



第七次世界范围航空运输会议
(ATCONF/7)

2026 年 11 月 16 日至 20 日，蒙特利尔总部

议程项目 3：加强监管和制度框架
3.3：加强应急规划机制与消费者保护，建设有韧性的航空系统

加强消费者保护和应急规划
(由秘书处提交)

执行摘要 本文件探讨了在航空运输市场日益复杂以及近期发生大规模运行中断的背景下，消费者保护框架的有效性和应急规划的相关性。尽管现行指南仍在继续提供宝贵的基础，但不断变化的市场环境凸显了各司法管辖区在实施一致性方面面临的挑战，以及在筹备、协调以及政策框架与运行实践之间的衔接方面存在的差异。在某些情况下，这些因素影响了旅客待遇的一致性，以及应对机场/航空公司大规模运行中断的有效性。为解决这些问题，本文件提出了一个切实可行且灵活的实施框架，旨在支持各国加强消费者保护和协调应急规划。该框架聚焦于提高一致性、明确职责、加强预案以及强化衔接，从而使应对措施更加有效且可预见。 行动：会议采取的行动详见第 5.1 段。	
战略目标：	本工作文件涉及战略目标：航空运输经济发展确保实现经济繁荣和全民社会福祉。
财务影响：	本文件提及的各项活动将根据 2026 年至 2028 年经常方案预算和/或来自预算外捐助（包括航空运输自愿基金）的可用资源情况开展。
参考文件：	《大会第 42 届会议通过的决议，临时版本，2025 年 10 月》（国际民航组织大会 A42-26 号决议）。 Doc 10221 号文件：《大会第 42 届会议。2025 年 9 月 23 日至 10 月 3 日，蒙特利尔，经济委员会报告》 国际民航组织《消费者保护核心原则》（国际民航组织 — 核心原则） 国际民航组织关于航空消费者保护条例的数据库（消费者保护规则）

1. 引言

1.1 在第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）上，各国认识到旅客保护制度日益多样化，以及由此带来的监管各自为政风险。此次会议促成制定了高级别、不具约束性的《消费者保护核心原则》，旨在促进各国和各地区框架之间的公平性、透明度和兼容性，同时保留各国的灵活性。国际民用航空组织（ICAO）还制定了配套工具，包括《消费者保护汇编》，汇总了现有的国家和地区政策和做法，旨在协助各国并促进消费者保护做法的交流。

1.2 自通过这些措施以来，在数字化、新分销渠道、非捆绑服务和中介作用增强的推动下，航空运输市场发生了重大演变。与此同时，该部门也遭遇了重大冲击，包括 COVID-19 大流行病以及运行、地缘政治和气候相关事件。这些情况增加了实施消费者保护措施和应急响应计划的复杂性，并暴露出其实际实施中的不足之处。在此背景下，出现了两个相互关联的政策挑战：(i) 各管辖区在消费者保护措施的实施方面存在不均衡现象；和 (ii) 由于各国航空应急和规划机制各有不同，包括各利害关系方在应急备案、协调安排和职责方面的差异对消费者保护措施的影响。

1.3 国际民航组织大会第 42 届会议（A42）审议了这些问题，并认识到各方对不同管辖区在实施旅客权利/保护措施方面存在不均衡现象所表达的关切。会议注意到一些国家支持对国际民航组织《核心原则》进行审查，并支持制定补充性的最佳做法，以促进核心原则得到一致应用。同时，对于是否需要进一步协调统一消费者保护指导方针，各方意见不一，部分国家认为现行框架已足够。A42 还强调了吸取经验教训并采纳利害关系方意见的重要性，同时要保持灵活性，避免采取过于教条的做法。

2. 影响消费者保护和应急规划的主要挑战

2.1 在不断变化的市场和运行条件下消费者保护措施的实施挑战

2.1.1 **结构性挑战。**与 2013 年制定国际民航组织《消费者保护核心原则》时的状况相比，消费者保护框架的应用已变得越来越复杂。当前的市场环境呈现以下特征：数字平台、中介的作用日益凸显，以及更加碎片化和多方参与的服务提供模式。在此背景下，挑战主要来自于市场结构，包括确保多个销售渠道之间旅客权利的透明度、明确涉及中介机构时的合同关系，以及确定航空公司、中介机构和其他利害关系方之间的责任划分。这些因素增加了以一致方式实施消费者保护措施的复杂度，特别是在各国框架各不相同的跨境运行中。

2.1.2 **协调和沟通挑战。**在发生运行中断的情况下，上述结构复杂性会转化为沟通和协调挑战，因为消费者保护框架能否得到有效实施取决于多个参与方之间的及时协调。实际上，在向旅客提供清晰且一致的信息、确保利害关系方对职责有共同理解，以及以协调方式提供援助和照护方面，都会遇到困难。在跨境场景下，这些挑战进一步加剧，各国框架存在的差异（包括义务范围的差异以及对运行中断相关条款的解释差异），可能导致旅客保护措施的实施不均衡，并引发法律不确定性。因此，在发生大规模中断时，利害关系方可能难以做出有效且可预见的应对。

2.2 中断情景下的应急规划挑战

2.2.1 结构性挑战。各国在应急规划机制方面，无论是就绪水平、制度安排还是协调结构，都存在显著差异。这些差异反映了治理模式、公共机构与航空利害攸关方之间的职责划分、以及各国规划体系之间融合程度的不同。在某些情况下，应急规划机制可能未能充分纳入复杂的、涉及整个系统的运行中断情景，或未能充分界定相关行为体之间的协调方法。此类结构性差异可能会限制应急规划安排的有效性，特别是在需要多个实体和管辖区协调应对的情况下。

2.2.2 协调和沟通挑战。在发生大规模中断时，这些结构性差异会导致在执行应急计划时面临协调和沟通挑战。实际上，在协调公共部门与航空利害攸关方之间的行动、维持关键航空职能的连续性以及确保沟通及时一致且可靠方面，都会遇到一些困难。在形势瞬息万变的情况下，这些挑战尤为突出——此时各方可能对各自的角色和职责理解不清，或者协调机制尚未充分建立。因此，航空系统有效应对并以协调方式得以恢复的能力可能会受到限制。

2.2.3 航空器事故响应和对受害者及其家属的援助。航空器事故带来独特的运营、人道主义和法律挑战，需要超出一般应急响应计划的专门备案安排。各国应建立全面的国家框架，以确保向航空器事故受害者及其家属及时提供援助，包括明确界定各自作用和职责、有效的协调机制以及适当的支助服务。敦促各成员国制定符合国际民航组织[附件 9 —《简化手续》](#)和[Doc 9998 号文件 —《国际民航组织关于援助航空器事故受害者及其家属的政策》](#)的法律、法规或政策。这些安排还应体现《统一国际航空运输某些规则公约》（1999 年《蒙特利尔公约》）所确立的原则，包括与航空承运人的赔偿责任有关的规定，以及在适用的国家法律有要求的情况下，及时提供预付款，以满足受害者及其家属的迫切经济需求。

2.3 消费者保护与应急规划之间的衔接

2.3.1 在发生运行中断期间，能否有效实施消费者保护措施，取决于消费者保护框架与应急规划机制之间在政策和运行层面的对接。它们在设计、适用范围和解释上的差异，可能会导致不同司法管辖区对旅客的处理方式不一致，特别是在这些框架和机制未能充分考虑大规模中断或多参与方服务安排的情况下。实际上，这些差异导致了职责分工、协调与沟通方面的差距，从而限制了工作成效，并导致援助和照护工作的实施各自为政、信息不一致以及不确定性。因此，通过加强政策连贯性和业务整合来加强一致性，对于做出更加协调且有效的应对来说至关重要。

3. 加强消费者保护和应急规划机制的实施框架

3.1 基于上述所指出的结构性、协调和沟通挑战，现提出以下实施框架，以支持各国加强消费者保护和应急规划机制。它旨在增强各领域自身的有效性，同时认识到加强各领域之间的协调可以进一步促进取得更好的成果。该做法侧重于六个优先领域：

- a) **促进消费者保护框架在应用中的一致性。**在各司法管辖区之间保持更加一致的应用仍然至关重要，特别是在市场状况不断变化且存在运行中断风险的背景下。在此背景下，“一致性”是指在保持各国在其国家法律和监管框架内的灵活性的同时，使做法和结果更加一致。在适当情况下，地区举措可进一步促进参与国采取更加协调一致的做法。虽

然这些努力可以促进一致性，但航空运输日益复杂化和国际化的性质还可能需要在未来考虑采取更加协调的国际做法来保护航空消费者，这包括通过统一国际规则来支持法律确定性和各管辖区结果的一致性。因此，鼓励各国在监管实践中应用国际民航组织《消费者保护核心原则》，同时兼顾本国法律框架，并分享相关做法和实施经验，包括从运行中断情景中汲取的经验教训。

- b) 与此同时，根据 A42 的建议（许多国家支持对《核心原则》进行审查），当前正在开展的工作旨在根据不断变化的情况进一步完善这些原则，同时承认现行原则总体上仍然是足够的。一旦完善到位，各国可在现有框架的基础上，酌情进一步加强其做法。鉴于航空运输日益数字化和国际化，至关重要的是有必要制定更加协调并酌情统一的航空消费者保护（包括旅客权利）的国际规则，以期减少监管各自为政，增强法律确定性，并确保旅客在不同管辖区得到一致对待。为了促进提高协调统一，并根据大会 A42-26 号决议，敦促尚未加入 1999 年《蒙特利尔公约》的成员国尽快加入该公约¹。1999 年《蒙特利尔公约》若能获得更广泛的参与，将进一步促进公平与国际一致性，它将提供一个广受认可的框架来规范国际运输中的承运人责任，既能确保法律确定性，又能妥善处理因运行中断而产生的旅客和货物索赔问题。
- c) **明确在加强消费者保护落实工作中的职责。**各国的消费者保护框架应制定明确、一致且透明的规定，包括对航空公司、中介机构及其他服务提供者职责和义务的明确界定，特别是在多方参与和间接合同安排中。有效实施这些规定至关重要，包括通过运营安排来确保在中断情况下及时提供旅客信息、协助和照护。为确保旅客待遇的一致性和可预测性，应开展进一步工作协调并酌情统一有关航空消费者保护和旅客权利的规则。此举有助于在消费者和行业利益之间取得适当平衡，减少法律不确定性和诉讼，并为国际航空运输提供更加连贯一致的框架。这些努力应辅以使用国际民航组织的指导材料、《消费者保护汇编》，以及有组织的经验交流来促进共同的理解和做法。
- d) **加强准备和协调以应对运行中断。**应根据国际民航组织相关附件规定和大会决议²，继续加强应急规划机制，以确保能够充分应对大规模和全系统范围的中断。这包括加强制度安排，明确界定职责分工，并确保相关公共机构与航空利害攸关方之间进行有效协调，并虑及国际民航组织关于 COVID-19 高级别会议（HLCC 2021）所汲取的经验教训和提出的建议，例如危机备案、业务连续性计划、协调风险管理、信息共享以及在重大中断期间维持基本航空功能。运行就绪度依然至关重要，其中包括在迅速变化的中断状况下，协调各项行动、维持关键航空职能的连续性以及进行有效沟通的能力。应通过定期审查和测试应急计划、开展基于情景的演练，以及汲取以往中断事件的经验教训来支持这项工作。

¹ 目前，1999 年《蒙特利尔公约》共有 144 个缔约方

² 附件 1 —《人员执照的颁发》，附件 6 —《航空器运行》，附件 9 —《简化手续》，附件 11 —《空中交通服务》，附件 14 —《机场》，附件 19 —《安全管理》，A42-13 号大会决议：关于减少航空灾害风险的战略和应对机制

- e) **加强消费者保护框架和应急规划机制之间的协调。**虽然消费者保护和应急规划框架各自发挥着不同的作用，但加强二者之间的协调，有助于在运行中断期间更有效地实施相关措施。酌情鼓励各国确保这两者相互支持，包括促进相关主管部门之间的协调，并在必要时统一运行流程。这种协调有助于确保在运行中断情况下，以一致且及时的方式推出旅客信息、协助和照护方面的措施。
- f) **促进信息共享。**加强各国与相关利害攸关方之间的信息共享，对于促进一致性和协调至关重要。鼓励各国和地区组织分享实践经验和教训，并利用国际民航组织的机制（包括《消费者保护汇编》）作为切实可行的手段，促进各管辖区之间的透明度和协调一致。
- g) **继续加强国际民航组织的作用。**国际民航组织将继续制定和更新相关指南及最佳实践，促进经验交流，并在消费者保护和航空应急规划领域推动相关利害攸关方之间的合作。这项工作还将有助于消费者保护和旅客权利框架的一致性，包括通过考虑更加协调一致的做法，以减少各自为政、增强法律确定性和促进在不同管辖区可预见的结果。将努力在兼顾各国法律和制度安排多样性的同时，使相关框架获得更高的一致性和更有效的应用。

4. 结论

4.1 目前查明的挑战凸显出：需要针对不断变化的市场状况和中断风险，加强消费者保护和应急响应规划。关键问题在于确保这些规划和措施能够在日益复杂的运行环境中得到有效应用。在提高各项措施的清晰度、一致性和有效性的同时酌情加强协调，将有助于提升旅客出行体验，并增强系统的韧性。随着全球航空运输的不断发展演化，迈向更加协调一致的消费者保护和旅客权利框架，将进一步减少各自为政，增强法律确定性，并有助于为旅客和行业双方带来平衡且可预见的结果。

5. 行动

5.1 提出以下建议，供会议审议：

- a) 各国应加强实施消费者保护框架和应急规划机制，包括在有关主管部门和利益攸关方间明确分配职责，有效协调、加强大规模中断情况下的备案，并统一有关旅客信息、协助和照护、包括向航空器事故受害者及其家属提供援助的流程；
- b) 各国应建立综合程序、界定相关主管部门之间的协调职责，以及统一在运行中断期间提供旅客信息、协助和照护的操作流程，从而使消费者保护框架和应急规划机制对接一致；
- c) 各国应保持及时、系统化的信息共享与合作，包括利用国际民航组织的现有机制，并辅以相关利害攸关方之间既定的沟通协议和协调安排，以增强一致性，促进对各类中断情景的协调应对，并支持向旅客提供有效援助；

- d) 国际民航组织将继续与各国协作，制定更加统一的消费者保护和应急规划框架，以进一步减少各自为政并增强法律确定性；和
- e) 尚未批准《统一国际航空运输某些规则公约》（1999 年《蒙特利尔公约》）的国家，应予以批准。

— 完 —