

國家補償責任之研究

林騰鷄*

目 次	
一、前言	六、國家補償責任之範圍
二、國家補償責任原因及法律依據	七、國家補償責任之承擔方法
三、國家補償責任之法理基礎	八、國家補償責任之時限
四、國家補償責任之成立要件	九、結語
五、國家補償責任之主體	

一、前 言

國家之行政任務，隨著時代社會、經濟情勢之變遷，日益擴大、增加。在十八、九世紀時，國家之行政任務著重在社會之安全、衛生秩序與善良風俗之維護。行政之態樣著重在干涉行政。到了二十世紀，國家之行政任務除了干涉行政以外，尚包括有提供人民生活給養與生存照顧之種種財、物、勞務或其他生活利益之給付行政。

二十世紀七〇年代以後，人口之暴增、環境之破壞與資源之匱乏，使國家之行政任務更加擴張及於未來世代生存基礎之保障與保護。國家除了干涉行政、給付行政之任務以外，尚有計畫行政、資源行政及預測行政等任務之承擔。及至二十一世紀，由於核能科技、醫療科技、資訊科技與生物科技之突變發展與廣泛、大量使用，帶來了社會繁多、鉅大的風險。因此，國家的行政任務中，除了上述之干涉行政、給付行政、計畫行政與資源行政之外，又添加了許多科技行政與風險管理行政（註一）。

* 東海大學法律學系教授。

（註 一） 學者認為科技的危險，如核能科技、醫療科技、資訊科技、生物科技等危險是二十一世紀憲法上必須面對的問題，詳閱，中國憲法學會、彥萊文教基金會、國立中興大學

如上所述，在新世紀的社會生活中，由於行政之無所不在，無孔不入，其對人民生活利益之提供與保障，固然非常可觀，但其對人民生活權益之損害，也非常多見。其中，有由於違法失職、怠惰行為產生之損害者，亦有由於合法執行公權力行為所造成之損害者。關於國家行為違法、失職、怠惰行為致生人民權益之損害者，除了民國七十年七月一日施行之一般性國家賠償法外，我國尚有如土地法、冤獄賠償法等特別國家賠償法律，提供人民救濟保障途徑。至於國家合法執行公權力行為所生人民權益損害者，我國並無一般性之國家補償法，而是在近年來陸續公布了許多補償性質之法律。此外，基於憲法及憲法增修條文中社會安全基本國策之要求，對於國家社會生活互動摩擦造成之不幸事件受害人，國家也常制定法律加以補償。

國家補償法律之日益增加，其與國家賠償法制之區隔分際為何？又其理論基礎、責任條件、責任範圍為何，以及是否會造成國家之過渡補償，違反福利國原則，導致原有法制序之崩潰（註二），不無深入研討之餘地。

二、國家補償責任原因及法律依據

國家補償責任一般是指國家合法行使公權力之職務行為損害人民權益或肇致人民重大犧牲者，基於法律規定，對受害人民所應負之補償義務。然亦有國家未有任何行為，只因社會生活互動摩擦所產生人民損害，基於法律規定，及慰撫、照顧受害人之理念所承擔之補償義務，其種類不一，依現行法律體系約有下列數種補償責任原因：

- （一）因公益徵收（註三）之補償責任——如依土地法第二百三十六條；都市計畫法第四十九條、產業升級條例第二十五條、第二十六條；自來水法第五十三條、第五十四條、電業法第五十條、第五十三條；文化資產保存法第三十一條、第三十二條；大眾捷運法第十九條等對土地徵收所為之補償。又如依軍事徵用法、國家總動員法對土地以外財產權，如糧食、藥品、建材、電力、

法律系合辦，「生物科技與憲法」學術研討會，憲政時代，第 25 卷第 2 期（民國 88 年 10 月），頁 56，蘇永欽教授發言。

（註 二）詳見林濁水，過度補償、過度承諾，是倒退而非進化，中國時報，民國 88 年 10 月 30 日，第 15 版。

（註 三）社會一般習稱「公共徵收」，但陳敏教授主張正名為「公益徵收」，應屬正確，故沿用之。參閱陳敏，《行政法總論》，頁 965。

船舶、車馬等徵收所為之補償。這些都是國家為了公益、合法行為但導致人民財產損害之補償責任。

- (二) 因防制疫病所生之補償責任——如依畜牧法第十八條撲殺銷燬對人體健康有害之虞的種源有遺傳性疾病之種畜禽以及依植物防疫檢疫法第十二條、十三條對疑患特定疫病蟲害之植物或植物產品限期清除或銷燬所生補償責任；又如動物傳染病防治條例第四十條有關動物撲殺之補償責任等均是國家疫政機關合法行為造成人民財產損失之補償責任。
- (三) 因軍事勤務致人民傷之損害補償責任——如民國八十八年二月三日制定公布的國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例第二條規定：「民國三十八年政府遷台後至民國七十年六月三十日止，台灣地區人民，因國軍軍事勤務致傷亡或財物損害者，得依本條例規定申請金錢補償。」
- (四) 因維護文化資產之補償責任——如文化資產保存法第三十三條規定，公私工程施工中發見古蹟時，應即停止工程之進行，而主管機關對於工程延誤或其他損失之補償，亦是行政機關合法行為造成人民損失之補償責任。
- (五) 因慰撫受犯罪損害人民之補償責任——如犯罪被害人保護法第四條規定，因犯罪行為被害而死亡者之遺屬或受重傷者，得申請犯罪被害補償金。這是一種國家毫無直接侵害行為，但因未能善盡維護治安職責，故由國家給予被害人及其家屬適當之補償，以符社會國充分照顧人民之精神（註四）。
- (六) 因法令廢止之補償責任——如戰士授田憑據處理條例第一條規定，反共抗俄戰士授田條例及其施行細則廢止後，為收回戰士授田憑據，特制定本條例。而依該條例第二條規定，領有戰士授田憑據人員，應依本條例規定，申請登記發給補償金，經核發補償金後，收回戰士授田憑據，不再授田。即為因法令廢止所生之補償責任。
- (七) 因歷史冤錯事件之補償責任——如依二二八事件處理及補償條例第二條，戒嚴時期人民受損權利回復條例第四條，戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例第一條、第五條等規定之補償責任。此種冤錯事件本應有國家賠償法之適用，但以事件歷史久遠、公務員故意、過失難以具體證明，故以特別法形式，且不以賠償為名，而以補償為條例名稱，顯現立法者對歷史功過是非之不欲釐清、追究，只欲達成如「二二八事件處理及補償條例」第一條所規

（註 四）如德國亦定有「暴力犯罪被害人補償責任」（Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten）。參閱，李建良，損失補償，翁岳生編，《行政法》下冊，頁 1443（2 版，2000 年）。

定的立法目的，即：「……撫平歷史傷痛，促進族群融合」。

(八) 因行政處分之撤銷或廢止之補償責任——民國八十八年二月三日公布之行政程序法第一百二十條第一項規定，授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無同法第一百一十九條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。此即為因行政處分之撤銷之補償責任。至於因行政處分之廢止之補償責任依據，則規定在行政程序法第一百二十六條第一項，該項規定行政機關依行政程序法第一百二十三條第四款、第五款廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。除了行政程序法以外，若干法律另特別規定了行政處分撤銷或廢止之補償責任。如水利法第十九條第二項規定：「……水權之停止、撤銷或限制。致使原用水人受有重大損害時，由主管機關按損害情形核定補償，責由公共給水機構負擔之」。又如依漁業法第二十九條第一項及第三項之規定，行政機關於有該條所定情形，得變更或撤銷其漁業權之核准，或停止其漁業權之行使，人民因此致受損害者，應由目的事業主管機關或由請求變更、撤銷、停止者，協調予以相當之補償。再如依促進產業升級條例第三十八條規定，興辦工業人租購之工業區土地，違反同條例第三十五條或三十六條或不依核定計畫使用者，工業主管機關得依規定強制收買或收回，其地上由興辦工業人自行興建之建築改良物，按其興建當時之價格，扣除房屋折舊後之餘額補償之。此亦為合法行政處分廢止時，行政機關之補償責任規定（註五）。對此，學者曾以實例指出，台塑在宜蘭利澤工業區之土地，因當地環保人士抗爭而無法動工，經濟部工業局乃依法予以收回，並給予數億元之補償（註六）。

(九) 因排除危害而為即時強制之補償責任——如行政機關為阻止犯罪，防範危害之發生或避免急迫危險，每有即時採取強制措施之必要，且無待事前作成行政處分及踐行法定程序。此即為行政機關之即時強制，由於即時強制措施之採取，多係基於情況之急迫及公益上之事由，故被執行相對人所受之損失，法律每規定，予以相當之補償。現行法律之相關規定如下：

1. 依民國八十七年十一月十一日新修正公布之行政執行法第四十一條第一項、第二項之規定，人民因行政執行機關依法實施即時強制，致其生命、

(註 五) 李建良，同上註，頁 1507。

(註 六) 蔡志方，行政法三十六講，全新增訂再版，頁 276 (1997 年)。

身體或財產遭受特別損失時，得請求補償。此項損失補償應以金錢為之，並以補償實際所受之特別損失為限。

- 2.依水土保持法第二十六條之規定，為保護公共安全，實施緊急水土保持之處理與維護，主管機關得就地徵用搶修所需之物料、人工、土地，並得拆除障礙物。所徵用之物料、人工、土地及拆毀之物，主管機關應於事後酌給相當之補償。
- 3.依水利法第七十六條規定，防汛緊急時，主管機關為緊急處置，得就地徵用關於搶護必須之物料、人工、土地，並得拆毀妨礙水流之障礙物。所徵用之物料、人工、土地及拆毀之物，主管機關應於事後酌給相當之補償。
- 4.依消防法第十九條之規定，消防人員對火災處所及其周邊，非使用或損壞其土地、建築物、車輛及其他物品或限制其使用，不能達搶救之目的時，得使用、損壞或限制其使用。直轄市、縣（市）政府對上述土地或建築物之使用、損壞或限制使用所致之損失，得視實際情況酌予補償。

(十) 因迅速救災徵用民間物品所生之補償責任——如總統於民國八十八年九月二十五日依憲法增修條文第二條第三項發布之緊急命令第七點第一項規定：「中央政府為迅速執行救災、安置及重建工作，得徵用水權，並得向民間徵用空地、空屋、救災器具及車、船、航空器，不受相關法令之限制。」此項規定雖無損失補償之規定，但行政院於同年十月二十一日訂定「中華民國八十八年九月二十五日緊急命令執行要點」，其中第十一點及第十二點即對徵用程序及補償標準，有所規定。其後，立法院於民國八十九年一月十五日三讀通過「九二一震災重建暫行條例」，於第四章第三節將「徵用民間財產及水權程序」予以法制化，同時明定其補償標準（第六十五條至第六十七條），以兼顧災後重建工作之進行與人民財產權之保護。學者認為，災後重建乃是一項長期性之工作，主管機關於徵用民間財產或水權時，除非遇有緊急狀態，否則應先以行政處分課予人民提供相關物料或土地之義務，而於人民不履行此等義務時，始以強制手段促其履行，就此而言，此類徵用措施已非「即時強制」措施，而屬一般之行政強制執行，且可歸類為前述「財產權之公益利用」(註七)。

(十一) 因公益而特別犧牲之補償責任——損失補償之原因除上所述十類法定原因者外，大法官自民國八十三年起亦作了一些解釋，將德國學理上損失補償原因

(註 七) 參引李建良，前揭書，頁 1506-1507。

(註八)中之特別犧牲列為獨立之補償原因，即：

1.釋字第三三六號解釋

中華民國七十七年七月十五日修正公布之都市計畫法第五十條，對於公共設施保留地未設取得期限之規定，乃在維護都市計畫之整體性，為增進公共利益所必要，與憲法並無抵觸。但公共設施保留地，經依都市計畫法第二十六條規定為通盤檢討，如認無變更之必要，主管機關本應儘速取得之，以免長期處保留狀態。若不當取得，責土地所有人既無法及時獲得對價，另謀其他發展，又限於都市計畫之整體性而不能撤銷使用之管制，致減損土地之利用價值，其所加於土地所有權人之不利益將隨時間之延長而遞增，致形成特別犧牲 (Sonderopfer)，宜由立法者檢討修正有關法律，予以補償。

2.釋字第四二五號解釋

土地徵收係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定成許予以剝奪之謂。規定此項徵收及其程序之法律必須符合必要性原則，並應於相當期間內給予合理之補償。被徵收土地之所有權人於補償費發給或經合法提存前雖仍保有該土地之所有權，惟土地徵收對被徵收土地之所有權人而言，係為公共利益所受特別犧牲，是補償費之發給不宜遷延過久。

3.釋字第四〇〇號解釋

憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾使實現個人自由發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相

(註 八) 這些原因包括：徵收、類似徵收之損害、徵收性質之侵害、因公益而特別犧牲等四類。詳見吳庚，行政法之理論與實用，增訂五版，民國 88 年 6 月，頁 585；陳敏，行政法總論，民國 87 年 5 月，頁 963 以下。

違。至於因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並與廢止。

4.釋字第四四〇號解釋

人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任屬應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。主管機關對於既成道路或都市計畫道路用地，在依法徵收或價購以前埋設地下設施妨礙土地權利人對其權利之行使，致生損失，形成其個人特別之犧牲，自應享有相當補償之權利。臺北市政府於中華民國六十四年八月二十二日發布之臺北市市區道路管理規則第十五條規定：「既成道路或都市計畫道路用地，在不妨礙其原有使用及安全之原則下，主管機關埋設地下設施物時，得不徵購其用地，但損壞地上物應予補償。」其中對使用該地下部份，既不徵購又未設補償規定，與上開意旨不符者，應不再援用。致既成道路或都市計畫法第四十八條之規定辦理。

三、國家補償責任之法理基礎

國家補償責任與國家賠償責任不同（註九），國家補償責任之法理基礎也與國家賠償責任之法理基礎頗有差異（註一〇）。

德國學界與司法實務緣於古典徵收概念，陸續發展出各種理論，其主要的有（註一一）：

- （一）值得保護理論（die. Schutzwürdigkeitstheorie）——此說為 Water Jellinek 所倡，認為國家以徵收方式對人民值得保護之財產權實體（Schutzwürdige Substanz vermögenswerter Rechte）加以侵害者，應對人民負補償責任。

（註九）參閱廖義男，國家賠償法，自刊本，民國82年7月，頁16、20；另翁岳生認損失補償得於未發生侵害以前，預先與對方協商貼補金額。國家賠償則無此項問題。又損失補償祇能以金錢為之，損害賠償除金錢以外，尚得請求回復原狀。參閱氏著，法治國家之行政法與司法，月旦出版社，1995年11月，頁53。

（註一〇）國家賠償責任之理論變遷，請參閱廖義男，同上註，頁8-11；另參閱，涂懷瑩，行政法原理，五南圖書出版公司，修訂三版，民國75年3月，頁741-742。

（註一一）Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., § 26 Rn. 17 (1999)；李建良，上揭書，頁1429以下。

- (二) 實體減損理論 (die Substanzminderungstheorie) ——此說為 Ernst Rudolf Huber 所倡，認為國家以徵收方式對於人民財產權之實體內容，加以侵害，導致該權利實體所具有之經濟功能受到減損者，應對人民負補償責任。
- (三) 過分要求理論 (die Zumutbarkeitstheorie) ——此說為 Rolf Stödter 及 Theodor Maunz 所倡，認為國家對人民財產權侵害之範圍及程序，若超乎財產權所應負擔之社會義務，則屬對人民之過分要求而不應期望人民犧牲，故應給予人民補償。
- (四) 私利用性理論 (die Privatnützigkeitstheorie) ——此說為 Rudolf Reinhardt 所倡，認為國家透過具體之徵收措施使人民之財產權喪失其私用價值，基於憲法對於財產權之制度性保障，自應對人民補償。
- (五) 目的相異理論 (die Zweckenfremdungstheorie) ——此說為 Ernst Forsthoff 所倡，認為國家法律對於財產權之限制，如與原財產權之功能目的相符者，即為財產權之社會拘束，不必補償，但如與原財產權之功能目的相異，則為徵收，應對人民補償 (註一二)。
- (六) 個別行為理論 (die Einzelakttheorie) ——此為帝國法院 (Reichsgericht) 裁判之理論 (註一三)，認為徵收係公權力主體對特定人權利之個別侵害行為，特定人如屬為公益而受到他人所無之犧牲，則應獲得賠償。
- (七) 特別犧牲理論 (die Sonderopfertheorie) (註一四) ——此為戰後西德聯邦普通法院 (Bundesgerichtshof) 繼受上述帝國法院個別行為理論而更發展出來的理論，認為財產之侵害，不論是剝奪或是妨害，對特定人或團體如有與其他人不相同的、特別的侵害，並強迫使其有違公益又有特別的，屬於是過分要求的犧牲時，即為徵收，應對該人民或團體加以補償。換言之，該人民是因受到特別且不平等的犧牲，才獲得補償。故對該人民之補償乃由平等原則衍生出衡平原則 (der Gleichheitssatz wird zum Ausgleichssatz) (註一五)。
- (八) 重大性理論 (die Schweretheorie) ——此為德國聯邦行政法院 (Bundesverwaltungsgericht) 之判決所主張，認為就實質的觀點 (nach

(註一二) Forsthoff 舉例說明農地仍為一般農地目的之規範使用，屬於國家之經濟管理，可不必補償，但將農林地劃為飛機場之航道則為與其原為農林地之使用目的相異，而屬於徵收，應對人民補償。

(註一三) Maurer, a.a.O., § 26 Rn. 16.

(註一四) A.a.O., 中文部份另請參閱，林紀東，行政法原論，台北，正中書局，民國 68 年，頁 601-602。

(註一五) A.a.O.

materiellen Gesichtspunkten)，國家對財產權侵害之程度及範圍（註一六）如屬重大（die Schwere und Tragweite des Eingriffs）則為公益徵收，應對人民補償。

（九）財產權情狀關連性理論（die Theorie von der Situationsgebundenheit des Eigentums）（註一七）——此亦為聯邦普通法院發展出來的理論，認為是否為徵收，尚可考慮個別財產所處之特別情狀，如土地位於自然保護區，或被指定為古蹟之建築物，即為財產所處之特別情狀，國家依該特別情狀所為之財產權限制，屬於該財產應承擔之社會義務，對之不必加以補償，否則，即應加以補償（註一八）。

由上所述，可知國家補償之理論，眾說紛紜，主要是建構在判斷何者算是對財產權之公益徵收，如為公益徵收則為補償。否則則不加以賠償。由於時代之轉變，公益徵收之概念及範圍已不限於動產、土地、房屋、不動產等，而是廣及於人民各種有價值之物權（alle sonstigen vermögenswerten Privaten Rechte），如債權、股東權、著作權等（註一九），故國家補償責任之理論已非古典徵收補償理論所能含括而有隨時而轉之發展。其判斷標準主要是視國家對私權利之目的實質（Substanz）是否加以侵害，侵害之強度是否為重大，是否為屬於不應期望人民之過分要求的犧牲（nicht zugemuteten Opfer）而定。

另外，德國聯邦憲法法院（Bundesverfassungsgericht）自一九八〇年代以後，更進一步在其判決（註二〇）中，建構了更清楚的補償責任理論體系。聯邦憲法法院認為除了財產權之公用徵收以外，對財產權尚可為義務性限制，但如有限制過度之情形，則應予補償。如在「無償提交出版品義務判決」（Pflichtexemplar-Beschluß）中，德國黑森（Hessen）邦文化部長依該邦出版法第九條授權規定，可課付出版商無償提交出版品予指定圖書館之義務。此義務是對出版商財產權的一種限制，對於出版平價書籍的出版商而言，雖不致逾越必要限度，但對出版昂貴套書的出版商而言，則是沈重之負擔，如未予適當補償，則與德國基本法第十四條第一項保障財產權之意旨不符。聯邦憲法法院乃建構了國家「有補償義務之財產權限

（註一六） A.a.O., § 26 Rn. 18.

（註一七） A.a.O., § 26 Rn. 19.

（註一八） 李建良，上揭書，頁 1436。

（註一九） Maurer, a.a.O., § 26 Rn. 9.

（註二〇） 即為關於對出版商要求「無償提交出版品義務判決」（Pflichtexemplar-Beschluß）及關於採礦者實施「濕採石判決」（Naßauskiesung-Beschluß）兩案案情內容詳見，李建良，上揭書，頁 1438-1450。

制」(entschädigungspflichtige Inhalts-und Schrankenbestimmung)理論。

又在「濕採石判決」(Naßauskiesung-Beschluß)中，聯邦憲法法院認為國家依基本法第十四條之規定，對財產權可為下列三種方式之規制，即：

- 1.對財產權之內容及界限，以法律加以確定。
- 2.立法徵收—對財產權之徵收，可直接以法律(unmittelbar durch Gesetz)為之(註二一)。
- 3.行政徵收—以法律授權行政機關，以行政處分徵收特定人之財產權，並公平衡量公共利益與關係人利益而為補償決定。

上述三種方式中，立法徵收與行政徵收均可依法律規定之方式與金額為補償，但如為對財產權內容與界限之確定規制，當事人不得請求補償。行政機關對財產權內容界限之處分行為，如有違法，當事人僅可依行政爭訟程序，請求撤銷該規制財產權內容與界限之處分，而不得請求補償。故聯邦憲法法院在濕採石判決一案中，認為行政機關不准採石業者以濕採石工作，以免危及位於水源保護區之地下水，乃屬於財產權之使用限制規定，濕採石業者於不服此限制處分之行政爭訟遭駁回後，不得轉向普通法院起訴，請求補償。換言之，法律未定有補償規範，則依該法律所為財產權內容與界限之規制行政處分，當事人僅能透過行政爭訟程序，撤銷可能違法之行政處分，而不得請求國家對其所受損害為補償。也就是說，在訴請撤銷違法限制處分，與請求國家補償之間。當事人並無選擇權(註二二)，當事人對國家所為財產權之不同規制方式，只可各別依其法定救濟途徑，請求救濟。此即為學者所稱之主要性權利保護途徑優先原則(Der Grundsatz des Vorrang des Primärrechtsschutzes)。(註二三)亦即應優先使用主要性權利保護途徑規定，而不得跳脫主要性而選擇使用次要性權利保護途徑(sekundärer Rechtsschutz)規定。

四、國家補償責任之成立要件

國家補償責任並無如國家賠償法之一般性國家補償法，可為規範。因此，國家

(註二一) Maurer, a.a.O., § 26 Rn. 9.

(註二二) Bverf GE 58, 323.

(註二三) Maurer, a.a.O., § 26 Rn. 31, 87, 95。另請參閱中文解說如翁岳生，上揭書，頁128-129。翁氏譯為第一次權利保護之優先，似與原義不甚符合。另李建良氏亦為相同翻譯，參閱，李建良，上揭書，頁1442。

補償責任之成立要件是依據各別立法之法律而定。學者依據各國家補償法律所定原因，將國家補償責任之成立要件區分為共同成立要件與特別成立要件（註二四）。

（一）國家補償責任之共同成立要件

國家補償責任之共同成立要件，可分為七項（註二五），即：

1. 須屬於行使公權力之行為

國家補償責任之成立要件，首先是國家行使公權力之行為。故如非行使公權力行為之私法上行為，國家不負補償責任。所謂公權力之行為不論是行政處分、或事實行為、或依抽象之制定法規命令行為，均包括在內。

2. 須為國家之合法行為

國家補償責任之前提，須國家之行為為合法行為才可。如國家之行為如為違法行為，則應適用國家賠償法或其他國家賠償之特別法律。這也是學者將國家補償責任與國家賠償責任相互區別之重要準據（註二六）。

3. 須對人民財產或其他權利有侵害

國家補償責任之發生，須因國家合法行使公權力之行為導致人民財產或其他權利受有損害。如因國家合法徵收所為導致人民喪失土地所有權是。又如國家之徵用行為使人民之財產權受到限制而並未喪失，學者認係廣義之徵收（註二七），故如依民用航空法第六十條所為之緊急徵用導致人民財產或其他權利受有損害時，國家應負補償責任。

4. 須侵害達嚴重程度或已構成特別犧牲

國家補償責任之產生，須因國家合法行使公權力行為所生之侵害達嚴重程度或已構成特別犧牲，如若侵害輕微，或雖有侵害但未妨害財產權人正常之使用收益，或侵害屬於財產權人之一般社會責任而不構成特別犧牲者，仍無國家補償責任之存

（註二四） 吳庚，上揭書，頁 587。

（註二五） 同上註。

（註二六） 廖義男，上揭書，頁 20。

（註二七） 吳庚，上揭書，頁 587。

在。

5.須相對人或利害關係人有值得保護之利益

國家補償責任之發生，須相對人或利害關係人有值得保護之利益。所謂值得保護之利益，學者認為生命、身體及自由等非財產上權益，涉及個人之基本法律地位，如因公益而特別犧牲，則應予補償。如若財產上權益，有時並不一定要補償，如違法興建之違章建築，造成重大污染之裝置設備、飼養之狂犬、患口蹄疫之牲畜等既非值得保護之法益，則予以拆除或撲殺，不一定要加以補償（註二八）。不過，我國有些法律規定，並不遵守此一原則要件。例如民用航空法第一百一十八條第二項規定，違反該法第三十四條第二項禁止在航空站或飛行場四週之一定範圍內飼養飛鴿之規定，其已設之鴿舍，由航空站及航空警察局通知其所有人限期遷移，並由民航局或飛行場經營人給予補償。此一規定顯對違反法律規定之非值得保護利益加以補償，實非妥當。

6.須基於公益之必要性

國家補償責任之發生。須基於公益目的之必要性。換言之，須因國家有為了公共任務並使人民受益之必要。例如徵收土地以修築公路，或為軍事安全，拆除人民房舍等具有促進公益或公共福祉目的必要性之行為是。

7.須有法規之依據始得請求

此即為學理上所稱之徵收補償結合條款（Junktimklausel）（註二九）。德國基本法第十四條第三項明文規定：「徵收為公共福祉，始得為之。徵收須依規定補償方法與金額之法律，或根據該項法律，始得為之。……」。我國憲法雖無明文規定此所述之徵收補償結合條款，但學者認為依大法官釋字第四二五號解釋，應作相同之解釋（註三〇）。因此，人民請求國家補償，須有法規依據，始可請求。而行政機關亦不得在法律無補償條文規定時，任意對人民為補償。

德國學者認為徵收補償結合條款存在之理由有三（註三一），

(1)保護功能（Schutzfunktion）——意指徵收補償結合條款具有保護人民之功

（註二八） 吳庚，上揭書，頁 588-589。

（註二九） Maurer, a.a.O., § 26 Rn. 61, 62, 63.

（註三〇） 吳庚，上揭書，頁 588。

（註三一） 同註二七。

能，使人民財產權在被徵收時，因此徵收補償結合規定而獲得補償。

(2) 警示功能 (Warnfunktion) —— 意指徵收補償結合條款具有警示立法者之功能，使其在訂定有徵收屬性之侵犯人民財產權法律，明白認知，有由國庫補償義務之存在。

(3) 權限功能 (Kompetenzfunktion) —— 意指徵收補償結合條款有權限劃分的功能。用以確保國會之立法權與預算權，使立法者得以排除行政機關單獨作為之補償決定或法院直接引用基本法第十四條第三項規定而為補償之判決。徵收補償條款甚為重要，德國學者認為法律如無徵收補償規定或未依基本法第十四條第三項要求為補償方法與金額之規定，則行政機關或法院不得在事後補正 (nachbessern)，直接引用基本法第十四條第三項規定而對人民加以補償 (註三二)。此一看法，可供我國借鏡。

□ 國家補償責任之特別成立要件

上述國家補償責任之共同成立要件，主要是建構在國家之公益徵收行為上。但國家之補償責任原因並不以公益徵收為限。其他各種規定國家補償責任原因之特別法律如戰士授田憑據處理條例、二二八事件處理及補償條例、戒嚴時期人民受損權利回復條例、戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例、國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例、犯罪被害人保護法等，對於國家補償責任之成立要件，各有特別之規定。此即學者所謂之國家補償責任之特別成立要件 (註三三)。

五、國家補償責任之主體

國家補償責任之主體為何？換言之，國家補償責任究應由何人負擔？(註三四) 由於規定國家補償責任之法律非常繁多，國家補償責任之原因也不盡相同，故國家補償責任之主體，大致分析，可得下列各種類型。

(一) 在公益徵收方面，國家補償責任之主體，相關法律之規定不一。在土地徵收

(註三二) Maurer, a.a.O., § 26, Rn. 61.

(註三三) 吳庚，上揭書，頁 589。

(註三四) 參閱，涂懷瑩，行政法原理，頁 747。

方面之規定類型為：

- 1.有規定為國家者，如民國八十九年二月二日公布施行之規定：「國家因公益需要……得徵收私有土地……」。
- 2.有規定為主管機關者，如水利法第八十三條第一項規定：「尋常洪水位行水區之土地…其已為私有者，得由主管機關依法徵收之」。
- 3.有規定為政府者，如文化資產保存法第三十二條第三項規定：「……古蹟所定著之土地，必要時政府得予……徵收之」。
- 4.有規定為各級政府者，如都市計畫法第五十二條規定：「都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地……」。
- 5.有規定為各該事業機構者，如都市計畫法第四十八條規定：「依本法指定之公共設施地供公用事業設施之用者，由各該機構依法予以徵收」。
- 6.有規定為直轄市、縣（市）（局）政府者，如建築法第五十二條規定：「依第四十九條、第五十條退讓之土地，由直轄市、縣（市）（局）政府依法徵收」。

學者認為，公益徵收之主體為國家及縣（市）等地方自治團體，至於「機關」或「政府」則僅是徵收之實施機關（註三五）。又上所述「各該事業機關」則依其事業為公營事業或私營事業而有不同。其為公營事業者則徵收主體為各該公營事業所屬之國家或縣（市）自治團體。依此可知，在土地徵收方面，國家補償責任之主體為國家或縣（市）等地方自治團體。至於「政府」、「主管機關」、「事業機關」只是土地徵收之實施機關而已。

另在土地以外之徵購、徵用，早期之法律有規定為政府者，如國家總動員法第五條規定：「本法實施後，政府於必要時，得對國家總動員物質徵購或徵用其一部或全部」；有規定為各長官者，如軍事徵用法第一條規定：「陸、海空軍於戰事發生或將發生時，為軍事上緊急之需要，得依本法徵用軍需物及勞力，而於同法第四條規定，軍事徵用權，限於……各長官行使之」。近期之法律則多規定為由「主管機關」為之，如水土保持法第二十六條規定：「為保護公共安全，實施緊急水土保持之處理與維護，主管機關得就地徵用搶修所需之物料、人工、土地，並得拆除障礙物」。又如森林法第七條規定：「公有林或私有林……，得由中央主管機關收歸國有。但應給予補償金……」。另水利法第七十六條亦有類似規定。依學者意見，不

（註三五） 李建良，上揭書，頁 1457。

管是政府、長官或主管機關，其均為徵用之實施機關（註三六），故國家補償責任之主體仍為各該政府、長官或主管機關所屬之國家或地方自治團體。

（二）在特別犧牲方面，國家補償責任之主體，有關災疫防範法律之規定不一，如畜牧法第十八條規定：「種畜禽、種源有遺傳性疾病經主管機關認定有害人體健康之虞者，應由中央主管機關指定單位執行撲殺銷燬，並酌予所有人補償；其補償金額由中央主管機關邀集有關機關、畜牧團體代表、專家及學者評定之。」又如水利法第七十九條規定：「水道沿岸之種植物或建造物，主管機關認為有礙水流者，得報經上級主管機關核准，限令當事人修改、遷移或拆毀之。但應酌予補償」。再如消防法第十九條規定直轄市、縣（市）政府對火災處所及其周邊土地或建築物之使用、損壞或限制使用所致之損失，得視實際狀況酌予補償。同樣的，在植物防疫檢疫法第十二條、第十三條、動物傳染病防治條例第四十條亦有類似規定。由此可見，在災疫防範所致人民之特別犧牲，國家補償責任之主體仍為國家或直轄市、縣（市）等地方自治團體，而實施機關，則為主管機關或直轄市、縣（市）政府。

（三）在合法授益行政處分廢止時之補償方面，國家補償責任主體則有特殊之規定，如水利法第十九條規定，水源之水量不敷公共給水，並無法另得水源時，主管機關得停止、撤銷或限制水權，若致使原用水人受有重大損害時，由主管機關按損害情形核定補償，責由公共給水機構負擔之。由此可見，在此情形下，國家補償責任是由主管機關核定，但卻責由公共給水機構負擔之。此在公共給水機關為公營公司或無問題，但其若為私營公司，則不免爭議。

（四）在財產權使用或收益之禁止與限制方面，國家賠償責任主體，法律除有規定為國家或地方自治團體外（註三七），亦有規定為由其他人負起補償責任，如森林法第三十一條規定禁止土地所有人或竹、木所有人砍伐竹、木之保安林，其所受之損害，由中央政府補償之，但得命因保安林之編入特別受益之法人、團體或私人負擔其全部或一部。另如自來水法第十二條規定：「……水質水量保護區域內，原有建築物及土地使用經主管機關會商有關機關認為有妨害水質水量者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改

（註三六） 李建良，上揭書，頁 1458。

（註三七） 相關的法律規定有水土保持法第二十、二十一條；野生動物保育法第十一條；獎勵民間參與建設條例第十八條；文化資產保存法第三十六條之一第一項。詳見，李建良，上揭書，頁 1502-1503。

變使用。其所受之損失，由自來水事業補償之」。此種國家為了公益採取合法行為行為卻要由民營事業（註三八）負補償責任之規定甚為奇特。而遇有補償爭議時，國家之主管機關尚有核定補償金額之權（註三九），造成行政機關之權限過大，將來不免有爭議。

- （五）在歷史冤錯事件之補償方面，國家補償責任主體則非國家或地方自治團體，而是屬於「其他行政主體」之公法上財團法人。如戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例第三條規定，行政院為處理受裁判者之認定及申請補償事宜，得設財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會。而申請人對基金會所為補償事宜之決定，得依法提起訴願及行政訴訟。由此可知戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會，就是行政程序法第二條第二項所規定，國家、地方自治團體以外所謂之「其他行政主體」，而依該條例之規定，辦理補償行政事宜。同樣的，二二八事件處理及補償條例第三條規定，行政院為處理二二八受難者之認定及申請補償事宜，得設「財團法人二二八事件紀念基金會」。然而與上述戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例不同與美中不足的是，並未明定，不服基金會決定時，得依法提起訴願及行政訴訟。不過由該條例第十條第一項之規定，即基金會為調查受難人受難情形，得調閱政府機關或民間團體所收藏之文件及檔案，各級政府機關或民間團體不得拒絕。由此可知，財團法人二二八事件紀念基金會亦是處理補償行政，屬性為公法上財團法人之行政主體。

六、國家補償責任之範圍

國家或地方自治團體對人民依各種法定原因應負補償責任，其責任範圍為何？法律規定不同，學說亦有爭議。就比較法之觀點而言，德國在公用徵收之補償責任範圍，有採全額補償原則（vollständige Entschädigung）（註四〇），有採適當補償原

（註三八）自來水事業依自來水法第七條之規定，可能為民營事業，因該條規定：「自來水事業為公用事業，以公營為原則，並得准許民營」。

（註三九）參照自來水法第十二條第二項規定。

（註四〇）如一八七四年之普魯土地徵收法第一條規定。另參閱，Fritz Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, C. H. Beck, München 1998, S.209. ff.

則 (*angemessene Entschädigung*) (註四一)，亦有採合理補償原則 (*gerechte Entschädigung*) (註四二)。我國學者多主張基於公平原則，國家應對被徵收人為完全之補償 (註四三)，亦有認為可仿採德國聯邦普通法院所創之「重新籌置理論」 (*Wiederbeschaffungstheorie*)，對被徵收人之地價補償數額應足以使其在其他地區購得同等面積，同等條件及同等利用價值之土地 (註四四)。不過，在我國司法實務上多採「合理補償」原則，司法院大法官亦於釋字第四〇〇、四〇九、四二五號解釋中分別指出，國家依法徵收人民財產，應給予適當之補償或合理之補償。是以，我國公益徵收之補償，原則上非採全額補償，而是採合理、適當之補償 (註四五)。

現行法律對國家補償責任之範圍，規定不一，主要可分為：

1. 全額補償者——如建築法第四十五條第一項規定：「…徵收之補償，土地以市價為準，建築物以重建價格為準。」
2. 酌量補償者——如戒嚴法第十一條第十款規定：「因戒嚴上不得已時，得破壞人民之不動產，但應酌量補償之。」至於如何酌量，則由行政機關以行政處分為之。採此補償範圍者，另有消防法第十九條之規定是。
3. 相當補償者——如電信法第三十六條規定：「…致損害建築物或種植物時，應由第一類電信事業或公設專用電信設置機關查明確實後，付與相當之補償。」而在有不同意見時，則由地方政府協調處理。至於地方政府協調不成時，該如何處理，電信法未有進一步規定，將來恐須依照行政訴訟法之訴訟程序加以處理。採此補償範圍者，另有如水土保持法第二十六條、水利法第七十六條等之規定。
4. 限額補償者——如國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例第六條規定：「…人員傷亡之補償，最高不超過三十個基數；財物損失之補償，…最高不超過六十個基數。」採此補償範圍者，另有如戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例第五條及二二八事件處理及補償條例第七條之規定是。

又國家補償責任之範圍，在國家為了公共利益而侵害人民具有財產價值之權利或使人民受特殊犧牲之公權力行為，即學理上所謂「準徵收之侵害」

(註四一) 如一九一九年威瑪憲法第一五三條第二項第二句規定。

(註四二) 如一九四九年西德基本法第十四條第三項第三句規定。

(註四三) 參閱，李建良，上揭書，頁 1473-1474。

(註四四) 陳新民，論「公益徵收」的補償原則，憲法基本權利之基本理論 (上)，1990，頁 424。

(註四五) 李建良，上揭書，頁 1474。

(Enteignungsgleicher Eingriff) (註四六) 上，限於彌補原有權利之實質損失 (Substanzverlust)，而未如國家賠償責任之範圍，包括所受損害及所失利益。換言之，對當事人所受損害予以補償，但對其可能之利得或利得機會之喪失，則不予補償。

另國家補償責任之範圍只及於當事人財產權益所受之損害，至於非財產上之慰撫金，則不包括在內。德國聯邦普通法院一九五六年之判決，明確認為慰撫金之請求，應限於國家違法有責之行為。不過，此一判決意旨，已不為德國學者所接受，而德國較新之立法亦加以揚棄 (註四七)，認為依今日之正義理念，對使人民為特殊犧牲侵害行為之賠償尚應及於非財產上之損害 (註四八)。我國少數法律亦有類似之規定，如二二八事件處理及補償條例第八條所規定補償範圍尚包括健康名譽受損害，是以當事人之健康、名譽等非財產上損害，亦可依該條例請求補償。

七、國家補償責任之承擔方法

國家對其補償責任，究應如何承擔，亦即其補償方法為何？法律之規定不一。補償之方法，在公益徵收方面，地價及有關費用如土地改良物補償、遷移費補償、接連地損失補償、生活轉業補助金、畜產遷移費等 (註四九)，通常以金錢為之。間有搭發土地債券、實物土地債券或抵價地者 (註五〇)。

至於在財產權之限制或特別犧牲方面補償責任方面，不管是在財產權使用或收益之禁止與限制；或在財產權之公益利用；或在財產權利用之妨礙；或對財產權益之排除；或因排除危險措施；或對行政處分應廢止後信賴保護之補償，其補償方法也多以金錢補償為之。

比較特殊的是，在因歷史冤錯事件之補償責任方面，除了有特殊的金錢補償規定外 (註五一)，尚有一些回復原狀等非金錢性的補償措施，如二二八事件處理及補

(註四六) 廖義男，國家賠償法，頁 17-20。

(註四七) 如德國國家責任法第七條規定：「侵害身體、健康、自由或人格上之重大侵害，雖非財產上之損害，應……，以金錢為相當之賠償」。

(註四八) Ossenbühl, a.a.O., S.140-141.

(註四九) 參閱李建良，上揭書，頁 1474-1478。

(註五〇) 同上註，頁 1485-1487；另參閱，涂懷瑩，行政法原理，頁 748。

(註五一) 如在二二八事件處理及補償條例第七條及戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例第五條中，均規定補償金額，以基數計算，每一基數為新台幣十萬元，但最高不得超

償條例第六條規定：「受難主及受難者家屬名譽受損者，得申請回復之，其戶籍失實者，得申請更正之」。同要樣的在戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審辦案件補償條例第四條中亦有相似規定。另外在民國八十八年二月三日制定之國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例中期補償方法也是以金錢為之，但其補償金之計算，與公益徵收或特別犧牲之補償責任承擔方法不同，是以基數計算。每一基數為新台幣五萬元，人員傷亡之補償，最高不得超過三十個基數；財物損失之補償，以實際受損金額計算，最高不得超過六十個基數。可見在此方面之補償責任必非採全部補償原則，且是以實際損失為準，且有最高基數之限制。

八、國家補償責任之時限

國家補償責任之時限為何？各個法律之規定不一。有明文規定其相關時限者，有未明文規定時限者。其中，明文規定時限者又可分為：

- (一) 土地徵收條例第二十六條規定，直轄市或縣（市）主管機關應於本條例規定發給補償費之期限屆滿次日起三個月內存入專戶保管，並通知應受補償人。自通知送達發生效力之日起，逾十五年未領取之補償費，歸屬國庫。
- (二) 戰士授田憑據處理條例第七條規定，申請登記發給補償金，經核發通知領取之日起二年內未領取者，其應發之金額，由政府專戶保管之，自通知領取之日起逾五年未領取者，其補償歸屬國庫。
- (三) 國軍軍事勤務致人民傷亡損害補償條例第十一條規定，申請補償金之權利，自本條例施行之日起，經過二年而消滅。同條例第十條又規定，核定之補償金，自申請人收受通知之日起，逾二年未領取者，其補償金額歸屬國庫。
- (四) 二二八事件處理及補償條例第十四條及戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件條例第十四條，均規定，符合各該條例補償對象者，於認定核發之日起二個月內一次發給。自通知領取之日起逾五年未領取者，其補償金額分別歸屬二二八事件紀念基金會或戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會。

至於未有明文規定補償責任之時限者，多為有關財產權使用或收益之禁止或限制或對財產權利用之妨礙或為了公益而利用私人財產權等有關之法律，如水利法第七六條、七九條、八三條；水土保持法第二十六條，民用航空法第一一八條，市區

過六十個基數。

道路條例第十一條，鐵路法第十七條，畜牧法第十八條，野生動物保育法第十二條，動物傳染病防治條例第四十條及區域計畫法第十四條等。根據這些法律，補償金額多經協議，如協議不成，多由行政機關以行政處分核定其數額。當事人如有不服，可以依行政爭訟途徑請求救濟。但如行政爭訟被駁回，當事人仍不願去具領行政機關所核定之補償金額時，行政機關之補償責任時限為何？各該法律均無規定。此際似可參酌適用區域計畫法施行細則第十一條之明示規定，即應受補償人拒絕受領或不能受領者或應受補償人所在不明者，補償金應依法提存。而依提存法第十條之規定，提存物逾十年不取回者，提存物屬於國庫。

九、結 語

國家補償責任之產生原因，基於社會之複雜多元化，種類日趨繁多。我國憲法雖未如德國基本法第十四條之定有補償制度之明文規定，但在許多法律中則有明文規定國家、地方自治團體或其他公法上財團法人應對人民擔負補償責任者。不過，因我國行政法學發展之落後遲緩，行政機關法制作業之協調整合未臻完善以及立法機關之立法缺乏周全配套與慎密思考，故有同類性質之補償法律，有的明文規定補償責任範圍，有的卻一字不提（註五二）；另有法律規定補償責任，適用提存法之規定（註五三），有的卻明文排斥提存法之適用（註五四），情形不一而足。

為了避免國家補償責任之紛歧紊亂，將來或可仿參德國法制經驗，將國家補償責任、國家賠償責任、公法上之危險責任、社會衡平補償制度等溶為一爐，制定綱要性、普通性之國家責任法，以收執簡御繁之功效。

（註五二） 如動物傳染病防治條例第四十條明文詳細規定補償責任範圍，但規範種畜禽動物之畜牧法，則未規定補償責任範圍。同樣的，在植物防疫檢疫法，也未規定補償責任範圍。

（註五三） 如上述區域計畫法施行細則第十一條之規定。

（註五四） 如上述土地徵收條例第二十六條，直轄市或縣（市）主管機關應於國庫設立土地徵收補償費保管專戶，保管因受領遲延、拒絕受領或不能受領之補償費，不適用提存法之規定。