



新世纪高等学校教材

法学专业系列教材

国家赔偿法学

张红 主编

GUOJIAPICHANGFAXUE



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

新世纪高等学校教材

法学专业系列教材

国家赔偿法学

GUOJIAPEICHANGFAXUE

主 编 张 红
撰 稿 (按撰写章节顺序排列)
张 红 赵 鹏
渠 滢 彭 涛



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家赔偿法学 / 张红主编. —北京: 北京师范大学出版社, 2011.3

(新世纪高等学校教材 法学专业系列教材)

ISBN 978-7-303-12135-9

I. ①国… II. ①张… III. ①国家赔偿法学—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.11

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第025430号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街19号

邮政编码: 100875

印刷: 北京东方圣雅印刷有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm × 230 mm

印张: 13

字数: 244千字

版次: 2011年3月第1版

印次: 2011年3月第1次印刷

定价: 26.00元

策划编辑: 李洪波 责任编辑: 李洪波

美术编辑: 毛佳 装帧设计: 毛佳

责任校对: 李菡 责任印制: 李啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

编写说明

2010年4月29日，十一届全国人大常委会第十四次会议通过了《关于修改国家赔偿法的决定》。历时5年经过全国人大常委会4次审议的国家赔偿法修正案终于出台。此次修订对解决国家赔偿法实施以来出现的问题，充分救济国家侵权行为的受害人，完善国家赔偿制度具有重要意义。

本书根据最新修订的《国家赔偿法》编写，在编写体例上做了一些新的尝试。本书最显著的特点，是将每节内容分为“基本原理”、“知识拓展”和“案例评析”三个部分，分别对应不同的学习目的和不同理论深度的内容。

“基本原理”部分为学生应当掌握的基本知识。在此部分，本书为读者提供了线条清晰、简明扼要的内容。本部分内容原则上采用通说观点，一般不讨论不同观点，在偶有涉及的地方也只是点到为止，力求使读者阅读之后形成对国家赔偿法的框架性图像。

“知识拓展”部分则为每节涉及的重要理论问题、立法争议问题的深入分析。本部分为全书理论性最强、分析最深入的部分，其目的在于使读者对涉及的理论问题有较为深入的认识。本部分的意义在于为读者提供更进一步的思考空间，使读者对基本知识的理解更加深化，也为就有关问题展开研究提供基础。

“案例评析”部分选取国内外的典型真实案例，通过对案件事实的陈述以及简要评析，对每节涉及的主要问题进行分析。力求提高读者运用“基本原理”部分的知识对真实案例进行分析的能力。

以上三部分内容层次清晰、深浅各宜，为读者提供不同的选择。在阅读上述内容时，建议读者按照上文介绍的三部分内容设置的不同目的，有针对性地完成阅读，以实现不同的知识掌握效果。

本书各章写作分工如下：

张红(北京师范大学法学院副教授、法学博士、硕士生导师)，第一章、第四章，第六章第一节、第三节；

赵鹏(首都经贸大学法学院讲师、法学博士)，第二章；

渠滢(中国政法大学法学院博士研究生)，第三章、第六章第二节；

彭涛(西北政法大学行政法学院讲师、中国政法大学法学院博士研究生)，第五章。

本书是北京师范大学通识教育优质公共选修课程建设项目“国家赔偿法与公民权益保护”的建设成果之一，在北京师范大学出版社的支持下得以出版。因水平所限，本书存在缺点和错误在所难免，尚祈学界同仁和广大读者批评指正。

张 红
2011 年 1 月

目 录

第一章 国家赔偿法概述	1
第一节 国家赔偿责任	2
一、国家赔偿责任的概念与特征	2
二、国家赔偿与近似概念	3
三、国家赔偿责任的性质	4
第二节 国家赔偿法	10
一、国家赔偿法的概念	10
二、我国国家赔偿法的渊源	10
三、国家赔偿法的作用	12
第三节 国家赔偿制度的历史发展	15
一、国家赔偿制度的历史发展阶段	15
二、我国国家赔偿制度的历史发展	18
第二章 国家赔偿责任的要件	25
第一节 国家赔偿归责原则	26
一、归责原则概述	26
二、多元归责原则：现行国家赔偿法的制度安排	27
第二节 国家赔偿责任的构成要件	44
一、国家赔偿责任的构成要件概述	44
二、主体要件	45
三、行为要件	47
四、损害结果要件	49
五、因果关系要件	53
六、法律要件	56
第三章 行政赔偿	61
第一节 行政赔偿概述	62
一、行政赔偿的概念	62
二、行政赔偿与相关概念的辨析	63

第二节 行政赔偿范围	67
一、行政赔偿范围概述	67
二、行政赔偿的范围	68
三、国家不承担行政赔偿责任的情形	78
第三节 行政赔偿请求人和赔偿义务机关	87
一、行政赔偿请求人	87
二、行政赔偿义务机关	91
第四节 行政赔偿程序	99
一、行政赔偿程序概述	99
二、单独提出行政赔偿请求的程序	99
三、一并提出行政赔偿请求的程序	101
第四章 司法赔偿	109
第一节 司法赔偿概述	110
一、司法赔偿责任	110
二、司法赔偿立法	113
第二节 司法赔偿范围	118
一、司法赔偿范围概述	118
二、刑事赔偿的范围	119
三、非刑事司法赔偿的范围	125
四、国家不承担赔偿责任的情形	127
第三节 司法赔偿请求人和赔偿义务机关	140
一、司法赔偿请求人	140
二、司法赔偿义务机关	140
第四节 司法赔偿程序	150
一、司法赔偿程序概述	150
二、司法赔偿程序	150
第五章 国家赔偿的方式、标准与费用	161
第一节 国家赔偿的方式	162
一、国家赔偿方式概述	162
二、国家赔偿的方式	162

第二节 国家赔偿的标准	172
一、人身自由权损害赔偿的计算标准	172
二、生命健康权损害赔偿的计算标准	173
三、精神损害赔偿的计算标准	175
四、财产权损害赔偿的计算标准	176
第三节 国家赔偿费用	182
一、国家赔偿费用的来源	182
二、国家赔偿费用的支付与管理	182
第六章 国家追偿	189
第一节 国家追偿概述	190
一、国家追偿的概念	190
二、国家追偿的性质	190
第二节 行政追偿	193
一、行政追偿的概念	193
二、行政追偿的条件	193
三、行政追偿法律关系主体	194
四、行政机关工作人员的责任承担	195
第三节 司法追偿	197
一、司法追偿概述	197
二、司法追偿适用的情形	197
三、司法追偿的程序	198

第一章

国家赔偿法概述

【本章导读】

如果一个人的合法权益遭受国家机关工作人员职权行为的侵犯并造成损害，他便有权向国家申请赔偿，国家为此所承担的赔偿责任即为国家赔偿责任。国家授予公务员权限会有两种结果，即合法行使的可能性和因违法行使导致损害的危险性。国家既然将这种含有违法行使危险性的权限授予公务员，便应当为此承担赔偿责任。国家赔偿制度是保障人权的一项重要制度，经历了从全面否定、相对肯定到全面肯定的历史发展阶段。目前，世界上许多国家和地区都已通过立法的方式建立了国家赔偿制度。

第一节 国家赔偿责任

【基本原理】

一、国家赔偿责任的概念与特征

(一) 国家赔偿责任的概念

国家赔偿责任是指国家对国家机关及其工作人员违法行使职权造成的损害所承担的责任。主要从以下几个方面理解。

1. 国家赔偿是由国家承担的法律责任

虽然侵权行为是由不同的国家机关或国家机关工作人员实施的，但承担责任的主体不是这些机关或工作人员，而是国家。国家承担赔偿责任的最直接表现就是对受害人给予的赔偿来自国库。

2. 国家赔偿是对国家机关及其工作人员的行为所承担的责任

在这里，国家机关包括依照宪法和组织法设置的行政机关、审判机关、检察机关、监狱管理机关、看守所和国家安全机关。国家机关工作人员是指在上述机关履行职务的公务人员。此外，还包括法律、法规授权的组织，行政机关委托的组织和人员。凡上述机关、组织及人员违法行使职权造成的损害，国家应当依法给予赔偿。

3. 国家赔偿是对前述机关及其人员行使职权的行为承担的责任

行使职权的行为不同于国家机关的民事行为，也不同于国家机关工作人员的个人行为。对国家机关及其工作人员的民事行为和个人行为，国家不承担赔偿责任。

4. 国家赔偿是对违法行为承担的赔偿责任

所谓“违法”，不仅指违反法律、法规，而且包括违反具有法律效力的各种规范性文件和法的基本原则、法的精神。对于国家机关及其工作人员的合法行为造成的损失，国家不承担赔偿责任。

(二) 国家赔偿责任的特征

国家赔偿是对国家机关及其工作人员违法行使职权的行为造成的损害承担的责任，与其他形式的赔偿责任相比，具有以下特征。

1. 国家承担责任，机关履行赔偿义务

国家赔偿的一个显著特点就是由国家承担法律责任，最终支付赔偿费用，由法律规定的赔偿义务机关履行具体赔偿义务，实施侵权行为的公务人员并不直接

对受害人承担责任，履行赔偿义务。国家是抽象主体，不可能履行具体的赔偿义务，一般由国家机关承担赔偿责任，因此，形成了“国家责任，机关赔偿”的特殊形式。

2. 赔偿范围有限

国家赔偿是对国家机关及其工作人员违法行使职权造成的损害给予的赔偿，属于国家责任的一种形式。从赔偿范围来看，国家只对国家机关及其工作人员一部分侵权行为承担赔偿责任。因此，国家赔偿范围窄于民事赔偿，属于有限赔偿责任。例如，对立法机关、军事机关、司法机关的部分行为，即使造成了损害，国家并不承担赔偿责任。

3. 赔偿方式和标准法定化

与民事赔偿有所不同，国家赔偿的方式和标准是法定的。我国国家赔偿法第四章规定了具体的赔偿方式和标准。国家赔偿以支付赔偿金为主要方式，以返还财产、恢复原状为辅助方式。根据侵权损害的对象和程度不同，又有不同的赔偿标准，赔偿数额还有最高限制。对于多数损害，国家并不按受害人的要求和实际损害给予赔偿，而是按照法定的方式和标准，以保障受害人生活和生存的需要为原则，给予适当的赔偿。

4. 赔偿程序多元化

国家赔偿的另外一个特点是赔偿程序多元化。受害人可以通过多种渠道取得国家赔偿。根据我国国家赔偿法的规定，行政赔偿和司法赔偿适用不同的程序。受害人要求行政赔偿，可以直接向赔偿义务机关提出，也可以在行政复议、行政诉讼中一并提起，还可以单独提起行政赔偿诉讼。受害人提出司法赔偿请求，先向司法赔偿义务机关提出，然后再向其上级机关提出，最后才能向人民法院赔偿委员会提出，但不能通过诉讼途径解决。

二、国家赔偿与近似概念

(一) 国家赔偿与国家补偿

传统观念认为，公权力之行使，无论合法或不合法，皆可能使个别人民之自由权利遭受不利益。在法治国家中，对人民因此所受之不利益，皆产生应如何以财产给付予以弥补之问题。因公权力不合法之行使，致使个别人民受有不利益，而由国家以财产给付所为之弥补措施，为所谓之“损害赔偿”。反之，因公权力合法之行使，使个别人民受有特别之不利益，而由国家以财产给付所为之弥补措施，则为所谓之“损失补偿”，二者皆为国家责任之一环。

国家赔偿是国家对国家机关及工作人员违法行使职权造成损害承担的赔偿责任。而国家补偿是国家对国家机关及工作人员的合法行为造成的损失给予的补偿。两者的引发原因不同，国家赔偿是违法行为引起的；而国家补偿是合法行为

(如征用等)引起的。二者的性质也不同,国家赔偿是普通的违法行为引起的法律责任,而国家补偿是例外的特定民事责任,并不具有对国家职权行为的责难。此外,国家赔偿与国家补偿的适用范围、标准、方式等也有不同。

(二) 国家赔偿与民事赔偿

国家赔偿是因国家机关及工作人员行使职权行为引起的国家责任,而民事赔偿是由发生在平等民事法律主体之间的侵权行为引起的民事责任。二者的责任主体、责任性质等均不相同,且适用的赔偿原则、标准和程序也有不同。当然,并非国家机关及工作人员的所有行为引起的赔偿责任都是国家赔偿。国家机关及工作人员以民事主体身份实施的侵权行为仍属于民事侵权,国家机关对此承担的责任亦是民事赔偿责任。例如,国家机关建房侵占他人用地的行为是民事侵权行为,国家机关须和其他民事主体一样承担民事赔偿责任。

(三) 国家赔偿与公有公共设施致害赔偿

公有公共设施致害赔偿,是指因公有公共设施的设置、管理、使用有欠缺和瑕疵,造成公民生命、健康、财产损害的,国家负责赔偿的制度。在有些国家,这类赔偿属于国家赔偿的一部分,受国家赔偿法规范。我国国家赔偿法不包括公有公共设施的致害赔偿。国家赔偿与公有公共设施致害赔偿的最大区别是:前者是行使国家权力引起的国家责任,后者是非权力行为引起的国家责任。在我国,公有公共设施致害的,由该设施的经营管理单位或通过保险渠道赔偿。

三、国家赔偿责任的性质

国家机关及其工作人员行使职权时侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益造成损害的,国家应当承担赔偿责任。这是国家赔偿制度的核心内容。国家赔偿责任是一种不同于民事赔偿的特殊赔偿责任。在绝大多数国家,虽然国家侵权行为是由国家机关或者工作人员实施,但承担国家赔偿责任的主体是国家。关于国家赔偿责任的性质,理论的发展经历了从“代位责任”到“自己责任”的过程。

(一) 代位责任说

在国家侵权行为理论中,主张“代位责任”的学者认为,国家承担的责任并非自己的责任,而是代替公务员承担的责任。从纯理论上说,公务员就其不法侵权行为承担的赔偿责任应当由公务员自己承担,由于公务员财力不足,为确保受害人能够获得实际赔偿,改由国家代替公务员对被害人负赔偿责任。根据代位责任说,赔偿责任首先由公务员承担,但在一些情况下可以由国家代位承担。它与国家自己责任的区别在于国家的责任是第二位的,责任的主体是公务员,而国家只是出于效率或者其他政策性的考虑,代替公务员承担责任。英美两国的国家责任都是采用国家代位责任说。

（二）自己责任说

随着理论与实践的发展，“代位责任说”逐渐被“自己责任说”所代替。20世纪以来，国家在经济与社会生活中所扮演的角色产生重大变化，国家职能扩大，政府的任务与活动日益增加，对经济与社会生活经常进行积极主动的规整、调节与服务。在日益增多的公务活动中，人民的自由与权利，难免会因公务人员不法执行职务，或公共设施的设置或管理有欠缺而受损害，此种损害，无疑是国家从事其增进公益活动的同时所带来的一种危险。因此，国家必须对其自身的行为所带来的危险负责，而与公务人员个人是否对该加害行为有无故意或过失以及应否负责无关。“自己责任说”认为国家的意志是靠国家机关和公务员实施的，国家本身并不直接实施具体的行为。履行国家职权的机关和公务员代表国家，因此，可以视之为国家行为。“国家授予公务员权限本身，会有两种结果，即合法行使的可能性和因违法行使导致损害的危险性。国家既然将这种含有违法行使的危险性的权限授予公务员，便应当为此承担赔偿责任。”^①“自己责任说”虽然具有一定的“虚拟色彩”，但毕竟承认了国家作为单独人格实体的法律责任，显然是一种进步。例如，《联邦德国刑事追诉措施补偿法》第2条规定，如果当事人已被释放，或者针对他的刑事诉讼已经终止，或者法院拒绝对他开庭审判，当事人由于受羁押或其他刑事追诉措施而遭受的损失，由国库予以补偿。“由国库予以补偿”的规定即是对国家自己责任的承认。

我国《国家赔偿法》基本采取了“自己责任”说。《国家赔偿法》中“赔偿费用，列入各级财政预算”的规定即为其体现。但是，实践中却长期存在着以机关责任代替国家责任的思想误区。许多国家机关普遍将国家赔偿责任与国家机关的责任、国家机关工作人员个人的责任混为一谈，这种认识直接影响到实践中国家赔偿责任的承担以及对受害人权益的保护。正如有专家指出的，国家机关在履行职责的过程中，对个人、组织造成损害的必须实施救济。但这种损害的造成不一定是责任问题，过多地追究工作人员的责任，只能造成各机关相互推诿，形成一旦赔偿就证明自己有责任的想法，反而导致受害人难以获得赔偿。同时，国家赔偿不能等同于机关赔偿，国家赔偿涉及的是国家责任，机关只是代表国家承担。^②

^① [日] 南博方：《日本行政法》，杨建顺、周作彩译，102页，北京，中国人民大学出版社，1988。

^② 《〈国家赔偿法〉修改列入人大议程，专家建议设精神赔偿》，载《新京报》，2004-12-29。

【知识拓展】

国家赔偿与错案追究

1. 错案追究制的产生

为提高办案质量,消除司法腐败,秦皇岛市人民法院系统于1990年率先试行错案追究制。此后,全国各地法院纷纷效仿,错案追究逐步在全国法院系统得到推广。1998年7月17日,最高人民检察院颁布了《人民检察院错案责任追究条例(试行)》,两个月后,最高人民法院颁布了《人民法院审判人员违法审判责任追究办法(试行)》。这表明错案追究作为一项正式制度得到确立。错案追究是由国家追究故意或者过失制造错案的有关人员责任的制度。根据《人民法院审判人员违法审判责任追究办法(试行)》第2条的规定,审判人员在审判、执行工作中,故意违反与审判工作有关的法律、法规,或者因过失违反与审判工作有关的法律、法规造成严重后果的,应当承担违法审判责任,包括法律责任和纪律责任。《人民检察院错案责任追究条例(试行)》第3条规定,检察官在办理案件中造成错案的,应当追究法律责任、纪律责任。

在过去的几年时间里,理论界与司法实务界分别从不同的角度对错案追究制这一司法改革的重要措施给予了极大地关注。理论界长期以来一直在探讨错案追究制的必要性及其所产生的实效,支持与反对两种声音同时存在着;司法实务界则多视之为洪水猛兽。

2. 误区与负效应

在理论研究中,经常会有学者将错案追究制与司法赔偿、国家赔偿等概念混为一谈,形成理论上的诸多误区。最高人民法院和最高人民检察院有关错案追究的规定实施后,“错案赔偿”这一用语开始出现,这就更加剧了理论上的混乱。已有的理论研究少有论及司法赔偿与错案追究二者之间的关系,这种现状直接影响到司法实践中错案追究制度的实施,出现了许多错误的做法:第一种做法把司法机关履行刑事赔偿义务作为刑事错案的标志,作为办案人员承担错案责任的充分条件。只要司法机关履行了赔偿义务,就认定司法机关办了错案。至于司法机关向有关的当事人履行赔偿义务是否与办案人员的错误有因果关系,不被认真考虑。第二种做法是把不批准逮捕、不起诉或判决无罪的刑事案件一律视为错案,不问具体原因,一律追究有关办案人员的错案责任。第三种做法是把凡是被上级法院改判或发回重审的各类案件,一律作为错案,追究办案人员的错案责任。^①

由于本身的缺陷以及实务中存在的种种误区,错案追究制已经产生诸多的负

^① 李建明:《错案追究中的形而上学错误》,载《法学研究》,2000(3)。

面效应，严重影响了其功能的发挥。有学者将其总结为以下几个方面^①：一是严重挫伤法官办案的积极性，导致一线审判岗位的人才流失；二是民事案件会助长强迫调解，刑事案件会造成轻纵犯罪；三是加重审判委员会的负担，损害法官的独立审判权；四是不利于当事人上诉权的行使和上级法院法官的廉洁；五是不利于提高办案效力，及时解决纠纷；六是影响法院内部关系，造成法官之间的关系紧张，主要是导致下级对上级、前一道程序的办案人员对后一道程序办案人员的情绪对立。

错案追究制的实施，对国家赔偿法也产生了一定的影响。自《人民检察院错案责任追究条例（试行）》和《人民法院审判人员违法审判责任追究办法（试行）》颁布实施以来，实践中存在着“有司法赔偿就有错案，有错案就应当进行追究”的误区，这种错误认识导致了“错案追究追不了，国家赔偿赔不了”的结果。由于审判人员、检察官害怕被追究错案责任，因此千方百计阻止司法侵权行为的受害人获得国家赔偿。虽然取消错案追究制的呼声自这一制度产生就一直存在，但错案追究制在短期之内不会退出历史舞台。因此，应当从理论上理清司法赔偿与错案追究的关系，明晰二者之间的联系与区别，使二者各归其位。理论上的梳理将有利于破除错误认识，进而保证司法侵权行为受害人获得司法赔偿。

3. 本书观点

我们认为，《国家赔偿法》是一部救济法，而不是责任法。行政机关在履行职责的过程中，对个人、组织造成损害的必须实施救济。但这种损害的造成不一定就是责任问题，过多地追究工作人员责任，只能造成各机关相互推诿，形成一旦赔偿就证明自己有责任的想法，反而导致受害人难以获得赔偿。

【案例评析】

案情与判决：深圳市规划国土局与深圳有色金属财务有限公司行政赔偿纠纷案

1995年5月，百胜珠宝（深圳）有限公司（以下简称“百胜公司”）向深圳有色金属财务有限公司（以下简称“财务公司”）申请贷款870万元，期限3个月，月利率为9.08%。深圳有色金属财务有限公司系大型国有企业中国有色金属总公司的下属机构，属于非银行性质的国有金融机构，根据央行和有关部门批准，该机构可以从事集团公司内部各成员单位之间的人民币存贷款业务、对特区内的企业提供中长期贷款业务。按常规方式，贷款以不动产抵押做担保，百胜公司将其拥有的位于深圳上梅林的工业厂房第一层、第二层及其使用范围内的土地使用权抵押给财务公司，房地产证书编号为“深房地字第0059524号”。为此，

^① 贺日开、贺岩：《错案追究制实际运行状况探析》，载《政法论坛》，2004（1）。

双方到深圳市规划国土局（以下简称“国土局”）办妥了抵押登记手续，在房产证的“他项权利摘要”一栏内清楚地载明：“抵押权人为深圳有色金属财务有限公司。”

3个月贷款期限届满后，百胜公司未能按期偿还贷款。多次催收未果，财务公司于1996年1月向深圳市中级法院提起民事诉讼。

就在该案审理期间，百胜公司的另一债权人深圳发展银行突然向深圳中院申请百胜公司破产，使百胜公司债务纠纷案件全部转入破产程序。根据相关法律规定，在对破产企业进行清算时，对该企业所欠的债务，如有抵押的，则债权人依法享有优先受偿的权利；无抵押的普通债务，根据破产企业最后的拍卖所得，债权人按比例公平分配。据此，财务公司持百胜公司的抵押贷款合同，向法院申请了抵押优先受偿权。

但是，就在此时，又一个债权人中国农业银行嘉宾路支行却向深圳中院提出，财务公司不享有抵押优先受偿权，理由是，百胜公司抵押给财务公司的房地产，早在1982年8月就已经抵押给该银行。

随后，深圳中院发出民事裁定书，认定破产企业百胜公司所拥有的上述房地产的地上建筑物及土地使用权，在持有“深房地字第0059524号”房地产证之前，已持有“深房地字第0080978号”房地产证，并已将该证所记载的同一地块的土地使用权抵押给中国农业银行嘉宾路支行，这一抵押事项合法有效；而0059524号房地产证系重复办证，不符合法定条件，从而导致据此形成的抵押事项无效。

深圳中院做出了一项对财务公司近乎残酷的裁定：财务公司主张的有关上梅林工业大厦一、二层及相应土地使用权的抵押无效，所申报的870万元人民币为无抵押债权。同时，深圳中院还裁定，百胜公司破产案因“破产财产不足以支付破产费用”，终结破产程序。财务公司终于明白，百胜公司以“0059524号”房地产证项下的房地产作抵押贷款870万元，不过是空手套白狼而已！

百胜公司破产后，财务公司于1998年6月对深圳市国土局提起行政诉讼，要求法院确认被告为同一房地产重复发证、重复抵押登记具体行政行为违法，并赔偿由此违法行为给原告带来的870万元贷款本金和290多万元利息（截至诉讼时）的损失。1999年5月10日，深圳中院做出一审行政判决，认为被告在百胜公司仅提交“建筑许可证”、“建筑工程开工许可证”，而未提交“土地使用权属证明”、“建筑竣工验收证”，其申请不符合法定要件，且未经法定公告程序的情况下，为百胜公司颁发的0059524号房地产证的行为不合法，建立在不合法的具體行政行为基础上的抵押登记手续亦不合法，且该房地产证所涉及的土地在此之前已经设立了抵押权，属重复抵押；判决撤销深圳市国土局颁0059524号房地产证，以及百胜公司以此房地产证向财务公司贷款的抵押登记手续。

1999年年末，深圳中院开庭审理财务公司诉深圳市国土局行政赔偿一案。由于相关联的行政诉讼的判决已经生效。因此，行政赔偿案件的焦点在于，被告的违法行为与原先的贷款损失之间是否有直接因果关系，如有，则是否承担赔偿责任的责任以及赔偿的数额多少。

在历经一年的审理后，深圳中院于2000年11月24日做出一审判决，认定被告深圳市国土局违法为百胜公司办理房产证和抵押登记的具体行政行为，与原告财务公司的经济损失有着直接因果关系，应当赔偿原告870万元的贷款本金的损失、但却排除了对贷款利息的司法保护。双方均不服一审判决，向广东省高级人民法院提出上诉。

2001年9月18日，广东省高院做出终审判决。判决书在列举了大量的法律、法规条文，证明被告的具体行政行为违法后，详细阐述了赔偿理由：“国家实行房地产登记发证制度，目的在于保障权利人的合法权益。房地产证书是权利人享有房地产物权的法律凭证……正是由于这一合法的权利证书为本案的抵押贷款奠定了法律基础，加之房地产管理部门依法进行的抵押登记行为，为贷款的如期偿还提供了法律保障，上诉人财务公司正是基于这种对法律的信任才将870万元贷款贷给百胜公司。在当时的情形下，如果贷款到期不能偿还，财务公司作为抵押权人的优先受偿权是能够依法得到保障的。然而，由于百胜公司的不当行为和规划国土局的违法抵押登记行为两个因素，致使财务公司的贷款到期无法收回。百胜公司已被生效的判决宣告破产，财务公司对该项民事权利已经穷尽了通过民事程序实现的途径和可能性，即百胜公司已不可能承担偿还贷款的责任。那么，作为致使财务公司贷款无法收回的损失产生的另一个原因，就是规划国土局违法办理房产证和抵押登记行为，也就是说，规划国土局与财务公司的损失之间存在因果关系，依法应当承担行政赔偿责任……”

简要评析

本案曾因其是实际执行的最高金额的国家赔偿案而在国内轰动一时。本案的争点是深圳市规划国土局为百胜公司办理房产证和抵押登记的具体行政行为是否违法，是否侵犯了财务公司的权利并造成了损害。如果深圳市规划国土局的抵押登记行为违法并给财务公司造成损害，则应当承担赔偿责任。当然，这里的赔偿责任应当是民事赔偿责任还是国家赔偿责任呢？答案是后者。原因在于，深圳市规划国土局作为国家的行政机关，其履行国家职权是代表国家，可以视之为国家行为。国家授予公务员权限本身，会有两种结果，即合法行使的可能性和因违法行使导致损害的危险性。国家既然将这种含有违法行使的危险性的权限授予公务员，便应当为此承担赔偿责任。因此，本案中对于深圳市规划国土局违法办理抵押登记行为造成的损害，应当由国家承担赔偿责任。