

立法院議案關係文書 (中華民國 41 年 9 月起編號)  
中華民國 101 年 3 月 21 日印發

## 院總第 1049 號 委員提案第 13091 號

案由：本院委員李昆澤、邱議瑩、邱志偉、李俊佺、許智傑、蔡其昌等 25 人，針對國家賠償法自民國七十年施行迄今已屆三十年，法條本文未曾修正，惟其間隨著權利保障意識抬頭，行政法制已有重大變革，人民權益不斷擴大，現行國家賠償法對於國家賠償之構成要件與人民行使請求權的程序已無法完整保障人民權利，是以參照司法院判例與實務相關見解，修正本法以使國家賠償構成要件與請求權行使程序更趨明確。又近年來氣候異常，橋斷、道路毀損、落石情況頻傳，而現行法以公共設施設置或管理有欠缺申請國家賠償者需證明損害與設施具相當因果關係，當該責任因果關係認定與自然因素混合，此時究應成立公共設施瑕疵的國家賠償責任，或應認為是不可抗力所形成的天然災害，認定上並不容易，且另一方面也造成賠償義務機關常以自然天災因素為由拒絕賠償，人民飽受繁瑣訟累，苦於舉證困難、甚至求償無門，已違背國家賠償法之立法意旨，亦應一併配合相關法制檢討修正。綜上，爰提出「國家賠償法部分條文修正草案」是否有當？請公決。

說明：國家賠償法（以下簡稱本法）自民國 69 年 7 月 2 日制定公布，70 年 7 月 1 日施行以來，幾近 30 年，除施行細則修正 2 次外，未曾修正，其間行政法制已有重大變革，人民權利不斷擴大，不論在國家賠償之構成要件及請求權之行使程序，均有配合相關法制檢討修正使其明確規範的必要，是以參酌司法院判例與實務相關見解，修正本法以達國家賠償法保障人民權益之意旨。又近年來氣候異常，橋斷、道路毀損、落石甚至走山情況頻傳，而現行國家賠償法以公共設施設置或管理有欠缺申請國家賠償者需證明損害與設施具相當因果關係

## 立法院第 8 屆第 1 會期第 5 次會議議案關係文書

，當該責任因果關係認定與自然因素混合，此時究應成立公共設施瑕疵的國家賠償責任，或應認為是不可抗力所形成的天然災害，認定上並不容易，且另一方面也造成賠償義務機關常以自然天災因素為由拒絕賠償，人民飽受繁瑣訟累，苦於舉證困難、甚至求償無門，本次修法亦一併納入考量。關於本次國家賠償法部分條文之修正，其修正要點如下：

- 一、關於公務員「怠於執行職務」致人民自由或權利受損害之國家賠償情況，依據司法院釋字第四六九號解釋意旨，係採「保護規範理論」作為是否構成「公務員怠於執行職務」之標準，即法律規定之內容非僅屬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，猶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，被害人得向國家請求損害賠償。國家賠償法第二條第二項後段所謂公務員怠於執行職務並不以被害人對於公務員為特定職務行為，有公法上請求權存在為必要。爰依上開意旨，將其入法予以明確化（修正條文第二條）。
- 二、本法第三條關於公有公共設施設置或管理有欠缺所生之國家賠償責任，因現行法定有「公有」二字，解釋上易受限於以國家或地方自治團體所有者為限，為使人民權利獲得更周全之保障，關於公共設施之國家賠償責任重點應在於是否「供公共使用」或「供公務使用」，而不應著重其所有權之歸屬，凡公共設施由國家或地方自治團體設置或事實上處於管理狀態，應均適用，是以參照 94 年台上字第 2327 號判例之見解，刪除本法現行條文第三條第一項之「公有」二字，以符合國家賠償法保障人民權益之立法意旨。（修正條文第三條第一項）
- 三、又本法第三條有關公共設施國家賠償責任之構成要件中，「致人民生命、身體或財產受損害者」係屬例示或例舉規定，論者不一。而基於人民權益保障立場觀之，需受保護的人民權利不應以該項所列舉三者為限，其他例如自由權、名譽權及隱私權等，亦具有高度的重要性，這些權利如因公共設施瑕疵而受損害，也應給予人民補償。為避免爭議，爰修正本法第三條第一項關於保護客體的文字，意即比照第二條第二項改為「自由或權利」，使保護客體更周延。（修正條文第三條第一項）
- 四、鑒於公共設施施工期間發生之侵權行為損害賠償，礙於現行相關實務見解需「已完工啟用者」，致使有賠償義務之機關反將責任全數推給承包商，不當限縮人民請求國家賠償之管道；且當國家或地方自治團體將公共設施之興建施工委由私人承造時，可藉由締約過程控管該承造人於施工過程第三人侵權行為之賠償責任，諸如強制承造人必須投保工程第三人責任險、履約保證金或其他特約方式，強化公共設施施工過程的侵權賠償責任風險分擔。

## 立法院第 8 屆第 1 會期第 5 次會議議案關係文書

相較於受害民眾向侵權承包商求償時所需面對訴訟法律知識缺乏或承造人脫產風險等，政府機關更有強大能力可以保障人民權利。基於上述理由，就公共設施設置或管理有欠缺的國家賠償責任，修法將其責任時點前移至該公共設施「建造施工」時，其委託第三人建造時亦同。（修正條文第三條第一項）

- 五、另，鑒於近年來氣候異常，橋斷、道路毀損、落石情況頻傳，而現行法以公共設施設置或管理有欠缺申請國家賠償者需證明損害與設施具相當因果關係，當該責任因果關係認定與自然因素混合，此時究應成立公有公共設施瑕疵的國家賠償責任，或應認為是不可抗力所形成的天然災害，認定上並不容易，且另一方面也造成賠償義務機關常以自然天災因素為由拒絕賠償，人民飽受繁瑣訟累，苦於舉證困難、甚至求償無門，為解決上述情況，爰新增公共設施國家責任鑑定委員會制度，由公正第三人組成「公共設施國家責任鑑定委員會」介入釐清責任歸屬，並規定賠償義務機關對於該委員會所作之責任鑑定結果不得異議，俾利受損害人民之權利能夠迅速獲得賠償，減輕人民及司法機關訟累之負擔。（修正條文第三條之一）
- 六、關於國家賠償的請求權時效，係指請求權人須知有損害事實及國家賠償責任之原因事實，爰將本法施行細則第三條之一移列本法第八條第二項，以資明確。（修正條文第八條）
- 七、依現行條文第十二條規定，國家賠償訴訟係由普通法院民事庭適用民事訴訟法之規定審理。惟考量目前司法院規劃於地方法院設立行政訴訟庭，而國家賠償訴訟具有公法性質，如地方法院設立行政訴訟庭，國家賠償訴訟允宜適用行政訴訟法之規定，由行政訴訟庭及行政法院審理，爰於本條增加除外規定，以保留彈性。（修正條文第十二條）

提案人：李昆澤	邱議瑩	邱志偉	李俊侶	許智傑
蔡其昌				
連署人：葉宜津	黃偉哲	林佳龍	高志鵬	陳雪生
趙天麟	潘孟安	鄭麗君	劉權豪	姚文智
段宜康	盧嘉辰	田秋堇	何欣純	蘇震清
陳其邁	陳明文	吳宜臻	尤美女	

## 國家賠償法部分條文修正草案對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第二條 本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。</p> <p>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，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。</p> <p><u>前項所稱怠於執行職務，指公務員就保護特定或可得確定人民權利之法規所定職務，依該法規已明確規定應執行且無不作為之裁量餘地而不執行。</u></p> <p>第二項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。</p>	<p>第二條 本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。</p> <p>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，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。</p> <p>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。</p>	<p>一、所謂「怠於執行職務」依司法院釋字第四六九號解釋意旨以觀，係採保護規範理論作為判斷是否構成「怠於執行職務」標準，意即法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，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，猶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，被害人得向國家請求損害賠償。國家賠償法第二條第二項後段所謂公務員怠於執行職務並不以被害人對於公務員為特定職務行為，有公法上請求權存在為必要。爰依上開意旨，將其入法予以明確化，增訂第三項。</p> <p>二、至於所稱「應執行而不執行」，包括依法規規定應執行職務而無裁量權或雖有裁量權但裁量收縮到零、遲延執行、部分執行等情形。</p> <p>三、現行條文第三項移列為修正條文第四項，並配合修正條文增列第三項而酌作文字修正。</p>
<p>第三條 <u>公共設施因建造、設置或管理有欠缺，致人民自由或權利受損害者，國家應負損害賠償責任；公共設施之建造委託第三人執行者亦同。</u></p> <p>前項情形，就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有求償權。</p>	<p>第三條 <u>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，國家應負損害賠償責任。</u></p> <p>前項情形，就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有求償權。</p>	<p>一、關於公共設施之國家賠償責任的重點應在於是否「供公共使用」或「供公務使用」，而不應著重其所有權之歸屬，凡公共設施由國家或地方自治團體設置或事實上處於管理狀態，即有其適用，是以參照 94 年台上字第 2327 號判例之見解，刪除</p>

		<p>本條文第一項之「公有」二字，以符合國家賠償法保障人民權益之立法意旨。</p> <p>二、又公共設施之國家賠償責任其需受保護客體，不應僅以人民生命、身體或財產權利三者為限，其他例如自由權、名譽權及隱私權等，亦具有高度的重要性，這些權利如因公有公共設施瑕疵而受損害，也應給予人民補償。爰此修正本條第一項，比照第二條第二項改為「自由或權利」，使保護客體更周延。</p> <p>三、鑒於公共設施施工期間發生之侵權行為損害賠償，礙於現行相關實務見解需以「已完工啟用者」，致使有賠償義務之機關反將責任全數推給承包商，不當限縮人民請求國家賠償之管道；且當國家或地方自治團體將公共設施之興建施工委由私人承造時，可藉由締約過程控管該承造人於施工過程第三人侵權行為之賠償責任，諸如強制承造人必須投保工程第三人責任險等強化公共設施施工過程的侵權賠償責任風險分擔。相較於受害民眾向侵權承包商求償時所需面對訴訟法律知識缺乏或承造人脫產風險等，政府機關更有強大能力可以保障人民權利。基於上述理由，就公共設施設置或管理有欠缺的國家賠償責任，修正本條第一項，將其責任時點前移至該公共設施「建造施工」時，其委託第三人建造時亦同。</p>
第三條之一 <u>第三條第一項</u> 情		一、本條新增。

<p>形，在協議程序中人民賠償義務機關對於賠償責任有疑義時，應由公共設施國家賠償責任委員會鑑定之；對於鑑定結果，賠償義務機關不得提出異議。</p> <p><u>主管機關及直轄市、縣（市）政府為處理前項疑義，分別設公共設施國家賠償責任委員會，由主管機關及直轄市、縣（市）政府聘請具有法律或工程相關專門知識之民間公正人士擔任；委員會之組織準則，由主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之。</u></p>		<p>二、鑒於近年來氣候異常，橋斷、道路毀損、落石情況頻傳，而現行法以公共設施設置或管理有欠缺申請國家賠償者需證明損害與設施具相當因果關係，當該責任因果關係認定與自然因素混合，此時究應成立公有公共設施瑕疵的國家賠償責任，或應認為是不可抗力所形成的天然災害，認定上並不容易，且另一方面也造成賠償義務機關常以自然天災因素為由拒絕賠償，人民飽受繁瑣訟累，苦於舉證困難、甚至求償無門，為解決上述情況，爰新增公共設施國家責任鑑定委員會制度，由公正第三人組成「公共設施國家責任鑑定委員會」介入釐清責任歸屬，並規定賠償義務機關對於該委員會所作之責任鑑定結果不得異議，俾利受損害人民之權利能夠迅速獲得賠償，減輕人民及司法機關訟累之負擔。</p>
<p>第八條 賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因二年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾五年者亦同。</p> <p><u>前項所稱知有損害，須知有損害事實及國家賠償責任之原因事實。</u></p> <p>第二條第四項、第三條第二項及第四條第二項之求償權，自支付賠償金或回復原狀之日起，因二年間不行使而消滅。</p>	<p>第八條 賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因二年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾五年者亦同。</p> <p>第二條第三項、第三條第二項及第四條第二項之求償權，自支付賠償金或回復原狀之日起，因二年間不行使而消滅。</p>	<p>一、新增第二項。關於國家賠償的請求權時效，係指請求權人須知有損害事實及國家賠償責任之原因事實，爰將本法施行細則第三條之一移列本法第八條第二項，以資明確。</p> <p>二、現行條文第二項移列為修正條文第三項，並配合原條文第二條之修正，將本條之「第二條第三項」等字改為「第二條第四項」。</p>
<p>第十二條 <u>國家賠償訴訟</u>，除本法或行政訴訟法另有規定外，適用民事訴訟法之規定。</p>	<p>第十二條 <u>損害賠償之訴</u>，除依本法規定外，適用民事訴訟法之規定。</p>	<p>依現行條文第十二條規定，國家賠償訴訟係由普通法院民事庭適用民事訴訟法之規定審理。惟考量目前司法院規劃於地</p>

## 立法院第 8 屆第 1 會期第 5 次會議議案關係文書

		<p>方法院設立行政訴訟庭，而國家賠償訴訟具有公法性質，如地方法院設立行政訴訟庭，國家賠償訴訟允宜適用行政訴訟法之規定，由行政訴訟庭及行政法院審理，爰於本條增加除外規定，以保留彈性。</p>
--	--	---

