



第111期（99年10月） | 公務人力發展中心發行 | 發行人：劉慈 各期電子報 訂閱/取消電子報



學習資源

● 受委託行使公權力與國家賠償責任...黃啓禎

私人或私法人被授權行使公權力，行政法學上稱之為「受託人」。依據國家賠償法第4條之規定：「受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同」。由於公權力事涉公益重大與國家統治權之行使，原則上私人不得享有，而由國家（實際上係由各個掌理不同業務的主管機關）所獨占（Gewaltmonopol），非依法律不得設定或變更，此觀諸行政程序法第11條第5項之規定：「管轄權非依法規不得設定或變更」，即可明白。在人民基本上不享有公權力之原則上，任何機關若欲將其依法所享有之公權力授權委由國家各部門以外之私人代為行使時，亦須透過公權力始得為之（參見行政程序法第11條、第16條參照），其表現方式諸如法律、法規命令、行政處分或行政契約等，且其執行受委託之公權力時所適用之法規範，須係屬行政作用法之範疇，而非私法契約，否則即非所謂之「依法令從事於公務之人員」，而僅為履行私法上契約（如承攬契約、委任契約等）之他方當事人而已¹。從而在建築實務上受起造人委任負責設計、監造、請照等事務之建築師，因二者間均為私人（機關為起造人時亦係居於準私人地位），且法律關係為民事委任關係，故建築師在監造過程所為之勘驗，純為民事契約義務之履行，無關公權力之行使²。其他諸如土木、大地、結構、環保、水利、水土保持等技師之簽證，以及在金融監督行政方面上市公司經由會計師之簽證等制度，均屬專家參與³之範疇，乃現代國家懷於分工與專業化之發展，為增加行政管理之工具，確保各類行政管理之品質，同時減輕主管機關之負荷，提升行政效能，同時也是民間自我負責之展現（eigene Verantwortung），是傳統行政制度回應科技發展演變的結果⁴。其他類似之情形，例如專家鑑定意見之提出亦屬之，行政程序法第41條：「行政機關得選定適當之人為鑑定。以書面為鑑定者，必要時，得通知鑑定人到場說明」，可見專家之意見本身僅作為主管機關處理案件時判斷決定之參考，而非終局之決定。

在此附帶探討者，厥為「行政上之助手」與上述「受委託行使公權力者」之區別，前者不能以自己名義及意思獨立對外處理事務，須受機關之指揮聽命行事，有如行政機關之延長手臂；後者則適得其反，得以自己之名義，獨立對外處理事務。此外，在所得稅法第89條第1項、營業稅法第21條所規定之「扣繳義務人」，與證券交易稅條例第4條、娛樂稅法第4條第2項規定之「代徵人」，均係依據上述有關稅法規定履行扣繳或代徵義務之人⁵，乃單純法律義務之履行，而非享有公權力處於公權力主體地位之受託人，且因該等義務之履行係直接本諸法律規定而來，非受行政機關之指揮命令，故亦非行政上之助手。

私人受委託行使公權力在我國目前之實例，以民間公證人、私立學校、辦理車輛定期檢驗之民間汽車修護廠，三者最為常見⁶，也最為典型。前兩者由法律直接授予公權力，而車輛定期檢驗則係以行政契約方式委託行使公權力⁷。惟其中對渠等因處理受託事務行使公權力致侵害他人權利所生之賠償責任，相關法律有自行明文規定且以受託人自行負責為原則者，目前似僅公證法而已，其餘受託人在法律未另外明文規定之情形下，若無其他解決之道，此類國家賠償案件勢必要以國家賠償法第4條及同法相關規定為依據，惟制度如此設計，究竟是私立學校法及相關交通監理立法上之疏漏，還是本意即是如此，並不明確，實有待進一步深入探究⁸，也凸顯公證法此一規定之特殊性。

我國近年來，實施民間公證人制度，也就是公、認證事務，得由民間公證人辦理，不再像過去僅於法院設公證人辦公、認證業務。民間公證人制度遂為我國行政法學上之委託私人行使公權力，新增一個類型⁹。而民間公證人受當事人委任辦理案件，如果因自己之故意、或過失，在執行職務之過程中導致當事人之權益受損時，其損害賠償責任，究竟應由誰負責？國家賠償法第4條之規定在此是否仍然適用？對於此等問題，公證法第68條設有規定：「民間之公證人因故意違反職務上之義務，致他人之權利受損害者，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」（第1項）、「被害人不能依前項、前條、第145條規定或他項方法受賠償或補償時，得依國家賠償法所定程序，請求國家賠償。其賠償義務機關為該民間之公證人所屬之地方法院或其分院」（第2項）、「前2項之規定，於第42條第1項之民間之公證人代理人準用之」（第3項）、「國家賠償法第4條第2項之規定，於前2項情形準用之」（第4項）、「民間之公證人之助理人或其他使用人，於辦理有關公證事務之行為有故意或過失時，民間之公證人應與自己之故意或過失，負同一責任」（第5項）。也因此同法第67條規定：「民間之公證人於執行職務期間，應繼續參加責任保險」¹⁰，以保障相關當事人之權益。

由上述規定可知，民間公證人侵權責任之設計，其負責方式可區分為：一、自己責任原則，也就是民間之公證人因故意違反職務上之義務，致他人之權利受損害者，須由自己負責賠償；二、因過失所導致損害者，則居於補充責任地位，也就是以以被害人不能依他項方法受賠償時為限，負其責任，姑稱之為補充責任原則；三、補充適用原則，也就是僅於被害人不能依前項、前條、第145條規定或他項方法受賠償或補償時，始得依國家賠償法所定程序，請求國家賠償。其賠償義務機關為該民間之公證人所屬之地方法院或其分院；四、民間之公證人之助理人或其他使用人，於辦理有關公證事務之行為有故意或過失時，民間之公證人應與自己之故意或過失，負同一責任。前述公證法對於公證人執行職務之所致之賠償責任規定，可謂係我國目前法制上關於此一議題最周詳之規定。值得肯定，在處理相關問題也提供極重要之依據，對相關尚未立法規範之領域更具啟發性與參考價值。

車輛牌照之檢驗或定期檢驗之授權即其費用，雖然公路法第63條第1、2、3項定有明文，「…製造業及進口商之檢驗設備經公路主管機關查驗合格發給證照者，得受委託為其製造或進口汽車之申請牌照檢驗」、「汽車修理業、加油站具備完善之汽車安全檢驗設備，經公路主管機關查驗合格發給證照者，得受委託為汽車定期檢驗」、「公路主管機關依前項委託廠商辦理汽車定期檢驗，應支付委託費用，其費用由汽車檢驗費扣抵」，但是關於此等受託業者執行受託事務時，若因故意或過失之侵害人民權利時，應如何負責及由何單位負責？這些問題上述公路法及其授權交通部訂定之實施辦法，均未規定。同樣的，私立學校法與學位授與法，也對此隻字未提。這兩領域之相關問題，是依照國家賠償法第4條之規定處理？還是應循法律漏洞填補之方式處理？後者係透過修法或解釋方式加以填補。國家賠償法第6條自行定位其與其他法律之關係：「國家損害賠償，本法及民法以外其他法律有特別規定者，適用其他法律」。在立法政策上，這兩個領域之相關法規是否另行特別規定？則勢須思考另行規定之標準何在？本文以為，此兩領域在執行業務上，原則上與民間公證人相同，均收取相當以上之費用，並非如其他一般受託人單純無償處理受託業務行使公權力，因此不宜以國家賠償法第4條之規定作為依據。所以，淺見初以為應朝參考公證法另行明文規範此類責任之方向修法。在此之前，此兩領域之相關賠償問題，則宜類推適用公證法第68條之規定處理。

（作者為東海大學法律學系副教授，本中心行政程序法基礎班與行政程序法進階班講座）

注釋

1. 黃啓禎，〈建築師之勘驗行為係監造義務之履行而非公權力性質之監督〉，《台灣本土法學雜誌》，84期，2006年7月，頁202-203；台中高分院民事判決95年度重上國字第2號參照。
2. 黃啓禎，〈建築師之勘驗行為係監造義務之履行而非公權力性質之監督〉，《台灣本土法學雜誌》，84期，2006年7月，頁202-203；台中高分院民事判決95年度重上國字第2號參照。
3. 專家參與政府事務之形式，大致上可分為進入政府部門任職、擔任機關常設或臨時性委員會之外聘委員、顧問、專技人員簽證，以及提供鑑定意見等。有些涉及行使公權力，有些則否。
4. 黃啓禎，〈建築師之勘驗行為係監造義務之履行而非公權力性質之監督〉，《台灣本土法學雜誌

誌》，84期，2006年7月，頁200、204。

5. 《國家賠償法令解釋彙編》，法務部編印，1986年12月，頁1-2。
6. 其他在國際港口之民間貨櫃場，符合一定條件者，也有經財政部關稅局授權自行辦理海關驗放業務之例子，如長榮集團之貨櫃部門，即為國內第一家受委託行使此類公權力之實例。
7. 公路法第63條第3項：「汽車修理業、加油站具備完善之汽車安全檢驗設備，經公路主管機關查驗合格發給證照者，得受委託為汽車定期檢驗」。根據汽車委託檢驗實施辦法第7條之規定，其授權作業方式係「核發汽車檢驗審查合格證書，方得簽約委託辦理」係以行政契約之方式授與公權力，其合約應記載之內容，參閱該辦法第10條第2項。依同條第1項前段規定，汽車製造業申請受委託辦理牌照檢驗之業者，合格者則係以核發汽車委託檢驗審查合格證書，也就是以行政處分方式授權行使公權力。兩類業務之授權方式，並不相同。
8. 作者初步以為在相關法律未有明文之前，似應類推適用上述公證法之規定。
9. 在德國，尤其是南部以慕尼黑市為首府的巴伐利亞邦，其民間公證人一職，向來是各法學院畢業生國家考試名列前茅者之最佳首選。身份雖為民間人士卻得行使公權力，除享有法律專業權威外，在法律上享有其待遇不得低於法官之保障、各地設有職業人數之總量管制（也是收入保障之一種）、可執行律師業務（因為錄取標準遠高於律師）等，由此便不難想像此一行業為何熱門之原因。我國民間公證人因制度設計不同，無法相提並論。
10. 公證法第67條「民間之公證人於執行職務期間，應繼續參加責任保險」（第1項）、「前項保險契約於每一保險事故之最低保險金額，由司法院視情勢需要，以命令定之。但保險人對同一保險年度內之最高賠償金額得限制在最低保險金額之2倍以下」（第2項）、「保險人於第1項之保險契約停止、終止、解除或民間之公證人遲延繳納保險費或有其他足以影響保險契約效力之情形時，應即通知所屬地方法院或其分院及地區公證人公會」（第3項）。

↑TOP



民國86年1月創刊，95年2月改版為電子報

10660台北市大安區新生南路3段30號 電話：(02) 8369-1399 轉 8311 研究組

本電子報公開發行，所載文章不代表任何機關發表之意見。本文提供各界研究參考，未經著作人同意，請勿轉載。