



大会 — 第 42 届会议

执行委员会

议程项目13：航空安保 — 政策

预防及管理不循规和扰乱性乘客（UPAX）的良好做法

（由国际运输工人联盟（ITF）提交）

执行摘要	
本信息文件概述了民航领域预防和管理不循规和扰乱性乘客（UPAX）的全球良好做法。文件强调了社会对话和有意义的员工参与在建立强有力的“零容忍”政策和有效的安全文化方面的关键作用。最后，文件向国际民航组织、成员国和行业利益相关方提出建议，以促进协作和包括员工参与的做法，从而打造更安全的航空运输环境。	
战略目标：	本工作文件涉及战略目标：每次飞行都安全和安保。
财务影响：	无
参考文件：	《关于在航空器内实施的犯罪和某些其他行为的公约》（1963年《东京公约》） 《关于修订〈关于在航空器内实施某些其他行为的公约〉的议定书》（2014年《蒙特利尔议定书》） ITF全球航空暴力与骚扰报告（2023年） 各项行业举措和国家政策

1. 引言

1.1 乘客的不循规和扰乱性行为对航空安全以及乘客、航空工作人员和航空公司的福祉构成持续的威胁。尽管法律框架已经到位，但事故发生率仍在持续上升，亟需切实可行的协调解决方案。本信息文件展示了有效的预防和管理策略，强调有意义的工作人员参与和积极的社会对话对

¹ 中文、阿拉伯文、英文、法文、俄文、西班牙文版本由国际运输工人联盟提供。

于构建有效的安全文化和确保所有航空运输相关人员的安全极为重要。不循规和扰乱性乘客的多因素性质要求我们制定全面、多管齐下的预防策略。

1.2 虽然违规和言语干扰最为常见，但肢体暴力和对飞行安全的严重威胁也时有发生。此类事件会造成代价高昂的干扰，并影响航空工作人员的福祉。常见的诱因包括醉酒、不合规行为（例如口罩强制规定、安全带），以及因延误、排队或人员配备问题而导致的乘客不满。

2. 讨论

2.1 **预防和管理不循规和扰乱性乘客的良好做法：**对不循规和扰乱性乘客的有效管理涉及多方面的方法，包括整合协作努力、强有力的政策、全面的培训、公众意识和专门的员工支持。

2.2 **伙伴关系与合作：**多利益相关方协作对于协调政策和联合行动至关重要。西班牙机场航管局（Aena）与航空公司和警方保持密切联系，并就不循规和扰乱性乘客项目举行集中的简报会。英国制定了由利益相关方商定的自愿性《行为准则》，促进统一的做法。芬兰开展的“让自己进入飞行模式”活动通过行业联合行动提高公众意识。加拿大航空运输安全局（CATSA）在安检点实施零容忍政策。国际航空运输协会（IATA）积极与机场和零售商合作，推广负责任的酒类销售。

2.3 **社会对话与集体协议：**雇主与工人代表（工会）之间的直接接触对于协商有关不循规和扰乱性乘客的政策和支持十分重要，这些政策和支持通常通过集体协议达到正规化。爱尔兰航空公司（Aer Lingus）与工会合作制定了扰乱性乘客政策（DPP）。法国航空公司（Air France）已与工会就“乘客顾客不文明行为”（PCI）问题达成协议，概述了预防、培训和支持措施。在意大利博洛尼亚机场，工会为反对暴力行为在 2021 年举行罢工，促使一个由多方利益相关者（意大利民用航空局 ENAC、机场、警察、工会）组成的工作组实施协调一致的应对措施。在哥伦比亚，由社会伙伴（飞行员和其他工人组织）推动的 2024 年第 153 号法案寻求对扰乱性乘客的行为施加更严厉的惩罚措施并建立全面的法律框架。国际运输工人联盟（ITF）在巴西支持了类似的立法，旨在通过明确的惩罚措施来加强安全和保护。

2.4 **政策与程序的整合：**涵盖整个乘客旅程的全面一致的政策确保了不循规和扰乱性乘客管理的无缝衔接。卢森堡航空公司（Luxair）采用涵盖了乘客整个旅程的风险评估系统。英国的《行为准则》旨在采用“通用且一致的方法”，将预先制止、报告和拒绝登机等程序整合在一起。澳大利亚民航安全局（CASA）要求运营人在旅行的所有阶段都遵循有关不循规和扰乱性乘客的程序。美国联邦航空管理局（FAA）执行“零容忍”法律政策，并为机场提供“零容忍不守规矩和危险行为工具包”。法国于 2022 年 6 月 1 日宣布了一项分级行政处罚制度，允许处以最高 10 000 欧元的行政罚款（对于屡犯者罚款加倍）以及禁止乘坐法国航司飞机长达两年的处罚，同时还可对妨碍飞行人员或拒绝执行安全指令的乘客处以最高五年监禁和 75 000 欧元罚款的刑事处罚。土耳其引入罚款制度，以遏制扰乱秩序的行为并促进安全，与此同时，瑞安航空（Ryanair）等航空公司也采取措施，执行各自的机上行为准则。新西兰于 2004 年修订其 1990 年《民航法》（第 65P 条），引入了一套新的制度，允许当局根据刑事程序对违规者提出指控，或发出违规通知（类似于超速罚款）。罚款金额为 500 至 1 000 新西兰元，可当场支付、抵达时支付或通过邮寄方式支付。

2.5 培训和能力建设：为员工提供预防、冲突降级和管理不循规和扰乱性乘客的技能至关重要。这包括对识别和管理由认知、精神、神经或感官障碍，或受合法物质影响而产生的“异常行为”的培训，还需要细致的行为和情境评估。西班牙机场航管局提供机场文化（包括冲突降级）的强制性在线培训。德国汉莎航空公司（Lufthansa）为客舱机组提供有关不循规和扰乱性乘客的管理培训，涵盖口头冲突降级和克制。欧洲飞行员机场联盟（Aviator Airport Alliance）为地勤人员提供全面的培训，重点是冲突管理和早期干预。澳大利亚民航安全局要求运营人定期接受关于不循规和扰乱性乘客的培训。国际航空运输协会为航空公司提供广泛的指导和培训，包括采用培训人员进行真实的冲突降级演练。

2.6 宣传活动：公众信息宣传活动通常通过多方合作，向乘客普及可接受的行为以及冲突的后果：西班牙机场航管局和意大利博洛尼亚机场参与了欧洲航空安全局（EASA）的“准备飞行”宣传活动。“太多了”（One Too Many）和“安全飞行”（Fly Safely）等宣传活动在行业的支持下倡导负责任的行为。美国联邦航空管理局（FAA）发布了“零容忍不守规矩和危险行为工具包”，其中包含关于预期行为及其后果的视频和图片。芬兰的“让自己进入飞行模式”以及哥伦比亚改善“飞行文化”等宣传活动旨在促进积极的航空旅行社会契约。

2.7 员工支持与福祉：为遭遇不循规和扰乱性乘客事件的员工提供全面的支持，这对于他们的福祉和运营韧性至关重要：西班牙机场航管局设立了心理支持热线。爱尔兰航空公司为员工提供诉讼支持，并将员工福祉纳入培训之中。法国航空公司与工会达成协议，为员工提供法律援助和“不文明行为参考材料”。澳大利亚的航空公司推出了同伴支持项目，并通过员工援助计划（EAP）提供在线咨询。

2.8 社会对话和工人参与的必要性：通过有效的社会对话，工人及其代表的积极参与对于有效预防和管理不循规和扰乱性乘客极为重要。一线工人拥有宝贵的第一手经验和知识，能够应对棘手的情况，并掌握有效的冲突降级技巧。他们的参与确保解决方案切实可行，并促进员工的“认同”，从而使政策更加有效和可持续。ITF 倡导健全的劳工参与：应鼓励工人代表提出意见并举报案件而无需担心遭到报复；获取必要的信息；并参与政策的制定和实施。“安全文化”至关重要，在这种文化中，工人在提出安全问题或提出解决方案时受到保护。这种保护性的环境鼓励举报和持续改进。博洛尼亚机场罢工和哥伦比亚的社会伙伴推动的法案等案例表明，集体行动和社会对话能够推动安全方面的重大改进和立法变革。

2.9 成功的条件及全球推广途径：对不循规和扰乱性乘客的成功管理有赖于多方利益相关者合作、明确的零容忍政策、健全的培训（包括体验式学习）、积极主动的预防、有效的员工支持以及强有力的法律威慑（包括 MP14 的批准）。全球推广途径包括：

- **国际民航组织领导力：**国际民航组织应继续推动紧急批准 MP14，以弥合管辖权方面的差距。
- **推广最佳做法：**国际民航组织和行业机构应促进良好做法的分享，特别是那些融入社会对话的实践。
- **强制性的社会对话：**成员国应利用国际劳工组织第 190 号公约，将有意义的社会对话的要求纳入国家航空安全法规。
- **数据收集和分析：**需要对不循规和扰乱性乘客事件进行标准化的全球数据收集，以便为基于证据的政策提供信息。

- **有针对性的宣传活动：**不断支持开展提高乘客意识的活动，教育他们注意自己的行为和后果，重点是理性的饮酒。
- **对员工福祉进行投资：**推动全行业对全面的员工支持计划进行投资。

3. 结论和建议

3.1 乘客不守规矩和扰乱秩序的行为日益增多，亟需采取积极主动、协作和综合性的解决方案。通过活跃的社会对话，促进工人及其代表的有效参与，是这些举措取得成功的关键。

3.2 致国际民航组织及成员国：

- a) **优先批准和实施MP14：**加快批准和有效实施，以弥补管辖权方面的差距并加强法律威慑。
- b) **促进社会对话和工人参与：**积极将有意义的社会对话和工人参与的原则纳入国家航空安全框架，并充分利用国际劳工组织第190号公约。
- c) **促进最佳做法的全球分享：**制定并传播对不循规和扰乱性乘客进行有效管理的全面指导和案例研究，强调多利益相关方伙伴关系和创新培训。
- d) **加强数据收集：**建立标准化的不循规和扰乱性乘客事件全球数据收集机制，为基于证据的政策提供信息。

3.3 致行业利益相关者（航空公司、机场、特许运营商）：

- a) **建立协作框架：**制定正式的多机构合作机制，协调预防和应对工作。
- b) **实施全面的培训：**为一线员工提供先进、实用、基于情景的培训，强调早期发现、降级冲突、自我保护、行为和情境评估以及法律上的权力，并可考虑采用体验式学习。
- c) **开展积极主动的宣传活动：**制定并持续开展有效的公众意识宣传活动，重点关注预期行为、安全规则和后果，并强调理性饮酒。
- d) **优先考虑员工支持和福祉：**为受影响的员工提供强有力且全面的支持系统，包括心理援助、同伴支持和法律援助。