



大会第 36 届会议

经济委员会

议程项目 40：国际航空运输服务的管理

国际航空运输服务的透明度
—— 航空运输协议的公布和发送

(由澳大利亚提交)

执行摘要

本文件介绍了力求航空运输协议透明度的重要性的信息。获取航空运输协定的信息将促使行业对航空运输涉足更深，使航空运输社团更大，并便利贸易和行业的发展。为了这一行业的利益，澳大利亚概括了一系列提案，寻求各国和国际民航组织作出承诺以改进航空运输的透明度。

行动：请大会：

- a) 鼓励各国重新审查并及时履行其向国际民航组织登记的义务；
- b) 注意到世界贸易组织 (WTO) 航空运输附件审查和拟定量化航空运输协定审查的最新发展情况；和
- c) 请求理事会探讨如何改进世界航空运输协定 (WASA) 数据库、航空协定和协议 (DAGMAR) 数据库的准入、准确性和覆盖面。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 D 和 F，力求提高航空运营的效率和加强国际民用航空的法治。辅助实施战略重申了透明度对于这一行业的重要性及维持有关文件和材料的重要性。
财务影响:	不适用。
参考文件:	《国际民用航空公约》(芝加哥, 1944 年)

1. 引言

1.1 本文件概括了一系列提案和举措，以通过改进信息分享来改进航空运输协议的透明度及航空运输全行业发展情况的报告。

1.2 透明系指公布和分享信息。在航空运输方面，这意味着确保关于这一行业的准确的信息，尤其是航空运输协定和协议的内容能向利害关系方提供，且浅显易懂。

1.3 本文件的提案基于各国向国际民航组织登记其航空运输协定和协议的义务，这是《国际民用航空公约》（芝加哥，1944年）（芝加哥公约）第八十一条和第八十三条规定的。

1.4 在国际民航组织范畴内，行业更大的透明度可通过使用国际民航组织的下述工具准确和及时地发送航空运输协定和相关协议的信息加以实现：世界航空运输协定（WASA）数据库与航空协定和协议（DAGMAR）数据库。各国也可寻求采取单边措施来发送关于航空运输的信息并参加涉足航空业的其他多边论坛。

2. 背景

2.1 向国际民航组织登记的义务

2.1.1 向国际民航组织登记航空运输协定的义务在芝加哥公约中有清楚的规定。要求各国登记其协定和对协定的任何修订。登记义务是实现航空运输透明度的关键机制。

2.1.2 但是，这一行业在迅速变化；由于经常谈判新的协定和修订，许多国家的登记滞后，因此，国际民航组织登记的航空运输协定和相关协议并不完整。由于这一原因，世界航空运输协定数据库与航空协定和协议数据库不能完整地展示这一行业的发展程度。分析登记信息以观察全行业的趋势并衡量增长的机会因而受到了影响。

3. 问题

3.1 透明度的理由

3.1.1 改进航空运输协议的透明度并在更大程度上分享信息将使广大利害关系方受益。现在，航空公司、旅游运营人和业界比以前任何时候都更想和更需要了解航空运输给他们及其竞争者提供的机会。

3.1.2 航空业

3.1.2.1 航空运输协定和相关协议的透明度将向航空公司、机场服务提供者和投资者提供信息，并协助其确定开发什么市场和哪里有潜在的商业机会。有关新的和现行航空运输协定的清晰和准确的信息将便利航空的持续增长，尤其是对于新成立的航空公司、机场服务提供者和投资者而言。

3.1.2.2 这一透明度将使航空公司能更好地向政府传达其对于潜在航线的兴趣和在必有航线上增加航班的范围。反之，这一相互合作将为航空公司管理机队或考虑进一步扩大提供更大的确定性。这一点在必有情况下尤其重要，因为航空业在迅速演变，新的和正在成长的航空公司在通常十分复杂的航空运输协定及相关协议方面的经验有限。清楚和完整的信息可为航空公司和这一领域的投资提供协助。

3.1.3 政府

3.1.3.1 公布航空运输协定和相关协议将使得政府能衡量航空运输业的发展程度。这还能提供政策事项的信息，并向更广泛的公众展示政府为便利航空运输所需作出的努力。如果没有积极的信息分享，各国可能会继续在对于这一行业现状的过时的设想中运作。

3.1.4 衡量发展

3.1.4.1 不能获得数据仍然是评估这一行业发展情况的重大问题。透明的航空运输协定和相关协议将使得各国和业界能更精确地衡量全行业的发展程度。更好地了解航空运输的趋势与业界的数据将确保记录这一行业的成功，并同时突显需要作出更大投资或改革的领域。

3.2 实现航空运输的透明度

3.2.1 可采用一系列措施实现航空运输的透明度。首要的措施就是各国向国际民航组织登记协定，随后通过世界航空运输协定数据库与航空协定和协议数据库提供登记信息。但是，各国也可单方面公布和分享关于其航空运输协定的信息，通常会比现行可能通过国际民航组织所提供的更详细。最后，涉足航空领域的其他国际论坛，他们对于实现更大透明度的兴趣和努力也在创造新的资源和对这一行业有价值的工具。

3.2.2 在认识到航空运输协议某些方面的保密性和敏感性的同时，可以通过单边或多边措施公布全文或摘要来分享信息。各国可开展既解决其关切又相应满足其保密性要求的公布活动。各国还可作出努力，在其谈判过程中商定公布今后的航空运输协定和相关协议。

3.2.3 加强国际民航组织的登记

3.2.3.1 确保航空运输更大的透明度将是一个缓慢的过程，但是，随着时间的推移，各国将认识到改进航空运输透明度的价值，并将朝着全面公布协定和相关协议而努力。为做到这一点，各国可同意向国际民航组织登记其航空运输协定，即通常所指的缔结谅解备忘录。现在，各国对于保密性的保留妨碍了其全面公布的支持；同时，已开始登记协议的国家在初期可能会处于不利地位。但是，就中期和长期而言，越来越多地获取航空运输信息将使行业受益并有助于其发展。

3.2.4 国际民航组织的工具：航空协定和协议数据库与世界航空运输协定数据库

3.2.4.1 航空协定和协议数据库与世界航空运输协定数据库有潜力成为航空运输协定最全面的记录。也可通过增强国际民航组织的协定登记报告制度和在网上提供世界航空运输协定数据库来改进透明度。增强上述工具的功能和准确性对于行业是有价值的，并能更强有力地鼓励各国向国际民航组织提供关于新协定以及修订的信息。

3.2.4.2 关于协定和相关协议的额外摘要数据，包括旅客运力规定、专门的货运规定和航路信息，可收编到航空协定和协议数据库中每项协议的内容摘要表中。许多国家已在其本国网站上收集和公布这一统计和摘要数据。

3.2.4.3 世界航空运输协定数据库也可通过在网上提供和确保数据的及时性而得到改进。目前尚未定期（例如每年）对数据进行更新。因此，这一数据库可能满足不了行业的需要，因为业界和对其进行支持的协定变化很快。信息必须及时才能为行业提供信息和指导。

3.2.5 单边措施

3.2.5.1 有些国家虽然不愿向国际民航组织登记，但并未阻止其通过其他措施发送航空运输信息。鼓励各国在合适的本国网站上公布关于其航空运输协定和相关协议的信息，例如其运输部的网站。以下是各国为便利实现更大的透明度而采用的一些简单的例子：

- 加拿大运输当局发布了加拿大和其他国家双边协定报告（http://www.cta-otc.gc.ca/air-aerien/agreements/main_e.html），概述了截至 2007 年 3 月的现有协定中的业务权、指定和运力信息。网上提供了表格形式的内容摘要，收录了加拿大条约信息中心网站上的全部协定。
- 澳大利亚正在努力改进其航空运输政策和航空运输协议的可获得性，为此更新了运输部的网站（<http://www.dotars.gov.au>）。按照澳大利亚生产力委员会报告中的建议，澳大利亚运输部今后将在征得其双边伙伴同意后，公布其全部航空运输协定。澳大利亚运输部已公布了详细的航空统计信息（<http://www.btre.gov.au/statistics/statsindex.aspx>）和澳大利亚各国际航空公司可获得和分配的运力/班次信息（<http://www.dotars.gov.au/aviation/international/capacity.aspx>）。澳大利亚运输部还在减少其应向而未向国际民航组织登记的航空运输协定。澳大利亚外交和贸易部还维护了一个澳大利亚条约数据库，跟踪了所有签署、遵守和生效的条约（<http://www.dfat.gov.au/treaties/index.html>）。
- 印度民航总局在网上公布了其截至 2007 年 5 月的所有双边协定，包括谅解备忘录（http://dgca.gov.in/bilateral/bil_ind.htm）。还公布了一个内容摘要表，其中载有印度缔结的每项协定中外方和印度方在班次、机型和航空公司指定方面的权利。

3.2.6 世界贸易组织

3.2.6.1 每五年一次的航空运输服务附件审查（审查）目前正在由世界贸易组织（WTO）进行。世贸组织秘书处制作了一份航空运输行业的发展情况（第二部分）——量化航空运输协定审查（QUASAR）¹，为在审查时就全球航空运输自由化水平所进行的讨论提供信息。量化航空运输协定审查使用了世界航空运输协定数据库中的数据，评价了全球所缔结的协定的开放程度，包括运力、航线权、指定和所有权安排。

¹ 在世贸组织作为 2006 年 11 月 30 日 S/C/W/270/Add.1 号文件发送
（http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/transport_e/transport_air_e.htm）。

3.2.6.2 但是，由于量化航空运输协定审查利用的是现在的世界航空运输协定数据库，因而未能充分地捕捉全球航空运输的状态。鼓励世贸组织成员及时向世贸组织秘书处提交和纠正关于其协定的信息，为拟定于 2007 年 10 月 2 日至 3 日举行的审查第三次会议做准备。

3.2.6.3 量化航空运输协定审查是一个有价值的产品，已便利改进这一行业的透明度，并有潜力成为在世贸组织、甚至成为行业的一个十分有用的工具。世贸组织的成员不应错过向量化航空运输协定审查提供最新信息的机会，以使我们能进一步了解这一行业的发展情况并在朝向实现透明度时获得更大的收益。

4. 结论

4.1 各国和有关社团更广泛地需要了解这一行业；可通过及时和准确地提供关于航空运输协定和相关协议的广泛的信息来做到这一点。

4.2 各国已单边地展示力求实现这一行业的透明度和记录其发展的意愿。这些措施对于当地航空业参加方和更广泛的社团可能具有针对性、目的性而且通常具有更大的可获得性。同样，世贸组织这样的国际论坛将继续涉足这一行业并需要精确的统计信息以指导其成员的活动。

4.3 国际民航组织处于最有利的地位，既可存放关于航空运输协定和相关协议的信息也可广泛发送此种信息。但是，如果各国不重新审议和修订其向国际民航组织所做的登记，这一做法的长期可靠性和航空协定和协议数据库与世界航空运输协定数据库的价值将会受到损害，并有可能被诸如世贸组织这样的其他国际组织所取代。如果各国不登记信息，国际民航组织本身就可能被排除在对发展问题的讨论和辩论之外。

4.4 因此，为了不拖延地实现这一行业的透明度，各国应双管齐下，既利用国际民航组织的工具又利用可采用的单边措施，以公布和分享关于其航空运输协定和相关协议的信息。可供各国考虑的关键措施包括：

- 向国际民航组织登记航空运输协定和相关协议；
- 在国内公布航空运输协定和相关协议；和
- 向世贸组织量化航空运输协定审查提供最新数据。