



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

3.1：加强监管监督和不断演进制度框架

航空旅客权利立法发展中的关键考虑因素：智利的经验

（由智利提交，并获得拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）17个成员国²赞同）

执行摘要

本工作文件探讨了消费者保护改革需要以明确的证据为基础，以证明相关改革将改善旅客与航空公司之间的合同关系，而非增加成本和阻碍航空运输发展。任何改革都应以客观数据为依据，并考虑该行业的特殊性，从而确保由此制定的立法能够解决实际需求，并与全球趋势保持一致。为说明这一点，本工作文件以智利为例：目前智利国会正在审议多项与该主题相关的法案，但这些举措与该行业绩效相关的现有信息之间缺乏明确关联。

行动：请会议：

- 注意到智利在航空运输消费者保护领域的经验，以期促进各成员国在区域范围内适用国际民用航空组织（ICAO）《消费者保护核心原则》的基础上采取监管办法，同时考虑客观证据以及各国公共和私营部门之间的合作与相互理解；
- 请秘书处与各成员国和相关区域组织协调，制定指导材料，为航空运输消费者保护数据收集和标准化确立最低共同标准，以促进各国之间的数据可比性；和
- 鼓励各国建立或加强航空当局与行业运营人之间的常设磋商和对话机制，并通过国际民航组织和相关区域组织分享其在数据收集和公私协作方面的经验，以此促进成员国分享最佳做法。

¹ 西班牙文本由智利提供。

² 阿根廷、伯利兹、多民族玻利维亚国、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、牙买加、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭。

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:	无。
参考文件:	拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）大会 AE6-1 号决议《航空运输业消费者保护》，第六届大会特别会议（线上举行），2020 年 12 月 14 日。 《国际民航组织消费者保护核心原则》，2015 年经理事会通过，并经第 38 届大会核准。 国际航空运输协会（IATA），《庆祝国际民航组织〈消费者保护核心原则〉十周年》，第 60 届亚太地区民航局长会议（DGCA/60）上提交，日本仙台，2025 年 7 月。 《统一国际航空运输某些规则的公约》，蒙特利尔，1999 年。

1. 引言

1.1 航空旅客显然将从竞争更加激烈的航空运输业中受益，因为更激烈的竞争能够以较低价格提供更好的服务，并鼓励运营人改进其向公众提供的服务。此类益处与消费者权利的认可和保护密切相关。因此，应在旅客保护与充满竞争性的航空运输业之间实现适当平衡。

1.2 消费者保护与航空运输服务供给之间的适当平衡将因国家而异，取决于各市场的特点，包括竞争程度、航空运输网络的密度，以及行业承担与此类保护相关成本的能力。

1.3 正是基于对这种多样性的认识，国际民航组织在 2015 年通过其《消费者保护核心原则》时，选择制定一项不具约束力的指导性文书，而非一项适用于所有国家的单一国际条约。这一选择旨在应对一个易于识别的风险：为适应某些国家的情况而设计的单一监管标准，在适用于基本条件不同的国家时，可能显得不相称或不适当。

1.4 然而，过去十年的经验表明，让各国自行实施这些原则是不够的。事实上，各国家和各区域的消费者保护制度仍然碎片化，在某些情况下还可能同时适用于同一行程或同一旅客。这对一个建立在跨越单一国家边界的网络和连接基础上的行业来说，构成了特殊挑战。

1.5 本工作文件探讨了智利将更多旅客权利纳入现行法定框架的立法经验，并建议会议重申国际民航组织《消费者保护核心原则》的指导作用，鼓励各国根据本国客观数据将这些原则纳入国家法规并加以实施。

2. 讨论

2.1 近年来，与许多其他国家一样，智利也开展了大量的立法工作，旨在为航空旅客确立新的权利。最初，旅客与航空公司之间的关系由适用的运输合同、《统一国际航空运输某些规则的公约》（《华沙公约》，1929 年）和《统一国际航空运输某些规则的公约》（《蒙特利尔公约》，1999 年）以及《消费者保护法》的一般规定予以规范。2015 年，智利通过了首项改革，在其《航空法典》中确立了航空旅客权利的特别制度，包括在拒绝登机、航班延误和取消情况下享有的权利，重点在于确保

旅客能够完成行程、及时获得信息，并确保与国际法律框架保持一致。随后，智利于 2021 年实行了第二套改革措施，引入了更多旅客权利，包括取消购票的权利、将机票转让给第三方的权利、因医疗原因改期的权利，以及携未成年人旅行的家庭成员相邻就座的权利。上述立法提案均由负责航空运输和消费者保护的技术部门共同制定。然而，此后几年，议会在其倡议中提出了其他法案，使扩大旅客权利的提案数量达到两位数。这些提案包括：因亲属离世而出行的旅客优先购票、要求保留未售座位以供紧急情况使用，以及规范随身行李的尺寸和重量。这些法案尚未颁布成为法律，但仍在国会审议中。

2.2 尽管许多关于航空旅客权利的法案旨在实现正当的社会目标，特别是由议会在其倡议中提出的法案，但立法过程暴露出以下方面的不足：

- a) 缺乏支持性数据、统计数据和技术证据：任何旨在确立新的旅客权利或规范旅客与航空公司关系的提案，都应有技术信息和统计数据作为支持，以表明拟议的变更确有必要或者是合适的。换言之，如果提案旨在纠正不公正、填补空白或纠正不一致，就必须证明所称的不公正、空白或不一致确实存在，且会带来具体的社会影响。例如，部分拟议的改革与仅在几年前通过的改革相重叠，重复规定现有的权利；部分改革没有必要，因为其针对的是孤立且不经常发生的情况，不值得通过立法解决，或者更适合在运输合同范围之外加以处理；还有部分涉及的问题在统计上并非旅客投诉的重要来源。
- b) 未能考虑航空运输业的独特特征：航空运输是具有独特特征的行业，尤其体现在其成功运营所需调动和协调的资源规模庞大且多样，这在国际运营中尤为明显。每个航班都不是孤立或独立的行动，而是一系列协调活动中的一环。每项活动都依赖复杂的规划和协调，需要高效利用航空器并遵守严格的维护标准，管理高度专业化的人员，从多个司法管辖区机场当局和其他当局获得的许可和授权，安排航班时刻并分配基础设施，最重要的是，还必须认识到运营受制于航空公司无法控制的因素，并且安全必须优先于其他一切考量。事实上，现有证据表明，由天气或安全相关事件造成的航班取消和延误，远多于由航空运输业可控因素造成的取消和延误。

未能理解或认识到该行业的独特特征，往往导致立法者将适用于地面运输的逻辑同样用于航空运输，尽管二者在商业模式上存在根本差异，运营规模也天差地别。人们常常认为存在一些看似简单的解决方案，例如用一架航空器替换另一架航空器，仿佛航空公司都备有一支备用机队，随时准备替换任何受故障或延误影响的航空器。同样，人们也常常认为可以在起飞前几小时取消已确认的预订座位，或者可以安排旅客改乘其他航班，却没有考虑到许多航线每天仅有一个航班，而且在许多情况下航班频次更低，尤其是在非定期航班运营中。还有一种看法是，所有航空公司始终都有空余座位，可以安置因竞争对手承运人取消航班或拒绝登机而受影响的旅客。最后，这种看法还体现在对不可预见事件关注有限，无论该事件由天气、运营、维护还是其他因素引起，仿佛仅靠航空公司自身的努力就能克服这些问题。

- c) 与适用的国际法规和法律框架不一致：作为航空技术当局，我们还必须就本国旅客权利法规与世界其他地区适用法规保持一致的必要性向立法机构提出建议，特别是在国际航班方面。这不仅涉及遵守1999年《蒙特利尔公约》的规定，还涉及各国作为缔约方的广

泛双边航空服务协定网络（智利此类协定超过80项）。《蒙特利尔公约》建立了针对航空运输所致损害的统一责任制度。这些双边航空服务协定旨在确保在平等和非歧视基础上提供互惠服务。

由于航空运输是建立在网络和连接基础上的行业，通过跨越多个领土运输旅客和货物来服务区域市场，且往往属于单一运营，因此，所适用规则的确定性、稳定性和统一性对于避免形成“拼凑式”法规至关重要，以免削弱原本出于良好目的而确立的措施。尽管各国面临的情况各不相同，但相关当局有责任推进旨在确保监管办法和框架协调一致的区域性举措。在拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）框架内，智利支持制定了一份阐明航空旅客保护核心原则的文件。此外，《巴西利亚共识》倡议的工作也在进行中，该倡议包括协调南美洲各国航空旅客消费者保护法规。

- d) 过度监管和可预测性降低的风险：最后，在关于旅客权利改革的立法讨论中，还应考虑另一项因素。这是一个基于基本经济原则的法律论点，即需要考虑遵守或实施新立法所产生的成本。显然，影响运输合同灵活性的措施，会降低航空公司在运营商业方面的灵活性。这一点尤其体现在低成本承运人模式及其主要商业工具：辅助服务的拆分。立法机构目前正在审议的许多改革措施可能会使航空公司成本增加，而这些成本最终将由本应从中受益的旅客承担。

我们认为，旨在保护航空旅客权利的立法应在避免过度监管与鼓励有效自我监管之间取得平衡。前者之所以重要，是因为负担过重的监管可能会对新增服务施加额外的监管要求并增加成本，从而阻碍新航线的发展，而这些成本最终将由本应从中受益的旅客承担。后者之所以重要，是因为航空运输具有动态性，且其能够提供的服务选择和服务模式多种多样，因此需要合同框架具有足够的灵活性，以便航空公司能够做到所提供服务的多样化。

2.3 在立法讨论中，航空当局的作用是提供反映航空运输业独特性质的支持性技术信息和统计数据，并帮助立法者理解相关国际框架。除了我们已审议的具体提案外，如果未能考虑这些因素，可能会导致法案缺乏坚实的基础，形成不必要且成本高昂的监管要求。举例而言，由民航委员会（JAC）和国家消费者保护局（SERNAC）联合编制的《智利航空运输服务质量报告》显示，2024 年共收到 33,354 起旅客投诉，较上一年增长 20.47%。其中，11,270 起（33.8%）投诉与延误和取消造成的航班中断有关。航空公司解决旅客投诉的比例也有所上升，从 2023 年的 57.7% 升至 2024 年的 66.5%。这些数据表明，智利已经建立了系统的数据序列，可以按时间进行比较以及按投诉原因进行分类。我们认为，此类资料应作为未来任何法律改革的主要依据。

3. 结论

3.1 显然，旅客权利立法的激增不利于建立运作良好的体系，但始终应当解决向旅客及时高效提供服务方面存在的不足。同样，在未对现行监管框架或支持相关改革所需的数据进行适当评估的情况下，推行立法改革可能导致行业内部出现不稳定，并有损其确定性和可预测性，而这两者对于投资和航线开发均至关重要。

3.2 这并不意味着可以忽视不公平或滥用行为，必须对此类行为加以处理，以维护旅客的利益，因为旅客在航空运输合同关系中仍是较为弱势的一方。我们认为，在推动旨在降低合同灵活性的立法变更之前，应探索非立法解决方案，包括公共政策措施、自我监管激励和有效监督。智利航空当局为促进航空运营人保障旅客权利所开展的工作，便是此类措施的示例之一。这一战略基于两大支柱：来自内部和外部的数据和信息（例如，航班准点表现和运营正常性记录及数据库，以及旅客投诉统计数据），以及与私营部门利害攸关方和政府机构开展协调，推动其保障现有旅客权利。

—完—