

國家責任法



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系特聘教授

<https://drcjchan.com>

目次

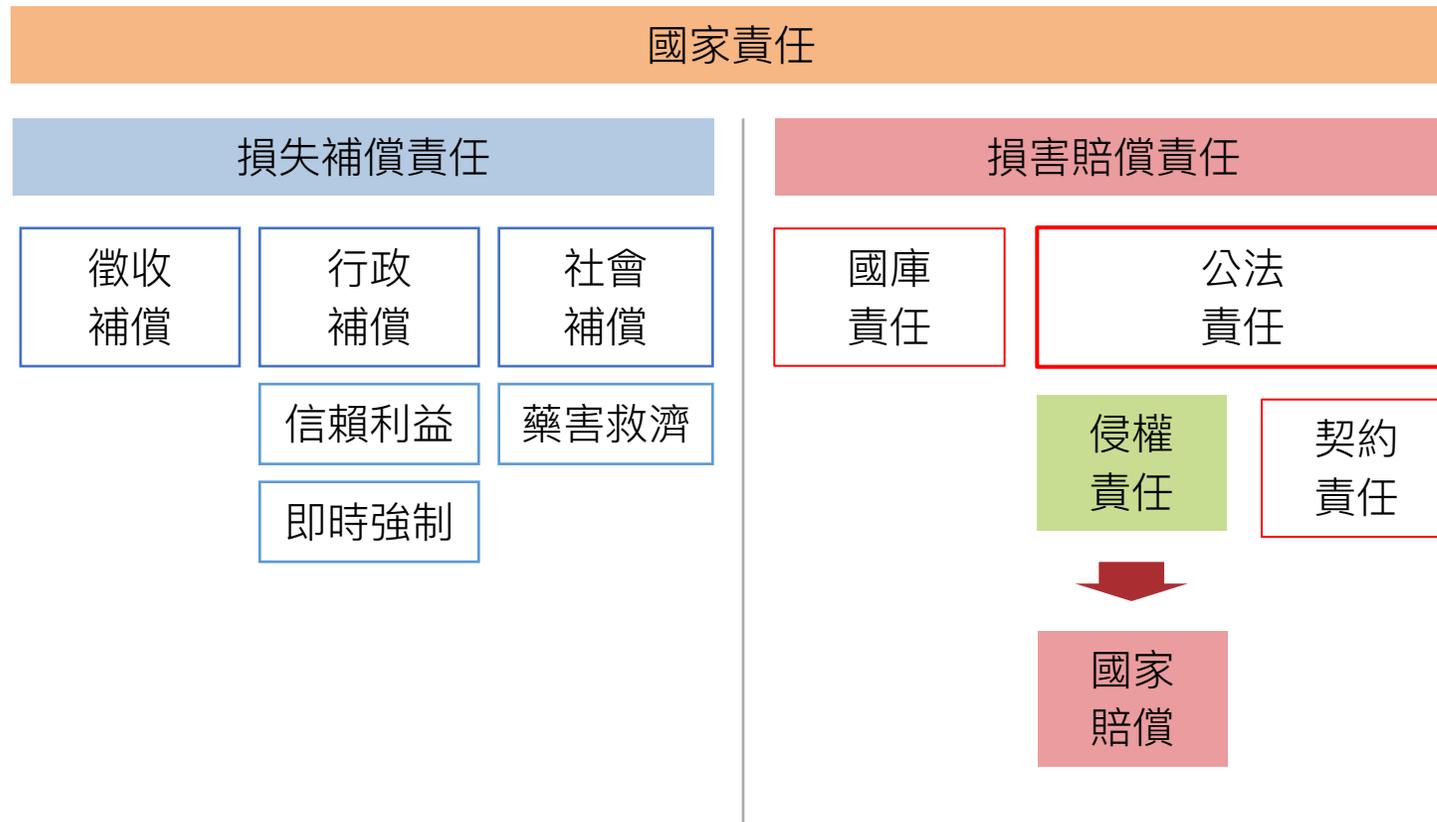
- 壹. 國家責任法體系
- 貳. 行政上之損失補償
- 參. 國家賠償



| 壹 |

國家責任法體系





| 貳 |

行政上之損失補償

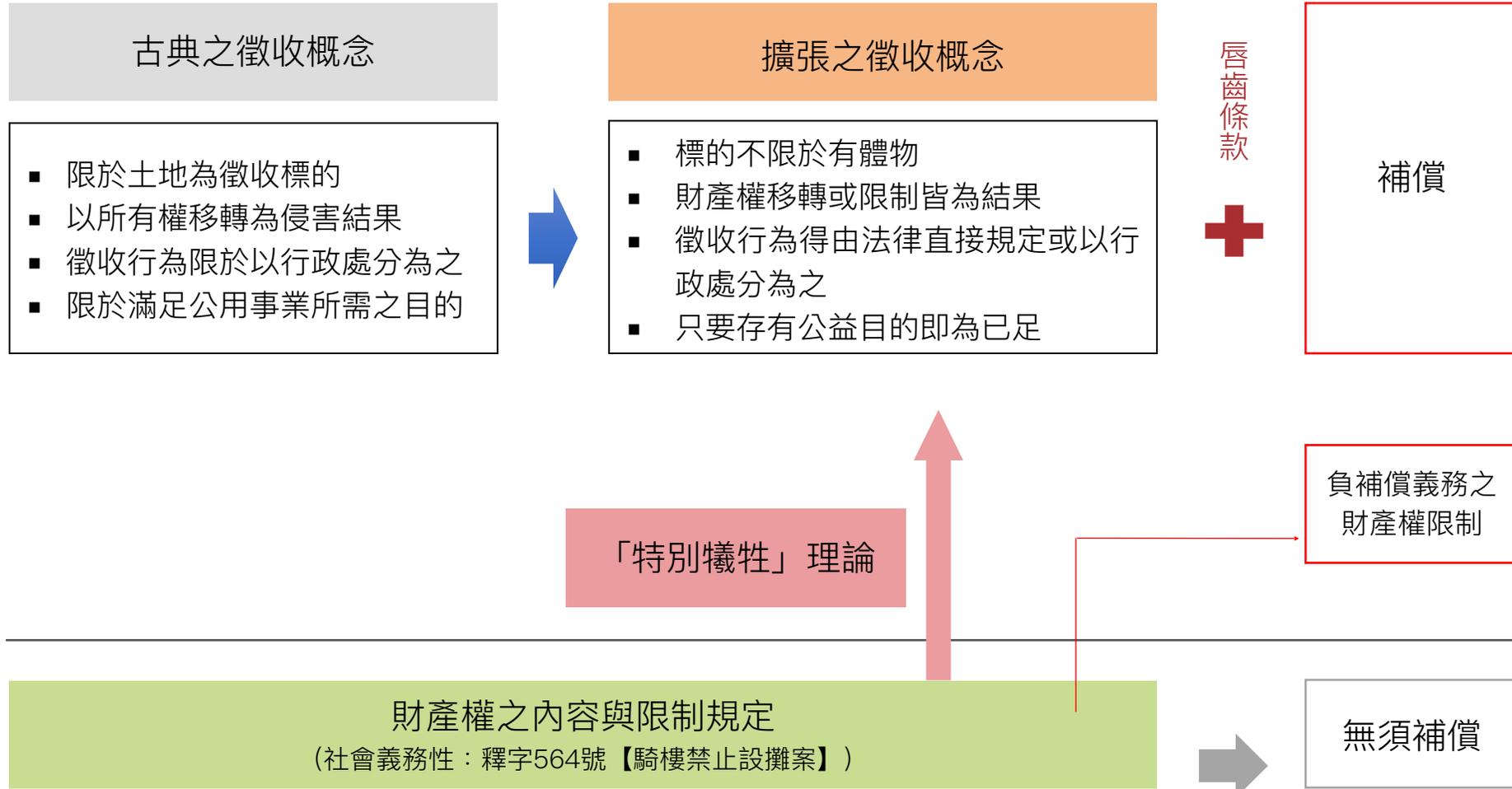


法務部102年10月22日法律字第10203505550號函釋意旨

按人民之財產權應予保障，憲法第15條定有明文，對於國家之合法或違法行為所生人民財產權之損失或損害，分別有損失補償及國家賠償制度予以規範。其中，**損失補償成立要件**可列為：

1. 須屬於行使公權力之合法行為。
2. 須對財產或其他權利之侵害。
3. 侵害須達嚴重程度或已構成**特別犧牲**。
4. 須相對人或利害關係人有值得保護之利益。
5. 須基於公益之必要性。
6. 補償義務**須有法規之依據**始得請求。

徵收概念之變遷



- 憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。惟個人行使財產權仍應依法受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制，而**形成個人利益之特別犧牲**，社會公眾並因而受益者，應享有相當補償之權利。（司法院釋字400號解釋）
- 人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若**逾其社會責任所應忍受之範圍**，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。主管機關對於既成道路或都市計畫道路用地，在依法徵收或價購以前埋設地下設施物妨礙土地權利人對其權利之行使，致生損失，形成其個人特別之犧牲，自應享有受相當補償之權利。（司法院釋字440號解釋）

北高行110訴1065判決

財產權之保障係重在存續保障，此種保障祇有在因公共福祉或公益目的之必要，基於公益優先私益之權衡下，由國家依法徵收而給予合理補償時，即由價值保障所取代。因此，財產權保障是以存續保障為主、價值保障為輔，價值保障係請求補償之權利，而存續保障乃強調財產權之防禦功能，本質上並無主動請求國家剝奪其財產權之積極作用。準此，除法律別有明文規定之情形(如土地徵收條例第8條之一併徵收請求權，乃在除去徵收之後續損失，仍符合財產權保障之意旨)外，倘認一般人民對國家具有公益徵收之公法上請求權，得積極、主動請求國家徵收其私有土地，實與財產權存續保障之本旨有所違背，無從據此導出人民有主動請求國家徵收其所有土地

或請求需用土地人向內政部報請核准徵收，而用以侵害自己所受憲法保障財產權之公法上權利。從而，人民土地所有權如受行政行為（含事實行為）干預，且無容忍義務，本應主張結果除去請求權或請求國家賠償等法律途徑救濟，而非得逕依憲法第15條請求國家徵收，甚於相關權利時效完成後，藉此澈底除去其所有權，以換取金錢補償。又所有權之存續與價值保障，並非二相對立、不得併存之概念，若所有權為公益而受有特別犧牲，國家非必須以具最後手段性之徵收，方得予以補償，就土地價值或使用效益減損之特別犧牲，仍得在所有權予以存續之保障前提下，依法給予合理之損失補償，以落實憲法保障人民財產權之意旨。

司法院釋字747號解釋

憲法第15條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（本院釋字第400號、第709號及第732號解釋參照）。憲法上財產權保障之範圍，不限於人民對財產之所有權遭國家剝奪之情形。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失（諸如所有權

喪失、價值或使用效益減損等），若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予以合理補償，方符憲法第15條規定人民財產權應予保障之意旨（本院釋字第440號解釋參照）。國家如徵收土地所有權，人民自得請求合理補償因喪失所有權所遭受之損失；**如徵收地上權，人民亦得請求合理補償所減損之經濟利益。**

司法院釋字第813號解釋

1. 文化資產保存法第9條第1項及第18條第1項關於歷史建築登錄部分規定，於歷史建築所定著之土地為第三人所有之情形，未以取得土地所有人同意為要件，尚難即認與憲法第15條保障人民財產權之意旨有違。
2. 憲法上財產權保障之範圍，不限於人民對財產之所有權遭國家剝奪之情形。國家雖未剝奪人民之土地所有權，但限制其使用、收益或處分已逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家亦應予土地所有人相當之補償，始符合憲法保障人民財產權之意旨。
3. 惟上開情形之土地所有人，如因定著於其土地上之建造物及附屬設施，被登錄為歷史建築，致其就該土地原得行使之使用、收益、處分等權能受到限制，究其性質，屬國家依法行使公權力，致人民財產權遭受逾越其社會責任所應忍受範圍之損失，而形成個人之特別犧牲，國家應予相當補償。文化資產保存法第9條第1項及第18條第1項規定，構成對上開情形之土地所有人之特別犧牲者，同法第99條第2項及第100條第1項規定，未以金錢或其他適當方式給予上開土地所有人相當之補償，於此範圍內，不符憲法第15條保障人民財產權之意旨。

憲法法庭111年憲判第15號判決

1. 國家將人民所有之土地設定為公物，要求所有權人須容忍其土地供公共使用，致人民就該土地無從自由使用收益，基於法治國家之要求，應具備設定公物關係之權源，若欠缺權源，因其已形成個人之特別犧牲，即應依法徵收，並給予相當之補償，始符憲法第15條保障人民財產權之意旨。
【16】
2. 如前所述，依系爭規定照舊使用之土地具公物性質，如屬人民所有者，該人民須容忍其土地供農田水利所需使用，不得為妨礙灌溉之行為（農田水利法第8條、第16條、第27條及第30條規定參照），對該土地已無從自由使用收益，致其財產

權遭受嚴重限制。依法治國家之要求，就人民之土地設定為供農田水利照舊使用之公物，應具備設定公物關係之權源。為供農田水利設施照舊使用之土地如原已具備設定公物關係權源，自不生問題，否則即應以租用、協議價購或其他方式取得權源（農田水利法第9條及第26條規定參照）。若未能取得權源，因其已形成個人之特別犧牲，即應依法徵收，給予相當之補償，並於3年內擬定徵收補償相關計畫，籌措財源，俾於合理期限內逐步完成徵收補償，始符憲法第15條保障人民財產權之意旨。【17】

最高行110年度上字第656號判決

1. 市地重劃為都市計畫之工具，有促進土地利用、健全都市發展之功能，並為政府取得公共設施保留地之方式，具有重要公共利益。
2. 平均地權條例第62條之1規定之拆遷補償，係就妨礙重劃工程施工或重劃土地分配而必須拆遷之土地改良物或墳墓，對於該土地改良物所有權人或墓主因公共利益遭受財產權之特別犧牲給予損失補償，其補償應相當、合理，方符憲法第15條保障人民財產權之意旨。
3. 查平均地權條例及市地重劃實施辦法就市地重劃土地改良物拆遷之補償標準均未設有規範，衡諸土地為有限資源，原則上會隨著時間經過而增值，並無折舊問題，惟建築改良物無論以何種建材興建，均會因時間累積之耗損，造成其價值減損，而須扣除折舊，故土徵條例第31條第1項明定，被徵收建築改良物之補償費係以該建築改良物之「**重建價格**」估定之，非如被徵收之土地，依同條例第30條第1項規定，係以「市價」補償其地價，**俾被徵收建築改良物之所有權人，得以獲取該被徵收建築改良物重建價格之補償，而回復其原有財產狀況或生活功能。**
4. 應行拆遷土地改良物所有權人如認主管機關公告之補償金額過低而與其損失不相當者，自有請求主管機關發給合理補償金額之權利，而得提起課予義務訴訟請求救濟，如此解釋，方符憲法保障人民財產權意旨。

北高行107訴47判決

疫苗接種有其風險，施打於人體引發的副作用、併發症及傷害，仍有醫學上未知難測的一面，無法避免。個人因政府推廣、輔導或強制接種疫苗，發生無法預期的損害時，係為公共福祉而產生「特別犧牲」，此一特別犧牲不應由個人承擔，國家有制定法律給予社會補償的國家責任。傳染病防治法第30條及審議辦法，即為國家責任的具體表現，且因其「**社會補償**」的性質，法

制設計上即無須遵循私法上「損害賠償」的學理。例如疫苗製作或輸入廠商是否有故意、過失，在所不論，亦無向廠商追償的設計。依傳染病防治法第30條第3項規定實際上即容許疫苗製造或輸入廠商可經由市場訂價機制，將成本轉嫁給所有因施打疫苗而獲得抵抗力的多數消費者，甚至是社會整體，具有**社會連帶**的理念。

司法院釋字767號解釋

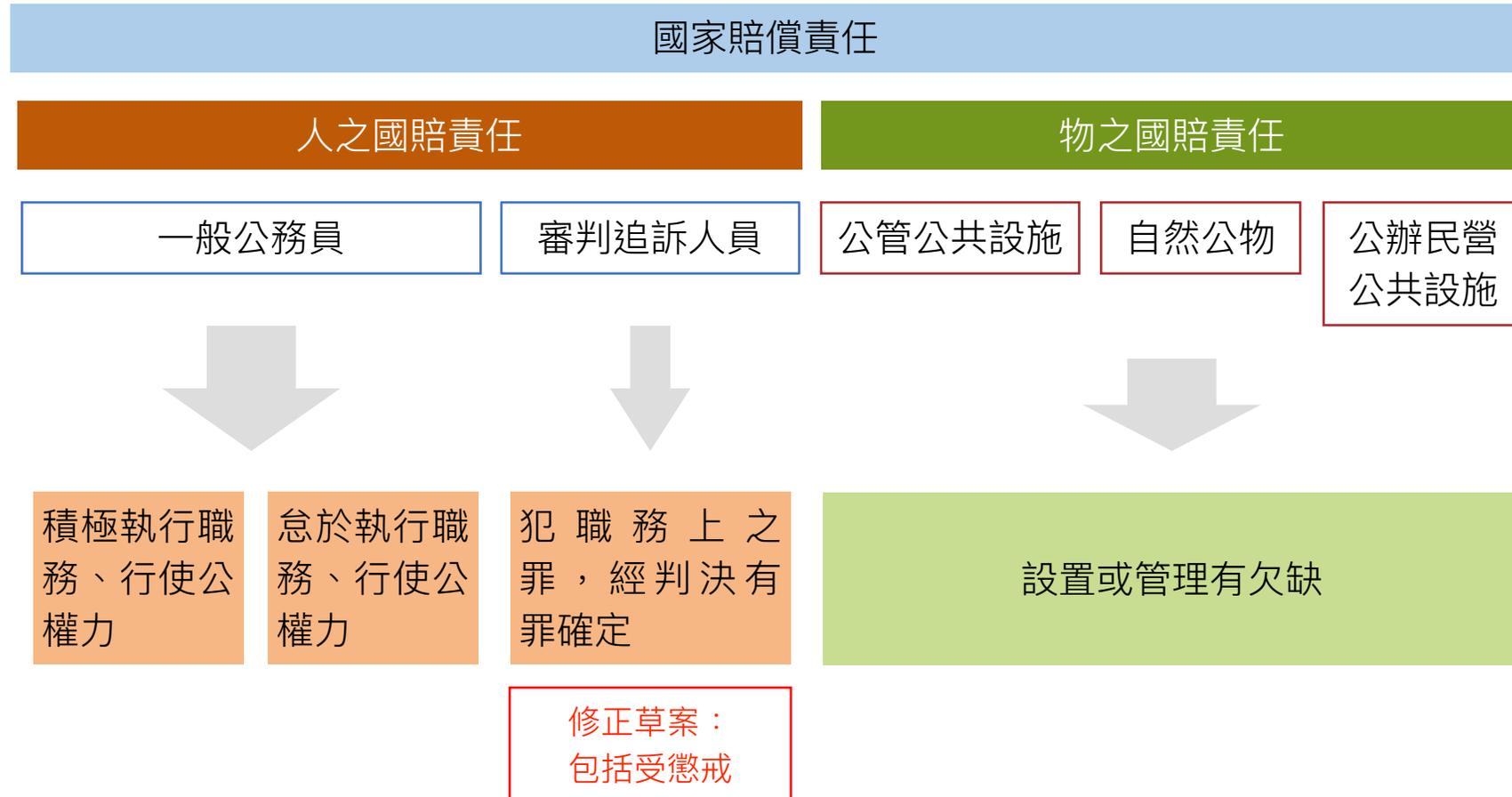
1. 國家應重視社會救助、福利服務、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助等救濟性支出應優先編列，憲法增修條文第10條第8項定有明文。國家所採取保障人民健康與醫療保健之社會福利救濟措施原有多端，為使正當使用合法藥物而受害者，獲得及時救濟（藥害救濟法第1條參照），爰設置藥害救濟制度，對於受藥害者，於合理範圍內給予適當補償，即其適例，亦與憲法保障人民生存權及健康權（本院釋字第753號解釋參照）之意旨相符。
2. 本院解釋對於社會政策立法，因其涉及國家資源之分配，向來採取較寬鬆之審查基準（本院釋字第485號及第571號解釋參照）。關於藥害救濟之給付對象、要件及不予救濟範圍之事項，屬社會政策立法，立法者自得斟酌國家財力、資源之有效運用及其他實際狀況，為妥適之規定，享有較大之裁量空間。
3. 系爭規定固與憲法尚無違背，惟相關機關仍應盱衡醫藥產業整體發展趨勢、藥害救濟制度之公益及永續性，與社會衡平原則及社會補償合理性等情事，適時檢討系爭規定有關藥害救濟給付之不予救濟要件，且不應過度擴張藥害不予救濟之範圍，阻絕受藥害者尋求救濟之機會。

| 參 |

國家賠償法



- **個人資料保護法**第28條第1項：「公務機關違反本法規定，致個人資料遭不法蒐集、處理、利用或其他侵害當事人權利者，負損害賠償責任。但損害因天災、事變或其他不可抗力所致者，不在此限。」
- **個人資料保護法**第31條：「損害賠償，除依本法規定外，公務機關適用國家賠償法之規定，非公務機關適用民法之規定。」
- **警察職權行使法**第30條：「警察違法行使職權，有國家賠償法所定國家負賠償責任之情事者，人民得依法請求損害賠償。」
- **刑事補償法**第37條：「受害人不能依本法受補償之損害者，得依國家賠償法之規定請求賠償。」
- **通訊保障及監察法**第22條第1項：「公務員或受委託行使公權力之人，執行職務時違反本法或其他法律之規定監察他人通訊或洩漏、提供、使用監察通訊所得之資料者，國家應負損害賠償責任。」



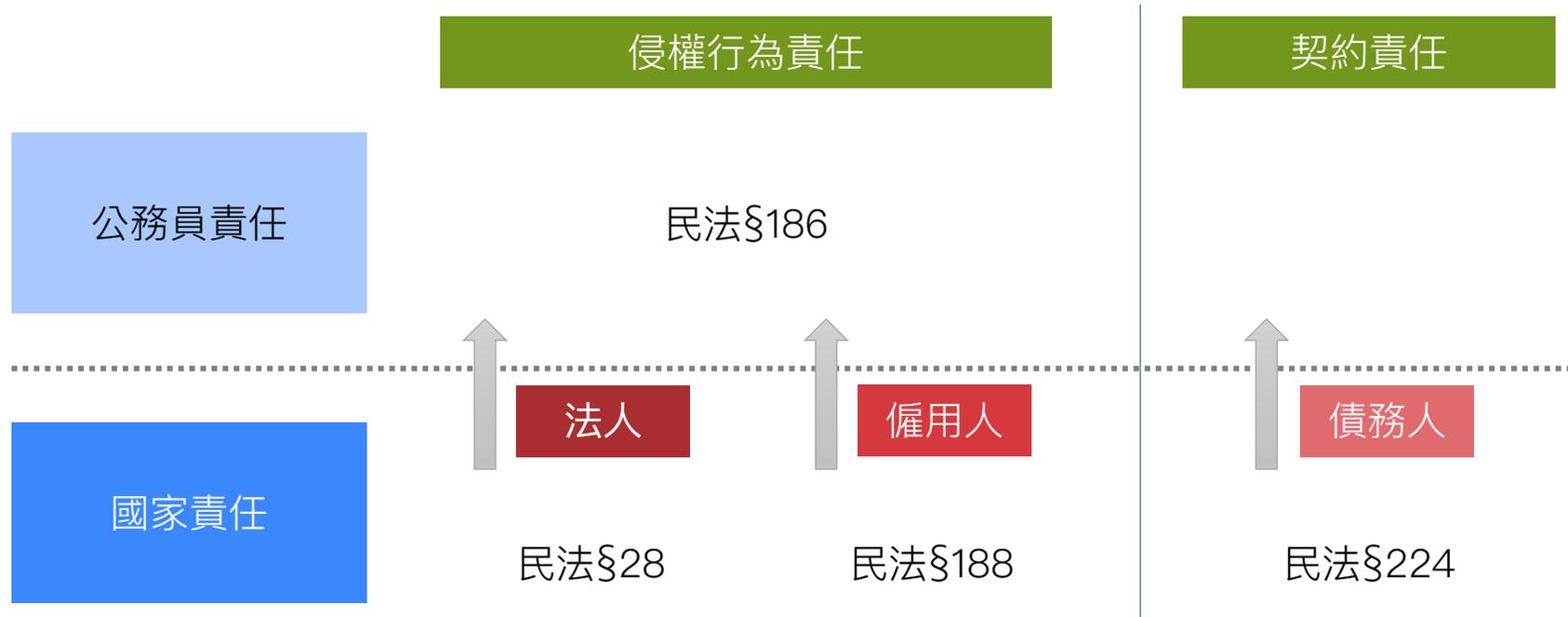


1

公務員之國賠責任

臺灣高等法院102年度上國易字第22號民事判決

1. 所謂的公權力行使，乃與私經濟行為相對，指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之公法行為而言，干預行政與給付行政皆包括在內。
2. 如國家機關立於私法主體之地位，從事一般行政之輔助行為，自與行使公權力不同，無國家賠償法的適用；人民若係因國家機關或公務員之私經濟行為遭受損害，應適用民法之規定，而非屬國家賠償之範圍。
3. 按自來水法第110條第1項所設立之民營自來水事業，為設有代表人之非法人團體，其所屬員工並非公務員，屬員工所為之停水、拆錶或其他之相關業務，性質上顯非公權利行為，且該民營自來水廠係依照自來水法第110條第1項，並非主管機關經由行政程序法第16條第1項之規定委託其行使公權力，**該廠於使用者所訂立之供水契約性質即屬私法契約**，並無國家賠償法第2條第2項及民法第186條之適用。



臺灣臺南地方法院95年度國字第11號民事判決

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，性質上乃國家為達成行政上之任務，所採取之**私法形態之行為**，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。查被告雖係由政府機關依法所設立之公立醫院，**惟其與原告間所成立之醫療關係，性質上為一般私法契約，核與公權力之行使無涉**，則原告以被告有醫療上之疏失，而依據國家賠償法第2條第2項之規定，向被告請求精神慰撫金之國家賠償，即不符合上述國家賠償法所規定之要件。



18年民法公布

公務員個人之民事侵權責任：

民法第186條：「公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，致第三人受損害者，負賠償責任。其因過失者，以被害人不能依他項方法受賠償時為限，負其責任。

前項情形，如被害人得依法律上之救濟方法，除去其損害，而因故意或過失不為之者，公務員不負賠償責任。」

36年憲法公布

人民國家賠償請求權之肯認：

憲法第24條：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」

司法實務之因應：

將民法第28條及188條視為是憲法第24條所稱之「法律」，使國家對於公務員違法之公權力行為，本於「法人」或「僱用人」地位負連帶損害賠償責任。

立法者之因應：

冤獄賠償法、土地法、警械使用條例等相關國賠責任法律依據之制定。

62年10月

國賠法制空窗期：

民庭庭推總會議改變民法得作為憲法24條意義下之「法律」見解，致人民一般國賠請求權形成「法規空窗期」。

69年國賠法公布

公務員違法公權力行為之國賠責任：

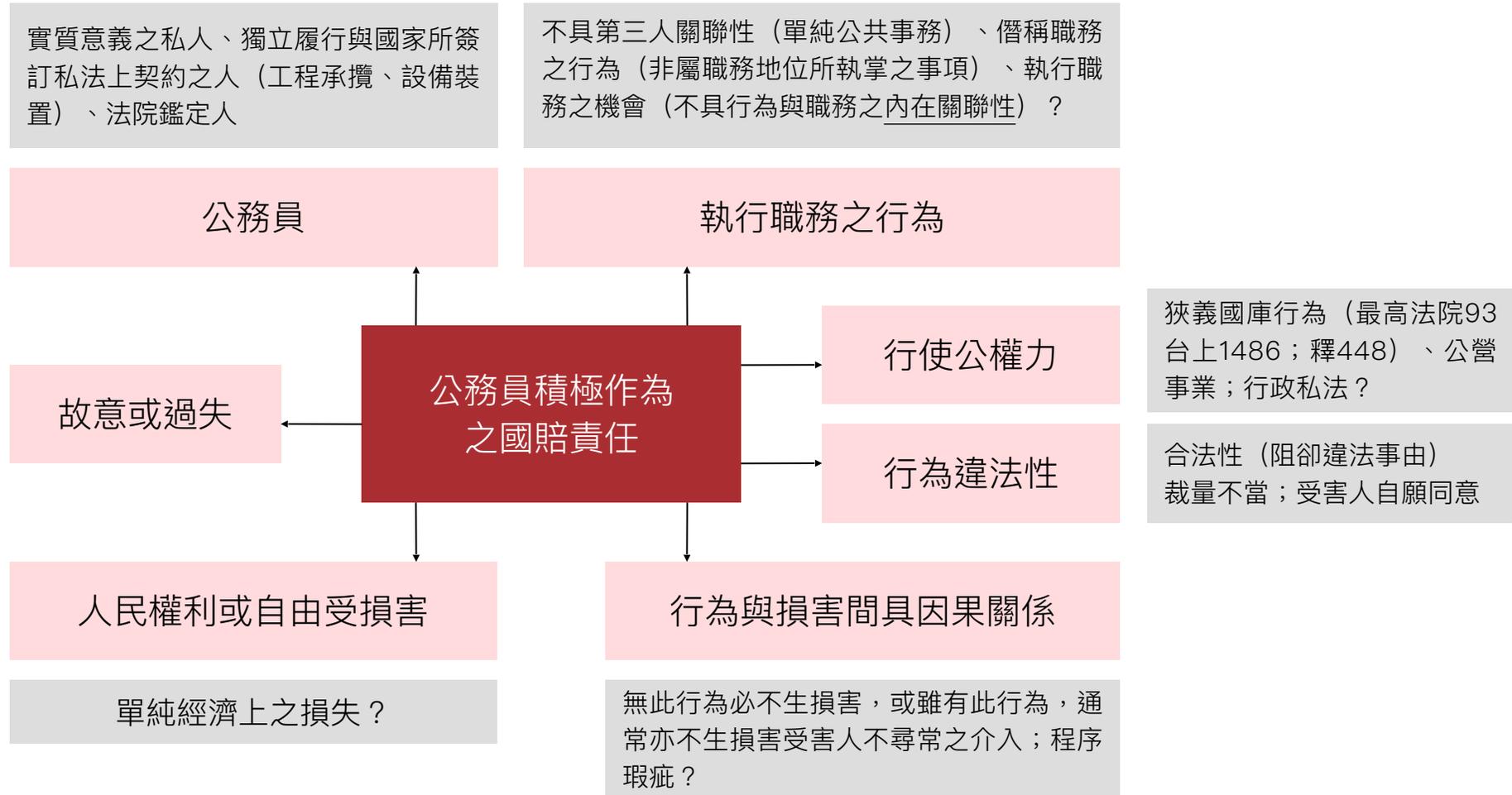
透過國賠法作為特別法，代位公務員依民法第186條所負之賠償責任，使該條民法遭到架空。

公務員違法從事國庫行為之國賠責任：

國家仍依民法第28條或第188條負賠償責任。

積極行使公權力之國賠責任





臺灣高等法院100年度重上國字第10號民事判決

行為人審核汽車新領牌照時，既得修改車身號碼及引擎號碼，又審核汽車新領牌照及車籍登錄之作業流程，尚非外部之一般民眾所得窺知，修改車身號碼及引擎號碼等車籍資料之行為，**在客觀上自足認與執行職務有密切關聯，則其行為在客觀上既具備執行職務之外觀，為保護交易安全，應認屬執行職務之行為。**從而，科員利用執行審核汽車新領牌照業務之機會，進行車身號碼修改等與職務相關連之行為，符合國家賠償法第2條第2項規定執行職務行使公權力之行為。



利用執行職務之機會

臺灣高等法院104年度重上國字第9號民事判決

1. 按依國家賠償法第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，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，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。
2. 查被上訴人宜蘭縣立慈心華德福教育實驗國民中小學係公辦民營之學校，其提供教學以達成國家完成義務教育之任務，如其所屬之教職員於執行職務，行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家仍需負損害賠償責任，即有國家賠償法之適用。故被上訴人抗辯無國家賠償法適用云云，尚非可取。

臺灣高等法院民事判決107年度上國字第13號

按教師為維護教學秩序、確保教育活動之正常進行，對學生固得為輔導與管教行為，但其管教措施仍應符合平等原則、比例原則即適當性、必要性及衡量性原則。從而學生縱曾有製造噪音等干擾同學午休行為，故教師有為輔導管教措施必要，然教師如不問學生於當日午休之表現為何及是否仍有違規行為，一概將學生安置陽台午休，長期反覆實施標記性、預測性之管教措施，該行為已逾越管教必要性，且非侵害權益最小之手段，違反平等原則、比例原則及合理原則，自屬不當管教行為，**該管教措施乃故意或過失不法侵害行為。**

消極不作為之國賠責任



保護規範理論

司法院釋字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。

國賠法修正草案第3條第3項

本法所稱怠於執行職務，指就保護人民自由或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。

- 第一項所稱「怠於執行職務」，依司法院釋字第四六九號解釋意旨，係採「保護規範理論」作為判斷是否構成「怠於執行職務」之標準。又自上開解釋公布以降，司法實務判決多以之作為判斷公務員是否構成「怠於執行職務」，爰依上開解釋意旨，增訂第三項「怠於執行職務」之定義。
- 又修正條文第四條所定受委託行使公權力之民間團體或個人「怠於執行職務」之認定，亦有本項規定之適用。至於所稱「就保護人民自由或權利之法規所定職務」，涉及法規規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法規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；如法規雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法規之整體結構、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亦屬之。
- 例如建築法第五十八條規定，建築主管機關勘驗施工中建物發現有危害公共安全時，應勒令停工或令其修改(最高法院九十九年度台上字第四三一號民事判決)；所得稅法第一百條規定，退還溢繳稅款(最高法院九十四年度台再字第二七號民事判決)。所稱「應執行且無不作為之裁量餘地而不執行」，包括依法規規定應執行職務而無裁量權或雖有裁量權但裁量收縮到零、遲延執行、部分執行等情形。又公務員怠於執行職務，不以人民已提出請求者為限，自屬當然。

臺灣高等法院高雄分院108年度上國易字第1號民事判決

1. 公務員違反以保障人民生命、身體及財產等法益為規範目的之法律，被害人非當然可逕以公務員怠於執行職務請求國家賠償，尚應根據司法院釋字第469號解釋理由書所揭櫫之裁量收縮理論所示：（1）危險發生之迫切性、（2）公務員對於損害發生之預見可能性、（3）人民自行迴避損害結果之可能性及（4）職務義務規範之明確性等基準判斷。
2. 教師法並未明定教師在何種情形下，必須在場監督學生安全，亦無其他法令為相關規定，該職務義務規範顯然欠缺明確性。依據上揭標準，除應以客觀上相關法令規範有無課以教師該項義務外，自係應依據個案，審酌班級學生平日表現狀況、活動場所、活動本身危害之程度、教師工作屬性及其負擔之可能性等，具體衡量是否應負在場之作為義務，尚難僅以擔任國中之學生導師即應於打掃期間當然負有在場之作為義務。
3. 是以，教師根據各項客觀事實評估學生活動之危險性高低後，決定是否全程在場，乃其裁量權之行使，若謂教師應隨時隨地監督所有學生在校期間內之活動，並認學校就學生在表定課程內所發生之一切損害均應負賠償義務，顯然課予學校過重之義務。

臺灣新北地方法院87年度重國字第1號民事判決

法規明定行政機關負有職務義務，惟同時賦予主管機關作為或不作為之裁量權限者，基於便宜原則，該管機關之公務員對決定是否執行及如何執行，固享有裁量之職權，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。此一見解不僅為行政法學者之通說，亦經臺灣高等法院臺中分院前審理台中市衛爾康西餐廳大火國家賠償乙案所採用，嗣為最高法院以九十二年度台上字第六九號裁定所肯認而確定在案。

最高法院95年度台上字第2049號民事判決

1. 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。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。
2. 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。

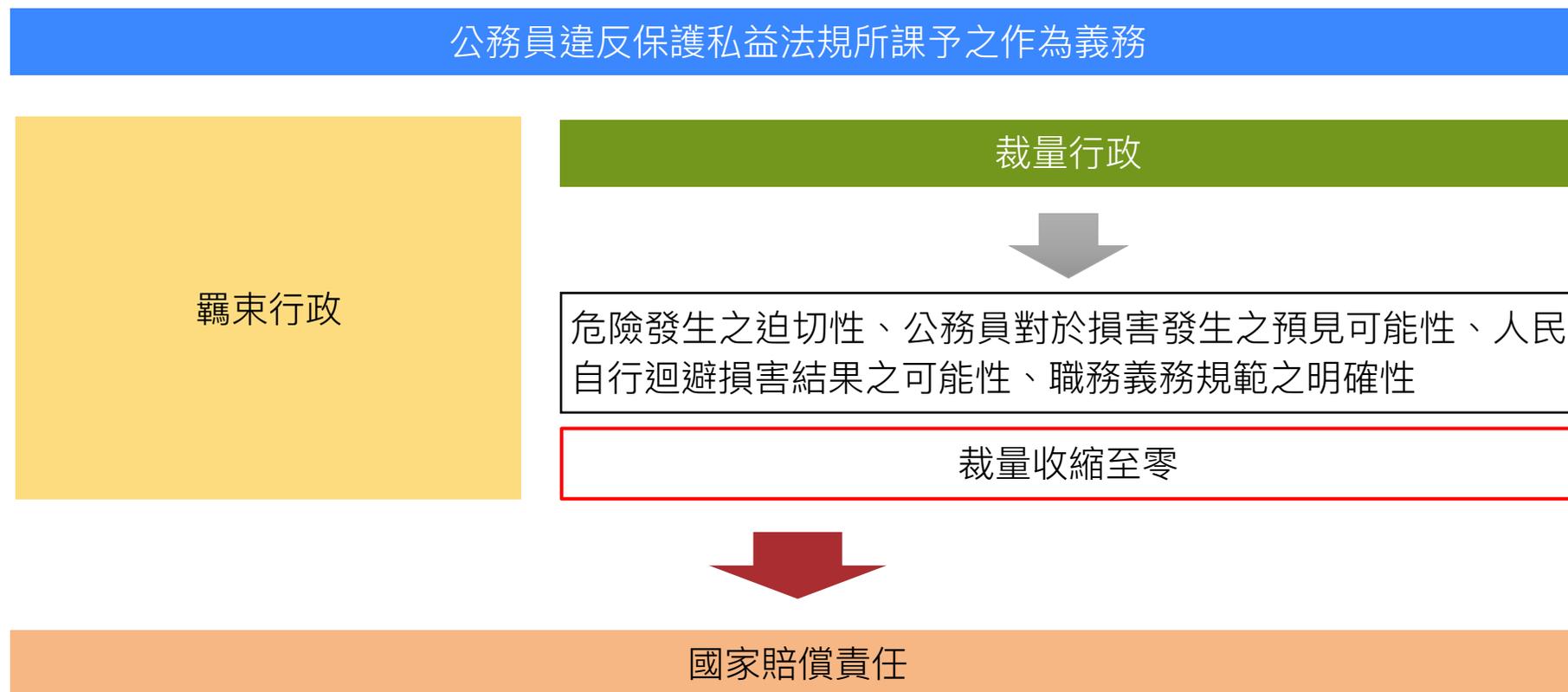
最高法院111台上1619民事判決

主管機關對觀光遊樂業之經營管理、營業設施，得實施定期或不定期檢查；檢查結果有不合規定者，得令限期改善、處以罰鍰，或定期停止其營業之一部或全部，甚或廢止其營業執照或登記證，有危害旅客安全之虞者，並得暫停其設施或設備一部或全部之使用；地方主管機關督導轄內觀光遊樂業之旅遊安全維護、遊樂設施維護管理等事項，應實施定期或不定期檢查，檢查結果有不合規定者或有危險之虞者，應通知限期改善，未經複檢合格前不得使用；觀光遊樂業應設置遊客安全維護及醫療急救設施、建立緊急救難及醫

療急救系統，每年至少舉辦救難演習一次，並通知地方主管機關到場督導，地方主管機關認有改善之必要者，並應通知限期改善。[發展觀光條例](#)第37條第1項、第54條第1、2項、[觀光遊樂業管理規則](#)第35條、第37條分別定有明文。核上開法規旨趣均在加強維護公共場所安全，保障民眾休閒遊憩活動安全之目的，而課予主管機關一定之監督義務，自屬人民生命、身體及財產等法益之保護規範。

最高法院111台上1619民事判決

1. 現今風險社會中，保障人民自由與權利係國家存在之意義與目的，我國憲法第8條以下明文課予國家對人民自由與權利之保護義務，第24條更特別規定當公務員違法侵害人民自由或權利，被害人民得向國家請求賠償損害。而國家賠償法第2條第2項之國家賠償責任，即係國家憲法義務違反時責任之具體規範，性質上非純屬民事損害賠償責任而有公法性格，乃特殊侵權行為法。
2. 公務員怠於執行職務與人民自由或權利受有損害間因果關係之存否，應按個案具體呈現之各種客觀事實，依一般人智識經驗為判斷，苟公務員怠於執行職務之結果，係導致人民置身於文明社會中所不應存在危險之關鍵因素，或因此大幅增加人民自由或權利有受侵害之危險，該危險終竟轉為實害者，應認該怠於執行職務與損害間有相當因果關係。
3. 且不以該公務員怠於執行職務為損害發生之唯一原因，縱有自然災害、被害人自己或第三人之行為介入而為損害發生之共同原因，亦不影響該因果關係的存在，僅生是否減免賠償責任而已。





2

人民所受「損害」之範圍

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。



憲法第24條：凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。

第3條第1項

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

1081203修正理由：原第一項責令設置或管理機關應確保公共設施之客觀安全性，且為避免賠償範圍過大，乃明定限於人民之生命、身體或財產受損害，始有本法之適用。惟考量公共設施設置或管理之欠缺亦可能使人民之人身自由受到損害，爰將本條之保護客體擴及「人身自由」，於第一項增列「人身自由」之文字。

第二章 人民之權利義務

第22條：凡人民之**其他自由及權利**，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。

第23條：以上**各條列舉之自由權利**，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。

平等權、人身自由、居住及遷徙自由、言論、講學、著作、出版自由、秘密通訊自由、信仰宗教自由、集會及結社自由、生存權、工作權、財產權、請願、訴願及訴訟權、選舉、罷免、創制、複決權、應考試服公職權、**隱私權**（111憲判1、13、16）、**契約自由**（釋802、716、643、580、576）、**婚姻自由**（112憲判4、111憲判20、釋748）

1. 國家賠償法第2條第2項規定所稱「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」，應是直接採行憲法第24條所使用之文義而來。
2. 從憲法第22條至第24條所使用之「自由權利」文義進行體系觀察，立憲者應是有意以此名稱指涉明文列舉之基本權以及未明文列舉之概括基本權。
3. 綜上，自由或（及）權利在憲法上之理解，應可與「人民基本權」之概念同義。以此為立基的國賠法第2條第2項規定其所欲保護之法益，合理解釋應可認知為係保障人民任何種類之基本權，不受公務員執行職務行使公權力之不法侵害。不論是「經濟基本權」，或是「非經濟基本權」，皆屬之。而且，基本權之保障內涵，是否透過法律明定而被具體化，成為「權利」，或是尚未被法律明文轉化成權利，而僅以「利益」之樣態呈現，皆無損於人民自由或權利有受公務員損害之事實結果的肯定。
4. 大法庭裁定理由（一）謂「所稱自由或權利，係指人民基於法律規範目的而取得之法的地位之總稱。……該法第2條第2項前段所保護之法益，即應本於憲法保障人民權益之意旨及國賠法之立法精神而為解釋。」亦揭司旨，亦即在理解上除關照法律及法規命令之外，更應納入基本權思維，進行合目的性之解釋。

最高法院民事大法庭111年度台上大字 第1706號裁定

主文

1. 利益之侵害，不以公務員採取背於善良風俗者之方法為限，關鍵在於「不法」。
2. 利益之侵害，也不以故意為限，尚可因公務員之過失行為。

國家賠償法第2條第2項前段所保護之法益，不以民法第184條第1項前段所定之權利為限；公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，或執行職務行使公權力時，故意以背於善良風俗之方法，侵害人民之利益，人民得依該規定請求國家賠償。



人民權利或利益，受公務員執行職務不法之侵害，皆可請求國家賠償。

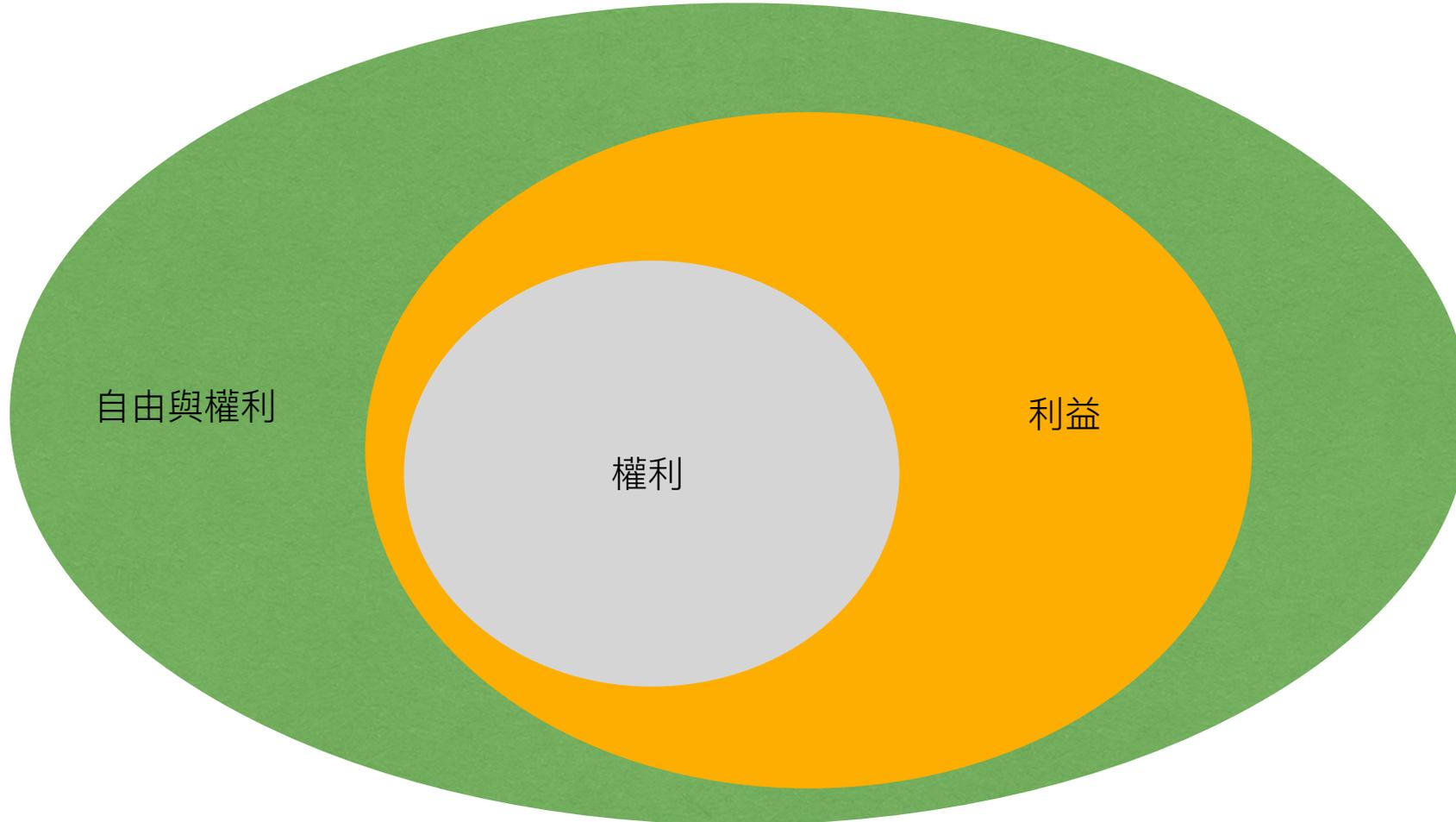
最高法院民事大法庭111年度台上大字 第1706號裁定

裁定理由 (二)

國賠法既係為提供人民較民法更為周全之保障所設，從個人、僱用人或公務員與國家所負損害賠償責任內涵及風險承受能力之差異，依舉輕以明重之法理，國家依國賠法對人民所負賠償責任，自不應劣於上開個人、僱用人或公務員依民法侵權行為相關規定所負賠償責任。職是，公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，或執行職務行使公權力時，故意以背於善良風俗之方法，侵害人民之利益，國家自不得以非侵害權利為由，解免其責。

1. 從國賠法制發展脈絡以觀，早期固然透過民法第186、188、28條等作為人民向國家及公務員請求損害賠償之規範依據，然自國賠法公布施行以降，其作為特別法，關於保障人民之法益範圍、國家賠償之主觀責任要件，以及損害賠償範圍，理應單獨由國賠法規範文義本身出發。在適用上有疑義時，宜從國賠法作為國家公法上侵權行為責任之制度特殊性角度出發予以詮釋與理解，避免再行從民法侵權行為法制思維，進行參考比較之準據。
2. 國賠法第2條第2項前段所定公務員積極執行職務之國賠責任，有特殊之要件規定。侵害手段關注於公權力之行使，主觀歸責要件包括故意或過失，且擬欲保護之人民法益，擴及任何自由或權利。至於手段是否違背公序良俗，利益之侵害是否限於故意，或許會涉及到賠償金額之多寡，但卻非國賠法上損害賠償要件是否該當所應審酌之要素。

保護法益範疇及其關聯性



原告廠商甲公司於履行其與丙間所簽訂BOT契約的工程期間，因乙鄉公所公務員丁、戊於執行職務行使公權力時，指示第三人在系爭工程唯一聯外道路設置路障或破壞該道路，妨礙施工車輛進出系爭工程之工地，致使工期延誤，受有損害。

1. 甲有進出系爭工地需求，旨在履行其基於與丙間所簽訂之BOT契約所生之契約上義務，涉及BOT契約之「履約行為」，以及執行公司業務之「營業行為」。
2. 就履約部分，甲因丁與戊之故意不法執行職務之事實行為，致無法工期延誤，涉及其受憲法第22條所保障之「契約自由」的侵害。就營業部分，則涉及憲法第15條工作權保護內涵之一部分（適用於獨立從事經濟活動之基本權主體），故甲之營業自由基本權受有侵害。
3. 甲之契約自由與營業自由縱使在民法上被理解為純粹經濟上損失或純粹財產上損失，而被劃歸於利益之範疇，然就基本權保障角度而言，其確屬具有憲法保障位階之自由權，且有明確之保障內涵。憲法人權條款之規定，旨在拘束國家公權力行為，避免恣意侵害人民權益。本此，國家賠償法之制定既然在於確保公務員執行職務行使公權力之合法性，人民基本權若因公務員違法之職務行為造成損害，兩者間具因果關係，即應肯認其享有損害賠償請求權。

1. 國家賠償法旨在規範國家不法侵害人民自由及權利之公法上損害賠償責任，本質上與民法處理私人間，或是國家執行國庫行政與人民間所發生的侵權行為責任不同。
2. 現行國賠法將損害賠償訴訟之法律救濟途徑，雖然設定在民事法院，但此僅屬審判權劃分之立法形成自由行使結果而已，非謂事件之本質亦屬民事侵權責任範疇。
3. 此等事件本質與審判權歸屬的異質分流設計，不免造成民事法院在審理國家賠償案件上之困擾。最高法院民事大法庭111年度台上大字第1706號裁定釐清國家賠償案件之制度屬性及保障之人民法益範疇，肯認純粹經濟上損失只要是因公務員不法執行職務所致，具有因果關係，亦屬人民得以請求損害賠償之範圍，而有國賠法之適用，在結論上可給予肯定！



3

公共設施之國賠責任

供公共或公務使用，且行政機關具有管領權限之物。

須有開放人民使用之可能性



所有權歸屬
非概念要素

- 人造設施
- 開放之山域、水域等自然公物
- 執行行政事務之動物（警犬、緝毒犬等）

農田水利法

第3條第2款：

農田水利設施：指本法施行前由農田水利會所轄與本法施行後由主管機關新設之農田水利所需取水、汲水、輸水、蓄水、排水與其他構造物及其附屬構造物。

第5條第1項：

主管機關應劃設農田水利設施範圍，加以管理維護，並公告之。

臺灣臺中地方法院109年度重國字第1號民事判決

1. 所謂公共設施，係行政主體基於公眾共同利益與需要，為增進人民福祉，而提供與公眾使用之各類有體物與物質設備，必以設置完成並開始供公眾使用，始足當之（最高法院86年度台上字第2466號裁判要旨參照）。
2. 就此意義而言，道路、橋樑等人為之設備，固屬公共設施之範圍，而其他以自然之狀態供公共使用之自然公物，如河川、湖沼、海岸等，如係由權責機關加以規劃管理，並供公眾使用時，縱屬自然形成之狀態，仍應認係公共設施；如未經權責機關設置、管理之自然地物，即不得謂係公共設施。
3. 本件被告雖辯以系爭瀑布為水源涵養保安林，以自然維護為法定義務，非開放之山域、水域等自然公物，非屬公共設施等語。惟查，依據被告自承系爭瀑布並未禁止人進入，復未提出有何限制公眾使用之情形，則系爭瀑布所在應屬開放之自然公物；又系爭瀑布位在行政院農業委員會公告之編號1620號水源涵養保安林區域內，被告為權責管理機關，亦有行政院農業委員會之公告在卷可稽，且為被告所不爭，則系爭瀑布應屬國家賠償法第3條 第1項所定之公有公共設施。

需由權責機關規劃管理

臺灣高等法院高雄分院民事判決109年度原重上國更一字第1號

1. 按公有公共設施之結構基礎如已完成，且實際上供公共使用者，縱尚未正式驗收，仍無礙於該設施屬系爭國賠法第3條第1項之公有公共設施之認定。
2. 系爭護岸工程於系爭災害發生時，結構基礎已完成，且系爭護岸工程設置目的既在加強系爭部落之安全維護，足徵該護岸施作目的亦有防止溪水、土石暴漲侵入系爭部落之效，是該護岸之實際用途當供公共使用甚明，依上開說明，系爭護岸縱尚未正式驗收完成，仍屬系爭國賠法第3條第1項之公有公共設施。故高雄水利局抗辯系爭護岸於系爭災害發生時，未驗收完成、未供公眾使用，非屬公有公共設施，並不可採。

臺灣高等法院111上國字13民事判決

1. 按公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家應負損害賠償責任；依第3條第1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，國家賠償法第3條第1項、第9條第2項分別定有明文。
2. 是國家賠償法第3條第1項國家賠償責任之發生，必須客觀上公有公共設施之設置或管理有欠缺為前提，倘國家對於公有公共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。
3. 所謂公共設施設置有欠缺，係指公共設施建造之初，即存有瑕疵而言，所稱瑕疵指該公共設施欠缺通常之安全性。
4. 所謂公共設施管理欠缺者，係指公共設施建造後之維持、修繕及保管不完全，不具備通常應有之狀態、作用或功能，致缺乏安全性而言，**此安全性有無欠缺，應依通常情況，考量各項客觀因素認定之，亦即應綜合考慮公共設施之構造、用法、場所環境及利用狀況等情事，客觀、具體、個別決定。**本院綜合上情，並參酌系爭事故現場照片，系爭樹木係自基部倒下，斷裂處傷口係呈現不規則之撕裂痕跡等情，認該路樹當時應係遭強大風勢所牽引而自樹基斷裂傾倒，屬**天候之不可抗力因素導致**。

臺灣宜蘭地方法院民事判決108年度國字第3號

按國家賠償法第3條第1項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。另國家賠償法第3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。

欠缺



不具通常應有之安全狀態或功能

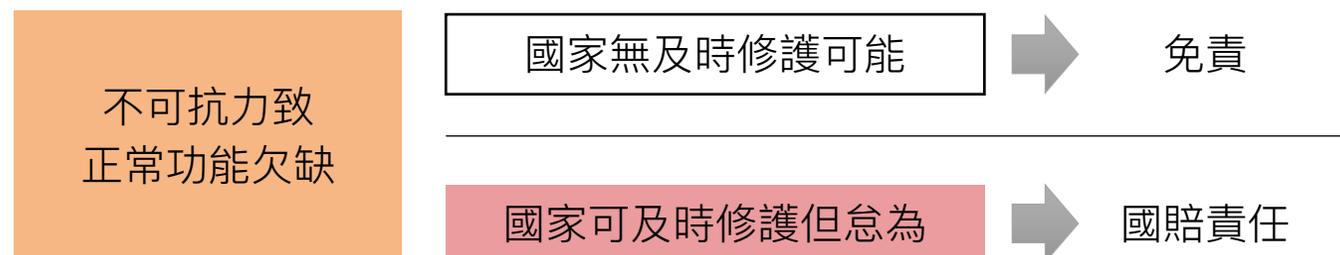


怠為防止危險或損害發生之具體積極行為

不可抗力與設置管理欠缺之區分

按國家賠償法第3條第1項規定係採無過失責任主義，只要公有公共設施之設置或管理有欠缺，因而致生損害於人民權益時，國家即應依該條規定負賠償責任。於因人力所無從抵抗之自然力等不可抗力因素介入，造成該設施未具備通常應有之

狀態、作用或功能時，亦須客觀上國家無法及時予以修護或採取應變且必要之具體措施時，始得主張免責，非謂凡係因不可抗力造成公有公共設施欠缺，致生損害時，國家均不負賠償責任。



國家賠償法第3條：自為冒險行為

前二項情形，於開放之山域、水域等自然公物，經管理機關、受委託管理之民間團體或個人已就使用該公物為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動，國家不負損害賠償責任。（第3項）

第一項及第二項情形，於開放之山域、水域等自然公物內之設施，經管理機關、受委託管理之民間團體或個人已就使用該設施為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動，得減輕或免除國家應負之損害賠償責任。（第4項）

最高法院109年度台上字第743號民事判決

1. 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。
2. 是人民依上開規定請求國家賠償時，須其生命、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。而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，為有因果關係。
3. 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108年度台上字第18號民事判決

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。人民請求國家賠償時，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。依事故發生前之人、車通行情形，因平交道僅設置閃光號誌及

警鈴，未設置遮斷器，而常發生人、車擅自闖越平交道致生危害安全之情事。因此，能否謂平交道欠缺遮斷器之設置，與當事人因駕駛駕車闖越平交道肇事而受傷間無因果關係存在，即非無再予研求之餘地。

權 號：
保存年限：
行政院秘書長 函

地址：100009 臺北市忠孝東路1段1號

受文者：

發文日期：中華民國112年5月24日
發文字號：院臺法長字第1121023848號
連別：最速件
密等及解密條件或保密期限：
附件：如文

主 旨：有關中國大陸人民似取得等同我國國民權利義務函釋檢討事宜及立法原則一案，請依說明辦理。

說 明：

- 一、依大陸委員會112年5月12日陸法字第1120400347號報院函辦理。
- 二、「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」(下稱兩岸條例)係依據憲法增修條文第11條授權，規範兩岸人民之往來，並處理衍生法律事件之特別立法。兩岸條例第2條僅以設戶籍地定義臺灣人民與中國大陸人民，然自兩岸條例81年9月18日施行以來，部分機關曾以解釋函令認定中國大陸人民亦屬中華民國國民(或人民)，或賦予中國大陸人民等同於我國國民之權利義務。惟臺灣歷經民主轉型與憲法變遷，實踐自由民主憲政有年，政治情勢及兩岸關係之發展，相較於兩岸條例制定當時多所轉變，相關解釋函令是否妥適，容有檢討必要。
- 三、涉及公(國)民資格認定，屬重大權利義務事項，應以法律為明確規範。查「中央法規標準法」第5條第2款規定，關於人民之權利、義務事項，應以法律定之；同法第6條規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」考量公民、國民資格之認定，係民主法治國家與個人間在法治體系運作中最

重要之基礎核心，涉及法律權利之賦予及責任義務之負擔，應以法律為明確規範。依兩岸條例第1條規定：「……為確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他有關法令之規定」。因此，有關國籍之取得或國民身分之認定，因兩岸條例未予規範，自應適用我國其他有關法律論斷，而不宜逕以函釋代之。

- 四、兩岸條例自81年公布施行迄今已逾30年，兩岸互不隸屬為兩岸現況和既存事實，中國大陸人民與中華民國國民亦明顯有別。依憲法第3條規定，具有中華民國國籍者為中華民國國民。89年「國籍法」修法已將定義國籍之用詞由「中國人」修正為「中華民國國民」。次查「入出國及移民法」第3條第1款規定，中華民國國民係具有中華民國國籍之居住臺灣地區設有戶籍國民或臺灣地區無戶籍國民，已明確律定中華民國國民之範圍。故依我國現有相關法律規定，舉凡應考試服公職及參政、納稅、服兵役、受國民教育、加入全民健康保險等，中國大陸人民不具中華民國國籍、非屬中華民國國民，自不享有或負擔中華民國國民之權利義務。
- 五、茲查有部分機關過往早年曾引述未賦予具體權利義務之草案說明及立法理由等由，採行政函釋方式擴大解釋，逕賦予中國大陸人民我國國籍、公民或國民之身分；或認為中國大陸人民已具有等同我國國民、公民，故享有相同之法律上權利保障或負擔義務，已然違反前開意旨，且亦不合時宜，容有未妥。部分解釋函令業經大陸委員會會同相關機關完成檢討，應自即日起停止適用或不再援用。另各機關應就業管部分儘速完成既有函釋盤點，與前揭意旨抵觸者，應予停止適用或不再援用，並儘速完成相關法制程序。

- 六、凡涉及中國大陸人民之權利義務事項，應以法律(或法律明確授權之命令)明定。各機關未來遇有法令(訂)定或修正時，應併同檢視涉及中國大陸人民權利義務之規範。現行兩岸條例或各該法律已有明文規定者，應適用各該法律之規定；既有法律有規定互惠條款者，應依我國對外締結條約協定或逐步修法加入中國大陸人民準用之條項，香港澳門居民則視業務情形而定；尚無明確規定者，法令主管機關爾後如遇法令(訂)定或修正，應併同檢視涉及中國大陸人民權利義務之規範，並審酌各該業務之本旨、參考既有立法例，於各該法律之適用關係，明定「適用」(如「勞工退休金條例」第7條第1項第2款、「入出國及移民法」第91條第1項、「威權統治時期國家不法行為受害者權利回復條例」第6條第4項及第18條第2項)、「準用」(如「跨國移交受刑人法」第23條、「國際刑事司法互助法」第35條、「入出國及移民法」第21條第4項、「就業服務法」第80條)或「排除適用」(如「犯罪被害人權益保障法」第99條、「遊說法」第8條規定)之規定，適時完成法令修正。

- 七、檢附大陸委員會會同相關機關完成檢討，應自即日起停止適用或不再援用之函釋清單1份。

正本：內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、勞動部、行政院農業委員會、衛生福利部、行政院環境保護署、文化部、數位發展部、國家發展委員會、國家科學及技術委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會、行政院公共工程委員會、行政院主計總處、行政院人事行政總處、中央銀行、國立故宮博物院、行政院原子能委員會、中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會、台灣美國事務委員會、國家運輸安全調查委員會、不當黨產處理委員會

副本：



3

賠償義務機關

臺灣高等法院105年度重上國字第4號判決

1. 現代行政機關之職權龐雜，行政機關內部組織就公有公共設施之設置及管理如何分配職務，並非人民可輕易得知，國家或地方自治團體就公有公共設施之設置及管理欠缺所負之國家賠償責任屬於無過失責任，國家賠償法亦就無法確定賠償義務機關或賠償義務機關有爭議時，包括消極競合及積極競合之情形，明文由上級機關確定或作為終局之賠償義務機關，即寓有使人民最終得向上級機關請求救濟之立法意旨。
2. 且國家賠償訴訟既有「書面協議先行」之前置程序，當人民向上級機關以書面請求國家賠償時，上級機關如認應由下級機關為賠償義務機關，得於協議前置程序中以書面或適當之方式使人民知悉，俾利人民得向下級機關行使權利，如有使人民誤信非屬系爭公有公共設施之設置或管理之下級機關為賠償義務機關之外觀者，依誠信原則，此項不利益自無從由人民負擔。
3. 要言之，經協議前置程序後，如因行政機關內部作業而由特定之下級機關以書面拒絕賠償，非可歸責於人民之事由，致人民起訴對象並非法定職權之賠償義務機關而有錯誤者，應以上級機關使人民誤信之下級機關作為賠償義務機關，以符上開規定保障人民權益之立法意旨。

臺灣高等法院109年度上國字第6號民事判決

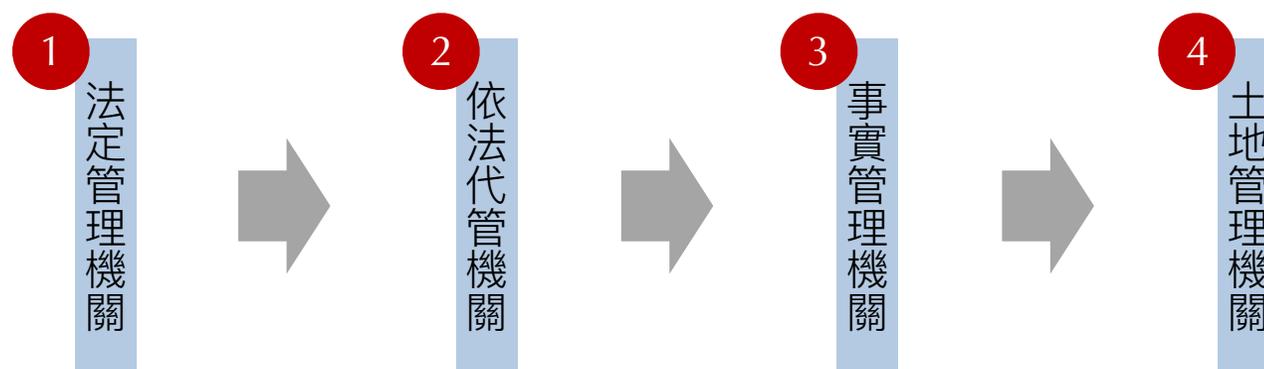
1. 系爭353巷道路坐落之新竹縣○○鎮○○段○○○○段000000地號土地，使用分區為特定農業區，使用地類別為水利用地，所有權人為中華民國，管理者為上訴人經濟部水利署第二河川局。上訴人自不能免除其對於系爭353巷道路管理之責。
2. 上訴人辯稱：伊與新竹縣政府、新埔鎮公所於101年10月11日已同意由新埔鎮公所接管系爭353巷道路，而新埔鎮公所雖以經費拮据為

由，暫不予接管，然經費拮据或尚未辦妥移交程序非為解免國家賠償責任之事由，且新埔鎮公所自95年起至108年間對系爭353巷道路已實際行使公共設施之管轄，足見新埔鎮公所為系爭353巷道路之實質管理機關，伊自不負國家賠償責任云云，並非可採。從而，被上訴人主張上訴人為系爭353巷道路之管理機關，應就其所受損害負損害賠償責任一節，自屬有據。

法務部法律字第10803515650號函

國家賠償法第3條第1項、第9條第2項規定所稱「公共設施之管理機關」，係指法律所定管理機關或依法律代為管理機關而言，如無法律所定管理機關或依法律代為管理機關時，始由事實上管理機關為賠償義務機關，倘亦無事實上管理機關，則由公共設施坐落土地管理機關為賠償義務機關；又所稱「賠償義務機關」，係指民眾請求

國家賠償時，依其所主張事實受理其請求而應開啟行政程序之機關而言，該被指定或確定機關是否就原因事實所致生損害結果，負國家賠償責任，仍應視所主張事實是否符合該法第2條第2項或第3條第1項規定要件為斷，非謂一經上級機關指定為賠償義務機關，即須負完全損害賠償責任。



國賠法修正草案第15條

依第六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。

前項設置機關不明時，以管理機關為賠償義務機關。

前二項所定管理機關，應依下列順序決定之：

- 一. 法規所定之管理機關；其依法規辦理委任、委託或委辦事項時，為該受任、受託或受委辦之機關。
- 二. 無法規所定之管理機關時，為事實上之管理機關。
- 三. 事實上之管理機關不明時，為原管理機關；原管理機關不明時，為原設置機關。
- 四. 原設置機關不明時，為土地登記簿上所登載之該公共設施坐落土地之管理機關。

不能依前三項決定賠償義務機關時，以該公共設施所在地之直轄市政府或縣(市)政府為賠償義務機關。

依第六條第二項請求損害賠償者，以委託機關為賠償義務機關。

臺灣彰化地方法院110年度國字第3號民事判決

- 一. 被告行政院農業委員會農田水利署彰化管理處應給付原告新臺幣壹佰參拾玖萬元，及自民國一百一十年十二月九日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息。
- 二. 原告其餘之訴駁回。
- 三. 訴訟費用由被告行政院農業委員會農田水利署彰化管理處負擔百分之四十，其餘百分之六十由原告負擔。
- 四. 本判決第一項於原告以新臺幣肆拾陸萬參仟參佰參拾參元為被告行政院農業委員會農田水利署彰化管理處供擔保後，得假執行。但被告行政院農業委員會農田水利署彰化管理處如以新臺幣壹佰參拾玖萬元為原告預供擔保，得免為假執行。
- 五. 原告其餘假執行之聲請駁回。

臺灣高等法院臺中分院111年度 上國易字第3號民事判決

- 一. 原判決關於命上訴人給付超過新臺幣壹佰壹拾貳萬柒仟陸佰陸拾柒元本息部分及該部分假執行之宣告均廢棄。
- 二. 其餘上訴駁回。
- 三. 上訴人應再給付被上訴人新臺幣貳拾陸萬貳仟參佰參拾參元，及自民國一一一年七月七日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息。
- 四. 第二審（含追加部分）訴訟費用由上訴人負擔。

1. 系爭路段乃位於上訴人管理之彰化縣○○鄉○○段○地號土地，有地籍圖謄本、土地登記第二類謄本可稽，該路段因與鄰近土地有權責不易區分之情，經108年8月27日召開「釐清公所與農田水利會圳溝提案道路管理權責」會議，會議結論將前開土地中道路部分交花壇鄉公所管理維護一情，上訴人並未爭執，可見系爭溝渠之管理機關仍為上訴人，應歸上訴人維護甚明。參諸國家賠償法第3條規定請求損害賠償者，以公共設施因設置或管理有欠缺致人民生命、身體或財產受損害為已足，被上訴人係因上訴人負責管理之公有設施即系爭溝渠之設置或管理之欠缺為由請求國家賠償，則本院判斷上訴人應否負國家賠償責任，依前開說明，自應就該設施本身為之。
2. 本件事故之發生非由於道路損壞、坑洞，毋寧由於系爭溝渠上之設置欠缺致客觀上易使行經該處之人車誤判溝渠屬於道路之一部分，因此，系爭溝渠之設置已欠安全性，縱使堤岸道路原為巡視維護灌溉溝渠之用，既無加以封閉禁止一般民眾為便利往來通行於堤岸之上，系爭溝渠管理機關即上訴人就系爭溝渠之設置及管理即應認有欠缺。

上訴人雖辯稱系爭溝渠非供道路使用，其無裝設護欄、路燈及警示標示等義務，系爭溝渠上亦無法設置防護措施，是其並無設置或管理欠缺云云。然查：①國家賠償法第3條之立法理由已明示設計或管理欠缺為「諸如設計錯誤、建築不良、怠於修護屬之。」，並未明示得因公共設施之使用目的而可免除防護之義務。②國家賠償法之立法目的在保護人民生命、身體或財產免於受損害，上訴人既為系爭溝渠之管理人，就系爭溝渠即不得因設置或管理欠缺致人民之生命、身體或財產受侵害，其仍得與依協調會議而負責管理系爭路段道路之花壇鄉公所協調設置必要之設施，以避免人民因系爭溝渠之設置而受有損害。

被上訴人依國家賠償法第3條第1項、民法第192條第1項、第195條第1項前段規定，請求上訴人給付1,127,667元及自起訴狀繕本送達翌日即110年12月9日起至清償日止，按年息5%計算之利息，為有理由，應予准許。原審就超過上開應准許部分，判令上訴人給付，並為供擔保准予假執行之宣告，容有未洽。上訴意旨指摘原判決此部分不當，求予廢棄，為有理由，且此部分係未據被上訴人請求之訴外裁判，本院

廢棄後毋庸改判。至上開應准許部分，原審為上訴人敗訴之判決，並為供擔保准予假執行之宣告，核無不合。上訴意旨指摘原判決此部分不當，求予廢棄改判，為無理由，應駁回此部分上訴。再被上訴人於本院追加請求上訴人應再給付262,333元，及自追加請求之翌日即111年7月7日起至清償日止，按年息5%計算之利息部分，為有理由，爰判決如主文第3項所示。

最高法院109年度台上字第526號判決

1. 按我國國家賠償之主體為國家及其他公法人，此觀國家賠償法第2條第2項、第14條規定即明。又國家為賠償主體時，為便於人民請求賠償，同法第9條始規定賠償義務機關，該機關係代國家行使權利履行義務，其權利義務仍歸屬於國家，而非歸屬於機關；同法第2條3項、第4條第2項、第3條第2項規定之賠償義務機關之求償權，即應歸屬於國家。
2. 準此，倘賠償義務機關與受求償機關均為國家之行政機關，因其權利義務歸屬於同一行政主體之國家，為免國家之自我求償，自無求償之保護必要。
3. 原審本此見解，合法認定上訴人交通部公路總局第二區養護工程處與科技部中部科學工業園區管理局均為中央行政機關，上訴人於系爭國賠事件依國家賠償法規定賠償後，向中科院求償，係自我求償，不應准許，核無適用法規不當之違誤。



4

損害賠償種類及額度

最高法院107年度台上字第2302號判決

1. 按國家機關對於因其公務員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，固應負賠償責任，以保護人民之自由與權利之安全。
2. 惟基於「有損害斯有賠償」之原理，應以請求人實際所受之損害為準。倘請求人因公務員執行職務行使公權力所受之損害，得自他人處獲得財產權之填補時，即應將該項得以填補之財產權扣除，以計算其實際所受之損害。蓋國家機關依上開規定賠償後，並無法再向他人求償，自不能置請求人得自他人取得填補之財產權於不顧，而據以認定請求人實際所受損害之數額，轉使該原應負償還之他人得以免責，而有失其平。
3. 國土測繪中心於82年重測之過失行為，致陳美文等5人受有溢付價金之損害，為原審所認定之事實。果爾，陳美文等5人若得向前手請求賠償或返還溢付價金時，依上說明，即應將該項得取得之財產權扣除，以計算陳美文等5人實際所受損害之金額。

最高法院105年度台上字第401號民事判決

1. 損害賠償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。因此依外部客觀情事，足認債權人有取得利益之可能，因責任原因事實之發生，致其未能取得者，即為所失之利益。而公務員執行職務行使公權力時，故意為不法行為，致公司未能取得加油站之籌建許可，自受有不能依原定計劃完成興建該加油站開始營運之損害。
2. 加油站經核准籌建後，應於核准次日起三年內完成各項營運設備，檢具使用執照及消防、環保設施檢查合格文件，送由直轄市、縣（市）主管機關會同各該供油廠商檢查加儲油設施合格後，報請中央主管機關核發加油站經營許可執照，始得開始營運，此觀設置規則第十七條之規定自明。該法條所稱「核准次日起三年」，係指完成各項營運設備之最後期限，非謂核准籌建三年後始得申請經營許可執照。台南市政府之公務員執行職務行使公權力時，故意為不法行為，致安吉路公司未能取得安南加油站之籌建許可，安吉路公司自受有不能依原定計劃完成興建該加油站開始營運之損害。

最高行112上45判決

1. 國家賠償法第7條第1項前段規定：「國家負損害賠償責任者，應以金錢為之。」民法第216條規定：「（第1項）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。（第2項）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。」
2. 利用空地申請設置臨時路外停車場，依法須經2個階段，首先須申請依上開辦法第10條發給設置許可（籌設許可），並核定使用期限，其次須依同辦法第12條領得停車場登記證後始得營業，否則即屬違反停車場法第25條之規定，將依停車場法第37條規定處以罰鍰並責令限期改正。被上訴人僅係取得籌設許可，該籌設許可函說明五，亦載明以：「停車場設置竣工後依停車場法第11條規定及利用空地申請設置臨時路外停車場辦法第12條規定向本府請領『高雄市停車場登記證』始得依法對外收費營業……」等語，是原判決逕以上訴人103年12月12日強制執行拆除地上物之翌日起算被上訴人依其設置停車場計畫可得預期之利益，而未論究被上訴人於斯時尚未取得停車場登記證，不能對外營業收費，未合理扣除被上訴人依其原定計畫停車場竣工後，依法請領停車場登記證之時間，遽認被上訴人得請求所失利益之期間共1,875日（請求日數於103年至105年間計749日，於106年至109年間計1,126日），尚屬速斷。

最高法院89年度台上字第678號民事判決

損害賠償，除法律另有規定或契約另有訂定外，固在於填補債權人所受之損害及所失之利益，民法第二百十六條定有明文。惟無論所受損害抑所失利益，被害人賠償損害之請求權，以受有實際上之損害為成立要件。故衡量賠償之標準，首應調查被害人實際

上之損害額，始能定其數額之多寡。如係填補被害人賠償他人之損害，除應以被害人賠償該他人之金額為度外，尤應審酌該他人實際上所受損害及所失利益之數額為斷，方符衡平原則。

臺灣高等法院92年度上國易字第2號民事判決

1. 國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法之規定。不法侵害他人之身體或健康者，對於被害人因此喪失或減少勞動能力，或增加生活上之需要時，應負損害賠償責任；不法侵害他人之身體或健康者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額，國家賠償法第五條、民法第一百九十三條第一項、第一百九十五條第一項前段分別定有明文。
2. 惟按保險制度，旨在保護被保險人，非為減輕損害事故加害人之責任。保險給付請求權之發生，係以定有支付保險費之保險契約為基礎，與公有公共設施因設置或管理有欠缺所生之國家賠償請求權，並非出於同一原因。後者之損害賠償請求權，殊不因受領前者之保險給付而喪失。

臺灣高等法院112重上國4民事判決

按保險人依強制汽車責任保險法規定所為之保險給付，視為被保險人損害賠償金額之一部分；被保險人受賠償請求時，得扣除之，為強制汽車責任保險法第32條所明定。而所謂扣除，乃係損害賠償金額算定後之最終全額扣除（最高法院97年度台上字第261號判決意旨參照）。本件楊蕙蓁於事故後已領取強制汽車責任保險理賠金220萬元如上述，依上開說明，楊蕙蓁得請求金額自應扣除該部分金額為717萬8,702元（ $9378702 - 2200000 = 7178702$ ）。

最高法院112台上2007民事判決

賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因2年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾5年者亦同，國家賠償法第8條第1項定有明文。倘侵害行為係持續發生，被害人之賠償請求權，應就各該不斷發生之獨立行為所生之損害，分別以被害人已否知悉而各自論斷其時效之起算時點。上訴人自承至遲於88年間即因系爭排水行為而無法養殖漁業等語，類推適用民法第124條規定，推定其自同年7月1日知悉侵權行為，則其

於101年3月27日請求國家賠償時起回溯逾2年以上，即99年3月27日前之損害賠償請求權，已罹於消滅時效。而系爭土地須更換之水體係因被上訴人系爭排水行為，由未經滿溢流出之水體漸次累積而來，自88年7月1日起至102年12月25日止共約174個月（小數點以下4捨5入），上訴人請求權自99年3月27日起至102年12月25日止約45個月尚未罹於時效，得依比例請求更換水體費用為6萬7,015元。

最高法院112台上941民事判決

賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因2年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾5年者亦同。國家賠償法第8條第1項定有明文。準此，**損害發生已逾5年者，縱請求權人不知其得請求賠償或何人為賠償義務人，亦不影響時效之完成。**查上訴人於91年1月6日因臺中市豐原區KTV槍擊事件，遭被上訴人所屬員警施以凌虐後寫下系爭自白書，並於警詢中自白承認開槍射擊警察，臺中地檢署檢察官以其涉犯殺人罪及無故持有槍枝提起公訴，經原法院93年度上重更(二)字第33號刑事判決判處上訴人死刑，本院95年5月25日以

95年度台上字第2853號刑事判決駁回上訴人之上訴確定，為原審所合法認定之事實。上訴人主張被上訴人所屬警員侵害其身體、健康及意思決定自由之損害，於91年1月6日已發生；其主張系爭自白書提出於系爭刑案偵、審程序，致其名譽權及訴訟主體人格地位發生損害，至遲持續至系爭刑案於95年5月25日確定時即告終結。上訴人於108年10月24日始向被上訴人請求國家賠償，於109年5月15日提起本訴，已逾自損害發生時起算之5年時效，上訴人何時知悉其得請求國家賠償，與時效完成之認定無涉。



5

國家賠償訴訟

國家賠償爭議

❖ 行政訴訟法第2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」

❖ 國家賠償法第5條：「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。」

❖ 國家賠償法第12條：「損害賠償之訴，除依本法規定外，適用民事訴訟法之規定。」

最高行政法院111年度抗字第320號裁定

1. 按行政法院組織法第47條規定準用法院組織法第7條之3第1項前段規定：「法院認其無審判權者，應依職權以裁定將訴訟移送至有審判權之管轄法院。」又行政訴訟法第2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」而「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。」「損害賠償之訴，除依本法規定外，適用民事訴訟法之規定。」則為國家賠償法第5條及第12條所明定。
2. 因此國家賠償事件固具公法爭議之屬性，然若無適用行政訴訟法第7條所定合併起訴之情形，仍屬行政訴訟法第2條所稱不得依行政訴訟法
- 提起行政訴訟之公法上爭議事件，應向適用民事訴訟法之管轄民事爭議事件的普通法院提起，非屬行政爭訟範圍；倘向行政法院起訴，行政法院應依職權以裁定將訴訟移送至有審判權之管轄民事法院。
3. 經查，本件抗告人以相對人所屬仁武分局澄觀派出所員警怠於執行職務致其受損害為由，向相對人請求國家賠償。因本件請求核屬國家賠償事件，依上開規定及說明，自應適用民事訴訟程序，由民事法院審理，行政法院並無受理訴訟之權限。

最高行97裁3956號裁定

- 人民因國家之行政處分而受有損害，請求損害賠償時，現行法制採**雙軌制**，當事人得依國家賠償法規定向民事法院訴請外，亦得依行政訴訟法第7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7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7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10條規定以書面向賠償義務機關請求賠償及協議之程序。
- 況國家賠償法第10條規定須先以書面請求及協議，係予行政機關對其所為是否違法有自省機會，減少不必要之訴訟。
- 如人民對行政機關之違法處分，已提起行政救濟，且合併請求請求損害賠償，若要求其亦應踐行國家賠償法之先議程序，行政機關既認其處分無違誤，協議結果，必拒絕賠償，起訴前之先行協議顯無實益。是依行政訴訟法第7條合併提起損害賠償之訴，其請求內容縱屬國家賠償範圍，亦無準用國家賠償法，踐行該法第10條規定程序之理。

行政法院或普通法院？

最高法院民事判決109年度台上字第2437號判決

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2項定有明文。於人民主張因違法行政處分而發生國家賠償訴訟時，倘該行政處分之是否違法，業經行政法院裁判確定，基於違法性一元論，普通法院就行政處分違法性之判斷，原則上固應受行政法院確定裁判之拘束，惟普通法院仍應審查該事件是否具備其他國家賠償要件，非謂行政處分一旦違法，即當然構成國家賠償。

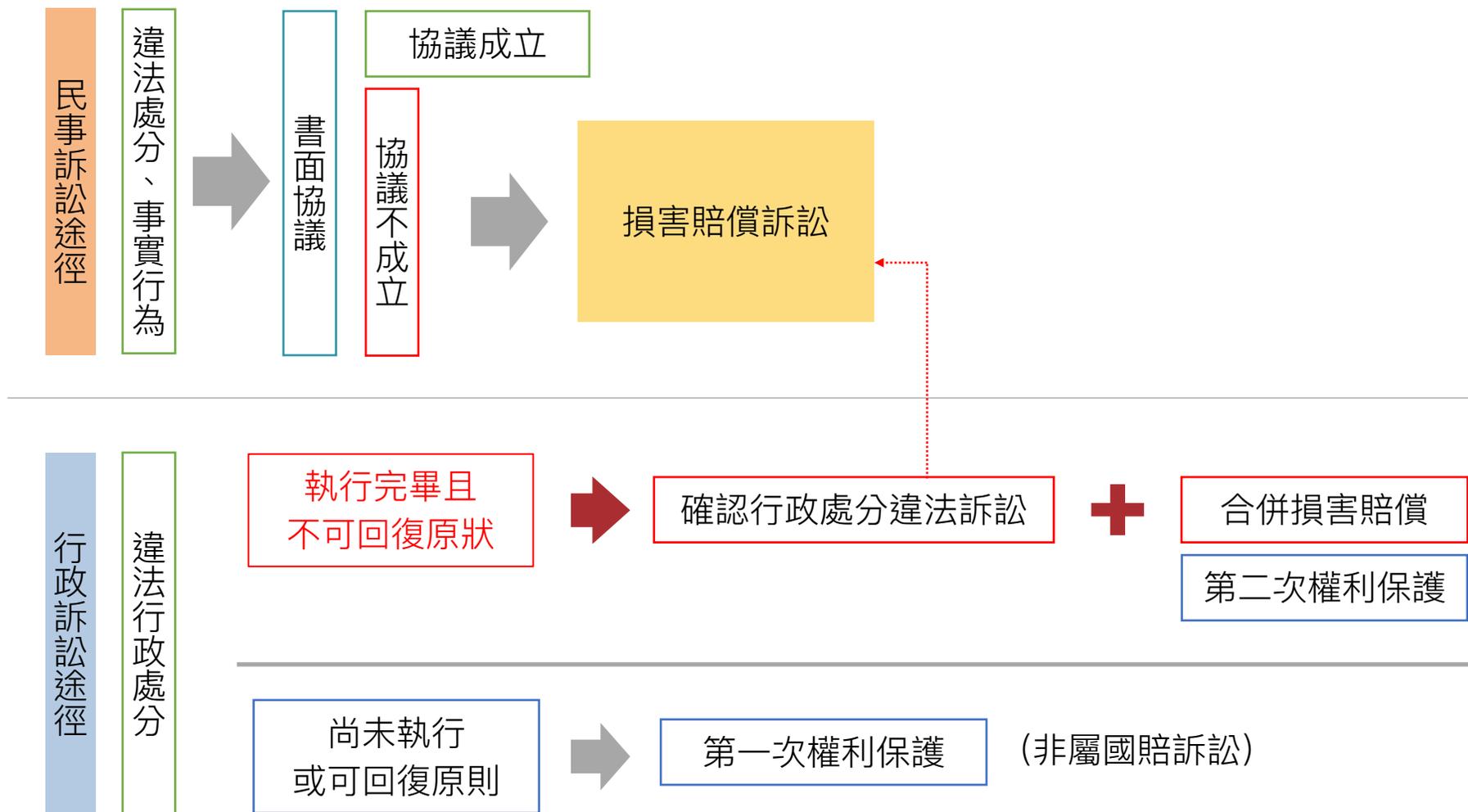
最高行108判572判決

1. 按行政訴訟法第2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」故依行政訴訟法提起行政訴訟，原則上以公法上爭議為限。當事人主張因行政機關的違法行政行為受有損害，起訴請求國家賠償，其事件本質上固屬於公法上爭議，惟因國家賠償法第12條明定，國家賠償之訴適用民事訴訟法規定，將國家賠償訴訟的審判權劃歸由民事法院受理，此即行政訴訟法第2條所謂「法律別有規定」的情形，故行政法院就國家賠償之訴，原則上無受理訴訟的權限。
2. 然而，行政訴訟法第7條亦規定「提起行政訴訟，得於同一程序中，『合併請求』損害賠償或其他財產上給付。」其目的在使當事人於提起行政訴訟時，得「附帶」提起不同審判系統的訴訟，連結行政訴訟與國家賠償訴訟審判權，以達訴訟經濟。是行政訴訟法第7條規定所謂「合併請求」損害賠償或其他財產上給付，在訴訟法上的意義，應包含當事人於提起行政訴訟時，就同一原因事實請求的國家賠償事件，得適用行政訴訟程序「附帶」提起損害賠償或其他財產給付訴訟，行政法院於此情形取得國家賠償訴訟的審判權。
3. 此與國家賠償法第11條第1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」的規定，可相互配合適用。

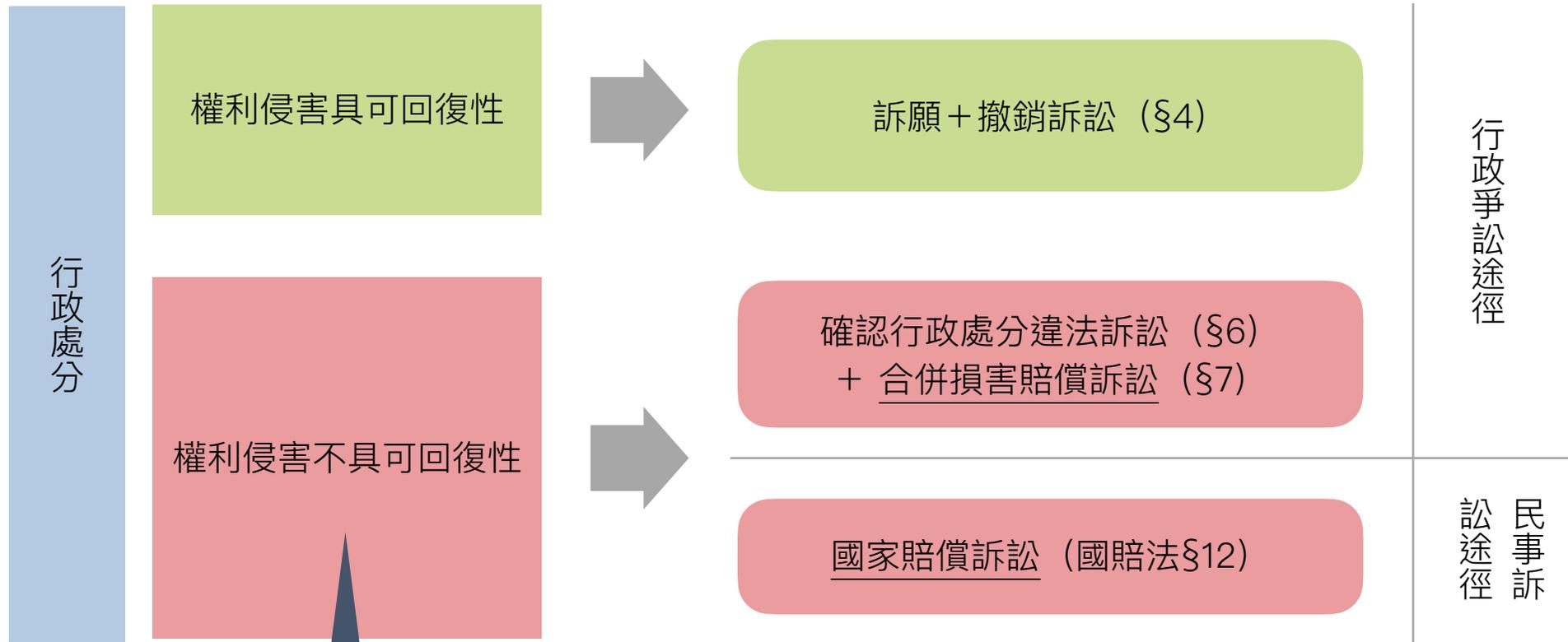
北高行111訴541判決

1. 行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」依其立法意旨：「因行政機關之違法處分，致人民權利或法律上利益受損害者，經提起行政訴訟後，其損害有能除去者，有不能除去者。其不能除去者，自應准許人民於提起行政訴訟之際，合併請求損害賠償或其他財產上之給付，以保護人民權利，並省手續重複之繁。」可知人民對於違法的行政處分，除依國家賠償法直接向民事法院請求國家賠償外，亦得利用對於違法行政處分的行政訴訟程序，合併請求國家賠償。
2. 又行政訴訟法所以為第7條得合併請求損害賠償或其他財產上給付的規定，是因此等請求與其所合併提起的行政訴訟間，有一定的前提或因果關係，是基於訴訟資料共通，避免裁判歧異及訴訟手續重複的勞費所為的規範。
3. 故於當事人有依行政訴訟法第7條規定併為請求時，必其所據以合併的行政訴訟，已經行政法院實體審究且為勝訴的判決，行政法院始得就該當事人依行政訴訟法第7條所為請求，為實體審究並為勝訴的判決（最高行政法院97年度判字第988號判決參照）。

國賠訴訟途徑 (人之責任) : 雙軌制



行政處分爭議之第一次權利救濟與第二次權利救濟



單純透過撤銷訴訟 (第一次) 無法保障權利，故尚須另行給予損害賠償救濟 (第二次)

最高法院111年度台上字第1058號判決

1. 國賠法第15條規定：「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」，係立法機關參酌憲法第141條所定平等互惠原則，基於國家對於人民之保護義務、國家資源之合理分配及促使他國積極保障我國人民在該國相應之權利等政策考量而制定，非單以被害人為我國人民與否而為差別待遇，其所採取之分類與規範目的之達成間，非毫無關聯性，亦未超出立法形成自由範圍，尚難謂與憲法平等原則有違。
2. 原審以：迪力勤公司係依汶萊國法律設立之外國法人，而汶萊國並無國賠法，我國亦未與之簽訂雙方國民得請求對方國家政府機關國家賠償之條約，兩公約施行法第4條、第5條第2項無優先於國賠法第15條適用之效力，依國賠法第15條規定，上訴人不得對臺北地院請求國家賠償，因而維持第一審就此部分所為上訴人敗訴之判決，駁回其上訴，經核於法並無違背。

The End

