

國賠案件中基層官僚機關的 行為動機與行為類型

陳智昆^{*}

《摘要》

基層官僚機關在公共政策過程上扮演關鍵性的角色，除了聽命執行以外亦創制決策。政府實務與學術研究皆追尋優良的公共服務品質，如何驅使基層官僚機關致力於良好的服務是大哉問，對其服務動機與行為的探討更是一項重要的研究課題。本研究利用司法判決做為評斷標準，以二手分析法取材於法院的裁判書與報紙的新聞報導，藉以探究基層官僚機關在國家賠償案件中的反應，以此釐清其行為類型、辨明其動機所在。結果顯示，基層官僚機關在 49.48% 的案件中以私利為考量，消極地面對民眾的國賠訴求。

[關鍵字]：基層官僚機關、國家賠償、服務、私利、專業主義

投稿日期：99年3月23日；接受刊登日期：99年12月20日。

* 中央研究院國科會補助計畫專任助理，e-mail: phoenix720622@yahoo.com.tw。

壹、前言

在現今社會之中，民眾隨著自主性與對生活的期待越來越高，對於政府的寄託則越大，而官僚的地位益顯重要。官僚是協助規劃以及實際執行公共政策的主要政府人力，其地位因福利社會的來臨，而不得不勃發興盛。在這樣的背景下，民眾仰賴官僚的情形越來越普遍。人民與官僚的互動消長關係一直深受學界深究探討，換另一種方式而言，亦即民主與官僚的互動關係。有學者著重於分析高階官僚對於民主政治的態度，例如「政治容忍指數」（the index for tolerance of politics）與「菁英主義指數」（the elitism index）的程度若干所象徵的意義（Aberbach, Putnam & Rockman, 1981; Gregory, 1991; Huang, Chen & Yu, 2005; Putnam, 1973）、或者以高階官僚與立法機關的互動（Cheek-Milby, 1989; Muramatsu & Krauss, 1984），推估其接受民主制度的程度。在另一方面，也有學者嘗試從基層，即第一線單位，利用服務行為探測官僚與民眾之間的關係，藉以解析其中內涵對於民主的意義，例如 Lipsky（1980）的「基層官僚」（street-level bureaucrats）研究可為其中代表。

任用大量基層官僚的「基層官僚機關」¹是政府政策的執行單位，人民可能不清楚政策目的與目標為何，但是他們知道，如果要接受政策效益的話，必須接觸基層機關填寫必要的表單、攜帶必要的文件等。然後，接受基層機關「決定與判斷」是否符合要件資格，才得以獲得政府良善立意下創造的政策所帶來的好處，所以，基層機關同樣也是政府政策如何施予的決策者，未必僅是上級政策的執行者。由此可知，其意義對於民眾不可謂之不大，他們在民主行政中所扮演的角色極為關鍵。

隨著實務維新與理論演進，²如何促使基層機關提供民眾高滿意程度的服務甚獲政府重視，例如行政院研考會自 1998 年舉辦「行政院服務品質獎」提倡高品質與令民眾滿意的服務水準，更在 2008 年調整該獎制度不足之處（廖麗娟、魏秋宜，2009），改設「政府服務品質獎」，此由政府中央主動發起的獎勵制度實有助於產生優質服務的潮流，不過，這些措施的重點似乎過度集中在服務處理的硬體設

¹ 為使敘述文句更簡練，以下談及「基層官僚機關」皆以「基層機關」表示。

² 例如強調將私部門概念引進公部門的「政府再造」（reinventing government）（Osborne & Gaebler, 1992）、以及利用資訊科技輔助公部門運作的「電子化政府」（e-government）（Moon, 2002; Norris & Moon, 2005）

備、效率、透明、以及人員態度等。³ 在學術上，不乏探討政府服務與民眾滿意之間關係的成果（例如石決，2003；丘昌泰、詹桂香，2007；Al-Ghamdi, Sohail & Al-Khaldi, 2007；Nascimento & Cousineau, 2005；Serra, 1995），不過，對於機關服務面的探討，大多專注於表面上、檯面上的事務，例如顯現出來的服務態度、工作內容、以及民眾對服務的評價。無論是政府實務或學術探討的發展，對於基層機關是否願意提供良善服務品質的問題並未周全，因為尚未完全深入服務初衷或本意的範圍。因此，本研究嘗試透過兩個出發點，以另一種方式詳加探討基層機關與民眾互動的動機與行為為何？

第一，本研究以國家賠償案件為探討點。一般從服務流程、機關設備與形象、或者民眾意見調查等面向探討基層機關的服務措施與基層官僚的服務行為，較難實際瞭解其真實動機為何，因為他們可以遵循遞茶水或電話禮貌等標準化的規定，然後提供掩飾後的行為。而且，在提供服務的過程上，官僚與民眾並未有直接的利害關係，難以說明官僚有何動機提升服務品質。⁴ 再者，面對多如牛毛的法條規定、以及抽象模糊的政策目的，民眾如何確知其能享用多少政策效益呢？又如何知曉基層機關提供的服務絕對百分之百為其著想呢？國賠案件是民眾質疑基層機關服務的表現，其意味著民眾已認知遭受損害，代表民眾和官僚產生直接利害衝突，因為基層機關必須為其所屬官僚的行為辯白，否則可能面臨地方輿論或媒體的壓力、支付巨額賠償、或者名義非議等提升其成本的後果，若以此直接的利害衝突情境判別，較能解析基層機關所暴露的真實動機所在。

第二，本研究以司法的角度解析行政行為。傳統上探討解基層機關及基層官僚研究方式有二十大類：主要為觀察與訪談，例如 Meyers、Glaser 與 Donald（1998）或 Vinzant 與 Crothers（1998）的研究，研究者實地參與受訪者行動，見證第一手的場域，不過可能對於受訪者的真實行為產生影響；其次為事前的意見測量，例如曾冠球（2004）或廖洲棚（2006）的研究，研究者依照變項設定類似假設性的問句，然後由受訪者填答，再以量化計數分析變項間的關聯，此方法可以完全掌握受訪者的

³ 關於「第一線服務機關」的評核構面有三，第一為「優質便民服務」，包含服務流程、機關形象、以及顧客關係；第二為「資訊流通服務」，包含資訊提供與檢索、以及線上服務與電子參與；第三為「創新增值服務」，指創新服務的情形（行政院研考會，2009）。

⁴ 儘管有機關以民眾滿意度做為考績標準，但也只是在某種程度上而已，此作法亦非無人質疑（如丘昌泰，2002）；而且做得好的可以獎勵，服務差的並無罪罰，如此能否導引官僚從心發起提供良好服務的志向，不無疑問。

意見，但是難以保證其行為與其填答內容將一致。本研究利用司法判決途徑，做為解析基層機關的依據。在司法審查過程與法規刑則之下，雖然不能保證能發掘基層機關行為的真實動機，但是，其隱藏的程度可能是最小的，或者可說被（法官）揭露的程度是最高的。

貳、文獻探討

一、國家賠償

（一）主要概念

1. 國家的責任

在行政法學上，國家行政的結果應如何負責，隨時代不同而演化相異的概念。最初的「國家無責任論」，以國家為最高權威表現，公務員在國家合法授權下行政，任何損害的課責問題，應該直接要求公務員負責。隨著公務員行政行為、及其賠償能力受到質疑，於是發展出「國家代位責任論」，國家有責任代替公務員向民眾賠償，不可置身事外。到了近代，公務員的角色被視為國家之手足，國家賠償責任本應由國家自己負責，而非國家代替公務員之關係，是為「國家自己責任論」（林騰鶴，2002：775-777）。學者多認為我國國家賠償責任應以「國家自己責任論」較為合適（李惠宗，2007：647-648；馬維麟，1995）。

2. 協議先行原則

民眾對國家請求國家賠償，應先向賠償義務行政機關要求賠償；當與賠償義務機關協議不成，或無法達到滿意的賠償要求，才能夠進行訴訟，要求司法審判。依「國家賠償法」第 11 條規定，當賠償義務機關拒絕賠償、或自提起協議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，即可認為行政協議程序完成，然後可以提起訴訟。此程序之用意在於迅速處理人民權利受害事件，以免其訴訟之累，但是，行政機關通常抱持保守心態，甚至寧可拖延而期待判決結果，如此反而浪費時間與人力、又多添人民之負擔（林錫堯，2005：10；周琮怡、張國清，2004：16-17）。

（二）國家賠償法大要

我國「國家賠償法」將國家責任的類別劃分為「公務員國家賠償責任」與「公有公共設施之國家賠償責任」，前者採「過失責任」，後者採「無過失責任」。⁵ 國家賠償法係普通法，基於「特別法優於普通法原則」，如遇「冤獄賠償法」、「羈押法」、「土地法」、「警械使用條例」、或「核子損害賠償法」等特別法，則先以特別法為考量（李惠宗，2007：648-650）。

依「國家賠償法」內容，符合「公務員國家賠償責任」案件的要件如下：「行為人須為公務員、行為人行使公權力之行為、須為不法行為、須有故意或過失、須不法行為與人民損害有相當因果關係」（蔡震榮，1997）。同時，對於公務員不作為所產生的損害，亦有規定責任，若公務員的怠於職守、或行政不作為與民眾受到損害有相當因果關係者，人民亦可請求國家賠償（李惠宗，2007：656-665）。符合「公有公共設施之國家賠償責任」案件的要件如下：須為公有的公共設施、須公共設施設置或管理有欠缺、須人民有受損害、公共設施設置或管理有欠缺與人民損害有相當因果關係（蔡震榮，1997）。

（三）法院與基層機關

基層機關身兼政策的執行者與如何執行的決策者，雖如此，仍不免受到多元的外在環境因素所影響（Vinzant & Corthers, 1998: 11-16），其中，法院的影響力不容小覷。在實務上，法官對於法條的寬鬆解釋，足以壯大基層機關行政上的裁量空間；若是限縮解釋，則窄化裁量範圍，提高其行政成本，這一開一闔之間，深深左右基層機關的行政行為（Levine, Peters & Thompson, 1990; Wilson, 1989: 275-294）。

例如多項條文遭到大法官會議認定違憲的「違警罰法」，被迫於 1991 年廢除，於是警察職權大為限縮，變成只是檢舉單位，而不是檢舉人還兼任裁決的法官。⁶「大法官 666 號解釋」認為「社會秩序維護法」僅處罰意圖得利之一方，而不處罰支付對價之相對人的規定（即「罰娼不罰嫖」），違反憲法的平等原則，並要求最晚兩年內失效，迫使警察不得不調整原本的處理方式。「檢肅流氓條例」遭大

⁵ 「過失責任」指公務員因故意或過失而對民眾產生損害，才有賠償之責；「無過失責任」是指不因公務員故意或過失而究責，只要對民眾產生損害，即可能有賠償之責。

⁶ 違警罰法第 18 條說明警察機關有權對違警民眾處以罰鍰與十四日以下的拘留。

法官三度判決違憲，最後更要求行政機關限期修正，警察再也不能以「品行惡劣」、「欺壓善良」等不明確法律條文入人於罪。這些法條修正所產生的效應，足證司法機關直接影響基層機關實際行政行為的情況。

司法機關之所以有如此的影響力，在於法官的判斷直接決定孰合理、孰不合理，或者孰違法、孰合法。本研究所蒐集之資料結果是確立於法院之中，在法院之中，兩造各擅其事，無不盡力辯白己是而人非，於是，司法判決結果就是判定基層機關與民眾互動的最佳立足點，當民眾質疑其服務品質時、當民眾與其利益有直接關係時，基層機關的反應才可能是出自於原始的動機。

二、基層官僚的行為與其影響

(一) 基層機關與基層官僚

基層機關 (street-level bureaucracy)，就是「在人力上任用明顯大量基層官僚的公務機關」(Lipsky, 1980: 3)，簡言之，即公共政策的第一線執行單位，或者是與民眾最直接接觸的公務機關。基層機關倚賴基層官僚提供政策賦與的服務與財貨，同時，機關裡的特有文化和規範陶鑄基層官僚的行為模式與其對民眾的反應 (Kelly, 1994: 138-139; Maynard-Moody & Musheno, 2003: 55-63)，所以，基層官僚應付民眾的服務行為，在相當程度上，其實反映所屬機關的服務取向與態度。另一方面，發生國家賠償事件時，基層機關審查民眾國賠申請者，通常會先指派有關權責人員 (亦即基層官僚所屬單位人員) 接觸案件，判斷該事件是否應由該基層機關負責處理，此時，基層官僚的行政行為顯然可以影響整個國賠案件的發展，因為他們可以「確定」應否為義務機關。基層官僚在相當程度上代表機關的意向，在國賠審理過程中也扮演關鍵的角色，探討基層機關在國賠事件上的作為，應該先瞭解基層官僚。

基層官僚，如同 Lipsky (1980: 3) 所言：「在工作之中與民眾直接互動、以及能對其工作執行施行裁量的公務人員」。舉凡公立學校教師、警察、社工、衛生人員、或其他第一線公共服務人員等等，他們是政策的實際執行人員，所以與民眾進行第一線接觸，民眾對於政府的好惡可能直接產生於與他們的互動結果，或者，民眾將自己對於政府的好惡直接投射、發洩於他們身上。另一方面，在執行的同時，也需要依憑其主觀的判斷，權變其施行方式 (當然，絕大部分是在合法的範圍內)，立基於機關裡的正式與非正式規範、本身的專業訓練、以及繁雜稠濁的法規條文記載，為了應付不同民眾的不同需求，可以發現基層官僚必須持續調整其行政

行為 (Lipsky, 1980: 13-16)。以下將探討基層官僚的裁量及其行為影響所具備的意義。

(二) 裁量下的行政行為

基層官僚身為政府政策的執行者，理應受到普遍的支持，然而學術上批判其行政行為者甚多，重點多在於其賴以解決問題的裁量權上，亦即其得以決定如何與民眾互動的權力。描述基層官僚行政行為最為經典者當為 Lipsky (1980: 87-156)，他直接歸納出基層官僚的四種行為模式：第一，限制民眾需求或接觸服務的機曾，例如要求排隊，如此則需求不急的人或不耐久候的人，自然直接離去；或者「一切按規定走」(routinization)，不主動瞭解民眾的需要，然後全然以規定是否符合、或要件是否到齊為考量。第二，偏好性的行政作為，例如僅對於可以快速完成或較可能完成工作的民眾，提供較充份的服務；或者，依照民眾給予的第一印象好壞，視情形提供不一樣的服務品質。第三，儘可能限縮民眾的需要以及可提供的服務。第四，調整自我對顧客處理的心態，例如嘗試自我調整「工作的概念」(conceptions of work)，即個人心態儘量與工作產生疏離，將工作視為不可避免的壞事，可能的結果就是得過且過；或者自我調整「顧客的概念」(conceptions of clients)，將「民眾」這一概念進行分類，只處理與自己工作相關的民眾，其他一概不管。

另外，Maynard-Moody 與 Musheno (2003) 闡述基層官僚的裁量行為，發現他們與民眾接觸的同時，他們會依照民眾顯示出來的印象，判斷是否具有提供他們良好服務的「價值」(worthiness)，換句話說，民眾接受的服務，其內容不以實際需要為主，反而是以第一印象為用。根據 Vinzant 與 Corthers (1998) 的直接觀察，基層官僚的行為主要立基於對於服務的過程面與結果面兩者考量，然後視情況調整其處理方式，所以，有時候需要仔細思索民眾當前的需要，而後採取妥適的措施；有時候案件簡單，完全依規定要件處理亦無妨。

綜上所述，基層官僚的行政行為並不如傳統認為上令下行而已，他們不會完全僵固地依照一定模式作業，事實上亦不可能。他們會視情況對民眾採取積極的或消極的作為，這些情況可能有利於民眾、也可能有害於民眾。更重要的是，許多時候，基層官僚提供的服務內容，並不是依照民眾的實際需要，亦非視情況迫切而定，而是根據民眾投射出的第一印象好壞而反應 (Maynard-Moody & Leland, 2000)。

(三) 行政行為的影響

對於基層官僚的裁量作為，民眾，特別是弱勢族群，無疑是最大受害者。若顧客能夠自由決定接受財貨或服務的話，就能夠確保至少打平成本與效益，甚至於有剩餘的利益；不過，民眾並非顧客，許多情形下他們接受的財貨與服務並無其他替代選擇，無法自由接受與退出。換言之，即使成本大於接受後的效益，民眾也沒有其他選擇，只能黯然承受。政府提供的財貨與服務大多如此，而提供的主導權在於基層官僚，相較之下，民眾成為弱勢者（Lipsky, 1980: 54-56）。

Hasenfeld（1985）對於社福政策接收者的調查顯示出，「個人收入」、「社福政策種類」⁷、以及「政策服務的受益程度」等三個變項的路徑分析結果為正相關，意味著收入高的人較有能力選擇自己認為不會受到侮辱的福利方案，⁸ 然後得到較高的滿意度；相對的，收入較低的人則相反，較常接受需要經濟狀況調查的社福政策，然而得到的服務又不令人滿意。Meyers 等人（1998）對於福利政策的施行情況進行調查，將官僚與民眾的互動分為四類（見表一），其中佔半數以上情況的是基層官僚提供少量的資訊與消極的處理作為（即表一的「工具性的型態」），有 55% 的民眾無法獲得充分的政策資訊，同時又遭到消極處理。在資訊不對稱的情形下，民眾可能失去許多政府的援助（因為不知道）；另一方面，由於官僚的統一化處理方式，而非個體化處理，所以常見的或一般的民眾問題可能得到解決，但是不尋常的、特殊的案例卻易被漠視，換句話說，無法依照民眾切身問題，予以妥適處理。此外，在抽象的福利政策執行上，官僚通常重視的是容易評估其績效的資格審查程序，而不是程序後端、能否改善弱勢民眾就業問題的政策目的（Riccucci, 2005: 70-73）。弱勢族群之所以弱勢，在於可用資源不足，如果再加上可選擇的替代方案稀少、資訊不對稱、官僚服務不周全且態度消極，他們如何能接收到政府良善政策的美意呢？

⁷ 該研究中的社福政策變項分為需要與不需要「資產調查」（means test）兩類，為虛擬變項，0 為需要經濟情況調查的社福政策，1 為不需要經濟情況調查的社福政策。

⁸ 文中的一項論點認為資產調查對於民眾而言，是一項令人望之怯步的程序，因為必須接受服務人員詰問自己甚為窮迫的生活狀況。

表一 基層官僚與民眾互動的型態

	高度資訊提供	低度資訊提供
高度的積極裁量 與個體化處理	「轉換型」(transformational)，約有 18% 顧客接受如此行為。	「特殊恩寵的」(particularistic)，約有 6% 顧客接受如此行為。
低度的積極裁量 與個體化處理	「例行化的」(routinized)，約有 21% 顧客接受如此行為。	「工具性的」(instrumental)，約有 55% 顧客接受如此行為。

資料來源：“On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms?” by M. K. Meyers, B. Glaser, & K. M. Donald, 1998, *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(1), 14.

針對弱勢民眾為何未對社會福利政策產生高度的參與感，Prottas (1981) 認為主因在於基層官僚嘗試製造成本，讓民眾承擔，然後使之較不願意要求服務。其成本分別為：第一「心理成本」(psychology cost)，民眾常被迫漫長的排隊等候，卻又未獲任何說明，似乎意涵「你是不重要的」；在申請過程需要被陌生的官僚詢問不受信任的問題，例如背景、身份等；申請者如同「懇求者」(supplicant)，無形中使基層人員有某種「『社會』優勢」(“social” advantages)，且必須要達到他們的要求。第二「機會成本」(opportunity cost)，等候的時間過鉅，程序複雜又時常需要詢問、更改與修正，加長時間的耗費；相關機關的距離造成往返之交通成本。第三「資訊成本」(information cost)，人往往只知道方案的「存在」，卻未知其詳情，須耗費一番心力後才能瞭解。簡而言之，因為要接收官僚的政策服務，須先承受上述各種成本的壓力，自然大大減低民眾參與社福政策的動力。

由這些研究與調查可以發現，基層官僚施行裁量的作為往往有害於民眾，使民眾無法獲得應該得到的政策效益，甚至於受到心靈與精神上的壓力。不過，官僚的行政行為並非絕對如此。強調「積極代表性」(positive representativeness) 與「消極代表性」(passive representativeness) 兩概念關聯性的「代表性官僚理論」(representative bureaucracy theory)⁹ 可以提供部分反證，Meier 與 Stewart (1992)、Hindera (1993)、Selden (1997)、Grissom、Nicholson-Crotty 與 Nicholson-Crotty (2009) 等研究均一致顯示，負責執行政策的基層官僚，他們的生

⁹ 「消極代表性」表示官僚的背景因素如性別、種族、籍貫等；而「積極代表性」則意指官僚的實際作為為其相同背景的群體提供優惠服務。代表性官僚理論主要探討消極代表性與積極代表性的聯結關係，且通常倡導前者影響後者，例如，在美國，非洲裔的官僚，其裁量行為可能顯著優惠非洲裔的弱勢民眾。

活背景（主要是種族），深深影響實際的行為模式，明顯較優惠與其相同種族背景者。對於一個種族發展不甚平衡的時空環境，官僚能夠憑藉其專業適量地扶助較弱勢的族群，亦未嘗不是一項促進社會公平的行爲。

綜上所述，多項研究發現基層官僚與民眾的互動結果往往是民眾遭受損害，無論是在實質上的政策效益未接受、或者是心靈上的官僚服務不體恤。然而，代表性官僚理論則認爲官僚也可以爲民主社會製造公平發展的平台，爲較弱勢的族群提供較多的服務。以此推論，與國賠事件有牽連的基層官僚，有可能消極應付，也可能積極處理，若爲前者，當民眾提出國賠申請時，可能因爲基層官僚的阻礙或防備，而無法向義務機關求得應有之賠償；若爲後者，則在基層官僚負責任的處理下，或可得到令其滿意的政府善意。兩者情況的取捨，關鍵在於基層機關處理人員的動機。

三、國賠案件中的基層機關行爲

（一）行爲動機

在國賠事件之中，基層機關如何與民眾互動？其動機爲何？檢視文獻發展，本研究區分爲「私利」與「專業」兩類。

國賠事件的發生，在於民眾體認到己身遭受損害，然後向義務機關要求負責。此事件並不同於提供申請表單、政策內容諮詢、或者遞茶水等簡單服務內容，當國賠申請的同時，基層機關勢必面臨如何應對的難題，因爲一旦案件成立，機關即須負責賠償，所以思考：「是否己身造成？若是的話損害應賠償至何種程度？」。一份探討官僚如何爲晉陞而努力的研究可以爲官僚動機提供啓發，該文談到官僚總是積極於提升自己的官階俸祿，爲此，理性的他們可能無所不用其極地討好上司；或者扭曲資訊，只將有利於己者往上呈報（Tullock, 1965: 66-75）。對於官僚動機的討論，Downs（1967）的作品推導出豐富的假說，若接到民眾的國賠申請，必然對日常業務產生更多負擔；若是案件成立，則義務機關必須付出賠償金，而且機關名聲亦將受損，連帶有關人員本身可能也會受及刑罰，¹⁰ 這些後果都是「攀附者」

¹⁰ 花蓮一名酒駕客被帶回派出所後大吵大鬧，警方以腳鐐銬住他的手，未料他睡著後卻被腳鐐繞頸勒斃，家屬請求國賠核准 190 萬元。法院認爲執行警員有過失，刑事部分判他 3 個月有期徒刑、緩刑 2 年；此外，花蓮縣警局亦召開求償審查會議，議決是否由該警員負擔賠償金。詳見「腳鐐當手銬 勒斃醉駕駛」，自由時報（2006 年 8 月 23 日）。

(climber) 與「保守者」(conserver) 類型的官僚所不願見到的。¹¹ 另外，預算對於官僚的意義，在於可以提升權力與名聲等相關因素，預算越多，可用的執行資源越多 (Niskanen, 1994: 38-41)，因此，就追求預算極大化的官僚而言，國賠案件成立的結果就是機關可用資源將被剝奪，¹² 所以，國賠案件象徵執行資源減少的危機。綜合上述，從一個理性自利與預算極大化的出發點而言，基層機關處理國賠案件的人員，可能會消極地應付民眾的國賠申請，極力卸除應有責任。這些努力的目的是為了化約國賠事件所帶來的衝擊，能將衝擊減至最低的方法可能只有一種，就是「拒絕負責」。

另一方面，雖然官僚不免考量私利，但是私利並非唯一重點。針對實際觀察的結果，Moore (1990) 認為「任務使命」(mission) 亦為基層官僚行政行為的動機之一，他們據此對民眾提供積極的、解決問題的服務內容。「專業本質」亦為基層官僚認為是提供優質服務的重點要求之一 (郭淑珍，2003；蔡允棟，2001)。Musheno (1986) 則認為「自利」並不能完善地解釋官僚行為，他們有時是以「分配正義」(distributive justice) 做為行為決策的考量基礎。當遇到難題時，基層官僚未必會消極迴避，他們也會自願尋求解決之道處理之 (邱上真，2001)。由此可知，自利並不是行政行為的唯一考量，基層機關處理國賠案件的人員，可能立基於「任務使命」、「專業本質」、或者「分配正義」等因素，或可概論之出於「專業」的素養與訓練。所以，根據「專業」這一價值做為出發點，基層機關面對國賠事件時，能開誠布公地與民眾討論協調，共同解決政策服務所造成的問題，然後撫平民眾受損害的身心。

在一個以「私利」為主要考量的基層機關，一旦發生國賠事件時，其成員將致力於化約責任以使其衝擊極小化，無論該機關應否負責；相對而言，一個重視「專業」的基層機關，面臨國賠案件，能就事論事，與民眾協調，以解決問題。此兩種動機交互牽絆，共同影響機關中處理國賠案件之人員的行為，連帶影響機關的最後態度。基層機關的取舍，左右民眾能否得到應有的正義。

¹¹ 在 Downs (1967: 88-90) 的討論中，此二類型的官僚動機皆以私利為主，前者重權力、收入、以及名譽；後者重便利與安穩。

¹² 雲林縣林內鄉即因為須償付 300 多萬元國家賠償金，導致原本吃重的財政調度更形困窘，預計連續兩個月的公所人員薪水都無法如期發放。詳見「林內未發薪 籌錢又築壁」，聯合報 (2005 年 8 月 26 日) (C2 版)。

(二) 行為類型

本研究以法官判決結果，將基層機關與民眾的互動行為區分為三類（參見表二），第一類「基層機關迴避責任，經法官判決基層機關勝訴者」，基層機關對於民眾的究責要求，給予否定答覆，而且獲得法官認定，此意謂雖然民眾發生損害情況，但並非其所造成。第二類「基層機關迴避責任，但經法官判決民眾勝訴者」，為基層機關對於民眾的究責要求，給予否定答覆，然而法官卻認為其應負起責任，此意謂基層機關提供服務不周全，而且不願與民眾協調處理。第三類「基層機關承擔責任，然後與民眾協議完成者」，基層機關面對民眾的要求，甘願坦誠處理，然後能與民眾共同解決問題，擔負適當賠償，而不是一味地拖延。

表二 爭議性國賠案件中基層機關與民眾互動的行為類型

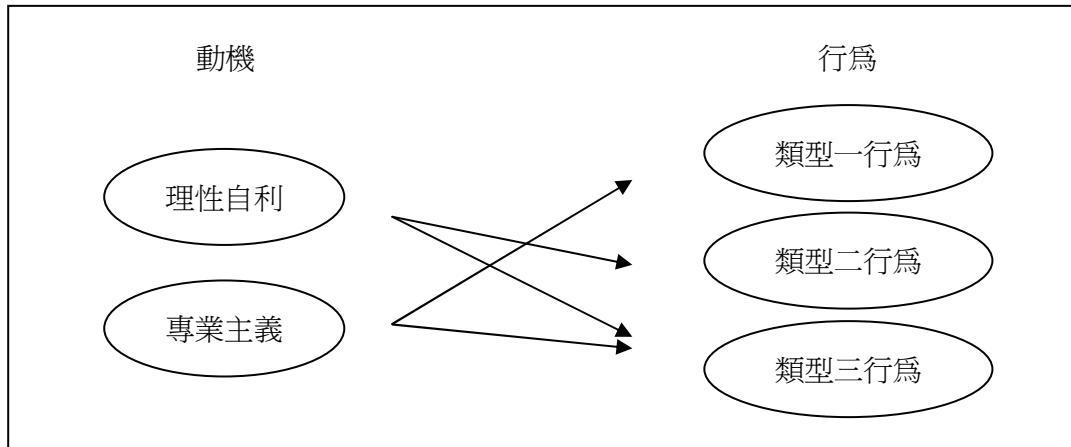
法官意見 基層機關行為	法官判決贊同	法官判決不贊同
基層機關迴避國賠責任	類型一	類型二
基層機關承擔國賠責任	類型三	

資料來源：本研究

基於自利動機，基層機關採取的行為模式為類型二，為了規避可能的法律責任、以及金錢賠償，官僚會抗拒民眾的求償，藉由漫長的求償程序讓民眾知難而退，他們想的是如何省去與民眾糾纏的困擾，一切事因均歸之於民眾或不可抗拒因素，因為如此才能夠保其便利、預算、名譽、權力、以及有關人員不受刑罰等。相對弱勢的民眾，遇到此類基層機關，除非能夠撐到司法判決過程，否則抗壓力不足的話，通常在與機關協議不成後，只能不了了之。

基於專業，基層機關未完全以私利為重，能顧及民眾權益或就客觀事實審斷，其行為模式屬於類型一。在類型一之中，機關能夠秉持專業考量，甘冒民眾之大不韙，堅定其立場而非委屈求全；雖然在基層機關面前的民眾屬於相對弱勢，本研究認為仍不能漠視民眾可能的理性行為，因為他們可能將小事延伸至國賠層級，然後圖謀獲取高額的賠償金。所以，經由法官判決可以斷定基層機關非因自利而卸責，乃以專業事實考量。在類型三之中，在民眾提出國賠申請之初，基層機關不能即時處理應負之責任，難謂其不以私利為重；但經過法官裁判後，終究能願意與民眾共

同處理國賠事宜，敢於承擔賠償，故此類型行為的表現，理性自利與專業主義兩者皆有相當影響力。本研究理論架構如圖一所示。



圖一 本研究理論架構

資料來源：本研究自繪

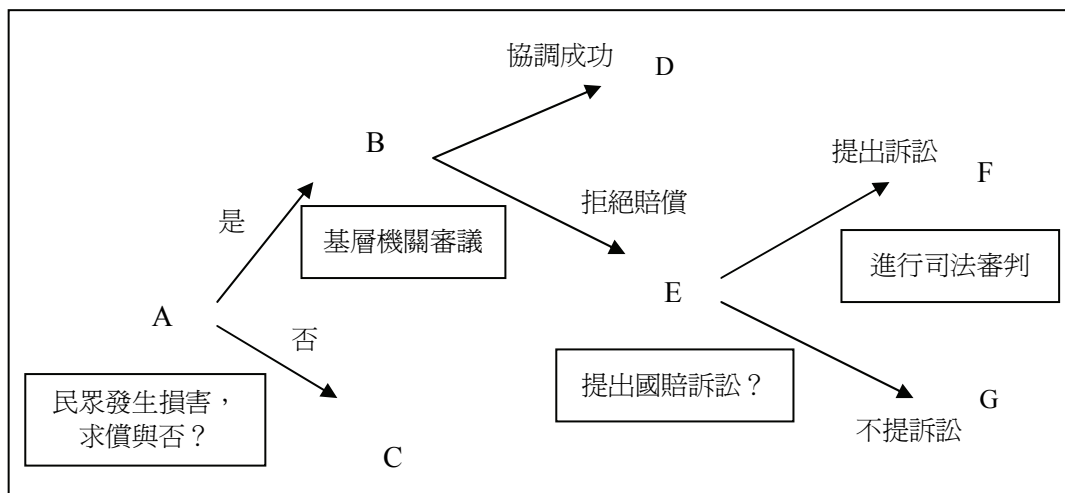
參、研究方法

一、分析單位

本研究以國家賠償案件中，發生於基層機關，且延續至司法訴訟程序者為「分析單位」(units of analysis)，本研究稱之為「爭議性國家賠償案件」。之所以以之為探討基層機關服務動機與行為的原因有二點，第一，是因為此事件有別於傳統上著重的形式服務，如填表格、遞茶水、電話禮儀等，這些服務內容並未促使機關的利害與民眾相關且通常有標準化作業程序，有利機關可以掩飾其潛藏的動機；在國賠案件中，機關與民眾形成對立，案件的成立與否，足以深切地影響機關實質的利害，在這個時候，基層機關如何與民眾應對，其所表現之行為與原始動機較為相符。

第二，本研究只以公所與民眾協議不成、且延伸至司法程序的爭議性國賠案件為標的（亦即圖二的 F 部分資料），卻未納入與義務機關先行協議完成者（亦即圖二的 D 部分資料），在於前者係最具爭議性的情況，即無法於第一時間內由義務機關與民眾取得處理共識，以致於延續至司法訴訟。如果連此紛擾不清的情況，都能

表現出基層機關全然以專業為取捨（即類型一行為），那麼，本研究才能夠有信心地認為，發生國賠事件時，民眾能與義務機關先行協議完成者（亦即圖二的 D 部分資料），其獲得的賠償能夠「充分合理地」彌補所受損害（即賠償=損害）；否則，本研究質疑，民眾獲得的賠償與其損害有相當不合理的落差（即賠償<損害，或賠償>損害）。因為，基層機關與民眾處於不平等的地位，資訊不對稱，本研究無法只以「提供賠償」這一行為，即認定義務機關先行協議完成者（亦即圖二的 D 部分資料），其基層機關的行為全然出自於「專業」；另一方面，也不能完全否定民眾憑藉己力（利用關係或輿論壓力），哄嚇基層機關，取得較高賠償的可能性。所以，本研究僅使用延伸至司法程序的國賠案件（亦即圖二的 F 部分資料）的關鍵在於，有司法機關做為基層機關與民眾兩造行為的合理裁判。



圖二 民眾提出國家賠償之過程

資料來源：本研究自繪

二、資料蒐集

「基層機關」概念的操作化，以與民眾日常生活最常接觸的「公所」代表之，公所包含鄉、鎮、市、以及區等層級者，通常負責業務有民政、財政、建設、社會福利提供、兵役、調解、以及清潔衛生等，民眾日常所需事務，幾乎由公所經手提供。利用「二手資料分析法」（secondary analysis）以法院裁判書與報紙報導做為資料蒐集管道。本研究以前者資料做為研究分析基礎，後者則做為理論討論之補充。

（一）裁判書

本研究嘗試以近五年（2005 至 2009 年）為範圍，蒐集民眾與公所協議不成，向法院舉告國家賠償的案件。利用司法院網站中的裁判書查詢網頁，首先以「司法院簡易法庭檢索」蒐集地方法院簡易庭審理的國家賠償案件；¹³ 接著以「司法院法院檢索」蒐集地方法院、高等法院、以及最高法院審理的國家賠償案件。¹⁴

蒐集過程上，在搜尋網頁中的「裁判類別」部分勾選「民事」，「裁判日期」部分填上「94 年 1 月 1 日至 98 年 12 月 31 日」，「裁判案由」上填入「國家賠償」，接著在「全文檢索語詞」部分填上「公所」，然後開始查詢。經過篩選後，總共取得 339 件有關公所與民眾的國家賠償裁判書。

（二）報紙資料

以近五年（2005 至 2009 年）為範圍，利用「聯合知識庫」、「慧科大中華新聞網」、自由時報電子報、以及「知識贏家」（中時新聞資料庫）等資料庫，廣泛地收集相關資料。在報紙內容蒐集過程方面，為廣泛取得基層機關的國賠案件新聞，在關鍵字搜尋上共進行二項步驟（如表三），第一部分，首先以「國賠」關鍵字搜尋，然後以「公所」關鍵字窄化搜尋；第二部分重覆前一步驟，不過，將「國賠」改為「國家賠償」。「國賠」與「國家賠償」兼用是為了確保資料的周全；「公所」一詞的使用，可以搜尋鄉公所、市公所、鎮公所、區公所等不同公所人員資料。

本研究首先對於聯合報資料進行蒐集，一共收集 52 則關於公所的國賠案件新聞；接著蒐集蘋果日報，蒐集完後，篩除與聯合報重覆者，共得 17 則新聞；蒐集自由時報新聞，完成後篩除聯合報與蘋果日報已出現過的新聞，共得 21 則；最

¹³ 網址為 <http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>，2010/06/24~07/01。共收有台北、新店、士林、內湖、板橋、三重、桃園、中壢、新竹、竹北（含竹東）、苗栗、台中、沙鹿、豐原、彰化、員林、北斗、南投（含埔里）、斗六、虎尾、嘉義（含朴子）、北港、台南、新營、新市、高雄、岡山、旗山、鳳山、屏東、潮州、台東、成功、花蓮（含鳳林、玉里）、宜蘭、羅東、基隆、瑞芳、馬公、以及金城簡易庭等資料。

¹⁴ 網址為 <http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>，參考日期 2010/06/24~07/01。地方法院資料共收有台北、士林、板橋、宜蘭、基隆、桃園、新竹、苗栗、台中、彰化、南投、雲林、嘉義、台南、高雄、花蓮、台東、屏東、澎湖、金門、以及連江地方法院等院；高等法院資料共收有台灣高等法院、還有台灣高等法院台中、台南、高雄、以及花蓮分院、亦有福建高等法院金門分院等院；以及最高法院資料。

後，蒐集中國時報新聞，完成後篩除與前三報相同者，共得 16 則。集合四大報一共獲得 106 則新聞。

表三 關鍵字搜尋過程

步驟	第一項關鍵字	第二項關鍵字
第一部分	國賠	公所
第二部分	國家賠償	公所

資料來源：本研究

三、資料處理

(一) 裁判書

裁判書資料多數可以完整呈現民眾與公所兩造的論點、案件事由、重要時間等訊息，本研究依照研究需求，擷取重點為：裁判類別、裁判字號、裁判日期、裁判案由、法院別、事件發生縣市、事件發生鄉鎮市區、義務機關、事件原因、民眾受損情形、公所反應、法官意見、判決結果、以及事件發生時間，並依所取資料判斷事件中公所的行為模式。

所得 339 件裁判書，部分為同一案件、卻經歷多重階段的判決結果（例如一審、二審、甚至於更一審等），本研究則以所得資料中，最後一個審判階段的結果，做為該國賠案件類型的判斷基礎（亦即可能有一審、二審、以及更一審等三件判決，則取用更一審結果）。¹⁵ 以此標準篩選後，339 件裁判書的判決共可得出 212 個國賠案件，故可知本研究共有 212 件爭議性國賠案件，而此 212 件爭議性國賠案件包含 339 次判決。

¹⁵ 對此，有論者可能會質疑：「世事多變，如何確定該判決在日後不會翻盤？若是的話，如何判定到底民眾勝訴或敗訴？」，對此，本研究認為是可能翻盤的，而此翻盤結果將影響本研究推論。不過，基於幾項理由，仍以本研究時間範圍內的最後結果為標準：理由一，敗訴者揚言上訴，但是並不意謂其絕對會上訴，若一直期待與預期可能的下一結果，恐怕使研究者過度消極；理由二，本研究涵括裁判書的總體資料，若確實有新發展的話，應無疏漏的可能；理由三，本研究仍抱持保留態度，認同案件新發展的可能，但是以短期五年而言難以預料，後續較長期性的研究或可降低此類問題的衝擊性。

（二）報紙資料

本研究取用之新聞，其內容應包含「關於公所」、「法官業已判決或公所與民眾協調完成」兩大重點。關於第二點是針對兩種情形而設，第一為民眾向義務機關申請國賠時，該機關能夠與民眾協調得宜，完成國家賠償事宜；第二為民眾與義務機關協調不成，而延續至司法程序，由法官進行裁決得出結果。集合四大報紙一共蒐集 106 則新聞，依本研究要求取捨內容、並予以編碼。擷取重點為：報行、新聞標題、報導時間、版次、事件發生縣市、事件發生鄉鎮市區、義務機關、事件原因、民眾受損情形、官僚反應、法官意見、判決結果、事件發生時間、以及結束的判決階段，並依所取資料判斷事件中公所的行為模式。

此 106 則新聞中，部分新聞為同一案件，分別報導不同階段的判決結果，例如一審、二審、甚至於更一審等，本研究則以所得資料中，最後一個審判階段的結果，做為該國賠案件類型的判斷基礎。以此標準篩選後，106 則新聞共可得出 90 件國賠案件，故可知本研究共取得 90 件國賠案例相關新聞，此 90 件案例包含 106 則新聞。

四、研究限制

本研究的立論基礎在於 2005 至 2009 年判定的爭議性國賠案件，其中或許有少數案件可能上訴而有翻案的機會，這些結果在此五年內無法確定，有待時間範圍更長久的後續研究認定之。資料的取用上，只集中於「司法判決完成」者（圖二的 F 部分資料），未包括「與義務機關協調未成而未提起訴訟」（圖二的 G 部分資料）者，此一例外資料可能有相當多數，但是以本研究判斷標準無從區別其為何種類型（亦即民有理、或公所有理？），故捨去不用，如此限制了本研究的個案範圍。在探討的對象上，本研究只以民眾日常生活較常遭遇的公所代表「基層機關」此一概念。為加強內容的充實性與結論的可通則性，日後可嘗試涵括其他類基層官僚對象，如警察、公立學校教師、¹⁶ 社工等所屬的機關，如警察局、公立學校、或社福

¹⁶ 有論者可能質疑「公立學校教師是否等同公務員」？關於公立學校教師可否視為公務員，有相當文獻探討之。大法官釋字第 308 號認為公立學校「兼行政職者」「才」可適用於「公務員服務法」中公務員的定義，此為大眾所認知者；然而，在該解釋文中，附有少見的「不同意見書」，有其他大法官表達不予贊同，認為公立學校教師即應視同公務員。不過，在實務中以「中華民國刑法」第 10 條與「國家賠償法」第 2 條的最廣義定義而言，公立學校之教師被視為公務員並無問題；此外，在臺灣板橋地方法院民事判決

機關等。

肆、分析結果

一、資料特徵

由表四可以發現，在我國劃分的 25 個縣市地區，資料內容共含括 21 個，除了基隆市、台中市、嘉義市、以及台南市以外，各縣市地區均有爭議性國賠案件完成判決，反應出 2005 年至 2009 年間，判決完成的爭議性國賠案件全貌。

以分布地區而言，判決完成的爭議性國賠案件數以台北縣地區最多，為 66 件，佔所有案件的 31.13%；其次為高雄縣，為 24 件，佔所有案件的 11.32%；第三多為台中縣，為 19 件，佔總案件 8.96%；其他縣市除彰化縣、南投縣、台南縣、以及宜蘭縣之外，多在 10 件以下。

表四 關於公所的爭議性國賠案件分布

國賠地區	國賠件數	佔總件數的百分比
基隆市	0	0
台北市	2	0.94
台北縣	66	31.13
桃園縣	6	2.83
新竹縣	4	1.89
新竹市	1	0.47
苗栗縣	6	2.83
台中縣	19	8.96
台中市	0	0
彰化縣	12	5.66
南投縣	10	4.72
雲林縣	3	1.42

中，國家賠償案件 94 年度重國字第 5 號，就是關於公立學校永和國小教師因指導佈置不當，致學生受傷而成立的案件。由此可知，就國家賠償法的立場，公立學校教師被視同公務員。在基層官僚理論中，公立學校教師也是多有論及的研究對象（例如 Kelly, 1994; Maynard-Moody & Musheno, 2003），所以以公立學校教師為研究對象，在理論上與實務上應無不合。

表四 關於公所的爭議性國賠案件分布（續）

國賠地區	國賠件數	佔總件數的百分比
嘉義縣	7	3.30
嘉義市	0	0
台南縣	15	7.08
台南市	0	0
高雄縣	24	11.32
高雄市	1	0.47
屏東縣	7	3.30
宜蘭縣	11	5.19
花蓮縣	9	4.25
台東縣	4	1.89
澎湖縣	3	1.42
連江縣	1	0.47
金門縣	1	0.47
總計	212	100

資料來源：本研究整理自司法院網站公布資料¹⁷

二、爭議性國賠案件類別

參考「國家賠償法」內涵，本研究將收集到的國賠案件類別主要分為兩類，為「公共設施或設備的設置與維護」與「官僚的行政行為」。「公共設施或設備的設置與維護」主要關於公所負責的公共設施與設備是否設置與維護周全，再分為以下三大類：第一為「一般公共設施或設備的設置與維護」，係有關公共設施或設備，但因案件數少卻類型多元，故歸為一類，涉及的設施與設備有公墓、排水溝、人行地下道、人行道（所繫阻礙鐵練、水溝蓋）、反光路面標記（俗稱「貓眼」）、反射鏡、排水閘門、市場棚架、平交道遮斷器設置、垃圾場、便橋、海灘、排水箱涵、警示標誌、陰井蓋、無障礙設施、溫泉、路樹、路燈、電線桿、運動場障礙跑道、橋樑、路邊護欄、體育館、垃圾車設備等；第二為「道路維護」，指車行道路是否設置與維護得宜？涉及事因可歸類如人孔蓋、平交道設計、自行車道設計、坑洞、路面連續凹凸不平、道路塌陷、落石崩坍、道路縮減等；第三為「監督施

¹⁷ 本研究有關國家賠償之分析數據資料，均自「司法院法學資料檢索系統」中查得，然後經由整理計算得出數據，該系統網址為 <http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>。

工」，指公共工程進行是否合宜，公所有否監督得當？涉及事因為工程防護措施未設、施工不當、砍伐民樹、機件漏油、以及監督未周等事。

另外，「官僚的行政行爲」則關於官僚本身的行政行爲是否得當、合法、適宜？可以分爲三大類：第一爲「地政與地權事宜」，指有關於公所發給土地證明、執行上級的土地政策、以及與民眾間的土地租賃等相關事件，其涉及事因有與民眾土地租用糾紛、徵用土地卻未完成補償程序、以及公所人員承辦地政事務有誤以致民眾發生損害等事；¹⁸ 第二類爲「清收垃圾」，指公所轄下人員，其執行垃圾清理職務時與民眾產生糾紛，例如公所人員未按標準作業程序致民眾受傷、垃圾車造成車禍、以及人員誤將民眾可用財物清除等事件；第三類爲「其他公務」，此類案件份量較少，但型態多元，包含人事行政、公務車檢驗、兵役處理、招標程序、社福審核、執行查封、許可伐木、捕捉野犬、拆除違建、處理廢棄車、以及調解程序等案件。相關分類如表五所示。

表五 爭議性國賠案件類別

國賠類別		案件數量	百分比	
公共設施或設備的設置與維護	一般公共設施或設備的設置與維護	85	40.48	71.43
	道路維護	54	25.71	
	監督施工	11	5.24	
官僚的行政行爲	地政與地權事宜	29	13.81	28.57
	清收垃圾	10	4.76	
	其他公務	21	10	
總計		210 ^{註一}	100	

^{註一} 在 212 個國賠案件中，有 2 件的資料缺漏無法使用，經延伸蒐尋後仍不得其要領，所以使用 210 則可用案件的資料。

資料來源：本研究整理自司法院網站公布資料

從表五可以發現，就六個次要分類的爭議性國賠案件類別而言，以「一般公共設施或設備的設置與維護」爲最多，佔 40.48%，可知日常生活裡，與公所發生爭議、且延續至司法判決的國賠案件中，民眾最常發生疑義的服務內容與公共設施或設備有關；其次爲「道路維護」佔 25.71%，多爲民眾騎車途中，因路況不佳而產生事故；第三高者爲「地政與地權事宜」佔 13.81%，顯示公所人員處理土地相關事宜

¹⁸ 例如所發出之土地使用證明書的內容有誤、或發出土地使用證明程序延宕等。

方面，產生相當多的爭議。另外如「監督施工」、「清收垃圾」、以及「其他公務」類各佔 4.76% 至 10% 的比例。

若就廣義而言，包含「一般公共設施或設備的設置與維護」、「道路維護」、以及「監督施工」的「公共設施或設備的設置與維護」類型，佔總比例的 71.43%，是比例最高的國賠案件類型，相對於「官僚的行政行為」類型佔總比例的 28.57%，多出 1.5 倍餘。此比例之高，不得不令人認為公共設施或設備的周全設置與完善維護與否，是較常引發民眾與公所爭議不休的問題。

三、民眾受損害的情況

本研究依照裁判書陳述，將民眾受損害的情況予以分類，分為：第一類為「死亡」。第二類為「重傷」，此類別定義主要參考「中華民國刑法」第 10 條第 4 項規定、¹⁹ 另外如裁判書有提及重傷者亦列入，其種類如癱瘓、截肢、內臟破損、生育能力受損、植物人、脊髓損傷、殘障、顱內出血、腦受損致智力衰退、以及眼球剷除等。第三類為「身體其他傷害」，身體受傷害但非屬「重傷」者即列入，多為擦傷、挫傷、以及骨折等。第四類為「財產或權益」如財產、財物、土地使用權、名譽等。

由表六可知，有關於財產或權益的情況最多，佔 45.71%。其次為家人或親友死亡，佔 30.48%，其餘「身體其他傷害」與「重傷」分佔 25.71% 與 12.38%。可以發現，民眾受損以危及生命及財產者居大多數。

表六 在爭議性國賠案中民眾受損害的情況

民眾受損類別	案件數量 ^{註一}	除以 210 件國賠案的百分比
死亡	64	30.48
重傷	26	12.38
身體其他傷害	54	25.71
財產或權益	96	45.71

^{註一} 部分案件受損情形不只一項，故總數會超出 210。

資料來源：本研究整理自司法院網站公布資料

¹⁹ 「中華民國刑法」第 10 條第 4 項規定：「稱重傷者，謂下列傷害：一、毀敗或嚴重減損一目或二目之視能。二、毀敗或嚴重減損一耳或二耳之聽能。三、毀敗或嚴重減損語能、味能或嗅能。四、毀敗或嚴重減損一肢以上之機能。五、毀敗或嚴重減損生殖之機能。六、其他於身體或健康，有重大不治或難治之傷害。」

四、爭議性國賠案件中基層機關的行為模式²⁰

(一) 基層機關的行為模式分類

表七顯示，類型二行為「公所迴避責任，但經法官判決民眾勝訴者」佔 49.48%，公所在近半數的案件上與民眾互動是不想承擔應負責任。如同前文解釋，公所本於自利動機，其合理行為不會坦然承擔國賠責任，卻可能只一味地推拖延宕程序；或者誠意不足，無法讓民眾獲得應有的賠償。藉由法官審判，釐清了公所的類型二行為。另一方面，由於法官審理事實，澄清類型一「公所迴避責任，經法官判決公所勝訴者」的行為模式，顯示在 50% 的案件中，公所堅持專業立場，不願妥協民眾要求，非不敢承擔責任，實因為肇因不在己身。

類型三「公所承擔責任，然後與民眾協議完成」佔 0.52%，僅有一個案例。該案在民眾向台灣高雄地方法院提起訴訟後，獲判勝訴，公所即須予以賠償，又過了三個多月後，公所才向台灣高等法院高雄分院提起和解。只不過，原本在基層機關就應該協議的事情，經過 2.73 年後，才在高等法院上完成，這過程不知已虛耗多少資源。²¹

整體而言，公所屬於類型一行為的案件佔 50%，略高於追求私利的類型二行為（佔 49.48%），此顯示，專業主義的影響力微高於理性私利。假設基於完全專業主義的前提，類型一行為的比例應為 100%；但是，考量公所掌握資訊不充分或時間限縮等有限理性的問題，難以達到 100% 高標準，至少應有「顯著大幅高於」類型

²⁰ 關於以下分析的資料取捨，在此說明。本研究的重點即在於探討發生國家賠償案件時，基層機關（即公所）如何與民眾互動，而互動的判定取自法院判決，然後解析基層機關的動機為何？本研究判定基層機關行為的重點在於：「法官認為公所應否對於民眾損害負起責任」，這時，本研究會進一步研究法官的判決「憑藉何事」？訴訟之進行必須符合「程序」與「實體」兩要件，本研究取材資料中，有民眾訴訟只因為程序不符，以致於敗訴，對此類者，本研究無法知曉就「實體」面而言，誰合理與誰不合理，所以無法分辨屬於本研究中行為模式的哪一種類，故不用於行為模式的分析之中。此類案件共有 13 件。

另外，因為有 3 件國賠案件停留在最高法院裁決為「發回重審」，故仍無法用以判斷基層機關的行為類型，所以再捨去 3 件案件。

所以，捨去「程序主導判決」13 件、「發回重審」3 件、以及前述資料不全的 2 件案件，接下分析資料從原本的 212 件變為 194 件。

²¹ 可參考，在臺灣高雄地方法院民事判決中，國家賠償案件 95 年度國字第 7 號、以及台灣高等法院高雄分院民事判決中，國家賠償案件 97 年度上國字第 1 號。

二行為的表現。不過，就實際而言，類型二行為有 49.48% 的以例，這表示近半數的情況為公所迴避責任，如此不可謂之不高；反觀類型一行為，雖有 50% 的比例，但是僅高於類型二行為 0.52 個百分點，不可謂之不低，在這樣的情形下，難令人認為公所處理爭議性國賠案件「主要」出自於專業考量。

表七 爭議性國賠案件中公所的行為模式及其比例

法官意見 公所行為	法官判決贊同	法官判決不贊同
公所迴避國賠責任	類型一 50% (97) ^{註一} 歷經 2.94 年 ^{註二}	類型二 49.48% (96) 歷經 2.71 年 ^{註三}
公所承擔國賠責任	類型三 0.52% (1) 歷經 2.73 年	

^{註一} 百分比為該案件類型佔總案件 194 件的比例；括弧中為數量。

^{註二} 為事件發生至判決完成歷經的平均年數；若事件發生時間無法確定的話，則使用民眾向公所提出國家賠償申請的時間。此類行為模式有 2 件案件的原始資料有缺漏，故 97 件案例共有 95 件可以計算年數。

^{註三} 此類行為模式有 1 件案件的原始資料有缺漏，故 96 件案例共有 95 件可以計算年數。

資料來源：本研究整理自司法院網站公布資料

(二) 基層機關的行為反應測量

在前一分析中，發現在 50% 的爭議性國賠案例（即類型一）中公所的反應確實出自於職責或者專業的考量，所以法官認同其無須為民眾的損害負責；但是，仍有 49.48% 之高比例的案例（即類型二），是公所應負責卻不願與民眾協議解決者，對於此高比例，其可能原因何在？前一部分是以各案件最後一次的裁判結果做為公所行為的判斷標準，反而忽略歷次裁判書中，公所的動態表現，所以此處將以每一次裁判書為分析單位，藉以瞭解有否利於公所規避應負責任的可能因素。

為了再深入瞭解基層機關與民眾的互動行為，本研究根據裁判書資料，將公所的辯白主張歸納為八類：第一「依法行政」，指公所旁徵博引相關法規，以表示其行政行為正當；²² 第二為「證據不足」，指提出反證或質疑，表示民眾損害與公所

²² 例如，臺灣苗栗地方法院民事小額判決，94 年度苗國小字第 1 號中，公所被民眾告以清

管理行為的因果關係薄弱、或認為民眾根本沒有損害；第三為「賠償金不合理」，指民眾求償金額過高或不合理；第四為「民眾過失」，指事件發生是民眾已身所致，與公所無關，通常歸因於民眾酒駕、未盡注意、或其他民眾自發行爲所致；第五為「非負責機關」，指發生事故的設施不屬於公共設施、造成損害的行政行為不屬於公權力行為、或事故設施非公所負責管理或設置等；第六為「求償時效已過」，指當事人提出國賠申請已超出時效，故申請無效；²³ 第七為「民眾身份無權求償」，指提告民眾與受害當事人的親屬關係不允許當其法定代理人、提告民眾身份非受損害土地的所有人、或未行書面先行程序以致不受理國賠等理由；第八為「天災等不可抗因素」，指損害事件的發生肇因於颱風、或連日大雨，而非公所管理不周。

以上八類為公所通常用以反駁民眾所提告訴之反應，除了第三類理由與事件究竟應否由公所負責的因果推論較無關係之外，本研究將以另外七類進行分析。分析的單位為所有裁判書的判決而非案件，藉以嘗試探測各項理由影響成為類型一或類型二案件判決的可能性，進而瞭解公所的行為動機。

1. 基層機關辯白的勝率

此處以收集的 339 則裁判書做為分析基礎，在分析前，先去除無法從裁判書瞭解公所辯白理由者、資料不詳者、判決發回重審者、和解者、²⁴ 因程序致民眾敗訴者等一共 48 則，這些內容均無法瞭解公所所持論點、以及無法歸類為類型一或二的行為。接著，因為「賠償金不合理」理由與公所應否負賠償責任的爭論較無關，所以捨去之，有 21 則裁判書因此無法用於分析，故不用入分析。所以在去除 69（48+21）則裁判書資料以後，以剩餘的 270 則裁判書資料進行研究分析。分析結果如表八所示。

潔人員將其財物清除丟盡，公所則表示「…依『廢棄物清理法』之前開規定執行清除工作，係依法令所為……」。

²³ 「國家賠償法」第 8 條規定：「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。」。

²⁴ 屬於類型三行為的唯一案件，歷經二次司法訴訟過程（參見附註 20），第一次訴訟為民眾勝訴；第二次則是公所主動提起和解（即此處所稱「和解者」）。在此處探討中，除第一次判決納入分析之外；第二次判決因難確定理性自利或專業主利主導，故不用入分析。

表八 爭議性國賠案件中公所反應受到法官贊同的機率

公所提出的理由	有否引用	類型一行為	類型二行為	卡方檢定結果
依法行政	有	63.3% (38) ^{註一}	36.7% (22)	較高** ^{註二}
	否	42.9% (90)	57.1% (120)	
證據不足	有	51.2% (62)	48.8% (59)	--
	否	44.3% (66)	55.7% (83)	
民眾過失	有	39.4% (71)	60.6% (109)	較低***
	否	63.3% (57)	36.7% (33)	
非負責機關	有	42.5% (65)	57.5% (88)	較低*
	否	53.8% (63)	46.2% (54)	
求償時效已過	有	58.8% (10)	41.2% (7)	--
	否	46.6% (118)	53.4% (135)	
民眾身份無權求償	有	71.4% (10)	28.6% (4)	--
	否	46.1% (118)	53.9% (138)	
天災等不可抗因素	有	25% (6)	75% (18)	較低*
	否	49.6% (122)	50.4% (124)	

^{註一} 括弧內為裁判書件數。

^{註二} 顯示出針對各理由之提出，受法官判為類型一行為的機率結果。其中* 表示 p value < 0.05；** 表示 p value < 0.01；*** 表示 p value < 0.001。標記為「--」表示不顯著。

資料來源：本研究

從表八可以瞭解各理由存在時，經由法官判定而成為類型一行為的機率，此外，亦呈現以單一理由之存在與法官判決為類型一行為，兩者獨立性的卡方檢定。²⁵ 以上七則理由，造成類型一判決的比例超越 50% 者（亦即半數以上）有「民眾身份無權求償」、「依法行政」、「求償時效已過」、以及「證據不足」等四項，這四項只有「依法行政」的卡方檢定有顯著的結果，其餘三者皆不顯著，表示這三項理由成立的立場不夠強。另外，機率低於 50% 的有「非負責機關」、「民眾過失」、以及「天災等不可抗因素」，這三項在卡方檢定上皆為顯著，意謂，如果公所單獨提出這些理由，不被法官接受的可能性很高。這樣各理由的機率比較與卡方檢定，只能提供相對較粗略的意義，因為各裁判書中，公所執有的理由不一定只有

²⁵ 卡方檢定的運用上，各機關理由的內容分為「有提出」與「未提出」，判決結果則分為「類型一行為」與「類型二行為」。

一項，不過，在公所的反應中，「有相當比例容易遭受法官所否定」的這一見解，應該是可以被接受的。

2. 發掘有利於基層機關的論點

爲了再深入探討基層機關反應的動機，接著將利用邏輯迴歸分析（logistic regression），瞭解各理由影響法官判決的情形，找出有否利於公所辯詰的理由。表九顯示，能夠解釋判決結果的理由共有四項，分別爲「依法行政」、「民眾過失」、「非負責機關」、以及「天災等不可抗因素」，其中有一項理由是確實顯著有利於基層機關轉移或否認責任，即「依法行政」。對於專業的基層機關而言，本於事實，依循法規，理所當然可以表示其行爲皆有法理可依歸，而且法官也能予以接受；對於理性自利的基層機關而言，爲將國賠案件的衝擊極小化，如果知道「依法行政」理由易爲法官接受，應該視之爲有利於規避責任的藉口而趨之若鶩。

然而，有三項理由不易被法官所接受，即「民眾過失」、「非負責機關」、以及「天災等不可抗因素」，此三項理由被提起的次數分別爲 180 次、153 次、以及 24 次，其數量之多，遠超越其他理由。此處有二點可能的解釋，第一，可能爲基層機關已知爭議性國賠案件之責任在己，爲規避應負責任而提出這些論點，但是遭法官推翻；第二，或者基層機關以其專業角度普遍認爲責任不在己身，之所以被判爲類型二行爲的結果，主因在於司法審判的解析角度與之不同。²⁶

針對第二點，根據幾點理由可以判斷答案是否定的。首先，這三項理由，是由各地不同公所頻繁地提出（故其被提出之次數如此之高），卻遭到不同法院的不同法官，幾乎一致地推翻，給予屬於類型二行爲的判決結果（所以此三項理由與判決結果爲負相關）。因爲公所本身就是國賠案件的利害關係人，難令人認爲其考慮的重點並非著重於公所利害而是專業判斷。其次，即便公所真出自於專業判斷，是否表示公所間普遍存有一種行政「慣性」，或者是盲點，以致於相異公所間「頻繁」提出這三項「不適當」理由，在以全面角度審查的法院下，往往面臨否定的回應？

²⁶ 行政法上有一「不確定法律概念判斷餘地」的概念可以參考。所謂「不確定法律概念」是指例如「憲法」第 23 條所示的「緊急危難」或「公共利益」等屬抽象難定義的概念。「不確定法律概念判斷餘地」指的是對於「不確定法律概念」的審查，司法機關通常僅限於針對適法與否的「合法性」部分，而不及於正確適當與否的「妥當性」，因爲司法權的判斷，是一種「是非對錯」的判斷，法院無法替代行政機關作成最佳選擇（李惠宗，2007：148），故其尊重行政機關，只問有無違法而少論正確性。以此概念套用在這一部分的討論則是：「對於國賠案件的責任判定，基層機關的審議結果是否較法院來得正確適當？」。

此外，基層機關因國賠申請所成立的國賠案件處理小組成員，幾乎是政府公務人員，少有邀請法學專家、學者、或民代參與，其成員結構之法學素養與事理審議公平性令人質疑；²⁷ 而且，國賠案件的處理，本身就是一件複雜的事，如果官僚不積極學習，民眾如何能夠相信他們審理的能力呢？²⁸ 此皆難以令人完全認同基層機關對於爭議性國賠案件的判定是來自於專業考量、而且審議結果優於法院判決。

表九 基層機關論點影響判決的邏輯迴歸分析 ^{註一}

	B 值 (S. E.)	Exp (B)
依法行政	0.59 (0.33) [◇]	1.80
民眾過失	-1.05 (0.28) ***	0.35
非負責機關	-0.51 (0.27) [◇]	0.60
天災等不可抗因素	-1.12 (0.51) *	0.32
常數	0.85 (0.32) **	2.34
母體數	270	
-2 log likelihood	344.66	
Cox and Snell R ²	0.10	
Nagelkerke R ²	0.14	
正確預測率	65.90%	
Hosmer and Lemeshow 檢定	0.329	

^{註一} 依變數為法院判決行為類型，為虛擬變數，判決結果屬類型一行為=1，屬於類型二行為=0；自變數則為公所所執理由，皆為虛擬變數，有提出者=1，未提出者=0。為了找出顯著的自變數，此處以向前加入法進行自變數選取。

[◇] 表示 p value < 0.1；*表示 p value < 0.05；**表示 p value < 0.01；***表示 p value < 0.001。

資料來源：本研究

²⁷ 在桃園縣就有縣議員質疑此點，並於議會上質詢相關官員。當時縣府法制室主任葉火雲即表示：「…現行國家賠法有缺失，無論法令重新修正、處理小組成員結構調整，個人絕對非常贊同…。」。可參考「國賠求償難 議員：官官相護」，中國時報（2006年6月13日）（C2版）。

²⁸ 台北縣政府為因應升格準直轄市，特別為各機關辦理國家賠償實務講習會，結果參與人數稀落，亦有應到而未到或不須到而有到的狀況。可參考「國賠講席 流於形式」，中國時報（2008年3月24日）（C2版）。

伍、討論與結論

一、結果探討

(一) 民眾終究居於弱勢地位

依照法定程序，民眾須先向義務機關提起國賠申請，機關收到申請以後會在內部進行評核，判斷事實歸屬，可能的結果有二：協調破裂拒絕賠償、以及同意賠償且滿足民眾要求。前一種結果考驗民眾的耐壓性是否充足，如果民眾決心上求司法機關進行最後裁決，則提起訴訟；不過，如果民眾資源匱乏無以憑依，通常只能默默承受，不了了之。從表七的結果可以發現，49.48% 的案件是基層官僚迴避國家賠償，經由民眾決心提起訴訟之後，才確實歸咎其責任，雖然責任確定，但是通常已近三年的時間了。三年的時間上，民眾可能需要耗費鉅大精神與心力去蒐集證據、到公堂辯證，為本來的忙碌生活增添重擔，時間壓力、程序壓力，這些難題不斷加重民眾要求國賠責任的成本，由此可以瞭解民眾在接受基層官僚服務時，面臨無從選擇與比較的窘況 (Lipsky, 1980: 54-56)；在要求對服務內容進行責任歸屬時 (即申請國賠)，又必須先承受龐大的成本，與基層官僚或基層機關比起，民眾始終居於弱勢地位。

(二) 室內服務與室外服務品質並不均等

爭議性國賠案件類別中，以公共設施與設備相關者 (「一般公共設施或設備的設置與維護」、「道路維護」、以及「監督施工」) 最多，佔 71.43% 的比例，對於政府服務革新的實務單位與理論家而言，這是一項陳年老調卻又不得不注意的重點。論者多認為民眾進入辦公大樓或辦公室內，基層機關應顧慮空間設施、服務儀態、民眾需求有否滿足、以及效率等 (如石決，2003；丘昌泰、詹桂香，2007)，並未談到基層機關是否定期地、妥適地維護其主管的戶外公有設施與設備。

表十顯示，在 2005 至 2009 年的爭議性國賠案裡，有關基層機關服務行為之 60 件中，應負賠償責任者共 16 件 (比例為 26.67%)；有關公共設施或設備設置與維護不周之 150 件中，應負賠償責任者共 80 件 (比例為 53.33%)。由此可知，在爭議性高、且延續至司法判決的國賠案件中，發生基層官僚行政行為不適當的情況相對較少，此多賴標準作業程序與繁雜多樣的法規限制；因為公共設施或設備處置不

當者，則明顯偏多。政府對於公共設施或設備的管理規定未必比行政服務少，造成此種差異者應與發生的場域有關。²⁹ 行政行為的發生，多屬於基層官僚與民眾兩者一對一的互動，而且多在辦公大樓與辦公室內；然而，公共設施或設備則須經不特定的、眾多的民眾使用，可能受到不明人士破壞、或者遭到自然氣候耗損，兩相比較，基層官僚的行政行為較易掌控，基層機關負責的公共設施與設備則較難全盤掌握。³⁰ 正因為如此，一個負責的基層機關是否更應該將重心置於較難掌握的公共設施與設備的設置與維護呢？或者，將重心放在易於掌握的服務行為上，才是理性的基層機關？

表十 屬於類型二行為的爭議性國賠案件比例

國賠類別		案件數量	基層機關屬於類型二行為的百分比 ^{註二}	
公共設施與設備的設置與維護	一般公共設施或設備的設置與維護	85	51.76 (44)	53.33 (80)
	道路維護	54	59.26 (32)	
	監督施工	11	36.36 (4)	
官僚的行政行為	地政與地權事宜	29	20.69 (6)	26.67 (16)
	清收垃圾	10	70 (7)	
	其他公務	21	14.29 (3)	
總計		210 ^{註一}	45.71 (96)	

^{註一} 在 212 個國賠案件中，有 2 件的資料缺漏無法使用，所以共有 210 則可用案件的資料。此處使用 210 件國賠案件數為分母的用意，在於探討「就整體可用的爭議性國賠案件數」而言，類型二案件所佔的比例；有別於此，表七使用 194 件國賠案件數分母的用意在於，嘗試以「實體判決內容」探討類型二案件所佔的比例。

^{註二} 百分比為各爭議性國賠案件分類中，屬於類型二行為的案件所佔比例，括弧內為案件個數。

資料來源：本研究整理自司法院網站公布資料

²⁹ 表中，「清收垃圾」案件之中，屬於類型二案件者有 70%，此高比例說明其行政行為發生之場域甚難掌控。

³⁰ 有論者可能質疑，兩種國賠案件類別的責任歸屬比例相差甚多，是因為「公共設施或設備的設置或維護」類的判決屬於「無過失責任」，對此，本研究同意其有影響，但是不以其為主因。即使是「無過失責任」，也要該公共設施或設備的設置與維護「有欠缺」，且為「公所負責」，然後與民眾損害「有因果關係」，才會判定公所有賠償責任。所以重點仍在於公共設施或設備的難以掌控管理。

誠然公所所轄之範圍大小不一、所管之人口多寡不齊，但同樣的是，有賴公所人員統一管理與照顧全市、全鎮、全鄉、或者全區的民眾與設施與設備，此對行政人員而言，其所負之責任與被寄予期望殊重。但是，如果因此而認為公所人員毋需善盡職責維護公共設施與設備，則又嫌過當。或因預算不足無法盡善、或因人力不足無法兼顧，此為可以體會之難處，不過，基層機關應有之職責不變，如果只以這樣的理由搪塞眾口，亦難以令人接受。對於上級機關而言，如何監督基層機關設置與維護公共工程、並且提供應有的資源支持是重要問題；相對而言，如何調查、巡視、以及管理所轄區域內之公共設施或設備，以防造成民眾受損害，應是基層機關與相關理論家在研究服務品質以外，同樣須著重的議題。

（三）近半數基層機關在爭議性國賠案件中的反應行為未顧及民眾權益

學者研究官僚應付民眾陳情的反應已顯示出，當民眾對於服務提出疑問或要求官僚負責時，機關通常反應刻板、保守、消極。孟維德（2006：32）以桃園縣地區為例，對警察服務的陳情民眾進行調查，分析發現民眾認為警察機關的反應過於膚淺，並未能滿足其理性接受的程度。陳啓光、謝安晉、邱思瑋（2007：18-19）以個案研究方式，探討參與行政院服務品質獎的機關所提供服務的品質，其內容更明白指出，民意信箱關於「服務復原」（service recovery）³¹的抱怨內容多在於基層官僚常表現出「口頭承諾」、「將職責推給其他部門」、「請民眾自行解決問題」、以及「答非所問」等反應。

至於本研究，以爭議性國家賠償案件為研究單位，其意涵比一般民意陳情更為深遠，民眾遭遇的問題更大、受到的損害更嚴重、要求政府負責的企望更深、需要官僚正視的程度更充份。資料顯示，雖然有 50% 的案件是基層機關以專業的角度妥適處理；卻仍有高達 49.48% 的案件採取逃避的作為、或者不具誠意的態度，去面對應由其負責的公共服務問題（見表七），此一結果正呼應對於基層官僚回應民眾陳情的研究。學者呂育誠（2002）認為基層官僚應多加發揮專業知識與經驗，以成為政府中的一股值得信賴並開發的資源；許立一（2005）更強調其應展現負責任的作為、並審慎地回應公民的需求；Vinzant 與 Corthers（1998）亦期許基層官僚可以運用專業知識，仔細考量服務過程面與結果面的可能影響，並依照情境脈絡妥適地提供服務或完成任務，但是，就分析結果而言並非如此，這正提示我們，整體基層機關的反應作為要充份符合預期的倫理規範水平，仍有相當大的進步空間，無論

³¹ 亦即恢復公有設施設備或服務應有的原貌，例如整修路燈或填補路上坑洞。

是對於民眾的陳情事件，或者是更嚴重的國家賠償事件。

（四）行政行為的理論應用與反思

為何在爭議性國家賠償案件中，基層機關的行為反應竟有近半數表現為逃避責任？Maynard-Moody 與 Leland（2000）、Maynard-Moody 與 Musheno（2003）的理論認為基層官僚的行為來自於民眾反映出的印象是否令他們認為「值得」積極作為，在爭議性國家賠償案件中，面對民眾遭遇的傷創苦痛、甚至於死亡，按該理論解釋而言，是有關官僚一展公義責任與悲憫道德的機會，然而公所實質反應竟有 49.48% 的比例（即類型二，見表七）逃避責任。另外，Vinzant 與 Corthers（1998）以過程面與結果面兩變數解釋其行為，此有助於說明行為的過程面與結果面考量，卻難藉以預期基層機關的動機立場，如果以私利為用，自然趨向保守態度反應；如果重視民眾感受，則會誠摯負責，機關裡的官僚究竟重視哪一個呢？由此可知此二項理論並不能有效解釋爭議性國賠案件中的基層機關行為。

相對前兩個理論，Lipsky 的理論則提出較有力的詮釋。民眾需求超乎可應付程度，耗盡基層官僚可用資源（如時間、人力等），所以官僚只有運用提高民眾負擔或限縮民眾需求的裁量行為，以求生存（Lipsky, 1980: 33-39）。簡單而言，原因在於「誘因」（incentive）的存在，面對如此壓力，消極的裁量行為可以省去基層官僚許多的氣力，大大提高便利性，方便其處理各種情況，此一誘因的招引，促使基層官僚走向便宜行事，以方便為重。以此推論整體基層機關人員，假使需要他們審理國賠案件申請時，較可能產生的結果就是「移轉管轄」（移交給其他「應負責」機關）或「拒絕賠償」。再者，如前述所言，私利的追求亦驅動行為模式，面對國家賠償此一可能直接影響基層機關名譽、財富與預算、職位、便利等因素的燙手山芋，理性的反應就是逃避責任。表九的分析結果顯示，Lipsky 的理論與理性自利動機最多可以解釋 49.48% 件案例，雖低於 50% 的類型一案件，仍為引人注意的高度比例。

如何提供動機或誘因以使基層機關汲汲於認真為民眾服務是一大問題，是目前實務界與學界相當重視、卻仍有待發展的重點；如何提供動機或誘因，使之能夠在國家賠償案件中，本於專業、執於良知，依事實與民眾互動，可能更為困難。由誘因的解釋可得出基層機關的行為乃結構性問題衍生下的結果，此宏觀的結構問題實難以完全根治之，民眾可能偶爾獲得基層機關提供「積極的差別待遇」（positive

discrimination)³² (Goodsell, 1981: 771-775)，然而大多數情形是遭到冷淡、保守的對待。發生國家賠償事件時，此「積極的差別待遇」是如何產生？對於民眾及欲改善基層機關服務品質者應為值得深究的問題，本研究揀選收集的新聞資料，一共得出三則相關的新聞事件。這些新聞描述基層機關能秉持專業，妥善處理民眾提出的國家賠償申請：

1. 遭逢專業的基層官僚

案件 71：（摘要）³³

當事人騎機車被倒下的黑板樹砸傷、機車受損，南投市公所依照損害程度，最後通過國家賠償 6 萬 6 千元，也決定今後不再以黑板樹作為行道樹種。

案件 83：（摘要）³⁴

台中市南區的南區聯合辦公大樓地下停車場消防栓故障，泡沫噴得到處都是，因為沒有清理完畢，導致某位主管騎機車進入停車場時滑倒，傷勢嚴重，當事人向南區公所請求國家賠償，經南區區公所組成國賠小組審議，通過賠償當事人三十幾萬元。因區公所未編列該筆預算，等辦理追加預算又來不及，所以由市府的國賠準備金代為支付。

依據報導內容可以瞭解，此類案例的負責機關能夠確實審據事實，然後與民眾協議處理問題。特別是案件 71 這一例，南投市公所可以明快地負起責任，賠償民眾，相較之下，裁判書資料中的兩件路樹傷人案例，³⁵ 其負責機關則明顯推拖卸責。此二例分別發生於台北縣與台中縣，此兩處地區的公所未能妥適與民眾協調處理，反而讓事件延續至司法審判，最後經由法官判定，公所仍須負賠償責任。另外，案件 83 的例子亦顯示公所勇於承擔賠償責任，不過，此案的當事人同為公務人員，且屬主管職，其身份背景有否影響國賠小組的審議，不無疑問。

³² 指服務民眾時，能夠給予更多的時間注意、以及更開放的處理方式。

³³ 「路樹砸傷女騎士 國賠 6 萬 6」。中國時報，2007 年 11 月 24 日，C2 版。

³⁴ 「停車場滑倒 公務員獲國賠」。自由時報，2008 年 4 月 23 日，A13 版。

³⁵ 此二例分別為台灣高等法院民事判決中，國家賠償案件 93 年度上國字第 25 號、以及臺中地方法院豐原簡易庭小額民事判決中，國家賠償案件 95 年度豐國小字第 1 號。

2. 經由政治人物協調處理

案件 65：（摘要）³⁶

鹿野鄉永安村有一民眾騎機車摔傷，家屬認為鄉公所沒有盡到維護道路安全責任而爭取國賠，經民意代表居間協調，鄉公所依急難救助方式補助女子修補受損的牙齒才平息爭議。

經由政治人物協調的用意並不是讓民眾以民意代表向基層官僚施壓，而是藉由民意代表的職權，促使機關正視國賠案件，督促其行事。基層官僚理論一直將民眾視為相對弱勢，容易遭受利益忽視或剝削，而民意代表正是一個值得信賴的權威管道，因為其重視民心，而且也可以提供民眾相關的重要資訊，避免在協調過程中，一直由官僚佔據優勢立場，此部分能夠提高基層官僚逃避責任而不被發現的風險。另一方面，經由此第三者參與民眾與基層官僚的談判過程，有助於告知民眾成功的可能性、以及緩解官僚強硬的防禦心態，進而將雙方導向較能解決問題的範圍之內。裁判書資料中，「道路維護」案件被法官認定公所應負責而未負責的比例為 59.26%（見表十），相比之下，因為政治人物協調，讓這一案件有較良好的結果。

二、結論

本研究有別於傳統探討基層官僚的研究方式與重點，透過國家賠償案件討論基層機關的行為，利用二手分析法廣泛蒐集有關基層機關的法院裁判書與新聞資料，然後解析其可能的動機所在與行為模式。此一作法的用意在於使研究基層機關的研究更周全，為只強調其政策服務態度、機關形象、服務流程、或民眾滿意度等面向的傳統研究，增添其對於國家賠償的反應模式，如此多方探討，以期有助於對基層機關行政行為的相關研究提供更多啟發。

經過分析發現，爭議性國賠案件類別中，以「公共設施或設備的設置與維護」（見表五）最多，佔 71.43% 的比例，這樣結果或許與學術及實務界多重視辦公室、服務站等室內服務品質有關，相較之下，基層官僚的室外服務品質或行政職務不夠完備，並未受到相當注意。民眾損害方面，以「財產與權益」和「死亡」兩者最多，可見國賠申請之提出，皆在於民眾已遭到生命與財產的嚴重損害。對於基層機關的行為模式，本研究預設「自利」與「專業」動機兩立場，結果發現，類型一

³⁶ 「騎車摔傷 鄉所、包商賠補牙」。聯合報，2008 年 1 月 9 日，C1 版。

行爲「公所迴避責任，但經法官判決公所勝訴者」佔有 50% 的比例，相對於類型二行爲「公所迴避責任，但經法官判決民眾勝訴者」佔 49.48% 的比例，高出 0.52 個百分點，顯示基層機關處理民眾不願妥協的高爭議性國賠案件，以專業主義爲重者較常見。不過，若以一個合理的預期，假使基層機關確實以專業爲重，類型一行爲的比例至少應顯著高於類型二行爲的比例。在此處，竟只略高 0.52 個百分點，可見類型一行爲的情況「不算多見」；類型二行爲的情況則「不算少見」，如此難令人確定「專業」與「私利」兩價值的比重，是前者大於後者。依所得的新聞資料提示，當損害發生時，除了司法程序以外，民眾或可透過政治途徑，經由民意代表的支持，避免向機關究責時，官僚佔上優勢的談判地位；或者僅能指望遇到專業的基層機關。如何避免遭到基層機關消極對待而損害權益，可能是民眾應付國家賠償問題時，必須優先考量者。

由本研究結果與探討可以發現，基層機關遭遇與其利害交關的事件時，有 50% 仍能堅定專業立場；卻有 49.48% 反而以私利爲考量的，這樣的情況推導至政府與學界探討的優良服務品質上，令人反思當下的基層機關服務品質的探討重點，除了形式上的服務態度、機關形象、程序等面向，亦須注意其應付國家賠償的反應及行爲，此外，更重要的是驅動官僚、導之運作使符合理想情況的誘因結構，誠如陳敦源（1999）提示的「外部環境」、「外在控制機制」、以及「內在管理機制」三者兼用，否則「所謂的服務將來也只是在區公所門口招呼倒茶而已，民眾所需要的是問題的解決」（陳敦源，1999：231）。

參考文獻

- 丘昌泰（2002）。市政品質競賽的省思：服務滿意度調查的迷思與正解。**公訓報導**，103，49-51。
- 丘昌泰、詹桂香（2007）。建構理論與實務兼具的政府服務品質評量模式：以臺北市政府爲民服務考核爲例。**研考雙月刊**，31（4），50-60。
- 石泐（2003）。從顧客滿意觀點評估政府公務部門推動 ISO 9002 執行績效：勞工保險局之個案研究。**空大行政學報**，13，311-339
- 行政院研考會（2009）。政府服務品質獎評獎作業手冊，2010年3月6日，取自：<http://www.rdec.gov.tw/mp160.htm>。
- 呂育誠（2002）。現代政府運作過程中基層公務員的定位與功能。**中國行政**，71，

75-96。

- 李惠宗 (2007)。行政法要義 (三版)。台北市：元照。
- 周琮怡、張國清 (2004)。各級政府國家賠償支出執行情形與審計之探討。審計季刊，24 (4)，10-28。
- 孟維德 (2006)。警政的民意實證分析：以民眾陳情案件為例。執法新知論衡，2 (2)，1-34。
- 林錫堯 (2005)。國家賠償法之分析與檢討：下。臺灣本土法學雜誌，77，5-18。
- 林騰鶴 (2002)。行政法總論 (增訂二版)。台北市：三民書局。
- 邱上真 (2001)。普通班教師對特殊需求學生之因應措施、所面對之困境以及所需之支持系統。特殊教育研究學刊，21，1-26。
- 馬維麟 (1995)。公務員侵權責任與國家賠償責任：最高法院歷年來判決之檢討與分析。法學叢刊，160，39-53。
- 許立一 (2005)。地方公務人力發展的倫理課題：第一線行政人員應採取的角色與作為。人事月刊，41 (2)，27-37。
- 郭淑珍 (2003)。國民小學教師專業自主與教師效能之研究。新竹師苑學報，17，23-50。
- 陳啓光、謝安晉、邱思瑋 (2007)。從首長電子信箱個案分析之觀點探討政府服務品質的內涵與演變。研考雙月刊，31 (4)，13-21。
- 陳敦源 (1999)。顧客導向的省思與再突破：尋找服務的誘因結構。空大行政學報，9，209-235。
- 曾冠球 (2004)。基層官僚人員裁量行為之初探：以台北市區公所組織為例。行政暨政策學報，38，133-140。
- 廖洲棚 (2006)。基層官僚提供線上申辦服務之評估：以臺北市政府為例。政策研究學報，6，133-171。
- 廖麗娟、魏秋宜 (2009)。政府服務品質獎評獎機制之探討。研考雙月刊，33 (5)，94-100。
- 蔡允棟 (2001)。官僚組織回應力之研究：個案實證分析。政治科學論叢，15，209-240。
- 蔡震榮 (1997)。我國國家賠償法上國家賠償責任之認定。中央警察大學法學論集，2，35-54。
- Aberbach, J. D., R. D. Putnam, & B. A. Rockman (1981). *Bureaucrats and politicians in*

- western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Al-Ghamdi, S. S., M. S. Sohail, & A. Al-Khaldi (2007). Measuring consumer satisfaction with consumer protection agencies: Some insights from Saudi Arabia. *Journal of Consumer Marketing*, 24(2), 71-79.
- Cheek-Milby, K. (1989). The changing political role of the Hong Kong civil servant. *Pacific Affairs*, 62(2), 219-234.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Goodsell, C. T. (1981). Looking once again at human service bureaucracy. *The Journal of Politics*, 43(3), 763-778.
- Gregory, R. J. (1991). The attitudes of senior public servants in Australia and New Zealand: Administrative reform and technocratic consequence? *Governance*, 4(3), 295-331.
- Grissom, J. A., J. Nicholson-Crotty, & S. Nicholson-Crotty (2009). Race, region, and representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(5), 911-919.
- Hasenfeld, Y. (1985). Citizens' encounters with welfare state bureaucracies. *Social Service Review*, 59(4), 622-635.
- Hindera, J. J. (1993). Representative bureaucracy: Further evidence of active representation in the EEOC district offices. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4), 415-429.
- Huang, T., D. Chen, & C. Yu (2005). The political attitudes of public managers in Taiwan. *The Chinese Public Administration Review*, 14(2), 1-32.
- Kelly, M. (1994). Theories of justice and street-level discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2), 119-140.
- Levine, C. H., G. Peters, & F. J. Thompson (1990). *Public administration: Challenges, choices, consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, S., & M. C. Musheno (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Maynard-Moody, S., & S. Leland (2000). Stories from the front lines of public management: Street-level workers as responsible actors. In J. L. Brudney, L. J. O' Tool, Jr., & H. G. Rainey (Eds.), *Advancing public management: New developments in theory, methods, and practice* (pp. 109-123). Washington, D.C.: Georgetown University Press.

- Meier, K. J., & J. Jr. Stewart (1992). The impact of representative bureaucracies: Educational systems and public policies. *American Review of Public Administration*, 22(3), 157-171.
- Meyers, M. K., B. Glaser, & K. M. Donald (1998). On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms? *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(1), 1-22.
- Moon, M. J. (2002). The evolution of e-government among municipalities: Rhetoric or reality? *Public Administration Review*, 62(4), 424-433.
- Moore, S. T. (1990). Street-level policymaking: Characteristics of decision and policy in public welfare. *American Review of Public Administration*, 20(3), 191-209.
- Muramatsu, M., & E. S. Krauss (1984). Bureaucrats and politicians in policymaking: The case of Japan. *American Political Science Review*, 78(1), 126-146.
- Musheno, M. C. (1986). The justice motive in the social policy process: Searching for normative rules of distribution. *Policy Studies Review*, 5(4), 697-704.
- Nascimento, L. M., & M. R. Cousineau (2005). An evaluation of independent consumer assistance centers on problem resolution and user satisfaction: The consumer perspective. *Journal of Community Health*, 30(2), 89-106.
- Niskanen, W. A. Jr. (1994). *Bureaucracy and public economics*. Hants, Eng.: Edward Elgar.
- Norris, D. F., & M. J. Moon (2005). Advancing e-government at the grassroots: Tortoise or hare? *Public Administration Review*, 65(1), 64-75.
- Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Addison-Wesley Publishing Company.
- Prottas, J. M. (1981). The cost of free services: Organizational impediments to access to public services. *Public Administration Review*, 41(5), 526-534.
- Putnam, R. D. (1973). The political attitudes of senior civil servants in Western Europe: A preliminary report. *British Journal of Political Science*, 3, 257-290.
- Riccucci, N. M. (2005). *How management matters: Street-level bureaucrats and welfare reform*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Selden, S. C. (1997). Representative bureaucracy: Examining the linkage between passive and active representation in the Farmers Home Administration. *American Review of Public Administration*, 27(1), 22-42.
- Serra, G. (1995). Citizen-initiated contact and satisfaction with bureaucracy: A multivariate analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*,

5(2), 175-188.

Tullock, G. (1965). *The politics of bureaucracy*. Washington, D.C.: Public Affairs Press.

Vinzant, J. C., & L. I. Crothers (1998). *Street-level leadership: Discretion and legitimacy in front-line public service*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books, Inc.

Behavioral Motives and Styles of Street-level Bureaucracy in State Compensation Cases

Jhi-Kuen Chen^{*}

Abstract

Street-level bureaucracy casts the important role in the process of public policy. It does implementation and makes decisions. Both government and scholar circle devoted to develop excellent quality of public services. How to drive street-level bureaucracy to provide good services would be a big question. To detect and explore street-level bureaucracy's behaviors and motives is rather a significant research question. This research takes court judgment as analytic standard, uses secondary analysis by collecting results of judgments and rulings and newspaper data, and then studies street-level bureaucracy's behavioral motives and styles by exploring their response in State Compensation cases. The results show that street-level bureaucracy responses with self-interest and passively in 49.48% cases.

Keywords: street-level bureaucracy, State Compensation, service, self-interest, professionalism

^{*} Research Assistant, National Science Council Grant Research Project, Academia Sinica.

