

RESEARCH ON
THE COMPENSATION SYSTEM OF
CATASTROPHIC DAMAGE

灾难性损害 补偿制度研究

周学峰 / 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

RESEARCH ON

THE COMPENSATION SYSTEM OF

CATASTROPHIC DAMAGE

灾难性损害 补偿制度研究

周学峰 / 著



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

灾难性损害补偿制度研究 / 周学峰著. —北京:
中国法制出版社, 2017. 4

ISBN 978 - 7 - 5093 - 8498 - 5

I. ①灾… II. ①周… III. ①灾害 - 损失 - 补偿 -
研究 - 中国 IV. ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 082100 号

责任编辑 戴蕊

封面设计 杨鑫宇

灾难性损害补偿制度研究

ZAINANXING SUNHAI BUCHANG ZHIDU YANJIU

著者/周学峰

经销/新华书店

印刷/北京九州迅驰传媒文化有限公司

开本/710 毫米×1000 毫米 16 开

版次/2017 年 5 月第 1 版

印张/13.25 字数/154 千

2017 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8498 - 5

定价: 36.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 010 - 66033393

值班电话: 010 - 66026508

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66065921

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

前 言

一、相关概念的界定

本文的研究对象为“灾难性损害补偿制度”，这是一个需要进行界定的语词。^① 为了精确地界定这一概念，避免不必要的误解，本文将“灾难性损害补偿”进一步解析为“灾难”、“损害”和“补偿”，并分别进行界定。

（一）灾难的界定

从语义的角度来看，中文的“灾难”，在英文中为“Catastrophe”，该词源自希腊文“Katastrophé”，意思是指突然降临的巨大变化，其在拉丁文中的表述为 *catastrophā*，原义为戏剧中的重大转折（*coup de théâtre*）或结束，其有可能是发生在喜剧中，亦有可能发生在悲剧中。但是，在后来的语义演变中，无论是法语还是英语中的“Catastrophe”都通常用来指那些给个人或社会带来负面影响的重大的灾祸或事故。在英语中，用来表达灾难的还有另外一个与 *Catastrophe* 意义接近的词，即“disaster”，其起源于意大利语 *disastro*，其由 *dis*（坏的）和 *sastro*（星）两部分组成，意为灾星，后被引入到法语

^① 2010年7月在美国首都华盛顿召开的第十八届国际比较法大会的一项主题就是“Catastrophic Harms”，即“灾难性损害”，从各国参会者所提交的国别研究报告中可以看到，对于这一概念的理解，并不完全一致。



désastre 和英语 disaster 中，被指重大的灾害。^①

灾难，不同于普通的事故（accident），从两者的比较中我们更容易发现灾难的特点。事故通常会给某些个体带来损害，而灾难所造成的损害则是大规模的，有可能导致数千人、一个城市、数个城市，甚至一个国家的人口和财产都遭受损害。灾难与普通的事实的另一重要区别在于，当灾难发生时，其不仅仅会导致大规模的损害的发生，通常还会给正常的社会秩序带来冲击，有可能导致一个地区的社会治理机制无法正常运转，使社会秩序陷入混乱。当灾难发生时，仅仅依据常规的法律制度和治理机制，往往难以应对混乱性的局面，很难使得社会从受损状态恢复到常态，也正因此，需要一套特别的制度来应对。我们所关注的对象正是这种特别针对灾难状态的法律制度，而非日常生活中经常性、重复适用的法律制度。除了损害规模特别大、程度特别严重外，灾难的另一个特点在于其的突发性，它不是日常生活中重复发生的事件，也不是可以预期的事件，而具有低概率和突发性的特点。

灾难，可以是自然原因导致的，也可以是人为原因所导致的。前者如强烈地震、海啸、洪水、台风、火山爆发等；后者如大规模的恐怖袭击、核事故、重大环境污染等。中国是个自然灾害频发的国家，因此，灾难性事件亦经历多起。例如，2008 年的四川汶川大地震就是一起典型的灾难性事件。此次地震导致人员死亡近 7 万人，失踪 1.8 万多人，受伤 30 多万人，因地震房屋倒塌或严重损毁的受灾群众 1000 多万，直接经济损失 8437.7 亿元。地震的发生几乎导致了整个城市的覆灭，在这种状况下，原有的城市政府机构很难正常运转，仅依靠城市自身力量或常规的社会治理方式，很难从灾后恢复过来，因此，我们可以说其陷入了灾难状态。

从中国现行法律、法规来看，对于“灾难”并无严格的立法意义上的界定。《中华人民共和国突发事件应对法》从应对突发事件的角度对“突发事件”进行了界定，该法第三条规定：“本法所称突发事件，是指突然发生，造

^① Olivier Moréteau, Catastrophic Harm in United States Law: Liability and Insurance.

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。按照社会危害程度、影响范围等因素，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。法律、行政法规或者国务院另有规定的，从其规定。突发事件的分级标准由国务院或者国务院确定的部门制定。”该法中的“特别重大”突发事件，与本文所研究的“灾难”事件比较接近，在有些方面可以参照，但两者的含义并不完全相同。

从比较法的角度来看，有些国家出于特定的目的会对灾难作出界定。例如，在美国法中，当发生美国总统所认定的“重大灾害”时，美国总统可以宣布由联邦政府给予州或地方以财政救济，以帮助其挽救生命和财产损失，保障公共健康和安全，减少灾害的影响。其所谓的“重大灾害”，依据《美国法典》，包括“发生在美国的任何地方的，任何自然灾害（包括飓风、龙卷风、风暴、水位高涨、风驱动的水灾、海潮、海啸、地震、火山喷发、滑坡、泥石流、暴雪或干旱），或者，无论何种原因引起的火灾、水灾、爆炸”，其限制条件是在美国总统看来该灾害的强度和程度如此之大以至于需要联邦政府予以财政资助。^①但是，该定义从整体上看，偏重于自然灾害，而未将核灾难、大规模环境污染等人为灾难包括在内。

当灾难发生的时候，其不仅会触发政府的救助义务，而且还会引发保险赔付。此类赔付在保险业界被归入巨灾保险的范围内。为更好地对巨灾保险进行管理，保险业界通常会对巨灾保险划定标准和范围，其主要是从被保险的财产损失数额和分布范围的角度来进行界定的，并且会有具体的量化标准。例如，美国保险服务局（Insurance Service Office）将巨灾风险界定为导致保险标的所遭受的财产损失超过 2500 万美元且影响到大量保险人和被保险人的事件。但是，保险界所采用的这些标准往往是基于保险精算、理赔和管理的需要而设定的，其与政府采取紧急措施或救助目的而为灾难设定的标准并不一致。

① 42. U. S. C. § 5122.



（二）损害的界定

“损害”是一个法律用语，但是，它在不同的部门法学中的含义范围并不完全相同。因为本文的研究主题为损害赔偿，因此，主要是从可补偿的角度来研究损害，重点集中在民法、环境法等领域。在民法中，损害可被划分为人身损害和财产损害，亦可被区分为物质性损害和精神损害，在一定条件下，还有可能出现“纯经济损失”。另外，在环境法中，损害还包括“环境损害”。之所以要对损害进行分类，主要是因为，损害赔偿责任的构成要件有可能不同，可赔偿的范围、标准、计算方法等亦有可能不同。在发生灾难性事件的情况下，是否受害人遭受的全部损害都应得到补偿，是值得研究的。区分不同类型损害，分别进行研究是有意义的。

（三）补偿的界定

补偿，即对损害的填补，目的在于使受害人恢复到损害发生之前的状态，但是，由于补偿的方式通常限于金钱赔偿或其他物质性补偿手段，因此，对于精神损害之类的损害，所谓的补偿，其实是一种精神上的“抚慰”。

就补偿的途径而言，从世界各国的立法和实践中的做法来看，主要包括以下四种方式：

第一，侵权法上的损害赔偿机制。人为原因所导致的灾难性损害事件，往往是与灾难制造者的行为或过失相关的，因此，其有可能构成侵权法上的侵权行为，因而会在侵权行为人与受害人之间产生侵权损害赔偿赔偿责任。当灾难性损害事件是由于自然原因和人为原因混合作用所导致的时候，也有可能产生侵权损害赔偿赔偿责任。

第二，保险赔付机制。对于单纯由于自然原因所导致的灾难性损害，受害人无法通过侵权法获得救济，但是，当事人可以通过保险的方式获得赔付。对于人为原因所导致的灾难性损害，受害人亦可通过责任保险的方式获得救济。由于灾难性损害具有发生概率低、损害规模大等特点，因此，其在投保、承保和保险赔付等方面亦与普通保险不同，通常属于巨灾保险的范畴。保险

赔付机制与侵权损害赔偿机制的一个重要区别在于，保险是以投保人事先签订保险合同并缴纳保费为前提的。

第三，特别损害赔偿基金的方式。虽然灾难性事件所导致的损害规模非常大，但是，其发生的次数毕竟非常少，因此，有些国家对于某些类型的灾难性损害事件，并没有设定常规的救济方式，而是针对特定事件设定特别损害赔偿基金的方式来对受害人进行救济。例如，在2001年“9·11”事件发生后，美国联邦政府设立了“9·11受害人补偿基金”对恐怖袭击受害人进行救济，其在分配补偿金时所适用的规则，既不同于保险赔付，亦不同于侵权损害赔偿。

第四，政府救济的方式。灾难性损害所导致的损害规模非常之大，会导致大量的人群遭到损失，甚至会使其面临生存危机，在这种情况下，对损害进行救济，是一国政府的政治职责之所在。因此，在缺乏其他救济方式的情况下，或其他救济方式不足以填补受害人所遭受的巨大损害时，政府救济将起到兜底的作用。对于灾难性损害，政府救济方式亦可分为两种：一种是事先设立灾难救济基金或其他准备方式，确立损害赔偿的基本规则；另一种则是在事后针对特定事件采取一事一议的方式确定损害赔偿方式。无论采取哪一种方式，其相同之处在于补偿资金的主要来源都是国家财政资金。

二、本文研究的主要问题及意义

本文拟研究的主要问题是应如何对灾难性损害进行补偿，进而构建相应的法律制度。在本文看来，对灾难性损害进行补偿，不同于一般的民法上的损害赔偿。对于普通的民事损害赔偿，可以通过侵权法或合同法进行救济，对此有着比较成熟的法律体系，但是，该制度设计是以行为人和受害人的人数都比较少为假设前提的，其表现为当事人之间的法律关系比较简单，加害行为与受损结果之间的因果关系比较清晰，损害赔偿的金额比较确定。而灾难性损害的特点却与普通民事损害有明显的不同，其受害人数众多，有可能



成千上万,并且,损害的金额亦难以确定,对损害赔偿的分配也异常复杂。更为棘手的是,在自然灾难性事件中,并不存在加害人,而在人为灾难性事件中,虽然存在加害人,但是,加害人往往无力赔偿规模如此巨大的损害,并且,有时候受害人所受损害与加害人行为之间的因果关系往往并不明确,因而,受害人很难通过侵权诉讼获得足够的救济。

灾难性损害补偿,虽可以采用保险的机制,但是,其异于普通的财产保险。因为,在保险学上,对于损失风险的可保性一直有着严格的要求,其通常要求具有大量的同质的相互独立的损失风险存在,只有这样,保险人才可运用大数法规则准确地计算出损失发生的概率,进而确定保险费率,并能够有效率地实现风险的转移与分散,否则,保险机制就容易在运行中出现偏差。而灾难性事件的发生次数非常少,一旦发生,则容易在很大的区域内造成大规模的损害,因此,无论是对于损害的发生概率,还是对损害数额的估计,保险人都有可能缺乏足够的数据库,在这种条件下,保险公司无法采用常规的精算方式来对巨灾风险进行评估,因此,对于灾难性损害承保,保险公司必须严格遵循巨灾保险而非普通保险的规则,只有这样,才能保证其偿付能力不受灾害的危及,才能保障保险机制的持续运行,也才能保证被保险人或受益人在灾难发生后真正地得到赔付。

正是由于对灾难性损害补偿无法沿用常规的侵权损害赔偿或保险赔付的规则,因而,其具有独特的研究价值。本文写作的一个主要目的在于,为构建中国的灾难性损害补偿制度提供研究基础和针对性建议。

灾难性损害,可分为自然原因导致的灾难性损害和人为原因导致的灾难性损害,而自然灾难和人为灾难又可分为若干种不同的类型。尽管世界上有些国家、地区不区分灾难的具体类型,而构建统一的灾难性损害补偿机制,但是,多数国家仍坚持区分不同类型而分别设置相应的灾难性损害补偿制度。因此,本文坚持分类研究。考虑到灾难性事件的类型很多,而每一种灾难性损害的补偿机制都各有其特点,因此,本文选取了几种具有代表性的灾难类型。在自然灾害中,本文选取了地震、洪水和飓风三种灾害;在人为灾害中,

本文选取了有可能造成大规模损害的恐怖袭击事件和核事故。

进行灾难性损害补偿制度研究,在我国当前具有重要的现实意义和研究价值。中国是世界上自然灾害最为严重的国家之一,除现代火山外,几乎所有自然灾害都在中国出现过,而且灾害影响范围广,造成损失巨大。据国务院新闻办公室在2009年的《中国的减灾行动白皮书》中披露:1990年至2008年19年间,平均每年因各类自然灾害造成约3亿人次受灾,倒塌房屋300多万间,紧急转移安置人口900多万人次,直接经济损失2000多亿元人民币。特别是1998年发生在长江、松花江和嫩江流域的特大洪涝,2006年发生在四川、重庆的特大干旱,2007年发生在淮河流域的特大洪涝,2008年发生在中国南方地区的特大低温雨雪冰冻灾害,以及2008年5月发生的汶川特大地震灾害等,均造成重大损失。另据慕尼黑再保险公司的统计,自1980年以来,世界上10次损失最严重的地震灾害有2次发生在中国,世界上10次损失最严重的洪水灾害有4次发生在中国,世界上10次损失最大的自然灾害有3次发生在中国,世界上10次死亡人数最多的自然灾害也有1次发生在中国。^①

就人为灾难而言,中国目前也面临着威胁。在中国的新疆、云南等地已发生了多起恐怖暴力犯罪事件,无法排除未来会发生损害规模更大的恐怖袭击事件。另外,中国目前正积极发展核电事业,计划在国内修建多所核电站,日本福岛核事故的教训告诉我们,任何一所核电站,不管目前来看其技术多么先进,都无法绝对地排除未来事故的发生,而核事故一旦发生,其造成的损害将是长期的、大规模的和灾难性的。例如,切尔诺贝利核电站的核泄漏事故已经过去多年,其阴影仍然挥之不去。

无论是自然灾害,还是人为灾难,其一旦发生并造成大规模损害,便存在如何对成千上万的受害人进行救济的问题。如果受害人得不到救济,那么,其有可能演化成一起社会事件、政治事件,进而引发全社会的混乱,因此,

^① 参见张旭升:“中国巨灾风险暴露与巨灾保险赔付不对称实证”,载《求索》2010年第3期,第51页。



从法律的视角来研究如何为灾难受害人提供及时有效的救济，不仅可以解决一个法律上的难题，亦是解决一项社会问题，避免次生灾难的发生。

三、本文的研究方法

本文在研究中，主要采用了类型化的研究方法，将灾难性损害区分为自然灾难性损害和人为灾难性损害，而在自然灾难性损害中选取了地震、洪水和飓风三种灾害；在人为灾害中，选取了恐怖袭击事件和核事故。本文将补偿机制分为了以下几类：巨灾保险机制、侵权损害赔偿机制以及相关的责任保险机制、特别损害赔偿基金制度和政府救济机制。

此外，本文还采用了比较法的研究方法。灾难性损害，并非中国一国单独面临，而是一个世界性难题，世界上有许多国家为此进行了许多理论研究，有立法和实践经验，也有许多教训，这些都值得我们学习和借鉴。而且，通过比较研究，我们可以发现，在应对类似灾难性问题时，不同国家有可能采取不同的补偿机制，我们可以通过比较这些机制的特点和成因及其优点和缺点，充分认识这些制度的差异，从而在构建我国的灾难性损害机制时做出明智的选择。

目 录

前 言	1
-----------	---

第一章 自然灾害与巨灾保险制度研究

第一节 中国巨灾保险制度的现状	1
一、新中国成立后初创期	2
二、恢复重建期	3
三、反复变化期	4
四、积极试点阶段	5
五、地方巨灾保险试点模式	7
(一) 深圳模式	7
(二) 云南模式	9
(三) 宁波模式	10
六、单项统一推广阶段	13
七、城乡居民住宅地震巨灾保险的实践情况	16
第二节 综合型巨灾保险制度	17
一、澳大利亚	17
二、法国	17
三、冰岛	23
四、挪威	24



五、西班牙	25
第三节 洪水保险制度	27
一、美国国家洪水保险计划	27
(一) 美国国家洪水保险计划的建立	27
(二) 美国国家洪水保险计划的特点	28
(三) 强制保险政策及其与联邦灾难救助的关系	30
二、英国洪水保险	31
三、丹麦洪水保险	32
第四节 地震保险制度	34
一、日本的地震保险制度	34
(一) 日本地震保险制度的建立与发展	34
(二) 日本地震保险制度的主要内容	36
二、新西兰的地震保险制度	39
(一) 新西兰的地震委员会	39
(二) 地震委员会承保的自然灾害保险的保险范围	39
(三) 自然灾害保险的投保与赔付保障	40
三、美国加利福尼亚州的地震保险制度	41
(一) 加州地震保险局 (CEA) 成立前的加州地震保险	41
(二) 加州地震保险局 (CEA) 成立后的加州地震保险	43
四、土耳其的地震保险制度	46
五、我国台湾地区的地震保险制度	47
第五节 飓风保险制度	49
一、美国佛罗里达州的飓风保险	49
二、美国夏威夷州的飓风保险	51
第六节 巨灾保险制度比较研究的启示	52

第二章 恐怖袭击损害补偿制度研究

第一节 特别补偿基金机制	58
一、“9·11 赔偿基金”建立的背景	58
二、“9·11 赔偿基金”的实施方案	59
(一) 目标的设定	59
(二) 获得赔偿的资格标准	60
(三) 赔偿金的确定标准	61
(四) 索赔与认定的程序	65
(五) 预付赔偿金	67
(六) 支付赔偿金与获取代位权	67
(七) 对民事诉权的放弃	68
三、关于“9·11 赔偿基金”的争议	68
第二节 恐怖风险保险制度	70
一、中国保险业对待恐怖袭击风险的现状与问题	70
二、主要西方国家的恐怖风险保险制度	71
(一) 美国	71
(二) 英国	76
(三) 法国	79
(四) 以色列	82
(五) 其他西方国家	85
三、恐怖风险保险问题探析与解决路径的选择	88
(一) 对恐怖风险保险问题的再认识	88
(二) 关于政府介入恐怖风险保险的争论与选择	92
四、关于建立中国的恐怖风险保险制度的建议	95
第三节 侵权救济机制	97



一、侵权诉讼所面临的主要问题	97
二、与国家主权豁免制度相关的问题	98
三、针对国际恐怖主义的民事救济立法	101
四、国外典型案例分析	102
(一) 洛克比空难事件	102
(二) 博伊姆诉古兰经文献研究所	104
五、中国法上的相关问题	107

第三章 核事故损害赔偿制度研究

第一节 核损害赔偿责任的基础理论	110
一、核损害的概念与特点	111
(一) 核损害的概念	111
(二) 核损害的特点	115
二、核损害赔偿责任的基本原则	117
(一) 无过错责任原则	117
(二) 责任限制原则	119
(三) 责任集中原则	120
(四) 强制财务保障原则	121
(五) 单一法院管辖原则	122
第二节 核损害赔偿制度的比较分析	122
一、美国	123
(一) 《普赖斯—安德森法案》及其演进	123
(二) 美国现行核事故损害赔偿体制	125
(三) 三里岛核事故事件	130
(四) 关于核事故损害赔偿体制的争议	131
二、日本	132

(一) 核损害赔偿的主要立法	132
(二) 核损害赔偿责任制度	133
(三) 核财务保证制度	135
(四) 对核损害赔偿的政府补偿机制	136
(五) 核事故损害赔偿调解机制	138
三、法国	138
四、德国	140
(一) 核损害赔偿的主要立法	140
(二) 核损害赔偿责任的性质与限额规定	141
(三) 核损害赔偿责任的赔偿范围	144
(四) 责任人的财务保证与责任免除	144
(五) 政府补偿责任	145
五、我国台湾地区	145
(一) 相关界定	145
(二) 责任主体	146
(三) 归责原则	147
(四) 抗辩事由	147
(五) 责任限制	147
(六) 强制财务保证	147
(七) 国家补偿	149
(八) 诉讼时效	149
(九) 损害赔偿金的分配	150
(十) 跨境损害赔偿	150
六、印度	150
七、相关国际公约	151
(一) 概述	151
(二) 巴黎公约体系	151



(三) 维也纳公约体系	153
(四) 联合议定书	153
(五) 核损害补充赔偿公约	154
第三节 日本福岛核事故损害赔偿案例研究	155
一、福岛第一核电站事故概述	155
二、福岛核事故损害赔偿处理机制	156
(一) 和解机制	156
(二) 诉讼机制	158
(三) 政府援助机制	159
三、福岛核事故损害赔偿处理中的主要问题	167
(一) 是否构成“特别巨大的自然灾害”	167
(二) 损害赔偿范围的确定	168
第四节 我国核事故损害补偿制度的现状	177
一、中国的核电发展现状	177
二、我国核损害补偿的立法现状	178
(一) 《侵权责任法》的相关规定	178
(二) 国务院的相关《批复》	179
(三) 当前立法存在的主要问题	182
三、我国核责任保险的现状	184

结束语

一、灾难性损害补偿的制度模式	186
(一) 个案处理与常规体制	186
(二) 综合性补偿体制与单项型补偿体制	187
二、我国灾难性损害补偿体制存在的问题与出路	188
三、关于建立自然灾害巨灾保险制度的建议	190