

# 公共建筑致人损害之救济制度研究

龙 茜, 谢 郁

(重庆大学 法学院, 重庆 400045)

**摘要:** 在现实生活中, 公共建筑物致人损害的案件时有发生, 而且情况较为复杂。但在理论上, 对公共建筑致人损害及其救济制度研究还不够深入。分析公共建筑的社会功能与投资主体以及公共建筑致害的民事责任, 并引入包括责任保险和公共补偿制度在内的社会化救济方式, 对完善我国公共建筑致人损害救济制度有重要意义。

**关键词:** 公共建筑; 投资主体; 责任保险; 公共补偿

**中图分类号:** D9      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1005-2909(2007)04-0050-06

随着我国经济的快速发展, 城市建设和公共设施的兴建也大幅度增加。城市公共建筑在人口数量和密度增大的压力下承担着方便人们生活和提高人们各项社会活动水平的主要任务。出入公共建筑(比如影剧院、体育场馆、车站、码头、商务中心等)的人群高度聚集, 流动性大, 这些公共建筑属于具有一定社会危险性的物品, 一旦发生事故往往造成严重的社会后果, 给人们的生命和财产造成巨大损失。因此, 对公共建筑致人损害及其救济制度的研究, 有助于人民利益的维护与社会经济的发展, 具有重要的现实意义。

## 一、公共建筑的社会功能与投资主体分析

建筑学将建筑分为居住建筑、工业建筑和公共建筑三类。公共建筑乃是指直接供公众长期、反复、安全地使用和进行社会活动的具有非排他性和非竞争性的建筑物或构筑物, 其最突出的特性就是公共性和服务性。从广义上加以理解, 公共建筑之公共性也可称为公开性, 指多数人但不以不特定之多数人为限, 即供特定的多数人使用的建筑(如学校、监狱等)也应认为具有公共性。常见的公共建筑如办公建筑、商业建筑、旅游建筑、科教文卫建筑以及交通运输用房等。<sup>①</sup>公共建筑是人们进行社会活动不可缺少的环境和场所, 在城市建设中公共建筑居于相当重要的地位。

### (一) 公共建筑的社会功能

人们盖房子总是有具体的目的和使用要求, 这在建筑中叫做功能。自古以来, 建筑的式样和类型各不相同, 但不可否认的是, 建筑不仅用来满足个人或家庭的生活需要, 而且还要用来满足整个社会的各种需要, 这便是建筑的社会功能。从经济学的角度看, 公共建筑属于公共产品的一类, 而公共产品的主要功能就是满足绝大多数普通百姓的基本生活需要和公益性需求, 人们在公共建筑范

收稿日期: 2007-08-13

作者简介: 龙茜(1982-), 女, 贵州遵义人, 重庆大学法学院硕士研究生, 主要从事房地产法研究。

欢迎访问重庆大学期刊网 <http://qks.cqu.edu.cn>

围内参与社会活动以达到某种物质或精神上的需求,就是对公共产品的消费,从另一个方面说,也就是其社会功能的实现。

社会主义国家的本质要求使建筑已经从为少数人享用转变到为所有人创造合理的生活环境。这一转变对建筑发展产生了深刻的影响,同时也直接导致了公共建筑的大量产生,使公共建筑的社会功能日趋增强。如医疗建筑、剧院建筑、体育建筑、展览建筑、商业建筑、文教建筑等等,人们依靠其进行社会活动、科教娱乐活动和各类商业活动,用以满足人们日益提高的物质文化和精神文化需求,满足社会的进步和消费的需求,体现了其强大的公益性功能。

## (二)公共建筑投资主体分析

公共建筑是重要的公共活动场所,在一定程度上是城市发展和社会发展乃至人类发展的载体,与公共服务和社会管理密切相关,与人民群众的生活密切相关,直接影响到社会公众利益和公共安全。长期以来,受计划经济的影响,政府对公共建筑大多采取行政手段进行投资和管理,然而随着我国基础设施改革和公共产品改革的进一步发展,公共建筑投资主体的多元化,已经成为现代公共建筑发展的必然趋势。

### 1. 国家投资

国家投资是指该公共建筑建设是由国务院相关主管部门代表国家所做的计划和投资,属于国家项目,一般不通过项目所在地的人民政府筹措资金,要么由中央直接拨款,要么由项目所在地的国有资产管理部门负责投资事项。此类项目一般是比较大型的公共建筑。

### 2. 政府投资

在计划经济体制下,我国公共建筑被视作社会福利性行业,其规划和建设关系到国民经济与社会发展的需要,这就决定了公共建筑的投资主体主要是以政府为主。从经济学的角度来讲,公共建筑属于公共产品范畴,而公共产品尤其是纯公共产品的主要提供方式即是由政府通过税收来筹集资金以支付产品的生产成本,并向公众免费提供。在建设服务性政府已经越来越受到重视和关注的今天,政府的公共服务职能是指政府为社会公众提供基本非赢利性服务的职能。公共建筑属于公共财产一类,涉及政府对公共资源的运用,特别是如机场、会议中心、体育场或博物馆等城市共享的公共建筑都是由

政府投资兴建。由此,对公共建筑进行投资仍是政府职能活动的领域和责任之所在。

### 3. 非国家和政府投资

随着市场经济的不断深入和发展,资金渠道单一已经明显不适应公共产品以及社会主义市场经济发展的需要。公共建筑建设项目规模和数量的扩大,使资金需求也不断增大,这就使得公共建筑投资主体多元化成为必然趋势。目前我国非政府投资公共建筑项目的体制和实践正在逐步完善,如市政公用事业特许经营,“城投公司”的兴起,国内外银行或企业资金以及国际组织资金的利用,BOT 国际投资方式,中外合资、公用事业的民营化,基础部门竞争机制的引入以及融资意识的增强,使得部分外企和民营企业甚至是私营企业都有可能成为公共建筑的投资者。此外有些建筑的建设项目从规划到投产使用都是由私人投资与负责,但出于公共目的国家有可能通过政策或其他方式将其购买,私人所有物暂时或永久由国家控制和管理并用以提供公共之用途,因此只要符合公共建筑的用途,此类建筑也应纳入公共建筑的范畴。

## 二、公共建筑致人损害的民事责任性质和种类

所谓公共建筑致人损害,是指公共建筑由于自然或人为因素或其自身质量缺陷等原因造成受害人身或财产受到损害的事实。加害人应对受害人的 人身和财产损失承担责任。法律责任是指责任主体因违反法律义务依法应当承担的否定性法律后果。一般认为,责任的承担是由义务和过错引起的,对法律责任的讨论必须在责任类型的基础上具体问题具体分析。我们认为,公共建筑致人损害法律责任的特殊性在于其涉及公共建筑的投资主体及其建造过程和使用过程中的内部和外部组织机构及相关人员的资格和行为问题,投资主体的多元化以及参与主体的多方性导致当公共建筑发生致人损害之事实后,责任的承担与追究具有了相对的复杂性和困难性。然而,有损害就应该有赔偿,当损害确实发生后,准确确定损害责任的归属有利于及时赔偿受害者及其家属的人身和财产损失。公共建筑致人损害的民事责任归纳起来可分为以下两种。

### (一)所有人和管理者责任

依据民法通则第 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。公共建筑属于建筑物的一种,理当适用此条规定。根据罗马法规定,建筑物崩塌所发生的损害,由其所所有人承担责任。法国民法典第1386条也规定:“建筑物的所有人,对于因缺乏维护或因建筑物的缺陷所发生的坍塌而引起的损害,应负赔偿的责任。”可见由所有人承担责任是较为常见的做法。而对于管理人的责任,其前提是必须有管理的职责。所谓管理,是指公共建筑在指定公用后,为维持公共建筑发挥预定功能,即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。

公共建筑的所有权性质一般来说属于国有或公共所有,因此其责任的承担可以说主要就是国家或政府,但随着投资主体多元化趋势的加强,损害发生后责任主体的归属就不可一概而论。

### (二) 勘察设计者或建设者责任

此责任是由公共建筑在设置过程中的欠缺所引起的。所谓设置,是指公共建筑于指定公用前的设立装置行为,如勘察、设计、建造、施工、监理、装设等行为。这里的设置与前述管理一样,都无须探究公共建筑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,只要公共建筑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。公共建筑应具备的安全使用效能的缺失直接导致损害发生,就应该成为事故的责任承担者,这也是责任自负原则的体现。具体来说,责任类型如勘察设计单位不进行实地勘察就盲目设计,勘察设计单位无证设计、越级设计导致设计质量低劣,施工单位无施工资质或越级承包建设工程或在公共建筑的建设工程中偷工减料使公共建筑质量存在安全隐患,导致损害发生;另外,公共建筑建设的相关监理单位、建设单位以及装设单位如有过失引起损害发生,都应对自己的违法行为或过失行为承担相应的民事赔偿责任。

综上可看出,由单一主体的违法行为造成公共建筑致人损害的情况并不多见,公共建筑致害往往是由多方主体引起的。因此,致害责任需要分担并由有关部门对事故原因进行调查,最终确定责任的归属。然而实际情况却相当复杂,受害人常常处于弱势地位,究竟应由哪一方或哪几方来承担责任,受害人很难举证,并且在索赔时会遭遇各方互相推诿

责任的境地。

### 三、完善公共建筑致人损害救济制度的思考

任何权利受到损害都将直接导致另一种权利的产生,那就是获得救济的权利。法律公平正义的理念要求权利的设定必须有相应的救济机制。法律救济是指依据法律对权利冲突进行解决,也就是说,当公民的权利受到侵害时,可以从法律上获得自行解决,或请求司法机关及其他机关给予解决,使其受损害的权益得到补救。社会公众在受到公共建筑损害后,为弥补自身损失有权利寻求救济,责任人和国家也有义务为其提供必要的救济,而这种救济形式主要就是法律救济。

根据我国民法理论,公共建筑致人损害适用特殊民事侵权责任,主要通过民事赔偿来实现公共建筑致人损害的救济,虽然实践中也有一些国家赔偿的案例,然而由于公共建筑致害的特殊性,民法通则与国家赔偿法在很多时候并不能提供有效的救济,在此时受害人的损失如果无人问津,将会产生极大的负面影响,受害人的权益得不到保障、损失得不到赔偿或补偿,其结果很有可能导致社会的不安定,影响社会经济的快速发展。因此,有必要在已有的法律救济类型上进行扩张,使得公共建筑致人损害救济除了主要依赖现有的民事救济外,可以在一定程度和范围内适用国家救济和社会化救济,并通过责任保险和公共补偿制度这2种社会化救济方式的建立,完善公共建筑致人损害的救济体系。据此,公共建筑致人损害的救济就可概括为:当受害人的人身权、财产权遭到公共建筑的侵害时,由责任人或国家或社会组织排除侵害或给予受害人以损害填补的行为或措施。公共建筑致人损害救济制度的完善可从以下三个方面入手。

#### (一) 民事救济

公共建筑致人损害责任在性质上被认定为一种民事侵权行为所应承担的民事责任。由责任人承担赔偿责任,是法律的应有之意。我国民法通则民事责任一章以责任的方式间接规定了高度危险作业者、公共场所以及道路旁的施工者、建筑物的控制者、动物之饲养人或管理人等对他人所负有的安全注意义务。无论通过何种投资方式建设的公共建筑,建成后必然投入到社会上供公众使用,其公共性和公益性的特征使人们对公共建筑的安全牢固性产生一种合理的期待利益,人们有理由相信当他们进

人公共建筑后,不会受到其不合理不正常的任何损害,而一旦此种损害发生,就产生了获得民事救济的可能性。

在公共建筑领域,应该强化公共建筑责任人的管理和安全注意义务。为了保障公共安全,公共建筑责任人应当确保公共建筑的安全性和稳固性不会侵犯到有可能使用公共建筑的不特定主体的人身或财产的安全利益,否则,应当承担由此产生的侵权责任。强调公共建筑责任人的管理和公共安全注意义务,虽然是以公共安全利益的保护为出发点的,但最终行为人的行为所造成的损害总是表现为具体的受害人的损害,而不仅仅是破坏了公共安全,因此,最终受到损害的是特定受害人的人身或财产利益,行为人和不特定主体之间的关系就变成了债权债务的特定双方当事人,此时的责任人有可能是公共建筑的所有人和管理人,或者是与公共建筑建设有关的相关人员。

如果公共建筑致人损害是由于所有人或管理人职责的疏忽,如怠于公共建筑的维修和管理而发生,受害人可根据侵权法要求公共建筑所有人和管理人排除侵害或给予赔偿。若公共建筑所有人或管理人能证明自己没有过错并尽到了安全注意义务,此时就要对工程质量进行追溯。建设项目是一项多主体参与的系统工程,尤其是公共建筑这种大型建设项目,每一个参与主体及其每一个工作环节的工作质量都有可能影响到最终建筑产品的质量与安全。我国《建筑法》第80条规定:“在建筑物的合理使用寿命内,因建筑工程质量不合格受到损害的,有权向责任者要求赔偿。”虽然有了法律依据,但实践中建筑工程程序相当复杂,涉及到相关勘察、设计、施工、监理人员,究竟是哪一个环节出了问题,应该由哪一方承担损害事故的责任,受损害人能否熟练运用法律知识向责任人追究工程质量损害赔偿,这些都是其最终能否获得赔偿和权益是否得到保护的关键因素。受损害人如果要就公共建筑的工程质量追究责任人的赔偿责任,应当具备已经确认的工程质量缺陷这一事实。造成工程质量缺陷的因素很多,错综复杂,应通过科学的检测来查明原因,并依此来确定责任人保证受害人获得救济。

## (二) 国家救济

根据我国现行《国家赔偿法》的规定,公共设施因设置、管理欠缺发生的赔偿问题由于其不属于违

反行使职权问题,不纳入国家赔偿范围,受害人可以依照民法通则有关规定,向负责管理的企事业单位请求赔偿。可见,国家赔偿的范围不包括公共建筑致人损害。然而现实生活中公共建筑大量存在,并与公众联系紧密,公共建筑致人损害的案件频频发生,上述立法在某种程度上规避了政府和国家的责任,对社会、国家都会产生诸多不利影响,更不利于保护受害人的权益。

我们认为,应在一定范围内对公共建筑造成的损害予以国家赔偿的理由可以归纳为以下几点。

第一,随着福利国家的发展,管理型政府已向服务性政府转变,行政机关不仅具有行政管理的职责而且也负有为大众提供服务的义务。具体来说,近现代国家的任务,不仅仅以保障国家安全及维护国内治安为限,而是广泛涉及教育、文化、经济、社会安全等各方面。国家为增进人民福祉,公共建筑与日俱增,但危险亦随之而来。公共建筑的设置、管理行为不可避免地会对人民生命、身体或财产等合法权益造成损害。如果损害是由于国家机关未尽到合理注意造成的,就属于怠于履行职责,即构成不作为违法。有损害必有救济,这是现代法治国家的一项重要原则,对于公共建筑致人损害自然也不能例外,且主要对受害人适用赔偿救济。由此,我国现行法律对公共建筑致害赔偿的相关规定是不利于受害人权利的维护的。

第二,从公共建筑的功能上看,公共建筑是服务于社会大众的,有明显的公益性特征,虽然公共建筑投资主体呈多元化趋势,但相当多的公共建筑还是由国家机关设置和管理的,或者是由事业单位管理的,可见,公共建筑的设置和管理始终有国家行政职能或者是公共行政职能介于其中,有明显的行政作用或性质。因此,将其纳入公法调整是有现实理论依据的。

既然现代政府已从权力行政转向服务行政,政府必须充分、深入地干预社会经济,保障人民福祉,人民也有权得到政府的福利给付。这表明,政府不仅仅只是负责提供公共建筑,更应该尽到维护其安全使用效能的职责。如果在公共建筑损害中,政府将大部分责任加于企业或公众身上,会对公众心理产生重大影响,他们会认为政府对大众利益漠不关心,长此以往,对政府产生怀疑和不信任。对公共建筑造成的损害予以国家赔偿,同时可以督促国家行

政机关及工作人员履行职责,加强公共建筑安全管理和维护,减少和避免其失职、渎职、疏忽或不作为而造成的公共建筑致人损害事件的发生。

第三,公共建筑致人损害多是比较严重的事故,涉及的人和遭受的损害比其他事故都要广泛和严重,如果仅仅依靠民法通则追究非政府企业投资人或建设过程中相关单位的责任,很有可能因为其财力有限而使赔偿判决成为一纸空文。从受害人的角度来看,国家承担公共建筑损害赔偿赔偿责任,有国家财政的支持,在一定程度上有利于受害人依法及时获得充足的赔偿。

### (三) 社会化救济

由于公共建筑致人损害的特殊性与复杂性,传统的救济类型不能很好地达到保护受害人和兼顾侵权人利益的目的,社会化救济方式的选择已成为必然。社会化救济通常被理解为将某侵权行为所产生的损害视为社会损害,由社会上多数人承担和消化此种损害,从而使损害填补不再是单纯的侵权人自我负担或国家负担。在公共建筑致人损害领域引入社会化救济,不仅能及时、充分地救济受害人,弥补其损失,维持社会稳定,还可避免企业因负担过重而破产,保护经济发展。但关于通过社会化救济来保护受害人权益制度的具体内容和建构,目前尚缺乏详细的著述。我们认为,基于社会化救济的目的和属性,可以将公共建筑致害责任保险制度和公共补偿制度作为社会化救济制度的内容。

公共建筑一般都是比较大型的工程项目,其事故的损失往往需要较大数额的补偿,单靠个人或企业承担这些风险是不可能的,全靠国家财政也不太现实,因此,这些风险必须转嫁出去。在西方国家,社会公众的商业保险可在公众遭遇事故后获得高额赔偿,使得国家与公众的损失降低。但我国由于历史原因,国民保险意识不强,投保率低,保险公司的管理和险种相对来说又比较落后,所以,通过保险这种社会救济方式分担损害成本,只能从建筑工程责任保险方面入手。我国《保险法》第49条第2款规定:“责任保险是指以被保险人对第三者依法应负的赔偿责任为保险标的的保险。”根据《建筑法》和《建设工程质量管理条例》,建设工程质量损害赔偿,是指建设工程承包人因其完成的建设工程存在质量上的瑕疵,在合理使用期限内,对因该质量问题造成他人人身或财产的损失,承担损失赔偿的责任。可见

公共建筑致害责任保险的存在是具有其可能性与现实性的,它是指以被保险人(通常是公共建筑的建设单位或承包商)因公共建筑的质量问题致人损害而应当对第三人承担的损害赔偿赔偿责任为标的的财产保险。被保险人通过支付保险费的方式把承担损害赔偿赔偿责任的风险转嫁给了保险人,以达到对这种消极损害进行填补的目的。

按照保险发生的自愿性,保险分为任意保险和强制性保险。我国的保险事业发展起步较晚,尤其是在建筑工程领域更是刚刚起步,建设单位和施工单位在不同程度上都存在着侥幸心理,不愿参加投保,对保险活动的自愿原则存在理解上的偏差,认为保险与否是自己的自愿。面对建筑相关主体安全投保意识薄弱的现状,究竟应该怎样做才能发挥工程保险的救济作用?我们认为,应当完善建筑工程质量责任保险法律法规及相应配套措施,逐步推行强制保险制度。强制保险是国家为了贯彻保险政策,推行对公众的法律保护而借用社会保险的强制属性,要求保险人直接经营的相对于自愿保险的商业保险业务。可见,责任保险模式的选择不仅仅涉及到被保险人,通常还与保险人有关,我国应根据社会以及政策的需要,逐步在特定领域推行强制保险,只有这样,公共建筑致害责任保险才能在社会经济生活中发挥其不可替代的作用。此外,强制责任保险建立的同时,要求政府积极地做出应对,对保险公司的强制保险业务进行各种形式的扶持,如税收减免,财政拨款等。

再者就是公共建筑致害公共补偿制度,其主要是通过设立建筑物损害救助基金的方式来实现救济。公共建筑致人损害事故的发生,有可能是因不可抗力造成,或是其建筑工程质量存在瑕疵但责任的追溯存在一定困难,责任方难以确定或即使能够确认,但责任主体由于各种原因在实体上却早已不复存在了,此等情况的出现,以及其他一些客观原因,例如企业自身资金短缺无能为力,国家救济难以实现,保险公司也竭尽全力,都将导致受害人得不到及时有效的救济。公共建筑致害的公共补偿制度,就是在公共建筑致害事故的处理过程中,为解决现有民事救济和国家救济对公共建筑致害救济的不足而设置的一种社会责任填补救济制度。当受害人在其他方式不能合理救济时,通过申请,符合相应条件者便可以迅速、切实得到该基金补偿。在损害事故

发生后,由此类救助基金来承担一部分的赔偿责任,从而在国家、受害人、社会三者之间进行合理分配公共建筑致人损害的救济成本。目前我国对此制度的研究大多是在理论层面上进行,此中还有很多问题需要深入研究,如公共补偿基金的来源、管理与支付问题等都还不成熟和完善。无论怎样,公共建筑致害的公共补偿是公共建筑致害救济制度的重要组成部分,我国应加快相关法律法规的制定及制度的完善,使受害人的权利得到及时有效的保护。

#### 注释:

①办公建筑包括写字楼、政府部门办公楼等;商业建筑包括商场、金融建筑等;旅游建筑包括旅馆饭店、娱乐场所等;科教文卫建筑包括文化、教育、广播用房,如医疗、体育、学

校、展览建筑等;交通运输用房如机场、车站建筑等。

#### 参考文献:

- [1] 卢洪友. 城市公共事业的经济属性及效率模型研究[J]. 贵州财经学院学报,2005,(1):19-24.
- [2] 耿毓修. 城市规划管理与法规[M]. 南京:东南大学出版社,2004.
- [3] 杨建顺. 日本行政法通论[M]. 北京:中国法制出版社,1998.
- [4] 翁岳生. 行政法[M]. 北京:中国法制出版社,2002.
- [5] 冀宗儒. 民事救济要论[M]. 北京:人民法院出版社,2005.
- [6] 刘杰,孙智. 论我国工程保险制度的建立和完善[J]. 保险研究,2002,(1):25-26.
- [7] 张文忠. 公共建筑设计原理[M](2版). 北京:中国建筑工业出版社,2001:2-6.

## Study on Public Building Cause Damage Relief System

LONG Qian, XIE Yu

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400045, China)

**Abstract:** In the real life, the cases of public building cause person damage frequently occur, and the circumstance is more complicated. But in theoretically, studying to public works cause person damage and its relief system are not enough to go deep into. For this purpose, the author starts with regard to public building's society function and investment main body, the responsibility causing evil, brings forward suggestion including liability insurance and public compensates system finally, and makes contribution in an attempt to perfect China's public building cause person damage relief system.

**Key words:** public building; investment main body; liability insurance; public compensation

(编辑 欧阳雪梅)