

—— 法律管理制度卷 ——

主编 青 峰

发达国家 赔偿制度

袁登明 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

法律管理制度卷

主编 青峰

发达国家 赔偿制度

袁登明 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第15139号

封面图为《汗穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汗穆拉比(公元前1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库
北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲2号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 439 字数: 750千字

2001年5月第1版 2001年5月第一次印刷

定价: 2650元(全套共42本)

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编: 王秦峰 王仲田
法律管理制度卷	主编: 李玉赋 青 峰
财政金融管理制度卷	主编: 李晓西
国防外交管理制度卷	主编: 熊 民
经济管理制度卷	主编: 李寿生 杨 桦
农业管理制度卷	主编: 罗伟雄
科教文卫管理制度卷	主编: 尚 勇 钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编: 杜英民
人力资源管理制度卷	主编: 赵洪俊
非政府组织管理制度卷	主编: 吴忠泽

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长: 姜 毅 副秘书长: 赵俊杰

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘 鹏 辉



北京太平洋国际战略研究所

时事出版社



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所以国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析 and 研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会 : 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会 : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长 : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构 :

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

研究所附设机构 :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动 :

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

地址: 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编**: 100080

电话: 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真**: 0086-10-82684023

网址: <http://www.bpi99.org> **电子邮箱**: bpi99@bpi99.org

目 录

第一章 导论 (1)

第一节 国家赔偿制度的涵义 和国家赔偿的类型 (1)

第二节 国家赔偿制度的原则和功效 (9)

第三节 国家赔偿制度的理论基础 与立法模式 (16)

第四节 国家赔偿制度的历史沿革 与发展趋势 (23)

第二章 发达国家赔偿责任 及其构成 (30)

第一节 国家赔偿归责原则 (30)

第二节 国家赔偿责任的构成要件与

	归属	(39)
第三节	国家赔偿的范围	(51)
第四节	国家赔偿责任的免除	(65)

第三章 发达国家赔偿制度的运作.....

$$\dots\dots\dots (78)$$

第一节	国家赔偿的方式	(78)
第二节	国家赔偿的主体	(86)
第三节	国家赔偿请求人	(96)
第四节	国家赔偿的请求	(104)
第五节	国家行政赔偿程序	(109)
第六节	国家刑事赔偿程序	(113)

第四章 发达国家赔偿制度的保障.....

$$\dots\dots\dots (122)$$

第一节	国家赔偿的计算标准	(122)
第二节	国家赔偿的经费保障	(130)
第三节	国家赔偿的司法救济	(136)
第四节	追偿制度	(152)

第五章 英美法系国家赔偿制度..... (162)

第一节 英国国家赔偿制度 (162)

第二节 美国国家赔偿制度 (182)

第六章 大陆法系国家赔偿制度..... (209)

第一节 法国国家赔偿制度 (209)

第二节 德国国家赔偿制度 (243)

第三节 日本国家赔偿制度 (265)

结语 问题与借鉴..... (290)

第一节 宏观方面的探讨..... (290)

第二节 具体问题的探讨..... (303)

参考文献..... (327)**英文提要..... (329)****英文目录..... (331)**

第一章 导论

第一节 国家赔偿制度的涵义 和国家赔偿的类型

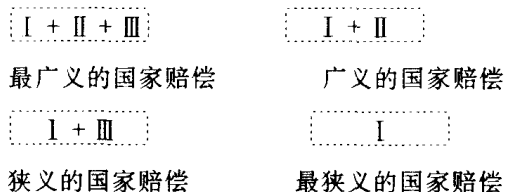
一、国家赔偿制度的涵义

在当今世界,许多国家都已制定了国家赔偿法,并在不同范围内展开了国家赔偿的实践。实践证明,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,促进国家机关依法行使国家权力,以形成正常、稳定的社会秩序,起着不可替代的巨大作用,因而制定国家赔偿法、发展和完善国家赔偿制度在当今世界范围内已成为一股不可遏止的时代潮流。但是,由于不同的国家有其具体国情、社会发展阶段及历史传统,不同的国家,不同的社会制度对国家赔偿的实际需要是不一致的,即使同一国家在不同的历史时期对国家赔偿的实际需要程度也是不同的,这

必然形成各个国家和地区,甚至同一国家和地区在不同时期对国家赔偿涵义的理解并不完全一致,甚至大相径庭。概括而论,在已实行国家赔偿制度和正在进行国家赔偿实践和研究的国家和地区,国家赔偿的理解主要有广义与狭义之说,而其中广义说又可分最广义与广义说,狭义说又可分最狭义说与狭义说,弄清这几种涵义的一致性与差异性,有助于我们理解国家赔偿的具体涵义,是对西方国家赔偿制度具体研究的必要前提。

所谓最广义的国家赔偿,即指以国家的名义对国家机关及其工作人员行使国家公权力的行为及私经济权力的行为所造成的损害进行的赔偿,即其认为对公权力作用和私经济权力作用的损害均予以国家赔偿。所谓广义的国家赔偿即指以国家的名义对国家机关及其工作人员过错(或违法)行使国家公权力的行为及私经济权力的行为所造成的损害进行的赔偿,即其认为对公权力作用和私经济权力作用的损害且有有过错或违法的,应予以国家赔偿。所谓狭义的国家赔偿即指以国家的名义对国家机关及其工作人员行使国家公权力的行为造成的损害所进行的赔偿,即其认为对公权力作用的损害应予以国家赔偿;所谓最狭义说即指以国家的名义对国家机关及其工作人员过错(或违法)行使国家公权力的行为造成的损害所进行的赔偿,其认为只有对公权力作用的且有有过错或违法

的损害才应予以国家赔偿。关于国家赔偿这四种涵义的关系可用下图表示：



其中：I 表示国家对国家机关及其工作人员过错(或违法)行使国家公权力的行为造成的损害所进行的赔偿；

II 表示国家对国家机关及其工作人员过错(或违法)行使国家私经济权力造成的损害所进行的赔偿；

III 表示国家对国家机关及其工作人员无过错(或合法)行使国家公权力以及在某些特定领域事项上的行为造成损害所进行的赔偿(有的国家称之为补偿)。

由此可见，国家赔偿的广义与狭义之说实际上反映了国家是否要对过错(或违法)行使国家私经济权力以及无过错(或合法)的行使职权所造成的损害给予赔偿这一问题上，狭义说认为对于国家私经济权力违法(或过错)行使而造成的损害应由民事法律规范来调整，国家应承担的是民事主体所应承担的民事责任，而不应是国家赔偿责任，而最狭义说不仅把国家在私经济领域的一切损害赔偿，而且也把国家在公权力领域内对无过错(或合法)行为造成的损害进行的赔偿(补偿)也排除在国家赔偿的范围之外。这里应当

指出的是,各国采用的国家赔偿涵义无论是广义还是狭义之说,并不能说明其国家赔偿制度的优劣与否,即使在采用最狭义国家赔偿的国家或地区,也并不是说国家对公民、法人和其他社会组织受到的不属于国家赔偿范围内的其他损害置之不理,一般有其他制度或方式予以处理,甚至比采用国家赔偿制度这种方式还要完善和优越。

在了解了国家赔偿的具体涵义后,关于国家赔偿制度的涵义也就迎刃而解了,因为国家赔偿制度是以国家赔偿为核心和基础建立起来的一种具体制度,是关于国家机关及其工作人员在与职务机关的活动中造成公民和社会组织合法权益损害而国家应负责赔偿的规则体系。当然,由于各国对国家赔偿涵义理解有上述的差异,使其依据各自对国家赔偿涵义的理解为基础建立起来的具体国家赔偿制度也必然存在着一定的区别。故此,本书在介绍和探讨发达国家赔偿制度时,既要探讨和研究它们的共同之处,也会顾及不同国家之间的差异点和具体国家的特别之处,力求既重点探讨其“共性”又考虑其“个性”。

二、国家赔偿的类型

尽管国家赔偿的具体涵义在不同的国家和地区有不同的理解,但综观世界上各个国家和地区的国家赔

偿制度,国家赔偿可分为立法赔偿、行政赔偿和司法赔偿,这种分类主要是依据国家赔偿义务——具体代表国家承担赔偿责任的各种国家机关的种类来划分的。

(一)立法赔偿

立法赔偿指国家立法机关对其在执行立法及其他法定职权过程中所造成的损害进行的赔偿。在许多国家,因立法机关的立法行为的效力具有普遍性,所造成的损害也往往具有损害性,并且认为立法机关是主权的行使者,法律来源于它,不发生违法的问题,其应当享有主权豁免,因而通常规定立法机关不是国家赔偿义务机关,不负国家赔偿责任,在这些国家的国家赔偿制度中,也不存在立法赔偿这一类型。但在少数国家赔偿制度比较发达的国家,如法国、德国等,立法机关也要在一定范围内承担因其行使职权行为造成损害的赔偿责任。法国在本世纪初就规定立法机关应承担国家赔偿责任,在其后几十年的立法与司法实践中,立法赔偿制度日益成熟,并把其赔偿责任区分为立法行为的赔偿责任与议会中的行政管理行为的赔偿责任。在德国 1981 年的国家赔偿法第 5 条也规定,在法律有规定的情况下,立法机关应当在法律规定的范围内对自己的违法行为所造成的损害承担赔偿责任。在我国,由于国家赔偿法并未规定立法机关的赔偿责任问题,一般认为在我国不存在立法赔偿,这同世界上大