

公物致害的国家赔偿研究*

孔 萍

(苏州大学 法学院 江苏 苏州 215021)

摘 要 随着给付行政时代的到来 ,公物利用深入人们生活的方方面面。同时公物致害的案件时有发生 ,由于现行法律未明确规定此种情况下所受损失的救济途径 ,导致受害者的权益得不到保障。从公物的概念以及设置、管理入手 ,将由于设置、管理欠缺的公物致害纳入国家赔偿范围 ,为公物利用人提供充分救济。

关键词 :公物 ;设置 ;管理 ;国家赔偿

中图分类号 :DF31 文献标识码 :A 文章编号 :1008 - 509X(2004)03 - 0018 - 04

1997 年 9 月 28 日 ,某公司驾驶员缴纳公路管理费后驶入南京机场高速公路 ,途中因避让路面上的一捆塑料编织布撞上护栏 ,造成一死三伤、车辆严重损坏的交通事故。该公司提起民事诉讼 ,认为其因缴费而与南京机场高速公路管理处形成合同关系 ,被告未履行提供安全服务的义务 ,应当承担违约责任。1999 年 9 月 ,南京市中级人民法院做出二审判决 ,判令南京机场高速公路管理处对原告使用高速公路发生车祸遭受的损失承担民事责任 ,赔偿原告 14 余万元。但是被告辩称 ,高速公路管理处是具有行政管理职能的事业单位 ,本案应适用行政诉讼。笔者认为 ,高速公路属于公物性质 ,公物利用属于行政法律关系性质 ,因公物致害所受的损失应当得到国家赔偿。

一、公物概念界定

公物又称公产 ,最早出现于法国行政法学。法国的法律一般将行政主体的财产区别为公产与私产。因为两者适用规则不同 ,因而法国学者通常从两者比较的意义上把握公产的概念 ,法院在判决中根据财产的作用来区别公产和私产。19 世纪时 ,法院认为只有供公共直接使用的财产 ,如交通大道、可通航的河流才是公产。20 世纪初 ,奥里乌和狄骥提出除公众直接使用的财产外 ,供公务使用的财产也是公产。

德国行政法学上 ,公物是指经由提供公用 ,直接用以达成特定公目的 ,适用行政法之特别规则 ,而受行政公权力支配的物。这些公物常常冠以公共设施之名 ,以达成社会、文化和经济方面的目的。公物通常分为广义上的公物和狭义上的公物。广义上的公物指国家或自治团体直接或间接供行政目的使用的物 ,法律上称为公产或官产 ,包括财政财产、行政财产和共用财产。狭义上的公物则指上述行政财产和共用财产 ,不包括财政财产在内 ,这一点与法国的“公产”范围相当。但其同时还包括“广义公物以外的物” ,如私人土地划为要塞、租用私人房屋为办公处所等也属于公物范畴^{[1] p.182-218}。

日本学者一般认为 ,公物是指国家或者公共团体直接为了公共目的而提供使用的有体物。学界将公物概念作最广义、广义、狭义的理解。最广义的公物的概念是指国家或公共团体等行政主体直接或间接提供公用或公共用的物 ,包括行政财产(是指由国家或公共团体直接供公共目的而使用的财产)与财政财产(指行政财产以外的国家财产 ,如行政机关的内部预算资金)。广义的公物概念则指以公共行政目的的实现为其设定的前提 ,直接供公用或公共用的物 ,即仅限于行政财产。狭义的公物概念则是指直接供公共使用的公共用物。广义的公物概念是学界通说。

* 收稿日期 2004 - 03 - 30
作者简介 孔 萍(1980 -) ,女 ,江苏高淳人 ,苏州大学法学院硕士研究生 ,研究方向 法学研究。
万方数据

台湾学界对公物涵义的理解与日本相近,也分为最广义、广义、狭义。而台湾普遍采纳的是狭义说,即公物系指“行政机关遂行行政任务所提供的公物,包括直接供一般人民通常利用或特别利用之公共用财产。”² (p.463)

在考察比较国外及台湾地区的公物理论后,笔者认为公物概念宜采用狭义说,即公物是为了实现公共目的,供公众直接使用的有体物。

二、公物的设置与管理

(一) 公物的设置

公物的设置是指将一物提供公共使用。此种设置行为依公物的种类而有所不同,如为自然公物例如水流、海滩,如果事实上呈现供公共使用的状态,即不需要由行政主体就该公物为开始供一般公众使用的意思表示,如为人工公物则通常经行政机关透过设定程序而为提供公用的意思表示,该公法上的意思表示可以下列形式表现:

1、依据法令而为提供公用的宣示,如公路法第2条第一款规定:“公路:指国道、省道、县道、乡道及专用公路,供车辆通行的公路”³,明白宣示公路提供人们行驶车辆公用。又如饮用水管理条例第3条第一款规定:“自来水,指依自来水法以水管及其他设施导引供应合于卫生之公共给水”³,亦明白宣示自来水为供人饮用之公共给水。

2、依据行政行为而设置公物,如以仪式宣告水坝、桥梁、道路、礼堂、广场启用。文化资产保存法第27条规定:“古迹依其主管机关,区分为国定、省定、县定三类,分别由内政部、省政府及县政府审查指定之。”³此处的“审查指定”即为公物设定的行政行为。

3、依事实行为设置,如政府在路旁放置流动厕所供民众免费使用,即以事实行为表示出提供公用的意思。又如长期供公众通行的道路,因时效完成而存在公用地役关系,也是因事实行为而提供公用。

(二) 公物的管理

为使公物能合于使用目的,发挥通常效用,公物主管机关应对公物进行管理、修缮、维护。台湾学界将公物管理权分为三种:

1、公物管理权

此为公物法律或命令所规定的种种管理权力,如制定公物利用规划、拟定国有林木年度采伐

万方数据

计划、给予许可或同意特定公物的使用、以事实行为维护公物等。

2、公物家主权

此为公物主管机关为维护公物的利用目的,拒绝不符合资格的利用者使用公物的权力。例如校警阻挡摊贩进入小学售物,以免妨害教学,或火车站在火车夜间停驶时段驱离逗留过夜流浪者。

3、公物警察权

该权是针对符合利用资格的人,但不合于利用方法所进行的干预权能。与上述公物家主权略有不同,如校警阻挡摊贩进入、使用校园是行使公用家主权,但对学生破坏游戏设施所进行的干预权限,则属公物警察权。又如水利法第75条第一项规定:“主管机关得于水道防护范围内,执行警察职权,”也是在明示公物主管机关具有公物警察权。

三、建立公物致害的国家赔偿体制

(一) 将公物致害纳入国家赔偿的理由

根据我国《国家赔偿法》的规定,我国国家赔偿的范围不包括公有公共设施致害。当时立法机关的考虑是,公有公共设施因设置、管理欠缺发生的赔偿问题不属违反行使职权的问题,不纳入国家赔偿的范围,受害人可以依照民法通则有关规定,向负责管理的企业、事业单位请求赔偿。但是笔者认为将公物致害纳入国家赔偿更有利于保护公民权利。

1、现代行政从权力行政转向服务行政,国家赔偿不应仅限于权力行为,也包括非权力行为,不应仅指作为违法,也应涵盖不作为违法。在现代社会,公民仅靠自力无法生存,不得不越来越多地依靠国家、社会和行政机关提供基本生存之需要。国家为保障人民福祉,有义务提供公共服务,公民有权利用公有公共设施以及从政府得到福利给付,其理论基础为福斯多夫首倡的生存照顾理论⁴。如果行政机关怠于履行这种义务或未尽合理注意义务,即构成不作为违法,由此给利用者造成的损害,国家应承担赔偿责任。而且“违法”也不应局限于严格意义上的违反法规,而应包括行为客观上缺乏正当性,即违反职务上的义务,滥用行政权,违反信赖保护,消极不作为等。所以国家不仅要违法行使公权力造成的损害负责赔偿,也要对公有公共设施设置、管理未尽到安全注意义务而造成的损害负责赔偿。

2、利用者与管理者之间是公物利用关系,属于行政法律关系,不是平等的民事合同关系,不适用民法通则的规定,而应当确立无过错责任或危险责任原则。例如我国公路法规定了公路管理机构可以由交通主管部门决定行使公路行政管理职责,对出现损坏、污染路面,影响管理畅通的单位和个人有权进行管理,有权检查、制止各种侵占、损坏公路、公路用地、公路附属设施及其他违反公路法的行为。可见,公路管理机构是法律授权的组织,是行使行政管理职责的行政主体,在行使公路管理和养护职责时,与利用者之间形成的只能是行政法律关系,而不是民事法律关系。我国《民法通则》第126条规定:“建筑物或者其他设施以及建筑物上的搁置物、悬挂物发生倒塌、脱落、坠落造成他人损害的,它的所有人或者管理人应当承担民事责任,但能够证明自己没有过错的除外。”此条是以能够证明自己没有过错作为法定免责事由的过错责任原则。如果将公物致害纳入国家赔偿范围并确立无过错责任或危险责任原则,那么被告不能主张无过错而免除赔偿责任,只要存在违法侵权事实,就必须承担责任,这对公物致害的受害者获赔极为有利。

3、将公物致害纳入国家赔偿还有利于原告获得实际的赔偿,如果适用民法通则,向设置管理者索赔,很可能因设置管理者财力有限而使赔偿判决成为一纸空文,但国家赔偿的经费由国库列支,这一强大的后盾使公民的损害赔偿权落到实处。

(二)对建立公物致害国家赔偿的几点设想

1、国家赔偿责任的构成要件

(1)须为公物,即直接供公众使用的有体物。营造物是指为达成行政目的而设置的供公共利用的人的手段和物的手段的综合体,与之不同,公物为单纯的物,常见的有道路、桥梁等等。这里有两个要件:一是利用物须有公有特性,笔者认为“公有”不以属于国家公共团体或者其他公法人所有为限,而是着眼于供公共目的使用;二是须直接供公众使用,如公民在公路、桥梁上行走。如果公民乘汽车,此时公民首先与客运公司形成运输合同关系,对公路的利用属于间接利用,是否适用国家赔偿要具体分析。如果因为汽车或客运公司自身的原因损害公民利益时,由客运公司承担违约责任或民事侵权责任。如果因为道路维修、养护问题使公有公共设施未达到安全运营标准,发生车祸,公民因此遭受损失时,则为设置、管理者未尽

安全义务,应由道路管理部门作为赔偿义务机关履行国家赔偿的义务。

(2)须设置或管理有欠缺。所谓设置,是指公有公共设施于指定公用前的设立装置行为,如设计、建造、施工、装设等行为;所谓管理,是指公有公共设施在指定公用后,为维持公有设施发挥预定功能,及维持可供运作的状态的一切行为,如保存、利用、改良等行为。是否欠缺应视客观状况判断,无须探究公有公共设施设置或管理者有无违反义务,也不探究该设置或管理者在主观上有无故意或过失。只要公有公共设施不具备通常应有的状况与设备,就可称为欠缺客观上的安全性,而其安全性的欠缺,专指设置或管理上的欠缺,至于欠缺安全性的理由如何不问。

(3)须损害公民的权利,如生命健康权、财产权等。至于生命健康权、财产权的涵义应依照民法上有关规定的解释。至于可要求国家赔偿的受损权利是否只限于生命健康权和财产权,笔者认为应当从更广阔的视角来理解,即只要是宪法保护的權利受到公物损害,都可提起国家赔偿之诉。

(4)须损害与公有公共设施设置或管理的欠缺有因果关系。所称的因果关系,依台湾学者通说是指相当的因果关系,即无此行为,不会发生损害,有此行为,通常足以导致损害发生。比如说,道路的路面有坑洞,市政管理部门没有及时加以修补也没有设置警示标志,这就属于公物管理上的缺失,路人因此而受伤就存在相当的因果关系。又如道路经长期使用,路面被碾的略有凹凸,车辆经过充其量只能造成轻微颠簸而已,如果发生车辆倾覆事故,难以认定损害与公物管理的欠缺有相当的因果关系。值得注意的是,公有公共设施设置或者管理的欠缺不必为损害发生的唯一原因,如与被害人自己的行为或者自然事实相结合而发生损害,也可以具有相当的因果关系。例如,马路翻修时未做必要的警示与防护措施,而某人开车并未做减速慢行,导致车祸,此时国家仍然要承担赔偿责任,但由于当事人也有过失,可适当减少国家赔偿的数额。

2、归责原则

公有公共设施致害应承担无过错责任,其目的在于对不幸损害的合理分配,它不具有一般法律责任的制裁性和教育性,而仅具有补偿性。当公共设施致人伤害时,国家基于公平给受害者以补偿。该原则要求除了法律规定的免责事由,只

要公有公共设施的设置或管理有一欠缺而人民受损害 ,国家即应负赔偿责任 ,不问国家对此是否有过失 ,亦不得证明其对于防止损害的发生 ,已善尽注意而免责^{[5] p. 171)}。

3、免责事由

(1)不可抗力。“所谓不可抗力 ,系指与公有公共设施本身无关之外在自然力(如 :自然死亡、暴风雨、地震、雷击等)或第三人之为(如 :交通事故)引起事故之发生 ,已超越人类能力之界限 ,为人类之知识经验所无法避免 ,亦无法防止损害之发生之义。^{[6] p. 1640)}国家主张不可抗力而要求免责时 ,须以该公有公共设施具备通常所应有的安全性为必要。当不可抗力与管理瑕疵发生竞合时 ,应根据原因竞合的规则来承担赔偿责任。

(2)受害人故意行为。由于受害人故意避开通常的使用方法 ,而致使公物对其发生损害后果 ,自然不应由公物所有者来赔偿 ,损害的后果也只能由受害者自己承担。

有学者认为公共设施的安全性与其预算具有密切关系 ,从而可以国家预算不足以致无法使公共设施具备通常应有的安全性为由主张免责。笔者认为国家就因公共设施有欠缺发生损害是否负赔偿责任 ,应只以公共设施是否有通常的安全性为标准 ,不以预算不足为借口 ,否则受害人的损害不能真正得到救济。

4、赔偿机关

设置、管理公有公共设施的行政机关或特许

法人、企、事业单位不应承担最终的赔偿责任 ,其只能作为赔偿义务机关。因为设置、管理公有公共设施已成为给付行政时代国家的义务 ,但国家不可能也没有必要亲自管理所有公有公共设施 ,很多设施多以公务特许的形式或以行政合同、行政委托的方式交由具备资格和能力的企业、事业单位或其他组织管理、维护。因而 ,在公有公共设施的法律关系中三方当事人 :所有者(国家或其他依法拥有所有权的主体)、维护者(行政机关或其特许的或法律授权的企业、事业单位、其他组织)、利用者(公民、法人) ,前两者之间为行政特许或行政合同、行政委托关系 ,公民与设置管理者之间是利用关系。公有公共设施并不因设置、管理者的性质而改变其自身性质 ,由此产生的赔偿责任不应由设置、管理者承担 ,因为设置、管理者只是被委托者 ,由国家选任、受国家监督而实施行为 ,故他们只能作为赔偿义务机关 ,最终的赔偿责任应由所有者即义务负担者承担。

工业化进程要求国家在行政中更加活跃 ,国家不仅要提供个人所需的社会安全 ,还要为人民提供作为经济、社会和文化等条件的各种给付和设施。将公物利用关系的公法性质界定清楚 ,从而把它纳入国家赔偿的范畴 ,是科学合理的设置、管理公物的必要环节。

参考文献 :

[1] 梁凤云 .行政公产研究导论[A].罗豪才 .行政法论丛(第 6 卷) [C].北京 :法律出版社 ,2003.
[2] 李惠宗 .公物法[A].翁岳生 .行政法[C].北京 :中国法制出版社 ,2002.
[3] 林腾鹞 .行政法总论[M].台北 :三民书局 ,1999 ,本部分所引法条均为台湾地区法律条文。
[4] 马怀德 .公有公共设施致害的国家赔偿责任[J].法学研究 ,2000 (2) :18 - 22 .
[5] 刘春堂 .国家赔偿法[M].台北 :三民书局 ,1994 .
[6] 叶百修 .国家赔偿法[A].翁岳生 .行政法[C].北京 :中国法制出版社 ,2002 .

A Study on the Country Compensation for the Public Property

KONG Ping

(School of Law , Suzhou University , Jiangsu Suzhou 215021 , china)

Abstract :With pay administration arrival of times , the public property is utilized and deepen every aspect of people 's life . The cases that the public property causes hurt take place frequently today . Because the current law has not stipulated the lost relief ways clearly , the victim 's rights and interests can 't get the guarantee . This text proceeds with concept , establishment and management of the public property , and manages public property in range of the country compensation , in order to protect people 's benefit fully .

Keywords :public property ; establishment ; management ; country compensation