

政府主管机关海上人命救助致人伤亡的赔偿责任分析

冯建中, 李志文

(大连海事大学 法学院, 辽宁 大连 116026)

摘要: 政府主管机关在从事海上人命救助的过程中, 可能由于外来因素或自身操作不当等原因进而对被救助人或第三人产生致害行为。除了发生不可抗力、已尽合理谨慎义务和第三人过错这三项免责事由外, 政府主管机关应对其行政行为所产生的人身和财产损害结果承担赔偿责任, 且这一赔偿责任所适用的归责原则应该是广义上的违法责任原则。同时, 为了衡平政府主管机关及受害人之间的责任关系, 应从合理分配举证责任、建立专项基金以及完善相关法律法规这三项措施入手, 以保护双方当事人的合法权益。

关键词: 政府主管机关; 海上人命救助; 赔偿责任; 违法责任原则

中图分类号: D996.19 **文献标志码:** A **文章编号:** 1673-2359(2019)01-0066-06

在我国, 政府主管机关海上人命救助包括国家交通运输主管部门及海上搜救中心从事或控制的海上人命救助活动, 前者主要通过派遣国家专业救助队伍实施, 后者则是指指挥遇险人员附近的船舶实施。海上人命救助是一种具有特殊风险的海上作业, 无论是政府主管机关还是社会救助力量, 都可能会因气象、海况或人为失误等诸多因素造成被救助人人身伤亡或财产损失, 进而产生赔偿问题。由于政府主管机关海上人命救助是一种公益性救助行为, 且作为国家机关的政府主管部门本身相对于被救助地位的纵向性, 双方在赔偿责任承担问题上很容易产生争议, 2011年刘相贤诉交通运输部北海救助局案就是其中一个典型案例。^[1]在这一背景下, 明确政府主管机关海上人命救助赔偿责任的基础性要素, 分析该责任的归责原则和必要

范畴, 以此为依据提出对政府主管机关海上人命救助赔偿责任的衡平性思考等, 就显得十分必要。

一、政府主管机关海上人命救助赔偿责任的基础要素

该赔偿责任的基础性要素包括两个层次的基本内容: 一方面, 政府主管机关海上人命救助致他人伤亡是否应当承担赔偿责任; 另一方面, 如果政府主管机关应当承担相应的赔偿责任, 那么如何确立这一责任的基本属性。

(一) 赔偿责任的确立

关于政府主管机关海上人命救助致他人伤亡是否应该承担赔偿责任这一问题, 国内学界一般持肯定态度。例如, 有学者指出, 海上救助人不应以公益性救助为由而当然地免除赔偿责任。^[2]据此,

收稿日期: 2018-11-22

作者简介: 冯建中(1980-), 男, 山东烟台人, 大连海事大学国际法学2011级博士研究生; 李志文(1963-), 女, 辽宁朝阳人, 大连海事大学法学院教授, 博士生导师。

基金项目: 辽宁省社会科学基金“我省海洋维权执法对策研究”(L16AFX001)

政府主管机关作为海上救助人的一种,也要适用这一规则,并非因其身份的特殊性而当然免责。^[3]然而,通说观点形成的时间较早,尽管结论本身没有太大的瑕疵,却未能考虑以下两个重要情况:

第一,海上人命救助的公益性。政府主管机关海上人命救助致人伤亡的赔偿责任是一种行政赔偿责任,但在2011年刘相贤诉交通运输部北海救助局案中,法院却依据我国《侵权责任法》以及民事法律责任中的过错责任原则做出判决。这表明我国《民法总则》中的相关条款确实对救助人救助责任的免除或减轻有着潜在的、重要的影响。而且不论这种赔偿属性为何,在涉及赔偿内容时,一定程度上要以《侵权责任法》第16条以及《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》对赔偿的数额和费用的标准为参考。因此,学界不能完全不考虑作为一般性、总则性的《民法总则》中的第184条中“善意条款”的影响。^[4-5]该条款调整主体是自愿实施紧急救助行为的救助人。政府主管机关海上人命救助并非是一种自愿的紧急救助行为,而是一种承担法律法规所设定义务的行为。因此,理论上该条款并不能适用于政府主管机关海上人命救助,政府主管机关也不能当然地依此而免责。然而,“善意条款”背后所体现出的基本精神却或多或少地影响着对海上人命救助的认知。无论是出于自愿的动机,还是出于法律义务,善意救助人实施救助行为从未被法律负面评价,而是被鼓励和提倡。^[6]

第二,海上人命救助的特殊风险。政府主管机关海上人命救助致人伤亡的赔偿责任的确定应避免打消救助人的救助积极性,这虽然不能当然成为免责的依据,但却是一个重要的考量因素。学界对其赔偿责任的分析多是从行政法学或民法学原理出发,却没有注重考虑海上人命救助的特殊风险,也没有分析这一特性在衡平双方责任过程中应发挥的作用。我国海上人命救助主要依靠政府主管机关直接或委托实施。虽然及时实施救助是主管机关的法律义务,但保障救助人员安全是实施救助的前提。在救助人员自身面临着巨大风险的情况下,是否出动救助以及采取积极抑或保守的救助方案属于主管机关自由裁量的范围。如果救助人冒

险实施救助后还要因救助中致人伤亡承担过重的赔偿责任,则不利于充分保护其积极性,海上人命救助需求将无法最大限度地得到满足。

结合学界的通说观点和上述情况,政府主管机关作为海上人命救助的一种特殊且重要的主体形式,不能因自身从事的是一种善意且公益性的救助活动就当然地否认赔偿责任,也不能以打消政府主管机关救助积极性为由请求赔偿责任的完全豁免。但应当从保护被救助人和鼓励救助两方面出发,合理确定政府主管机关海上人命救助致人伤亡的归责原则和免责事由,衡平政府主管机关和受害人之间的责任。

(二) 赔偿责任的属性

一般而言,政府主管机关海上人命救助致人伤亡赔偿责任的属性是行政赔偿责任,但在某些情形之下,这种责任赔偿属性也可能是民事赔偿责任。例如,如果救助人员在政府主管机关指令之外擅自采取救助行动,且未得到政府主管机关的许可或追认时造成遇险人员或其他人员人身伤亡,这种行为就不能归于行政机关的具体行政行为之中,而是救助人员的个人行为,根据《国家赔偿法》第五条第一款,此时所产生的赔偿责任除发生免责事由外,应由救助人员本人承担民事赔偿责任。但这种情况难以称之为政府主管机关的责任,故而并不是本文所讨论的范畴。对于行政赔偿责任而言,它具体地存在并发生于以下两种情形中:

第一,政府主管机关直接参与海上人命救助致人伤亡。这其中实际从事海上人命救助活动的主要是交通运输部所属国家专业救助队伍即各救助局。救助局作为事业单位,其支出费用列入政府财政预算,是得到法律、法规或规章授权的非政府机关组织体,故可以成为行政行为的主体。救助局主要负责我国海域的国内外船舶、水上设施和遇险的国内外航空器及其他方面的水上人命救助;负责以人命救生为目的的海上消防;承担以人命救生为直接目的的船舶和水上设施及其他财产的救助;承担国家指定的特殊的政治、军事(战备)、救灾等抢险救助任务;履行有关国际公约和双边海运协定等国际义务。因此,其履行的是政府行政职责。此外,救助局在具体的人命救助中是否进行救助、采取

何种救助行为方式都会对被救助入以及第三人权利义务产生实质影响。因此,救助局在履行救助职务的过程中所实施的海上人命救助是一种具体行政行为。

第二,政府主管机关委托他人参与海上人命救助时致人伤亡。当遇险人员附近海域有其他船舶,且这些船舶具备救助遇险人员的必要条件时,政府主管机关往往会委托其参与救助。^{[7]32}根据我国《海上交通安全法》第三十八条,海难事故附近的船舶和设施应该听从指挥,积极地投入到救助活动之中。在这种情况下,政府主管机关与被指挥的船舶之间是委托与被委托的关系,如果被指挥的船舶由于自身操作不当或违反航行避碰规则而致遇险人员或其他周边人员伤亡的,应当由政府主管机关承担相应的赔偿责任,且这种赔偿责任是一种行政赔偿责任,应当根据我国《国家赔偿法》的相关规定予以界定和赔偿。

二、政府主管机关海上人命救助赔偿责任的归责原则

我国学界对于政府主管机关海上人命救助致人伤亡依法承担行政赔偿责任的构成要件在以下几点上并无太大的争议:首先,政府主管机关海上人命救助行为必须是职务行为;其次,有损害事实的存在,该损害事实应是现实确定的并且对他人合法权益的损害,在本文中是指政府主管机关的救助行为造成被救助入伤亡;最后,损害事实与救助入履行职务行为之间具有因果关系。然而,作为构成要件中重要的一环,学界就归责原则问题产生了一定争议。

一种观点认为,政府主管机关应该严格适用违法责任原则。^[8]由于政府主管机关海上人命救助赔偿责任是一种行政赔偿责任,则其归责原则应根据我国《国家赔偿法》第二章第一节予以确定,以违法责任原则为主,没有违法行为就不应承担赔偿责任。所谓违法行为不仅指行政机关及其工作人员具体的法律行为或事实行为违反法律法规的明确规定,还包括违反合法的规章以及合法的其他规范性文件的规定。^{[9][20]}

另一种观点则强调在合理行政要求下引入过

错责任原则。^[10-11]根据这一观点,在有违法行为时政府主管机关应承担赔偿责任,没有违法行为时,法院应判断政府主管机关在实施行政行为时是否合理且将自由裁量权保持在适当的幅度内。如果政府主管机关不能做到这一点,即有过错,需要承担赔偿责任。^[12]需要明确的是,这里强调的过错责任原则本身限制在行政法的归责原则之中,与我国《侵权责任法》中过错责任原则并不完全一样。行政主体在实施行为时不仅要遵循合法行政原则,还要遵循合理行政原则。

上述两种观点的共性在于肯定违法责任原则,即认为政府主管机关因违反相关法律法规或行业习惯而导致被救助入人身伤亡时应该承担赔偿责任。其区别在于,第一种观点没有强调过错责任原则,而第二种观点认为过错责任原则是一种重要的补充,不能予以排斥。在不同领域内的行政行为中,不同归责原则有不同的适用路径,并不能同一而视。政府主管机关海上人命救助是一种具体行政行为,应适用《国家赔偿法》关于行政赔偿责任的一般规定,遵循违法责任原则。这里的“违法”指的是客观的违法行为,不强调主观是否有意。其中的“法”并不仅是相关法律法规,如我国《海上交通安全法》以及地方海上搜寻救助条例,还应包括《国家海上搜救应急预案》以及其他相关规范性文件。政府主管机关违反相关的规范性文件并致人伤亡也要承担赔偿责任。实际上,违法责任原则与过错责任原则也并不矛盾,法律体现了国家的价值取向,过错观念已融入法律之中,政府主管机关违法即是有过错。违法责任原则也为政府主管机关的行为设定了客观的标准,有利于打消其实施急难险重救助作业的顾虑,达到鼓励救助、充分调动救助入积极性的目的。

同时也应看到,法律法规具有不完备性和滞后性,一经制定就落后于社会现实。在海上人命救助这个实践性、技术性极强的领域,这一特点体现得尤为突出。海上风险千差万别,没有任何两起救助是完全相同的,海上救助科技日新月异,很多过去无法实施的作业因新装备、新技术的应用而成为常规操作。试图依靠对法律法规或相关规范性文件的修订完善去覆盖救助技术层面的各种可能

性是不现实,也是不可行的。在刘相贤诉交通运输部北海救助局案中,当事人曾就具体救助操作的适当性产生争议,虽然法院在认定救助人不违法的情况下未对这一争议进行判断,但这也说明,在法律法规不完备的情况下认定政府主管机关海上人命救助赔偿责任,需要以行政合理性原则为补充。主要包括:一是在法律法规没有规定限制条件的情况下,政府主管机关在不违法的前提下所采取的具体救助措施;二是法律法规只规定了模糊的标准,而没有规定明确的范围和方式,政府主管机关根据实际情况和对法律法规的合理解释,在不违背常规情况下所采取的具体救助措施;三是根据法律法规明确规定的范围、幅度和方式,由政府主管机关根据具体情况选择具体救助措施。由此造成被救助人人身伤亡时,可以依据客观权威的技术资料、专家意见等判断救助目的的合法性、动机的正当性和具体救助措施的适当性。

此外,海上救助都是在自然灾害、事故灾难中进行的,时间紧迫且风险巨大,有时为了挽救被救助人的生命,可能采取一些特殊措施而造成其人身损害,例如为解救受困人员而切割难船舱室导致受困人员灼伤。在这种特殊情况下要采用行政比例原则判断政府主管机关是否应承担责任:一要看妥当性,即是否符合救助入命的预期目的;二要看必要性,在有多种手段的情况下,是否采取对被救助入伤害最小的方式和计划来实施救助;三要看合宜性,即给被救助入造成的损害不能大于给其带来的益处。

综上所述,政府主管机关海上人命救助致人伤亡的赔偿责任应以违法责任原则为归责原则,但在法律法规没有明确规定即违法性难以判断的情况下,或者政府主管机关采取必要措施导致被救助人人身损害时,应根据行政合理性原则、行政比例原则判断责任归属。

三、政府主管机关海上人命救助致人伤亡的赔偿责任范畴

对政府主管机关海上人命救助致人伤亡的赔偿责任范畴的论证,应包括赔偿责任和免责事由正反两个方面。

(一) 正面: 赔偿内容

政府主管机关海上人命救助致人伤亡所要承担的赔偿内容不仅仅是因致人伤亡而产生的人身损害赔偿,还包括在发生侵权行为之时所产生的财产损失。具体而言主要包括以下几个方面:

第一,人身损害赔偿。根据我国《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》第十七条规定,人身损害赔偿范围包括医疗费、误工费、护理费、交通费、住宿费等费用。我国《侵权责任法》第十六条规定,侵害他人造成人身伤亡的,应当赔偿医疗费、护理费、交通费等为治疗和康复支出的合理费用,以及因误工减少的收入。造成残疾的,还应当赔偿残疾生活辅具费和残疾赔偿金。造成死亡的,还应当赔偿丧葬费和死亡赔偿金。由于我国现行有效的法律法规未对政府主管机关海上人命救助致人伤亡情形下的赔偿责任做出特殊规定,因此,我国《国家赔偿法》《侵权责任法》及上述司法解释中的赔偿标准应当一般性地适用于此,而不问海上人命救助致人伤亡的赔偿责任主体是否是政府主管机关。

第二,人身损害附带财产损害赔偿。如果政府主管机关不仅造成了被救助人人身伤亡,还同时造成了相应的财产损害,那么政府主管机关也应对自身违法行为所造成的财产损害承担相应的赔偿责任,并且此项赔偿责任应独立于人身损害赔偿之外。由于我国现行有效的立法中未对政府主管机关在实施救助过程中所造成的财产损害确定特殊的赔偿标准,故而在进行赔付时应以财产的实际损失为标准进行赔偿。在实际赔付过程中,法院可适当参考我国《海商法》第11章“海事赔偿责任限制”的规定。尽管这里的赔偿责任最终由国家承担,但这并不能否定责任限制的适用。

(二) 反面: 免责事由

关于国家不承担赔偿责任的情况,《国家赔偿法》第五条有三方面规定,分别是:行政机关工作人员与行使职权无关的个人行为;因公民、法人和其他组织自己的行为致使损害发生的;法律规定的其他情形。考虑海上的特殊风险以及救助的公益性,政府主管机关海上人命救助致人伤亡的免责情形应主要包括以下三项:

第一, 不可抗力。不可抗力是指不能预见、不能避免并不能克服的客观情况。此项主要针对行政赔偿责任要件中的归责原则的“违法性”而提出。这里的不可抗力情形主要出现在极端海况和险情之下的救助活动之中。如果被救助人或第三人因极端海况或险情而受到伤害, 或者政府正常实施救助活动不至于使被救助人员伤亡, 但因海上特殊风险的作用进而使得救助活动变得危险时, 政府主管机关就不必承担赔偿责任。

第二, 合理谨慎下仍不可避免的情况。政府主管机关在海上人命救助中应付出合理谨慎。这种谨慎的性质和程度要求政府主管机关慎重、小心从事, 根据救助行为时的具体情况采取能够避免可能的危险的必要行为。所谓合理是指具有一般社会公众所公认和期待的理智与谨慎。判断合理谨慎的标准是客观的, 包括法律法规和规范性文件的要求, 如提供适航的救助船舶、救助直升机等, 以及行业共识, 即在现有人员、装备和技术条件下审慎处理避免风险。

第三, 被救助人或第三人过错。在海上人命救助过程中, 政府主管机关很可能不是单独地从事海上人命救助活动, 周边船舶都可能加入救助活动中, 被救助人也可能在积极地展开自救活动。因此, 除政府主管机关外, 包括被救助人在内的其他主体均对救助工作产生一定影响。因此, 在赔偿责任的确定过程中应确定其他主体是否存在过错, 从而对政府主管机关的责任进行免除或适当抵扣。

四、对政府主管机关海上人命救助 赔偿责任的衡平思考

在明确政府主管机关的赔偿责任、归责原则和责任范畴的基础上, 还需考虑救助人和被救助人权利益的平衡。关于衡平性的思考, 可以从以下三个方面入手:

第一, 合理分配举证责任。在海上人命救助中, 政府主管机关要根据相关的法律法规及规范性文件来进行救助活动。而对于受害人而言, 政府主管机关等行为是否违法是很难举证责任的。因此, 从衡平赔偿责任以及保护被救助人的角度出

发, 我国《行政诉讼法》以及相关的司法解释应予以一般性的适用, 即政府主管机关应对做出的救助行为负有举证责任, 应当提供做出该救助行为的证据和所依据的规范性文件。但这并不意味着受害人不承担任何举证责任, 根据法律法规规定并考虑海上人命救助的特殊性, 受害人亦应承担举证责任: 一是应当提供符合起诉条件的证据材料; 二是应当对被诉救助行为造成损害的事实提供证据; 三是应当对其提出被救助人在做出被诉救助行为时没有认定、而与该行为的合法性有关联的事实承担举证责任, 例如被救助人对政府主管机关接到报警后未实施救助而政府主管机关予以否认, 被救助人也应提供其报警的证据。

第二, 设立海上人命救助专项基金。在专项基金设立问题上, 由于各沿海省、自治区、直辖市经济发展状况各不相同, 进度和安排也不尽一致。政府主管机关海上人命救助专项基金的设立不能完全分散于地方, 在全国范围内也应建立一个统一的专项基金以支持保障海上人命救助从业人员伤亡抚恤、志愿者队伍建设和损害赔偿承担责任承担等。基金可以来自海上从业单位及人员或旅客的交付, 例如客轮旅客船票款中就应包括对这部分基金的缴纳。除此之外, 国内外各界的捐赠等其他途径也是专项基金的重要来源之一。在赔偿时, 可以根据实际的过失情况确定受害者获享基金的比例, 在尽可能减轻政府主管机关责任承担压力的同时保障受害人能够得到及时充分的赔偿。

第三, 完善相关的法律法规。我国目前尚不存在一部效力及于全国的“海上人命救助条例”或“海上人命救助法”, 关于救助人的赔偿责任问题也没有专门规定。在这种情况下, 除了适用一般的法律法规之外, 受诉法院具有较大的自由裁量权。在《海上交通安全法》修订及将来的海上救助法规制定中, 应着眼于解决这一问题, 将赔偿责任的构成要件、承担方式、免责事项、限额等问题纳入其中。当前各沿海省、自治区、直辖市也应立足于地方实际, 完善本地搜救立法, 从而使政府主管机关和被救助人的权利义务关系处于相对安定和清晰的状态。

五、结语

作为海上人命救助的组织指挥者和重要实施者,政府主管机关所扮演的角色不可替代。而由于海上特殊风险和目前有限的技术手段,海上人命救助中的人员伤亡无法完全避免。通过完善相关法律法规,健全相关制度机制,规范政府主管机关海上人命救助,合理平衡当事人的责任,对于保护救助人和被救助双方利益,推动海上救助事业发展,维护海上安全具有重要意义。

参考文献:

- [1] 最高人民法院.(2012)民申字第1523号:刘相贤、王洁兰与交通运输部北海救助局、徐同磊、杨德勇海上人身损害赔偿纠纷再审民事裁定书[EB/OL].<http://www.court.gov.cn/wenshu/xiangqing-3122.html>, 2018-11-12.
- [2] 袁曾.海上救助人命优位权制度的构建[J].社会科学, 2016(4).
- [3] 范金林,赵劲松.海上人命救助主体的法律责任[J].甘肃社会科学, 2016(3).
- [4] 杨立新,王毅纯.我国善意救助者的立法与司法——以国外好撒马利亚人法为考察[J].求是学刊, 2013(3).

- [5] Jeroen Kortman. Altruism in Private Law: Liability for Nonfeasance and Negotiorum Gestio[M].New York: Oxford University Press, 2005.
- [6] F.J.M. Feldbrugge. Good and Bad Samaritans, a Comparative Survey of Criminal Provisions Concerning Failure to Rescue[J]. The American Journal of Comparative Law,1965,66(14).
- [7] 台州海事中心.台州海上搜救社会应急待命船舶力量建设管理.[C]苏浙闽沪航海学会学术研讨会论文集, 2011.
- [8] 陈露.新旧国家赔偿法归责原则之比较[J].经济研究导刊, 2010(3).
- [9] 薛刚凌.国家赔偿法[M].北京:中国政法大学出版社, 2011.
- [10] 辽宁省高级人民法院.(2017)辽行赔终17号:吕新蕾诉沈阳铁西区人民政府行政赔偿案[EB/OL].<http://www.lnsfy.gov.cn/xzal/3060.jhtml>, 2018-11-12.
- [11] 最高人民法院.(2015)行监字第88号:马福林、沈阳市于洪区人民政府与沈阳市于洪区人民政府申诉行政裁定书[EB/OL].<http://www.jqw.com/law/article-49644.html>, 2018-11-12.
- [12] 刘嗣元.论我国国家赔偿法的归责原则[J].中国法学, 2000(2).

责任编辑 顾理辉

Compensation Liability of Government Authorities for Personal Injuries and Deaths Caused by Maritime Salvages

FENG Jian-zhong, LI Zhi-wen

(School of Law, Dalian Marine University, Dalian 116026, China)

Abstract: During maritime salvages of human life, government authorities may cause damage to the salvaged or third parties due to external causes or misconducts. Government authorities should be liable for personal injuries and property damages caused by their improper administrative actions, unless such injuries and damages are caused by force majeure or a third party's faults, or the said government authorities have fulfilled their duty of reasonable care, and the principle of liability for faults should apply to such liabilities. Meanwhile, in order to balance the liabilities of government authorities and injured parties, we should reasonably distribute the burden of proof, establish special funds and improve the relevant laws and regulations, so as to soundly protect both parties' legal rights and interests.

Key words: government authorities; maritime salvage of human life; compensation liability; principle of illegal liability