

王淑敏 陈东浩 栾燕民 翟因华 著

行政赔偿法 概要

XING ZHENG PEI CHANG FA
GAI YAO

法律出版社

D-22/1

78161

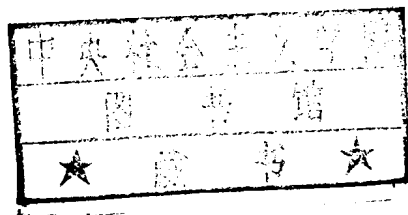


200161350

行政赔偿法概要

王淑敏 陈东浩 著
栾燕 翟因 华

DH114/1-5



法律出版社

行政赔偿法概要

王淑敏 陈东浩 著
栾燕民 翟因华

法律出版社出版

(北京宣武区广内登莱胡同17号)

新华书店经销

北京市通县印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 8.5印张 178,000字

1991年4月第一版 1991年4月第一次印刷

印数00,001—10,100

ISBN 7-5036-0784-X/D·622

定价 3.80元

前 言

行政赔偿制度是行政管理制度的重要内容，是国家赔偿制度的主要方面。《宪法》第41条第3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损失的人，有依据法律规定取得赔偿的权利。”这是我国行政赔偿法的立法依据。随着《中华人民共和国行政诉讼法》的颁布和实施，建立我国行政赔偿制度，完善行政赔偿立法，已经摆在了我国法制工作的日程上。

行政赔偿法律制度，是我国社会主义法律制度中的一个重要组成部分。建立行政赔偿法律制度，也是我国社会主义法制建设的一件大事，其重要意义在于以下三个方面：

第一，有利于全面实现保护公民、法人和其他组织合法权益的宪法原则。在我国，各级国家行政机关工作的宗旨是维护国家政治、经济和人民生活秩序，是为全体人民服务的。行政机关工作人员是人民的公仆。但由于种种原因，某些行政机关和行政机关工作人员滥用职权，以权谋私，侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益的事件也屡有发生。实行行政赔偿制度后，一方面可以使公民、法人或者其他组织在受到具体行政行为侵害时，可以通过行政赔偿程序，使自己受损的合法权益得到恢复。另一方面可以使行政机关、行政机关工作人员在作出具体行政行为时，更加认真负责，以

减少对公民、法人和其他组织合法权益的损害。

第二，有利于保证行政机关依法行使行政职权。在我国，国家利益同人民利益的一致性，决定了保证行政机关依法行使行政职权，也是维护公民、法人和其他组织合法权益的需要。实行行政赔偿制度后，一方面，由行政机关承担行政机关工作人员的侵权赔偿责任，行政赔偿经费也主要由各级财政列支，这有利于建立行政机关内部约束机制，使行政机关以对人民高度负责的精神，依法行使行政权利，履行行政义务；另一方面，将行政机关及其工作人员的行政侵权责任以法律形式加以明确，也有利于行政机关及其工作人员明确哪些行为属行政侵权行为，哪些行为属正常履行职责行为，从而使其大胆负责地开展工作，做到有法必依、执法必严、违法必究。

第三，有利于密切行政机关同人民群众的关系。具体行政行为侵权造成公民、法人或者其他组织合法权益受到损失，往往会影响到行政机关同人民群众的关系。实行行政赔偿制度后，行政机关可以通过行政赔偿程序，给受害的当事人以必要的赔偿，使其合法权益得到及时地恢复。这无疑有利于树立行政机关在人民群众中的威信，使人民群众认识到，行政机关是全心全意为人民群众服务的，即使有时发生行政行为侵权的情况，也会及时采取补救措施。

目前我国行政赔偿立法工作刚刚起步，由于种种原因，行政赔偿案件还不多，行政赔偿理论的研究更属空白。在这种情况下，我们编著了《行政赔偿法概要》一书，^①试从行政赔偿法一般原理、行政赔偿的立法原则和构成要件、行政赔偿的程序、行政赔偿的经费管理等方面，立足于我国国情，借

鉴国外已有理论和立法经验，对行政赔偿的理论和实务作较全面的探讨和介绍。在这本书里，我们力求全面反映目前国内行政赔偿理论与实践的现状，并就建立我国行政赔偿法律制度谈了我们的设想。由于我们的水平有限，书中的讹误在所难免，恳请广大读者批评指正。

目 录

前言

第一章 行政赔偿法概述	(1)
第一节 行政赔偿法的概念	(1)
第二节 行政赔偿法的特征	(4)
第三节 行政赔偿法律关系	(6)
第四节 行政赔偿法在法律体系中的地位	(10)
第二章 行政赔偿法的产生与发展	(14)
第一节 资本主义国家行政赔偿法的产生与发展	(14)
第二节 我国行政赔偿法的产生与发展	(18)
第三章 行政赔偿的立法原则	(22)
第一节 保护人民合法权益不受侵犯的原则	(23)
第二节 维护行政机关依法行使职权的原则	(25)
第三节 适当、合理的原则	(26)
第四节 及时原则	(28)
第四章 行政赔偿义务主体	(30)
第一节 行政赔偿义务主体的概念和特征	(30)
第二节 行政赔偿义务主体的范围	(35)
第三节 国家行政机关与行政工作人员的关系	(48)
第五章 行政赔偿的构成要件	(54)
第一节 行政赔偿构成要件概述	(54)
第二节 行政行为侵权	(56)

第三节	行为人主观上的故意或过失	(65)
第四节	被侵害的权益为合法权益	(69)
第五节	损害结果实际发生	(71)
第六节	行政侵权行为与损害结果之间的因果关系	(77)
第六章	行政赔偿归责原则	(82)
第一节	行政赔偿归责原则概述	(82)
第二节	一些国家和地区行政赔偿归责原则及其发展趋势	(84)
第三节	我国行政赔偿的归责原则	(89)
第七章	行政赔偿的方式与标准	(92)
第一节	行政赔偿的方式	(92)
第二节	行政赔偿的标准	(106)
第八章	行政赔偿复议程序	(129)
第一节	行政赔偿复议的概述	(130)
第二节	行政赔偿复议前置	(140)
第三节	行政赔偿复议制度的基本原则	(144)
第四节	行政赔偿复议的管辖	(151)
第五节	行政赔偿复议的基本程序	(154)
第九章	行政赔偿诉讼程序	(160)
第一节	行政赔偿诉讼程序概述	(160)
第二节	行政赔偿诉讼的受案范围	(166)
第三节	行政赔偿诉讼案件的管辖	(169)
第四节	行政赔偿诉讼参加人	(175)
第五节	行政赔偿诉讼的证据和举证责任	(182)
第六节	行政赔偿案件的起诉和受理	(185)
第七节	第一审程序	(188)
第八节	第二审程序和审判监督程序	(194)
第九节	行政判决的执行	(196)

第十章 行政赔偿求偿程序.....	(199)
第一节 行政赔偿求偿权概述.....	(199)
第二节 求偿权的行使及求偿程序.....	(211)
第十一章 行政赔偿费用的来源和管理.....	(219)
第一节 行政赔偿费用概述.....	(219)
第二节 一些国家和地区行政赔偿费用的来源与管理.....	(222)
第三节 我国行政赔偿费用的来源与管理.....	(223)
第四节 行政赔偿费用的支付.....	(228)
第十二章 行政赔偿时效.....	(230)
第一节 行政赔偿时效概述.....	(230)
第二节 一些国家和地区对诉讼时效的一般规定.....	(234)
第三节 我国行政赔偿诉讼时效.....	(236)
第十三章 行政赔偿的涉外效力.....	(240)
第一节 行政赔偿涉外效力的概念.....	(240)
第二节 行政赔偿涉外效力的原则.....	(241)
第三节 我国行政赔偿的涉外效力.....	(242)
附录一：《中华人民共和国宪法》有关条款.....	(244)
附录二：中华人民共和国行政诉讼法.....	(245)

第一章 行政赔偿法概述

第一节 行政赔偿法的概念

行政赔偿法是行政赔偿法律制度的总称，是调整行政侵权行为赔偿的法律规范，属于国家赔偿法的范畴。

一、行政赔偿的涵义

在人类社会生活中，因为人的行为，而导致他人财产或者精神权利遭受损害，这就产生了赔偿问题。赔偿是对他人财产或者精神权利造成损害而由致害人对受害人承担的一种责任。

赔偿一般可分为两大类：一类为国家侵权损害赔偿，一类为民事侵权损害赔偿。而国家侵权损害赔偿又可具体划分为，国家立法损害赔偿、国家司法损害赔偿、国家行政侵权损害赔偿。例如，因为司机驾车肇事，侵害了他人生命或者身体健康，肇事人就要对受害人负赔偿责任，给付治疗费或者丧葬费等。再如债务人不按约定履行义务造成债权人财产或者精神上的损害，或者国家某行政机关的行政决定侵权造成公民、法人或者其他组织财产损失，这些都应负赔偿责任。

从上面所述，可以看出赔偿有以下三个特征：第一，赔偿是由于人的行为而产生。因为损害有人的行为造成的损害，也有非人的行为造成的损害。对于非人的行为造成的损害不产生赔偿问题。例如地震、洪水等天灾地变、不可抗力所产生的损害，不能请求赔偿。第二，引起赔偿的行为必须是一种侵权行为。如果没有侵权而产生了损害，就不能赔偿。如一个人因疾病而死亡，或者由于自己不小心而摔伤，虽然也有损害的结果，但不是侵权所致，就不发生赔偿问题。第三，有损害结果的发生。赔偿是针对损害结果而言的，如果只有侵权行为，而没有损害结果的发生，也不发生赔偿问题。

行政赔偿是赔偿的一种形式，有赔偿的共性，也有其特性。行政赔偿是行政机关及其工作人员故意或者过失违法作出的具体行政行为侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益，并且造成损害，由行政机关承担的一种法律责任。

从上述行政赔偿的概念，可以看出行政赔偿的特征是：

第一，行政赔偿产生的原因是行政行为侵权。这与立法行为、司法行为或者民事行为侵权不同。行政行为侵权表现的特征，一是实施侵权行为的主体是行政机关及其工作人员。而立法侵权行为实施的主体是立法机关，司法侵权行为实施的主体是司法机关，民事侵权行为实施的主体范围较广，可以是公民，也可以是法人，还可以是其他组织。如果是被授权进行某种行政行为的组织或者个人实施了行政侵权行为，也属行政赔偿范围。二是侵权行为是一种行政行为，也即是前述主体的职务活动造成侵权，如属非职务活动造成侵权，只能构成民事赔偿，而不能构成行政赔偿。在一些资

本主义国家，行政行为侵权一般称为公权力的行为侵权，即指国家或者国家机关基于统治权而作出的行为造成的侵权。

第二，行政侵权行为人主观上有故意或者过失。我国行政赔偿采用过失责任原则，即行政机关及其工作人员的侵权行为的赔偿责任以主观上有故意或者过失为限。所谓故意或者过失，系指侵权行为人的一种主观心态。故意是指侵权行为人明知自己的行为会导致被侵权人遭受财产或者精神权利的损害，但他希望或者放任这种损害结果的发生。过失是指侵权行为人应该注意到损害结果的发生，但没有注意，或者虽然注意到，但自信可以避免，而导致受害人财产或者精神权利的损害。行政赔偿必须是侵权行为人主观上有故意或者过失才承担损害赔偿赔偿责任，如侵权行为人主观上没有故意和过失，则不承担损害赔偿赔偿责任。

第三，行政行为是违法行为。行政行为的违法性，是构成我国行政赔偿的要件之一。如果一种行政行为没有违法而对他人造成损害，这只能属于行政损害赔偿，而构不成行政赔偿。行政行为违法包括行政行为违反法律、法规和规章，它既包括程序上的违法，也包括实体上的违法。

第四，有行政侵权的损害结果。虽有故意或者过失的违法行政行为，但如果没有损害结果的发生，也构不成行政赔偿。损害结果既包括财产权利的损害，也包括精神权利的损害。

二、行政赔偿法调整的对象

任何法律都是调整一定社会关系的行为规范，行政赔偿法也不例外。行政赔偿法是行政赔偿法律制度的总称，行政赔偿法调整的对象是国家在行政赔偿活动中所发生的社会关

系，即国家行政机关在与公民、法人或者其他组织的行政赔偿活动中所发生的权利义务关系。

具体来说，行政赔偿法所调整的行政赔偿权利义务关系包含两个方面内容：一个方面是在行政赔偿活动中所发生的实体方面的权利义务关系；另一个方面是在行政赔偿活动中所发生的程序方面的权利义务关系。

我们知道，行政赔偿是由行政机关向受行政侵权损害的公民、法人或者其他组织承担的一种赔偿责任，因而行政赔偿法就应当规范在赔偿活动中行政机关有哪些权利和义务，受害人有哪些权利和义务。例如行政机关有按照法定标准赔偿的义务，受害人有按照法定标准求得赔偿的权利等。

行政赔偿不是凭空实现的，它的实现要经过法定的程序，因而行政赔偿法就应当规范在赔偿和求偿过程中当事人的权利义务关系。例如受害人要获得赔偿，就须提出书面申请；受害人对行政机关的赔偿决定不服，有权向复议机关申请复议，或者向人民法院提起诉讼等等。

第二节 行政赔偿法的特征

行政赔偿法的特征就是指行政赔偿法不同于其他法律而独有的特性。我国行政赔偿法与其他法律相比较，主要有以下几个特征：

一、赔偿义务主体的特定性

赔偿义务主体是指对受行政侵权损害的受害人承担赔偿责任的义务人。按照我国《行政诉讼法》第68条的规定：“行

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公民、法人或者其他组织的合法权益造成损害的，由该行政机关或者该行政机关工作人员所在的行政机关负责赔偿。”这条规定明确了行政机关为行政赔偿责任的义务人，即使是侵权行为是由行政机关工作人员所为，赔偿义务人仍然是行政机关。行政机关作为特定的赔偿义务主体，不仅有利于及时合理地对受害人给予赔偿，而且有利于加强行政机关的自我约束机制，有利于促进行政机关内部管理机制的完善。

二、权利义务的不对等性

行政赔偿法基本上是一个国家保护人民权益的法，因而行政赔偿法对于公民、法人和其他组织的合法权益保护方面的规定要多于公民、法人和其他组织承担的义务方面的规定，而国家行政机关对公民、法人和其他组织承担义务方面的规定要多于国家行政机关享有权利方面的规定。从这一点来说，行政赔偿法中规定的权利义务关系具有不对等性。

三、程序法与实体法合一性

行政赔偿法既有程序方面的法律规范，又有实体方面的法律规范，这两方面的法律规范一般都在同一法律文本中体现。这与行政法、民法、刑法等法律大相径庭。例如行政法既有专门的行政实体法，又有专门的行政程序法。民法、刑法也是如此。而行政赔偿法则是程序与实体合一法。

四、综合体现性

这也是行政赔偿法与很多法律相区别的一个特征。所谓

综合体现性，主要包含两层意思：一层意思是指调整行政赔偿社会关系的法律规范是综合的。它既包含基本的行政赔偿法律规范，如《行政赔偿条例》，也包含其他法律规范中的行政赔偿法律规范，如《行政诉讼法》中第9章“行政赔偿责任”。另一层意思是指行政赔偿法涉及的法规是综合的。它既包括全国人民代表大会制定的规范行政赔偿关系的法律，也包括国务院制定的规范行政赔偿关系的行政法规，还包括地方制定的规范行政赔偿关系的地方性法规和规章，以及中央有关部门制定的行政赔偿规章。因为我国地域辽阔，人口众多，经济发展不平衡，情况较为复杂。在这种情况下，行政赔偿不可能全国制定统一的具体规范，很多具体实施办法需要由各地区、各部门根据本地区、本部门的实际情况制定。因而各地区、各部门制定的行政赔偿实施办法是我国行政赔偿法的重要组成部分，这是我国行政赔偿法的一个重要特点。

第三节 行政赔偿法律关系

一、行政赔偿法律关系的概念和特征

法律关系是指一定的社会关系经过法律调整而形成的权利与义务关系。法律关系是通过人们的意志而形成的，是一种思想关系，属于社会上层建筑的范畴，它是由社会的经济基础，也即社会的生产关系所决定的。

所谓行政赔偿法律关系，是指在行政赔偿活动中各方当事人之间形成的，并且由行政赔偿法律规范调整的，以国家

强制力保证实施的一种以赔偿为内容的权利义务关系。

行政赔偿法律关系除具有一般法律关系的特征外，还具有其自身的特征，这主要表现在以下两个方面：

第一，行政赔偿法律关系只产生于行政赔偿活动之中。任何一种法律关系都根植于一定的社会活动，行政赔偿法律关系所根植的社会活动就是行政赔偿活动。行政赔偿法律关系是行政赔偿法律规范在调整行政赔偿关系的过程中形成的，是行政赔偿关系在法律上的体现。所以，只有在行政赔偿活动中，才可能产生行政赔偿法律关系，没有行政赔偿活动，也就不可能产生行政赔偿法律关系。

第二，在行政赔偿活动中所产生的行政赔偿法律关系，带有单方面的权利或义务性质，也就是说行政赔偿法律关系主体间享有的权利与承担的义务具有不对等性。在一般的法律关系中，特别是在经济法律关系中，主体间的权利与义务是对等的，也即某一主体在享有权利的同时，也相应地承担一定的义务。而行政赔偿法却有其特殊性，对受行政侵权的受害者，也即公民、法人和其他组织这一主体方来说，其享受行政赔偿权利的同时，并不一定要承担相应的义务。

二、行政赔偿法律关系的构成要素

同其他法律关系一样，行政赔偿法律关系是由主体、内容和客体三个要素构成的。

（一）行政赔偿法律关系的主体

行政赔偿法律关系的主体，也称行政赔偿法的主体，它是构成行政赔偿法律关系的先决条件。行政赔偿法律关系主体是由法律规定的，参与行政赔偿活动，并依法享有行政赔

偿权利，承担行政赔偿义务的当事人。

在行政赔偿法律关系中，必须有两个或两个以上的当事人参与，才能构成行政赔偿法律关系。这些参与者就是行政赔偿法律关系的主体，其中享有行政赔偿权利的一方称为权利主体，承担行政赔偿义务的一方，称为义务主体。一般地说，行政赔偿法律关系的主体有：行政机关、行政机关工作人员、公民、法人以及其他组织。

（二）行政赔偿法律关系的内容

法律关系的内容，是指法律关系主体享有的权利和承担的义务。行政赔偿权利和行政赔偿义务是连接行政赔偿法律关系主体双方的纽带，因而它是行政赔偿法律关系的基本要素。

行政赔偿权利，是指在行政赔偿活动中，行政赔偿法律关系主体可以作出一定行为，或者要求他人作出一定行为的权利。

行政赔偿义务，是指在行政赔偿活动中，行政赔偿法律关系主体必须作出一定的行为，以满足主体另一方合法要求的义务。

（三）行政赔偿法律关系的客体

法律关系的客体是指法律关系主体的权利和义务共同指向的对象。同其他法律关系一样，没有客体，行政赔偿法律关系主体和行政赔偿权利及行政赔偿义务就没有依托，行政赔偿法律关系也就不可能形成。因此，客体是行政赔偿法律关系构成的一个必不可少的要素。在行政赔偿法律关系中，客体为物、货币和行为。