

我國航空運輸無障礙設施設備 及服務調查報告

調查委員：王榮璋、蘇麗瓊


114年12月9日交通及採購委員會

調查緣起




我國首部國家人權行動計畫(2022-2024)

將「推動無障礙環境」列入「身心障礙者之平等與不歧視」主要行動，並通過7項加強陸海空運無障礙服務設施的績效指標。



2022年身心障礙者權利公約第二次國家報告結論性意見

國內無障礙交通規劃和提供存有差距



身心障礙者使用空運服務不便

空運業者營運管理與服務品質良莠不齊，致使身心障礙旅客遭遇拒載、加收費用、意外傷害等權益受損事件時有所聞。

調查作為

文件調閱

調閱交通部暨該部民航局、航港局、公路局及內政部警政署航空警察局等機關卷證資料

國際比較

查找及研析比較歐盟與英、美兩國航空運輸相關法規及文獻資料。

調查作為

專家諮詢

邀請財團法人脊髓損傷社會福利基金會、中華民國身心障礙聯盟、社團法人台灣身心障礙者自立生活聯盟、社團法人台北市行無礙資源推廣協會等民間團體代表到院座談交流。

實地履勘

於113年12月17日、114年1月6日分別至松山機場、桃園機場實地履勘，並與機關及航空運輸業者進行座談。



國際航空運輸法規比較分析

美國

以美國空運無障礙法(ACAA)為核心，由交通部制定專法(14 CFR Part 382)規範承運人之責任義務，具有高度強制性、全面性與具體性。

歐盟

建立EC第1107/2006號條例及其全文之解釋性指引，要求成員國遵循落實，以保障身心障礙旅客免受歧視，並確保得到協助。

英國

承襲歐盟的法規架構，民航局再以指引文件(CAP2241、CAP1228、CAP1411、CAP1228A及CAP2990)規範機場及航空公司的責任、義務及服務標準，並建立「無障礙服務績效框架」，用以監測其「無障礙服務的品質」。

美國14 CFR Part 382

	子項目	核心要求
A	一般規定(\$382.1-\$382.10)	禁止因身心障礙歧視乘客；適用於美國承運人的所有營運和飛機、往返美國機場航班及其所使用之飛機的外國承運人；確保飛機、其他設施和服務無障礙，並採取措施提供便利。
B	無歧視及服務資訊可及性(\$382.11-\$382.35)	不得拒絕提供運輸服務或加以限制；不得加收特殊服務費；非特殊情形不得要求助理同行；僅在特定情況要求醫療證明；需明確告知限制。
C	乘客資訊(\$382.41-\$382.45)	提供與航班相關資訊、登機口、延誤、取消等同等值乘客資訊；即時告知無障礙服務受限情況。
D	機場設施可近性(\$382.51-\$382.57)	確保機場出入口、候機室、登機門、廁所、走道及自助報到設備(KIOSK)符合無障礙標準。
E	航空器與服務性動物的可及性 (\$382.61-\$382.80)	航空器必須具備可移動扶手之座位、無障礙廁所(含大型盥洗室)、機上輪椅等無障礙設施；允許合法服務性動物搭乘；所有新製作的機上安全影片和資訊性視聽演示都配有高對比字幕。

美國14 CFR Part 382

	子項目	核心要求
F	座位安排 (§382.81-§382.87)	提供特殊座位(如靠走道或可拆扶手、與陪伴者的位置相鄰、因應服務性動物所需的隔板座位)；提供優先安排座位機制。
G	登機、下機及轉機協助 (§382.89-§382.105)	須提供或確保提供在航站樓內(包括轉機、從航站樓入口到登機口、從登機口到行李認領區)移動的協助；轉機協助；須提供或確保提供登機和下機服務； 不得以人力直接抬舉乘客；不得讓乘客滯留輪椅或其他無法獨立行動的設備上超過30分鐘 ；承運人必須與美國機場營運廠商簽訂書面協議，分配雙方在登機和下機協助方面的責任。
H	機上服務 (§382.111-§382.119)	協助乘客在機艙內移動至座位和從座位移動 、協助進食準備(不含實際進食協助)、協助往返洗手間、協助存放及取回隨身物品(含行動輔具)，及提供視力、聽力障礙乘客有效溝通及協助其獲得必要資訊。
I	輪椅、行動輔具及其他輔助裝置的存放 (§382.121-§382.133)	提供並負責搬運及損壞後的賠償；承運人應盡可能於在飛機門口歸還乘客的輪椅、行動輔具和輔助設備供手動輪椅、其他行動輔具優先存放區，；告知乘客有關行動輔具託運之處理程序及處理不當之索賠機制。
J	培訓與行政規定 (§382.141-§382.145)	航空公司與承包商員工需受法規訓練；培訓內容包括本法規要求、承運人程序、身心障礙意識、有效溝通、實際協助(轉移、抬舉技巧)、輪椅和代步車的處理(拆卸、組裝、固定)等；設置投訴解決官(CRO)。
K	申訴與執法程序 (§382.151-§382.159)	30日內書面回復乘客投訴；須向交通部報告年度投訴。



英國指引文件規範

指引文件	規範事項
CAP2241	英國民航局)將EC第1107/2006號條例全文之解釋性指引編號為國內的CAP2241指引文件。
CAP1228 (2014)	協助每年載客量達15萬人次或以上的機場設定「服務品質標準」與監測無障礙服務的品質標準，並建立機場的無障礙服務績效框架「Airport Accessibility Performance Framework」與評級系統。
CAP1411 (2018)	指導機場如何為隱性身心障礙者提供協助服務，包括：出發前及機場內的資訊與溝通、機場協助、安全檢查、人員培訓以及品質標準等項目。
更新CAP1228 (2019)	明確規定「旅客下機後之移動，中途不得有不必要之中斷」及具體量化指標，更具體要求報告內容與格式，同時強調機場網站應公布相關績效數據及「無障礙論壇」討論結果，仍維持機場每年2次向民航局提交其服務品質標準的績效報告。
CAP1228A (2022)	補充CAP1228「資料蒐集與揭露」的技術規範。
CAP2990 (2024)	將散見於多項法規與指引文件中對於航空公司的要求整合在該指引文件內，為航空公司提供全面的指引，使其瞭解履行法規義務需採取的行動，並作為民航局定期對航空公司進行無障礙評估參考基準。

我國與英、美兩國空運無障礙運輸服務法令規定之比較

項目	美國	英國	我國
主要責任主體	美國及外國承運人(含航空公司、地勤業者等)	機場管理機構	國內航空運輸業者
法制規範	專法：ACAA、14 CFR Part 382。	架構性立法：EC第1107/2006號條例及解釋性指引。	架構性立法：身權法、大眾運輸無障礙辦法。
輔助性法案/文件	交通部發布之「空運身心障礙乘客權利法案」。	民航局發布之指引文件：CAP1228、CAP1228A、CAP1411、CAP2990。	民航局督導國內線航空公司訂定之「身心障礙旅客搭機服務指引」。

我國與英、美兩國空運無障礙運輸服務法令規定之比較

項目	美國	英國	我國
條文重點	<p>● 14 CFR Part 382 (§382.1至§382.159)</p> <ol style="list-style-type: none">1.一般性規定:禁止歧視與拒絕運輸服務、適用對象等(§382.1-§382.10)2.無歧視及服務資訊可及性(§382.11-§382.35)3.乘客資訊(§382.41-§382.45)4.機場設施的可及性(§382.51-382.57)5.航空器與服務性動物的可及性(§382.61-§382.80)6.座位安排(§382.81-§382.87)7.登機、下機及轉機服務 (§382.89-§382.105)8.機上的服務(§382.111-§382.119)9.輪椅、其他行動輔具及輔助設備的存放，以及賠償機制(§382.121-§382.133)10.人員培訓(含航空公司與承包商等)和設置投訴解決官等行政規定(§382.141-§382.145)11.申訴(30日內書面回復乘客)與執行政序(§382.151-§382.159)	<p>● EC第1107/2006號條例(全文計18條及附件一、二)</p> <ol style="list-style-type: none">1.禁止歧視與拒絕運輸服務2.機場和飛機上應提供必要的人員和設備3.應提供登機和下機等服務，協助應避免中斷和延遲。4.由機場管理機構負責整體責任，並應公布其服務品質標準。5.機場應負責確保提供附件一(機場管理機構的協助事項)所列的協助6.航空承運人應確保提供附件二(航空公司的協助事項)所列的協助(含出發、到達或過境者)7.人員培訓(含機場、航空公司等直接提供服務者)8.所有重要資訊應以無障礙格式提供9.輔具損壞賠償10.監督與申訴機制11.處罰機制	<p>● 身權法</p> <ol style="list-style-type: none">1.禁止限制與拒絕運輸服務(§53)2.陪伴者(§58)3.機場無障礙設施(§57)4.服務性動物(§60)5.罰則(§99) <p>● 大眾運輸工具無障礙服務設置辦法</p> <ol style="list-style-type: none">1.應提供無障礙運輸服務時間等資訊、應設置服務中心及提供人力協助服務(§6)。2.航空器可提供輪椅使用者出入之艙門或輔助設備、站名播報及顯示設施，以及衛生設備、防滑地板、逃生說明等(§13、§14)。3.人員訓練及提報訓練計畫備查(§19)

我國航空運輸法制規範現況

現行法規架構

- 身心障礙者權益保障法
- 大眾運輸工具無障礙設施設置辦法
- 國內航線航空公司自訂服務指引

主要問題

- 法規多為原則性條文，側重「設施設置」，關鍵的「服務流程」及「服務品質標準」付之闕如。
- 僅依航空公司訂定之服務指引，過於粗略，不具約束力，難以有效管理與監督。

關鍵發現

對比美、英兩國法制規範，我國雖已建構空運無障礙運輸服務之法制規範，但至關重要之「服務流程」及「服務品質標準」皆付之闕如。

調查發現—監督機制缺失

1

民航局改善措施及作為 散見於函示及會議「結論」

民航局透過無障礙交通環境推動小組的會議，在空運無障礙運輸服務雖已展現部分成效，但**處理方式多僅止於書面函請業者辦理且相信業者的回復結果，缺乏進一步查證作為。**

2

- **目前之監督機制，鮮少設定具體、可量化的績效指標。**
- **目前評鑑對象僅限於航空公司，不含機場公司、地勤公司。**

3

航空公司服務評鑑機制流於形式

1. **國內航線**之評鑑指標**未含任何「無障礙服務」項目**
2. **國際航線**則將「無障礙評鑑」納入「推動性別平等業務評鑑」之子項目，航空公司僅需提供4項以上的相關服務措施，即可獲得該項目的滿分20分。



調查發現—行動輔具託運執行面紊亂

1

行動輔具託運仍不便

航空公司行動輔具託運事宜，各家官網資訊揭露不一，亦缺乏統一、全面的服務準則；且航空公司面對旅客提出行動輔具機邊託運申請時，仍多以各種理由拒絕為優先，未能儘量回應旅客的實務需求。

2

聯營/共用航班 輔具託運協助仍待改善

- 1.美國作法：運營兩個轉乘航班中第一個航班的承運人負責提供協助。
- 2.我國作法：以涉及飛航安全等由，現行係由航空公司提醒及建議旅客自行聯繫實際承運航空公司處理。



調查意見一

有鑑於美國以「美國空運無障礙法」(ACAA)為核心，再制定專法以規範承運人之責任與義務，具有高度強制性、全面性與具體性；英國則承襲歐盟的法規架構，另以「指引文件」規範機場及航空公司的責任義務。

反觀我國雖已建構空運無障礙運輸服務之法制規範，但身權法、大眾運輸無障礙辦法多為原則性條文，且側重於「設施設置」，至關重要之「服務流程」及「服務品質標準」皆付之闕如，僅依航空公司訂定之「服務指引」或作業流程，並不具約束力，亦難以有效管理與監督，殊值檢討。

處理辦法：函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。



調查意見二

交通部、民航局暨桃機公司成立之無障礙交通環境推動小組，自100年成立至今，儘管在空運無障礙運輸服務已展現部分成效，但處理作為與改善措施散見於民航局之函示及歷次會議「結論」，既未能形成如英國「指引文件」之具體指導原則，監督又鮮少設定具體、可量化的績效指標；且提供無障礙運輸服務者涵蓋機場、航空公司及地勤業等單位，「評鑑」卻僅限於航空公司，詎國內航線之評鑑指標竟未含任何「無障礙服務」項目，而國際航線又將「無障礙評鑑」納入「推動性別平等業務評鑑」之子項目，遑論反映無障礙服務品質及落實監督成效，實有檢討及改進之必要。

處理辦法：函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。



調查意見三

行動輔具對身心障礙者及行動不便者而言，是維持日常生活及出行不可或缺的移動工具；然而我國**有關行動輔具之託運（含機邊託運）、裝卸及損壞後的賠償與處理，相關規範付之闕如**，目前逕依各航空公司「服務指引」或「搭機規範」之作法，因其資訊、程序及標準不一，導致執行面紊亂，已造成相關乘客莫大困擾和負擔，亟待檢討及改善。

處理辦法：函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。



調查意見四

實地履勘發現，民航局、桃機公司及航警局在無障礙設施及旅客服務方面，如「接駁車斜坡踏板」斜坡角度、機場輪椅檢查、無障礙廁所「合理調整、通用設計入法」、電動輪椅鋰電池包裝型式、安檢人員無障礙服務相關訓練、桃園機場旅客網「無障礙標章」及無障礙計程車駕駛人保留比率等，仍有不足或尚待檢討改進之處。

處理辦法：函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。



調查意見五

我國首部「國家人權行動計畫」(2022-2024年)有關「身心障礙者之平等與不歧視」項下，由交通部提出之7項關鍵績效指標，皆為硬體設施設備，從本案空運之法制規範及監督相關作為，可知機關重「設施」輕「服務」的思維未能澈底轉換，服務面尤缺乏具體量化指標，益徵交通部全面性盤點及檢核機制未臻周延與完善，難謂允當。

處理辦法：函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。

處理辦法

- 1 調查意見，函請行政院督促所屬確實檢討改進見復
- 2 調查意見（含附表/圖/簡報），經委員會討論通過後公布。
- 3 調查意見，移請本院國家人權委員會參處。
- 4 檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。