

發文字號：法務部 89.11.03 (89) 法律字第 000462 號函

發文日期：民國 89 年 11 月 03 日

要 旨：有關國家賠償法第九條第四項所定「上級機關」之意旨意見說明

主 旨：奉 交議就國家賠償法（以下簡稱「國賠法」）第九條第四項所定「上級機關」之意旨研提意見乙案，經邀集學者、專家及相關機關研商後彙整本部意見如說明二至五。請 查照轉陳。

說 明：一 復 鈞院秘書處八十九年九月十八日台八十九法字第八二三九七號交議案件通知單。

二 國賠法第九條規定：「依第二條第二項請求損害賠償者，以該公務員所屬機關為賠償義務機關。（第一項）依第三條第一項請求損害賠償者，以該公共設施之設置或管理機關為賠償義務機關。（第二項）前二項賠償義務機關經裁撤或改組者，以承受其業務之機關為賠償義務機關。無承受其業務之機關者，以其上級機關為賠償義務機關。（第三項）不能依前三項確定賠償義務機關，或於賠償義務機關有爭議時，得請求其上級機關確定之。其上級機關自被請求之日起逾二十日不為確定者，得逕以該上級機關為賠償義務機關。（第四項）」有關賠償義務機關之認定，分別有國賠法第九條第一項及第二項兩種情形，實務上因公務員所屬機關之認定較無爭議，故適用第四項確定賠償義務機關之案例多屬公有公共設施之設置或管理有欠缺之情形。又本部對於國賠法第九條第二項所稱之「管理機關」，向認係指「依法律所定之管理機關或依法律代為管理之機關」（本部七十七年八月五日法七七律決字第一二九九一號函及八十六年五月十四日法八六律字第一三五九九號函參照），合先敘明。

三 查台灣省政府功能業務與組織調整（以下簡稱「精省」）前，有關賠償義務機關認定產生疑義時，如縣（市）政府與縣（市）政府間、縣政府與鄉（鎮、市）公所間之爭議，因其共同之上級機關，無論依「行政層級」或依「目的事業主管機關」認定，均為台灣省政府；又有關直轄市政府（如台北市政府）與鄉（鎮、市）公所（如台北縣永和市公所）間之爭議，以往係報請行政院確定賠償義務機關，是對於國賠法第九條第四項所稱「上級機關」於適用上均無窒礙之處。惟精省後，台灣省政府已為行政院派出機關（「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」第二條第一項規定參照），是以，對於縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所間、縣（市）政府及縣（市）政府間與一縣（市

）政府或他縣之鄉（鎮、市）公所間所生賠償義務機關認定之爭議，是否仍由台灣省政府為「上級機關」以資確定，似有疑義。

四 本部為解決國賠法第九條第四項所定「上級機關」之爭議，爰於八十九年十月十一日邀請學者及相關機關代表開會研商，雖經與會學者（廖教授義男、劉教授宗德及黃教授錦堂）及機關代表（行政院第一組、內政部民政司、內政部法規委員會、國防部、交通部、台灣省政府、台北市政府、台北縣政府、高雄縣政府及金門縣政府）充分表示意見，惟各種見解均有其支持理論與缺點，無法達成共識，謹將其意見彙整如下述三說：

甲說：蓋為求行政建制系統完整，使機關層級劃一，並便於民眾明瞭請求確定之對象，對於賠償義務機關之上級機關，似無須區分業務性質之不同，而均應以行政層級之上級機關為國家賠償法第九條第四項所稱之「上級機關」。（行政層級說）

乙說：就公有公共設施之設置或管理機關而言，其應負責維修及養護之機關，如怠於處理，或二機關互通推諉，則應由目的事業主管機關為其「上級機關」，予以監督，並由其確定賠償義務機關較妥。若僅以行政層級之上級機關為國賠法第九條第四項所定之「上級機關」，似嫌過於籠統，不合權責劃分及專業分工原則，故仍以目的事業之上級機關作為國家賠償法第九條第四項之「上級機關」，較能落實國家賠償法之立法原意。（目的事業主管機關說）

丙說：依地方制度法第八條規定：「省政府受行政院指揮監督，辦理下列事項：一、監督縣（市）自治事項。二、執行省政府行政事務。三、其他法令授權或行政院交辦事項。」是以，對於縣（市）與縣（市）之間，或縣（市）與鄉（鎮、市）市間之賠償義務機關之認定爭議，似可依第三款之規定，由行政院交辦台灣省政府確定之。（行政院交辦說）

五 本部研析意見：

（一）依地方制度法第八條第一款之規定，台灣省政府為縣（市）自治事項之監督機關，如依該規定認台灣省政府為縣（市）政府之上級機關，則前開賠償義務機關（不涉及直轄市政府部分）認定之爭議均可透過「上級機關」之台灣省政府予以確定，惟得否逕以上開規定認省政府為縣（市）政府之上級機關，則尚應視國家賠償是否為自

治事項而定。經查地方制度法第十九條所列舉縣（市）自治之事項以觀，國家賠償法似非自治事項，從而亦不屬台灣省政府監督事項，據以認定其為上級機關即失所依據。而直轄市政府之上級機關誰屬，按地方制度法係就個別事項分別規定其上級機關（例如，第二十六條、第二十七條及第七十五條等），故尚難以地方制度法規定之「行政層級」作為認定上級機關之依據。

（二）另以「目的事業主管機關」作為確定賠償義務機關之「上級機關」（如縣（市）政府之「上級機關」為中央各該目的事業主管機關），雖有專業分工上之考量，惟就國家賠償乃係由請求權人主動向賠償義務機關請求（國賠法第十條第一項規定參照）而言，似難以期待請求權人知悉國家各機關相互間業務分工及其職掌，並進而正確無誤地明瞭何機關為「上級機關」（目的事業主管機關）；再者，就直轄市政府與縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所間所生賠償義務機關之認定疑義，參酌地方制度法之相關規定（地方制度法第六條第二項第二款、第七十六條第一項及第七十七條第二項），似亦未以中央各該主管機關作為其「上級機關」，而係以行政院作為其上級機關。

（三）綜前所述，無論係「行政層級說」，抑或「目的事業主管機關說」，均未能妥適地解決國賠法第九條第四項所定「上級機關」之爭議，而「行政院交辦說」固與精省政策調整台灣省政府組織及功能之本旨未盡相符，惟依台灣省政府法規委員會暫行組織規程第二條第三款之規定，國家賠償業務之處理事項仍屬該會之職掌，且自民國七十年國賠法施行以來，該會累積相當豐富之國賠實務經驗，亦培養熟稔該業務之法制人才，依地方制度法第八條第三款之規定，行政院似可交辦台灣省政府相關事項，如將縣市以下層級之確定賠償義務機關業務交辦該委員會負責，於實務運作及法制上尚稱委適，而直轄市政府部分擬維持往例以行政院為上級機關，建請一併衡酌。

六 檢附本部研商「國家賠償法第九條第四項所定『上級機關』之涵義及其他相關事宜會議紀錄」乙份。