



## 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

### 完善国家赔偿法律制度的法律思考

<http://www.fristlight.cn> 2007-06-22

[作者] 中国法院网

[单位] 中国法院网

[摘要] 国家赔偿是指国家机关及其工作人员违法行使职权,侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益造成损害的,由国家对受害者承担赔偿责任的法律制度。它主要包括行政赔偿与司法赔偿两种方式。国家赔偿法是一部重要的人权保障法,它的制定和实施是中国社会主义民主和法制建设的一个重要里程碑,是中国社会文明进步的一个重要标志。我国国家赔偿法自1995年1月1日实施以来,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,推动廉政建设,维护社会公平和正义,具有重要意义。

[关键词] 国家赔偿;国家赔偿法;法律制度;国家赔偿制度

国家赔偿是指国家机关及其工作人员违法行使职权,侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益造成损害的,由国家对受害者承担赔偿责任的法律制度。它主要包括行政赔偿与司法赔偿两种方式。国家赔偿法是一部重要的人权保障法,它的制定和实施是中国社会主义民主和法制建设的一个重要里程碑,是中国社会文明进步的一个重要标志。我国国家赔偿法自1995年1月1日实施以来,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,推动廉政建设,维护社会公平和正义,具有重要意义。据最高人民法院统计,从1992年到2002年,全国各级人民法院共受理单独提起行政赔偿案件19083件。从1995年至2002年,共受理司法赔偿案件12853件,决定赔偿5072件。2003年全国法院共受理司法赔偿案件3016件,决定赔偿1065件。从上述统计数据可以看出,国家赔偿案件的实际赔偿率不足40%。国家赔偿法实施9年取得了骄人的成绩,但还存在一些问题,主要表现在:(1)一些国家机关碍于“面子”“该赔不赔”,对国家赔偿案件抱有抵触情绪;(2)有的国家机关为了避免承担赔偿责任,工作缩手缩脚,有的甚至放弃职守;(3)相当一部分公民赔偿法律意识和权利保护意识依然淡薄,应该申请赔偿而不敢或不愿申请赔偿。例如,近几年,人民法院每年宣告无罪的刑事案件3000余件,而申请国家赔偿的案件不足300件;(4)《国家赔偿法》自身存在一些缺陷,如未对公有公共设施造成的损害、行政不作为损害、国家补偿、精神损害等问题作出相应规定,造成司法实践中许多案件无法可依,妨碍了国家赔偿制度功能的发挥,不利于保护公民、法人和其他组织的合法权益。本文结合几个典型案例就国家赔偿法律制度实施中存在的问题进行分析,并提出修改建议,与各位同行共勉。

#### 一、关于公共设施损害的国家赔偿问题案例1: 1994年8月,重庆市綦江县政府决定在綦河上架设一座人行桥,作为连接新旧城区的人行通道。工程于1994年11月开工,1996年2月竣工,同年3月投入使用。工程造价400余万元。该桥因形若彩虹而被人们亲切地称为“虹桥”。1999年1月4日,该桥因严重质量问题突然整体垮塌,消失在滔滔江水中,造成40人死亡,14人受伤,直接经济损失620余万元。事后,关于是由綦江县政府还是由建筑商对事故造成损害承担赔偿责任一直争论不休。綦江县政府认为,虹桥事故是由于建筑物垮塌致人损害引起的,属于民事侵权行为法调整的范畴,应根据《民法通则》的有关规定来处理,由直接责任人即建筑商赔偿。而多数学者认为,按照国外的通常立法,因公共设施设置及管理欠缺致害的赔偿属国家赔偿,应由国家出钱赔偿。该案虽然最终是以綦江县政府为稳定的需要由县财政出资对死难者进行了赔偿而告终,但它暴露了我国完全将该类损害置于国家赔偿法之外的做法的缺陷。对于应否将公有公共设施因设置或管理瑕疵造成损害的情形纳入国家赔偿,我国学术界有两种不同的观点:一是否定说。认为国家赔偿的归责原则是违法责任原则,不违法则不担责。认为桥梁、道路等国有公共设施,因设置、管理欠缺发生的赔偿问题,不属违法行使职权,不应纳入国家赔偿的范围。二是肯定说。认为应当在一定范围内将该类损害纳入国家赔偿的范围。因为,建立公有公共设施致害的国家赔偿制度在功能上能引导社会公用事业的发展,体现公共负担平等的法律原则。其次,将公有公共设施纳入国家赔偿的范围也有利于增加设置者或管理者的责任观念。最后,实践证明,国外相应立法是科学的,其做法是成功的,可资借鉴。日本国家赔偿法第2条第1项规定:“因道路、河川或其他公共营造物之设置或管理存瑕疵,致使他人受损害时,国家或公共团体对此应负赔偿责任。”韩国国家赔偿法第5条也有类似规定。这些国家将公有公共设施造成的损害由国家予以赔偿,达到了强化政府部门法律责任,促进公用事业发展,维护社会公平正义的目的。本人赞同肯定说,认为应在一定范围内对公有公共设施造成的损害予以国家赔偿,规定由重要的公用基础设施造成的损害由国家予以赔偿。

#### 二、关于行政不作为损害

的国家赔偿问题案例2：2000年6月1日，千岛湖畔的浙江省建德市某小学的学生们向杭州市中院递交2份诉状，状告浙江省环保局行政不作为和建德市新安江塑料化工厂环境污染侵权，要求停止侵害，赔偿物质和精神损害费1725万元。此案的过程是这样的：2000年4月4日，离学校几十米远的化工厂飘出难闻的气味。上午10：30，师生们闻了6年多的气味突然浓烈起来，让人难以忍受。放学回家的孩子开始出现头昏、头痛、恶心、呕吐、持续腹痛、剧烈咳嗽等不良反映。4月9日，864名学生住进医院，诊断为苯乙烯中毒。4月12日，专家们经实地调查、取证后一致认为：学生中毒系由学校附近的化工厂苯乙烯泄露引起的。但是，针对学生诉环保局不作为的起诉，杭州中院却作出了不予受理的行政裁定，将学生们的赔偿请求拒至门外。杭州中院之所以对学生诉环保局不作为的起诉不予受理，缘于我国国家赔偿法未就行政主体的行政不作为损害应进行赔偿作出规定。然而，环保局的行政不作为理应承担行政赔偿责任，并应对此造成的损害进行了国家赔偿。因为，按照级别和属地管辖原则，浙江省环保局作为环境保护的主管机关，有义务对污染源及时进行调查取证，并负有及时依法作出相应的行政处罚和行政处理的职责。但是在重大的环境污染事故发生后两个月内，环保局未作出任何具体行政行为，这难道不是行政不作为？再者，根据我国环境保护法、水污染防治法的相关规定，环保局负有不可推卸的审批、监管责任，在辖区内出现污染事故时，应依法采取强制性应急措施，责令停止排污。综上所述，杭州中院对该案应当予以受理。国家赔偿立法的目的是解决行政主体侵权行为的赔偿责任，它应该对行政作为和不作为违法进行合理规范，为受害的公民、法人其他组织提供充分的救济，切实保障他们的合法权益。从理论上讲，行政主体行使的行政权是一种公共管理权，行政主体在行使公共管理权的同时，也要对公众承担相应的法律义务。确立行使不作为违法要承担赔偿责任，就是要达到行政主体行使行政权力和履行义务的基本平衡。在国外，凡是建立了国家赔偿制度的国家，没有一个完全排除行政主体不作为违法的国家赔偿责任。美国联邦侵权行为法第1346条规定：“由政府雇员在他的职务或工作范围内活动时的疏忽或错误的作为或不作为所引起财产的破坏或损失、人身的伤害或死亡等属于美利坚合众国的侵权赔偿范围之内”。德国1981年国家赔偿法第1条规定：“公权力机关违反他人承担公法义务时，公权力机关应依据本法对他人赔偿就此产生的损害”。因此，今后修改国家赔偿法时，应将行政不作为违法纳入国家赔偿范围。三、关于精神损害的国家赔偿问题案例3：2001年1月8日晚，陕西少女麻某被泾阳县公安局某派出所两位民警带回派出所，要求其承认有卖淫行为。麻严辞拒绝，遭到两位警察的威胁、恫吓、猥亵、殴打。第2日，泾阳县公安局出具了一份《治安管理处罚裁决书》，裁决书上麻某成了男性，处罚理由竟是“嫖娼”。麻不服，到咸阳市公安局申请复议，市公安局竟要求麻做了两次处女检查，结果证明其仍是处女。后咸阳市公安局撤销了泾阳县公安局的错误裁决。此后麻将泾阳县、咸阳市两级公安局起诉到法院，要求赔偿精神损害费500万元。一审法院判决赔偿麻某74.66元。麻不服，提出上诉，咸阳市中院判决确认咸阳市、泾阳县两级公安机关的行为违法，并判决其支付违法限制麻某人身自由两天的赔偿金74.66元，赔偿误工费 and 医疗费9135元，但对麻某提出的500万元精神损害不予支持。本案中，少女麻某受到的精神损害是客观存在的。泾阳县公安局无理由对一个无辜少女非法拘禁两天，强迫其承认有卖淫行为，且在复议过程中，两次要求其做了处女检查，对麻某而言，其受到的精神损害远甚于物质损害。而一、二审法院依据我国国家赔偿法第26条之规定，按照国家上年度职工日平均工资计算每日的赔偿金，对麻某赔偿74.66元，对精神损害赔偿请求不予支持。这样的赔偿只是杯水车薪，无法弥补麻某的实际损失，无法使其合法权益得到应有的救济。我国国家赔偿法规定了行政机关违法行使职权侵犯公民人身权和财产权的，应当赔偿。但只限定在医疗费、误工费收入、残疾赔偿金、死亡赔偿金、丧葬费等直接损失的范围内，并没有包含精神损害赔偿的内容。对于非物质损害，该法基本上将其排除在外，只是在第30条规定：“赔偿义务机关对依法确认有本法第三条第（一）、（二）、（三）项规定的情形之一，并造成受害人名誉权、荣誉权损害的，应当在侵权行为影响的范围内，为受害人消除影响，恢复名誉，赔礼道歉”。这样的规定使得公民在面对行政机关的严重侵权行为时对自己受到的严重精神创伤无能为力。笔者认为，国家侵权与个人侵权只是侵权主体的不同，无本质上的区别，不应该区别对待。对于行政机关行使职权造成某一公民严重损害的，不仅要赔偿直接损失，当加上赔礼道歉、恢复名誉等补救措施仍不足以弥补受害人的损害时，国家还应对该受害人遭受的精神损害予以金钱赔偿。当然，金钱赔偿应当予以适当限制，不能漫天要价。四、关于国家补偿问题案例4：广东省某市因城市建设需要于上世纪90年代陆续批准了若干企业（包括一家外资企业A公司）在城市郊区建立石场开采石料，批准期限为10年。但到1998年，该市为了加强环境保护，提高城市环境质量，制订了一部地方性法规，要求郊区的所有石场关闭和外迁，平整开采区的土地并在该土地上进行绿化。A公司对责令其关闭的通知不服，认为自己开办石场是经市政府批准的，其投入了大量的资金和设备，现在连成本没收回，更不说盈利了，还要承担关闭石场后的大量费用。为此该公司多次进行申诉、申请复议和提起诉讼，要求政府赔偿，但最终未获得一分赔偿。本案中，市政府责令外资企业关闭石场是依市人大常委会制订的地方性法规规定进行的，由此而造成企业的损害，属于国家补偿问题。然而我国现行国家赔偿法就此问题未作规定，致使实践中大量发生的公民、法人或其他组织因行政机关合法行使职权或因公共利益需要受到的损失得不到适当补偿。本人认

为，引起国家补偿的损害虽然是行政主体的合法行为或因公共利益的需要造成的，但相对人的损害是实际存在的，且相对人本身没有过错，相对而言又处于弱势地位，国家对此理应给予适当补偿。

---

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: [leisun@firstlight.cn](mailto:leisun@firstlight.cn)

