里程碑进行实时财务和运行监测。

24.6 认识到信息共享、对需求进行优先次序排定和为能力建设活动调动资源的重要性，委员会建议大会鼓励各国、各国际组织和捐助者共同努力，通过航空安全实施援助伙伴关系 (ASIAP) 等协作举措向地区或国家提供针对性支助，并支持关于在国际民航组织内开展集中协调和监督的提案。

24.7 考虑到国际民航组织的标准制定、审计和技术支持职能，委员会认识到需要对技术援助和技术合作活动做进一步统一，以确保本组织内参与实施支助的各实体之间采取一种统一、一致和有效的做法，从而避免不必要的重复、利益冲突和对有限资源的竞争。

24.8 执行委员会承认，优先事项仍然是推动国际民航组织标准和建议措施 (SARPs) 实施工作的全球统一，以便所有国家都能获得安全、可靠和可持续航空运输所带来的重大社会经济效益。作为不让任何国家掉队 (NCLB) 举措的一部分，秘书处将加强努力，通过国际民航组织的技术合作方案向发展中国家提供支助。因此，委员会建议大会继续支持该方案，承认该方案对合作和能力建设活动的重要性，此类活动侧重于协助各国加强其民用航空系统和相关基础设施以及加强其人力资源能力。

24.9 结合讨论情况，执行委员会请大会：

- a) 提醒缔约国在思考其民用航空基础设施的发展和强化时，考虑在其民用航空项目中使用国际民航组织技术合作方案的优势；
- b) 敦促缔约国在通过国际民航组织实施民用航空发展项目时，优先看待普遍安全监督审计计划 (USOAP) 和普遍安保审计计划 (USAP) 的调查结果和建议，以及地区规划和实施小组 (PIRGS) 和地区航空安全组 (RASGs) 的结论和决定等其他来源，以期纠正所查明的缺陷、解决重大安全和安保关切，以及探讨在所有民航领域取得改进的机会，同时直接推动实现国际民航组织所有战略目标；
- c) 敦促缔约国、筹资机构、航空业和其他利害关系方通过国际民航组织航空志愿者方案 (IPAV) 持续提供财务和人力资源支助，使受益国具备实施国际民航组织标准和建议措施 (SARPs) 的能力，并促进自立和发展；
- d) 请秘书长继续促进各国、私营实体和捐助方更好地了解借助国际民航组织来实施民用航空领域能力建设和基础设施发展项目的优势；和

- e) 请秘书长加强技术援助与技术合作活动之间的协调和统一，以确保本组织内参与实施支持的各实体之间采取一种统一、一致和有效的做法，从而避免不必要的重复、利益冲突和对有限资源的竞争。

24.10 委员会还同意将理事会在 A40-WP/66 号文件中提出的如下决议 — 国际民航组织关于技术合作和技术援助政策的综合声明提交全体会议通过：

24/X 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

鉴于理事会以技术援助和技术合作的形式批准了新的技术援助政策，且大会第 38 届会议核准了这些政策：

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 40 届会议闭幕时存在的政策；
2. 宣布本决议取代 A39-16 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次地区、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标准和建议措施及空中航行规划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，以使技术合作局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. 确认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. 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；

7. 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；

8. 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

9. 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；

10. 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

11. 重申技术合作局在采用以商业为导向的做法时，需要确保维护国际民航组织的良好声誉；

12. 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；

13. 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；

技术合作和技术援助协定

14. 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议及筹资安排，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

15. 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

鉴于在民用航空领域进行技术合作和技术援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，以便使这一发展以可行的最大速度取得进展；

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；

9. 鼓励各国和其它发展伙伴，包括行业界和私营部门，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；和

10. 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；

鉴于迫切需要根据国际民航组织普遍安全监督审计计划/持续监测做法 (USOAP/CMA) 和普遍保安审计计划 (USAP) 的结果采取有效后续和补救行动，以便为解决查明的缺陷，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通过其技术合作局向各国提供初步支持，以便处理通过普遍安全监督审计计划持续监测做法、国际民航组织经协调的核实访问 (ICVMs) 和 USAP 审计查明的缺陷；

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；

鉴于事后评估可以成为确定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. 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此种项目的巨大利益而对通过技术合作和技术援助方案管理和执行的此种项目继续给予高度优先的地位；

3. 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；

4. 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；

5. 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条件确保对专家、培训和采购问题及时做出决定；

6. 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；

7. 要求各缔约国，尤其是发展中国家，鼓励完全合格的技术专家提出申请，以列入国际民航组织技术合作和技术援助方案的专家备用名册中；

8. 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

9. 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 —