最高法院民事提案裁定

111年度台上字第1706號

上　訴　人　名間電力股份有限公司

法定代理人　李金環
訴訟代理人　尤英夫律師
被 上訴 人　南投縣名間鄉公所

法定代理人　陳文德
訴訟代理人　陳國華律師
　　林克彥律師

本庭評議後，對於下列法律問題擬採之法律見解與本院先前裁判歧異（潛在歧異），經徵詢其他各庭意見後，見解仍有歧異，爰提案予民事大法庭裁判：

主　　文

如理由二所示法律問題，提案予本院民事大法庭裁判。

理　　由

一、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。甲公司因丁、戊之行為造成其工期延誤，受有損害為由，依國家賠償法（下稱國賠法）第2條第2項前段規定，請求乙鄉公所賠償。第二審法院認定甲公司所受之損害為純粹經濟上損失，援引本院110年度台上字第1114號判決意旨，

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。

二、本案提案之法律問題

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？

三、本院先前裁判之見解

肯定說：

按學說上所稱之純粹經濟上損失或純粹財產上損害，不屬於國賠法第2條第2項關於國家應負損害賠償責任所保護之法益，此觀該條項規定公務員不法侵害之客體，限於人民自由或權利者自明（本院110年度台上字第1114號、111年度台上字第631號判決參照）。

四、本庭擬採之法律見解

否定說：

國賠法第2條第2項前段雖規定公務員不法侵害之客體為人民自由或權利，但民法第186條第1項前段原規定「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」，嗣於88年經修正為「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」，依其修正文字及修正理由，可知立法者係有意將人民因公務員故意侵權行為所受損害之保護範圍，由權利擴及於利益，而國賠法係為提供人民較民法更為周全之保障所設，國賠法第2條規定雖自69年7月2日公布至今未曾修正，但由民法第186條第1項前段之修正意旨，國賠法第2條第2項前段自應為相同之解釋。又利益雖非民法第184條第1項前段所保護之法益，但仍為同條第1項後段保護之客體，國賠法第2條第2項既無如民法第184條第1項前段規定，應將利益予以排

除之合理目的，倘將利益完全排除於其保護之客體之外，將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及民法肯認利益亦受侵權行為法保護之旨趣有違。

理由：

㈠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。該條所謂法律，於國賠法制定前，係指當時法律有特別規定國家應負損害賠償責任（如：土地法、警械使用條例、冤獄賠償法、核子損害賠償法等）者而言，故人民因公務員之侵權行為受有損害，僅於法律有特別規定時，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，而有國賠法之制定。國賠法既係為提供人民較民法更為周全之保障所設，國家依該法對人民所負賠償責任，自不應劣於公務員或僱用人依民法應負之賠償責任，此由國賠法未設有類如民法第188條第1項但書之規定，即國家無從對被害人主張其對於公務員之選任、監督無過失而免責亦明。於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，被害人得依民法第184條第1項後段規定請求損害賠償；如加害人同時為執行職務之受僱人時，被害人尚且得依民法第188條規定，請求僱用人賠償。則從僱用人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及憲法之平等原則，於加害人為公務員時，國家尤不得以人民非權利受侵害為由，解免其責。

㈡民法第186條第1項前段原規定「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。」，嗣於88年經修正為「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故意侵權行為所受損害之保護範圍，由原規定之權利擴及於利益，即採取權利與利益平等保護之原則。國賠法第2條自69年7月2日公布至今未曾修正，惟民法第186條第1項前段既已擴大公務員故意侵權行為之保護客體，國賠法復無應將利益予以排除之合理目的，則該法第2條第2項前段所保護之客體，自應與民法第186條第1項前段為相同之解釋。

㈢我國實務或學說就民法第184條第1項採取「差別保護說」，即依被害人受侵害者為「權利」或「利益」，而為差別之保護，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，於解釋民法第184條第1項規定時，或言之成理，但國賠法第2條第2項既未如民法第184條將侵權行為予以分類，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及民法肯認利益亦受侵權行為法保護之旨趣有違。至本院先前判決所謂「民法第184條第1項前段所保護之法益，原則上限於權利（固有利益），而不及於權利以外之利益特別是學說上所稱之純粹經濟上損失或純粹財產上損害」等（本院98年度台上字

第1961號、102年度台上字第342號、109年度台上字第754號、110年度台上字第2150號判決參照），均在界定民法第184條第1項前段所指權利之範圍，與國賠法第2條第2項前段之解釋無涉，不得比附援引。

五、徵詢其他各庭之結果

經徵詢其他各庭後，見解仍有歧異。

六、本庭指定庭員邱璿如法官為民事大法庭之庭員。

七、依據：法院組織法第51條之2。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　23　　日

最高法院民事第二庭

審判長法官　高　孟　焄

法官　彭　昭　芬

法官　蘇　芹　英

法官　徐　福　晉

法官　邱　璿　如

本件正本證明與原本無異

書　記　官　陳　嫈　如

中　　華　　民　　國　　112　　年　　3　　月　　1　　日