

# “救助站为流浪者索赔”的民事诉讼主体资格 及法律价值探析

张岑沁,汪汉斌

(南京师范大学 法学院,江苏 南京 210023)

**摘 要:**救助站在对流浪人员的管理、救助中起到了不可或缺的作用,但在“救助站为流浪者索赔”的民事诉讼中,救助站作为当事人是否适格存在诸多争议。救助站具备民事诉讼主体资格,其作为原告为流浪者这一弱势群体的利益进行诉讼,符合国家、社会、个人的正义观念,且顺应法律法规的立法原意,其实施司法救济,具有必要性与正当性。

**关键词:**救助站;原告适格;必要性;正当性

中图分类号:D915.2

文献标识码:A

文章编号:1671-9891(2018)02-0016-04

## 0 引言

2003 年 6 月,国务院出台《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》(以下简称“管理办法”)。管理办法指出,要在县级以上城市设立救助站,以保障流浪无着人员的基本生活权益。办法旨在反思因收容遣送制度而备受抨击的“孙志刚事件”,在废除该制度的同时,为流浪人员寻找到救助站这一个社会救助机制。救助站对流浪乞讨人员的救助是一项临时性社会救助措施,救助站在救助过程中,存在需要为流浪者维权的情况及必要性。但是,在维权过程中,其主体资格备受争议。如何为流浪者提供积极的法律救助是我国法制建设进程中亟待解决的问题。

### 1 “救助站为流浪者索赔”之缘起

2006 年 6 月《记者观察》要案纪实版有这样一起案例:2004 年 12 月 4 日,江苏高淳县发生一起无名氏流浪汉命丧车轮的交通事故,规定时限内尸体无人认领,火化后骨灰由高淳县殡仪馆代为保管。2005 年 4 月 2 日,又发生一起流浪汉被小客车轧死的交通事故。2006 年 3 月 28 日,就这两起流浪汉交通事故,高淳县民政局以原告身份提起人身损害赔偿诉讼,此案为“全国首例流浪汉车祸索赔案”。案件审理过程中,原、被告双方分歧很大,其中就民政局诉讼主体、流浪汉法律救助等问题引起法学界广泛讨论。<sup>[1]</sup>

2010 年 3 月 15 日,一名流浪汉在成乐高速被大货车撞死。事发后,交警部门将无名氏车祸死亡信息移送乐山市民政局,请求协助处理。2010 年 8 月 6 日,乐山市民政局向乐山市救助管理站下发了《关于协助处理无名氏流浪乞讨人员交通事故有关事宜的通知》,依据《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》及有关规定,决定由乐山市救助管理站按有关规定协助交警部门处理无名氏交通事故后续工作。该通知还写明:所得赔偿费在扣除律师费、差旅费等费用后专账保管,今后此类事件参照此通知处理。乐山市救助管理站遂向犍为县法院提起诉讼,请求判令两名被告和第三人某财产保险股份有限公司乐山中心支公司赔偿无名氏各项费用共计 191 670 元。2011 年 4 月 14 日,犍为县法院做出一审判决,判令本案第三人在车辆投保保险赔付限额内直接支付乐山市救助管理站(无名氏丧葬费、死亡赔偿金)162 518.2 元;直接支付被告车主邹某垫付的无名氏尸体 DNA 检验费、殡葬费等 29 152 元。随后,该公司向乐山市中院提起上诉,认为乐山市救助管理站主体不适格,无权提起诉讼,即使乐山市救助管理站有民事主体诉讼资格,也没有人身损害赔偿权,请求二审法院撤销一审判决。<sup>[2]</sup>

2010 年 8 月 29 日,胡某驾驶一辆小型汽车将一无名男性流浪者当场撞死,驾驶员胡某承担主要责任。

收稿日期:2018-02-15

作者简介:张岑沁(1998—),女,江苏南通人,南京师范大学法学院本科生。

11月9日,万年县检察院向该县社会救助管理站提出督促起诉的建议。11月18日,该县社会救助管理站起诉驾驶员胡某、车辆所有人汤某及车辆承保公司,共计索赔292788元。庭审中,被告几方对救助管理站的诉讼主体资格没有异议,但对流浪人员是按城镇人口还是按农村人口计算赔偿金提出了不同的观点。后在该县法院的调解下,双方均同意按农村人口计算赔偿金,并达成协议,由保险公司在保险责任范围内赔偿死亡赔偿金、丧葬费等112693元。<sup>[3]</sup>

根据国务院《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》的有关规定,民政部门承担对乞讨流浪人员的救助职责,但目前的行政法规并没有直接赋予民政部门代替流浪者亲属对侵权人进行索赔的权利。我国《民法通则》及相关司法解释明确规定,死亡赔偿金的支付对象是受害者近亲属,他们因侵权人的侵权行为而受到侵害,死亡赔偿金的索赔主体应该是也只能是受害者的近亲属。流浪汉遭遇车祸死亡,在找不到亲属的情况下无人为其维护权利,造成了“死了白死”的尴尬局面。

在法律出现盲点的背景下,以上三个案例成为民政局及其下属机构救助站为流浪者索赔的“创举”。因无直接的法律规定,原、被告双方产生了极大的争议。前两个案例最大的争议是民政局、救助站是否具备民事诉讼主体资格,第三个案例被告对救助站的诉讼主体资格没有异议,只是对于赔偿标准的确定,即按城镇人口还是农村人口计算赔偿金提出了不同的观点。本文将从基本的法理分析救助站民事诉讼主体资格的合法性与正当性,以进一步发挥其社会救助功能,维护社会的公平与正义。

## 2 救助站的民事诉讼主体资格

### 2.1 民事诉讼主体行为能力的法理依据

民事诉讼主体资格,指民事主体是否具有民事诉讼权利能力的问题,即救助站是否具有在民事诉讼中作为当事人参加民事诉讼并享有诉讼权利、承担诉讼义务资格。德、日两国作为大陆法系的典型代表,对民事诉讼权利能力也有相关规定,并称其为“当事人能力”。德国民事诉讼法典50条明确规定,有权利能力者,有当事人能力。日本著名民法学家兼子一教授认为,当事人能力是当事人作为诉讼主体接受诉讼法上的效力所必要的诉讼法上的主体性。<sup>[4]</sup>民事诉讼主体具有民事诉讼权利能力,是法院对其行使民事审判权的前提。我国民事诉讼法赋予了法人及其他组织规定情形下的当事人主体资格。因此,救助站具有民事诉讼的权利能力。

民事诉讼行为能力是主体以其自己的行为独立地实施诉讼行为、享有诉讼权利和承担诉讼义务资格。凡是具有民事行为能力的主体,都具有民事诉讼行为能力。而救助站在具有诉讼权利能力的同时,需要符合相应的客观条件。在实践中,对于一些非法人组织,例如救助站,它可以以其自己的名义与他人订立租赁、劳动合同等,因此可推定其具有民事行为能力,从而具备诉讼行为能力。

从上面的分析可以得知,民政局救助站兼具民事诉讼权利能力和行为能力,因此,救助站具有民事诉讼主体资格。

### 2.2 民事诉讼主体权利的正当性

我国民事诉讼法在讨论当事人适格时,存在“诉讼担当”一说。诉讼担当,是指实体法的权利主体或民事法律关系主体以外的第三人,因对他人的权利或法律关系享有管理权,而以自己的名义,就该民事法律关系所产生的纠纷行使诉讼实施权。<sup>[5]</sup>笔者认为,救助站要规范民事诉讼担当的主体范围。救助站是受害流浪者与侵权行为人以外的第三者,但对流浪者的生命健康权等重大权利应享有管理权,从而以自己的名义为保护流浪者的利益提起诉讼。另一方面,按照民事诉讼法的规定,案件受害人不具有自己主张权利的能力,也无近亲属为其主张权利。民政局救助站是依照有关规定对社会流浪乞讨人员负有救助职责的专门机构,为流浪者的利益提起诉讼具有正当性。救助站依据跟流浪者的法律关系,拥有主体资格,符合民法规定。

政府出资在辖区内设立救助站,要求其依法履行职责、充分发挥其功能,同时也赋予救助站对于流浪无着人员的救助与管理职能。这不仅是解决纠纷的有效手段,也是社会正义的实现方式。至于权利行使的正当性,一是流浪无着人员也是自然人,具有与他人平等的法律主体地位,其生命健康权应当受到尊重,理应让侵权行为人为相应的法律后果承担责任。二是救助站依法维护流浪人员的合法权益,符合法律、法规的立法原意与公平正义的社会价值取向。再者,救助站行使司法救济权,并非公权力对于私权的非法干涉,其作

为原告并未侵害对方当事人的民事权利。至于获赔的财产,建议救助站代为保管,若受害人具有妥善保管财产的能力,则救助站具有返还的义务,若一定时限后无人认领,可上交国库。

### 2.3 民事诉讼主体的委托代理权限

委托诉讼代理权限通常取决于被代理人的授权,分为一般委托和特别委托两大类。受一般委托的诉讼代理人仅享有程序性权利,而救助站若无实体权利,在诉讼中就无法对于情势做出灵活的应对。特别委托虽与实体权利紧密相关,却需要当事人的特别授权。但流浪人员作为当事人往往受教育程度低,缺乏诉讼所需的实体与程序性知识,对委托诉讼代理人做出明确的特别授权存在困难,因此对救助站的特别委托很难实现。在救助站只享有一般委托的代理权限下,由于其不享有变更诉讼请求、上诉等实体权利,难以在法庭上呈现流浪人员的真正诉求,流浪人员的利益很难得到完整的保护。在法院的审判实践中,已经能看到救助站与产生矛盾的主体关于租赁合同、劳动争议等的民事裁定,也证明了民政局救助站民事诉讼主体资格的存在,进而证明了救助站有实施法律救助的充分条件。只有对诉讼主体应当采取宽松的态度,才能使其本身和其他主体的权利义务得到保障或承担。2018年3月“两高”刚刚发布的《最高人民法院最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》,新增刑事附带民事公益诉讼这一新的案件类型。由此可看出,在宏观政策的引导下,民事公益诉讼的原告范围也在不断扩大,检察机关也可成为民事公益诉讼的主体。那么,同样是为了维护社会的公共秩序,救助站成为民事诉讼的原告也符合这一潮流。

## 3 救助站为流浪者提供有效法律救助的社会意义

救助站是由政府拨款实施建立的,目的是为了保证生活在社会边缘的人基本的生存、生活权益。而公益诉讼旨在维护国家社会的公共利益与正常的经济社会秩序。“公益”一词最先出现在人们的视野,是非营利、集合力量帮助社会弱势群体之意,这应是广义的“公益”之意。所以,救助站作为当事人是否适格这一问题,也是与“公益”息息相关的。

### 3.1 优化国家政策导向,提高公民的法律意识

2003年救助管理制度的出台,结束了将流浪乞讨人员视作“盲流”而强制收容遣送的时代,从社会政策的角度看,救助管理取代收容遣送反映了国家对流动人口的社会政策从社会控制型向社会治理型的转变。<sup>[6]</sup>除此之外,国务院还于1999年颁布了《城市居民最低生活保障条例》,2007年7月印发了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,2014年2月颁布了《社会救助暂行办法》。随着时代发展,各方面符合实情的政策对我国社会救助制度的具体内容和相关问题做出了系统全面的规定,而政策的出台、实施与落实更在规范层面上阐明了社会对弱势群体的关心与救助。笔者认为,救助措施的微观落实,也当符合宏观上政策的导向。如今宣扬社会救助、捍卫公民法律地位的平等,在这样的社会大潮下,救助站对社会弱势群体——流浪无着人员的法律救助显得重要且必要。我国渊源的历史文化传统使大多老百姓养成了“以和为贵”的深刻思想观念,使得民众往往具有“厌讼”的心理。在此,通过对救助站实施法律救助的认可并付诸司法实践,有利于形成全社会对政府及政府决策的认同、对法律和法律权威的认同、对社会核心价值观念的认同,从而增强公民对于法律、对于维权的意识。<sup>[7]</sup>

### 3.2 完善社会救助机制,维护流浪者的生活权益

在现代社会,民主意识深入人心的同时,社会各阶层的利益分化却日益加剧,这一切更要求法律活动的民主化。正如苏力所说:“法律活动之结果必须在一定的程度上反映社会的呼声,满足社会大多数人在特定时期的某些具体要求。”<sup>[8]</sup>毋庸置疑,救助管理制度维护了受助者的基本生活权益,对有需要的人提供了扶危济困的作用。救助站承担对流浪人员的救助职责,这种救助也应包括对流浪乞讨人员提供的法律救助。社会中的流浪者往往文化水平较低,法律意识淡薄,甚至有些患有精神疾病,属于无民事行为能力人或限制民事行为能力人。他们在遭受人身或财产的侵害时,往往不能认清事实真相,又无近亲属等为其维护权益,通过“救助人为流浪者索赔”的方式,能够切实维护流浪者的权益,改善流浪者的生存境遇和生活质量。

### 3.3 实施法律救助,维护社会的公平正义

按正当的法律逻辑,谁的权利和利益被侵犯了,就要由谁来加以追索。现在恰巧是作为权利人的流浪人员死亡或不具有民事行为能力,其近亲属和利害关系人又很难寻找。那么在这样的情形下,又有谁有权来维

护这些公民的权利?对此问题,现有法律处于真空状态。笔者认为,赋予民政局救助站原告的主体资格,为流浪无着人员提供法律救助,有其正当性。救助站作为原告为流浪者的利益而诉,不仅有利于实现社会成本最小化,还在权利主体、来源、行使等各方面具有其正当性,应是实现社会正义的有效方式。法律上对于救助站流浪者利益之诉原告地位规定的缺位,并未影响救助站在维权实践中对于流浪者利益的保护。对流浪人员进行民事司法保护,健全诉讼层面的法律法规,可以在最大程度上保护流浪者及更多的社会弱势群体,从而实现社会的公平正义。

#### 4 结束语

流浪者是社会的弱势群体之一,救助站与流浪者之间的社会关系涉及社会治理的成效,“救助站为流浪者索赔”是救助站社会救助职能之外增加的法律救助功能。为加强新时代社会主义法治建设,相关部门要加强立法,规范民事诉讼主体资格,为救助站维护流浪者的权益提供基本的法律保障。救助站要积极主动作为,构建完善的社会救助和法律救助机制,最大限度地保护流浪者,完善社会保障和改善民生,促进社会的安定和谐。

#### 参考文献:

- [1]南柯.全国首例流浪汉车祸索赔案[J].记者观察,2006,(6):26-29.
- [2]顾爱刚.流浪汉高速路上被撞身亡 救助站替其索赔 16 万元[OB/OL].[2011-08-05].[http://news.ifeng.com/society/1/detail\\_2011\\_08/05/8212876\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/society/1/detail_2011_08/05/8212876_0.shtml).
- [3]江民林.流浪汉被撞身亡 救助站当“娘家”为其索赔[OB/OL].[2011-01-14].[http://news.jcrb.com/jxsw/201101/t20110114\\_489286.html](http://news.jcrb.com/jxsw/201101/t20110114_489286.html).
- [4]兼子一,竹下守夫.民事诉讼法[M].白绿铉,译.北京:法律出版社,1995.
- [5]刘敏.民事诉讼法[M].北京:中国法制出版社,2015.
- [6]李迎生,吕朝华.矫枉过正:城市流浪乞讨人员救助管理制度的实证分析[J].甘肃社会科学,2007,(5):5-10.
- [7]周安平.人民监督员制度的正当性与有效性质疑[J].南京师范大学学报(社会科学版),2007,(2):15-20.
- [8]苏力.法治及其本土资源[M].北京:中国政法大学出版社,1996.

(责任编辑:范可旭)

## Analysis on Civil Lawsuit Subject Qualification and Legal Value of “Relief Station Claiming for Compensation for Homeless People”

ZHANG Cen-qin, WANG Han-bin

(School of Law, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China)

**Abstract:** The relief station plays an indispensable role in the management and rescue of the homeless people. However, in the civil lawsuit of “relief station claiming for compensation for homeless people”, there are disputes about whether the relief station is suitable to act as a litigant. The relief station has the subject qualification of civil lawsuit, and it acts as a plaintiff for the interests of vulnerable homeless group, which conforms to national, social and individual concept of justice, as well as complies with the legislative intent of laws and regulations. It is necessary and legitimate to implement judicial relief.

**Key words:** relief station; eligibility of plaintiff; necessity; legitimacy