

第五章 慰問金請求權之爭議問題研究

本章大綱

壹、問題之提出

貳、慰問金請求權之成立要件

一、因公之要件

二、「因公而發生受傷、殘廢或死亡結果」之要件（因果關係）

參、慰問金請求權之排除、減發

一、公務人員保障法第二十一條第二項之規範精神

二、公務人員保障法第二十一條第二項之規範結構

（一）有故意情事者

（二）有重大過失情事者

三、公務人員因公傷殘死亡慰問金發給辦法第四條第二項之檢討

--評「有重大過失情事者，減發百分之三十」規定之合理性

肆、結論

壹、問題之提出

「慰問金請求權」，係「公務人員保障法制」之「實體保障項目」當中，於實務上極具爭議性之問題，於該請求權之「成立要件」之解釋上，「公務人員保障暨培訓委員會（以下稱保訓會）之決定書」所表示之意見以及銓敘部函釋之見解，存在有重大分歧。

倘若觀乎現行法律規定，僅有公務人員保障法第二十一條第二項規定：「公務人員因公受傷、殘廢或死亡者，應發給慰問金。但公務人員有故意或重大過失情事者，得不發或減發慰問金。」

上述法律規定，固然得以導出公務人員於要件符合時，享有所謂「慰問金請求權」，惟該規定並未明確規定何謂「『因公』受傷、殘廢或死亡」，亦未規定「『因公』與『傷、殘、死亡』間之『因果關係』應如何認定」，而將「『因公』之標準」、其他請求權之成立要件、慰問金之發給標準等等事項，於同法第二十一條第三項，授權考試院會同行政院訂定法規命令以加以規範。

然而，上述依公務人員保障法第二十一條第三項訂定之「公務人員因公傷殘死亡慰問金發給辦法」（以下簡稱「慰問金發給辦法」），將公務人員保障法所規定之「慰問金請求權之成立要件」，作了進一步之細節規定，導致許多實務案例上之爭議。

一、慰問金請求權之成立要件部分：

本文之主要重點，即在針對實務上案例常見之「兩大爭議要件」予以分析：

1. 公務人員保障法第二十一條第二項所謂「『因公』受傷、殘廢或死亡…」其「因公之範圍」應如何解釋？慰問金發給辦法第三條第一項各款、第二項針對「因公之範圍」之具體化，是否妥適？上開慰問金發給辦法之具體化，是否符合公務人員保障法之意旨？自有探討之餘地。
2. 「因公」與「受傷、殘廢或死亡」間之「因果關係」應如何判定？慰問金發給辦法第三條第三項所採取「直接因果關係」之見解，是否妥適？

何謂「直接」因果關係？究應採取「直接因果關係」抑或「相當因果關係」之標準？亦有探討之餘地。此外，銓敘部於96公審決字第0379號之答辯書當中，曾出現所謂「因果關係不中斷」之要件，究何所指？在「慰問金請求權之成立要件」當中，增加「因果關係不中斷」此一要件，是否合理？

二、慰問金請求權之排除或減發部分

公務人員保障法第二十一條第二項但書規定：「但公務人員有故意或重大過失情事者，得不發或減發慰問金。」

慰問金發給辦法第四條第二項規定：「前項所定慰問金，公務人員有故意情事者，不發給；有重大過失情事者，減發百分之三十。」

1.此一規定之規範精神、規範意旨何在？因公務人員之「故意」而排除或減發慰問金，與因公務人員之「重大過失」而排除或減發慰問金，二者之規範意旨有何不同？

2.公務人員保障法第二十一條第二項但書既然規定「…得不發或減發慰問金」，因此，在系爭公務人員存在有「但書」之情事時，行政機關就「是否發給該公務員慰問金」以及「減發之比例、額度」是否享有「裁量權」？

3.依據「慰問金發給辦法第四條第二項」規定具體化「公務人員保障法第二十一條第二項但書」之結果，於「公務人員有故意情事」時，「**必定不發給**」慰問金；於「公務人員有過失情事」時，「**必定減發百分之三十**」。

按公務人員保障法第二十一條第二項已規定「…得不發或減發慰問金」，然而，慰問金發給辦法第四條第二項卻為上述「**必定不發給**」及「**必定減發百分之三十**」之規定，此一規定，是否破壞當初公務人員保障法之立法者「給予行政機關裁量權」之立法美意？是否使得行政機關無法在個案中斟酌不同情況，就「發與不發慰問金」以及「減發之比例」為合法且妥當之裁量？

針對上述爭議，本文將以實務之案例為基礎，分別探討之，並於最後提出法律適用上之建議，期能以此或多或少提供公務人員保障法制之學說、實務有

所幫助。

貳、慰問金請求權之成立要件

一、「因公」之要件

「慰問金發給辦法」第三條第一項規定：「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。」

「慰問金發給辦法」第三條第二項規定：「前項第一款所稱執行職務發生意外，指於執行職務時，發生意外事故；第二款所稱公差遇險，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；第三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。」

在此必須釐清的問題是，上開「執行職務發生意外」、「公差遇險」、「辦公場所發生意外」三款事由，究竟係「**並列而獨立之事由**」？抑或「**例示條款與概括條款之關係**」（亦即「公差遇險」、「辦公場所發生意外」係屬「**例示條款**」，倘若不合於第二款「公差遇險」、第三款「辦公場所發生意外」之規定時，應適用第一款「**概括條款**」即「**執行職務發生意外**」之規定）？必須就此一問題先行釐清，方能得知該三款事由應如何解釋，並且亦能一併解決「慰問金發給辦法第三條第一項、第二項三款事由之具體化，是否符合公務人員保障法第二十一條第二項規定之意旨」此一問題。

1. 解釋可能一：三款「因公事由」係「**並列而獨立之事由**」

若是「三款事由」係「**並列而獨立之事由**」，亦即「公差遇險」以及「辦公場所發生意外」此二款事由，與「執行職務發生意外」脫鉤，則適用上將造成下列結果：只要是事實上在公差途中及時程內在辦公場所發生的意外，即使不是因執行職務而發生或屬於執行職務之典型關聯行為，亦符合請求慰問金之範圍。

2. 解釋可能二：三款事由係「例示條款」與「概括條款」之關係

「公差遇險」以及「辦公場所發生意外」此二款事由之概念，僅是第一款「執行職務發生意外」之例示條款，「公差遇險」以及「辦公場所發生意外」仍須以符合「執行職務發生意外」為要件。

本文認為，公差遇險及在辦公場所發生意外，仍應以因執行職務發生意外為要件，否則不符合「因公受傷、殘廢、死亡」之文義及慰問金之規範功能。蓋慰問金之設置應該係在對公務員因執行職務發生意外，因而受傷、殘廢、死亡，給予特殊之照顧。反之若採取第一種解釋將過度擴張慰問金給付之範圍，導致過度照顧。例如公務員在出差的火車上，巧遇昔日的仇人，一言不合，仇人將其砍傷或砍死。這種意外屬於偶發性的日常生活風險，並非執行職務之典型風險，不值得國家特別透過慰問金予以照顧，但是在第一種解釋下，卻仍得享有慰問金，顯已逾越對公務員照顧之分寸。

另整理「本研究團隊」對「因公」之見解如下表：

研究團隊見解			
事由	[第一款] 執行職務發生意外	[第二款] 公差遇險	[第三款] 在辦公場所 發生意外
「因公」要件	所謂「因公」，即係「執行職務」，無論第一、第二、第三款事由皆屬於「執行職務」。至於「執行職務」之「時間、地點」僅係判斷是否執行職務之 間接證據 ！		
「因公」之解釋	建議由各行政機關依其所掌理事項之性質，以「解釋性行政規則」擬定所謂「 典型之執行職務表 」。		

二、「因公而發生受傷、殘廢或死亡結果」之要件（因果關係）

公務人員保障法第二十一條第二項規定：「公務人員因公受傷、殘廢或死亡者，應發給慰問金。但公務人員有故意或重大過失情事者，得不發或減發慰問金。」

自該條文之文義觀察可知，慰問金請求權之成立，除「因公」之要件之外，尚須該公務員有因而發生「受傷、殘廢或死亡」之結果。因此，「因公」或「執

行職務」之要件，係屬「原因」，而「受傷、殘廢或死亡」係屬「結果」，其間必須存有因果關係。

（一）直接因果關係之限制不當

依據考試院會同行政院訂定之「慰問金發給辦法」將此一「因果關係」之認定標準，予以明文規定，該「慰問金發給辦法」第三條第三項規定：「依本辦法發給慰問金者，以其受傷、殘廢或死亡與第一項各款因公情事之一具有直接因果關係者為限。」

按慰問金制度設置乃是在鼓勵公務員勇於任事，對其因執行職務所生意外，給予特別之照顧。只要執行職務與所生意外事故有相當因果關係，而其受傷、殘廢或死亡又與意外事故亦有相當因果關係者，已屬執行職務之典型風險，值得國家透過慰問金給予照顧。上開規定有關直接因果關係之限制，將符合兩階段因果關係之案型排除在慰問金適用範圍之外，不符合設置慰問金之規範功能，爰建議刪除。

（二）案例分析

1. 事實

行政院原住民族委員會徐故員於94年6月27日隨同主管列席參加原民會主管會議（地點於臺北），會議結束趕回服務地點南投縣中興新村加班作會議紀錄，又因奉派須於同年6月28日上午9時參加花蓮縣政府舉辦之原住民族傳統領域工作期中會議，經簽准搭乘該日上午7點20分早班飛機。徐故員並於同年6月27日趕回南投加班，惟因晚上8時接獲航空公司電告次日班機因大雨停飛，從南投搭火車尚須趕赴臺中搭乘，在未預定火車票及旅館之情形下，只得選擇於凌晨3時許自行開車前往花蓮。徐故員於94年6月28日凌晨自行駕車由中部橫貫公路（以下簡稱中橫公路）前往花蓮參加會議，於凌晨3時許途經花蓮縣秀林鄉富世村162K 750m處，不幸人車墜落山崖死亡。復審人等經由服務機關向行政院申請依公務人員因公傷殘死亡慰問金發給辦法（以下簡稱慰問金發給辦法）第4條第1項第3款第1目規定核發死亡慰問金計新臺幣（以下同）120萬元，經行政院94年9月26日院授人給字第0940028094號函以「依相關資料未能充分證明徐故員死亡係因外力撞擊所致，係屬一般意外死亡，非遭遇危險事故或意外之外來原因致死，核與公差遇險之認定要件不符」，不核發因公死亡慰問金。

2. 拒絕核發因公死亡慰問金之理由

依據公務人員因公傷殘死亡慰問金發給辦法第三條之立法說明：「公差遇險」此一事由，必須所遭遇之危險，依通常客觀之標準認定，屬「危險事故」，而非「一般意外事故」。另銓敘部 94 年 5 月 27 日部退四字第 0942508084 號書函亦採此種見解¹。故在上開案例中，關鍵在於本案情節是否該當所謂「公差遇險」之「危險事故」。就此行政院略謂：「依相關資料未能充分證明徐故員死亡係因外力撞擊所致，係屬一般意外死亡，非遭遇危險事故或意外之外來原因致死，核與公差遇險之認定要件不符，不合發給因公死亡慰問金」

3. 保訓會見解

就上開案例，保訓會於「95 公審決字第 0116 號」略謂：「行政院引用銓敘部 94 年 5 月 27 日部退四字第 0942508084 號書函解釋徐故員係屬一般意外死亡，非遭遇危險事故或意外之外來原因致死，嚴重扭曲銓敘部解釋意旨，且與常理有違。又上開函釋有關公差遇險指所遭遇之危險，依通常客觀之標準認定，係屬危險事故，而非一般意外事故。徐故員在惡劣天氣之下奉派出差執行職務途中墜落山谷，現車輛仍留現場，其死亡原因，連臺灣花蓮地方法院檢察署（以下簡稱花蓮地檢署）、花蓮縣消防局等有關單位及原民會均無從證實係一般意外事故或危險事故。慰問金發給辦法第 3 條第 1 項及第 2 項，將公差遇險界定為因公之範圍，原處分機關如認徐故員非因公差遇險，此種舉證責任自應由行政院所負。」

4. 本文見解

在上開案例中，行政院之見解限制「公差遇險」之「危險事故」為「外來原因」而致傷殘死亡者（亦即必須係「外來原因」，例如外力撞擊所致），方能請求慰問金。而本案例當事人係因「一般意外死亡」而死亡者，不得請求慰問金。本文以為此種限制並不合慰問金設置之規範目的。

依據本研究計畫主張之「兩階段」相當因果關係，只要是屬於公

¹ 銓敘部 94 年 5 月 27 日部退四字第 0942508084 號書函認為：「上開有關『公差遇險』指所遭遇之危險，依通常客觀之標準認定，係屬危險事故，而非一般意外事故。至於如何認定危險事故或一般意外事故，以及未有外力因素所發生之車禍意外以致傷殘死亡是否屬危險意外事故一節，查慰問金發給辦法於擬訂時，業將原擬列入因公事由之『於辦公往返途中發生意外』刪除，是於辦公往返途中發生意外，不論有無外力因素，均不合於發給慰問金；因此，為兼顧各款因公事由之適度衡平，對於公差往返途中發生之車禍意外，以致傷殘死亡者，除非有合於通常認定標準之外力因素介入而發生意外事故者可界定為危險事故外，否則即應認定為一般意外事故。」

務員執行職務時所面臨之典型風險，亦即：若有該執行職務之行為，通常足以導致該「意外事故」者，即應該當所謂「危險事故」。國家此時即應透過慰問金予以照顧。

準此以解，上開案例符合「公差遇險」之規定。蓋因當事人係在出差往花蓮途中遇險，如政府機關未派當事人出差，則不會發生該意外而導致死亡結果。而在颱風天凌晨驅車前往參加開會，依據當時天候、淹水及路況等狀況，在典型事態發展下，此種執行職務之行為，通常亦足以導致意外之結果，故應屬於公務員執行職務時所面臨之典型風險。而此一意外事故通常亦足以導致死亡結果。故本案例符合本團對主張之「兩階段之因果關係」。

參、慰問金請求權之排除或減發

一、公務人員保障法之規定

公務人員保障法第二十一條第二項但書規定「但公務人員有故意或重大過失情事者，得不發或減發慰問金。」

本文認為，此係基於「類似民法上『過失相抵』」精神所為之規定。公務人員倘若對於『傷、殘、死亡』有故意或重大過失，基於「類似民法上『過失相抵』精神」所為之規定，應予不發或減發。

此外，自該規定但書「得」之文義觀之，在系爭公務人員存在有「但書」之情事時，行政機關就「是否發給該公務員慰問金」以及「減發之比例、額度」享有「裁量權」

二、慰問金發給辦法之規定

慰問金發給辦法第四條第二項規定：「前項所定慰問金，公務人員有故意情事者，不發給；有重大過失情事者，減發百分之三十。」

依據此一「慰問金發給辦法」之規定，於「公務人員有故意情事」時，「必定」不發給慰問金；於「公務人員有過失情事」時，「必定」減發百分之三十。

按此一規定，已經破壞當初公務人員保障法之立法者「給予行政機關裁量權」之立法精神，使得行政機關無法在個案中斟酌不同情況，就「發與不發」慰問金、以及「減發之比例」為合法且妥當之裁量，因此，本研究團隊認為係違反公務人員保障法第二十一條第二項之立法精神。

三、慰問金發給辦法第四條第二項之修法建議

「有故意情事者，不發給慰問金」，此一規定，勉強屬於合理。蓋此時公務員無保護之必要也。然而，「有重大過失情事者」依公務人員保障法第二十一條之規定，行政機關本有「得否減發」之裁量權，然「慰問金發給辦法」強制其「減發 30%」，未考量情節之輕重，顯然違反公務人員保障法第二十一條第二項之意旨。

修法建議：「重大過失一律減發 30%」之規定，應予刪除，使行政機關得在個案上酌定「重大過失之情節輕重」為不同之處理。

