

臺灣高等法院民事判決

112年度重上國更一字第2號

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26

上 訴 人 蘇進法  
陸玉琴  
陳忠本  
簡美姍  
王列忠  
李明基  
涂麗如  
共 同  
訴訟代理人 林永頌律師  
被 上 訴 人 交通部觀光署  
法定代理人 周永暉  
訴訟代理人 蔡進良律師  
黃冠中律師  
被 上 訴 人 新北市政府  
法定代理人 侯友宜  
上 一 人  
訴訟代理人 張安婷律師  
被 上 訴 人 內政部消防署  
法定代理人 蕭煥章  
上 一 人  
訴訟代理人 吳弘鵬律師

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國108年10月1日臺灣士林地方法院107年度重國字第1號第一審判決提起上訴，經最高法院第一次發回更審，本院於113年12月24日言詞辯

01 論終結，判決如下：

02 主 文

03 原判決關於駁回上訴人後開第二、三項之訴，及該部分假執行之  
04 聲請，暨除確定部分外訴訟費用之裁判均廢棄。

05 被上訴人交通部觀光署應給付上訴人蘇進法、陸玉琴、陳忠本、  
06 簡美玲、李明基、涂麗如、王列忠各新臺幣參佰萬元，及自民國  
07 107年2月7日起至清償日止，按週年利率百分之5計算之利息。

08 被上訴人新北市政府應給付上訴人蘇進法、陸玉琴、陳忠本、簡  
09 美玲、李明基、涂麗如、王列忠各新臺幣參佰萬元，及自民國10  
10 7年2月7日起至清償日止，按週年利率百分之5計算之利息。

11 第二、三項所命給付，於任一被上訴人已為給付，他被上訴人於  
12 其給付範圍內免給付義務。

13 其餘上訴駁回。

14 第一審、第二審（除確定部分外）及發回前第三審訴訟費用，由  
15 被上訴人交通部觀光署、新北市政府連帶負擔千分之875，餘由  
16 上訴人負擔。

17 本判決第二項所命給付，於上訴人蘇進法、陸玉琴、陳忠本、簡  
18 美玲、李明基、涂麗如、王列忠各以新臺幣壹佰萬元或等值之臺  
19 灣銀行無記名可轉讓定期存單供擔保後得假執行；但被上訴人交  
20 通部觀光署如各以新臺幣參佰萬元預供擔保，得免為假執行。

21 本判決第三項所命給付，於上訴人蘇進法、陸玉琴、陳忠本、簡  
22 美玲、李明基、涂麗如、王列忠各以新臺幣壹佰萬元或等值之臺  
23 灣銀行無記名可轉讓定期存單供擔保後得假執行；但被上訴人新  
24 北市政府如各以新臺幣參佰萬元預供擔保，得免為假執行。

25 事實及理由

26 壹、程序方面：

27 一、按當事人之法定代理人其代理權消滅者，應由有代理權之法  
28 定代理人承受訴訟，此觀民事訴訟法第170條、第175條之規  
29 定自明。次按國家機關因裁撤或改組而不存在者，其性質與  
30 法人因合併而消滅者相類，其訴訟程序類推適用民事訴訟法  
31 第169條第1項規定，在承受其業務之機關承受其訴訟以前當

01 然停止（最高法院107年度台上字第1828號判決要旨參  
02 照）。查被上訴人交通部觀光局（按依最高法院111年度台  
03 上字第1619號裁定已由其法定代理人周廷彰承受訴訟）於本  
04 院審理期間，因配合行政院機關組織調整，且交通部組織法  
05 自民國（下未特別註明者同）112年9月15日起施行，故交通  
06 部觀光局於112年9月15日改制為交通部觀光署，其法定代理  
07 人經總統任命改為周永暉，有交通部112年7月27日交人字第  
08 1120021831號函、總統府秘書長112年9月5日華總一禮字第1  
09 1200076030號錄令通知附卷可稽（見本院卷一第199至201  
10 頁），並據交通部觀光署及其法定代理人周永暉於112年10  
11 月25日具狀聲明承受訴訟（見本院卷一第187至188頁），核  
12 與上開規定相符，應予准許。

13 二、復按依國家賠償法請求損害賠償時，應先以書面向賠償義務  
14 機關請求之；賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起  
15 逾30日不開始協議，或自開始協議之日起逾60日協議不成立  
16 時，請求權人得提起損害賠償之訴，國家賠償法第10條第1  
17 項、第11條第1項本文分別定有明文。查上訴人蘇進法、陸  
18 玉琴、陳忠本、簡美玲、王列忠、李明基、涂麗如（下分稱  
19 姓名，合稱上訴人）曾於106年6月23日以書面提出國家賠償  
20 之請求，經被上訴人新北市政府（下稱新北市政府）於106  
21 年6月23日收受，交通部觀光署、被上訴人內政部消防署  
22 （下稱內政部消防署，與交通部觀光署、新北市政府合稱被  
23 上訴人）則於106年6月26日收受，嗣新北市政府以106年7月  
24 24日新北府觀管字第1061276773號、內政部消防署以106年7  
25 月25日消暑秘字第10601005543號、交通部觀光署以106年7  
26 月26日觀旅字第1065001277號函覆拒絕賠償，為兩造所不爭  
27 執（見原審卷三第337至338頁、卷十第87頁），並有上訴人  
28 所提中華郵政掛號郵件收件回執在卷可佐（見原審卷八第13  
29 0頁），故上訴人於106年11月9日提起本件國家賠償之訴，  
30 核與上開規定相符，程序上應予准許。

31 貳、實體方面：

01 一、上訴人主張：如附表一編號1至4②欄所示被害人（下合稱本  
02 件被害人）於104年6月27日參加訴外人瑞博國際整合行銷有  
03 限公司（下稱瑞博公司，實際負責人呂忠吉）向訴外人八仙  
04 樂園育樂股份有限公司（下稱八仙公司）承租，在八仙樂園  
05 內「快樂大堡礁」等區域舉辦之「彩色派對-八仙水陸戰場  
06 （Color Play Party）」（下稱系爭派對），當日下午8時3  
07 1分在「快樂大堡礁」區域發生粉塵爆炸燃燒（下稱系爭塵  
08 爆），因(一)交通部觀光署所屬如附表二編號1③欄所示公務  
09 員，對八仙公司違規營業開放「快樂大堡礁」遊樂設施供民  
10 眾使用，長期怠於依發展觀光條例第37條、第54條第1項、  
11 觀光遊樂業管理規則第37條第1、4項規定，督促改善或命停  
12 止營業、暫停使用設備或廢止執照，未查知違法分割出租予  
13 瑞博公司舉辦系爭派對，未依發展觀光條例第55條第3項命  
14 限期改善，明知八仙樂園於104年6月18日之緊急救難及醫療  
15 急救系統演練不符規定，竟未確保場地合法使用及逃生動線  
16 恰當，而怠於執行職務；(二)新北市政府所屬如附表二編號  
17 2、3③欄所示公務員，就「快樂大堡礁」違規建於農業區且  
18 未取得執照即使用，怠於依都市計畫法第79條第1項、建築  
19 法第86條第2款規定勒令強制拆除、停止使用，及怠於依觀  
20 光遊樂業管理規則第37條第1至3項規定，於複檢合格前限制  
21 其使用，亦未將違規情形陳報交通部觀光署，未盡考核之  
22 責，且知悉系爭派對將於前開時、地舉行，得預見可能釀成  
23 公共災害，八仙樂園之水上樂園區域屬於法定消防檢查範  
24 圍，歷年定期消防安檢未檢查或規範「快樂大堡礁」火災事  
25 故安全逃生應變措施與設備、未防範粉塵易燃，怠於審查八  
26 仙公司於104年6月9日提送之安全守則是否完善，明知同年  
27 月18日之緊急救難及醫療急救系統演練不符規定，竟未命其  
28 改善救災通路單一狹長、漂漂河髒汙問題，有怠於執行觀光  
29 遊樂業管理規則第35條所定職務；(三)內政部消防署為消防主  
30 管機關，得預見粉塵易燃而具消防風險，且無裁量空間，所  
31 屬如附表二編號4③欄所示公務員，竟未依消防法第14條之

01 授權制定易致火災行為之管理辦法，顯有違失，使本件被害  
02 人受有如附表一③欄所示傷害，終至於附表一④欄所示時間  
03 死亡，上訴人分為本件被害人之父或母（詳如附表一⑤⑥欄  
04 所示），因而精神痛苦，受有如附表一⑦欄所示非財產損  
05 害。爰依國家賠償法第2條第2項後段、第5條、民法第194條  
06 規定，起訴聲明：(一)交通部觀光署應各給付蘇進法、陸玉  
07 琴、陳忠本、簡美姪、李明基、涂麗如各600萬元，給付王  
08 列忠1200萬元，及均自起訴狀繕本送達之翌日起至清償日  
09 止，按週年利率5%計算之利息。(二)新北市政府應各給付蘇  
10 進法、陸玉琴、陳忠本、簡美姪、李明基、涂麗如各600萬  
11 元，給付王列忠1200萬元，及均自起訴狀繕本送達之翌日起  
12 至清償日止，按週年利率5%計算之利息。(三)內政部消防署  
13 應各給付蘇進法、陸玉琴、陳忠本、簡美姪、李明基、涂麗  
14 如各600萬元，給付王列忠1200萬元，及均自起訴狀繕本送  
15 達之翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之利息。(四)第  
16 一至三項聲明，如任一被上訴人為給付，其餘被上訴人於其  
17 給付金額之範圍內同免給付義務。(五)願以現金或等值之臺灣  
18 銀行無記名可轉讓定期存單供擔保，請准宣告假執行。【原  
19 審為上訴人敗訴之判決，上訴人聲明不服，提起一部上訴，  
20 本院108年度重上國字第16號（下稱前審）判決駁回上訴人  
21 之上訴。上訴人聲明不服，提起上訴後，最高法院判決廢棄  
22 前審判決，發回本院更審。至原審原告楊秀濂、吳泳叡、李  
23 采芬、宋玉玲、郭滙經、王台金、吳德成未就原審判決其等  
24 敗訴部分聲明不服，原審原告曾明華、黃慧卿未就本院前審  
25 判決其等敗訴部分聲明不服，上訴人未就原審判決其等其餘  
26 敗訴部分聲明不服，上開部分均已告確定，非本院審理範  
27 圍，下不贅述】並上訴聲明：(一)原審判決關於駁回上訴人下  
28 開第二項之訴部分廢棄。(二)前開廢棄部分，1.交通部觀光署  
29 應給付蘇進法、陸玉琴、陳忠本、簡美姪、李明基、涂麗如  
30 各300萬元、王列忠600萬元，及自起訴狀繕本送達翌日起至  
31 清償日止，按週年利率5%計算之利息；2.新北市政府應給

01 付蘇進法、陸玉琴、陳忠本、簡美姪、李明基、涂麗如各30  
02 0萬元、王列忠600萬元，及均自起訴狀繕本送達翌日起至清  
03 償日止，按週年利率5%計算之利息；3.內政部消防署應給  
04 付蘇進法、陸玉琴、陳忠本、簡美姪、李明基、涂麗如各30  
05 0萬元、王列忠600萬元，及均自起訴狀繕本送達翌日起至清  
06 償日止，按週年利率5%計算之利息。(三)聲明第二項，如一  
07 被上訴人已為給付，他被上訴人於其給付範圍內免給付義  
08 務。(四)願以現金或等值之臺灣銀行無記名可轉讓定期存單供  
09 擔保，請准宣告假執行（見前審卷三第112頁）。

## 10 二、被上訴人之答辯：

11 (一)交通部觀光署：依照相關法規，主管機關僅就位於觀光範圍  
12 內並經主管機關核准之觀光遊樂設施進行定期或不定期的考  
13 核，而本件「快樂大堡礁」並非主管機關核准觀光遊樂設  
14 施，且交通部觀光署於95至103年進行現場定期或不定期督  
15 察考核時，「快樂大堡礁」都掛有禁止使用或未開放營業之  
16 告示牌，因此交通部觀光署對於八仙樂園有將「快樂大堡  
17 礁」對外開放為遊客使用，難謂具有預見認識及知悉之可  
18 能，更遑論對於八仙樂園將「快樂大堡礁」出租於第三人，  
19 並由第三人舉辦派對，又後因第三人之過失行為導致系爭事  
20 故之發生，有所預見及認識，故無因果關係。即便事故發生  
21 前交通部觀光署就八仙樂園有停業處分，仍會因八仙樂園出  
22 租於第三人，而因第三人之過失行為而發生系爭事故。再  
23 者，系爭塵爆發生之原因，係第三人舉辦彩色派對活動時之  
24 舞台活動內容及流程設計不當、人為疏失及硬體設備未為適  
25 當隔離不慎所致，為偶發之獨立事件，要非因快樂大堡礁遊  
26 樂設施本身欠缺安全性或該土地建物使用不當所致，即因之  
27 發生因果關係中斷，系爭塵爆事故所生損害為前開獨立事件  
28 之原因所導致，並非觀光署之行為所造成。是交通部觀光署  
29 難謂具有怠於職務之情形，亦與系爭塵爆事故致生上訴人權  
30 益損害之結果間不具相當因果關係等語，資為抗辯。並答辯  
31 聲明：(一)上訴駁回。(二)如受不利判決，願提供擔保請准宣告

01 免為假執行。

02 (二)新北市政府：新北市政府事前並不知瑞博公司即將在八仙樂園  
03 園之「快樂大堡礁」未蓄水之場地舉辦系爭派對。則新北市政府  
04 事前未按觀光遊樂業管理規則第37條第1項實施「不定期檢查」，  
05 無所謂怠於執行職務可言，且該條所謂定期或不定期檢查，是  
06 檢查遊樂設施的本身，不及於遊樂設施的場地將舉辦的何種活動，  
07 活動的舉行亦無庸向新北市政府公務員陳報，無所謂容任系爭  
08 派對之舉行。系爭塵爆發生當時，亦未有任何法令規定公務員應  
09 主動注意、監督觀光遊樂業出租「場地」予他人使用之狀況，且  
10 基於「行政資源有限性」及「設施之一次性非正常使用脫離常態」，  
11 新北市政府對於系爭派對之舉行暨塵爆之發生，無預見可能性。  
12 另新北市政府過去歷次定期檢查或參與年度督導考核競賽時，由於  
13 「快樂大堡礁」均處於「未使用」之狀態，且其未使用之狀態無  
14 任何「危險」可言，本無須再做成「不得/暫停使用」之行政處  
15 分。又根據觀光遊樂業管理規則第38條所謂考核競賽的項目，並  
16 不包括使用分區的考核。依照77年空照圖，「快樂大堡礁」已經  
17 蓋好，當時系爭土地未編於農業區，也非都市計畫土地，民國80  
18 年才編為農業區，但仍非都市計畫土地，98年12月31日才劃定  
19 入臺北港特區都市範圍內，且新北市政府規定細則可做原來使用，  
20 故「快樂大堡礁」位於農業區此事實沒有違反都市計畫法。又「  
21 快樂大堡礁」所坐落的土地並非建築法法定空地範圍，另外也不  
22 符合游泳池相關法規的定義，因此其本身不需要申請雜項執照，  
23 而歷來定期或不定期檢查時，該水池都處於未使用之狀態，因此  
24 不需要以行政處分命停止使用。此外，依消防法第9條，檢查標  
25 的僅限於室內建築物所裝設之消防設備。根據八仙公司歷年提  
26 送之「消防安全設備檢修申報書」，八仙樂園所謂經消防機關列  
27 管之「戲水區」，自始均為「建築物內」之戲水區。「快樂大堡  
28 礁」並非消防安全設備檢查之標的，更無庸記載使用用途。  
29 另所謂「消防安全檢查」之重點，主要在檢查消防安全設備  
30  
31

01 之設置暨正常運作，檢查之項目不包括使用執照/雜項執照  
02 之有無暨是否違反使用用途。退步言之，縱新北市府事前  
03 知悉本件系爭派對即將假「快樂大堡礁」為蓄水之場地舉  
04 行，且縱新北市府可預見色粉可能爆炸而產生大量傷患，  
05 然八仙公司不可能在短短1個月內拓寬園區道路並增設園區  
06 出入口。則縱新北市府有於104年6月18日參加緊急救難及  
07 醫療系統演練時，檢查對外出入口是否太少、救難路線是否  
08 過遠、園區通路是否過窄而命其改善，仍非「必然或幾近確  
09 定」能避免本件被害人死亡之結果發生。況卷內無任何證據  
10 證明本件被害人死亡與「延誤就醫」有關。故新北市府  
11 與本件起火、火勢蔓延暨本件被害人死亡結果間仍無相當因  
12 果關係等語，資為抗辯。並答辯聲明：(一)上訴駁回。(二)如受  
13 不利判決，願提供擔保請准宣告免為假執行。

14 (三)內政部消防署：內政部消防署所為研磨廠粉塵爆炸案之案例  
15 宣導與本件系爭塵爆案發生之場域不同，前者乃發生於建築  
16 物內，後者則係發生於室外空曠場所。又上訴人所提之消防  
17 專業用書「火災學」部分，查其所指為「火災學」書中所提  
18 粉塵爆炸之意，而所謂粉塵爆炸意即可燃性固體之微粒子浮  
19 游於空氣中，當與空氣混合到一定可燃性濃度時若遇到火焰  
20 或放電火花而產生爆炸之現象，惟影響粉塵爆炸所涉及之因  
21 素（如：粉塵之化學組成、粒徑、爆炸界限、可燃性氣體之  
22 共存、發火溫度、最小發火能量）多且複雜，是難謂由所稱  
23 粉塵爆炸之意，即可預見室外噴放（灑）可燃性微細粉末行  
24 為可能造成爆炸。此外，火災學中，提及粉塵爆炸之防護對  
25 策為建築物及作業場之預防對策及安裝爆炸氣道（或洩爆  
26 孔）侷限對策，係針對建築物內場所之粉塵作業活動進行防  
27 範，其並未就空曠之戶外空間場所為相關防範措施。從而，  
28 無論係103年之案例宣導或消防專業用書「火災學」，該等  
29 內容及資料均以建築物及作業場等建築物內相關場所之粉塵  
30 作業活動，進行火災相關安全規範，意即該二者所指之發生  
31 場域皆為室內空間，而與系爭塵爆發生之空曠處所不同，是

01 不足相為比擬而認內政部消防署對此系爭塵爆之發生具有預  
02 見可能性。又是否需依消防法第14條規定授權制定易致火災  
03 行為之管理辦法，內政部消防署自有裁量空間，而非達裁量  
04 已收縮至零。此外，地方自治團體方屬地方自治災害防救之  
05 第一線權責機關，內政部消防署自不應屬本件之國家賠償機  
06 關等語，資為抗辯。並答辯聲明：(一)上訴駁回。(二)如受不利  
07 判決，願提供擔保請准宣告免為假執行。

08 三、兩造不爭執事項（見本院卷二第178至180頁、207頁）：

09 (一)本件被害人於104年6月27日參加由瑞博公司（實際負責人呂  
10 忠吉）所舉辦，在瑞博公司向八仙公司所承租之位於新北市  
11 ○○區○○路0段000號之八仙樂園內「快樂大堡礁」等區域  
12 舉行之系爭派對，當日下午8時31分在「快樂大堡礁」區域  
13 發生系爭塵爆。

14 (二)本件被害人因系爭塵爆而分別受有如附表一編號1至4③欄所  
15 示之傷害，並致於附表一編號1至4④欄所示時間死亡。上訴  
16 人分別為本件被害人之父、母。

17 (三)如附表二編號1至4所示公務員，分別於附表二編號1至4所示  
18 時間，任職於附表二編號1至4所示被上訴人機關，其等之職  
19 稱及職務內容分別如附表二所示。

20 (四)八仙樂園（觀光遊樂業執照名稱為「八仙海岸」，又稱八仙  
21 水上樂園）於78年7月8日開幕，經交通部於94年10月4日交  
22 路(一)字第0940011245號公告之觀光地區範圍，面積12.3166  
23 公頃，及經交通部觀光署94年11月11日觀旅字第0945001929  
24 號函核發觀光遊樂業執照及觀光遊樂業專用標識之設施，核  
25 准設施15項中未包括「快樂大堡礁」。

26 (五)交通部觀光署以八仙公司未經主管機關核准分割出租觀光遊  
27 樂設施，違反觀光遊樂業管理規則第23條第1項規定，依發  
28 展觀光條例第54條第1項、第55條第3項規定，命八仙公司立  
29 即停止營業至所有調查釐清及缺失改善為止，及裁處八仙公  
30 司5萬元罰鍰。八仙公司不服，提起訴願，遭決定駁回，遂  
31 對交通部觀光署提起行政訴訟，經臺北高等行政法院以105

01 年度訴字第598號判決：「原處分關於停止營業部分及該訴  
02 願決定均撤銷。原告其餘之訴駁回。」。交通部觀光署、八  
03 仙公司均不服提起上訴，經最高行政法院以107年度判字第1  
04 46號判決：「原判決關於撤銷原處分其中停止營業部分及該  
05 訴願決定暨該訴訟費用部分均廢棄，發回臺北高等行政法  
06 院。八仙公司之上訴駁回。」。就前開發回部分，經臺北高  
07 等行政法院以107年度訴更一字第34號判決：「原告之訴駁  
08 回。」。八仙公司不服提起上訴，經最高行政法院以109年  
09 度判字第614號判決駁回上訴而確定。

10 (六)交通部觀光署就系爭塵爆時在職之公務員中，陳貴華等5人  
11 於106年3月13日因系爭塵爆經交通部觀光署懲處，吳朝陽於  
12 105年10月27日因系爭塵爆經彰化縣立陽明國民中學懲處  
13 (見原審卷二第566至569頁)。

14 (七)新北市政府就系爭塵爆而懲處任職於觀光旅遊局、工務局之  
15 相關公務員，懲處名單見原審卷二第563頁，懲處事由見原  
16 審卷二第572至578頁。

17 (八)瑞博公司之實際負責人呂忠吉因系爭塵爆經臺灣士林地方檢  
18 察署(下稱士林地檢署)檢察官提起公訴，經臺灣士林地方  
19 法院104年度矚訴字第1號、本院105年度矚上訴字第2號、最  
20 高法院107年度台上字第4570號判決呂忠吉犯業務過失致人  
21 於死罪，處有期徒刑5年，併科罰金9萬元，罰金如易服勞  
22 役，以1千元折算1日確定在案(見原審卷三第210至263頁、  
23 卷五第23至47頁、卷七第10至11頁)。

24 (九)上訴人於105年4月至106年3月間分別簽立請求權讓與書予財  
25 團法人中華民國消費者文教基金會(下稱消基會)，其內容  
26 記載：本件被害人「因接受及使用104年6月27日於八仙樂園  
27 舉辦之『彩色派對』活動所提供之服務及商品，致受有損  
28 害，謹將本人因前開消費爭議所涉對相關賠償義務人之全部  
29 損害賠償請求權(包括懲罰性賠償金)讓與消基會，以便提  
30 起團體訴訟。…」等語，詳細讓與時間、內容如原審卷七第  
31 166至181頁所示。其後消基會於105年6月27日、106年6月26

01 日對瑞博公司、呂忠吉、八仙公司、訴外人玩色創意國際有  
02 限公司（下稱玩色公司）、周宏瑋、陳柏廷、陳慧穎、林玉  
03 芬、邱柏銘、廖俊明、沈浩然、盧建佑等12人提起損害賠償  
04 等訴訟，關於上訴人請求之精神慰撫金均為5000萬元（其中  
05 關於陳忠本請求部分目前由臺灣士林地方法院106年度消字  
06 第18號審理中，其餘上訴人部分目前本院112年度消上字第1  
07 0號審理中）。

08 (十)內政部於104年7月10日以台內消字第1040823134號函公告

09 「於公共場所或公眾得出入之場所辦理運動、休閒活動或其  
10 他聚眾活動時，噴放（灑）可燃性微細粉末之行為」為消防  
11 法第14條易致火災之行為，主管機關應不予許可。

12 (十一)上訴人以被害人為給付單位，已分別受領新北市政府依「新  
13 北市政府社會救濟會報設置要點」，經新北市政府辦理八仙  
14 塵爆案捐贈專款管理委員會決議，發放捐贈專款，總金額如  
15 原審卷七第123頁所示；及士林地檢署依犯罪被害人保護法  
16 規定所給付之犯罪被害人補償金100萬元，其中40萬元為精  
17 神慰撫金；八仙公司成立之八仙關懷基金所發放之200萬  
18 元。

19 (十二)新北市政府曾於104年6月18日對八仙樂園園區之緊急救難及  
20 醫療急救系統演練到場督導。

#### 21 四、本院之判斷：

22 (一)按公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者，國  
23 家應負損害賠償責任，國家賠償法第2條第2項後段定有明  
24 文。次按國家賠償法第2條第2項後段所定之國家賠償責任，  
25 雖以公務員故意或過失，消極不履行法規課予行政機關一定  
26 之職務義務為構成要件，惟本條項規定仍屬國家自己責任，  
27 不以公務員成立民法侵權行為為先決條件，有獨立責任成立  
28 要件。又法規之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權  
29 限，而其規定目的係為保障人民生命、身體及財產法益，且  
30 已明確國家機關應執行一定之職務義務，行政裁量已極度限  
31 縮而無不作為之裁量餘地，並該機關之不作為，與人民自由

01 或權利遭受損害間有相當因果關係者，除逾人力所能防免者  
02 外，國家機關因所屬公務員怠於採取積極措施，因而造成之  
03 損害，即應依該條規定負賠償責任（最高法院111年度台上  
04 字第1619號發回意旨參照）。

05 (二)交通部觀光署、新北市政府部分：

06 1. 交通部觀光署、新北市政府怠於執行發展觀光條例第54條第  
07 1項、觀光遊樂業管理規則第37條之職務：

08 (1)按發展觀光條例第37條第1項規定：「主管機關對觀光旅  
09 館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者之經營  
10 管理、營業設施，得實施定期或不定期檢查。」，其立法  
11 目的在於加強維護公共場所安全，保障民眾休閒遊憩活動  
12 安全之目的，而課予主管機關一定之檢查監督義務。次按  
13 發展觀光條例第54條規定：「觀光旅館業、旅館業、旅行  
14 業、觀光遊樂業或民宿經營者，經主管機關依第37條第1  
15 項檢查結果有不合規定者，除依相關法令辦理外，並令限  
16 期改善，屆期仍未改善者，處新臺幣3萬元以上15萬元以  
17 下罰鍰；情節重大者，並得定期停止其營業之一部或全  
18 部；經受停止營業處分仍繼續營業者，廢止其營業執照或  
19 登記證。」，乃賦予主管機關得以限期改善、裁處罰鍰、  
20 定期停止營業及廢止營業執照或登記證等規制手段，實踐  
21 定期或不定期檢查以課予該等業者隨時善盡遵循保護人民  
22 生命身體安全法令之義務。又依發展觀光條例第66條第4  
23 項規定訂定之觀光遊樂業管理規則第37條規定：「地方主  
24 管機關督導轄內觀光遊樂業之旅遊安全維護、觀光遊樂設  
25 施維護管理、環境整潔美化、遊客服務等事項，應邀請有  
26 關機關實施定期或不定期檢查並作成紀錄。前項觀光遊樂  
27 設施經檢查結果，認有不合規定或有危險之虞者，應以書  
28 面通知限期改善，其未經複檢合格前不得使用。第一項定  
29 期檢查應於上、下半年各檢查一次，各於當年四月底、十  
30 月底前完成，檢查結果應陳報交通部觀光署備查。交通部  
31 觀光署對第一項之事項得實施不定期檢查。」，則係具體

01 化地方及中央主管機關實施定期或不定期檢查之項目、時  
02 程等事項。是上開規範均非僅授予國家機關推行公共事務  
03 之權限而已，而均屬人民生命、身體及財產等法益之保護  
04 規範。

05 (2)查八仙樂園於78年7月8日開幕，經交通部於94年10月4日  
06 交路(一)字第0940011245號公告之觀光地區範圍，面積12.3  
07 166公頃，及經交通部觀光署94年11月11日觀旅字第09450  
08 01929號函核發觀光遊樂業執照及觀光遊樂業專用標識之  
09 設施，核准設施15項中未包括「快樂大堡礁」，此為兩造  
10 所不爭執（見不爭執事項(四)）。又八仙樂園至103年實際  
11 經營之總面積達31.5公頃，有監察院調查報告可參【見臺  
12 灣臺北地方法院106年度重國字第73號卷（下稱北院卷）  
13 第121頁】，已可推知八仙樂園內之「快樂大堡礁」設施  
14 顯係未經核准而擅自經營之違法設施。

15 (3)次查八仙公司就八仙樂園於94年11月1日向交通部觀光署  
16 申請觀光遊樂業執照並獲核發時，其申請函文中所檢送之  
17 「觀光遊樂業基本資料表」內載：「園區總面積：已開放  
18 面積11.39公頃，尚未開放面積15.4公頃，總面積26.79公  
19 頃」等語，所檢送之「八仙樂園觀光遊樂業範圍土地權屬  
20 表」內載77筆土地、面積總計11萬3972平方公尺，所檢送  
21 之「觀光遊樂業設施對照表」所載15項取得使用執照之設  
22 施即已不包含「快樂大堡礁」在內，此有交通部觀光署於  
23 94年11月11日以觀旅字第0945001929號函、八仙公司94年  
24 11月1日八仙總字第94067號函可稽（見原審卷一第126至1  
25 38頁）。八仙公司復於95年8月31日向交通部觀光署申請  
26 將八仙樂園之觀光遊樂業範圍土地增列13筆八仙公司所承  
27 租之國有土地，增列後土地為90筆，面積計12萬3166公  
28 頃；經交通部觀光署於95年9月12日以觀字第0955001683  
29 號函准許將八仙樂園之觀光遊樂業範圍土地總面積修正為  
30 12.3166公頃，該函文併載「上開土地設置之觀光遊樂設  
31 施於未取得雜項使用執照前，應停止使用，以維護遊客安

01 全」等語，亦有交通部觀光署於95年9月12日觀字第09550  
02 01683號函、八仙公司95年8月31日八仙總字第95068號函  
03 可稽（見原審卷一第144至152頁）。則由八仙公司向交通  
04 部觀光署申請觀光遊樂業執照過程中所提之上開文件資  
05 料，交通部觀光署顯已知悉八仙樂園總面積為26.79公  
06 頃，而經交通部觀光署核可之觀光地區範圍面積僅12.316  
07 6公頃，亦即經營遊樂園之面積超過核准面積達2倍以上，  
08 八仙樂園之園區內存在未取得雜項使用執照之遊樂設施，  
09 方於其95年9月12日函文中即勸導八仙公司謂「上開土地  
10 設置之觀光遊樂設施於未取得雜項使用執照前，應停止使  
11 用」等語。

12 (4)復查「快樂大堡礁」所坐落之土地為重測前新北市○○區  
13 ○○○段○○○○段000、000地號土地（下稱000、000地  
14 號土地），有套繪之地籍圖可稽（見原審卷四第239至240  
15 頁），000、000地號土地非列於前述經交通部觀光署核准  
16 八仙樂園觀光遊樂業範圍之90筆土地（見原審卷一第146  
17 至148頁）之內，顯見「快樂大堡礁」係位於核准營業範  
18 圍之外。再者，「快樂大堡礁」確有開放遊客使用，此觀  
19 該設施位於八仙樂園導覽圖園區之內，且標註在15項遊樂  
20 設施中之第6項遊樂設施即明（見北院卷第132頁背面、原  
21 審卷三第292頁），八仙公司之官網亦提及關於「快樂大  
22 堡礁」設施相關事項（見原審卷三第287至289頁），上訴  
23 人所提之97年7月、101年8月、102年4月遊客所載網路日  
24 誌、100年間遊客在「快樂大堡礁」游泳之短片截圖亦可  
25 為證（見原審卷三第275至291頁、卷四第578頁），另八  
26 仙公司總經理陳慧穎亦曾於呂忠吉等人所涉業務過失致死  
27 等刑事案件（下稱另件刑案）偵查中供承快樂大堡礁在  
28 7、8月是做水上活動等語【見士林地檢署104年度偵字第  
29 8561號卷二十一第9頁】，是八仙公司確有將違法設施提  
30 供遊客使用之事實。

31 (5)而關於位於八仙樂園園區內之「快樂大堡礁」等違法經營

01 設施，交通部觀光署於95年觀光遊樂業督導考核檢查應改  
02 進事項及後續改善辦理情形表中，記載：「未取得使用執  
03 照之設施，請管制遊客進入，避免發生危險」等語（見原  
04 審卷一第58頁）；於96年觀光遊樂業督導考核檢查應改進  
05 事項及後續改善辦理情形表中，記載：「尚未取得使用執  
06 照之設施，請勿對外開放使用」等語（見原審卷一第64  
07 頁）；於97年觀光遊樂業督導考核競賽暨檢查應改進及建  
08 議事項彙整表中，於「應改進事項」欄內記載：「園區內  
09 之遊樂設施未經建管單位複檢合格，不得對外開放使用。  
10 其它園區設施未經該管主管單位複檢合格或核發合法使用  
11 證明文件者，亦不得開放使用」等語（見原審卷一第69  
12 頁）；於100年觀光遊樂業督導考核競賽暨檢查應改善、  
13 缺失改進意見及建議事項彙整表中，於「壹、應改善事  
14 項」之「一、立即改善事項」之「(一)旅遊安全維護」欄內  
15 記載：「未取得使用執照設施，請勿對外開放使用」等語  
16 （見原審卷一第87頁）；於102年觀光遊樂業督導考核競  
17 賽暨檢查應改善、缺失改進意見及建議事項彙整表中，於  
18 「壹、應改善事項」之「一、立即改善事項」之「(一)旅遊  
19 安全維護」欄內記載：「未取得使用執照設施，請勿對外  
20 開放使用」等語（見原審卷一第99頁）；於103年觀光遊  
21 樂業督導考核競賽暨檢查應改善、缺失改進意見及建議事  
22 項彙整表中，於「壹、應改善事項」之「一、立即改善事  
23 項」之「(一)旅遊安全維護」欄內記載：「除經建管機關檢  
24 查合格之設施外，其有未取得使用執照設施，應另依建管  
25 法令規定取得相關證照並經查驗合格後，方得對外開放使  
26 用，違者將依相關法令規定辦理」等語（見原審卷一第10  
27 4頁）。由上可知交通部觀光署承辦檢查業務之公務員長  
28 期以來早已知悉八仙公司有將八仙樂園園區內之「快樂大  
29 堡礁」等違建設施對外開放使用，方於多次檢查中將之列  
30 為「應立即改進事項」。交通部觀光署既於95年核可八仙  
31 樂園之觀光地區範圍面積為12.3166公頃時即已知悉八仙

01 樂園之園區內存在包括「快樂大堡礁」在內之未取得雜項  
02 使用執照之遊樂設施，且於歷次檢查時即知悉八仙公司有  
03 將該等違建設施開放遊客使用，及八仙樂園所營面積遠超  
04 過核准面積範圍等情，卻僅於歷年定期檢查中重複記載  
05 「未取得使用執照之設施請勿對外開放使用」等語，而於  
06 八仙公司數年均無改善時，未依發展觀光條例第54條第1  
07 項等規定，就其上開違法情事為裁處罰鍰、定期停止營  
08 業、甚至廢止營業執照等行政處分，以令八仙公司改善，  
09 長期任令八仙樂園之園區內存在違建設施供遊客使用，及  
10 任令八仙樂園所營面積超過核准面積範圍之違法狀態繼續  
11 存在，此種長期違規情節重大之狀態下，交通部觀光署之  
12 行政裁量權業已限縮而無不作為之裁量餘地，確有因過失  
13 怠於執行職務之情事。

14 (6)新北市政府為八仙樂園之地方主管機關，應依觀光遊樂業  
15 管理規則第37條規定督導轄內八仙樂園之旅遊安全維護等  
16 事項。前述交通部觀光署歷年定期檢查所製發予八仙公司  
17 之「觀光遊樂業督導考核檢查應改進事項及後續改善辦理  
18 情形表」或「觀光遊樂業督導考核競賽暨檢查應改善、缺  
19 失改進意見及建議事項彙整表」，均同時副知新北市政府  
20 （見原審卷一第57、63、68、86、98、103頁），且交通  
21 部觀光署於95至99年依觀光遊樂業管理規則第37條第4項  
22 規定，會同新北市政府公務員至八仙樂園實施不定期檢  
23 查，並發函檢送觀光遊樂業經營管理與安全維護檢查暨督  
24 導考核競賽評分紀錄表予八仙公司、新北市政府，該等函  
25 文說明欄中分別記載「未取得使用執照設施，請管制遊客  
26 使用」等類似字語，有交通部觀光署提出之95至99年函  
27 （稿）暨紀錄表在卷可參（見原審卷一第272至311頁），  
28 則新北市政府早已知悉八仙樂園內存在未取得使用執照設  
29 施之情事。再觀諸新北市政府所製自98年至103年各半年  
30 度就八仙樂園之歷次考核競賽資料，新北市政府承辦公務  
31 員就「觀光遊樂設施安全」項目，僅重覆記載「現場勘查

01 禁止使用標誌尚稱明顯」、「水上遊樂設施尚未開放使  
02 用」等語（見原審卷四第401、413、426、438、450、46  
03 9、479頁），甚至於104年上半年之檢查竟就該項目記載  
04 「符合規定」（見原審卷四第490頁）。而八仙公司確有  
05 將「快樂大堡礁」之違法設施提供遊客使用之情形，已如  
06 前述，顯然罔顧遊客之生命、身體及財產安全，自具有危  
07 險發生之迫切性，新北市政府所屬公務員於辦理上開檢查  
08 時均未注意落實督導八仙公司上開缺失，並依觀光遊樂業  
09 管理規則第37條規定第2項規定，對八仙公司處以「限期  
10 改善，未經複檢合格前不得使用」之明確處置，致未能將  
11 包括「快樂大堡礁」在內之違法設施設置情形具體記載於  
12 檢查結果，陳報交通部觀光局為適當處分，任由「快樂大  
13 堡礁」在內之違法設施繼續存在，其等顯然怠於執行觀光  
14 遊樂業管理規則第37條第1至3項所定職務，亦具有過失。

15 (7)此外，交通部觀光署、新北市政府亦因系爭塵爆而懲處當  
16 時在職之相關公務員（見不爭執事項(六)(七)）。綜上，交通  
17 部觀光署、新北市政府確有怠於執行發展觀光條例第54條  
18 第1項、觀光遊樂業管理規則第37條之職務之情事，其等  
19 辯稱其無審查八仙樂園營業區域範圍圖、導覽圖之義務，  
20 未發現違規經營情事，未怠於執行職務云云，無從憑  
21 採。

22 2. 新北市政府怠於執行都市計畫法第79條第1項、建築法第86  
23 條第2款之職務：

24 (1)按110年5月26日修正前都市計畫法第79條第1項規定：

25 「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採  
26 取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣  
27 (市) (局) 政府依本法所發布之命令者，當地地方政府  
28 或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使  
29 用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒  
30 令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停  
31 止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、

01 封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土  
02 地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」，參以都  
03 市計畫法第1條明定制定該法之目的係為改善居民生活環  
04 境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展等語，而都市  
05 計畫範圍內土地或建築物之違法使用，對於使用該土地及  
06 建築物者潛藏安全危機等情，可知都市計畫法第79條第1  
07 項乃賦予主管機關得以罰鍰並勒令拆除、改建、停止使用  
08 或恢復原狀等行政規制手段，強制違規者遵守法令以保護  
09 人民生命身體財產之安全，是上開規範非僅授予國家機關  
10 推行公共事務之權限而已，而屬人民生命、身體及財產等  
11 法益之保護規範。次按「建築物非經申請直轄市、縣  
12 (市)(局)主管建築機關之審查許可並發給執照，不得  
13 擅自建造或使用或拆除。」，建築法第25條第1項本文定  
14 有明文。同法第86條第2款規定：「違反第25條之規定  
15 者，依左列規定，分別處罰：二、擅自使用者，處以建築  
16 物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續；  
17 其有第五十八條情事之一者，並得封閉其建築物，限期修  
18 改或強制拆除之。」，參以建築法第1條明定制定該法係  
19 為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生  
20 及增進市容觀瞻等語，可知建築法第86條第2款乃賦予主  
21 管機關得以罰鍰、勒令停止使用等行政規制手段，強制違  
22 規者遵循法令以維護公共安全秩序，是上開規範非僅授予  
23 國家機關推行公共事務之權限而已，亦屬人民生命、身體  
24 及財產等法益之保護規範。

25 (2)經查，「快樂大堡礁」於78年間已興建為泳池，所坐落之  
26 000、000號土地，於77年7月2日辦理第一次登記為國有土  
27 地，於80年4月17日補辦編定使用種類為一般農業區農牧  
28 用地，嗣於98年12月31日劃為都市計畫農業區，有新北  
29 市政府都市計畫土地使用分區證明書、土地登記簿、土地建  
30 物查詢資料、空照圖、交通部觀光局105年2月2日觀旅字  
31 第1055000188號函可稽（見北院卷第148頁、原審卷二第5

01 49至557頁、卷四第241至242頁、卷五第438頁）。又上開  
02 新北市府都市計畫土地使用分區證明書之「備註」欄記  
03 載：「農業區供遊憩使用部份，若有開發之需要，得依臺  
04 北縣政府相關規定事項，擬定具體開發計畫、事業財務計  
05 畫及變更都市計畫書、圖，依法定程序向擬定機關申請變  
06 更為遊憩區。開發方式：開發許可。」（見原審卷二第55  
07 1至552頁），足認上訴人主張「快樂大堡礁」坐落之土地  
08 係屬都市計畫土地，依都市計畫使用分區為農業區，而有  
09 都市計畫法第79條規定之適用乙節，為可採信。

10 (3)復按都市計畫法新北市施行細則係於103年4月29日公布施  
11 行，則該細則施行前即應適用都市計畫法臺灣省施行細  
12 則。而依都市計畫法臺灣省施行細則第29條第1項前段規  
13 定：「農業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生產  
14 外，僅得申請興建農舍、農業產銷必要設施、休閒農業設  
15 施及農村再生相關公共設施。」，103年4月29日公布施行  
16 之都市計畫法新北市施行細則第30條第1項前段亦為相同  
17 規定。查八仙樂園係於78年7月8日開幕（見不爭執事項  
18 (四)），該時「快樂大堡礁」已經存在，而「快樂大堡礁」  
19 性質上係屬水域遊樂設施，非供農業使用，非屬單純之水  
20 池，兩者不論功能及目的、性質均非同一，則此設施顯然  
21 不合於上開規定農業區內所得設置之設施，自98年12月31  
22 日起即有都市計畫法第79條規定之適用。雖新北市政府抗  
23 辯「快樂大堡礁」依非都市土地使用管制規則第8條前段  
24 及都市計畫法臺灣省施行細則第31條規定，得繼續作為水  
25 池使用，無都市計畫法第79條規定之適用云云，並提出空  
26 照圖為證（見原審卷二第553至557頁），然依上開空照圖  
27 可知八仙公司長久以來就「快樂大堡礁」之使用範圍及用  
28 途均未變更，均係作為水域遊樂設施，並非一般單純之水  
29 池，故新北市辯稱「快樂大堡礁」依其規定細則可做原來  
30 使用，「快樂大堡礁」位於農業區此事實沒有違反都市計  
31 畫法云云，為不足取。

01 (4)而「快樂大堡礁」坐落之土地自98年12月31日起為都市計  
02 畫土地內之農業區，依都市計畫法臺灣省施行細則第29條  
03 第1項前段規定、都市計畫法新北市施行細則第30條第1項  
04 前段規定僅得農用，八仙公司設置該設施自斯時起已違反  
05 上開規定，而有關違反土地使用管制之查處屬新北市政府  
06 執行職務之事項。又有關「快樂大堡礁」坐落之土地能否  
07 進行開發之疑義，新北市政府曾於100年10月11日指派觀  
08 光旅遊局陳淑娟及城鄉發展局劉怡君、102年8月6日指派  
09 陳淑娟與城鄉發展局楊貞慧（下逕稱其名）參與開會研  
10 商，會中財政部國有財產局北區分署均表明，依「國有非  
11 公用土地提供申請開發案件處理要點」規定，位於都市計  
12 畫土地目前皆無法提供申請，此有交通部觀光局提出之上  
13 開會議函及簽到簿、會議紀錄、議程等在卷可稽（見原審  
14 卷一第325至337頁），至此，新北市政府城鄉發展局應已  
15 確知「快樂大堡礁」所坐落土地違反上開規定，且土地無  
16 法變更為遊憩區使用用途，使其設置合法。

17 (5)八仙公司設置之「快樂大堡礁」水域遊樂設施自98年12月  
18 31日所坐落之000、000號土地劃為都市計畫農業區時起，  
19 即已違反上開土地使用管制之規定，且至102年8月6日上  
20 開研商會議，已確定所坐落之土地無法變更為遊憩區以使  
21 其設置合法，則就「快樂大堡礁」位於都市計畫農業區卻  
22 違法作為非農業使用之情事，新北市政府城鄉發展局人員  
23 自得依都市計畫法第79條第1項規定裁處八仙公司罰鍰並  
24 勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。又依前引建築法  
25 第25條第1項規定，「快樂大堡礁」設施應申請取得雜項  
26 執照及使用執照，方得興建及使用，惟其未曾取得雜項執  
27 照即擅自建造及使用，則新北市政府工務局人員自得依建  
28 築法第86條第2款規定，處以罰鍰並勒令停止使用。新北  
29 市政府雖辯稱「快樂大堡礁」本身不需要申請雜項執照云  
30 云，惟觀諸卷附「交通部觀光局93年4月20日辦理八仙樂  
31 園育樂股份有限公司申請核發『八仙海岸』觀光遊樂業執

01 照案現勘查驗各項缺失改善情形」紀錄，新北市工務局就  
02 缺失情形記載：「…另範圍外增設波浪池亦應申辦雜項執  
03 照及雜項使用執照」等語（見原審卷四第579頁），可見  
04 新北市政府早於93年間即已知悉「快樂大堡礁」未取得雜  
05 項執照之情，並曾督促八仙公司應申辦雜項執照，是新北  
06 市政府上開所辯，顯非可採。從而倘繼續容任該違法設施  
07 繼續存在，隨著設施老舊，又未經新北市政府進行安全性  
08 檢查，對使用該設施者之生命、身體及財產造成累積性危  
09 險，危難發生之可能性逐年遞增，遑論八仙公司尚不定時  
10 對外供遊客使用，具有危險發生之迫切性，此應為新北  
11 市政府之公務員所能預見，亦僅能由該管公務員杜絕此危  
12 險，新北市政府城鄉發展局人員依都市計畫法第79條第1  
13 項規定之裁量權已極度限縮而無可裁量之餘地，即應依該  
14 規定對八仙公司處以罰鍰並勒令拆除「快樂大堡礁」；新  
15 北市政府工務局人員依建築法第86條第2款規定之裁量權  
16 已極度限縮而無可裁量之餘地，亦應依上開規定對八仙公  
17 司處以罰鍰並勒令停止使用，惟該管公務員竟疏未為上開  
18 處分，顯然怠於執行上開規定之職務，具有過失。此外，  
19 新北市政府亦因系爭塵爆而懲處任職於工務局之相關公務  
20 員（見不爭執事項(七)）。

21 3. 上訴人另指述交通部觀光署、新北市政府其他怠於執行職務  
22 部分：

23 上訴人另指稱新北市政府知悉系爭派對將於104年6月27日在  
24 上開地點舉行，得預見可能釀成公共災害，八仙樂園之水上  
25 樂園區域屬於法定消防檢查範圍，歷年定期消防安檢未檢查  
26 或規範「快樂大堡礁」火災事故安全逃生應變措施與設備、  
27 未防範粉塵易燃，怠於審查八仙公司於104年6月8日提送之  
28 「八仙育樂股份有限公司緊急救難及醫療急救系統內之『快  
29 樂大寶礁』安全守則」是否完善，明知八仙樂園於104年6月  
30 18日之緊急救難及醫療急救系統演練不符規定，竟未確保場  
31 地合法使用及逃生動線恰當，怠於執行觀光遊樂業管理規則

01 第35條所定職務；交通部觀光署明知八仙樂園於104年6月18  
02 日之緊急救難及醫療急救系統演練不符規定，竟未確保場地  
03 合法使用及逃生動線恰當，而怠於執行職務云云。經查：

04 (1)呂忠吉於警詢中供稱：104年6月24日至26日是場地整理，  
05 27日才正式賣票進場，28日才撤場等語（見原審卷八第56  
06 頁）；於偵查中供稱：我們承租場地5天，前三天是舞台  
07 的架設及燈光、音響進場，第四天是活動日，第五天是撤  
08 場，在6月24日之前沒有到八仙樂園去插旗幟，也沒有海  
09 報，八仙公司也沒有幫我們做宣傳等語（見原審卷八第6  
10 0、65至66頁）。佐以證人即新北市政府消防局八里分隊  
11 隊員林宗翰於偵查中證述：104年6月18日我去八仙樂園不  
12 知道八仙樂園有彩色派對的活動，他們也沒有講等語（見  
13 原審卷八第74頁），足認新北市政府承辦公務員於104年6  
14 月18日至八仙樂園督導演練時，現場並未有任何系爭彩色  
15 派對之宣傳文宣或海報、旗幟等可知系爭彩色派對將於10  
16 4年6月27日在八仙樂園舉辦。縱瑞博公司就系爭彩色派對  
17 曾於網路及便利商店進行宣傳，有上訴人所提之廣告文宣  
18 資料可憑（見北院卷第152至153頁），然此非廣泛地為他  
19 人所留意，尚難據此即認新北市政府或交通部觀光署所屬  
20 公務員於104年6月18日前往八仙樂園督導緊急救難及醫療  
21 急救系統演練時，即已知悉系爭派對將於104年6月27日在  
22 八仙樂園舉行。

23 (2)又系爭塵爆事件係戶外粉塵派對活動造成公共災害之首例  
24 （見本院卷一第211頁），縱新北市政府公務員得經由系  
25 爭派對之廣告文宣資料而知悉系爭派對將於104年6月27日  
26 舉辦，亦無從預見可能釀成公共災害。

27 (3)復查消防法第6條第1、2項規定：「本法所定各類場所之  
28 管理權人對其實際支配管理之場所，應設置並維護其消防  
29 安全設備；場所之分類及消防安全設備設置之標準，由中  
30 央主管機關定之。消防機關得依前項所定各類場所之危險  
31 程度，分類列管檢查及複查。」，依消防法第6條第1項所

01 制定之「各類場所消防安全設備設置標準」第12條所列舉  
02 者，均為室內建築物，而「快樂大堡礁」位於戶外，尚非  
03 公務員依「各類場所消防安全設備設置標準」所檢查之範  
04 圍。又關於104年6月18日八仙樂園園區之緊急救難及醫療  
05 急救系統演練，係依觀光遊樂業管理規則第35條，就八仙  
06 樂園之遊樂設施於一般正常使用情形下可能發生之兒童走  
07 失、遊客跌倒、骨折、溺水等事故進行演練，八仙樂園所  
08 提「緊急救難及醫療急救系統」中設有火災處理準則等重  
09 大意外事故處理程序，並有緊急意外事件編組及應變處理  
10 辦法，水上樂園安全守則中亦載有「快樂大堡礁安全守  
11 則」，處理流程包括將受傷遊客送至醫護站、待救護車人  
12 員到達接手等，其傷患運送路線圖上已將快樂大堡礁繪入  
13 路線範圍，此有緊急救難及醫療急救系統演練簽到表、上  
14 開函文、八仙公司104年6月23日八仙總字第104034號函及  
15 附件簽到簿、演練照片及104年緊急救護及救難演練計  
16 畫、緊急救難及醫療急救系統等資料存卷可憑（見北院卷  
17 第154、155頁、原審卷二第460至487頁、卷三第462至577  
18 頁），並無證據證明八仙公司就此向新北市政府報請備查  
19 之緊急救難及醫療急救系統有何錯誤或不當情形，堪認八  
20 仙樂園已依上開規定設置包含快樂大堡礁範圍之遊客安全  
21 維護及醫療急救系統，新北市政府亦依觀光遊樂業管理規  
22 則第35條督導、備查其演練計畫及成果，並無怠於執行觀  
23 光遊樂業管理規則第35條職務之情。上訴人上開指述，並  
24 非可採。

- 25 4. 交通部觀光署怠於執行發展觀光條例第54條第1項之職務、  
26 新北市政府怠於執行都市計畫法第79條第1項、建築法第86  
27 條第2款、觀光遊樂業管理規則第37條之職務，與系爭塵爆  
28 之發生，具有因果關係：

29 (1)現今風險社會中，保障人民自由與權利係國家存在之意義  
30 與目的，我國憲法第8條以下明文課予國家對人民自由與  
31 權利之保護義務，第24條更特別規定當公務員違法侵害人

01 民自由或權利，被害人民得向國家請求賠償損害。而國家  
02 賠償法第2條第2項之國家賠償責任，即係國家憲法義務違  
03 反時責任之具體規範，性質上非純屬民事損害賠償責任而  
04 有公法性格，乃特殊侵權行為法。公務員怠於執行職務與  
05 人民自由或權利受有損害間因果關係之存否，應按個案具  
06 體呈現之各種客觀事實，依一般人智識經驗為判斷，苟公  
07 務員怠於執行職務之結果，係導致人民置身於文明社會中  
08 所不應存在危險之關鍵因素，或因此大幅增加人民自由或  
09 權利有受侵害之危險，該危險終竟轉為實害者，應認該怠  
10 於執行職務與損害間有相當因果關係。且不以該公務員怠  
11 於執行職務為損害發生之唯一原因，縱有自然災害、被害  
12 人自己或第三人之行為介入而為損害發生之共同原因，亦  
13 不影響該因果關係的存在，僅生是否減免賠償責任而已  
14 （最高法院111年度台上字第1619號發回意旨參照）。

15 (2)經查，瑞博公司與八仙公司於104年6月17日簽訂活動場地  
16 租賃合約書，承租八仙樂園內之快樂大堡礁、豔陽邁阿  
17 密、歡樂海岸等區域場地，呂忠吉為瑞博公司實際負責  
18 人，其經營之玩色公司與瑞博公司為系爭派對主辦者，在  
19 快樂大堡礁區域內搭建舞臺，舞臺前方為派對主要場地之  
20 舞池；系爭彩色派對於104年6月27日舉辦，本件被害人均  
21 為參加系爭彩色派對之人。呂忠吉於同日晚間7時許離開  
22 會場後，現場工作人員沈浩然為炒熱氣氛，仍在舞臺上使  
23 用二氧化碳鋼瓶噴射置放在舞臺前方重量為20公斤之色粉  
24 堆，計噴射3次，使舞臺前方至舞池區充滿粉塵雲，並臨  
25 時指使無操作二氧化碳鋼瓶經驗之參與民眾盧建佑前來舞  
26 臺，由沈浩然面向舞池左側、盧建佑面向舞池右側，二人  
27 分持二氧化碳鋼瓶，同向舞臺前緣置放之綠色、紫色色粉  
28 堆噴射氣體，嗣於同日晚間8時31分許，盧建佑操作不慎  
29 將舞臺上紫色色粉噴入色粉堆旁之電腦燈，色粉遇燈泡高  
30 溫表面引燃後，火光向上飄出，瞬間引燃舞臺前方至舞池  
31 區瀰漫高濃度之粉塵雲，引發連環爆燃，粉塵爆燃所生火

01 光再由上向下延燒至舞池區，又因舞池區地上已堆積厚約  
02 10公分之色粉，致塵爆在舞池區擴散延燒，造成舞池區之  
03 民眾或為塵爆火光燒傷，或因現場混亂而被推倒受傷，致  
04 本件被害人受有附表一③欄所示傷勢，經送醫救治，於該  
05 附表一④欄所示日期死亡，上訴人為本件被害人之父或母  
06 （詳如附表一⑥欄所載）等情，有戶籍謄本、活動場地租  
07 賃合約書、診斷證明書、相驗屍體證明書、內政部消防署  
08 火災證物鑑定報告及檢附現場影像檔截圖照片、新北市政  
09 府消防局104年8月26日新北消調字第1041622639號函檢送  
10 火災原因調查鑑定書、現場照片、現場影像與畫面時間對  
11 照表及現場影像截圖照片可稽（見北院卷第104至107、11  
12 4至117頁、原審卷一第390至392頁、卷三第196至208頁、  
13 卷十一第112至124頁、士林地檢署104年度偵字第7782號  
14 卷十五第62至97頁、卷十六第1至29、98至162頁、卷十七  
15 第2至81頁），並有呂忠吉、盧建佑、沈浩然於另件刑案  
16 偵查中之供述可佐（見士林地檢署104年度偵字第7782號  
17 卷十九第3至6、30至31、38至40頁），且為兩造所不爭  
18 （見前審卷二第390、443、493、503頁），堪信為真實。

19 (3)由上開事實，可知系爭塵爆發生之地點位在前述違建之  
20 「快樂大堡礁」區域內，係因八仙公司違法將八仙樂園中  
21 包括「快樂大堡礁」等在內之區域分割出租予呂忠吉擔任  
22 負責人之瑞博公司，方使系爭派對得以利用八仙樂園內之  
23 「快樂大堡礁」區域舉辦之。另關於八仙公司違法分割出  
24 租之行為，於系爭塵爆發生後，並經交通部觀光署以八仙  
25 公司違反觀光遊樂業管理規則第23條第1項規定為由，命  
26 八仙公司立即停止營業至所有調查釐清及缺失改善為止，  
27 及裁處八仙公司5萬元罰鍰；上開行政處分並經臺北高等  
28 行政法院以107年度訴更一字第34號判決、最高行政法院  
29 以109年度判字第614號判決維持而確定（見不爭執事項  
30 (五)）。復查呂忠吉擔任負責人之玩色公司曾於系爭派對前  
31 一年之103年6月28日於八仙樂園內舉辦「Color Play萬人

01 彩色派對」，此業經呂忠吉於另件刑案偵審中自承在卷  
02 （見原審卷八第60、76頁），並有中時電子報之新聞報導  
03 可查（見北院卷第150至151頁），由該新聞報導記載：  
04 「八仙樂園與公關業者合作，今日舉辦『Color Play萬人  
05 彩色派對』，園方也首度開放封閉的1萬3000坪水域空  
06 間，供彩色派對進行。八仙副總經理彭俊豪表示，園方配  
07 合主辦單位，提供遊客同時享受派對與水上設施」等語  
08 （見北院卷第151頁背面），已可得知八仙公司未經主管  
09 機關同意將其園區內遊樂設施分割出租予該主辦單位即玩  
10 色公司之違法情事。再者，交通部觀光署確有過失怠於執  
11 行發展觀光條例第54條第1項所賦予之應對八仙公司裁處  
12 罰鍰、定期停止營業、甚至廢止營業執照之職務；新北市  
13 政府確有過失怠於執行都市計畫法第79條第1項、建築法  
14 第86條第2款所賦予之應對八仙公司裁處罰鍰並勒令拆除  
15 「快樂大堡礁」、勒令停止使用「快樂大堡礁」之職務，  
16 已如前述，且該管公務員長期任令八仙樂園之園區內存在  
17 上述違法狀態，可能導致八仙公司就違建物從事其他非法  
18 使用，此亦屬該管公務員可得預見之範疇，而八仙公司果  
19 於104年6月27日將「快樂大堡礁」等區域違法分割出租予  
20 瑞博公司。則若交通部觀光署、新北市政府於系爭塵爆發  
21 生前即依發展觀光條例第54條第1項規定，就八仙公司之  
22 上開違法情事為裁處罰鍰、定期停止營業、甚至廢止營業  
23 執照等行政處分；若新北市政府於系爭塵爆發生前，即依  
24 都市計畫法第79條第1項、建築法第86條第2款規定，對八  
25 仙公司裁處罰鍰並勒令拆除「快樂大堡礁」、勒令停止使  
26 用「快樂大堡礁」，則瑞博公司即無從向八仙公司承租  
27 「快樂大堡礁」之違建場地，系爭塵爆亦不至發生。系爭  
28 塵爆之發生，固直接肇因於現場懸浮於空氣中之粉塵遇適  
29 切熱源發生暴燃而釀成，惟交通部觀光署、新北市政府之  
30 怠於依發展觀光條例第54條第1項、都市計畫法第79條第1  
31 項、建築法第86條第2款、觀光遊樂業管理規則第37條等

01 規定執行職務，與系爭塵爆之發生，亦具有相當因果關  
02 係。交通部觀光署、新北市政府辯稱縱其等公務員有怠於  
03 執行職務，與系爭塵爆無因果關係云云，為不足取。

04 (4)新北市政府雖辯稱：縱認新北市政府有怠於執行職務，新  
05 北市政府有無禁止系爭派對在「快樂大堡礁」舉行，並非  
06 是人民置於文明社會中不應存在危險之關鍵因素，亦未大  
07 幅增加人民生命、身體健康受侵害之危險云云。惟按合法  
08 之建物或設施尚必須經建管、消防、衛生、環保、觀光安  
09 全等相關主管機關檢查合格方得使用，是違建設施本身即  
10 存在安全、環保等各方面之疑慮，以之做為公眾活動之場  
11 域，自有使人民生命、身體健康發生危害之風險；且查瑞  
12 博公司係利用「快樂大堡礁」之違建設施做為系爭派對之  
13 舞池區域，該違建設施原即呈現低窪盆狀地形，深度達17  
14 0公分，有新北市政府警察局現場勘查報告可稽（見士林  
15 地檢署104年度偵字第7782號卷十五第5頁背面、原審卷四  
16 第584頁），系爭派對因自上方舞台往舞池噴灑色粉，使  
17 舞臺前方至舞池區充滿粉塵雲，色粉遇燈泡高溫表面引燃  
18 後，瞬間引燃舞臺前方至舞池區瀰漫高濃度之粉塵雲，引  
19 發連環爆燃，再因舞池區地上已堆積厚約10公分之色粉，  
20 致塵爆在舞池區擴散延燒，則「快樂大堡礁」之向下凹陷  
21 170公分之地勢形態，使該低窪凹陷區域內之空氣不易流  
22 通，形同半封閉狀態，致生粉塵堆積而不易擴散之效果，  
23 亦大幅增加人民生命、身體健康受侵害之危險，並促使損  
24 害範圍更加擴大，此與於空曠平地上舉辦粉塵活動顯有不  
25 同。果若新北市政府依法勒令拆除「快樂大堡礁」，令該  
26 低窪凹陷區塊填平恢復原狀，則因該盆狀地形致粉塵堆積  
27 不易擴散之情形，將不至發生，是新北市政府未依法取締  
28 「快樂大堡礁」違建設施，仍係系爭塵爆發生之原因之  
29 一。新北市政府上開所辯，為不可採。

30 5. 上訴人得請求交通部觀光署、新北市政府給付精神慰撫金：

31 (1)按不法侵害他人致死者，被害人之父、母、子、女及配

01 偶，雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額，民法  
02 第194條規定甚明，而依國家賠償法第5條規定，上開規定  
03 於國家損害賠償適用之。系爭塵爆之發生，與交通部觀光  
04 署、新北市政府上開怠於執行職務間具有相當因果關係，  
05 已認定於前，本件被害人因系爭塵爆而分別受有如附表一  
06 編號1至4③欄所示之傷害，並致於附表一編號1至4④欄所  
07 示時間死亡；上訴人分別為本件被害人之父、母等情，為  
08 兩造所不爭執（見不爭執事項(二)），則上訴人自得依上開  
09 規定請求交通部觀光署、新北市政府賠償精神慰撫金。本  
10 院審酌：系爭塵爆造成本件被害人死亡之結果，上訴人為  
11 本件被害人之父或母，因被害人之驟然離世而天倫夢碎，  
12 椎心之痛與遺憾難以平復與彌補，於精神上均受有相當巨  
13 大之痛苦，另上訴人已分別受領新北市政府所發放之捐贈  
14 專款慰問金、士林地檢署所給付之犯罪被害人補償金100  
15 萬元（其中40萬元為精神慰撫金），及八仙公司所發放之  
16 200萬元（見不爭執事項(二)）等一切情狀，認蘇進法、陸  
17 玉琴、陳忠本、簡美姪、李明基、涂麗如各請求賠償精神  
18 慰撫金300萬元，應為公允；至王列忠請求600萬元部分，  
19 考量其與其他上訴人均係本件被害人之至親，均因本件被  
20 害人之死亡而於精神上遭受難以承受之痛苦，上訴人所受  
21 精神上痛苦之情節相當，認王列忠請求600萬元部分尚屬  
22 過高，應酌減為300萬元方屬公允，逾此部分之請求，則  
23 不應准許。

24 (2)復按給付無確定期限者，債務人於債權人得請求給付時，  
25 經其催告而未為給付，自受催告時起，負遲延責任。其經  
26 債權人起訴而送達訴狀，或依督促程序送達支付命令，或  
27 為其他相類之行為者，與催告有同一之效力。又遲延之債  
28 務，以支付金錢為標的者，債權人得請求依法定利率計算  
29 之遲延利息。但約定利率較高者，仍從其約定利率。應付  
30 利息之債務，其利率未經約定，亦無法律可據者，週年利  
31 率為百分之5。民法第229條第2項、第233條第1項、第203

01 條分別定有明文。本件國家損害賠償之債，屬無確定期限  
02 之給付，是依上開規定，上訴人併請求交通部觀光署、新  
03 北市政府給付自起訴狀繕本送達翌日即107年2月7日（均  
04 於同年月6日送達，見原審卷一第18、19頁）起至清償日  
05 止按週年利率5%計算之利息，亦有理由，應予准許。

06 (3)又交通部觀光署對上訴人各負之300萬元本息債務，與新  
07 北市政府對上訴人各負之300萬元本息債務，兩者給付目  
08 的相同，任一人所為給付即足填補上訴人該部分之損失，  
09 他人於同一範圍免再負給付義務，是上訴人主張交通部觀  
10 光署、新北市政府各負不真正連帶債務責任，亦屬有  
11 據。

12 (三)內政部消防署部分：

13 1. 按消防法第14條規定：「田野引火燃燒、施放天燈及其他經  
14 主管機關公告易致火災之行為，非經該管主管機關許可，不  
15 得為之。主管機關基於公共安全之必要，得就轄區內申請前  
16 項許可之資格、程序、應備文件、安全防護措施、審核方  
17 式、撤銷、廢止、禁止從事之區域、時間、方式及其他應遵  
18 行之事項，訂定法規管理之。」，該條第1項除明文列舉田  
19 野引火燃燒、施放天燈為易致火災行為外，並賦予主管機關  
20 內政部消防署裁量認定「其他易致火災行為」之權限；而田  
21 野引火燃燒、施放天燈等，均為「同時」具備可燃物及火源  
22 之行為，易於延燒並致火災。是主管機關就行為是否符合  
23 「可燃並伴隨火源」、「火源因該行為而具擴散性」，極易  
24 因該行為而延燒影響周邊其他可燃物，且稍有不慎即易引起  
25 火災之重大災害要件，自有審查認定之決定裁量權。

26 2. 經查，彩色粉末活動起源於國外彩色路跑活動，至系爭塵爆  
27 發生前，國內已舉辦多次彩色粉末活動，雖有汙染環境及引  
28 發爆燃可能性等爭議，但可燃性細微粉末並非法所禁止物  
29 品，況本件色粉原料為玉米粉及色素，乃常見之食品原料，  
30 並非經驗法則上認知之危險物品；臺旺食品工業股份有限公  
31 司固於系爭彩色派對使用之色粉紙箱上標示「勿於密閉空間

01 噴灑避免塵爆」、「避免於火源處使用以免發生閃燃」等警  
02 告字句，惟此等警語乃提醒使用者於使用及存放上需注意之  
03 事項，無法據此逕認該等色粉本身為危險物品，而有消防管  
04 制之必要。再者，可燃性細微粉末發生塵燃，須具備粉塵懸  
05 浮狀態、與空氣混合及適切之熱源等要件，倘無其他要件存  
06 在，該等粉末本身不致引發塵燃，且本件紫色色粉自燃須達  
07 攝氏約370度之高溫（參原審卷十一第113頁內政部消防署火  
08 災證物鑑定報告），即與消防法第14條第1項所定田野引火  
09 燃燒、施放天燈為「同時」具備可燃物及火源之行為有別，  
10 則內政部消防署於系爭塵爆發生前，關於是否將噴放（灑）  
11 可燃性微細粉末之行為公告為消防法第14條第1項易致火災  
12 行為，具有裁量空間，並未對任何可得特定之人有應執行之  
13 職務或負有作為義務，亦非已無不作為之裁量餘地，無從僅  
14 因事後發生系爭塵爆，即認內政部消防署所屬公務員怠於執  
15 行職務。

- 16 3. 上訴人雖主張：系爭塵爆事發前，國外已有多起粉塵爆炸案  
17 例，於中學課本案例教學、內政部消防署103年之案例宣導  
18 及消防專業用書「火災學」均已提及粉塵爆炸之危險性，粉  
19 塵活動至少在102年間即在台灣舉辦，新聞早於102年9月間  
20 即曾對於派對上使用粉塵有發生塵爆之危險性為報導，故內  
21 政部消防署早已可得知悉粉塵危險，但內政部消防署直至10  
22 4年6月間系爭塵爆事故發生時均未針對使用粉塵訂定相關管  
23 理辦法，直至系爭塵爆發生後13天即104年7月10日才公告明  
24 文禁止於公共場所之聚眾活動使用噴放粉塵之易致火災行  
25 為，顯然怠於執行職務云云，惟內政部固於104年7月10日以  
26 台內消字第1040823134號函公告「於公共場所或公眾得出入  
27 之場所辦理運動、休閒活動或其他聚眾活動時，噴放（灑）  
28 可燃性微細粉末之行為」為消防法第14條易致火災之行為，  
29 主管機關應不予許可（見不爭執事項(十)），此應係考量系爭  
30 塵爆造成傷亡人數眾多，而裁量決定有管制該等行為之必  
31 要，以預防類似災害再次發生，尚無從以此反推其於事發前

01 怠於公告管制粉塵活動。又上訴人所指包括於西元1878年5  
02 月2日在美國明尼蘇達州瓦許本（Washburn）麵粉廠之穀粉  
03 爆炸事件、於西元1942年4月26日在日本統治下的滿洲國之  
04 本溪湖煤礦坑之爆炸事件、於西元1977年12月22日在美國路  
05 易斯安那州威斯特維苟（Westwego）之穀物升運器之爆炸事  
06 件，於西元2003年1月29日在美國北卡羅萊納州金斯頓（Kin  
07 ston）之西氏醫藥服務公司（The West Pharmaceutical Se  
08 rvice）工廠之橡膠粉塵爆炸事件、於西元2008年2月7日在美  
09 國喬治亞州溫特沃斯港（Port Wentworth）皇家糖廠（Imper  
10 ial Sugar）之糖粉燃燒爆炸事件、於西元2014年8月2日在大  
11 陸江蘇崑山台資廠之粉塵爆炸事件（見原審卷四第598至599  
12 頁），皆係於工廠及煤礦等室內或密閉空間發生塵爆事故，  
13 其他國內外彩粉活動報導則均指彩粉本身影響健康，並非有  
14 塵爆之問題（見同上卷第599至600頁）；上訴人所指內政部  
15 消防署103年宣導案例即於103年11月1日之鋁鎂合金研磨廠  
16 粉塵爆炸案，發生之場所亦係於建築物內（見前審卷二第50  
17 5至509頁），均與系爭塵爆係發生於戶外場域有別，且系爭  
18 塵爆係首次於戶外環境及娛樂活動場合之粉塵燃燒事件，有  
19 內政部消防署所提之網頁紀錄可參（見本院卷一第211  
20 頁），則依既有證據資料，內政部消防署於系爭塵爆前，應  
21 難以預見於戶外之粉塵活動會產生如此嚴重之傷亡。至八仙  
22 樂園彩色派對粉塵活動於103年間雖曾已舉辦，但並無何事  
23 故發生，新聞報導、中學課本案例教學及「火災學」一書雖  
24 均曾提及粉塵爆炸之危險性，惟仍以同時有高溫火源存在且  
25 在室內為前提，況日常生活中常見之易燃物質，除可燃性細  
26 微粉末外，尚包括諸如酒精、汽油、化學品及易燃氣體等為  
27 數甚多之物質，該等物質於何種情況可認為易致火災而有依  
28 消防法第14條管制使用之必要，本屬內政部消防署裁量權  
29 限，本件於系爭塵爆前，並無證據證明內政部消防署裁量權  
30 限已極度限縮而無裁量餘地，是尚難認內政部消防署於系爭  
31 塵爆發生前未制定粉塵活動為易致火災行為，即係怠於執行

01 職務。上訴人此部分主張，為不可採。

02 4. 從而，上訴人主張內政部消防署怠於行使消防法第14條職  
03 權，應負國家賠償責任，為無理由。

04 五、綜上所述，上訴人依國家賠償法第2條第2項後段、第5條、  
05 民法第194條規定，分別請求交通部觀光署、新北市政府給  
06 付上訴人各300萬元，及自107年2月7日起至清償日止，按週  
07 年利率5%計算利息之範圍內，為不真正連帶給付，為有理  
08 由，應予准許；逾此範圍之請求，為無理由，不應准許。原  
09 審就上開應准許部分，為上訴人敗訴之判決，尚有未洽，上  
10 訴意旨指摘原判決此部分不當，求予廢棄，為有理由，爰將  
11 原判決此部分改判如主文第二、三項所示。至於上開不應准  
12 許部分，原審為上訴人敗訴之判決，並駁回此部分假執行之  
13 聲請，並無違誤，上訴意旨指摘原判決此部分不當，求予廢  
14 棄，為無理由，應駁回此部分上訴。另兩造就上訴人勝訴部  
15 分，均陳明願供擔保請准為假執行或免為假執行之宣告，經  
16 核均無不合，爰酌定相當擔保金額分別准許之。

17 六、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊或防禦方法及所用之證  
18 據，經本院斟酌後，認為均不足以影響本判決之結果，爰不  
19 逐一論列，附此敘明。

20 七、據上論結，本件上訴為一部有理由、一部無理由，爰判決如  
21 主文。

22 中 華 民 國 114 年 2 月 25 日

23 民事第十七庭

24 審判長法官 黃雯惠

25 法官 宋泓璟

26 法官 戴嘉慧

27 正本係照原本作成。

28 如不服本判決，應於收受送達後20日內向本院提出上訴書狀，其  
29 未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書狀  
30 （均須按他造當事人之人數附繕本），上訴時應提出委任律師或  
31 具有律師資格之人之委任狀；委任有律師資格者，另應附具律師

01 資格證書及釋明委任人與受任人有民事訴訟法第466條之1第1項  
02 但書或第2項所定關係之釋明文書影本。

03 中 華 民 國 114 年 2 月 26 日

04 書記官 莊昭樹

05 附表一：

①編 號	②被 害 人	③傷 勢	④死 亡 時 間 (民 國)	⑤上 訴 人	⑥與 被 害 人 關 係	⑦起 訴 請 求 金 額 (新 臺 幣)	⑧上 訴 聲 明 請 求 金 額 (新 臺 幣)
1	蘇家 陞	全身燒 燙傷2 0至3 度，面 積7 7%。	104.7.1	蘇進 法	父	600萬元	300萬元
				陸玉 琴	母	600萬元	300萬元
2	陳天 順	全身體 表面積 57%， 2至3 度灼傷。	104.7.6	陳忠 本	父	600萬元	300萬元
				簡美 玲	母	600萬元	300萬元
3	王韋 博	大面積 燒傷。	104.10. 28	王列 忠	父	1200萬元	600萬元
4	李珮 筠	體表面 積90~9 9%之 燒傷，	104.6.2 9	李明 基	父	600萬元	300萬元

01

		包括少於10%或未明示之3度燒傷。		涂麗母 如	600萬元	300萬元
--	--	-------------------	--	----------	-------	-------

02 附表二：

03

① 編號	② 被上訴人	③ 所屬公務員	④ 職稱	⑤ 時間 (民國)	⑥ 上訴人主張其職務內容	⑦ 上訴人主張其怠於執行職務內容 (日期/民國)
1	交通部觀光局	羅鳳姬	國民旅遊組副組長	95年	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 審核觀光遊樂業執照變更登記事項。</li> <li>2. 核定觀光遊樂業暫停營業審核案。</li> <li>3. 審核觀光遊樂業之觀光遊樂設施出租、轉讓事項。</li> <li>4. 審核觀光遊樂業督導考核競賽事項、決行觀光遊樂業督導考核競賽事項例行性業務。</li> <li>5. 審核觀光遊樂業違規處分事項。</li> </ol>	1. 八仙樂園(觀光遊樂業執照名稱為八仙海岸)至103年違法經營逾交通部觀光局核准之經營面積2.5倍及8項未經核准使用之設施，於95年至103年間每年例行到八仙樂園考核，及95年至100年度每年不定期到八仙樂園檢查，都發現有未核准使用之範圍及設施，卻未落實檢查、違法發給執照，且怠於依法勒令八仙樂

						<p>園育樂股份有限公司(下稱八仙公司)停業，主觀上具有過失，違反保護特定人法益之左列職務法條規定。</p> <p>2. 於任內對屬員95年查核八仙樂園發現未取得使用執照之設施或區域，未善盡行政督導之責，要求屬員依法命八仙樂園停業改善，導致系爭塵爆發生。</p> <p>3. 疏於督導、逐一查核八仙公司申請變更「八仙海岸」觀光遊樂業設施對照表新增遊樂設施，亦未以八仙公司有觀光遊樂業興辦事業計畫範圍外之範圍及設施命其停業。</p>
				97 年間		<p>1. 同上1.。</p> <p>2. 八仙公司迄任內都被查出有未核准使用區域，卻</p>

					未依法以八仙公司有觀光遊樂業興辦事業計畫範圍外之範圍及設施命其停業。
陳貴華	國民旅遊組科長 (督辦觀光遊樂業務)	95年	1. 審核觀光遊樂業執照變更登記事項。 2. 核定觀光遊樂業暫停營業審核案。 3. 核定觀光遊樂業之觀光遊樂設施出租、轉讓事項。 4. 審核觀光遊樂業督導考核競賽事項、決行觀光遊樂業督導考核競賽事項例行性業務。 5. 審核觀光遊樂業違規處分事項。	1. 同上1。 2. 疏於督導、逐一查核八仙公司申請變更「八仙海岸」觀光遊樂業設施對照表新增遊樂設施，亦未以八仙公司有觀光遊樂業興辦事業計畫範圍外之範圍及設施命其停業。	
	國民旅遊組副組長	96至98年間	1. 審核觀光遊樂業執照變更登記事項。 2. 核定觀光遊樂業暫停營業審核案。 3. 審核觀光遊樂業之觀光遊樂設施	1. 同上1。 2. 八仙公司迄任內都被查出有未核准使用區域，卻未依法以八仙公司有觀光遊樂業興辦事業計畫範圍外之範圍及設施命其停業。	

		國民 旅遊 組組 長	99至1 02年 間	<p>出租、轉讓事項。</p> <p>4. 審核觀光遊樂業督導考核競賽事項、決行觀光遊樂業督導考核競賽事項例行性業務。</p> <p>5. 審核觀光遊樂業違規處分事項。</p>	
		國民 旅遊 組組 長	103至 104年 間	<p>1. 審核觀光遊樂業執照變更登記事項。</p> <p>2. 審核或核定觀光遊樂業督導考核競賽事項、決行觀光遊樂業督導考核競賽事項例行性業務。</p> <p>3. 核定觀光遊樂業暫停營業審核案。</p> <p>4. 審核觀光遊樂業之觀光遊樂設施出租、轉讓事項。</p> <p>5. 核定觀光遊樂業之定期、不定期檢查。</p> <p>6. 審核觀光遊樂業違規處分事項。</p>	
	吳朝	國民	95年	1. 擬辦觀光遊樂業	1. 同上1.。

	陽	旅遊間	組科	員	(觀光遊樂業務承辦人)	<p>執照變更登記事項。</p> <p>2. 擬辦觀光遊樂業暫停營業審核案。</p> <p>3. 擬辦觀光遊樂業之觀光遊樂設施出租、轉讓事項。</p> <p>4. 擬辦觀光遊樂業督導考核競賽事項。</p>	<p>2. 疏於逐一查核八仙公司申請變更「八仙海岸」觀光遊樂業設施對照表新增遊樂設施，亦未以八仙公司有觀光遊樂業興辦事業計畫範圍外之範圍及設施而報請上級命其停業。</p>	
						96至102年間	<p>5. 擬辦觀光遊樂業違規處分事項。</p>	<p>1. 同上1。</p> <p>2. 迄任內疏於逐一查核八仙公司申請變更「八仙海岸」觀光遊樂業設施對照表新增遊樂設施，亦未以八仙公司有觀光遊樂業興辦事業計畫範圍外之範圍及設施而報請上級命其停業。</p>
						103年至104年間	<p>1. 擬辦觀光遊樂業執照變更登記事項。</p> <p>2. 擬辦觀光遊樂業督導考核競賽事項。</p> <p>3. 擬辦觀光遊樂業暫停營業審核案。</p> <p>4. 擬辦觀光遊樂業之觀光遊樂設施出租、轉讓事項。</p> <p>5. 擬辦觀光遊樂業之定期、不定期檢查。</p> <p>6. 擬辦觀光遊樂業違規處分事項。</p>	

	莊靜真	國民旅遊組科長 (督辦觀光遊樂業務)	96至97年間	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 擬辦觀光遊樂業執照變更登記事項。</li> <li>2. 擬辦觀光遊樂業暫停營業審核案。</li> <li>3. 擬辦觀光遊樂業之觀光遊樂設施出租、轉讓事項。</li> <li>4. 擬辦觀光遊樂業督導考核競賽事項。</li> <li>5. 擬辦觀光遊樂業違規處分事項。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 同上1.。</li> <li>2. 八仙公司迄任內都被查出有未核准使用區域，卻未依法以八仙公司有觀光遊樂業興辦事業計畫範圍外之範圍及設施命其停業。</li> </ol>
	黃靜惠	國民旅遊組組長	97至98年間	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 審核觀光遊樂業執照變更登記事項。</li> <li>2. 核定觀光遊樂業暫停營業審核案。</li> <li>3. 審核觀光遊樂業之觀光遊樂設施出租、轉讓事項。</li> <li>4. 審核觀光遊樂業督導考核競賽事項、決行觀光遊樂業督導考核競賽事項例行性業務。</li> </ol>	同上1.2.。

				5. 審核觀光遊樂業違規處分事項。	
曾美華	國民旅遊組科長 (督辦觀光遊樂業務)	98至102年間	1. 擬辦觀光遊樂業執照變更登記事項。 2. 擬辦觀光遊樂業暫停營業審核案。 3. 擬辦觀光遊樂業之觀光遊樂設施出租、轉讓事項。 4. 擬辦觀光遊樂業督導考核競賽事項。 5. 擬辦觀光遊樂業違規處分事項。	1. 同上1。 2. 八仙公司迄任內都被查出有未核准使用區域，卻未依法以八仙公司有觀光遊樂業興辦事業計畫範圍外之範圍及設施命其停業。	
		103至104年間	1. 擬辦觀光遊樂業執照變更登記事項。 2. 擬辦觀光遊樂業督導考核競賽事項。 3. 擬辦觀光遊樂業暫停營業審核案。 4. 擬辦觀光遊樂業之觀光遊樂設施出租、轉讓事項。 5. 擬辦觀光遊樂業之定期、不定期		

				檢查。 6. 擬辦觀光遊樂業 違規處分事項。	
劉喜臨	交通部觀光局副局長	99至104年間	1. 襄理局務。 2. 審核觀光遊樂業督導考核競賽事項（例行性業務由第2層決行）。 3. 審核觀光遊樂業違規處分事項。	1. 同上1。 2. 對屬員迄任內查核八仙樂園發現未取得使用執照之設施或區域，未善盡行政督導之責，要求屬員依法命八仙公司停業改善，導致系爭塵爆事故發生。	
曾維德	國民旅遊組副組長	99至102年間	1. 審核觀光遊樂業執照變更登記事項。 2. 核定觀光遊樂業暫停營業審核案。 3. 審核觀光遊樂業之觀光遊樂設施出租、轉讓事項。 4. 審核觀光遊樂業督導考核競賽事項、決行觀光遊樂業督導考核競賽事項例行性業務。 5. 審核觀光遊樂業違規處分事項。	1. 同上1。 2. 八仙公司迄任內都被查出有未核准使用區域，卻未依法以八仙公司有觀光遊樂業興辦事業計畫範圍外之範圍及設施命其停業。	

				103至104年間	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 審核觀光遊樂業執照變更登記事項。</li> <li>2. 審核或核定觀光遊樂業督導考核競賽事項、決行觀光遊樂業督導考核競賽事項例行性業務。</li> <li>3. 核定觀光遊樂業暫停營業審核案。</li> <li>4. 審核觀光遊樂業之觀光遊樂設施出租、轉讓事項。</li> <li>5. 核定觀光遊樂業之定期、不定期檢查。</li> <li>6. 審核觀光遊樂業違規處分事項。</li> </ol>	
				103至104年間	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 襄理局務。</li> <li>2. 審核觀光遊樂業督導考核競賽事項（例行性業務由第2層決行）。</li> <li>3. 審核觀光遊樂業違規處分事項。</li> </ol>	
2	新北市政府	陳淑娟	觀光旅遊局	100至104年間	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 擬辦觀光遊樂業者申請、設立。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 新北市政府共計辦理檢查52次，且交通部觀光局</li> </ol>

			光 管 理 科 科 員		<p>2. 擬辦觀光遊樂業者管理、稽查。</p>	<p>於95年至103年間每年查驗都將發現「未核准使用區域及設備」檢查報告副本新北市政府，新北市政府應知悉且應依其權責要求改善或拆除違法設施，卻未為，具有故意過失。</p> <p>2. 新北市政府於95年至104年共進行17次考核競賽，違法設施之認定與交通部觀光局年度考核與不定期檢查結果不符，又未依觀光遊樂業管理規則第37條，將每年定期檢查結果報給交通部觀光局，使交通部觀光局怠於行使停業之法定義務，新北市政府未盡考核之責。</p> <p>3. 依都市計畫法第79條與建築法第86條第2款、觀光遊樂業管理規則第3</p>
--	--	--	----------------------------	--	--------------------------	---

					<p>7條，「快樂大堡礁」未取得建造執照，且位於農業區內，依法不得使用，新北市政府應罰鍰並勒令拆除，但新北市政府卻長年怠於為之，致損害發生，具有過失。</p> <p>4. 新北市政府審核之逃生出口與「快樂大堡礁」間要經過整個園區且通行道路狹窄，而非較接近「快樂大堡礁」之後門，且未留意周邊設施之衛生，故新北市政府未盡消防安全檢查責任，致傷亡擴大。</p> <p>5. 工作不力，事發前後未主動積極處理，及對上級交辦事項，執行不力，後續衍生大量行政負荷。</p>
	吳若瑄	觀光旅遊間	101年	同上。	同上1.至4.。

			局 觀 光 管 理 科 科 員			
		蔡明哲	建設局觀光技術課約僱人員	96至99年間(其後任職於觀光旅遊局至103年)	1. 擬辦屬縣(市)政府權責之觀光遊樂業設立發照事項。 2. 擬辦觀光遊樂業經營管理督導。	1. 同上1. 至4.。 2. 業務承辦期間未積極處事，核有失當。
		林延宗	建設局觀光技術課約僱人員	95年	同上。	同上1. 至4.。
3	新北市政府	吳金霞	工務局使用管理科技佐	104.4.23	1. 建築工程之建築物構造及設備勘驗、合法房屋認定與查估、建築物耐震能力評估與規劃、建築物使用設計與管理、公共安全檢查及危險建築物之認定等事項。 2. 督導轄內觀光旅遊業之旅遊安全	同上1. 至4.。

				<p>維護、觀光遊樂設施維護管理、環境整潔美化、遊客服務等事項，應邀請有關機關實施定期或不定期檢查並作成紀錄。前項觀光遊樂設施經檢查結果，認有不合規定或有危險之虞者，應以書面通知限期改善，其未經複檢合格前不得使用。</p> <p>3. 就未經許可土地或房屋之使用，應處罰鍰並勒令停工補行申請執照，其有補辦執照不合規定、逾期或其他必要時得強制拆除其建築物。</p> <p>4. 農業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生產外，僅得申請興建農業相關設施，如非興建農業相關設施，主</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>管機關應處以罰鍰或恢復原狀；不拆除者，得按次處罰，最重得強制拆除或採取其他恢復原狀之措施。</p> <p>5. 就未經審核許可發給執照之建築物之使用，應處罰鍰、勒令停工使用補辦手續；必要時得強制拆除其建築物。</p> <p>6. 受主管機關邀請，配合主管機關規劃之內容、稽查表格及事先規劃之路線，就有關部份進行檢查。</p>	
王建智	工務局使用管理科技士	103.4.16	承辦前述1至5事項。	同上1.至4.。	
劉達勤	工務局使用管理科技士	103.10.22	承辦前述1至5事項。	同上1.至4.。	
李佳	工務	101.	承辦前述1至5事項。	同上1.至4.。	

	霖	局使用管理科技士	4.1 7、10 1.10. 9、10 2.4.1 7	項。	
	蔡政勳	工務局使用管理科技士	100. 5.1 9、10 0.8.2 3、10 2.7.9	承辦前述1至5事項。	1.同上1.至4.。 2.參與會勘八仙樂園，未善盡行政協助之責。
		工務局使用管理科股長	104. 4.2至 104. 6.27	審核或核定前述1至5事項。	同上1.至4.。
	李秉霖	工務局使用管理科技士	102.1 0.8	承辦前述1至5事項。	同上1.至4.。
	劉居名	工務局使用管理科技士	101. 4.17	承辦前述1至5事項。	同上1.至4.。
	蔡嘉聲	工務局使用管理科	101. 8.21	承辦前述1至5事項。	同上1.至4.。

	約僱人員			
陳彥同	工務局使用管理科技士	100.1 1.10	承辦前述1至5事項。	同上1.至4.。
陳鴻慶	工務局使用管理科技約僱人員	99.4. 27、9 9.8. 6、9 9.11. 17	承辦前述1至5事項。	同上1.至4.。
程遠	工務局使用管理課技佐	93.4. 20 (其他資料已銷毀)	承辦前述1至5事項。	1. 同上1.至4.。 2. 前任職臺北縣政府工務局技佐職務期間，會勘八仙樂園，未續行釐清並依結果通報權責機關，工作不力。
黃金河	城鄉發展局開發管理代理科長	95.2. 1至9 5.6.3 0	違反都市計畫法裁罰作業	
劉顯宗	城鄉發展局開發管	96至1 00年 間	違反都市計畫法裁罰作業	

			理科 科長			
		王冠 斐	城鄉 發展 局開 發管 理科 科長	100至 103年 間	違反都市計畫法裁 罰作業	
		李擇 仁	城鄉 發展 局開 發管 理科 科長	103至 104年 間	違反都市計畫法裁 罰作業	
		邱信 智	城鄉 發展 局開 發管 理科 科長	104至 105年 間	違反都市計畫法裁 罰作業	
4	內政 部消 防署	葉吉 堂	署長	102. 9.10 至 10 4.6.2 7	規劃及執行全國消 防行政及災害防救 事務，統一指揮、 監督全國消防機 關，執行消防及災 害防救任務。	1. 我國已舉辦過5次 粉塵活動，新聞、國高中化學 課本、火災學專 書、國外粉塵爆 炸實務於102年9 月10日前均有粉 塵火災相關紀 錄，粉塵廠商包 裝亦有加註警 語，而消防法第1 4條屬保護特定人
		吳俊 瑩	火災 預防 組組 長	102. 9.10 至 10 4.6.2 7	1. 火災預防法規之 研擬、修正及解 釋事項。 2. 維護公共安全方 案消防管理部分	

					<p>之推動、督導事項。</p> <p>3. 消防安全設備會審、會勘之規劃、督導事項。</p> <p>4. 消防安全檢查之規劃、督導事項。</p> <p>5. 消防技術審議之作業事項。</p> <p>6. 火災預防業務財團法人之監督、管理事項。</p> <p>7. 防火管理制度之規劃、督導事項。</p> <p>8. 防焰制度之規劃、督導事項。</p> <p>9. 消防機具、器材及設備檢驗之規劃、督導事項。</p> <p>10. 消防技術人員之規劃、管理及督導事項。</p> <p>11. 消防安全設備檢修申報制度之規劃、督導事項。</p> <p>12. 消防安全檢查違法案件處理之督導事項。</p>	<p>之法律，消防署為制定法規命令之權責機關，且為消防主管機關，可得而知粉塵易燃風險，卻未依消防法第14條規定訂定粉塵活動易致火災行為之管理辦法，已無裁量空間，具有過失，並導致系爭塵爆事故發生。</p> <p>2. 密閉空間僅係加速條件之達成，開放空間仍可能爆炸。</p> <p>3. 公務員怠於執行職務僅須為損害發生原因之一已足，即應認公務員違法怠於執行職務與損害發生間有相當因果關係。</p>
--	--	--	--	--	---	--

				<p>13. 防火管理人講習訓練之規劃、督導事項。</p> <p>14. 其他有關火災預防事項。</p>
廖為昌	火災預防組科長	102.9.10至104.6.27		綜辦、督核及規劃防火管理科相關業務。
王博昇	火災預防組科員	102.9.10至104.6.27		<p>1. 防火管理人講習訓練之規劃、督導、考核等及專業訓練機構之管理、督導、考核及訓練班開班計畫審核與結業證書核發等事項。</p> <p>2. 防火管理法規及制度之規劃、督導、研擬、修訂、解釋、文宣製作、執行成效追蹤管理等相關辦理業務事項。</p> <p>3. 全國消防資訊系統防火管理部分及公務統計月報表之維護管理。</p> <p>4. 防災中心相關業務事項。</p>

					<p>5. 辦理本署防火管理之消防防護計畫等必要事項。</p> <p>6. 本署涉及防火標章等相關業務之祕書作業事宜。</p> <p>7. 其他交辦或指派業務等。</p>	
--	--	--	--	--	---	--