

# 最高法院民事大法庭近期實務見解介紹 ——國家賠償法第2條第2項前段所保護之 法益，不以民法第184條第1項 前段所定之權利為限

陳錦昇\*

國家賠償法（下稱國賠法）第2條第2項前段所保護之法益，是否以自由或權利為限？公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，或執行職務行使公權力時，故意以背於善良風俗之方法，加損害於人民，致人民之利益（含學說上所稱之純粹經濟上損失或純粹財產上損害）受有損害時，人民是否不得依國賠法第2條第2項前段之規定請求國家賠償？

## 壹、本案基礎事實

甲公司於民國92年12月間標得丙機關之BOT工程（下稱系爭工程）後，轉包予己公司施作。乙鄉公所鄉長丁、執行秘書戊於93年10月間因向甲公司負責人及己公司負責人勒索回饋金未果，自94年2月間起，先後於執行職務行使公權力時，指示第三人在系爭工程唯一聯外道路設置路障或破壞該道路，妨礙施工車輛進出系爭工程之工地，迫使甲公司派人出面協商以達索賄之目的。丁、戊因上開行為遭法院以犯共同依據法令從事公務

之人員，藉勢及藉端勒索財物未遂罪判刑確定。甲公司以因丁、戊之行為造成其工期延誤，受有損害為由，依國賠法第2條第2項前段規定，請求乙鄉公所賠償。臺灣高等法院臺中分院認定甲公司所受之損害為純粹經濟上損失，以其不屬於國賠法第2條第2項前段所保護之法益為由，判決甲公司敗訴。

## 貳、最高法院民事大法庭111年度 台上大字第1706號裁定

該案上訴至最高法院後，最高法院民事大法庭就國賠法第2條第2項前段所保護之法益是否包含利益，作出統一見解如下：

- 一、按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，憲法第24條定有明文。所稱自由或權利，係指人民基於法律規範目的而取得之法的地位之總稱。於國賠法制定

\* 本文作者係執業律師，全國律師聯合會民事法委員會委員。

前，人民因公務員之侵權行為受有損害，須於法律有特別規定（如：土地法、警械使用條例、冤獄賠償法、核子損害賠償法等）時，始得直接對國家請求賠償，否則僅得依民法第186條規定向公務員求償。惟考量公務員多屬經濟上弱者，如強對其課以損害賠償責任，從被害人權益保障之觀點而言，難免欠周等理由，乃有國賠法之制定。國賠法既係依憲法第24條規定所制定（國賠法第1條參照），則該法第2條第2項前段所保護之法益，即應本於憲法保障人民權益之意旨及國賠法之立法精神而為解釋。

二、民法第186條第1項前段於88年修正前，原規定「公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，致第三人之權利受損害者，負賠償責任。」，嗣經修正為「公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，致第三人受損害者，負賠償責任」，揆其立法理由謂：「原條文第1項規定以第三人之『權利』受損害者，公務員始負賠償責任。範圍太過狹窄，無法周延保障第三人利益。為擴大保障範圍，且為配合第184條第2項之修正，刪除『之權利』等字，使保護客體及於『利益』」，顯見立法者有意將人民因公務員執行職務故意違法行為受侵害之客體，由原規定之權利擴及於利益。且依民法第184條第1項後段規定，加害人故意以背於善良風俗之方法加損害於他人，致他人「利益」受損者，

被害人得請求損害賠償；加害人同時為執行職務之受僱人時，被害人另得依同法第188條第1項規定，請求僱用人連帶賠償。國賠法既係為提供人民較民法更為周全之保障所設，從個人、僱用人或公務員與國家所負損害賠償責任內涵及風險承受能力之差異，依舉輕以明重之法理，國家依國賠法對人民所負賠償責任，自不應劣於上開個人、僱用人或公務員依民法侵權行為相關規定所負賠償責任。職是，公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，或執行職務行使公權力時，故意以背於善良風俗之方法，侵害人民之利益，國家自不得以非侵害權利為由，解免其責。

三、民法第184條第1項前段所稱之權利，係指既存法律體系所明認之權利，有別於同項後段之侵權行為客體，除上開權利外，另包含利益在內。該條項依被害人受侵害者為「權利」或「利益」，而分別適用前段或後段之規定，係考量利益之範圍過於廣泛，其被害人及賠償範圍，難以預見，為合理衡平個人的行為自由與權益保護，避免賠償範圍漫無邊際，使加害人負擔過重之賠償責任，基於法律政策上之價值判斷與利益衡量而為差別性規範。其限縮民法第184條第1項前段所指權利之範圍，僅係為了限制加害人侵權行為責任範圍，非用以排除侵權行為法對於利益之保護，易言之，利益雖不屬於民法第184條第1項前段所

指權利，仍為同條第1項後段保護之客體。上開權利與利益之區別，係用以界定民法第184條第1項前、後段之規範功能，而國賠法第2條第2項既未如民法第184條將侵權行為態樣、保護之法益予以分類，倘仍採相同之解釋，將利益完全排除於其保護之客體之外，反而使人民於利益受損時，完全無法獲得國家賠償，顯與國賠法之立法精神有違，自不得以88年修正民法第186條第1項規定或嗣後修正國賠法時，均未一併修正國賠法第2條第2項有關「自由或權利」之文字，即推論立法者有意將利益完全排除於該條項所保護之客體之外。

### 參、協同意見書

王本源法官提出協同意見書，認為國賠法第2條第2項段所定「權利」，有其公法屬性之解釋，與民法第184條第1項前段所規定之「權利」有別，國家賠償責任之成立與否，應以公務員執行職務時有無「違反保護個人利益為目的之法律」為斷，倘公務員有此行為，不論其出於故意或過失，人民均得就其因此所致損害，依國賠法第2條第2項前段規定請求賠償。

王本源法官所持理由略為：民法第1條已明揭民法之規定係適用於私人間之「民事」關係，國賠法為公法，國家賠償責任所涉為國家公權力行使所生損害，非屬「民事」事件，自非民法規定適用之範圍。至國賠法第5

條規定：「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定」，係明定於國賠法未有規定之情形，民法始有補充「適用」之餘地（行政院110年通過之國賠法修正草案已改為「準用」）。而所謂得補充適用民法者，僅指依國賠法所定構成要件，認定已成立國家賠償責任者，其法律效果（損害賠償），於國賠法未有特別規定時，始援引民法相關規定以為補充。國賠法第2條第2項所稱之「自由及權利」，其立法理由謂：「…此項自由及權利，係指『法律所維護及保障』之一切自由及權利而言」，乃以「法律所維護及保障」解釋權利之內涵。於此所稱法律，依大法官釋字第469號解釋所採保護規範理論，係指寓有保障特定人（或可得特定之人）之個人利益為目的之法律。準此，國賠法所稱權利，乃該受保護之對象依前開法律受保護之地位，國家公務員執行公權力時，侵害人民此一受保護之地位，即屬不法侵害權利，其因此所致身體、財產上不利益，則係權利受侵害所生之損害。

### 肆、部分協同部分不同意見書

鍾任賜法官提出部分協同部分不同意見書，認為國賠法係為提供人民更周全之保障所設，從公務員與國家所負損害賠償責任內涵及風險承受能力之差異，依舉重以明輕之法理，國家依國賠法對人民所負賠償責任，不應劣於公務員依民法修正規定所負賠償責任。是依規範目的衡量與邏輯推論，國賠法第2條第2項前段規定之權利範圍，應適用民

法修正規定。易言之，民法修正規定使保護客體及於利益，觀諸國賠法規範目的，應將之援引為國賠法第2條第2項前段之權利解釋。於公務員執行職務行使公權力，因其「過失」不法侵害人民之「利益」時，國家亦應負損害賠償責任。鍾任賜法官另認為本件應以原則重要性提案，而不應以消極歧異提案。

## 伍、不同意見書

林恩山法官提出不同意見書，對於大法庭多數見解，將國賠法第2條第2項規定之權利擴及利益，表示難以認同。

林恩山法官所持理由略為：國賠法為憲法以外之法律，基於立法政策上之價值判斷與利益衡量，其保護客體為何，立法機關有形成自由。其權利之內涵是否包括利益，應從我國整個法律體系結構觀察，倘立法體例將權利與利益並列規定，則權利不包括利益，否則即無並列必要。故憲法條文規定之權利宜採廣義解釋，擴及利益；憲法以外之實定法，權利之內涵是否及於利益，則依文義解釋、論理解釋等諸多方式，並尊重法律體系結構及立法者之意志，加以判斷。權利與利益係屬不同概念，為我國立法體例所是認，權利並不包括利益，換言之，權利與利益之本質不同，應由立法者決定不同程度之保護。如果在憲法以外之實定法，均認權利不包括利益，除非違憲或法律規定有漏洞，否則無法依解釋方式，推翻現有法律架構及價值判斷，將權利擴及於利益，而創造新之法

律體系。民法有關公務員故意侵權行為規定修正後，國賠法雖經多次修正，亦未修改國賠法第2條第2項規定，足見立法者認為利益之受侵害，不應包括在國家賠償之列。大法庭裁定認該條項所稱之「權利」包括「純粹經濟上損失」（利益），創造新之法律體系，推翻現有法律架構及價值判斷，有侵犯立法權之虞。倘認現行國賠法規定，對於人民權益之保護不夠周到，則應督促立法者修法，方屬正辦。

## 陸、小結

本文認為憲法第24條明定：「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」，而國賠法既係依憲法第24條規定所制定，則國賠法第2條第2項前段所保護之法益，即應本於憲法保障人民權益之意旨及國賠法之立法精神而為解釋，若將利益排除於國賠法第2條第2項前段保護之客體之外，反而使人民於利益受損時，完全無法獲得國家賠償，似有違憲法保障人民權益之意旨及國賠法之立法精神。

再者，民法第186條第1項前段於88年修正之理由為：「原條文第1項規定以第三人之『權利』受損害者，公務員始負賠償責任。範圍太過狹窄，無法周延保障第三人利益。為擴大保障範圍，且為配合第184條第2項之修正，刪除『之權利』等字，使保護客體及於『利益』」，亦顯見立法者有意將人民因

公務員執行職務故意違法行為受侵害之客體，由原規定之權利擴及於利益。

又，國賠法係依憲法第24條規定所制定，於69年6月20日制定之初，第2條第2項即用「自由或權利」等文字，與憲法第24條之文字相同，而觀國賠法第2條第2項立法理由謂：「本條第二項係本憲法第二十四條國家賠償之旨，規定國家對公務員之違法行為負擔損害賠償之要件…」，則國賠法第2條第2項顯係用與憲法第24條相同之文字，故本文淺見認為國賠法第2條第2項文字未予修正，應係為與憲法第24條之文字相符，是以，不應僅因民法有關公務員故意侵權行為規定修

正後，國賠法第2條第2項規定未同為修改，即推論立法者有意將利益完全排除於國賠法第2條第2項前段所保護之客體之外。

綜上，本文認為最高法院111年度台上大字第1706號民事裁定認為國賠法第2條第2項前段所保護之法益，不以民法第184條第1項前段所定之權利為限；公務員因故意違背對於第三人應執行之職務，或執行職務行使公權力時，故意以背於善良風俗之方法，侵害人民之利益，人民得依該規定請求國家賠償，上開裁定所持見解，讓人民之權益獲得更為周全之保障，符合憲法保障人民權益之意旨及國賠法之立法精神，應值得贊同。