

財稅實用叢書之三十七

國家賠償法概要

劉春堂編著

財政部稅務人員訓練所編印
中華民國十七年六月初版
中華民國三十七年十二月再版

財稅實用叢書之三十七

國家賠償法概要

財政部財稅人員訓練所編印

國家賠償法概要 目次

劉春堂 著

第一章 緒論

第一節 概說

第二節 國家賠償法之立法目的及依據

第三節 國家賠償法之性質及適用

第一項 國家賠償法之性質及其與其他法律之關係

第二項 賠償義務主體及保護範圍（平等互惠原則）

第二章 國家損害賠償責任之成立

第一節 基於公務員執行職務行使公權力致生損害之賠償責任

第一項 對於一般公務員執行職務行使公權力致生損害之賠償責任

第二項 對於偵審人員執行職務行使公權力致生損害之賠償責任

第三項 公務員之責任能力及共同侵權行為

第二節 基於公有公共設施欠缺致生損害之賠償責任

一
一
四
五
五
八
二
二
二
二
三
六
七

第三章 國家損害賠償之方法及範圍……………三二

第一節 損害賠償當事人及賠償經費……………三二

第一項 賠償義務機關……………三二

第二項 損害賠償請求權人……………三三

第三項 賠償經費……………三四

第二節 損害賠償之方法……………三五

第三節 損害賠償之範圍……………三六

第四章 國家損害賠償請求權之行使及消滅時效……………四五

第一節 國家損害賠償請求權之性質……………四五

第二節 損害賠償之請求程序……………四六

第一項 賠償請求先行主義及協議……………四六

第二項 損害賠償訴訟……………四七

第三項 假處分之聲請……………四九

第三節 損害賠償請求權之消滅時效……………五〇

第五章 國家賠償責任與其他責任之關係及求償權……………五二

第一節 國家賠償責任與公務員責任……………五二

第一項 公務員之民事責任……………五二

第二項 國家之求償權……………五五

第二節 國家賠償責任與就公有公共設施欠缺致生損害應負責任人責任及求償權……………五八

第一項 就公有公共設施欠缺致生損害應負責任人之責任……………五八

第二項 國家之求償權……………五九

第三節 求償權之消滅時效……………六〇

附錄一：國家賠償法……………六二

附錄二：有關國家賠償責任之特別法……………六五

1. 土地法……………六五

2. 警械使用條例……………六五

3. 冤獄賠償法……………六八

4. 核子損害賠償法……………七三

附錄三：行政院對國家賠償法草案總說明……………八〇

附錄四：國家賠償法草案條文與其他有關法律條文暨參考資料對照表·····	八七
附錄五：立法院司法法制委員會聯席審查國家賠償法修正要旨·····	一三一
附錄六：國家賠償法施行細則·····	一三三

國家賠償法概要

劉春堂 著

第一章 緒論

第一節 概說

損害賠償問題，是法律學主要課題之一，民法、刑法、行政法、憲法、國際法等各種公私法規上，都有損害賠償問題。其中最值得我們注意，而且曾發生很大之爭論者，則為國家損害賠償問題。在民主政治思潮澎湃之今日，由於「主權免責」(Sovereign Immunity) 思想沒落，不僅國家也須受法律之限制，對於國家賠償責任之觀念，亦因絕對主權思想之動搖及無過失責任主義、社會保險思想的崛起，由否定轉向相對肯定，而終至全面肯定，故現代民主國家之憲法，大都設有國家賠償責任之規定，亦即皆承認國家損害賠償制度。我國憲法第二十四條規定：「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，被害人就其所受損害，並得依法律向國家請求損害賠償。」明文揭櫫國家之賠償責任。所謂國家損害賠償，乃指於公務員執行職務，違反法律之規定，或因公有公共設施有欠缺，以致侵害人民之自由或權利時，由國家負或連帶負損害賠償之責任。故國家「損害賠償」

係國家對於違法行為所負之責任，與國家就合法行為（如公用徵收）致人民受損失時，所爲之「損失補償」，尚有所區別，應予注意。

國家之作用或活動，可分爲基於權力之作用與非基於權力之作用兩種。所謂非基於權力之作用，卽一般所稱準於私人地位之國家時，所爲之作用（如國家所爲之買賣、租賃、承攬等是）。此時國家所爲之作用或活動，並非本於其統治權之權力作用，而係立於私人之地位，而與私人發生種種法律關係，本質上和私人所爲之私法上行爲無異，因而其法律關係即應受私法之規律，此時代表國家之公務員，因執行此類職務，損害他人之權利時，國家自應依民法之規定，負其損害賠償責任，此爲較早所確立之國家損害賠償責任。基於權力作用之損害賠償責任，雖亦爲現代民主國家所確立之制度，惟因我國憲法第二十四條後段規定：「人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」從而人民就其所受損害，向國家請求賠償，不得直接依據憲法第二十四條規定，必須依據「法律」。爲保障人民之自由及其他權利，使其自由或其他權利受到不法侵害時，能得到迅速而適當之補償及救濟，以符憲法保障人權之立法本意，自有制定一般之國家損害賠償法之必要。

我國於民國三十五年制定現行憲法時，卽順應世界潮流，於第二十四條明文承認國家之賠償責任，惟嗣因時局變遷，國家實施動員戡亂，三十餘年來，雖曾制定有少數特別法或於某些法規中設有國家損害賠償責任之規定者（如行政訴訟法第二條；土地法第六十八條、第七十一條；警械使用條例第十條；冤獄賠償法；核子損害賠償法等是），惟實施此一憲法條文之統一的一般國家賠償法，則遲遲未予制定。

，以致於法律無特別規定時，對基於國家權力作用以致人民之自由或權利受到損害，被害人民得否請求國家損害賠償？如果可以請求損害賠償，則其法律依據及賠償範圍為何？在發生爭議，甚至使人民於權利遭受公權力不法侵害之際，無法得到充分救濟，而有投訴無門之嘆，國家賠償制度顯未臻完善。近年政府本勵精圖治，為貫徹憲法第二十四條保障民權之精神，乃由行政院研究發展考核委員會及前司法行政部（現為法務部）等有關機關，分別搜集各國資料，並邀集學者專家研擬國家賠償法草案，以為將來正式立法之準備。嗣經前司法行政部於民國六十八年秋正式完成國家賠償法草案，全文十六條，報請行政院審查，經行政院於六十九年三月二十七日院會修正通過後，於同年四月十日函送立法院審議。立法院司法、法制兩委員會於同年四月二十八日，開始召開聯席會議審查，於六十九年六月二十日經院會三讀通過（全文十七條），咨請總統於同年七月二日公布，使憲法保障人權之精神得以貫徹。由於國家賠償法（以下稱本法）係屬新創，施行之前，必須有相當之準備時期，又因本法關係人民權益至鉅，全國人民渴望早日實施，為兼顧準備工作及預算編列之及時完成，故本法第十七條規定：「本法自中華民國七十年七月一日施行。」（參閱立法院司法、法制委員會聯席審查國家賠償法修正要旨）。又由於本法係屬新創，且條文精簡，其施行有關事項，宜以施行細則詳為訂定，故本法第十六條規定：「本法施行細則，由行政院定之。」此項施行細則，現正由法務部會同有關部會及學者專家慎重草擬中，以為將來施行國家賠償法之準備。

第二節 國家賠償法之立法目的及依據

本法第一條規定：「本法依中華民國憲法第二十四條制定之。」即在表明本法之立法目的及依據。爲確保人民之權益，因而今後有關本法之適用及解釋，自應參照憲法之立法精神予以從寬，以符合憲法保障人權之基本精神。以下將就憲法第二十四條規定之立法意旨，略予闡述，以爲適用或解釋本法之準據。

人民因公務員之違法行爲而受到損害時，得向國家請求損害賠償，乃爲現代國家憲法所保障的基本人權之一，前已述及。我國憲法第二十四條規定：「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。」此即爲憲法對人民自由權利保護之事後救濟或保障的基本規定，因而凡公務員違法侵害人民之自由或權利時，不論是因執行什麼職務而發生，亦不論其係因基於公法關係或係基於私法關係，而造成之損害，國家皆應該對之負賠償責任，此即爲憲法承認國家損害賠償制度之表現，這也是本條立法意旨之所在。蓋憲法對於人民權利保障之規定，固甚爲詳盡，然均爲事前保障之性質，如不附以強而有力之事後保障，則憲法上有關人民自由權利之事前保障規定，恐難得實效。且我國實行民主政治之時期尚淺，公務員對人民之權利，尚欠尊重，倘公務員執行職務，違法侵害人民之自由或權利時，僅許人民提起訴願或行政訴訟，未必能獲得確實有效之救濟，縱令使公務員個人負其損害賠償責任，亦恐因公務員未必有賠償之能力，以

致徒託空言，故憲法特仿第一次世界大戰後之立法例，於本條設國家賠償責任之規定，以貫徹保障人民權利之目的。

憲法上之規定，大都為概括性之原則規定，本條亦為概括性規定，具有原則規範之性質，所以表明我國憲法承認：國家對於公務員違法執行職務，以致於人民之自由或權利受到損害之行爲，應負損害賠償責任，已如上述。依憲法第二十四條規定，受害人民僅得依據法律向國家請求損害賠償，不得直接依憲法本條規定，向國家爲損害賠償之請求。唯此之所謂「依法律」，並非「法律保留」之意義，乃爲拋棄「國家無責任」原則之表示。因而依憲法本條規定之立法，並非空白委任，法律僅得就賠償之要件及其範圍加以訂定。故如法律或命令，囿於舊日觀念，爲排除國家負賠償責任之規定者，即爲違憲之法令。又原則上亦不許規避民法有關侵權行爲要件及損害賠償之範圍的規定（參閱林紀東著中華民國憲法逐條釋義第一冊第三五九至三六〇頁）。因而法院之判決，如違反此項立法意旨者，亦爲違憲之判決。

第三節 國家賠償法之性質及適用

第一項 國家賠償法之性質及其與其他法律之關係

一、國家賠償法爲公法兼具私法性質

法律可分爲公法與私法，此乃法學上傳統的、典型的分類，其區別標準，學說各殊，莫衷一是。由

於此種二分法（二元說）有許多不合理之處，且有些法律如勞工法、經濟法等，則為公私綜合法者，故近世學者，對於此種分類法頗多爭議，惟終究未能根本加以推翻，蓋此仍為今日大陸法系一切設施之本，因此不能加以忽視而為今之通說。至於規定國家損害賠償責任之法律（即國家賠償法），因通例係基於憲法之規定而制定，故學說上認為國家賠償法係憲法之附屬性法規，惟國家賠償法究係公法抑或為私法，則有不同見解。我國學者通說係採公法說（參閱葉百修著公務員不法行為所生之國家賠償責任，臺大碩士論文，第七十九至八十頁），惟本法第五條規定：「國家損害賠償，除本法規定外，適用民法規定。」其損害賠償之訴，則除依本法規定外，適用民事訴訟法之規定（本法第十二條），具有私法性質，不容否認，其詳將於論述國家損害賠償請求權之性質時說明之。

二、國家賠償法為實體法且為程序法

其次，法律尚有實體法與程序法之分，前者乃規定法律關係之實體，即有關權利義務之存否、性質及範圍等實體事項之法律；後者乃規定如何實現此法律關係，即有關行使權利及履行義務之方法、手段等手續上事項之法律。在立法技術上，實體與程序分別立法者固然很多，但與程序混合立法者亦不少，如稅捐稽徵法、違警罰法等是。本法除就賠償主體、賠償責任、求償權等實體事項予以規定外，關於損害賠償之請求、協議及聲請假處分等程序事項亦設有規定，故係採實體與程序混合立法體制。

三、國家賠償法為普通法兼具特別法性質

此外，法律依其適用範圍之廣狹，可分為普通法與特別法，前者乃對於某種共通事實，法律予以概

括規定，而適用於一般人民、一般事項及全國者，故亦稱一般法；後者乃對特定範圍之人、物、事項、區域或時期所發生之事實，法律予以特設規定，而適用於特定的人、地、事或時期者。惟兩者之區別係相對的而非絕對的，並無一定之界限，且不僅法律與法律之間有其存在，即在同一法律之條文中亦不無其存在。對於同一事項或同一之人，而有普通法與特別法並存時，應優先適用特別法規定，是為「特別法優於普通法」原則，而且新普通法亦不變更舊特別法（中央法規標準法第十六條），凡此均應予注意。本法第六條規定：「國家損害賠償，本法及民法以外其他法律有特別規定者，適用其他法律。」可知本法係有關國家賠償責任之一般規定，屬於普通法之性質。從而諸如土地法第六十八條、第七十一條；警械使用條例第十條；冤獄賠償法及核子事故損害賠償法等，就國家之損害賠償責任，設有特別規定者，各有其特殊立法意旨，自應優先於本法而適用。

又國家賠償法所規定之損害賠償責任與民法上之損害賠償責任，雖在責任要件、賠償主體等有所不同，但同以填補損害為本旨，民法關於損害賠償及其有關事項之規定，自可逕行適用而不必另行規定，同時為使本法在適用上完整無缺，並免重複，故本法第五條規定：「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。」明定以民法為本法之補充法，諸如損害賠償之範圍、過失相抵原則之適用、非財產上損害賠償等事項，均可適用民法之規定（其詳後述）（參閱行政院對國家賠償法草案總說明要點四）。至於人民對國家或公共團體之請求損害賠償訴訟及國家或公共團體之求償訴訟，究應由行政法院或普通法院管轄，其訴訟程序如何等，事關人民權利之實行，自亦應予以明定。由於被害人依本法規定請求損

害賠償而提起訴訟，就其請求之標的言，與民事上之損害賠償訴訟相同，爲使人民權益之保障更爲週妥，兼以訴訟費用之徵收，防止濫訴，自宜由普通法院依民事訴訟程序爲之（參閱行政院研究發展考核委員會編印：國家賠償法之研究第四十一頁；行政院對國家賠償法草案總說明要點十一），故本法第十二條規定：「損害賠償之訴，除依本法規定外，適用民事訴訟法之規定。」其規定意旨與第五條同。應予注意者，乃民法及民事訴訟法既爲本法之補充法，則在法律之適用上，本法有規定者自應優先適用，從而對民法及民事訴訟法言之，本法乃具有特別法之性質。

第二項 賠償義務主體及保護範圍（平等互惠原則）

一、賠償義務主體

（一）中央政府與地方自治團體

現代民主法治國家之國家賠償法，多以國家爲賠償義務之主體，我國憲法第二十四條，亦明定以「國家」爲請求損害賠償之對象，本法命名爲「國家賠償法」，當係本此意旨。惟憲法所稱之「國家」，則包括中央與地方之整體，故不僅中央政府之公務員行使公權力或其公共設施有欠缺致人民之權益受到損害時，受害人民得依本法請求賠償，地方自治團體之公務員行使公權力或其公共設施有欠缺致侵害人民之權益者，受害人民亦得依本法請求損害賠償（參閱本法第二條、第三條）。至若國家或地方自治團體（機關）有委託私法上之團體或個人行使公權力者，如因而致人民之權益受到損害時，國家或地方

治團體對之亦應負損害賠償責任（參閱本法第四條）。

（二）國家或地方自治團體以外之公法人

本法所規定者，固爲國家之損害賠償責任。惟在國家以外，尚有其他公法人，如農田水利會（水利法第十二條第二項）等是，亦於法定範圍內行使其公權力，其公共設施之欠缺亦有侵害人民權益之可能，爲使人民權益保障更爲週至，故本法第十四條規定：「本法於其他公法人準用之。」俾受損害人民，亦得依本法規定直接向公法人請求賠償（參閱行政院研究發展考核委員會編印：國家賠償法之研究第四十九頁；行政院對國家賠償法草案總說明要點一）。

二、保護範圍（平等互惠原則）

中華民國人民因本法規定事由發生，致受損害者，固得依本法請求損害賠償，自不待言。至於，外國人爲被害人時，得否依本法請求損害賠償，不無問題。所謂外國人，係指無中華民國國籍之自然人也，亦即凡無中華民國國籍之人，不論其有無外國國籍，概屬外國人。從而有中華民國國籍者，雖有外國之國籍，亦非外國人。關於外國人（即無中華民國國籍之人）在法律上之地位，固因時代及國度而不相同，惟大體言之，係經由「禁止主義」、「相互主義」至進於「平等主義」。此外，平等互惠，爲現代國家在外交關係上共同遵守之原則，我國憲法第一百四十一條即明示此旨，而爲基本國策之一。從而外國人爲被害人時，亦得依國家賠償法而請求損害賠償，爲大多數學說及立法例所肯定者，但均以有相互保證者爲限。本法第十五條規定：「本法於外國人爲被害人時，以依條約或其本國法令或慣例，中華

民國人民得在該國與該國人享受同等權利者爲限，適用之。」自係採平等互惠相互保證主義。職是之故，如該國無國家賠償之法令，或雖有國家賠償之法令而不適用於我中華民國人民，亦無與我國有互惠承諾之條約或慣例存在，該國人即不得援用本法請求損害賠償（參閱行政院對國家賠償法草案總說明要點十三）。至於無國籍人（即無中華民國國籍亦無外國國籍之人），則應先依涉外民事法律適法定其本法，即依該法第二十七條一項規定：「依本法應適用當事人本國法，而當事人無國籍時，依其住所地法，住所不明時，依其居所地法」，確定其本國法後，再視中華民國人在該國得否依條約、法令或慣例等，與該國人享受同等權利，而決定是否適用我國國家賠償法，保護其自由及權利。

此處應予注意者，乃於外國人依本法請求損害賠償時，如該外國人之本國與中華民國訂有條約，使中華民國人得在該國與該國人享受同等權利者，就本法之適用固不發生問題。惟於該外國人之本國與中華民國未訂有條約，使中華民國人得在該國與該國人享受同等權利者，則是否應先由該被害之外國人就其本國之法令或慣例，業已賦予中華民國人得在該國與該國人享受同等之損害賠償請求權提出證明後，始得依本法請求損害賠償，不無問題。基於本法第十五條所採相互保證主義精神，似宜先查明該被害外國人之本國在處理中華民國人請求損害賠償案件時，是否要求該爲損害賠償請求之中華民國人就其負擔證明責任定之。如關於該被害外國人之本國是否要求中華民國人就其負擔證明責任亦不明時，則依民事訴訟法第二八三條規定，應由該爲損害賠償請求之外國人，就其本國法令或慣例業已賦予中華民國人得在該國與該國人享受同等權利，負舉證責任，惟法院對此仍得依職權調查之，自不待言。

綜上所述，可知本法全文雖僅十七條，但其適用範圍甚爲廣泛，即國家之損害賠償責任，除土地法、警械使用條例、冤獄賠償法、核子損害賠償法等，就國家損害賠償責任設有特別規定者外，均應適用本法。此外，本法不僅對國家之損害賠償責任有其適用，即其他公法人亦準用本法而負損害賠償責任。故依本法而負損害賠償義務之主體，除國家及地方自治團體外，尚包括其他公法人在內，使憲法第二十四條規定之精神得以貫徹。至於得依本法請求損害賠償者，則除中華民國人民外，外國人亦得在平等互惠相互保證原則下，依本法請求損害賠償，合乎近代法律思潮。