

# 公務員怠於執行職務之國家賠償責任

## —以張博歲山難事件及國小學童打鬧失明案為例

林三欽 教授（東吳大學法律學系）

### 壹、序說

### 貳、公務員怠於執行職務國家賠償責任之概述

#### 一、怠於執行職務國賠責任之重要構成要件

（一）行政機關負有應執行之職務義務，且該職務義務具有「第三人關聯性」

1. 依法令有應執行之職務義務

2. 職務義務之「第三人關聯性」

（1）限制職務義務種類之必要性

（2）「保護規範理論」之應用

（二）未執行該職務義務

（三）行政機關之行止已逾越行政裁量權合理行使的範圍

1. 裁量授權條款與裁量收縮

2. 裁量收縮的原因—大法官釋字第 469 號解釋對於此一問題之闡釋

（四）「怠於執行職務」與「損害發生」間有相當因果關係

1. 概說

2. 多重因果關係

#### 二、怠於執行職務國賠責任之構成要件之整體評析

### 參、張博歲山難事件之評析

#### 一、案例事實

#### 二、裁判要旨摘錄

#### 三、評析

（一）職務義務之第三人關聯性認定

（二）怠於執行職務之認定

### 肆、學童打鬧失明案之評析

#### 一、案例事實

#### 二、裁判要旨摘錄

（一）花蓮地院 95 年度國字第 10 號判決：國家賠償成立

（二）花蓮高分院 96 年度上國字第 4 號判決：國家賠償不成立

（三）最高法院 97 年度台上字第 2246 號判決：請求權人未踐行先行程序

### 三、比較案例：游泳隊員賽前練習受傷案

#### (一) 案例事實

(二) 臺灣高等法院 99 年度重上國字第 13 號判決：教練未到場怠於執行職務

### 四、評析

(一) 小學教師對於學生之照顧義務應視年級、地點、活動而定

(二) 國中游泳教練之高度注意義務

### 伍、結語

## 壹、序說

在國家賠償案例的統計中，公務員怠於執行職務國家賠償責任的案例數量是最少的；但此一類型的國賠案例的處理往往極具有挑戰性，且影響深遠。就以本文所關懷的「張博崑山難事件」及「國小學童打鬧失明案」來說，前者因一審法院判決國家賠償責任成立，引起極大的議論。究竟為何辛苦的消防隊員輪班冒著寒風上山搜救，投入各方人力頗多，仍被認定怠於執行職務？又在國小學童打鬧失明案中，小學五年級之班導師曾被一審判決認定怠於執行職務，但二審判決予以翻案。究竟吾人應如何看待上述二案例事實，本文將於第參、第肆單元中於以闡析。

## 貳、公務員怠於執行職務國家賠償責任之概述

### 一、怠於執行職務國賠責任之重要構成要件

(一) 行政機關負有應執行之職務義務，且該職務義務具有「第三人關聯性」

#### 1. 依法令有應執行之職務義務

「怠於執行職務國家賠償責任」的第一個構成要件要素，是行政機關依法令負有應執行之職務義務。所謂「法令」，不僅指法律、法規命令，亦指行政規則、自治條例、自治規則等行政法源，**甚至可以直接依據憲法導出行政機關的職務義**

務。

即以「民生別墅輻射屋國家賠償案」而言，當時的法令雖然未明確規範主管機關原子能委員會（以下簡稱原委會）對於建築用鋼筋有檢驗之職務義務；但當原委會於執行醫療院所裝設 X 光機的勘驗職務，發現該建築物有被輻射污染的可能時，在其既有的權限範圍內絕對可以採取若干避免人民身體健康繼續受損的措施，例如發佈警告、勸導住戶搬離等。而且依據憲法上國家對於人民基本權利保護義務，主管機關對於第三人所施加於其他人民之危害，有防堵之義務。因此，本案的輻射污染雖非由原委會所造成，但其於獲悉後仍有採取積極防護措施之義務。由於原委會於獲悉本案的輻射污染情節後，消極以對、掩蓋實情，其後被追究國家賠償責任便無可避免<sup>1</sup>。

## 2. 職務義務之「第三人關聯性」

### (1) 限制職務義務種類之必要性

「怠於執行職務之國家賠償責任」之成立，不僅行政機關須依法令負有職務義務，而且該項職務應有「第三人關聯性」。所謂「**第三人關聯性**」

（Drittbezogenheit），係指**該項職務義務不僅為公共福祉而存在，而且亦兼具有保障可得特定人權益之立法目的**（保護規範理論）。之所以須有此項限制，主要是因為行政機關之職務義務繁多，且涵蓋的範圍與層面極廣，若使任一項行政機關的職務義務之不履行皆可成立國家賠償責任，則**國家將背負過於沈重之責任**。為使國家責任能侷限在合理的範圍內，應將行政機關所怠於執行的職務義務限定為具有「第三人關聯性」者<sup>2</sup>。

### (2) 「保護規範理論」之應用

為辨別一項職務義務有無第三人關聯性，應經由法令的解釋來探求立法目的，辨別其「保護對象」究竟是「社會全體的公共福祉」，或是「可得特定人之權益」。就此可參見司法院大法官釋字第 469 號解釋之解釋文：「**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**

---

<sup>1</sup> 相同見解請見台灣高等法院 87 年重上國字第 1 號判決。

<sup>2</sup> 李惠宗，論行政不作為之國家賠償責任——台中地方法院八十六年度重國字第三號（衛爾康事件）判決與大法官釋字第 469 號解釋評釋，台灣本土法學雜誌，第 11 期（2000.6），頁 50-51；董保城，公權與公務員怠於執行職務而生之國家賠償責任之探討——兼論最高法院 72 年台上字第 704 號判例，東吳法律學報，第 7 卷 1 期（1991.2），頁 60-61。

法益，……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。」

此種由「法規範目的」來探求「法令保護對象」的思考模式，正是應用「**保護規範理論**」之結果。為闡明保護規範理論的應用方式，釋字第 469 號解釋之解釋理由書進一步指出：「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。」

大法官所謂「應就具體個案而定」係指，應於各該具體案件中找出所涉及的職務義務法令規範，而後解讀其「規範目的」。大法官特別舉出「**法律之整體結構**」、「**法律之適用對象**」、「**法律所欲產生的規範效果**」及「**社會發展因素**」等四個角度來作為探討規範目的之切入點。簡單的說，探討法律之規範目的時不受立法者原意的拘束，而是客觀、全盤的檢視<sup>3</sup>。此外，吾人在探求相關法令是否為保護規範時，應注意國家機關對於人民基本權利之「保護義務」。換言之，吾人應秉持憲法保障人民基本權之法理，審慎解釋相關法令，如此才不至於使法令規章之解釋與憲法脫節。

#### a. 當然（明示）的「保護規範」

在前段所引的大法官解釋理由書中，大法官顯然將可適用國家賠償法第 2 條第 2 項後段的「職務義務規定」分為二類，第一種規定明白賦予特定人或可得特定人公法上請求權，此類規定之規範目的顯然具有保障個人權益之意涵<sup>4</sup>。即使將見解嚴苛的最高法院 72 年台上字第 704 號判例適用在這類規定上，其結果亦無不當；但若將其用在未明白賦予人民請求權的法令規定之上，則將過度限縮人民依據國家賠償法所可擁有的請求權<sup>5</sup>。例如社會救助法第 10 條第 1 項規定：「**符合第四條所定之低收入戶者，得向戶籍所在地主管機關申請生活扶助。**」即

<sup>3</sup> 參見吳庚，行政法之理論與實用，增訂九版，2005 年，頁 748。

<sup>4</sup> 例如姓名條例第 7 條：「有下列情事之一者，得申請改名：一 同時在一機關、機構、團體或學校服務或肄業，姓名完全相同者。二 與三親等以內直系尊親屬名字完全相同者。……」

<sup>5</sup> 參見大法官釋字第 469 號解釋解釋文最後：「最高法院七十二年台上字第七〇四號判例……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。」

屬之。

#### b. 經由解釋方得以確認的「保護規範」

若公務員所怠於執行的職務義務規定未明白賦予可得特定人公法上請求權，大法官引用學者所提出的「保護規範理論」，要求執法者進一步探求各該職務義務規範之目的，然後據以判定有無國家賠償法第 2 條第 2 項後段之適用；而非如最高法院 72 年台上字第 704 號判例所言，逕行認為國家賠償請求權不成立。若經由進一步檢視後得知，某項法令規定之規範目的不僅在於維護公益，也含有維護個人重要法益之目的，則人民對於公務員未執行此項規定所發生的權利損害便可向國家請求賠償。由於大部分的行政法規於課與行政機關職務義務時，並未同時針對人民有無請求權加以規範，因而通常須經由上述方式加以詮釋，以辨別其是否為「保護規範」。

在上引文字中，大法官已明白指出法律規範中仍存在有單純的「公益規範」，此類規範之執行縱然對人民有利，但人民卻無法據此導出個人的公法上請求權，並進而請求國家賠償；只有在前文所指出的「保護規範」未被履行時，才有國家賠償的問題。由此可見，大法官釋字 469 號解釋並未揚棄「公法上權利」與「反射利益」二分法，只是改以各該職務義務規範之保護目的為區別標準<sup>6</sup>（以內在的「規範目的」為準）。簡單的說，二分法依舊，只是分界線不同<sup>7</sup>。

#### c. 第三人關聯性的二個思考面向：「人」的要素與「事」的要素

在辨別法規範有無第三人關聯性時，應區分二個面向來思考，即「人」的要素與「事」的要素。在**人的要素**方面，系爭職務義務必須有保護可得特定第三人之意旨，且在具體個案中，賠償請求人必須為該職務義務所保障群體之一員。在**事的要素**方面，於具體個案中請求權人受侵害之權益，須在系爭職務義務所保障之標的範圍中<sup>8</sup>。

---

<sup>6</sup> 請參見最高法院 96 年度台上字第 1163 號判決：「原審未逕查明勞委會依勞安法第五條第二項規定授權訂定之爆竹煙火製造業安全衛生設施標準所欲產生之規範效果及當今社會發展之因素等綜合判斷，所欲保障之對象是否僅侷限於工作場所中之勞工，而不及於附近居民生命、身體、財產之權益，即認巨豐廠附近居民，非屬依勞安法、勞檢法規定意旨為有受保障之特定人，而為上訴人不利之判決，自嫌速斷。」

<sup>7</sup> 日本學說上的相關討論請參見王和雄，論行政不作為之權利保護，1994，頁 244 以下，該文也認為應保留反射利益與公權利的二分法。

<sup>8</sup> Christoph Stein/Peter Itzel/Karin Schwall, Praxishandbuch des Amts- und Staatshaftungsrechts, Berlin u.a. 2005, S. 41 ff.

#### d. 103 年版國賠法修正草案之規範

為使未來各公權力部門處理「怠於執行職務國家賠償案件」有更明確的依據，行政院於 103 年 8 月曾修正通過法務部所提之國賠法修正草案<sup>9</sup>，該草案第 3 條第 3 項規定：「本法所稱怠於執行職務，指公務員就保護人民權利之法規所定職務，依該法規已明確規定應執行且無不作為之裁量餘地而不執行。」其中所謂「保護人民權利之法規」，主要是運用「保護規範理論」，來界定「具有第三人關聯性」之職務義務範圍；與我國學說就此課題之討論大致吻合。

#### (二) 未執行該職務義務

所謂「未執行職務義務」，除了指對於應執行之職務義務消極地不執行之外，也包含以下情形：

- 延遲地執行，致使人民合法權益受損；
- 不足的作為，以致於無法達到職務義務所要求的效果；
- 無效地執行，亦即行政機關雖有所作為，但並不能實現職務義務之目的。則此時在評價上應認為等同於未執行該職務義務，特別是以利害關係人的角度來觀察，其結果是相同的。

#### (三) 行政機關之行止已逾越行政裁量權合理行使的範圍

##### 1. 裁量授權條款與裁量收縮

如果行政機關在各該案件中享有裁量權，且其作為或不作為仍在「行政裁量權」合理行使的範圍內，則「未執行職務」的狀態不具有可非難性，無須承擔國家賠償責任<sup>10</sup>。究竟行政機關可否以「行政裁量權的合理行使」作為抗辯理由？須考量者有以下幾點：

首先應檢視規範各該職務義務的法令，瞭解其是否確實賦予行政機關裁量權。若答案係肯定，則相關法令為裁量授權條款，可以進一步檢視行政機關是否正確

---

<sup>9</sup> 下載該版本草案：

<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=388021&ctNode=35949>。

<sup>10</sup> 請參見最高法院 95 年度台上字第 301 號判決：「既僅規定主管機關對於違反同法（按即動物保護法）第五條第三項規定棄養之動物，「得」逕行沒入，則主管機關對於遭人棄養之野狗，究竟沒入與否？當視能否掌握該野狗之動態及捕捉之可能性而定，足見主管機關對此仍有相當之裁量空間，而非已無裁量之餘地。」

地行使其裁量權；反之則相關法令為羈束規定，由於行政機關無裁量權，其抗辯不成立。

其次，若相關規定為「裁量授權條款」，在進一步檢視行政機關行政裁量之合法性時，雖然行政裁量權違法行使的態樣包括「裁量怠惰」、「裁量逾越」以及「裁量濫用」等情形，但與「怠於執行職務國家賠償責任」關係較密切者應屬「裁量收縮理論<sup>11</sup>」。亦即，最重要的思考是在於推敲，行政機關原本擁有的「決定裁量」空間或「選擇裁量」空間，何時將因為具體個案情節的特殊性發生學者所謂「裁量收縮」的現象、而不復存在，並因而使行政機關有從事特定職務行為的義務。至於「裁量怠惰」、「裁量逾越」以及「裁量濫用」等情形，則是在「執行職務型國家賠償責任」中較常發生。

## 2. 裁量收縮的原因—大法官釋字第 469 號解釋對於此一問題之闡釋

大法官於釋字 469 號解釋之解釋文一開始便指出：「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(為特定)作為之裁量餘地……」，其後在解釋理由書第二段又指出：「……在個別事件中因各種情況之考量，例如：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可得預見、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，已致無可裁量之情事者……」這二段文字將行政法學理上所說的「裁量收縮論」作了十分精簡但明確的說明，其內容與學者的長年來所宣揚的見解並無二致。

相對於「保護規範理論」是抽象地解釋系爭職務義務規範之保護目的；「裁量收縮論」則是依據具體個案之情節，來判斷行政機關對於「發動公權力採取特定的職務行為」是否尚有裁量空間。為釐清此一問題大法官總計提出「危險發生的迫切性」、「損害發生的預見可能性」、「人民自行排除危險的可能性」及「職務義務規範的明確性」等四項標準，除了「職務義務規範之明確性」外，其餘皆曾為學者所論及。另外「受侵害(威脅)法益之重要性」及「損害結果之迴避可能性」、也應加入為判別的標準，亦即受危害的法益越是重要，行政機關所負的義務越高，而它所擁有的裁量空間便越小。所謂重要法益例如人民的生命、身體、

---

<sup>11</sup> 參見劉宗德，行政不作為之國家賠償責任——日本國家賠償訴訟之新動向，收錄於氏著，行政法基本原理，1998，頁 323 以下；董保城，公權與公務員怠於執行職務而生之國家賠償責任之探討——兼論最高法院 72 年台上字第 704 號判例，東吳法律學報，第 7 卷 1 期（1991.2），頁 54 以下；董保城，怠於執行職務國家賠償責任之探討，政大法學評論，第 53 期（1995.6），頁 120。

健康等，此等權利因為一旦受侵害，將造成難以彌補的損害，所以在評價上應較可以金錢來衡量其價值的財產權重要<sup>12</sup>。

#### (四)「怠於執行職務」與「損害發生」間有相當因果關係

##### 1. 概說

由於「怠於執行職務國家賠償案件」的原因事實本質上為「消極不作為」，因而在應用「相當因果關係」理論時，與「執行職務型國家賠償案件」有若干差異。首先，所謂「**加害原因事實**」在「怠於執行職務型」的案例應為「**消極不履行某一職務義務的狀態**」。其次，若「**行政機關不履行職務義務時通常將使人民權利受侵害**；且當行政機關履行此一職務義務，該侵害的結果即不發生」的情況下，行政機關怠於履行該職務義務與人民權利損害間固然可以成立相當因果關係。即使「怠於執行職務」的結果僅係使人民的權利有遭受侵害的**相當程度危險**，一旦該項危險轉成**實害**，則「怠於執行職務」與人民的損害間亦應構成因果關係。

請比較德國學說對此一問題之立場。有德國學者指出，若行政機關忠實的執行系爭職務義務，則該損害幾可確定不發生，唯有在此種情況下，吾人可以肯定行政機關「怠於執行職務」與該損害間之因果關係<sup>13</sup>。本文認為，上述德國學說於探究行政機關不作為（怠於執行職務）與損害間之因果關係時，僅思考「若行政機關忠實地執行職務時，損害發生的機率」；而相對地忽略了「行政機關怠於執行職務時，損害發生的機率」。如此的思考模式，無法正確依據「怠於執行職務」所引發的風險程度，評斷行政機關應否承擔國家賠償責任，不無缺憾。

##### 2. 多重因果關係

怠於執行職務案件中，行政機關未執行某項職務義務，往往僅係形成某一損害的危險；至於此一危險的實現，通常尚須有其他的因素促成。所以，吾人可以說，在怠於執行職務國家賠償責任的案例中，**多重原因同時作用係常態**。以日月

---

<sup>12</sup> 參見劉宗德，行政不作為之國家賠償責任—日本國家賠償訴訟之新動向，收錄於氏著，行政法基本原理，1998，頁 323 以下；董保城，怠於執行職務國家賠償責任之探討，政大法學評論，第 53 期（1995.6），頁 120。

<sup>13</sup> Christoph Stein/Peter Itzel/Karin Schwall, Praxishandbuch des Amts- und Staatshaftungsrechts, Berlin u.a. 2005, S. 80. 這句話的原文是：Besteht die Amtspflichtverletzung in einem Unterlassen, dann kann ein Ursachenzusammenhang zwischen Pflichtverletzung und Schaden nur bejaht werden, wenn der Schadenseintritt bei pflichtgemäßem Handeln mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vermieden worden wäre.



潭船難案而言，主管機關未取締無照遊艇違規營業、違規夜航等，固然聽任危險因素的繼續存在，因而與船難的發生有密切關聯；但當時大多數遊客在船上為欣賞夜景而登上遊艇的甲板、並移向某一側，以致重心不穩，另外事發當晚強勁的風速及風向也是最後翻船的原因之一。又例如在台中衛爾康餐廳失火案中，台中市政府固然疏於取締不合乎消防安全標準的衛爾康餐廳，但餐廳之所以失火是因為餐廳廚房爐具的不當設計與工作人員操作不當所致，這些因素以及餐廳本身的消防設備不合格皆與該次火災所釀成的傷亡有關。因此本案之發生台中市政府、餐廳業者與餐廳工作人員都有責任。在這種情況下，吾人究應如何認定「台中市政府疏於取締違法營業之餐廳」與「失火釀成災害」之間的因果關係，以及其國家賠償責任？此一問題在實務與學理上均有高度的探討價值。

由上述案例可知，「因果關係」在「怠於執行職務國家賠償責任」的實務案例中扮演相當重要的角色。行政機關怠於執行職務與損害結果之發生間的因果關係，在判斷時往往要考慮第三人的角色及作用，有時甚至要考慮天氣等其他因素。在怠於執行職務國家賠償案件中，要由與損害發生有關聯的諸多因素之中得出以下結論：「正是因為公務員未履行其職務義務才發生此一損害事件」，確實不是一件容易的事。面對這樣的難題本文建議，在此類型的國家賠償案例中，「公務員怠於執行職務」不必是損害發生的唯一因素，但必須是關鍵因素。此外，必須此項職務義務一旦未履行，人民便置身於一種在文明社會不應存在的危險之中。只要符合這兩項要件，一旦上述危險果真實現，即使原因並非單一，但「公務員怠於執行職務」與損害發生之間的因果關係便可以確立。

## 二、怠於執行職務國賠責任之構成要件之整體評析

以既有的實務案例來觀察分析，「怠於執行職務型」國家賠償案件通常具有高度的研究價值。首先，欲斷定國家機關負有「應執行」之職務義務而「未執行」，須先克服若干的理論疑難（例如保護規範理論、裁量縮減理論）。這點固然是此類事件國家賠償責任成立的一大障礙；但也同時是此類案例特別精采的原因。其次，相較於「執行職務型」國家賠償案件受侵害者往往侷限在小範圍；「怠於執行職務型」國家賠償案件受侵害者的人數通常比較多、人民權利受損害的情節比較嚴重，也因而廣受各界矚目，例如日月潭船難案<sup>14</sup>、衛爾康餐廳火災案<sup>15</sup>、民生別墅輻射屋案<sup>16</sup>、林肯大郡國賠案<sup>17</sup>以及東星大樓國賠案<sup>18</sup>等皆屬之。基於上述

---

<sup>14</sup> 請參見最高法院 95 年度台上字第 1968 號判決。

<sup>15</sup> 請參見臺灣高等法院臺中分院 89 年度重上國字第 3 號判決。

<sup>16</sup> 請參見臺灣高等法院 87 年度重上國字第 1 號判決。

<sup>17</sup> 本案所引起的國賠訴訟有多宗，請僅參見最高法院 95 年度台上字第 65 號以及第 265 號判決。

原因，「怠於執行職務型」國家賠償案件向來是實務上比較棘手的案例類型，值得吾人深入分析。

## 參、張博崴山難事件之評析

### 一、案例事實

張博崴於 100 年 2 月 27 日向南投縣政府警察局（下稱南投縣警局）仁愛分局申請進入白姑大山，預計行程為兩天一夜，而白姑大山被歸類為中等難度之百岳山峰<sup>19</sup>。他在申請時未依規定提出登山計畫書及路線圖<sup>20</sup>；但仍取得許可證。張博崴在 100 年 2 月 27 日中午 12 時 45 分始向登山口前之紅香派出所繳交入山許可證副本，開始其登山行程。

翌日（2 月 28 日）下午 3 時 30 分許，張博崴以手機與其女友通話，表示似有迷路，但應可自行走出白姑大山。惟張博崴女友等候至同日晚間 11 時許，仍未見張博崴返回台中住所，遂即電告張博崴之父，並依其指示，於當夜向南投縣警局仁愛分局報案。負責搜救任務之南投縣政府消防局（下稱南投縣消防局）隔天（3 月 1 日）中午派員進行搜救。張博崴之母亦於 3 月 1 日向住家附近之台北市警局士林分局天母派出所報案，請求協助取得張博崴最後通信記錄，以利搜救單位定位張博崴最後通話位置。

整個搜救行動持續 51 日，皆未尋獲張博崴。同年 4 月 19 日民間山友黃國書入山搜救，翌日即在某處溪谷尋獲張博崴大體。

本案原告為張博崴之父母，其認為被告東勢林管處管理白姑大山山域怠於設置明顯指示路標；被告南投縣警局未確實審核張博崴申請入山管制條件，違法核發入山證；被告台北市警局士林分局在接獲原告杜麗芳報案後怠於取得張博崴之雙向通聯紀錄；被告南投縣消防局未能確實蒐集、掌握諸如雙向通聯紀錄、其他登山山友資訊及各搜救小隊搜索範圍與定位等相關情報，搜救指揮系統紊亂、搜救小隊搜救不確實；被告行政院內政部消防署（下稱消防署）未能充分整合民間

---

<sup>18</sup> 請參見最高法院 95 年度台上字第 2049 號判決。

<sup>19</sup> 內政部營建署所轄各國家公園自民國 104 年開始推動百岳分級制，以引導人民循序漸進攀登百岳，由簡易至困難依序 A、B、C、C+ 等四級，白姑大山歸屬與 B 級。而 B 級的定義為：中級縱走路線，活動天數約需 4-5 天或活動天數約需 1-3 天但有危險地形。資料來源：<http://simonown.blogspot.tw/2015/08/3000m-grade.html>。

<sup>20</sup> 人民入出臺灣地區山地管制區作業規定第 10 條。

團體救災能量，疏於督促考核下級包括南投縣消防局在內之救災勤務，上開各機關怠於執行職務共同導致張博崴登山迷途後，未能獲得及時救援終至失溫休克死亡，應共同負國家賠償責任。

臺北地方法院對本案作出 101 年度重國字第 30 號判決，判決被告南投縣政府消防局應給付原告新臺幣 266 萬餘元。本判決引起各界熱烈討論，甚至是反彈，普遍可見支持、同情消防局處境之聲音<sup>21</sup>。

## 二、裁判要旨摘錄

1「按人民生存權應予保障，乃憲法第 15 條所明定，人民遭受生存危害，本有請求國家施以救護之基本權，消防法第 16 條並課予各級消防機關設置救災救護指揮中心，統籌指揮、調度、管制及聯繫救災、救護相關事宜之義務。本件張博崴隻身進入白姑大山管制區進行登山活動，固屬冒險行為，惟現行法令既無禁止其在山地管制區進行登山活動，且其進入白姑大山亦經入出山地管制警察機關核准，當其登山活動遭遇生存危險，國家仍有施予救護之義務，再依消防法第 16 條、地方制度法第 19 條第 11 款第 2 目、各級消防機關救災救護指揮中心作業規定第 2 點第 2 項第 2 款、消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點第 4 點規定，縣（市）山難發生時，應由地方政府消防局負責指揮執行救護，是以本件南投縣消防局對於張博崴之山難迷途致生生命危害，應有施予救護之作為義務。」

2「違背職務義務之有責性，不必僅著眼於行為之公務員個人為限，從行政之整個行為而論，如長官善盡其指揮監督之職責，當可防止公務員違背其職務之義務者，則公務員有違背職務義務而加害於他人時，即係可歸責於行政機關組織及指揮作用之有瑕疵。從而行政機關組織作用之功能不彰，即應認為具備有責性，如因而發生違背職務義務之行為而使他人受害，行政機關即不能免其國家賠償責任。」

3「依首揭說明，南投縣消防局有施予緊急救護之法定義務。而張博崴迷途位置既在寒冬原始山林，衡諸人體處於該類環境顯有短期內呈現失溫休克之高度可能，負責指揮搜救之南投縣消防局即應首重救援時效，積極迅速蒐集相關情資進行分析研判，藉以規劃搜救範圍之先後順序，對搜救人員之搜救軌跡，並應確實掌握，發揮統整指揮功能，始能以有限之人力，在廣大之山域中發揮及時救援之功能。」

---

<sup>21</sup> 相關討論資料之彙整請參見：

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%BC%B5%E5%8D%9A%E5%B4%B4%E5%B1%B1%E9%9B%A3>。

然查南投縣消防局於100年2月28日夜間11時21分許接獲報案後，並未迅速積極蒐集足供縮小搜救範圍之相關情資，．．．」

4「若能得知當日下山山友之下山時間，應更可推測張博崴發生迷途之最可能路段。然此重要情資，南投縣消防局並無即時蒐集，迨至3月4日始向山友唐小姐查訪，此經證人吳嘉宏證述明確（見本院卷二第247頁），且查訪內容亦未注重山友下山時間及途經各重要地標之時間，查訪後亦未據以研判過濾搜救範圍．．．」

5「從張博崴通聯紀錄可知，張博崴在100年2月27日下午3時44分、4時1分，各有從手機發話及受話之紀錄，．．．倘該發話、受話有張博崴之談話內容，應有機會藉以瞭解張博崴當時知否自己無誤入岔路，及當時有無可得判斷所處環境之特殊背景音，藉此推測張博崴最可能迷途之路段，此亦為重要情資，可由查訪該次通話對象藉以蒐集研判，然南投縣消防局亦未為之。」

6「張博崴在100年2月28日下午3時32分許，曾以手機與其女友通話，表示自己似已迷路，但應可自行下山。據此訊息，除可在上述最可能迷途之路段中，藉由小比例尺（一般登山使用之比例為1/25000）之等高線圖所標示之山勢起伏，先期過濾張博崴手機可以接收基地台訊號之區域，再以相同電信公司之手機實地測試，進一步縮小優先搜救範圍．．．」惟南投縣消防局於山難翌日即接獲通報得知張博崴最後通話基地台位置，卻未利用亦未於第一時間進一步積極取得相關通聯紀錄，以研判縮小優先搜救範圍，遲至事故發生後一個月之100年4月1日始會同民間組織中華民國山難救助協會前往白姑大山定位基地台訊號範圍。」

7「然南投縣消防局指揮中心卻未要求搜救人員回報搜救軌跡之衛星定位點（參本院卷二第264頁正、反面張慶銳證詞），亦未利用相關地圖標示已進行及未進行之搜救路線區域，以利隨後搜救路線之掌控，卻僅以粗略之管制表，筆記搜救隊員敘述式之回報．．．」

8「南投縣消防局固於100年3月1日向消防署申請直升機支援空中搜尋、3月1日通報台中市消防局派員支援、3月2日通報消防署申請特搜人員及搜救犬支援，及通報林務局巡山員支援協尋、3月6日申請國軍特種部隊支援，並依序於通報翌日獲得支援。惟張博崴在100年2月27至28日寒冬期間，在白姑大山迷途，顯有危及生命之緊急情況，已如前述，被告南投縣消防局負責緊急救護，自應分秒必爭，於接獲報案時即可緊急通報請求支援，（參直轄市縣（市）消防機關申請內政部消防署特種搜救支援空中搜救作業規定第4點第2項、國軍協助災害防救辦法第6條第2項均規定緊急申請支援得以電話先行聯繫，並無限制夜間不能申請．．．」

9「被告南投縣消防局並未指示中華山難救助協會如何搜救，到場支援之玉山國家公園、國軍指揮中心等單位，皆有各自搜救計劃，入山搜救只向南投縣消防局仁愛分隊報備，執行自己之計劃．．．可知被告南投縣消防局對於到場支援人力，並未依消防機關與協助救災機關處理山難事故支援作業要點第4點規定發揮指揮中心應具備之指揮統合功能，對於搜救人力之佈置及搜救路線之規劃，顯未有效妥善掌控，致生搜救範圍紊亂、搜救人力配置不均致錯失救援時機之弊。因此，本件搜救雖經投入605人次、搜救犬20隻次、空勤直升機5架次（見本院卷三第231頁南投縣消防局山難搜救報告），然經搜救51日迄無所獲，其耗費眾多辛勤人力投入司晏池週遭、水源路盡頭、帖比倫溪等可依山友資訊及通聯過濾排除之區域，致成效不彰，被告南投縣消防局之指揮疏失，實難諉責。」

10「根據法務部法醫研究所鑑定，張博歲走失後滯停於溪谷中，一、兩日後即無體力，可知其活動範圍有限。若被告南投縣消防局接獲報案後能立即蒐集山友資訊、張博歲通聯紀錄、手機基地台訊號區域，輔以張博歲之個人特質及通話內容透露之訊息，綜合分析研判，合理預期將可過濾出先期搜救重點區域，而佈置主要搜救人力於最可能迷途之登山口至三椎山北坡可接收基地台訊號區域之向下路徑，及該區域週遭之平緩空曠地帶，並迅速緊急通報各協助機關派出支援人力、器材，發揮統一調度指揮功能，確實掌握地面、空中搜救航跡，以空搜迅速在重點區域大範圍勘察，地面搜救人員深入仔細追蹤搜救，非無可能在張博歲失蹤後7至9日死亡前，發現張博歲帳篷架設於顯而易見之空曠溪谷，而及時施予救援。惟被告南投縣消防局未確實為之，對張博歲未獲及時救援所導致之死亡結果，難謂無相當因果關係。被告南投縣消防局辯稱無因果關係，尚非可取。」

11「斟酌張博歲隻身入山引發不必要風險及被告南投縣消防局投入救災之人力物力甚鉅，搜救人員不畏涉險備極辛勞等情，認原告主張被告南投縣消防局應賠償原告每人200萬元慰撫金，尚嫌過高，應以每人100萬元為適當。」

### 三、評析

#### （一）職務義務之第三人關聯性認定

本判決主要係依據五個被告機關（農委會林務局東勢林管處、台北市政府警察局士林分局、南投縣警察局、南投縣消防局、消防署）於本案所負職務義務一一加以檢視，判斷其有無第三人關聯性，最終僅認定南投縣消防局依據消防法第16條等規定所負有之設置救災救護指揮中心，統籌指揮、調度、管制及聯繫救災、救護（包含山難搜救）相關事宜之職務義務，具有第三人關聯性。消防局所

執行救災救護工作，對象通常特定或可得特定，因此其職務義務往往被認定係為保護可得特定第三人之權利而設，而相對較容易具備第三人關聯性。

這點可謂係消防單位源自於職務內涵本質之負擔，而難以改變，亦無庸改變。吾人不能因為被救援之對象係因可歸責於自身之事由而受傷待援（例如超速開車發生車禍，輕率從事戶外活動而受傷，颱風天執意出門而被折斷樹枝打傷等等），而認定消防單位對於此類救援事件之職務義務屬性與其他案件不同，因此否認其第三人關聯性，或者從寬界定公務員執行職務之標準。

國家負有對於人民基本權利之保護義務，換言之，國家不僅不得違法侵害人民基本權利，更應進一步於人民基本權利受危害時，設法加以保護。不論此種基本權利之危害源自於其他人民或者被害人民自身<sup>22</sup>。至於若人民所受之危害可歸責於自身之事由，一旦成立國家賠償責任，是否有與有過失原則之適用，係另一問題。

## （二）怠於執行職務之認定

由於本案判決僅肯定南投縣消防局之職務義務具有第三人關聯性，因而其僅就該局於本案中是否有怠於執行職務加以分析。本判決之所以認定南投縣消防局怠於執行職務，係因法官認定南投縣消防局：

一疏於藉由訪談同一時段下山之山友，以判斷張博崴可能之走錯叉路位置，藉以縮小搜救範圍；  
一疏於藉由張博崴，迷途後通話基地台之訊號接收範圍實測，以劃定搜救範圍；  
一未將各單位參與搜救之人員進行整合，以致於參與人力雖多，但各自規劃搜救路線，卻紊亂無章；  
一未藉助搜救隊員所攜帶之衛星定位儀器，標註曾經搜救的路線與範圍，藉以規劃後續搜救區域與路線；搜救人員僅極概略地以口頭說明搜救路線，回報指揮中心。

外界對於前引判決之所以產生反彈，主要是大批人力冒著寒冬惡劣天氣，在山區搜救 51 天，最後卻被認為「怠於執行職務」。其實如前所述，國賠法上所謂「怠於執行職務」不限於完全之不作為，也包含無效之作為。詳言之，若主管機關雖然有所作為，甚至大量的作為，但若客觀分析，其所採取之作為欠缺妥適性，以致於達不到職務目的；且此種欠缺妥適性之情況若用心規劃，顯然可以被改善，以上情況也構成怠於執行職務。

究竟前引判決據以認定南投縣消防局怠於執行職務的四個搜救缺失，其評斷

---

<sup>22</sup> Maunz/Dürig/Di Fabio GG Art. 2 Rn. 61-63.

是否合理、公允？標準是否過於嚴苛？首先，國家賠償法在處理怠於執行職務事件時，並非以公務員個人有無盡責為觀察重點；而係以整個機關的作為之妥適性為考量焦點。外界普遍同情基層消防隊員，認為消防隊員在寒冬辛苦上山搜救，卻仍被本判決苛責。這樣的思考角度顯然錯認國家賠償法的脈絡，因為重點不在於消防局指揮中心派了多少人上山，而是上山後做什麼、如何做？

前引判決對於南投縣消防局指揮中心在本次山難搜救事件的指摘，是否陳義過高、過於理想？本文基本上肯定判決所採之標準，認為上述四點均屬於合理之要求。這幾點要求既不需額外的設備，也不需額外的人力，所需要者就是細緻且有經驗的作業規劃。或許判決所認定南投縣消防局指揮中心應作為之事項，並未被任何消防法令所規範，也不屬於消防單位山難搜救實務上的經常作為；但卻都是主管機關稍加用心思索後，不難得出的有效方法，例如訪談下山山友、搜救隊員回報 GPS 路線等。消防局不得以法無明文以及欠缺以往前例來合理化其所採行之搜救模式。

主管機關在執行職務實現行政目的時，不論有無作業程序規範（SOP），均應時時留意個案的特點，找出所有合理的解決問題方法。本判決所要求的上述四個搜救作業方式，並非個人特殊經驗下的罕見方式，而均係一般人用心思索後，不難得出的作業模式。

怠於執行職務國家賠償責任之判斷，固然可能因為採行較現行實務更高之作業標準，而使行政機關與基層公務員倍感壓力。但這正是國家賠償制度的最大作用：藉由個案中賠償責任之檢討，促使行政機關往前進步。這也提醒了行政機關，無法再以「法令未規定」以及「這是向來的作業模式」來卸責。因為，有效達成行政目的是行政機關執行職務的主要目標，而相關法令與過往作業模式若有用，則是輔助；若其無效，則不能當作免責的藉口。

## 肆、學童打鬧失明案之評析

### 一、案例事實

就讀於花蓮縣秀林鄉佳民國民小學五年級之乙，其班導師為楊淑貞老師。民國 94 年 9 月 16 日，由於部分同學課後不認真打掃（邊打掃邊玩），楊導師指示乙、顏姓學生及其他 7 名同學，放學後留校繼續打掃。該班級應負責之公共區域即遊樂設施旁花圃撿拾枯枝、拔草等工作。楊導師因輪值放學交通導護未到場監督照顧這九名同學。其間顏姓同學與乙有嬉鬧衝突情事，二人互相以檳榔種子等

物品丟擲對方，最後，顏姓同學以垃圾籃丟擲乙，垃圾籃中之樹枝插入乙右眼，經診斷為外傷性破裂，術後併眼球萎縮，而接受眼球摘除手術，乙之右眼因而終身失明。

原告乙認為，楊淑貞導師本應在旁監督照顧被留下來打掃的九名學生，竟不在現場，才發生上開意外。倘導師楊淑貞於原告乙等人打掃時在場監督，應可制止顏姓學生上述之行為，乙之右眼即不致受傷失明。縱楊淑貞老師需輪值導護工作，被告亦應指派其他教師代為到場監督，故其怠於執行職務與原告乙右眼受傷失明間，有因果關係。乙因而向佳民國小請求國家賠償。

## 二、裁判要旨摘錄

### (一) 花蓮地院 95 年度國字第 10 號判決：國家賠償成立

「次按教師除應遵守法令履行聘約外，並負有下列義務：.... 四、輔導或管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格。.... 九、擔任導師。十、其他依本法或其他法律規定應盡之義務。教師法第 17 條定有明文。」

「...則導師楊淑貞依前開教師法規定之精神，自應就留校學生之安全負保護監督指導之責，縱楊淑貞係因輪值交通導護工作而必須離開現場，仍應循其他途徑確保學生留校之安全，而不應讓學生未受任何監管保護，故楊淑貞違反前開所述之保護義務，自屬怠於執行職務。況當時導師楊淑貞如留於現場，當可避免此次事故之發生，是原告乙○○因被告所屬公務員楊淑貞怠於在場指揮監督，因而受有一目失明之傷害，則被告所屬公務員楊淑貞怠於執行職務，與原告乙○○受傷，自有因果關係，原告依據國家賠償法之規定，請求損害賠償，為有理由。」  
「」

### (二) 花蓮高分院 96 年度上國字第 4 號判決：國家賠償不成立

「至於教師法第 17 條第 1 項部分，核其內容「教師除應遵守法令履行聘約外，並負有下列義務：一、遵守聘約規定，維護校譽。二、積極維護學生受教之權益。三、依有關法令及學校安排之課程，實施教學活動。四、輔導或管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格。五、從事與教學有關之研究、進修。六、嚴守職分，本於良知，發揚師道及專業精神。七、依有關法令參與學校學術、行政工作及社會教育活動。八、非依法律規定不得洩漏學生個人或其家庭資料。九、擔任導師。一〇、其他依本法或其他法律規定應盡之義務。」，乃係規範教師應有



之作為品德與精神素養，基於公益考量而課予教師一定之誠命義務，所為公共利益或一般性福祉而設之規定，非以學生為規範保護之客體，學生所受保障者僅係「反射利益」，故於本案如何依據教師法之精神導論出國家賠償請求權，應論究乙○○實施打掃時所處之「時段」、「場所」及「活動內容」之時，該班導師丁○○是否有作為義務產生，而非以導師對所屬學生應為保護、監督及教育的整體面，以教師法之「精神」去評價本案特殊事實，應予辨明。」

「（四）按在校園花園內單純撿拾枯枝、拔草之打掃行為本不致發生危險，此與爬窗、攀牆、或位處頂樓或需要護欄等風險性高之處所等危險場所狀況存在之打掃環境，老師於該類打掃時段，有留置現場監督整個清潔流程，以及在分組、分區而分散打掃下，導師應隨時位於各分組、分區之分散位置，而不容離開片刻離開之作為義務，不能同等視之。且在人力有限以為培養學生群體生活及獨立人格發展下，於本案具體之事實狀況中，導師丁○○於客觀上不具危險性之學生打掃場所不在現場，而選擇前往另一客觀上存在危險發生之校外執行指揮交通職務，無論從「保護規範」及「裁量收縮」原則加以檢視，導師丁○○均無作為義務之不法及作為義務違反可言。」

### （三）最高法院 97 年度台上字第 2246 號判決：請求權人未踐行先程序

「（最高行政法院）九十三年判字第四九四號判例所示：「人民因國家之行政處分而受有損害，請求損害賠償時，現行法制，得依國家賠償法規定向民事法院訴請賠償外，亦得依行政訴訟法第七條規定，於提起其他行政訴訟時合併請求。二者為不同之救濟途徑，各有其程序規定。人民若選擇依國家賠償法請求損害賠償時，應依國家賠償法規定程序為之。若選擇依行政訴訟法第七條規定請求損害賠償時，自僅依行政訴訟法規定程序辦理即可。行政訴訟法既未規定依該法第七條規定合併請求損害賠償時，應準用國家賠償法規定，自無須踐行國家賠償法第十條規定以書面向賠償義務機關請求賠償及協議之程序」，亦僅認人民選擇依行政訴訟法第七條規定請求損害賠償時，無須踐行國家賠償法第十條規定以書面向賠償義務機關請求賠償及協議之程序而已，並未否認人民選擇依國家賠償法請求損害賠償時，應依國家賠償法規定程序為之，併此說明。是本件上訴人之起訴，因未踐行國家賠償法應備之先程序，要屬民事訴訟法第二百四十九條第一項第六款規定「起訴不備其他要件」之情形，且無法補正，原應依同項前段規定以裁定駁回之。」

### 三、比較案例：游泳隊員賽前練習受傷案

#### (一) 案例事實

永吉國中游泳隊員林俊沅因欲參加 96 年 9 月底之全國游泳分齡賽，遂由訴外人即任教於永吉國中之姜慧蘭老師及臺北市信義國中（下稱信義國中）游泳隊教練許玉玲老師於 96 年 8 月 23 日及同年月 29 日，在永吉國中之游泳池實施賽前訓練。林俊沅於 96 年 8 月 29 日下午 3 點 30 分許，在上開游泳池第 3 水道進行跳水練習，因姜慧蘭老師當時未於活動現場，他跳水及入水後之情形並無人從旁特別注意，迨岸上同學發現他於水中肢體無法動彈，隨即將他自水中托起，並至泳池外之休息室通知姜慧蘭老師後，姜慧蘭老師始回到泳池現場就他之狀況進行處理。他經送醫急救後，因頸椎第 5 節骨折、脊髓損傷，造成四肢癱瘓，無功能性動作，大小便無法控制，日常生活完全依賴他人照料。林俊沅主張，姜慧蘭老師未於前揭賽前訓練時在場善盡指導、說明及監督等注意義務，導致他因跳水受有上開損害，即有公務員執行職務未盡注意義務之過失，永吉國中自應負賠償責任。

#### (二) 臺灣高等法院 99 年度重上國字第 13 號判決：教練未到場怠於執行職務

針對本案，獲得最高法院支持之高等法院 99 年度重上國字第 13 號判決指出：「按救生員主要之職務，係對發生溺水情狀之人為救援及救護，並不包含指導與監督游泳隊選手之狀況；衡諸常情判斷，游泳隊選手之技巧較一般人純熟，且當時永吉國中與信義國中游泳隊均是由即將面臨全國大賽之選手所組成之情況下，湯子葳即使未特別注意游泳隊選手之狀況，亦與常情無違。何況依永吉國中游泳隊選手陳韋淳上揭訪談紀錄觀之，可證姜慧蘭老師平日教學與管理均相當嚴格，足徵姜慧蘭老師在場對於游泳隊學生行為之拘束力顯非救生員所得替代。故不得以姜慧蘭老師離開泳池期間尚有救生員在場之情，遽認姜慧蘭老師已盡其避免發生侵害學生身體、生命安全行為之注意義務。」

「而林俊沅固於平時接受游泳隊訓練時，曾經姜慧蘭老師告誡不得為危險動作，且在姜慧蘭老師面前亦會服從指導，惟此青春期之學生往往於師長未在场全程監督之情形下，基於好奇、好玩，或是於同儕面前表現之心態而違反規定。姜慧蘭老師疏未思慮及此，而離開泳池長達 10 幾 20 幾分鐘之時間，使林俊沅果真趁其不在現場之際進行錯誤且危險之跳水入水動作，……」

## 四、評析

### (一) 小學教師對於學生之照顧義務應視年級、地點、活動而定

前引「學童打鬧失明案」關鍵在於，小學高年級老師對於學生的照顧義務內涵為何？應隨時關注、時時保持同學在其視線範圍內？或者在校園範圍內，在老師的指揮下，可以容許同學有自治、自理的空間？而老師只要有妥適的安排，並讓自己保持隨時可以掌握訊息的狀態，即可認為已善盡其教師（導師）義務？

就此一問題而言，應依據學生的年級、活動之地點、活動之內容等因素，為不同的判斷。就目前小學校園現況之合理解讀，對於高年級同學而言，在一般情況下導師的義務在於妥適安排學生活動，並保持隨時可以瞭解學生動態的情況；但不必時時監看、注視學生的活動。至於若該項活動具有較高的危險性（例如科學實驗或具有難度的體操），或活動地點具有危險性（例如大樓頂樓），則老師的義務應提升為須陪同在場，隨時給予必要的指導，並避免同學有危害安全的情事發生。

前引判決所引用的教師法第 17 條有關教師義務之規定，內容極為概括，難以在本案中探尋出導師的具體義務，且目前似乎缺乏導師對於導生照顧義務的具體規範。在教育部所出版的電子書「得意的每一天：國小導師手冊」中，針對導師如何指導同學打掃環境，有一段話值得參考：「一天一二點，全區走透透：老師最好在掃除時間，將班上所負責的區域巡過一次。老師可以採走動式管理，或和衛生股長合作分工，一天盯（一）二處區域，仔細看用心指導，效果會更佳；或是每天加入不同組別，和學生一起完成打掃工作，不僅以身作則，增加學生對老師的認同感；另一方面也可拉近和學生的距離，增加班級的凝聚力。<sup>23</sup>」這段話建議老師，每天在同學打掃時，亦可不必將全部區域巡視一次，而是每天選擇一、二處詳細指導，甚至每天輪流加入不同組別。這個由官方出版的文件內容印證了本文的立場，類似打掃這類的一般性活動，導師無須隨時在場監看，重點是妥適的規劃與安排。

依據以上的說明，系爭案件中吾人不能僅因楊淑貞導師前往擔任放學路隊導護，未陪同被留下來打掃的同學，即認為其未履行導師職務義務。由於本案同學屬於高年級，當時被要求從事的是不具危險的撿拾枯枝、拔草等工作，而地點也是在校園內遊樂設施旁之花圃，該處並無安全疑慮。因此綜合以上所述，本文認

---

<sup>23</sup> 李淑敏等，得意的每一天：國小導師手冊，教育部出版，2011 年，頁 40。  
<http://www.guide.edu.tw/book/book/pdf/02.pdf>

為，導師在妥適安排、交付任務後，暫時因其他公務離開現場，不得即認為怠於執行職務。

不過，個案的特殊情況仍應一一加以檢視，例如本案發生當日早上第 2 堂下課時，乙與顏姓同學因傳書包惡作劇事件已有爭執及衝突，在此種情況下，若再讓此二名同學於老師不在時於校園中密切接觸、一起打掃，如此安排是否毫無安全疑慮，即有可疑。請求權人乙曾於國賠訴訟中提及此點，但法院並未審酌。若事實顯示，導師明確知悉此一情節卻仍如此安排，其有無妥適執行職務便有斟酌的餘地。

## （二）國中游泳教練之高度注意義務

相較於前引案例相關裁判對於國小高年級導師注意義務之從寬認定；臺灣高等法院 99 年度重上國字第 13 號判決則對於國中游泳教練之注意義務則從嚴看待。之所以如此，主要原因首先在於游泳選手訓練活動之技術性與危險性。蓋游泳選手在訓練時，將練習包含跳水（起跳入水）在內的危險動作，為避免隊員因種種原因貿然嘗試不正確的跳水方式而帶來危險；教練在場監看確實有其必要。何況，國中生正值叛逆期，不但容易衝動且心性較不穩定，在從事類似游泳選手訓練等高技術性活動時，更有緊密監督的必要性。

## 伍、結語

怠於執行職務國家賠償責任課題的挑戰，主要在於「職務義務之第三人關聯性」、「職務義務之內容與範圍」、「怠於執行執行與損害之因果關係」等。本文所主要探求的處理的「張博崴山難事件」及「國小學童打鬧失明案」二則案例，主要焦點都在於「職務義務之內容與範圍」。

就前一案例而言，關鍵在於消防局對於山難搜救職務義務應做到何種程度？本文肯定本案判決所課與消防局之積極有效搜救義務，例如訪談下山山友、搜救隊員回報 GPS 路線等。這些都是主管機關稍加用心思索後，不難得出的有效方法，消防局不得以法無明文以及欠缺以往前例來合理化其所採行之搜救模式。

後一案例則主要在於處理，國小高年級導師對於學童照顧之職務義務的內容？是否須時時近距離照顧學童？就此一問題而言，應依據學生的年級、活動之地點、活動之內容等因素，為不同的判斷。就目前小學校園現況之合理解讀，對於高年級同學而言，在一般情況下導師的義務在於妥適安排學生活動，並保持隨時可以瞭解學生動態的情況；但不必時時監看、注視學生的活動。