



法律委员会 — 第 36 届会议

(2015 年 11 月 30 日至 12 月 3 日, 蒙特利尔)

议程项目 2: 审议法律委员会总体工作方案

审议关于利益冲突的指南: 关于民用航空利益冲突的调查报告

(由秘书处提交)

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。法律委员会、理事会和大会第 38 届会议已批准将这一项目列入总体工作方案, 并将其优先顺序提升至工作方案第二重点。

1.2 国际民航组织秘书处于 2014 年 6 月 11 日启动了一项研究, 当时通过 LE 4/69-14/40 号国家级信件要求各国于 2014 年 8 月 15 日前完成一项关于对其各自管辖范围内的民用航空利益冲突进行调查的调查。该调查的副本, 载于附录 A 中。应几个国家的要求, 允许延长完成该调查的时间, 该调查仍在在线进行。2014 年 11 月 5 日, 理事会在其第 203 届会议第 5 次会议期间被告知将根据调查结果考虑采取进一步行动, 包括召开工作队会议 (见 C-WP/14194 号工作文件)。

2. 背景

2.1 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。

2.2 利益冲突的界定

2.2.1 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。

2.2.2 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。

2.2.3 从这种相互作用或关系中所产生的利益冲突可能会妨碍有效、独立及公正的监管。

3. 现有指导

3.1 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，比如《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。为公共部门或特定行业泛泛制定的框架不可能完全解决专门针对民用航空活动的利益冲突。

3.2 迄今，国际民航组织已经颁布了利益冲突的某些指导。范例有：

- a) 国际民航组织Doc 8335号文件《运行检查、核证和持续监督程序手册》第5.3.3段，确定需要建立一种对策以减少从航空承运人借调人员执行检查职责潜在的利益冲突问题；

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。”

- b) 国际民航组织Doc 9734号文件《安全监督手册》A部分“国家安全监督制度的建立与管理”，第2.4.9和3.4.4段确定国家监管当局和运行机构之间职权和责任必须明确分工；
- c) 国际民航组织Doc 9734号文件《安全监督手册》A部分“国家安全监督制度的建立与管理”，第3.4.2.4段确定由一个独立的民用航空管理机构对运营人员开展的检查责任直接监督并进行技术控制，以便最好地服务于公共利益；和
- d) 国际民航组织Doc 9734号文件《安全监督手册》C部分“国家安保监督制度的建立与管理”，第2.4.2.3段规定为避免任何潜在的利益冲突，在国家管理当局和任何由国家经营的经营人或服务者之间应该有明确的权力和职责分工，并建议应该遵循所有经批准、资格认证和持续监督程序，就像这些经营机构是这些非政府实体一样。

3.3 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家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”。²

4. 工作的目标和方法

4.1 本项目之下工作的整体目标是考虑制定国际民航组织的规则和 指导，以便协助各成员国制定可用于发现、避免、减轻/或管理利益冲突的措施，并确保其国家框架之内的透明度及问责制。

4.2 第一项任务是要进行调查，以确定国家处理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。已对回复进行分析，以确定国家对于民用航空利益冲突的各个要素制定措施的程度以及解决这些利益冲突的措施是否充分。将进一步考虑这样一个问题：对用于探测、避免、降低和/或管理利益冲突的措施和做法进行统一，为各国制定规则和指导及确定规则和指导的公文格式是否有利。

4.3 用于记录或公布利益冲突机制和措施以便协调或统一实施的选择方案，应该包括 1944 年《国际民用航空公约》（芝加哥公约）附件中的一条标准或建议措施，或新形式的指导材料或者对国际民航组织现有文件、手册或通告进行修订。

4.4 应当承认这方面的工作必须认识到需要平衡国家的具体情况与要求，同时解决利益冲突对航空安全和安保产生的监管风险。例如，严格的撤资要求或旋转门限制可能不合理地限制国家，使其只能找到很少的或根本找不到合格的专业职位候选人。因此，在考虑规定或建议的机制或措施时，主要应侧重于对导致利益冲突的活动、关系或相互作用（比如第 2.2 段所列）所产生的风险进行管理，而不一定是自动阻止或禁止。

² 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。

5. 国家对调查的回复

5.1 截至 2015 年 1 月 30 日，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（见附录 B 中清单）。该调查仍对其他希望做出回复的国家在线开放。虽然回复率相对较低，但做出回复的国家来自国际民航组织所有地区。

5.2 当前的利益冲突总体框架

5.2.1 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。总的来说，该框架涵盖附录 A 调查问卷问题 3 中所列的 15 个主题。回复国没有确定新的主题，这可能意味着问题 3 中所列的拟在利益冲突框架中涵盖的可能主题已相当全面。

5.2.2 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。

5.3 公共部门的利益冲突源

5.3.1 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。

5.3.2 多数国家都没有查明在编写指南时可加以考虑的任何新的或新出现的利益冲突形式，在此情况下，可假设国家级附件篇 A 的 2.2 段中所查明的利益冲突源清单（同样见上文第 2.2 段）相当全面。由某一回复国查明的其他利益冲突源的例子为“国家雇员参与派系政治活动”。

5.4 国家活动成为一种民用航空的利益冲突源

5.4.1 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。

5.4.2 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。

5.4.3 有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。

5.5 利益冲突是否给民用航空安全和安保带来风险？

5.5.1 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，陈述了被举报人揭露的情况。

5.5.2 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。

5.5.3 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是未列入上文 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。

5.6 国家是否应制定一个具体的民用航空利益冲突管理框架？

5.6.1 许多国家（33%）制定了一个专门针对民用航空的框架，以补充可适用于整个公共部门的总体框架或者与该总体框架保持独立。大量的回复国（68%）认为，国家建立一个处理民用航空利益冲突的具体框架是有必要且有益的，指出之所以持有此种立场，是因为有必要管理民用航空所特有的利益冲突风险及实现法律的协调化和确定性。那些持不同意见的国家认为存在一个充分的框架，便无必要为民用航空制定一个具体框架。一些国家认为基于部门对利益冲突进行监管非明智之举，但有一个国家提出建议，可在地区一级制定一个框架。

5.7 现有国际民航组织指导充分吗？

5.7.1 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。

5.7.2 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。

5.8 未来工作

5.8.1 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。

5.8.2 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。

5.8.3 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. 结论

6.1 鉴于国家在其回复中表示普遍存在利益冲突情况，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这么做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。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，便可做到这一点。同时，该大会决议还将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。

6.2 考虑到对此项调查做出回应的国家几乎全部都制定了一个利益冲突处理框架，且大多数国家都认为其框架有效，同时进一步考虑到多数国家认为国际民航组织关于利益冲突的现有指南充分或在某种程度上充分，所以有必要确定今后如需开展任何工作，将从何着手。此外，对于国家是否应拟定一个具体针对民用航空的框架，存在各种不同意见。

6.3 因此，预计国际民航组织就此主题开展的额外工作可包括进一步研究国家已引入的旨在具体处理民用航空利益冲突的做法和措施。秘书处在该项研究中将要执行的任务是向制定了利益冲突框架，包括具体民用航空框架的国家收集更多的数据和信息（包括立法和行为守则）。同时，也可鼓励尚未这么做的国家在接下来的几个月内完成在线调查。由此项研究得出的进一步建议将报告给法律委员会。

7. 委员会的行动

7.1 请法律委员会审议本工作文件并核准上述结论。

—————

附录A
利益冲突调查指南

国家名称： _____

重要

对本次调查答复的目的完全是为了说明情况，并只用于研究之目的。它们并不代表国家对此问题的今后立场做出约束力承诺。

A 部分：处理利益冲突的通用框架

1. 国家是否为泛泛处理利益冲突（COI）制定有法律和/或体制框架？ 是 否
2. 如果对问题 1 的回答是肯定的，利益冲突框架的形式？
勾选适用项
- (a) 立法
- (b) 做法或行为准则
- (c) 合同，例如聘用条件
- (d) 上述各项
- (e) 其他： _____
3. 利益冲突框架的覆盖范围？勾选适用项
- (a) 对利益冲突情况的说明
- (b) 利益冲突情况的一般披露
- (c) 财务权益
- (d) 对未来聘用的限制（职位公开招聘）
- (e) 接受荣誉、好处、馈赠或报酬的规则
- (f) 工作之外
- (g) 游说
- (h) 关系、偏袒和优待
- (i) 使用信息，包括保护内部信息
- (j) 公务招待
- (k) 与其他机构的关系
- (l) 对利益冲突情况举报人的保护
- (m) 对不遵守利益冲突规则的处罚
- (n) 利益冲突规则的执行
- (o) 审查并修订利益冲突框架
- (p) 其他： _____

4. 如果对问题 1 的回答是肯定的，框架是专门针对民用航空或者是适用于整个公共部门的总体框架？勾选适用项

- (a) 公共部门的整体框架
- (b) 民用航空的具体框架
- (c) 以上两者

5. 你认为贵国 3 个最普遍形式的利益冲突？

- a) _____
- b) _____
- c) _____

6. 谁负责在贵国监督遵守利益冲突规则？勾选适用项

- (a) 政府机构或管理部门的内部机制
- (b) 独立机构(比如审计长、监察员或反贪机构)
- (c) 上述 (a) 和 (b) 项
- (d) 其他： _____

7. 国家执行利益冲突规则的程度？勾选适用项

- 充分
- 不充分
- 不适用

8. 你是否建议为任何其他形式的利益冲突或正在出现的利益冲突形式考虑制定指导？如果有，是哪些？

B 部分：国家民用航空活动

9. 国家是否参与运营人或提供者的民用航空活动? 是 否
10. 如果对问题 9 的回答是肯定的，国家参与哪些活动?
勾选适用项
- (a) 航空培训机构
- (b) 航空运营人
- (c) 经批准的维修机构
- (d) 设计机构
- (e) 制造机构
- (f) 空中航行服务提供者
- (g) 机场运营人
- (h) 其他: _____
11. 国家是否使用受其监管的航空运营人或提供者的人员执行
颁照或合格审定、批准或监督责任与职责? 是 否
12. 如果对问题 11 的回答是肯定的，由受监管实体借调人员或专责人员执行的颁照、
合格审定、批准或监督职责和责任的程度? 勾选适用项
- 总是
- 经常
- 偶尔
- 很少
13. 是否由独立于民用航空管理当局的独立组织或机构开展航空
器事故和事故征候调查? 是 否
14. 简要介绍国家如何确保事故和事故征候调查工作是独立进行的。

15. 民用航空管理部门负责颁照、合格审定、批准或监督职责和责任的人员是否被用来执行国家航空器事故和事故征候调查的职责？ 是 否

16. 国家是否制定有管理执行(a)颁照、合格审定、批准或监督职责和职能以及(b)航空器事故和事故调查人员利益冲突的机制？勾选适用项

有

没有

不适用

17. 国家民用航空管理部门如何获取资金以支持其监管职能？
勾选适用项

(a) 由其监管的运行实体支付的规定费用和收费

(b) 由其监管的运行实体收入的百分比

(c) 政府补贴

d) 来自其提供并管理的服务所得收入（例子包括机场运营、机场安保、航空培训和空中航行服务）

(e) 其他： _____

18. 国家是否使用在其民用航空器登记簿上的航空器用于军事或警察或海关业务？ 是 否

19. 国家是否建立有措施以避免或管理对航空安全和安保负有监管责任各个机构之间的重叠？ 是 否
如果有，请简要介绍这些措施。

C 部分：民用航空运行的利益冲突

20. 过去 5 年贵国暴露的民用航空活动存在利益冲突情况的最常见方式？
勾选适用项
- (a) 发生与安全或安保的相关事件
- (b) 自我披露（官方）
- (c) 审计长或监察员等独立监督机构报告
- (d) 新闻报导
- (e) 定期内部审计
- (f) 普遍安全监督审计计划或普遍安保审计计划的审计报告
- (g) 其他： _____
- (h) 不适用
21. 在过去，缺少利益冲突框架（如果是这样）是否引起航空安全或安保关切？
- 是
- 否
- 不适用
22. 在过去，利益冲突问题是否促成或与发生严重的航空安全或安保事件有联系？ 是 否
23. 请列举你认为会对航空安全及安保产生最大风险的 3 种利益冲突情况，包括 LE 4.69-14/40 号国家级信件附篇 A 第 2.2.1 段和 2.2.2 段的情况。
- a) _____
- b) _____
- c) _____
24. 你认为解决民用航空利益冲突的框架是否有效？勾选适用项
- 有效
- 比较有效
- 无效
- 不适用

25. 你是否可以着重说明对问题 24 答复的原因？如果有效，成功的原因；如果无效，成功的主要障碍；如果比较有效，如何做才能提高效率？
-
-
26. 你如何评估国际民航组织关于民用航空利益冲突方面的指导？
勾选适用项
- (a) 充分
- (b) 比较充分
- (c) 不充分
27. 你是否同意国家为民用航空利益冲突制定一个具体框架是必要或有意义？勾选适用项
- 是
- 不是
- 没有意见
- 你回答的原因？
-
-
28. 你是否同意国家能够从协调处理民用航空利益冲突做法和措施中受益？勾选适用项
- 能
- 不能
- 没有意见
29. 你是否认为国际民航组织需要制定处理民用航空利益冲突的规则或指导供各国使用？勾选适用项
- 是
- 不是
- 没有意见
30. 如果对问题 29 的回答是肯定的，你认为应该以何种形式制定这些规则或指导？勾选适用项
- (a) 标准
- (b) 仅建议措施
- (c) 标准和建议措施

- (d) 国际民航组织手册或通告
- (e) 上述(c) 和 (d) 项
- (f) 其他: _____

D 部分：其他意见

请提供你对于管理民用航空利益冲突的任何其他意见。

联系人：

如果需要对所载答复进一步澄清，请在下方列明国际民航组织可以与其接触的贵局人员。

姓名(可选填)：

职务：

办公室：

传真号码或电子邮件地址：

谢谢

附录 B

调查回复国清单

安哥拉	以色列	葡萄牙
澳大利亚	意大利	摩尔多瓦共和国
奥地利	牙买加	俄罗斯联邦
巴巴多斯	日本	新加坡
比利时	约旦	南非
巴西	肯尼亚	西班牙
加拿大	立陶宛	瑞典
智利	马来西亚	瑞士
古巴	纳米比亚	泰国
塞浦路斯	荷兰	阿拉伯联合酋长国
法国	新西兰	坦桑尼亚联合共和国
德国	尼日尔	美国
希腊	巴基斯坦	委内瑞拉
匈牙利	菲律宾	
爱尔兰	波兰	

领土

中国（澳门特别行政区）

中国（香港特别行政区）

国际组织

欧洲航空安全机构