2008/12/18 16:45 政風通報第106期 "淺談「國家賠償法」

壹、前言

　　在「九二一大地震」中，東興大樓傾倒造成八十九人死亡，乃使其住戶向法院申請國家賠償；經台北地方法院於九十一年四月廿九日宣判，認為台北市政府工務局未能依據建築法規審查東興大樓建築執照，屬怠於行使職務，判決賠償一百四十四名受災戶共四億八千餘萬元，創下單一案件及集體訴訟獲判國家賠償金額的最高紀錄。此一判例對公務機關造成很大的震憾，甚有質疑大樓為廠商所蓋，並非公有建築物，台北市政府工務局亦非保管使用機關，為何需負賠償責任？顯示部份公務人員對國家賠償構成要件仍欠瞭解。為使本會同仁對「國家賠償法」能有更進一步認識，進而走向依法行政領域，特將本法立法經過及構成賠償要件等情事，陳述如后，以為借鑑。

貳、立法精神

　　根據憲法第廿四條規定：「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。」為貫徹此一憲法精神，總統於六十九年七月二日公佈「國家賠償法」，並於七十年七月一日施行。本法賠償的責任制度，依據第二條規定：「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，公務員有故意或過失時，賠償義務機關對之有求償權。」故賠償責任係採「國家代位」責任，即由國家或公法人承擔賠償責任，並保有對公務員之求償權。另第三條規定：「公有公共設施因設置或管理欠缺，致人民生命、身體或財產受損者，國家應負賠償責任。」此種不問公務員的過失與否，縱使無故意或過失，只要有上述第三條之原因，致造成他人生命、身體或財產損失之情事發生，國家即應負賠償責任，顯示本法有關公有公共設施方面係採「無過失責任」。

參、請求國家賠償構成要件

　　依據國家賠償法之規定，有兩種情形之國家賠償，一為人的因素，即公務員之行為；另一為物的因素，即公有公共設施的管理。其構成要件如次：

一、人的因素：（公務員故意、過失或怠於執行職務造成之國家賠償責任）

（一）須執行職務行使公權力之行為：所謂職務行為，係指公務員基於職務所執行之行為，而該職務行為須屬行使公法上之公權力，方為相當，如行政處分、行政命令及公法上契約。因此，判斷是否屬於執行職務行使公權力行為，需以公法與私法之區分為準，公法才屬於國家賠償之範圍。

（二）須有不法之行為：國家賠償法之不法行為，區分違反依法行政原則及違反職務義務行為二種。公務員執行職務時，應以法令為依歸，並應注意非依法規，不得任意限制人民之權利。在依法行政原則下，公務員有合乎權限及程序規定之義務、遵守裁量之義務、遵守大法官解釋之義務，凡違反前述依法行政之義務，即可能構成國家賠償不法之行為。另職務義務之產生，有因法令規定而產生、有因長官口頭之命令、具體之任務分配及基於抽象之命令，如因違反這些職務義務，而對人民權益造成損失；亦屬國家賠償法所稱之不法行為。

（三）須有故意、過失或怠於執行職務：故意係指公務員有認知並有意使其發生。過失則指公務員應注意而不注意，因而違反職務義務。怠於執行職務是指公務員因消極不作為，使人民自由權利遭受損害。

二、物的因素：（公有公共設施因設置或管理欠缺造成之國家賠償責任。）

（一）須為公有的公共設施：公共設施係指供公共目的使用之有體物或其他物之設備而言，國家賠償法所謂公有公共設施必須屬於公有，亦即屬國家及地方自治團體或其他公法人所有，而非屬私有或私法人所有，方屬國家賠償法所謂「公有公共設施」之適用範圍，如公園、道路、民用航空站、體育場所、排水設施、橋樑等，均屬公有公共設施，而自來水公司、電力公司、加油站等，雖為國營公司，但其法律屬性仍為公司型態之私法人組織，故若有設施不當造成損害情事，僅能適用民法相關之規定，尚非國家賠償之責任。

（二）須公共設施設置或管理有欠缺：以設施為對象，而非以人為對象，祇要設施或管理不當，造成他人損害，即符合本項求償條件。

（三）須人民生命、身體或財產受有損害：公共設施所引起損害之法益限於生命、身體或財產三項，與第二條所規定及於人民之自由權利，範圍顯有所不同，主要理由為公共設施之損害賠償採無過失責任，故必須縮小國家賠償責任範圍，以免導致國家賠償責任無限之擴充。

（四）須損害與公共設施之設置或管理之欠缺有相當因果關係：相當因果關係，須依客觀事實決定之，例如某地區平時雨量很大，排水設施於雨季前如未能妥予管理，可預見其可能發生水災，而管理單位卻疏於管理，任其雜物阻塞排水，致釀成災害，此即產生管理欠缺，與水災所造成之生命財產損失有因果之關係。若係天災或不可抗力之原因，而超出一般管理所及之範圍，則不可謂有因果關係。

肆、請求國家賠償之程序

一、賠償方法：本法第七條：「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。」

二、請求時效：本法第八條：「賠償請求權，自請求權人知有損害時，因二年內不行使而消滅；自損害發生時，逾五年者亦同。」

三、請求程序：請求損害賠償應於時效內，以書面向賠償義務機關提出請求，賠償義務機關應即與當事人協議，協議成立時，製成協議書，若協議不成時，依本法第十一條規定：「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，或自協議之日起逾六十日協議不成時，請求權人得提起損害賠償之訴」。

伍、國家可主張之求償權

依據本法第二條第三項：「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」，故公務員如有故意或重大過失，賠償義務機關於完成賠償後，得向當事公務員要求賠償。另本法第三條第二項：「前項情形，就損害原因有應負責之人時，賠償義務機關對之有求償權」，意即求償權不僅負責監督管理之公務員，若私人承攬工程設計錯誤或施工不當，甚至受政府委託之團體或個人，如有故意或重大過失之情形，賠償義務機關對之均有求償權。

陸、結論

以往少數公務員存有「多做多錯，少做少錯，不做不錯」的錯誤心態，唯國家賠償法施行後，如公務員不能依法行政或消極的怠於執行職務，因而導致人民權利受損，不但國家應負賠償責任，可能遭受懲戒外，個人還可能要負擔賠償責任。故現代公務員應有勇於任事，依法行政的積極態度。尤以會屬機構以服務榮民為宗旨，如不能對榮民權利有關之法令規定深入瞭解，依法謀取榮民最大之權益，反因個人之怠惰輕忽或錯誤之認知或解釋，導致榮民權益受損，倒有可能構成國家賠償之要件。

行政院國軍退除役官兵輔導委員會

"