



大会第 36 届会议

执行委员会

关于议程项目 20 的报告案文草案

所附关于议程项目 20 的材料供执行委员会审议。

议程项目 20：向新技术合作政策过渡

20.1 执行委员会在其第六次会议上，根据国际民航组织提交的第 A36-WP/48 号文件以及各个国家和国家组织所提交的 4 份工作文件（A36-WP/117、A36-WP/138、A36-WP/222 和 A36-WP/223），审议了有关向新技术合作政策过渡的事项。

20.2 理事会在第 A36-WP/48 号文件中提供了有关实施国际民航组织技术合作政策的最新情况，其中的重点是：核心工作人员概念的重要性、秘书长为应付在向各国提供执行政策援助方面的新挑战而建议采取的措施、捐助方对于国际民航组织目标实施筹资机制的使用情况以及向非国家实体提供援助的问题。这份文件还就技术合作项目的质量保障通报了理事会对大会 A33-9 号决议采取的后续行动。文件还报告了技术合作方案如何支持国际民航组织的战略目标以及秘书长为在行政和业务服务费用（AOSC）基金与经常方案预算之间分配开支而采取的行动。这份文件的附录 A 拟定了一份国际民航组织技术合作政策综合声明，供大会通过。

20.3 哥伦比亚在第 A36-WP/222 号文件中回顾说，实施技术合作项目是国际民航组织和受益国的共同责任，它建议系统使用事后评估方法，并且把它作为一种衡量项目成果以及项目对于安全、保安和规划目标实施的影响的工具，同时建议将有关的执行条款纳入第 A36-WP/48 号文件中的综合大会决议。哥伦比亚还建议，技术合作方案的受益国使用评估工具来衡量有关项目的效益。

20.4 哥伦比亚在 A36-WP/223 号文件中建议对综合大会决议中有关使用商业方法开展技术合作活动的部分进行修订，以便在国际民航组织援助活动的受益方是非国家的实体时，争取有关国家民航管理机构的参与。它还认为必须制定国际民航组织的道德守则，同时建议认识到国际专家咨询小组的重要性，并把它做为帮助有关国家的一种有用工具。最后，考虑到有关问题的重要性，哥伦比亚建议将综合大会决议草案中的执行条款 3 和 4（附录 C）纳入一项单独的有关培训和能力建设的大会决议。

20.5 欧洲共同体、欧洲民用航空会议以及欧洲空中交通管制委员会在第 A36-WP/117 号文件中建议，加强国际民航组织正在实施的技术合作方案的有效性和区域活动，同时强调了适当的机构框架在确保受益国项目成果的可持续性方面的重要性。他们提出了一项大会决议草案，其中包括：建立质量控制机构、引进经过国际民航组织认证的国际技术专家以及支持建立区域安全监督组织。

20.6 第 A36-WP/138 号文件提出了拉丁美洲民用航空委员会的意见，其中涉及各国民航管理部门和国际民航组织必须就向非国家实体提供援助的问题进行适当的交流。建议对第 A36-WP/48 号文件的综合大会决议草案中的执行条款 10 和 11 进行修订，以便确保在国际民航组织进行讨论时，将项目的技术问题通知有关部门。

20.7 执行委员会就加强国际民航组织在实施援助和发展方面的作用进行了讨论，其结论是：制定标准仍然应该是本组织的一个重要职责，但是必须更加强调有关提高效率的业绩及标准。委员会表示已经认识到技术合作方案不仅对于发展中国家而且对于整个国际民用航空界都具有十分重要的意义，同时回顾了各缔约国对于国际民航组织技术合作局所提供的服务表示满意。委员会还强调了国际民航组织在协调和推动技术援助方面的作用。

20.8 委员会讨论了成本回收原则的概念基础。委员会回顾说，几乎整个技术合作方案都是由发展中国家提供资金的，它们为项目自行筹资。委员会认为，为了将各国的行政开支控制在最低水平，本组织所回收的成本必须同实施项目的开支直接有关。

20.9 委员会表示支持为了提高效率而加强地区方案办公室，但是这种进程不能增加各国的开支。有人建议由国际民航组织的经常方案支付这笔开支。

20.10 一些国家表示原则上支持关于事后评估技术合作方案的建议。秘书处也认为这种评估是十分重要的，并且解释说，如果经费许可的话，可将这种有用的工具纳入国际民航组织所有的技术合作项目。各国以及像有关项目提供资金的基金会也必须同意为这种评估筹资。

20.11 委员会确认了支持各国建立自治性的民航管理部门的重要性，因为如果赋予受益组织以权力并且提供足够的资金，就能充分实现援助方案的效益以及项目成果的可持续性。委员会指出，保留合格人才仍然是许多地区发展中国家所面临的主要问题。

20.12 委员会同意以下的建议：必须做出特别努力以支持建立地区性安全监督组织（RSOOs）。在这一方面，委员会确认了运行安全及持续适航合作项目在确保区域分区域的代表性方面所发挥的积极作用、这些项目对于协调和实施有关规定、机构能力和可持续发展的贡献以及进一步扩大项目的可能性。

20.13 关于引进经过国际民航组织认证的国际技术专家的建议，秘书长表示了他的关注：国际民航组织的认证将涉及对于被认证人源的持续监督，而这就远远超出了国际民航组织的职权，同时还可能牵涉到责任问题，因为本组织可能会被要求为被认证的人员承担责任，委员会注意到，2006 年有关航空安全的民航局长会议也曾经提出过一项类似的建议，当时一些国家也曾表示了关注，这项行动可能会影响能力建议的发展，应当做为一种最后的手段。秘书长确认，即将公布有关这个问题的可行性研究结果。

20.14 委员会注意到，第 A36-WP/117 号文件所提出的质量控制问题已经作为大会第 A33-9 号决议的后续行动在理事会中详细讨论；根据第 A36-WP/48 号文件中的报告，已经在这方面做出了一项决定。

20.15 关于国际民航组织向非国家实体提供援助的问题，理事会审议后的意见是：考虑到政府的安全监督责任，国际民航组织和各国的民航管理部门有必要就这个项目的技术问题不断进行交流。委员会还进一步确认，国际民航组织一旦开始同这些实体开始谈判，就应立即通知有关国家的民航管理部门。

20.16 委员会主席在总结有关这个议程项目的讨论时，请秘书在报告中反映所提出的所有意见以及对于委员会所支持的综合大会决议草案的建议修改。下面附上经过修改的有关国际民航组织技术合作政策的综合声明草案，建议全体会议通过。

决议 20/1：国际民航组织技术合作政策综合声明

鉴于已采取措施实施新的技术合作政策，以及再次得到 A35-20 号决议确认的 A33-21 号决议指示理事会编制一项关于所有技术合作活动和方案的综合性决议供其审议；

大会：

1. 决定本决议各附录构成国际民航组织关于技术合作政策的综合声明，这些政策是截至大会第 36 届会议闭幕时存在的政策；

2. 宣布本决议取代 A16-7、A24-17、A26-16、A27-18、A27-20、A35-20 和 A35-21 号决议。

附录 A

国际民航组织技术合作方案

鉴于民用航空的增长和改善能够对各国的经济发展做出重要贡献；

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

鉴于国际民航组织能够援助各国发展其民用航空，同时促进本组织战略目标的实现；

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

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

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

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

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

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

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

鉴于本组织的重心已从制定标准转移到各缔约国的执行和对其进行支持，鉴于制定标准和标准与建议措施实施的监测仍然是本组织的重要职责，而且重点已经转移到国际民航组织在缔约国的执行和对其进行支持方面的作用。

大会：

技术合作方案

1. 认识到技术合作方案对促进本组织战略目标的实现的重要性；
2. 重申在国际民航组织规则、条例和程序范围内执行的技术合作方案是国际民航组织一项长期的重点活动，用以补充经常方案在支助各国有效执行标准和建议措施及空中航行规划以及发展其民用航空管理基础设施和人力资源方面的作用；
3. 重申应在现有财务资源内，在地区办事处一级和在实地加强国际民航组织技术合作方案，以使技术合作局能更加切实有效地发挥作，但有一项谅解：不得增加项目的开支；
4. 重申技术合作局是国际民航组织为了整个国际民用航空局的利益协助各国弥补其民用航空领域缺陷的主要工具之一；
5. 确认应通过明确划分每个局的任务和活动、加强合作以及更密切地协调技术合作方案和国际民航组织其它援助方案，以避免重复和冗余，从而增强国际民航组织技术合作活动的协调；
6. 重申如果行政和业务服务费用（AOSC）在任何确定的财政年度运作结束时出现赤字，这一赤字首先应该由行政和业务服务费用基金累计的结余来填补，要求经常方案预算予以支助应该作为最后手段；
7. 请秘书长执行提高效率的措施，逐步减少用于技术合作项目的行政支助开支；

国际民航组织作为公认的民用航空机构

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

8.9. 建议具有双边或其他政府发起的援助方案的缔约国，考虑利用国际民航组织技术合作方案帮助实施其民用航空援助方案的价值；

扩大国际民航组织技术合作活动

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

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

44 12. 重申国际民航组织应该应要求，向在各缔约国民用航空领域里实施旨在加强国际航空运输的安全、保安和效率的项目的非国家实体（公共和私营）扩大提供技术合作服务；并指示秘书长在个案的基础上，考虑此类实体请国际民航组织在传统的技术合作领域提供援助的要求，尤其要确保项目符合国际民航组织的标准和建议措施，**在适用的情况下，也符合受援国所公布的有关国家政策和规定；**

技术合作协定

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

43 14. 满意地看到各国更多地利用这些安排以在民用航空领域得到技术和运营上的援助；

附录 B

技术合作方案的筹资

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

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

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

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

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

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

鉴于大会建立了国际航空安全财务机制以鼓励为旨在纠正与安全有关的缺陷的项目提供自愿捐助；

大会：

1. 认可和鼓励理事会所采取的行动，以可获得的有限资金有效地提供技术合作，并利用所有可获得的适当资金来源和设施；

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

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

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

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

6. 鼓励发展中国家采取行动，从所有适当来源寻求发展其民用航空的资金，以补充从国家预算、筹资机构、捐助国和其它发展伙伴获得的资金，以便使这一发展以可行的最大速度取得进展；

7. 认识到来自捐助者的预算外捐助将使技术合作方案在民航安全、保安和效率方面扩大给各国的服务，从而进一步促进战略目标的实现，尤其是标准和建议措施的执行以及纠正审计所查明的缺陷；

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

9. 敦促有能力的国家向国际民航组织技术合作方案提供额外资金，用于以现金或实物形式提供民用航空研究金；

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

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

附录 C

技术合作方案的实施

鉴于国际民航组织的宗旨是确保全世界国际民用航空的安全而有序的发展；

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

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

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

鉴于提供给技术合作方案的预算外资金使国际民航组织能够通过其技术合作局向需要援助的国家提供初步支持，以便处理在 USOAP 和 USAP 审计中所查明的缺陷；

鉴于技术合作局或国际民航组织之外的任何其他第三方在实施项目时符合标准和建议措施，会极大地加强世界范围内民用航空的安全、保安和效率；

鉴于事后评估可以成为建立已经实施项目的可持续性和规划今后项目的宝贵工具；

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

大会

1. 提请要求援助的缔约国注意以民航总体规划为基础的经过良好界定的项目所产生的优势；
2. 提请各缔约国注意通过由国际民航组织执行的次地区和地区项目所提供的援助，如 COSCAPs 和 CASPs；并敦促理事会考虑到此种项目的巨大利益而对通过技术合作方案管理和执行的此种项目继续给予高度优先的地位；
3. 敦促各国制定综合培训方案，对其国家民航技术、运营和管理人员的培训给予高度优先的地位，并提醒各国提供适当的此种培训的重要性，以及提供适当奖励措施的必要性，以留住此类人员，在他们完成其培训后在其各自领域工作；
4. 鼓励各国将其努力集中于现有培训中心的进一步发展上，并向所在地区的地区培训中心提供支持，在不能在国家内进行此种培训时，可为其国家民航人员提供高级培训，以提高该地区自力更生的能力；
5. 敦促接受通过国际民航组织进行援助的国家避免项目实施方面的延误，为此，应按照项目协定的条件确保对专家、培训和采购问题及时做出决定；

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

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

8. 鼓励各国利用技术合作局在成本回收的基础上提供的质量保障服务，来监督在国际民航组织技术合作方案之外由第三方所执行的项目，包括审查其对国际民航组织标准和建议措施的遵守情况；和

9. 鼓励各国和各捐助方将事后评估纳入其民用航空项目，并将其作为项目规划和执行的一个组成部分，同时为此提供经费。

—完—