

669

D9 22.114
X74

国家赔偿法 实施程序研究

徐静村 主编

法律出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家赔偿法实施程序研究/徐静村主编. - 北京: 法律出版社, 2000.6
ISBN 7-5036-3083-3

I. 国… II. 徐… III. 国家赔偿法-法的实施-研究-中国 IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 06308 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印制/陶 松

责任校对/杜 进

印刷/北京宏伟胶印厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/8.125

字数/140 千

版本/2000 年 6 月第 1 版

2000 年 6 月第 1 次印刷

印数/0,001—6,000

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

电子信箱/Pholaw@Public.bta.net.cn

电话/88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-3083-3/D·2804

定价:19.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

第一部分

民主与法制的新纪元

——成都地区实施国家赔偿法情况调查报告



一 前 言

《中华人民共和国国家赔偿法》于1994年5月12日经第八届全国人民代表大会常委会第七次会议通过，并于1995年4月4日起施行。在这部保障公民合法权益的重要法律实施两年多的时候，西南政法大学、四川省高级人民法院、成都市中级人民法院联合对成都地区执行国家赔偿法的状况以及社会各阶层对这部法律关心、了解的情况和程度进行了全面深入的调查。

调查目的：掌握成都地区执行国家赔偿法的状况、特点、趋势、经验、困难和执法环境，从而建议有关执法部门采取相应措施和对策，以便更好地推动国家赔偿法在成都地区乃至四川全省的实施；同时，也为最高立法机关和司法机关提供实践中执行赔偿法的实际情况，供其了解和掌握现状。本调查还将为理论界进一步深入研究国家赔偿法和提出立法与实务方面的建议提供详实的素材和实践依据。

调查范围：成都市中级人民法院及所辖基层人民法院计21个人民法院；成都市人民检察院及所辖区（市）、县人民检察院计21个人民检察院；成都市公安局及所辖公

安分局计 21 个公安机关；成都市监狱管理部门；成都市政府及所辖人民政府计 199 个行政机关。调查基本覆盖了成都地区全部司法机关和行政机关。此外，还采取抽样调查方式，对成都市范围内的社会各界以及部分赔偿请求人进行了调查。调查面和调查范围是比较宽的。

调查方法：以问卷调查为主，同时采取集体访谈（开调查会）和个案调查的方法进行。整个调查活动分为四个大的部分：①公民对国家赔偿法的了解程度及对实施情况反映的问卷调查；②成都地区行政机关、司法机关执行国家赔偿法情况的问卷调查；③成都地区执行国家赔偿法座谈调查；④国家赔偿典型案例个别调查。

调查时间：调查活动集中在 1996 年 12 月至 1997 年 2 月这一期间进行，对于执法情况及有关数据，此后在本报告形成过程中随时进行了补充，以保证该调查报告能够全面反映 1995 年 1 月 1 日以来的情况。

调查简况：设计调查问卷七份共 215 问，发放各类问卷 2000 余份，回书 1254 份，回收率 62.7%，其中废卷 15 份，有效问卷 1239 份。

第一份问卷为《普通公民问卷》。发放 1000 份，回收 723 份，回收率为 72.3%。答题对象为各阶层不同年龄、不同文化层次的公民。

第二份问卷为《国家机关工作人员问卷》。发放 300 份，回收 223 份，回收率为 74.33%。

第三份问卷为《赔偿请求人问卷》。共计发放 300 份，

回收 114 份，回收率为 38%。答题人员为申请过国家赔偿的赔偿请求人。

第四份问卷为《行政机关办理国家行政赔偿申请问卷》。发放 300 份，回收 199 份，回收率为 66.3%，答题对象为成都市两级人民政府的各个行政执法部门的干部。

第五份问卷为《公安、监狱管理机关办理国家司法赔偿申请问卷》。发放 30 份，回收 18 份，回收率为 60%。答题对象为成都市县级以上的公安机关和监狱管理机关干部。

第六份问卷为《检察机关办理国家司法赔偿申请问卷》。发放 20 份，回收 20 份，回收率为 100%。答题对象为成都市各人民检察院干部。

第七份问卷为《法院办理国家赔偿申请问卷》。发放 20 份，回收 20 份，回收率为 100%。答题对象为成都市人民法院干部。

调查过程及结果评价：课题组成功地组织了由几个单位联合进行的这次调查，在调查前进行了充分的准备，包括：资料的收集准备、调查方式选择；问卷及调查提纲的设计和征求意见后的修改。在调查中，作好组织协调工作，包括：调查人员的选择和培训；调查任务和时间的确定；问卷的发放和回收；调查会的召集和调查资料的及时整理。在调查基本结束后，又及时组织力量运用电脑对数据进行汇总和分析，为着手起草调查报告作好充分准备。由于上述工作富于计划性、科学性和统筹性，尽管课题调

6 国家赔偿法实施程序研究

查时间有所延长,但调查工作是按计划保质保量地完成的。从问卷数据分析和调查记录看,素材是很丰富的,情况和资料也是比较完整的,达到了预期的目的和效果。

表 1.1 《普通公民问卷》发放回收及答题人员基本情况表

职 业	工 人	农 民	军 人	科 技 人 员	事 业 人 员	企 管 人 员	个 体 户	教 师	在 校 生	无 业 人 员	其 他
人 数	127	32	40	24	96	80	102	80	124	7	11
占调查对 象比例%	17.57	4.43	5.53	3.32	12.38	11.07	14.11	11.07	17.15	0.97	

年 龄	18 岁 以下	19 岁至 35 岁	36 岁至 50 岁	51 岁至 60 岁	60 岁 以上	不详
人 数	140	353	170	56	4	12
占调查对 象比例%	19.36	48.82	23.51	7.35	0.55	

文化程度	大专 以上	中专	中学	小学	文盲	其他
人 数	231	103	326	47	1	16
占调查对 象比例%	31.95	14.25	45.09	6.5	0.14	

表 1.2 《国家机关工作人员问卷》发放回收及
答题人员基本情况表

身 份	行政人员	公安干警	检察干警	法院干警	律 师	其 他
人 数	32	40	35	63	38	9
占调查人数 比例%	14.41	18.02	15.77	28.38	17.12	

年 龄	19 岁至 35 岁	36 岁至 50 岁	51 岁至 60 岁	60 岁以上
人 数	99	61	25	6
占调查对象比例%	44.59	27.48	11.26	2.7

文化程度	大专以上	中 专	中 学	其 他
人 数	161	15	15	32
占调查对象比例%	72.2	6.76	6.76	

表 1.3 《赔偿请求人问卷》发放回收及答题人员基本情况表

性 别	男	女	不 详
人 数	77	24	13
占调查对象比例%	67.54	21.50	

年 龄	18 岁 以下	19 岁至 35 岁	36 岁至 50 岁	51 岁至 60 岁	60 岁 以上	其 他
人 数	21	46	40	7	0	
占调查对象比例%	18.42	40.35	35.09	6.14	0	

由于我国国家赔偿制度建立不久，国家赔偿法实施的时间非常短暂，公民、法人和国家机关的国家赔偿意识还较薄弱，因此调查工作有相当大的难度。特别突出的是前期调查的执法情况比较有限，就是到目前为止，很多执法机关仍然没有涉及到国家赔偿，这本身就反映了执法的一种状况。同时，调查问卷内容虽较丰富，设计也很科学，但问卷发放数量不大，因此某些问题的代表性不够强。尽管如此，这次调查活动还是非常有意义的，相信它对促进成都市、四川省乃至全国执行好国家赔偿法，充分保护公民、法人和其他组织的合法权益，推动国家的法律建设，会起到积极作用。

二 坚冰已破 任重道远

——关于执行国家赔偿法状况的调查

国家赔偿法是1994年5月12日颁布而于1995年1月1日起施行的。此前1990年10月1日施行的行政诉讼法已有关于行政赔偿诉讼的规定。因此可以说我国国家赔偿制度实际上始于1990年，但单独立法是在1994年。确切地说，国家行政赔偿制度1990年就建立了，而国家司法赔偿制度则始建于1995年。但本课题进行的这次调查，主要针对国家赔偿法实施后的执法状况。因此，对国家行政赔偿和国家司法赔偿均以1995年1月为调查的时间起点，并以1995~1996两年间为调查的主要时段，同时对1997年及其以后的情况也作了一定的反映，对在此以前的行政赔偿也作适当剖析。

按照国家赔偿法的规定，执行国家赔偿法涉及的国家机关包括行政机关以及人民检察院、人民法院和监狱管理机关。因此，本调查分别以不同机关和不同性质的赔偿（行政或司法）为主线展开。

执法状况调查之一：叩响国家赔偿的大门

本单元主要反映和剖析公民、法人请求国家赔偿的情况及特点。

公民、法人申请国家赔偿以及有关国家机关接受赔偿请求的情况客观反映了公民、法人民主法制意识以及运用颁布实施不久的国家赔偿法维护自身权益的要求；客观反映了国家机关实施国家赔偿法的心态和积极程度；也在一定程度上反映出国家机关依法执行职务的状况。

以下以表格形式列举并据此分析 1995 年 1 月 1 日以来成都地区各国家机关行政赔偿和司法赔偿的申请情况。

（一）行政赔偿

赔偿请求人的行政赔偿请求，通过直接向行政机关提出赔偿申请和向人民法院起诉两个途径进行。

1. 直接向行政机关提出行政赔偿的情况分析

根据表 2.1 和表 2.2 显示的情况可以看出，赔偿请求人直接向行政机关申请行政赔偿的有以下突出特点：①以侵犯财产权提起的赔偿请求大大多于以侵犯人身权提起的赔偿请求，前者是后者的 3.94 倍。②以侵犯人身权提起的赔偿请求中，限制人身自由和殴打等暴力行为比较突出，分别占 41.2%。而且前者当中属于法律无规定的限制人身自由的违法行为占了近一半，这在一定程度上反映出执法中存在粗暴和不够重视人身权的现象。③以侵犯财

表 2.1 赔偿请求人向行政机关申请行政赔偿情况一览

损害性质	申请赔偿事由	申请数		赔偿请求人		
		件数	人数	公民	法人	其他组织
侵犯人身权	行政拘留	4	4	4		
	其他限制人身自由	3	4	4		
	殴打等暴力行为	7	8	8		
	违法使用武器警械	1	1	1		
	拒绝保护人身权	1	1	1		
	其他事由	1	1	1		
	小计	17	19	19	0	0
侵犯财产权	行政罚款	47	55	52	3	
	吊销许可证和执照	1	1	1		
	不颁布许可证和执照	1	1	1		
	责令停产停业	2	2		2	
	没收财物	1	1			
	查封扣押冻结财物	8	8	4	4	
	侵犯经营自主权	1	1		1	
	未发给抚恤金	4	4	4		
	违法要求履行义务	1	1	1		
	拒绝保护人身权	1	1	1		
	小计	67	75	65	10	0
总计		84	94	84	10	0

表 2.2 被请求行政赔偿主体情况一览

接受赔偿申请主体		行政行为主体		行政行为主体单复数	
类 型	数量 (件)	类 型	数量 (件)	类 型	数量 (件)
义务机关	38	行政机关	64	单独作出	84
复议机关	46	法律授权组织	20	共同作出	0
		行政机关 委托组织	0		

产权提起的赔偿请求中行政罚款尤为突出, 占整个侵犯财产权提起赔偿请求的 70.1%; 查封扣押冻结财物次之, 占 11.9%。④公民申请行政赔偿的数量远远高于法人申请行政赔偿的数量, 是其 8.4 倍。⑤被申请行政赔偿的违法行政行为全部是行政机关单独作出而没有一件是两个以上行政机关共同作出。⑥被申请行政赔偿的侵权行为 76.2% 是行政机关自身作出的, 但法律授权的组织作出的比例也比较大, 占 23.8%。

2. 向人民法院提出行政赔偿诉讼情况分析

表 2.3 和表 2.4 显示: ①以侵犯人身权提起的行政赔偿诉讼与侵犯财产权提起的行政赔偿诉讼大体平衡。②以侵犯人身权提起的行政赔偿诉讼中, 限制人身自由引起的诉讼最为突出, 占 63.5%, 其中绝大多数又为法律无规定的限制人身自由的方式; 其次为殴打等暴力行为, 占

表 2.3 赔偿请求人提起行政赔偿诉讼情况一览

损害性质	申请赔偿事由	起诉数		原 告		
		件数	人数	公民	法人	其他组织
侵犯人身权	行 政 拘 留	5	5	5		
	非 法 拘 禁	4	5	5		
	其他限制人身自由	30	30	30		
	殴打等暴力行为	6	8	8		
	违法使用武器警械	1	1	1		
	拒绝保护人身权	1	1	1		
	其 他 事 由	13	13	13		
	小 计	60	63	63	0	0
侵犯财产权	行 政 罚 款	12	12	8	4	
	查封扣押冻结财物	23	23	7	16	
	侵犯经营自主权	7	7	5	2	
	征收财物、摊派费用	1	1		1	
	违法要求履行义务	10	10	8	2	
	其 他 事 由	13	13	10	3	
	小 计	66	66	38	28	0
总 计		126	129	101	28	0

表 2.4 行政赔偿诉讼被告是否与行政诉讼
一并提起赔偿情况一览

被告性质	数量 (件)	被告单一 或共同	数量 (件)	单独或与行政诉讼 一并提起	数量 (件)
行政机关	122	单一	117	单独提起	17
授权组织	1	共同	9	一并提起	109
委托组织	3				

12.3%。③以侵犯财产提起的行政赔偿诉讼中，以查封、扣押、冻结最为突出，占 34.8%；行政罚款次之，占 18.2%；违法要求履行义务再次之，占 15.2%；侵犯经营自主权为第四，占 10.6%。④在以侵犯财产权提起的行政赔偿诉讼中，除以赔偿法和行政诉讼法明确列举出的具体行政行为 and 事实行为以外的事由提起诉讼的占有相当数量，为 20.1%。这些事由是：代管私房、国有资产界定、征地、拆迁裁决、注销产权等。⑤公民提起赔偿诉讼的远高于法人和其他组织，为其 3.86 倍。⑥被诉侵权行政行为 96.9% 是行政机关自身作出的，法律授权的组织和受行政机关委托作出的仅占 3.1%。⑦被诉侵权行政行为中有 92.3% 系一个行政机关单独作出，只有 7.1% 为两个以上行政机关共同作出。⑧行政赔偿诉讼多数系在行政诉讼中一并提起，占 86.5%，单独提起的只占 13.5%。

(二) 司法赔偿

司法赔偿由赔偿请求人向行使职权的侦查、检察、审

判和监狱管理职权机关及其上级机关和人民法院赔偿委员会提出赔偿申请。

1. 向侦查机关提出司法赔偿的情况分析

表 2.5 侦查机关受理赔偿请求人司法赔偿申请情况一览

损害性质	申请赔偿事由	申请数		被申请侦查机关
		件数	人数	
侵犯人身权	刑事拘留	0	0	公安机关
	刑讯逼供	1	1	同上
	殴打或唆使他人殴打	4	5	同上
	违法使用武器警械	2	2	同上
	小 计	7	8	
侵犯财产权	查封扣押冻结追缴	2	2	公安机关
其 他		4	4	同上
总 计		13	14	

据表 2.5 显示及其他调查资料分析：①被申请司法赔偿的侦查机关全部是公安机关，目前尚无向安全机关、军队保卫部门等侦查机关提出赔偿申请的。②向公安机关申请司法赔偿以侵犯人身权为由提出的居多，占 84.6%，以侵犯财产权提起的仅占 15.4%。③以侵犯人身权提起司法赔偿申请中，有 53.8% 系殴打、违法使用武器、刑讯逼供等事实行为引起的；还有 23.1% 系赔偿法没有列入司法赔偿范围的违法职权行为，包括收容审查限制人身