

# 中国民用航空不正常航班问题研究

## ——以欧盟与美国现行立法为参照

### 一、背景意义

随着我国民航业的快速发展，人们乘坐飞机外出旅行越来越变得普通，货物通过飞机运输的情况越来越频繁。然而，不正常航班——即航班延误、航班超售以及航班取消是航空运输讨论中不可避免的话题，也是我国，乃至全世界民用航空业发展中未能解决的顽疾。

近年来，我国各地机场因不正常航班而导致的各类纠纷频出，包括打砸机场设备、围攻机场工作人员、冲击机场隔离区、在滑行道上拦截滑行客机、霸机或罢机等。航班延误不仅破坏航空运输正常经营秩序，被延误的旅客因此提起延误索赔的诉讼也不断增多。

例如，2015年5月，深圳航空公司 ZH9249 号航班旅客因航班延误闯入航站楼廊桥<sup>[1]</sup>；2014年3月，深圳机场近五千名旅客因暴雨滞留机场，其中部分人员霸占中国南方航空公司两个值机柜台并进行暴力破坏<sup>[2]</sup>；2013年1月，昆明长水机场因大雾天气导致航班大面积延误，旅客滞留，部分旅客砸坏机场的多个值机柜台<sup>[3]</sup>；2012年4月，广州白云机场海南航空公司一航班部分旅客滞留飞行控制区并走向滑行道；2011年7月，河北石家庄机场一名旅客因飞机延误，将怀有身孕的机场工作人员踹倒<sup>[4]</sup>。

研究上述事件时，我们虽然不能忽视旅客个体自身的不理性与犯罪倾向，航空公司或机场处理不妥当等因素，但问题的导火索却仍旧是不正常航班的出现，以及出现后旅客对此感到的沮丧、气愤与担忧。有研究表明<sup>[5]</sup>，当航班延误发生时，旅客最迫切的需求是第一时间知晓延误原因及起飞时间等信息。根据情绪 ABC(antecedent, belief, consequence)理论，旅客对延误事件认知差异而带来不同情绪体验。而为了有效缓解旅客的负面情绪，航空公司管理部门应在发生航班延误后第一时间向旅客告知航班延误的原因与航班起飞时间。在航班延误超过一定时间后，航空公司应当及时安排旅客的餐饮、住宿等事宜。

然而，我国民航运输相关法律法规的缺失或严重滞后，致使消费者的权益在第一时间无法得到保障，也导致航空公司处理不正常航班事件时态度消极、行为被动。由此可知，为了保护旅客的合法权益，亟需完善我国现行立法。本文从延误的范围界定、航班延误的责任认定与承担分析完善立法的方向，并以美国与欧盟现行立法作为参照，讨论两国现行立法对我国的借鉴意义。

### 二、不正常航班

不正常航班包括航班延误、航班超售以及航班取消。我国只是笼统地将三者规定为“不正常航班”，且对延误的关注度比较高<sup>[6]</sup>。目前，国内民航每年大约有 25%左右的航班不正常，这个比例在全世界来看属于中等略微偏高的比例。每年约有 1000 万人次以上的旅客遭遇行程延误，误点率高是我国民航业普遍存在的问题。

年份	总航班次 (万)	正常航班 次(万)	不正常航 班次(万)	航班正常 率(%)	航空公司 原因(%)	空管原因 (%)	天气原因 (%)	其他原因 (%)
2012	250.2	187.2	63.0	74.83	38.5	25.0	21.6	14.9
2013	278.0	201.1	76.9	72.34	37.4	27.6	21.8	13.2
2014	312.6	213.7	93.7	68.37	26.4	25.3	24.3	24.0
2015	337.3	230.5	99.9	68.33	19.1	30.7	29.5	20.7
2016	367.9	282.4	85.5	76.76	9.5	8.2	56.5	25.8
2017	403.9	289.5	114.4	71.67	8.6	7.7	51.3	32.4
2018	434.6	348.2	86.4	80.13	21.1	2.3	47.5	29.1

注：数据来源于中国民用航空局发展计划司 2012—2018 年民航业发展统计公报。相关数据未包括我国香港、澳门特别行政区及台湾省统计数据。

其中，2016 年全国客运航班平均延误时间为 16 分钟；2017 年全国客运航班平均延误时间为 24 分钟；2018 年全国客运航班平均延误时间为 15 分钟。

从表格中我们可以看出，过去近十年来，我国的不正常航班班次以及不正常航班百分比均无明显下降趋势。过去三年来，每班次不正常航班的滞后到港时间也依旧没有下降，始终维持在二十分钟左右。我们可以发现，不正常航班已经是我国民用航空业发展中无法回避的一项重要问题。

## 2.1. 航班延误

### 2.1.1 航班延误的界定

什么是“航班延误”？迄今为止，国内外航空立法均欠缺界定和解释。

在 1929 年，《华沙公约》第 19 条首次认可了承运人的延误责任：承运人对旅客、行李或货物在航空运输中由于延误所造成的损失应当承担责任<sup>[7]</sup>。

但无论是《华沙公约》本身，还是其后的 1971 年的《危地马拉议定书》、1975 年的《蒙特利尔第四号议定书》乃至 1999 年的《蒙特利尔公约》，最终都未对航班延误的内涵作出明确的界定。值得注意的是，在 1999 年《蒙特利尔公约》起草过程中，其草案第 19 条第 2 款对何为延误曾经进行了表述<sup>[8]</sup>，但令人遗憾地是，该定义最终因相关缔约国之间意见未能统一而被删除。

而根据 1972 年制定的国际航空运输协会(International Air Transport Association)拟定并在实践中为各大航空公司所普遍采纳的《旅客、行李运输一般条件》、《客票合同条件》中的相关规定，承运人承担的只是“尽最大努力合理地迅速运送旅客及行李”，“载于航班时刻表上或其他场所的时间是不能被保证的”，且“时间表可不经通知而予以变更”，这样看来，承运人部分未遵守计划的时间并不构成延误，当然上述规定由于明显过于偏袒承运人而在执行上备受争议。

我国《民用航空法》对延误的规定从 1929 年《华沙公约》第 19 条规定抄录而来，无延误的定义。

由于航班延误的概念界定既涉及各方利益的博弈，也涉及专业技术的把握，除此之外，对于每个案例的特殊情况，有可能需要作出不同的解释。因此，现如今各国立法都没有对航

班延误这一概念作出明确的界定。

然而,显而易见的是,对航空运输中的“延误”进行定义是必要的。现今学者们对航空运输延误的定义可概括为“约定时间说”、“合理期望说”等。目前主流观点倾向于后者,即按照《蒙特利尔公约》草案第 19 条第 2 款的规定:航班延误是指综合所有有关情况,在可向一个勤勉的承运人合理期望的时间内,未将旅客或行李、货物运到目的地或在目的地交付。航班延误界定的合理期望说具有一定的正当性<sup>[9]</sup>。首先,这是基于理性衡量的相对性标准,只要承运人尽到“应有谨慎”(due diligence)义务,那么等待延误便是旅客应当自我承担的风险<sup>[10]</sup>。

其次,运输合同是航空运输以及航空运输延误的法律基础。其中机票上所写的时间,只是运输的预期时间,而真正的合同时间则并不确定,若是在一般的合同法层面对航空运输进行解释,会对承运人造成不公平对待。

我国《合同法》第 290 条规定,承运人应在约定或合理期间内将旅客运输到约定地点。以此可知,我国立法兼顾“约定时间说”与“合理期望说”。

我国交通部于 2016 年 5 月颁布并于 2017 年 1 月 1 日起施行的《航班正常管理规定》中,对“航班延误”这一概念作出如下定义:指航班实际到港挡轮挡时间晚于计划到港时间超过 15 分钟的情况。然而,截至目前,航空公司、旅客及理论界对此尚未达成统一的认识,仍需要进一步的确认。

### 2.1.2 航班延误的性质和分类

航班延误是航空公司及旅客都无法回避的问题,而造成航班不正常的原因通常比较复杂,通常包括雷雨、大雪大雾等恶劣天气原因、空中交通管制、机场保障、旅客自身及航空公司运力及调配等等原因。

认定延误与认定延误责任是两个层次的问题,延误赔偿也不能等同于延误责任<sup>[11]</sup>。而认清这些问题的前提是对延误进行合理分类。我国《民用航空旅客行李运输规则》以延误是否可归因于承运人自身原因为标准,分为非承运人原因的延误和承运人自身原因的延误。承运人可以控制的原因而产生,承运人存在一定程度主观过错,则延误为不合理延误,反之则为合理延误。

合理延误和不合理延误的界定是绕不过去的,因为这是区分承运人是否要承担赔偿责任的法律依据。诚如有学者所指出的那样:即使构成延误,也存在合理延误和不合理延误两种情形,承运人只需要对不合理延误承担赔偿责任<sup>[12]</sup>:《蒙特利尔公约》第 19 条规定,旅客、行李或者货物在航空运输中因延误引起的损失,承运人应当承担责任。但是承运人证明本人及其受雇人和代理人为避免损失的发生,已经采取了一切可合理要求的措施或者不可能采取此种措施的,承运人不对因延误引起的损失承担责任。《民航法》第 126 条与之规定相同。

在 2017 年民航局发表的文章中,列出了有关航空延误的 11 个具体原因,其中包括:第一、天气原因;第二、航空公司原因;第三、空管原因;第五、航班时刻安排原因;第六、机场原因;第七、油料原因;第八、旅客原因;第九、联检单位原因;第十、离港系统原因;第十一、公共安全原因。

对此,学界普遍认为该分类用词不严谨,且欠缺可操作性,如此将致使航空公司服务质量缩水<sup>[13]</sup>。比如,天气原因应限定为阻碍飞行安全的气象条件,若不对此进行明确定义与区分,将必然会出现航空公司将自身原因上报为天气情况发生,而近几年的数据也佐证了这一点。由之前数据表格可以看出,在总航班数逐年增加,不正常航班架次无明显增减幅的前提下,由天气原因所导致的不正常航班平均比率由 2012 年至 2015 年的 24.3%,激增至 2016 年至 2018 年的 51.8%,平均涨幅达到 213%,这明显是不符合常理的。

## 2.2 航班超售与航班取消

航班超售是指航空公司出售的机票数量超过一架航班的实际座位数。

主流观点认为超售不构成欺诈<sup>[14]</sup>，因超售导致的拒载构成承运人违约。也有少数观点站在航空承运人视角，支持其具有合法性。与欧美国家不同，机票超售行为在中国尚没有被纳入到立法中，其依据主要是各航空公司制定的“航空运输总条件”。

截至目前，超售已经在中国民航售票实践中广泛采用，各家航空公司都存在超售现象。但是超售毕竟是对旅客利益的潜在威胁，为避免不利的社会舆论以及销售影响，航空公司普遍没有对之进行广泛的宣传。大部分旅客直到办理值机乃至被拒载时才获知超售的存在，经常由此引发争端。

航班超售主要是航空公司为了减少客座虚耗、提高经济效益而采取的举措，航空公司理应竭尽所能来处理航班超售给部分不能登机的旅客带来的不便与损失，不能为了公司赢利而置旅客权益于不顾<sup>[15]</sup>。但在实践中，航空公司对旅客行程延误的处置却存在损害旅客权益的现象。

航班取消是指航空公司因天气、空中交通管制、流量控制、突发事件、机务维护等因素取消航班。

然而，不得不注意的是，有的航空公司在某些航班旅客数量不足时，以空中交通管制、流量控制、机务维护为借口随意取消航班的欺诈行为也有发生。

## 三、权益保护

正确维权是解决当前在航班延误情况下旅客与民航部门冲突的根本原则<sup>[16]</sup>。当然，维权还需要采用正确的方式来实现，这种正确的方式就是一种合法的方式。从近年来发生的因为航班延误导致旅客霸机及冲击跑道等事件就反映出不合法维权所引发的严重后果。与之相对的是，维权的权利不仅为旅客所有，当旅客不能正确维权，甚至对民航部门进行侵权，后者也能够进行合法维权。

### 3.1 消费者权益保护

在航空公司与旅客的合同关系中，旅客可能会由于信息不对等而处于相对弱势地位。

从旅客的角度来讲，发生航班延误后所需要遵循的维权程序包括：及时要求承运人改签其他航班；要求承运人提供餐食（处于用餐时间）与住宿（延误时间较长并晚至零点后）；向航班延误保险的承保人要求赔偿（在符合条件时，一般为延误4小时以上）；向承运人提出赔偿要求，并要求承运人出具航班延误的相关证明；注意保存证据；及时维权，不得超过诉讼时效；区分侵权与合同两种不同法律关系，选择有利的诉讼方式进行主张。

而这一过程中，旅客最重要，也是最迫切需要的两个权益便是知情权和求偿权。

虽然航班延误是伴随着航空运输的产生而存在的，具有普遍性和不可绝对避免性，但有的航空公司为逃避责任，本是由于机务维护、航班调配、机组人员等自身原因造成航班延误的，却往往以天气原因、空中交通管制、流量控制来搪塞，旅客不能及时、准确知晓航班延

误的真实原因。旅客本应享有的基础性权利——知情权被严重忽视了。

我国《民航法》《旅客、行李国内运输规则》《旅客、行李国际运输规则》对航班延误及责任承担也作了原则性的规定，规定在航班延误的情况下，旅客依法享有知情权、求偿权等基本权利，但正如上下文中已经介绍与即将介绍的，没有进一步明确界定“航班延误”的法律概念、赔偿范围、赔偿限额等，在实践中缺乏可操作性。到目前为止，一些航空公司对航班超售原因、告知方式、解决途径、优先登机原则与补偿条件的规定并不十分完备。旅客行程延误赔偿法律制度及其不完善，导致了旅客的求偿权受到了损害。

### 3.2 承运人权益保护

事实上，航班延误不仅会给旅客带来出行不便的损失，对于民航部门来讲同样也会带来损失。中国东方航空集团公司总经理、中国东方航空股份有限公司董事长刘绍勇在 2014 年 3 月表示，航班延误中，航空公司和旅客都是受害者。航班每延误一分钟，公司增加成本 1000 多元，这只是直接成本支出，还不包括后续对旅客服务和赔偿等的成本支出。

不仅航空公司会成为航班延误的直接受害者，机场同样也会因为航班延误受到相应的损失，尤其是作为承运人，机场会面临被旅客起诉赔偿经济损失的法律风险。由此可见，航班延误中的旅客和民航部门都会或多或少受到一定经济损失。

因此，为了保证承运人的权益，以寻求各方利益达到平衡，应该采取相应措施对承运人权益进行保护。比如，在发生不合理延误后，可以规定承运人的责任限额；一旦出现旅客因航班延误导致侵犯承运人合法权益时，也可以进行维权；在由于机场设施存在问题导致航班延误时<sup>[17]</sup>，可以向机场进行维权。

## 四、我国现状

### 4.1 航空公司规定现状

2017 年 1 月 9 日，中国民航局发布关于国内航空公司、机场实施《航班正常管理规定》相关工作情况的通告，对国内航空公司公布的关于航班延误后的服务内容及补偿方案进行了汇总。

经过对国内 42 家航空公司所公布的补偿方案进行统计，我们可以得到以下统计结论：

补偿方案	无任何补偿	仅提供餐食/退改签	100/200	小于 300	100/300	200/300	200/400
数量	5	3	4	1	3	3	23
百分比(%)	11.9	7.1	9.5	2.4	7.1	7.1	54.8

注 1：表中“x/y”表示“延误 4 小时（含）以上不超过 8 小时，每位旅客补偿人民币 x 元；延误 8 小时（含）以上，每位旅客补偿人民币 y 元”

注 2：表中“小于 300”表示厦门航空规定“4 小时以上，小于等于 300 元”

补偿方式	现金补偿	补偿方式模糊	无补偿
数量	23	11	8
百分比(%)	54.8	26.2	19.0

注 1: “现金补偿”指补偿选项中明确可以得到现金补偿, 或没有提到任何其他途径的。

注 2: “补偿方式模糊”指补偿方式含糊不清, 如“可得到 400 元现金或等额代金券/等额积分”

注 3: “无补偿”指不发放任何补偿或仅提供餐食/退改签的航空公司。

我们能够直观地看出, 现行的赔偿制度依然存在很大的问题, 航空公司极度忽视了旅客的求偿权。赔偿金额的具体分析放在后续与国外制度对比中讨论; 而在赔偿方式中, 暂且不论有近五分之一(19%)的航空公司不存在任何除基本餐食以外的赔偿制度, 在存在赔偿方案的 34 家航空公司中, 有近三分之一(32.4%)的公司补偿方式模糊不清。很有可能出现旅客本以为能得到相应补偿, 但发现只能得到“代金券”“里程”等捆绑消费, 且没有实际购买价值的赔偿物。这不但侵害了旅客的求偿权, 也无疑会严重加剧旅客的焦虑、气愤, 造成旅客与航空公司的矛盾冲突升温。

## 4.2 我国立法现状

中国于航班延误责任的规定散见于《合同法》《民用航空法》及《规则》《航班正常管理规定》等法律文件中。

依据《合同法》第 107 条, 违约责任的承担形式包括继续履行、采取补救措施或赔偿损失。因此, 当航班延误时, 若承运人不能免责, 则应承担退票、改签、妥善安排、赔偿损失等责任。但航班延误并不导致合同失效, 即便承运人可以免责, 仍需承担合同的附随义务, 如告知义务、关怀义务和补救义务。

依据《民用航空法》第 126 条, 首要前提是旅客或托运人要证明延误与损失之间有因果关系, 否 承运人没有责任。其次, 采用过错推定原则, 免责条件是承运人证明已采取必要措施以避免损失, 或出 现其无法预料、无法控制的因素。该法还停留在原则性条款上, 未进一步明确责任承担的内容, 可操作性差。

《规则》规定了非承运人原因和承运人原因导致的航班不正常时承运人应付的义务, 文件详细, 但并非航班延误的专门性立法, 只是部门规章, 效力较低, 难以有效解决航班延误纠纷。

2004 年中国民用航空局出台了《航班延误经济补偿指导意见》, 首次规定了不合理延误的补偿标准和方式, 但只要求航空公司根据延误 4 个小时和 8 个小时以上分别自行制定补偿标准。但它只是行业指导文件, 缺乏法律约束力, 不能作为判决依据。一方面, 航空公司会认为这不过是一种指导做好航班延误的意见, 可以执行也可以不执行; 另一方面, 从旅客的角度来看, 容易片面理解这一指导意见, 由于航班延误带来旅客出行的不便, 他们往往就会把所有航班延误的责任归咎于航空公司, 并提出相应的索赔等经济上的要求, 这也是近年来旅客与航空公司、机场发生纠纷的一个重要原因<sup>[18]</sup>。

我国交通部于 2016 年 5 月颁布并于 2017 年 1 月 1 日起施行的《航班正常管理规定》中, 体现了国家整治不正常航班的趋势。

首先, 其完善了一般性任务, 增加特殊性责任, 如告知义务、补救义务、关怀义务, 并强制承运人公布方案。但是我们必须认识到的是, 此规定将制定补偿标准的权力交予承运人自己把握, 而缺少最低标准限制, 导致了 4.1 中讨论的先行赔偿制度无法保障旅客受补偿的权利, 《航班正常管理规定》的颁布和施行并没有显著改变《航班延误经济补偿指导意见》法

律约束力缺失所带来的问题。

其次，其强化法律保障，确立了罚金制度。然而，其中的处罚金额绝大多数为“3 万元以下”，最高的处罚金额为“8 万元以上 10 万元以下”，其有关航班延误的处罚金额大多为 4 万元至 6 万元。显而易见的是，这样的金额对于航空公司而言，绝对无法起到有效的震慑作用。

综上所述，我国在航班延误中关于延误责任的立法现状不尽如人意。其规定杂糅混乱，立法普遍层次低，赔偿标准无法起到震慑作用。

### 4.3 我国延误责任立法实践中出现的问题

首先，立法现状不尽如人意导致最直接的问题便是航空公司对于保证旅客权益方面的消极态度。这体现在下述几个方面：

第一，怠于履行附随义务，服务质量低。长期以来，社会普遍过度关注旅客的索赔权问题，而忽略了知情权和选择权。但从消费者的角度出发，关键是要知道发生了什么，尽快得到安排，顺利完成旅行目的，至于补偿只是无奈、次要的选择<sup>[19]</sup>。

第二，不积极制定补偿标准，补偿难以落实。依据《航班延误经济补偿指导意见》，2004 年中国国内所有航空公司都要制定并公布航班延误的补偿标准和办法，但因该文件不具强制约束力，各航空公司对此反响并不积极。2017 年起施行的《航班正常管理规定》中，强制承运人公布方案，但仍存在 19% 的航空公司不存在任何除基本餐食以外的赔偿制度。其中，中联航、西部航空、乌鲁木齐航空、春秋航空和桂林航空这 5 家航空公司更是直言“无论何种原因导致航班延误或取消，航空公司均不提供补偿”，态度之消极令人汗颜。

第三，即使制定了补偿标准，赔偿数额也很低，甚至有三分之一的航空公司存在赔偿方式模糊不清的情况。

第四，存在延误借口多等问题。据重庆市消委调查，2014 年航空公司公告的航班延误原因中，天气和航空管制两项达到 92.2%<sup>[20]</sup>。然而，中国民航局同年的统计结果与其大相径庭：航空管制和天气两项因素只占延误原因的 24.3% 和 25.3%。先前分析中亦提到，近年来天气原因数量存在不合理的激增。由此可见，航空公司实乃滥用免责事由来逃避责任。

其次，中国民航局角色尴尬，需要平衡各个航空公司的利益，导致其发布的延误赔偿规范往往无法让消费者满意。从 2004 年发布的《航班延误经济补偿指导意见》到 2017 年实行的《航班正常管理规定》，期间广大学者对此提出众多意见与批评，但现如今的立法仍旧存在许多问题。

最后，法定赔偿标准的缺失导致了司法部门裁定赔偿时无法定标准可循，自由裁量空间巨大，使得大多数消费者怠于索赔。

## 五、与国外立法现状的比较与借鉴意义

### 5.1 美国

#### 5.1.1 与美国立法现状比较

2011 年 4 月 25 日,美国运输部制定的“加强航空旅客保护”的法规在美国《联邦公报》上公布。该法规共有六部分内容,分别是《美国联邦行政法典》(Code of Federal Regulations)第 14 册(航空与航天)第 244 节(机坪延误数据报告)、250 节(机票超售)、253 节(运输合同条款的通知)、第 259 节(加强航空旅客保护)、第 399 节(政策声明)。这些法规自 2011 年 8 月 23 日起生效。

在本文中,我们重点讨论第 250 节和第 259 节,有关本文探究方向的相关内容。

5.1.1.1 停机坪长时间延误应急预案

第 259 节包括有关停机坪延误的各项预案,这其中又以停机坪长时间延误应急预案最为重要。应急预案的一个重要内容是,对于国内航班,美国承运人不能让航空器停在机坪上超过 3 小时而不让旅客下飞机;对于国际航班,不允许美国和外国的航空承运人使航空器停在机坪上超过 4 小时而不让旅客下机。但是,对于以上规定也有两个例外:第一,机长因安全或航空保安方面的原因,认为使航空器离开机坪下机不可行;第二,空中交通管制部门认为回到登机口或另一个下机点将对机场运营秩序造成重大影响。

另外,还要求相关的航空公司在航空器离开登机口后不超过 2 小时,或航空器落地后仍然滞留停机坪(到达延误)不超过 2 小时,要向旅客提供食物和饮用水,卫生设施能正常使用。如果旅客需要,还应保证良好的医疗服务。

在航班延误的情况下,航空公司应每隔 30 分钟通知旅客航班状态,包括延误原因。如果确实存在下机的条件和机会,对于航班延误的旅客,航空公司应在预定的离站时间后 30 分钟,以及之后每隔 30 分钟,通知旅客他们可以下机。

若承运人未能遵守法规的要求和承运人应急预案中包括的内容,将被认为是《美国法典》第 49 册第 41712 节意义上的不公正和欺骗性做法,将受到运输部的处罚。以上是停机坪长时间延误应急预案中与本文讨论内容直接相关的主要内容。

5.1.1.2 机票超售赔偿新规定

第 250 节是“超售拒载赔偿规定”(denied boarding compensation),该节主要有三个方面的修订。

一是提高了拒载赔偿金数额,将拒载赔偿金额从原先的 400 美元/800 美元提高到 650 美元/1300 美元,或者单程票价的 200%~400%,两者中以小者为准。其中赔偿的档位标准,是以承运人提供所提供的替代运输方案,能够使在旅客原定航班的计划到达时间之后的多长时间内,到达旅客的最终目的地(或第一个经停点)。

美国国内运输中拒载赔偿金额		美国国际运输中拒载赔偿金额	
时间	赔偿	时间	赔偿
晚到 0 至 1 小时	无须支付赔偿金	晚到 0 至 1 小时	无须支付赔偿金
晚到 1 至 2 小时	单程票价的 200%,但不超过 650 美元	晚到 1 至 4 小时	单程票价的 200%,但不超过 650 美元
晚到 2 小时以上	单程票价的 400%,但不超过 1300 美元	晚到 4 小时以上	单程票价的 400%,但不超过 1300 美元

二是建立了赔偿金额的通货膨胀自动调整机制,运输部将根据城市居民消费者价格指数(Consumer Price Index)的增长,来计算最高赔偿金额的增幅。这一机制的建立,不仅将拒载赔



偿金额与城市居民消费者价格指数挂钩,使赔偿金额与物价变动相适应,而且也使定期审查赔偿金额成为运输部的一项职责,其科学性和合理性值得肯定。

三是要求承运人对拒载赔偿向旅客做出书面说明。

### 5.1.1.3 美国航空消费者保护法规的执行

首先,运输部与承运人有着良好的互动关系,一是运输部会主动或应承运人的询问,针对某一条款或相关条款的实施发布公告(notice)。二是承运人会就法规实施方面的问题主动提出请求(请求推迟法规的生效日期,或请求运输部同意就法规某一方面的内容暂不实施)。这种良性互动关系的建立,不仅使承运人对法规的理解和了解进一步深入,也为运输部下一步的执法打下了基础。

其次,在具体执行中,运输部不会因为客观事件免除承运人的责任。即使处罚的承运人主要是由于天气等外界条件导致航班延误,从而违反了相关法规,运输部对此也并不网开一面,而是严格依法从事。其中一个国航的例子很好的说明了这一点:

2012年7月15日,国航的CA982航班从纽约肯尼迪国际机场飞往北京首都国际机场,由于严重的暴风雪,起飞推迟。在近四个小时(4时50分至8时26分)的延误中,国航没有告知旅客下机。国航辩解说,这段时间,旅客是自由的,可以下机,但是国航没有收到任何下机的请求,但航空执法办公室仍认定承运人违法行为。虽然国航延误是因为恶劣天气所致,但是航空执法办公室关注的是在航班延误后,承运人有没有按照承运人自己的应急预案和运输部的法规行事,以及承运人制定的应急预案的内容是否符合运输部的规定,航班延误的原因根本不予考虑,哪怕这些原因是超出承运人所能控制的客观事件。

最后,对于违反“旅客权利法案”的行为,运输部均给予很重的罚款处罚。虽然处罚形式是民事处罚,但少则几万美元,多的甚至几十万美元。对于上述国航事件,国航于2013年5月被处以90000美元的处罚金。

### 5.1.2 美国立法现状的借鉴意义

第一,美国对于不正常航班的立法具有极强的针对性,均紧紧围绕航空运输实践中消费者经常遇到的问题。而反观我国现存立法,则基本上全是大的原则性规定,对于航空运输中有关消费者具体权益的事项几乎没有涉及。

第二,美国立法确保了立法内容的全面性,几乎将航空运输中损害消费者的权利的行为均予以规范。而我国立法碎片化严重,在现有的法律法规中,没有一部像美国“旅客权利法案”那样全面的法规。即便是最新出台的《航班正常管理规定》,也仍旧是仅延误赔偿有一原则规定,至于旅客经常遇到的航班超售、取消等等均无规定。

第三,其法规内容相当细致,这种法律内容的细致,使承运人无法钻法规的空子,使消费者易于理解,也使执法部门易于执法,也就是具有极强的可操作性。而反观我国立法,正如先前所讨论的,严重缺少可操作性。

第四,美国法规处理严格,能够给予航空公司足够的威慑力。美国2011年生效的法律,对于国航处以9万美元的罚金;而我国2017年生效的《航班正常管理规定》,有关延误方面的处罚最高只有6万元人民币,其威慑力差距显而易见。

第五,与美国法规制定速度相比,我国法律法规的制定和修订相当缓慢。《民用航空法》自1996年3月1日生效实施以来,已经有近24年的时间,许多方面已难以适应民航业的发展。

第六,我国民航管理多以政策代替法律。在法律法规难以出台的情况下,民航主管部门

通过制定政策来规范承运人的行为，但很难达到与法律法规一样的效果。

## 5.2 欧盟

### 5.2.1 与欧盟立法现状比较

2004 年 2 月 11 日，欧洲议会及欧洲理事会通过了《欧共同体关于航班拒载、取消或延误时对旅客赔偿和帮助的一般规定》（第 261/2004 号条例），将航班超售、航班延误与航班取消这三方面放在一起通盘考虑对旅客的赔偿和服务，旨在对非自愿被拒载、航班取消以及长时间延误的旅客提供更高水平的保护<sup>[21]</sup>。

#### 5.2.1.1 航班延误

欧盟第 261/2004 号条例根据航程及延误时长将航班延误分为三类：航程 1500 公里及以下航班，在预计到达时间 2 个小时以后到达的为延误；欧盟境内航程超过 1500 公里航班以及欧盟境外航程 1500 公里以上 3500 公里及以下航班，在预计到达时间 3 个小时以后到达的为延误；航程 3500 公里以上航班在预计到达时间 4 个小时以后到达的为延误。如果延误 5 小时以上的，旅客可要求退还未使用航段的全额票款或提供返回始发地的航班。

承运人的协助义务是不论其有无过错都必须承担的。这些规定在很大程度上为航班延误下的旅客提供了更多层面的保护，大大减轻了航班延误给旅客带来的困扰与不便。但第 261/2004 号条例并没有直接规定旅客在航班延误下能否获得赔偿以及赔偿的具体数额，这是其欠缺与不足之处<sup>[22]</sup>。

#### 5.2.1.2 航班超售与航班取消

对于非自愿被拒载的旅客，航空公司应给予以下定额赔偿金：航程 1500 公里以下航班为 250 欧元；欧盟境内航程 1500 公里以上所有航班及欧盟境外航程 1500 公里以上 3500 公里以下航班为 400 欧元；航程 3500 公里以上航班为 660 欧元。航空公司为自愿放弃座位的旅客及非自愿被拒载的旅客提供退票、返程或改签以及餐食、住宿、交通、通讯等相应协助。

承运人的协助义务是不论其有无过错都必须承担的。

在航班取消的情况下，旅客可选择退票、返程或改签以及可获得餐食、住宿、交通、通讯等相应协助的权利与上述被拒载情形相同。

#### 5.2.1.3 信息告知

欧盟第 261/2004 号条例还规定航空公司应当履行信息告知义务，并对告知的方式、内容、地点作了明确要求。规定承运人应保证在值机处有清晰可见的包含如下内容的告示：“如果你被拒载或你的航班被取消或延误两小时以上，请在值机柜台或登机口索要你的权利书，特别是与赔偿和协助相关的权利通知。”

### 5.2.2 欧盟立法现状的借鉴意义

第一，可以借鉴欧盟所建立的航班延误分类制度，在分类类别中加入航程距离这一变量。我国现行立法仅对延误市场为 4 小时这一时间点有一阶梯差距，我国这一分类制度在于欧盟相比较时，显得较为不科学。显然，原为 1500 公里的航程延迟 4 个小时，与原为 3500 公里的航程延迟四个小时，对于旅客的影响以及导致的经济损失是截然不同的。

第二，欧盟所指定的条例与成员国国内法效力等同，不会出现我国现今法律、部门规章、行政指导文件并存，相关立法层次低的情况。

第三，延误关怀服务种类多，免费且足量饮食、住宿、运输、通讯；对特殊乘客及其陪同人员的特别优待。而我国现今服务种类少，且标准模糊，多数航空公司仅声明“与本航空公司标准相符的餐饮”，令人十分困惑。更有甚者，明确声明不提供任何对旅客的延误关怀。

第四，在司法层面上，有一个有趣的方面令我们关注：欧盟立法颁布以后，有些承运人对条例持强烈反对态度而多次诉至法院；而反观我国，则出现了旅客因败诉率高，自由裁量空间巨大，使得大多数消费者怠于索赔的情况。虽然不代表欧盟偏向消费者的法规制定一定优于我国偏向承运人的先行条例，但这个现象值得我们关注。

## 六、参考文献

- [1] 杨建海.我国民航航班延误法律问题研究[D].天津:天津大学,2017.
- [2] 郝秀辉.中国航班延误赔偿责任司法认定的困境与实践[J].北方法学,2016 (05) : 47-50.
- [3] 民航资源网.国际航空运输承运人赔偿责任限额提高 13.1 % [EB/OL].  
[2013-11-20].<http://news.carnoc.com/list/149/149075.html>
- [4] 曾麒铭.民用机场大面积航班延误问题预防及处置研究[D].云南:云南大学,2015.
- [5] 李敬强.航空旅客焦虑情绪特征分析[J]中国公共卫生,2019(04):398-401
- [6] Jae W L, Wheeler J C. Aircerrier liability for delay: a plea to return to intemationai uniformity[J].  
Journal of Air Law and Commerce, 2012,77(1):43-103.
- [7] Richard Curran,Nel Wognum,Milton BorsatoJosip Stjepandi&acute,Wim J.C. Verhagen,Z.W.  
Zhong,Y.Y. Tee,Y.J. Lin. Studies of Air Transport Management Issues for the Airport and Region[M].IOS  
Press:2015:69.
- [8] Mingang Gao,Hong Chi,Baoguang Xu,Ruo Ding. Flight rescheduling responding to large-area flight  
delays[J]. Kybemetes,2012,41(10):1483-1496.
- [9] 袁治杰.中国航班延误责任制度之完善——以欧盟立法与实践演进为鉴[J].北京航空航天大学学报  
(社会科学),2015(05):52-59
- [10] 胡超容.试析航班延误的法学概念[J].甘肃政法学院学报,2006(89) : 84-86.
- [11] 杨惠, 郝秀辉.航空法通论-M].北京:中国政法大学出版社,2019:168-173.
- [12] 林曦.航班延误之法律责任探略[J].福建论坛·人文社会科学版,2004(4):127.
- [13] 贺富永.论航空运输延误及其法律责任[J].南京航空航天大学学报:社会学版,2004,6(1):35-36.
- [14] 张子川.“超售”问题中的法律关系分析和解决之道[J].中国民用航空,2008(12):34-27.
- [15] 吴建端.航空法学[M].北京:中国民航出版社,2005:164-169.
- [16] 车彤.航班延误情况下的维权研究[J].西南石油大学学报(社会科学版),2014(05):75-58
- [17] 王锡柱.论机场在航班延误中的私法责任[J].北京交通大学学报(社会科学版),2017(01):147-151
- [18] 李扬,郭莉.航班延误的界定及民事责任分析[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2010(6):  
71-73.
- [19] 董念清.航空承运人航班延误责任在欧盟法的发展与实践——以欧盟法院判决为解读文本[J].法学  
杂志,2013(11):105-108
- [20] 航班延误了你获得过赔偿么?仅 6.5% 获得 -EB/OL].(2014-03-31).[http://cq.cqnewe.  
nemjjxw/2012-11/23/content\\_21724292.html](http://cq.cqnewe.nemjjxw/2012-11/23/content_21724292.html).
- [21] 王立志,杨惠,聂晶晶.航空旅客权益保护问题与规制[M].北京:法律出版社,013.
- [22] 董念清.欧盟关于航班拒载取消延误时对旅客补偿的规定[J].中国民用航空,2004(7) : 35.