



国家赔偿法
实务书系

国家赔偿法

条文释义与专题讲座

江必新 胡仕浩 蔡小雪 著

GUOJIAPAIICHANGFA
TIAOWENSHIYI YU
ZHUANTIJIANGLUO

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE





国家赔偿法
实务书系

国家赔偿法

条文释义与专题讲座

江必新 胡仕浩 蔡小雪 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国家赔偿审判工作的回顾和展望 (代序)

(一)

建立国家赔偿制度，是人类社会文明进步、从人治走向法治的重要标志之一。中华人民共和国成立之初、1954 年宪法颁布之前，经中央同意，人民法院对于错案问题的处理即有如下政策：“凡是真正错捕、错押、错判、错杀的案件，必须予以清理……凡属于完全无辜的劳动农民被错捕、错押者应即释放；错判者应即改判；错杀者应即平反。冤狱平反后，应向当事人或家属道歉，对于遭受重大损害的当事人，或已被错杀者的家属，除道歉外，并应酌情予以必要的抚恤或救济。”^① 1954 年颁布第一部《中华人民共和国宪法》，第九十七条规定：“由于国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有取得赔偿的权利。”“五四宪法”公布实施后，国家赔偿工作亦有相关政策出台，例如国务院 1956 年 7 月 16 日批复司法部：“各级人民法院因错判致使当事人和家属生活困难时，可由民政部门予以救济；如果错判致使当事人遭受大的损失的，根据宪法第九十七条规定的精神，需要赔偿损失时，仍应由司法业务费开支。”^② 最高人民法院则进一步明确：司法业务费列为地方预算，由高级人民法院将需要开支的冤狱补助数额编造预算，报请省（市、自治区）委、人委核准后，由财政部门拨交高级人民法院掌握使用^③。虽然上述政策精神还难以归结为现代意义上的国家赔偿，但已经能够实实在在地体现了新中国人民政府和司法机关对国家赔偿责任的态度。

1957 年以后，由于极左思想盛行，国家的法治工作遭受极大破坏，直到 1982 年颁布的第四部宪法又重申了“五四宪法”规定的国家赔偿原则。该法第四十一条第三款规定：“由于国家机关和国家机关工作人员侵犯公民权利而受到

① 1953 年 4 月 7 日中共中央“关于处理各级人民法院在过去时期所发生的错捕、错押、错判、错杀问题的指示”。

② 国务院〔56〕国一内罗字第 129 号批复。

③ 参见最高人民法院（62）法行字第 128 号“关于错判案件当事人损失补助经费问题的复函”，《中华人民共和国最高人民法院司法解释（活页）》卷 3，人民法院出版社、法律出版社 1997 年 11 月出版。

损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。”1986年颁布的《中华人民共和国民事诉讼法通则》从民事赔偿角度对国家机关及其工作人员的职务侵权赔偿责任作出规定。该法第一百二十一条规定：“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。”1989年颁布的行政诉讼法对行政侵权赔偿设置“侵权赔偿责任”专章（第九章），该法第六十七条第一款规定：“公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯造成损害的，有权请求赔偿。”1994年5月12日，第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议表决通过了《中华人民共和国国家赔偿法》，同日公布并决定自1995年1月1日起实施。这部法律对于行政赔偿、刑事赔偿以及民事、行政诉讼中的司法赔偿作出了全面规定。至此，我国建立了较为完整的国家赔偿制度。

（二）

国家赔偿法的颁布实施，是兑现宪法的庄严承诺、保障人的根本权利的善举，是我国政治民主生活中的一件大事。有利于切实保护公民、法人和其他组织的合法权益，有利于促进行政机关和司法机关依法行政、公正执法，有利于缓解社会矛盾、维护社会稳定，促进社会主义民主法制进程；对于建设社会主义法治国家，树立中华人民共和国在国际上的法治形象、民主形象，都有着不可估量的巨大作用。

国家赔偿法第一条规定：“为保障公民、法人和其他组织享有依法取得国家赔偿的权利，促进国家机关依法行使职权，根据宪法，制定本法。”这一规定开宗明义，诠释了这部法律的立法宗旨和国家赔偿的两大职能，即一个保障、一个促进，两个方面有机结合。国家赔偿法颁布实施以来，全国各级人民法院解放思想、开拓进取，认真贯彻实施国家赔偿法，依法保障人民群众申请和获得国家赔偿的权利。通过各级人民法院国家赔偿审判工作人员的不懈努力，我国建立和实施国家赔偿制度的政治意义、法治意义和社会进步意义日益显现；各级人民法院以“三个代表”、“科学发展观”、“三个至上”等重要思想为指导，坚持以人为本，依法保障国家赔偿申请人等弱势群体合法权益的职能作用得到有效发挥；国家赔偿工作促进依法执政、确保执政为民、实行违法必究、有损得赔的司法理念受到人民群众的广泛欢迎；国家赔偿所产生的消除官民矛盾、化解官民积怨、促进科学发展、构建和谐社会的积极作用越来越明显。国家赔偿审判工作作为人民法院审判工作的重要组成部分，在国家的三大诉讼制度之外发挥了赔偿制度特有

的、不可替代的重要作用，取得了显著成绩，主要体现在以下几个方面：

（一）依法审理国家赔偿案件，切实保障公民、法人和其他组织的合法权益。从1995年1月到2010年3月，全国法院共受理国家赔偿案件93342件，审结85279件。结案率90.59%。其中：受理涉及刑事和非刑事国家赔偿的案件29581件，审结28800件，决定赔偿的9716件；获得赔偿的比例为33.74%。受理行政赔偿案件63761件，审结56479件，判决赔偿（1998年以后）的共8396件，获得赔偿的比例为14.87%。在行政赔偿案件中，单独提起的35294件，审结31702件；附带提起的28467件，审结24777件。除了依法判决赔偿、决定赔偿，使老百姓的合法权益得到救济，还通过行政协调、善后救济、司法援助等救助措施，使当事人的合法权益得到实实在在的补偿。

（二）在人民法院系统形成了一支国家赔偿审判专业队伍。全国各级法院除了按照行政诉讼法的规定设立行政审判庭审理行政赔偿案件外，各中级人民法院均按照国家赔偿法的规定成立了赔偿委员会及其办公室，负责审理由人民法院赔偿委员会依法受理的国家赔偿案件。基层人民法院大多设立了理赔小组负责办理以本院为赔偿义务机关的赔偿案件，使老百姓求偿有门、救济有路。

（三）基本形成了国家赔偿法及其配套适用规范。截至目前，最高人民法院陆续制定、发布和实施了《关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》、《关于人民法院执行〈中华人民共和国国家赔偿法〉几个问题的解释》、《人民法院赔偿委员会审理赔偿案件程序的暂行规定》、《关于办理人民法院、人民检察院共同赔偿案件若干问题的解释》、《关于民事、行政诉讼中司法赔偿若干问题的解释》、《最高人民法院赔偿委员会工作规则》、《关于刑事赔偿和非刑事司法赔偿案件立案工作的暂行规定（试行）》、《关于刑事赔偿和非刑事司法赔偿案件案由的暂行规定（试行）》、《国家赔偿案件文书样式（试行）》等九十多件司法解释和规范性文件。这些司法解释和司法指导意见为国家赔偿案件具体适用法律提供了必要的规范，初步统一了全国法院适用国家赔偿法的尺度。

（四）逐步建立起一整套国家赔偿审判工作制度。绝大多数高级人民法院、部分中级人民法院通过审判实践及时总结经验，逐步建立起一整套工作制度。其中包括赔偿委员会工作规则、赔偿委员会及其办公室岗位责任制、赔偿案件立案规则、审理赔偿案件程序的规定等等。这些工作制度的建立保证国家赔偿审判工作有章可循。

（五）进行了一系列审判方式改革。在总结审判经验的基础上，最高人民法院明确提出在国家赔偿案件的审理中引入听证程序，推行确赔程序分离、职能协

调的工作机制，健全国家赔偿确认和赔偿案件的审判监督制度，等等。实践证明，这些改革措施对增加国家赔偿案件审理的透明度和公正性、正确及时解决国家赔偿争议具有十分重要的意义，得到了广大人民群众和舆论界的支持和肯定，被誉为国家赔偿审判中的“阳光工程”。

（六）落实国家赔偿审判工作“司法为民”的制度和措施。最高人民法院先后提出在国家赔偿审判工作中要建立和完善利民、便民的六项制度和措施，即：完善告知制度，对改判无罪的刑事案件和纠正违法行为的民事行政案件，及时告知当事人有申请国家赔偿的请求权，确保公民、法人和其他组织享有知情权；完善立案和信访工作，确保人民群众依法申请国家赔偿的请求权渠道畅通；建立法律救助制度，给予赔偿请求人弱势群体更多的便利和提供必要的法律帮助，确保赔偿请求人有效地行使权利；建立国家赔偿争讼的释明制度，确保双方当事人更好地行使权利、履行义务；严格国家赔偿案件的审理期限，降低赔偿请求人申请国家赔偿的成本；解决人民法院赔偿委员会决定执行难的问题，确保赔偿请求人的权利及时得到救助。

（七）通过各种媒介向全社会宣传普及国家赔偿法。国家赔偿法颁布以来，全国各级法院利用报刊、杂志、书籍、广播、电视、网络等新闻媒介和载体向全社会宣传普及国家赔偿法以及国家赔偿审判工作。

各级人民法院在国家赔偿审判工作实践中，努力工作、开拓进取，总结和积累了许多宝贵的经验，主要有：（1）领导重视——这是搞好赔偿工作的前提；（2）健全机构——这是搞好赔偿工作的组织保证；（3）加强培训——这是搞好赔偿工作的重要条件；（4）逐案总结——这是扩大办案效果、树立司法公信的有效手段；（5）改革办案方式——这是充分体现公正公平、有效化解矛盾的有效途径；（6）加强调研指导——这是提高审判水平、规范执法尺度的有效办法；（7）坚持依靠党的领导，主动接受人大监督，加强与有关部门协调——这是搞好赔偿审判工作的重要保证。

（三）

国家赔偿法颁布实施十五年来，我国的政治、经济、文化建设以及民主法治等各项建设都有了长足进步，但人民群众的物质文化需求和民主法治意识也在同步增加。在国家赔偿法的贯彻实施中逐渐显现了当初立法规定的赔偿范围窄、确认违法难、赔偿难到位等问题，审判机关和赔偿请求人也碰到了一些赔偿义务机关惧怕赔偿、规避赔偿等问题。当然也有一些是少数法院还存在着认识不高、重

视不够，执法力度有待加强等问题。

十届全国人大期间，立法机关根据民意反映，将修改国家赔偿法纳入立法规划。从2005年开始，全国人大常委会的工作部门就开始着手对修改国家赔偿法进行调研，听取了社会各方面的意见，尤其是全国人大代表、全国政协委员在历年“两会”当中提出的议案、提案、建议和意见，对这些问题进行了梳理。同时到十余个省份进行调研，也充分听取了有关专家的意见。在这部法的立法过程中，考虑到这部法专业性很强，立法机关总的指导思想是切实贯彻宪法关于尊重和保障人权的精神，体现以人为本、执政为民的理念，服务于改革、发展、稳定的大局，为构建和谐社会提供有力的法律保障。在具体的工作中，立法机关始终把握我国现阶段经济社会发展的特征，分清国家赔偿出现的一些问题，是体制、机制的问题，还是工作执行中的问题。同时突出重点、统筹兼顾，对法律实施中比较突出、亟需解决的问题进行修改完善。这部法律修改的议案经过人大常委会四次审议，于2010年4月29日，由十一届全国人大常委会第十四次会议以128票赞成、6票反对、15票弃权、1人未按表决器的表决结果，通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》。修改后的国家赔偿法取消了确认程序、畅通了请求渠道，改变了归责原则、扩大了赔偿范围，完善了赔偿程序、增加了举证质证，明确了办案机构、强化了赔偿监督，提高了赔偿标准、改进了经费保障。修改决定的颁布和实施，不仅对于促进国家机关依法行使职权，保障公民、法人和其他组织的合法权利，维护社会公平正义与和谐稳定具有非常重要的意义，对于进一步加强和改进人民法院的国家赔偿审判工作，更具有非常重要的现实意义。抓好国家赔偿法修改决定的学习、宣传和贯彻，是人民法院法官面临的一项非常重要和紧迫的任务。

我国的国家赔偿制度以及人民法院国家赔偿审判工作尚处于起步阶段，还需要有一个较为长期的不断发展和完善的过程，任重而道远。学习好、宣传好和贯彻好修正后的国家赔偿法，我们将重点做好以下几个方面的工作：

第一，认真学习，深刻理解和准确把握国家赔偿法修改的重大意义和精神实质。要始终坚持“三个至上”执法指导思想，从更高的起点和层次上，找准人民法院国家赔偿审判工作服务大局、服务人民的结合点与着力点。

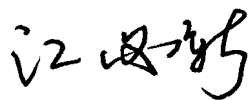
第二，提高认识，增强对国家赔偿审判工作的热情和信心。要认识到搞好国家赔偿审判工作是治国安邦、强本固基的大事；是平冤理直、为民请命的善事；是积功累德、增光添彩的好事。要增强信心、自强不息、克服困难、做好工作。

第三，抢抓机遇，开创国家赔偿工作的新局面。要善于利用日益丰富的政治

资源，形成国家赔偿审判工作的强势话语；要抓住国家赔偿法修改、办案机构工作职责调整的有利时机，提升国家赔偿审判工作的地位，改善国家赔偿工作的整体形象。

第四，统筹兼顾，正确处理好国家赔偿审判工作中保护申请人的合法权益与保护纳税人权利的关系、实体决定的公正性与赔偿程序正当性的关系、平等对待与扶贫济弱的关系、司法机关的非主动性与国家赔偿工作人员主观能动性的关系、维护国家机关权威与监督国家机关依法行使职权的关系、防止国家机关工作人员违法滥用职权与保护国家机关工作人员工作积极性的关系、法内救济与法外安抚的关系，等等。

第五，狠抓质效，推动国家赔偿审判工作科学发展。质量与效率是国家赔偿审判工作的生命，是国家赔偿审判工作生存发展的根基，是改善国家赔偿司法环境的决定性因素。要牢牢抓住案件的质量和效率这一工作重心，采取有效措施，“进化”观念、“强化”管理、“优化”环境、“硬化”队伍，提高审判质量和工作效率。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '江定' (Jiang Ding), written in a cursive style.

二〇一〇年五月六日

目 录

国家赔偿审判工作的回顾和展望（代序） 1

第一部分
中华人民共和国国家赔偿法条文释义

第一章 总 则 5
第二章 行政赔偿 13
第三章 刑事赔偿 46
第四章 赔偿方式和计算标准 75
第五章 其他规定 84
第六章 附 则 93

第二部分
国家赔偿法专题讲座

第一讲 国家赔偿法概述 97
第二讲 国家赔偿责任的构成要件 106
第三讲 国家赔偿范围 116
第四讲 国家赔偿义务机关 148
第五讲 赔偿请求人和赔偿请求时效 155
第六讲 国家赔偿的方式、标准及经费 166
第七讲 赔偿程序 177
第八讲 追偿权及其行使 200
第九讲 司法理念和审判方式之转变 208

第三部分 常用法律规范

中华人民共和国国家赔偿法	219
(2010 年 4 月 29 日)	
附一：全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国 国家赔偿法》的决定	228
附二：《中华人民共和国国家赔偿法》修订前后对照表	233
附三：立法机关关于国家赔偿法起草和修改工作的说明	249
国务院办公厅关于实施《中华人民共和国国家赔偿法》的通知	266
(1994 年 12 月 22 日)	
国家赔偿费用管理办法	269
(1995 年 1 月 25 日)	
最高人民法院关于人民法院执行《中华人民共和国国家赔偿法》 几个问题的解释	272
(1996 年 5 月 6 日)	
最高人民法院关于人民法院赔偿委员会审理赔偿案件程序的暂行规定	274
(1996 年 5 月 6 日)	
最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定	278
(1997 年 4 月 29 日)	
最高人民法院关于民事、行政诉讼中司法赔偿若干问题的解释	283
(2000 年 9 月 16 日)	
最高人民法院关于审理人民法院国家赔偿确认案件若干问题的 规定(试行)	286
(2004 年 8 月 10 日)	
最高人民检察院刑事赔偿工作规定	290
(2000 年 12 月 28 日)	
公安部关于公安机关贯彻实施《国家赔偿法》有关问题的通知	296
(1995 年 2 月 13 日)	
司法行政机关行政赔偿、刑事赔偿办法	298
(1995 年 9 月 8 日)	

第四部分
国家赔偿法律文书样式*

(一) 确认案件文书样式 305

(二) 国家赔偿案件文书样式 321

后 记 340

* 本文书样式所引用的法条是修改前的国家赔偿法，国家赔偿法修改决定生效实施之后，人民法院赔偿委员会的办案程序和法条依据都将根据新的规定执行，请读者注意。

第一部分



中华人民共和国



国家赔偿法条文释义

国家赔偿法立法活动概述

国家赔偿法从广义上说,是国家承担侵权赔偿责任的法律规范的总和,包括宪法、民法(侵权责任法)、行政法、行政诉讼法、国家赔偿法中有关国家赔偿的各种法律规范。从狭义上讲,就我国而言,国家赔偿法是关于国家机关和国家机关工作人员行使职权侵犯公民、法人或其他组织的合法权益并造成损害,由国家机关承担法律责任的法律规范的总和。

1989年七届全国人大二次会议制定行政诉讼法后,为了保证行政诉讼法规定的行政赔偿制度的实施,全国人大常委会法制工作委员会即组织有关法律专家组成起草小组,在总结实践经验的基础上,借鉴国外有关国家赔偿的规定,于1992年10月起草了国家赔偿法(试拟稿)印发有关部门、各地方和法律专家征求意见,并进一步调查研究和修改,拟订了国家赔偿法(草案),于1994年1月提交第八届全国人大常委会第五次会议进行初步审议。其后全国人大法律委员会又进行了修改;1994年5月召开的第八届全国人大常委会第七次会议对国家赔偿法进行再次审议,认为国家赔偿法(草案)基本上成熟,遂于1994年5月12日以122票通过,同日以中华人民共和国第二十三号主席令予以公布,自1995年1月1日起施行。

国家赔偿法的公布与实施,对于进一步保障公民的人身权利和财产权利,促进国家机关及其工作人员依法行使职权,改进工作,推动公正执法,对于加强社会主义民主和法制,维护社会和谐稳定,为发展社会主义市场经济提供良好的社会条件,发挥了重要的作用。

从1995年1月到2009年12月,仅人民法院审理的国家赔偿案件已近9万件,其中行政赔偿6万件,司法赔偿2.93万件,行政机关和审判机关以外的其他司法机关还依法自行处理了大量的、由其自身作出赔偿决定的国家赔偿案件,相当数量的当事人依法获得了国家赔偿。

与此同时,国家赔偿法在实施中也逐渐暴露出一些不足和问题。主要是:让

赔偿义务机关自己先行确认自身违法才能进入赔偿程序,导致受害人索赔难;赔偿程序的规定比较原则,对赔偿义务机关约束不够,有的机关对应予赔偿的案件拖延不予赔偿,当事人的合法权益难以得到保障;有的地方赔偿经费保障不到位,赔偿金支付机制不尽合理;赔偿项目的规定难以适应变化了的社会现实情况。此外,刑事赔偿范围的规定不够明确,实施中存在分歧。这些问题不同程度地阻碍了赔偿请求人及时有效地获得国家赔偿。近年来,各有关方面纷纷提出对国家赔偿法需要进行必要的修改。其中,全国人大代表共有 2053 人次提出了 61 件修改国家赔偿法的议案和 14 件建议。一些部门、地方和专家学者也从不同角度提出了对国家赔偿法的修改意见和建议。

根据国家赔偿法的实施情况和各方面的意见,十届全国人大常委会将修改国家赔偿法列入了五年立法规划。全国人大常委会法制工作委员会从 2005 年底开始着手国家赔偿法的修改工作,向最高人民法院、最高人民检察院、公安部、财政部、司法部、国务院法制办等中央有关部门及部分地方发函征求修改意见,并先后召开了领衔提出修改国家赔偿法议案和建议的全国人大代表座谈会、中央有关部门座谈会、法学专家座谈会以及国际研讨会,对一些国家的国家赔偿法律制度进行了比较研究。2008 年以来,按照全国人大常委会立法工作规划,全国人大常委会法制工作委员会加紧了修改研究工作。2008 年 10 月,十一届全国人大常委会第五次会议初次审议了《中华人民共和国国家赔偿法修正案(草案)》,并于会后将该草案及其说明全文公布,通过中国人大网向社会公开征求意见。虽然时间只有短短的一个月,但共从网上收到网民的修改意见 1966 条,另外收到群众来信提出的修改意见 85 封。

2009 年 6 月,十一届全国人大常委会第九次会议对《中华人民共和国国家赔偿法修正案(草案)》进行了第二次审议;2009 年 10 月,十一届全国人大常委会第十一次会议对《中华人民共和国国家赔偿法修正案(草案)》进行了第三次审议,由于常委会的委员们对一些重要问题仍存在分歧,此次会议未将修正案(草案)交付表决。2010 年 4 月 29 日,十一届全国人大常委会第十四次会议对《关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定(草案)》进行了第四次审议,并以 128 票赞成、6 票反对、15 票弃权,1 人未按表决器获得通过。

第一章 总 则

总则集中反映一部法律最基本的原则和精神。总则相对分则而言。本章为总则，从第二章到第五章为分则，第六章为附则。总则计两条四个内容：一是制定国家赔偿法的目的；二是制定国家赔偿法的根据；三是国家赔偿责任的构成要件；四是对赔偿义务机关的原则性规定。

第一条 为保障公民、法人和其他组织享有依法取得国家赔偿的权利，促进国家机关依法行使职权，根据宪法，制定本法。

【释义】

本条是对制定国家赔偿法的目的和根据的规定。

制定国家赔偿法的目的，根据本条的规定，主要有两个方面：

第一个目的是保障公民、法人和其他组织享有依法取得国家赔偿的权利。

这里的公民，是指具有一个国家的国籍，并根据该国的宪法和法律规定，享有权利并承担义务的人。这里的法人，是指具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。

法人须有必要的财产或者经费，有自己的名称、组织机构和场所，能够独立地承担民事责任并依法成立。法人可分为公法人和私法人、社团法人和财团法人、营利法人和公益法人、国家法人和集体法人、企业法人和事业法人等。全民所有制企业、集体所有制企业有符合国家规定的资金数额，有组织章程、组织机构和场所、能够独立承担民事责任，经主管机关核准登记的，取得法人资格。在中华人民共和国领域内设立的中外合资经营企业、中外合作经营企业和外资企业具有法人条件的，依法经工商行政管理机关核准登记的，取得中国法人资格。有独立经费的机关从成立之日起，具有法人资格；按照公司法的规定，公司是企业法人，有独立的法人财产，享有法人财产权。依法设立的公司，由公司登记机关

发给营业执照，公司营业执照签发日期为公司成立日期。但是具备法人条件的事业单位、社会团体，依法不需要办理法人登记的，从成立之日起，具有法人资格；依法需要办理法人登记的，经核准登记，取得法人资格。企业之间或者企业、事业单位之间联营，组成新的经济实体，独立承担民事责任，具备法人条件的，取得法人资格。

这里的其他组织，指设有代表人或管理人但不具有法人资格的团体。

享有依法取得国家赔偿的权利，即是说，本法所保障的是公民、法人和其他组织两个方面的权利：一是在实体上有依法获取国家赔偿的权利，如果国家机关或国家机关工作人员在行使职权的过程中，侵犯了公民、法人和其他组织的财产权以及一定范围内的人身权，国家机关就应当依照本法的规定给予赔偿；二是在程序上有依法请求国家赔偿的权利，赔偿义务机关或者复议机关、审判机关应当依法受理赔偿申请人的请求，并按照法律规定的程序予以处理。

第二个目的是促进国家机关依法行使职权。国家赔偿是由国家承担的一种法律责任。只要国家机关或国家工作人员执行职务的行为造成公民、法人或其他组织的特定损害，国家机关承担赔偿责任之后，还可以向对损害的造成有故意或重大过失的机关工作人员追偿，这无疑会强化工作人员在执行职务中的自我约束的机制，从而使工作人员得以谨慎、勤勉地依法行使职权，这是其一。其二，国家赔偿法赋予公民、法人或其他组织依法请求国家赔偿的权利，而请求赔偿的过程实质上是一个监督过程，这就是说，制定国家赔偿法也更加完善了对国家机关的监督制约机制。

一个保障、一个促进，是我国国家赔偿法所要解决的主要问题，也是立法机关制定颁布国家赔偿法的基本指导思想。这两个方面的立法目的，具有很强的针对性，司法实践中应当均衡把握，不可偏废。

我国在1954年的宪法中就规定公民有依法取得国家赔偿的权利。1986年颁布的民法通则也规定，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。但是由于没有专门的国家赔偿法规定国家赔偿责任的构成要件、国家赔偿的范围、方式及标准以及请求国家赔偿的程序、国家赔偿经费的来源等具体问题，造成许多公民、法人和其他组织告状无门，索赔无路，受损害的权利无法得到恢复和填补，极大地挫伤了公民、法人和其他组织的法治信仰，甚至使一些人动摇了对社会主义的信念，误认为我们国家是一个不对人民负责的国家。同时，国家机关及其工作人员在行使职权中造成他人损害不承担赔偿责任，在客观上也助长了一些工作人员的违法乱纪