

教師國家賠償責任之研究—以臺北市為例

張藏文¹

一、前言

二、教師國家賠償責任之成立要件

三、教師成立國家賠償責任成立之重要事項

四、臺北市有關國家賠償程序之重要事項

五、結語

【摘要】

國家賠償法實施迄今已有相當時日，且相關請求案件及金額均已達一定程度，特別是教育相關國賠案件亦有所成長，惟就其成立要件及程序規定應有再加說明之必要；又對於國賠責任之成立核有若干重要事項應待強調；另因本府對於國賠事件之處理亦定有相關規範，是以此為題，對於相關事項進行說明，以期教師及家長得以對此得以進一步之瞭解與認識。

關鍵字：教師國家賠償責任、注意義務、相當因果關係、陪審

一、前言

^{1*} 臺北市政府法務局編審，國立中正大學法學博士，國立臺北商業大學會計資訊系兼任助理教授，2005年律師高考等國家考試及格。另本文見解不代表服務機關之立場，特此聲明。

國家賠償法(下稱本法)自 1981 年實施迄今，對於我國行政機關造成之影響至深且鉅，依統計資料顯示，²不論中央或地方機關，國家賠償(下稱國賠)之請求件數及賠償金額已達一定程度。又因相關國賠案件，因而認為確有說明相關要件或對於若干程序規定加以釐清之必要；又因國賠事件亦有相關重點尚待加強說明；而臺北市政府(下稱本府)國賠相關行政程序近期亦有變革或有調整之規劃。為此，乃為文對於教師國賠所涉相關議題進行論述。又因篇幅考量，是僅就教師國賠責任等事項進行討論，至於公有公共物設施部分則不予論究。另因本文定位為對於國賠相關規定，特別是對於本府相關運作機制所為之說明，故不同於筆者既往論文之撰擬方式，爰不針對比較法制部分進行整體性介紹，合先敘明。

二、教師國家賠償責任之成立要件

本法第 2 條第 2 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。」有關教師國賠責任之成立要件，經彙整學理、法務部及行政法院相關裁判所示見解，謹簡要說明如下³：

(一) 教師屬於本法所稱公務員

按本法第 2 條第 1 項規定：「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」一般認為，其係就公務員所為最廣義之定義⁴，亦即凡基於職務行使國家公權力之人即為國賠法上之公務員，至於其是否係依法任用或聘僱，其為編制內或編制外之人員，抑或專職人員或兼職人員，均不影響其為本法所稱之公務員⁵，另其縱為私立學校教師，只要被認為是依法行使公權力者，亦為本法所稱公務員⁶。

² 相關統計資料詳請見：<https://www.moj.gov.tw/cp-278-120527-25b30-001.html>

³ 廖義男，《國家賠償法》，臺北，著者自版，1997 年 6 月，增訂版 6 刷，頁 24 以下；葉百修，《國家賠償法》，臺北，三民書局有限公司，2017 年 9 月，初版第 1 版，頁 131 以下；劉春堂，《國家賠償法》，臺北，三民書局有限公司，2015 年 9 月，修訂 3 版 1 刷，頁 16 以下；董保城、湛中樂，《國家責任法—兼論大陸地區行政補償與行政賠償》，臺北，元照出版有限公司，2005 年 8 月，初版第 1 刷，頁 57 以下；李建良，〈過當的「管教」措施(上)—國家賠償責任與公務員賠償責任〉，《月旦法學雜誌》，第 8 期，1995 年 12 月，頁 58；姚其壯，〈談校園性侵害案件的國家賠償責任—以臺中市立某國民小學為例〉，《教師天地》，第 179 期，2012 年 8 月，頁 75 以下；法務部 97 年 11 月 25 日法律決字第 0970039563 號書函；陳啟榮，〈校園國家賠償責任之探究〉，《教師專業研究期刊》，第 2 期，2011 年 12 月，頁 69 以下；劉惠文，〈學校事故的國家賠償責任〉，《國立成功大學法律研究所碩士論文》，2008 年 1 月，頁 55 以下。

⁴ 李建良(1995)，頁 58；董保城、湛中樂(2005)，頁 60。

⁵ 廖義男(1997)，頁 25-26。不同見解則認為，只有在法律授權範圍內行使公權力者，始成立國賠責任，詳請見楊智傑，《校園性侵害之學校賠償責任探討》：

<http://teacher.yuntech.edu.tw/yangjames/lawpaper/%E6%A0%A1%E5%9C%92%E6%80%A7%E4%BE%B5%E5%AE%B3%E4%B9%8B%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E8%B3%A0%E5%84%9F%E8%B2%AC%E4%BB%BB%E6%8E%A2%E8%A8%8E.pdf>

⁶ 許育典，《教育行政法》，臺北，元照出版有限公司，2018 年 9 月，2 版，頁 269。本文以為，該私立學校倘為依法設立者，則其既為主管機關依法核准而具有替代他公立學立之功能者，自無將二者區

因此，即便我國多數學理見解⁷及實務⁸係將教師聘任界定為行政契約性質，而非狹義公務員之任用係依法作成行政處分，惟此並不影響教師係屬本法所稱公務員之結果。

(二) 執行職務或怠於執行職務

1. 積極行為

所謂「執行職務」⁹，係指公務員之行為係在履行其職務上義務而言，學理上並有認為，只要行為與職務間，在外觀上、時間上或空間上具有關聯即為已足¹⁰；亦有認為，對於執行職務之認定有「客觀說」及「主觀說」兩種見解，前者係以行為之外觀為準，只要客觀上可以認為該行為屬於職務之範圍即屬之，而不問行為人之主觀意思為何；後者則以行為人之主觀意思而判斷何種行為屬於執行職務之行為，多數並認為應以「客觀說」為可採¹¹；復有認為，僅有公法上職務始發生國賠責任問題¹²。對此，法務部函釋則表示：「……執行職務與『職務予以機會之行為』應加區別，亦即侵權行為之目的須與職務之作用間內部上存有密切之關連，如僅屬『職務予以機會之行為』，即不符合上開國家賠償責任之要件……」¹³並未對於執行職務之行為加以定義，而係以負面表列方式將「職務予以機會之行為」排除於執行職務行為之外。

至於公務員職務之範圍，通常得以相關法令規定之內容加以探究，蓋公務員之所以負有該項義務多係由該等法令規定等構成，例如**教師法第 32 條、高級中等以下學校特殊教育班班級及專責單位設置與人員進用辦法第 6 條規定、各級學校專任運動教練聘任管理辦法第 21 條。**

2. 消極行為

對於因消極行為而成立之國賠責任，首先應該釐清的是，該公務員必須是

分看待之必要，相類見解者，詳請見劉惠文(2008)，頁 40 以下。

⁷ 學者指出，我國公立中小學教師之任用，除例外之「依法令分發者」外，原則採聘任制，詳請見李仁森，〈教師對學生之體罰與國家賠償責〉，《台灣法學雜誌》，第 149 期，2010 年 4 月 1 日，頁 78-79。至於在 2019 年三讀通過之教師法架構下，對於中小學教師則係一律採取聘任制，並就其聘任加以類型化處理。

⁸ 最高行政法院 98 年 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議：「公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位（司法院釋字第 382 號解釋理由書第 2 段參照）。公立學校教師之聘任，為行政契約。惟在行政契約關係中，並不排除立法者就其中部分法律關係，以法律特別規定其要件、行為方式、程序或法律效果，俾限制行政契約當事人之部分契約自由而維護公益。……」

⁹ 就此必須說明的是，在論述上常見將「執行職務」及「行使公權力」兩項要件進行合併說明，惟本文以為其將在「怠於執行職務」之消極不作為部分產生問題。是以，本文係將上開二要件加以區別。

¹⁰ 廖義男(1997)，頁 30。

¹¹ 葉百修(2017)，頁 159；董保城、湛中樂(2005)，頁 82 以下；許育典(2018)，頁 62 以下。

¹² 董保城、湛中樂(2005)，頁 81 以下。

¹³ 法務部 98 年 7 月 29 日法律字第 0980020644 號函。

依法有執行該項職務之義務而未執行，且該職務之執行係為第三人之利益而存在始足當之，否則第三人所得主張的只是反射利益，則其即不得主張該公務員未執行該職務應該成立國賠責任¹⁴。

司法院釋字第 469 號解釋理由書闡明，本法第 2 條第 2 項並不以被害人對於公務員怠於執行之職務行為有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行為必要。倘法律規範之目的係為保障人民生命、身體及財產等法益，且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負有作為義務已無不作為之裁量空間，猶因故意或過失怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人自得向國家請求損害賠償。最高法院 72 年台上字第 704 號判例對於符合一定要件，而有公法上請求權，經由法定程序請求公務員作為而怠於執行職務者，自有其適用，惟與前開意旨不符部分，則係對人民請求國賠增列法律所無之限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予援用。換言之，該號解釋係以德國法上「保護規範理論」(Schutzsnormtheorie)，論證相關法規是否賦予人民「公權利」(Reecht)，以及「裁量收縮理論」推導出公務員怠於執行職務即具違法性，進而決定人民得否依本法第 2 條第 2 項後段規定，請求公務員消極行為(怠於執行職務)之國賠責任，而不採取最高法院上開判例所稱，必須被害人對於公務員為特定職務行為，有公法上請求權存在，「經請求其執行」而怠於執行，致自由或權利遭受損害者，始得依上開規定，請求國家負損害賠償責任之見解。

教師消極行為之國賠責任亦非少見，例如最高法院 96 年度台上字第 802 號判決：「……本件上訴人所屬公務員事前怠未向學生說明注意安全之義務，事中亦未到場督導，致甲○○因而受有傷害，則上訴人所屬公務員怠於執行職務，與甲○○受傷自有相當因果關係，自應負損害賠償之責任。……」臺灣高等法院 95 年度重上國字第 2 號判決：「……學校與教師對於學生身體、生命安全具有避免發生侵害行為之安全注意義務，此種義務存在於具有內在危險性的教育活動，教師實施具有內在危險性教育活動時，如未善盡安全注意義務，致發生事故使學生受有損害，自應負賠償責任。而工藝、美勞等課程，使用具有危險性的器具時，老師有在場指導、說明、監督之義務，此有教育部發行教師法律手冊可參……由上開證人之證述，可知教師……於學生從事高風險工作時，事前未說明相關安全注意事項，亦未在場指導、監督，嚴重違反其應善盡之保護義務……」再者，體育教師於下課鈴響後即行離去，而未召集同學宣告下課並清點相關運動器材，致使學生因繼續使用相關設備而發生意外事故，亦係可能因違反相關法令或學校所定規定而發生國賠爭議之情形。

(三) 行使公權力

對於「行使公權力」此一要件，法務部 95 年 9 月 14 日法律字第 0950170449 號函：「……行使公權力，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言，此包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之

¹⁴ 廖義男(1997)，頁 56 以下。

行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為，……」98年7月29日法律字第0980020644號函：「……公立學校教師係上開規定所稱依法令從事於公務之人員，應無疑義。又公權力之範圍宜採廣義之解釋，公立學校教師之教學活動，屬給付行政之一種，亦屬行使公權力之行為……」學理上亦多採取同一見解¹⁵。

因此，以本文所討論的教師國賠責任而論，即便教師依教師法第32條所負義務較難以被認為屬於傳統公權力之概念，亦即並非由於教師之作為而對於學生產生權利義務得喪變更之法律效果而形成規制(Regalung)作用，惟因本法對於公權力行使之概念有所放寬，且教師法上開規定之涵蓋範疇甚為廣泛，因而使得教師在學校內之相關行為一般會被認為屬於公權力行使之行為。

(四) 因故意或過失

對於故意或過失等主觀構成要件部分，在國賠上係參採民法及刑法之理論加以補充，以刑法而言，對於故意，採取「直接故意」及「間接故意」兩種類型，前者係指明知並有意使其發生；後者則係預見其發生，而其發生不違背其本意之認定標準。對於過失則係先區分為「有認識過失」及「無認識過失」，前者係預見其發生，而確信其不發生；後者則係行為人應注意，並能注意而不注意者。而在民法上，對於說過失係依行為人注意程度之輕重，歸納為「重大過失」、「抽象輕過失」及「具體輕過失」3種層次，「重大過失」係指，行為人欠缺一般人之注意；「抽象輕過失」則指行為人欠缺善良管理人之注意義務；「具體輕過失」則指行為人欠缺與處理自己事務為同一之注意義務。而其區別之實益則在於本法第2條第3項規定：「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。」亦即，即便公務員之「抽象輕過失」或「具體輕過失」均足以成立國賠責任，但只是不是「重大過失」或是故意行為，均不致被賠償義務機關求償。

上述故意過失之說明，其實係分別源自民法及刑法。例如，有關「重大過失」、「抽象輕過失」及「具體輕過失」雖非民法之明文規定，惟民法對於各該對應之注意義務程度則均有明定(民法第410條、第434條；第432條第1項、第535條後段；第535條前段及第672條等)；刑法部分則係將上述概念分別規定於該法第13條及第14條規定。

然而，本法第5條規定：「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。」因此，在本法並未就故意過失有所明文之前提下，所應比附援引者，應為民法之規定較為適宜。畢竟本法對於故意過失之區別意義係在於，公務員對於國賠之責任原因事實有重大過失或故意者，應對其行使求償權，惟刑法並無重大過失之概念，而僅有民法始有該名詞。職是，本於上開理由，有關故意過失之相關內涵，即應援引民法相關規定及見解為當，甚且，民法主觀過咎之認

¹⁵ 李建良(1995)，頁59。

定亦非與刑法等同觀之¹⁶。

再者，有關注意程度之問題，較為重要者係「善良管理人之注意義務」問題，本文以為，在特殊類型之國賠案件應有特別處理之必要。例如，對於教師管教不當問題，一般民眾恐與教師之認定標準尚有差異。而此處既係在處理教師是否有管教不當問題，則自應以教師觀點進行判斷，所謂教師觀點毋寧應該是平均的教師觀點，以考試是否達到該學生應有之程度而論，由於教師相較於一般民眾，具有近距離觀察個別學生表現之特性，在考試未達程度，因而要求學生於考前進行背誦抑或考後進行抄寫，即應以教師平均水準加以審視，而非以一般民眾觀點為理解，否則，即有大幅提升該類型國賠案件之成立可能。

比較上可以作為參考的司法裁判案例為最高法院 107 年度台上字第 972 號判決謂：「……所謂善良管理人之注意，係指具有相當知識、經驗及誠意之人，對於一定事件應有之注意。從事特定領域工作之行為人，祇須具備該領域工作者之平均注意即為已足，不能以該領域頂尖者之注意，作為判斷有無違反注意義務之標準。……」臺灣高等法院 106 年度上國字第 2 號判決謂：「……而過失之有無，應以是否怠於善良管理人之注意為斷者，苟非怠於此種注意，即不得謂之有過失（最高法院 19 年上字第 2746 號判例意旨參照）。另所謂善良管理人之注意程度，係以具有相當專業知識經驗且勤勉負責之人，在相同之狀況下是否能預見並避免或防止損害結果之發生為準。……」

此外，應該補充的是，針對行為人主觀之過咎，尚可能因事發地點之不同而有不同認定或要求，例如，在游泳池或河川及海洋等地，因涉及使用水問題，故一般認為其危險性較高，則對於教師或公務員之要求即屬較高¹⁷。另有援引德國見解而認為，有關注意程度之判斷，不僅應依照教師的專業來認定，而且須視個案當時的情況而定，教師之注意方法及範圍，會隨著學生的特性、年齡、個性、理解能力、責任感及家庭狀況不同，而有程度上的差異。此外，當學生的理解能力愈高時，教師的注意程度則應相對降低¹⁸。

（五）不法性

此處之不法性係指教師之行為並無法律或法規命令之依據，抑或其行為違反法律或行政命令而言，此外，逾越權限或濫用權力者亦屬之¹⁹。

此處應予補充的是，在教育類國賠案件，本文觀察到的是，近年來校園霸

¹⁶ 王澤鑑，《侵權行為法(一)基本理論 一般侵權行為》，臺北，著者自版，1998年12月，3刷，頁291以下。

¹⁷ 林三欽，《公務員怠於執行職務之國家賠償責任—以張博崑山難事件及國小學童打鬧失明案為例》：[https://www-
ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzc1L3JlbGZpbGUvNDMwMDQvNzU5MjU1Ny83MTEwMTAyMzIwNzEucGRm&n=NzExMDEwMjIwMDcxLnBkZg%3D%3D&icon=.pdf](https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzc1L3JlbGZpbGUvNDMwMDQvNzU5MjU1Ny83MTEwMTAyMzIwNzEucGRm&n=NzExMDEwMjIwMDcxLnBkZg%3D%3D&icon=.pdf)

¹⁸ 許育典(2018)，頁271。

¹⁹ 廖義男(1997)，頁46以下。

凌及性別平等案件日益增加，所顯露之問題在於，倘若學校對於相關處理程序有所缺漏或違漏，加上其他部分之處理亦有違失之情形者，即有提高國賠責任成立之可能。因此，為免上開結果之發生，對於校園霸凌及性別平等案件之處理程序等相關原則即有應該加以掌握之必要。

(六) 侵害人民之自由或權利

一般國賠案件中，有關受損害之自由權利係以財產權、身體健康權、生命權等為常見類型，而在教育類國賠案件，常見之侵害權利類型尚有受教育權之權利遭受侵害。

憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」就該國民教育所涉範圍部分，國民教育法第 2 條規定：「凡六歲至十五歲之國民，應受國民教育；已逾齡未受國民教育之國民，應受國民補習教育。六歲至十五歲國民之強迫入學，另以法律定之。」又高級中等教育法第 50 條至第 59 條並有學生權利及義務之整體性規定。是以，本於學生受教育權係屬上位概念之原則，且在一般情形下，係由學生在學校受教育，故學生在校期間所生權利受侵害之情事者，通常即會被認定為是受教育權遭受侵害。

(七) 侵害行為與損害之發生間有相當因果關係

所謂「相當因果關係」(Adäquanztheorie)，係有此行為，依客觀觀察，通常即會發生損害，若無該行為，則必然不發生損害者²⁰。

例如，某學生在校因考試成績不理想而遭導師責難，返家後又遭父母責難因而以刀片劃傷自己手腕。就此，因學生考試成績不理想而遭導師責難是否通常會發生自殘結果並非常見，又本件原因事實中併有家長因素之介入，故本件縱使認為導師之責難與法不合，亦因本件侵害行為與所生損害間尚無相當因果關係，故不成立國賠責任。

裁判實務上有關相當因果關係之認定，最高法院 94 年度台上字第 1929 號判決表示：「……所謂相當因果關係，係指依經驗法則，綜合行為當時所存在之一切事實，為客觀之事後審查，認在一般情形上，有此環境、有此行為之同一條件，足以發生同一之結果者，該條件即為發生結果之相當條件，行為與結果自有相當之因果關係。反之，若在一般情形上，有此同一條件存在，依客觀之審查，不必皆發生此結果，該條件與結果即不相當，而僅屬『偶發』之事實，其行為與結果間尚難認為有相當因果關係。……」在個案的操作認定上，臺灣高等法院 104 年度重上國字第 7 號判決表示：「……倘學生悉遵宣導之指示於適當場所為運動及遊戲，並於進行該等活動時，盡應有之注意義務，當可避免

²⁰ 廖義男(1997)，頁 69。

系爭事故之發生，即縱興國國小未禁止學生攜帶球類到校，通常亦不必然發生系爭事故相類似之結果，依上說明，系爭事故之發生與興國國小是否禁止學生攜帶球類到校間，並無相當因果關係，自無從據此逕認興國國小就系爭事故應負國家賠償責任。……」

三、教師成立國家賠償責任成立之重要事項

(一) 侵害權利之繼受問題

按民法第 195 條規定：「不法侵害他人之身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操，或不法侵害其他人格法益而情節重大者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。其名譽被侵害者，並得請求回復名譽之適當處分。前項請求權，不得讓與或繼承。但以金額賠償之請求權已依契約承諾，或已起訴者，不在此限。前二項規定，於不法侵害他人基於父、母、子、女或配偶關係之身分法益而情節重大者，準用之。」

因本法第 6 條規定：「國家損害賠償，本法及民法以外其他法律有特別規定者，適用其他法律。」而本法對於侵害人格權之非財產上損害賠償並未設有特別規定，故依上開規定，自應適用民法規定。

而民法上開規定表面看似並無問題，惟舉例而言，假設學生在校因涉及性騷擾同學而遭教師持續性體罰，以致有身體健康權及受教育權被侵害之情事，並假設其他國賠要件均已具備，依民法第 195 條第 1 項等相關規定²¹，該學生就其損害得向學校請求國賠，惟該學生尚未成年，原則上應由其法定代理人代為提起，且該損害賠償請求權依該條第 2 項規定，原則上不得讓與或繼承，另因體罰而生之權利侵害情事尚難達到該條第 3 項規定之程度，故即不得由該未成年學生之法定代理人主張自己之身分法益亦同受侵害而請求損害賠償，蓋其未達情節重大之等級²²；上開論證似無漏洞，惟可能發生問題之情形在於，假設該學生嗣後死亡，由於自民法制定以來，即於民法第 195 條第 2 項規定，該條第 1 項之權利為專屬權，致使案件事實若有上開情形者，其法定代理人即無從主張其子女因身體健康權及受教育權遭侵害而原本得以主張之損害賠償請求權。

對於上開問題，在民法尚未修正亦未有相關法律規定的前提之下，在制度面尚難據以因應，惟在個案操作上，本文以為，具體作法應係建構並強化權利意識，以清楚認識自己之權利，避免相關權利因若干事實之發生而無法主張，此部分即與促進法治教育等議題有所關聯，併為教育基本法第 2 條第 2 項規定

²¹ 因本法有關公務員積極行為國賠責任之本質為侵權行為之一種，而一般侵權行為之基本要件為民法第 184 條第 1 項前段規定，惟因行文便利之考量，此處僅以民法第 195 條第 1 項等相關規定為說明。

²² 查民法第 195 條第 3 項之立法資料顯示：「……鑑於父母或配偶與本人之關係最為親密，基於此種親密關係所生之身分法益被侵害時，其所受精神上之痛苦最深，故明定「不法侵害他人基於父母或配偶關係之身分法益而情節重大者」，始受保障。例如未成年子女被人擄略時，父母監護權被侵害所受精神上之痛苦。又如配偶之一方被強姦，他方身分法益被侵害所致精神上之痛苦等是……。」

所揭示。

(二) 因自認或他機關依法認定教師有所違失而對於國家賠償案件造成拘束效果

在國賠案件的事實發展過程中，由於上開國賠要件之證明對於請求權人而言，造成一定程度之負擔，因此，倘若就該國賠案件之原因事實曾經賠償義務機關所屬人員被以違反法律規定而遭各該法律主管機關裁處罰鍰在案，甚或賠償義務機關或其上級機關曾經行政調查而自認賠償義務機關確有違反相關法律規定之事實，抑或相關原因事實曾遭監察院糾正者，由於上開情形已經發生行政處分構成要件效力、程序法上自認抑或基於監察法而生之改善義務效力，致使國賠案件之辦理受到一定程度之拘束。

舉例而言，某教師因處理身心障礙學生相關事務遭家長投訴，嗣未獲學校正面回應，家長乃向身心障礙相關法規之主管機關進行檢舉，倘該案遭該主管機關裁處該教師行政罰在案者，在該行政罰被撤銷前，本於行政處分之構成要件效力(Tatbestandswirkung)，亦即行政處分對於其他機關、法院或第三人之拘束效果²³，不論學校、教育主管機關抑或國賠案件之所涉教師，在該行政處分被撤銷之前，即受到該處分所認定之法律效果之拘束，從而使得國賠案件之認定空間受到相當程度之限制²⁴。

四、臺北市有關國家賠償程序之重要事項

(一) 國家賠償請求程序之簡要說明

本法第 10 條規定：「依本法請求損害賠償時，應先以書面向賠償義務機關請求之。賠償義務機關對於前項請求，應即與請求權人協議。協議成立時，應作成協議書，該項協議書得為執行名義。」依該規定所示，賠償義務機關對於請求權人似乎僅得進行協議。惟此結果核與一般經驗法則有違，蓋賠償義務機關倘不認為應由其負擔賠償責任者，何以必須與請求權人進行協議，抑或踐行協議不成立之程序，再由請求權人提起國賠訴訟呢？

對於上開情形，本法施行細則第 19 條規定：「被請求賠償損害之機關，認非賠償義務機關或無賠償義務者，得不經協議，於收到請求權人之請求起三十日內，以書面敘明理由拒絕之，並通知有關機關。」是以，上開施行細則之規定應可認為已經解決本法第 10 條規定所預設之運作模式。

²³ 吳庚、盛子龍，《行政法之理論與實用》，臺北，三民出版有限公司，2018 年 1 月，增訂 15 版 2 刷，頁 345。

²⁴ 對此，本府處理要點第 18 點第 1 項第 1 款規定：「國賠會審議時，有下列情形之一者，得決議逕予結案，並由各機關通知請求權人，俟其程序確定後依結果辦理：(一) 國家賠償事件涉及民事、刑事或行政爭訟之法律關係，於其程序確定前。」必須補充的是，上開規定係賦予國賠會裁量權，而非發生該等事實者，即應就該案件逕予結案。

至於上開施行細則規定與下述臺北市政府國家賠償事件處理要點(下稱本府處理要點)第 11 點規定之關係，本文以為，本府處理要點第 11 點規定應無違反本法施行細則上開規定問題，蓋本府作為賠償義務機關之上級機關，當然有權要求其將擬拒絕賠償案件送請國賠會確認後，再對請求權人為拒絕賠償之表示，此係行政一體之考量，核與相關規定尚無相違。

(二)拒絕賠償程序之變革

按本府處理要點第 11 點規定：「各機關於調查事實後，認有第五點第三項各款情形之一而擬拒絕賠償時，應函送處理意見及檢核表，經法務局同意後，提報國賠會確認。前項提報確認之案件，如經國賠會審認是否符合第五點第三項各款之情形有疑義者，各機關應重為調查後依本要點規定辦理。」此相較於以往係由賠償義務機關直接對於請求權人發給拒絕賠償函，並副知本府法務局，嗣再由法務局將該案提請國家賠償事件處理委員會(下稱國賠會)追認，於國賠會追認完畢後始得認定該案件在行政程序部分已辦理完竣。因此，相較之下，修正後之規定核屬較為妥適之作法，蓋直接函復請求權人者，在操作上可能將會發生拒絕賠償理由未盡合宜之情形，因而必須再由賠償義務機關再行補充拒絕賠償理由之現象產生。畢竟，相關拒絕賠償理由將成為進入國賠訴訟之重要考量事項。

另依本府處理要點上開規定，本府就賠償義務機關擬拒絕賠償案件附有檢核表以供查對，對於賠償義務機關可謂具有通盤檢視該請求案件各該要件是否已經符合之勾稽作用。

(三)國賠會決議檢討或採取適當措施

以筆者承辦國賠案件之經歷而論，曾有請求權人請求賠償金額為新臺幣 1 元之案件，顯而易見的是，請求權人在該案件並非意在該賠償金額，而係在爭取其認為之公理正義。相對的，國賠會在處理該類案件時，毋寧應該審慎面對該個案背後所具有的問題。

因此，國賠會除就個別國賠案件決議是否賠償外，本府處理要點第 27 點第 2 項：「經國賠會決議，本府各機關應檢討行政作為或採取適當措施者，各機關應依決議辦理，並將執行情形函送法務局提國賠會報告。」而在具體操作上，國賠會曾多次決議賠償義務機關及其上級機關必須進行檢討報告、專案報告抑或其他相關作為。本文以為，對此應採取高度肯定之立場，蓋其所具有之功能係在填補本法以外，其他尚非本法所規範之事項，又因其係本於行政一體原則，而由上級機關命令下級機關依其指示所為之規範，故亦無違反相關法規之問題。

(四)陪審制度之修正方向

近日媒體報導，本府擬就國賠等事件引進陪審制²⁵。無獨有偶的是，與此議題密切相關的國民法官法刻於 2020 年 7 月 22 日經立法院三讀通過，並定於 2023 年 1 月 1 日施行，對於我國司法審判制度毋寧將產生本質性之變動。

針對本府擬就國賠案件採取陪審機制一事，雖就此尚未有具體內容可以查考，惟經初步比對國民法官法，確認其二者間尚有以下基本差異：首先，兩者適用之案件並不相同，前者為國賠案件，後者則僅適用於特定刑事案件；再者，前者之位階目前應該僅為修正本府處理要點之規定，惟後者係以法律規範，因此，就規範事物所涉層面而論，兩者似乎尚難相提併論。

五、結語

依本文觀察，教育類國賠案件特色之一在於，除偶發意外事故外，多數案件均有相當時日之積累，如此，似乎意謂對於學校或教育主管機關對於國賠請求之發生具有一定程度之影響可能。亦即，在請求權人提出國賠請求之最後時點之前，倘若學校或教育主管機關可以及時化解請求權人之不服，則該案件應不致成為國賠請求個案。因此，除意外事故發生防止外，對於其他可能發生國賠案件之原因事實，應有透過相關機制之設計而發揮防免之結果，此不僅可以避免請求權人因進行國賠請求程序所生不利益外，亦可使學校及教育主管機關相關訟累，而此亦為本文提出之目的。亦即，本文期待透過對於國賠責任相關要件之說明，特別是就其重點以及本府相關規定之要求，使得教師及家長更加認識國賠制度，進而達成保障人民權利之目標。

²⁵ 聯合報，〈立院參審制攻防 黃珊珊：北市府討論國賠、訴願陪審制〉：
<https://udn.com/news/story/7321/4679800>