

# 从美联航暴力拒载事件 反思我国超售现状

来源：中国民航报 作者：王旭

近日，美联航 UA3411 航班因超售暴力驱客事件引发世界各国新闻媒体和社会公众普遍关注。虽然美国当局的调查报告尚未公布，我们无法对事件的具体细节进行核查，但美联航在处理拒载旅客方面存在问题是不可否认的。虽然超售是民航业普遍做法，但是美联航事件的教训值得我国民航主管部门和航空公司认真研究，引以为戒。

## 一、关于超售的相关规定

“超售”是指超过航班飞机最大允许座位数的销售行为。航空公司之所以采取这一销售策略，和航空运输合同的特性有直接关系。一般情况下，民航客票的有效期为一年。旅客因故未乘机，可以根据客票使用条件，在支付部分费用或不支付费用的情况下，改期乘机或退票。而对于航空公司而言，旅客未乘机即是座位的虚耗，是经济利益的直接损失。因此，为提高客座率，避免座位虚耗，超售成为世界各航空公司普遍采取的做法。超售有可能导致少数旅客“溢出”，航空公司因超售而拒载旅客的行为属于违约，应当承担违约责任。世界各国政府并未禁止航空公司进行超售，而是通过立法予以规范，以保护消费者合法权益。

### （一）美国的相关规定

《Oversales》（14CFRPart250）对超售进行了详细规定。该规章要求，在航班超售的情形下，每个承运人应当寻找放弃登机的志愿者，并和旅客协商给予一定数额和形式的补偿。每个承运人应当制定优先登机规则及标准，当超售航班无法征集到足够志愿者的情形下，承运人可以根据其优先登机规则，拒绝其他旅客登机。该规则及标准不应使任何特定旅客遭受不公平或不合理的偏见。

该规章对优先登机规则涉及因素予以列举：包括但不限于（1）旅客办理乘机手续的时间；（2）旅客在到达登机口要求承运人指定座位前是否已经有座位分配；（3）旅客所支付的票价；（4）旅客的常旅客身份；（5）旅客的残疾或无人陪伴儿童状态。

该规章要求航空公司对非自愿被拒绝登机旅客，应根据后续航班到达情况支付相应赔偿。在国内运输中，（1）如果承运人在做出安排时提供了替代运输，在旅客最初航班计划到达时间之后 1 小时内，计划到达旅客的第一个经停地机场，如没有经停地机场则到达旅客的目的地机场，不要求承运人支付任何赔偿；（2）如果承运人在做出安排时提供了替代运输，在超过旅客最初航班计划到达时间之后 1 小时且少于 2 小时，赔偿应当为至旅客目的地或第一个经停地票价的 200%，上限为 675 美金；（3）如果承运人在做出安排时提供的替代运输，过了旅客最初航班计划到达时间之后 2 小

时的，赔偿应当为至旅客目的地或第一个经停地票价的 400%，上限为 1350 美金。

此外，该规章同时要求承运人要公开披露详细的超售程序和登机程序。比如，每个承运人应当在显著的公共场所持续地展示通知并易于阅读，以便旅行中的公众能够清楚看到。

## **（二）欧盟的相关规定**

《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》（EU261/2004）中，虽然未直接对超售处置提出要求，但对于超售造成的直接结果——“拒载”进行了规范。（以下简称欧盟 261 条例）

欧盟 261 条例规定，当运营承运人合理地预计到发生拒载时，应首先寻找自愿放弃座位并根据其与运营承运人达成的条件以换取利益的旅客。如果没有足够多的志愿者，运营承运人可以违背旅客的意愿拒载。如果违背旅客的意愿拒载，运营承运人应立即赔偿，并按相关规定帮助旅客。

该条例对被拒载旅客的赔偿进行明确：

（1）航程在 1500 公里及 1500 公里以内的所有航班为 250 欧元；（2）航程超过 1500 公里的所有在欧盟境内的航班，以及航程在 1500 公里~3500 公里的所有其他航班为 400 欧元；（3）除上述（1）和（2）之外的所有航班为 600 欧元。

如果旅客变更行程搭乘下一航班到达目的地，该到达时间不超过原预定航班如下时间，运营承运人可以减半支付赔偿金额：（1）两小时，就航程在 1500 公里或 1500 公里以内的航班；（2）三小时，航程在 1500 公里以上的所有在欧盟境内的航班以及航程在 1500 公里~3500 公里的所有其他航班；（3）四小时，除上述（1）和（2）之外的所有航班。

欧盟 261 条例同样要求承运人在办理乘机手续柜台或登机口向被拒载后的旅客提供本条例规定的赔偿金和帮助内容的书面通知。

### **（三）我国的相关规定**

我国法律、法规、规章中没有关于超售的相关规定。2007 年，民航局运输司在借鉴欧美国家相关规定的基礎上，出台了规范性文件《关于规范客票超售有关问题的通知》（总局发明电[2007]1797 号），对国内航空公司超售行为提出了原则性要求。（1）航空公司应以适当方式告知旅客超售的含义以及超售时旅客享有的权利。（2）当出现超售时，航空公司应首先寻找自愿放弃座位的旅客，并与旅客协商给予一定的奖励或补偿。（3）航空公司应制定优先登机规则，并在售票场所、办理乘机手续柜台等处予以公示，该规则不得带有歧视性。（4）当没有足够的旅客自愿放弃座位时，航空公司可以根据自己制定的优先登机规则拒绝部分旅客登机。（5）航空公司应为被拒绝登机的旅客提供相应的服务

并给予一定的补偿。（6）补偿的数额由航空公司自己制定并以适当方式公布。该文件同时要求航空公司制定具体的超售实施细则。

## **二、美联航超售处置存在的问题**

美联航事件之所以引起社会公众的愤慨，一方面是警员对69岁的亚裔医生暴力执法，造成旅客流血受伤；另一方面是公众对航空公司因超售强迫旅客下机的行为不理解。依据美国运输部关于超售的相关规定，笔者认为美联航拒载旅客的做法有几处瑕疵：

### **（一）寻找志愿者的时间节点偏晚**

美联航在处置过程中按照程序征寻了志愿者，符合美国运输部相关规定。但值得商榷的是，航空公司是在旅客登机完毕后才招募志愿者，时间节点偏晚。目前，美国达美等航空公司和我国国内大多数航空公司在征寻志愿者时，普遍在办理乘机手续柜台或登机口处完成。

### **（二）协商补偿方案缺少诚意**

美国规章规定，每个承运人应当寻找放弃乘机的志愿者，并和旅客协商给予一定数额和形式的补偿。规章仅要求航空公司要与志愿者旅客进行协商，对补偿的数额和形式未作统一要求。笔者认为，美联航的补偿方式和金额都有问题。如果美联航在征寻志愿者时采用现金方式或提供更高数额的补偿，很有可能避免强制拒载。

### **（三）替代运输提供不力**

美国规章规定，如果承运人为拒载旅客提供了替代运输，且在旅客最初航班计划到达时间之后 1 小时内到达，不要求承运人支付任何赔偿；替代运输到达时间距原航班计划越长，赔偿额度越大。从上述规定可以看出，政府是鼓励航空公司拒载时为旅客尽快安排替代运输的。然而从美联航开出的补偿条件来看，美联航并未打算为旅客签转当天后续航班，这对于急于完成旅行的旅客而言是不愿接受的。

### **（四）随机选定拒载旅客不可取**

美国超售规定中明确，承运人应制定公平合理且不得带有歧视性的优先登机规则，当超售航班无法征集到足够志愿者时，承运人可以根据其优先登机规则，拒载相关旅客。美国运输部同时还给出了常旅客、票价等级等 5 项优先登机因素，供航空公司参考。美联航的运输总条件中也规定拒载旅客时应考虑办理乘机手续顺序等相关因素，但公司当时的做法是电脑随机抽取。这种做法和美国运输部的规则不符，也和美联航自己的运输总条件相关内容不一致。笔者认为，电脑随机抽取虽然也属于一种标准或规则，但未考虑相关优先登机因素，且在实践中很难证明其随机性，会引起旅客和公众误解。

## **三、国内超售处置存在的问题**

虽然美联航暴力拒载并不是真正意义的超售，但航空公司处置中凸显的问题值得我国民航业同仁深思。超售在我国施行时间不长，但问题比较突出。

我国航空公司超售存在的问题：一是缺少实施超售的舆论环境。超售借鉴于欧美，在我国民航业实行的时间不长，航空公司虽然内部有相关程序和规则，但几乎不对旅客公开，也很少主动进行宣传。绝大多数旅客对什么是超售、为什么要超售、超售后能获得何种补偿措施不了解，一旦遇到被拒载的情形，普遍认为是航空公司故意欺诈。二是超售航班选择有待改进。超售是航空公司用于提高收益的一种销售手段，但同时会带来拒载旅客的风险。国内航空公司过分强调提高经济收益，风险防控意识不强，在航班选择、超售比例等方面有待改善。三是告知义务履行有瑕疵。国内航空公司的运输总条件中涉及超售的条款很少，有的只是原则性规定。航空公司员工在告知超售时不主动、不全面，当旅客因超售被拒载时，很难从航空公司处获知自身全部权利和后续补偿方式。四是超售处置不规范。笔者在调研中了解到，目前部分航空公司未按民航局要求进行超售处置。一些航空公司在超售后，不进行征寻志愿者的程序，而是直接按照办理乘机手续或票价高低的顺序拉下旅客。同时航空公司对于被拒载旅客的补偿也较少，有的甚至只能签转，没有任何补偿。五是员工培训不到位。笔者对国内大型机场进行检查后发现，航

航空公司对于一线服务人员和地面代理人员的培训普遍不足，办理乘机手续人员、登机口服务人员，甚至值班经理，都对民航局超售处置要求和自己公司超售程序不甚了解。在服务工作中，更无法对旅客的质疑进行全面、正确的解释，容易激化矛盾。

## **相关建议**

### **（一）政府应当加强立法和检查**

超售有可能侵犯消费者的合法权益。民航主管部门作为航空消费者的权益保护者，应当进一步完善相应规则，加强对航空公司超售行为的规范。一是对被拒载的情形进行统一规范。笔者建议，民航局可以借鉴欧盟 261 条例的相关做法，对除因旅客自身原因或安保原因外，对被强行拒载旅客的相关处置进行一并规范，扩大保护和规范范围。二是在修订《民用航空法》时明确规范超售及拒载。目前民航现有各类法律、规章对超售行为都没有涉及，建议民航局以《民用航空法》修订为契机，增加超售等相关条款，对航空公司必须履行的义务进行明确规范。笔者建议，民航局可在《民用航空法》中增加拒载赔偿数额条款，而其他超售方面的具体实施细则可通过民航局相关规章进行规范。三是设定法律责任。只有在法律和规章中增加了罚则，才能进一步提升各地区管理局、监管局的执法和监管效果。建议民航局在制定超售相关规定时，设定详尽的法律责任。四是加强监督检查。虽然在立法



方面有不完善之处，但民航局现行文件关于超售的相关要求对航空公司有很好的规范作用。民航主管部门应当依据现有文件，制定检查单，对各航空公司超售实施细则、实际执行情况等进行对标检查，不符合要求的应当及时下发整改通知书。

## **（二）航空公司应进一步完善内部超售程序**

航空公司是超售行为的实施主体，应当在提高经济效益的同时，合理控制旅客“溢出”风险。一是合理选择超售航班。航空公司应充分考虑航线、航班班次、时间、机型及衔接航班等情况，合理确定超售航班。比如，国内航空公司应在独飞航线上减少超售行为；在每天最后一个航班上应当避免超售。二是合理确定超售比例。航空公司应使用计算机系统，对旅客乘坐航班等历史数据进行模拟分析，结合航班编排情况、客座率、价格、市场需求等诸多因素，对超售比例进行精确计算，最大限度减少旅客“溢出”的可能性。三是应对外公布超售条款。航空公司负有告知义务，应当主动告知旅客在超售或被拒载时可以享有哪些权利以及如何行使权利。因此航空公司应制定详细的超售条款，并在公司网站、机场值机柜台等处公示。四是加强员工培训。再完善的规定也需要由人来执行和完成。航空公司应根据现行局方要求，修订完善本企业工作程序和操作手册，并加强对一线人员的培训，确保员工能够熟练掌握处置程序，从容解答旅客质疑。

### **（三）共同做好宣传引导工作**

当前是新媒体时代，微博、微信等自媒体在社会生活中的作用愈发凸显，宣传工作的好坏直接关系到社会、旅客、媒体对航空公司和民航行业的看法，关系到公众舆论导向。因此，民航主管部门和航空公司在着力完善超售相关做法的同时，应高度重视宣传引导工作，各单位应利用各种媒体普及、宣传民航相关知识和常识，使广大旅客知晓超售的原因、规则和能够主张的权利，创造良好的舆论环境。

总之，美联航暴力拒载事件暴露出的问题应引起大家足够重视。我国民航业同仁应认真反思超售及拒载旅客现状，深刻总结经验教训，进一步完善我国超售相关规则，为广大旅客提供更优质的航空运输服务。

（本文表达系作者个人观点）