



财务委员会

Distr.: General
30 March 2021
Chinese
Original: English

第二十六届会议

2021 年 7 月 12 日至 14 日，* 金斯敦

议程项目 15

其他事项

国际海底管理局的未来经费筹措

秘书长的报告

1. 国际海底管理局是一个正在转型的组织。在理事会努力争取通过“区域”内矿产资源开发规章以及相关标准和准则的同时，海管局还需要做好准备，成为产业活动的有效监管者。这需要大幅提高海管局各机关和机构，包括秘书处的现有能力。海管局还面临越来越大的压力，需要履行其任务规定的其他重要内容，包括促进和鼓励“区域”内的海洋科学研究、有效保护海洋环境不受“区域”内活动的影响，并且需要确保发展中国家统筹参与海管局工作和能力发展方案，所有这些都涉及经费问题。重要的是，缔约国应在早期阶段审议海管局开展工作需要的过渡所涉经费以及如何管理过渡进程。

2. 本报告概述了需要处理的一些考虑因素及其对海管局未来预算的影响。根据合理可预见的情形，说明直至 2030 年的指示性预算预期值。还建议进一步修订预算格式，以便在下一个经常预算周期(2023-2024 年)内实施。

一. 海管局目前的资金筹措情况

3. 根据《联合国海洋法公约》第一六零条第 1 款(e)项和《关于执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》，海管局的行政费用应由其成员摊款支付，直至海管局从其他来源获得足够的资金来支付这些费用为止。分摊比额表根据联合国经常预算使用的比额表编制，并按成员情况的不同加以调整。这意味着，为海管局提供资金的负担将逐步从成员国转移到未来“区域”内活动的收入上。

* 面对面会议的新日期，原定于 2020 年 7 月举行。



4. 除勘探工作计划申请人支付的行政费外，分摊会费一直是海管局唯一的资金来源，直到 2013 年理事会根据财务委员会的建议，决定要求海管局的每位承包者支付一笔年费，以涵盖管理勘探合同的间接费用。2017 年和 2020 年对这项收费进行了审查。在 2021-2022 年财政期间，这些收费产生的收入约占海管局总收入的 20%。

5. 海管局还收到用于某些方案和活动的预算外资金。在 2017-2020 年期间，调集了 1 828 769 美元预算外资金(2016 年的基数为零)。按实际价值计算以及在海管局总预算中所占百分比(不到 5%)来看，上述预算外资金与其他组织相比相当低，¹ 但自 2017 年以来可以看到显著上升的趋势。

6. 除行政预算外，秘书处还管理几个自愿信托基金和专项基金。特别重要的是促进发展中国家成员参加法律和技术委员会和财务委员会会议的自愿信托基金、促进发展中国家参加理事会的自愿信托基金和企业部自愿信托基金。这些信托基金普遍处于赤字状态。

二. 海管局预算的演变

7. 依照 1994 年《协定》，为尽量减少缔约国的成本，根据《公约》和《协定》设立的所有机关和附属机构应具有成本效益。这一原则也应适用于会议的频率、持续时间和日程安排。² 此外，各机关和附属机构的设立和运作应基于循序渐进方式，同时考虑到两个关键要素，即《公约》和 1994 年《协定》所设想的治理架构以及有关机关和机构的职能需要，以便它们能够在“区域”内活动发展的不同阶段履行各自的职责。³

8. 海管局预算严格遵守了上述规定，优先考虑尽量减少缔约国的成本。例如，虽然《公约》第一六一条第 5 款规定理事会每年举行的会议不应少于 3 次，但实际上 1998 年理事会只召开了 3 次会议。自 1997 年起的 25 年中，有 19 年理事会每年只召开一次会议。理事会在 1997 年和 2000 年各举行两次会议，2018 年改为每年举行两次会议的常规安排。虽然经济规划委员会和企业部迄今尚未成立，⁴ 但法律和技术委员会在 2020 年建议考虑设立这两个机构。鉴于 2020 年期间理事会工作发生延迟，这些建议仍有待审议。就秘书处而言，尽管其工作的复杂性和

¹ 例如，联合国环境规划署 95% 的预算、生物多样性公约秘书处 37% 的预算是以预算外支助形式供资。

² 《关于执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》，附件，第 1 节，第 2 段。

³ 同上，第 3 段。

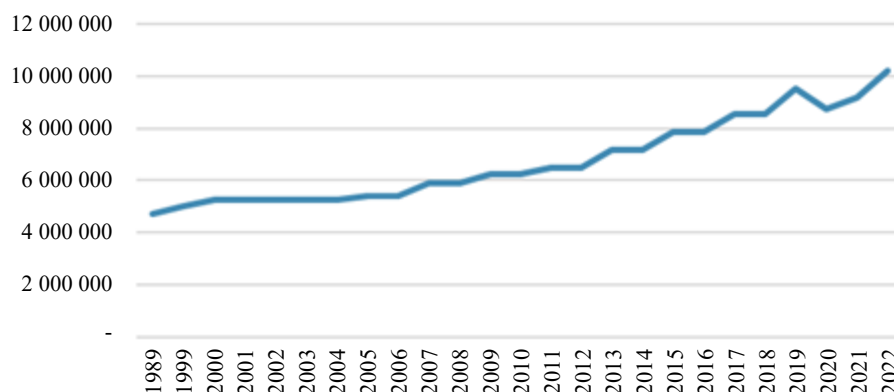
⁴ 作为一项临时措施，秘书长于 2019 年任命了企业部特别代表。但是，特别代表的活动完全由自愿信托基金供资。

成员分配给它的职责范围大大增加,但在过去 22 年中仅新设 11 个工作人员员额。秘书处的核定员额从 1998 年的 36 个增加到 2021 年的 47 个。⁵

9. 下图显示,在 1998-2022 年期间,海管局的年度预算从 4 703 900 美元增加到 10 022 025 美元。年化增长率为 220 725 美元(不足 1%)。

海管局预算(1998-2022 年)

(美元)



10. 2017-2018 年财政期间首次单列方案预算。为方案预算拨款 1 390 500 美元,占核定预算总额的 8%。在 2019-2020 年财政期间,根据 2019-2023 年期间战略计划和高级别行动计划确定的优先事项,编列经费增至 2 998 540 美元,占核定预算的 16%。2021-2022 年财政期间,方案预算总额仍为 3 085 370 美元(占预算总额的 16%),与上期相比没有增加。应该强调的是,将预算分为行政预算和方案预算并没有增加预算的总体规模,其实施目的是确保效率和透明度。

三. 费用回收

11. 自 2000 年通过第一套“区域”内多金属结核探矿和勘探规章以来,一直就海管局的相关工作采用重要的费用回收安排。根据上述规章,每个勘探工作计划的申请人必须支付 50 万美元申请费,这项收费的用途是支付处理申请所产生的行政费用。这些收费记作杂项收入,用于抵消会员国的摊款。然而,秘书处按要求必须精确列报申请费的使用情况,并将任何未使用的余额退还给申请人。这种做法不仅造成沉重的行政负担,而且难以激励行政效率,也不会给会员国带来额外的利益。

12. 2013 年推出第二项费用回收内容,此前,财务委员会决定建议理事会要求每个承包者缴纳年费,以支付管理“区域”内勘探合同的间接费用。

13. 尽管普遍同意承包者应承担一些合同管理费用,但事实证明,持续难以就年度管理费的水平和费用收回的运用方法达成一致。2013 年,秘书处采用联合国开

⁵ 在 1997 年拟议预算中,预计秘书处截至 1999 年底总共需要 44 个员额([ISBA/4/A/10](#),第 2 段)。事实上,秘书处直到 2019 年才达到 44 个员额(见 [ISBA/24/A/5](#))。

发计划署制定的对合同管理和监督适用标准费用的方法，将管理费定为 52 182 美元。财务委员会建议的折中收费标准是 47 000 美元，并请秘书处重新考虑将采用的方法。2017 年，该项收费增加到 60 000 美元，而估计数为 63 908 美元，但财务委员会再次认为采用的方法没有反映产生的全部行政成本，并请秘书处制定新方法。秘书处在 2020 年提出了基于国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)的新方法，财务委员会建议从 2021 年 1 月起将收费提高到 80 000 美元。理事会后来决定推迟到 2022 年再提高收费，并再次请秘书处提供更多关于所用方法的信息，以解释收费的合理性。⁶

14. 虽然秘书处不难提供更多信息说明其计算方法，但似乎很明显，根本性问题是没有任何一种方法会得到普遍接受。事实上，增加管理费在财务上有利于管理局大多数成员，减少了摊款在总预算中的占比，但不利于其他成员——主要是那些担保多个国家实体成为承包者的成员。必须找到这一问题的长期解决办法，以避免给秘书处造成过度的行政负担。举例而言，其中一个解决办法可能是商定管理费按固定百分比每三年上涨一次，上涨幅度符合整体预算的增幅。这将确保为海管局和承包者及其各自的预算编制过程提供可预测性。

15. 由于共有 31 家承包者，估计 2021-2022 年财政期间的管理费将为海管局带来 430 万美元的收入，约占核定预算的 20%。⁷ 这对成员国应缴纳的摊款产生重大影响，也完全符合最重要的原则，即海管局的活动最终将由“区域”内活动产生的收入来供资。

四. 预算格式

16. 从 1998 年到 2016 年，预算的格式一直没有改变。2015 年，财务委员会建议采用新格式，列入一个方案款次，涵盖委员会确定的六个优先方案领域。委员会注意到，新格式的优点在于可以加强问责制、透明度和战略决策，并能够详细报告每个方案领域取得的成果。委员会还指出，将不断审查新格式，期待预算格式随着时间推移而发展。⁸ 因此，2021-2022 年财政期间，合并了某些现有方案，并增加两项新的方案活动，侧重于能力发展和技术合作以及海洋矿物和采矿技术。

17. 与此同时，秘书长和财务委员会继续探讨所有可能的备选方案，以减少一般行政预算中不必要的开支，并更准确地估算未来开支。最不确定的领域仍然是会议事务费用。虽然已实施节约措施，例如使用远程口译服务，但总费用仍将取决于将要举行的会议数量和要制作的文件数量。不过，秘书长认为 2022 年核定预

⁶ 见 [ISBA/26/C/28](#)。

⁷ 上述估计数是根据 2021 年对每位承包者收取 6 万美元费用和 2022 年对每位承包者收取 8 万美元费用计算的。

⁸ [ISBA/21/A/6-ISBA/21/C/15](#)，第 28 段。

算第 1 款⁹ 可作为今后编制预算的适当基线，但须遵从关于会议频率和会期的各项决定并受限于《公约》规定的其余机构(即企业部和经济规划委员会)的设立情况。

五. 规划未来情形

18. 可以预期，未来五年海管局将面对重大财政挑战。最终，海管局的预算将全部由深海采矿收入提供支持。无论怎样分析，这项收入都将远远超过行政成本，留下大部分资金用于拨给应根据《公约》第一五一条第 10 款设立的经济援助基金，并按照《公约》的要求根据公平分享标准进行分配。¹⁰ 然而，这些不会立即发生，因此必须制定临时措施。可能会有几年的过渡期，其间成员国需要支持海管局过渡到胜任使命的监管机构。一旦第一个开发工作计划获得批准并开始商业生产，财政负担将开始从成员国转移到承包者身上。目前尚不清楚过渡需要多长时间。

19. 在预测未来财务情形时，可以预想到以下几种事态发展，并以 2021-2022 年财政期间预算水平(1 950 万美元)为基准，依据每一种事态发展将带来的额外财务负担对其进行审议：

(a) 行政和方案预算递增。即使是在零实际增长的情形下，¹¹ 一般行政预算和方案预算预计也会出现递增，因为薪金和津贴等固定费用会增长，这些不在海管局控制范围内。递增速度估计约为每个财政期间增长 4.5%；

(b) 设立企业部和经济规划委员会。在这种情形下，假设理事会将按照法律和技术委员会关于设立企业部的建议采取行动，从 2023 年起设立一名临时总干事和最低限度的工作人员，并从 2023 年起设立经济规划委员会。企业部的初始费用估计数为每年 300 000 美元；

(c) 法律和技术委员会及理事会需要举行更多会议。第一份请求批准开发工作计划的申请书一经提出，预计法律和技术委员会及理事会将需要召开更多会议来处理该申请。根据开发规章草案，法技委和理事会以及秘书长都被赋予重大责任，因此需要足够的会议时间才能履行这些职责。规章草案规定的 100 万美元申请费将部分抵消财务影响；¹²

(d) 合规保证和监管管理股全面投入运作。秘书长已经采取步骤，提高秘书处履行规章草案规定的监管职能的能力。第一步是在 2017 年成立合同管理股。该股后来演变为合规保证和监管管理股，承担更多职能和职责，包括：处理申请，监督承包者的活动，处理承包者提交的报告、数据和信息，向法律和技术委员会

⁹ 预算第 1 款涉及行政和会议事务支出。

¹⁰ 财务委员会目前正在考虑公平分享财政和其他经济利益的问题。

¹¹ 零实际增长意味着方案或活动不增加，但允许重计费用来调整预算，以计入通货膨胀、汇率波动和外部决定的成本(如薪级表)的变化。

¹² 根据开发规章草案(ISBA/25/C/WP.1)，承包者在支付 100 万美元申请费之外，还需支付年度报告费(数额尚未确定)并从开始商业生产之日起支付一笔固定年费(建议金额为 100 万美元)。

及理事会报告，支持有系统地发布和审查各项标准和准则。现有预算资源无法支持所需的能力水平，需要在 2023 年至 2027 年期间逐步增加预算资源。附件表 1 和表 2 列出了合规保证和监管管理股从设立到全面运作的指示性员额和预算所需资源；

(e) 建立视察机制。全面运作的视察机制是规章草案的一项基本要求，也规定在《公约》第一六二条第 2 款(z)项和第一六五条第 2 款(m)项中。目前不存在这种能力，但法律和技术委员会已开始审议这种机制的必要范围和职能。虽然在商业生产开始之前，不太可能需要视察机制全力运转，但应当考虑到需要一些初始资金，包括用于开发和实施远程监测技术的资金，以便从第一份开发工作计划申请书提交的节点开始建立该机制。

20. 附件表 3 列出了上述各情形的所涉经费问题。2023-2024 年财政期间需要增加约 360 万美元的预算。随着海管局的监管能力增强，2025-2026 年财政期间需要进一步增加约 250 万美元，2027-2028 年和 2029-2030 年财政期间需要增加约 200 万美元。

21. 附件表 4 显示了上述情形对成员国预算缴款的预测影响，所用假设是 2023 年至 2030 年期间承包者的年度管理费略有增加，2025-2030 年期间最多有两份请求批准开发工作计划的申请书。分析显示，2023-2025 年期间所需的成员国缴款增幅最大。¹³从 2025 年开始，成员国缴款的增幅可能会被承包者支付的费用所抵消，之后预计将会下降。一旦开始商业生产(并且，按照规章草案的提议，假设承包者每年支付 100 万美元左右的固定费用)，可以预计成员国将不需要增加对预算的缴款。此外，随着开发收入的增长，这些缴款应该随着时间推移而逐渐减少。

22. 上述预测见附件图一至图四。这些预测受限于许多不同变量，但根据现有信息，这些预测已尽可能准确。其目的是显示整体趋势，并为财务委员会审议海管局未来的预算所需资源提供合适基线数。

六. 进一步订正预算格式

23. 鉴于未来几年预计会发生变化，委员会不妨考虑进一步修订预算格式，以便更清楚地区分并确定海管局在不同工作方面的支出(见下表)。这有助于提高透明度，更容易确定预算的哪些要素仍在演变，哪些要素可能被视为已经稳定因而适于采取零实际增长办法。进一步修订格式也将有助于更清楚地确定收入分配的去向，特别是在费用回收方面。最后，订正格式可使海管局更灵活地根据实际需求调整其运作，并可加强问责制。

¹³ 预算缴款最多的国家受到的影响最大。假设摊款保持在与 2020 年相同的规模，下限比率将从 2021 年的每年 100 美元增加到 2030 年的每年 135 美元。

对预算格式的拟议订正

款次	说明	与现有格式的关系	主要资金来源	预算政策(2023-2028 年)
1	一般行政(核心)预算	现有款次 1, 第 1 部分	摊款	零实际增长
2	会议服务	现有款次 1, 第 2 部分	摊款, 由费用回收部分抵消	根据实际需要必要增长
3	方案预算	现有款次 2	摊款和预算外捐款	零实际增长, 取决于战略计划所列优先事项
4	企业部	新款次	摊款, 向费用回收过渡	零实际增长
5	监管预算(最初为合规保证和监管管理股供资并补贴 DeepData; 然后包含视察机制)	新款次	摊款由成本回收补贴, 并过渡到以深海采矿收入实现全额费用回收	根据“区域”内活动的演变, 按需要增长

七. 结论和建议

24. 总体而言, 海管局的演进步伐没有跟上因“区域”内活动的发展而增加的责任。这招致了批评, 认为海管局无法胜任未来开发活动的监管者职能。尽管 1994 年《协定》强调循序渐进办法, 提出预算的增加应与海管局工作量和职责的增加保持同步, 但预算进程的主要动机一直是必须限制成员国缴款的增加。有些成员国坚持零增长政策, 这与循序渐进的方法是不相容的。

25. 本报告的目的是全面概述海管局在未来十年中从勘探向开发过渡期间可预见的职责演变情况。本报告概述了这种演变的预计所涉预算问题。现邀请财务委员会:

- (a) 表示注意到本报告概述的未来预测;
- (b) 审议本报告第六节概述的进一步订正预算格式, 并视需要提供指导;
- (c) 酌情向理事会和大会报告。

附件

表 1

2021-2030 年合规保证和监管管理股所需员额资源的指示性摘要

		2021-2022	2023-2024	2025-2026	2027-2028	2029-2030
专业及以上	P-5	1	1	1	1	1
	P-4	—	1	2	2	2
	P-3	—	1	1	1	1
一般事务及有关职类		1	1	1	1	1
共计		2	4	5	5	5

表 2

2021-2030 年合规保证和监管管理股所需预算的指示性摘要

(美元)

	2021-2022	2023-2024	2025-2026	2027-2028	2029-2030
工作人员费用					
薪金	212 500	1 066 780	1 427 300	1 449 600	1 472 300
共同人事费	32 900	132 900	200 000	220 000	232 000
小计，工作人员费用	245 400	1 199 680	1 627 300	1 669 600	1 704 300
非员额费用					
差旅费	—	50 000	100 000	100 000	100 000
讲习班	—	100 000	100 000	100 000	100 000
咨询人	—	50 000	50 000	50 000	50 000
设备	—	50 000	50 000	50 000	50 000
DeepData 业务费用	—	200 000	200 000	200 000	200 000
间接费用回收(13%)	—	214 458	276 549	282 048	286 559
小计，非员额费用	—	664 458	776 549	782 048	786 559
共计	245 400	1 864 138	2 403 849	2 451 648	2 490 859
递增	—	1 618 738	539 711	47 799	39 211

表 3
国际海底管理局 2021-2030 年指示性所需预算

(美元)

	2021-2022	2023-2024	2025-2026	2027-2028	2029-2030
一般行政基金	13 325 410	13 925 053	14 551 681	15 206 506	15 890 799
会议事务	3 000 500	3 700 000	4 340 000	5 000 000	5 685 000
方案预算	3 085 370	3 224 212	3 369 301	3 520 920	3 679 361
合规保证和监管管理股	245 400	1 864 138	2 403 849	2 451 648	2 490 859
视察机制	—	—	500 000	1 000 000	1 500 000
企业部	—	600 000	700 000	750 000	800 000
共计	19 656 680	23 313 403	25 864 831	27 929 074	30 046 019
递增	—	3 656 723	2 551 428	2 064 243	2 116 945

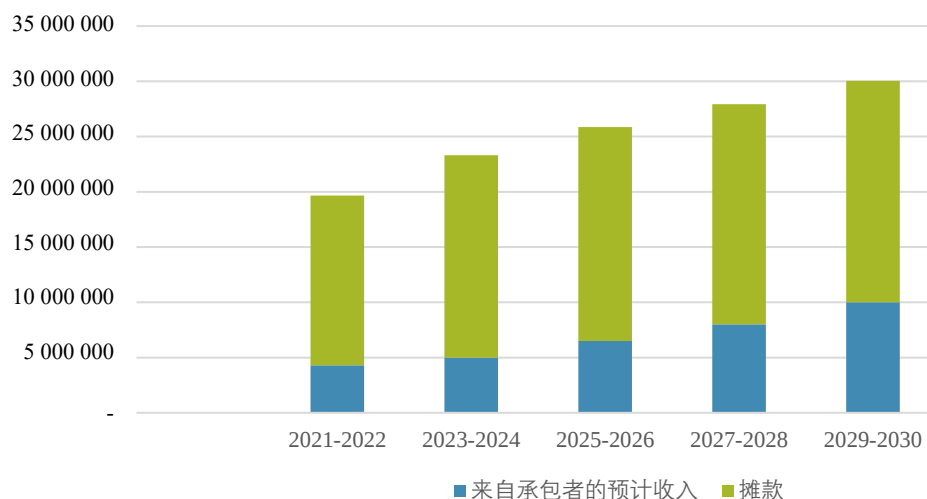
表 4
国际海底管理局 2021-2030 年指示性收入

(美元)

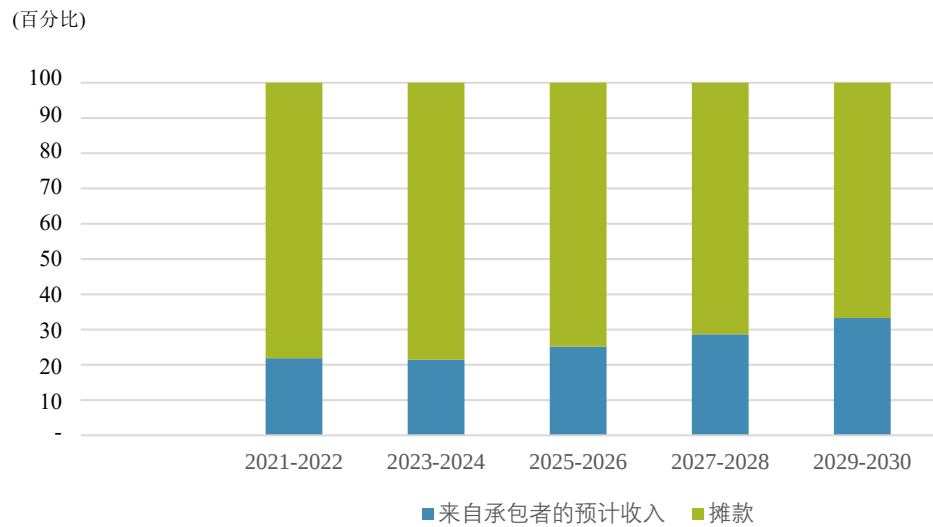
	2021-2022	2023-2024	2025-2026	2027-2028	2029-2030
预计来自承包者的收入	4 300 000	5 000 000	6 500 000	8 000 000	10 000 000
摊款	15 356 680	18 313 403	19 364 831	19 929 074	20 046 019
缴款净增数	—	2 956 723	1 051 428	564 243	116 945
所需预算	19 656 680	23 313 403	25 864 831	27 929 074	30 046 019

图一
2021-2030 年按收入来源分列的预计所需预算

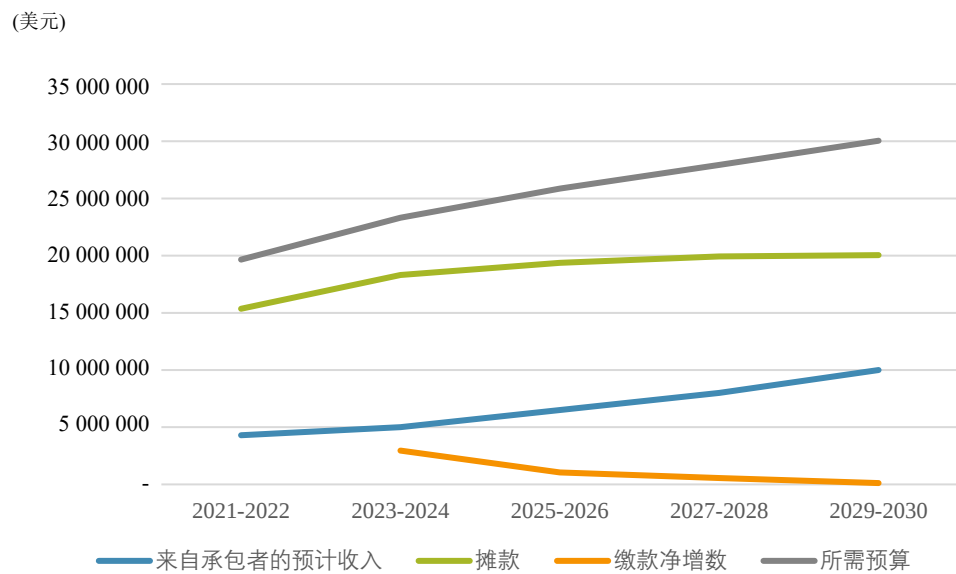
(美元)



图二
对 2021-2030 年摊款和承包者费用占预算总额百分比的预测



图三
2021-2030 年所需预算和收入预计增加数的比较



图四

实际和预计所需预算(1998-2030 年)与预计缴款数(2022-2030 年)的比较

(美元)

