

# 公共危机事件救助中的政府角色

The Government's Role in the Public Crisis Relief

朱泉膺 涂梦莹

**内容提要** 强化国家在公共危机事件爆发后无过错责任的承担更能有效地反映公共危机救助制度的人民权利性质和国家的义务性质,无过错责任的提出对需要公共危机救助的人民利益具有更直接的保护意义。国外公共危机事件救助制度的立法实践,为我国健全相关法律提供了有益的启示:提高立法层次,制定专门性公共危机救助的法律;完善公共危机救助管理机制;拓宽公共危机救助资金的渠道来源;健全公共危机救助的监督机制。

**关键词** 公共危机 救助 无过错责任

**作者单位** 厦门大学法学院 福建厦门 361005

Zhu Quanying Tu Mengying

**Abstract:** The government must help after public crisis should be a responsibility of the law. To strengthen national no-fault responsibility after public crisis more effectively reflect the public relief system nature of the people's rights and obligations of the state. The nature of the proposed no-fault liability on the need of public assistance for the interests of the people have a more direct and stronger protection meaning. A wide range of perspectives from both the government's commitment to analyze the damage of public crisis of the legal basis for relief. Countries around the world have established the rule of law about public crisis and the government rescue, which is currently a need to legislate for the establishment in our country.

**Key words:** public crisis, relief, no-fault liability

人类在片面追求经济增长、财富增加的同时忽视了人与自然、人与人、人与社会的和谐与均衡发展。在某种程度上,可以说现代社会是一个公共危机多发社会。危机是指危险的根由或严重的困难关头。在西方,英文crisis源自古希腊文krisis,意为to decide(决定)<sup>[1]</sup>。因此,“危机”一词在中英文里还是有所差异的,中文的重点在于“危险和困难”。随着社会的进步,公共危机这个词的含义也变得丰富、复杂和广泛了。公共危机是指突然出现的一种情境,并且这种情境的出现严重威胁到了人民的生命和财产安全,同时也威胁到了国家和社会的安全与利益。公共危机主要有三类:自然灾害、社会重大事故和重大疾病。例如2008年初的雪灾、沿海某些省份的台风灾害,这些自然灾害不仅对人民的生命财产构成了威胁,同时也使我国的国民经济遭受了巨大的损失。“三鹿”奶粉事件等危及社会公共安全的事件产生的一个重要问题就是对受害人的赔偿。就民事责任而言,行为人应当对其行为产生的后果承担相应的法律责任。但如果行为人的行为产生的后果是行为人本身无力承担,或者受害人的损害是因为自然灾害或者公共传染性疾病而导致,实践中往往由政府承担了相应的补偿责任。这就产生了必须解决的法律问题,如政府在出现这种情况时是否应当对受害人承担救助义务,政府救助行为的法律依据是什么,能不能将政府的救助行为认定为民事责任的承担。

## 一、政府无过错责任概述

政府责任是以“责任”为其核心概念,以责任体系的构建、责任的履行和实现为其基本价值理念。无过错责任特指在政府角色构架内,当一系列重大公共危机事件发生后,政府在防范、降低甚至化解各类公共危机事件中所应承担的法律责任,即政府基于其特殊的身份必须对受害民众履行的损害赔偿义务。

就我国目前的实践来看,政府在雪灾、地震等公共危机事件救助中承担的都是无过错责任,这种无过错责任,主要是指非因公权力主体的侵害所导致的损害,比如自然和社会事故导致的损害。在侵害致损过程中,国家不是加害人且受害人范围较广,而此时没有相关的单独立法规定受害人有寻求补偿救济的权利,按理国家不应当或者不需要承担责任,但为了社会公平和正义,出于特定政治目的的追求,国家通过制定特别法规或者政策,通过特定的部门对受害人予以救助和补偿。大陆法系国家之一的法国也采取了相应的无过错责任承担制度。1799年法国根据《人权宣言》的精神要义颁布了第一个行政机关对因公共事件而受到损失的人给予补偿的法律,以无过错责任为特征的损失补偿制度开始在法国建立起来<sup>[2]</sup>。此后,世界上许多国家纷纷效仿,在宪法、国家赔偿法或其他法律中明确规定了国家的这种补偿责任。但目前我国对这方面的理论研究较为薄弱,至今尚没有国家有关重大公共危机事件补偿的法律制度,而是散落在国务院、民政部、劳动和社会保障部的有关法规、规章以及地方人大和政府的地方性法规和规章中的规定,这些规定都在一定层面上体现了国家对公共危机事件进行救助背后所蕴涵的无过错责任的精神。

## 二、公共危机与政府无过错责任的依据

在公共危机事件发生时,想要建立一套体系完备的国家救助体系,就必须对国家的无过错责任制度进行探讨,就有必要先对国家为何要承担责任的原因进行分析。在此,从多元化的视角分析在发生公共危机事件时国家需要承担无过错责任的法理依据。

### (一)宪法角度:社会契约论

《中华人民共和国宪法》第四十五条规定:中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。这表明对因发生重大危机事件而陷

入生存危机的公民提供救助成为政府的法定义务,同时获得救助成为公民的基本权利。

西方国家宪法对“主权在民”、“保障人权”思想的承认与推崇,实际上是以国家根本大法来阐释“社会契约论”中政府对人民所应承担的责任。生存权是公民最基本的人权,也是公民行使其他一切权利的前提和基础。建立和完善公共危机救助制度,减少或降低公共危机事件的爆发所造成的损失,对公民的生存权进行保障,当然是政府应尽的法律责任。

因此,宪法对政府责任的这种规定性的设计,实质上是使政府等公共权力机关向人民负责的一种法律制度安排。

### (二)政治学角度:服务型政府

政治学中的对政府责任的研究是以民主政治的发展为红线,从政府的产生以及政府与人民的关系出发,着重阐释了政府责任的理论渊源。西方政治学者大都认为,政府与人民通过选举构成了一种契约性权责关系,规定政府权力的来源是人民,政府在拥有权力的同时也被赋予了相应的责任<sup>[3]</sup>。自20世纪80年代以来,各国都开始对政府的责任与职能进行重新定位,并采取了相应的改革措施。在新公共管理主义以及新公共服务理论的推动和指引下,服务型政府建设的理念在英、美等西方国家蔓延开来。所谓的服务型政府是指以公民为本位、社会为本位的基本理念为支撑的新型政府管理模式<sup>[4]</sup>。服务型政府的提出就是要求政府能更高效地为公众和全社会提供优质的公共服务。而当发生重大公共危机事件时,现代社会救助制度和服务型政府在理论基础和价值追求上是一致的。两者在人权保障和以人为本的基本理念上有着天然的契合度,为此政府在社会救助中承担无过错责任的制度是实现服务型政府的重要手段和保障。

### (三)经济学角度:政府的积极责任

经济学的基本原理为政府责任的研究提供了一种分析方法和理论支持。经济学视角中的政府责任一般有积极和消极层面的意思。积极意义上的政府责任,主要指政府对于社会以及经济发展所应承担的职责和义务<sup>[5]</sup>。政府无过错责任实质上是对政府的积极责任的一种探讨,它更侧重的是一种肯定性后果,确立积极责任的意义在于通过将责任机制导入政府系统,通过政府的责任承担来避免或减少或补救在公共危机事件发生时社会和人民所遭受的重大损失。

### (四)行政学角度:社会安全网

政府责任的内涵在行政学的视角中得到了丰富。

公共行政学者认为,政府责任意味着政府组织及其公职人员履行其在整个社会中的职能和义务,即法律和社会所要求的义务,这种社会义务不仅意味着政府要正确地做事,即不做法律禁止做的事情,而且意味着政府要做能促使社会变得更美好的事情<sup>[6]</sup>。当公共危机事件发生时,国家在社会救助中扮演着社会“安全网”的角色。

纵观上述四种视角中的政府责任的内涵,都蕴含着政府无过错责任的因子。循着这种思路,在发生公共危机时,政府自然肩负了重大的责任,目前的实践中政府承担责任的依据是出于社会救助的角度。但究其本来说来是政府在发生重大事件时所应承担的无过错责任,其承担并实现责任的方式便是公共危机救助。公共危机救助的主体是国家。之所以说发生重大公共危机事件时的社会救助是国家的一项基本义务,是因为国家在保障公民基本生存条件方面的应承担无过错的责任和义务。之所以强调国家的无过错责任,是对于“应当”的义务而言,与初期被称为“社会救济”的“社会救助”带有较强的慈善色彩相比较,国家的无过错责任能有效地反映社会救助制度的人民权利性质和国家义务性质,无过错责任对需要公共危机救助的人民的利益具有更直接、更强烈的法律保护意义。

### 三、公共危机救助中的对象

在公共危机事件爆发后,由于突发性灾害致使生活陷于困境的社会成员即为政府在公共危机救助中应对其承担无过错责任的对象。这类社会成员在公共危机事件发生前一般是有劳动能力或有生活来源的,但由于突发性灾害的发生,他们的财产甚至人身遭到了严重的损害,从而在生活上发生了困难,短时期内无法进行正常的生活和生产<sup>[7]</sup>。在明确此类对象后,也不能忽略在这类群体中存在着某些特殊群体。

随着经济体制改革的深入和生产力的快速发展,特别是在我国融入经济全球化的浪潮之后,越来越多的外国人涌入我国。为此,在发生重大公共危机事件时,对在我国领域内的外国人是否进行救助以及救助的标准与程度是首先要面临的问题。

《中华人民共和国国家赔偿法》(以下简称《国家赔偿法》)规定,外国人、外国企业和组织在中华人民共和国领域内要求中华人民共和国国家赔偿的,适用本法。中华人民共和国与该外国人、外国企业和组织的所属国实行对等原则。可见,在国家赔偿领域,我

国对外国人实行的是对等原则。因此,在公共危机救助领域我国也可参照《国家赔偿法》的相关规定,首先是应当对其进行救助与补偿的。其次在赔偿的标准与程度上可区分不同的情况作出相应的处理,如我国参加的国际条约有特殊约定的,应适用该国际条约的约定。一般情况下,对外国人的救助可以参照我国国民的标准,实行国民待遇原则,这也是与我国加入的《公民权利与政治权利国际公约》以及作为WTO成员国应当遵守的公平原则、非歧视原则、国民待遇原则等原则相符合的。当发生重大公共危机事件时,尽可能地补偿外国人因此所遭受的损害,是保障人类生存权的基本要求,也是履行国际公约所规定的义务所在。

### 四、公共危机救助中国家无过错责任的承担

就我国公共危机救助基金的筹集和责任主体而言,政府必须担负主要责任。但与此同时还应鼓励公共危机救助资金筹集渠道和公共救助主体的多元化。

#### (一)公共危机救助的资金

公共危机救助的资金是否充足对于救助来说是至关重要的。公共危机救助是向救助对象提供现金、实物或服务的活动,没有一定的物质做后盾,公共危机救助只能是纸上谈兵<sup>[8]</sup>。

政府必须在公共危机救助经费的筹集上负主要责任。第一,与公共危机救助有关的各种费用都应由政府负担,从政府财政预算中列支。第二,公共危机救助中受助者权利和义务的不对称性,决定了它不能像社会保险那样依靠社会共济、利益共享和风险分担的原则来筹资,只能由政府无偿地提供资金等援助,并由政府根据实际情况采取不同的方式进行支出。

在我国,国家财政拨款一直是公共危机救助资金来源的主要渠道。中央财政拨款所占比例较大,但最近几年,随着地方经济的发展与财政制度的改革,地方财政在公共危机救助资金提供方面所作出的贡献也在逐步增大,在公共危机救助时,地方财政的救助更具有及时性的特点。中央政府和地方政府在社会救助方面要在责任和权利上适当分工,中央政府要提供更多的支持,同时也要发挥地方政府的积极性,提高公共危机救助的效率性。

#### (二)构建公共危机救助的多元化主体

##### 1.政府

在明确公共危机事件发生时国家的无过错责任后,就公共危机救助的责任主体而言,其第一主体当推政府。政府的责任主要表现为三个方面:第一,政

府必须在公共危机救助制度的建立上担负起责任,包括制度的设计,制定体系化的法律、法规等。第二,政府必须在公共危机救助所需经费的筹集上负主要责任。第三,政府必须在公共危机救助事务管理中负主要责任,包括公共危机救助的行政管理、业务管理和基金运用的监督管理等。

#### 2. 慈善机构及慈善救助

慈善事业是建立在社会捐赠基础上的民营社会性救助事业。慈善事业在我国现代化进程中已经发挥了独特的功能和作用,受到了党和国家的高度重视,也预示着慈善事业将在中国新的发展阶段得到空前发展<sup>[9]</sup>。

#### 3. 国际性人道主义组织

红十字会是国际性的从事人道主义救助事业的社会团体。备灾、救灾是红十字会组织最重要的人道主义救助义务之一。红十字会的经费来源主要是国内外组织和个人的无偿捐赠,从这个意义上看,中国红十字会是当代中国重大危机事件救助的又一支生力军,是不可或缺的力量。

#### 4. 其他非营利性的公益社会团体和群众组织以及个人

在我国社会救助主体多元化的今天,政府依然是第一责任主体,而非政府组织和社会成员之间开展的社会互助已成为政府救助的必要补充,作为我国社会救助体系中一支不可替代的主体力量发挥了积极作用。实际上,政府救助和社会互助完全可以相互补充,二者之间可以建立起良好的合作关系。政府应鼓励民间慈善事业的发展,鼓励社会团体、非营利性私营组织和个人致力于社会救助事业。分别建立政府救助和社会救助两个系统,并形成两个系统之间的互补,并拓展渠道社会化,弥补政府资金投入的不足,从而提高公共危机的救助标准,更好地实现救助的效果。

### 五、各国公共危机事件救助制度的立法实践以及对我国的启示

为了降低、减少公共危机事件对人民和社会造成的损失,现代各国大部分都颁布了为防止、减少损失的公共危机救助立法。

#### (一) 国外公共危机事件救助制度的立法实践

在日本,起初颁布的《水火灾害贫民救助措施》已被1950年制定的《新生活保护法》所取代,其所规定的公共救助制度一直沿用至今<sup>[10]</sup>。

在韩国,国家救助称为公共救济。1962年韩国颁

布的《灾害救护法》中对因旱灾、水灾、地震等各种情形的危机事件中国家进行救助的内容、救助经费的来源等问题作了较为具体的规定。其中救助的内容包括:提供收容设施、食品、被褥、学术用品及其他生活必需品,进行医疗和助产,救出罹灾者,对受灾住宅进行应急修理,提供或贷给发展生产所需资金、器具或材料,进行就业介绍,帮助办理丧事等。灾害保护所需经费由灾害救助基金提供。该基金的筹集由国库负担70%,地方政府公积金(即地方普通税收的0.25%~0.5%)负担30%<sup>[11]</sup>。

尼泊尔政府于1982年出台了自然灾害社会救助法,经过三次修改,完善了相关灾害救助法律。建立了相对完善的灾后社会救助组织机构——中央灾害社会救助委员会和区域灾害社会救助委员会。同时完善了社会救助形式,加强了内务部的灾害管理职责。

土耳其政府于1958年颁布了应对各种自然灾害的综合性法律《民防法》,同时成立了民防队负责全国范围内自然灾害的救援工作。1959年,政府在对《民防法》进行修正和完善后,颁布实施了《灾害法》,该法律明确了灾民的永久住所由国家负责安排,同时对救灾资金也作了详细规定。其后于1984年又颁布实施了《紧急状态法》,规定了在重大灾害发生时中央和地方两级政府的职责、权力和协调方式等。

2007年,印度尼西亚政府出台了《灾害管理法》,将全国救灾管理中心升格为独立的政府机构,担负救灾指挥和执行功能。该法还规定在突发事件发生后,各级政府部门根据事件的不同类型和严重程度应采取的对应措施。而且规定灾后紧急救援所需的资金全部来自中央和地方政府的年度预算<sup>[12]</sup>。

#### (二) 国外公共危机事件救助制度的立法实践对我国的启示

面对各种各样的自然灾害的侵袭,我国政府积极地采取了一系列的“救灾”措施。如在地震发生后政府对灾民的安置与转移、提供救济口粮、衣被、医疗服务等。必须看到的是,在重大公共危机发生时,我国政府所采取的社会救助工作在保障人民的基本生活、保障人权、保持社会稳定等方面发挥了巨大的作用。但不可忽视的是,我国现有的公共危机救助的规范化和法制化程度均偏低,进而影响了公共危机救助制度的功能发挥。目前我国有关发生重大公共危机政府如何承担责任的立法方面仍不够完善,主要的只是一些部门规章和各有关部门的通知,尚无一整套完整的规定政府公共危机救助责任的法律。因此需要在借鉴

其他国家在这方面先进经验的基础上进一步完善和明确我国现有的社会救助制度体系中的政府责任。

第一,提高立法层次,制定专门性公共危机救助的法律。应尽快制定全国统一的《社会救助法》,从具体的救助工作的开展、有关方面的监督到责任的落实与承担都有相应的法律予以调整,使政府责任实现法制化。

第二,完善公共危机救助管理体制。可设立专门的公共危机救助机构,如可在民政部门下设公共危机救助小组,履行公共救助工作的统一管理、协调、督促、提供咨询和决策等功能,并由其组建一批具有相关救助经验与技能的专业工作者担任公共危机救助的专职人员。

第三,拓宽公共危机救助资金的渠道来源。中央财政拨款是公共危机救助中的主要资金来源,与此同时,可将地方自筹基金列入计划。如前文所述,政府应鼓励和积极引导社会上组织、个人的募捐活动,实现公共危机救助主体的多元化,“一方有难、八方支援”,一方面可以减轻因发生重大公共危机事件给政府带来的财政压力,另一方面,可在救助基金有保障的前提下,扩大救助的范围和适当提高救助的水平,将损失降到最低,从而更好地实现公共危机救助的救助效果。

第四,健全公共危机救助的监督机制。政府应当通过建立行之有效的监督机构,对公共危机救助实施的全过程进行有效的监督。设立相应的监督机构,监督的内容主要应该包括对公共危机救助机构及其从业人员的监督,对救助资金、救助物品的管理、发放进

行监督,以及对公共危机救助的公正度进行监督等。

面对突如其来的灾难,政府应当主动承担起降低、减少灾难对社会和民众所造成的损失。强调在公共危机救助中国家的无过错责任法律制度,将这种政府没有过错而又必须承担的损害赔偿责任进行规则化,使政府对因公共危机造成的损失负有赔偿职责,是目前我国客观需要立法建制的重要问题。

#### 参考文献

- [1]杨洁勉:《后冷战时期的中美关系:危机管理的理论和实践》,上海人民出版社,2004年,第30~31页
- [2]姜明安:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社 高等教育出版社,1999年,第475页
- [3]张成福:《责任政府论》,《中国人民大学学报》2000年第2期
- [4]赵颖:《服务型政府视角下的应急救助及行政法的回应》,《河北科技大学学报(社会科学版)》2009年第1期
- [5][6]黄新伟:《政府责任内涵的多视角探析》,《政法学刊》2006年第2期
- [7][8][10]郭成伟 王广彬:《公平良善之法律规制:中国社会保障法制探究》,中国法制出版社,2003年,第253、258、258页
- [9]许琳 薛许军:《论我国社会救助的多元化主体》,《中国软科学》2002年第8期
- [11]孙达文:《英、美、韩、德四国的社会救助制度》,《价格与市场》2005年第6期
- [12]郭明霞 扶庆松:《国外灾害社会救助制度对中国的启示》,《社科纵横》2009年第4期