

# 公务员公务过错赔偿责任比较研究

李晓明 莫纪宏

公务员在执行公务活动的过程中因故意或过失给公民、法人或其他组织造成损害应向受害者承担赔偿责任。由于各国法律对公务员履行公务的要求、公务过错的认定和保护受害者利益的标准不同，故公务员因公务过错承担赔偿责任的形式也不一样。

在20世纪以前，公务员因公务过错给公民法人或其他组织造成损失，一般都按照普通法的规定承担赔偿责任。公务活动不能使公务员免责或减轻责任。例如，法国在19世纪前，除法律有特别规定外，国家不承担公务员侵权赔偿责任，采取公务员个人负责的方式来解决公务损害赔偿纠纷。在英国，1947年以前，任何公务员因公务过错给他人造成损害只能由侵权的公务员本人负责赔偿。不论是大陆法系，还是英美法系，对公务员公务过错都不承认其属于国家行为的性质，只能由公务员个人作为公务过错赔偿责任的主体。

第二次世界大战以后，随着经济的发展，民主法制建设的完善，以及行政权的进一步扩大和行政管理活动的日趋重要，原先的“国家绝对主权思想”、“国家不能各过”的理论彻底动摇，从受害人利益出发，国家作为赔偿主体的身份在法律中得到了确定。例如美国《联邦侵权赔偿法》规定：以合众国为被告主张政府之任何人员于其职务范围内因过失、不法作为或不作为，致人民财产损害或损失，或体伤死亡，而基于私人之立场应负赔偿责任。

当今世界各国立法规定，公务员同公务过错而向受害人承担赔偿责任因受害人的请求对象和国家及公务员连带责任的承担方式不同，可以分为下列几种类型：

(1) 公务员应对其因公务过错而给公民、法人或其他组织造成的损害承担主要赔偿责任，而国家只是承担辅助赔偿责任。采用的国家有墨西哥、危地马拉、芬兰等。

(2) 不论国家是否承担赔偿责任，公务员都必须对受害者承担责

任；如果国家不应承担责任但支付了赔偿费，可以向公务员行使追偿权。英美法系国家普遍采用。在英美法系国家，国家与公务员联合对受害者承担赔偿责任。在英国，如果公务员证明国家应联合对受害者负责，只有国家也承担赔偿责任才公平和正义，公务员在赔偿受害人损失以后，可以获得补偿。在美国，联邦政府有这种要求，故公务员能经常获得补偿。

(3) 公务员不对受害者负责，但在某些案件中，国家可以对公务员行使追偿权。联邦德国、日本和瑞士等国采取这种制度。如《日本国国家赔偿法》第1条就规定，“行使公权力公务员加害之损害赔偿、求偿权”为：(1)行使国家或公共团体权力之公务员，就其执行职务，因故意或过失不法加害于他人者，国家或公共团体对此应负赔偿责任。(2)前种情形下，公务员有故意或重大过失时，国家或公共团体对该公务员有求偿权。

(4) 或者由国家承担赔偿责任，或者由公务员承担赔偿责任，但是，国家对公务员没有追偿权。当然公务员的过错如果系公务过错和本人过错的混合则另当别论。法国就采用这种制度。1873年7月30日，法国权限争议法庭在佩尔蒂埃案中的判决中，否定公务员负担全部行政赔偿责任的论点，建立了现代的法国行政赔偿责任制度。法国权限争议法庭认为，在行政事实活动引起的损害中，要区分哪些责任应由公务员负担，哪些应由国家负担。如果损害事实完全是由公务员本人过错造成的，则公务员应对此损害承担全部赔偿责任，由普通法院管辖，适用私法规则；如果产生的损害同执行公务密不可分，则应由国家承担赔偿责任，由行政法院审理，并应适用公法规则。根据法国权限争议法庭的判决，公务员本人过错是指可以和执行公务相分离的过错。这种过错一般包括以下三种情况：一是公务员在执行公务之外和执行公务无关的过错。例如，公务员在私生活中和职务无关的过错。二是公务员的故意行为。例如公务员在执行公务时打击报复，或徇私舞弊，是公务员本人过错。三是重过错。公务员在执行公务时所犯错误，如果不是出于故意，一般属于公务过错，只在少数情况下，公务员表现出极端粗暴和疏忽时，才产生本人过错。例如警察在没有必要时使用火器，是本人的重过错。

(5) 公务员仅仅只在例外的情况下才承担赔偿责任。斯堪的纳维亚国家采用这一制度。公务员公务过错赔偿责任制度在我国法律中也有明确规定。早在1954年宪法中就规定，“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”(第97条)。1982年宪法又重申了54年宪法规定的精神。该宪法第41条第3款规定：“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。”1982年宪法所规定的上述原则又在其他具体的法律、法规中得到了体现。如《中华人民共和国治安管理处罚条例》第42条规定，“公安机关对公民给予的治安管

理处罚错误的,应当向受处罚人承认错误,退回罚款及没收的财物,对受处罚人的合法权益造成损害的,应当赔偿损失。”另外,《税收征收管理暂行条例》、《火车与其他车辆碰撞和铁路路外人员伤亡事故处理暂行规定》等法律、法规中都有公务员公务过错赔偿责任的法律规定。

《中华人民共和国行政诉讼法》,第9章专门规定了“侵权赔偿责任”。在我国,行政机关或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损害的,由该行政机关或者该行政机关工作人员所在的行政机关负责赔偿。行政机关赔偿损失后,应当责全有故意或者重大过失的行政机关工作人员承担部分或者全部赔偿费用。即我国行政诉讼法实行的是谁的过错谁负责原则,是行政机关的过错造成的损害应由行政机关承担赔偿责任,是行政机关工作人员的过错造成的损害应由行政机关工作人员承担。由行政机关承担的赔偿责任,行政机关保留对有关责任人员的追偿权。我国行政诉讼法对行政机关工作人员的过错造成的损害并没有要求行政机关工作人员直接承担赔偿责任,而是规定由行政机关向受害者支付赔偿费用,这并不意味着对有过错的行政机关工作人员的过错责任的豁免,而是出于保护受害者的利益考虑的。如果法律要求有责任的行政机关工作人员直接向受害者承担损害赔偿赔偿责任,则可能会出现有责任的行政机关工作人员无支付能力而使受害者的合法权益得不到有效的保护。因此,我国行政诉讼法是从充分保护受害者利益出发的,行政机关对有责任的人员保留追偿的权利。这充分体现了我国法律的过错责任原则和谁过错谁负责原则。

但是,目前我国公务员公务过错赔偿制度还不健全,公民、法人或其他组织因为公务过错而造成其合法权益受到非法侵犯还得不到有效的法律救济。目前应该解决的问题:(1)应制定统一的国家赔偿法,使公务过错赔偿责任的范围扩大到立法、司法等领域,全面地保护公民、法人或其他组织的合法权益不受公务活动的非法侵犯,并使受害者得到赋有实效的法律救济;(2)应将抽象的公务行为也列入赔偿责任过错行为类型中,以杜绝各种土政策、土法律随便侵犯公民的合法权益;(3)应区别公务员公务过错和本人过错所应承担的赔偿责任,对于因公务员本人过错而造成的损害应规定直接的损害赔偿制度,以防止某些官僚主义以交学费为名,肆意侵犯公民合法权益;(4)应建立专门的侵权赔偿法院管理公务员公务过错赔偿案件,一方面可以减轻目前普通人民法院审理案件的负担,另一方面又可以加强对公民法人或其他组织合法权益的法律保护。

# 档案法义务性规范的贯彻与遵守

李献华

《中华人民共和国档案法》的颁布实施,使我国档案事业的发展走上了法制轨道,推动和促进了档案事业的发展,但全面、准确地实施法律,使自觉遵守档案法义务性规范成为全体公民的自觉行动,仍然是今后档案法制建设的关键。

档案法的实施,是档案法律规范在社会生活中的贯彻和实现,它包括档案法的适用和档案法的遵守两个方面。而档案法的遵守则是档案法实施的重要内容,档案法律规范是人们在档案活动方面的行为规则,它同其它法律一样,按其行为模式可分为三种类型:

(1)义务性规范,即规定主体必须为某种行为的法律规范;(2)禁止性规范,即规定主体不得为某种行为的法律规范;(3)授权性规范,即授予主体可以为某种行为或不为某种行为的权利的法律规范。从目前档案法的实施情况看,我认为,禁止性规范的贯彻与遵守应是档案法制建设的重点。因为任何违反禁止性规范的行为,都会给国家和人民的利益造成损失,必须严厉禁止,及时抓好这类行为的预防和查处;而义务性规范的贯彻与遵守,则是当前和今后一个时期依法治档的难点。这是因为,《档案法》所禁止的行为,如擅自销毁国家所有的档案、涂改伪造档案、出卖国家所有档案、倒卖档案牟利、将档案卖给外国人、携运禁止出境的档案及其复制件出境等等,这类行为所造成的危害是直接的,造成的损失也是明显的,通过广泛的宣传教育,绝大多数人是能够自觉遵守的。问题在对于相当多的人只知道档案法禁止的事不能去干,且不知道不履行档案法所规定的义务也是违法行为。加之不履行《档案法》所规定的义务所造成的损失往往不会马上显示出来,通常不为人所重视,许多人对档案工作缺少了解,造成不能或不完全能遵守档案法律法规。如应归档的文件材料不向档案机构或档案工作人员移交,应当购置的设备长期得不到解决,应当对所属单位的档案工作实行监督指导却不闻不问……。因此,要使大多数人都能自觉遵守档案法规,做到言谈举止都符合档案法规的规定,特别是自觉地履行档案法规定的义务,确实是一件难度较大的工作。

另一方面,禁止性规范有比较明确的标准,易于理解和掌握,而义务性规范的理解和执行有较大的灵活性,在执法中较难把握尺度。如“各级人民政府应当加强对档案工作的领导”、“配置必要的设施”、“实现档案管理的现代化”等等。那么,究竟应当做到什