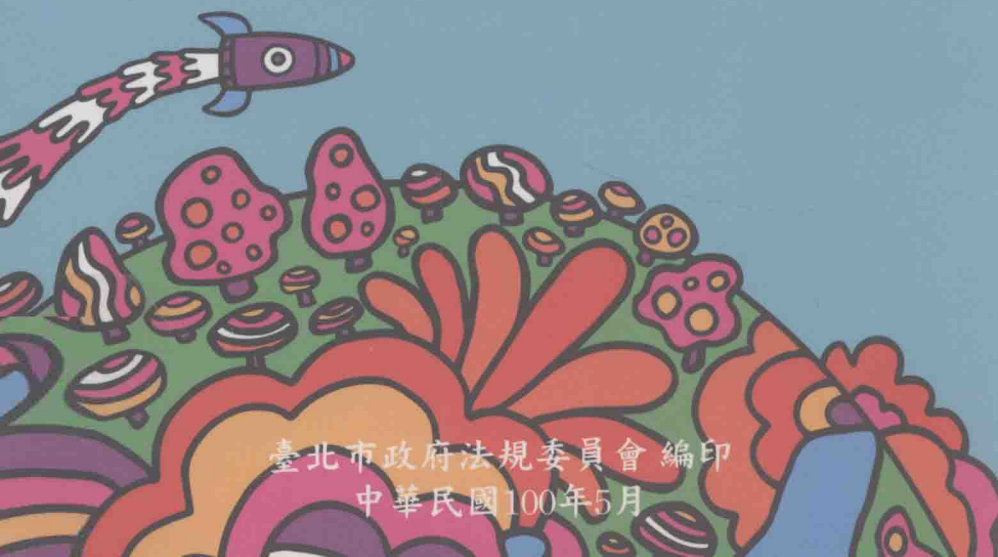


2010

國家賠償理論與實務



臺北市政府法規委員會 編印
中華民國100年5月

2010 國家賠償理論與實務

臺北市政府法規委員會 編印

中 華 民 國 100 年 5 月

2010 國家賠償理論與實務 / 王治宇 編輯

- 初版 -- 臺北市：北市法規會，民 100

參考書目：面 21x15 公分

ISBN：9789860274820 (平裝) NT\$：250

國家賠償

2010 國家賠償理論與實務

發行人：葉慶元

策劃：林淑華、黃碧函、許璧雍、劉立達

編輯：王治宇

發行所：臺北市政府法規委員會

地址：臺北市信義區市府路 1 號 9 樓東北區

電話：1999 (外縣市 02-27208889) 轉 7823

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)27774444

中華民國 100 年 5 月初版

定價：新台幣 250 元

GPN：1010000606

ISBN：9789860274820

主任委員序

國家賠償權是我國憲法第 24 條明文保障之基本權利，臺北市是我國的首都，在國家賠償業務的辦理上，本亦應成為我國各地方政府乃至中央政府機關之楷模。為加強市府同仁及社會各界對於國家賠償之瞭解，本會自民國 86 年起即陸續編印國家賠償專書，其中《2008 國家賠償理論與實務》自 97 年出版後，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《2010 國家賠償理論與實務》出版之緣由。

臺北市政府自民國 70 年國家賠償法施行後，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」一由市府秘書長擔任召集人，本會主任委員擔任執行秘書，並延聘學者、專家出任委員，以期秉持客觀公正與專業超然之立場，審議人民對本府提出之國家賠償請求。

當然，設置立場公正超然的國賠處理委員會，僅是保障人民國家賠償權利的第一步。為了確保市民請求國家賠償程序之公正性及有效性，在本會的主導下，臺北市政府先後訂頒了「臺北市政府國家賠償事件處理要點」、「臺北市政府國家賠償事件賠償計算基準」、「臺北市政府法規委員會辦理國家賠償審議案件注意事項」及「臺北市政府國家賠償事件求償權行使基準」，並逐年進行適度的修正，進一步完備國家賠償相關法制。

自慶元擔任臺北市政府法規委員會主委以來，即苦思在前人建構之良善基礎上，進一步強化臺北市之國家賠償制度，以落實市民在憲法上保障之國家賠償權。在過去四年來，我們逐步地針對市府國賠實務上所面臨的問題予以克服，以下即逐年分述之：

1. 96 年度：

(1) 確立於每月首週週五上午開會之原則：

由於國賠委員彼此之間行程容易互相衝突，導致開會時間難以確定且容易延宕，進而造成每次開會時案件累積過多且審議時間過於冗長，96 年度首次會議甚至超過五個小時。於是國賠會乃決議確立每月集會一次，於首週週五上午開會之原則。自採取此一措施後，委員得以預先安排行程，出席率明顯提升，且每次會議之審議案件數亦隨之減少，審議品質及效率均因而大幅提升。

(2) 研擬頒行「國家賠償事件拒絕賠償簽辦單」：

由於國家賠償規定龐雜，各機關承辦人員未必能清楚瞭解，國賠會召集人李述德秘書長乃交辦本會，研擬頒行「國家賠償事件拒絕賠償簽辦單」，臚列各項程序及實體之拒絕賠償事由供市府所屬各機關參考，有助於提升各機關承辦人員處理國賠案件之效率。

2. 97 年度：

(1) 訂頒「臺北市政府國家賠償事件求償權行使基準」

緣臺北市政府原本僅針對人孔蓋等部分公有公共設施所衍生之國家賠償案件定有求償之規範，對於公務員執行職務行使公權力所衍生之國家賠償事件之求償權行使，可謂全無規範。適「臺北市政府公務車輛行車事故處理辦法」於97年2月廢止，對於公務車駕駛之求償乃欠缺相關作業規範。本會於是研擬定頒「國家賠償事件求償基準」，對國賠法第2條及第3條之賠償責任，分別訂定不同之求償基準，並明定於道路、水溝蓋及人孔蓋凹凸不平或破損達一定程度以上者，推定相關公務員具有故意或重大過失；被求償人有到場說明、提出有利證據之程序保障；於重大過失之情形，賠償責任主要由市府吸收，以及得斟酌被求償人資力、生活狀況等決定求償金額等，平衡國賠事件中應負責公務員與政府之權利義務關係，使各相關機關得據以積極行使求償權。

(2) 縮減國家賠償事件之內部處理期限

「臺北市政府國家賠償事件處理要點」原規定各機關於送國賠會審議前之處理期限為「30日（得再延長30日）」，由於各機關普遍傾向於處理至近60日方送國賠會審議，故國賠事件基本上毫無可能於法定之60日期限內審議並賠償完畢，市政府乃將處理期限縮減為「20日（得再延長20日）」，以期提升國賠事件處理效率。

3. 98年度：

(1) 調整國賠會委員結構，強化監督機制

緣國賠會之 13 名委員中，為求公平起見，原已規定 7 位委員由府外聘任，至於 6 名府內委員除召集人秘書長以及執行秘書法規會主委外，則係由各賠償義務機關輪派，此仍難免產生球員兼裁判之物議。故市政府將其餘府內委員改由訴願會、政風處、研考會與人事處之代表出任，以期透過國賠會之平台，對於各賠償義務機關進行法制面行政流程督導面、廉潔風紀面及公務員責任面之多方位監督。

(2) 落實數字化管理，落實監督管考

為確實督導各機關於 40 日內辦妥國賠案件，進而送國賠會審議，自 98 年 2 月起，法規會針對市政府所受理之國賠案件依據案件「已結」及「未結」之狀態分別製表，並對於嚴重遲延之案件，要求賠償義務機關到會報告並提書面檢討報告。此外，國賠會亦得針對各局處承辦人員表現，提報國賠會獎勵或懲處，進一步強化了國賠會對於市府各機關的監督效能。

4. 99 年度：

(1) 修正國家賠償計算基準，扣除實支實付之醫療給付

由於保險給付與國賠責任競合時如何計算迭生爭議，本會乃進行計算基準之修正，明定於計算賠償金額時，實支實付之醫療給付應予扣除，定額給付型之醫療費用保

險給付則不受限制。

(2) 改進賠償義務機關指定程序

有鑑於賠償義務機關之確定屢屢發生爭議，且常成為國賠案件辦理遲延之主因，國賠會乃責成本府工務局訂定「臺北市政府工務局對所屬機關辦理國家賠償案件遭管轄權爭議判定之處理機制」，解決工務局下各機關國賠案件之管轄權爭議。至於一級機關局處間之管轄權爭議，國賠會亦決議受理機關應於 7 日內，簽請市府工務副秘書長確定賠償義務機關，以免延宕。

(3) 督促各機關行使求償權

繼 97 年訂定求償權行使基準，使各機關在行使求償權有所準據後，為督促各機關積極行使求償權，國賠會進而要求本會製作「各機關求償權行使情形一覽表」，透過數字化管理，量化各機關辦理求償事件之績效，並結合國賠會之獎懲機制，積極督促各機關對經認定有故意或重大過失之公務員依法行使求償權，以保全市府權益，並促使公務員依法行政。

本府之國家賠償四年革新，係透過國賠法制之整備以及數字管理等方法，再加上利用國賠會此一府級平台落實對各機關之督導，結果成效顯著，國賠案件平均處理日數從 95 年之 106.8 日減少至 99 年之 76.5 日，100 年 1 月至 3 月，平均處理日數更已下降到 65.7 日，逐步達到適時提供民眾救濟的目標。此外，本

會最近更透過修正「臺北市府國家賠償事件處理要點」，進一步強化管轄權判定機制，期能一方面增加國賠事件處理之效率以保障人權，另方面督促公務員於執行職務或設置、管理公有公共設施時，應恪遵法律謹慎行事，減少人民請求國家賠償之情形。

本書之出版，係將本會自 96 年以來辦理國家賠償業務四年革新之成果集結成冊，第一章國家賠償理論部分，收錄本會 98 年及 99 年舉辦之國家賠償實務研討會其中之 4 篇論文，作為本府「四年革新」之學理基礎。第二章國家賠償實務部分，介紹「四年革新」之種種革新措施。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。慶元期待本書之出版，能夠使本府各機關在既有的基礎上，發揮經驗傳承的功能，更希望本書收錄之四年革新資料，能收拋磚引玉之效，促進全國各公務機關共同推動國家賠償處理作業之革新。

本書倉促付梓，闕漏在所難免，尚祈各界先進不吝賜正指教。本人謹對提供論文之陳業鑫局長、范文清教授、吳秦雯教授、參與本會 98 年及 99 年國家賠償實務研討會之學者專家，以及本府國賠會委員與幕僚人員，致上最誠摯之謝忱。

臺北市府法規委員會
主任委員 葉慶元 謹識
中華民國 100 年 5 月 10 日

2010 國家賠償理論與實務

目 錄

主任委員序言

第一章 國家賠償理論

- 壹、國家賠償事件求償權行使程序之再建構：從國家賠償法修正草案出發.....1
- 貳、臺北市國家賠償計算基準之檢討與展望-以各項損害賠償金額之構成為中心.....33
- 參、論國家賠償請求權人之舉證責任.....61
- 肆、國家責任事件中之過失相抵原則.....96

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簡介.....135
 - 一、申請臺北市政府暨所屬各機關學校國家賠償要領..135
 - 二、國家賠償 50 問.....140
- 貳、處理程序.....171
 - 一、臺北市政府國家賠償案件處理流程圖.....171
 - 二、作業程序.....172
 - 三、控制重點.....173
 - 四、處理國家賠償案件參考例稿.....175
- 參、臺北市政府處理國家賠償事件落實數字化管理之革新措施.....205
 - 一、數字化管理之內涵.....205

二、數字化管理之績效.....	205
三、國賠會之管考例稿(報告事項).....	209
肆、臺北市政府國家賠償實務案例 12 案.....	223
一、請求權人以交通號誌設置欠缺，請求賠償事件.....	223
二、請求權人以標示設置不良，請求賠償事件。.....	228
三、請求權人以公務員怠於行使公權力請求賠償事件..	233
四、請求權人以公務員違法行使公權力請求賠償事件..	246
五、請求權人以公有公共設施設置欠缺致車損人傷， 請求賠償事件.....	252
六、請求權人以殯葬處違法起掘其亡父亡母墳墓，請 求賠償事件.....	260
七、請求權人以公有公共設施管理有欠缺，請求賠償 事件.....	269
八、請求權人以公有公共設施設置有欠缺，請求賠償 事件.....	281
九、請求權人以公務員違法行使公權力，請求賠償事 件.....	290
十、請求權人以路面凹洞導致車損人傷，程序再開請 求賠償事件.....	295
十一、國賠事件向公務員求償案.....	299
十二、請求權人以道路用地未予徵收請求國賠事件 (使用拒絕賠償簽辦單).....	309
伍、臺北市政府辦理國家賠償事件處理情形統計表.....	312
一、99 年度 1 至 12 月.....	312

二、98 年度 1 至 12 月	313
三、97 年度 1 至 12 月	314
四、96 年度 7 至 12 月	315
陸、臺北市政府國家賠償事件處理情形分析表	316
一、99 年度	316
二、98 年度	317
三、97 年度	318
四、96 年度	319
柒、臺北市政府國家賠償事件處理委員會年度執行報告 ..	320
一、99 年度	320
二、98 年度	321
三、97 年度	322
四、96 年度	323
第三章 國家賠償重要判解函釋	
壹、公務員	325
一、公務員界定	325
二、國中小教師從事輔導管教為依法令公務之人員 (台灣苗栗地方法院 94 年國字第 4 號民事判決)	325
貳、執行職務行使公權力	326
一、公務員作為義務已無裁量餘地，猶怠於執行職務， 致人遭受損害，被害人得依請求國家賠償 (司法院大法官釋字第 469 號)	326
二、行政補助行為無國家賠償法適用 (最高法院 80 年台上字第 525 號民事判決)	327

三、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 83 律司字第 0920012472 號函) ..328

四、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)329

五、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)330

六、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)331

七、焚燒公文與資料非基於國家權力之作用

(最高法院 82 年台上字第 197 號民事判決；司法院公報第 35 卷 7 期 64 頁)332

八、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 年台上字第 525 號民事判決；司法院公報第 33 卷 7 期 51 頁)333

九、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 年台上字第 1486 號民事判決)333

- 十、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 年 03 月 22 日法律決字第 0930011022 號函；
法務部編印，國家賠償法令解釋彙編，94 年 11 月二版，
第 52-53 頁)334
- 十一、私經濟行為不生國家賠償法之問題
(法務部 92 年 04 月 22 日法律字第 0920012472 號函；
法務部公報第 303 期 8-9 頁)335
- 十二、政府採購為私經濟行政適用範圍
(法務部 90 年 12 月 25 日法 90 律決字
第 047910 號函；法務部編印，國家賠償法令
解釋彙編，94 年 11 月二版，第 49-50 頁)335
- 十三、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 年 02 月 07 日 80 律字第 02844 號函；
法務部編印，國家賠償法令解釋彙編，94 年 11 月
二版，第 26-27 頁)336
- 十四、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)337
- 十五、公權力範圍之解釋
(法務部 81 年 05 月 11 日律字第 06909 號函；
法務部編印，國家賠償法令解釋彙編，94 年 11 月
二版，第 18-19 頁)338
- 十六、監理行政應認為係行使公權力之行為
(法務部 85 年 5 月 10 日法 85 律決字第 11355 號函)

.....	338
十七、公法上事實行為應認為「行使公權力」之廣義範圍	
(法務部 83 年 7 月 18 日法 83 律字第 15163 號函)	339
參、人民之自由或權利受到侵害	340
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)	340
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)	345
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)	345
四、權利受有損害之人始得提出國家賠償請求 (法務部 88 年 7 月 20 日法 88 律字第 028555 號函)	349
肆、違法性	350
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 95 年 01 月 18 日 94 年上國更(一)字第 2 號民事判決)	350
二、被害人應否證明加害係公務員之違法？ (司法院 70 年 09 月 04 日(70)廳民一字第 0649 號函復 高等法院；民事法律問題研究彙編第 1 輯 141 頁)	351

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 年度台上字第 237 民事判決）	351
伍、相當因果關係	354
一、林肯大郡倒塌案 （臺灣板橋地方法院 92 年 10 月 27 日 87 度重國字 第 1 號民事判決）	354
二、東星大樓倒塌案 （臺灣臺北地方法院 91 年 04 月 29 日 90 年重國字 第 12 號民事判決）	355
三、最高法院 84 年台上字第 1004 號民事判決 （最高法院 84 年台上字第 1004 號民事判決）	361
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）	363
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）	365
陸、故意或過失	366
一、林肯大郡倒塌案 （臺灣板橋地方法院 92 年 10 月 27 日 87 度重國字 第 1 號民事判決）	366
二、東星大樓倒塌案 （臺灣臺北地方法院 91 年 04 月 29 日 90 年重國字 第 12 號民事判決）	369

三、推定過失—臺灣苗栗地方法院 94 年度國字第 4 號	369
四、八九五專案—臺北地方法院 87 年度國字第 25 號	371
五、八九五專案—臺灣高等法院 87 年度上國字 第 18 號	372
六、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 年 1 月 22 日法 88 律字第 049425 號函)	373
柒、怠於執行職務	375
一、司法院釋字第 469 號	375
二、林肯大郡倒塌案 (臺灣板橋地方法院 92 年 10 月 27 日 87 度重國字 第 1 號民事判決)	376
三、衛爾康餐廳國家賠償事件 (臺灣高等法院台中分院 89 年重上國字第 3 號 民事判決)	377
四、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)	392
五、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 年 2 月 4 日法 84 律決字第 02545 號函)	397
捌、公有公共設施之設置或管理有欠缺	398