

论我国食品安全事故补偿基金制度的建构

孙晋, 王菁

(武汉大学法学院, 湖北武汉, 430072)

摘要: 近年来我国频频出现的重大食品安全事故造成了严重后果和恶劣影响, 广大受害者受到严重侵害却得不到应有的赔偿和补偿, 对社会稳定形成冲击。因此, 必须建立一种具有高度补偿性和公益性的食品安全事故补偿基金制度。建立该制度首先必须考虑它是否能实现对受害人的及时救治和有效补偿, 同时, 必须切实做好基本模式选择、管理机构设置等工作。

关键词: 食品安全(事故); 民事赔偿; 责任保险; 补偿基金

中图分类号: D923

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2009)05-0631-06

“民以食为天”, 食品是人们最基本的生活必需品。随着人们生活水平的不断提高, 我国食品行业也获得了空前的发展, 但随之而来的农药、化学原料和食品添加剂使用过量的问题也日益严重。从致癌的“苏丹红”到“阜阳大头娃娃奶粉”, 从“红心鸭蛋”到“瘦肉精”, 从含有致癌物质“溴酸盐”的矿泉水到 2008 年的“三鹿三聚氰胺奶粉”事件, 再到 2009 年食盐过度加碘的社会质疑, 进入 21 世纪以来我国的食品安全问题已然遭遇“井喷”。食品的安全关系着消费者的健康乃至社会的稳定。近年来的重大食品安全事故呈现出许多新特征, 而我国现有的法律救济体系却存在着事发后救济不力的弊端。如何使受害人得到实质补偿已经成为亟待解决的问题。例如, 国内主流媒体 2008 年 12 月 30 日报道三鹿奶粉受害儿童每人仅能获得 2000 元人民币补偿的消息一经传出, 在海内外引起强烈反响, 也遭到受害者家庭普遍抵制。因此, 我们有必要对现有法律制度进行反思和创新, 以应对这种大规模侵权行为对受害人造成的伤害和对社会造成的冲击。笔者提出构建一种具有高度补偿性和公益性的食品安全事故补偿基金制度, 以期在食品安全事故发生后受害人能得到及时救治和实质补偿, 维护社会稳定。2009 年 2 月 28 日, 万众期待的《食品安全法》经第十一届全国人大常委会第七次会议通过, 作为一部社会法, 遗憾的是该法并没有规定食品安全事故补偿基金制度, 这就意味着我们有必要探讨并最终构建这一制度。

一、何谓食品安全事故补偿基金制度

(一) 食品安全事故补偿基金的概念

我国新颁布的《食品安全法》将“食品安全”定义为“食品无毒、无害, 符合应当有的营养要求, 对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。”同时, 将“食品安全事故”界定为“食物中毒、食源性疾病、食品污染等源于食品, 对人体健康有危害或者可能有危害的事故”。在此基础上笔者认为, 食品安全事故补偿基金(以下简称“补偿基金”)是指由食品生产经营者根据法律法规规定, 强制缴纳一定数量的资金或者国家以财政拨款以及以其他方式向社会筹措资金后形成的资金集合, 在食品安全事故发生后, 用以先行垫付受害人的医疗救治费用以便于其及时治疗; 或者虽经司法判决受害人胜诉但因加害者执行不能后, 为保障受害人的权益, 而由基金向受害人补偿本应由加害者承担的部分赔偿金额。之所以称之为“补偿”而非“赔偿”基金, 是由于两者的本质不同: 补偿带有补充性, 适用无过错原则, 强调对于损失进行弥补, 不带有惩罚性; 而赔偿带有惩罚性, 适用过错责任原则, 强调加害者的责任和义务。

(二) 食品安全事故补偿基金的性质

一方面, 依据现行法律, 当食品安全事故发生后, 应当首先由食品生产经营者用自有财产对其侵权行为承担赔偿责任。虽然补偿基金部分来源于食品生产经

营者的缴纳,但该部分资金在缴纳后其所有权已转移至基金并由基金根据其设立目的独立进行支配。因此,补偿基金并非要取代本应由食品生产经营者承担的赔偿责任,而只是为了及时使受害人得到救治或者在受害人胜诉但执行不能,并且其他救济制度仍不能有效补偿受害人的损失时,基于对保障受害人权益和社会稳定的考虑,由补偿基金先行垫付受害人的救治费用或者向受害人补偿本应由加害者承担的部分赔偿金额。因此,动用补偿基金对食品安全事故的受害人进行补偿并不是传统的侵权民事责任形式,它只能是一种以民事责任制度为基础的填补损害制度,具有高度的补充性和辅助性。另一方面,从垫付医疗救治费用、补偿受害人以及维护社会稳定的角度看,补偿基金在为私益服务的同时更具公益性,兼有为公益和私益服务的双重属性。

(三) 食品安全事故补偿基金的特征

根据食品安全事故补偿基金的概念和性质,其主要具有以下特征:

第一,补偿基金和受害人在权利义务上具有非直接对应性。在传统的侵权赔偿中,加害者的赔偿义务和受害人的求偿权利之间具有直接对应性。但是,由于补偿基金的公益性和高度的补偿性,补偿基金向受害人承担的仅是公益责任和补偿责任而非赔偿责任,因此两者在权利义务上具有非直接对应的特性。^[1]

第二,补偿基金的适用具有严格的条件限制。在基金启动上,当赔偿义务人不能及时赔偿受害人的损失或赔偿不足以弥补受害人的损失或对受害人的损失无法赔偿时才适用,限于民事赔偿、责任保险制度等救济不力的情形下启动。在适用范围上,补偿基金只适用于食品安全事故中未能获得赔偿的受害人,并且只在法律规定的范围内给予补偿,对受害人的其他赔偿要求则不予支持。

第三,从形式和内容上看,补偿基金是一种货币资金,是一种用于特定事项(食品安全事故)、特定人员(食品安全事故中的受害人)的专项资金,它的支出必须遵循严格的法定程序。

二、建立食品安全事故补偿基金制度的必要性

(一) 食品安全事故频发并呈现许多新特点,严重威胁人民生命健康

由于人类开发食品的环节越来越多,科技含量越来越高,各式各样的食品所含的现实或潜在的危害使公众难以预见。从目前的统计数字来看,新世纪我国

的食品安全问题日益严峻:2004年,消协系统共受理食品安全投诉比上年增长24.1%;^①2006年,工商系统共查处食品安全违法案件比上年增长12.28%;^②我国每年食物中毒例数约为2~4万人,但专家估计这个数字尚不到实际发生数的1/10,即我国每年食物中毒例数至少在20~40万人。^③

食品安全事故一旦发生,往往伴有救治时间极其紧迫、死亡率高、后遗症严重、受害群体广、不易控制、赔偿金额巨大、社会影响极其恶劣等特性。以三鹿毒奶粉事件为例,截至2008年10月8日,全国因食用该奶粉和其他个别问题奶粉住院治疗的婴幼儿就达46814名(而民间初步估计患结石症的婴幼儿总数不低于28万)。^④虽然政府已经对三鹿奶粉事件作了严肃处理,并且对患儿实行免费救治和明确所有费用先由各级财政垫付最后由肇事企业承担。即使如此,仍有很多受害人因不能及时支付巨额医疗费用,错过治疗机会,即便是获得经济赔偿的受害人,也仅能维持基本生活。另据公开资料显示,截止2007年底,三鹿净资产只有12.24亿元,而此次奶粉事件涉及的赔偿金额要远高于此前预计的17亿元。^⑤三鹿宣告破产之后,即便胜诉的受害人根据现有法律制度也仅能空守一张判决书,无法获得足额赔偿。同时,国家拿纳税人的钱替不法企业的侵权行为买单的事件也将再次上演。^[2]

(二) 现有救济制度存在缺陷,受害人难以得到及时救治和实质补偿

我国目前对食品安全侵权的赔偿救济手段主要适用产品责任制度。我国《产品质量法》和《消费者权益保护法》均规定了因产品存在缺陷或由于销售者的过错使产品存在缺陷,从而造成人身、财产损害的,生产者或销售者承担损害赔偿责任。^[3]但由于食品安全侵权行为自身的特点,现行民事责任制度在解决赔偿问题时难免存在一些问题:一是食品安全事故损害范围广、受害人数众多,且侵权状态具有延续性,因此,损害的范围难以确定,赔偿的数额难以计算;二是食品安全侵权行为具有“累积性”和“间接性”,损害结果可能很长时间才能表现出来,这就导致侵权行为人无法确定或无法全部确定。三是提起侵权之诉具有诉讼时效的限制,因为损害结果在短期内难以发现,导致受害人胜诉权的实质丧失。四是民事赔偿额度有限。尽管目前我国实行实际损害赔偿原则,但实践中往往由于责任人的恶意拒赔,无力赔偿或赔偿能力的有限性,最终导致受害人无法获得完全的赔偿。

同时,我国虽然存在责任保险制度,但责任保险“以被保险人对第三者依法应负的赔偿责任为保险标

的”,^⑥在被保险人因致人损害承担赔偿责任时,由保险人按照约定承担给付保险金的义务。责任保险制度无疑可以在很大程度上弥补民事侵权赔偿救济的不足,但该制度也不可能使受害人获得完全的赔偿。一是责任保险属于限额赔偿。保险人在订约时无法确切预测保险事故发生所造成的损害,因此投保人和保险人所约定的保险金额,实际成为保险人承担赔偿责任的最高限额,超出保险金额的损害,被保险人亦须自行承担。其次,责任保险以被保险人对受害人存在赔偿责任为基础。食品安全事故的具体侵权人难以确定,被保险人是否承担赔偿责任的不明晰导致了保险人是否负担受害人损失的模糊性。三是我国在食品安全问题上任意保险的立法模式,也影响了该制度的效果。我国并没有像“交强险”那样采取强制保险模式,实践中的企业往往为了减少保险费的支出并未购买责任保险,在事故发生后,责任保险制度也显得捉襟见肘。

在食品安全问题的赔偿救济方面,除产品责任制度和责任保险制度以外,还有一些其他制度可以适用,如执行救助制度和社会救助制度等。执行救助基金是人民法院为解决生效判决执行难的问题,对在执行案件中因被执行人确无或暂时确无履行义务能力而向无经济来源、生活又极度困难的且需要进行救助的申请执行人(自然人)发放的救急资助专用资金。虽然该制度救助的对象为进入执行程序的申请人,但其救助范围仅为无经济来源、生活又极度困难的且需要进行救助的申请人,而不是全体受害人,且发放的费用为金额很小的救急资助资金。而社会救助是国家和社会对依靠自身努力难以满足其生存基本需求的公民给予的物质帮助和服务。^⑦该制度基本以居民最低生活保障为内容,它不能发挥对受害人的及时救助和实质补偿的作用。

总之,我国现有的救济制度在侵权问题上救济不足,使受害人难以得到及时救治和实质补偿,而补偿基金可以发挥其应有的作用,弥补现行民事赔偿救济制度的不足。

(三) 建立补偿基金制度是维护社会安定、保持经济发展与构建和谐社会的需要

首先,补偿基金制度是维护社会安定的“安全阀”。食品安全事故的频频爆发成为颠覆专家体系垄断日常生活的导火索,专家权威崩溃,政府信用也面临危机。同时,由于受害人难以得到及时救治和实质补偿,他们在陷入绝境时,往往抱怨“社会不公平”,从而可能实施影响社会安定的过激行为。而补偿基金制度可有效缓解“赔偿难”“执行难”所引发的矛盾,最大限度地消解社会怨气、减少社会对抗、维护社会稳定。^[4]

其次,补偿基金制度是保持经济平稳发展的“缓冲带”。仍以三鹿事件为例,2008年12月23日,当三鹿集团的破产消息传出时,来自全国的400多个三鹿一级代理商集聚石家庄,追讨10亿元退货款。一旦其破产,每家一级代理商动辄几百万、上千万的货款必将化为乌有,同时面临二、三线代理商要求赔偿巨额资金的诉讼,整个奶业公司的经营将举步维艰。我国作为人口大国,就业压力巨大,尤其在全球经济危机蔓延的今天,大量大型企业的破产或整个行业的不景气势必对我国国民经济造成冲击。补偿基金制度有利于挽救侵权企业免于破产,从而保持国民经济平稳发展。

最后,补偿基金制度是构建和谐社会的“推进器”。食品安全问题关系到千家万户,“食”因而被赋予了社会整合的意义。正如美籍华人孙隆基所说,“‘食’如果用来作为一种社会功能,则可以促进‘和合感’”,可见其对国人的重要性。补偿基金制度能在一定程度上缓解社会矛盾,化解群体性事件,维护社会安定,保持经济平稳发展,必然能更加有效地促进社会和谐。

三、建构我国食品安全事故补偿基金制度的基本思路

为了使受害人获得充分、合理的补偿,与本文所提出的食品安全事故补偿基金相类似的补偿制度已经被一些国家或国际组织所采用。德国由“康特甘”案而引入了残障儿童救助基金,给予该案的受害人以合理补偿。^⑧新西兰更是早在20世纪70年代就制定了《意外事故补偿法》。该法被誉为“人类文化上史无前例的法律制度之创举”,它抛弃了以侵权行为法律制度解决意外事故损害赔偿问题的传统做法,通过引入无差别的补偿基金制度,使得任何意外事故的受害人,不论事故发生的时间、地点和原因,均可以依法定程序向意外事故赔偿委员会请求支付一定的补偿金额。

由于我国目前尚未建立类似的基金补偿制度,因此有必要借鉴国外现行制度的经验,需要考虑的问题包括补偿基金设立后,能否实现对受害人的及时救治和实质补偿,以及基金模式选择、管理机构设置、资金获取渠道、资金支出等具体制度的设计。

(一) 基金模式的选择

目前的基金模式主要有政府性基金和信托基金两种模式。

1. 政府性基金

政府性基金属于预算外基金的范畴,具体是指各级政府及其所属部门根据法律、行政法规和有关文件

的规定,为支持某项事业发展,按照法定程序批准,向公民、法人或其他组织提取、募集或安排使用的未纳入国家预算管理等各种财政性资金。例如三峡工程建设基金、残疾人就业保障金等。该种模式在构建我国食品安全补偿基金制度时具有操作层面上的优势,依托现有的行政制度,设立快捷,管理方便,征收效果好。并且,依据相关法规,需要将补偿基金收取的资金全额上缴国库,由财政部统一管理,在我国特殊的法律环境下,这种模式可以赢得更多的信赖。基于以上理由,一些学者和官员倾向于政府性基金模式。

然而,补偿基金制度的实质是食品生产经营者承担民事赔偿责任的补充实现方式,而政府性基金是以行使国家职能为目的,前者体现了私法关系,后者则属公法范畴。这种本质上的差别,使得政府性基金模式难以有效实现补偿基金的设立目的。这是因为,在政府性基金模式下,资金的筹集首先以“征收”的方式实现,征收款项的所有权归国家所有,政府是负责偿付的主体。然而,国家并非食品安全事故的法律关系主体,由其承担赔偿责任,于法无据,与理不通。另外,随着财政体制的改革,我国正在逐步加强对政府性基金的管理。财政部有明文规定:“除法律、行政法规明确规定外,国家原则上不再设立新的政府性基金项目”。在此背景下,若要以政府性基金模式创建我国的补偿基金制度,难度较大。

2. 信托基金模式

信托是指委托人基于对受托人的信任,将其财产权委托给受托人,由受托人按委托人的意愿以自己的名义,为受益人的利益或者特定目的,进行管理或者处分的行为。^⑥选择信托基金模式构建的补偿基金,将以纯粹民事主体的身份发挥作用,补偿基金与其他食品安全事故相关主体间的关系也为纯粹的民事关系。虽然在中国“政府主导”型的社会中,信托基金模式在启动、运作等方面所面临的难度要比政府性基金模式大,但是,在本质层面,信托基金模式更加符合补偿基金的要求。

其一,有助于理顺相关各方的法律关系。首先,食品生产经营者(委托人)承担缴款义务,将自己所有的部分财产转移给补偿基金(受托人),符合设立信托的形式要件。缴款的目的是为了保证食品安全事故发生后,受害人可以获得及时救治和实质补偿,符合信托之目的要件。

其次,补偿基金既是食品生产经营者的缴款资金集合,又是这笔资金的管理者。资金由管理者所占有,但不是其自有财产,管理者不能像处置自己的财产那样自由地使用这笔资金,而只能按照信托目的,在食

品安全事故发生后补偿给受害人,这与受托人对信托财产所享有的权利和义务是一致的。

最后,信托原理可以合理地解释补偿基金和受害人之间的法律关系。从传统侵权行为法的视角着眼,补偿基金与受害人之间本无直接法律关系,但补偿基金却要创造性地对受害人承担补偿责任。尽管这种责任是法定的,但在法律关系的解释上毕竟有失牵强。然而在信托关系下,受害人享有的补偿权转化成信托法下的受益权。受益权得以行使的条件,便为受害人依据相关法律规范获得补偿的条件,由此,对受害人的补偿便有了符合法理的解释。

其二,在信托基金模式下,受害人的补偿权得以受益权的方式实现。按英美法系的规定,信托委托人将所有权一分为二,名义上之所有权(普通法上的所有权)由受托人享有,而实质上之所有权(衡平法上的所有权)则由受益人享有。对信托财产而言,受益人所享有的权利高于受托人所享有的权利,因此受益人可以强制受托人履行其义务。在大陆法系下,实行一元所有权原则,英美法二元所有权理论无法适用,因此大陆法系的法学家便以种种理论对信托法律关系加以解释。但不论是哪种学说或立法实践,都尊重英美法下受益人所享有的受益权,并以保障此权利的实现作为信托法的根本要件之一。^[5]从设立补偿基金的角度看,食品安全事故受害人作为信托受益人,其所享有的受益权能够得到法律认可,有力地强化了对食品安全事故受害人的保护。

3. 我国的基金模式选择

综上所述,尽管政府性基金在实际操作层面有诸多优势,但其本质属性并不适合补偿基金制度。而依据信托理论建立的补偿基金制度,可以理顺相关各方之间的法律关系,保障受害人的补偿权,更为有效地保护、利用资金。因此,笔者建议我国的补偿基金设立选择信托基金模式而非政府基金模式。在补偿基金设立数目上,考虑到食品安全事故的特殊性,笔者建议只在国家层面设置一级补偿基金,并由该基金统一负责对全国范围内的食品安全事故受害人的补偿工作。

(二) 建立稳定的资金获取渠道

补偿基金建立以后,如何获得资金将是基金能否运行的关键。借鉴德国“康特甘案”建立的“残障儿童救助基金会”的资金由制药公司、联邦政府和社会捐款构成的经验,笔者认为,我国食品安全事故补偿基金可以通过以下方式取得。

1. 企业自我缴款

即食品生产经营者每年按照一定的标准向补偿基

金缴纳费用。食品生产经营者作为第一责任人,由其出资建立对受害人补偿的基金既符合情理,也符合法理,更是企业履行社会责任的表现。缴费方式可由企业随其税收一并向税务机关缴纳,由税务机关汇总到国家税务总局后再统一划转至补偿基金,几乎无需额外征收成本。

作为该基金拟构成的主要资金来源,政府应强制性要求企业定期缴纳费用以补充该基金,企业所应缴纳的金额,应当以该企业单位产品所承受的食品安全事故风险,乘以该企业的产能来计算。因此,应结合现有的食品安全质量评估体系,对于每一个食品企业,均在该制度建立时,或者在其注册成立时便对其产品质量进行评估,给出企业的初始产品安全风险指数。之后,对于在生产过程中严格执行质量监督,产品抽查无质量问题,消费者反映良好的食品企业,逐次降低其产品安全风险指数;而对于在生产环节违反食品安全生产的各项规定,产品抽查合格率低,消费者对其不满意的企业,则逐次增加其产品安全风险指数。在这一产品安全风险体系下,可以使企业成本控制上产生自身约束的源动力,有效激励企业提高其产品质量,同时也可有效避免由守法企业来为不法企业买单的现象发生。

2. 政府财政拨款

即政府通过财政预算的方式每年有计划地给予补偿基金一定额度的拨款。财政拨款可由三部分组成:第一,专门拨款。依据《预算法》,各级政府在编制预算时应当按照本级政府预算支出额的1%~3%设置预备费,以便用于当年预算执行中的自然灾害救灾开支及其他难以预见的特殊开支。食品安全事故作为突发性公共卫生事件,具有难以预见性和灾难性。因此,从预备费中支出一定比例的资金拨付给补偿基金是合理合法的。第二,行政罚款。我国的食品监管法规均对食品生产经营者的违法行为处以高额的行政罚款。例如,《乳品质量安全监督管理条例》规定,对乳品生产经营企业部分违法行为可处违法乳制品货值金额15倍以上30倍以下罚款。由于行政机关均有专门的财政资金用于行政开支,基于公平原则,该部分行政罚款应全额拨付给补偿基金。第三,行政许可费用。按照现行法律规定,我国对食品生产经营实行许可制度,食品生产经营者在获得行政许可证时需缴纳一定的费用,基于不与民争利原则,该行政许可费用也应全额拨付给补偿基金。

3. 社会广泛募集

由于募集方式本身的多样性,补偿基金的募集渠道也是相当广泛的。例如,可以通过发行彩票将募集

的资金归入补偿基金帐户;可以动员群众直接以货币、实物的形式募捐,然后将实物拍卖或折价售卖;也可以通过慈善机构、慈善家直接募捐;还可以由国家通过发行专门债券等方式积累资金,用以充实补偿基金。

(三) 基金管理机构设计

基金管理机构作为信托基金的受托人,根本任务是对资金进行有效的管理,核心是忠实履行受托人的信托义务。为了保证基金管理机构能够正确履行受托人的各项义务,应当对基金管理机构作出科学合理的设计。

第一,将基金管理机构的法律地位界定为事业法人。由于补偿基金兼有为公益和私益服务的双重性质,因此,其管理机构既不能由纯粹的公益机构担任,也不能由委托人基于信赖而选任的其他组织或个人充任,而必须根据《信托法》第四条,设立独立的补偿基金管理机构。该机构的职能是管理补偿基金,并以补偿基金作为自身财产,在食品安全事故发生后,以自身财产独立承担责任,因此完全符合法人应当具备的条件,同时,补偿基金的设立不以营利为目的,所以,应当赋予其事业法人地位。这样既可以保证基金管理机构与受害人之间法律关系为民事法律关系,也可以使基金资金与缴款者的财产独立,与国家的财政资金独立,从而最有效地保障信托财产的独立性。^[6]第二,作为法人的基金管理机构,必须具有完善的法人治理结构。以公司治理结构为基础,考虑到补偿基金的性质特征,借鉴油污基金管理机构的设置经验,笔者认为,补偿基金管理机构可以设立三个层次的内部机构:即作为出资人代表的基金管理委员会、负责日常业务和决策的执行委员会、以及对基金管理活动进行监督的监督委员会。

基金管理委员会应由出资人组成。由于基金资金主要来源于企业缴纳、财政拨款和社会募集,考虑到我国食品生产经营者众多的实际,作为出资人的企业可考虑由相关协会代表出面参加;而财政部、商务部、卫生部、质监总局、工商总局等政府机构可以作为国家出资人的代表;另外,消费者协会可作为社会出资人的代表参加基金管理委员会。执行委员会成员由基金管理委员会选任,执行委员会可下设秘书处,在执行委员会的领导下开展工作。监督委员会由国家审计署和来自食品生产经营企业的代表组成。赋予食品生产经营者监督权,是有其法理根据和积极意义的,他们作为补偿基金的出资人,最关心其缴款的管理和使用情况。赋予其监督权,既有利于加强对基金的征缴、管理和使用的监管,也有利于他们与征缴机构、受害人之间建立起比较和谐的关系。

依据《信托法》第四条,信托机构的组织和管理办法由国务院具体规定,各委员会应当各司其职,保证基金管理机构切实履行各项受托义务。

(四) 基金支出的制度设计

首先,由于食品安全事故受害人的不特定性,就要求必须首先明确界定有权获得补偿的受害人范围。其次,由于食品安全事故造成的损失巨大,而补偿基金的资金有限,因此,也必须对基金的补偿范围作出明确规定。^[7]另外,资金的支出程序也要法定化,从而保障基金充分发挥其补偿作用。

1. 补偿对象的确定

根据相关法律法规,食品安全事故发生后,有关政府部门要及时启动应急预案,积极开展应急救援和救治工作,应急指挥部会统计受害人人并将名单逐级上报。原则上,凡是应急指挥部登记在册的受害人均有权要求基金给予补偿,但是,最终获得补偿的受害人还需满足一定的条件,即限于那些通过民事赔偿和责任保险制度仍远远不能弥补损失的受害人。具体说来,第一,该食品安全事故的受害人已诉诸法院并经法院判决胜诉。第二,该食品安全事故的加害者拒绝或无力支付赔偿费用。第三,受害人不能获得国家赔偿且保险赔偿金仍不能弥补其损失。

2. 补偿范围的确定

由于补偿基金高度的辅助性和补偿性,笔者认为,在食品安全事故发生后,法院确定的由加害者承担的赔偿金额范围内,扣除惩罚性赔偿金、先期支付的医疗救治费用和保险赔偿金外,受害人的其他损失应由补偿基金予以补偿。

3. 支出程序设计

补偿基金的支出程序是否科学直接影响到受害人得到实质补偿的效果,笔者认为,可按以下思路设计基金的支出程序。首先,由食品安全事故应急指挥部确定受害人并向补偿基金提供受害人名单。食品安全事故发生后,受害人或潜在的受害人数众多、分布区域广,如果由补偿基金来确定补偿对象,将非常困难,由应急指挥部确定受害人既是其工作需要,亦可避免由补偿基金确定受害人兼具权威性的弊端。其次,由事故受害人或其合法代理人向补偿基金管理机构提出申请,在补偿基金管理机构受理申请后,经调查核实符合补偿基金补偿条件的,按照已经确定的补偿范围将资金直接支付给申请人,对不符合条件的申请不予受理并书面告知理由。

四、结语

在任何一个国家,食品安全都是全社会共同关注的课题。而食品安全事故发生后,受害人能否得到及时救治和实质补偿除需要现行行政手段继续发挥其有效作用外,更需要现有法律制度的创新。在现有的制度难以有效救济的情形下,笔者对构建我国的食品安全事故补偿基金制度提出了初步意见,期许受害者能够得到更广泛的补偿和救济。

注释:

- ① 参见中国消费者协会受理投诉统计分析。
- ② 参见国家工商行政管理总局2006年公布的关于流通环节食品安全整治和监管工作通报。
- ③ 参见《中国食品安全报告》(2007绿皮书)。
- ④ 参见卫生部2008年10月8日对三鹿奶粉事件的通报。
- ⑤ 其中问题奶粉退赔金额7亿元以上,患儿医疗费用及其他费用约需10亿元以上。
- ⑥ 参见我国《保险法》第49条第2款。
- ⑦ 参见2008年《中华人民共和国社会救助法(征求意见稿)》第三条规定。
- ⑧ 上世纪50年代末,德国一家制药公司推出镇静药康特甘(contergan),而其严重的副作用是导致新生儿四肢畸形。据统计,康特甘在德国的受害者高达5000多人,而受害儿童的医疗索赔异常艰巨,1970年,受害人律师与制药厂达成和解,由制药公司拿出1亿马克建立“残障儿童救助基金会”,次年,联邦议会通过立法确认该基金会为公法机构,联邦政府也拨款1亿马克注入基金会,截止2008年10月,该基金会获得来自制药公司、联邦政府和社会捐款总计约3.5亿欧元。
- ⑨ 详见《中华人民共和国信托法》第2条。

参考文献:

- [1] 彭虹,鲁晓明. 商法[M]. 北京:清华大学出版社,2007:135.
- [2] 贾敬敦,陈春明. 中国食品安全态势分析[M]. 北京:中国农业出版社,2003:23-131.
- [3] 马骏驹,余延满. 民法原论(第二版)[M]. 北京:法律出版社,2006:178.
- [4] 漆多俊. 经济法基础理论(第四版)[M]. 北京:法律出版社,2008:65.
- [5] 赫武. 试论加强和完善对食品安全的管理与立法[J]. 杭州商学院学报,2003,(3):45.
- [6] 赵丹宇,郑云彦,李晓瑜. 国际食品法典应用指南[M]. 北京:中国标准出版社,2001:67-89.
- [7] 孙晋. 我国食品召回制度完善之法律思考[J]. 武汉理工大学学报(社科版),2008,(4):56.