国际民用航空组织

ATConf/7-WP/131
25/9/26

工 作 文 件

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

审查国际民用航空组织（ICAO）消费者保护核心原则

（由爱尔兰代表欧洲联盟及其成员国[1]以及欧洲民用航空会议其他成员国[2]提交）

执行摘要

根据 2025 年国际民用航空组织（ICAO）大会第 42 届会议的要求，对《消费者保护核心原则》进行审查，为在该原则通过十多年后审视航空运输部门消费者保护的现状提供了一个宝贵契机。本文件提出了一些可在国际民航组织相关论坛中予以有益审议的议题。这些议题反映了自核心原则通过以来航空运输部门的发展变化，包括：中介机构作用增强；与票务无障碍性、透明度以及条款和条件相关的各类问题；以及在影响航空运输部门的危机情况下票价的提供情况和定价问题。鼓励国际民航组织开展此类审查，以探讨如何将本文件所审视的此类新出现问题纳入考虑，从而确保核心原则在未来仍然适用。

行动：请会议

a) 确认《消费者保护核心原则》的价值以及国际民航组织在促进此类事项最佳做法和对话方面的作用；

b) 根据国际民航组织大会第 42 届会议的要求，对核心原则进行审查；和

c) 在审查过程中审议本工作文件所讨论的各项问题。

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：	微不足道，因为此项工作可在国际民航组织现有工作机构内开展。

[1] 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙和瑞典。

[2] 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩纳哥、黑山、北马其顿、挪威、摩尔多瓦共和国、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、土耳其、乌克兰和联合王国。

参考文件：	《统一国际航空运输某些规则的公约》 《国际民航组织消费者保护核心原则》－ *https://www.icao.int/sustainability/Documents/ConsumerProtection/CorePrinciples.pdf*

1. 引言

1.1 自 2003 年第五次世界范围航空运输会议（ATConf/5）以来，消费者权利监管一直列在国际民用航空组织（ICAO）的议程上；而在 2013 年第六次世界范围航空运输会议（ATConf/6）上，国际民航组织认识到越来越多的国家正在航空运输领域颁布消费者法规，因此需要采取协调一致的方法。

1.2 在此背景下，继 2013 年国际民航组织大会第 38 届会议之后，国际民航组织理事会在 2015 年通过了一套《消费者保护核心原则》（“核心原则”），以应对航空运输领域日益增多的国家和地区消费者法规。这些核心原则包含与旅客旅行前、旅行中和旅行后相关的高级别建议。

1.3 自 2013 年以来，航空运输部门发生了实质性变化。总体而言，根据国际航空运输协会（IATA）的数据，自 2013 年以来，全球航空连通性大幅提升，独特的城市对数量从 15,774 个增至 2023 年的约 22,000 个。航空公司整合、低成本航空公司的增长、数字化、环境举措以及 COVID-19 大流行后的复苏，均对整个行业和旅客的典型旅行体验产生了深远影响。更低的票价和低成本航空公司通过普遍加剧的竞争，使航空旅行对消费者而言更加便捷和负担得起。同时，数字工具简化了预订、值机、出行管理和市场准入，带来了更大便利，增强了旅客权利和票价透明度。

1.4 连通性的提升，加上航空承运人和票价选择的增加，总体上惠及了消费者和企业。同时，鉴于航空运输的国际性质和消费者权利社会意识的提高，人们更加关注对消费者提供有效保护的必要性。因此，保护和改善航空旅客权利在国际、地区和国家层面变得更加重要。这一积极发展促使全球范围出台了进一步的监管举措，而这些举措反过来又导致各司法管辖区在执法和实施方面面临各种挑战，因为众多法律框架未必相互承认和/或协调一致。

1.5 在此背景下，国际民航组织大会第 42 届会议对《核心原则》进行审查，以确保其保持相关性。欧洲在确认核心原则的高级别、非约束性和非规范性性质的同时，支持借鉴已取得的经验和近年来航空运输部门的发展变化，审议消费者保护方面的更多议题，使其能够回应当前现实，并具有足够的稳健性，在未来数年保持相关性。鉴于核心原则通过以来已过去一段时间，本工作文件提出了一些可纳入此类审查范围的重要方面。

2. 讨论

2.1 中介机构

2.1.1 数字化和技术发展导致航空运输中使用中介机构的情况增加，包括（在线）旅行社和元搜索平台。虽然此类中介机构增加了市场准入和消费者选择，但这一趋势也引发了关于责任划分和旅客权利保护的一些问题。国际民航组织大会第 42 届会议确认，有必要进一步明确中介机构的角色和责任，认为在这一领域提供额外指导可能有益。目前，通过中介机构购买机票的消费者可能面临若干挑战。这些挑

战包括：对所购产品性质及中介方责任缺乏清晰、透明的信息（例如涉及虚拟联程的情况），以及此类安排的相关风险；此外，退款程序缺乏明确性，例如在航班取消时。

2.1.2 航空运输中的中介机构可以增加便利性和价格竞争，但也可能造成旅客权利方面的混乱，因为旅客可能不清楚是航空公司还是订票代理负责处理赔偿、退款或向旅客提供信息。因此，赔偿和退款流程可能被延缓，消费者保护法规的有效执行可能受到削弱。例如，当中介机构未将旅客联系方式传递给航空公司，致使航空公司无法通知旅客航班变更时；以及当中介机构未及时将航空公司信息传递给旅客，导致错过改签机会时，就可能出现问题。在公共卫生紧急事件中需要开展接触者追踪时，缺乏联系信息也可能成为一个问题。

2.1.3 此外，在发生中断时，消费者可能难以获得有关其权利的准确信息，也可能在合理时间内获得退款方面面临挑战，因为资金是通过中介机构而非由航空公司直接处理，旅客可能在航空公司和中介机构之间被来回推诿。总体而言，这可能削弱旅客权利的有效执行，并使旅客更难迅速解决问题。

2.1.4 对中介机构和航空公司的角色和责任进行更清晰界定的必要性，以及在旅客通过中介机构购票时提高透明度并向消费者提供信息，这些方面值得予以有益审议。在这方面，应特别关注虚拟联程等复杂产品，以及旅客权利的告知和航空公司通知旅客（如航班变更）的可能性。此外，应就不断演变的销售渠道（包括人工智能支持的界面）及其对航空旅行分销模式的影响启动讨论。

2.2 票务

2.2.1 优先登机、选座和行李额度等附加服务的附加收费日益增多，航空公司和中介方正越来越多地将这些服务从基本票价中拆分出来。这对旅客而言可能有益，因为旅客可以选择最适合自己的选项，而无需被迫购买包含所有附加服务、可能导致更高票价的机票。然而，这会使旅客在预订过程开始时更难确定航班的完整成本，也使其难以以透明、高效的方式比较各种报价并作出知情购买决定。在退还票价时（例如因航班取消），旅客可能不清楚退款将涵盖的范围，即退款是仅包括航空公司就该航班收取的费用，还是在机票通过中介机构预订情况下，也包括中介机构的中介服务费（如有）。此外，航空公司和中介机构的网站及应用程序已成为不可或缺的销售渠道，但其设计和维护可能未遵循国际公认的无障碍通行标准，从而损害了平等获取信息的机会。

2.2.2 随着分销渠道的演变，消费者还面临以下问题：航空公司将航空旅行行程拆分为多张单独机票，而中介机构有时未经航空公司授权将其组合为一张机票出售给旅客。在此类情况下，消费者可能无法享有通常与单一连续运输合同相关的保护。因此，在发生中断时，旅客可能无法依赖既有的旅客权利。在某些情况下，这还导致与移民或签证制度相关的不可预见要求，以及在航班延误和取消时产生相应后果，因为行程被视为若干独立航段，而非单一行程。

2.2.3 此外，可能会出现关于提前通知或条款和条件明确性的旅客问题。航空公司有时以旅客未乘坐同一机票去程的一个或多个航班为由，拒绝其乘坐回程一个或多个航班（“未按约定出现政策”）。航空公司也可能以旅客未乘坐去程一个或多个航班为由，向旅客收取费用。此类条款和条件未必总是在事前向旅客明确说明。

2.2.4 在审查核心原则的背景下，就上述票务做法的影响展开讨论将是有益的。讨论应包括以下问题：单独机票是否具有足够透明度，以及在哪些具体情况下应予以劝阻。还有必要评估航空公司和中介机构在多大程度上充分告知旅客其一般可享有的保护，以及现行“未按约定出现”政策等关键条款和条件。

2.3 危机情况

2.3.1 在地缘政治危机或气候事件等引发中断或不稳定的时期，特定航线的航空运力供应可能大幅减少或消失——例如，当旅客（大规模）寻求返回家园或前往安全地点时。在其他情况下，当其他运输方式因供应中断而受到严重影响时，对航空服务座位的需求可能上升。在此类情况下，正常定价机制可能导致票价大幅上涨。虽然此类结果可能反映基础市场动态，但也可能影响旅客的可及性和公平性，特别是在出行处于紧急或困境的情况下。

2.3.2 可以探讨危机情况下适用的定价做法，包括航空公司如何以负责任的方式行事，以确保航空运输在危机期间尽可能保持可及性，并且不会对寻求返回家园或前往安全地点的旅客变得过于昂贵。为了不干扰定价自由原则——该原则是竞争性和高效航空运输市场的基石——可考虑在此类情况下发挥行业倡议或协议的作用。

3. 结论

3.1 如本文件中所讨论的，航空运输部门近年来发生了变化，这意味着对《消费者保护核心原则》进行审查的时机已经成熟。市场演变带来的变化无疑为消费者带来了益处，但需注意确保消费者保护继续得到维护，因为这对整个航空运输部门的高效运行作出重要贡献。该部门还受到外部冲击的影响，例如 COVID-19 大流行病，而 2015 年通过核心原则时可能无法预见这些冲击。从这些重大中断事件中汲取的经验教训也需要在审查中予以处理。

3.2 请会议同意上文提出的行动。

— 完 —