

# 立法報導

## 外國法案介紹—國家賠償法

### 概述

國家賠償責任乃國家責任體系中公法責任之一環，伴隨國家公共任務所涉層面之多樣化及複雜化，政府機關代表國家執行之公權力行為倘致人民權益受損，究竟是否涉及國家賠償責任之認定，實屬重要且須全盤考量之課題。而論及國際間國家賠償實務，各國案例固然態樣甚多，惟仍以事涉公共安全領域為最。尤其近年來世界各國，對於公有公共設施均有增建之趨勢，透過國家營造，提供人民生活便利與休閒之用。然不僅公共設施之疏失可能危及公共安全，政府部門食品衛生管理機制設計不當導致消費大眾權益受損，國家有無賠償責任？範圍如何界定等亦值得斟酌。因此，公務員執行職務尤應審慎，時以民眾權益為重，俾使國家對人民權利之保障，能與時俱進。

以我國國家賠償制度之沿革而言，早期因政府妨害公共安全之違反建築、消防、商業等法令取締或執行不力，造成嚴重傷亡事件仍歷歷在目。民眾因此生命、身體、財產等權益受損，卻求償無門。為使國家賠償法制化，我「國家賠償法」於是依據「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。」之規定於民國 69 年制定。

至於我國國家賠償的責任制度，可大致分為公務員違法行為之國家賠償責任及公有公共設施之國家賠償責任兩類。前者係依據「國家賠償法」第 2 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。」自本條可知對公務員之積極及消極執行職務行為，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，並保有對公務員求償權。其次，在國家賠償案例中占有較大比重之公有設施賠償事件，參照同法第 3 條規定：「公有公共設施因設置或管理欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負賠償責任。」亦得歸納出「無過失責任」之精神，對該等事件不問公務員之故意或過失，一經認定有本條規定之原因，致民眾所述權益受損害者，國家則應負法定賠償之責。

另有關「國家賠償法」與其他法律之適用部分，自其第 5 條規定：「國家損害賠償，除本法規定外，適用民法規定」及第 6 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：關於國家賠償，「民法」為「國家賠償法」之補充法，而「國家賠償法」與其他法律中有國家賠償規定者，為普通法，其他法律則為特別法。以上三者依特別法優於普通法，一般法優於補充法之原則適用。

除上述國家賠償之分類及適用外，我「國家賠償法」尚就與其他法律之適用、賠償方法及範圍、當事人、訴訟程序及時效等部分具體規定。惟一如前述，國家公共任務所涉層面日趨多樣化及複雜化，國家賠償案例雖仍以事涉公共安全領域較多；如 88 年 8 月之高屏大橋基礎裸露導致落橋事件、台中衛爾康餐廳大火案、民生別墅輻射鋼筋案及台北東星大樓倒塌案等皆屬訴請國家賠償著名案例。乃至本(103)年發生之高雄氣爆事件及餵水油、飼料油事件等；在在顯示政府執行職務影響民眾之層面實既深且廣。而近期各該案例亦使得司法機關於審辦同時，有「國家賠償法」時至今日已不敷使用之體認。事實上，本法自民國 69 年制定以來，逾 30 餘年未曾修正。而相關機關對行使公權利之概念、怠於執行職務之判決、及公有公共設施之範圍等見解，透過法令適用及司法實務解釋、判例等，亦均累積相當豐富之經驗，誠有補充現行「國家賠償法」規定不足之重要作用。基此，行政院業於本年 8 月擬具「國家賠償法修正草案」，函送立法院審議。另有委員李昆澤等 25 人、委員潘孟安等 21 人、委員陳其邁等 21 人及台灣團結聯盟黨團等 4 項提案。行政院提案暨委員提案刻正交付司法及法制委員會審查中。

他山之石，可以攻錯。展望國家賠償法制發展較早之英美法系及大陸法

系代表國家，如美、德、日本等往往因其等傳統法律思想及國情而有所互異。其中美國因受英國傳統法理論之影響，以「主權免責論」否認國家不法行為之有責性。惟 20 世紀後，人民經常發生財產無辜受損情況，於是出現有關國家賠償責任之立法，1948 年相關法令歸併於「聯邦司法法」，並沿用至今。另日本「憲法」亦明定：「任何人因公務員不法行為遭受損害時，得依法律之規定，向國家或地方公共團體請求賠償。」後本此規定，於 1974 年制定公布「國家賠償法」。至於德國則屬於較早確立國家賠償制度的國家之一，官吏以非權利行為加害於第三人時，國家或其他公法人，即立於同等法律地位，負私法上損害賠償之責任。茲簡介美、德及日本相關法律，以供本院委員及各界參考。

## 美國

### 美國聯邦侵權賠償法

The Federal Tort Claims Act

#### 法案簡介：

美國在 18 世紀擺脫英國殖民統治後，建立了獨立的資產階級國家，獨創或採納了許多國家的法律制度。唯獨在有關「國家責任制度」方面，卻仍繼承了英國法上之傳統，以「主權免責」理論，否認了國家不法行為之有責性。1884 年，美國最高法院在一項判決中雖然聲稱「國王不能為非」原則在美國並不存在，然而，本於「國家至上」之「主權免責」理論，人民未得到國家之同意，均不得控告國家，所以，人民因公務員執行職務之侵權行為所發生之損害，被害人不得向國家請求賠償。

19 世紀中葉，美國雖然未對「國家有責」加以立法，但已逐漸體認到國家賠償制度之必要性，於是開始允許因公務員執行職務之侵權行為所發生之損害，被害人可透過向國會議員請願，請其在國會中提案，經參眾兩院通過，以取得賠償。但這種以私法（Private Law）並受立法機關特惠（Legislative

Grace) 之賠償方式，嚴重干擾了國會正常的職能，而隨著時空變遷，聯邦政府侵權行為的事實與案件卻有增無減，國會負擔無以維繫，於是在 1855 年設置了賠償法院 (Court of Claim) 取代透過國會請願之方式取得賠償，可是該賠償法院性質上屬於國會系統下之法院，並非司法體系下之法院，所給予受害者之救濟，也不屬於公務人員不法侵害人民權利所引發之國家賠償。對於公務人員不法侵犯人民所造成之損害賠償，該法院 (即上述賠償法院) 仍無審判權，從而影響此種救濟之成效。

20 世紀，由於行政部門的職能不斷擴大，人民遭受公務員執行職務侵權所造成的損害越來越多，有關國家賠償立法的呼聲甚囂塵上。1920 年美國國會開始授權人民得因海事侵權控訴聯邦政府；1925 年擴張為，任何美國國有船隻所造成之損害，均可控訴聯邦政府；1921 年允許人民對於聯邦調查局及郵政總局公務員，因職務行為受不法侵權時，要求 500 美元以下賠償。另外，於 1922 年通過「小額侵權求償法」(The Small Tort Claims Act) 規定，受到公務員執行職務侵權所造成的損害者，得請求行政上的賠償；1928 年又擴張為國家審計署 (General Accounting Office) 之審計長，得基於法律責任及衡平理由，向國會請求支付國家侵權行為之賠償，甚至於包括冤獄賠償。

隨後 1929 年美國國會及 1938 年司法總長分別提案或呼籲，應制定相關法律，俾政府官員於其職務範圍內導致人民身體或財產遭受侵害時，人民得提起訴訟求償，但都未能通過。直至 1942 年在羅斯福總統的大力支持下，美國國家賠償責任的立法始跨出一大步，國會於 1946 年制定了「聯邦侵權賠償法」(Federal Tort Claims Act, FTCA)，正式否定「主權免責」或「政府免責」的傳統觀念，而確立了政府人員於其職務範圍內因過失、不法行為或不作為，引起人民財產上之損失或身體上之傷亡時，聯邦政府應與私人一般，依據法律得被起訴，並進行賠償之責任，成為美國國家侵權賠償法一個新的里程碑。

值得一提的是，20 世紀中期，當世界各民主國家對「國家賠償制度」之潮流均已走向「無過失責任」時，美國雖然也以「聯邦侵權賠償法」確認「政府有責」，卻又以若干「除外條款」的方式，免除部分聯邦政府的責任。「除外條款」之內容包括，其一、政府行使自由裁量權之例外；其二、公務員故意侵權行為之例外；其三、「聯邦侵權賠償法」指出的特定領域中，其他法律已經有補救手段規定之例外。以上「除外條款」復為各州所制定的「侵權賠

償法」起而效尤，使得「聯邦侵權賠償法」之效果大打折扣。

整體而言，美國國家賠償制度包括「行政賠償制度」與「刑事賠償制度」兩大面向，「刑事賠償制度」係指冤獄賠償之部分；代表「行政賠償制度」之「聯邦侵權賠償法」才是現行政府侵權賠償的中心法律。「聯邦侵權賠償法」於 1946 年制定，1947 年修正後，1948 年廢止，但改為規定於聯邦司法典（Federal Judicial Code 28U.S.C. 即俗稱美國法典第 28 篇）中，復歷經 1966 年、1974 年、1987 年、1981 年、2007 年等多次修正，以因應國家時空環境變遷之實際需要。除了「聯邦侵權賠償法」之外，目前美國大多數州都以聯邦之「聯邦侵權賠償法」為基準，制定各州之「侵權賠償法」。

### 條文要旨：

#### 聯邦侵權賠償法

The Federal Tort Claims Act (Federal Judicial Code)

美國法典第 28 篇 司法機關及司法程序

第 4 部分 司法管轄權及審判地

第 83 章 上訴法院

Sec. 1291 地方法院之終局判決；規定聯邦上訴法院之管轄權。

第 85 章 地方法院；管轄權

Sec. 1346 以聯邦政府為被告

規定聯邦政府負損害賠償責任之要件及聯邦地方法院與特區地方法院有排他性之管轄權。

第 87 章 地方法院；地方法院所在地

Sec. 1402 以聯邦政府為被告

依本章 Sec. 1346 提起國家賠償之訴，僅得向原告居住地、行為或不作為地之法院提出。

第 91 章 美國聯邦賠償法院

Sec. 1504 刪除

第 5 部分 程序

第 125 章 訴訟中之官司與判決

Sec. 1961 利息

第 133 章 雜項條款之檢討

Sec. 2110 刪除

第 6 部分 特定法律程序

第 161 章 美國聯邦政府作為當事人一方之概要

Sec. 2401 開始控訴美國聯邦政府之時間  
規定對美國聯邦政府提起訴訟之始期。

Sec. 2402 對美國聯邦政府民事訴訟之陪審團審判  
除依 Sec.1346 第(a)項第(1)款提起國家賠償之訴，任何一造要求應由附有陪審團之法院審判外，任何依 Sec.1346 提起之國家賠償之訴，應由無陪審團之法院審判之。

Sec. 2411 利息  
利息之計算。

Sec. 2412 訴訟費及費用

Sec. 2414 裁判給付及雙方和解

第 165 章 美國聯邦賠償法院之程序

Sec. 2516 求償之利息與裁判

第 171 章 侵權賠償之程序

Sec. 2671 名詞定義

Sec. 2672 求償之行政調整

Sec. 2673 向國會提出報告

Sec. 2674 聯邦政府負賠償責任之範圍

Sec. 2675 聯邦行政機構之處分為求償之先決條件；證據

Sec. 2676 判決為阻卻事由  
規定一事不再理。法院依 Sec.1346 第(b)項規定判決後，請求權人不得就同一事件向應負責任之聯邦政府公務員再提起訴訟。

Sec. 2677 和解；規定訴訟進行中雙方之協議。

Sec. 2678 律師公費及罰款

- Sec. 2679 救濟之專屬性
- Sec. 2680 除外條款

**資料來源：**

<http://uscode.house.gov/browse/prelim@title28/part5&edition=prelim>  
(最後瀏覽日：2014/10/25)

## 德國

民法法典第八百三十九條 (§ 839 Bürgerliches Gesetzbuch)

基本法第三十四條 (Art. 34 Grundgesetz)

**法案簡介：**

國家賠償法是規範國家及公務員對於行政過失負起責任彌補被害人損失的法規。尤其公務員執行職務時的違法行為侵害民眾的自由或權利時，國家若毅然負起損害賠償責任，將更能彰顯社會公義。國家賠償法一方面讓被害民眾有合理的求償管道以彌補受損權利，另一方面也可以保護公務員，避免其單獨面對責任追究。

德國國家賠償的概念一般以國家賠償責任 (Staatshaftung) 或職務責任 (Amtshaftung) 稱之。國家賠償責任是以國家為責任主體，為公務員在執行職務行使公權力時的疏失行為負全責。職務責任則是公務員個人的職務責任移轉給國家，國家為其「僱工」的疏失承擔代位賠償的責任 (間接賠償責任)。國家賠償並不表示國家公務員或執行公務者對於其行為完全不必負責任，因為公務員仍可能須為自己的故意或重大過失行為面臨求償。

國家賠償責任主要體現在付出賠償金，也就是賠償被害民眾因行政過失所蒙受的損害。除了金錢賠償之外，被害者還擁有其他求償權，如請求排除或禁止相關過失行為未來再犯。惟民眾不得隨意選擇國家賠償方式，倘民眾之損失可以事先透過其他如提出異議或訴願等法律訴訟救濟避免者，當事人

必須優先採取此途徑。損害賠償請求權時效為三年，於被害人知有濫權損害一事當年度之年底開始起算。其次，國家賠償的方法是僅負金錢賠償之責，而不負責回復原始狀態。被害人可請求賠償，但被害人的與有過失責任也須納入考量。此外，國家給付賠償金給第三人時，須出於行為人之故意或重大過失，始得向行為人求償。

雖然德國擁有國家賠償的機制，然而該國目前並無聯邦制定的所謂國家賠償專法。兩德統一之前，西德國會曾於 1980 年代初通過「國家賠償法」（*Staatshaftungsgesetz*，或譯為「國家賠償責任法」），並自 1982 年 1 月 1 日起施行，但旋於 1982 年 10 月 19 日被聯邦憲法法院判決違憲，理由是聯邦並無制定「國家」法律之權限。其後立法者僅針對「基本法」相關條文作了增修，至今再無重新制定「國家賠償法」之具體行動。

在東德方面，原本自 1969 年 5 月 12 日即開始施行「國家賠償法」，1990 年與西德簽訂統一協議後，該法仍繼續適用於德東 5 邦和東柏林達數年之久。嗣後薩赫森安哈特邦將「國家賠償法」納入法官法中，柏林及薩赫森邦則直接廢除該法，梅克倫弗波門邦於 2009 年 3 月 12 日立法廢止「國家賠償法」之後，至今仍有布蘭登堡及杜林根兩邦持續保有「國家賠償法」，但均已將該法變成邦法。

由以上可知，德國「國家賠償法」並非明確和單一體系。就請求國家賠償的司法程序來看，絕大多數的國賠求償案都是在民事法院作成判決，僅有少數案例是經行政法院判決，例如行政損失補償案。至於民眾請求國家賠償的法律依據，是「民法法典」第八百三十九條及「基本法」第三十四條，前者著重賠償的理由，後者則著重賠償責任的移轉，二者的適用範圍並不完全一致，例如：

1. 「基本法」第三十四條僅針對國家高權行政作為，而「民法」第八百三十九條則包含私法行為。直接國家賠償責任或行政損失補償責任僅適用於高權行政作為。
2. 「民法法典」第八百三十九條規範對象是指狹義之公務員，即具有公務人員身分、憲法意義上之公務員。反觀「基本法」第三十四條適用對象則擴及所有在聯邦、邦或其他被賦予公權力之公法人機構執行公務之人員，包含正式公務人員、軍人、法官、聘僱人員、公營事業員工、替代役及政府

外包業務執行者等。

3. 依「民法」第八百三十九條規定，公務員如出於故意而造成第三人權利損害，即應負賠償責任，如法官之判決觸犯「刑法法典」第三百三十九條扭曲正義罪之情形。「基本法」第三十四條則規定，因執行職務行使公權力造成之損害，原則上皆由國家及執行職務者任職的法人機構承擔賠償責任。

#### 條文內容：

「民法法典」第八百三十九條：違反公務義務之責任

- (1) 公務員如出於故意或過失，於執行交付之公務時損害第三人權利，必須對該第三人負起損害賠償之責任。如公務員僅有過失責任時，被害人只能在循其他救濟途徑皆無法獲得賠償時，始得向其請求賠償。
- (2) 公務員（\*如法官）違反公務義務所作司法判決，對於因其過失行為造成之損害，唯有觸犯刑法構成犯罪之行為，始須負責。違反義務怠忽職守之消極行為則不適用本規定。
- (3) 被害人如出於故意或過失，未採取相關法律救濟手段以避免損害，則賠償義務不成立。

#### 「基本法」第三十四條：

執行公權力交付公務之個人，如在執行職務行使公權力之時損害第三人權利，原則上國家或委託職務之機關應代負損害賠償責任。執行職務之人有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。但行使損害賠償之請求權及求償權前，應先循其他司法救濟途徑。

#### 資料來源：

1. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bgb/gesamt.pdf>（最後瀏覽日：2014/10/31）
2. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>（最後瀏覽日：2014/10/31）
3. <http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/7506/>（最後 瀏覽日：2014/10/

31)

4. <http://www.anwalt.de/rechtsanwalt/staatshaftung.php> (最後瀏覽日：2014/10/31)

## 日本

### 国家賠償法

(昭和 22 年 10 月 27 日法律第 125 號)

#### 法案簡介：

日本二次世界大戰戰敗前，其憲法明文揭櫫「國家無答責」(國家無責任)，即政府官員僅對天皇負責，因執行公務造成國民之損害，則無須承擔責任，因此與其他近代法律制度相比，國家賠償制度相關法規之建立較為遲緩。1946 年日本修改憲法，於第 17 條明定「任何人因公務員不法行為遭受損害時，得依法律規定，向國家或地方公共團體請求賠償」，明確否定「國家無答責」之思維。然而，依據當時民法解釋，所稱不法行為，並不適用國家或地方自治團體行使公權力造成之損害。此外，國家賠償制度之相關規定，除戶籍法、不動產登記法等特別規定者外，尚無專法可為受害者提供完善尋求救濟之途徑。為保障基本人權，且因應憲法第 17 條規定，國民須依法就其受侵害之權益向國家請求賠償，遂於 1947 制定「國家賠償法」，確立國家或地方自治團體之損害賠償責任。該法為行政救濟法之一，與「行政不服審查法」、「行政事件訴訟法」合稱救濟三法。

日本「國家賠償法」(以下稱「本法」)第 1 條明定「國家或地方自治團體其行使公權力之公務員於執行職務時，如違法損及他人權益，國家或地方自治團體應負賠償責任，惟須以公務員因故意或過失為賠償要件」。其次，第 2 條亦規定「河川、道路及政府興建之建築物等公共設施或公共工程，如因設置或管理出現瑕疵，致人民之生命、財產蒙受損害，國家或地方自治團體亦應盡賠償之義務。」

至於本法所稱行使公權力之公務員，非僅限於「國家公務員法」及「地方公務員法」所規定從事公務之人員，受政府委託代行公權力之民間人士，於遂行公務時，亦視同委託機關之公務員，以確保受害者得向委託之政府機關請求賠償。

此外，為防止公務員怠惰執行職務，本法賦予國家或地方自治團體於賠償後，有向應就肇事原因負責之公務員或公共設施之管理人求償之權，惟顧及公務員恐懼怕肩負沈重之損害賠償責任而退卻畏事，亦限出於故意或嚴重過失所生之損害始得求償；如非重大過失所致，則不得求償。藉此減輕公務員之負擔，促其恪盡職守勇於任事。

本法之特色為採取相互保證互惠主義，即日本政府因行使公權力致他國國民遭受損害時，如給予受害者適當之國家賠償，則日本國民於該外國亦可享同等權利，俾維護旅居海外日本國民之權益。

#### 條文要旨：

- 第一條 公務員違法侵權之賠償責任
- 第二條 公共設施設置、管理疏失之賠償責任
- 第三條 賠償責任者
- 第四條 民法之適用
- 第五條 其他法律之適用
- 第六條 相互保證

#### 資料來源：

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO125.html>

(最後瀏覽日：2014/10/31)

(國會圖書館簡任編纂駱美霞  
簡派編審紀瑪玲  
編譯助理研究員葉靜月  
編譯助理研究員紀麗惠編譯)

