

突发公共卫生事件 社会补偿制度的构建

林 嘉 张 韵

〔摘要〕 突发公共卫生事件具有发生的不可预测性、波及的大规模性、损害的不可归责性及结果的严重破坏性等特点，传统侵权损害赔偿制度及社会保障制度在填补人民生命健康损害、维护人民基本生活安全、实现社会安全有序方面仍存在不足。为了应对突发公共卫生事件对人民生命健康安全以及基本生活安全造成的损害，我们需要以社会连带理论为法理基础，以保障受害人生命健康安全及基本生活安全为目的，完善基于风险结果的国家责任，通过社会补偿基金给付的方式，以社会整体力量预防、分担特定社会成员由于特定原因所遭受的损失。通过建立长期、有效的社会补偿机制，推动突发公共卫生事件的损害保护路径从传统的损害赔偿或社会救助走向社会化的损失补偿。

〔关键词〕 突发公共卫生事件；生命健康损害；社会补偿；社会保障

〔作者简介〕 林嘉：中国人民大学法学院教授，博士生导师；张韵：中国人民大学法学院博士研究生（北京 100872）

新冠肺炎疫情是新中国成立以来发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的突发公共卫生事件。在党中央的坚强领导下，通过各方努力，我国在疫情防控中取得了阶段性胜利，全国各地防疫工作进入“常态化”管理状态。由于全球疫情仍处于大流行阶段，中国无法独善其身，输入性病毒容易诱发我国疫情反复，如何通过建立健全民生保障长效机制，降低疫情反复对社会经济有序复苏、人民生命健康安全及基本生活安全的影响至关重要。构建突发公共卫生事件的社会补偿制度是对突发风险事件给予相应的制度回应，是落实把人民群众生命安全和身体健康放在第一位的重要举措，是完善重大疫情防控体制机制、健全国家公共卫生应急管理体系的具体实践，能够推动损害保护路径从传统的损害赔偿或社会救助走向社会化的损失补偿，对于实现社会分配正义、维护社会安全具有重要意义。

一、新冠肺炎疫情对现行损害救济制度提出的新问题及新挑战

新冠肺炎疫情给国家经济社会发展、人民生命健康带来了极大的危害和影响。社会保障制度作为国家治理体系的重要组成部分，在预防分担社会风险、保障人民基本生活、维护社会安全中发挥

〔基金项目〕 国家社会科学基金重大项目“我国社会法的概念、原则、理论与实践”（18ZDA140）

了重要作用,但也暴露了其在突发公共卫生事件风险应对中的制度缺失。疫情应对过程中暴露出的主要问题有:新冠肺炎治疗所需费用由医保基金和政府财政支付,巨额的经费支出是否会影响医疗保险基金及财政资金收支平衡;新冠肺炎患者获得免费医疗救治的请求权,是否因其故意传播病毒或违反相关传染病防治法律规定而丧失;强制接受医疗隔离、居家隔离或集中隔离的家庭或个人,在隔离期因无法从事劳动导致丧失劳动收入,是否应该给予基本生活补偿;儿童所在学校无法正常开学,监护人放弃工作在家照顾儿童,是否应该给予家庭补贴;被传染的无过错患者因新冠肺炎导致重伤或死亡的,是否应对受害人或遗属给予基本生活补偿;因参与疫情防控工作导致伤病死亡的工作人员、志愿者,若无法通过工伤保险及其他损害赔偿制度获得救济,是否应对受害人或家属的护理救治费用及基本生活给予补偿;对于参加新冠肺炎疫苗临床试验的志愿者,若因疫苗接种导致健康、生命遭受损害,是否应给予受害人及其遗属相应的补偿;是否需要为监狱在押人员、流浪乞讨人员提供防止传染病传播的必要措施、医疗服务,等等。这些问题在新冠肺炎疫情期间曾引发广泛社会热议,甚至在具体事件中引发情理与法理的冲突,尽管通过应急性突发公共卫生政策调整的手段,对这些民生问题给予了充分回应,但碎片化、临时性、政策性的调整会突破现有社会保障法、侵权损害赔偿法的适用范围,引发现有法律规范稳定性与灵活性之间的矛盾。因此,反思传统侵权损害赔偿制度与社会保障制度在保障公民生命健康安全及基本生活安全中的漏洞,探寻突发公共卫生事件中受害人非财产损失救济的请求权路径,形成体系化、规范化的社会补偿制度,是极为必要和紧迫的。

(一) 传统国家责任在应对突发公共卫生事件损失救济中的局限

国家责任经历了从无到有的发展过程,并在传统国家责任二元论的影响下,国家补偿责任逐渐从国家赔偿责任中分离,形成国家赔偿和国家补偿两项重要制度。从我国国家补偿理论的研究和实践来看,国家补偿仍以行政补偿为主。当下,国家赔偿已有较为完善的国家赔偿法,而行政补偿则散见于各类不同层级的法律规范之中。例如,《突发事件应对法》第12条规定:“有关人民政府及其部门为了应对突发事件,可征用单位和个人的财产……财产被征用或者征用后毁损、灭失的,应给予补偿。”《传染病防治法》第45条规定:“传染病暴发、流行时,根据传染病疫情控制的需要,国务院有权在全国范围或者跨省、自治区、直辖市范围内,县级以上地方人民政府有权在本行政区域内紧急调集人员或者调用储备物资,临时征用房屋、交通工具以及相关设施、设备。紧急调集人员的,应当按照规定给予合理报酬。临时征用房屋、交通工具以及相关设施、设备的,应当依法给予补偿;能返还的,应当及时返还。”但上述规定均属于财产征收征用的行政补偿范畴,并未对突发公共卫生事件导致人们遭受健康、生命等人身损害的补偿予以规定。目前,无论是国家赔偿制度还是行政补偿制度,均延续民事侵权损害赔偿制度的逻辑,主要表现是:强调行为要件,以个别行政行为造成的损害为请求权的基础,注重特定行政行为的可归责性;强调因果关系要件,即侵权行为与损害结果之间的因果关系认定;强调权益侵害要件,即要造成权益或权益以外利益损害的结果;强调通过司法诉讼填补个别损害。这导致建立在矫正正义基础上的传统国家责任制度,在应对突发公共卫生事件所导致的大规模生命、健康损害及社会的被迫停摆时存在诸多短板:首先,突发公共卫生事件的发生存在高度不可预测性和客观性,缺少特定侵权行为的存在,国家行为与损失结果之间是一种间接性关系;其次,在突发公共卫生事件中,难以认定侵权行为与损害结果之间的因果关系;最后,在突发公共卫生事件中,受害人的人身损失救济不能仅仅依赖司法诉讼,毕竟如何保证受害人基本生存的延续及社会秩序的重建更为紧迫。换言之,在社会补偿领域,因突发公共卫生事件导致的受害人人身利益损失与侵害行为导致的人身财产损害存在本质的不同,传统的国家赔偿制度与行政补偿制度均无法实现个人人身损害风险的社会分担;一旦遭遇突发公共卫生事件的受害人

无法通过传统赔偿、补偿制度路径获得生存权保障，这些“天灾”或“意外”导致的损害将沦为个人生命的无常或家庭生活的不幸。

（二）社会保障制度在应对突发公共卫生事件损失救济中的不足

针对不同风险类型及风险应对需求，我国逐渐形成多层次的社会保障法体系，但在现行社会保障体系中，预防、分担突发公共卫生事件损失的救济制度仍处于空白状态。一方面，遭遇突发公共卫生事件损害的主体具有普遍性、广泛性，并不局限于被保险人或者贫困人员的主体范围。另一方面，突发公共卫生事件的损害结果也不局限于社会保险、社会救助的适用范畴。当公民遭遇突发公共卫生事件等意外风险损害，既不属于社会保险的保障范畴、也不符合社会救助的认定标准时，则无法在社会保障制度体系内获得相应的损失救济与基本生活保障。以传染病患者的医疗费用负担为例，《传染病防治法》第16条规定：“国家和社会应当关心、帮助传染病病人、病原携带者和疑似传染病病人，使其得到及时救治。”该条属于倡导性的规范条款，通常由国家道义性、慈善性的手段来实施，缺少对国家救治帮助的标准、方式、费用分担等内容的具体规定。《传染病防治法》第62条规定：“国家对患有特定传染病的困难人群实行医疗救助，减免医疗费用。”该规定仅将给予医疗救助、减免医疗费用的对象限定在困难人群，对于患有特定传染病的非困难人群的减免医疗费用问题则并未做出明确规定。在新冠肺炎疫情防控期间，为了有效保证传染病防控安全及传染病患者生命健康，国家启动医保支付范围动态调整机制，将新冠肺炎诊疗方案的药品和诊疗服务项目临时纳入医保基金支出范围；对确诊患者、疑似患者发生的医疗费用，在基本医保、大病保险、医疗救助等支付后，个人负担部分由财政给予补助，实行免费医疗救治；对异地参保实行先救治后结算；对非参保的传染病人实行“即参即享”及财政兜底政策。截至2020年7月19日，全国新冠肺炎确诊和疑似患者发生医保结算13.55万人次，涉及医疗费用18.47亿元，医保支付12.32亿元，支付比例达到67%。^①新冠肺炎确诊患者人均医疗费用达2.3万元，重症患者人均治疗费用超过15万元，一些危重症患者治疗费用几十万元甚至上百万元，全部由国家承担。^②随着患者的增加，花费也会越来越大，医疗费用支出总额还会持续增加。尽管该临时性的医疗补助措施在保证患者及时获得医疗救治方面发挥了重要作用，但这属于现有医疗保险、医疗救助制度的临时扩张和政策性调整。社会保险依靠保险强制、保费收支维持社保基金的财务平衡，一旦新增药品诊疗服务项目，会导致原有一些药品诊疗服务项目的清出；一旦大规模传染病的治疗费用消耗过高，医保基金可能出现亏口风险；以社会保险补贴突发公共卫生政策支出，将突破现有社会保险请求权的主体范围，超越原有社保基金支付的范畴，影响现有社会保障制度的安定性与规范性，影响现有社会保障基金的抗风险能力与支付的可持续性。

二、突发公共卫生事件社会补偿制度的基本法理及价值功能

（一）社会补偿的基本内涵与法律特征

1. 社会补偿的基本内涵

社会补偿在发展初期是为了弥补特定事件所造成的缺憾，由国家推行的一种“社会衡平”措施。^③毕竟遭受特定事件损害的受害人相较于未遭受该事件损害的人处于不平等的位置，而社会补

^① 《国家医保局：截至7月19日全国新冠肺炎确诊和疑似患者医保支付12.32亿元》，参见人民健康网，<http://health.people.com.cn/n1/2020/0728/c14739-31800929.html>。

^② 《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》（白皮书），参见国务院新闻办公室网站，www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/42312/Document/1682143/1682143.htm。

^③ 参见钟秉正：《社会保险法论》，29页，台北，三民书局股份有限公司，2005。

偿制度作为社会福利的一部分,主要目的就是纠正这种不平等。德国有学者认为,社会补偿是建立在事实要件之上,对于个人因为应由集体负责的原因或者法律规定应由集体承担责任的原因而受到的损害,基本上抽象地将待遇与事实要件根据因果关系联系起来,根据损害以及承担损害事故的责任给予补偿。^①我国台湾地区有学者认为,社会补偿是社会法的内容之一,是政府对人民因为战争、公权力等造成的损害予以填补,即使合法行使公权力,或虽无违法行为但未善尽职责,以致人民受到损害,在社会正义的考量下,政府通过立法方式对该损害予以填补;社会补偿原理建立在“共同体责任”的基础上,也是对遭受特别损害者之损害予以衡平,由政府以税收提供此项给付。^②我国大陆地区有学者认为,社会补偿是基于社会连带理论,对于战争、意外事件等特定因素给个人造成的损害,在传统侵权损害赔偿及其他社会保障制度无法救济的情况下,由社会共同体分担风险、填补损失,保证受害人不因特定因素造成的损害而影响其基本生活的一项社会保障制度。^③社会补偿是基于衡平性的考虑,对受害人所遭受的损失主动给予一定补偿,借以实现社会正义的制度,具有浓厚的社会福利性质,但又与传统的社会保险、社会救助不同,具体可参见下表:

制度模式	社会保险	社会救助	社会补偿
基本原则	保险原则	援助原则	照顾原则
保障对象	被保险人及其家属	所有公民	所有公民
给付要件	缴纳社会保险费	收入低于法定标准	法定事由导致损害
给付属性	依结果给付 (养老、医疗、生育、失业)	依结果给付: 无需审查引起 贫困的原因	依原因给付: 需审查损害的发生是否 与法定事由相关
	依原因给付:需审查事故伤害的 发生是否与工作相关(工伤)		
基金渠道	社会保险费+国家补贴	税收	税收+社会资金

2. 社会补偿的法律特征

社会补偿是国家为了预防战争、意外事件以及其他应由国家承担责任的原因导致的个人损害,在受害人无法通过侵权损害赔偿及其他社会保障制度获得救济的情况下,由国家和社会给予受害人特定损害补偿,以维持其基本生活安全的社会保障制度。社会补偿制度既能对风险起到预防分担作用,又能及时对受害人的损失起到补偿作用,保障受害人的基本生活不因特定风险的损害而发生重大变故。在突发公共卫生事件中引入社会补偿制度,本质上是国家为了预防突发公共卫生事件导致的损害,在受害人无法通过社会保险、社会救助、侵权损害赔偿等制度获得救济时,以社会整体力量分担受害人的损失,通过损害赔偿的社会化维持受害人的基本生活。就社会补偿的特征而言,主要包括四个方面:一是补偿的有因性。不同于社会救助给付的无因性,社会补偿始终以发生损害的特定原因为前提,即由某个特定事由引起损害的补偿^④,如在突发公共卫生事件中有受害人基于特别牺牲原因的补偿。二是补偿的法定性。社会补偿属于照顾保护的法律,是对受害人生命健康及基本生活安全的补偿,这决定了社会补偿的给付原因、给付标准及给付内容都需由法律严格规定,并且应当符合我国经济社会发展的水平。三是补偿的社会性。补偿对象的社会性,即只要基于特定原因遭受生命、健康等损害的社会成员都可成为补偿对象;经费来源的社会性,即社会补偿资金的来

① 汉斯·察赫:《福利社会的欧洲设计:察赫社会法文集》,109页,北京,北京大学出版社,2014。

② 台湾社会法与社会政策学会主编:《社会法》,42页,台北,元照出版有限公司,2015。

③ 郑尚元主编:《社会保障法》,314页,北京,高等教育出版社,2019。

④ Becker Ulrich. *Soziales Entschädigungsrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2018, S. 34.

源是多元的，除了通过税收负担外，还可从慈善捐款等其他社会化渠道获得；基金管理的社会性，即社会补偿基金需要由政府、社会组织等多个机构共同管理。四是补偿的无偿性。社会补偿无需社会成员预缴费用。

（二）构建突发公共卫生事件社会补偿制度的法理基础

1. 以社会连带责任思想为理论基础

社会保障法律关系通过社会保障权利与社会保障义务将国家、社会团体以及全体社会成员联系在一起，形成一种社会连带责任关系。^① 面对突发公共卫生事件，传染病的预防与控制是全体社会成员共同的责任，所有社会成员作为一个整体，个别社会成员的损失与受害将是全体社会成员的损失与受害，对于个体损失的社会补偿也是对社会整体受损的填补。维护社会公共利益应以公民基本权利保障为界限，权利保障以外所采取的限制措施将因特定情况而有所不同，但在弥补公平、正义、人权保障的漏洞时，应由全体社会成员的共同经费予以支付，尤其是税收经费，由全民共同公平分担风险效果。^② 此种基于社会共同体的理念具有社会连带的浓厚色彩，亦成为社会补偿坚实的理论基础。社会补偿以社会整体力量分担受害人的风险与损失，强调社会成员之间的一体性及社会风险的共同分担性。

2. 以获得物质帮助权为宪法基础

宪法观念的转变使得国家权力逐渐扩张，为了增进大多数人的幸福，国家开始广泛地干预社会生活，推动社会观念的变革。这种转变导致国家为了防止发生对社会生活秩序造成危害的事件而预先采取行动的空间得以扩张。我国《宪法》第14条第4款规定：“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”第45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。国家和社会保障残废军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”由于构建突发公共卫生事件的社会补偿是我国发展医疗卫生事业的一部分，是我国社会保障制度的重要组成部分，《宪法》第14和第45条自然构成社会补偿的宪法基础。在公民遭受突发公共卫生风险时，受害者作为社会群体中的弱者，国家有必要结合经济发展水平与风险应对的现实需求，为其提供满足基本生活的适当补偿，履行保障人民生活安全的最低限度的国家义务。

（三）构建突发公共卫生事件社会补偿制度的意义

1. 突发公共卫生事件的社会补偿立法体现国家责任的落实

突发公共卫生事件是突发性的、极具破坏性的社会风险，包括重大传染病疫情、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等，最典型的如2003年的SARS疫情、2020年的新冠肺炎疫情。突发公共卫生事件的损害具有以下特点：一是不可预测性。突发公共卫生事件的发生具有不确定性，无法通过概率计算、预期监控等方法预判，也无法预测该风险可能给国家、人民带来的损失的程度和范围。二是不可归责性。突发公共卫生事件发生的原因较为复杂，无法快速判断是自然因素还是人为因素，无法准确判断特定行为人的故意或过失，更无法直接判断损害行为与损害结果之间的因果关系。三是大规模破坏性。突发公共卫生事件不仅给无数公民的生命健康及基本生活带来严重损害，甚至会诱发短暂的社会失序。上述损害的特点决定了突发公共卫生事件中的受害人是平等且普遍的，无论是强势群体还是弱势群体的社会成员都有可能遭受损害，既包含直接遭受损害的人又涵盖间接影响的其他人。在我国，坚持以人民为中心，让广大人

^① 林嘉主编：《劳动法和社会保障法》，283页，北京，中国人民大学出版社，2016。

^② 台湾行政法学会主编：《损失补偿行政程序法》，155页，台北，元照出版有限公司，2005。

民群众共享改革发展成果,消除贫富分化,实现共同富裕,是社会主义的本质要求,是社会主义制度优越性和先进性的集中体现,这为贯彻和落实国家责任提供了天然的制度保障。同时,这意味着面对突发公共卫生事件对人民生存、生命、健康、自由等基本权利造成的损害,即便损害发生的原因与行政行为无直接关系,国家仍应主动承担损失救济的责任,为保证所有公民的生命健康及基本生活安全而提供完备的法律制度保障和必要的财政支持。

2. 突发公共卫生事件的社会补偿立法满足风险应对的需求

风险广泛地存在于人们的生活之中,风险导致的大规模损害常常被视为“天灾与意外”,只是“个人的不幸”。但由于这背后关涉社会的安定有序,在现代化的连续进程中,“财富一分配”社会的社会问题和冲突开始和“风险一分配”社会的相应因素结合起来^①,“不平等”的社会价值体系被“不安全”的社会价值体系取代。^②当前的各项社会保障制度构成对“不安全”社会价值的风险分担与制度回应。社会补偿作为社会保障法体系的一部分,以“需求”和“风险”作为给付的基础,延续“生存”与“重建”的思路应对突发公共卫生事件造成的损害。这样的制度逻辑具有极大优势:首先,可以迅速为受害人提供救济。相关部门只需制定统一化、类型化的给付机制即可,无需对损害行为的存在、因果关系的成立做出认定。其次,可以协助受害人尽快恢复生命健康及基本生活安全。社会补偿与社会保险、社会救助形成多层次的制度安排,快速对疫中防控、疫后补偿形成体系化的应对机制,第一时间满足受害人的损失补偿需求,避免公民因突遭不幸难以保障生命健康安全、维持生活安定。

3. 突发公共卫生事件的社会补偿制度织密社会保障的安全网

人类对抗风险的历史表明,特定的社会结构产生了特定的社会保护,如儿童、老人、残疾人、穷人和事故受害者等不同群体,都有与之群体相对应的特殊保护方式。任何时候,如果社会想形成某种程度的稳定性和持久力,就必须在社会资源的分配、社会生活条件的需求之间达成平衡。^③这种平衡本质上是一种国家干预:一是体现了社会保障在国民收入再分配中的调节功能,即对于社会成员遭受风险的不同,通过纵向移转与横向移转帮助特定群体维持基本生活,并在全体社会成员之间维持一种公平状态;二是体现了社会保障法的基本价值追求,即在承认个人的能力、禀赋与资源占有有差异的前提下追求结果和实质意义的公平。社会补偿之所以归入社会保障制度,是因为社会补偿通过为单个或特定受害人提供补偿的方式,实现受害人基本生活的安全,纠正受害人所遭受的不公平,这与社会保障制度以保障基本生活、实现社会正义、维护社会安全的立法目的一致。突发公共卫生事件的社会补偿是由社会共同体共同负担风险,通过国家财政给付对遭遇特殊不幸的社会成员给予损失补偿的制度,构成社会保障制度应对意外风险损害的最后手段。突发公共卫生事件的受害人对于其遭受的损失不能仅仅是获得道德上的同情或慈善上的救济,还应有向特定政府机构主张获得补偿的权利,这具有社会法上的请求权属性。因此,社会补偿与社会保险、社会救助的属性一样,本质上都是国家民生保障的一种调节手段。在应对突发公共卫生事件造成的个人损失时,社会补偿以其特有的法律属性与制度功能构成对其他社会保障制度的补充,拓展了社会保障安全网的风险保障范围。

三、突发公共卫生事件损失救济引入社会补偿的借鉴

社会补偿制度最早产生于德国,而德国社会补偿制度的形成与对战争受害人的照顾密切相关。

^{①②} 乌尔里希·贝克:《风险社会》,17、56页,南京,译林出版社,2004。

^③ Michael Stolleis. *History of social law in Germany*. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2013, p. 242.

早在 1871 年，德国就已对国民遭受战争损害给予赔偿。^① 1950 年，德国颁布《战争被害人照护法》，确定了国家对战争受害者的生活照护责任，促使与战争受害者有关的受益权成为德国积极社会补偿法的典型范例。1955 年 4 月，德国联邦劳工大臣内阁提案指出：“德国整个社会福利体系与两类社会事实有关：一是由于生活反复变化而产生的社会事实，如疾病、失业工作事故与职业病、死亡、生育等；二是由于战争而产生的社会事实，如受战争迫害导致的流离失所等后果。共同体通过社会保险等机制，提供照料服务，应对上述两类事实的发生。”^② 基于该理念，德国以战争受害者的照顾制度为基础，将生活照顾逐渐拓展至非战争受害领域，如传染病与疫苗接种损害赔偿、犯罪受害人补偿等，并逐渐拓展了社会补偿的范围。20 世纪 70 年代后，西法东渐将该制度带入东亚地区，日本、我国台湾地区开始在犯罪被害人保护、传染病预防与疫苗接种损害等法律中引入社会补偿的内容。

（一）德国、我国台湾地区基于共同体责任的补偿

德国社会补偿的法律基础是德国《社会法典》第一编第五条：“基于国家整体对于特别牺牲之补偿，基于照顾法上的原则而生之其他理由，人民就其所遭受之健康损害，对下列事项拥有请求权：（一）用以维持、改善以及恢复其健康与工作能力之必要措施。（二）适当之经济照顾。受害者之遗属亦得请求适当之经济照顾。”^③ 在这里，首先，所谓有权利的人，是指受害者及其幸存的家属；其次，社会补偿既可以提供治疗和康复服务，也可以提供现金福利；最后，社会补偿注重对健康损害的补偿。^④ 补偿给付的法理是国家对受害者的“担保义务”，给付依据是“照顾法”。^⑤ 2019 年 12 月，经过联邦参议院批准，德国将社会补偿法律规范作为《社会法典》的第十四编，其中第 1 条规定：对于由共同体承担特殊责任的损害事件导致社会成员遭受健康损害的，应给予补偿帮助。^⑥ 这里的“损害事件”包括特定预防措施的疫苗接种或其他预防措施等。传染病除了对健康造成损害，也会对自由造成限制，这些损害赔偿在《感染保护法》中给予了具体回应。如《感染保护法》第 56 条第 1 款规定：确诊、疑似传染病患者或病毒携带者按照本法第 31 条规定（禁止从事业务活动）遭受收入损失的，可获得现金补偿；该补偿同样适用于曾经或正在接受隔离的确诊、疑似传染病患者。已经获得其他方式保护的除外。为了控制传染病的传播，监护人在学校停课期间因照顾儿童而遭受收入损失的，可获得现金补偿。^⑦

我国台湾地区借鉴德国经验，在相关法律制度中引入社会补偿内容，主要包括依法防止危险所生的补偿，如预防接种损害补偿、传染病损害补偿、自然灾害损失补偿等；依社会连带责任，如犯罪被害人补偿、药害补偿等，以及尚未单独立法事项，如捐血、器官捐赠所致损害、见义勇为、志愿服务损害补偿等。^⑧ 台湾地区《传染病防治法》第 74 条规定：因执行法定类型传染病防治工作的损害补助，主管机关可制定执行传染病防治工作致伤病或死亡补助办法；对因执行新感染症防治工作，致感染造成伤病、身心障碍或死亡者，主管机关应给予补助或给付其子女的教育费用，其中涉及的补助费用，由各级主管机关编列预算予以支付。^⑨ 2020 年 2 月，为了应对新冠肺炎疫情对社会民生的影响，弥补《传染病防治法》的不足，台湾地区颁布了《严重特殊传染性肺炎防治及纾困

① 和春雷等：《当代德国社会保障制度》，57 页，北京，法律出版社，2001。

②③ Becker Ulrich. *Soziales Entschädigungsrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2018, S. 16, S. 23.

④⑤ 台湾社会法与社会政策学会主编：《社会法》，316、316 页，台北，元照出版有限公司，2015。

⑥ § 1 SGB XIV.

⑦ § 56 Nr. 1 IfSG.

⑧ 钟秉正：《社会法之理论与应用》，134 页，台北，元照出版有限公司，2018。

⑨ 钟秉正：《从社会补偿法理看药害救济——兼评台北高等行政法院一〇四年度诉更二字第三十号判决》，载《月旦法学杂志》，2017（6）。

振兴特别条例》。其中,第2条规定:对于医事人员及其他从事防治相关工作的人员应给予补助或津贴;因执行防治工作,感染新冠肺炎致伤病或死亡者,应给予补偿。第3条规定:对于应接受居家隔离、居家检疫、集中隔离或集中检疫者,及为照顾生活不能自理的受隔离者、检疫者而请假或无法从事工作的家属,给予防疫补偿;核定防疫补偿金每人每日发放1000元新台币,每人最高可领1.4万元新台币,并回溯自2020年1月15日施行。^①

(二) 日本基于结果责任的补偿

日本国家赔偿以《宪法》第17条国家及公共团体的赔偿责任为依据,国家补偿则是以《宪法》第29条第3款私有财产损失的补偿为依据,但当某些行为所产生的损害仅针对公民的生命、健康等非财产损害时,就无法适用国家补偿或国家赔偿。日本学者将损害发生的场合虽然存在权利救济的必要性但无法从损失补偿与国家赔偿中获得救济的情况称为“国家补偿的低谷”。^②伴随着国家赔偿与损失补偿相对化的发展,日本行政法中逐渐形成“基于结果责任的国家补偿”。该补偿理论认为,人民所受之损害(非国家行动所致之损害),不能由国家赔偿或损失补偿制度而获得救济时,参酌损害发生之结果,国家亦应负担填补责任。^③结果责任是不问侵害行为合法还是违法,因其损害(损失)起因于国家规定的特定行为,故应由国家承担责任。^④基于结果责任的国家补偿,实际上要么由个别法来应对,要么在诉讼中通过灵活法律解释来应对,情况多种多样,目前很难形成统一的规则。^⑤但由于在该学说中,结果的补偿逐步转嫁给全体人民负担,事实上已具有社会保障法的属性,如日本为了防止疾病蔓延以及社会公益目的而实施的强制疫苗接种导致特定个人产生损害的事故补偿等。日本政府根据《传染病预防与传染病患者治疗法》的相关规定,将新冠肺炎列为“指定传染病”^⑥,即由行政法规规定的,除已知传染病(一类传染病、二类传染病、三类传染病及新型流感)之外,如果不适用本法第三章至第七章规定的部分或全部规定,可能对国民生命健康造成严重影响的传染病。^⑦对于所产生的体检费、药费及各类诊疗费用由都道府县政府负担;如果患者按照各类医疗保险、工伤保险、长期护理保险等法律已经获得给付的,政府只需对尚未覆盖的部分承担费用。为了应对新冠肺炎对日本国民生活的冲击,2020年4月,日本政府实行新一轮民生补偿政策:一是向国民派发特别定额补助金,补偿金申请发放的对象是截至2020年4月27日在住民基本台账上登记的居民;二是向育儿家庭发放特别津贴;三是扩大住宅确保补助金支付对象,对于受疫情影响导致无力负担房租的,政府可给予特别给付金。^⑧

四、构建突发公共卫生事件社会补偿制度的建议

(一) 明确社会补偿制度的立法理念

1. 确立基本生活保障的立法目的

社会补偿制度的功能在于对为社会公共利益做出贡献和承担损失的公民,以及对受突发事件影响而遭受损失的公民提供利益平衡的手段,使社会发展的成本不会任由公民独自承担,恢复其社会

① 《台湾发放居家检疫补偿金 申请人每天可领1千元》,参见 www.taiwan.cn/taiwan/jsxw/202003/t20200311_12254654.htm。

②⑤ 市桥克哉等:《日本现行行政法》,361、401页,北京,法律出版社,2017。

③ 叶百修:《损失补偿法》,12页,台北,新学林出版社,2010。

④ 宇贺克也:《国家补偿法》,468页,北京,中国政法大学出版社,2014。

⑥ 『新型コロナウイルス感染症を指定感染症として定める等の政令』。

⑦ 『感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律』。

⑧ 『新型コロナウイルス感染症緊急経済対策〜国民の命と生活を守り抜き、経済再生へ』(令和2年4月20日変更の閣議決定), https://corona.go.jp/news/pdf/keizaitaisaku_0420.pdf。

权利的完整性。^①在整个法律体系中，社会补偿既具有民事责任的担保功能，又具有填补社会保障漏洞的功能，亦具有弥补国家赔偿和补偿制度不足的功能。社会法视野下的突发公共卫生事件受害人的社会补偿和其他社会保障制度类似，都是建立在社会连带理论基础之上，为因应现代社会衍生的社会风险，以社会团结为手段所采取的社会政策，具有浓厚的以公力救济个人的衡平色彩，这决定了社会补偿以保障受害人生命、健康安全及基本生活安全为目的。

2. 建立基于风险结果的国家责任

尽管社会补偿法中的国家责任也被称为“公法上的责任”，但并非对应国家损害赔偿或国家补偿责任。社会补偿法中的国家责任划分主要有两个标准：间接性与普遍性。间接性是指行政行为与损害结果之间的关系，国家应该对特定危险导致的损害结果给予制度保护，因为获得社会补偿的权利与这种危险导致的损害情况有关；普遍性是指社会补偿涉及的危险是不可控制的，造成的损害人数也是不可预测的，一旦发生重大损失，受害人都是普遍的，不存在与特定国家行为致害对应的特殊受害人。^②因此，面对个人无法以自身能力克服或排除的危险与风险，为了保护特定社会公共利益，我们无需将损害承担与肇事主体的违法行为进行连接，而是应突破传统国家责任被动式、个别式的填补损害赔偿或损失补偿路径，以社会正义和安全作为制度目标，构建全体社会成员共同分摊的机制，才能填补民事侵权损害赔偿、国家赔偿、国家补偿之间的制度漏洞。毕竟面对突发公共卫生事件，建立社会安全正义的价值要远高于对个人正义的矫正。以《宪法》45条规定的社会保障责任为规范依据，从整体社会资源分配正义的角度，我们需要建立国家积极主动的基于风险结果的责任，即当人民遭受损害的原因并非直接源自行政行为，而是源自自然事实或社会风险等时，国家以受害人的损害需求和风险应对为基础，由国家受害人维持、重建基本生活提供各项社会保障。

3. 明确社会补偿的辅助性原则

突发公共卫生事件社会补偿制度设计的辅助性原则主要体现在受害人补偿的必要性与政府财政给付能力之间的平衡关系上。从责任原因来看，法律上的损害赔偿或补偿包含两类：一是侵权行为所致的损害赔偿或补偿，既包含个人行为也包含国家行为；二是基于法律规定的特定事由所致的赔偿或补偿，并以此形成民事责任、传统国家责任与共同体责任三种责任类型。如果将责任原因视为同心圆，核心就是基于侵权行为所导致的赔偿、补偿责任，包含民事侵权损害赔偿责任和传统国家赔偿、补偿责任，邻近的圆圈则由作为社会补偿权基础的共同体责任组成，同时共同体责任的圆圈又被责任自负的圆圈包围，使得共同体责任要承认和尊重责任自负的法律秩序。这意味着共同体责任无法轻易应对一般性的社会生活风险，原则上不得随意通过社会补偿任意地将风险社会化，即：如果不是基于公共利益，国家无法将财政资金用于补偿金给付。因此，从本质上讲，国家补偿责任的范围与辅助性原则的要求相一致。^③此外，社会补偿给付属于纯粹的单向行政给付，必须考量财政给付的能力和水平。社会补偿给付资金来自政府编列的预算资金及社会捐赠的特点，决定了社会补偿只是对特定生命、健康及基本生活损失的分散与补偿，并非是对个人损害的绝对完全填补，至于损害的完全填补仍需通过其他损害赔偿制度或者社会保障制度的救济路径实现。

（二）选择社会补偿的立法模式

立法模式是指一个国家或地区在立法过程中，立法机关所采用的立法方法、结构、体例及形态的总称，一般统指法律以何种形态作为表现。^④社会补偿立法模式则是社会补偿法律制度以何种形

^① 董文勇：《我国社会建设时代的社会法及其体系论纲》，载《河北法学》，2016（10）。

^{②③} Becker Ulrich. *Soziales Entschädigungsrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2018, S. 91 - 92, S. 116.

^④ 竺效、杨飞：《境外社会工作立法模式研究及其对我国的启示》，载《政治与法律》，2008（10）。

态作为表现,可分为集中立法模式、分散立法模式和附属立法模式三种。集中立法模式是指一个国家或地区立法机关制定一部内容全面的社会补偿法,并对各项社会补偿制度做出较为完整的规定,如德国2019年12月通过的《社会补偿法》(《社会法典》第14编),就是以各项社会补偿制度的统整为目的,将战争、暴力犯罪被害人、传染病保护以及军人优抚等与社会补偿相关的内容加以整合。分散立法模式是指在多部法律中分别规定社会补偿制度内容的立法模式,一般一部法律只涉及社会补偿的某一方面或某几个方面,只有将多部法律的内容综合起来,才能形成比较完整的社会补偿制度,如我国台湾地区的《二二八事件处理及补偿条例》《犯罪被害人保护法》《药害救济法》等。附属立法模式是指在其他法律中附带规定某一方面或某几个方面社会补偿制度的立法模式,如我国台湾地区的《传染病防治法》第74条、《后天免疫缺乏症候群防治条例》第11条等。各个国家或地区选择不同的立法模式是由其自身的社会保障制度发展阶段、社会福利给付水平以及立法传统等因素决定的,但无论何种立法模式,最终都是为了保障特定公民权益、实现损失补偿的目的。从长期来看,我们需以构建统一的《社会补偿法》为目标,将突发公共卫生事件的社会补偿制度纳入社会补偿法体系,与其他社会保障制度形成互动;从近期来看,可考虑分散立法与附属立法相结合的立法模式,比如在《突发事件应对法》《传染病防治法》等单行法中增加“社会补偿”的内容等,随着社会补偿制度的理论研究水平、社会保障给付水平以及立法技术水平的提高逐步加以完善。

(三) 确定社会补偿的法律关系主体

1. 社会补偿的对象

社会补偿制度保护的对象是普遍且广泛的,所有国民都有权获得社会补偿;而获得突发公共卫生事件社会补偿给付的对象则是遭受突发公共卫生事件影响,导致生命、健康、基本生活等非财产损害的自然人及其遗属。若以突发公共卫生事件中损害发生的原因为标准对给付对象进行类型划分,可以包括:一是基于社会连带原因的补偿对象。对于确诊患者、疑似患者遭受生命健康损害的,可给予诊疗救治费用的补偿;对于强制接受医疗隔离、居家隔离或集中隔离的家庭或个人,可给予防疫补偿;对于突发公共卫生事件中无任何过错的自然人被传染患病导致死亡、重伤的,可对受害者及其遗属给予必要生活补偿;由于疫情原因导致未成年人所在的学校无法开学,监护人因需要照顾儿童而停止劳动的家庭,可对收入损失部分给予生活补偿;对于流浪乞讨人员可给予防疫补偿。二是基于特别牺牲原因的补偿对象。对于因参与疫情防控工作而导致伤病、死亡的人员,除了工伤保险等损害赔偿制度救济以外,应给予受害人及其遗属相应的优待抚恤补偿;对于在志愿服务、见义勇为过程中,导致自身健康、生命遭受损害,应给予受害人及其遗属相应的优待抚恤补偿;对于参加疫苗临床试验的志愿者,若因疫苗接种导致健康、生命遭受损害,应给予受害人及其遗属相应的损害补偿。三是基于社会道德原因的补偿对象。对于参加疫情防治的医务人员和其他从事防疫的人员,可给予工作补偿;对于积极参与各项防控工作的志愿者以及见义勇为者,应予以防疫奖励补偿;对于参加疫苗临床试验的志愿者,可给予奖励补偿;对于从事疫情防控工作表现突出的人员,可给予奖励补偿等。

2. 社会补偿的机构

社会补偿制度的核心是行政给付,这决定了社会补偿的主体是政府或其授权组织机构。根据《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》《国务院机构改革方案》的规定,国家卫生健康委员会负责组织落实疾病预防控制规划、国家免疫规划以及严重危害人民健康公共卫生问题的干预措施,制定检疫传染病和监测传染病目录,负责卫生应急工作,组织指导突发公共卫生事件的预防控制和各类突发公共事件的医疗卫生救援。结合该职能分工,国家卫生健康委员会可作为突发公共卫生事件社会补偿的主管行政部门。对于社会补偿政策标准、体系建设以及申请、审核、给付等工作,可由国家卫生健康委员会内部单设的社会补偿机构具体负责,对于

符合申领社会补偿条件的，也可由该社会补偿机构做出相应决定。

（四）建立社会补偿给付机制

社会补偿制度功能的发挥依赖社会补偿给付的实现，这就涉及社会补偿的方式、标准以及社会补偿基金的问题。具体而言，一是确定补偿方式。社会补偿方式可以包含金钱给付、实物给付及服务给付。金钱给付包括一次性金钱给付和持续性金钱给付。一次性金钱给付可包含医疗补助金、诊疗救治费、收入损失补贴、生活护理费、伤残死亡补助费、供养亲属抚恤金等；持续性金钱给付可包含按特定周期领取伤残补贴、传染病后遗症患者的诊疗救治费用及基本生活补贴等。实物给付是指提供各类防疫所需的医疗卫生用品。服务给付是指提供各类诊疗康复服务及维持基本生活所必需的其他服务。其中，建立治疗救助补偿请求权的目的是尽可能消除健康损害后果，保证受害者恢复身体健康。当然，这部分治疗救助请求可结合医疗保险、工伤保险、社会救助等制度协同分担，对于其他社会保障制度无法覆盖的，可由社会补偿兜底负担。二是明确补偿标准。当个人遭受特定应由社会共同体负担的风险而受到损害时，国家通过履行照顾义务，概括承受特定风险事件导致的损害后果，一般抽象地将风险事件与损失结果的因果关系联系起来，依据风险大小与受害人需求多少来决定补偿给付标准，但始终要以能够维持受害人基本生活、保持生命健康安全为标准；同时，该补偿标准应与我国经济社会发展水平相一致，以公平可持续的适当给付为原则。三是设立社会补偿基金。突发公共卫生事件的社会补偿制度作为公共事务的一部分可纳入国家财政预算，社会慈善捐款及其孳息收益等也可作为补偿基金的重要来源。在新冠肺炎疫情防控中，国家对新冠肺炎患者、疑似患者发生的医疗费用进行兜底补助，事实上具有极强的社会补偿给付属性。未来在社会补偿制度建立后，突发公共卫生事件中受害人的诊疗救治费用可由社会补偿基金统一支出，无需再对其他社保基金支出范围进行临时调整，这将有效保证社会保险基金的精算平衡与资金安全，有序发挥各类社会保障制度的作用。

The Construction of Social Compensation System for Public Health Emergencies

LIN Jia, ZHANG Yun

(School of Law, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: Public health emergencies have the characteristics of unpredictability, large-scale spread, blamelessness of damage and severely destructive results. The traditional tort compensation system and the social security system are inadequate in filling people's life and health damages, the loss of basic life, and realizing the safety and order of society. In order to deal with the non-property damage caused by public health emergencies to the health, safety and life of people, we need to take the social solidarity theory as the legal basis, with purpose of protecting the health, safety and life of people and social stability, improve the national responsibility based on risk results, and pay the social compensation fund to deal with the damage caused by social risks. The establishment of a long-term and effective social compensation system will help to promote public health emergencies from traditional damage compensation and social assistance models to socialized loss compensation models.

Key words: Public health emergencies; Life and health damage; Social compensation; Social security

(责任编辑 李 理)