



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

2.3: 对消费者的保护

对消费者的保护 和对不同情况下的旅客权利的界定

(由秘书处提交)

执行摘要

本工作文件探讨有关在航空运输中保护消费者的各种问题，特别是有关在被拒登机、航班延迟和取消情况下提供援助的问题。本文件还报告国际民航组织 (ICAO) 和世界旅游组织 (UNWTO) 之间在制定《保护旅游者和旅游服务提供者公约》草案方面进行协调的情况。在议程项目 2.3 对消费者的保护下，单另探讨有关价格透明度和简化手续对消费者的重要意义问题。此外，根据第十一次空中运输规则专家组会议 (ATRP/11, 2012年6月4日-8日) 的建议，在该议程项目下，还将提供有关消费者保护制度和相关有效性的详细信息。

行动：请会议：

- a) 审查本文件中提出的信息和评估；
- b) 核准第 5 段中所载的结论；和
- c) 通过第 6 段中所载的建议。

参考资料： 第六次世界范围航空运输会议的参考材料见 www.icao.int/meetings/atconf6。

1. 引言

1.1 空中旅行通常被作为一种商品看待，而不再被认为是一种奢侈享受。然而，尽管航空票价普遍降低，但旅客对航班在便利、舒适性和及时性方面的期望仍然很高，一些研究显示，从当前整体航空旅行的经历来看，人们往往感到并非尽如人意。

1.2 人们感到的这种质量上的每况愈下与若干因素有关，其中包括由于空域或机场拥挤和在恶劣天气情况下应急预案不足造成的运行延误。还有因旅客遵守保安措施而增加旅行时间这种情况也不容忽视。此外，一些航空公司在激烈竞争的商业环境中为了谋求提供低票价逐渐将其服务“分类定价”，让旅客做选择，许多消费者对此都很反感。“分类定价”让旅客做选择：旅客可只购买核心产品，即从始发站到目的站的基本运输；旅客也可选择为获得增量服务（如食物、饮料、座位选择和随身托运行李或手提行李）而追加费用。

1.3 在过去十年中，消费者保护这一问题吸引了越来越多的注意，这一问题也由于恶劣的天气条件或自然灾害引起的航空旅行受阻中断而更加凸显，2010年4月，冰岛火山喷发造成欧洲空域关闭就是一个例子。

2. 近来的发展情况

2.1 监管活动扩大了对诸如航班延迟、取消和机票超售相关联的一些问题的权利。这些规则有时与航空公司自愿承诺并存，在发生大规模旅行受阻中断的情况下付诸实施。2004年，欧洲联盟（EU）通过了第261/2004号条例：《制定有关在旅客被拒登机、航班取消或长时间延误的情况下，对旅客的赔偿和援助的共同规则》。在欧洲法院的若干裁决中大致解释了该条例的范围。2011年，欧洲联盟委员会决定发起关于对第261/2004号条例的可能的修改的征询民意活动。美国（U.S）运输部（DOT）公布了一项适用于运营进出美国机场的30个或30个以上座位航空器的美国和外国航空承运人的2011年规则。该规则增加了对非自愿被拒登机的旅客的赔偿，并规定了最长时间（即国内航班三小时，国际航班四小时，在这段时间内，一架航空器可停在跑道上而无需让旅客下机）。

2.2 在其他地区也采取了各种保护旅客的举措。2004年11月，拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）通过了A16-8号建议（用户的权利），敦促其成员国颁布一套规则，保护持有已确认预订座位而非自愿被拒登机的旅客。该制度对旅客提供赔偿和替换运输两种选择（包括有关食品/饮料、通信和膳宿）。中国（民用航空旅客和行李规则中国民用航空局第49号令和第70号令）、沙特阿拉伯（2005年《保护消费者条例》）和以色列（2012年《航空旅客权利法》）也制定了消费者保护规则。新加坡民用航空局采取了不同的做法：民航局与消费者代表联手就航空旅行的一些关键方面对旅客进行教育，其中包括购买航空机票时的注意事项和在航空公司服务出现过失时提出诉求的方法等。

2.3 世界旅游组织（UNWTO）目前正在制定一项《关于保护旅游者和旅游服务提供者的公约》草案。该项文书草案拟议的范围，除其他外，涉及“不可抗力”情况下的国家援助义务、旅行组织者破产情况下对旅游者的保护，以及与包价旅行有关的问题。应该指出的是，在该文书草案中使用的“不可抗力”术语的定义也在制定中。牢记百分之五十以上的旅游者是航空旅游者，国际民航组织正与世界旅游组织合作，以期避免工作的重复或与现有航空法律文书的不一致。

2.4 “分类定价”服务选择使价格透明度复杂化，从而触发了大量的监管活动。价格透明度问题在议程项目2.3项下讨论。

3. 国际民航组织的工作

3.1 国际民航组织已在诸如运输条件、票价保证、行李、运价公开和被拒登机等方面编制了有关消费者权益的指导材料。该指导材料载于《关于国际航空运输规章的政策和指导材料》(Doc 9587 号文件)。在《国际航空运输规章手册》(Doc 9626 号文件, 附录 5) 中还刊登了航空运输指导材料, 以帮助各国出版或鼓励出版旨在使航空旅客和托运人了解其权利和义务的小册子。应该注意到, 在国际民航组织简化手续方案中论及了有关行动不便旅客的问题, Doc 9984 号文件《关于残疾人利用航空运输的手册》目前正在编制中。

3.2 第 5 次世界范围航空运输会议 (2003 年 3 月 24 日至 28 日, 蒙特利尔) 认为, 各国应尽量减少规章内容和适用方面的差异, 以避免国家法律域外适用中可能发生的法律不确定性。依照第 5 次世界范围航空运输会议的建议和为了帮助各国, 秘书处编制了一个航空公司和政府应对一些较突出的消费者保护问题的做法简表, 最新版本简表见附录 A。

3.3 2010 年, 国际民航组织大会通过了关于国际民航组织在航空运输领域的持续政策的 A37-20 号决议, 其中包括一个新条款, 该新条款称, “在制定有关国际航空运输条例的政策中应对消费者的权益给予适当注意。”

3.4 如第 11 次空中运输规则专家组会议所指示, 国际民航组织进行了关于不同地区在消费者权益方面监管干预有效性的研究, 包括监管和业界自愿承诺各自优缺点的研究。该研究的结论在一单另工作文件中介绍。

4. 讨论

4.1 自第 5 次世界范围航空运输会议以来的主要趋势一直是各种监管应对措施在不断加强, 并引起人们热议: 一些具体的新措施是适当的还是过于条条框框; 做法是有效的还是过于累赘、造成不必要的负担。例如, 一些研究显示, 自第 261/2004 号条例颁布以来, 由于航空公司原因造成的航班延误的比例 (约 40%) 并没有实质性的变化, 而在美国, 过去五年来则看到航班准点率在提高 (大约 73—83%)。

4.2 有些人认为, 应只依靠市场力量, 因为服务差终究会被市场淘汰, 但这仍然是少数人的观点。虽然严重的航空运输事件引起公众的注意, 但是航空公司在诸如舒适、准时和价格透明度等方面的绩效水平却并未广泛地被旅客公众所知, 也很少是航空公司选择的决定性标准。此外, 市场准入限制或许也限制旅客的选择。

4.3 一个主要问题是不同国家采取的监管应对措施的零敲碎打支离破碎性。在某些情况下, 条例是根据机场的位置, 或是根据航空承运人的注册国而适用的, 还有一些条例一般适用于往返某一国家领土的航班。条例间可能出现重叠或冲突的一个例子可能是一架从美国飞往欧盟的欧盟承运人航班上的旅客, 两套规则很可能为一旅客所利用。承运人迫切需要知道哪种规则适用于其运营, 从而对重叠的监管要求表达了关切。在利润率一般较低的商业中, 遵守多重或不一致的消费者保护规则的成本可能是不利的。另外需要考虑的是, 在单一监管制度下, 由于相互冲突的解释, 有产生不确定性的可能。例如, 第 261/2004 号条例产生了丰富的判例法, 特别是关于对“不寻常情况”的解释, 包括大规模中断期间。越来越多的人认为, 明确界定权利和责任, 和在可能的情况下, 努力在监管方面取得更

大的一致性，如果不是实行完全统一化的规则的话，可促进所有利害关系方（乘客、航空公司、机场等）的利益。

5. 结论

5.1 根据上述讨论，可以得出下述结论：

- a) 第 5 次世界范围航空运输会议确定的原则在一些航空服务协议中得到了承认，在这些航空服务协议中承认保护消费者权益的重要性，及鼓励采取兼容做法；
- b) 不同地区通过的条例范围不同，结果影响也不同。对这一问题一个更协调的做法可能是通过国际民航组织采取多边方法，包括制定附录 B 提供的示例那种形式的对消费者保护的核心原则。如有必要，可增加关于诸如“不寻常情况”或“不可抗力”这样一些概念的指导；和
- c) 在各组织间需要采取协调的方法。因为世界旅游组织最近着力于制定一项国际文书，所以应特别注意避免国际民航组织和世界旅游组织工作之间的不协调，并确保国际民航组织在与航空运输事项相关联的领域中的领导作用。

6. 建议

6.1 提出下列建议供会议审议：

- a) 国际民航组织应在附录 B 建议的指示性框架的形式下，制定一套关于消费者保护的核心原则；
- b) 国际民航组织应继续在考虑到各国、业界、航空旅行者和航空利害关系方的利益，制定全球一级应对不断出现的有关航空公司消费者保护问题的政策指导方面发挥领导作用；
- c) 国际民航组织应继续监测对消费者保护的问题，以便使各国能够适时地决定制定一个像“全球行为守则”的安排那样的更正式的安排；和
- d) 国际民航组织应继续同有关的其他国际组织合作和协调，以便避免工作的重叠，特别是有关与世界旅游组织目前正在进行的工作的重叠。

—————

附录 A

消费者保护规则简表

事项	航空公司自愿承诺			法规/条例*			国际责任
	航空运输协会航空公司客户服务承诺	欧洲航空公司旅客服务承诺	国际航协客户服务框架和建议措施	美国	欧盟	其他	
旅行前							
通知旅客承运人身份					*27	*30	
提供现有最低票价	√	√	√	-	-		-
在网站上通报获得较低票价的可能	-	√	√*1	*3	*13		-
付款后兑付商定的票价	-	√	√*2	*23	-	*30, *31	-
允许持有或取消预订	√	√	√	*23	-	*30, *31	-
提供即时机票退款	√	√	√	-	-	*30, *31	-
在特殊情况下免除机票限制 (不退款、连续使用乘机联)	-	-	√*2	*4	-		-
确保定价透明度	-	-	-	*5, *23	*13, *14	*26, *29	-
让旅客了解航空公司的商业和运营情况	√	√	√	*6	*15		*21
保护旅客免受承运人破产损害					*28		
通知旅客未来航班中断情况						*24, *30	
公布应急预案、客户服务计划和承运合同 (承运人网站)				*23			
旅行期间							
确保代码共享合作伙伴提供良好的客户服务	√	√	√	*7	*16		*21
采取措施加快办理登机手续	-	√	-	-	-		-
通报航班延迟、取消和改航情况	√	√	√	*8, *23	-	*30	-
如果可能, 通知离机的机会				*23		*30, *31	
在延误的情况下, 包括长时间机上滞留, 提供援助	√	√	√	*8, *23	*17		-

事项	航空公司自愿承诺			法规/条例*			国际责任
公平一致地处理被拒登机的旅客	√	√	√	*9	*17		-
准时交付行李	√	√	√	*23	*18	*30, *31	*21
适当照顾残疾和有特殊需要的旅客 (即行动不便或有变态反应的旅客)	√	√	√	*12	*17, *20	*25, *29, *32	-
旅行后							
提交定期消费者报告数据	-	-	-	*11, *23	*19	*29, *33	-
回应客户投诉	√	√	√*1	*8, *23	-		-
对旅客的赔偿							
支持增加行李赔偿责任限额	√	-	-	*10	*18		*22
丢失行李赔偿				*23		*29, 30, *31	
航班取消/被拒登机/延误赔偿	-	-	-	*23	*17	*29	*21, *22

* 即使条例或自愿承诺后来被修订或被撤销，仍列于此表中以供参考。

注：

*1: 全球客户服务框架；

*2: 建议措施 (RP 1724)；

*3: 运输部 (DOT) 发布了一个机票价格变化披露通知：004 年网上和其他来源信息 (基于《美国法典》第 49 篇 41712 和《联邦法规汇编》第 14 篇 399.84)；

*4 1996 年运输部发布了关于航班取消退款的业界信函 (基于《美国法典》第 49 篇 41712)；2001 年发布了类似的指导信息；

*5: 禁止不公平或欺骗做法或不公平竞争方法的《美国法典》(《美国法典》第 49 篇 41712)；价格广告规则 (《联邦法规汇编》第 14 篇 399.84)；

*6: 代码共享协议和长期湿租披露 (经 2005 年部分修订的《联邦法规汇编》第 14 篇 257 和 399) 和旅程换机服务(《联邦法规汇编》第 14 篇 258)；航班取消信息披露政策(《联邦法规汇编》第 14 篇 253.5 要求的承运合同)；

*7: 代码共享安全方案指导原则；

*8: 2007 年，运输部发布了增强航空公司对旅客保护的新建议，(例如，要求航空公司制定具有法律约束力的超长时间跑道延误滞留应急预案、在 30 天内对所有消费者投诉作出回应、和在网上公布延误数据和投诉信息)；

- *9: 2003 年和 2008 年, 运输部更新了航空公司超售规则(《联邦法规汇编》第 14 篇 250);
 - *10: 运输部将国内行李赔偿限额从 1 250 美元增加到 2000 年的 2 500 美元, 2004 年的 2 800 美元和 2007 年的 3 000 美元 (《联邦法规汇编》第 14 篇 254); 2009 年, 运输部发布了关于国际代码共享旅程行李赔偿责任的指导;
 - *11: 运输部经常发布《航空旅行消费者报告》, 报告航班延误、行李错误处理、超售和消费者投诉情况。运输部自 2003 年还开始从美国和外国航空公司收集有关残疾方面的投诉 (《联邦法规汇编》第 14 篇 382) 和自 2008 年开始收集航班取消、改航或发生航班返回登机口时的更多数据元素(《联邦法规汇编》第 14 篇 234);
 - *12: 根据《航空承运人准入法》不歧视残疾人的空中旅行规定 (《联邦法规汇编》第 14 篇 382); 经修订的该项规则自 2009 年 5 月起开始生效;
 - *13: 欧盟委员会条例 1008/2008 要求航空公司公布票价, 其中包括所有税和费用; 欧盟委员会根据关于消费者合同中不公平条款的第 93/13 号指令和关于不公平商业做法的第 2005/29 号指令, 对航空公司的售票网站进行了调查; 2009 年发布了一份最后报告;
 - *14: 经第 2005/29 号指令修订的关于误导广告的第 84/450 指令;
 - *15: 计算机预订系统行为守则 (取代经第 3089/93 号和第 323/99 号条例修订的第 2299/89 号条例的欧盟委员会第 80/2009 号条例) 载有有关的规定;
 - *16: 计算机预订系统行为守则(同上) 载有有关的规定; 欧洲民航会议关于消费者信息保护必要性的建议 (1996 年);
 - *17: 撤销第 295/91 号条例的欧盟委员会第 261/2004 号条例, 旨在制定关于旅客在被拒登机或航班取消或长时间延误时对其进行赔偿或给予援助的共同规则;
 - *18: 修订第 2027/97 号条例的欧盟委员会第 889/2002 号条例, 旨在纳入关于行李赔偿责任的一项规定;
 - *19: 欧盟委员会启动了一个名为共同体航空旅客报告系统的试办项目, 在该项目下, 航空公司在自愿的基础上提供信息 (COM(2005)046);
 - *20: 关于残疾人或行动不便的人在航空旅行时应享权利的欧盟委员会第 1107/2006 号条例; 欧洲民航会议在民用航空简化手续方面的政策声明, 第 5 节;
 - *21: 经 1955 年在海牙和 1975 年《蒙特利尔第 4 号议定书》修订的《华沙公约》; 对于批准了新公约的国家来说, 取代《华沙公约》的 2003 年 11 月 4 日生效的《蒙特利尔公约》。
 - *22: 1975 年《蒙特利尔第 2 号附加议定书》; 1975 年《蒙特利尔第 1 号附加议定书》; 经 1955 年在海牙和 1975 年《蒙特利尔第 4 号议定书》修订的《华沙公约》; 对于批准了新公约的国家来说, 取代《华沙公约》的 2003 年 11 月 4 日生效的《蒙特利尔公约》。
 - *23: 运输部加强航空公司旅客保护的规定 (DOT-OST-2010-0140)。
-

附录 B

消费者保护核心原则示例

一般原则	可能的内容
旅行前	
价格透明	须让旅客准确了解全部票价，包括所有赋税、各种收费和其他征税。向旅客提供的信息须明确而突出 [待界定]。付款后不得再追加票价钱款。
旅客信息	旅客须尽快得到有关航班延误、取消和改航的适当信息。
承运人破产	各国应确保，万一航空公司破产，应优先保护和退还旅客的资金。
旅客教育	航空承运人须与国家或地区主管当局合作，以提高旅客对航空运输产品不同特点的意识。
旅行期间	
及时性	如国家法律和法规所规定，承运人须向消费者提供有关其航班抵达和、或起飞的时间性的确切信息。
被拒登机	如国家法律和法规所规定，如果消费者被拒登机，承运人须向其提供适当的援助 [待界定]。
行李处理	如国家法律和法规所规定，承运人须向消费者提供关于其处理丢失和行李错误处理情况的准确信息。
航班延误援助	航班延误时，承运人须向旅客提供适当的援助 [待界定]。在发生重大航班中断情况 [待界定] 时，旅客须有权在 [时数或天数待界定] 期间得到援助。
旅客信息	旅客须尽快得到有关航班状况的适当信息，特别是至少每 [时间频率] 发生航班延误、取消和改航时。
旅行后	
数据收集/分析过程	航空运输运营人须与国家或有关组织合作，以收集有关消费者保护的数据，包括有关旅客满意度、航班及时性、舒适度和与旅客经历有关的其他问题的数据。为了最好地执行消费者保护规定，各国还须对规章和自愿承诺的有效性、处理投诉的过程和其他有关问题进行共同分析。
投诉处理系统	旅客须有得到履行快速、公平和实际可行的投诉处理的程序的机会。
对旅客的赔偿	
丢失行李支助	在托运的行李发生丢失或延误时，须向旅客提供即时支助，包括有关行李状况、估计交付的时间 [不得超过 xx] 的适当信息。