

公物之不建置與國家賠償責任之探討 - 以建置海難救

助專用艦機為核心

A study of the association of non-establishment of public property and state's compensation liability - focusing on establishing professional marine SAR aircrafts and ships

陳國勝*

摘要

政府面對海難救助，應在事前即建置符合該項任務之特別設備---海難救助專用艦機，不得以該項任務屬於給付行政，每每在考量政府財政能力而一再拖延。因該能力具有急迫性、可期待性，政府已因裁量縮收而應積極備置相關海難救助設備；亦即我國行政機關未能將積極建置海難救助最需要的海難專用設備，如有人民因該不作為無法獲救時，已構成國家賠償上公務員怠於執行職務。凡海難個案中有因設備不足而導致之人命、財產等損害，可依《國家賠償法》第2條第2項國家怠於執行職務，其損害與海難救助之設備不足間具有相當因果關係者，得以請求國家賠償。

關鍵字：海難專用艦機、怠於執行職務、公物不建置的國家賠償責任

Abstract

For long, due to the unified rescue force policy, helicopters have been utilized for both onshore and offshore SAR(search and rescue) missions. The marine SAR cases are approximately treated by the same way as the onshore ones. In addition, a

* 陳國勝 Chen,Kuo-Sheng，中央警察大學水上警察學系專任副教授，E-mail: una145@mail.cpu.edu.tw

coast guard cutter or ship has to serve as functions of both offshore patrol and marine SAR missions. The reason why the onshore and offshore SAR missions are conducted in the same way is that Government conceives the idea that it meets the need to implement SAR missions no matter how professional the aircraft or the ship is.

However, as the time and technology move forward, the supply administration of the state has to keep updated and be appropriately trimmed to meet the needs of the nation. Therefore, the SAR devices have to be professional just like tankers which are ships but only for oil transportation. Take the professional rescue ships for instance, at least, they are required to be equipped with tugging system and helicopter landing deck.

Furthermore, according to the State Compensation Law, the State shall be liable for damage to any person's life, body, or property resulting from a defect in the installation or management of any government-owned public facility. Besides, the law also stipulates that the State shall be liable for any damage arising from the omission of any employee of the Government, which infringes upon the freedom or right of any person. Given this, if a person who were dead in a marine SAR case, Government should be to blame for the lack of establishment of professional rescue helicopters and ships to implement the SAR mission, and the Government employee who is in charge of SAR missions should shoulder the responsibility as well.

To sum up, in accordance with the State Compensation Law and the key point of Judicial Yuan interpretation No. 496, any person who is in SAR case and suffers from damage of life, body, or property, resulting from the insufficient of SAR equipment, has the right to claim for compensation from Government.

Keywords: professional marine SAR aircrafts and ships, non-establishment of public property.

壹、前言

我國為民有民治民享之民主共和國，國家存在目的係為保護人民，人民地位優先於國家。依據《憲法》第 24 條規定，凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。立法機關仍據而訂定《國家賠償法》作為請求之規定。在《國家賠償法》建制之體系中有公務員違法之作為與不作為，又對於公

有公共設施因設置或管理有欠缺等二大類。人民受到國家的積極干預行政侵害，而主張權利保障請求賠償，較為具體且清楚；至於消極怠於執行職務的不作為，其判定上存在模糊空間，如果求賠又涉及行政保留領域的不給付，難度將是難以想像。

國家給付人民的能力，是作為證明國家進步與否的指標之一。在給付行政中原則上視能力而為，能給多少就給多少，難以論定給付不足而論定責失，除非積極不作為逾越相當程度，進而產生人民受侵害的結果，再視情況而論定國家應否以國家賠償彌補人民損失；換言之，政府在自主施政的給付行政中，是否存在政府存責任的界限，有非作為不可的情況，此應就每一事項內容及其作為方式而定。就台灣四面環海，其海象特性致時有海難發生，針對該項任務事前的防制，政府具有積極管理外，就防範事件發生時應有的作為能力，其中包括事前設備建置、人員訓練、預算編列、勤務演練等；事中救助的現場指揮、反應等，其中大部分屬政府給付行政的一環，每當發生海難時政府機關傾全力救助，法律上也明文賦予行政機關有積極作為的義務。

在海難發生時得以盡全力來救或者說政府在平時應如何準備能力與設備始符合已盡全力來營救。公物之建置應屬高度專屬行政機關保留事項，應視國家財政、人民需要及其可替代性等綜合考量，決定建置與否或其執行的順位。如在行政機關明顯不作為時得否海難救助是政府照顧人民在海上活動時的任務，而執行該項任務時應否建置海難專用的相關設備。

海岸巡防機關(以下簡稱海巡機關)公布在民國 92 年至 100 年救難案件數有 2,452 件，船隻數有 2,488 艘，人數有 9,870 人；在救生部分案件數有 2,157 件，人數有 2,981 人¹。從人民需要角度觀察，再探討《國家賠償法》及司法院大法官釋字第 469 號解釋中，詮釋公務員的不作為。由探討公務員「怠於執行職務」如何適用於公物之建置等具有濃厚的行政保留色彩領域。當政府應對海難救助事前即應建置該項任務之特別設備，已因縮收裁量餘地時即有積極備置相關海難救助設備，否則受害之人員即可依《國家賠償法》第 2 條第 2 項要求政府應負法律上賠償責任；亦即我國行政機關未能將積極建置海難救助最需要的海難專用設備，如有人民因該不作為無法獲救時，是否構成國家賠償²的餘地。

¹ 海巡重要統計表，<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3555&ctNode=661&mp=999> (最後閱覽日期 2012 年 5 月 4 日)

² 陳國勝，「海難救助與國家賠償責任---以公物建置之不作為為探討核心」，中央警察大學水上警察學術研討會，2012 年 5 月 8 日。

貳、公物建置與國家賠償責任之關聯

一、我國國家賠償責任體系

(一) 公務員不法侵害

1. 公務員作為之侵害

依據《國家賠償法》第 2 條第 2 款前段規定，「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。」此規定可分析為：(1)行為人須為公務員；(2)須為執行職務行使公權力之行為；(3)須行為係屬不法；(4)須行為人有故意或過失；(5)須人民之自由或權利受到侵害；(6)不法行為與損害之發生須有相當因果關係³等六個要件，始構成國家賠償。人民有要求公務員依法執行公權力，卻因人為因素造成權益受侵害時得主張國家負起責任。

2. 公務員不作為之侵害

依據《國家賠償法》第 2 條第 2 款後段規定，「公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」在公務員執行公權力不法侵害的各種要件中，對於公務員怠於執行職務亦同；即公務員依其職務，對於第三人有作為義務，卻不作為或遲緩履行者，即是怠於執行職務。如因而導致人民自由或權利因而遭受到損害者，得以主張國家未盡保護義務，進而提出國家賠償之請求⁴。

一般情況下侵權行為均以公務員代表國家執行職務，而即是機關的行為，於是要求公務員的故意或過失者，即是推及機關的故意或過失。有難以歸責具體公務員時、有「機關有責性」或「組織上過失」，前者為行政機關整體行政運作有所欠缺或未發揮應有之行為功能，即視為「故意過失」有責性已存在，因而主張國家賠償侵權行為之人民，毋

³ 「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，認為在一般情形上，有此環境，有此行為之同一條件，均發生同一之結果者，則該條件即為發生結果之相當條件，行為與結果即有相當之因果關係；反之，若在一般情形上，有此同一條件存在，而依客觀之審查，認為不必皆發生此結果者，則該條件與結果並不相當，不過為偶然之事實而已，其行為與結果間即無相當因果關係；就不作為而言，如依當時情況，應有所作為，即得防止危險之發生者，則其不作為與損害之間即有因果關係；反之，若縱有所作為，尚不能防止危險發生，其不作為與損害之間即無因果關係。」臺灣高等法院臺中分院民事判決，100 年度重上國字第 2 號，2011 年 12 月 14 日。該案為日月潭風景管理處未取締「甜甜圈」水上違法活動致有人溺斃，罹難者家屬以國家怠於執行職務造成損害，提起國家賠償之訴。

⁴ 廖義男，國家賠償法(增訂版)，1994 年 8 月三刷，三民書局經銷，第 56 頁以下。

庸舉證侵權公務員個別姓名、描述其執行之際心態，只要逕自指出其所造成之損害乃行政機關功能運作有所欠缺即已足矣⁵。所以在行為主體非僅公務員為主體，國家本身即是主體，乃至故意過失之存在也非以自然人之故意與過失為判定標準。當公務員執行公務時，其人格已與國家一體化，公務員的行為即視為國家的行為⁶。

(1) 司法院大法官釋字第 469 號之前：應具公法上請求權始得賠償

最高法院 72 年台上字第 704 號判例：「國家賠償法第 2 條第 2 項後段所謂公務員怠於執行職務，係指公務員對於被害人有應執行之職務而怠於執行者而言。換言之，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。若公務員對於職務之執行，雖可使一般人民享有反射利益，人民對於公務員仍不得請求為該職務之行為者，縱公務員怠於執行該職務，人民尚無公法上請求權可資行使，以資保護其利益，自不得依上開規定請求國家賠償損害。」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，則係對人民請求國家賠償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。

(2) 司法院大法官釋字第 469 號之後：行政機關裁量縮收至零時人民即具請求權

以司法院大法官釋字第 469 號解釋之理由書中，指出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⁷。至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。

(3) 司法院大法官釋字第 469 號解釋之分析

⁵ 董保城，國家責任法，神州圖書出版公司，2002 年 6 月，第 143 頁。

⁶ 翁岳生編，行政法(2000 下冊)，翰蘆圖書出版，2000 年 3 月二版，第 1344-345 頁。

⁷ 劉宗德，「行政不作為之國家賠償責任」，收錄氏著行政法原理，學林文化事業出版公司，1998 年 8 月一版，第 336 頁。

分析本號解釋中，將人民國公務員的怠於執行職務的情況，從人民必須具備公法上請求權為前提的限制中解放出來，「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。」其中包括針對個人法益保護之法律與以公共利益為標的卻可判定出有保障特定人意旨者均列可資提出救濟。據此公務員對於掌理職責應更保持靈敏的觀察力，對於特定人負有作為義務，已達不作為之裁量收縮到零應有更深的認識及作為。

(二) 公有公共設施因設置或管理有欠缺

《國家賠償法》第 3 條第 1 項規定，「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」在此係指行政機關「已設置」而對該公物之管理有欠缺時所應負之法律責任言，並未包括「應設置而未設置」之欠缺。就物之特質，係屬人控制行為的產物，尚未設置的公物即仍不存在，論其設置不當或管理不善，有如空中樓閣。對於尚未存在的公物，應維繫在公務員的作為上，應回歸到《國家賠償法》第 2 條之公務員的責任上討論。假若該設施未建置與造成人民損害之間具有相當因果關係者，可成立因怠於執行職務而應予以賠償。

二、公物之不建置與國家賠償責任之分析

1. 公物建置與否應原則屬於行政保留範疇

行政機關之行政作為依受法律明文規定之密度，在層級上計有憲法保留、絕對法律保留、相對法律保留及行政保留⁸等。因直接與人民權利之影響程度，藉由立法程序不同設計監督，透過權力分立以保障民主制度。即依《憲法》及《中央法規標準法》第 5 條第 4 款重要性原則，在干預人民權利之強度及重要性事項應有法律規定或授權為限。在司法院大法官釋字第 443 號解釋理由書中提及「關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之必要。」

公物之分類依其用途，計有公共用物、特別用物、營造物用物、行政使用之公物等分類分式⁹。在一般對公物之監督係以(1)法律保留與否¹⁰，如有關設置將對公共利益或

⁸ 吳庚，行政法之理論與實用，三民書局經銷，民國 94 年，第 101-104 頁。

⁹ 李震山，行政法導論，三民書局出版，2010 年 6 月修訂八版二刷，第 121-125 頁。

¹⁰ 監視錄影器的設置，李震山，警察行政法論—自由與秩序之折衝，元照出版，2009 年，第 329 頁。

私人權益有重大影響者；(2)設置程序，如事關重大應有行政程序法第 164 條¹¹、環境影響評估法第 6 條¹²等適用；(3)預算編列，國家財政是否能負荷。對於行政機關仕供為內部使用，儘管其設置目的係作為悠關人民發生急難或災害時救助之用，仍是以行政保留相待。

2. 公物建置與否與行政裁量

行政機關之行政作為在法律保留與行政保留中，得以自主的空間不同及得為裁量的範圍也不同。在公物建置與否牽涉的因素諸多，以致行政機關將綜合考量後依其法定任務之達成，配合訂定行政計畫逐步完成。

公物建置與否通常為行政保留事項，留給行政機關依其預算及急迫程度，具有形成自由，較少訂有法律或者行政規則者，屬於法律無規定的裁量事項。通常公物建置與保留行政機關依其任務達成與否，另有定期選舉由人民作為檢驗行政效能的依據。故在一般情況下均由行政機關自主決定，幾乎認定為「自由裁量」事項。然而以「合義務性裁量」取代之後¹³，應就各種情形審查裁量權的行使。在個案中應就各種情況分別探討後，始得以論定該行政裁量的合法性。

參、海難救助與國家賠償責任之關聯

一、我國海難救助之義務與權責分工

(一) 海難救助之國家義務

依據《中華民國憲法》第 15 條規定，人民的生存權應予以保障。同法第 155 條規定，人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。《憲法增修條文》第 10 條第 8 項規定，國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。我國朝向社會福利國家，政府積極提供各種福利及服務，視為重要職責之一。「救苦救難」是政府存在的指標，特別是針對急難救助的實施更無任何疑義，雖歸類為給付行政

¹¹ 為符民主制度，政府對重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。

¹² 政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。

¹³ 李震山，行政法導論，三民書局出版，2010 年 6 月修訂八版二刷，第 299-300 頁。

範疇，基於政府保護人民生命、財產安全的職責，應積極提供相關的緊急救助，如果對於人民發生災難，未能及時提供必要之協助，就國家任務言應有疏失之責。基此，為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全《災害防救法》。

現今對於同屬於災害之一的海難，其發生原因極可能歸因於自然力不可抗拒，但如發生後積極提供救助，已是國家責任所無可推卸。然因海難的發生因場所、環境及情況往往是嚴重，其救助的困難度往往更甚於一般的災害，於是對事前預防、事中搶救、事後改進等，所涉及之標的也異於陸地上的概念，為有效的針對海難作為，國家應有特別的整套作為。

(二)我國海難救助之分工情況

1. 交通部之職責：

作為中央災害防救海難業務主管機關，依據《災害防救法》第3條規定，海難之預防、應變及復原重建係由交通部的主管業務之一，而海難之意為《災害防救法施行細則》第2條定義為船舶發生故障、沉沒、擱淺、碰撞、失火、爆炸或其他有關船舶、貨載、船員或旅客之非常事故者。《交通部航港局暫行組織規程》第2條掌理事項中，包括促進船舶之航行安全等。

2. 行政院國家搜救指揮中心之職責：

依據《災害防救法》第7條第4項規定，為有效整合運用救災資源，中央災害防救委員會設行政院國家搜救指揮中心，統籌、調度國內各搜救單位資源，執行災害事故之人員搜救及緊急救護之運送任務。依據《行政院國家搜救指揮中心設置及作業規定》第5點權責劃分由交通部（航政司）會同國防部組設中華民國海難救護委員會，其任務包括一般海難船舶及人員之搜索、救助與緊急醫療救護，而分配海巡署之任務為擔任海上搜救及運送傷患。

3. 海巡機關之職責：

作為海難之執行機關，依據《海岸巡防法》第4條第1項第7款將「海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項」列為海岸巡防機關掌理事項中的「執行事項」，及《行政院海岸巡防署海洋巡防總局組織條例》第2條規定掌理事項中包括有依法執行「海難船舶與人員之搜索、救助及緊急醫療救護事項」及「海洋災害之救護事項」。

(三)我國海難救助現況作為分析

1. 從國家任務中海難的防制、救助等是為我國政府所責無旁貸，然而在積極作為上應如何為足？這是個無解的問題。一般情況下，除非法律明定國家所應作為的具體標準或者在作為過程中有明顯而具體的疏失可究責，否則將難以直接將國家的作為認為已達消極不作為，進而導致人民的損害。然而在此明顯而具體的疏失的認定中，政府應有善良管理人的標準以為努力。

2. 在《災害防救法》未設立專責救難機構之前，由行政院設置國家搜救指揮中心，負責整合各相關單位執行陸海空搜救作業，並規範搜救作業程序，俾利及時採取適當處置措施，迅速有效達成各項搜救任務。民國 89 年 7 月 19 日《災害防救法》通過，該法第 1 條規定「為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，特制定本法。」在民國 89 年 1 月 26 日始成立海岸巡防機關，卻未注意將海巡機關所應扮演角色予以明定界定，導至海上交通事故的管轄機關應由何一機關負責尚有未明之處¹⁴。《災害防救法》明定交通部為海難¹⁵之主管機關¹⁶；另在《海岸巡防法》訂定海巡機關掌理之執行事項，是為執行機關。兩機關之間的究應如何分工而合作，係屬行政上的協調，就行政機關間或許可以主張管轄權分配不明，進而影響預算編列、執行、相關裝備建置、乃至搜救不力的國賠責任等，均有不同的說法¹⁷，只是立於人民立場將成為無助的一群，靜候行政機關關愛的眼神。

3. 就海岸巡防署提出下列的說明應可得出不餘地的推動該項業務。以鑑於海上漁業、運輸與近岸遊憩活動日益繁盛，且兩岸大三通及海上休閒活動趨勢逐漸形成，促使海上航行船舶及人員密度增加，發生海難事故機率相對提高，該署秉持為民服務立場，持續強化海難搜救能量，提升緊急救災應變能力與機制，以維護人民生命及財產安全，創造安全、繁榮的海洋環境，相關搶救海上遇險人船作法如下：在強化本署海事搜救與海上

¹⁴ 海巡機關與其他行政機關間的事務管轄分配難以明確劃分，係導因於對《海岸巡防法》第 4 條第 1 項第 7 款「執行事項」的定位不同，計有(1)應由主管機關委託海巡機關執行；(2)應在各法律上明定海巡機關作為職權；(3)可依各海域相關法律執行。陳國勝，「海巡機關事務管轄中『執行事項』之研究」，海洋事務論叢，臺灣海洋事務策進會第 1 期，2006 年 7 月，第 71-85 頁。

¹⁵ 依《災害防救法施行細則》第 2 條第 6 款定義海難為：指船舶發生故障、沉沒、擱淺、碰撞、失火、爆炸或其他有關船舶、貨載、船員或旅客之非常事故者。

¹⁶ 由交通部依據《商港法》第 36 條授權訂定之《海難救護機構設立及管理辦法》於民國 101 年 9 月 4 日交通部交航字第 10150121966 號令發布廢止。

¹⁷ 提出「我國缺乏全面性的專責海難救助機構」成為一般對海難救助建言的相同之處。黃瑞原，「強化我國海難救助系統執行效能之策進作為研究」，中央警察大學水上警察研究所碩士論文，2006 年 6 月，第 211 頁。李松樵，「中美海難救助作業系統實務之比較研究」，中央警察大學水上警察研究所碩士論文，2003 年 6 月，第 174 頁。

糾紛處理能量¹⁸，除持續派員至海軍接受水下作業訓練、辦理初級救護員訓練及參與國軍聯合搜救演練外，並規劃購置簡易潛水裝備、船舶自動識別及搜救規劃等先進系統；另訂頒「接獲我國搜救責任區外救生救難通報事件處理原則」及「海岸巡防機關處理涉外海上船舶碰撞事件作業原則」，建立相關海事案件應處機制¹⁹。另外，海難救護乃海岸巡防署法定執行事項之一，當船舶發生沉沒、擱淺、碰撞、失火、爆炸等海難事故，海岸巡防署以執行海上遇險船舶之船員、旅客之緊急人命救助為主²⁰。

二、海難救助之國家賠償責任

(一) 海難救助之國家責任

公物之建置與否涉及政策決定、國家財政及事實需要等因素，除非已有法規明確規定²¹，否則僅視為「行政保留」中的自行決定事項，只要應符合「合義務性裁量」之審查即已足夠。然而面對「一般興利提供服務」與「保護生命財產的防災救難，應在任務的要求上應有不同的對待。

依《海岸巡防法》第 1 條規定，「為維護臺灣地區海域及海岸秩序，與資源之保護利用，確保國家安全，保障人民權益，特制定本法。」所以海巡防機關提出海事服務的重點工作包括「海巡機關成立後，積極籌建海上救生救難設(裝)備，並辦理人員專業教育訓練，已成為我國捍衛海域活動安全之勁旅，在面對全民走向海洋浪潮、漁事產業不斷開展及企業大量投入海洋產業下，海岸巡防機關應配合交通部等機關，以維護管轄海域內人民生命財產安全為職志，扮演好海域活動守護者的角色。²²」

¹⁸ 本署於民國 97 年 10 月 22 日研提「強化海巡編裝發展方案」報請行政院審查，並於民國 98 年 4 月 14 日奉院核定，逐步推動「新建大型巡防救難艦艇」、「無償移撥 40 快砲及彈藥」、「辦理碼頭營舍移撥」及「充實基層海勤人力」等主要工作，經費需求高達 240 億餘元，本方案為本署成立迄今最大建案，至 106 年本署各式艦艇將達 173 艘，將大幅提升我國維護主權及捍衛漁權能量。

<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=53222&ctNode=6421&mp=999>(最後閱覽日期 2012 年 5 月 4 日)

¹⁹ <http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3424&ctNode=643&mp=999>(最後閱覽日期 2012 年 5 月 4 日)

²⁰ 行政院海岸巡防署總洋巡防總局，
<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=23817&ctNode=2555&mp=9997>(最後閱覽日期 2012 年 5 月 4 日)

²¹ 《緊急醫療救護法》第 14 條規定，救護隊或消防分隊，每隊至少應配置救護車一輛及救護人員七名，其中專職人員不得少於半數。或如由《消防法》授權訂定《緊急救護辦法》、《直轄市縣市消防機關救護車輛裝備人力配置標準》等將相關標準予以明定。

²² 海巡勤務，行政院海岸巡防署編印，2006 年 12 月再版，第 22 頁。

(二)海難救助為國家行使公權力

行為本質上屬於統治權主體即國家應完成之公共任務者，如道路、上下水道等公共設施之建造，該行為即是一種「單純統治行為」，即是公權力之行為²³。政府提供給付、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²⁴，包括由國家提供的對人民發生海難的救助作為，即屬國家行使公權力態樣之一。

(三)海龍一號求償判決分析

受害者家屬針對消防署、海岸巡防署、空勤總隊等三個機關提出國家賠償²⁵，係針對通報程序、出勤時間、支援調派、平時裝備保養等提出質疑，案經法院針對相關問題予以解答後，以駁回上訴結案。在內容均針對國家所提供的相關裝備加以管理及運用情形，尚未有針對裝備之不備，所造成之結果有任何意見。此亦是我國歷來對於國家求償繫於給付行政中裝備之不足以執勤，提出針對性的質疑。

肆、海難救助專用艦艇之不建置與國家賠償責任

一、海難救助與建置專用艦艇之關聯

(一)海難救助專用船舶

為落實總統馬英九主張「維護主權、捍衛漁權」政策，重申我國對於南海、東海固有領域主權與權利，海巡署「強化海巡編裝發展方案」，衡酌我國周邊海域情勢、各國海域執法實力、勤務部署、艦艇老舊、噸位過小及能量不足等因素，以籌建大型艦艇為主，業於民國 98 年 4 月 14 日奉行政院核定，其中民國 99 至 101 年經費並經立法院審議通過，本方案完成後，本署各式艦艇可達 173 艘，以強化遠距巡防能量，維護我國海洋權益²⁶。

²³ 對於公法與私法之性質區分標準有意思說、利益說、主體說、新主體說等不同說法，我國學者廖義男提出分三類說明之，(1)行為方式帶有命令及強制之手段者；(2)行為本質上屬於統治權主體即國家應完成之公共任務者；(3)行為性質屬於公共用事業者，但僅限國家機關為之者。廖義男，國家賠償法(增訂版)，1994 年 8 月三刷，三民書局經銷，第 43-44 頁。

²⁴ 李惠宗，行政法要義，元照出版公司出版，2011 年 9 月，第 643 頁。

²⁵ 臺灣高等法院民事判決，民國 98 年 12 月 8 日，98 年度重上國字第 12 號。

²⁶ 我國周邊國家為爭取海洋權益，陸續建造大型海域執法船艦，不斷投入資源，強化海域執法能量。民國 97 年 6 月 10 日我國「聯合號」海釣船於釣魚台海域，遭日本海上保安廳巡視船撞沉，國內輿論要求政府應強化護漁能量，有效維護我漁民在該海域作業安全。民國 97 年 6 月 12 日總統府發表

以中國大陸籍的「東海救 113」輪於 2009 年建造完成，船長 99 公尺，排水量達 5 千噸，船員有 21 人，造價約新台幣 9 億元，可耐 12 級風浪，最大航速 21 節，下水以來已出過 10 餘次任務，其中兩起是海峽兩岸合作的海上救難案件。船上設備新穎，有直升機停機坪，船艙還設有醫務室及手術室，也可提供拖船、救難等功能，且具有圍堵及處理污染油的設備和技術，可說具備綠能環保的救難功能²⁷。

由上比較可得，我國仍以巡防兼救難的雙重功能，然而兩種功能的設計，對於船艦的設計將有影響²⁸。「海難救助專用的船舶」並無具體的定義存在，如何始構成或基本配備為何，但就其目的即應考量的船速、船身高度、吊掛能力，直接影響船身及相關周邊設備。在欲邁入海洋國家之林，應已擺脫草創時期以查緝走私與偷渡為主要的考量，在海巡機關多元任務下，部分執法工作可簡單的搜救得以合併由一般船舶擔任，但如果特殊情況的海難救助行動，應有特別的專用船艦作為專用船舶。海難搜救能力的提昇，應強化三度空間救難、救難艦艇的建構、搜救裝備的精進、緊急醫療能力的提昇²⁹。我國目前自製的 RB 船(Rescue Boat ; RB)搜救艇所受到的限制實在過大，將直接影響原來預計的功能³⁰。

海巡署於 2008 年研提「強化海巡編裝發展方案」，逐步推動「新建大型巡防救難艦艇」，其主要目的在於「維護主權及捍衛漁權能量」，故其名為「巡防」與「救難」兩用之艦艇，設計重點仍以主權捍衛為主，仍以執法為核心價值。當然在海上設有大型艦艇，即提高駛抵海難現場的機會較高，相對之下，海難受害人員被救的機會也會相對提高。

(二) 海難專用航空器

聲明及同年月 19 日行政院院會決議，明確要求本署立即強化編裝，提升維護主權及捍衛漁權能量，相關作法如下：海安署強化編裝精進裝備。

<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3424&ctNode=643&mp=999>(最後閱覽日期 2012 年 5 月 4 日)

²⁷ 東方報，「東海救 113」，
http://eastnews.tw/index.php?option=com_content&view=article&id=8615:113&catid=3:political-economics&Itemid=40(最後閱覽日期 2011 年 5 月 4 日)

²⁸ 以海洋總局現有艦艇 20 總噸以上共約 60 艘，該艦艇主要用於巡邏任務，並不完全具備救難性能，目前國人自製自動扶正救難船。吳金河，「提升我國海難搜救成效之研究」，警察專科學校海域執法學術座談會，2012 年，第 10 頁。

²⁹ 吳金河，「海難搜救區與搜救模式之規劃」，中央警察大學水上警察學系主辦，第 17 屆水上警察學術研討會論文集，2010 年 11 月 9-10 日，第 264 頁。

³⁰ 國人自製 RB(Rescue Boat ; RB)搜救艇，其特性為 F.R.P 建造材質、船長 19 米、船寬 5.6 米、最大速率 25 節、續航力 260 浬、9 級耐海性。http://www.cga.gov.tw/sea/kids/p5_2.htm#02(最後閱覽日期 2012 年 5 月 4 日)

1. 裝備建置屬於行政裁量領域

建置屬於行政使用之公物的海難救助專用艦艇，該項公物設備屬於主管機關或執行機關的高度行政保留事項，其發動權係由行政機關主導。在決定是與否間，係由政府依據其重要程度、財政負荷、替代性的可行性等加以考量。

2. 基本海難救助裝備未有明文規定

海難救助應至達何種程度始符合該項任務的達成，衛生主管機關的衛生署、海難主管機關的交通部、緊急救難的國搜中心、負責執行的海巡署等均針對海難救助時所應具備的裝備標準予以明文規定，以致要檢驗目前的海難救助機關是否符合規定，因未有法可資遵循及檢驗，故留由負責執行的海巡機關自行視情況之需要而決定之。

3. 現行海難救助之現況

航空器具有快、廣、遠的特性，目前巡防艦之速度，最快可達 30 節左右，而直升機可達 100 節，定翼機可達 200 節以上，是故在兩者互相配合，即可掌握時效，提昇應變能力，於是在海域空中救難任務時，直昇機優於巡防艦艇，速度快且不受猛浪礁盤影響³¹。

行政院於民國 93 年 2 月 25 日第 2879 次院會決議通過「內政部空中勤務總隊籌備處暫行組織規程」及編制表，將內政部警政署空中警察隊、內政部消防署空中消防隊籌備處、交通部民用航空局航空隊及行政院海巡防署空中偵巡隊整併，於同年 3 月 10 日成立籌備處，統籌調度執行陸上及海上空中救災、救難、救護、觀測偵巡、運輸等五大任務，並在民國 94 年 6 月 22 日總統公布《內政部空中勤務總隊組織法》，正式成立空中力量一元化的時代。成立之初，係將陸海合併使用空中航空器，係將陸地用的航空器延伸到海上³²。

³¹ 充分有效地運用空巡效能，更進而發揮海域立體巡防勤務的功能。林安台，「淺談我國海岸巡防對於空巡的運用」，海巡雙月刊，第 23 期，2006 年 10 月，第 22 頁。

³² 空中方面，海巡署面對緊急救援或異狀偵蒐時，迫切需要定翼機、直升機。海巡署原向民間承租兩架直升機，去年空勤總隊成立後，因應勤務一元化，皆是有需求時，才向空勤總隊申請。然而，海上飛機的配備，必須具有雙引擎、夜視能力、處理油污與必要的武裝，但空勤總隊卻未必每架飛機皆符合。加上空勤總隊的飛機常另有其他勤務，達成率也僅五、六成，自難滿足海巡之需。海巡署曾爭取三架定翼機、十二架直升機，但無下文，更別說船艦油費每年還不足五千萬元等問題。海巡署的武器裝備，也應該跟著護漁任務的加重而「硬起來」了。自由時報，2005 年 6 月 16 日，「硬起來，也要有裝備」，<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/jun/16/today-fo9.htm>(最後閱覽日期 2012 年 5 月 4 日)

二、海難救助專用艦艇之不建置構成國家賠償之可能

行政不作為與國家責任(裁量收縮乃至到零)的理由：在行政保留的領域中，以行政主動作為為主，少有法律之規定，僅由行政依民意或、上級長官指示等而自主性針對完成法律所授與之任務，決定執行與否或執行之順位。可謂由行政機關「自由裁量」之，作與不作僅由政治性定期選舉來檢驗施政能否與人民的期待契合。但是如有下列情況時，應有所保留：

1. 人民之重大法益有立即侵害之虞：人民的生命、身體、自由、財產等法益的保護，政府責無旁貸，對於面臨人民的重大法益有立即危害發生或發生的可能性極高的情況下，政府已失去裁量空間，應選擇立即採取保護作為³³。
2. 如何施政作為已有共識：政府的施政手段難有明文之規定，如有明文規定者應採優先適用。另則法律未明文規定，然而該作法已有建議提出，甚至政府在明知情況下，基於其他考量而忽略此一作為的積極投入。
3. 作為具有可期待性(經其他相關國家已採用)：對於危害的發生已有前例或其他國家已有作為在前，以我國之情況施行具有可期待性或可執行性，應就各種國家財政及施政計畫等觀察。

三、海難救助專業裝置與行政裁量

就我國的主客觀因素以觀，「我國係為四面環海之海島型經濟國家，主要之經濟活動均依靠商品進出口貿易，我國經由海運運輸之貨物量高達全部進出口貨物之 99.55%；另外由於台灣海峽處於國際航道航行船隻必經之處，因此海上往來船舶運輸及海事活動極為活絡，相對的發生海上事故之機會也較為頻繁，而針對未來兩岸三通及經貿貨物往來所可能增加我國海域及各港口內外之運輸量及船舶航次亦隨之增加與密集，此外我國相關漁業活動之頻繁。依據英國勞氏驗船協會之「海難回顧」(Casualty Return, Lloyd's Registry of Shipping) 資料統計，以發生海事案件之頻率為海上風險環境之主要評估準則，輔以航行船舶密度、交通流量複雜度、天候能見度、潮流變化等因素進行全球海域之安全評估，台灣海域被列為中度海上風險環境 (Moderate Risk Environment)；另外根據交通部與農委會之相關統計數據資料發現，近年台灣海域商船及漁船在海上發生海難事故每年應有八百件之多，人命的損失平均每年有一百人左右。台灣四周環海，冬季

³³ 以 1.人之生命、身體、財產、名譽等行政法規所保護之法益有顯著被害之虞者。2.行政權之行使即可輕易阻止該危險者。3.單憑民事裁判或被受害者個人之努力未能充分防止危險之發生者。原日尚彥，「行政責任と國民の權利」轉引自劉宗德，行政裁量之司法審查，收錄氏著行政法基本原理，學林文化出版，1998年8月一版，第144頁。

東北季風及颱風盛行期間所產生之巨浪可高達一、二十公尺，可造成海上航行及作業船隻顛覆沉沒、摧毀，又因人為及機械故障等原因皆可能發生海難事故。³⁴」我國政府應有積極作為防制及救助海難的作為。

海難救助航空器具有決定性功效，海難救助專用船舶也具有全面性功能。在航空器部分，我國長期以來航空器建立一元化管理，混淆海陸不同的特性，雖將駕駛與救助人員分隸，同時也造成其間的嫌隙，但就本文觀察重點卻是在於忽略海上的特殊需要。在海難救助專用艦部分，也受到有船抵達現場即可救難的因素影響，將「巡防」與「救難」二種功能混用，企圖提高船艦的使用功能，殊不知在特殊情況，非有專用船艦難以達成相關任務³⁵。此一見解業在每次的兩岸間的海難發生時，必須請求大陸籍的救難專用艦艇參與即可明證。

一般情況下，海難發生時有航空器或艦艇在第一時間趕赴現場將相關人員搜救為首要任務。以現有設備在可救助情況往往可以達成任務；抑或另一種情況是風浪惡劣無比，任何航空器或艦艇到場，均回天乏術。而本文所要探討之情形是在專業用的艦艇或航空器到達現場，將可提供較為完善的救助，進而可以盡最大的努力而提供更有效的救助。雖在行政裁量下行政機關保留有自主決定，但是在海難救助的特殊性應備置專業用的設備，是為基本要求³⁶，如政府無法提供是項救助³⁷，而導至有人無法獲得救護，人民應具有權利要求國家負起國家賠償。海上救難應有專用的救難艦、救難飛機，應屬政府為達成救護海難時必要設備。

³⁴ 黎瑞德，「海難救護機制及運作」，<http://www.iut.nsysu.edu.tw/UTS/USSS/1-USSS.pdf>(最後閱覽日期 2013 年 4 月 9 日)

³⁵ 「新北艦」採用可變螺距雙車推進系統，航速可達 24 節，兼具靈活性、機動性與安全性，是一艘先進多功能的巡防艦，其續航力高達 7,500 浬（13,500 公里），對於提升海巡署海域執法能量及維護海洋主權、漁業資源與我國漁民權益，將有重大助益。行政院海洋總局新聞稿，「海巡署 2000 噸級巡防艦今下水」，民國 101 年 5 月 01 日，<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=53683&ctNode=2189&mp=9996>

³⁶ 為能有效提昇我國海難救難能量，本研究對於我國海巡機關與相關單位提出下列幾項具體之建議包括：海巡署海洋巡防總局應增置海難搜救直昇機、大型巡護艦和救難艇。陳彥宏，現行國家海難救助組織與能量之研析與改善建議，海岸巡防署委託台灣海安全與保安研究會研究，95 年 12 月提要。

³⁷ 在海上救援艦艇方面，軍方雖有所謂的救難艦，但多船齡老舊，而主掌救難的海巡，雖號稱擁有各式巡防艦艇百餘艘，但卻仍無專業救難艦。陳彥宏，「海巡海難救助的一些思考」，海巡月刊，2009，Vol.41，第 27 頁。

伍、結論

海難救助係屬給付行政一環，因我國朝向社會福利國家方向前進，政府積極提供保護已成國家重要職責之一，業已成為我國最重要的海域救難救生的主要力量。只是限於我國長期以來以陸地思考海洋或者海上的管轄權未能清楚的劃分，導致在建置相關設備即以陸地為主兼而在海上使用；或者海難救助公物之備置究應由海上海難救助之主管機關交通部負責或是由列海上災害防救為執行事項的海岸巡防署負責，爭議一直存在，卻也因此影響積極籌設的作為機關。

海上救難應有專用的救難艦(具有特別搜尋、吊掛、撈救能力、設有手術房等急救設備、備有醫生、護士醫護人員)、救難飛機(滯空時間、搜尋能力、夜間照明)，應屬基本配備。如果國家因未積極建置該等船艦、飛機時，因而產生之損害是有怠於執行職務，進而因此而受損害或未享有該項利益時，得否主張國家賠償；亦即對於政府機關未積極建置以海難救助為目標的專業用配備是否已構成公務員怠於執職務而受損害。

每每在海巡機關是否應受理海難救助不力之求償案，如「海龍一號³⁸」的「沒有油」之原因造成無法救助，如係因以陸地為限的航空器卻作為海上救難之用；或撈救落水人員時，疑似巡邏船艦舷過高無法將落水人員拉上船，外加海象惡劣，造成無法成功救援³⁹。立於受難船舶、人員即便立即報案相關機關，並在受理報案後，在時間內已有派出船、飛機，實施救援，是否國家責任即已善盡？比對外國政府所備置的設備，我國的海難救助能力實有強化之必要，然而此期待是否僅屬於反射利益，人民僅有等待政府的善意回應或釐清管轄，應針對相關的內容予以審查後始得以確定。

本文提出，長期以來海難救助的利器飛行器受限於一元化的結果，海難與陸難幾乎是等號處理，船舶也以兼作「巡防」「救難」艦的兩用來兼具執行兩種任務。究其原因係在於政府對海難的處理過於定格在有船、有航空器即足夠的標準，殊不知在國家責任的範圍給付行政的要求將隨著國際間科技進步，而有相對提昇的趨勢。我國長期以陸地需要的設備理應可移植於海上或者海難儘可能的搜救即可，在一般的情況下也可達到需要，但此實際上僅達到片面或表面上的增加數據的功能，在遇有「特殊情況」下，應有「特殊設備」始足以因應，否則人民即成為命中註定。面對海難救助裝備無法突破困境是否僅限於政治責任上的施政滿意度爾？是否有成立國家怠於執行職務。對於平時未能積極建置以海域救護的配備顯已有失責，對於人民權利未盡保護，雖欲使執行的公務員

³⁸ 民國 98 年 12 月 8 日臺灣高等法院民事判決，98 年度重上國字第 12 號。

³⁹ 「海翔八號」高雄籍砂石船清晨從基隆港載運土石要前往花蓮港，出港後不久因機件故障準備返港，於上午 5 點多在基隆港東北約 9 哩處沉沒，船上 15 名船員 6 死、7 傷、2 失蹤，海巡署仍持續在海面搜救。「砂石船沈 6 死 2 失蹤」，聯合報 2012-03-20/Upaper/3 版/焦點。

負有刑責⁴⁰，但可能構成國家責任中怠於執行職務。凡海難個案中有因設備不足而導致之損害，應可依《國家賠償法》第 2 條第 2 項國家怠於執行職務，其損害與海難救助之設備不足間有相當因果關係者，得以主張國家賠償之權利。

參考文獻

1. 吳金河，提升我國海難搜救成效之研究，警察專科學校海域執法學術座談會，2012 年。
2. 吳金河，海難搜救區與搜救模式之規劃，中央警察大學水上警察學系主辦，第 17 屆水上警察學術研討會論文集，2010 年 11 月 9-10 日。
3. 吳庚，行政法之理論與實用，民國 94 年。
4. 李震山，行政法導論，三民書局出版，2010 年 6 月修訂八版二刷。
5. 李震山，警察行政法論—自由與秩序之折衝，元照出版，2009 年。
6. 李松樵，中美海難救助作業系統實務之比較研究，中央警察大學水上警察研究所碩士論文，2003 年 6 月。
7. 李惠宗，行政法要義，元照出版公司出版，2011 年 9 月。
8. 林安台，淺談我國海岸巡防對於空巡的運用，海巡雙月刊，第 23 期，2006 年 10 月。
9. 翁岳生編，行政法(2000 下冊)，翰蘆圖書出版，2000 年 3 月二版。
10. 陳國勝，海難救助與國家賠償責任---以公物建置之不作為為探討核心，中央警察大學水上警察學術研討會，2012 年 5 月 8 日。
11. 陳國勝，海巡機關事務管轄中『執行事項』之研究，海洋事務論叢，臺灣海洋事務策進會第 1 期，2006 年 7 月。
12. 陳彥宏，現行國家海難救助組織與能量之研析與改善建議，海岸巡防署委託台灣海安全與保安研究會研究，95 年 12 月。
13. 陳彥宏，海巡海難救助的一些思考，海巡月刊，2009，Vol.41。

⁴⁰ 於民國 89 年 7 月 22 日發生嘉義八掌溪山洪爆發事件救難不力事件的刑事責任，公務員部員均為無罪。本件災害固為一重大不幸事件，且各單位之專責組織、人員訓練及特種裝備之缺失亦所在多有，尚待充實，又因無事權統一之全國性救難組織及有效之相關救援法令規程等配套措施，各單位於搜救行動上復缺乏危機意識，致協調通報與處理延誤時效造成本件災害；惟被告六人均已履行其等所應盡之職責與義務，已如前述，實難因其六人分任當日施工工地之監工，中埔分隊之分隊長、隊員，消防署之總值日官、執勤員及台中第二分隊之正駕駛，即遽論其六人有業務過失致人於死罪、故意廢弛職務釀成災害罪及公務員職務上登載不實罪之理。此外，本院復查無其他積極證據足資證明被告六人涉有公訴人所指之前開犯行，自屬不能證明其等犯罪，揆諸前揭說明，均應為無罪判決之諭知。臺灣嘉義地方法院刑事判決，民國 90 年 08 月 02 日，89 年度訴字第 412 號。

14. 董保城，國家責任法，神州圖書出版公司，2002年6月。
15. 廖義男，國家賠償法(增訂版)，1994年8月三刷，三民書局經銷。
16. 劉宗德，行政不作為之國家賠償責任，收錄氏著行政法基本原理，學林文化事業出版公司，1998年8月一版。
17. 劉宗德，行政裁量之司法審查，收錄氏著行政法基本原理，學林文化出版，1998年8月一版。
18. 海巡勤務，行政院海岸巡防署編印，2006年12月再版。
19. 臺灣高等法院民事判決，民國98年12月8日，98年度重上國字第12號。
20. 臺灣高等法院臺中分院民事判決，100年度重上國字第2號，2011年12月14日。
21. 臺灣高等法院民事判決，民國98年12月8日，98年度重上國字第12號。
22. 臺灣嘉義地方法院刑事判決，民國90年08月02日，89年度訴字第412號。
23. 「砂石船沈6死2失蹤」，聯合報 2012-03-20/Upaper/3版/焦點。