



国务院法制办公室组织编写
行政执法培训教材（七）

行政执法培训教材编辑委员会

主 任 / 宋大涵

副主任 / 安 建 袁曙宏 郜风涛 胡可明

国家赔偿法教程

GuoJia PeiChangFa JiaoCheng

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国务院法制办公室组织编写
行政执法培训教材（七）

行政执法培训教材编辑委员会

主 任 / 宋大涵

副主任 / 安 建 袁曙宏 郜风涛 胡可明

国家赔偿法教程

江必新 梁凤云 / 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

国家赔偿法教程/江必新、梁风云著. —北京:中国法制出版社,
2011. 2

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2589 - 6

I. ①国… II. ①江… III. ①国家赔偿法 - 中国 - 教材 - IV.
①D922. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 018206 号

策划编辑 罗莱娜

责任编辑 周琼妮

封面设计 李 宁

行政执法培训教材

国家赔偿法教程

GUO JIA PEI CHANG FA JIAO CHENG

著者/江必新、梁风云

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880×1230 毫米 32

版次/2011 年 4 月第 1 版

印张/12.75 字数/27 千字

2011 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 978 - 7 - 5093 - 2589 - 6

定价:45.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址:<http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话:66017726

传真:66031119

编辑部电话:66067023

邮购部电话:66033288

总 序

政府是国家权力机关的执行机关，要执行由人民代表组成的国家权力机关的意志。这种意志的集中体现，就是宪法和法律。行政机关是否坚持依法行政、严格行政执法，直接关系到人民当家作主、管理国家事务的意志能否实现。同时，行政机关的工作几乎涉及到国家政治、经济、文化和其他社会生活的各个领域，涉及到公民个人从出生到死亡的各个阶段，涉及到公民学习、工作和生活的各个方面。我国 80% 的法律、90% 的地方性法规、几乎所有行政法规和规章都是由行政机关负责执行的。行政机关能不能自觉坚持依法行政、严格依法办事，直接关系到法律法规的实施效果，直接影响着法律法规的尊严和权威。

为了落实依法治国基本方略、推进依法行政，国务院先后两次召开全国依法行政工作会议，并发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》、《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称《纲要》），明确提出了建设法治政府的目标，对推进依法行政作出了全面部署。这些年来，各地区各部门按照国务院的要求和部署，切实加强组织领导，狠抓《纲要》的贯彻落实，推进依法行政、建设法治政府工作取得了重要进展。

2010 年 8 月，为了全面总结各地区各部门贯彻落实《纲要》、推进依法行政情况和经验，分析存在的问题，研究部署在新的历史起点上加快建设法治政府的任务和措施，国务院召开第三次全国依法行政工作会议，会后又发布《国务院关于加强法治政府建

设的意见》(以下简称《意见》),对法治政府建设作出了新的部署和安排。根据这次会议的精神和《意见》的规定,当前和今后一个时期,要进一步加大《纲要》实施力度,以建设法治政府为奋斗目标,以事关依法行政全局的体制机制创新为突破口,以增强领导干部依法行政的意识和能力、提高制度建设质量、规范行政权力运行、保证法律法规严格执行为着力点,全面推进依法行政,不断提高政府公信力和执行力,为保障经济又好又快发展和社会和谐稳定发挥更大的作用。

全面推进依法行政、加快建设法治政府,必须大力加强和改善行政执法。这是法律法规得到全面正确实施的关键环节。而随着中国特色社会主义法律体系的形成,保证法律法规全面正确实施就成为落实依法治国基本方略、推进依法行政的重心。加强和改善行政执法,首先要求全面提高行政执法人员的素质,切实增强其依法行政的观念和能力,做到严格规范公正文明执法。为此,《意见》明确规定,要高度重视行政机关工作人员依法行政意识与能力的培养,推行依法行政情况考察和法律知识测试制度,建立健全法律知识学习培训长效机制,定期组织行政执法人员参加通用法律知识培训、专门法律知识轮训和新法律法规专题培训。

为了适应加强行政执法人员法律知识培训的迫切需要,针对目前行政执法人员培训缺乏统一权威教材的实际情况,我们编写了这套行政执法培训教材。这套丛书作者队伍权威,内容涵盖全面,写作风格朴实,针对性、指导性和实用性较强,非常适合各级行政机关、行政学院和公务员培训机构用于行政执法人员通用法律知识培训,也可作为领导干部学法的教材。

行政执法培训教材编辑委员会

二〇一一年三月

导 读

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。从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通过《中华人民共和国国家赔偿法》（以下简称《国家赔偿法》）到2010年4月29日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过《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》，中国的国家赔偿制度经历了一个不断完善和发展的历史进程。最高人民法院也通过制定司法解释、发布司法批复的方式，对正确执行国家赔偿制度、准确审理国家赔偿案件、丰富完善国家赔偿制度内涵，也起到了积极的推动作用。我们编写这部《国家赔偿法教程》，目的在于通过对《国家赔偿法》实施以来的理论和实践的梳理，结合司法实践，为读者提供一本相对系统、相对实用的参考读物。

本教材主要有以下三个特征：一是缘事入理。本书将从国家赔偿问题的重点和难点切入论证，不追求面面俱到。对于重大疑难问题着墨较多，对于学术界和实务界已经达成的共识则概括阐述。二是紧扣实务。本书将针对司法实务中的问题进行重点阐述，特别是大量援引了最高人民法院的相关司法解释和司法批复，这些文件绝大多数是针对司法实践作出的，实务意味浓厚。三是简洁扼要。本书尽量减少理论上的阐述，尽量减少应然的阐述，以便使读者尽快把握中国国家赔偿制度的核心内容。本书的主要内

容是：

第一章 国家赔偿责任概述。本章主要阐述国家赔偿责任的涵义、性质、理论基础体系和历史发展。学员通过本章的学习应当把握我国国家赔偿制度的基本内容、基本理念和历史发展。

第二章 国家赔偿责任要件。本章主要阐述设定国家赔偿责任构成要件的一般原理、主体要件、行为要件、损害要件和因果关系要件等，应着重掌握设定上述四个要件的基本原理和具体认定规则。

第三章 国家赔偿责任的归责原则。本章主要介绍国家赔偿责任的归责原则，特别是《国家赔偿法》修订之后归责原则已经由单一的违法原则明确为多元归责原则，即一般归责原则（违法责任原则）和特殊归责原则（结果责任原则和过错责任原则）相互并存。

第四章 国家赔偿请求权人。本章主要介绍请求权人的范围，特别是对近亲属、为受害人支付丧葬费的人、特殊情形下的债权人、特殊情形下的保险人的请求权人资格进行了探讨，并阐释了外国人和外国组织的请求权问题。

第五章 国家赔偿义务机关。本章主要介绍国家赔偿与工作人员个人责任、国家赔偿义务机关的设定等。

第六章 行政赔偿范围。本章主要介绍侵犯人身权、财产权的各类行政赔偿情形，此外还就抽象行政行为、自由裁量行为的赔偿范围进行了探讨。

第七章 刑事赔偿范围。本章主要介绍侵犯人身权、财产权的各类刑事赔偿情形。

第八章 非刑事司法赔偿范围。本章就妨害诉讼强制措施、诉讼保全以及执行行为、执行生效裁判等法律文书错误以及其他

非刑事司法侵权行为的赔偿问题作了阐述。

第九章 国家免责范围。本章对个人行为、自己行为以及法律规定的其他情形的行政赔偿免责，对虚伪供述、伪造有罪证据、不负刑事责任、不追究刑事责任、个人行为、自残行为以及法律规定的正当防卫、紧急避险、取保候审、假释、保外就医、管制、缓刑、剥夺政治权利等刑事赔偿免责，对申请保全有错误等非刑事司法赔偿免责等作了介绍。

第十章 国家赔偿程序。本章就国家赔偿的前置程序、复议程序和国家赔偿司法程序作了介绍。

第十一章 国家赔偿的方式和标准。本章就金钱赔偿、恢复原状、返还财产、消除影响、恢复名誉和赔礼道歉等各类赔偿方式以及适用条件作了介绍。对人身权、财产权以及精神损害赔偿的各种标准作了阐述。

第十二章 追偿。本章主要阐述追偿权的设定原理、具体行使的规则，并对追偿金额的确定与缴纳作了介绍。

第十三章 国家赔偿的时效和费用。本章对国家赔偿中的请求时效、申请救济时效、追诉时效等消灭时效和取得时效作了阐述，并结合新颁布的《国家赔偿费用管理条例》介绍了国家赔偿费用问题。

目 录

第一章 国家赔偿责任概述	1
第一节 国家赔偿责任的涵义和性质	1
第二节 国家赔偿责任的理论基础和体系	10
第三节 我国国家赔偿责任的历史发展	15
第二章 国家赔偿责任的构成要件	25
第一节 设定国家赔偿责任构成要件的一般原理	25
第二节 国家赔偿责任的主体要件	28
第三节 国家赔偿责任的行为要件	33
第四节 国家赔偿责任的损害要件	41
第五节 国家赔偿责任的因果关系要件	48
第三章 国家赔偿责任的归责原则	54
第一节 归责原则概述	54
第二节 一般归责原则：违法责任原则	56
第三节 特殊归责原则：结果责任和过错责任原则	61
第四章 国家赔偿请求权人	67
第一节 请求权人概述	67
第二节 请求权人的范围	70
第三节 外国请求权人	87

第五章 国家赔偿义务机关	93
第一节 国家赔偿与工作人员个人责任	93
第二节 国家赔偿义务机关的设定	97
第六章 行政赔偿范围	110
第一节 侵犯人身权的行政赔偿范围	110
第二节 侵犯财产权的行政赔偿范围	119
第三节 有待研究的若干问题	127
第七章 刑事赔偿范围	136
第一节 侵犯人身权的刑事赔偿范围	137
第二节 侵犯财产权的刑事赔偿范围	178
第八章 非刑事司法赔偿范围	185
第一节 妨害诉讼强制措施	185
第二节 诉讼保全	190
第三节 执行行为	199
第九章 国家免责范围	209
第一节 行政赔偿免责范围	209
第二节 刑事赔偿免责范围	213
第三节 非刑事司法赔偿免责范围	233
第十章 国家赔偿程序	235
第一节 前置程序	235
第二节 复议程序	272
第三节 国家赔偿司法程序	279

第十一章 国家赔偿的方式和标准	311
第一节 国家赔偿的方式	311
第二节 国家赔偿的标准	323
第十二章 追偿	340
第一节 追偿权及其设定原理	340
第二节 追偿权的具体行使	342
第十三章 国家赔偿的时效和费用	351
第一节 国家赔偿的时效	351
第二节 国家赔偿的费用	371
附 录	
中华人民共和国国家赔偿法	382
(2010 年 4 月 29 日)	

案例索引

案例 1	患冠心病的犯罪嫌疑人死亡与民警体罚的因果关系如何认定？	50
案例 2	遭受刑讯逼供的犯罪嫌疑人缢死，因果关系如何认定？	51
案例 3	拘留不符合程序要件，应认定为违法拘留	141
案例 4	释放证明书可以作为错误拘留的证据	145
案例 5	因事实不清、证据不足不起诉的，视为“错误逮捕”	150
案例 6	证据不足不起诉的不认为是犯罪，赔偿义务机关应承担赔偿责任	150
案例 7	不起诉决定书应视为认定犯罪嫌疑人无罪的确 确 认	152
案例 8	轻罪重判并未违反无罪羁押原则，对于此种行为国家不予赔偿	159
案例 9	不存在数罪并罚案件再审改判后部分罪名宣告无罪的情形，国家不承担赔偿责任	161
案例 10	各罪名是基于不同犯罪行为，改判无罪的部分应给予国家赔偿	162
案例 11	法院依照审判监督程序再审改判无罪的，法院为赔偿义务机关	164

案例 12	再审程序中法院作出准许检察机关撤诉的 裁定应视为是对无罪的确认	166
案例 13	司法机关是否存在违法行为不影响无罪被 羁押人获得国家赔偿	168
案例 14	对放纵他人殴打、虐待的行为国家应当承 担赔偿责任	172
案例 15	因不堪忍受刑讯逼供而自杀的，国家承担 赔偿责任	175
案例 16	违法扣押案外人财产应当给予国家赔偿	181
案例 17	人民法院明知被保全财产受不法侵害，未 依法制止，致使当事人遭受重大损失的， 应承担赔偿责任	196
案例 18	违法执行案外人财产且无法执行回转的应 承担国家赔偿责任	203
案例 19	执行对象错误造成当事人损失的，法院 应当承担国家赔偿责任	206
案例 20	如何正确理解正当防卫行为国家不承担 赔偿责任？	222
案例 21	国家对国家机关工作人员的赔偿权	345
案例 22	因取保候审造成超出时效的是否属于时 效中止？	363

第一章 国家赔偿责任概述

国家赔偿法，从其字面意义而言，是有关国家承担侵权赔偿责任的法律规范的总和。不言而喻，对国家赔偿责任的研究，应当成为我们研究国家赔偿法的逻辑起点。本章将对国家赔偿责任作一简要的叙述。

第一节 国家赔偿责任的涵义和性质

一、国家赔偿责任的涵义

国家赔偿责任，就其一般意义来说，是指国家或者公共团体对实施国家职能而造成的损害承担的赔偿责任。但各国都会在实践中尝试划定国家赔偿责任的界限，其基本目的是试图用不同的规则，即不同于一般民事赔偿责任的规则来对国家赔偿责任加以调整。因此，国家赔偿责任的概念，在很大程度上取决于这种特殊规则的调整范围。

在我国，国家赔偿责任，也称国家侵权赔偿责任，简称国家赔偿，是指国家机关的工作人员在执行职务、行使国家管理职权的过程中，使公民、法人或者其他组织的权益受到不法侵害，而由法定国家机关代国家履行的赔偿责任。我国的国家赔偿责任概念有如下内涵：

第一，国家赔偿责任的责任形式多元化，包括返还财产、恢复

原状、金钱赔偿、赔礼道歉、恢复名誉、消除影响等，但金钱赔偿是最主要的赔偿方式。修订后的《国家赔偿法》第32条规定：“国家赔偿以支付赔偿金为主要方式。能够返还财产或者恢复原状的，予以返还财产或者恢复原状。”在国家赔偿的三种主要责任形式即返还财产、恢复原状和金钱赔偿中，金钱赔偿是最主要的赔偿方式，这种模式使国家赔偿区别于私法赔偿，是世界各国国家赔偿制度中的主流选择，这是由国家赔偿发展的历史、公权力的分立和公共利益的需要决定的。金钱赔偿是各国的主流，并不排除某些情况下存在其他的赔偿补救措施。

第二，国家赔偿责任是由国家作为责任主体。国家赔偿的责任主体是国家，而不是行使公权力的国家工作人员个人，即国家侵权主体与直接责任主体相脱离。在民事侵权赔偿责任中，除了替代责任等责任形态，侵权主体与责任主体在通常情况下是一致的，即“谁侵权，谁赔偿”的赔偿模式。而国家赔偿责任奉行的是一种“国家责任，机关赔偿”的特殊模式，这是因为国家是抽象主体，不可能履行具体的赔偿义务，只能由具体的国家机关承担赔偿义务。在国家赔偿责任中，实施侵权行为的通常是国家机关工作人员或其他公务人员，履行赔偿义务的义务主体是国家机关，但是承担赔偿责任的最终主体是国家，赔偿金由国库统一开支。国家机关在其承担赔偿责任后，才能责令有故意或者重大过失或者具有法定情形的公务员承担赔偿金额的一部或者全部。

第三，国家赔偿责任是国家责任的一种。国家责任是指国家根据国际法或者国内法对自己的行为应承担的法律后果。国家责任分为国际法上的国家责任和国内法上的国家责任。国际法上的国家责任是指国家违反其国际义务造成损害时应承担的赔偿责任，比较典型的如战败国对战胜国所承担的赔偿责任。国内法上的国家责任是指国家违反其国内法规定的义务造成损害时应承担的赔偿责任，可

分为国家立法赔偿责任、国家司法赔偿责任、国家行政赔偿责任与国家民事赔偿责任四种。国家赔偿责任只是国家责任中的一种形式，是国家对国家在行使公权力造成损害时所负的赔偿责任。在我国，国家赔偿责任限于国内法的意义之上，并且仅包括行政赔偿责任、刑事赔偿责任和非刑事司法赔偿责任。

第四，国家侵权主体与直接责任主体相脱离。国家赔偿责任产生的原因是国家机关及其工作人员行使公权力的行为，而不是国家机关实施的民事行为或者其工作人员实施的个人行为。国家赔偿责任的产生基于公权力的行使。公权力是以国家名义表达的、具有法律上优势效力的国家意志，是为国家的利益、公共利益而行使的。国家机关及其工作人员只是经授权而行使公权力，其造成的损害后果亦应由国家承担。因此，在国家赔偿责任中，实施侵权行为的通常是国家机关工作人员或者其他公务人员，但其承担责任的主体则是公务员所属的国家机关。

二、国家赔偿责任的性质

国家机关不法的行为侵害相对一方的合法权益，要负侵权赔偿责任。这种责任的性质如何，大陆法系、普通法系国家的法律规定及理论认识不尽一致。即使同一法系的国家由于各国所处的历史条件不同，由于政治制度、法律制度、民族文化和意识形态诸因素的影响，也没有完全相同的认识。国家赔偿责任的性质通常在两种意义上使用：一是指这种责任是私法责任还是公法责任；二是指国家为其公务员承担责任，是代位责任还是自己责任。

（一）私法责任还是公法责任

就第一种意义而言，主要有以下两种制度和理论：

1. 私法责任

英美法系国家多将国家赔偿规定于私法之中，与普通民事侵权一样由侵权法调整。一方面是因为这些国家认为国家与普通公民同

样受到法律的约束，在实施侵权行为后应当同等地承担相应的法律后果；另一方面是这些国家没有公私法二元划分的法律传统，其法律的核心在于救济而不是公私法的划分。在普通法系的一些国家，国家赔偿责任均属于私法责任。普通法系国家无公法、私法之分，普遍认为国家机关与普通公民对侵权行为所造成的损失均应承担民事责任，均将国家赔偿纳入民事诉讼程序。美国的侵权行为法对国家机关的侵权行为和公民的侵权行为原则上是同样对待的。在大陆法系也有一些国家将国家赔偿视为私法责任的，如比利时和荷兰属于大陆法系国家，它们的行政诉讼制度和法国不完全一样。比利时的行政法院受理的行政案件，只审查行政行为的合法问题，行政行为违法，行政法院可以判决撤销，但对其因违法而给行政相对人造成的损害，属于民事赔偿问题，由普通法院管辖，而行政法院不受理。行政法院认定行政行为违法的判决，对普通法院有约束力，普通法院在审理赔偿案件时，对行政行为不得作出与行政法院的认定相反的判决。荷兰的行政法院受理控告行政行为违法的案件，如果原告提出损失赔偿请求，行政法院可以判决。当事人对损害赔偿判决不服，可以向普通法院起诉。荷兰法院认为因行政违法行为造成的赔偿问题，属于民事责任问题，应由普通法院审理，行政法院在审理行政案件的同时，解决侵权赔偿问题，纯系为了诉讼上的便利，而问题的本质属于民事纠纷，是普通法院行使审判权的对象，应由普通法院作出最终裁判。

2. 公法责任

公法说以公权力作用与民法上私经济作用的性质不同为出发点，认为国家赔偿法系规定有关公权力致人损害而国家应负赔偿责任的法律，而民法系规定私经济作用的法律，二者截然不同。第一，国家赔偿法与民法之间不构成特别法与普通法的关系，其与民法是各自独立的法律，故国家赔偿责任属于公法责任。法国、德