

國家賠償法「同一賠償事件」問題之探討

*郭祥瑞

壹、前言

我國國家賠償法第2條、第3條分別就國家賠償責任之要件明定之，亦即將國家賠償責任，區分兩類，一、公務員不法執行公權力所生之國家賠償責任及二、公共設施設置或保管有欠缺所生之國家賠償責任兩種類型。前者係憲法第24條、民法第186條之緣由所規定之國家責任，以公務員於執行職務行使公權力之行為有故意或過失之不法性為國家責任之前提，一般謂之國家賠償之「人的責任」。後者，僅就行政機關所設置、管理之公有公共設施發生設置或管理上之欠缺，而因欠缺之瑕疵原因，導致人民於使用時受到損害之結果，國家即須負賠償責任，其立法目的則在加強行政機關對於公有公共設施之設置管理之注意義務，以保障人民基本權利，惟此類型與國賠法第2條或民法第186條、第184條規定之侵權行為損害賠償以故意過失為責任成立之要件有異，一般謂之為國家賠償之「物的責任」，且國家就此「物的責任」係負無過失責任，亦即請求權人請求國家賠償時，排除民法第191條有關工作物所有人舉証免責規定之適用，須先由國家承受賠償責任，再依求償要件向應負責任之人行使求償權，雖言「無過失責任」此類型國家責任之發生，仍必須有「設置管理之欠缺」之事實為前提要素，僅國家對該設置管理欠缺之事實雖無過失，仍須負責；若有故意過失，更應負責。

以上國家賠償責任係依人的責任或物之責任態樣分類，惟就請求權人被侵權之行為態樣析論之，則損害之肇生可能基於(一)一個國家機關單獨不法行為(二)國家與國家機關共同不法行為及(三)國家與第三人共同不法行為肇生等三類態樣。¹就請求權人請求損害賠償之對象言之，第一類自然以賠償義務機關為請求對象，甚為單純；第二類大抵認為國家賠償係以國家為賠償之主體，為國家之責任，故在多數行政機關都有侵權之行為而侵害同一受害人權利時，毋庸討論共同侵權問題；第三類則因現行國賠法並未限制人民選擇救濟之權利，被害人既可向賠償義務機關請求國家賠償，亦得基於民法第184條侵權行為之請求權基礎，向非行政機關之第三人請求損害賠償，至此情形，行政機關或第三人對受害人履行賠償責任後，是否得相互求償應分擔責任之金額？其相互間為何種法律關係？國家賠償制度有無優先被請求之限制？申言之，第三人(人民)與行政機關(國家)有共同行為而侵權情形，是否亦為國賠法第5條所定「得以適用民法之

*台灣大學法律系畢業，台灣師範大學政研所法學博士；現任國防部法規委員會兼國家賠償委員會簡任專門委員、文化大學兼任助理教授。

¹ 此三類不法行為之態樣，可能混合國賠法第2條及第3條之情形，亦可能不只單純牽涉政府機關一方，尚且有非政府機關之共同責任加入。例如甲機關公務員於執行職務有過失而乙機關負責管理之公有公共設施有欠缺，兩相競合所生之損害；又如高速公路警察局員警甲追查超速之執法方式不當，且高速公路工程局乙在肇事地點之路面坑洞未補，使駕駛人心生驚惶，復因陷落未補之坑洞至車輛爆胎而翻覆；再例如甲民間工程公司自行在山區縣道施工，未立警告標誌，而乙縣政府在轉彎處之欄杆因偷工減料而設置不良，至丙駕車行經該處未生警覺，因而翻落山谷。均為國家賠償義務機關受理時常見之態樣。

規定」之情形而得成立連帶責任？先後實務有不同之見解，亦因共同侵權行為採取「行為關連共同說」認定之標準，以及國賠法第3條物的責任採取無過失主義之賠償原則，在實務上更擴展了行政機關和民間私人成立共同侵權連帶賠償責任之可能性，許多類此案件已顯然發生，而衍生許多實務問題已隱然存在，但因行政體系諸多因應或權宜措施得宜，早在進入司法程序形成判決先例前已經化解²，意味著尚有許多與本文相關之實務問題，尚乏近代國內學者之關注與研究而發見，似仍藉著行政體系之內部控制，繼續摸索與容忍，誠非法制常軌³。⁴

以上在賠償義務機關可能複數或與一般民眾產生共同之損害賠償責任，抑或侵害之行為有數個之情形，為使國家賠償事件處理之單純化和效率化，並能周全保障被侵害民眾之權益，且顧及到各個應負責任之機關能夠參與及分擔責任，現行國家賠償法及其施行細則則有關於「同一損害賠償事件」之規定，惟因實務適用之際，未臻明確，而學者著作似又乏究論，綜此，本文乃就現行國家賠償法制及實務面涉及之「同一賠償事件」之相關問題進行探討，如：數機關是否成立共同侵權行為責任？牽涉人民與行政機關負連帶賠償義務之同一賠償事件，國家是否有優先賠償之義務？與行政機關共同負連帶賠償責任之一般人民，是否得加入賠償義務機關進行之協議程序？同一賠償事件若先於民間部分進行和解或調解，國賠程序，須否停止？同一賠償事件之撤回請求問題？重複請求問題？國賠和一般侵權賠償，賠償方法如何競合？等諸多已經發生或法制面應深入謀畫之問題，探討如下文。

貳、國家賠償法關於「同一賠償事件」之規定

現行國家賠償法及其施行細則有關於「同一損害賠償事件」，分析概有「同一原因事實」、「同一事件」、「同一賠償事件」或「同一損害賠償事件」等四類用

²依筆者實際任職於台北市政府捷運工程局之經歷，如：就捷運開挖路段路面回填或圍籬案件，機關有時於接到國賠申請案時，為避免損及機關及首長名譽，即以息事寧人之心態，先行要求該肇事路段包商於進入國賠協議程序前，與請求權人完成賠償和解後，請請求權人撤回國賠請求，不去驚動其他可能有賠償義務之機關或第三人；反之，第三人在有賠償義務但知悉與行政機關國賠責任共同存在時，即心存「由政府出錢了事」的觀念，請受害人向行政機關請求賠償，往往行政機關於賠償後，也惰於追究第三人無應受求償之責任。此類處理情形，和工務機關與承商間平時互動關係及機關文化都有關連。

³且國家（行政機關）與國家（行政機關）間無論前述人的責任或物的責任所發生之共同侵權態樣，在受理權限、責任認定等爭議亦逐漸浮現，因國家賠償義務機關及賠償義務確定後，攸關機關向失職同仁之求償問題，故亦必須在管轄權、協議程序參加、共同侵權成立要件認定權責等面向，審慎處理。有見解謂國家（行政機關）與國家（行政機關）間，既然都是在國家同一行政主體內，應不計較是否為共同侵權機關，應以人民權益為要務，先行參加協議，然而實務運作面之觀察，因行政機關對侵權行為事實之認定能力，未如司法程序專業慎重，且行政體系處世較以圓融立場自持，故國家賠償案件就賠償義務機關及參加協議機關決定後，多半已無法脫離共同分攤責任之角色，尤其在國賠法採無過失責任主義認定及只要就損害有應負責之人（即便是輕過失）即得求償（第3條第2項與第2條第3項對照），因此，確認某行政機關是否為應賠償之機關，必須了解背後預算及公務員求償後果，確應顧及公務員之感受。

⁴請參閱拙作「國家賠償第三人與國家共同侵害受害人權利事件實務研究」，刊載於2007.5.12.國立交通大學科技法律研究所及國立政治大學法律科技整合研究所合辦「第二屆全國法學實證研究研討會論文集」，第227頁。

語規定，彙整如下：

一、「同一原因事實」之用語：

（一）國家賠償法部分：第 11 條：賠償義務機關拒絕賠償，或自開始協議之日起逾六十日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴。但已依行政訴訟法之規定，附帶請求損害賠償者，就「同一原因事實」，不得更行起訴。

（二）施行細則部分：第 27 條：協議成立時，應作成協議書，記載左列各項事項……，六、請求權人對「同一原因事實」所發生之其他損害，願拋棄其損害賠償請求權者，其拋棄之意旨。第 38 條：請求權人就「同一原因事實」所受之損害，同時或先後向賠償義務機關請求協議及向公務員提起損害賠償之訴，或同時或先後向賠償義務機關及公務員提起損害賠償之訴者，在賠償義務機關協議程序終結或損害賠償訴訟裁判確定前，法院應以裁定停止對公務員損害賠償訴訟之進行。

二、「同一事件」、「同一賠償事件」、「同一損害賠償事件」之用語：僅於施行細則有其規定。第 7 條第 2 項：「同一損害賠償事件」有多數請求權人者，得委任其中一人或數人為代理人，與賠償義務機關進行協議。第 15 條第 1 項：「同一賠償事件」，數機關均應負損害賠償責任時，被請求之賠償義務機關，應以書面通知未被請求之機關參與協議。第 22 條第 2 項：請求賠償之金額或回復原狀之費用，在「同一事件」達一定之金額時，該管地方法院檢察署應賠償義務機關之請，得指派檢察官提供法律上之意見。

三、研析：

國家賠償既係國家就上述人的侵害或物的侵害所負之損害賠償責任，因此必須符合民法關於侵權行為之要件，為判斷國家賠償責任之基礎^{5 6}。從現行規定條文用語析之，吾人或可區辨「同一原因事實」（同一侵權行為原因事實）為「同一事件」、「同一賠償事件」或「同一損害賠償事件」成立之基礎，而被害人依據「同一原因事實」向賠償義務機關所為請求之事件，則謂為「同一賠償事件」，含單數或複數之侵權行為及單數或複數侵權人所造成之同一個損害之事件，至應稱之為「同一事件」、「同一賠償事件」或「同一損害賠償事件」，則應為立法時名詞未及統一所致（下文均以「同一賠償事件」稱之）。於此，數被害人基於「同一共同侵權原因事實」受害，但數被害人均各有請求損害賠償之請求權，其中一請求權人獲得國家賠償，他被害人之國賠請求權並未消滅，以請求權人得個別請求之情形言之，性質上為原因事實相牽連之案件⁷，應屬「事實上之同一賠償事件」；另在數機關對一被害人之侵權之國賠案件，請求權人對數機關之國賠請求，

⁵ 國家賠償法第 5 條：國家賠償，除本法規定外，適用民法規定。

⁶ 民法關於侵權行為損害賠償責任有第 184 條第 1 項規定：「因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任。故意以背於善良風俗之方法加損害於他人者，亦同。」而關於共同侵權行為者，乃民法第 185 條規定：「數人共同不法侵害他人之權利者，連帶負損害賠償責任；不能知其中孰為加害人者，亦同。造意及幫助人，視為共同行為人。」

⁷ 施行細則第 7 條第 2 項規定「同一損害事件，有多數請求權人者，得委任其中一人或數人為代理人與賠償義務機關進行協議。」本規定應係考量「共同處理」之便宜程序，惟依本文研析，本條所指之「同一損害事件」，或應修正為「同一原因事實」較宜。

請求權人只有單一之請求權，但數機關中之一已為賠償時，國家賠償之債務即消滅，此類案件與原因事實相牽連之情形不同，數機關係因法律關係⁸而牽連，應屬「法律上之同一賠償事件」。現行國賠法及其施行細則上述關於「同一賠償事件」，並未就事實上同一或法律上之同一而區處，解釋上應包含兩者。

職此，在處理同一賠償事件問題，受害人若向複數侵權行為加害人中之任一已為國家賠償之請求，就該請求之「同一原因事實」再向他共同加害人請求賠償時，乃屬「法律上同一賠償事件」，應適用上開各該條「同一賠償事件」、「同一賠償事件」、「同一損害賠償事件」之規定進行處理。惟以下之問題，在適用「同一賠償事件」相關規定之際，殊值探討。

參、問題研析

一、數機關間或與第三人就同一賠償事件賠償責任之探討

現行國家賠償法對共同侵權行為，如國家賠償法施行細則第 18 條僅有類似連帶債務之規定，但數機關符合共同侵權行為要件以及行政機關與人民共同侵權之情形，則未規範其責任及處理之方法，若數機關間或與人民有共同侵害之行為而均應負損害賠償責任時，係個別就其侵權比例負賠償之責？抑或連帶負賠償之責？國家賠償法並未明確規定「連帶責任」。

關於機關與人民共同侵權時，應否以國家賠償法第 5 條為依據，適用民法第 185 條共同侵權規定，而彼此產生連帶賠償責任？以往囿於公私法領域不同之法理，認為二者間不能成立連帶債務關係⁹，但國家賠償法之主管機關—法務部，曾於民國 86 年 10 月 14 日以法 86 律字第 033218 號函謂：「…倘該第三人有故意或過失，而與國家賠償責任構成共同侵權行為者（國家賠償法第 5 條、民法第 185 條參照），則應連帶對被害人負賠償責任。」顯示現行實務已認同人民與行政機關間，成立共同侵權行為，並應負民法上連帶賠償責任。行政機關在處理國賠實務上似多採此見解¹⁰，司法實務亦出現與傳統見解不同之態度¹¹，學者亦有採此見解之例^{12 13}；本文亦採取成立「共同侵權行為之連帶賠償責任」之見解。

⁸ 參林三欽、2003.4，公有公共設施瑕疵國家賠償責任之探討，載於台北市政府法規委員會編印「2003 國家賠償理論與實務」，第 35 頁。林氏認為行政機關與行政機關間係「不真正連帶債務」關係，此說為早期學者見解所採。但若認行政機關間亦得成立民法共同侵權行為關係，則其間之關係透過國賠法第 5 條、民法第 185 條、民法第 272 條 2 項之思維，係「真正連帶債務」之關係。

⁹ 參最高法院 72 年度台上字第 1897 號、最高法院 78 年度台再字第 30 號裁判要旨及台灣高等法院暨所屬法院 89 年 11 月法律座談會彙編，第 7-9 頁。均略謂：國家賠償法來源出於公法，非出於民法侵權行為法則，因此機關與機關間，不會構成共同侵權行為，第三人與行政機關間，自亦無共同侵權情形之適用。政府機關基於公權力行使之行政處分，不構成民法上之侵權行為，受害人尚不得依民法之規定請求損害賠償。

¹⁰ 台北市政府、高雄市政府印供市民國家賠償案件賠償請求書範例，有援引民法第一百八十五條作為依據之例。

¹¹ 參 85 年上國字第 2 號判決、85 年上國字第 2 號判決、87 年台上字第 957 號判決，多略謂：國賠法第 5 條得適用民法規定，國家（行政機關）與普通自然人間，成立共同侵權行為，國賠法本質上係為民事侵權行為之特別法，共同侵權行為人間，不問是否為行政機關，均負連帶賠償責任，適用民法第 281 條內部求償之規定。

¹² 學者亦有採此認定者，如王澤鑑教授，1995.5，民法叢書法律思維與民法實例，第 194-5 頁，

至於數機關共同侵權而在數賠償義務機關間是否成立共同侵權行為連帶責任，依國家賠償法施行細則第 18 條之立法體例觀之，其與民法第 273 條「連帶債務之債權人，得對債務人中之一人，或數人，或其全體，同時或先後請求全部或一部之損害賠償。」立法體例相仿，惟或因傳統之公權力機關不適用民法連帶責任之司法二元論影響，避開「連帶債務」之字眼，顯見立法係有意不採「真正連帶債務」之論點；惟若以保障被害人得選擇較便利賠償義務機關之觀點，似亦應就數機關均應負損害賠償責任之情形，解釋各機關間為「連帶債務人」之牽連關係，僅在處理之際由國家指定一行政機關先行代表國家處理耳，並無排除侵權行為人之身分為行政機關時，即不適用共同侵權所規定連帶責任之合理性；蓋多數機關之侵權行為，其賠償雖然最終皆由中央政府或地方政府支出，但因有對所屬公務員求償之問題，且國賠經費之編列，在中央及地方政府係不同之預算，適用連帶賠償責任對請求權人之保障較佳，而且在中央和地方機關共同侵權之情形，人民不必陷入因中央和地方預算收支之爭議，只要尋得連帶債務人中一人請求賠償即可，較符國家賠償之旨意，因此，多數行政機關之侵權行為是否構成共同侵權行為以及其賠償責任是否為連帶賠償責任，並非無討論及釐清之價值¹⁴。實務上雖然由某一機關為受理機關，但實質上仍應追究其他行政機關是否成立侵權責任及過咎之比例，以為求償之依據，雖是直接依據國賠法第 2 條 3 項及第 3 條 2 項之求償規定而實行，實際上亦與共同侵權行為之連帶賠償責任差異不大，本文認亦應拋棄公權力機關性質無法成立共同侵權責任之成見，承認中央政府與地方政府及各行政機關間在處理國賠案件時之「相對」利害關係，早非「國家人格不可分」「行政一體」之法理和現實氛圍¹⁵，應認定仍然構成共同侵權行為連帶責任，方為適論。

準據上文所析，國家賠償事件處理程序中，受侵權行為侵害之被害人若係多數，則各被害人均得分別向共同侵權行為之共同加害人請求國家賠償，僅為相牽連之事件，尚非「同一賠償事件」；反觀，若一被害人受數侵權行為人共同加害之共同侵權情形時，乃係基於同一之「共同侵權」之同一事實，對該共同侵權行為事實所生之損害，對被害人言之，只發生一個損害賠償請求權，為「同一賠償

所舉例及論述過程，認行政機關先行賠償後，非不得向第三人請求其連帶償還應分擔之部分。且於案例圖示，亦標引民法 185 條。

¹³同註 4 拙作「國家賠償第三人與國家共同侵害受害人權利事件實務研究」文，載於「第二屆全國法學實證研究研討會論文集」，第 236-237 頁，自法律學理依據，兼顧實用之實證性，並佐以法律經濟學所倡「成本」考量及「公共選擇理論」之決策等概念，綜合分析研究後，結論建議亦認應肯定構成共同侵權行為之連帶賠償責任為宜。

¹⁴若未以連帶債務人視之，則若本來即應由兩個機關負責之國賠事件，被指定代表國家受理之賠償義務機關若拒絕賠償後，是應該向另一機關繼續請求國賠？或應依國賠法第 11 條第 2 項提起損害賠償訴訟？又應以拒絕賠償之名義機關為被告或應將兩個機關同列被告？確有保護不周之問題。

¹⁵例如復興航空大園空難事件，對於機場跑道管理疏失之責任發生在國防部和交通部民航局之間，復興航空提起國賠請求經行政院指定由國防部代表國家為賠償義務機關，遭國防部拒絕賠償後，復興航空提起損害賠償之訴，民航局起初卻聲明參加復興航空之一造，希望認定應由國防部負國家賠償責任，可資參考。

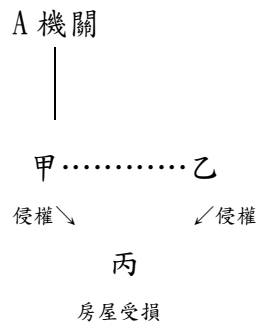
事件」，但共同侵權行為構成之本質，前提即為各共同侵權行為人各人均已單獨成立侵權行為責任，僅就其共同行為之關聯性而生連帶負責(連帶債務)之效果，而依連帶債務之規定得先後或同時向連帶債務人(共同侵權行為人)之一人或數人或全體請求一部或全部之賠償(民法第 273 條)。

二、國家(行政機關)與私法人或個人為共同侵權行為人時，「國家賠償」對「民事賠償」為競合關係或併存關係？有無優先適用「國家賠償」程序之必要？

實務上承認國家(行政機關)與私人(含法人及個人)得以成立共同侵權行為，則為「同一賠償事件」，各共同侵權行為人間為連帶債務之關係，賠償義務並無優先之問題，乃聽由債權人(連帶侵權行為受害人)自由行使請求權；換言之，純以共同侵權行為賠償之規定言之，共同侵權行為人中縱有「國家(行政機關)」應負賠償責任，法理上並未課與國家較一般人民優先負賠償責任之義務。

然而另就國家賠償制度之設計觀之，我國國家賠償責任通說既採自己責任說，則公務員因執行職務行使公權力及公有公共設施管理、設置之過咎，均認為國家自己之過咎而先賠償，再內部向應負責之人求償；從而，國家公務員和公有公共設施若與一般人民和民間設施共同侵權時，國家是否應先負賠償責任呢？此又可區處以下情形探討，茲以下例示之：

A 機關公務員甲於依法執行職務行使公權力時和乙共同侵權丙，致丙之房屋受損害(如下圖)：



第(一)種情形：丙向乙請求賠償，乙可否主張丙應先向 A 機關請求國家賠償，而拒絕丙之請求？

自丙言之，丙僅認知甲、乙對其侵權，且丙原本即有向連帶債務人依民法第 273 條所規定請求順序之選擇權，在甲不具有公務員身分時，並不發生乙可拒絕丙之賠償請求而轉請丙向甲來請求賠償之法律依據，則雖在甲具有公務員身分，符合國家賠償要件時，自丙方面，並不得因身分之有無遂剝奪丙原來即具有之順序選擇權，自乙方面，亦並不當然免除居於「受選擇請求賠償」同等地位之義務。準此，依本文之見，共同侵權行為事件中雖有公務員為共同侵權人之一人，而牽涉國家賠償事件，但並不影響被害人對連帶債務人得以行使民法第 276 條之權利。

第(二)種情形：丙向甲請求賠償時，甲可否主張丙應向 A 機關請求，而拒絕丙之請求？

甲為公務員，依通說我國國賠制度採「國家自己責任」，甲因執行職務行使

公權力之行為為公法行為¹⁶，其過咎行為之責任即係A之責任，「被害人自得依國家賠償法之規定，請求該公務員所屬之機關為損害賠償」¹⁷；此處丙當然仍保有選擇請求乙賠償之權利，但若選擇以甲為請求對象時，因甲之公法行為，必須以國家賠償法相關規定及程序處理之，從而甲可主張丙應依國家賠償法之規定，先向甲所屬機關A請求國家賠償，而拒絕丙之請求。

第（三）種情形：丙向A機關請求，A可否主張丙應同時向乙請求，而拒絕丙之請求？

A機關受丙之國家賠償請求，此時，依民法第273條第2項規定「連帶債務未全部履行前，全體債務人仍負帶責任」，故乙並未因A(甲之部分)進入國家賠償處理程序即褪除其連帶債務人地位。惟因請求賠償順序之決定權在丙，並非在A，故A不得以丙未向乙先行請求而拒絕賠償。惟A在進行國家賠償協議程序之際，若知有其他應負責任之人，實務上亦將所知悉之共同侵權人列為通知到場參加協議之對象。¹⁸

第（四）種情形：丙同時向A機關及乙請求賠償之情形，是否優先以國家賠償程序處理之？

被害人若同時向連帶債務人請求損害賠償時，按法律雖然未剝奪丙得向法院對乙提起損害賠償之訴之權利，且亦未規定丙同時向A機關及乙請求賠償之情形，必須併入A之國家賠償「協議先行」之協議程序。惟本文基於以下之理由，認為若被害人同時向A(賠償義務機關)和乙(私法人或個人)請求連帶賠償時，應採國家賠償協議程序優先原則，將請求乙賠償之部併入國家賠償協議程序一併斟酌處理¹⁹。

理由1：國家賠償責任由國家先行賠償後，始行使求償權，對被害人保障較周。

理由2：「協議先行」為強制規定，且國家賠償事件雖同由民事法庭審理，適用民事訴訟程序，但性質上是國家對公務員公法行為過咎之賠償，應使賠償義務機關有自省檢討之機會及義務。

理由3：實務上賠償義務機關進行協議時，會就所知之「法律上有利害關係之人」(含共同侵權行為人)，通知其參與協議過程，賠償金額較有機會透過協議之方式達成，較能避免被害人重覆請求或漫天開價而無標準之情形。

理由4：可避免訟累，亦減少法院審理之成本。

但若乙之部分已繫屬法院，似可類推適用民事訴訟法第一八二條第二項「應

¹⁶ 若公務員所執行之職務非執行公權力，而僅屬私經濟行為之性質，過咎所產生之侵權責任，仍依民法第186條處理，不適用國家賠償法之規定。

¹⁷ 六七台上——一九六號判例參照。

¹⁸ 國家賠償法第15條、第16條、第18條第2項，僅規定數機關對同一事件之處置，未規定機關與第三人共同侵權的情形，似未斟酌實務採取行為關連共同說後，共同侵權行為人賠償責任之牽連性甚廣，而賠償義務機關實務上已採行通知參加協議之處置。本文予以肯定，藉此亦可避免其他共同侵權人因有國家賠償義務機關之出面處理即存有脫免賠償責任之心理。

¹⁹ 惟本文認為此乃原則，若他共同侵權行為人有其他利益之考量(如商譽、信用)而不欲藉諸國賠協議程序處理，而欲先了結債務，則似亦無強使合併使用國賠程序規定之強制性。

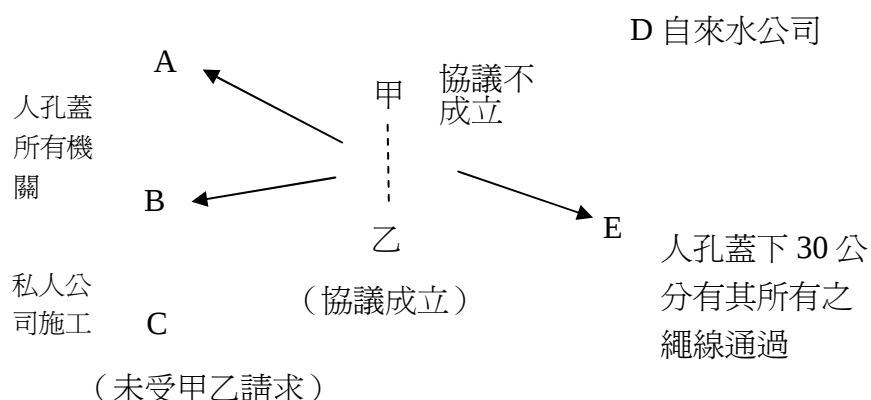
依『行政爭訟』程序確定法律關係是否成立者，準用停止訴訟」之規定，停止民事訴訟，迨賠償義務機關協議程序終結後，視其結果決定是否續行訴訟或已無訴訟必要而終結訴訟。

三、非行政機關之第三人與行政機關共同為侵權行為人，是否為國家賠償法施行細則第十六條應受告知之人？

國賠法施行細則第 16 條之對象，依文義解釋及論理解釋，係指國賠法第 2 條第 2 項為侵害行為之公務員或受委託行使公權力之團體、個人，或第 3 條第 1 項對公有公共設施設置管理欠缺，而就損害原因有應負責任之人；換言之，其應受告知指涉之對象即是將來可能為賠償義務機關向其行使求償權之對象，以使該等就可能須清償之求償金額，充分參與及輔助當事人進行訴訟。準此，「共同侵權之第三人」(且應含多數賠償義務機關為共同侵權人之情形)並不是國家賠償法第 2 條第 2 項或第 3 條第 1 項之人，自法理言之，並非應受告知之範圍，並無受告知之義務。故實務上受賠償之義務機關在協議程序或請求權人起訴後，對共同侵權行為人之告知參加協議或告知訴訟，至多僅為「類推適用」國家賠償法第 41 條之 1 及施行細則第 16 條之法律適用關係耳！本文基於共同侵權連帶債務責任之「同一賠償事件」法理，肯認目前實務告知非機關之共同侵權行為人參加協議之作法。

四、就同一賠償事件請求權人重複向機關及其他共同侵權人請求賠償之問題
案例：某甲某日騎機車搭載乙，行經 A 機關管理之道路，於民宅前之路段，為閃避行人過馬路，且因路面狀況現肇事處有一 B 機關下水道之人孔蓋，近因 C 私人公司鋪設管線，於挖開人孔蓋後，未完全回復鋪平，而有高低差距；另人孔蓋經挖開後，下約三十公分處有自來水公司 D 之水管接頭滲水狀況，另有 E 行政機關之光纖纜線亦經過人孔蓋下。但究竟是因何原因致甲騎車摔倒，並無法鑑定明確。發生以下事例：

案例圖示：



1. 甲乙認為損害之造成在於 D 公司之水管破裂，先向 D 自來水公司請求損害賠償，先以 50 萬元達成和解。

2. 甲乙又認為 A 機關為道路主管機關，係本案之賠償義務機關，也應負責，

甲乙兩人在象向 A 機關提出國家賠償之請求，然而並未同時對 B、E 行政機關提出其他損害賠償之請求。

3. A 行政機關受理甲乙之國家賠償申請後，認係「同一賠償事件」，B 與 E 行政機關及 C、D 二民間公司亦均應負賠償責任，乃依國家賠償法施行細則第 15 條第 1 項及第 16 條規定，以書面通知未被請求之 B 與 E 機關參加協議，並請派員於協議期日到場陳述意見。另亦通知 C、D 二民間公司到場。

4. E 行政機關認為本案人孔蓋下雖有其纜線鋪設，但與甲乙之損害全然無因果關係，拒絕 A 行政機關之通知，且並未派員於協議期日到場。

5. 嗣後乙與 A 行政機關達成協議，A 承認管理有欠缺。惟甲因不願同意協議金額，故協議不成立。A 乃依國家賠償法施行細則第 15 條第 2 項規定，將乙成立協議、甲不成立協議之結果分別通知 B 及 E 二行政機關。

問題：

（一）被侵害之請求權人以同一原因事實、同一請求權基礎重複請求之問題：

本案被侵害之請求權人(本案甲乙)以同一原因事實、同一請求權基礎，於向第三人(本案 D)基於民法第 193 條、第 195 條請求賠償獲得和解後，復以同一原因事實、同一請求權基礎另向行政機關(本案 A、B、E)請求國家賠償。受害人若先向一共同加害人 A(人孔蓋所有機關)請求國家賠償後，再向 B 或 E 機關請求國家賠償，理論上 A 機關應就此同一賠償事件，於先受理時，即應依施行細則第 15 條「以書面通知未被請求之賠償義務機關參加協議」，故似不會發生受害人就同一賠償事件重複請求之情事²⁰。但因共同侵權行為採關連共同說，將連帶債務人之牽連性加大，故若請求權人甲乙先向 D(非行政機關)達成和解後，故意隱瞞，或基於雙方保密約定，又向 A 機關(受請求之賠償義務機關)請求國賠，則 A 機關甚有可能並不知悉甲乙已就同一賠償事件達成和解之事實，而又另予賠償。

本問題討論之癥結，即在國家賠償協議程序與民事訴訟程序之專業判斷及賠償數額之確定力不同。蓋甲乙雖與 D 達成和解，然因究竟應賠償之總額為若干(尤其在有生命權被侵害之案件，其賠償金額更難估算)？在法院判決程序前之在國賠協議階段，缺乏認定總賠償金額之參考標準和公信。是故，甲乙與 D 以 50 萬元就賠償金額達成和解，但其和解究竟為全部債務之履行或僅為「一部給付」，A

²⁰ 實務上仍可能發生受害人就同一賠償事件重覆請求之情事。蓋國家賠償事件之管制，主管機關為法務部，現今管制之規定有二，(一)國家賠償法施行細則第 43 條規定「各機關應於每年一月及七月底，將受理之國家賠償事件及處理情形，列表送其上級機關及法務部，其已成立協議、訴訟上和解或已判決確定者，並應檢送協議書、和解筆錄或歷審判決書影本。(二)同施行細則第 44 條規定「賠償義務機關承辦國家賠償業務之人員，應就每一國家賠償事件，編訂卷宗。法務部於必要時，得調閱賠償義務機關處理國賠之卷宗。以上規定若各賠償義務機關建立之檔名不同(例如有多數請求權人時，各以不同之請求權人為代表檔名)，或處理時期在一、七月陳報之前即已完成；或數賠償義務機關並無共同直接上級機關時(如地方二級機關和中央一級機關同為共同侵權行為人時)，確有可能出現同一賠償事件重覆請求之管制上之漏洞。參見註 4 同著第 237 頁。

機關在受理賠償之請求時，並不確知。若已為全部債務之履行，則損害賠償債務已消滅，僅連帶債務人內部求償權行使與分擔之問題，A 機關已無賠償義務，依施行細則第 19 條拒絕賠償；但若請求人甲乙主張該同一賠償事件，其和解僅係一部給付時，則 A 機關形式上雖認 50 萬元賠償金額已達「全部賠償」之債務消滅之程序，但因欠缺「賠償總額」認定之憑據，A 機關似仍難以形式審查逕以前開施行細則第 19 條作為不經協議即拒絕賠償之理由，故作法上仍應與甲乙進行實質上協議，較與法理相符。

換言之，本文以為，A 機關須以請求權人主張之情形(同一賠償事件之再為主張或為和解後尚未賠償之餘額)為判斷是否進行協議之標準。於此，施行細則第 18 條第 1 項「數機關均應負賠償責任時…」，應衡量另有非機關為共同侵權行為人之情形，修正並擴張規範之範圍為「數機關或機關與其他共同侵權行為人均應負賠償責任時…」，俾資周延；且第 2 項「……應載明其已向其他賠償義務機關請求賠償之金額或申請回復原狀之內容。」之現行規定，應將共同侵權人受請求及賠償金額，以及所申請國賠部分是否係一部請求之意思表示，納入修正方向，庶符現況。

(二) 賠償義務機關，受理後應為如何之處理？

行政機關與人民共同侵權時，請求權人與人民(本案 D)有和解情事，復基於同一理由向行政機關(本案 A)請求損害賠償，若請求權人先與人民達成和解後，若受理之賠償義務機關認為請求權人與 D 之和解，已達填補損害之程度，因此損害賠償之「給付目的已不存在」，應構成受理機關「拒絕(國家)賠償」之理由。即行政機關應可主張 A、B、C、D、E 間之連帶債務有免除之牽連性(民法第 274 條)，請求權人對行政機關之債權亦隨同消滅，即以國賠法施行細則第 19 條「無賠償義務」，不經協議而拒絕賠償。即於收到請求權人之請求起三十日內，以書面拒絕之。但依和解之情形，顯不足以填補損害時，A 機關仍應依國家賠償法第 10 條第 2 項「賠償義務機關對於前項(損害賠償)請求，應即與請求權人協議。」之規定，仍然應開始與甲乙之協議。

(三) 請求權人甲乙同時向賠償義務機關之一 A 機關請求國賠，假使同時又與 C 或 D 進行和解中，則 A 之國家賠償協議程序，是否應予停止？

按債權人對連帶債務人請求履行債務之順序，乃有自主之決定權(民法第 273 條)。故甲乙面對連帶債務人 ABCDE 時，固以選擇國家賠償協議程序之進行，即將對 A 或 B 或 E 三行政機關請求國賠程序，較能保護請求權人。惟此僅事理所然，現今對此同一賠償事件，並無合併處理之明文規定。

蓋國家賠償法施行細則第 15 條所謂「參加協議」之規定，其前提為「數『機關』均應負賠償責任時」，與本問題 C 或 D 為共同侵權行為之第三人，非行政機關，尚不得直接適用該條，至多僅得類推適用耳！惟乙亦得選擇不類推適用，而仍逕自與丙之家屬和解，可資肯定。

準此，A 機關若就該同一賠償事件，知悉乙與 D 進行和解中，法理上應將協議程序停止，等待和解之結果後再行辦理為宜，惟目前似無法規可循。

五、「一部賠償額度」認定之問題

受理請求權人請求時，在無法院判定賠償金額之前提下如何落實貫徹國賠法施行細則第 18 條第 2 項全部或一部賠償之審核，即成問題；因為若認請求權人之請求金額超過應予賠償之總額時，行政機關提出之計算數據是否如司法機關之公信力？另若發現有重覆請求（溢於總額）時，如何拒絕其請求？就溢額部分可否逕以施行細則第 19 條「無賠償義務」而拒絕賠償？請求權人對該「拒絕賠償」之決定可否進行「計算錯誤」之申訴（或其他救濟方式）？均因現行規定由行政機關協議先行之設計，在認定時造成困擾。再者，施行細則第 18 條第 2 項僅謂「…同時或先後向賠償義務機關請求全部或一部…，應載明已向其償義務機關請求賠償之金額或申請回復原狀之內容」，對於請求權人向其他侵權行為之個人已為賠償之請求，或已獲得賠償之情形，則未涵蓋。

以上「一部賠償額度」認定之問題，因現行規定尚未完備，實例亦尚乏爭議處理之案例整理參考，本文認為似應類推解釋或應另為修法之途。

六、國家賠償請求依部或全部撤回之情形

前四的案例，請求權人甲或乙若同時向賠償義務機關 A 請求國家賠償及向共同侵權人 D 請求損害賠償，嗣與 D 和解成立，獲得全部或一部之損害賠償，則甲或乙是否必須向 A 撤回全部或一部損害賠償之請求？如何請求方為適當？

請求權人同時向賠償義務機關 A 請求國家賠償及向共同侵權人 C、D 請求損害賠償，雖與 D 達成和解，獲得全部或一部之賠償，A 並不一定知悉和解及達成和解情事，則國賠程序就同一賠償事件可能持續進行，此情形並不妥當。此時，就全部獲得賠償情形，宜使甲或乙有撤回全部國賠請求之義務，俾 A 機關得以結案；而就一部獲得賠償時，亦應為一部撤回之表示，使 A 機關於扣除一部清償後之餘額範圍內進行協議為妥。

而就撤回之方法，揆諸現行國家賠償法相關規定，僅於施行細則第 8 條第 1 項謂「委任代理人就其受委任之事件，有為一切協議行為之權，但拋棄損害賠償請求權、撤回損害賠償之請求……，非受特別委任，不得為之。」至於撤回方式、時限、效力等及賠償義務機關應為如何之處理，則未暇規定，似仍有修正補充之必要。

七、就同一賠償事件，若已協議不成立，請求權人可否不提起國家賠償訴訟（損害賠償之訴），再次申請賠償義務機關協議？

訴訟程序就同一事（案）件，均有「一事不再理原則」之適用；惟賠償義務機關之協議程序之本質在於簡化訴訟程序及疏減訟源²¹，雖亦有一事不再理原則之精神，惟係指國家賠償法第 11 條但書之情形，即「但已依行政訴訟法規定，附帶請求損害賠償者，就同一原因事實，不得更行起訴。」之情形。另自施行細則第 26 條第 2 項規定「請求權人未依前項規定申請發給協議不成立證明書者，得請求賠償義務機關繼續協議，但以一次為限。」之規定觀之，協議之結果若不成立，但只要請求權人不申請發給協議不成立證明書之情形，請求權人即得再一

²¹ 參行政院對國家賠償法草案說明第九點。

次請求賠償義務機關繼續協議。反面解釋，若已由賠償義務機關發給協議不成立證明書時，請求權人即不得再申請協議。²²

於茲尚值討論者，乃施行細則第 26 條第 2 項於未發給請求權人協議不成立證明書情形，請求權人依第 37 條第 2 項規定起訴後，若仍有協議之意願，是否仍得回到協議程序，申請賠償義務機關再一次之協議？理論上該同一賠償事件已脫離「協議」程序，於民事法院繫屬中，應依民事訴訟法規定之審理程序進行，無回溯訴訟前「協議程序」之合理性。惟實務上，若法院以促成「和解」之態度視之，對已起訴之同一賠償事件，認仍有達成「和解」之可能，請當事人間訴外試行和解時，因原賠償義務機關前已協議不成而拒絕賠償，此時行政機關得否同意和解？又其進行之程序是否仍應循賠償義務機關處理國家賠償事件之「協議程序」辦理之？或法院就已起訴之國家損害賠償事件，一概必須排除試行和解之斟酌？目前尚無相關規範或釋示可資遵循，猶待補充規定之，似較週延。

八、國家(行政機關)負共同侵權責任時，就受害人損害賠償之方法，與私法人或個人賠償損害方法之問題

按民法就損害賠償之方法，依第 213 條第 1 項規定：「負損害賠償責任者，除法律另有規定或契約另有訂定外，應回復他方損害發生前之原狀。」即民法就損害賠償之方法係以「回復原狀」為原則；至國家賠償法第 7 條第 1 項規定：「國家負賠償責任者，應以金錢為之，但以回復原狀為適當者，得依請求，回復損害發生前原狀。」乃國家賠償係以「金錢賠償」為原則，「回復原狀為」例外。

承前問題所述，國家於負共同侵權責任之情形時，較其他共同侵權行為人並無先為賠償之義務，使受害人仍保有民法第 273 條對連帶債務人孰先孰後或同時請求賠償之行使決定權。準此，設若受害人同時或先後向國家及私法人或個人請求損害賠償，理論上即產生賠償方式之衝突²³。

以前二、所舉之例探討之：設若丙向乙請求將毀損之屋回復原狀，但乙只修復了半面牆之後，未完成整體之修復，丙因此再向 A 請求國家賠償，或同時向 A 及乙請求賠償時，則 A 應如何賠償，即值討論！依本文之見，若乙已完成牆面一半之修復，依國家賠償法第 7 條前段規定雖以金錢賠償為原則，後段但書則規定「但以回復原狀為適當者，得依請求，回復損害發生前原狀。」則 A 機關此時自應認為「以回復原狀為適當」，繼續完成另半面牆之修復作為賠償方法；至於同

²² 但依法務部 76 年 3 月 13 日法 76 律字第 3124 號函略以：「賠償義務機關如認與請求權人就未能達成協議之部分，互相讓步，確有達成協議之可能而無訴請法院解決爭執之必要，…得就第三次申請…與請求權人繼續進行協議。」顯示施行細則第 26 條但書所言「但以一次為限」，僅為訓示規定，又法務部 83 年 7 月 15 日法 83 律決字第 15078 號函謂：「(國家賠償法施行細則第 26 條)規定之立法精神在簡化訴訟程序，疏減訟源，並使權益受到侵害之人民得由協議程序迅速獲得賠償。……但基於便民及疏減訟源之目的，賠償業務機關與請求權人確有達成協議之可能而無訴請法院解決爭執之必要時，尚非不得依請求權人之請求再行協議，並收回協議不成立證明書。」基此，即使已發「協議不成立證明書」之情形，仍得應請求權人之請求，再行協議。

²³ 此謂之「理論上即產生賠償方式之衝突」，乃就物之損害賠償，已有民法第 196 條為依據，被害人「得」請求因毀損所減少之價額。但並未排斥民法回復原狀之損害賠償原則。至就非財產上之損害賠償，實務上就能以金錢方式評價損害者，亦多以金錢賠償之方式解決之。故實務上產生衝突之情形，並不嚴重。

時向 A 機關及乙請求之情形，援前文採取「國家賠償協議程序」優先之原則，本文認仍應依國家賠償法所採之「金錢賠償」為處理之原則。

肆、 結論

現行國家賠償法及其施行細則有關於「同一損害賠償事件」，分析概有「同一原因事實」、「同一事件」、「同一賠償事件」或「同一損害賠償事件」等四類用語規定，惟所謂「同一」之意義，應包含同一損害賠償事件有多數請求權人者之事實同一情形(施行細則第 7 條第 2 項)及有數機關均應負損害賠償責任之法律同一情形(施行細則第 15 條第 1 項、第 22 條第 2 項)。國家賠償制度無論以人的責任或以物的責任作為賠償之依據，其淵源均與國家侵害人民權益之不法性相關；民法上共同侵權行為隨著實務採取「行為關聯共同」之認定原則後，擴張了許多不相認識之行為人成為有利害關係之共同侵權行為人，共負「連帶債務」。行政機關與第三人間或多數行政機關彼此間，傳統學理以司法二元論為依據，認為政府機關基於公權力行使之行政行為，不構成民法上之侵權行為，受害人尚不得依民法之規定請求損害賠償，如其不法侵害人民之權利者，國家並不負民法上之侵權行為責任，僅生能否依國家賠償法請求之問題，至於行政機關間之求償，乃基於國賠法之規定，並非關聯共同。然近年無論實務或學理均已有所顯現，認為國家機關間或國家與第三人間所為對人民權益之侵權行為，並非必須侷限於司法二元論之觀點，將國賠法第 5 條作為成立共同侵權責任之依據，亦非無本，且較能解決實務面臨之困境。現行國賠法關於「同一原因事實」、「同一賠償事件」所指的定義及範圍如何，若未做擴張之解釋或再予補充或修正，確不足敷解決目前國賠實務之疑義。

本文探討之議題，因學界甚少論究，參考資料有限，本文乃以作者實務運作面臨之國賠案件同一性問題為研討核心，針對日益增加之國賠事件，自法制面就同一賠償事件已經存在或預見發生之問題，提出探討與處理之鄙見，並略進修法之議，期能匡補闕遺，冀引周延之國家賠償制度。