



## 第二十八届会议

2023年7月5日至7日，金斯敦

临时议程项目 11\*

国际海底管理局的未来经费筹措

# 国际海底管理局的经费筹措和 2025-2030 年所需预算预测

## 秘书长的报告

1. 在 2022 年 7 月的会议上，财务委员会回顾，2021 年，秘书长编写了一份关于国际海底管理局未来经费筹措的报告(ISBA/26/FC/7)，并按照《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 3 段所反映的循序渐进办法，预测未来所需预算，指出海管局必须不断发展，以便在“区域”内活动发展的各个阶段有效履行其职责。这些活动包括设立企业部和经济规划委员会，合规保证和监管管理股开始运作，法律和技术委员会及理事会举行更多会议，以处理和审议已提交的开发工作计划，根据《公约》第一六二条第 2 款(z)项和第一六五条第 2 款(m)项的规定建立视察机制。财务委员会注意到海管局工作的持续演变及其对海管局未来预算的重大影响，请秘书长编写一份最新报告，供委员会在 2023 年审议。本报告即应这一要求编写。

2. 本报告概述了 2025-2030 年期间海管局工作的预期演变，着重指出需要由缔约国处理的一些考虑因素及其对海管局未来预算的影响。基于可合理预见的各种情形，说明直至 2030 年底的指示性预算预期值。

## 一. 海管局目前的资金筹措情况

3. 根据《公约》和 1994 年《协定》，在海管局从其他来源募得足够资金来支付其行政开支之前，这些费用由其成员分摊。<sup>1</sup> 分摊比例表根据联合国经常预算使

\* ISBA/28/FC/L.1.

<sup>1</sup> 1982 年 12 月 10 日《联合国海洋法公约》，第一六〇条第 2 款(e)项。



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“区域”内活动的未来收入上。

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、2020 年和 2022 年审查了该费用，目前为 80 000 美元。由于共有 31 家承包者，估计 2023-2024 年财政期间的管理费将为海管局带来 510 万美元的收入，约占核定预算的 22%。<sup>2</sup> 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，即海管局的最终活动将由“区域”内活动产生的收入来供资。

5. 海管局还收到用于某些方案和活动的预算外资金。在 2017-2022 年期间，调集了 2 203 688 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，<sup>3</sup> 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。特别重要的是促进法律和技术委员会及财务委员会的发展中国家成员参加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。<sup>4</sup> 此外，各机关和附属机构的设立和运作应采取渐进方式，同时考虑到两个关键因素：(a) 《公约》和 1994 年《协定》设想的治理架构；(b) 有关机关和机构的职能需要，以便能在“区域”内开发活动的各个发展阶段履行各自的职责。<sup>5</sup>

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》规定理事会每年举行的会议不应少于 3 次，<sup>6</sup> 但实际上直至 2022 年，理事会仅有一年即 1998 年召开了 3 次会议。自 1997 年起的 27 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 年和 2019 年改为每年两次的常规安排。由于需要加快开发规章草案的工作，2022 年

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 例如，联合国环境规划署 95% 的收入来自预算外支助，《生物多样性公约》秘书处 37% 的预算来自预算外支助。

<sup>4</sup> 《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。

<sup>5</sup> 同上，第 3 段。

<sup>6</sup> 《公约》，第一六一条第 5 款。

会议日程更加紧凑，使理事会能够举行三次会议。2023-2024 年财政期间预算增加了会议经费，以便理事会能够完成规章方面的工作。<sup>7</sup>

9. 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，考虑到 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，占该财政期间核定预算的 16%。2021-2022 年财政期间保持了这一比率(占预算总额的 16%，即 3 085 370 美元)，但 2023-2024 年财政期间略有下降(占预算总额的 14%，即 3 123 000 美元)。

### 三. 预算格式

10. 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的预算格式，列入一个方案款次，涵盖六个优先方案领域。委员会在建议采取新格式时指出，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，预计预算格式将随着时间推移而演变。<sup>8</sup>

11. 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。

12. 2023-2024 年财政期间对预算格式作了进一步修改。委员会在建议采用订正格式时，力求增加透明度，具体做法是明确区分和确定海管局工作不同方面的支出，并且更清晰地说明收入的分配情况，特别是在费用回收方面。订正格式和财务委员会对预算每一组成部分的优先政策办法见下表。

#### 2023-2024 年预算格式

款次	说明	主要供资来源	预算政策(2023-2028 年)
1	一般行政基金	摊款	零实际增长
2	会议事务	摊款，由费用回收部分抵消	基于实际需求的所需增长
3	方案支出	摊款和预算外捐款	零实际增长，取决于在战略计划优先事项和制定区域环境管理计划基础上的增长
4	监管预算(最初是为合规保证和监管管理股供资并补贴深数据，后扩展至包含视察机制)	摊款，由费用回收部分抵消根据远期预测，将过渡到从深海采矿收入中收回全部成本	根据“区域”内活动的演变，按需要增长

<sup>7</sup> 见 ISBA/27/A/8-ISBA/27/C/36，第 22 段。

<sup>8</sup> ISBA/21/A/6-ISBA/21/C/15，第 28 段。

## 四. 规划未来情形

13. 最终，海管局的行政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。<sup>9</sup> 目前还不确定这一过渡需要多长时间。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。然而，可能会有几年的过渡期，其间成员国需要继续支持海管局过渡成为胜任使命的监管机构。

14. 这种过渡在财务委员会建议 2023-2024 年财政期间预算时得到确认。委员会在其报告中<sup>10</sup> 指出 1994 年《协定》所反映的循序渐进办法的重要性，该协定规定，海管局各机关和附属机构的设立和运作应基于循序渐进的办法，考虑到有关机关和附属机构的职能需要，以便它们在“区域”内活动发展的各个阶段有效履行各自职责。委员会还指出，海管局若要成为一个适当的监管机构，需要更多资金满足其当前和未来的需求，包括需要使合规保证和监管管理股全面投入运作，理事会及法律和技术委员会举行更多会议，以完成规章和设计区域环境管理计划，并随后处理和审议工作计划申请。因此，所需预算逐步增加不可避免。

15. 在预测未来财务情况时，可以很有把握地预见几个发展态势：

(a) 行政和方案预算支出递增。即使在零实际增长的情况下，<sup>11</sup> 也可以预见一般行政预算和方案预算会逐步增加。它们涉及海管局无法控制的固定费用，如薪金和津贴的增加。预计每个财政期间的递增幅度约为 7%，<sup>12</sup> 受限于通货膨胀率、汇率波动和联合国共同制度补偿制度的调整；

(b) 按照标准化程序就目前和今后区域环境管理计划而持续开展的工作所涉经费问题有所增加。<sup>13</sup> 迄今为止，海管局一直侧重于在克拉里昂-克利珀顿区和大西洋中脊北部两个区域制定和执行区域环境管理计划。如理事会确认的那样，预计在今后五年内，将把覆盖范围扩大到两个新区域，即西北太平洋和印度洋。区域环境管理计划的制定需要遵循标准化程序，因此将根据需要加大努力支持专家组和各项进程，并促进利益攸关方协商、定期报告和更新计划。随着时间推移，区域环境管理计划相关工作的重点将从制定计划转向实施、监测和进一步制定计划，包括促进已确定的优先研究行动。这将需要专门支持和协调各种研究活动，

<sup>9</sup> 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。

<sup>10</sup> ISBA/27/A/8-ISBA/27/C/36，第 24 段。

<sup>11</sup> 零实际增长意味着方案或活动不增加，但允许重计费用以调整预算数额，从而计入通货膨胀、汇率波动和外部决定的成本(如薪级表)的变化。

<sup>12</sup> 高于 2021 年 4.5% 的预测。

<sup>13</sup> 2022 年 7 月 13 日，财务委员会与法律和技术委员会区域环境管理计划工作组成员举行了联席会议，工作组在会上向财务委员会通报了正在开展的与制定和实施现有和未来区域环境管理计划有关的工作及其潜在的财务影响。

并不断整理和分析数据和知识。为应付增加的工作量，最迫切的需要是提高工作人员的能力。为本报告的目的，假定方案预算支出应保持一个恒定比率，至少占预算总额的 16%；

(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。规章草案将重大职责赋予法律和技术委员会、理事会以及秘书长，需要有足够的会议时间来履行这些职责。规章草案规定的 100 万美元申请费将部分抵消财务影响；<sup>14</sup>

(d) 合规保证和监管管理股全面投入运作。该股的职能包括包括：处理申请，监督承包者的活动，处理承包商提交的报告、数据和信息，向法律和技术委员会及理事会报告，支持有系统地发布和审查各项标准和准则。2023-2024 年财政期间核定预算包括为该股编列经费，从 2021 年的零基数开始逐步升高；但是，从 2025 年起将需要额外的预算资源，包括从方案预算中逐步转移深数据的维护费用，以便更准确地反映此类支出的费用回收要素。该股 2023-2030 年期间指示性员额和所需预算见附件表 1 和表 2；

(e) 设立经济规划委员会。这一设想假定该委员会从 2024 年起成立，并从 2025 年起为该委员会每年举行一次为期一周的会议编列经费；

(f) 任命企业部临时总干事。在秘书处内设立企业部临时总干事的相关名义费用列于附件表 3。假定该费用将保持不变，根据通货膨胀进行调整，直至 2030 年底；

(g) 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，也是《公约》的设想。<sup>15</sup> 该机制的结构目前正由理事会进行讨论。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，以便从第一份开发工作计划申请书提交的节点开始就建立该机制。

16. 附件表 4 列示上述各种情形的所涉经费问题，即在 2023-2024 年财政期间预算水平(2 220 万美元)之上增加的财政负担。预计 2025-2026 年财政期间预算将增加约 490 万美元。随着海管局的监管能力增强，2027-2028 年财政期间需要进一步增加约 300 万美元，2029-2030 年财政期间需要增加约 450 万美元。

17. 附件表 5 列示上述情形对成员国预算缴款的预测影响，所用假设是 2025 年至 2030 年期间承包者的年度管理费略有增加，并且，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。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

<sup>14</sup> 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(参考数额 100 万美元)。

<sup>15</sup> 《公约》，第一六五条第 2 款(m)项和第一六二条第 2 款(z)项。

定承包者支付 100 万美元左右的固定年费)，可以预计成员国将不需要增加对预算的缴款。此外，随着时间推移，来自开发的收入增长，这些缴款应该逐渐减少。

## 五. 结论和建议

18. 本报告所载预测必然受限于许多不同变量，但基于现有信息，这些预测已尽可能准确。预测的目的是显示整体趋势，并为财务委员会审议海管局未来所需预算提供合适基线数。

19. 随着“区域”内活动向前迈进，必须继续采用循序渐进的办法，使管理局的内部运作与这些活动的发展保持适当平衡。本报告的目的是全面概述海管局在 2024 年至 2030 年期间从勘探向开发过渡过程中可预见的职责演变情况。请财务委员会：

- (a) 表示注意到本报告概述的未来预测；
- (b) 酌情向理事会和大会报告。

## 附件

表 1  
2023-2030 年合规保证和监管管理股所需员额的指示性摘要

		2023-2024	2025-2026	2027-2028	2029-2030
专业及以上	P-5	1	1	1	1
	P-4	1	2	2	2
	P-3	1	1	1	2
一般事务及有关职类		1	1	1	2
<b>共计</b>		<b>4</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>7</b>

表 2  
2023-2030 年合规保证和监管管理股所需预算的指示性摘要

(美元)

	2023-2024	2025-2026	2027-2028	2029-2030
薪金	766 000	1 148 875	1 212 063	1 575 500
共同人事费	363 000	490 688	517 675	708 559
<b>小计工作人员费用</b>	<b>1 129 000</b>	<b>1 639 563</b>	<b>1 729 738</b>	<b>2 284 059</b>
差旅费	36 000	100 000	100 000	100 000
讲习班	30 000	100 000	100 000	100 000
咨询人	115 000	50 000	50 000	50 000
设备	50 000	50 000	50 000	50 000
深数据业务费用	—	200 000	200 000	200 000
间接费用回收(13%)	—	276 549	282 048	286 559
<b>小计非员额费用</b>	<b>231 000</b>	<b>776 549</b>	<b>782 048</b>	<b>786 559</b>
<b>共计</b>	<b>1 360 000</b>	<b>2 416 112</b>	<b>2 511 786</b>	<b>3 070 618</b>
递增	—	1 056 112	95 675	558 832

表 3  
2025-2030 年企业部指示性所需预算

(美元)

	2025-2026	2027-2028	2029-2030
临时总干事(P-5)	469 500	483 500	516 250
行政助理(一般事务)	70 000	63 250	66 400
差旅费	25 000	25 000	25 000
信息和通信技术基础设施、办公空间和其他相关费用	6 000	6 500	7 000

	2025-2026	2027-2028	2029-2030
间接费用回收(13%)	74 165	75 173	79 905
<b>共计</b>	<b>644 665</b>	<b>653 423</b>	<b>694 555</b>

表 4  
国际海底管理局 2023-2030 年指示性所需预算

(美元)

	2023-2024	2025-2026	2027-2028	2029-2030
一般行政基金	14 413 000	15 540 000	16 765 000	18 580 286
会议事务	3 360 000	4 000 000	4 660 000	5 545 000
方案预算	3 123 000	4 350 000	4 850 000	5 550 000
合规保证和监管管理股	1 360 000	2 416 112	2 511 786	3 070 618
经济规划委员会	—	250 000	267 000	280 000
视察机制	—	—	500 000	1 000 000
企业部	—	644 665	653 423	694 555
<b>共计</b>	<b>22 256 000</b>	<b>27 200 777</b>	<b>30 207 209</b>	<b>34 720 458</b>
递增	—	4 944 777	3 006 432	4 513 249

表 5  
国际海底管理局 2021-2030 年指示性收入

(美元)

	2023-2024	2025-2026	2027-2028	2029-2030
预计来自承包者的收入	5 100 000	7 600 000	9 100 000	10 100 000
摊款	16 585 966	19 600 777	21 107 209	24 620 458
缴款净增数	—	3 014 811	1 506 432	3 513 249
所需预算	22 256 000	27 200 777	30 207 209	34 720 458

## 2023-2030 年预算增长率的比较

(美元)

