



国家赔偿问题研究

STUDY ON STATE COMPENSATION

马怀德 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国政法大学杰出青年教师科研基金资助项目

Study on State Compensation

国家赔偿问题研究

马怀德 主编

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家赔偿问题研究/马怀德主编. —北京:法律出版社,
2006. 1

ISBN 7 - 5036 - 6087 - 2

I. 国… II. 马… III. 国家赔偿法—研究—中国
IV. D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 158950 号

©法律出版社·中国

责任编辑/王 扬

装帧设计/于 佳

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京民族印刷厂

编辑统筹/法律应用出版分社
经销/新华书店
责任印制/陶 松

开本/A5
版本/2006 年 2 月第 1 版

印张/12 字数/338 千
印次/2006 年 2 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 - 63939659

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 苏州公司/0512 - 65193110

书号:ISBN 7 - 5036 - 6087 - 2/D · 5804 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)

目 录

第一章 制度变迁中的国家赔偿制度	(1)
一、从人治走向法治的国家赔偿制度	(1)
二、现行国家赔偿制度的特点和内容	(6)
三、国家赔偿法的发展及完善	(21)
第二章 国家赔偿理论基础论	(36)
一、国家赔偿实践与理论的发展	(36)
二、国家赔偿制度演进的历史	(41)
三、我国国家赔偿制度理论基础	(47)
第三章 国家赔偿归责原则论	(52)
一、国家赔偿归责原则的含义及其理论与实践意义	(52)
二、影响国家赔偿归责原则选择的因素分析	(55)
三、比较意义上的国家赔偿归责原则	(58)
四、各种归责原则含义之澄清	(67)
五、我国国家赔偿归责原则的理论解读与反思	(71)
六、我国国家赔偿的归责原则体系之重构	(77)
第四章 国家赔偿构成要件论	(85)
一、主体要件	(88)
二、行为要件	(96)
三、损害结果	(102)
四、行为与损害之间的因果关系	(106)
五、法律依据	(111)
第五章 行政赔偿范围论	(112)
一、行政赔偿范围的界定以及法律规定模式	(112)
二、域外行政赔偿范围的法律规定	(114)

三、当前我国行政赔偿范围存在的问题	(117)
四、扩大行政赔偿范围所应采取的确定模式	(120)
五、扩大行政赔偿侵权行为范围的几个问题	(121)
第六章 公有公共设施致害国家赔偿论	(131)
一、公有公共设施的界定	(131)
二、我国现行涉及公有公共设施致害赔偿的规定及其评价	(134)
三、国外关于公有公共设施致害赔偿的制度规定	(138)
四、将公有公共设施致害赔偿纳入国家赔偿法的必要性分析	(142)
五、公有公共设施的国家赔偿责任的几个具体问题	(145)
第七章 司法赔偿范围论	(151)
一、我国现行司法赔偿范围之检讨	(152)
二、经验考察——相同领域其他国家和地区的做法	(158)
三、我国国家赔偿法立法体例之反思——从司法赔偿概念 辨析出发	(164)
第八章 国家赔偿请求人论	(170)
一、国家赔偿请求人概述	(170)
二、有关国家和地区赔偿请求人的比较研究	(174)
三、我国现行法律和司法解释对国家赔偿请求人的规定	(178)
四、国家赔偿请求人的确定	(185)
第九章 国家赔偿义务机关论	(193)
一、设立赔偿义务机关的意义	(193)
二、我国国家赔偿法中关于“赔偿义务机关”存在的问题	(194)
三、各国设立赔偿义务机关的模式	(198)
四、对两种模式的分析及我们的选择	(201)
第十章 国家赔偿程序论	(205)
一、研究国家赔偿程序的意义	(205)
二、现行《国家赔偿法》对赔偿程序的规定及问题	(207)
三、国家赔偿程序的改革与完善	(208)
四、国家赔偿程序之重构	(238)

第十一章 国家赔偿费用论	(242)
一、国家赔偿费用概述	(242)
二、我国国家赔偿费用管理的现状和问题	(246)
三、其他地区经验及我国改革	(260)
第十二章 国家赔偿的方式、标准和计算方法论	(266)
一、国家赔偿方式论	(266)
二、国家赔偿标准论	(275)
三、国家赔偿的计算方法论	(280)
第十三章 国家补偿论	(296)
一、国家补偿责任纳入国家赔偿责任的必要性与可行性	(296)
二、国家补偿类型化研究	(301)
三、国家补偿要素论	(312)
四、国家补偿的程序与救济制度研究	(319)
第十四章 国家赔偿法之适用论	(325)
一、国家赔偿请求时效	(325)
二、国家赔偿法对外国人的适用	(332)
三、国家赔偿法的特别保障制度	(338)
四、国家赔偿法与民法的适用关系	(339)
附:《国家赔偿法》修改建议稿	(346)
后 记	(377)

第一章 制度变迁中的国家赔偿制度^{〔1〕}

一、从人治走向法治的国家赔偿制度

国家赔偿制度的建立是从人治走向法治的重要标志之一。因为在人治背景下,政府对自己的行为是不负责任的,即使要负责任,也是有限的责任。国外国家赔偿制度的发展历史充分说明了这一点。19世纪中叶以前,可称之为国家赔偿的全面否定阶段。对于国家机关及其工作人员的侵权行为,没有哪个国家明确承担赔偿责任。即使在资产阶级革命最早发生的法国,由于受“主权命令说”的影响,直到19世纪70年代以前,除法律特殊规定的极少数情况以外,国家不负赔偿责任。

英国曾是欧洲高度封建化国家,长期坚持“国王不能为非”的封建传统,在资产阶级革命后三百余年,才制定了《王权诉讼法》,开始承担有限的国家赔偿责任。美国堪称民主、法治国家的典范,但在建国170年后即1946年才颁布了《联邦侵权赔偿法》,该法几经修改补充,至今仍在很多方面保留了国家不承担赔偿责任的特权。

各国建立国家赔偿制度之所以如此迟缓和艰难,与“主权豁免理论”的影响有直接关系。所谓“主权豁免理论”是建立在“绝对主权”观念基础上的国家免责理论,盛行于资产阶级革命后的许多国家,该理论的核心内容是“国家是主权者,主权的特征是对一切人无条件地发布命令,没有国家通过法律所表示的同意,不能要求国家承担赔偿责任,否则

〔1〕 该文曾发表于应松年等主编:《走向法治政府》,法律出版社2001年版,此次作了适当修改。

就取消了国家主权”。

早在16世纪,法国学者布丹在其《国家论》中就主张“主权是最高的权力,不受法律限制”。其后又出现了多个具体解释国家豁免理由的理论,如“主权无拘束论”、“绝对主权论”、“主权命令说”、“人民利益论”、“个人责任论”等。

19世纪末至20世纪初,随着国家职能的迅速扩展,国家的侵权现象也日益增多,加之民权运动的高涨,人民对缺乏救济手段逐渐不满,以及国家财力的增长,国家主权豁免理论日渐式微。一些国家被迫在有些领域放弃国家主权豁免观念,国家赔偿进入相对肯定阶段。例如,法国把国家行为区分为:统治行为、管理行为和权力行为。对征兵、课税、立法和司法等统治行为,国家仍享有豁免权;对执行公务、管理公共财产等管理行为,国家承担赔偿责任;对邮政、航空等私经济行为,国家依照民法承担赔偿责任。当然,相对肯定意味着国家在有些领域开始承担赔偿责任,此外的很多领域,国家仍享有豁免权。特别是在立法、司法和统治职能等领域,“主权豁免理论”仍具有一定的影响。

第二次世界大战以来,随着世界经济社会的迅速发展,各国民主政治和人权事业也取得长足的进步。许多国家开始通过判例和立法建立健全了国家赔偿制度。例如,瑞士《民法典》第69条确认了国家赔偿责任,1958年的《联邦与雇员赔偿责任法》进一步扩大和健全了国家赔偿责任。美国、英国和日本“二战”以后相继公布的《联邦侵权赔偿责任法》、《王权诉讼法》和《国家赔偿法》成为这些国家建立国家赔偿制度的重要标志。

我国国家赔偿制度的建立同样经历了漫长艰难的过程。就赔偿制度的历史而言,大体可以分为以下几个阶段:

(一)装点门面的国家赔偿制度雏形

中华人民共和国成立前的国家赔偿制度是由国民党政府通过宪法和特别法确立的。但这些法律在当时不可能起到太大的作用,仅仅是装点门面而已。我国最早关于国家赔偿的规定见诸1934年宪法草案。该草案第26条明文规定:“凡公务员违法侵害人民之自由或权利者,除依法律受惩戒外,应负刑事及民事责任。被害人民就其所受损害,并得依

法律向国家请求赔偿。”此宪法草案于1946年12月(民国35年)由制宪国民代表大会通过,标志着中华民国正式承认国家赔偿制度。1932年(民国21年)公布的《行政诉讼法》第2条规定:“提起行政诉讼得附带请求损害赔偿,”“前项损害赔偿除适用行政诉讼之程序外准用民法之规定,但第二百一十六条规定之所失利益不在此限。”

除宪法和行政诉讼法之外,当时还有一些法律规定了国家赔偿的内容。例如,1930年公布的《土地法》第68条规定:“因登记错误遗漏或虚伪致受损害者,由该地政府机关负损害赔偿责任。”1933年公布的《警械使用条例》第10条,1934年公布的《戒严法》第11条,1944年公布的《国家总动员法》第28条分别规定了因警察人员违法使用警械造成他人伤亡,因国家实行戒严、总动员造成他人损失的,政府负赔偿或补偿的责任。

(二)虚化的宪法原则、靠政策维系的国家赔偿制度

中华人民共和国成立前,中国共产党领导的新民主主义政权十分注意干群关系、军民关系,虽然没有建立系统的国家赔偿制度,但制定了有关政策,处理冤假错案。1953年中共中央发布《关于处理各级人民法院过去时期所发生的错捕、错判、错杀问题的指示》,提出对于在“土改”、“三反”、“五反”中产生的冤假错案,本着“有错即改”的精神,实事求是地改判和平反,抚恤救济。建国后的第一部宪法(1954年)第99条明确规定:“由于国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的,有取得赔偿的权利。”这是新中国首次用宪法的形式确认了国家侵权的事实和受害人取得赔偿的权利。与此同时,新中国的法律、法规和政策也零星规定了国家赔偿的内容。例如,1954年的《中华人民共和国海港管理暂行条例》第20条规定:“港务局如无任何法律依据,擅自下令禁止船舶离港,船舶得向港务局要求赔偿由于未离港所受之直接损失,并得保留对港务局之起诉权。”1956年司法部制定的《司法部关于冤狱补助费开支问题的答复》、1963年劳动部制定的《劳动部复关于被甄别平反人员的补发工资问题》等成为处理冤假错案的具体依据。

1976年以后,随着我国民主法制建设事业的恢复和发展,国家又进行了一系列冤假错案的复查和平反工作,重点对历次政治运动中受到冲

击和迫害的人给予平反昭雪。国家采取了补发工资、发放生活困难补助费、退还查抄没收的财产、安排工作等方式赔偿和补偿受害人的损失。例如,1980年3月24日《国务院批转国家劳动总局关于八省市自治区纠正冤假错案安排劳动指标座谈会的报告》、1986年5月24日《中共中央组织部、中共中央统战部、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部关于抓紧复查处理政法机关经办的冤假错案的通知》等文件都是当时的具体政策依据。

1982年宪法再次明确了国家赔偿责任。宪法第41条规定:“由于国家机关和国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的人,有依照法律取得赔偿的权利。”与1954年宪法相比,新宪法的规定在两方面有所发展:一是规定了国家机关的侵权行为及赔偿责任;二是提出了制定专门法律确认国家赔偿责任的要求。1986年《中华人民共和国民事诉讼法》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。”这是我国宪法之外的法律首次规定国家赔偿责任,在落实宪法原则,保证公民、法人取得赔偿方面发挥了一定作用。此后的《治安管理处罚条例》、《海关法》、《民用航空器适航管理条例》等法律、法规也规定了国家赔偿内容,但由于对国家赔偿的范围、方式、标准、程序等缺乏具体规定,使得国家赔偿责任的实现仍存在一定困难。

(三) 行政赔偿——国家赔偿的突破口

1989年,我国颁布了民主法制建设史上具有里程碑意义的《行政诉讼法》,该法赋予公民、法人和其他组织对行政机关具体行政行为不服可以提起诉讼的权利,同时还规定因违法具体行政行为受到损害的人有取得国家赔偿的权利。该法第九章对行政赔偿责任的构成要件、赔偿义务主体、赔偿程序、追偿及赔偿费用来源等作了较为全面的规定,是我国建立健全国家赔偿制度,特别是行政赔偿制度的又一重要步骤。当然,由于该法只对行政侵权及赔偿责任作了规定,且行政赔偿的范围仅限于违法的具体行政行为造成的损害,对具体行政行为以外的行为,特别是司法行为未能涉及,对于赔偿方式和标准也未作规定,因此,有必要制定一部更为全面的国家赔偿法,以进一步完善我国的国家赔偿制度。

(四) 制定《国家赔偿法》，建立国家赔偿制度

1989年《行政诉讼法》公布后，行政诉讼案件的数量逐年递增，行政赔偿案件也随之增加。为了进一步落实宪法和行政诉讼法的规定，更好地处理行政赔偿案件，解决司法侵权问题，全国人大根据立法规划，委托曾负责起草行政诉讼法的行政立法研究组着手研究起草国家赔偿法。1991年4月，行政立法研究组向全国人大常委会法制工作委员会提交了国家赔偿法的试拟稿，法制工作委员会经修改后，印发有关部门、各地方和法律专家征求意见，并进一步调查研究和修改，拟定了国家赔偿法（草案），于1993年提请第八届全国人大常委会第四次会议审议。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了《中华人民共和国国家赔偿法》，并于1995年1月1日起正式施行。

《国家赔偿法》颁布实施后，各国家机关纷纷制定配套法规、规章和司法解释，贯彻执行《国家赔偿法》。1995年1月25日国务院发布《国家赔偿费用管理办法》，对国家赔偿费用的分级财政列支、赔偿费用的申请核拨条件、程序以及追偿、法律责任等作了明确规定。1994年12月23日最高人民法院发布《关于贯彻执行〈中华人民共和国国家赔偿法〉设立赔偿委员会的通知》，要求中级人民法院设立赔偿委员会，并在1995年1月底前组建完成。1995年1月29日最高人民法院作出《关于〈中华人民共和国国家赔偿法〉溯及力和人民法院赔偿委员会受案范围问题的批复》。此后最高人民法院又连续下发了《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》、《人民法院赔偿委员会审理赔偿案件程序的暂行规定》、《人民法院审理行政案件的暂行规定》、《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》、《关于民事、行政诉讼中司法赔偿问题的解释》等文件。最高人民检察院于1994年12月2日也通过了《人民检察院刑事赔偿工作办法（试行）》。公安部于1995年2月13日下发了《公安部关于贯彻实施〈国家赔偿法〉有关问题的通知》。司法部于1995年8月24日通过了《司法行政机关行政赔偿、刑事赔偿办法》。此外，许多地方为了贯彻执行国家赔偿法，还制定了一批地方性法规和规章。

《国家赔偿法》实施以来，全国中级人民法院全部设立了赔偿

委员会和审理赔偿案件的专门机构,有关赔偿工作已全面展开。截至1997年9月,全国法院系统已受理赔偿案件八百多件,已有二百多起赔偿案件当事人依法得到了赔偿。最高人民检察院先后两次下发通知,要求各地认真做好实施准备工作,并提出检察机关要“积极赔、主动赔、依法赔”。据统计,国家赔偿法实施的十年来,全国各级法院已受理国家赔偿案件15867件,决定赔偿5442件。另据有关资料显示,全国各级检察机关十年共立案办理赔偿案件7823件,决定赔偿3167件,支付赔偿金5819.53万元。国家赔偿法实施以来,公安机关通过行政复议和行政诉讼依法办理了大量国家赔偿案件。

当然,国家赔偿法的实施还存在相当多的困难。就法院而言,各级人民法院受理的赔偿案件与客观存在的应当赔偿的案件数量相去甚远。例如,人民法院1996年一、二审宣告无罪的共有2281人,而因此受理的赔偿案才35件。这其中的原因是多方面的,有国家赔偿法不普及,公民、法人和其他组织不懂得用国家赔偿法保护自己合法权益的;有少数赔偿义务机关规避赔偿,甚至威胁赔偿申请人的;有的法院领导对赔偿工作重视不够,认识不充分,等等。

二、现行国家赔偿制度的特点和内容

根据我国国家赔偿法的规定,国家对国家机关及其工作人员违法行使职权造成的损害应当承担赔偿责任。这种赔偿责任是一种特殊的法律责任,其特殊性表现在:

第一,国家承担责任,机关履行赔偿义务。国家赔偿的一个显著特点就是由国家承担法律责任,最终支付赔偿费用,由法律规定的赔偿义务机关履行具体赔偿义务,实施侵权行为的公务人员并不直接对受害人承担责任,履行赔偿义务。这与“谁侵权,谁赔偿”的民事赔偿不完全相同。从国外国家赔偿制度产生的过程看,最初国家对公务人员实施的侵权行为并不承担任何责任,此后很长一段时间里,由公务人员个人承担责任。直到20世纪初,各国法律才确认由国家自己承担责任。但是,国

家是抽象主体,不可能履行具体的赔偿义务,一般由具体的国家机关承担赔偿责任义务,因此,形成了“国家责任,机关赔偿”的特殊形式。

第二,赔偿范围有限。国家赔偿是对国家机关及其工作人员违法行使职权造成的损害给予的赔偿,属于国家责任的一种形式。从赔偿范围来看,它不同于民事赔偿“有侵权必有赔偿”的原则,国家只对国家机关及其工作人员一部分违法侵权行为承担赔偿责任。因此,国家赔偿窄于民事赔偿,属于有限赔偿责任。例如,对国家立法机关、军事机关、司法机关的部分行为,即使造成了损害,国家并不承担赔偿责任。《中华人民共和国国家赔偿法》(以下简称《国家赔偿法》)第二章、第三章分别规定了行政赔偿和刑事赔偿的范围,明确了国家不承担赔偿责任的各种情形。此外,按照赔偿法定的原则,诸如公有公共设施损害,法院作出的民事、经济、行政错判,行政机关作出的抽象行政行为造成的损害,均不在赔偿范围之列,国家不予赔偿。

第三,赔偿方式和标准法定化。与民事赔偿有所不同,国家赔偿的方式和标准是法定的。我国《国家赔偿法》第四章规定了具体的赔偿方式和标准。国家赔偿以支付赔偿金为主要方式,以返还财产、恢复原状为辅助方式。根据侵权损害的对象和程度不同,又有不同的赔偿标准,赔偿数额还有最高限制。对于多数损害,国家并不按受害人的要求和实际损害给予赔偿,而是按照法定的方式和标准,以保障受害人生活和生存的需要为原则,给予适当赔偿。例如,对于公民人身自由受到的损害,国家根据上年度职工的平均工资给予金钱赔偿,并不考虑受害人的实际工资水平和因此遭受的其他实际损失。对生产经营者的营业损失赔偿,国家只赔偿已经实际发生的必要的经常性开支,而不赔偿生产经营者的实际利益和利润损失。对于罚款损失的赔偿,也仅限于返还罚款,不赔偿利息损失。

第四,赔偿程序多元化。国家赔偿的另外一个特点是赔偿程序多元化。受害人可以通过多种渠道取得国家赔偿。我国《国家赔偿法》规定了取得行政赔偿和刑事赔偿的多种程序。受害人要求行政赔偿,可以直接向赔偿义务机关提出,也可以在行政复议、行政诉讼中一并提起,还可以单独提起行政赔偿诉讼。受害人提出司法赔偿请求,需先向司法赔偿

义务机关提出,然后再向其上级机关提出,最后才能向人民法院赔偿委员会提出。但不能通过诉讼途径解决。而民事侵权纠纷,当事人不能协商调解解决的,统一由法院通过诉讼途径解决。

我国国家赔偿制度分为行政赔偿和司法赔偿两类。行政赔偿是指行政机关及其工作人员违法行使职权造成公民、法人和其他组织损害的,由国家承担赔偿责任的制度。我国现行行政赔偿制度的主要内容包括以下几个方面:

(一)行政赔偿的范围

行政赔偿的范围是指国家对哪些行政行为造成的损害予以赔偿,对哪些损害不予赔偿,即国家承担赔偿责任的领域。根据《国家赔偿法》的规定,国家对具体行政行为和违法行使职权的事实行为造成的损害予以赔偿,对与行使职权无关的个人行为造成的损害,因受害人自己的行为致使损害发生以及法律规定的其他情形不予赔偿。

行政机关的违法侵权行为分为两类:一类是违法的具体行政行为,即行政机关实施的产生行政法效力的法律行为,如行政处罚、行政许可、强制措施等;另一类是事实行为,如公安机关讯问、拘传、收审公民时的辱骂、殴打行为,违法使用武器致人伤害等行为。

按照《国家赔偿法》的规定,对行政机关违法的具体行政行为和事实行为造成的损害,国家都应当负责赔偿。《国家赔偿法》、《行政诉讼法》规定的由国家承担赔偿责任的违法的具体行政行为,是指行政机关针对公民、法人或其他组织就特定的具体事项采取的影响其权利义务的行为,包括违法限制或剥夺公民人身自由的行为,以及违法罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物、违法征收财物、摊派费用等侵犯公民、法人财产权的行为。违法的事实行为是指行政机关和工作人员行使职权时实施的(除具体、抽象行政法律行为外)已产生事实结果的行为,包括:非法拘禁或以其他非法方式剥夺公民人身自由的行为;对公民殴打或者施以暴力的行为;违法使用武器、警械使公民受到伤害或死亡的行为。

1. 对侵犯人身权的行政赔偿

人身权包括人身自由权、人格权和身份权。人格权指生命健康权、

姓名权、肖像权、名誉权等；身份权指荣誉权和婚姻自主权等。《国家赔偿法》规定行政机关有侵犯下列人身权的行为，受害人有权要求赔偿，国家承担赔偿责任。

(1) 违法拘留或违法采取限制人身自由的行政强制措施的行为。行政拘留是公安机关、安全机关对违反治安管理和安全管理的人，剥夺一定时间的人身自由的一种处罚。依照《治安管理处罚法》和《国家安全法》的规定，行政拘留的期限为1日至15日。行政机关违反法律规定的权限、程序，或在证据不足、事实不清的情况下拘留公民的，属于违法拘留。因违法拘留造成公民损害的，国家应予赔偿。

行政机关限制公民人身自由的行政强制措施有：收容审查、强制戒毒、强制治疗、强制约束、扣留等。行政机关及其工作人员在行使职权中违法采取收容审查、扣留等强制措施造成损害的，国家应予以赔偿。收容审查是公安机关对于有轻微违法犯罪行为又有流窜作案嫌疑的人，或不讲真实姓名、住址、来历不明，在社会上有危害的人实施的限制人身自由的强制性行政审查措施。收审累计不超过3个月。

其他限制人身自由的行政强制措施有劳动教养、强制戒毒、扣留、带离现场、强制约束、强制隔离等。行政机关违法实施以上限制公民人身自由的行政强制措施造成损害的，国家应当依法予以赔偿。

(2) 非法拘禁或者以其他方法非法剥夺公民人身自由的行为。非法拘禁是指行政机关及其工作人员以拘禁或者其他强制方法非法地剥夺人身自由的行为。行政机关及其工作人员执行职务时，非法地对被害人身体实行强制拘禁，如捆绑、隔离、监禁、使被害人失去行动自由的，构成非法拘禁。因此造成公民自由被剥夺的，国家应予赔偿。行政机关或工作人员以其他方法非法剥夺公民人身自由的，例如，有的乡政府或工作人员私设公堂、私设牢房，用拘留或变相拘留的手段，非法剥夺不交售公粮、超生的人及经济纠纷、邻里纠纷的当事人的自由，或用办学习班不让回家等手段剥夺公民人身自由造成侵害后果的，国家应当承担赔偿责任。

(3) 以殴打等暴力行为或者唆使他人以殴打等暴力行为造成公民身体伤害或死亡的。行政机关的工作人员或法律、法规授权组织的工作

人员,受行政机关委托行使职权的组织(如联防大队)的人员在行使职权时,如有殴打公民致其遭受身体伤害的,或采用其他方式,如捆绑、示众、罚跑、罚站以及种种酷刑造成公民身体伤害或者死亡的,国家应当承担赔偿责任。行政机关工作人员唆使他人相互殴打或施暴造成公民伤害或者死亡的,国家应承担赔偿责任。

(4)违法使用武器、警械。武器、警械是指枪支、警棍、警绳、手铐和其他警械。行政机关工作人员违反法律规定使用武器、警械故意或失误造成他人身体伤害或死亡的,国家应当赔偿。

(5)造成公民身体伤害或者死亡的其他违法行为。除上述四类行为外,行政机关及其工作人员行使职权时的其他行为造成公民身体伤害或者死亡的,如刑讯逼供、打骂体罚等造成公民人身自由或生命、健康权遭受损害的,国家也应当承担赔偿责任。

2. 对侵犯财产权的行政赔偿

财产权包括公民个人财产所有权、继承权、土地使用权和承包经营权、采矿权、宅基地使用权、租赁权、专利权和著作权等。对法人而言,财产权包括企业经营自主权、不动产和动产所有权、土地使用权、采矿权、专利权、商标权、租赁权等。行政机关或其工作人员违法行使职权给公民、法人或其他组织的合法权益造成损失的,国家应当予以赔偿。

(1)对违法罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物侵犯财产权的,受害人有权取得行政赔偿。行政处罚是行政机关依据法律、法规和规章的规定对违反行政管理秩序尚未构成犯罪的公民、法人或者其他组织实施的制裁。行政处罚中涉及公民、法人或其他组织财产权的处罚种类包括罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等。

(2)违法对财产采取查封、扣押、冻结等行政强制措施的,受害人有权取得国家赔偿。行政强制措施是行政机关为了强迫相对人履行行政法义务或行政决定,或为了达到某种行政法目的而采取的各类强制性措施。涉及财产权的行政强制措施有查封、扣押、冻结等。行政机关违法实施查封、扣押、冻结等强制措施,造成公民、法人或其他组织财产损害的,国家应当给予赔偿。

(3)违反国家规定征收财物、摊派费用的,受害人有权取得赔偿。

行政机关有权依法向公民、法人征收财物,如税务机关向纳税人征税,环保部门征收排污费,计划生育部门征收超生费,等等。国家也有权依法征用公民和法人的财物、占用土地等。由于征用财物、收取税费关系到公民、法人的财产权,一般均由法律、法规明确规定征用、征收的数额、标准、方式、期限、对象等。行政机关违反法律规定向公民法人征收财物、摊派费用的,属于违法具体行政行为。国家对行政机关违反国家规定(主要指国家法律、行政法规、政策)征收财物、摊派费用造成的损害,应当负责赔偿。

(4)造成财产损害的其他违法行为。除行政处罚、行政强制措施及行政征收行为外,其他违法行为造成公民、法人或其他组织损害的,国家也应当予以赔偿。如行政机关的不作为行为、行政检查行为、行政裁决行为、行政命令行为、侵犯企业经营自主权的行为等。例如,行政机关及其工作人员强制企业合并、联营,非法强迫公民、法人转让商标、著作权,违法确认资源所有权和使用权归属等。

根据《行政诉讼法》,法律规定的违法不作为行为有:行政机关对符合法定条件的申请人拒绝颁发许可证、执照或不予答复的;拒绝履行保护公民、法人人身权、财产权的法定职责或不予答复的;未发给抚恤金的。此外,行政机关违法实施许可行为造成申请人以外的其他人财产损失的,国家均应负责赔偿。

3. 国家不予赔偿的情形

《国家赔偿法》规定,国家不承担赔偿责任的情形主要有:

(1)行政机关工作人员实施的与行使职权无关的个人行为。行政机关工作人员的行为包括职务行为和个人行为。对于职务行为造成的损害,国家应当承担赔偿责任。对于那些与行使职权无关的个人行为造成的损害,国家不负责赔偿。所谓个人行为,是指行政机关工作人员实施的与职权无关的涉及个人感情、利益等因素的行为。例如,公务人员在执行职务时间以外的民事行为;以个人名义实施的各类行为;为了个人利益或感情实施的行为等。例如,某税务局工作人员上班时间内着装来到所辖饭店大吃大喝并殴人致伤的行为,不是执行职务的行为,属于个人行为,国家对此造成的损失不宜赔偿。区分职务行为与个人行为的