

憲法法庭 112 年憲判字第 15 號判決重點提示 【公務人員執行職務意外受傷請領慰問金案】

【判決日期】

2023-09-28

【主筆大法官】

蔡焜燉

【案由】

聲請人因慰問金事件，認臺北高等行政法院 109 年度簡上字第 51 號判決，所適用之公務人員保障法第 21 條第 2 項前段及公務人員執行職務意外傷亡慰問金發給辦法第 3 條第 1 項等規定，有牴觸憲法之疑義，聲請解釋憲法。

【本件裁判重點提示】

要旨	內容
公務人員職業安全保障，屬憲法第 18 條人民服公職權保障之內涵	
國家對公務人員之照顧義務，應及於因執行職務而致傷病之適當照顧，此屬憲法第 18 條人民服公職權保障之內涵	<ol style="list-style-type: none"> 1. 憲法第 18 條規定人民有服公職之權，旨在保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。 2. 又公務人員與國家間之公法上職務關係，國家對公務人員有給予俸給及退休金等保障其生活之照顧義務，公務人員對國家亦負有執行職務及忠誠等義務 3. 又國家對公務人員之照顧義務，解釋上應不限於俸給及退休金給予，亦應及於因執行職務而致傷病之適當照顧，俾公務員得以無後顧之憂，戮力從公。 4. 此一適當照顧，為公務人員之職業安全保障，亦屬憲法第 18 條人民服公職權保障之內涵。
適當照顧義務之具體內容，如授權機關發布命令補充，應符授權明確性原則及法律保留原則	<ol style="list-style-type: none"> 1. 至因執行職務而致傷病之適當照顧義務之具體內容，應由立法者以法律定之。 2. 如以法律授權行政機關發布命令為補充規定時，其授權之目的、內容、範圍應明確，命令之內容並不得牴觸母法或對公務員之權利增加法律所無之限制。
慰問金發給辦法之法制沿革	
慰問金之發給，為國家照護公務人員義務之一環，仍具職災補償之性質	<ol style="list-style-type: none"> 1. 慰問金制度建立之初衷，雖係各機關以自行編列預算替其所屬員工加保意外保險，並以該保險金來取代各機關所應支付之職災補償措施，嗣後改為政府編列預算直接給付慰問金之方式，惟不問政府採取何種方式支付，其均係各機關對於因執行職務致意外失能或死亡之公務人員予以「照護」，即具職災補償之性質。 2. 而此一慰問金發給辦法之規定，即應符合授權母法即保障法第 19 條規定關於公務人員職業安全保障之意旨，發給慰問金之事由，亦須符

	<p>合系爭規定一之規定。</p> <p>3. 慰問金之發給係公務人員因公致受傷、失能或死亡，而對公務人員或其遺屬之法定給與，為國家照護公務人員義務之一環，其固以慰問金為名，惟仍具職災補償之性質。〔第 22 段〕</p>
<p>系爭規定一所稱之「意外」，本不限於單純因外來危險源所致之事故，尚不生牴觸憲法第 18 條人民服公職權之問題</p>	
<p>「公務人員執行職務時，發生意外……」，其所稱之「意外」尚應包含公務人員本身之疏忽所致者。是系爭規定一尚不生牴觸憲法第 18 條人民服公職權保障之問題</p>	<p>1. 系爭規定一係對於公務人員因執行職務所致受傷、失能或死亡者，應予補償之明文規定。</p> <p>2. 此由 102 年 7 月 3 日修正公布之職業安全衛生法第 1 條規定之立法理由中，說明保障法第 19 條授權訂定之「公務人員安全及衛生防護辦法」，係對於公務人員之安全衛生之特別規定，應優先適用。</p> <p>3. 是有關公務人員執行職務之職業安全保障，係國家保障所有工作者安全及健康法制度之一環，應無疑義。公務人員安全及衛生防護辦法第 23 條第 4 款至第 7 款規定亦足以證之。</p> <p>4. 綜上所述，系爭規定一係國家對公務人員執行職務發生意外所為保障，乃憲法保障人民服公職權之具體化，有關「公務人員執行職務時，發生意外……」，基於國家對人民服公職權之保障意旨，其所稱之「意外」，本不限於單純因外來危險源所致之事故，尚應包含公務人員本身之疏忽所致者。</p> <p>5. 系爭規定一尚不生牴觸憲法第 18 條人民服公職權保障之問題。</p>
<p>系爭規定二其中關於「外來危險事故」部分，增加法律所無之限制，牴觸憲法第 18 條人民服公職權之保障意旨</p>	
<p>爭規定二對於「意外」之定義，排除因公務人員本身之疏忽所致之事故，係增加母法（即系爭規定一）所無之限制</p>	<p>1. 系爭規定一所稱之「意外」，如前所述，既不限於單純因外來危險源所致之事故，尚應包含因公務人員本身之疏忽所致者。</p> <p>2. 系爭規定二對於「意外」之定義，將「外來危險」作為突發性外來事故之要件，而限定有外來危險源所致之事故，始可發給慰問金，排除因公務人員本身之疏忽所致之事故，係增加母法（即系爭規定一）所無之限制，且與職安法之規範意旨不符，牴觸憲法第 18 條人民服公職權之保障意旨。</p>

【裁判主文】

- 一、公務人員保障法第 21 條第 2 項前段規定：「公務人員執行職務時，發生意外致受傷、失能或死亡者，應發給慰問金。」係國家對公務人員執行職務發生意外所為保障，乃保障人民服公職權之具體化，尚不生牴觸憲法第 18 條人民服公職權保障之問題。基於國家對人民服公職權之保障意旨，其所稱之「意外」，本不限於單純因外來危險源所致之事故，尚應包含因公務人員本身之疏忽所致者。中華民國 107 年 6 月 27 日修正發布之公務人員執行職務意外傷亡慰問金發給辦法第 3 條第 1 項規定：「本辦法所稱意外，指非由疾病引起之突發性的外來危險事故。」其中關於「外來危險事故」部分，增加法律所無之限制，牴觸憲法第 18 條人民服公職權之保障意旨。

二、聲請人其餘聲請不受理。

大法官就主文所採立場		
主文項次	同意	不同意
第一項	許宗力、蔡焜燉、黃虹霞、蔡明誠、黃瑞明 詹森林、謝銘洋、呂太郎	吳陳鑽、林俊益、許志雄 張瓊文、黃昭元、楊惠欽 蔡宗珍
第二項	全體大法官	無

【判決理由】

壹、事實概要及當事人陳述要旨【1】

聲請人石耀琳（下稱聲請人）原係財政部國有財產署（下稱國產署）北區分署所屬秘書室書記，於中華民國 106 年 12 月 6 日奉命赴臺北市大安區國有房屋現場履勘時，因後退轉身時踩空臺階摔跤，致受有右側足部挫傷、右側第五蹠骨非移位閉鎖性骨折等傷害。聲請人於 107 年 10 月間依 107 年 6 月 27 日修正發布之公務人員執行職務意外傷亡慰問金發給辦法（下稱慰問金發給辦法）第 4 條第 1 項第 1 款第 6 目規定，申請發給受傷慰問金新臺幣 1 萬元。國產署北區分署認慰問金發給辦法第 3 條第 1 項規定所稱意外，如係因當事人疏忽所致事故，且該事故非屬突發性外來危險引起者，即非屬意外事故，否准其申請。聲請人不服，提起復審遭駁回後，向臺灣臺北地方法院提起行政訴訟，經該院 108 年度簡字第 105 號判決駁回其訴，上訴復經臺北高等行政法院 109 年度簡上字第 51 號判決（下稱確定終局判決）駁回而告確定。聲請人認確定終局判決所適用之公務人員保障法（下稱保障法）第 21 條第 2 項、第 3 項，及慰問金發給辦法第 2 條、第 3 條等規定，侵害聲請人之財產權，有牴觸憲法之疑義，聲請解釋憲法。【2】

聲請人聲請意旨略以：保障法第 21 條第 2 項（前段）、第 3 項與同條修正總說明二，及慰問金發給辦法第 3 條第 1 項規定與同條立法理由三，均認為「至於因當事人疏忽或疾病所致事故，且該事故非屬突發性外來危險所引起者，皆非屬意外事故。」惟查慰問金發給辦法係為落實照護員工權益，彌補公務人員保險中，未能保障因執行職務所生傷害之損害，是就傷害之發生情形，適用上開立法理由，過度限縮要件，侵害聲請人憲法第 15 條所保障之財產權，違反憲法第 23 條比例原則等語。【3】

貳、受理依據【4】

按憲法訴訟法（下稱憲訴法）111 年 1 月 4 日修正施行（下同）前已繫屬而尚未終結之案件，除該法別有規定外，適用修正施行後之規定。但案件得否受理，依修正施行前之規定，憲訴法第 90 條第 1 項定有明文。【5】

一、受理部分【6】

查本件聲請人關於保障法第 21 條第 2 項前段及慰問金發給辦法第 3 條第 1 項規定部分之聲請，係於 109 年 12 月 24 日繫屬，其受理與否，應依修正施行前之司法院大法官審理案件法（下稱大審法）決之，經核其聲請與大審法第 5 條第 1 項第 2 款所定要件相符，爰予受理。【7】

二、不受理部分【8】

聲請人雖主張保障法第 21 條第 3 項規定：「前項慰問金發給辦法，由考試院會同行政

院定之。」慰問金發給辦法第 2 條規定：「本法第 3 條及第 102 條所定人員執行職務時，發生意外致受傷、失能、死亡慰問金之發給，依本辦法規定辦理。但其他法律另有規定者，從其規定。」及第 3 條第 2 項規定：「依本辦法發給慰問金者，以其受傷、失能或死亡與執行職務時所發生之意外，具有相當因果關係者為限。」違憲等語。惟並未具體敘明該等規定於客觀上究有何牴觸憲法之處，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不符，應不受理。【9】

參、審查標的【10】

- 一、公務人員保障法第 21 條第 2 項前段規定：「公務人員執行職務時，發生意外致受傷、失能或死亡者，應發給慰問金。」（下稱系爭規定一）【11】
- 二、107 年 6 月 27 日修正發布之公務人員執行職務意外傷亡慰問金發給辦法第 3 條第 1 項規定：「本辦法所稱意外，指非由疾病引起之突發性的外來危險事故。」（下稱系爭規定二）（110 年 4 月 16 日修正發布為：「本辦法所稱意外，指非由疾病引起之突發性的外來事故。」不在本件審查範圍。）【12】

肆、形成主文之法律上意見【13】

一、公務人員職業安全保障，屬憲法第 18 條人民服公職權保障之內涵【14】

憲法第 18 條規定人民有服公職之權，旨在保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。又公務人員與國家間之公法上職務關係，國家對公務人員有給予俸給及退休金等保障其生活之照顧義務，公務人員對國家亦負有執行職務及忠誠等義務（司法院釋字第 483 號、第 575 號、第 605 號及第 658 號解釋參照）。又國家對公務人員之照顧義務，解釋上應不限於俸給及退休金給予，亦應及於因執行職務而致傷病之適當照顧，俾公務人員得以無後顧之憂，戮力從公。此一適當照顧，為公務人員之職業安全保障，亦屬憲法第 18 條人民服公職權保障之內涵。【15】

至因執行職務而致傷病之適當照顧義務之具體內容，應由立法者以法律定之。如以法律授權行政機關發布命令為補充規定時，其授權之目的、內容、範圍應明確，命令之內容並不得牴觸母法或對公務人員之權利增加法律所無之限制。【16】

二、慰問金發給辦法之法制沿革【17】

依關係機關銓敘部 110 年 11 月 12 日以部退五字第 1105392229 號復司法院秘書長函（下稱銓敘部復函）略謂：慰問金業務開辦係因 82 年間鑑於屢有擔任治安、運鈔、拆除違建及執行取締等工作之公教員工執行職務遭受暴力危害暨危險意外事故，當時公務人員退休撫卹新制尚未實施，一般公務人員因公殘廢、退休或死亡者，所領退撫給與有限；又編制外員工尚無退撫法令之適用，其權益照護更顯不足；導致甚多機關另為執行公務之員工辦理各種意外保險，進而造成各級政府機關學校巨額保險費支出，但理賠率偏低而無法落實照護員工權益之現象。為符經濟、公平及整體照護之原則，原行政院人事行政局（現為行政院人事行政總處）經會同有關機關研究結果，認為由各機關為員工投保意外險，並非最佳途徑，宜改由政府編列預算，對於因公殘廢或死亡員工個案，以核發慰問金之辦理方式，較符經濟、公平及整體照護之原則，爰訂定「公教員工因執行職務遭受危險事故致殘廢死亡發給慰問金實施要點」（下稱慰問金實施要點）為辦理依據等語。【18】

又行政院及考試院於 83 年 9 月 7 日會銜訂定發布上開慰問金實施要點，針對公教員工因冒險犯難、執行危險勤務，遭受危險事故，致殘廢或死亡，依其情事發給慰問金；86 年 9 月 25 日修正時，更名為「公教員工因執行職務冒險犯難或執行危險職務致殘廢死亡發給慰問金要點」（於 90 年 7 月 4 日廢止）。惟鑑於臺北市政府早於 80 年 6 月 6 日以 80 府人四字第 80037788 號函訂定發布「臺北市政府所屬員工因公傷亡慰問金發給要點」，針對臺北市政府員工（一）因執行職務發生危險、（二）因公差遇險或罹病、（三）因公差參加訓練或演習、（四）在辦公場所發生意外及（五）因辦公往返發生意外等事由而傷亡者，發給慰問金，以安定其生活（同要點第 1 條及第 3 條規定參照）。其發給慰問金之條件，顯較上開行政院及考試院會銜訂定之慰問金實施要點為優厚，為加強公務人員權益保障，行政院及考試院於 90 年 7 月 2 日另會銜訂定發布「公教員工因公傷殘死亡慰問金發給辦法」，擴大給付慰問金之範圍至「因公受傷」。臺北市政府則於 92 年 2 月 21 日以 92 府人四字第 09202614101 號函發布停止適用上開要點。【19】嗣保障法於 92 年 5 月 28 日修正公布時，新增第 21 條第 2 項前段規定：「公務人員因公受傷、殘廢或死亡者，應發給慰問金。」及第 3 項規定：「前項因公之範圍及慰問金發給辦法，由考試院會同行政院訂定之。」考試院與行政院於同年 12 月 9 日會銜訂定發布「公務人員因公傷亡慰問金發給辦法」，並於 93 年 1 月 1 日施行（另於同年 1 月 27 日廢止上開「公教員工因公傷殘死亡慰問金發給辦法」）。關於慰問金發給之事由，同辦法第 3 條第 1 項及第 2 項規定：「（第 1 項）本辦法所稱因公受傷、殘廢、死亡，指因下列情事之一，致受傷、殘廢或死亡者：一、執行職務發生意外。二、公差遇險。三、在辦公場所發生意外。（第 2 項）前項第 1 款所稱執行職務發生意外，指於執行職務時，發生意外事故；第 2 款所稱公差遇險，指公務人員經機關學校指派執行一定之任務而遭遇危險，其時程之計算係自出發以迄完成指派任務返回辦公場所或住(居)所止；第 3 款所稱在辦公場所發生意外，指在處理公務之場所，於辦公時間內或指定之工作時間內，因處理公務而發生意外事故。」該辦法嗣經數度修正，於 107 年 6 月 27 日修正發布時，並更名為「公務人員執行職務意外傷亡慰問金發給辦法」。【20】

依上說明，可認慰問金制度建立之初衷，雖係各機關以自行編列預算替其所屬員工加保意外保險，並以該保險金來取代各機關所應支付之職災補償措施，嗣後改為政府編列預算直接給付慰問金之方式，惟不問政府採取何種方式支付，其均係各機關對於因執行職務致意外失能或死亡之公務人員予以「照護」，即具職災補償之性質。而此一慰問金發給辦法之規定，即應符合授權母法即保障法第 19 條規定關於公務人員職業安全保障之意旨，發給慰問金之事由，亦須符合系爭規定一之規定。【21】

綜上所述，慰問金之發給係公務人員因公致受傷、失能或死亡，而對公務人員或其遺屬之法定給與，為國家照護公務人員義務之一環，其固以慰問金為名，惟仍具職災補償之性質。【22】

三、系爭規定一所稱之「意外」，本不限於單純因外來危險源所致之事故，尚不生抵觸憲法第 18 條人民服公職權之問題【23】

按保障法第 19 條前段規定：「公務人員執行職務之安全應予保障。」係法律明定國家對於公務人員執行職務之安全，負有保障義務之明文規定。而系爭規定一明定：「公務

人員執行職務時，發生意外致受傷、失能或死亡者，應發給慰問金。」則係對於公務人員因執行職務所致受傷、失能或死亡者，應予補償之明文規定。此由 102 年 7 月 3 日修正公布之職業安全衛生法（下稱職安法）第 1 條規定：「為防止職業災害，保障工作者安全及健康，特制定本法；其他法律有特別規定者，從其規定。」其修正之立法理由中，說明參酌經濟社會文化權利國際公約（第 7 條第 1 項第 2 款規定）之精神，確保「人人享有安全衛生工作環境」之權利，本法保障範圍除「受僱勞工」外，尚擴及「自營作業者」、職業訓練機構學員等工作人員。爰將「保障勞工安全與健康」修正為「保障工作者安全及健康」，並說明保障法第 19 條授權訂定之「公務人員安全及衛生防護辦法」，係對於公務人員之安全衛生之特別規定，應優先適用（立法院第 8 屆第 2 會期第 11 次會議議案關係文書，院總第 961 號政府提案第 13447 號，政 6 頁參照）。是有關公務人員執行職務之職業安全保障，係國家保障所有工作者安全及健康法制度之一環，應無疑義。又，公務人員安全及衛生防護辦法明定，各機關於公務人員執行職務遭受生命、身體及健康之侵害後，應採取下列措施：依規定即時辦理核發慰問金；協助辦理請假、保險、退休、撫卹等事宜；協助轉介專業機構進行心理諮商輔導或醫療照護，並採取其他必要之措施（該辦法第 23 條第 4 款至第 7 款規定參照）等情，亦足以證之。【24】

綜上所述，系爭規定一係國家對公務人員執行職務發生意外所為保障，乃憲法保障人民服公職權之具體化，有關「公務人員執行職務時，發生意外……」，基於國家對人民服公職權之保障意旨，其所稱之「意外」，本不限於單純因外來危險源所致之事故，尚應包含因公務人員本身之疏忽所致者。是系爭規定一尚不生牴觸憲法第 18 條人民服公職權保障之問題。【25】

至系爭規定一之立法理由雖指該規定所稱之意外，參酌保險法第 131 條第 2 項規定及其實務運作，指突發性之外來危險事故；當事人疏忽或疾病所致者，皆非屬意外事故（立法院第 9 屆第 3 會期第 1 次會議議案關係文書，院總第 1549 號政府提案第 15897 號，政 000-000 頁參照）（註）。亦即將「意外」限定於有外來危險，惟參酌保險法第 131 條第 2 項規定，前項意外傷害，指非由疾病引起之外來突發事故所致者。其立法初衷或司法實務見解，係為區分疾病與突發事故之意外傷害，並無將當事人疏忽所造成事故予以排除之意思。該立法理由之說明容有商榷餘地，惟尚非本判決所得審理之標的，附此敘明。【26】

四、系爭規定二其中關於「外來危險事故」部分，增加法律所無之限制，牴觸憲法第 18 條人民服公職權之保障意旨【27】

系爭規定一有關「公務人員執行職務時，發生意外……」，其所稱之「意外」，如前所述，既不限於單純因外來危險源所致之事故，尚應包含因公務人員本身之疏忽所致者。系爭規定二規定：「本辦法所稱意外，指非由疾病引起之突發性的外來危險事故。」對於「意外」之定義，將「外來危險」作為突發性外來事故之要件，而限定有外來危險源所致之事故，始可發給慰問金，排除因公務人員本身之疏忽所致之事故，係增加母法（即系爭規定一）所無之限制，且與職安法之規範意旨不符，牴觸憲法第 18 條人民服公職權之保障意旨。【28】

況銓敘部前揭復函亦謂：慰問金發給辦法施行以來，各機關學校迭有建議放寬對於「意

外」要件之認定，且當事人受突發性外力之意外事故時（如突發之強風），往往難以舉證，各機關學校亦有查證困難之虞。又意外傷害之發生，除突發性之外來危險事故外，難免有個人疏失之因素在內，相關因果關係之判斷，甚難釐清。為期落實公務人員之權益照護，爰於 110 年 4 月 16 日修正發布本辦法，將本辦法第 3 條第 1 項所定「意外」之定義，明確排除「危險」要件之認定，不再限制尚須有外來危險因素介入，亦不因單純個人疏失即不發給慰問金等語，併此敘明。【29】

伍、結論【30】

綜上，系爭規定一係國家對公務人員執行職務發生意外所為保障，乃保障人民服公職權之具體化，尚不生抵觸憲法第 18 條人民服公職權保障之問題。基於國家對人民服公職權之保障意旨，其所稱之「意外」，本不限於單純因外來危險源所致之事故，尚應包含因公務人員本身之疏忽所致者。系爭規定二其中關於「外來危險事故」部分，增加法律所無之限制，抵觸憲法第 18 條人民服公職權之保障意旨。【31】

又本件聲請人得依法提起再審請求救濟；聲請人所屬機關亦得逕依本判決意旨撤銷原處分，就聲請人原因案件之原申請為適當之處理。【32】

陸、併此指明部分【33】

慰問金係公務人員因公致受傷、失能或死亡，而對公務人員或其遺屬之法定給與，為國家照護公務人員義務之一環，具職災補償之性質，業如上述。其既屬國家於職業災害發生時，對受害者之法定給付，以慰問金名之，易予人以其係國家恩給之聯想，或有予以適當正名之必要。【34】

註：銓敘部 100 年 3 月 4 日部退四字第 1003325382 號書函略以：「依公務人員因公傷亡慰問金發給辦法第 3 條規定，所稱『意外事故』係指突發性之外來事故，直接導致正執行公務者受傷、殘廢(現為失能)或亡故之事件(本人疏忽或宿疾所致之結果，皆非意外事故)。……」其中有關「本人疏忽……所致之結果……非意外事故」之內容，與系爭規定一之立法理由相同。【35】

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

【意見書】

憲法法庭 112 年憲判字第 15 號判決協同意見書

黃虹霞大法官提出

行政程序法第 117 條所為原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷之規定，並非賦予原處分機關任意決定撤銷或不撤銷之裁量權，本於行政程序法第 1 條所示保障人民權利之立法目的、第 4 條行政行為應受法律及一般法律原則之拘束、第 6 條行政行為非有正當理由不得為差別待遇及第 8 條行政行為應以誠實信用之方法為之等，應認為除有行政程序法第 117 條所示之例外不得撤銷情形外，於法定救濟期間經過後，原處分機關亦有義務撤銷違法之行政處分。

就本件判決認排除公務員過失為違憲之結論，固可贊同。但本件判決主文第 1 項用語（稱保障人民服公職權之具體化等）及理由，恐混淆憲法第 18 條對人民服公職若執行職務遭遇傷病時，國家依公務員俸給權益延伸而給予法定補償之保障，與商業保險、損害賠償與有過失之概念。又本判決亦未於主文明白揭示行政機關應重為有利於聲請人處分之諭示，未免美中不足，茲提出協同意見書，並補充理由如下：

一、應發放慰問金之事故本不應解釋為排除受傷、殘廢、死亡原因為公務人員本人之過失

本件判決主文第 1 項及理由業已明確說明系爭規定一即公務人員保障法第 21 條第 2 項前段規定之解釋，不應排除公務人員本人就傷害發生有過失之情形，不因上開立法說明之缺漏，排除於應發給慰問金之事由外，可資贊同。因為系爭規定一既未明文設有限制，解釋上自無從在諸多意外成因中，僅排除公務人員對傷殘死亡之原因有過失之情形；更何況依據系爭規定一但書之規定，充其量僅僅排除公務人員有故意或重大過失之情事，則在公務人員有過失之情形，自應發給慰問金，乃當然應有之解釋結論。

本件判決理由認為憲法第 18 條對人民服公職權之保障包括於因執行公務受傷時，國家負有無過失之職災補償責任部分，主筆大法官之立意良善，惟似乎不無討論餘地。查國家對於公務人員所負之職災補償責任，究其本質係侵權行為之責任，即使不論憲法對人民服公職權之保障，基於憲法保障財產權，並以私法規範財產與風險分配分擔之私法關係，亦可推導出國家於公務人員因公受傷失能時應負職災補償責任之結論，系爭規定一之慰問金其性質不必然為職災補償，也無所謂憲法第 18 條對人民服公職權保障之具體化可言。

又公務人員保障法所列之慰問金如為職災補償性質，乃是與公務人員退休資遣撫卹法所設之撫卹金、公教人員保險法所設之保險給付共同構成國家於公務人員因公受傷失能時，履行其應負侵權行為損害賠償責任之來源與方法。公務人員撫卹金及保險給付、慰問金等與公務人員職災補償之間應有抵充之關係。就此而言，公務人員因公受傷而得領取慰問金本質，實與國家對公務員之恩給無涉，而係本於財產權保障即可推導出之請求權。另如果公務人員保障法所列之慰問金非為職災補償性質，則除了慰問金用語本身所表達之尋常意思，隱含恩給之用意外，國家是否可以於無義務之情況下，立法給予公務人員優惠，非無疑義。因此，本件判決主文稱係憲法第 18 條保障人民服公職權之具體化，容易滋生紛擾，本席以為不當。

國家對公務人員基於國家對公務人員未能提供安全勞動環境義務而來之責任，屬侵權行為之損害賠償義務。此係在憲法第 18 條保障之外，乃是國家作為雇主無從脫免之責任。

二、以「外來危險源」反面定義公職人員保障法之意外事故無助導正疑義

本件判決理由提及系爭規定一之立法理由說明關於當事人疏忽造成事故應予排除，誠屬不當

部分，固值贊同。

惟應補充說明者，於 106 年修正系爭規定一，明定「公務人員執行職務時，發生意外致受傷、失能或死亡者，應發給慰問金」，其立法理由稱「當事人疏忽」或「疾病」均應被排除於應發給慰問金之意外事故範圍之外等，一方面誤為參照本質上係規範商業保險之保險法關於傷害保險契約內容，另一方面更誤解風險發生之原因多元性。實則，公務人員保障與慰問金制度所稱「發生意外」只是在描述受傷、失能或死亡之結果非受害之公務人員本人所願或所料而已。公務人員執行公務時遭受傷害、失能或死亡等惡害之原因千變萬化，除去不可預料或不可抗力之天災、戰亂，亦有可能是長久存在之設施缺失、設備失修、行為準則缺失、長官命其冒險、他人故意過失行為、疾病無預警發生，公務人員自己過失僅屬諸多成因之一。公務人員執行公務而受傷、失能或死亡之成因甚至可能係綜合上列多項原因、或上列多項原因與公務人員自己過失同時導致。然無論造成受傷、失能、死亡之成因為何，單由憲法就財產權之保障即可推得國家不可脫免其侵權行為損害賠償責任，已如前述；則此種賠償責任與保險法上基於契約而生之損害填補模式，實不能比擬；更遑論參照保險法第 131 條區分健康保險與傷害保險事故以劃分保險給付條件之規定，劃定慰問金給付條件。

慰問金制度既非國家與公務人員分配風險分擔之零和商業活動，保險法關於各險種之規定對於解讀公務人員慰問金，參照傷害保險規定之空間實屬有限，不得不辨。若強以保險法比擬，足資為參考之規定，也應係保險法第 29 條第 2 項前段「保險人對於由要保人或被保險人之過失所致之損害，負賠償責任」之意旨。

本件判決主文稱：公職人員保障法所稱之意外應不限於單純因外來危險源所致之事故，慰問金發給辦法規定意外指「非由疾病引起之突發性外來危險事故」係增加法律所無之限制等語，由此主文確認應發給慰問金之情狀應廣納其他情狀之點觀之，當可贊同。惟本判決主文採取「外來危險源」之用語，恐再度落入公職人員保障法立法時錯誤引用保險法第 131 條第 2 項之契約概念。

應重申的，系爭規定所引用之「意外」有其脈絡，與「意外發生之成因」不應混淆。單單由侵權行為而生之損害賠償，執行公務因而受傷、殘廢、死亡等不幸結果才是國家給予慰問金或補償之原因。至於執行公務中受傷、殘廢、失能之不幸結果成因是否係「外來危險源」，本非所問。所謂「外來危險源」之概念並未見於系爭規定一及二或任何相關規範，其意義為何，難以特定。例如，公務人員因本身患有不影響正常作息之心律不整等疾病，復遭遇高空墜落物驚嚇而導致嚴重傷害或失能，其傷害或失能之原因究竟是否屬所謂「外來危險源」？本件原因案件之爭議僅在公務員就意外事故之發生如有過失，得否請領慰問金而已；大法官直接由此切入，認定「於過失之情形，亦得請領慰問金，始符憲法意旨」當更簡單明瞭且已足，繞道「外來危險源」，恐治絲益棼，徒生困擾。

三、本判決未於主文明示行政機關應重為對聲請人有利之處分，對聲請人之權利保障美中不足。本件判決主文固然明白揭示系爭規定二增加母法於系爭規定一所無之限制，牴觸憲法，乍看係肯定聲請人之聲請有理由；惟本案繫屬本院前，業經臺北高等行政法院判決駁回其行政訴訟而確定。聲請人於 111 年 1 月 4 日憲法訴訟法施行前提出本件聲請，本件判決本無可能依憲法訴訟法第 62 條第 1 項廢棄其確定終局判決，於此情形下，本件判決主文未明白諭知聲請人如何救濟，聲請人可能將須就其確定終局判決提起再審，視承審之臺北高等行政法院是

否重為對其有利之判決後，再由行政機關依判決結果為處分，必然增加訟源。

實則，行政程序法第 117 條明文揭示「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷」，亦即程序再開。此依程序再開之規定固然賦予行政機關裁量變動該處分對法安定性造成之影響，以及行政處分違法之情狀，惟行政機關之裁量權並非無限制，尤在處分違法之原因係因憲法法庭判決業已宣告處分適用之法規範違憲，系爭規定又業經主管機關自行修正時，實在難以正當化行政機關仍有何棄聲請有理由之聲請人權利不顧，不為撤銷重開程序之裁量權。多數意見以尊重行政機關之裁量權為由而不予明白諭示，然後果卻是在憲法法庭肯定聲請人之聲請有理由之後，聲請人可能尚須百轉千迴尋求再審，遲遲不能獲得實體上有利之給付，實謂美中不足！本席就此難以贊同本件原處分機關就撤銷原處分乙節，原處分機關仍具裁量權，而有公權力不為撤銷。

四、結語：國家對公務人員因公受傷殘廢死亡之保障義務不應打折

本判決確認國家對公務員執行公務應受保障之意旨，值得贊同。惟惜未辨明負有慰問金給付義務之機關既非商業保險之保險人，本無必要如同商業保險人區分細究此項傷害或失能事故究竟應由疾病險給付或意外險給付，更不應區分公務人員本人對傷殘死亡結果發生之成因有無過失。實則，所謂意外，指公務人員本人不欲發生之執行公務傷殘死亡結果而已。憲法第 18 條人民服公職權之保障之外，對公務人員因公傷病失能死亡之補償，更是基於財產權保障、國家侵權行為損害賠償責任之根本之理，於法律之外，不應打折扣。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

蔡大法官明誠 提出

本號判決如從聲請標的而論，其金額甚小，但自保障公務人員權益觀點而言，則具有其意義。憲法法庭從過去大法官解釋年代，來到憲法訴訟時代，自更應以人民基本權保障為重。從憲法審查觀點，如何充分保障人民之基本權利，更形重要。本號判決站在聲請人權利保障之角度，受理本案，自有強化公務人員之職災補償制度與體系之意。惟因上述想法，未能形成絕對多數大法官之見解。是於此特別就公務人員之慰問金之定性及請求權基礎等問題，略抒管見，以補本席支持本號判決之真意。爰提協同意見如下：

一、關於慰問金之定性問題

本件聲請之爭議，在於慰問金之性質，究係恩給性質，或係受補償權利性質，使受補償者得具有請求權基礎 (Anspruchsgrundlage)¹，向雇主請求一定金額之補償。本號判決由憲法第 18 條人民服公職權之保障出發，強調國家照顧義務，排除恩給之性質，值得贊同。質言之，如從公務人員保障法第 21 條第 2 項前段規定 (系爭規定一) 所明定之慰問金，與其他依法令衍生之公務人員職業災害補償，諸如公教人員保險法之給付、公務人員退休資遣撫卹法之給付存有抵充關係觀之，即可明瞭其性質至少係職業災害之損失補償，絕非國家恩給。此與類似勞雇法規對照，有如勞動基準法第 7 章職業災害補償中之第 59 條規定，勞工因遭遇職業災害而致死亡、失能、傷害或疾病時，雇主應依規定予以補償。但如同一事故，依勞工保險條例或其他法令規定，已由雇主支付費用補償者，雇主得予以抵充之。第 59 條之受領補償權，自得受領之日起，因二年間不行使而消滅 (勞動基準法第 61 條第 1 項規定參照) 該規定於 107 年 11 月 21 日修正時，雖為法條文字修正 (將「殘廢」修正為「失能」或「障害」)，此係為落實身心障礙者權利公約所揭示平等與不歧視之規定，以尊重國際公約之理念，其餘則未修正。其原立法理由為，本條規定職業災害而受害之勞工，如僅以勞保之些微給付，實不足以達到照顧之目的，而應由雇主負起完全補償責任 (勞動基準法第 59 條立法理由參照)，值得重視。茲將上述兩者相加對照可見，公務人員保障與勞工職業災害補償同為使雇主負照護責任，工作者享有受領補償權之共通性，兩者應比照援引，以確保公務人員或勞工之基本權利。

另就從事工作者而言，其無論係勞工或公務人員，難免於執行職務時，發生意外事故，公務人員職災補償之保障，亦應係公務人員權利保障之重要一環。在公務人員保障法規範下，對公務人員因執行公務受傷、失能、死亡之給付，無論冠以何名，係屬國家居於雇主地位，實現職業災害補償之重要勞工 (廣義勞工) 保障機制，亦符憲法保障勞工基本權之意旨。在此之上，更有憲法保障人民服公職之權利，以及基於此權利而來，國家應負之更高度保護義務²。查系爭規定一於 92 年間新增修正，其立法理由係為加強公務人員權益保障，於公務人員因公致傷殘、死亡時，除其情形符合保險或撫卹之規定，應給予保險給付或撫卹外，應發給

¹ 有關契約之請求權基礎，固以契約為基礎，較為常見。惟如基於社會典型性之行為 (例如生存照顧及大眾交易等型態)，是否承認此種請求權，於德國法上引起討論或質疑，但有將之納入無契約之契約請求權 (Vertragsansprüche ohne Vertrag)。(參照 Dieter Medicus/Jens Peterson, Bürgerliches Recht-Eine nach Anspruchsgrundlagen geordnete Darstellung zur Examensvorbereitung, 27. Aufl., München: Franz Vahlen, 2019, Rn.188ff., 193ff.)因此，請求權基礎之概念，學理及實務上仍有更廣義理解之可能性。

² 參照司法院釋字第 785 號解釋。

慰問金，以達國家照護公務人員之目的（公務人員保障法第 21 條立法理由參照）。況且，國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為，亦應兼顧對於公務人員權益之保護（司法院釋字第 491 號、第 785 號解釋參照）。因此，為保障公務人員因職災所生損失，自亦得受到合理補償，不問其係以何種稱呼，縱使以慰問金稱呼，實不宜解為公務人員所屬政府機關之恩惠性給付，而應將之定性為政府與公務人員間之類似民事勞雇關係，使其得享有受補償權利性質之請求權，藉以健全公務人員職災補償規定之規範體系與建構更充分保障公務人員權益之請求權基礎。³

二、救濟方式之論知應符訴訟經濟與社會現實之需求

本號判決認本件聲請人得依法提起再審請求救濟；聲請人所屬機關亦得逕依本判決意旨撤銷原處分，依聲請人原因案件之申請為適當之處理。為訴訟經濟與時效之考量，憲法法庭判決所論知之救濟方式，宜更加具體而多元，而非僅在於由聲請人於憲法法庭判決後另行提起再審，或仰賴聲請人所屬機關定奪或逕行選擇，是否依本判決意旨而為撤銷原處分。凡此等救濟管道，並非積極賦予聲請人更強之受補償請求權，實有為德不卒之疑慮！換言之，若為小額訴訟標的，在普通法院程序，既已可運用簡易程序處理，於此實無庸為區區之萬元，另令聲請人提起再審程序，始得救濟，如此實有勞民傷財之嫌！不符受理本案之意旨，是較佳之救濟方式，應另闢蹊徑，令聲請人享有更積極且直接之受領補償之救濟方式，較符訴訟經濟與社會現實之需求。

總之，憲法訴訟之施行，業已年餘，憲法訴訟法第 38 條第 1 項明定「判決，有拘束各機關及人民之效力；各機關並有實現判決內容之義務」，第 33 條第 3 項亦明定「判決得於主文論知執行機關、執行種類及方法」。憲法法庭本有權衡個案情狀，論知原因案件最適宜實現人民基本權管道之空間。比較往昔解釋年代，宜有更開放心態，給予聲請人多元之救濟管道，而非糾結於公法與私法之差異，或是僵化於國家恩給屬性與主觀公權利等概念之運用，而應以聲請人權利保障之觀點，承認因職業災害而受害之公務人員，有受領補償請求權。

時至憲法訴訟時代，憲法法庭認可受理之案件，顯見其有憲法上重要性，有時裁判結果及其所作出裁判之影響力，難單以訴訟標的金額多寡論斷，不宜因其係屬小額案件，而生差別心，甚至視而不見！況且，基於人民之憲法基本權利保障意旨，雖無法使所有憲法訴訟之裁判在社會影響力，皆屬如荷馬史詩般之氣勢磅礴大作，有時聲請人主張標的雖較小，亦值得吾人關注，若適時回應聲請人之心願，而作出有溫度且讓人民有感之如歸有光所著「寒花葬志」般之抒情小品，誰曰不宜！是本號判決標的較小，有如小品文，或許有人質疑其裁判之意義，但本席較難認同此等見解，爰提出協同意見如上。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

³ 公務員基於職位所生之權利，例如俸給與退休金等權利（司法院釋字第 605 號、第 658 號解釋參照）、晉敘陞遷權（司法院釋字第 611 號解釋參照）、參加考績權、執行職務權、請假休假權、健康維護權、安全維護權等。參照李震山，行政法導論，臺北：三民書局，2022 年 9 月修訂 12 版，頁 169。

112 年憲判字第 15 號判決部分不同意見書

蔡宗珍大法官提出

吳陳鑽大法官加入

林俊益大法官加入

張瓊文大法官加入

楊惠欽大法官加入

本件聲請案之審查標的，應為公務人員保障法第 21 條第 2 項規定全文，即包含但書規定在內（下稱系爭規定一），及 107 年 6 月 27 日修正發布之公務人員執行職務意外傷亡慰問金發給辦法第 3 條第 1 項規定（業於 110 年 4 月 16 日修正，刪除「危險」2 字，並為現行規定，不在本判決受理、審查範圍；下稱系爭規定二）。於此前提下，本席支持系爭規定一不生牴觸憲法第 18 條保障人民服公職權之問題，及系爭規定二牴觸憲法之審查結論，惟不同意主文一部分內容及判決理由（合併此指明部分），爰提出部分不同意見書如下。

一、本席支持之判決主文

公務人員保障法第 21 條第 2 項規定：「公務人員執行職務時，發生意外致受傷、失能或死亡者，應發給慰問金。但該公務人員有故意或重大過失情事者，得不發或減發慰問金。」係立法者就公務人員於執行職務時發生意外事故，而致傷亡或失能之情形，以發給慰問金之金錢給與方式所為照護規定，乃憲法第 18 條保障人民服公職權之具體化，自不生牴觸憲法第 18 條保障人民服公職權之問題。其所稱之「意外」，應係指非由疾病引起之所有突發性事故，本不限於單純因外來危險源所致之事故。中華民國 107 年 6 月 27 日修正發布之公務人員執行職務意外傷亡慰問金發給辦法第 3 條第 1 項規定：「本辦法所稱意外，指非由疾病引起之突發性的外來危險事故。」其中關於「外來危險事故」部分，逾越法律規範內容，增加法律所無之限制，與憲法第 23 條法律保留原則之意旨不符，違憲。

二、系爭規定一不生牴觸憲法第 18 條保障人民服公職權之問題

憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法擔任各種公職，貢獻能力服務公眾之權利（司法院釋字第 546 號及第 785 號解釋參照）；其保障範圍不僅涉及人民依法公平享有從事各種公職之機會，亦涵蓋公務人員因從事公職所生相關身分與權益，包括任用、銓敘、紀律、保障、撫卹及退休等事項之保護。基此，國家應建立相關制度，確保公務人員上開權益均能受到最低限度之保障，以有效落實憲法保障人民服公職權之意旨。

國家對公務人員執行職務時身心健康與安全之維護與照顧，乃上開公務人員保障事項之一環，亦受憲法第 18 條服公職權之保障。是國家對公務人員因執行職務致受傷害、失能或死亡者，包括因意外事故所致之情形，即應建立適當之照護制度，以符合憲法第 18 條服公職權之最低限度保障之要求。

系爭規定一明定：「公務人員執行職務時，發生意外致受傷、失能或死亡者，應發給慰問金。但該公務人員有故意或重大過失情事者，得不發或減發慰問金。」係立法者就公務人員於執行職務時發生意外事故，而致傷亡或失能之情形，以發給慰問金之金錢給與方式所為照護規定，與公務人員退休資遣撫卹法有關因公撫卹制度及公教人員保險法有關失能保險制度等，同為國家對公務人員執行職務發生意外所設照護保障制度，其中系爭規定一並特別納入公務人員執行職務發生意外而致傷害之保障。核其性質，乃憲法第 18 條保障人民服公職權所要

求之國家最低限度照護制度之具體化，自不生牴觸憲法第 18 條保障人民服公職權之問題。

三、系爭規定二就系爭規定一所定慰問金請領權利，增加法律所無之限制，牴觸法律之規範意旨，與憲法第 23 條法律保留原則之意旨不符，違憲

主管機關依法律授權訂定之法規命令，如涉及對人民權利之限制，須無違一般法律解釋方法，並符合相關憲法原則及母法意旨，始與憲法第 23 條法律保留原則之意旨無違（司法院釋字第 611 號及第 778 號解釋參照）。

系爭規定一所定慰問金給與制度，使相關公務人員得享有請領慰問金之公法上權利，而其具體實施辦法，依保障法第 21 條第 3 項規定，係授權考試院會同行政院定之。依此授權訂定之慰問金發給辦法第 3 條第 1 項，即系爭規定二明定：「本辦法所稱意外，指非由疾病引起之突發性的外來危險事故。」將系爭規定一所定應發給慰問金之「意外」範圍，限定於「突發性的外來危險事故」，亦即僅限於因外來危險所生突發性事故，不包括因受害人疏失等非外來危險所致之情形。由於此一法規命令屬性之規定涉及對母法，即系爭規定一所建立之公務人員請領慰問金權利之限制，進而影響憲法第 18 條保障人民服公職權之具體化範圍，是其規定除須合於一般法律解釋方法外，並應符合系爭規定一之規範意旨，始與法律保留原則無違。

系爭規定一所稱「意外」，從文義解釋之觀點，客觀上應係指難以逆料之突發性事故，亦即非因疾病等身體內在機轉引發者。此等難以逆料之突發性意外事故，其發生通常是因身體內在機轉以外之環境或行為等外在因素所致，且往往有多重外在因素共同作用。所謂外在因素，係有別於身體內在機轉因素而言，無論是外來危險源（如天災或他人行為等），抑或是受害人之行為、狀態結合外在環境或事物因素等（如因地形、設施關係失足跌倒或駕車自撞等）均屬之，因外在因素所致突發性傷亡事故，自均屬系爭規定一所稱意外之範疇，文義上並無排除牽涉受害人之疏失、行為或狀態之突發性傷亡事故之理。

此從體系解釋之觀點，綜合系爭規定一但書規定之意旨，亦足徵之。詳言之，依該但書規定，公務人員就意外之發生有故意或重大過失情事者，得不發或減發慰問金，是意外之發生縱因公務人員之故意或重大過失所致，亦僅屬有關機關得不發或減發慰問金之事由，並不影響系爭規定一所稱意外之認定。反之，如意外之發生非因公務人員故意或重大過失情事所致者，則其縱有疏失，相關機關仍應依法發給足額慰問金。從而，由系爭規定一規定內容整體觀之，其所稱意外，本即包括因公務人員個人疏失所致之情形，並不限於純粹因外來危險所致者。況無論系爭規定一或其他涉及公務人員權益保障之相關規定（如公務人員退休資遣撫卹法第 53 條第 2 項第 2 款及第 4 款及公教人員保險法第 13 條第 1 項第 2 款規定），均未見有將意外概念限定於外來危險事故，而排除因公務人員個人疏失所致者之明文規定。

另從客觀歷史解釋方法觀之，92 年 5 月 28 日修正增訂之保障法第 21 條第 2 項原規定：「公務人員因公受傷、殘廢或死亡者，應發給慰問金。……」嗣於 106 年 6 月 14 日修正為系爭規定一之用語，條文規範意旨並未改變。此次修正時，立法理由中特別指出，慰問金制度之創設緣由，係為取代各機關學校原競相辦理之意外險，因此系爭規定一所稱意外，應參酌保險法第 131 條第 2 項規定及其實務作業（立法院公報第 106 卷第 60 期第 826 頁參照）。此一立法緣由並經相關機關銓敘部進一步補充說明略以：慰問金業務開辦係因 82 年間鑑於屢有公教員工執行職務遭受暴力危害暨危險意外事故，當時公務人員退休撫卹新制尚未實施，

一般公務人員因公殘廢、退休或死亡者，所領退撫給與有限；又編制外員工尚無退撫法令之適用，其權益照護更顯不足，為此甚多機關另為執行公務之員工辦理各種意外保險，進而造成各級政府機關學校巨額保險費支出，但理賠率偏低而無法落實照護員工權益之現象。為符經濟、公平及整體照護之原則，有關機關會商研究結果，認為由各機關為員工投保意外險，並非最佳途徑，宜改由政府編列預算，對於因公殘廢或死亡員工個案，以核發慰問金之辦理方式，較符經濟、公平及整體照護之原則等語（銓敘部 110 年 11 月 12 日部退五字第 1105392229 號函復司法院秘書長同年 10 月 7 日秘台大二字第 1100028774 號函詢參照）。由立法沿革可知，慰問金制度創設之初，係為取代各機關學校為執行職務之員工向商業保險機構所投保之意外保險保障，是系爭規定一所定慰問金給與，理應涵蓋各機關學校原投保意外保險所保障之範圍。而保險法第 131 條第 2 項明定：「前項意外傷害，指非由疾病引起之外來突發事故所致者」，係以「外來突發事故」之概念界定意外之範圍；此規定於 92 年 1 月 22 日增訂時，其立法理由明確指出：「在實務上對於被保險人因非身體『內在疾病』之自身原因而死亡之情形，是否可以被認定為意外，應否屬於保險事故之範疇，保險人應否負有保險金給付義務，向無明確之定見。因此，增訂第 2 項，明確將因自身原因且非屬疾病所造成傷害之情形納入意外之範圍以定紛止息。」足見其指涉意涵與前揭文義解釋與體系解釋之結果相當，並無限制於「外來危險」所致者，而排除因受害人疏失等自身原因所致之外來突發事故之意旨。至系爭規定一 106 年 6 月 14 日修正時之立法理由中雖有「……所稱意外，自應參酌保險法第 131 條第 2 項規定及其實務作業，指突發性之外來危險事故；至於當事人疏忽或疾病所致，皆非屬意外事故」等語，核其文字脈絡，其所稱「外來危險」及「當事人疏忽……所致」，應係表意用字遭詞之謬誤，尚不足採；況立法理由本不具規範效力，亦非解釋、適用法律規範時之必要或關鍵理據。

綜上，系爭規定一所稱「意外」，依上述各種法律解釋方法，應係指非由疾病引起之所有突發性事故，包括因外來危險所致者，以及因受害人之疏失所致者。將意外之意涵限定於純粹因外來危險所致事故之理解方式，實欠缺法律解釋上之正當理據，與一般法律解釋方法不合。

然而，系爭規定二對母法所定「意外」概念，卻明文限定為「突發性的外來危險事故」，已逸脫一般法律解釋方法所得支持之法律合理解釋範圍，逾越法律規範內容；其所稱「外來危險」，增加母法所無之限制，進而限縮母法所定慰問金請領權利之適用範圍，牴觸其規範意旨。是系爭規定二與憲法第 23 條法律保留原則之意旨不符，違憲。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 112 年憲判字第 15 號判決不同意見書

許志雄大法官 提出

張瓊文大法官 加入第二部分

黃昭元大法官 加入

依憲法訴訟法第 90 條第 1 項、司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，人民須憲法上所保障之權利遭受不法侵害，始得聲請解釋憲法（憲法訴訟法第 59 條第 1 項規定之意旨同）。本件係公務人員執行職務意外受傷請領慰問金案，本席認為，聲請人並無憲法上權利受侵害，核與聲請解釋憲法之要件不符，應不受理。又在實體方面，多數意見蘊含諸多疑點，有待商榷，爰提出不同意見書。

一、職災補償未必為服公職權之保障範圍

憲法第 18 條所定人民有服公職之權，係本號判決據以審查之憲法上權利。多數意見謂該規定旨在「保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。」並認為「公務人員與國家間之公法上職務關係，國家對公務人員有給予俸給及退休金等保障其生活之照顧義務」、「國家對公務員之照顧義務，解釋上應不限於俸給及退休金給予，亦應及於因執行職務而致傷病之適當照顧，俾公務員得以無後顧之憂，戮力從公。此一適當照顧，為公務人員之職業安全保障，亦屬憲法第 18 條人民服公職權保障之內涵」（理由第 15 段參照）。

從本號判決通篇意旨可知，多數意見認職業災害補償（下稱職災補償）為憲法上國家對公務人員之照顧義務，係公務員職業安全保障之一環，屬憲法服公職權保障之範圍。

惟職災補償是否為憲法上國家對公務人員之照顧義務，而屬服公職權保護之範圍，尚乏具說服力之論證。即使採取肯定說，承認國家對公務人員有此等照顧義務，亦不當然可以導出公務人員對國家有職災補償請求權。蓋私法上權利與義務係對應之關係，一方負擔義務，必存在另一方享有權利。公法則不然，往往基於公益之維護或追求，國家負有一定之義務，而人民個別則無對應之權利。是憲法上公務人員對國家有無職災補償請求權，仍待進一步論證。

二、服公職權屬制度性權利，關於職災補償制度之建立，立法者具有廣泛之政策形成空間

憲法第 18 條固保障人民有服公職之權利，惟何謂公職？服公職權之內涵為何？憲法本身並未明定，而有賴法律或制度加以型塑或具體化，是服公職權不失為一種制度性權利。

服公職權既屬制度性權利，立法者具有廣泛之制度形成空間，則憲法審查機關就有關法律進行合憲性審查時，自應對立法者之決策保持適度之尊重，原則上採取較寬鬆之審查立場。誠然，立法之制度形成或立法裁量仍有界限，譬如憲法本身就服公職權之法制度之基本原則已有設定，立法者於決定制度之具體內容時，即不得違背該基本原則。又制度不得侵害服公職權之本質，自不待言。另外，若憲法條款本身已限定立法裁量，或雖無明文之制約，但對制度應有之內容，法律人具有共識或已形成社會通念，此際立法裁量亦受限縮¹。制度偏離此一基線者，有無充分之合理性及必要性，憲法審查機關應予審查。反之，若難以確定任何基線之存在，則應廣泛承認立法裁量²（司法院釋字第 764 號解釋本席協同意見書參照）。

惟關於公務員之職災補償，並無上開應排除或限縮立法裁量之情形，故允宜廣泛承認立法裁

¹ 長谷部恭男著，憲法の理性，東京大學出版會，2006 年，頁 133、134。

² 長谷部恭男著，憲法の境界，羽鳥書店，2009 年，頁 143、144。

量。換言之，是否建立或如何建立公務人員職災補償制度，憲法審查機關應尊重立法者之決定，不能以立法者未建立制度，遽行認定違憲。退一步言，縱使認為基於服公職權之保障，職災補償應係憲法之要求，亦因其制度內容有待立法形成，公務人員在欠缺法律規定之情形下，仍無法逕依憲法第 18 條服公職權規定行使職災補償請求權。

三、慰問金非職災補償

迄今，我國尚無公務人員職災補償法之制定。惟多數意見主張，公務人員保障法第 21 條第 2 項前段規定：「公務人員執行職務時，發生意外致受傷、失能或死亡者，應發給慰問金。」

（下稱系爭規定一），以及公務人員執行職務意外傷亡慰問金發給辦法（下稱慰問金發給辦法），均係職災補償之規定；二者所稱慰問金，具職災補償之性質（理由第 21 段、第 22 段及第 24 段參照）。本席認為，其解釋方法及論斷相當可議，有指鹿為馬之嫌。

多數意見先指出，公務人員保障法第 19 條規定：「公務人員執行職務之安全應予保障。……」係法律明定國家對於公務人員執行職務之安全，負有保障義務之明文規定。旋即認定，系爭規定一則係對於公務人員因執行職務所致職業災害，應予補償之明文規定（理由第 24 段參照）。然執行職務之安全保障與職災補償，分屬不同層面之事項，尚無邏輯上之必然關係。因公務人員保障法第 19 條有職安保障之規定，即直接將系爭規定一認定為職災補償之明文，恐流於速斷。況系爭規定一明定慰問金之發給，公務人員保障法第 19 條授權訂定之「公務人員安全及衛生防護辦法」亦明定，各機關於公務人員執行職務遭受生命、身體及健康之侵害後，應依規定即時辦理核發慰問金。二者均係慰問金之規定，並無職災補償之指稱。慰問金與職災補償之語意顯然有異，不能混為一談。

多數意見參酌慰問金發給辦法之立法緣由及沿革，認「慰問金制度建立之初衷，雖係各機關以自行編列預算替其所屬員工加保意外保險，並以該保險金來取代各機關所應支付之職災補償措施，嗣後改為政府編列預算直接給付慰問金之方式，惟不問政府採取何種方式支付，其均係各機關對於因執行職務致意外失能或死亡之公務人員予以『照護』，即具職災補償之性質」（理由第 21 段參照）。惟慰問金乃職災發生後對特定受災員工所為照護，由各機關發給；而意外保險乃各機關事先就其一般員工所為之照護，於事故發生時，由保險人負擔賠償責任。二者同屬各機關對員工之照護，性質卻不同，豈能相提並論？抑且，多數意見將意外保險及慰問金定性為職災補償，亦只有結論，不見理由。

按所謂補償，乃損失之彌補，補償之金額理應與損失相當，以保衡平。從此一原則觀之，慰問金之性質顯然與職災補償不符。蓋慰問金發給辦法規定之慰問金發給標準，以受傷慰問金為例，僅發給新台幣 1 萬至 10 萬或加給 30%（第 4 條第 1 項第 1 款參照），不免偏低，難符衡平之要求。此外，依其他法令規定，已由國家支付費用補償者，基於補償與損失之衡平原則，於理應予抵充（勞動基準法第 59 條參照）。

惟公務人員保障法於 92 年 5 月 28 日全文修正公布時，新增第 21 條第 2 項規定：「公務人員因公受傷、殘廢或死亡者，應發給慰問金。……」立法理由稱：「於公務人員因公致傷殘、死亡時，除其情形符合保險或撫卹之規定，應給予保險給付或撫卹外，應發給慰問金，以達國家照護公務人員之目的」（立法院公報第 92 卷第 25 期院會紀錄，第 42 頁參照），可見慰問金為保險及撫卹給付外增加之照護，無須抵充，亦顯示慰問金與職災補償之差異。

四、法律保留問題

若將慰問金定性為職災補償，恐衍生另一個更重大之問題，亦即公務人員保障法及系爭辦法有違反法律保留原則之虞。

申言之，多數意見就法律保留原則指出：「因執行職務而致傷病之適當照顧義務之具體內容，應由立法者以法律定之。如以法律授權行政機關發佈命令為補充規定時，其授權之目的、內容、範圍應明確，命令之內容並不得牴觸母法或對公務員之權利增加法律所無之限制（理由第 16 段參照）。多數意見既認定職災補償為國家對公務人員之照顧義務，復將慰問金定性為職災補償，則公務人員保障法及系爭辦法理應有上開原則之適用。而公務人員保障法僅於系爭規定一，即公務人員保障法第 21 條第 2 項規定提示：「公務人員執行職務時，發生意外致受傷、失能或死亡者，應發給慰問金」，至於慰問金發給之對象、申請要件、金額及其他重要或基本事項之規範，則付諸闕如。同條第 3 項規定：「前項慰問金發給辦法，由考試院會同行政院定之。」其授權行政機關訂定命令，對授權之目的、內容及範圍均未明定，幾近完全空白授權，更遑論符合授權明確性之要求。因此，若將慰問金定性為職災補償，則公務人員保障法顯然與法律保留原則不符。

就上開此部分，多數意見未予探究，無異於默示公務人員保障法第 21 條第 3 項與法律保留原則無違，並在此一前提下，判定 107 年 6 月 27 日修正發布之慰問金發給辦法第 3 條第 1 項規定：「本辦法所稱意外，指非由疾病引起之突發性的外來危險事故。」（下稱系爭規定二），其中關於「外來危險事故」部分，增加法律所無之限制，牴觸憲法第 18 條服公職權之保障意旨。言下之意，違反法律保留者，僅有命令位階之系爭規定二，不包括其母法系爭規定一。對照前述，這種論法要不足採。

系爭規定一之立法理由斬釘截鐵表示，該規定所稱「意外」，係指「突發性之外來危險事故；至於當事人疏忽或疾病所致，皆非屬意外事故」（立法院第 9 屆第 3 會期第 1 次會議議案關係文書，院總第 1549 號政府提案第 15897 號，政 202-203 頁參照）。多數意見卻參酌保險法第 131 條第 2 項規定，逕認系爭規定一之立法初衷或司法實務見解，並無將當事人疏忽所造成事故予以排除之意思，是立法理由之說明有所不當（理由第 27 段參照）。從而主張，系爭規定一「所稱之『意外』，並不限於單純因外來危險源所致之事故，即該意外事故之產生，縱使出於公務人員本身之疏失（疏忽、過失），國家仍負有補償責任」；系爭規定二「對於『意外』之定義，將『外來危險』作為突發性外來事故之要件，而限定有外來危險源所致之事故，始可發給慰問金，排除因公務人員本身之疏失（疏忽、過失）所致之事故，係增加母法（即系爭規定一）所無之限制」（理由第 28 段）。言下之意，系爭規定二違反法律保留原則，因而違憲。然多數意見為法律解釋時，以己意取代立法理由之說明，是否妥適，有待商榷。於服公職權之具體化方面，此一作法顯示對立法者之不尊重，壓縮立法形成空間，徵諸前述，恐有失允當。

補充一言，本件原因案件訴訟標的金額僅 1 萬元，且系爭規定二已於 110 年 04 月 16 日修改為：「本辦法所稱意外，指非由疾病引起之突發性的外來事故。」即將原規定之「危險」二字，予以刪除，排除因單純個人疏失即不發給慰問金之問題。有本件原因案件一類情事者，再無慰問金之請求障礙。本件原本係就法規範為抽象之審查，卻因系爭規定二不再適用，實質上變成輕微個案之救濟。多數意見明知此一情形，仍予受理，並作成違憲判決，豈是明智之舉？