

世界范围航空运输会议：自由化的挑战和机遇
2003年3月24日—29日，蒙特利尔

议程内容 2： 审议自由化的关键的管理问题
2.7： 透明度

国际民用航空管理的透明度

(由美利坚合众国提交)

摘要

本文件论及了处理国际民用航空的国家和地区管理程序透明度的问题,作为一种手段促进自由化和推动公平和平等的竞争机会。提出了缔约各国透明度的建议标准。

会议行动在第3.1段。

1. 引言

1.1 在对国际民用航空有影响透明度的国家和地区法律中制订,在当今同任何时候相比都是一个促进高效运行的重要因素。《国际航空运输管理手册》(Doc 9626)将透明度定义为:“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”。

1.2 在国际民用航空中,透明度是一项重要要素,以至于所有那些受到管理影响的各方都可能对其制订、通过的通知和上诉的机会提出意见。国家管理者应该能够从所有受到影响的本国各方和其他各方的意见中受益。国家和国际层次的程序变得更加公开和透明,符合各国以及愈来愈多参与民用航空各有关方面的利益。

1.3 在全球层次,公约的附件制订了标准和建议措施(SARPs)以确保国际民用航空的安全、保安和有序发展,缔约各国有责任将标准和建议措施同其国家规章和作法之间的差异通知国际民航组织。但是,在航空运输领域,只有简化手续(附件9)包含在国际民航组织标准和建议措施之中;航空运输几乎全部受到双边航空服务协定及国家和地区层次规章的管理。公约第83条要求缔约各国将其航空服务协

定向国际民航组织注册，但是并没有对国家或者地区规章的注册做出要求。尽管这样，有充分的理由增加国家和地区层次的透明度。

1.4 透明度是促进国内和国际层次的经济发展、推动竞争和稳定金融的一项重要因素。它可以促进更加公平和更加有效的管理，并且改善公众对政府的信心。它是贸易服务总协定（GATS）的一项基本原则，并且已经得到了地区贸易论坛的认可，如：北美自由贸易协定和亚太经济合作组织（APEC）领导人2002年10月27日为实施亚太经合组织透明度标准的声明。

1.5 透明度是加强自由化收益的一项基本原则。当公众对影响他们利益的法律、规章、程序和行政裁定有了了解时，他们可以参与其制订、采用它们参与管理活动、并要求对其适用进行审议，这可以促进消除民用航空发展的障碍。

1.6 国际民航组织在机场和空中航行服务收费《国际民航组织关于机场和空中航行服务收费的声明》Doc 9082/6）和环境规章（A33/7号决议）中已经提出了透明度的问题，这两份文件均强烈鼓励同用户公开和透明的协商。

2. 讨论

2.1 有关国际民用航空的国家管理行动透明度的下述建议原则出自APEC领导人的声明：

- a) 每个缔约国应该确保其一般适用于国际民用航空的有关法律、规章、程序和行政裁定应该以使感兴趣的个人和其他缔约各国能够了解的方式立即公布或者提供，例如通过互联网。
- b) 每个缔约国应该具备或指定一份或数份官方杂志，并在此类杂志中公布a)段中提到的各项措施。每个缔约国应该在定期的基础上发行此类杂志并随时向公众提供此类杂志。
- c) 在可能的情况下，每个缔约国应该：
 - i) 预先公布计划通过的关于国际民用航空的各项措施；和
 - ii) 向感兴趣的个人提供对此类计划措施发表意见的合理机会。
- d) 如感兴趣的个人或者另外一个缔约国有所要求时，一个缔约国应该努力立即提供有关国际民用航空的任何实际或计划措施的资料并对有关问题做出答复。
- e) 每个缔约国应该确保其适用影响国际民用航空措施的任何管理活动：
 - i) 当开展一项活动时，按照国内程序向受到国际民用航空活动直接影响的缔约另一方的个人提供合理的通知，包括对活动性质的描述、发起活动的法律当局的声明、以及所有有争议问题的一般介绍；
 - ii) 采取国际民用航空的任何最终管理行动之前，如果时间、活动性质和公共利益允许，应该向有关个人提供合理的机会使其能够提供支持其立场的所有事实和论据；

- iii) 其程序符合国内法律。
- f) 为了这些标准，一般适用的行政裁定是指一项行政裁定或者理解通常适用于在归其管辖之内的所有个人和实际情况，它形成一种行为规范，但不包括：
 - i) 某一特定情况下适用于对另外一国的某个个人、物品或服务所做的一项行政或者准司法活动的决定或裁定；
 - ii) 对一项特定法令或作法所做的裁定。
- g) 这些原则的规定不应该要求任何缔约国公开那些妨碍执行法律、制订法律或者其他有悖于公共利益、或者损害某些特定个人或企业的合法商业利益的机密资料。

3. 会议行动

3.1 请会议做出如下结论：

- a) 透明度应该作为是国家和地区层次管理框架内追求的目标，并且是自由化进程中的一个基本要素。各国和有关各方的管理体系会通过改善的透明度而受益；
- b) 请缔约各国通过并采用2.1段中提出的那些关于国际民用航空的国家和地区管理行动的透明度原则。