

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

议程项目 2.4 的报告草案

议程项目 2: 审议对自由化的关键管理问题**2.4: 消费者的利益****2.4.1 文件**

秘书处 (WP/13) 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, 并论述了各国和航空公司业在对这些问题作出回应时的各种选择, 即: 竞争性的回应、自愿的承诺和管理方面的措施。本文件还提到了围绕不同管理机制的事项 (包括适用于航空公司的契约机制), 认为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。

格鲁吉亚 (WP/41) 呼吁制定一项“旅客权利公约”, 即以统一的方式反映出旅客的基本利益。

古巴 (WP/53) 认识到航空运输具有公共服务的性质, 因此需要在自由化的范畴之内保护旅客的利益; 并建议特别在诸如航空公司客票、计算机定座系统、代号共享、保险和机场活动方面保护旅客的措施。

巴基斯坦 (WP/57) 意识到国际民航组织已经制定了承运条件的指导材料, 应在全球推广, 供各国按要求用于其航空公司和服务提供者。

ACAC 的成员国 (WP/63) 强调所有成员国标准化管理的必要性, 这样可以在国际民航组织规定的基础上保护消费者的利益。文件还提出了一些负面的情况, 对旅客造成了不利的影响, 因此需要更多的注意。

LACAC 成员国 (WP/99) 指出 A14-2 建议“用户的权利”和 A15-7“顾客服务和总体的质量标准和指导原则”, LACAC 成员国已对此予以通过, 以便对用户利益提供必要的保护和实现最佳的航空运输和机场服务。

ACI (WP/95) 介绍了其旨在保护旅客利益的政策和行动, 并敦促各国尽快实施国际民航组织关于旅客简化手续的附件 9 — 简化手续的标准和建议措施 (SARPs), 保护旅客的利益和鼓励航空运输的自由化。

IACA (WP/33) 呼吁各国充分理解定期航班和包机航班之间法律和运营方面的差异, 并采取相应的行动。文件强调加强竞争的重要性, 它为消费者做出自己的选择创造了机会, 而不是通过增加对航空公司的成本提高消费者的地位。任何管理方面的措施应该完全合理的成比例。

EC、ECAC 及其成员国 (WP/69 — 信息文件) 介绍了航空公司和机场组织在 ECAC 和 EU 倡导下制定的对旅客权利承诺的资料。

2.4.2 讨论

2.4.2.1 注意到对消费者的权利和保护有不同的作法。比如一个国家认为航空运输是一个不容质疑

的公共服务，它倾向依赖于管理的措施，而其他认为航空运输主要是一种商务活动的国家，则倾向于依靠竞争，和最起码用必要的管理措施作为补充的航空承运人的自愿措施保护消费者的权利。

2.4.2.2 发表的意见指出不同的产品有不同的价格和相应的利润。比如低票价的航空公司可能不会对在枢纽机场的衔接做出保证，因此明确地向消费者提供有关运输条件的资料是非常重要的。

2.4.2.3 对秘书处文件中的结论表示支持，并建议指出欧洲保护消费者的规则对这一议题今后的工作证明有帮助意义，应该考虑将国际民航组织关于运输条件的指导材料扩大到全球领域。同时还建议国际民航组织准备一份关于航空承运人的义务与消费者的指导材料。

2.4.2.4 会议注意到了实施旅客简化手续的 SARPs 会保护旅客的利益和鼓励航空运输自由化的观点。

2.4.3 结论

2.4.3.1 基于议程项目 2.4—消费者的利益的文件和随后的讨论，会议做出如下结论：

- 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。
- 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，以确保管理措施的协调一致。