



## 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

### 对航空运输领域的消费者保护规章 实行国际化和标准化的建议

（由智利提交）

#### 执行摘要

本工作文件总结了智利在航空运输领域保护消费者权益的经验，并对监管的影响进行了分析。文件还建议国际民航组织应当制定方向指导、行为守则或多边协定草案，其中对与保护旅客权利有关的规章实行标准化。这些措施应避免过度监管，并在保护航空旅客与航空公司的竞争力之间取得适当的平衡。

**行动：**请会议同意第3段所载的建议。

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

#### 1. 智利在航空运输领域保护消费者权益方面的经验

1.1 智利的航空商业政策规定了将自由进入市场、自由定价、最大程度减少国家对各种商业事项的干预，以及所有权和控制权的自由化作为商业航空的原则，其目的是为了以最低成本提供可能最高质量的高效航空运输。

1.1.1 这项航空商业政策意味着航空运输不享受智利的国家补贴，并且是一个不断成长的市场。因此，智利在2012年通过国内和国际运行，运送了15 233 980人次旅客，与2011年相比增长了17.3%。

<sup>1</sup> 西班牙文文本由智利提供。

1.2 关于旅客权利的国家规章产生于航空法和消费者保护法，并且主要涉及知情权；延误、航班取消；因超售被拒绝登机；丢失行李，以及旅行社和航空承运人的赔偿责任等方面的问题。

1.2.1 关于保护消费者权利的法律包含一般性质的义务，并全面适用于所有对物品或服务的购买。就航空法而言，作为一般规则，它涵盖了在规定日期、时间以及根据任何其他规定条件提供运输的权利，并且航空承运人可以出于保安或“不可抗力”的原因，暂停、推迟或取消飞行，或修改与飞行有关的条件。在因承运人的原因没有履约时，则须对相关损害予以赔偿。

1.2.2 对于国际航班，适用的立法载于《蒙特利尔公约》（1999年），该公约于2009年在智利生效。

1.3 智利特别重视提供关于航空旅客权利的信息，并鼓励培养索赔文化。

1.3.1 在所有与消费者的关系中都存在不对等的信息，由于航空运输的监管和技术性质的双重复杂性，进一步加剧了这种情况。因此，本行业规章的目标，应该是尽可能多地向旅客提供关于其权利及其如何能够使权利得到落实的信息。

1.3.2 智利航空当局发布并宣传为航空旅客提供相关信息的各种小册子，并定期公布服务质量指数（延误、取消和索赔），目的是为了促进有关旅客的各种信息。

1.4 航空运输用户的索赔程序，包括通过保护消费者权利的管理当局，与航空公司进行调解的一个实体，以及通过法院进行的法律诉讼程序。

1.4.1 2011年，运送了近1300万人次的旅客，提出了3103项索赔，这相当于旅客人数的0.02%；而2012年运送了愈1500多万人次的旅客，提出了4510项索赔，这也相当于0.02%。尽管客运量有所增加，但索赔指数依然较低。大多数索赔是因为航班取消和延误（1030项索赔），以及与行李有关的问题（767项索赔）造成的。

## 2. 规章的分散及对国际民航组织的一项建议

2.1 由于国内和国际规章的分散，旅客难以了解不同类型适用法律规定的自己的权利，因此导致了不对等的信息，反过来导致缺乏对旅客的保护。

2.1.1 解决这种监管分散的问题，取决于对旅客权利的国际化和标准化的监管。这将减少信息不对等，并为旅客和运营人带来法律方面更大的确定性。

2.2 国际民航组织应该通过方向指导、行为守则或多边协定草案，领导对航空旅客权利的规章实行标准化的这项进程。国际民航组织在这方面具有重要的作用，因为它是全面管理和指导航空运行的组织。在国际民航组织之外制定建立规章的各种举措，可能造成更多分散的规章。事实上，不应将保护减少到仅对作为旅游者的旅客，还应当虑及公务旅客、行动不便的旅客、少数族裔旅客、为就学而旅行的旅客等等。

2.3 由国际民航组织提出的规章应避免过度监管，并在充分保护航空旅客与航空公司的竞争力之间找到适当的平衡。如果监管过于严苛，那么航空公司的成本将会提高。增加的这部分费用将被转嫁到消费者身上，随后引起价格上涨，而后这可能会限制某些旅客使用航空运输。

2.4 另一方面，运行成本的提高主要影响到较小的航空公司。较大的航空公司有更强的能力来应对过度的要求，例如：它们有维护问题较少的较新机队；有能够接替的机组；对旅客进行重新安置的航空器和、或战略联盟，这使它们即使在困难或繁重的情况下也能够提供各种服务。

2.4.1 过度监管可能会造成较小的航空公司停止运行，导致将竞争集中到能够经受过度管制给其带来各种费用的仅仅较大的公司手中，从而减少航空运输的供给。

2.5 鉴于上述情况，国际民航组织应该领导对国际监管实施多边推进，并对保护旅客权利实行标准化，重点放在信息方面而不是过度监管方面，过度监管可能危及航空市场的竞争力。

### 3. 建议

3.1 根据上述论点，请会议审议智利的建议，即国际民航组织应当制定方向指导、行为守则或多边协定草案，其中对与保护旅客权利有关的规章实行标准化。这些措施应避免过度监管，并在保护航空旅客与航空公司的竞争力之间取得适当的平衡。