



大会 — 第 42 届会议
经济委员会

议程项目 26：航空运输的经济发展

庆祝国际民航组织消费者保护核心原则十周年

（由国际航空运输协会（IATA）提交）

执行摘要

2015 年，经国际民航组织理事会和第 38 届大会（A38）批准并与各国磋商后，国际民航组织（ICAO）制定并通过了《消费者保护核心原则》（以下简称“核心原则”）。国际航空运输协会（IATA）赞赏国际民航组织发挥领导作用推动这一重要进展，在各国和地区消费者监管体系激增的背景下，此举有助于促进各国监管方法的兼容性与一致性。

过去十年间，监管举措进一步增加，带来了各种实施挑战。此外，实践表明，核心原则未能充分涵盖或预见若干重要方面。因此，大会适时重申对核心原则的支持，并考虑是否需提供额外指导材料，以协助各国遵循核心原则，确保其在未来十年及更长时间内的适用性。

行动：请大会：

- a) 重申对《核心原则》的支持；
- b) 请各国在制定新法规或修订现有法规时，确保体现《核心原则》；并且
- c) 要求国际民航组织考虑制定指导材料的适当性，以反映 2015 年以来的发展情况。

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：	鉴于相关工作可在国际民航组织现有工作机构框架内开展，影响可忽略不计。
参考文件：	《统一国际航空运输某些规则的公约》 国际民航组织《消费者保护核心原则》

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 自 2003 年第五届国际航空运输大会以来，国际民航组织（ICAO）已意识到消费者监管问题，该会议得出结论：各国应采取措施，避免因国内法的域外适用而产生法律不确定性。2012 年，根据航空运输监管专家组（ATRP）的建议，国际民航组织开展了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大会时，国际民航组织认识到越来越多的国家正在制定航空运输领域的消费者法规，需要采取协调一致的方法。

1.2 2015 年，经国际民航组织理事会和第 38 届大会批准并与各国磋商后，国际民航组织制定并通过了《消费者保护核心原则》（以下简称“核心原则”），以应对近年来日益增多的国家和地区性航空旅客权利或消费者法规。

1.3 核心原则不构成、也无意构成《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）框架的一部分。然而，消费者法规不应干涉或违背《芝加哥公约》。特别是，国家法规应与《统一国际航空运输某些规则的公约》（1929 年《华沙公约》）和《统一国际航空运输某些规则的公约》（1999 年《蒙特利尔公约》）确立的国际航空承运人责任条约体系兼容并一致。此外，国家法规不应干涉其他国家做出合法政策选择的能力，包括选择不进行监管。消费者法规应仅适用于发生在监管国领土内的事件，或发生在境外但涉及在该国注册的航空器的事件。

1.4 第二个关键原则是，消费者法规应尊重相称性原则。《核心原则》认识到，各国在通过消费者法规时，宜在消费者保护与行业竞争力之间取得适当平衡，同时考虑各国不同的社会、政治和经济特征，且不损害安全与安保。

1.5 第三，《核心原则》指出，消费者法规应考虑大规模中断事件的影响。全球航空运输网络易受火山喷发、COVID-19 等公共卫生事件或 2024 年 CrowdStrike 系统故障等事件的冲击。这些事件具有全网影响，影响提供航空运输服务的所有相关方。

1.6 认识到航空运输业的动态特性，《核心原则》始终旨在成为一个“活文件”，可根据获得的经验和收到的反馈不时完善和改进。十年之后，大会适时重申对《核心原则》的支持，并考虑是否需在某些领域提供指导材料，以协助各国遵循核心原则。

2. 近期发展

2.1 实践经验凸显了若干需要关注的方面，以助力《核心原则》实现其既定目标。其中一些在《核心原则》通过时已预见，另一些则随着航空运输业的发展而显现。

2.2 当今各类监管制度尚未实现相互承认或协调。例如，对于许多常见行程，乘客可能有资格依据两项甚至三项消费者法规获得权益。尽管某些法律承认并行索赔的可能性，但在确保不产生多重索赔方面做得不够。同样重要的是，应尊重各国自主决定是否引入航空特定消费者法规的政策自主权。同理，一国采用消费者法规不应干扰第三国对其领土做出的主权决定。关于跨司法管辖区一致适用消费者法规的指导材料，将有助于避免或缓解此类冲突与重叠。

2.3 关于相称性原则，实践中许多消费者监管制度造成了显著的财务负担，最终通过提高票价转嫁给乘客。此外，高度规范性的消费者监管实例已被证明在减少延误和取消等中断方面基本无效，因为中断原因通常超出航空公司的控制范围。

2.4 此外，过去十年的经验凸显了若干领域，可通过制定指导材料提供支持，包括：

- a) 特殊情况：不可抗力或特殊情况的概念已被纳入许多消费者监管制度。然而，对于特殊情况尚无明确或一致的定义，也没有构成特殊情况或不可抗力的一致场景清单。
- b) 大规模中断：尽管《核心原则》指出各国应考虑大规模中断的影响，但在实践中，应对此类事件的方法并不一致。国际民航组织应考虑制定一套实用原则或指导材料，用于应对诸如冰岛火山喷发、COVID-19 大流行或全球 CrowdStrike 系统故障等大规模中断事件。此类指导材料应承认所有利益相关方在应对大规模中断事件中的作用，尤其是应急计划的作用。
- c) 共同责任：《核心原则》已认识到所有利益相关方在应对大规模中断场景中的作用，然而这种全系统方法在正常运行期间同样重要。航空运输是一个复杂系统，其中一系列利益相关方都对运营绩效和服务交付负责。为确保价值链中的所有利益相关方获得适当激励，可考虑制定关于共同责任的指导材料，以正确反映航空运输运行中固有的相互依存关系。
- d) 中介机构的作用：当乘客通过代理或中介机构购买旅行产品时，这些机构在确保乘客于中断事件中获得适当信息和协助方面发挥着重要作用。这一关键作用经常被消费者监管制度所忽略，国际民航组织的指导材料将有助于为各国提供一致的处理方法。

3. 结论

3.1 国际民航组织的工作应包括以下任务：

- i. 制定指导材料以应对管辖权问题的风险，如域外适用和监管重复。
- ii. 制定关于“特殊情况”（或描述同一概念的类似术语）的通用定义，并建立构成特殊情况的非穷尽性场景清单。
- iii. 制定关于准备和应对大规模中断事件的指导材料，包括应急计划的作用。
- iv. 制定指导材料以反映正常运营以及大规模中断事件中的共同责任概念，以恰当反映航空运输系统的相互依存关系，并确保所有利益相关方获得适当激励以最大限度减少中断。
- v. 承认中介机构的作用，并考虑制定指导材料，以反映中介机构在消费者监管方面的责任。

3.2 2015 年国际民航组织《核心原则》的通过，是促进全球监管体系一致性和兼容性的重要进展。尽管如此，当前拼凑式的消费者监管体系仍给消费者带来意想不到的后果，抑制连通性，增加成本并减少选择。十年之后，正值重申对核心原则的支持并制定额外指导材料之机，以确保其未来十年及更长时间的适用性。