第二部分:論國民法官於國家賠償體系之定位與責任

第一章、研究動機

我國國民法官法自2023年1月1日起正式施行，象徵我國刑事審判邁入「司法民主化」的新紀元。該制度使年滿23歲、於管轄區域內居住滿4個月之普通國民，得透過隨機抽選方式參與特定重大刑事案件之審理，並與職業法官共同行使評議與定罪之審判職權。

然而，隨著國民法官深度參與司法權之行使，其法律身分與權利義務關係亦產生公法學上之疑義。首要課題在於，國民法官於行使審判權能時，是否屬於《國家賠償法》第2條第1項所稱之「依法令從事於公務之人員」？

進一步言之，若國民法官於審理或評議過程中，因故意或過失行為導致當事人權利受損，其責任歸屬與求償程序應如何適用？係應回歸國家賠償法第2條第2項之一般公務員違法責任，抑或是應比照職業法官，適用同法第13條「審判或追訴職務」之特別責任要件（即須經判決有罪確定或受懲戒處分確定）？我國過去之國家賠償實務與論述，多建立在職業法官制度之基礎上。然國民法官法引進非專業國民參與審判，使其具備與職業法官同等之評議權與定罪權。此種「臨時性」且「任務性」的公權力行使主體，究應歸類為國家賠償法第2條第1項之公務員，目前學界討論多集中於刑事訴訟程序之開展，對於此類身分在公法責任體系中之定位仍顯模糊，實有填補此理論空缺之必要。

國家賠償法第13條針對審判職務設置極高之求償門檻，旨在保障審判獨立，國民法官若僅適用一般公務員之過失責任，是否又會造成國民法官因畏懼賠償風險而無法獨立審判?若以國家賠償法第13條，是否會擅改憲法上之過失責任主義，為故意責任主義有疑慮，及此外國民法官之個人責任在民法第186條中應如何定位?

第二章、研究方法

本文採取以下研究方法，結合法釋義學、比較法學與體系解釋方法，進行研究梳理我國國家賠償法探討國家賠償制度概念內涵，並檢視國民法官參與審判之公法權力性質。鑒於我國國民法官法實行時間較短，故考察日本裁判員制度，在國家賠償適用上的學說與實務經驗，作為我國建構國民法官責任體系之參考，並以我國法律體系解釋與目的，以願得以達因地制宜之解釋。

第三章、國家賠償與刑事補償法之起源

一、日治時期之法治啟蒙:台灣對於國家賠償概念之接觸，最早可溯及日治時期。受西方近代法治思潮影響，日本帝國將此權利意識帶入台灣。然而，當時之實踐重心多偏向「司法不法」之補償，且在殖民統治架構下，人民對國家之賠償請求權往往僅止於法律條文，難以落實於實務，雖然日本內地在1916年就「非權力作用」之公法行為的賠償在法院判決上有所突破，然而從現有文獻中，卻尚未發現台灣總督府法院曾作出類似之判決。[1]

二、社會變遷與立法轉機:戰後初期，國家權力與人民權利之關係仍處於「民不告官」的傳統思維中。直至1970年代，隨著政府轉向穩定發展政策，並推動「十大建設」等大型基礎工程，台灣經濟與工業化迅速起飛。社會生活結構之複雜化與大規模企業之林立，使人民權利受公權力侵害之風險大幅增加。在此經濟、社會條件完備之歷史背景下，加上國際人權潮流及萬家香醬油防腐劑冤案，人民對於公法上權利救濟之訴求日益強烈，終促成1980年《國家賠償法》之立法實踐。

三、刑事補償制度之建構:《刑事補償法》早於1966年即已制定，優先於《國家賠償法》。因為維持社會秩序等公共利益，刑事處罰有所必要，惟刑事訴訟難免具有風險縱使在法治完善之地區冤獄事件仍屢見不鮮，但此不應由池魚堂燕無辜承受，故須建立配套之事後救濟機制，對於獲不起訴處分或宣告無罪之被告給予合理補償。

第四章、未經考試的國民法官享有審判權妥適性

人民依憲法規定有應考試、服公職之權。其中應考試之權，係指具備一定資格之人民有報考國家所舉辦公務人員任用資格暨專門職業及技術人員執業資格考試之權利;服公職之權，則指人民享有擔任依法進用或選舉產生之各種公職、貢獻能力服務公眾之權利[2]，而未經考試和經考試之人同享有審判權是否對經考試公務員有所不公平，憲法第7條保障人民之平等權，法規範所為差別待遇，是否符合平等保障之要求，應視該差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定[3]。

依公務人員退休法第十六條規定:「本法所定之命令退休，不適用於法官，但法官合於本法第五條第一項規定情形之一者，亦得自願退休。」而國民法官為單次性無此適用，且依國民法官目的為使國民與法官共同參與刑事審判，提升司法透明度，反映國民正當法律感情，增進國民對於司法之瞭解及信賴，彰顯國民主權理念(參照國民法官法第 1 條)

---

[1]郭怡利，＜台灣國家賠償制度的生成與實踐──一個以國家賠償法為中心的法律史考察＞，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，2008年7月，7頁。
[2] 司法院釋字第546號解釋
[3] 司法院釋字第682號解釋

，而職業法官是隸屬於國家機關的終身職，受國家選任、培訓、由國家支付薪資，為國家的一部分[4]，兩者並不相同無平等原則適用。

第五章、國民法官屬於國家賠償法上公務員

依國家賠償法為依據憲法第24條授權而生，及憲法最高性原則，其公務員範圍應先以憲法第24條為依據。

一、本條規定「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。」其適用範圍未明確訂立，故只要該當於國家賠償法所定之構成要件，人民不問其身分或職業，均得請求國家負損害賠償責任[5]。

然而此說亦有批評，蓋國家賠償法訂立於民國69年，憲法訂立於35年，在憲法之後，不可能由後之法律為前法律之解釋，反求諸爾後才為國家賠償法上意義，應以憲法意旨探討，我國憲法採五權分立，有關公務員考試合格依法任用之人為準，換言之指具有身分之正式公務員而言，始符合憲法意旨[6]。

本文以為為擴大保護範圍，避免人民求償無門，宜採最寬鬆解釋，又中華民國刑法訂立於民國24年，以當時依「法令從事於公務之人員為公務員」顯見我國法中，公務員之內涵並非狹義解釋，故為符合憲法保障人民權利功能，應以法令從事於公務之人員為認定。

二、國家賠償法第2條第一項「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」凡依法令執行公務者，無論任職於國家、地方自治團體、公營事業、民意機關，或何種方式進用，有無俸給，皆屬之[7]，此與上開憲法規範並不違背。

三、國民法官為審判行為為依法令從事公務:公權力行為指公務員居於國家機關之地位，行使統治權作用之行為而言，並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、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。如國家機關立於私法主體之地位，從事一般行政之補助行為，如購置行政業務所需之物品或處理行政業務相關之物品，自與公權力之行使有間，不生國家賠償法適用之問題[8]。

人民對國家發生勤務義務有三項原則上基於:(一)基於私法上僱傭、委任或承攬契約而發生;(二)不經當事人自由意思之決定，純基於權力關係而生;(三)混合上述二種情

---

[4] 陳又寧，＜美國陪審團制與日本裁判員制度淺析，司法改革雜誌, 2012年4月, 60頁

[5]李建良,《誠實信用原則於行政法之發展(之七)－公務員之國家賠償請求權、損益相抵與誠信原則》, 第6卷第2期, 中華民國:月旦實務選評, 2026年2月, 8頁。

[6]

[7]葉百修,《國家賠償法》, 中華民國:葉百修, 2023年12月, 13頁

[8]最高法院80年度台上字第525號判決參照

形而產生的勤務關係，亦即一方面得以當事人自由意思之一致而成立，他方面所生之內容則為權力關係[9]。依法官法第1條第二項「法官與國家之關係為法官特別任用關係。」故法官和國家因特別委任而生對國家有審判義務，而國民法官與國家為依據國民法官法第3條第二項「中華民國國民，有依本法規定擔任國民法官或備位國民法官，參與刑事審判之權利及義務。」國民法官具有法律上義務，非其意思決定而對國家產生義務，職業法官和國民法官對國家義務產生方式不同，然國民法官為依國民法官法以隨機抽選方式選出地方法院所需人數之備選國民法官，造具備選國民法官初選名冊，送交地方法院，依國民法官法從事審理、調查證據、定罪、量刑，此類審判權是屬於國家主權一部的司法權之行使，人民有服從義務，性質上屬於國家的高權，為行使公權力從事公務者，故國民法官為從事公務之公務員。

第六章、國家賠償法第13條立法意旨

第一節、構成要件

國家賠償法第13條規定「有審判或追訴職務之公務員，因執行職務侵害人民自由或權利，就其參與審判或追訴案件犯職務上之罪，經判決有罪確定者，適用本法規定。」

就我國法制而言，有審判或追訴職務之公務員，已有審級制度、再審、非常上訴及刑事補償法，可資救濟，故有審判或追訴職務之公務員，因執行職務，侵害人民之自由或權利，限縮為經判決有罪確定者，始適用本法之規定。

第二節、立法意旨

法官或檢察官在判斷事實與法律時，是基於其專業心證與內心確信。法律允許法官於符合法律及在不違背經驗法則、倫理法則解釋下對同一證據有不同解讀。蓋司法判斷本質上具備高度之評價性，不同審級或不同背景之司法官，就法律見解有歧見，實屬法治國制度設計下難以避免之常態。

如果只要見解不同就判國家賠償，那司法將無法運作，且法官因生長環境、經驗各個有審判或追訴職務之公務員，就同一案件所形成之心證或見解，難免彼此有所不同，倘有心證或見解上之差誤，為維護審判獨立及追訴不受外界干擾，以實現公平正義，在合理範圍內差異，應予容忍，故予以其相較於國家賠償法第2條第2項公務員侵權行為國家賠償責任，屬故意或過失外，更嚴格構成要件。

第七章、日本之國家賠償法在審判員上適用

[9] 翁岳生，行政法與現代法治國家，月旦，十一版，1990年9月，頁221。

國家賠償法於1947年10月27日頒布，是一項專門法律，旨在落實日本憲法第17條對公職人員非法行為造成的損害賠償，其公務員定義需要滿足以下三個條件:①從事國家事務，②由國家任命權者任命[10]。審判員依據裁判員の参加する刑事裁判に関する法律地方法院應以抽籤方式，從前述規定規定的法官候選人名單中選出，聆聽檢察官與辯護律師的陳述，查看並審視提交的文件內容，評析證人與被告的陳述，判定證據根據審判中審查的證據，被告是否犯下起訴書所述的罪行、被告是否有罪，以及若有，應施加何種刑罰，會進行討論並裁決，並討論內容及審議過程，對當事人及證人意見為裁決，屬於公務員。

依據最判昭和57年03月12日對於法官所為之爭訟裁判，若要主張其具備《國家賠償法》第1條第1項規定之違法行為，並據此肯定國家的損害賠償責任，僅憑該裁判存在應透過上訴等訴訟法上救濟途徑予以糾正的「瑕疵」是不夠的;必須具備特別情事，足以認定該法官係出於違法或不當之目的而進行裁判，或顯然背離其受予職權之旨趣而行使職權，始足當之，裁判員和裁判官(職業法官)同規範於裁判員の参加する刑事裁判に関する法律，與法官同視，故準用此判例，而我國國民法官與日本審判員制度相近，僅適用範圍其較為廣泛、保密義務時間等差異，實質職務相去無幾，故可參之。

第八章、我國國民法官義務與職權與法官無異應同等視之

依國家賠償法第2條第3項「前項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。」

如國民法官非適用國家賠償法13條其將因此項追索權，個人責任重於一般法官，與法官以豁免為原則，以追責為例外之概念相抵觸，依現行訴訟制度，有審判或追訴職務之公務員，其執行職務，基於審理或偵查所得之證據及其他資料，為事實及法律上之判斷，係依其心證及自己確信之見解為之。

各級有審判或追訴職務之公務員，就同一案件所形成之心證或見解，難免彼此有所不同，倘有心證或見解上之差誤，訴訟制度本身已有糾正機能。關於刑事案件，我國復有冤獄賠償(現為刑事補償法)制度，予以賠償雖刑事補償法目的人民之自由權利因公共利益受有超越一般應容忍程度之特別犧牲，法律規定給予補償[11]，不以公務員違法為前提，而國家賠償法人民因公務員之違法行為而受到損害時，得向國家請求損害賠償，以公務員違法為前提，然均為因人民基本權受侵害之金錢補償，固可認有兩者有互補功能，可為補充國家賠償法13條不足。

[10]東京地裁　平成23年（行ウ）第344号　平成25年9月30日判決
[11] 司法院釋字第670號解釋

且公民與政治權利國際公約第14條第6項規定，經終局判決確定犯罪後，如因提出新事實或發現新證據，確實證明原判決錯誤而經撤銷或赦免者，除經證明有關證據之未能及時披露，應由其本人全部或局部負責者外，因該判決而服刑之人應依法受損害賠償。為維護審判獨立及追訴不受外界干擾，以實現公平正義，上述難於避免之差誤，在合理範圍內，應予容忍。不宜任由當事人逕行指為不法侵害人民之自由或權利，而請求國家賠償[12]，國民法官和職業法官同為從事審理、調查證據、定罪、量刑等職務，依自由心證判斷證據之證明力，亦同具有執行職務義務、依據憲法及法律，超然、獨立從事審判及其他司法職務獨立審判義務，保持公正、客觀、中立義務、保密義務，依憲法第七條保障人民在法律上地位之實質平等，對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則，故不應做不同解釋，應為同樣之保障，否則違反平等原則。

第九章、國民法官民法上之賠償義務

依民法第186條規定對於公務員個人主張侵權行為損害賠償責任，基於和國家賠償法第13條同一理由，應就該公務員之損害賠償責任與國家賠償責任立於同一標準，以該具審判或追訴職務之公務員犯職務上之罪經有罪判決確定為前提要件，始應負損害賠償責任[13]。而國民法官是否為民法上公務員，按民法上公務員定義未有明文規定有所爭議。

有認為民法第186條第1項規定公務員係國家依法任用，所執行之職務，屬於公法上之行為，與其任用機關間，依據國家賠償法第5條規定：國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定，明定以民法為國家賠償法之補充法，其公務員定義應依國家賠償法第2條第1項之依法令從事於公務之人員[14]。

亦有認為依民法第186條「公務員因故意違背職務致第三人受損害者，須負賠償責任；因過失致損害者，僅在被害人無其他救濟途徑時負責。」公務員依公務人員任用法執行職務，故本法公務員應依公務人員任用法指考試及格或依法銓敘合格實授者[15]。

按公務員任用法及國家賠償法分別於民國28年和69年設立，遠在民法民國18年立法之後，難以解釋民法上公務員應准用此兩者中之一法律[16]。

民法第186條為對公務員之利益，相較於民法第184條第一項前段一般侵權行為，公務員原則上僅負故意責任，除無法依其他法律求償外，公務員不負過失責任，此立法意旨

---

[12] 司法院釋字第228號解釋

[13]最高法院110年度台上字第3140號

[14]謝榮堂，《我國法制上公務員之定義與適用範圍》，第56卷第3期，中華民國：軍法專刊，2010年6月，53頁。

[15]楊芳賢，《民法總則(上)》，中華民國：三民書局，2016年，311頁。

[16]葉百修，《國家賠償法》，中華民國：葉百修，2023年12月，14頁

蓋公務員多屬經濟上弱勢，而為國家無法自行達成公權力行為，為使其能安心任職，謀求國家政治安定與行政效率之提高，避免使公務員因避免負擔個人責任導致行政萎縮。

有認為此條限縮公務員責任，為保障人民權利，本條公務員定義應採狹義說指應考試合格或銓敘任用之公務員。

然本文以為本條之公務員應採廣義，將風險歸於國家。蓋廣義公務員中之部分人員其國家對其受訓時間與專業程度，與經考試及格、長期受訓之職業公務員不同，相較於應考試服公職之公務員，更容易發生過失，如對其更不利益，顯失公平，且屬於無合理區別待遇，故民法上公務員雖多採廣義解釋，惟考量國民法官僅屬單次、任務型參與審判，欠缺常態公務員之身分保障與薪給，為避免其承擔過苛之個人賠償風險，應認國民法官不屬於本條所指應自負過失賠償責任之公務員。

第十章、研究結果

綜上所述，我國國民法官法使普通國民得以與職業法官共同參與司法審理更加了解司法運作。然而，當國民法官深度參與國家司法權之行使時，其審理權行使之權利義務與責任歸屬，實不容付之闕如。

首先，在身分定位與國家賠償責任方面，國民法官基於法令從事審理、調查證據及量刑等高權公務，自屬國家賠償法第2條第1項所稱之「依法令從事於公務之人員」。考量國民法官與職業法官在刑事審判程序中享有同等之評議權與定罪權，且同樣須基於自由心證與內心確信獨立行使職權，若僅因其身分為非專業之「臨時性」公務員，即排除國家賠償法第13條之適用，將導致其面臨較職業法官更為嚴苛之一般過失求償風險。此情形不僅與法官職務應享有之獨立保障精神相違背，亦將使國民因畏懼賠償風險而動搖獨立審判之基石。借鏡日本「裁判員制度」之比較法經驗，裁判員與職業法官同受相關法律規範並同視之，故我國國民法官亦應同等適用國家賠償法第13條之特別責任要件，以維護審判獨立。

其次，在民事個人責任之體系定位上，民法第186條雖旨在調和公務員之個人責任與行政效率，然國民法官係基於國民義務受選任參與司法，其專業訓練與身分保障皆與終身職之職業法官有別。若將其納入民法第186條之公務員範疇，或課予其一般民事過失侵權責任，皆屬欠缺合理正當性之差別待遇。因此本文認為國民法官不屬於民法第186條所稱之公務員，應透過合理的體系解釋與風險歸國原則，使其免於不當之個人財產風險。

綜上所述，由於國民法官法施行僅不到五年，研究受限於時間與樣本數，未來可針對實務判決進行更深入的縱向追蹤，然唯有將國民法官在職務權能、國賠責任（適用國賠法第13條）上予以與職業法官同等之評價與保障，並妥適劃分其個人民事責任，方能使國民參與審判制度在兼顧權利救濟與審判獨立之前提下，穩健而長遠地運行，切實落實國民主權與司法信賴之立法初衷。

參考文獻

一、 專書

葉百修(2023),《國家賠償法》, 第2版, 葉百修。

吳志光(2024),《行政法 》, 修訂第13版, 新學林。

蕭文生(2025),《行政法─基礎理論與實務》, 第8版, 五南圖書。

二、 期刊論文

張祐齊、張榕容、張翠容(2011),〈特別權力關係與國家賠償法競合探討－從「分配正 義」與「利得禁止」之觀點出發 〉, 嶺東財經法, 第4期, 頁131-177。

李惠宗(2008),〈公法上職務關係與公務員請領生活津貼之權利〉, 考銓季刊, 第55期, 頁64-81。

郭品萱(2024),〈論國家賠償法第4條第1項之行為主體－以行政助手與根據私法契約羅致之私人為中心〉, 軍法專刊, 第70卷4期 , 頁148-171

三、學位論文

羅盛德 (2013),〈刑事補償之法理探討與法制建構〉, 國立臺灣大學科際法律學研究所 。