

“十一五”国家重点图书出版规划项目



薛刚凌 主编

国家赔偿法

GUO JIA PEI CHANG FA

中国政法大学出版社

“十一五”国家重点图书出版规划项目
新世纪法学教育丛书

国家赔偿法



中国政法大学出版社

2011·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

国家赔偿法 / 薛刚凌主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2010. 12

ISBN 978-7-5620-3780-4

I. 国... II. 薛... 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(2010)第218285号

出版发行 中国政法大学出版社
丛书编辑 张越 彭江 汤强 刘海光
经 销 全国各地新华书店
承 印 固安华明印刷厂

787×960 16开本 16.75印张 280千字

2011年1月第1版 2011年1月第1次印刷

ISBN 978-7-5620-3780-4/D·3740

印 数: 0 001-5 000 定 价: 28.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号
电 话 (010) 58908435(编辑部) 58908325(发行部) 58908334(邮购部)
通信地址 北京100088信箱8034分箱 邮政编码 100088
电子信箱 fada.jc@sohu.com(编辑部)
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

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。

出版说明

“十一五”国家重点图书出版规划项目是由国家新闻出版总署组织出版的国家级重点图书。列入该规划项目的各类选题，是经严格审查选定的，代表了当今中国图书出版的最高水平。

中国政法大学出版社作为国家良好出版社，有幸入选承担规划项目中系列法学教材的出版，这是一项光荣而艰巨的时代任务。

本系列教材的出版，凝结了众多知名法学家多年来的理论研究成果，全面系统地反映了现今法学教学研究的最高水准。它以法学“基本概念、基本原理、基本知识”为主要内容，既注重本学科领域的基础理论和发展动态，又注重理论联系实际满足读者对象的多层次需要；既追求教材的理论深度与学术价值，又追求教材在体系、风格、逻辑上的一致性；它以灵活多样的体例形式阐释教材内容，既加强法学教材的多样化发展，又加强教材对读者学习方法与兴趣的正确引导。它的出版也是中国政法大学出版社多年来对法学教材深入研究与探索的职业体现。

中国政法大学出版社长期以来始终以法学教材的品质建设为首任，我们坚信“十一五”国家重点图书出版规划项目的出版，定能以其独具特色的高文化含量与创新性意识成为权威法学教材品牌。

中国政法大学出版社

序 言

1994年《国家赔偿法》的颁布,是我国法制建设上的重要里程碑。国家赔偿制度的建立和完善对保障公民、法人和其他组织的合法权益、促进依法治国等具有十分重要的意义。国家赔偿制度经过十几年的实施,在推动民主法治进程、保护公民合法权益方面发挥了重大的积极作用,取得了巨大的成就,许多受害人通过国家赔偿制度获得了赔偿。但1994年制定的《国家赔偿法》在实施中也遭遇了很大的困难,国家赔偿案件数量少,公民获得国家赔偿的金额总量也非常低,国家赔偿制度的功能没有得到充分发挥。其原因有很多方面,既有文化传统、社会环境和行政体制的影响,又由于国家赔偿制度本身不尽合理,如归责原则过于单一、赔偿范围小、赔偿程序不科学等。令人震惊的余祥林案件发生后,学界和社会对国家赔偿制度给予了前所未有的关注,《国家赔偿法》在制度规定方面的欠缺也引发了广泛和深入的讨论,《国家赔偿法》的修订被提上议事日程。2010年修改后的《国家赔偿法》总结国家赔偿制度实施的不足及实践需求,对实践中问题突出的看守所非正常死亡现象、国家赔偿程序、精神损害赔偿等进行了修正和补充,使国家赔偿制度日趋完善。为了使教学与国家法律实践紧密联系,我们在1997年版《国家赔偿法教程》的基础上,以2010年新修订的《国家赔偿法》为依据,结合多年的教学经验与科研成果,对《国家赔偿法教程》进行了修订。

本教材由中国政法大学法学院行政法专业博士生导师薛刚凌教授主编,作者多为中国政法大学法学院的教授、副教授及在国家赔偿法领域具有较深研究的学者。写作过程中全面收集整理了关于国家赔偿制度的国内外资料,

内容充实，编排合理。修订后的《国家赔偿法教程》仍然保留了原有教材总论和分论的设置，全书分总论与分论2编，共15章。总论编阐述了国家赔偿的基本原理及基本制度，分论编分别对行政赔偿和司法赔偿等具体问题进行了探讨。本书具有以下特点：第一，全面反映2010年新修订的《国家赔偿法》的基本内容和变化，紧密联系国家的立法实践。本书所有的内容都围绕着2010年新修订的《国家赔偿法》，对新修订法律条文进行了重点阐述，分析了修改内容及原因。目的是让读者更清晰地了解我国的立法和法律制度发展历程。无论是总论还是分论的所有论述、介绍，都体现了新《国家赔偿法》的精神和内容。第二，对国家赔偿制度的介绍具有系统性和全面性的特点。教材比较全面系统阐述了国家赔偿法的理论与实践问题，除了介绍中国现行国家赔偿制度外，教材中还对主要国家的国家赔偿相关制度进行比较，以期为读者提供全面的国家赔偿制度研究的资料。第三，注重理论联系实际。为了增强教材的生动性、可读性，并使理论研究与实践相结合，教材中举出了大量实践中的典型案例，并针对国家赔偿实践中存在的问题进行了分析。教材虽以现行国家赔偿制度作为阐述基础，但不局限于现行国家赔偿制度本身，对国家赔偿制度的完善和发展提出了自己的见解和思考，供广大读者借鉴和参考。

虽然《国家赔偿法》的修订是我国法治发展中的重大进步，但由于国家赔偿制度在我国尚处于初步发展阶段，无论在理论上还是在实践方面都不是十分成熟，加之我们水平有限，因而错误疏漏之处在所难免，敬祈读者指教。

本书在编写和出版过程中，得到了中国政法大学出版社的大力支持，在此谨致诚挚谢意！

本书各作者之间的分工如下：

薛刚凌：第一、三、四、七、八、十二章；

吴平：第二、十一、十五章；

刘飞：第五、九、十三章；

王霁霞：第六章；

IV 国家赔偿法

王天华：第十、十四章。

薛刚凌负责全书的统稿和审校，王霁霞辅助完成了统稿和审校工作，朱建新帮助收集了国家赔偿法典型案例，在此一并致谢！

编者

2010年8月19日

目 录

总 论 编

第一章 国家赔偿概述	1
第一节 国家赔偿的涵义	1
第二节 国家赔偿的基础	9
第三节 国家赔偿法	13
第四节 国家赔偿法学	18
第二章 国家赔偿的历史发展	21
第一节 国家赔偿的产生条件	21
第二节 西方国家赔偿的历史发展	25
第三节 中国国家赔偿的历史发展	33
第三章 国家赔偿归责原则及构成要件	37
第一节 国家赔偿归责原则	37
第二节 国家赔偿责任的构成要件	47
第四章 国家赔偿主体	59
第一节 赔偿主体概述	59
第二节 国外赔偿主体制度	64
第三节 我国赔偿主体的设定	68

第五章 国家赔偿范围	71
第一节 国家赔偿范围概述	71
第二节 我国国家赔偿范围的确定标准和模式	75
第三节 我国国家赔偿范围的法律规定	78
第六章 国家赔偿程序	86
第一节 国家赔偿程序	86
第二节 涉外国家赔偿与程序	91
第七章 国家赔偿方式和计算标准	95
第一节 国家赔偿方式	95
第二节 国家赔偿的计算标准	101
第三节 国家赔偿费用	108

分 论 编

第八章 行政赔偿概述	113
第一节 行政赔偿的涵义	113
第二节 行政赔偿的界限	116
第三节 行政赔偿的归责原则及构成要件	120
第九章 行政赔偿范围	126
第一节 行政赔偿范围概述	126
第二节 行政赔偿的范围	129
第三节 行政赔偿范围的拓展	136
第十章 行政赔偿请求人和赔偿义务机关	154
第一节 行政赔偿请求人	154
第二节 行政赔偿义务机关	159
第三节 行政追偿制度	162

第十一章 行政赔偿程序	166
第一节 行政赔偿程序概述	166
第二节 赔偿义务机关先行处理程序	170
第三节 行政赔偿诉讼程序	175
第四节 行政追偿程序	180
第十二章 司法赔偿概述	184
第一节 司法损害	184
第二节 司法赔偿	188
第三节 司法赔偿归责原则及构成要件	192
第十三章 司法赔偿范围	199
第一节 司法赔偿范围概述	199
第二节 刑事赔偿的范围	201
第三节 民事、行政诉讼中的司法赔偿范围	208
第四节 国家不承担司法赔偿责任的情形	215
第十四章 司法赔偿请求人和赔偿义务机关	223
第一节 司法赔偿的请求人	223
第二节 司法赔偿义务机关	225
第三节 司法追偿制度	228
第十五章 司法赔偿程序	231
第一节 司法赔偿程序概述	231
第二节 司法赔偿义务机关处理程序	234
第三节 司法赔偿的复议程序	238
第四节 赔偿委员会的决定程序	240
附录：中华人民共和国国家赔偿法	247

总论编

第一章

国家赔偿概述

学习目的和要求 本章的学习目的是让学生了解国家赔偿与国家赔偿法的背景知识。重点掌握国家赔偿的概念、国家赔偿的基础、国家赔偿法的立法及发展的大致情况、国家赔偿法学的研究对象、方法，为国家赔偿法课程的学习打下基础。

国家赔偿，是对国家权力活动中的侵权行为由国家承担赔偿责任的法律制度。在19世纪70年代以前，国家基本上不承担赔偿责任。与历史悠久的民事赔偿相比，国家赔偿只有一百多年的历史。但由于现代社会科技的发展，国家权力的扩张，国家侵权的机会和可能性增大，国家赔偿也就变得十分重要，它对社会的稳定与发展以及对国家的民主和法制建设有着十分重大的意义。因此，学习和掌握国家赔偿的基本原理和内容是十分必要的。

第一节 国家赔偿的涵义

一、国家赔偿的概念

在当代世界上，许多国家都已建立起国家赔偿制度，但由于各国的历史、文化、政治等社会背景的差异，国家赔偿制度也呈现出多样化。在我国，国家赔偿

是指国家机关及其工作人员行使职权，侵犯公民、法人或其他组织的合法权益并造成损害，由国家承担赔偿责任的制度。这一概念包含了以下四层意思：

1. 国家赔偿的主体是国家，即国家赔偿责任由国家承担。国家是一个抽象的概念，但同时也是一个责任实体。具体表现在：①国家赔偿是国家对受国家侵权行为侵害的相对人所给予的赔偿。虽然，具体的赔偿事务是由法定赔偿义务机关来负责的，但赔偿义务机关是代表国家履行赔偿义务。②国家赔偿的费用来自于国库，按照《国家赔偿法》的规定，赔偿费用，列入各级财政预算，由国家支出。

2. 国家赔偿是由国家机关及其工作人员行使职权的行为所引起。这里要注意的是：①国家赔偿限于国家行政机关、法律法规授权行使行政权的组织、国家司法机关及在上述机关或组织中的工作人员职务行为引起的损害；国家权力机关、军事机关侵权造成的损害以及公有公共设施造成的损害适用其他赔偿规则。②引起国家赔偿的行为必须是行使职权的行为，包括机关的行为和国家机关工作人员代表所在机关所实施的行为。一般来说，国家机关工作人员的行为可分为职务行为和个人行为，其中，职务行为，也就是行使职权的行为，是代表国家所为，行为的后果归属于国家，侵权行为造成的损害由国家赔偿；国家机关工作人员个人的行为由个人负责，国家不承担赔偿责任。③引起国家赔偿的行为可以是违法行为，也可以是不违法但造成损害后果的行为。新的《国家赔偿法》规定我国国家赔偿的归责原则多元化，不再限于违法归责。国家要对其违法行为造成的损害进行赔偿；对国家合法行为而引起的特定相对人的某种损害也要予以赔偿。对于错拘、错捕等错误司法行为，尽管侦查机关并未违法，但造成了公民的损害，国家也应当承担赔偿责任。

3. 国家赔偿以公民、法人或其他组织的合法权益受到实际损害为前提。损害包括物质损害，也包括精神损害。赔偿是针对损害而言的，无损害也就无所谓赔偿，这里的损害必须是现实的、实际存在的损害，而不是假想的、可能造成的损害，此外，损害由国家机关及其工作人员的违法行使职权的行为引起。在我国，无论是国家赔偿的侵权行为范围还是国家承担的赔偿责任范围都由法律明文规定，即哪些行为造成的哪些损害能获得国家赔偿直接源于法律的规定。

4. 国家赔偿是一项旨在为相对人提供法律救济的具体的法律制度。国家赔偿不再限于宪法的规定，而是一项具体的制度，具有现实性和可操作性，无论是

赔偿的主体、赔偿的范围还是赔偿的程度都由法律明确设定，受害人可依法请求国家赔偿。为受害人提供补救，保护其合法权益正是建立国家赔偿制度的宗旨所在。

需要指出的是，由于各个国家赔偿的归责原则、范围、程序等方面都存在差异，因而不可能对国家赔偿作出统一的界定。但有一点是共同的，即国家赔偿都是国家作为责任主体，承担因其侵权行为造成的损害的赔偿责任，为相对人提供补救的法律制度。

二、国家赔偿的界限

为了更好地把握国家赔偿的概念，掌握国家赔偿的特征，有必要把它与相关的概念加以比较分析，以明确其界限。

（一）国家赔偿与民事赔偿

国家赔偿是从民事赔偿发展而来，两者之间有许多相通的地方。例如，两者都是对受损权益的恢复和补救，但由于各国在国家赔偿具体制度的设计上各不相同，因而国家赔偿与民事赔偿的关系比较复杂。例如在美国，国家赔偿无论在归责原则还是在诉讼程序及赔偿范围等方面都与民事赔偿相同；而在法国，国家赔偿则与民事赔偿有很大区别，国家赔偿是独立的法律制度，其法律原则由判例产生，不适用民事赔偿的规定。

在我国，国家赔偿也是独立于民事赔偿的自成体系的法律制度，和民事赔偿相比有很大区别，具体表现在：

1. 两者的赔偿主体不同。国家赔偿的主体是国家，即国家是赔偿责任的承担者，但具体的赔偿义务由法定赔偿义务机关履行。而民事赔偿的主体是民事主体，赔偿主体与赔偿义务人是一致的。
2. 两者发生的基础不同。国家赔偿发生在国家权力的运作过程中，由国家侵权行为引起；而民事赔偿则由民事侵权行为引起，发生在民事活动中，与公共权力的运作无关。
3. 两者的归责原则不同。国家赔偿的归责原则主要是违法原则和结果责任。旧《国家赔偿法》第2条规定：“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的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。”这一规定明确国家赔偿法的归责原则是违法原则。但2010年新修订

的《国家赔偿法》将这一条改为：“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。”即对国家赔偿不再局限于违法归责，用以涵盖在司法赔偿中的结果责任。相比而言，民事赔偿的归责原则主要是过错原则，即以行为人主观上的过错为承担民事赔偿责任的基本前提。此外，在民事赔偿中还确立了无过错原则和公平责任原则作为过错原则的补充。

4. 两者的程序不同。国家赔偿的程序较为复杂，分为行政赔偿程序和刑事赔偿程序。它和民事赔偿程序相比，有两点显著区别：①在提起国家赔偿诉讼之前，除在行政诉讼中附带提起赔偿外，请求人应先向赔偿义务机关提出赔偿请求，即实行赔偿义务机关决定前置原则，不经该决定程序，法院不予受理。而在民事赔偿中，受害人可以直接向法院提起赔偿请求，无需经过任何前置程序。②证据规则不同，国家赔偿一般实行“初步证明”规则，即赔偿请求人首先要证明损害已经发生，并且该损害系国家机关及其工作人员的违法行为所引起，继而证明责任转移到被告，被告即国家机关要证明引起损害的行为合法或从未实施该行为等有利于自己的证据；而在民事赔偿诉讼中原则上实行“谁主张，谁举证”的证据规则。

5. 两者的赔偿方式不同。国家赔偿以支付赔偿金为主要赔偿方式；而民事赔偿既可采取金钱的方式，也可采取恢复原状等方式。

（二）国家赔偿与国家补偿

国家补偿是指国家机关及其工作人员在行使职权过程中，因其合法行为给相对人造成特别的损失，国家对其予以补偿的制度。国家补偿和国家赔偿虽然都是对在国家权力运作过程中受特别损害的相对人的补救，但两者也有着根本区别，具体表现在：

1. 两者发生的基础不同。国家赔偿由国家机关及其工作人员的违法行为或违法后果引起，即以违法为前提；而国家补偿则由国家的合法行为引起，不以违法为前提。

2. 两者的性质不同。国家赔偿是国家对其违法行为或违法后果承担的一种法律责任，其目的是恢复到合法行为所应有的状态；而国家补偿则是一种例外责任，以法律规定为限，其目的是为因公共利益而遭受特别损失的相对人提供补救，以体现公平负担的精神。

3. 两者适用的领域不同。在我国,国家赔偿既包括行政赔偿,也包括刑事赔偿,还包括民事、行政审判中的侵权赔偿;而国家补偿主要存在于行政领域,即只有行政补偿。

4. 两者补偿的范围不同。在我国,国家赔偿虽然不适用民事赔偿的等价原则,但仍比国家补偿的范围要宽。国家补偿一般以直接现实的损失为限,而且在许多情况下,法律规定的补偿额往往小于直接损失额。但随着国家经济的发展,国家补偿的范围也会扩大,以弥补当事人所受的损害。

5. 两者发生的时间不同。国家赔偿发生在损害产生之后,公民、法人和其他组织只能就现实的已经发生的损害请求赔偿,不能对可能发生的损害请求赔偿;而国家补偿通常发生在损害产生之前,由法律直接规定。

需要注意的是,由于我国近年来处于改革转型时期,利益调整迅速,土地征收、房屋拆迁、政策调整等给当事人造成的损害严重,国家补偿的重要性突显,因而有必要制定单独的《国家补偿法》,以促进国家补偿责任的规范化、制度化发展。

三、国家赔偿的性质

目前,世界许多国家都已建立国家赔偿制度,但在制度设计上却有很大差异。例如在美国,国家赔偿适用民事诉讼的程序,特有的规则只是一种补充;而在法国,国家赔偿由行政法院管辖,适用独立于民事诉讼之外的程序。这种差异在很大程度上是源于对国家赔偿性质的不同认识,因此,剖析和掌握国家赔偿的性质,将有助于我们理解不同国家赔偿制度的发展轨迹。

国家赔偿的性质是指国家赔偿所具有的、区别于其他赔偿的特性,它通常包括两项内容:①国家赔偿责任的属性,即国家赔偿承担的是民事责任还是国家责任;②国家赔偿的责任指向,即国家赔偿究竟是履行代位责任还是履行国家自己的责任。

(一) 国家赔偿责任的属性

对国家赔偿责任的属性历来有两种不同的观点。第一种观点认为国家赔偿承担的是一种民事责任。这种观点在普通法系国家较为流行,如《美国联邦侵权赔偿法》规定:“美国联邦政府,依据本法关于侵权行为赔偿之规定,应在同等方式和限度内,与私人一样地负民事责任。”在普通法系国家,之所以将国家赔偿

责任列入民事责任的范畴，一方面是因为普通法系素来无公法、私法之分；另一方面是普通法观念深入人心，按照普通法规定，“法律面前人人平等”，一切都受同一法律支配，无论是国家机关的过错还是公民的过错造成他人损害的，都承担相同的法律责任。我国在《行政诉讼法》、《国家赔偿法》制定实施以前，也将国家赔偿责任列入民事责任的范畴。《民法通则》第121条规定：“国家机关或者国家机关工作人员在执行职务中，侵犯公民、法人的合法权益造成损害的，应当承担民事责任。”值得注意的是，《民法通则》的规定并不意味着我国法学界普遍认为国家赔偿承担的是一种民事责任，只是因为实践的需要，是一种权宜之计，因为1982年修改的《宪法》规定公民对国家机关及其工作人员侵权所造成的损失，有权取得赔偿，但当时制定《国家赔偿法》的条件尚未成熟，因而在《民法通则》中加以规定。

第二种观点认为国家赔偿承担的是一种国家责任，确立这种责任的目的是为了保护公民、法人和其他组织的合法权益不受国家权力的非法侵害。以法国为典型的大陆法系国家，一般都将国家赔偿视为一种独立的国家责任，由行政法院管辖，适用不同于民事责任的法律制度。

上述两种观点，我国采用了第二种。《行政诉讼法》、《国家赔偿法》的颁布标志着我国已从立法上确认了国家赔偿的国家责任性质。国家赔偿是一种独立的法律制度，无论在实体还是在程序上都与民事责任制度不同。在学理上以及在立法上确认国家赔偿是独立的国家责任，其原因为：①国家赔偿是对国家权力运作过程中侵权给相对人造成的损失赔偿，其着眼点是对国家机关违法行为或违法后果的补救，从而与民事侵权行为引起的民事责任有本质区别；②国家赔偿与公共利益关系密切，因而在赔偿的方式、范围和程序上都有别于对民事责任的追究；③国家赔偿的主体为国家，赔偿费用由国家财政列支并纳入各级财政预算，这与民事责任由侵权的民事主体承担是不相同的。综上所述，国家赔偿作为一种独立的国家责任是由其内在的本质和特点所决定的。

（二）国家赔偿责任的指向

国家赔偿责任究竟是代替国家公务员履行责任还是国家承担自己的责任，这是一个颇为重要的问题，对这一问题的认识，向来众说纷纭，其中有两种观点最具代表性。第一种观点是代位责任说。该观点认为国家承担的责任并非自己的责任，而是国家代替公务员承担责任。这一观点是从民法上的“雇用人责任”发

展而来的。民法理论认为，雇用人就其受雇人因执行所加于他人的损害，应负赔偿责任。在国家赔偿中，国家作为雇用人对雇佣的公务员的不法行为承担赔偿责任。从理论上说，公务员应就其自己的不法行为承担赔偿责任，但公务员的财力有限，为确保受害人能获得实际赔偿，由国家代替公务员承担赔偿责任。代位责任说强调公务员的主观过错，这在实践中不便于受害人获得赔偿，在理论上也难以自圆其说。因为公务员是代表国家进行管理，合法行为的后果归属于国家，但如果其在执行职务中的违法侵权行为引起的责任由其个人承担，则显然是不合理的。

第二种观点是自己责任说。该观点认为无论公务员有无主观过错，只要损害发生在国家权力运作过程中，由违法行为所引起，国家都要负赔偿责任。关于自己责任的解释有多种，有的认为国家作为法律上的人格体，难免发生过错，对其过错国家应当承担责任。还有的认为公务员的职务行为是国家的行为，国家在授予公务员权力时，就包含合法行使的可能性和违法行使的危险性，当然应对违法行使所造成的损害承担赔偿责任。

上述第二种观点即自己责任说较为合理，理由是：①从国家与公务员的关系来说，公务员的职务活动代表国家，以国家的名义实施，无论行为的后果如何都归于国家，公务员执行职权中的侵权行为视为国家侵权，其赔偿责任理应由国家承担，即为国家自己的责任。②从引起国家赔偿的损害原因来说，有些损害由公务员的主观过错引起，如在证据不充分的情况下，对违法涉嫌者给予罚款的行政处罚；但有些损害则与公务员的主观过错无关，如警察在执行公务过程中，使用武器对第三人的财产造成伤害。在后一种情况下，国家承担的赔偿责任显然与公务员的过错无关。③从维护受害人的合法权益来说，应将国家赔偿责任理解为国家自己的责任。若将国家赔偿责任理解为代位责任，则意味着受害人必须就公务员的主观过错举证，这实际上是加重了受害人的负担；相反，若将国家赔偿视为国家自己的责任，则只要公务行为违法或存在瑕疵，无论公务员是否有主观过错，国家都应承担赔偿责任，这显然有利于对受害人的保护。受害人请求赔偿无须证明公务员的主观过错，只要举出公务行为的客观过错以及损害确系由过错的公务行为所致即可。

在我国，国家赔偿自己责任的观点也已为《国家赔偿法》所肯定。2010年新修订的《国家赔偿法》第2条规定：“国家机关和国家机关工作人员行使职