



大会 — 第 38 届会议

经济委员会

议程项目 40：航空运输的经济发展 — 政策

关于制定一套高层次非指令性的消费者保护核心原则的建议

(由 IATA 提交)

摘要

近年来，许多国家和地区出现了各种保护乘客权利的机制。当前零打碎敲的消费者保护监管措施对消费者产生许多意想不到的后果，如选择的减少和成本的增加。第六届世界航空运输大会（ATConf/6）总结认为不同制度之间需要有更大的兼容性和融合度，且有必要制定消费者保护的核心原则。行业在最近2013年6月的IATA年会上一致通过一套原则，该原则基于现有机制的经验教训，必须在充分保护乘客和行业可持续性之间取得平衡。这些原则将为航空运输利益相关方指明前进的方向，在乘客权利方面达成更多的一致，为消费者和行业谋求福利。

行动：请求大会：

- a) 请求国际民航组织，通过适当的机构，以附件1的原则为基础，制定国际民航组织的高层次非指令性的消费者保护核心原则；和
- b) 建议成员国考虑将这些原则纳入现有和未来的乘客权利制度。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标：“为国际航空运输的可持续发展创造有利的全球监管环境”
财务影响:	无
参考文件:	第六届世界航空运输大会工作文件104议程第2.3项 国际民航组织理事会第199次会议工作文件C-/14044

<sup>1</sup> 法文、俄文、中文和西班牙文版由国际航协提供。

## 1. 引言

1.1 近年来，许多国家和地区出现了各种保护乘客权利的机制。当前有 55 个国家存在某种形式的航空乘客权利的机制，其中 30 个是在过去 7 年中推出的，还有一些国家也在准备这样做。当今如此众多的机制之间互不承认，也不相协调。例如，对于许多相同的行程，一个乘客有资格享受两个甚至三个乘客权利制度下的待遇。虽然某些法律承认几项索赔并存的可能性，但是他们却还不够完备，不能确保不会出现多项索赔的情况。重复索赔的可能性对本行业的成本影响重大。

1.2 航空公司承诺确保乘客的安全和舒适，并承认有必要让乘客在旅途中获得基本的保护。为此，行业一致同意在多个领域提供并延伸给与乘客的协助，包括对行动不便乘客提供特别程序、允许改变路线和退款、提供关怀和援助或在出现航班延误或取消的情况下提供补偿，以及高效的投诉处理程序。此外，航空公司日常采取自愿措施来保护乘客，比如根据天气预报如在下雪天气主动取消航班，让乘客有时间改变计划而不是被滞留在机场。

1.3 有些乘客权利制度所包含的规定会带来增加乘客不便、成本、降低衔接性等意想不到的后果：

1.3.1 不论损坏是否由延误所引起都对航班延误若干小时要求赔偿，这样只会产生连锁反应，导致更多的航班被取消，对乘客造成更严重的破坏，而不是保护他们。航空公司可能不会再选择推迟航班而是直接取消航班，因为推迟往往会比取消航班产生更多的成本。

1.3.2 被拒绝登机的补偿越高，则乘客支付的机票价格也将更高。超售的做法让尽可能多的人能够前往他们的目的地。而对拒绝登机提供的不符合实际的过高补偿水平将促使航空公司减少这种做法，由于无法优化客座率而提高票价。

1.3.3 乘客还可以预见航空公司通过更贵的机票将遵守多种机制的成本转嫁给乘客。在一个利润微薄的行业，要遵守众多消费者保护规则的成本会打击竞争力，使得航线无利可图，减少衔接，并降低经济及社会方面的利益，包括依赖于空运服务的小群体。对于旅游目的地而言，这会使竞争激烈的目的地更吸引航空公司，吸引价格敏感型游客去参观。这对于消费者来说意味着选择更少了。

1.4 1999 年由 191 个国际民航组织成员国中 103 个国家通过的《蒙特利尔公约》，目的是取代当时的华沙海牙机制，对从事国际乘客和行李航空运输的航空承运人责任创建一个专门、统一的法律框架，其中包括航班延误造成的损失。

1.5 市场的激烈竞争激励着航空公司为乘客提供一个令人满意的客户体验，以免乘客用脚投票，并把钱包交给竞争对手。即使在只有一家航空公司运营的航线上，新进入者的竞争威胁或衔接航班的竞争都会迫使航空公司对客户的需求以及对服务质量的期望做出回应。

## 2. 近期发展

2.1 2013年3月ICAO第六届世界航空运输大会议程第2.3项对消费者保护问题予以了考虑。会议总结表示，保护消费者利益的重要性获得参会者普遍支持，此外也同样支持实现各国乘客权利制度的融合和兼容。根据这些结论，大会建议国际民航组织制定一套符合1999年《蒙特利尔公约》的高层次、非指令性的原则。

2.2 在2013年6月IATA第69届年会上，代表了241家航空公司和84%的国际航空运输量的IATA会员一致通过了一套政府在通过消费者保护法规时应考虑的核心原则，具体见附件一。基于现有机制的经验教训，原则旨在为实现全球更大兼容性和融合度指明前进方向。这些原则代表了行业认可对消费者的基本保护，以及要在保护乘客和确保行业竞争力之间取得平衡。

2.3 综上所述，原则要求消费者保护制度必须符合以下几点：

- a) 清晰、明确、并与现有的国际公约如1999年《蒙特利尔公约》保持一致；
- b) 强调市场的关键作用，允许客户选择符合他们价格和服务期望的空中旅行体验；
- c) 如果在航空公司可控范围内被拒绝登机 and 取消航班，乘客有权改变路线、退款或获得赔偿；
- d) 如果在航空公司可控范围内出现延误，乘客有权改变路线、退款或获得照顾和协助；
- e) 鼓励乘客获取关于他们法律和合同权利的信息、乘客权利制度适用性的信息、航空公司投诉处理系统信息、票价信息、在代码共享服务中实际运营航空公司的信息；
- f) 确保为那些行动不便的乘客提供适当的援助，并明确地传达高效投诉处理程序；
- g) 在确定乘客权利时体现相称性原则并承认超出航空公司控制的情况；
- h) 与其他交通工具的相关制度有可比性；和
- i) 确保任何有关关怀、援助和补偿的规定待遇在相关的各个服务供应商中公平和清楚地分配。

## 3. 行动

3.1 请大会：

- a) 要求国际民航组织通过适当机构，利用附件一的原则为基础制定国际民航组织的高层次、非指令性的消费者保护的核心原则；和
- b) 建议成员国考虑将这些原则纳入现有和未来的乘客权利制度。

#### 4. 结论

4.1 现今零打碎敲的乘客权利制度为消费者带来了许多意想不到的后果，减少了他们的选择并增加了成本。鉴于 ICAO 第六届航空运输大会的结论，航空运输利益相关方有机会建立一种更加协调的方法。这种方法应根据附件一的原则进行，为消费者以及行业带来好处。这些原则确保在乘客保护和行业可持续增长之间实现平衡，并为经济和社会谋福利。

---

## 附录

### 消费者保护核心原则

1. 国家和地区立法应该与 1929 年《华沙公约》（及其修订文件）以及 1999 年《蒙特利尔公约》确立的关于航空承运人责任国际条约机制保持一致；

2. 国家和地区立法不得干涉另一国做出合法政策选择的能力。根据 1944 年《芝加哥公约》，乘客权利立法应该只适用于立法国境内发生的事件，或飞机注册地之外。

3. 乘客权利立法应该允许航空公司通过自己为客户提供的服务与其他公司区分开来，从而使消费者可自由选择符合自己价格和服务标准期望的航空公司。各国政府应考虑承认行业自愿提出的承诺；政府法规应成为“最低普遍区分标准”，由市场力量决定服务水平的其他标准。

4. 乘客应有权获取有关其法律和合同权利的信息，获得关于自身具体情况适用于哪一种制度的明确指导的信息。

5. 乘客应有权获得清晰、透明的信息渠道如下：

- a) 在买票之前，获得票价信息，包括税费和其他费用；和
- b) 代码共享航班的实际承运航空公司的信息。

6. 航空公司应该尽最大努力在航班不正常情况下定时让乘客获得信息；

7. 航空公司应建立和维持高效的投诉处理程序，清晰地向乘客介绍程序；

8. 航空公司应当按照相关的安全法规及运营考虑，协助行动不便的乘客；

9. 法规所规定的乘客权利待遇应该反映相称原则，并考虑特殊情况的影响：

a) 安全性和乘客权利保护之间不应该有任何的妥协：

1) 因安全问题导致的延误或取消，如飞机的技术问题所造成的，应该始终被视为非寻常状况，可以免除航空公司对于航班延误和取消的责任；

b) 行业承认乘客在航空公司控制范围内被拒绝登机 and 航班取消的情况下，有权要求改变路线、退款或赔偿；

c) 行业承认乘客有权在受到航空公司控制范围内的航班延误影响而获得改变路线、退款或照顾和协助；

- d) 当航班延误或不正常的情况超出航空公司的控制之外，政府应让市场力量来决定提供给乘客的关怀和帮助；和
  - e) 监管机构强制要求的责任，包括关怀、协助以及补偿，必须在涉及的不同服务提供商中公平清晰地分配，不应影响所有服务供应商的契约自由。
10. 乘客应得到同等对待，不因运输方式的不同而有所区别，同时考虑到各种方式的特殊性。
11. 立法应该是清晰和明确的。

— 完 —