

全球航空运输会议：
自由化的挑战和机遇

蒙特利尔，2003年3月24日至29日

议程内容 2： 审议自由化的关键的管理问题
2.7： 透明度

国际航空运输管理的透明度

(由秘书处提交)

摘要

此文件涉及了尤其是在自由化的环境下的国际航空运输管理的透明度问题。讨论了通过各国关于其注册的义务和公开提供其管理信息的行动，改进执行本项基本原则的方法。

建议会议采取的行动载于第6.1段。

参考文件

Doc 9511， 双边航空运输协定汇编

Doc 6685-C/767， 向ICAO注册航空协定和协议的规则

1. 前言

1.1 国际航空运输管理手册（Doc 9626）对透明度的定义为：“达成的协定和谅解的公开性和对其内容感兴趣的非协议方各国及个人可以获取”。透明度是《国际民用航空公约》（芝加哥公约）的基本准则，其第83条明确无误地规定了缔约各国向ICAO理事会“即刻”注册任何必须“尽快公布”的协议的义务。此类协议包括各国之间关于双边、地区和多边航空运输的协定、谅解备忘录和旁注。透明度还包括根据服务贸易总协定（GATS）中关于航空运输服务的附件以及出租、包机或航空器互换协定中的豁免和特别承诺的有关协议，或者芝加哥公约第83条分条中的任何类似协议。

1.2 透明度是通过包括航空运输作为一个服务部分的GATS使国际贸易自由化的基石。为此目的，本原则将把公开公布对外国航空运输服务提供者有影响的法律、法规和做法作为一种义务。在贸易中，透明度的实行是基于这样的理论，即公布贸易壁垒不仅对消除现存的壁垒并且对防止今后新的壁垒的形成都非常重要。

1.3 透明度问题是国际航空运输管理的一个基本要素，尤其在自由化的环境中，其范围超出各国注册协定的义务。在谋求自由化时，这一过程使相关协议和行业中产生的发展被记录下来并提供给有关各方的信息更加公开和透明，它有利于各国也有利于航空服务谈判涉及的愈来愈多的各方。本文件涉及了国际航空运输管理中的透明度问题及其在自由化过程中的作用，并考虑了改进其实施并使信息可随时提供给各国和有关各方的方法。

2. ICAO以往的工作

2.1 在过去多年里，数届大会决议已经涉及了按照芝加哥公约第83条的规定，各国向ICAO注册全部有关航空运输协议的义务，并且包括在GATS下所做的豁免和专门承诺。这些决议已经敦促各国按照Doc 6685-C/767中关于向ICAO注册航空协定和协议的规则对此类协议进行注册，并且标明了延误注册或者不注册此类协议不利于管理信息的准确性和完整性，并且不利于加强透明度。

2.2 在2001年第33届ICAO大会上，经济委员会表示支持ICAO继续加强所有缔约国向ICAO注册全部关于航空运输的协议的义务。大会通过了A33-19决议，进一步敦促缔约各国认真考虑此类执行情况，以便加强ICAO在促进航空运输自由化和加强该体系的透明度方面所起的主导作用。

2.3 ICAO在季度出版的向ICAO注册的关于国际民用航空的协定和协议清单及ICAO网站（<http://icaoww.icao.int/applications/dagmar/main.cfm>）中公开提供全部注册的协定。ICAO还保持着向ICAO注册的双边航空运输协定主要条款经整理的最新摘要数据库，并且定期在双边航空运输协定汇编（Doc 9511）中将其出版。包含截止2002年中期向ICAO注册的双边航空服务协定的新的Doc 9511活页版有望在2003年初发行，之后将定期修订。但是，该数据库能力有限。例如：现在还没有在线提供、还没有链接到ICAO网站的注册协定目录、它不包含各项协定的实际内容，并且它仍然不涉及地区或多边协定。秘书处正在探索解决这些需求的方法。

3. 问题和讨论

3.1 同透明度相关的问题及更加公开的管理目标的问题是与芝加哥公约要求向ICAO注册航空服务协定和协议、航空服务协定中注册规定的性质及航空服务协定在国家级的传播和获取有关的问题。

3.2 在监控双边、地区和多边领域的发展中，尤其是在自由化进程的影响方面，各国一直在某些关键的市场方面依赖ICAO的政策指导，包括使用有关合作协议和航空运输服务协定数据库的现有资料。在此方面，即使已提供了适当的资源，但ICAO要保持一个广泛而且最新的数据库的目标，如Doc9511中的目标，也只能依照在体系的透明度和提供的资料的完整性的程度上得以实现。

3.3 有些航空服务协定没有按照公约要求向ICAO注册，或者在延迟长时间后才注册。其他协定，特别是附加协定，如谅解备忘录几乎总是保密，因此极少向ICAO注册。据报告在已经缔结的逾4000份双边航空服务协定中，只有半数此类协定（不包括修订）向ICAO做了注册。约25份涉及第83条分条的协定目前已经进行了注册。还没有注册任何GATS下关于豁免和专门承诺的协议。因此，尽管有公约义务并且，如通过大会决议（A33-19，第I篇）、国家级信件、地区研讨会以及对各国的访问不断提醒各国，但仍有大量报告过的协定没有向ICAO注册。

3.4 已经发现了延误或没有向ICAO注册协定的许多因素。基本上，航空服务协定实质上是条约，因此，在许多情况下，协定的谈判和最终签署的责任属于不同当局或部，特别是外交部。这种做法有时很难在事后核实是否协定已向ICAO注册，因为协定的执行是由民用航空当局进行，而谈判和注册的责任可能是其他部门。协定的谈判过程可能很慢、时间较长，因此有些管理部门可能觉得谈判的协定签订之后不用急于开始注册的程序。其他的或新的有关谈判需求也可能会有所妨碍，因而没有采取后续行动。在某些情况中，在协定正式生效之前会授权承运人运行航空服务，这使正式开始生效的程序和注册的紧迫性降低。有些管理部门还认为两方中任何一方注册协定都行，因此谁都没有主动向ICAO注册。在其他的一些情况中，有关部门中人力资源的限制和无力应付繁重的工作量可能是延误注册的主要原因。最后，可能包括宪法要求的立法批准的正式生效程序会造成延误或为注册工作带来困难。

3.5 关于按照航空服务协定注册的条例，几乎所有双边协定都包含一条向ICAO注册协定的条款。但是，该规定通常提到“必须注册”，而没有规定注册的时间以及哪一方负责注册。因此，公约的第83条要求协定要“即刻”向ICAO注册，并且ICAO的注册规则第6条指出，注册协定的责任属于“每一”国家，这两条可以在双边协定中明确查到。

3.6 尽管3.4段概要列出了延迟或没有向ICAO注册的问题，但在国家级有希望通过利用技术传播资料以改善国际管理体系中的透明度。航空服务协定的资料正在被许多政府部门通过其网站提供。例如，美国、欧洲委员会和其他一些政府网站正在不断增加利用这种形式进行资料传播。但是这种趋势是有限的。尽管ICAO应该鼓励此类传播，但需要改进透明度的问题依然存在。如果通过ICAO在全球给予保证，让所有各国按照公约履行其注册协定的义务，理事会履行其使协定公开的义务，这将使各国和有关各方受益。

4. 结论

4.1 请会议做出如下结论：

- a) 透明度应该当作是管理框架内追求的目标并且是自由化进程中一个基本要素。管理体系中的各国和有关各方会通过改善的透明度而受益；
- b) 鉴于国际航空运输正在进行的自由化及需要使ICAO在制订政策指导方面履行其主要作用，涉及各国的许多方法可以用来使管理更加透明，包括以下方面：
 - i) 各国应该按照公约第83条规定的义务向ICAO注册其任何没有注册过的航空服务协定；

- ii) 各国应把审议其内部程序作为优先事项，并按照第83条规定的义务，制订可行的方法改善其注册程序。各国可以考虑将向ICAO注册协定的责任委派给一个官员或尚未注册的部门；
 - iii) 各国应该考虑更好地利用电子信息传播手段，如政府网站公开提供其航空运输自由化的信息并公布航空服务协议的资料或协议案文；和
- c) ICAO应当进一步鼓励各国履行其注册全部协定和协议的义务，确保注册体系的有效性并使注册协定的数据库对各国和公众更公开、更有用。

5. 建议的管理协议

5.1 为了改善3.5段提到的状况，各国可在其双边、地区或多边协定中包含一个样板条款。这一样板将涉及两个要素。首先，它将通过明确规定注册的时限加快向ICAO注册。为此，应该注意ICAO的注册规则，考虑协定一旦签署，即向ICAO注册，并注明其尚未生效，如果情况是这样的话。生效日期的资料可以随后提供。第二，样板条款将使各方指定负责向ICAO注册协定的一方（如：协定签字地点的一方为指定方）。

5.2 因此建议下列草案形式的样板条款管理协议供缔约国会议审议。各国在双边、地区或多边航空服务协定中可各自斟酌使用。本规定已纳入航空服务协定样本之中（见ATConf/5 WP 17）：

“向国际民用航空组织注册

本协定及其任何修订必须由[注册方的名称]
在签订之后立即向国际民用航空组织注册。”

6. 会议的行动

6.1 请会议：

- a) 审议并通过4.1段的结论；和
- b) 建议通过5.2段关于透明度的样板条款。