

## 【航空法研究】

## 民航残疾旅客保护立法的发展与启示

——以美国运输部 2024 年最终规则为例

徐雪红

(华东政法大学 国际法学院, 上海 201620)

**摘要:**保护和提升残疾旅客航空出行权是当前全球民航业共同关注的话题。2024 年 12 月 17 日,美国运输部发布了《“保障使用轮椅的航空残疾旅客享有安全且无障碍的出行条件”的最终规则》,以应对美国国内频繁发生的民航残疾旅客出行权纠纷。该规则细化航空公司提供安全及时协助方面的义务,提高航空公司员工培训标准,明确航空公司在轮椅运输中的通知义务及不当处理轮椅时的补救措施,并延续以人为本的残疾旅客称谓,进一步保护民航残疾旅客出行权。作为我国最新实践,中国民用航空局于 2023 年 10 月 8 日发布了《特殊需求旅客航空运输服务管理规定(征求意见稿)》,其中部分内容专门规定残疾旅客运输事项。在梳理美国最终规则立法特点的基础上,结合我国民航残疾旅客保护现状和有关残疾旅客保护条文,建议在立法层面细化协助义务的安全性要求、明确轮椅损坏时的补救措施,并通过使用更柔和化的残疾旅客指称术语,体现以人为本的民航发展理念。

**关键词:**民用航空;残疾旅客;特殊需求旅客;出行权;协助义务;轮椅运输

**中图分类号:** D 993.4 **文献标识码:** A **DOI:**10.13486/j.issn.2097-4973.2025.03.008

残疾旅客保护问题是当前国际与国内航空法领域的热点问题之一,航空业有一定义务接纳残疾旅客,并保护其无障碍出行及全面融入社会的权利。<sup>[1]26</sup> 习近平总书记指出:“各项建设事业都要把残疾人事业纳入其中,不断健全残疾人权益保障制度。”<sup>[2]</sup> 作为实现社会公平正义的重要手段,残疾人出行权利的保护制度应当被纳入国家法治建设体系,并通过立法予以保障。针对残疾人出行权保护,我国先后颁布了《残疾人航空运输管理办法》、《民用机场无障碍服务指南》和《中华人民共和国无障碍环境建设法》等规范性文件。然而,近年来残疾旅客与航空公司发生争

议的情况依然时有发生,这在一定程度上反映出当前立法保护残疾旅客航空出行权利的不足。例如,2021 年 5 月,D 航空公司以“没有家人陪同乘机”为由拒载了一位残疾旅客。<sup>[3]</sup> 2024 年 2 月,N 航空公司也以无人陪同为由拒载了一位独自乘机的残疾旅客,引起了社会公众对航空公司是否涉嫌侵害残疾旅客权利的广泛质疑。<sup>[4]</sup> 可见,当前我国民航业仍然面临着保护残疾旅客出行权的挑战,有必要加快完善残疾旅客权利保护立法。

在此背景下,中国民用航空局(以下简称中国民航局)于 2023 年 10 月 8 日公布了《特殊需求

收稿日期:2024-12-30

基金项目:华东政法大学校级研究生创新能力培养专项计划项目“民航涉外法治建设视角下的航空旅客保护立法完善研究”(2024-3-022)

作者简介:徐雪红(2002—),女,浙江台州人,在读硕士研究生,主要从事国际法、国际航空法研究。

E-mail:summer1231012@126.com

旅客航空运输服务管理规定(征求意见稿)》(以下称《特需客规(征)》)。该规定涵盖了对残疾旅客、老年旅客、孕产妇旅客等特殊需求旅客群体航空出行保护的一般规定和具体要求,但针对航空公司在履行其协助义务时须遵循何种安全标准,在轮椅等残疾旅客辅助器具在航空运输过程中发生毁损后应当如何为残疾旅客提供救济,对残疾旅客群体应当采用何种称谓等问题上仍须深入探讨。考虑到各国残疾旅客航空出行中存在的障碍具有共性,例如都可能面临航空公司员工协助不规范、轮椅在运输过程中遭到不当处理等难题,其他国家与地区的新近立法动态对我国进一步完善残疾旅客航空出行立法具有一定的参考价值。在这方面,美国运输部新近发布的《“保障使用轮椅的航空残疾旅客享有安全且无障碍的出行条件”的最终规则》(以下称美国最终规则)<sup>[5]</sup>代表了美国在残疾旅客保护立法方面的最新发展,值得细考。

长期以来,美国《航空公司准入法》(Air Carrier Access Act)及其实施细则“联邦法规第 14 编第 382 部”(14 C. F. R. Part 382, 以下称第 382 部)共同保护民航残疾旅客的出行权。但在实践中,残疾旅客的权利仍有可能受到侵害。根据美国运输部发布的历年残疾旅客投诉数据汇总报告,近年来残疾旅客年投诉量逐年上升,2023 年全年投诉案件达到了 49 082 件。<sup>[6]</sup>2024 年 10 月 15 日,因在过去四年里未充分履行对残疾旅客的协助义务,美国航空公司(American Airlines, Inc., 以下称 AA)被美国运输部罚款 5 000 万美元(约 3.6 亿人民币)。<sup>[7]</sup>这一高额处罚反映出美国部分航空公司在充分保护残疾旅客出行权方面仍然面临诸多问题。为应对保护残疾旅客航空出行权利的种种挑战,美国运输部于 2024 年 12 月 17 日发布了美国最终规则,在修订第 382 部的基础上进一步明确航空公司在履行协助义务、完善轮椅运输流程、规范残疾旅客称谓等方面的责任,被美国航空业界评价为自第 382 部出台以来最大的改革。<sup>[8]</sup>

笔者在分析归纳美国最终规则三大特点的基础上,通过研究我国民航残疾旅客权利保护现状和我国《特需客规(征)》中关于残疾旅客保护的现行规则,对完善我国航空残疾旅客保护立法

提出建议。

## 一、美国最终规则特点一:细化航空公司协助义务

### (一)确立“安全得体”的协助原则

美国《航空公司准入法》包含了从一般概念到具体细节的一系列禁止歧视的规定,将禁止歧视原则贯彻到残疾旅客与航空公司关系的各个方面。<sup>[9]</sup>但由于禁止歧视原则的内涵较为模糊,航空公司的行为是否符合禁止歧视原则往往存在解释空间。为此,第 382 部第 11 条明确列举了航空公司禁止从事的若干歧视行为,如不能以残疾为由歧视符合乘机条件的旅客,不能剥夺残疾旅客享受任何航空运输服务的权利等。美国最终规则在第 382 部第 11 条的基础上新增关于禁止歧视原则的界定标准,要求航空公司提供“安全得体”(safe and dignified)的协助,以满足禁止歧视原则的要求。

在第 382 部第 3 条中,美国交通部新增关于“安全得体”的定义。一方面,“安全”是指航空公司员工向残疾旅客提供的协助不会增加他们遭受身体伤害的风险。此处的风险包括由于轮椅丢失或损坏所导致的身体伤害。另一方面,“得体”意味着协助须尊重乘客独立性、自主性和隐私,这包括但不限于以下几种方式:一是员工在提供转机协助时,须确保旅客不会因员工自身的不当操作而衣衫不整;二是员工不得无故拖延旅客使用卫生间的请求,以免乘客弄脏衣物;三是在与残疾旅客沟通时,员工应尽可能直接与旅客交流。以上标准虽在美国最终规则中才被正式确立,但实践中已有所运用。美国交通部在 2024 年针对 AA 的行政处罚裁决书中就援用了此标准,以此作为裁定 AA 未充分履行协助残疾旅客义务的判断依据。<sup>[7]</sup>

### (二)细化登离机和中转过程中协助的“及时”要求

在残疾旅客登机、离机及中转过程中,航空公司须提供必要的协助。此前,美国运输部并未对航空公司履行其协助义务施加具体的时间要求,而实践中,由于航空公司需要组织航站楼内员工与机上乘务人员交接等原因,残疾旅客等待登离机和在航站楼内中转的时间往往较长,可能

因此错过接续航班。<sup>[10]</sup>为解决这一问题,美国最终规则新增第89条,规定航空公司必须“及时”提供协助。一方面,该条明确了对“及时”的判断应结合具体情况综合考量。另一方面,该条也明确列举了符合“及时”要求的两种情形:一是当没有离机协助需求的最后一名旅客离开客舱时,航空公司必须保证仍有人员和登机椅在场协助残疾旅客离开客舱;二是该残疾旅客的个人轮椅必须尽可能地靠近客舱登机口,除非这种做法与联邦法规项下关于运输安全或危险物品运输的规定不一致,或者该残疾旅客要求其个人轮椅在客舱登机口以外的地点归还。

美国最终规则通过明确协助义务的“及时”要求,促使航空公司在更短时间内为残疾旅客提供其个人轮椅,减少了残疾旅客在不舒适的过道椅上等待登离机或中转的时间。<sup>①</sup>在得到妥善执行的前提下,这一规定将有助于降低残疾旅客航空出行时,遭遇行动受限或被航空公司及其员工遗忘冷落的可能性。总之,美国最终规则引入“安全得体”和“及时”的协助义务,为残疾旅客的安全出行增添了保障。虽然残疾旅客在遭受歧视时,可以选择直接向航空公司或向美国运输部投诉,但完全依赖投诉程序并非确保航空公司杜绝其员工采取歧视性行为的有效方式。<sup>[11]421</sup>美国最终规则将强制性的协助义务划分为更具体的执行标准,为解释和适用履行协助义务的相关规则,贯彻禁止歧视原则创造了有利条件。

### (三)强化航空公司在协助旅客方面的员工培训义务

残疾旅客在航空出行过程中的每一次移动,都面临受伤害的风险。<sup>[12]27</sup>航空公司员工不规范使用轮椅,又会对残疾旅客的人身安全产生额外的潜在风险。为了提高员工对残疾旅客的协助质量,第382部第141条规定航空公司应对员工进行培训,确保员工能够正确操作为残疾旅客提供服务的任何设备,以及熟练掌握符合旅客安全及尊严的登离机协助工作程序。在此基础上,员

工应每三年接受一次复训。但近期美国一项研究表明,航空公司工作人员仍缺乏相关培训,且目前的培训体系仍存在较大改进空间。<sup>[13]2616</sup>

在此背景下,美国最终规则修订第382部第141条,对航空公司培训员工提出更高要求。第一,美国最终规则要求航空公司对直接接触残疾旅客并提供协助的一线员工进行“实际操作培训”(hands-on training)。具体来说,“实际操作培训”要求员工在受控或模拟环境中执行其正常职责范围内的任务,并借助其他辅助设备模拟为真人大小的模型提供协助。第二,在安全移动和存放轮椅方面,美国最终规则要求航空公司对员工加强相关培训。第三,美国最终规则将上述提及的两类培训的频率提高到每年至少一次,确保员工的技能水平跟上技术的发展。除上述内容之外,美国最终规则并未创设过多硬性的培训标准,以便于航空公司自行开发符合标准且最适合员工需求的培训计划。美国最终规则推动加强员工培训具有积极意义,既能指导员工如何满足旅客需求,又能确保员工充分了解其责任,从而降低航空公司违反协助义务的风险。<sup>[14]535-536</sup>

## 二、美国最终规则特点二:完善轮椅运输服务

### (一)强化轮椅运输保护措施

第一,明确“不当处理”行为的定义。美国航空公司在处理运输轮椅方面存在较为严重的问题。根据美国运输部发布的《航空消费者报告》,2023年共发生11527起轮椅不当处理事件,相较于2022年增加了1078件。<sup>[15]</sup>轮椅对残疾人士出行极其重要,尽管可以通过加重事后的赔偿责任促使航空公司提高对轮椅的保护意识,但仍无法缓解对旅客出行造成的不便,甚至可能影响旅客生命安全。例如,2021年10月31日,美国残疾权利活动家恩格拉西亚·菲格罗亚(Engracia Figueroa)专门定制的轮椅在运输中被航空公司

<sup>①</sup> 通常,基于飞行安全考虑或受限于机舱空间,残疾旅客的个人轮椅无法直接存放在客舱,需办理托运,此时就需要依赖过道椅来辅助残疾旅客移动。过道椅(aisle chair),是指用于帮助无法自行行走或需要特别协助的乘客(如残疾人士、老年人等)在航空器过道中移动的专用椅子。这种椅子通常比标准的航空器座椅小,允许乘客从自己的轮椅上转移到登机椅上,然后由工作人员推动,帮助他们到达航空器上的座位。但是小尺寸和较为轻便的设计伴随着不够舒适、不适合长时间使用的缺陷。

损坏,致其在之后数月里只能租借不适合其身体状况的临时轮椅,最终因在使用临时轮椅期间罹患皮肤溃疡,进而造成严重感染导致死亡。<sup>[16]</sup>第 382 部第 129 条规定,航空公司必须保证轮椅在到达目的地交还旅客时保持和接收时相同的状态,但此要求仅仅适用于“当旅客的轮椅或其他辅助设备必须拆卸以存放”的特定情况,其他不需要拆卸存放的轮椅似并不受此要求保护。为消除这一缺陷,美国最终规则在新增的第 130 条中明确,任何不当处理已办理运输登记手续的轮椅的行为均涉嫌违反《航空公司准入法》。发生丢失、延误、损坏或盗窃等情形都属于“不当处理”的范畴。同时,若轮椅未以和残疾旅客交付运输时的相同状态返还给旅客,则推定航空公司存在不当处理轮椅的行为,除非航空公司能提供相反证据。这一规定弥补了第 382 部的缺陷,明确了不当处理轮椅行为的违法性及其范畴,有助于防止航空公司利用第 382 部的缺陷规避妥善运输轮椅的义务。相较于采取排除妨碍和给予救济等其他救济措施,预防是更为基础性的措施。<sup>[17]</sup>明确不当处理轮椅行为的非法性,加强航空公司对妥善运输轮椅的责任感,有助于从源头预防不当处理轮椅行为的发生,而非依赖事后处罚来保护残疾旅客的出行权利。

第二,增设轮椅损坏时的修理更换义务。关于轮椅的损坏赔偿,第 382 部第 131 条从金钱赔偿的角度给予残疾旅客救济,但缺乏对于如何处理损坏的轮椅,尤其是关于轮椅修理或更换问题的规定。在缺乏残疾旅客有权要求轮椅维修或更换的规定的情况下,损坏的轮椅可能导致残疾旅客进一步遭受不必要的延误,不理想的修理或更换,以及额外费用支出。考虑到残疾旅客本人对其轮椅情况和自身情况最为了解,残疾旅客有必要在轮椅的维修或更换过程中拥有更多的发言权。

鉴于此,美国最终规则规定残疾旅客可以自行选择由航空公司或他们心仪的供应商来处理设备的维修更换事项。如果旅客选择航空公司,则航空公司应根据轮椅损坏的严重程度进行相应的修理或更换,并在合理的时间内归还轮椅,同时支付修理或更换的费用。如果旅客选择自己指定的供应商维修或更换,航空公司应及时将

毁损的轮椅送至供应商处,除非旅客明确表示自行安排运输。即使修理或更换工作由指定供应商承担,航空公司仍须承担维修所需费用。赋予旅客在轮椅维修方面更大的选择权有其合理性,因为事实上残疾人士会更倾向于将受损轮椅送至他们信赖的并且明确知道能够及时修理其特定型号轮椅的供应商那里,而不是依赖航空公司来协调安排。

第三,增设轮椅延迟运输时的送达义务。针对延迟送达的轮椅,美国最终规则进一步细化了航空公司的运输义务。首先,在时间方面,运营国内航班和短途国际航班(持续时间短于 12 小时)的航空公司应确保在航班到达后的 24 小时内,通过任何可能的方式将轮椅送至旅客的最终目的地;运营长途国际航班(持续时间长于 12 小时)的航空公司则应在航班到达后的 30 小时内将轮椅送达。24 或 30 小时的时间要求有助于确保残疾旅客不会长时间因无法使用轮椅而行动受限,又给航空公司提供了较为宽裕的时间来处理物流问题,体现了美国最终规则对航空公司和残疾旅客权利的平衡。其次,关于送达的地点,航空公司可根据旅客的选择,将轮椅送至该旅客最终目的地机场,或者根据旅客的合理要求将轮椅送至另一个地点(例如该旅客的家或酒店)。美国运输部在对“航空公司协会(Airline Associations)关于美国最终规则(草案)的若干问题”的回复中进一步明确,无论何种原因,只要旅客先于其轮椅到达目的地机场,旅客对轮椅的送达地点都具有选择权。<sup>[18]</sup>在送达方式方面,美国最终规则给航空公司留下了较多选择空间,只需航空公司能将延迟轮椅安全送达给残疾旅客。此前,美国第 382 部因较多规则具有强制性效力,并未给航空公司充足自由裁量权<sup>[19]150</sup>,被批评过于“呆板”<sup>[20]409-412</sup>。美国最终规则在送达轮椅问题上的处理则更为灵活,在一定程度上弥补了第 382 部的局限。最后,关于轮椅完成交付时间,美国交通部最初在美国最终规则(草案)中规定,针对旅客选择邮寄的情形,当轮椅被送至旅客要求的地点时,即视为已交付给该旅客,无论该旅客是否在场领取;针对旅客自行前往机场领取的情形,航空公司通知旅客轮椅的领取地点和

领取方式后,也视为已完成交付。<sup>①</sup>然而根据新发布的美国最终规则,轮椅的交付均在旅客或其代理人实际取得轮椅时才算完成。在强调保护残疾旅客权利的同时也应注意,航空公司承担的义务应当是“合理的”,不宜给航空公司造成过重负担。<sup>[21]152</sup>美国最终规则对于其草案的变化体现了美国交通部对航空公司与残疾旅客间权利平衡的过程。草案内容更多从有利于航空公司的角度出发,而美国最终规则则转变为更加倾向残疾旅客的权利保护。这有利于减少延迟轮椅送达的纠纷,促进残疾旅客无障碍出行的实现。

综合上述规定,美国最终规则在损坏轮椅的维修更换和延迟轮椅的送达方面都赋予残疾旅客较多选择权,这与促进无障碍出行的目的相符。所谓的“无障碍”不是一种行为,也不是一种状态,而是指在遇到某种情形时在应对、沟通和利用上的选择自由<sup>[22]164</sup>,这对残疾旅客能够充分享有一切人权和基本自由至关重要。由残疾旅客根据自身需求选择轮椅的维修更换或送达方式,有助于避免轮椅问题再次给旅客带来出行困扰,保护残疾旅客无障碍出行权。

### (二) 细化轮椅运输过程的通知义务

为残疾旅客提供及时、充分的通知,也是航空公司保护残疾旅客出行权利的表现之一。美国最终规则进一步明确了航空公司处理旅客携带的必须存放在行李舱的设备时所应遵循的程序,对第382部第125条进行完善,规定航空公司在完成轮椅装卸或无法将轮椅装载进行李舱时的通知义务。有些情况下轮椅无法随残疾旅客同机运输,或是只能装载于行李舱中运输,导致旅客到达目的地时无法及时取得自己的轮椅,其行动能力将受到严重限制。为避免这种情况,美国运输部认为航空公司宜及时向残疾旅客提供轮椅的装载进度详情,或是提前通知旅客轮椅无法装载进其预定航班。这些措施不仅能够使旅客安心,也便于残疾旅客在轮椅运输出现障碍时预留充足时间重新安排出行计划。<sup>②</sup>

### (三) 新增无法运输轮椅的解决方案

关于轮椅的运输问题,第382部第125条b

款明确指出,如果客舱内无法存放轮椅,航空公司有义务将轮椅优先于其他行李存放在行李舱内。然而,由于行李舱空间或舱门尺寸的限制,轮椅可能无法随残疾旅客同机运输。实践中,残疾旅客可能会因为较为低廉的票价,选择一些主要通过小型支线飞机开展运输业务的航空公司执飞的航班。然而,在这些航空公司的机队中,可能并不存在足够大的、能够容纳旅客特定轮椅的航空器。为尽可能实现轮椅同机运输的目的,残疾旅客大多被迫选择放弃心仪的低价航班,转而选择更为昂贵的其他航班。对此,美国最终规则新增第132条,规定由航空公司来支付两种不同票价航班间的差价。同时,第132条还设定了特定条件,即涉及的两个航班须在同一天、由同一家航空公司运营、从同一始发地前往同一目的地。然而,由于同一家航空公司运营的航班有限,第132条将由航空公司承担支付义务的情形限制在“同一家航空公司”运营的不同航班,似乎还不足以为残疾旅客提供全面保护。对此,美国最终规则又在第382部第125条b款的基础上新增f款,规定若轮椅难以被装载在残疾旅客原本预定的航班上,则航空公司应免费为残疾旅客重新预定由其或其合作公司运营的其他航班。这些规定在进一步解决轮椅运输问题的同时,还将有利于减少残疾旅客的额外出行成本。

### 三、美国最终规则特点三:延续以人为本的残疾旅客称谓

法条术语的发展与社会观念的变化密不可分,二者相互影响,相互塑造。作为首部系统性保护残疾人权利的国际人权公约,《残疾人权利公约》在其序言中指出,“确认残疾是一个演变中的概念,残疾是伤残者和阻碍他们在与其他人平等的基础上充分和切实地参与社会的各种态度和环境障碍相互作用所产生的结果”。对残疾人的保护不能仅仅停留在国家立法完善和推进政策实施层面上,其实质还在于促进社会对残疾人权利保护观念的转变。这是履行《残疾人权利公

<sup>①</sup> Ensuring Safe Accommodations for Air Travelers with Disabilities Using Wheelchairs, 89 F. R. 17766, 17775 (Mar. 12, 2024) (to be codified at 14 C. F. R. pt. 382).

<sup>②</sup> 同上。

约》义务的必然要求。<sup>[23]104</sup> 从社会角度分析,使人残疾的并不只是个体的身体障碍,还有来自社会环境中的敌对态度。<sup>[24]48</sup> 可见,保护航空残疾旅客出行权,宜推动以航空公司为代表的航空运输从业者改变对残疾旅客的认知,提升其保护和尊重残疾旅客的意识。保护航空残疾旅客的立法过程中,可通过使用恰当的术语引导社会观念向积极方向转变。

在英文语境中,残疾旅客往往被表示为“具有残疾的旅客”(travelers with disabilities)。无论是《航空公司准入法》、第 382 部,还是美国最终规则,都沿用了这一表述。一方面,单从“残疾”(disability)一词出发,世界卫生组织对其做如下定义:残疾是一个总称,涵盖了损伤、活动受限和参与限制,它表示个体(具有某种健康状况)与其情境因素(包括环境因素和个人因素)之间互动所产生的负面影响<sup>[25]221</sup>,即包括个体的“残”和环境的“碍”两方面<sup>[26]81</sup>。对比之下,中文中的“残疾”这一术语从字面意思来看仅表达了个体身心缺陷的含义。<sup>[26]81</sup> “残疾”一词成为通用口语,将导致附加在“残疾”上的主观性增强,委婉色彩消退,贬义色彩逐渐产生。<sup>[27]48</sup> 由此看来,“残疾”一词涉嫌的歧视问题似还有待解决。

另一方面,“具有残疾的旅客”属于“以人为本的语言”(people-first language),“以人为本的语言”与“以身份为本的语言”(identity-first language,在本文语境中指“disabled people”)相对应。以人为本的语言倡导将人置于残疾之前,即先提到个人或群体,再提及残疾,它承认残疾只是个人身份的一个方面,借此以减少残疾人群体的社会耻辱感。<sup>[28]</sup> 例如,“具有残疾的旅客”首先强调“旅客”身份,其次才提及“残疾”属性,有利于淡化残疾要素。但是随着残疾人观念的不断发展,语言的使用也并非一成不变。2022 年美国一项民间社会调查报告显示,尽管在具体性别、年龄、民族方面存在不同,但总体来看,有 43% 的受访残疾人偏爱“以身份为本的语言”,32.6% 偏爱“以人为本的语言”,其余 24.4% 则没有倾向。<sup>[29]</sup> 可见,在有明显称谓偏好的残疾人

群体中,“以身份为本的语言”更受欢迎。虽然美国国家卫生研究所(National Institute of Health)仍倡导在描述有明确疾病的群体时,宜使用“以人为本的语言”<sup>[30]</sup>,但考虑到现实中残疾人对称谓偏好的变化,“以人为本的语言”是否能够继续作为残疾人保护立法中的首选术语表达方式还有待观察。

#### 四、美国最终规则对我国《特需客规(征)》的完善启示

##### (一)细化协助义务中的安全标准

航空公司的安全协助义务是残疾旅客顺利出行的重要依托。然而我国民航运输实践中屡次出现因员工不规范协助导致残疾旅客二次受伤的案例。在“X 航空有限公司诉时某某生命权、健康权、身体权纠纷案”中,原告时某某因踝骨骨折无法独立行走,遂乘坐行李推车由其朋友推行至服务台办理轮椅借用手续,在等待时不慎摔伤。而 X 航空公司员工在发现时某某乘坐推车后,明知乘坐推车存在安全风险却未加劝阻,反而为时某某引路并打开隔离围栏,为其“提供便捷”。最终 X 航空公司被法院判定对时某某的受伤存在过错。<sup>①</sup> 在“吴某某、D 航空股份有限公司等违反安全保障义务责任纠纷案”中,D 航空公司工作人员在将乘坐轮椅的吴某某推至卫生间后,未按要求固定轮椅轮子,导致吴某某在上厕所过程中因轮椅发生滑动而摔倒在地。法院认为航空公司未完全尽到合理的安全保障义务,应承担侵权责任。<sup>②</sup>

综合上述案例来看,实践中仍然有部分航空运输服务从业人员安全意识不强,对协助义务的“安全”标准不够明确。因此,宜在立法层面进一步细化安全协助义务的要求,推进航空运输服务行业标准的提升,为残疾旅客创造无障碍的出行环境。从《特需客规(征)》的内容来看,其第 7 条规定航空公司、机场管理机构应当根据各种类型特殊需求旅客的特点,制定有针对性的航空运输服务保障程序;第 15 条规定机场管理机构为特殊需求旅客提供问询、引导等相关协助服务。以

① 参见上海市第一中级人民法院(2018)沪 01 民终 12393 号民事判决书。

② 参见昆明铁路运输法院(2021)云 7101 民初 300 号民事判决书。

上条文虽提及航空公司及其他航空运输服务机构负有提供协助的义务,但未明确“航空运输服务保障程序”和“相关协助服务”的具体要求,对航空运输一线服务人员履行协助义务起到的规范作用有限。为进一步改善我国残疾旅客的航空出行环境,笔者认为,我国可参考美国最终规则的做法,细化协助的要求,通过反面列举不符合安全性要求的协助情形等方式,明晰安全性标准,规范员工的协助行为。

## (二)明确轮椅运输损坏补救措施

我国肢体残疾人口数量庞大,根据国家统计局数据显示,我国各类残疾人的总数为8 296万人,其中,肢体残疾2 412万人,占29.07%<sup>[31]</sup>,占比为各类别残疾人士之首。在这种背景下,我国在残疾旅客航空出行立法方面宜对肢体残疾类旅客的权利保护有所侧重。轮椅作为肢体残疾旅客出行的重要工具,也应受到特别保护。从民航运输实践来看,我国同样面临着托运轮椅的损坏问题。根据2019年我国政协委员张丽莉开展的一项调研,在客舱存放空间充足的情况下,许多航空公司依然要求残疾旅客托运轮椅。“很多残疾人的轮椅是根据自身条件量身定制的,而机场提供的轮椅为普通轮椅,不仅不适应‘轮椅客’的特殊情况,而且有可能对残疾人造成伤害。”<sup>[32]</sup>此外许多残疾旅客还反映,他们曾在航空旅行过程中遭遇航空公司暴力运输轮椅的经历。<sup>[32]</sup>根据《国内航空运输承运人赔偿责任限额规定》第3条,对旅客托运的行李和对运输的货物的赔偿责任限额,为每公斤人民币100元。法定的赔偿金额并不能充分有效弥补旅客的实际损失。

在现有赔偿标准下,提高轮椅运输服务质量,对于提升残疾旅客出行的安全和便利有重要作用。但目前《特需客规(征)》的内容还缺乏关于轮椅运输的规定。旅客遭遇轮椅损坏时,虽然可以向航空公司主张索赔,但由此带来的出行不便该如何解决尚缺规则指引。笔者认为,在完善《特需客规(征)》时,可以参考美国最终规则增加航空公司对轮椅的保护义务条款。如若轮椅由于航空公司运输不当发生损坏,可以要求航空公

司在金钱赔偿外协助残疾旅客解决出行不便问题,例如主动提供轮椅维修更换服务。

## (三)坚持“特殊需求旅客”术语

我国作为《残疾人权利公约》的缔约国,有义务履行“促进、保护和确保所有残疾人充分和平等地享有一切人权和基本自由,并促进对残疾人固有尊严的尊重”这一公约宗旨。<sup>①</sup>就我国“残疾人”术语的使用,联合国残疾人权利委员会在《委员会第八届会议(2012年9月17日至28日)就中国初次报告通过的结论性意见》中指出:“残疾的定义以及残疾人身份论述中长期惯用的术语和行文中广泛采用残疾医学模式。因此,委员会感到关切的是,其中缺乏一种连贯而全面的残疾战略,用以贯彻《公约》确立的残疾人权模式,无以实现残疾人事实上的平等,并在所有各级落实《公约》规定的各项权利。”<sup>[33]</sup>根据青岛市残疾人联合会2022年的一项调查,99%的受访者建议改变“残疾人”称谓。<sup>[34]</sup>对于残疾旅客权利保护立法来说,宜关注残疾旅客思想动态,因时制宜使用残疾旅客能够普遍接受的称谓,确立更为积极的立法理念和社会政策。

由此来看,《特需客规(征)》使用“特殊需求旅客”这一术语具有积极意义。一方面,“特殊需求旅客”概念将更多群体纳入禁止歧视原则的适用范围。相比于美国最终规则,我国《特需客规(征)》不仅在总则中规定“特殊需求旅客与普通旅客一样享有行动自由和选择自由的权利”,还明确将老年人、婴儿、孕产妇等人群都纳入禁止歧视原则的范围,综合考虑了不同旅客群体的个性化出行需求。另一方面,虽然改变社会对残疾旅客的观念、提高保护残疾旅客权利的意识并非一蹴而就的进程,但是对残疾旅客的负面认识却可以通过改变称谓得到更新。“特殊需求旅客”这一表述虽未回应“残疾人”术语的歧视性问题,但有助于在日常交往中缓解“残疾人”术语带来的尴尬。“特殊需求旅客”这一相对柔和的术语有助于引导航空运输服务从业人员在日常工作中对保护残疾旅客的尊严达成共识。鉴于此,笔者认为,我国在民航残疾旅客保护立法过程中宜坚持这一术语的使用,切实贯彻尊重残疾旅客的

① 《残疾人权利公约》第1条。

基本原则,将《残疾人权利公约》项下的人权理念落实到民航运输服务领域。

为进一步保护民航残疾旅客的出行权利,美国最终规则对联邦法规第 14 编第 382 部做了修订。首先,美国最终规则细化了航空公司的协助义务,明确了协助义务需满足的“安全得体”和“及时”要求。美国最终规则还要求航空公司加强培训负责协助残疾旅客的员工,以提高协助服务的质量。其次,美国最终规则完善了轮椅运输规则,针对轮椅损坏和延迟情形分别规定了相应的处理措施,细化了轮椅运输的通知义务,规定在因航空器自身原因无法运输轮椅时,航空公司有为旅客重新免费安排航班及支付旅客票价差额的义务。通过上述规定,美国最终规则进一步明确航空公司保护残疾旅客无障碍出行的义务。最后,美国最终规则沿用了《航空公司准入法》及第 382 部中“具有残疾的旅客”(travelers with

disabilities)这一针对残疾旅客的称谓。但随着残疾旅客群体对称谓偏好的变化,未来继续沿用“具有残疾的旅客”称谓是否合适还有待观察。中国民航局发布的《特需客规(征)》是对进一步保护航空残疾旅客出行权的积极探索,但是在航空公司员工应如何提供协助、轮椅在运输中发生损坏时旅客应当如何救济等方面仍有优化的空间。笔者认为,我国可借鉴美国近期立法经验,细化协助的要求,明晰安全标准,规范员工的协助行为;增加航空公司对轮椅的保护义务条款,在运输轮椅发生损坏时,明确航空公司在金钱赔偿外,还须为残疾旅客出行不便问题提供解决方案。同时,《特需客规(征)》中使用的“特殊需求旅客”术语具有积极意义。在日常工作中使用“特殊需求旅客”指称残疾旅客,有助于提升对残疾旅客的尊重意识和保护水平,对未来残疾旅客保护立法也具有推动作用。

#### 参考文献:

- [1] PRABANDARI A P, FARIDA E R. The legal protection of the rights of person with disabilities in international civil aviation[J]. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 2020, 477: 26-29.
- [2] 求是网. 这个特殊群体,总书记十分关心牵挂[EB/OL]. (2022-06-22)[2024-11-18]. [http://www.qstheory.cn/laigao/ycjx/2022-06/22/c\\_1128765293.htm](http://www.qstheory.cn/laigao/ycjx/2022-06/22/c_1128765293.htm).
- [3] 颜雪. 盲人运动员乘飞机遭拒载,两小时无人沟通 东航:特殊旅客需提前 4 小时申请[EB/OL]. (2021-05-11)[2024-11-18]. <http://news.chengdu.cn/2021/0511/2195550.shtml>.
- [4] 熊丽欣,闫沫琛. 一旅客称坐轮椅独自乘坐飞机遭拒载,南航:工作失误,深表歉意[EB/OL]. (2024-02-08)[2024-11-18]. <https://www.bjnews.com.cn/detail/1707382199169677.html>.
- [5] U. S. Department of Transportation. Ensuring Safe Accommodations for Air Travelers with Disabilities Using Wheelchairs [EB/OL]. [2024-11-05]. <https://www.transportation.gov/sites/dot.gov/files/2024-12/Final%20Rule%20Ensuring%20Safe%20Accommodations%20for%20Air%20Travelers%20with%20Disabilities%20Using%20Wheelchairs%20-%202089%20FR%20102398.pdf>.
- [6] U. S. Department of Transportation. Reports and Data on Disability-Related Air Travel Complaints[EB/OL]. [2024-11-15]. <https://www.transportation.gov/airconsumer/annual-report-disability-related-air-travel-complaints>.
- [7] U. S. Department of Transportation. American Airlines: Order 2024-10-15 [EB/OL]. [2024-11-15]. <https://www.transportation.gov/sites/dot.gov/files/2024-10/American%20Airlines%20-%20Order%202024-10-15.pdf>.
- [8] KMA ZUCKERT LLP. US DOT Proposes Most Significant Overhaul of Disability Access Regulations in 16 years [EB/OL]. [2024-11-17]. [https://www.kmazuckert.com/publications/aviation/2024/DOT\\_Wheelchair\\_NPRM\\_Article\\_March%202024%20final.pdf](https://www.kmazuckert.com/publications/aviation/2024/DOT_Wheelchair_NPRM_Article_March%202024%20final.pdf).
- [9] STRAWINSKI J. Where is ACAA today? Tracing the law developing from the air carrier access act of 1986[J]. *Journal of Air Law and Commerce*, 2003, 68(2): 385-420.
- [10] U. S. Department of Transportation. Comment from National Council on Independent Living[EB/OL]. [2024-11-20]. <https://www.regulations.gov/comment/DOT-OST-2022-0014-0141>.
- [11] KINAHAN E M. Despite the ACAA, turbulence is not just in the sky for disabled travelers[J]. *DePaul Journal of Health Care Law*, 2011(2): 397-422.

- [12]FADUL R M, BROWN L M, POWELL-COPE G. Improving transfer task practices used with air travelers with mobility impairments; a systematic literature review[J]. *Journal of Public Health Policy*, 2014(1): 26-42.
- [13]MCCARTHY M J. Improving the United States airline industry's capacity to provide safe and dignified services to travelers with disabilities; focus group findings[J]. *Disability and Rehabilitation*, 2011(25/26): 2612-2619.
- [14]CHANG Y C, CHEN C F. Meeting the needs of disabled air passengers; factors that facilitate help from airlines and airports[J]. *Tourism Management*, 2012(3): 535-536.
- [15]U. S. Department of Transportation. Air Travel Consumer Report[EB/OL]. [2024-11-18]. <https://www.transportation.gov/sites/dot.gov/files/2024-11/February%202024%20ATCR%20revised%2011-06-2024.pdf>.
- [16]Disability Insider. Disability Rights Activist Died After Airline Destroyed Wheelchair[EB/OL]. (2024-11-08)[2024-11-18]. <https://disabilityinsider.com/2021/11/08/travel/california-disability-rights-advocate-dies-after-united-airlines-destroys-custom-wheelchair/>.
- [17]龚向和, 刘耀辉. 论国家对基本权利的保护义务[J]. *政治与法律*, 2009(5): 59-65.
- [18]U. S. Department of Transportation. Department Responses to Questions by Airline Associations Regarding Ensuring Safe Accommodations for Air Travelers with Disabilities Using Wheelchairs NPRM[EB/OL]. [2024-11-18]. <https://www.regulations.gov/document/DOT-OST-2022-0144-1318>.
- [19]LEWELLEN L B. Survey of United States travel law[J]. *International Travel Law Journal*, 2002(3): 146-152.
- [20]O'KEEFE C. Air travel for the disabled; isn't it time for a harmonized approach? [J]. *Air and Space Law*, 2006(6): 408-421.
- [21]LUONGO N E. Persons with disabilities and their right to fly[J]. *Air and Space Law*, 2009(3): 149-175.
- [22]BROWN S C. Methodological Paradigms that Shape Disability Research[M]. //ALBRECHT G L, SEELMAN K D, BURY M. *Handbook of Disability Studies*. USA; Sage Publications, 2001.
- [23]王秀哲. 人权保障模式下无障碍通行权利法律保护研究[J]. *石家庄学院学报*, 2016(4): 104-111.
- [24]BARNES C. Theories of Disability and the Origins of the Oppression of Disabled People in Western Society[M]// BARTON L. *Disability and Society: Emerging Issues and Insights*, London; Routledge, 1996.
- [25]WHO. International Classification of Functioning Disability and Health[EB/OL]. [2024-12-18]. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42407/9241545429.pdf?sequence=1>.
- [26]刘璞. 残疾人或残障人: 可期待的法律用语转换[J]. *人权*, 2019(6): 77-90.
- [27]宋作艳. 词语竞争与更替: 从“残废”到“残疾”“残障”[J]. *对外汉语研究*, 2019(1): 41-50.
- [28]Ability Together. People First Language: a Brief History [EB/OL]. [2024-12-19]. <https://abilitytogether.org/wp-content/uploads/2024/12/PFL-a-brief-history-handout.pdf>.
- [29]MCCALL A L, LIAM A, BOLANTE K R. Should I Say “Disabled People” or “People with Disabilities”? Language Preferences of Disabled People Between Identity-and Person-First Language[EB/OL]. [2024-12-17]. <https://dl.acm.org/doi/fullHtml/10.1145/3517428.3544813>.
- [30]U. S. National Institute of Health. Writing Respectfully: Person-First and Identity-First Language[EB/OL]. (2023-04-12) [2024-12-19]. <https://www.nih.gov/about-nih/what-we-do/science-health-public-trust/perspectives/writing-respectfully-person-first-identity-first-language>.
- [31]中国残疾人联合会. 2006年第二次全国残疾人抽样调查主要数据公报(第一号)[EB/OL]. (2006-12-01)[2024-12-06]. <https://www.cdph.org.cn/zwgk/zccx/cjrgk/ae127725fd4d4063b64447caacaa3a9d.htm>.
- [32]郭帅. “轮椅客”航空出行困境如何破[EB/OL]. (2019-03-07)[2024-12-17]. <https://www.rmzxw.com.cn/c/2019-03-07/2303597.shtml>.
- [33]联合国残疾人权利委员会. 委员会第八届会议(2012年9月17日至28日)就中国初次报告通过的结论性意见[EB/OL]. [2024-12-17]. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g12/465/81/pdf/g1246581.pdf>.
- [34]陈小艳, 陈笑蔚, 李轲. 全国政协委员、青岛市政协主席杨军建议: 将“残疾人”称谓变更为“特障人士”[EB/OL]. (2019-03-18)[2024-12-17]. [www.rmzxb.com.cn/c/2022-03-03/3063563.shtml](http://www.rmzxb.com.cn/c/2022-03-03/3063563.shtml).

## Development and implications of civil aviation legislation for the protection of disabled passengers

—Taking the U. S. Department of Transportation 2024 Final Rule as an example

XU Xuehong

(School of International Law, East China University of Political Science and Law,  
Shanghai 201620, China)

**Abstract:** It is currently a common concern for the global civil aviation industry to protect and enhance the rights to air travel for passengers with disabilities. On December 17, 2024, the U. S. Department of Transportation issued *Final Rule on “Ensuring Safe Accommodations for Airline Passengers with Disabilities Who Use Wheelchairs”* in response to frequent disputes over the right to air travel for passengers with disabilities within the United States. *The U. S. Final Rule* further protects the right to air travel of civil aviation passengers with disabilities by refining the obligations of airlines to provide safe and timely assistance, improving training standards for airline employees, clarifying remedies for mishandling of wheelchair transportation and notification obligations, and renewing the “people-first language” in designation of passengers with disabilities. As the latest practice in China, the Civil Aviation Administration of China (CAAC) issued *Administrative Regulations on Air Transportation Services for Special Needs Passengers; Draft for Public Comments* on October 8, 2023, part of which is dedicated to matters of transportation of passengers with disabilities. By combing the legislative features of *The U. S. Final Rule*, studying the current situation of the protection of disabled passengers in China’s civil aviation and the provisions on the protection of disabled passengers in the draft for special needs passenger regulations, and critically drawing on the useful experience in the formulation of *The U. S. Final Rule*, it is proposed that it should be appropriate to refine the safety requirements of the obligation to assist, clarify the remedial measures for the damage of wheelchairs, thus reflecting the development concept of people-oriented civil aviation by softening the corresponding terminology of the reference to disabled passengers.

**Keywords:** civil aviation; passengers with disabilities; passengers with special needs; right to travel; obligation to assist; wheelchair transportation

(责任编辑:周新颜)

**引用格式** 徐雪红. 民航残疾旅客保护立法的发展与启示:以美国运输部 2024 年最终规则为例[J]. 山东航空学院学报, 2025,42(3):55-64.

XU X H. Development and implications of civil aviation legislation for the protection of disabled passengers : Taking the U. S. Department of Transportation 2024 Final Rule as an example[J]. Journal of Shandong University of Aeronautics,2025,42(3):55-64.