

重要論文導讀 ①

高雄氣爆之國家賠償責任與管線埋設相關之法規範及其主管機關之權責

編目：行政法

出處	月旦法學雜誌，第234期，頁139~149	
作者	廖義男教授	
關鍵詞	公共設施管線、石油管線、公共設施之設置及管理有欠缺、怠於執行職務、國家賠償責任	
摘要	道路埋設之丙烯管線穿越懸掛於下水道之箱涵內，致鏽蝕漏氣瀰漫下水道，應屬公有公共設施之設置及管理有欠缺，而因此欠缺引起失火爆炸造成人民傷亡及財物損害，高雄市政府做為市區道路及下水道之主管機關，應依國家賠償法第3條第1項、第9條第2項規定負國家賠償責任。又石油管線之主管機關，為經濟部及高雄市政府，負有監督業者維護管線安全之職務義務，如未執行此項應執行之職務致因管線腐蝕漏氣引起爆炸而造成人民傷亡及財物損害，須就其因怠於執行職務而生之損害，依國家賠償法第2條第2項、第9條第1項規定負國家賠償責任。	
重點整理	案件事實	2014年7月31日高雄市因道路地下石化管線破裂漏氣遇高溫起火而發生連環大爆炸，使整條道路凹陷為大壕溝，沿路房屋門窗被震毀，災區綿延6公里，並造成30人死亡，2百多人受傷之重大災難事件。
	本案爭點	高雄氣爆之國家賠償責任歸屬？
	解評	<p>一、本件氣爆造成傷亡之賠償義務人</p> <p>(一)侵權行為責任：本件氣爆直接造成損害之肇事者為李長榮化工公司，被害人自得依民法上侵權行為規定（民法第184條）請求損害賠償。惟被害人須就其造成損害之行為確有過失，負擔舉證責任，且亦須擔心其有無償付能力。</p> <p>(二)國家賠償責任：依國家賠償法第3條第1項規定，「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」市區道路為該條項所稱「公有公共設施」，而道路之設置或管理有欠缺，解釋上，包括地面上存有凹凸不平、坑洞等狀態影響行人、行車安全之瑕疵，以及地面下埋藏之管線發生漏氣等影響或</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>破壞道路供安全運輸用之功能，以及因而危害或損害沿路房屋地基結構及居住安全之瑕疵。上開條項之立法原則係採無過失之損害賠償責任，即被害人只須證明其生命、身體或財產受損害係由於公有公共設施之設置或管理有欠缺，即其客觀事實存有欠缺通常應有之安全性之瑕疵所致，國家即應負損害賠償責任。至於其所以發生欠缺安全性之瑕疵，是否出於設置或管理機關之結構設計錯誤或施工疏失或怠於維修，及有無過失所致，皆非所問。</p> <p>(三)從被害人請求損害賠償舉證責任分配之角度而言，直接依國家賠償法第3條第1項、第9條第2項向發生災難道路之設置及管理機關較為有利，且無須擔心賠償義務機關有無償付能力之問題。</p> <p>(四)求償權之行使：國家賠償法第3條第2項規定，「前項情形，就損害原因有應負責任之人時，賠償義務機關對之有求償權。」即高雄市政府向被害人賠償後，得依本條項向造成損害原因而應負責之人，即屬其所有之輸送丙烯管線因破裂漏氣而造成道路爆炸之李長榮化工公司，請求償還其向被害人已支付之賠償金額。且造成損害原因而應負責之人應限於損害發生時，對該肇事管線擁有所有權並因而負有其維修義務，但卻怠於執行此義務致管線破裂漏氣爆炸而生損害之人。故縱使中國石油公司係肇事管線之原始設計及施工者，除非能證明其於管線產權移轉後仍負維修義務，否則李長榮化工公司不能免除其因怠於維修義務而生損害之責任。</p> <p>二、管線埋設相關之法規範及其主管機關之權責</p> <p>(一)本案不能適用「共同管道法」：按「共同管道」為「指設於地面上、下，用於容納二種以上公共設施管線之構造物……」（共同管道法第2條第1款）。而「公共設施管線」即指「電力、電信、自來水、下水道、瓦斯、廢棄物、輸油、輸氣……或其他經主管機關會商目的事業主管機關認定供公眾使用之管線。」（共同管道法第2條第2款）。亦即公共設施管線所輸送之物資須「供公眾使用」者，但本氣爆事件之肇事氣體管線為輸送塑膠製品之工業原料「丙烯」之管線，並非該條款所稱</p>
-------------	-----------	--

重點整理	解評	<p>「供公眾使用」之管線，故不能適用該法以確定其主管機關及追究其管理及監督責任。</p> <p>(二)本案有「下水道法」之適用：「下水道」指為處理下水而設之公共及專用下水道（下水道法第2條第2款），而「下水」指排水區域內之雨水、家庭污水及事業廢水（下水道法第2條第1款），並不包括塑膠製品之工業原料，即下水道內不應有非下水之丙烯。下水道之管渠或有關設備之規劃、設計與施工時，如遇有已埋設存在之管線，應事先與有關機關取得協議而將其另移他處等之必要處置（下水道法第15條），或遇管線埋設在後，亦應作迴避或繞道之處置，不能任管線穿越懸掛於下水道箱涵內，否則下水道管理即顯有疏失。直轄市下水道建設之規劃及實施與管理，屬直轄市政府之權責（下水道法第5條第1、4款、第7條），因此直轄市政府對其下水道之施作或管理，如有違法或疏失，皆應負其責任。</p> <p>(三)本案有「石油管理法」之適用：輸送丙烯之管線是否屬於石油管理法第32條所規範之「石油管線」，容有肯定說及否定說之爭議。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.否定說：採嚴格文義解釋，「石油煉製業」指以石油為原料，經蒸餾、精煉及摻配之煉製程序，從事製造石油製品之事業（石油管理法第2條第6款）。而「石油製品」，指石油經蒸餾、精煉或摻配所得，或經中央主管機關指定之碳氫化合物為原料所生產，以能源為主要用途之製品，……（石油管理法第2條第4款）。因此，該條所規範之「石油管線」，應係指輸送「以能源為主要用途」之石油製品之管線，非能源用途之丙烯非該法條所規範之「石油管線」。 2.肯定說：丙烯係塑膠製品之工業原料雖非能源用途，但仍為石油煉製業者所生產，其為輸送丙烯予下游產業而敷設之管線，仍應屬廣義之「石油管線」。 3.本文見解：石油煉製業或石化業者敷設管線應予以管制及監督之正當性及必要性，係因其輸送之物資有易燃危險、對人體健康有危害等特性，因而須藉管制及監督以確保安全，而非單純著眼其係「供能源用途」之因素，應採肯定說。
------	----	--

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>4.依司法院釋字第469號解釋：「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第2條第2項後段，向國家請求損害賠償。」石油管理法第32條規定，業者應將石油管線配置圖、竣工圖等資料送主管機關建立管線管理資訊系統，並賦予主管機關檢測監督、糾正及處罰權限，其目的乃要求其行使公權力以確保管線安全，防範危險及損害之發生而有保護管線附近周圍可得特定人民生命、身體及財產等法益之目的，故應屬該號解釋所稱「保護規範」，主管機關對管線實施檢測，即屬應作為義務而無不作為之裁量餘地。若主管機關未盡其職務上應注意之義務而造成損害，即應因怠於執行職務而生之損害，負國家賠償責任（國家賠償法第2條第2項後段、第9條第1項）。</p> <p>(四)本案有「市區道路條例」之適用：都市計畫區域內所有道路，以及直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道路都屬「市區道路」（市區道路條例第2條）而受該條例之規範。道路主管機關並應向使用市區道路設置管線或設施者收取「市區道路使用費」（市區道路條例第23條第2項）。如市區道路修築後，因施作工程有挖掘市區道路之必要者，應申請許可，繳交許可費及挖補費，由市區道路主管機關開挖及修復道路；或要求申請人自行施工，並監督其施工（市區道路條例第27條第1、2項）。如道路主管機關未盡此監督及維護安全之義務，該道路之設置及管理即有欠缺，而因此欠缺致人民受損害時，即應負國家賠償責任（國家賠償法第3條第1項、第9條第2項）。</p> <p>三、道路埋設危險管線之正當性及產業專區之設置規劃</p> <p>(一)輸送之物質為供公眾生活使用：如瓦斯，則其管線不能不利用市區道路埋設，以便利居民使用而有其正當理由，且該管線屬「公共設施管線」而</p>
-------------	-----------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>有「共同管道法」規範以維護其安全。</p> <p>(二)輸送者為工業原料：在產業發展之經濟利益與居民生命、身體、財產可能受損之利害衡量下，其埋設於市區道路之正當性即有不足。於主管機關認應行使之監督措施依法有據，其執行能有效保障埋設管線之安全者，其管線之埋設始有合理之正當性。</p> <p>(三)非公共設施管線之埋設：都市計畫中在人口聚集地區以外之地區或新開發地區規劃及設置該產業專區，容納該產業上下游所有業者之工廠，並限制僅能在該產業專區生產製造。惟有在確保其安全性之前提下，在人口聚集居住之市區道路埋設非公共設施管線始有合理之正當性。</p> <p>四、結語</p> <p>本案高雄市政府做為市區道路及下水道之主管機關，因道路埋設之丙烯管線穿越懸掛於下水道之箱涵內，致鏽蝕漏氣瀰漫下水道，應屬公有公共設施之設置及管理有欠缺，而因此欠缺引起失火爆炸造成人民傷亡及財物損害，即應依國家賠償法第3條第1項、第9條第2項規定，負國家賠償責任。又輸送丙烯之管線應屬石油管理法所稱石油管線，而有該法適用。石油管線之主管機關為管線所在地之地方政府及經濟部，負有監督業者維護管線安全之職務義務，如因其怠於執行職務而生之損害，高雄市政府及經濟部應共同依國家賠償法第2條第2項後段、第9條第1項規定負擔國家賠償責任。</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>一、國家賠償法第2條第2項，怠於執行職務之國家賠償請求權，其要件如何？</p> <p>二、國家賠償法第3條，公有公共設施因設置或管理欠缺之國家賠償請求權，其要件如何？本條所指之「公物」是否以國家所有為必要？修正草案第6條之規定如何？</p> <p>三、保護規範理論之內涵與運用？國家賠償法修正草案第3條第3項之規定如何？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>一、蕭文生，〈國家賠償責任之歸責原則—最高法院九十九年度台上字第八三六號民事判決〉，《月旦裁判時報》，第21期，頁87-95。</p> <p>二、林三欽，〈國家賠償法：第二講國家賠償請求權基礎之二「怠於執行職務型」之國賠請求權〉，《月旦法學教室》，第55期，頁30-39。</p> <p>三、林三欽，〈國家賠償法：第三講國家賠償請求權基礎之三「公共設施瑕疵」之國賠請求權〉，《月旦法學教室》，第58期，頁30-43。</p>	