



# 人民權益遭受政府違法侵害可否 請求賠償？ ——談國家賠償

文・照片提供／陳清秀（1991 法律研究所博士；東吳大學法律系兼任副教授）

**我**國〈憲法〉第 24 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。」依此規定，我國於民國 69 年 7 月 2 日制定〈國家賠償法〉，並於 70 年 7 月 1 日起開始施行，至今已有二十多年。有關其施行成效，如從法務部每年統計理賠金額來評估，似乎仍有許多值得努力的空間。

國家賠償責任，性質上屬於國家不法行為責任的一種，其功能主要以填補被害人之損害為目的。此種不法行為責任，傳統觀念認為是以公務員的過失責任為前提，必須其不法行為，主觀責任上具有過失，才負賠償責任。如無過失，則不負擔賠償責任。

近年來也有主張國家賠償制度的功能，可以定位為由全體社會成員共同承擔特定人民所受之損害，具有類似分攤風險的「社會保險」制度。尤其國家行使公權力以謀求全民福祉，受益者為全體國民，倘若在個別案件中，因公務員違法行使公權力，以致遭受損害者，該項損害自應由全體國民承擔，較符合公平原則。

## 國家賠償責任的種類

有關國家賠償責任，可分為下述二個類型：一、公務員執行職務、行使公權力，不法損害人民權益的情形。二、公有公共設施設置或管理有欠缺，致損害人民權益的情形。茲分述如下：

### 一、公務員執行職務、行使公權力，不法損害人民權益的行為

公務員執行職務、行使公權力不法損害人民權益的行為，應負國家賠償責任，此類行為有下述二種情形（國家賠償法第 2 條第 2 項）：（一）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。（二）公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者。

#### （一）違法行使公權力致損害人民權益案件

此類違法行使公權力致損害人民權益的國家賠償案件，必須公務員有故意或過失，至少必須行政機關有故意或過失，才能請求賠償。否則，即使公務員的行為違法，但並沒有故意或過失時，則仍不能請求國家賠償。對此類違法而沒有過失的損民案件，行政機關在行政裁量範圍內，可以

適度給與受害人損失補償。

若此類行使公權力的國家賠償案件，涉及行政機關作成「行政處分」的情形，則受害人民原則上應先向有關機關提起行政救濟（訴願、行政訴訟），等到行政救濟勝訴確定時，再請求國家賠償。

上述行政救濟的程序，透過訴願決定或行政法院判決撤銷違法的行政處分，來排除行政處分對於受害人民的違法損害結果。例如稅捐機關違法課稅，納稅人提起行政救濟，請求撤銷該課稅處分，在獲得勝訴後，即可免於違法課稅。

而違法的行政處分，經行政救濟程序確認違法予以撤銷，回復原狀之後，如果受害人仍然遭受其他損害，例如納稅人的財產被稽徵機關違法執行課稅處分，予以查封拍賣，導致財產遭受損失，即可請求國家賠償。因此，訴願行政訴訟的行政救濟程序，可以說是扮演「第一次的權利救濟」角色，而國家賠償則是扮演「第二次的權利救濟」角色。

值得注意的是，由於行政救濟程序經常費時甚久，有時長達數年，而國家賠償的請求權時效，從知悉有損害時起二年，因二年間不行使而消滅。因此，實務上有認為縱然是在行政救濟的過程中，仍必須在二年內提出國家賠償請求。

## （二）怠於執行職務致損害人民權益案件

如有因公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者，也應負擔國家賠償責任。倘若法律規定之內容不僅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，該主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，仍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，被害人即得依〈國家賠

償法〉第2條第2項後段，向國家請求損害賠償。（87年11月20日司法院釋字第469號解釋參照）。

例如：建築法、消防法中有關建築物之公共安全、違規使用及消防安全設備之檢查、取締、執行等規定，係屬法定危險防止或危險管理的行政職務，用以增進國民生活的安全保障，不僅在於維護公益，也在保護可得特定的消費者權益。如有主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，仍應許其依法請求國家賠償（參照威爾康餐廳火災國家賠償案件，臺灣高等法院臺中分院89年度重上國字第3號民事判決）。

## 二、公有公共設施設置或管理有欠缺，致損害人民權益

〈國家賠償法〉第3條規定，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，受害人得請求國家賠償。

「公共設施」是指供公共使用的各種設施，例如道路、橋樑、水溝、下水道、公立學校校舍、醫療機構等。這些設施必須已經開始供公共使用，如果僅是在施工建造中，而尚未完成以供公務或公眾使用，就不屬於這裡所稱公共設施。倘若公共設施建造後尚未完成驗收，但已經提供公共使用，則也屬於公共設施。

至於所謂「公有公共設施」，原則上必須是政府所有或管理的公共設施，如果是私人所設立並由私人管理的設施，雖然提供社會大眾公共使用，則不屬於公有公共設施。在此類私人管理的公共設施，因為設施瑕疵致損害使用者權益的案件，應依據〈民法〉規定請求該設施的管理者負擔損害賠償責任。

又使用者必須因為公有公共設施的設置或管理有欠缺，導致遭受損害時，才可以請求賠償。所謂「設置有欠缺」，係指因公共設施於建造之初即存在瑕疵，欠缺通常應有之性狀或設備而言。



如果公共設施的設置，法令明定有設置方式、設置標準或國家標準，則其設置應符合各該規定，否則應可認定有瑕疵。又所謂「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。亦即於公共設施建造後之維持、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。

例如道路既留有坑洞未能及時修補，又未設置警告標誌，足以影響行車之安全，已不具備通常應有之狀態及功能，即係公共設施管理之欠缺。又如公園遊憩設施故障，未能及時修復，倘若因此致設施使用者遭受身體傷害，即應負擔國家賠償責任。

上述公有公共設施瑕疵的國家賠償責任，是採取「無過失責任」原則。不問國家對此瑕疵的發生是不是有過失，而國家也不能主張對於防止損害的發生，已經善盡注意的義務而免除責任。但

如果是因為天災或其他不可抗力所發生瑕疵，則不負擔賠償責任。例如颱風來襲發生水災淹沒農田，倘若並無人為疏失，也沒有公共設施設置管理上的瑕疵所致，則不負擔國家賠償責任。此類天然災害損失，應由社會福利部門依據天然災害防救法規定，給與一定額度的天然災害救助金。

### 國家賠償的項目範圍

一旦符合請求國家賠償的要件之後，受害人即可以請求國家賠償。至於賠償的項目及範圍，則適用〈民法〉有關損害賠償的規定（國家賠償法第5條）。有關財產損害，可以請求金錢賠償。有關身體健康的傷害，可以請求醫療費用、喪失或減少勞動能力損失、增加生活上的負擔及精神慰撫金等。如果被害人因傷送醫後死亡，其死亡與所受之傷害有相當因果關係，則可以請求賠償生前的醫療費用（民法第184條第1項）、殯葬

### ☆臺大校友總會週末知識饗宴☆

#### 7~8月「提升生活品質」系列講座

將世界掌握在您手中！有鑑於「知識就是力量」，更期許知識帶領臺灣走向更美好的未來，臺大校友總會在理事長孫震的號召下，齊集多位在學術界舉足輕重的教授及傑出校友，共同舉辦「提升生活品質系列演講」，共分為「醫學保健」、「科技新知」、「社會關懷」及「人文素養」、「英語與我」、「倫理與生活」六大單元，講者皆在該領域有卓越貢獻，廣度及深度兼具，臺大校友總會歡迎大家在每個週末，以輕鬆的心情一起來享用豐饒的知識饗宴。

日期	講者	講題
7/07	臺北市前市長 / 黃大洲教授	田園樂不樂？——臺灣農村小窺
7/14	亞洲大學應用外語系 / 張湘君主任	人間愉快——英文歌曲教學新境界
7/21	秀傳醫院總裁 / 黃明和醫師	健康休閒園區頭家御醫
7/28	人間福報社社長兼總主筆 / 柴松林博士	講題未定
8/04	臺灣大學昆蟲系 / 周延鑫教授	昆蟲學試驗對生命科學的學術貢獻
8/11	臺灣科技大學應用外語系 / 鄧慧君主任	如何增進英文能力
8/18	臺北富邦基金會 / 白秀雄董事長	從國際家庭年談家庭變遷與其因應對策
8/26	國泰慈善基金會 / 錢復董事長	如何建構和諧社會

- ✦ 活動連絡人：臺大校友總會黃羽婕秘書
- ✦ 時間：每週六早上 10:00 至 12:00
- ✦ 地點：臺北市濟南路 1 段 2-1 號 臺大校友會館 4 樓
- ✦ 電話：(02)2321-8415
- ✦ 活動網站：<http://www.ntuaa.ntu.edu.tw>



費用（民法第 192 條第 1 項）、扶養費（民法第 192 條第 2 項）以及精神上慰撫金（民法第 194 條）。對於此種賠償計算方式，可參考臺北市政府國家賠償事件賠償計算基準，對於賠償金額的計算，有統一的規定。

關於損害的發生或擴大，被害人如也有過失，亦即倘若被害人的過失，也是造成損害或擴大損害的原因時，那麼法院可以減輕或免除賠償金額（民法第 217 條）。此即所謂「過失相抵」。


### 國家賠償請求的程序

依〈國家賠償法〉請求損害賠償時，應先以書面向「賠償義務機關」請求賠償（國家賠償法第 10 條）。所謂賠償義務機關，是指行使公權力的公務員所屬機關或公共設施的法定管理機關。人民在提出書面請求國家賠償時，對於請求之事實、證據及其間的因果關係，宜詳細敘明與蒐證，例如市有公共設施設置或管理欠缺而遭受損害者，應檢具醫療單據、財物損失送修單據，並儘量保持現場設施欠缺的證據，得請附近居民作證、或現場錄影或拍照存證，並盡可能於事故發生時向警方報案，保留報案紀錄以供證明。

如果賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求賠償之日起逾 30 日不開始協議賠償，或自開始協議賠償之日起逾 60 日協議不成立時，請求權人原則上可以向普通法院（地方法院民事庭）提起國家賠償訴訟（國家賠償法第 11 條）。

例外情形為：依〈行政訴訟法〉第 7 條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」因此，人民在提起一般的行政訴訟時，可以不經協議賠償程序，直接合併請求國家損害賠償。

### 結語

各機關為提升審議決定國家賠償案件的品質，並確保其公正性，近年來多已經成立國家賠償事件處理委員會，以公正決定國家賠償案件，避免官官相護，因此，未來人民的權益遭受政府違法侵害時，可望更能獲得國家賠償的保障。（本專欄策畫／法律學系詹森林教授）

#### 陳清秀

小檔案



學歷：臺灣大學法學博士  
臺灣大學法學碩士  
臺灣大學法學士

考試：律師高考及格

現任：東吳大學法律系兼任副教授，律師  
社團法人臺灣行政法學會副秘書長  
法務部行政罰法諮詢小組委員  
臺北市政府法規會諮詢委員及特約法律顧問

經歷：臺北市政府法規委員會主任委員（1999/10-2006/12）  
植根法律事務所律師、合夥律師（1982-1999）  
社團法人臺灣行政法學會副秘書長（1998-迄今）  
東吳大學會計研究所兼任副教授（2003）  
美國喬治城大學法學院訪問學者（1995/09-1996/8）  
財政部財稅人員訓練所稅法講座（1994-迄今）  
行政救濟法（訴願法及行政訴訟法修正法案）  
催生行動聯盟召集人（1998）

主要著作：《稅法總論》、《行政訴訟法》、《行政法》（合著）、《稅務訴訟之訴訟標的》、《行政訴訟之理論與實務》、《稅法之基本原理》、《中小企業租稅法規調適》（合著）、《稅務代理與納稅人權利》、《納稅人權利保障法可行性之研究》（葛克昌教授主持）

翻譯著作：《現代租稅法之課題》（村井正教授原著）、《日本著作權法令暨判決之研究》（主編）