



专家型法官审判指引

Zhuanjiaxing Faguan Shenpan Zhiyin

中华人民共和国
国家赔偿法
条文精义与案例解析

*ZHONG HUA REN MIN GONG HE GUO GUO JIA PEI CHANG FA
TIAO WEN JING YI YU AN LI JIE XI*

吕岩峰 黄新力 张刚◎编著

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



专家型法官审判指引

Zhuanjiaxing Faguwn Shenpan Zhiyin

中华人民共和国 国家赔偿法 条文精义与案例解析

吕岩峰 黄新力 张刚 编著

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国国家赔偿法条文精义与案例解析/

吕岩峰, 黄新力, 张刚编著. —北京: 中国法制出版社,

2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1999 - 4

I. ①中… II. ①吕…②黄…③张… III. ①国家赔偿法 - 法律解释 - 中国 IV. ①D922. 115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 104893 号

策划编辑 唐鹏

责任编辑 刘莲莲 伍海亮

封面设计 李宁

中华人民共和国国家赔偿法条文精义与案例解析

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO GUOJIAPEICHANGFA TIAOWEN JINGYI YU ANLI JIEXI

编著/吕岩峰 黄新力 张刚

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/787×1092 毫米 16

版次/2010 年 7 月第 1 版

印张/14 字数/261 千

2010 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1999 - 4

定价: 35.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66066820

邮购部电话: 66033288

《中华人民共和国国家赔偿法》简介

一、国家赔偿法的概念

国家赔偿法的概念有广义与狭义之分。广义的国家赔偿法，是指国家承担侵权赔偿责任的法律规范的总和。就我国来说，广义的国家赔偿法是指国家机关及其工作人员行使职权过程中，侵犯公民、法人或者其他组织合法权益并造成损害，由国家承担侵权赔偿责任的法律规范的总和。我国国家赔偿的法律规范，包括我国宪法关于国家赔偿问题的原则性规定、国家赔偿法典，其他法律有关国家赔偿方面的具体规定，以及最高司法机关颁布的有关国家赔偿方面的司法解释。狭义的国家赔偿法，是指我国的国家赔偿法典，也就是1994年5月12日第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过，于1995年1月1日施行，并根据2010年4月29日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议《关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》修正的《中华人民共和国国家赔偿法》（以下简称《国家赔偿法》）。

二、《国家赔偿法》的制定与修改

《国家赔偿法》的制定与修改，都经历了充分准备、充分酝酿、多次审议、多次修改，最终通过的过程。1989年4月4日，第七届全国人大第二次会议审议通过《行政诉讼法》以后，《国家赔偿法》的立法工作就正式启动了。1992年10月，全国人大常委会法制工作委员会组织起草了《国家赔偿法（试拟稿）》，并对该“试拟稿”广泛征求意见，多次组织法学专家、学者和专业人士认真研究与修改，最终形成了《国家赔偿法（草案）》。全国人大常委会法制工作委员会胡康生副主任受委员长会议委托，向第八届全国人大常委会第七次会议作了《关于〈中华人民共和国国家赔偿法〉（草案）的说明》，于1994年5月12日经审议通过，国家主席江泽民以中华人民共和国第3号主席令予以公布，决定自1995年1月1日施行。从此，作为我国第一部人权保障法的《国家赔偿法》正式诞生，并在我国人民社会生活中发挥了特殊的重要作用。

此后，随着我国经济建设的不断发展、社会主义民主与法制建设的不断进步，《国家赔偿法》经施行十余年后，第十届全国人大常委会顺应人民意愿、适应社会需求，决定对《国家赔偿法》进行修改，使之更加完善、更加健全。2005年年底，全国人大常委会法制工作委员会正式启动了《国家赔偿法》修改工作，向中央有关国家机关和一些地方的人大常委会发出征求意见函，分别召开有全国人大代表、有关国家机关代表、法学专家参加的座谈会，举办国际研讨会，深入十几个省、市进行调研。此间，全国人大代表数千人次提出数十件修改议案和十几条具体修改建议。经过立法机关不断努力，在四年多时间里，先后形成多个

2 中华人民共和国国家赔偿法条文精义与案例解析

《国家赔偿法修正案（草案）》，并四次提请全国人民代表大会常务委员会审议。这充分说明，立法机关对于直接涉及公权力行使和公民合法权益维护的《国家赔偿法》的修改工作，采取了积极慎重的态度。经过修改后的《国家赔偿法》，畅通了请求渠道、完善了办理程序、扩大了赔偿范围、保障了赔偿费用的支付，从而进一步完善了具有中国特色的我国国家赔偿法律制度。

立法机关修改、审议《国家赔偿法》的主要经过是：2008年，全国人大常委会法律工作委员会组织起草了《国家赔偿法修正案（草案）》。同年10月23日，全国人大常委会法制工作委员会李适时主任受委员长会议的委托，向第十一届全国人大第五次常务委员会作了说明。全国人大常委会经审议，决定就该修正案（草案）征求意见，进一步修改。此后，形成了《国家赔偿法修正案（草案）》二审稿。2009年6月22日，在第十一届全国人大常委会第九次会议上，全国人大法律委员会副主任委员洪虎作了《国家赔偿法修正案（草案）》修改情况的汇报，全国人大常委会经审议，决定再次征求意见、再次修改。于是，又形成了新的《国家赔偿法修正案（草案）》，再次提请全国人大常委会审议。2009年10月，在第十一届全国人大常委会第十一次会议上，全国人大法律委员会作了《关于〈中华人民共和国国家赔偿法修正案（草案）〉审议结果的报告》，全国人大常委会经再次审议，决定继续征求意见、继续修改。经过继续征求意见、继续修改后，全国人大法律委员会副主任委员洪虎向第十一届全国人大常委会第十四次会议汇报了《国家赔偿法》修改工作的情况。全国人大常委会经认真审议后，于2010年4月29日通过了《关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》。同日，国家主席胡锦涛以第29号主席令予以公布，决定自2010年12月1日起施行。

三、实施《国家赔偿法》的重要意义

在我国的法律体系中，《国家赔偿法》是一部具有特殊重要作用的法律，是不可缺少的基本法律之一。《国家赔偿法》的实施，标志着我国社会主义民主与法制建设进入了新的阶段，是我国人权保障建设的重要里程碑，也是社会主义法治建设的重要里程碑之一。《国家赔偿法》实施以前，由于没有专门的法律，国家赔偿工作无法可依；由于没有专门工作机构，宪法关于国家赔偿的原则性规定难以落实；由于没有法律强制力，受到侵犯的合法权益难以得到保障。《国家赔偿法》实施以后，国家赔偿工作进入了社会主义法制轨道，结束了无法可依的局面，实现了历史性的跨越。《国家赔偿法》与我国其他法律一样，具有同等重要的地位，同时，还具有其他法律不可替代的处理国家赔偿请求、化解官民之间矛盾、切实保障合法权益、维护社会和谐稳定的特殊作用。《国家赔偿法》向全社会表明，不论行政机关还是司法机关，都必须严格依法行政、依法司法；不论哪个国家机关侵犯了人民群众的合法权益、造成了损害结果，只要其行为符合《国家赔偿法》相关的规定，就必须依法履行赔偿义务，国家必须依法承担赔偿责任。《国家赔偿法》经过修改以后，简化了赔偿程序，扩大了赔偿范围，增加了赔偿项目，加大了合法权益的保障力度，必将进一步发挥保障公民、法人和其他组织合法权益，促进国家机关及其工作人员依法行使职权，维护社会公平正义与和谐稳定的特殊重要作用。

目 录

《中华人民共和国国家赔偿法》简介	(1)
------------------------	-------

第一章 总 则

第一条 【立法目的和立法根据】	(1)
第二条 【国家侵权赔偿归责原则和赔偿义务机关基本义务】 ...	(2)

第二章 行政赔偿

第一节 赔偿范围

第三条 【侵犯人身权的行政赔偿范围】	(11)
第四条 【侵犯财产权的行政赔偿范围】	(20)
第五条 【行政侵权赔偿的免责情形】	(23)

第二节 赔偿请求人和赔偿义务机关

第六条 【行政赔偿请求人】	(25)
第七条 【行政赔偿义务机关】	(31)
第八条 【复议后赔偿义务机关的确定和复议机关的 赔偿责任】	(35)

2 中华人民共和国国家赔偿法条文精义与案例解析

第三节 赔偿程序

第 九 条 【行政赔偿请求人要求赔偿的途径】 (36)

第 十 条 【行政赔偿的共同赔偿义务机关】 (43)

第十一条 【数项行政赔偿请求的提出】 (44)

第十二条 【行政赔偿请求人递交赔偿申请书】 (45)

第十三条 【行政赔偿义务机关赔偿决定的作出】 (47)

第十四条 【行政赔偿请求人向人民法院提起诉讼】 (49)

第十五条 【行政赔偿中的举证责任】 (50)

第十六条 【行政追偿】 (51)

第三章 刑事赔偿

第一节 赔偿范围

第十七条 【侵犯人身权的刑事赔偿范围】 (60)

第十八条 【侵犯财产权的刑事赔偿范围】 (101)

第十九条 【刑事侵权赔偿的免责情形】 (113)

第二节 赔偿请求人和赔偿义务机关

第 二 十 条 【刑事赔偿请求人】 (123)

第二十一条 【刑事赔偿义务机关】 (124)

第三节 赔偿程序

第二十二条 【刑事赔偿请求的提出和赔偿义务机关先行
处理】 (126)

第二十三条 【刑事赔偿义务机关赔偿决定的作出】 (131)

第二十四条 【刑事赔偿复议申请的提出】 (135)

第二十五条 【刑事赔偿复议申请的处理和对复议决定的

	救济】	(137)
第二十六条	【刑事赔偿中的举证责任】	(139)
第二十七条	【人民法院赔偿委员会办案程序】	(142)
第二十八条	【人民法院赔偿委员会办案期限】	(147)
第二十九条	【人民法院赔偿委员会的组成】	(148)
第三十条	【人民法院赔偿委员会的重新审查程序】	(152)
第三十一条	【刑事追偿】	(156)

第四章 赔偿方式和计算标准

第三十二条	【国家赔偿方式】	(163)
第三十三条	【侵犯人身自由权的赔偿标准】	(165)
第三十四条	【侵犯生命健康权的赔偿标准】	(168)
第三十五条	【致人精神损害的侵权责任和严重精神损害抚慰金的支付】	(173)
第三十六条	【侵犯财产权的赔偿标准】	(175)
第三十七条	【国家赔偿费用】	(178)

第五章 其他规定

第三十八条	【民事、行政诉讼中的司法赔偿】	(182)
第三十九条	【国家赔偿请求时效】	(190)
第四十条	【处理涉外国家赔偿的对等原则】	(195)

第六章 附 则

第四十一条	【国家赔偿不收取费用和不予征税】	(196)
第四十二条	【本法施行时间】	(197)

参考书目	(205)
------------	---------

4 中华人民共和国国家赔偿法条文精义与案例解析

附：

全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国国家赔偿法》的决定……………（206）

中华人民共和国国家赔偿法……………（210）

后 记……………（217）

第一章 总 则

本章的规定有两条，分别规定了《国家赔偿法》的立法目的、立法根据，以及我国国家赔偿的基本原则、赔偿义务机关应当依法及时履行赔偿义务。

第一条 【立法目的和立法根据】

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。

【条文精义】

本条明确地规定了《国家赔偿法》的立法目的和立法根据。

一、《国家赔偿法》的立法目的

立法目的，是指一部法律所要达到的目标与结果，即制定一部法律所要解决的主要问题。在一部法律中，每个条款都是为实现该法的立法目的而作出的具体规定，具体规定的内容应该直接服务于该法的立法目的。根据本条规定，《国家赔偿法》的立法目的有两项：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“促进国家机关依法行使职权”。本法的其他条文都是为了实现这两个立法目的服务的。

《国家赔偿法》的立法目的之一，是保障我国公民、法人和其他组织享有依法取得国家赔偿的权利。一个国家的公民、法人或者其他组织能不能充分享有本国宪法所规定的各项权利，这些权利能不能得到切实的法律保障，是衡量这个国家民主政治和法制建设水平的显著标志之一。我国作为社会主义国家，国家机关及其工作人员的宗旨是为人民服务，义不容辞的职责是依法保障人民群众的合法权益。国家机关及其工作人员根据有关的法律规定，依法行使各自的职权，对社会事务进行管理，在行使职权中如果侵犯了公民、法人或者其他组织的合法权益，国家有责任予以纠正，对造成的损害有责任给予国家赔偿。《国家赔偿法》的制定，就是通过界定国家赔偿范围，规定国家赔偿基本原则、赔偿请求人主体资格、国家赔偿义务机关及其赔偿义务、赔偿程序和计算标准等，依法保障公民、法人和其他组织享有取得国家赔偿的权利，为合法权益受到国家机关及其工作人员职务行为侵犯、遭受经济损失的受害人提供获得国家赔偿的法律途径和法律保障。

《国家赔偿法》的立法目的之二，是促使国家机关及其工作人员依法行使职权。《国家赔偿法》虽然没有明文规定国家机关及其工作人员应当如何行使

2 中华人民共和国国家赔偿法条文精义与案例解析

职权，却列举了由国家承担赔偿责任的各种职务侵权行为。这些规定，可以充分警示国家机关及其工作人员认真执行相关法律规定，切实增强国家赔偿的防范意识，预防和减少国家赔偿案件的发生，有效地提高严格依法履行职责、严格依法行使职权的自觉性。其次，《国家赔偿法》明确规定，对有故意或者重大过失的行政机关工作人员及受委托的组织或者个人，对有刑讯逼供或者以殴打、虐待等行为，或者唆使、放纵他人以殴打、虐待等行为造成公民身体伤害或者死亡的故意行为，或者违法使用武器、警械造成公民身体伤害或者死亡的故意行为，以及在处理案件中有贪污受贿，徇私舞弊，枉法裁判行为的司法工作人员，赔偿义务机关支付赔偿金以后，应当向责任人追偿部分或者全部赔偿费用，并应当给予处分；构成犯罪的，应当依法追究刑事责任。这些规定，有利于国家机关及其工作人员增强自我约束意识和廉洁自律意识，不断提高自身政治业务素质 and 执法水平，从而促进其严格依法履行职责、严格依法行使职权。第三，《国家赔偿法》的实施，从总体上进一步完善了国家机关及其工作人员的监督制约机制。公民、法人和其他组织请求国家赔偿的过程，是质疑和监督国家机关及其工作人员职务行为的过程，也是国家机关接受社会监督和人民群众监督的重要渠道。国家机关及其工作人员通过办理具体赔偿案件，调查具体行政和司法行为酿成国家赔偿的起因、发展、经过、损害结果等事实，依法处理公民、法人或者其他组织的赔偿请求，能够从中吸取教训，总结经验，努力做到严格依法履行职责、严格依法行使职权。

二、《国家赔偿法》的立法根据

我国《国家赔偿法》的立法根据，是我国宪法有关的规定。宪法是我国的根本大法，是立法机关制定各项法律的根据，也是制定《国家赔偿法》的根据。

早在1954年，我国第一部宪法就对我国的国家赔偿问题作出了原则性规定：“中华人民共和国公民对于任何违法失职的国家机关工作人员，有向各级国家机关提出书面控告或者口头控告的权利。由于国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有取得赔偿的权利。”1978年修改宪法时，保留了上述规定。1982年宪法规定，中华人民共和国公民“由于国家机关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。”1982年宪法与以往宪法相比较，在此处规定中增加“依照法律规定”六个字，就是这六个字，明确地提供了制定《国家赔偿法》的法律根据。同时，《国家赔偿法》的制定也使我国宪法的原则性规定实现了具体化和条文化。从此，我国的国家赔偿工作有了专门法律作为依据和保障，进入到社会主义的法制化时代。

第二条 【国家侵权赔偿归责原则和赔偿义务机关基本义务】

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。

【条文精义】

本条的规定有两款，规定了我国国家赔偿的归责原则，高度概括地规定了

国家侵权赔偿责任的构成要件，还明确规定赔偿义务机关应当依法及时履行赔偿义务。

本条规定第1款与《国家赔偿法》原规定的内容相比较，立法机关把原规定的“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”，修改为“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”，从而更加明确地指出了受害人取得国家赔偿的必要前提，是国家机关及其工作人员实施了本法规定的造成损害结果的职务侵权行为。这一重要修改，突出地强调了我国国家赔偿所实行的法定赔偿的基本原则。为了正确理解本条规定及我国国家赔偿的法定赔偿的基本原则，有必要掌握有关国家侵权赔偿责任的归责原则、国家侵权赔偿责任的构成要件和赔偿义务机关等方面的基础知识。

一、国家侵权责任及其归责原则

国家侵权责任，是指国家机关及其工作人员行使职权的行为侵犯了公民、法人或者其他组织合法权益并造成损害而应当承担的法律责任。国家侵权责任的归责原则，是指依据什么样的原则来判定具体职务行为是否应当由国家承担侵权责任。国家侵权责任的归责，作为判断国家侵权责任是否成立的过程，不同于国家侵权责任。侵权责任是归责的结果，归责是为侵权责任是否成立寻求根据。归责的过程虽然有可能导致侵权责任的产生，却未必一定会导致侵权责任的成立；归责的标准，则是构成侵权责任的必要的条件。

二、国家侵权赔偿责任的归责原则

国家侵权赔偿是国家作为赔偿责任主体，给予受害人所遭受的侵权损害的赔偿。国家侵权的赔偿责任，是指按照法定的程序和方式，对于侵犯合法权益并造成损害结果的职务侵权行为，由国家作为责任主体承担的经济赔偿责任。国家侵权赔偿责任被包含在国家侵权责任中，是国家侵权责任的主要内容。

国家侵权赔偿的归责原则，是贯穿于整个国家侵权赔偿法律制度的指导方针，是确定国家机关及其工作人员职务行为是否构成侵权赔偿责任的根据和标准，也是正确处理国家赔偿案件的基本准则。国家侵权赔偿责任的归责标准，是国家侵权赔偿责任的构成要件。长期以来，《国家赔偿法》实行单一的违法归责原则，还是实行以违法归责为主，结果归责为辅的多元归责体系，在有关国家机关和法律理论界一直存在争议。这种争议，既属于国家赔偿理论研究的范畴，也涉及到如何正确理解和适用《国家赔偿法》相关规定的问题，应该予以高度重视，深入进行研究。

所谓违法归责原则，是指在确定国家侵权赔偿责任时，以国家机关及其工作人员的职务行为是否违法作为认定国家侵权赔偿责任的标准。根据违法归责的原则，国家机关及其工作人员只有违法行使职权，造成公民、法人和其他组织合法权益的损害结果，国家侵权的赔偿责任才能成立；如果依法行使职权，即使造成某种损害结果，也未必能构成国家侵权的赔偿责任。

所谓结果归责原则，是指在确定国家侵权赔偿责任时，以国家机关及其工作人员的职务行为所造成的损害结果作为认定国家侵权赔偿责任的标准。根据结果归责原则，不论国家机关及其工作人员的职务行为是否违法，只要该职务

行为所造成的损害结果符合《国家赔偿法》的相关规定，即使实施职务行为的过程符合有关法律的具体规定，国家侵权的赔偿责任依然成立。

《国家赔偿法》修改以前，有些人曾经认为《国家赔偿法》实行的是单一的违法归责原则。理由是，原《国家赔偿法》总则第2条第1款明文规定：“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。”他们主张，在适用分则某一条款时，例如在适用原《国家赔偿法》第15条第（2）项关于错误逮捕赔偿的规定时，只要犯罪嫌疑人被逮捕时符合法定的逮捕条件，即使最终的诉讼结果能够证明被逮捕的公民确实“没有犯罪事实”，那么，采取该逮捕行为也不能构成国家侵权的赔偿责任。其理由是，《国家赔偿法》总则确定了单一的违法归责原则，分则应当服从于总则，应当根据总则所确定的归责原则来理解和执行原《国家赔偿法》分则中第15条第（2）项的规定。可是，《国家赔偿法》修改后，原总则第2条中已经删除了“违法”二字，并把受害人取得国家赔偿的前提条件，明确规定为国家机关和国家机关工作人员实施了本法规定的侵犯合法权益的情形，因此，关于《国家赔偿法》是否实行单一的违法归责原则的问题，应当依照修改后的《国家赔偿法》的相关规定，重新进行认识。

也有人曾经认为，《国家赔偿法》实行的是以违法归责为主、结果归责为辅的多元归责体系。违法归责原则为主，体现在原《国家赔偿法》总则第2条及其他有关的条文中，但它不是唯一的归责原则，不能涵盖《国家赔偿法》所有条文的归责原则，必须把结果归责原则作为辅助的原则。结果归责原则为辅，体现在《国家赔偿法》少数条文中，尽管它在多元归责体系中不占主导地位，却是不可缺少的归责原则之一。当然，在《国家赔偿法》修改以后，上述以违法归责为主、结果归责为辅的观点是否成立，也值得进一步探讨与研究。

还有人认为，《国家赔偿法》实行的既不是单一的违法归责原则，也不是以违法归责原则为主、结果归责原则为辅的多元归责体系，而是违法归责与结果归责并列的多元归责原则，也就是法定赔偿的原则。他们主张，对违法归责原则应当作广义的解释。所谓“违法”，既指具体职务行为违反了某部法律某一条文的具体规定，也指该职务行为违反了某部法律所确定的立法宗旨或者基本原则。在他们看来，具体职务行为即使不违反某部法律的具体规定，如果其造成的损害结果违反了该部法律的立法宗旨，也应当属于违法的职务行为。例如，国家机关依照有关规定，批准或者决定逮捕了当时符合法定条件的犯罪嫌疑人。尽管实施该逮捕行为时，被逮捕的犯罪嫌疑人符合法定的逮捕条件，并不违反有关法律的具体规定，但是，如果刑事诉讼的结果证明该犯罪嫌疑人确属无罪的公民，那么，该逮捕行为实际上限制了无罪公民的人身自由，侵犯了该公民的人身自由权利，违背了我国《刑事诉讼法》关于“惩罚犯罪，保护人民”的立法宗旨，所以，该逮捕行为应当被认定为错误逮捕的司法侵权行为。对此，且不讲实行结果归责的原则，即便按照违法归责的原则，国家也应当承担相应的赔偿责任。他们主张，结果归责原则是确认具体职务行为是否构成国家侵权赔偿责任的不可缺少的一项重要原则，它的重要性甚至超过违法归责的原则。其具体理由是，修改后的《国家赔偿法》总则第2条第1款规定：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,受害人才有依照本法取得国家赔偿的权利。据此,国家承担赔偿责任的每一种职务侵权行为所造成的损害结果,都必须符合《国家赔偿法》的相关规定;如果其结果不符合《国家赔偿法》的相关规定,即使该职务行为违反某部法律某一条文的具体规定,确实属于违法的职务行为,也不能构成国家侵权的赔偿责任。因此,《国家赔偿法》实行的既不是单一的违法归责原则,也不是以违法归责原则为主,结果归责原则为辅的多元归责体系,而是违法归责与结果归责并列的归责原则,即法定赔偿的原则。

三、国家侵权赔偿责任的构成要件

国家侵权赔偿责任的构成要件,是《国家赔偿法》的核心内容之一,是国家侵权赔偿归责原则的具体化,是具体职务行为构成国家侵权赔偿责任的必备条件,也是公民、法人或者其他组织依法取得国家赔偿的前提条件。在审查具体职务行为是否构成国家侵权赔偿责任过程中,归责原则提供基本原则,构成要件则提供具体标准。依照《国家赔偿法》的规定,如果认定某一职务行为构成国家侵权赔偿责任,那么,该职务行为就必须在侵权行为的主体、侵权行为的性质、侵权行为所造成的结果,以及侵权行为与损害结果之间的因果关系等四个方面,同时具备下列的条件。

(一) 职务侵权行为的主体

职务侵权行为的主体,必须是《国家赔偿法》规定的国家机关及其工作人员,才能构成国家侵权赔偿责任的要件。依照《国家赔偿法》规定,属于国家侵权赔偿责任主体的,包括国家行政机关及其工作人员、法律、法规授权行使行政权力的组织;行使侦查、检察、审判职能的机关及其工作人员,以及看守所、监狱管理机关及其工作人员。国家立法机关不能成为国家侵权赔偿责任的主体,国家军事机关,除行使侦查、检察、审判和看守所、监狱管理职权外,也不能成为国家侵权赔偿责任的主体。

【案例解析】

某县货物运输公司诉某市公路管理局行政赔偿案件

1997年10月17日,某县货物运输公司以滥收过路费为由,向某市某区人民法院提起行政赔偿诉讼,要求判令该市公路管理局返还被收取的所谓过路费,赔偿经济损失,并承担诉讼费。该运输公司诉称:该公司运输货物的车辆必经的某某公路,由于维护路面而临时禁止通行。该公司车辆绕行经过某村附近的公路时,被收取了所谓的过路费。该公司认为该公路不属于收费公路,要求市公路管理局返还该公司于1997年5月至今被收取的所谓过路费2560元,赔偿直接经济损失,并承担诉讼费用。市公路管理局辩称:在县货物运输公司绕行的公路上,该局从未收费并从未授权当地政府或者其他组织收取所谓的过路费,请求人民法院驳回县货物运输公司的赔偿请求。区法院经审查认定,县货物运输公司的车辆尽管多次被收取过路费,但是,市公路管理局在该公路路段上,确实从未向过往车辆收取或者授权收取过路费;该货物运输公司被收取的过路费,系某村村民张某某乘维护附近公路之机,未经公路管理部门和当地村委会同意,私自串联本村村民李某某等人,以市公路管理局名义擅自设卡向过往车辆收取过路费。区法院认为,鉴于该村村民张某某等人不是国家机关工作人员,

6 中华人民共和国国家赔偿法条文精义与案例解析

其行为也不是国家公路管理机关的行政管理行为，所以，本案不属于行政赔偿案件。1997年10月25日，区法院作出行政赔偿裁定书，裁定对该县货物运输公司的行政赔偿请求，不予受理。

在本案中，收取所谓过路费的是某村村民张某某等人，并不是国家机关及其工作人员。村民不能成为国家侵权赔偿责任的主体，其行为也不能构成国家侵权赔偿责任。区法院对市运输公司行政赔偿请求不予受理的裁定，是正确的。

（二）职务侵权行为的性质

构成国家侵权赔偿责任的，必须是国家机关及其工作人员实施的、符合《国家赔偿法》及其司法解释规定的法定的职务行为，或者在履行法定职责中实施的与法定职务相关联的违法行为。国家机关工作人员的职务行为并非全部属于法定职务的行为。这里所说的法定的职务行为，是指相关法律、法规所规定的行使国家行政管理职权，行使侦查、检察、审判、执行职权，以及行使看守所、监狱管理职权的职务行为。只有实施了符合《国家赔偿法》及其司法解释规定的法定职务行为，或者在履行法定职责中实施了与法定职务相关联的违法行为，才是构成国家侵权赔偿责任的要件之一。所谓与法定职责相关联的违法行为，是指在履行上述法定职责过程中实施的违反有关法律、法规的行为，比如行使侦查职权过程中的刑讯逼供。刑讯逼供行为虽然不是法定的职务行为，却是国家司法人员履行法定职责过程中与其法定职责相关联的违法行为。总之，在确定职务行为是否构成国家侵权赔偿责任要件时，必须把握具体职务侵权行为的性质，区分一般职务行为与法定职务行为的界限，正确认定与法定职责相关联的违法行为。

【案例解析】

孔某某请求某某铁路公安局刑事赔偿案件

2002年春节前夕，某某铁路公安局为了维护春节期间铁路客运秩序，震慑制作、销售假火车票等违法犯罪行为，在该市火车站的站前广场召开公开逮捕犯罪嫌疑人、公开处理违法人员大会。会后，该公安局刑警大队民警曹某某驾驶警车押送犯罪嫌疑人和违法人员返回羁押场所。该警车驶出站前广场后，沿某某街向西行进100米处，将前来车站购买探亲火车票、横越道路的某某大学学生孔某某撞倒，致其右腿胫骨粉碎性骨折。孔某某经住院治疗三个多月后，已经痊愈。经该市交警支队道路交通事故责任鉴定，孔某某为百分之百责任。某某铁路公安局主动承担了孔某某住院期间的部分医疗费用。

孔某某伤愈出院后，于2002年6月4日向某某铁路公安局提出刑事赔偿申请，要求赔偿其全部医疗费、护理费、今后治疗费、营养费等各种经济损失，共计24860元。理由是，铁路公安局作为刑事执法机关，民警执行任务时将其撞伤的行为，属于刑事司法侵权行为。孔某某作为该司法行为的直接受害人，应当获得国家赔偿。同年6月27日，该铁路公安局作出不予受理案件通知书。该通知书称，孔某某所受伤害系道路交通事故造成的结果，并非司法职务行为所造成的结果。据该市交警支队道路交通事故责任鉴定，受害人为百分之百责任。我局基于人道主义考虑，已经承担了其部分医疗费用。曹某某开车撞伤孔某某，尽管发生在执行公务中，但是，其驾车行为既不属于刑事司法职务行为，也不属于《国家

赔偿法》规定的刑事司法侵权行为；孔某某被撞伤是道路交通事故所致，不能按照刑事赔偿程序处理。因此，对孔某某的赔偿请求，决定不予受理。

本案孔某某身体受到伤害的直接原因，是某某铁路公安局民警曹某某在执行公务过程中驾驶警车的行为。曹某某尽管属于刑事司法工作人员，但是，他作为兼职司机，驾车只是其兼职的职务行为，并不是刑事司法职务行为，与法定的刑事司法人员的职责没有任何关联。曹某某在这起交通事故中不论是否负有责任，也不论他的责任大与小，其行为都不构成国家侵权赔偿责任的要件。因此，本案不属于国家赔偿案件，某某铁路公安局通知书中所阐述的观点和理由，符合《国家赔偿法》有关规定，对孔某某赔偿申请的不予受理决定，是正确的。

（三）职务侵权行为的结果

职务侵权行为所造成的结果，必须是《国家赔偿法》及其司法解释明文规定的侵权行为所造成的公民人身权或者财产权的损害结果。这种损害结果，应当是已经发生并且客观存在的法律事实。国家机关及其工作人员虽然实施了相关法律规定的职务行为却没有造成损害结果的，或者虽然造成一定损害，却没有造成《国家赔偿法》及其司法解释所规定的损害结果，就不能构成国家侵权赔偿责任的要件。

【案例解析】

贾某某申请某县检察院错误逮捕赔偿案件

赔偿请求人贾某某，系某县粮食加工设备厂采购员。1995年8月，某县检察院接到群众关于贾某某贪污公款5000余元，并据为已有的举报，经初步调查后，决定将贾某某逮捕。同年8月16日，当工作人员实施逮捕时，因贾某某离开当地而未果。此后，贾某某一度在外地隐姓埋名，不敢返回原籍。1996年3月15日，该县检察院经侦查，发现举报贾某某贪污公款的证据不实，所谓被其据为已有的公款，实际上已经支付给某单位作为购买机械配件的预付款，遂决定撤销原逮捕决定。贾某某得知后，遂返回当地，并以其被逮捕而逃离当地8个多月为由，向县检察院提出刑事赔偿申请。县检察院认为，贾某某确系无罪公民。尽管检察机关已经决定对其逮捕，但是，由于贾某某离开当地，该逮捕行为并未付诸实施；贾某某的人身自由权利并未因决定错误逮捕而受到侵犯；对于贾某某在外地期间所遭受的经济损失，可以给予一定的经济补偿，但是，不属于国家赔偿的范围。鉴于贾某某人身自由权利被侵犯的损害事实没有实际发生，县检察院作出决定书，决定不予赔偿。

国家侵权赔偿责任构成要件所要求的损害结果，必须是已经发生的侵犯合法权益的事实。在错误逮捕赔偿案件中，无罪公民人身自由权利被侵犯的事实，是构成国家侵权赔偿责任的构成要件之一，也是《国家赔偿法》规定的必备条件之一。在本案中，贾某某虽然被检察机关决定逮捕，但是，该错误逮捕的强制措施还没有实施就被依法撤销，并没有造成贾某某人身自由被侵犯的损害事实。所以，原决定逮捕的司法行为不能构成国家侵权赔偿责任。

（四）职务侵权行为与损害结果之间的因果关系

职务侵权行为与损害结果之间具有直接的、必然的因果关系，是构成国家

侵权赔偿责任的必要条件。一般事物的因果联系,包括直接联系和间接联系。构成国家侵权赔偿责任的因果关系,应当是职务侵权行为与损害结果之间的直接的、必然的因果联系。两者之间的间接联系,不能构成国家侵权的赔偿责任;不具备必然性的因果联系,也不能构成国家侵权的赔偿责任。在国家侵权赔偿中,损害事实是职务侵权行为造成的必然结果;职务侵权行为是造成损害事实的直接原因。直接的、必然的因果关系,是两者之间的联结纽带,由此构成国家侵权的赔偿责任。如果职务侵权行为与损害事实之间不具有直接的、必然的因果联系,就不能构成国家侵权的赔偿责任。

国家机关在处理具体国家赔偿请求时应当注意到,国家机关及其工作人员执行职务时,处于支配、管理的强势地位,公民、法人或者其他组织则处于被支配、被管理的弱势地位,双方的地位并不平等。这种状况与民事赔偿双方当事人之间具有平等地位的情况完全不同。如果把构成国家侵权赔偿责任的职务侵权行为与损害事实之间的直接的、必然的因果联系,片面地理解为损害结果是职务侵权行为直接造成的结果,凡不是职务侵权行为直接造成的结果就不能构成国家侵权赔偿责任的观点,则有可能限制国家侵权赔偿责任的构成条件,不利于在国家赔偿中保障弱势方的合法权益。因此,在司法实践中,只要职务侵权行为与损害事实之间存在直接的、必然的因果联系,尽管这种因果联系并非一般事物中普通意义上的直接联系,也应当认定构成国家侵权的赔偿责任。至于两者之间是否属于直接的、必然的因果联系,必须坚持具体案件具体分析的原则,十分谨慎地作出结论,绝不能一概而论。

【案例解析】

张某、邢某某请求某某监狱以暴力殴打行为致人死亡赔偿案件^①

1996年10月3日下午,某某监狱集训大队教导员乔某某组织入监中队犯人帮出监中队的犯人搬家,当晚7时30分左右,犯人吕某某发现其丢了香烟、其他犯人丢了月饼,便到入监中队询问。入监中队犯人王某某、曲某某得知吕某某丢香烟以后,擅自在犯人中查找。当听到有的犯人反映是邢某所为后,便让邢某在入监中队一监舍朝墙搬着,追问邢某是否偷烟,邢某矢口否认。王、曲二人使用铺板、拳脚对邢某的头部、胸部、腹部、背部进行殴打,将邢某打昏在地。此时,该集训大队教导员乔某某正在管教室与犯人刘某闲谈,听到隔壁有打人的声音,便让刘某去查看。刘某到一监舍时看到邢某靠墙坐着,王某某在给邢某按人中。刘某回去报告说邢某昏过去了。乔某某把已经醒过来的邢某叫到管教室,追问邢某是否偷烟和月饼之事。在邢某仍拒不承认的情况下,乔某某打了邢某一耳光,踢了两脚,并对在场的犯人说:“找绳子把他挂起来。”王某某、曲某某等人把邢某双手反绑吊在入监中队走廊铁门上。随后,乔某某组织犯人杂工开会。王、曲二人用手托着邢某的下颚往铁门上撞。邢某在支持不住的情况下,喊:“乔教导员,我跟你谈谈。”乔某某对其仍不理睬。邢某被吊挂1小时左右,再次昏迷。当晚9时许,坐班犯人发现邢某昏迷,告诉王、

^① 该案选自最高人民法院赔偿委员会办公室:《国家赔偿法律适用与案例评析》,新华出版社2000年版,第949页。