

远程开放教育教材

国家赔偿法教程

GUOJIA PEICHANGFA JIAOCHENG

主 编 张胜利

副主编 徐 群 高 志



中央广播电视大学出版社

远程开放教育教材

国家赔偿法教程

主 编 张胜利

副主编 徐 群 高 志

中央广播电视大学出版社
北京

内 容 简 介

本教程采用远程开放教育体例编写,主要介绍了国家赔偿的基础知识、国家赔偿总则、行政赔偿制度、司法赔偿制度等内容。

本教程的内容简明扼要,理论适度,重视实用,图文并茂,突出导学功能。通过提供背景知识、学习检测、拓展知识、理论思考等材料,帮助学生拓展学习的视野。

本书适用于远程开放教育教师和学生自主学习,对于提高学生的分析、解决国家赔偿问题的能力,开拓思路,了解国家赔偿制度是有益的学习资料。

图书在版编目(CIP)数据

国家赔偿法教程 / 张胜利主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2009.9
ISBN 978-7-304-04682-8

I. 国… II. 张… III. 国家赔偿法—中国—电视大学—教材 IV. D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 162484 号

版权所有, 翻印必究。

国家赔偿法教程

张胜利 主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部 010-58840200 总编室 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号 邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 袁玉明

封面设计: 陈国栋

责任编辑: 马建利

印刷: 北京密云胶印厂

印数: 0~5000 册

版本: 2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

开本: 185×230 印张: 23 字数: 318 千字

书号: ISBN 978-7-304-04682-8

定价: 38.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前 言

国家赔偿制度是近现代国家民主制度的一个重要组成部分，是国家尊重和保护人权的重要体现。我国在 1995 年 1 月 1 日起实施的《中华人民共和国国家赔偿法》（以下简称《国家赔偿法》）是我国的国家赔偿制度确立的标志。

《国家赔偿法》是有关国家赔偿的法律规范，是集国家赔偿实体规范与程序规范为一体的法律，是宪法的实施法。“国家赔偿法教程”这门课程是中央广播电视大学法学专业的一门选修课程，多年以来各省市广播电视大学大都选修了这门课程，但是使用的教材均为借用其他高校教材或有关著作，电视大学还没有自己编写的教材。在多年的教学实践中，我们感到应当根据广播电视大学远程教育的特点，为远程开放教育学生提供一本比较适合自主学习国家赔偿法教程律法的教材，该教材应以提高远程开放教育学生分析、解决国家赔偿问题的能力，实现国家赔偿法教程课程教学目标为主旨，以突出教学过程的互动为特点。为此由天津广播电视大学倡议，北京广播电视大学共同协作，特地编写了这本《国家赔偿法教程》，作为远程开放教育法学专业的教材。

本教程以我国国家赔偿法教程基本制度为依据，按照国家赔偿基础知识、国家赔偿法教程总则，以及具体赔偿法律制度顺序，以章为学习单元形式，采取专业理论够用为限，重视实务内容、适用不同层次的学习需求而设计，同时，辅助其他的学习资料，为学生提供更多的支持和服务。需要说明的是，鉴于《国家赔偿法教程》已经列入我国全国人大常委会的立法修改计划，在该法修改以后，本教材将会适时的予以修改。这本《国家赔偿法教程》教材是我们编写教材的一次尝试，由于水平所限，疏漏之处在所难免，如有不当之处，敬请批评指正。

本教程由中央广播电视大学出版社出版。由天津电大科研资源处与北京电大教务处的领导共同协商和策划，也可以说本书是两校共同合作的成果。在本教程的编写过程中，南开大学法学院的傅士成博士、教授以及中央电大文法学院朱叶副教授给予了大力支持和指导，在此表示感谢。参加编写本书既有南开大学学者，也有多年从事远程开放教育法学专业教学实践的专业教师。编者分工：第一、十二章由李晓兵撰写，第二章由宣志欣、刘利珍撰写，第三章由赵洪云、高志撰写，第四、五、六章由张胜利撰写，第七、八、九、十章由徐群撰写，第十一章由姚远撰写。

编著者

2009 年 5 月

国家赔偿法学习指南

一、国家赔偿法学习方法指导

远程开放教育是一种全新的教育方式，在学习过程中，应注意学习方法的运用。运用适合自己的学习方法，可以达到事半功倍的学习效果，下面提供几条有关国家赔偿法课程的学习方法建议，以供参考。

（一）熟悉国家赔偿法课程文件以及制订自己的学习计划

通过研读国家赔偿法课程进程表，了解国家赔偿法课程的学习基本要求、教学大纲、学习资源以及考核的形式，特别是要了解本课程的学习目标和学习要求。同时，依据课程进程表，结合自己工作、学习情况制订自己的课程学习计划并与指导教师讨论此学习计划的可实施性，听从指导教师关于学习方法的建议。

（二）获得课程学习的支持服务途径

同学们的学习是有支持服务的学习，学习支持服务的人员是学生们在学习中的帮手和朋友，他们负责对学生们的学习进行支持和服务。所以，应与他们保持联系。主要的学习支持服务人员有指导教师、辅导教师、专业主任等。指导教师是直接为学生们提供非学业学习支持服务的人员，应保持与指导教师联系（面对面、电话、E-mail等方式），他们会帮助提供学期注册、选课、考试、教材等支持服务。课程辅导教师是为学生们提供课程学业学习的支持服务人员。因此，在课程的学习中，应与辅导教师保持密切联系，他们会为学生们提供学习上的指导和学习过程的支持服务。

（三）综合运用开放教育学习形式，取得良好的学习效果

1. 坚持自学。自学是参加开放教育学习的重要方式，同学们应依据教学大纲的要求，在保证足够时间的基础上，全面、系统、认真地阅读教材和指定参考书，在教师指导下进行自学，并落实自己的学习计划。

2. 积极参加课程辅导。网上辅导、面授辅导课是学习的重要方式，也是教师和学生教学沟通的重要渠道。辅导教师通过讲解、辅导、答疑、组织讨论等方式帮助学生们深入地理解教材中的重点和难点。

3. 参与小组协作学习。学习小组也是开放教育学习形式之一，是同学们交流学习资料、学习体会、互通消息的主要渠道。参与小组协作学习能够帮助学员取长补短，增进友谊，学习资料的交流更能够达到事半功倍的效果。

二、国家赔偿法多媒体学习资源说明以及适用策略

远程学习材料是远程开放教育的重要支柱之一，应了解国家赔偿法课程的学习材料的种类以及它们之间的定位：文字教材是最为主要的学习资源，录像是文字教材的内容提升和案例分析，网上学习资源提供学习辅助和实时、非实时学习支持服务。

（一）文字教材

国家赔偿法文字教材是学习本课程的主要媒体和基础性学习材料。按照远程学习的规律及本课程的特点，文字教材采用主辅合一式编排。文字教材内容系统介绍了国家赔偿法课程知识体系和内容，同时也可以自主检测学习效果和拓展相关的知识。

（二）录像教材

录像教材是本课程学习的内容强化和提升的媒体，是文字教材的重要补充。录像课程采用重点讲授和案例分析形式，目的是引导学生掌握正确的学习方法，抓住重点，提高学习效率，也是作为文字教材内容的强化与深化，起到深化教学内容的作用。

（三）网上学习资源

电大在线教学平台上开辟了教学辅导栏目，定期发布教学重点与难点的解析文章，供学员学习参考，考试指南栏目提供期末复习指导、考试历年试题解答、复习方法指导，作业讲评栏目讲解作业的内容；知识拓展栏目提供知识拓展的内容，提高学生学习兴趣和知识量，特别是论坛提供实时和非实时学习支持服务和答疑等，为学员的学习提供了有效的学习支持服务路径。学会充分利用网络资源进行学习，是学员解决工学矛盾，获取学习资源的有效途径。

三、学习过程建议

关于国家赔偿法课程的学习，首先应了解国家赔偿法课程学习的部分和基本模块，国家赔偿法共7个部分，即国家赔偿概述部分、总则部分、分则部分（行政赔偿、刑事赔偿）、追偿部分和赔偿方式、标准，以及时效部分，共15个学习模块（如图1所示），宏观地把握国家赔偿法的制度结构的基本框架，模块之间的关系是学习的前提。

其次，每个模块均有学习的时间建议、学习指导以及学习要求。在学习每章时，应按照学习指导建议学习，在学习过程中，如果存在疑惑要及时记下，如果再次阅读，仍然不解，请在参加的实时或者非实时的交互活动（电话、E-mail等方式）中，寻求课程辅导教师的帮助。

最后，学习完每章的内容，应阅读章节小结，及时完成综合测试，检验学习效果。同时，如果需要拓展关于本章的知识，请阅读相关参考书、论文、理论探讨部分的材料，了解学者的不同视角和观点，开拓观察国家赔偿法问题的视野和看问题的角度。

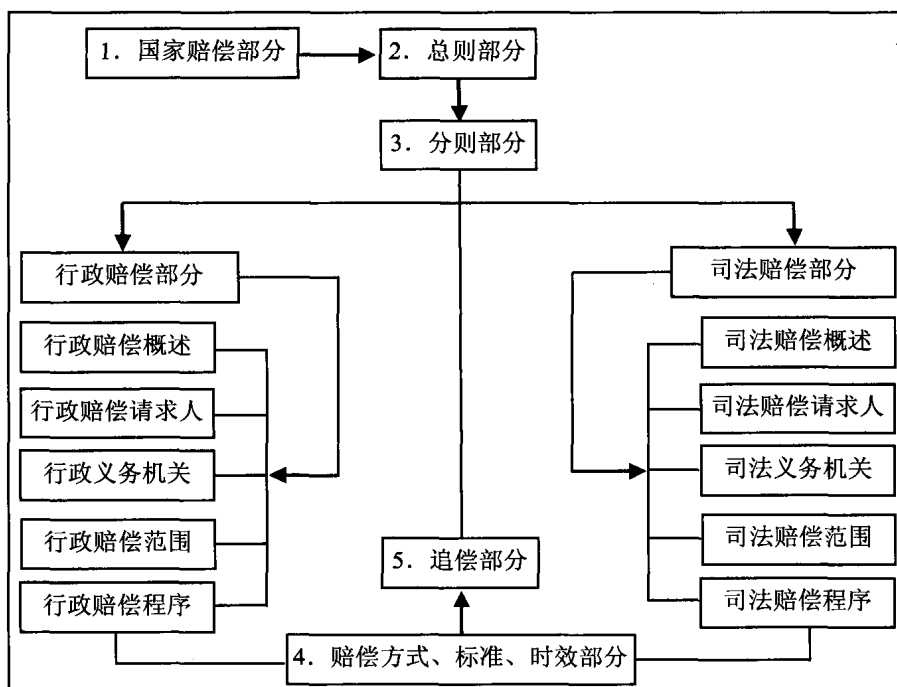


图1 学习模块图

目 录

第一章 国家赔偿法.....	1
第一节 国家赔偿概述.....	2
一、国家赔偿的概念.....	2
二、国家赔偿的特征.....	3
第二节 国家赔偿制度的产生与发展.....	4
一、国家赔偿制度产生发展的历史阶段.....	4
二、国家赔偿制度的理论根据.....	7
三、西方国家赔偿制度的历史与现状.....	8
四、我国国家赔偿制度.....	15
第三节 国家赔偿法概述.....	17
一、国家赔偿法的概念.....	18
二、国家赔偿法的渊源.....	18
三、国家赔偿法的性质.....	21
四、国家赔偿法的作用.....	23
五、国家赔偿法的效力.....	25
第二章 国家赔偿法总则.....	33
第一节 国家赔偿法的立法目的和立法依据.....	34
一、国家赔偿法总则的地位与作用.....	34
二、国家赔偿法的立法目的.....	34
三、国家赔偿法的立法依据.....	35
第二节 国家侵权赔偿责任的归责原则.....	36
一、国家侵权赔偿责任归责原则的概念.....	36
二、西方国家国家赔偿归责原则.....	37
三、我国国家赔偿归责原则.....	41
第三节 国家侵权赔偿责任的构成要件.....	42
一、侵权主体要件.....	43
二、行为要件.....	45
三、损害结果要件.....	48
四、因果关系要件.....	49

五、法律规定要件	50
第三章 行政赔偿	57
第一节 行政赔偿概述	58
一、行政赔偿的概念	58
二、行政赔偿的特征	59
第二节 行政赔偿的构成要件	60
一、行政赔偿的构成要件的概念	61
二、行政赔偿的构成要件的内容	61
第四章 行政赔偿范围	72
第一节 行政赔偿范围概述	73
一、行政赔偿范围的概念	73
二、行政赔偿范围的立法例	73
三、确定行政赔偿范围的制约因素	74
第二节 行政赔偿事项的范围	75
一、侵犯人身权利的行为	75
二、侵犯财产权利的行为	80
三、行政赔偿责任的例外	86
第五章 行政赔偿请求人和赔偿义务机关	97
第一节 行政赔偿请求人	98
一、行政赔偿请求人的概念	98
二、行政赔偿请求人的范围	98
三、行政赔偿请求人的资格转移	99
四、行政赔偿请求人的特征	100
第二节 行政赔偿义务机关	100
一、行政赔偿义务机关的概念	100
二、行政赔偿义务机关的特征	101
三、行政赔偿义务机关的确认	101
第六章 行政赔偿程序	113
第一节 行政赔偿程序概述	114
一、行政赔偿程序的概念与建立行政赔偿程序的意义	114
二、行政赔偿程序的特征和种类	114
第二节 单独行政赔偿程序	116
一、单独行政赔偿程序的概念和特征	116
二、单独提出赔偿请求程序	117
第三节 行政一并赔偿程序	126
一、行政复议一并赔偿程序	127

二、行政诉讼一并赔偿程序	130
第七章 司法赔偿	150
第一节 司法赔偿	151
一、司法赔偿的概念和特征	151
二、司法赔偿的种类	154
第二节 司法赔偿的构成要件	155
一、司法赔偿的构成要件的概念	155
二、司法赔偿的构成要件的内容	156
第八章 司法赔偿范围	164
第一节 司法赔偿范围概述	165
一、司法赔偿范围的概念	165
二、司法赔偿范围的确定标准	166
第二节 刑事司法赔偿范围	167
一、侵犯人身权利的刑事赔偿	167
二、侵犯财产权的刑事赔偿	175
第三节 民事、行政诉讼中的司法赔偿范围	176
一、违法采取排除妨害诉讼强制措施的司法赔偿	177
二、违法采取保全措施	178
三、错误执行判决、裁定和其他生效法律文书	180
四、民事、行政诉讼中司法工作人员侵权的赔偿责任	181
第四节 国家不承担赔偿责任的事项	182
一、国家不承担刑事赔偿责任的含义	182
二、国家不承担刑事赔偿责任的种类	183
第九章 司法赔偿请求人和赔偿义务机关	194
第一节 司法赔偿请求人	195
一、司法赔偿请求人的概念和特征	195
二、司法赔偿请求人资格转移	195
三、司法赔偿请求人的特征	196
第二节 司法赔偿义务机关	196
一、司法赔偿义务机关的概念和特征	196
二、司法赔偿义务机关的确认	197
第十章 司法赔偿程序	207
第一节 司法赔偿程序概述	208
一、司法赔偿程序的概念	208
二、司法赔偿程序的特征	208

第二节 司法赔偿义务机关先行处理程序	209
一、司法赔偿义务机关先行处理程序的概念	209
二、司法赔偿义务机关先行处理程序的步骤	210
第三节 司法赔偿的复议程序	216
一、司法赔偿的复议程序的概念	216
二、司法赔偿的复议程序的步骤	216
第四节 赔偿委员会的决定程序	217
一、赔偿委员会的决定程序的概述	218
二、赔偿委员会的决定程序的步骤	219
第十一章 国家追偿制度	231
第一节 国家追偿	232
一、国家追偿的概念	232
二、国家追偿的法律性质	233
三、国家追偿的意义	234
第二节 行政追偿	235
一、行政追偿的概念和条件	235
二、行政追偿程序	237
第三节 司法追偿	239
一、刑事追偿的概念和条件	239
二、刑事追偿程序	240
第十二章 赔偿方式、计算标准和国家赔偿时效	248
第一节 国家赔偿方式	249
一、国家赔偿方式的概念以及法律规定	249
二、国家赔偿方式的种类	251
第二节 国家赔偿计算标准	256
一、国家赔偿标准的原则以及国家赔偿标准的概念	256
二、侵犯人身权利的赔偿标准	257
二、侵犯财产权的赔偿标准	259
第三节 国家赔偿费用	261
一、国家赔偿费用的来源	261
二、国家赔偿费用的支付与管理	262
第四节 国家赔偿的时效	264
一、时效概述	264
二、国家赔偿的时效	265
附录	278
参考资料	354

第一章 国家赔偿法



学习内容

- 一、国家赔偿的概念
- 二、国家赔偿的特征
- 三、国家赔偿制度产生发展的历史阶段
- 四、国家赔偿制度的理论依据
- 五、西方国家赔偿制度的历史与现状
- 六、我国国家赔偿制度
- 七、国家赔偿法的概念
- 八、国家赔偿法的渊源
- 九、国家赔偿法的性质
- 十、国家赔偿法的作用
- 十一、国家赔偿法的效力



学习要求

学习完本章，应该达到以下要求。

- (1) **复述**：国家赔偿的概念、国家赔偿法的概念。
- (2) **解释**：国家赔偿的特征，国家赔偿法的渊源、性质、作用和效力，我国国家赔偿制度，国家赔偿法的效力，国家赔偿制度产生发展的历史阶段。
- (3) **分析**：国家赔偿法的作用。



学习指导

本章是对国家赔偿的概念、特征，国家赔偿制度历史、理论依据，西方国家赔偿制度的历史与现状，我国国家赔偿制度，国家赔偿法的概念、渊源、性质、作用、效力的阐述，是学习国家赔偿法制度必备的基础知识。在学习本章时，应认真地阅读本章的学习内容，完成综合测试，检验本章的学习效果，阅读本章小结，掌握本章学习重点。为了拓展知识

范围和提高分析与解决问题能力,观看专家讲座(总则部分)、阅读推荐论文、专著以及阅读理论探讨部分。建议本章学习最短时间为5小时。



关键术语

国家赔偿 国家赔偿特征 国家赔偿法 国家赔偿法渊源 国家赔偿法性质 国家赔偿法作用

第一节 国家赔偿概述



本节从国家赔偿的概念、国家赔偿的特征入手,帮助学习者了解广义和狭义国家赔偿概念内容,理解国家赔偿制度的本质。本节涉及的主要问题有:国家赔偿的概念是什么?广义和狭义上的国家赔偿的概念是什么?国家赔偿具有什么特征?我国国家赔偿法是什么时间实施?

一、国家赔偿的概念

从最为广义上来看,国家赔偿,是指国家机关及其工作人员对于其所有的以国家名义而实施的行为所造成的损害进行赔偿的活动。广义的国家赔偿范围既包括国家对于国家机关及其工作人员行使国家公权力的行为所造成的损害,也包括国家对于国家机关及其工作人员对于其行使的非国家权力行为所造成的损害;从主观方面来考察,既包括过错的行为和违法的行为,也包括无过错行为和合法的行为;从国家赔偿所涉及的行为类型上来看,既包括立法行为,也包括行政行为、司法行为等。

从世界范围来看,国家赔偿法律实践及相关的制度呈现巨大的差异性,尽管建立完善的国家赔偿制度在全世界范围内已经成为历史的潮流,但是对诸多国家而言,国家赔偿法律制度还处于一个确立并不断发展的过程中。在新中国成立之后,我国就开始了国家赔偿法律实践的探索,因此,我国对于国家赔偿的实践已经不再陌生,但是关于国家赔偿的认识和理解却还没有取得一致的意见。从比较的意义来看,国家赔偿制度的形成是一个历史的过程,它既需要法律理论的支撑,也需要法律传统和法律习惯的配合,尤其是与一个国家的经济发展状况有着密切的关系。

我国于1994年5月12日颁布了《中华人民共和国国家赔偿法》,并于1995年1月1日正式生效实施,这一法律在总结新中国成立之后实施国家赔偿法律实践经验的基础上系统地梳理了我国已有的国家赔偿类型,规定了较为健全的国家赔偿程序,以此全面确立了符合我国当时社会发展阶段的国家赔偿制度。《中华人民共和国国家赔偿法》第2条规定:

“国家机关和国家机关工作人员违法行使职权侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。”从这一条的规定可以看出，我国的国家赔偿制度是属于比较狭义的国家赔偿。因为，根据该法的规定，我国的国家赔偿的主体是国家机关及其工作人员，其中国家机关是指国家行政机关、审判机关、检察机关、监狱管理机关。国家赔偿的范围是国家机关及其工作人员在行使职权的过程中违法侵犯公民、法人和其他组织的合法权益并造成损害的行为。由此来看，我国法律所确立的国家赔偿制度采取了一个相对而言较为狭义的理解，即国家赔偿，是指国家对于国家机关及其工作人员违法行使职权给公民、法人和其他社会组织的合法权益造成的损害而实施的赔偿活动。因此，又可以将国家赔偿称为国家侵权损害赔偿，即强调国家对于国家机关及其工作人员行使公权力的侵权行为造成的损害后果承担赔偿责任。

二、国家赔偿的特征

对于国家赔偿的认识应该在比较中加以深化和精确，这既需要将我国的国家赔偿制度和其他国家的国家赔偿制度相比较，同时也需要将国家赔偿与相关的法律制度如民事赔偿、国家补偿相比较，总体上来看，与国外的国家赔偿制度以及相关的法律制度相比，国家赔偿有以下特征。

第一，国家赔偿的责任主体是国家，即国家承担责任，机关履行赔偿义务。

从国家赔偿制度的发展演变来看，国家赔偿责任是从侵权人直接赔偿责任逐渐地演变过来的。直到现在，各国所确立的国家赔偿都是由国家来承担赔偿责任的法律责任并支付相应的赔偿费用。但是具体的赔偿义务则由法律规定的赔偿义务机关来予以履行，而实施侵权行为的工作人员并不直接对受害人承担责任，履行赔偿义务。这样，国家赔偿与民事赔偿，特别是侵权损害赔偿中所确立的赔偿原则是完全不同的，实施侵权行为的国家机关工作人员所承担的法律责任并不是国家赔偿责任，而是行政机关内部的法律责任。国家机关对于受侵害人来承担国家赔偿责任，这也使得作为抽象主体的国家的责任转化为国家机关的赔偿责任。国家责任的主要体现的是国家赔偿的费用要纳入国库支出，列入各级政府的财政，而赔偿义务的具体承担则体现为赔偿责任和赔偿数额的确定，包括和受害人之间的联系与和解等程序都要由赔偿义务机关来完成。

第二，国家赔偿是以国家机关及其工作人员违法行使职权为前提的，这样，就把国家赔偿与国家补偿区别开来。

当国家机关及其工作人员的公务行为或与公务有关的其他行为造成了对公民、法人或其他组织的合法权益的侵害，只有在实施侵权行为属于违法的情况下才给予赔偿，而不论该行为是否有主观过错。这在客观上造成了我国国家赔偿范围比较窄的事实，那些由于公有公共设施致人损害，以及行政机关制定具有普遍约束力违法的决定命令侵害行政相对人合法权益，均不属于国家赔偿的范围。而在一些国家，国家赔偿与国家补偿制度并不严格

地加以区分,即国家赔偿以国家机关及其工作人员的行为侵犯公民、法人或其他组织的合法权益并造成损害为条件,既不考虑违法的因素,也不考虑主观过错的因素。2004年我国宪法修正案中有两条涉及了“补偿”,其中第20条修正案规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”第22条修正案则规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”这就进一步强化了国家赔偿和国家补偿的区分。

第三,国家赔偿必须依照法律的规定来实施,即承担赔偿责任的主体法定,赔偿程序、赔偿方式和标准法定化,这样,就把国家赔偿与民事赔偿区别开来。

国家赔偿的责任主体是国家,但是具体的赔偿义务则是由法定的赔偿义务机关来履行。国家赔偿的程序也要严格地依照法律的规定,比如法律规定了一些法定的前置程序,而民事赔偿无需任何的法定前置程序。《中华人民共和国国家赔偿法》第4章对于国家赔偿的具体方式和标准作出了规定,国家赔偿以支付赔偿金为主要方式,而民事赔偿可以同时采取金钱赔偿、返还财产、恢复原状等方式。同时,法律还根据侵权损害的对象和程度的不同,规定了不同的赔偿标准,并且对于赔偿数额还作出了最高限制。这样,就切断了实际损害和赔偿之间直接的联系,对于多数的损害,国家并不按受害人的实际损害和要求来给予赔偿,而是按照法律所规定的标准来给予适当的赔偿,这样的赔偿一般不包括精神损害赔偿,也不包括间接损失。

第二节 国家赔偿制度的产生与发展



本节从介绍国家赔偿制度产生、发展的历史阶段出发,帮助学习者了解国家赔偿制度的发展脉络,拓展学习者的视野。从介绍国家赔偿不同理论观点角度,了解人们对国家赔偿建立制度的不同解释。西方国家的国家赔偿制度相对发达,通过简要地介绍西方国家主要的国家赔偿制度而了解西方国家赔偿制度的现状,有助于更好地理解我国的国家赔偿制度。通过简要地介绍我国的国家赔偿制度,理解我国国家赔偿制度发展的脉络和现状。本节涉及的主要问题有:国家赔偿制度发展经历哪几个阶段?国家赔偿的理论依据主要有哪些?法国、德国、英国、美国等国家的国家赔偿制度主要内容有哪些?我国国家赔偿制度发展的两个阶段的主要内容是什么?

一、国家赔偿制度产生发展的历史阶段

(一) 国家赔偿制度的初步确立阶段

事实上,早在资产阶级大革命之后,随着近代法治观念的确立,限制国家权力的恣意

妄为,保障公民权利成为法律制度发展的基本主线,国家赔偿制度就是在国家权力与公民权利之间重新定位中逐渐发展起来的,一些国家很早就开始了建立国家赔偿制度的探索。比如,法国 1799 年的一个法律文件中就规定国家行政机关因实施公共建筑工程所致的损害的赔偿责任。英国 1860 年的《权利请愿书》中也规定,申请人可以向英王提出权利请愿书,国王根据内政部长的建议批准公开审理,然后由法院审理当事人的申请,申请人可以因此得到赔偿。1876 年奥匈帝国公布的《关于司法权的国家基本法》中也规定国家或其法官因该法官执行职务所生之权利侵害,受害人得依照司法程序请求赔偿。但是由于国家主权观念已经深入人心,特别是“主权豁免”学说的影响,国家赔偿并没有成为社会的主流共识。即便是在宪政理念和宪法实践已经得到充分发展的英国,“议会主权”作为其宪法基本原则决定了法院不能对于议会的决定提出任何的挑战,这在某种意义上就限制了英国行政法的发展,行政诉讼和行政赔偿制度不能得到充分的发展。而“国王不得为非”作为宪法惯例基本上排除了国家对于任何政治决策承担政治责任,因为国王永远是没有错误的,因此国家政策中出现的一切错误都不能归咎于国王。这些重要的法律传统是导致英国的国家赔偿制度晚于其他西方国家的重要原因,一直到 20 世纪中期,英国才终于形成了自己的国家赔偿制度。

因此,学界一般认为,法国 1873 年的布朗戈案不仅对法国行政法治的发展产生了深远的历史影响,而且在确立国家赔偿责任方面也具有开创意义。该案的缘由是因为布朗戈先生的女儿被法国纪龙德省国营烟草公司司机开车作业的时候撞伤。《法国民法典》第 1382 条的规定:“任何因自己的过失而致行为使他人受到损害之人,应对他人进行赔偿。”第 1383 条规定:“任何人不仅对其行为所致的损害,而且对其过失或携带所致的损害,应进行赔偿。”第 1384 条第 1 款规定:“任何人不仅对其自己行为所致的损害,而且对应由其负责的他人的行为或在其管理之下的物件所致的损害,均应进行赔偿。”据此,布朗戈先生向普通法院提起了诉讼,他认为国营烟草公司的工作人员所犯的过失应该由国家来承担民事上的赔偿责任。之后,该案因为是由行政法院还是普通法院管辖问题上的争执而被提交到争议法庭,法庭排除了普通法院对于公务诉讼的管辖权,并指出国家的责任不能受《法国民法典》中为私人与私人关系而确定的原则所支配;这种责任既不是通常的责任,也不是绝对的责任,这种责任有其固定的规则,根据公务的需要和调整国家权力与私人权利的必要而变化。这样就确立了国家对于非权力行为作用的赔偿责任,国家赔偿诉讼应由行政法院予以管辖并适用相对于民事规则的特殊规则。

德国 1896 年制定的《民法典》是法国民法典之后的又一个具有重要影响力的法律文件,其第 89 条规定公共团体对公务员执行职务而致使第三人受到损害的行为承担民法典第 839 条所规定的赔偿责任。这是关于国家对于其管理行为承担赔偿责任的规定,并没有明确国家对其权力行为的赔偿责任。因此,从这些国家的法律实践和法律规定中可以看出,在 19 世纪末 20 世纪初,随着对国家主权观念的重新认识,特别是国家主权豁免原则的淡化,国家赔偿在一些国家开始得到了初步的肯定。如果考察这个时期社会政治经济发展的情况,

还可以发现,国家支配力的增强和社会矛盾的发展使得国家角色发生转换,从建立世俗的政治权威到更关注国内人民的生活和权益保障,国家赔偿制度的初步确立既是社会经济发展到一定水平的需要,也是民主法治自身发展规律的必然要求。

(二) 国家赔偿制度的全面确立阶段

人类进入 20 世纪之后先后经历了两次世界大战,每次世界大战之后伴随着旧秩序的崩溃,都带来了社会秩序和法律制度新的变革,国家赔偿制度也在这个过程中取得了长足的发展。1919 年德国的《魏玛宪法》是世界宪法发展中标志着一个新的时代到来的法律文件,它对于公民经济社会权利的肯定以及对于国家的角色的重新定位,在其第 131 条也对国家赔偿作出了规定:“官吏行使所受委托之公权时,对于第三者违反其职务上义务,其责任应由该官吏所服役之国家及政治机关担负,不得起诉官吏。但第三者对于该官吏之求偿权,保留之。”这是世界上首次在宪法中对国家赔偿责任加以规定,标志着国家赔偿制度与一个国家民主制度的发展与法治的进步紧密联系起来。在此之后,特别是第二次世界大战之后,通过宪法来规定国家赔偿的做法逐渐地成为世界各国的通例。1947 年的《“中华民国”宪法》、新中国建立之时《共同纲领》、成立之后的 1954 年《宪法》,以及现行的《宪法》都有专门的条款规定了国家赔偿的内容。

除了宪法对于国家赔偿责任加以规定之外,不少国家都在其一般的法律文件中就其所涉及的国家赔偿问题作出较为详细的规定,而今制定专门的国家赔偿法典较为系统地规定国家赔偿制度的做法也日益为许多国家或地区所采用。德国早在 1910 年就制定了《国家责任法》,在 1971 年制定了《刑事追诉措施赔偿法》,1981 年又出台了《国家赔偿法》却被联邦宪法法院宣告违宪,1994 年关于修改基本法的法律授权联邦议会重新制定新的《国家赔偿法典》。美国于 1946 年制定了《联邦侵权赔偿法》,英国于 1947 年制定了《王权诉讼法》,日本分别在 1947 年和 1950 年先后出台了《国家赔偿法》和《刑事补偿法》,奥地利和韩国则于 1948 年和 1967 年先后制定了《国家赔偿法》,我国台湾地区也在 1959 年和 1980 年制定了《冤狱赔偿法》和类似的赔偿法典,而我国在 1986 年的《民法通则》中规定“国家机关或者国家机关工作人员在执行职务中,侵犯公民、法人的合法权益造成损害的,应当承担民事责任。”之后,《国家赔偿法》草案在历经 4 年多的讨论和修改终于在 1994 年由全国人大常委会通过成为法律。

总的来说,进入 20 世纪之后,国家赔偿制度通过各种途径在世界各国得到了普遍的确立,并且随着一个国家政治的民主化和法制化而日益得到重视。第二次世界大战以后,国家赔偿责任在总体上也呈现出了加重的趋势,国家赔偿的范围得以扩展,赔偿的标准也不断地提高,从过去的刑事赔偿和私法赔偿拓展到立法赔偿,从绝对地坚持过错责任原则或违法责任原则到无过错责任原则或结果责任原则的确立,从最初仅仅承认现实的直接的损害赔偿发展到承认间接损害赔偿和精神损害赔偿,国家赔偿制度的发展已经远远超出了其创立之初的实践模式,并成为判断一个国家人权状况和法治发展水平的重要因素。