

大陆 深度

东航坠机遇难名单成“隐私”，赔付、维权可能有哪些影响？

“真相不是数字，是一个个鲜活的生命及其社会关系；公正不是一个媒体发布的说辞，是一个个生命的体验。”



2022年3月22日，广西藤县，救援人员于东方航空客机坠机现场搜索。图：VCG via Getty Images



易小艾 

端传媒记者易小艾 何恩林 发自新加坡 | 2022-04-01

3月28日，中国国家应急处置指挥部在“3·21”空难的第九场新闻发布会中表示，当日早9时，确定了最后一名罹难乘客身份，至此，132名遇难者全部确认，承运的东方航空也随即宣布正式启动理赔。


30日，中国银行保险监督管理委员会（简称：银保监会）发文称，其已在部署赔付进程，“充分尊重家属意愿，建立理赔绿色通道，同时严禁借机炒作。”目前，承保飞机机身的人保财险、太保财险等合计向东航预付保险赔款1.16亿，11家相关的人身保险公司向遇难者家属支付14笔赔款，合计金额1485万。

31日，“3·21”空难的第十场新闻发布会中，民航局航空安全办公室发言人说，现已进入“事故分析和调查取证阶段”，并将在事发30天内完成初步调查报告递交国际民航组织，其中不涉及事故原因分析，且不会再向公众公开，全部调查结束后会公开报告。

一切似乎都在走向尾声，社交媒体的热搜上也不见了空难的词条。这场自1994年以来中国大陆本土最严重的空难，10天内便在公众视野中渐渐淡去。接下来，110个罹难家庭要面对的，是一场场以金钱计算失去至亲的谈判。而对公众而言，由于当时的东方航空以“旅客名单都属于受法律保护的隐私信息”为由，拒绝公开罹难者名单，除了一些报导中提到的少量罹难者，多数人都成了凭空消失的数字。

失去的生命会如何量化？诉讼的可能性高吗？遇难名单是个人隐私，还是信息公开范畴？端传媒采访包头空难遇难者代理律师郝秀波、关注个人信息保护的律师及其他相关学者专家，继续追问。





2022年3月22日，广西梧州市的一家酒店，中国民用航空局航空安全办公室主任朱涛(左三)、孙世英(左五)现任东航云南有限公司董事长，出席空难后的新闻发布会。摄：Ng Han Guan/Reuters/达志影像

问一：遇难者家属可能获得多少赔偿？

东航空难启动理赔至目前，11家相关人身保险公司向遇难者家属支付了14笔赔款，合计金额1485万元。端传媒记者此前从遇难者家属处了解到，东航方面曾口头通知称遇难者家属可获得215万元的赔偿。

“根据国际惯例，一般空难发生以后，航空公司会尽快先给家属一个补偿，”曾代理2004年包头空难遇难者诉讼的郝秀波解释，这个补偿相当于解决罹难家属应急所需的经济补助，因有的罹难者可能是一家的经济支柱，费用在2万美元（约12.68万人民币）左右浮动。

郝秀波说，对于家属而言，面对空难最初一段时间是他们最困难、最黑暗的时候，可能难以冷静分析进行商谈，因此往往会在事故有初步调查后慢慢推进赔偿数额的协商。

一般来说，协商往往会在官方即民航局的主持下展开。罹难乘客家属可获得的赔偿主要分两部分：事故飞机所属航空公司所需承担的赔偿，及罹难乘客登机前曾购买或被赠送的航空意外险。除此之外，若乘客曾购买普通意外伤害险、终身人寿险等其他人身保险，也可获得相应保险金赔偿。

在中国，航空公司所需承担的赔偿，主要依据《民用航空法》《国内航空运输承运人赔偿责任限额规定》等计算出最高统一赔偿额，再根据当年价格指数上浮，并增加相应抚恤金、丧葬金、交通食宿补助等。一般情况下，每位罹难者，均得到相同的赔偿金。

以最近的2010年伊春空难赔偿计算方法为例，法定赔偿限额以2006年出台的规定为标准——对每位旅客的赔偿责任限额为40万人民币、每位旅客随身携带物品的赔偿限额为3000人民币、对托运货物和行李的赔偿限额为2000人民币，合计40.5万人民币。考虑2006年至2010年全国城镇居民人均可支配收入的累计增长幅度，调整为59.23万。再加上生活辅、抚恤金、交通费等，每位遇难乘客赔偿96万人民币。

“其实什么名义并不是很重要，关键的是对生者一个实际性的补偿，”郝秀波总结，“40万的死亡赔偿限额确实太低，从各个角度来看都不合理，实践中，航空公司相当于用各种名义让总额达到相对合理。”

据中国国家统计局，2021年，中国城镇居民人均可支配收入为47412元，较2006年的11759元，涨了超过4倍。

事实上，2006年出台的40万法定限额标准，也是逐步提高的。中国最早有关民用航空人身损害赔偿的规定出台于1951年，当时最高限额是1500元，到1992年提高至5000元，1993年调整为7万。2004年11月，东航MU5210起飞不久后坠毁于包头，后东航提出21.1万的赔偿额，部分对赔偿标准不满的家属在投诉无门后，2005年8月将东航、通用电气等4被告共同诉至美国加州高等法院，拉开长达8年的诉讼长跑。

包头空难事发一年出头，2006年1月1日及2月28日，民航总局陆续出台两项新规，其中一项《民用航空器飞行事故应急反应和家属援助规定》要求航空公司在空难发生后，向罹难者、幸存者家属提供免费援助，另一项即规定了赔偿限额40万元。但因“法不溯及既往”原则，包头空难并不适用新规。

而2006年规定的40万元限额，则一直持续至今。这一限额远低于美国、日本等其他国家及地区空难的赔付额度。例如，有报道指，美国空难在承运人存在过失的情形下，一般赔偿额在150万美元以上。而2015年台湾复兴航空客机坠河事件中，每位遇难乘客获赔1490万新台币（依当时汇率，约人民币295万）。

中国的空难赔偿限额，甚至低于国际民航组织（ICAO）成员国所签署的多边公约《蒙特利尔公约》（Montreal Convention）所规定的限额，以至于曾有人戏称：“宁愿牺牲在国际航线上，也不能在国内航线上倒下。”

中、美、日国内空难赔偿原则对比

中国

统一赔偿额

依据《国内航空运输承运人赔偿责任限额规定》，计算出最高统一赔偿额，再根据人均可支配收入的上涨额度浮动，并相应加入丧葬费、抚恤金、近亲属生活费等，不同个体一般不会有明显区分。

美国

余生收入计算法

空难赔偿一般依照罹难者余生可能收入的金额来赔付。家属可以失去经济支持的情况、或子女失去父母的养育照顾情况，而要求相应的补偿，不同人之间可能有很大差异。部分州允许家属提起精神损害赔偿。

日本

金额无限原则

需考虑罹难者职业、年龄、收入、社会负担、家庭负担及未来发展潜力等，**赔偿额无上限。**

国际公约

《蒙特利尔公约》，2005年7月在中国正式生效

《蒙约》是国际民航组织（ICAO）成员国在1999年签署、2003年生效的多边公约，订立了民航国际空难赔偿标准。

据2019年底《蒙约》最新调整的责任限额，不管有无过错，承运人必须对旅客的人身伤亡承担赔偿责任128821特别提款权（SDR）（约112万人民币），承运人不得免除或者限制其责任。

资料来源：端传媒综合中国民航网、国际民航组织等资料及媒体报导



端传媒
Initium Media

问二：如诉讼维权家属可能面临哪些困难？

包头空难时，东航曾要求遇难者家属同时签署《11·21 空难赔偿款支付收据暨责任解除书》（简称《责任解除书》），要求签署人保证“不在任何时间、任何地点、以任何事由向中国东方航空云南公司或者它的关联公司或它的代理人提出任何的索赔和求偿诉求。否则，受偿方代表应当承担相应的赔偿责任。”

这一霸王条款，在当年曾被数位法学学者认定为无效合同。也就是说，航空公司不可以强迫、捆绑要求遇难者家属放弃之后的诉讼索偿权利。不过即使如此，在中国提起空难诉讼也不是一件易事。

近20年来，除是次“3·21”空难外，中国国内民航主要有三起乘客无过错的重大航空事故——2000年6月的武汉空难，2004年11月的包头空难，及2010年8月的伊春空难。其中，武汉空难和伊春空难索赔诉讼均未能立案，仅包头空难因借助美国起诉，立案成功且获得赔偿，也是中国民航诉讼的第一案。

然而，包头空难诉讼经历了长达8年的拉锯。当时，对25万元赔偿额强烈不满的部分家属，依美国“长臂管辖”原则，两度将发动机生产商通用电气、飞机制造商庞巴迪公司，以及承运人东航诉讼至美国法院。案件在2006年11月进入在美调解阶段，三被告愿共同赔偿32名遇难者共1175万美元。然而，东航以在加州法院履行不方便为由，拒绝达成调解协议。

2007年，包头空难遇难者家属分别向北京市二中院、上海市一中院共3次递交民事诉讼状，均未获受理；2008年，代理律师再次分别向北京、上海的法院提交诉讼材料，仍不获立案。2009年，家属及代理律师再回美国上诉，随后，北京二中院立案。3年后的2012年10月9日，该案件终得开庭审理，32名遇难者家属获赔费用共计1.32亿人民币，人均413.6万。

事实上，武汉、伊春空难，也曾有家属试图上诉，但因没有相关证据支持国际诉讼，国内立案困难重重。

武汉中级法院对当事家属称，在请示有关领导后表示，此案不予受理。伊春空难遇难者家属，则因发现获

赔金额从96万、130万至150万不等，且标准不透明，致部分家属认为“谁闹得最凶，坚持越久，获得赔偿就越多”，后部分家属选择诉讼，当地法院也没有立案。

一位不愿具名的航空诉讼业内人士对端传媒表示，难以立案可能与空难诉讼牵扯群体性事件有关，法院对此较为敏感和慎重，如此前一些证券类诉讼，也是在证监会介入处理后，法院才选择立案。



2022年3月22日，中国广西壮族自治区梧州，一名女士在东方航空飞机坠毁地点附近的田野上，为遇难者举行拜祭仪式。摄：Carlos Garcia Rawlins/Reuters/达志影像

问三：遇难名单成隐私，有哪些负面影响？

东航空难与过往数宗大型突发公共事件不同的是，今次官方选择不公布包括机组和乘客在内的所有遇难者名单。

3月25日，空难发生后第4天，在国务院调查组举办的新闻发布会上，东航集团宣传部部长表示，所有航班的旅客名单都属于受法律保护的隐私信息，不属于主动公开的范畴。官方至今并未解释具体法条。东航还指，根据国内外惯例，是否公开遇难名单，应先服从旅客搜救和家属联络的紧迫需求。

“异常蹊跷，”对于不公开遇难者名单，关注个人信息保护和人权领域的中国律师叶鸣逸感到十分不解。

追溯中国空难史，不发布遇难者名单并非常见做法，官方甚至会在短时间内向社会发布遇难名单。端传媒梳理资料，2010年伊春空难事件有42人遇难、54人受伤（2人送院后离世），新华社在事发翌日，旋即刊登遇难者姓名和身份证号。更早之前的包头空难发生后2日，国务院空难调查小组便公开了东航提供的遇难乘客名单。2002年大连空难发生后2日，国务院空难处理小组发布了乘客最后核实名单。

中国大陆重大突发事件，会公布遇难名单吗？

东航空难 MU5735 2022年3月21日	伊春空难 VD8387 2010年8月24日	包头空难 MU5210 2004年11月21日	大连空难 CJ6136 2002年5月7日
遇难人数			
132人	44人	53名乘客全部遇难，另造成地面2人死亡	128人
有无公布			
无 3月25日，东航以隐私为由，不公开旅客名单	有 空难翌日（8月25日），新华网刊登遇难者姓名及身份证号	有 空难2天后（11月23日），国务院空难调查小组发布由东航提供的遇难乘客名单	有 空难2天后（5月9日），国务院空难处理小组发布乘客最后核实名单
其他重大突发事件			
北京暴雨 2012年7月21日至22日	温州动车事故 2011年7月23日	上海胶州路大火 2010年11月15日	天津港大爆炸 2010年8月24日
遇难人数			
79人	132人	58人	165人
有无公布			
有 自7月26日起，官方公布遇难者姓名、年纪、户籍、死亡原因等	有 自7月26日起，分三批公布遇难者名单	有 11月17日，《东方早报》和《新闻晨报》刊登部分遇难者和失踪者名单	有 事故头七，有媒体收集并公布失联名单；自8月23日，官方分批公布遇难者名单

在今次空难事件中，发布遇难名单是否触及遇难者隐私权、侵犯个人信息，成为舆论讨论的关键。叶鸣逸对比中国《个人信息保护法》和中国东方航空股份有限公司《隐私政策》，向公众公布遇难者信息（比如姓名、性别、通讯地址简化到市、同行人员等基本信息），符合《个人信息保护法》第五条和第六条处理个人信息的原则。同时，东航《隐私政策》中列明，在“无需”征得个人同意便可处理个人信息的情景中包含，“（3）为应对突发公共卫生事件，或者紧急情况下为保护自然人的生命健康和财产安全所必需；（4）为公共利益实施新闻报道、舆论监督等行为，在合理的范围内处理个人信息”。

事实上，在乘客并未离世的情况下，航空公司对于个人信息已有很大的处置权。例如，在隐私政策“我们将如何共享、转让及公开披露您的个人信息”部分写明，可能与之分享乘客个人信息的第三方主体包括，向东航业务运营提供推广、经销、电话促销等第三方服务供应商，航空承运人、陆上或海上运输营运商等其他商业伙伴，信贷资料服务机构，政府或非政府机构，医疗专业人员和保险公司等。

“这么大的一个公共利益需求的情况下，刻意不披露，但在隐私政策的其他情况下，它却可以共享给很多人，可以披露给其他方。”叶鸣逸说。

叶鸣逸认为，个人信息保护法和东航的隐私政策立法的本质，是要在公共事件中考虑媒体报道和公共监督的需要，涉及公共知情权。“它其实已经知道谁的价值是优先的，是做了一个倾向性的立法意图，”叶鸣逸说，“这样一件公共事件，尤其是有重大生命损失的事件，不管是《个人信息保护法》，还是东航的隐私政策，其实都属于可接受媒体调查、公共监督的。”

披露遇难者信息并不代表需要全盘托出。“披露不代表要一下子把所有信息公开，披露只是有满足公众知情或者是监督的需要，大众媒体可能一开始所需要的只是他的名单，比如你姓名、性别，所在的城市，同行人员。”

“调查报告具体什么信息可以披露我不是特别了解，但一般认为，如果没有特别涉及国家安全，其他信息都应该向外界公开，特别是遇难者家属，他们享有知情权，他们有权了解空难发生的具体原因和相关细节。”郝秀波表示。

借镜台湾面对空难的处理方法，澎湖空难后，台湾各级灾害应变中心在制作报告时，对于生还者或罹难者的资料发布，与政府信息公开法有关。根据政府信息公开法：政府信息属于下列各款情形之一者应限制公

开或不予提供之……但对公益有必要或为保护人民生命、身体、健康有必要或经当事人同意者，不在此限。

“空难发生后不能由发布方来垄断真相，被垄断的真相远没有社会公信力。而公布罹难者的一些个人信息，是接受罹难者社会关系人和公众的监督，更快接近真相的必要。”叶鸣逸说，“平时我们认为（不公开个人信息）是最好的保护，但是在这种公益事件之中，披露反而是对受害者、对公众最好的保护，最好的合理诉求的回应。”

另一方面，公布遇难者名单与空难事故后续赔付程序息息相关。在叶鸣逸看来，目前遇难者信息掌握在航空公司手上，造成信息不对称，遇难者的社会关系人、社会大众，不具有监督能力。“对罹难者及其亲属或继承人财产权的最好保护，是充分保障其知情权，以便权利人尽快及时主张和行使自己的权利，而不是因为信息的不对等，造成恶意的侵权。”叶鸣逸说。

目前，部分赔付程序已经开启，但漫长的赔付道路还需等待调查结果。叶鸣逸怀有担忧，赔偿方案会是通行方案，还是一户一个赔偿方案，造成“同命不同价”的结果？遇难家属会得到平等保护，抑或差异处理？

“不公布罹难者名单，遇难者家属就无法相互联络、通气，也无法相互安慰和疏解失去的痛苦，更无法让逝者家属和继承人知情并监督是否被公平公正地赔偿。”现实中，家属存在法律认知、维权能力、资源调动能力和发声能力等方面的差异，若没有得到平等保护，都有可能使其无法获得公平的赔偿。





2022年3月23日，中国广西壮族自治区梧州市，飞机坠毁现场附近，民兵和其他工作人员手持雨伞站在村入口。摄：Carlos Garcia Rawlins/Reuters/达志影像

问四：中国政府信息公开近年如何变化？

在中国大陆其他公共灾难事件中，尽快公开遇难者和失踪者名单亦属于惯常做法。例如，2011年轰动全国的温州动车事件，造成40人死亡，官方分批公布遇难者名单。2012年夏天北京遭遇特大暴雨，多达79人罹难，官方甚至公布了遇难者姓名、年纪、户籍和死亡原因，被视为政府信息公开进步的里程碑。

2004年中共十六届四中全会，通过《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，对于基层群众首次提到“知情权、参与权和监督权”。随后，2006年中共十六届五中全会通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，在“加强制度建设，保障社会公平正义”部分将“知情权”的民众权利论述扩展至整体人民。2007年国务院公布《中华人民共和国信息公开条例》，被视为中国政府在信息公开方面跨出一大步。

温州动车事件发生后，人民日报曾文《让公布遇难者名单成为制度》指，“在以前的不少群死群伤事故中，遇难者名单总是被浓缩为一个孤零零、冷冰冰的数字。事实上，对任何一场灾难，抵抗遗忘最有效的一种方式，就是尽可能多地发掘与人性相关的生命细节。遇难者名单的权威发布，就是一个无法回避的重要环节……”

突发事件中公开信息甚至曾是社会提倡的作法。伊春空难事件后《京华时报》文章指，“越是突发事件，越要充分公开信息；若信息公开的条件不足，要主动创造条件进行公开。在现代信息社会，这已成为公共治理的一种常识。”

中国重大突发事故后涉遇难名单公布的说法

伊春空难 VD8387

伊春空难逝者需要一个公共悼念仪式

此次空難之後，媒體特意將這些遇難者的照片和他們的有關信息放到報紙和網絡上，這

伊春空难 VD8387

伊春空难不该设信息壁垒

越是突发事件，越要充分公开信息；若信息公开的条件不足，要主动创造条件进行公开。在现代信息社会，这已成为

是對逝者的尊重，生命並不隨風而逝。

CNTV，2010年

公共治理的一种常识。

京华时报，2010年

温州动车事故

让公布遇难者名单成为制度

在以前的不少群死群伤事故中，遇难者名单总是被浓缩为一个孤零零、冷冰冰的数字。事实上，对任何一场灾难，抵抗遗忘最有效的一个方式，就是尽可能多地发掘与人性相关的生命细节。遇难者名单的权威发布，就是一个无法回避的重要环节…

人民日报，2011年

温州动车事故

国务院会议要求对动车事故调查处理公开透明

国务院总理温家宝在事故发生后四天（7月27日）主持召开国务院常务会议，对遇难者表示深切哀悼，要求「公开透明地进行调查，给人民群众一个真诚负责的交代」。

国务院会议，2011年

东航空难 MU5735

东航集团宣传部部长刘晓东3月25日在新闻发布会上说：所有航班的旅客名单都属于受法律保护的隐私信息，不属于主动公开的范畴。

主流舆论暂无相关声音，故只列举官方表态。

东航集团，2022年

资料来源：端传媒综合整理媒体报导



端传媒
Initium Media

2019年，国务院对《政府信息公开条例》作出首次修订。其中，第十五条订明：涉及商业秘密、个人隐私等公开会对第三方合法权益造成损害的政府信息，行政机关不得公开。但是，第三方同意公开或者行政机关认为不公开会对公共利益造成重大影响的，予以公开。

如何应对重大灾难公共事件，体现出政府如何权衡公众知情权和隐私权。东南大学法学院崔梦雪在2021年《政府信息公开中知情权与隐私权的冲突与平衡——以《政府信息公开条例》第15条为对象》一文中写到，第15条赋予行政机关在不同利益间作出价值判断和选择的余地，根本上属于利益衡量的行为，即在“公开信息的价值追求”与“公开后对第三人隐私权损害”间进行比较。

文章继而指出，对“个人隐私”的界定标准尚无定论，“公共利益”“重大影响”亦属于模糊不确定的法律概念。文章进一步探讨了概念界定中的价值冲突，尤其是行政机关以“个人隐私”“公共利益”和“重大影响”的解释

念，实践中这种模糊概念衍生出的余地，容易导致行政机关以“个人隐私”“公共利益”和“重大影响”的解释空间为挡箭牌，侵害公众知情权。叶鸣逸亦指出，“法律上讲究权益平衡（Right Balance），来权衡哪一方面法益最大。”

在香港中文大学新闻与传播学院助理教授方可成表示，单纯从中国法律的现状来看，很难知道“必须”公开遇难者名单的理据，“只能说与整体的详细公开状态有关。”方可成回溯10至15年前，政府信息公开的进程处于不断推进的状态，“有这样的社会氛围去要求政府公开名单，政府也愿意回应这样的声音。但现在，已经听不到太多关于政府信息公开的声音了，这样的环境下政府不公开名单，也是意料之内了。”

目前，国际上就空难后是否应公布遇难者名单没有统一标准和指引，其他国家的航空公司亦曾作出不公布遇难名单的决定。例如，1987年西北航空空难事件中，西北航空公司以保护死者家庭成员免受骚扰为由，拒绝公开。而时任美国联邦航空局驻华盛顿发言人对此感到惊讶，称其不知道有不公开名单的先例。最后，媒体通过不同渠道收集并公布遇难者信息。

不过，其他媒体不乏有对空难事件中遇难者信息作出报导的例子。1979年美国航空公司班机DC-10空难，芝加哥论坛报邀请遇难者家人和朋友分享遇难者生平故事，报导附上遇难者生前的生活像片。CNN亦曾就埃塞俄比亚航空公司坠机事件中，书写各国遇难乘客生前经历、身份，以及他们如何被亲友纪念。

“真相不是数字，是一个个失去鲜活的生命以及其社会关系人。公正不是一个媒体发布的说辞，是一个个生命的体验。公共事件的处理能力，不是一句自评，而是大众的体验。”叶鸣逸说。

（为尊重受访者意愿，叶鸣逸为化名）

（端传媒实习记者赵杰对本文有重要贡献）