

大会第 35 届会议

执行委员会

议程项目 13.1: 2001 年—2003 年期间通过联合国开发计划署 (UNDP) 和信托基金 (TF) 的安排进行的技术合作活动和有关政策

摘要

本文件介绍了技术合作局的活动、尤其是过去 21 年活动的历史背景资料。这些资料还包括对技术合作方案的收入和支出的比较,以及按资金类别划分的方案规模。文件还载有 2001 年至 2003 年期间技术合作活动的详细报告,包括专家、研究金和采购等内容。

1. 国际民航组织技术合作活动的历史背景

1.1 1951 年,国际民航组织利用联合国经济发展技术援助特别帐户¹的资金,开始执行技术合作项目。作为联合国关于国际民用航空的专门机构,国际民航组织自从 1975 年以来,一直是联合国开发计划署 (UNDP) 关于民用航空项目的执行机构。在早期阶段,联合国开发计划署 (简称开发署) 的核心资金捐助是国际民航组织技术合作项目的主要资金来源,但是由于过去十年以来,开发署将资金转向投入民用航空以外的发展部门,其核心资金捐助逐步下降,仅占国际民航组织技术合作方案的 2.7% 左右。缔约国自身为其民用航空项目融资所提供的资金持续上升,从而平衡了这一下降趋势,现在缔约国自筹资金大约占方案总额的 95% 左右,下面将予以列出。

1.2 因此,从 1951 年到 2003 年这 52 年中,技术合作局 (TCB) 实施了价值约为 15.71 亿美元的民用航空项目。1971 年截止,经社理事会分配给民用航空部门的技术援助的资金加起来不到 3 百万美元。从 1970 年到 1982 年,民用航空技术方案大大增加,在此之后,出现了开发署核心资金大幅下降的情况。因此,技术合作局从 1983 年到 1993 年都出现赤字 (参见所附的表 2),通过行政和业务服务费用 (AOSC) 基金所积累的结余弥补了这些赤字。自从 90 年代初期以来,发展中国家对通过国际民航组织技术方案改善其民用航空设施的益处深信不疑,开始为自己的技术合作项目供资。

1.3 根据理事会的要求,1990 年 4 月,开发署副署长 G.Arthur Brown 先生起草了一份关于技术合作局结构、运行和职能的全面报告,报告建议了改组该局结构的推动措施,并得到实施,以减少其赤字。1991 年,联合检查组 (JIU) 对国际民航组织技术合作活动进行了深入审查,查明了技术合作局的当前

¹ 经济和社会理事会 (ECOSOC) 决议 222 (A) (IX)

财政问题，并提出了建议措施，同时阐述了用于指导国际民航组织未来技术合作政策的指示，尤其是要进一步改组技术合作局的结构，并且从职能上和财政上将其纳入本组织的结构之中。应该指出，在这方面所采取的措施作为大会第 A29-20 号决议（后由第 A33-21 号决议所取代）的后续行动，对消除方案赤字做出了特别的贡献，而方案赤字在 1991 年曾达到 250 万美元。从 1996 年至今，该局的运作一直都有结余，但 2002 年除外。当时，由于采购交易总额超过 6 百万美元，所以出现了 63 万美元的亏空，虽然这一采购交易是在 2002 年开始的，但是按照国际民航组织有关会计政策，这笔金额只能报在 2003 年。

1.4 与上述段落中的分析无独有偶，本文件所附的表 1 和表 2 中的数字显示出，1982 年到 1993 年之间，技术合作方案实施下降了 33%，导致方案收入降低了 35%。但是，从 1994 年起，方案实施恢复到每年大约 5 千万美元的平均水平。另一方面，由于技术合作项目的间接费用率从 13% 降低到 10% 或更低，通过实施方案所获取的收入很低。但是，技术合作局通过持续实施核心员工概念，并将技术合作局逐步纳入到本组织的结构之中，从而得以将其支出从 1982 年的 890 万美元削减到 2003 年的 560 万元左右。2003 年估计的实施额达到 9320 万美元，与 1982 年相比增加了 3340 万美元。

1.5 鉴于开发署对民用航空项目的投资持续大幅下降，技术合作局有必要设计新型项目，鼓励为国际民航组织项目开发新的资金来源。民用航空购买服务（CAPS）得到采用，以便利根据购买金额，使用收取递减式管理费的方法来购买设备。根据管理服务协定（MSA），并未按照合同价值百分比采取统一费率，而是对管理费用进行计算，以回收本组织在实施项目时产生的管理和行政费用，而且在项目要素内的管理费用也各不相同。数字表明，MSA 从 1993 年的 50 万美元逐步增加到 2003 年的 3880 万美元，目前共有 96 个实体在 CAPS 登记注册。

1.6 作为大会第 A33-21 号决议的决议条款 8 的后续行动，其中鼓励理事会和秘书长为技术合作局采取一种使用商业导向做法的结构和实施机制，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，理事会决定有必要向技术合作局提供更大的运行灵活性，当然要有适当的控制。这一题目载于 A35-WP/15, EX/4 号文件之内，提交给大会供其审议。

2. 2001 年至 2003 年技术合作活动报告

2.1 2001 年至 2003 年技术合作方案

2.1.1 理事会 2001 年、2002 年和 2003 年的年度报告，详细阐述了这期间国际民航组织技术合作活动情况。（所附的）表 3 列出了这些年中用于支持技术合作方案的资金摘要。为了便于比较，还列出了前 3 年的活动内容。对表格的研究表明，2001 年至 2003 年实施的方案总额显著增加，与前 3 年相比增加了 62.7%。但是，除了政府对应的现金捐助（GCCC）和费用分担（CS）之外，开发署基金所提供的款项进一步下降，仅占该署核心资金的 2.7% 左右。

2.1.2 2001 年至 2003 年的平均实施率为 82%，仅比前 3 年的 83% 低一个百分点，这表明方案在当前的十年度内一直保持了 80% 左右的实施率。

2.1.3 国际民航组织实施的项目共有三个主要要素，即为在实地实施项目所招聘的专家、向政府挑选的民航部门人员颁发的研究金，以及为项目采购的设备。（所附的）表 4 列出了 2001 年至 2003 年关于上述 3 项活动的资料。此外还列出了 2000 年之前 3 年的总的活动情况。从表格中可以看出，与 1998

年至 2000 年期间颁发的研究金数目相比，2001 年至 2003 年颁发的研究金数目下降了 11.4%。这是由于缺乏开发署资金，而开发署资金传统上都是用于支持研究员培训的。为了弥补研究金数目的下降，过去 2 年中出现这样一种趋势，即受援国将其国民的大量培训都纳入到其国际民航组织技术合作项目的采购要素之中。还出现了一种趋势，即通过国际民航组织/技术合作局聘用教员，在这些国家内举办培训课程，而不是颁发单独的研究金。2003 年私人部门通过重大合同所培训的学生总数达到 356 名，费用总额为 833 696 美元。表格还显示出，与前 3 年相比，2001 年至 2003 年期间招聘的实地专家和顾问的数目增加了 23.6%。

2.1.4 国际民航组织项目所提供的援助的性质非常广泛，除其它外，包括：a) 民用航空总规划；b) 人力资源开发；c) 行政和立法；d) 通信和导航设备；e) 飞行安全；f) 适航性和飞行运行；g) 机场计划、建设和管理；h) 空中交通服务；i) 航空运输和 j) 航空保安。理事会 2001 年、2002 年和 2003 年的年度报告的第 5 章，载有关于所提供的援助和所涉及的国家详细资料。

2.1.5 特别应该提及，在飞行安全和航空保安领域建立的国际民航组织 USOAP 和 USAP 审计计划，作为将支持和援助重点放在缔约国的特殊需求方面的有效工具，帮助了扩展国际民航组织的技术合作活动，超越了开发署和缔约国传统的发展目标，通过执行和实施有效的补救行动，以纠正审计报告中查明的缺陷，集中致力于实施国际民航组织重点方案的目标。

2.2 2004 年技术合作方案

2.2.1 在本文件起草之际，2004 年技术合作方案仍在拟定之中，至 2003 年 12 月 31 日截止，估计金额为 1.1 亿美元，估计的实施率大约为 82%。将继续作出努力，以实现更大规模的方案和更高的实施率。应该指出，在 1.1 亿美元的方案金额之中，开发署核心资金仅占 300 万美元。

2.3 收入和支出

2.3.1 表 5 列出了 2001 年、2002 年和 2003 年技术合作收入和支出的资料。在这一三年期中，2001 年的收入超过了支出，结余为 140 万美元，2002 年出现 63.3 万美元的亏空，预计 2003 年的估计结余将为 14.4 万美元。

2.3.2 对技术合作方案的审查查明了下列内容：

- a) 虽然这一三年期方案实施水平远远高于 80 年代初期的平均水平，但是所得收入几乎是 1982 年实施所得收入的一半。这是由于间接费用率从 13% 降到 10% 或更低，以及 MSA 和 CAPS 项目具有较低的间接费用比率，平均大约为 5.5% 左右。
- b) 虽然间接费用降低，技术合作局仍持续出现结余，2002 年除外，那是因为 2002 年底开始了重大的采购交易，根据有关的国际民航组织会计政策，在随后的财政年度报告了这些采购交易。因此，除了方案规模扩大之外，实现结余的主要因素是持续减少支出，这是通过减少员工数目和其他开支，并持续实施提高该局效率和效益的措施而做到的。将 1982 年和 2003 年的支出进行比较，显示出支出下降了 37% 以上。之所以做到这一点，完全是由于实施了技术合作方面的新政策，并且由理事会和秘书处进行了严格的预算控制。

- c) 开发署对民用航空项目投入的核心资金持续下降，使得技术合作局不得不重点致力于由参加技术合作方案的缔约国提供资金，并且动员来自非传统型资金来源的资源，例如地区组织和供资/融资机构、行业界和私营部门等。
- d) 技术合作领域的新的趋势促使技术合作方案的活动得到扩展，超越了开发署和缔约国传统的发展目标，以便重点致力于实施国际民航组织标准和建议措施和重点方案，尤其是在飞行安全和航空保安领域更是如此，并以此作为后续行动和援助，弥补通过国际民航组织审计活动所查明的缺陷，这些项目正在地区或次地区一级得到实施。

3. 大会的行动

3.1 请大会注意到文件所提供的关于 2001 年到 2003 年期间技术合作方案运作的持续进展情况，并在审议 A35-WP/5, EX/1（向新的技术合作政策过渡）文件时予以参考。

表 1

按资金来源划分的国际民航组织技术合作方案实施情况
(1982 年至 2003 年, 以百万美元计)

实施									
联合国开发计划署 (开发署)					信托基金				总计
年度	核心 ¹	C.S. ²	GCCC ³	合计	T.F. ⁴	CAPS ⁵	MSA ⁶	合计	
1982	29.5	5.8	-	35.3	23.2	1.3	-	24.5	59.8
1983	21.4	6.2	-	27.6	22.1	1.8	-	23.9	51.5
1984	20.8	6.0	-	26.8	19.0	1.6	-	20.6	47.4
1985	26.7	4.8	-	31.5	15.6	4.6	-	20.2	51.7
1986	27.9	7.6	0.2	35.7	12.6	1.2	-	13.8	49.5
1987	21.1	7.0	1.8	29.9	10.5	0.9	-	11.4	41.3
1988	30.3	7.9	0.3	38.5	7.6	1.3	-	8.9	47.4
1989	27.4	6.4	2.4	36.2	9.5	0.6	-	10.1	46.3
1990	23.6	9.0	1.1	33.7	11.9	7.1	-	19.0	52.7
1991	23.5	8.0	1.0	32.5	10.6	1.1	-	11.7	44.2
1992	17.5	8.8	5.0	31.3	7.4	4.5	-	11.9	43.2
1993	18.7	7.9	5.0	31.6	6.4	1.4	0.5	8.3	39.9
1994	10.3	29.1	2.0	41.4	6.3	0.3	1.5	8.1	49.5
1995	4.0	33.1	1.5	38.6	5.5	3.4	6.3	15.2	53.8
1996	3.1	32.0	1.3	36.4	4.8	3.8	9.2	17.8	54.2
1997	1.0	40.3	-	41.3	4.7	1.4	15.5	21.6	62.9
1998	0.8	21.0	-	21.8	4.8	0.5	22.3	27.6	49.4
1999	1.2	17.9	-	19.1	5.6	1.9	21.3	28.8	47.9
2000	1.0	17.7	-	18.7	6.1	1.0	28.1	35.2	53.9
2001	1.1	45.0	-	46.1	4.2	16.6	27.5	48.3	94.4
2002	0.8	24.8	-	25.6	4.7	10.0	23.2	37.9	63.5
2003*	2.6	13.7	-	16.3	7.0	31.1	38.8	76.9	93.2

¹核心: 由开发署自己的资金所提供的款项

²C.S.: 政府作为与开发署费用分担部分所提供的款项

³GCCC: 由政府和其他实体用当地货币所提供的对应现金捐助, 通过开发署用于地方项目实施

⁴T.F.: 信托基金 (由政府和其它实体所提供的资金)

⁵CAPS: 民用航空购买服务 (由政府和其它实体所提供的资金)

⁶MSA: 管理服务协定 (由政府和其它实体所提供的资金)

* 估算

表 2

AOSC 收入（按资金来源划分）和支出
（1982 年至 2003 年，以百万美元计）

年度	开发署		T.F.	CAPS	MSA	所得利息	其他收入	总收入	AOSC 支出	结余/ 赤字
	核心+	GCCC								
1982	5.2	-	3.0	-	-	1.8	-	10.0	8.9	(1.1)
1983	4.0	-	2.9	0.2	-	1.2	-	8.3	8.9	(0.6)
1984	3.8	-	2.5	0.2	-	1.1	-	7.6	8.2	(0.6)
1985	4.4	-	2.0	0.2	-	0.9	0.1	7.6	7.7	(0.1)
1986	4.6	-	1.7	0.1	-	0.7	0.1	7.2	7.8	(0.6)
1987	3.7	-	1.3	0.1	-	0.7	0.2	6.0	7.3	(1.3)
1988	4.7	-	1.0	0.1	-	1.0	0.1	6.9	7.7	(0.8)
1989	4.6	-	1.2	0.3	-	1.0	0.2	7.3	8.8	(1.5)
1990	4.2	-	1.5	0.2	-	0.8	0.2	6.9	9.1	(2.2)
1991	4.1	-	1.4	0.1	-	0.4	0.2	6.2	8.7	(2.5)
1992	3.1	0.2	1.0	0.1	-	0.1	0.4	4.9	7.2	(2.3)
1993	3.3	0.1	0.8	0.1	0.1	0.1	0.2	5.0	5.8	(0.8)
1994	4.1	0.2	0.8	0.1	0.1	0.1	0.1	5.5	5.4	0.1
1995	3.3	-	0.8	0.2	0.5	0.1	0.2	5.1	5.4	(0.3)
1996	3.2	-	0.6	0.2	0.9	0.2	0.2	5.3	5.0	(0.3)
1997	3.6	-	0.7	0.1	1.4	0.1	0.2	6.1	4.9	1.2
1998	2.0	-	0.6	-	2.2	0.2	0.4	5.4	4.2	1.2
1999	1.7	-	0.7	0.1	1.8	0.2	0.2	4.7	4.0	0.7
2000	1.5	-	0.4	-	2.3	0.3	0.4	4.9	4.0	0.9
2001	3.1	-	0.3	0.4	1.9	0.3	0.2	6.2	4.8	1.4
2002	1.2	-	0.5	0.2	1.5	0.1	0.8	4.3	4.9	(0.6)
2003*	1.2	-	0.7	1.0	2.6	0.1	0.1	5.7	5.6	0.1

* 估算

表 3

2001 年至 2003 年技术合作方案

年度内批准的方案最高金额
(以百万美元计)

年度	批准的方案										实施	
	开发署				信托基金					合计		总计
	CORE	C.S.	GCCC	合计	T.F.	CAPS	MSA	合计	总计		金额	
2001	1.6	51.9	-	53.5	5.3	17.9	40.0	63.2	116.7	94.4	81%	
2002	0.9	27.5	-	28.4	5.7	9.1	25.8	40.6	69.0	63.5	92%	
2003*	3.0	17.2	-	20.2	9.5	32.0	56.5	98.0	118.2	93.2	79%	
总计	5.5	96.6	-	102.1	20.5	59.0	122.3	201.8	303.9	251.1	83%	
前3年	5.8	81.4	2.0	89.2	20.2	4.4	76.2	100.8	190.0	154.3	81%	

表 4

2001 年至 2003 年技术合作方案

专家 — 研究金 — 设备采购

年度	专家 招聘人数	研究金 颁发数目	设备 以百万美元计
2001	414	583	89.3
2002	422	428	36.1
2003*	335	507	75
总计	1 171	1 518	200.4
前3年	947	1 714	63.4

* 估算

表 5

2001 年至 2003 年技术合作方案
AOSC 收入和支出

	2001	2002	2003*
收入			
开发署（包括费用分担和 GCCC）	3 076 000	1 215 000	1 190 000
信托基金	312 000	467 000	698 000
MSA	1 888 000	1 503 000	2 565 000
CAPS	360 000	257 000	1 070 000
其他 ¹	530 000	886 000	200 000
合计	6 166 000	4 328 000	5 723 000
支出			
工作人员费用—技术合作方案	3 395 000	3 750 000	4 157 000
工作人员费用—经常方案**	451 000	508 000	598 000
咨询顾问	248 000	299 000	439 000
一般事务人员	199 000	226 000	205 000
设备	38 000	6 000	30 000
特殊技术支持	227 000	146 000	150 000
预购亏损	70 000	26 000	-
效率改善	145 000	-	-
合计	4 773 000	4 961 000	5 579 000
结余/（亏空）	1 393 000	(633 000)	144 000

¹ 主要组成部分如下：

- a) 旅行经纪人费用
- b) 所得利息
- c) 技术支持服务费用

* 估算

** 在经常方案的财务处和人事处工作、但是用 AOSC 预算资金支付工资的工作人员。