



大会 — 第39届会议

法律委员会

议程项目45：本组织在法律领域的工作方案

议程项目47：需要法律委员会审议的其他问题

民用航空的利益冲突

(由加拿大、墨西哥和美国提交)

执行摘要

利益冲突可妨碍有效、独立和客观公正的管理，从而对航空安全和安保构成风险。国际民航组织开展的一项调查得出结论，认为鉴于在各国的民航活动中普遍存在着利益冲突的情况，所有国家均制定一个处理民用航空利益冲突的框架将是有益的。在审议该调查报告后，法律委员会第36届会议同意应继续推进有关民用航空利益冲突问题的工作。

行动：请大会：

- a) 敦促各国建立旨在发现、避免、缓解和管理民用航空利益冲突的框架，并就此分享最佳做法；和
- b) 通过本工作文件附录中拟议的决议。

| | |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 战略目标： | 本工作文件涉及所有战略目标。 |
| 财务影响： | 本工作文件所提及的各项活动将根据2017-2019年经常方案预算和/或预算外捐款进行。 |
| 参考文件： | <p>A37-WP/80号文件：《审议关于利益冲突指南》</p> <p>A39-WP/12号文件：《本组织在法律领域的工作方案》</p> <p>LE 4/69-14/40号国家级信件(2014年6月11日)</p> <p>2003年《联合国反腐败公约》(UNCAC)</p> <p>Doc 8335号文件：《运行检查、合格审定和持续监视程序手册》</p> <p>Doc 9734号文件：《安全监督手册》第A部分《建立和管理国家安全监管系统》</p> <p>Doc 9734号文件：《安全监督手册》第C部分《建立和管理国家安保监督系统》</p> <p>附件19 — 《安全管理》</p> <p>Doc 10061号文件：《法律委员会第36届会议的报告》</p> |

1. 引言

1.1 通过由美国提交的 A37-WP/80 号工作文件中所载的一项提议，将“审议关于利益冲突的指南”这一项目引入法律委员会的总体工作方案。A37-WP/80 号工作文件中指出，最好制定全行业合理统一的规则，以确定并保持民用航空当局与处于其监督之下的活动之间的明确分离。在此特定背景下，建议考虑如下三个不同方面的利益冲突情况：1) 对受监管实体享有的财务权益；2) 个人在政府与行业之间的双向职位调动；3) 指定或借调相关人员代表民用航空当局执行监督职能的做法。为了推动客观、公正地履行监管职责，认为适合于对这些要素进行审议。

2. 背景

2.1 利益冲突通常被定义为一名官员的私人利益可能或被认为不当影响或干扰他/她履行其正式职责和责任。这种不当影响或被认为的干扰可能归结于涉及经济利益、家庭、情感生活、官员的政治和国家倾向等情况。利益冲突还可能暴露在组织层面。当一个组织由于外部活动或与其他实体的关系未能或阻碍秉公办事时，便产生组织层面的利益冲突。

2.2 在民用航空领域，这种冲突尤其会出现在两个不同方面：

- a) 首先，通过政府部门或其监管机构与遵守规章的运营实体(比如航空运营人、航空培训机构、经批准的维修机构、设计机构、制造部门、空中航行服务提供者和机场运营人)之间的相互作用。这种相互作用过程中可能出现利益冲突情况的例子包括：
 - i) 在受监管实体中的直接或间接财务权益；
 - ii) 个人在监管和受监管实体之间工作的流动(也被称之为“旋转门”情况)；
 - iii) 由受监管实体的借调人员或专责人员履行监管职责；
 - iv) 监管和受监管机构之间伙伴关系或安排，以便以公共利益为代价推动受监管实体的商业利益(进而导致所谓的“监管俘获”)；和
 - v) 代表或协助受监管实体游说政策或规则制定部门；
- b) 其次，通过国家参与民用航空活动不同机构或实体之间的关系，其中可能包括：
 - i) 监管机构和政府或其他机构，比如军队、警察、海关和调查机构之间职能重叠；
 - ii) 国家拥有监管及运行机构的所有权或控制权；和
 - iii) 相同或相关实体当中监管和提供服务职能合为一体。

2.3 从这种相互作用或关系中所产生的实际的或感知的利益冲突可能会妨碍有效、独立及公正的监管。

2.4 一般情况下，各国可能已经制定出法律和体制框架来处理利益冲突，以应对国内法律要求或遵照国际条约，如《2003年联合国反腐败公约》(UNCAC)¹或经济合作与发展组织(OECD)等国际组织或相关专业机构制定的准则或最佳做法指南。一个特定国家的民航当局可能需要遵守政府部门广泛的利益冲突框架、或只专门针对它们的框架或这种框架的组合。

2.5 国际民航组织也已经颁布了利益冲突的某些指导，明确了针对履行检查职责的工作人员减少潜在利益冲突的必要性，并呼吁需要明确划分监管和国家控制下的受监管实体之间的权限²。此外，在附件19—《安全管理》中，特别是与附录1第3.3段相呼应的第3.2段，制定了一项标准，要求各国建立并实施一项安全监督制度，确保向执行安全监督职能的人员提供指导，用以处理履行公务过程中的道德、个人行为及避免实际的或感知的利益冲突。

2.6 普遍安全监督审计计划(USOAP)在这一领域的调查结果发现，在一些国家，当国家履行运营人或服务提供者的职能时，监管机构和航空运营人、机场运营人、服务提供者和航空培训中心之间的职责并没有完全分离，大多数使用由国家民用航空管理部门或从该国其他机构借调的专家作为调查员的国家，并没有制定措施避免可能的利益冲突。根据普遍安保审计计划(USAP)，报告指出“22%的国家不能保证民用航空安保系统之内各个实体的职能与责任明确界定，以确保职责不发生重叠”。³

3. 国际民航组织关于利益冲突的调查及调查结果

3.1 国际民航组织开展了一项调查，以确定各国应对涉及民用航空当局及其执行民用航空监管职能人员利益冲突(COI)的现有机制和措施。43个国家，或者说国际民航组织成员国中只有大约22%对该调查做出了回复。两个领土和一个国际组织也提供了回复意见。总的来说，在对调查做出回复的国家中，除4个外，其他全部都确认说，他们制定了一个应对利益冲突的总体法律和/或制度框架。大多数情况下，组建该框架时，可采取的形式有立法、行为守则、合同聘用条件或所有这些形式的组合。在多数情况下(86%)，由政府监察员等独立机构或通过民用航空机构或行政当局建立的内部机制对利益冲突规则得以遵守的情况进行监测。大多数国家(63%)认为利益冲突规则的执行力度足够，但有些国家(21%)认为力度不够。

3.2 对受监管实体享有的财务权益及个人的社会利益(在某些情况下可导致腐败行为、裙带关系和偏袒)、个人在监管和受监管实体之间的工作调动、国家参与受监管活动或实体及开展游说以支持受监管实体，被确定为属于最常见的利益冲突源之列。对监管者施加政治压力以支持受监管实体等其他情况则被列为另外一种利益冲突源。

¹ UNCAC有176个当事国。例如，UNCAC第7条第4款规定“各当事国须根据其本国法律的基本原则，努力采用、维持和加强可提升透明度和防止利益冲突的制度。”

² 参见Doc 8335号文件：《运行检查、合格审定和持续监视程序手册》第5.3.3段；Doc 9734号文件：《安全监督手册》第A部分《建立和管理国家安全监督系统》第2.4.9和3.4.4段；以及Doc 9734号文件：《安全监督手册》第C部分《建立和管理国家安全监督系统》第2.4.2.3段。

³ 普遍安保审计计划—对审计结果的分析，报告期：2002年11月至2013年6月，国际民航组织，第五版—2013年，第52页。

3.3 在许多国家(82%)，国家作为运营人或提供者参与民用航空活动，国家参与的最普遍的活动为提供空中航行服务、航空器和机场运行及航空培训组织的管理。而且，一些民用航空局依靠政府补贴或来自受管制活动的收入来支持监管活动。此外，使用其民用登记簿上的航空器开展军事或警察业务的国家的比例(49%)比不使用这些航空器开展此类业务的国家的比例(51%)大致相同。这些关系和活动接受民用航空局的航空安全和安保监督，这能够造成有可能出现既得组织利益冲突，从而使得民用航空监管者在与受监管实体交涉时可能遭受过度影响或被阻止秉公办事，原因在于监管者和受监管实体的所有权和控制权均归国家共有或者监管者拥有对受监管实体的商业利益。

3.4 许多国家(67%)拟定了防止在航空安全和安保监管方面发挥作用的的不同机构之间出现重叠或对重叠进行管理的措施。提到了建立机构间协调委员会、方案和指导方针等措施。

3.5 很大一部分国家使用来自航空器运营人或提供者的人员开展执照颁发、合格审定、批准或监视义务和职责及开展航空器事故和事故征候调查(分别占 49%和 40%)。但是，多数国家(51%)指出，他们建立了对这些职能的执行人员的利益冲突进行管理的机制。此外，在大多数国家(79%)，事故调查由一个与民用航空局分开的独立组织或实体开展。

4. 利益冲突是否给民用航空安全和安保带来风险？

4.1 那些在民用航空活动中遭遇利益冲突情况的国家指出，这些情况大多依次通过相关官员自我揭发、普遍安全监督审计计划或普遍安保审计计划审计报告、独立监督机构的报告、内部审查和新闻报告被大家得知。在少数情况下(5.3%)，指出通过发生安全或安保相关事故征候暴露出了利益冲突情况。在一个案例中，引述了举报人揭露的情况。大多数国家(79%)都没有发现或认为缺少一个框架是航空安全或安保方面的一个关切源，但绝大多数(84%)国家断定，利益冲突情况与严重航空安全或安保事故征候的发生无关联，也不是发生此类事故征候的一个诱导因素。

4.2 对受监管实体享有的直接或间接利益、监管和受监管实体之间关于以牺牲公共利益为代价来推动受监管实体商业利益的伙伴关系或安排(可导致也可称为“监管俘获”的后果)和将相同或相关实体的监管和提供服务职能合为一体被依次确定为国家认为会将航空安全和安保置于最大风险之中的三种最主要情况。同时，还确定了上文 2.2.2 段中所列其他情况，包括个人在监管和受监管实体之间的工作调动及由受监管实体的借调人员或专责人员履行监管职责，但这些情况给航空安全和安保带来的风险相对较低。正在给国家航空局施加政治压力而未列入上文 2.2.2 段清单中但被确定可给航空安全和安保造成风险的另外一种情况。

4.3 虽然多数国家(77%)认为国际民航组织关于民用航空利益冲突的现有指导材料充分或在某种程度上充分，但大多数(75%)仍认为国家能从对处理民用航空利益冲突的做法和措施进行统一之中受益。大多数国家(总共 61%)认为，能够以标准、标准和建议措施或仅以建议措施的形式拟定关于利益冲突的规则或指导，而其他国家认为国际民航组织手册或通告中发布的指导可能就足够了(27.91%)。所提的一项具体建议是编写一份关于对民用航空利益冲突进行管理的示范准则，与此同时对“论及人员和代表资格的”国际民航组织其他文件做出必要修订。

5. 未来工作

5.1 少数国家(不到 10%)认为其利益冲突框架一直不能有效应对民用航空的利益冲突,指出缺少一个有约束力的框架及参与民用航空的国家实体之间的关系重叠是通往成功的主要障碍。认为其利益冲突框架有效的国家将此成功归功于工作人员宣传和存在预防和实施措施。

5.2 为提高利益冲突框架的有效性,提议了若干措施,包括:(i) 监管机构和受监管实体人员之间同工同酬;(ii) 征聘额外人员,专门开展执照颁发、合格审定、批准或监视义务和职责;(iii) 将监管机构与提供服务实体分开;(iv) 培养一种避免利益冲突的文化;和(v) 加强利益冲突的监管。

5.3 绝大多数的国家(75%)同意,对具体处理民用航空利益冲突的做法和措施进行统一可带来益处,且国际民航组织有必要针对该主题拟定相关规则或指南供国家使用(77%),而其他国家(16%)选择当前不表态。实际上,只有一个国家表达了国际民航组织进一步开展这方面的工作不会带来益处的看法。

6. 法律委员会第 36 届会议的建议

6.1 在法律委员会的审议中,很多代表都认为,鉴于国家在其对国际民航组织调查的回复中表示普遍存在利益冲突的情况,所有国家均制定一个民用航空利益冲突管理框架是有益的。因此,由国际民航组织敦促尚未采取此类行动的国家建立一个可适用于民用航空活动的利益冲突框架可带来益处。法律委员会感到,通过采用一项大会决议,以促进了解民用航空的潜在利益冲突及了解有必要采取措施以避免或降低利益冲突给航空安全和安保带来的风险,便可实现这一目的。同时,该大会决议还可对各国表示有必要通过营造一种避免利益冲突的文化和加强监管来提高现有利益冲突框架的有效性做出回应。

附录

民用航空的利益冲突

第XX/1号决议

民用航空的利益冲突

认识到利益冲突可妨碍有效、独立和客观公正的管理，从而对航空安全和安保构成风险；

忆及大会37届会议将“审议关于利益冲突的指南”这一项目引入法律委员会的总体工作方案，随后经法律委员会、理事会和大会第38届会议核准，使其优先次序得以提升；

了解根据2003年10月31日联大通过的《联合国反腐败公约》，各国义务努力采用、维持和加强促进透明度和防止利益冲突的制度；

考虑到国际民航组织的指导材料明确了各国需要建立一项战略，以缓解因民用航空利益冲突产生的潜在问题；和

确信各国需要分享有关旨在发现、避免、缓解和管理民用航空利益冲突的政策和措施；

大会：

1. 敦促尚未采取如此行动的国家考虑制定一个正式的法律框架，用以发现、缓解和管理民用航空利益冲突；

2. 请各国在国家层级审查其国内法律制度中有关旨在发现、缓解和管理民用航空利益冲突的措施和做法是否充分，以确保并改进民航监管活动中的透明度和问责制；并酌情实施旨在提升民用航空潜在利益冲突意识的立法、守则和做法；

3. 敦促各国确保执行旨在发现、缓解和管理涉及民用航空安全监督的利益冲突的规则和措施；

4. 责成理事会为增进成员国的利益，为收集、分析、传播和推广处理利益冲突的最佳做法提供便利，同时利用各国和联合国及其他国际组织范围内现有的专门知识；

5. 请秘书长继续从各国和政府间组织收集有关旨在发现、避免、缓解和管理民用航空利益冲突的信息，从而推动对这一问题的研究；

6. 请秘书长制定一份参考文件，用于查明各个附件和手册中涉及利益冲突的所有条款；

7. 责成法律委员会定期审查民用航空利益冲突问题；和

8. 呼吁各国在实施本决议的过程中，包括在提供专门知识和信息方面，向秘书长提供全力支持。