

全球航空运输会议：自由化的挑战和机遇

2003年3月24日至29日，蒙特利尔

- 议题 2: 审议自由化的关键管理问题
2.5: 产品分销

包括电脑订位系统和因特网在内的产品分销

(由秘书处提交)

摘要

本份文件回顾了航空公司产品分销领域发生的快速的、根本的变化，重点放在电脑订位系统（CRSs）和因特网。本文件还讨论了消费者保护和竞争的影响，并评估了国际民航组织CRS准则的可应用性。

建议会议采取的行动载于第6.1段。

参考文件

《国际航空运输经济管理政策和指导材料》Doc 9587

1. 前言

1.1 产品分销一词意指航空运输服务的销售和行销。在采用CRS之后，航空公司获得了产品分销的一个新的、宝贵的工具。CRS向作为产品分销链的中间阶段的旅行代理人不仅提供了关于航空公司航班时刻表、票价和座位的最新信息，而且也提供了各种旅行和休闲服务信息。CRS还为旅行代理人订位和出票的工作提供了便利。但是，最近几年，航空公司逐渐减少了通过CRS对传统的旅行代理人销售点的严重依赖，因为因特网促成了对于承运人而言更具有成本效益的替代销售点的产生。为了回应新出现的使用因特网的分销渠道，CRS销售者积极地展开了因特网业务，而与此同时大量第三方服务提供者（既不是航空承运人、旅行代理人，也不是CRSs）也进入了这一市场。虽然大多数航空公司的机票仍然通过旅行代理人来销售，但是随着消费者开始习惯在线购物，通过因特网的在线销售的份额显著上升，尤其是在因特网和信用卡使用程度很高的国家更是如此。对于某些低成本承运人而言，在线销售是其主要的销售渠道。

1.2 本文件回顾了航空公司产品分销领域发生的快速的、根本的变化，讨论了最近的行业和法规管理的发展及其影响，并得出了某些结论。

2. 国际民航组织原来的工作

2.1 1994年全球航空运输会议(AT Conf/4)建议，对原于1991年制定的当时现行的国际民航组织CRS准则进行审议，以使各国使用准则作为它们管理CRS的基础。1995年，大会第31届会议要求理事会根据国际民航组织CRS准则与服务贸易总协定（GATS）关于航空运输服务的附件相关的实施经验和影响，完成对该准则的审议，并制定关于CRS的样板条款，供各国使用。1996年6月，理事会通过了经修订的国际民航组织CRS准则用以完全取代原有的准则，也通过了关于CRS的两个替代样板条款。至2002年9月为止，31个国家表示它们或者遵循了国际民航组织CRS准则，或者制定了与其一致或兼容的CRS法规：这些国家大约占国际定期航班（按起飞算）客运业务的60%。

2.2 2001年，大会第33届会议再次审议了航空公司产品分销的问题，并考虑到新的进展。经济委员会注意到，由于航空公司产品分销中越来越多地使用因特网，产生了某些关注，并承认到，无论是单个航空公司网站和其他形式的在线销售，还是联合经营的航空公司网站和大型在线旅行代理人，都有了重大发展。大会还注意到有必要在第5次航空运输会议（ATConf/5）的框架内处理这一问题。

3. 最近的进展

3.1 自从九十年代中期以来，CRS行业经历了所有权结构的集中、扩大和变化，而与此同时，向消费者在线销售航空运输服务和通过因特网进行商业交易等领域得到迅速发展。地区和国家一级的监管努力重点放在修订现有的CRS法规和纠正具体问题。

3.2 **CRS行业。**在过去十年中，CRS行业合并为全球四大CRS销售者——Amadeus, Galileo, Sabre和Worldspan。这些全球销售者转而积极购买地区CRS销售者的股份，建立合资企业，并和地方权益缔结合伙协议以在海外扩展其业务。另一个全球销售者，GETS行销公司（发展中国家的航空公司拥有的CRS合作企业）于1997年将其经销机构卖给了Galileo。随着四大CRS业务的扩展，它们越来越将自己视为全球销售系统（GDSs），即能够提供全面的旅行信息和订位能力，范围不仅包括航空公司，而且包括旅馆、租车、铁路和休闲旅游等。

3.3 最近几年发生的另一个变化即是航空公司放松对CRSs的控制。航空公司对四大CRS中的三个CRS的所有权总体持续下降。Sabre自从2000年以来即是一个公开上市公司。Galileo成为Cendant（旅行和住宅房地产服务提供者）的子公司。Amadeus仍在三个欧洲航空公司的控制之下，但目前公众持有其股份的40%以上。只有Worldspan完全由三个美国航空公司拥有。

3.4 **因特网。**多个平行销售渠道现在一起存在，而对于新技术渠道——因特网——的接受速度在各国各不相同，并取决于市场环节。但是，无论是通过第三方提供者、还是尤其最近直接由消费者和其他企业利用因特网交易的现象显著增加。在企业对消费者（B2C）（即向终端用户出售产品或提供服务的企业）领域，出现了四种不同的网站类型：1）传统的旅行代理人网站，是有店面的销售点和商业过程的一个简单的延续；2）不具备传统的零售点的在线旅行代理人，（例如，Travelocity, Expedia和Priceline）；

3) 航空公司自己的网站; 和4) 由航空公司群组联合拥有的网站, 其提供的产品选择比起单个航空公司的网站更为广泛(尤其是北美的Orbitz、欧洲的Opodo和亚太地区的Zuji)。后两种类型的B2C网站使得航空公司能够接触更多的消费者、减少代理的佣金(和部分预订费), 并更有效地管理其舱位清单。

3.5 公众意识到了在B2C领域带有大量第三方提供者的因特网, 这对于CRS的业务产生了重大影响。主要的CRS销售者因应了挑战, 将其主要为传统的旅行代理人设计的现行系统转变为一个可以应用于任何企业对企业(B2B)(即向其他企业销售产品或提供服务的企业)和企业对企业对消费者(B2B2C)(即一个公司利用其他公司作为中介向终端消费者销售服务或产品的交易)活动的系统。因此, 现在所有主要的CRSs都是绝大部分B2C网站的预订引擎, 也是大公司和航空公司的在线旅行预订系统, 他们也加入该系统的旅行代理人提供特制的网上预订设施, 使得CRS销售者能够通过其旅行代理人间接与消费者接触。

3.6 法规。既有行为准则也有法规管理CRS活动, 包括国际民航组织、欧洲联盟(EU)、欧洲民航会议(ECAC)、阿拉伯民航委员会(ACAC)、加拿大和美国通过的准则和法规。自从1997年以来, EU、ECAC和美国都修订了各自的准则、法规或规则。

3.7 1999年, 欧洲联盟理事会修订了其1993年的关于CRS行为准则的法规。2000年, ECAC通过了关于修订后的ECAC CRS行为准则的建议, 以根据修订后的EU法规取代其1994年的准则。除少数例外之外, 两个准则基本上是一样的。值得注意的改动包括: 1) 系统销售者可以选择将铁路服务纳入主要的显示之中; 和2) 对于一组航空公司、例如航空公司联盟的豁免, 它们不需使用一个主要的中立显示和使用规定的航班显示顺序。同样, 为了确保准则适用于因特网, 经修订的准则规定系统销售者应负责保证任何以其名义提供CRS服务的第三方须遵守准则, 同时将订户的定义改为“CRS用户”。自2000年以来, 欧洲委员会一直在拟订对其法规的进一步的修改, 并审查了某些执行法规较为困难的问题或由于新的发展、尤其是在电子商务领域的新发展导致需要修订的问题。

3.8 美国运输部(DOT)于1997年两次修改了其管理CRS运作的规则。第一次修改通过了一项规则, 即那些不拥有CRS的航空公司不需要按照同等水平参加它们选择参加的所有CRSs。第二次修改要求每个CRS销售者在提供列出航班的显示时, 不要使全部在线联运优先于航空公司之间的联运; 它还禁止系统在创建显示时, 既不使用实耗时间作为在数据库中选择航班的重要因数, 在将航班排序时也不使单机航班优先于联运服务。DOT还在1997年开始对其规则进行全面审议, 直至本文件起草之时, 该审议仍在继续。2000年, DOT征求意见, 以了解鉴于航空公司对CRSs的控制逐渐减少, CRS规则是否仍然是必要和有效的, 并了解是否应该通过管理因特网的新规则。

4. 讨论

4.1 最近几年对产品分销作出的法规回应反映了在这一领域监管者面临的问题, 即找到适当的监管准则会是一个漫长而复杂的过程, 到那时, 竞争、技术、航空运输产品的销售和行销可能已经发展, 新的法规问题可能已经出现。虽然随着航空承运人减少对CRS的所有权, 原来的一些关于CRSs的法规关注得以降低, 但是由于电子商务、尤其是因特网的迅速发展, 其他某些关注应运而生。由于几乎没有任何网站能够完全脱离CRSs, 关于使用因特网分销航空公司产品的某些关注可能类似于那些在采用准则或法规之前CRSs面临的关注。同样, 修改后的EU法规、ECAC准则和美国的规则包含一些国际民航组织CRS

准则没有涵盖或具体提及的问题。下面的讨论处理了对产品分销发展的法规回应的问题，重点放在国际民航组织CRS准则的可应用性，以及因特网涉及的消费者、竞争和参与问题。

4.2 国际民航组织CRS准则的可应用性。总体而言，国际民航组织CRS准则的当前文本不须改动即可以作为处理某些问题的基础。国际民航组织对于CRS的定义是一个“提供航空承运人的航班时刻表、座位可获得性和票价的显示，可以用来预订航空运输服务的”系统。这精确描述了在因特网上销售航空运输服务的网站。因此，从定义角度而言，国际民航组织CRS准则适用于在因特网上对航空运输服务的行销。与可应用性相关的问题在于谁来针对因特网上航空运输的行销者使用国际民航组织CRS准则。这些公司的总部所在的国家将是一个显而易见的选择，虽然在全球多国公司的环境下，这样做可能比看起来要难。同样，即使一个国家试图应用准则，它可能难以确定因特网行销者和用户缔结合同的地点。关于特定、具体的条款，在某些情况下，国际民航组织CRS准则并不总是能够满足在因特网活动中使用的条件，并且它并没有与ECAC、EU和美国在最近几年采取的法规决定类似的条款（例如，在EU法规和ECAC准则中对于航空公司群组行销航空公司联盟服务的豁免，美国运输部对于不拥有CRS的航空公司的参加水平的决定）。但是，考虑到电子商务业的变化速度以及欧洲联盟和美国这些主要的CRS聚集地正在进行的审议结果尚不明朗，现在如果试图修订国际民航组织CRS准则中的具体条款可能不会是富有成效的。此外，既然国际民航组织CRS准则已经可能应用于因特网，各国可以根据自己的特定情况自由决定予以采纳。还应指出，对于那些既遵循国际民航组织CRS准则同时也是GATS缔约方的国家而言，没有任何责任上的冲突。

4.3 因特网的消费者方面。存在着一个潜在的风险，即消费者在上网购物时，比在传统的商店购物时受到的保护要少。随着因特网日益成熟，传统上由旅行代理人代表消费者履行的部分搜索功能转由消费者履行，他们可能需要亲自查询各个网站以获得想要的东西。虽然传统的CRSs提供关于航空服务的中立信息的全面来源，在因特网上的网站并非一定如此，虽然后者可以为消费者提供其他旅行选择，具有更多种类的新产品，例如仅限于因特网的票价和拍卖票价等。消费者的另一项关注就是在因特网上使用和披露个人资料的问题。为了保护消费者免于获得不完整的、误导的信息并提高消费者信心，数个国家在航空公司乘客权利的总则之下处理了这一问题，其他国家对于因特网交易采用了一般性消费者保护法/规则。

4.4 因特网的竞争方面。关于竞争和因特网的主要问题在于某些与因特网的使用相关的作法是否可能会损害竞争和消费者利益，虽然因特网推动了市场竞争。一方面，因特网的使用可能为更激烈的竞争和新企业的产生带来了更大的机会，导致新产品和服务的迅速成长和更加富有活力的技术创新。另一方面，因特网业务的某些领域可能会导致产生反竞争行为，现在已在市场上的企业就会寻求至少在某一时期内维持或加强其市场力量。例如，由同行业竞争者联合拥有的B2B和B2C网站如果在相关市场居于主导地位，就可能会产生潜在的反竞争影响，因为拥有者和参加的航空公司可能会利用这些网站进行合作，以发信号方式间接地或直接地协调其价格和服务，从而扼杀竞争。同样，拥有网站的航空公司可以对与之竞争的航空公司、旅行代理人和服务提供者进行歧视，拒绝按照公平合理的条件让他们进入其基于因特网的系统。目前法规的重点放在由航空公司群组联合拥有的网站（即Orbitz和Opodo），恰恰反映了这些竞争关注。

4.5 因特网的参与方面。因特网的随时可入和实际使用以预订航空公司机票绝非普遍现象。例如，通信费用使得许多发展中国家无法广泛使用因特网，外汇兑换和信用卡限制也可能会抑制或阻止直销的使用。在这方面值得注意的是，迄今为止没有非洲、拉美/加勒比海或中东地区的航空公司联合拥有的网

站，以对应北美的Orbitz、欧洲的Opodo或亚太地区的Zuji网站。因此，许多发展中国家的航空承运人可能会至少在其大本营地区继续使用更为传统的CRS分销渠道，通常与一个旅行代理人中介相结合。CRS预订费并非小数，并且几乎始终以硬通币形式表达，再加上关于减少佣金支付的限制，就可能就会使得很多发展中国家的承运人陷于成本和竞争的劣势地位。

5. 结论

5.1 请会议得出如下结论：

- a) 虽然在某些情况下，由于行业或法规的变化，国际民航组织关于CRS的管理和运营的行为准则没有可适用的条款，但是国际民航组织CRS 准则的应用范围已经潜在地应用于因特网，各国可以根据自己的特定情况自由决定予以采纳；
- b) 各国应该考虑有必要确保基于因特网的系统为消费者提供全面的、无欺骗性的信息，为航空公司提供类似的机会，让它们能够在必要时，象使用传统的全球CRSs一样使用这些新系统；和
- c) 虽然尚不清楚是否应该通过关于航空公司使用因特网进行产品分销的新法规，但是某些国家一直在现有的CRS规则/法规、消费者保护法和竞争法的框架内积极审议这一问题。国际民航组织应该继续密切注视这些进展，散发关于这一问题的资料并且继续审议国际民航组织CRS 准则的有效性。

6. 会议的行动

6.1 请会议：

- a) 注意到第3段和第4段所述的最近的进展和关于产品分销的讨论；和
- b) 审议并通过第5段的结论。