

论我国国家赔偿标准的提高

詹涛

(安徽水利水电职业技术学院,安徽合肥 230601)

摘要 国家赔偿标准过低是我国《国家赔偿法》的一大问题。应采用补偿性和惩罚性相结合的原则确立赔偿标准。本文从公民人身自由权、公民生命健康权、财产权、精神损害赔偿4个方面对赔偿标准的提高进行了具体研究。通过和民事赔偿标准的比较,提出国家赔偿标准应具有合理性和可执行性,结合适用法定标准,尽可能地对受害人的实际损失进行完全赔偿。同时,对有关突出问题,提出了具体的修改建议。

关键词 国家赔偿 国家赔偿标准 法律完善

中图分类号:D922.11

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2006)03-0027-04

国家赔偿标准是指影响国家赔偿数额幅度的计算标准和相关依据。作为国家赔偿制度的重要组成部分,国家赔偿标准反映出国家赔偿的深度问题,是衡量一国民主法治进程的重要标尺。如何确定国家赔偿标准,直接关系到受害人合法权益受保护的程度。赔偿标准过低是我国现行《国家赔偿法》的一大问题,亟待改变,本文对提高我国国家赔偿标准进行探讨。

一、国家赔偿标准的适用原则

从目前国家赔偿制度在世界各国的实践来看,其赔偿标准适用原则大致有3种:惩罚性原则、补偿性原则、抚慰性原则。在《关于中华人民共和国国家赔偿法(草案)的说明》中曾指出:“国家赔偿的标准和方式,是根据以下原则确定的:第一,要使受害人所受到的损失能够得到适当弥补;第二,考虑国家的经济和财力能够负担的状况;第三,便于计算,简便易行。”由此可见,我国的国家赔偿计算标准适用抚慰性原则,该赔偿标准基本只能以保障受害人的最低生活和生存为限。在立法之初,采用抚慰性赔偿标准可能有其合理的一面。但是,随着社会的发展,赔偿的标准还停留在较低的抚慰性赔偿标准上,显然偏失了公正的原则。在实践中,过低的国家赔偿标准简直无法对应“赔偿”二字。

“有侵权,必然有责任”的原则早在罗马法时代就已确立。世界多数国家采取补偿性赔偿原则或惩罚性赔偿原则,赔偿请求权人获得的赔偿金额等同

于甚至高于民事赔偿标准。尤其在英美法系国家,惩罚性赔偿是其侵权赔偿制度的一个重要特色。相比较而言《消费者权益保护法》和最高人民法院关于审理商品房买卖合同案件司法解释中都有双倍赔付的规定,而代表着国家的国家机关工作人员办错案的,特别是明知办错也要为之的恶意侵权行为,其性质恐怕比制假、售假更为恶劣,更应该受到惩罚性赔偿的制裁。在同一个国家里制定的法律制度,应做到起码的公平和统一。

《中华人民共和国国家赔偿法》(以下简称《国家赔偿法》)应当再提高赔偿标准,以补偿性和惩罚性结合的赔偿标准进行赔偿,这才符合公平的原则。不仅要赔偿对受害者造成的直接损失,还要赔偿其间接损失,对于故意侵权等特殊情况应支付一定的惩罚性赔偿金,对于精神损害要以金钱方式进行赔偿。可根据侵权的具体情节和受害者的实际情况等因素相对灵活地确定赔偿金,从而达到预防和惩戒违法侵权以及充分救济受害人的法律目的。

二、侵犯公民人身自由权的赔偿标准的提高

《国家赔偿法》第26条规定:“侵犯公民人身自由的,每日的赔偿金按照国家上年度职工日平均工资计算”。对于用职工日平均工资为基数作为计算和赔偿人身自由损害的标准,与有的国家确定一个绝对不变数相比,有其合理性,比如计算简单,与我国经济不断发展的趋势相适应。但就“职工日平均工资”这一概念本身来说,存在数额低、缺乏灵活性

等不足之处。针对这些问题,有学者建议,在确定“国家上年度职工平均工资”时,除了参照国家统计局公布的数据外,还应充分参考职工的其他收入、社会零售商品总值等因素。每年可由最高人民法院在此基础上确定一个比较符合我国职工实际收入情况的数字,发给各级人民法院执行^[1]。这种作法得出的数字应该更具合理性,但操作较困难,也有违效率原则。

如果我们淡化“职工日平均工资”这一概念的实际内涵,只把它看成具有方法意义上的确定标准的作用;“职工日平均工资”在这里有其存在的合理性,它毕竟考虑到了人们的收入情况,反映出限制人身自由与经济收入之间的某种关联性。我国职工日平均工资10多年来的提高率这个基本事实本身就说明了赔偿标准与之的适应性。当然,不能保证我国职工日平均工资必然每年都会提高,假如遇到战争等社会动荡,职工日平均工资下降也是可能的。不过,从今后的若干年来看,这种可能性相对较小,我们也不能指望一部普通的法律能够长久不变。

现有赔偿标准低确实是一个不争的事实。就职工日平均工资来说,虽反映出来的原理有合理性,但仅以此为限度,就有问题了。统计资料显示,2005年我国职工日平均工资为73.3元。而在我国台湾地区,到1991年修改冤狱赔偿法时,规定每羁押一日,赔偿每天3000元至5000元新台币。我国唐代就是以二倍为国家赔偿标准:“每枉一年,折二年。虽不满年,役过五十日者,折一年。其有军役者,若枉一年,亦通折二年番役^[2]”。马怀德教授认为,国家侵权比普通民事侵权后果更严重,人身自由受到不法侵害的标准“至少应当是日平均工资的5倍”。

在各种人身自由损害案件中,即便被羁押时间相同,由于被受害人个体情况不同,被限制和剥夺人身自由的程度范围不同,以及羁押违法或过错的性质和程度的不同,侵害人身自由所造成的实际损害后果也是不一样的。如日本《刑事补偿法》第4条第2款规定:“法院在决定前款补偿金额时,必须考虑关押的种类、时间的长短、本人在财产上所受到的损失和利益、精神上的痛苦和身体上的损失以及警察、检察、审判各机关有无故意及其他有关情况。”该条第4款还规定:“法院在决定前款的补偿金额时,除该款但书所说的得到证明的损失额之外,还必须考虑本人的年龄、健康状况、收入能力及其他情况^[3]”。我国《国家赔偿法》统统用一个标准来决定赔偿数额,却不考虑案件的个别性和差异性,难免不合实际。因此,可以在人身自由损害的非财产赔偿方面,设定一定的幅度,由决定机关根据具体的案件情况,酌情在该幅度内选择决定。笔者认为,人身自由受到不法侵害的标准,可

以按羁押一日以职工日平均工资的3~5倍幅度赔偿,考虑关押时间、受害人本人的利益损失状况、所处地区、所从事职业等因素确定赔偿数额。另外,确定一个最低赔偿额度,该数字也可考虑与精神损害赔偿相结合,如错误羁押至少赔偿5000元,即便只羁押1日。这样可以避免类似麻旦旦案件只赔偿74.66元人身自由权损失的荒唐事。

目前,人们反映人身自由损害的赔偿标准太低,一方面在于职工日平均工资的非财产损害,另一方面在于财产损害。奥地利《刑事赔偿法》(1969年)第一条规定:“联邦依照以下规定,就因刑事法院关押或判决而产生的财产权的损害,经被害人请求,对其给予金钱赔偿。”而我国法律没有规定赔偿因此造成的财产损害。人是权利的主体,人的行为可能带来财产方面的收益,也可能带来财产方面的减损,人的特定行为可以引起财产关系的发生、变更和消灭,如果其人身自由被限制和剥夺,行为被人为地阻断了,本来很自然的财产上的效果就不会发生。这种情况在一些私营业主被羁押的情况下,体现得最为明显。此外,还有一个因此而发生的相关费用问题,如交通费、住宿费、律师费等,在实践中,很多申请人获得的按日平均工资得来的赔偿数额,还抵不上因申诉、上访、诉讼等费用支出,而这些费用却无法获赔。虽然,对人身自由侵害导致的财产损害,其因果关系和赔偿数额需要具体分析,但完全不承认财产损害,不给予任何财产赔偿,是没有道理的。

三、侵犯公民生命健康权的赔偿标准的提高

1. 法定赔偿标准问题

《国家赔偿法》在一些赔偿项目上设定了法定赔偿标准,主要表现为:对于误工损失,《国家赔偿法》规定,减少的收入每日的赔偿金按照国家上年度职工日平均工资计算,最高额为国家上年度职工年平均工资的五倍。但误工损失因人而异,我国公民的实际收入差距较大,不同人误工的损失是不一样的。对于拿高薪公民来说,就算按法定最高额来计算,恐怕也远远不足以弥补其所受的实际损失。

残疾赔偿金适用法定赔偿标准是正常的,但统一规定10年或20年的限度有问题,尤其在造成公民全部丧失劳动能力的赔偿中,残疾赔偿金的确定过于固定。在实践中,受害人的年龄大小、健康状况等情况可能各不相同,这对于中老年人来说,可能足以弥补其实际损失,但对于年轻人来说则不然。

另外,被抚养人生活费的赔偿,是按照当地生活救济标准赔偿。救济标准可以说是最低生活标准,失去了抚养人的直接抚养,再只能得到最低生活标准的救济,被抚养人恐怕生存都有问题。

总之,应以赔偿实际损失为原则,实际损失确实无法确定,再适用法定赔偿标准。在适用法定标准时,应考虑受害人损失的实际后果,应能维持受害人一般生活水平。而且,如果赔偿请求人与赔偿义务机关住所不在一地,两地实际赔偿标准不同,按何地标准来赔偿,法律并不明确。笔者认为,为维护被抚养人利益,应当以其中较高的标准来赔偿。

2. 身体伤害赔偿标准问题

在民事侵权赔偿中,规定的项目有:医疗费、护理费、交通费、住宿费、住院伙食补助费、营养费、残疾辅助器具费等,而《国家赔偿法》只规定了医疗费,对其他费用没有提及,这也是导致实际赔偿标准太低的一个原因。医疗费是受害人受伤后为恢复健康进行医治所支出的费用。有人认为该“医疗费”应当包括医药费、住院费、护理费、交通费、住院伙食补助费、营养费以及其他必须费用,笔者认为这样理解虽然意图是好的,但过于牵强,即便对医疗费作广义解释,其范围恐怕也没这么宽。在这里《国家赔偿法》没有任何特殊性,应该和民法规定一致。

3. 死亡赔偿标准问题

《国家赔偿法》把死亡赔偿金和丧葬费放在一起,限制总额为上年度职工年平均工资的20倍。但这二者性质是不同的,丧葬费是实际支出的费用,死亡赔偿金则不然。在民事赔偿规定上,仅死亡赔偿金就是20倍,丧葬费不在其中。

当然,民事赔偿中使用的是“城镇居民人均可支配收入”和“农村居民人均纯收入”两个概念。国家赔偿和民事赔偿在这里使用的概念不同,有何差别呢?笔者查阅了以下一组数字:

2005年全国在岗职工年平均工资为18405元,同年全国职工日平均工资为73.3元^[4]。2005年全国城市居民人均可支配收入为10493元,农民人均纯收入为3255元^[5]。2005年北京城市居民人均可支配收入为17653元,农民人均纯收入为7860元^[6]。2005安徽全年城镇居民人均可支配收入为8470.7元,农村居民人均纯收入为2641元^[7]。

各省、自治区、直辖市以及经济特区和计划单列市居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入数据都有不同,以上北京和安徽可作为全国范围内高水平和中低等水平的代表。比较而言《国家赔偿法》使用“职工年平均工资”的概念有其优势,一是赔偿数额相对较高,二是赔偿全国地区统一,城乡统一,便于计算。笔者认为,对此倒没有必要向民法看齐。

四、侵犯财产权的赔偿标准的提高

各国对于财产损害的赔偿标准,一般都不作专门规定,而是适用民法中有关财产损害标准的规定。

可以说,财产损害赔偿标准,准用民事赔偿标准是各国通制^[8]143。我国《国家赔偿法》对于财产损失规定只赔偿直接损失,对于可得利益损失一概不赔。其中,对于违法罚没、违法征收的,只返还本金,财产已经拍卖的,只给付拍卖所得的价款,吊销许可证和执照、责令停产停业的,只赔偿停产停业期间必要的经常性费用开支。

1. 关于返还财产的赔偿标准

对于侵犯财产权,返还财产是一种重要方式,返还金钱必然涉及利息问题,对此,日本《刑事补偿法》第4条第5项规定:“由于执行罚金或罚款而给予的补偿,应在已经征收的罚金或罚款上,按照从征收的次日起至决定补偿之日止的日期,加上年息5厘的利率所得的数额交付补偿金。”英国《王位诉讼法》第24条规定:“如果高等法院裁决给政府或裁决政府应交付的费用,那么除法院另有命令外,应根据这些费用支付利息。”^[9]当然,德国规定公法上的赔偿不支付利息。有学者认为,因罚款、罚金及执行罚金违法而对受害人赔偿的,一般应于退回等量罚款、罚金及执行罚金的同时,负责利息损害的赔偿,国家可以规定一个固定的利息率,或根据各年利息率的平均值计算此项赔偿金^[10]。笔者认为,根据损害赔偿的基本理论,利息不予赔偿是不合理的,可参考赔偿当时所公布的同期银行贷款利率予以赔偿,“同期银行贷款利率”是在法律实践中经常采用的概念,更为人们熟悉,更利于司法适用。

同时,如果由于侵权行为造成受害人在一定时间内失去了对其财产的孳息利益,则该财产所附孳息的损失是一种实际发生的损失,应予赔偿。

2. 关于已拍卖财产的赔偿标准

对于财产已被拍卖,《国家赔偿法》规定应按拍卖所得的价款进行赔偿,这是不按实际损失进行赔偿的法定赔偿标准。在大多数情况下,这很不利于受害人。因为对原所有人非常重要的财产,在实践中往往却拍出低价。而且,拍卖是一种需要获利的商业活动,只有扣除了相应费用之后的剩余所得,才是委托机关即赔偿义务机关的“拍卖所得”,赔偿义务机关最终得到了多少钱与原所有人的损失是两回事。

有观点认为应按财产的购进价进行赔偿,也有认为应按损害发生时的市场价结合该物新旧、耗损程度估价的结果进行赔偿。笔者认为,这些观点至少比法律规定的拍卖所得更接近合理,但操作起来,却有很大复杂性。从购进之后,财产的价值会有变化,或贬值或增值,比如机器经使用会贬值,房产近几年一般都在增值,而且由于财产的所有权已转移,再对其评估也不可行,事过境迁,损害发生时的财产价值是多少更难以确定。笔者认为,因为国家机关

毕竟是过错方,应当尽量按照有利于受害人的原则进行赔偿。从便于操作角度考虑,法律不必确定单一价格,可规定选择按照拍卖成交价和财产购进价中价高者赔偿受害人。因违法查封、扣押、冻结,应返还的财产灭失的,也可参照该原则赔偿。

3. 关于停产停业损失的赔偿标准

《国家赔偿法》规定,在违法吊销许可证和执照、责令停产停业的情况下,赔偿停产停业期间必要的经常性费用开支。这里规定的吊销许可证和执照、责令停产停业,不应理解为是单纯的行为方式,而应理解为一类行为,这类行为名称和形式各异,实质就是让人失去行为资格停产停业^[8]171。

但这种赔偿标准常与受害人实际损失有着巨大的差距。对于“经常性费用开支”,一般认为是指维持已经停产停业的受害人生存在基本开支,如水电费、房租费、基本工资等。对该概念应作扩大化解释,应当是指除直接用于生产经营活动开支的其他经常性费用开支,不能只限于维持生存的费用开支。比如行政管理费、设备维修保养费等也应列入。

4. 公民受害前的权利状态恢复原状问题

由于执法机关对公民错误拘留、逮捕、执行刑罚甚至违法采取扣押、冻结、追缴财产的措施后,往往导致受害人失去原有的工作、职务、职级等一系列权利状态。错案纠正后,有的受害人难以返回原来的工作单位,即使回到原来的工作单位,有关待遇等均受到不同程度的影响。此时,公民权利状态的恢复往往比金钱赔偿更为重要和实际,更能从根本上弥补受害人受到的损失,因为恢复了工作、职务、职级等,也就意味着受害人在经济上有了保障。法律应在恢复公民的权利状态上有更明确充分的规定。

五、关于精神损害的赔偿标准

对于精神损害赔偿,现行《国家赔偿法》只规定了消除影响、恢复名誉、赔礼道歉的精神抚慰方式,基于现实情况的发展和民法对精神损害赔偿的规定,对国家造成的精神损害责任承担方式在原有的基础上应该引入物质赔偿,进一步保护受害人的权益。明确了精神损害抚慰金,也就意味着国家赔偿标准提高了一大步。在具体适用中,对于侵害人身自由权,因为采用法定赔偿标准,如果能按职工日平均工资的倍数赔偿,精神损害抚慰金可融入其中,不单列出;对于侵害生命健康权,应该规定精神损害抚慰金;对于侵害财产权,可暂不规定精神损害抚慰金。

由于精神损害具有无形性和抽象性的特点,确定具体的赔偿标准是困难的。权利主体在社会生活中有很大差异,同一行为对不同的主体可能产生不同程度的损害。在国外,关于精神损害赔偿的标准

问题,不同国家也有不同的方法,如美国、日本、丹麦采用概算法,即不具体分类,而是一揽子提出精神损害赔偿总额,这种方法计算简单,便于操作;英国、法国采用分类法,即按项目分类,计算出各单项的赔偿额度,然后相加得出赔偿总额,这种方法比较客观,但计算复杂;德国、瑞士采用折中法,即先将精神损害所要考虑的项目列出,然后法官在此基础上综合考虑,确定赔偿额度,这种方法较全面,但法官自由裁量权较大^[11]。

关于建立国家精神损害赔偿制度的具体建议,有关专家设计了两种方案,一是直接修改国家赔偿范围、原则、标准,扩大国家赔偿责任的覆盖面,使国家承担起精神损害赔偿的责任;第二种方案是简单的修改,只需笼统的加上“除依本法规定外,适用民法规定”的规定,即可解决这一问题^[12]。笔者认为,鉴于侵权主体的不同,一般不会导致精神损害结果有本质的不同,且民法对精神损害赔偿已有了较为具体的规定,因此国家赔偿制度中对精神损害的赔偿可比照民法,但赔偿标准可以更具体一些。比如规定赔偿下限而不规定赔偿上限,在民法中,有的地方性法规中已有精神损害赔偿下限的规定,《广东省实施〈中华人民共和国消费者权益保护法〉办法》就规定了精神赔偿标准为五万元以上,对此国家赔偿制度可以借鉴。

参考文献:

- [1] 张新宝. 国家赔偿的若干民法问题[J]. 法商研究, 1995 (5): 21.
- [2] 长孙无忌. 唐律疏议[M]. 北京: 中华书局, 1983: 120.
- [3] 陈春龙. 中国司法赔偿[M]. 北京: 法律出版社, 2002: 577.
- [4] 国家统计局. 2005年全国城镇单位在岗职工年平均工资统计结果公告[R]. 2006.
- [5] 国家统计局. 中华人民共和国2005年国民经济和社会发展统计公报[R]. 2006.
- [6] 北京市统计局. 北京市2005年暨“十五”期间国民经济和社会发展统计公报[R]. 2006.
- [7] 安徽省统计局. 2005年安徽省国民经济和社会发展统计公报[R]. 2006.
- [8] 杨小君. 国家赔偿法律问题研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005.
- [9] 房绍坤, 毕可志. 国家赔偿法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 309.
- [10] 马怀德. 国家赔偿法的理论与实务[M]. 北京: 中国法制出版社, 1994: 255.
- [11] 刘嗣元, 石佑启. 国家赔偿法要论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 61.
- [12] 刘莘. 国家赔偿中的精神损害赔偿[J]. 人民公安, 2001 (9): 14.