



财务委员会

Distr.: General
1 February 2022
Chinese
Original: English

第二十七届会议

2022 年 7 月 13 日至 15 日，金斯敦

临时议程* 项目 7

审查“区域”内海洋科学研究捐赠基金

审查“区域”内海洋科学研究捐赠基金的职权范围

秘书长的报告

一. 引言

1. “区域”内海洋科学研究捐赠基金通过提供赠款和资源，支持发展中国家的合格科学家和技术人员参与海洋科学研究方案。在这方面，大会在关于对能力发展采取方案办法的决定中，¹ 请秘书长考虑到他相关报告² 中确定的因素，制定和实施一项专门的能力发展战略，包括审查捐赠基金的职权范围，以应对所确定的挑战，特别是允许使用基金中的资金来支持培训和技术援助活动。

2. 本报告概述了在捐赠基金运作方面发现的导致大会提出上述要求的问题，简要审查了基金的现状，并提出了修订基金运作模式的建议。

二. 背景

3. 捐赠基金是 2006 年大会第十二届会议所设。³ 依照《联合国海洋法公约》第一四三条第 2 和 3 款，基金的主要目标是使国际海底管理局能够促进和鼓励在“区域”内进行海洋科学研究，包括为此制定旨在惠及发展中国家和技术欠发达

* ISBA/27/FC/L.1。

¹ ISBA/26/A/18。

² ISBA/26/A/7。

³ 见 ISBA/12/A/11。



国家的方案。因此，该基金的宗旨是促进和鼓励在“区域”内为全人类利益进行海洋科学研究，特别是通过培训、技术援助和科学合作方案等方式，支持发展中国家合格的科学家和技术人员参加海洋科学研究方案并向他们提供机会参加国际技术和科学合作。⁴ 大会于 2007 年通过了基金的职权范围、准则和程序。⁵

4. 捐赠基金目前是一个特别账户，是秘书长依照海管局《财务条例》设立的。基金初始资本的构成如下：已登记先驱投资者根据第三次联合国海洋法会议决议二向国际海底管理局和国际海洋法法庭筹备委员会支付的申请费截至 2006 年 8 月 18 日的余额，以及依照决议二第 7(a)段，加上应计利息。2008 至 2021 年，少数成员国以及两名承包者向该基金提供了 27 笔捐款。主要捐助者有德国(276 719 美元)、挪威(250 000 美元)、日本(100 000 美元)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(85 053 美元)、墨西哥(57 500 美元)和中国(60 000 美元)。其他捐助者包括大韩民国(30 000 美元)、西班牙(25 514 美元)、尼日利亚(10 000 美元)、摩纳哥(5 251 美元)和汤加(1 000 美元)。最近，捐助者提供的单独捐款涉及与基金目标有关的目的，但并非向基金提供捐款，其中包括法国海洋开发研究所(法国海洋所)和国家海洋学中心(联合王国)为实习提供资助。截至 2022 年 1 月，基金本金(不包括累积利息)为 3 563 567 美元。这笔资金目前以 4% 的利率投资于牙买加的一个货币市场账户。

5. 根据设立基金的决议，只能使用基金的收入。任何一年未支出的收入余额必须结转到下一年，并在此后两年内可供分配。在该期间结束时，任何未支付的收入都归入本金。

三. 职权范围

6. 请求基金援助的申请通常必须由海管局的发展中国家成员提出。然而，秘书长有可能接受任何其他国家的申请，只要确信该申请有益于发展中国家的科学家⁶ (例如，如果发达国家的一个机构提议培训来自发展中国家的科学家)。收到的全部申请都由一个咨询小组进行评价。该小组向秘书长提出建议，然后由秘书长根据这些建议并在有可用资金的前提下决定提供资金援助。咨询小组成员任期三年，在选举时适当考虑到公平地域代表性。该小组由常驻海管局的代表、国际性教育机构或组织的代表以及与海管局工作密切相关的个人组成。海管局秘书处担任基金的秘书处。

7. 基金可为参加培训方案提供援助，但原则上不应为攻读学位或文凭的学术研究提供援助。为参与海洋科学研究方案、科学合作或技术援助而获得资助的人必须向秘书处报告所提供资金的使用情况、所提供援助的成果和取得的科学成果。

⁴ 同上，第 2 段。

⁵ ISBA/13/A/6，附件。

⁶ 同上，第 7 段。

8. 根据职权范围,秘书处还必须努力与各大学、科学机构、承包者和其他实体作出安排,为发展中国家的科学家参加“区域”内海洋科学研究活动提供机会。这种安排必须包括减少或免除培训费用的安排。多年来,一个非正式的合作机构网络已发展起来,其成员包括上文提及的国家海洋学中心和法国海洋所,以及国家海洋技术研究所(印度)、联邦地球科学和自然资源研究所(德国)、自然历史博物馆(联合王国)、杜克大学(美利坚合众国)和国际大洋中脊协会。

四. 审查“区域”内海洋科学研究捐赠基金的活动

9. 2008年至2020年之间,各机构利用捐赠基金拨付的赠款举办培训、研究和其他海洋科学研究活动,来自50个国家的145名合格人员从中受益。总体而言,39%的受益人来自亚洲-太平洋国家组,36%来自非洲国家组,16%来自拉丁美洲和加勒比国家组。少数来自东欧国家组(5%)及西欧和其他国家组(4%)的个人也受益于捐赠基金。在所有受益人中,66%来自小岛屿发展中国家,⁷ 31%来自最不发达国家。⁸ 迄今,内陆发展中国家没有人员从该基金受益。大约39%的受益人为女性。

10. 捐赠基金资助的大多数活动是参加讲习班和专题讨论会,而不是科学和技术方面的实际操作培训。相当数量的活动侧重于法律和海洋政策,而不是科学项目。⁹ 这似乎是由两个主要因素驱动的:咨询小组收到的项目提案的范围和方式,这些提案是在未与海管局事先协商的情况下拟订的,也没有与海洋科学研究有关的政策框架用于提供指导;并且,缺乏可以指导甄选进程的发展中国家能力建设需求优先事项清单。¹⁰

五. 审查能力建设方案和关于能力发展的决定

11. 2020年2月,秘书处召开了一次关于能力发展、资源和需求评估的国际讲习班。与会者包括海管局成员和观察员的代表,国际、区域和国家组织的专家以及承包者和各国专家。讲习班的报告可在海管局网站查阅,¹¹ 还发布了一份成果摘要,作为ISBA/26/A/12号文件。

⁷ 库克群岛、斐济、牙买加、密克罗尼西亚联邦、巴布亚新几内亚、汤加、特立尼达和多巴哥。

⁸ 安哥拉、孟加拉国、马达加斯加、毛里塔尼亚和塞拉利昂。

⁹ 几近一半(48%)的个人参加了罗德海洋法律和政策学院、马可波罗-郑和国际海洋法律与政策高等研修班和上海交通大学提供的法律和海洋政策方案。

¹⁰ 非洲国家组在2019年第二十五届会议上提交的关于发展中国家培训方案的文件(ISBA/25/A/8)包含该国家组关于捐赠基金的评论,其中也提出了同样的观点。

¹¹ 国际海底管理局,“能力发展、资源和需求评估国际讲习班”,2020年7月。可查阅www.isa.org.jm/node/19637。

12. 秘书处在咨询人的协助下，按照高级别行动 5.1.3(定期评估海管局实施的能力建设方案和举措的有效性和相关性)，¹² 就海管局 1994 年至 2019 年期间实施的所有能力建设方案和举措编写了全面审查报告，提供给讲习班。¹³ 由秘书长设立、负责向秘书处提供专家意见和战略咨询意见的咨询委员会为此次审查和讲习班提供了资料。秘书处根据咨询委员会、法律和技术委员会培训分组及讲习班参与者的评论意见以及 2020 年 4 月至 6 月公开协商期间从一些国家收到的意见，对审查报告草案进行了进一步修改。¹⁴ 在同一时期，秘书处还进行了一项问卷调查，请海管局所有成员对照《公约》赋予海管局的角色和任务，确定自己的优先能力发展需要。¹⁵

13. 通过审查和讲习班，确定下列问题是捐赠基金运作中面临的主要挑战：在设计能力建设活动或甄选参与者时没有征求海管局的意见；大量培训机会侧重于海洋法律和政策，而不是《公约》第一四三条第 2 和 3 款的执行；有必要扩大受赠机构网络，并确保该网络的成员机构来自不同区域。讲习班参与者注意到，在筹资方面，尽管基金的职权范围允许其接受范围广泛的各类实体捐款，但迄今为止基金只收到了海管局成员和一名承包者的捐款。已查明的一项严重制约因素是，只能使用基金本金的累积利息。这种筹资模式被认为阻碍了基金目标的充分实现。通常，捐助者不希望提供本金捐款，而是希望看到项目筹资产生有时限且可衡量的成果。这就是最近一些捐助者决定支持具体举措而不是向基金本金捐款的主要原因。

14. 如上所述，讲习班的成果构成了秘书长提交大会的关于对能力发展采取方案办法的报告的主要内容来源。¹⁶ 根据该报告，大会通过了一项关于执行能力发展方案办法的决定，¹⁷ 其中除其他外，请秘书长制定和执行一项专门的能力发展战略。

15. 该决定通过后，在 2021-2022 年财政期预算中列入了一个专门的能力发展方案(方案 2.8，能力发展和技术合作)。与此同时，秘书长创建了一个能力发展国家协调中心网络。随着更多预算外捐款被调集用于能力发展有关的具体项目，秘书长还于 2018 年根据《财务条例》设立了一个支助信托基金，以提高透明度并报告预算外捐款。

¹² ISBA/25/A/15，附件二。

¹³ 国际海底管理局，“对 1994 年至 2019 年国际海底管理局实施的能力建设方案和举措的审查报告”，2020 年 7 月。可查阅 <https://isa.org.jm/files/files/documents/CD%20assessment%20report.pdf>。

¹⁴ 哥伦比亚、古巴、挪威、秘鲁和菲律宾。

¹⁵ 见国际海底管理局，“2020 年国际海底管理局成员确定的国家能力发展优先事项”，政策简报，第 01/2021 号。可查阅 www.isa.org.jm/files/files/documents/Capacity_Development_Policy_Brief_01-2021_rev2.pdf。

¹⁶ ISBA/26/A/7。

¹⁷ ISBA/26/A/18。

六. 冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响

16. 2020 年 3 月, 鉴于冠状病毒病(COVID-19)大流行, 捐赠基金的活动暂停。考虑到上述讲习班的成果和大会随后的建议, 加上缺乏项目提案, 决定暂不恢复基金的相关活动, 直至进行进一步审查。还应指出, 咨询小组成员的任期于 2020 年 12 月 31 日结束而且没有续延。因此, 2020 年和 2021 年基金没有支出。目前情况下, 这是恢复活动之前审查基金职权范围和结构安排的理想机会。

七. “区域”内海洋科学研究捐赠基金的未来筹资

17. 捐赠基金的初始本金为 2 631 803 美元(是已登记先驱投资者账户持有的资金)。在过去 16 年中, 共有 931 763 美元的本金捐款(即平均每年约 58 000 美元)。实收累积利息为 1 056 251 美元, 以项目拨款的形式支付了 610 209 美元。截至 2022 年 1 月, 基金价值(本金加累积利息)为 4 009 608 美元。这意味着 16 年的净回报率为每年 2%。造成这种回报率相对较低的主要原因是历史性的低利率, 非常保守的投资政策也加剧了这种情况。直到 2017 年, 财务委员会才批准了一项略为激进的投资政策, 将基金投资于一个固定利息收益率为 2.25% 的货币市场账户, 相比之下, 基金 2016 年的收益率为 0.7%。目前, 牙买加货币市场经纪人有限公司账户的年收益率为 4%, 预计随着本金捐款增加和全球利率上升, 收益率可能会提高。

18. 如上所述, 使用捐赠基金的第二个主要制约因素是无法有效利用新的捐款, 因为只能使用每年产生的利息。例如, 这意味着投资 20 000 美元的实际效益只有 800 美元(按 4% 的利率计算), 几乎无法激励潜在捐助者投资。

19. 正如 2020 年举办的能力发展讲习班参与者建议的那样, 管理捐赠基金本金的一个更有效方法是, 除了使用累积利息外, 还允许有限地提取本金, 以便随着时间的推移为海管局提供持续不断的收入流。例如, 假设最低利率为 4%, 每年向基金捐款 50 000 美元(反映历史平均水平), 就有可能在今后五年内每年产生 400 000 美元的恒定收入, 而不会使本金总额大幅减少。下表列出了这种假设情形的模型。

“区域”内海洋科学研究捐赠基金的投资模型

期间	本金(每年 加上 5 万美元的 本金捐款)(美元)	利率 (百分比)	天数	当期 利息 (美元)	累积 利息 (美元)	利息和 本金扣减 (美元)	累积本金 和利息 (美元)
2021 年 12 月期末余额	—	—	—	—	—	—	4 009 608
2022 年	4 009 608	4.0	365	160 384	160 384	(400 000)	3 769 992
2023 年	3 819 992	4.0	365	152 800	313 184	(400 000)	3 572 792
2024 年	3 622 792	4.0	365	144 912	458 096	(400 000)	3 367 704
2025 年	3 417 704	4.0	365	136 708	594 804	(400 000)	3 154 412
2026 年	3 204 412	4.0	365	128 176	722 980	(400 000)	2 932 588
2027 年	2 982 588	4.0	365	119 304	842 284	(400 000)	2 701 892

20. 如果利率上升或下降、每年的本金捐款预计数发生变动或财务委员会决定增加或减少期待收入水平，则上表所载结果显然会发生改变。捐赠基金发放的数额可由财委会每年审查一次。

21. 虽然捐赠基金财务管理的上述改变将随着时间推移导致基金数额减少，但可以将其视为一项临时措施，旨在依照共同继承财产的目标，更有效地使用基金以惠及发展中国家，并且，这些改变也可以作为深海矿物资源所得惠益公平分享机制得到充分落实之前的过渡安排。

八. 拟议订正模型

22. 提议从 2022 年开始，在最初的五年期间，并在财务委员会进行年度审查的前提下，将捐赠基金的提款作为种子资金，用于支持一个新的多方捐助者信托基金，命名为“国际海底管理局伙伴关系基金”。伙伴关系基金的目标是提供一个透明机制，让捐助者能够通过该机制支持执行战略方案优先事项，特别是海管局支持联合国海洋科学促进可持续发展十年的行动计划¹⁸（即海管局海洋科学研究行动计划）和能力发展战略（须经大会通过）。鉴于捐赠基金目前的目标完全符合海洋科学研究行动计划，这些目标将被纳入伙伴关系基金，每年从捐赠基金提取的款项用于支持伙伴关系基金下的相关活动。这将提供更多激励，鼓励捐助者投资于海管局和相关政策框架所确定的产出。

23. 在设立伙伴关系基金时，需要处理几个方面，其中包括：

- (a) 筹措资金。伙伴关系基金将作为《财务条例》规定的特别基金而设立；
- (b) 捐款。捐助者可向伙伴关系基金作出一般性或特别承付，即一般捐款或指定用于具体项目的捐款。将拟订捐助者与伙伴关系基金之间的管理协议标准条款；
- (c) 目标。伙伴关系基金的目标将与海管局关键战略方向保持一致，海管局的关键战略方向体现在海洋科学研究行动计划和能力发展战略等海管局战略规划、高级别行动计划和方案框架中；
- (d) 治理。伙伴关系基金应遵循一个具体的治理框架，其形式是一个伙伴关系理事会，提供捐款的成员国将派代表参加。伙伴关系理事会还将包括财务委员会主席以及法律和技术委员会主席；
- (e) 监测和评价框架。需要设计和实施一个具体的监测和评价框架，以确保问责制和透明度；
- (f) 秘书处。海管局秘书处将担任多伙伴信托基金的秘书处。

24. 报告工作将遵循捐助者的要求和财务条例，包括审计要求。上文第 15 段提及的现有支助信托基金已经做到这一点。支助信托基金与拟议的伙伴关系基金之间的主要区别在于，设立支助信托基金是为了持有具体但特别的预算外捐款并提

¹⁸ ISBA/26/A/17，附件。

供财务问责。它缺乏一个总体的多边治理框架以及监测和评价框架，而这些框架被认为是鼓励捐助者对海管局投资的重要因素。因此，随着时间的推移，预计伙伴关系基金将取代目前的支助信托基金。

25. 伙伴关系基金的拟议职权范围草案载于附件二。

九. 建议

26. 请财委会：

(a) 建议大会请秘书长依照财务条例 5.5 设立国际海底管理局伙伴关系基金，作为海管局的信托基金，其宗旨和职权范围载于本报告附件二；

(b) 建议大会授权秘书长从 2022 年至 2026 年每年从捐赠基金的本金和累积利息中提取不超过 400 000 美元的款项，作为对伙伴关系基金的出资；

(c) 建议大会促请海管局成员、其他国家、承包者、相关国际组织以及学术、科学和技术机构、慈善组织、公司和私人向伙伴关系基金捐款。

附件一

表 1
对“区域”内海洋科学研究捐赠基金的捐款，2008 年至 2021 年

资金来源	数额(美元)
初始本金	2 631 803
捐助者	
大不列颠及北爱尔兰联合王国	85 053
墨西哥	57 500
西班牙	25 514
挪威	250 000
德国(申请费)	276 719
尼日利亚	10 000
日本	100 000
大韩民国	30 000
汤加	1 000
法国海洋开发研究所	7 777
摩纳哥	5 251
中国	60 000
所得利息	22 950
共计	3 563 567

表 2
“区域”内海洋科学研究捐赠基金的支出，2008 年至 2019 年

受益机构和银行费用	数额(美元)
国际大洋中脊协会	75 000
给自愿信托基金的预付款(2009 年)	60 000
美利坚合众国罗德海洋法律和政策学院共享资源中心	210 419
印度国家海洋研究所	49 650
美国杜克大学	41 456
深海生态系统科学调查国际网络	41 380
中国第二海洋研究所	45 420
葡萄牙扩展大陆架任务组	1 257
中国马可波罗-郑和国际海洋法律与政策高等研修班暑期培训课程	37 020
中国上海交通大学	36 030
深海生物学会	12 000
银行费用	577
共计	610 209

表 3
每年支付的资金数额，2008-2019 年

年度和总体银行费用	数额(美元)
2008 年	50 000
2009 年	125 074
2010 年	100 451
2011 年	75 000
2012 年	18 000
2013 年	45 000
2014 年	51 677
2015 年	39 880
2016 年	22 500
2017 年	22 000
2018 年	32 500
2019 年	27 550
银行费用	577
共计	610 209

附件二

国际海底管理局伙伴关系基金职权范围草案

1. 国际海底管理局伙伴关系基金是按照海管局《财务条例》条例 5.5 设立的一个多方捐助者信托基金。

目标

2. 伙伴关系信托基金的目标是：

(a) 促进和鼓励在“区域”内为全人类利益进行海洋科学研究，并为发展中国家合格的科学家和技术人员提供参加国际海洋科学研究方案的机会，包括通过培训、技术援助和科学合作方案等方式；

(b) 协助执行海管局支持联合国海洋科学促进可持续发展十年行动计划；

(c) 协助设计、拟订和执行与海管局发展中成员国确定的优先需要相一致的专门能力发展方案和活动；

(d) 加强海管局对落实《2030 年可持续发展议程》和实现可持续发展目标的贡献。

活动

3. 信托基金将要资助的活动包括：

(a) 依照海管局支持联合国海洋科学促进可持续发展十年行动计划确定的战略研究优先事项，制定和执行“区域”内海洋科学研究方案，这将有益于来自发展中国家和区域的合格科学家和技术人员以及相关的国家和区域机构；

(b) 依照大会对能力发展采取方案办法的有关决定，制定并实施培训方案，特别是满足海管局发展中成员国确定的能力发展优先需要；

(c) 制定并实施技术援助方案和活动，以加强执行海管局 2019-2023 年期间战略计划及其高级别行动计划、海洋科学研究行动计划和能力发展方案办法；

(d) 与有关成员国、承包者、相关海洋工业部门、联合国及其基金和方案、相关次区域、区域和国际组织、科学界和相关民间社会团体创建多层次伙伴关系，在“区域”内开展海洋科学研究方案并传播和分享其成果。

符合条件的支出

4. 对于由海管局执行的活动，伙伴关系基金可用于资助：

(a) 工作人员费用(不包括短期顾问和临时人员)；

(b) 短期顾问和临时人员；

(c) 订约承办事务；

- (d) 设备和办公房地租赁费用；
- (e) 媒体、讲习班、大型会议和一般会议；
- (f) 差旅费。

5. 在上一段中，“工作人员费用(不包括短期顾问和临时人员)”包含根据海管局的政策和程序适用的、可向伙伴关系基金收取的薪金和福利，而“短期顾问和临时人员”包含根据海管局的政策和程序适用的、可向基金收取的费用。

6. 对于由收款方执行的活动，伙伴关系基金可用于按照海管局适用的政策和程序资助符合条件的支出。

指示性成果框架

7. 将在伙伴关系基金网站上发布秘书处与捐助者协商编制的伙伴关系基金资助活动的指示性成果框架，以供查阅。该框架经与捐助者协商，可不时修订，仅用于监测和评价目的。

指示性预算

8. 海管局应在基金网站上提供伙伴关系基金的指示性预算信息，经与捐助者协商后，秘书处可定期更新这些信息，但仅用于提供信息目的。

会计和财务报告

9. 秘书处应对存入伙伴关系基金的资金和从中支付的款项制作单独记录并维持分类账账户。会计、内部控制和审计应符合海管局《财务条例和细则》。

向收款方提供赠款

10. 海管局作为代表捐助者的伙伴关系基金管理人，应与收款方按照商定的条款和条件签订符合基金宗旨的赠款协议，赠款协议应载列这些条款和条件。订立此类协议，以最高不超过所有捐助者按照秘书处与捐助者之间签定的管理协议而同意提供的捐款数额为限。秘书处应负责监督根据赠款协议资助的活动。

治理

11. 应设立一个伙伴关系委员会，负责：

- (a) 就伙伴关系基金活动的实施工作提供战略指导和方向，并核准战略优先事项；
- (b) 核可秘书处提交的年度工作计划和预算；
- (c) 审查秘书处根据第 7 段所述指示性成果框架提供的进度报告。

12. 期待伙伴关系理事会每年举行一次会议，由秘书处召集。会议可以采取现场或虚拟方式举行，并应协商一致作出决定。应伙伴关系理事会成员的请求，秘书处可同意举行理事会特别会议。

13. 伙伴关系理事会由下列成员组成：

- (a) 来自秘书处的代表，包括担任主席职位的代表；
- (b) 向伙伴关系基金捐款的五个主要捐助者各派一名代表；
- (c) 财务委员会主席及法律和技术委员会主席。

14. 每位捐助者代表可有一名技术专家，作为观察员陪同出席。向海管局管理的其他信托基金捐款的捐助者，如经秘书处认定为有助于实现伙伴关系基金的目标，则可由秘书处邀请参加伙伴关系理事会的讨论。

15. 秘书处可与捐助者协商，邀请其他相关的利益攸关方，包括技术专家、伙伴国家和机构，如联合国教育、科学及文化组织政府间海洋学委员会、经济合作与发展组织、国际海事组织及联合国其他相关组织和国际组织出席伙伴关系理事会的会议。
