

2010 年 12 月 31 日截止的财政期

财务报表  
和  
外部审计员的报告



2013 年大会第 38 届会议文件

国际民用航空组织



2010 年 12 月 31 日截止的财政期

财务报表  
和  
外部审计员的报告



2013 年大会第 38 届会议文件

国际民用航空组织

国际民用航空组织分别以中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本出版  
999 University Street, Montreal, Quebec, Canada H3C 5H7

订购信息和经销商与书商的详尽名单，  
请查阅国际民航组织网站 [www.icao.int](http://www.icao.int)。

**Doc 9969 号文件 — 《2010 年 12 月 31 日截止的财政期财务报表和  
外部审计员的报告》**  
订购编号：Doc 9969REV  
非卖品

© ICAO 2013

保留所有权利。未经国际民用航空组织事先书面许可，不得将本出版物的任何部分复制、  
存储于检索系统或以任何形式或手段进行发送。

**2010 年 12 月 31 日终止年度**  
**财务报表和外部审计员的报告**



国际民用航空组织  
财务报表及外部审计员的报告

2010年12月31日终止年度

目录

	页
<b>第 I 部分</b>	
秘书长的呈报	I-1
<b>第 II 部分</b>	
外部审计员的意见	II-1
<b>第 III 部分</b>	
财务报表	
报表 I	III-1
报表 II	III-2
报表 III	III-3
报表 IV	III-4
报表 V	III-5
财务报表的附注	III-6
<b>第 IV 部分：</b>	
附表	
附表 A	IV-1
附表 B	IV-3
附表 C	IV-4
附表 D	IV-7
附表 E	IV-8
附表 F	IV-10
<b>第 V 部分</b>	
外部审计员对国际民航组织 2010 年 12 月 31 日终止年度财务报表审计 向大会提交的报告	
<b>第 VI 部分</b>	
秘书长就外部审计员的报告发表的意见	





## 第 I 部分：秘书长的呈报



## 国际民用航空组织 第 I 部分：秘书长的呈报

### 1. 引言

1.1 国际民用航空组织（ICAO）是联合国的专门机构，随着 1944 年 12 月 7 日在芝加哥签署《国际民用航空公约》而创建。国际民航组织是为管理公约所规定原则的常设机构。它为航空安全、保安、效率和正常以及航空环境保护制定标准，并鼓励其实施。

1.2 国际民航组织的成员包括 190 个缔约国。其总部设在蒙特利尔，它在曼谷、开罗、达喀尔、利马、墨西哥城、内罗毕和巴黎设有地区办事处。

1.3 国际民航组织设有一个最高权力机构，大会及主管机构理事会。大会由所有缔约国的代表组成，每三年举行一次会议，详细回顾本组织的整体工作、制定今后几年的政策并批准上次大会发布的财务报表。它同时对三年期预算做出决定。大会上届会议于 2010 年 10 月举行。

1.4 理事会是由大会选举的来自 36 个国家的代表组成，任期三年，为国际民航组织的工作提供持续的指引方向。理事会由空中航行委员会、航空运输委员会、财务委员会、非法干扰委员会、人力资源委员会、联营导航委员会和技术合作委员会提供协助。

1.5 秘书处有五个主要部门：空中航行局、航空运输局、技术合作局、法律局和行政服务局。财务处与评估和内部审计办公室也是秘书处的组成部分，向秘书长报告。各地区办事处在总部指导下工作，主要负责与所属地区各国以及其他有关组织、地区民用航空机构和联合国各地区经济委员会联系。地区办事处推动国际民航组织的政策、决定、标准和建议措施（SARPs）以及地区空中航行计划的实施，并提供必要的技术援助。

1.6 按照《财务条例》第 12.4 条，我谨荣幸地呈报国际民航组织 2010 年 12 月 31 日终止年度的财务报表，供理事会审议并向大会提出建议。按照《财务条例》第 13.3 条的规定，外部审计员的意见及其对 2010 年财务报表的报告以及我就此发表的意见（反映在秘书长的意见中），也将向理事会和大会呈报。

1.7 除非另有说明，财务报表和构成本财务报表组成部分的附注披露及本报告以千加元（CAD）列报，四舍五入至最接近的千位。

### 2. 财务报告和预算执行情况摘要

#### 采用国际公共部门会计标准（IPSAS）

2.1 按照财务报表附注 1 报告，国际民航组织于 2010 年首次全面采用国际公共部门会计准则。联合国各组织已采用这些标准来代替联合国系统会计标准（UNSSAS）。国际民航组织是联合国组织第一个全面采用国际公共部门会计准则的一个组织。一个组织于 2008 年采用国际公共部门会计准则，另一个组织计划于 2010 年至 2014 年执行这些标准。国际公共部门会计准则是一个独立制订的会计标准，它要求在“完全权责发生制”基础上采用会计。国际组织认为完全权责发生制对公共和私营部门是最好的会计

做法。国际公共部门会计准则包括详细的要求与指导，它支持财务报表保持一致性及相互对照。财务报表的附注概述了采用国际公共部门会计准则对财务报表内容与格式的影响。

2.2 考虑到国际公共部门会计准则的具体要求及国际民航组织活动的性质，国际民航组织实施国际公共部门会计准则是一项重大成就。国际民航组织采用了国际公共部门会计准则委员会颁布的所有适用标准。并不要求国际民航组织 2010 年全部采用这些标准，因为一些标准的相应生效日期是 2011 年和 2013 年。然而，为加强问责制，这些标准在其生效日期之前也被适用。国际公共部门会计准则委员会，即颁布国际公共部门会计准则的机构，鼓励尽早采用这些标准。

2.3 根据国际公共部门会计准则第 1 条：财务报表的列报，鼓励可行时在采用国际公共部门会计准则第一年即在财务报表中披露对比信息。国际民航组织已在财务状况报表中列出对比信息，按 2010 年 1 月 1 日期初余额重报。财务报表附注 9 提供了对期初余额调整的细节，以便在对照基础上列报财务状况。财务执行情况报表及现金流量报表则不提供对照信息。

2.4 国际公共部门会计准则第 17 条允许财产、厂房和设备（PP&E）全部认列之前至多五年的宽限期。国际民航组织已援引这一过渡性条款，并为参考和提高透明度之目的，在财务报表附注中列报了未入账的财产、厂房和设备。尽管如此，2010 年 1 月 1 日首次采用国际公共部门会计准则日期之后购置的财产、厂房和设备，根据国际公共部门会计准则认列并按资本列报，而未考虑任何过渡性条款。关于国际公共部门会计准则第 31 条：无形资产，则没有宽限期。本条标准规定须预期适用。因此，2010 年 1 月 1 日之前购置的所有无形资产均记作支出，不做追溯调整以记录该日期之前的购置。

2.5 与离职后健康保险（ASHI）福利、年假和回国补助金有关的职工福利负债，代表着采用国际公共部门会计准则引起的最重要调整。独立精算师对这些负债的估值意见已得到考虑。

## 财务报表

2.6 下列财务报表是按照国际公共部门会计准则编制的：

- 报表 I： 财务状况；
- 报表 II： 财务执行情况；
- 报表 III： 净资产变化；
- 报表 IV： 现金流量；及
- 报表 V： 预算和实际收支对照。

2.7 此外，按照国际公共部门会计准则的规定，财务报表包括有附注，它对财务报表中披露的项目进行描述和分类介绍，并提供不符合在报表中认列项目的有关信息。根据国际公共部门会计准则的要求，附注同时包括按分部列报国际民航组织的主要活动。两个分部被确定须纳入经审计的财务报表。第一分部包括本组织正在进行的经常活动，如经常方案、创收活动以及技术合作方案的管理和支持。第二分部涵盖通常由国际民航组织在个别国家要求下开展的所有技术合作项目活动。

2.8 附表不是经审计的财务报表的组成部分。然而，由于这些附表提供更详细的资料并支持经审计财务报表的合计数字，它们列在本文件的第 IV 部分。

2.9 下述各段概述了本组织 2010 年财务状况及执行情况的重点信息。

2.10 **报表 I** 列报了本组织的财务状况。2010 年 12 月 31 日 2.393 亿加元的资产总额主要包括总额 2.109 亿加元的现金及约当现金和 2370 万加元摊款和其他应收款项。采用国际公共部门会计准则之后，新资产首次在报表中认列，它们是出版物库存（787 千加元添加到该帐户）、固定资产（699 千加元）和本年度购置的无形资产（92 千加元）。负债总额 2.69 亿加元，其中 1.634 亿加元属技术合作项目的预收款，以及采用国际公共部门会计准则以来，首次在报表中认列的 7690 万加元职工福利的长期负债。

2.11 根据国际公共部门会计准则，**报表 I** 还列报了因需要记入职工福利负债导致出现 2970 万加元的累积亏损。报表 **III** 及附注 9 介绍了适用国际公共部门会计准则对净资产的影响（累积亏损），并做了进一步解释。不过，因为流动资产超过流动负债 4200 万加元，未预见需要短期追加资金以填补累积亏损。

2.12 **报表 II** 介绍了 2010 年的财务执行情况。今年对本报表做了重大改动以便符合国际公共部门会计准则。过去按现金方式入账的项目协议收入，现在以提供的服务和向技术合作项目交付产品的基础上认列。出版物销售也在交付出版物时按应计制会计入账。2010 年还对分摊会费收入作出 40 万加元的临时调整，以便考虑到按照国际公共部门会计准则要求，按公允价值认列长期应收款的影响。2010 年赤字总额达 1180 万加元。附表 A 列出了经常活动按基金或基金群组的赤字。费用包括记入循环基金的 700 万加元，藉以在应计制基础上认列职工福利开支（离职后健康保险、年假和回国补助金）。过去几年，这些福利大部分按现金入账。2010 年，为这些福利共支付 280 万加元，这笔款项按照从其他基金来源的资金在循环基金中列报。产生的福利与支付的福利之间 420 万加元的差额列入该基金的年度赤字。下文对经常方案普通基金财务结果和赤字（320 万加元）与行政和业务服务费用基金（80 万加元）的亏损做了解释。

2.13 至于其他基金净亏损（360 万加元），主要原因是认列收入与支出时间的差异。根据国际公共部门会计准则，在一定条件下，收入可在相关费用发生之前认列，特别是自愿捐款和捐赠的非交换交易的所得收入。经常活动部分其他基金 2010 年出现的亏损由前些年认列的盈余供资，因此，不需要追加资金。

2.14 关于技术合作项目部分，2010 年没有出现年度盈余或赤字，因为收入是按照项目完成阶段认列，通常是在每个项目发生费用的基础上确定。这些项目的行政、业务和支助费用在每个项目中认列，这些行政费的回收在行政和业务服务费用基金中认列为收入。

2.15 **报表 III** 介绍了本年度净资产的变化。净资产余额包括年初 6380 万加元的准备金。为遵守国际公共部门会计准则，这一数额已经减少了 7200 万加元，致使 2010 年 1 月 1 重列的期初余额累计亏损 820 万加元。主要影响是在应计制基础上认列职工福利。需要进行其他修订以符合国际公共部门会计准则，即需要贴现长期应收款以便按公允价值列报，并为呆帐编列有备抵。附注中提供有进一步解释。

2.16 **报表 IV** 显示了从 2010 年 1 月 1 日 2.159 亿加元到 2010 年 12 月 31 日 2.109 亿加元现金流量的变化。按照国际公共部门会计准则规定，使用的是国际民航组织前几年采用的间接方法。

2.17 **报表 V** 列出了预算（经常方案）与实际收支之间的对照。本报表是按照国际公共部门会计准则的要求编制，因为核准的预算和财务报表并非按照财务报表附注 4 的解释根据同一基准编制。这份报表也反映了《财务条例》第 12.1 条所要求的拨款状况。

### 3. 预算执行情况和财务摘要

#### 经常方案拨款

3.1 2007年大会第36届会议根据A36-29号决议C款，表决2010年拨款额度为85507千加元。按战略目标和辅助实施战略的拨款、转拨、实际支出和未支配拨款余额的详细情况见报表V。

3.2 2010年的预算结果（单位：千加元）概述如下：

原始拨款额	85 507
来自2009年的结转额	13 934
拨款额减少	<u>(345)</u>
核准订正的拨款	99 096
2010年末支付的承付款	(8 611)
向2011年结转额	<u>(2 840)</u>
<b>经订正的2010年拨款额</b>	<b><u>87 645</u></b>

3.3 **2009年的结转。**按照《财务条例》第5.6条和5.7条，理事会批准13 934千加元以追加2010年的拨款，主要用于2010年末编入预算的未支付承付款和强制性及其他关键任务活动。

3.4 **拨款额减少。**因向下述基金转拨345千加元拨款导致拨款额减少：

- a) 向国际航空与气候变化组（GIACC）——环境基金转拨205千加元；和
- b) 向临时工作人员薪资基金（TSSF）转拨140千加元用于语言要求。

3.5 **2010年末支付的承付款。**2010年承付但预计在2011年才交付的价值7 679千加元的购买义务。主要包括累积假期和离职回国补助金932千加元的雇员应享权利预计在工作人员2011年离开国际民航组织时支付。因此，根据《财务条例》第5.7条，已预留8 611千加元（图1，列（e）段）的款项并结转到2011年，以清偿2010年发生的债务。

3.6 **转拨。**根据《财务条例》第5.9条，秘书长可以批准从一战略目标（SO）或辅助实施战略（SIS）向另一战略目标或辅助实施战略转拨，但数额不得超过转拨所涉及的每一战略目标或辅助战略年度拨款的10%。

3.7 **向2011年结转额。**根据《财务条例》第5.6条，秘书长可以批准结转未用拨款，数额不超过每一战略目标或辅助实施战略每笔拨款10%。284万加元在此限额之内。结转的款项是向高级别安全会议规定的所有倡议及未列入2011年预算的其他一小部关键任务活动提供资金。结转的任何部分均不得用于非方案活动。

3.8 鉴于前款所述的增加和转拨，今年核准订正的最后拨款总额为87 645千加元。

3.9 经常方案预算和实际收支对照。报表 V 显示订正的预算/拨款与实际收支之间没有差异，因为已对拨款进行修订，以便考虑到根据国际公共部门会计准则认列支出的时间差异，亦因为报表中订正拨款与支出是按预算率进行对比。

3.10 造成 2010 年经常方案基金 3 151 千加元实际赤字的主要因素有以下几点：

- 拨款时间差异：2 484 千加元
- 转拨费用至其他基金：(345 千加元)
- 实际收入差额：1 012 千加元

3.11 下图按性质列出了 2010 年核准的预算和实际收入与支出之间的对比（单位：千加元）。

**图 1**

	2010 年 预算	实际 <sup>1</sup>	预算汇率	预算汇率 实数 <sup>2</sup>	2010 年 未支付的承付款	合计	差额
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
				= (b)+(c)		= (d)+(e)	= (f) - (a)
<b>收入</b>							\$
分摊的会费	79 204	77 483	2 144	79 627		79 627	423
其他收入				0			
辅助创收基金	4 386	4 386		4 386		4 386	-
杂项	1 917	482		482		482	(1 435)
	<b>85 507</b>	<b>82 351</b>	<b>2 144</b>	<b>84 495</b>	<b>-</b>	<b>84 495</b>	<b>(1 012)</b>
<b>支出</b>							
员工薪金及职工福利	75 393	66 881	2 069	68 950	3 324	72 274	(3 119)
供应品、消耗品和其他	296	274		274	238	512	216
一般业务费用	16 214	12 386	75	12 461	5 027	17 488	1 274
差旅费	4 435	3 914		3 914		3 914	(521)
会议	2 438	2 029		2 029	22	2 051	(387)
其他支出	320	311		311		311	(9)
货币汇兑差额		(294)		(294)		(294)	(294)
	<b>99 096</b>	<b>85 501</b>	<b>2 144</b>	<b>87 645</b>	<b>8 611</b>	<b>96 256</b>	<b>(2 840)</b>

<sup>1</sup> 摘自附表 A，财务报表

<sup>2</sup> 包括由于按 1.00 美元=1.15 加元编制预算的影响产生 214 万预算兑汇亏损。

3.12 差异解释 — 收入。85 507 千加元的整体预算（列（A））代表 2010 年经常方案预算的三个主要资金来源：分摊的会费、辅助创收基金盈余及杂项收入。就分摊的会费而言，40 万加元的差额涉及到对应收长期会费的贴现款项。杂项收入中，低于预期收入 140 万加元是由于三年期利率较低，从而导致所得利息收入很低。

3.13 差异解释 — 支出。由于工作地点差价调整数比预算低，实际工作人员薪资及员工福利低于预算。供应品、消耗品及其他等一般业务费用实际支出超出预算，主要是为更换老化的 IT 基础设施、RO IT 设备现代化和提高 IT 安全性等重点优先的信息和通信技术要求追加资金，并由本组织节余总额供资。差旅费低于预算，主要是由于对差旅政策中途停留权利的修订及推迟/取消一些任务。

3.14 **预算汇率。**2010年首次对成员国部分以美元，部分以加元开具发票。2010年1月1日美元/加元汇率（开具美元发票之日）比编制2010年预算时使用的汇率要低，造成分摊会费总额减少2144千加元（(c)栏）。差额已添加到实际支出之中，以便将其与预算汇率重列（列(d)段）。按照这种方式，预算节余，即预算和实际支出之间的差额，已被适当调整（降低）。

### 摊款和报告货币

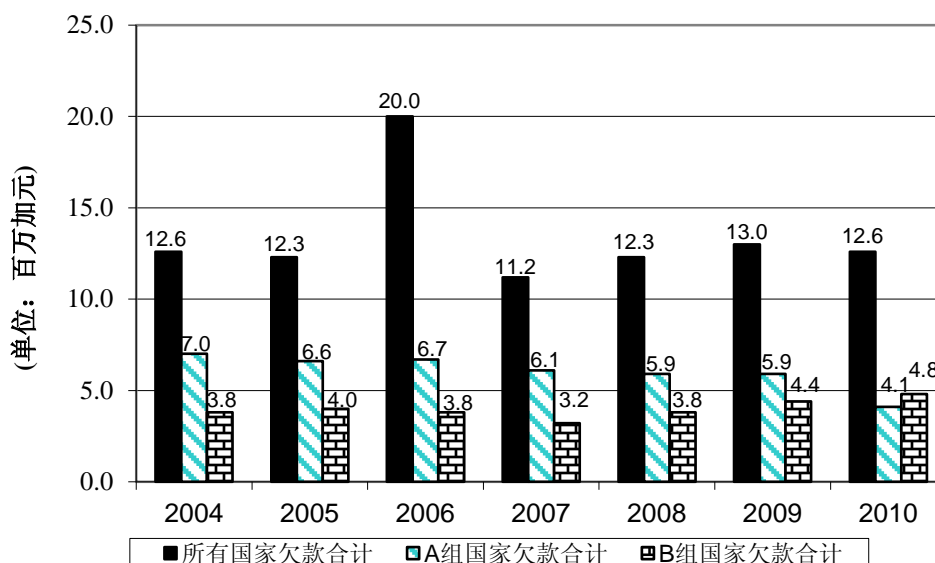
3.15 2008年和2009年各缔约国的摊款及其他估计的收入来源是以加元确定。2010年采用多种货币摊款，约四分之三以加元支付，四分之一以美元支付。为确保本组织经核准的预算和账目与基金保持一致和相互对照，从2008年开始，会计事项以加元反映，财务报表以加元列报。这种变化适用于第一部分列报的本组织经常活动的大部分基金，而在第二部分列报的与技术合作项目（TCP）有关的基金以美元入账，但在财务报表中以加元列报。2010年期间，加元兑美元的波动年初为1.038加元，年底则为1.000加元。

### 摊款和其他自愿捐款

3.16 2010年收到的会费总额为73 453千加元，截至本年度结束时仍然有3 639千加元当年未缴会费。今年年初，各国2009年及以前年度应收款为13 031千加元，共收到4 055千加元缴款，仍有8 976千加元未缴余额。截至2010年12月31日，所有年度的应收摊款总额为12 614千加元（包括周转基金）。详细情况载于本文件第III部分附表C。过去四年，收到会费与分摊会费的平均比例为94%。图2显示了自2004年以来每年年底应收分摊会费的情况。

图 2

截至 2010 年 12 月 31 日应收缔约国摊款





3.17 截至2010年12月31日未缴纳的12 614千加元会费总额中(扣除周转基金为12 612千加元), 850千加元属理事会理事国未缴纳的会费。下图按国家集团列出了应收会费的细节(单位:千加元)。

图3

	<u>2010年</u> <u>国家数量</u>	<u>截止2010年</u> <u>12月31日</u> <u>的欠款金额</u>	<u>2009年</u> <u>国家数量</u>	<u>截止2009年</u> <u>12月31日</u> <u>的欠款金额</u>
A组: 与理事会缔结了以若干年为期清偿欠款协议的国家。	17	4 105	26	5 932
B组: 欠款达三整年或以上而又未与理事会缔结清偿欠款协议的国家。	12	4 795	10	4 407
C组: 欠缴会费不到三整年的国家。	12	1 135	14	1 291
D组: 仅欠当年会费的国家。	<u>45</u>	<u>2 076</u>	<u>27</u>	<u>894</u>
小计	86	12 111	77	12 524
前南斯拉夫社会主义联邦共和国	-	<u>501</u>	-	<u>501</u>
欠缴会费合计	<u>86</u>	<u>12 612</u>	<u>77</u>	<u>13 025</u>

3.18 截至2010年12月31日, 有17个国家缔结了以若干年为期清偿欠款的协议。协议规定这些国家除缴纳当年会费之外, 还须每年分期偿还以前各年的欠款。本文件第IV部分附表A的附注列出了截止到2010年12月31日尚未遵守其协议条款的国家。

3.19 2010年第1部分经常方案和其他基金收到的主要捐款(\*)情况如下(单位:千加元):

图4

<u>缔约国</u>	<u>收到的摊款</u>	<u>实物捐助(楼舍)</u>	<u>捐款和实物捐助</u> <u>航空保安</u>	<u>合计</u>
加拿大	1 815	20 033	475	22 323
美国	19 265		1 939	21 204
日本	9 055		422	9 477
德国	5 279		143	5 422
法国	3 853	766	690	5 309
联合王国	4 423		147	4 570
中国	2 828		573	3 401
意大利	2 054		268	2 322
大韩民国	1 826		118	1 944
西班牙	1 772			1 772
泰国	416	1 300		1 716
荷兰	1 464		31	1 495
合计	<u>54 050</u>	<u>22 099</u>	<u>4 806</u>	<u>80 955</u>

(\*) 12个最高捐款

3.20 2010 年收到的捐款，包括借调人员和无偿提供的楼舍，按战略目标和辅助实施战略（SIS）及其他活动所示如下（单位：千加元）：

图 5

	安全	保安	环境	辅助实施战略	其他 (2)	合计
经常方案	19 646	7 070	1 844	34 941	22 000	85 501
自愿基金	2 827	3 208	703	19 027	7 132	32 897
楼舍				22 627		22 627
借调人员(实物) (1)						
中国	8	27			282	317
古巴	96	4				100
法国	215	144			278	637
意大利					268	268
日本	4	130				134
马来西亚	191	6				197
沙特阿拉伯	143				48	191
新加坡	187	8				195
瑞士		196				196
美国	120	13			203	336
其他	178	424				602
借调人员小计	1 142	952			1 079	3 173
<b>总支出</b>	<b>23 615</b>	<b>11 230</b>	<b>2 547</b>	<b>76 595</b>	<b>30 211</b>	<b>144 198</b>

(1)：按字母顺序排列的 10 个最高捐款

(2)：其他战略目标

### 现金盈余

3.21 按本文件第 IV 部分附表 A 所示，截至 2010 年 12 月 31 日，扣除经常方案预算净资产准备金的累积盈余为 12 073 千加元。减去 12 614 千加元应收缔约国摊款，截至 2010 年 12 月 31 日累积盈余出现 541 千加元现金赤字。

### 辅助创收基金 (ARGF)

3.22 辅助创收基金产生 4 927 千加元盈余，其中 4 386 千加元于 2010 年被转拨到普通基金。鉴于辅助创收基金支出以数量驱动，与静态预算对比没有意义。

3.23 下图按业务活动列报了 2010 年辅助创收基金的收入和支出（单位：千加元）。

图 6

	收入	支出	净盈余
出版物、分发和印刷服务（包括危险品）	8 448	4 310	4 138
代表团、会议服务、出租	2 809	2 446	363
活动和专题讨论会	1 238	547	691
期刊	840	636	204
小卖部	618	532	86
网站	417	250	167
许可协议及统计伙伴关系	413	175	238
辅助创收基金治理，培训和其他活动	330	1 290	(960)
<b>合计</b>	<b>15 113</b>	<b>10 186</b>	<b>4 927</b>

### 行政和业务服务费用基金（AOSC）

3.24 设立行政和业务服务费用基金是为了支付技术合作方案（TCP）的管理和业务费用，其主要资金来源是向联合国开发计划署、民用航空采购服务、信托基金和管理服务协议项目收取的行政管理费。本文件第IV部分附表A对行政和业务服务费用基金的财务结果做了报告，与预算的对照列于下图：

图7

### 2010年行政和业务服务费用基金预算和支出

	提交大会 的金额	2010年经 订正的预算 <sup>2</sup>	2010年实际 支出/收入 <sup>3</sup>	经订正预算 的余额
拨款/支出主要方案	<u>9 304<sup>1</sup></u>	<u>9 714</u>	<u>9 064</u>	<u>650</u>
收入		<u>9 736</u>	<u>8 252</u>	
收支相抵之后的盈余(亏空)		<u>22</u>	<u>(813)</u>	

<sup>1</sup> 2007年大会批准额（A36号决议）。按2010年联合国平均汇率1美元=1.036加元兑换为加元的金额。

<sup>2</sup> 理事会第191届会议注意到这项修订（C-WP/13461号工作文件）。

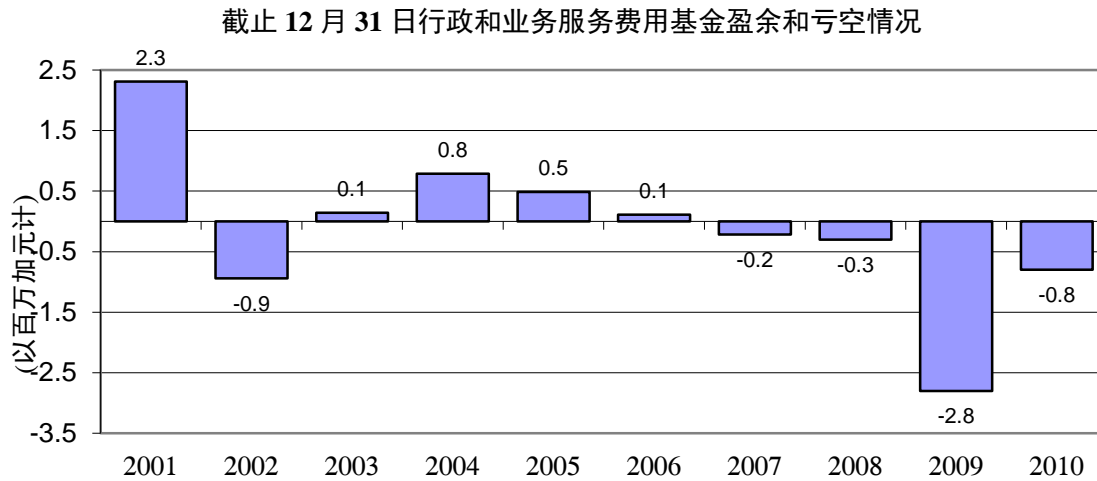
<sup>3</sup> 由于四舍五入合计未添入零头。

3.25 如上所述，大会批准了2010年财政年度行政和业务服务费用基金9 304千加元的指示性概算（支出）。同年，根据《财务条例》第9.5款，秘书长通过C-WP/13641号工作文件向理事会提交了对2010年概算（支出）的更新。2010年经订正的支出概算为9 714千加元，估计收入为9 736千加元。

3.26 行政和业务服务费用收入与预算相比出现150万加元缺口，主要是因为2010年计划要执行1.8亿美元的技术合作项目，但25%或4500万美元技术合作项目当年未予实现，导致预期收益亏空。在支出方面，员工费用节余297千加元。然而，这些节余由于2009年因洪水造成业务损失索赔被拒及支出整体积极变化但却出现138千加元其他一些较小变化被部分抵消。上述情况导致收入和支出出现130万加元总负差额，其中部分由511千加元外汇兑换收益抵消，净亏损总额为80万加元。

3.27 下图报告了过去10年年度盈余（亏空）的走势（以百万加元计）。

图 8



3.28 大会第 35 届会议期间,行政委员会建议经常方案和技术合作方案之间分担费用的问题应报告给理事会审议。理事会审议了这个问题,并指示秘书长逐渐向行政和业务服务费用基金与经常方案酌情分配可盘点的费用,以便将这些基金之间发生的交叉供资款项降至最低限度。

3.29 **技术合作方案。**技术合作局(TCB)管理技术合作方案,按照大会 A36-17 号决议所述,它是国际民航组织的一项常期的优先活动,它通过支持成员国执行国际民航组织的法规、政策和程序,对经常方案的作用予以补充。国际民航组织通过这一方案提供广泛的服务,包括协助各国审查国家民航机构的组织和结构、更新机场的基础设施和服务、促进技术转让与能力建设、推动国际民航组织的标准和措施(SARPs)、空中航行计划(ANPs)、支持普遍安全监督审计计划(USOAP)和普遍保安审计计划(USAP)产生的改正行动。

3.30 国际民航组织采取措施旨在提高技术合作局的工作效率与服务质量、业务和财务控制,并改进技术合作局的工作方法以便与国际民航组织的战略目标保持一致。因此,所有关键的管理层职位,包括局长、副局长、外勤业务科科长和采购科科长的职位,作为优先事项填补。此外,为了更好地支持最不发达国家要求国际民航组织援助以纠正与审计有关的缺陷并找到资金,技术合作局已经成立了一个新的项目融资和发展科。

3.31 已开始行动招募七个地区办事处当中五个地区办事处的技术合作人员,并对其他两个办事处的人员需求进行评估。已经成立了一个秘书处工作组,制订技术合作局和地区办事处之间新的协调程序。与技术合作委员会密切协调为技术合作局编制了一份管理计划,阐述了 2011 年的目标与目的,以及提高效率和服务质量的具体行动计划。需要通过对技术合作局的组织结构、人员编制、节约成本和提高效率的措施进行审查,进一步努力改善行政和业务服务费用基金的财政状况。还应指出的是,技术合作局已实施 Agresso 系统,这将使财务报告更加及时与更加透明。

3.32 技术合作项目是本组织的主要活动之一。项目经费由自愿捐款和资金流入和外流供资,2010 年资金总额为 1.245 亿加元。本文件第 IV 部分附表 D 至附表 F 介绍了这些项目的有关细节,以下以加元计做了概述。

图 9

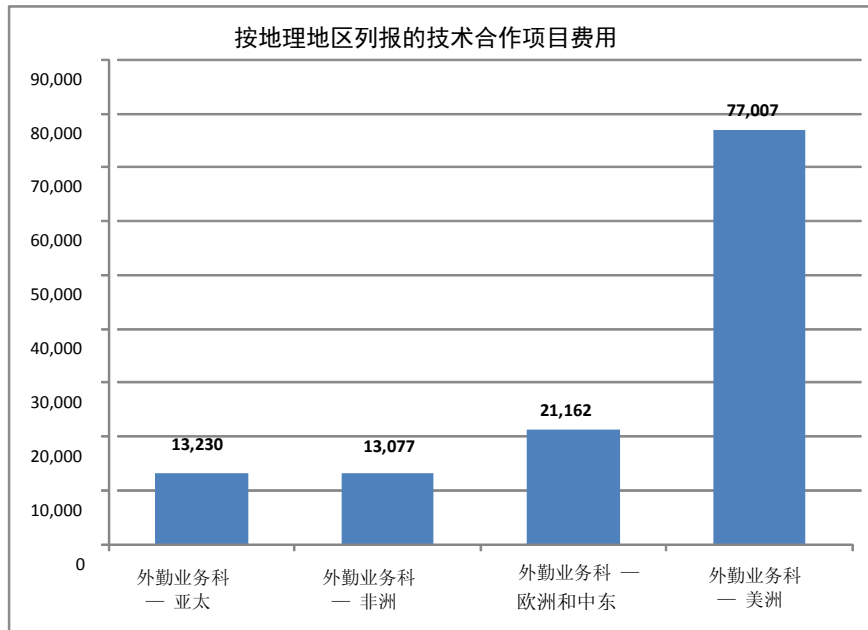
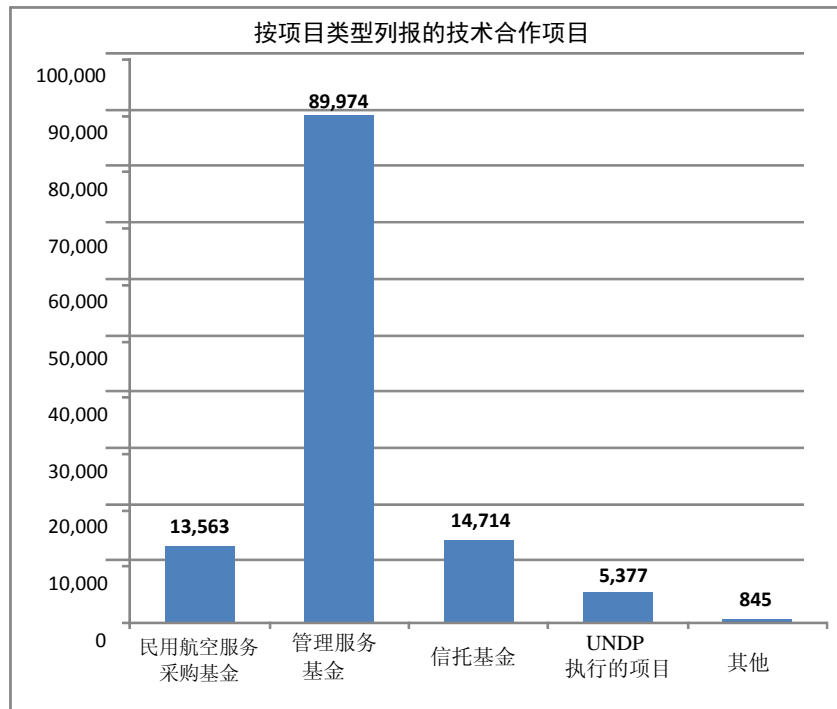


图 10



4. 管理层的责任

根据《财务条例》的要求，秘书长必须保存必要的会计记录，并根据联合国各组织采用的会计标准呈报年度财务报表。这些财务报表是：报表 I —— 财务状况报表；报表 II —— 财务执行情况报表；报表 III —— 净资产变动报表；报表 IV —— 现金流量报表和报表 V —— 预算和实际收支对照报表。本文件同时反映了大会未列入预算的经费（经常方案普通基金）与贷记款的状况。

管理层对本文件中财务报表的编制和完整性负责。这些报表乃是按照国际公共部门会计标准(IPSAS)编制的，其中必然包含管理层根据最佳估计和判断得出的某些数字。贯穿本文件的财务信息与经审计的财务报表之中的财务信息一致。管理层认为，财务报表公正地反映了本组织的财务状况、财务执行情况和现金流量，本文件所公布的信息是按照国际民航组织《财务条例》的规定呈报。

为了履行其责任，本组织建立有内部控制制度、政策和程序，以确保财务资料的可靠性并对资产实行保护。内部控制制度须接受内部与外部审计。外部审计员已对财务报表及其附注进行过审计，审计员所附的报告说明了他的审计范围及其对财务报表的意见。


理事会有责任对财务报表进行审议并建议大会批准，并有权在秘书长发布这些报表之后要求对其进行修订。

作为国际民用航空组织财务处处长，我谨此核证本文件中所载的财务报表。



财务处处长  
拉胡尔·布哈拉

本人作为国际民用航空组织秘书长，特此批准并呈报国际民航组织 2010 年的财务报告，连同其各份财务报表和附表。



秘书长  
雷蒙·邦雅曼  
加拿大蒙特利尔

2011 年 3 月 31 日

## 第 II 部分：外部审计员的意见





## 外部审计员对于 2010 年财务报表的意见

外部审计员的意见于 2011 年 3 月 31 日以下列措词发布：

### 审计意见

我们审计了国际民用航空组织（ICAO）2010 年 12 月 31 日终止年度 12 个月期间的财务报表。这些财务报表包括截至 2010 年 12 月 31 日的财务状况、财务执行情况报表、现金流量报表、净资产变动报表、截至 2010 年 12 月 31 日预算和实际收支对照报表以及附注，其中包括会计政策的概要和其他资料。

在《芝加哥公约》第六十一条的总体框架之内并根据国际民航组织《财务条例》第十二条，国际民航组织秘书长负责编制并呈报财务报表。这些报表符合国际公共部门会计准则（IPSAS）。这种责任包括设计、实施和监控内部控制程序，确保编制并公正反映财务报表，无因舞弊或差错造成重大失实。这种责任还包括为适应情况公平会计估计的决心。

我们的责任是根据我们的审计对这些财务报表发表意见。我们是根据国际审计标准（ISA）进行审计。这些标准要求我们遵守道德规范、计划并实施审计，以便合理保证财务报表无重大误报。

审计工作包括实施审计程序，以便收集关于财务报表中列报的账目及信息的审计证据。审计程序的设计是基于外部审计员的专业判断，以及对财务报表包括因舞弊或差错造成重大失实的风险评估。在风险评估方面，审计员认为在编制和呈报财务报表时建立有内部控制措施，以便设计恰当的审计程序，而并非为表达对内部控制的任何意见。审计工作还包括对采用的会计方法和财务报表格式是否恰当进行评估，重大的会计估计是合理的。

我们相信收集的审计证据是充分的，适当地构成了我们意见的合理基础。

根据我们的审计，财务报表公正地列报了国际民航组织截至 2010 年 12 月 31 日的财务状况，以及财务执行情况、现金流量以及 2010 年 12 月 31 日终止年度 12 个月期间预算和实际收支的对照，符合国际公共部门会计准则。

在不削弱上述发表意见的情况下，我们谨提请大会注意附注 1.2, 1.3, 1.4, 2.10 和 9，它们描述了 2010 年首次实施国际公共部门会计准则造成会计方法改变的影响。主要影响是认列 7 690 万加元非流动职工福利负债。这笔款项的评估是使用附注 2.10 披露的假设。

（签名）

Didier MIGAUD



### 第 III 部分：财务报表



## 国际民航组织

报表 I  
财务状况报表  
截至2010年12月31日  
(单位: 千加元)

	附注	2010年	期初余额 2010年1月1日 (重列)
<b>资产</b>			
<b>流动资产</b>			
现金及约当现金	2.1	210 915	215 870
应收成员国分摊会费	2.2	6 693	5 151
应收款和预付款	2.3	12 579	29 778
库存	2.4	987	990
其他流动资产	2.3	2 960	3 132
		<b>234 134</b>	<b>254 921</b>
<b>非流动资产</b>			
应收成员国分摊会费	2.2	3 863	5 117
应收款和预付款	2.3	521	543
财产、厂房和设备	2.5	699	
无形资产	2.6	92	
衍生资产	2.7		650
		<b>5 175</b>	<b>6 310</b>
<b>资产总额</b>		<b>239 309</b>	<b>261 231</b>
<b>负债</b>			
<b>流动负债</b>			
预收款	2.8	163 356	161 282
应付账款和应计负债	2.9	22 289	33 713
职工福利	2.10	4 612	4 691
缔约国政府/服务提供国政府的贷记额	2.11	1 528	2 516
递延收入	2.12	343	585
		<b>192 128</b>	<b>202 787</b>
<b>非流动资产</b>			
职工福利	2.10	76 900	66 668
		<b>76 900</b>	<b>66 668</b>
<b>负债总额</b>		<b>269 028</b>	<b>269 455</b>
<b>净资产</b>			
累积亏损	2.13	(35 416)	(24 859)
准备金	2.13	5 697	16 635
<b>净资产 (累计亏损)</b>		<b>(29 719)</b>	<b>(8 224)</b>
<b>总负债和净资产</b>		<b>239 309</b>	<b>261 231</b>

所附各附注均为财务报表之组成部分。

III - 2

国际民航组织

报表 II

财务执行情况报表  
截至2010年12月31日  
(单位: 千加元)

	附注	2010年
<b>收入</b>		
项目协议捐款		122 847
分摊的会费		77 483
其他创收活动	3.2	13 173
其他自愿捐款		5 976
其他收入	3.2	3 798
<b>收入总额</b>		<b>223 277</b>
<b>支出</b>		
工作人员薪资和职工福利		137 359
用品、消耗品和其他		67 796
一般业务费用		17 098
差旅费		7 940
会议		2 128
培训		1 173
赠款和其他转拨		440
其他支出		762
货币兑换差额		393
<b>支出总额</b>		<b>235 089</b>
<b>当年赤字</b>		<b>(11 812)</b>

所附各附注均为财务报表之组成部分。

## 国际民航组织

## 报表 III

净资产变化报表  
截至2010年12月31日  
(单位: 千加元)

	年初净资产	当年赤字	准备金	年末净资产
<b>2009年12月31日的余额</b>	48 982		14 827	63 809
<b>会计政策变化和对净资产的其他调整</b>				
财产、厂房和设备的原始认列	(1 145)			(1 145)
职工福利的原始认列	(70 611)			(70 611)
库存的原始认列	759			759
长期未偿还应收款贴现的原始认列	(2 256)			(2 256)
长期未偿还应收款贴现的原始认列	(501)			(501)
换算调整数			1 808	1 808
其他调整数	(87)			(87)
<b>净资产变化总额</b>	<b>(73 841)</b>		<b>1 808</b>	<b>(72 033)</b>
<b>2010年1月1日期初余额重列</b>	<b>(24 859)</b>		<b>16 635</b>	<b>(8 224)</b>
<b>2010年基金余额和准备金的变动</b>				
净资产向负债划拨	(1 180)			(1 180)
结转余额的变化	2 483		(2 483)	
衍生资产的变化			(650)	(650)
精算亏损			(5 881)	(5 881)
其他重新分类和划拨	(48)		(6)	(54)
换算调整数			(1 918)	(1 918)
当年赤字		(11 812)		(11 812)
<b>年内变动总计</b>	<b>1 255</b>	<b>(11 812)</b>	<b>(10 938)</b>	<b>(21 495)</b>
<b>截至2010年12月31日的余额</b>	<b>(23 604)</b>	<b>(11 812)</b>	<b>5 697</b>	<b>(29 719)</b>

所附各附注均为财务报表之组成部分。

## 国际民航组织

## 报表IV

现金流量报表  
截至2010年12月31日

(单位: 千加元)

	附注	2010
<b>业务活动现金流量:</b>		
当年赤字		(11 812)
应收会费(增加) 减少	2.2	(1 542)
应收款和预付款(增加) 减少	2.3	17 199
库存(增加) 减少	2.4	3
其他资产(增加) 减少	2.3	172
非流动应收会费(扣除贴现)(增加) 减少	2.2	1 254
非流动应收款和预付款(增加) 减少	2.3	22
预收款增加(减少)	2.8	2 074
应付款项及应计负债帐户增加(减少)	2.9	(11 424)
短期职工福利增加(减少)	2.10	(79)
缔约国政府/服务提供国政府的贷记额增加(减少)	2.11	(988)
递延收入增加(减少)	2.12	(242)
长期职工福利增加(减少)	2.10	10 232
储备金反映的精算亏损	2.10	(5 881)
利息收入		(373)
折旧和摊销		90
财产、厂房和设备的处置		(19)
外币换算调整		(1 918)
<b>业务活动净现金流量:</b>		<b>(3 232)</b>
<b>投资活动现金流量:</b>		
购置财产、厂房和设备	2.5	(881)
处置财产、厂房和设备的收益		19
利息收入		373
<b>投资活动净现金流量:</b>		<b>(489)</b>
<b>融资活动现金流量:</b>		
从净资产向负债转拨及其他转拨		(1 234)
<b>融资活动净现金流量:</b>		<b>(1 234)</b>
现金及约当现金增加(减少)		(4 955)
期初现金及约当现金		215 870
期末现金及约当现金		<b>210 915</b>

所附各附注均为财务报表之组成部分。



报告V  
预算与实际收支对照报表  
经常方案普通基金  
截至2010年12月31日

(单位:千加元)

战略目标/ 辅助实施战略	拨款						支出 <sup>1</sup>			余额	
	原始拨款项目 A36-29	上年度结转额 a	拨款额减少 a	2010年 转拨前的拨款	2010年 未支付的承付款 b	战略目标/ 辅助实施战略 之间转拨 d	向下年度的结转额 2010年修订的拨款额 d	预算			
								合计	汇兑差额 2		预算汇率
A. 安全	16 185	3 920	-	20 105	(1 610)	1 619	-	19 646	468	20 114	-
B. 保安	8 778	206	-	8 984	(138)	(1 491)	(1 222)	7 070	163	7 233	-
C. 环境	1 755	472	(205)	2 022	(316)	163	-	1 844	25	1 869	-
D. 效率	21 304	2 540	-	23 844	(1 389)	64	(2 000)	19 695	824	20 519	-
E. 连续性	2 046	111	-	2 157	(61)	(280)	(200)	1 502	114	1 616	-
F. 法制	790	16	-	806	(3)	10	-	803	10	813	-
小计	50 858	7 265	(205)	57 918	(3 517)	85	(2 322)	50 560	1 604	52 164	-
管理和行政	19 638	4 006	-	23 644	(4 327)	1 714	(200)	20 511	320	20 831	-
方案支助	14 871	2 663	-	17 534	(767)	(1 799)	(318)	14 430	220	14 650	-
小计	34 509	6 669	-	41 178	(5 094)	(85)	(518)	34 941	540	35 481	-
总计	85 367	13 934	(205)	99 096	(8 611)	-	(2 840)	85 501	2 144	87 645	-
组织调整	140	-	(140)	-	-	-	-	-	-	-	-
总计	85 507	13 934	(345)	99 096	(8 611)	-	(2 840)	85 501	2 144	87 645	-

a 理事会第190届会议批准(C-DEC 190/3号决定)

b 《财务条例》第5.7款。

c 秘书长批准,《财务条例》第5.9款

d 秘书长批准,《财务条例》第5.6款

1 加元以外的支出按联合国汇率列示,包括诸如资产负债表项目重估及远期外汇收益/亏损的汇兑差额。

2 按编制预算时1.00美元=1.15加元汇率列示,包括汇率变动影响产生的预算汇兑差额。

秘书长在呈报中对转拨和支出总额之前的2010年拨款之间的重大差额做了解释。

附各附注均为财务报表之组成部分。

**国际民用航空组织**  
**财务报表的附注**  
**2010年12月31日**

## 附注 1: 会计政策

### 编制基准

1. 国际民航组织（ICAO）的财务报表是根据国际公共部门会计准则（IPSAS）在应计制会计基础上编制的。

2. 这是首次完全按照国际公共部门会计准则编制的一套财务报表。采用国际公共部门会计准则要求对国际民航组织以往执行的会计政策作出修改。它包括在全面的应计制会计基础上编制财务报表，尤其是对过去以现金方式入账的服务终止和退休后福利以及技术合作项目自愿捐款进行认列。采用新的会计政策导致财务状况报表中认列的资产和负债发生变化。因此，经过审计的日期为 2009 年 12 月 31 日的财务状况报表被重列，由此产生的变化在净资产变动报表中做了报告。2009 年 12 月 31 日经修订的财务状况报表，作为 2010 年 1 月 1 日期初余额（重列）在财务报表中列报。采用国际公共部门会计准则对财务状况报表带来变化的净影响，导致 2010 年 1 月 1 日净资产总额减少 7 200 万加元。

3. 按照最初采用国际公共部门会计准则时所规定，已经在下列几个领域适用过渡性条款：i) 财务执行情况报表和现金流量报表不提供对比性资料（国际公共部门会计准则第 1 条）；和 ii) 对包括 2010 年 1 月 1 日以前以融资租赁获得的财产、厂房和设备（PP&E）的原始认列（国际公共部门会计准则第 17 条），不在财务报表账面上反映，但为参考之目的在财务报表附注中披露。

4. 下列会计标准在其被要求执行日期之前已被采用：职工福利（国际公共部门会计准则第 25 条）；无形资产（国际公共部门会计准则第 31 条）；金融工具：列报（国际公共部门会计准则第 28 条）、确认和计量（国际公共部门会计准则第 29 条）和披露（国际公共部门会计准则第 30 条）。

5. 除上述报表另有列明之外，编制财务报表采用的计量基准是摊销后成本。现金流量表（附表 IV）是采用间接法编制。

6. 国际民航组织的报告货币是加拿大元（加元）。国际民航组织经常活动的功能货币是加元。鉴于技术合作项目（TCP）活动通常使用美元执行，因此其功能货币是美元（USD）。账目往来中使用加元之外和技术合作项目使用美元之外的其他货币，在账目往来时均按现行联合国业务汇率（UNORE）折算。加元之外的资产和负债，技术合作项目美元之外的资产和负债，则在年终结算时按合理地接近当时即期汇价的现行联合国业务汇率折算。所得收益或亏损记入财务执行情况报表，但为列报之目的，技术合作项目活动折算加元时产生的差额除外，它反映在财务状况报表准备金项下。

### 现金及约当现金

7. 现金及约当现金包括库存现金、银行现金及短期存款。

8. 产生利息收入时予以认列，并考虑到实际收益率。

### 财务单据

9. 财务单据在国际民航组织成为单据合同规定的缔约方时予以认列，直至从这些资产（负债）实收（支付）现金流量的权利（或义务）过期或被转让（结清）时为止。

10. 应收款是未经活跃市场报价的固定或可确定支付的非衍生金融资产。应收款包括应收会费现金及其他应收款。长期应收款，包括应收摊款，使用实际利率按摊销成本列报。

11. 除预收的分摊会费之外，所有负债均产生于交换交易。所有非衍生金融负债按公允价值原始认列，并在适用时，使用实际利率随后按摊销成本计量。

### 存货

12. 财政期结束时的出版物库存及小卖部商品作为存货记账。出版物按成本低价及现行重置成本估值，小卖部商品按可实现净值的低价值估值。

13. 出版物成本包括采购成本及将出版物送至销售或分发国家发生的所有其他费用。小卖部商品的成本是购买价格。成本值以加权平均法确定。

14. 制作出版物和其他内部使用文件列作支出。

### 应收款和收入

15. 分摊的会费是缔约国的法律义务。这些会费是征收摊款当年认列的非交换交易的收入。技术合作项目（TCP）活动的捐款是交换交易的收入，它是根据签署的项目协议规定，按项目完成阶段交付货物或提供服务确定。其他自愿捐款一般是捐助者以书面形式确认，或以其他方式收到的认列为收入的非交换交易。

16. 从技术合作项目回收的管理费按照行政和业务服务费用（AOSC）基金的收入以及各个项目的支出列报。根据国际公共部门会计准则，技术合作项目产生的管理费收入按照完成阶段认列。完成阶段估算如下：

- 发出设备采购订单时 90%管理费认列，其余 10%在交付时认列；和
- 对于服务，管理费按照发生的费用认列。

17. 其他收入是交换交易，应收结余款项按应收款及预付款列报。

18. 应收会费是按扣除与会费收入减少、呆帐及摊销（贴现）有关的备抵列报：

- 备抵自愿捐款收入减少是应收会费和收入减少，即直接划拨有会费的项目不再需要资金或不再提供；
- 备抵分摊会费呆账是根据历史经验和事件，表示一缔约国没有能力履行其义务；和

- ▶ 贴现长期应收会费是表示已缔结协议在几年内清偿其拖欠会费的国家分摊会费的未清余额。考虑到缔结上述协议清偿拖欠的可能性，贴现也适用于其他长期拖欠的会费。

19. 实物捐助按公允价值列报。直接用于支持经批准的行动和活动并能可靠估价的捐赠物品在账目中认列。免费提供的服务不在账目中认列，但为参考之目的在财务报表附注中列报。这些捐助包括房地、运输和人员的使用。

### 财产、厂房和设备

20. 财产、厂房和设备 (PP&E) 按历史成本减去累计折旧及任何减值损失列报。折旧是使用直线方法，对财产、厂房和设备按其估计使用年限折旧，但土地除外，它不折旧。财产、厂房和设备类别的使用年限估算如下：

类别	估计使用年限 (年)
楼舍	5-50
信息技术 (IT) 和办公设备	3-7
家具、装置及配件	5-12
电信和印刷设备	3-7
汽车	3-10

21. 财产、厂房和设备如果其成本超过或等于设定为 3000 加元的阈值限制，租赁物业装修超过或等于设定为 25000 加元的阈值限制时，其改列为资本。应对阈值定期审查。租赁物业装修按成本估值，并按装修或租期剩余使用年限较短者折旧。

22. 每年须至少对全部财产、厂房和设备进行减值审查，任何减值损失均须在财务执行情况报表中认列。减值指标包括财产、厂房和设备的陈旧与老化，以及利用财产、厂房和设备从商业活动创收时产生的现金流量。

### 无形资产

23. 无形资产按历史成本减去累计摊销及任何减值损失列报。无形资产的认列需要符合可辨认、在国际民航组织控制之下和促进未来经济效益或服务潜力且能够可靠衡量的严格标准。剩余使用年限也是考虑因素之一。还制定了具体标准，即低于 5000 加元购买的物品以及内部开发的 25000 加元资产不入账，因为难以与列为支出的准确内部业务和研究费用及资本化的开发费用进行测量。根据国际公共部门会计准则第 31 条规定，这条标准预计自 2010 年 1 月 1 日起适用。

24. 使用直线法对预期使用年限摊销。无形资产类别估计使用年限如下：

类别	估计使用年限 (年)
外部采购的软件	3-6
内部开发的软件	3-6
许可证和权利及其他无形资产	2-6
版权	3-10

25. 许可证、权利和版权按许可证、权利和版权期限摊销。

26. 每年须至少对全部无形资产进行减值审查，任何减值损失均须在财务执行情况报表中列报。减值指标包括无形资产陈旧与老化，以及利用无形资产从商业活动创收时产生的现金流量。

### 职工福利

27. 国际民航组织认列下述应计职工福利：

- 在员工提供相关服务的会计期结束之后十二个月之内预计全部结清的短期职工福利；
- 就业后福利；和
- 其他长期职工福利，比如服务终了福利。

28. 国际民航组织的大部分雇员都是联合国合办工作人员养恤基金（UNJSPF）的成员。养恤基金是一项由多名雇主注资、界定的福利计划。根据国际公共部门会计准则第 25 条，为会计之目的，联合国合办工作人员养恤基金缺乏充分的可靠性来确定和分配每个参加方在计划的基本财务状况中的份额和其表现，因此按照国际公共部门会计准则规定，该计划被视为假定是一个界定的缴款计划。

29. 国际民航组织使用净资产的准备金帐户记录与离职后健康保险福利（ASHI）有关的保险统计损益。

### 拨款及或有负债

30. 国际民航组织因过去事件负有现行的法律或推定义务及国际民航组织可能被要求履行义务时，为未来的负债和指控编列有经费。

31. 不符合负债认列标准的其他承付款，只有当国际民航组织内部无法完全控制的一个或多个发生或未发生的不确定未来事件对其存在予以确认之时，方在财务报表附注中披露。

### 按分部报告和基金会计

32. 基金是一个自动平衡的会计实体，设立用来记入与特定目的或目标有关的账目往来。基金是为开展特殊活动或实现某些目标按照具体的规定、约束或限制划分。财务报表是按基金会计基础编制，显示国际民航组织所有基金在这一时期结束时的综合状况。基金余额代表收入和支出的累计剩余。

33. 分部是一组活动可分辨的群体，其财务信息单独报告，以便评估一个实体为实现其目标以往的业绩并对未来资源分配作出决定。国际民航组织将所有项目、业务和基金活动分为两个分部：i) 经常活动；和 ii) 技术合作项目活动。国际民航组织对财政期内各分部的账目往来及期末所存结余进行报告。分部间收费根据项目协议进行。

34. 经常活动部分包括普通基金、经常方案的周转基金、特别帐户和为航空安全、保安、环境及本组织的其他支助活动管理的基金。为普通基金经常方案预算表决的未动用拨款在一定条件可结转至下一个财政年度。大会或理事会根据《财务条例》第 7.1 条主要为特定活动专用资金的特殊捐款或资金设立

的基金和特别账户，其余可结转至下一个财政期。这部分的主要资金来源是会费、创收活动、自愿捐款和其他行政事业性收费。

35. 经常活动部分包括下列基金或者基金组：

**经常预算基金包括：**

- **普通基金**，根据大会所定分摊比额表由缔约国分摊的会费、杂项收入、辅助创收基金（ARGF）盈余和从大会设立的**周转基金**拨出的垫款提供资金，周转基金的作用是在收到缔约国会费和在特殊情况下收到其他基金之前根据需要向普通基金先行垫付（偿还）预算拨款。

**经常活动的有关基金包括下列基金：**

- **资本基金**，设立用来记录经常方案普通基金购置的财产、厂房和设备及无形资产。
- **循环基金**，设立用来记录离职后健康保险福利（ASHI）的账目往来，包括没有着落的负债及其他特殊负债，以便在经常活动部分中将这账目往来单独列报。
- **辅助创收基金（ARGF）**，设立用来将创收和成本回收活动合并在一项基金之中。辅助创收基金当中的特别账户和基金是秘书长根据《财务条例》第 7.2 条设立的，以记录与收入和支出有关的全部自我筹资活动。任何没有计划支配或支出的盈余可被转拨到普通基金，结余可被结转至下一个财政期。这部分的主要资金来源是出版物、数据和服务的销售。
- **行政和业务服务费用基金（AOSC）**，根据《财务条例》第 9.4 条设立的基金。行政和业务服务费用基金用以支付技术合作项目的行政、业务和支助费用。当行政和业务服务费用业务在任何一年出现财政亏损时，首先由行政和业务服务费用基金的累积盈余补足亏损，作为最后手段，由经常方案预算补足。行政和业务服务费用基金的资金主要来源于技术合作项目，包括联合国开发计划署项目的管理费。
- **航空保安（AVSEC）行动计划（ASAP）**，它包含为反映理事会批准航空保安行动计划（ASAP）设立的各项专用基金及特别账户，其中包括拟由航空保安信托基金之内的基金供资的项目。航空保安行动计划项目的相关活动由普通和专用捐款以及附注 3.1 列明的实物捐助供资。
- **非洲航空安全全面地区实施计划（AFI 计划）**，设立用于提高国际民航组织在整个非印地区方案协调和管理方面的领导能力和问责制，并确保有效实施，以纠正安全与基础设施方面的缺陷。
- **丹麦和冰岛合资联营协议的联合融资基金**，用以反映所设立基金的账目往来，以报告国际民航组织监督冰岛政府以及丹麦政府在格陵兰提供空中航行服务的运行情况，有关费用由服务提供者通过使用费和向缔约国政府摊款回收。使用费由联合王国收取并直接汇给冰岛和丹麦政府。国际民航组织负责征收和收集摊款并汇给服务提供国政府。

因此，这些账目往来在财务状况报表上反映为资产和负债。同时还包括北大西洋高度监视系统基金（HMU），以记录北大西洋高度监视系统联营安排各项规定之下的账目往来。其业务和维修费用由服务提供者通过向飞越北大西洋上空的民用航空器征收使用费回收。国际民航组织收取的使用费直接支付给服务提供者，因此在账目中反映为资产和负债。

- **奖励清偿长期欠款帐户**，设立用以将缔约国缴纳的拖欠会费的部分款项在一个单独帐户中列报，以便为本组织的特定活动提供资金。
- **信息和通信技术（ICT）基金**，设立用于为改善本组织的信息和通讯系统提供资金。
- **公钥录（PKD）基金**，理事会设立的一个成本回收基金，用于报告支持电子增强型机读护照可互用性项目的各项活动。这些行动由自愿捐款供资，按照协议，该基金的结余作为应付参加国款项记帐。
- **国际航空安全财务机制基金（IFFAS）** 理事会根据大会 A33-10 号决议所载的原则和指南设立，其目的是帮助无法以其他方式提供或取得必要财政资源的国家向与安全有关的项目提供资金。2010 年 11 月 17 日，国际民航组织理事会解散了国际航空安全财务机制。其剩余资产的使用情况见附注 7。
- **临时工作人员薪金基金（TSSF）**，为 2008—2010 三年期预算最初裁减的员额再筹资金设立的基金。
- **其他基金** 根据与由国际民航组织会员国组成的欧洲民航会议（ECAC）签订的协议，国际民航组织提供某些秘书处服务。先由国际民航组织从欧洲民航会议收取的收入中支付，必要时从经常方案普通基金中支付，然后再偿还国际民航组织。代表欧洲民航会议进行的所有账目往来的净应收款或应付款记入地区组织的应收款或应付款。
- 合资联营管理费、普遍安全监督审计计划基金、环境基金、国际登记处基金和法国合作基金及其他基金或特别帐户，也记入其他基金之中。

36. **包括技术合作（TC）项目资金的技术合作项目活动**，秘书长根据《财务条例》第 9.1 条设立用于管理技术合作方案。这部分的主要资金来源是项目协议捐款。

37. 技术合作项目包括联合国开发计划署的各项安排以及根据信托基金协议、管理服务协议（MSA）和民用航空采购服务协议（CAPS）管理的各个项目。有关联合国开发计划署安排的账目往来，必须遵照国际民航组织和联合国开发计划署双方的指示进行。信托基金和管理服务协议旨在涵盖范围广泛的技术合作服务，而民用航空采购服务协议则是以提供采购服务为目的。国际民航组织还与缔约国签订称之为总包合同的技术合作协议。这类合同与管理服务协议和信托基金协议不同之处在于其期限较短，而且合同金额是固定的。实际支出回收有余或不足的情况反映在行政和业务服务费用基金之中。

## 附注 2：资产及负债

## 附注 2.1：现金及约当现金

38. 资金按照集中投资方式存放在银行，不属急需的资金按定期存款投资。2010 年 12 月 31 日和 2010 年 1 月 1 日的余额组成如下：

	2010 年 12 月 31 日	期初余额 2010 年 1 月 1 日 (重列)
	单位：千加元	
银行现金	87 802	94 518
定期存款	123 113	121 352
现金及约当现金	<b>210 915</b>	<b>215 870</b>

39. 截至 2010 年 12 月 31 日，定期存款平均利率为 0.27%（2010 年 1 月 1 日为 0.47%），平均到期 70 天（2009 年为 52 天）。年底时的银行现金包括代为欧洲民航会议所存的 1 966 千加元。

## 附注 2.2：应收会费

40. 截至 2010 年 12 月 31 日和 2010 年 1 月 1 日的应收净分摊会费余额组成如下：

	2010 年 12 月 31 日	期初余额 2010 年 1 月 1 日 (重列)
	单位：千加元	
应收	6 693	5 151
非应收贴现	3 863	5 117
应收净会费总额	<b>10 556</b>	<b>10 268</b>

41. 应收当年会费是十二个月内应付的会费，非应收当年会费是根据会计政策对于应收款和收入的规定，财务报表日期十二个月之后应付或预计缴付的会费。应收会费的总额和净额所述如下：

	2010 年 12 月 31 日	期初余额 2010 年 1 月 1 日 (重列)
	单位：千加元	
分摊的会费 — 经常方案	12 614	13 031
分摊的会费 — 联合融资协	79	(226)
备抵及摊销前应收会费总额	<b>12 693</b>	<b>12 805</b>
减去：		
备抵呆帐	(501)	(501)
长期应收款贴现	(1 636)	(2 036)
应收净会费总额	<b>10 556</b>	<b>10 268</b>



42. 下表列报了经常方案应收摊款的组成。

摊款年度	2010年12月31日		期初余额 2010年1月1日 (重列)	
	单位:千加元	%	单位:千加元	%
	2010	3 639	28.9	—
2009	1 227	9.7	2 390	18.3
2008	920	7.3	1 216	9.3
2007	440	3.5	697	5.4
2006年及以前	6 388	50.6	8 728	67.0
<b>总额</b>	<b>12 614</b>	<b>100.0</b>	<b>13 031</b>	<b>100.0</b>

43. 2010年备抵呆帐变动如下:

备抵呆帐总额	期初余额 2010年1月1日 (重列)		增加/ (减少)	2010年 12月31日
	动用	单位:千加元		
	501	-	-	501

前南斯拉夫社会主义联邦共和国共欠国际民航组织 501 千加元, 联合国大会仍然对有关决议进行讨论, 希望继承国能支付这一债务。

44. 2010年没有应收会费注销。备抵呆帐增加或减少代表这一期间的支出, 并在财务执行情况报表中报告。

45. 2010年备抵会费收入减少没有出现余额。

46. 2010年贴现长期应收会费变动如下:

贴现长期应收会费	期初余额 2010年1月1日 (重列)		增加/(减少)	期末余额 2010年12月31日
	动用	单位:千加元		
	5 117	(1 654)	400	3 863

47. 贴现长期应收会费是指对应收款余额与公允价值原始认列时, 对其调整所需的款项。鉴于非流动部分一年以上方予收取, 按利率对其贴现。这笔款项反映为长期应收款余额减少。这种差额逐渐被认列为应收款期的收入。这种贴现是对所有 A 组国家和某些 B 组国家未来计划的分期付款适用 4.3 个百分点计算得出。

48. 贴现长期应收会费涉及到与理事会缔结协议以不超过 20 年为期不计利息清偿欠款的 A 组国家, 以及未缴摊款超过 5 年且未与理事会缔结协议 B 组国家的应收摊款。动用 1 650 千加元包括当年从与国

际民航组织缔结协议国家的实收缴款。增加 400 千加元是对截至 2010 年 12 月 31 日收入中认列的长期应收款余额的贴现。本年度没有签订新的协议，与国际民航组织签订协议的一些国家年初已支付超过其各自协议偿付条件的款项。

### 附注 2.3: 应收款、预付款及其他资产

#### 49. 应收款及预付款:

	期初余额	
	2010 年 12 月 31 日	2010 年 1 月 1 日 (重列)
	单位: 千加元	
员工借支	1 361	894
应收联合国机构款	1 906	1 663
其他	9 312	27 221
<b>总额:</b>	<b>12 579</b>	<b>29 778</b>

50. 员工借支是指教育补助金、房租补贴、差旅费和其他工作人员应享权利。

51. 应收联合国机构款与其他国际组织，主要是与联合国组织有关。

52. 应收杂项款包括根据特别帐户为客户提供服务的应收款和应计未收利息。

53. 应收款和预付款的非流动部分，包括非洲民航委员会（AFCAC）地区机构的应付款。这笔款项产生于国际民航组织和非洲民航委员会关于非洲民航委员会清偿拖欠本组织款项的谈判和讨论。自 2007 年 7 月 1 日起，非洲民航委员会承担原由国际民航组织代表其执行的账目往来和业务的全部责任。未贴现应收款为 943 千加元。非洲民航委员会的应付贴现额在账目上反映为 760 千加元，其中 521 千加元属应收款的非流动部分（2010 年 1 月 1 日为 543 千加元）。

#### 54. 其他流动资产包括:

	期初余额	
	2010 年 12 月 31 日	2010 年 1 月 1 日 (重列)
	单位: 千加元	
可收回省销售税	1 667	1 768
可收回联邦销售税	738	757
预付费用	329	512
可收回美国所得税	163	18
可收回法国营业税	57	69
其他	6	8
<b>总额</b>	<b>2 960</b>	<b>3 132</b>

## 附注 2.4: 存货

55. 国际民航组织的存货包括内部印刷并向全世界民航界销售的出版文件库存,以及小卖部保存的向持有外交身份个人出售的免税商品存货。2009年12月31日的财务报表,小卖部存货记入账户,出版物存货记入附注。自2010年1月1日起,出版物存货也记入账户。

56. 下表列出了财务状况报表所列存货的总值。

	期初余额	
	2010年12月31日	2010年1月1日 (重列)
	单位: 千加元	
手头现有出版物-成品	652	759
原材料和在制品	135	-
出版物总额	<b>787</b>	<b>759</b>
小卖部商品总额	<b>200</b>	<b>231</b>
存货总额	<b>987</b>	<b>990</b>

57. 进一步细节列在出版和小卖部存货调节之中,以反映本年度扣除当年销售存货值与减值贴现之后的期初余额和进货。

2010年12月31日	
单位: 千加元	
出版物调节:	
期初余额	<b>759</b>
直接材料	807
直接人工	1 682
间接成本	183
购买与生产存货总额	<b>3 431</b>
减去: 销售出版物的成本	(2 581)
减去: 减值	(63)
期末余额	<b>787</b>
2010年12月31日 31 December	
单位: 千加元	
小卖部商品调节:	
期初余额	231
购买的存货	443
购买的存货总额	<b>674</b>
减去: 销售产品的成本	(474)
期末余额	<b>200</b>

58. 出版物及小卖部商品与国际民航组织存货查询系统得出的数量经实际存货查核核对。

59. 存货价值已扣除任何可辨认的减值。2010年期间,共查出价值63000加元的出版物存货受损并从存货记录中删除。这笔注销代表此期间的支出,在财务执行情况报表“供应品、消耗品及其他”项目中入账。

## 附注 2.5: 财产、厂房和设备

60. 财产、厂房和设备费用包括国际民航组织总部（总部）在蒙特利尔以及七个地区办事处所拥有的项目。这些项目为本组织提供增益或服务潜力，本组织对其购置、实际位置、使用和处置完全实行控制。

61. 正如附注 1 所示及首次采用国际公共部门会计准则所规定，过渡性条款已经适用于财产、厂房和设备的原始认列。因此，下表仅列出 2010 年购置的财产、厂房和设备，并根据国际公共部门会计准则在帐户中列报为资本。

	当年购置	累计折旧	期末余额
			2010 年 12 月 31 日
单位：千加元			
家具及固定装置	25	1	24
资讯科技和办公设备	538	59	479
汽车	142	18	124
租赁物业装修	75	3	72
<b>总额</b>	<b>780</b>	<b>81</b>	<b>699</b>

62. 2010 年，财产、厂房和设备未发现任何减值。

63. 2010 年 1 月 1 日之前，包括家具、车辆、电脑和其他办公设备在内的非消耗性财产的费用，按照联合国系统会计准则第 43 条，被记入项目订购当年的开支。这些资产以及 2010 年 1 月 1 日之前按融资租赁购置的其他财产、厂房和设备未被列为资本，根据国际公共部门会计准则第 17 条规定，将在过渡期（2011-2015）的财务状况报表当中认列。租赁承付款在附注 6 之中列报。

64. 总部财产 —— 国际民航组织大楼建于 1995 年，属一私人组织拥有。此财产由加拿大政府租用 20 年，直至 2016 年。根据加拿大政府和国际民航组织之间的补充协议，国际民航组织全部占有此处财产，并向加拿大政府支付 25% 租金及使用费用。加拿大政府承担 75% 租金及使用费用和 100% 物业税，并有权选择在租期结束时以优惠价格购买该楼舍。如果国际民航组织接受，必须在国际民航组织偿付 25% 购买选择成本的基础上，转让 25% 的所有权。如果加拿大政府不为其自己行使该选择权，则国际民航组织有权要求加拿大政府代表其行使选择权并转让该楼舍的所有权。这份方案要求国际民航组织偿还 100% 购买选择权以及与交易本身有关的任何费用，这样它即可占用此楼舍供其自我使用为期最少二十（20）年。该财产估值为 1.16 亿加元，2016 年行使购买选择权金额为 2345 万加元。如附注 3.1 所示，按照国际公共部门会计准则规定，向国际民航组织收取租金的部分列为开支，由加拿大政府出资部分认列为实物捐助。

65. 国际民航组织还以 1 145 千加元的原始成本拥有欧洲大西洋巴黎地区办事处 47% 的财产，其余 53% 财产属名义融资租赁，如附注 3.1 所示认列为实物捐助。如第 63 段所述，2010 年 1 月 1 日之前购置的财产在过渡期（2011-2015）将改列为资本。国际民航组织拥有的其他楼舍则属经营租赁或名义租赁。

66. 非资本化的财产、厂房和设备按扣除累计折旧成本认列，犹如其自购置之日起即已折旧。鉴于内部记录无法单独提供早年在巴黎购置楼舍和土地的成本，因此认为土地成本在收购之日属于无形，包括在财产之内，完全折旧。下表列出 2010 年 1 月 1 日前包括融资租赁购置的财产、厂房和设备，按照上文及附注 1 所述，因为国际民航组织适用国际公共部门会计准则的过渡性条款，账户上未改为资本。

	期初余额 2010 年 1 月 1 日	累计折旧	期末余额 2010 年 12 月 31 日
	单位：千加元		
<sup>1</sup> 财产	1145	1 145	-
家具及固定装置	94	50	44
资讯科技及办公室设备	2500	2292	208
汽车	459	346	113
融资租赁的设备	461	108	353
<b>总额</b>	<b>4659</b>	<b>3941</b>	<b>718</b>

67. 2011 年至 2014 年，设备融资租赁承付款最低偿付款总额为 351 千加元，今后每年最低偿付款为 108 千加元，减去 32 000 加元利息后，资本租赁承付款为 319 千加元。国际民航组织总部的租赁承付款见附注 6。

#### 附注 2.6：无形资产

68. 2010 年期间购置的无形资产包括以 101 千加元成本从外部购买的软件，减去 9 000 加元累计摊销，截至 2010 年 12 月 31 日，无形资产净值为 92 000 加元。

69. 对无形资产价值进行审查以确定其是否有任何减损之后，现确定无形资产年内未出现任何减损。

#### 附注 2.7：衍生工具资产

##### 2.7.1 衍生工具资产的性质

70. 截至 2010 年 12 月 31 日没有任何衍生工具资产（2010 年 1 月 1 日为 650 千加元）。

71. 金融工具的会计政策列于附注 1。国际民航组织的金融资产分类为贷款及应收款（无投资和可出售金融资产），金额为 26 616 千加元，构成如下：

<sup>1</sup> 财产不包括第 64 段所指的总部财产。

	2010年12月31日	2010年1月1日 (经重列)
	单位: 千加元	
<b>构成:</b>		
应收分摊会费 (流动)	6 693	5 151
应收分摊会费 (非流动)	3 863	5 117
应收款及预付款 (流动)	12 579	29 778
应收款及预付款 (非流动)	521	543
其他资产	2 960	3 132
<b>金融资产总额</b>	<b>26 616</b>	<b>43 721</b>

所有重大金融负债是按摊销成本列出的金融工具。

72. 国际民航组织面临的金融风险在下列各段做了归纳。

### 2.7.2 信贷风险

73. 国际民航组织的信贷风险分散广泛,而国际民航组织的风险管理政策对任何一个对手的信贷风险金额均加以限制,包括最低信贷质量准则。

74. 通过确保将金融资产存放在经主要评级机构赋予强劲投资评定等级的主要金融机构的高度流动及多元化的货币市场基金和/或存放于其他有信誉对手之处,显著地将信贷风险和与现金及约当现金有关的流动性风险降至最低。

75. 应收会费主要包括主权国家的应缴款项。应收会费细节见附注 2.2。正如附注 1 和 2.2 所述,长期会费使用实际利率按贴现成本列报。鉴于这些应收款不计利息,因此用于计算贴现成本的利率是适用于加拿大政府长期债券的利率。

### 2.7.3 利率风险

76. 国际民航组织暴露于定期存款的利率风险。2010 年平均利率和存款到期见附注 2.1。由于目前利率水平低,风险很小。

### 2.7.4 外汇风险

77. 2010 年 12 月 31 日,现金及约当现金和投资均以加元 (12%) 和美元 (80%) 计价,这是本组织使用的基准货币 (2010 年 1 月 1 日,基准货币 9%为加元,79%为美元)。所持非加元或美元货币的首要目标是支持以加元以外的其他货币开展的业务活动。此外,32%的应收会费以加元计价,68%的应收会费以美元基准货币计价 (2010 年 1 月 1 日,基准货币 28%为加元,72%为美元)。

78. 前些年,本组织以远期购买合同形式签订衍生金融工具来管理外汇风险,从而按预算汇率稳定支出。履行合同时,联合国业务汇率 (UNORE) 和远期购买合同汇率之间的差额作为支出项入账。年终时,未持有远期合同用于对冲目的。因此,截至 2010 年 12 月 31 日时无衍生金融资产。

79. 2008 年年初，国际民航组织以 0.995 美元兑 1.00 加元的平均汇率为 2008 年至 2010 年三年期签订了购买 5460 万美元和购买欧元的远期购买合同。这些合同在 2010 年产生已实现的收益/亏损。在远期外汇购买合同当中，2010 年以 1 830 万加元的实际成本收到 1 830 万美元（1 900 万加元），实现收益 70 万加元。此外，以 350 万加元的实际成本收到 230 万欧元（320 万加元），实现亏损 30 万加元。这些汇兑差额反映在财务执行情况报表支出项中（按比例分摊）。

80. 2010 年开始，为了尽量减少美元波动风险，本组织采用多种货币摊款，即根据对两种货币预见的需求，会员国部分按美元分摊及部分按加元分摊。随着采用多种货币摊款制度，管理层认为没有必要再签订美元远期购买合同。

81. 与技术合作项目有关的采购订单有时用以加元或美元之外的其他货币计价。为了限制货币波动的风险，已采取一项对冲政策，允许在货币波动可能对项目的财务状况产生重大影响的情况下，在发出订单时即买进承付款货币。换汇收益/亏损按相当于购汇当日联合国业务汇率与有效的即期汇率之间的差额认列。

### 2.7.5 流动性风险

82. 大会设立的金额为 600 万美元的周转基金，其作用是在收到缔约国会费和在特殊情况下收到其他基金之前根据需要向普通基金先行垫付预算拨款。此外，资金按集中投资方式存放在银行，不属急需的资金按定期存款投资。

### 附注 2.8：预收款项

83. 预收款项包括：

	2010 年 12 月 31 日	期初余额 2010 年 1 月 1 日 (经重列)
	单位：千加元	
技术合作项目的自愿捐款	156 769	157 737
分摊的会费	1 784	801
其他预收款项	4 803	27
<b>总额</b>	<b>163 356</b>	<b>161 282</b>

84. 预收款项包括技术合作项目预收资金的自愿捐款。收入只有按照国际民航组织和捐款人签订的协议条款，由国际民航组织交付货物或提供服务时方可认列。这种负债还包括待汇给捐款人的任何未动用捐款余额。

85. 分摊的会费是年前从各国收到与之相关的缴款。

86. 其他预收款包括所欠国际航空安全财务机制捐款人的 1 181 千加元（附注 7）、一个会员国（法国）1 446 千加元预收款、出版物销售收到的 1 040 千加元预收款和其他预收款。

## 附注：2.9：应付账款及应计费用

87. 应付帐款及应计费用由下列组成：

	期初余额	
	2010年12月31日	2010年1月1日 (重列)
	单位：千加元	
应付供应商账款	16 923	27 864
应计项目及其他应付款款	5 366	5 849
<b>总额</b>	<b>22 289</b>	<b>33 713</b>

88. 供应商应付账款指对已收到发票的货物和服务的应付款。应计项目是未开具发票期间已收取或提供给国际民航组织的商品和服务的负债。

89. 国际民航组织向欧洲民航会议（ECAC）提供某些秘书处服务。本年度代表欧洲民航会议进行的所有账目往来的净应付款记入应计项目及其他应付款之中。

	2010年12月31日
	单位：千加元
<b>1月1日期初余额</b>	<b>3 737</b>
年内收益	8 501
小计：	12 238
减去：年内支付款项	10 272
<b>12月31日期末余额</b>	<b>1 966</b>

## 附注 2.10：职工福利

90. 职工福利负债包括离职后健康保险（ASHI）、服务终了年假偿金、应给付回国补助金及其他短期福利。

	期初余额	
	2010年12月31日	2010年1月1日 (重列)
	单位：千加元	
构成：		
流动	4 612	4 691
非流动	76 900	66 668
<b>总额：</b>	<b>81 512</b>	<b>71 359</b>

## 2.10.1 职工福利负债的估值

91. 职工福利负债由专业精算师确定，或由国际民航组织根据人员数据与以往的经验计算。

## 2.10.2 就业后和其他与离职有关福利的估值



92. 服务终了福利、年假和回国补助金以及就业后福利（ASHI）产生的负债均由独立咨询精算师确定。这些职工福利是设立用于总部和地区办事处受国际民航组织工作人员细则管辖的工作人员。

93. 根据国际公共部门会计准则第 25 条，离职后福利的精算收益/亏损可使用准备金方式在一段时间内认列。依照准备金的方式，精算收益/亏损在净资产项下列报，不作为收入或支出认列，以便考虑到收益/亏损将随着时间推移被修订的合理可能性。对于与离职有关的其他福利，精算收益/亏损须即时认列，并在财务执行情况报表中列报。

94. 其他职工福利包括由于技术合作项目工作人员离职时估计的回国补助金和年假。这些项目的职工福利不属联合国工作人员条例和细则范围之内，但包含在技术合作项目的具体条件之下。

95. 2010 年职工福利负债变动如下：

	期初余额		期末余额		
	2010 年 1 月 1 日 (重列)	动用	增加/(减少)	精算亏损/ (收益)	2010 年 12 月 31 日
	单位：千加元				
退休后计划（ASHI）	56 324	(1 156)	4 788	5 881	65 837
服务终了—年假	4 867	(816)	560	665	5 276
服务终了—回国补助金	8 664	(810)	999	(17)	8 836
国际专家的其他职工福利	1 504	(474)	533	-	1 563
<b>职工福利负债总额</b>	<b>71 359</b>	<b>(3 256)</b>	<b>6 880</b>	<b>6 529</b>	<b>81 512</b>

96. 动用一栏表示年内支付的款项。离职后健康保险增加 4 788 千加元表示本期服务费用（2 292 千加元）和记入 2010 年支出的利息成本（2 496 千加元）。5 881 千加元的精算亏损记入净资产的准备金帐户。年假增加 560 千加元包括本期服务费用（353 千加元）和利息成本（207 千加元）。665 千加元精算亏损记入 2010 年支出。回国补助金增加包括本期服务费用（617 千加元）和利息成本（382 千加元）。17000 加元精算收益记入 2010 年支出。

### 2.10.3 趋势假设中增加（减少）一个点的影响

97. 国际公共部门会计准则要求财务报表中须披露趋势假设中一个点的影响：

本期服务费用	减去一个百分点：减少 893 千加元
	加上一个百分点：增加 1 162 千加元
累积福利义务	减去一个百分点：减少 10 149 千加元
	加上一个百分点：增加 12 868 千加元

#### 2.10.4 精算假设和方法

98. 国际民航组织每年都对精算师年底估值时使用的假设及方法进行审查和选择,以确定国际民航组织离职后福利计划(就业后福利和其他与离职有关的福利)支出与缴款的要求。下表列出了2010年估值使用的假设与方法,还列出与2009年估值使用的假设和方法变化之对比,它被用来重列2010年1月1日的数字。

99. 为2010年12月31日精算估值采用的假设和方法,导致就业后负债和与服务终了的有关福利增加1020万加元,包括650万加元的净精算亏损。

100. 国际民航组织目前使用加拿大政府债券利率贴现与职工福利有关的负债。在某些管辖地区,政府债券缺乏深入的市场,或政府债券比优质公司债券风险更大。在这种情况下,使用公司债券利率更为合适,是一个更接近无风险的利率。国际民航组织的精算师曾经考虑过这个问题,并确定根据国际民航组织的情况,按照国际公共部门会计准则第25条94段提出的理由,及鉴于加拿大政府债券存在一个深入的市场,使用加拿大债券利率比使用公司债券利率更为适当。因此,国际民航组织继续使用政府债券利率贴现负债。如果国际民航组织使用公司债券利率(2010年12月31日利率5.4%),则国际民航组织2010年12月31日用于离职后健康保险、年假和回国补助金的负债将减少25%(2000万加元),2010年支出将减少11%。(80万加元)。

101. 根据国际公共部门会计准则第25条,财务报表中须披露精算假设。此外,每项精算假设需要以绝对值披露。使用下述关键假设和方法来确定国际民航组织2010年1月1日就业后和其他与离职有关雇员负债的价值,使用预测来估计2010年12月31日的负债。

离职后健康保险计划中使用的假设：

精算方法	离职后健康保险——使用预测单位信贷成本法，按服务年限比例分摊，直到雇员完全有资格享受退休福利的年龄。
贴现率	会计和资金 3.5%（2009 年 12 月 31 日估值为 4.3%）。
医疗及牙科趋势率	药品和其他卫生保健 20 年为期 10%至 4%，牙科 20 年为期 4%。
资产的预期回报	不适用，因为计划被视为资金没有着落。
使用的汇率	1.00 美元等于 1.00 加元。（先前估值为 1.038 加元）
医疗及牙科报销费用	年龄 60 岁，平均每人每年药费 1.407 加元，牙科费用 200 加元至 700 加元，其他医疗费用 300 加元。
医疗及牙科费用的年龄变化	药品，在加拿大 40 岁 5.8%，85 岁（含）以上 0%。加拿大国内医疗保健，59 岁 2%，85 岁（含）以上 0.75%。加拿大国外医疗保健，40 岁 2.7%，90 岁（含）以上 0%。牙科保健每年负 0.5%。由加拿大公众药品计划涵盖年龄 65 的人，在魁北克药品费用减少 50%，在其他省份减少 65%。
年度行政费用	包括在每人年费之中。
死亡率	预计到 2020 年为 94 人。
退出率	年龄 20 岁至 55 岁及以上：15%至 0%。
退休年龄	1990 年 1 月 1 日之前聘用的雇员：59 岁，在此日期或之后聘用：62 岁。
退休时有受抚养人比率	70%。妻子假定比其男性配偶年轻五年。到退休年龄时每个家庭没有子女。

年假和离职补助金使用的假设：

精算方法	年假和回国补助金：未来福利及薪资预测的精算现值。
贴现率	每年 3.5%（先前估值 4.3%）。
加薪	每年 3.25%。
净累积结余年假：	第一年 8 天至服务 35 年（含）以上不予累积，但以 90 天为限。
由于自愿休假退出	10%。
离职搬家费	每名雇员 12500 加元，每年上调 3.25%。
差旅费	每名雇员 5 000 加元，每年上调 3.25%。

### 2.10.5 联合国合办工作人员养恤基金

102. 国际民航组织是参加联合国大会为提供退休、死亡、残疾及相关福利而设立的联合国合办工作人员养恤基金（UNJSPF）的一个成员组织。该养恤基金是由多名雇主资助、界定明确的福利计划。按照基金条例第 3（b）条规定，基金成员应向各专门机构，以及任何参加联合国和各专门机构的薪金、津贴和其他服务条件共同制度的国际、政府间组织开放。

103. 养恤基金采用的精算方法是一种开放组合计方法，使用未来经济和人口发展的各组假设，确定该基金现有和未来的估计资产是否足以应付目前及未来预计的负债。每三年须至少进行一次精算研究；对 2009 年联合国工作人员养恤基金年度报告的审查表明，早在 1997 年就已经每两年开展一次精算估值。联合国审计委员会每年对联合国工作人员养恤基金进行一次审计，每两年向联合国工作人员养恤金联合委员会做一次审计报告。最近一次精算估值是在 2009 年 12 月 31 日编制账目时进行的，显示出应计养恤金薪酬出现 0.38% 精算亏损，这是自 1995 年 12 月 31 日以来首次出现亏损，主要是因为近年来投资表现所致。作为正常精算估值周期的一部分，养恤金联委会将在 2011 年对 2011 年 12 月 31 日下次精算估值采用的精算假设和方法的分析进行审查。此外，2011 年还将完成一项题为资产负债管理的专题研究。此项研究为今后 60 年计划预计负债与计划资产相对比做了复杂的统计分析。

104. 2009 年 12 月 31 日，假设养老金调整为零，资产/负债例为 139%（两年前为 146.9%），同时考虑到养老金调整资产/负债比例是以 3.5% 实际利率为基础（即扣除名义利息和假设养老金调整率），则资产/负债例低于百分之百。

105. 联合国合办工作人员养恤基金按季度公布其投资报告，这些报告都是公开的。

106. 国际民航组织对于联合国合办工作人员养恤基金的财政义务，包括按照联合国大会目前确定的参加方 7.9% 和成员组织 15.8% 的费率分别缴纳适用的养恤金薪酬的规定缴款，并根据基金条例第 26 条缴付因精算短缺其应分摊的款额。

107. 这种短缺缴款，只有在联合国大会根据对估值之日养恤基金精算充足性的评估结果，认定有必要补足短缺缴款并且援引第 26 条的规定时，才应缴付。各成员组织应按其在估值之日前三年缴款总额的比例补足短缺缴款。截至本报告时，联合国大会尚未援引过这条规定。

108. 该计划使参加组织暴露于与其他组织现任和前任雇员相关的精算风险，结果是分配义务或对参加计划组织的计划资产缺乏一致和可靠的依据。国际民航组织以及其他参加组织，为会计目的尚缺少充分的可靠性确定其在养老金计划基本财务状况中的份额及表现情况，因此认为本计划更象是一个符合国际公共部门会计准则第 25 条：职工福利界定的供款计划。

109. 2010 年期间，向联合国合办工作人员养恤基金缴付款项为 1 770 万美元（相当于 1 830 万加元）。其中三分之二属雇主分摊的缴款额。

### 2.10.6 根据服务合同对雇员的社会保障安排

110. 根据服务合同，国际民航组织雇员通常享受符合当地条件和标准的社会保障。但是，国际民航组织并没有对服务合同的社会保障做出任何全球性安排。社会保障安排可以从国家社会保障制度、当

地私人计划或个人计划的现金补偿之中获取。提供与当地劳工法律和惯例相符的妥善社会保障是服务合同的一项关键要求。服务合同持有人不是国际民航组织工作人员，不能享有工作人员的正常福利。

#### 附注 2.11: 缔约国/服务提供国政府的贷记款

111. 贷记款包括缔约国政府分摊并由国际民航组织根据丹麦和冰岛合资联营协议代表服务提供国政府收取并将其汇给缔约国/服务提供国政府的款项。另外，记入负债的还有国际民航组织根据北大西洋高度监视系统合资联营代表服务提供国政府收取的使用费。截至 2010 年 12 月 31 日，贷记款分别为 581 千加元和 947 千加元（2010 年 1 月 1 日为 2 516 千加元）。

#### 附注 2.12: 递延收入

112. 当相关技术合作项目大致完成时，根据职业责任保险安排总额 343 千加元（2010 年 1 月 1 日为 585 千加元）的递延收入将被认列。

#### 附注 2.13: 按分部和准备金列报的净资产（基金结余）

113. 报表 III 所载的资料在下表中按分部和行的方式详细列报：

	经常活动	净累计准备金	技术合作项目准备金	总额
	单位：千加元			
<b>2009 年 12 月 31 日余额</b>	48 982	14 827	-	63 809
重报（附注 9）	(73 841)	-	1 808	(72 033)
<b>2010 年 1 月 1 日重报余额</b>	<b>(24 859)</b>	<b>14 827</b>	<b>1 808</b>	<b>(8 224)</b>
年内赤字	(11 812)	-	-	(11 812)
小计	<b>(36 671)</b>	<b>14 827</b>	<b>1 808</b>	<b>(20 036)</b>
年内变动				
净资产向负债转拨	(1 180)	-		(1 180)
结转余额变化	2 483	(2 483)	-	-
衍生资产变化	-	(650)	-	(650)
精算亏损	-	(5 881)	-	(5 881)
其他重新分类和转拨	(48)	(6)		(54)
折算调整	-	2	(1 920)	(1 918)
<b>本年度总变动</b>	<b>1 255</b>	<b>(9 018)</b>	<b>1 920</b>	<b>(9 683)</b>
<b>2010 年 12 月 31 日期末余额</b>	<b>(35 416)</b>	<b>5 809</b>	<b>(112)</b>	<b>(29 719)</b>

114. 期末结余是国际民航组织扣除其所有负债之后资产中剩余的权益。由于负债超过资产，预计未来的资金将用于弥补累积亏损。

115. 经常活动部分包括 2010 年 12 月 31 日年度终了时 11 451 千加元的经常预算结转（2009 年 12 月 31 日为 13 934 千加元）。记入准备金帐户的其他款项，包括为特殊项目预留的 237 千加元奖励资金和截至 2010 年 12 月 31 日离职后健康保险福利 5 881 千加元的精算损失。

116. 技术合作项目活动的准备金包括美元转换为加元的调整，以便以报告货币反映技术合作项目活动。112 千加元的结余代表资产负债表项目按 12 月 31 日汇率换算调整及按平均利率收入/支出项目。

### 附注 3：收入和支出

#### 附注：3.1 实物捐款

117. 根据加拿大、埃及、法国、秘鲁、塞内加尔、泰国和墨西哥政府与本组织分别签订的协议，上述各国政府承诺负担位于各国的办公楼舍的全部或部分租金。加拿大政府还负担总部办公楼的大部分使用和维护费用。实物捐助不记账，但为参考之目的在下列附注中列报。

118. 按租约或无租约时按估计市值计算，向经常活动提供的各项实物捐助的估计公允价值如下：

	2010 年	2009 年
	单位：千加元	
加拿大	20 033	19 453
埃及	146	134
法国	766	784
秘鲁	296	260
塞内加尔	86	54
泰国	1 300	1 220
<b>总额</b>	<b>22 627</b>	<b>21 905</b>

119. 加拿大的上述实物捐助中，包括魁北克政府提供的一笔相当于 1 929 千加元（2009 年 1 909 千加元）的捐助，帮助在贝尔办公楼内提供楼层供技术合作局使用。

120. 各国还为经常活动免费提供工作人员服务和差旅费。这些捐助是根据捐助国对下列每项活动付出的费用估值。

	2010 年	2009 年
	单位：千加元	
航空保安	952	429
航空安全	1 142	1 135

121. 此外，墨西哥政府为设在墨西哥城的地区办事处提供一笔现金捐款以支付其租金。2010 年的捐款额为 107 千加元（2009 年为 112 千加元），在收入中列报。

## 附注：3.2 其他收入

122. 以下是其他创收活动的详细情况：

	<b>2010年12月31日</b>
	<b>单位：千加元</b>
出版物销售和印刷服务	4 845
代表团服务	2 423
活动和专题讨论会	1 227
特许权使用	854
危险品执照费	726
期刊	839
小卖部销售	617
网站	407
许可协议	413
培训/课程	407
其他	415
<b>总额</b>	<b>13 173</b>

123. 其他收入包括以下内容：

	<b>2010年12月31日</b>
	<b>单位：千加元</b>
管理费	480
职业责任保险费	399
专家服务费	314
旅行社手续费	334
利息 — 收入和汇兑收益	1 360
其他	911
<b>总额</b>	<b>3 798</b>

## 附注 4：预算和实际收支对照报表

124. 国际民航组织的财务报表与核定的经常方案预算不按同一基础列报。在财务执行情况报表中，费用包括本组织的所有资金并按其性质分类。预算和实际收支对照报表之中的支出按经常方案普通基金的战略目标和辅助实施战略分类。其他经核定的公开预算涉及到技术合作方案的行政和业务服务费用基金。

125. 大会单独批准三年期每一年经常方案的加元支出，并核准行政和业务服务费用基金的指示性概算总额。理事会或通过行使授权可随后修订预算。

126. 根据国际公共部门会计准则要求，在可比基础上，2010年12月31日终了年度的预算和实际收支对照报表（报表 V）的实际收支与现金流量报表（报表 IV）实际收支之间的调节列报如下。

2010年12月31日终了年度			
业务	投资	融资	总额
单位：千加元			
按可比基础计算实际款项 （报表 V）	(87 645)	-	(87 645)
基础差异——汇率	2 144	-	2 144
列表差异	88 520	67	(4 006)
实体差异	(6 251)	(556)	2 772
现金流量报表（报表 IV）的 实际收支	(3 232)	(489)	(1 234)
		(1 234)	(4 955)

127. 核定的预算如未按照编制财务报表使用的会计基础编制，即会出现基础差异。对国际民航组织而言，编制加元预算使用的汇率与联合国每月汇率不一致时，就可能出现明显差异。预算和实际收支对照报表（报表 V）当中列报的拨款现状，对经常方案预算核定的拨款和按照联合国业务汇率及预算汇率由经常方案普通基金发生的相应费用做了调节。

128. 当预算期不同于财务报表中反映的报告期时，就会出现时间差异。就预算和实际收支对照而言，国际民航组织不存在时间差异。

129. 列报差异是列报现金流量报表与预算和实际收支对照报表采用的格式和分类方案之间的差异。现金流量报表反映了收支的净影响，预算和实际收支对照报表列报了通过拨款授权的实际支出。

130. 当预算遗漏方案或为其编制财务报表组成部分的实体时，即会出现实体差异。实体差异代表那些财务报表中报告的基金的现金流量，构成国际民航组织活动的组成部分，由预算外资源供资，但不包括在经常方案预算过程之中。这些涉及到其他的经常活动和技术合作项目活动。

131. 关于行政和业务服务费用基金，预算数字代表的只是指示性预算估计数。行政和业务服务费用基金的指示性预算估计数总额与秘书长呈报的实际收支进行对比。此外，秘书长在财务报表呈报中还包括原预算及决算与实际收支之间重大差异的解释。

## 附注 5：分部报告

### 附注 5.1：按分部报告的财务状况和财务执行情况报表

132. 国际公共部门会计准则要求按分部报告，并在附注 1 中做了描述。下表列出了按分部列报的财务状况，随后附有按分部列报的财务执行情况报表。两个分部之间的一些活动导致会计账目往来在财务报表中产生分部间的收入和支出结余。上表反映有分部间的账目往来，准确地列报出这些会计账目往来，然后消除以便与报表 I 和 II 调节。



133. 经常活动部分包括行政和业务服务费用基金向技术合作项目收取的总额 720 万加元的项目协议捐款。一笔相同的数额也作为行政间接费用记入技术合作项目分部。另外在技术合作项目分部列报的 567 千加元，是国际航空安全财务机制向技术合作项目的捐款。截至 2010 年 12 月 31 日，经常活动分部应付技术合作项目款项为 306 万加元（2010 年 1 月 1 日重列为 108 万加元）。这些款项为呈报之目的消除。

	经常活动		技术合作项目活动		删除		合计	
	2010年	2010年1月1日 重列	2010年	2010年1月1日 重列	2010年	2010年1月1日 重列	2010年	2010年1月1日 重列
<b>资产</b>								
<b>流动资产</b>								
现金及约当现金	2.1	51 686	159 229	160 766			210 915	215 870
应收成员国分摊会费	2.2	6 693	3 032	93		(1 080)	6 693	5 151
部门间余额	2.3	28	6 817	22 414			12 579	29 778
应收款和预付款	2.4	5 762	987	231			987	990
库存	2.4	987	228				2 960	3 132
其他资产	2.3	2 732						
		67 888	169 306	183 504		(1 080)	234 134	254 921
<b>非流动资产</b>								
投资								
应收成员国分摊会费	2.2	3 863					3 863	5 117
应收款和预付款	2.3	521					521	543
财产、厂房和设备	2.5	699					699	
无形资产	2.6	92					92	650
衍生资产	2.7							
		5 175					5 175	6 310
<b>资产总额</b>		73 063	169 306	183 504		(1 080)	239 309	261 231
<b>负债</b>								
<b>流动负债</b>								
预收款	2.8	6 664	156 692	157 593			163 356	161 282
应付账款和应付负债	2.9	11 054	11 235	22 589			22 289	33 713
职工福利	2.10	3 121	1 491	1 436			4 612	4 691
部门间余额		3 060		78		(1 080)		
缔约国政府/服务提供国政府的贷记额	2.11	1 528					1 528	2 516
递延收入	2.12	343					343	585
		25 770	169 418	181 696		(1 080)	192 128	202 787
<b>非流动负债</b>								
职工福利	2.10	76 900					76 900	66 668
		76 900					76 900	66 668
<b>负债总额</b>		102 670	169 418	181 696		(1 080)	269 028	269 455
<b>净资产</b>								
累计亏损	2.13	(35 416)					(35 416)	(24 859)
准备金	2.13	5 809	(112)	1 808			5 697	16 635
		(29 607)	(112)	1 808			(29 719)	(8 224)
<b>净资产(累计负债)</b>		73 063	169 306	183 504		(1 080)	239 309	261 231
<b>负债总额和净资产</b>		73 063	169 306	183 504		(1 080)	239 309	261 231

按部门列报的财务执行情况  
截至2010年12月31日  
(单位: 千加元)

	附注	经常活动	技术合作项目活动	冲销	合计
		2010	2010	2010	2010
<b>收入</b>					
项目协议捐款		278	123 136	(567)	122 847
分摊会费		77 483			77 483
其他创收活动	3.2	13 173			13 173
其他自愿捐款		5 976			5 976
管理费收入		7 216		(7 216)	
其他收入	3.2	2 460	1 338		3 798
		106 586	124 474	(7 783)	223 277
<b>支出</b>					
工作人员薪资和职工福利		93 417	43 942		137 359
用品、消耗品和其他		444	67 352		67 796
一般业务费用		15 381	1 717		17 098
差旅费		5 424	2 516		7 940
会议		2 128			2 128
培训			1 173		1 173
赠款和其他转拨		1 007		(567)	440
行政管理费			7 247	(7 247)	
其他费用		571	191		762
货币汇兑差额		26	336	31	393
		118 398	124 474	(7 783)	235 089
<b>年内赤字</b>		<b>(11 812)</b>			<b>(11 812)</b>

**附注 6：承付款项及或有事项****附注 6.1：承付款**

134. 租赁承付款主要涉及国际民航组织总部（总部）的办公场所和办公设备。

	<b>2010 年 12 月 31 日</b>
	<b>单位：千加元</b>
总部财产租赁债务：	
1-5 年	13 945
超过 5 年以上	2 324
<b>财产租赁债务总额</b>	<b>16 269</b>

135. 总部租约于 2016 年 11 月 30 日到期，到期日包括购买选择权。东道国政府报销总部大楼 75% 楼舍租赁费用和属总部一部分的贝尔办公楼内 100% 的租赁费用。因此，租赁承付款适用于国际民航组织向东道国政府支付 25% 租赁的部分。上表内未列入巴黎办事处的承付款，如附注 2.5 所述，巴黎办事处一部分归国际民航组织拥有，其余部分由法国拥有并按面值出租给国际民航组织。

136. 未来一年非财产租赁（包括融资租赁）的债务为 381 千加元（2009 年 12 月 31 日为 495 千加元）。如附注 2.5 报告，非财产租赁主要指复印机和印刷设备租赁。

137. 2011 年，根据不可撤销的经营租赁，未来的最低租赁收入总额为 160 万加元。这些租赁收入包括各代表团办公场所的租金。

**附注 6.2：法律、或有负债和或有资产**

138. 目前没有任何诉讼和索赔引起的重大或有负债可能导致国际民航组织出现重大负债。

139. 在南美洲的有关技术合作项目对本组织提出一些诉讼和索赔。这些诉讼和索赔主要是根据当地劳动法，个人要求得到超出雇佣合同规定的额外支付。这些索赔总额为 110 万美元（2009 年 12 月 31 日为 100 万美元，）。鉴于有关国家政府在基础项目协议中已承诺承担此类索赔可能出现的任何财务责任，因此断定不大可能对国际民航组织产生财务责任。

140. 尚有提交联合申诉咨询委员会和联合国上诉法庭悬而未决的案件，金额大约 350 万加元，目前不会产生负债。管理层认为这些索赔的最后结果尚无法确定，因此，这些项目未入账。从索赔决定中产生的任何债权（如果有），将记入确定负债发生的年度。

**附注 7：解散国际航空安全财务机制**

141. 按照附注 1 所述，国际航空安全财务机制于 2010 年被解散，根据国际航空安全财务机制管理章程，在这种情况下，国际航空安全财务机制的捐款人可以选择收回解散前在净资产中入账的剩余资产。截至 2010 年 12 月 31 日，资产总额包括 160 万加元现金，其中 120 万加元可由捐款人收回，余额按照解散条款归国际民航组织所有。2011 年年初，一些捐款人要求向其退还 60 万加元捐款，其他捐款人表

示其 40 万加元可向国际民航组织的项目供资。根据国际航空安全财务机制管理章程及国际民航组织理事会议预计将于 2011 年所做的决定，其他捐款人的余额（20 万加元）和国际民航组织自己的捐款（40 万加元）将被动用。

## 附注 8：关联方及高级管理人员披露

### 附注 8.1：主要管理人员

	人数	补偿和	应享权利	养老金和	薪酬总额	针对应享	未偿还
		工作地点 差价调整		医疗计划		权利的 待付预付款	
单位：千加元							
<b>主要管理 人员，2010 年</b>	<b>11</b>	<b>2 063</b>	<b>126</b>	<b>554</b>	<b>2 743</b>	<b>68</b>	<b>-</b>

142. 主要管理人员包括秘书处高级管理小组（SMG）的成员，其中包含秘书长、局长和直接向秘书长报告的处长。高级管理人员有权力负责规划、指导和控制国际民航组织的活动。主要管理人员还包括理事会主席和可以影响高级管理人员做出决定的处长。理事会由 36 个没有个人任命的成员国组成。

143. 支付给主要管理人员的总薪酬包括：薪金净额、工作地点差价调整和应享权利，比如出席会议的津贴和其他津贴、教育补助金、房租补贴和雇主养老金及现行的医疗保险费。应享权利和总薪酬包括针对应享权利的待付预付款，其中包括教育补助金预付款。

144. 主要管理人员亦有资格享有与其他员工同等水平的退休福利（附注 2.10）。这些福利不能可靠地量化，因此未列入上表。

145. 主要管理人员是联合国合办工作人员养恤基金的普通成员，但 D-2 级以上人员除外，他们不参加联合国合办工作人员养恤基金。国际民航组织代替缴款向该计划支付的款项，即养恤金薪酬的 15.8%，记入总薪酬之中。

### 附注 8.2：关联方账目往来

146. 除报表中另外注明属来自非交换交易，包括实物捐助的收入之外，与包括联合国各组织第三方之间的所有账目往来，按公允价值在供应商或客户正常关系之内及彼此保持距离的条款和条件下发生。

## 附注 9：期初余额调整（重列）

	2009 年 12 月 31 日（经审计）	调整	期初余额 2010 年 1 月 1 日 （重列）
	单位：千加元		
<b>资产</b>			
<b>流动资产</b>			
现金及约当现金	212 069	3 801	215 870
应收缔约国分摊会费	13 031	(7 880)	5 151
应收款和预付款	53 189	(23 41)	29 778
存货	231	759	990
应收地区机构款：欧洲民航会议	416	(416)	
应收地区机构款：非洲民航委员会	1 084	(1 084)	
其他	3 794	(662)	3 132
	<b>283 814</b>	<b>(28 893)</b>	<b>254 921</b>
<b>非流动资产</b>			
应收成员国分摊会费		5 117	5 117
应收款和预付款		543	543
财产、厂房和设备	1 145	(1 145)	
衍生资产	650		650
	<b>1 795</b>	<b>4 515</b>	<b>6 310</b>
<b>资产总额</b>	<b>285 609</b>	<b>(24 378)</b>	<b>261 231</b>
<b>负债</b>			
<b>流动负债</b>			
预收会费	801	(801)	
应付帐款及未清债务	32 592	1 121	33 713
职工福利		4 691	4 691
缔约国\服务提供国政府的贷记款	17 519	(15 003)	2 516
预收款	161 692	(410)	161 282
递延收入	7 245	(6 660)	585
其他	1 951	(1 951)	
	<b>221 801</b>	<b>(19 013)</b>	<b>202 787</b>
<b>非流动负债</b>			
职工福利		66 668	66 668
		<b>66 668</b>	<b>66 668</b>
<b>负债总额</b>	<b>221 801</b>	<b>47 655</b>	<b>269 455</b>
<b>净资产</b>			
累计盈余/（亏损）	48 982	(73 841)	(24 859)
准备金	14 827	1 808	16 635
<b>净资产总额（累积亏损）</b>	<b>63 809</b>	<b>(72 033)</b>	<b>(8 224)</b>
<b>负债和净资产总额</b>	<b>285 609</b>	<b>(24 378)</b>	<b>261 231</b>

147. 2009 年的期初余额代表经审计的资产、负债和基金余额报表，经重列以纳入由于会计政策变更产生的调整，以及自 2010 年 1 月 1 日采用国际公共部门会计准则作出的其他调整。

148. 截至 2010 年 1 月 1 日，采用国际公共部门会计准则对期初余额产生的净财务影响达到 7200 万加元，主要适用于经常活动部分。在应计制基础上对截至该日数额达 7140 万加元的教育补助金、退休后医疗保险、年假和离职回国补助金负债的认列，是造成净资产减少的主要原因。期初余额的下述其他调整也与采用国际公共部门会计准则有关：

- 代表地区组织保存的现金余额重新分类；
- 非流动资产的长期摊款、贴现长期应收摊款和对呆账设立准备金重新分类；
- 缔约国/服务提供国政府贷记款和递延收入应收款的减少；
- 建立出版物清单；
- 应收地区机构款重新分类；
- 对以前记帐未贬值的一处财产的账面金额调整，须按照国际公共部门会计准则第 17 条过渡条款将其认列；
- 功能货币与报告货币之间的折算差额；
- 辅助创收基金出版物应收款按应计制认列。

#### 附注 10：报告日后事项

149. 国际民航组织的报告日期为 2010 年 12 月 31 日。秘书长在签署本财务报表之日，资产负债表日期与财务报表被批准发行日期之间并未发生对这些报表产生重大影响的有利或不利事件。





#### 第四部分：报表

（未经审计）



## IV - 1

## 国际民航组织

附表A

按基金列报的经常活动  
截至2010年12月31日的资产、负债、净资产和2010年的收入、支出和盈余（亏损）  
(单位：千加元)

	经常预算	资本基金	循环基金	行政和业务服 务费用基金	非印地区计划 基金	辅助创收基金	航空保安活动	法国基金	国际航空安全 财务机制基金
<b>资产</b>									
<b>流动资产</b>									
现金及约当现金	22 182		1 400	2 463	1 418	6 178	6 053	1 395	1 584
应收成员国分摊会费	6 613								
应收款和预付款	1 793			1 363		1 796	96		
库存						987			
其他流动资产	2 684			39		3	7		
	<u>33 272</u>		<u>1 400</u>	<u>3 864</u>	<u>1 418</u>	<u>8 964</u>	<u>6 156</u>	<u>1 395</u>	<u>1 584</u>
<b>非流动资产</b>									
应收成员国分摊会费	3 863								
应收款和预付款	521								
财产、厂房和设备		622		23					
无形资产		18				40			
	<u>4 384</u>	<u>639</u>		<u>23</u>		<u>40</u>			
<b>资产总额</b>	<u><b>37 656</b></u>	<u><b>639</b></u>	<u><b>1 400</b></u>	<u><b>3 887</b></u>	<u><b>1 418</b></u>	<u><b>9 004</b></u>	<u><b>6 156</b></u>	<u><b>1 395</b></u>	<u><b>1 584</b></u>
<b>负债</b>									
<b>流动负债</b>									
预收款	1 851			736		1 088		1 446	1 181
应付账款和应付负债	9 936			285	50	514	28		
职工福利			3 050	71					
基金间余额	2 345			584		131			
递延收入				343					
	<u>14 132</u>		<u>3 050</u>	<u>2 019</u>	<u>50</u>	<u>1 733</u>	<u>28</u>	<u>1 446</u>	<u>1 181</u>
<b>非流动负债</b>									
职工福利			76 900						
			<u>76 900</u>						
<b>负债总额</b>	<u><b>14 132</b></u>		<u><b>79 950</b></u>	<u><b>2 019</b></u>	<u><b>50</b></u>	<u><b>1 733</b></u>	<u><b>28</b></u>	<u><b>1 446</b></u>	<u><b>1 181</b></u>
<b>净资产</b>									
累计盈余/（亏损）	12 073	639	(72 669)	1 868	1 368	7 271	6 128	(53)	403
储备金	11 451		(5 881)					2	
	<u>23 524</u>	<u>639</u>	<u>(78 550)</u>	<u>1 868</u>	<u>1 368</u>	<u>7 271</u>	<u>6 128</u>	<u>(51)</u>	<u>403</u>
<b>净资产(累计亏损)</b>	<u><b>23 524</b></u>	<u><b>639</b></u>	<u><b>(78 550)</b></u>	<u><b>1 868</b></u>	<u><b>1 368</b></u>	<u><b>7 271</b></u>	<u><b>6 128</b></u>	<u><b>(51)</b></u>	<u><b>403</b></u>
<b>负债总额和净资产</b>	<u><b>37 656</b></u>	<u><b>639</b></u>	<u><b>1 400</b></u>	<u><b>3 887</b></u>	<u><b>1 418</b></u>	<u><b>9 004</b></u>	<u><b>6 156</b></u>	<u><b>1 395</b></u>	<u><b>1 584</b></u>
<b>收入</b>									
项目协议捐款				13					
分摊捐款	77 483								
其他创收活动	4					14 845			
其他自愿捐款	5				103		2 399		148
管理费收入				7 215					
其他收入	4 859	706	2 781	1 023	5	267	150		5
	<u>82 351</u>	<u>706</u>	<u>2 781</u>	<u>8 252</u>	<u>108</u>	<u>15 113</u>	<u>2 550</u>		<u>153</u>
<b>支出</b>									
工作人员薪资和职工福利	66 881		6 995	8 732	864	5 521	1 171		67
用品、消耗品及其他	274			9	3	157	1		
一般业务费用	12 386	67		694	126	8 962	62		
差旅费	3 914			44	421	169	306		
会议	2 029				7	15	2		
赠款和其他转拨									1 007
其他支出	311				10	243	2		
货币汇兑差额	(294)			(415)	89	36	238		77
	<u>85 501</u>	<u>67</u>	<u>6 995</u>	<u>9 064</u>	<u>1 520</u>	<u>15 102</u>	<u>1 782</u>		<u>1 150</u>
<b>当年净盈余/（亏损）</b>	<u><b>(3 151)</b></u>	<u><b>639</b></u>	<u><b>(4 214)</b></u>	<u><b>(813)</b></u>	<u><b>(1 412)</b></u>	<u><b>11</b></u>	<u><b>768</b></u>		<u><b>(997)</b></u>

\* 国际航空安全财务机制的财务报表已经秘书及国际航空安全财务机制主管机构批准。  
由于四舍五入，零头可能未添加到总额里。

## 国际民航组织

## 按基金列报的经常活动

截至2010年12月31日的资产、负债、净资产和2010年的收入、支出和盈余(亏损)

附表A  
(续)

(单位: 千加元)

	奖励清债欠款 帐户	信息和通信技术 基金	合资联营基金	公钥簿	临时工作人员薪 资基金	其他基金	合计	冲销	2010年
<b>资产</b>									
<b>流动资产</b>									
现金及约当现金	2 702	2 158	1 389	397	1 036	1 335	51 686		51 686
应收成员国分摊会费			79				6 693		6 693
基金间余额						28	28		28
应收款和预付款			59	9		647	5 762		5 762
库存							987		987
其他资产							2 734		2 732
	<u>2 702</u>	<u>2 158</u>	<u>1 528</u>	<u>406</u>	<u>1 036</u>	<u>2 009</u>	<u>67 888</u>		<u>67 888</u>
<b>非流动资产</b>									
应收成员国分摊会费							3 863		3 863
应收款和预付款							521		521
财产、厂房和设备						54	699		699
无形资产						34	92		92
						89	5 175		5 175
	<u>2 702</u>	<u>2 158</u>	<u>1 528</u>	<u>406</u>	<u>1 036</u>	<u>2 098</u>	<u>73 063</u>		<u>73 063</u>
<b>资产总额</b>									
	<u>2 702</u>	<u>2 158</u>	<u>1 528</u>	<u>406</u>	<u>1 036</u>	<u>2 098</u>	<u>73 063</u>		<u>73 063</u>
<b>负债</b>									
<b>流动负债</b>									
预收款				306		57	6 665		6 664
应付账款和应付负债	5	10		100	6	119	11 054		11 054
职工福利							3 121		3 121
基金间余额							3 060		3 060
缔约国政府/服务提供国政府的贷记额			1 528				1 528		1 528
递延收入							343		343
	<u>5</u>	<u>10</u>	<u>1 528</u>	<u>406</u>	<u>6</u>	<u>176</u>	<u>25 770</u>		<u>25 770</u>
<b>非流动负债</b>									
职工福利							76 900		76 900
							76 900		76 900
	<u>5</u>	<u>10</u>	<u>1 528</u>	<u>406</u>	<u>6</u>	<u>176</u>	<u>102 670</u>		<u>102 670</u>
<b>负债总额</b>									
	<u>5</u>	<u>10</u>	<u>1 528</u>	<u>406</u>	<u>6</u>	<u>176</u>	<u>102 670</u>		<u>102 670</u>
<b>净资产</b>									
累计盈余/(赤字)	2 460	2 148			1 030	1 922	(35 416)		(35 416)
储备金	237						5 809		5 809
	<u>2 697</u>	<u>2 148</u>			<u>1 030</u>	<u>1 922</u>	<u>(29 607)</u>		<u>(29 607)</u>
<b>总负债和净资产</b>									
	<u>2 702</u>	<u>2 158</u>	<u>1 528</u>	<u>406</u>	<u>1 036</u>	<u>2 098</u>	<u>73 063</u>		<u>73 063</u>
<b>收入</b>									
项目协议捐款				266			278		278
分摊会费							77 483		77 483
其他创收活动						261	15 110	(1 938)	13 173
其他自愿捐款				1 055	150	2 116	5 976		5 976
管理费收入							7 215		7 216
其他收入	4	6	3	2	4	1 284	11 100	(8 640)	2 460
	<u>4</u>	<u>6</u>	<u>3</u>	<u>1 323</u>	<u>154</u>	<u>3 661</u>	<u>117 163</u>	<u>(10 578)</u>	<u>106 586</u>
<b>收入总额</b>									
	<u>4</u>	<u>6</u>	<u>3</u>	<u>1 323</u>	<u>154</u>	<u>3 661</u>	<u>117 163</u>	<u>(10 578)</u>	<u>106 586</u>
<b>支出</b>									
工作人员薪资和职工福利		525	4	1 243	1 134	2 961	96 198	(2 781)	93 417
用品、消耗品和其他							444		444
一般业务费用		168		60	3	414	22 941	(7 560)	15 381
差旅费	5	165		22		378	5 424		5 424
会议	1					74	2 128		2 128
赠款和其他转拨							1 007		1 007
行政管理费						237	237	(237)	
其他支出		1	3			1	571		571
货币汇兑差额	113	100	(87)	(3)	79	91	26		26
	<u>119</u>	<u>957</u>	<u>(80)</u>	<u>1 323</u>	<u>1 216</u>	<u>4 157</u>	<u>128 976</u>	<u>(10 578)</u>	<u>118 398</u>
<b>支出总额</b>									
	<u>119</u>	<u>957</u>	<u>(80)</u>	<u>1 323</u>	<u>1 216</u>	<u>4 157</u>	<u>128 976</u>	<u>(10 578)</u>	<u>118 398</u>
<b>当年净盈余/(亏损)</b>									
	<u>(115)</u>	<u>(951)</u>	<u>83</u>		<u>(1 062)</u>	<u>(495)</u>	<u>(11 812)</u>		<u>(11 812)</u>

由于四舍五入, 零头可能未添加到总额里。

## 国际民航组织

附表B

经常活动

航空保安信托基金

截至2010年12月31日的资产、负债和净资产和2010年的收入、支出和盈余（亏损）

(单位：千加元)

	专用培训大纲	增强机制	联合王国	美国	增强培训方案	国家项目	标准化培训大纲	2010年
<b>资产</b>								
<b>流动资产</b>								
现金及约当现金	800	4 039	16	70	520	232	375	6 053
应收款和预付款		20		76				96
其他资产		7						7
	<u>800</u>	<u>4 067</u>	<u>16</u>	<u>146</u>	<u>520</u>	<u>232</u>	<u>375</u>	<u>6 156</u>
<b>资产总额</b>	<u>800</u>	<u>4 067</u>	<u>16</u>	<u>146</u>	<u>520</u>	<u>232</u>	<u>375</u>	<u>6 156</u>
<b>负债</b>								
<b>流动负债</b>								
应付账款及应计负债		17		12	(1)			28
		<u>17</u>		<u>12</u>	<u>(1)</u>			<u>28</u>
<b>负债总额</b>		<u>17</u>		<u>12</u>	<u>(1)</u>			<u>28</u>
<b>净资产</b>								
累计盈余/(亏损)	800	4 050	16	133	521	232	375	6 128
<b>净资产 (累计亏损)</b>	<u>800</u>	<u>4 050</u>	<u>16</u>	<u>133</u>	<u>521</u>	<u>232</u>	<u>375</u>	<u>6 128</u>
<b>负债总额和净资产</b>	<u>800</u>	<u>4 067</u>	<u>16</u>	<u>146</u>	<u>520</u>	<u>232</u>	<u>375</u>	<u>6 156</u>
<b>收入</b>								
<b>其他创收活动</b>								
其他自愿捐款		1 619		184	463		133	2 399
其他收入	2	146				1	1	150
<b>收入总额</b>	<u>2</u>	<u>1 766</u>		<u>185</u>	<u>463</u>	<u>1</u>	<u>134</u>	<u>2 550</u>
<b>支出</b>								
工作人员薪资和职工福利		970		185			15	1 171
用品、消耗品和其他		1						1
一般业务费用		62						62
差旅费		277			16		12	306
会议		2						2
其他费用		2						2
货币汇兑差额	29	173	3	10	3	9	11	238
<b>支出总额</b>	<u>29</u>	<u>1 487</u>	<u>3</u>	<u>195</u>	<u>19</u>	<u>9</u>	<u>39</u>	<u>1 782</u>
<b>当年净盈余/(亏损)</b>	<u>(27)</u>	<u>279</u>	<u>(3)</u>	<u>(11)</u>	<u>444</u>	<u>(8)</u>	<u>94</u>	<u>768</u>

由于四舍五入，零头可能未添加到总额里。

## 国际民航组织

经常方案  
各缔约国的应收摊款和预收会费

截至2010年12月31日

(单位: 千加元)

## 普通基金

缔约国 大会A37-26和A37-27号决议	2010年分 摊比例	2010年摊款	2010年所收会费	2010年应收摊款 余额	以前年度应收摊 款余额	周转基金应收 预付款余额	总应收款余额**	预收会费
阿富汗	0.06	46		46	77		124	
阿尔巴尼亚	0.06	46	46					4
阿尔及利亚	0.08	62	62					
安道尔	0.06	46		46	36		82	
安哥拉	0.06	46	46					
安提瓜和巴布达	0.06	46		46	624	1	671	
阿根廷	0.31	239	238	1			1	
亚美尼亚	0.06	46	46					
澳大利亚	1.71	1 318	1 318					
奥地利	0.71	547	547					
阿塞拜疆	0.06	46	46					
巴哈马	0.06	46		46			46	
巴林	0.09	69	51	18			18	
孟加拉国	0.08	62		62	69		130	
巴巴多斯	0.06	46	34	12			12	
白俄罗斯(*)	0.06	46		46	85		131	
比利时	0.80	616	616					
伯利兹	0.06	46	46					
贝宁	0.06	46	46					
不丹	0.06	46		46			46	
玻利维亚	0.06	46	2	44			44	
波斯尼亚和黑塞哥维那	0.06	46		46	44		90	
博茨瓦纳	0.06	46	46					
巴西	0.89	686	686					
文莱达鲁萨兰国	0.06	46	46					
保加利亚	0.06	46	13	34			34	
布基纳法索	0.06	46	46					
布隆迪	0.06	46	12	34			34	
柬埔寨	0.06	46	46		147		147	
喀麦隆	0.06	46	46					
加拿大	2.39	1 842	1 842					1 357
佛得角	0.06	46	46					
中非共和国	0.06	46	46					
乍得	0.06	46	46					9
智利	0.25	193	193					
中国	3.67	2 828	2 828					
哥伦比亚	0.20	154	154					
科摩罗	0.06	46	46					
刚果	0.06	46	46					
库克群岛	0.06	46	46		69		69	
哥斯达黎加	0.06	46	46					1
科特迪瓦	0.06	46	46					
克罗地亚	0.06	46	34	12			12	
古巴	0.07	54	54					1
塞浦路斯	0.06	46	46					
捷克共和国	0.22	170	170					
朝鲜民主主义人民共和国	0.06	46	12	34			34	
刚果民主共和国(*)	0.06	46		46	469		516	
丹麦	0.54	416	416					
吉布提	0.06	46		46	640		687	
多米尼加共和国	0.06	46	46					
厄瓜多尔	0.06	46	46					1
埃及	0.16	123	123					7
萨尔瓦多	0.06	46	46					
赤道几内亚	0.06	46	46					
厄立特里亚	0.06	46	34	12			12	
爱沙尼亚	0.06	46	46					1
埃塞俄比亚	0.06	46	34	12			12	
斐济	0.06	46	45	1			1	
芬兰	0.47	362	362					
法国	5.00	3 853	3 853					
加蓬	0.06	46	46					
冈比亚(*)	0.06	46		46	322		368	
格鲁吉亚	0.06	46	46		288		288	
德国	6.85	5 279	5 279					

国际民航组织  
经常方案  
各缔约国的应收摊款和预收会费

截至2010年12月31日

(单位: 千加元)

缔约国 大会A37-26和A37-27号决议	普通基金				周转基金应收		预收会费
	2010年分 摊比例	2010年摊款	2010年所收会费	2010年应收摊款 余额	以前年度应收摊 款余额	预付款余额	
加纳	0.06	46	46				
希腊	0.44	339	339				
格林纳达(*)	0.06	46		46	280		327
危地马拉	0.06	46	46				
几内亚	0.06	46	46		146		146
几内亚比绍	0.06	46	46				
圭亚那	0.06	46	46				
海地	0.06	46	46				
洪都拉斯	0.06	46	46				
匈牙利	0.19	146	146				183
冰岛	0.06	46	46				
印度	0.55	424	424				
印度尼西亚	0.28	216	160	56			56
伊朗(伊斯兰共和国)	0.19	146		146	5		151
伊拉克	0.06	46	46		912		912
爱尔兰	0.50	385	385				
以色列	0.45	347	347				5
意大利	3.59	2 766	2 054	713			713
牙买加	0.06	46	46				
日本	11.75	9 055	9 055				
约旦	0.06	46	46				
哈萨克斯坦	0.06	46	24	22			22
肯尼亚	0.06	46	46	46	43		90
基里巴斯	0.06	46	46	46	89		135
科威特	0.18	139	103	36			36
吉尔吉斯斯坦	0.06	46	46		126		126
老挝人民民主共和国	0.06	46	12	34			34
拉脱维亚	0.06	46	46				
黎巴嫩	0.06	46	46				
莱索托	0.06	46	3	44			44
利比里亚	0.06	46	46		201		201
阿拉伯利比亚民众国	0.06	46	46	1			1
立陶宛	0.06	46	46				
卢森堡	0.36	277	206	71			71
马达加斯加	0.06	46	46				
马拉维(*)	0.06	46	46	46	324		371
马来西亚	0.55	424	424				
马尔代夫	0.06	46	46	46			46
马里	0.06	46	46				
马耳他	0.06	46	12	34			34
马绍尔群岛	0.06	46	46	46	194		240
毛里塔尼亚	0.06	46	46				
毛里求斯	0.06	46	46				
墨西哥	1.63	1 256	1 256				
密克罗尼西亚(联邦)	0.06	46	46	46	92		138
摩纳哥	0.06	46	46				
蒙古	0.06	46	12	34			34
黑山	0.06	46	46	46	89		135
摩洛哥	0.08	62	62				
莫桑比克	0.06	46	15	31			31
缅甸	0.06	46	46	1			1
纳米比亚	0.06	46	46	46			46
瑙鲁	0.06	46	46	46	483		530
尼泊尔	0.06	46	46	46	3		50
荷兰	1.90	1 464	1 464				
新西兰	0.36	277	277				
尼加拉瓜	0.06	46	46				
尼日尔	0.06	46	46				
尼日利亚	0.06	46	46				
挪威	0.55	424	424				
阿曼	0.11	85	22	63			63
巴基斯坦	0.16	123	73	50			50
帕劳	0.06	46	46	46	220		266
帕尔马	0.06	46	29	18			18
巴布亚新几内亚	0.06	46	46	46			46

国际民航组织  
经常方案  
各缔约国的应收摊款和预收会费

截至2010年12月31日

(单位: 千加元)

缔约国 大会A37-26和A37-27号决议	普通基金					周转基金应收 预付款余额	总应收款余额**	预收会费
	2010年分 摊比例	2010年摊款	2010年所收会费	2010年应收摊款 余额	以前年度应收摊 款余额			
巴拉圭	0.06	46	12	34			34	
秘鲁	0.10	77	77					5
菲律宾	0.17	131	131					5
波兰	0.41	316	316					174
葡萄牙	0.45	347	347					
卡塔尔	0.24	185	48	137			137	
大韩民国	2.37	1 826	1 826					
摩尔多瓦共和国	0.06	46	46		102		102	
罗马尼亚	0.08	62	62					
俄罗斯联邦	0.79	609	609					
卢旺达(*)	0.06	46		46	4		50	
圣基茨和尼维斯	0.06	46		46	163		209	
圣卢西亚	0.06	46	29	17			17	
圣文森特和格林纳丁斯	0.06	46		46	6		52	
萨摩亚	0.06	46	46					
圣马力诺	0.06	46	46					
圣多美和普林西比(*)	0.06	46		46	576		622	
沙特阿拉伯	0.69	532	532					
塞内加尔	0.06	46	46					23
塞尔维亚	0.06	46	12	34			34	
塞舌尔	0.06	46	46					
塞拉利昂	0.06	46	46		219		219	
新加坡	1.20	925	925					
斯洛伐克	0.06	46	46					
斯洛文尼亚	0.07	54	54					
所罗门群岛(*)	0.06	46	32	14	79		93	
索马里	0.06	46		46	693	1	740	
南非	0.45	347	257	89			89	
西班牙	2.30	1 772	1 772					
斯里兰卡	0.08	62	62					
苏丹	0.06	46		46	80		126	
苏里南(*)	0.06	46		46	283		329	
科威特	0.06	46	34	12			12	
瑞典	0.75	578	578					
瑞士	0.97	747	747					
阿拉伯叙利亚共和国	0.06	46		46	49		95	
塔吉克斯坦	0.06	46	41	5			5	
泰国	0.54	416	416			501	501	1
前南斯拉夫的马其顿共和国	0.06	46	46					
东帝汶	0.06	46		46	89		135	
多哥	0.06	46	46					
汤加	0.06	46	34	12			12	
特立尼达和多巴哥	0.06	46	46					
突尼斯	0.06	46	46					
土耳其	0.43	331	331					
土库曼斯坦	0.06	46	34	12			12	
乌干达	0.06	46	46					
乌克兰	0.06	46	46					
阿拉伯联合酋长国	0.88	678	678					
联合国	5.74	4 423	4 423					
坦桑尼亚联合共和国	0.06	46	46					2
美国	25.00	19 265	19 265	1			1	
乌拉圭	0.06	46	34	12			12	
乌兹别克斯坦	0.06	46	46					1
瓦努阿图	0.06	46	40	6			6	
委内瑞拉	0.15	116	116					4
越南	0.09	69	18	51			51	
也门	0.06	46	46					
赞比亚	0.06	46		46	35		82	
津巴布韦	0.06	46		46	18		64	
合计**	100.00	77 061	73 422	3 639	8 973	2	12 614	1 784

注 1: 前南斯拉夫社会主义联邦共和国欠额的转移尚有待确定。

\* 截至2010年12月31日未能根据协议条款偿还其债务的国家。

\*\* 由于四舍五入, 零头可能未添加到总额里。



按基金群组列报的技术合作项目活动  
截至2010年12月31日的资产、负债、净资产和2010年的收入、支出和盈余（亏损）

(单位：千加元)

	联合国 开发总署	信托基金 和管理 服务协议	民用航空 采购 服务基金	总计 2010
<b>资产</b>				
<b>流动资产</b>				
现金及约当现金	(2 921)	143 505	18 645	159 229
基金间余额	3 032			3 032
应收款和预付款	2 854	2 793	1 170	6 817
其他资产	75	153		228
<b>资产总额</b>	<b>3 039</b>	<b>146 451</b>	<b>19 816</b>	<b>169 306</b>
<b>负债</b>				
<b>流动负债</b>				
预收款	1 716	135 394	19 583	156 692
应付账款及应计负债	1 435	9 566	233	11 235
职工福利		1 491		1 491
<b>负债总额</b>	<b>3 151</b>	<b>146 451</b>	<b>19 816</b>	<b>169 418</b>
<b>净资产</b>				
收入	(112)			(112)
<b>净资产(累积亏损)</b>	<b>(112)</b>			<b>(112)</b>
<b>负债总额和净资产</b>	<b>3 039</b>	<b>146 451</b>	<b>19 816</b>	<b>169 306</b>
<b>收入</b>				
项目协议捐款	5 375	104 305	13 457	123 136
其他收入		1 232	106	1 338
<b>收入总额</b>	<b>5 375</b>	<b>105 536</b>	<b>13 563</b>	<b>124 474</b>
<b>支出</b>				
工作人员薪资和职工福利	2 911	40 839	192	43 942
用品、消耗品及其他	1 432	52 959	12 960	67 352
一般业务费用	250	1 445	22	1 717
差旅费	177	2 319	21	2 516
培训	68	1 105		1 173
行政管理费	532	6 417	297	7 247
其他费用	7	182	2	191
货币汇兑差额	(3)	271	69	336
<b>支出总额</b>	<b>5 375</b>	<b>105 536</b>	<b>13 563</b>	<b>124 474</b>
<b>当年盈余/(亏损)总额</b>				

由于四舍五入，零头可能未添加到总额里。

技术合作项目活动  
信托基金和管理服务协议  
收入、支出和预收款余额  
截至2010年12月31日  
(单位: 千美元)

基金	基金类型	截至 2010年1月1日 的余额	调整	收入		支出		与其他 基金往来 转拨	退还 捐款	未实现的 换汇 增益/损失	截至 2010年12月31日 的余额
				捐款1	利息和 其他收入	项目 费用	管理费				
阿富汗	MSA	6 545		1 821	29	5 047	447	600		( 20)	3 481
安道尔	MSA	1					0				0
安哥拉	MSA	28			0						28
阿根廷	MSA	14 547		14 711	150	18 834	908	( 74)	( 150)	( 232)	9 210
阿塞拜疆	TF	0					0				
巴哈马	TF	24			0	19	2			0	3
孟加拉国	TF	17			0		0				16
巴巴多斯	TF	49			0	3	0				46
不丹	MSA	2					0				2
玻利维亚	MSA	1 283	( 500)	3 393	1	2 524	216	( 169)	( 5)	0	1 264
玻利维亚	TF	12				0	296				( 311)
波斯尼亚和黑塞哥维那	TF										
博茨瓦纳	TF	461			1	283	28			0	150
巴西	MSA	4 932			404	2 228	81			96	3 124
柬埔寨	MSA	1									1
喀麦隆	MSA			80	0	1	0			0	79
佛得角	MSA	62		648	1	2	0	35			743
乍得	MSA			30	1	95	9			0	( 73)
中国	TF	38			0		0				37
哥伦比亚	MSA	( 2)		101	5	85	4			6	22
科摩罗	MSA	9			0						9
哥斯达黎加	MSA	1 473			2	80	32			( 0)	1 363
哥斯达黎加	TF	4					0				4
古巴	TF	0									0
塞浦路斯	MSA	15			0						15
塞浦路斯	TF	( 0)	0								
捷克共和国	MSA	35			0						35
科特迪瓦	TF	3					0				3
刚果民主共和国	MSA	11			0	27	3			0	( 18)
吉布提	MSA	836			1	0	0	102	( 674)		265
多米尼加共和国	MSA	254		91	1	111	9	( 18)		( 2)	206
东帝汶	TF	0					0				0
厄瓜多尔	TF	1			( 0)					( 0)	1
埃及	MSA	83		50	( 0)	25	3			0	106
萨尔瓦多	TF	0					0				0
赤道几内亚	MSA	( 0)		1 834	2	405	41			0	1 391
埃塞俄比亚	MSA			15	0	13	1			0	1
斐济	MSA	26			0						26
斐济	TF	1					0				0
芬兰	MSA	3					0				3
加蓬	MSA	756			1	520	52			( 29)	156
加纳	MSA	1					0				1
希腊	MSA	106		767	8	743	82			0	56
危地马拉	MSA	2 695			3	1 277	84			( 1)	1 336
圭亚那	TF	7			0		0				7
海地	MSA	( 0)			0	0	0			0	( 1)
海地	TF	64			0	8	1			0	55
区域间	TF	276			0	1	1				275
冰岛	MSA			27	1	23	2			0	2
印度	MSA	3 532		28	6	1 100	92			0	2 375
印度尼西亚	MSA	3 208		3 122	6	1 249	125			( 0)	4 961
伊拉克	MSA	43			0		0				43
伊拉克	TF	39					0				39
牙买加	TF	6					0				6
约旦	TF	1									1
老挝人民民主共和国	MSA	( 2)									( 2)
拉脱维亚	TF	11			0	3	0				8
黎巴嫩	MSA	787			1	106	11	400		0	1 072
莱索托	TF	130			0		0				130
利比里亚	MSA	8			0						8
阿拉伯利比亚民众国	MSA	51			0	18	2			0	31
阿拉伯利比亚民众国	TF	1					0				1
立陶宛	TF	0					0				0
澳门特别行政区	MSA	242			0	175	17			0	50

(1)以现金方式

技术合作项目活动  
信托基金和管理服务协议  
收入、支出和预收款余额  
截至2010年12月31日  
(单位: 千美元)

基金	基金类型	截至 2010年1月1日 的余额	调整	收入		支出		与其他 基金往来 转拨	退还 捐款	未实现的 换汇 增益/损失	截至 2010年12月31日 的余额
				捐款(1)	利息和 其他收入	项目 费用	管理费				
毛里求斯	MSA	6			0	0	0			0	6
墨西哥	MSA	37		62	0	60	3			0	36
墨西哥	TF	80			0	0	0				79
摩洛哥	TF	70			0	0	0				70
莫桑比克	MSA	63			0	0	0				63
纳米比亚	MSA	644		3 468	( 9)	923	87			115	3 208
瑙鲁	TF	( 3)									( 3)
尼泊尔	MSA	8		303	0	151	15			0	146
尼加拉瓜	MSA	36			0	23	2			( 0)	11
尼日利亚	MSA	543		1 061	2	264	35	( 40)		0	1 267
尼日利亚	TF	9			0	0	0				9
阿曼	MSA	15			0	0	0				15
阿曼	TF	368		610	1	497	47			0	435
巴基斯坦	MSA	55			0	0	0				55
巴拿马	MSA	12 892		939	11	10 146	159			0	3 537
巴拿马	TF	17 824		26 308	46	5 738	815	( 50)	( 115)	0	37 459
巴拉圭	MSA			40	0	2	1			( 32)	5
秘鲁	MSA	19 311		28 808	38	23 906	1 076	( 100)	( 13)	0	23 061
菲律宾	MSA	39			0	0	0				39
菲律宾	TF	3 037		774	( 3)	1 983	253			2	1 573
葡萄牙	TF	( 1)									( 1)
卡塔尔	MSA	9		73	( 0)	36	4			0	42
非洲地区	MSA	4 158	0	944	27	1 714	132	( 1 030)		( 64)	2 190
非洲地区	TF	2					0				1
亚洲地区	MSA	266		684	5	348	11	154	( 24)	( 25)	701
亚洲地区	TF	1 905		1 522	7	1 543	201			( 4)	1 684
欧洲地区	MSA	94			0	0	0			0	94
欧洲地区	TF	35		50	0	63	6			0	16
欧洲和中东地区	MSA	319		976	1	536	54			0	706
拉丁美洲地区	MSA	66		376	0	300	11	3		0	135
拉丁美洲地区	TF	2 673	( 231)	1 455	11	2 317	142	92		( 30)	1 511
大韩民国	MSA	46		23	0	0	0				68
罗马尼亚	MSA	35			0	0	0				35
俄罗斯联邦	MSA	2			0	0	0			0	2
卢旺达	MSA	14		27	( 0)	21	2			0	19
沙特阿拉伯	MSA	1 826		10 667	305	8 031	464	( 320)		1	3 985
塞舌尔	MSA	102			0	23	2			0	78
新加坡	MSA	43		88	0	6	1			0	124
新加坡	TF	4		223	0	101	10				115
索马里	TF	10 825		5 513	15	0	0		( 6 000)		10 352
南非	MSA	207			0	0	0				206
斯里兰卡	MSA	213			0	11	1			( 0)	201
斯里兰卡	TF	9			0	0	0			0	9
苏丹	MSA	38		794	1	278	28			0	528
阿拉伯叙利亚共和国	MSA	174			0	14	2			0	158
泰国	MSA	167		486	1	31	17			0	606
泰国	TF	7		25	0	0	0				31
特立尼达和多巴哥	TF	8			0	0	0				8
联合国维持和维和行动部	MSA	3									3
联合国维持和维和行动部	MSA	487			0	( 6)	( 1)		( 494)		
乌干达	MSA	52			0	1	0			0	51
坦桑尼亚联合共和国	MSA	( 6)	0					( 0)			( 5)
乌拉圭	MSA			8 543	1 139	455	46	15		( 587)	8 609
乌拉圭	TF	5									5
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	MSA	( 872)		1 018	1	101	235			0	( 189)
越南	MSA	7					0				7
越南	TF	14			0						14
也门	MSA	51			0	17	2				32
总价合同	LS	353		447	7	574	47	276	( 164)	1	298
总计		121 089	( 731)	123 024	2 234	95 455	6 200	( 124)	( 7 671)	( 772)	135 394

(1)以现金方式

由于四舍五入, 零头可能未添加到总额里。

## 国际民航组织

附表F

技术合作项目活动  
民用航空采购服务基金  
收入、支出和预收款余额  
截至2010年12月31日  
(单位：千美元)

基金	截至 2010年1月1日 的余额	调整	收入		支出		与其他 基金往来 转拨	退还捐款	未实现的 换汇 增益/损失	截至 2010年12月31日 的余额
			捐款 (1)	利息和 其他收入	项目费用	管理费				
阿富汗	2 095			2	297	27	( 600)		1	1 175
阿尔及利亚	( 0)			0	0	0			0	( 0)
安哥拉	( 11)				2	3			( 0)	( 16)
巴哈马				0	9	1			0	( 10)
孟加拉国	246			0						247
玻利维亚	5					0				5
巴西										
加拿大	38			0		0				38
佛得角	39			0	8	1				31
哥斯达黎加	8 161			116	875	49			( 13)	7 340
古巴	26		3	0	25	1			0	3
朝鲜民主主义人民共和国	6					0				6
埃及	( 2)									( 2)
埃塞俄比亚	4 171			4	2 605	7			0	1 564
斐济	3		70	0	22	22			0	29
几内亚	43			0						43
印度	24			0		0				23
黎巴嫩	7 789			10	3 497	( 0)	( 400)		0	3 902
莱索托	131			1	43	16			0	73
阿拉伯利比亚民众国	64			0	1	1				62
立陶宛	( 4)									( 4)
澳门特别行政区	360			0	274	0			0	86
莫桑比克	20			0		0				20
缅甸	573			1	3	0				570
尼日利亚	73		7	0	6	( 0)			0	74
阿曼	( 0)		750	0	4	25			0	721
巴基斯坦	4 867		60	0	4 846	45			0	35
巴布亚新几内亚	( 0)									( 0)
菲律宾	14		2 578	3	20	81			0	2 493
摩尔多瓦共和国	2			0	0	0			0	2
俄罗斯联邦	50			0	16	2				33
卢旺达	4					0				3
塞舌尔	196			33	198	4			( 85)	( 58)
苏丹	98			0		0				98
苏里南	6			0		0				6
阿拉伯叙利亚共和国	808			1					( 13)	796
特立尼达和多巴哥	163			0		0			6	169
联合国科索沃特派团	30			0				( 29)	( 0)	0
乌拉圭	62			0			( 55)			7
也门	17			0						17
<b>总计</b>	<b>30 166</b>		<b>3 468</b>	<b>175</b>	<b>12 750</b>	<b>287</b>	<b>( 1 055)</b>	<b>( 29)</b>	<b>( 104)</b>	<b>19 583</b>

(1) 以现金方式

由于四舍五入，零头可能未添加到总额里。

国际民用航空组织

第V部分：外部审计员对国际民航组织2010年12月31日  
终止年度财务报表审计向大会提交的报告





国际民航组织外部审计员



## 外部审计员年度报告 —— 2010年财政年

## 目录

<b>1. 引言</b> .....	V-4
1.1 外部审计员执行的审计 .....	V-4
1.2 主要意见汇总 .....	V-5
<b>2. 账目的鉴证——国际民航组织预算和财务状况</b> .....	V-7
2.1 外部审计员对2010年财务报表的意见 .....	V-7
2.2 国际民航组织的财务状况 .....	V-8
2.3 国际民航组织的预算状况 .....	V-10
2.3.1 2008—2010年三年期预算的执行情况 .....	V-11
2.3.2 2011—2013年三年期预算的编制 .....	V-12
<b>3. 人力资源管理和信息技术</b> .....	V-14
3.1 国际民航组织几大类开支各自所占的相对权重 .....	V-14
3.2 人力资源 .....	V-15
3.2.1 编入预算的工作人员和实际工作人员 .....	V-17
3.2.2 工作人员的分布 .....	V-20
3.2.3 《服务守则》 .....	V-22
3.3 IT .....	V-24
3.3.1 IT费用 .....	V-24
3.3.2 行使IT职能的工作人员 .....	V-26
3.3.3 信息和通信技术科的组织 .....	V-27
3.3.4 技术支助 .....	V-28
3.3.5 IT战略 .....	V-29
<b>4. 地区办事处</b> .....	V-31
4.1 预算和财务事项 .....	V-31
4.2 地区办事处主任的职责 .....	V-37
4.3 技术人员的职责 .....	V-40
4.4 行政部门的职责 .....	V-41
4.5 针对地区规划和实施小组（PIRGs）的意见 .....	V-42
4.5.1 地区规划和实施小组的成员资格和与会 .....	V-42
4.5.2 对某些地区缺陷数据库的意见 .....	V-43



5. 技术合作 .....	V-46
5.1 审计范围.....	V-46
5.2 拟接受审计项目的甄选标准.....	V-46
5.3 接受审计的项目.....	V-47
5.4 审查所选项目后得出的一般性看法 .....	V-48
5.4.1 国际民航组织担当“受权采购方”的职责含糊不清 .....	V-48
5.4.2 遵守技术合作活动自筹经费原则 .....	V-49
5.5 审查所选项目后得出的具体看法.....	V-53
5.5.1 供应商的选择不同于技术合作局的选择 .....	V-53
5.5.2 技术合作协议下的国际合同政府雇员 .....	V-54
5.5.3 技术合作局活动相关的保险和责任承保 .....	V-55

本年度报告描述了外部审计员针对国际民航组织2010年财政期期间的活动、账目和管理所做的各项审计。本报告是基于2011年4月26日送交国际民航组织的一份初步报告而编写的。初步报告后来又根据2011年5月6日送交外部审计员的国际民航组织针对每项建议草案的意见和秘书处的行动计划草案做了修改。

## 1. 引言

### 1.1 外部审计员执行的审计

1. 自2008年9月28日<sup>1</sup>任用外部审计员以来，他在总部和地区办事处执行了19次现场审计。作为这些审计的结果，向理事会提交了11份专门报告，向秘书长递送了11封致管理层函<sup>2</sup>。本年报是为理事会编写的。

2. 下表列出了这些审计的时间表。从表中可看出，向理事会提交的本报告涵盖了在整个2010年和2011年年初执行的七次审计：

**表1 外部审计员自其任期开始以来所开展的活动**

主题	给理事会的报告		致管理层函	
	提交日	审查日		
Jean Renaud 和 Félicien Souka 来国际民航组织所遵循的程序	2008年9月	24/9/08	无	
巴黎办事处	2008年10月	26/6/09		
达喀尔办事处	2008年11月			
国际民航组织国际工作人员的差旅费	2009年2月			
2008年账目的鉴证	2009年6月	6/11/09		
利马办事处	2009年10月			
曼谷办事处				
技术合作局				
国际民航组织国际职员的征聘	2010年5月	31/5/10		2010年5月
2009年财务报表的鉴证				2010年5月
墨西哥办事处	年报	28/6/11	2010年7月	
开罗办事处			2010年9月	
符合国际公共部门会计准则的各项规则的实施	-	-	2010年11月	
非印全面实施方案	2010年12月	16/3/11	2010年12月	
内罗毕办事处	年报	28/6/11	2011年3月	
对一组10个技术合作项目的审计			2011年5月	
人力资源			无	
IT			2011年5月	
2010年财务报表的鉴证			2011年5月	

<sup>1</sup> 2010年10月7日，续签了2011—2013年三年期任期合同。

<sup>2</sup> 经商定，应评估与审计咨询小组 (AGEA) 提出的一项要求，自2010年起，致管理层函将发送给秘书长。该项要求旨在分别处理要求由理事会决定的各项建议和能够直接在各部门内部处理的各项建议。

## 1.2 主要意见汇总

本报告中的主要意见和建议如下：

3. 截至2010年12月31日的财务状况：对经鉴证的国际民航组织截至2010年12月31日的资产负债表进行的分析表明，到本三年期结束时（2013年），对于经常预算活动来说，显示为负债的承付款将超出表示为短期资产的可用资源达310万加元：这一差值将由2011、2012和2013年财政期的预算资源来补充。编制三年现金预测会使得更容易预计本组织面临的财政约束，并会有助于管理层决策，尤其是在人力资源、债务清偿，以及酌情在办公楼舍方面进行决策。

4. 2011—2013年三年期预算平衡：鉴于在对分配给国际民航组织的资源和分配给各部门的强制性方案进行调整时所依据的各种条件，为2011—2013年三年期提供的资源（分摊的会费、辅助创收基金和行政和业务服务费用资源、期望中的自愿捐款）不一定能在生产力水平保持不变的情况下，为预算中规定的27个方案提供全额供资。只有大幅提高生产力，才能够使本三年期预算得以执行。但目前，国际民航组织没有衡量生产力的工具。如果不能提高生产力，则实际上只能通过削减和/或分散摊开来实施本三年期内执行的方案，来调整承付款。

5. 人力资源：与国际民航组织签有合同的工作人员中，目前约有五分之二由成员国的分摊会费以外的资源来供资。预计由自愿捐款供资的活动会出现增长（理事会第192届会议期间重申的一个目标），作为这种增长的一部分，应规定由相应的基金向循环基金项下的经常预算（该基金支付雇员福利费用及为员工供资）支付一定的供款，从而为开展这些活动所发生的福利费用供资。

— 编制2011/2013年三年期预算所依据的各文件均预先假定：削减与国际民航组织签有合同的工作人员的单位成本，同时增加专业人员与一般事务人员之比。从这一明显存在的矛盾可以看出，可对一些预算数据的列示方式加以改进。

6. IT：关于IT，外部审计员注意到：

— 关于在要求有内部胜任能力的职能与能够不带风险地外包出去或者甚至是最好且值得外包出去的职能之间取得平衡一事，尚无一个成形、正规的想法。对于与服务支持职能核心（服务台）相关的任何工作来说，情况尤为如此。由专家对用户支持职能（服务台）进行外部审计，包括进行成本效益分析，可更好地了解正在向用户提供的服务的质量，可查明用户的需要，并可在内部职能和外包服务之间找到更合理的平衡。

— 从较普遍的观点来看，目前IT在整个国际民航组织比较分散，尽管最近在加强信息和通信技术（ICT）科的作用。虽然这可为用户部门提供一定的灵活性，但是它存在三个方面的缺点：在所采取的行动之间缺少连贯性；国际民航组织缺少对IT的全面监督（ICT科总是在应对紧急需要，没有制定中长期愿景）；国际民航组织内各业务部门开发的一些数据库缺少安全保障。外部审计员建议，理事会应要求秘书长提交一份IT中期总体计划草案，确定国际民航组织的所有IT项目并对项目的优先顺序进行排序，同时提出财务评估和实施计划，理事会应批准该IT中期总体计划。

## 7. 地区办事处：

- 如下两种方法能够更好地评估指派到地区办事处的专业人员与可供他们支配的资源之间的平衡状况，以确保该地区内各国能够充分受益于他们的专门知识：
  - 分配给访问和差旅的预算占地区办事处总资源的相对份额；
  - 每年按每个专业领域对每个地区内每个国家进行国家访问的次数。

这两种方法值得更加详细地进行研究，以便在对所设定目标和可用资源进行调整之后，确定、证明和验证预算资源、技术工作人员和给予地区办事处主任的访问（尤其是按专业领域和地区进行的国家访问）次数的定量目标。如果有必要，应相应修订《地区办事处手册》。

- 在各地区办事处之间，地区办事处主任和副主任所扮演的角色和开展的活动大不一样。由于地区办事处规模小（每个办事处大约有20名工作人员，除巴黎办事处大约有40人外），所以在确定地区办事处如何运作时，每个地区主任的具体个人能力状况不可避免地起着决定性作用，不过，目前的情况肯定超出了其应有的程度。尤其是，预算资源在地区主任与技术人员之间的分配并非看起来总是平衡的。

除《地区办事处手册》中的理论标准之外，理事会应要求秘书长主要通过为各地区拟定与主任和技术人员之间的预算分配和与各技术领域内国家访问的次数相关的规则，提出将地区办事处主任的活动标准化的具体措施。在提出措施时，显然要顾及主任的个人能力状况，同时要更多地顾及地区的具体需要。

- 每个地区办事处在某些专业（尤其是空中运输和合作）是否有技术人员，与地域之间无明显的必然联系。在某些情况下，一些技术人员的工作负荷和实际活动不是显而易见的。在不对各本地情况进行任何评判的情况下，这个问题应是地区方案的经理和/或内部审计对每位技术人员的活动进行系统评论时的一个相关主题，以便能够做出任何必要的调整。
- 就行政支助而言，主要问题似乎是地区办事处的临界规模。由于每个办事处工作人员约为20人，难以设想大幅降低行政人员与业务人员之比。鉴于国际民航组织的整体资源水平和资源的变动趋势，如果严格地从管理层的角度看，因而不考虑地理覆盖问题，这可能意味着目前的七个地区办事处这一数字就是最大数。
- 外部审计员注意到内罗毕/达喀尔没有可系统、可靠地记录空中航行安全缺陷的数据库；他对非印区域内事故征候记录装置的效率提出了质疑，因为所报告的缺陷数量很少且明显缺少有效的后续行动。在墨西哥/利马、开罗和巴黎设立计算机数据库的工作取得了进展，并且应扩至内罗毕/达喀尔和曼谷。毫无疑问，同时存在两个不同的软件解决方案（墨西哥/利马和开罗/巴黎开发了两个不同的本地计算机缺陷记录系统）并不是最佳的解决方案。

应采取措施，通过使做法符合标准要求，尤其是在非印区域，和通过利用合适的新做法来推广计算机化数据库，确保真正地使用统一的方法。

## 8. 技术合作:

- 根据他对10个项目所做的审查，外部审计员在其尽职调查范围内并不能保证国际民航组织在为一些国家行使其受权买方这一职能时，在某些情形下本组织实际上不被用来仅例行公事式地批准事先谈妥的一些业务；
- 最近的趋势表明，管理费与技术合作项目价值之比在下降。目前，国际民航组织没有任何为处于谈判之中的每个项目提供收支相抵估算的管理工具；另外，行政和业务服务费用并不是一种可靠的衡量技术合作活动财务成果的工具。因此，外部审计员认为，为了使国际民航组织能够确保技术合作局的技术合作活动收支相抵，需要仔细考虑如下三方面：确定技术合作收费的方法；行政和业务服务费用基金作为一种监督工具的可靠性；以及应予开发的目前缺少的管理工具；
- 国际民航组织对技术合作局的活动所担负的责任，可能已由列入每个项目的各项合同条款，以及总的职业责任保险（PLI）单涵盖。对于这种保护所面临的法律风险并没有进行评估。外部审计员认为，在对旧的管理服务协定（MSAs）进行扩充或补充时，国际民航组织应确保纳入一项免责条款，必要时应就有关这一内容的某些协定重新进行谈判。劳埃德职业责任保险单上的条款可能也应经常进行审查和核实，以确保它们适合于发生的各种风险。更概括地说，外部审计员建议国际民航组织应对目前采取的限制本组织法律责任的各项措施的适当性和力度进行法律评估。

## 2. 账目的鉴证——国际民航组织预算和财务状况

### 2.1 外部审计员对2010年财务报表的意见

外部审计员的意见于2011年3月31日发布，内容如下：

### 审计意见

我们审计了国际民航组织（ICAO）截至2010年12月31日的年度财务报表。这些财务报表包括有2010年12月31日的财务状况报表、财务绩效报表、现金流报表、净资产变动报表、截至2010年12月31日的年度预算金额与实际金额的对比报表，以及包括有会计政策概括说明和其他信息的注解。

在《芝加哥公约》第六十一条的总体框架内，根据《国际民航组织财务条例》第十二条，国际民航组织秘书长负责编制和列报财务报表。这些报表符合国际公共部门会计准则（IPSAS）。此项责任包括设计、实施和监督内部控制程序，以确保在编制和公允列报财务报表时不存在由欺诈或差错引起的重大错报。此项责任也包括确定顺应形势的公平概算。

我们的责任是根据我们的审计对这些财务报表发表意见。我们根据国际审计标准（ISA）进行了审计。这些标准要求我们遵守伦理规则，并规划和执行我们的审计，以合理地保证财务报表无实质性错报。

审计在于实施审计程序，以收集有关财务报表中所列报的金额和信息的审计证据。审计程序的设计基于外部审计员的职业性判断，以及就财务报表中是否包括有由欺诈或差错引起的重大错报进行的风险评估。在进行该项风险评估时，审计员考虑为财务报表的编制和列报实施内部控制，目的是为了设计适当的审计程序，而非为了就内部控制表达意见。审计还在于确定所适用的会计方法和财务报表的列报是

否合适，重大概算是否合理。

我们认为，所收集的审计证据足以并适于为我们的意见提供合理依据。

基于我们的审计，财务报表公平地展现了国际民航组织截至2010年12月31日的财务状况，展现了财务绩效、现金流和遵照国际公共部门会计准则对截至2010年12月31日12个月期的预算和实际金额所作的对比。

我们提请大会注意注解1.2、1.3、1.4、2.10和9，但不希望此举会分散大会对上述意见的关注。这些注解描述了由于2010年首次实施国际公共部门会计准则使得会计方法出现变动所具有的影响。主要的影响为承认总额为7690万加元的一项非流动性雇员福利负债。根据注解2.10中所述的假设，对该金额做了评估。

(签名)

DIDIER MIGAUD

## 2.2 国际民航组织的财务状况

9. 2010年财政期的财务报表是首次根据国际公共部门会计准则（IPSAS）提交的报表。使用这些标准可提供一份更加全面的本组织的资产和负债清单，强调业务的经济层面而非法律层面，从而可更加精确地反映国际民航组织的真实财务状况。因此，国际民航组织承认在其负债中包括有截至2010年12月31日共计7 690万加元（数字按加元给出，除非另有说明）的工作人员退休津贴、离职回国津贴和退休期间医疗保险等长期承付款。

10. 转换至国际公共部门会计准则是2010年净资产减损的主要原因，即从采用联合国系统会计准则时的截至2009年12月31日的正6 380万加元减损至采用国际公共部门会计准则时的截至2010年12月31日的负2 970万加元。该减损的大部分（7 970万加元的负债）是由于会计准则出现变动（转换至国际公共部门会计准则带来的影响），而余下的部分（380万加元的损失）与2010年的活动有关。

(单位：百万加元)

<b>截至2009年12月31日的净资产（联合国系统会计准则）</b>	<b>63.8</b>
<u>转换至国际公共部门会计准则带来的影响</u>	
员工非流动负债	-76.9
巴黎办事处办公楼的折旧	-1.1
成员国所欠长期负债最新情况	-1.8
出版物库存清算账目	+0.7
汇兑差额的注销	-0.6
转换至国际公共部门会计准则带来的影响	-79.7
<u>净资产的其他变动</u>	
2010财政期的结果	-11.8

国际航空安全财务机制基金的取消	-1.2
前南斯拉夫债务的减值	-0.5
对2007年以来预先登记的收费的修正额	-0.2
汇兑差额	-0.1
所有其他变动	-13.8
	-----
<b>截至2010年12月31日的净资产（国际公共部门会计准则）</b>	<b>-29.7</b>

11. 该财务状况说明国际民航组织的资金充裕度较小。不管2011、2012和2013年期间的活动会产生多少资金流动，本组织在下一个三年期预算中都必须针对本组织的所有活动（经常预算方案、其他“专有”活动和技术合作）履行下列财务承诺：

	（单位：百万加元）
• 流动负债支付	192.1
• 2011、2012和2013 <sup>3</sup> 的员工负债	9.7
• 办公室租赁的负债	9.6
<b>下一个3年内财务承诺总计</b>	<b>211.4</b>

12. 不管已通过的 2011、2012 和 2013 年期的预算将支付多少金额，国际民航组织现有如下资源来履行这些承诺：

	（单位：百万加元）
• 现金	210.9
• 其他流动资产	23.2
<b>资产负债表上的短期财政资源总计</b>	<b>234.1</b>

13. 如果对用于支付员工非流动负债的由经常预算和循环基金组成的这部分资金头寸做此项分析，财务状况便会更加不妙：

	（单位：百万加元）
• 流动负债的支付	17.2
• 2011、2012和2013年的员工负债	9.7
• 办公室租赁负债	9.6
<b>下一个3年内财务承诺总计</b>	<b>36.5</b>

<sup>3</sup> 数据取自翰威特咨询有限公司于2011年3月11出具的报告。

14. 不管已通过的2011、2012和2013年期的预算将支付多少金额，整个经常预算有以下资源来履行这些承诺：

	(单位：百万加元)
• 现金	23.6
• 其他流动资产	9.8
<b>资产负债表上的短期财政资源总计</b>	<b>33.4</b>

15. 如果不计算已通过的2011至2013年预算所能提供的金额，三年内短期财政资源似乎比承付款少了310万加元。

16. 可以看出，在资产负债表中给出的各成员国的未缴摊款总额为1 350万加元，其中1 260万加元为欠经常预算的会费。这笔欠款中，940万加元已拖欠超过了一年，600万加元超过了五年，430万超过了10年。所欠金额最多的15个国家占所欠总额的57%，占拖欠超过一年金额的69%，占拖欠超过五年金额的77%，占拖欠超过十年金额的75%。其中六个国家与国际民航组织签署了一般以20年为偿还期的债务偿还协定。

**意见1:** 即使短期财政资源看起来稍微高于国际民航组织所有活动的负债，但是对那些只在经常预算下开展的各项活动（包括人事费），情况却不是如此：因此，国际民航组织在2010年年底所做的财务承诺将部分由已通过的2011、2012和2013年预算来供资。

**建议1:** 鉴于国际民航组织短期财务状况所具有的活动余地有限的特征（该特征在适用国际公共部门会计准则后变得更加明显），编制三年期现金预测以便能够更加准确地评估由于活动余地有限而产生的财政约束是非常有益的。此种工具可通过提供调动使用资金裕度的准确情况来支持管理层决策，并可便于做出决策，尤其是在人力资源、债务清偿，以及必要时在建造办公楼舍方面的决策。

在与本报告相关的秘书处行动计划草案中，上述建议未被接受，因为国际民航组织认为：“只有在国际民航组织过度使用其拨款或者一主要缴款方不履行支付义务时，才存在现金用完的风险。国际民航组织的开支根据拨款严格加以监控。从过去的情况看，年末总会有可供结转的未用完拨款。如果一主要缴款方不履行应缴款支付义务，会立即被察觉。因此，我们认为做现金预测只会增加行政负担，而不会有什么额外价值”。

外部审计员并没有对“现金用完风险”进行考虑，并且在这一点上赞同国际民航组织的分析，但仅仅建议说，引入现金预测工具可能有益于决策，因为它是一种更加精确的做法而非只是依赖于“在年末总有可供结转的未用完拨款”这一模糊经验规则。

### 2.3 国际民航组织的预算状况

17. 在财务上，大会和理事会对国际民航组织活动进行监督的首选工具为三年期预算。自2008年以



来, 在适用联合国系统内各组织采用的成果预算制 (RBB) 期间, 一直是根据各战略目标编制三年期预算。

### 2.3.1 2008—2010年三年期预算的执行情况

18. 下表从会计角度, 对上一个三年期 (2008—2010) 的预算开支总额做了汇总说明。

表2 2008—2010年预算下发生的开支 (单位: 千加元)

	2008年	2009年	2010年	总计
安全	13,908	14,409	19,646	47,963
保安	3,451	4,436	7,070	14,957
环境	1,313	1,384	1,844	4,541
效率	20,330	19,596	19,695	59,621
连续性	1,617	1,568	1,502	4,687
法制	744	1,047	803	2,594
管理和行政	16,155	20,278	20,511	56,944
方案支助	12,959	13,105	14,430	40,494
换汇盈亏	-900	-	2,144	1,244
总计	69,577	75,823	87,645	233,045

(数据取自 2008 年和 2009 年财政期的报表 IV 和 2010 年财政期的报表 V)

19. 根据同一数据来源 (2008/2009年的报表IV和2010年的报表V), 能够编制下表, 表示由一个财政期向下一个财政期的预算结转额。

表3 2007至2011年期间的预算结转额 (单位: 千加元)

	1 原始 预算额	2 来自上 一年的 结转额	3 向其他 基金的 拨转额	4 已发但未支 付的采购 订单额	5 来自上一个三 年期的结转额 的剩余部分	6 结转的 业务	7 下一年批 准的未划 定用途的 结转额	与以多种 货币摊款 相关的 汇兑差额	修订后的 预算额
2008	79,951	9,137	-8,187	-1,167	-4,195	-1,975	-3,987	-	69,577
2009	80,085	11,324	-1,652	-4,771	-3,056	-59	-6,048	-	75,823
2010	85,507	13,934	-345	-8,611	-	-	-2,840	-2,142	85,503
2011	87,594	11,451	未知	未知	未知	未知	未知	未知	未知

20. 第1栏所示为大会通过的每个财政期的预算。第3栏所示为从经常预算向其他基金的拨款额。

21. 第4至6栏所示为由于如下原因可视为“划定用途”的结转额:

- 因为它们为已发出但并未在当期内进行支付的购买订单 (第4栏) —— 国际公共部门会计准则的开支会计准则所产生的影响为增加总额;

- 因为并没有用完来自上一个三年期的所有结转额剩余部分（第5栏）—— 对划拨给非印全面实施方案、航空保安、临时工作人员薪资基金和环境基金的拨款来说，情况尤为如此；
- 因为理事会明确决定将某些业务结转（第6栏）—— 因此很明显，理事会相信预算会为这些业务供资。

22. 第7栏所示为结转的“未划定用途”拨款。结转的“未划定用途”拨款是具有如下意义的拨款：拨款已由秘书长或理事会根据款额批准，但由于它们不对应于任何事先存在的正式承诺，所以理论上有可能不将它们再分配到后一个财政期。

23. 第4至7栏之和表示从一个财政期结转至下一个财政期的全部拨款额（因此，该金额出现在下一个财政期的第2栏中）。

24. 对2010年发生的汇兑差额进行调整的原因采用了多种货币摊款 —— 在2010年的账户报表V中，对此做了考虑，以调整右边一栏中的数据（已执行的预算额），而收费则列示在“经常预算”标题下的绩效报表中。

25. 从上表（第2列）可看出，2008年和2009年的预算结转额出现了上升，而2010年出现了下降：预算消耗低于这个三年期前两年内的年度预算拨款，之后，在这个三年期结束时的2010年预算消耗急速追了上来。在外部审计员于2010年对管理层进行的各项审计期间，他实际上能够注意到该消耗增加所具有的各种影响：在经历一段稳定期后，2010年几乎所有长期固定工作人员的人事费大幅攀升；地区办事处临时征聘（针对2010年12月31日到期的合同）技术合作方面的技术人员；为信息和通信技术科新项目额外提供200万加元的资金；为顾问增加200万加元（主要用于空中航行局和信息和通信技术科）等等。在下文有关人力资源、IT和地区办事处的意见中，将更加详细地讨论这些方面。

### 2.3.2 2011—2013年三年期预算的编制

26. 表4所示为当前三年期（2011—2013）的预算开支预测：

**表4 2011—2013预算开支预测**  
(单位：千加元)

	2011年	2012年	2013年	总计
安全	22,815	23,437	24,913	71,165
保安	13,403	13,771	13,866	41,040
环境和可持续发展	11,431	11,843	12,311	35,585
方案支助	19,748	20,714	22,143	62,605
各部门的管理和行政	13,265	13,475	14,080	40,820
立法机构的管理和行政	6,932	7,004	7,951	21,887
总计	87,594	90,244	95,264	273,102

(数据取自大会通过的三年期预算)

27. 与表2进行对比发现,与前一个三年期相比,预算结构变动非常大:现在的战略目标为三个<sup>4</sup>(不包括支助)而非六个;方案支助费用的分摊规则出现了重大变化;立法机构的管理和行政费用现在分离出来了,等等。外部审计员将不对这些再调整进行详述,因为在2010年下半年提交给理事会和大会的文件中对它们做了充分解释。

28. 就新的三年期内的预算拨款额度而言,理事会主席于2009年3月27日代表各成员国向秘书长发送的委责书指出:“您将负责确保秘书处通过零名义增长预算提案实现国际民航组织的战略目标”。该委责书进一步指出:“预算的实际数额应是协商过程的结果,而非起点”。

29. 实际上,决定预算的依据与委责书中拟定的原则大相径庭。在审查秘书处各部门与理事会或财务委员会(FIC)之间交换的许多文件时,发现分配给2011—2013年三年期的总额2.73亿加元的预算拨款实际上就是在秘书长的要求与成员国准备支付的分摊会费之间进行各种协商后达成的结果:最低数字为委责书中提出的但调整至2.56亿加元<sup>5</sup>的“零名义增长”(ZNG)方案,而最高数字为2.93亿加元,即秘书处对完成理事会要求的该三年期所有方案所需的资源进行的估算。秘书长和财务委员会之间的协商促成了提议采取一个介于中间的方案。经折中,最终的金额为2.73亿加元,稍微低于最高数字和最低数字的中间值。

30. 该最终方案被描述成“零实际增长”(ZRG)方案,其原因并非它是为零名义增长采用通货膨胀假设所得出的金额,而是因为它被视为大约等同于为零名义增长预算中采用某种通货膨胀和薪资增加假设所得到的金额。

31. 总之,上述协商取代了2009年3月27日委责书中提出的原则,2.73亿加元的总额似乎不是一个结果,而是构建预算的一个起始点。财务事务科强调了某些困难,尤其是强调了如下两个事实:

- 零名义增长方案的1 100万加元的调整可能低估了保持航空保安方案的现有运作水平所需的资源,因为实际上,一些员额由未包括在这1 100万加元之中的临时工作人员薪资基金来供资。
- 理事会决定推出新方案,秘书长承诺通过提高生产力来为其供资:实际上,一些方案的范围缩小了,其他一些方案则分散在更长时期执行,另外一些则寄希望于一些成员国会指派工作人员,而航空运输局和行政服务局则目睹了预算减少。

32. 上述意见仅以针对截至2010年12月31日的资产负债表所做的审查为依据,确证了上述财务分析。从该资产负债表中可看出,与负债相比,三年内会出现300万加元的短期财政资源短缺。

33. 这种状况尤其令人担心,因为国际民航组织没有为所开展的方案制定绩效指标:还没有采用2008—2010年三年期预算中设想的各项指标,2011—2013年三年期预算根本没有提及量化指标。

<sup>4</sup> 安全、保安和环境

<sup>5</sup> 2008—2010三年期的金额原来为2.45亿加元,但是在经常预算中纳入若干自愿捐款之后,使得该金额增加了1 100万加元。

**意见2:** 2010年下半年决定2011—2013年三年期预算的方式严重偏离了2009年3月27日致秘书长的信函中拟定的指导方针。指导方针明确规定对分配给国际民航组织的资源和分配给各部门预计交付的各个方案的资源进行再调整。总之，如果生产力水平不变，分配的资源（分摊会费、辅助创收基金、行政和业务服务费用基金、期望中的自愿捐款）似乎有可能不能使预算中规定的这27个方案得以完成。只有大幅提高生产力，才有可能使2010年秋天通过的预算得以执行：在管理上，这将要求努力提高生产力，虽然国际民航组织目前没有衡量生产力的工具。如果不能提高生产力，则实际上只能通过削减或放慢执行本三年期内的方案，来进行调整。

**建议2:** 外部审计员建议开发生产力测量工具，作为设定和监督生产力改进目标的唯一一种方式，这些工具对按计划执行2011—2013年三年期预算至关重要。

在对初步报告做出回应时，国际民航组织指出，本组织正在实施一个项目管理和报告工具，即国际民航组织知识共享网络（IKSN），并认为该工具将使得有可能从可交付成果和及时性的角度来跟踪项目状态。由于没有对该工具进行审计，外部审计员无法得知它是否也能使国际民航组织跟踪和监督其生产力提高情况。

### 3. 人力资源管理和信息技术

#### 3.1 国际民航组织几大类开支各自所占的相对权重

34. 从审计的角度看，由于如下原因，以上概述的预算数据让人觉得它们只是近似的、局部数据，难以使用：

- 它们只涵盖国际民航组织的部分活动，即与四个一般预算方案基金（1101、1102、1104和1604基金）有关的活动部分，没有涵盖其他基金的开支。但这部分开支却直接或间接地占国际民航组织人事费的近2/5，而仅人事费就占了本组织总开支的近80%。
- 从一段时间看，它们不一致 —— 上述2008/2010与2011/2013这两个三年期之间预算结构的重大变动表明，以成果预算制表示的“战略目标”的基本概念以及根据目标划拨管理费的规则目前所依据的各参数在两个三年期之间波动太大，使得不能依据这些参数对国际民航组织开支结构进行前后连贯一致的分析；
- 最后，它们不是很可靠 —— 从预算结转的规模和波动性可看出，2011/2013三年期的预测数据几乎不能反映出费用结构的变动趋势。如上所述，预算结转占2008/2010年三年期内每年预算拨款的13.39%至17.10%。

35. 然而，虽然由于从联合国系统会计准则转换至国际公共部门会计准则使得所使用的方法不同，但国际民航组织的账户的确为分析开支结构提供了一个更加合乎逻辑的基础。

36. 表5稍微偏离了财务报表II（绩效报表）中提议的开支列报方式，将某些在管理上看来，大致可构成同一模块的开支项进行分离或组合（比如，“会议”和“差旅”都归到了“访问”项下，因此IT开支被单独分离了出来，等等）：

表5 按开支划分的经常预算的账户类别  
(单位: 千加元)

	31/12/08		31/12/09		31/12/10	
薪资和其他人事费	57,416	83%	59,977	79%	66,881	78%
访问(差旅和会议)	2,800	4%	3,711	5%	5,943	7%
IT 开支	945	1%	3,030	4%	2,685	3%
其他开支	8,411	12%	9,105	12%	9,992	12%
总计	<b>69,572</b>	<b>100%</b>	<b>75,823</b>	<b>100%</b>	<b>85,501</b>	<b>100%</b>

(来源: Agresso)

37. 从该表可看出相对国际民航组织经常预算内各项活动而言, 几大类开支的相对规模。该表显示:

- 该三年期之初强行使该财政期经常预算内的总开支下降, 之后该财政期经常预算项下的总开支出现了净上升: 虽然乍一看, 2007年和2008年期间经常预算下的开支下降了7.7%(2007财政年的开支为7537.4万美元, 但如下所述, 由经常预算向辅助创收基金和行政和业务服务费用基金转移工作人员这一做法大大抵消了所记录的2008年的明显下降), 但2009年开支上升了将近9%, 之后于2010年上升了近13%; 同一时期, 经常预算项下的活动收入从1440万加元(2008年)大幅降至负的730.3万加元(2010年, 包括循环基金);
- 2008年至2010年期间, 人事费占国际民航组织开支比例相对下降, 从83%下降至78%;
- 2008—2010年三年期内, 访问(差旅和会议)占总开支的比例从4%上升至7%;
- 2008年至2010年期间, IT费用占总开支的比例从1%上升至3-4%。该上升甚至更高, 因为在“其他开支”项下, 也有大量数额花费在IT上: 从下文可看出, 在IT管理这一部分, 实际上, 2008年IT的开支(包括针对IT工作人员的开支)为390万加元, 2009年为610万加元, 2010年为550万加元, 即国际民航组织经常预算范围内各项活动总开支的6%至8%之间, 这使其目前成为继人事费之后, 位于访问之前的第二大块开支。

38. 基于这一点, 并且忆及外部审计员已于2008年10月对“访问”进行了审计, 外部审计员通过他的第一份综合年报, 向理事会提交了对如下两项的发展趋势和管理的分析报告:

- 人力资源;
- IT。

### 3.2 人力资源

39. 2011年1月17至28日, 在蒙特利尔对2008—2010年三年期内的人力资源管理做了审计。

40. 如上所述, 人力资源显然是国际民航组织经常预算中最大的一笔开支。2008—2010年三年期内, 经常预算资源的80%都分配给了人事费:

表6 2008—2010年三年期内人事费占预算的比例

(单位: 千加元)	2008/2010
经常预算	245,543
由经常预算支付的人事费 (a)	195,193
人事费占经常预算的%	79.49%

(a) 人事费包括薪资费用以及可酌情支配的人事费（如培训、工作人员福利等）

41. 按实际开支算，数据如下：

表7 2008—2010年三年期人事费占实际开支的比例

财务报表，仅经常预算 (单位: 千加元)	
工作人员薪资和费用	
2008	57,766
2009	59,977
2010	66,881
	184,624
所有开支	
2008	69,577
2009	75,823
2010	85,501
	230,901
比例	<b>79.96%</b>

42. 对上面两表进行对比发现，在执行2008—2010年三年期预算中，国际民航组织使用了原始拨款额的94%，并将人事费与其他开支之比保持在最初编制预算时设定的界限内。

43. 但是，根据初步预算对人事费进行的这种大致上令人满意的管理不得掩盖一个引入注目的趋势：2010年，人事费上升了11.51%，而记入经常预算的工作人员数上升了5.3%。加上工作人员数目这种增加的影响，2010年如下各项的上升尤其明显：

- 一般事务人员的总人事费上升了10.7%（从1 120万升至1 240万加元），而“专业”人员总人事费的上升幅度较小（+4%）；
- 额外薪酬（“工作地点差价调整数”）上升了20.6%（从870万升至1 050万加元）；
- 顾问费用2010年上升了76%（从280万升至490万加元）
- 年度回籍假费用上升85%（从70万升至130万）。

44. 最后，2008—2010年三年期期间，国际民航组织在其经常预算外由非预算资源（自愿捐款、由经常预算划转之前各期建立的储备金、商业收入、技术合作费等）支付了总额近7 300万加元的人事费。因此，除某些顾问和外勤人员（后者由技术合作基金支付）外，2008—2010年三年期内国际民航组织动用一切资源支付的人事费比2.57亿加元稍多点。

### 3.2.1 编入预算的工作人员和实际工作人员

45. 下文旨在概述如何对人力资源进行管理。

**表8 经常预算员额的变动趋势**

		31/12/2007	31/12/2010
经常预算中的常设（编入预算）员额数		613	503
其中	专业人员	269	247
	一般事务人员	344	256
由经常预算支付的工作人员总数		581	518
其中	专业人员	249	239
	一般事务人员	332	279

46. 从该表可看出，2008—2010年三年期工作人员的预算编制依据了员额数整体下降和专业职类员额与一般事务职类员额的比例上升这两项原则。

47. 关于由经常预算供资的员额总数，最初计划的2008—2010年三年期员额数是要比2007年减少110个，从613下降至503个员额。

48. 实际上，截至2007年12月31日的最初实际员额数比向理事会提交的经常预算中的假定数要少（581个员额而非613），该三年期结束时的员额数则比最初宣布的目标要高（518个员额而非503）。但是，在编制2008—2010年三年期预算时，并未预料到2010年从行政和业务服务费用基金向经常预算转移近20名工作人员这样一个事实（行政和业务服务费用基金向经常预算支付与相应的薪资费用相等的金额）。如果没有这种转移，理事会同意削减的常设员额数为110个，而实际削减员额仅为85个。

49. 关于对专业员额和一般事务员额之间的平衡调整（为支持该三年期预算而提交的目标人数为，截止到2010年年末专业人员247名对应一般事务人员256名，即专业人员占49%），2008—2010年三年期工作人员削减预算目标并没有得到实现（239名专业人员对应279名一般事务人员，即专业人员占46%）。

50. 通过对按具体职类（主任（D）、专业和一般事务）和职等（1、2等）划分的常设（编入预算）员额适用标准薪资费用，确定了人事费的预算假定数。如上文所述，这种假设并不一定反映国际民航组织工作人员占用员额的实际情况。

51. 预算一旦由大会和理事会通过，各部门就会在它们的预算拨款所允许的范围内有一定的灵活性，并且可使用用于常设（编入预算）员额的基金为该清单上未列出的岗位征聘工作人员：这些员额当时被称为“非常设”。下表所示为过去两个三年期内由这种灵活性所引起的，提交给理事会的经常预算中的假定人数与各部门内实际员额数之间的差别：

表9 预算中的假定人数和实际员额之间的差别

		2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
经常预算中常设/编入预算员额的预测人数		627	618	613	503	500	503
实际员额	常设员额	571	549	530	453	452	470
	“非常设”	29	49	54	29	43	48
经常预算中员额总数		600	598	584	482	495	518

52. 从表中可以看出在每个三年期内，由经常预算供资的非常设员额数增加了，而下一个三年期以虑及这种偏离的新预算假定为依据。

53. 前两个三年期（2005—2007和2008—2010）为支持预算而提出的常设员额假定数高于由常设员额供资的实际工作人员数。该差额部分由三年期内在非常设员额上聘用的工作人员抵消；随着实际员额数与常设员额数的差距进一步拉大（非常设员额工作人员数增加，而常设员额工作人员数减少），这种差别有扩大之势。

54. 除了假定数和实际数之间的这种差异外，与国际民航组织签有员工合同的工作人员数量远高于由经常预算供资的工作人员数：

表10 截至2010年12月31日与国际民航组织签有员工合同的工作人员

工作人员供资来源	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
经常预算	600	598	584	482	495	518
行政和业务服务费用基金	77	79	90	91	87	75
其他基金	84	70	69	144	135	126
截至12月31日的工作人员总数	761	747	743	717	717	719

55. 截至2010年12月31日，除上表中与国际民航组织签有合同的719名工作人员外，国际民航组织还有83名供职特别服务协定（SSAs）的顾问，由经常预算以及其他专有基金供资；因此，国际民航组织总共有802人签有员工和非员工合同（不包括技术合作的外勤人员），由各种基金来源供资。

56. 此外，从该表还可以看出，到2010年年末，与国际民航组织签有员工合同的201名工作人员不由经常预算来支付费用。在2008—2010年三年期初，剔除掉行政和业务服务费用基金，不由经常预算支付费用的员额数增加了75名，主要原因为辅助创收基金的建立。相反，从2010年起，从行政和业务服务费用基金向经常预算转移约20名工作人员（通过向行政和业务服务费用收取同等收费来抵消）使得不由经常预算支付费用的员额数相应减少了。

57. 2008—2010年三年期期间全体工作人员的员额总数仍非常稳定，即使理事会决定将与国际民航组织签有员工合同的工作人员人数减少58名（将从经常预算中削减110个，其中52个将自2008年1月1日起转移至辅助创收基金）。



58. 下表显示，截至2009年12月31日，实际上由辅助创收基金供资的员额数为65个，这反映出与最初所预测的由经常方案预算转移的52个员额相比，创收活动和员额数在增加。

**表11 与国际民航组织签有员工合同但不由经常预算支付费用的工作人员的供资情况**

基金	国际民航 赔偿基金	行政和业务服 务费用基金	辅助创收 基金	航空 保安	欧洲民用 航空会议	环境	信息和通 信技术	其他	总计
2007年	-	90	-	1	13	-	6	49	159
2008年	-	91	63	-	11	3	12	55	235
2009年	2	87	65	-	14	3	4	47	222
2010年	2	75	65	3	13	3	3	37	201

59. 不管造成相关基金所处状况各有不同的原因何在，从该表可看出，不由经常预算供资的基金（即由来源于之前分摊会费的结转或所设储备金、由自愿捐款、由商业收入、或由技术合作费供资的基金）共同形成了一个与经常预算之间的连接体系。尽管大会和理事会做出了削减员额数的决定，但2008—2010年三年期期间与国际民航组织签有员工合同的实际工作人员数稳定在717至719人左右，比上一个三年期结束时少大约30人。

60. 只要这些其他的资金来源维持在一个足够高的水平，原则上讲，这种供资状况其本身并不会带来问题，因为它能够使国际民航组织的活动量最大化，虽然对分摊会费做了严格限制。

61. 但是，开展由自愿资源供资的活动可能久而久之带来将这些活动纳入经常预算的压力：自愿供资和分摊会费之间的界限并不是一成不变的。2010年年末，理事会决定将在非印全面实施方案（1个员额）、航空保安（8个员额）、环境（6个员额）和临时工作人员薪资基金（13个员额）项下征聘或打算征聘的28个员额纳入经常预算中，这是一种与上述连接现象（从经常预算向外部供资基金转移员额）相反的连接现象。

62. 从这点看，由分摊会费（经常预算）和自愿供资（其他专有基金）供资的活动的同时存在有可能使自愿供资的活动“污染”由分摊会费供资的活动，如果自愿供资的活动占活动总和的大部分。与国际民航组织签订员工合同的员额中，不由经常预算供资的比例越高，这种风险便越大。该比例目前为2/5。

63. 最后，还应考虑到员工在经常预算“之外”累积的终止服务后负债。翰威特咨询有限公司采用国际公共部门会计准则标准，估算出截至2010年12月31日所有工作人员（截至2010年12月31日与国际民航组织签有员工合同的工作人员为719名<sup>6</sup>）的终止服务后负债为7 690万加元。

64. 根据目前经常预算外200名工作人员对应经常预算内500名多点的工作人员这样一比例，假设预算外国际民航组织工作人员在累积的社会福利权利（特别是离职后健康保险）方面的平均费用与预算内国际民航组织工作人员的相同，则非经常预算工作人员各项活动所对应的这部分费用会成比例（2/5）上升。如果这些外部资源（自愿捐款、技术合作费、辅助创收活动的商业收入等）枯竭，国际民航组织当然可考虑对工作人员数量做必要调整，并中止相应活动。然而，国际民航组织将不得不按照对待预算内各项活动的方式，利用自己的资源（即利用分摊会费）来支付来自预算外各活动的社会福利费用。

<sup>6</sup> 如果不包括欧洲民用航空会议中13名具有国际民航组织员工身份但未上国际民航组织工作人员社会福利保险的工作人员，则为706名。

**意见3:** 从人力资源管理的角度看, 设立各类由外部资源 —— 自愿捐款、技术合作费、商业收入、以前各时期设立或弥补的储备金回笼等 —— 供资的专有基金具有可缓和成员国希望减少其分摊会费的影响的好处。但如果一直保持目前的比例(与国际民航组织签有员工合同的人员中, 目前约有2/5由外部资源供资), 一方面, 可能存在将自愿供资的各项主要活动逐步纳入经常预算的压力, 另外一方面, 不由经常预算供资的国际民航组织工作人员所享有的社会福利权利将根据相关的工作人员数量按比例累积起来。与短期内能够, 至少在理论上能够通过调整工作人员数量加以控制的直接薪资费用不同, 这些费用一旦形成, 就会一直由国际民航组织支付, 即使本组织的非预算资源枯竭。

**建议3:** 在根据计划开发由自愿捐款供资的活动(理事会第192届会议期间重申的一个目标)时, 可规定由相应的基金向经常预算的循环基金中支付一定的供款, 为以这种方式累积的社会福利费用供资。

在对外部审计员的初步报告做出回应时, 国际民航组织指出, “将考虑向自愿基金收取一笔行政费, 向经常预算循环基金支付一合适额度的供款, 从而为社会福利费用供资”。

### 3.2.2 工作人员的分布

65. 截至2010年12月31日, 与国际民航组织签有员工合同的工作人员在各部门之间的分布情况如下:

**表12 国际民航组织组织结构图内工作人员分布情况  
(各部门人员分布情况)**

主席	秘书长 办公室	行政 服务局	空中 航行局	航空 运输局	地区协调 和公共关 系办公室	地区 办事处	法律局	财务处	方案评 估、审 计和 管理 审查 办公室	技术 合作局	总计
2	3	226	110	70	8	168 <sup>a</sup>	14	45	5	68	719

a) 包括欧洲民用航空会议中具有国际民航组织员工身份的工作人员: 地区办事处本身只有149人。

66. 根据该表, 国际民航组织内有375名工作人员可视为“业务人员”:

- 国际民航组织目前的“战略目标”直接由空中航空局和航空运输局负责: 这两个局总共有180人;
- 从外部审计员以往的审计可看出, 在地区办事处内, 在岗工作人员中约有66%参与了实现各战略目标的工作, 这表示约有120名业务人员, 而余下的人员为支助人员;
- 行政服务局直接参与业务活动的工作人员约有75名(见下文);
- 目前, 技术合作并没有真正与实现战略目标的工作融合到一起。因此, 它既未列于战略目标下, 也未列于支助战略目标下, 因此, 可以认为68名技术合作工作人员与战略目标或战略目标支助均无直接关联。

67. 另一方面，大约有300人可以视为支助人员：行政服务局人员中的约2/3(要考虑到经商定被视为直接参与业务工作的语文工作人员)，地区办事处人员中的1/3，以及财务部门的所有人员。

68. 因此，可以估算出在人力资源方面，国际民航组织每不到四名业务人员就对应约有三名支助人员。

69. 关于年龄金字塔问题，下表所示为2007年12月31日至2010年12月31日的上一个三年期内，离理论退休年龄（《国际民航组织服务守则》规定为62岁）不到5年的工作人员的分布和数量，以及同一时期与国际民航组织签有合同的所有工作人员的平均年龄变动趋势：

表13 工作人员平均年龄变动情况

	31/12/2007		31/12/2010	
与国际民航组织签有合同的工作人员总数	743		719	
60岁及以上	46	6.2%	42	5.8%
57至60岁	96	12.9%	100	13.9%
离退休不到5年的总人数	142	19.1%	142	19.7
工作人员平均年龄	48.8岁		48.8岁	

70. 从该表可看出，国际民航组织的年龄金字塔相当稳定，并且大量工作人员离退休不到5年（近20%）。这种情况可能是由于国际民航组织的职位要求征聘有经验的专家这一特殊性所带来的国际民航组织的结构性问题。以往的经验并不表明，人事费用的节省与由更替率引起的工作人员平均年龄的下降相关联。

71. 2011—2013年三年期为经常预算方案内的530.5个员额（请参考“A37-WP/43号文件《本组织2011、2012和2013预算草案》的补充信息”，并考虑到这551个员额中包括有由基金间转拨供资的20.5个员额）规定的金额为66 090 000加元（平均每年每个员额为124 580加元），相比之下上一个三年期内的503个员额的金额为63 960 000加元（平均每年每个员额为127 175加元）：因此，隐含的预算假定为，2008—2010年三年期内常设员额的标准单位成本将在2011—2013年三年期内下降2%，这意味着国际民航组织工作人员的薪资水平将出现普遍下降。

72. 但是，新的三年期的一个目标是增加专业/一般事务人员之比<sup>7</sup>。如果年龄金字塔稳定，该比例会自动增加而非降低常设员额的单位成本：在外部审计员的初步报告中，他提出了一个意见草案，建议自当前三年期起调整征聘政策以解决该矛盾。在国际民航组织秘书处行动计划草案中，本组织拒绝了该项建议草案，指出：“根据理事会批准的自2011年1月1日起生效实施的《国际民航组织服务守则》，对征聘政策做了全面审查。在任用和升级工作人员时，应主要考虑到有必要确保效率、胜任能力和正直均达到最高标准。此外，还适当虑及基于尽可能广的地域原则征聘工作人员和确保两性代表权平等的重要性 [...]。秘书处注意到了意见 [草案] [...]”。在对上面所提预算文件的假设中所隐含的在征聘更高级别的工作人员的同时，降低常设员额的平均标准单位成本这样一明显矛盾发表看法时，国际民航组织建议

<sup>7</sup> 参看WP/43号文件第9段中的a条：“应更侧重于由一线专业人员直接完成工作，从而在人员总数不变的情况下，在下一三年期内使专业人员相对于一般事务人员的比例有所提高”。

说：“如果目的是要确定当前三年期内的专业/一般事务人员比例 [目标] 是否能达到，我们就不应将2010年与2011年预算内的平均员额费进行对比，而是应该将2010年的实际平均员额费用与2011年的预算相比 [...]”。据此，国际民航组织重新计算的2010年的实际平均成本为115 231加元。2011—2013年三年期的预算假设为124 580加元，等于平均员额费用上升了8%。

**意见4:** 乍一看，在降低与国际民航组织签有员工合同的工作人员的单位成本的同时，同步增加专业/一般事务人员之比这一2011/2013年三年期预算的基本假设是矛盾的。由于预算文件中列报的常设员额是理论上的员额数，与由经常预算供资的实际员额从不一致，所以这一矛盾就不存在。

**建议4:** 在向理事会提交关于常设员额的预算假定时，秘书长应系统地指出由经常预算支付的实际员额。

### 3.2.3 《服务守则》

73. 《服务守则》于2010年做了修订，并由理事会批准自2011年1月1日起实施。新的守则虑及了审计员在他提交给国际民航组织的关于国际工作人员征聘的报告中所提的建议，尤其是：

74. 关于征聘：

- 新的第4.10条没有重复提及必须由主席来批准所有征聘的P4和P5职类工作人员这一原则<sup>8</sup>；
- 理事会可以设立一个人力资源委员会，负责就直接向秘书长报告的D级雇员（即D2工作人员和一些D1工作人员）的任用一事向秘书长提供建议，并直接向理事会进行通报，理事会可以反对征聘提议。这种做法与上述外部审计员报告中的建议3、4和6相一致；
- 从现在开始，在征聘D1员额、专业员额和一般事务员额时，分别由主任小组、任用和升级委员会I，以及任用和升级委员会II协助秘书长工作。这种做法确认外部审计员所提的将前审查小组和升级委员会进行合并的建议（建议3）；
- 如果秘书长的任用决定不同于任用委员会任用的职等序列，秘书长必须就做出决定的原因向主席发出书面通知。这一点也对建议3做出了回应。

75. 外部审计员还建议使用外部征聘机构征聘D2工作人员<sup>9</sup>。该建议未被采纳，但是在征聘技术合作局新局长时，开展了一个试办项目，即要求一家专业公司不要去进行预选，而要去分析国际民航组织列入候选人名单的候选人的资历背景。在重新征聘航空运输局局长一职时，重复了这种尝试。

76. 外部审计员注意到，最近在对《国际民航组织服务守则》进行修订时，他的多数建议得到了

<sup>8</sup> 建议2：“可以考虑一个简化方法，即停止使用2009年1月20日引入的要求理事会主席对P4和P5雇员的征聘和任用做出书面批准的这样一项特别机制 (C-DEC 186/1号决定)。

<sup>9</sup> 建议5：“为了确保基于候选人的技能对其进行客观甄选，同时虑及主任级人员在各地区间的合理平衡，审计员建议聘用清楚了解理事会所期望的地区和性别平衡状态的专家猎头公司对D2员额候选人进行预选，并建议由这些猎头公司向主席和秘书长提交一份候选人名单，以及一份有关所选人员资历背景的分析文件和一份叙级建议”。

考虑。

77. 关于合同的类型和有效期，新的《服务守则》规定了三类合同：

- 期限一般不超过一年的临时任用，除续签不超过24个月的例外情况之外，一般不续签；
- 一至五年期的定期任用，“没有续签预期”，但如果国际民航组织决定续签，便可无限期续签；
- 可以向那些与国际民航组织签有合同且至少为本组织服务五年的工作人员提供的无限期连续任用。该第三种形式的任用尚未得到联合国的批准，因此目前没有使用。

78. 实际上，国际民航组织工作人员的标准任用形式为定期任用。

79. 但是，虽然长期任用从新的《服务守则》中消失了，但国际民航组织从历史中继承了许多属于这种任用类型的工作人员。下表所示为自2003年以来已不授予的长期任用工作人员数在逐步下降的情况：

**表14 离退休不到5年的长期任用人员**

	31/12/2007	31/12/2010
长期任用人员总数	410	298
离退休不到5年的人员总数	75	64

80. 可以看出，截至目前，与国际民航组织签有合同的所有工作人员的任用结构的变化(用定期任用逐步取代长期任用)对从首次任用算起在国际民航组织的平均合同内任职时间几乎没有影响，如下表所示：

**表15 合同期**

	31/12/2007	31/12/2010
从首次任用算起在国际民航组织的平均任职时间	13.5年	13年

81. 这反映出，确定国际民航组织内任职期限的一大主要因素为退休年龄：2010年，在离开国际民航组织的39名一般事务人员中，19名为退休人员。解雇所起的作用非常小。在外部审计员关于国际工作人员征聘的报告中，他注意到2009年，在他的审计所涉及的专业和主任工作人员中，有32名工作人员离开了国际民航组织，其中仅有一例为解雇。可以看到，国际民航组织内一般事务人员的离开比例大致相同，在2010年离开的39人中，只有一名解雇。

82. 2003年以前批准的长期任用员工由于自然离开致使员工逐减，从而带来了“员额空缺”。在上一个三年期内，大约用完了空缺的1/3，但没有出现：

- 国际民航组织工作人员平均年龄下降（如上所述，本财政期内仍旧为48.8岁）；

- 与2007年12月31日在职的工作人员在国际民航组织的平均任职时间相比（13.5年），2010年12月31日在职的工作人员在国际民航组织的平均任职时间（13年）出现大幅下降。

83. 从这点看，不应期待《服务守则》中新的任用类型其本身会从整体上或单个地改变国际民航组织员工格局长期恒定不变这一特殊情况。

### 3.3 IT

84. 2011年1月17至28日，外部审计员在蒙特利尔对国际民航组织内的IT执行了审查。目的有两重：一方面是核查通过三年期预算和相关文件向理事会提供的这方面的信息是否正确，另一方面是确定本组织内仍旧非常分散的IT职能可在多大程度上满足国际民航组织的经济和效率需求，并在必要时提出建议。

#### 3.3.1 IT费用

85. 信息和通信技术（ICT）的预算包括在管理和行政支助开支中。2008—2010年三年期和2011—2013年三年期，该项预算分别为1 860万和1 420万加元，每年的明细如下：

表16 2008—2011年信息和通信技术拨款（仅1101基金）

年度	最初拨款	年度拨款的 余额	增加/转拨*	来自上一年的 结转	总计	薪资费用	总计
	(不包括薪资费用)						
2008	1,546,382	359,585	510,860		2,416,827	2,035,647	<b>4,452,474</b>
2009	1,878,757	836,050	109,375	1,232,354	3,837,786	2,134,183	<b>5,971,969</b>
2010	1,851,967	898,015	2,614,972	782,118	6,147,072	2,077,652	<b>8,224,724</b>
2011	2,581,690			2,973,667		2,103,730	<b>7,659,087</b>

86. 在两个三年期之间，分配给信息和通信技术的预算整体上减少了23.7%，这反映出存在着各种变动，下文将对此加以解释。

87. 2008—2010年，这些预算拨款占国际民航组织经常预算的7.1%，占划拨给管理、行政和方案支助的拨款的17.8%。2011—2013年三年期，这些拨款占预算的5.2%，占有管理和行政拨款的11.3%，后者所涵盖的范围与上一个三年期的有很大不同。

88. 从2011年起，IT拨款在三类主要支助职能之间分配（方案支助（PS）占IT拨款的60%；管理和行政（MAA）占35%；管理和行政— 理事机构（MAA GB）占5%）。

89. 由于在方案和支助职能之间分配本组织的一般费用的方式发生了变化，所以不能直接对这两个三年期之间的预算进行比较。

90. 此外，2008—2010年三年期的预算反映出一组估算的IT相关开支（包括人事费），不管这些开支是否由信息和通信技术科控制，而2011年以后的预算只反映信息和通信技术科的开支。因此，2010

年本组织的IT开支的涵盖范围与信息通信技术科的直接开支的涵盖范围不匹配，因为其他的管理部门也能够产生IT开支。

91. 2008—2010年三年期内，为会计目的而确定的IT相关开支为1 550万加元。这小于概算额，但并不包括该三年期内计为未清债务的IT相关开支。

**表17 会计开支（经常预算）**  
(单位：千加元)

	2008年	2009年	2010年
计入账户的IT开支总额	3 905	6 113	5 518
信息和通信技术科的开支	2 888	5 151	4 379

(2010年12月31日的临时性数据，未结清账户)

92. 2010年，本组织各部门之间IT开支的分散情况可以由信息和通信技术科所扮演的角色来解释。该科目目前提供技术支助，但实际上并不对总部和地区办事处的IT进行控制。它起协调人的作用，并不直接影响到决定用户要求下所提供工具的内容。因此，它并不控制国际民航组织的所有IT开支，如下表所示：

**表18 按费用中心划分的IT会计开支（经常预算）**  
(单位：千加元)

费用中心	2008年	2009年	2010年
信息和通信技术科占IT开支总额的%	73.9 %	84.2 %	79.3 %
7个地区办事处占IT开支总额的%	18.2 %	10.5 %	14.2 %
总部其他费用中心占IT开支总额的%	7.9 %	5.3 %	6.5 %

(2010年12月31日的临时性数据，未结清账户)

93. 新的预算呈报仅列示信息和通信技术科的概算，因此不包括如下一些IT相关开支：

- 地区办事处IT工作人员（目前8人）的薪资；
- 在总部各个技术局负责IT业务但是不归信息和通信技术科管理的工作人员的薪资；
- 由各个局的方案预算项目支付的，在开展具体的IT应用或将IT服务外包时所发生的IT开支。

94. 从2011年起，将IT开支归口到了由信息和通信技术科管理的支助实施战略中，因此IT开支在承付前，要由科长做出预算授权。在采取这种新的做法时，同时向一个单独的费用中心划拨IT开支，这应该会提高该项活动在预算中的可见性，并可使分配划归IT拨款的责任集中于一处。

95. 这种新的预算呈报仅涵盖来自经常预算的拨款。为了了解全貌，有必要虑及任何分配给不专

门用作IT用途的各项基金<sup>10</sup>的IT拨款，以及由信息和通信技术基金为国际民航组织IT和财务系统的现代化而支付的任何开支。信息和通信技术基金根据大会A33/24号和135/32号决议建立，除了从经常预算中接受供资外，还接受补充供资。目前，该基金的唯一供资对象为被称作综合资源信息系统（Agresso综合管理软件）的财务系统结构改进项目。上一个三年期，该基金的开支为370万加元，而2011—2013年三年期的预算为210万加元。下表列示2008—2011年期间该基金的实际开支额，以及2011—2013年期间划拨给该基金的拨款：

**表19 信息和通信技术基金**  
(单位：千加元)

	2008年	2009年	2010 <sup>a)</sup> 年	2011年	2012年	2013年
开支	1 355	1 504	867			
概算				1 679	200	200

a) 截至2011年1月25日（临时性数据）

96. 在2008—2011年期间，大部分补充供资不由信息和通信技术科管理（2010年可由其支配的额度占总额的18%），而是由地区协调和公共关系办公室（53.8%）、财务事务科（10.9%）、人力资源（10.2%）和技术合作局的外勤人事科（6.8%）管理。但是，从2011年开始，设立Agresso的专门小组将回归到信息和通信技术科，负责技术支持。

97. 结论为：

- 由于国际民航组织组织结构内IT职能分散，难以准确评估国际民航组织承担的IT服务费用。但可以认为2010年全年该项费用是一笔包括人事费在内约为630万加元的开支（包括信息和通信技术基金），其中430万加元由信息和通信技术科控制。
- 虽然这种新的只包括信息和通信技术科和信息通信技术基金的预算呈报可阻碍理事会看清楚所发生的全部IT开支，但外部审计员认为，鉴于所观察到的2010年本组织的最终开支明细（已有80%的开支由信息和通信技术科支付）和计划自2011年起再度将IT开支集中起来<sup>11</sup>，此种透明度的缺乏所涉及的数额不会大到足以让人们质疑向理事会提交的关于本组织IT开支信息是否适切的程度。

### 3.3.2 行使IT职能的工作人员

98. 截至2010年12月31日，信息和通信技术科有18名工作人员与国际民航组织签了合同，包括13名专业人员和5名一般事务人员。他们占本组织内与国际民航组织签有合同的工作人员的2.5%，年度薪资费用为200万加元。该数字比2008—2010年三年期的数字低10%。

<sup>10</sup> 但2008—2010年，以这种方式（作为硬件和软件）记入行政和业务服务费用基金账户的信息和通信技术开支未超过86 000加元。

<sup>11</sup> 根据全体高级管理小组2010年9月24日的决定，地区办事处应要求信息和通信技术科支付所有用于推进软件和设备标准化的信息和通信技术开支。



99. 这些资源由如下各项加以补充：

- 由信息和通信技术基金供资的3名在财务和人力资源部门开展安装综合资源信息系统管理软件工作的G5工作人员。自2011年起，将从信息和通信技术科的预算中对他们进行支付。
- 由每个地区办事处的预算中支付的负责IT的工作人员；现有8名这样的工作人员。

100. 此外，截至2010年12月31日，为该科工作的顾问有13名，占本组织内顾问的15.6%。

101. 2008—2010年三年期内，IT服务（包括顾问）外包概算的实际增长率为93.7%。

**表20 与外包相关的概算和开支**  
(单位：加元)

	外包拨款额	当年的会计开支（包括支付上一年的债务）	占当年会计开支总额的百分比
2008年	888,950	244,710	8.4
2009年	1,419,808	1,138,549	22
2010年	1,722,591	668,936 <sup>a)</sup>	15.2
2011年	852,314 <sup>b)</sup>	未知	未知

a) 截至2010年1月25日，未结清账户

b) 仅初次拨款额

102. 在该三年期内，外包预算大幅上升，占IT开支的很大一部分，但这一比例是一变数，在8%和22%之间浮动。这可能表示信息和通信技术科在实施本组织内多数包括有IT构成部分的项目时，在资源方面所面临的压力在增加，因为没有额外可供使用的长期任用人员资源，也不能真实地看到各用户部门的中期需求。

103. 2010年年末，在负责IT的工作人员中，41.9%为临时雇用的顾问人员，他们行使包括服务器和数据库维护等重要任务在内的经常性职能。这可能表明，在分配给IT的人力资源方面存在着巨大压力，因为2008年年末和2009年年末，信息和通信技术科只雇用了3名顾问人员，但到2010年年末这个数字增长了4倍多。

### 3.3.3 信息和通信技术科的组织

104. 虽然目前将IT预算拨款集中划拨到信息和通信技术科，但该科的作用并未得到加强，因为它并没有直接负责开展所有由经常预算或各种基金供资的包括有IT构成部分的各项工作。因此，和往常一样，每个局或办事处仍然能够使用方案预算或各办事处预算，自行开发IT占据主要构成部分的项目<sup>12</sup>，

<sup>12</sup> 比如，电子文件和记录管理系统 (EDRMS) 和信息知识系统网络 (IKSN) 就不由信息和通信技术科管理。

维护数据库<sup>13</sup>或者甚至购买IT设备。因此，这些不在信息和通信技术科内发生的IT开支可能未列示为IT开支（相当于未归类为IT工作人员的工作人员所花费的时间），或者会淹没于方案的业务费用中。

105. 在这方面，有两类内在风险：

- 首先，这些开支可影响所实施项目的连贯性。截至2010年12月31日，至少有48个公共网站，272个内联网和146个门户网站，另外还有地区办事处和各个技术局开发的网站和应用程序；
- 它们也可能给提供给不同用户的信息的安全性造成负面影响（IT安全路线图仅涵盖由信息和通信技术科维护的各个项目的基础设施）

106. 总而言之，自2011年起IT预算责任的归口集中似乎仍然是与项目的职能责任脱钩的。许多工程项目，以及由空中航行局和航空运输局管理的一些技术性更强的项目并不归属于信息和通信技术科的明确责任范围内，甚至在确定这些项目时都未与信息和通信技术科沟通。

### 3.3.4 技术支助

107. 除了所有IT基础设施维护和开发项目外，信息和通信技术还主要通过服务台负责提供长期技术支持。2010年，服务台对8 271项服务申请做了回复（通过内联网或电子邮件；根据难度级别加以筛分）。

108. 技术支助部门有一名负责人、一名助理和两名技术顾问（专门由主要负责设备安装和服务器维护的两名技术人员提供支持）。该系统由国际民航组织于1999年开发，目前正在被一个与信息技术基础设施库兼容的系统取代，即微软系统中心服务经理（SCSM）。目前的绩效监督主要包括用户满意率计算，但由于84%的用户都没有回答所提问题（另外有15%表示他们满意或者非常满意，不到1%表示不满意），所以我们从中所得知的少之又少。

109. 此外，自2008年开始，信息和通信技术科持续将许多与服务器维护（年均费用为125 000加元）、便携式设备（年均费用为15 000加元）、基础设施专门技术（60 000加元）和安全（外部备份8 000加元，反垃圾邮件和反病毒服务15 000加元）相关的服务项目外包出去了。

110. 2011年年初将长期任用人员削减至18名工作人员，比2009年少2人，同时顾问人数出现大幅攀升（2010年12月末，增加了10份特别服务协定合同，而2009年年末，仅有3份顾问合同），这反映出该科面临重大资源压力，使得信息和通信技术科认为，国际民航组织核心活动的实施和本组织的整个IT系统完全在顾问人员的控制之下，以至于令人担忧的不仅仅是某一个薄弱环节或人员配备问题，因为实际上，大多数核心职能在将知识保留在本组织内部方面都面临着风险。

<sup>13</sup> 比如说，飞行安全信息交流（FSIX）网站就由空中航行局管理；按照外包合同，主机设在私人服务器上的普遍安全监督审计计划（USOAP）数据库由空中航行局管理；对所查明的中东地区的缺陷进行记录的中东地区空中航行地区规划和实施小组空中航行缺陷数据库由开罗办事处管理。

**意见5:** 关于在要求有持续的内部胜任能力的职能与能够不带风险地外包出去或者甚至是最好且值得外包出去的职能之间取得平衡一事，尚无一个成形、正规的想法。对于核心服务支助职能（服务台）的所有各方面，情况尤其如此。

**建议5:** 应由专家对用户支助职能（服务台）开展咨询研究，其中包括进行成本效益分析，以更好地了解向用户提供服务的质量，查明用户的需要，以及在内部职能和外包之间谋求更好的平衡。

在对初步报告做出回应时，国际民航组织指出：“在能够找到必要资源的条件下，将签署合同聘用一名服务管理方面的专家顾问，对国际民航组织用户支助职能，及对内部职能和外包服务之间的平衡进行评估”。

### 3.3.5 IT战略

111. 针对预算事项（IT职能分散）、人力资源事项（外包比例日益增加）和组织事项（从IT项目的性质来看，职责分散）所提的意见大都是从没有一个统一的IT整体战略这一点得出的。

112. 信息和通信技术科是能够实施IT项目的主要实体。与其名字所含意思相反，信息和通信技术科只负责技术方面（IT与电信基础设施和应用程序），其职责范围内既不包括信息（指信息管理），也不包括内部和外部通信。

113. 尽管在2010年下半年拟定了一种新的围绕着建立“一个国际民航组织信息和通信技术”构架这样一个原则来构建IT系统的愿景，但该愿景并不是在整个国际民航组织查明了用户部门的具体需要或对这些需要排定了优先顺序的基础上，或者在全面考虑为满足这些需求而部署的资源数量和结构的基础上拟定出来的。这实际上证实了所注意到的预算事项中存在的IT职能分散情况，尤其是在项目管理方面。

114. 自2009年起，开始在对信息和通信技术科的职责和活动进行思考，可从下述多份文件中看到这方面的一些端倪。2010年9月24日，根据为信息和通信技术科新项目增资200万加元的规定，向全体高级管理小组（FSMG）提交了一份战略目标和行动清单，以及一份日程表。该文件建议：

- 提高对所有各局的服务质量；
- 建立“一个国际民航组织信息和通信技术”基础设施；
- 开发一个企业服务支助模型；
- 高可用性IT基础设施；
- 办公自动化过程 —— 无纸办公；
- 开发一系列国际民航组织在线服务项目：企业网络管理和战略、信息管理和治理机构、机构资源规划后期实施支助、电子文件和记录管理系统的企业内容管理。

115. 全体高级管理小组会议之后分发的名为IT战略规划的文件对包含有如下三大主要目标的2011—2013年三年期IT战略进行了描述：

- 目标1：实施符合国际民航组织业务环境、政策、目标和法定要求的IT解决方案；
- 目标2：交付和维持一个稳固、功能强大、灵活、安全和有效的技术组合产品；
- 目标3：加强对信息技术和提供客户服务方面的全盘管理。

116. 该战略也列入了业务计划和运营计划中。但是在拟定这些计划时没有系统地咨询用户，因此，没有考虑信息和通信技术科的各用户部门的优先事项的变动。

117. 审计时，还没有协同各个技术局制定出稳定的战略框架或IT总体计划，而如果有了稳定的战略框架或IT总体计划，可使本组织能够确定秘书长根据可用资源做出权衡取舍后确定的优先事项，并能使本组织大致了解IT的中期目标。多数情况下，没有任何此种仅能在所有用户和信息和通信技术科的参与下在秘书长一级确定的总体计划意味着用户和信息和通信技术科在盲目地运作其各个项目，从而妨碍合理、有控地组织IT职能。

118. 因此，空中航行局在筹备一个项目(安全网络项目)，对可向外部用户提供的安全和空中航行数据库进行协调统一。考虑到即将计划于2012年11月召开12次空中航行会议，该项目具有战略重要性，但截至2010年年末，该项目本身并不是IT战略的一部分，虽然该项战略的确包括有与IT战略有部分重叠的网络管理项目（在2013年年底前，将国际民航组织所有网站和内联网整合）。

119. 因此，信息和通信技术科并不能从2011年起向安全网络项目投入对因特网设施进行全面大修所需的资源。延迟做出决定意味着会在现有设施的基础上，建立一个专门的安全问题动态网站。因此，至少在两年时间内，将有两个平行项目并存，一个与安全网站相关，另一个与本组织的所有网站相关，目前没有联合指导委员会确保这两个项目的一致性。

120. 而且，在启动新的IT项目之前，系统性地缺少可行性研究和成本效益分析意味着不能保证在对各部门所提的各种要求进行裁定时，会以最佳成本或进行过适当评估的优先事项为依据。

**意见6：**目前，整个国际民航组织的IT职能分散，尽管最近在加强信息和通信技术科的作用。毫无疑问，这种情况具有向用户部门提供一定程度的灵活性的优点。但是，它的确有两方面的缺点：在所采取的行动之间缺少连贯性；国际民航组织缺少对IT职能的全面掌控，结果导致总是要求信息和通信技术科应对危机情况。

**建议6：**鉴于所涉资金数额（将近占经常预算拨款的7%），理事会应要求并批准一份IT中期总体计划，确定所有国际民航组织的IT项目并对项目的优先顺序进行排序，同时提出财务评估和实施计划。秘书长是唯一能够调动所有用户部门和信息和通信技术科并且能够根据需要在优先事项和可用资源之间进行权衡取舍的人，可发挥重要的推动作用。

国际民航组织秘书处的行动计划草案指出：“将编制一项IT中期总体计划”。

#### 4. 地区办事处

121. 外部审计员自2008年开始在地区办事处执行审计的目的一直都是审查活动和管理的“正常性”和“绩效”<sup>14</sup>。审计是按如下时间顺序，根据《国际民航组织财务条例》第十三条第四款和第十三条第五款中的规定，和附录B第六条，针对下列办事处执行的：

- 达喀尔（西部和中部非洲—WACAF），2008年5月13至23日。该办事处设立于1963年，负责24个国家。
- 巴黎（欧洲和北大西洋—EURNAT），2008年6月9至17日。该办事处设立于1947年，是国际民航组织最早的地区办事处，负责56个国家。
- 利马（南美洲—SAM），2009年3月9至20日。该办事处设立于1948年，负责13个国家。
- 曼谷（亚洲和太平洋—APAC），2009年6月15至26日。该办事处设立于1955年，负责38个国家。
- 墨西哥城（北美、中美和加勒比—NACC），2010年5月18至28日。该地区办事处位于墨西哥城，设立于1957年，其负责地区由21个国家和11个领土组成。
- 开罗（中东—MID），2010年6月14至25日。中东地区办事处设立于1953年，负责15个国家，其中3个为非洲国家，12个为亚洲国家。
- 内罗毕（东部和南部非洲—ESAF），2010年10月11至22日。内罗毕办事处设立于1983年，是国际民航组织最新的地区办事处，其负责地区由22个国家和1个领土组成。

122. 首次和最后一次地区办事处审计之间的间隔时间非常长（29个月），必须指出，根据其间在巴黎召开（2010年1月20日）的一次会议上评估和审计咨询小组提出的将地区办事处审计集中在实质性的而非形式性的问题上的建议，不得不修改了地区办事处审计的职权范围；本报告尝试对在不完全相同的基础上执行的一系列审计的结果进行综合。2010年年中，向所有地区办事处发送了一份综合调查问卷，以确保数据的一致性。

##### 4.1 预算和财务事项

123. 2009年，地区办事处占了国际民航组织经常预算的23%（1 856万加元）或将近占本组织内除技术合作外所有预算的1/4。

124. 地区办事处预算拨款和实际开支的全部数字如下：

<sup>14</sup> 在国际最高审计机构组织利马宣言第4节中做了规定。尤其是，关于绩效审计，第3段提到了“3E”（经济、效率和有效性）。

表21 预算拨款和实际开支  
(单位: 千加元和百分比)

财政期	2008	2009	2010	三年期
曼谷				
拨款额	2 772	2 862	3 556	2197
实际使用	2 627	2 517	2 832	1982
预算拨款中的已用%	<b>94.76%</b>	<b>87.94%</b>	<b>79.63%</b>	<b>86.79%</b>
内罗毕				
拨款额	2 433	2 484	3 173	1097
实际使用	2 280	2 202	3 056	545
预算拨款中的已用%	<b>93.69%</b>	<b>88.65%</b>	<b>96.31%</b>	<b>93.18%</b>
巴黎				
拨款额	3 821	3 899	4 200	1930
实际使用	3 652	3 794	3 819	2274
预算拨款中的已用%	95.57%	97.30%	90.93%	94.51
开罗				
拨款额	1 897	2 024	2 259	1185
实际使用	1 621	1 536	1 812	1972
预算拨款中的已用%	<b>85.46%</b>	<b>75.92%</b>	<b>80.22%</b>	<b>80.40</b>
墨西哥				
拨款额	2 405	2 486	3 106	1004
实际使用	2 010	2 050	2 635	701
预算拨款中的已用%	<b>83.60%</b>	<b>82.49%</b>	<b>84.83%</b>	<b>83.72</b>
利马				
拨款额	2 333	2 466	3 015	821
实际使用	2 207	2 203	2 574	990
预算拨款中的已用%	<b>94.62%</b>	<b>89.37%</b>	<b>85.38%</b>	<b>89.38</b>
达喀尔				
拨款额	2 251	2 338	2 765	1360
实际使用	2 077	1 864	2 376	1322
预算拨款中的已用%	<b>92.28%</b>	<b>79.73%</b>	<b>85.96%</b>	<b>85.90</b>

(来源: 国际民航组织财务报表)

125. 虽然该表提供了财务处于2011年3月提供的数据, 但墨西哥地区办事处却声称, 其自己的报告显示2010年预算的92%都已用完。

126. 利马办事处强调指出,要想正确地理解该办事处2009年的百分比,必须考虑到地区主任及副主任的过渡期。虽然上述数据是由财务处向外部审计员提供的,但利马办事处指出“我们对表中所示的资金使用百分比感到吃惊”,并提到了“一份从Agresso提取的附带报告”。该报告实际上并没有附在针对外部审计员初步报告所提的意见<sup>15</sup>之上。

127. 实际上,财务处和地区办事处主任报告中提供的数字之间存在差异的原因是由于后者不仅包括开支,还包括承付款(采购订单、特殊服务协定等)。

128. 从上表21可看出,除巴黎和内罗毕办事处之外,其他地区办事处的预算拨款大大超过了实际使用额度,墨西哥城和达喀尔办事处尤其如此。无疑,应更加仔细地对这一点进行研究,以使本组织的预算资源分配达到最优化。达喀尔办事处坚持认为:“计划用于本期的未付费用的很大一部分均与应由东道国塞内加尔提供的地区办事处新楼舍相关。该项目于2004年开工,但2010年12月才交付使用”。

129. 下表中,由经常预算支付的地区办事处的实际开支划分成了几大类(人事费、差旅费、其他开支)。这些数字基于2009年数据,因为在将开支划分成表中所示几大类时,还不能获取2010年的最终数据。

**表22 2009年地区办事处开支**  
(单位:千加元)

	曼谷	内罗毕	巴黎	开罗	墨西哥城	利马	达喀尔	总计
人事费	2 179	1 665	2 882	1 616	1 970	1 929	1 798	14 038
差旅费	136	138	190	76	117	62	143	863
其他开支	547	682	828	333	399	475	397	3 660
比率 (b+c/a)	31%	49%	35%	25%	26%	28%	30%	32%
总计	2 862	2 484	3 890	2 025	2 486	2 466	2 338	18 561

来源: Agresso

130. 外部审计员在对内罗毕办事处进行审计的同时对非印全面实施方案(ACIP)进行了审计,理事会2011年3月16日对相关审计报告作了审查。在对非印全面实施方案进行审计期间,非印计划负责人指出,根据他基于个人专业经验得出的一个管理标准,可将65%视为访问费及开展地区协调活动所产生的其他费这两者之和与人事费的“最佳”比率,因为据认为,该比例可反映某一地区内管理团队和技术人员占了85%这一事实。根据表中数据,平均比率仅为32%,远低于上述标准。

131. 但是,外部审计员不能客观确认在非印全面实施方案范畴内根据经验确定的因而不能构成可审计标准的65%这一比例是否以客观标准为依据,并且是否可适用于所有地区办事处。而且,在国际民

<sup>15</sup> 在其针对初步报告提出的意见中,利马地区办事处极力强调指出,2010年的数据包括有2010年年初发生的,但“总部没有告诉 [地区办事处]”的270 000加元的转让款。虽然地区办事处向外部审计员提出的这种对总部的明确批评本身可能是有意义的,但是必须记住,在对地区办事处进行审计时,审计员的职责不是在地区办事处与总部之间的内部争论中担当“裁判”,而是仅依据本组织的整个绩效来做出判断。

航组织针对外部审计员的初步报告所提的一般性意见中，达喀尔办事处强调认为，“非印全面实施方案是一个应对安全的方案，在规定时间内执行特定的任务。同样的情况可能不适合自2011年1月开始采用该方案的内罗毕/达喀尔办事处”。因此，只能认为上面所观察到的相对较低的比例有可能表示分配到地区办事处的人力和预算资源未得到最佳利用。

132. 但是，在外部审计员在墨西哥城、开罗和内罗毕进行的最后三项审计任务中，他与每名主任、副主任和技术人员均系统地提到了这一点。从讨论中得出，实际上，大家的确认为65%的比率是可取的。达喀尔办事处强调说：“这种情况可能当时存在，但是鉴于在2011/2013年三年期内优先事项和战略每年/三年内在变化（如2011/2013三年期引入经国际民航组织协调的核实访问（ICVMs），在西部和中部非洲/东部和南部非洲办事处实施非印计划，地区办事处更多地参与技术合作局活动等等，可能需要重新对这种情况进行考虑”。

133. 但更重要的一点是，从这些讨论中得出了另外一种做法。它与“国家访问”，也就是说与旨在与地区内各国当局讨论与各附件及标准和建议措施的适用有关的各项事宜的访问有关：

- 首先，根据《地区办事处手册》第2.10.2.1条，每个地区办事处应对本地区内各国每年进行一次国家访问。尽管《地区办事处手册》中这一条不再有效，但它可使人们了解国际民航组织设定的目标。
- 其次，大多数接受面谈的技术人员在被明确地问到这个问题时，回答说，在他们的专业领域里，平均每三年对本地区内每个国家做一次国家访问似乎是一个专业上比较合理的目标。各办事处所涉及的专业领域有空中交通管理（ATM）、飞行安全（FS）、通信和导航系统（CNS）、机场和地面助航设备（AGA）、航空保安（AVSEC）、气象（MET）和技术合作（TC）<sup>16</sup>。下表所示为基于这些领域和可以获取的2009年数据，并且基于在每个专业领域内每三年对本地区内每个国家做一次访问这一“最佳”假设所得出的最佳和实际数字。

**表23 每年国家访问的“最佳”和实际次数（2009）**

	亚洲和太平洋	东部和南部非洲	欧洲和北大西洋	中东	北美、中美和加勒比	南美	西部和中部非洲	总计
A. 专业领域的数量	7	7	4	4	5	4	6	
B. 该地区内国家和领土数	38	23	56	15	32	13	24	201
C. 每年国家访问的最佳次数=(A×B)/3	89	54	75	25	53	17	48	361
D. 2009年国家访问实际次数	11	12	16	5	10	17	7	78
访问次数占“最佳”次数的%	12%	22%	21%	14%	19%	100%	17%	21%

<sup>16</sup> 巴黎办事处指出，这些技术领域并不“反映巴黎办事处的情况，因为这里的大多数职务说明被界定为空中航行服务实施（ANS-IMP），它涵盖多个专业，尽管某一专业能够占据主导地位（如空中交通管理、通信导航系统、气象等）”。



134. 在国际民航组织的意见中，巴黎地区办事处“认为该表具有误导性：将所谓的“专业领域”与年度访问(国家访问)次数联系起来的依据是存在缺陷、不成立的。规划和进行访问基于通过各种机制(各国的要求、查明的安全缺陷)确定的具体需要/目标”。但巴黎办事处没有提出任何其他替代办法，为最佳的和实际的国家访问次数拟定一个基本指标。

135. 在同一份回应中，达喀尔办事处指出，从2009年所做的7次访问之中，“应注意到，一些国家访问是多学科的，涉及多个专门或技术领域，因此可视为多次访问”，但没有提议任何计算方法。

136. 根据国际民航组织早前设定的目标(已不再有效的《地区办事处手册》第2.10.2.1条)，各办事处每年所做访问总次数应达201次(一年对各地区办事处负责的国家/领土访问一次)。如果使用理论上的“最佳值”(每年每个专业领域每国/领土访问一次)，总数增加到361次。实际上，根据上面所提及的意见，各地区办事处每年完成的访问为78次。

137. 墨西哥地区办事处指出：“对国际民航组织地区办事处访问来说，领土访问比国家访问的优先级别要低，因此很少对领土进行访问。因此，在对北美和加勒比地区进行分析时，不对领土进行考虑，数量将从32降至20”。

138. 根据同一个表，“最佳”值或《地区办事处手册》中所列标准值与实际值之间的差别是如此大(利马办事处2009年的情况除外)，使人怀疑针对办事处所涉每个专业领域，每三年对该地区每个国家进行一次国家访问这一理论目标是否现实。这使人同样怀疑《地区办事处手册》中所给的标准值，因为手册实际上并没有规定在这些访问期间，应优先考虑哪些技术领域。就开罗办事处来说，中东办事处的如下评论证实了这种情况：“请注意，要求中东办事处每年进行的最佳访问次数是不合理的。为了达到这个数字，我们办事处的每位工作人员不得不每月进行大约两次访问。在现实中，这是不可能的，因为这并没有虑及每年召开的会议/讲习班/研讨会。这也使得办事处工作人员没有时间开展必须在办事处完成的日常技术工作。此外，这意味着工作人员不能请年假、病假或任何其他类型的假”。该评论载于国际民航组织针对初步报告所提的意见之中。

139. 所提议的按技术领域确定访问次数的定量做法看似合理，但当然应考虑到一些定性要素。虽然《地区办事处手册》中并未涵盖这些要素，但应由空中航行局、航空运输局和技术合作局按下述方法对它们进行评估：

- 应根据普遍安全监督审计计划审计中的客观数据、地区缺陷数据库、可获得的差距分析等对每个地区内最需要国际民航组织协助的那些国家给予一定的优先考虑；
- 还应根据地区要求和基于同样的数据，优先考虑每个办事处的某个或另外某特定的专业领域；
- 在一些情况下，应考虑到将若干国家访问合而为一的可能性。

140. 外部审计员注意到，地区办事处主任在对其本人或其团队的访问进行规划时，实际上的确遵守不同程度的实用主义原则来考虑这些问题。然而，上述大致数字似乎可证实用于访问的资源整体上不够，用于国家访问的资源尤其不够。情况既然如此，就应建议采取一种更加系统和成文的做法，给地区办事处主任确定精确、可衡量的定量目标，使目标与实现目标所需的财力和人力资源相匹配。因为，如

果不向技术人员提供在工作中施展其专业技能的方法，那还要技术人员团队干什么呢？不幸的是，外部审计员的确注意到在一些地方出现了资源不够的情况，但并未具体指明。

141. 但是，外部审计员希望考虑巴黎地区办事处在国际民航组织针对初步报告所提的一般性意见中所作的评论，据巴黎办事处说：“审计员似乎未能理解差旅费预算涵盖了除所谓国家访问之外的几类其他差旅/访问。就巴黎办事处而言，这些其他访问占去了大部分差旅预算”。在下面的一般性意见7中，外部审计员将范围扩大至包括所有的不管出于何种目的进行的差旅和访问，在这一点上，巴黎办事处的评论是正确的；但是巴黎办事处回避根据所有数字引发的一个问题，即根据上文所述，地区办事处的技术人员总人数与可供差旅和访问使用的预算资源总额之间是否匹配。本报告只是重申在外部审计员于2010年期间进行的面谈期间，许多技术人员和一些副主任以同样的措词提出的一个问题（即如本节的引言部分中所提的那样，在考虑2010年1月20日在巴黎与评估与审计咨询小组的会谈，对地区办事处的职权范围进行修改之后）。巴黎办事处就“未能理解差旅费预算的涵盖范围”这一问题提出的批评显然不应是针对外部审计员，而应是针对2010年期间接受过审计的他们在国际民航组织地区办事处的同事们的。

**意见7：**在与地区办事处主任、副主任和技术人员进行一系列讨论之后，外部审计员注意到可采取两种做法以便在分配给地区办事处的专业人员与可供他们使用的资源之间取得更好的平衡，从而使地区内各国充分利用其技能：

- 分配给访问和旅行的资源占总资源的相对比例；
- 对每个地区内每个国家针对每个专业领域所作国家访问的次数。

最终原始数据表明，要求在现有工作人员与分配给他们履行其职责的资源之间做一定的调整，但这些数据并没有将重要的定性因素考虑在内。

**建议7：**外部审计员建议，理事会应要求秘书长对上述两种做法做进一步审查，以便首先将目标和可用资源相匹配，然后从预算资源、技术人员和拟为地区主任规定的访问（尤其是按专业领域和地区进行的国家访问）次数的角度，确定、证明和验证定量目标的合理性。如果必要，应相应修订《地区办事处手册》。

秘书处行动计划草案接受该项建议。

142. 地区办事处利用这些资源，可履行两大主要职责：

- 国际民航组织地区代表职责：地区办事处主任在其负责的国家代表秘书长，更广义地说，代表国际民航组织并同相关地区内的各国际组织保持联系。他们直接向秘书长报告。他们都有一名副主任。
- 技术职责：地区办事处技术人员向地区办事处主任和副主任报告，但主要与空中航行局（就安全和有关地区航行计划的空中航行事宜），偶尔与航空运输局（就保安、环境和航空运输事宜），或者更罕见地（一次）与技术合作局（就技术合作相关事宜）进行协调。在此范

畴内，他们通过个人或集体联系，担当总部与所涉及的各国营或私营地区空中航行和航空运输实体之间的中间人。在后一种情况下，他们在推进空中航行地区规划和实施小组（PIRGs）活动方面起着至关重要的作用。

143. 上文有关地区办事处作用的简短说明是在与几位地区办事处主任和副主任进行讨论后编写的。它也与地区协调和公共关系办公室2011年1月27日在蒙特利尔召开的一次会议上就该主题向外部审计员所作的介绍相符。因此，外部审计员只能与这些专家共享巴黎地区办事处在对初步报告做出回应时所做的如下批评：“这段 [即上面第143段] 表明严重缺乏对地区办事处的作用和职能的了解”。令人倍感遗憾的是，巴黎地区办事处主任没有提出任何形式的肯定可大大有助于启发其同事和总部，因而可启发整个组织及其外部审计员的替代性建议。

144. 在对外部审计员初步报告做出回应时，国际民航组织强调指出：“地区办事处的作用在发生巨大演变这一事实。这包括地区办事处更多地参与到航空安全(尤其是设立地区航空安全小组)、持续监测做法（CMA）过程、保安、可持续性和技术合作等领域。这也发生在强调确保国际民航组织做出一致响应的情况下，不管响应是由总部做出，还是由地区办事处做出。地区办事处作用的这种演变影响到地区办事处主任的责任，影响到地区办事处技术人员所执行的任务。地区办事处主任的职务说明最近进行了修订，反应出某些这种变化”。

145. 给地区办事处主任、副主任和技术人员指派了秘书，担当他们的助手。一名助理秘书通常会为几名技术人员服务。地区办事处也有与总部财务部门(预算和会计)和行政服务局(人力资源和IT)一道工作所需的工作人员。总之，2010年年末，地区办事处聘用了165名工作人员（或149名，如果不包括欧洲民用航空会议工作人员）。

146. 在总部，地区协调和公共关系办公室主任协助秘书长监督地区办事处活动。由于该职位几乎不会对地区办事处活动产生影响，所以外部审计员没有在地区办事处审计中，审查该项职责。

147. 对地区办事处活动的审计侧重于：

- 地区主任的职责：代表权、管理和领导；
- 地区办事处技术人员的职责；
- 地区办事处的行政支助职责。

148. 审计也提供了一个对某些由地区办事处领导的地区规划和实施小组的活动进行观察的机会。因此，外部审计员就应由地区规划和实施小组负责监督和更新的地区缺陷报告数据库提了一些意见。

## 4.2 地区办事处主任的职责

149. 地区办事处主任有一项通常由他们直接行使的代表的职能，以及他们与副主任在不同程度上共同行使的办事处的管理和协调职能。

150. 作为其代表职能的一部分，地区办事处主任与国家当局、国际组织和地区内参与民用航空的

正在运作的服务提供者代表协会联系和参加与他们之间的会议。他们也参加每年计划在总部召开的两次全体高级管理小组（FSMG）会议。这些活动均编写会议纪要，但在总部召开由总部高级工作人员参加的全体高级管理小组会议除外。在总部召开由总部高级工作人员参加的全体高级管理小组会议，会议期间会编写报告并做出决定。

151. 该代表职能可通过地区办事处主任的实际差旅费做定量衡量。下列数字与上表22中所给数字稍有不同，因为下列数字不包括由总部预算支付的差旅费：

**表24 地区办事处主任2009年实际差旅费**

（单位：加元）

办事处	国家访问	主任部分	%	其他访问和会议	主任部分	%	差旅费总额	主任部分	%
曼谷	130 607	37 794	29%	31 928	0	0%	162 535	37 794	23%
内罗毕	114 515	61 195	53%	65 842	5 627	9%	180 357	66 822	37%
巴黎	162 814	47 005	29%	74 109	2 174	3%	236 923	49 179	21%
开罗	32 368	25 060	77%	17 932	2 687	15%	50 300	27 747	55%
墨西哥	75 504	45 713	61%	48 602	23 996	49%	124 107	69 708	56%
利马	63 226	11 741	19%	45 749	0	0%	108 975	11 741	11% <sup>a)</sup>
达喀尔	104 101	47 495	46%	33 499	2 502	7%	137 600	49 998	36%
<b>总计</b>	<b>683 136</b>	<b>276 003</b>	<b>40%</b>	<b>317 661</b>	<b>36 995</b>	<b>12%</b>	<b>1 007 796</b>	<b>312 988</b>	<b>31%</b>

a) 在利马地区办事处主任于2009年离开后，直至任用新的地区主任，该员额空缺了一段时间。在新主任上任前后的这段时间内，这两任地区主任都很少出差。

152. 从上表可看出，地区主任使用了分配给国家访问的预算资源的40%，不同地区主任之间存在很大差异（从利马的19%到开罗的77%）。

153. 在对外部审计员的初步报告做出回应时，开罗办事处做了如下评论：

包括地区主任在内的地区办事处工作人员进行访问的目的如下：

- a) 进行国家访问，以便与政府官方部门就空中航行、航空运输、技术合作领域和国际民航组织所关心的其他领域内关系到双方利益的地区事宜进行讨论；
- b) 为不在地区办事处召开的国际民航组织会议提供服务；
- c) 参与不在地区办事处召开的国际组织地区问题相关会议；
- d) 应总部的要求进行国家访问，以便与政府建立官方联络；
- e) 应总部的要求，参加不在地区办事处召开的会议；

请参阅2010年3月5日的《地区办事处手册》第1.6.11段。可看出，差旅指的是执行任务访问，而不指纯粹为了对国家进行访问的国家访问。

154. 根据他对上述评论所涉范围的理解，外部审计员：

- a) 承认在“访问”和“差旅费”之间当然没有明显界限，但是忆及，上表中的数据是由国际民航组织按这两个分立的项目提供的。如果存在界定问题，应由国际民航组织来解决。外部审计员只能依照本组织自己提供的数据和界定来进行分析。
- b) 忆及，这一点不与差旅和/或访问的内容相关，而是与地区办事处访问和差旅预算中地区主任的花费所占的比例相关 — 埃及办事处的评论中没有提到这一点。

155. 在所有案例中，国家访问开支中很大一部分实际上花费在主任每年两次去总部参加全体高级管理小组会议上。例如在开罗，这是一笔16 218加元的费用，或者基本占该办事处国家访问开支总额的一半。

156. 在对外部审计员的初步报告做出回应时，国际民航组织强调说：“国家访问不能单独进行考虑，因为它们只是本组织用于对标准和建议措施和地区空中航行计划在各国的实施水平进行评估和为其实施提供支助的一种工具。我们正在打算采用一个系统，使得对各国的访问，不管是为了国家访问、经国际民航组织协调的核实访问、审计目的还是任何其他目的，也不管是由地区办事处还是由总部进行的，均：

- 基于风险和需要模型，而不基于固定模式来加以规划；
- 得到准备和协调，以使得收益最大化，包括可能会要求国际民航组织执行访问的人员执行不属于其活动领域之内的任务。

这种安排可确保以最有效的方式将国际民航组织资源部署在最需要它们的地方”。

157. 在地区办事处审计期间，以及在与技术人员进行全方位面谈和与地区主任及副主任进行最后讨论期间，情况似乎并不那么美妙——通过这些面谈得出的大致印象为，在一些情况下，谈话者觉得地区的需要并没有得到充分的满足，并且没有证据表明，如果具有等同的资源，不能使情况大为改善。最频繁提出的一个问题是，有必要从整体上使差旅和访问预算，并更有针对性地使地区主任和技术人员之间的国家访问资源达到较好的平衡。

158. 在几个案例中，外部审计员试图通过可以得到的各种访问相关报告来获取有关此问题的一些定性信息，但这种做法并不是无可置疑的。这就是为什么外部审计员最终将他的分析集中在纯粹的定量做法上的原因，但这种做法有其自身的方法限制。

159. 除差旅和访问外，地区主任和副主任之间的任务划分大相径庭。例如，只对最近接受审计的三个办事处进行对比后发现，在其中一例中，地区主任履行代表职能以及技术和行政团队的管理，将副主任撇在了一边。在另外一个办事处，地区主任经常出差，所以副主任负责技术和行政人员的日常管理。在最后一例中，副主任实际上是一位经过提升的技术人员，大多数时间里继续在他的专业领域里开展工作。

**意见8:** 各地区办事处之间，地区主任和副主任的职责和活动千差万别。由于地区办事处是轻量级组织(每个办事处雇用约20名工作人员)，每位地区主任的个人资历背景不可避免地会对地区办事处的工作方式产生很大的影响。但是，目前这种影响肯定过大。尤其是，地区主任与技术人员所用预算资源之间的平衡有时候会朝着这个或那个方向倾斜。

**建议8:** 根据以前的建议，理事会接下来应要求秘书处提议采取具体步骤，使地区主任的活动进一步标准化，考虑到地区主任的个人资历背景，但是更应考虑地区的具体需要，可超出《地区办事处手册》中所规定的理论标准，尤其要规定每个地区内管理和技术人员之间的预算分配标准和每个技术领域的国家访问次数。

秘书处行动计划草案接受该建议，并指出：“最近对地区主任的职务说明做了修订以反映出某些变动”。该草案补充指出：“国际民航组织将对不断演变的地区办事处职责和地区主任的责任和义务进行审查。这包括明确他们在评估地区内缺陷(基础设施、空中交通管理和遵守标准和建议措施)和与各国共同找到缺陷解决方案方面的职责”。

### 4.3 技术人员的职责

160. 外部审计员熟知理事会的各项活动，尤其是2009年10月23日所作的由效率工作组对国际民航组织地区方案进行组织审查的决定所带来的那些活动。针对该项审查，2009年8月27日分发了一份工作文件(C-WP/13403号文件)。他也审查了最近就地区方案和地区办事处开展的工作(C-WP/13403和C/WP 13664号文件)。这些文件系统地评述了针对新旧战略目标采取的技术行动。因此，外部审计员认为他不应该审查国际民航组织地区方案的实施情况，而要侧重于地区办事处技术人员的日常活动。由总部提供并由巴黎办事处修改的下表(由总部提供并转载于外部审计员初步报告中的关于地区办事处工作人员的最初数字似乎错误地将欧洲民用航空会议工作人员纳入到了欧洲和北大西洋地区办事处中<sup>17</sup>)显示技术人员在七个地区办事处之间的分布情况：

**表25 技术人员在7个地区办事处之间的分布情况**  
(截至2010年6月30日)

截至 2010 年 6 月 30 日	亚洲和 太平洋	东部和 南部非洲	欧洲和 北大西洋	中东	北美、中美 和加勒比	南美洲	西部和 中部非洲	非印全面 实施方案	总计
空中交通管理	1	2	4	2	2	2	2	0	15
飞行安全	1	1	1	1	1	0	2	0	7
通信和导航系统	2	1	0	1	1	1	1	0	7
机场和地面助航设备	1	1	0	1	1	1	0	1	6
航空保安	1	1	1	0	1	0	1	0	5

<sup>17</sup> 再次强调，巴黎地区办事处主任的如下批评意见应改发给总部，因为总部在正式回应外部审计员关于地区办事处工作人员的调查问卷时提供了原始数字：“审计员不了解巴黎的具体安排，在统计中错误地将欧洲民航航空会议工作人员包括到调查统计中。虽然欧洲民用航空会议工作人员是根据国际民航组织员工守则被雇用的，但不是国际民航组织雇员，他们有一份单独和独立的预算，不由国际民航组织控制”。再强调一遍，外部审计员并没有在由总部提供的关于地区办事处工作人员的数字中“添加”任何内容。

气象	1	0	1	0	0	1	1	0	4
运输	0	0	0	0	0	0	1	0	1
技术合作	0	1	0	0	0	0	0	0	1
行政	1	1	1	1	1	1	1	0	7
总计	8	8	8	6	7	6	9	1	53
地区办事处总计	22	19	25	18	20	20	22	3	149

161. 上表给出了地区办事处的46名技术人员在各专业领域分布情况，从表中可清楚地看出，空中航行（尤其是空中交通管理）是地区办事处的主要技术专业领域。在另一个极端，气象、航空运输和技术合作并不是在所有办事处都有技术人员分布。在这两个极端之间，安全在七个办事处中有五个有技术人员分布。

162. 外部审计员对墨西哥城、开罗和内罗毕办事处的每位技术人员进行了面谈，得出如下意见和建议：

**意见9：**航空运输和技术合作这些特定专业领域内是否有技术人员，与地域之间无明显的必然联系——即使是针对那些直接相关的专业领域，也与地域之间无明显的必然联系。在某些情况下，一些技术人员的工作安排和实际活动不清楚。

**建议9：**外部审计员不是要对单个当地情况进行评判。但是，看起来现有每位技术人员的活动的确接受地区方案经理的系统性重大审查和/或内部审计，以做出必要调整。

秘书处行动计划草案接受该项建议，并补充指出，国际民航组织将：“审查地区技术人员的职责和责任，以确保他们保持与地区办事处不断演变的各项责任的一致”。

#### 4.4 行政部门的职责

163. 行政部门占地区办事处工作人员的比例相对较大，因此占预算的比例也相对较大。整体来看，在总共165名地区办事处工作人员中，有近90名雇员分配到了行政部门，剩余人员由主任、副主任和技术人员/助理构成，这意味着行政人员与业务人员之比稍微大于1。

164. 根据所观察到的当地实际情况，难以确定该比率目前是否处于合适水平。以最近接受审计且可对它们各自的比率加以对比的三个地区办事处为例，其中两例情况（墨西哥城和开罗）中，行政部门在正确地履行其职能，而在第三例情况（内罗毕）<sup>18</sup>中，缺陷很明显。

165. 在最近的几次地区办事处审计（墨西哥，开罗和内罗毕）期间，Agresso软件在当地还没投入使用，并且在2010年6月底这一截止时间<sup>19</sup>也不能投入使用。因此，只有等到下次审计，才能对Agresso进行审查。

<sup>18</sup> 的确，东部和南部非洲办事处所处的特殊环境使其处于不利地位：行政人员一职空缺了很长一段时间，之后由一位持有假学历的人员填补，在审计之后不得不中止其合同。在雇用新的人员后，这种情况应有所改善。

<sup>19</sup> 关于该项事宜，对外部审计员初步报告所做的回应中，载有来自达喀尔的如下评论：“2010年5/6月在总部对地区办事处工作人员进行了培训，该系统自2010年7月起 [在达喀尔] 投入实施运行”。

**意见10:** 地区办事处临界规模似乎是行政支助方面的一个主要问题。每个办事处的人员班子在20名左右(除巴黎办事处外)，所以难以设想行政与业务人员的比率会出现任何大幅下降。

**建议10:** 鉴于国际民航组织现有资源和未来趋势，这可能意味着，从严格管理角度看，即不考虑任何地理覆盖范围问题，地区办事处数量不能超过7个。

国际民航组织秘书处行动计划草案指出：“地区办事处数量的确定要满足其负责的国家需要。各国的需要不断演变，国际民航组织必须具有适当应对的灵活性”。

外部审计员意识到需要在不断变化：他的意见仅旨在强调，只要现有七个地区办事处的规模不允许这些办事处去改进支助/业务活动之比(20人对25人的规模远低于必要的“临界规模”)，那么严格从管理角度看，由7个办事处来覆盖全球有点过多而非不够。如果需求增加，这意味着最好增加现有地区办事处的规模而不是增加规模不足的办事处的数量。

这种纯管理性意见当然没有虑及任何与地区办事处本地化相关的政治因素，但是秘书处行动计划草案中所给的答复里也没有提及这一点。

#### 4.5 针对地区规划和实施小组(PIRGs)的意见

166. 空中航行地区规划和实施小组即PIRGs，是根据国际民航组织理事会的决定建立的，不是单另的法人实体。其主要目的是编制并在必要时更新地区空中航行计划，找出和整改有关空中航行的不足。其报告提交给空中航行委员会，并根据要求提交给理事会。地区规划和实施小组的职权范围由理事会来审查和通过(2008年6月27日C-DEC 183/9号决定)。

##### 4.5.1 地区规划和实施小组的成员资格和与会

167. 身为某一地区内空中航行服务提供者或者参与本地区空中航行计划的所有国际民航组织缔约国均有权成为本地区的地区规划和实施小组的成员。此外，各用户国有权参与另一个地区规划和实施小组的会议，但不作为其成员。必要时，可以邀请理事会认可的国际组织以观察员的身份出席地区规划和实施小组的会议。

168. 目前，国际民航组织成员国依据这一总的原则，建成了六个地区小组。多数情况下，这些小组的秘书处职能和协调职能由国际民航组织的七个地区办事处履行。下表说明它们的地区分布情况：

**表26 地区规划和实施小组和地区办事处**

地区规划和实施小组	相关地区办事处
EANPG — 欧洲空中航行规划小组	欧洲和北大西洋
NAT-SPG — 北大西洋安全规划小组	
GREPECAS — 加勒比/南美地区规划和实施小组	北美、中美和加勒比 南美洲



MIDANPIRG — 中东地区空中航行地区规划和实施小组	中东
APIRG — 非洲 — 印度洋地区规划和实施小组	东部和南部非洲
	西部和中部非洲
APANPIRG — 亚洲/太平洋空中航行地区规划和实施小组	亚洲和太平洋

(来源：国际民航组织)

#### 4.5.2 对某些地区缺陷数据库的意见

169. 2001年11月30日，国际民航组织理事会同意为空中航行缺陷的查明、评估和跟踪采用一种“统一方法”。

170. 各用户组织(如国际航空运输协会或航空公司驾驶员协会国际联合会)定期向国际民航组织地区办事处报告其成员国所观察到的缺陷。之后，技术人员对报告中的缺陷进行核实，这意味着要由地区办事处来确定某项缺陷是否在地区航行计划、各附件中提出的建议和/或标准和建议措施中得到考虑。

171. 地区办事处必须通知相关国家，所报告的缺陷已输入数据库，必须加以纠正。各国应对所承认的缺陷进行确认并制定纠正行动计划(CAPs)。

172. 在这一整体框架内，外部审计员核实了是否真正存在地区规划和实施小组缺陷数据库，如果有的话，后续活动的有效性如何。

#### 墨西哥城/利马

173. 一个称为加勒比/南美地区规划和实施小组空中航行缺陷数据库(GANDD)的在线数据库对各国的情况进行跟踪，以监督是否在遵守标准(附件和措施文件)。

174. 在对各国履行民用航空相关义务的情况进行的高级别审计后，就普遍安全监督审计计划集中程序提出了一些意见。对该数据库进行审查后发现，与这些所提意见不同，GANDD缺陷清单非常具体，且更多地涉及服务提供者和其他相关各方的活动：机场设备性能不良、通信程序不当、设备维护不正确或未能遵守程序。尽管这种做法有着根本不同，但墨西哥城技术人员注意到，有时候难以向该地区内国家当局对普遍安全监督审计计划审计中所发现问题和GANDD缺陷之间没有联系一事做出解释。一些技术人员认为，持续监测做法(CMA)的进一步发展应可提供一个解决该问题的契机，因为持续监测做法的进一步发展会使得地区办事处的专家团队与总部审计员之间的合作更加密切。

#### 开罗

175. 中东地区空中航行地区规划和实施小组管理在线中东地区空中航行地区规划和实施小组空中航行缺陷数据库(MANDD)。该数据库的数据主要由航空公司(通过国际航空运输协会)和驾驶员(通过航空公司驾驶员协会国际联合会)提供。

176. 截至2010年6月23日，开罗办事处数据库总共包括有MIDANPIRG小组14个成员国的228项缺陷。仅在数据库的“紧急”缺陷一类中，就有81项缺陷，其中所包括的4项可追溯到1995年，这似乎表

明，该数据库与其说是一种后续跟踪和审计工具，倒不如说是一个“要求补偿的卷宗”。最后，如果按缺陷的性质分类，其中1/3涉及空中交通管理，1/4涉及机场，1/4涉及航行情报服务，余下的（16%）主要涉及航空电信，而气象所占部分非常少（2%）。

177. MANDD数据库可在线访问。自2009年起，MIDANPIRG小组各成员国，以及四个第三方用户（欧洲航行安全组织、国际航空运输协会、航空公司驾驶员协会国际联合会和Jeppesen公司）被授权直接输入其所观察到的缺陷。该数据库找回弥补了以前手工记录的所有缺陷。实际上，考虑到在线要求程序是相对较新的程序，在与相关国家进行协商以确保缺陷经过验证之后，继续由开罗办事处的技术人员一般根据航空公司驾驶员协会国际联合会或国际航协运输协会的口头要求输入缺陷。

178. 截至2010年6月23日，MANDD数据库中的缺陷在该地区内各国间的分布情况如下：

**表27 截至2010年6月23日MIDANPIRG小组各国的缺陷数**

国家	总缺陷	“紧急”类
以色列	35	17
伊拉克	29	12
叙利亚	26	9
埃及	20	8
约旦	16	6
也门	18	5
伊朗	12	4
科威特	10	4
黎巴嫩	13	4
阿曼	12	3
卡塔尔	10	3
阿拉伯联合酋长国	9	3
沙特阿拉伯	14	2
巴林	4	1
<b>总计</b>	<b>228</b>	<b>81</b>

（来源：国际民航组织）

179. 据外部审计员接触询问过的技术人员认为，上表根本没有反映出该地区内各国遵守相关标准的程度。所采取的程序（登记技术人员所提的要求、MIDANPIRG小组的各分组根据所涉缺陷的性质开展讨论、在MIDANPIRG全体会议上对某一缺陷进行验证、发送国家级信件通知相关国家和询问该国打算采取何种纠正行动）被认为纯粹是行政上的，并没有以某项审计为依据。但是，有时在进行国家访问之际，对这些缺陷加以验证。

180. 因此，所报告的某一国家的缺陷数主要反映从航空公司或驾驶员收到的要求数，该数值取决于各种各样的因素(业务量、使用相关国家国内航空基础设施的驾驶员和航空公司的报告文化)。在向开罗办事处的一些技术人员提这个问题时，他们告诉外部审计员说，本地区办事处只是保存“要求补偿的卷宗”，而并不在现场执行独立审计，也不让别人进行这样一项审计。但是，国际民航组织在对外部审计员的初步报告做出回应时指出，这种回答“不正确，例如我们就从航空公司驾驶员协会国际联合会那里接收许多报告，只有少数几份经本地区办事处验证后确定为缺陷，待MIDDANPIRG小组的分组做进一步认可”。

181. 一些数据库中缺陷数最多的国家几乎不参加MIDANPRIG小组讨论和MIDANPRIG小组分组讨论。由于该项事宜只是一个提出要求补偿的问题，大家同意将他们不参加讨论视为承认或确认存在缺陷。这说明以前提及的缺点的存在，PIRG小组各成员国所覆盖范围与这些成员国的地区办事处所覆盖范围不一致。对于以色列来说，情况尤其如此，因为在2010年6月进行审计时，它归欧洲和北大西洋办事处管辖且列在中东空中航行计划中，因此是MIDANPRIG小组的一个成员国，但2011年1月13日转移到了欧洲空中航行计划中，然后就成了欧洲空中航行规划小组的一个成员国。研究该转移是否影响该国的相对缺陷数可能是有意义的。

### 内罗毕/达喀尔

182. APIRG小组设立于1980年，其职能包括查明各种空中航行问题并提出解决方案。

183. 实际上，内罗毕和达喀尔并没有理论上从驾驶员那里接受大部分数据的APIRG小组数据库。目前，根据各国针对调查问卷发表的声明，查明了一些缺陷。在进行审计时，非印地区内53个国家中有51个宣布无缺陷。从统计角度看，这似乎令人吃惊，因为MANDD和GANDD数据库中报告的缺陷数并不少。在国际民航组织针对外部审计员的初步报告所做的回应中，内罗毕地区办事处指出，“APIRG小组保留有一个有时要加以修改的手写缺陷清单”，并指出，在APIRG小组第17次会议上，该小组通过了一项关于开发一个基于网络的非印空中航行缺陷数据库的决定。该项开发工作在开罗办事处的支助下实施。

184. 但是，一些APIRG小组的分组的确对报告中某一技术领域内，尤其是空中交通管理(ATM)内的某些缺陷加以跟踪。对在实施第16(2007年11月)和17次(2010年8月)APIRG ATM分组会议的结论和决定方面所取得的进展进行对比后发现，在总共69项中，有17项(即24%)取得了进展。

### 曼谷

185. 根据亚洲/太平洋空中航行地区规划和实施小组制定的细则，曼谷办事处保持一个地区缺陷数据库，并引入了在统一方法中规定的信息和报告程序。

186. 在对亚太办事处进行审计期间，未对该数据库进行审查。

**意见11:** 外部审计员注意到，内罗毕/达喀尔没有提供系统和可靠缺陷记录的数据库。鉴于所报告的缺陷比率较低且明显缺乏有效跟进，他也质疑在非洲——印度洋地区设立的事故征候报告系统的有效性。在墨西哥城/利马、开罗和巴黎建立的在线数据库要领先一步，应扩大至内罗毕、达喀尔和曼谷。同时存在两个软件应用系统(分别由墨西哥/利马和开罗/巴黎在本地开发了两个在线缺陷报告系统)一定不是一个理想的解决方案。之前，在针对国际民航组织IT管理的意见中，提到过这一点。

**建议11:** 应注意通过如下方法来有效地实施统一方法：改进所有做法——尤其是APIRG小组地区内的做法；和利用新的经过改进的做法来推广在线数据库。在国际民航组织对外部审计员初步报告做出回应时，利马地区办事处指出：“GANDD数据库也将需要升级，以引入新的缺陷方法”。

在秘书处行动计划草案中，国际民航组织指出，本组织完全同意有必要以一种更加全面和一致的方式收集地区空中航行缺陷的相关信息 and 有必要确保以一种系统的方式利用所收集的地区空中航行缺陷信息来评估安全风险和纠正缺陷，并明确本组织打算在这方面采取何种行动，包括在地区数据库的互操作性方面。

## 5. 技术合作

### 5.1 审计范围

187. 对国际民航组织技术合作局（TCB）的初次审计于2009年3月和4月在本组织的总部进行，该初次任务的目的是研究可能由技术合作局的构架和职能引起的一些风险因素。在与秘书处进行讨论之后，向理事会提交了审计结论。理事会于2009年11月6日通过了其主要结论和建议。

188. 2010年11月15至26日在蒙特利尔执行的本次审计的目的是对所抽取的现有技术合作项目进行审核，以查明现有项目可能面临的特定困难，并酌情就技术合作局的管理工具和方法提出一般性建议。

189. 在审计情况下，外部审计员认为他没有责任去质问国际民航组织一般依据什么来开展技术合作活动。该依据源于对《芝加哥公约》第四十四条的宽泛理解，该条指出：“国际民用航空组织的宗旨和目的在于[...], 并促进国际空中航空运输的[...]和发展, [...]”。虽然这种非常一般性的目的并没有具体包括技术合作，但外部审计员注意到该目的也并没有将此排除在外，并且大会的大多数成员在各种场合下，尤其是根据A36-17号决议中所述的“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方案是国际民航组织一项长期的重点活动”，认为国际民航组织应参与该项活动，而他们唯一持保留意见的一点为，技术合作应由来自受益国和/或第三方捐助方的管理费供资。前不久，审计员注意到，执行委员会经过深思熟虑后于2010年10月4日发表了如下看法：技术合作方案是国际民航组织支助各国实施其民用航空基础设施的支柱之一[...]。因此，普遍承认技术合作局应继续成为本组织不可或缺的一部分”。

### 5.2 拟接受审计项目的甄选标准

190. 作为选取分析所用项目样本的一个指导，外部审计员按实用性原则，将国际民航组织在从事技术合作期间通过技术合作局开展的活动分成五个方面，即银行家、授权采购者、咨询服务、培训提供者和临时就业介绍所。

191. 在几乎所有的项目中，国际民航组织扮演着银行的角色。因为，在向某个项目承付任何开支之前，技术合作局必须从使用其服务的国家收取与所做承诺等额的资金<sup>20</sup>。在签发初始采购订单（PO）启动项目之后，技术合作局借记相关国家的存款向专家、供应商和服务提供者进行支付（包括向行政和业务服务费用（AOSC）基金支付国际民航组织的管理费）。这种银行家角色的唯一例外情况只涉及到少数几个项目，即合作伙伴国选择直接向技术合作局代其选取的供应商和服务提供者进行支付，它只向技术合作局支付国际民航组织的管理费。

192. 技术合作局代表那些选择授权国际民航组织代表它们筹备和进行各种民用航空设备和服务政府采购的国家担当受权采购方。根据各国情况，这种授权可以采取一般的民用航空采购服务（CAPS）协定的形式，但是也可以作为管理服务协议（MSA）的一部分授给国际民航组织。接受过审查的此类项目包括有PHI/08/701（为菲律宾采购仪表着陆系统）、PER/08/802（为秘鲁采购雷达）、ETH/04/701（为埃塞尔比亚采购雷达），以及 COS/06/803（为哥斯达黎加的24个机场采购整体计划和可行性研究）。

193. 技术合作局的职责为，按照管理服务协议，以顾问公司的身份为建筑物施工（施工控制）或国家民用航空行政机构的设计和安装提供技术专门知识。接受过这方面审查的项目为 PAN/03/902（为托库门国际机场废水处理项目提供施工控制协助）。

194. 技术合作局还可在管理服务协议框架内，通过组织各种满足某些国家具体要求的培训方案，扮演培训提供者的角色。选取了一个这种类型的项目作为审计样本，即BRA/01/801（管理服务协议除其他外，还包括各种针对巴西国家民用航空局员工的培训活动）。

195. 最后，在数量更少的几个案例中，技术合作局担当临时职业介绍所角色，因为一些项目要求国际民航组织负责雇用和支付各国选取的与国家民用航空局共事的本国工作人员的薪资。上述项目BRA/01/801也包括临时雇用本国工作人员，审计样本中所包括的玻利维亚的项目BOL/09/801和秘鲁的项目PER/07/801就是这种情况。

### 5.3 接受审计的项目

196. 外部审计员分析的样本一共包括如下10个项目：

BRA/01/801  
PAN/03/902  
ETH/04/701  
VEN/04/801、04/806 和 05/801  
COS/06/803  
PER/07/801和08/802  
BOL/09/801

<sup>20</sup> 《国际民航组织采购守则》第八条第三款：“如果未事先由财务处通过国际民航组织财务系统核查是否有资金可供使用，不得向供应商签发合同和采购订单”。

## 5.4 审查所选项目后得出的一般性看法

### 5.4.1 国际民航组织担当“受权采购方”的职责含糊不清

197. 在履行其作为一个被授权的民用航空设备和服务采购者的职责时，技术合作局的具体贡献在于它具有专业技能，可在透明和严格控制的招标程序的框架内，确定向供应商发出的关于向有关国家提供技术先进的设备和服务的招标文件的技术和商业条件。在大多数接受审查的案例中，这并不是授权国的主要关切所在，授权国所关切的是确保由一个国际组织进行采购工作，以及相应地保证透明性。如果由国家当局主导公开招标过程或者直接由国家通过谈判签订合同，情况不一定如此。

198. 从这个角度看，技术合作局的参与在如下4个方面受到限制：

199. 首先，某国在收到投标结果后，可能会不接受技术合作局的选择。2008年埃塞俄比亚民用航空局一次和二次监视雷达的供应和安装合同（项目ETH/04/701）就是这种情况，（见下文）。

200. 其次，就费用而言，任何情况下，技术合作局的职责均限于对通过招投标程序得到方案最佳、费用最低的报价加以监督。另外一方面，技术合作局不能扮演交换所的角色，即根据与相同的公司签署的类似合同，能够与后者通过谈判取得更好的条件和总额折扣。较概括地说，在技术合作局项目框架内实施的招投标制不允许进行任何价格谈判。在这一点上，看上去有点荒谬的是，技术合作局的“兴趣”不一定是代表项目业主国获取最低价格，因为它的管理费取决于采购额。

201. 第三，技术合作局项目中某些标准设备（如雷达）的供应商数量有限。文件中指出，相同的公司经常性投标争取多个合同，经过审计的多个涉及雷达采购的项目（PER/08/802、ETH/04/701等）都存在这种情况。外部审计员承认，他们审查的案例可能是一特例，注册供应商的总数可能更多。但是，我们不能完全排除少数一些习惯于对类似合同投标的公司有可能会情不自禁地集体避免降低这些重复性邀标中所提供的整体条件，虽然技术合作局提到了未中标公司提出索赔的情况。

202. 最后，外部审计员审查的采购文件上所附的信函表明，这些公司在没有经过技术合作局的情况下与各有广泛、直接的接触，并且不能确保这种接触仅限于抄送给技术合作局的信函中所提的接触。不能排除此类接触在招投标过程中也能影响，但不一定降低价格水平，或者甚至不能排除国际民航组织使用的形式上透明的招投标程序并不会促成项目业主国批准一个本组织事先定好的选择。

203. 如下一个特殊的案例可说明这些有时可以累积的限制：在巴西进行的作为项目BRA 01-801组成部分的一个培训方案。巴西国家民用航空局（ANAC）要求国际民航组织巴西项目的主任实施价值为82 080加元，额外开支（培训人员差旅、设备等）为33 844加元，总额为116 000加元的安全培训方案。总部在荷兰的一家培训公司，欧洲联合航空局投了标。项目主任寻求征得技术合作局的同意。技术合作局的答复指出，《采购细则》（第6条第2款）要求在此情况下征求报价（针对2 500至100 000加元之间的合同）。联系了包括欧洲联合航空当局在内的七家公司投标。其中两家婉拒投标，另外四家没有做出回应。只有欧洲联合航空局做出了回复，报价等于其最初报价，因此赢得了合同。国际民航组织于2010年11月发出了PO 22500943号采购订单。

204. 在这一具体例子中，依赖局限性颇多的招投标程序纯粹是形式上的，并且会让人们质疑为什么在面临选择时，其他六家被邀请投标的公司不是保持沉默就是有意不参加，从而使得由巴西政府在国

际民航组织当地代表的支持下最初提议的这家公司得以根据最初的条件赢得合同。在此情况下，技术合作局的参与显然只是象征性地批准事先决定的选择。

**意见12:** 外部审计员不能保证他所审计的采购活动一定会为所涉政府机构找到最佳供应商和/或最低费用。国际民航组织通过组织形式上透明的招标程序支持这些采购活动。根据目前的程序，审计不能保证国际民航组织在行使其受权采购者的职责时，在某些情况下不会最终赞同由其不知情的协议带来的超额利润。

**建议12:** 为了限制这种风险，不应像现在这样，将技术合作局目前行使的“受权采购者”的职责限制为在形式上适用严格的政府招投标程序，该职责还应依赖进行更好的成本分析。

秘书处行动计划草案没有对该建议发表评论。

#### 5.4.2 遵守技术合作活动自筹经费原则

205. 对接受审计的样本项目进行审查后发现，在各类技术合作活动中，某一给定财政期内技术合作的“营业额”并不等于技术合作项目的累积支付总额。该数字的很大一部分与国际民航组织作为受托人/支付人所执行的“银行业务”活动<sup>21</sup>相对应，但限于支付款项中国际民航组织所收到的且为此向行政和业务服务费用基金支付的管理费，这些收费应可用于支付国际民航组织为技术合作支付的所有费用。

206. 在分析样本项目之前，外部审计员谋求知道所有技术合作工作的“管理费/业务办理量”之比在如何演变。下表使用了从Agresso数据库中提取的与2008年以来所有技术合作项目的全部支付额(基金)和所收取的技术合作项目管理费有关的数据，表中显示了如下趋势：

**表28 技术合作局“营业额”**  
(单位：美元)

年份	2008年	2009年	2010年
技术合作局对项目的支付额 <sup>a)</sup>	73,824,047.20	100,916,942.94	118,395,783.33
营业额 = 技术合作局的管理费 <sup>b)</sup>	6,871,182.71	7,526,939.70	6,985,495.16
管理费/业务交易量 (%)	9.31%	7.46%	5.90%

a) 5至8类账户上所有技术合作基金的总额。

b) 账户75405 和75410上所有技术合作基金的总额。

(来源：Agresso总分帐)

207. 从该表可看出，过去三年里，国际民航组织所收管理费总额相比所办理项目总额而言出现了急剧下降，比率在2008—2010年期间从9.31%降至5.90%。如果单独来看，不能依据这一点来对项目收支平衡点下结论，因为管理费收费率较低的大型项目可能比管理费比额较高的小型项目更容易收支平衡。

<sup>21</sup> 国际民航组织的银行业务活动不收取费用，因为所有投资收入都是存款国的财产。

208. 国际民航组织的管理费在发出采购订单时从国家存款中扣除，并根据各项随活动类型(采购、专门知识、培训、咨询等)而变的细则，支付给行政和业务服务费用基金<sup>22</sup>。由各国支付的管理费之外的各种服务收费也支付给行政和业务服务费用基金<sup>23</sup>。

209. 就经常预算基金而言，经常预算基金为按其服务收取由行政和业务服务费用基金支付的各种一般费用。这主要为薪资和薪资相关费用<sup>24</sup>，以及各种其他收费<sup>25</sup>，包括办公室供应品、办公自动化、设备、电话、家具、信息技术、分包、汇兑差额、差旅和其他一般费用。

210. 在每个项目的收入和支出流（即大会设定的基本目标是平衡支出与管理费）的监督方面，接受审查的审计样本中的各个案例均在附录中列有一项指示性预算。指示性预算提供了管理费（收费率也列在了附录中）、将直接由签约国账户支付的服务费和国际民航组织之外的费用等诸项概算。根据经验，这些概算是可靠的，除非如果随后重新谈判确定项目的费用。另一方面，项目所附预算没有指出国际民航组织自己的费用。在项目的指示性预算中，按惯例将这些费用假设为等于管理费，但实际上，如上所述，由于并没有对费用系统软件的应用进行过仔细分析，这往往导致管理费久而久之会如表28中所示，出现下降。

211. 如果国际民航组织同意基于一种与各国开展谈判这样一种“业务”做法，适用低于标准的管理费收费率，上述情况就会更严重，即使技术合作局本身承认并不知道，甚至不能大概知道国际民航组织相应的项目管理费用情况。

212. 最后，除单个项目外，没有成本会计也使得无法回答如下的一个问题，即不管是如上所述按照项目来划分，还是针对所有技术合作活动，从行政和业务服务费用基金中划拨到经常预算的数额到底是等于、大于还是小于由国际民航组织向技术合作局活动分配的实际资源。正如外部审计员对2009年财务报表所提的意见中所指出的那样，由于国际民航组织未能收集和充分地处理技术合作活动相关数据，所以不可能确定经常预算和行政和业务服务费用基金之间的转拨是否真实地反映实际上专门用于技术合作的资源数。由于这一重大限制，众所周知，自2008年起，行政和业务服务费用基金账户显示为负余额：

---

<sup>22</sup> 行政和业务服务费用基金账户44 105至45 125。

<sup>23</sup> 这些金额见行政和业务服务费用基金账户48 310至48 345，公共责任险的余额（支付给劳埃德的保险费与为此目的从各国收到的金额之间的差额）计入账户48 310。

<sup>24</sup> 行政和业务服务费用基金账户50 105至55 410。

<sup>25</sup> 行政和业务服务费用基金账户65 105至81 505。



**表29 技术合作局活动的“利润”**  
(单位：加元)

年份	2008	2009	2010
技术合作局管理费 + 调整计价的服务费 <sup>a)</sup>	8,816,563.60	9,194,207.33	8,251,837.43
经常预算的费用 <sup>b)</sup>	10,147,001.52	10,067,396.85	9,575,735.13
换汇亏损 (-) 或收益 <sup>c)</sup>	+999,020.10	-1,977,104.06	+511,269.76
收入	-331,417.82	-2,850,293.58	-812,627.94

a) 2101 和 2201 基金账户，4+类账户 81120；

b) 2101 和 2201 基金账户 50 000 至 89 999；

c) 2101 和 2201 基金账户 30 130 和 30 135。

(来源：Agresso)

213. 自2008年来，行政和业务服务费用基金账户一直都保持为加元账户：如果它们仍为美元，技术合作的收入情况本会大不相同，2008、2009和2010年的收入会分别为-\$1,403,142.29、-\$65,705.04和-\$1,279,128.20，这在某种程度上改变了2010年出现的明显改进：如果不考虑出于会计目的所使用的币种，从行政和业务服务费用基金所作的支付主要为加元，而收入主要为美元，这意味着存在外汇风险。2008和2009年，美元的收入并不意味是加元的采购额，导致出现并非由于技术合作局活动，而是由于财务处对汇率风险的管理所引起的汇率差额，使得2008年的外汇盈余为999 000加元，2009年的汇率亏损为1 977 000加元。2010年开始，财务处决定了行政和业务服务费用基金收入的每月备付金（加元），这使得2010年的汇率差额很大，虽然有所下降（511 000加元的盈余）。

214. 此外，在鉴证2010年财务报表时，外部审计员发现2010年财年技术合作费的一半以上都是2010年最后几个星期入账的。这种现象部分与各缔约国的预算限制有关，它们在Y+1年的年初，结转它们能够分配给民用航空采购服务项目的拨款。但是，与本组织自己的收入会计规则相反，在2010年财政年内，国际民航组织记录了与2011年1月所发采购订单（或Pos）相关收费的90%：如果不采取这种例外做法（审计期间，审计员将这种做法确定为他所作“截结”测试的一部分，并且这种做法促使他添加了一项与未修正差异相关的注解——因为在确认国家批准进行此种支付之前，不能将收入入账），行政和业务服务费用基金的财务状况2010年的亏损会多出443 000加元。

215. 牢记上述意见，如果不考虑汇率差额并严格适用“截结”规则，对行政和业务服务费用基金来说，2010年是过去三年里最差的一年。

216. 在外部审计员检查后一个月，财务部门对所收取的与技术合作项目的平均价值有关的平均收费水平进行了分析。该项分析涵盖了2010财年的前九个月；应外部审计员的要求，财务部门在2011年三月对该项分析做了更新以涵盖整个2010财政年。该项分析涉及450个项目，外部审计员对分析结果进行了核实，并看出：

- 除采购订单以外，财务部门确定了15种不同类型的合同，占行政和业务服务费用基金所收全部收费的30%，平均收费率在10%左右，几乎无地区间差异，各地区的平均比率范围在低点9.37%（美洲）和高点10.87%（亚洲/太平洋）之间；

- 另外一方面，占行政和业务服务费用基金收入70%的采购订单收费（民用航空采购服务项目）的平均收费率仅为3.55%左右。

217. 据此，财务处认为，为恢复平衡，如果一切照常，采购订单的平均收费率需要在7%左右，即在现有收费率基础上翻一倍。因此，财务处建议技术合作局重新调整其收费表，希望这样做会帮助行政和业务服务费用基金在接下来的三或四年（牢记正在实施的各项目的惯性效应）内达到一个平衡。

218. 外部审计员同意上述结论，但条件是支撑外部审计员他自己调查结论的由财务处确定的各数据要准确，并强调如下几点：

- 即使民用航空采购服务的收费率翻倍，仍旧怀疑所记录的有关行政和业务服务费用基金开支数据的可靠性（所记录的开支是等于、大于还是小于为技术合作活动实际支付的开支？）因此，仍不可能确凿地说技术合作是产生了利润、亏损，还是收支相抵；
- 按照财务处的建议，将收费率翻倍可能导致民用航空采购服务项目的数量和款额出现普遍下降，鉴于开展此种活动期间所收取的固定管理费的规模，这种下降会影响到技术合作重新回到理想的平衡状态。从这个角度看，主要问题就成了确定国际民航组织提供的增值价值对各客户成员国来说，是否真正值7%的佣金；如果是，牢记上述关于某些项目的实际建设内容的调查结果，并确定对于这些国家来说，国际民航组织提供的“增值价值”的实际组成部分。

219. 对这些情况总结如下：

- 1) 2008—2010年期间，平均收费相对项目的平均款额出现严重下降，而每个项目的平均费用被认为基本保持不变；
- 2) 鉴于所涉及的负担和费用，国际民航组织一直认为不适合采用成本会计。由于没有成本会计，实际分配给某个项目的资源的类型、数量和费用仍为未知。因此，技术合作局的经理们即便是在事后，也不会知道某一项目是否已经、将要或者将会收支平衡、或盈利或亏损；
- 3) 对于整个技术合作活动来说，同样的看法也是有效的：在此情况下，未知的要素涉及由行政和业务服务费用基金支付的国际民航组织所有开支。目前，没有什么可保证该账户的余额可准确地反映技术合作活动的实际成果。

**意见13:** 活动的自筹经费很早之前就构成了大会和理事会为开展技术合作活动所施加的一个前提条件。从最近的趋势可看出管理费/技术合作项目款额之比在下降。在此背景下，技术合作局和财务处目前都没有一个管理工具，为正处于谈判的每个项目提供收支平衡点估算；另外，行政和业务服务费用基金不是一种衡量技术合作活动财务成果的可靠工具。如果一并考虑，这对国际民航组织来说，构成了一项重大的财务风险，本组织目前没有一项具体的计划对它进行控制。

**建议13:** 国际民航组织要想能够在技术合作局的技术合作活动中维持收支平衡点，就必须考虑：

- 确定技术合作收费率；
- 行政和业务服务费用基金作为一种监督工具的可靠性；
- 应开发哪些目前缺少的管理工具。

秘书处行动计划草案接受该项建议，并补充说：“技术合作局没有采用一种真正的成本会计方法来确定执行一个项目给技术合作局产生的真实费用。由于没有采用这样一种方法，技术合作局在研究拟定一种新方法来确定拟适用的合适的管理费费率，以便完全回收行政和业务服务费用基金的直接和间接费用。正在开发一个新的项目组合管理（PPM）工具，处理诸如报告、风险和关键绩效指标之类的各种问题，以正确地衡量技术合作局的产出。”

## 5.5 审查所选项目后得出的具体看法

### 5.5.1 供应商的选择不同于技术合作局的选择

220. 为埃塞俄比亚民用航空局 (ECAA) 供应和安装一次和二次监视雷达的项目 (项目ETH/04/701) 已经由外部审计员在2009年3至4月进行过审计审查。

221. 该项审计显示：

- 最初组织了三家公司Indra、Selex 和Thales投标；
- 国际民航组织在技术合作局局长于2008年1月25日发给埃塞俄比亚民用航空局局长的一封信函中对其评标做了总结。该项评估建议将合同授予Indra；
- 2008年，埃塞俄比亚民用航空局做了进一步分析和评估，做出了一个不同的选择。在2008年9月29日发给技术合作局局长的一封信函中，埃塞俄比亚民用航空局局长报告了该国国家委员会做出的将合同授给Selex的结论；
- 埃塞俄比亚民用航空局为这个与技术合作局所作选择有所不同的选择提供了理由，说Indra最近与Northrop Grumman签订了联合生产设备协议，而埃塞俄比亚当局已经公开，他们不愿成为一个尝试这种新联盟的国家。这一理由正式通知给了技术合作局。因此，技术合作局在2008年11月6日的部门间备忘录中指出合同授予给了Selex，技术合作局应为其发采购订单。

222. 外部审计员在其报告中建议说：“……在采购细则中明确规定当客户反对国际民航组织所选的供货商时，应适用何种规则。”

223. 从目前的审计可看出，2010年11月1日新的采购细则中载有一项规定，规定当合作伙伴国有不同看法时，允许国际民航组织从咨询程序中退出，但保留所执行工作的管理费<sup>26</sup>。

### 5.5.2 技术合作协议下的国际合同政府雇员

224. 项目BOL/09/801（管理服务协议通过国际民航组织为2009—2010年期间被指派到玻利维亚民用航空局工作的玻利维亚管理人员提供多达合同额80%左右的供资）和项目PER/07/801（管理服务协议以同样的方式为秘鲁民用航空局提供相同的服务），以及巴西民用航空现代化和改进项目BRA/01/801，是国际民航组织担当临时职业介绍所角色的例子。

225. 在项目BRA/01/801的初期阶段，该项目的目的是征聘巴西政府指定的巴西工作人员到由国际民航组织根据国际基准资助的岗位工作。巴西政府利用该安排来绕开巴西公务员支付限制。这种限制当时不能吸引具备民用航空领域所需技术和语言技能的候选人。

226. 这些合同中不包括向社会福利方案，特别是退休福利的任何缴款。但这并没有防止一些雇员在他们的合同结束后向指派他们的政府机构要求退休金，即使他们未曾缴过款。巴西宪法规定，每位巴西雇员均有权领取退休金。当巴西政府拒绝支付这些福利时，国际民航组织就会发现自己身陷困境。所有的诉讼都没有成功，并停止为该项目征聘巴西国民。但是，该案例反映出在以国际合同聘用本地公民时存在一项重大风险。

227. 与玻利维亚和秘鲁之间正在实施的项目BOL/09/801和PER/07/801在依靠的是同样的逻辑。薪酬水平和福利（豁免等）均旨在鼓励雇用最好的工作人员。

228. 合同给国际民航组织带来了一个可能出现的困难，因为国家选择了其自己的候选人。为了确保他们具有所要求的资格背景和技能，技术合作局必须格外小心，因为过去它不得不拒绝雇用不适合某一项目但却是政府举荐的工作人员。在某些情况下，技术合作局注意到，某些职位与民用航空无关，或者在政府的要求下雇用的雇员并不具备必需的技能特征。

229. 此外，从以往巴西的例子可看出，对于所有管理服务协议来说，至关重要的是，国际民航组织必须预先做好准备防止遭受今后的诉讼，必须明确指出给予国民的国际合同的特殊性质。与玻利维亚签署的管理服务协议中包括有一此类条款（2.4.2）。但是，在与秘鲁签署的管理服务协议中，没有这方面的条款。必须特别注意这一点。

230. 最后，按照此种合作的指导思想，要求尽快终止该合作，以避免延长特殊情况。与巴西再也没有签署此类合同，原因倒不是因为退休金计划带来的法律风险，而是因为从诉讼案件中看到巴西公务员薪级表中现包括有一个适合民用航空专家的薪等。

<sup>26</sup> 7-5条：“如果不能与业主国/客户就国际民航组织执行的评估达成协议，国际民航组织不应进一步进行采购。相应的基金应退回给客户，同时适当考虑国际民航组织的采购活动费。否则，在收到客户的批准后，可立即开始谈判或合同授予过程。”

**意见14:** 为了避免人们认为国家公务员薪资支付规则与征聘国家民用航空专家所要求的薪资水平不符, 各种合同规定求助于国际民航组织, 因为它扮演着支付更高薪资的临时职业介绍所的角色。外部审计员没有职责去评估该程序是否符合相关国家的国家法律。但是, 外部审计员指出, 存在着如下风险:

- 如果国际民航组织照应不过来, 各国可能会提议不具备与所行使职能相应的技能和背景的候选人, 国际民航组织会发现本组织在非自愿地支持偏袒做法。
- 如果这种做法使得国际民航组织长期向雇员支付薪资, 这些雇员可能会认为他们有权获得退休金, 从巴西项目可看出这种情况是一种真正的风险。

**建议14:**

- 如果项目涉及到向国际员额指派政府工作人员, 技术合作局应系统地确保通过在管理服务协议中插入合适的条款, 使得工作人员此后不能向技术合作局提出任何权利主张, 包括退休金;
- 在所有情况下, 这类合同只构成一个临时解决方案, 国际民航组织应为这种做法设定一个时限, 并避免这类合同自动续延 (接受过审查的秘鲁和玻利维亚的项目, 续期为三年)。

秘书处行动计划草案接受该项建议。国际民航组织补充了如下意见: “这类履行特定职能的人员是按照《特殊服务协议》任用的。根据该协议中的规定, 从任何方面看, 都不认为他们是国际民航组织的工作人员。此外, 《特殊服务协议》的条款明确规定这部分人员没有资格领取离职抚恤金。现有的《管理服务协议》和经修订的管理服务协定草案都包括有免责条款。修订草案进一步对此作了加强, 规定协议终止或完成后, 义务并不终止。”

### 5.5.3 技术合作局活动相关的保险和责任承保

231. 外部审计员得知, 国际民航组织在执行技术合作局获得的各种任务期间可能担负的责任在三个层面得到承保:

232. 第一层面是契约上的, 涉及国际民航组织和与之签订合作协定的国家之间的关系。它意味着在技术合作局所签所有合同内所包括的一个标准条款中, 规定国际民航组织的职责是担当代理人, 而授予该任务的政府则赔偿和使国际民航组织不承担责任, 并保护国际民航组织免受任何索赔。这就是现已纳入所有通过合作方案将国际民航组织与各国联系在一起《管理服务协定》中的“免责”条款。该条款就是《管理服务协定》谈判所用样板合同中的第17条。在《管理服务协定》适用协议<sup>27</sup>中, 也包括有一条此类条款。

<sup>27</sup> A) 第17条: “对于国际民航组织根据本协议代表<国家>执行任何行动所引发的任何和一切诉讼、索赔或其他要求, <国家>应负责赔偿, 并使国际民航组织, 包括本组织人员免受损失”。

B) “本合同的订立双方为代表<国家>政府, 特别是<国家>的(<政府实体>)以受托人身份行事的国际民航组织 (ICAO) 和<承包商>。在订立该合同时, 国际民航组织仅为了和/或代表<政府实体>行事, 对于国际民航组织根据合同开展的任何行动所产生的一切诉讼、索赔或其他要求, <国家>政府同意负责赔偿并使国际民航组织, 包括本组织人员免受损害”。

233. 第二层面也是契约上的，是同一样板合同的一部分。在样板合同的第11条中，规定有一个解决可能发生的，尤其是与供应商公司之间可能发生的冲突的程序。它是一个由联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）提供给合同所涉各方的仲裁程序。国际民航组织从没有使用过这种程序，唯一此种诉讼涉及到上世纪90年代初向越南交付照明系统。该诉讼在澳大利亚供应商、国际民航组织和越南政府之间和平解决了。在此案例中，越南根据项目合同条款中的现有要求，同意根据和解向制造商进行额外支付。

234. 第三层面为财务上的。一旦发出采购订单，每项合同义务都包括通过保险经纪人翰威特咨询有限公司由劳埃德承保职业责任保险（PLI）。该保险对第三方（如承包商）提起的诉讼和索赔承保。如果发生索赔，免赔额为250 000美元，最大保险总额为5 000 000美元。截至目前，未出现索赔。该保单最近未接受过法律事务的评估或审查。

235. 按合同总额0.5%的固定比率向国家开出每份合同此种保险费用的发票：国际民航组织2009年收取的这方面的费用为364 339美元<sup>28</sup>。国际民航组织本身每年支付一笔保险费。2009年报告期内，该笔保险费为72 500美元<sup>29</sup>（2009年报告期内，行政和业务服务费用基金中所记录的保险费为83 593加元）。按0.5%收取的金额和所支付的单笔固定保险费之间的差额为291 839美元，构成了应记入2010年的行政和业务服务费用基金收入。该差额可视为国际民航组织支付免赔额的一笔自保费用。该差额大约等于当年单笔索赔的免赔额，如果不发生诉讼，仍保留在行政和业务服务费用基金中。

236. “免责”条款并非总是系统地插入和出现在最旧的仍然有效的《管理服务协议》中。在《管理服务协议》下签署的合同期限有限，意味着没有多少合同没有该条款，并且不管怎么说，这些合同都会逐渐终止。因此，没有必要对这些合同进行重新谈判。另一方面，一些合同可能会延期、扩充或补充。在此情况下，有必要修订原始案文，并插入一条免责条款。

**意见15：**国际民航组织对技术合作局活动的责任被认为由各种合同条款而非职业责任保险来承保。没有向外部审计员提供风险保护评估。

**建议15：**国际民航组织应该：

- 在扩充、延期或补充旧的《管理服务协议》时，纳入一条合同模板第17条中规定的免责条款，并于必要时，为此目的重新就协议进行谈判；
- 定期检查和审查劳埃德职业责任保险合同的条款，并确保它们与发生的各种风险一致；
- 更概括地说，对目前采取的责任保护措施合适性和力度进行法律评估。

秘书处行动计划草案接受这一意见，并重复指出：“现有《管理服务协议》和经修订的《管理服务协议》草案均纳入了免责条款”，但补充指出：“过去，某些国家对此表示不同意，要求去除这一条款。在与这些国家重新谈判时，外勤业务科将确保再次将该条款纳入协议中”。

关于职业责任保险，国际民航组织作了下述评论：“职业责任保险是一种仅对采购承保的保险。采购科目前在准备通过招标，选取负责处理国际民航组织所有保险业务（不仅仅是职业责任保险）的保险经纪人。采购科将向法律局提交保险经纪人的职权范围供其审查，并要求法律局参与评估所提交的标书”。

<sup>28</sup> 该金额为2009年报告期内账户80 735上所有技术合作基金的总额。

<sup>29</sup> 相应的83 592加元的金额记入行政和业务服务费用基金账户80 735中。

国际民用航空组织

第VI部分：秘书长就外部审计员的报告发表的意见





## 秘书长就外部审计员的报告发表的意见

建议编号	建议	秘书长的意见
<b>财务和预算（第 10 至 34 段）</b>		
1	<p>鉴于国际民航组织短期财务状况所具有的活动余地有限的特征（该特征在适用国际公共部门会计准则后变得更加明显），编制三年期现金预测以便能够更加准确地评估由于活动余地有限而产生的财政约束是非常有益的。此种工具可通过提供调动使用资金裕度的准确情况来支持管理层决策，并可便于做出决策，尤其是在人力资源、债务清偿，以及必要时在建造办公楼舍方面的决策。</p>	<p>只有在国际民航组织过度使用其拨款或者一主要缴款方不履行支付义务时，才存在现金用完的风险。国际民航组织的开支根据拨款严格加以监控。从过去的情况看，年末总会有可供结转的未用完拨款。如果一主要缴款方不履行应缴款支付义务，会立即被察觉。因此，我们认为做现金预测只会增加行政负担，而不会有什么额外价值。</p>
2	<p>外部审计员建议开发生产力测量工具，作为设定和监督生产力改进目标的唯一一种方式，这些工具对按计划执行2011—2013年三年期预算至关重要。</p>	<p>国际民航组织正在实施一个项目管理和报告工具，即国际民航组织知识共享网络（IKSN）。该工具将使得有可能从可交付成果和及时性的角度来跟踪项目状态。</p>
<b>人力资源（第 35 至 84 段）</b>		
3	<p>在根据计划开发由自愿捐款供资的活动（理事会第192届会议期间重申的一个目标）时，可规定由相应的基金向经常预算的循环基金中支付一定的供款，为以这种方式累积的社会福利费用供资。</p>	<p>将考虑向自愿基金收取一笔行政费，向经常预算循环基金支付一合适额度的供款，从而为社会福利费用供资。</p>
4	<p>在向理事会提交关于常设员额的预算假定时，秘书长应系统地指出由经常预算支付的实际员额。</p>	<p>将来，财务处长将在预算中指出与预算员额数相比的实际员额数。</p>

建议编号	建议	秘书长的意见
信息技术（第 85 至 121 段）		
5	<p>应由专家对用户支助职能（服务台）开展咨询研究，其中包括进行成本效益分析，以更好地了解向用户提供服务的质量，查明用户的需要，以及在内部职能和外包之间谋求更好的平衡。</p>	<p>在能够找到必要资源的条件下，将签署合同聘用一名服务管理方面的专家顾问，对国际民航组织用户支助职能，及对内部职能和外包服务之间的平衡进行评估。</p>
6	<p>鉴于所涉资金数额（将近占经常预算拨款的7%），理事会应要求并批准一份IT中期总体计划，确定所有国际民航组织的IT项目并对项目的优先顺序进行排序，同时提出财务评估和实施计划。秘书长是唯一能够调动所有用户部门和信息和通信技术科并且能够根据需要在优先事项和可用资源之间进行权衡取舍的人，可发挥重要的推动作用。</p>	<p>将编制IT的中期总体计划。</p>
地区办事处（第 122 至 186 段）		
7	<p>在与地区办事处主任、副主任和技术人员进行一系列讨论之后，外部审计员注意到可采取两种做法以便在分配给地区办事处的专业人员与可供他们使用的资源之间取得更好的平衡，从而使地区内各国充分利用其技能：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— 分配给访问和旅行的资源占总资源的相对比例；</li> <li>— 对每个地区内每个国家针对每个专业领域所作国家访问的次数。</li> </ul> <p>最终原始数据表明，要求在现有工作人员与分配给他们履行其职责的资源之间做一定的调整，但这些数据并没有将重要的定性因素考虑在内。</p> <p>外部审计员建议，理事会应要求秘书长对上述两种做法做进一步审查，以便首先将目标和可用资源相匹配，然后从预算资源、</p>	<p>a) 地区主任和技术人员的作用。</p> <p>地区办事处的作用在发生巨大演变这一事实。这包括地区办事处更多地参与到航空安全（尤其是设立地区航空安全小组）、持续监测做法（CMA）过程、保安、可持续性和技术合作等领域。这也发生在强调确保国际民航组织做出一致响应的情况下，不管响应是由总部做出，还是由地区办事处做出。地区办事处作用的这种演变影响到地区办事处主任的责任，影响到地区办事处技术人员所执行的任务。地区办事处主任的职务说明最近进行了修订，反应出某些这种变化。</p> <p>b) 国家访问</p> <p>国家访问不能单独进行考虑，因为它们只是本组织用于对标准和建议措施和地区空中航行计划在各国的实施水平进行</p>

建议编号	建议	秘书长的意见
	<p>技术人员和拟为地区主任规定的访问（尤其是按专业领域和地区进行的国家访问）次数的角度，确定、证明和验证定量目标的合理性。如果必要，应相应修订《地区办事处手册》。</p>	<p>评估和为其实施提供支助的一种工具。我们正在打算采用一个系统，使得对各国的访问，不管是为了国家访问、经国际民航组织协调的核实访问、审计目的还是任何其他目的，也不管是否由地区办事处或总部进行的，均：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. 基于风险和需要模型，而不基于固定模式来加以规划；</li> <li>ii. 得到准备和协调，以使得收益最大化，包括可能会要求国际民航组织执行访问的人员执行不属于其活动领域之内的任务。</li> </ul> <p>这种安排可确保以最有效的方式将国际民航组织资源部署在最需要它们的地方</p>
8	<p>根据以前的建议，理事会接下来应要求秘书处提议采取具体步骤，使地区主任的活动进一步标准化，考虑到地区主任的个人资历背景，但是更应考虑地区的具体需要，可超出《地区办事处手册》中所规定的理论标准，尤其要规定每个地区内管理和技术人员之间的预算分配标准和每个技术领域的国家访问次数。</p>	<p><b>行动：</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 国际民航组织将对不断演变的地区办事处职责和地区主任的责任和义务进行审查。这包括明确他们在评估地区内缺陷（基础设施、空中交通管理和遵守标准和措施）和与各国共同找到缺陷解决方案方面的职责。</li> <li>b) 审查地区技术人员的职责和责任，以确保他们保持与地区办事处不断演变各项责任的一致。</li> <li>c) 地区主任继续对总部进行培训访问，并且当地区主任在总部期间，继续开展对职位说明加以审查的相关活动。</li> </ul>

建议编号	建议	秘书长的意见
9	<p>外部审计员不是要对单个当地情况进行评判。但是，看起来现有每位技术人员的活动的确应接受地区方案经理的系统性重大审查和/或内部审计，以做出必要调整。</p>	<p>d) 在拟定地区办事处和总部所作国家访问之间的协同工作方案方面，加强（通过国际民航组织知识共享网络）地区办事处之间以及地区办事处与总部之间的协调。</p> <p>e) 修订《地区办事处手册》，以反映上述变化。凡是在对上述各要素进行验证和对各支助程序进行测试和确认时，都会这样做。</p>
10	<p>鉴于国际民航组织现有资源和未来趋势，这可能意味着，从严格管理角度看，即不考虑任何地理覆盖范围问题，地区办事处数量不能超过7个。</p>	<p>地区办事处数量的确定要满足其负责的国家需要。各国的需要不断演变，国际民航组织必须具有适当应对的灵活性。</p>
11	<p>应注意通过如下方法来有效地实施统一方法：改进所有做法——尤其是 APIRG 小组地区内的做法；和利用新的经过改进的做法来推广在线数据库。在国际民航组织对外部审计员初步报告做出回应时，利马地区办事处指出：“GANDD 数据库也将需要升级，以引入新的缺陷方法”。</p>	<p>本组织完全同意有必要以一种更加全面和一致的方式收集地区空中航行缺陷的相关信息和有必要确保以一种系统的方式利用所收集的地区空中航行缺陷信息来评估安全风险和纠正缺陷。</p> <p><b>行动：</b></p> <p>a) 改进地区缺陷数据库的质量、范围、一致性和互操作性；</p> <p>b) 系统地分析和使用所收集的信息，以支持国际民航组织的安全战略、持续监测做法过程，以及地区办事处各项活动的优先排序和优先事项。</p>

建议编号	建议	秘书长的意见
技术合作（第 187 至 236 段）		
12	<p>为了限制这种风险，不应像现在这样，将技术合作局目前行使的“受权采购者”的职责限制为在形式上适用严格的政府招标投标程序，该职责还应依赖进行更好的成本分析。</p>	<p>在外部审计员第 202 条意见中的例子中，技术合作局严格适用了采购准则。公开竞标使得能够对价格进行验证，这正是实施采购准则的目的所在。事实上，在所举的例子中，其他公司有可能参与投标并有可能提出更好的报价。我也想指出，正如审计员所指出的那样，没有可供使用的方法来确认是否存在事先协定，使得所接受的这个投标的利润过高。但是，通过公开竞标过程，得知当时市场中并没有更好的投标。实际上，市场在决定一切。</p> <p>尽管如此，2010 年，依照一项共同的联合国采购认证计划对采购科进行了改革。通过该改革，修订了采购准则，编写了《采购程序手册》，通过联合国特许采购与供应学会(CIPS)开展了开发计划署采购认证，以处理成本分析等问题。</p> <p>关于外部审计员所提的技术合作局应执行一项成本分析的意见，应注意如下各项：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 技术合作局的职责是从市场中尽可能多的投标方中遴选出具有竞争力的投标。因此，作为技术合作局改革的一部分，还设立了一个网络招投标系统，提供一个公开招标过程，使得任何背景的公司均可无限制地投标，从而降低任何合谋的风险。</li> <li>2. 根据联合国指导方针和联合国特许采购与供应学会的指导方针，对符合最低价格要求的货物投标进行了评估，如涉及服务采购，则采用加权评分法。</li> </ol>

建议编号	建议	秘书长的意见
		<p>这两（2）种评估方法用于开展竞争性和最优价采购。如果不存在竞争（如独家供应商）或者如果只收到一份标书（审计员所提情况），根据联合国指导方针，应根据审计员建议执行成本分析。技术合作局必须确保本组织支付的价格公平、合理。根据《采购程序手册》（P-PRO-100号文件第4条第4款，唯一一份投标的接收），该项工作一般由技术合作局来进行。</p> <p>更具体地说，技术合作局将审查：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 市场价，比如通过查阅市场公布价；</li> <li>• 目录价格和价目表价格；</li> <li>• 历史价格，即获取相关信息，了解本组织或另外一个联合国组织现在和以往为同样或类似的货物或服务所支付价格之间的对比情况；</li> <li>• 该报价与另外一个可比的报价是否相同；</li> <li>• 从供应商处获取费用分类信息。</li> </ul> <p>此外，所有投标均要进行涉及成本分析的技术和商业评估。</p>
13	<p>国际民航组织要想能够在技术合作局的技术合作活动中维持收支平衡点，就必须考虑：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— 确定技术合作收费率；</li> <li>— 行政和业务服务费用基金作为一种监督工具的可靠性；</li> <li>— 应开发哪些目前缺少的管理工具。</li> </ul>	<p>技术合作局没有采用一种真正的成本会计方法来确定执行一个项目给技术合作局产生的真实费用。由于没有采用这样一种方法，技术合作局在研究拟定一种新方法来确定拟适用的合适的管理费费率，以便完全回收行政和业务服务费用基金直接和间接费用。</p> <p>正在开发一个新的项目组合管理（PPM）工具，处理诸如报告、风险和关键绩效指标之类的各种问题，以正确地衡量技术合作局的产出。</p>

建议编号	建议	秘书长的意见
14	<p>如果项目涉及到向国际员额指派政府工作人员,技术合作局应系统地确保通过在管理服务协议中插入合适的条款,使得工作人员此后不能向技术合作局提出任何权利主张,包括退休金;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— 在所有情况下,这类合同只构成一个临时解决方案,国际民航组织应为这种做法设定一个时限,并避免这类合同自动续延(接受过审查的秘鲁和玻利维亚的项目,续期为三年)。</li> </ul>	<p>这类履行特定职能的人员是按照《特殊服务协议》任用的。根据该协议中的规定,从任何方面看,都不认为他们是国际民航组织的工作人员。此外,《特殊服务协议》的条款明确规定这部分人员没有资格领取离职抚恤金。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— 现有的《管理服务协议》和经修订的管理服务协定草案都包括有免责条款。修订草案进一步对此作了加强,规定协议终止或完成后,义务并不终止。</li> <li>— 现行做法是在此类人员中断服务后,延续其合同。</li> </ul>
15	<p>国际民航组织应该:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— 在扩充、延期或补充旧的《管理服务协议》时,纳入一条合同模板第17条中规定的免责条款,并于必要时,为此目的重新就协议进行谈判;</li> <li>— 定期检查和审查劳埃德职业责任保险合同的条款,并确保它们与发生的各种风险一致;</li> <li>— 更概括地说,对目前采取的责任保护措施的合适性和力度进行法律评估。</li> </ul>	<p>现有《管理服务协议》和经修订的《管理服务协议》草案均纳入了免责条款。修订草案进一步对此作了加强,规定协议终止或完成后,义务并不终止。过去,某些国家对此表示不同意,要求去除这一条款。在与这些国家重新谈判时,外勤业务科将确保再次将该条款纳入协议中。</p> <p>职业责任保险是一种仅对采购承保的保险。采购科目前在准备通过招标,选取负责处理国际民航组织所有保险业务(不仅职业责任保险)的保险经纪人。采购科将向法律局提交保险经纪人的职权范围供其审查,并要求法律局参与评估所提交的标书。</p>







