

政府機關怠忽交通安全之責任 — 國家賠償與交通安全

吳宗修*

摘 要

我國憲法中規定公務員違法侵害人民權利時，被害人得依法律向國家請求賠償，所依之法律，應指「國家賠償法」而言。國家賠償法第三條明定：「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。前項情形，就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有請求權。」道路橋樑係公有公共設施，自應受此條文所規範。本文深入探討此條文對政府機關與公務員在道路設計及管理程序中，所可能課負之責任。同時提出影響無號誌交岔路口安全之常見交通標誌設置缺失，以利實務單位參考。

一、前言

法律因人類生活需要而產生，國家為維持社會秩序，保護公共利益，對於反社會性之行為人自得依法加以制裁。惟執法者既非神聖全能，難保絕無過失，在執行過程中，對於法律之運用或解釋，也許由於執法者注意不足或過失，以致誤解法律、誤用法律，侵害人民之自由或權利。國家對這些違法、枉法之人員，固應予以懲戒，對於蒙受損害之人民，亦應負起應有之責任。現代法律主要目的係為保障人權，公務員如有違法侵害人民之自由或權利時，在民主法治國家應負賠償被害人所受損害之責任。

民法第一百八十六條規定：「公務員因故意違背對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。其因過失者，以被害人不能依他項方法受賠償時為限，負其責任。前項情形，如被害人得依法律上之救濟方法除去其損害，而因故意或過失不為之者，公務員不負賠償責任。」此條規定不足以保障人民權益；一則該條文只規定公務員之責任，並未課以國家責任；二則該條文規定負責任之條件太嚴苛，很難課予責任；三則採過失賠償責任，不符現代公法保障人權之旨趣；四則公務員未必有賠償之能力，若只向公務員個人求償，恐難獲合理

* 國立交通大學運輸工程與管理學系副教授

之賠償，對人民權益之維護即難期完備。

國家在公法關係上，與人民雖然立於上下統屬關係，但是在私法關係上，卻與人民立於平行對等關係。私人侵害他人自由或權利時，國家以法律（民法）命其負賠償責任；國家本身侵害人民自由或權利時，亦應負賠償責任，以合公平正義之思想。

二、國家賠償法之沿革

國家賠償制度建立之前，公務員執行職務行使公權力時，不法侵害人民之自由或權利，國家除依特別法之規定（如：冤獄賠償法、警械使用條例、郵政法、鐵路法．．等），予以賠償與補償外，原則上不負損害賠償責任。此種現象有違現代民主國家為民服務之原則，妨礙國家與社會進步，影響行政效率。世界各國國家賠償責任制度乃逐步發展，各民主國家先後制定國家賠償法。

德國於一九一〇年制定公務員責任法，始承認國家之一般賠償責任。二次大戰後德國瓦解，一九四九年西德聯邦憲法第三十四條規定，公務員違背職務所生損害，政府負賠償責任。奧國於一九四八年頒布公務員責任法（國家賠償法），並於次年施行。瑞士於一八四八年制定之聯邦憲法，規定公務員就其職務上之侵權行為應全部負其責任，然聯邦就其公務員之行為不負責任；一九五九年始公佈施行聯邦責任法。英國於一九四七年制定王權訴訟法，明定除陸海空軍人外，國家就所屬公務員侵害人民權利之行為，以負擔損害賠償責任為原則。美國於一九四六年制定聯邦侵權賠償法，溯自一九四五年元月一日起適用。日本於一九四七年施行國家賠償法。韓國亦於一九五一年施行國家賠償法，其後於一九六七年公佈施行新國家賠償法。新加坡於一九六五年公佈政府訴訟法，實施國家賠償制度。^{〔1〕}

我國憲法為保障人民權利，於第二十四條明定：「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。」明文揭櫫國家之賠償責任。惟自民國五十年間始有學者著文鼓吹國家賠償法之制定；立法院於六十四年第一次會期中，有立法委員對此問題提出建議，促請從速制定。前司法行政部遂於民國六十八年完成

國家賠償法草案全文十六條，報請行政院審查，行政院於翌年三月由院會修正通過，全案共十七條，並於同年四月函送立法院審議。立法院司法、法制委員會即開始召開聯席會議審查，於六十九年六月經院會三讀通過，咨請總統於同年七月二日公布，明訂七十年七月一日起施行。

三、國家賠償之涵義

在民主法治下人民之權利被侵害，有分行政救濟與司法救濟兩種制度；前者指人民不服行政處分，得依法提起訴願、再訴願及行政訴訟。後者指人民權利受損害，得依法向各級法院訴訟。由於上級機關依照有利於己之行政命令，以及站在行政系統立場，多數行政救濟程序案件被「駁回」，維持原處分。只有少數案件以「撤銷」、「變更」等方法除去其法律效果，被害人均得不到賠償。

國家賠償責任係指國家或公共團體（含自治團體），其行使公權力之公務員於執行職務時，因違法侵害人民之權利者，應負損害賠償責任之謂。損害賠償責任是法律學上之重要課題，無論民法、行政法、憲法國際法及其他公私法規，均有損害賠償之規範。惟各該法規有關損害賠償之涵義，與國家賠償責任之意義不完全一致。蓋以國家賠償責任之著重點是：（一）行使國家或公共團體公權力之公務員所為之職務行為；（二）國家於公務員違法侵害人民之自由或權利時，不問國家有無過失，概應就被害人民所受損害，負擔賠償責任，與民事上所謂故意、過失之觀念未盡相同；（三）以違法行為賠償之要件，與國家機關之適法行為所發生之損失賠償責任有所區別。

四、道路交通工程之適用性

我國憲法中所謂公務員違法侵害人民權利時，被害人得依法律向國家請求賠償，所依之法律，應指「國家賠償法」而言。國家賠償法第三條規定：「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。前項情形，就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有請求權。」本條文第一項規定國家負賠償責任之要件為：（一）須公有之公共設施，如道路、河川之類；凡非政府所設置或管理者，不在其內；（二）須設置或管理上有欠缺，諸如設計錯誤、建築不良、怠於修護屬之。如純係因天災、地變等不

可抗力之事由或第三人之行為所造成之損害，既非設置或管理上有欠缺，國家自不負損害賠償責任；（三）須因而致人民之生命、身體或財產受損害；即須人民之生命、身體或財產等損害之發生與公共設施之設置或管理有欠缺具有因果關係者。第二項係明定對於公共設施之設置或管理欠缺有應負責任之人者，例如道路設計欠缺之設計人，或施工不符規定之工程承攬人等，賠償義務機關於賠償受害人之損害後，對之有求償權。道路交通工程之設置或管理缺失所致人民損害既屬國家賠償法明確規定之賠償範圍，則相關道路交通法規均將成爲人民據以請求認定道路「欠缺」之依據。由於此範圍所涵蓋甚廣且受限於篇幅，本文將僅就無號誌交岔路口標誌設置之可能缺失爲例作進一步探討。

交岔路口具多方向交通匯流，係機動車輛最容易發生衝突的地點。而目前最易引致糾紛的則是無號誌管制之交岔路口；蓋有號誌管制之處，車輛行止皆由燈號明確顯示，肇事雙方在行車事故鑑定會或法庭上若有爭執均在孰闖紅燈，而這一部分的認定，除現場證人外，已非外人所能置喙。表一、表二分別摘錄道路交通管理處罰條例（以下簡稱處罰條例）、道路交通安全規則（以下簡稱安全規則）、道路交通標誌標線號誌設置規則（以下簡稱設置規則）中，有關交岔路口標誌遵守、違反處罰與設置之規定。後兩者均係依據前者第九十二條之規定所訂定。〔2, 3, 4〕

處罰條例除定義名詞之外，課以用路人遵守交通標誌之責任，並明揭違反之罰則。安全規則對無號誌或號誌故障交岔路口之行進、轉彎定出優先次序。設置規則對於標誌設置目的及主管機關均有明確說明，並對主管機關課以維護之責任（第七條）。由於道路設置之目的在於提供安全與順暢之車流交通，若車輛行駛中必須隨時注意路旁兩側由無號誌岔路口插入之車流則將完全喪失安全與順暢之功能。因此，設置規則第二十二條便規定交岔路口「應」設置警告標誌，其目的即在提前預告路況。無號誌交岔路口能符合第三十條各款免設岔路標誌規定，應已在次要道路（支線道）上，設有「停」、「讓」、「慢」等標誌，或是路口車流量、車速符合第五、六款規定。除非有號誌或標誌、標線指示，車輛駕駛人在行車當中應可以根據信賴原則，在速限下暢行；若另一方向之車輛亦據此原則行進，則交通事故即由此發生。這就是目前常見無號誌路口欠缺適當標誌的現象。

表一 交岔路口標誌遵守與違反處罰之規定（摘錄）

<p>道路交通管理處罰條例</p> <p>三一 1：道路：指公路、街道、巷弄、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。</p> <p>三一 5：標誌：指管制道路交通，表示警告、禁制、指示，而以文字或圖案繪製之標牌。</p> <p>四：駕駛人駕駛車輛，或行人在道路上應遵守道路交通標誌、標線、號誌之指示，並服從執行交通勤務之警察，或依法令指揮交通稽查任務人員之指揮。</p> <p>四十四— 3：行經彎道、坡路、狹路狹橋、隧道、無號誌之交岔路口、道路修埋地段，不減速慢行者。（處二百元以上六百元以下罰鍰）</p> <p>四十五— 9：支線道車不讓幹線道車先行，或兩線均為幹線道或支線道時，左方車不讓右方車先行者。（處二百元以下罰鍰）</p> <p>六十一 3：不遵守道路交通標誌、標線、號誌之指示者。（處一百元以上四百元以下罰鍰）</p> <p>九十二：道路交通安全規則，．．．，道路交通標誌、線號、設置規則，．．．，由交通部會同內政部定之。</p> <p>道路交通安全規則</p> <p>一百零二：汽車行駛至交岔路口，其行進、轉彎，應依左列規定：</p> <p>2、車輛行至無號誌或號誌故障而無交通警察指揮之交岔路口，支線道車應暫停讓幹線道車先行。未劃分幹、支線或同為幹線道或支線道者，轉彎車應暫停讓直行車先行；如同為直行車或轉彎車，左方車應暫停讓右方車先行。</p> <p>10、交岔路口因特殊需要另設有標誌、標線者，並應依其指示行車。</p>

表二 交岔路口標誌設置之規定（摘錄）

<p>道路交通標誌標線號誌設置規則</p> <p>二：標誌、標線、號誌之設置目的，在於提供車輛駕駛人及行人有關道路路況之警告、禁制、指示等資訊，以便利行旅及促進交通安全。</p> <p>四：標誌、標線、號誌之設置、養護及號誌之運轉，由主管機關依其管轄辦理之。 。 . . .</p> <p>五：本規則所稱主管機關，指公路主管機關、市區道路主管機關及警察機關。</p> <p>七：標誌、標線、號誌應經常維護，保持清晰完整及有效性能。標誌、標線、號誌遭受損毀時，應由主管機關及時修復，並責令行為人償還修復費用。</p> <p>十：標誌之分類及其作用如左：</p> <ol style="list-style-type: none">1、警告標誌用以促使車輛駕駛人及行人瞭解道路上之特殊狀況、提高警覺，並準備防範應變之措施。2、禁制標誌用以表示道路上之遵行、禁止、限制等特殊規定，告示車輛駕駛人及行人嚴格遵守。3、. . . . <p>二十二：有左列情形之一者，應設置警告標誌：</p> <ol style="list-style-type: none">1、. . . .3、交岔路口。4、. . . . <p>三十：岔路標誌，用以促使車輛駕駛人減速慢行，注意橫向來車相交。設於交岔路口將近之處。其圖案視道路交岔形狀定之。</p> <p>有左列情形之一者，得免設本標誌：</p> <ol style="list-style-type: none">1、視界良好，易於察覺岔路來車動態之交岔路口。2、設有號誌管制之交岔路口。3、設有「停」、「讓」、「慢」、「注意號誌」、「地名方向」等標誌之交岔路口。4、相交道路交通流向互不干擾之交岔路口。5、相交道路任一道路之交通量每小時低於五十輛之交岔路口。6、市區街道行車速限低於每小時四十公里路段之交岔路口。

續表二 交岔路口標誌設置之規定（摘錄）

- 五十四：慢行標誌，用以促使車輛駕駛人減速慢行。設於道路發生特殊狀況，影響行車安全路段將近之處。
- 五十五：危險標誌，用以促使車輛駕駛人小心駕駛。設於危險路段將近之處。
- 五十八：停車再開標誌，用以告示車輛駕駛人必須停車觀察，認為安全時，方得再開。設於安全停車視距不足之交岔道路次要道路路口。
相交道路交通流量相當者，其中任一道路行車速限在每小時六十公里以上，平均日最大八小時進入交岔路口之交通量總和達四〇〇〇輛以上，或一年內有五次以上交通事故紀錄者，該路口各行車方向均應設置本標誌。．．．已設有號誌管制交通之處免設之。．．．
- 五十九：讓路標誌，用以告示車輛駕駛人必須慢行或停車，觀察幹道行車狀況，讓幹道車優先通行後認為安全時，方得續行。設於視線良好交岔道路次要道路路口或其他必要地點。．．．已設有號誌管制交通之處免設之。．．．
- 一百七十：停止線，．．．設於已設有「停車再開」標誌或設有號誌之交岔路口，．．．
- 一百七十二：讓路線，用以警告車輛駕駛人前有幹道應減速慢行，或停車讓幹道車先行。視需要設於支道路口，或讓路標誌將近之處，在雙車道路面上，依遵行方向設於右側道之中心部位。本標線線型為白色倒三角形，．．．
- 一百七十七：「停」標字，用以指示車輛至此必須停車再開。視需要設於停止線及「停車再開」標誌將近之處。．．．
- 二百三十四：標誌、標線、號誌之體形、顏色、大小、圖案、字體、反光、照明及設置位置等之設計，均應依本規則之規定。如因特殊需要必須增減或變更者，應先報請交通部會同內政部核定後公告實施。

根據國家賠償法第三條之規定，國家賠償責任之成立，只須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；而不問國家對該設置或管理之欠缺，有無故意或過失，國家即應負損害賠償責任。此規定顯然係屬無過失責任主義。違法之行爲有作爲與不作爲之分，惟不作爲得認爲違法者，須以公務員在法律上具有作爲義務爲要件。公務員之職務行爲是否屬加害行爲，被害人須舉證證明，而該加害行爲是否違法則無庸舉證；國家或公共團體則應就其行爲之適法性，負舉證責任。前述無號誌交岔路口標誌設置規定即具有作爲義務（第二十二條）。

五、結語

公務員不法侵害人民之自由或權利，依憲法第二十四條規定，該公務員原應負民事責任。國家賠償法規定由國家負責賠償後，如損害之發生係由於公務員之故意或重大過失所致者，對之有求償權；如非由於公務員之故意或重大過失所致者，則不對之求償。因此，主管道路業務之公務員應隨時注意所轄範圍內，各種設施、設備之適法性。至於發生國家賠償責任，係因公務員之不法行爲；執行公務之適法行爲，即不具備國家賠償要件。爲避免國家損害賠償事件之發生，公務員應加強法治觀念，注意有關法令、規章或慣例，執行時嚴守法令，勿逾越權限。

參考文獻

1. 曹競輝，「國家賠償法之理論與實務」，新文豐出版公司，民國七十年。
2. 行政院，「道路交通管理處罰條例」，民國七十六年五月。
3. 交通部、內政部，「道路交通標誌標線號誌設置規則」，民國八十三年六月
4. 交通部、內政部，「道路交通安全規則」，民國八十年八月。