

国家赔偿法教程

田敏全 周向东 文广宪 胡学让 主编

警官教育出版社

说 明

《中华人民共和国国家赔偿法》于1994年5月12日由八届全国人大常委会第七次会议通过，并于同日由第23号国家主席令公布，自1995年1月1日起施行。该法的颁布，是我国社会主义民主政治建设的一个重要步骤，标志着我国国家赔偿制度的正式确立，是我国国家赔偿制度发展的里程碑。对于保障公民、法人和其他组织的合法权益，促进国家机关依法行使职权，维护社会秩序必将发挥重要的作用和产生深远的影响。

为了给公安政法院校和国家执法机关学习、贯彻国家赔偿法提供一本较实用的教材，我们在公安政法战线和公安政法院校工作和教学、科研的同志共同编写了这本《国家赔偿法教程》。本书内容丰富，资料翔实，通俗、简明，对国家赔偿的基本理论、受案范围、赔偿请求人和赔偿义务机关、赔偿种类、赔偿程序、赔偿方式和计算标准等问题作了详细阐述。

本书由田敏全（第一章）、随庆军、尤晓刚（第二章）、史坡森（第三章第一、二节）、马新文（第三章第三节，第四章第四、五节）、张明言（第四章第一、二、三、六节）、康咏梅、肖庆喜（第五章第一、二节）、周向东、张增升（第五章第三节）、段红红、王桂梅（第五章第四、五节）、尤晓刚、胡学让（第六章）、王文平（第七章）、李书芳、文

广宪（第八章、第九章）等同志共同编写。全书最后由田敏全审核定稿。

本书在编写过程中受到作者所在单位河南省公安厅法制室、铁道部郑州公安管理干部学院、河南省公安高等专科学校、河南省人民警察学校和郑州、洛阳人民警察学校以及河南省劳改局、焦作市公安局领导的大力支持，尤其得到河南省公安高等专科学校副校长、副教授王新华同志的大力支持和帮助，在此表示感谢！

由于时间仓促和水平所限，错误在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

1995年3月26日

目 录

第一章 绪论.....	(1)
第一节 国家赔偿法概述.....	(1)
第二节 国家赔偿的意义和作用	(15)
第三节 国家赔偿的类型	(18)
第二章 国家承担赔偿责任的原则和构成要件	(24)
第一节 国家承担赔偿责任的原则	(24)
第二节 国家赔偿责任的构成要件	(35)
第三章 国家赔偿制度的产生与发展	(42)
第一节 国家赔偿制度的产生	(42)
第二节 国家赔偿制度的发展	(47)
第三节 我国国家赔偿制度的产生与发展	(54)
第四章 行政赔偿	(69)
第一节 行政赔偿概述	(69)
第二节 行政赔偿的范围	(75)
第三节 行政赔偿请求人和行政赔偿 义务机关	(95)
第四节 行政赔偿程序.....	(108)
第五节 国家不承担行政赔偿责任的情形.....	(131)
第六节 行政赔偿诉讼.....	(140)
第五章 刑事赔偿.....	(151)
第一节 刑事赔偿概述.....	(151)

第二节	刑事赔偿的范围·····	(153)
第三节	刑事赔偿请求人和赔偿义务机关·····	(164)
第四节	刑事赔偿程序·····	(169)
第五节	国家不承担刑事赔偿责任的情形·····	(174)
第六章	非刑事司法赔偿·····	(180)
第一节	非刑事司法赔偿的概念和构成要件·····	(180)
第二节	非刑事司法赔偿的范围·····	(182)
第七章	国家赔偿方式与计算标准·····	(188)
第一节	国家赔偿方式·····	(188)
第二节	国家赔偿的计算标准·····	(195)
第三节	国家赔偿经费·····	(205)
第四节	对名誉权、荣誉权的补救·····	(213)
第八章	追偿权及其具体行使·····	(217)
第一节	追偿权的概念·····	(217)
第二节	追偿条件·····	(219)
第三节	追偿金额的确定与缴纳·····	(223)
第四节	适格被追偿权人的设定·····	(226)
第五节	追偿程序·····	(229)
第九章	国家赔偿请求时效及国家赔偿法的效力·····	(233)
第一节	国家赔偿请求时效·····	(233)
第二节	国家赔偿法的效力·····	(238)
附:	《中华人民共和国国家赔偿法》·····	(243)

第一章 绪 论

第一节 国家赔偿法概述

一、国家赔偿的概念

国家赔偿是指国家对国家机关及国家机关工作人员违法行使职权造成损害，由国家承担赔偿责任。国家赔偿是由国家机关及国家机关工作人员的侵权行为导致的一种国家责任。从世界各国的赔偿制度看，国家赔偿分为公法意义上的赔偿和私法意义上的赔偿。

公法意义上的国家赔偿起因于国家机关及国家机关工作人员的职务行为，这种职务行为受公法支配，国家承担的赔偿责任是公法上的责任，在赔偿程序、司法体制等方面具有明显的特色。一般说来，公法意义上的国家赔偿是指国家机关及国家机关工作人员执行职务过程中违法行使职权造成损害由国家承担赔偿责任的赔偿，主要包括行政赔偿、冤狱赔偿、战争赔偿和宪法赔偿。法、德等大陆法系国家即属于公法意义上的国家赔偿。

私法意义上的国家赔偿，即通常所说的民法上的国家赔偿。它不是起因于国家机关及国家机关工作人员的职务行为，而是起因于国家机关及国家机关工作人员的民事侵权行为。这种行为受私法支配，国家承担的赔偿责任是私法上的责任，即民法上的责任。按照民事法律的规定与其他民事主体在同样的条件、范围、程度下，以同样的程序、方式承担

侵权赔偿责任。由此可见，私法意义上的国家赔偿是指国家及其所属的国家机关在民事活动中作为特殊的民事主体因民事侵权行为引起的国家赔偿。英、美等英美法系国家即属于私法意义上的国家赔偿的代表。

由于国家不可能完全像公民个人那样承担民事责任，所以，严格地说，“私法意义上的国家赔偿”这种表述是不够确切的，当今中外法学界普遍认为私法意义上的国家赔偿问题应归于民事赔偿之中。从我国的国家赔偿立法看，也是公法意义上的国家赔偿。我国的国家赔偿是指国家机关及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后果由国家承担赔偿责任的活动。上述这一概念包含两层涵义：

（一）国家赔偿是由国家作为责任主体，即国家赔偿的责任主体是国家，而不是执行职务的国家工作人员。这是因为：其一，国家工作人员执行职务的行为是行使国家权力的行为，国家对行使国家权力的国家工作人员有监督的责任，因此，国家对国家工作人员的侵权行为造成的后果应当承担赔偿责任，而不能由国家工作人员个人去承担责任。其二，如果将国家工作人员公务活动的侵权赔偿责任归于该国家工作人员个人，会使国家工作人员不敢大胆地执行职务，甚至会造成国家工作人员因怕承担赔偿责任而怠于执行职务，这样则不利于国家权力的加强。其三，国家工作人员个人的财力有限，如果让国家工作人员个人承担赔偿责任，将会对数额较大的赔偿无法承担，因此，也将不利于对受害人私权利的保护。

（二）国家赔偿是行使公权力的侵权赔偿。在法律关系

上，国家即是公法上的主体，也是私法上的主体，具有双重主体的法律地位。

国家及其所属的国家机关是行使国家权力的机构，根据国家的宪法、行政法、刑法和诉讼法等公法行使立法权、行政权和司法权，履行公法上的义务，它是公法上的主体。国家和国家机关在行使权力履行义务时，应当保护公民、法人和其他组织的合法权益，如果违法侵犯了公民、法人和其他组织的合法权益造成损害，则国家应当承担赔偿责任。

国家和国家机关是民法上的特殊法人，既享有民事权利，也承担民事义务，在民事活动中也应当遵守民法规则。如国家可以通过出让国有资产的所有权缩小所有权，可以在国内外发行债券积累资金，也可以出让土地所有权积累资金，增加财政收入，等等。国家或国家机关在上述这些活动中则应当遵守民法上的规则，如果违反了民法规则，应履行的义务未有履行，国家则应以国库、国家机关法人应以其经费或预算外收入承担民事责任。

二、国家赔偿的特点

在赔偿中分为国家赔偿、民事赔偿和国家补偿三种不同性质、不同类型的赔偿，各有自己独特的性质和特点，虽然彼此有着密切的联系，但却有明显的区别。从彼此的区别中可以使我們进一步了解国家赔偿的特点。

（一）国家赔偿与民事赔偿的区别

国家赔偿与民事赔偿具有以下区别：

1、引起的原因不同。国家赔偿起因于国家机关及国家机关公务人员的职务行为；而民事赔偿一般起因于致害人的个人行为，它不以实施国家公务活动为前提。

2、赔偿的主体不同。国家赔偿的主体是国家；而民事赔偿的主体一般情况下不是国家，有时国家虽然也可能成为民事赔偿的主体，但是国家作为民事赔偿主体时不是以公务身份出现，不是因为职务活动成为赔偿主体的。在国家赔偿中国家作为赔偿主体时，具体的赔偿义务是由某一具体的国家机关代表国家履行的，赔偿主体与实际赔偿义务机关不一致，而是分立的；而民事赔偿则是一致的。

3、赔偿的形式不同。国家赔偿的主要形式是金钱赔偿；而民事赔偿除用金钱赔偿外，还可以返还原物、恢复原状、赔礼道歉等多种方式。

4、赔偿的范围不同。国家赔偿的范围一般比民事赔偿窄。这主要是因为国家要考虑平衡公务的需要与私人之间的关系以及有利于加强公权力的行使。

5、赔偿的程序不同。受害人请求国家赔偿诉讼之前必须先向赔偿义务机关提出赔偿请求，只有在请求得不到解决或达不成协议时才能向法院提起诉讼；而民事赔偿则没有这一前置程序，受害人可直接向法院提起诉讼。

（二）国家赔偿与国家补偿的区别

国家补偿是指国家及国家机关在公务活动中为了国家和社会公共利益的目的，对公民的合法权益造成损害，支付适当金钱或以其他方式弥补损失的活动。它与国家赔偿具有以下区别：

1、引起的原因不同。国家赔偿是由国家机关及其工作人员违法行使职权造成损害引起的；国家补偿是国家机关及其工作人员合法行使职权造成损害引起的。

2、作出的法律依据不同。国家赔偿只能由赔偿义务机

关或人民法院依据国家赔偿法作出；国家补偿则由国家机关依据民法、行政法规或部门规章作出；或依职权作出。

3、对受害人损失的弥补程度不同。一般来讲，国家赔偿的数额基本上是受害人的实际损失，有时甚至超过实际损失；国家补偿的数额只能是在实际损失额以下的适当数额。在一定意义上说，国家赔偿是国家对自己的违法行为造成的损害后果承担全部责任；而国家补偿则要求受害人为国家利益或公共利益作出部分自我牺牲。

4、后果不同。在国家赔偿中，赔偿义务机关赔偿受害人的损失后，应责令有故意或者重大过失的工作人员承担部分或全部费用，即实行追偿；而国家补偿则不存在追偿问题。

三、国家赔偿法的概念

国家赔偿与国家赔偿法是既有联系又有区别的两个不同概念。国家赔偿是指国家作为赔偿主体承担侵权赔偿责任的~~活动~~，无论是否有国家赔偿法，国家赔偿活动都可能存在。如我国在没有颁布实施国家赔偿法以前，对于公检法等司法机关的错拘、错捕和错判以及刑讯逼供行为造成的损害，早在五十年代起国家就承担赔偿责任。在行政诉讼法实施以前，对于行政机关的违法侵权行为造成损害，在一些情况下国家也承担赔偿责任。这种赔偿活动使国家和实施侵权行为的国家机关及国家机关工作人员与受害人之间产生了国家赔偿关系。但是，由于这种关系没有专门法律加以调整，就显得不规范、不协调，不能使受害人公平地得到赔偿，有的该赔的没有赔，该多赔的没有多赔；也有的不该赔的赔了，或该少赔的多赔了。为了使国家的赔偿活动纳入规范化和法制

化，做到有法可依，国家赔偿法便应运而生。由此可见，国家赔偿活动是国家赔偿法的基础，国家赔偿法是国家赔偿活动的制度化和法制化，是国家赔偿活动应遵守的法律规范。

国家赔偿法概念有狭义和广义之分。狭义的国家赔偿法专指国家赔偿法典，或者以“国家赔偿法”命名的法律，如1994年5月12日八届人大常委会第七次会议通过的《中华人民共和国国家赔偿法》（以下简称《国家赔偿法》）。广义的国家赔偿法是指有关规定国家承担侵权赔偿责任的法律规范的总和，既包括专门的国家赔偿法典，又包括有关国家承担侵权赔偿责任的法律。

应从以下几个方面理解国家赔偿法的涵义：

（一）构成国家赔偿法体系的是一系列有关国家赔偿法律规范的总和。不论该法律规范是规定在宪法、民法中或者其他特别法之中，只要该法律规范涉及国家机关行使公共职权致人损害的赔偿责任，该法律规范就是国家赔偿法的一部分。

（二）国家赔偿法以规定国家承担侵权赔偿责任为其基本内容。对国家机关的合法行为造成损害承担的补偿责任和国家机关因民事侵权行为引起的民事责任未加规定。

（三）国家赔偿法规定的国家侵权赔偿责任是一定范围内的侵权赔偿责任，不是全部侵权赔偿责任。只包括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造成损害应承担的赔偿责任，不包括国家机关及其工作人员因民事侵权行为应承担的民事责任。

我国《宪法》第41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。”制定国家赔偿法正是要落实宪法这一精神，保障公民、法人及其他组织的合法权益在受到国家职权损害的情况下能够得到法律上的救济。同时，通过公民、法人和其他组织对国家机关违法侵权行为要求赔偿的诉讼活动，能够进一步促进国家机关及其工作人员增强法制观念，提高执法水平，严格依法办事，提高工作效率，加强廉政建设。对进一步加强和完善社会主义民主法制建设，维护社会稳定，保障社会主义市场经济的发展等方面都具有重要意义。

四、国家赔偿法的渊源

国家赔偿法的渊源包括两个方面，一是国家赔偿法的思想渊源，二是国家赔偿法的形式渊源。

（一）国家赔偿法的思想渊源

现代国家赔偿法的思想渊源，主要有以下两个方面：

1、社会公共负担平等原则。“公民在法律面前一律平等”是现代法制国家的一项基本的法制原则，这项原则既包括全体公民在适用、遵守法律上一律平等，享有同等的权利，又包括公民在社会公共负担方面具有平等的义务。所谓社会公共负担平等，是指公民既是国家权力的实际享有者，也是社会公共负担的承担者，对公共负担的承担应当是平等的。在国家赔偿法律制度尚未确立前，国家机关及其公务人员在公务活动中违法侵犯了公民的合法权益，造成了损害后果，公民得不到赔偿，公民的损失只能由受害的公民个人承担或者加害人承担，这与公民在法律面前一律平等的原则相悖。因为国家及其所属的国家机关是公共权力的执行者，为维护公共利益而活动，在活动中违法侵权造成损害，应由国家代表全体公民共同承担赔偿责任，以体现国家赔偿问题中的公共

负担平等原则。这种公共负担平等的原则，即是国家赔偿法得以建立和发展的重要理论基础。

2、社会福利和社会保险思想。自第二次世界大战后，法、英、美等一些国家先后提出了“福利国家”的口号，其主要内容包括社会服务、社会保险、公共补助、儿童保健等。尤其是社会保险思想促进了国家赔偿法的建立和发展。社会保险是国家创办的社会福利之一，其着眼点在于以社会集体之负担，减轻公民个人损害的负担，从而保障和不断提高全体公民的物质文化生活待遇，促进全社会福利水平的提高。这一思想基础与国家赔偿制度建立的目的相一致，所以也就自然的成为国家赔偿法律制度建立和发展的重要理论基础。

（二）国家赔偿法的形式渊源

国家赔偿法的形式渊源是指通常情况下，国家赔偿法产生于哪些规范形式。从世界各国的立法状况看，国家赔偿法的形式渊源一般包括宪法、议会或民意机关制定的法律、法院的判例和行政机关制定的法规等。

对国家赔偿责任，绝大多数的国家在宪法中作出了规定。最早见诸于宪法的是1919年德国的《魏玛宪法》，其后，英国、意大利以及前苏联和东欧一些社会主义国家在其宪法中都规定了国家赔偿责任。我国1954年《宪法》第97条规定：“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。”我国1982年《宪法》第41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，有依照法律取得赔偿的权利。”宪法这一规定为我国制定国家赔偿法提供了根本的依据。

从世界大多数国家看，立法机关制定颁布的有关国家赔

偿的法律是国家赔偿法的主要渊源，分为三种情形：一是制定专门的国家赔偿法；二是在民法典中就国家赔偿问题作出特别规定；三是有关国家赔偿完全适用民法规定。我国国家赔偿法颁布实施前有关国家赔偿采用的基本上是民法的有关规定。八届人大常委会第七次会议制定颁布了国家赔偿法，这部法律便成为我国国家赔偿法的主要渊源。另外，我国的民法通则、行政诉讼法、治安管理处罚条例和海关法等一些法律中也都有国家赔偿的规定，成为我国国家赔偿法的渊源之一。

判例在世界国家赔偿制度的建立和发展中起过十分重要的作用，以成文法为主要法律渊源的大陆法系国家，判例是其国家赔偿法的主要渊源。如法国 1873 年的布朗哥案件，是人类历史上第一起国家赔偿案件，为国家赔偿制度的建立掀开了历史的新篇章。至今在法国和德国判例仍然是国家赔偿法的重要渊源。我国虽然未实行判例制度，但最高人民法院有关国家赔偿的司法解释也系国家赔偿法的渊源之一。

此外，立法机关、国家权力机关授权行政机关制定的国家赔偿法的细则、办法等，也是国家赔偿法的重要渊源。如我国《国家赔偿法》第 29 条规定：“赔偿费用，列入各级财政预算，具体办法由国务院规定。”据此，国务院于 1995 年 1 月 25 日制定了《国家赔偿费用管理办法》，该管理办法第 15 条规定：“财政部根据本办法制定中央国家机关国家赔偿费用管理的具体规定。省、自治区、直辖市人民政府根据本办法，并结合本地区实际情况，制定具体规定。”国务院制定发布的《国家赔偿费用管理办法》，财政部和省、自治区、直辖市人民政府制定的有关国家赔偿的具体规定，都是我国

国家赔偿法的渊源。

五、国家赔偿法的性质

国家赔偿法的性质即国家赔偿法在某种法律体系中所处的位置。按照通常的法律分类方法，人们根据法律不同的历史传统和法律形式上的特征，把法律分为不同的法系，如大陆法系、英美法系、社会主义法系等等；根据法律所调整的社会关系不同，把各种法律分为刑法、民法、行政法等不同的部门法；根据法律适用范围的不同，把法律分为国内法和国际法。此外，人们还根据法律的某些性质和特征，把法律分为宪法与普通法、普通法与特别法、程序法与实体法以及公法与私法等等。

国家赔偿法是什么性质的法律，在国家法律体系中处于什么位置，中外法学界对此进行了长期的研究，至今仍无定论，存在着意见分歧。概括起来，主要有以下几种学说：

（一）宪法性法律说

宪法是一个国家的根本大法，是“母法”，它是制定其他法律的依据。从内容上看，它规定有关国家制度、社会制度的基本原则、公民的基本权利和义务等国家生活中最根本的问题。和宪法相对而言的是普通法或一般性法律。人们通常把普通法又称为部门法，如刑法、民法、行政法等等。这些部门法仅对宪法中规定的某一项或某几项公民的权利和义务加以具体规定。此外，还有宪法性法律，即宪法文件本身以外的涉及国家生活中根本性问题的法律，如选举法、国家机关组织法以及起临时宪法作用的法律。一些法学家根据上述特征，认为国家赔偿法具有宪法性，其理由是：国家赔偿法的内容涉及公民的宪法权利，在一定程度上是宪法某些条款

的补充和深化，同时又涉及国家机关及国家机关工作人员组织和活动的基本原则，这些特征和宪法性法律的特征相同。因此，认为国家赔偿法属于宪法性法律。

和上述观点不同的学者认为，国家赔偿法是一个部门法，不是宪法性法律，因为宪法性法律必须是宪法文件本身不可缺少的部分，其法律效力应高于部门法律，而国家赔偿法则不具备这些特征，所以，国家赔偿法应属于一个部门法。

（二）公法说

公法说是和私法说相对而言的。所谓公法和私法，是根据法律调整的社会关系的不同而加以区分的：通常把调整私人之间的社会关系的法律称之为私法，把调整国家行使公权力的社会关系的法律称之为公法。中外一些学者主张国家赔偿法属于公法，因为国家赔偿法是调整国家及其所属的国家机关行使公权力侵害公民私权利引起的赔偿法律关系，有自己的特殊规则，因此，它不属于私法范畴，应属于公法。法国的一些学者便持这种观点。1873年法国权限争议法庭对布朗哥案件的判决中对这一观点作了明确的表述：“因国家在公务中雇佣的人员对私人造成损害的事实而加在国家身上的责任，不应受到民事法典中为调整私人与私人之间的关系而确立的原则所支配，这种责任既不是通常的责任，也不是绝对的责任，这种责任有其固有的特殊规则，依公务的需要和调整国家权力与私权利的必要而变化。”从上述权限争议法庭的判决可以看到，判决原则上排除了普通法院对行政赔偿案件的管辖权和适用私法审理行政赔偿案件的可能性，从而确定了行政法院对国家赔偿案件的管辖权。此外，日本、德国

和我国台湾的许多学者也主张国家赔偿法应属于公法。

(三) 私法说

英美法系国家的学者主张国家赔偿法属于私法。在美国等英美法系的国家赔偿立法中，也是以私法说作为立法根据的。如英国《王权诉讼法》开章明义规定：“本法为修正王权之民事责任、权利，以及由王权提起，与对王权控诉之民事诉讼程序有关之法律。”肯定了国家赔偿责任是民事责任，认为国家赔偿法属于私法。美国《联邦侵权赔偿法》第 267 条规定：“美国联邦政府，依据本法关于侵权行为求偿之规定，应于同等方式与限度内，与私人一样地承担民事责任。”美国和英国一样，将国家赔偿责任视为民事责任。因此，英、美等英美法系的许多学者认为国家赔偿法应属于私法。他们认为，不论是国家赔偿还是民事赔偿，所保护的都是私权利，使损害的私人得到救济；此外，国家与公民的关系在公务活动中固然是权力与服从关系，但在国家赔偿时，则进入了平等和自愿的私法关系，所以，国家赔偿仅是私法制度中的一部分，只是具有其特殊性而已。

但在英、美等英美法系国家赔偿的司法实践中，国家赔偿往往违背了私法原则。因为按照有过错就有责任的私法原则，对国家公务活动中的所有过错，国家都应当承担赔偿责任。但按照英、美两国的国家赔偿法的规定，国家在很多情况下即使有过错也要豁免，国家不承担赔偿责任的情况非常广泛，这与私法上的过错责任原则格格不入，十分矛盾。这种混淆公法和私法的赔偿已给英国、美国等英美法系国家的国家赔偿司法实践带来了困扰。由此可见，将国家赔偿法视为私法，并付诸于立法，不仅在理论上难以自圆其说，而且