

賠償與補償有什麼不同？——從國家責任談起

文：黃蓮瑛（認證法律人）、蘇庭萱（進階會員） · 法律入門 · 2022-12-06

本文

日常生活中，大家不時會聽到賠償與補償，究竟賠償與補償之間，在法律上有沒有什麼不同呢？

一般來說，賠償與補償，在人民與人民間的契約、侵權行為損害賠償（如車禍賠償）等私法關係中，比較沒有區別的實益；但在國家基於公權力行使的行為與人民之間的公法關係^[1]（例如徵收^[2]、勞工保險^[3]等），就有明顯的不同。而公法關係中公權力的行使，不論合法或不合法，都有可能使人民的權益受到影響，這時便應由國家負起責任，採取措施彌補受到不利益的人民。彌補的方式可大致分為「賠償」與「補償」兩種，在公法關係中主要是國家賠償及行政上的損失補償，以下將分別討論兩者的內容及不同。

一、什麼是國家賠償？

國家賠償的類型有2種：因為公務員「不合法」的行使公權力（包括應行使時卻怠於行使），或是公共設施^[4]的設置或管理有欠缺。因為這2種情形造成人民權益受到損害時，國家負有損害賠償責任^[5]，人民可以對國家請求「賠償」。

另外，2019年國家賠償法修法，如果人民在開放的山域、水域等大自然公物或設施，經過管理機關適當的警告或標示，人民仍然從事冒險或危險性活動，國家不負賠償責任或減輕賠償責任^[6]。國賠責任減免的規定，後續在實務上的發展也值得關注。

【案例】屬於政府管理養護的道路路面有大坑洞，政府卻遲遲未填補坑洞，也沒有設立醒目的警告標誌提醒用路人，造成騎士A摔入坑洞而骨折，這時候騎士A可依法請求國家賠償^[7]。

二、什麼是行政上的損失補償？

國家因公權力的「合法」行使，造成人民權益的特別嚴重的損害（理論上稱為「特別犧牲」）時，國家負有補償的責任，人民可以就其損失向國家請求「補償」。常見行政上損失的補償如：私人土地的徵收補償。這是因為土地徵收會涉及人民財產權、居住權等基本人權的嚴重剝奪，雖然國家此時因為公共事務的需要，可以合法行使公權力徵收人民的土地，但是國家仍必須依法定程序給予人民補償^[8]。

【案例】國家為了促進公共利益辦理公共工程，綜合衡量必要性、比例性、最後手段性等因素，仍然必須使用到B的私人土地時，要依法開始土地徵收的程序，並給予補償^[9]：首先，需用土地的機關必須先舉行公聽會，聽取B和其他利害關係人的意見後，將計畫和公聽會的紀錄等交給主管機關許可；再召開說明會與B協議價購

或其他方式（例如租用、設定不動產役權^[10]等）取得用地，讓B充分陳述意見，仍然無法與B協議，才可以寫徵收計畫書申請徵收。徵收計畫書經中央主管機關核准徵收後，各直轄市、縣（市）政府接到核准徵收函應即公告，並於公告期滿15日內發給B補償費^[11]。

三、賠償與補償的比較

關於賠償與補償在公法上的類型、原因、例子、請求方式及不服的救濟等，整理如表1。

表1：賠償與補償的比較表

公法上的類型	原因	舉例事實	請求方式	不服的救濟	
賠償	國家賠償	違法行為	屬於政府管理養護的道路路面有大坑洞，政府卻遲遲未填補坑洞，也沒有設立醒目的警告標誌提醒用路人，造成騎士A摔入坑洞而骨折，騎士A可就所受損害依法請求國家賠償。	騎士A在知道有損害時起2年內，或是損害發生起5年內 ^[12] ，以書面向賠償義務機關請求賠償，賠償義務機關即應與A進行協議 ^[13] 。	賠償義務機關拒絕賠償或雙方協議不成時，A可以到普通法院請求損害賠償 ^[14] 。
補償	損失補償	合法行為	國家為了促進公共利益辦理公共工程，綜合衡量必要性、比例性、最後手段性等因素，仍然必須使用到B的私人土地，此時國家應依法踐行一定程序後，發給B補償費。	B若對於土地徵收的公告事項或徵收補償金額有異議時，都可以在一定期間內向公告的主管機關以書面提出異議。 主管機關在接到B的異議後，應立即查明處理，並將查明處理的情形以書面通知B ^[15] 。	B如果針對徵收補償金額的查處不服的話，主管機關可以向地價評議委員會提起復議，如果B仍不服復議結果，可以依法提起訴願、行政訴訟等行政救濟程序 ^[16] 。

來源：作者整理。

- [1] 於公法和私法的區分標準，無論學說或實務上都沒有單一的標準。可能從利益是公共利益或私益、有沒有上下服從關係、法律關係的一方是不是具有公權力的國家行政機關等標準來判斷。區分公法和私法的必要，例如遇到紛爭時會由不同的法院來審理：公法關係的爭議由行政法院審判，私法關係的爭執由普通法院審判。參閱：陳敏（2011），《行政法總論》，第7版，頁33-40。
- [2] 中華民國憲法第108條第14款：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：……十四、公用徵收。」
- [3] 最高行政法院55年判字第228號行政判例裁判要旨：「是勞工保險性質上顯係公法關係，與普通商業保險為私法上之契約關係有別。」
- [4] 公共設施不論是公有或私有。只要是供公共使用，都屬於國家賠償法的公共設施。參閱：蘇宏杰（2020），《什麼情況下會成立國家賠償責任？第二種：公共設施的瑕疵》。
- [5] 國家賠償法第2條第1項、第2項：「
I 本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。
II 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。」
國家賠償法第3條第1項、第2項：「
I 公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。
II 前項設施委託民間團體或個人管理時，因管理欠缺致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」
- [6] 國家賠償法第3條第3項、第4項：「
III 前二項情形，於開放之山域、水域等自然公物，經管理機關、受委託管理之民間團體或個人已就使用該公物為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動，國家不負損害賠償責任。
IV 第一項及第二項情形，於開放之山域、水域等自然公物內之設施，經管理機關、受委託管理之民間團體或個人已就使用該設施為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動，得減輕或免除國家應負之損害賠償責任。」
- [7] 可參考最高法院73年台上字第3938號民事判例裁判要旨：「上訴人（台南市政府）管理之路段既留有坑洞未能及時修補，又未設置警告標誌，足以影響行車之安全，已不具備通常應有之狀態及功能，即係公共設施管理之欠缺，被上訴人因此受有身體或財產之損害，自得依國家賠償法第三條第一項及第九條第二項規定請求上訴人負賠償責任，至損害之原因，縱係由於某公司挖掘路面所致，倘認該公司應負責任，依同法第三條第二項之規定，上訴人對之有求償權，並不因而可免除上訴人對被上訴人之賠償義務。」
- [8] 土地徵收條例第19條：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或縣（市）主管機關轉發之。」
- [9] 司法院釋字第409號解釋：「人民之財產權應受國家保障，惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第二十三條及第一百四十三條第一項之規定自明。徵收私有土地，給予相當補償，即為達成公用需要手段之一種，而徵收土地之要件及程序，憲法並未規定，係委由法律予以規範，此亦有憲法第一百零八條第一項第十四款可資依據。土地法第二百零八條第九款及都市計畫法第四十八條

係就徵收土地之目的及用途所為之概括規定，但並非謂合於上述目的及用途者，即可任意實施徵收，仍應受土地法相關規定及土地法施行法第四十九條比例原則之限制。」

徵收土地的合法要件可以再參考：[最高行政法院102年度判字第371號判決](#)、[臺中高等行政法院 101年訴更一字第47號判決](#)。

[10] [民法第851條](#)：「稱不動產役權者，謂以他人不動產供自己不動產通行、汲水、採光、眺望、電信或其他以特定便宜之用為目的之權。」

[11] [土地徵收條例第10條](#)第1項、第2項：「

I 需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。

II 需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。」

[土地徵收條例第11條](#)第1項：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。」

[土地徵收條例第13條](#)第1項：「申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。」

[土地徵收條例第18條](#)第1項：「直轄市或縣（市）主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。」

[土地徵收條例第19條](#)：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或縣（市）主管機關轉發之。」

[土地徵收條例第20條](#)第1項：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後十五日內發給之。但依第二十二條第五項規定發給應補償價額之差額者，不在此限。」

可參考[司法院釋字第425號解釋](#)：「土地徵收，係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂。規定此項徵收及其程序之法律必須符合必要性原則，並應於相當期間內給予合理之補償。」

[12] [國家賠償法第8條](#)第1項：「賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因二年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾五年者亦同。」

[13] [國家賠償法第10條](#)：「

I 依本法請求損害賠償時，應先以書面向賠償義務機關請求之。

II 賠償義務機關對於前項請求，應即與請求權人協議。協議成立時，應作成協議書，該項協議書得為執行名義。」

[14] [國家賠償法第11條](#)第1項本文：「賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾三十日不開始協議，或自開始協議之日起逾六十日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴。」

[國家賠償法第12條](#)：「損害賠償之訴，除依本法規定外，適用民事訴訟法之規定。」

[15] [土地徵收條例第22條](#)第1項至第2項：「

I 權利關係人對於第十八條第一項之公告事項有異議者，得於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機

關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。

II 權利關係人對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起三十日內以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關提出異議，該管直轄市或縣（市）主管機關於接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。」

[16]土地徵收條例第22條第3項：「權利關係人對於前項查處不服者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。」

標籤

► 賠償，國家賠償，國賠，補償，土地徵收