

关于《民航旅客国内运输服务管理规定(征求意见稿)》 的说明

一、规章修订的背景及必要性

《中国民用航空旅客、行李国内运输规则》(以下简称原《客规》)是规范航空承运人旅客运输行为、维护消费者权益的重要法律依据。自 1996 年颁布以来,对规范我国民航旅客运输市场秩序,促进民航业发展发挥了重要作用。

《客规》实施 20 年的过程中,民航运输行业得到快速发展,2016 年全行业完成旅客运输量 4.8 亿人次,民航成为社会大众出行的主要方式之一。但是随着民航体制改革的不断深化,民航行业管理侧重于维护行业正常发展和加强消费者权益保护,原《客规》已经无法满足现实需求。而且近年来,民航坚持“真情服务”工作要求,着力提升服务质量和旅客满意度,目标是提升人民对民航运输发展的获得感。因此,修订《客规》对完善民航运输市场管理制度以及消费者权益保护等方面都具有十分重要的现实意义。

二、修订的指导思想和基本原则

修订本规章的指导思想是坚持安全第一、质量为本,以“真情服务”为工作要求,以规范国内旅客运输秩序、保护消费者合法权益为切入点,加强国内航空旅客运输服务管理,切实提升民航服务质量。修订遵循如下原则:

（一）简政放权，发挥市场机制决定作用。十八大以来，党中央国务院号召各级政府实现职能转变，充分发挥市场机制的决定作用，“简政放权、放管结合”已经成为现代政府治理能力建设的核心内容。上述政策环境变化要求重新审视《客规》的各项规定，把监管的重点集中于承运人与消费者关系的处理，把承运人能够自行处理的问题放权于市场，发挥承运人的主动性、积极性和创造性，尊重企业合法的自主经营权。

（二）依法行政，维护消费者合法权益。随着经济社会的发展，国家越来越重视对消费者权益的保护，2015年新修订的《消费者权益保护法》从内容、程序等方面加大了消费者权益保护的力度。《客规》的修改需要认真研究《消费者权益保护法》修订精神和条款，完善保护旅客知情权、选择权的相关规定。

（三）适应民航运输新发展。对当前运输业务中的热点问题予以回应，对代码共享、航班超售等问题明确了合同自治权和旅客权益保护之间的界限，在加强了消费者保护的关键环节管控基础上，更加尊重企业经营自主权，解决了运输新发展中监管工作的越位、缺位和制度供给不足等问题。

（四）提高对旅客真情服务水平。落实党组“真情服务”要求，切实提高航空服务质量，让广大人民群众能够享受更

便捷、更顺畅的民航运输服务。《客规》的修订在完善规范客票销售、变更、退票、乘机、行李运输和超售等业务环节时应当充分体现“真情服务”的要求。

三、修订的主要内容

(一) 规章名称的修订

现行规章名称为《中国民用航空旅客、行李国内运输规则》，此次修订名称拟调整为《民航旅客国内运输服务管理规定》，凸显对民航国内运输服务加强监管的修订初衷。

(二) 章节结构的修订

总章节减少了两章，从十三章减少到十一章。规章结构也发生较大调整：将《客规》中的定座、客票遗失、团体旅客和旅客服务四章内容删除，客票、票价、购票等票务方面的内容进行合并、精简，完善内容后形成修订后的第二章客票销售，并新增航班超售、服务承诺和服务质量报告、监督管理以及法律责任等四章。此外，用语含义的定义从现行第一章总则调整至修订后第十一章附则。

(三) 主要内容的修订

本次《客规》内容方面的修订主要体现在如下四个方面：

第一，确定简政放权、放管结合的监管思路。

在修订过程中，为贯彻落实党中央国务院关于简政放权、放管结合，充分发挥市场机制决定作用的总体要求，现行《客规》中对承运人服务规定过细、管得过死的条款给予

了较大幅度的删减和调整。

与此同时，为切实保护消费者的知情权，修订后的规章要求承运人制定相关运输规定并对社会公布，以此履行告知义务。这也是贯彻民航局“真情服务”工作要求，通过市场机制和市场化手段，激发承运人作为服务主体的主动性，自觉以高标准的服务奉献给旅客，树立自身品牌及市场形象的具体举措。

第二，明确消费者权益保护的监管重点。

新增承运人在销售及购票后等环节对旅客运输服务信息的告知义务，充分保护旅客知情权及合法权益；针对当前互联网机票销售中出现的“搭售”等不规范行为，明确规范承运人及销售代理人禁止搭售行为的要求，维护旅客的知情权和自主选择权。

重点规范了客票变更和退票内容，根据运输实践中重点问题对内容予以完善，统一规定了各情形下的变更和退票的办理要求和费用收取，更好地保护旅客合法权益。

将残疾人运输和人体捐献器官服务运输的规范性文件引入规章，加强执行的强制性；新增承运人服务承诺和服务报告内容，便于消费者获取承运人的服务质量信息，保护旅客知情权和选择权。

保留的“旅客乘机”一章的内容中，对承运人原因导致旅客未能搭乘原定航班及错乘的，除为旅客办理非自愿变更

或退票外，还将加大对承运人的处罚。

新增对出现超售时的消费者权益保护予以明确，规定超售时的处置原则、告知解释义务、补偿和退票原则、服务保障措施等，确保在承运人开展超售业务时可最大程度保护消费者权益。

第三，保证规章的可操作性和监管力度。

为了新规章能够切实落地，使得市场主体守法有预期，监管部门执法有依据，在本次修订中专门增加第九章“监督管理”和第十章“法律责任”，对行业管理部门的监督检查职权、市场主体违法违规的处罚进行了明确、具体的规定，以确保新规章的可操作性和执行力度。