

# 我国突发公共卫生事件中受害者的赔偿策略研究

## ——以食品安全事件为例

胡莲翠, 张晓丽

(安徽医科大学人文学院, 安徽 合肥 230032)

**摘要:**我国现行突发公共卫生事件应对中,“行政主导型”救助模式已经无法满足受害者的需求。由于我国目前的受害者赔偿尚处于摸索实践阶段,缺乏专门的赔偿法律法规支持,突发公共卫生事件的受害者往往难以获得及时和充分的补偿。文章分析我国突发公共卫生事件中受害者赔偿的缺陷问题,提出制定突发公共卫生事件受害者赔偿专门法规、建立市场化的救助机制与设立受害者心理救援机制的建议,实现受害者赔偿的法定化、规范化,完善受害者赔偿制度体系。

**关键词:**突发公共卫生事件;受害者;赔偿

中图分类号: D922.16

文献标识码: A

文章编号: 1671-0479(2014)03-202-004

doi: 10.7655/NYDXBSS20140308

近年来突发公共卫生事件的频发使受害公民不断增加,引发了社会各界对受害者救助问题的思考,概括起来主要有国家赔偿论、赔偿基金论以及多元化赔偿机制论。

国家赔偿论者,主张国家对受害者进行赔偿救济,从国家建立责任政府、维护社会秩序、救助受害者的角度出发,提出国家救济的思路和政府承担赔偿责任的措施。赔偿基金论者,认为赔偿基金是应对大规模侵权事件的有效性方案,建议由国务院尽快制定《大规模侵权损害赔偿基金条例》,明确规定赔偿基金的设立机制、运行规范、赔偿标准等问题,实现赔偿基金的制度化、规范化。赔偿机制论,主张建立多元赔偿机制,是综合国家赔偿、赔偿基金以及其他赔偿方式而提出的一种可能性措施,对我国多元化救济体制作了探究和蓝图构建<sup>[1-3]</sup>。本文以食品安全事件为例,分析我国突发公共卫生事件中受害者赔偿及其存在问题,提出相关的对策。

### 一、突发公共卫生事件的赔偿概述

我国将突发公共卫生事件定义为“突然发生,造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染

病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件”<sup>[4]</sup>。由于突发公共卫生事件的严重危害性,受害者的基本生活和身体健康面临威胁。如何高效应对受害者治疗和赔偿成为国家在公共管理领域中的一个难题。

#### (一)突发公共卫生事件赔偿的内涵及作用

对突发公共卫生事件受害者进行的赔偿,可以从赔偿主体、赔偿对象、赔偿内容和方式及赔偿作用四个方面来论述。赔偿主体,即赔偿政策制定者和实施者,依据主体的不同,可以分为国家赔偿、事故责任方赔偿、第三方赔偿(如保险)。赔偿对象是指在突发公共卫生事件中受到伤害(包括致病、致残、致死等),需要赔偿主体对其损害进行补偿的群体。赔偿内容,是指明确了主体和对象后,赔偿主体对受害者所实施赔偿的具体内容,包括免费医疗、现金赔付、基金、社会捐赠四个方面。

对受害者进行赔偿首先是我国应对突发公共卫生事件的重要环节,能否将受害者赔偿工作做好也是评价一个国家突发事件应急能力的重要指标。其次,赔偿是对受害者及其家庭的基本保障。及时的医疗救治和赔偿可以有效降低突发公共卫生事件带来

**基金项目:**国家社科基金“建国以来党处理重大公共卫生事件的历史考察与经验研究”(11BDJ018)

**收稿日期:**2014-05-04

**作者简介:**胡莲翠(1989-),女,安徽肥西县人,科学技术哲学硕士研究生;张晓丽(1965-),女,安徽舒城县人,教授,通信作者。

的伤害,保障公众身体健康与生命安全。最后,对受害者进行赔偿是稳定社会秩序的有力措施。事件中受害者及其家庭由于受到伤害会在情绪上有很大波动,及时赔偿可以安抚受害者的身心,也可以防止不法分子利用借机煽动报复社会<sup>[5]</sup>。

## (二)突发公共卫生事件赔偿有关法律政策

赔偿法律是从国家强制性立法角度出发,对赔偿的各项内容成文概述,以法律条文的形式控制、规范赔偿行为。目前我国关于突发公共卫生事件受害者的赔偿问题并没有专门立法,赔偿实践缺乏专门的法律依据,赔偿主体、对象、条件、内容的确定主要以零散的相关法律条文为依据。《中华人民共和国突发事件应对法》第六十一条对受害者救助责任作了规定,即“政府应当根据本地区遭受损失的情况,制定救助、补偿、抚慰、抚恤、安置等善后工作计划并组织实施,妥善解决因处置突发事件引发的矛盾和纠纷”。《中华人民共和国消费者权益保护法》第三十五条规定了产品生产者与销售者为赔偿主体。《中华人民共和国食品安全法》第九十六条“因问题产品造成人身、财产损害或其他损害的公民”可视为赔偿对象。关于赔偿内容《中华人民共和国食品安全法》和《中华人民共和国侵权责任法》中都专门列条,前者为“丧葬费、死亡赔偿金以及由死者生前抚养的人所必需的生活费等费用”,后者为“医疗费、护理费、交通费等治疗和康复支出的合理费用以及赔偿丧葬费和死亡赔偿金等”。

赔偿政策是国家政府部门为解决突发公共卫生事件受害者的赔偿问题,规范指导赔偿实践,根据事件具体情况发布对应措施的政策。这些政策因为可操作性强,在免费医疗、赔偿金、基金等方面最大程度地覆盖受害者的救助范围,是受害者获得赔偿和保障的依据。相较于法律法规,政策更具针对性、实践性、灵活性。2003年阜阳政府印发的《食用劣质奶粉受害婴儿救助办法》和2003年非典爆发后由财政部、卫生部发布的《免费救治农民和贫困非典患者的紧急通知》在受害者免费医疗救治上发挥了巨大作用。三鹿奶粉事件中由卫生部、人力资源和社会保障部与中国保险监督管理委员会联合发布《关于做好婴幼儿奶粉事件患儿相关疾病医疗费用支付工作的通知》中,对患儿后续医疗赔偿金方案作了具体规定,极大地保障了患儿相关疾病的免费救治。

## 二、我国突发公共卫生事件的赔偿及存在问题

### (一)公共卫生事件赔偿内容及特点

在突发公共卫生事件发生后,受害者赔偿主要

由政府主导制定赔偿政策,调动社会资源对受害者进行医疗救治、后续治疗与经济赔偿,如1998年12月发生的朔州假酒案,当地政府积极制定应对措施,对住院病人实施免费救治并补贴每人1万元作为补偿。2003年阜阳劣质奶粉事件发生后,政府发布通知要求对患儿免费治疗,所需经费采取政府和社会救助相结合筹措解决,以政府为主,对因服食伪劣奶粉死亡的每位患儿的家庭救济1万元。2008年三鹿奶粉事件中,政府组织医院对患儿实施免费救治,由中国乳制品协会协调有关责任企业出资筹集总额11.1亿元的婴幼儿奶粉事件赔偿金,并根据卫生部规定的赔偿标准对患儿实施了死亡赔偿20万元、重症赔偿3万元及普通症状赔偿2000元的方案。

我国在应对突发公共卫生事件中形成了“行政主导型”赔偿模式,即由国家承担主要的受害者救助和赔偿责任。直到三鹿奶粉事件,由政府有关部门协调责任企业建立受害婴儿医疗基金,打破了之前政府的行政主导局面。由于突发公共卫生事件的爆发普遍呈现出波及范围广、受害者众多、危害严重等共同特点,受害者赔偿也在一定程度上表现出相同的特征。

### 1. 受害者众多

突发公共卫生事件往往涉及面广,造成受害者呈现群体性、数量较多的特征。1998年朔州假酒事件造成200多人中毒,32人死亡;2003年的阜阳奶粉事件,有189例婴幼儿因食用劣质奶粉出现营养不良综合征,死亡12例<sup>[6]</sup>;2008年三鹿奶粉事件共造成全国29.6万名婴儿的泌尿系统出现异常。突发公共卫生事件的爆发使这些受害者或致病,或致残,甚至死亡,其所在家庭的生活也受到了严重影响。

### 2. 政府在受害者赔偿中扮演重要的角色

政府是拥有充足社会资源、以行政和法律手段维护公共秩序的机构。突发公共卫生事件爆发后,政府可以在第一时间调动一切可能的资源为受害者服务,调节受害者和责任企业之间赔偿行为,在责任企业存在资金危机时甚至承担着赔偿主体作用,保障受害者求偿权利。

### 3. 医疗救治和赔偿金成为受害者获得的主要救助

对朔州假酒中毒患者、劣质奶粉受害婴儿,政府都积极制定了应对措施,基本实行免费救治,由医院对患者医药费先行垫付、政府事后财政补贴。此外,政府或责任企业也对受害者赔付了一定数额的补偿款。

### 4. 为受害者及其家庭提供基本生活保障

我国《突发公共卫生事件应急条例》中要求,政

府在突发公共卫生事件发生后,应立即采取措施,督促责任企业承担责任,要求医疗机构对患者进行免费筛查和治疗,并对受害者及其家庭给予救助。这些措施尽管在实际操作中存在一些缺陷,但在保障公民身体健康与生命安全和维护社会秩序上起到重要的作用。

## (二)我国突发公共卫生事件受害者赔偿存在的问题

### 1. 补偿标准单一化

制定统一的补偿方案,可以很好地体现国家政策实施的公平性和公民享有资源的平等性,确保受害者有偿可补,缓解受害者与责任企业、政府之间的矛盾。但是,过于单一的补偿标准严重忽视了受害者具体损害状况,不能达到对每个受害者赔偿相应损害的效果。此外单一的补偿标准也会使实际操作缺乏灵活性,未能做到真正的公平。三鹿奶粉事件中,患儿必须按照卫生部规定的死亡、重症、一般三种情况对号入座领取赔偿款,一些症状较轻的患儿只能得到2000元,而实际医药费远不止这些。

### 2. 补偿金额不足,受害者依然面临困境

赔偿款的多少关乎受害者及其家庭的生存问题,如何科学制定和有序发放赔偿款不仅是受害者最为关心的问题,也是国家政府应对突发公共卫生事件的关键所在。事故爆发后由于责任企业可能会陷入破产以及产品责任保险的不成熟等原因导致受害者的赔偿问题只能由国家承担,而国家财政中并没有专门的受害者赔偿专款,最终造成的后果是受害者赔偿款的数额偏低。因食品安全事故而致病、致残的受害者面临后续治疗和日常生活,微薄的赔偿款带来的改善作用微乎其微。

### 3. 补偿申请审查手续繁琐

受害者的免费医疗和经济补偿的有效实施需要简捷的申请和审查手续。但是由于我国行政部门的职能分散或重复,部门间繁琐的审查手续使一些受害者难以得到及时的赔偿,如阜阳奶粉和三鹿奶粉事件中的许多受害患儿就被拒在免费医疗门外。阜阳奶粉受害患儿获得免费医疗的条件是具备奶粉购买证明凭证、奶粉质量检验报告单、住院病历、专家鉴定结论等材料,缺一不可。而三鹿奶粉患儿要想获得后续治疗补偿,必须是被登录在当地卫生部门已建数据库患儿名单中,报销医疗费用时患儿家庭必须出具此前“赔偿金收据”、医学诊断证明、申请人身份证及其与患儿关系证明等,缺少任何一条,即不被政府承认为奶粉受害者,得不到相应补偿。

### 4. 赔偿基金运作缺陷

医疗赔偿基金的设立是政府在应对突发食品安全事故中的一种探索,但是在基金的实践操作中,由于缺乏相关法律法规可循,在基金的赔偿情况、管理运作方式上出现诸多问题,基金运营信息缺乏透明度。2012年5月14日,三鹿奶粉基金的运作方中国人寿保险公司发布《婴幼儿奶粉事件医疗赔偿基金管理及运行情况》通告,“自2009年7月31号医疗赔偿基金正式启动至2011年12月31号,中国人寿共累计办理支付2055人次,支付1242万元,截至2011年底,医疗赔偿基金账户余额1.9亿元(含利息)”<sup>[7]</sup>。而基金的具体款项支出、接受赔偿基金人员信息等并没有公布,三鹿奶粉事件医疗赔偿基金因此也被称为“谜基金”。

### 5. 相关立法滞后

目前我国受害者赔偿尚未形成规范化的体制,其中的立法滞后主要体现在专项受害者赔偿法和赔偿基金法的缺失,《企业破产法》中食品安全债权的规定和十倍赔偿金及惩罚性赔偿缺乏可操作性,缺乏法律依据导致赔偿的无序性,无法满足受害者的求偿需求。如按《企业破产法》有关规定,三鹿企业在清偿职工工资、医疗等费用后无需承担患儿的赔偿费用,受害者赔偿希望落空。此外《侵权责任法》的惩罚性赔偿在实践中的具体数额不容易确定,可操作性有待考量。

### 6. 受害者心理创伤的治疗与救助缺失

事故创伤不仅给受害者带来身体上的损伤,同时也有精神和心理上的创伤。但是在以往受害者赔偿实践中,精神损害赔偿是最容易被忽略的部分。心理救援的缺失导致事故受害者的生活和工作受到影响。受害者及其家庭的心理创伤如果没有得到及时的抚慰和疏解,其负面效应会始终伴随着受害者。

## 三、突发公共卫生事件受害者赔偿对策

### (一)制定突发公共卫生事件受害者赔偿专门法规

政府对受害者的救助之所以出现赔偿款不足等诸多问题,主要原因在于我国对受害者的救助赔偿没有专门的法律法规,缺乏充分的法律依据。有鉴于此,建议结合我国实际情况及相关法律,制定《突发公共卫生事件赔偿法》。以保障受害者的身体健康和生命安全、维护社会秩序为目的;以事件中受到损害的公民为赔偿对象;以国家、责任企业、社会、保险公司等机构为赔偿主体,其中国家和责任企业为主要的赔偿主体;以医疗救治与经济赔偿为主要赔偿内容,医疗救治包含事件爆发后受害者急救、治愈以及后续治疗,构建一个完善的受害者赔偿体系,将受害者赔偿法定化。

### (二) 建立市场化的救助措施

受害者救助市场化即减少政府部门行政干预,由国家承担有限的定额责任,而不是全额赔偿责任<sup>[8]</sup>,从而给予患者、医院更大自主权,发挥救助资金效益最大化。第一,政府可以先为受害者建立专门账户,救助金打入此账户,受害者及其家庭根据治疗情况进行付款,避免某些医院与政府拒绝救助受害者的情况发生。第二,对赔偿金的发放实行实名制,受害者或其代理人先领取后再由赔偿主体联合消费者协会确认领取资格的合理性,对不符合条件的予以没收赔偿金。第三,建立独立的赔偿基金运营机制,由独立第三方组织运营基金<sup>[9]</sup>,以责任者出资、政府拨款、社会捐助为资金来源,其中以责任者出资为主要来源。

### (三) 加强对受害者心理救援干预

突发事件发生后,受害者可能会产生创伤后心理疾病,表现出情绪低落、焦虑,甚至出现敌对、自杀等异常行为,无法简单通过临床治疗手段治愈。政府将心理救援纳入受害者救助规划中,通过政府力量组织心理、医疗等专家,提供有关经费、场地等保障,制定相应计划方案,对受害者进行有计划的心理疏导和干预,可以最大程度地缓解受害者心理压力和创伤。首先应当加强与受害者的信息沟通,保证信息的畅通与公开,稳定受害者情绪。其次要对出现心理异常和行为异常的受害者进行心理干预和行为引导,帮助受害者恢复身心健康。

受害者赔偿是突发公共卫生事件应对中的一个难题,随着社会化大生产和经济快速发展,突发公共卫生事件频发。受害者赔偿缺乏专门法律法规保障,

我国传统赔偿模式已经不能适应受害者求偿需求,实践中的局限性迫切需要相应的措施来解决。本文主张从制定突发公共卫生事件受害者赔偿专门法规、建立市场化的救助机制与加强对受害者心理救援干预三个方面完善我国受害者赔偿,将受害者赔偿制度化、法定化,基金由第三方运作,重视受害者心理救援,实现对受害者全方位的救济,切实保障受害者的合法权益。

### 参考文献

- [1] 林丹红. 大规模人身损害侵权救济中的国家责任[J]. 法学, 2009(7): 118-123
- [2] 张新宝, 岳业鹏. 大规模侵权损害赔偿基金: 基本原理与制度构建[J]. 法律科学, 2012(1): 117-129
- [3] 吴佷君. 大规模侵权损害多元化救济机制的构建[J]. 四川理工学院学报, 2011, 26(6): 66-71
- [4] 万明国. 突发公共卫生事件应急管理[M]. 北京: 中国经济出版社, 2009: 235
- [5] 宋梦林. 重大食品安全事故中的政府赔偿责任——以“三鹿奶粉”事件为视角[D]. 天津: 天津师范大学, 2012
- [6] 程美东. 透视当代中国突发事件[M]. 北京: 中共党史出版社, 2007: 425-426
- [7] 婴幼儿奶粉事件医疗赔偿基金管理及运行情况[EB/OL]. [2012-05-14]. <http://www.e-chinalife.com/news/gongsixinwen/detail3410495.html>
- [8] 林丹红. 大规模人身损害侵权救济中的国家责任[J]. 法学, 2009(7): 118-123
- [9] 张新宝, 岳业鹏. 大规模侵权损害赔偿基金: 基本原理与制度构建[J]. 法律科学, 2012(1): 117-129

## Strategy research of compensation for victims in public health emergencies

——A case study of food safety

Hu Liancui, Zhang Xiaoli

(School of Humanism, Anhui Medical University, Hefei 230032, China)

**Abstract:** Nowadays, the rescue model of administrative dominant is unable to meet the needs of the victims in public health emergency response in China. As the compensation for victims stays in primary stage and we know that our country lacks of special compensation laws as well as regulations support, the victims usually cannot gets immediate and sufficient compensation. This paper mainly analyzes the defect of the compensation for victims in public health emergencies, suggests that we should establish special laws and regulations, market-oriented salvation and mental salvation for victims to implement legalization and standardization of compensation for victims, and promote the system of compensation for victims.

**Key words:** public health emergencies; victims; compensation