

民航经济与技術
參考資料



論中國航空事故 賠償制度的修改問題

吳正與

中國民用航空局第一研究所

100/-1

论中国航空事故赔偿 制度的修改问题

吴正与



一九九五年五月十七日



30739870

中国民用航空局第一研究所

1989

739870

834V
3-5001

内 容 简 介

本小册子从我国现实情况出发，参照国外经验，论述了建立严格的、有限额的航空承运人责任制度的必要性和可行性，并对如何确定适当的法定责任限额标准，如何解决外籍旅客、华侨和港澳台同胞的特殊需要，以及如何确保赔偿给付等问题，提出了建议。



论中国航空事故赔偿制度的修改问题

吴正与

中国民用航空局第一研究所

(北京东四西大街155号)

中国民航局印刷厂印装

内部发行

工本费：2.00元

前 言

作者在民航局从事航空法规调研和具体工作多年,参加过航空事故调查及善后处理。1988年在加拿大麦基尔大学航空和航天法研究院留学时,以《修改中国航空事故赔偿制度的建议》为题写的法学硕士论文,曾获论文最高评分(Excellent)。现据英文原文,略作删节,改写成本文发表,希望能引起人们对此问题的兴趣和讨论,推动我国航空立法工作的进展。当然,文中观点仅是个人看法。

(五) 法定时效问题	(11)
(六) 外籍旅客赔偿问题	(12)
(七) 1982年关于提高赔偿数额的决定	(17)
我国国内航空赔偿制度评价	(20)
(一) 优点	(20)
(二) 缺陷和问题	(23)
三、全面修改现行国内航空赔偿制度的必要性	(27)
(一) 我国航空运输业的巨大进步	(27)
(二) 航空承运人地位的变化	(28)
(三) 最高赔偿数额过低	(30)
(四) 航空旅客构成变化引起的问题	(31)
四、修改现行国内航空赔偿制度的建议	(34)
(一) 建立以严格的有限责任制为基础的航空承运人责任制	(35)
(二) 如何确定适当的法定责任限额	(45)

目 录

引言	(1)
一、国内航空赔偿制度的建立及其演变	(4)
(一) 历史背景	(4)
(二) 旅客意外伤害强制保险制度综述	(5)
(三) 损失估量与赔偿限额	(7)
(四) 赔偿手续与给付	(11)
(五) 法定时效问题	(14)
(六) 外籍旅客赔偿问题	(15)
(七) 1982年关于提高赔偿数额的决定	(17)
二、现行国内航空赔偿制度评价	(20)
(一) 优点	(20)
(二) 缺陷和问题	(23)
三、全面修改现行国内航空赔偿制度的必要性	(27)
(一) 我国航空运输业的巨大进步	(27)
(二) 航空承运人地位的变化	(28)
(三) 最高赔偿数额过低	(30)
(四) 航空旅客构成变化引起的问题	(31)
四、修改现行国内航空赔偿制度的建议	(34)
(一) 建立以严格的有限责任制为基础的航空 承运人责任制	(35)
(二) 如何确定适当的法定责任限额	(45)

(三) 确定较高特别契约限额和提供旅行保险
问题..... (52)

(四) 以法定责任强制保险取代旅客意外伤害
强制保险..... (58)

五、结论..... (61)

- (1) 替代
(2) 交通其及立事通更離空航內國
(3) 見省史國 (一)
(4) 國空航對額高舉
(5) 險保
(6) 付往已越干客航
(7) 國同對額客運載
(8) 國同對額客運載
(9) 國同對額客運載
(10) 國同對額客運載
(11) 國同對額客運載
(12) 國同對額客運載
(13) 國同對額客運載
(14) 國同對額客運載
(15) 國同對額客運載
(16) 國同對額客運載
(17) 國同對額客運載
(18) 國同對額客運載
(19) 國同對額客運載
(20) 國同對額客運載
(21) 國同對額客運載
(22) 國同對額客運載
(23) 國同對額客運載
(24) 國同對額客運載
(25) 國同對額客運載
(26) 國同對額客運載
(27) 國同對額客運載
(28) 國同對額客運載
(29) 國同對額客運載
(30) 國同對額客運載
(31) 國同對額客運載
(32) 國同對額客運載
(33) 國同對額客運載
(34) 國同對額客運載
(35) 國同對額客運載
(36) 國同對額客運載
(37) 國同對額客運載
(38) 國同對額客運載
(39) 國同對額客運載
(40) 國同對額客運載
(41) 國同對額客運載
(42) 國同對額客運載
(43) 國同對額客運載
(44) 國同對額客運載
(45) 國同對額客運載
(46) 國同對額客運載
(47) 國同對額客運載
(48) 國同對額客運載
(49) 國同對額客運載
(50) 國同對額客運載
(51) 國同對額客運載
(52) 國同對額客運載
(53) 國同對額客運載
(54) 國同對額客運載
(55) 國同對額客運載
(56) 國同對額客運載
(57) 國同對額客運載
(58) 國同對額客運載
(59) 國同對額客運載
(60) 國同對額客運載
(61) 國同對額客運載
(62) 國同對額客運載
(63) 國同對額客運載
(64) 國同對額客運載
(65) 國同對額客運載
(66) 國同對額客運載
(67) 國同對額客運載
(68) 國同對額客運載
(69) 國同對額客運載
(70) 國同對額客運載
(71) 國同對額客運載
(72) 國同對額客運載
(73) 國同對額客運載
(74) 國同對額客運載
(75) 國同對額客運載
(76) 國同對額客運載
(77) 國同對額客運載
(78) 國同對額客運載
(79) 國同對額客運載
(80) 國同對額客運載
(81) 國同對額客運載
(82) 國同對額客運載
(83) 國同對額客運載
(84) 國同對額客運載
(85) 國同對額客運載
(86) 國同對額客運載
(87) 國同對額客運載
(88) 國同對額客運載
(89) 國同對額客運載
(90) 國同對額客運載
(91) 國同對額客運載
(92) 國同對額客運載
(93) 國同對額客運載
(94) 國同對額客運載
(95) 國同對額客運載
(96) 國同對額客運載
(97) 國同對額客運載
(98) 國同對額客運載
(99) 國同對額客運載
(100) 國同對額客運載

引 言

随着经济体制改革和对外开放,我国已迎来了一个民航发展的新时期。先前较为寂静的人民共和国天空,而今往来穿梭着多种多样、大大小小的民用飞机。进入80年代以来,中国民航机群已扩大一倍。这一时期,引人注目的是,从国外租赁、购买并投入使用的现代新型飞机达80多架,机型包括波音747、737、757、767,空中客车A310,麦克唐奈·道格拉斯公司的MD-82,苏联的图154和英国宇航公司的BAe146等。中国民航现有国内航线280条,连接90多个城市,开航24个国家的32个城市,另外还经营香港和内地之间的6条航线。截至1987年底,中国民航不重复航线总长度已达389 000公里,该年完成运输周转量20.2亿吨公里,载客1 280万人次,为1978年的5倍多。自1981年以来,中国民航的客运量平均年增长率在25%以上^①。

同时,已有22个国家的25家航空公司通航我国,还有的正在争取通航权。

毫无疑问,正是我国政府自70年代末以来实行的改革和对外开放政策以及由此带来的工农业和对外关系的发展,促进了我国国内和国际航空运输的空前增长。如今,外国人也开始对中国另眼相看了。越来越多的外国商人和旅游者涌入我国。今后,随着四个现代化建设的深入进行,我国民用航空必将继续

① 除非另有说明,本文中使用的材料和统计资料的截止日期为1987年12月。

发展，并在国家全面发展规划中发挥更大的作用。

按照国家全面改革的方针，我国民航在逐步实行政企分开。中国民航局正在6个地区管理局的基础上组建6家骨干空运企业，民航局将过渡到只作为国家民航主管部门，执行政府管理职能。与此同时，改革和开放政策激发了地方和各部门办民航的积极性，经民航局批准的地方性和部门性航空公司已有十来个，它们使用的多是原空军的苏式或仿苏式飞机。

应当承认，我国民航由于迅猛发展、新旧体制转换和经验不足，面临着一系列成长中的问题，包括风险和责任问题。

诚然，由于技术的长足进步，不能再把航空视作超常危险活动，但是也还不能说航空已发展到了无风险的阶段。考虑到人难免失误，机器难免失灵，天有不测风云，只要人类搭乘机械飞行，就决不能完全排除“祸从天降”的可能性。事实上，至今世界上还没有哪一家航空公司敢于声称能够完全避免空难的发生。

无疑，我国民航人员是非常注意航空安全的，始终强调“安全第一”。人们高兴地看到，在国际飞行中中国民航迄今保持着极佳的安全记录。然而，自1982年以来，我国发生了几起引人注目的国内航空事故，遇难者中包括一些外国人。这些事故引起人们的警觉和关切，中国民航局也从中吸取教训，努力改进安全措施，对航空人员提出了更严格的要求，加强飞行检查，逐步淘汰过时的旧式飞机，改善地面设施，包括安装了若干引进的先进导航设备。

然而，一旦事故发生，则无论多少预防或安全措施也无法挽回既成损失。这时，解决事故损失赔偿问题就显得十分重要了。一项公正的、健全的赔偿制度不仅对于保护旅客是不可缺少的，而且对于民航事业自身的发展也具有重要意义。

遗憾的是,我国目前的航空事故责任和赔偿制度未能跟上我国空运业和其他方面的进步。我国政府1951年颁布的《飞机旅客意外伤害强制保险条例》,仍然是今天实行航空事故赔偿的法律依据^①。由于我国民航的迅速发展和社会、经济状况的巨大变化,该《条例》早已不切实际。在实践中遇到的问题很多,而且实际赔偿已不得不超越该《条例》的规范了。因此,早就应该对这一制度作一番彻底的检讨,并进行全面修改,以更好地保护旅客的利益,促进中国民航事业安全而有秩序的发展。

本文旨在对我国现行航空事故赔偿制度进行一番调查研究和分析,在此基础上提出修改方案,以期使之适应今日的需要。在论述修改建议时,着重讨论四个问题:一是如何选择适合我国国情的责任原则,二是如何确定适当的法定赔偿标准,三是如何解决某些特殊类别旅客的赔偿问题,四是如何确保赔偿给付。

① 本文完稿后,国务院公布了《国内航空运输旅客身体损害赔偿暂行规定》(见《人民日报》1989年2月26日第二版)。该《规定》定于1989年5月1日起施行,1951年《条例》同时废止。按照该《规定》,承运人应当对旅客伤亡承担赔偿责任,限额为每人人民币2万元。这比原规定改进了一步。但是有关事故赔偿的诸多问题仍未解决,有待完善。因此本文所论问题仍有现实意义。

一、国内航空赔偿制度 的建立及其演变

(一) 历史背景

1949年10月1日中华人民共和国成立，掀开了中国历史新的一页，为国民经济的复兴和建设开辟了广阔前景。然而，当时的中国民用航空却处于全面瘫痪状态：国民党分子逃往台湾，带走了大部分空运设备，多数机场遭到严重破坏。

新中国只能白手起家。在建国一个月之后，1949年11月2日成立了中国民用航空局，直属中国人民革命军事委员会。一星期之后，原中国航空公司（简称“中航”）和中央航空运输公司（简称“央航”）的人员在香港发动起义，脱离国民党，回归大陆。这次起义飞回的12架飞机成为中国民航早期机群的骨干。许多起义人员投身于新中国的民航事业。中国民航人员以罕见的热情，在短短的几个月内修复了两个飞机维修基地，20多台飞机发动机，装修了导航设备，并修好了一批美制飞机（主要是C-46和C-47型），投入国内运输。

第二年，1950年，中苏民用航空股份公司（SKOGA）成立，开辟了北京—赤塔、北京—依尔库茨克和北京—阿拉木图3条国际航线，连接了中国北方十来个城市。同年，中国民航开辟了以武汉为经停点的天津—重庆和天津—广州2条航线，同时还进行了不定期和包机飞行。至1952年底，中国民航已有国内航线7条，总长度约7600公里。1953年我国开始执行第一个五年计划，航空运输在国民经济建设中也开始发挥更大的作

用，但是直到最近几年才真正进入了繁荣时期。

50年代初，全国在为医治战争创伤和争取国家财政经济状况的根本好转而斗争，而且抗美援朝战争还在进行，政府感到迫切需要采取必要措施，保障国家和合作社财产不因意外灾害而遭受损失，以及遭受意外伤害的旅客能够得到补偿，以保证经济恢复工作的顺利进行。保护新生的航空运输业无疑是在优先考虑之列。在那时，一架飞机不仅具有经济作用，而且还具有重要的国防意义。在经过财政经济委员会、中国人民保险公司和各有关部门商议之后，中央人民政府政务院作出了一项决定：对国家机关、国营企业和县以上合作社的一切财产以及铁路、轮船和飞机旅客实行意外事故强制保险。政务院的决定说：“国家机关、国营企业及合作社因保险而支出的费用，准编入预算报销，或列入成本计算。旅客意外伤害保险，则由铁路、轮船和飞机的主管机关，负责代为投保。”

根据政务院的授权，财政经济委员会于1951年4月颁布了一系列强制保险条例，其中包括《飞机旅客意外伤害强制保险条例》（以下简称《条例》）。该《条例》分七章十八条，自1951年7月1日生效以来，一直是我国国内航空事故赔偿制度的法律依据。

（二）旅客意外伤害强制保险制度综述

《条例》第一条规定，凡在中华人民共和国境内持票搭乘飞机的旅客，均应向中国人民保险公司投保飞机旅客意外伤害保险。虽然第一条把办理保险手续的责任授予航空公司，但不必单独签发保险单。机票的签发即在法律上构成保险合同的订立，如同国际上通行的做法，不必在有关当事人之间订立特别契约。

《条例》第二章是关于保险期限的规定。正常情况下，保

险有效期间，“自旅客持票进入机场后开始，至到达旅程终点离开机场时为止，如需搭乘航空公司免费接送旅客之其他交通工具时，则搭乘该项交通工具期间亦包括在内。”如果同1929年《华沙公约》^①中关于承运人责任期间的规定作比较，上述期限规定似乎更宽、更优厚些。因为按该公约规定，造成损失的事故必须是发生在航空机上或上下航空机的过程中，承运人才对该损失负有责任^②。而根据《条例》，旅客自持票进入机场后开始，直至到达旅程终点离开机场时为止，都被认为是处于航空公司的照料之下，并受保险的保护，而不论其登机过程是否实际上开始和其下机过程是否实际上结束。按《条例》措辞，甚至于可以把在候机楼区内发生的恐怖主义行为所造成的损失也包括在保险赔偿范围之内，尽管在《条例》制定的当时人们不可能预见到这一类行为。然而，“机场”一词作何解释似应有个定义，以便确定其范围。遗憾的是，《条例》中并无定义。

如旅客搭乘的飞机在中途因故停飞或改乘航空公司指定的其他飞机，则在途中停飞及继续旅程中，保险仍属有效。这一规定是为了对旅客在非自愿中断旅程造成的必要延长期内，予以保护。但是，如旅客在旅程中途自行离机不再随同原机飞行，则一般规定是，在旅客离开机场时保险即告失效。然而，如经站长签字证明原机票有效，则在旅客重行进入机场后，保险效力即行恢复。显然，规定这一“宽限”期的理由，是为了在旅客有紧急情况（如生病）需要中断原定旅程时给予方便和保护。

《条例》第三章规定了保险金额及保险费。具体地说，旅客的保险费，包括在票价之内，一律按基本票价的5%收费，由

① 即1929年10月12日在华沙签订的《统一国际航空运输某些规则的公约》。我国于1958年7月20日送交加入书，1958年10月18日开始对我国生效。

② 《华沙公约》第十七条。

航空公司核算代收。旅客的保险金额，原定为每人人民币15 000 000元，在1955年人民币调值后，折合新人民币1 500元，不论全票、半票、免费旅客，一律适用。

《条例》第四章是关于保险范围和性质的规定。其中第七、八两条正是本法规的核心所在，规定旅客遭受意外事故（包括战争）伤害，以致死亡、残废、丧失身体机能或失踪者，由保险公司，而不是航空公司，按情况给付医疗津贴和保险赔偿。《条例》中没有规定以证明承运人或制造厂家或任何人负有责任作为给付的前提。实质上，《条例》建立了一种以国营保险公司与旅客之间“第一关系人”保险关系为基础的不追究责任的意外伤害赔偿制度，或称无过错责任制度。

然而，保险公司的赔偿责任并非绝对的。根据第五章第十一条规定，遇有疾病、自杀、殴斗或犯罪行为而致死亡或伤害者，或者有诈欺行为意图骗领保险金或医疗津贴者，保险公司不负给付保险金或医疗津贴之责。另一方面，《条例》未授予保险公司如同承运人按照《华沙公约》可以使用的那种抗辩根据。换言之，即使假设在现行强制保险制度下，航空公司是作为保险公司的代理人，那么，航空公司已采取了一切必要措施来避免事故的发生或者不可能采取这类措施，或者受伤害旅客因自己的过失助成了损失的发生，这样的事实并不能减轻保险公司的责任^①。

（三）损失估量与赔偿限额

1. 基本规定

既然事故赔偿的判定不以追究责任为依据，那么必须有一些标准，用以确定损失的赔偿数额。这些标准即见于第八条。

^① 参阅《华沙公约》第二十条、第二十一条。

该条列举了各种伤害以及相应的赔偿数额，即：

甲、死亡者，给付保险金额全数。

乙、双目永久完全失明者，两肢永久完全残废者，或一目永久完全失明与一肢永久完全残废者，给付保险金额全数。

丙、完全丧失身体机能永久不能继续工作者，给付保险金额全数。

丁、一目永久完全失明者或一肢永久完全残废者，给付保险金额半数。

戊、丧失一部分身体机能永久不能复原影响工作能力者，视其丧失机能之程度，酌给一部分保险金。

己、因飞机失踪，满三个月下落不明者，给付保险金额全数。

如同在各社会主义国家常见的，按《条例》规定，精神或肉体的痛苦、生活享受的损失等等因素，在估量意外伤害赔偿时均不予考虑。这也反映了在评定民事责任案损害赔偿问题上我国长期以来盛行的一般法律理论。

对于在事故中遭受一项以上损害的旅客，为了避免重复赔偿，第九条规定：旅客在一次旅行中遭受意外事故，其保险给付，以不超过保险金额的全数为限。但这不影响旅客领取医疗津贴的权利。根据第七条，医疗津贴也以1500元为限。

此外，第十条规定，《条例》所定的保险金额连同医疗津贴，“系法定给付之最高责任”，并明确禁止旅客或其家属再向航空公司要求任何额外给付。这意味着，航空公司即使是侵权行为者，也得以完全豁免责任。从这点上可以看出，虽然《条例》的制定受到苏联的一定影响，但《条例》并不是照搬苏联规定的。根据苏联航空法，苏联国内旅客同样必须向苏联国家保险公司购买飞行保险，保险金额为300卢布。但旅客如

遭受意外事故，不仅可以从苏联国家保险公司得到保险金额之内的赔偿，而且有权起诉航空承运人^①。在这点上中国则采取不同作法。可以想见，当时我国还在为恢复遭受战争破坏的国民经济而斗争，需要为新生的航空运输业提供更多的保护。同时中国人在民事损害案件中通常宁要赔偿不愿诉讼的传统观念在此也有所反映。再者，那时航空公司是政府的一部分，授予完全免责的权利似乎也符合逻辑。

应该指出的是，虽然《条例》毫不含糊地保护航空承运人，但其行文并未明确阻止事故受害人向航空业的其他参与者，诸如航空机及其部件制造商、空中交通管制机构、旅行社和旅游经纪人等提起诉讼。不过，细究起来，“系法定给付之最高责任”这一措辞似乎暗示，即使受害人能够成功地控诉其他关系人，他也未必能得到超过《条例》规定限额的赔偿。也许这正是为什么中国的航空事故受害人从不向法院起诉的原因之一吧。

2. 关于儿童旅客

在《条例》实施一段时间后，财政部对于人民保险公司在赔偿受伤害儿童旅客方面所遵循的标准感到关切。由于《条例》未具体规定处理儿童旅客问题，保险公司曾对受伤害儿童旅客，不论年龄和所付票价，一律按成人标准予以赔偿。经过三年观察之后，财政部确信：虽然医疗津贴对于受伤儿童是必不可少的，但由儿童或其父母领取与成人一样的赔偿费则是不适当的。因此，财政部向政务院财政经济委员会提出了一项改变这一做法的建议，经批准后，补发了一个关于儿童保险赔偿问

^① 参阅《苏联航空法》（莫斯科进步出版社1967年英文版）第101、111、118条；伯纳德·鲁登：《苏联保险法》，荷兰，莱顿，1966年，第69页。

题的通知。

结果，自1955年1月1日开始，由中国民航售票处负责确定儿童应付票价。根据儿童“年龄或高度”，由售票处决定其应购全票、半票或其他折扣票。儿童旅客购买全票的，其赔偿限额与成年旅客相同，即为1500元；购买半票或其他形式折扣票的，其赔偿限额为750元。

免票儿童旅客遇意外事故死亡的，其家属不能获得赔偿，只在100元限度之内补助理葬费；残废或丧失身体机能的，比照购买半票者办理，即在750元限额之内，依照《条例》第八条规定，视其残废及丧失身体机能之程度，比例给付。

至于医疗津贴，则不论儿童持何种机票，其限额为全数，即1500元，因为根据财政部的意见，医疗津贴是按照实际支出确定的，与保险赔偿性质不同，对受伤儿童的康复具有积极意义。相比之下，上述关于儿童医疗津贴与保险赔偿待遇的区别对待似乎很牵强，因为从道义上或从残废儿童的未来福利来看，如果财政部认为赔偿确有必要的话，那么残废儿童当然需要而且应当得到1500元的全数赔偿，而不应当只是一半。

3. 关于军人

既然《条例》第一条中使用的“凡旅客”一语没有定义，那么就产生一个实际问题：军人是否也包括在意外伤害强制保险的对象之中。1951年7月，在《条例》刚刚开始实施时，财政经济委员会和有关军事部门就在协商后作出了一项决定：军人集体搭乘公共运输工具时不必办理强制保险，但个人旅行时则需照办保险。其理由是，保险费已作为统一票价的一部分附加在基本票价上，每次个人购票时扣除保险费不方便。经过几年实践之后，军事部门认为，军人不同于一般旅客，如遇意外事故造成伤害，均由本单位按照国家关于服役人员的专门规定进

行处理，包括特殊抚恤办法。因此军人参加强制保险，除陡然增加军费开支外，意义不大。同时运输部门答复：军人不参加强制保险在核算票价上没有困难。

因此，经财政经济委员会批准，中国人民保险公司于1954年5月发出通知澄清这一问题，明确把搭乘公共运输工具的军人排除在强制保险之外。从此，凡属军委机关、部队、军校等单位的人员（包括人民志愿军、公安部队），凡持有证件搭乘交通工具时，不论付费办法采取何种方式，个人或集体，一律不办理保险。也就是说，把军人完全排除在意外伤害强制保险的义务和利益之外。根据上述通知，即使在某些情况下，在计算票价时误收了保险费，遇发生事故，保险公司也不承担赔偿军人旅客的责任^①。

（四）赔偿手续与给付

《条例》还规定了申请医疗津贴和保险赔偿的手续。根据第十二条，旅客遭受意外伤害须治疗者，应由航空公司会同出事地点的当地政府或有关机关，按照当时实际情况代理保险公司负责处理，其医疗津贴由保险公司或其特约代理处根据指定医院或医师的证明确定后给付。第十三条规定，旅客遭受意外事故以致残废或丧失身体机能者，应取具指定医院或医师及航空公司的证明文件，由保险公司或其特约代理处根据此项证明，确定应给保险金数额。

根据第十四条，旅客遭受意外事故以致死亡者，应由其配偶、子女、父母或完全依赖该旅客供养者，取具航空公司的证明文件，必要时并须取具居住地政府的户籍证明，向保险公司

^① 自1959年旅客意外伤害强制保险事宜一律归由交通运输部门办理后，实际上在军人遭遇航空事故意外伤害时，航空公司均给予与其他旅客相同的赔偿待遇。