

● 法条释义

● 背景解读

● 实务指导

中华人民共和国 国家赔偿法精解

吴高盛 主编



中国政法大学出版社

法条释义

背景解读

实务指导

中华人民共和国 国家赔偿法精解



中国政法大学出版社

2010·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国国家赔偿法精解 / 吴高盛主编. — 北京: 中国政法大学出版社, 2010. 4

ISBN 978-7-5620-3646-3

I. 中... II. 吴... III. 国家赔偿法-法律解释-中国 IV. D922. 115

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第067009号

- | | |
|------|---|
| 书 名 | 中华人民共和国国家赔偿法精解
ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO GUOJIA PEICHANGFA JINGJIE |
| 出版发行 | 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088 邮箱 fada.sy@sohu.com
http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908524 (编辑部) 58908325 (发行部) 58908334 (邮购部) |
| 承 印 | 固安华明印刷厂 |
| 规 格 | 880 × 1230mm 32 开本 8 印张 195 千字 |
| 版 本 | 2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月第 1 次印刷 |
| 书 号 | ISBN 978-7-5620-3646-3/D · 3606 |
| 定 价 | 16.00 元 |
| 声 明 | 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。 |

编写说明

《中华人民共和国国家赔偿法》是根据宪法制定的，于1994年5月12日通过，1995年1月1日起实施。这部法律的制定和实施，对于保障公民、法人和其他组织依法取得国家赔偿的权利，促进国家机关及其工作人员依法行使职权，化解矛盾纠纷，维护社会和谐稳定，具有重要意义。《国家赔偿法》实施以来，行政机关、司法机关依法处理了一批国家赔偿案件，一批当事人依法获得了国家赔偿。总的来看，我国国家赔偿制度的建立与实施，在国家的法制化进程中发挥了积极作用。

与此同时，《国家赔偿法》在实施中也存在一些问题，主要是：赔偿程序的规定比较原则，对赔偿义务机关约束不够，有的机关对应予赔偿的案件拖延不予赔偿，当事人的合法权益难以得到保障；有的地方赔偿经费保障不到位，赔偿金支付机制不尽合理；赔偿项目的规定难以适应变化了的情况。此外，刑事赔偿范围的规定不够明确，实施中存在分歧。这些问题不同程度地阻碍了赔偿请求人及时有效地获得国家赔偿。近年来，各有关方面提出需要对《国家赔偿法》进行必要的修改。

此次修改工作特别注意从我国现阶段经济社会发展的实际出发，既要保障公民、法人和其他组织依法获得国家赔偿的权利，也要保障国家机关及其工作人员依法行使职权。在修改思路，把握突出重点、积极稳妥的工作方针，针对法律实施中最突出、最急需

的问题进行修改完善；同时注意稳步推进，对重大问题瞻前顾后，照顾左邻右舍。据此，本次修改以完善赔偿程序、畅通赔偿渠道、保障赔偿支付为重点，兼顾了其他问题。本次修改历经四次审议，2010年4月29日第十一届全国人大常委会第十四次会议审议通过了《关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》。

为便于读者学习、研究《国家赔偿法》，了解修改后的《国家赔偿法》各项制度的立法背景，准确理解和掌握这部法律的宗旨、精神和各条规定的具体内容，全国人大常委会法制工作委员会部分工作人员，研究《国家赔偿法》的部分专家学者，长年从事国家赔偿案件审判代理工作的实务工作者，共同编写了本书，供读者研究、学习时参考。本书编写时，着重对各条文的背景、含义、适用要点等作了较为通俗的解释；同时为便于理解，在实践中适用较多的重点法条之后附有司法案例，并作了点评。

本书由全国人大常委会法制工作委员会立法规划室主任吴高盛主编、统稿，参加编写的人员有陈国栋、李昕泉、宋明志、郭杰、江琳。

囿于水平，本书错误和缺点在所难免，敬请读者批评指正。

编 者

2010年4月

目录 Contents

第一章 总 则 \ 1

第一条 本法的立法目的和立法根据 \ 1

第二条 国家赔偿责任的构成要件和赔偿责任的履行 \ 5

第二章 行政赔偿 \ 16

第一节 赔偿范围 \ 17

第三条 侵犯人身权的行政赔偿范围和归责标准 \ 18

第四条 侵犯财产权的行政赔偿范围和归责标准 \ 31

第五条 行政赔偿的免责情形 \ 37

第二节 赔偿请求人和赔偿义务机关 \ 47

第六条 赔偿请求人资格和范围 \ 47

第七条 承担行政赔偿义务的主体及其责任承继关系 \ 51

第八条 经行政复议情况下赔偿义务机关的责任 \ 57

第三节 赔偿程序 \ 59

第九条 赔偿程序的启动条件和形式 \ 59

中华人民共和国国家赔偿法精解

第 十 条 承担共同赔偿义务的行政机关应负的各自先予赔偿的责任 \ 69

第十一条 受到不同损害的赔偿请求人有权同时提出数项赔偿要求 \ 70

第十二条 赔偿请求人要求赔偿的形式即递交赔偿申请书及其内容和赔偿义务机关收讫义务 \ 72

第十三条 赔偿义务机关处理赔偿请求人提出的赔偿申请书的期限和相关处理义务 \ 77

第十四条 赔偿请求人经行政程序后单独提起行政赔偿诉讼的条件 \ 84

第十五条 赔偿请求人和赔偿义务机关各自应承担的举证义务 \ 86

第十六条 行政追偿制度 \ 93

第三章 刑事赔偿 \ 101

第一节 赔偿范围 \ 102

第十七条 侵犯人身权的刑事赔偿范围 \ 108

第十八条 侵犯财产权的刑事赔偿范围 \ 129

第十九条 国家不承担赔偿责任的情形 \ 136

第二节 赔偿请求人和赔偿义务机关 \ 154

第二十条 赔偿请求人的确定 \ 154

第二十一条 赔偿义务机关的确定 \ 154

第三节 赔偿程序 \ 162

第二十二条 提出赔偿请求 \ 163

第二十三条 赔偿义务机关处理赔偿请求 \ 164

第二十四条 赔偿请求人不服赔偿义务机关处理结果
申请复议 \ 167

第二十五条 复议机关作出复议决定 \ 169

第二十六条 举证责任 \ 173

第二十七条 人民法院赔偿委员会采用书面审查办法与
可以进行质证 \ 175

第二十八条 人民法院赔偿委员会处理时限 \ 176

第二十九条 人民法院赔偿委员会的组成、议事规则和
赔偿决定的法律效力 \ 177

第三十条 赔偿决定的监督 \ 180

第三十一条 赔偿费用的追偿 \ 182

第四章 赔偿方式和计算标准 \ 186

第三十二条 国家赔偿的方式 \ 187

第三十三条 人身自由权被侵犯的赔偿方式和赔偿
标准 \ 193

第三十四条 侵犯生命健康权的赔偿方式和赔偿计算
标准 \ 194

第三十五条 精神损害赔偿 \ 201

中华人民共和国国家赔偿法精解

第三十六条 财产损害赔偿的赔偿方式和赔偿金计算
标准 \ 207

第三十七条 国家赔偿经费制度 \ 211

第五章 其他规定 \ 217

第三十八条 民事诉讼、行政诉讼中司法机关职权行为
侵权赔偿责任 \ 217

第三十九条 国家赔偿时效制度 \ 220

第四十条 涉外国家赔偿 \ 224

第六章 附 则 \ 228

第四十一条 请求赔偿不得收费原则与赔偿金免税
制度 \ 228

第四十二条 本法的时间效力 \ 230

附 录

中华人民共和国国家赔偿法 \ 233

第一章 总 则

本章共 2 条，是对本法立法目的和国家赔偿责任构成要件及赔偿责任履行的规定。

第一条 为保障公民、法人和其他组织享有依法取得国家赔偿的权利，促进国家机关依法行使职权，根据宪法，制定本法。

■ 条文主旨

本条是关于本法的立法目的和立法根据的规定。

■ 条文解读

一、立法目的

目的决定手段，手段基于目的而产生，并只有服从目的才能得到良好的运用。因此，要贯彻、落实国家赔偿的各项具体制度，就必须认真理解《国家赔偿法》的立法目的，理解《国家赔偿法》的本质，并根据目的来指导《国家赔偿法》各项制度的运用。根据本条的规定，本法的立法目的有两项，即“保障公民、法人和其他组织享有依法取得国家赔偿的权利”与“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

我国是社会主义国家，人民是国家的主人，为人民服务是国家的宗旨，保护人民的合法权益是国家义不容辞的义务。因此，对在

国家职务活动中合法权益受损的公民，国家有义务对其进行赔偿。这也是由我国保护人民合法权益并对其损害进行赔偿的传统所决定的。在新中国成立之前的革命时期，“不拿群众一针一线、损害东西要赔偿”的原则就贯穿于我党、我军、我革命政权活动的始终。新中国成立之后，我国也一贯注重恢复因国家行为而受损的公民的合法权益。比如说在“文革”之后，我国各级国家机关依照党和国家的政策，在纠正冤、假、错案，给予受害人以经济上的救济等方面做出了努力。

但是，长期以来，我国并没有将这一原则和政策转化为法律制度，而这些基于原则和政策而进行的补救也不能适应改革开放之后人民群众日益高涨的权利保护需求，不能充分保障受害人的赔偿请求权，也不适应我国建设社会主义法治国家的伟大目标。因此改革开放之初，我国通过《民法通则》、《治安管理处罚条例》（现已被《治安管理处罚法》替代）、《行政诉讼法》等法律建立了法制化的国家赔偿制度。但是这些法律并不是专门的、系统的《国家赔偿法》，不以保护公民、法人和其他组织国家赔偿请求权利为主要目的，只是附带着解决某些国家赔偿纠纷，对国家赔偿的范围、主体、标准、程序等问题没有明确系统的规定，所以也不能充分满足公民、法人和其他组织获得赔偿的权利保护需求。因此，为了充分救济在国家职务活动中合法权益受到损害的公民、法人或其他组织，国家制定了本法，详尽规定了国家赔偿的原则、范围、赔偿请求人、赔偿义务机关、赔偿程序、赔偿方式和赔偿费用等各项制度，以保障受害人国家赔偿请求权充分、及时、有效的实现。

这一立法目的意味着，国家赔偿义务机关以及处理国家赔偿纠纷的机关必须以确保公民、法人和其他组织享有依法取得国家赔偿的权利为宗旨，正确、灵活地适用《国家赔偿法》，充分、高效、及时地解决国家赔偿纠纷，满足受害人的赔偿请求权。

（二）促进国家机关依法行使职权

为了维护人民群众的根本利益，创造安定和谐的社会局面，确保人民安宁幸福的生活，国家机关有权对社会进行管理。而权力总是容易被滥用，因此，必须对国家权力的行使进行监督，确保国家权力依照法律规定的程序、范围、主体、条件以及目的而运用。为此，国家建立了诸如立法监督、司法监督、行政监督等制度来确保国家权力的合法行使。但是，这样的监督也存在着或多或少的不足，比如立法监督多针对抽象性的职权活动而难以针对具体的执法活动；行政监督过于依赖行政系统内部监察机关的主动性以及积极性而难以保证其效能；司法监督则只能通过撤销判决来监督却不能通过施加惩戒性责任来监督，因而监督力度较弱。而且，这些监督多针对国家机关而很少针对公务员个人，而公务员才是真正运用国家权力的人，因此这些监督很难落实到具体的公务员个人，他们往往躲在国家机关背后而逃脱制裁，致使监督无法彻底地发挥功效，而国家赔偿法则可以弥补上述监督的不足。

通过施加物质性的赔偿责任，并给予违法否定性评价，《国家赔偿法》比其他监督制度更能给违法行使职权的机关带来更直接、更尖锐的制裁。这样的制裁必将产生更好的“惩前毖后、治病救人”的功效。同时，因为国家赔偿通常是由受害人的申请或起诉而启动，具有强烈的外部性，因此相较于由国家机关所启动的内部监督，国家赔偿的监督功能更容易得到贯彻落实。此外，通过《国家赔偿法》的追偿制度，《国家赔偿法》直接将监督落实到对职务侵权行为具有重过错的公务员身上，直接对公务员进行了责任追究与惩戒，从而确保了监督功能的落实。而为了避免承担否定性惩戒，国家机关及其工作人员必然会提醒自己谨慎行使职权，严格依照法律规定行事，由此逐步确立依法办事的法治观念与工作作风。

需要指出的是，本条仅仅规定“促进国家机关依法行使职权”

而没有规定“促进国家机关工作人员依法行使职权”，这并不意味着公务员并非本法的监督目标。本法之所以如此规定，有两个方面的原因：一方面，我国不像法国、美国等国那样分情况由国家和公务员分别承担对职务行为受害人的赔偿责任，而是奉行绝对的国家赔偿自己责任原则，由国家的一切职务侵害承担赔偿责任以确保受害人赔偿请求权不因公务员个人经济状况而受影响。所以国家机关代表国家作为赔偿责任的主体、作为《国家赔偿法》的规范对象，而公务员则不直接作为赔偿主体、不直接作为本法的规范对象，仅在追偿制度中作为被监督、被惩戒对象。另一方面，公务员本身就是国家机关的一分子，促进国家机关合法行使职权必然会推动国家机关内部责任追究机制的启动，从而将这种监督落实到公务员身上。国家赔偿之后的追偿制度就是这一逻辑的体现。

这一立法目的意味着，赔偿义务机关以及赔偿纠纷解决机关在适用《国家赔偿法》救济受害人的合法权益时，必须尽力在《国家赔偿法》的制度框架内理清国家赔偿责任的责任主体并进行相应的责任追究，以实现《国家赔偿法》的监督功能。

（三）权利保护目的与监督权力目的之间的关联

一般来说，保护权利和监督权力并不冲突，监督权力是为了更好的保护权利，而权利实现的过程也必然是监督权力的过程。但是两者也可能会发生冲突，比如说制度过于注重监督，为了监督的实现而要求当事人承担相应的程序性义务，这就会影响权利保护的效率，会影响赔偿请求权的落实。因此，在总体上，实施《国家赔偿法》时应该注意以权利保护为优先，监督次之，在保护权利的前提下注意监督制度的构建。从总体来看，本法的权利保护维度要重于监督权力维度。比如说我国没有像国外那样规定重过错由公务员个人承担赔偿责任，而是由国家承担赔偿责任，再通过追偿的形式来实现监督，这样避免了因公务员个人财力不足而难以保证赔偿请求

权落实的窘境。

二、立法根据

《宪法》是国家的根本大法，它规定了国家的根本制度和任务，具有最高法律效力，其他任何法律都要根据《宪法》来制定。本法亦不例外。而且，本法的规范对象是国家机关，解决的是公民和国家之间的关系，涉及国家权力的规范与监督，而这些都是宪法规范的重要内容，因此本法必须严格根据《宪法》的相关规范来制定。

《宪法》第41条第1款规定，公民“对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利……”根据这一条款，本法赋予了求偿人向相关国家提出赔偿请求的程序性权利，《国家赔偿法》的法治、监督功能由此确立。《宪法》第41条第3款规定：“由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利”。根据这一条款，本法确认并具体化了求偿人在实体法意义上的赔偿请求权。这里的“依照法律”，即是依照本法及其他规定国家赔偿制度的法律。《宪法》第33条第3款规定：“国家尊重和保障人权。”根据这一条款，《国家赔偿法》获得充分的必要性与正当性，它是人权保护的必然结果。

本法对公民、法人和其他组织享有取得《宪法》规定的国家赔偿权利做出规定，是对《宪法》这一原则的具体落实，是贯彻落实《宪法》的重要体现。制定本法，是政治体制改革和经济体制改革的一项重要内容，是完善我国民主政治制度的重要步骤。本法的颁布与施行，必将对保障公民、法人和其他组织的合法权益，促进国家机关依法行使职权，推动廉政建设，维护社会安定，发展社会主义市场经济起到积极作用。

第二条 国家机关和国家机关工作人员行使职权，有本法规定

的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形，造成损害的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。

本法规定的赔偿义务机关，应当依照本法及时履行赔偿义务。

■ 条文主旨

本条是关于国家赔偿责任的构成要件和赔偿责任的履行的规定。

■ 条文解读

一、国家赔偿责任的构成要件

所谓国家赔偿责任的构成要件，是指国家在什么情况下才承担国家赔偿责任。根据本条第1款，只有在如下五个条件都得到满足的情况下才能引起国家赔偿责任：

（一）主体要件

区别于民事赔偿的是，国家赔偿责任只能是由国家机关及其工作人员的行为引起。在这里需要注意的是，侵权行为主体有两个，一个是国家机关，另一个是国家机关工作人员。在这里之所以要将侵权行为的主体区分为国家机关和国家机关工作人员，是因为国家机关和国家机关工作人员的行为在满足某些条件的情况下可以引起不同的法律后果，具有不同的性质，需要适用不同的法律规范以便更好地实现国家赔偿制度的目的。比如根据法国的国家赔偿制度，公务员的行为即使属于执行职务过程中做出的行为，但该行为所体现出来的过错超出了公务可以允许的范围，那么在这种情况下，这种职务侵权行为的责任主体是公务员而非国家，国家不承担赔偿责任；在公务行为所体现出来的意志属于公务可以允许的范围之内的情况下，那么即使该行为属于过错行为，公务员也不承担国家赔偿责任，也不受追偿，完全由国家承担赔偿责任。这说明职务侵权行

为的责任主体既可能是国家，也可能是公务员。区别不同情况，准确理清责任主体，既能清晰公平的确定责任归属，又能准确界定责任的性质及其原因，从而便于相应法律制度的建构。比如法国的赔偿制度通过直接确定公务员作为侵权责任主体及赔偿责任的条件，可以运用职务赔偿责任来对公务员进行直接的惩戒，从而既能更好地达到法律的惩前毖后、治病救人的效果，又能免除国家的赔偿责任，减轻国家的财政负担甚至纳税人的负担。我国虽然没有采取类似法国的制度设计，但通过确定公务员在其具有重过错的情况下的侵权主体身份，可以通过启动追偿制度来实现法律对公务员的惩戒，从而更加彻底、直接地落实国家赔偿法的监督功能。

在这里对国家机关及国家机关工作人员要作宽泛理解，而理解的关键在于，侵权职务行为是否是主权、公法行为领域的事务，即是否行使国家权力从事对社会事务的管理。换言之，它的关键不是做出行为的人是否有国家机关成员身份或者公务人员的法律地位，而是某组织或某人是否在执行被委托的公务而作为或不作为。因此，国家机关不仅包括依照宪法、组织法成立、设立的国家机关，还包括法律、法规授权行使行政管理职能的社会组织。例如国家成立的高等学校在行使学籍管理职能时，可视为广义的行政机关，国家对其行使职权时违法造成的损害承担赔偿责任。此外还包括受行政机关委托进行管理的组织，无论是依据法律的规定进行的委托还是自行委托，其行使职权的行为后果都归属于委托的行政机关。这里的国家机关工作人员不仅包括正式编制的公务员，也包括虽然不是正式编制但是承担国家职能的社会人员，比如治安联防队员，还包括那些受委托从事公务的人员以及在特定情况下因政府缺位挺身而出主动代替政府承担社会管理职能的个人，比如在出现重大事故而国家机关及其工作人员未能及时出现时主动出来维持秩序、从事抢险救灾的社会人员。

但是需要注意的是，以上只是对国家机关及国家机关工作人员所进行的法理解释。这并不意味着，一切国家机关都属于本条所规定的国家赔偿责任的主体。实际上，在制定本法的过程中，对职务侵权主体范围曾有过激烈的讨论，并形成几种不同的议案，最后由立法机关采纳的议案是，将主体范围限定在行使行政职能以及司法职能的国家机关，不包括国家权力机关和具有司法职能以外的军事机关。

不过，对国家机关也不能完全机械化的按照形式主义的标准来理解，即仅仅将国家机关限定为中央和地方各级人民政府及其所属各个职能部门以及司法机关。除此形式标准外，还可以采纳职能主义标准，即立法机关在执行非立法职务时也可理解为国家赔偿法意义上的国家机关。比如德国学者认为，立法机关在进行非立法活动时履行的是行政职能而非立法职能。因此，国家权力机关工作人员在执行公务时有侵权行为时，该行为所生之赔偿责任也可适用本法。将这样的行为主体纳入本法所规定的赔偿责任主体范围而不是再建一套新的赔偿制度，既有利于保护受害人的赔偿请求权，实现《宪法》规定的保障人权、建设社会主义法治国家的目的，也便于赔偿纠纷的解决，更有利于法制的统一及相应的立法、司法资源的节省与程序的精简。

（二）行为要件

国家承担赔偿责任的时候很多，但不是所有的赔偿责任都是由国家承担赔偿责任。比如国家机关在作为民事主体时，就办公用品购置而达成协议事后却又违约导致损失时进行的赔偿，就不属于国家赔偿。因此，国家只有在国家机关和国家机关工作人员行使职权侵犯了公民、法人或其他组织合法权益时才可能承担赔偿责任，即只有职权行为引发的赔偿责任才是国家赔偿责任，才由《国家赔偿法》规范、调整。对此，需要从如下两个方面理解：