



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： 加强应急规划机制和消费者保护，建设有韧性的航空系统

通过确保安全且负担得起的航空互联互通保护消费者

(由国际航空运输协会 (IATA) 提交)

执行摘要

本文件讨论自第六届世界范围航空运输会议 (ATConf/6) 以来与消费者保护监管相关的发展，包括旅客权利制度与消费者优先事项的协调。本文件建议在国际民用航空组织 (ICAO) 《消费者保护核心原则》基础上补充一部示范手册，供政府和业界利益相关方采用，以确保消费者在从预订到抵达的整个旅程过程中了解自身的权利和义务。

确保为所有人提供安全且负担得起的航空互联互通，需要一个有竞争力且充满活力的航空业，使航空承运人能够创新并实现服务差异化。商业自由通过降低票价、提供更多选择和增强互联互通，为旅客带来了巨大惠益。这些自由目前正面临经济再监管的威胁。

行动：请会议审议本文件所载信息和建议，并：

- a) 请 ICAO 按照本文件所述制定一部航空旅客手册。
- b) 请 ICAO 设立一个由各国和业界参与的多学科小组，协助 ICAO 制定该手册。
- c) 鼓励各国维护对确保为所有人提供安全且负担得起的航空互联互通至关重要的商业和定价自由。

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：	设立多学科小组和编制航空旅客手册将产生有限的费用。
参考文件：	

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文和西班牙文版本由 IATA 提供。

1. 引言

1.1 国际民用航空组织（ICAO）自 2003 年第五届世界范围航空运输会议以来就已关注消费者监管问题，该会议得出结论认为，各国应采取措施避免因国内法域外适用而可能产生的法律不确定性。2012 年，ICAO 开展了一项关于消费者保护法规有效性的研究。到 2013 年第六届世界航空运输会议（ATConf/6）召开时，ICAO 承认越来越多的国家正在航空运输领域制定消费者监管法规，并认为需要采取协调一致的方法。

1.2 为应对这些发展，尤其是各国旅客权利制度的激增，ICAO 于 2015 年通过了一套《消费者保护核心原则》。核心原则承认，旅客受益于有竞争力的航空运输业，尤其是能够提供选择和多样化服务的航空运输业。因此，核心原则指出，政府主管部门在制定消费者保护制度时应具有灵活性，在消费者保护与行业竞争力之间取得适当平衡，并考虑各国不同的社会、政治和经济特征。

2. 第六届世界范围航空运输会议以来的发展

2.1 自第六届世界范围航空运输会议以来，各国旅客权利制度的激增仍在继续。一个主要挑战是不同国家采取的监管对策相互冲突。此外，现行和拟议的旅客权利立法中的众多条款给航空公司带来了显著的成本和运营复杂性。这些条款涵盖范围广泛，从在某些情况下可能超过机票价格的赔偿义务，到要求航空公司配备专门人员和资源，以满足政府报告要求并遵守众多制度。

3. 了解并回应旅客偏好

3.1 消费者研究为了解旅客偏好提供了宝贵见解。安全且负担得起的互联互通是旅客的首要优先事项，在通胀压力给家庭和企业预算带来挑战的时代尤其如此。这在航空消费者保护制度与此类制度旨在保护的旅客利益之间造成了潜在的紧张关系。

3.2 这也涉及影响商业和定价自由的干预措施，包括许多自由化航空服务协定（ASAs）所规定的航空公司自由营销其产品和服务的能力。行业民意调查显示，旅客熟悉产品拆分，了解每种票价包含和不包含的内容。许多旅客重视选择基础票价并添加特定旅程所需额外服务（如行李、选座或优先登机）的自由。

3.3 在旅程不幸遭遇中断时，旅客的需求同样明确，首要优先事项是获得相关且及时的信息，以及适当的照料和协助，并续程前往目的地。

3.4 确保消费者在旅程全过程的各个阶段都能获得相关信息，是政府和业界利益相关方的共同目标。掌握充分信息的消费者才能做出更好的选择。遵循这一逻辑，一些政府和业界利益相关方正在制定指导材料和手册，以确保旅客从预订到抵达的整个旅程过程中都能做出知情选择。

3.5 信息在确保旅客了解对自身的要求以及自身所拥有的权利和义务方面也发挥着重要作用。相关考虑因素包括为整个旅程准备完整有效的证件，确保包括电子产品和锂电池在内的潜在危险物品得到妥善包装和运输，以及强调在整个飞行过程中遵守机组人员指示的重要性。

3.6 通过确保消费者获得充分信息，并进而在事前得到保护，此类文件可减少对更为繁重的事后消费者保护工具的需求。ICAO 核心原则已经认识到信息在实现消费者保护方面的重要作用，因此将所有相关信息集中于单一来源，是对核心原则的合理延伸。

4. 维护商业和定价自由

4.1 航空旅客可以使用全球范围内广泛且不断增长的航线网络。他们还可以选择根据其需求和旅行目的量身定制的多种票价。由于机票定价自由使航空承运人能够根据市场需求和竞争提供一系列各有不同条款和条件的票价类型，航空承运人可以向越来越多的旅客提供低价机票。

4.2 商业自由支撑着一个充满活力、有竞争力的航空业，使消费者能够在众多提供多样化产品的承运人之间进行选择。在许多国家，商业自由伴随着定价透明度规则，以确保消费者充分知情并了解适用于其旅程的条款和条件。

4.3 航空业反映了其他行业的发展。产品个性化和定制化是面向消费者的零售行业的普遍趋势。消费者越来越要求能够根据其具体需求配置产品和服务，而不是被迫按照标准化模板购买。这种模式在汽车和服装等多个行业中均可见到。

4.4 然而，航空业的消费者保护法规正日益呈现一种趋势，即限制航空承运人自主定价和制定政策的能力，限制其不仅在服务类型方面、而且在其认为适合的服务条件方面开展竞争的能力。此类法规侵蚀了许多航空服务协定中所载的允许承运人自由定价和分销其服务的权利。

4.5 限制未登机政策和连续客票使用规则或限制超售的法规，破坏了航空公司为保护其舱位库存而实施的复杂收益管理实践。同样，强制要求将某些服务纳入机票价格的法规，限制了航空公司拆分产品的自由以及旅客根据其具体需求定制旅程的能力。所有这些法规都影响航空公司提供低价机票和在低利润航线上提供航空互联互通的能力。反过来，这些法规限制了价格敏感消费者的航空旅行机会，也限制了区域市场和偏远社区的航空通达性。

5. 结论

5.1 基于上述讨论，可得出以下结论：

5.1.1 实现为所有人提供安全且负担得起的航空互联互通的目标，需要一个有竞争力且充满活力的航空业，使航空承运人能够竞争、创新并实现服务差异化；

5.1.2 航空旅客需要在旅程全过程的各个阶段了解其权利和义务。通过及时且可获取的方式提供相关信息，帮助消费者做出知情选择，可减少繁重消费者保护法规的需求。ICAO 航空旅客手册将成为政府和业界利益相关方以标准化、单一来源形式提供此类信息的宝贵资源；以及

5.1.3 许多航空服务协定（ASAs）中所载的商业和定价自由，在使航空承运人能够提供负担得起的互联互通方面发挥着重要作用。