



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

加强航空旅客消费者保护，建设有韧性的航空系统

（由泰国提交）

执行摘要

本文件提出：

注 1：消费者保护对于维系旅客信心、助力国际航空运输可持续发展至关重要。随着航空业数字化程度不断加深、全球连通性水平持续提升，新的挑战也随之出现，包括线上分销渠道透明度、跨境投诉处理以及旅客对其自身权利的认知等方面。

注 2：恶劣天气、运营制约、地缘政治事件、技术系统故障等大规模中断事件，凸显了实施有效的旅客保护措施和进行清晰沟通的必要性。由于中断事件可能涉及航空公司、机场、空中航行服务提供商等多个利害关系方，因此需要采取协调一致、覆盖全系统的应对方式。

注 3：泰国支持通过落实国际民用航空组织（ICAO）《消费者保护核心原则》以及国家层面的旅客保护法规，加强消费者保护。加强国际合作、信息共享、能力建设以及最佳实践交流，可进一步促进在全球范围内实现一致且有效的消费者保护，从而助力构建更具韧性和可持续性的航空体系。

行动：请会议：

- a) 鼓励各国参照国际民航组织《消费者保护核心原则》，审查并加强本国航空旅客消费者保护制度框架；
- b) 支持开展相关举措，提升旅客对自身权利以及现有投诉与救济机制的认知；
- c) 支持建立国家间合作机制，处理跨境旅客投诉并交流相关信息；
- d) 请国际民航组织推进能力建设活动并提供论坛，供各方分享航空旅客消费者保护领域的监管经验与最佳实践；
- e) 请国际民航组织在承认各国法律和运营环境差异的前提下，探索加强航空旅客消费者保护领域国际协调和监管趋同的方案；和

f) 请国际民航组织审查《消费者保护核心原则》是否足以应对数字化、线上分销渠道、跨境旅客投诉、大规模中断带来的各类新兴挑战，并酌情编制更新版本或补充指导材料。	
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：	本文件中所载建议的落实工作，预计将在国际民航组织现有工作方案和可用资源范围内开展。未来任何需要额外研究、指导材料或能力建设活动的举措，都将取决于资源的可用性以及国际民航组织成员国所确定的优先事项。
参考文件：	国际民航组织《消费者保护核心原则》

1. 引言

1.1 消费者信心对于国际航空运输的可持续发展至关重要。有效的消费者保护框架通过确保旅客在购票或遭遇服务中断时获得准确的信息、协助与支持，从而促进透明度、公平性和问责制。

1.2 过去十年间，各国纷纷出台了旅客保护措施，涵盖航班延误、航班取消、拒载、投诉处理以及旅客协助等方面。国际民用航空组织（ICAO）《消费者保护核心原则》为各国制定国家政策与监管框架提供重要参考。泰国亦将国际民航组织《核心原则》作为本国民航消费者保护政策的依据。

1.3 国际航空运输运行环境正在不断演变。旅客运输量增长、数字化水平提升、分销渠道日趋复杂，以及航空服务的全球化特征，都带来了新的制度与监管挑战。近期多起大规模中断事件也凸显出，在日常运营与突发状况下，均需落实有效的消费者保护。

1.4 泰国认为，加强消费者保护可通过提升旅客信心、保障监管确定性，并确保旅客在服务中断期间获得充分告知与协助，由此直接提升航空运输体系的韧性。

2. 讨论

2.1 消费者保护面临的新兴挑战

2.1.1 航空运输持续增长，既提高了旅客预期，也对有效的消费者保护提出更高要求。与此同时，线上旅行社、数字预订平台及其他中介机构不断发展，也带来了与透明度、旅客认知以及服务提供者之间责任划分相关的诸多挑战。

2.1.2 国际航空出行往往涉及多个司法管辖区，而这些管辖区的法律与监管框架各不相同。因此，旅客可能面临不同程度的保护水平，并在寻求跨境投诉救济时遭遇诸多困难。

2.1.3 此外，许多旅客并不了解自身的权利、可获得的救济手段以及投诉程序。因此，提升公众认知对于增强消费者保护框架的有效性至关重要。

2.2 中断期间的消费者保护

2.2.1 恶劣天气、空域限制、地缘政治冲突、机场运行问题、空中交通管理制约、重大技术系统故障等大规模中断事件，会对旅客及航空业利害攸关方造成显著影响。此类事件凸显了在特殊情况下仍需保持务实、适度且有效的消费者保护机制的重要性。

2.2.2 尽管消费者保护框架常常以航空公司为重点，但运营中断也可能源自机场、空中航行服务提供商等其他利害攸关方。机场拥堵、行李系统故障、安检延误、基础设施制约、地面处理问题或机场容量缩减均可能引发运营问题。空中交通管理限制、空域关闭、人员短缺、恶劣天气处置程序以及其他制约因素，同样会造成航班延误与取消。因此，各方必须采取协调一致的方法，最大限度降低对旅客的影响并助力运营恢复。

2.2.3 旅客越来越希望通过航空公司网站、移动应用、电子邮件通知、短信（SMS）、机场信息系统以及社交媒体获取实时信息。在发生中断期间，及时、准确且一致的沟通至关重要。旅客应当获得关于中断性质、可提供的协助、替代出行方案以及自身权利的清晰信息。有效的沟通能够降低不确定性，提升旅客体验，并维护公众对航空体系的信心。

2.3 国际合作

2.3.1 鉴于航空运输的国际性特征，加强各国间合作仍然至关重要。合作领域可包括：

- a) 就消费者保护相关的最佳实践和监管经验开展交流；
- b) 分享大规模中断事件中的教训，并促进民航当局就新兴的消费者保护问题及监管动态开展常态化对话；
- c) 通过指定联络点与信息共享机制，加强在处理跨境旅客投诉方面的合作；
- d) 为正在制定或完善消费者保护框架的国家提供能力建设活动、研讨会及培训项目支持；
- e) 推广国际民航组织《消费者保护核心原则》，作为各国监管框架的共同参考依据。

2.4 泰国的经验

2.4.1 泰国已将国际民航组织《消费者保护核心原则》作为其国家政策的基础，并依据民航委员会第 101 号规定实施旅客保护措施。该规定为因航班延误和取消而受到影响的旅客设定了最低限度的照顾与赔偿标准。根据国际民航组织的指导，泰国民用航空局（CAAT）强调要兼顾消费者保护与行业竞争力的平衡。泰国通过推动监管指引、公众宣传活动以及利害攸关方参与，确保旅客保护措施得到一致落实，并提升公众对自身权利与救济途径的认知。为应对数字化、跨境运营以及大规模中断等挑战，各国之间的持续对话与合作至关重要。泰国支持国际民航组织推动监管趋同、促进最佳实践交流并加强各国及业界利害攸关方之间的协作，以加强消费者保护，并维护可持续且具有韧性的航空运输体系。

3. 结论

3.1 消费者保护是构建具有韧性和可持续性的航空运输体系的重要组成部分。有效的旅客保护举措有助于提升消费者信心并助力国际航空业持续发展。

3.2 旅客吞吐量的持续增长、数字化、跨境运营以及大规模中断事件，持续给消费者保护框架带来挑战。应对上述挑战需要采取一种平衡的应对方式，既要保护旅客权益，也要兼顾航空业生态系统的运营现实。

3.3 影响旅客的中断事件可能源自航空公司、机场、空中航行服务提供者以及航空生态系统中的其他利害攸关方。因此，有效的消费者保护需要采取协调一致、覆盖全系统的方法，厘清旅客出行各环节中各方的角色与责任。

3.4 为进一步推动本领域工作，鼓励代表积极参加消费者保护专题工作组，与其他国家开展双边或多边对话，并为国际民航组织旨在协调监管方法的各项倡议作出贡献。代表亦可考虑推动设立跨境投诉区域联络点，联合举办能力建设活动，并与更广泛的国际社会分享本国的经验与教训。通过在会议结束后采取这些务实举措，代表能够促进持续协作并助力落实稳健的航空旅客消费者保护框架。

— 完 —