



## 世界范围航空运输会议（ATCONF）

### 第六次会议

2013年3月18日至22日，蒙特利尔

议程项目 2： 审议关键问题和相关的监管框架

议程项目 2.3： 对消费者的保护

### 国际航空运输的价格透明度

（由秘书处提交）

#### 执行摘要

本工作文件着重论述有关保护航空运输终端用户的价格透明度问题，并提出了供各国和国际民航组织应对这一情况的行动。

行动：请会议：

- a) 审查本文件所载的信息和评估；
- b) 核准第 3 段所载的结论；和
- c) 通过第 4 段所载的建议。

参考文件： ATConf/6 次会议的参考材料载于 [www.icao.int/meetings/atconf6](http://www.icao.int/meetings/atconf6)。

## 1. 引言

1.1 消费者保护的题目在 ATConf/6-WP/5 号文件中得到广泛阐述，该文件除其他外，提供了关于国际民航组织以往在此方面的活动的背景信息。本工作文件讨论了有关价格透明度的具体问题，因其是引发各个地区大量监管活动的领域之一，在此方面促进协调一致将是最有益处的。

1.2 价格透明度问题是所有航空运输终端用户都共同具有的关切，本文件将从客运和货运两方面的角度来讨论这一问题。

1.3 研究表明，旅客选择承运人的依据通常都取决于票价。在某些情况下，市场营销技巧滋生“暗藏收费”，有悖于向旅客提供透明票价的需要。2009 年 12 月公布的一项问卷调查（欧洲特别参数，欧（6 页）

洲委员会) 显示出, 在过去一年内作过航空旅行的旅客当中, 仅有 43% 的旅客认为价格是明码标出的; 大多数旅客 (52%) 认为价格信息不明确。

1.4 2012 年 8 月公布的《航空旅行消费者报告》(美国交通部 (DOT)) 显示出, 旅客有关价格透明度的投诉约占全部投诉的 12%。在美国交通部的报告当中, 价格透明度问题包括: (i) 关于票价、减价票的条件和可获得性、附加费、涨价和总体票价水平的信息不正确或不完整; 和 (ii) 广告宣传不公平、误导旅客或对旅客无礼。

## 2. 对最近地区发展情况的概述

2.1 巴西 — 巴西颁布了一项法规, 要求航空承运人将所有必需的航空服务项目 (例如燃油) 都纳入机票内。只有那些可与基本航空服务分离的项目, 例如购买饮料, 可以单独收费。税收仅用于能够转移给诸如机场运营人和政府等其他实体的项目。适用于同一服务的税收在各公司之间没有差别, 从而使得消费者能够更容易地获得信息, 加强价格比较, 增强竞争并相应改善消费者福利和经济效率。

2.2 沙特阿拉伯 — 2005 年发布的民用航空总局消费者保护条例第 15 条规定, 除其他外, (i) 航空承运人必须遵守在公告其航班及其服务方面保持最大透明度的原则; (ii) 航空承运人不得就票价提供令人误导的信息[...]; (iii) 公告的票价被看作是总票价, 航空承运人无权在此价格之上额外收费, 除非该收费在广告宣传材料中明确纳入; (iv) 航空承运人必须在显而易见的地方以清楚易读的方式向消费者公布消费者权利[...], 包括航空承运人的互联网网站。

2.3 美国 — 交通部关于“加强航空公司旅客保护”的规则 (DOT-OST-2010-0410) 规定, 列出的价格应该是消费者就有关航空运输、旅行或旅行组成部分须向承运人或代理人支付的全部价格。列出的单一总票价所含收费 (例如政府税) 虽然可以单独标出, 或在显示总票价的网站上通过链接或“弹出式”窗口予以显示, 但此类收费不得作假或引起误导。这些收费不得在醒目位置予以显示, 不得用与总票价相同或更大的尺寸予以列示, 并且必须提供以每个旅客为基础的成本信息, 精确反应出收费所涵盖的项目成本。最近, 一位外国航空承运人因为违反价格公告规则而受到罚款。所涉问题是在飞行常客须支付的金额方面没有提供足够信息, 这不仅包括政府税, 也包括作为“燃油附加费”纳入“税收”项下的大笔收费。美国交通部发布的通告提请运营人注意, 如果它们选择提供关于税收和承运人收费的说明, 则该说明必须准确, 也必须将税收及政府收费与承运人收费这两者区分开来。交通部这一规则的另一项重要规定指出, 承运人不得提供与航空运输有关的附加可选服务[...], 如果这些可选服务是在消费者未采取其他行动, 即消费者没有“选择退出”的情况下自动加到消费者的购买金额之中的话。消费者必须以肯定方式“选择加入” (即同意) 此种服务, 而使用“退出”条款被认为是一种不公平和欺骗性做法。

2.4 欧洲联盟 — 根据 2008 年 9 月 24 日第 1008/2008 号欧盟条例, 必须始终标明需要支付的最终价格, 该最终价格必须包括有关机票价格或费率以及在公布票价之时不可避免的和可预见的所有有关税收、收费、附加费和费用。除了标明最终价格之外, 还必须至少指明以下内容: (a) 机票价格或费率; (b) 税收; (c) 机场收费; 和 (d) 其他收费、附加费或费用, 例如与保安或燃油有关的费用; 以及 (b)、(c) 和 (d) 项内容加入票价或费率之处。此外, 在订票过程初始就必须以清楚、透明和明确的方式说明可选加价内容, 必须由旅客以“选择加入”方式予以接受。2011 年 10 月 25 日欧盟第

2011/83 号指令指出，应该“以清楚和显著的方式”向旅客通报其主要购买条件，包括所需支付的总票价。这一总票价必须包括税收，以及（适用时）所有额外的货运、交付或邮政收费及其他费用。

2.5 2012 年，秘书处利用三家航空公司（直销）网站所直接获得的信息，开展了一项调查，该调查显示出有必要提高票价信息的清晰度。针对同一国际航线，查明了这三家航空公司的以下信息：（i）基础票价，（ii）附加票价成分，和（iii）总票价。调查的详细内容载于附录当中。可以得出以下结论：

a) 就客运服务而言：

- 1) 在旅客支付的总票价当中，基础票价所占比例可能低到 10%，这意味着其他票价成分可能占总票价的 90% 以上。
- 2) 在同一航线飞行的各个航空公司，其对不同票价成分和总票价所作说明的详细程度不一；
- 3) 票价说明所用的措辞各不相同，并非总是涉及总票价的同一成分；
- 4) 某些可以视为与航空公司运行直接相关的费用要素，例如“燃油附加费”、“承运人征收的附加费”或（在支付直销票价时的）“出票费”，可能是基础票价的 6 倍以上；

b) 就货运服务而言，票价结构大不相同。在两个例子当中，基础价格分别占用户支付的最终价格的 86% 和 88%。

2.6 上述例子显示出，从价格信息的角度而言，客运和货运市场的做法具有截然不同的特征。首先，对客运服务而言，由于其他票价成分相对较大，基础票价和总票价之间的差异显著（可达 1/6）。第二，市场行销做法和对业界的不同收费似乎都导致旅客票价的各种价格成分越来越多，而对于货运服务而言，有关例子显示出单一附加价格成分约占基础票价的 12% 至 14%。鉴于这些差异，从监管角度对客运服务进行协调和/或统一的必要性似乎比货运服务更为突出。然而，为了确认这些差异，可能有必要由国际民航组织就两个市场的各自价格结构开展进一步研究，以便决定货运服务是否也能受益于国际民航组织的价格透明度指导，从而确定具体指导材料的必要性。

2.7 为航空运输服务用户提供完整准确的信息，是可能获得大量航空承运人、国家和航空运输其他利害攸关方赞成的一项原则。在此方面，航空承运人在公布票价时应该更加透明，使消费者免于遭受诸如在公布票价时使用“保留条款”等不公平做法。

2.8 航空公司近年来制定的收费措施产生了“灰色区域”，对购买航空公司机票的消费者和运营人都带来了不确定性。国际民航组织的政策指导对“税收”和“收费”都做出了定义，载于 Doc 8632 号文件《关于国际航空运输领域的税收政策》和 Doc 9082 号文件《关于机场和空中航行服务收费的政策》。

2.9 目前其他价格成分尚无定义，例如“燃油附加费”，它们都与承运人的运行成本相关。对于“征收款”一词，国际民航组织也没有正式定义。这一词汇一般都作为通用词加以使用，通常理解为由法律当局征收或收取的某一估定费用。

2.10 在国际民航组织的范畴之内，征收款包括“收费”和“税收”这两者，而 a) 税收是一种旨在提高国家或地方政府收入的征收款，通常不会全部或针对特定成本用于民用航空，b) 收费是一种旨在并专门用来回收提供民用航空设施和服务所花成本的征收款。可能需要国际民航组织拟定指导，便利查明各种不同价格成分；可以通过制定向消费者征收的所有征收款、收费、税收和费用的一致定义，来做到这一点。此类定义应该与国际民航组织现有定义兼容。

### 3. 结论

3.1 鉴于需要提高价格清晰度，且推动采取价格透明度的共同做法益处良多，国际民航组织可以就提供给消费者的机票价格的信息内容和格式制定共同指导。为了实现连贯一致，此类指导可以提出关于不同价格成分的通用定义，并且在 ATConf/6-WP/5 号文件所述的核心原则的范畴内予以制定。国际民航组织可以从价格透明度的角度，进一步研究和分析客运和货运服务的不同特征和需求。

3.2 这一拟议的指导应该与载于 Doc 8632 号文件和 Doc 9082 号文件当中的国际民航组织关于税收和收费的政策保持一致，这两份文件都明确区分了用户使用费和税收。此类政策并不打算判断某一特定税收或收费是否可以接受。虽然国际民航组织的政策指导适用于各国如何处理与运营人的关系，但其意图并非是干预承运人的业务做法，需要牢记的是此类政策专门旨在增强透明度。

### 4. 建议

4.1 提出以下建议，供会议审议：

- a) 国际民航组织应该与所有航空运输利害攸关方进行合作，以便收集相关信息并设计旨在更好地理解机票价格结构的分析工具；
- b) 为了促进在列示航空运输票价信息方面的一致性和各国有关规则之间的兼容性，国际民航组织应该拟定关于价格透明度的具体指导，作为 ATConf/6-WP/5 号文件所述的消费者保护的核心原则的组成部分；
- c) 国际民航组织应该从价格透明度的角度，着手研究和分析客运和货运服务的不同特征和需求；
- d) 国际民航组织应该在拟定政策指导以处理正在出现的价格透明度问题方面，继续发挥主要作用，同时虑及各国、业界、航空运输用户和其它航空利害攸关方的利益。

—————

## APPENDIX

### CASE STUDIES

1. **Passenger services** – A survey was undertaken in 2012 by the ICAO Secretariat, using price information available directly from the web site of three airlines (direct sales). On the same international route, for each of the three airlines, the following information was identified, namely, base fare, additional price elements, and total price. On a specific international route, three airlines are advertising air tickets: Airline A; Airline B (in code-share on Airline A); and Airline C.

- a) Base air fare – the same base fare of 9 EUR has been observed for the three airlines.
- b) Additional price components
  - 1) *Airline A*: 97.36 EUR without any description other than “taxes”
  - 2) *For Airline B*: 98.42 EUR, with the following description, among others:
    - i. **Carrier imposed surcharge**: 50 EUR – to be noted that Airline B provides another wording in Spanish: “Recargo por carburante”, meaning “Fuel surcharge”
    - ii. **Airport services charges**: 15.06 EUR
    - iii. **Airport fee**: 12.75 EUR which was translated in French as: “Taxes et redevances d’aéroport” (meaning “Airport taxes and charges”)
    - iv. **Passenger service charge - international**: 10.53 EUR
    - v. **Security tax**: 3.84 EUR, which was incorrectly translated in French as: “Taxe de sécurité” (instead of “Taxe de sûreté”)
    - vi. **Issuing fees**: 1 EUR
  - 3) *For Airline C*: 117.36 EUR, with the following description:
    - i. **Fuel surcharge**: 60 EUR
    - ii. **Security**: 3.84 EUR, translated in French as “sécurité” (i.e safety)
    - iii. **Rest**: 43.52 EUR
- c) Total price – (in brackets, percentage of the base fare compared with the total price)
  - 1) *Airline A*: 106.36 EUR (8 per cent)
  - 2) *Airline B*: 107.42 EUR (8 per cent)

3) Airline C: 126.36 EUR (7 per cent)

2. **Freight services** – price information was also extracted from the web sites of express freight shipping services providers.

a) Freight carrier A - 50 pounds of freight shipped by air from Canada to France, the price of which was broken down as follows:

1) Base charge: 803 CAD

2) Fuel surcharge: 108 CAD

3) Total charge (in brackets, percentage of the base fare compared with the total charge): 912 CAD (88 per cent)

b) Freight carrier B - 20 pounds of freight shipped via air from Canada to France, the price of which was broken down as follows:

1) Base charge: 370 CAD

2) Fuel surcharge: 57 CAD

3) Total charge (in brackets, percentage of the base fare compared with the total charge): 427 CAD (86 per cent)

## Findings

a) For passenger services

1) the base air fare can represent a fraction as low as 10 per cent of the final price paid by the passenger, meaning that other price components can represent more than 90 per cent of the total price;

2) the level of detail in the description of the different price components and the total fare is not the same for all airlines;

3) the languages in which the descriptions are provided do not always refer to the same component of the total fare;

4) certain elements, which can be considered as costs directly related to the operation of the airlines, such as “fuel surcharge”, “carrier imposed surcharge” or “issuing fees” (when the ticket is paid on direct sales), can represent more than 6 times the base fare;

b) For freight services, the price structure is quite different. In the 2 examples, the base charge represent 86 and 88 per cent of the final price paid by the user.