

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 国家赔偿法释义

李飞 主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会法制工作委员会 编

中华人民共和国 国家赔偿法释义

主 编：李 飞（全国人大常委会法制工作
委员会副主任）

副主编：许安标（全国人大常委会法制工作
委员会国家法室主任）

武 增（全国人大常委会法制工作
委员会国家法室副主任）

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国国家赔偿法释义 / 全国人大常委会
法制工作委员会编. —北京:法律出版社,2010.8
(中华人民共和国法律释义)
ISBN 978-7-5118-0980-3

I. ①中… II. ①全… 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 135139 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李群	装帧设计/乔智炜
出版/法律出版社	编辑统筹/法规出版社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京中科印刷有限公司	责任印制/吕亚莉
开本/850×1168毫米 1/32	印张/10.375 字数/220千
版本/2010年8月第1版	印次/2010年8月第1次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)	
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010-63939781/9782	西安分公司/029-85388843
重庆公司/023-65382816/2908	上海公司/021-62071010/1636
北京分公司/010-62534456	深圳公司/0755-83072995
书号:ISBN 978-7-5118-0980-3	定价:28.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

本书撰稿人：

许安标	武 增	李 菊	汪 洋
陈国刚	陈希文	谭 喻	张 晶
黄宇菲	梁 菲	王正斌	

目 录

第一部分 释 义

第一章 总则	(1)
第一条 【立法宗旨和依据】	(1)
第二条 【国家赔偿归责原则及赔偿义务机关】	(6)
第二章 行政赔偿	(13)
第一节 赔偿范围	(13)
第三条 【侵犯人身权的行政赔偿范围】	(13)
第四条 【侵犯财产权的行政赔偿范围】	(21)
第五条 【行政侵权中的免责情形】	(24)
第二节 赔偿请求人和赔偿义务机关	(29)
第六条 【行政赔偿请求人】	(29)
第七条 【行政赔偿义务机关】	(34)
第八条 【经过行政复议的赔偿义务机关】	(40)
第三节 赔偿程序	(43)
第九条 【赔偿请求人要求行政赔偿的途径】	(43)
第十条 【行政赔偿的共同赔偿义务机关】	(47)
第十一条 【根据损害提出数项赔偿要求】	(49)
第十二条 【赔偿请求人递交赔偿申请书】	(51)
第十三条 【行政赔偿义务机关作出赔偿决定】	(56)
第十四条 【赔偿请求人向法院提起诉讼】	(60)

第十五条 【举证责任】	(63)
第十六条 【行政追偿】	(65)
第三章 刑事赔偿	(68)
第一节 赔偿范围	(68)
第十七条 【侵犯人身权的刑事赔偿范围】	(68)
第十八条 【侵犯财产权的刑事赔偿范围】	(80)
第十九条 【刑事赔偿免责情形】	(84)
第二节 赔偿请求人和赔偿义务机关	(95)
第二十条 【刑事赔偿请求人】	(95)
第二十一条 【刑事赔偿义务机关】	(95)
第三节 赔偿程序	(98)
第二十二条 【刑事赔偿的提出和赔偿义务机关 先行处理】	(98)
第二十三条 【刑事赔偿义务机关赔偿决定的 作出】	(102)
第二十四条 【刑事赔偿复议申请的提出】	(104)
第二十五条 【刑事赔偿复议的处理和对复议决 定的救济】	(107)
第二十六条 【举证责任分配】	(109)
第二十七条 【赔偿委员会办理案件程序】	(111)
第二十八条 【赔偿委员会办理案件期限】	(113)
第二十九条 【赔偿委员会的组成】	(114)
第三十条 【赔偿委员会重新审查程序】	(115)
第三十一条 【刑事赔偿的追偿】	(118)
第四章 赔偿方式和计算标准	(121)
第三十二条 【赔偿方式】	(121)
第三十三条 【人身自由的国家赔偿标准】	(124)
第三十四条 【生命健康权的国家赔偿标准】	(126)

第三十五条 【精神损害的国家赔偿标准】	(131)
第三十六条 【财产权的国家赔偿标准】	(138)
第三十七条 【国家赔偿费用】	(142)
第五章 其他规定	(148)
第三十八条 【民事、行政诉讼中的司法赔偿】	(148)
第三十九条 【国家赔偿请求时效】	(152)
第四十条 【对等原则】	(155)
第六章 附则	(157)
第四十一条 【不得收费和征税】	(157)
第四十二条 【施行时间】	(158)

第二部分 附 录

附录一	(161)
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	(161)
中华人民共和国国家赔偿法	(168)
关于《中华人民共和国国家赔偿法修正案(草案)》 的说明	(179)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国国家赔偿法修正案(草案)》修改情况的汇报	(185)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国国家赔偿法修正案(草案)》审议结果的报告	(189)
全国人民代表大会法律委员会关于《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(草案)》修改情况的汇报	(192)
全国人民代表大会法律委员会关于《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(草案)》修改意见的报告	(195)

附录二：相关法律及规定	(197)
中华人民共和国行政诉讼法	(197)
最高人民法院关于人民法院执行《中华人民共和国 国家赔偿法》几个问题的解释	(210)
最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规 定	(212)
最高人民法院关于民事、行政诉讼中司法赔偿若干 问题的解释	(219)
国家赔偿费用管理办法	(223)
附录三：一些国家和地区的国家赔偿制度	(226)
德国国家赔偿法律制度	(226)
法国国家赔偿法律制度	(240)
美国国家赔偿法律制度	(254)
日本国家赔偿法律制度	(264)
意大利的国家赔偿法律制度	(274)
英国国家赔偿法律制度	(278)
我国台湾地区的“国家赔偿法律制度”	(291)
附录四	(305)
《中华人民共和国国家赔偿法》(新旧对照表)	(305)

第一部分 释 义

第一章 总 则

国家赔偿法于1994年5月12日由八届全国人大常委会第七次会议通过,并于1995年1月1日起实施,这标志着我国国家赔偿制度的正式建立。随着国家经济社会的发展,有关方面对国家赔偿法也提出了一些修改意见。根据国家赔偿法的实施情况和各方面的意见,2010年4月29日,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国家赔偿法的决定。修改后的国家赔偿法,畅通了赔偿请求渠道,完善了赔偿程序,明确了赔偿的范围和标准,理顺了赔偿费用管理和支付机构,这对于保护公民、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,维护社会的和谐稳定,具有重大意义。

本章共两条,分别对国家赔偿法的立法宗旨和依据、国家赔偿归责原则及赔偿义务机关作了规定。

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。

【释义】 本条是关于立法宗旨和依据的规定。

（一）国家赔偿制度的发展与确立

国家赔偿制度是国家对公权力在运行过程中发生的侵权行为承担责任的一项重要法律制度。我国的国家赔偿制度,经历了从无到有、逐步发展完善的过程。早在革命根据地时期,我党本着实事求是、坚持真理、修正错误的原则,对于自己的失误给有关人员造成的损害,敢于承认错误,并采取可能的措施使受害人的损害能够得到相应的补救。但这种补救措施主要还不是金钱赔偿,而是恢复名誉、职务或工作等。建国之后,我国在一个很长的时期内,对于冤假错案的处理,也是本着恢复名誉、职务、工作以及给予适当金钱的原则,予以平反昭雪。这些虽然都带有国家赔偿的性质,但并不是真正意义的国家赔偿。

公民因受到国家的侵害而有取得国家赔偿的权利,首先源自宪法。1954年宪法规定:“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。”这就从宪法上确立了建立国家赔偿制度,保障公民权利的依据。但是,1957年以后,特别是在“文化大革命”期间,我国的法制建设遭受到严重破坏,国家赔偿制度被否定,1975年和1978年宪法都没有规定国家赔偿问题,其他的法律、法规更无国家赔偿的内容。党的十一届三中全会后,国家进行拨乱反正,加强社会主义民主法制建设,特别是伴随着对“文化大革命”中及以前的一批冤假错案的处理,国家赔偿问题再次受到关注。1982年宪法重新规定了国家赔偿问题。宪法第四十一条规定:“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。”在宪法规定之后,1986年制定的民法通则又规定:“国家机关或者国家机关工作人员在执行职务过程中,侵犯公民、法人的合法权益造成损害的,应当承担民事责任。”1989年制定的行政诉讼法也规定:“公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯造成损害的,有权请求赔偿。”行政诉讼

法的颁布,对国家赔偿法的制定是一个直接推动。为了保证行政诉讼法规定的行政赔偿制度的实施,为了保障受到国家侵害的公民取得国家赔偿权利的落实,促进国家机关依法行使职权,1994年5月全国人大常委会审议通过了国家赔偿法。

(二) 国家赔偿法修改的必要性与指导思想

国家赔偿法自1995年1月1日实施以来,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。国家赔偿制度的建立与实施,对推进国家法制建设进程发挥了重要作用。与此同时,一方面,随着经济社会的发展,依法行政、依法治国的不断深入,法制建设的不断完善,需要国家赔偿制度与之相适应。另一方面,国家赔偿法在实施中也遇到了一些问题,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,实施中存在不同认识。这些问题不同程度地妨碍了赔偿请求人及时有效地获得国家赔偿。为了完善国家赔偿制度,第十届全国人大常委会将修改国家赔偿法列入五年立法规划。根据立法规划的要求,全国人大常委会法制工作委员会从2005年年底开始着手国家赔偿法的修改工作。2008年10月,全国人大常委会委员长会议提出国家赔偿法修正案草案,经全国人大常委会四次审议,于2010年4月29日审议通过了关于修改国家赔偿法的决定。

这次修改国家赔偿法,总的指导思想是以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,落实科学发展观,贯彻党的十六大和十七大精神,坚持实事求是和有法必依、有错必纠的原则,体现宪法规定的尊重和保障人权的精神,体现我们党以人为本、执政为民的执政理念。修改工作注意从我国现阶段社会经济实际出

发,分清体制机制问题和工作执行问题,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。

(三)关于立法宗旨

立法宗旨是指制定本法所要达到的目的,或者说所要实现的目标。立法宗旨表明了立法的出发点和落脚点,为立法活动指明方向和提供理论依据,对于确定法律的原则、设计法律制度、起草拟订条文、处理解决分歧意见等具有重要指导意义。国家赔偿法的立法宗旨:

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。公民是否真正享有宪法规定的权利,这种权利能否得到切实的保护,是否有切实有效的救济途径,是衡量一个国家民主政治和法治水平的重要标志。我国是人民当家作主的社会主义国家,人民是国家的主人,国家的一切权力属于人民。国家所有的活动,就是要通过立法、行政、司法等活动,保护人民的权利不受侵犯。国家机关及其工作人员,依据法律对经济、文化、社会生活等各方面进行管理,其最终目的也是为了全体人民利益。

一方面,国家要从法律上保障公民、法人和其他组织享有政治、法律等权利,并创造实现权利的环境和条件,我国宪法以根本法形式确认了公民的基本权利,其他法律又作了细化规定。另一方面,国家通过法律手段,保证公民、法人和其他组织的合法权益不受侵犯。在合法权益受到侵犯的时候,国家应采取相应的措施使之能够得到恢复和补救。人类为了追求幸福美好的生活,在一定的阶段,需要组织形成不同的国家,没有国家是不行的。但是有了国家之后,又会出现很多问题,其中之一就是国家权力在行使和运行中会对公民权利造成侵害。在我国,国家机关及其工作人员在执行公务、行使职权时,由于种种原因,侵犯公民权利的现象还时有发生,这是一个不可回避的现实问题。对此,一方面,要采取

种种措施,尽量防止并减少这种侵害行为的发生;另一方面,一旦发生了侵害,对遭受损害的公民、法人和其他组织要能够给予补救。为此,国家制定颁布了一系列法律,比较直接的有刑事诉讼法、行政诉讼法、行政复议法、行政处罚法、行政许可法等,而国家赔偿法就是又一部保护公民、法人和其他组织合法权益的重要法律。公民、法人和其他组织对遭受国家机关及其工作人员行使职权的侵害,可以依照本法的规定,请求给予赔偿,由国家依法予以处理,从而实现对侵权行为的补救。

二是,促进国家机关依法行使职权。权力必须受到监督和制约,没有监督的权力,必然导致专制、腐败,这已是被普遍接受的理论。有权必有责,用权受监督,侵权要赔偿则是权力必须受到监督制约在法治原则上的进一步体现。实践证明,如果缺少对权力的切实有效的监督,就可能助长国家机关及其工作人员违法行使职权或不认真履行职责的风气,从而侵犯公民、法人和其他组织的合法权益,就可能导致行政机关失职、越权、滥用职权,司法机关乱抓人、枉法裁判等现象屡禁不止。长此以往,将使得国家机关及其工作人员丧失责任心,缺乏使命感,难以公正有效地行使国家赋予的权力,从而损害国家形象,破坏国家与公民之间的关系,进而对国家的长治久安产生根本性影响。

经过不懈努力,我国建立了一套比较系统的对权力进行监督的体系,包括人民监督、权力机关监督、行政监督、司法监督等;在具体监督形式上,又有行政诉讼、行政复议、行政监察、审计监督等。建立国家赔偿制度,则意味着国家必须对国家机关及其工作人员的职务行为承担责任,国家必须加强对国家机关及其工作人员履职行为的监督。国家赔偿法据此进一步强化并明确了国家机关及其工作人员的具体责任,激活了监督机制。一是将国家责任明确为由同级机关直接赔偿,使每个国家机关对其行为责任有直接认识。二是对有故意或重大过失的责任人员;对有刑讯逼供或

以殴打、虐待等行为或唆使、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责任人员；违法使用武器、警械造成公民身体伤害或者死亡的责任人员以及在处理案件中有贪污受贿，徇私舞弊，枉法裁判行为的责任人员，有权予以追偿。这对国家机关工作人员而言，不仅是对其工作的否定，而且要承担金钱赔偿，使其有切肤之痛。这样，有助于强化对国家机关及其工作人员的监督，防止和减少侵害公民权利现象的发生，改进国家机关及其工作人员的工作作风，促使国家机关及其工作人员提高依法办事的意识和自觉性。

（四）关于立法依据

本法的立法依据是宪法。宪法是国家的根本法，是中国特色社会主义法律体系的基础和核心。宪法具有最高法律效力，一切法律、行政法规都不得同宪法相抵触，一切立法活动都必须以宪法为依据。从广义上来讲，宪法是所有法律的制定依据，但有时所指的立法的宪法依据，专指宪法对某个具体问题的规定。就国家赔偿法而言，既有广义上的立法依据，宪法所确立的国家性质、人民在国家中的地位、国家机关的宗旨和性质，都是确立国家赔偿制度的依据。同时，宪法又有对国家赔偿问题的专门规定。宪法第四十一条第三款规定：“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。”这是制定国家赔偿法的直接依据，即将宪法确定的公民权利转化为具体的法律制度。国家赔偿法对公民、法人和其他组织享有取得宪法规定的国家赔偿的权利，从实体和程序方面作了更具体的规定，是对宪法规定的具体化，是贯彻落实宪法的重要体现。

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。

【释义】 本条是关于国家赔偿归责原则及赔偿义务机关的规定。

(一)2010年修改之前国家赔偿的归责原则及遇到的问题

国家赔偿的归责原则是国家赔偿法的一个核心问题,其实质是国家在什么样的情况下承担赔偿责任,它决定了国家赔偿范围的确定和赔偿程序的设计。

在2010年修改国家赔偿法之前,原国家赔偿法第二条第一款规定:“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。”这里将违法行使职权、侵犯合法权益和造成损害,作为受害人申请国家赔偿的三大条件。据此规定,一般理解,我国国家赔偿法在修改之前实行的是违法归责的原则,即只有国家机关及其工作人员违法行使职权导致公民、法人或者其他组织合法权益遭受损害,才承担赔偿责任。如修改前的国家赔偿法第三条、第四条在具体规定行政赔偿范围时,全部使用了“违法”的限制词;在第三十一条对法院采取的强制措施、保全措施造成损害的赔偿规定,也明确了必须以“违法”为前提。但是,也有一种意见认为,违法归责原则并不是国家赔偿归责原则的全部内容,认为修改前的国家赔偿法第十五条、第十六条关于刑事赔偿范围的规定,如对错误拘留、逮捕,再审改判无罪、原判刑罚已经执行的,国家应予赔偿,实行的是结果归责,而不是违法归责。

在2010年修改国家赔偿法的过程中,对国家赔偿的归责原则进行了深入而广泛的讨论。一种意见认为,尽管违法归责原则有很多优点,但仍有不少局限性,不利于保障公民赔偿权利的落实,也不能统领全法,如在刑事赔偿中,有的就是以结果来确定赔偿责任的。其主要修改意见有:一是改为过错归责原则,即只要国家机关及其工作人员行使职权有过错的,国家就应承担赔偿责任;二是

改为结果归责原则,即只要国家机关及其工作人员行使职权的行为导致公民、法人或者组织合法权益遭受损害,国家就要承担赔偿责任;三是将单一归责原则改为多元归责原则,认为无论是哪一种归责原则,都有一定的局限性,最好是以违法归责原则为主,同时以过错归责原则和结果归责原则为补充。另一种意见认为,还是应当坚持以违法作为国家赔偿的主要归责原则。特别是在刑事侦查阶段对犯罪嫌疑人采取刑事强制措施,公安等机关执行的是刑事诉讼法,只要按照刑事诉讼法规定的条件、程序和期限采取刑事强制措施,即使事后证明错了,也不应承担赔偿责任。如果严格按照结果归责,刑事诉讼的三阶段划分就失去了意义。因此,刑事赔偿仍应坚持以违法作为确定国家赔偿责任的根本原则。

(二)多元归责原则的确立

立法机关经对各方面意见进行深入研究、分析,对国家赔偿归责原则作了修改完善,即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。这一修改与以前的规定相比较,最重要的变化是将“违法行使职权侵犯公民、法人和其他组织合法权益”改为“有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形”,不再用“违法”一词概括行政赔偿、刑事赔偿和司法赔偿中的各种不同情形,而是实事求是,分则中规定的是什么情形就是什么具体的赔偿范围,避免因对归责原则的不同理解而影响对具体赔偿范围的执行。本法规定的受害人有取得国家赔偿的权利的情形,主要是以下三种:

一是行政赔偿范围列举的情形。第三条规定:行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯人身权情形之一的,受害人有取得赔偿的权利:(1)违法拘留或者违法采取限制公民人身自由的行政强制措施的;(2)非法拘禁或者以其他方法非法剥夺公民人身自由的;(3)以殴打、虐待等行为或者唆使、放纵他人以