



大会 — 第39届会议

执行委员会

议程项目 27： 增强国际民航组织的效率和有效性

由轮值集团成员代表各国参与国际民航组织理事会

(由ABIS集团¹、CERG²、智利、NORDICAO³提交)

执行摘要

行动：请大会：

- a) 注意到本文件所载的信息；
- b) 对目前作为确保更多成员国有机会参与理事会之有效方式而出现的轮值集团表示赞赏；
- c) 鼓励寻求参与国际民航组织理事会的成员国，建立新的轮值集团或加入业已存在的轮值集团；和
- d) 要求理事会审议通过书面程序，正式承认轮值集团及其为选举成员国加入理事会所发挥的作用。

战略目标：	所有战略目标
财务影响：	无需资源
参考文件：	A39-WP/18号文件、A36-WP/241号文件

1. 引言

1.1 于 1944 年签署的《国际民用航空公约》第五十条第一款的最初条文规定理事会为二十一席。在过去 70 年里，随着各国寻求更加积极地参与国际民航组织的工作及担任理事会成员，通过对《公约》的数次修订，以增加理事会的席位数量。

¹ 奥地利、比利时、克罗地亚、爱尔兰、卢森堡、荷兰、葡萄牙、瑞士

² 保加利亚、塞浦路斯、捷克共和国、希腊、匈牙利、立陶宛、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚

³ 丹麦、爱沙尼亚、芬兰、冰岛、拉脱维亚、挪威、瑞典

1.2 这一进程通常较长而且复杂。实际上，从 1944 年直到 1997 年共进行了四次修订，将理事会的规模增加了共计十五个席位。根据第九十四条，为了使修订生效，必须经过国际民航组织三分之二成员国的批准。

通过修订的大会届会	修订的生效日期	理事会的成员数量	所需批准数量	开始生效的所用时间
第 13 届（特别）会议 1961 年 6 月 21 日	1962 年 7 月 17 日	27	56	1 年（13 个月）
第 17 届（特别）会议 1971 年 3 月 12 日	1973 年 1 月 16 日	30	80	2 年
第 21 届会议 1974 年 10 月 16 日	1980 年 2 月 15 日	33	86	5 年
第 28 届（特别）会议 1990 年 10 月 26 日	2002 年 11 月 28 日	36	108	12 年

表 1 — 有关《公约》第五十条第一款的修订概览

1.3 按照理事会第 206 届会议和第 207 届会议提出的一项建议，向大会本届会议提交了一项新的提案，建议修订第五十条第一款⁴，将理事会的席位数量从 36 个增加到 40 个。

1.4 为了在国际民航组织具有更加有效的代表性，历年来许多国家成立了轮值集团。这些集团通常是按照其成员的共同利益组建的。它们要么是因为来自同一地区，要么是因为在航空运输方面具有相似特点。

1.5 应当忆及的是，在大会第 36 届会议上，ABIS 集团提交了一项题为“由轮值集团成员代表各国参与国际民航组织理事会”的工作文件⁵。这项工作文件以 ABIS 集团为例，提供了关于寻求在国际民航组织理事会具有持续代表性的轮值集团以及轮值与协调机制的概览。该工作文件鼓励那些寻求担任国际民航组织理事会成员的国家，建立或者加入某个轮值集团。

1.6 近年来，越来越多的国家成立了轮值集团，其目的是为了提高它们在国际民航组织的代表性。实际上，一个轮值集团可以被定义为一组国家，它们对国际民用航空具有相似观点、决定在地区基础上密切协作与合作、在本组织内部建立共同代表性，并且商定一种拟议轮值计划，以便从集团内每三年选出另外一个国家作为候选人，并且寻求当选国际民航组织理事会成员。

⁴ A39-WP/18 Ex/6号文件。A39-WP/18号文件第3.4段指出：“提出的要点是，地区轮值集团是为各国提供更多机会参与理事会工作的一个有效机制。在强调地区轮值集团的重要性时，进一步指出的是，如果理事会的新增席位最终由属于此类集团之一部分的国家来填补，那么逐渐将有更多数量的国家能够加入理事会。”

⁵ A36-WP/241号文件。

1.7 尽管如此，在本组织初期由北欧国家引入的轮值集团的最初概念和设想似乎多年来略有淡化。一些集团似乎本质上多多少少属于次地区协会而不是轮值集团。实际上，轮值集团在国际民航组织既不属于任何正式定义的题目，也不具有任何成套的共同标准。

1.8 因此，本工作文件的目的是为了承认现有的轮值集团，并鼓励各国建立轮值集团或加入现有的轮值集团。

2. 轮值集团对国际民航组织的益处

2.1 各国在理事会内部具有更高的代表性

2.1.1 轮值集团对国际民航组织的益处数不胜数。但是，其首要的益处就是通过轮值集团，更多数量的国家无疑将能够周期性地获得国际民航组织理事会的席位，并且能够以此为本组织的工作作出贡献。应当指出，目前多达 70 个成员国通过参与轮值集团，有机会密切监测并参与理事会的工作。因此，保障轮值集团的轮值职能是重要的。

2.2 提高各国对理事会的信心

2.2.1 由于让更多数量的国家通过轮值集团直接进入理事会，因此可以断定由于更多国家密切参与理事会工作，各国对理事会的信心实际上变得更高。

3. 轮值集团对各国的益处 — 结构和协调机制

3.1 轮值集团通常根据书面协议来建立，其中涉及各国民用航空领域的当局、甚至外交部。有关轮值集团各国参与以及加入的不同模式，通常在谅解备忘录当中予以详细说明。这项文件最好包含各个方面，并涵盖有关该集团运作的所有事项。

3.2 协议中一般会提供一项轮值时间表，通常每三年进行一次轮值，以便让一个不同国家能够进入非全体会议的各个机构。

3.3 当选为国际民航组织理事会成员的轮值集团成员国，以该国家的名义承担此类职能。尽管如此，作为轮值集团的一部分，此类国家可以介绍该集团所有其他成员的意见。因此，该集团被选出的成员不仅代表其本国参与理事会，而且还可以间接代表作为该轮值集团一部分的所有其他成员国。

3.4 轮值集团使其成员能够协调其各自立场，并在国际民航组织支助其共同利益。因而其见解是以广泛的技术知识为基础的。因此，密切协调与合作是轮值集团的一个关键要素，因为它表明各国正在地区基础上有效开展工作，并且其联合代表性是共同且完整的。

3.5 轮值集团通常共享国际民航组织的通用设施，而此类设施的费用通常在该集团所有成员当中分担。同时，轮值集团的代表团还为所有成员担任它们与国际民航组织之间的协调人及专用通信渠道。

4. 从制度上予以承认的必要性

4.1 对国际民航组织而言，必须正式承认轮值集团及其为选举成员国加入理事会所发挥的作用。本工作文件附件当中概述了现有的轮值集团以及各集团所代表成员国的列表。现建议大会正式承认所附列表，并为此要求理事会制定有关承认现有轮值集团变更情况或承认新的轮值集团的书面程序。对此可以根据目前适用于应邀出席国际民航组织会议的国际组织的类似机制。采用这种方式对轮值集团予以正式承认，将为加强本组织善治带来附加效益。

4.2 应当促使构成国际民航组织某一轮值集团之一部分的国家，向国际民航组织通报其所达成协议的情况。

5. 结论

5.1 可以使更多数量的国家获得理事会席位的轮值集团，将减少对于不断增加理事会席位数量的需求。

5.2 轮值集团可以在国际民航组织发挥重要的作用。通过密切协调，它们将为各个席位提供连续性，并确保更广泛的专业专长。虽然它们可能在理事会没有代表出席，但是多个国家更加积极地参与了国际民航组织的工作。

5.3 由于历年来加入轮值集团的国家数量越来越多，因此需要在制度上对其予以承认，以便激励各国建立轮值集团或加入现有的轮值集团。

—————

附录

轮值集团 – 2016年			
集团名称	国家名称		国家数量
ABIS集团	奥地利 比利时 克罗地亚 卢森堡	荷兰 爱尔兰 葡萄牙 瑞士	8
北欧国家 (NORDICAO)	丹麦 芬兰 冰岛 挪威	瑞典 拉脱维亚 爱沙尼亚	7
中欧轮值集团 (CERG)	保加利亚 塞浦路斯 捷克共和国 希腊 匈牙利	立陶宛 波兰 罗马尼亚 斯洛伐克 斯洛文尼亚	10
黑海里海集团	阿塞拜疆 格鲁吉亚	乌克兰 土耳其	4
加勒比共同体	古巴 多米尼加共和国 牙买加		3
马格里布国家	摩洛哥 阿尔及利亚 突尼斯	利比亚 毛里塔尼亚	5
中美和巴拿马轮值协议 (COCESNA)	伯利兹 哥斯达黎加 萨尔瓦多 危地马拉	洪都拉斯 尼加拉瓜 巴拿马	7
南美轮值协议 (ARS)	厄瓜多尔 玻利维亚 秘鲁		3
圣地亚哥轮值集团	智利 乌拉圭 巴拉圭		3
委内瑞拉—哥伦比亚轮值集团	委内瑞拉 哥伦比亚		2
南部非洲发展共同体 (SADC)	安哥拉 博茨瓦纳 刚果民主共和国 莱索托 马达加斯加 马拉维 毛里求斯 莫桑比克	纳米比亚 塞舌尔 南非 斯威士兰 坦桑尼亚联合共和国 赞比亚 津巴布韦	15