

论我国行政追偿制度的“活化”

孙靖坤

南昌大学立法研究中心，江西南昌，330038；

摘要：行政追偿是赔偿义务机关代表国家向赔偿请求人支付赔偿费用后，依法责令有故意或重大过失的公务员、受委托的组织和个人承担部分或全部赔偿费用的法律制度。完善赔偿制度，必须完善追偿制度，以倒逼公务员转变执法理念，增强责任意识，依法依规履行职责，为进一步全面深化改革提供行政法治保障。但是，我国行政追偿制度“失活”的问题十分严峻。在保证社会整体利益最大化的基础上，可以通过规范追偿金额核算方式和追偿程序，设置救济机制，明确被追偿人认定标准，分置侵权机关与追偿权主体，构建行政体系内、外部监督体系等方式进一步“活化”我国行政追偿制度。

关键词：行政追偿制度；“活化”；国家赔偿法；赔偿义务机关；监督机制

DOI：10.69979/3029-2700.26.02.068

引言

行政赔偿是国家对行政机关及其工作人员行使公权力的行为所导致的侵权损害后果承担赔偿责任的行为，符合人民主权、尊重与保障基本人权、公平正义、民主法治的法律基本原则。党的十八大以来，在习近平法治思想的指导下，全面依法治国深入推进，行政赔偿案件越来越多。最高人民法院也多次发布行政赔偿参考案例^[1]并多次在工作报告中提出应该坚决纠正和防范冤案的产生。

但是，我国行政赔偿制度的发展，没有充分带动行政追偿制度的发展。行政追偿制度指赔偿义务机关支付赔偿费用后，应当（不仅仅是“可以”）依法责令有故意或重大过失的公务员或受委托的组织、个人承担全部或部分赔偿费用的制度。行政追偿作为一种经济性惩戒，以金钱给付为表现形式，能够弥补政务轻处分、党纪轻处分等精神性惩戒的局限性^[2]，体现了权责统一原则。但是，根据学者陈异慧、聂晓芳的统计，行政追偿仅占行政赔偿案件的1.78%^[3]。

笔者认为，行政赔偿与行政追偿共同构成双阶层责任分配体系。行政机关代表国家，向受害人履行赔偿义务；具体实施违法行政行为的公职人员对国家受到的损失承担责任，弥补行政机关的行政赔偿支出。如果对违法行为具有故意或重大过失的公职人员不承担责任，纯粹由国家财政承担责任，那么日渐增多的行政赔偿案例和日渐提升的行政赔偿金额，从另一个角度导致了新的不公平。此前是行政赔偿过少对受害人不公平，

此后是行政赔偿过多而行政追偿过少导致对全体纳税人不公平。行政追偿制度的发展应该兼顾国家（全体纳税人供养国家财政，实际上也反映全体人民的利益）、公职人员和受害人三方主体的利益平衡。本文的基本研究思路就是站在社会整体利益最大化的立场，系统观察这三方主体的利益分配和责任分担。

本文旨在探明导致我国行政追偿制度“失活”的底层逻辑，探讨进一步“活化”我国行政追偿制度的可行性，促使我国行政追偿体制形成法律机制完善、有效实例增多、公职人员法律意识提高三者之间的良性循环。

1 我国行政追偿制度“失活”的现状

1.1 我国行政追偿制度“失活”的数据表现

毫不夸张地说，追偿制度是国家赔偿法执行最差的制度之一，已经成为理论界和实务界公认的事实^[4]。我国的许多行政机关以行政处分或党纪处分代替行政追偿。北京市高院原赔偿委员会主任陈春龙表示，国家追偿制度常年未落实。财政部曾对我国26个省、市、自治区的各级财政部门进行了行政追偿金额的调查，发现行政追偿金额占行政赔偿总额的比重只有3%。追偿金额占比最高的一级行政区是首都北京市，也仅有4%。部分地区的行政追偿金额甚至为零。例如，根据河南省财政厅的数据，从1995年我国《国家赔偿法》实施至2017年，河南省从未进行行政追偿^[5]。并且，行政追偿金额占比低的地区的财政收入往往低于行政追偿金额占比高的地区，这显著增加了欠发达地区的财政负担。

根据最高人民法院的调研统计结果，2015至2017

年间,北京等19个省、自治区、直辖市的行政赔偿金额为5290.31万元,而向责任人追偿的金额仅占总金额的3%左右^[6]。无论是1.78%的实施追偿率,还是3%的追偿金额占赔偿金额的比例,都显然低于合理区间。2023年,江苏省财政厅表示,各行政追偿机关退回到国库中的追偿数额“很少”。

1.2 我国行政追偿制度“失活”的案例佐证

在行政赔偿案件中,应当进行行政追偿却未进行行政追偿的案例比比皆是。即使比多数案件的影响力更大、代表性更强的最高人民法院参考性案例,也普遍存在行政追偿制度“失活”的问题。例如,2022年3月最高人民法院发布的九件关于审理行政赔偿案件参考性案例,有五个案件出现公职人员出于故意或重大过失,作出违法行政行为,却未受到行政追偿的情形^[3]。笔者以其中的周小平诉长沙望城经济技术开发区管理委员会强制拆迁行政赔偿案为例。该案的案由是当地拆迁办工作人员在明知强拆违法的情况下,出于尽快完成工作的目的,故意绕过签订安置补偿协议的法定手续,将涉案建筑强制拆除。法院判决的赔偿金额达到49万元,却无任何公职人员被追偿。

一些一度广受社会关注的热点案件出现了行政追偿的“失活”问题。例如,2017年8月,河北涉县一男子发帖称医院食堂价高难吃,被行拘。引起网络热议后,邯郸市公安局复查后认为,原处罚适用法律不当,责成涉县公安局撤销对该男子的处罚。此后,该男子提出了行政赔偿申请并获得批准,却无涉案公职人员被追偿。赔偿义务机关对办案民警的处理仅仅只是调离执法岗位和要求其向受害者赔礼道歉。2023年4月,最高人民法院的再审判决撤销了广东省高级人民法院对格林柯尔集团创办人顾维军犯有虚报注册资本罪和违规披露、不披露重要信息罪的判决,并给予43万元的国家赔偿。证监会曾经对顾维军处以30万元罚款的行政处罚^[7]。该行政处罚显然违法,但至今作出该行政处罚的责任人没有被追偿。

1.3 关于“活化”行政追偿制度的国内研究稀缺

国家赔偿法学在行政法学中是一个起步较晚、比较冷门的研究领域,行政追偿则在国家赔偿法学中是一个起步较晚、比较冷门的研究领域。我国法学界对行政追

偿的研究成果多见于以行政诉讼或国家赔偿为研究主题的著作中,缺乏专门研究行政追偿的著作。在知网中,截至2025年11月,以行政追偿为主题的文献仅有126篇,且上一年度仅新增3篇,而行政赔偿有2503篇、刑事赔偿有1112篇。并且,以行政追偿为主题且被引次数最多的文献仅被引88次。

但是,仍有一些学者注意到我国行政追偿制度“失活”的困境。学界大多围绕行政追偿的主体、程序和性质,探讨我国行政追偿制度的改进方向。例如,张杰认为应当修正行政追偿主体的理论基础,打破行政追偿主体内部化对行政追偿主体追偿积极性的限制。李昕认为应当从启动权、调查权、认定权、处理权等四个方面设计行政追偿的程序框架,从而形成全链条的规范化追偿程序。汪应明和李清伟认为我国行政追偿制度“失活”的最大问题是正当程序的缺失^[5]。

2 导致我国行政追偿制度“失活”的原因

2.1 法条规范存漏洞:追偿机关自由裁量的权限过大

2.1.1 行政追偿的法律规范体系不健全

虽然,早在1994年5月制定的第一版我国《国家赔偿法》便规定了行政追偿制度,但是行政追偿的法律规范体系很不健全。在2010年4月和2012年10月,我国《国家赔偿法》两度被修改。但是,这两次修改都未触碰行政追偿制度。

目前,行政追偿仅在一部法律和一部行政法规中有所规定,分别是我国《国家赔偿法》第十六条和《国家赔偿费用管理条例》第十二条。两部规范性文件的规范均比较抽象,且无相应的法律解释予以细化。具体的实体和程序性规范的缺失,导致行政追偿在实践中缺乏可操作性,下位立法缺少依据;导致行政追偿受人为干预的空间过大,侵权机关的自由裁量权过大。自1995年我国《国家赔偿法》颁行以来,虽然该法修改了两次,但是都主要围绕扩大国家赔偿的受案范围、优化国家赔偿的归责原则、引入精神损害赔偿、保障国家赔偿费用供应等角度,关于行政追偿的条款再无与时俱进地修改。相比之下,刑事追偿设置了法定追偿情形,自由裁量空间小于行政追偿^[3]。我国《国家赔偿法》第三十一条规定,刑讯逼供或者以殴打、虐待等行为或者唆使、放纵他人以殴打、虐待等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,在

处理案件中有贪污受贿,徇私舞弊,枉法裁判行为的,赔偿义务机关在赔偿后,应当向有下列情形之一的工作人员追偿部分或者全部赔偿费用。

部分地区依据我国《国家赔偿法》及相关法律制定了符合地方特殊情况的实施办法,对行政追偿的规定进行细化。在省级层面,仅有宁夏回族自治区(2020)、浙江省(2016)、青海省(2015)、湖南省(2013)、四川省(2013)、黑龙江省(2013)、云南省(1999)、内蒙古自治区(1998)、吉林省(1998)、安徽省(1998)、新疆维吾尔自治区(1996)、湖北省(1995)等12个省、自治区制定了规范行政追偿制度的地方政府规章,覆盖的一级行政区不足40%,且整体陈旧,仅有一部制定于近5年,半数制定于上个世纪。在地级层面,仅制定了《杭州市行政赔偿和追偿办法》(2021)等少数几例有关行政追偿的地方政府规章^[8]。

2.1.2 行政追偿金额认定标准不完善

我国《国家赔偿法》并未对行政追偿金额的认定标准给予相对量化的规定,仅仅模糊地表述为“承担部分或者全部赔偿费用”。《国家赔偿费用管理办法》授权省、自治区、直辖市人民政府根据该办法,并结合本地区实际情况,制定具体标准。但在实践中,不同地区、不同机关、不同层级的行政机关认定行政追偿金额的标准区别过大,明显超过了地区间经济发展水平的差异的合理需求,产生了鲜明的地域不平等。例如,关于行政追偿金额的区间,湖南省规定,行政追偿金额不超过当地职工年平均工资。四川省规定,行政追偿金额不超过被追偿人工资收入的二倍。内蒙古自治区规定,行政赔偿金额在被追偿人月基本工资额的一倍至十倍之间^[5]。这一现状割裂了我国行政追偿法律体系的统一性,违背了公平正义的法律原则。

并且,上文提及的大部分地方政府规章在对被追偿人的认定标准、追偿金额的核算方式等方面,仍然只进行原则性规定。例如,青海省、湖北省、新疆维吾尔自治区、北京市、上海市、广西壮族自治区和黑龙江省出台的地方政府规章,仍然用“部分或全部国家赔偿费用”的抽象标准作为行政追偿的费用规定^[9]。

2.1.3 行政追偿程序规范缺失

众所周知,程序规范和实体规范同等重要,相辅相成,不可缺失。我国《国家赔偿法》没有制定行政追偿具体的可适用程序,仅仅只整体地规定赔偿义务机关先

赔偿,后追偿,最后向有关财政部门书面通知自己所作的追偿决定,让有关财政部门依法收缴行政追偿金的顺序^[10]。

从法律法规到行政规章再到行政规范性文件也都没有对行政追偿的程序做出明确的规定。加之,我国尚未制定专门规范行政行为的行政程序法,有关行政程序的法律规范仅散见于相关单行法律法规中。因此,难以在现行法律体系内找到可类推适用于行政追偿的程序。而且,我国《国家赔偿法》没有规定追偿时效。规定追偿时效能够迫使赔偿义务机关在证据事实相对清楚、证据资料比较完整时,及时对相关责任人员进行追偿,防止行政追偿一拖再拖,最后不了了之的情况。

2.1.4 对被追偿人的认定标准模糊

关于行政追偿的对象,我国《国家赔偿法》只是简单地规定赔偿义务机关要对“故意或者重大过失”的工作人员或者受委托的组织或个人进行追偿,尽管故意可以较为清晰地裁量认定,但是重大过失在没有相关解释做参考的情况下认定则比较困难。各地方下位法中也基本采用原则性规定,导致行政追偿很难具体操作运行。另外,公务人员在作出职务行为的过程中会产生不同的情形,那么不同情形下应当如何认定行政追偿的对象呢?是将执行上级决定和命令的公务员认定为行政追偿对象合适,还是将命令和决定的作出主体认定为行政追偿的对象合适呢?这是一个值得探讨的问题。

2.2 主体设计不合理:侵权机关负责追偿降低积极性

我国《国家赔偿法》第七条规定,承担赔偿责任的行政机关就是侵权的行政机关。笔者认为,这种同体负责模式很不合理。赔偿义务机关虽然拥有启动行政追偿程序的权力,但这些赔偿义务机关里具有法定行政追偿权的公职人员很容易不愿意因为行使行政追偿权而破坏同事关系、上下级关系或业务协作关系,而更愿意息事宁人,保持一团和气的精神状态,不为了“公事”得罪私人。即使在委托行政中,受委托的组织或者个人也往往与作为委托人的赔偿义务机关有着千丝万缕的关系,难以保证追偿效果。

另外,根据我国财政管理规定,作为行政追偿权主体的行政机关本身没有独立的,可自由支配的财产,其财产来源是政府预算。也就是说,在整个国家赔偿流程中,赔偿义务机关不是“经济人”,而只是“经手人”,

赔偿金无需由赔偿义务机关支付。行政追偿制度“失活”的现状导致基于故意或者重大过失,做出侵权职务行为的公务员也不需要为自己的行为承担经济损失,追偿金也不会成为赔偿义务机关的资金来源。根据理性经济人理论,这种与本单位经济利益脱节的制度设计,客观上也会导致行政追偿权主体缺乏追偿的动力。

2.3 监督机制不健全:追偿流程缺乏有效的内外监督

目前,我国《国家赔偿法》等相关法律,《国家赔偿费用管理条例》等相关行政法规均未规范对行政追偿的监督机制。虽然,部分地方政府规章规定支付行政赔偿金的财政部门或赔偿义务机关的上级机关有权监督。但是,它们没有设定具体的监督方式、监督权限和有关工作人员未行使或者不规范行使监督权应承担的责任。例如,浙江省规定,财政部门应该审查同级赔偿义务机关作出的行政追偿决定。宁夏回族自治区等部分一级行政区制定的地方政府规章甚至仅仅使用了“有权监督机关”的抽象描述,不明确指定监督权主体^[2]。

另外,我国关于行政追偿的政府信息公开不足,导致公众难以行使对行政追偿的知情权、监督权。笔者在全网都很难找到行政赔偿后对相关责任人员进行行政追偿的记录。2023年,财政部表示,其制订的财政收支预算决算表中没有单独统计“行政追偿资金”,无法提供行政追偿金额的具体数据。同年,江苏省财政厅和上海市财政局表示,其制订的财政收支预算决算数据库中并没有专门统计行政追偿金额的科目,没有针对性地整理赔偿义务机关提出支付赔偿金的申请文件,并且没有专门进行标记各行政追偿机关退回到国库中的追偿数额^[3]。

并且,行政追偿的情况不属于法定的政府信息重点公开的范畴,政府完全可以不公开行政追偿的情况。官方即使公开对作出违法行政行为的公职人员追究责任的情况,一般也指只公开给予行政处分或者党纪处分或者追究刑事责任的情况,不会公开给予行政追偿的情况^[5]。

3 进一步“活化”我国行政追偿制度的思路

3.1 立法规范层面:建立具体可行的法律体系

笔者认为,我国可以从实体和程序两个维度,细化我国《国家赔偿法》和《国家赔偿费用管理条例》对行政追偿的规定,增强其可操作性,减少相关法律法规的

“灰色地带”。各地方政府也可以依照各地实际情况,在不违背我国《国家赔偿法》及相关上位法的基础上,制定规范行政追偿实施方式的地方政府规章。国务院和一级行政区的政府及其职能部门可以针对如何在实践中,符合立法精神地适用关于行政追偿的法律规范、地方性法规的问题,作出行政解释。

另外,在构建我国行政追偿法律体系的过程中,我国可以在结合自身客观实际的基础上,学习借鉴法律体系(一般指日本、德国、瑞士等大陆法系国家)和法律实施方面的具体国情与我国较为接近的国家在行政追偿理论研究层面的先进成果或者制度建设层面的先进经验。

具体而言,笔者有以下构想:

其一,在法律中明确一个相对统一,但根据各地经济发展水平、政府财政收入和当事公职人员家庭经济情况的不同有所浮动的行政追偿金额的核算方式。绝对的平等往往意味着实际上的不平等,这一核算方式不能以绝对平均主义为准绳^[8]。

笔者认为,追偿金额的核算应该区分被追偿人主观过错的性质,即对存在故意和存在重大过失两种心理的被追偿人,分别采取两种不同的核算方式。针对基于重大过失,作出侵权行政行为的公职人员的行政追偿费用可以占行政赔偿费用的30%至85%。然而,针对基于故意,作出侵权行政行为的公职人员的行政追偿费用可以占行政赔偿费用的50%至100%。

德国法律规定,追偿不应当降低公务员及其家属的基本生活需求,即使采取惩罚性赔偿标准(我国并未引入惩罚性赔偿标准,而采用抚慰性赔偿标准和补偿性赔偿标准),最高的追偿金额也不能超过国家支付的赔偿金的2倍,并且应该明文规定从重或从轻追偿的条件。笔者认为,上述规定值得借鉴。目前,只有宁夏回族自治区、浙江省、四川省、内蒙古自治区、吉林省、安徽省等六个省、自治区在地方政府规章中,结合被追偿人的收入情况,规定了行政追偿费用的上限。我国国务院可以在关于行政追偿的行政法规中,以被追偿人的年基本工资为基准,确定行政追偿金额的上限。基于保障公职人员及其抚养、扶养、赡养人员的基本生活水平的原则,针对基于故意,作出侵权行政行为的公职人员的行政追偿费用应该低于其年基本工资的两倍,针对基于重大过失,作出侵权行政行为的公职人员的行政追偿费用最高不能超过其一年的基本工资。笔者不赞同以湖南省

为代表的,以当地职工年平均工资作为核算行政追偿金额基准的方式,因为整体水平不能简单地代替个体水平,应该具体问题具体分析。被迫偿人如果成功完成补救或全盘交代事实,可以从轻追偿。被迫偿人如果不配合或者恶意妨碍行政赔偿、行政追偿的程序正常开展,确定行政追偿金额时可以从重。

其二,在法律中突破现有的同体问责机制,进行行政赔偿和行政追偿的职权分离,或者更进一步直接构建独立的行政赔偿,构建一个包含调查、决定、执行、救济全过程的行政追偿程序。

笔者构想的行政追偿程序如下:首先,赔偿义务机关可以根据预算管理权限,向财政部门申请支付赔偿费用起15日内,依职权对作出违法行政行为的公职人员是否存在故意或重大过失进行调查、核实证据。一旦确定作出违法行政行为的公职人员存在应当被追偿的情形,应该立即立案。立案后,赔偿义务机关应该立即告知涉案公职人员立案的事实根据和法律依据,给予涉案公职人员7天申辩期限。赔偿义务机关应该尊重涉案公职人员的申辩权,对其提出的证据和申辩事由仔细核查,并在涉案公职人员最后一次申辩起7天以内,即立案起14天以内,作出最终的追偿决定,或者撤销追偿决定。作出追偿决定后,赔偿义务机关应该立即将其付诸执行。

如果被迫偿人对赔偿义务机关作出追偿决定的内部行政行为或者对追偿决定的内容不服,还可以在追偿决定作出后7日内向赔偿义务机关的上级机关提出复议。接到复议申请的赔偿义务机关的上级机关应该在7日以内,作出受理或驳回复核申请的决定。为了提高复议效率,该机关应该一次性告知申请人需要补正的材料;该机关如果能够在接到申请时,确认申请符合条件,则尽量当场受理。赔偿义务机关的上级机关应该在30日内作出复议决定。如果其认为追偿具有事实根据和法律依据,且符合法定程序,应该维持追偿决定,此时赔偿义务机关应该立即执行追偿,被迫偿人没有再次复议的权利;如果其认为追偿不具有事实根据或者证据的证明力不足、主要证据系伪造、违反法定追偿程序、适用法律法规错误、作出追偿决定的公职人员有贪污受贿等可能影响追偿决定公正性的情形,则撤销下级机关作出的追偿决定;如果其认为追偿决定适用法律大体上正确、全面且事实清楚、证据确凿,但是存在明显不当之处(如将本应清晰的事实认定出纰漏),可以相应地变更追偿的数额。但是,行政追偿中的复议只针对行政追偿决定,

不影响行政赔偿决定的正常实施。另外,行政追偿中的复议遵循复议不加重负担的原则,不会增加对涉案公职人员的追偿数额。

其三,在法律中明确错误认定或不合理认定的行政追偿的救济机制^[10]。行政机关具有更强的承担、分散责任风险的能力,为保障公务人员基本的生存利益,对公务人员的追偿不应超出一定的限度。例如,《德国劳动法》规定,行政追偿只对有故意或重大过失的公务人员予以适度追偿,甚至在特殊情况下被迫偿人可以获得“免除请求权”。我国可以建立纠正已执行的行政追偿决定的法律程序^[12]。在行政追偿执行完毕6个月内,未曾提出复议的被迫偿人及其近亲属、利害关系人有权向赔偿义务机关的上级机关提出复核申请,提出复核的追偿决定应该存在事实认定错误、法律适用错误、程序违法或作出追偿决定的公职人员存在滥权、越权、受贿等不利于追偿程序公正推进的情形。接到复核申请的赔偿义务机关的上级机关应该在7日以内,作出受理或驳回复核申请的决定。如果有证据证明据以作出追偿决定的主要证据系伪造,或找到新的证据证明自己作出违法行政行为不具有故意或重大过失心理的被迫偿人,即使曾经提出过复议,也可以提起复核。这时,赔偿义务机关的上级机关应该令此前进行复议的工作人员回避。复核机关作出维持、撤销或者变更追偿行为的决定的时限可以定为受理一个月以内,不同的复核决定对应的具体事由与不同的复核决定等同。复核和复议一样,不会增加对涉案公职人员的追偿数额。另外,赔偿义务机关也可以依职权主动发现,并提供调查取证确认行政追偿决定存在原则性的实体性或程序性问题,将其撤销或变更。赔偿义务机关依职权撤销或变更原行政追偿决定,不受时效限制。

如果原行政追偿决定被撤销或减轻,赔偿义务机关应该立即申请财政部门向被迫偿人退款,并按照同期利率支付利息,以停止侵害、返还财产、恢复原状。同时,赔偿义务机关应该撤销相应行政处分。

其四,进一步明确认定被迫偿人的标准。在被迫偿人应该具有的法定主观要件中,“故意”的认定比较清晰,但“重大过失”的认定比较困难。笔者认为,我国可以从客观的违法行为反推作出侵权行政行为的公职人员的主观心理。只要涉案公职人员违反了在作出行政行为的环境下,公职人员应该出于善意和职业道德而注意的义务,那么就可以认定其有过失;如果公职人员没

有达到只有普通文化水平、从事非专业工作的人出于善意,应该具有的注意能力,就可以认定具有重大过失^[10]。

另外,在上级公职人员决定或命令下级公职人员作出违法行政行为的情形下,如果上级公职人员出于故意或重大过失,下级公职人员没有故意或重大过失,则由上级公职人员作为被迫偿人。反之,则由下级公职人员作为被迫偿人。如果二者均存在故意或重大过失,则根据双方的主观过错程度,分配追偿责任。存在故意心理的一方,应该承担比因为重大过失而不知所作行政行为违法的一方更重的追偿责任。

3.2 职能分配层面:侵权机关与追偿机关分离

笔者认为,我国可以设置或授权一个独立的机关,统一负责行政追偿工作,防止侵权机关阻碍赔偿和追偿,提高国家机关开展赔偿和追偿工作的能动性。毕竟,侵权机关有动机和能力在受理赔偿申请的过程中,通过不当行使自由裁量权,不予赔偿或者决定的赔偿数额远在理应的赔偿金额之下,甚至私下通过威逼利诱等不正当方式与赔偿申请人“和解”,以阻碍行政赔偿义务的履行^[5]。我国可以以此思路修改我国《国家赔偿法》中规定了行政赔偿的赔偿义务机关的第二章第二节。具体而言,笔者有以下构想:

其一,人民法院现有的赔偿委员会扩大职能,不仅负责审理赔偿申请人在刑事赔偿中,因为复议机关逾期作出决定或不服复议决定而提出申请的案件,而且统一负责刑事追偿和行政追偿。这彰显了司法权对行政权的监督和上级司法机关对下级司法机关的监督。并且,充分发挥了人民法院的专业优势。

其二,我国可以在各级人民代表大会可以设立新的工作机构和办事机构——人民代表大会常务委员会国家赔偿委员会,统一负责赔偿、追偿工作,而不仅仅只是监督侵权国家机关及其工作人员对其侵权行为的赔偿和追偿,实现对同级和下级国家机关的监督,类似全国人大常委会的预算工作委员会、法制工作委员会。这一机构在全国人大常委会、省级人大常委会、地级人大常委会设置。我国《宪法》规定,我国国家机关的活动和组织原则是民主集中制,人大是我国的权力机关,产生行使检察、审判、行政、监察等国家职权的其他国家机关,这些国家机关接受人大的监督。因此,这一方案具有宪法基础,符合中国特色社会主义法律体系的法律逻辑,具有高度权威性。并且这一措施,利于日后将军

事赔偿、监察赔偿等更多的领域纳入国家赔偿范围,有效推动国家赔偿制度行稳致远。为了提高这一独立机构的专业性,可以将各级人民法院赔偿委员会的干部划归这一机构,并且继续领取政法津贴^[10]。

其三,县级、地级、省级人民政府和国务院统一负责所辖各职能部门的行政赔偿,并设置跨部门的议事协调机构——行政赔偿委员会。各级行政赔偿委员会办公室挂靠在各司法行政机关。各级司法行政机关设置专门的内设部门负责行政赔偿、行政追偿,如司法部行政赔偿追偿司、省司法厅行政赔偿追偿处,该部门的负责人兼任本级政府行政赔偿委员会办公室主任。各级行政赔偿委员会应有较高的配置,由分管司法行政工作的政府副职领导干部担任主任,由所属司法行政机关负责人担任副主任。各侵权行政机关所属的人民政府,更容易了解公职人员的个人情况和公职人员实施违法行政行为的原因,作出更合理的决定。由独立的行政机关负责行政追偿,提高了行政追偿的效率,又在一定程度上避免了受侵权行政机关利益的干扰。

其四,我国可以借鉴日本的行政追偿制度,针对每一个行政赔偿案件设置由业内专家组成的求偿委员会。各地级市的司法行政机关可以建立行政赔偿专家库,专家库可以包括当地的法官、高校法学教师、律师、法学研究者。赔偿义务机关事先不知道求偿委员会将由何人组成^[13]。一旦遇到行政赔偿案件,即由赔偿义务机关通过抽签方式,在行政追偿专家库中,抽取五名专家组成求偿委员会。求偿委员会会同赔偿义务机关对公职人员的收入情况和负债情况、公职人员是否存在追偿必需的主观过错等情况进行客观的调查取证,形成调查结果。赔偿义务机关以此调查结果为基础,作出行政追偿决定。

其五,针对每一个行政追偿案件成立设置由业内专家组成的专案行政追偿委员会。各地级市的司法行政机关可以建立行政追偿专家库,专案行政追偿委员会委员从专家库中随机抽取,但与本案中有关的委员应当回避。为了保证追偿的中立性、专业性和公正性,全体委员的总数应为奇数。

专案行政追偿委员会先分组进行案件的调查取证,接受被迫偿人的陈述意见及佐证资料,针对案件争议焦点收集证据及法律法规依据,将资料整合分段分析,依据事实及证据作完整的说明;对于案件所涉重要争议点,先予归纳、厘清并作出审议意见,同时参考涉及的法律规定、行政规则、实务见解、法院判例或判决理由、学

说理论及类似案件的处理先例,编写初步结论报告。接着,专案行政追偿委员会召开全体会议,对初步结论报告进行书面无记名投票方式表决,一人一票,实行少数服从多数的原则。结论报告须经三分之二以上委员同意。追偿委员会将结论报告交付赔偿义务机关,赔偿义务机关如果不同意该报告,可以退回追偿委员会,委员会必须重新讨论。如果行政追偿委员会经过讨论,仍然坚持原来的报告,该结论报告即行生效。

为保障公众知情权、参与权、监督权,保证行政追偿工作有效实施,各级赔偿义务机关应当定期(比如一个月)通过官网向社会公布行政追偿的工作情况^[14]。如果采用在全国人民代表大会设立常务委员会工作机构和办事机构负责行政赔偿、行政追偿的方式,还可以由其每年向全国人民代表大会常务委员会提交工作报告,经全国人民代表大会常务委员会审议后在中国人大网公开。这类似法律法规备案审查工作的公开模式。

3.3 监督机制层面:完善行政体系内外的监督

笔者认为,各赔偿义务机关可以强化对行政追偿的内部监督。国家也可以通过立法,建立对行政追偿的外部监督体系。针对行政追偿的全面监督机制的建成,能够形成强大的监督合力,使行政追偿制度能够依法落实,依法“活化”。具体而言,笔者有以下构想:

其一,各行政机关在法律法规的框架下,结合工作性质和地域特殊情况,制定关于行政追偿的工作章程。我国《监察法》规定,监察机关有权监督、调查、处置在其管理权限范围内的依法享有公权力的公职人员。纪检监察机关派驻各行政机关的纪检监察组可以将行政追偿工作的开展情况作为考核公职人员是否遵守工作纪律的重要指标,并注重监察行政追偿中可能存在的贪污受贿、徇私枉法、滥用职权的问题,一旦发现必须依法依纪予以惩处。另外,纪检监察机关有权对怠于行使追偿权或者开展行政追偿工作中,有违反法定程序行为的赔偿义务机关提出监察建议。

其二,强化赔偿义务机关的同级人民代表大会及其常务委员会对行政追偿的监督。因为人大在国家机构中具有最高地位,人民代表大会的监督具有很强的宪法理论基础。我国可以通过法律法规,明确各级政府工作报告必须涉及行政赔偿、行政追偿的实施情况,各级行政机关可以定期(如每年)邀请同级人民代表大会代表视察本机关的行政赔偿、行政追偿工作情况,各级行政机

关可以定期(如每年)向同级人民代表大会常务委员会作有关行政赔偿、行政追偿的专项工作报告。县级、省级、地级人民代表大会还可以成立专门工作机构和办事机构——国家赔偿和追偿调查委员会,既监督本级行政机关或者本级人民法院作出国家赔偿决定的流程,也监督本级行政机关对用于赔偿的国家资金的使用流程和行政追偿,督促赔偿义务机关积极行使行政追偿权并正确行使行政追偿权,并且每年在官网公开同级赔偿义务机关进行行政追偿的情况。

其三,强化支付行政赔偿费用的财政部门对行政追偿的监督。国务院《国家赔偿费用管理条例》第十二条规定,追偿到的国家赔偿费用应当上缴财政。这给予财政部门监督行政追偿的空间。财政部门有权督促怠于行使追偿权的赔偿义务机关进行追偿,审查上缴的行政追偿金额是否合理合法。

其四,强化人民群众为主体的社会监督,首先需要保证人民群众对行政追偿的知情权。赔偿义务机关应当每年通过官网,向社会公布行政追偿工作情况,并且及时回应社会关切的问题。国务院《政府信息公开条例》第十条第十一项规定了针对卫生、药品、环保等五种与社会公共利益息息相关的行政行为的监督检查情况属于政府信息重点公开的范畴^[15],笔者认为可以在此项增入“行政赔偿和行政追偿的监督检查情况”。

4 结语

行政赔偿是国家与受害人之间的外部关系,行政追偿是国家与其公务人员之间的内部关系,二者基于价值交互的需求形成相辅相成的双阶层责任分配格局。“活化”的行政追偿制度可以促进执法责任制的落实,促使公务员树立依法执法的法治意识与有权必有责、违法要追究的责任意识,减少公权力致害事件。国家不能为公职人员故意滥用权力或严重疏忽造成的职务侵权行为完全“买单”^[8]。但是,我国行政追偿制度尚未形成常态化的有效运行机制。虽然我国目前没有出台明确的政策文件提出要推动行政追偿制度“活化”,但是行政追偿制度“活化”已经是大势所趋,具有强烈的社会需求,且多数西方国家的行政追偿占行政赔偿案件的总量远高于我国的现状。因此,进一步“活化”我国行政追偿制度具有必要性和可行性。

本文指出并分析了导致我国行政追偿制度“失活”的三个主要问题,即规范行政追偿的法律法规条文过于

原则性、同体问责机制导致赔偿义务机关追偿的积极性和能力不足、监督行政追偿的机制不健全,并针对性地提出了通过修改法律,规定行政追偿金额的核算方式、规范行政追偿决定和执行的程序、设立行政追偿的救济机制、明确认定被迫偿人的标准,将侵权机关与行政追偿权主体相分离,构建行政体系内部和外部监督体系等完善思路。

总之,我国行政追偿制度需要与时俱进地完善。我们行政法学研究者应该不断发掘我国行政追偿制度存在的改进空间,不断完善我国的行政追偿理论体系和实践机制。

参考文献

- [1]参见刘爱茹:《国家侵权精神损害赔偿范围的法律续造及界限》,载《东南大学学报(哲学社会科学版)》2022年S1期。
- [2]参见唐伟然:《论行政机关行使变更、解除权的赔偿责任性质及范围》,载《南宁师范大学学报(哲学社会科学版)》2024年第2期。
- [3]参见许佳莹:《风险社会条件下行政追偿模式的解析与完善》,载《现代法学》2024年第1期。
- [4]参见陶凯元:《救济损害重树公正:人民法院国家赔偿20年》[M],人民法院出版社2015年版。
- [5]参见张杰:《我国行政追偿主体资格的本土化设计》,载《河南财经政法大学学报》2022年第4期。
- [6]参见赵静波、邓令:《行政追偿制度运行障碍及追偿性质反思》,载《吉林大学社会科学学报》2019年

第3期。

- [7]参见张卓然、戴德明:《会计规则与法律制度的理念分歧及对策——顾维军案引发的思考》,载《财会月刊》2023年23期。
- [8]参见张新宇:《行政赔偿法中追偿模式的选择》,载《法学》2022年第8期。
- [9]参见陈异慧、聂晓芳:《论我国行政追偿存在的问题及解决》,载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2020年第6期。
- [10]参见刁剑平:《行政立法赔偿责任的困境与可能》,载《广西政法管理干部学院学报》2023年第5期。
- [11]参见李昕:《论功能定位基础上的国家追偿制度建构》,载《法律适用》2019年第5期。
- [12]参见张妮:《劳动法与民法合作视角下的用工责任追究权——基于民法典第1191条、第1192条的展开》,载《甘肃社会科学》2021年第5期。
- [13]参见蒋成旭:《何以“惩戒”行政违法:行政赔偿的功能、定位及其哲学基础》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》2021年第5期。
- [14]参见杜仪方:《我国财产损害行政赔偿标准的司法适用及其展开》,载《政法论丛》2023年第6期。
- [15]参见陈梦群:《行政协议损失赔偿的法律适用问题》,载《行政法学研究》2024年第2期。

作者简介:孙靖坤(2002.11-),男,汉族,江西省南昌市人,本科,硕士研究生在读,南昌大学立法研究中心助理研究员,研究方向:行政法学。