

《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民法室 编著

主编 胡康生

法 律 出 版 社

赔偿经费得以落实。这些规定切实有效地保障了宪法有关规定的实施,为公民、法人和其他组织维护自身合法权益提供了有力的法律武器,对国家机关及其工作人员确立了有权力就应当受制约的有效的监督机制。

本书作者参与了国家赔偿法的起草工作。他们做了一件十分有益的工作,对国家赔偿法从立法指导思想、立法背景、立法本意等方面逐条进行释义,撰写了本书。全书简明扼要、通俗易懂,是公民、法人和其他组织熟悉、运用国家赔偿法的必要读物,是国家机关及其工作人员掌握、实施国家赔偿法的工具书,是法律院校师生和法学研究工作者了解、研究国家赔偿法律制度的参考书。希望本书的出版,能够得到社会各界有关人士的欢迎,有助于国家赔偿法的宣传学习和贯彻执行。

胡康生

一九九四年五月二十三日

(京)新登字 080 号

《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民法室编著

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷 北京宏伟胶印厂印刷

开本/787×1092 毫米 1/32 印张/3.75 字数/77 千

版本/1994 年 7 月第 1 版 1994 年 12 月第 3 次印刷

印数/15,001—25,000

社址/北京宣武区广内登莱胡同 17 号(100053)

电话/3266779 3266792

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN7 · 5036 1480 3/D · 1187

定价:4.20 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序 言

第八届全国人大常委会第七次会议通过了《中华人民共和国国家赔偿法》，这是我国加强社会主义民主和法制的—一个重要标志，是全国人民政治生活中的一件大事。过去，我们在一些政治运动中发生的冤、假、错案和国家机关及其工作人员在执行职务中发生侵犯公民权利的情形，是靠有错必纠、落实政策的途径解决的，缺乏公开、具体有力的保证公民实现依法取得国家赔偿的权利，监督和促进国家机关及其工作人员依法行使职权的法制保障。党的十一届三中全会后，我国的法制建设进入了一个崭新的发展阶段。1982年，国家以根本大法——宪法明确规定了：“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。”这为国家赔偿从依靠政策转轨到依靠法制奠定了坚实的基础。国家赔偿法是在总结历史经验和近些年来实施民法通则、治安管理处罚条例、行政诉讼法等司法实践经验的基础上，借鉴国外有关国家赔偿的规定，并反复征求各方面意见而制定的。它主要规定了以下几个内容：一、明确了公民、法人和其他组织在什么情况下有取得国家赔偿的权利；二、明确了公民、法人和其他组织通过什么程序实现取得国家赔偿的权利；三、明确了国家赔偿的方式和标准；四、明确了赔偿义务机关及其应当履行的义务；五、明确了赔偿费用列入各级财政预算，使

目 录

序言	1
第一章 总则	1
第二章 行政赔偿	8
第一节 赔偿范围	8
第二节 赔偿请求人和赔偿义务机关	24
第三节 赔偿程序	29
第三章 刑事赔偿	38
第一节 赔偿范围	41
第二节 赔偿请求人和赔偿义务机关	54
第三节 赔偿程序	56
第四章 赔偿方式和计算标准	66
第五章 其他规定	78
第六章 附则	87
附录	89
关于《中华人民共和国国家赔偿法(草案)》的说明	89
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国国家赔偿法(草案)》审议结果的报告	94
中华人民共和国国家赔偿法	99
后记	111

第一章 总 则

本章共 2 条,对国家赔偿法的立法目的,立法根据和国家赔偿的概念等作出了规定。本章的规定,对保障公民、法人和其他组织依法取得国家赔偿的权利和国家机关依法履行赔偿义务起着指导作用。

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〕 本条是规定国家赔偿法的立法目的和立法根据。

一、国家赔偿的立法目的

立法目的主要有两点:

(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。我国宪法规定公民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,是衡量一个国家民主政治和法制健全的标志。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。国家机关及其工作人员依据法律对社会的经济、文化、生活等各方面进行管理,其最终目的也是为了全体人民的利益。国家机关及其工作

人员违法行使职权，侵犯公民、法人和其他组织的合法权益，国家有责任予以纠正，对造成的损害，有责任予以赔偿。

长期以来，由于历史的原因，各级国家机关依照党和国家的政策，在纠正冤、假、错案，纠正违法的行政行为，给受害人以经济上的救济等方面，作了大量的工作。由于缺乏健全的国家赔偿的法律制度，实际工作中存在着受害人大闹的多赔，小闹的少赔，不闹的不赔等问题。总结历史的经验，党的十一届三中全会指出：“为保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威性，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。”在这之后，我国的法制建设进入了一个蓬勃发展的时期。相继制定的民法通则、治安管理处罚条例、行政诉讼法等对国家赔偿问题作出了一些规定，这些规定较为原则，对国家赔偿的范围、标准和程序等问题没有规范。宪法规定的国家赔偿原则还没有完全得到落实。为使公民、法人和其他组织享有的取得国家赔偿的权利得到有效的保障，制定国家赔偿法是十分必要的。

（二）促进国家机关依法行使职权。改革开放以来，我国的法制建设取得了巨大的成绩，从过去的无法可依到今天基本有法可依，公民的法律意识大大增强，这就要求国家机关特别是执法机关要严格依法办事。有法必依、执法必严、违法必究是我国今后法制建设面临的一项重要任务。在现实生活中，有些国家机关和国家机关工作人员存在着有法不依的现象，存在着以权谋私、贪污受贿、徇私枉法等违法、违纪行为。这些不正之风和腐败现象严重地损害了人民的利益，破坏了党和群众的关系，危害了社会的安定，妨碍了改革开放的深化和社会

主义市场经济的发展。为此，党的十四大报告指出：“廉政建设要靠教育，更要靠法制。”建立国家赔偿制度，使公民在权利受到侵害时，有权要求该国家机关纠正违法行为，履行赔偿义务，从群众监督的高度，能够促进国家机关依法行使职权。另一方面，上一级机关通过对赔偿请求的复议，有利于上级机关对下级机关执法的监督。再则，受害人有权提起行政赔偿的诉讼或者要求人民法院赔偿委员会作出赔偿决定，从司法监督的角度，有利于促进国家机关依法行使职权。另外，国家赔偿法规定，赔偿义务机关履行赔偿义务后，应当责令有故意或者重大过失的工作人员承担部分或者全部赔偿费用；应当向实施刑讯逼供、殴打、违法使用武器、警械等侵权行为和在处理案件中有徇私枉法行为的司法机关工作人员追偿部分或者全部赔偿费用。这一规定，有利于国家机关督促其工作人员严格依法办事。

二、国家赔偿法的立法根据

国家赔偿法的立法根据是宪法。宪法规定了国家的根本制度和任务，是国家的根本大法，具有最高法律效力。宪法以外的所有法律都要根据宪法来制定。宪法第四十一条规定，公民“对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”，“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，有依照法律规定取得赔偿的权利。”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权利作出规定，是对宪法这一原则的具体化，是贯彻落实宪法的重要方面。《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出，要“建立对执法违法的追究制度和赔偿制度”。制定国家赔偿法，

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大步骤。国家赔偿法的颁布与施行,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发生重大作用。

第二条 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。

国家赔偿由本法规定的赔偿义务机关履行赔偿义务。

〔释义〕本条是对国家承担赔偿责任和赔偿义务机关履行赔偿义务的规定。

国家在什么情况下承担赔偿责任与受害人在什么条件下取得国家赔偿的权利,是一个问题的两个方面。本条从受害人取得国家赔偿权利的角度加以规定,突出了对公民、法人和其他组织合法权益的保护。

按照本条规定,国家赔偿责任的构成要件如下:

一、实施侵权行为的主体是国家机关和国家机关工作人员

我国国家机关由国家权力机关即各级人民代表大会及其常委会;国家行政机关,即各级人民政府及其所属的国家机关;国家检察机关,即各级人民检察院;国家审判机关,即各级人民法院,和国家军事委员会所属的各级国家军事机关组成。国家赔偿法规定的是行政赔偿和刑事赔偿。行政赔偿是指行政机关及其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,国家给予赔偿。刑事赔偿是指行使国

家侦查、检察、审判和监狱管理职权的机关及其工作人员在行使职权过程中侵犯公民、法人的合法权益造成损害的,国家给予赔偿。因此,国家赔偿法规定的实施侵权行为的主体是指国家各级行政机关,行使侦查权的公安机关、国家安全机关和中国人民解放军的保卫部门,行使检察权的人民检察院,行使审判权的人民法院和行使监狱管理职权的劳改机关及其他的工作人员。不包括国家权力机关和国家军事机关。国家企业事业单位和各社会团体不属于国家机关范畴,他们实施侵权行为造成他人损害的赔偿,属于民事赔偿。

除上述情形外,根据实际需要,有些法律、法规将某些对社会管理的职权授予了国家机关以外的组织,如法律授予卫生防疫站以检疫卫生的权利。因此,法律、法规授权的组织在行使授予他们的权力时,违法造成公民、法人和其他组织的损害,国家承担赔偿责任。

二、必须是违法行使职权的行为

国家仅对国家机关及其工作人员行使职权时的侵权行为负赔偿责任。国家机关及其工作人员与行使职权无关的侵权行为,不发生国家赔偿问题,应当由该机关或者该机关工作人员对损害后果负民事上的赔偿责任或者刑事责任。例如,民警因相邻关系打伤邻居,应由该民警自己负赔偿责任。国家机关适法行为,即依法行使职权的行为,也可能使公民、法人和其他组织产生经济上的损失,如依法征用土地,使在该土地上生活的人受到经济损失,这是国家对损失给予补偿的问题,也不属于国家赔偿的范围。只有国家机关及其工作人员违法行使职权时,才可能产生由国家负赔偿责任的问题。违法行使职权主要有以下几种情形:(一)认定事实的主要证据不足;(二)作

出的制裁措施在适用法律、法规上有错误；(三)超越职权；(四)以权谋私，滥用权力的；(五)违反法定程序从而严重限制或者剥夺了法律赋予受害人保护自己的权利。具备上述情形之一，即为违法行使职权。

三、因侵犯公民、法人和其他组织的合法权益而造成损害后果的。

作为侵权赔偿的条件之一，就是对损害后果给予赔偿，如果没有损害后果，也就无需赔偿。一般情况下，有侵权行为，就会发生一定的损害后果。但是有时虽作出违法决定，尚未实施就及时纠正了，例如：城建规划部门错误地认定某房屋为违章建筑，决定限期拆除，房屋所有人向其上一级机关申请复议，复议机关撤销了原决定，房屋未被拆除，就不发生赔偿问题。同时，侵权行为与损害后果之间具有因果关系，国家才承担赔偿责任。关于损害，必须是现实的、直接的损害，将来可能受到的损害不包括在国家赔偿范围内。

同时具备了以上条件，才构成国家赔偿责任，受害人才具有取得国家赔偿的权利。

为什么国家承担赔偿责任要由赔偿义务机关履行赔偿义务呢？这是因为，第一，作为国家本身是无法进行各种活动的，要通过国家机关及其工作人员才能实现。国家承担赔偿责任的责任，也须由国家机关来履行。国家承担赔偿责任，由赔偿义务机关履行赔偿义务，并不是将国家赔偿的责任转化为国家机关的赔偿责任，而是由赔偿义务机关代表国家来履行赔偿义务。赔偿的费用列入各级政府的财政预算。第二，实施侵权行为是国家机关及其工作人员，当侵权行为被确认后，受害人直接向其提出赔偿要求，便于受害人取得国家赔偿。第三，由赔

偿义务机关履行赔偿义务,有利于促进该机关依法行使职权。
赔偿义务机关履行赔偿义务后,有利于向有故意和重大过失的工作人员和有徇私枉法行为的工作人员追偿部分或全部赔偿费用,督促该机关工作人员严格依法办事。

第二章 行政赔偿

本章是关于行政赔偿的规定

行政赔偿指行政机关及其工作人员在行使行政职权时，违法侵犯公民、法人和其他组织合法权益造成损害的赔偿。

本章分为三节，分别规定了行政赔偿的范围、赔偿请求人和赔偿义务机关、赔偿程序。行政赔偿的规定是在行政诉讼法的基础上加以发展和完善的，无论在赔偿范围，还是在赔偿程序上都与行政诉讼有着密切的联系，但又有其本身的特点。在赔偿范围上，根据我国的实际，增加了侵犯公民生命健康权造成损害的赔偿。在赔偿程序上，进一步具体化，以便操作。这些规定，对落实公民、法人和其他组织行使取得国家赔偿的权利是十分必要的。

第一节 赔偿范围

本节是关于行政赔偿范围的规定。

行政赔偿范围是制定国家赔偿法时重点研究的问题之一。国家赔偿法的赔偿范围在行政诉讼法确定的赔偿范围的基础上做了适当扩大，即除了行政诉讼法规定的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公民、法人或者其他组织的合法权益造成的损害应当赔偿，行政机关工作

人员执行职务时殴打或者以其他暴力行为造成公民身体伤害或者死亡的,违法使用武器、警械造成公民身体伤害或者死亡的,国家也承担赔偿责任。

关于道路、河川、桥梁、纪念馆、博物馆、煤水电等国有公共设施因设置和管理欠缺造成损害,是否属于行政赔偿范围。国外一些国家,公共设施由国家经营,国家管理,因此,他们将公有公共设施因设置和管理欠缺造成的损害,纳入国家赔偿范围。我国的公有公共设施为国家所有,由国家授权的机构管理,但目前,这些管理机构的设置和管理情况比较复杂,特别是一些管理机构成了自主经营、自负盈亏、独立核算的法人,因此,公有公共设施的问题没有纳入行政赔偿范围,受害人对此造成的损害,可以依照民法通则等有关规定,向负责管理的企业、事业单位请求赔偿。

关于军事机关在作战、演习和训练中造成公民、法人和其他组织人身、财产损失的赔偿,是否也纳入国家赔偿法范围?考虑到军队作战是国家行为,国家行为不赔偿是各国的通例;演习、训练又都是合法行为,而国家赔偿法是以执行职务违法作为国家承担赔偿责任的原则,因此,国家赔偿法没有规定军事赔偿。军队执行职务造成公民、法人和其他组织人身权、财产权损失的,可以采取适当方式予以补偿。

第三条 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:

(一)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;

(二)非法拘禁或者以其他方法非法剥夺公民人身自由

的；

(三)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者死亡的；

(四)违法使用武器、警械造成公民身体伤害或者死亡的；

(五)造成公民身体伤害或者死亡的其他违法行为。

〔释义〕 本条是关于行政机关及其工作人员在行使职权时侵犯人身权的赔偿范围的规定。

人身权指与权利主体(公民、法人或其他组织)自身不能分离的,没有财产内容的权利。本条规定的侵犯人身权情形包括侵犯公民人身自由和公民生命健康权两个方面。公民的人身自由和生命健康权是宪法赋予公民的基本权利之一,不受他人的侵犯,包括不受行政机关及其工作人员的侵犯,否则,侵权行为人不仅要对其造成的损害予以赔偿,还应依法追究其法律责任。

根据本条规定,行政机关及其工作人员在行使职权时,有下列侵犯人身权情形之一的,受害人有取得赔偿的权利:

(一)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。这是指根据法律授权,行使限制人身自由权力的行政机关,实施拘留的行政处罚或者采取限制公民人身自由的行政强制措施时,违反法律规定,侵犯了公民的人身自由权。

根据法律规定,有权行使限制人身自由的职权的行政机关主要有:公安机关、海关、卫生部门。比如,公安机关根据《中华人民共和国治安管理处罚条例》的规定,对于违反治安管理的行为人可以依法拘留;根据《中华人民共和国入境出境管理法》和《中华人民共和国出境入境管理法》的规定,可以依法不准某些人出境,对非法入境的外国人可以拘留审查、监视居住

或者遣送出境。又如,海关根据《中华人民共和国海关法》的规定,对走私嫌疑人可以扣留移送司法机关。再如,国境卫生检疫机关根据《中华人民共和国国境卫生检疫法》的规定,对检疫传染病染疫人必须立即隔离。

行政拘留,指有权的行政机关在短期内将公民拘禁、留置于一定的处所,剥夺其人身自由,但不剥夺其政治权利的行为。行政强制措施指行政机关为了预防或者制止危害社会的行为的产生而采取的一种强制措施。对人身的行政强制措施主要有:(1)劳动教养。即对违反治安管理经处罚不改,或有轻微违法犯罪行为,但尚不够刑罚处罚,且又有劳动能力的人所实施的强制性教育改造措施。(2)收容审查。即对有流窜作案嫌疑或者有犯罪行为不讲真实姓名、住址、来历不明的人拘禁于一定场所,进行审查的措施。(3)妇女教养和强制戒毒。即对卖淫妇女和吸毒者实行强制教育和治疗的措施。(4)扣留。即在一定期间,将某人留置于一定的处所。比如,海关扣留走私嫌疑人。此外,限制人身自由的行政强制措施还有:为防范聚众闹事采取的“带离现场”的措施;对扰乱公共秩序的人实行的强制遣返措施;对醉酒的人采取的约束措施;以及对患有传染病、精神病的人实行的强制隔离、强制治疗的措施。

法律赋予某些行政机关行使限制人身自由的权力,并不等于这些机关可以不讲条件、毫无限制、为所欲为地随便运用这一权力。限制人身自由是最严厉的行政处罚和行政强制措施,适用时必须注意在以下几个方面严格依法办事:1. 受到人身自由限制的人必须具有责任能力。比如根据《治安管理处罚条例》规定,不满 14 岁的人、不能辨认或者不能控制自己行为的精神病人、又聋又哑的人或者盲人,由于生理缺陷原因违反

治安管理的,免于处罚,对这几种人就不能拘留。2. 行为人必须具有应当受到人身自由限制的法定情形。比如,《劳动教养试行办法》规定:对下列几种人可以收容劳动教养:(1)罪行轻微,不够刑事处罚的反革命分子、反党反社会主义分子;(2)结伙杀人、抢劫、强奸、放火等犯罪团伙中,不够刑事处罚的;(3)有流氓、卖淫、盗窃、诈骗等违法犯罪行为,屡教不改,不够刑事处罚的;(4)聚众斗殴、寻衅滋事、煽动闹事等扰乱社会治安,不够刑事处罚的;(5)有工作岗位,长期拒绝劳动,破坏劳动纪律,而又不断无理取闹,扰乱生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和生活秩序,妨碍公务,不听劝告和制止的;(6)教唆他人违法犯罪,不够刑事处罚的。3. 采取限制人身自由的措施必须有法律根据。比如,《治安管理处罚条例》规定了对哪些行为可以处拘留,如果行为人有违反治安管理处罚条例的行为,公安机关可以采取拘留的行政处罚,但不能采取劳动教养的行政强制措施。又如,行人违反交通规则,根据法律,只能对其处以罚款或者警告,如果对其实施拘留就是违法。4. 采取限制人身自由的措施必须遵守法定程序。比如根据治安管理处罚条例规定,对违法行为人拘留应当讯问、查证,公安机关在进行行政处罚时必须遵守这一程序。

(二)非法拘禁或者以其他方法非法剥夺公民人身自由的。这是指无权行使限制人身自由职权的行政机关,超越职权、滥用职权,采用拘留、禁闭、隔离、关押等方法剥夺公民人身自由。

行政机关的职权是由法律规定的,其行使职权的范围必须受法律限制,如果法律并没有赋予某一行政机关行使限制人身自由的权利,该机关就无权限制公民人身自由。比如工商