国 际 民 用 航 空 组 织

ATConf/7-WP/158[1]
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

核心原则与地区适用：拉丁美洲民用航空委员会在航空运输消费者保护方面的经验

（由智利提交，拉丁美洲民用航空委员会 7 个成员国[2]支持）

执行摘要

本文件审查了拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）在航空运输消费者保护方面的经验，其以拉美民航委员会关于该事项的决议为基础，作为 2015 年国际民用航空组织（ICAO）《消费者保护核心原则》根据各市场具体情况在地区层面适用的示例。本文件主张，《核心原则》的指导性质恰恰源于各国之间的多样性；恰当地适用这些原则，并非要求全盘照搬某一特定监管模式，而是在消费者保护与行业可持续发展之间寻求适应各地区的平衡。本文件还建议，会议应重申国际民航组织《消费者保护核心原则》的指导作用，并鼓励各国和各地区组织结合自身情况适用这些原则，自行确定其法律效力。

行动：请会议：

a) 注意到拉美民航委员会在航空运输消费者保护方面的经验，作为国际民航组织《核心原则》根据本地区地理区域特定结构条件在地区层面适用的示例；

b) 重申国际民航组织《消费者保护核心原则》作为全球适用的指导性框架，并不妨碍对其进行持续审查和完善；

c) 邀请各国和各地区组织根据自身情况适用这些原则，而不要求全面照搬为不同情况而制定的模式；和

d) 确认由各国或地区根据其自身制度程序，确定其所用方法的法律效力。

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。

[1] 西班牙文版本由智利提供。

[2] 阿根廷、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、危地马拉、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

财务影响：	无。
参考文件：	拉丁美洲民航委员会大会第 AE6-1 号决议，《航空运输消费者保护》，第七届特别大会，虚拟会议，2020 年 12 月 14 日。 国际民航组织理事会 2015 年通过且由大会第 38 届会议核准的《消费者保护核心原则》 国际航空运输协会，《庆祝国际民航组织消费者保护核心原则十周年》，提交第 60 届亚太区民航局局长会议（DGCA/60）的文件，2025 年 7 月，日本仙台 国际航空运输协会，“ICAO 消费者保护核心原则十年回顾”（评论文章），2025 年。 欧洲议会和欧盟理事会第 261/2004 号条例（EC）。 美国交通部（DOT），《自动退款最终规则》，2024 年 4 月。 《统一国际航空运输某些规则的公约》（《蒙特利尔公约》，1999 年）。 伟凯律师事务所（White & Case LLP），《穿越动荡：第 11 章破产程序中的拉丁美洲航空公司》（2023 年）； CAPA – 航空中心，《COVID-19：拉丁美洲航空公司破产反映政府援助不足》（2020 年）

1. 引言

1.1 国际航空运输经济监管的核心目标之一是提升公众使用这一交通方式的可及性，帮助克服其历史上固有的精英化属性。然而，遵守消费者保护法规的成本往往或多或少地反映在最终票价中。试图通过过度或调适不当的监管要求对旅客进行保护，有可能抬高航空运输成本，并使航空出行对恰恰是这类措施本意要保护的人群而言变得更加难以负担。

1.2 消费者保护与航空运输可及性之间的平衡因国家而异。该平衡取决于各市场的特征，包括竞争水平、连通网络密度以及行业和国家消化此类保护措施成本的能力。

1.3 正是认识到这种多样性，国际民用航空组织（ICAO）在 2015 年通过其《消费者保护核心原则》时，选择采用一份不具约束力的指导性文书，而非制定一部由所有国家统一适用的单一国际条约。这一选择反映了一个公认的风险：为某些国家设计的单一监管标准，若适用于具有不同结构条件的国家，可能显得不相称或不适宜。

1.4 然而，过去十年的经验表明，仅靠各个国家单独适用这些原则尚显不足。事实上，国家和地区的消费者保护制度仍然各不相同，有时可能同时适用于同一旅客或同一行程。

1.5 在此背景下，拉丁美洲民用航空委员会（LACAC）于 2020 年通过了第 AE6-1 号决议，向其成员国推荐了一套关于旅客保护的指导标准，这些标准明确与国际民航组织《核心原则》保持一致，但针对地区情况进行了调整。

1.6 本文件审查了拉美民航委员会的经验，并建议会议重申国际民航组织《核心原则》的指导作用，

鼓励各地区结合各自情况予以应用。

2. 讨论

2.1 航空运输监管涵盖若干领域，每个领域可能需要不同的监管方法。在安全领域，详细而严格的法规至关重要。相比之下，从经济角度看，放松管制和公平竞争通常更可取，因为它们扩大了旅客利用航空运输的机会，并有助于避免通过提高票价将不必要的成本转嫁给旅客。在最后一个领域内，消费者保护值得特别关注。消费者保护必须与相关行业的可持续性保持平衡，而这种平衡将因各国家或地区的发展水平和结构情况而异。

2.2 旅客的知情权是国际民航组织《核心原则》的关键要素，同时也意味着存在可供旅客选择的真正替代方案。在竞争有限的市场中，关于机票适用条件的明确信息只能提供边际保护，因为旅客没有实质的替代选择。

2.3 在国际层面，欧洲和美国的监管框架因其在该领域的成熟发展而经常被作为基准引用。前者规定在发生重大延误和取消时支付固定金额补偿，无论旅客是否选择继续行程。后者侧重于在旅客决定不旅行时退还机票款，而不因延误或取消本身提供额外补偿。在世界其他地区，制定统一监管框架的努力总体上不太成熟，这凸显出研究地区经验的价值。

2.4 拉美民航委员会第 AE6-1 号决议并未全盘照搬上述任一模式，而是采取了一种不同的方法。除详细阐述行程信息和接续原则外，该决议还明确纳入了一项促进竞争的原则，鼓励各国扩大可供选择的运营人、票价、航线和目的地的范围。决议还规定，在因超售导致拒载的情况下支付预定金额补偿，并承认相当于 1999 年《统一国际航空运输某些规则的公约》（《蒙特利尔公约》）规定的最低行李赔偿水平，但未将固定补偿制度普遍扩展至延误和取消。

2.5 一个地区的做法未照搬其他地区的模式，不应理所当然地被视为缺陷。业界本身已指出，部分现行监管框架难以契合国际民航组织《核心原则》所体现的相称性原则，因为它们可能要求超过所购服务价值的补偿，或未能充分区分中断的各类原因。这表明，忠实适用这些原则并不一定意味着全面采纳某一特定模式，而是要根据各地区的情况实现恰当的平衡。

2.6 COVID-19 大流行清楚地说明了美洲民航委员会地区的结构情况。尽管 2019 年至 2020 年期间该地区客运航空运输收入损失超过 210 亿美元，但据国际航空运输协会（IATA）称，该地区是全球政府对航空支持力度最低的地区，与其他地区航空公司不同，拉美主要航空公司并未获得足以避免破产的政府资金支持。拉塔姆航空公司（LATAM）、哥伦比亚国家航空公司（Avianca）和墨西哥航空公司（Aeroméxico）在美国法院开展债务重组，资金来源为私人资本，而规模较小的运营人则永久停止运营。

2.7 要求一个地区的航空公司达到与其他地区相同的消费者保护标准，而不考虑其国家在系统性危机期间是否具备支持行业发展的可比能力，相当于施加一套基于其他财政现实确定的监管负担，最终可能会增加航空运输成本，并削弱该地区的连通性和旅客的出行选择。

2.8 鉴于结构情况的多样性，国际民航组织《核心原则》作为全球指导框架的作用，并不会因存在不同的地区方法而削弱；相反，正是这种差异化使该框架转化为适合各地区情况、适度有效的保护措施。无论何种情形，应由各国或各地区通过其自身制度程序，确定所采取方法的法律效力。在这方面，拉美

民航委员会的经验提供了一个说明地区方法如何付诸实践的具体示例。

3. 结论

3.1 拉美民航委员会的经验表明，国际民航组织《核心原则》可以适应地区情况，而无需机械照搬任何外部模式，同时在消费者保护与行业可持续性之间实现适当平衡。这种差异化不会削弱全球指导框架；相反，它是将该框架转化为适合各地区情况、适度有效的保护措施的手段。建议会议重申《核心原则》的指导作用，鼓励根据积累的经验和现有监管模式对其进行定期审查，并邀请各国和各地区组织根据自身情况适用这些原则，自行确定其法律效力，无论是通过建议还是其他文书，包括可能的地区性条约。

— 完 —