



工 作 文 件

第七次世界范围航空运输会议 (ATCONF/7)

- 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

应对民航线上旅行代理机构 (OTA)、旅客赔偿责任与 间接国内载运权的交叉问题

(由印度尼西亚提交)

执行摘要

本工作文件探讨了线上旅行代理机构 (OTA) 和航空客票数字化分销的日益发展给监管、运营和管辖权带来的挑战。重点介绍了虚拟联运、自助转机安排以及由算法生成、经境外枢纽中转的行程等新兴做法, 这些做法可能会造成旅客保护方面的缺口, 并引发与赔偿责任、票价监管、国内载运权以及国家监管权相关的监管问题。本工作文件就国际民用航空组织 (ICAO) 及其成员国如何应对这些新兴挑战提出了政策建议。

行动: 请会议:

- a) 审议本工作文件所载的信息和评估; 和
- b) 考虑本工作文件第 5 段提出的建议。

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:	《国际民用航空公约》(1944年《芝加哥公约》) 《统一国际航空运输某些规则的公约》(1999年《蒙特利尔公约》) Doc 9587号文件: 《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》 Doc 9626号文件: 《国际航空运输管理手册》 附件9 — 《简化手续》

1. 引言

1.1 在线上旅行代理机构和算法聚合商的推动下，航空运输领域数字化分销迅速发展，重塑了全球市场中旅客搜索、组合和购买机票的方式。在印度尼西亚等群岛国家，航空运输对于社会经济一体化和国家连通性至关重要，数字票务平台因此成为航空旅行的重要购票渠道。

1.2 尽管数字化分销在消费者获取航空旅行服务和提高价格透明度方面具有明显优势，但分销做法缺乏协调，会带来监管、运营和管辖权方面的挑战。通过算法构建的“虚拟联运”和自助转机等现代做法，可能使传统承运人责任框架的适用存在不确定性，并在旅行中断时使旅客面临潜在的保护缺口。

1.3 此外，由算法生成、经境外国际枢纽连接两个境内城市的行程安排，可能引发有关某些做法构成“间接国内载运权”的关切。此类做法还可能引发一些问题，涉及国家航空运输协定的适用、包括票价上限在内的国内经济法规，以及国家对国内航空运输监管权的行使。

1.4 本工作文件探讨了与第三方分销模式相关的运营挑战及潜在的法律和监管缺口，并提出了政策建议，供国际民用航空组织及各成员国审议。

2. 背景与数字化分销的发展动态

2.1 机票分销已从航空公司的直接销售和传统的全球分销系统（GDS）转向动态数字平台和全球聚合商。线上旅行代理机构利用搜索算法，将彼此无关联的航空承运人的航段组合成行程，为旅客提供非捆绑票价和定制化中转方案。

2.2 尽管这些技术的发展扩大了市场覆盖范围，却在运营航空承运人与终端消费者之间形成了结构性分隔：

- 沟通障碍：在航班运行异常（IRROPS）期间，运营承运人可能无法获得旅客的直接联系方式，从而限制了承运人根据国际民航组织附件 9 —《简化手续》第 8 章进行实时通知的能力，该章强调在航班中断期间应为旅客顺利办理手续并提供协助；
- 虚拟联运：各平台可能在未签订联程运输协议的情况下，将非合作伙伴航空公司的独立机票组合成一个行程，导致旅客无法享受标准的联运保障，例如行李自动转运或联程客票责任；
- 监管与管辖权方面的挑战：第三方中介机构通常开展跨境业务，可能超出当地民用航空当局（CAA）的直接监管范围，从而给国内航空运价规则、国际民航组织《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》（Doc 9587 号文件）以及消费者保护要求的适用带来挑战。

3. 碎片化的旅客赔偿责任与消费者保护

3.1 法定旅客保护框架，包括《统一国际航空运输某些规则的公约》（1999 年《蒙特利尔公约》）、国际民航组织 Doc 9587 号文件（第 5 部分—《国际民航组织消费者保护核心原则》）以及适

用的国内立法，确立了适用于航空承运人的赔偿责任和消费者保护框架。

3.2 第三方拆分销售可能使这一保护框架的适用更加复杂，并导致以下三个核心领域在法律和运营方面存在不明确之处：

运营领域	运营承运人的职责	线上旅行代理机构的中介职责	旅客面临的风险
错过中转	仅对其运输合同中规定的单个航段承担责任。	提供可选的第三方改签保险；不承担改签的法定义务。	如果旅客错过自助转机，可能需要重新购票，并承担额外的住宿及其他费用。
行李转运	根据国际民航组织附件9的标准，仅在经认可的联运合作伙伴和航空联盟合作伙伴之间转运行李。	不具备实际行李处理能力，也不在空侧开展运营。	旅客可能被要求离开空侧区域，提取行李，办理海关和出入境手续，并重新托运行李。
退款权利与处理流程	将机票退款直接退还至记录在案的预订平台/线上旅行代理机构。	控制退款支付时间；经常扣除平台手续费。	旅客可能会遇到退款延迟，或被重复扣除行政手续费。

4. 间接国内载运权与国家航空主权

4.1 《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）第一条确立了国家对领空享有主权的原則，规定每一国家对其领土之上的空域具有完全的和排他的主权。第七条明确承认各成员国有权拒绝准许外国航空器在其境内两个地点之间运输旅客或货物（国内载运权禁令）。国际民航组织《国际航空运输管理手册》（Doc 9626）进一步详细阐述了有关业务权和国内载运权限制的指导。

4.2 间接国内载运权的运作机制：全球线上旅行代理机构使用的算法会生成由外国航空公司承运、经由境外枢纽机场（如吉隆坡[KUL]或新加坡[SIN]）连接两个境内航点（例如雅加达[CGK]至棉兰[KNO]）的组合行程。

4.3 监管与经济方面的挑战：

- 规避业务权限制：利用算法使境内始发地—目的地运输经由境外中转点，事实上构成间接国内载运权，从而规避双边航空运输协定以及国际民航组织 Doc 9626 号文件关于市场准入的原则；
- 规避经济监管：经境外枢纽中转的路径安排绕过了国内经济监管，包括旨在确保国内航空旅行可及且可负担的票价上限（*Tarif Batas Atas*）规定；和

- 经济外流：国内航空运输业务产生的收入，本应流向本地航空公司和国内基础设施，却流向了外国枢纽机场和承运人。

5. 建议

5.1 现提出以下建议，供会议审议：

- a) 认识到数字化票务聚合和虚拟联运缺乏协调给监管和消费者保护带来的挑战；
- b) 重申各成员国根据《芝加哥公约》第七条及国际民航组织 Doc 9626 号文件中的指导享有主权权利，保护本国国内业务权，防止利用算法形成间接国内载运权的做法；
- c) 鼓励各成员国制定符合国际民航组织 Doc 9587 号文件（《消费者保护核心原则》）的监管框架，要求线上旅行代理机构和数字平台：
 - i. 实施算法保障措施：在未经监管机构批准的情况下，限制搜索引擎显示针对纯国内始发地—目的地对的间接国内载运权行程；
 - ii. 要求明确披露：当行程涉及自助转机、自行提取并重新托运行李或存在不同承运人航段之间不协调的情况时，应在购票前明确告知旅客；和
 - iii. 落实中介机构问责：确立明确的法律义务，要求平台在涉及多家承运人的行程中断事件中，承担客户支持和经济补偿责任。
- d) 请国际民航组织更新 Doc 9587 号和 Doc 9626 号文件，纳入关于数字化票务分销、虚拟联运做法以及适用于全球航空运输协调统一的消费者保护办法的全面指导。

— 完 —