

国家赔偿法实用手册

张树义 主编

法律出版社

国家赔偿法实用手册

主 编	张树义	
撰稿人	张树义	肖胜喜
	徐 波	晓 斌
	许 菊	李永进
	王培中	薛 遥

法 律 出 版 社

(京新登字 080 号)

国家赔偿法实用手册

张树义 主编

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/丰台印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/6.75 字数/180 千

版本/1994 年 11 月第 1 版 1994 年 11 月第 1 次印刷

印数/0,001—6,000

社址/北京宣武区广内登莱胡同 17 号(100053)

电话/3266779 3266792

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN7—5036—1526—5/D·1226

定价:8.20 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

第一章 总则

第一节 国家赔偿的涵义	1
第二节 建立国家赔偿制度的意义和目的	4
第三节 国家赔偿责任的构成要件	13
第四节 国家赔偿责任主体	21

第二章 行政赔偿

第一节 行政赔偿的范围	26
第二节 行政赔偿请求人	53
第三节 行政赔偿义务机关	55
第四节 行政赔偿程序	67

第三章 刑事损害赔偿

第一节 确立刑事损害赔偿制度的必要性	89
第二节 刑事损害赔偿制度的特点	95
第三节 我国刑事损害赔偿制度的现状	98
第四节 刑事损害赔偿立法的理论依据	102
第五节 刑事损害赔偿制度的立法形式	105
第六节 刑事损害的赔偿范围	108
第七节 国家不予赔偿的几种情况	112
第八节 赔偿请求人和赔偿义务机关的确定	115
第九节 刑事损害赔偿应当遵守的程序	119

第四章 赔偿方式和计算标准

第一节 国家赔偿的方式	124
-------------	-----

第二节 赔偿计算标准·····	131
第三节 赔偿费用·····	147
第五章 其他规定	
第一节 承担侵权责任的其他方式·····	151
第二节 诉讼中强制措施的赔偿·····	156
第三节 赔偿请求时效·····	164
第四节 涉外国家赔偿·····	167
第五节 赔偿收费与征税问题·····	168
第六节 国家赔偿法的生效·····	170
附录：	
一、中华人民共和国国家赔偿法 ·····	172
二、中华人民共和国行政诉讼法 ·····	181
三、最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政 诉讼法〉若干问题的意见》(试行) ·····	194

第一章 总 则

第一节 国家赔偿的涵义

所谓国家赔偿,是指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,由国家承担侵权损害责任,对受害人予以赔偿的制度。

准确地把握国家赔偿的概念,是理解国家赔偿制度的基础,国家赔偿的概念有以下几层含义:

第一,国家赔偿因国家机关及其工作人员的行为所引起。也就是说,国家赔偿的行为主体是国家机关及其工作人员。因为国家机关及其人员是接受国家的委托,代表国家实施活动。引起国家赔偿的国家机关包括行政机关、检察机关、审判机关,不包括国家立法机关。非国家机关或其工作人员的行为不能引起国家赔偿。但是在某些特殊情况下,非国家机关或其工作人员的行为能够引起国家赔偿:一是法律法规授权的情况下,接受法律法规授权的组织所为的行为;二是国家机关委托的情况下,接受委托的公民或社会组织所为的行为,所引起的是国家赔偿。

第二,国家赔偿因国家机关和其工作人员行使职权的行为所引起。国家赔偿必须是因为国家机关和其工作人员行使职权的行为。国家机关和其工作人员的行为由多种不同部分组成。其中主要部分是行使职权的行为,但并不排除其他不同性质的行为,如工作人员的个人行为,行政机关的民事行为等,都不包含有行使职权的因素。国家赔偿只对国家机关及其工作人员行使职权的行为,至于国家机关及其工作人员的其他行为所造成的损害,不在国家赔偿范围之列。因

为,国家各种不同的行为具有不同的法律性质,分别承担不同的法律责任。国家机关及其工作人员行使职权的行为才属于国家赔偿的范围。

第三,国家赔偿系由国家机关和国家机关工作人员违法行为所引起。引起国家赔偿的,必须是国家机关及其工作人员的违法行为所造成的损害,这是国家赔偿不同于民事赔偿的重要之处。在民事活动领域,任何人从事活动,即使是合法活动,也不能损害他人权益。否则,就要承担损害赔偿赔偿责任。国家赔偿则不同,它强调行为的违法性。因为国家活动就是以影响他人权益为特征。如果强调不能影响他人权益,就意味着对国家活动的否定,因此,行为是否违法是决定国家赔偿的重要标准。国家机关合法地行使职权对他人权益产生影响,不构成损害,至多引起损失补偿。只有当这种影响是违法时,才构成对他人权益的损害,应承担赔偿责任。因此,在国家赔偿的领域中,违法——损害——赔偿和合法——损失——补偿是两组不同的概念,构成不同的法律制度。

第四,国家赔偿是由国家机关和国家机关工作人员违法行使职权所造成的损害所引起。在法律制度中,赔偿总是针对损害而言,没有损害,也就谈不上赔偿。国家赔偿也是如此。国家机关和其工作人员违法行使职权的行为并不一定都会造成损害,因此,并不是国家机关及其工作人员违法行使职权的行为就会引起赔偿,只有当这种行为造成某种损害时,国家才有必要承担侵权损害赔偿赔偿责任。

第五,国家赔偿是由国家承担赔偿责任,即由国家予以赔偿。国家根据管理社会事务的需要设立若干国家机关,国家机关根据所承担的职能任用若干工作人员,造成损害的行为是由国家机关和国家机关工作人员实施的,但他们并不承担赔偿责任,而是由国家承担损害赔偿赔偿责任。这是因为,国家机关和国家机关工作人员都是以国家的名义,代表国家行使职权,实施各种活动。因此,其行为的结果,不论是积极结果,还是消极结果,最终都应当归属于国家。国家赔偿是由国家承担赔偿责任,但是,国家是一个抽象的政治实体,它不可能在

具体的赔偿诉讼活动中出现,因而只能由国家所设立的各种国家机关承担,造成侵权损害的国家机关为赔偿义务机关,具体履行赔偿义务。国家作为赔偿责任主体的具体表现就是赔偿费用从国库支出。

以上五层含义揭示了国家赔偿的五个要素。把握了这五个要素,也就对国家赔偿制度有了基本了解。

国家赔偿制度是当今世界上许多国家普遍建立的制度。但是,这一制度的建立却经历了漫长曲折的过程。在第一次世界大战以前,国家赔偿基本上是被否定的,即国家对其工作人员的行为所造成的损害不承担赔偿责任,称为“国家无责任”时期。英国历史上的“国王不能为非”原则,中国封建历史上的“君权神授”等观念都是对国家赔偿的否定。从第一次世界大战到第二次世界大战之间,国家赔偿进入相对肯定阶段,即在某些领域,或对某些行为,国家开始承担赔偿责任。国家对损害不承担赔偿责任的作法在十八世纪以前是可以理解的。因为,当时国家的活动毕竟较少,仅限于保境安民,与人民直接接触的机会不多,因而造成损害的现象虽然存在,但不普遍,还不构成一个普遍的法律问题。但是,随着社会的发展,国家职能开始扩张,造成损害的可能性增多,国家赔偿开始出现。但是,由于受人们对国家的性质以及权力作用认识的限制,这一阶段还只是国家有限的赔偿。第二次世界大战以后,国家赔偿开始进入全面肯定阶段。以当今国家赔偿制度最为发达的法国为例,目前在法国,国家赔偿已成原则,而不赔偿则是必须加以论证的例外;在赔偿对象方面,除政府行为外的其他行政活动,没有不负赔偿责任的领域;甚至包括立法职务行为和司法职务行为;在赔偿责任方面,已从最初的过错归责发展到许多事项上的无过错归责原则,即承担危险责任;在赔偿范围方面,也已从赔偿受害人的物质损害发展到包括精神方面的损害。总之,法国的国家赔偿已成为一种独立的赔偿制度。

上述国家赔偿制度的发展过程说明,国家承担赔偿责任是一种历史的必然,虽然人们最初对国家赔偿持否定态度,但社会总的发展趋势,是对国家赔偿从否定到肯定,从初步肯定到不断扩大范围,这

是不可阻挡的社会潮流。因为,人类总是非常现实的,对于自身社会所产生的问题总是会寻求合理的方式予以解决。国家侵权损害是一种客观事实,人们对它的态度在各个历史时期可以表现不同。但是,一旦社会经济发展到一定阶段,国家赔偿责任就必然得到肯定。因为,对于日益增多的国家侵权损害来说,国家赔偿制度对保障公民的基本权利和自由,推动国家民主政治建设,促进国家机关及其工作人员依法行使职权,以形成正常、稳定的社会秩序,起着不可估量的作用。我国在经历了十几年的体制改革之后,也正面临着需要建立国家赔偿制度的关头,国家赔偿法正是应运而生。

第二节 建立国家赔偿制度的意义和目的

国家赔偿制度是现代国家普遍采用的一项制度。在我国建立国家赔偿制度具有重要的意义。

一、国家赔偿的必要性

国家赔偿以国家侵权损害为存在的前提。没有损害,就谈不上赔偿,没有国家侵权损害,也就不存在国家赔偿。因此,国家赔偿的必要性取决于国家侵权损害是否存在以及存在的规模或数量、范围。

在我国,国家侵权损害不仅在理论上存在着可能性,而且在实际的社会生活中亦不少见。从理论上说,国家为管理社会公共事务的需要,设立各种国家机关,分别承担不同的职能,国家机关在履行其职能中享有许多一般社会组织所不具有的职权,如审判机关对一定人享有剥夺生命的权力,行政机关享有对公民、法人或其他组织设定义务的权力等。虽然这些权力是国家机关履行职责所必需,但国家权力是以影响他人的权益为特征,这种影响之中就包含着某种损害的可能。例如行政机关对没有违法行为的人给予处罚,审判机关在刑事案件审判中错判等。因此,国家法律明确规定了国家机关所享有的权力以及这些权力的范围和权力行使的规则。国家机关在法定范围之内

运用权力所带来的影响是公民享受公共利益必须付出的代价,并不构成损害。但如果超越范围运用权力则构成损害。由于种种方面的原因,国家侵权损害几乎是不可避免的。①国家权力本身的性质。权力天生带有扩张性,它经常可能出现在不该出现的地方,所以政治学家们说:“绝对的权力意味着绝对的腐败”,为了防止权力滥用,必须对其设定范围、约定规则,违反运用权力承担赔偿责任,这样才能避免或减少损害的发生。②掌权者个人的素质有高有低,对权力运用具体条件的理解因人而异,难免出现不正当地、乃至滥用权力的现象。上述两方面的原因,导致国家权力行使过程中,对公民合法权益造成损害在所难免,国家必须对这种损害承担赔偿责任。

从国家的实际活动方面观察,国家机关由于违法、不正当地运用国家权力所造成的损害大量存在。主要有以下几方面的表现:

第一,因国家机关作出某项错误的决定或判决,致使公民的合法权益受到损害。这是国家机关侵权损害中最大量的现象。例如,治安管理机构错误地对某一公民作出罚款的决定,公民因此而使现有财产减少;工商行政机关违法吊销某个体工商户的营业执照,使其营业收入减少或无法获得某些可预期的利益;人民法院错误地判决某人有罪,因而受到监禁的制裁等等。国家机关在其活动中,为履行维持秩序的职能,经常要发布命令、作出决定、采取措施。这些命令、决定、措施,直接指向公民的人身或财产,一旦行为违法,损害即可能发生。

第二,因不履行法定职责而致使公民的合法权益受到损害。国家机关在许多领域负有保护公民人身权、财产权的法定职责,这是设立国家机关的宗旨所在。如果对于需要保护的人身、财产,国家机关拒绝或不提供保护,就有可能使公民的权益遭受损害。尽管这种损害可能并非由国家机关所为,但这种损害的发生与国家机关的不作为有着直接的联系。因为公民本身无力自我保护,而国家机关负有保护的法定职责。国家应对不履行法定职责而产生的损害承担责任。

第三,明显地滥用职权、用殴打等暴力行为对待公民而致其人身权受到侵害。如行政机关在执行职务中以殴打等暴力行为造成公民

身体伤害或死亡,行使侦查权的公安机关刑讯逼供或滥用武器、警械造成公民身体伤害或死亡等。如果前面两类行为是由于国家工作人员对法律的理解、对客观条件的认识不同所导致,主观并无恶性的话,这类行为则是明显的、严重的违法行为,存在着主观恶性。而这类行为在现实社会中还时常出现。问题在于,如果对此类行为所造成的损害不承担赔偿责任,它就会愈演愈烈,而如果对此类行为所造成的损害承担赔偿责任,才能制止其不断蔓延,并日益减少。

以上我们选择、概括了几类国家机关活动中经常出现的损害公民权益的表现,国家有可能在其活动中对公民的权益造成损害,这在各国均是如此。只要有国家活动存在,损害即难避免。正因为国家侵权损害在客观上不可避免,所以建立国家赔偿制度势在必行。

二、国家赔偿的历史发展

国家侵权损害是不可避免的。但对客观存在的损害,人们的处理方法可能各不相同。回顾国家赔偿的历史对我们理解国家赔偿制度或许是有教益的。

建国以来,在我国的立法中,国家赔偿受到一定程度的关注。早在1949年制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》第十九条就规定:“人民和人民团体有权向人民监察机关或人民司法机关控告国家机关和任何公务人员的违法失职行为。”1954年宪法则更明确规定:“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。”1982年宪法则继承了上述规定,确认了公民对国家求得赔偿的权利。在国家的法律、法规之中,1954年《中华人民共和国海港管理暂行条例》第二十条规定:“港务局如无任何法令根据,擅自下令禁止船舶离港,船舶得向港务局要求赔偿由于禁止离港所受之直接损失,并得保留对港务局之起诉权。”1986年颁布的《民法通则》第一百二十一条规定:“国家机关或者国家机关在执行职务中,侵犯公民、法人的合法权益造成损害的,应当承担民事责任。”在1986年的《中华人民共和国治安管理处罚条例》中则更将国家赔偿具体化,该法第四十二条规定:公安机关对公民给予的治安管理处罚错误,“对受处

罚人的合法权益造成损害的,应当赔偿损失。”

从上述一系列法律规定中,我们不难感觉到我国国家侵权及国家赔偿的历史脉搏。这一系列法律之所以确定国家赔偿,无非是来自于国家损害的可能性和国家赔偿的必要性。建国以来,国家损害是大量存在的,国家赔偿也是在一定范围之内实行的。例如,我国历次政治运动中,由于某种原因都造成一些冤假错案,事隔几年、十几年甚至几十年后要为其平反,相应地要给予一定的赔偿。在实际的具体国家活动中,也时常有国家侵权损害及国家赔偿的事例。只不过这种国家赔偿并不普遍,作为一种制度还远未成形。

首先,一项法律制度的建立的前提条件是必要的法律规定。建国以来,有关国家赔偿我们虽然有一些法律规定,但这些法律规定远未达到建立国家赔偿制度的程度。因为,这些法律规定仅是原则性地确定了公民对国家侵权损害的求偿权,至于赔偿范围、赔偿方式、赔偿义务机关、赔偿程序等重要问题,在国家赔偿制度所不可缺少的内容,根本就没有规定。这就使公民的合法权益受到国家侵权行为损害之后,很难行使求偿权。对于我们这样一个成文法传统的国家来说,没有具体的法律规定,当你的合法权益受到非法侵害之后,你连向哪一个国家机关求偿都不知道,更遑论取得国家赔偿了。

为了说明问题,我们不妨从实际生活中发生的众多国家侵权事件中撷取一例予以说明。农民魏某的两个孩子因打架被某县公安局的派出所拘留。1988年5月6日,魏某驾驶自己的拖拉机到派出所看望两个孩子,得知两个孩子在扣押期间逃跑。当时,派出所以此为由,将魏某的拖拉机扣押,并声称,直到魏某找到两个孩子,才能将拖拉机归还。时下正值农忙季节,魏某因拖拉机被扣押,承包的73亩责任田无法耕种,更不能搞副业,家中生活无法维持。魏某几次要求派出所归还被扣押的拖拉机,均遭拒绝。魏某拖拉机被扣押后,寻子无着,生活无法维持,只有靠变卖耕牛和借贷度日。最后,只有寻求有关国家机关的帮助。由此却走上了漫长而无效的“公文旅行”的历程。下面是公文旅行的情况:

某县公安局 1988 年 6 月 27 日批示：

×××派出所：你场八队魏××因两个儿子违法，拖拉机被扣一事，经研究认为：为不误农活，魏的拖拉机可退还给他，但他一定要写下保证书，继续寻找儿子，一旦儿子回来，定要送到派出所，否则可追究魏本人的责任。

某县人民检察院检察长 1988 年 7 月 8 日批示：

民事纠纷由法院受理。

某县司法局、法律顾问处艾主任批示：

根据《民法通则》的规定此系侵权行为，请求法院立案。

某县人民法院信访办 1988 年 7 月 19 日批示：

中共×县委、政法委员会：现转去来信一件，请你们酌情处理，并复来信人。

某县政法委书记 1988 年 7 月 18 日批示：

此件应由法院立案查处。

某地区中级人民法院 1988 年 7 月 19 日批示：

地区公安处：此案属明显国家机关工作人员的侵权行为，应由公安机关查处为盼。

某地区公安处 1988 年 7 月 20 日批示：

熊局长：经处理研究，先把拖拉机立即退还本人，其他问题，请你和边防大队研究妥善处理。

某自治州公安局局长 1988 年 7 月 27 日批示：

请地区公安处唐处长接待并处理。

某地区公安处处长 1988 年 7 月 27 日批示：

我已联系武支队长，由他给派出所挂电话，要他们还给拖拉机。

上述事实及经过表明，派出所对魏某拖拉机的扣押是明显的违法扣押行为。因为魏某既不是孩子逃跑的责任者，也没有寻找孩子的法定义务，法律更没有赋予公安机关以此种处置权。况且，正值农忙季节，将农民赖以谋生的主要生产工具扣押，已构成对魏某合法权益

的严重损害。但魏某的合法权益受到侵害，几乎访遍了所有的国家机关，却未得到有效的补救。这正反映我国对公民权益保护的法律制度的不健全。当时既无行政诉讼法，也无国家赔偿法，公民的合法权益受到国家机关或其工作人员违法行为的侵害，不能得到解决，甚至找不到解决的途径。这种现象无论如何不能说是正常的。它对正常的社会生活构成极大的威胁，不可能有稳定的社会秩序。这就充分地说明了，国家赔偿制度仅靠宪法抽象地规定公民的求偿权是远远不够的。实际生活中，国家侵权行为大量存在，为公民计、为国家计、为社会计，国家赔偿制度的建立势在必行。

其次，更为重要的是，建国以来我们逐步形成的体制不存在着建立国家赔偿制度或实行国家赔偿的基础。在高度集中的计划经济体制之下，实行政企不分、政事不分、政群不分，所有的企业、事业单位、群众团体都被纳入到行政组织系统之中。行政隶属关系几乎成为唯一类型的社会关系，每一个公民都隶属于某一企业、事业单位或社会团体，而每一个企业、事业单位或群众团体都有一个主管部门，主管部门则按行政等级关系层层隶属。行政隶属关系就象一张庞大的网，笼罩在整个社会之上，无一不被包容其中，在这种体制之中，国家赔偿根本无存身之地。因为，对于具有隶属关系的国家机关与企事业单位之间是根本谈不上损害的，正如父亲永远不会对儿子有所损害一样。所以，虽然在法律文件中有关于国家赔偿的规定，但这样的规定永远不会从纸面上走到实际生活中来，成为社会生活中的一种状态。

但是，这种状况从体制改革以来有了根本的转变。改革中，我们提出了政企分开。政企分开不仅仅是针对政府和企业的关系，它实际上是我们改革的一种精神；即从行政隶属关系支配一切的体制中解脱出来，企业、事业单位、群众团体，甚至包括公民都成为具有人格的独立主体。企业成为独立的主体，有权自主支配人、财、物，自主经营，才会焕发活力。而企业的独立意味着我们必须承认其享有自身的利益。无利益也就无须独立。改革以来所取得的成就皆源于此。但是，体制上的这种变化随之带来的问题就是，当企业的经营自主权受到

国家机关滥用职权的干预造成损害怎么办?在这种情况下,如果企业的合法权益受到侵害而得不到赔偿,就意味着对改革的否定,或者说,我国的改革还未取得实质的进展。因为企业的权益还是未得到最终的确认。正是在这种背景下,行政诉讼法应运而生,国家赔偿法亦步其于后。如果说,传统高度集中的体制中,国家赔偿制度根本不可能建立的话,那么,在新的体制下没有国家赔偿制度则是万万不能的。国家赔偿法的根源正是深埋于我们的体制改革之中。它是体制改革所提出的一项要求,也是我们顺应体制改革要求所必然采取的措施。

由上所述可以看出,国家赔偿制度在今天的建立绝不是偶然的,它的出现有其历史的必然,这种必然性就蕴涵在改革所带来的体制变化之中。

三、国家赔偿法的目的和作用

(一)制定国家赔偿法的目的

任何法律的制定和颁布都是基于一定的目的,该目的在法律的制定和运用中都起着指导作用,所有的法律条文都是为了实现立法目的而展开。理解国家赔偿法的目的,是把握国家赔偿的本质,保证国家赔偿制度顺利发展的重大问题。

制定国家赔偿法的目的主要有以下几个方面:

第一,保障公民、法人和其他组织取得国家赔偿的权利。制定国家赔偿法的首要任务即在于保护公民、法人和其他组织的合法权益。长期以来,公民、法人和其他组织的合法权益受到国家侵权行为损害的现象大量存在。虽然我国宪法上早已确定了公民有取得赔偿的权利,但是,由于没有国家赔偿法对赔偿范围、方式和程序等问题的具体规定,当公民、法人或其他组织的合法权益受到国家侵权行为损害之后,无门可诉,得不到赔偿。制定国家赔偿法就可以使宪法所确立的公民的求偿权从抽象的原则转化为具体的法律规定,为公民行使求偿权提供了具体的法律依据,从而实现该项权利。

第二,促进国家机关依法行使职权。国家机关的活动是行使国家

权力的活动。这种活动由于权力的性质而易被滥用或不正当地运用，由此而损害被管理者的权益。为了防止国家权力的滥用，损害被管理者的权益，法律规定了国家权力的范围、行使权力的条件和程序等，国家机关必须在法定范围内行使，不得超越界限或滥用。但是，仅有国家权力的实体规定是不够的，如果国家权力被违法地运用，损害公民、法人或其他组织的合法权益，没有国家赔偿法、行政诉讼法等程序规定，就无法追究违法者的责任，从而也不能实现国家机关的依法行使职权。制定国家赔偿法，就建立起追究违法行使职权的机关和人员责任的制度。因此，国家赔偿法的制定目的在于促进国家机关依法行使职权。

值得指出的是，在现代社会，国家机关是否依法行使职权对社会的秩序状态起着至关重要的作用。因为国家机关的活动对其他组织和公民的活动起着指导和决定的作用。国家机关不依法，公民也就不会守法，因此，在现代社会中，人们特别强调国家机关要依法行使职权。从这个角度看，国家赔偿法是促进国家机关依法行使职权的重要法律。因为国家赔偿法将违法行使职权与赔偿责任联系起来，国家机关违法行使职权造成公民、法人和其他组织合法权益损害，就要承担赔偿责任。这无疑是对国家机关运用职权的一种强有力的约束、监督和控制。

（二）国家赔偿法的作用

制定国家赔偿法，建立国家赔偿制度具有重要的意义。具体讲，其作用如下：

第一，保障公民的合法权益。这是国家赔偿法最主要的作用之一。一个国家如果仅有行政诉讼制度而没有国家赔偿制度，公民的合法权益就不能获得充分的、完整的保护。例如，对于国家行政机关的违法侵权行为，公民虽然可以提起行政诉讼，请求撤销或变更该行为，以免受违法行政行为的约束。但对于违法行政行为所造成的损害，却不能取得赔偿，而只能对这种既成的损害加以承受。这样，公民的合法权益就没有获得充分、完整的保障。对公民权益最根本的保障

即在于损害赔偿。因为公民对国家机关的行为是否起诉,往往取决于该项行为对自己合法权益是否构成损害,这种最为实际的考虑。因此,完整、充分的保障,需要建立国家赔偿制度。

第二,提高公民的民主意识、参政意识。公民的民主意识、参政意识是国家发展的深层基础。但是,公民的民主意识、参政意识并不会从天而降,它要靠实际的政治制度来逐步地培植。建立国家赔偿制度能够促进民主意识、参政意识的萌生、发育和成长。如果没有国家赔偿法,国家对自己的行为可以不负责任,对造成的损害不进行赔偿,人民的权利不能得到保护。公民所能感觉到的是国家不是为人民而存在,而是异己之物,国家的活动非但与自己无关,而且可能对自己的权益带来损害,避之唯恐不及,何来民主意识、参政意识。如果有了国家赔偿法,国家对自己的活动承担损害赔偿责任,公民就能感觉到国家处处在为社会公众着想,国家的活动与自己的生活息息相关,就会关心国家的政策、方针乃至具体活动,民主意识、参政意识就会由此萌发、生长。因此,国家赔偿实践是公民民主意识、参政意识生长的最好土壤。

第三,监督国家机关及其工作人员的活动,增强国家机关及其工作人员的法治观念。建立国家赔偿制度实质上是将国家机关及其工作人员的活动置于广大人民的监督之下,使其活动受到必要的制约。这在现代国家是十分必要的。因为现代国家的发展趋势是权力日益扩大,而国家权力与人民的切身利益直接相连。如果没有必要的监督和制约,那么损害公民权益的现象就会屡屡发生。将国家机关及其工作人员的活动置于监督、制约之中,依法治国、依法行政的意识就会逐步树立。因为,如果国家对自己的行为负担相应的责任,官员们在运用职权的过程中就会谨慎、认真,严格依照法律规定行使权力,在法定范围内合理地运用权力,法治观念由此逐步确立。

第四,促进国家机关革除弊端,完善制度,从而提高国家管理的效率。国家赔偿制度的建立,由国家对其机关及其工作人员的违法侵害承担赔偿责任,使国家成为责任主体。为避免国家赔偿责任的发