

**2012**

**國家賠償理論與實務**

臺北市政府法務局 編印

中華民國 101 年 12 月

## 序 言

臺北市是我國的首都，也是政治、經濟及文化中心；因此，對於國際的脈動以及社會的變遷感受最為強烈，從而在法制上革新的需求也比臺灣其他城市來得更強。今年9月18日本府訴願審議委員會與法規委員會合併成立為臺北市政府法務局，本人有幸榮任第一任局長；因臺北市政府法務局為市府的法制幕僚機關，未來除了致力協助市府各單位辦理法制作業外，也會更積極協助各機關辦理國家賠償業務，期使各機關能遵守依法行政原則，以落實人權的保障。

自民國70年國家賠償法施行後，臺北市政府即函頒實施「臺北市政府國家賠償事件處理要點」，建構府級的「臺北市政府國家賠償事件處理委員會」，由本府秘書長擔任召集人，且現由本人擔任該會執行秘書，並部分延聘府外之學者、專家出任委員，以期秉持客觀、公正與專業超然之立場，審議人民提出之國家賠償請求事件，及督促各機關對所屬公務員行使求償權，並檢討事故發生之原因，以期即時改善行政作為及加強公有公共設施設置管理，維護人民之權益，更有助於減少本府國家賠償事件之發生。

為加強本府同仁及社會各界對於國家賠償之瞭解，本府自民國86年起即陸續編印國家賠償專書，深獲各界好評及各機關廣大的迴響，並殷切期盼本書之再版，此即為本書《2012國家賠償理論與實務》出版之緣由。此次之出版，係將本府

近年來辦理國家賠償業務之成果集結成冊，第一章國家賠償理論部分，收錄本府 100 年及 101 年度所舉辦國家賠償實務研討會之其中 4 篇論文，作為本府辦理國家賠償業務之學理參考。第二章國家賠償實務部分，介紹本府辦理國家賠償業務之處理流程及實務案例。第三章則收錄國家賠償相關判解及函釋，作為實務見解之重要參考。期盼本書之出版，能夠發揮經驗傳承的功能，並滿足本府各機關及社會各界之運用需求。

本書倉促付梓，闕漏在所難免，尚祈各方賢達不吝賜正指教，以作為日後修正之參考。本人謹對提供論文之劉宗德教授、吳志光教授、羅明通律師、姜志俊律師、參與本府國家賠償實務研討會之學者、專家，以及本府國家賠償事件處理委員會委員與幕僚人員，併致上由衷之謝意。

臺北市政府法務局  
局長 蔡立文 謹識  
中華民國一百零一年十二月

# 2012 國家賠償理論與實務

## 目 錄

### 法務局局長序言

### 第一章 國家賠償理論

- 壹、公私協力所生國家賠償責任歸屬之研究 .....1
- 貳、論我國國家賠償法制求償權之「實務困境」—從求償權行使比例過低之現象談起 .....17
- 參、從東星大樓及豪門世家國家賠償案探討建築主管機關之國賠責任 .....43
- 肆、時事研討-塑化劑、禽流感、瘦肉精事件與國家賠償責任(「怠於執行職務」國家賠償責任範圍之研究)...89

### 第二章 國家賠償實務

- 壹、申請臺北市政府暨所屬各機關學校國家賠償要領 ...107
- 貳、處理程序 .....116
  - 一、臺北市政府國家賠償案件處理流程圖 .....116
  - 二、臺北市政府國家賠償案件權限爭議處理流程圖 ...117
- 參、臺北市政府國家賠償實務案例 .....118
  - 一、請求權人以公務員違法行使公權力請求賠償事件

.....	118
二、請求權人以公務員怠於執行職務請求賠償事件 ...	126
三、請求權人以公有公共設施設置或管理有欠缺，請 求賠償事件 .....	144
四、請求權人以公有公共設施設置或管理有欠缺，請 求賠償事件 .....	148
五、請求權人以公有公共設施設置或管理有欠缺，請 求賠償事件 .....	153
六、請求權人以公有公共設施設置或管理有欠缺，請 求賠償事件 .....	157
七、請求權人以公有公共設施設置或管理有欠缺，請 求賠償事件 .....	162
八、本府國家賠償事件求償權之行使事件 .....	169
九、本府國家賠償事件求償權之行使事件 .....	176
十、本府賠償義務機關受理國家賠償事件使用拒絕賠 償簽辦單 .....	179

### 第三章 國家賠償重要判解函釋

#### 壹、公務員

一、公務員界定(法務部 93.3.22 法律決字第 0930011022 號函).....	183
二、國中小教師從事輔導管教為依法令從事公務之人 員(臺灣苗栗地方法院 94 年度國字第 4 號民事	

---

判決)	183
貳、執行職務行使公權力	
一、行政補助行為無國家賠償法適用（最高法院 80 年臺上字第 525 號民事判決）	184
二、森林觀光火車載運乘客屬私經濟行為，無國賠法之適用（法務部 92.4.22 法 92 律司字第 0920012472 號函）	185
三、公務員於執行職務時，如符合國家賠償法第三條第一項之要件得請求國賠，不因具有公務員身分而受影響（法務部 83.6.25 法 83 律字第 13311 號函）	186
四、公務交通車於上班途中肇事致人死亡，屬執行職務行使公權力之行為，如有過失，應有國家賠償法適用（法務部 83.2.7 法 83 律司字第 02844 號函）	187
五、旅遊警告或通知如內容有錯誤，其與人民損害之間，是否有因果關係存在，應視具體個案分別認定（法務部 80.1.11 法 80 律司字第 03709 號函）	188
六、焚燒公文與資料非基於國家權力之作用（最高法院 82 年臺上字第 197 號民事判決）	190
七、購置行政業務物品或處理行政業務物品與公權力之行使有間（最高法院 80 年臺上字第 525 號民	

事判決)	190
八、公立醫院與病患間之醫療關係屬一般私法契約 (最高法院 93 年臺上字第 1486 號民事判決) ..	191
九、行使公權力指公務員居國家機關地位行使統治權 作用之行為 (法務部 93.3.22 法律決字第 0930011022 號函) .....	191
十、私經濟行為不生國家賠償法之問題 (法務部 92.4.22 法律字第 0920012472 號函) .....	192
十一、政府採購為私經濟行政適用範圍 (法務部 90.12.25 法 90 律決字第 047910 號函) .....	192
十二、交通車接送人員上班屬執行職務行使公權力行 為 (法務部 83.2.7(80)律字第 02844 號函) .....	193
十三、戶籍員出具印鑑證明屬公務員職務上之行為 (法務部 82.11.17 法 82 律司字第 279 號函) ..	194
十四、公權力範圍之解釋(法務部 81.5.11 律字第 06909 號函) .....	195
十五、監理行政應認為係行使公權力之行為 (法務部 85.5.10 法 85 律決字第 11355 號函) .....	195
十六、公法上事實行為應認為「行使公權力」之廣義 範圍(法務部 83.7.18 法 83 律字第 15163 號函) .....	196
參、人民之自由或權利受到侵害	
一、客戶不願購買系爭不動產與更正說明會召開無關	

(臺灣高等法院臺中分院 93 年度上國易字第 1 號民事判決) .....	198
二、租金支付依租賃契約而生非因縣政府未核發營業登記證肇致 (臺灣高等法院 92 年度上國易字第 14 號民事判決) .....	202
三、因土地登記錯誤、遺漏或虛偽致受損害者，以不超過受損害時之價值為限 (臺灣高等法院臺中分院 94 年度重上國更(一)字第 2 號民事判決) .....	203
四、權利受有損害之人始得提出國家賠償請求 (法務部 88.7.20 法 88 律字第 028555 號函) .....	207
肆、違法性	
一、公務員違法行為包括違反保護他人之法律 (臺灣高等法院 94 年上國更(一)字第 2 號民事判決) ...	208
二、被害人應否證明加害係公務員之違法? (司法院 70.9.4(70)廳民一字第 0649 號函復高等法院) .....	208
三、既成道路不得逕指行政機關不辦理徵收即屬不法 (最高法院 94 年度臺上字第 237 號民事判決) .	209
伍、相當因果關係	
一、林肯大郡倒塌案 (臺灣板橋地方法院 87 年度重國字第 1 號民事判決) .....	212
二、東星大樓倒塌案 (臺灣臺北地方法院 90 年重國字第 12 號民事判決) .....	213
三、公有公共設施之設置或管理有欠缺與相當因果關	



係之認定（最高法院 84 年臺上字第 1004 號民事判決） .....	219
四、斷水斷電處分與受有租金損害間無直接因果關係（臺灣高等法院 88 年度上國字第 14 號民事判決） .....	221
五、因不可抗力所致之損害，而與公共設施設置或管理並無相當因果關係時，即與國賠要件不符（法務部 85.8.27 法 85 律決字第 21948 號函） .....	224
陸、故意或過失	
一、推定過失－臺灣苗栗地方法院 94 年度國字第 4 號 .....	224
二、八九五專案－臺北地方法院 87 年度國字第 25 號 .....	226
三、合法授益處分之撤銷是否有國賠責任，應依該行政處分之公務員是否有故意或過失情事等而定（法務部 88.1.22 法 88 律字第 049425 號函） .....	228
柒、怠於執行職務	
一、司法院大法官釋字第 469 號解釋 .....	230
二、受委託行使公權力之人未依委辦事項辦理應認係上訴人所屬公務員怠於執行職務（臺灣高等法院 94 年度上國更(一)字第 2 號民事判決） .....	231
三、不同意補辦計息存儲手續有無怠於執行職務應依具體事實認定（法務部 84.2.4 法 84 律決字第	

02545 號函) .....	237
捌、公有公共設施之設置或管理有欠缺	
一、公有公共設施結構基礎如已完工，且已開放供公眾使用，縱尚未正式驗收，仍有國家賠償法第三條之適用（最高法院 87 年度臺上字第 857 號民事判決） .....	238
二、依客觀之觀察，通常會發生損害者，即為有因果關係，如必不生該等損害或通常亦不生該等損害者，則不具有因果關係（最高法院 84 年臺上字第 1004 號民事判決） .....	240
三、民法第一百九十一條工作物所有人之責任，與國家賠償法第三條第所定公共設施設置或管理欠缺之國賠責任，並非不得競合發生（最高法院 76 年度臺上字第 591 號民事判決） .....	242
四、公有公共設施因設置或管理欠缺而生之國賠責任採無過失賠償主義，不以故意或過失為責任要件（最高法院 73 年度臺上字第 584 號民事判決） .	243
五、於臺灣土地銀行騎樓地滑倒受傷，無國賠法之適用（法務部 85.3.14 法 85 律決字第 06408 號函） .....	243
六、若公共設施之安全性無虞，且損害之發生純粹係因不可抗力所致，而與公共設施設置或管理並無相當因果關係時，即與國賠要件不符（法務部	

85.8.27 法 85 律決字第 21948 號函) .....	245
七、供公共使用或公務使用設施不以國家或地方自治團體所有為限(最高法院 94 年臺上字第 2327 號民事判決) .....	246
八、單純供機關內部使用之公物非屬公有公共設施範圍(臺灣宜蘭地方法院 93 年重國字第 2 號民事判決) .....	246
九、公有公共設施之管理有無欠缺,須視其設置或管理機關有無及時採取足以防止危險損害發生具體措施為斷(最高法院 92 年臺上字第 2672 號民事判決) .....	247
十、公共設施設置或管理有欠缺非管理或設置機關有過失為必要(臺灣新竹地方法院 92 年國字第 5 號民事判決) .....	247
十一、阿里山小火車並非直接供公之目的使用之公共設施(法務部 92.4.22 法律字第 0920012472 號函) .....	248
十二、被害人與營造物間之利用關係不論為公法或私法性質均有國家賠償責任之適用(法務部 83.2.4 法 83 律字第 02716 號函) .....	249
十三、行政主體因公用地役關係而取得道路之管理權,有國賠法第三條第一項之適用(法務部 75.3.28 法 75 法律字第 3567 號函) .....	249

---

十四、興建中之「設施」，尚未完成設置不宜由國家負賠償責任(法務部 71.7.24 法 71 律字第 9062 號函) .....	250
十五、公共設施設置或管理有欠缺非以管理或設置機關有過失為必要(臺灣高等法院臺中分院 100 年上國字第 9 號民事判決) .....	254
玖、其他	
一、保險人得代位被保險人向國家請求賠償(最高法院 92 年度臺上字第 213 號民事判決) .....	254
二、公權力之侵害事件，特別規定應依民事訴訟程序解決者，不得提起行政訴訟，即非行政法院審判之權限(最高行政法院 91 年度判字第 2038 號判決) .....	256
三、若有他人應與該應負責任之人負連帶賠償責任者，賠償機關得請求其連帶償還應分擔部分(最高法院 87 年度臺上字第 1224 號民事判決) .....	259
四、賠償義務機關向公務員行使求償權之範圍原則上為全部求償，惟賠償義務機關於確定求償額之範圍時，不以全部求償為限，應由行使求償之機關依實際個案決定求償額度(法務部 93.8.28 法律決字第 0930033739 號函) .....	259
五、公務員有故意或重大過失之情形，方能對之行使求償權(法務部 71.7.23 法 71 律字第 8952 號函)	

.....	261
六、東星大樓—最高法院 95 年度臺上字第 2049 號判決 .....	262
七、公務人員遺族已依公務人員撫卹法領受殮葬補助費時，宜由賠償義務機關考量予以扣除（法務部 80.7.19 法 80 律字第 10821 號函） .....	266
八、共同侵權行為第三人是否得向該管公務員之國家機關請求內部分擔額？（89 年法律座談會彙編第 7-9 頁） .....	267
九、知有損害與損害發生時起（法務部 83.2.2 法 83 律字第 02489 號函） .....	270
十、賠償金額應視個案情節分別認定（法務部 83.2.7 法 83 律字第 02844 號函） .....	271
十一、駐外領務人員駐在地辦理公證事務無國家賠償法之適用（法務部 90.6.13 法 90 律字第 019932 號函） .....	273
十二、同一行政主體不宜行使求償權（法務部 89.4.24 法 89 律字第 007220 號函） .....	273
十三、土地法第六十八條規定為國家損害賠償責任之特別規定應優先適用（法務部 85.4.6 法 85 律決字第 07872 號函） .....	274
十四、國家賠償被告機關之爭議（86 年法律座談會彙編 87 年 6 月版，第 113-116 頁） .....	275

**附錄：國家賠償相關法規**

一、國家賠償法 .....	281
二、國家賠償法施行細則 .....	285
三、臺北市政府國家賠償事件處理要點 .....	297
四、臺北市政府國家賠償事件賠償計算基準 .....	326
五、臺北市政府國家賠償事件求償權行使基準 .....	332
六、臺北市政府法務局辦理國家賠償審議案件注意事項 .....	336

# 第一章 國家賠償理論

## 壹、公私協力所生國家賠償責任 歸屬之研究

劉宗德<sup>\*</sup>

### 一、公私協力於我國法制上之態樣

依我國現行法制，行政機關行使公權力之態樣，與公私協力(Public Private Partnerships)法制間較有關係者，似為「委託行使公權力」、「行政助手」及「專業判斷」，其中，「委託行使公權力」應指行政程序法第16條第1項：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理」，其為經公行政授與公權力之私人，須以其本身名義獨立完成受委託之行政任務。「行政助手」又稱「行政輔助人」，即「以契約羅致之私人」而協助行政事務者，由於並非獨立從事行政活動，亦不直接與第三人發生法律關係，應不該當國家賠償責任。至於「專業判斷」部分，參照司法院第462號解釋，例如各大學校、院、系(所)教師評審委員會關於教師升等評審之權限，係屬法律在特定範圍內授與公權力之行使，其對於教師升等通過與否之決定，與教育部學術審議委員會對

---

\* 國立政治大學法律學系教授

教師升等資格所為之最後審定，於教師之資格等身分上之權益有重大影響，均應為訴願法與行政訴訟法上之行政處分，但教評會並非得為行政處分之行政機關，僅能視為大學之行政處分。以上或為行政機關將公權力委託於私人行使者，或對於行政處分或其他行政措施上之決定有所協力者，其態樣不一而定，容值探討。

## 二、我國國家賠償法及行政程序法之相關規定分析

現行國家賠償法第 4 條第 1 項規定：「受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同」。故私人成為受託行使公權力者，而於執行職務行使公權力時，有國家賠償法之適用；該條文所稱「視同」委託機關之公務員，乃法律上擬制，則受委託之團體或個人所造成之損害，其責任之歸屬，解釋上似以委託機關為賠償義務機關。

惟依行政程序法第 2 條第 3 項規定：「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關」。依此規定，關於我國受託行使公權力之個人或團體，其於行政程序法上之地位，於委託範圍內，有關行政程序法之相關規範自應遵守，解釋上該受託之個人或團體，於委託範圍內，即為該行政事務之主體。

前開國家賠償法第 4 條第 1 項及行政程序法第 2 條第 3 項之規定，於具體個案上適用時，即生有完全相異結果，詳



言之，於一委託行使公權力於團體之情形，如發生國家賠償事件時，依國家賠償法第 4 條第 1 項「其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員」規定，依同法第 9 條第 1 項規定，賠償義務機關應為委託之行政機關；惟如依行政程序法第 2 條第 3 項規定，賠償義務機關則為該受委託行使公權力之團體。

另依 2009 年 7 月 31 日法務部送行政院之國家賠償法修正草案，第 4 條第 1 項規定：「受委託行使公權力之團體或個人，於行使公權力時，因故意或過失，不法侵害人民自由或權利或怠於執行職務致人民自由或權利受損害者，國家或地方自治團體應負損害賠償責任」。第 2 項規定：「前條第三項及第四項規定，於前項情形準用之」。修正理由為：「一、受委託行使公權力之團體或個人，其執行職務之人行使公權力或怠於執行職務，如不法侵害人民之自由或權利，國家或地方自治團體亦應負損害賠償責任，現行條文第 1 項僅規定受委託行使公權力之團體或個人，其執行職務之人於行使公權力時視同委託機關之公務員，有欠周延，爰修正第 1 項，明定請求賠償之要件。二、本條所稱『受委託行使公權力之團體或個人』，係指行政機關依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理之情形（行政程序法第 16 條第 1 項規定參照），並不包括法律直接賦予特定團體或個人就特定事項行使公權力者（例如私立學校依教育法規對學生所為退學或類此處分之行為）。三、行政機關將公權力委託團體或個人辦理，其實際執行職務之人於行使公權力有故意或過失或怠於執行職務時，參照民法第 224 條規定，即屬受委託之團體或個人之故意或過失。四、受委託行使公權力之團體或個

人，僅於受委託之範圍內行使公權力，與公務員係於機關法定權限範圍內行使公權力，未盡相同，爰於第 2 項明定第 3 條第 3 項有關怠於執行職務之定義及第 4 項有關推定過失之規定，於第 1 項之情形準用之」。<sup>1</sup>

依前開修正條文理由第 1 點之說明，修正草案除將現行條文之文字修正更為明確外，對於國家或地方自治團體委託行使公權力時，如生國家賠償事件，其責任歸屬於該委託之國家機關或地方自治團體之立法例予以維持。

### 三、國內學者相關見解

- (一) 張文郁教授從國家賠償法第 4 條規定及參照最高法院 92 年度台上字第 1642 號判決意旨推知，受委託行使公權力之私人、團體所屬執行職務之人員於行使公權力時，故意、過失不法侵害他人之權益者，應由委託機關作為賠償義務機關，而且僅於該執行職務人員具有故意或重大過失者為限，賠償義務機關始對受委託之私人、團體享有求償權<sup>2</sup>。
- (二) 吳志光教授援引國家賠償法第 4 條規定，私人成為受託行使公權力，而於執行職務行使公權力時，自有國家賠償法之適用；惟私人因政府私經濟行為而為履行私法上

---

<sup>1</sup> 參 照 法 務 部 全 球 資 訊 網  
(<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=180979&ctNode=28154&mp=001>)

<sup>2</sup> 張文郁，國家考試事務委託其他機關、團體辦理相關法律問題之研究，收錄於全球化下之管制行政法，政治大學法學院公法中心編，元照出版公司出版(2011 年 5 月)，413 頁。

契約者，自非「依法令從事公務之人員」，而僅為履行私法契約之他方當事人，自無國家賠償法之適用，但得依民法侵權行為法則請求損害賠償<sup>3</sup>。

- (三) 陳敏大法官認為，在國家將其公權力委託私人（團體或個人）行使，成立（公權力授與）（*beleihung*）之情形，人民因「公權力受託人」行使公權力行為受不法侵害時，自應由為委託之國家負賠償責任，因此，國家賠償法第4條第1項規定由委託機關為賠償義務機關<sup>4</sup>。
- (四) 葉百修大法官認為，國家賠償法第4條第1項所稱「視同」委託機關之公務員，乃法律上之擬制，在此受委託之團體或個人所造成之損害，其責任歸屬應以委託機關為賠償義務主體，解釋上應以委託機關為賠償義務機關。故建築主管機關以建築法第34條規定將建築物之工程及設備圖樣、計算書、說明書等委託專家代為審查，如該專家為審查時，有違背職務因而使人民受害者，該委託審查之建築主管機關即應負賠償責任<sup>5</sup>。
- (五) 董保城教授認為，由於委託私人行使公權力之受託者，經由正式授與公權力，故屬國家賠償意義公務員。準此，因行使授與公權力發生侵權行為，受害人民得依國家賠償法第4條第1項規定，主張「受託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員」，學者與法院實務上處理較無爭議。正由於國家賠償

<sup>3</sup> 吳志光著，行政法，2007年9月修訂2版，441至442頁。

<sup>4</sup> 陳敏著，行政法總論，2011年9月7版，1151頁。

<sup>5</sup> 葉百修著，國家賠償法之理論與實務，2011年3月3版，259頁。

法第 4 條第 1 項適用範圍僅限於私人正式受國家委託行使公權力之類型，以致於將「基於私法契約獨立從事國家任務之私人」排除於國家賠償法第 4 條之適用<sup>6</sup>。

(六) 黃錦堂教授認為，有關委託行使公權力之國家賠償所涉問題，受委託執行之私人或團體，抑或委託之行政機關，究竟何者應為賠償義務機關？黃教授似認為應以前者為妥。而被害人得否以主管機關監督不周為理由，而向委託機關提起國家賠償訴訟？氏則認為，依我國國家賠償法第 4 條第 1 項前段規定，將受委託行使公權力之人之賠償責任由委託之行政機關負責，參照德國法，係為保障受害人之請求權，而且因為國家負有一定監督義務，同條第 2 項規定，該執行職務之人有故意或重大過失時，賠償義務機關對受託之團體有求償權，已經足以對該團體與人員構成一定依法而為行政行為之壓力。釋字第 269 號解釋指出，依法設立之團體，如經政府機關就特定事項依法授與公權力者，以行使該公權力為行政處分之特定事項為限，有行政訴訟之被告當事人能力；在國家賠償法之適用上，亦應為相同解釋<sup>7</sup>。

(七) 林三欽教授認為，於「公辦民營」之法律關係下，對價關係明顯，因此不應課予行政機關針對「管理欠缺」所發生「國家賠償責任」。反之，「認養」制度則是自願參

---

<sup>6</sup> 董保城、湛中樂合著，國家責任法-兼論大陸地區行政補償與行政賠償，2008 年 9 月 2 版，63 頁

<sup>7</sup> 黃錦堂，權限委託、委任與國家賠償責任，收錄於國家賠償法理論與實務 2004，臺北市政府法規委員會編印，319-321 頁。

與之色彩濃厚，而且一般而言，認養者並未全面接管該設施，再加上人民不易清楚辨認是否有人認養以及認養人身份，因此被認養之設施仍應適用公有公共設施國家賠償責任。但在處理具體案例時仍應注意其個案之特徵；於「委託民間提供服務措施」與「提供行政內部管理服務」二種委託經營類型下，若因受委託者之行為致使人民權利受侵害，原則上亦應將該行為視為委託機關公務員之行為，而課予委託機關國家賠償責任<sup>8</sup>。

- (八) 陳清秀教授就公共設施委託經營後，仍然屬於公有公共設施，如有瑕疵損及人民權益，在外部關係上，受害人民除得依民法規定請求受託經營之廠商損害賠償外，國家應否負擔國家賠償責任之疑義，雖學說上有否定說、折衷說及肯定說等不同見解，惟其認為，公有公共設施委託經營後，仍屬於公有公共設施，認為肯定見解較為簡單明白，而予以贊同<sup>9</sup>。

#### 四、我國司法實務見解

就行政機關委託團體或個人行使公權力，如發生國家賠償事件，其賠償責任之歸屬究為何者？依我國司法實務見解，似仍以依國家賠償法第4條第1項規定，由委託機關為賠償義務機關之見解較為常見，相關見解茲臚列如下：

---

<sup>8</sup> 林三欽，「公共設施」與「政府業務」委託民間經營之國家賠償責任，收錄於國家賠償法理論與實務 2004，臺北市政府法規委員會編印，300 頁。

<sup>9</sup> 陳清秀，國家賠償實務之研討，收錄於國家賠償法理論與實務 2008，臺北市政府法規委員會編印，42-44 頁

- (一) 最高法院 100 年台上字第 1484 號民事判決：依國家賠償法第 4 條第 1 項，因國家機關根據法律或基於法律授權，簽訂行政契約或作成行政處分，委託該私人或私法團體，以其自己名義對外行使個別特定之公權力，而完成國家特定之任務者，性質相當於國家機關自行執行公權力，因而在特定職務範圍內，該私人或私法團體職員於執行職務行使公權力時視同委託機關之公務員，並於其不法侵害人民自由或權利或因怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者，始認國家應負損害賠償責任。又欲使該私人或私法團體職員成為視同委託機關之公務員，必須有『授與』該私人或私法團體公權力之意思及賦予其本於自主意思決定准駁獨立性者，始足當之。
- (二) 最高法院 98 年台再字第 65 號民事判決：依刑事訴訟法第 133 條第 1 項、第 136 條規定，可知刑事訴訟程序中之扣押，乃對物之強制處分，應由法官或檢察官親自實施，或由法官、檢察官簽發搜索票記載其事由，命由檢察事務官、司法警察官或司法警察執行之。而檢察官實施扣押後，扣押物之保管，係遂行扣押強制處分之持續狀態，仍屬檢察官之職權，故同法第 140 條第 1 項、第 2 項規定扣押物，因防其喪失或毀損，應為適當之處置；不便搬運或保管之扣押物，得命人看守，或命所有人或其他適當之人保管。是檢察官實施扣押之強制處分後，為防止扣押物喪失或毀損，自應盡其注意義務，為適當之處置，如有必要並得命其他適當之人保管。此際，受檢察官之委託保管扣押物者，即該當於國家賠償法第 4

條第 1 項所謂受委託行使公權力之團體或個人。倘受委託執行職務之人，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，參照國家賠償法第 2 條第 2 項、第 4 條第 1 項之規定，自應由委託之檢察官所屬之檢察署負損害賠償責任，而與同法第 13 條規定無涉。

(三) 最高法院 92 年台上字第 1642 號民事判決：刑事訴訟法第 140 條第 1 項、第 2 項規定扣押物，因防其喪失或毀損，應為適當之處置。不便搬運或保管之扣押物，得命人看守，或命所有人或其他適當之人保管。是檢察官實施扣押之強制處分後，為防止扣押物喪失或毀損，自應盡其注意義務，為適當之處置，如有必要並得命其他適當之人保管。此際，受檢察官之委託保管扣押物者，即該當於國家賠償法第 4 條所謂之受委託行使公權力之個人。倘受委託執行職務之人，因故意過失不法侵害人民自由或權利者，參照國家賠償法第 2 條第 2 項前段、第 4 條第 1 項之規定，自應由委託之檢察官所屬之檢察署負損害賠償責任，而非受委託之人。

(四) 最高法院 82 年台上字第 303 號民事判決：決定當事人是否適格，應以原告所主張之事實定之，非依法院調查審判之結果為斷。是被上訴人以其係訟爭書籍之所有人，對侵害其權利之上訴人提起本件訴訟，自屬適格之當事人。訟爭書籍之被扣押，既係依「台灣地區省市縣(市)文化工作處理要點事項」規定，由上訴人所屬新聞股、人事室、教育局、警察局及中警部等有關人員組成之文化工作執行小組執行，上開查扣三聯單上之檢查人欄又蓋

有上訴人印文，上訴人提出之文化審驗工作手冊復明載查扣三聯單為縣市政府所製發，該文化工作執行小組，非屬警備機關所屬之建制單位，亦有警備總部 79 年 8 月 1 日篤堂字第 2654 號函可考，具見上訴人為該文化工作執行小組之成員，被上訴人以其為賠償義務機關，依國家賠償法施行細則第 18 條規定，對之請求賠償，即非無據。在被上訴人住所內為其管領力所及範圍內放置之動產物品，苟無係第三人所有之「反證」，自應推定為被上訴人所有。「台灣地區戒嚴時期出版物管制辦法」第 8 條規定「對該出版發行人應依有關規定予以處分，並扣押其出版物」之旨，顯係專對出版發行人科以法律責任並扣押出版發行人持有之出版物，亦即扣押處分之對象，僅以出版發行人為限，不及於出版發行人以外之第三人。代為製作查扣三聯單之台灣中部地區警備司令部文化專員孟君，係受上訴人委託執行扣押公權力之公務員，依國家賠償法第 4 條第 1 項規定，應視同上訴人之公務員，尤不容上訴人執為免責之依據。出版法第 39 條第 1 項第 5 款規定：「出版品違反第 34 條之規定，得禁止其出售及散佈，必要時，並得予以扣押」之立法意旨，應僅在禁止此類出版品之出售及散佈，非禁止其持有。

- (五) 台灣高等法院 100 年上國易字第 3 號民事判決：國家賠償法第 2 條第 2 項規定，公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。是故公務員怠於執行職務應以其



在法令上有積極作為之義務為前提。而受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。又人民團體依人民團體法第 10 條規定，為檢具相關資料報請主管機關核准立案之團體，其為獨立之社團法人，非主管機關之從屬單位，除得證明有授權、委託或許可從事公共事務外，尚難認人民團體行為，係為公權力之行使。

- (六) 台灣高等法院高雄分院 96 年上國易字第 3 號民事判決：按「刑事訴訟法第 140 條第 1 項、第 2 項規定扣押物，因防其喪失或毀損，應為適當之處置。不便搬運或保管之扣押物，得命人看守，或命所有人或其他適當之人保管。是檢察官實施扣押之強制處分後，為防止扣押物喪失或毀損，自應盡其注意義務，為適當之處置，如有必要並得命其他適當之人保管。此際，受檢察官之委託保管扣押物者，即該當於國家賠償法第 4 條所謂之受委託行使公權力之個人。倘受委託執行職務之人，因故意過失不法侵害人民自由或權利者，參照國家賠償法第 2 條第 2 項前段、第 4 條第 1 項之規定，自應由委託之檢察官所屬之檢察署負損害賠償責任，而非受委託之人。
- (七) 台灣高等法院台南分院 84 年上國字第 7 號民事判決：按公用徵收為公法上行為，徵收機關於徵收後，進而為徵收補償，及拆除工作之執行，均係公權力之行使。次按受委託行使公權力之團體或個人，於執行職務行使公權力時，視同委託機關之公務員；公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，

國家應負損害賠償責任。國家賠償法第 2 條、第 4 條分別定有明文。本件允○公司既係受上訴人委託行使公權力之個人，如其有不法侵害人民自由或權利，依據上揭法條規定，被害人即被上訴人就其所受損害，自得直接向委託機關即上訴人請求賠償，無庸置疑。

(八) 台灣高等法院台南分院 84 年國字第 6 號民事判決：按公用徵收為公法上之行為，徵收機關於徵收後，進而為徵收補償，乃至拆除工作之執行，均係公權力之行使。允○公司既係受被告委託，以自己之名義，獨立行使公權力，顯非私法上承攬行為而已。而受委託行使公權力之個人，於執行職務時，視同委託機關之公務員，公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。

(九) 法務部 84 年 1 月 25 日 (84) 法律決字 02115 號函：國家賠償法第 4 條第 1 項前段有關「受委託行為公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。」之規定係針對有關國家賠償事項所為之擬制規定，僅限於國家賠償事件始有其適用。

另外，就公有公共設施委託予私人或團體經營時，如發生國家賠償責任，相關司法實務見解，茲嘗試整理如下：

(一) 臺灣高等法院 99 年度上國字第 12 號及臺灣臺北地方法院 98 年國字第 13 號判決：本件事實係原告配偶盧君，於臺北市市場所委託某合作社經營之臺北花木批發市場內擔任警衛，因該市場之中央控制系統年久失修以致盧君墜落機坑身亡。此案臺灣高等法院判決及理由似逕以

該公有公共設施之設置或管理並無欠缺，而認原告之訴無理由。

- (二) 臺北地方法院 94 年度國字第 6 號判決：本件事實為原告至臺北市政府所有之臺北花木批發市場購買花材，於南側正門入口台階絆倒受傷，據以請求國家賠償；按臺北花木批發市場雖為臺北市政府投資興建，管理者為市場管理處，惟公開甄選委託運銷合作社經營管理；法院判決理由，就系爭設施認為：凡供公共使用或供公務使用之設施，國家或地方自治團體事實上處於管理狀態者，均有國家賠償法第三條之適用，並不以國家或地方自治團體所有為限，以符合國家賠償法之立法本旨，最高法院 94 年台上字第 2327 號判例意旨可資參照。本件委託經營管理契約所示，係由被告與運銷合作社簽訂，且被告係依農產品市場交易法、臺北市市有財產委託經營管理辦法規定，提供所有土地、建物及設備予運銷合作社以經營台北花木批發交易等業務，運銷合作社應接受被告之指導監督、檢查考核，關於管理費費率須先報被告核定等，顯見台北花木批發市場為被告所有供公共使用之設施，而委由運銷合作社經營管理，尚非市場管理處委由運銷合作社經營管理者。且運銷合作社之管理經營，須受被告之指導、監督等，故台北花木批發市場乃被告設置後，原應由被告管理，僅是被告將其經營管理部分委託運銷合作社處理，惟仍無礙其為國家賠償法第 3 條所稱之公有公共設施性質之見解。

惟如委託行使公權力之情形，非發生國家賠償事件者，

實務見解仍認為應依行政程序法規定認定權責歸屬，相關見解眾多，茲擇要臚列如下：

- (一) 法務部 98 年 12 月 28 日法律字第 0980047722 號函：關於團體或個人辦理公務機關所委託業務之涉及處理個人資料時，如伴隨委託行使公權力時，於該受託之範圍內，視為行政機關，因此，該團體或個人於該受託範圍內，應直接適用電腦處理個人資料保護法有關公務機關之規範；惟若委託辦理業務未涉及公權力移轉行使，則應另依該法第 5 條規定，以該受委託處理個人資料之團體或個人，視同委託機關之人，並以委託機關為權責歸屬機關。
- (二) 臺北高等行政法院判決 100 年度訴字第 738 號判決：依行政程序法第 2 條第 3 項及訴願法第 13 條本文規定，受委託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關；原行政處分之認定，以實行政治處分時之名義為準。是財團法人大學入學考試中心依大學法第 24 條第 2 項規定受大學招生委員會聯合會委託辦理考試相關業務，在其受委託範圍內，視為行政機關，而其依考試簡章試場規則與違規處理辦法所為之扣分行為，即屬關係合法錄取權利義務之行政處分。從而，若考生不服財團法人大學入學考試中心依考試簡章試場規則與違規處理辦法所為之扣分行為，欲提起訴願時，應向大學招生委員會聯合會為之。

## 五、結論

檢討公私協力所生國賠責任歸屬之問題，就我國法制而言，私人因行使公權力之相關任務，如生有因而致他人損害之結果時，其責任應如何追究？在學理上容有討論實益。對此，吾人認為，在委託行使公權力之情形，如受託行使公權力之私人團體或個人，對所行使之內容為公權力已有客觀認識，則參照委託原理，既已受委託，執行相關業務時即應本著與委託人為同一注意義務，始足相當，要不能因所執行者為公權力，即可負較低注意義務，應屬當然。

查我國行政程序法第 2 條第 3 項規定受託行使權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關，意即受託行使公權力者於委託範圍內，其應負之責任即等同於行政機關。再者，依訴願法第 10 條規定，受託行使公權力之團體或個人，以其名義所為之行政處分，人民不服得向原委託機關提起訴願，亦表示此時受託行使公權力之團體或個人即立於原處分機關之地位。又依行政訴訟法第 25 條規定，人民與受託行使公權力之團體或個人，因受託事件涉訟者，以受託之團體或個人為被告，顯然更表示受託之團體或個人，在行使公權力之範圍內，應當負其公法上之責任，要不能因不具有行政機關之資格或是公法上之人格，即可免除其公法上之法律責任。

國家賠償法上之責任性質，於現行法上雖被定性為私法性質而屬民事法院管轄，惟仍不可忽視其強烈之公法性格。受託行使公權力之團體或個人，於行使受託範圍內之公權力行為，因故意或過失不法侵害人民之自由或權利時，其依理

應為該國賠事件之賠償義務機關；現行國家賠償法第4條第1項及國家賠償法修正草案第4條第1項規定，均推演出委託機關為賠償義務機關之結論，其合理性及妥適性，應仍有深究之餘地。

## 貳、論我國國家賠償法制求償權之 「實務困境」—從求償權行使 比例過低之現象談起

吳志光\*

### 壹、楔子—立法院預算中心的「例行公事」

按國家賠償法雖於第 2 條第 3 項、第 3 條第 2 項及第 4 條第 2 項，明定國家賠償之賠償義務機關於依法進行賠償之後，得對有故意或重大過失之公務員、一般私人或受委託行使公權力之人行使求償權。惟依據以下一則新聞報導<sup>1</sup>：立法院預算中心於民國 99 年初公布之資料顯示自民國七十年以來，國家賠償金額累計高達新臺幣七億四千三百八十八萬元，這筆金額裡，政府卻僅從造成疏失的公務員獲得約五千六百萬元求償金，立法院預算中心表示，公務員犯錯，全民以賦稅買單，這是相當不合理的事情。政府應加強行使上述求償權，且應合理提高求償比率。且立法院預算中心認為，由於國家賠償法第 9 條第 1 項、第 2 項等規定，賠償義務機關應為公務員所屬機關或者公共設施設置或管理機關，有法

---

\* 輔仁大學法律學系教授

<sup>1</sup> 參見 <http://www.lawbank.com.tw/news/NewsContent.aspx?NID=77438.00> (2011 年 11 月 25 日拜訪)

界人士表示，正因如此，這些行政機關大多擔心求償的同時，也須承擔行政疏失責任，因此選擇不執行求償權，使得求償比率偏低。對此，法務部官員指出，將會與各部會進行協調，加強向怠於執行職務的公務員求償。

其實以上的報導只是突顯出國家賠償求償機制的成效不彰已是淪為老生常談，蓋立法院預算中心歷年來對於中央政府預算案編列或決算案執行所提之書面意見，反覆出現「國家賠償金平均獲償率僅 7.30%，比率偏低，為督促各機關及公務人員審慎執行公務，減少國庫損失，宜再加強求償權之行使」、「國家賠償金獲償率僅 6.88%，比率偏低，為督促各機關及公務人員審慎執行公務，減少國庫損失，宜再加強求償權之行使」、「國家賠償金與連帶求償比例不相當，二者預算宜改由各機關自行編列，落實權責制度」、「國家賠償金求償業務與審核機制未落實，宜加強改善」、「國家賠償金求償權之行使應予加強，以督促公務人員審慎執行公務及減少國庫損失」及「國家賠償金預算宜改由各機關自行編列，並加強求償權之行使及充分揭露處理情形，以落實權責制度」等建議事項<sup>2</sup>，提醒國家賠償法求償機制成效不彰儼然已成為立法院預算中心每年的「例行公事」。

故關於國家賠償法中的求償權如何加強行使之議題，無論是就求償權之理論與實務運用，乃至於國家賠償法修正草案的評論<sup>3</sup>，其實已不約而同地指出若干在實務及規範上形成

<sup>2</sup> 此為筆者以「國家賠償法&求償權」之關鍵字於立法院預算中心網頁搜尋所得。

<sup>3</sup> 參見陳清秀，國家賠償實務之研討（下），月旦法學雜誌，第 142 期，2007 年 3 月，第 231 頁至第 250 頁（第 241 頁以下）；葉慶元，國家賠償事件求償權行



之結構性困境。惟所謂「國家賠償與求償比例不相當」<sup>4</sup>、抑或「國家賠償金求償業務與審核機制未落實」等問題，究竟是反映了那些實務運作上的癥結所在，亦或存在著統計數字上的迷思，其實均值得進一步探究，亦為本文關切之主題所在。

## 貳、國家賠償法中求償權行使之現況—統計資料上的盲點

按國家賠償法中之求償權，依其性質可分為機關內部求償權及外部求償權，前者係指對一般公務員的求償（參見國家賠償法第 2 條第 3 項）或受託行使公權力之人的求償（參見國家賠償法第 4 條第 2 項），後者則指國家賠償法第 3 條第 2 項關於公有公共設施設置管理有欠缺的求償，賠償義務機關對就損害原因「應負責之人有求償權」，從條文規範意旨可知，在此求償權行使的對象，與機關內部求償的情形並不相同，不限於公務員或相關執行職務之人，國家體系以外的一般人亦為此項求償權行使的對象，故國家賠償法第 3 條第 2 項所規範之求償權可謂兼指機關內部求償權及外部求償權。

惟就相關之國家賠償統計數字而言，其實無法精確反映國家賠償法上求償權行使的實際狀況，其主要原因在於官方

---

使程序之再建構：從國家賠償法修正草案出發，臺北市府 98 年度國家賠償實務研討會，2009 年 11 月 20 日；辛年豐，論國家賠償法中的求償權—兼論國家賠償法修正草案中的求償權，法學新論，第 15 期，2010 年 10 月，第 85 頁至第 115 頁；張祐齊，國家賠償事件中國家向公務員行使求償權之研究，輔仁大學法律研究所碩士論文，2011 年 1 月。

<sup>4</sup> 實務工作者亦不乏認同之聲，參見葉慶元，前揭文，第 2 頁。

的統計數字（以法務部及臺北市政府法規會為例），雖有行使求償權之件數及獲償件數統計，惟缺乏行使求償權進一步的分項統計資料，例如經一定程序確認免於求償之件數，行使內部求償權抑或外部求償權之件數<sup>5</sup>，以及因公有公共設施設置管理有欠缺之求償，其屬於內部求償權抑或外部求償權之行使等，皆欠缺進一步之統計數字。惟以上之分項統計對於瞭解國家賠償法中求償權行使之現況至為重要，蓋多數國家賠償事件係國家賠償法第 3 條第 1 項公有公共設施因設置或管理有欠缺所生之國家賠償責任，而非國家賠償法第 2 條第 2 項公務員於執行職務行使公權力，因故意或過失或怠於執行職務所生之國家賠償責任<sup>6</sup>，故行使求償權之件數理論上似亦應以國家賠償法第 3 條第 2 項之事件為主。惟依國家賠償法第 3 條第 2 項抑或國家賠償法第 2 條第 3 項求償者，由於其求償之對象不同、責任條件不同，其實已形成求償權行使的「內外有別」的現象，以下則為進一步之分析。

## 參、國家賠償法中求償權行使比例過低的結構性因素

### 一、國家賠償法中之求償權行使「內外有別」

---

<sup>5</sup> 至於國家賠償法第 4 條第 2 項部分，由於實務上受託行使公權力之人所生國家賠償責任極為有限，法務部的國家賠償統計資料（[www.moj.gov.tw/public/Attachment/18189224324.doc](http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/18189224324.doc)），甚至沒有依國家賠償法第 4 條請求的統計數字，故只能推定依國家賠償法第 4 條第 2 項規定求償之案件亦極為罕見。

<sup>6</sup> 以法務部民國 99 年之統計資料為例，依國家賠償法第 2 條及第 3 條賠償者，分別為 88 件及 243 件。

## 的現象

按國家賠償法中之求償權行使「內外有別」的現象，主要在於責任條件上的重大差異，行使求償權的責任條件，除公有公共設施之國家賠償責任外，均明文規定為「故意或重大過失」。至於公有公共設施之國家賠償責任，其行使求償權的責任條件，法雖無明文，但實務上向來認為應負責任之人係公務員者，其責任條件亦為「故意或重大過失」，即與國家賠償法第 2 條第 3 項之規範相同，以期為責任之衡平考量<sup>7</sup>，國家賠償法修正草案第 7 條第 1 項亦予以明文規定，以杜爭議。惟就公有公共設施之國家賠償責任，對其他應負責任之人行使求償權的責任條件，既無求償權之行使恐影響公務員士氣，有礙公務之推展及行政效率之考量，自應回歸一般民法上之行使求償權的法理，以抽象輕過失責任為標準。故國家賠償法中之求償權行使，至少就求償對象而言，其責任條件已形成「內外有別」的現象。而就各種國家賠償求償權對象責任條件之比較（含國家賠償法修正草案之內容），可簡單整理如下表。

---

<sup>7</sup> 按國家賠償法施行之初，實務上即為如此之解釋，參見行政院 71 年 7 月 17 日台（七一）法字第 12082 號函釋。學理上之見解亦多持同一看法，廖義男，國家賠償法，1997 年 6 月，第 119 頁；陳清秀，前揭文（見註 3），第 241 頁。不同意見，參見辛年豐，前揭文（見註 3），第 90 頁，其認為「倘若採取如此的解釋，將導致被求償人間主觀責任條件的不一致，在行為人均具有具體輕過失或抽象輕過失時，公務員即不負被求償之責，造成被求償者間的不平等。固然，除產生這樣的結果並不妥當外，產生此等結果背後的立法也同樣有重新加以檢視的空間」。

表一：各種國家賠償求償權對象責任條件之比較

成立國家賠償之類型	行使求償權的責任條件	國家賠償法修正草案關於行使求償權責任條件之規範	求償權之性質
一般公務員	故意或重大過失	故意或重大過失	內部求償權
公有公共設施	法無明文規定，解釋上 1.公務員：故意或重大過失 2.其他應負責任之人：至少為具體輕過失責任	1.公務員：故意或重大過失 2.其他應負責任之人：解釋上至少為具體輕過失責任	1.對公務員：內部求償權 2.對其他應負責任之人：外部求償權
受託行使公權力	故意或重大過失	1.受有報償：故意或過失（抽象輕過失） 2.未受報償或報償顯不相當：故意或具體輕過失	內部求償權

按公務員或受託行使公權力之團體或個人具有故意過失，致國家必須負國賠責任的情形中，亦規定國家對該公務員有求償權，此時於制度設計上，所著重者在於該公務員是

否因為擔心要負國家賠償責任，而導致須負賠償責任並影響工作情緒，不敢勇於認事，並影響行政效率；以及使國家機關適度地保有對公務員的求償權，以監督該公務員善盡職守，避免違法濫權或廢弛職務而造成損害。準此，由於國家賠償內部求償權須以公務員有故意或重大過失為前提，其自然已相當程序限縮了內部求償權行使的範圍。按所謂「故意」係指對於構成要件之事實明知並有意使其發生；或預見其發生而其發生並不違背其本意者而言（參見刑法第13條規定）。而過失為注意之欠缺，民法上所謂過失，以其欠缺注意之程度為標準，可分為抽象輕過失、具體輕過失，及重大過失三種。應盡善良管理人之注意（即依交易上一般觀念，認為有相當知識經驗及誠意之人應盡之注意）而欠缺者，為抽象輕過失；應與處理自己事務為同一注意而欠缺者，為具體輕過失；顯然欠缺普通人之注意者，為重大過失。故過失之有無，抽象的過失，則以是否欠缺應盡善良管理人之注意定之，具體輕過失，則以是否欠缺應與處理自己事務為同一之注意定之，重大過失，則以是否顯然欠缺普通人之注意定之，苟非欠缺其注意，即不得謂之有過失<sup>8</sup>。而為確保公務員既能勇於任事，亦不至於廢弛職務，故以故意或重大過失為限。按公務人員「故意」違法行使公權力侵害人民權利，固屬罕見。縱使「重大過失」之情形，也因大部分之行政業務，有其專業性，非一般人所知，從而因為抽象輕過失而有責之情形，為其過失之常態，惟如此則尚不構成求償之要件，例如僅係

---

<sup>8</sup> 參見最高法院42年台上字第865號判例。

單純法律見解有誤，即尚難認定有故意或重大過失<sup>9</sup>。

故公務員未盡到普通人之注意義務而有重大過失之情形，似較有可能存在於比較不講究專業之勤務執行上，諸如公務員執勤因酒駕肇事等。準此而言，國家賠償責任之成立（無論係國家賠償法第 2 條之過失責任抑或第 3 條之無過失責任），既與對公務員求償之責任條件有規範上之重大落差，所謂求償權行使比例過低乙事，自應考量此等規範性之因素，並探究其他可能之影響因素（另參見下述二）。否則以國家賠償法第 3 條為例，在其已採無過失責任的前提下，對公務員之求償仍以故意或重大過失為限時，要求提高求償權行使比例，自不無邏輯上之矛盾<sup>10</sup>。

相對而言，因公有公共設施設置或管理有欠缺之國家賠償事件，如係可歸責於公務員以外其他應負責任之人時，賠償義務機關均應對其行使求償權。惟此時關於有無「可歸責之其他應負責任之人」之判斷，因該機關與「公務員以外其他應負責任之人」間，或有契約關係（例如道路修繕之承包商）、或有公法上之利用關係（例如利用道路為水電管線之修繕）、或屬無償志工或僅為單純侵權行為人，對於該應負責任之人主觀上應具備之可歸責要件，「應視個案情形依其原應負責之基礎法律關係判斷」<sup>11</sup>。於此，國家賠償法修正草案第 8 條第 1 項及第 2 項，針對受託行使公權力受有報償者，或未受報償或報償顯不相當者求償之責任條件，分別為故意

<sup>9</sup> 參見臺灣高等法院台中分院 91 年上國字第 8 號判決。

<sup>10</sup> 參見張祐齊，前揭文（見註 3），第 141 頁。

<sup>11</sup> 參見國家賠償法修正草案第 8 條之立法理由。

或過失（抽象輕過失），以及故意或具體輕過失，即具有一定之參考依據。故解釋上其至少為具體輕過失責任，而多數情形下（即有契約關係或有公法上之利用關係者），則為抽象輕過失責任。故一方面多數國家賠償事件係因公有公共設施設置或管理有欠缺所生，另一方面此等案件若係行使外部求償權時，求償對象的免責條件，相對於一般公務員，顯然嚴格許多。乃至於國家賠償法中之求償權行使若有涉訟者，即多數實係外部求償權事件<sup>12</sup>。換言之，國家賠償事件若係行使外部求償權，除非賠償義務機關另依契約規範求償，或公有公共設施設置或管理有欠缺之國家賠償事件係因不明身分之侵權行為人所導致者<sup>13</sup>，否則國家賠償事件之成立與外部求償權之行使在比例上應較為接近，此時外部求償權若有行使比例過低乙事自有積極檢討之重要意義。

## 二、國家賠償事件內部求償權行使實際執行層面的可能落差

國家賠償事件內部求償權行使有實際執行層面的落差，除責任條件成立不易外，亦多少與下列因素有關<sup>14</sup>：

---

<sup>12</sup> 例如筆者以「國家賠償法第2條第3項」、「國家賠償法第3條第2項」等關鍵字搜尋司法院網站中臺北地方法院及臺灣高等法院之民事裁判，發現在臺北地方法院國家賠償法第2條第3項之求償案件為1件，國家賠償法第3條第2項則有11件，臺灣高等法院則分別有4件及10件。且所有國家賠償法第3條第2項之求償案件皆為外部求償。

<sup>13</sup> 惟就國家賠償統計資料無法知悉其比例為何。

<sup>14</sup> 另參見自黃啓禎，國家賠償法第2條第3項求償問題之探討，援引自 [law.kcg.gov.tw/research/res1.pdf](http://law.kcg.gov.tw/research/res1.pdf)（2011年11月25日拜訪），第9頁以下。

1. **求償權之程序不透明**：求償權之行使屬於機關內部事務，外界較少有知悉與關注，加上在當事人已獲得國家賠償後，較少有繼續追究後續之處理情形，一視機關之自我要求<sup>15</sup>。故前揭立法院預算中心表示應「加強求償權之行使及充分揭露處理情形，以落實權責制度」，當其來有自。
2. **「官官相護」的疑慮**：按求償權之行使，事涉具體個案相關公務員有無違法失職之認定，涉及各該機關之業務執掌及專業判定，由賠償義務機關行使求償權，是否可免於「官官相護」而為客觀判斷，本不無疑問<sup>16</sup>。而被求償公務員一般均為賠償義務機關所屬公務員，基於同僚關係，賠償義務機關往往難以苛責應負終局賠償責任之同仁<sup>17</sup>。故國家賠償法修正草案第7條第2項即為此增訂上級機關監督賠償義務機關行使求償權及必要時代為行使求償權之責任。
3. **求償權責任條件認定是否受法院判決之拘束**：公務員有無故意或重大過失之認定，國家賠償法施行細則第41條第1項規定：「本法第2條第3項，第4條第2項所定之故意或重大過失，賠償義務機關應審慎認定

---

<sup>15</sup> 惟至少就臺北市政府法規會而言，國家賠償事件處理委員會就國家賠償事件求償權行使之會議紀錄均有上網公開。

<sup>16</sup> 參見林秀蓮，國家賠償法之修正方向—兼論行政執行法等相關法律之配合修正，載於「當事人協力義務／行政調查／國家賠償」，台灣行政法學會主編，2006年，第481頁以下（第501頁）。

<sup>17</sup> 參見葉慶元，前揭文（見註3），第2頁。



之。」法務部曾函釋表示如相關判決已有論及公務員之責任，則以其認定為準<sup>18</sup>；若判決未予論及，則尊重求償義務機關之判定<sup>19</sup>。惟賠償義務機關是否即受法院判決之拘束，學者則有不同意見，其認為公務員是否有故意或重大過失之主觀歸責事由，國家須負舉證責任。公務員縱使在國家賠償訴訟中，被法院認定有故意或重大過失，此乃就第 2 條第 2 項人民與國家間之外部關係，有關賠償責任成立要件之認定。反之，在求償關係上，則是國家與其公務員間機關內部關係。故有無故意或重大過失，乃係另一不同於賠償之法律關係，求償機關不必然受法院判決之拘束<sup>20</sup>。目前若干實務運作則亦與法院判決之結果分開處理，例如「臺北市政府國家賠償事件處理要點」第 25 點即規定各機關於賠償後，應依本府及所屬各機關組織規程及分層負責明細表之規定認定被求償人，並依國家賠償法第 2 條第 3 項及第 3 條第 2 項檢討被求償人責任之歸屬，並未言之法院判決所扮演的角色，更何況國家賠償事件若係經協議賠償，亦無所謂法院判決之拘束力可言。雖另有論者主張國家賠償法中求償權的行使以國家已對被害人履行國賠責任為前提，而可能形成同一

---

<sup>18</sup> 考試院公務人員保障暨培訓委員會亦曾函釋「公務人員是否有故意或重大過失，仍應俟法院之確定判決或檢察官確定之不起訴處分書所認定之事實為準，並以之作爲求償之依據」，參見民國 87 年 8 月 26 日 87 公保字第 09001 號函。

<sup>19</sup> 援引自黃啓禎，前揭文（見註 14），第 3 頁。

<sup>20</sup> 參見葉百修，國家賠償法之理論與實務，2009 年 2 版，第 297 頁以下。

國賠案件須先進行被害人的國家賠償請求程序，後再進行賠償義務機關對應負責人之人的求償程序，前後須進行兩次訴訟，無法畢其功於一役於同一程序中加以解決，不免有浪費司法資源的疑慮。然所謂畢其功於一役之前提係以兩種訴訟之責任條件為相同之規範<sup>21</sup>，這自然是立法政策的重大改變，且涉及國家賠償法中對公務員求償權之本質（另參見下述肆），此議自難有其實際意義。

4. **透過行政訴訟為國家賠償者無求償權之適用**：按公法上之權利保護，學理上分成第一次權利保護與第二次權利保護，前者係人民訴請撤銷除去違法之行政行為（行政處分），此乃行政爭訟之問題；後者則是請求填補該違法行為所生之損害，即國家賠償之問題。因此就前者而言，若人民之權利遭受公權力之侵害，而訴請行政法院審查公權力行為是否合法，如公權力行為不合法，即由行政法院撤銷之，學理上稱之為第一次權利保護，此種權利乃係基於憲法第 16 條之人民訴訟權保障。人民在行使第一次權利保護後，若仍有損害，得依憲法第 24 條及國家賠償法之規定，向普通法院提起國家賠償之訴，學理上稱之為第二次權利保護。然行政訴訟法第 7 條亦規定得於行政訴訟程序中合併請求損害賠償，當事人在第一次權利保護程序（行政訴訟）中，即附帶請求損害賠償，無須再進行第二次權

---

<sup>21</sup> 參見辛年豐，前揭文（見註 3），第 107 頁以下。

利保護（國家賠償訴訟）。惟國家賠償訴訟是否完全回歸行政法院審判權，從而不再區分第一次權利保護與第二次權利保護，仍是一具有爭議性的議題<sup>22</sup>。再者，對於無從透過第一次權利保護之行政訴訟程序排除侵害之（公權力）事實行為，或國家賠償法第 3 條公有公共設施設置與管理有瑕疵之情形，仍須直接提起國家賠償訴訟。然而此時公權力行為之違法性無法經過第一次權利保護之行政訴訟程序判斷，故嚴格言之，國家賠償訴訟此時即非擔當第二次權利保護之功能，即無所謂第一次權利保護與第二次權利保護之分。惟值得注意的是，實務上認為若選擇依行政訴訟法第 7 條規定請求損害賠償時，行政訴訟法既未規定應準用國家賠償法規定，自僅依行政訴訟法規定程序辦理即可<sup>23</sup>，此時自亦無行使求償權之可能。求償權之行使可能性繫於人民之救濟途徑，自不無可議之處<sup>24</sup>。

5. **小結：**綜上所言，除求償權責任條件認定是否受法院判決拘束此一事由未必影響國家賠償法中之求償權行使，透過行政訴訟為國家賠償者無求償權之適用對於是否影響國家賠償法中之求償權行使，則因其缺乏統

---

<sup>22</sup> 參見程明修，國家賠償訴訟回歸行政訴訟程序之分析，台灣法學雜誌，第 138 期，2009 年 10 月 15 日，第 78 頁至第 90 頁。

<sup>23</sup> 參見最高行政法院 93 年判字第 494 號判例。學理上之不同意見參見張文郁，行政法院受理國家賠償訴訟時原告是否應於起訴前進行協議程序，月旦法學教室，第 79 期，2009 年 5 月，第 20 頁、第 21 頁。

<sup>24</sup> 參見張祐齊，前揭文（見註 3），第 149 頁。

計數字上的意義，僅存立法政策上之意義外，求償權之程序不透明及官官相護的疑慮，皆直接影響國家賠償法中之求償權行使。至於國家賠償法修正草案第 7 條第 2 項為此增訂上級機關監督賠償義務機關行使求償權及必要時代為行使求償權之責任，其實際效果尚有待觀察。另不乏論者就官僚分層決定負責之權責內涵不清難以界定責任、行政與技術之分立、公務員培訓不足或經驗有限等因素論述國家賠償事件內部求償權行使成效不彰之困境<sup>25</sup>，多少亦突顯出此一問題之解決應該是「徒法不足以自行」。惟就而言，其實亦有必要重新省思國家賠償法中對公務員求償權設計之性質。

## 肆、代結論—重新省思國家賠償法中對公務員求償權之性質

按國家賠償法中對公務員求償權之性質，學理上對於國家賠償之本質採「國家代位責任」論者，大致上即主張「不當得利返還請求權說」或「第三人代位求償權說」；採「國家自己責任」論者，大致上即主張「債務不履行之損害賠償請求權說」<sup>26</sup>。惟就求償權設計以故意或重大過失之責任條件為前提，以及得以一部求償等原則觀之，求償權實寓有使「制裁及違法行為抑制功能」優先於「損害分散機能」<sup>27</sup>。換言之，

<sup>25</sup> 參見張祐齊，前揭文（見註 3），第 111 頁以下。

<sup>26</sup> 參見張祐齊，前揭文（見註 3），第 34 頁以下之整理。

<sup>27</sup> 參見陳清秀，前揭文（見註 3），第 241 頁。

求償權並非以填補損害為主要目的，而係一種補償性與懲罰性相結合之行政責任。準此而言，回歸公務員法制思考此種求償權行政責任之追究，或許是一另闢蹊徑面對求償權行使困境之道<sup>28</sup>。

表二：國家賠償法修正草案關於求償權相關條文對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第七條 <u>公務員對於第三條第一項或第六條第一項所定損害之發生，有故意或重大過失時，賠償義務機關應對其行使求償權。法官或檢察官對於第五條第一項所定損害之發生，有故意時，亦同。</u></p> <p><u>賠償義務機關怠於行使求償權時，其上級機關應命其於一定期限內為之，逾期仍不行使者，得代為</u></p>	<p>第二條第三項 前項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。</p> <p>第三條第二項 前項情形，<u>就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有求償權。</u></p>	<p>一、第一項由現行條文第二條第三項及第三條第二項修正移列。</p> <p>二、現行條文第二條第三項規定公務員就其不法侵害行為有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。惟公共設施因設置或管理有欠缺所生國家賠償事件，如該等損害之發生係可歸責於公務</p>

<sup>28</sup> 進一步之倡議與論述參見張祐齊，前揭文（見註3），第143頁以下之分析。

行使求償權。

賠償義務機關或其上級機關依第一項規定行使求償權時，應審酌一切情狀，尤應注意下列事項，決定一部或全部求償：

一、就損害之發生，被求償公務員、法官或檢察官可歸責之程度。

二、被求償公務員、法官或檢察官職務之性質。

三、對被害人所支付賠償金額之高低。

四、有無影響被求償公務員、法官或檢察官之生計或法定扶養義務之履行。

員時，是否限於公務員有故意或重大過失，方得對之求償，現行條文並未規定，應採肯定見解並予明定，以杜爭議。至於請求權人依第五條第一項請求國家賠償時，以法官或檢察官因審判或追訴職務，侵害人民自由或權利，就其參與審判或追訴案件犯職務上之罪，經判決有罪確定者為要件，因該等犯罪行為（如刑法第一百二十四條之枉法裁判罪及第一百二十五條之濫權追訴

應負責任之  
公務員、法官或檢  
察官為多數人  
時，應依前項規定  
分別定其求償之  
金額。

罪)均以行為人主觀上具有故意為必要，故對之行使求償權，自以故意為限，為求明確並揭示賠償義務機關之求償義務，俾利適用，爰於第一項明定之。

三、為落實求償權之行使，上級機關對於所屬賠償義務機關是否依法行使求償權，應有行政監督之責，爰於第二項增訂賠償義務機關怠於行使求償權時，其上級機關應命其於一定期限內為之，逾期仍不行使者，同一行政

		<p>主體之上級機關得以自己之名義，代為行使求償權。</p> <p>四、求償權之行使，其目的在於督促公務員依法行政，善盡職守，避免違法濫權或怠於執行職務。惟因現行規定過於簡略，缺乏彈性，以致求償權之行使未能落實，無法達成預期目的，爰增訂賠償義務機關或其上級機關於行使求償權時，為決定一部或全部求償，應審酌之情狀及應注意之事項。</p> <p>五、對於損害之發生，應負責任</p>
--	--	---



		<p>之公務員為多數人時，該等公務員間是否成立連帶債務關係或應分別負責，恐生疑義，爰增訂應分別定其求償之金額。</p>
<p>第八條 <u>損害之發生，係因受委託行使公權力之團體或個人之故意或過失所致者，賠償義務機關應對其行使求償權。</u></p> <p><u>前項被求償人未受報償，或雖受有報償，而其報償顯不相當者，以其未盡與處理自己事務為同一之注意為限，賠償義務機關應對其行使求償權。</u></p> <p><u>公共設施因設置或管理有欠</u></p>	<p>第三條第二項 前項情形，就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有求償權。</p> <p>第四條第二項 前項執行職務之人有故意或重大過失時，賠償義務機關對受委託之團體或個人有求償權。</p>	<p>一、第一項由現行條文第四條第二項修正移列。</p> <p>二、對於公務員行使求償權，考量行政效率之維護，並避免公務員之心理負擔，爰明定限於公務員有故意或重大過失時，方對之行使求償權。至於民間團體或個人受委託行使公權力時，原應本其委託關係善盡</p>

缺，致人民生命、身體、人身自由或財產受損害，而其損害原因係因公務員以外其他應負責任之人所致者，賠償義務機關應對其行使求償權。

其受委託之職務，如違背受委託之職務而使委託機關須對被害人民負賠償責任時，委託機關對其行使求償權，應無減免其責任之必要，爰修正第一項規定受委託之團體或個人有故意或過失時，委託機關應對其行使求償權。

三、受委託之團體或個人，如未受報償，或雖受報償而其所受報償顯不相當時，宜適度減輕其被求償責任，以其未盡與處理自己事務同一之注意為限，賠償

		<p>義務機關應對其行使求償權。又本條所稱「報償」，乃受委託之團體或個人因行使公權力所獲取之報酬或對待給付，並不以行政程序法第十六條第三項所稱之「費用」為限。</p> <p>四、公共設施因設置或管理有欠缺所生損害，如係可歸責於公務員以外其他應負責任之人時，賠償義務機關應對其行使求償權，爰於第三項明定之。又本項所稱「公共設施」，除第六條第一項由國家或地方自治團</p>
--	--	--

		<p>體設置或管理之公共設施外，尚包括同條第二項之交通基礎設施。依本項規定行使求償權時，因該機關與「公務員以外其他應負責任之人」間，或有契約關係，或屬無償志工或僅為單純侵權行為人，對於該應負責任之人主觀上應具備之可歸責要件，應視個案情形依其原應負責之基礎法律關係判斷。至於賠償義務機關究依原應負責之基礎法律關係主張或依本項規定行使求償，</p>
--	--	--

		其時效期間及適用訴訟程序等，自應分別判斷，乃屬當然。
第十二條 <u>第七條及第八條之求償權</u> ，自支付賠償金或回復原狀後，因二年間不行使而消滅。	第八條第二項第二條第三項、第三條第二項及第四條第二項之求償權，自支付賠償金或回復原狀之日起，因二年間不行使而消滅。	本條由現行條文第八條第二項移列，並酌予文字修正。
第三章 求償程序	章 名	章名新增。
<u>第三十五條</u> 賠償義務機關依第七條或第八條行使求償權時，應先與被求償人協議，並得酌情許其提供擔保分期給付。協議不成立時，應依訴訟程序行使求償權。 損害之發生係因賠償義務機		一、 <u>本條新增</u> 。 二、賠償義務機關行使求償權時，應先與被求償人協議，不得逕自作成行政處分行使求償權。協議時應考量被求償人之資力，允宜賦予賠償義務機關得酌

關以外之他機關公務員行為所致者，賠償義務機關應先與該公務員所屬機關協議；協議不成立時，應依訴訟程序為之。但賠償義務機關與該公務員所屬機關隸屬於同一公法人者，協議不成立時，由共同上級機關決定之。

求償訴訟適用民事訴訟法之規定。

前項訴訟程序中，法院得斟酌當事人所未提出之事實，並應依職權調查證據。

賠償義務機關之上級機關依第七條第二項規定代為行使求償權時，適用第一項至第四項之規定。

情許被求償人分期給付。又協議不成立時，應依訴訟程序求償，爰將本法施行細則第四十一條第三項及第四項規定修正移列本法。

三、損害之發生如係賠償義務機關以外之他機關公務員行為所致，究應由賠償義務機關向該公務員或公務員所屬機關行使求償權，恐生爭議，爰明定應向該公務員所屬機關行使求償權。但賠償義務機關與該公務員所屬機關協議不成立時，如二機關隸屬於同一公

		<p>法人時，則由共同上級機關決定之，爰增訂第二項。</p> <p>四、第一項及第二項有關賠償義務機關行使求償權，應先行協議，係指依本法第七條或第八條行使求償權之情形。如賠償義務機關係依其他法律關係行使求償權時，則無本條協議先行規定之適用。</p> <p>五、賠償義務機關行使求償權，其本質雖屬公法請求權，惟為與國家賠償請求權一致，爰參酌第三十三條規定，於本條第三項及第四項明定求償訴訟之管轄</p>
--	--	--

		<p>權及審理原則。</p> <p>六、有第七條第二項之情形時，賠償義務機關之上級機關得代為行使求償權，爰明定適用第一項至第四項之規定。</p>
<p><u>第三十六條</u> 被求償之機關依前條第二項之規定給付後，準用第七條、第十二條及前條之規定，對其所屬之公務員行使求償權。</p>		<p>一、<u>本條新增</u>。</p> <p>二、損害之發生係因賠償義務機關以外之他機關公務員行為所致，賠償義務機關或其上級機關向該公務員所屬機關行使求償權後，被求償之機關應向就損害原因負最終責任之公務員行使求償權，爰增訂本條規定，以利適用。</p>



## 參、從東星大樓及豪門世家國家賠償案 探討建築主管機關之國賠責任

羅 明 通<sup>\*</sup>

### 壹、問題之源起

國家賠償法第 2 條第 2 項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」建築主管機關負責建築執照之審核及建築工程之勘驗，係公權力之行使，如建造執照之審核、施工勘驗或使用執照之核發有故意或或過失，致損害人民之自由或權利，國家即應負賠償責任。

又依前條第 2 項後段，建築主管機如怠於執行建管職務，如有故意或過失，國家亦應負賠償責任，大法官釋字第 469 號解釋文即稱：「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第

---

<sup>\*</sup> 台英國際商務法律事務所律師

二條第二項後段，向國家請求損害賠償。」相關之建管法令即應屬前揭之保護人民生命、身體及財產法益之相關法令。問題在於：建管機關對於建築執照之審核、施工勘驗及使用執照之核發究竟強度或密度到如何程度方符法令規定而無故意過失？東興大樓及豪門世家國家賠償案中相關判決、鑑定報告及專家之證詞之分析，將有助於釐清相關問題疑義，並於制定相關法規及函釋時，對建管人員之責任及注意義務有更為明確之界定，以確立建築管理行政與建築技術分立之基本原則。

## 貳、東星大樓案情簡述

### 一、事實背景

原告等人為座落台北市八德路四段 660 號「東星大樓」（下稱東星大樓）之區分所有權人、或原區分所有權人之繼承人、或東星大樓倒塌災變死者之父、母、配偶或子女、或為東星大樓中松弑山賓館之旅客。東星大樓於 88 年 9 月 21 日凌晨 1 時 47 分許，因南投縣集集鎮發生規模七·三級之地震，造成整棟大樓倒塌，且除房屋完全毀損之外，並導致住戶 73 人死亡、14 人失蹤、及 14 人受有傷害。

### 二、原告（東星大樓受災戶）主張：

1. 台北市八德路四段僅為四級震度，東星大樓因房屋存有設計、結構及施工上之缺陷，致房屋結構無法負荷承重，形成瞬間樑柱斷裂及樓板擠壓之情形，進而使

整棟大樓倒塌。

2. 依台北市土木技師公會鑑定結果，東星大樓之倒塌原因主要有三，即：混凝土強度不合格、施工不當及結構設計疏失，導致建築物耐震能力不足。
3. 台北地檢署就本件事務進行調查後，認定：東星大樓因結構計算有誤，導致結構設計上賦予該棟大樓之強度明顯有所不足、施工時偷工減料，以致所使用之混凝土強度不足。
4. 又經監察院以 (89)院台內字第 891900326 號，就台北市政府對東星大樓之結構設計、施工勘驗等輕忽之處提出糾正，其糾正案文認定：「台北市政府於核發本件東星大樓建照時，未能發現該大樓結構上違反建築法及建築技術規則等相關法令規定，存有重大缺陷。且於該大樓施工時，雖曾派員赴現場勘驗，亦未能察覺負責營造施工之鴻固營造公司，致該大樓耐震強度明顯不足，於興建完工後，仍核發使用執照，該府作業輕忽、草率，核有違失」，從而依建築法規之相關規定，建築主管機關對於建築物工程及設備圖樣、計算書、說明書本負有實質審查之義務，而東星大樓本身於結構之計算上有如前所述之嚴重缺失，足見被告即台北市政府工務局所屬之審查公務員對於東星大樓之建築執照審查有疏失及未確實進行工程勘驗程序，顯見未盡法令上之必要注意義務。

### 三、被告（台北市政府工務局）主張：

1. 國家賠償法係自 70 年 7 月 1 日施行，請求國家賠償者，以公務員之不法行為及其所生損害均在該法施行後者為限（國家賠償法第 16 條、第 17 條及同法施行細則第 2 條參照），本件東星大樓之建造執照係於 70 年 2 月 23 日核發，結構審查之時間必在此之前，則被告所屬公務員於結構審查之行為必在國家賠償法施行前，依法律不溯及既往原則及前開規定，無適用國家賠償法之餘地。
2. 從建築法第 26 條之責任歸屬、內政部頒訂之審查表及內政部 90 年 4 月 13 日函釋可知，建築法規範目的非要求嚴格意義之實質審查，即結構審查未要求達到設計複算之深度，本件審查人員業依內政部訂定之審查表規定項目於權責範圍內辦理完成，並已審視其所採用之相關法定參數是否正確，設計方法是否係公認通用，分析方式是否合理。鑑定報告稱東星大樓有弱柱強樑，導致結構破壞之缺陷，係因運用諸多現代觀念及技術分析評估，才能發現出隱藏於系統中之瑕疵，並非表示本件不符當年規定。是本件公務員就結構設計審查已盡其法令所規定義務，並無故意或過失之情形。
3. 按起造人應依照核定工程圖樣施工，建築法第 39 條定有明文。勘驗人員前往現場勘驗係攜帶該工程核准圖說作為勘驗依據，勘驗項目依當時實施之現地檢查報告之表列項目勘驗，勘驗項目分別為建築工地維護安全措施，另就工程施工情形，是否與核准圖說符合，

若上開項目與核准圖說範圍符合，即完成勘驗手續。是依建築物施工實務，混凝土構造施工有其先後程序，在整個施工過程中，主管建築機關之勘驗人員既非駐在工地現場監造或承造之人員，亦無是項責任義務甚明。

4. 依台北市土木技師公會鑑定報告，將東星大樓倒塌之原因，認部分原因為天災，部分原因為人為疏失，本件東星大樓倒塌，除天災因素外，應可歸責於負責施工之營造廠及設計建築師或三樓及五樓之使用者及第一銀行，並無關乎被告之因素，是原告等人雖指摘：被告所屬公務員有審查及勘驗不當之情形云云，惟就損害之發生，不具相當性，且無條件關係，與本件應無相當因果關係。
5. 又依國家賠償法第8條第1項規定，如東星大樓因被告所屬公務員審查及勘驗過失，所造成之損害結果為建築物有瑕疵之損害，該損害於72年間東星大樓建造完成時即已發生，88年九二一地震係天災，並非損害發生之時。因此，本件自損害發生時起至原告起訴時（90年9月20日）止，早逾國家賠償法第8條第1項所規定5年之請求權時效。

#### 四、訴訟經過：

台北地方法院於91年4月29日以90年度重國字第12號為第一審判決，被告不服乃提起上訴，復經臺灣高等法院於94年4月29日以91年度重上國字第10號為第二審判決，

被告仍不服，乃提起第三審上訴，再經最高法院於95年9月14日以95年度台上字第2049號判決撤銷臺灣高等法院91年度重上國字第10號判決，並發回臺灣高等法院更審。嗣於臺灣高等法院95年度重上國更(一)字第8號案件審理期間，被告與原告等人達成和解，並經原告等人撤回起訴結案。

## 參、豪門世家案情簡述

### 一、事實背景：

原告等人為座落台北市八德路四段666號「豪門世家大樓」之區分所有權人及原區分所有權人之繼承人。88年9月21日凌晨1時47分許，南投縣集集鎮發生規模7.3級之地震，台北市震度為4級。位於台北市八德路四段之東興大樓於地震中倒塌，並壓毀隔壁原告等人所居住之豪門世家大樓。

### 二、原告主張

台北市政府核發東興大樓建照作業輕忽草率、核有違失，其餘核發建造執照、施工勘驗及核發使用執照之各階段，均疏於糾正結構錯誤及設計不當等重大瑕疵，顯見台北市政府公務員執行職務有缺失，造成東興大樓倒塌，並無端壓垮鄰接之豪門世家大樓，此有下列證物可稽：

1. 台北市政府工務局委請臺北市土木技師公會鑑定東興大樓倒塌原因，除天災外，認定尚因「結構設計流失」、「施工不當」及「混凝土強度不合格」致建築物耐震力不足。

2. 監察院之(89)院台內字第 891900326 號糾正案文，其糾正案文認定：「台北市政府於核發本件東星大樓建照時，未能發現該大樓結構上違反建築法及建築技術規則等相關法令規定，存有重大缺陷。且於該大樓施工時，雖曾派員赴現場勘驗，亦未能察覺負責營造施工之鴻固營造公司，致該大樓耐震強度明顯不足，於興建完工後，仍核發使用執照，該府作業輕忽、草率，核有違失」。
3. 依台北市建築師公會「台灣台北地方法院函囑鑑定東星大樓倒塌案責任歸屬及相關事件」鑑定報告之附件 27、28、31。
4. 建照核發、施工勘驗、使用執照核發為建築許可管制程序，係一繼續性事實，於法律適用時不可割裂。故本件主管機關核發建照日期雖在國家賠償法施行日前，卻係東興大樓起造興建管制程序不可缺一之手段，仍有新法之適用。
5. 就東興大樓之營造案，被告審照人員不具備 5 年經驗，且未發現該營造案結構計算書非由專業工程技師負責，違反當時建築法第 34 條暨第 13 條規定。被告所屬公務員外觀上雖以執行審查勘驗義務，卻未進行實質審查，本件結構設計之瑕疵依當時之技術能力係可被發現，且屬目視可見之疏失，被告所屬人員卻未查，其審查顯有不法且有過失。
6. 被告所屬人員於審核東興大樓建照時未發現建物設計不良，施工過程亦未查驗配筋施工是否與圖說相符，

致東興大樓之設計、施工瑕疵未被發現排除，而於地震中倒塌，致原告等受有損害。被告所屬人員就其職務執行之輕忽怠慢，與東興大樓之倒塌，兩者間具有相當因果關係，是以本件該當國家賠償法第 1 條第 2 項前段之規定。此外，不論第一銀行之違法裝修是否為東興大樓倒塌之主因，然該大樓於建造時之設計疏失、施工不當亦為倒塌之主因，無礙被告於本案中有因果關係之成立。

7. 被告主張時效抗辯而免責，然被告與原告多次洽談和解，依最高法院 50 年台上字第 2868 號判例，顯屬拋棄時效利益之默示意思表示。

### 三、被告（台北市政府工務局）主張

1. 本件東星大樓之建造執照係於 70 年 2 月 23 日核發，國家賠償法係自 70 年 7 月 1 日施行，故本件核發建照階段無國家賠償法之適用。
2. 地方法院 90 年度重國字第 12 號、高等法院 91 年第重上國字第 10 號判決被告敗訴，前開判決經最高法院 95 年度台上字第 2049 號判決廢棄，發回旨明確肯認行政與技術分離原則為當時趨勢，且指明建管處所屬人員若依當時有效之法令執行職務，即無違法而需負賠償責任，法院不應科以法律所未明定之義務。
3. 被告於審查執照時，僅需就送審建物檢附之結構計算式判斷是否採用經公認通用之設計方法分析之，並不及於計算式之複算，而該結構計算書之瑕疵非經計算



複核無從發現，且被告所屬人員審查時並無審查結構計算書數據正確性之義務，事實上亦無期待可能性。故被告之結構審查並無違背職務之故意過失責任。次者，東興大樓結構設計依組構係數  $K=1.0$  設計，並無 135 度彎鉤箍筋、緊密箍筋、外柱樑柱街頭內設置箍筋之要求，圖說上既未記載，勘驗時亦無可憑查驗，故被告所屬人員勘驗並無疏失。再者，鋼筋勘驗時點依台北市建築管理規則第 14 條規定，主管機關就各樓層勘驗時點在封膜之後，因模板構架已組合完成，無從發現箍筋綁紮有無疏失之可能，東興大樓施工之瑕疵非勘驗人員於勘驗時所得發現，被告所屬人員自無故意過失。

4. 此外，東興大樓自 72 年間建築完成至 88 年發生 921 地震以來，期間經歷多次震度 4 級以上之地震均未倒塌，故無論被告所屬公務員於建照核發過程中是否有不法或過失，該職務之作為或不作為未必導致東興大樓倒塌，是被告公務員之行為與損害之發生並無必然性，兩者顯不具備相當因果關係。
5. 又臺北市土木技師公會鑑定報告係認定混凝土強度不合格及施工不當之責任歸屬應為營造廠；設計疏失而欠缺耐震能力之責任歸屬應為建築師；樓層使用重量是否超過結構之負荷力應可歸責於該樓層之使用者，實則東興大樓之倒塌係因第一銀行破壞騎樓柱及不當使用房屋之行為，使建築結構之耐震能力減弱所致，應非由被告負責。

6. 監察院提出之糾正案係政治力制衡作用，無法代替法院認定事實，法院本不受拘束。且行政機關有無疏失與其是否需負擔國家賠償責任之認定有別，監察院提出之糾正案並無證明行政機關所屬員工有無故意過失之效力。
7. 又本件事故之發生係因建築師、起造與承造人、監工人等之共同侵權行為所致，原告自承未對建商請求損害賠償，對上開等人之侵權行為損害請求權亦罹於時效，假若被告構成國家賠償責任，就內部分擔部分自可主張免責，故被告應可援引共同侵權行為人之時效抗辯。再者，被告與原告洽談和解，不能認被告係承認債務或拋棄時效利益。

#### 四、訴訟經過

台灣台北地方法院判決原告一部勝訴、一部敗訴，被告提起上訴，現繫屬於台灣高等法院審理中。

### 肆、東星大樓國賠案歷審判決理由

#### 一、一審判決—原告之訴一部勝訴，一部敗訴 (台北地方法院 90 年度重國字第 12 號判決)

1. 本件「結構審查」是否有「國家賠償法之適用」問題？  
按一建築物從起造人備具建築計畫、工程圖說向主管建築機關申請建照執照之始，自承造人興建完

工、主管建築機關核發執照完畢，一建物從無至有，從一座屋架至可以使用，為一建築之整體形成過程，在此段過程中，主管建築機關為保護人民居住安全，介入管制之三個程序，即為建造執照之核發、施工之勘驗、使用執照之發給等，對於一棟建築物之起造，此三個管制行為係整個建築許可所不可缺少，且為環環相扣之流程，實為一個繼續性之行為，而本件東星大樓興建之建築許可過程為（1）建管機關於 70 年 2 月 23 日核發建造執照，（2）於 71、72 年間完成各個樓層之勘驗，（3）72 年 9 月 9 日核發使用執照，完成整個建築建造之審核，此為一繼續性之行為事實，於法律適用時自不可割裂；更何況損害賠償責任係以損害為基礎，損害行為之原因階段與結果階段，具有因果關連，兩者應合一觀察為同一行為，此為法律上對行為之評價，亦不宜割裂評斷，故縱其損害行為之原因階段在前，其行為之損害結果發生於新法施行後者，仍應認有新法之適用，再者如上所述主管機關對於一建築物之審核過程必需有如上所述之許可過程，應認為一行為繼續觀之，尚難割裂適用，因此，本件主管建築機關結構審查之行為，雖在國家賠償法施行細則第二條所定之日期之前，但其既係本件新建大樓整個建築許可中所不可缺少之一管制手段，新法對之當仍有規範效力。

2. 被告就結構審查或建築執照之核發行為是否負有「實質審查」建物結構安全之義務？

- (1) 按建築法第 39 條：「起造人應依照核定工程圖及說明書施工，如於工前或施工中變更設計時，仍應依照本法申請辦理，但不變更主要構造或位置，不增加高度或面積，不變更建築物設備內容或位置者，得於竣工後，備具竣工平面、立面圖，一次報驗。」，而同法第 70 條所規定之審查範圍，即前所述之一、主要構告、二、室內隔間、三、建築物主要設備，但除上述三大項目外，對於其他部分主管機關亦應有實質審查權限；復依同法第 33 條之最長期限之規定，立法意旨乃在於督促公務員善盡審查之責，避免公務員怠忽審查，以免一申請案久延未決而影響建造人之權益，但在現行法規對於審查之公務員就未遵守三十日之期限亦未制度違反之法律效果，以致於在實務上審查之時間少則數月或經年，或者以退件之方式規避法條規定之最長期間之限制。
- (2) 況依建築法第 29 條之規定，主管建築機關核發建造及雜項執照時，應按建築物造價或雜項工作物造價收取千分之一以下之規費，如有變更設計時，應按變更部分收取千分之一以下之規費，而依當時制定之立法理由，乃「俾地方主管建築機人員不足或需特別工程技術人員如電梯工程、自來水工程時，可以聘請專門技術人員予以審查」，再者依建築法第 34 條之規定，主管建築機關於必要時得委託建築師或專業工業技師審查結構計算書，是依前揭法

條之規定，主管機關得依法收取規費，並得委託專業人士進行審查，從而被告以僅是形式上審核建築師或專業工程師是否在工程圖樣說明書及申請書蓋章、確認證明文件是否齊備而已云云，顯與前揭建築法為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻之立法精神有所違誤。

- (3) 建築物之重量少算百分之十八以上，柱梁構材之計計未法規作足夠的載重組合，主管機關予以通過審查，其結構設計之審查是否具有過失？

被告對於結構審查負有實質審查之義務，如前所述，而就有關係爭東星大樓建築物之重量少算百分之 18 以上，柱梁構材之計計未法規作足夠的載重組合，此節觀諸台北市土木技師公會鑑定報告：「1.各樓層的整層重量少算百分之 10 至 15，尤其屋頂未計入屋突結構重量，少算約百分之 35，而地面以上建築物總重量少算約百分之 18，以致低估了地震水平橫力。2.柱、樑構材之設計未依法規作足夠的載重組合，以致低估了斷面設計所需要的臨界軸力和彎矩，使得構材強度明顯不足。3.柱、樑構材之剪應力強度及剪力鋼筋未依建築技術規則建築構造篇第 444 條規定核算及設計，其剪應力強度及基本圍束功能均不足，故一旦受到意外力作用時，即可能發生脆性破壞潛在危險」、台灣台北地方法院檢察署之起訴書：「東星大樓因結構計算有

誤，導致結構設計上賦予該棟大樓之強度明顯有所不足」、王○○技師表示：「至於提到重量問題，重量不足，我看審查員的確有疏失」已可認定，顯見原告主張被告就結構設計之審查確實具有過失。

(4) 工地施工之勘驗部分：

按「建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣（市）（局）主管建築機關於核定建築計畫時，指定由承造人會同監造人按時申報後，方得繼續施工，主管建築機關得隨時勘驗之」、「工程施工中必須勘驗部分及申報勘驗時間規定如左：三、鋼骨鋼筋勘驗：鋼筋混凝土、鋼骨鋼筋混凝土、鋼骨混凝土構造之各層樓板或屋頂配筋（骨）完畢後，搗製混凝土之前」，建築法第 56 條第 1 項、台北市建築管理規則第 14 條第 1 項第 3 款分別定有明文。準此，於建築物興建當中，建築主管機關本應定期就工程進度、施工品質，以及工程材料、工法與原先之設計是否相符等項目進行勘驗。從而，被告依前開台北市建築規則第 14 條之規定，應於東星大樓建築工程進行至各樓層樓版「配筋完畢後，搗製混凝土之前」，即有派員赴現場勘驗之必要。

(5) 損害之發生與公務員違法執行職務之行為間具有因果關係：

A. 按現代社會福利國家中，國家具有保育行政之給付義務，亦不容以所謂的「反射利益」為辭，阻礙人民公法上之請求權，蓋現代社會福利國家

中，人民具有積極之自由塑造、發展其生活及參與公共事務之權利，國家不只是不能違法侵害人民權利，其更應使人民有達成福祉國家之期待，故人民具有公權力發動之請求權。而個人生命、健康、安全或生活環境等私益，乃係行政活動本來應保護之利益，自不容以反射利益為由阻礙人民對國家賠償責任之請求。而系爭法規係規範主管建築機關依法對人民負有維護人民住的安全之義務，當然更包含購買系爭大樓之人民及進入使用之人民，此等特定或可得特定之人民，自有公法上之請求權請求國家之主管機關，依法律之規定，負其應有之審查義務，以保障其安全。

- B. 經查：被告機關各該公務員等，依建築法規本應對於系爭建築執行審查、勘驗之職務，卻未就該建築設計人所繪製之結構計算明顯不足的計算書，依當時之建築法規規定盡其職務上之審查職責予以確實審查，任意率予審查通過；且未履行法定之勘驗義務，或勘驗不實，或僅於搗製混凝土後始赴現場形式勘驗，甚或未實際赴現場勘驗即做成勘驗結果紀錄，未能事先發現東星大樓有箍筋綁紮錯誤、彎鉤長度不足等重大瑕疵。是本件建築乃因結構設計不當、偷工減料及不依建築法及設計圖施工等情，致成為九二一大地震遠離震央的台北市倒塌之建築物，當年於建物之審查、勘驗之際，如被告機關各該公務員有確實依

法執行職務，依客觀觀察，以台北市該次地震之震度而言，此慘劇應可避免；從而，其因果關係至明。至於縱另有其他原因（如建商或一銀之疏失）併生損害，亦無礙於相當因果關係之成立，此純係共同不法行為之問題。是故本件損害之發生與被告公務員違法執行職務之行為間具有因果關係。

## 二、二審判決—上訴人之上訴一部勝訴，一部敗訴（高等法院 91 年度重上國字第 10 號判決）

1. 上訴人所屬公務員就本件建造執照之結構審查，有無國家賠償法之適用？

上訴人所屬公務員於審查系爭大樓建造執照相關資料時，縱認有違法執行職務行使公權力或怠於執行職務之情事，因本件係於 70 年 2 月 23 日核發建造執照，則公務員之不法行為應在該日以前，是以依國家賠償法施行細則第二條之規定，其所屬公務員有關審查系爭建造執照之行為，應無國家賠償法之適用。

2. 上訴人所屬公務員對於東星大樓施工勘驗時，有無違法執行職務行使公權力或怠於執行職務之不法行為？

(1) 按建築主管機關依建築法規定，在建物興建施工中，應定期就工程進度、施工品質，工法與原先設計圖說是否相符等項目進行勘驗，目的在實施建築管理，性質上屬於法定危險防止或危險處理之行政



職務，用以保障國民生活安全，由法律規範之保障目的觀察，雖為公共利益或一般國民福祉而設，惟就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，顯然寓有保障人民生命、身體及財產等法益之意旨，由此可見上開法定職務內容具有與第三者之關聯性，而非僅係賦與行政機關推行公共政策之權限，不能謂建築物使用者僅反射利益受影響而已。

- (2) 查系爭東星大樓施工之主管機關為上訴人，其所屬公務員依上開法律規定負有保障建築物使用者之生命、身體及財產等法益之職務，若有未依法定職務內容執行者，因而致建築物使用者之權利受損，被害人即得請求上訴人負國家賠償責任。又系爭東星大樓乃混凝土構造之建築物，當然有建築技術規則第 362 條規定之適用，且法律規定僅係建築最低技術標準之依據，依據內政部之研究計畫「建築發展研究之規劃——建築法規」中指明，是設計圖說有較法律規範更嚴謹及完善之設計，並經主管機關核准者，自應按核准圖說施工，此亦據台北市政府於 71 年 6 月 21 日以 71 府工建第 27235 號發布之台北市建築物施工檢查作業要點第 10 條第 3 項規定施工勘驗時應依核准圖說施工明確。
- (3) 台北市土木技師公會及行政院公共工程委員會均一致認定：系爭東星大樓施工不當之處有：(1) 柱箍筋僅做九〇度彎鉤，總長度不足六公分，不符建築

技術規則第三百六十二條之規定；(2)箍筋在柱上下僅紮置二格，不符核准圖說；(3)外柱之樑柱接頭均未紮置箍筋，不符核准圖說等項，均使柱之耐震能力降低。是系爭東星大樓崩塌之因素之一為施工不當。系爭東星大樓為供公眾使用建築物，此亦據建造執照上記明，上訴人所屬公務員應執行之職務係於系爭東星大樓施工時，就基礎、各層樓板、屋頂等項，於配筋完畢、未搗製混凝土以前到場勘驗；勘驗時須就基樁、各樓層之樑、柱、牆配筋等項目，比對現場施工與法律規範或建物之核准圖說是否相符，合格後始准繼續施工。被上訴人等亦已提出正規之勘驗圖供參考，輔以上訴人提出之台北市土木技師公會代表林○○技師於「有關本市東星大樓倒塌所涉建築法相關法令及結構審查方式等研討會議」中之發言，可見：上訴人所屬公務員只要不辭勞苦採行二次勘驗，即柱箍筋紮置、牆側模組立後，第一次進行勘驗檢查柱之配筋合格否；嗣承造人組立樑板模、再紮置樑箍筋後，再進行第二次勘驗樑之配筋，合格後，承造人始得澆築混凝土之方式即可，並非如上訴人所述：公務員勘驗時，所有建築工地之模板均已組裝完成之「完全不能」執行勘驗箍筋。

- (4) 至於台北市政府於 71 年 6 月 21 日以 71 府工建字第 27235 號發布之台北市建築施工檢查作業要點第 3 條前段、第 11 條第 3 項顯均逾越母法建築法第

56 條第 1 項規定而屬無效，不得執上開台北市建築物施工檢查作業要點之上揭規定，逕謂公務員勘驗職務具有裁量之空間及餘地，而得以建築工程已繼續施工或非必要等為由，而不就主結構體樑、柱等配筋執行勘驗職務。

- (5) 上訴人所屬公務員，應注意並能注意依上揭建築法相關規定，切實執行施工勘驗之職務，惟渠等雖到場勘驗，竟疏未注意施工現場有不符法律規範及核准圖說之重大瑕疵（箍筋彎鉤總長度不足、柱上下端箍筋僅紮置二格、外柱之樑柱接頭內未紮置箍筋等項），致未予糾正，而使東星大樓之柱之耐震力不足，足見上訴人所屬公務員於執行勘驗職務時有過失。另監察院針對系爭東星大樓之倒塌，經調查後亦認其有上開疏失，對台北市政府提出糾正案，此有監察院糾正文足憑，益堪認定上訴人所屬公務員於勘驗時疏於注意，致未發現現場與法律規範及核准圖說不符之重大瑕疵，而有過失執行職務之情形。
- (6) 上訴人所屬公務員於東星大樓施工時，依法負有勘驗之職務，竟疏於注意，未將現場施工情形與設計圖說確實比對，勘驗不實致未能發現施工之重大瑕疵，而未予糾正，或未遵守於有建築法第 58 條規定違犯公共安全之情形者應勒令停工，並將違規項目詳註於查驗表，俟改善後由承造人會同監造人申請複查，經管區人員複查合格後始得繼續施工等規

定而為必要介入措施，致東星大樓之鋼筋根固力量不足，箍筋之束制力量不夠，主鋼筋因而發生挫屈，柱上下端之主鋼筋束制力量不夠，使系爭東星大樓之柱耐震能力降低，終致於88年9月21日地震時無法承受外來之水平推力，瞬間使系爭東星大樓一樓、地下一樓柱崩毀、樓板擠壓，進而產生整棟大樓粉碎性倒塌之結果。

3. 本件損害之發生與公務員不法行為間有無因果關係？

(1) 上訴人所屬公務員勘驗時，本應確實注意施工現況有無符合法律規範（建築法、建築技術規則等）及比對核准圖說，如發現違規事項，即依「台北市建築施工檢查作業要點」第8條規定立即糾正，對無法立即改善而有建築法第58條公共安全之情形者勒令停工，並將違規項目詳註於查驗表，俟改善後由承造人會同人申請複查，經管區人員複查合格後始得繼續施工等必要介入措施者，則系爭東星大樓施工不當之處應可發現並遭糾正，於改善後始得繼續施工，則依吾人一般智識經驗，東星大樓之柱耐震力可獲得確保，其後即不會發生崩塌之結果，可見系爭東星大樓之崩塌與上訴人所屬公務員勘驗時疏於注意，二者間在客觀上有必然之事實關聯，足認二者間有相當因果關係，亦即相當因果關係之成立，不以該原因為發生損害之唯一原因為必要。

(2) 系爭東星大樓之倒塌，地震雖為原因之一，惟東星

大樓之施工不當為倒塌之主要因素之一，上訴人所屬公務員未確實勘驗，致未能發現施工現場與法規規範、核准圖說不符之重大瑕疵，系爭大樓之柱因而耐震力不足終致於地震中崩毀，已足認定：上訴人所屬公務員之過失行為，致生東星大樓之柱耐震力不足，與地震之條件競合，二者有必然結合之可能，會使東星大樓發生崩塌之結果，則上訴人所屬公務員之過失行為與東星大樓之崩塌間於客觀上具有相當因果關係，故地震雖係東星大樓倒塌之另一條件，仍無礙上訴人所屬公務員勘驗不實之過失行為與東星大樓之倒塌間具有相當因果關係。而本件不以上訴人所屬公務員之過失執行職務行為為發生損害之唯一原因為必要，則縱另有其他原因，即第一銀行裝修，甚或承造人、監造人之過失行為等併為損害之原因，亦無礙本件相當因果關係之成立，要屬共同不法行為、負共同侵權行為之連帶損害賠償責任之別一問題。

#### 4. 上訴人所為時效之抗辯，有無理由？

按國家賠償請求權之時效期間，係自請求權人知有損害事實及國家賠償責任之原因事實時起算 2 年，國家賠償法第 8 條第 1 項及國家賠償法施行細則第 3 條之 1 規定有明文。斟酌侵權行為之法則，係加害人之侵權行為致請求權人發生損害之結果，請求權人始得請求賠償，是上開條文中之請求權人「知有損害」時起算，係指請求權人知悉損害結果時起算。而被上

訴人之損害結果（物品、房屋損害及親人死亡之非財產上損害）均至 88 年 9 月 21 日始發生，則被上訴人於 90 年 9 月 20 日向原審提起訴訟，未逾上開規定之二年短期時效期間。

5. 上訴人所為抵銷之抗辯，有無理由？

依據行政院所頒九二一大地震行政院所採取之重要救援措施，因而動支預算，指示所屬社會局發放被上訴人各項補助款，並提出台北市政府社會局函可參，可見該補助乃台北市政府本於福利國原則，意在積極提供受災戶生存給養及福祉，以盡照顧人民生活之職責，與上訴人應負之國家損害賠償責任無涉，亦無減免其損害賠償責任之意，且非其所發放，與民法第 334 條第 1 項規定之抵銷要件顯然未合。至於台北市政府另依台北市九二一賑災民間捐款專戶管理及運用要點，動支台北市九二一賑災之民間捐款專戶經費，核准或發給被上訴人各項補助，核係九二一地震後，民間基於民胞物與之情懷發起自動捐款，台北市政府僅基於捐款專戶管理人地位代為發放，顯非賠償金性質，上訴人亦無從在此據以主張抵銷。

### 三、三審廢棄原判決，發回更審（最高法院 95 年度台上字第 2049 號判決）

1. 有關上訴人所屬人員有無違法部分：

(1) 按行政與技術分立之原則，其目的乃在提高行政服務效率及建築設計品質，以加速審核績效，而非旨

在減輕或免除主管機關之責任，故主管機關應監督承造人善盡自主檢查之責任及監督監造人善盡監造之責任，用以提高建築品質，以策安全而防流弊之滋生。

- (2) 經查：對於上開行政與技術分立原則之執行，台北市建築管理規則及台北市建築施工檢查作業要點早於建築法，而建築技術規則自 34 年 6 月 26 日訂定公布後，修正增訂頻繁。原審本當釐清東星大樓於上開建造期間所應適用之相關建築法令之內容為何？進而全面審究上訴人所屬建管人員執行核發建造執照、施工勘驗及核發使用執照之職務時，有無故意或過失違反當時有效之相關建築法令情事。如有違反，是否與東星大樓倒塌，造成被上訴人等之損害，其間有相當因果關係存在，以資為判斷上訴人應否負國家賠償責任之依據，始為正辦。
- (3) 原審僅就施工勘驗一項予以審認，謂台北市建築施工檢查作業要點第 3 條、第 11 條第 3 項之規定逾越母法而無效，並科上訴人所屬建管人員應盡當時有效法令所未明定之義務，即必須進行二次勘驗，始能免責。因認上開建管人員未進行二次勘驗，致未能糾正施工疏失，因而造成東星大樓倒塌，上訴人即應負國家賠償責任，已難謂當。況上訴人所屬建管人員依據當時有效之台北市建築施工檢查作業要點第 3 條、第 11 條第 3 項之規定，進行施工勘驗，係屬依法行政，縱該要點之上開規定事後被

法院認定逾越母法為無效，能否因此而令當時依法行政之建管人員及其所屬機關負損害賠償責任，亦非無疑。又在建築技術日趨尖端，而建管人才人力不足之情形下，為提高行政服務效率及建築設計品質，以加速審核時效，而有逐漸走向行政與技術分立之趨勢下，建築主管機關逐漸採行建築技術與建築行政管理分離之作法，觀諸台北市建築管理規則及台北市建築施工檢查作業要點，比建築法更早進行，在此種趨勢下，科上訴人所屬建管人員應盡上開建築法規所未明定之義務，是否過苛，亦待研求。原審未遑注意及此，遽為上訴人應負賠償責任之認定，尚非允當。

2. 有關上訴人所屬人員有無過失及其因果關係部分：

建照核發、施工勘驗及核發使用執照等階段，自社會觀察，有繼續性，建管人員對上開各階段不同職務行為應合一評價，欲判斷上訴人應否負國家賠償責任，必先就其所屬建管人員於東星大樓核發建照、施工勘驗及核發使用執照等過程是否疏失，然後再觀察其故意或過失行為是走造成未能發現混凝土強度不足、施工不當及結構設計錯誤等疏失之原因，並二者間有無相當因果關係存在，原審判決就上訴人所屬建管人員對建造、始照之核發過程究竟有何過失，未加以審認，難謂無疏漏之處。

## 伍、豪門世家國賠案一審判決理由



## 一、被告所屬人員就東星大樓之建造執照審查行為有無國家賠償法之適用？

按核發建造執照、施工勘驗及核發使用執照等階段，自社會行為觀察，具有繼續性，建管人員對上開各階段所為之不同職務行為應予合一評價，此有最高法院 95 年台上字第 2049 號判決足資參照。查國家賠償法於 70 年 7 月 1 日施行，東星大樓雖於施行前之 70 年 2 月 23 日核發建造執照，然東星大樓於 70 年 8 月 3 日開工、於 72 年 9 月 9 日核發使用執照均在國家賠償法施行之後，由於被告所屬人員對核發建造執照、施工勘驗及核發使用執照等階段所為之不同職務行為應予合一評價，故本件被告所屬人員就建造執照之審查行為，仍有國家賠償法之適用。

## 二、本件是否該當國家賠償法第 2 條第 2 項規定之要件？

### 1. 被告所屬人員核發建造執照、施工勘驗、核發使用執照各階段行為有無疏失

#### (1) 核發建造執照階段：

任職於被告機關之公務員於 71 年間負責其轄區東星大樓建造執照申請之審查，未依法就該大樓設計人張○○建築師所繪製之建築結構計算書，依當時建築法規之規定予以確實審查，此節觀諸台北市土木技師公會鑑定報告：「建築執照之結構圖說，發現下列明顯疏失……。」、鑑定人潘○○技師表示：「從土木技師公會之鑑定報告中，最大

的結構問題是結構重量之計算少算 15%，造成設計時震力不足；另外亦未做好載重組合，這兩項不須花太多時間，不到 1 小時即可審查出來，當時執行者確疏於糾正。」、建照科科长楊○○：「結構審查部分則由承辦人員(即陳○○)針對建築師送審之結構計算書逐一核算，有錯誤就應馬上更正，叫建築師重謄。」可稽，對於結構計算明顯不足及對公共安全有重大危害而會造成建築物倒塌災害之上開結構計算書，未盡其職務上之審查職責予以審查通過，足見被告承辦人員於核發建造執照階段，有疏於糾正結構設計錯誤之疏失。

(2) 施工勘驗部分：

A. 按在我國建築法規中，就建築物施工品質之確保，原則上係由承造人及專任工程人員之自主檢查制度，監造人之監造制度及主管建築機關之施工勘驗制度等三道防線交織而成，此三道防線各有其應有之功能，且相互依存，缺一不可。有關建築施工勘驗之法律依據為建築法第 56 條、第 58 條及第 70 條。至於技術性或細節部分，則屬地方權限，由各地方政府於其建築管理自治條例或管理規則中予以規定，以作為該地方行政機關依法行政之依據。因大樓越建越高，建築技術日趨尖端，在建管人才人力不足之情形下，主管建築機關欲對複雜而眾多之高樓大廈施工予以有效勘驗，以確保其施工品質，日漸困難。主管行

政機關乃運用其裁量權，走向建築技術與建築行政管理分離之作法，亦即行政機關僅負責建築行政上之事務，至於建築物或公共設施之施工品質之確保，則期待經由監造制度及自主檢查制度達成。此種行政與技術分立之原則，其目的乃在提高行政服務效率及建築設計品質，以加速審核績效，而非旨在減輕或免除主管機關之責任，故主管機關應監督承造人善盡自主檢查之責任及監督監造人善盡監造之責任，用以提高建築品質，以策安全而防流弊之滋生。

- B. 次按建築主管機關依建築法規定，在建物興建施工中，應定期就工程進度、施工品質，工法與原先設計圖說是否相符等項目進行勘驗，目的在實施建築管理，性質上屬於法定危險防止或危險處理之行政職務，用以保障國民生活安全，由法律規範之保障目的觀察，雖為公共利益或一般國民福祉而設，惟就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，顯然寓有保障人民生命、身體及財產等法益之意旨，由此可見上開法定職務內容具有與第三者之關聯性，而非僅係賦與行政機關推行公共政策之權限，不能謂建築物使用者僅反射利益受影響而已。系爭東星大樓施工之主管機關為被告，其所屬公務員依上開法律規定負有保障建築物使用者之生命、身體及財產等法益之職務，若有

未依法定職務內容執行者，因而致建築物使用者之權利受損，被害人即得請求被告負國家賠償責任。

- C. 經查：任職於被告機關之公務員負責轄區東星大樓施工之勘驗工作，為依台北市建築管理規則第14條各階段勘驗負責之公務員，是上開公務員依法負有勘驗之權責，竟未按圖說予以糾正，此節觀諸台北市土木技師公會鑑定報告：「所有外柱之樑柱接頭內均無紮置箍筋，不符合設計圖說與規範．．．」、鑑定人簡○○技師表示：「如果按照這樣的標示判斷，勘查結果並沒有按圖施工。」可稽，足使承造人、監造人得以利用被告公務員勘驗不實疏漏之機會，規避工務局依法實施「基礎」、「鋼筋」之勘驗而繼續施工，以達偷工減料或不依建築法及設計圖施工之目的，致因該大樓各樓版、樑、柱之配筋數量、粗細不符或箍筋方法不正確，而難以承受九二一地震時外來之水平推力而倒塌致壓損豪門世家大樓。

3. 核發使用執照部分：

被告承辦人員於核發東星大樓建造執照時，未能發現該大樓在結構設計上違反建築法及建築技術規則等相關法令規定，存有重大缺陷，且於該大樓施工時，雖曾派員赴現場勘驗，亦未能察覺負責營造施工之鴻固營造公司偷工減料，致該大樓耐震強度明顯不足，於興建完工後，竟於使用執照審查表之審查項目「4.

工程每階段是否勘驗合格」審查結果記載「是」並核發使用執照，核發使用執照作業明顯輕忽、草率，核有違失。

## 二、被告所屬人員之核發建造執照、施工勘驗、核發使用執照各階段行為之過失行為與東星大樓之倒塌有無相當因果關係存在？

是東星大樓乃因結構設計不當、偷工減料及不依建築法及設計圖施工等情，致成為九二一大地震遠離震央的台北市倒塌之建築物，承上所述，可知被告所屬承辦人員於核發建造執照、施工勘驗、核發使用執照之各階段，疏於糾正結構設計錯誤、施工不當等瑕疵，又核發使用執照，肇致東星大樓在 4 級地震下無法負荷房屋承重，瞬間樑柱斷裂及樓板擠壓，進而使整棟大樓粉碎性倒塌而全部毀損，倘被告所屬人員於上開各階段確實審核、勘驗，當能發現東星大樓結構設計錯誤、施工不當等情節，依客觀觀察，以台北市該次地震之震度而言，此慘劇應可避免，是本件損害之發生與被告公務員違法執行職務之行為間具有相當因果關係。

## 三、原告對被告之國家賠償請求權有無罹於時效？

(一) 按國家賠償請求權之時效期間，係自請求權人知有損害事實及國家賠償責任之原因事實時起算 2 年，國家賠償法第 8 條第 1 項及國家賠償法施行細則第 3 條之 1 規定

定有明文。斟酌侵權行為之法則，係加害人之侵權行為致請求權人發生損害之結果，請求權人始得請求賠償，是上開條文中之請求權人「知有損害」時起算，係指請求權人知悉損害結果時起算。

(二) 經查：原告於 91 年 4 月 24 日起訴時僅請求房屋損害（即重建房屋之費用），嗣於 97 年 3 月 13 日始具狀追加請求物品損害及租金損害。而物品損害發生於 88 年 9 月 21 日、最後租金損害發生日為 90 年 9 月 10 日，則原告就所追加物品損害及租金損害之賠償請求權，已因罹於時效而消滅，被告就物品損害及租金損害部分之時效抗辯為有理由。

(三) 次按不真正連帶債務，係數債務人基於不同之債務發生原因，就同一內容之給付，對於同一債權人各負全部給付義務，因一債務人給付，他債務人即同免其責任。其各債務發生之原因既有不同，僅因相關法律關係偶然競合，致對同一債權人負同一內容之給付，自不生民法第 280 條所定連帶債務人間內部分擔求償之問題，故不真正連帶債務人中一人消滅時效已完成，其利益自不及於他債務人，要無民法第 276 條第 2 項規定之適用。張○○、謝○○、徐○○、杜○○等人對東星大樓之倒塌固有共同侵權行為，且原告未對建商請求損害賠償，原告對張○○等人之侵權行為損害賠償請求權已罹於時效；然本件被告所屬人員對建造執照之審查、施工勘驗及核發使用執照有疏失，而對於東星大樓之倒塌應負國家賠償責任。兩者債務發生之原因不同，屬不真正連帶債務，並

無民法第 276 條第 2 項規定之適用，則被告抗辯援引共同侵權行為人之時效抗辯拒絕給付其中 5/6 云云，並不足採。

## 陸、東星大樓及豪門世家國家賠償案 之訴訟爭點分析

### 一、系爭東星大樓結構計算書之瑕疵，非經計算複核無從發現其瑕疵，此由下列證據可資證明：

1. 台北市土木技師公會 92 年 4 月 8 日北土技字第 9230331 號函：

「說明二…（二）建築物種類多，用途變化也多樣化，尤其住商綜合大樓（如本案），各層用途更是複雜；由於用途變化會牽動樓層格局及載重變化，則各樓層重量均須依設計圖按實計算結構體及非結構用隔間牆和設備等重量，其計算過程繁複…若不經計算複核，實無從本案結構計算書看出各樓層重量少計之數值，及無從知道漏計重量所估之百分比。…（三）…審查者若不經計算複核，於短促的審查時間內，無法從結構計算書所載資料發現強度不足之缺失…正確的柱設計並不單純，其過程相當繁複，審查者在短促的審查時間內無法從結構計算書載資料發現斷面及配筋量不足之缺失」。

2. 台灣高等法院檢察署 93 年上聲議字第 312 號處分書：

「台北市土木技師公會進行現場履勘、抽樣、測繪、鑽心試驗及計算，並綜合中央氣象局提供之地震強度資料，彙總原始建築、結構、鑽探數據、圖說資料，並與建築師張○○、承包商鴻固營造公司、東星大樓住戶代表、地上一樓之第一商業銀行人員代表等進行鑑定詢問會議後，由十名土木技師，依不同專長經驗鑑定，尚須時一個多月的時間，方能獲致大樓原始結構設計有所疏誤及施工過程顯有瑕疵等鑑定結論，且『以當時公務員之專業及能力做審查，依當時之審查方法是沒辦法發現東星大樓之設計錯誤』…『七十年間建管人員結構設計審查係依審查表的項目來勾選…結構設計出問題，除非建管人員重新計算，方有可能做到』」足見結構計算書之瑕疵，非經重新計算，於審查時實無從發現。

3. 台北地方法院檢察署 92 年度偵字第 1445 號、21494 號、22436 號不起訴處分書：

該不起訴處分書於 24 頁末 2 行至 25 頁第 10 行亦有與前開台灣高等法院檢察署 93 年上聲議字第 312 號處分書相同之認定。

4. 台北地方法院 93 年度聲判字第 80 號裁定：

「主管建築機關就有關建造執照之申請為審查，係依該審查表為逐項審查，其中結構審查有關結構設計部份主要係以『架構建築物有無檢附結構計算書』、『計算所得各部斷面是否與圖樣相符』為例示之規定，是有關結構設計部份之審查，應係著重在審查申



請者有無依審查表檢附結構計算書，及結構設計計算結果與圖樣之一致性，並未對主管機關之相關業務承辦人員課以再就結構計算書計算與計算結果內容之真實性詳加審究之義務」。

5. 台北市建築師公會「台灣台北地方法院函囑鑑定『東星大樓倒塌案』責任歸屬及相關事項」鑑定報告：

台北市建築師公會鑑定報告：「一棟建築物之結構計算相當繁雜，在整個分析、設計過程各個環節資料相互關連，一個步驟與另一個步驟間資料之轉載以及各類的分析、設計及計算，其數據以人工處理，審查人員除非重新計算一遍。否則著實不易發現。且依5-2-2-3節之分析，當年審照人員之比例實屬偏低。再查本案結構計算書，其所用震度、活載重及計算法均符合當時標準，依此審查人員同意發照，應無不可。」

## 二、建管人員辦理結構審查時，並無義務審查結構計算書計算數據正確性之義務，事實上亦無期待可能性，縱結構計算錯誤，亦無過失，此由下列證據可證：

1. 建築法規定

建築法第26條第2項規定：「建築物起造人、或設計人、或監造人、或承造人，如有侵害他人財產，或肇致危險或傷害他人時，應視其情形，分別依法負其責任」是以建築法要求建築物起造人、設計人、監造人、承造人等各專業人員與政府各司其職，協力促

進住的安全，因其各司其職是以各有其負責之範圍、界線及不同之審查強度。

2. 內政部 90 年 4 月 13 日台 90 內營字第 9083207 號函：

「其中『結構計算書符合規定』乙項，應依建築技術規則規定審查是否採用經公認通用之設計方法予以合理分析，並依所規定之需要強度設計，至於其相關數據之計算應由設計人負責」。

3. 台北市土木技師公會 92 年 4 月 8 日北土技字第 9230331 號函：

「二（一）依民國六十九年當時之法規，並無要求主管機關審查建築執照申請所檢附之結構計算書時應命設計人補列結構計算式之規定，亦無規定審查員應進行計算複核…(1)建築法第三十四條第 1 項規定主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之。依該條規定建築主管機關雖有審查責任，但遍查建築法及其有關之法規並未規定審查時應進行重新計算複核…(2)台北市建築管理規則（民國六十三年二月五日發布，六十九年適用）之第三條第一項第八款，僅規定何種架構組成之建築物須檢附結構計算書，並無任何有關審查方式之規定。…再進一步言之，一份結構計算書相當複雜，審查時若要重新計算複核，那就等於是重新設計而非審查，將曠日費時，非審查規定時限所能辦到，故審查應考慮其實務的可行性」。

4. 相關證人之證詞

證人余○○、簡○○、莊○○、林○○、台北市結構技師公會江○○、藍○○、台北市建築師公會王○○、行政院公共工程會周○○、黃○○、工程師王○○、謝○○、高○○、陳○○、內政部營建署技士蔡○○等人下列具結證詞：

- (1) 「以當時公務人員之專業及能力做審查，依當時之審查方法是沒有辦法發現東星大樓之設計錯誤」。
  - (2) 「結構設計就一棟大樓，依當時之環境，大約需花費二、三個月的時間在結構設計，所以審查者通常只能就法規所定之項目做原則性重點審查，瞭解是否有依建築技術規則進行設計，設計結果應由設計者負責，依當時情形公務人員需花很多時間才可能詳細計算、比對，事實上亦很難做到」。
  - (3) 「建管人員審查時，僅能就設計原則性問題做廣度審查，審查有無漏項，若要就結構計算過程之演算結果有無錯誤瑕疵探討，需做深度之逐步檢核…礙於時效，實難以發現演算過程之錯誤瑕疵」。
  - (4) 「公務人員應是做重點審查，不太可能重新計算」。
  - (5) 「公務人員審查時只做程序性審查，不可能重新計算…結構設計或是計算結果若有錯誤，應是由建築師負責，依當時公務人員審查之時限規定，根本不可能重做實質之計算」。
5. 台北地檢署調查之結果

地檢署函查各縣市政府結果，各縣市政府建管人員審查結構設計，基於行政與技術分立原則，並不審

查其內容之真實性：

6. 各縣市政府之實務運作

桃園縣政府 92.10.20 府工建字第 920240638 號函、台中縣政府 92.11.3 府工建字第 09202711334 號函、台中市政府 92.10.24 府工建 920168130 號函、南投縣政府 92.10.23 府工築字第 9201850650 號函、嘉義縣政府 92.10.30 府工建字第 0920123832 號函、台南縣政府 92.10.20 府工管字第 920170052 號函、台南市政府 92.10.17 南市工建字第 9202854370 號函、高雄市政府 92.10.22 高市工務建字第 920027641 號函、宜蘭縣政府 92.10.23 府建管字第 920124069 號函之意旨：各縣市政府建管人員審查結構設計，基於行政與技術分立原則，並不審查其內容之真實性。建管人員至現場勘驗，係在確認是否按圖施工，無法察覺結構計算是否正確及有無偷工減料，顯難期待其能對系爭建築執行實質之審查。

7. 民國 70 年間審查時所使用內政部頒訂之「建造執照(變更設計) 審查表」

70 年間審查時所使用內政部頒訂之「建造執照(變更設計) 審查表」，就結構審查之部分，於 70 年 2 月 23 日核發建照時原訂係第 5 大項「結構審查欄」第 3 小項內之「構架建築物有無檢附結構計算書」乙項之內容，並不及於計算之複核。

8. 相關研討會之結論

民國 89 年 11 月 16 日台北市法規會主辦「有關本

市東星大樓倒塌所涉建築法相關法令及結構審查方式等疑義研討會」其中林○○技師、莊○○技師、江○○技師、李○○經理、蔡○○技師等人之發言內容均認審查人員並無義務審查結構計算之正確性。

### 三、東星大樓結構設計依組構係數 $K=1.0$ 設計，外柱之樑柱接頭內並無應設置箍筋之要求，此由下列證據可證：

#### 1. 建築技術規則之規定

依當時建築技術規則第 372 條第 4 項雖有提有關箍筋之耐震設計應依本編第 410 條之規定，但依同法第 407 條規定其適用範圍僅限於  $K=0.67$  及  $K=0.8$ ，而東星大樓之組構係數採用  $K=1.0$ ，故不適用同法第 410 條之規定，其樑柱接頭設置箍筋應屬設計問題，勘驗人員無從要求。

#### 2. 台北市建築師公會鑑定報告

台北市建築師公會鑑定報告書第 35 頁：「組構係數  $K=1.0$  時，建築技術規則並無強制規定『須作緊密箍筋』」。台北市建築師公會鑑定報告書第 36 頁：「組構係數  $K=1.0$  時，建築技術規則並無強制規定『外柱之樑柱接頭內應紮置箍筋』」是以本件外柱之樑柱接頭內不需紮置箍筋。

#### 3. 高等法院檢察署駁回再議處分書

「按建築法規依其性質，可概分為建築管理法規及建築技術法規二類，建築管理法規旨在管理建築物

之建造、使用、拆除等行為及各該行為之行為人，而建築技術法規則重在規範建築物之設計、施工、構造及建築物設備等技術事項，有關鋼筋彎鉤與箍筋之規定，依內政部訂頒之建築技術規則，係編列於「建築構造編」第六章「混凝土構造」之技術類範疇，是應由建築師及主任技師負起實質監造、查驗責任」、「本案因結構設計採K值等於一·〇進行設計，即無該節上述規定之適用。」、「從而圖說上若無記載，公務員自無圖說就『緊密箍筋』及『樑柱接頭內箍筋』部分為勘驗、「殊不能因事後鑑定施工過程有上述鑑定報告所指之殊誤及設計錯誤，嗣因大樓於地震中倒塌，即遽認進行勘驗之公務人員，於執行職務過程中有何應注意、能注意而不注意之過失」。

#### 4. 證人之證詞

民國91年7月9日證人王○○於台北地方法院刑事庭之證詞：「(林○○律師問：是否意味樑柱接頭內要紮置箍筋?)答：不要。」。

民國91年6月4日證人王○○於台北地方法院刑事庭之證詞：「…K取一的時候就沒有該條(按：指同法第410條)的適用。」

#### 5. 圖說並無樑柱接頭箍筋之特別設計標示

圖說關於「主筋#3@15-25cm 副筋#3@50cm 箍筋距版面或樑底間距為15cm，如柱四側有樑則距樑底鋼筋不得大於7.5cm」之說明，係自「樑底」往下開始計算間距，其計算柱箍筋間距，不包含樑柱接頭部份，

故圖說上記載情形並非樑柱接頭之規定。依常理而言，如果樑柱接頭有設計要求設置箍筋，一般會對此特別標示，本件東星大樓圖說並無樑柱接頭箍筋之設計標示，自無從為檢查。

**四、依台北市建築管理規則第 14 條規定，主管機關就各樓層鋼筋勘驗之時點在封模之後，因模版構架已組合完成，根本無從發現箍筋綁紮有無疏失之可能，自無任何過失可言。且系爭東星大樓施工之瑕疵，亦非勘驗人員於勘驗時所得發現，由下列證據可證明：**

1. 台北市建築管理規則 14 條：

「工程施工中必須勘驗部份及申報勘驗時間定如左：…三、鋼骨鋼筋勘驗：鋼筋混凝土、鋼骨鋼筋混凝土構造之各層樓版或屋頂配筋（骨）完畢後，搗製混凝土之前。」之規定，勘驗人員進場勘驗時點，係待承造人於「配筋完畢之後，搗製混凝土之前」申報工務局派員複驗，始進場勘驗。所謂配筋完畢，除柱筋外，尚包括「樓版配筋」及「樑配筋」，因樓版配筋及樑配筋模板分別係架在「柱模板」上搭設組合，樓層申報勘驗必「模板」搭建組合完成後始得進行樓版配筋及樑配筋，而該「模板」係「柱模板」組立後始能搭建，故依施工實務配筋之流程觀之，每一層配筋完成時樓層模版已組合(樓版筋、樑筋及該層下方之柱

筋)，該層下方之柱筋模版必已封模，此為事理之必然。此另有施工及申報勘驗流程圖可資參照。

2. 張○○建築師事務所 92 年 4 月 10 日(92)師俊字第 92005 號函：

「說明…二、台北市工務局依台北市建築管理規則第十四條規定派員複驗鋼骨鋼筋混凝土構造之時間係『各層樓版或屋頂配筋（骨）完畢後，搗置混凝土之前。』承造單位於申報時多已準備好灌漿前之準備，故實務上此時所有灌漿前之工作完成亦即所稱之『封模』工作均已施作完成，三、就建築實務而言，承造人向工務局申報勘驗時樑、柱、板、牆部份之底模、側模板均已組裝完竣成一體。也就是說當工務局派員複驗時，依通常工程經驗該階段模板工程業已完成，該樓板或屋頂下方之柱筋部分實務上應已封模」。

3. 建管人員依操作實務，亦必須於封模後進行勘驗

勘驗人員到場勘驗其內容主要分成工地管理及核准圖說兩部分，工地管理諸如建築工地安全圍籬維護措施、建築材料堆積是否在使用範圍；鷹架護籬是否妥適、行道樹及路面等公共設施是否保護、排水溝是否暢通等；核准圖說主要係丈量建築物及道路建築線位置、丈量建築物尺寸、建築物樓層高度、建築物樑柱平面配置、樑柱結構平面位置、鋼筋大小及數量等項之設置與圖說是否符合，勘驗當時如柱筋未封膜，將無法就柱之尺寸是否符合圖說、樓層高度等項進行勘驗丈量。



4. 台灣高等法院檢察署 93 年度上聲議字第 312 號處分書援引下列證詞以證明勘驗時點在封模之後，勘驗時無法發現箍筋施工瑕疵：
  - (1) 「現場勘驗，一般做法都是柱樑一起勘驗，柱下方的箍筋看不到。」
  - (2) 「現場勘驗大抵只能就鋼筋數量及放置位置是否按圖施工查核，另因有模板，故只能看到上面之凸出部分，下面看不到」
5. 建管人員至現場勘驗，係在確認是否按圖施工，非負責工程實際性之「監造」與「施工」責任，此由下列證據可證：
  - (1) 高等法院檢察署駁回再議處分書：
    - A. 「有關建築工程中必須勘驗部份，依建築法第五十六條第二項授權由地方政府自行訂定相關建築管理規則為之，本案依台北市政府於六十三年二月五日以前府祕法字第三四七八號令公佈之台北市建築管理規則第十四條規定…固有要求承造人須在監造人出具證明後，尚須報請工務局派員複驗後方准施工，惟揆其立法意旨，主要仍係在課以承造人務須按圖配料施作，並責以監造人負起實質監造之責任，以維公共使用建築之公共安全，是可認勘驗人員依上開流程，於承造人申報後前往勘驗，主要係進行圖說之核對勘驗作業，並非負責工程實際性之『監造』與『施工』責任，此觀乎現地檢查表、建築工程勘驗報告書

之表格設計，均係載示『是否與圖說相符』可證」。

- B. 依地檢署函查各縣市政府結果，建管人員至現場勘驗，係在確認是否按圖施工，無法察覺結構計算是否正確及有無偷工減料，顯難期待其能對系爭建築執行實質之審查：桃園縣政府 92.10.20 府工建字第 920240638 號函、台中縣政府 92.11.3 府工建字第 09202711334 號函、台中市政府 92.10.24 府工建 920168130 號函、南投縣政府 92.10.23 府工築字第 9201850650 號函、嘉義縣政府 92.10.30 府工建字第 0920123832 號函、台南縣政府 92.10.20 府工管字第 920170052 號函、台南市政府 92.10.17 南市工建字第 9202854370 號函、高雄市政府 92.10.22 高市工務建字第 920027641 號函、宜蘭縣政府 92.10.23 府建管字第 920124069 號函之意旨，各縣市政府建管人員審查結構設計，基於行政與技術分立原則，並不審查其內容之真實性。建管人員至現場勘驗，係在確認是否按圖施工，無法察覺結構計算是否正確及有無偷工減料，顯難期待其能對系爭建築執行實質之審查。
- C. 台北地方法院 93 年度聲判字第 80 號裁定：
- ① 「按建築物之『設計』、『監造』係由建築師負責…建築師受託辦理建築物『監造』時，應查核建築材料之規格及品質，並負責監督該工程

施工者之責任，甚至有關建物結構與設備等專業工程部分交由專業技師負責辦理時，並負連帶責任。揆其立法意旨，主要仍係在課以承造人務須按圖配料施作，並責以監造人負起實質之監造責任，以維公眾使用建築之公共安全。」（參被證5第14頁第10行至第15行）。

- ②「勘驗人員依上開流程，於承造人申報後前往勘驗，主要係進行書面圖說之核對勘驗作業，並非負責該工程實際性之『監造』與『施工』責任，此觀乎現地檢查報告表、建築工程勘驗報告書之表格設計，均係載示『是否與圖說相符』可證」（參被證5第14頁末6行至末3行）。
- ③「按建築法規依其性質，可概分為建築管理法規及建築技術法規二類，建築管理法規旨在管理建築物之建造、使用、拆除等行為及各該行為人，而建築技術法規則重在規範建築物之設計、施工、構造及建築設備等技術事項，有關鋼筋彎鉤與箍筋之規定，依內政部訂頒之建築技術規則，係編列於『建築構造編』第六章『混凝土構造』之技術類範疇，是應由建築師及營造業者之主任技師負起實質之監造、查驗責任，此由申查驗單上除有承造人、監造人具名外，尚須主任技師簽章以示負責自明。自難據前開法規規定被告等有現場勘驗之責，即認被告等應負工程實際監造及施工責任」。

- ④「有關本案東星大樓事後經鑑定，柱箍筋均僅作九十度彎鉤，而未做到一百三十五度彎鉤乙節…對K等於一·〇之設計時，建築技術規則並無強制規定箍筋末端彎鉤須達一百三十五度…另有關『緊密箍筋』及『樑柱接頭內箍筋』部分…本案因結構設計採K值為一·〇設計，依規定即無建築技術規則建築構造編第六章第四節『耐震設計之特別規定』(即韌性設計專章)之適用，從而圖說上若無記載，公務人員自無圖說就『緊密箍筋』及『樑柱接頭內箍筋』部分為勘驗…縱事發後之詳密鑑定發現有如上之施工缺失，然若設計圖說並未載明，自無從要求勘驗人員作無依據之勘驗，或應待何種標準與依據為應注意之義務。」。
- ⑤「衡諸本案各項情節、七十年當時之建築實況與台北市政府當年之建照申請案量，被告…於現地勘驗時是否能注意察覺箍筋有誤、混凝土強度不足等情，亦非無疑，故對被告…現場勘驗工作，責以施工期間全程在場監驗之要求，確無期待可能性」。

## 柒、結論

自東興大樓及豪門世家兩建築主管機關會涉及國家賠償責任，分析原因，應來自於建築執照發照時之結構審查及施工時之勘驗爭議。建管機關執行此範圍之職務均屬公權力之

範圍，無論執行職務之過失，或因過失於執行此職務，均可能致生國家賠償責任。

就結構之審查而論，究係依審查表審查文件，亦或應依所附結構計算書為計算，易言之，建築行政管理與建築技術之分界為何？結構審查人員有無義務審查結構計算書計算數據正確性？質言之，如審查人員能發現結構計算有誤而未發現，有無構成義務之違反而有過失？中央機關宜在建築法規或函釋明確界定使結構審查人員有所依循。

就施工勘驗部分，承造人之自主檢查、監造人之監造及建築主管之施工勘驗之三道防線間之責任究如何分界，各級法院對此之見解亦有不同。高等法院甚至認為台北市政府建築施工檢查作業要點第3條及第11條第3項之規定逾越母法而無效因而必須進行二次施工勘驗始能免責，而最高法院則質疑此係課予建管人員當時法令所未明文規定之義務，此種疑義目前是否仍然存在？要言之，對於施工勘驗之時點，勘驗之方法，勘驗時應檢查之事項及是否應二次勘驗等均予明定。

有關使用執照之核發部分，在豪門世家賠償案中，台北地方法院認為建管人員於核發東星大樓使用執照時，未能發現該大樓在結構設計上違反建築法及建築技術規則等相關法令規定，存有重大缺陷，且於該大樓施工時，雖曾派員赴現場勘驗，亦未能察覺負責營造施工之鴻固營造公司偷工減料，致該大樓耐震強度明顯不足，於興建完工後，竟於使用執照審查表之審查項目「4.工程每階段是否勘驗合格」審查結果記載「是」並核發使用執照，核發使用執照作業明顯輕忽、

草率，核有違失等情，惟使用執照之審查是否僅止於形式上之文件審查或應就結構設計重為審核？法院之此種見解如被其他案例採用，勢將課予使用執照核發人員實質之審查責任而殊不合理，主管機關亦應就此明定其審查時之注意義務以杜爭議。

## 肆、時事研討-塑化劑、禽流感、瘦肉精 事件與國家賠償責任

(「怠於執行職務」國家賠償責任範圍之研究)

姜志俊\*

### 壹、怠於執行職務之法律、判例、判決摘要

#### 一、司法院大法官會議釋字第 469 號解釋

法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第二條第二項後段，向國家請求損害賠償。最高法院七十二年台上字第七〇四號判例謂：「國家賠償法第二條第二項後段所謂公務員怠於執行職務，係指公務員對於被害人有應執行之職務而怠於執行者而言。換言之，被害人對於公務員為特定職務行為，有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行，致自由或權利遭受損害者，始得依上開規定，請求國家負損害賠償責

---

\* 翰笙法律事務所律師

任。若公務員對於職務之執行，雖可使一般人民享有反射利益，人民對於公務員仍不得請求為該職務之行為者，縱公務員怠於執行該職務，人民尚無公法上請求權可資行使，以資保護其利益，自不得依上開規定請求國家賠償損害。」對於符合一定要件，而有公法上請求權，經由法定程序請求公務員作為而怠於執行職務者，自有其適用，惟與首開意旨不符部分，則係對人民請求國家賠償增列法律所無之限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予援用。

## 二、最高法院 72 年台上字第 704 號判例

國家賠償法第二條第二項後段所謂公務員怠於執行職務，係指公務員對於被害人有應執行之職務而怠於執行者而言。換言之，被害人對於公務員為特定職務行為，有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行，致自由或權利遭受損害者，始得依上開規定，請求國家負損害賠償責任。若公務員對於職務之執行，雖可使一般人民享有反射利益，人民對於公務員仍不得請求為該職務之行為者，縱公務員怠於執行該職務，人民尚無公法上請求權可資行使，以資保護其利益，自不得依上開規定請求國家賠償損害。

## 三、民事裁判

### (一) 最高法院 100 年度台上字第 1990 號民事裁定

國家賠償法第二條第二項所謂「公務員怠於執行職務」，係指法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之



事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務者而言。人民向主管機關檢舉違章建築，係告發之性質，僅使主管機關得以實施勘查、認定拆除與否之權限，並未賦與人民申請主管機關拆除他人違章建築之公法上權利，主管機關依據違章建築影響公共安全之急迫性、拆除經費及人力支應等相關考量，對是否拆除違章建築及拆除之順序，有相當之裁量餘地，其未依人民之檢舉，拆除違章建築，人民僅係反射利益受影響，難謂權利或法律上利益受有損害。上訴人所有系爭土地上第三人違章建築，其占有權源不明，屬被上訴人制定「違章建築拆除處理原則」第三順位，而被上訴人於民國九十九年間拆除違章建築數一百六十三件，平均每月拆除數為十餘件，並未無故不執行違章建築拆除，難認被上訴人所屬公務員有故意或過失怠於執行職務，致上訴人受有財產上損害情事。

## (二) 最高法院 100 年台上字第 2141 號民事判決

次查公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同，國家賠償法第二條第二項定有明文。依當時之建築法第五十六條、第五十八條，地方主管建築機關於建築物施工時應勘驗建築物之規定，其目的係為保障人民生命、身體及財產等法益，且係對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定，該管機關公務員自負有勘驗

之作為義務，而無不作為之裁量空間。上訴人辯稱其就是否履勘有裁量權，應不足採。是上訴人所屬公務員未就系爭大樓建築工程中必須勘驗部分，於施工中予以勘驗，為怠於執行職務。…系爭建物違法加蓋六、七樓，上訴人所屬公務員違法核發建造執照及使用執照，復未依建築法規定，進行抽查勘驗，任令建商偷工減料，即與系爭建物不能承受九二一地震之地震力而倒塌，具有相當因果關係。

### (三) 最高法院 95 年度台上字第 301 號民事判決

動物保護法有關隨意棄養之動物，對飼主予以取締、棄養之動物應予沒入（即捕捉）等規定，係屬法定「危險防止或危險處理」之行政職務，用以增進國民生活之安全保障，故由法律規範保障目的以觀，其雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，其亦寓有保護一般民眾生命、身體安全之意旨。前述行政職務顯然具有「第三者關聯性」，非僅屬賦與行政機關推行公共政策之權限而已。因此，上訴人機關所屬公務員依此規定，對可得特定之人即負有作為義務，其執行該職務與否，就可得特定之人而言，不能謂僅係反射利益是否受有影響而已。然如經斟酌人民權益所受侵害之危險迫切程度、公務員對於損害之發生是否得預見、侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的，而非個人之努力可能避免等因素後，已致無可裁量之情事者，因裁量權已減縮至零，行政機關即負有

為一定職務行為之義務，如仍怠於執行，即屬違法。行政本具有積極主動處理公共事務，形成社會生活，從而實現國家目的之功能，對於公共事務之處理，主管機關之人力、預算如不足以因應法定職務所需，係屬機關內部如何逐步調度、編列之問題，不能據為對外主張免責之事由。

#### (四) 台中高分院 101 年度國再字第 2 號判決

按公務員行為所生之國家賠償責任，須損害之發生與公務員違法怠於執行職務之行為間具有因果關係，所稱因果關係，係指相當因果關係而言。而所謂有相當因果關係，係指有此項行為，依客觀觀察，通常即會發生此損害；如無此項行為，通常即不生此損害者而言，而損害與違法怠於執行職務之行為間祇須具有相當因果關係則為已足，不以該違法怠於執行職務之行為係發生損害之唯一原因為必要，縱另有其他原因（如第三人之加害或被害人自身之非行等）併生損害，亦無礙於相當因果關係之成立。且公務員怠於執行職務，不必為損害發生之唯一原因，如與自然事實如地震、颱風、大雨、洪水等相結合而發生損害之結果者，亦具有相當因果關係，應負國家損害賠償責任，不得以天災不可抗力主張免責。

## 貳、時事研討

### 一、塑化劑部分

#### (一) 消基會向塑毒食品黑心業者提訴訟，求償 78 億元

##### 1. 緣起

民國 100 年 5 月間，國內食品安全出現嚴重漏洞，市售飲料被驗出違法添加「鄰苯二甲酸（2-乙基己基）酯，簡稱 DEHP」，不肖廠商在合法食品添加物「起雲劑」原料中，違法使用危害人體健康的塑化劑 DEHP，頓時全台消費者陷入集體恐慌。在檢方的持續調查下，原料供應商從一開始的「昱伸」，又追查出「賓漢」，遭受污染的食品也從運動飲料擴及到果汁、果醬果漿、水果粉及優格粉，甚至健康食品也慘遭污染，一連串的問題食品風暴就此鋪天蓋地而來！

在塑毒風暴中，民眾除了因不確定食用含塑毒食品是否會對未來的身體健康造成嚴重影響而憂心忡忡外，更對業者強調自身也是受害者的態度感到不滿，消費者因信任該品牌購買商品而使健康遭受威脅，卻得不到業者的合理對待，當然無法接受。

消基會基於消費者保護團體的立場，一直持續關心毒害事件的發展，並研擬各種協助消費者求償的可能措施，希望在走到「團體訴訟」這一步前，事情就能圓滿落幕，可惜結果卻是令人失望的，終究還是需透過「團體訴訟」的手段為消費者爭取權益。雖然此

次的團體訴訟，將耗費大量的人力、物力與時間、金錢，但是基於職責，消基會仍然決定接受消費者的託付、提起團體訴訟，並選在 315 世界消費者日的今天，至臺灣板橋地方法院遞狀、提起訴訟。

## 2. 消基會提告依據

- (1) 塑毒風暴乃因「昱伸香料有限公司」及「賓漢香料化學有限公司」惡意將有毒塑化劑摻入「起雲劑」中，販賣給下游廠商、甚至外銷，不僅戕害國民健康，也損及國家商譽。而使用此 2 家「黑心起雲劑」之下游廠商，則因未善盡把關責任販售含塑毒食品，危害消費者健康，致使全台陷入食安恐慌中。

本案業者之行為，明顯違反《消費者保護法》第 7 條規定：「從事設計生產製造商品或提供服務企業經營者，應確保提供之商品或服務，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性」。惟被告等於國人飲品或保健食品中，加入有害人體健康之塑化劑，足見其所生產、製造或分裝之商品，顯已違反《食品衛生管理法》之標準，難謂有符合可合理期待之安全性。

再依《消費者保護法》第八條規定，當消費者或第三人受到損害時，企業經營者應負連帶賠償責任。

- (2) 依據《民法》規定，出賣人有物之瑕疵擔保責任，而消費者購買到被添加有毒物質塑化劑之食品，明顯與日常交易觀念中，認為食品應具備之安全品質

不符，該食品顯然有瑕疵，且業者明知不可添加而添加、或過失未控管食品安全，具備可歸責事由，因此消費者可依《民法》第 227 條及第 360 條規定解除契約，並請求財產上及非財產上之損害賠償。

(3) 根據《消費者保護法》第 51 條規定：「依本法所提之訴訟，因企業經營者之故意所致之損害，消費者得請求損害額三倍以下之懲罰性賠償金；但因過失所致之損害，得請求損害額一倍以下之懲罰性賠償金。」因此消費者可向有故意或過失之業者請求 1 至 3 倍懲罰性賠償金。

(4) 自塑化劑事件發生起，對於「消費者受有之損害與業者間之因果關係」該如何證明、可否證明，各方均有許多討論與懷疑。參照日本學說與實務，為因應公害事件之舉證困難，乃發展出「優勢證據說」、「事實推定說」等蓋然性因果關係理論。其見解大都認為，在公害事件上，因果關係存在與否之舉證，無須嚴密的科學檢證，只要達到蓋然性舉證即足，即只要有「如無該行為，即不致發生此結果」之某程度蓋然性即可。

再者，美國毒物侵權行為訴訟更有採增加「罹病危險之標準」以證明損害，換言之，僅須證明被告之行為所增加之危險，已達「醫學上合理的確定性」(reasonable medical certainty) 即可，無需進一步證明被告行為造成原告目前損害。

傳統上的侵權行為舉證責任理論，在面臨現代

各種新型公害事件時，其舉證分配結果將造成不公平正義之現象。因此，於本件塑化劑對於人體健康損害之因果關係認定，應放寬以被告於食品中添加塑化劑、有增加損害人體健康之危險已然足夠。

### 3. 被告對象與求償金額

根據本會受理消費者委託的統計結果，總計有 35 家公司使用「昱伸香料有限公司」的原料，受讓請求權的消費者為 529 人，於加計懲罰性賠償金後，求償金額總計 7,031,421,404 元。其中「百晟生物科技股份有限公司」（註：商品為威敏益生菌<品名：威敏 power-lac 粉末營養食品>），求償金額最高為 1,563,967,464 元，亦為求償人數最多的公司，達 143 人。求償金額次多者為「萃研工坊生技股份有限公司」（註：商品包含古道乳鐵蛋白、古道 EX 小朋友成長專用營養素、古道葉黃素口嚼錠……等），總共有 72 名消費者總計求償 1,059,050,440 元，以上 2 家業者被求償的金額，都超過 10 億元！

其次，使用「賓漢香料化學有限公司」原料的公司則有 2 家（註：該 2 家公司亦有使用昱伸的原料），受讓請求權的消費者為 39 人，於加計懲罰性賠償金後，求償金額總計 841,320,952 元。其中「統一企業股份有限公司」（註：商品包含寶健運動飲料、統一蘆筍汁等）的消費者有 37 人，於加計懲罰性賠償金後，求償金額總計 825,320,916 元；另外「名牌食品股份有限公司」（註：商品為悅氏運動飲料）因同時使用「昱伸

香料有限公司」及「賓漢香料化學有限公司」原料，求償人為同 2 人，求償 16,000,036 元，故 2 家原料供應商需負連帶賠償責任。

本次訴訟若將「昱伸」與「賓漢」兩業者所涉及公司之消基會請求金額加總，高達 7,872,742,356 元，創下消基會歷次為消費者提起團體訴訟的最高求償金額。

#### 4. 總結

消基會業經行政院消費者保護委員會評定為優良消保團體，並符合《消費者保護法》第 49 條有關消費者保護團體提起消費訴訟之要件，乃依同法第 50 條「消費者保護團體對於同一之原因事件，致使眾多消費者受害時，得受讓 20 人以上消費者損害賠償請求權後，以自己名義提起訴訟……」提起本件訴訟，期盼藉由本起訴訟案，能喚起政府主管機關加強食品安全管控的意識、提醒食品業者勿心存僥倖、千萬要以消費者的健康為念。

#### (二) 林○○即瑞士藥師藥局訴百晟公司一審敗訴

1. 竹南鎮瑞士藥師藥局負責人林○○投訴說，去年塑化劑事件爆發，治療過敏症的「威敏益生菌」也被檢出，他聽從縣府消保官建議，退款給一百多人共五十多萬元，事後向高雄的製造商百晟生物科技求償，但高雄地院卻判他敗訴，理由竟是「百晟從未保證產品不含塑化劑」。
2. 高雄地院合議庭法官指出，「威敏益生菌」是由光晟公



司製造，百晟生物科技是銷售商，光晟公司製造時曾提出符合衛生署規定的證明文件，及台北醫學大學的合格報告，再加上法律並未要求食品原料業者需將塑化劑列為檢驗項目，所以認定百晟生物科技沒有過失。

3. 但林○○質疑說，「威敏益生菌」的盒子只標示百晟生物科技有限公司字樣，百晟、光晟兩家公司的負責人都是許姓業者同一人，兩家公司不能切割，高雄地院沒有查清楚。

林○○抱怨說，他向百晟生物科技提出民事求償，高雄地院判他敗訴的理由很離譜，承審法官認為，「百晟從未保證產品不含塑化劑」。

4. 苗栗縣府消保官巫○○表示，依相關法令，食品不能檢出塑化劑，高雄地院的判決讓人匪夷所思，有良心的經銷商應該先墊付退款給下游的藥局，事後再向原料供應商求償，不應讓第一線的業者承擔塑化劑的賠償責任，縣府願意做林姓藥局業者的後盾，爭取應有的權益。

### (三) 高雄地方法院 100 年度訴字第 1960 號判決要旨

1. 查，在國內發生塑化劑風暴前，主管機關對食品添加物之管制措施，係依行政院衛生署所頒訂之「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」為準則，依上開規則所示，係採正面表列食品添加物使用範圍及限量（共計分 17 類，分別為「防腐劑」、「殺菌劑」、「抗氧化劑」、「漂白劑」、「保色劑」、「膨脹劑」、「品質改良、釀造用及食品製造用劑」、「營養添加劑」、「著色劑」、「香

料」、「調味劑」、「黏稠劑（湖料）」、「結著劑」、「食品工業用化學藥品」、「溶劑」、「乳化劑」、「其他」），即主管機關對食品添加物之檢驗，係針對上開 17 類食品添加物正面表列何者可使用，檢出含量不得超出上開規則所訂標準，而對不得添加物品如塑化劑，並未列入檢驗項目。因此，此次塑化劑風暴之始作俑者如食品添加物供應製造商昱伸公司，在合法食品添加物起雲劑中惡意摻入塑化劑後，主管機關尚無法透過檢驗管制措施發覺，更遑論一般食品業者得自行檢驗出塑化劑。

2. 況此次塑化劑風暴發生後，行政院衛生署先後於 100 年 5 月 27 日、28 日、30 日，公告「塑化劑污染食品之處理原則」、修正公告「塑化劑污染食品之處理原則」、「市售塑化劑污染五大類食品製造業者行政管理原則」，至此，主管機關始依法要求食品業者應自行檢驗食品中是否含有塑化劑，並需提出合格檢驗證明，由此可知，此次塑化劑風暴發生前，主管機關並未要求食品業者應檢驗食品中是否含有塑化劑，自難認食品業者如百晟公司者就其所使用之食品添加物是否含有塑化劑有何注意義務。
3. 又塑化劑本身係有害人體健康之物質，依食品衛生管理法第 11 條第 1 項第 3 款規定，禁止添加在食品或食品添加物中，在一般合法經營之食品買賣業者，主觀上自不可能考慮其販售之食品原料中是否含有類似塑化劑成分之有毒或有害人體健康之物質，即使就購

入之食品原料予以抽樣檢查，因塑化劑成分並非食品原料之法定檢驗項目，基於法律公平原則考量，自不得強令百晟公司必須將塑化劑成分列入其販賣之食品原料必須檢驗之項目，亦即法律既未要求食品原料業者應將「塑化劑成分」列為必須檢驗項目，百晟公司自不可能經由品質管制流程嚴密監管以科學技術檢出系爭產品含有塑化劑成分，益徵百晟公司非預先知悉或因過失而不知系爭產品含有塑化劑成分之情事。故被告抗辯：依行政院衛生署於塑化劑事件發生前所頒訂之檢驗標準，檢驗項目並未包含塑化劑項目等語，應值採信。

## 二、禽流感

### (一) 台灣動物社會研究會訴農委會隱匿疫情尚未判決

1. 禽流感風波延燒，行政院農業委員會遭控隱匿疫情，動保團體提起行政訴訟。法院開庭審理，動保團體控訴民國 99 年即要求農委會公布高病原禽流感資料卻遭拒，放任疫情擴大。

台灣動物社會研究會表示，99 年和「不能戳的秘密」導演李○○都接獲密報指出，農委會掩蓋台灣爆發高病原禽流感的消息，因此研究會要求調閱資料，卻遭農委會以「公務機密」為由拒絕。研究會後來向行政院提訴願遭駁回，去年提起行政訴訟。

2. 歷經 7 次開庭，台北高等行政法院 101 年 3 月 15 日上午再度開庭，台灣動物社會研究會委任律師陳○○控

訴，台灣早已爆發高病原禽流感，農委會卻隱匿事實，造成病毒「在地化」，疫情蔓延。另外，民國 93 年農委會檢出禽流感，但卻從 96 年起才開始向世界動物衛生組織（OIE）通報。

農委會委任律師回應，因法規變更，農委會從 96 年起才有通報義務。輿論質疑農委會隱匿疫情，但據農委會公告的高病原禽流感判定標準，實驗室檢驗結果僅為判定標準之一。況且，若農委會多年來真的放任疫情擴散，台灣雞隻應比現有大幅減少。

3. 法官諭令，農委會提供資料中部分可閱、部分機密，應說明解密文件的標準，並補足相關資料。法官於庭末諭知，全案訂於 5 月 11 日再開庭。

## (二) 遭撲殺雞隻的補償及國賠

1. 彰化芳苑鄉陳姓雞農飼養蛋雞廿多年，五萬三千隻雞一夜之間被撲殺，農委會只補償市場交易價五分之三金額，若要恢復營運，至少要再貼七百萬。中華民國養雞協會副理事長蕭○○哽咽指出，陳姓雞農無法接受成為全台第一例因「非典型高病原」被全場撲殺的養雞戶，「他是為了產業、為了消除消費者疑慮」，最後忍痛看著雞隻全部被撲殺。全場遭撲殺的彰化陳姓雞農昨天手機關機一整天，蕭○○說，陳姓雞農退伍後養雞廿多年，二月初家畜衛生試驗實驗判定為高病原，養雞場卻沒有出現雞隻大量死亡，下蛋也正常。依過去案例，現場沒有高死亡率，都判定為低病原性。他成為第一例因「非典型高病原」被全場撲殺的養雞

戶，損失高達上千萬，一生心血白費，難過到不能自己。蕭○○指出，三月一日當天，防檢所宣布將撲殺全場雞隻，陳姓雞農完全不能接受。養雞協會及友人到陳家溝通許久，他才決定「為顧全大局，為了產業、為了消除消費者疑慮」忍痛接受，連夜看著五萬三千隻雞一一被撲殺裝袋。紀錄片導演李○○昨日也表示，台南養雞場雞農昨天打電話給他，難過地抱怨他，為何要公布影片？他認為，這次爆發高病原性禽流感是人禍、不是天災，政府對農民的損失一定要國賠，全額補償。防檢局副局長黃○○表示，縣市政府依照《動物傳染病防治條例》成立評價委員，依撲殺日起三天市場交易價，補償五分之三補償金（中國時報 101 年 3 月 6 日報導：陳姓雞農養雞 20 多年 一生心血白費）

2. 按動物傳染病防治條例第 40 條第 1 項第 4 款規定「依本條例規定，由動物防疫人員施行生體檢查、預防注射、投與疫苗、藥浴或投藥而致死或流產，或撲殺之動物及銷燬之物品，除其所有人或管理人違反本條例或其他法令之規定者不予補償外，該管直轄市、縣（市）主管機關應組織評價委員會，評定其價格，並依左列標準發給補償費：四、罹患動物傳染病所撲殺之動物，依評價額五分之三以內補償之。」，是罹患動物傳染病所撲殺之動物，乃依評價額五分之三以內補償之。

而評價額，依動物傳染病防治條例補償評價委員會之組成人員及評價標準之規定，有關家禽評價，雖

有家禽評價基準（<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=M0130005> 附件三家禽評價基準.DOC），惟家禽評價基準第 5 點規定「家禽每隻評價額高於由中央畜產會提供確診當日前三個交易日之家禽產地交易行情平均價格時，以確診當日前三個交易日之家禽產地交易行情平均價格訂為評價額。」，是家禽每隻評價額高於由中央畜產會提供確診當日前三個交易日之家禽產地交易行情平均價格時，仍以確診當日前三個交易日之家禽產地交易行情平均價格訂為「評價額」。

從而，防檢局副局長黃○○所表示「縣市政府依照《動物傳染病防治條例》成立評價委員，依撲殺日起三天市場交易價，補償五分之三補償金」，尚暫無不妥。

3. 惟前揭係指因「特別犧牲」所生之補償，與國家賠償法第 2 條第 2 項：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」後段規定、釋字第 469 號解釋：「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損

害，被害人得依國家賠償法第二條第二項後段，向國家請求損害賠償。」之意旨所生之賠償，尚屬有間；而且國家賠償之損害賠償額數，係填補「實際損害」，不以「實際損害」之五分之三為限，是因公務員怠於執行職務，所飼養雞隻遭撲殺的雞農，非不得依國家賠償法第 2 條第 2 項等相關規定，請求國賠，以得到「實際損害」的填補。

問題是農委會以及防疫局均不承認有隱匿疫情，就此，被害人就費一番周章舉證，才能實現其利益了。

### 三、瘦肉精

#### (一) 雲林縣養豬協會研議不排除提出國賠

1. 雲林縣養豬協會理事長康○○指出，美牛事件造成人民恐慌，豬價大崩盤，豬農賣一頭豬得賠一千五百元，養豬戶哀鴻遍野，但政府至今未提出具體政策解決問題，甚至一再打壓產業界，不少養豬戶面臨破產，政府為了國際貿易、外交政績，不惜犧牲台灣重要的畜牧業。對於政府錯誤政策造成的傷害，雲林養豬協會研議不排除提出國賠。
2. 此外，針對中央遲未鬆口啟動九五機制補貼豬農損失，豬農更是憤怒難平，民進黨籍雲林縣議員○○○痛批豬價暴跌，已脫離市場機制，政府卻連「安定」市場作為也不願意做，與所謂「安心內閣」背道而馳。

○○○指出，根據中央畜產會研究（發表於二月份畜產報導），國內三月份毛豬價格應維持在六十至六

十四元，如今卻僅五十元，早已背離市場機制，豬農每賣一頭豬得賠一千五百多元，已符合啟動九五機制的要件，政府卻坐視豬農自生自滅。

他表示，中央畜產會根據國內外毛豬市場分析，也提出市場供需出現落差，須啟動多項調節方案，方能穩定豬價的看法，可惜政府並未有具體預防措施，導致跌破市場行情。

○○○說，現今豬價暴跌是人為因素，是政府政策失當所致，豬農們反映，再不啟動相關補助、挽救豬價措施，只有破產一途，屆時要帶著賣不掉的豬隻到總統府、行政院「讓大官養了」。

3. 四十歲的青年豬農鄭○○感慨的說，他在口蹄疫風暴後一年，回到雲林接手父親的養豬事業，從排斥到認同，儘管這幾年豬價起起落落，但價格都取決於市場機制，他仍認為養豬產業可以做為一生的事業，但目前的亂象卻讓他有了疑慮，台灣養豬產業會不會有未來？是他心中的大問號。



## 第二章 國家賠償實務

### 壹、申請臺北市政府暨所屬各機關 學校國家賠償要領

受理機關：臺北市政府暨所屬各機關學校

審議單位：臺北市政府國家賠償事件處理委員會（幕僚作業  
由臺北市政府法務局兼辦）

審議單位地址：臺北市市府路1號8-9樓東北區

#### 一、國家賠償之構成要件，有下列情形之一者：

(一) 國家賠償法第二條第二項：

1. 公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者。
2. 公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者，亦同。

(二) 國家賠償法第三條：公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者。

#### 二、如何申請國家賠償：

(一) 申請方法：以書面載明下列各款事項，由請求權人或代理人簽名或蓋章，提出於賠償義務機關。（賠償請求書如附件一格式；亦得選擇上臺北市政府法務局網站線上申請，網址：<http://www.legalaffairs.taipei.gov.tw/>）

1. 請求權人之姓名、性別、出生年月日、出生地、身分

證統一編號、職業、住所或居所。請求權人為法人或其他團體者，其名稱、主事務所或主營業所及代表人之姓名、性別、住所或居所。

2. 有代理人者，其姓名、性別、出生年月日、出生地、身分證統一編號、職業、住所或居所。（代理人委任書如附件二格式）
3. 請求賠償之事實、理由及證據。
4. 請求損害賠償之金額或回復原狀之內容。
5. 賠償義務機關。
6. 年、月、日。

(二) 申請時間：

1. 賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因二年間不行使而消滅。
2. 自損害發生時起，逾五年者亦同。

(三) 向何機關申請：

1. 依國家賠償法第二條第二項請求損害賠償者，以該公務員所屬機關為賠償義務機關。
2. 依第三條第一項請求損害賠償者，以該公共設施之設置或管理機關為賠償義務機關。

### 三、請求國家賠償時應注意之事項：

- (一) 主張有請求之事實、證據及其間之因果關係，宜詳細敘明與蒐證。
- (二) 市有公共設施設置或管理欠缺而遭受損害者：
  1. 檢具醫療單據。

- 2.財物損失送修單據。
  - 3.儘量保持現場，得請附近居民作證、或現場拍照存證。
- (三) 如係交通事故受傷或死亡者，即應依道路交通管理處罰條例規定：
- 1.採取救護。
  - 2.或其他必要措施。
  - 3.並向警察機關報案處理。

**國家賠償請求書(附件一)**

**賠 償 請 求 書**

請求權人○○○ 性 別： 出生年月日：

身分證統一編號：

出生地： 職業：

住(居)所：\_\_\_\_\_。

代理人○○○ 性 別： 出生年月日：

身分證統一編號：

出生地： 職業：

住(居)所：\_\_\_\_\_。

**請求之事項**

請求賠償請求權人新臺幣○○○元。(如為請求回復原狀，載明回復原狀之內容或程度。)

**事實及理由**

- 一、.....。
- 二、.....。
- 三、.....。

### 聲明事項

一：數機關應負連帶損害賠償責任時，請求權人如僅對賠償義務機關中之一部分機關請求全部或一部賠償，應載明已向其他賠償義務機關請求賠償之金額或回復原狀之內容。

二：請求權人應據實說明有無獲得其他賠償、補償或保險給付；但人身保險不在此限。

證 據：

此 致

(賠償義務機關全銜)

請求權人 ○○○ 印

代理人 ○○○ 印

中 華 民 國 年 月 日

填寫說明：

- 一、「請求權人」如為法人或其他團體，應記載其名稱及主事務所或營業所，例如：「請求權人○○有限公司 設：○市○○區○○路○○號○○樓」
- 二、「請求權人」如為法人或其他團體、無行為能力人或限制行為能力人時，並應記載其代表人或法定代理人之性別、出生年月日、出生地、身分證統一編號、職業及住(居)所，其方式如下：

「代表人（或法定代理人）○○○……………」

即「請求權人」為法人或其他團體者，記載該法人或團體之代表人或管理人、經理人及其他依法令得為協議行為之代理人：「請求權人」如為無行為能力人（如未滿七歲之未成年人或禁治產人）或限制行為能力人（如滿七歲以上之未成年人）者，記載該禁治產人之監護人或該未成年之父、母、委託監護人、遺囑指定監護人或法定監護人等。

- 三、「請求權人」如為華僑時，「身分證統一編號」欄改為記載「護照」或「入出境證」或「居留證」字號，「住（居）所」欄則詳細記載「國內住址」及「僑居地住址」二項。「請求權人」如為外國人時，除增加記載其「原國籍」一項外，「身分證統一編號」欄並改為記載「外國護照」或「入境證」或「外僑居留證」字號，「住（居）所」欄則詳細記載「國內」及「國外」之住、居所二項。
- 四、「請求權人」（或代表人）得委任他人為代理人，與賠償義務機關進行協議。「請求權人」（代表人或法定代理人）委任一人為其代理人時，記載為「代理人○○○」；數人同時委任一人為其代理人時，記載為「共同代理人○○○」。又同一損害賠償事件有多數請求權人者，得委任其中一人或數人為代理人，與賠償義務機關進行協議。如委任其中一人或數人為其代理人時，記載為「請求權人兼上○人之代理人○○○」。此外，於同一損害賠償事件有多數請求權人之情形，如其中一人同時為另一人或數人之法定代理人時，記載為「請求權人兼上○人之法定代理人○○○」。

- 五、請求賠償金錢損害時，記載如「請求賠償請求權人新臺幣〇仟〇佰〇〇萬〇仟〇佰〇〇元整」；請求回復原狀時，記載如「請求將座落〇〇縣〇〇鎮〇〇段第〇〇地號地上建物即門牌〇〇縣〇〇鎮〇〇街〇〇號本國式平房一棟毀損倒塌之房屋牆壁重建」、「請求將毀壞之廠牌〇〇牌照號碼〇〇—〇〇〇〇〇汽車〇輛修復」等回復原狀之內容或程度。
- 六、「請求權人」、「代理人」蓋印欄與「請求權人」、「代理人」欄之記載格式宜一致。
- 七、請求權人之電話號碼，宜一併記載，以方便接洽與連絡。

## 國家賠償事件委任書（附件二）

## 委 任 書

國 家 賠 償 協 議 事 件 委 任 書				
稱 謂	姓 名 (公司名稱)	出生年月日	身分證統一 編 號	住所或居所及電話
委任人				
受任人				
<p>為委任人請求貴 損害賠償事件，茲委任受任人為代理人，就本事件有為一切協議行為之權，並有（或但無）拋棄損害賠償請求權、撤回損害賠償之請求、領取損害賠償金、受領原狀之回復或選任代理人之特別代理權。此 致</p> <p>(賠償義務機關全銜)</p> <p style="text-align: right;">委 任 人 ○ ○ ○ 印</p> <p style="text-align: right;">受 任 人 ○ ○ ○ 印</p> <p>中 華 民 國 年 月 日</p>				

填寫說明：

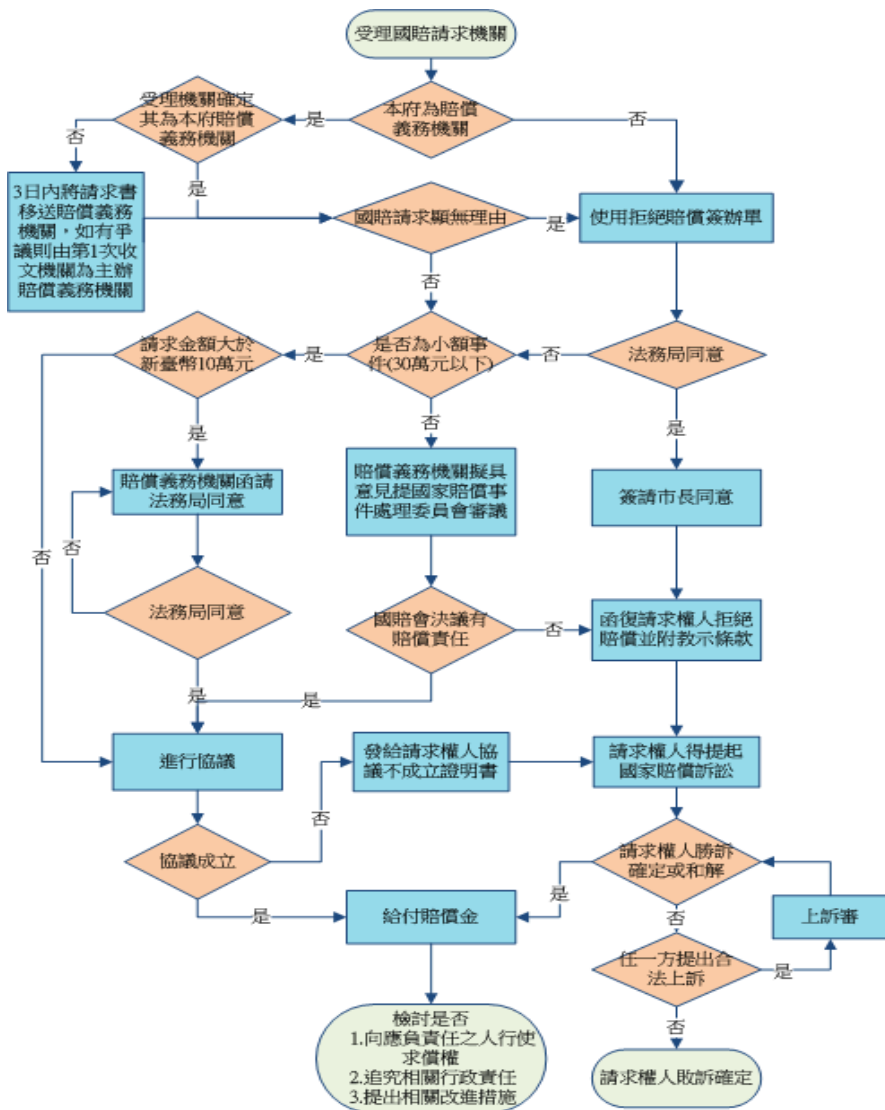
- 一、「委任人」即為請求權人，其記載方式與(一)賠償請求書「請求權人」欄之記載同；「受任人」即為代理人，其記載方式與(一)賠償請求權書「代理人」欄之記載同。(請參閱(一)賠償請求權書填寫說明一至四)



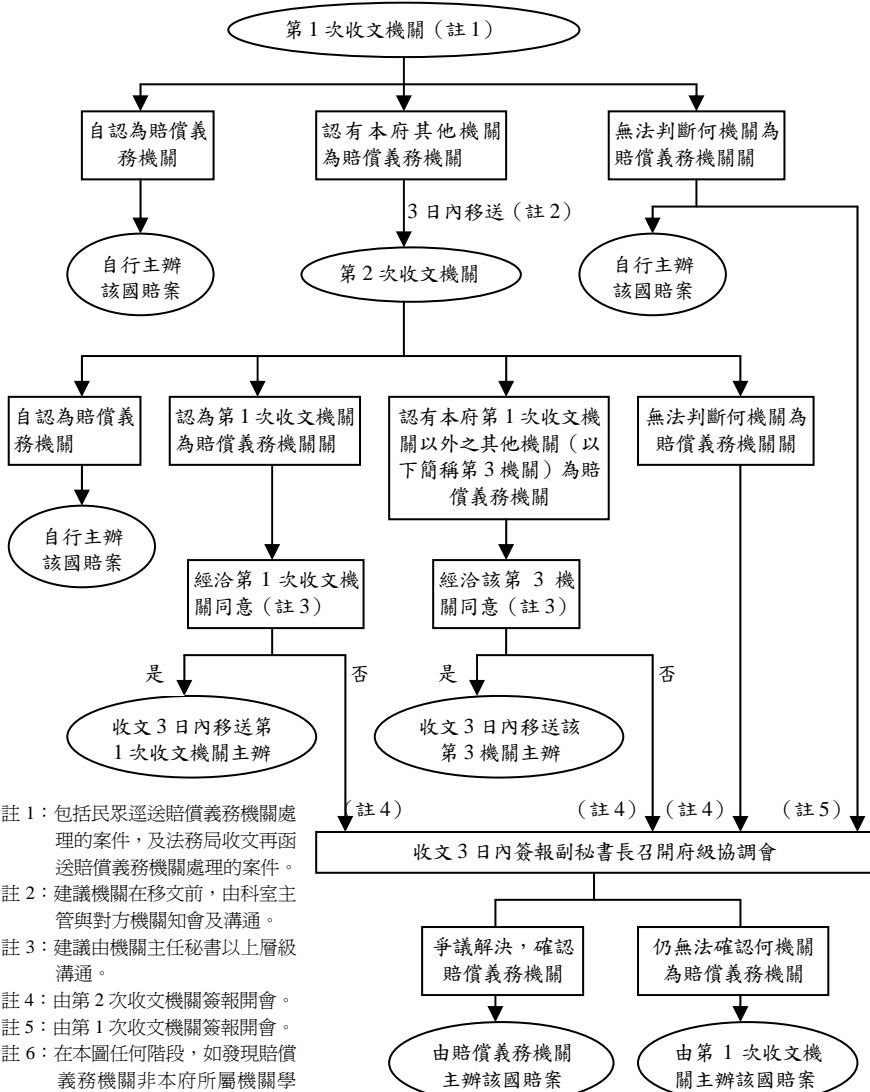
- 二、「委任人」及「受任人」之電話號碼，宜一併記載，以方便接洽與連絡。
- 三、委任代理人就其受委任之事件，有為一切協議行為之權，但拋棄損害賠償請求權、撤回損害賠償之請求、領取損害賠償金、受領原狀之回復或選任代理人，非受特別委任，不得為之。對於代理權加以限制者，應於委任書內記明之。如受任人就上開事項受委任人之特別委任者，即逕記載「並有拋棄損害賠償請求權……之特別代理權」，或將「並有」下之括弧及其文字「(或但無)」劃去，並於劃去處加蓋委任人之印章；未受特別委任者，則逕記載「但無拋棄損害賠償請求權……之特別代理權」，或將「並有」及其下之括弧及其中之「或」字劃去，俾資明確，並免生爭議。
- 四、本項委任書應於最初為協議行為時提出之。

## 貳、處理程序

### 一、臺北市府國家賠償案件處理流程圖：



## 二、臺北市政府國家賠償案件權限爭議處理流程圖



## 參、臺北市政府國家賠償實務案例

### 一、請求權人以公務員違法行使公權力請求賠償事件

審議事項（ ）

提案單位：綜合企劃組

承辦人：○○○ 分機○○○

案由：為請求權人張○○君主張行經本市延吉街 228 巷口時，遭本府警察局松山分局交通分隊警員賴○○君駕駛車號○○警備車撞擊，致其受有損害，向本府警察局請求國家賠償事件，謹提請 審議。

說明：

- 一、據請求權人張○○君（以下簡稱張君）101 年 1 月 4 日國家賠償請求書及 101 年 3 月 13 日函送國家賠償請求金額明細及計算（附件 1）略以：
  - （一）本府警察局松山分局交通分隊警員賴○○君（以下簡稱賴君），於 100 年 10 月 7 日駕駛車號○○警備車執行勤務時，未注意車前狀況，撞擊穿越本市延吉街 228 巷口之請求權人。
  - （二）請求權人因此造成腦挫傷合併雙側腦出血、耳鳴、頭部外傷腦出血併顱骨骨折、癲癇症、失眠、癲癇藥物 depakine 帝拔顛過敏、重度憂鬱症等重傷，住院 15 日（100 年 10 月 7 日至 21 日），且二個月無法工作。
  - （三）請求權人因而受有醫療費用新臺幣（以下同）

32,663 元、未來 3 年回診費用 86,400 元、看護費用 36,000 元、保母費用 72,000 元、未來 3 年看診車資 33,120 元、勞動能力減損 9,025,676 元、非財產上損害賠償 1,000,000 元等鉅額損害，為此請求國家賠償共計 10,285,859 元。

二、案經本府警察局 101 年 2 月 21 日北市警法字第 10130203300 號函（附件 2）函復處理意見略以：

（一）據本局松山分局 101 年 1 月 16 日北市警松

分行字第 10135060500 號函（附件 3），略以：

1. 該分局交通分隊警員賴君於 100 年 10 月 7 日 10 時 35 分，駕駛車號○○警備車沿本市延吉街 228 巷西往東行駛，行至延吉街交叉路口左轉時，其右前車頭與沿該路口北側東往西行走之請求權人左側身體發生碰撞而肇事。

2. 本案依據本局交通警察大隊道路交通事故初步分析研判表（附件 4）略以：「行人（請求權人）不依規定行走行人穿越道穿越道路，違反道路交通管理處罰條例第 78 條第 1 項第 3 款，而賴君則涉嫌未注意車前狀況。」雖賴君涉嫌未注意車前狀況，但非為肇事主因（其左轉時，有顯示左轉方向燈且車速僅約為 10-20 公里/小時）。

3. 賴君於 100 年 11 月間曾偕同保險公司人員至臺北市議會與請求權人協調；惟請求權人要求賴君賠償 1,690,320 元金額過高（附件 5），以致協

調未果。另請求權人業於 100 年 12 月 19 日以賴君涉嫌業務過失傷害向臺灣臺北地方法院檢察署（以下簡稱臺北地檢署）提出告訴，全案現由臺北地檢署指揮本局大安分局偵查中（附件 6）。

(二) 經查本案賴君依勤務分配表規劃時段，駕駛警備車執行一線巡邏（兼事故處理）勤務，係屬執行職務行使公權力之行為。

1. 據賴君於道路交通事故談話紀錄表指稱：「我車當時沿延吉街 228 巷西向東左轉延吉街，且我車有顯示左側方向燈，當我車行駛到肇事處時，有位行人在路口由北側無行人穿越道之道路東向西突然行走出來，而該行人（張君）的左側身體直接擦撞我車的前車頭而肇事，而該行人是用奔跑方式要過車道……肇事前，我沒有看到該行人，該行人擦撞到我車後，我才知道發生事故……肇事當時行車速率為 10-20 公里/小時……我報案的，我車有標繪位置，對方由 119 救護車送至國泰綜合醫院就診……肇事後，我車位置未移動。

2. 另據請求權人道路交通事故談話紀錄表指稱：「我當時由延吉街 228 巷口北側東向西要穿越延吉街行走至肇事處，有一部計程車沿 228 巷西向東要左轉延吉街，且有一部○○自小客沿同向同車道跟在計程車後方，我停著站在肇事

處，該計程車先通過後，我還沒有動，該自小客車便直接行駛過來未停車，該自小客的右前車頭先撞到我身體左側後，我轉一圈後，我身體的右側再撞到該自小客的左前車頭後，我倒地而肇事，肇事後該自小客才停下車，我沒有行走行人穿越道，因那裡沒有行人穿越道……。我發現該自小客行駛到我左前方約 2 公尺左右，該車未立即停車，直接撞到我而肇事……。」(附件 7)

3. 惟依本局交通警察大隊初步分析研判結果，認為賴君駕駛車號○○警備車：涉嫌未注意車前狀況；另請求權人不依規定穿越道路亦為肇事原因。

(三) 按道路安全規則第 94 條第 3 項規定：「汽車行駛時，駕駛人應注意車前狀況及兩車併行之間隔，並隨時採取必要之安全措施。」第 134 條第 3 款：「行人穿越道路，應依下列規定：……三、在禁止穿越、劃有分向限制線、設有劃分島或護欄之路段或三快車道以上之單行道，不得穿越道路。」

(四) 次查，本案賴君是否具有「過失」，依目前多數學說暨實務見解，係以其是否違反善良管理人之注意義務，作為判斷過失之要件，亦即以忠於職務之一般公務員在該具體情況下，所應注意且可期待其注意之程度，予以判斷。核賴君駕駛警備車左轉時，有顯示左轉方向燈且車速僅約為 10-20 公

里/小時，而請求權人未依道路安全規則第 134 條第 3 款規定穿越道路，依前揭判斷標準，賴君似已盡善良管理人之注意義務而無過失，惟本案尚未經臺北市車輛行車事故鑑定委員會鑑定肇事責任歸屬，且由臺北地檢署指揮本局大安分局偵辦中，故賴君之行為有無過失，尚難遽予論斷。

(五) 為確定本案松山分局交通分隊警員賴君於執行職務時駕駛車號○○警備車與請求權人發生碰撞之交通事故，本局松山分局是否有賠償責任，擬函請本府法規委員會提請臺北市政府國家賠償事件處理委員會審議。

三、本案經彙整兩造論述及相關證據資料，試就國家賠償責任之有無分析如下：

(一) 本件請求權人張君遭本府警察局松山分局交通分隊警員賴君駕駛車號○○警備車撞擊，致其受有損害，為雙方不爭之事實，此有卷附資料可稽。惟查雙方之道路交通事故談話紀錄表所指稱之肇事事實及經過，未有一致。另依刑事訴訟法第 228 條規定，檢察官為偵查犯罪之主體，本案請求權人業於 100 年 12 月 19 日以賴君涉嫌業務過失傷害向臺北地檢署提出告訴，由檢察官依職權指揮偵辦並蒐集相關證據，賠償義務機關無法依公路法第 67 條規定，申請車輛行車事故鑑定委員會鑑定，併此敘明。

(二) 按道路交通安全規則第 134 條第 1 款及第 3 款規



定：「行人穿越道路，應依下列規定：一、設有行人穿越道、人行天橋或人行地下道者，必須經由行人穿越道、人行天橋或人行地下道穿越，不得在其一百公尺範圍內穿越道路。……三、在禁止穿越、劃有分向限制線、設有劃分島或護欄之路段或三快車道以上之單行道，不得穿越道路。」本件依道路交通事故現場圖所示，請求權人係沿延吉街 228 巷口北側，東向西穿越「延吉街」行走到肇事處。經查肇事地點離仁愛路口 50 公尺處，設有行人穿越道；延吉街並劃設有分向限制線（雙黃線）。請求權人依前揭規定，應經由行人穿越道穿越道路，要屬無疑。倘請求權人於穿越延吉街之同時，確實依規定行走行人穿越道，縱賴君有未注意車前狀況之疏失，仍可避免系爭車禍之發生。（臺灣臺北地方法院 98 年度重訴字第 465 號判決參照）

- (三) 次按國家賠償法第 2 條第 2 項前段規定，公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。所謂不法，係指違反法律強制禁止之規定而言（最高法院 86 年度臺上字第 1815 號判決參照）；所謂過失，係指公務員對於不法侵害人民自由或權利行為，雖非出於故意，但依個案情節來看，公務員本應注意，且能注意卻不注意或者公務員即使未違反注意義務且確信其不發生卻終於發生違法

行為。本件據賴君指稱略以：「……其駕駛警備車左轉時，有顯示左轉方向燈且車速僅約為 10-20 公里/小時，有位行人在路口由北側無行人穿越道之道路東向西突然行走出來，……而該行人是用奔跑方式要過車道……。」惟請求權人張君指稱：「……我停著站在肇事處，計程車先通過後，我還沒有動，該自小客車（警備車）便直接行駛過來未停車，該自小客（警備車）的右前車頭先撞到我身體左側後，我轉一圈後，我身體的右側再撞到該自小客（警備車）的左前車頭後，我倒地而肇事，……。」承前所述，請求權人穿越延吉街之方式，雙方說詞不一致，是本件賴君是否有應注意並能注意而不注意車前狀況之情事？尚待釐清。

- (四) 至有關請求權人請求金額是否合理乙節，因請求權人未檢附相關醫療單據及醫師鑑定之失能項目及失能等級，尚難認定其勞動能力減損之程度，倘本件國家賠償責任成立，則由賠償義務機關函知請求權人檢附相關單據進行協議。前揭請求金額除依本府國家賠償事件賠償計算基準第 4 點規定，逐項核實認定外，其請求金額較具爭議者，為保母費用 72,000 元，依前揭賠償計算基準規定，似無法將保母費用列入賠償金額計算。
- (五) 另本案前經本府國家賠償事件處理委員會第 268 次委員會議決議：本案暫擱，請幕僚單位再行確認請求權人之請求細目後，再行提會審議。依此，

請求權人之委任律師於 101 年 3 月 13 日函送國家賠償請求金額明細及計算以及國家賠償事件委任書到會憑辦。

- (六) 綜上所述，本件國家賠償責任是否成立？賠償責任範圍為何？不無疑義，為期周延，爰依本府國家賠償事件處理要點第 8 點規定，謹提請 審議。又請求權人告訴業務過失傷害案件，臺北地檢署尚未偵結，是否因賴君之過失致其受有損害，尚難驟下論斷，本件是否依本府國家賠償事件處理要點第 18 點規定（國家賠償案件涉及民事、刑事或行政爭訟之法律關係者，於其程序確定前，國賠會得決議逕予結案，並通知請求權人，俟其程序確定後依結果辦理）逕予結案，併請 考量。

擬辦：審議結果，如認有賠償責任，則依國賠會決議由賠償義務機關函知請求權人及本府相關單位進行協議；如認無賠償責任，即由該賠償義務機關函復請求權人拒絕賠償。

決議：1. 本案有賠償責任，由警察局松山分局通知請求權人及本府有關單位進行協議。2. 本案請求權人應負與有過失責任百分之三十，請求權人請求賠償之合理項目及金額，由警察局松山分局會同法規會承辦人依臺北市政府國家賠償事件賠償計算基準與請求權人進行協議，並將協議結果報國賠會備查。3. 本案公務員部分免予求償。

附件目錄：(略)

## 二、請求權人以公務員怠於執行職務請求賠償事件

審議事項（ ）

提案單位：法令諮詢第一組

承辦人：○○○ 分機：○○○

案由：為黃○○君主張於臺北市立○○高級中學（以下簡稱該校）體育館內上羽球課時，因指導老師怠於執行教導正確體育動作及保護學生於體育活動過程安全之任務，致其遭其他同學拍打之羽球擊中右眼，造成右眼脈絡膜新生血管，視力降低，乃向該校請求國家賠償事件，謹提請 審議。

說明：

一、請求權人黃○○君（以下簡稱請求權人）請求國家賠償理由如下：

（一）請求權人於 101 年 2 月 23 日國家賠償請求書中主張略以（附件 1）：

1. 緣請求權人係該校國中部之學生，100 年 11 月 15 日下午三、四節課為請求權人班級上體育課之時間，遂由於該校國中任教之陳○○體育老師，於體育館內上羽球課，當時同班另二名同學於正規羽球場上比賽，請求權人則係當裁判，然仍有同學張○○、黃○○於請求權人後方之走道上「非正式場地」練習羽球，陳○○老師發現該二名同學張○○、黃○○於該非正式場地練習羽球後，竟未禁止該二名同學張

○○、黃○○於該非正式場地練習羽球，迨比賽至中途時，請求權人之左眼（應為右眼，此處為誤繕）竟遭同學張○○所拍打之羽球擊中眼球，當場疼痛不堪，大叫，跌坐在地上，此時陳○○老師於尚未確定請求權人右眼傷勢前，竟只叫同學張○○陪請求權人至保健室，並未陪同請求權人至保健室，經保健室校護察看之結果，認為請求權人傷勢嚴重，送至馬偕醫院急診後，陳○○老師始至馬偕醫院關心，惟請求權人右眼因「右眼脈絡膜新生血管」，造成請求權人右眼視力為 0.3，此有診斷證明書可證，日後可能造成右眼視力全盲。故陳○○老師其為體育老師，本負有教導正確體育動作，及保護學生於體育活動過程中之安全性任務，自應就其未於上開羽球課訓練時在場善盡指導、說明及監督等注意義務，導致請求權人因同學張○○、黃○○未於正式場地練習羽球，受有前揭損害乙事負損害賠償責任。是請求權人依國家賠償法第 2 條第 2 項向該校以書面請求賠償。

2. 請求權人因陳○○老師之前揭過失所得請求之賠償金如下：

- (1) 醫療費用：請求權人因本件事故已支出醫藥費用共新臺幣（下同）2 萬 23 元，此有醫療收據可證。

- (2) 後續醫療費用：(申請書上未載明)
- (3) 減少勞動能力之損失 304 萬 5,900 元：請求權人係 86 年 3 月 22 日生，目前就讀該校國中部三年級，因系爭事故受有右眼脈絡膜新生血管之嚴重傷勢，符合勞工保險殘廢給付標準表障害項目之「一目失明者」，屬於第 8 級殘廢，依各殘廢等級喪失或減少勞動能力比率表，減損勞動能力 61.52%，其自成年後滿 24 歲時起至法定退休年齡 65 歲止，依其能力在通常狀況下，至少可取得最低基本工資每月 1 萬 8,780 元，每月減少勞動能力為 1 萬 1,553 元，每年為 13 萬 8,636 元，又請求權人得正常工作之年數 41 年，依霍夫曼計算法扣除中間利息，其霍夫曼係數為 21.97048397，是其得請求 1 次給付之金額為 304 萬 5,900 元。(計算式：每月 1 萬 1,553 元 \* 12 個月 = 每年 13 萬 8,636 元；13 萬 8,636 元 \* 21.97048397 = 304 萬 5,900 元)
- (4) 精神慰撫金：請求權人受有上開傷害後，如臥針氈，在身體極度不適情況下，生活無法自理，只能由父母協助，面對寸步難行之生活現實，內心恐慌，對於復原狀況產生高度懷疑與絕望，系爭事故不僅導致請求權人身體受創，更嚴重侵害其受教權，此外，醫生囑咐需自己保持復健，短期內無法如正常人

一樣自由運動，凡事需謹慎小心避免右眼惡化，目前之後遺症更造成右眼如同失明一般，其肉體痛處之難受，對於身心發展影響甚鉅，並將衝擊未來工作事業及一輩子之生活，實非金錢所能補償，爰依民法第 195 條規定請求精神慰撫金 200 萬元。

- (5) 綜上，該校應為陳○○老師之過失賠償請求權人 506 萬 5,923 元。(計算式：2 萬 23 元 + 304 萬 5,900 元 + 200 萬元 = 506 萬 5,923 元)

(二) 而請求權人 101 年 4 月國家賠償補充意見書中主張略以 (附件 2)：

1. 按本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員；公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任；公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同，國家賠償法第 2 條第 1 項、第 2 項定有明文。依此，凡公務員職務上之行為符合：(一) 行使公權力、(二) 有故意或過失、(三) 行為違法、(四) 特定人自由或權利所受損害與違法行為間具有相當因果關係之要件，而非純屬天然災害或其他不可抗力所致者，被害人即得分就積極作為或消極不作為，依上開法條前段或後段請求國家賠償。查公立學校教師係上開規定所稱依法令從

事於公務之人員，屬國家賠償法所稱之公務員，殆無疑義，又公權力之範圍宜採廣義解釋，較能保護被害人權益，故所謂公權力，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言，並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為（最高法院 80 年度臺上字第 525 號判決參照）。準此以觀，該校係公立學校，其體育老師陳○○指導、訓練學生從事體能相關之教學活動，係代表國家為給付行政，自屬行使公權力之行為，是以，陳○○老師於 100 年 11 月 15 日指導請求權人所屬班級學生從事羽球課程，應屬公務員執行職務行使公權力之行為無疑。

2. 次按學校與教師對於學生身體、生命安全，負有避免發生侵害行為之安全注意義務，此種義務存在於校內一切教育活動，倘具有內在危險性的教育活動，教師於實施該活動時，更應善盡安全注意義務，若疏於注意而致發生事故，使學生受有損害，應負賠償責任。查各種運動存有不同之運動傷害與風險，陳○○老師於指導訓練時，即應善盡其安全注意義務，尤其對象是心智發展尚未完全成熟，仍屬好動叛逆階段之國中學生，更應多一份心力注意之。



3. 義務賠償機關雖抗辯：陳老師確實有規勸張生、黃生不要於走道打球，同學也確實聽到老師有制止他們。而且陳老師於課前亦有宣導安全規定，雖造成請求權人右眼受傷，但該校認為陳○○老師並非故意或過失不法，也未怠於職責云云。
4. 經查，教師應依有關法令及學校安排之課程，實施教學活動；體育老師、教練及有關人員於授課前或活動前應檢視體育設備，解說正確使用方法，並隨時掌握學生動態，注意學生身心狀況；體育老師、教練及有關人員於授課前或活動前應檢視體育設備，教師法第 17 條第 1 項第 3 款、教育部頒「加強校園運動安全注意要點」第 7 點及各級學校體育實施辦法第 18 條第 2 款分別定有明文，是賠償義務機關之體育老師陳○○於教授羽球課程時，應解說正確使用方法，並隨時掌握學生動態，注意學生身心狀況，對於學生未於安全球場練習，應予禁止或在注意安全下允許其實施之作為義務，防止運動意外事件，以保護使用使球場地學生之身體、生命安全，依賠償義務機關於 101 年 3 月 30 日意見書中記載：「黃○○同學表示：老師剛開始有來看我評分算的對不對（他們倆已在打球），老師看到他們有說你們走開。黃○○同學說：當時我們都有和他們兩位說他們如果站在那邊的

話會被打到，他們說不會啦！林○○同學說：有看到張○○和黃○○在那裡打球，老師也糾正他們，跟他們說不要在那裡打球。……」顯見賠償義務機關之體育老師陳○○於教授羽球課程當時，僅以口頭制止，卻未於現場禁止張○○和黃○○同學於球場旁邊練習和打球，以維護學生安全，致請求權人之右眼竟遭同學張○○所拍打之羽球擊中眼球，造成「右眼脈絡膜新生血管」，請求權人右眼視力減損為 0.3，自有未盡防護義務之過失。

5. 又陳○○係領有中等學校教師證書之專業體育教師，應能預見多組學生同時進行羽球活動，勢必不能隨時掌握學生動態及兼顧各組學生之突發狀況，且發現該二名同學張○○、黃○○於該非正式場地練習羽球，僅單純以口頭制止，賠償義務機關之體育老師陳○○自有未盡其維護學生身體、生命安全之注意義務。
6. 是以，本件賠償義務機關所屬公務員陳○○於請求權人進行羽球活動時，若在旁隨時注意掌握其動態及身心狀況，並適時禁止張○○、黃○○於該非正式場地練習羽球，應得防止請求權人右眼遭同學張○○所拍打之羽球擊中眼球之發生，陳○○未盡防護、維護學生安全義務之過失，與請求權人遭同學張○○所拍打之羽球擊中眼球，受有「右眼脈絡膜新生血管」，視

力減損之傷害結果間，自具有相當因果關係。從而，請求權人自得主張賠償義務機關應依國家賠償法第2條第2項規定，負損害賠償責任。

二、該校於101年3月30日函復調查意見及101年5月15日補充相關事證說明，其意見略以：

(一) 有關101年3月30日北市成中人字第10130118500號函（附件3）部分：

1. 按國家賠償法第2條第2項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」故構成國家賠償要件為（一）公務員於執行職務行使公權力、（二）職務行為具違法性（不法）、（三）人民自由或權利受到侵害、（四）行為人有故意或過失。而所謂公務員怠於執行職務，係指公務員未於被害人有應執行之職務而怠於執行者而言。

2. 本事件發生經過概述如下：

(1) 本事件於100年11月15日（星期二）下午第六節體育課，請求權人於活動中心三樓羽球場上羽球課，當時請求權人擔任裁判並坐於走道處，另有一組同學於走道打球，經同學、老師勸導多次不聽，結果不慎將球打到請求權人右眼，造成請求權人右眼不適，立即送醫治療。

- (2) 查該校陳○○老師於100年11月15日事件發生時，第一時間請同學將受傷的請求權人送至保健室，隨後至保健室瞭解請求權人狀況後，回到上課場地再次宣達安全規定，下課後陳老師立即趕至台北馬偕醫院關心請求權人傷勢。
- (3) 100年11月16日早上陳○○老師主動致電請求權人母親，關心復原情形。100年11月17日陳○○老師至保健室詢問校護今天是否打電話關心請求權人狀況，隨後校護在陳老師在場同時致電請求權人母親，並提醒不要彎腰，不要提重物。100年11月19日上午陳○○老師與導師王○○老師至請求權人家裡探視。陳老師於事件發生至休養階段均有主動關心請求權人傷勢及復原狀況。
- (4) 學生於課堂間，老師有指導、說明及督導注意安全事項之責。當天課程陳○○老師於同學做完操，講解雙打比賽規則後，並提醒同學嚴禁於球場旁練習和打球。事後該校針對當事人及相關人員實施調查，請求權人表示：老師剛開始有來看我評分算的對不對（他們倆已在打球），老師看到他們有說你們走開。黃○○同學說：當時我們都有和他們兩位說他們如果站在那邊的話會被打到，他們說不會啦！林○○同學說：有看到

張○○和黃○○在那裡打球，老師也糾正他們，跟他們說不要在那裡打球。謝○○同學說：張○○和黃○○就到球場旁邊一邊等我們的場地一邊練習，我們有對他們說不要在那裡打球，但他們還是在那裡。蔡○○同學說：我們幾個女生叫他們到旁邊一些，不然會干擾到我們比賽，他們繼續打。黃○○同學說：打到一半時，場內的同學跟我和張○○說會妨礙到她們比賽。過程中陳○○老師確實於課前宣導安全規定，又於過程中要求在走道打球同學離開。

- (5) 針對請求權人因眼睛受傷未完全復原案，輔導室於1月6日召開個案會議討論請求權人學業評量、考試措施等方案。決議：(1) 任課教師彈性調整作業方式及評分。(2) 考試方式規劃兩方案，抽離考試延長時間、原班應考放大試卷作答。其作法為該校希望能給予請求權人更便利措施，不致影響學習成績。100學年第1學期期末考，依請求權人要求於原班考試，給予放大試卷作答。另任課教師評量亦給予彈性給分。
- (6) 請求權人於100年11月15日發生意外傷害後，該校校護針對個案持續關懷，掌握請求權人狀況共計14次，關懷內容主要是瞭解復原狀況、就醫情形及測量請求權人視力度

數。期間校長亦曾至健康中心及班級走廊瞭解請求權人傷勢復原情形（請求權人姑姑當時剛好在場），並表達關心。另外，該校亦經常於相關集會、刊物宣導運動安全事項，以提醒師長與學生注意運動安全等事項。

- (7) 該校對於請求權人受傷，甚表歉意，期間校長、學務主任、輔導主任、體育組長、陳○○老師、王○○導師及校護多次給予關懷。對家長所提之訴求均積極回應。請求權人家長於100年11月17日（星期五）下午4點多曾至校長辦公室訴求：（1）請求權人母親表示尚未獲得任課老師道歉。（2）對此事件希望該校能調查事件始末並秉公處理。（3）家長肯定該校第一時間對請求權人急救處理，以及後續給予的輔導措施。校長當場允諾星期一上班日即進行調查。顯見該校勇於面對，也希望能釐清此事件，更期盼請求權人能早日康復。
- (8) 綜合以上，陳老師與該校對於請求權人事件之處理，請求權人父母能將此事件委由○○法律事務所向本校訴請國家賠償，合計506萬5,923元。
3. 經查陳老師並無故意、過失行為或怠於執行職務之行為，致侵害請求權人自由或權利，理由如下：

- (1) 本事件請求權人認陳老師未於羽球課程時在場善盡指導、說明及監督等注意義務，致請求權人眼睛受傷，影響身心發展。查當天陳老師於同學做完操，講解雙打比賽規則後，並提醒同學嚴禁於球場旁邊練習和打球。陳老師看到同學在球場旁打球時，即請同學離開，隨即繼續進行其他同學羽球測驗，在場其他同學亦繼續予以制止，惟經老師、同學多次勸導均不停，導致事件發生。
- (2) 在事件發生後，陳老師即請同學將請求權人送至該校保健室初步治療，隨後至保健室瞭解請求權人狀況後，回到上課場地再次宣達安全規定。請求權人於校護初步治療後經評估，同時聯絡家長、學務處及班導師，隨即由 119 救護車送往馬偕醫院急診，陳老師於下課後即趕往醫院關心請求權人傷勢。是以，請求權人意外發生後，該校即啟動校安即時通報及處理機制，陳老師顧及其他學生仍上課中，為避免意外再次發生，爰於下課後即趕往醫院關心，並非漠不關心、不處理或延誤處理、怠於執行職務。
- (3) 本事件陳○○老師已基於職責宣導安全規範，當學生有錯誤行為時，亦即時予以糾正，而事件突發後，老師及該校均立即處理，事後持續關心請求權人傷勢復原情形，

該校並針對請求權人召開個案會議，討論在課業上如何彈性處理及協助，避免影響請求權人傷勢及課業，此一急救處理，以及後續輔導措施亦獲請求權人家長肯定，故陳老師及該校對該事件處理，並無故意、過失或怠於執行職務，至侵害人民自由或權利之情事。

4. 綜合判斷，陳○○老師確實有規勸張生、黃生不要於走道打球，同學也確實聽到老師有制止他們。而且陳○○老師於課前亦有宣導安全規定，雖造成請求權人右眼受傷，但該校認為陳○○老師並非故意或過失不法，也未怠於職責。本件不應成立國家賠償責任。

(一) 有關 101 年 5 月 15 日北市成中人字第 10130301200 號函（附件 4）部分：

1. 有關本案事件過程之補充：據陳○○老師說明，當時巡視至第 2 球場（即請求權人擔任裁判之場地），於指導請求權人有關擔任裁判之相關事宜時，發現張○○同學與黃○○同學於球場邊練習，即立刻制止兩人行為，兩人隨即停止練習動作，並於球場邊坐下；張○○同學及黃○○同學亦表示有聽到陳老師要求停止打球。嗣於指導請求權人完畢後，走回座位，因有其他同學（林○○、林○○、陳○○、陳○○、



蕭○○、郭○○) 向其登錄成績與詢問規則，此際即聽聞發生請求權人遭球打傷之情事，並隨即前往處理相關事宜。

2. 本案請求權人於事件發生前後之右眼視力檢查紀錄分別為：二年級下學期，裸視 0.3；三年級上學期，裸視 0.3；三年級下學期，裸視 0.1。(健康檢查紀錄卡如附件 5)

3. 經查本案張○○同學之母親前於事發之際支給請求權人家長 5 萬元(含醫療費用及精神補貼)，現則每月陪同請求權人至醫院複診，請求權人迄未向其提出求償；另黃○○同學部分，則均未接獲求償之請求。

4. 另補充事件發生經過之現場模擬圖說。(附件 6)

四、綜合請求權人之理由及賠償義務機關之調查意見，本會意見如下：

(一) 查「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」、「損害賠償之債，以有損害之發生及有責任原因之事實，並兩者有相當因果關係為成立要件。」國家賠償法第 2 條第 2 項及最高法院 48 年臺上字第 481 號分別定有明文及著有判例，合先敘明。

(二) 本件有關請求權人受傷之事實，請求權人及該校

均不爭執，故應足認定。惟爭議之處在於請求權人體育課之任課教師陳○○老師於事件之發生，是否有怠於執行職務之處，茲分述如下：

1. 該校調查後認為，陳○○老師於課前已宣導安全規定，而課間發現張○○和黃○○同學於走道練習羽球時，亦已制止並要求停止，渠等亦停止打球，惟因須繼續進行其他同學之羽球測驗，爰離開該地點，並無怠於執行照顧學生安全之義務。
2. 而請求權人則認，陳○○老師對於請求權人身體、生命安全，負有避免發生侵害行為之安全注意義務，就本案之發生，陳老師既已發現張生及黃生於走道打球，雖曾口頭規勸渠等走開，卻未有積極制止渠等於球場旁練習和打球以避免本案發生之行為，顯有怠於執行職務之處，且與請求權人所受損害有相當因果關係。
3. 綜觀雙方論述，陳○○老師於發現張生和黃生於球場旁走道打球時，已勸導渠等停止打球，渠等亦停止打球並坐下，是否該當於怠於執行職務之行為，為雙方爭執之點。就本案事實而言，陳○○老師為體育老師，其就學生於課堂間之安全應負相當之注意義務，該節體育課既為羽球課，且陳○○老師於同學做完操，講解雙打比賽規則後，即提醒同學嚴禁於球場旁邊

練習和打球，應可承認因拍打羽球之過程中，確實可能因場地位置而相互影響，甚至已可預見因羽球拍打而造成相關之傷害；今陳○○老師於事前有預見之可能，且已發現張生和黃生違規之行為，並已制止並讓渠等停止打球及坐下，事件之發生乃係陳○○老師離開現場後，另行處理其他同學回報成績及詢問事宜之際，張生和黃生於陳○○老師未及注意時復行於走道練習羽球，以致打傷請求權人，似已係陳○○老師無從注意並制止之情況，陳○○老師應已善盡執行照顧學生安全之義務，亦即應並無怠於執行職務之情事。

- (三) 退一步言，如認本案陳○○老師有怠於執行職務之情事，而成立國家賠償責任，惟請求權人之受傷乃因張生違規於走道打球而直接造成，是陳○○老師之怠於執行職務與張生違規之行為間，雖並無意思上之聯絡，參諸最高法院 67 年台上字第 1737 號判例（「民事上之共同侵權行為（狹義的共同侵權行為，即加害行為）與刑事上之共同正犯，其構成要件並不完全相同，共同侵權行為人間不以有意思聯絡為必要，數人因過失不法侵害他人之權利，苟各行為人之過失行為，均為其所生損害共同原因，即所謂行為關連共同，亦足成立共同侵權行為，依民法第一百八十五條第一項

前段之規定，各過失行為人對於被害人應負全部損害之連帶賠償責任。」) 意旨，二者間應成立共同侵權行為，對於請求權人均應負全部損害之連帶賠償責任。是請求權人向該校為全部損害之請求，尚非無據。

- (四) 另若認本案成立國家賠償責任，有關請求權人請求金額是否合理乙節，醫療費用部分(2萬23元)，因請求權人已檢附相關單據(計有10張醫療單據及6張計程車收據)，已將醫療費用及生活需要之增加支出合併計算，應尚屬妥適；減少勞動能力之損失部分(304萬5,900元)，因請求權人僅檢附右眼視力為0.3之診斷證明書，並未提出如請求權人主張日後可能視力全盲之醫生鑑定證明，尚無從如請求權人主張依勞工保險殘廢給付表據以認定殘廢等級為第8級，亦無法依請求權人主張而據以推定其喪失或減少之勞動能力為61.5%，是此部分有關請求權人請求有關減少勞動能力之損失，尚無從認定之；有關慰撫金部分(200萬元)，雖經請求權人主張其日後視力可能全盲，符合勞工保險殘廢給付標準表障害項目之第8級殘廢，惟因並未提出醫師鑑定證明，亦尚無從認定是否該當臺北市政府國家賠償事件賠償計算基準中所稱重傷害之各種情形，爰亦無從進一步確認其慰撫金之額度。

四、綜上所述，本件該校是否應負國家賠償責任？及如認有賠償責任，是否得免予求償？茲檢附資料（如附件目錄），爰依本府國家賠償事件處理要點之規定，謹提請 審議。

擬辦：審議結果，如認無賠償責任，則依國賠會決議由賠償義務機關函復請求權人拒絕賠償；如認有賠償責任，則依國賠會決議由該賠償義務機關函知請求權人及本府相關單位進行協議。

決議：拒絕賠償。

附件目錄：(略)

### 三、請求權人以公有公共設施設置或管理有欠缺，請求賠償事件

審議事項（ ）

提案單位：法令事務第二科

承辦人：○○○ 分機：○○

案由：為鄭○○君主張行經中山北路7段18號○○銀行天母分行前，因水溝蓋不平導致滑倒骨折受傷，向本府工務局新建工程處（以下簡稱新工處）請求國家賠償事件，謹提請 審議。

說明：

- 一、請求權人鄭○○君（以下簡稱請求權人）請求國家賠償理由略以：請求權人主張101年6月21日19時40分許行經中山北路7段18號○○銀行天母分行車庫出入口前，因水溝蓋不平導致請求權人滑倒骨折受傷，爰此請求國家賠償金額新臺幣35萬元整（附件1）。
- 二、本府新工處以101年10月11日北市工新養字第10169283100號函復調查意見如下（附件2）：
  - （一）臺北市議會○議員○○前於101年7月31日及8月13日為本案辦理現場會勘，會勘結論為請請求權人將求償資料收集後向該處提出求償，並請該處將該路段儘速修復以維護行人安全（附件3）。
  - （二）本案經該處於101年8月30日再次辦理現場會勘，會勘結論為：中山北路7段18號大樓車道出入口之側溝屬預鑄式溝蓋，該溝蓋除較為老舊，尚無明顯高低落差或破損之情形。依據本市建管

處提供之建照圖表示，該溝蓋範圍未標示為車道出入口，為符規定，仍請○○銀行儘速向新工處補申請設置車行斜坡道（附件4）。

(三) 再查「建築技術規則建築設計施工編」第62條第1項規定，停車空間及出入車道應有適當之鋪築。惟○○銀行於施作停車場出入口時，未經主管機關同意逕自將建築線以外之人行道變更為車行斜坡道，卻無一併將道路側溝修改為場鑄式溝蓋，故案址地點水溝蓋若因停車場車輛進出重複輾壓而產生高低落差或破損之情形時，自應由○○銀行依「臺北市人行道設置斜坡道申請辦法」（附件5）規定進行管理維護。

(四) 綜上，事發地點之水溝蓋並無明顯高低落差或破損之情(附件6)，且本案不能排除請求權人係因天雨滑倒，故請求權人之受傷與公有公共設施之設置或管理欠缺，無相當因果關係，本案與國家賠償法第3條第1項之要件不符，該處應無賠償責任。退步言之，若認該處有賠償責任，應由○○銀行負賠償責任。

三、綜合請求權人理由及賠償義務機關函復之調查意見，本局意見如下：

(一) 查公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任，固為國家賠償法第3條第1項所明定。但此項國家賠償責任之發生，必須在客觀上以公有公

共設施之設置或管理有欠缺為前提，倘國家對於公有設施之設置或管理並無欠缺，縱人民受有損害，國家亦不負賠償責任。且國家對於防止損害之發生，若已盡相當之注意，並已為防止損害發生之必要措施，可認其管理並無欠缺者，則國家賠償責任即無由發生。所謂公共設施之設置有欠缺，係指公共設施建造之初，即存有瑕疵而言；管理有欠缺者，係指公共設施建造後未妥善保管，怠為修護致該物發生瑕疵而言。又人民依上開規定請求國家賠償時，尚須人民之生命、身體或財產所受之損害，與公有公共設施之設置或管理之欠缺，具有相當因果關係，始足當之。亦即在公有公共設施因設置或管理有欠缺之情況下，依客觀之觀察，通常會發生損害者，即為有因果關係，如必不生該等損害或通常亦不生該等損害者，則不具有因果關係。最高法院 72 年臺上字第 3182 號及 84 年臺上字第 1004 號著有判決，合先敘明。

- (二) 本件依請求權人卷附照片及新工處 101 年 8 月 30 日會勘調查顯示，中山北路 7 段 18 號大樓車道出入口之側溝蓋除較為老舊，尚無明顯高低落差或破損之情形，難謂該水溝蓋設置或管理有欠缺，縱請求權人受有損害，本案似不符國家賠償法第 3 條第 1 項之要件。

四、綜上所述，本件新工處是否應負國家賠償責任？若應



負賠償責任，則賠償金額上限為何？茲檢附資料（如附件目錄），爰依本府國家賠償事件處理要點之規定，謹提請 審議。

擬辦：審議結果，如認無賠償責任，則依國賠會決議由賠償義務機關函復請求權人拒絕賠償；如認有賠償責任，則依國賠會決議由該賠償義務機關函知請求權人及本府相關單位進行協議。

決議：本案無賠償責任，由本府工務局新建工程處函復請求權人拒絕賠償。

附件目錄：(略)

#### 四、請求權人以公有公共設施設置或管理有欠缺，請求賠償事件

審議事項（ ）

提案單位：法令諮詢第二組

承辦人：○○○ 分機：○○○

案由：為江○○君騎車行經基隆路 1 段 101 巷口時，因路面坑洞致其摔車受傷，向本府工務局新建工程處請求國家賠償事件，謹提請 審議。

說明：

一、請求權人江○○君（以下稱請求權人）請求國家賠償理由如下（附件 1）：

（一）緣請求權人主張於 99 年 4 月 24 日 21 時 50 分，騎車行經基隆路 1 段 101 巷口時，因路面坑洞致其摔車，造成車損、人傷，為此請求國家賠償新臺幣 100 萬元整（未檢附請求金額明細及單據）。

（二）另請求權人於 99 年 7 月 2 日補充意見略以(附件 2):

1. 請求權人於 99 年 4 月 24 日騎車行經基隆路 1 段 101 巷口時，因信賴該處道路為正常平整之狀態，而以正常速度行駛，卻因該處道路管理之欠缺，有坑洞存在，致請求權人跌倒受傷，現場坑洞照片亦經請求權人拍攝在案，且 99 年 6 月 2 日現場會勘時，該處雖已完成修補，但請求權人於 99 年 4 月 27 日於現場拍攝照片時坑洞仍未完成修補，故該處道路之管理有欠缺實

無疑義。

2. 本件賠償義務機關本府工務局新建工程處（以下稱新工處）99年6月22日北市工新養字第09964604300號函提出之處理意見，若真有該公文書所揭諸之情事，新工處亦應先舉證請求權人於摔車時該處並無坑洞，而非以現場僅AC剝落之缺失而論定尚不會造成請求權人損傷之情形，且請求權人於事發當時因撞擊暈倒，而由救護車送醫，醒來時已於救護車上送至醫院途中，故實無法明確提出摔車時之目擊證人或其他相關資料。惟新工處以請求權人無法進一步提出相關事證，即認定請求權人所受損害非因該處公有公共設施之缺失所導致，實有失偏頗，且有違信賴保護原則等云云。

二、新工處於99年6月22日以北市工新養字第09964604300號函調查意見如次（附件3）：

- （一）本案於99年6月2日辦理現場會勘確認肇事現場路面缺失已完成修補，經檢核交大照片資料及請求權人提供照片，現場缺失僅為AC表皮剝落，本處認為該處AC剝落並不會造成請求權人該程度之損、受傷之情形，由於會勘紀錄表示請求權人當下已無法確認肇事確切地點，如請求權人當時若因道路AC剝落導致摔車，依車損刮傷情形，現場應有相關痕跡，惟查交通警察大隊所繪製之道路交通事故現場圖上記載無碎片、無刮地痕、煞車痕及落土（詳交通警察大隊資料），再依常理判

斷，以請求權人表述跌倒處為基隆路 1 段 101 巷口，依車體刮傷情形表示有滑行，如滑行過後仍跌倒於 101 巷口處，肇因就非屬該處；在請求權人無法進一步提出相關事證證明其所受之損害係本處維管之公有公共設施缺失所肇致，本案之肇因與公有公共設施之設置或管理之欠缺有無相當因果關係實難以論斷。

(二) 綜上，請求權人之損害若非該路面缺失所造成，則與公有公共設施之設置或管理之欠缺，無相當因果關係，本案與國家賠償法第 3 條第 1 項之要件不符，本處應無賠償責任。

三、綜合請求權人理由及賠償義務機關之調查意見，本會意見如下：

(一) 查公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任，固為國家賠償法第 3 條第 1 項所明定。但此項國家賠償責任之發生，必須在客觀上以公有公共設施之設置或管理有欠缺為前提，倘國家對於公有設施之設置或管理並無欠缺，縱人民受有損害，國家亦不負賠償責任。且國家對於防止損害之發生，若已盡相當之注意，並已為防止損害發生之必要措施，可認其管理並無欠缺者，則國家賠償責任即無由發生。所謂公共設施之設置有欠缺，係指公共設施建造之初，即存有瑕疵而言；管理有欠缺者，係指公共設施建造後未妥善保管，怠為修護致該物發生瑕疵而言。又人民依上

開規定請求國家賠償時，尚須人民之生命、身體或財產所受之損害，與公有公共設施之設置或管理之欠缺，具有相當因果關係，始足當之。亦即在公有公共設施因設置或管理有欠缺之情況下，依客觀之觀察，通常會發生損害者，即為有因果關係，如必不生該等損害或通常亦不生該等損害者，則不具有因果關係。最高法院 72 年臺上字第 3182 號及 84 年臺上字第 1004 號著有判決，合先敘明。

- (二) 本件請求權人主張於 99 年 4 月 24 日 21 時 50 分，騎車行經基隆路 1 段 101 巷口時，因路面坑洞致其摔車，造成車損、人傷，是本件國家賠償責任成立與否為請求權人所受損害，與公有公共設施之設置或管理之欠缺，是否具有因果關係為斷。
- (三) 查請求權人所檢附本府警察局信義分局之道路交通事故現場圖之現場處理摘要記載：「A（路面諸多坑洞）位於基隆路 1 段 101 巷口處，與沿著基隆路 1 段南向北方向內側車道第 1 快車道直行，其左側車身發生自摔倒地發生而肇事。」且從請求權人所檢附事發後第 3 日所拍攝現場照片亦顯示路面有諸多坑洞，而非如新工處所述現場缺失僅為 AC 表皮剝落。
- (四) 次查肇事路段基隆路 1 段南向北方向內側車道第 1 快車道上是否禁止機車通行，經電洽前揭道路交通事故現場圖之製圖人，亦即本府警察局信義分局交通分隊○○○警員表示：「沒有，該路段只有

2 車道，當時並未禁止機車通行。」(詳附件 4) 故縱使請求權人騎車行駛於該路段內側車道上，亦不生違規或與有過失之問題。

(五) 另查本府消防局檢送之救護紀錄表(附件 5)顯示請求權人於 99 年 4 月 24 日 21 時 51 分，於基隆路 1 段 97 號被救護，與請求權人所述肇事時間及地點亦相吻合，似已足勘認定請求權人騎車行經基隆路 1 段 101 巷口時，因路面坑洞致其摔車受傷。從而，本件請求權人所受損害，與公有公共設施之設置或管理之欠缺，似難謂無相當因果關係。

四、綜上所述，本件新工處是否應負國家賠償責任？茲檢附資料(如附件目錄)，爰依本府國家賠償事件處理要點之規定，謹提請 審議。

擬辦：審議結果，如認無賠償責任，則依國賠會決議由賠償義務機關函復請求權人拒絕賠償；如認有賠償責任，則依國賠會決議由該賠償義務機關函知請求權人及本府相關單位進行協議。

決議：

一、本案無賠償責任，由工務局新建工程處函復請求權人拒絕賠償。

二、本案請求權人醫療及修車費用部分，於檢具單據範圍內給予損失補償。

附件目錄：(略)

## 五、請求權人以公有公共設施設置或管理有欠缺，請求賠償事件

審議事項（ ）

提案單位：法令事務第二科

承辦人：○○○ 分機：○○

案由：為林○○君主張自用轎車遭樹木砸損車體，向本府工務局公園路燈工程管理處請求國家賠償事件，謹提請審議。

說明：

一、請求權人林○○君（以下簡稱請求權人）請求國家賠償理由略以（附件1）：

請求權人主張其代理人項○○君於101年7月17日下午13時許，駕駛請求權人所有之車號5○○○-G○自用轎車，行經本市北投區竹子湖路段時，遭掉落樹木砸損車體，為此依國家賠償法第3條第1項規定，請求國家賠償車輛修繕費新臺幣（下同）50萬1,352元整（詳附件2），精神損失19萬8,648元整，合計70萬元整。

二、本府工務局公園路燈工程管理處（以下簡稱公園處）以101年8月29日北市工公陽字第10133861500號函復調查意見如下（附件3）：

（一）查系爭樹木為相思樹種，屬常綠喬木，能耐風抗旱，且材質堅硬。查現場斷枝樹葉茂密亦呈現常綠，應無病害，又因生長於陡峭山壁，非日常巡查目視可判別該樹木有掉落之情況發生，實屬日

常管理維護下仍無法避免之意外偶發因素。且系爭樹林所在林地乃行政院農業委員會林務局依森林法編入 3007 號水源涵養保安林，據森林法第 30 條規定，非經主管機關核准或同意，不得於保安林伐採。

(二) 綜上，本案系爭樹木之設置或管理是否有欠缺？  
謹提報本府國家賠償事件處理委員會審議。

三、綜合請求權人理由及賠償義務機關函復之調查意見，  
本會意見如下：

(一) 查公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任，固為國家賠償法第 3 條第 1 項所明定。但此項國家賠償責任之發生，必須在客觀上以公有公共設施之設置或管理有欠缺為前提，倘國家對於公有設施之設置或管理並無欠缺，縱人民受有損害，國家亦不負賠償責任。且國家對於防止損害之發生，若已盡相當之注意，並已為防止損害發生之必要措施，可認其管理並無欠缺者，則國家賠償責任即無由發生。所謂公共設施之設置有欠缺，係指公共設施建造之初，即存有瑕疵而言；管理有欠缺者，係指公共設施建造後未妥善保管，怠為修護致該物發生瑕疵而言。又人民依上開規定請求國家賠償時，尚須人民之生命、身體或財產所受之損害，與公有公共設施之設置或管理之欠缺，具有相當因果關係，始足當之。亦即



在公有公共設施因設置或管理有欠缺之情況下，依客觀之觀察，通常會發生損害者，即為有因果關係，如必不生該等損害或通常亦不生該等損害者，則不具有因果關係。最高法院 72 年臺上字第 3182 號及 84 年臺上字第 1004 號著有判決，合先敘明。

- (二) 本件請求權人主張其所有之車輛，行經本市北投區竹仔湖路段時，遭掉落樹木砸損車體，是本件國家賠償責任成立與否為該公有公共設施之設置或管理有無欠缺，及請求權人所受損害與公有公共設施之設置或管理欠缺間，有無因果關係為斷。
- (三) 系爭樹木為相思樹種，屬常綠喬木，能耐風抗旱，且材質堅硬。以卷附現場照片觀之，斷枝樹葉茂密，呈現常綠，未見病害情形，應認斷枝屬偶發事件。又系爭樹木生長於山區陡峭邊坡，管理人員難以進入坡地內巡視，而系爭樹木斷枝處生長高度大約 1 層樓半至 2 層樓高之間，管理人員僅憑目視難以預判或防止事故之發生，難認公園處管理系爭樹木有欠缺之情。

四、綜上所述，本件公園處是否應負國家賠償責任？茲檢附資料（如附件目錄），爰依本府國家賠償事件處理要點之規定，謹提請 審議。

擬辦：審議結果，如認無賠償責任，則依國賠會決議由賠償義務機關函復請求權人拒絕賠償；如認有賠償責任，則依國賠會決議由該賠償義務機關函知請求權人及本

府相關單位進行協議。

決議：

- 一、本案有賠償責任，由本府工務局公園路燈工程管理處通知請求權人及本府有關單位依臺北市政府國家賠償事件賠償計算基準與請求權人進行協議。
- 二、請本府工務局公園路燈工程管理處就賠償責任範圍、內部求償責任成立可能性、未來相關案件如何防範未然提出報告。

附件目錄：(略)

## 六、請求權人以公有公共設施設置或管理有欠缺，請求賠償事件

審議事項（ ）

提案單位：法令諮詢第二組

承辦人：○○○ 分機：○○○

案由：為林○○君主張於士林區美崙公園散步，因公園內一處水溝缺少溝蓋且無警示，致其踩空跌入受傷，向本府工務局公園路燈工程管理處請求國家賠償事件，謹提起 審議。

說明：

一、請求權人林○○君（以下簡稱請求權人）請求國家賠償理由略以（附件1）：

（一）請求權人主張於101年5月18日下午5時許在士林區美崙公園散步，因公園內一處水溝缺少溝蓋且無警示，致其踩空跌入，造成左小腿12公分大面積撕裂傷，為此依國家賠償法第3條第1項規定，請求國家賠償新臺幣(下同)10萬元整。

（二）有關請求損害賠償金額之計算如下：

醫療費用部份1,870元、後續回診費用初估2,550元、雜支(交通費、醫療耗材、相片沖洗等)4,000元、後續除疤及精神賠償50,000元、薪資損失40,000元(每周10,000元\*4周)，合計98,420元，故請求10萬元整。

二、本府工務局公園路燈工程管理處(以下簡稱公園處)以101年7月9日北市工公陽字第10132573000號函復調

查意見如下（附件2）：

系爭公園廣場邊緣之水溝非屬園路之一部份，其功能為排水之用，非供民眾行走，按最高法院台上84字第1004號判決、85台上字第222號判決略以：「公共設施依其物之性質，原有一定之使用目的及使用方法，如個人有違反使用目的及使用方法之行為致生損害，自難令國家負賠償責任。」經查本案發生時間為下午5時許，天色仍亮能見度亦正常，一般人使用系爭公園園路時均得目視所及而加以注意，且系爭水溝旁設置有約50公分高之綠籬，明顯係為提示民眾勿跨越水溝進入綠地。請求權人因關注寵物犬隻而誤行走於水溝上，已違反一般用路人之注意義務，並違反系爭公有公共設施正常使用方式，而需負與有過失之責。

三、綜合請求權人理由及賠償義務機關函復之調查意見，本會意見如下：

（一）查公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任，固為國家賠償法第3條第1項所明定。但此項國家賠償責任之發生，必須在客觀上以公有公共設施之設置或管理有欠缺為前提，倘國家對於公有設施之設置或管理並無欠缺，縱人民受有損害，國家亦不負賠償責任。且國家對於防止損害之發生，若已盡相當之注意，並已為防止損害發生之必要措施，可認其管理並無欠缺者，則國家賠償責任即無由發生。所謂公共設施之設置有欠

缺，係指公共設施建造之初，即存有瑕疵而言；管理有欠缺者，係指公共設施建造後未妥善保管，怠為修護致該物發生瑕疵而言。又人民依上開規定請求國家賠償時，尚須人民之生命、身體或財產所受之損害，與公有公共設施之設置或管理之欠缺，具有相當因果關係，始足當之。亦即在公有公共設施因設置或管理有欠缺之情況下，依客觀之觀察，通常會發生損害者，即為有因果關係，如必不生該等損害或通常亦不生該等損害者，則不具有因果關係。最高法院 72 年臺上字第 3182 號及 84 年臺上字第 1004 號著有判決，合先敘明。

- (二) 本件請求權人主張其於士林區美崙公園散步，因公園內一處水溝缺少溝蓋致其踩空跌入，造成受傷，經公園處辦理現場會勘確認在案(附件 3)，是本件國家賠償責任成立與否為該公有公共設施之設置或管理有無欠缺，及請求權人所受損害與公有公共設施之設置或管理欠缺間，有無因果關係為斷。
- (三) 公園處以請求權人違反系爭公有公共設施正常使用方式答辯，雖本府 98 年 81 號國家賠償案件(附件 4)就行走於水溝蓋之案件係拒絕賠償，惟本案與前案水溝蓋設置之功能與目的是否相同而可類比，不無疑義。又按臺北地方法院 99 年度國字第 26 號判決(附件 5)略以：「國家為受人民託付而成

立之公法人，對於其組成分子即人民應有保護照顧之義務，對於公有公共設施之設置及管理，應確保其具備通常應有之狀態及功能，如公有公共設施於正常使用情況下有發生通常可預期危險之可能性，即應採取必要之防免措施，如未予設置，縱無過失，亦無從懈免國家應負賠償之責。」查系爭公園水溝蓋與路面平行且緊接園區廣場，則行人行走於公園時，依通常使用情形，即有可能進入水溝蓋之範圍，並可預見行人將因行走而有踩踏水溝蓋之可能，系爭水溝蓋因缺少造成空隙，對於行人而言即存有風險。是公園處對公有設施之管理是否有所欠缺，顯非無疑，請求權人因此所受之身體損害，與公園處之管理欠缺，應有相當因果關係。

(四) 惟系爭水溝附近種有植被，附近之草地上亦種有高 50 公分之綠籬以防止行人進入草地，客觀上一般行人得認知認綠地區即已接近禁止進入區域，請求權人如已盡相當之注意義務，尚非不能避免該損害之發生。故請求權人可能涉及與有過失。準此，如本案經決議有賠償責任者，將來協議賠償金額時，似應予以過失相抵。

四、綜上所述，本件公園處是否應負國家賠償責任？若認有賠償責任，請求權人是否應負與有過失責任？協議賠償金額時之賠償金額上限？茲檢附資料(如附件目錄)，爰依本府國家賠償事件處理要點之規定，僅提起

審議。。

擬辦：審議結果，如認無賠償責任，則依國賠會決議由賠償義務機關函復請求權人拒絕賠償；如認有賠償責任，則依國賠會決議由該賠償義務機關函知請求權人及本府相關單位進行協議。

決議：

- 一、本案無賠償責任，由工務局公園路燈工程管理處函復請求權人拒絕賠償。
- 二、本案於新臺幣 2 萬元範圍內，審酌給予請求權人損失補償。

附件目錄：(略)

## 七、請求權人以公有公共設施設置或管理有欠缺，請求賠償事件

審議事項（ ）

提案單位：綜合企劃組

承辦人：○○○ 分機：○○

案由：為林○○君因路面污泥致其騎車摔倒受傷，向本府環境保護局請求國家賠償事件，謹提請 審議。

說明：

- 一、請求權人林○○君（以下稱請求權人）請求國家賠償理由略以（附件 1）：其於 100 年 8 月 12 日上午 5 時 45 分騎乘機車由北向南至中山北路一段與市民大道交界處，遇紅燈欲剎車，因路面污泥致滑倒受傷，致受有損害，申請國家賠償計新臺幣（下同）10 萬元，其中醫藥費計 3 萬 4,358 元，機車維修費計 2,700 元，其餘為復健、交通支出及時間不便之損失。
- 二、本府環境保護局（下稱環保局）於 101 年 6 月 19 日北市環三字第 10133587400 號函答辯如次（附件 2）：
  - （一）經查上開路段係屬環保局中山區清潔隊中山分隊（下稱中山清潔分隊）清理範圍，100 年 8 月 11 日晚班清掃時段為下午 13 時 30 至 15 時 30 分，本件事故發生在該分隊清掃工作完成後，疑是工地運土車深夜運送時掉落污泥所致。另依本府環保局環境清潔勤務須知（下稱勤務須知，附件 3）第 3 點第 1 款第 2 目規定，市民臨時工上季（四月一日至十月三十一日）早班出勤時間為上午 5 時 30



分至 9 時 30 分。事故發生當日上午 5 時 30 分，中山清潔分隊(新生北路二段臨 30-1 號)依規定進行勤前點名及勤前教育，歷時約 10 分鐘後，王姓市民臨時工即出發前往負責清掃區(中山北路與長安西路交叉口至中山北路與市民大道交叉口，路程約 10 分鐘)(附件 4)。市民臨時工至中山北路與長安西路交叉口時，發現路面污泥，即立刻清掃。同時中山清潔分隊亦接獲另一蘇姓市民臨時工通報路面有污泥，隨即調派水車及清潔隊員前往清理。嗣中山清潔分隊於 6 時 15 分接獲 1999 市民熱線轉通報時，刻正清除路面污泥中，並於同日 7 時 15 分清除完成(附件 5)。

- (二) 次查，事故當日案發時間為上午 5 時 45 分，依案發照片可知，日光及能見度皆應足以辨視前方路況，請求權人見路面有大片不明物體時，似能減速慢行以避開不明路況，請求權人似有未注意前方路況之情形。
- (三) 又與本案事實相類似之國家賠償案件相關法院實務見解，有認如事故發生地於該時段前後並無發生其他交通事故，即應認該路段路面之污染情況與事故發生間，無相當因果關係之存在。有認如係臨時形成之路面污染，環保機關如已完成一般性例行清掃工作，對於例行性清掃以外之時間偶然形成之污染情形，於人力配置上實無從要求其 24 小時隨時巡查，以排除此臨時事故，尚難認其

平時所盡之管理義務有所欠缺。

(四) 環保局職司本市環境保護業務，而路係屬公眾隨時可使用之空間，且道路上污泥之發生為不定時、不定點，非本局或任何人所可預見，即便本局於事發後立即發現或接獲通報，再馬上採取必要之警示或清除前，尾隨之汽、機車仍可能造成行車事故；於此情形本局尚不具備管理維護修補之作為可能，故而不可能及時清理或及時設立警告標誌。且本局既依每日固定清掃工作，亦無臨時通報未即時完成之疏失。故本案非本局管理上之欠缺所引起，法院實務亦肯認之，再者事發當時該地前後並無其他事故發生，客觀上相當因果關係是否存在，亦有疑慮。綜上，本案實難謂環保局之管理有欠缺需負國家賠償責任。本件請求權人所請為無理由，本府無賠償責任。

三、綜合請求權人理由及賠償義務機關答辯意見，本會意見如下：

(一) 查公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任，固為國家賠償法第3條第1項所明定。但此項國家賠償責任之發生，必須在客觀上以公有公共設施之設置或管理有欠缺為前提，倘國家對於公有設施之設置或管理並無欠缺，縱人民受有損害，國家亦不負賠償責任。且國家對於防止損害之發生，若已盡相當之注意，並已為防止損害發

生之必要措施，可認其管理並無欠缺者，則國家賠償責任即無由發生。所謂公共設施之設置有欠缺，係指公共設施建造之初，即存有瑕疵而言；管理有欠缺者，係指公共設施建造後未妥善保管，怠為修護致該物發生瑕疵而言。又人民依上開規定請求國家賠償時，尚須人民之生命、身體或財產所受之損害，與公有公共設施之設置或管理之欠缺，具有相當因果關係，始足當之。亦即在公有公共設施因設置或管理有欠缺之情況下，依客觀之觀察，通常會發生損害者，即為有因果關係，如必不生該等損害或通常亦不生該等損害者，則不具有因果關係。最高法院 72 年臺上字第 3182 號及 84 年臺上字第 1004 號著有判決，合先敘明。

(二) 本件請求權人主張因地面污泥致其騎車滑倒受傷，是本件國家賠償責任成立與否，應視環保局就系爭路段之清潔維護管理是否有欠缺？又該管理之欠缺，與請求權人所生之損害是否具有因果關係為斷。

1. 按依環保局環境清潔勤務須知第 3 點第 1 款第 2 目規定，於四月一日至十月三十一日間，市民臨時工之出退勤時間為上午 5 時 30 分至 9 時 30 分，及 13 時 30 分至 15 時 30 分。查本件中山清潔分隊就系爭路段清掃勤務業依上開勤務須知辦理，當日上午 5 時 45 分事故發生時，系爭

- 路段尚未處於該清潔隊正常勤務進行範圍之區域（附件 6），而該清潔隊已於 100 年 8 月 11 日下午 15 時 30 分完成系爭路段之清潔維護，似得認系爭路段原本具備通常應有之安全性，系爭污泥，似得研判為第三人之車輛於不明時間所遺留。
2. 依學說見解，公有公共設施於原本具備通常要求之安全性情形下，因第三人行為導致公有公共設施發生設置或管理上之欠缺，倘第三人之行為與公有公共設施設置或管理上欠缺發生間，時間極為短促，致無法修護或採取應變措施時，國家得主張免責。（附件 7，參照翁岳生行政法（下）第 624 頁、第 625 頁）
  3. 另實務見解有關環保機關道路清潔維護管理責任，有認如該路段於例行性清掃以外之時間倘發生偶發事故，應以環保機關於知悉後是否及時排除，以判斷環保機關之管理是否有欠缺。（附件 8，參照臺灣臺北地方法院 99 年北國簡字第 7 號民事判決）
- (三) 查本件請求權人於 100 年 8 月 12 日上午 5 時 45 分騎乘機車失控滑倒受傷，環保局所屬該清潔隊當日業依勤務須知規定進行例行清掃，並於稍後清掃至事故發生地點發現污泥時即立刻進行清理。另環保局勤務中心於同日 6 時 6 分接獲系爭路段清理污泥通知，於 6 時 15 分通報該清潔隊

時，該清潔隊刻正清除中，於7時15分清除完畢，過程並無延宕。如上所述，環保局就系爭路段已按一日兩班方式，依勤務須知規定進行平時例行之清掃安全維護，而該清掃間隔似已足以發現道路一般清潔安全維護之所需。又系爭污泥，按本案臺北市政府警察局交通警察大隊道路交通事故初步分析研判表(附件9)所載，係不明車輛遺留，似係第三人之車輛於不明時間所遺留。系爭路段於100年8月11日下午15時30分該清潔隊完成清潔維護後至事故發生時間之時段內，並無發生其他交通事故，似可認該第三人之行為與道路欠缺安全性間，時間極為短暫。該偶發事故，環保局無從知悉而及時採取排除措施，並於獲知後立即採取清除污泥所須進行之措施，環保局於事故發生前既未接獲任何清理污泥之通知，環保局得否以第三人遺留污泥於地面至事故發生間，時間極為短促，致無法及時採取應變措施，進而主張免責？

- (四) 另依本案臺北市政府警察局中山分局交通分隊道路交通事故現場圖及交通事故談話紀錄表，請求權人係直行遇紅燈剎車減速時，壓過路面之污泥而摔車，肇事當時行車速率時速20公里左右。依案發照片可知，當時日光及能見度皆應足以辨視前方路況，請求權人既得注意車前之交通號誌燈號，以請求權人自述肇事當時時速20公里左右車

速，似亦應得注意系爭路段之污泥而避免壓過致滑倒摔車，似有應注意能注意而不注意之情形，其自身似有可歸責事由。

四、綜上所述，本件環保局是否應負國家賠償責任？請求權人應否負與有過失之責？實有進一步審議確認之必要；茲檢附資料（如附件目錄），爰依本府國家賠償事件處理要點之規定，提請 審議。

擬辦：審議結果，如認無賠償責任，則依國賠會決議由賠償義務機關函復請求權人拒絕賠償；如認有賠償責任，則依國賠會決議由該賠償義務機關函知請求權人及本府相關單位進行協議。

決議：本案無賠償責任，由本府環境保護局函復請求權人拒絕賠償。

附帶決議：本件道路污損案件，似有應負責之第三人，請環境保護局函請警察局交通大隊依道路交通處罰條例查處。

附件目錄：(略)

## 八、本府國家賠償事件求償權之行使事件

審議事項 ( )

提案單位：法令諮詢第二組

承辦人：○○○ 分機：○○

案由：為王○○君於民樂街 61 之 1 號前，被路面人孔旁之坑洞絆倒，導致跌倒受傷，為此請求國家賠償事件，有關向本府工務局新建工程處所屬公務員求償部分，謹提請 審議。

說明：

- 一、緣本件請求權人於 97 年 9 月 30 日上午 6 時許，於自家麵店門口(民樂街 61 之 1 號)前，被路面人孔旁之坑洞絆倒，導致跌倒受傷，為此請求國家賠償(附件 1)。案經臺灣士林地方法院民事 98 年度訴字第 590 號判決本府工務局新建工程處(以下稱新工處)賠償本金及利息合計新臺幣(下同)35 萬 0,544 元(附件 2)，並經請求權人於 101 年 6 月 26 日掣據具領在案。
- 二、有關本府行使求償權部分，賠償義務機關新工處 101 年 8 月 8 日北市工新養字第 10167593300 號函(附件 3)函復調查意見略以：
  - (一)查本案肇事坑洞旁之人孔為○○電信公司設置，依「臺北市道路挖掘施工維護管理要點」第 23 點規定略以：「管線機構於道路設置人(手)孔……管線機構應隨時檢查維護，如人(手)孔蓋邊緣外至少各 1 公尺寬之矩形範圍內之道路鋪面有損壞，應由管線機構負責維護修復……並於每月五

日前依行政區將前一個月巡檢結果函報新工處……管線機構未依本條各項規定辦理，致發生國家賠償事件者，由管線機構負賠償責任。」因此本案本處雖須負國家賠償責任，然依國家賠償法第3條第2項規定：「前項情形，就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有求償權。」故本處於101年7月19日函請○○電信公司依法於101年7月31日前將前揭求償金額35萬544元整繳回本府法規委員會保管金專戶。

(二) 續查○○電信公司於101年7月27日函復本處表示於賠償責任歸屬未釐清前，歉難同意，申復說明略述如後（詳附件4）：

1. 系爭坑洞係與新工處維護承商是否善盡維修義務顯有關聯：依臺灣士林地方法院民事98年度訴字第590號判決略以：「……而原告(王○○君)雖未舉證證明系爭坑洞之形成原因，究係系爭手孔基座之設置本身具有瑕疵或因維護權責單位未盡維修義務所生瑕疵所致，抑是系爭手孔基座所在道路之路基砂石自然流失所致，然由該路段97年4月29日至97年11月21日之巡視養護紀錄(臺灣士林地方法院檢察署98年度偵他字第940號卷第64至80頁)觀之，系爭手孔周遭路面多次出現坑洞，短短半年內即陸續於97年4月29日、97年7月7日、97年7月8日、97年10月5日、97年11月12日歷



經 5 次凹陷或坑洞修補，顯見被告臺北市新工處於本件事故發生前，已知該路段道路路基存有疑似地基流失之瑕疵，卻僅消極依查報進行修補，而未積極進行徹底之補強整修，亦未於該路段顯眼處設置相關警告牌示，被告臺北市新工處對該路段道路之管理即難謂無欠缺。是以，王○○因踏空系爭坑洞而跌倒受傷，被告臺北市新工處自應對王○○負上揭國家賠償法第 3 條所定之賠償責任。」。

2. 系爭坑洞所指本公司營運處手孔非前揭管理要點所稱 1 公尺內之管線機構：依「臺北市道路挖掘施工維護管理要點」第 23 點規定：「管線機構於道路設置人（手）孔……管線機構隨時檢查維護，如人（手）孔蓋邊緣外至少各 1 公尺寬之矩形範圍內之道路鋪面有損壞，應由管線機構負責維護修復……管線機構未依本條各項規定辦理，至發生國家賠償事件者，由管線機構負賠償責任。」，惟查本公司營運處自 91 年迄今，於系爭坑洞所在路段均無開挖電信手孔路面工程，且系爭坑洞距離系爭手孔達 1.2 公尺，復且系爭手孔週邊道路平整，故本公司營運處並非前揭要點所稱 1 公尺內之管線機構。況王○○君於 97 年 9 月 30 日跌倒受傷，而本公司營運處係於 97 年 11 月 17 日才接管系爭坑洞。再查 97 年 12 月 5 日第 2 次系爭坑洞現場

會勘，發現系爭坑洞周邊路面有自來水、瓦斯、電力及衛工等單位之管道，完全查無本公司營運處管道。

3. 系爭坑洞係當地流沙地質地層下陷抑或未盡施工維護保固之責所造成，尚需新工處詳查。本公司當時已向大同區○○里里長陳○先生求證並獲表示，系爭坑洞民樂街一帶地質屬流沙地層，其曾多次通知新工處及區公所修補路面。新工處於97年4月14日起以「97年度大同區及中山區道路預約維護修繕工程」標案，交由訴外人○○營造股份有限公司辦理；另96年間民樂街排水改善工程由○○營造有限公司辦理，於98年5月前仍屬保固期。研判系爭坑洞係因當地流沙地質地層下陷或因該兩公司未盡施工保固責任所造成，實與本公司營運處手孔無涉。

(三)本案新工處先後於97年11月17日及12月5日進行2次開挖，開挖結果皆為○○電信公司人孔基座結構損壞及其他地下管線均尚屬完整，因此合理推斷係因該人孔基座結構損壞導致流失砂土並造成路面掏空。

(四)本案肇事坑洞確實緊鄰○○電信公司人孔蓋，而該公司所稱相距1.2公尺之人孔蓋實為另一埋設於AC路面下之廢棄人孔蓋（即為前述損壞之人孔），故依前揭要點規定肇事地點為該公司巡查維

護之範圍當屬無誤（詳附件 5-現場照片）。

(五) ○○電信公司依前揭規定每月均將前一個月巡檢結果函報本處，惟該公司皆無巡查維護該人孔之紀錄，故該公司明顯未依規定善盡管線單位應盡之責；另本處委外廠商先後幾次修補坑洞，僅是善盡道路主管機關之責，協助管線單位進行路面臨時修補，避免用路人因此缺失導致受傷，故本案非本處維管責任。

(六) 綜上，本案無論維護權責機構及實質掏空原因皆為○○電信公司，與本處無涉，故本案建請向負責維護肇事人孔之○○電信公司行使求償權。

三、綜合賠償義務機關新工處之處理意見，本會意見如下：

(一) 查「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損者，國家應負損害賠償責任。前項情形，就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有求償權。」國家賠償法第 3 條定有明文。又依臺北市政府國家賠償事件求償權行使基準第 2 點第 1 項第 3 款規定：「各機關行使求償權之對象如下：公有公共設施，因設置或管理有欠缺致生國家賠償事件，就損害原因應負責任之人。」。

(二) 次查臺灣士林地方法院民事 98 年度訴字第 590 號判決（詳附件 2）略以：「……經查：1、系爭手孔為○○電信台北北區營運處所設置……實際進行系爭手孔所在路面維護工作之權責單位應為訴外

人○○電信台北北區營運處……」(判決書第 8 頁至第 9 頁)、「……參酌前開國家賠償法第 3 條第 2 項規定意旨，該要點(臺北市道路挖掘施工維護管理要點)第 23 點第 4 項之規範意涵亦應指如管線機構未依規定辦理，應就損害原因負責時，臺北市新工處對之有求償權……」(判決書第 10 頁)，據此，足證臺灣士林地方法院亦認為系爭肇事手孔為○○電信台北北區營運處所設置，並為系爭手孔所在路面維護工作之權責單位，且新工處對之有求償權。

- (三) 續查新工處前揭函復表示○○電信公司依規定每月均將前一個月巡檢結果函報該處，惟該公司皆無巡查維護系爭人孔之紀錄，顯見○○電信公司未依規定善盡管線單位維護之責，且該公司所屬人員並非公務員，故對其求償權行使不以其所屬人員有故意或重大過失為限，亦無臺北市政府國家賠償事件求償權行使基準第 6 點有關賠償費用總額依比例分擔規定之適用，爰本件建請向○○電信公司全額求償。

四、綜上所述，本件本府是否向新工處所屬公務員行使求償權及追究行政責任，亦或向○○電信公司求償？茲檢附資料(如附件目錄)，爰依本府國家賠償事件處理要點規定，謹提請 審議。

擬辦：審議結果，如確認有行使求償權之必要，即函知新工處依國家賠償法施行細則第 41 條第 3 項與被求償人進

行協商；否則，即函知新工處免於求償結案。

決議：本案請工務局新建工程處與○○電信公司先行協議，如協議不成立，即逕向法院對○○電信公司提起求償訴訟。

附帶決議：請工務局新建工程處對本市道路上之人(手)孔等設施物，應進行全面清查，如有凹陷者，應立即函請設置單位限期改善或重新銑鋪。

附件目錄：(略)

## 九、本府國家賠償事件求償權之行使事件

審議事項（ ）

提案單位：法令諮詢第二科

承辦人：○○○ 分機：○○

案由：為王○○君所有汽車，於其子駕駛經松壽路口（南往北向），因分隔島路樹樹枝掉落造成車損，為此請求國家賠償事件，有關向本府工務局公園路燈工程管理處（以下稱公園處）所屬公務員求償部分，謹提請 審議。

說明：

- 一、緣本件王○○君(下稱請求權人)之子於 101 年 7 月 21 日行經本市信義區松壽路口（南往北向），遭路樹（下稱系爭樹木）斷枝砸損車體，為此請求國家賠償（附件 1）。案經公園處與請求權人達成協議賠償車輛修復費共計新臺幣（下同）15 萬 4,893 元，並經請求權人於 101 年 8 月 24 日掣據具領在案。
- 二、有關本府行使求償權部分，賠償義務機關公園處 101 年 10 月 4 日北市工公園字第 10135077100 號函（附件 2）函復調查意見略以：  
查系爭樹木屬淺根性樹種，米高直徑約 22 公分，為該處轄管。次查系爭樹木因患褐根病，致根部腐爛（附件 3），惟其外觀枝幹粗壯、枝葉茂密，巡查目視無法發現根部腐爛徵狀。該處於 101 年 6 月 14 日至 7 月 2 日依規定執行 2 次巡查（附件 4），惟均未發現需改善事項。本案該處巡查人員均依「行道樹巡查作業機制」

規定(附件 5)實施巡查，已盡轄區內行道樹管理維護之責，並無怠忽職責之處，該處所屬人員應無國家賠償法第 3 條第 2 項規定之被求償責任，請准予免予求償。

三、綜合賠償義務機關公園處之處理意見，本局意見如下：

(一) 按「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。前項情形，就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有求償權。」國家賠償法第 3 條定有明文。又依臺北市政府國家賠償事件求償權行使基準第 2 點第 1 項第 3 款規定：「各機關行使求償權之對象如下：……(三)公有公共設施，因設置或管理有欠缺致生國家賠償事件，就損害原因應負責任之人。」。

(二) 依公園處所附現場照片顯示，本案系爭樹木確因罹患褐根病致根部腐爛，然其外觀枝幹粗壯、枝葉茂密，故公園處稱其巡查人員目視無法發現根部腐爛徵狀，堪為採信。又依卷附公園處行道樹巡查作業程序第 5 點規定：「巡查原則及方式：(一)一級日巡察 1、原則：……(2)一般巡查：每月巡查 1 次。行道樹全面巡查。……。」本案巡查人員於事故發生前依上揭規定程序於 101 年 6 月 14 日及 101 年 7 月 2 日各巡查 1 次，並無怠忽職責情事，有卷附行道樹巡查日報表可稽。準此以言，渠等於執行職務時難謂有故意或重大過失之情事，應無對其行使求償權之必要。

四、綜上所述，本件是否向公園處所屬公務員行使求償權及追究行政責任？茲檢附資料(如附件目錄)，爰依本府國家賠償事件處理要點規定，謹提請 審議。

擬辦：審議結果，如確認有行使求償權之必要，即函知公園處依國家賠償法施行細則第 41 條第 3 項與被求償人進行協商；否則，即函知公園處免於求償結案。

決議：本案免予求償。

附件目錄：(略)



## 十、本府賠償義務機關受理國家賠償事件使用 拒絕賠償簽辦單

### 臺北市政府各機關學校受理國家賠償事件拒絕賠償簽辦單

賠償義務機關：臺北市政府工務局新建工程處  
日期：101年3月1日

主旨：茲有石○○君請求國家賠償事件，因有下列情事，擬請同意拒絕賠償：

- 一、請求權人非適格之當事人（非被害人，被害人已死亡非其法定繼承人非為其支出殯葬費之人）。
- 二、請求權已罹於時效（知有損害時起 2 年不行使或自損害發生時起已逾 5 年）。
- 三、請求事項損害發生之原因或結果，發生於國家賠償法施行以前（原因及結果均發生於 70 年 7 月 1 日前原因發生於 70 年 7 月 1 日前，結果發生於 70 年 7 月 1 日以後）。
- 四、請求事項顯非本府及所屬各機關、學校管轄。
- 五、請求事項應依其他特別法規定請求賠償（如土地法第 68 條、冤獄賠償法、或核子災害、藥害救濟等）。
- 六、請求權人為外國人經向外交部查證其國家與我國並無互惠關係。
- 七、請求事項不合法定程式或就請求事項未提出具體事證，不能補正或經通知補正逾期不補正。
- 八、請求事項同一事件，重複請求賠償。
- 九、請求事項不符合國家賠償法第 2 條之要件非公務員非執行職務非行使公權力非因故意或過失未不法侵害人民自由或權利未怠於執行職務致侵害人民自由或權利損害結果與損害發生之原因事實，二者之間並無相當因果關係。
- 十、請求事項不符合國家賠償法第 3 條之要件非公有公共設施非因設置或管理有欠缺未致人民生命、身體或財產受有損害損害結果與損害發生之原因事實，二者之間並無相當因果關係。
- 十一、請求事項屬天災、不可抗力事變，非公務員執行職務行使公權力或公有公共設施設置或管理有欠缺。
- 十二、請求事項所受之損害已經填補或已無損害。

**說明：**

- 一、請求權人石○○君（以下簡稱石君）主張於 100 年 12 月某日駕駛車號 ○○○-○○行經台北市承德路五段 78 號前（北往南靠內側車道），因路面坑洞致輪胎受損，為此請求國家賠償新臺幣 2,500 元整。
- 二、按「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」國家賠償法第 3 條第 1 項定有明文。惟國家賠償法施行細則第 17 條：「損害賠償之請求，應以書面載明下列各款事項，由請求權人或代理人簽名或蓋章，提出於賠償義務機關。」其中第 3 款：「請求賠償之事實、理由及證據。」、本府國家賠償事件處理要點第 5 點第 3 項第 2 款：「請求賠償不合法定程式或就請求事項未提出具體事證，不能補正或經通知補正逾期不補正，經簽會法規會同意，得逕行拒絕賠償、移送本府外其他應負賠償責任之機關（構）或私人，或為其他適當之處理。」；同法第 11 點：「各機關於調查事實後自認顯無賠償責任，應簽會法規會並陳請市長核定後，敘明理由函復請求權人拒絕賠償，副知有關機關並由法規會提報國賠會追認之。」故請求權人就所主張有利於己之事實應負舉證之責任，並應以書面載明事實、理由及證據提出之，合先敘明。
- 三、本案石君國賠請求書僅附請求書 1 紙、新胎收據及舊胎照片，除無法確認確切肇事位置、時間外，亦無提供所陳事實相關證據可供查証。故本處以 101 年 2 月 21 日北市工新養字第 10100501310 號函（詳附件 1）函請石君補正相關資料，惟石君僅補正補充說明書 1 紙（詳附件 2），該說明書亦未就前揭待證事項提出相關證明，故本處僅得依道路查報管理系統查詢結果判斷。
- 四、經查道路查報管理系統 100 年 12 月 1 日至 101 年 3 月 1 日承德路 5 段僅有一件查報記錄（詳附件 3），該件時間、地點與石君所陳皆不相符。另經派員現場勘查，案址路面平順無坑洞修補痕跡（詳附件 4），在此併予敘明。
- 五、本案因請求權人就請求事項未能提出具體事證，經通知補正逾期未補正，符合本府國家賠償處理要點第 5 點第 3 項第 2 款及第 11 點規定。就業已檢附之文件亦礙難證明公有公共設施之設置或管理有欠缺，及請求權人之損害，與公有公共設施之設置或管理之欠缺具有相當因果關係。綜上，本案與國家賠償法第 3 條第 1 項之要件不符，本處無國家賠償責任。

附件：檢附文件資料\_\_\_\_份（請敘明適用法條並詳附「說明」欄所列資料文件）

賠償  
義務  
機關  
核章

承辦單位（聯絡人電話：○○○○）審核

<b>會辦機關：臺北市政府法規委員會</b>	
<input type="checkbox"/> 一、不符國家賠償事件表列 12 項拒絕賠償之規範，請重簽敘明理由。 <input type="checkbox"/> 二、賠償義務機關所附資料與勾選之選項有疑義，請補正後再會辦。	
臺北市政府法規委員會審查意見如下：	
會辦單位： ( 聯絡人電話： )	審 核
敬 陳 核 示	決 行



## 第三章 國家賠償重要判解函釋

### 壹、公務員

#### 一、公務員界定

(法務部 93.3.22 法律決字第 0930011022 號函)

復查本法對「公務員」之定義，係採取最廣義之界定，即「依法令從事於公務之人員」（本法第二條第一項規定參照），至於其係正式任用、聘僱、試用、編制內、編制外、專職或兼職人員，其薪資係俸給或勞務報酬，均非所問（廖義男著「國家賠償法」第二十五頁參照）。

#### 二、國中小教師從事輔導管教為依法令從事公務之人員

(臺灣苗栗地方法院 94 年度國字第 4 號民事判決)

國家賠償法第 2 條第 1 項規定，「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員」，係採最廣義之規定。查陳某係公立國民中學之教師，國民教育係屬於義務教育，國中、小教師在從事輔導管教時，為上開規定中依法令從事於公務之人員，應無疑義。而公權力之範圍，依國家賠償法第 2 條第 2 項前段規定，公務員於執行職務，行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家固應負損害賠償責任。又行使公權力，係指公務員居於國家機關之地位，行使

統治權作用之行為而言，此包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。是以，被告學校處於國家教育行政機關之地位，公立學校教師之教學活動、對學生之輔導管教，係代表國家為教育活動，屬於行政給付之一種，自屬行使公權力之行為。再者，有服從特別權力關係之人，其本身亦屬人民，故其受其他執行公務、行使公權力之公務員故意或過失不法侵害，自得依國家賠償法之規定請損害賠償，不得因襲舊論而認隸屬於特別權利關係下之個人並非人民。又公務員應忠心努力，依法律命令所定執行其職務，公務員服務法第 1 條定有明文，故公務員如有違反其職務義務之行為，即推定具故意過失。而國家賠償責任並不以人民具有公法上請求權為必要，只須公務員應執行之職務目的係在保護或增進第三人之權利，因公務員之不作為致其權利遭受損害者，國家即應負損害賠償責任。

## 貳、執行職務行使公權力

### 一、行政補助行為無國家賠償法適用

#### （最高法院 80 年臺上字第 525 號民事判決）

所謂行使公權力，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言。並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照

顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。如國家機關立於私法主體之地位，從事一般行政之補助行為，如購置行政業務所需之物品或處理行政業務相關之物品，自與公權力之行使有間，不生國家賠償法適用之問題。

## 二、森林觀光火車載運乘客屬私經濟行為，無國賠法之適用

（法務部 92.4.22 法 92 律司字第 0920012472 號函）

有關蘇○○女士面致院長陳情書，為渠夫李○○君於九十一年十一月二日在工作中遭增班之森林觀光火車撞死，有無國家賠償法之適用疑義乙案，本部意見如說明二至四。請查照參考。

- 一、查本件依來函資料所示，業已由蘇○○君等委任律師向民事法院提起民事侵權行為損害賠償之訴，惟是否成立侵權行為損害賠償，應依法院之確定判決為準，合先敘明。
- 二、按國家賠償法第二條第二項前段規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。」係指公務員執行職務，行使公權力之行為，如非行使公權力之行為，而是私法上之行為，屬私經濟行為，縱為不法侵害他人權利者，並不生國家賠償法之問題。本件依來函所述，蘇○○女士之夫李○○君於九十一年十一月二日在工作中遭增班之森林觀光火車撞死，損害之發生，如係因被害人李○○君於軌道上留放臺車，因下坡速度過快衝撞已緊急剎車停止之小火車

所致，因該小火車載運乘客之行為，並非行使公權力之行為，而係屬私經濟行為，從而，其所受損害應視具體事實，依民法侵權行為或其他法律規定行使損害賠償請求權，應無上開國家賠償法第二條第二項規定之適用。

- 三、次按國家賠償法第三條第一項規定：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」上開所稱「公共設施」，係指直接供公之目的使用之道路、橋樑、港埠等，而阿里山小火車並非直接供公之目的使用之公共設施，而係基於私經濟目的使用之交通工具，與上開「公有公共設施」之要件不符。故蘇○○女士之夫李○○君之死亡亦不得以公有公共設施設置或管理有欠缺為由，請求國家賠償。

### 三、公務員於執行職務時，如符合國家賠償法第三條第一項之要件得請求國賠，不因具有公務員身分而受影響

（法務部 83.6.25 法 83 律字第 13311 號函）

- 一、按國家賠償法第三條第一項規定：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」其所謂之「人民」，當指對稱於「國家」以外，而得為權利義務主體之人，包括自然人與依法設立之法人在內（本部七十五年十月二十二日法 75.律字第一三〇四七號函參照），有公務員身分之人，解釋上自亦包



括在內。本件臺北市市立療養院護理師吳○○君於執行職務時，因該院圍牆倒塌肇致死亡，如符合國家賠償法第三條第一項規定之要件，自得請求國家賠償，不因其具有公務員身分而受影響。

- 二、「國家賠償法」與「公務人員撫卹法」兩者之立法精神、法律依據及請求原因均有不同，故請求權人依國家賠償法與公務人員撫卹法二者行使之請求權併存，不發生由國家賠償之給付金額中扣除公務人員之遺族依法受領之撫卹金、慰問金等問題。惟殯葬費部分，以實際支出數額為給付範圍，故公務人員遺族已依「公務人員撫卹法」領受殯葬補助費時，宜建請由賠償義務機關考量予以扣除（本部八十年七月十九日法 80 律字第一〇八二一號函參照）。

#### 四、公務交通車於上班途中肇事致人死亡，屬執行職務行使公權力之行為，如有過失，應有國家賠償法適用

（法務部 83.2.7 法 83 律司字第 02844 號函）

關於鈞院交通車於上班途中肇事致被害人死亡，有無國家賠償法之適用及其賠償金額之計算乙案，本部意見如說明二、三（略）：

- 一、國家賠償法第二條第二項前段規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。」所謂「執行職務」，依目

前實務見解，係以行為之外觀為標準定之（最高法院四十二年臺上字第一二二四號判例參照）；至所謂「行使公權力」係採廣義說，即公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言，並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為（最高法院八十年度臺上字第五二五號判決要旨參照）。鈞院交通車於接送人員上班，於駛離停車場後發生車禍致被害人死亡，依上揭見解尚難認非屬執行職務行使公權力之行為，故司機如有故意或過失時，應有國家賠償法之適用，依同法第二條第三項規定，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。

## 五、旅遊警告或通知如內容有錯誤，其與人民損害之間，是否有因果關係存在，應視具體個案分別認定

（法務部 80.1.11 法 80 律司字第 03709 號函）

對於「建立臺灣以外地區旅遊風險預警制度計畫構想草案」中當各權責單位發生蒐集資料不周延或未能即時發布旅遊警（通）告等情事，致使人民權益受損時，有無國家賠償法適用疑義之意見：

- 一、按國家賠償法第二條第二項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，

國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同」。其所謂「行使公權力」如採廣義解釋，應包括公法上事實行為（如行政指導、提供資訊等）在內。「旅遊警告」或「旅遊通知」依其性質如屬公法上事實行為，則解釋上應認為「行使公權力」之一種。是故，如有故意或過失不法侵害人民自由或權利者，依國家賠償法第二條第二項前段規定發生國家賠償責任。惟此種「旅遊警告」或「旅遊通知」在法律上並無拘束力，故如發布內容有錯誤，其與人民損害之間，是否有因果關係存在，應視具體個案分別予以認定。

- 二、至於如未能即時發布「旅遊警告」或「旅遊通知」，有無國家賠償法第二條第二項後段之適用乙節，例如最高法院著有七十二年臺上字第七〇四號判例，其內容為：「國家賠償法第二條第二項後段所謂公務員怠於執行職務，係指公務員對於被害人有應執行之職務而怠於執行者而言。換言之，被害人對於公務員為特定職務行為，有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行，致自由或權利遭受損害者，始得依上開規定，請求國家負損害賠償責任。若公務員對於職務之執行，雖可使一般人民享有反射利益，人民對於公務員仍不得請求為該職務之行為，縱公務員怠於行該職務，人民尚無公法上請求權可資行使，以資保護其利益，自不得依上開規定請求國家賠償損害。」可供參考。

## 六、焚燒公文與資料非基於國家權力之作用

（最高法院 82 年臺上字第 197 號民事判決）

查本件汪○○等為被上訴人之職員，奉被上訴人之命至嘉義縣水上鄉垃圾場焚燒廢棄之公文與資料，姑不論所焚燒之文件係被上訴人於七十六年間，辦理土地重新規定地價作業期間所遺留之廢棄紙張，其焚燒公文與資料，並非政府立於公法人地位，基於國家權力之作用，而行使公權力。自與國家賠償法第二條第二項所定國家賠償責任之要件不符，上訴人依此規定，請求被上訴人賠償損害，自為法所不許。

## 七、購置行政業務物品或處理行政業務物品與公權力之行使有間

（最高法院 80 年臺上字第 525 號民事判決）

按依國家賠償法第二條第二項前項規定，公務員於執行職務，行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家固應負損害賠償責任，所謂行使公權力，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言。並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供交付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。如國家機關立於私法主體之地位，從事一般行政之補助行為，如購置行政業務所需之物品或處理行政業務相關之物品，自與公權力之行使有間，不生國家賠償法適用之問題。

## 八、公立醫院與病患間之醫療關係屬一般私法契約

（最高法院 93 年臺上字第 1486 號民事判決）

按依國家賠償法第二條第二項前段規定，所謂行使公權力，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言。如國家機關立於私法主體之地位，從事一般行政之補助行為，自與公權力之行使有間，不生國家賠償法適用之問題。查政府機關依法所設立之公立醫院與病患間所成立之醫療關係，乃政府機關立於私法主體之地位所從事之私經濟行為，與其立於統治權行政主體所為公權力之行使不同，是公立醫院與病患間之醫療關係，仍屬一般私法契約之關係。是上訴人主張被上訴人應負國家賠償責任云云，即無可採。且被上訴人乃基於社會福利政策而設立，並無營業行為，與基於營利或其他目的之企業經營者有所不同。是被上訴人並非消費者保護法第二條第一項第二、三款所稱之企業經營者，自應排除消費者保護法之適用。上訴人依消費者保護法之規定，主張被上訴人應負無過失責任，亦無足採。

## 九、行使公權力指公務員居國家機關地位行使統治權作用之行為

（法務部 93.3.22 法律決字第 0930011022 號函）

其所謂行使公權力，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言，並包括運用命令及強制等手段

干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為（最高法院八十年度臺上字第五二五號判決參照）。

## 十、私經濟行為不生國家賠償法之問題

（法務部 92.4.22 法律字第 0920012472 號函）

按國家賠償法第二條第二項前段規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。」係指公務員執行職務，行使公權力之行為，如非行使公權力之行為，而是私法上之行為，屬私經濟行為，縱為不法侵害他人權利者，並不生國家賠償法之問題。本件依來函所述，蘇○○女士之夫李○○君於九十一年十一月二日在工作中遭增班之森林觀光火車撞死，損害之發生，如係因被害人李○○於軌道上留放臺車，因下坡速度過快衝撞已緊急剎車停止之小火車所致，因該小火車載運乘客之行為，並非行使公權力之行為，而係屬私經濟行為，從而，其所受損害應視具體事實，依民法侵權行為或其他法律規定行使損害賠償請求權，應無上開國家賠償法第二條第二項規定之適用。

## 十一、政府採購為私經濟行政適用範圍

（法務部 90.12.25 法 90 律決字第 047910 號函）

按國家賠償法第二條第二項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國

家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」所謂行使公權力，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言，並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。如國家機關立於私法主體之地位，從事一般行政之補助行為，如購置行政業務所需之物品或處理行政業務相關之物品，自與公權力之行使有間，不生國家賠償法適用之問題（最高法院八十年度臺上字第五二五號判決參照）。次按「政府採購法」則係以政府機關、公立學校、公營事業辦理工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等私經濟行政為適用範圍（該法第二條、第三條及其立法說明參照），綜上說明，本件廠商因招標機關依政府採購法所為採購事件發生之損害應無國家賠償法及其施行細則之適用。

## 十二、交通車接送人員上班屬執行職務行使公權力行為

（法務部 83.2.7(80)律字第 02844 號函）

國家賠償法第二條第二項前段規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。」所謂「執行職務」，依目前實務見解，係以行為之外觀為標準定之（最高法院四十二年臺上字第一二二四號判例參照）；至所謂「行使公權力」係採廣義說，

即公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言，並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為（最高法院八十年度臺上字第五二五號判決要旨參照）。鈞院交通車於接送人員上班，於駛離停車場後發生車禍致被害人死亡，依上揭見解尚難認非屬執行職務行使公權力之行為，故司機如有故意或過失時，應有國家賠償法之適用，依同法第二條第三項規定，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。

### 十三、戶籍員出具印鑑證明屬公務員職務上之行為

（法務部 82.11.17 法 82 律司字第 279 號函）

所謂「行使公權力」，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言，並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。（最高法院八十年度臺上字第五二五號民事判決參照）。又所謂應具相當「因果關係」者，學者通說認為「無此行為，雖必不生此損害，有此行為，通常即足生此種損害者，是為有因果關係。無此行為，必不生此種損害，有此行為，通常亦不生此種損害者，即無因果關係。」（鄭玉波著，民法債編總論，第一五六頁以下）本件高雄市三民區戶政事務所戶籍員謝○○出具不實印鑑證明，係屬公務員職務上之行為，



參照最高法院上開民事判決意旨，亦為行使公權力之一種。又依學者之通說，謝員出具不實印鑑證明之行為與被害人即房屋所有權人朱○○之財產權受侵害間，應認具有「相當因果關係」。

## 十四、公權力範圍之解釋

(法務部 81.5.11 律字第 06909 號函)

公立學校教師係上開規定所稱依法令從事於公務之人員，應無疑義。又公權力之範圍宜採廣義之解釋，較能保護被害人權益，故所謂行使公權力，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言，並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為（最高法院八十年度臺上字第五二五號民事判決裁判要旨前段參照）

## 十五、監理行政應認為係行使公權力之行為

(法務部 85.5.10 法 85 律決字第 11355 號函)

按國家賠償法第二條第二項前段所謂之「行使公權力」，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言，並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為（最高法院八十三年度臺上字第五二五號民事判決參照）。而徵諸公路法第六十

一條第一項規定：「汽車……之登記、檢驗、發照……，由中央公路主管機關統一辦理，並得委託省（市）主管機關辦理。」及交通部八十三年三月七日交路（八三）字第○○五五九九號函說明二釋示略以：「……公路監理機關辦理過戶異動登記，係代表政府執行車籍管理之行政措施……，經公路監理機關登記列管，自有相當之證據力及宣示作用，對於主張善意受讓之車輛繼受人，仍具保護車輛交易安全之作用。」之意旨，中央公路主管機關或受其委託之省（市）主管機關，辦理汽車登記、檢驗、發照等業務，乃運用命令及強制手段，執行車籍管理之行政行為，屬監理行政之範圍，參照最高法院上開民事判決意旨，似應認為係公務員執行職務行使公權力之行為。

## 十六、公法上事實行為應認為「行使公權力」之廣義範圍

（法務部 83.7.18 法 83 律字第 15163 號函）

按行政指導之意義，尚無定論，或謂「行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。」（行政程序法草案第一百七十條參照）或謂「行政機關就其所掌職務，對特定之個人、公私法人或團體，以非強制手段，取得相對人之同意與協力，以達到行政上之目的之謂」（涂懷瑩著「行政法原理」第六〇六頁至六〇八頁參照）。綜上觀之，行政指導係由行政機關以

非強制之方法，促請相對人協力，以實現一定之行政目的。貴部（外交部）擬發布之「國外旅遊重要參考資訊」僅係提供重要之國外旅遊資訊供國人出國旅遊之參考，其對象為不特定之多數人，揆諸首揭說明，似與「行政指導」不同。然該行為為公法上事實行為，應屬於國家賠償法第二條第二項所稱「行使公權力」行為，合併敘明（本部八十年三月十一日法八〇律字第〇三七〇九號函參照）。

至公法上事實行為可否預先附加免責條款，以免除一般過失責任？按國家賠償法第二條第二項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」故行政機關發布參考資訊，應力求正確，如具備(一)故意或過失(二)不法侵害人民之自由或權利(三)侵害行為與損害間有相當因果關係等要件時，國家應負賠償責任。至是否具有相當因果關係應依具體個案事證分別加以認定。又民法上雖許當事人依約定預先免除一般過失責任（民法第二百二十條參照），惟此一規定得否類推適用於本件情形，於學理上似未見討論，實務上亦無類似事例，可資提供。故行政機關如於發布參考資訊時附加免責條款，則於賠償事件發生時得否主張免除責任及其對政府依法行政之公信力有無妨礙，均請審慎考量之。

## 參、人民之自由或權利受到侵害

### 一、客戶不願購買系爭不動產與更正說明會召開無關

（臺灣高等法院臺中分院 93 年度上國易字第 1 號民事判決）

按公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負賠償責任；公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同，國家賠償法第二條第二項定有明文。故國家賠償請求權之成立要件，須以公務員之執行職務具有故意或過失，及人民之自由或權利須受到損害，且該損害之發生與有責任原因之事實間具有相當因果關係為必要。而所謂相當因果關係者，係指有此行為，依客觀觀察，通常即會發生此損害者，即為有因果關係；如無此行為必不生此損害或雖有此行為，通常亦不生損害，即無因果關係。是人民之自由或權利受到侵害而請求國家賠償者，必須主張其損害與公務員之不法行為有相當因果關係，如該職務行為與該受害之自由或權利無關，則不能認為有相當因果關係。

上訴人係於九十一年七月一日將其系爭不動產以銷售總價五百萬元與信義房屋仲介公司訂立買賣仲介專任委託書，委託信義房屋仲介公司代為出售，期間自九十一年七月一日起至九十一年十月一日止，期滿雙方並未續約，此有上訴人所提出之買賣仲介專任委託書在卷可憑，並為上訴人所承

認。而上訴人主張於九十一年九月中旬或九十一年九月十日前左右已有客戶出價四百五十萬元欲購買系爭不動產，並未見上訴人有任何舉證，苟確有客戶出價四百五十萬元欲購買系爭不動產，上訴人亦有意以四百五十萬元出售系爭不動產，而臺中市中興地政事務所第一次說明會係於九十一年九月二十四日召開，會議紀錄於九十一年十月十七日以中興地所二字第○九一○○一九七二五號函發送全體住戶，該次說明會又僅有住戶谷○○、江○○出席，上訴人及信義房屋仲介公司在臺中市中興地政事務所發送說明會會議結論之前，如何能確定主管之登記機關係認定系爭不動產之地下室梯間登記在上訴人名下有誤，則雙方理應會續約，延長信義房屋仲介公司之銷售期間，但上訴人與信義房屋仲介公司卻未續約，足證系爭不動產之未能於九十一年十月一日以前售出，係因上訴人出價五百萬元太高，無人應買所致，而非有人出價四百五十萬元，因臺中市中興地政事務所召開之說明會致作罷。況上訴人所稱有客戶出價四百五十萬元欲購買系爭不動產之時間，於九十二年三月一日向臺中市中興地政事務所請求國家賠償時係稱九十一年九月下旬，在原審起訴時係稱九十一年九月中旬，上訴本院後又稱係九十一年九月十日前左右，時間無一相同，益證上訴人所主張有人出價四百五十萬元欲購買系爭不動產乙節並不可採。縱如上訴人所主張，已有人於九十一年九月間出價四百五十萬元欲購買系爭不動產，但在買賣契約正式簽訂之前，該出價者可以隨時不附任何理由反悔，則該出價者之所以未購買系爭不動產，並非定

係因系爭不動產之地下室梯間產權問題。即使係因系爭不動產之地下室梯間之產權有疑義而不敢購買，因該公寓大樓之住戶谷○○於九十一年八月間即已四處向有關機關陳情大樓之地下室梯間產權登記在一樓住戶名下有誤，應更正登記為全體住戶共有，上訴人之地下室梯間產權登記疑義，早在臺中市中興地政事務所召開說明會之前即存在，並非始自該說明會之召開，則該出價者之所以不願購買系爭不動產，亦難認係受臺中市中興地政事務所召開說明會之影響，因此上訴人仍必須證明該出價者之所以不願購買系爭不動產之原因係臺中市中興地政事務所召開說明會所致，始得請求臺中市中興地政事務所國家賠償，此部分亦未見上訴人有所舉證。再依上訴人於原審之主張，該出價者之所以不購買系爭不動產，係因收到臺中市中興地政事務所第一次說明會結論，之後臺中市中興地政事務所又做出第二次、第三次錯誤之說明會結論，期間更傳聞市府要拆除地下室隔間做停車場使用等原因，惟上訴人之收到臺中市中興地政事務所第一次說明會結論係在九十一年十月十七日以後，已在信義房屋仲介公司銷售期滿之後，信義房屋仲介公司在未與上訴人續約之情況下，已無銷售系爭不動產之權限，自不可能與該出價者繼續議價，該出價者應係在九十一年十月一日以前即已確定不願意購買系爭不動產，而非至九十一年十月十七日以後看到臺中市中興地政事務所第一次說明會結論才決定不購買系爭不動產；另臺中市中興地政事務所第二次、第三次說明會係分別於九十一年十月三十日、九十一年十二月五日召開，斯時

上訴人委託信義房屋仲介公司銷售之期間早已屆滿，信義房屋仲介公司之銷售系爭不動產自不受影響。而臺中市政府於九十二年一月三日以中工管字第○九一○○二五三○五號函示，地下層法定防空避難設備屬公寓大廈管理條例第四十五條第二項所規定之共用部分，但在該條例施行前，依當時法律已辦理產權登記者，基於法律不溯既往原則，應可繼續使用該防空避難設備，臺中市政府自始即無拆除系爭不動產地下層隔間做停車場使用之意圖。臺中市政府要拆除地下室隔間做停車場使用純屬傳聞，該傳聞並非臺中市中興地政事務所所播放，自與臺中市中興地政事務所無關。上訴人請求臺中市中興地政事務所國家賠償為原審法院以上訴人係在其委託仲介期間屆滿之後始收到臺中市中興地政事務所第一次說明會會議紀錄，上訴人之委託仲介應不受影響為由，駁回之後，改稱於九十一年九月中旬正當與客戶議價時突接到被上訴人以公函通知舉行測量更正說明會，及至九十一年九月二十四日會議後傳出「地下室共用部分梯間等皆應辦理更正」，致該客戶不願再議價云云，然被上訴人之召開測量更正說明會係為因應谷○○之陳情，解決此部分之爭端，則該客戶之心存觀望，應係谷○○認為系爭不動產之地下室梯間應更正登記為全體住戶共有之爭議，而說明會之會議結論，被上訴人係依谷○○之意見通過，九十一年九月二十四日會議後縱有傳出「地下室共用部分梯間等皆應辦理更正」，亦與谷○○一貫之主張相符，在谷○○放棄爭執之前，系爭不動產地下室梯間產權問題之爭議始終存在，不論被上訴人所召開說明

會之結論為何，系爭不動產地下室梯間均有應否登記為全體住戶共有之爭議存在，試問有何人會願意購買產權爭議尚未解決之不動產，上訴人系爭不動產之產權爭議並非起自被上訴人之召開測量更正說明會，因此不論有無測量更正說明會之召開，及說明會通過之結論為何，該客戶均不致仍有購買系爭不動產之意願，是該客戶之不願購買系爭不動產應與被上訴人測量更正說明會之召開無關。

綜上所述，上訴人尚無法證明其有因被上訴人召開測量更正說明會而受有系爭不動產房價落差一百萬元之損害，縱上訴人有系爭不動產房價落差一百萬元之損害，該損害亦非被上訴人測量更正說明會之召開所造成，兩者之間即無相當因果關係存在，是上訴人請求被上訴人國家賠償，應屬無據。

## 二、租金支付依租賃契約而生非因縣政府未核發營業登記證肇致

（臺灣高等法院 92 年度上國易字第 14 號民事判決）

按損害賠償之債，以有損害之發生及明責任原因之事實，並二者之間有相當因果關係為成立要件（最高法院四十八年臺上字第四八一號判例參照）。所謂相當因果關係者，係指有此行為，依客觀觀察，通常即會發生此損害者，視為有因果關係；如無此行為必不生此損害，或雖有此行為，通常亦不生此損害，即為無因果關係。是人民之自由或權利受到侵害而請求國家賠償者，必須主張其損害與公務員之不法行為有此等因果關係，亦即必須證明係由於公務員違背其職務



義務之行為所致，如該職務義務之行為與該受害之自由或權利無關，亦即並不以保護被害人之自由或權利為目的，則不能認為有相當因果關係。李○○主張其因桃園縣政府未核發營利事業登記證，致受有租金損失；惟租金之支付義務係依租賃契約而生，並非因桃園縣政府未核發營業登記證所肇致，桃園縣政府依電子遊戲場業管理條例雖有核發營業執照之義務，然前揭處分並不以保護李佳蓉租金權利為目的，與訴外人林○○租金損害更屬無涉。是李○○主張其受有租金損失與桃園縣政府未核發營利事業登記證間，並無直接因果關係，自不得請求桃園縣政府賠償此部分之損失。

### 三、因土地登記錯誤、遺漏或虛偽致受損害者，以不超過受損害時之價值為限

（臺灣高等法院臺中分院 94 年度重上國更(一)字第 2 號民事判決）

(一) 按土地「因登記錯誤遺漏或虛偽致受損害者，由該地政機關負損害賠償責任。但該地政機關證明其原因應歸責於受害人時，不在此限」。又「前項損害賠償，不得超過受損害時之價值」。此為土地法第 68 條第 1、2 項分別所明定。其立法理由為本條規定地政機關之損害賠償責任，良以政府機關對土地登記事項，自應謹慎處理，如因重大過失，而發生錯誤、遺漏或虛偽，致權利人受損害者，為保障權利人，應由該地政機關負損害賠償責任，所以為本條規定。故地政機關，於其所屬登記人員執行

登記職務，因登記錯誤、遺漏或虛偽有故意過失而致人民權益受損害時，即應負損害賠償責任，並不僅以故意為限。且土地登記規則第 12 條固有「土地法第 68 條所謂登記錯誤或遺漏係指登記之事項與登記原因證明文件所載內容不符而言」之規定，惟此僅係就土地法第 68 條所定之登記錯誤或遺漏加以例示之解釋，非謂可限制土地法第 68 條之適用。此就土地登記規則第 12 條僅釋示土地法第 68 條所定之「登記錯誤或遺漏」而未就同法所稱之「登記虛偽」有所解釋，不難推知（最高法院 76 年度臺上字第 470 號判決參照）。是土地法上開規定，其立法意旨係在貫徹土地登記之公示性及公信力，使土地權利人不因地政機關就土地登記之錯誤、遺漏或虛偽而受損害，以兼顧交易安全及權利人之權利保障。至土地登記規則第 13 條（修正前第 14 條）所指情形，乃僅屬例示；應解為如登記錯誤、遺漏或虛偽係因不可歸責於受害人之事由所致者，地政機關均須負損害賠償責任。苟解為僅具該條所定情事者，地政機關始負損害賠償責任，將限縮土地法第 68 條第一項之適用範圍，而有危害交易安全及損害權利人權利之虞，難謂與該條之立法精神無違（最高法院 91 年度臺上字第 1172 號判決參照）。故所謂「登記錯誤」，無論不動產之總登記、權利變更登記或其他登記，均有其適用，當然包括地目原為農牧用地誤登記為建築用地在內。本件被上訴人之登記人員林○、廖○○將坐落○○縣○○市○○○段 828-4 地號土地

之土地使用分區「山坡地保育區、農牧用地」誤登為「山坡地保育區、丙種建築用地」，致上訴人聶○○誤以為可以建築，遂以高價買受，並進而由上訴人鑫○公司興建建築物出售，嗣由臺中縣政府撤銷該建物之使用執照，使其建物不能登記，並無從履行出賣人之義務，其受有損害，至為明顯，故上訴人依土地法第 68 條請求被上訴人負損害賠償責任，於法即屬有據。

- (二) 上開原 828-1 地號之系爭土地係於 82 年 2 月 20 日由當時所有權人張○○申請分割為 828-1 地號、828-3 地號兩筆時，將其中之 828-3 地號變更編定，其後該 828-1 地號又分割為 828-1、828-4 二筆，並由張○○移轉予王陳○○，再由王○○○將 828-3、828-4 地號兩筆移轉予戴○，嗣由上訴人聶○○向戴○購買，即經多次轉手買賣，始由聶○○購買取得，是姑勿論該土地前所有人王○○○是否如被上訴人所述，對於原編定錯誤已然知情，亦無從據以認定其後經多次轉手始取得所有權之上訴人聶○○亦必知悉上情。則提供該系爭土地之上訴人聶○○及與其合建房屋之上訴人鑫○公司基於信賴登記，自應受土地法第 43 條善意受讓之保護。
- (三) 民法第 216 條：「損害賠償，除法律另有規定或契約另有訂定外，應以填補債權人所受損害及所失利益為限」、「依通常情形，或依已定之計劃、設備或其他特別情事，可得預期之利益，視為所失利益」。亦即一般損害賠償之債，係以填補債權人所受損害及所失利益為則。惟承上(一)

之說明，因土地登記錯誤、遺漏或虛偽致受損害者，由該地政機關負擔賠償之範圍，以不超過受損害時之價值為限，對於受害人依通常情形原可預期之利益之喪失，則不得請求賠償。亦即將賠償範圍限縮於「所受損害」，而不包括「所失利益」，且其賠償之範圍不得超過受損害時之價值。是以計算本件登記錯誤損害賠償範圍之時點，即應以臺中縣政府發函通知撤銷使用執照之 86 年 9 月 24 日當時為準。上訴人聶○○購地價金差價 53,775,300 元及鑫○公司興建房屋之必要支出，當均屬「積極損害」(所受損害)，而無論是購地價金差價或興建房屋之貸款利息部分，自以截至 86 年 9 月 24 日時為限，逾此時限後繼續衍生之利息，應不在土地法第 68 條第 2 項所規定地政機關所負損害賠償之範圍。是姑勿論被上訴人以依據中○銀行函復並無聶○○借款情事，聶○○自亦不積欠貸款利息，其請求給付貸款利息之損害，顯非有理由，又原判決已命賠償聶○○買地價款及鑫○公司建造費用，並均加計利息，如尚應再支付其向銀行貸款之利息，對造豈不雙重受益，反成不當得利等情抗辯，是否有理由。亦因上訴人主張其多支付購地價金差額 53,775,300 元之貸款利息，自給付 828-5 地號土地使用權尾款後之 86 年 10 月 1 日起算計至 91 年 4 月 30 日計 4 年 6 個月，按 9.56% 之貸款利率計算，其數額亦為 23,134,134 元，僅就其中之 22,789,765 元為請求；上訴人鑫○公司請求賠償其積欠中○銀行之興建貸

款利息自 88 年 6 月 1 日起至 91 年 4 月 30 日止共 15,236,067 元，皆係 86 年 9 月 24 日以後所生之損害，其請求即非有據，不應准許。

#### 四、權利受有損害之人始得提出國家賠償請求 (法務部 88.7.20 法 88 律字第 028555 號函)

按國家賠償之請求權人，係指因公務員之違法行為或公有公共設施之設置或管理不當致其權利受有損害之人（國家賠償法第二條、第三條規定參照），或依民法第一百九十二條及第一百九十四條所定被害人之父、母、子、女及配偶，支出殯葬費之人或對被害人有法定扶養請求權之第三人。易言之，必須權利受有損害之人，始得提出國家賠償之請求，其請求確定賠償義務機關，方有確認之實益。如非屬上述之賠償請求權人，自無請求確認之權。查本件趙君並非屬被害人，亦非被害人之親屬，是以似尚無請求確定賠償義務機關之權利。

又依趙君請求書內容所述，其友人係因行經花蓮縣秀林鄉太魯閣山區往梅園、竹村之產業道路時，因故受有損害，擬於日後提出國家賠償之請求。惟國家賠償之成立前提，須先認定其究係肇因於國家賠償法第二條第二項公務員故意或過失之違法行為，或同法第三條第一項公有公共設施之設置或管理有欠缺所造成之損害，方得依同法第九條之規定確定賠償義務機關。本件事實依趙君請求書所載，因未臻明確，故無從判斷，如欲確定本件事實之賠償義務機關，似宜由賠

償請求權人檢附損害發生之相關資料，以為判斷賠償義務機關之依據。

## 肆、違法性

### 一、公務員違法行為包括違反保護他人之法律

(臺灣高等法院 94 年上國更(一)字第 2 號民事判決)

國家賠償法第 2 條第 2 項規定之「不法」，係沿襲民法第 185 條之規定，與公法上違法概念相當。所謂違法包括違反法律、法規命令、行政規則、現仍有效之解釋、判例等。國民住宅條例施行細則第 26 條第 3 項既明定主管機關有義務為登記，而上訴人卻未為登記行為，違背本條之規定，上訴人行為自該當不法之要件。又國家賠償法係採過失賠償主義，依民法第 184 條第 2 項之規定，違反保護他人之法律者，推定其有過失，國家賠償法第 5 條亦規定適用民法之規定，因此，公務員違法行為，當然包括違反保護他人之法律。本件上訴人既違反國民住宅條例施行細則第 26 條第 2 項之規定，即應推定其有過失。

### 二、被害人應否證明加害係公務員之違法？

(司法院 70.9.4(70)廳民一字第 0649 號函復高等法院)

法律問題：被害人以公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害其自由或權利為理由，依國家賠償法請求國家賠償時，被害人應否證明加害係公務員之違法？

**討論意見：**

甲說：被害人僅證明加害行為存在即為已足，不必證明係違法，因加害行為僅於適法行使公權力時始被准許，故主張該項加害應被忍受之一方即加害人，應舉證證明該行為之適法。

乙說：被害人不但應證明加害行為之存在，亦應證明係違法，因執行職務使公權力，應認為適法，故主張自由或權利被侵害之一方，應證明公務員之違法。

結論：呈請司法院核示。

司法院第一廳研究意見：按權利之侵害，以違法為原則，以適法為例外，依舉證責任分配之原則，主張因公務員執行職務行使公權力之行為，致自己之權利受侵害者，只須證明權利侵害之事實即為已足，而賠償義務機關則非證明阻卻違法事由之存在，不得免其責任，本件以採甲說為當。

### **三、既成道路不得逕指行政機關不辦理徵收即屬不法**

#### **（最高法院 94 年度臺上字第 237 號民事判決）**

原審審理結果，以：上訴人主張之上揭事實，及上訴人二人於九十年九月二十一日以書面向被上訴人請求國家賠償，經被上訴人以九十年十一月八日（九〇）中市秘字第四六九二四號函拒絕理賠在案之事實，業據其提出土地登記謄本、請求書、拒絕賠償理由書函等件為證，並為被上訴人所不爭，堪信為真實。依第四〇〇號解釋意旨固認就既成道路，

管理機關應訂期籌措財源逐年辦理徵收或以他法補償，然在管理機關未辦理徵收補償之前，並未否定管理機關使用土地之權利。而系爭土地於五十三年間即因系爭土地路旁編有門牌，鋪設道路供公眾使用，經證人方○○、吳○○、方○○於第一審證述甚詳，是系爭土地已歷經二十餘年因時效取得公用地役權應無疑，而被上訴人機關之使用系爭土地之權源，乃是基於系爭土地有公用地役關係存在，與「無法律原因受有利益之不當得利」情形有間，上訴人無請求被上訴人給付不當得利之權。又依第四○○號解釋理由所示，僅指既成道路成立公用地役關係之土地所有權人有請求徵收之權利，惟不得主張維持既有道路之狀態而請求國家予以補償，易言之，依該號解釋，在辦理徵收以前所受之損失，所有權人並無直接請求補償之權利。又按第四四○號解釋，在政府依法徵收或價購以前，因土地利用受有妨礙而受損失者，土地所有權人享有相當補償之權利。惟上訴人是否有請求被上訴人依法徵收或予以補償之權利，乃應以行政爭訟程序解決之問題。況既成道路之徵收、購買，應依第四○○號解釋及都市計畫法第四十八條規定辦理，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償，則補償之方法、金額，應屬行政機關之職權。本件被上訴人於八十六年九月十一日函請桃園縣政府補助徵收系爭土地，經桃園縣政府函覆以：「為顧及地方財力，業經數次向中央爭取補助辦理，均奉核復略以：『本案仍係地方事項，請自行衡酌財務狀況，以分期分區方式，



逐步加以解決。』……○○○市地○○○區段徵收等方式取得私有既成道路，並訂定優先順序研擬長期計畫，積極規劃及籌措財源分年辦理，仍請貴所本於權責依規定辦理。」，有桃園縣政府八六府工土字第一九五九一八號函足稽，則被上訴人之承辦人員因限於地方機關之財力，致未能編列預算如期價購補償，俟籌措財源後方可辦理有關手續，並非怠於執行職務，上訴人自不得依國家賠償法第二條第二項後段規定為請求賠償。至被上訴人雖於七十八年間就同為中光路之三之四四地號土地為徵收，然此亦可能為政府依財源所為之區段徵收，尚難謂被上訴人未就同段之系爭土地為徵收，即屬怠於執行職務。既成道路成立公用地役關係之土地所有權人既得請求損失補償，足見土地所有權人之損失應為行政機關合法行使公權力行為所致。系爭土地存在公用地役關係，業如前述，被上訴人之行為即無不法之可言，此與侵權行為損害賠償請求權須行為人有「不法」行為之要件顯有不符，上訴人本於侵權行為之法律關係請求被上訴人負損害賠償之責，亦非有據。從而，上訴人依國家賠償法第二條第二項後段及民法不當得利及侵權行為之法則，請求被上訴人給付鄒○○四百八十六萬七千二百十二元，及自九十年十一月一日起至系爭土地被徵收發放補償費之日止，按月給付十一萬八千六百五十元。給付陳○○六十五萬八千零五元，及自九十年十一月一日起至系爭土地被徵收發放補償費之日止，按月給付十萬二千三百七十五元，均屬無據，不應准許等詞，為其心證之所由得，並說明上訴人其主張及聲明證據為不足採

及不予審酌之理由，爰將第一審所為上訴人敗訴之判決予以維持，駁回上訴人之上訴，經核於法洵無違誤。末查，司法院大法官會議釋字第四〇〇號解釋指出：「既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償……」，土地徵收既需依土地法所定徵收程序辦理，辦理之預算亦須經上級機關核准，在行政裁量範圍內，即是賦予主管機關作為或不作為之裁量權限，該管機關之公務員縱有怠於執行職務之行為，或尚難認為人民之權利因而遭受直接之損害，或性質上仍屬適當與否之行政裁量問題，既未達違法之程度（參大法官釋字第四六九號解釋理由書），不得逕指被上訴人不辦理徵收即屬不法，而負國家賠償責任。上訴論旨，仍就原審取捨證據、認定事實之職權行使暨其他與判決基礎無涉之理由，指摘原判決違背法令，求予廢棄，非有理由。

## 伍、相當因果關係

### 一、林肯大郡倒塌案

（臺灣板橋地方法院 87 年度重國字第 1 號民事判決）

- （一）按因公務員行為所生之國家賠償責任，須損害之發生與公務員違法執行職務之行為間具有因果關係。茲所稱之因果關係，依實務通說之見解，係指相當因果關係而言。而所謂有相當因果關係，係指有此項違法行為，依客觀

觀察，通常即會發生此損害；如無此項違法行為，通常即不生此損害者而言。損害與違法執行職務之行為間祇須具有相當因果關係則為已足，不以該違法執行職務之行為係發生損害之唯一原因為必要，縱另有其他原因（如第三人之加害或被害人自身之非行等）併生損害，亦無礙於相當因果關係之成立，此純係共同不法行為或過失相抵之問題。

- (二) 次按相當因果關係係由「條件關係」及「相當性」所構成，故在適○○○區○○○○段：第一階段是審究其條件上的因果關係；如為肯定，再於第二個階段認定其條件的相當性。而相當因果關係上的「條件關係」，原則上應由被害人負舉證責任。至於「相當性」的舉證責任，德國通說認為既採客觀認定標準，應歸由加害人負擔。

## 二、東星大樓倒塌案

（臺灣臺北地方法院 90 年重國字第 12 號民事判決）

- (一) 按因公務員行為所生之國家賠償責任，須損害之發生與公務員違法執行職務之行為間具有因果關係。茲所稱之因果關係，依實務通說之見解，係指相當因果關係而言。而所謂有相當因果關係，係指有此項違法行為，依客觀觀察，通常即會發生此損害；如無此項違法行為，通常即不生此損害者而言。損害與違法執行職務之行為間祇須具有相當因果關係則為已足，不以該違法執行職務之行為係發生損害之唯一原因為必要，縱另有其他原因（如

第三人加之害或被害人自身之非行等) 併生損害, 亦無礙於相當因果關係之成立, 此純係共同不法行為或過失相抵之問題。

- (二) 次按相當因果關係係由「條件關係」及「相當性」所構成, 故在適○○○區○○○○段: 第一階段是審究其條件上的因果關係; 如為肯定, 再於第二個階段認定其條件的相當性。而相當因果關係上的「條件關係」, 原則上應由被害人負舉證責任。至於「相當性」的舉證責任, 德國通說認為既採客觀認定標準, 應歸由加害人負擔。
- (三) 第按依建築法第一條之規定:「為實施建築管理, 以維護公共安全…」第二十五條之規定:「建築物非經申請直轄市…主管建築機關審查許可並發給執照, 不得擅自建造或使用或拆除。…」第三十四條之規定:「主管建築機關審查或鑑定建築物工程或設備圖樣、計算書、說明書, 應分別由有關科、系大專畢業資格, 經依法任用並具有五年以上工程經驗之人員辦理…」及第五十六條之規定:「建築工程中必須勘驗部份, 應由直轄市…主管建築機關於核定建築計劃時, 指定由承造人會同監造人按時申報後, 方得繼續施工, 主管建築機關得隨時勘驗之。」等, 皆明白規範, 建築主管機關有維護人民住的安全等公共安全之積極義務, 此再參酌被告之研究報告「建築管理之基本目標, 建築法第一條…從個人的安全、衛生延伸至公共事務與行為。」更明。再者依最高法院七十二年臺上字第七〇四號判例所示:「國家賠償法第二條第

二項後段所謂公務員怠於執行職務，係指公務員對於被害人應執行之職務而怠於執行者而言。換言之，被害人對於公務員為特定職務行為，有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行，致自由或權利遭受損害者，始得依上開規定，請求國家負擔損害賠償責任。若公務員對於職務之執行，雖可使一般人民享有反射利益，人民對於公務員仍不得請求為該職務之行為者，縱公務員怠於執行該職務，人民尚無公法上請求權可資行使，以資保護其利益，自不得依上開規定請求國家賠償損害。」是原告對被告並無公法上請求權存在，自亦不能請求被告賠償其損害云云。然在現代社會福利國家中，國家具具有保育行政之給付義務，亦不容以所謂的「反射利益」為辭，阻礙人民公法上之請求權，蓋現代社會福利國家中，人民具有積極之自由塑造、發展其生活及參與公共事務之權利，國家不只是不能違法侵害人民權利，其更應使人民有達成福祉國家之期待，故人民具有公權力發動之請求權。而個人生命、健康、安全或生活環境等私益，乃係行政活動本來應保護之利益，自不容以反射利益為由阻礙人民對國家賠償責任之請求。是上開從嚴認定國家賠償責任之判例，頗受學界批評。學者乃引介外國有關學說與實例，主張國家賠償法第二條第二項後段係指公務員依法令應執行之職務，其目的在保護或增進特定或可得特定人民之利益者，如公務員不為或疏於該職務之執行，致人民自由或權利遭受損害時，國家也應

負賠償責任。換言之，不以被害人對該特定之職務行為，有公法上請求權為必要，只須其法規目的係在保護或增進特定或可得特定之被害人民之利益為已足，且以為該職務義務之唯一或主要目的為必要。而法規之執行如涉及人民生命、身體及健康之維護者，應認被害人直接具有法律上利益（以上參照廖義男，公務員怠於執行職務與國家賠償責任，月旦法學，創刊號。劉宗德，行政不作為之國家賠償責任，政大法學評論，三十五期。羅明通，從衛爾康事件論公法上請求權與反射利益之分界，司法周刊七四六、七四七期）；而上開法規係規範主管建築機關依法對人民負有維護人民住的安全之義務，當然更包含購買系爭大樓之人民及進入使用之人民，此等特定或可得特定之人民，自有公法上之請求權請求國家之主管機關，依法律之規定，負其應有之審查義務，以保障其安全。

- (四) 查任職於被告機關之公務員龔○○及陳○○，於七十一年間負責其轄區東星大樓建造執照申請之審查，未依法就該大樓設計人張○○建築師所繪製之建築結構計算書，依當時建築法規之規定予以確實審查，對於結構計算明顯不足及對公共安全有重大危害而會造成建築物倒塌災害之上開結構計算書，未盡其職務上之審查職責，任意予以審查通過，導致東星大樓因結構設計不當等因素，於八十八年九月二十一日零時發生地震而倒塌造成七十三人死亡、十四人失蹤、一〇五位住戶輕重傷之慘

劇，已如上所述，再者任職於被告機關之公務員柯○○、張○○、蔡○○、黃○○、李○○、陳○○、杜○○於七十一年間負責轄區東星大樓施工之勘驗工作，為依臺北市建築管理規則第十四條各階段勘驗負責之公務員，即：柯○○科長係負責東星大樓配筋完畢，未搗製混凝土以前勘驗職務之總負責人。張○○係被指派負責東星大樓基礎配筋完畢，未搗製混凝土以前「基礎勘驗」之職務。蔡○○係被指派負責東星大樓地下室、第一、第二層樓版配筋完畢，未搗製混凝土以前「鋼筋勘驗」之職務。黃○○係被指派負責東星大樓第三層樓版配筋完畢，未搗製混凝土以前「鋼筋勘驗」之職務。李○○係被指派負責東星大樓第四層樓版配筋完畢，未搗製混凝土以前「鋼筋勘驗」之職務。陳○○係被指派負責東星大樓第五層樓版配筋完畢，未搗製混凝土以前「鋼筋勘驗」之職務。杜○○係被指派負責東星大樓第六層樓版配筋完畢，未搗製混凝土以前「鋼筋勘驗」之職務。是上開公務員未依法確實審核東星大樓之施工是否依照當時之法令規定，導致東星大樓興建過程中有臺北市土木技師工會鑑定報告所指之下列重大缺失：柱箍筋僅做九十度彎鉤，均無一百三十五度彎鉤，且九十度之彎鉤總長不足六公分。柱上下端之緊密箍筋僅紮置二格，不符常規，至少要四格。所有外柱之樑柱接頭內均無紮置箍筋，不符設計圖說及規範，基本韌性不足。被告機關各該公務員依法負有勘驗之權責，竟未按圖說予以糾正，使承

造人、監造人得以利用被告公務員勘驗不實疏漏之機會，規避工務局依法實施「基礎」、「鋼筋」之勘驗而繼續施工，以達偷工減料或不依建築法及設計圖施工之目的，致因該大樓各樓版、樑、柱之配筋數量、粗細不符或箍筋方法不正確，而難以承受九二一地震時外來之水平推力而倒塌，造成七十三人逃避不及而死亡、十四人失蹤、一〇五位住戶輕重傷之慘劇，依上法則所述，顯亦有因果關係。

- (五) 綜上所述，被告機關各該公務員等，依建築法規本應對於系爭建築執行審查、勘驗之職務，卻未就該建築設計人所繪製之結構計算明顯不足的計算書，依當時之建築法規規定盡其職務上之審查職責予以確實審查，任意率予審查通過；且未履行法定之勘驗義務，或勘驗不實，或僅於搗製混凝土後始赴現場形式勘驗，甚或未實際赴現場勘驗即做成勘驗結果紀錄，未能事先發現東星大樓有箍筋綁紮錯誤、彎鉤長度不足等重大瑕疵。是本件建築乃因結構設計不當、偷工減料及不依建築法及設計圖施工等情，致成為九二一大地震遠離震央的臺北市倒塌之建築物，當年於建物之審查、勘驗之際，如被告機關各該公務員有確實依法執行職務，依客觀觀察，以臺北市該次地震之震度而言，此慘劇應可避免；從而，其因果關係至明。至於縱另有其他原因（如建商或一銀之疏失）併生損害，亦無礙於相當因果關係之成立，此純係共同不法行為之問題。是故本件損害之發生與被告公務



員違法執行職務之行為間具有因果關係。

### 三、公有公共設施之設置或管理有欠缺與相當因果關係之認定

#### （最高法院 84 年臺上字第 1004 號民事判決）

按公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任，國家賠償法第三條第一項固定有明文。所謂公共設施之設置有欠缺，係指公共設施建造之初，即存有瑕疵而言；管理有欠缺者，係指公共設施建造後未妥善保管，怠為修護致該物發生瑕疵而言。又人民依上開規定請求國家賠償時，尚須人民之生命、身體或財產所受之損害，與公有公共設施之設置或管理之欠缺，具有相當因果關係，始足當之。亦即在公有公共設施因設置或管理有欠缺之情況下，依客觀之觀察，通常會發生損害者，即為有因果關係，如必不生該等損害或通常亦不生該等損害者，則不具有因果關係。經查訴外人林○○於前揭時地發生車禍，撞擊李○○，致其顱內出血，送醫不治死亡，林○○被判處業務上過失致人於死罪刑確定，固係事實。惟查車禍肇事地點，捷運工程局於和平東路上所架設之圍籬，高約二公尺，並突出於基隆路越第二線車道…（下略），該圍籬係捷運之橋墩所在，故雖高度約二公尺且突出於基隆路越第二線車道，但為工程上所必須設置。又該圍籬之架設並已符合前開施工維持計劃維持六公尺以上雙線車道及設置交通號誌，引導車輛提前變換車道之規定，自難僅以系爭圍籬係

設置於道路中間，而遽謂其設置或管理有欠缺。按汽車行駛時，駕駛人應注意車前狀況，並隨時採取必要之安全措施。行經無號誌之交岔路口、道路修理地段或道路發生臨時障礙時，均應減速作隨時停車之準備，道路交通安全規則第九十四條第三項、第九十三條第一項第四款分別定有明文。本件車禍之發生，係因林○○駕車行經肇事地點未減速慢行及充分警戒前方，猶以時速三十公里之車速直行，致撞及亦疏未注意交通號誌及車前狀況之被害人李○○所駕機車，有臺北市車輛行車事故鑑定委員會鑑定意見書可稽。雖其亦記載圍籬突出交岔路口阻礙視線，但該處既係捷運橋墩所在，圍籬必須設置於該處，且四周並有警示燈及串燈、路口並已設置警告標誌，肇事雙方自應注意及此。該捷運圍籬之設置及管理既無欠缺，則其與本件車禍之發生尚難認有相當因果關係存在。其次，本件車禍發生之時，肇事地點交通號誌僅和平東路西向東號誌變左轉箭頭及圓形綠燈時，基隆路北向南號誌不亮，但其餘之階段號誌之變換功能均屬正常，微論證人廖○○、王○○證明交通號誌故障之情形無法完全避免，被害人李○○駕駛機車行經該路口時，東西向號誌既仍屬正常，依社會一般駕駛人之合理判斷，東西向既為綠燈通行號誌，則南北向自屬紅燈禁行號誌，加以該路口車輛往來頻繁，附近又有捷運圍籬及施工警告標誌，被害人李○○應無不能注意之理。其竟驅車前行，而肇事地點又已過路口圓環中心點，則李○○闖越「紅燈」一節，足堪認定。另林○○駕駛貨車行經捷運施工圍籬路段，疏未減速慢行，尤以時速三十

公里前進，致撞及李○○，二者均為肇事主因。是以本件車禍之發生，實係汽機車駕駛人疏忽所致，與交通號誌之部分故障應無因果關係存在。從而上訴人依國家賠償法第三條第一項規定，請求被上訴人賠償其損害，自屬無理由。

#### （法務部 82.11.17 法律司字第 279 號函）

所謂「行使公權力」，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言，並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。（最高法院八十年度臺上字第五二五號民事判決參照）。又所謂應具相當「因果關係」者，學者通說認為「無此行為，雖必不生此損害，有此行為，通常即足生此種損害者，是為有因果關係。無此行為，必不生此種損害，有此行為，通常亦不生此種損害者，即無因果關係。」（鄭玉波著，民法債編總論，第一五六頁以下）

### 四、斷水斷電處分與受有租金損害間無直接因果關係

#### （臺灣高等法院 88 年度上國字第 14 號民事判決）

末按公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負賠償責任，公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同，國家賠償法第二條第二項定有明文。又按損害賠償之債，以有損害之發

生及明責任原因之事實，並二者之間有相當因果關係為成立要件（最高法院四十八年臺上字第四八一號判例意旨參照）。是國家賠償請求權之成立要件，須以公務員之執行職務具有故意或過失之行為，及人民之自由或權利須受有損害，且該損害之發生與有責任原因之事實間具有相當因果關係為必要。而所謂相當因果關係者，係指有此行為，依客觀觀察，通常即會發生此損害者，視為有因果關係；如無此行為必不生此損害，或雖有此行為，通常亦不生此損害，即為無因果關係。是人民之自由或權利受到侵害而請求國家賠償者，必須主張其損害與公務員之不法行為有此等因果關係，亦即必須證明係由於公務員違背其職務義務之行為所致，如該職務義務之行為與該受害之自由或權利無關，亦即並不以保護被害人之自由或權利為目的，則不能認為有相當因果關係。本件上訴人主張其因被上訴人之斷水斷電處分，及拒絕同意恢復水電，以及附條件同意恢復水電，遲至八十八年二月二日始同意恢復供水供電，至其受有損害云云。惟查系爭建物為上訴人出租予凱蒂公司，而被上訴人斷水斷電之處分對象為○○公司，其原因為○○公司擅自變更使用，經營酒吧業務，以及變更結構及設備致危害公共安全，並非本於出租人即上訴人之行為，亦非對上訴人所為之處罰。再者，依民法第四百四十一條規定：承租人因自己之事由，致不能為租賃物全部或一部之使用、收益者，不得免其支付租金之義務。上訴人將合於使用、收益之系爭建物交付予承租人○○公司，承租人○○公司依租約即有支付租金之義務，承租人○○公司

因自己使用不當，致遭受到臺北市政府工務局斷水斷電處分而無法使用、收益，依民法第四百四十一條規定，承租人○○○公司不得免其支付租金之義務，出租人即上訴人仍得向承租人○○○公司收取租金。承租人○○○公司係在上訴人交付合於使用狀態之租賃物後，因其自己個人之行為致遭受斷水斷電處分，自不得以之為拒付租金之事由，故上訴人租金之損失，係因○○○公司違反租賃契約未為給付租金所致，而被上訴人係因○○○公司擅自變更使用，及變更結構及安全設備，致生危害公共安全，而依建築法相關規定裁處斷水斷電之處分，是故被上訴人前揭職務行為之衍生處分，並不以保護上訴人租金權利為目的，與上訴人租金損害更屬無涉。再者，縱使因被上訴人之斷水斷電，致○○○公司無法使用系爭建物，○○○公司仍有給付租金之義務，業已如前述，雖上訴人陳稱其與○○○公司間之就系爭建物之租賃契約書已找不到，且租約內容均不復記憶；惟○○○公司因斷水斷電處分而遷離系爭建物，上訴人與○○○公司間租約不因此而終止，○○○公司仍有繼續依租約給付租金之義務。假若上訴人與○○○公司合意終止租約，且不要求因○○○公司違法使用系爭建物所生之損害賠償，乃其權利之拋棄，其因而所生之損害，與被上訴人之前揭處分，自無相當因果關係，自不得以其所拋棄之權利轉向被上訴人求償。是上訴人所受之相當於租金損失與被上訴人斷水斷電處分間，並無直接因果關係，不應由被上訴人負擔。

## 五、因不可抗力所致之損害，而與公共設施設置或管理並無相當因果關係時，即與國賠要件不符

(法務部 85.8.27 法 85 律決字第 21948 號函)

依國家賠償法第三條第一項規定，公有公共設施侵權行為之成立要件為：(一)須公有(或公役地)之公共設施。(二)須該公共設施之設置或管理有欠缺。(三)須人民之生命、身體或財產受損害。(四)須該項損害與公共設施設置或管理之欠缺具有相當因果關係。依上說明，天然災害發生之際或其前後，公有公共設施如有人為之設置(如設計錯誤、偷工減料等)或管理維護上之疏失，致發生損害，且該損害與公共設施之設置與管理欠缺間有相當因果關係存在時，即有國家賠償之適用。惟若公共設施之安全性無虞，且損害之發生純粹係因不可抗力所致，而與公共設施設置或管理並無相當因果關係時，即有國家賠償之要件不符。至於是否構成國家賠償責任，仍應由賠償義務機關就具體個案事實本於職權自行審認之。

## 陸、故意或過失

### 一、推定過失—臺灣苗栗地方法院 94 年度國字第 4 號

國家賠償法第 2 條第 1 項規定，「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員」，係採最廣義之規定。查陳某係公

立國民中學之教師，國民教育係屬於義務教育，國中、小教師在從事輔導管教時，為上開規定中依法令從事於公務之人員，應無疑義。而公權力之範圍，依國家賠償法第 2 條第 2 項前段規定，公務員於執行職務，行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家固應負損害賠償責任。又行使公權力，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言，此包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。是以，被告學校處於國家教育行政機關之地位，公立學校教師之教學活動、對學生之輔導管教，係代表國家為教育活動，屬於行政給付之一種，自屬行使公權力之行為。再者，有服從特別權力關係之人，其本身亦屬人民，故其受其他執行公務、行使公權力之公務員故意或過失不法侵害，自得依國家賠償法之規定請損害賠償，不得因襲舊論而認隸屬於特別權利關係下之個人並非人民。又公務員應忠心努力，依法律命令所定執行其職務，公務員服務法第 1 條定有明文，故公務員如有違反其職務義務之行為，即推定具故意過失。而國家賠償責任並不以人民具有公法上請求權為必要，只須公務員應執行之職務目的係在保護或增進第三人之權利，因公務員之不作為致其權利遭受損害者，國家即應負損害賠償責任。另依國家賠償法第 5 條之規定，「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定」，及民法第 184 條第 2 項規定，違反保護他人之法律者，即推定其有過失；學校與老師對於學

生身體、生命安全具有避免發生侵害行為之安全注意義務，此種義務存在於內在危險性的教育活動，教師實施具有內在直接危險性教育活動，應負有較高安全注意義務，如有怠於注意致學生發生事故受有損害，教師應負過失責任。是以，本件陳姓教師以做交互蹲跳之方式體罰學生，係為違反其為國家行使保護、教育學生職務之行為，即應推定為有過失。

## 二、八九五專案—臺北地方法院 87 年度國字第 25 號

本件被告臺北市政府工務局主張其於 85 年 10 月 9 日執行「八九五專案」(依 85 年 5 月 28 日臺北市政府第 859 次市政會議市長指示將色情趕出住宅區)之工作前，原告遭查獲有擅自變更使用以及妨礙都市計畫之情云云，固據提出 82 年 4 月 7 日之函文一件為憑。惟查被告臺北市政府工務局於 82 年 4 月 7 日處以罰鍰之對象為鄭○○，並非原告，縱該時鄭○○為原告之負責人，惟鄭○○與原告於法律上屬不同之人格，被告臺北市政府工務局以其對鄭○○於 82 年 4 月 7 日之處罰據以作為對原告處罰，已見不妥之處。況依該件 82 年 4 月 7 日函文之記載，係以臺北市○○路○○號地下室之建物有 1.地下樓安全門上鎖；2.一樓北南側樓安全梯堆置雜物；3.地下室北側擅搭違建，堆積雜物，加設鐵門封閉阻塞防火間隔；4.地下樓內部裝修易燃材料；5.一、二樓外牆擅設廣告物等項違規事實，此顯與本件被告臺北市政府工務局指原告擅將停車場、防空避難室變更作為浴室營業，並增設磚牆隔間、



車道改設為廚房之情不符。顯見被告臺北市政府工務局就其主張被告擅自變更使用系爭建物云云，並未舉出任何積極證據。另系爭建物座落土地（前為臺北市○○○段○○—○○地號，現為臺北市○○段○小段○○地號）之使用分區前為住宅區，雖有被告臺北市政府工務局提出之使用執照存根、變更使用執照申請書及函文多件可憑，惟系爭建物座落之土地使用分區現已變更為商業區（商二使用區），亦有原告提出之臺北市政府都市發展局土地使用分區及公共設施用地證明書、建物登記簿謄本在卷足稽，堪認原告於系爭場址經營浴室，並無任何違反都市計畫可言。是故，被告臺北市政府工務局既未舉證證明原告確有任何應依建築法第 90 條第 2 項之情事，則其於 85 年 10 月 9 日就系爭場址所為斷水、斷電之行政處分，顯然不符合依法行政之原則，而屬故意之不法行為。

本件被告臺北市政府工務局為公務機關，於 85 年 10 月 9 日執行公權力時所為斷水、斷電之行政處分，已如前述，致使原告對於上址建築物不能通常之使用、收益因而受有財產權之損害，應認為被告臺北市政府工務局係不法行為侵害原告之財產權，核與國家賠償法第 2 條第 2 項之構成要件相符，被告臺北市政府工務局應負損害賠償法之責任明確。

### 三、合法授益處分之撤銷是否有國賠責任，應依該行政處分之公務員是否有故意或過失情事等而定

（法務部 88.1.22 法 88 律字第 049425 號函）

本部意見如次：國家賠償法及有關解釋按國家賠償法第二條第二項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」由上開規定觀之，必須係公務員執行職務行使公權力或怠於執行職務，因故意或過失不法侵害人民自由或權利時，國家始應負損害賠償責任。

關於合法之授益處分，除該處分具有：法規有准許廢止之規定、原處分機關保留行政處分之廢止權、附負擔之行政處分受益人未履行該負擔、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更致不廢止該處分對公益將有重大危害、或其他為防止或除去對公益之重大危害等一定要件，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止外，基於行政法上之信賴保護原則，行政機關不得任意廢止之。且原處分機關倘依「行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害」或「其他為防止或除去對公益之重大危害」之理由，而廢止授予利益之合法行政處分時，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償，此之補償與國家賠償尚有不同（參照行政法院八十三年度判字第一二

二三號判決、行政程序法第一百二十三條「立法院第三屆第六會期第十五次會議三讀通過」)。

倘行政處分不符申請當時之相關法規，為違法之授益處分，則原處分機關於審酌是否撤銷授予利益之違法行政處分時，除受益人具有：以詐欺、脅迫或賄賂方法使行政機關作成行政處分、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分、明知行政處分違法或因重大過失而不知等信賴不值得保護之情形外，依行政法上信賴保護原則，為撤銷之行政機關固應顧及該受益人之信賴利益，但為撤銷之行政機關行使裁量權之結果，倘認為撤銷該授予利益之違法行政處分所欲維護之公益顯然大於受益人之信賴利益者，該機關仍非不得依職權為全部或一部之撤銷（參照行政院八十三年度判字第一五一號判決、行政程序法第一百十九條「立法院第三屆第六會期第十五次會議三讀通過」）。至於是否構成國家賠償，則視有無符合首開要件而定。

本件○○開發股份有限公司以○○納骨塔設置許可、建照執照遭貴府社會處、苗栗縣政府撤銷，受有損害，請求國家賠償乙案，是否符合國家賠償法第二條第二項之要件，端視處分機關核准設置○○納骨塔之行政處分是否合法及為該行政處分之公務員是否有故意或過失情事等而定。因涉及具體事實之認定，仍請貴府本於權責依法定程序衡酌處理之。

## 柒、怠於執行職務

### 一、司法院大法官釋字第 469 號解釋

倘法律規範之目的係為保障人民生命、身體及財產等法益，且對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人負有作為義務已無不作為之裁量空間，猶因故意或過失怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人自得向國家請求損害賠償。至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。最高法院七十二年臺上字第七〇四號判例：「國家賠償法第二條第二項後段所謂公務員怠於執行職務，係指公務員對於被害人有應執行之職務而怠於執行者而言。換言之，被害人對於公務員為特定職務行為，有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行，致自由或權利遭受損害者，始得依上開規定，請求國家負損害賠償責任。若公務員對於職務之執行，雖可使一般人民享有反射利益，

人民對於公務員仍不得請求為該職務之行為者，縱公務員怠於執行該職務，人民尚無公法上請求權可資行使，以資保護其利益，自不得依上開規定請求國家賠償損害。」對於符合一定要件，而有公法上請求權，經由法定程序請求公務員作為而怠於執行職務者，自有其適用，惟與前開意旨不符部分，則係對人民請求國家賠償增列法律所無之限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予援用。

## 二、受委託行使公權力之人未依委辦事項辦理 應認係上訴人所屬公務員怠於執行職務

（臺灣高等法院 94 年度上國更(一)字第 2 號民事判決）

(一) 其次，受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員，國家賠償法第 4 條定有明文。系爭房地原係由訴外人李○○向上訴人申購，並由上訴人委託○○銀行辦理相關事宜，且上訴人與李○○所簽訂承購國民住宅契約書第 1 條約定：「本契約之簽訂與執行承貸收納款項及其他經甲方（即上訴人）委託之業務由○○銀行股份有限公司辦理之……」；第 15 條明文約定：「乙方（即承購人）應於甲方（或其業務主管機關）通知之期間內，檢齊土地所有權移轉登記、建物總登記及法定抵押權設定登記所須各項書表，送請指定之機關……」等語，足證上訴人明知就承購國宅而辦理貸款時，有辦理法定抵押權登記事項之義務。故○○銀行就其同意並核准國宅辦理貸款部分，雖非屬

執行公權力行為，惟就受託辦理核貸之法定抵押權登記事項，如係受上訴人所委託，則屬上訴人之受委託行使公權力之人，○○銀行未依委辦事項辦理，應認係上訴人所屬公務員怠於執行職務；如上訴人未委託○○銀行辦理，則上訴人未為系爭法定抵押權之登記，即為上訴人所屬公務員怠於職務之執行。

- (二)再按，物權乃對標的物之直接支配，具有排他與優先效力，故物權之存在及其變動，必須有一定之公示方法，以為表現。公示原則係指物權變動之際，必須以一定之公示方法，表現其變動，始能發生一定法律效果之原則。換言之，物權係特定物歸屬於一定權利主體之法律地位，此項歸屬關係係指權利主體對該特定物享有一定之支配領域，此項支配領域之劃定等於限定第三人之自由範圍，因此將物權之存在，加以公示，俾人人知曉，要求他人不得加以侵犯，物權之保護絕對性因而獲得確保。依我國法制，「登記」則係不動產物權變動之一定公示方法，而經由「登記」之公示原則有保護從事交易之善意第三人之機能，此種機能，自法律上效果觀察，即為公信力，因此，物權之公信原則是以提高公示方法之信用，促進交易之迅速，保障交易安全。又按大法官釋字第469號解釋文亦稱，法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使之是項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得

特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第 2 條第 2 項後段，向國家請求國家賠償。查，政府出售國民住宅及其基地，其因貸款所生之債權，自契約簽訂之日起，債權人對於該住宅及其基地，享有第一順位法定抵押權，優先受償，為國民住宅條例第 17 條所明定；此種抵押權係基於法律規定而生，不待登記即生效力。惟此種不待登記即生效力之法定抵押權，如未經登記公示而任令隱晦不現，勢必有害於與國宅承購戶為交易不動產對象之財產及權利。故類此法定抵押權之登記，兼有使與國宅承購戶為交易之對象，得明確知悉該不動產所負擔之權利義務，而避免人民為交易時產生爭議，此所以國民住宅條例施行細則第 26 條第 3 項已明確規定，國民住宅之法定抵押權應由其主管機關辦理登記之原因之一。故關於系爭法定抵押權之登記，法令對於為主管機關之上訴人，應執行是項登記職務之行使規定明確，上訴人主管機關公務員依此規定對特定或可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地。上訴人辯稱被上訴人在本件僅有反射利益，並無公法上請求權存在，亦不可採。

- (三) 再，國家賠償法第 2 條第 2 項規定之「不法」，係沿襲民法第 185 條之規定，與公法上違法概念相當。所謂違法包括違反法律、法規命令、行政規則、現仍有效之解釋、判例等。國民住宅條例施行細則第 26 條第 3 項既明定主

管機關有義務為登記，而上訴人卻未為登記行為，違背本條之規定，上訴人行為自該當不法之要件。又國家賠償法係採過失賠償主義，依民法第 184 條第 2 項之規定，違反保護他人之法律者，推定其有過失，國家賠償法第 5 條亦規定適用民法之規定，因此，公務員違法行為，當然包括違反保護他人之法律。本件上訴人既違反國民住宅條例施行細則第 26 條第 2 項之規定，即應推定其有過失。

- (四) 本件被上訴人所受損害之原因，除因債務人即蔡○○未履行保證債務之行為所致外，上訴人未辦理囑託登記，亦為原因之一。蓋是否辦理囑託登記，雖不影響法定抵押權之效力，然抵押權人得隨時實行抵押權，若上訴人應同時辦理法定抵押權登記而未為之，貸與人即臺北銀行依國民住宅條例對系爭房地所得享有之法定抵押權依法仍屬存在，輾轉取得系爭房地之買受人，即隨時有遭拍賣系爭房地而受損害之虞。而被上訴人於同意核貸時，除考量債務人本身之清償力外，亦將同時考量供擔保抵押物之價值。本件蔡○○提供系爭房地為其所負保證債務之擔保，而於被上訴人決定是否同意核貸及設定抵押權時，其上並無法定抵押權之登記，是系爭房地未有前順位法定抵押權之設定登記，足以影響被上訴人核貸之決定。民國 90 年間，○○公司未依約定清償債務，被上訴人先對主債務人○○公司、保證人蔡○○及陳○○提供擔保用之本票強制執行，執行無果，經臺北地院



核發 90 年民執辛字第 16929 號債權憑證，被上訴人始對系爭房地聲請拍賣，拍賣後，因○○銀行主張並行使前順位法定抵押權，致使被上訴人之抵押權受償次序退讓，而有如原審聲明所示之金額本得受償而無法受償，自可認係被上訴人因此所受之損害，且此損害與上訴人之過失行為，有相當因果關係，則被上訴人依國家賠償法規定，請求上訴人賠償損害，洵無不合。（最高法院 85 臺上字第 839 號判決參照）。上訴人抗辯被上訴人縱未由系爭房地足額受償，但其債權屬存在，並未受損害，及被上訴人所受損害之原因，乃因債務人未履行保證債務之行為所致，而非上訴人未辦理囑託登記使被上訴人造成損害云云，自不可採。

- (五) 被上訴人為專業金融機構，辦理國宅貸款或國宅貸款之轉貸依理並非首次，而國民住宅條例第 17 條明文規定「政府出售國民住宅及其基地，於買賣契約簽訂後，應即將所有權移轉與承購人。其因貸款所生之債權，自契約簽訂之日起，債權人對該住宅及其基地，享有第一順位之法定抵押權，優先受償。」被上訴人對上揭規定不得諉為不知。按，輔助人民自購國民住宅貸款辦法第 3 條及國民住宅承購資格均明定無自用住宅及家庭收入符合行政院公告之收入較低家庭標準者，方得承購國宅，顯見國宅之承購人確為社會上經濟較為弱勢者。且自 77 年以來，臺北市不動產價格飆漲，除部分經濟能力較佳之人以外，購屋時向銀行貸款為社會上一般人之通常認

知，何況係經濟之弱勢者，此亦應為專業金融機構所得認知。被上訴人雖抗辯申貸人蔡○○未告知有法定抵押權，地政機關亦未為法定抵押權之登記，且購買國宅者不一定非辦理國宅貸款不可，其已盡查證之義務云云。但，購買國民住宅者既有辦理貸款之「可能」，即有法定抵押權存在之疑慮，被上訴人身為專業銀行，且各銀行間亦有共同之徵信資料庫，被上訴人理應行文承辦國民住宅之業務主辦機關及各銀行，以查明客戶之借貸數額及還款情形，乃被上訴人疏未查明，自不得認被上訴人已盡其查證之義務。上訴人執此主張被上訴人就損害之發生與有過失，尚非無據。

- (六) 上訴人依法應負國家賠償之責及被上訴人應就其未盡查證義務之與有過失負其責任，已如前述。雖系爭國宅貸款時，法定抵押權之存在不以登記為必要，但國民住宅條例既已要求國宅主辦機關「應」為設定之行為，則該規定應能填補不動產公示原則之例外，使人民更能信賴土地登記之真實性。上訴人違反作為義務，固應負責；惟被上訴人違反查證義務，且如予以查證，不難發現法定抵押權之存在，是被上訴人對維護自己之權利係有疏失，就損害之發生或擴大與有過失。本院衡量被上訴人之情形，認被上訴人應負擔四分之一之過失責任。依民法第 217 條第 1 項規定，爰減輕上訴人之賠償金額四分之一為 3,228,806 ( $4305075 \times 3/4 = 3228806$ )。

### 三、不同意補辦計息存儲手續有無怠於執行職務應依具體事實認定

(法務部 84.2.4 法 84 律決字第 02545 號函)

按國家賠償法第二條第二項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」上揭條項後段所謂公務員怠於執行職務，係指公務員對於被害人有應執行之職務而怠於執行者而言。換言之，被害人對於公務員為特定職務行為，有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行，致自由或權利遭受損害者，始得依上開規定請求國家負賠償責任，最高法院著有七十二年臺上字第七〇四號判例在案。本件依來函及附件所述，貴處前工友黎〇〇君於七十一年四月十七日病故，因當時承辦人未依勞工保險條例施行細則第一百零六條規定通知勞保局辦理勞保遺屬津貼計息存儲手續，且嗣後黎君在大陸地區之女兒提出該項津貼申請時，已逾勞工保險條例第三十條所定之時效期間，故該局不同意補辦上開計息存儲手續等情，關於黎君之女兒得否請求國家賠償乙節，似應視貴處當時承辦人未依規定辦理相關手續有無怠於執行職務及是否因此致黎君女兒之權益遭受損害而定，因涉及具體事實之認定，請貴處本於職權自行審認之。

復按國家賠償法第八條第一項規定：「賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因二年間不行使而消滅；自損害發生

時起，逾五年者亦同。」本件黎君女兒之國家賠償請求權依上揭規定是否已罹於時效而消滅，併請卓酌。

## 捌、公有公共設施之設置或管理有欠缺

### 一、公有公共設施結構基礎如已完工，且已開放供公眾使用，縱尚未正式驗收，仍有國家賠償法第三條之適用

（最高法院 87 年度臺上字第 857 號民事判決）

按公有公共設施之結構基礎如已完工，且已開放供公眾使用，縱尚未正式驗收，仍應認有國家賠償法第三條之適用，方足以保護大眾之利益。本件事故發生時，系爭道路工程固尚未經正式驗收，惟尚已開放供公眾使用，仍應認有國家賠償法第三條之適用。查被上訴人省住都處於第一審自陳：第一段（按即第一期道路工程）即庭呈圖示黃色部分，為蘇澳鎮公所所建。紅色部分即第二段（按即系爭道路工程）為伊所建。紅色X為發生事故地點。如果要圍，應由蘇澳鎮公所負責。當時已供民眾出入通行。其管理機關為蘇澳鎮公所等語（見一審卷七四頁）。被上訴人蘇澳鎮公所亦稱：被害人酒醉飆車，為肇事主因，與工程施工無關。該路段已屬通行道路，不須再設路障等語（見一審卷八四頁背面）。本件事故係發生於系爭道路而非第一期工程道路，則能否謂被上訴人於第一審所稱已供民眾出入通行、已屬通行道路云云，非指系爭道

路，而係指第一期工程道路，非無研求之餘地。原審未詳予調查審認，遽謂被上訴人所稱已供民眾出入通行，係指第一期工程之道路云云，不無速斷。又原審認定系爭道路末端於本件事故發生之八十三年一月一日，有警示用三角錐及三角旗，並整平三十公尺緩衝路面及卵石路，無非以八十二年十一月二日拍攝之照片為其依據。惟上訴人於原審主張：被上訴人省住都處自陳合約中並無約定緩衝路面，省住都處與享志公司所訂合約書亦無此記載，則享志公司即無施作之義務，何來整平三十公尺緩衝路面可言等語（見原審卷一四九頁背面）。經查省住都處於第一審時確自陳合約中並無約定緩衝地帶（見一審卷二〇八頁）。原審對於上訴人上開主張，恕置不論，即認系爭道路末端有整平之三十公尺緩衝路面及卵石路云云，自有可議。又前往肇事現場處理之警員洪〇〇證稱：馬路盡頭有一個大壕溝，還有好幾個土堆。馬路末端未設立任何警告標誌，只有兩個圓錐。首先發現死者之證人黃〇〇亦證稱：馬路盡頭只有兩個三角形圓錐，並無任何警告標誌，當時現場空無一物各等語（見一審卷一六一、一六二頁）。該二人雖係八十三年一月一日事故發生後之八十三年一月五日始在肇事現場，惟距事故發生僅五日。而原審採為證據之上開照片，則係於八十二年十一月二日所拍攝，距事故發生近二個月。原審謂上開證言不足以證明八十三年一月一日事故發生時，系爭道路無三角錐等警示標誌。惟何以事故發生後僅五日之目擊證人所證無從證明，而事故發生前近二個月所拍攝之照片，卻足以證明事故當時之警示設施，未見

原審有所說明，亦有判決不備理由之違法。上訴論旨執以指摘原判決違背法令，聲明廢棄，為有理由。

## 二、依客觀之觀察，通常會發生損害者，即為有因果關係，如必不生該等損害或通常亦不生該等損害者，則不具有因果關係

### （最高法院 84 年臺上字第 1004 號民事判決）

按公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任，國家賠償法第三條第一項固定有明文。所謂公共設施之設置有欠缺，係指公共設施建造之初，即存有瑕疵而言；管理有欠缺者，係指公共設施建造後未妥善保管，怠為修護致該物發生瑕疵而言。又人民依上開規定請求國家賠償時，尚須人民之生命、身體或財產所受之損害，與公有公共設施之設置或管理之欠缺，具有相當因果關係，始足當之。亦即在公有公共設施因設置或管理有欠缺之情況下，依客觀之觀察，通常會發生損害者，即為有因果關係，如必不生該等損害或通常亦不生該等損害者，則不具有因果關係。經查訴外人林○○於前揭時地發生車禍，撞擊李○○，致其顱內出血，送醫不治死亡，林○○被判處業務上過失致人於死罪刑確定，固係事實。惟查車禍肇事地點，捷運工程局於和平東路上所架設之圍籬，高約二公尺，並突出於基隆路越第二線車道…（下略），該圍籬係捷運之橋墩所在，故雖高度約二公尺且突出於基隆路越

第二線車道，但為工程上所必須設置。又該圍籬之架設並已符合前開施工維持計劃維持六公尺以上雙線車道及設置交通號誌，引導車輛提前變換車道之規定，自難僅以系爭圍籬係設置於道路中間，而遽謂其設置或管理有欠缺。按汽車行駛時，駕駛人應注意車前狀況，並隨時採取必要之安全措施。行經無號誌之交岔路口、道路修理地段或道路發生臨時障礙時，均應減速作隨時停車之準備，道路交通安全規則第九十四條第三項、第九十三條第一項第四款分別定有明文。本件車禍之發生，係因林○○駕車行經肇事地點未減速慢行及充分警戒前方，猶以時速三十公里之車速直行，致撞及亦疏未注意交通號誌及車前狀況之被害人李○○所駕機車，有臺北市車輛行車事故鑑定委員會鑑定意見書可稽。雖其亦記載圍籬突出交岔路口阻礙視線，但該處既係捷運橋墩所在，圍籬必須設置於該處，且四周並有警示燈及串燈、路口並已設置警告標誌，肇事雙方自應注意及此。該捷運圍籬之設置及管理既無欠缺，則其與本件車禍之發生尚難認有相當因果關係存在。其次，本件車禍發生之時，肇事地點交通號誌僅和平東路西向東號誌變左轉箭頭及圓形綠燈時，基隆路北向南號誌不亮，但其餘之階段號誌之變換功能均屬正常，證人廖○○、王○○證明交通號誌故障之情形無法完全避免，被害人李○○駕駛機車行經該路口時，東西向號誌既仍屬正常，依社會一般駕駛人之合理判斷，東西向既為綠燈通行號誌，則南北向自屬紅燈禁行號誌，加以該路口車輛往來頻繁，附近又有捷運圍籬及施工警告標誌，被害人李○○應無不能注意

之理。其竟驅車前行，而肇事地點又已過路口圓環中心點，則李○○闖越「紅燈」一節，足堪認定。另林○○駕駛貨車行經捷運施工圍籬路段，疏未減速慢行，尤以時速三十公里前進，致撞及李○○，二者均為肇事主因。是以本件車禍之發生，實係汽機車駕駛人疏忽所致，與交通號誌之部分故障應無因果關係存在。從而上訴人依國家賠償法第三條第一項規定，請求被上訴人賠償其損害，自屬無理由。

### 三、民法第一百九十一條工作物所有人之責任，與國家賠償法第三條第所定公共設施設置或管理欠缺之國賠責任，並非不得競合發生

#### （最高法院 76 年度臺上字第 591 號民事判決）

民法第一百九十一條第一項所定工作物所有人之責任，與國家賠償法第三條第一項所定公共設施設置或管理欠缺之國家賠償責任，並非不得競合發生。本件上訴人自始主張係依民法第一百九十一條第一項規定，請求被上訴人臺北市政府新工處負工作物所有人之賠償責任，惟原審以應依國家賠償法請求國家賠償，認其起訴不備要件，而為其不利之判決，尤屬可議。末查肇事地點之路面拓寬，原審認定係於七十四年七月二十九日呈報完工，而該處路面下陷不平，又為被上訴人所不爭，則上訴人主張四天後即同年八月二日其子騎機車路過該下陷路面，因凹凸不平，失控翻車死亡云云，如果



屬實，而被上訴人○○公司承攬路面拓寬工程，竟有此缺失，其董事或有代表權之人是否已善盡職責，亦非無推求餘地。上訴論旨，指摘原判決不當，求為廢棄，非無理由。

#### 四、公有公共設施因設置或管理欠缺而生之國 賠償責任採無過失賠償主義，不以故意或過 失為責任要件

（最高法院 73 年度臺上字第 584 號民事判決）

國家賠償法第三條第一項所規定公有公共設施因設置或管理欠缺而生之國家賠償責任，係採無過失責任賠償主義，不以故意或過失為責任要件，只須公有之公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害，國家或其他公法人即應負賠償責任，至國家或其他公法人對該設置或管理之欠缺有無故意或過失，或於防止損害之發生已否善盡其注意義務，均非所問，原審以被上訴人對上訴人之稻田被水淹沒而受損害並無過失，即認被上訴人不負賠償責任，亦有未合。上訴論旨，指摘原判決不當，求予廢棄，非無理由。

#### 五、於臺灣土地銀行騎樓地滑倒受傷，無國賠 法之適用

（法務部 85.3.14 法 85 律決字第 06408 號函）

關於人民於○○銀行行舍騎樓地滑倒受傷，是否有國家賠償法之適用疑義乙案，本部意見如說明二。請 查照參考。

一、復貴府八十五年一月二十三日 85 府法二字第一二八三八號函。

二、本部意見如左：

(一) 按國家賠償法第三條第一項規定：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」同法第五條規定：「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。」所謂「公共設施」係指國家或地方自治團體，基於公眾共同之利益與需要，為增進人民福祉，而提供與公眾使用之各類有體物或附屬於該物之設備而言（廖義男著「國家賠償法」第七十一頁、施茂林著「公共設施與國家賠償責任」第四十六頁參照）。又所謂設置有欠缺，係指於建造安置之初即存有瑕疵，欠缺通常應有之性狀或設備而言；所謂管理有欠缺，係指於建造設置後未妥為管理，或欠缺通常應有之保護或管理，致其物發生瑕疵而言（最高法院五十年臺上字第一四六四號判例，五十八年臺上字第一九八三號判決參照）。

(二) 經查○○銀行係一單獨設置之金融事業機構，乃從事私法上營利行為之營利事業單位，性質上屬私法人，要不具備公法上之法律人格（該行章程、該行總行八十五年一月十六日（85）總法訟字第○○○○六號函說明二、三及吳庚著「行政法之理論與實用」第一三一頁至第一三二頁參照）。次查該行新興分行行舍及其騎樓地之設置並非基於公眾共同之利益與需要，為增進人民福祉之目的，

而提供與公眾利用，僅純係供營業目的使用（上揭該行總行函說明二參照），則若其因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受有損害，似無首揭國家賠償法第三條第一項規定之適用。

## 六、若公共設施之安全性無虞，且損害之發生純粹係因不可抗力所致，而與公共設施設置或管理並無相當因果關係時，即與國賠要件不符

（法務部 85.8.27 法 85 律決字第 21948 號函）

依國家賠償法第三條第一項規定，公有公共設施侵權行為之成立要件為：(一)須公有(或公役地)之公共設施。(二)須該公共設施之設置或管理有欠缺。(三)須人民之生命、身體或財產受損害。(四)須該項損害與公共設施設置或管理之欠缺具有相當因果關係。依上說明，天然災害發生之際或其前後，公有公共設施如有人為之設置(如設計錯誤、偷工減料等)或管理維護上之疏失，致發生損害，且該損害與公共設施之設置與管理欠缺間有相當因果關係存在時，即有國家賠償之適用。惟若公共設施之安全性無虞，且損害之發生純粹係因不可抗力所致，而與公共設施設置或管理並無相當因果關係時，即與國家賠償之要件不符。至於是否構成國家賠償責任，仍應由賠償義務機關就具體個案事實本於職權自行審認之。

## 七、供公共使用或公務使用設施不以國家或地方自治團體所有為限

（最高法院 94 年臺上字第 2327 號民事判決）

按凡供公共使用或供公務使用之設施，國家或地方自治團體事實上處於管理狀態者，均有國家賠償法第三條之適用，並不以國家或地方自治團體所有為限，以符合國家賠償法之立法本旨。

## 八、單純供機關內部使用之公物非屬公有公共設施範圍

（臺灣宜蘭地方法院 93 年重國字第 2 號民事判決）

按公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。為國家賠償法第三條第一項所明文。所謂「公有公共設施」者，雖不以國家或其他公法人所有為必要，即便非屬國家或其他公法人所有，但已由國家或其他公法人管理使用者，亦屬之。然公共設施，原則上需為供公共使用為目的之公物，始足當之，如性質上並非供公共使用之目的，而係供機關內部使用之設備、器具等公物，除非該公物具有對外之開放性並有造成不特定之人民受到侵害之危險，已產生對外之公共性質，始例外認為亦屬公共設施以外，單純供機關內部使用之公物，並非屬於公有公共設施之範圍。

## 九、公有公共設施之管理有無欠缺，須視其設置或管理機關有無及時採取足以防止危險損害發生具體措施為斷

（最高法院 92 年臺上字第 2672 號民事判決）

按國家賠償法第三條所定公共設施設置或管理欠缺所生國家賠償責任之立法，旨在使政府對於提供人民使用之公共設施，負有維護通常安全狀態之義務，重在公共設施不具通常應有之安全狀態或功能時，其設置或管理機關是否積極並有效為足以防止危險或損害發生之具體行為，倘其設置或管理機關對於防止損害之發生，已為及時且必要之具體措施，即應認其管理並無欠缺，自不生國家賠償責任，故國家賠償法第三條公有公共設施之管理有無欠缺，須視其設置或管理機關有無及時採取足以防止危險損害發生之具體措施為斷。

## 十、公共設施設置或管理有欠缺非管理或設置機關有過失為必要

（臺灣新竹地方法院 92 年國字第 5 號民事判決）

按公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任，國家賠償法第三條第一項定有明文。所謂公共設施之設置有欠缺，係指公共設施建造之初，即存有瑕疵而言；管理有欠缺者，係指公共設施建造後未妥善保管，怠為修護致該物發生瑕疵而言。又人民依上開規定請求國家賠償時，尚須人民之生命、身體

或財產所受之損害，與公有公共設施之設置或管理之欠缺，具有相當因果關係，始足當之。亦即在公有公共設施因設置或管理有欠缺之情況下，依客觀之觀察，通常會發生損害者，即為有因果關係，如必不生該等損害或通常亦不生該等損害者，則不具有因果關係（最高法院八十四年度臺上字第一〇〇四號判決）。又國家賠償法第三條所定之國家賠償責任，係採無過失主義，即以該公共設施之設置或管理有欠缺，並因此欠缺致人民受有損害為其構成要件，非以管理或設置機關有過失為必要，最高法院著有八十五年臺上第二七七六號判例可資參照。

## 十一、阿里山小火車並非直接供公之目的使用之公共設施

（法務部 92.4.22 法律字第 0920012472 號函）

次按國家賠償法第三條第一項規定：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」上開所稱「公共設施」，係指直接供公之目的使用之道路、橋樑、港埠等，而阿里山小火車並非直接供公之目的使用之公共設施，而係基於私經濟目的使用之交通工具，與上開「公有公共設施」之要件不符。故蘇○○女士之夫李○○君之死亡亦不得以公有公共設施設置或管理有欠缺為由，請求國家賠償。

## 十二、被害人與營造物間之利用關係不論為公法或私法性質均有國家賠償責任之適用

(法務部 83.2.4 法 83 律字第 02716 號函)

按國家賠償法第三條第一項規定：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」所謂「公共設施」有屬於營造物之設備者，被害人與該公共設施間之利用關係不論為公法或私法性質，均有上開國家賠償責任之適用（廖義男著國家賠償法，第七十八頁），合先敘明。所謂「設置或管理有欠缺」，係指因公共設施於建造之初即存有瑕疵或建造時之維持、修繕及保管等不完全，以致該公共設施欠缺通常應具備之安全性而言，至欠缺的有無，應綜合考慮公共設施之構造、用法、場所的環境及利用狀況等各種情事，客觀、具體、個別決定之。（廖義男著，國家賠償法第七十三頁；劉春堂著，國家賠償法第五十四、五十六頁參照）

## 十三、行政主體因公用地役關係而取得道路之管理權，有國賠法第三條第一項之適用

(法務部 75.3.28 法 75 法律字第 3567 號函)

關於國家賠償法第三條所謂「公有」公共設施，是否該

項公共設施必須屬於公共設施必須屬於公有或毋庸著重其所有權之歸屬疑義乙案，本部意見如說明二。復請 查照參考。

一、復七十五年三月四日七五高市府法一字第○五九八四號函。

二、按國家賠償法第三條所謂之「公有」，並非專指國家或其他公法人所有，凡公共設施由國家或地方自治團體設置或事實上處於管理狀態，即有國家賠償法之適用。查既成道路之土地雖屬私人所有，但既供公眾通行多年，已因時效完成而有公用地役關係之存在，此項道路之土地，即已成為他有公物中之公共用物，行政法院四十五年判字第八號著有判例，本案肇事地點之產業道路如符合前揭要件，又確有道路主管機關負責管理與養護，其行政主體亦因公用地役關係之存在而取得該道路之管理權者，貴府來函說明二認為宜有國家賠償法第三條第一項之適用，本部敬表贊同。

#### 十四、興建中之「設施」，尚未完成設置不宜由國家負賠償責任

(法務部 71.7.24 法 71 律字第 9062 號函)

關於國家賠償法第三條第一項所稱「公有公共設施」，究係指已設置完成並已開始供公眾使用者而言，抑包括設置中者在內，發生疑義一案，經行政院釋示：

一、國家賠償法第三條第一項所稱「公有公共設施」，係指已設置完成並已開始供公眾使用者而言。蓋國家或地方自治團體，為供公務需要或公眾使用之各種公有公共設施，如



道路、橋樑、公園……等，必須已經建造完成，驗收合格並開始使用者，始足當之，其僅在施工建造中，尚未完成以供公務或公眾使用者，既不成其為「設施」，自無適用該條項之餘地。設若於建造中發生損害情事，僅得依民法（例如第一百八十九條）所定侵權行為責任處理。至於來函說明三後段所謂「縱在設置中有發生損害他人之情事，應屬國家賠償法第二條規定公務員執行職務行使公權力有無故意過失及不法問題」一節，尚嫌未洽。

二、國家賠償法第三條第一項立法時，係仿民法第一百九十一條之法意，不以故意或過失為責任要件（參照國家賠償法草案總說明要點第二點後段），較國家賠償法第二條第二項公務員不法侵害行為須以故意或過失為責任要件者為重。若採前述解釋，一則可免國家賠償責任過分擴大，再則可去監督難周之弊，因公有公共設施於建造完成前，常係招商承攬施工，該承攬之商人對工地安全及危險之預防，原應負全部之責任，較之一般修繕維護工程尤應為注意，而定作之政府機關，通常情形僅派員到場監察施工，以防止偷工減料或不依設計圖進行等。興建中之「設施」，尚未完成設置，自不宜由國家負賠償責任。

**（臺灣高等法院暨所屬法院 90 年法律座談會彙編（91 年 7 月）第 63-65 頁）**

法律問題：某政府機關明知所興建之停車場係位於行水區，違反主管機關函示停車場不得設置於行水區之意

見，仍予選定後發包私人興建，而於興建中適逢大雨（尚未驗收啟用），因停車場興建位置阻礙水道，致河水高漲，淹損附近民眾財物，造成損失。受損民眾可依何規定請求賠償？

**討論意見：**

甲說：依國家賠償法第二條第二項求償。因停車場之設置，其設置地點之選定、停車場之設計係由國家機關予以決定，係為完成特定公共任務，雖發包予私人施作，仍屬行使公權力之行為，其違反規定將停車場設於行水區內，致河道排水功能受損，造成當地民眾財物受損，彼此存有相當因果關係，民眾可依國家賠償法第二條第二項請求賠償損害。至國家賠償法第三條第一項所指之公共設施係指已設置完成，驗收合格並已開放供公眾使用而言，如僅在施工中，尚不得謂為公共設施，應不能依國家賠償法第三條第一項請求賠償。

乙說：依國家賠償法第三條第一項求償。行水區內依法令規定不得設置停車場，被告機關違反而在行水區內發包設置停車場，雖僅在施工中，尚未完成以供公眾使用，但既係為供公眾使用而興建，且係因興建後阻礙河道，致人民受損，應認仍屬公有公共設施設置有欠缺，人民得依國家賠償法第三條第一項求償。又因政府機關決定設定停車場地點之「選定行為」，尚須日後實際施作行為，方能發生阻礙河道，造成河水淹漲致人民受損之結果，故公務員之選定行為與人民之受損間，

並無相當因果關係。故應不能依國家賠償法第二條第二項請求賠償。

丙說：依民法第一百九十一條規定求償。因政府機關決定設定停車場地點之「選定行為」，尚須日後實際施作行為，方能發生阻礙河道，造成河水淹漲致人民受損之結果，故政府機關內公務員之選定停車場地點之行為與人民之受損間，並無相當因果關係，故不能依國家賠償法第二條第二項求償。且國家賠償法第三條第一項所指之公共設施係指已設置完成，驗收合格並已開放供公眾使用而言，如僅在施工中，尚不得謂為公共設施，應不能依國家賠償法第三條第一項請求。故應依民法第一百九十一條求償。

**初步研討結果：多數採甲說。**

審查意見：如依法令，行水區內不得設置停車場，且其設置與民眾財物受損確有因果關係存在，採甲說，惟理由中「至國家賠償法第三條第一項所指公共設施係指已設置完成，驗收合格並已開放供公眾使用而言，如僅在施工中，尚不得謂為公共設施，應不能依國家賠償法第三條第一項請求賠償。」等語刪除。

研討結果：照審查意見通過。

相關法條：國家賠償法第二條第二項、第三條第一項，民法第一百九十一條。

## 十五、公共設施設置或管理有欠缺非以管理或設置機關有過失為必要

(臺灣高等法院臺中分院 100 年上國字第 9 號民事判決)

按國家賠償法第 3 條第 1 項規定，公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任，且該條係採無過失主義，即以該公共設施之設置或管理有欠缺，並因此欠缺致人民受有損害為其構成要件，非以管理或設置機關有過失為必要，又公有公共設施之管理有無欠缺，須視其設置或管理機關有無及時採取足以防止危險損害發生之具體措施為斷。

## 玖、其他

### 一、保險人得代位被保險人向國家請求賠償

(最高法院 92 年度臺上字第 213 號民事判決)

按國家賠償，乃就公務員執行公權力，不法侵害人民權利，或因公有公共設施設置或管理不當，造成人民生命、身體或財產損害時，國家應負賠償責任之制度，與民法侵權行為規定，同係填補被害人損害之目的，並無二致。故國家賠償事件，除國家賠償法規定外，適用民法之規定。而人民對國家請求賠償之權利，除人格權受侵害之精神慰藉金請求權為專屬權外，既非不得扣押之權利，應得讓與。而保險之目的，除填補被保險人之損害，移轉其財產損失之風險外，亦

可減免被保險人因保險事故所引起各種請求賠償程序之不便或風險，但並非被保險人受有保險給付，其造成損害之人即可免責，而將所有保險事故之損失一概由保險人承擔，亦即保險人就其應負保險責任，已經給付賠償金額後，被保險人對於第三人之損失賠償請求權，於保險人賠償金額範圍內，依法當然讓與保險人，由保險人代位行使被保險人對於第三人之請求權，以尋求最終應負賠償責任之人，俾符合保險之經濟性及社會性。再按民法上之代位權，債權人得代位行使之債務人權利，不問私權或公權（如代位債務人提起訴訟）均得為之，而保險法第五十三條實為被保險人將其對第三人之損害賠償請求權讓與之規定，除禁止扣押或讓與之權利外，均非不得為讓與標的。況國家賠償，並非本於公權力或行政權之作用所為之給付，乃係人民向國家請求填補損害之權利，除前述專屬被害人人格權之慰撫金請求權外，非不得讓與。又國家賠償制度乃以保障人民權益為主要目的，國家如有應負賠償責任之事故發生，於賠償人民所受損害後，並非不得向公務員或其他應負責之人求償，如不能求償或無從求償，固應由國家資源承擔因公務員之不法行為或公有公共設施造成被害人損害之結果，但此種承擔乃國家遂行政策之目的所必要之負擔，不因被害人是否投保而有所不同，否則同一國家賠償責任事故之發生，卻因被害人有否投保而使國家異其責任，寧非事理之平，亦無法達國家賠償制度之目的。且若保險人不能代位被保險人向國家請求賠償，則國家因受害人之購買保險而免其賠償責任，使應負最終賠償責任之人

免責，與損害賠償基本原理不合，設仍須由受害人親自向國家請求賠償，則又生受害人可能因此受有雙重利益或返還保險金於保險人之情形，亦與保險契約填補損害、節省被保險人之煩費目的相背。是以上訴人所辯被上訴人不得代位請求國家賠償，實不足採取。

## 二、公權力之侵害事件，特別規定應依民事訴訟程序解決者，不得提起行政訴訟，即非行政法院審判之權限

### （最高行政法院 91 年度判字第 2038 號判決）

按公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。訴訟事件不屬行政法院之權限者，行政法院應以裁定駁回之。行政訴訟法第二條、第一百零七條第一項第一款定有明文。復按人民以公務員於執行職務行使公權力致不法侵害其自由或權利為由，請求國家賠償者，無論請求以金錢為之，或請求回復原狀，或併為請求，均應依國家賠償法第十條至第十二條規定之程序救濟。即應先以書面向賠償義務機關請求協議，經遭拒絕賠償，或自提出請求之日起逾三十日不開始協議，或自開始協議之日起逾六十日協議不成立時，再適用民事訴訟法之規定，向民事法院提起損害賠償之訴。斯為法律就公權力之侵害事件，特別規定應依民事訴訟程序解決者，參諸行政訴訟法第二條規定意旨，不得提起行政訴訟，即非行政法院審判之權限。本件再審原告黃○○之

父黃○水、再審原告…（略）等十二人於八十八年一月五日以前，以再審被告違法授權所屬斗六市公所核發斗六市重光段四四七之九等十五戶建築執照在前，其後並核發使用執照，該案建造人等擅自在渠等所有同段四四六號土地上建有排水溝及加蓋水泥板等，侵害其財產權，乃向再審被告請求國家賠償。經再審被告審認以該案曾經斗六市公所八十七年九月十八日法賠字第○○三號拒絕賠償理由書拒絕賠償在案，再審原告等如有不服，自得依國家賠償法第十一條之規定，向地方法院提起損害賠償之訴，且再審被告所屬公務員既無執行職務行使公權力，因故意或過失不法侵害人民之自由或權利之情事，核與國家賠償要件不符，乃以八十八年四月三日法賠字第二號拒絕賠償理由書拒絕賠償。查再審原告黃○○之父黃○水及再審原告黃○守，確為該案之請求人，拒絕賠償理由書將再審原告黃○守之姓名誤載為「黃○水」；而再審原告黃○義則為黃○水之繼承人，於其父死亡後以繼承人名義請求，固有請求書及土地登記謄本附卷可稽。惟本件再審原告係請求國家賠償，依前開說明，應向民事法院起訴，此即為行政訴訟法第二條所指之「法律之特別規定」，其非行政法院之權限，再審原告遽向本院起訴，尚非合法。原判決雖誤以再審原告二人非再審被告八十八年四月三日八八法賠字第二號拒絕賠償理由書所載之受處分人，認其起訴當事人不適格，而予駁回，其關於事實之認定雖有錯誤，惟其駁回再審原告之請求，尚屬正當。茲再審原告主張依司法院釋字第三一三、四六六、四六九號解釋、國家賠償法第十一條、修正

前行政訴訟法第二條、修正後第四條、第七條、訴願法第八十三條、第八十四條等規定，伊等得提起行政訴訟救濟云云。查司法院釋字第三一三號、四六九號解釋與審判權無關。同院釋字第四六六號解釋亦謂訴訟救濟究應循普通訴訟程序抑或依行政訴訟程序為之，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計，並未認國家賠償事件得向行政法院獨立提起損害賠償之訴。至主張依國家賠償法第十一條第一項但書：「但已依行政訴訟法規定附帶請求損害賠償者，就同一原因事實，不得更行起訴。」及修正前行政訴訟法第二條：「提起行政訴訟，在訴訟程序終結前，得附帶請求損害賠償。」得為提起行政訴訟之依據，惟本件再審原告於前審係獨立提起損害賠償之訴，並非於行政訴訟中附帶為損害賠償之請求，依上開規定及說明，應向民事法院起訴。修正後行政訴訟法第七條亦僅規定得於提起行政訴訟時，合併請求損害賠償或其他財產上給付，而不得單獨向行政法院提起損害賠償之訴，否則無異當事人得免除行政處分合法性之審查，直接提起給付之請求，致減損行政救濟之功能。另訴願法第八十三條、第八十四條亦非關於審判權之規定，不得執為得向行政法院獨立提起國家賠償之論據。綜上，再審原告依行政訴訟法第二百七十三條第一項第一款提起再審之訴，難認有理由，應予駁回。



### 三、若有他人應與該應負責任之人負連帶賠償責任者，賠償機關得請求其連帶償還應分擔部分

（最高法院 87 年度臺上字第 1224 號民事判決）

按國家機關因公有公共設施設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害，而為賠償者，若就損害原因有應負責任之人時，賠償機關對之有求償權，此觀國家賠償法第三條之規定自明。倘有他人須與該應負責任之人連帶賠償者，賠償機關自得請求其為連帶賠償。若國家機關依民法規定，須與該應負責任之人負連帶賠償責任，而國家機關已為賠償，致該應負責任之人同免責任者，賠償機關自得依民法第二百八十一條第一項規定，請求該應負責任之人，償還其應分擔之部分。此時若有他人應與該應負責任之人負連帶賠償責任者，賠償機關亦非不得請求其連帶償還應分擔之部分。本件被上訴人既應依民法第一百八十五條第一項規定，與吳○○連帶賠償被害人，上訴人依民法第一百八十八條第一項前段規定，亦應與吳○○負連帶賠償責任，被上訴人又已依國家賠償法第三條第一項規定賠償被害人，依同條第二項、民法第二百八十一條第一項及上開說明，被上訴人請求上訴人與吳○○連帶償還應分擔之部分，自無不合。

### 四、賠償義務機關向公務員行使求償權之範圍原則上為全部求償，惟賠償義務機關於確

## 定求償額之範圍時，不以全部求償為限， 應由行使求償之機關依實際個案決定求償 額度

(法務部 93.8.28 法律決字第 0930033739 號函)

關於貴府所詢依國家賠償法第二條第三項規定，賠償義務機關向公務員行使求償權之範圍為何疑義乙案，復如說明二。請查照參考。

- 一、復貴府九十三年八月十日府法賠字第○九三○一二六八二八號函。
- 二、按國家賠償法第二條第二項、第三項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負擔損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。(第二項)前項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。(第三項)」準此，賠償義務機關為損害賠償後，對於公務員之求償權，以公務員主觀上具有故意或重大過失為行使之要件。於確定公務員具有故意或重大過失後，賠償義務機關求償權行使之範圍，原則上應解為係全部求償，即以對被害人民實際上所支付損害賠償額之全部，均得請求償還，並得請求自支付時起至償還時止依法定利率計算之利息。惟賠償義務機關於確定求償額之範圍時，就公務員對於客觀上損害之造成，主觀上具有之可歸責性為故意或重大過失、對於損害之發生是否有預見可能性及防止可能

性、公務員個人之資力等，應依具體個案之不同，綜合審慎考量之，並不以全部求償為限，故應由行使求償之機關依實際個案決定求償額度。

## 五、公務員有故意或重大過失之情形，方能對 之行使求償權

### （法務部 71.7.23 法 71 律字第 8952 號函）

人民依國家賠償法第三條第一項請求賠償事件，有關之公務員是否應以有同法第二條第三項故意或重大過失時始對其求償，發生疑義一案，經臺北市政府報奉行政院釋示如說明二。請 查照。

一、本件係依臺北市政府報請行政院釋示，經奉 行政院七十一年七月十七日臺七十一法字第一二〇八二號函復該府說明：「復七十一年六月十六日(71)府賠二字第二六七三三號函，並參照法務部研議意見辦理。」並以副本抄發本部。

二、行政院釋示如左：

(一) 依國家賠償法第三條第一項賠償之事件，有關之公務員宜以有同法第二條第三項故意或重大過失時，始得對其求償。按國家賠償法第二條第三項規定公務員之不法侵害行為有故意或重大過失時，賠償義務機關始對之有求償權者，旨在明訂行使求償權之合理基準，以期寬嚴適中。人民依同法第三條第一項請求賠償之事件，遇有就損害原因應負責任之人係公務員時，為貫徹同法第二條第三項之立法意旨，宜解為仍須該公務員有故意或重大

過失之情形，方能對之行使求償權。否則，賠償事件如發生同法第二條第二項與第三條第一項之競合原因時，請求權人為減輕自己之舉證責任，極可能主張係同法第三條第一項之事件以請求賠償，而被求償公務員責任之輕重，反操諸請求權人之手，當非立法本意。

- (二) 貴府函說明二之(二)所敘：「1.如請求權人就同一事件同時引用國家賠償法第二條及第三條規定請求賠償時，賠償義務機關究應適用第二條第三項抑第三條第二項對公務員求償？易滋疑義，甚至無所適從。2.同一事件如請求權人依同法第二條請求賠償時，公務員僅就故意或重大過失負責。反之，請求權人如依同法第三條請求賠償，則無論有無故意或過失，均應負責，處理兩歧，不僅不合理，尤屬不公平，且求償與否操在請求權人手中，似不妥適。」有此情形，賠償義務機關宜依據事實證據，審慎認定，首先決定應否賠償或拒絕賠償，如認為應予賠償者，應同時確定適用之條文。其次再依有關條文規定及同法施行細則第四十一條第一項之意旨，審慎決定應否向有關之公務員求償。

## 六、東星大樓—最高法院 95 年度臺上字第 2049 號判決

### 判決主文

原判決（臺灣高等法院第二審判決：91 年度重上國字第 10 號）關於命上訴人給付及該訴訟費用部分廢棄，發回臺灣

高等法院。

### 判決理由（略）

按在我國建築法規中，就建築物施工品質之確保，原則上係由承造人及專任工程人員之自主檢查制度，監造人之監造制度及主管機關之施工勘驗制度等三道防線交織而成，此三道防線各有其應有之功能，且相互依存，缺一不可。有關建築施工勘驗之法律依據為建築法第 56 條、第 58 條及第 70 條。至於技術性或細節部分，則屬地方權限，由各地方政府於其建築管理自治條例或管理規則中予以規定，以作為該地方行政機關依法行政之依據。因大樓越建越高，建築技術日趨尖端，在建管人才不足之情形下，主管機關欲對複雜而眾多之高樓大廈施工予以有效勘驗，以確保其施工品質，日漸困難。主管機關乃運用其裁量權，走向建築技術與建築行政管理分離之作法，亦即行政機關僅負責建築行政上之事務，至於建築物或公共設施之施工品質之確保，則期待經由監造制度及自主檢查制度達成。此種行政與技術分立之原則，其目的乃在提高行政服務效率及建築設計品質，以加速審核績效，而非旨在減輕或免除主管機關之責任，故主管機關應監督承造人善盡自主檢查之責任及監督監造人善盡監造之責任，用以提高建築品質，以策安全而防流弊之滋生。查建築法第 56 條於 60 年公布時係規定於承造人按時申報勘驗合格後始得繼續施工，於 73 年修正為由承造人會同監造人按時申報即得繼續施工，毋庸俟勘驗合格後方得繼續施工。臺北市

建築管理規則係臺北市政府於 63 年 2 月 5 日依建築法第 101 條訂定，其第 14 條規定勘驗之時點為：基礎如為鋼筋混凝土構造時，在基礎配筋完畢，未搗製混凝土以前申報勘驗；如為鋼筋混凝土、鋼骨鋼筋混凝土、鋼骨混凝土構造時，在各層樓板或屋頂配筋(骨)完畢，未搗製混凝土以前申報勘驗。臺北市建築施工檢查作業要點係臺北市政府於 71 年 6 月 21 日依建築法、建築師法、營造業管理規則及臺北市建築管理規則等規定訂定，其第 3 條規定承造人於建築工程勘驗報告書送達建築主管機關收文報備之次日，即可繼續施工。內政部於 34 年 2 月 26 日訂定公布建築技術規則，於 63 年 2 月 25 日公布修正全文，64 年 8 月 5 日修正公布總則編、建築設計施工編、建築施工編、建築構造編。另自 63 年 11 月 15 日起至 83 年 10 月 28 日止，就建築設計施工編予以增訂或修正多達 17 次。綜上以觀，可知對於上開行政與技術分立原則之執行，臺北市建築管理規則及臺北市建築施工檢查作業要點早於建築法，而建築技術規則自 34 年 6 月 26 日訂定公布後，修正增訂頻繁。查東星大樓係 70 年 2 月 23 日核發建造執照；72 年 9 月 9 日核發使用執照，原審本當釐清東星大樓於上開建造期間所適用之相關建築法令之內容為何？進而全面審究上訴人所屬建管人員執行核發建造執照、施工勘驗及核發使用執照之職務時，有無故意或過失違反當時有效之相關建築法令情事。如有違反，是否與東星大樓倒塌，造成被上訴人等之損害，其間有相當因果關係存在，以資為判斷上訴人應否負國家賠償責任之依據，始為正辦。乃原審僅就施工勘驗

一項予以審認，謂臺北市建築施工檢查作業要點第3條、第11條第3項之規定逾越母法而無效，並科上訴人所屬建管人員應盡當時有效法令所未明定之義務，即必須進行二次勘驗，始能免責。因認上開建管人員未進行二次勘驗，致未能糾正施工疏失，因而造成東星大樓倒塌，上訴人即應負國家賠償責任，已難謂當，況上訴人所屬建管人員依據當時有效之臺北市建築施工檢查作業要點第3條、第11條第3項之規定，進行施工勘驗，係屬依法行政，縱該要點之上開規定事後被法院認定逾越母法為無效，能否因此而令當時依法行政之建管人員及其所屬機關負損害賠償責任，亦非無疑。又在建築技術日趨尖端，而建管人才人力不足之情形下，為提高行政服務效率及建築設計品質，以加速審核時效，而有逐漸走向行政與技術分立之趨勢下，建築主管機關逐漸採行建築技術與建築行政管理分離之作法，觀諸臺北市建築管理規則及臺北市建築施工檢查作業要點，比建築法更早進行，在此種趨勢下，科上訴人所屬建管人員應盡上開建築法所未明定之義務，是否過苛，亦待研求。原審未遑注意及此，遽為上訴人應負賠償責任之認定，尚非允當。次按核發建造執照、施工勘驗及核發使用執照等階段，自社會行為觀察，具有繼續性，建管人員對上開各階段所為之不同職務行為應予合一評價。查東星大樓倒塌之原因為混凝土強度不合格、施工不當及結構設計疏失，導致建築物耐震能力不足所致，有臺北市土木技師工會鑑定書、臺北地檢署起訴書及監察院糾正文可供參酌。而被上訴人主張上訴人所屬建管人員對建造執照

之審查、施工之勘驗及核發使用執照均有過失，與東星大樓之倒塌有相當因果關係存在。是以欲判斷上訴人應否負國家賠償責任，必先分別就其所屬建管人員對於東星大樓核發建造執照、施工之勘驗及核發使用執照等各該過程有何疏失，然後加以綜合觀察其故意或過失行為是否造成未能發現東星大樓混凝土強度不足、施工不當及結構設計錯誤等疏失之原因，並二者之間有無相當因果關係存在，始能判斷上訴人對於東星大樓之倒塌應否負國家賠償責任。乃原審就上訴人所屬建管人員對建造執照及使用執照之核發過程究竟有何過失，未加以審認，難謂無疏漏之處。案經發回，併予指明。上訴論旨，指摘此部分之原判決不當，求予廢棄，非無理由。

據上論結，本件上訴為有理由，依民事訴訟法第 477 條第 1 項、第 478 條第 2 項，判決如主文。

## 七、公務人員遺族已依公務人員撫卹法領受殮葬補助費時，宜由賠償義務機關考量予以扣除

（法務部 80.7.19 法 80 律字第 10821 號函）

本件經由本部法規委員會研議，其結論為國家賠償與保險給付二者之請求權併存。不發生由國家賠償之給付金額中扣除公務員保險金之問題。惟殮葬費部分，以實際支出數額為給付範圍，故公務人員遺族已依公務人員撫卹法領受殮葬補助費時，宜建議由賠償義務機關考量予以扣除。



## 八、共同侵權行為第三人是否得向該管公務員之國家機關請求內部分擔額？

(89年法律座談會彙編第7-9頁)

座談機關：臺灣高等法院暨所屬法院

法律問題：公務員於執行職務行使公權力時，與第三人共同因過失不法侵害他人權利，若該第三人已依侵權行為損害賠償責任先為賠償被害人後，該第三人是否得依民法第二百八十一條第一項前段之規定，向該管公務員之國家機關請求內部分擔額？

討論意見：

甲說：公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。又國家損害賠償，除依本法規定外適用民法之規定。國家賠償法第二條第二項前段、第五條定有明文。故國家賠償法本質上係為民事侵權行為之特別法。而公務員於執行職務行使公權力時，其係居於國家機關之地位，行使統治權作用，此時公務員乃為國家機關之手足，若因其故意過失不法侵害人民自由或權利，實質上應係國家機關所為之行為，國家機關即應對被害人負損害賠償責任。故此時國家機關依民法規定，有與之同負連帶損害賠償責任之人時，即有民法第一百八十五條共同侵權行為之情形，而該第三人已先為賠償被害人時，自非不得依民法第二百八十一條第一項之

規定，向國家機關請求內部分擔部分。

乙說：按數人共同不法侵害他人之權利者，連帶負損害賠償責任。民法第一百八十五條第一項前段定有明文。然公務員於執行職務行使公權力，不法侵害他人權利，此時為侵權行為之人仍係該公務員，至被害人得依國家賠償法第二條第二項之規定，向國家機關請求損害賠償乃基於國家賠償法之規定，該國家機關與普通自然人間並無行為關聯共同，是國家機關與普通自然人對被害人無同負民法第一百八十五條共同侵權行為連帶賠償責任之餘地。而連帶債務須法律有明文規定，或當事人間有明示之合意，始得成立。故在此情形，普通自然人與國家機關給付目的雖屬同一，然其係本於不同之法律原因，其等間僅為不真正連帶債務，而不真正連帶債務並無內部分擔之問題，若該第三人先為賠償被害人時，自不得向國家機關請求內部分擔額。

初步研討結果：

採甲說。按國家賠償法第二條第二項與第三條均係以國家機關之地位行使公權力，故在公務員執行職務行使公權力，不法侵害他人之權利、自由，應認該行為為國家本身之行為，故此時若有與國家同負共同侵權行為責任之人，自應由國家與該他人負連帶責任，而有連帶債務內部分擔之問題。審查意見：採乙說，因國家賠償法對被害人所負損害賠償責任，係國家之獨立責任。

研討結果：照審查意見通過。

相關法條：民法第二百八十一條第一項前段、第一百八十五條、國家賠償法第二條第二項前段、第三條、第五條。

參考資料：

(一) 最高法院七十八年度臺再字第三〇號裁判要旨：

開道路乃國家應行完成之公共任務，故其行為係屬具有公法性質之給付行政行為，亦即所謂單純統治之行政行為，而非行政私法之行為，雖未帶有命令或強制之手段，亦應認係公權力之行使。如其不法侵害人民之權利者，國家並不負民法上之侵權行為損害賠償責任，而僅生能否依國家賠償法請求賠償之問題。

(二) 最高法院七十二年度臺上字第一八九七號裁判要旨：

查政府機關基於公權力行使之行政處分，不構成民法上之侵權行為。受害之人尚不得依民法之規定請求損害賠償。本件依上訴人之主張，係在國家賠償法公布施行前被上訴人基於公權力作用之建築管理上行政處分而發生之事實。依上說明，上訴人依民法之規定請求被上訴人賠償其損害，自難謂為有理。

(三) 最高法院七十一年度臺上字第四七六號裁判要旨：

公務員執行職務，故意或過失侵害上訴人之權利，在民法第一百八十六條既無命公務機關連帶負損害賠償責任之規定。而公務員與行政機關間，又非僱傭關係，亦無民法第一百八十八條規定之適用。再公務員與行政機關間之關係，亦不同於法人與其董事或職員間之關

係，尤無適用民法第二十八條規定之餘地。

## 九、知有損害與損害發生時起

### （法務部 83.2.2 法 83 律字第 02489 號函）

按國家賠償法第二條第二項後段規定：「公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」所謂「公務員怠於執行職務」，係指公務員對於被害人有應執行之職務而怠於執行者而言。雖最高法院著有七十二年臺上字第七〇四號判例要旨略以：「國家賠償法第二條第二項後段所謂公務員怠於執行職務，係指被害人對於公務員為特定職務行為，有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行，致自由或權利遭受損害者，始得依上開規定，請求國家負損害賠償責任。若公務員對於職務之執行，雖可使一般人民享有反射利益，人民對於公務員仍不得請求為該職務之行為者，縱公務員怠於執行該職務，人民尚無公法上請求權可資行使，以資保護其利益，自不得依上開規定請求國家賠償損害。」惟本件於貴會（行政院原子能委員會）發現有輻射污染建築物及污染鋼筋情事時，貴會依法令或職權是否有告知之義務及採取必要附設措施、補償之義務，事涉貴會職掌及事實認定，宜請貴會審酌之。

又國家賠償法第八條第一項規定：「賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因二年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾五年者亦同。」所謂「知有損害」，非僅指單純知有損害而言，尚且包括知有國家賠償責任行為存在（參照最高法

院八十一年度臺上字第一九八二號民事判決)；而所謂「損害發生時起」，係指知有發生損害之違法行為而言，不以知悉加害公務員之姓名為必要。至於公務員行使公權力之行為究為適法行為或違法行為，尚在行政救濟爭訟中者，似應自行政爭訟確定時起算起（參照劉清景、施茂林、吳義雄、林崑城著「國家賠償法實用」第二〇一頁至第二〇二頁、張孝昭著「國家賠償法逐條論述」第八十七頁）。本件宜由 貴會本於職權參酌上開說明審認之。

## 十、賠償金額應視個案情節分別認定

### （法務部 83.2.7 法 83 律字第 02844 號函）

國家賠償法第二條第二項前段規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。」所謂「執行職務」，依目前實務見解，係以行為之外觀為標準定之（最高法院四十二年臺上字第一二二四號判例參照）；至所謂「行使公權力」係採廣義說，即公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言，並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為（最高法院八十年臺上字第五二五號判決要旨參照）。鈞院交通車於接送人員上班，於駛離停車場後發生車禍致被害人死亡，依上揭見解尚難認非屬執行職務行使公權力之行為，故司機如有故意

或過失時，應有國家賠償法之適用，依同法第二條第三項規定，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。

國家賠償之程序，依國家賠償法第十條第一項規定，請求權人應先以書面向賠償義務機關提出請求，賠償義務機關認符合國家賠償要件時，應即與當事人協議。本件被害人業已死亡，依國家賠償法第五條規定適用民法之結果，得請求賠償者為支出殯葬費之人（民法第一百九十二條第一項）、受扶養權利人（民法第一百九十二條第二項）及被害人之父母、配偶、子女（民法第一百九十四條）。至賠償金額究以多少為適當，應視個案情節分別認定之。本件依來函所附資料，被害人未婚，其生前扶養之人為父、母及祖母時，並依其扶養之程度，應按受扶養權利者之需要，與負扶養義務者之經濟能力及身分定之（民法第一千一百十九條參照），人口平均餘命及霍夫曼計算公式計算其扶養費，其弟、妹如為受扶養權利人，則以不能維持生活而無謀生能力者為限（民法第一千一百十七條第一項參照）。

又如另有其他扶養義務人時，則應各依其經濟能力，分擔義務；殯葬費用之數額則以實際支出之合理費用為準，至精神上損害賠償金額，尚無一定標準，得於當事人提出後依法審酌之。

## 十一、駐外領務人員駐在地辦理公證事務無國家賠償法之適用

(法務部 90.6.13 法 90 律字第 019932 號函)

按國內法除別有規定外(例如刑法第五條),應以該國領域為其地域效力之範圍,此乃適用法律之當然解釋。國家賠償法係國內法,所適用之地域範圍,自應僅以我國地域以內為限。準此,中華民國公務員在中華民國領域外執行職務行使公權力,因故意或過失之不法行為所致損害,被害人尚難依該法向我國請求損害賠償(本部七十年五月六日法七十律字第五八五六號及同年七月三日法七十律字第八三六六號函參照)。次按公證法對於駐外領務人員於駐在地辦理公證事務,因故意或過失之不法行為所致損害,並無國家應負損害賠償責任之特別規定。故駐外領務人員駐在地辦理公證事物,因故意或過失之不法行為所致損害事項,無國家賠償法之適用。

## 十二、同一行政主體不宜行使求償權

(法務部 89.4.24 法 89 律字第 007220 號函)

查我國國家賠償制度係以國家或其他公法人(均為行政主體)為損害賠償責任之主體,賠償義務機關僅係代理國家或其他公法人受理賠償之請求,並對於就損害發生有故意或重大過失之公務員或其他就損害原因有應負責任之人行使求償權(國家賠償法第二條、第三條、第九條及第十四條規定

參照)。是以，賠償義務機關與求償對象之機關如係屬同一行政主體，因其權利義務皆歸屬於同一行政主體（翁岳生，「法治國家之行政法與司法」，一九九四年六月初版第一七四頁參照），為免造成該行政主體所屬機關間「自我求償」，此種情形似不宜行使求償權。反之，如賠償義務機關與求償對象之機關係分屬不同之行政主體（例如：分屬國家與縣市等地方自治團體），則因權利義務之歸屬主體互異，並非同一行政主體所屬機關間「自我求償」，自仍得行使求償權。本部七十八年十月七日法七八律字第一七〇六八號函之見解，應予變更。

### 十三、土地法第六十八條規定為國家損害賠償責任之特別規定應優先適用

（法務部 85.4.6 法 85 律決字第 07872 號函）

按土地法第六十八條規定：「因登記錯誤遺漏或虛偽致受損害，由該地政機關負損害賠償責任。但該地政機關證明其原因應歸責於受害人時，不在此限。前項損害賠償，不得超過受損害時之價值。」為國家損害賠償責任之特別規定，自應優先於國家賠償法而適用（國家賠償法第六條規定參照）。其所稱登記錯誤或遺漏，依土地登記規則第十四條規定，係指登記之事項與登記原因證明文件所載之內容不符而言。惟司法實務上則認此為例示規定（最高法院七十六年度第五次民事庭會議決議參照），並不能限制土地法第六十八條之適用（最高法院七十六年度臺上字第四七〇號民事判決參照）。本件請求權人向原所有權人購買嘉義縣大林鎮甘蔗崙段一三〇



之三號土地，已辦理移轉登記在案。嗣大林地政事務所於八十三年辦理徵收用地分割測量時發現該筆土地由地籍圖計算為○·二三四三公頃，與土地登記簿所載○·三三四三公頃不符，經查係民國三十五年八月十二日臺灣省光復初期辦理土地總登記於面積「臺甲」換算「公頃」時發生錯誤，該所於八十三年六月十七日逕為辦理更正登記，致登記名義人（即本件請求權人）權益受損情事，倘認係土地法第六十八條所謂之「登記錯誤」，即應依該條規定，由該地政機關負損害賠償責任；倘認不符合該條之規定，則依國家賠償法施行細則第二條規定，似無國家賠償法之適用；至民法第一百八十六條，係針對「公務員」損害賠償責任所設規定，而非有關國家賠償責任之規定，故該條第一項後段所言以「被害人不能依他項方法受賠償」之條件，於國家賠償事件，似無適用先後之問題。

#### 十四、國家賠償被告機關之爭議

（86年法律座談會彙編 87年6月版，第113-116頁）

座談機關：臺灣高等法院暨所屬法院

法律問題：某直轄市政府工務局建築管理處理人員某甲違法拆除民眾某乙房屋之屋頂平臺所建構造物，侵害其權利，如以拆除人員所屬之建築管理處為被告即以該處為國家賠償之訴之賠償義務機關起訴，法院應否依民事訴訟法第二百四十九條第一項第三款之規定命補正，改以「某市政府」為被告？

討論意見：

甲說：參照最高法院七十八年度臺上字第二三六九號民事判決認：「(一)國家賠償法第九條規定，依同法第二條第二項請求損害賠償者，以該公務員所屬機關為賠償義務機關。上訴人主張臺北市政府工務局建築管理處人員違法拆除其房屋頂平臺所建構造物，侵害其權利等情，查該拆除人員(公務員)所屬機關為建管處，而依該處組織規程第二條規定「本處置處長承工務局局長之命綜理處務並指揮監督所屬員工」，又第三條第五項規定：「……掌理舊有違章建築及新舊違章建築違規使用物之拆除執行」，可見建管處就一定事務有獨立決定並對外表示國家意思之權限，自屬前揭法條所謂之賠償義務機關。(二)編列國家賠償經費預算，與認定賠償義務機關係屬二事。依國家賠償法第七條第二項規定，國家賠償所需經費，固由各級政府編列預算統一支應，但非謂各級政府所屬機關不得為賠償義務機關。」所持之見解，某甲所屬之機關即「市政府工務局建築管理處」，就某乙所起訴之國家賠償案件即具有當事人能力，而毋庸命補正。

乙說：國家賠償法(以下稱本法)係採「國家責任」與「機關賠償」之制度，即以國家為損害賠償責任之主體，機關僅係代理國家受理賠償之請求。本法第十四條規定本法於其他公法人準用之，在解釋上，係指國家法人以外之其他公法人，諸如各級地方自治團體(省、縣

市、鄉鎮)及農田水利會等(見吳庚著行政法之理論與實用第五三二頁)。本法第九條所謂賠償義務「機關」之機關涵義應與組織法上使用「機關」一詞相同,指有單獨之組織法規、獨立之編制預算及印信之組織體而言,如在縣、及省轄市之層級,警察局、衛生局、及新近成立之環保局等均為獨立之機關,其餘如民政、財政、建設、教育、工務等業務單位雖有局或科之分,惟依其組織型態,仍均為省、縣市政府之內部單位,依行政院五十五年判字第三十六號判例所引行政院臺五十訴字第○八六三號函之見解,認上開民政局等單位不能受理訴願,如對人民有所處分,自應認為各該省縣市政府之處分,如處分違法侵害人民權益,自不得作為本法之賠償義務機關(見同前揭書第五○一、五○二頁),應以省縣市政府為賠償義務機關。司法院七十年六月廿五日頒訂之「法院辦理國家賠償事件應行注意事項」第十一條亦謂:「本法所稱賠償義務機關,係指依法組織之中央或地方機關,有決定國家意思並對外表示之權限而言,如各縣市之警察局、衛生局等是。」亦採同此看法,如此,方不致於同一事實,在提起行政訴訟附帶民事程序時之被告(機關),與依民事訴訟程序,請求國家賠償時之被告機關(賠償義務機關)歧異,而滋生困擾。故而,直轄市政府之工務局新工處、建管處等應不得作為賠償義務機關,自不待多言。因而,法院應依民事訴訟法第二百

四十九條第一項第三款之規定裁定命原告補正「某市政府」為被告。

初步討論結果：多數贊同乙說。

審查意見：

(一) 採甲說。

(二) 最高法院七十八年臺上字第二三六九號判決採甲說。

(三) 國家賠償法第十條第一項規定：「依本法請求損害賠償時，應先以書面向賠償義務機關請求之」，係採「協議先行原則」。並參照同條第二項及第十一條第一項規定，賠償義務機關應即與請求人協議，或拒絕賠償。於協議程序中已經就請求人請求之對象是否為「賠償義務機關」審酌過濾一次，將來如因協議不成立等事由而起訴時，應以何一機關為賠償義務機關之問題，可能並不多見。

研討結果：應命補正以市政府工務局為被告。

參考資料：最高法院七十八年度臺上字第二三六九號民事判決裁判要旨：

(一) 國家賠償法第九條規定，依同法第二條第二項請求損害賠償者，以該公務員所屬機關為賠償義務機關。上訴人主張臺北市政府工務局建築管理處人員違法拆除其房屋屋頂平臺所建構造物，侵害其權利等情，查該拆除人員（公務員）所屬機關為建管處，而依該處組織規程第二條規定「本處置處長承工務局局長之命綜理處務並指揮監督所屬員工」，又第三條第五項規定：「……掌理舊有違章建築及新舊違章建築違規使用物之拆除執行」，可見建

管處一定事務有獨立決定並對外表示國家意思之權限，自屬前揭法條所謂之賠償義務機關。

- (二) 編列國家賠償經費預算，與認定賠償義務機關係屬二事。依國家賠償法第七條第二項規定，國家賠償所需經費，固由各級政府編列預算統一支應，但非謂各級政府所屬機關不得為賠償義務機關。



## 附錄：國家賠償相關法規

### 一、國家賠償法

中華民國 69 年 7 月 2 日總統(69)台統(一)義字第 3720 號令制定公布全文 17 條

#### 第一條（立法依據）

本法依中華民國憲法第二十四條制定之。

#### 第二條（國家賠償責任(一)）

本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。

公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。

前項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。

#### 第三條（國家賠償責任(二)）

公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。

前項情形，就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有求償權。

#### 第四條（視同公務員）

受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同。

前項執行職務之人有故意或重大過失時，賠償義務機關對受委託之團體或個人有求償權。

### **第五條（補充法）**

國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。

### **第六條（特別法）**

國家損害賠償，本法及民法以外其他法律有特別規定者，適用其他法律。

### **第七條（賠償方法）**

國家負損害賠償責任者，應以金錢為之。但以回復原狀為適當者，得依請求，回復損害發生前原狀。

前項賠償所需經費，應由各級政府編列預算支應之。

### **第八條（時效期間）**

賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因二年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾五年者亦同。

第二條第三項、第三條第二項及第四條第二項之求償權，自支付賠償金或回復原狀之日起，因二年間不行使而消滅。

### **第九條（賠償義務機關）**

依第二條第二項請求損害賠償者，以該公務員所屬機關為賠償義務機關。

依第三條第一項請求損害賠償者，以該公共設施之設置或管理機關為賠償義務機關。

前二項賠償義務機關經裁撤或改組者，以承受其業務之機關為賠償義務機關。無承受其業務之機關者，以



其上級機關為賠償義務機關。

不能依前三項確定賠償義務機關，或於賠償義務機關有爭議時，得請求其上級機關確定之。其上級機關自被請求之日起逾二十日不為確定者，得逕以該上級機關為賠償義務機關。

#### **第十條（書面請求及協議書）**

依本法請求損害賠償時，應先以書面向賠償義務機關請求之。

賠償義務機關對於前項請求，應即與請求權人協議。協議成立時，應作成協議書，該項協議書得為執行名義。

#### **第十一條（訴訟）**

賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾三十日不開始協議，或自開始協議之日起逾六十日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴。但已依行政訴訟法規定，附帶請求損害賠償者，就同一原事實，不得更行起訴。

依本法請求損害賠償時，法院得依聲請為假處分，命賠償義務機關暫先支付醫療費或喪葬費。

#### **第十二條（訴訟之補充法）**

損害賠償之訴，除依本法規定外，適用民事訴訟法之規定。

#### **第十三條（有審判職務公務員侵害人民權利）**

有審判或追訴職務之公務員，因執行職務侵害人民自由或權利，就其參與審判或追訴案件犯職務上之

罪，經判決有罪確定者，適用本法規定。

#### **第十四條（公法人之準用）**

本法於其他公法人準用之。

#### **第十五條（外國人之適用）**

本法於外國人為被害人時，以依條約或其本國法令或慣例，中華民國人得在該國與該國人享受同等權利者為限，適用之。

#### **第十六條（施行細則）**

本法施行細則，由行政院定之。

#### **第十七條（施行日）**

本法自中華民國七十年七月一日施行。

## 二、國家賠償法施行細則

法規名稱：國家賠償法施行細則

公布時間：中華民國 70 年 06 月 10 日

修正時間：中華民國 88 年 09 月 29 日

中華民國 88 年 09 月 29 日台八十八法字第 35851 號令修正第 24 條

### 第一章 總則

第 一 條 本細則依國家賠償法（以下簡稱本法）第十六條之規定訂定之。

第 二 條 依本法第二條第二項、第三條第一項之規定，請求國家賠償者，以公務員之不法行為、公有公共設施設置或管理之欠缺及其所生損害均在本法施行後者為限。

第 三 條 依本法第九條第四項請求確定賠償義務機關時，如其上級機關不能確定，應由其再上級機關確定之。

第三之一條 本法第八條第一項所稱知有損害，須知有損害事實及國家賠償責任之原因事實。

### 第二章 預算之編列與支付

第 四 條 本法第七條第二項之經費預算，由各級政府依預算法令之規定編列之。

第 五 條 請求權人於收到協議書、訴訟上和解筆錄或確定判決後，得即向賠償義務機關請求賠償。  
賠償義務機關收到前項請求後，應於三十日內支付賠償金或開始回復原狀。  
前項賠償金之支付或為回復原狀所必需之費用，由編列預算之各級政府撥付者，應即撥付。

第 六 條 請求權人領取賠償金或受領原狀之回復時，應填具收據或證明原狀已回復之文件。

### 第三章 協議

#### 第一節 代理人

第 七 條 請求權人得委任他人為代理人，與賠償義務機關進行協議。  
同一損害賠償事件有多數請求權人者，得委任其中一人或數人為代理人，與賠償義務機關進行協議。  
前二項代理人應於最初為協議行為時，提出委任書。

第 八 條 委任代理人就其受委任之事件，有為一切協議行為之權，但拋棄損害賠償請求權、撤回損害賠償之請求、領取損害賠償金、受領原狀之回復或選任代理人，非受特別委任，不得為之。  
對於前項之代理權加以限制者，應於前條之委任書內記明。

- 第九條 委任代理人有二人以上者，均得單獨代理請求權人。  
違反前項之規定而為委任者，對於賠償義務機關不生效力。
- 第十條 委任代理人事實上之陳述，經到場之請求權人即時撤銷或更正者，失其效力。
- 第十一條 委任代理權不因請求權人死亡、破產、喪失行為能力、或法定代理權變更而消滅。
- 第十二條 委任代理之解除，非由委任人到場陳述或以書面通知賠償義務機關不生效力。
- 第十三條 協議由法定代理人進行時，該法定代理人應於最初為協議行為時，提出法定代理權之證明。  
前項法定代理，依民法及其他法令之規定。
- 第十四條 賠償義務機關如認為代理權有欠缺而可以補正者，應定七日以上之期間，通知其補正，但得許其暫為協議行為，逾期不補正者，其協議不生效力。

## 第二節 協議之進行

- 第十五條 同一賠償事件，數機關均應負損害賠償責任時，被請求之賠償義務機關，應以書面通知未被請求之賠償義務機關參加協議。  
未被請求之賠償義務機關未參加協議者，被請求之賠償義務機關，應將協議結果通知之，以為處

理之依據。

第十六條 賠償義務機關應以書面通知為侵害行為之所屬公務員或受委託行使公權力之團體、個人，或公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害，而就損害原因有應負責之人，於協議期日到場陳述意見。

第十七條 損害賠償之請求，應以書面載明左列各款事項，由請求權人或代理人簽名或蓋章，提出於賠償義務機關。

一 請求權人之姓名、性別、出生年月日、出生地、身分證統一編號、職業、住所或居所。請求權人為法人或其他團體者，其名稱、主事務所或主營業所及代表人之姓名、性別、住所或居所。

二 有代理人者，其姓名、性別、出生年月日、出生地、身分證統一編號、職業、住所或居所。

三 請求賠償之事實、理由及證據。

四 請求損害賠償之金額或回復原狀之內容。

五 賠償義務機關。

六 年、月、日。

損害賠償之請求，不合前項所定程式者，賠償義務機關應即通知請求權人或其代理人於相當期間內補正。

- 第十八條 數機關均應負損害賠償責任時，請求權人得對賠償義務機關中之一機關，或數機關，或其全體同時或先後，請求全部或一部之損害賠償。前項情形，請求權人如同時或先後向賠償義務機關請求全部或一部之賠償時，應載明其已向其他賠償義務機關請求賠償之金額或申請回復原狀之內容。
- 第十九條 被請求賠償損害之機關，認非賠償義務機關或無賠償義務者，得不經協議，於收到請求權人之請求起三十日內，以書面敘明理由拒絕之，並通知有關機關。
- 第二十條 賠償義務機關於協議前，應就與協議有關之事項，蒐集證據。
- 第二十一條 賠償義務機關為第一次協議之通知，至遲應於協議期日五日前，送達於請求權人。前項通知所載第一次之協議期日為開始協議之日。
- 第二十二條 賠償義務機關於協議時，得按事件之性質，洽請具有專門知識經驗之人陳述意見，並支給旅費及出席費。請求賠償之金額或回復原狀之費用，在同一事件達一定金額時，該管地方法院檢察署應賠償義務機關之請，得指派檢察官提供法律上之意見。前項一定之金額由法務部擬定，報請行政院核

定之。

第二十三條 賠償義務機關應指派所屬職員，記載協議記錄。協議記錄應記載左列各款事項：

- 一 協議之處所及年、月、日。
- 二 到場之請求權人或代理人。賠償義務機關之代表人或其指定代理人、第十五條、第十六條及第二十二條所定之人員。
- 三 協議事件之案號、案由。
- 四 請求權人請求損害賠償之金額或回復原狀之內容及請求之事實理由。
- 五 賠償義務機關之意見。
- 六 第十五條、第十六條及第二十二條所定人員之意見。
- 七 其他重要事項。
- 八 協議結果。

前項第二款人員應緊接協議記錄之末行簽名或蓋章。

第二十四條 賠償義務機關得在一定金額限度內，逕行決定賠償金額。

前項金額限度，中央政府各機關及省政府，由行政院依機關等級定之；縣（市）、鄉（鎮、市）由縣（市）定之；直轄市，由其自行定之。

第二十五條 賠償義務機關認應賠償之金額，超過前條所定之限度時，應報請其直接上級機關核定後，始



得為賠償之決定。

前項金額如超過其直接上級機關，依前條規定所得決定之金額限度時，該直接上級機關應報請再上級機關核定。

有核定權限之上級機關，於接到前二項請求時，應於十五日內為核定。

第二十六條 自開始協議之日起逾六十日協議不成立者，賠償義務機關應依請求權人之申請，發給協議不成立證明書。

請求權人未依前項規定申請發給協議不成立證明書者，得請求賠償義務機關繼續協議，但以一次為限。

第二十七條 協議成立時，應作成協議書，記載左列各款事項，由到場之請求權人或代理人及賠償義務機關之代表人或其指定代理人簽名蓋章，並蓋機關之印信：

一 請求權人之姓名、性別、出生年月日、出生地、身分證統一編號、職業、住所或居所。請求權人為法人或其他團體者，其名稱、主事務所或主營業所及代表之姓名、性別、住所或居所。

二 有代理人者，其姓名、性別、出生年月日、出生地、身分證統一編號、職業、住所或居所。

- 三 賠償義務機關之名稱及所在地。
  - 四 協議事件之案由及案號。
  - 五 損害賠償之金額或回復原狀之內容。
  - 六 請求權人對於同一原因事實所發生之其他損害，願拋棄其損害賠償請求權者，其拋棄之意旨。
  - 七 年、月、日。
- 前項協議書，應由賠償義務機關於協議成立後十日內送達於請求權人。

第二十八條 協議文書得由賠償義務機關派員或交由郵政機關送達，並應由送達人作成送達證書。  
協議文書之送達，除前項規定外，準用民事訴訟法關於送達之規定。

### 第三節 協議之期日及期間

- 第二十九條 協議期日，由賠償義務機關指定之。
- 第三十條 期日，除經請求權人之同意或有不得已之情形外，不得於星期日、國定紀念日或其他休息日定之。
- 第三十一條 賠償義務機關指定期日後，應即製作通知書，送達於協議關係人。但經面告以所定期日並記明協議紀錄，或經協議關係人以書面陳明屆期到場者，與送達有同一之效力。

第三十二條 期日應為之行為，於賠償義務機關為之。但賠償義務機關認為在其他處所進行協議為適當者，得在其他處所行之。

第三十三條 期日如有正當事由，賠償義務機關得依申請或依職權變更之。

第三十四條 期日及期間之計算，依民法之規定。

#### 第四章 訴訟及強制執行

第三十五條 法院依本法第十一條第二項規定為假處分，命賠償義務機關暫先支付醫療費或喪葬費者，賠償義務機關於收受假處分裁定時，應立即墊付。

第三十六條 前條暫先支付之醫療費或喪葬費，應於給付賠償金額時扣除之。

請求權人受領前條暫先支付之醫療費或喪葬費後，有左列情形之一者，應予返還：

- 一 協議不成立，又不請求繼續協議。
- 二 協議不成立，又不提起損害賠償之訴。
- 三 請求權人受敗訴判決確定。
- 四 暫先支付之醫療費或喪葬費，超過協議、訴訟上和解或確定判決所定之賠償總金額者，其超過部分。

第三十七條 請求權人因賠償義務機關拒絕賠償，或協議不成立而起訴者，應於起訴時提出拒絕賠償或協議不成立之證明書。

請求權人因賠償義務機關逾期不開始協議或拒不發給前項證明書而起訴者，應於起訴時提出已申請協議或已請求發給證明書之證明文件。

第三十八條 請求權人就同一原因事實所受之損害，同時或先後向賠償義務機關請求協議及向公務員提起損害賠償之訴，或同時或先後向賠償義務機關及公務員提起損害賠償之訴者，在賠償義務機關協議程序終結或損害賠償訴訟裁判確定前，法院應以裁定停止對公務員損害賠償訴訟程序之進行。

第三十九條 該管法院檢察機關應賠償義務機關之請，得指派檢察官為訴訟上必要之協助。

第四十條 請求權人於取得執行名義向賠償義務機關請求賠償或墊付醫療費或喪葬費時，該賠償義務機關不得拒絕或遲延履行。  
前項情形，賠償義務機關拒絕或遲延履行者，請求權人得聲請法院強制執行。

第四十一條 本法第二條第三項，第四條第二項所定之故意或重大過失，賠償義務機關應審慎認定之。  
賠償義務機關依本法第二條第三項、第三條第二項或第四條第二項規定使求償權前，得清查被求償之個人或團體可供執行之財產，並於必要時依法聲請保全措施。  
賠償義務機關依本法第二條第三項，第三條第

二項或第四條第二項規定行使求償權時，應先與被求償之個人或團體進行協商，並得酌情許其提供擔保分期給付。

前項協商如不成立，賠償義務機關應依訴訟程序行使求償權。

第四十一之一條 賠償義務機關於請求權人起訴後，應依民事訴訟法規定，將訴訟告知第十六條所定之個人或團體，得於該訴訟繫屬中參加訴訟。

第四十一之二條 賠償義務機關得在第二十四條第二項所定之金額限度內逕為訴訟上之和解。

賠償義務機關認應賠償之金額，超過前項所定之限度時，應逐級報請該管上級權責機關核定後，始得為訴訟上之和解。

## 第五章 附則

第四十二條 各級機關應指派法制（務）或熟諳法律人員，承辦國家賠償業務。

第四十三條 各機關應於每年一月及七月底，將受理之國家賠償事件及其處理情形，列表送其上級機關及法務部，其成立協議、訴訟上和解或已判決確定者，並應檢送協議書、和解筆錄或歷審判決書影本。

第四十四條 賠償義務機關承辦國家賠償業務之人員，應就每一國家賠償事件，編訂卷宗。

法務部必要時，得調閱賠償義務機關處理國家賠償之卷宗。

第四十五條 本細則自中華民國七十年七月一日施行。  
本細則修正條文自發布日施行。

### 三、臺北市府國家賠償事件處理要點

#### 【法規沿革】

- 中華民國七十年八月二十五日臺北市府(70)府賠三字第四〇〇〇〇號函訂頒
- 中華民國七十一年一月二十二日臺北市府(71)府賠三字第〇三二七〇號函修正
- 中華民國八十年八月二十五日臺北市府(80)府賠三字第八〇〇三五六八一五號函修正
- 中華民國八十四年三月二十三日臺北市府(84)府賠三字第八四〇一九二八五號函修正
- 中華民國八十五年一月十八日臺北市府(85)府法三字第八五〇〇四四三八號函修正
- 中華民國八十六年二月五日臺北市府(86)府賠秘字第八六〇〇九八四三〇〇號函修正
- 中華民國八十六年八月二十一日臺北市府(86)府法秘字第八六〇六五三五六〇〇函修正第二點
- 中華民國八十八年九月二日臺北市府(88)府法秘字第八八〇六二四七四〇〇號函修正(自八十八年九月十日起生效)
- 中華民國八十九年二月二日臺北市府(89)府法秘字第八九〇〇八八三八〇〇號函修正(自八十九年二月十日起生效)
- 中華民國九十年十一月三十日臺北市府(90)府賠秘字第九〇一七七八八八〇〇號函修正(自九十年十二月一日起實施)
- 中華民國九十二年五月二十二日臺北市府(92)府賠秘字第〇九二〇二八八七七〇〇號函修正第一點
- 中華民國九十四年六月二十九日臺北市府(94)府法秘字第〇九四一五五三五七〇〇號函修正第十九點
- 中華民國九十五年九月二十五日臺北市府(95)府授賠秘字第〇九五三二五四六七〇〇號函修正
- 中華民國九十六年四月二十三日臺北市府(96)府授賠秘字第〇九六三〇七九九七七〇〇號函修正第十五點
- 中華民國九十六年十一月九日臺北市府(96)府授法秘字第〇九六三二四四五五〇〇號函修正第十一點及第十五點
- 中華民國九十七年十月十四日臺北市府(97)府授賠秘字第〇九七三二七三六一〇〇號函修正第七點、第八點、第十點、第十二點、第十七點、第二十三點、第二十七點、第三十一點
- 中華民國九十九年八月二十三日臺北市府(99)府授賠綜字第〇九九三二三五〇〇〇號函修正第五點及第十三點
- 中華民國一百零五年五月二十四日臺北市府(100)府授賠綜字第一〇〇三一六五一六〇〇號函修正發布第十點、第十六點、第二十五點及第二十六點
- 中華民國一百零一年八月三十一日臺北市府(101)府授法綜字第一〇一三二七〇八七〇〇號函修正發布第二點、第五點至第八點、第九點至第十六點、第十九點、第二十三點至第二十八點、第三十二點、第三十三點，並自一百零一年九月十八日起施行

- 一、臺北市政府（以下簡稱本府）為處理本府及所屬各機關學校（以下簡稱各機關）國家賠償事件，特訂定本要點。  
本府各機關處理國家賠償事件，除法令另有規定外，應依本要點之規定。
- 二、本府為處理各機關之國家賠償事件，應組成國家賠償事件處理委員會（以下簡稱國賠會），其設置如下：
  - （一）國賠會置委員十三人：本府秘書長為當然委員，並為召集人。
  - （二）國賠會其餘委員十二人，府外學者專家七人，本府人員五人，由市長聘（派）兼之；其中本府法務局局長為本府當然委員。府外委員任期二年；本府委員任期一年；任期內出缺時，得補行遴聘（派），其任期至原任期屆滿之日止。
  - （三）國賠會置執行秘書一人，由法務局局長兼任，承召集人之命，綜理事務；其有關幕僚作業等，由法務局派員兼辦。國賠會委員及其他兼職人員，均為無給職。但得依規定支給交通費或出席費。
- 三、國賠會之職掌如下：
  - （一）關於國家賠償請求事件之審議。
  - （二）關於求償事件之審議。
  - （三）關於國家賠償請求事件報告之聽取。
  - （四）關於國家賠償請求事件之追認。
  - （五）關於國家賠償義務機關之確定事項。
  - （六）其他與國家賠償有關事項之審議。



四、國賠會視請求國家賠償事件之業務不定時開會，由召集人召集並擔任主席。召集人因故不能出席時，應指定委員一人為主席。

國賠會於必要時，得因請求權人之請求或依職權，通知請求權人、利害關係人、證人或鑑定人列席陳述意見。

國賠會於必要時，得由召集人指定委員若干人就賠償事件調查之；受指定之委員應就調查之結果，向國賠會報告。

國賠會委員對會議事項有行政程序法第三十二條所定各款情形之一者，應自行迴避，不得參與討論及表決。

五、請求權人請求國家賠償時，各機關應請其填具國家賠償請求書（參考格式如附件一）；其有代理人者，並應請其提出委任書（參考格式如附件二）或法定代理權之證明文件。請求權人應據實說明有無獲得其他賠償、補償或保險給付。但人身保險不在此限。

各機關受理國家賠償事件，有下列情形之一者，經簽會法務局同意，得逕行拒絕賠償、移送本府外其他應負賠償責任之機關（構）或私人，或為其他適當之處理：

(一) 無管轄權。

(二) 請求賠償不合法定程式或就請求事項未提出具體事證，不能補正或經通知補正逾期不補正。

(三) 請求權人並非其所請求賠償事件受有損害之人。

(四) 同一事件，重複請求賠償。

(五) 請求權罹於時效。

(六) 依請求權人之書面資料，並非請求國家賠償。

國家賠償事件經賠償義務機關拒絕賠償後，有發生新事實或發現新證據時，請求權人得申請重新處理，經法務局斟酌認定足以動搖原拒絕賠償之決定者，得重提國賠會審議，不受第三項第四款之限制。

前項申請，應自拒絕賠償之通知送達後三個月內為之；其事由發生在後或知悉在後者，自發生或知悉時起算，但自法定救濟期日經過後已逾五年者，不得申請。

六、各機關於收到國家賠償請求書後，應即影印請求文件送法務局建檔，並即調查事實、蒐集證據及其他相關資料；必要時，亦得會同法務局組成臨時調查小組調查之。

各機關對於應送達請求權人之文書，應以雙掛號送達，並將回執附卷。

七、各機關處理國家賠償事件，應於收到請求書之日起二十日內，簽具調查結果、拒絕賠償、和解撤回或進行協議之處理意見函送法務局。但因事實之調查、證據之蒐集費時，經函請法務局同意者得展延二十日。

八、各機關處理國家賠償事件，應確實調查相關事實證據；於擬具處理意見移送國賠會審議時，並應副知請求權人，且於說明欄內載明下列文字：「本件處理意見，係作為臺北市政府國家賠償事件處理之資料，並非確定之結果，台端如有其他理由或意見，請於文到七日內，以書面陳述意見並檢附相關資料，逕送臺北市政府法務局（臺北市市府路一號九樓東北區）辦理」。

九、各機關函送調查意見及相關證據資料至法務局彙辦時，如有案情複雜不易瞭解之國賠案件，應將相關佐證資料（如

國賠事故現場會勘圖、現場採證照片或道路交通事故現場圖等可供協助釐清案情之相關資料)製作電腦圖片檔,於國賠會現場以大螢幕畫面顯示,並指派熟稔案情之承辦人員在現場操作及解說。

- 十、受理國家賠償請求之機關,依國家賠償法第九條第一項、第二項或其他相關法令規定,認其非賠償義務機關時,應於三日內將請求書移送賠償義務機關辦理,並副知請求權人及法務局;不能確定賠償義務機關或賠償義務機關有爭議時,應由第一次收文機關為主辦賠償義務機關,並由該機關通知相關機關表示具體處理意見及佐證資料後,簽具彙整意見,依第七點函送法務局提國賠會審議及確定之。但賠償義務機關非本府及所屬各機關學校者,應依國家賠償法施行細則第十九條規定辦理。
- 十一、各機關於調查事實後自認顯無賠償責任,應簽會法務局並陳請市長核定後,敘明理由函復請求權人拒絕賠償,副知有關機關並由法務局提報國賠會追認之。
- 十二、各機關於調查事實後,自認請求權人之請求無理由而擬拒絕賠償,經法務局審酌有關事實證據後,認有賠償責任,且請求權人請求金額或預估合理賠償金額在新臺幣(以下同)十萬元以下者,得於會簽時表達適當意見併陳市長,或函請賠償義務機關逕與請求權人直接進行協議。
- 十三、各機關於調查事實後自認有賠償責任,且請求金額或預估合理賠償金額在十萬元以下者,得逕與請求權人進行協議,並適用第十九點規定。

請求金額或預估合理賠償金額逾十萬元且在三十萬元以下者，經法務局同意後，得逕與請求權人進行協議，並適用第十九點規定。

協議成立者，由賠償義務機關檢附相關文件函請法務局撥款；協議不成立者，應依請求權人之申請核發協議不成立證明書。

十四、各機關依第十二點規定，經法務局函請賠償義務機關逕與請求權人直接進行協議，或經市長核定後與請求權人協議者，如請求權人擴張聲明，其請求金額或預估合理賠償金額超過十萬元者，應重提國賠會審議。依第十三點規定與請求權人進行協議者，如請求權人擴張聲明，其請求金額或預估合理賠償金額超過三十萬元者，亦同。

十五、各機關依第十二點、第十三點規定與請求權人達成協議者，如認該案件之公務員顯無故意或重大過失之求償責任，得函請法務局同意，並逕提國賠會報告後，免於求償結案。

依國賠會決議有賠償責任，而與請求權人達成協議，其賠償金額在三十萬元以下，或經法院判決確定者，如認該案件之公務員顯無故意或重大過失之求償責任時，亦同。

十六、機關依第七點函送法務局之案件，法務局認有事實及證據上之疑義，得移請賠償義務機關或相關機關再為調查；必要時，並得本於職權會同賠償義務機關或相關機關另為調查。

十七、國賠會決議機關有賠償責任者，該機關應在決定賠償之原則及範圍內進行協議。

國賠會決議機關無賠償責任者，該機關應以書面敘明理由拒絕，並副知有關機關（參考格式如附件三）。

國賠會審議時，認被請求機關為非賠償義務機關者，應依下列方式辦理：

(一) 賠償義務機關為本府或所屬各機關者，得決議由賠償義務機關依程序重新辦理或依決議內容辦理，並通知請求權人。

(二) 賠償義務機關為前款以外其他機關者，應以書面敘明理由拒絕之，並通知有關機關。

十八、國家賠償案件涉及民事、刑事或行政爭訟之法律關係者，於其程序確定前，國賠會得決議逕予結案，並通知請求權人，俟其程序確定後依結果辦理。

十九、各機關於收到國賠會有賠償責任之決議後，應速定協議期日及處所，並製作通知書，至遲於協議期日五日前送達請求權人、代理人及有關人員。

各機關進行協議時，如就同一賠償事件有其他機關、個人或團體應負賠償責任或補償責任，或保險公司應負保險給付責任時，應以書面告知其參加協議或到場陳述意見（參考格式如附件四）。

各機關進行協議時，得洽法務局派員提供法律意見。協議成立時，應依規定製作協議書並留存一份（參考格式如附件五、六）；開始協議之日起逾六十日協議不成立者，應依請求權人之申請，並得依職權發給協議

不成立證明書（參考格式如附件七）。

各機關於收到國賠會有賠償責任之決議後，應於三十日內與請求權人達成協議。但因相關損害之鑑定、單據之蒐集或請求權人之聯繫不易，經函請法務局同意者得展延三十日。

各機關未依前項規定辦理致未能遵期達成協議或不依職權發給協議不成立證明書者，應向國賠會提出報告案並到場說明。

二十、各機關進行協議時，應依臺北市政府國家賠償事件賠償計算基準之規定辦理。

二十一、各機關進行協議時，本府所屬局、處、會及區公所得逕行決定之賠償金為一百萬元；賠償金超過一百萬元者，應簽報市長核定。

局、處所屬機關學校得逕行決定之賠償金為五十萬元；賠償金超過五十萬元而在一百萬元以下者，應報請其局、處核定，賠償金超過一百萬元者，應簽報市長核定。

二十二、各機關進行協議時，如協議成立之賠償金額須簽報市長或局、處首長核定者，應於國家賠償事件協議紀錄協議事項內敘明：「本協議紀錄須俟賠償義務機關依規定程序，簽請市長（或局、處首長）核定後，協議始生效力」。

二十三、國家賠償之訴訟案件，由被告機關主辦，並得洽請法務局協助。

各機關收受請求權人提起之國家賠償訴訟案件通知

或裁判書者，應於十五日內將起訴狀、裁判書或相關資料影本函送法務局查照。

- 二十四、國家賠償事件經協議成立、訴訟上和解（調解）成立或判決確定後，賠償義務機關應即填製國家賠償金請撥書二份（參考格式如附件八），並附協議書（和解書）二份或判決書、和解筆錄等有關文件乙份，送法務局辦理；其為回復原狀者，由賠償義務機關填具回復原狀之費用憑證及證明原狀回復之文件，送法務局辦理。

法務局於收到前項書件後，如為賠償金，開立市庫支票撥交請求權人；如為回復原狀，開立市庫支票撥交賠償義務機關。請求權人領取賠償金或受領原狀回復時，應請其填具收據或證明原狀已回復之文件（參考格式如附件九）。

- 二十五、各機關於賠償後，應依本府及所屬各機關組織規程及分層負責明細表之規定認定被求償人，並依國家賠償法第二條第三項及第三條第二項檢討被求償人責任之歸屬。

各機關行使求償權，應於請求權人領取賠償金或受領原狀回復後，自法務局通知之日起二十日內，簽具調查結果及處理意見函送法務局。但因事實之調查、證據之蒐集費時，經函請法務局同意者，得展延二十日。

國賠會決議應行使求償權者，其求償程序準用第十九點第一項規定。經賠償義務機關協商應繳入國家

賠償之收入，其收繳作業應註明收繳期限及方式。

二十六、各機關處理國家賠償事件，發現因公務員之故意、過失致生國家賠償責任時，應主動依法追究公務員之行政責任，並將追究結果通知法務局。

國賠會於處理國家賠償事件，發現公務員有故意、過失致生國家賠償責任時，應移請該公務員所屬之機關依法追究其行政責任，並將追究結果通知法務局。

國賠會決議應成立國家賠償責任者，賠償義務機關應依職權主動檢討其所屬公務員有無行政責任，並將檢討結果通知法務局。

各機關辦理前三項事務之行政責任，應於每年五月十五日及十一月十五日前將結果彙整送法務局。

二十七、國家賠償請求事件之審議，如國賠會決議有賠償責任，且認該事件之公務員顯無故意或重大過失之責任，可並為免予求償之決議。

經國賠會決議，本府各機關應檢討行政作為或採取適當措施者，各機關應依決議辦理，並將執行情形函送法務局提國賠會報告。

二十八、國家賠償金及回復原狀所必需之費用，由本市地方總預算所列國家賠償金統籌科目支付。求償所得悉數交由法務局會繳入市庫。

依本要點處理國家賠償事件需各項費用，由法務局年度相關預算支應。

二十九、國賠會決議拒絕賠償事件，賠償義務機關不得僅以



國賠會審議結果作為拒絕賠償理由，而應以書面詳為說明拒絕賠償理由函復請求權人，同時應於說明欄內敘明：「台端如不服拒絕賠償之決定，得依國家賠償法第十一條第一項規定向普通法院提起損害賠償之訴，並請留意國家賠償法第八條有關賠償請求權時效期間之規定」。

三十、各機關因請求權人於國家賠償法第八條第一項所定二年時效期間內提出請求，而於逾二年後始拒絕賠償之事件，應於拒絕賠償通知書上載明：「台端如不服拒絕賠償之決定，請於六個月內向普通法院起訴，逾期本機關依法得主張時效抗辯」。

三十一、各機關處理國家賠償事件之檔案，應採一請求案件一專卷方式歸檔管理，其保存期限至少二十年。

三十二、各機關處理國家賠償事件，協議成立事件達當年度賠償事件二分之一或績效卓著而有實據者，得由法務局移請該機關對於承辦人員予以獎勵，該機關應將獎勵結果函送法務局。

三十三、各機關處理國家賠償事件，違反本要點情節重大者，得由法務局移請該機關或提請國賠會依法議處，該機關應將議處結果函送法務局及人事處，並向國賠會報告之。

註：臺北市政府國家賠償事件處理要點規定之相關  
附件（附件一至附件九）

國家賠償請求書（附件一）

賠 償 請 求 書

請求權人○○○ 性 別： 出生年月日：  
身分證統一編號：  
出生地： 職業：  
住(居)所：\_\_\_\_\_。

代理人○○○ 性 別： 出生年月日：  
身分證統一編號：  
出生地： 職業：  
住(居)所：\_\_\_\_\_。

請求之事項

請求賠償請求權人新臺幣○○○元。（如為請求回復原狀，載明回復原狀之內容或程度。）

事實及理由

- 一、.....。
- 二、.....。
- 三、.....。

聲明事項：

- 一、數機關應負連帶損害賠償責任時，請求權人如僅對賠償義務機關中之一部分機關請求全部或一部賠償，應載明已向其他賠償義務機關請求賠償之金額或回復原狀之內容。
- 二、請求權人應據實說明有無獲得其他賠償、補償或保險給付；但人身保險不在此限。

**證 據：**

此 致

(賠償義務機關全銜)

請求權人○○○印

代理人○○○印

中 華 民 國 年 月 日

**填寫說明：**

- 一、「請求權人」如為法人或其他團體，應記載其名稱及主事務所或營業所，例如：「請求權人○○有限公司 設：○○市○○區○○路○○號○○樓」
- 二、「請求權人」如為法人或其他團體、無行為能力人或限制行為能力人時，並應記載其代表人或法定代理人之性別、出生年月日、出生地、身分證統一編號、職業及住(居)所，其方式如下：  
「代表人(或法定代理人)○○○……………」  
即「請求權人」為法人或其他團體者，記載該法人或團體之代表人或管理人、經理人及其他依法令得為協議行為之

代理人：「請求權人」如為無行為能力人（如未滿七歲之未成年人或禁治產人）或限制行為能力人（如滿七歲以上之未成年人）者，記載該禁治產人之監護人或該未成年之父、母、委託監護人、遺囑指定監護人或法定監護人等。

- 三、「請求權人」如為華僑時，「身分證統一編號」欄改為記載「護照」或「入出境證」或「居留證」字號，「住（居）所」欄則詳細記載「國內住址」及「僑居地住址」二項。「請求權人」如為外國人時，除增加記載其「原國籍」一項外，「身分證統一編號」欄並改為記載「外國護照」或「入境證」或「外僑居留證」字號，「住（居）所」欄則詳細記載「國內」及「國外」之住、居所二項。
- 四、「請求權人」（或代表人）得委任他人為代理人，與賠償義務機關進行協議。「請求權人」（代表人或法定代理人）委任一人為其代理人時，記載為「代理人○○○」；數人同時委任一人為其代理人時，記載為「共同代理人○○○」。又同一損害賠償事件有多數請求權人者，得委任其中一人或數人為代理人，與賠償義務機關進行協議。如委任其中一人或數人為其代理人時，記載為「請求權人兼上○人之代理人○○○」。此外，於同一損害賠償事件有多數請求權人之情形，如其中一人同時為另一人或數人之法定代理人時，記載為「請求權人兼上○人之法定代理人○○○」。
- 五、請求賠償金錢損害時，記載如「請求賠償請求權人新臺幣○仟○佰○○萬○仟○佰○○元整」；請求回復原狀時，記載如「請求將座落○○縣○○鎮○○段第○○地號地上建物即門牌○○縣○○鎮○○街○○號本國式平房一棟毀

損倒塌之房屋牆壁重建」、「請求將毀壞之廠牌○○牌照號碼○○—○○○○汽車○輛修復」等回復原狀之內容或程度。

六、「請求權人」、「代理人」蓋印欄與「請求權人」、「代理人」欄之記載格式宜一致。

七、請求權人之電話號碼，宜一併記載，以方便接洽與連絡。

## 國家賠償事件委任書（附件二）

## 委 任 書

國家賠償協議事件委任書				
稱謂	姓名 (公司名稱)	出生年月日	身分證 統一編號	住所或居所 及電話
委任人				
受任人				
<p>為委任人請求貴        損害賠償事件，茲委任受任人為代理人，就本事件有為一切協議行為之權，並有(或但無)拋棄損害賠償請求權、撤回損害賠償之請求、領取損害賠償金、受領原狀之回復或選任代理人之特別代理權。此    致</p> <p>(賠償義務機關全銜)</p> <p style="text-align: right;">委 任 人 ○○○印 受 任 人 ○○○印</p> <p>中 華 民 國        年        月        日</p>				

## 填寫說明：

- 一、「委任人」即為請求權人，其記載方式與(一)賠償請求書「請求權人」欄之記載同；「受任人」即為代理人，其記載方

- 式與(一)賠償請求權書「代理人」欄之記載同。(請參閱(一)賠償請求權書填寫說明一至四)
- 二、「委任人」及「受任人」之電話號碼，宜一併記載，以方便接洽與連絡。
  - 三、委任代理人就其受委任之事件，有為一切協議行為之權，但拋棄損害賠償請求權、撤回損害賠償之請求、領取損害賠償金、受領原狀之回復或選任代理人，非受特別委任，不得為之。對於代理權加以限制者，應於委任書內記明之。如受任人就上開事項受委任人之特別委任者，即逕記載「並有拋棄損害賠償請求權.....之特別代理權」，或將「並有」下之括弧及其文字「(或但無)」劃去，並於劃去處加蓋委任人之印章；未受特別委任者，則逕記載「但無拋棄損害賠償請求權.....之特別代理權」，或將「並有」及其下之括弧及其中之「或」字劃去，俾資明確，並免生爭議。
  - 四、本項委任書應於最初為協議行為時提出之。

拒絕賠償理由書（附件三）

## 拒 絕 賠 償 理 由 書

（被請求賠償機關全銜）拒絕賠償理由書

請求權人：                    出生年月日：

身分證統一編號：

住（居）所：

代理人：                    出生年月日：

身分證統一編號：

住（居）所：

被請求賠償機關（名稱及所在地）

代表人（姓名及住所或居所）

一、本件請求意旨（ 年 月 日收文）略稱……………。

二、按……………依國家賠償法施行細則第十九條之規定，應予拒絕賠償。

（被請求賠償機關首長職稱）○○○

【機關印信】

中 華 民 國 年 月 日



**附記：**

不服本拒絕賠償之決定者，得依法向○○地方法院提起損害賠償之訴，並請留意國家賠償法第八條有關賠償請求權時效期間之規定。

**參考條文：**

國家賠償法第八條第一項規定：「賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因二年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾五年者亦同。」

國家賠償法第十一條第一項規定：「賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾三十日不開始協議，或自開始協議之日起逾六十日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴。但已依行政訴訟法規定，附帶請求損害賠償者，就同一原因事實，不得更行起訴。」

國家賠償法第十二條規定：「損害賠償之訴，除依本法規定外，適用民事訴訟法之規定。」

通知書（附件四）

## （賠償義務機關全銜）通知書

受文者：○○○先生

一、台端 年 月 日賠償請求書，就 年度賠議字第 號事件，請求本○損害賠償一案，茲定於中華民國 年 月 日 午 時，在本○○第○會議室進行協議，請按時到場。

二、特此通知。

（賠償義務機關條戳）

附	一、到場時，請攜帶本通知書至本○服務台報到，如有 證人 偕同
	並請 到場。
	物 攜帶
記	二、如就本事件提出文書時，請將案號一併記載。

國家賠償事件協議紀錄（附件五）

（賠償義務機關全銜）

國家賠償事件協議紀錄

請求權人（姓名、性別、出生年月日、出生地、身分證統一編號、職業及住居所。或法人、其他團體之名稱及主事務所或主管業所）

代理人（姓名、性別、出生年月日、出生地、身分證統一編號、職業及住所或居所）

請求權人○年度賠議字第○號請求損害賠償事件，於中華民國○年○月○日○午○時；在○○○協議，出席人員如下：

請求權人 ○○○

代理人 ○○○

賠償義務機關代表人 ○○○

（或指定代理人）

參加協議機關代表人 ○○○

（或指定代理人）

到場人 ○○○

專門知識經驗人 ○○○

檢察官 ○○○

記 錄 ○○○

**協議事項：**

- 一、.....
- 二、.....
- 三、.....
- 四、.....
- 五、.....
- 協議結果.....

出席人

(簽名或蓋章)

(簽名或蓋章)

(簽名或蓋章)

(簽名或蓋章)

(簽名或蓋章)

(簽名或蓋章)

記 錄

中 華 民 國      ○      年      ○      月      ○      日

**附記：**

協議事項應記載國家賠償法施行細則第二十三條第一項第四款至第七款之事項。

**填寫說明：**

- 一、關於請求權人及其委任代理人之記載方式，請參閱(一)賠償請求書之填寫說明一至四。
- 二、「到場人」係指賠償義務機關依國家賠償法施行細則第十五條規定，以書面通知為侵害行為之所屬公務員或受委託

行使公權力之團體(由代表人到場)、個人，或公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害，而就損害原因有應負責之人，於協議期日到場陳述意見，其受通知到場之人，記載方式如下：

「到場人○○○(本事件執行職務之人)」或「到場人○○○(本件公有公共設施事故應負責任之人，如設計人、承攬人、出賣人、使用人等)」。

三、「專門知識經驗人」係指就損害之應否賠償及應為如何之賠償，始為妥適等事項為陳述及提供客觀意見之人。其記載方式如下：

「○○○(臺北市車輛行車事故鑑定委員會委員)或「○○○(臺北市建築爭議事件評審委員會委員)」

四、各機關進行協議時，如協議成立之賠償金額須簽報市長或局、處首長核定者，應於國家賠償事件協議紀錄協議事項內敘明：「本協議紀錄須俟賠償義務機關依規定程序，簽請市長(或局、處首長)核定後，協議始生效力」。

國家賠償事件協議書（附件六）

（賠償義務機關全銜）國家賠償事件  
協議書 字第 號

請求權人（姓名、性別、出生年月日、出生地、身分證統一  
編號、職業及住居所、或法人、其他團體之名稱及  
主事務所或主營業所）

代理人（姓名、性別、出生年月日、出生地、身分證統一編  
號、職業及住所或居所）

賠償義務機關（名稱及所在地）

代表人（姓名及住所或居所）

代理人（姓名及住所或居所）

請求權人 年度賠議字第 號請求損害賠償事  
件，於中華民國 年 月 日 午 時在協議成立，內容如  
下：

賠償義務機關應給付請求權人新臺幣 元  
（或回復請求權人所有損害發生前之原狀）。請求權人對於與  
本事件同一原因事實所發生之其他損害，願拋棄損害賠償請  
求權。

協議人（請求權人或代理人）

簽名或蓋章

（賠償義務機關代表人其指定代理人）

簽名或蓋章

（機關印信）

中 華 民 國

年

月

日

**填寫說明：**

- 一、關於請求權人及其委任代理人之記載方式，請參閱(一)賠償請求書之填寫說明一至四。
- 二、「賠償義務機關」及「代表人」名稱（姓名）、住居所（所在地）欄之記載應與(六)拒絕賠償理由書「被請求賠償機關」及「代表人」欄之記載一致。
- 三、依國家賠償法第十條第二項規定，協議成立時，協議書得為執行名義，故損害賠償之方法如係回復原狀時，其內容宜記載明確，請參閱(一)賠償請求書之填寫說明五。
- 四、「協議人（請求權人或代理人）（賠償義務機關代表人）簽名或蓋章」欄應與前「請求權人」及「代表人」等部分一致。

協議不成立證明書（附件七）

（賠償義務機關全銜）國家賠償事件  
協議不成立證明書 字第 號

○○○於 年 月 日向本○○請求損害賠償事件（ 年度賠議字第 號），經協議未能成立。特此證明。

（賠償義務機關首長職稱）○○○

（機關印信）

中 華 民 國 年 月 日

附記：

本件協議未能成立，依國家賠償法第十一條第一項規定，請求權人得依法向○○地方法院提起損害賠償之訴，並請留意國家賠償法第八條有關賠償請求權時效期間之規定。



**參考條文：**

國家賠償法第八條第一項規定：「賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因二年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾五年者亦同。」國家賠償法第十一條第一項規定：「賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾三十日不開始協議，或自開始協議之日起逾六十日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴。但已依行政訴訟法規定，附帶請求損害賠償者，就同一原因事實，不得更行起訴。」

國家賠償法第十二條規定：「損害賠償之訴，除依本法規定外，適用民事訴訟法之規定。」

國家賠償金請撥書（附件八）

## 國家賠償金請撥書 發文字號

一、賠償義務機關名稱： 地 址：

電話號碼：

二、請求權人姓名： 地 址：

三、賠償事由：

四、賠償依據：

五、賠償金額：新臺幣（數額大寫）

六、附件：（判決書、和解或協議書）

賠償義務機關首長簽名蓋章

（機關印信）

中 華 民 國

年

月

日

收據或證明原狀已回復之文件（附件九）

## 收 據

收到  
茲 ○○北市 字第 號國家賠償事  
證明

貴府給付之賠償金新臺幣 元整  
件， 無訛  
所申請之回復原狀，業已 回復

此 致

臺北市政府 公 鑒

具 領 人： 簽章

身分證字號：

住 址：

金融機構名稱：

帳 號：

支票 號碼：

中 華 民 國 年 月 日

## 四、臺北市政府國家賠償事件賠償計算基準

發布時間：中華民國 94 年 3 月 21 日訂定

修正時間：中華民國 101 年 8 月 31 日修正，並自 101 年 9 月 18 日起施行

一、臺北市政府（以下簡稱本府）為所屬各機關學校（以下簡稱各機關）辦理國家賠償事件，進行損害賠償協議金額之計算有所依循，以確保客觀公平，維護人民權益，特訂定本基準。

各機關處理國家賠償事件之損害賠償計算，除法令另有規定外，依本基準之規定。

二、本府各機關受理國家賠償事件，應以依法填補請求權人所受損害及所失利益為範圍。

三、生命之損害賠償：

(一) 殯葬費：包括收殮費及埋葬費，其賠償範圍應參考法務部犯罪被害人補償事件殯葬費項目金額參考表，就其實際支出（檢附單據）認定必要及合理費用，並可斟酌被害人當地之習俗、被害人之身分、地位及經濟能力酌定之。

(二) 扶養費：

1. 依行政院主計處編製之縣市家庭收支重要統計指標中之平均每戶消費支出，以被害人受損害當年度之居住縣市平均每人每年消費支出額為計算年扶養費基準。

2. 計算方式以核定後之年扶養費，依內政部統計處編製之簡易生命表，查閱被害人之餘命，依霍夫曼式計算扣除中間利息計算之。有數扶養義務人時，應再按扶養義務比例計算之。但請求權人於被害人生前確受扶養，且其他扶養義務人無經濟能力者，得不按扶養義務比例計算。
3. 計算公式如下：  
平均每人每年消費支出 x 扶養期間之霍夫曼係數 x 扶養義務比例 = 得請求之扶養費金額。
4. 請求權人為未成年被害人（即死亡者）之父母者，於請求賠償扶養費時，應扣除被害人未成年至成年時止之扶養費。

### (三) 醫療費：

1. 因傷致死者，其死亡前所支出之醫療費，以請求權人檢附之醫療院所出具之自付相關醫療費用單據正本或證明書所列之實際支付額，於醫療上必要且合理之範圍內核實支付。
2. 醫療費包括中醫醫療費用、有醫師處方之營養品費用、醫師認有供給特別伙食必要之住院期間膳食費用等，並得請求申請診斷證明書之費用。但不得請求全民健保給付之醫療費用。
3. 醫療費應扣除實支實付型醫療費用保險之給付。但定額給付型醫療費用保險之給付，不在此限。

### (四) 慰撫金：

1. 請求慰撫金者，以被害人之父、母、子、女及配

偶為限。子女部分包括胎兒。

2. 慰撫金應斟酌請求權人之身分、地位、職業、教育程度、財產、經濟狀況及其他情況，每一請求權人核給新臺幣（以下同）五十萬元至八十萬元整。同一被害人有數請求權人時，總額最高不超過三百萬元整。

#### 四、身體、健康之損害賠償：

##### （一）醫療費：

1. 以請求權人檢附之醫療院所出具之自付相關醫療費用單據正本或證明書所列之實際支付額，於醫療上必要且合理之範圍內核實支付。
2. 醫療費包括中醫醫療費用、有醫師處方之營養品費用、醫師認有供給特別伙食必要之住院期間膳食費用等，並得請求申請診斷證明書之費用。但不得請求全民健保給付之醫療費用。
3. 醫療費應扣除實支實付型醫療費用保險之給付。但定額給付型醫療費用保險之給付，不在此限。

##### （二）勞動能力之減少或喪失：

1. 請求權人完全喪失勞動能力者，原則計算至滿六十五歲為止。
2. 請求權人減少部分勞動能力者，準用前目計算期間，按減少部分之比例計算。有關勞動能力減損之比例，應由醫師鑑定被害人之傷勢係屬勞工保險失能給付標準附表中之何種失能項目及失能等級，以該等級之給付標準日數，除以失能等級第

一等級之給付標準日數所得之百分比，再參考被害人受侵害前之身體狀態、教育程度、專門技能、社會經驗等因素酌定之。

3. 損害賠償金額之計算方式如下：

(1) 有勞動收入者：以被害前六個月內之平均薪資作為基準，就其提出之薪資證明（如扣繳憑單）具體認定。非薪資所得者，以被害之上一年度申報或核定之年度所得為基準。

(2) 無勞動收入者：以臺灣地區職類別薪資調查報告各職類每人月平均經常性薪資作為基準。

4. 一次給付全部賠償總額者，應依霍夫曼式計算扣除依法定利率計算之中間利息，再以各期總數為賠償義務機關一次所應給付之賠償總額。

(三) 生活需要之增加：

1. 被害人已支出或將來應支出之醫療費用，依具體個案情況酌定計算，並以必要及合理範圍為限，例如看護費、就醫所需交通費、依醫師診斷所需之營養費或其他用品（如義肢、義齒、輪椅等）。

2. 請求將來之看護費一次給付者，應依霍夫曼式計算扣除中間利息。

(四) 慰撫金：

1. 輕傷害：以請求權人相關醫療單據支出（包含健保等保險部分）之全部醫療費用一倍至二點五倍核給慰撫金，最高金額以二十五萬元整為限。

2. 重傷害：

- (1) 輕度重傷害：以請求權人所受傷害符合勞工保險失能給付標準附表所載失能等級第九級至第十五級之規定者，核給五十萬元之慰撫金。
- (2) 中度重傷害：以請求權人所受傷害符合勞工保險失能給付標準附表所載失能等級第五級至第八級之規定者，核給八十萬元至一百萬元之慰撫金。
- (3) 重度重傷害：以請求權人所受傷害符合勞工保險失能給付標準附表所載失能等級第一級至第四級之規定者，核給一百萬元至一百五十萬元之慰撫金。

3. 植物人：核給二百萬元至三百萬元整之慰撫金。

- (五) 不能工作之薪資損失：以被害人被害前六個月之平均薪資，乘以接受治療不能工作之期間，計算此部分損害金額。但僱用人於該期間仍給付工資者，該部分應予扣除。

#### 五、物之損害賠償：

- (一) 以修復為原則，並以修復費用為估定之標準。
- (二) 標的物已經滅失或修繕費超過重置費用一點三倍者，以重置費用為標準。
- (三) 修復或重置費用：以必要及合理範圍為限。
  1. 有投保商業保險者，不包含請求權人已獲得商業保險理賠部分。
  2. 具有耗損性質之材料，得扣除折舊部分。
  3. 修復費用涉及更換新品者，新品部分亦同。



(四) 有投保商業保險者，並應切結表明未獲得保險理賠；否則應加計法定利息返還。

(五) 物之交易價值減損部分，亦得請求。

六、物或其他權利之損害賠償以回復原狀為適當時，得依請求權人之請求，回復損害發生前之原狀。

七、被害人與有過失時，賠償義務機關應按其過失之比例，核計損害賠償數額。

請求權人已依其他法令之規定，獲得損害賠償之部分，應於損害賠償數額中扣除。

八、個別案件情況特殊，如依照本基準處理顯失公平者，賠償義務機關得敘明理由，經會簽本府財政局及法務局，專案簽報市長核定後，酌量調整損害賠償數額。

## 五、臺北市府國家賠償事件求償權行使基準

發布時間：中華民國 97 年 3 月 4 日訂定

修正時間：中華民國 101 年 8 月 31 日修正，並自 101 年 9 月 18 日起施行

一、臺北市府（以下簡稱本府）為使本府及所屬各機關、學校（以下簡稱各機關）公務員及相關人員等於辦理國家賠償事件求償權之行使時，提供本府國家賠償事件處理委員會（以下簡稱國賠會）作為審議之參考，特訂定本基準。

二、各機關行使求償權之對象如下：

（一）公務員。

（二）受委託行使公權力之團體或個人。

（三）公有公共設施，因設置或管理有欠缺致生國家賠償事件，就損害原因應負責任之人。

本府所屬機關相互間，不行使求償權。

三、賠償義務機關應負責任公務員求償權之行使，以有故意或重大過失者為限，求償權行使之範圍，除本基準另有規定外，以損害賠償之全部為原則。

道路、溝蓋版及人孔有下列情形，推定各該應負責任之公務員有故意或重大過失：

（一）路面坑洞：

1. 面積一平方公尺以上，深度一公分以上二公分以下。

2. 面積零點五平方公尺以上，深度二公分至未滿五

公分。

3. 面積零點二五平方公尺以上，深度五公分以上。

(二) 溝蓋版破損：

1. 鑄鐵及格柵蓋：有二根以上支骨斷裂。

2. 預鑄溝蓋：水泥破洞或兩塊溝蓋間隙達零點零三平方公尺。

3. S2L2 預鑄溝蓋：水泥邊框一邊破裂或水泥破洞達零點三平方公尺。

(三) 雨水人孔凸起或凹陷：人孔蓋頂面與路面高、低差達五公分以上。

(四) 路面隆起或凹陷：

1. 隆起或凹陷介於二點五至五公分，面積達一平方公尺。

2. 隆起或凹陷大於五公分，面積達零點四平方公尺。  
求償案件應負責任之公務員，得提出事證，證明其無故意或重大過失，以免除責任。

四、國賠會於審議公務員賠償責任，決定其求償數額時，應綜合考量下列事項：

(一) 主觀上之可歸責性為故意或重大過失。

(二) 對於損害之發生是否有預見可能性及防止可能性。

(三) 公務員個人之資力。

(四) 公務員之生活狀況。

(五) 公務員違反義務之程度。

(六) 行為時之動機、目的。

(七) 行為對機關所生之損害及影響。

(八) 其他重要事項。

五、公務員因執行職務行使公權力，有重大過失致生國家賠償責任者，於扣除保險公司理賠金額後，就該所餘之賠償費用總額，依下列規定求償：

(一) 賠償費用總額，在新臺幣二萬元以下者，分擔百分之五十。

(二) 賠償費用總額，超過新臺幣二萬元至五萬元者，除二萬元部分依前款規定辦理外，餘額分擔百分之三十。

(三) 賠償費用總額，超過新臺幣五萬元至二十萬元者，除五萬元部分依前款規定辦理外，餘額分擔百分之二十。

(四) 賠償費用總額，超過新臺幣二十萬元者，除二十萬元部分依前款規定辦理外，餘額分擔百分之五。

駕駛公務車輛之公務員五年以上無行車事故紀錄者，就其駕駛車輛所生之損害，得就其分擔額再予酌減。但不得超過原分擔額之二分之一。

六、公務員因公有公共設施設置或管理有欠缺，致生國家賠償責任者，其公務員如有重大過失，依下列規定求償：

(一) 賠償費用總額，在新臺幣二萬元以下者，分擔百分之四十。

(二) 賠償費用總額，超過新臺幣二萬元至五萬元者，除二萬元部分依前款規定辦理外，餘額分擔百分之二十四。

(三) 賠償費用總額，超過新臺幣五萬元至二十萬元者，

五萬元部分依前款規定辦理外，餘額分擔百分之十六。

(四) 賠償費用總額，超過新臺幣二十萬元至五十萬元者，除二十萬元部分依前款規定辦理外，餘額分擔百分之四。

(五) 賠償費用總額，超過五十萬元者，除五十萬元部分依前款規定辦理外，餘額依個案認定之。

七、各機關行使求償權，於個別案件情況特殊，依本基準處理有失公平，而有調整求償數額之必要者，賠償義務機關得於行使求償權之調查意見內，敘明理由，並載明所擬求償之數額，函送本府法務局提國賠會審議。

國賠會審議前項求償事件，得決議酌量調整求償之數額。

## 六、臺北市政府法務局辦理國家賠償審議案件 注意事項

發布時間：中華民國 94 年 9 月 7 日訂定

修正時間：中華民國 101 年 8 月 31 日修正，並自 101 年 9 月  
18 日起施行

- 一、臺北市政府（以下簡稱本府）法務局（以下簡稱本局）為提升國家賠償審議案件之品質及國家賠償案件處理之效能，特訂定本注意事項。
- 二、本局承辦人員對於應提報本府國家賠償事件處理委員會（以下簡稱國賠會）審議之案件，應綜合賠償義務機關函送之調查意見及相關證據資料，併請求權人之請求書與函復之陳述意見及相關資料等，簽擬意見提國賠會審議。
- 三、賠償義務機關函復之處理意見，如發現其未副知請求權人者，應即通知賠償義務機關補正程序。又其就全案之事實調查未詳盡或函附之證件內容不完整，而影響案件之研判者，本局承辦人應即通知該機關再行調查或補送相關文件資料，必要時得自行或會同調查之。
- 四、受理之國家賠償案件如無法確定賠償義務機關或於賠償義務機關有爭議時，應暫由第一次收文機關為主辦賠償義務機關，並即通知相關機關於 20 日內提供處理意見，再依各相關機關陳述之意見及提供之佐證資料，由本局承辦人員彙整簽具處理意見（包括權限爭議或有無賠償責任之意見等待審事項），提報國賠會審議。

- 五、請求權人如以同一原因事實，同時向本府數機關請求國家賠償時，宜綜合併案處理，並簽報本局主任秘書以上主管指派本案之承辦人員。
- 六、本局承辦人員撰寫國家賠償審議案件時，應衡酌下列事項：
- (一) 注意其內容之完整及時效性。
  - (二) 針對案件爭點之主張與有利、不利之事證及法令依據，並依據事實及證據作完整之敘明，避免遺漏。
  - (三) 對於案件所涉及重大之疑義或重要爭點，先予歸納及釐清並作成審議意見，同時應參考蒐集所涉及之法令規定、行政規則、實務見解、法院判例或判決理由、學說理論及類似案件過去之處理先例，附具於審議書後供國賠會審議。
  - (四) 作成之審議意見，如屬案情簡單者，宜認定應否負國家賠償責任或應否行使求償權，並作成初步結論。如案情複雜不易瞭解者，擬具之意見應分段分析，供國賠會審議。
- 七、提報本府國賠會審議之案件，應將當事人國家賠償請求書及相關證據資料列為必要附件並編號，必要時得請賠償義務機關將佐證之照片、肇事現場圖等資料，製作成電腦圖片檔，以大螢幕畫面顯示，俾利於國賠會之研判。
- 八、國賠會審議時，有下列情形應通知當事人到會說明。但顯無理由者不在此限。
- (一) 被害人死亡或重大傷害事件。
  - (二) 預估其請求合理賠償金額在新臺幣 50 萬元以上案件。

(三) 案件複雜須當事人到會說明之案件。

(四) 當事人申請到會說明之案件。

(五) 行使求償權時，應通知被求償權人。

九、提報本府國賠會再審或行使求償權之審議案件，應將原審議案件及相關證據資料列為附件，俾便審議。



國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

國家賠償理論與實務. 2012 / 蘇俊霖編輯. -- 初版. --

臺北市：北市法務局，民101.12

面；公分

ISBN 978-986-03-5586-4(平裝)

1. 國家賠償法

588.14

101026848

2012 國家賠償理論與實務

發行人：蔡立文

策劃：王曼萍、張慕貞、鍾瑞祥、胡明華

編輯：蘇俊霖

發行所：臺北市政府法務局

地址：臺北市信義區市府路1號8樓東北區

電話：1999（外縣市02-27208889）轉7821

印刷者：字友有限公司

地址：臺北市仁愛路4段419-1號2樓

電話：(02)27773355

中華民國101年12月初版

定價：新台幣250元

GPN：1010103655

ISBN：978-986-03-5586-4