

調 查 報 告

壹、案由：根據法務部統計 97 至 99 年度中央機關辦理國家賠償事件求償情形，顯示國家賠償請撥件數及賠償金額遞增，惟各賠償義務機關求償率卻偏低；有關國家賠償責任之審酌過程，是否客觀公正？有無確實依法對相關公務員究責？又該部之追蹤查察機制是否完備，認有深入瞭解必要乙案。

貳、調查意見：

一、97 至 99 年度中央機關辦理國家賠償事件，請撥件數逐年增加，國家賠償總金額亦持續超出預算額度，惟各機關依法行使求償權之比例卻明顯偏低，對此法務部應予適當之注意及重視，除加速推動國家賠償預算回歸各機關自行編列等之修法外，並應對現行賠償義務機關內部之審議模式積極研謀改進之道。

(一)按國家賠償法第 2 條第 2 項及第 3 項規定：「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。」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。」同法第 3 條規定：「(第 1 項)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。(第 2 項)前項情形，就損害原因有應負責之人時，賠償義務機關對之有求償權」。又國家賠償法施行細則第 41 條第 1 項規定：「本法第 2 條第 3 項…所定之故意或重大過失，賠償義務機關應審慎認定之」。

(二)由上開規定可知，於公務員行使公權力不當而生國

家賠償責任時，國家賠償法明定賠償義務機關行使求償權之前提為公務員具備故意或重大過失之要件。至於該法第3條第2項所定之求償對象固亦包括對公有公共設施負設置或管理權責機關之所屬公務員在內，然依行政院71年7月17日(71)台法字第12082號函釋略以：依國家賠償法第3條第1項賠償之事件，有關之公務員宜以有同法第2條第3項故意或重大過失時，始得對其求償。按國家賠償法第2條第3項規定公務員之不法害行為有故意或重大過失時，賠償義務機關始對之有求償權者，旨在明訂行使求償權之合理基準，以期寬嚴適中。人民依同法第3條第1項請求賠償之事件，遇有就損害原因應負責之人係公務員時，為貫徹同法第2條第3項之立法意旨，宜解為仍須該公務員有故意或重大過失之情形，方能對之行使求償權云云，對其行使求償權亦以具備故意或重大過失為必要。

(三)97至99年度中央機關辦理國家賠償事件之請撥件數依序為37件、43件及48件，件數逐年遞增，97年之年度賠償總額為新台幣(下同)81,800,093元，98年為66,221,914元，99年為82,847,169元，賠償金額部分，雖因98年度之賠償總額較前、後年為低，故各年度之賠償總額並未呈現穩定正向成長之趨勢；惟倘參照法務部95年及96年之統計資料整體觀之，該2年度之國家賠償總額分別為33,203,953元及35,339,726元，均在原編列預算額度(43,573,000元)範圍以內，97年起各年度之賠償金額卻均達預算金額1.5倍以上，99年更高達1.9倍，顯示自97年起之3年以來，中央機關年度國家賠償總額確有相當之成長。然而，各賠償義務機關於賠付國家賠償金後，依法行使求償權並實際獲償

之件數，97年為6件，獲償金額為5,879,030元，98年為4件，獲償金額為1,091,982元，99年則為3件，獲償金額為685,282元。其餘各案於法務部統計表「求償情形」欄中大抵皆記載「本案業經……函知本部，相關人員並無故意或重大過失之情節，經審議免予求償」云云。以件數而言，求償件數佔年度成立國家賠償責任總件數之百分比依次為16.22%、9.30%、6.25%；倘以金額計算各年度之求償率分別為7.19%、1.65%及0.83%，均低於10%，且甚至有逐年下降之趨勢。

(四)各機關對於國家賠償案件依法行使求償權之比例明顯偏低，成功行使求償權之案件當中，復以交通部所屬機關向相關工程承包廠商求償者居多，真正向所屬公務員求償者至為稀罕，究其原因，恐非僅各賠償案件中皆無公務員符合重大過失之求償要件一端可解，毋寧與現行國家賠償預算編列模式不當、審議委員會無法發揮獨立客觀之角色功能，以及現行法令未有一部求償之明文等厥屬相關。以下分論之：

1、預算編列模式不當方面：

(1)按國家賠償所需經費，應由各級機關依預算法令之規定編列，國家賠償法第7條第2項及該法施行細則第4條定有明文。而自國家賠償法施行之初，因考量各機關對於國賠業務之運作、案件數及賠償金額等情形均有欠熟稔，且因國賠預算難以預估，由各機關自行編列實有困難等情，中央各機關國家賠償預算乃權宜統一編列於法務部，於中央政府所屬機關請撥國家賠償金時，由該部形式審核後撥付。惟法務部就該部及所屬機關以外之國家賠償責任，並無實

質監督審核權限，前開作法除對該部預算執行面造成排擠效應而構成相當之困難外，亦使法務部以外之各中央機關因感受不到預算限額之壓力而欠缺積極行使求償權之動力，於求償權行使上構成一負面因素。

(2) 鑑於國家賠償事件是否成立及後續求償權之行使，均涉及賠償義務機關之職掌及專業判斷，並為使權責相符、督促公務員審慎行使公權力並落實求償權之行使，法務部爰於國家賠償法修正草案第9條第2項明定國家賠償預算，於中央一、二級機關均應自行編列。此一修法方向甚值贊同，實應儘速辦理相關程序。

2、審議委員會無法發揮獨立客觀之角色功能方面：

(1) 有關求償權行使之標準「重大過失」之認定，國家賠償法施行細則第41條第1項僅規定應由賠償義務機關審慎認定之。93年9月13日法務部以法律字第0930700450號通函各機關略以，為強化國家賠償事件處理過程之公平、公正與合法，並保障人民權益，建議各機關辦理國家賠償事件，應依下列方式設立「國家賠償事件處理委員會」：「國家賠償事件處理委員會」置委員5人至15人，其中1人為主任委員，由機關首長指派本機關之高級職員擔任，其餘委員由機關首長就社會公正人士、學者、專家及本機關高級職員聘(兼)之；其中社會公正人士、學者、專家人數不得少於委員人數二分之一。委員應有二分之一以上具有法制專長等語以後，中央各機關大多已參照辦理，於機關內設立「國家賠償事件處理委員會」或「國家賠償事件審議小組」，負責針對國家賠償請求案件是否應

與請求權人成立協議賠償，以及構成國家賠償責任事件者是否應對相關人員行使求償權等進行審議。

(2) 惟查各機關處理委員會或審議小組運作之結果，求償情形仍然低落，蓋以各機關率多遴聘熟識之大學教授等相關學者作為該委員會或審議小組之機關外成員，且遴聘後通常按年續聘殊少更替，該等外聘成員基於與機關內部委員間之私誼或情面，於開會審議時，迭以尊重機關內部之意思為原則，復以採合議制決策下責任歸屬本不易究明，爰機關外成員泰半亦無力排眾議，獨倡逆耳之論的道德勇氣，終使外部成員幾淪為為「不予求償」決定背書之橡皮圖章，難以發揮獨立客觀之角色功能。

(3) 按公務員負有依法執行職務之義務，因公務員之不法行為肇致國家賠償責任者，國家於賠償後本自可對該公務員求償。惟倘無分過失輕重，概可求償，勢將使公務員遇事畏縮不前，無法勇於任事；而若一概不得對之求償，則將不足以督促公務員善盡職事，甚或有廢弛職務，釀成災之虞，此所以國家賠償法明定以公務員之故意或重大過失作為求償權之發動要件。相關利弊於立法時既經衡酌而訂定較寬鬆之「重大過失」標準，爰於具體個案審認時自不宜再予過度寬議，否則無異使相關求償權之規定形同具文，自不足以督促公務員善盡職事，達成其規範目的。

3、現行法令未有一部求償之明文方面：

(1) 現行國家賠償法及其施行細則有關對公務員行使求償權之規範並未設有得予一部求償之明

文，基於依法行政之要求，一旦決議行使求償權，似即應予全額求償。職是，遇有賠償數額較高之國家賠償案件時，即使相關公務員之疏失已達得評價為重大過失之程度，然此一因素難免又增加審議委員礙於情面或同理心考量，作出不予求償決定之可能性。

(2) 為加強國家賠償事件求償權之公平、有效行使，法務部所研提之國家賠償法修正草案中已於第 7 條第 2 項及第 3 項分別明定，各機關怠於行使求償權時，上級機關得命其於一定期間內為之，逾期不行使時，上級機關得代為行使；以及各機關對於求償權之行使，應綜合考量被求償人對於損害發生之可歸責程度（故意或重大過失）、其個人及家庭經濟狀況等一切情狀，決定全額求償或一部求償等旨。按求償權之行使，其目的在於督促公務員依法行政，善盡職守，進而避免違法侵害人民權益之情事發生，並非意在使公務員因此傾家蕩產，引發另一樁悲劇，爰一部求償依據之增設使求償規定更富彈性，當有助於求償權之落實執行，允屬妥適。

(五) 綜上，現行制度面諸多因素致使各賠償義務機關於履行國家賠償義務後求償率普遍偏低，對此法務部應予適當之注意及重視，除加速推動國家賠償預算回歸各機關自行編列等之修法外，並應對現行賠償義務機關內部之審議模式積極研謀改進之道。

二、97 至 99 年交通部所屬機關成立國家賠償責任件數均有偏高情事，97 及 99 年度該部之賠償金額更已超出全體中央機關國家賠償預算額度，惟該部未能督飭所屬機關對於未達得行使求償權之國賠事件，依權責追究相關疏失人員之行政責任，不足以敦促所屬謹慎行

事，積極防止災害事件發生，允宜檢討改進。

(一)按「交通事業人員除專案考成外，遇有足資鼓勵之事蹟或做誠之行為時，應隨時予以獎懲。…」 「前項平時考核之獎懲標準表，由各事業機關(構)擬訂，報交通部核定，並送銓敘部備查。」交通事業人員考成條例第 8 條第 1 項及第 2 項定有明文。復按 98 年 7 月 1 日交通部核定修正之「交通事業公路人員獎懲標準表」第 6 點規定「辦理事務管理不周…致浪費損失公帑，情節較輕者。」等 42 款申誠事由；該標準表第 7 點明定「工作不力、怠忽職責…或因過失貽誤公務，導致不良後果者。」等 57 款記過事由；至「處理業務不當，影響政府威信或對當事人權益，有重大損失者。」則為該標準表第 8 點第 16 款明定之記一大過事由。

(二)97 至 99 年間交通部本身雖無成立國家賠償事件，但該部所屬機關成立國家賠償責任件數分別計有 24 件、19 件及 28 件，於各年度皆為成案件數最高之機關。此 3 年度之賠償總額依次為 53,567,595 元、20,042,047 元及 60,607,359 元，97 年及 99 年該部之賠償總額均為各中央機關間最高者，且所佔比例高達六成五以上，對中央機關整體國家賠償金支出不斷向上攀升具相當關鍵性之影響。97 年 9 月間因辛樂克颱風來襲，夾帶狂風暴雨，造成后豐大橋斷裂，以及台 21 線 91K+600 處豐丘明隧道旁上邊坡土石大量坍塌，肇致人員傷亡，於該 3 年間即先後成立 15 件國家賠償責任事件，賠償總金額亦高達 90,266,164 元，確屬該部國家賠償請撥款項偏高之重要因素。惟倘扣除上開同一天災事故造成多筆國家賠償請求之情形，該部之成案量仍屬偏高，其中尤以該部公路總局第二區養護工程處於各年度成

立國家賠償案件數量均在 5 件以上，似有穩定偏高之情事。

- (三)惟審諸交通部及所屬機關對相關疏失公務人員之究責情形，97 至 99 年間發生之眾多國家賠償事件中，僅有 97 年辛樂克颱風來襲，造成后豐大橋因受豪雨沖刷斷裂，橋面陷落，肇致人員傷亡乙案，經交通部公路總局及該局第二區養護工程處依據「交通事業公路人員獎懲標準表」規定，對包括第二區養護工程處處長在內之 9 名相關督導、承辦人員核予記過 2 次到申誡 1 次不等之行政懲處，追究相關人員之行政責任；至於其餘案件則並無任何究責措施，追究相關人員行政責任之比例實有未足。對此，交通部於約詢時提供書面資料說明略以，成立國家賠償責任之案件，相關人員有無行政責任，應由各該人員所屬之賠償機關，審認有無交通事業人員考成條例、交通事業公路人員獎懲標準表或公務人員考績法等相關法規規定之事由，並依法規規定程序辦理相關獎懲事宜等語；該部陳次長建宇並陳稱「這個部分是一般比較會疏忽掉的，因此我們也有要求所屬要注意到有些不予求償的案件也還是有審查有無追究行政責任的問題」云云。
- (四)按行政懲處制度乃賦予機關長官於所屬有過犯行為時，得透過懲處處分之施加即予糾正，敦促所屬改善作為，以達策進目的。雖交通部所屬機關 97 至 99 年度所成立之國賠事件係以依據國家賠償法第 3 條第 1 項請求者為主，而該條項責任性質乃無過失責任，爰並不以相關人員對於公有公共設施之設置或管理上欠缺有過失為必要；惟查國家賠償法第 2 條第 2 項因公務員行使公權力不當而生之國賠責任，與該法第 3 條第 1 項因公共設施設置管理有欠缺所

生國賠責任類型，二者間尚非涇渭分明，而仍存有相當程度之交疊。人民基於就過失舉證責任之免除使請求相對便捷等由，固多選擇援該法第 3 條第 1 項而為請求，倘相關公務人員對於損害之發生確有疏失，自不應僅因人民未據國家賠償法第 2 條第 2 項請求，即於究責上有所鬆懈。爰對於因協議或法院判決而成立國家賠償法第 3 條第 1 項之國家賠償責任時，縱未達於行使求償權之標準，自仍有究明相關人員有無疏失，進而追究過失公務員之行政責任之餘地，始足以儆惕所屬謹慎行事。交通部就其所屬機關成立國家賠償責任件數及金額均履有偏高情事，未能督飭所屬機關依權責追究相關疏失人員之行政責任，不足以敦促所屬謹慎行事，積極防止災害事件發生，允宜檢討改進。另對於該部公路總局第二區養護工程處於 97 至 99 各年度肇生國家賠償案件頻率均有偏高現象，該部亦應澈底審慎檢討原因何在、以該處轄養之省縣道里程數，相較於公路總局其他各區養護工程處，有無人力配置不足情事，並設法解決問題，方可達預防損害再發之效。

三、國防部於 97、98 年度共成立 19 件國家賠償事件，其中 98 年度賠償金額高達 3 千 7 百餘萬元，高於其他各中央機關，惟該部除未積極行使求償權外，追究疏失人員行政責任之比例亦有偏低情事，應予確實檢討改進，避免類似案件一再發生。

(一)按陸海空軍懲罰法第 8 條列舉應受懲罰之過犯行止，其中包括第 8 款「領導無方，管訓失當者」、第 9 款「怠忽職責…」、第 10 款「辦理公務，不遵法令程序者」、第 15 款「操縱機械不慎，因而失事，情節輕微者」以及第 25 款「其他有敗壞軍紀之行為者」等。另該法第 5 條至第 7 條就軍官、士官及士兵

分別設有不同之懲罰種類。98年1月21日修正（23日施行）前之陸海空軍懲罰法施行細則第16條規定：「同一過犯行為，已在刑事偵審中，不得開始懲罰程序…」，對過犯行為之追究係採「刑先懲後」原則；修正後陸海空軍懲罰法則改採「刑懲併行」為原則，「刑先懲後」為例外，於該法第24條之1第1項及第3項分別規定：「權責長官知悉所屬現役軍人有過犯行為者，應即實施調查。」「同一過犯，在刑事偵查或審判中者，不停止懲罰程序。但懲罰須以犯罪是否成立為斷者，得報經上一級長官同意，停止懲罰程序」。

- (二)國防部於97、98年度共成立19件國家賠償事件，年度賠償總額分別達23,855,936元及37,648,753元。各案類型上可分為槍械爆炸、設施傾倒、車禍事故、食物中毒以及人員疏於防範所生之傷亡。在全部19件國家賠償事件中，肇案原因屬不可抗力者有6件，約佔31.58%，賠償金額計4,041,055元；而因人員過失而生國家賠償責任者計有13件，所佔比例為68.42%，賠償金額則為57,463,634元。無論就案件數量或賠償金額觀之，因人員過失肇生國家賠償責任者均較不可抗力所生者為高。
- (三)然而，在國防部97、98年度所成立之19件國家賠償事件中，僅有1件經陸軍司令部國家賠償事件處理委員會決議對肇事士兵行使求償權，該案訴訟尚在進行中；其餘案件皆未向相關疏失人員求償。至於行政責任之追究部分，97年成立之8件國家賠償案件中，經進行行政懲處者有1件，人次為4人；98年度成立之11件中，於事後對相關人員核予記過、申誡或禁閉等懲處處分，以追究其行政責任者則為5件，計17人次。合計19件國賠案件中經追

究疏失人員行政責任者計有 6 件，究責比例約為 31.58%；衡諸各該國家賠償事件係屬因人員過失而肇生者計有 13 件，比例高達 68.42%，該部依法追究疏失人員行政責任之程度仍顯有未足。

- (四)有關究責比例偏低乙節，國防部於本院約詢時雖提出書面資料說明略以，未追究行政責任之原因或係依修正前陸海空軍懲罰法「刑先懲後」原則，於相關人員經法院判刑後，未再追究違失人員行政責任；或係由於認相關人員之疏失僅為肇事次因，國賠請求權人本身之過失始為肇事主因；或以認相關人員已盡督導防範之責；抑或因檢討相關責任時，已逾懲罰權時效等諸端，不一而足。惟查行政上懲處係以儆惕業務上疏失人員，促其改進為目的，原不以相關疏失行為已構成肇事主因為必要；復查修正前陸海空軍懲罰法固係採取刑先懲後原則，然其僅為處罰程序之先後爾，該法第 9 條明文規定：「陸、海、空軍現役軍人犯前條各款之一者，視情節輕重，依第 5 條、第 6 條、第 7 條之規定，予以懲罰。」並無以受刑事處罰即可豁免相關懲處處分之意，國防部怠於對部分過失肇案人員核予適當懲度之懲處，核有失之輕縱。於 98 年 1 月 21 日修正後陸海空軍懲罰法已改採刑懲併行原則，自無再以刑事程序拖延相關行政上懲處之餘地，以貫徹罰當其時之修法意旨，否則勢難使該部所屬人員嚴肅面對相關疏失，並深自檢討改正，記取教訓，避免再犯。

調查委員 葉耀鵬