

国家赔偿法

教程

主编：石均正

11

中国人民公安大学出版社

国家赔偿法教程

主 编 石均正

副主编 曹文安

张森锋

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

国家赔偿法教程/石均正主编.—北京:中国人民公安大学出版社,2003.5

ISBN 7-81087-285-0

I.国... II.石... III.国家赔偿法—中国—教材 IV.D922.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 037920 号

国家赔偿法教程

GUOJIA PEICHANGFA JIAOCHENG

主编 石均正

出版发行:中国人民公安大学出版社

地 址:北京市西城区木樨地南里

邮政编码:100038

经 销:新华书店

印 刷:河北省抚宁县印刷厂

版 次:2003 年 5 月第 1 版

印 次:2003 年 5 月第 1 次

印 张:8.125

开 本:850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数:204 千字

印 数:0001 ~ 3000 册

ISBN 7-81087-285-0/D·263

定 价:19.00 元

本社图书出现印装质量问题,由发行部负责调换

联系电话:(010)83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

前 言

《中华人民共和国国家赔偿法》（以下简称《国家赔偿法》）是一部国家机关及其工作人员违法行使职权致使公民、法人或者其他组织合法权益遭受损害，由国家承担赔偿责任的法律。它的颁布和施行对我国建设民主政治和完备法制必将产生深远的影响。《国家赔偿法》施行才几年，就已日益显示其功能，有效地维护了受害人的国家赔偿请求权，有力地监督和制约了国家机关及其工作人员的权力行为，促使他们依法行使职权。

为了满足公安警察院校、政法院系的学生以及公务员，尤其是人民警察培训班学员学习《国家赔偿法》的需求，我们编写了《国家赔偿法教程》一书。

我们在《国家赔偿法教程》编写过程中，以我国《国家赔偿法》为依据，结合我国行政和司法工作尤其是公安工作的具体实践，吸收国家赔偿理论研究的新成果，并借鉴其他国家（地区）赔偿立法和实践的经验，使其内容具有科学性、针对性和可操作性。但是，由于时间仓促，定有许多不足之处，敬请同仁、读者批评指正。

本书编写分工如下：

石均正教授：第一章、第二章；

曹文安副教授：第四章、第七章、第八章；

张森锋讲师：第三章、第九章；

陈茂华讲师：第五章第一、二、三、四节；

钟明曦讲师：第五章第五节、第六章。

本书由曹文安、张森锋统稿，石均正定稿。

编 者

2003年2月10日

目 录

第一章 国家赔偿法概述·····	(1)
第一节 国家赔偿法的概念和功能·····	(1)
第二节 国家赔偿法的性质及其与有关法律的关系·····	(6)
第三节 国家赔偿制的历史发展·····	(11)
第四节 国家赔偿法的效力·····	(16)
第二章 国家赔偿责任构成要件·····	(20)
第一节 国家赔偿责任构成要件概述·····	(20)
第二节 国家机关及其工作人员违法行使职权·····	(22)
第三节 合法权益受到损害·····	(29)
第四节 违法职权行为与损害事实之间有因果关系·····	(34)
第五节 归责原则·····	(39)
第三章 行政赔偿范围和赔偿关系当事人·····	(44)
第一节 侵犯人身权的行政赔偿范围·····	(44)
第二节 侵犯财产权的行政赔偿范围·····	(54)
第三节 行政赔偿免责事项·····	(60)
第四节 行政赔偿关系当事人·····	(63)

第四章 行政赔偿程序	(69)
第一节 行政赔偿义务机关先行处理的赔偿 程序.....	(70)
第二节 行政复议赔偿程序.....	(79)
第三节 行政赔偿诉讼程序.....	(84)
第五章 刑事赔偿范围和赔偿关系当事人	(97)
第一节 刑事赔偿的归责原则.....	(98)
第二节 对侵犯人身权的刑事赔偿范围.....	(101)
第三节 侵犯财产权的刑事赔偿范围.....	(112)
第四节 刑事赔偿的免责范围.....	(115)
第五节 赔偿请求人和赔偿义务机关.....	(123)
第六章 刑事赔偿程序	(130)
第一节 对违法的刑事司法职权行为的确认.....	(130)
第二节 赔偿义务机关先行处理程序.....	(135)
第三节 赔偿复议程序.....	(137)
第四节 人民法院赔偿委员会的赔偿决定程序	(139)
第七章 民事、行政司法侵权赔偿	(147)
第一节 民事、行政司法侵权赔偿概述.....	(147)
第二节 民事、行政司法侵权赔偿的范围.....	(149)
第三节 民事、行政司法侵权赔偿程序.....	(162)
第八章 赔偿时效和追偿制度	(165)
第一节 赔偿时效.....	(165)

第二节 追偿制度·····	(173)
第九章 国家赔偿方式和计算标准·····	(182)
第一节 国家赔偿方式·····	(182)
第二节 国家赔偿的计算标准·····	(184)
第三节 国家赔偿费用·····	(188)
附 录:	
一、中华人民共和国行政诉讼法·····	(189)
二、中华人民共和国国家赔偿法·····	(203)
三、人民法院赔偿委员会审理赔偿案件程序的 暂行规定·····	(212)
四、最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干 问题的规定·····	(217)
五、中华人民共和国行政复议法·····	(224)
六、最高人民法院关于刑事赔偿和非刑事司法 赔偿案件立案工作的暂行规定(试行)·····	(236)
七、最高人民检察院刑事赔偿工作规定·····	(240)
参考书目·····	(249)

第一章 国家赔偿法概述

第一节 国家赔偿法的概念和功能

一、国家赔偿法的概念

(一) 赔偿的概念

按通常理解,赔偿是指致害人对受害人合法权益损害的填平补齐。其内涵主要有以下方面:

1. 致害人实施了侵权行为。

侵权行为存在是赔偿的前提条件,若无侵权行为,亦无赔偿。

2. 这种侵权行为须造成他人合法权益损害。

有侵权行为但无他人合法权益损害的,仍然没有赔偿。

3. 赔偿是对权利损害的填平补齐。

在实际赔偿中,由于致害人赔偿能力等因素影响,致害人对受害人合法权益损害有时难以做到填平补齐。因此,将填平补齐作为赔偿原则的前提下,还允许有例外情形。

赔偿与补偿不同,尽管有时也可将它们视为同一,但严格地讲,二者是有区别的。补偿是合法行为造成他人权益损害的填补,如人民警察合法使用警械、武器,造成无辜人员伤亡或财产损失的,由该警察所属机关按有关规定补偿。它们的主要区别在于造成损害的原因不同,前者为违法行为,后者为合法行为。

(二) 国家赔偿的概念和内容

对国家赔偿有广义和狭义两种解释。广义的国家赔偿是指以国家为赔偿主体的侵权损害赔偿,或者说,是以国库收入或国家财产进行的赔偿。根据赔偿依据不同,广义的国家赔偿主要有以下几种:

1. 国际法上的国家赔偿,即一国根据条约或协定对另一国进行的赔偿。

战败国对战胜国所作的战争赔偿就是国家赔偿典型的例子。

2. 宪法上的国家赔偿,有的国家如美国,当公民的宪法权利受到国家公职人员的侵害时,受害人可直接以宪法为依据提起诉讼,请求国家赔偿。

3. 国家赔偿法上的国家赔偿,即国家因国家机关及其工作人员行使职权侵犯公民、法人合法权益造成损害所承担的赔偿。

狭义的国家赔偿仅指国家赔偿法上的赔偿。根据《中华人民共和国国家赔偿法》(以下简称《国家赔偿法》)的规定,我国的国家赔偿,是指国家因国家机关或国家机关工作人员违法行使职权侵犯公民、法人和其他组织合法权益造成损害所承担的一种救济性法律责任,包括行政侵权赔偿和司法侵权赔偿两类。它包含下列几点内容:

1. 实施侵权行为的主体是国家机关及其工作人员。

2. 国家机关及其工作人员在执行职务过程中违法行使职权。

3. 违法职权行为使公民、法人和其他组织的合法权益受到损害。

4. 受害人受到的损害由国家承担赔偿责任。

有的国家,将国家赔偿作为民事赔偿的一种。在我国,根据《国家赔偿法》的规定,国家赔偿已不属于民事赔偿的范畴。国家赔偿与民事赔偿有以下不同点。

(1) 产生原因不同:前者为违法职权行为造成;后者为民事

侵权行为造成。

(2) 归责原则不同：前者实行违法归责原则；后者一般实行过错归责原则。

(3) 赔偿方式不同：前者实行以金钱赔偿为主，返还原物、恢复原状为辅的赔偿方式；后者既可采用金钱赔偿方式，也可采用恢复原状等赔偿方式。

(4) 赔偿范围不同：前者赔偿范围为法定；后者赔偿范围不能法定。

(5) 赔偿责任主体与赔偿义务主体是否同一不同：前者赔偿责任主体为国家，赔偿义务主体为实施侵权行为的机关，赔偿责任主体与赔偿义务主体不是同一的；后者赔偿责任主体与赔偿义务主体往往是同一的。

(三) 国家赔偿法的概念

国家赔偿法是指规定国家赔偿的法律。国家赔偿法既不规范国家补偿，也不规范国家机关作为法人因实施民事侵权行为造成的民事赔偿，而是规范国家赔偿。

国家赔偿法的概念也有广义、狭义之分。狭义国家赔偿法，是指国家立法机关比较系统、全面规定国家赔偿的法律。在我国以“国家赔偿法”命名，而有的国家并不一定用此名称命名，如英国称“王权诉讼法”。广义国家赔偿法，是指有关国家机关规定国家赔偿的法律规范的总称。狭义国家赔偿法对国家赔偿不可能概括无遗地加以规范。这是因为，狭义国家赔偿法公布施行后，由于社会生产发展，经济体制和政治体制改革，必然引起国家赔偿方面出现新情况、新问题，对于这些新情况、新问题，原狭义国家赔偿法不可能加以规范，或者个别条款不适应新的国情，因而国家立法机关需要对狭义国家赔偿法修改、补充和完善。另外，社会关系错综复杂，把社会关系作为调整对象的法律在其相互之间会有交叉联系。这样，国家赔偿这种社会关系除由

狭义国家赔偿法调整外，其他法律也会规范国家赔偿的某个方面。由此可见，广义国家赔偿法不可能像狭义国家赔偿法仅表现在一个规范性文件中，而是表现在若干规范性文件中，如我国国家赔偿法律规范除由《国家赔偿法》表现外，还表现在以下规范性文件文件中：

第一，有关法律部分涉及规范国家赔偿，如《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）第 67 条、第 68 条和第 69 条，《中华人民共和国治安管理处罚条例》（以下简称《治安管理处罚条例》）第 42 条，《中华人民共和国人民警察法》（以下简称《人民警察法》）第 50 条，等等；

第二，国家立法机关对《国家赔偿法》的修改、补充和完善。

第三，最高人民法院就贯彻国家赔偿法所作的司法解释。

二、国家赔偿法的功能

根据《国家赔偿法》第 1 条的规定，国家赔偿法的功能主要有两个方面：一是，保障公民、法人和其他组织享有依法取得国家赔偿的权利；二是，制约权力，促进国家机关依法行使职权。

（一）保障公民、法人和其他组织享有依法取得国家赔偿的权利

职务侵权行为长期存在。近年来，由于行政权膨胀以及一定程度的权力腐败，这种侵权现象趋于严重，引起了人们的普遍关注。遏制职务侵权行为，保障公民合法权益，已成为国家立法机关的重要议题，并纳入立法机关的立法议事日程。全国人大常委会根据 1982 年《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）关于公民“有依照法律规定取得赔偿的权利”的规定，为确保国家赔偿请求权的实现，早已加紧了国家赔偿方面的立法工作。如 1986 年《治安管理处罚条例》第 42 条规定：错误治安处罚造成受处罚人合法权益损害的，侵权的公安机关应给予赔偿。又如

1989年的《行政诉讼法》规定了行政侵权赔偿责任和行政侵权赔偿程序。但是，国家赔偿制度还不完善，老百姓告状无门、求偿无路的现象仍然没有得到根本解决，况且冤狱赔偿尚未规定。《国家赔偿法》的出台，表明我国已建立了较为完备的国家赔偿制，全面规范了公民的国家赔偿请求权。今后，公民、法人和其他组织的人身权和财产权受到国家机关及其工作人员违法职权行为侵害的，就可运用国家赔偿法赋予的权利，请求侵权国家机关赔偿，或者诉诸司法程序索赔，以保障自己获得国家赔偿。

（二）制约权力，促进国家机关依法行使职权

国家赔偿法功能，对公民、法人和其他组织来说，是保障其实现国家赔偿请求权；对国家机关来说，是制约它的权力，促进其依法行使职权。

不受制约的权力必然导致腐败这一社会规律已被社会所认识。为了制约国家机关的权力，我国立法机关作了巨大努力，并进行了卓有成效的立法工作，最近几年相继出台了一批制约行政权、司法权的法律，比较典型的是《行政诉讼法》。但是，对国家机关的监督制约是一项复杂的系统工程，仅靠几个法律去规范是远远不够的，《国家赔偿法》是国家机关监督制约机制工程中的一个重要组成部分。它的监督制约机制体现在两个方面：其一，公民、法人和其他组织的合法权益受到行政机关和司法机关违法职权行为侵害后，可通过法定程序要求有关国家机关国家赔偿，从而促进行政机关和司法机关依法行使职权；其二，国家机关在向受害人承担了国家赔偿义务后，可向有故意或重大过失的国家机关工作人员追偿，要求他们支付全部或部分赔偿费，从而也促使国家机关工作人员恪尽职守，依法行使职权。

第二节 国家赔偿法的性质及其与有关法律的关系

一、国家赔偿法的性质

国家赔偿法的性质是指国家赔偿法在国家的法律体系中所处的位置,或者说,国家赔偿法在国家法律体系中属于何种部门法。对法律可从不同角度进行分类,根据法律所调整的社会关系性质的不同,可将法律划分为各种部门法,比如刑法、民法;根据法律调整范围的大小,可把法律分为普通法和特别法;根据法律的内容是实体权利义务还是操作规程,可把法律分为实体法和程序法;根据法律所保护的利益,或根据法律关系的主体等来划分,可把法律分为公法和私法,等等。国家赔偿法的性质是法学家们长期争论的问题,大体可以概括为以下几种学说:

(一) 宪法性法律说

此说认为,国家赔偿法是涉及公民宪法权利的法律,是对宪法某些条款的深化和补充,也是涉及国家机关及国家公务人员组织和活动基本原则的法律。这些法律具有宪法性法律的特征。

(二) 私法说

此说认为,国家公务人员在行使职权过程中由于故意或过失,给公民权利造成损害,公民要求国家赔偿时,国家与公民的关系已不是管理者与被管理者、权力与服从的关系,而是私法关系中平等主体之间的权利与义务的关系。此时的国家同自然人、私法人相比较已没有特殊性。可见,国家赔偿法调整的是一种私法关系,国家赔偿法应属私法性质。

(三) 公法说

此说认为,国家机关或其公务人员在造成损害以及承担赔偿责任

责任时,都是以国家或国家的受托人、代理人的身份进行的,都是行使公共权力的过程,或者是这一过程的延续,公民向国家请求赔偿或为请求赔偿而进行的诉讼中,国家作为行使公共权力的机关的性质未改变。因此国家赔偿法调整的是公法关系,国家赔偿法具有公法性质。

(四) 兼容说

此说认为,公法论与私法论长期争论不休,实际上争论双方在观念上各执一个极端。从法律的具体实施来讲,这种争论并无实际意义。国家赔偿法是一项既有公法内容又有私法内容,既涉及实体法又涉及程序法的一个独立的法律部门。

我们认为兼容说较为适宜。我国《国家赔偿法》具有下列性质:

1. 既有实体法性质,又有程序法性质。

《国家赔偿法》中关于国家赔偿责任的构成要件、赔偿范围等规定属于实体法;关于赔偿程序、求偿权等规定属于程序法。

2. 既有行政法性质,又有刑事法律性质。

《国家赔偿法》关于行政赔偿范围、行政赔偿关系当事人等规定属于行政法;关于刑事赔偿范围、刑事赔偿关系当事人等规定属于刑事法律。

3. 既有普通法(含一般规定,下同)性质,又有特别法(含特别规定,下同)性质。

例如,《国家赔偿法》对于《治安管理处罚条例》第42条、《中华人民共和国海关法》(以下简称《海关法》)第54条来讲是普通法,但对于《行政诉讼法》关于行政诉讼程序规定来讲则是特别法。

二、《国家赔偿法》与其他有关法律的关系

(一) 《国家赔偿法》与《治安管理处罚条例》的关系

1. 《国家赔偿法》与《治安管理处罚条例》(整体)的关系。

《治安管理处罚条例》分为两个部分，前部分为实体法，规定违反治安管理的行为及其治安处罚；后部分为程序法，规定公安机关对违反治安管理的行为人处罚的程序。公安机关在行使治安管理职权时，自身要遵循《治安管理处罚条例》规定的程序，同时又对治安管理的相对人适用《治安管理处罚条例》的实体规定。在实际操作时，公安机关可能自身违反了操作程序，或者可能对治安管理的相对人错误适用了实体规定，或者两者兼有。亦即为，公安机关根据《治安管理处罚条例》查处治安案件即行使治安管理职权时，可能会侵犯治安管理相对人的合法权益。《国家赔偿法》就规定了这种损害赔偿的范围和程序。可见，《国家赔偿法》属于《治安管理处罚条例》（即行政法）的配合立法，是对行政法律制度的完善。

2. 《国家赔偿法》与《治安管理处罚条例》第42条的关系。

《治安管理处罚条例》第42条规定：“公安机关对公民给予的治安管理处罚错误的，应当向受处罚人承认错误，退回罚款及没收的财物；对受处罚人的合法权益造成损害的，应当赔偿损失。”这一条款既是行政法规范，又属于国家赔偿法规范。作为国家赔偿法规范而言，与《国家赔偿法》第二章构成特别法与普通法的关系。《治安管理处罚条例》第42条调整的社会关系的性质与《国家赔偿法》第二章调整的社会关系的性质相同，都是行政赔偿事宜。《治安管理处罚条例》规范的对象特定，即公安机关作出的错误治安处罚侵权行为产生的行政赔偿；而《国家赔偿法》第二章规范的对象是全国范围内一般的行政赔偿事宜。还有，两法同属全国人大常委会制定。所以《治安管理处罚条例》第42条与《国家赔偿法》第二章之间的关系，符合《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）第83条规定的特别法与普通法关系的条件。

确定《治安管理处罚条例》第42条与《国家赔偿法》第二

章之间为特别法与普通法关系的现实意义，在于解决它们之间存在的法律冲突。在治安管理处罚产生的行政赔偿问题上，前者与后者的规定不一致。对于这种不一致，应按《立法法》第83条确定的特别法与普通法相互关系规则（即特别法优于普通法）来解决（详见本书第三章第一节）。

（二）《国家赔偿法》与民法的关系

处理国家赔偿问题起初往往适用民法，但由于国家赔偿具有与民事赔偿不同的固有特点，所以须制定《国家赔偿法》以规范与民事赔偿所不同的那个部分。这时的《国家赔偿法》则属于民法部门法，其与民法的关系是特别法与普通法的关系。日本的国家赔偿立法采用此种关系。有的国家赔偿法不仅就与民事赔偿不同的特别部分加以规范，而且对国家赔偿责任较为系统、全面地加以规范。这时的国家赔偿已从民法中分离出来，原则上已不属于民法部门法，其与民法之间不再具有特别法与普通法的关系。我国国家赔偿立法即是如此。因此，我们在处理国家赔偿案件时，侵权行为发生在《国家赔偿法》生效前，且该行为符合当时法律所规定的赔偿范围的，适用民法解决；侵权行为发生在《国家赔偿法》生效后，且该行为符合《国家赔偿法》所规范的赔偿范围的，适用《国家赔偿法》。

（三）《国家赔偿法》与《行政诉讼法》的关系

1. 《国家赔偿法》与《行政诉讼法》（整体）的关系。

《国家赔偿法》规范行政侵权赔偿的范围和程序，而《行政诉讼法》则规范行政争议，包括行政侵权赔偿争议的诉讼程序。两者在解决国家赔偿问题上的联系为，行政机关及其工作人员违法行使行政职权侵犯了行政管理相对人的合法权益造成损害后，受害人（一般为行政管理相对人，下同）根据《国家赔偿法》的规定，可向侵权机关（一般为赔偿义务机关，下同）提出赔偿请求，经行政程序解决国家赔偿。侵权机关不予赔偿或受害人对赔