

同舟共济

高恩新 —— 著

突发事件受害人救助政策研究

TO HELP OURSELVES

在人类历史长河中，风险一直如影相随。
王朝统治的兴衰，与能否妥善救助、安置灾民不无关系。
风险社会里，我们都可能成为受害人，谁来救助我们？



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

同舟 共济

高恩新 —— 著

突发事件受害人救助政策研究



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

同舟共济：突发事件受害人救助政策研究 / 高恩新著. —北京：北京大学出版社，2018.8

ISBN 978-7-301-29729-2

I. ①同… II. ①高… III. ①突发事件—被害人—社会救济—社会政策—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 170146 号

- | | |
|-------|---|
| 书 名 | 同舟共济：突发事件受害人救助政策研究
TONGZHOU-GONGJI |
| 著作责任者 | 高恩新 著 |
| 责任编辑 | 朱梅全 |
| 标准书号 | ISBN 978-7-301-29729-2 |
| 出版发行 | 北京大学出版社 |
| 地 址 | 北京市海淀区成府路 205 号 100871 |
| 网 址 | http://www.pup.cn 新浪微博：@北京大学出版社 |
| 电子信箱 | sdyy_2005@126.com |
| 电 话 | 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 021-62071998 |
| 印 刷 者 | 北京富生印刷厂 |
| 经 销 者 | 新华书店 |
| 定 价 | 730 毫米×980 毫米 16 开本 16.25 印张 226 千字
2018 年 8 月第 1 版 2018 年 8 月第 1 次印刷
54.00 元 |



未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010-62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题，请与出版部联系，电话：010-62756370

序

自从贝克(Ulrich Beck)提出“风险社会”的概念以来,风险的多样性以及风险后果的不平等性问题开始受到人们越来越多的关注。自然灾害、安全事故、传染性疾病和各种各样的社会安全事件多发,给世界各国的公众造成了严重的财产和生命损失。社会中的个体,尤其是处在社会底层的弱势群体暴露在现代社会风险之下,遭受的人身伤害和财产损失日益严重。在日益增长的现代风险面前,各类突发事件导致“因灾致贫”“因病致贫”的问题呈现在社会面前,成为各国政府必须面对的挑战。

在中国漫长的历史中,灾害既是自然难题又是政治统治难题。灾害往往伴随着灾民、流民甚至是暴民,对社会生产、生活和政治统治秩序造成严重冲击。一旦灾害的受害人食不果腹,颠沛流离,又不能得到及时救助和安置,就意味着政治统治体系离垮台不远了。纵观历史,王朝统治的兴衰往往与能否妥善救助、安置灾民有密切的关系。两千多年来,君王、臣僚、社会贤达与普通民众,依赖于一套共识性的价值观体系,超越彼此间的分歧,在灾害救助方面为我们留下了一整套救灾制度与文化遗产。政府推出一整套“荒政”体系,社会贤达以威望、财力和仁爱之心广施恩惠于地方灾民,形成了比较有效的国家与社会合作应对灾害模式。在大多数时候,政府能够从观念、行为和基本生活上帮助受害人摆脱困境。当政治体系和政策体系不能有效发挥作用时,很容易导致政府与社会之间离心

离德,甚至演化成剧烈的社会冲突。在中国灾荒史上,灾民演变成流民、暴民,引发农民起义直至王朝换代的例子不胜枚举。从这一角度说,自然灾害是理解传统中国王朝兴衰沉浮的重要因素之一。

现代中国面临的风险压力已经完全超越了传统制度资源的限度,需要创新风险治理体系来应对日益复杂的多元挑战。今天,无论是理论界还是实践部门,对谁来承担各类突发事件受害人救助的责任存在争议。市场主义者认为,既然市场机制在社会资源配置中具有明显的优势,保险业已经发展出成熟的风险模型、定价机制和运营模式,那么就应该推动市场力量来应对各种风险。许多国家的政府积极鼓励个人和商业机构开拓商业保险市场来应对灾害风险、事故风险、健康风险,预防潜在的人身和财产损失。借助于保险市场,风险损失实现了在保险人、被保险人、再保险人以及其他商业市场主体之间的转移、分散和共担。在这种策略主导下,商业保险、再保险市场已经成为世界各国主导型的风险分散、损失分担的力量,有效地降低了公民和商业机构可能遭受的损害程度。相反,政府责任论者主张运用国家干预和积极的财政政策,提供普惠型的社会保险和社会保障来帮助每一个公民应对可能的人身伤害和财产损失。作为公共产品和公共服务供给者的政府,应该以公平性、普惠性和公共性保障与救助消解不同社会个体在面对风险时存在的资源、能力差异,避免商业保险经常遭遇的“市场失灵”问题,从而减轻风险社会后果的不平等性。

中国作为一个拥有 13 亿人口的大国,各类突发事件发生频繁,影响面广,人身伤害和财产损失大,受害人往往快速陷入困境。对受害人救助不及时、不到位不仅仅可能引发“因灾致贫”“因灾返贫”的问题,还可能严重影响到社会的和谐与稳定。但是,单靠政府力量已经无法应对各类风险事件对受害人造成的损害。法律体系、财政能力、政府效率以及稳定压力迫使政府认识到不能单独承担突发事件受害人救助的责任。政府一家单打独斗,既不符合现代风险治理理念,也没有能力做好事后的救助工作。因此,如何理清政府、市场与社会在救灾中的责任边界,构建一个整

合三方力量的突发事件善后救助合作治理、责任分担体系就是当前亟须解决的问题。

本书从常态情境下政府、市场和社会的边界出发,通过理论分析,建立了非常态情景下政府、市场和社会合作治理的框架,并结合跨国比较研究,分析了中国、美国、日本等国在自然灾害救助、事故赔偿和救助、传染性疾病预防以及社会安全事件补偿方面的政策体系及政策变迁历程。在写作过程中,本书结合典型案例分析了不同国家、不同类型突发事件善后救助的风险分散和转移制度,在讨论制度借鉴意义的基础上,构建了中国突发事件善后救助责任分担体系。

现代风险治理体系要求必须建立风险分散、责任共担的风险治理结构。在现代风险治理结构中,政府—市场的责任边界既此消彼长,功能上又相互增强。政府以社会保险和社会保障为核心提供普惠型保险赔付和社会保障,帮助社会成员维持基本生活和尊严;市场借助于商业保险、再保险实现个体风险的社会化,社会成员之间则通过捐助和志愿活动实现互助互惠来应对各种风险和挑战。风险治理结构的创新要求作为政策供给主体的政府,必须通过强制性立法将保险作为基础性的风险分散体系,通过商业保险市场、再保险市场、公共财政发挥最后保险人作用的政策设计提升保险人赔偿损失的能力。以受害人为中心、以风险分散为方向、以责任分担为目的,是下一阶段中国风险治理结构和制度创新的基本要求。公共财政通过保费补贴、超额赔付以及社会保险为全体社会成员提供普惠型福利保障,以增强抵御社会风险的能力。同时,创新公共财政支出方式,需要积极引入第三方力量,以独立、专业和公益为原则,最大化地提升公共财政的救助效率。只有全社会合作起来,同舟共济,才能应对越来越多的风险事件,迈向国家繁荣富强、人民安居乐业、社会和谐稳定的新时代!

目 录

第一章 风险社会与受害人救助//1

第一节 风险社会已经到来//3

第二节 厘清概念:正本清源//7

第三节 谁来救助受害人//9

第二章 风险治理与救助责任分担//13

第一节 风险治理的多元策略//15

第二节 政府、市场与社会:如何分担责任//19

第三节 构建以“受害人”为中心的合作救助体系//23

第三章 “仰望青天”:中国政府主导型灾害救助模式//29

第一节 “多灾多难”的国度//31

第二节 “祖宗之法”:救灾的历史遗产//36

第三节 自力更生 vs. 依靠政府:当代救灾政策的流变//42

第四节 中国自然灾害救助政策实践存在的问题//50

第四章 美国 vs. 日本:谁的救灾制度更有效//55

第一节 美国市场主导型灾害救助体系//57

第二节 日本公私合作型灾害救助体系//75

第三节 美国、日本自然灾害救助政策的启示//82

第五章 事故受害人救助:中国的探索与政策//85

第一节 生产安全事故高发的时代//87

第二节 中国事故受害人救助政策体系//90

第三节 中国事故受害人救助面临的难题//114

第六章 美国事故受害人赔偿政策分析//117

第一节 美国已跨越事故高发期//119

第二节 美国事故受害人赔偿政策的发展历程//122

第三节 美国事故受害人救助政策的实践//128

第四节 墨西哥湾漏油事故的案例分析//133

第五节 美国事故受害人救助政策的启示//139

第七章 突发公共卫生事件救助政策分析:中国经验//143

第一节 突发公共卫生事件救助需求大//145

第二节 中国突发公共卫生事件医疗保障和救助政策//152

第三节 中国突发公共卫生事件受害人救助面临的难题//167

第八章 突发公共卫生事件受害人救助的国际经验//171

第一节 全球面临日益增多的突发公共卫生风险//173

第二节 美国混合型医疗保障和救助政策//175

第三节 中国香港地区公共财政救助基金模式//181

第四节 突发公共卫生事件的国际组织援助//185

第五节 国际突发公共卫生事件救助政策的启示//189

第九章 社会安全事件受害人救助政策分析:中国经验//193

第一节 突发社会安全事件造成重大损失//195

第二节 突发社会安全事件受害人救助政策构成//199

第三节 突发社会安全事件受害人救助实践中的问题//206

第十章 社会安全事件受害人补偿政策:美国经验//211

第一节 全球面临恐怖主义风险//213

第二节 美国社会安全事件保险赔偿体系//215

第三节 社会安全事件受害人的国家补偿政策//218

第四节 社会捐赠资金的“基金化”运作模式//222

第五节 美国社会安全事件受害人救助政策的启示//224

第十一章 构建突发事件受害人救助责任分担体系的建议//229

第一节 以“受害人”为中心构建风险治理体系//231

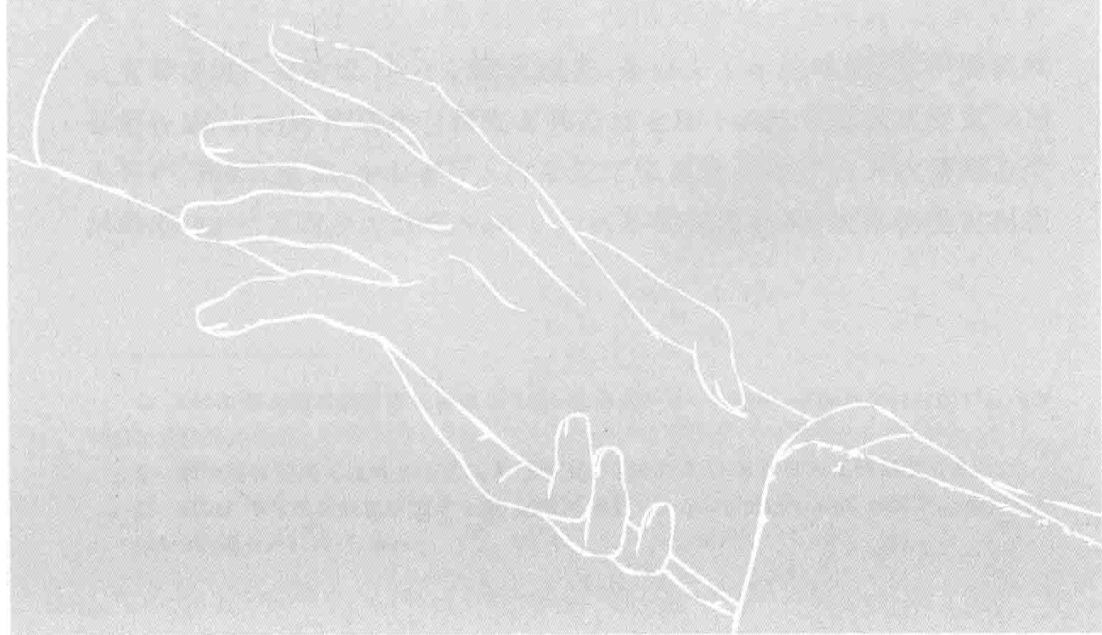
第二节 突发事件善后救助责任分担的连续统//233

第三节 突发事件善后救助责任分担政策供给建议//235

参考文献//242

第一章

风险社会与受害人救助



第一节 风险社会已经到来

现代社会已经进入风险社会。由各种不确定性因素引发的突发事件逐渐呈现高发、多发的趋势,其破坏性后果也越来越大,对全球政治、经济和社会造成重大影响。德国慕尼黑再保险公司报告称,2013 年全球因自然灾害引发的经济损失总计高达 1250 亿美元。^① 联合国研究报告指出,近年来全球每年因地震、洪水、干旱和龙卷风等天灾造成的经济损失平均已达 2500 亿至 3000 亿美元。^② 2015 年全球发生的各种自然灾害共造成约 2.3 万人死亡,近 1 亿人受到影响。2016 年全球包括地震、洪水、森林火灾等自然灾害造成 1680 亿欧元损失,是过去 4 年的峰值。^③ 中国民政部报告显示,2015 年各类自然灾害共造成全国 18620.3 万人次受灾,819 人死亡,148 人失踪,644.4 万人次紧急转移安置,181.7 万人次需紧急生活救助;24.8 万间房屋倒塌,250.5 万间不同程度损坏;农作物受灾面积

① 《2013 年全球自然灾害经济损失 1250 亿美元》, <http://gb.cri.cn/42071/2014/01/08/5931s4383156.htm>。

② 联合国国际减灾战略办公室(UNISDR)2016 年 2 月 11 日在日内瓦的年度报告。

③ 《2016 年全球自然灾害造成 1680 亿欧元损失》, <http://finance.sina.com.cn/roll/2017-01-06/doc-ifxzkssy1010037.shtml>。

2176.9 万公顷,其中绝收 223.2 万公顷;直接经济损失 2704.1 亿元。^① 2016 年,各类自然灾害共造成全国近 1.9 亿人次受灾,1432 人因灾死亡,274 人失踪,1608 人因灾住院治疗,910.1 万人次紧急转移安置,353.8 万人次需紧急生活救助;52.1 万间房屋倒塌,334 万间不同程度损坏;农作物受灾面积 2622 万公顷,其中绝收 290 万公顷;直接经济损失 5032.9 亿元。^②

在化工、采矿、交通、航空、建筑等领域发生的各类突发生产安全事故造成的损失也越来越大。近 10 年来,中国每年发生各类生产安全事故 70 多万起,造成 10 多万人死亡,70 多万人受伤,直接和间接的损失约为 2500 亿元。2014 年,中国共发生各类安全事故 29 万起,死亡 6.6 万人,经济损失达 5000 多亿元。^③ 2015 年,全年各类生产安全事故共造成 66182 人死亡。^④ 2016 年,全年各类生产安全事故共造成 43062 人死亡。^⑤ 公共卫生事件也成为社会关注的热点问题。2013 年,中国各级卫生部门成功处置各类突发的公共卫生事件 1077 起,救治伤病员 36900 多人。^⑥

在社会安全领域,有组织暴力、报复社会、故意杀人、群体性暴力以及恐怖袭击等事件造成了严重的人员伤亡。例如,2013 年 6 月 7 日,福建厦门一公交车突然起火,造成 47 人死亡、34 人因伤住院;2014 年 3 月 1

① 《民政部、国家减灾办发布 2015 年全国自然灾害基本情况》,http://www.gov.cn/xinwen/2016-01/11/content_5032082.htm。

② 《民政部、国家减灾办发布 2016 年全国自然灾害基本情况》,http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201701/20170100002965.shtml。

③ 《中华人民共和国 2014 年国民经济和社会发展统计公报》,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150226_685799.html。

④ 《中华人民共和国 2015 年国民经济和社会发展统计公报》,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201702/t20170228_1467424.html。

⑤ 《中华人民共和国 2016 年国民经济和社会发展统计公报》,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201702/t20170228_1467424.html。

⑥ 《卫计委:2013 年成功处置 1077 起突发公共卫生事件》,http://www.china.com.cn/news/2014lianghui/2014-03/06/content_31697636.htm。

日,昆明火车站广场发生蒙面暴徒砍人事件,造成 31 人死亡、141 人受伤。

面对各类突发事件造成的重大人员、财产损失,各种赔偿、救助数额也屡创新高。在自然灾害领域,全球保险赔付额度随着极端天气导致的自然灾害逐渐多发、高发,动辄数千亿美元。瑞士联邦再保险发布的数据表明,2013 年全球因灾损失为 1250 亿美元,2014 年为 1130 亿美元,近 10 年来每年平均损失约为 1880 亿美元。^① 2005 年,自然灾害保险赔付总额为 900 亿美元。2011 年已申请保险赔付的灾害类保险金额已稳坐历史第二高的位置,各保险公司赔付和待赔付的保险金额达 700 亿美元。^②

在中国,各类突发事件之后的赔偿和救助是应急管理的难题和焦点。2014 年 7 月 19 日,沪昆高速公路湖南省邵阳市境内,一辆运载 6.52 吨乙醇的轻型货车与一辆大客车发生追尾碰撞,致轻型货车运载的乙醇瞬间大量泄漏燃烧,造成大量人员伤亡。中国大地财产保险股份有限公司立即启动大案应急响应,快速完成 2650 万元的理赔款支付。^③ 事故引发的赔偿有时候数额巨大且存在一定的分歧,赔偿往往比较难。2010 年 11 月 15 日,上海市静安区胶州路 728 号公寓大楼发生特别重大火灾事故,造成 58 人死亡、71 人受伤,直接经济损失 1.58 亿元。上海“11·15”火灾事故相关的人身赔偿、房屋赔偿、财产赔偿三部分方案已全数公布。静安建设总公司于 2010 年 12 月被确定为赔偿主体,为每位死者支付死亡赔偿金、丧葬费、精神损害抚慰金等总计 65 万元。地方政府也打包发放政府综合帮扶金与社会捐助资金等,由相关救助单位支付每位遇难者救助金额总计 31 万元。但在涉及房屋的产权、价格、屋内财产的赔偿上,各

① 华晔迪:《机构:2013 年全球自然巨灾致 1250 亿美元直接损失》, <http://finance.huanqiu.com/data/2014-01/4734682.html>。

② 《今年灾害保险赔偿逼近历史记录》, <http://news.cntv.cn/20110911/101530.shtml>。

③ 《中保协发布 2014 年度中国十大保险典型赔案》, http://xw.sinoins.com/2015-03/13/content_148550.htm。

方一直存在较大的争议,政府、建设总公司、受害人之间很难达成一致。^①

在公共卫生领域,突发事件带来的损失由谁承担也一直存在争议。2003年,中国爆发了大范围的重症急性呼吸综合征(SARS)疫情,自广东开始蔓延至全国,造成了大范围的交叉感染,经济损失巨大。为了应对SARS疫情,各级财政共投入了150亿元用于预防、救治病人,其中中央财政承担了42亿元,地方财政承担了108亿元。^② 尽管在SARS期间,社会各界也捐助了30.1亿元用于应对疫情,但是突发公共卫生事件的应急处置主要由财政资金承担的局面没有改变。过度依赖中央财政资金,政府、保险、社会和个人之间缺乏有效的风险分担机制已经成为历次突发公共卫生事件应急处理的常态化难题。

在社会安全领域,随着各类突发社会安全事件越来越多,政府面临更大的财政救助压力。2013年6月7日,厦门市一辆公交车在行驶过程中起火,造成47人遇难。事后,保险理赔工作全面展开,除承运人责任险外,事故共涉及26名被保险人、1名投保人,截至2013年8月1日,保险公司已预赔付1559万元。^③ 2014年3月1日,10余名统一着装的暴徒蒙面持刀在云南昆明火车站广场、售票厅等处砍杀无辜群众,造成31人死亡、141人受伤。在善后工作中,昆明市政府决定承担遇难者的基本丧葬费,包括火葬、殡仪、悼念等服务费用,均由政府支付;对受伤人员的治疗费用,也由政府全额支付;善后工作开展期间,遇难者和伤者家属在昆明的吃、住、行等费用,政府全部负责。此外,昆明市还对无辜遇难者家属给予一次性救助金,作为人道主义救助。除医疗费用外,昆明市政府向每位遇难者家属支付30万元一次性救助金。

面对各类突发事件造成的经济、人员损失,中国政府既面临巨大的财

① 《艰难的谈判:上海11·15火灾赔偿清单调查》, <https://finance.qq.com/a/20110709/000396.htm>。

② 冯俏彬:《我国应急财政资金管理的现状与改进对策》,载《财政研究》2009年第6期。

③ 《厦门市招办:公交纵火案受伤7考生直接上大学》, <http://politics.people.com.cn/n/2013/0801/c1001-22403207.html>。

政压力,又处在矛盾的焦点。现代政府的典型特征是“预算政府”,即必须严格按照年度财政预算安排各项政府活动。但是,突发事件的本质特征以及造成损失的不确定性却与预算的刚性约束相冲突。在发生突发事件后,即使各级政府在年度预算中按照法律法规的规定预留了一定比例的专项救助基金和应急基金,但各级政府仍然面临较大的财政救助压力。作为一个社会主义国家,政府主导的财政救助模式在资源调配和财政救助公平性方面确实具有明显的优势。但是,在突发事件的善后救助过程中,政府并不是唯一的救助责任主体。政府除了承担救助责任之外,还应该通过制度供给激励市场主体、社会主体共同参与救助,建立良性的政府、市场和社会三方合作的救助责任分担体系来化解当前财政救助压力大、救助规模小的难题。因此,从制度供给的角度理清政府、市场、社会三方主体在突发事件救助中的责任,针对不同类型的突发事件探索三方合作分担救助风险的体系对于完善应急管理体系、优化突发事件救助制度、提升善后救助效能具有重要意义。

第二节 厘清概念:正本清源

“风险”是理解现代社会面临的不确定性的一个核心概念。风险本义上是指人身或者财产遭受损失的可能性。^① 风险意味着在某一特定环境下,在某一特定时间段内某种损失发生的可能性。最早提出“风险”概念的是美国人海恩斯(Haynes),他认为“风险”一词意味着损失或损失的可能性。某种行为能否产生有害的后果应以其不确定性而定,如果某种行为具有不确定性,其行为就反映了风险的负担。这一定义反映了风险的两个基本特性:负面性和可能性。从结构上看,风险是由风险因素、风险事故和风险损失等要素组成的。风险通过一定的途径传达给受到影响的

① [美]米切尔·K. 林德尔、卡拉·普拉特、罗纳德·W. 佩里:《应急管理概论》,王宏伟译,中国人民大学出版社2011年版,第61页。

社会成员,从而造成特定的损失。风险作为一种造成不确定损失的可能性,是嵌入在社会之中的因素。任何一个风险都会通过社会结构分配转移到特定的社会个体和群体中。社会中不同的个体面临同一种风险时,由于所处的社会结构位置不同、拥有的资源不同,对风险的承受能力也不同。风险借助于社会结构使得破坏性后果更多集中于特定的弱势群体和个体身上。^① 这些弱势群体和社会个体只能承受加注于他们身上的损害,而没有能力、没有机会去摆脱困境。风险的破坏性、风险分配的不平等性要求全社会必须通过特定的制度安排来帮助社会中的弱势群体和个体增强承受风险的能力,尽快摆脱困境。

在中国语境中,人们常常用“突发事件”这个词语来指代各类风险事件。突发事件是指偶然发生、对社会造成一系列损伤的事件的总称。根据国务院办公厅 2004 年印发的《关于〈国务院有关部门和单位制定和修订突发公共事件应急预案框架指南〉的说明》中规定,突发公共事件是指突然发生的,造成或者可能造成重大人员伤亡、重大财产损失、重大生态环境破坏和对全国或者一个地区的经济社会稳定、政治安定构成重大威胁或者损害,有重大社会影响的涉及公共安全的紧急事件。2006 年,国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》规定,突发公共事件是指突然发生的,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。2007 年 11 月 1 日,《突发事件应对法》正式生效。该法规定,突发事件是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。突发性、破坏性和后果的不确定性是各类突发事件的典型特征。突发事件的基本特征要求各级政府必须及时响应,快速介入实施应急处置和救援,并妥善做好善后工作,防止突发事件可能引发的一系列社会不稳定问题。

^① [德] 乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社 2004 年版。