



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

加强非洲航空运输服务中的消费者保护：迈向协调统一、 以旅客为中心且有韧性的航空市场

（由尼日利亚代表非洲民用航空委员会（AFCAC）54个成员国²提交）

执行摘要

非洲单一航空运输市场（SAATM）下的自由化进程及相关地区举措，为非洲在连通性、贸易、旅游和经济一体化方面带来了重大机遇。然而，除非旅客相信其权利和合法权益得到充分保护，否则自由化和连通性增强所带来的益处就无法充分实现。因此，消费者保护不仅是一个社会和监管问题，更是构建一个有竞争力、可持续、有韧性且以旅客为中心的航空运输市场不可或缺的组成部分。

非洲各国在航空运输消费者保护方面采取了不同做法。一些国家建立了专门的航空旅客权利制度，而另一些则主要依赖一般消费者保护立法、航空条例或合同安排。这种差异可能导致在旅客权利、拒绝登机、航班取消和延误、行李、退款、赔偿、协助、残疾和行动不便、投诉处理、信息披露以及执法等方面出现不一致。

因此，非洲需要更加强有力、更加协调的消费者保护框架，以支持而非削弱市场自由化。协调统一不一定意味着每个国家都实行相同的立法。相反，它应确立共同的最低原则、权利、责任、执法机制、数据系统和争议解决程序，并以有效的监管机构和协调一致的地区实施为支撑，同时允许各国保有充分的灵活性，以反映本国国情。

行动：请会议：

- 承认消费者保护是有韧性、有竞争力且可持续的国际航空运输系统不可或缺的组成部分；
- 敦促成员国，包括通过地区组织，制定共同的旅客最低保护机制，以实现监管趋同；和

¹ 英文和法文版本由非洲民用航空委员会提供。

² 阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、斯威士兰、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、南苏丹、苏丹、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦。

c) 请国际民用航空组织（ICAO）与地区组织及其他相关利害攸关方合作，更新全球指南、分析工具和共同指标，并支持在消费者保护、服务质量监测、执法和争议解决方面开展能力建设和交流最佳做法。	
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：	为国际民航组织提议的各项活动可能需要从其经常方案和/或自愿捐助中提供资源。各国也可能需要资源，用于国家实施和能力建设。
参考文件：	国际民用航空组织（ICAO），《关于消费者保护的核心原则》 ATConf6-WP/47 号文件修改稿：《航空运输和对消费者的保护》 《亚穆苏克罗决定》（YD）附件 6：{Assembly/AU/Dec 676 (XXX) — 关于法律文书的决定} 及非洲单一航空运输市场实施路线图 Doc 9587 号文件：《国际航空运输经济管理的政策与指导材料》 《统一国际航空运输某些规则的公约》（1999 年《蒙特利尔公约》）

1. 引言

1.1 航空运输已成为非洲经济和社会发展的重要组成部分。航空运输促进人员和货物的流动，支持旅游和贸易，连接地理偏远的社区，并推动地区一体化。

1.2 非洲航空市场也正在经历显著的结构变化。非洲单一航空运输市场（SAATM）的实施旨在实现非洲内部航空运输自由化，并打造更加一体化的航空市场。市场准入的扩大预计将刺激竞争、拓展航线网络、改善连通性，并促进经济发展。

1.3 然而，自由化必须配套有保护旅客和增强对航空运输系统的信心的有效机制。消费者保护尤为重要，因为航空运输涉及旅客、航空公司、机场、地面服务公司、旅行社、旅游经营人、支付服务提供者、政府及其他服务提供者之间的复杂关系。因此，旅客行程中断可能涉及多个行为体和管辖区。

1.4 航空运输价值链日益复杂，加之电子客票、在线旅行平台、代码共享、联运和跨境运营等因素，使得有效的旅客保护变得日益重要。

2. 讨论

自由化和非洲航空市场的增长

2.1 《亚穆苏克罗决定》（YD）和非洲单一航空运输市场为非洲航空运输市场的自由化和一体化提供了重要基础。自由化有可能为旅客提供更多目的地、更高的航班频次、更多的航空公司选择、更优的服务质量、更具竞争力的票价、更好的连通性，以及更多获取旅游和商业机会的途径。

2.2 然而，竞争加剧并不自动保证有效的消费者保护。竞争性的航空市场要求旅客能够获得可靠信息、可预期的权利、透明的定价、有效的投诉机制，以及在服务未能达到既定标准时获得适当救济。因此，消费者保护应被视为是自由化的补充，而非对自由化的制约。

非洲当前消费者保护面临的挑战

2.3 非洲国家在制定消费者保护措施方面已取得进展。然而，实施仍不均衡，监管框架存在碎片化问题。消费者保护可能受民航立法、航空经济法规、一般消费者保护立法、竞争立法、航空公司运输条件、双边或地区安排以及国际公约的制约。

2.4 由此导致的监管碎片化可能使旅客难以确定其旅程适用哪些权利。在多个非洲国家之间旅行的旅客，可能在赔偿、退款、协助和投诉程序方面遇到不同的要求。这就造成了不确定性，并增加了在多个司法管辖区运营的航空公司的合规成本。

2.5 延误和取消是旅客投诉最常见的原因之一。主要关切包括定义和门槛不一致、赔偿存在不确定性、航班中断期间信息不充分、对滞留旅客的照顾不到位，以及航空公司、机场和当局之间协调不力。协调统一的框架应确立明确的最低要求，同时承认合法的运行情况和安全考虑。

2.6 旅客在航班取消或严重中断后可能难以及时获得退款，原因包括流程冗长、退款与赔偿之间区分不清、通过中间商售票、货币和跨境支付方面的挑战，以及航空公司与旅行社之间责任不明确。消费者保护制度应建立透明的退款程序，并明确界定航空公司、代理商及其他相关行为体的责任。

2.7 消费者保护应包括对残疾人和行动不便者的有效保护。以旅客为中心的航空系统应确保机场和航空器无障碍、提供适当协助、不歧视、信息无障碍、具备适当的投诉机制，以及航空公司、机场和服务提供者之间的协调。无障碍性应被视为航空消费者保护不可分割的组成部分。

2.8 辅助服务的扩展增加了航空公司定价的复杂性，导致行李、选座、优先服务、餐食、变更和取消、支付方式及其他可选服务产生额外费用。消费者在完成购买前应获得关于旅行总费用的透明、准确且易于理解的信息。

消费者保护和旅客信心

2.9 有效的消费者保护能够增强旅客信心和满意度，从而支撑需求和可持续的市场增长。因此，消费者保护既具有经济价值，也具有社会价值。当旅客相信票价透明、航空公司承担责任、航班中断将得到公平处理、退款可顺利获得、投诉将得到受理、个人信息受到保护、需要协助的人员将得到适当对待，并且在服务未到位时存在有效救济，他们就更可能使用航空运输。因此，加强消费者保护可通过提升公众对自由化的非洲航空运输市场的信心，促进实现 SAATM 的更广泛目标。

消费者保护和 SAATM

2.10 SAATM 的成功不仅应以航线和航权来衡量，还应以旅客对其权利在跨境范围内得到保护抱有信心来衡量。消费者保护已被纳入 YD；因此，优先事项是通过一个协调统一的框架，确保各国更有力、更加一致地实施，以减少监管不确定性、改善服务质量和投诉解决，并支持可持续的自由化。

实施、执法与监管能力

2.11 有效的消费者保护不仅取决于旅客权利的存在，还取决于有能力且负责任的机构。各国应指定具有明确授权和充分能力的主管当局，负责消费者投诉处理、服务质量监测、数据分析、执法和争议解决。

2.12 国家实施工作应配套透明的程序、相称且有效的处罚、定期报告消费者服务指标，以及民航当局、消费者保护机构和地区组织之间的合作。地区机制可以促进趋同、同行学习和相互支持，同时避免并行的实施架构。

从 2019 冠状病毒病大流行中汲取的经验教训

2.13 2019 冠状病毒病大流行暴露了在系统性航空中断期间常规消费者保护方面存在的不足，包括航班取消、旅客滞留、退款、遣返以及对弱势旅客的协助等方面。因此，国家和地区应急准备框架应将消费者保护纳入其中，明确政府、航空公司和机场的责任，并规定旅客协助、退款或代金券、沟通、遣返和紧急投诉处理的程序。

3. 结论

3.1 非洲航空运输的自由化和一体化为变革整个非洲大陆的连通性提供了重要机遇。然而，自由化必须配套相应措施，以确保旅客相信航空系统将保护其合法权益。

3.2 有效的消费者保护既是一种监管保障，也是增强旅客信心、需求和可持续航空发展的推动因素。

3.3 消费者保护还必须被纳入航空韧性和应急规划，并明确界定在旅客协助、信息提供、退款、遣返和救济方面的责任。

3.4 非洲可在 YD、SAATM、国际民航组织《核心原则》以及现有国家和地区举措的基础上，营造更加协调一致的旅客保护环境。协调统一的消费者保护框架可以通过结合共同最低标准、国家实施、地区合作、有效执法、数字工具、旅客意识和同行审查，为实现这一目标提供切实可行的路径。

3.5 最终目标应是建立一个自由化、竞争、连通性与消费者保护相辅相成的航空市场。更强大的旅客保护制度将保护消费者，增强对非洲航空的信心，支持 SAATM 这一目标的实现，并有助于构建更具韧性、包容性和经济上可持续的全球航空运输系统。