

## 大会第 35 届会议

### 执行委员会

#### 议程项目 13.2: 向新的技术合作政策过渡

#### 摘要

本文件是对大会第 A33-21 号决议“新的技术合作政策的更新”所采取的后续行动的初步报告。文件介绍了关于逐步实施核心工作人员概念、将技术合作局（TCB）纳入本组织的结构之中、以及国际民航组织目标实施筹资机制运行的最新资料。文件报告了技术合作局作为将向缔约国提供的一种服务所开发的质量保障职能的进展情况，以及在技术合作局的管理和运行方面发展商业导向作法的进展情况。文件还建议更新新的技术合作政策，并且提出了关于所有技术合作活动和方案的综合性决议。

#### 1. 引言

1.1 大会第 33 届会议在审议 A33-WP/193, EX/1—向新的技术合作政策过渡—的文件时，通过了第 A33-21 号决议。大会在该决议的决议条款 12（即本文件的主题）中，指示理事会向大会下一届常会报告其实施计划和所采取的措施，并且起草一份关于所有技术合作活动和方案的综合性决议。

#### 2. 实施新的技术合作政策方面的进展

2.1 在过去的 3 个三年期内，技术合作局的效率和有效性都得到提高，其生产力也得到改进，这些都与正在实施的新的技术合作政策直接相关。该政策主要是针对将近十年来影响技术合作局运行的长年赤字而采用的，这一政策得到大会第 31 届会议核准，目的在于增加技术合作方案，在最大程度上实施其方案，同时尽可能降低运行成本。因此，方案的财务状况得到显著改善，AOSC 的赤字消除，并且除了 2002 年以外，过去 6 年中一直都有结余，与此同时，通过降低技术合作局的人员配置水平节约了成本。技术合作方案从 1993 年的 3 990 万美元增加到 2003 年估计的 9 320 万美元。

2.2 从原则上而言，新政策基于逐渐实施核心工作人员概念、将技术合作局纳入本组织的结构之中，以及建立国际民航组织目标实施筹资机制。这一新政策的目的是，在于强调国际民航组织的标准和建议措施（SARPs）以及空中航行计划（ANPs）在全球范围内的实施，以及帮助那些需要国际民航组织协助的发展中国家发展民用航空基础设施和人力资源。

2.3 大会第 A33-21 号决议指示开发质量保障职能，在成本回收的基础上向缔约国提供此项服务，用于非国际民航组织的其它方面所实施的项目，并且在技术合作局的活动中采用商业导向作法。下面列出了关于上述要素实施的最新资料。

### 3. 逐步实施核心工作人员概念

3.1 核心工作人员概念是由大会第 31 届会议采纳的，规定将执行国际民航组织技术合作方案活动（包括咨询/管理活动在内）所需的长期工作人员人数保持在最低水平，并且规定其方案实施额为 2 500 万美元。这一概念基于人员自然缩减的原则，即出现空缺的职位时，或者不予补充，或者在该局内通过调动合格人员予以填补。如果方案数额更大，则根据需要征聘额外的临时工作人员。工作人员人数必须与实际的方案规模相符。原来估计，核心工作人员大约应为 40 名，如果方案规模超过 2 500 万美元，则征聘额外的临时工作人员。

3.2 技术合作局的工作人员，包括由 AOSC 预算供资的经常方案内的工作人员，从 1984 年的 258 名逐步削减到 2003 年的 75 名，在过去 3 个三年期中，在必要和可行的情况下，根据更为现实的方案实施规模而定，将技术合作局的长期工作人员人数减少到适当的、可持续的水平。通过仅仅保留开发和实施方案所需的最低数目的长期工作人员，从而得以在方案实际规模（收入）和工作人员人数（支出）之间达成适当平衡。技术合作局通过冻结各科内职位并且进一步地重新确定工作优先重点，同时利用短期征聘的临时工作人员和咨询顾问根据需要从事特定任务，节约了大量费用。应该指出，方案规模得到稳定，而且一直超出 6 000 万美元，实施率在 80%到 85%之间，这都远远高于所预期的与 40 个核心工作人员相联的 2 500 万美元的实施数额。因此有必要建立一个与平均方案实施水平相符的新的长期工作人员配置水平，目前估计需要 60 名左右长期工作人员，但不包括由 AOSC 预算供资的经常方案工作人员。

### 4. 将技术合作局纳入本组织的结构之中

4.1 关于将技术合作局逐步纳入本组织的结构之中的问题，大会第 A33-21 号决议规定，应该通过明确规定各局的任务范围，加强彼此活动之间的合作和协调，避免工作重复和重叠，实现国际民航组织活动的进一步整合。大会重申技术合作方案是本组织一项长期重点活动，在向缔约国提供支持方面补充经常方案的作用，并将这一活动与国际民航组织 SARPs 和 ANPs 的全球范围实施活动明确放在一起，加强技术合作方案活动是国际民航组织最重要的战略目标之一。大会进一步指出，技术合作局是国际民航组织帮助缔约国纠正通过国际民航组织评估和审计活动所查明的缺陷的主要工具之一。关于这一点，大会认识到，如果通过预算外资源提供资金，国际民航组织将使得技术合作方案能够把向缔约国提供的服务扩大到民用航空安全、保安和效率等领域。最后，大会确认技术合作方案应该在地区办事处和实地层面得到加强，以便提高其效率和有效性。

4.2 应该指出，理事会在第 149 届会议中审议合并事项时，按照下列方式将职能方面和财务方面的合并作出了区分：

#### 4.3 职能方面的合并

4.3.1 将技术合作方案活动从职能上纳入经常方案活动是一个正在进行的过程，自从 1996 年开始

实施以来取得了显著进展，在下一个三年期内将会继续得到发展。从整个组织角度而言，其目的在于通过加强技术合作局和国际民航组织其它局之间的协调，提高生产力、效率和有效性，并通过确保活动是由最具资格的组织单位/工作人员进行的，在经常方案和技术合作方案之间没有重复工作，从而避免重叠。

4.3.2 在 2001 年—2004 年的三年期内，我们继续向本组织的其它各局和办事处寻求协助，以实施技术合作方案，并且得到了这些协助，其中包括在经常方案的管理、评估和审计活动与技术合作局的实施纠正活动之间进行协调。因此，通过有效监控有关项目与所涉及的标准和建议措施是否兼容，与空中航行局之间进行了有效协调，从而加强了技术合作方案对发展中国家实施国际民航组织标准和建议措施的影响，并且在普遍安全监督审计活动（USOAP）的后续活动中避免了重复工作。在实施技术合作局的航空保安后续行动计划、以纠正航空保安审计（ASA）股在审计中所查明的缺陷的过程中，航空运输局和技术合作局之间的协调也取得了进展。

4.3.3 在开发和实施技术合作项目方面，地区办事处和技术合作局之间的合作也得到改善，这便利了项目监控和实施，因此提高了生产力。此外，由于管理服务协定（MSA）类型的项目显著增加，并且可以利用联合国开发计划署以外的资金来源，法律局在审查技术合作协定、采购合同和供资安排方面也提供了有效而及时的协助，因而帮助了技术合作局扩大其资金来源和项目类型，超出了传统范围，同时保障本组织免于受理可能在赔偿、责任和损害方面的要求。

#### 4.4 财务方面的合并

4.4.1 按照第 A33-21 号决议的规定，应该继续逐步实现财务方面的合并。执行条款 7 确认了理事会的一项决定，即目前由 AOSC 预算供资的、在财务处和人事处工作的 15 名工作人员的费用要在当前及随后的三年期内逐步转到经常方案预算，根据每三年期预算最少转移 3 个工作人员标准去做。但是，由于经常方案的预算限制，未能在 2001 年—2004 年三年期内按计划实现工作人员的财务合并。理事会还得出结论，在下一个三年期内对工作人员逐步转移是不可行的。因此，这 15 名工作人员的费用将继续在 2005 年—2007 年三年期预算的 AOSC 部分中反映出来，这些费用在三年期内分别为 667 000 美元、686 000 美元和 612 000 美元。

### 5. 国际民航组织目标实施筹资机制

5.1 由于认识到国际民航组织有必要改善其筹资能力，因此确定了“国际民航组织目标实施筹资机制（OIFM）”的概念，以便从战略角度上将所提议的机制与用于支持实施国际民航组织 SARPs 和 ANPs 的项目供资联系起来。随后，1995 年，大会第 31 届会议批准成立这一机制，作为新的技术合作政策的基本要素之一。大会在第 A33-21 号决议的决议条款 10 中，继续鼓励各国和其它发展伙伴为这一机制作出捐助。

5.2 通过建立这一机制，虽然并未达到期望水平，但是还是加强了向开发银行、地区和次地区组织、筹资机构和私人部门动员资源，用于国际民航组织技术合作活动。尤其是在 2001 年—2004 年三年期内，私人部门和航空业进一步参与了为地区和次地区层面所实施的项目筹资。

5.3 但是，就机制的实际运行而言，应该指出，虽然作出一切努力说服缔约国为该机制提供捐助，但是对普通基金从未作出大量捐助。因此，技术合作局脱离了一般的筹资方式，转向以项目为驱动力的

机制的运行方式，即以逐个项目为基础进行筹资，无论是地区、次地区或特定国家的项目都是如此。

5.4 另一方面，缔约国自己为其民用航空项目融资所提供的资金持续上升，目前占方案总额大约 95%。由信托基金、管理服务协定（MSA）、政府分担费用和民用航空购买服务（CAPS）所供资的活动越来越普遍。尤其是 MSAs 从 1993 年 50 万美元逐渐上升到 2003 年的 3 880 万美元。

## 6. 商业导向结构和实施机制

6.1 大会第 33 届会议认识到，新的发展伙伴和融资机构期待那些负责实施由他们供资的项目的机构以迅速而有效的方式执行项目，并且期望获得关于项目活动和财务的详细和实时信息，并且期待这些机构遵守其某些规章，而国际民航组织发现按照目前的程序难以做到这一点，因此大会第 33 届会议鼓励理事会和秘书长为技术合作局制定一个结构和实施机制，能够使用商业导向措施，以使得筹资伙伴和受援国之间发展富有成果的伙伴关系（大会第 A33-21 号决议，决议条款 8）。

6.2 在审议这一题目时，理事会认识到，技术合作方案应该继续保持其根据成本回收原则向各国提供援助的基本目标，同时又有必要根据世界范围不断变化的形势和发展，采取某种灵活性，当然要有适当程度的控制，并且要在国际民航组织的规则和程序范围内运作。这一题目载于 A35-WP/15，EX/4 号文件内，提交给大会供其审议。

## 7. 技术合作局的纠正支持职能

7.1 通过建立普遍安全监督审计计划（USOAP），以及最近建立普遍航空保安审计计划（USAP），扩展了本组织传统上负责通过和修订国际标准和建议措施的管理作用，进而包括对缔约国进行强制性审计，以查明在实施国际民航组织 SARPs 方面的缺陷。鉴于国际民航组织审计计划是非常有效的工具，将支持和援助的重点放在缔约国的特定需求方面，正在出现的形势促使国际民航组织技术合作目标改变重点，以便通过执行和实施有效的后续行动和纠正行动，加强技术合作局对国际民航组织 SARPs 在全球范围实施的影响。关于这一点，大会重申，技术合作局是国际民航组织协助各国纠正通过国际民航组织评估和审计活动所查明的缺陷的主要工具之一（第 A33-21 号决议，决议条款 2）。

7.2 理事会从拖欠会费的缔约国缴纳的会费中拨出 435 000 美元的资金，有效地用于制定发展中国家作为 USOAP 审计的后续行动所需采取的纠正行动的项目文件。理事会还从 AOSC 1999 年、2000 和 2001 年的结余中拨出了 10 万美元，用于最不发达国家的项目开发活动。在 2001 年—2004 年三年期内，没有拨出任何其它款项用于在飞行安全领域提供纠正支持。在航空保安领域，理事会根据 AVSEC 行动计划批准了 40 万美元，用于编制项目文件，作为 USAP 审计的后续活动。

## 8. 质量保障职能

8.1 作为对大会第 A33-21 号决议的决议条款 6 的后续行动，理事会审议了发展质量保障职能的问题，技术合作局可以应缔约国要求，并且在成本回收的基础上，向缔约国提供这一服务，用于监督国际民航组织技术合作方案之外的第三方实施的项目。质量保障职能在项目周期的任何一个阶段，对技术援

助项目进行独立评估、监控、评价和后续行动，应该重点分析项目管理进程的效率和项目目标实现的质量和有效性，以及评估该项目对于实施国际民航组织 SARPs 的实际影响。

8.2 应该指出，国际民航组织执行所预想的质量保障职能，并不以任何方式意味着与那些负责执行技术合作方案之外的技术援助项目的实体有任何利益冲突。因此国际民航组织不应该与任何第三方竞争提供质量保障服务。此外，将会根据国际民航组织将要采用的质量保障方法来发展这一职能，目前国际民航组织正在开发有关方法。秘书处起草的文件一旦最后敲定，将会通过国家级信件送交各缔约国，向他们通报国际民航组织可以提供的新服务。

## 9. 更新 2005 年—2007 年新的技术合作政策

9.1 在评估实施新的技术合作政策的上述要素的进展情况时，我们认识到需要对下列措施作出更新：

9.1.1 应该规定大约为 60 名工作人员左右的技术合作局新的长期工作人员配置水平，与 6 000 万美元的平均方案实施额相符合，但不包括由 AOSC 预算供资的经常方案工作人员。如果一个方案超过 6 000 万美元，就应根据需要任命临时工作人员和咨询顾问，聘用期限不得超过方案期限。换言之，技术合作局应该在正在实施的方案和负责实施方案的工作人员之间始终保持平衡。应该在既避免赤字，又确保成本完全回收的基础上实现这一平衡。

9.1.2 关于未能在 2001 年—2004 年三年期执行的将 AOSC 预算供资的经常方案中的 15 名工作人员从财务上纳入经常预算的问题，理事会考虑了在 2005 年—2007 年三年期内将全部 15 名工作人员或其中部分工作人员转到经常方案预算中的可行性，并且得出结论，即取决于可用资金的情况，应该在以后的三年期内逐步进行进一步的纳入。

9.1.3 为了进一步扩大技术合作局对国际民航组织 SARPs 在全球实施的影响，国际民航组织应该继续对需由技术合作局实施的纠正行动给予适当的优先重点和资源。为了支持技术合作局的活动，尤其需要理事会采取新的倡议行动，利用预算外资源为技术合作局提供资金，协助缔约国实施 SARPs 并纠正缺陷，尤其是在航空保安和飞行安全领域。

9.1.4 大会第 33 届会议认识到，与筹资伙伴和受援国建立富有成果的伙伴关系就需要技术合作局采取新的结构，在该局的管理和运行方面采用商业导向措施。技术合作局应该始终按照成本回收的原则，在国际民航组织的规则和程序范围内运作，但是在某些行政和财务程序和规章方面，仍然需要某种程度的灵活性，尽管必须具备针对潜在风险的适当保障机制，以便照顾到筹资国家和第三方的要求。按照国际民航组织的现行程序和既定的批准机制，将会根据与法律局和财务处协调审查这些程序和规章，并且酌情在个案基础上，向理事会提交拟议的改动，供其批准。

9.1.5 虽然全球化、私有化和商业化对于航空安全标准的管理、监督和强制执行产生了直接影响，但是需要指出，根据芝加哥公约，这些内容都属于各个缔约国的最终责任。因此国际民航组织需要向直接参与提供民用航空服务的非国家实体（公共或私营实体）开放技术合作，推动实现国际民航组织的目标。一个主要目标就是包括那些传统上都是由国家民用航空当局提供、而现在在某种程度上被私有化的活动，而国家则仍应继续为所提供的服务质量负责并且保障遵守国际民航组织 SARPs。

9.1.6 国际民航组织正在发展质量保障职能，以回应大会第 33 届会议的要求，技术合作局可以应缔约国的要求，并且在成本回收的基础上，向各缔约国提供这一服务，用于监督国际民航组织技术合作方案之外的第三方所实施的项目。鼓励各国利用所提供的这些服务。

## 10. 拟议行动的财务影响

10.1 技术合作方案由国际民航组织经常方案预算之外的捐助供资，通常都由受援国自己提供资金。至于 2005 年至 2007 年三年期，目前由 AOSC 预算供资的经常方案内的 15 名工作人员的费用没有包括在经常方案预算草案之内，而是继续在三年期预算的 AOSC 部分内得到体现。下面的表格列出了 AOSC 预算的估计追加成本：

2005 年	667 000 美元
2006 年	686 000 美元
2007 年	612 000 美元
总计	1 965 000 美元

10.2 按照 2005 年至 2007 年方案预算的 AOSC 部分的提议，当出现预算短缺现象时，如果经常方案不能提供财务支持，那么作为补充支持，技术合作方案必须动用属于经常方案预算之外资金的预购加元的正差额，并根据需要使用其后累积的 AOSC 资金余额，截至 2004 年 1 月 1 日，该数额估计为 730 万美元。

## 11. 大会的行动

11.1 请大会通过附录所载新的决议草案。

-----

## 附录

### 大会第 13.2/1 号决议草案

#### 第 13.2/1 号决议

##### 新技术合作政策的更新

鉴于已经采取新技术合作政策的措施，且 A33-21 号决议指示理事会编制一项关于所有技术合作活动和方案的综合性决议供其审议；

鉴于各缔约国越来越多地呼吁国际民航组织提供咨询和援助，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发展其民用航空；

鉴于供资机构期望实施其资助项目的国家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；

鉴于开发计划署的供资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方案 3% 以下的水平；

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

鉴于在 1996 年至 1998 年、1999 年至 2001 年和 2002 年至 2004 年的各个三年期内，推行了技术合作局的一体化和实施了核心工作人员概念，且技术合作局的财务状况随之得到改善；

鉴于迫切需要采取国际民航组织普遍安全监督审计计划（USOAP）和普遍保安审计计划（USAP）的有效后续和补救行动，以便为解决查明的缺陷向各国提供支持；

鉴于从预算外资源向技术合作方案提供的初始资金已开始支持技术合作局解决 USOAP 和 USAP 审计所查明的缺陷；

大会：

1. 重申技术合作方案是国际民航组织一项长期的重点活动，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；

2. 重申技术合作局是国际民航组织协助各国弥补通过国际民航组织的评估和审计活动查明的缺陷的主要工具之一；

3. 确认应通过明确划分每个局的任务和活动、加强其各自活动的合作与协调以及避免重复和冗余而实现国际民航组织活动的进一步一体化；

4. 确认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方案，以使技术合作局能更加切实有效地发挥作用；

5. 承认通过提供来自预算外资源的资金，国际民航组织将使技术合作方案得以继续并扩大其为各国提供的与民用航空安全、保安和效率有关的服务，从而进一步促进执行标准和建议措施以及地区规划和实施小组的建议；

6. 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方案之外由第三方所执行的项目；

7. 重申理事会的决定，该决定指出，在今后的三年期内，取决于可用资金的情况，将在财务和人事处工作的、目前由行政和业务服务费用（APSC）预算资助的 15 名工作人员纳入经常方案预算的工作应以渐进的方式进行；

8. 承认有必要把由国际民航组织提供的技术合作扩大到直接参与民用航空的非国家实体（公共和私营实体），以推动实现国际民航组织的目标，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 SARPs 继续承担责任；

9. 要求联合国开发计划署给予发展中国家航空运输行业的发展以优先地位，并要求主席、秘书长和秘书处加强与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项目的捐款；

10. 鼓励各国和其他发展合作伙伴，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，以便可参与国际民航组织民用航空发展项目的实施；

11. 批准在预算短缺情况下，经常方案预算将继续补充从项目中赚得的支助费用收入，以按照载于本组织 2005 年、2006 年和 2007 年方案预算的提案，支助技术合作方案，但条件是有可用的资金；

12. 指示理事会向大会下一届常会报告本决议的执行情况。

13. 决定本决议将取代并废止第 A33-21 号决议。