

世界范围航空运输会议：
自由化的挑战和机遇

(2003年3月24日至29日，蒙特利尔)

议程项目 2： 对自由化关键管理问题的审查

2.4： 消费者利益

消费者利益

(由秘书处提交)

内容摘要

本文件回顾了消费者利益问题的最近发展，特别是在航空旅客权利方面。文件讨论了各国和空运企业行业在对这些问题作出回应时的各种选择，并建议了一些结论供各国和国际民航组织采取行动。

会议的行动载于第 6.1 段。

参考文件

Doc 9587, 《国际航空运输经济管理政策和指导材料》

Doc 9626, 《国际航空运输管理手册》

1. 引言

1.1 消费者利益涵盖很多问题，包括航空“旅客权利”以及航空承运人与其用户之间的契约关系。另外，这个题目有很多隐含意义：在政府这一级，意味着采取管理行动的必要性和性质；在行业这一级，有诸多竞争、成本和运营等方面的后果，以及自我管理的问题；而在全球这一级，这个题目提出了协调一致的问题，以及当法律制度不同而在领土管辖权以外适用时所潜在的治外法权问题。

1.2 自 1994 年世界范围航空运输会议 (AT Conf/4) 以来，消费者利益得到日益注意。例如，随着航空运输管理的持续自由化，航空旅客权利的保护和改善获得更大重视，特别是但并不只限于主要市场。对于经营前往和来自主要市场的航班的发展中国家的空运企业来说，对消费者利益的对待对其在竞争中的生存具有更长远的后果。很多国家正在寻求处理消费者利益的广泛的措施，包括新的规章和空运企业的自

愿承诺（即不具备法律约束力的自我监管）。本文件回顾了与旅客有关的消费者问题的新发展和影响，并对消费者利益的契约方面作了探讨。文件未对航空货主的问题作具体的阐述，因为目前各国对此问题的注意力少一些。

2. 国际民航组织以往的工作

2.1 在 AT Conf/4 以前，国际民航组织已做了一些工作，包括制定有关消费者利益的指导材料，涉及的领域有载运条件、票价担保、行李、运价的公布、被拒绝登机以及计算机订座系统（CRSs）管理和运作守则。这项准则载于国际民航组织《国际航空运输经济管理政策和指导材料》（Doc 9587）中。还散发了航空运输用户的指导材料，以帮助各国出版或鼓励出版各种向航空旅客和货主通报其权利和义务的小册子（见国际民航组织《国际航空运输管理手册》Doc 9626，附录 5）。此外，《芝加哥公约》附件 9 向各缔约国提供了提高顾客服务质量的手段，即向航空运输用户提供高质量的服务，这意味着允许他们在最少延误和困难的情况下通过机场。AT Conf/4 也在一定程度上探讨了消费者问题，特别是在计算机订座系统和代码共享领域。会议广泛支持国际民航组织关于新的管理安排的任何未来工作应包括对消费者利益的考虑。作为 AT Conf/4 的后续行动，国际民航组织计算机订座系统管理和运作守则得到更新，并与供各国使用的两项计算机订座系统模式条款一道于 1996 年 6 月在理事会通过；1997 年理事会又制定并批准了关于代码共享的消费者保护方面的建议指南（见 Doc 9587）。

2.2 在 2001 年的第 33 届大会上，再次审议了消费者利益问题。经济委员会表示，支持国际民航组织继续监测发展情况，考虑各种现有管理制度和自愿承诺做法，以解决影响到消费者的问题，并防止在国际上出现不同制度的风险。然而，有观点认为，如果国际民航组织应采取行动使不同制度和谐一致，要确定应把哪种现有制度作为全球模式还不成熟。委员会商定，理事会应继续监测这方面的发展，并在 ATConf/5 的框架内进一步处理这一问题。

3. 最新发展

3.1 尽管在自由化中强调开放市场满足用户需要，空运企业对成本压力和竞争性的市场力量的关注有时导致了对消费者利益的消极影响。另外，一些机场基础设施的限制造成空域拥挤和旅客处理困难，这在最近几年必然引起公众特别是对旅客权利的继续关注。作为对意识到的旅客服务下降的回应，众多国家已采取管制措施解决某些问题。在管制上引起注意的几个具体例子有被拒绝登机的补偿、禁烟、航班准时统计数字和残障旅客的进出便利。一些政府还要求空运企业确保向公众提供所有运价、公布关于取消的政策资料和避免误导性的广告等。另外，《华沙公约》责任体系和生效以后的《蒙特利尔公约》（1999 年）对发生事故、行李损失和延误时航空承运人的赔偿责任问题作出了规定。

3.2 在消费者权利问题上，空运企业服务质量并不总是能满足消费者的期望。最近几年旅客对空运企业的服务做法愈渐不满意，如航班延误和取消时处理不够妥当、有关空运企业的商务和运营条件的信息不足，这些已对空运企业产生政治压力，要求他们为顾客提供一整套更综合全面的权利。美国当局以及随后欧洲委员会已作出努力，澄清并加强现有的旅客权利，而且通过空运企业的自愿承诺设定新的权利，以避免采取立法措施的必要。

3.3 在美国，1999 年 6 月，航空运输协会（ATA）及其成员航空公司，与国会和运输部（DOT）一道制定了“空运企业顾客服务承诺”。2000 年 4 月的航空投资与改革法（AIR-21）引入了多项与消费者

有关的措施和一项调查要求，在总监进行审计调查之后，2001年6月，每家空运企业把承诺纳入了其载运合同中，这样，顾客可以对空运企业的承诺予以法律上的强制实施。

3.4 在欧洲，2000年6月，欧洲委员会确立了加强航空旅客权利的总体做法，建议了新的自愿承诺和强制实施立法。在自愿承诺方面，欧洲民航委员会（ECAC）成员国的空运企业和机场制定了两项准则：空运企业旅客服务承诺和机场航空旅客服务自愿承诺。这两项准则于2002年2月生效。在立法方面，委员会于2001年12月发布了一项提议，包含了被拒绝登机、航班取消和长时间延误时更强化措施。委员会还于2000年12月开始了关于服务质量指示性报告的磋商进程，于2002年6月开始了空运企业合同（包括特别是以下3.6段所述的行业标准为焦点的载运条件）的磋商进程。

3.5 其他地区的各政府也在考虑类似措施；包括澳大利亚、加拿大和新西兰在内的几个国家适用了一般性的消费者保护法律/规则，其中涵盖了涉及商业做法的跨领域的广泛问题。在拉丁美洲，2000年11月，拉美民航委员会（LACAC）大会通过了一项空运企业消费者保护准则的建议，并建议在该地区采纳。

3.6 在世界范围内，国际航空运输协会（IATA）及其成员航空公司已制定了各项合同条件（724号决议），以具有约束力的决议形式规定了适用于成员航空公司国际航班的合同条件。国际航协也制定了载运条件（1724号建议措施），以便当旅客的行程涉及多家承运人时其旅行的一般条件协调一致。然而，1724号建议措施是以“最佳做法”为着眼点，而对成员航空公司没有约束力，因此，他们可以设定不同条件，而且建议措施也不适用于国内航班或非成员航空公司经营的航班。2000年8月，在与某些政府当局谈判时，对1724号建议措施作了修订，以使其对旅客更有利，不过，这尚待美国运输部的批准。在上述发展的同时，2000年6月，国际航协还通过了一个全球顾客服务框架，作为成员航空公司拟订其自愿承诺的指南。这一模式准则包含了对旅客有益的改进。

3.7 空运企业和政府对较突出的消费者利益问题作出的回应概况载于本文件附录A。摘要也包含了责任赔偿制度的有关交叉参照。本文件附录B提供了国际航协关于合同/载运条件方面的工作的额外资料，包括2000年版的1724号建议措施的内容清单。

4. 讨论

4.1 要实现服务质量的改进，可以作出竞争性的回应、采取管制措施和/或作出自愿承诺。以下的讨论阐述了这些不同方式的优点、在适用这些方法时的一些考虑以及处理消费者利益可能采取的国家或多边方式。

4.2 **竞争性的回应。**市场竞争能够最好地满足消费者的期望，特别是在与“金钱价值”有关的领域，如座椅安置、机内服务、餐食和电子商务服务。空运企业根据自己的商务判断，提供与价格相应的不同服务质量组合。消费者从不同的产品选择中获益，而且如果某一承运人不能满足其期望，则可以选择与其竞争的另一家空运企业。在原则上，消费者进行比较购物应当丰富服务上的竞争，从而使市场自身产生更好的绩效。然而，在某些情况下，竞争并不一定保证顾客能得到直接或间接期望的、任何承运人都不应在此之下的最低服务水平。当消费者由于缺少信息而在计划其旅行安排时不能在知情的情况下选择空运企业时尤其如此。某些东西（如对残障和有特殊需要的旅客的对待）甚至可能不是空运企业间竞争的事项。而且，消费者的谈判地位很弱，因为他们不得不接受空运企业所决定的合同条件和业务惯例，并在实际乘坐航班前支付服务的全额费用。

4.3 管制措施。由于担心对竞争的反应有限，几个国家采取了管制行动，强化旅客权利，创造合同的确定性，并使消费者更容易地获得更多广泛的明确的资料。这些包括空运企业业务惯例（如代码共享、可用运价和机票退款）、合同（如载运条件、被拒绝登机、责任赔偿规定、错运行李和特殊旅客的需要）、运营业绩公布（如准时情况和申诉）。然而，政府一般性地干预消费者利益问题的一个主要副作用是，严格规定服务质量的管制措施可能会扼杀一项关键性的竞争因素，从而限制了服务领域的范围，而在此方面竞争可能是取得改进的最好的手段。规章也常常给空运企业加上额外负担，因而影响到空运企业的竞争力、定价和各档次产品的提供。另外，规章一旦出台，可能就难以撤回或根据情况变化予以修订，而且对某个因素的管制可能会引起对其他因素的管制的泛滥风险。管制也可能对当局产生行政管理费用。

4.4 自愿承诺。为了避免管制方式的这些潜在问题，各国因此可以选择在初始时期依赖于空运企业（以及服务提供者，如适用的话）的自愿承诺，这被视为管制方法的补充。空运企业行业也赞同简要列出服务目标或“最佳做法”的自愿承诺方式，单个空运企业可以按照其提供的服务类型在此基础上深化。如果自愿承诺很盛行且可以实现，并且建立了良好的监测制度，那么，一般来说就不需要对承诺所涵盖的事项采取管制措施。

4.5 不同的回应的结果。实际上，对消费者问题的关心程度和所作出的回应的不同，导致各个国家或地区产生了各种制度，这些制度在消费者权利的宗旨和目标方面类似，但在管制、自我管制和合同要求方面却不同。像附录 A 所示的这种大杂烩式的新兴制度的一个潜在后果是，网络较为广泛的承运人，特别是涉及主要市场的承运人，可能会面临多种且有时冲突的管制和合同要求，造成对空运企业和消费者等的潜在困惑。这种零散的消费者管理制度也可能使空运企业在进行连贯一致的内部培训和保持充分的沟通方面代价更加昂贵，并且可能影响到共同或协调一致的行业制度和标准以及空运企业间的多边体系。另外，合同/载运条件标准规定的统一，再加上国际责任赔偿制度和机票通知要求，将极大地促进空运企业间转运的顺畅运转。

4.6 如果管制方式日益增多，而不是采用自愿承诺，那么另一个后果就是，存在某一国家（或某一国家集团）将其国家（或地区）法律适用到其领土之外的潜在风险。虽然现行的管制措施是以始发国为基础在国际上适用，国家会希望无论其本国承运人所经营航班的始发地或目的地如何都适用这些措施，或者进一步将适用范围扩大到在其领土内有商务活动的外国承运人，特别是那些它认为可以避免其管辖的外国承运人。例如，如果被拒绝登机的规章涵盖包括第三国承运人在内的任何空运企业所经营的前往或来自其领土的所有航班，就属于这种情况。国家也可能会对载运合同进行管理，而不管合同是在哪儿签定的，因为电子商务的发展使得国家（或法庭）难以确定签定合同的所在地。然而，由于国家法律在如此广的范围内适用会对外国承运人强加各种义务，或者影响到在第三国领土确立的合同，这可能会造成潜在的法律不确定性，并引起一些有关国家的反对。

4.7 多边回应。国家（或国家集团）将其管制措施的差异降低到最低限度的努力是解决不同管制制度问题的可能办法。国际民航组织持续的监测工作能够为此目的提供协助。对这个问题的更协调一致的解决办法或许是通过国际民航组织采取多边方式，包括制定管制制度所涵盖的关于消费者利益的“全球行为准则”，由各国选择使用于其航空承运人和服务提供者。能够全球适用的消费者保护的最低要求（包括合同制度）的协调一致是最低底线性质，可以维护当前国际航空运输体系的统一，避免潜在的治外法权摩擦的风险。然而，考虑到当前这个问题不断演变的性质，以及自愿承诺方式的优点和仍然对此方式的强调，要寻求在管理方面进行全球协调一致可能还不成熟。而且，在全球确立与现行消费者保护措施一致的最小公分母需要各国、行业和消费者大量的合作和协调，而众所周知他们在此问题上利益差别巨大，又没有兑现的保证。在消费者利益以及对全球协调的对象和需要的情况更明朗以前，国际民航组织在这方面的

监测作用和资料的散发会有助于更广泛的协调一致进程。

5. 结论

5.1 从以上讨论中可得出以下结论：

- a) 作为处理消费者利益问题的前提，各国需要仔细审查在服务质量方面消费者利益的哪些因素已经由空运企业（和服务提供者，如果适用的话）现有的商务惯例给予了妥当解决，哪些因素需要由管制方式和/或自愿承诺方式处理。附录 A 和 B 所载的问题清单可以作为各国或许愿意监测的许多消费者利益问题的检查单。
- b) 当国家认为有必要予以政府干预以提高服务质量时，各国需要在自愿承诺和管制措施之间达成正确的平衡。各国一般应当首先依赖于空运企业（和服务提供者）的自愿承诺，当自愿承诺不够时，则考虑管制措施。
- c) 在实施新的管制措施时，各国应当将规章的内容和适用方面不必要的差异降低到最低限度。将差异降低到最低限度的努力，可以避免由于国家法律的域外实施而可能产生的任何潜在的法律不确定性，但不会削弱竞争的范围及妨碍航空公司间联运的运营标准和程序。
- d) 国际民航组织应当继续监测关于消费者利益的自愿承诺和政府管制的发展情况，以向各国提供有用的信息，对协调一致的进程予以协助。这种监测工作应当在适当时候使国际民航组织能够作出决定，在多边一级采取某些形式的行动（如最终制定一个全球行为准则）是否可行或必要，以确保管制制度的协调一致。

6. 会议的行动

6.1 请会议

- a) 注意到第 3 段所述的最新发展及第 4 段关于对消费者利益的回应的讨论；
- b) 审议并通过第 5.1 段的结论。

— — — — —

附录 A

自愿承诺和管制措施概况

项目	空运企业的自愿承诺			立法/规章		国际责任赔偿公约
	美国航空运输协会(ATA)空运企业顾客服务承诺	欧洲空运企业旅客服务承诺	国际航协全球顾客服务框架和1724号建议措施	美国	欧盟/欧洲民航委员会	
提供可用的最低票价	是	是	是	-	-	-
通告在网站上可能有更低的票价	-	是	是*1	是	-	-
付款后兑现商定票价	-	是	是*2	-	-	-
允许保留或取消订座	是	是	是	-	-	-
及时提供机票退款	是	是	是	是	-	-
在特殊情况下免除限制（不退款、按顺序使用乘机联）	-	-	是*2	-	-	-
确保广告的公正性	-	-	-	是	是	-
告知旅客空运企业的商务和运营条件	是	是	是	是*3	是*8	*14
确保代码共享伙伴的顾客服务好	是	是	是	*4	是*9	*14
采取措施加快办理登机手续	-	是	-	-	-	-
对延误、取消和改航予以通知	是	是	是	-	-	-
在延误时（包括在航空器上长时间延误）提供协助	是	是	是	-	*10	-
以公正和一贯的方式处理被拒绝登机的旅客	是	是	是	是*5	是*10	-
取消航班时予以补偿	-	-	-	-	*10	-
及时交付行李	是	是	是	-	*11	*14
支持行李责任赔偿限额的提高	是	-	-	是*6	*11	*15
对顾客申诉作出答复	是	是	是*1	-	-	-
为定期的消费者报告提交数据	-	-	-	是*7	*12	-
对残障和有特殊需要的旅客（即行动能力减弱的人）予以妥当照顾	是	是	是	是	*13	-

*1: 仅限于全球顾客服务框架

*2: 仅限于 1724 号建议措施

*3: 公布更换机型时的服务（14 CFR 258）；公布取消政策（14 CFR 253.5 所要求的承运合同）

*4: 代码共享安全计划准则

*5: 正在审议现行空运企业超售规则

*6: 运输部把国内行李责任赔偿限额从\$1,250 提高到\$2,500, 自 2000 年 1 月生效（14 CFR 254）

*7: 运输部报告航班延误、错运行李、超售及消费者申诉。运输部还提议从承运人收集与残疾有关的申诉

*8: CRS 行为准则（经欧盟 3089/93 和 323/99 号规章修订的 2299/89 号规章）包含有关规定

*9: CRS 行为准则（同上）包含有关规定；欧洲民航委员会关于消费者信息保护需要的建议（1996 年）

*10: 委员会提议修订现行的欧盟 295/91 号规章，加强对被拒绝登机的保护，并涵盖取消和长时间延误

*11: 正在修订欧盟 2027/97 号规章，以包含关于行李责任赔偿的规定

*12: 正在立法

*13: 欧洲民航委员会在民用航空简化手续领域的政策声明，第 5 节

*14: 经 1955 年在海牙以及 1975 年蒙特利尔第 4 号议定书修订的《华沙公约》

*15: 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 年在海牙以及 1975 年蒙特利尔第 4 号议定书修订的《华沙公约》

附录 B

合同/载运条件

“合同条件”指旅行文件上所列的条款和条件。“载运条件”指航空承运人就其载运所确定的条款和条件，并作为可适用的运价规则申报。载运/合同条件都规定了与所提供的航空运输有关的各种利益及限制。这些利益及限制和价格一起构成航空承运人与用户之间的“载运条件”。

为了使旅客在承运人之间转乘航班时的条件协调一致，空运企业通过国际航协制定了第 724 号决议“客票一通知和载运条件”，以及第 1724 号建议措施“一般载运条件（旅客和行李）”。第 724 号决议对成员航空公司具有约束力，由他们在国际航班上适用。通知涵盖了责任赔偿限额、超售、有关税和使用费的信息以及国家的一些要求，而合同条件包括某些条款，并以参照的方式纳入了机票本身的规定、承运人的运价及其一般载运条件。在另一方面，1724 号建议措施对成员航空公司没有约束力。2000 年版的 1724 号建议措施包含以下内容：

1. 这些条件中特定表述的含义
2. 适用范围
 - 总则；包机运营；代码共享；优先法；条件优先于规章
3. 机票
 - 一般规定；有效期；票联顺序和使用；承运人名称和地址
4. 票价、税、费和收费
 - 票价；税、费和收费；货币
5. 订座
 - 订座要求；售票时间限制；个人资料；座位安排；确认订座；订座的取消
6. 办理登机手续和登机
7. 拒绝载运和载运的限制
 - 拒绝载运的权利；特别协助
8. 行李
 - 免费行李额；超重行李；不能作为行李接受的物品；拒绝载运的权利；搜查的权利；交运行李；未交运的行李；交运行李的接收和交付；动物
9. 航班时刻、延误和取消
 - 航班时刻；取消、改航、延误等
10. 退款
 - 非自愿退款；自愿退款；丢失机票的退款；拒绝退款的权利；货币；由谁退款
11. 机上行为规范
 - 总则；电子装置
12. 附加服务的安排
13. 行政管理手续
 - 总则；旅行文件；被拒绝入境；旅客对罚款、拘留费用等的责任；海关检查；保安检查
14. 衔接承运人
15. 对损失的责任赔偿
16. 索赔和行动的时间限制
 - 索赔通知；索赔行动的限制
17. 其他条件
18. 解释