

RDEC-RES-089-022 (委託研究報告)

# 天然災害救助措施之研究

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國八十九年十二月

RDEC-RES-089-022 (委託研究報告)

# 天然災害救助措施之研究

受委託單位：東海大學法律學系

研究主持人：黃啟禎

協同主持人：李文郎

研 究 員：蕭淑芬

研究助理：李瑞生

劉家玲

陳美蘭

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國八十九年十二月

## 目次

提 要	5
第一章 前 言	1
第一節 研究緣起與方法	1
第二節 研究範圍、限制與問題	2
第二章 天然災害救助之法律依據	5
第一節 憲法	6
第二節 社會救助法	8
第一項 基本理念與原則	9
第二項 救助措施之種類	11
第三項 救助措施之法律性質	13
第三節 其他法律	14
第四節 小結	16
第三章 緊急命令與執行要點合憲性之探討	19
第一節 緊急命令	19
第一項 發佈要件與程序	19
第二項 緊急命令之法律效力	20
第三項 以「九二五緊急命令」為例，討論緊急命令作為災害救助 之法律基礎	21
第二節 緊急命令之法理基礎	23

## 天然災害救助措施之研究

第一項	自然法之自救權理論	24
第二項	國家理性	24
第三節	緊急命令之界限	25
第一項	緊急權之內在界限	26
第二項	緊急權之制度化	27
第四節	執行要點之法理基礎	31
第五節	緊急命令法之必要性	34
第六節	緊急命令對災害救助措施之影響	35
第七節	小結—法治國與社會國之調和	46
<b>第四章</b>	<b>救助措施合法性與合理性之探討</b>	<b>49</b>
第一節	公權利與反射利益	49
第二節	平等權或平等原則？	53
第三節	差別待遇標準之決定	56
第一項	救助對象認定之標準與範圍(災民身分認定)	56
第二項	救助措施項目之選擇與標準	59
第三項	救助標準與界限之檢討	63
第四項	民間捐款管理監督之檢討	64
第四節	小結	66
<b>第五章</b>	<b>各級政府關於社會救助制度之檢討</b>	<b>69</b>
第一節	現行體系介紹	71
第一項	生活扶助	72

第二項 醫療補助	73
第三項 急難救助	74
第四項 災害救助	74
第二節 社會救助工作執行之一般限制	75
第三節 個別社會救助之實施限制	81
第四節 監察院糾正案之參考	84
第五節 改善社會救助制度之建議	86
第六節 小結	91
<b>第六章 救助、安置施行步驟之擬議</b>	<b>93</b>
第一節 救助措施之施行步驟	93
第二節 安置措施之施行步驟	99
<b>第七章 日本相關制度之分析</b>	<b>101</b>
第一節 日本的災害救助法律體制	101
第二節 日本學界之檢討與建議	112
<b>第八章 美國災變管理與政策</b>	<b>119</b>
第一節 歐美之歷史經驗	119
第二節 美國現行體系之介紹	121
第三節 晚近美國學術研究經驗	126
第四節 小結	130
<b>第九章 檢討與建議</b>	<b>133</b>
第一節 檢討	133

天然災害救助措施之研究

第二節 建議	140
第一項 近程建議	140
第二項 中、長程建議	142
<b>表 次</b>	
表一：FEMA 的組織架構	124
<b>附 錄</b>	
附錄一 緊急命令全文	145
附錄二 九二五緊急命令執行要點全文	147
附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照	153
附錄四 台中縣政府訪談記錄(摘要)	193
附錄五 災民訪談記錄	199
附錄六 「日本大災害法制對策的不足與法律整備的努力」演講紀錄	205
附錄七 期中座談會紀錄	245
附錄八 監察院糾正案文	269
附錄九 出國報告書	283
附錄十 被災者生活重建支援法	287
附錄十一 阪神 淡路大震災 楮連 成立 法律	295
附錄十二 「天然災害救助措施之研究」期末報告學者專家座談會紀錄	305
附錄十三 研究主持人對「天然災害救助措施之研究」學者專家座談會有關 意見之書面說明	321
<b>參考文獻</b>	323

## 提 要

關鍵詞：天然災害、社會救助、平等原則、公權利、反射利益

### 壹、研究緣起

民國八十八年九月廿一日凌晨台灣中部地區發生規模達芮氏地震儀七點三級之大地震，造成台中縣市、南投縣、台北縣市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣等地區二千一百九十二人死亡，失蹤六十二人，埋困六十八人，受傷送醫者八千七百三十七人，房屋全倒九千九百零九棟，半倒七千五百七十五棟，逾十萬人無家可歸，人民之生命、身體、財產遭受嚴重之損害；此外，大規模地形地貌之改變，以及諸多公共設施遭受廣泛破壞，災情之重大可謂空前。究竟災害救助之本旨如何？政府應實施如何之災害救助？災害救助措施項目之選擇、給付之標準以多少為度？現行災害救助組織體系運作狀況如何？均為值得深入研究之問題。本專案研究即以天然災害之救助措施與制度作為主要研究之客體。有鑑於天然災害之發生，人類無法防範，但可以預作準備，同樣地天然災害救助制度亦可未雨綢繆，行政院研究發展考核委員會殆基於九二一災變之經驗，所謂「前事不忘，後事之師」，亟思借此一慘痛經驗，對天然災害救助制度作一全盤檢討，爰對外委託研究，並提示上述重點方向，是本研究之緣起。

### 貳、研究方法與過程（含限制）

本研究採資料研究及重點訪談實際參與執行之第一線負責之公務員，尤其以九二一地震災情最嚴重之台中縣與南投縣為主要對象，礙於人力及原委託研究之短暫時間三個月，僅重點選擇訪談幾位南投縣災情最嚴重之中寮鄉民相關問題，未實施較大範圍之問卷或訪談。有關學者專家部份則就近邀請地緣上較近之中南部地區大學之公法學者，於五月二十七日舉辦期中座談會，聽取與會專家對本研究計畫已完成之初稿之意見，並將渠等所指正之

缺失及時修正，納入本研究計畫。

此外，亦從比較法之角度，介紹美、日之相關制度與經驗，以供國人參考。

天然災害之引發原因，如以社會救助法第二十五條為依據，則包含水、火、風、雹、旱、地震等，此外，近年我國常見之土石流，亦係可能之天然災害肇因之一。而不管係何種天然力所造成之災害，所損害者，除天然資源之破壞外，不外乎造成人民生命、身體、財產之損失，所以本文擬以後者之救助為研究範圍，而不以如何防範天然力造成災害為研究對象。因此，舉凡與天然災害有關之防災、救難、重建等三部份，均因研究題目所限，而不予納入，先此敘明。

在研究限制方面，原則上須先感謝委託單位及各中央地方相關之大力協助，但因研究時間極為有限，在訪談之範圍及論文之申論部份，總有不足之感。此外，仍有下列問題是研究小組在三個多月期間內深感力有未逮之處：

- 一、天然災害包含水、火、風、雹、旱、地震、土石流 等天然力所肇致之危害，本研究無法逐一就不同原因分類探討，亦即僅將重心置於如何救助此等災害，而不去深究其肇因之原因類型。
- 二、社會救助法所規定之範圍包含 1.生活救助、2.醫療救助、3.急難救助、4.災害救助凡四類，基於研究題目之限制，儘量以「災害救助」為核心，再旁及其他，而其實救助天然災害，單憑社會救助法第五章第二十五條至第二十七條三條條文之規定，顯然不足以達成救助之目標，而須輔以或結合同法其他社會救助手段，儘管如此，本研究之重心仍然擺在「災害救助」章為主，而無法全面探討。
- 三、災害救助之措施依社會救助法第二十六條之規定計有六款，而第六款更有「其他必要之救助」之開放性概括規定，九二一震災，政府所提出之措施計達二十五種之多，本研究無法一一檢討，僅能選擇本計畫委託之項目加以討論其合法性，亦即從法的觀點檢討此次震災所實施之社會救助措施之合法



性，而非以制度本身之檢討與調整為重點。

四、由於研究期程短暫，研究建議立法或修法之部分，均無進一步完成。

研究報告第一章為前言，第二章討論災害救助之法律基礎，範圍包含憲法、緊急命令、以及社會救助法等，尤其是社會救助法第五章之災害救助，以天然力所造成損害重大之災害，如水、火、風、雹、旱、地震等災害作為政府救助之原因與範圍，其可能之界限何在？由於災後緊急命令發布，引發相關問題之爭議，本報告第三章將討論緊急命令相關問題及其對災害救助之影響。第四章討論救助措施之合法性及其認定之標準，例如產業損失是否亦為救助之範疇？又所謂災害之區域如何劃定？災民證之功能應涵蓋哪些作用？其次，慰問金之基本理念為何？發放之對象應否依其是否承擔家計等因素加以區分？各類慰助金之合理額度以多少較為合理？訂定此一標準之考量因素主要有那些，與現有其他相關之救助補償措施以及國家財經資源之合理分配間如何衡平？各類救助措施之作業流程如何規範？此外，慰助金發放對象及標準如何訂定？現行之標準是否合理？災民對於救助措施有無法律上之請求權？以及平等原則在社會救助上之效力與意義等等。第五章討論各級政府在救助天然災害上，彼此之權責如何？以及現有之分工制度，任務與權限之分配是否妥洽？第六章試就救助、安置施行步驟草擬若干建議。有鑑於日本、美國分別於數年前發生阪神淡路大地震及洛杉磯大地震，肇致重大災情，他山之石，可以攻錯；第七章將引介日本因應震災之災害救助相關法制。第八章則介紹美國天然災害救助之相關法制。第九章以提出若干可行方案作為結論。

### **參、重要發現**

本研究對於天然災害救助之相關規定有以下幾點重要發現：

#### **一、我國方面**

##### **（一）救助法制不備**

現行社會救助法中之災害救助，僅有三個條文。分析該三條文，至少可發現有下列之不足：

1. 災害救助要件不明確：社會救助法第二十五條規定：「人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。」可推知『水、火、風、雹、旱、地震及其他災害』係發生侵害之原因力，且此種災害之力必須使人民發生生命、身體、財產等重大損害，其程度必須到達影響生活之維持。乍看之下，此要件似無疑義，惟詳細以觀，可發現災害之定義不夠明確，例如火災有因自然力引發（例如雷擊引發火災）及人為故意、過失引起之火災，究竟是否包含人為引起之火災？如果包含，則戰爭、暴動等人禍是否亦應包含在內？將成為問題。再者，該災害之規模大小是否影響災害救助之發動？申言之，小規模、局部性之土石流是否包含在內？或者，單一人民偶然被雷擊斃，是否適用災害救助？均無法從條文中明確判斷。
2. 災害救助主體不明確：依據社會救助法第二十六條規定：「直轄市或縣（市）主管機關應視災情需要，依下列方式辦理災害救助」似乎應由直轄市或縣（市）主管機關主導災害救助之實施，惟各縣（市）政府普遍財政困窘，根本無力籌措災害救助之財源，因而形成中央補助地方救助經費，並且順勢主導救助措施之進行，以本次九二一震災為例，中央政府一日之間數次調高死、傷災民之慰助金，地方政府根本無置喙之餘地。
3. 災害救助方式不詳細：社會救助法第二十六條固明文規定有協助搶救及善後處理、提供受災戶膳食口糧、給與傷、亡或失蹤濟助、輔導修建房舍、設立臨時災害收容場所、其他必要之救助等等救助方式，惟均屬原則性之規範，究竟如何具體落實，即欠缺明確性。例如「輔導修建房舍」即屬原則性規範，究竟如何輔導？輔導之程度若何？均無法從條文推論得知。

4. 災害救助經費財源規劃不當：社會救助法第三十六條規定：「辦理本法各項救助業務所需經費，應由中央、直轄市、縣（市）主管機關分別編列預算支應之。」災害救助並非常態性業務，平時無災害時很難要求各級政府編列預算等待支出，而一旦大規模災害發生，其損害範圍甚廣，亦非地方政府所能獨力承擔。關於現行各級政府災害救助預算之說明，將留待稍後再詳述，此處所欲指出者，係災害救助之情形特殊，非地方政府所能獨力負擔，應審慎考慮由中央政府負擔較大部分，若仍維持由地方政府自行負擔，則應改善地方政府財務結構，方符實際。

## （二）經費不足

在中央政府，社會救助經費在社會福利預算中是所佔比例變動差異較大的項目。以災害救助為例，在八十八年度之前，長期無大規模災害發生，因此，災害救助經費在社會福利預算中比例不高，自八十年至八十七年之間，中央政府各年度災害救助支出約在五千五百萬至八億三千萬元之間，僅佔總預算歲出部分不到百分之一。八十八年因發生九二一震災，災害救助支出金額始大幅揚升至一百八十七億元。

在地方政府方面，長期以來就災害救助經費支出比例即屬偏低，且並未獨立編列災害救助之專門科目，而係與急難救助合併編列。以此次震災受損嚴重之南投縣、台中縣市為例，南投縣自民國七十八年至民國八十七年，災害救助支出從每年四十一萬元逐漸增加到每年約一百五十萬元，台中縣自民國七十八年至民國八十七年，災害救助支出從每年二百五十萬元逐漸增加到每年約五百五十萬元。台中市自民國七十八年至民國八十七年，災害救助支出從每年一百八十萬元逐漸增加到每年約三百三十萬元，若以社會福利支出占整體預算比例而言，各地方政府略有差異，惟大約在百分之四至百分之六之間。無論從金額或預算所佔比例來看，災害救助業務在地方政府，應屬低度執行之業務。其原因可能係未發生災害，也有可能是小規模災害發生了，政府未表明救

助，人民也不知道或未向地方政府申請救助。一旦發生大規模災害，地方政府年度預算即無法支應龐大救助支出，因而極需另行籌措經費，目前財源大別有二：申請中央補助、民間勸募捐助災害救助金。以此次九二一震災台中市救助金財源為例，中央補助辦理災民死、傷及房屋全倒半倒補助等經費共計十八億四千萬元整，各界捐款給台中市政府共計三億六千六百餘萬元，二種財源共計約二十二億元。辦理災民死、傷及房屋全倒半倒補助、租金補助等經費支出共十五億五千萬元（自中央補助款動支），其他災民學童寄讀、組合屋維持費等共自民間捐款項下動支八千一百餘萬元，兩部分財源目前均有結餘。申言之，台中市政府就此次九二一震災之災害救助，幾乎全部仰賴中央補助，再輔以民間捐款。

從上述資料可以明顯看出，災害救助之經費在中央與地方均明顯不足。

### （三）組織人力不夠健全

不論是中央之內政部社會司社會救助科，或地方縣市政府之社會局社會救助課，均只有五人左右之編制，呈現人力嚴重不足之情況，且大部分地方政府之人員均兼辦其他社會業務（例如紅十字會等社團之管理）。因此，很難期待政府部門能經常性的推展災害救助之工作計畫。且天然災害之發生有其不可預測性，可能長期不發生大規模災害，也有可能突然發生大規模之災害，由於此種特性，政府部門很難規劃究竟設置多少原額始屬適當，畢竟人力資源珍貴，配置不足或閒置浪費均非所宜。如何妥善規劃災害救助之人力，成為兩難之問題。

本研究案以為：現代社會型態已無法單純依賴政府部門之人力，必須將豐沛之民間社會力量納入災害救助之體系。申言之，應導入社會志工之服務概念，使社會上充沛之人力、資源，循著有條不紊之管道，投入災區，協助因災害受損嚴重致生活困難之人，使其早日脫離困境，早日回復正常之社會生活。

#### (四) 特定救助措施有欠妥當

前述係針對現行天然災害社會救助之制度提出檢討，以下將再針對此次因應九二一震災，政府所提出之重要救助措施所凸顯之社會救助問題做出檢討：

1. 死亡慰助金：原本災害救助中，死亡慰助金之規定為二十萬元，九二一震災發生之次日，中央政府官員一日內三度調高慰助金標準，從四十萬元、五十萬元，最後一百萬元定案。而台北市政府社會局公佈九二一震災受難家戶死亡慰問金及救濟金發放須知，其中，死亡慰問金每人一萬元，由社會局在台北市立第二殯儀館發放，死亡救濟金每人一百萬元，由區公所發放，形成台北市政府與台灣省各縣市之間有一萬元慰問金之差異。受領順序為配偶、直系血親卑親屬、父母、兄弟姐妹、其他直系親屬，以親等近者為先，申請方式為由家屬出示可證明身份文件，或經其他有證件的親屬證明及可提身分證字號及出生年月日等資料，由承辦人確認無誤後發放。茲就本項救助金檢討如下：

- (1) 金額一百萬之人身慰助金缺乏依據：為何是一百萬？其金額究竟是依據如何之考量而決定？似乎主政者亦無答案。救助之目的既在協助低收入者或遭受重大變故之民眾，維持其最低生活水準，並協助其自立，則應衡量國家資源、各個受救助者具體之家計負擔、收入等困難，及需受照顧之必要性，使國家資源之分配與受就助人之基本生活需求相當，此次一百萬元救助金額之決定，顯然欠缺此種考量。
- (2) 以死亡人數計算慰助金顯有未洽：依據本研究報告實際訪談災民，發現有如下之不當，災區某青年因外出工作而倖免於難，但是家中七名親人卻不幸全部罹難，該青年因七名親人死亡而領取七百萬元慰助金。另有一戶民宅主人因震災罹難，身後留下毫無經濟能

力的七口老小，依靠著所領取一百萬元的慰助金，維持日後生活，表面上看起來好像很公平，兩戶災民都獲得相等對待（每名罹難者發給一百萬元且喪殯事宜均由政府統籌辦理）。但是，前一個青年不用再負擔家計了，他卻拿到七百萬，後面那一家老弱七口，卻僅能靠一百萬元生活下去，這種不問罹難者生前是否需負擔家庭生計，一律以人頭計算方式給予一百萬元慰助金的齊頭式平等，就顯然與平等原則相違背了。

- (3) 慰助金發放對象之不當：慰問金之基本理念在於就家屬精神上及生活上為輔助之用，發放之對象自應限於實際負擔家計者。茲舉一例，如一失婚婦女攜一幼子於災害中身亡，則按上述慰助金之發給原則，該婦女已無配偶，應由其子女領取，惟其幼子尚未成年，監護權屬其前夫，則雖該幼子有直接受領救助金之權利，仍由其前夫代為領取，導致頻頻傳出無情之父或母，出面領取慰助金後一走了之，棄置孤兒予祖父母養育。此即因發放之對象未依其是否實際負擔家計等因素致生之弊。在日本阪神大地震災中，關於此點，日本方面乃為該幼子立一教育基金，待其成年後即可使用領取，似更可達慰助金發放之目的，頗值參考。
2. 重傷慰問金：重傷災民每名補助二十萬元，由災民自己或家屬等代為領取，較無爭議。惟不論傷害嚴重之程度及醫療所需之費用，一律給予二十萬元，似乎缺乏目的性、必要性之考量，仍有檢討之必要。
3. 房屋全倒半倒之財產慰助金：房屋全倒每戶補助二十萬元，房屋半倒每戶補助十萬元，未達房屋半毀，但經市府建管處鑑定需強制撤離者，撤離後每戶補助三萬元，本項慰助金有下列之不當：
- (1) 發放對象背離社會救助之本旨：救助之目的既在協助低收入者或遭受重大變故之民眾，維持其最低生活水準，並協助其自立，則應衡量國家資源、各個受救助

者具體之家計負擔、收入多寡及年齡高低等因素，及需受照顧之必要性，使國家資源之分配與受就助人之基本生活需求相當，尤其是房屋倒塌，係造成災民居住之困境，畢竟與喪失生命不同，其解決之手段亦應針對「居住之困難」而發，現行發放對象係以戶長或現住人員領，產生承租房屋之人並無實質損失，不一定有居住困難，卻可領取房屋倒塌之補助，甚不合救助之本旨。

(2) 房屋全倒及半倒之區分標準顯不合理：天然災害造成房屋損壞，各個房屋災情輕重不同，現行全倒係指「裂痕深重、傾斜過甚非經拆除或重建不能居住」，半倒則指「屋頂瓦片連同椽木塌毀超過三分之一或鋼筋混凝土造樓板、橫樑龜裂毀損或牆壁斷裂等非經修建不能居住」，無視個別房屋之受損差異，強將其分為兩大類，不僅認定困難，屢遭災民質疑而一再重複勘驗，且傳出有災民故意毀損房屋以領取慰助金之怪象。

(3) 未考量原房屋之價值：例如一價值一千萬元之房屋及一屋齡已達 20 年之磚瓦屋，均受相同之補助措施，未能考量房屋價值不同，災民修建成本亦不同，極不合理，有違平等原則，為符合實質平等之要求及慎重分配使用國家資源，行政機關應就個別案件事實上之差異、立法之目的，作合理之不同處理。

4. 災民房屋租金補助：災前實際居住之自有房屋經鄉（鎮、市、區）公所評定為全倒或半倒者，且未接受臨時屋、國宅或軍營安置者，發給房屋所有權人戶內實際居住人口租金補助每人每月新台幣三千元（發放期限一年，一次發給），房屋所有權人死亡或失蹤者，由同一戶籍內人員具領。本項租金補助，亦有下述之缺失：

(1) 不當的設定申請期限：依據行政院原決定，本項租金補助之申請，截至八十八年十月三十一日止，後再展

延至八十八年十一月三十日止，惟處於災後忙亂中，仍有許多災民或因忙於救災，來不及在期限之前申請租金補助，導致喪失權利。從災害救助之本旨言之，既要協助災民解決居住之困難，有何理由又設下此種申請時限？

- (2) 僅發給一年太短：本項租金補助僅發給一年，亦即一年之後災民必須自己解決居住的困難，而選擇組合屋之災民，目前行政院同意可以居住兩年，兩者相差一年，究竟有何合理之理由，設定如此之差別待遇？
- (3) 鄉村地區較難適用：此次震災大部分災區都在台中縣、南投縣之鄉村區，而鄉村區之災民，大多數均執意留在當地重建家園，鄉村區原本可供出租餘屋即不多，加上地震摧毀，根本很難在當地另覓出租之房屋（除非已決定往都市另謀發展者）。因此，租金補助申請率不高，是否在鄉村區有租金補助之必要，頗值商榷。惟此項推論前提是鄉村區，若震災發生在都會區，可能不易覓地建組合屋，災民即必須租金補助以解決居住困難。

由上述討論，即可看出九二一震災救助措施之選擇與額度，部分不能符合平等原則所要求之「合理的差別待遇」，部分則自始背離社會救助之本旨，本研究報告認為，有必要全面建構災害救助措施之體系，使社會資源之分配更能與受救助人之基本生活需求相當。

#### **(五) 民間捐款監督有欠周全**

參酌監察院糾正文，缺失如下：

- 1.內政部未能適時宣導捐募款項相關法規之規定，造成募款紊亂。
- 2.捐款相關法規未臻健全，無法建立公開透明制度。
- 3.內政部及各災區縣政府對鄉（鎮、市）公所善款運用情形，未予主動瞭解、積極輔導與切實監督。



- 4.主管機關對募款對募款金額龐大且自行運用捐款之民間募款單位，缺乏具體考察、監督、輔導作為，以求捐款專款專用。
- 5.政府各目的事業主管機關對各募款單位未能有效執行法令，善款難以發揮合理、有效之運用。
- 6.行政院成立之「財團法人九二一震災重建基金會」，對基金之管理運用，仍欠合理有效，亟待審慎研議調整：
  - (1) 受災縣市政府對「財團法人九二一震災重建基金會」無提案權，顯不合理。
  - (2) 部份資源分配過於集中，有失公平均衡原則。
  - (3) 核定補助單位絕大部份為政府機關，有善款移用之疑。

## 二、日本方面

在日本有關天然災害之救助工作政府應於何時發動，一般認為係屬立法規範的問題，因日本憲法並無緊急權發動之規定，自然無緊急權發動與否的討論空間。日本現行災害救助之法律體制係以「災害救助基本法」為中心，結合該法訂定前後不同時期所建立起來之依各種災害類型加以制度化的法律體系，諸如「災害救助法」、「災害弔慰金法」、「颱風常襲地帶災害防治特別措施法」、「活動火山對策特別措施法」、「大規模震災對策特別措施法」以及阪神大地震之後制定的「災民生活重建支援法」等相關法律。由於制定的時期與目的不同，各個法律均有其基本的特色與重點。除上述已制定之常態法律外，尚有因應個別具體災害所制定之暫時性特別立法，例如為因應阪神大地震所制定的「國稅相關法律臨時特例法」、「災民租稅減免、延緩徵收等相關修正法律」等法律。此其中與我國「社會救助法」制中之「災害救助」相當、並對我國「災民救助」、「災民生活重建」具有啟示作用者為「災害救助基本法」、「災害救助法」以及「災民生活重建支援法」。

首先「災害救助基本法」中規定所謂「災害對策」分為：

一、綜合防災對策、二、災害預防、三、緊急災害對策、四、災害復興等四大項目，而此四大項目中，又以災害的「預防體制」與「緊急災害對策」為主軸項目。其中有關災民救助、救援的相關規定係屬於「緊急災害對策」項下，其內容包括一、警報、非難的勸告、指示二、消防、水防的應急措置、三、災民之救難、保護、四、受災兒童、學童之應急教育、五、施設、設備之應急復建、六、保健衛生、七、社會秩序的維持、八、緊急輸送的確保、九、其他等九大項目。

再者，「災害救助法」之立法目的主要係對於災害發生後，政府及紅十字會等公益團體應該根據什麼規定，如何從事那些救助的活動，做一般性的規範。該法第二十三條第一項即規定所謂救助的種類，包括一、收容設施（包括應急之臨時住宅）的供給、二、熟食、其他食品的供應以及飲料水的供給、三、衣服、寢具及其他生活必須品的供給與借貸、四、醫療及助產、五、受災居民的救出、六、受災住宅之緊急修理、七、必要資金、器具或資料之供給與借貸、八、學用品的供給、九、埋葬、十、命令所規定之事項。綜言之，「災害救助法」的主要內容，係規範保護災民與保全社會秩序之相關規定，並於規定都道府縣之首長應對於有救助必要之人進行救助等，係屬規定天然災害發生後政府從事救助活動的法制規範。

至於「災民生活重建支援法」係針對因天然災害而生活基盤顯著遭受損害，基於經濟上的理由，自立重建生活顯有困難者，地方政府基於相互扶助的觀點，必須設定支給災民生活重建之支援金的發放標準，活用事前提撥之基金，以支援災民重新開始其自立之生活為目的。由上述立法宗旨即可得知「災民生活重建支援法」之制定係為補充「災害救助法」之不足，並擴大政府公權力介入的範圍，使得災後災民「生活重建」的問題亦納入法制的規範。值得注意的是，本法之特色有別於「災害救助法」之現物給付，而係以給付支援金為原則並規定得受領支援金之受災戶的資格。

## 肆、主要建議事項

本研究針對天然災害救助措施，提出下列建議，以下分別從近程建議，及中、長程建議加以列舉。

### 一、近程建議

- (一) 九二一地震危害重大，相對於災民之殷切等待救助，國家不管在法制、組織或措施上均應有完備之建制。平時損害輕微之天然災害無法凸顯上述問題，但一旦遭逢重大規模之天災則將左支右絀，應對慌亂，事倍功半，最終落得政府忙累，災民抱怨之下場。現行組織體制應付平時小規模之天災當無問題，但面對九二一大地震，此種大規模廣域之天然災害，則顯有不足，應迅速建立現有里鄰 鄉鎮市 縣市 中央政府之社會救助聯絡網，並經由組訓提昇其蒐集、傳遞、分析、調度、協調、分配能力，充分掌握來自最基層分散各地之臨時救助站及災區或民間之災情需求與資源供應情形。以避免供需不平衡、或浪費救助物資情事之發生。(主辦機關：內政部及各縣市政府)
- (二) 面對大規模之天然災害，如果現行之相關法制有害救助，須以緊急命令凍結或排除並建立一臨時救災體制，立意固善；惟有兩點建議：(1) 緊急命令發佈與監督之法制如能健全，目的又係為救助因天災受難之人民，兼具法治國與社會國之原則，有其平衡之處，視為必要之惡或善可也，但不必視如野獸；(2) 天然災害之社會救助，如能以平時各級政府間彼此已經熟悉早已存在且運作良好之組織體系與作業流程(災民調查認定與發放慰助物資等)以及救助措施(標準)規定進行救助，一旦遭逢重大變故，其動員效率熟悉流暢之程度應會比臨時、另外形成之組織、流程及措施運作得更好，所以應以健全、細緻及尊重既有之組織分工及流程為宜，蓋平常之社會救助即賴此實施，遇有緊急重大災害時，必要時若須再輔加其他臨時之措施亦較

容易，不易慌亂，尤其是突遭重大災變之際，如能「戰時如平時」般嫻熟操作，益顯重要。當然，在此並非排除在特殊情況下，原有體制若已無法運作時，在制度設計上有第二替代方案之建立。（主辦機關：內政部）

- (三) 除了上述救助組織及流程外，在救助措施項目之選擇及標準（含上、下限）之訂定與遵守，應恪遵依法行政原則、社會救助補充性、最低限度支援性、限定性（排富）資源有效利用等原則，以及實質平等原則，詳細精算並考量社會救助之性質、對象之年齡、財力、收入、家計負擔及須救助之必要性等，而非齊頭式、利益均霑，一律相同之實質不平等救助方式，日本「受災者生活重建法」之精神及制度設計，值得參考。另外，亦須避免不當及過度之給付救助措施，項目及標準宜於平時即建立細緻且符合社會救助原則、平等原則之法制。（主辦機關：內政部、直轄市政府及各縣市政府）
- (四) 有關災害造成之房屋損害，其財產慰助之根本精神、救助與鑑定之標準及權責歸屬宜於平時儘早明確建立制度，以杜絕爭議。（主辦機關：內政部）
- (五) 警察係在除軍隊另一訓練有素之組織隊伍，日來宜在災情之協助調查上扮演更積極之角色。（主辦機關：警政署）
- (六) 在都市型災區，房租慰助金之發放原則上應優於組合屋之興建；反之，在鄉村或郊區則反是，以符合實際需要，及避免延生其他不必要之問題。（主辦機關：各縣市政府）

## 二、中、長程建議

- (一) 民間資源豐沛且可貴，但應使善舉能實際到達真正待援災民手中，儘速完成勸募管理條例之立法工作。（主辦機關：內政部）
- (二) 社會救助之前提與同時在災後搶救及善後處理，在這方面除一般行政之政府組織及民間團體、慈善機構外，擁有最豐沛人力、設備與資源者，應屬「養兵千日，用在一時」

的國軍；因此，現代國軍除了戰時須履行對外保衛國家，對付敵國外患之天職外，在平時，尤其是人民遭逢重大天災之際，國軍的角色與定位，益顯重要，諸如在災害救助上之定位、任務與職權、出動之要件與程序、與一般政府間之關係 等均有待法制化。（主辦機關：國防部、內政部）

- （三）平時應加強重視社會科學，尤其是法制及行政、社會工作等領域對於災害救助相關問題之研究，事臨了可減少許多不必要之資源浪費。（主辦機關：內政部及各縣市政府）
- （四）日本與我國同屬颱風、地震等天然災害較多的國家，天然災害所造成的損失可說是國家無法避免的損失。然而若能於災害發生前，就政策面以法律事前規畫「災害對策」，則至少可使災害所造成的損害降低。因此對於天然災害的對策，除須事前以法律審慎規範政府於災害發生後所應進行之災害救助的範圍與方式外，實有必要綜合訂定有關災害前、災害後，政府應採取何種具體措施的災害對策基本法制。

日本於伊勢灣颱風災害發生後即制定「災害對策基本法」（昭和 36 年、西元 1961 年），以做為各種綜合災害對策的根本法，對災害對策做一般性的規範。如此重視災害一般法制的作法，實值得我國參考。再者，有關災害發生後之救助、生活重建等法制方面，日本切身體會「災害救助法」在法律解釋與運作上有一定的界限，進而制定「災民生活重建支援法」，以金錢給付為原則，協助災民重建生活，解決天然災害發生後，社會保障制度所無法保障之生活重建等非屬短期救助層面的問題，使災民得以在獲得「災害救助法」之緊急性的、一時性的救助後能進一步獲得「自助努力」的基盤，以避免災民在災後耗盡資源終而走上等待「生活保護」的命運，如此的立法政策實值我國參酌借鏡。（主辦機關：內政部）

- （五）參考美國作法重視及培養民間救助力量，政府若太過膨

## 天然災害救助措施之研究

脹，往往會扼殺民間力量的發展，一旦民間沒有自主承擔災害的能力，面對災害，人民只能指望政府救助嗷嗷待哺。（主辦機關：內政部及各縣市政府）

- （六）參酌英美行之久遠之住房保險制度，移轉風險於民間保險公司，如此在任何天然災害下，不必由政府花費大量人力、物力來鑑定半倒或全倒的房屋損害，既減輕政府財政負擔，亦大量減少爭議及政府救助工作之負荷。（主辦機關：財政部，協辦機關：內政部）

## 第一章 前言

### 第一節 研究緣起與方法

民國八十八年九月廿一日凌晨，台灣中部地區發生規模達芮氏地震儀七點三級之大地震，造成台中縣市、南投縣、台北縣市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣等地區二千一百九十二人死亡，失蹤六十二人，埋困六十八人，受傷送醫者八千七百三十七人，房屋全倒九千九百零九棟，半倒七千五百七十五棟<sup>1</sup>，逾十萬人無家可歸，人民之生命、身體、財產遭受嚴重之損害；此外，大規模地形地貌之改變，以及諸多公共設施遭受廣泛破壞，災情之重大可謂空前。究竟災害救助之本旨如何？政府應實施如何之災害救助？災害救助措施項目之選擇、給付之標準以多少為度？現行災害救助組織體系運作狀況如何？均為值得深入研究之問題。本專案研究即以天然災害之救助措施與制度作為主要研究之客體。有鑑於天然災害之發生，人類無法防範，但可以預作準備，同樣地天然災害救助制度亦可未雨綢繆，行政院研究發展考核委員會基於九二一災變之經驗，所謂「前事不忘，後事之師」，亟思借此一慘痛經驗，對天然災害救助制度作一全盤檢討，爰對外委託研究，並提示上述重點方向，是本研究之緣起。

本研究採資料研究及重點訪談實際參與執行之第一線負責之公務員，尤其以九二一地震災情最嚴重之台中縣與南投縣為主要對象，礙於人力及原委託研究之短暫時間三個月，僅重點選擇訪談幾位南投縣災情最嚴重之中寮鄉民相關問題，未實施較大範圍之問卷或訪談。有關學者專家部份則就近邀請地緣上較近之中南部地區大學之公法學者，於五月二十七日舉辦期中座談會，聽取

---

<sup>1</sup> 截至八十八年十月三日十四時止各地狀況統計資料，詳見 <http://www.yam.com.tw/921/ares.html>

與會專家對本研究計畫已完成之初稿之意見，並將渠等所指正之缺失及時修正，納入本研究計畫。

此外，亦從比較法之角度，介紹美、日之相關制度與經驗，以供國人參考。

## 第二節 研究範圍、限制與問題

天然災害之引發原因，如以社會救助法第二十五條為依據，則包含水、火、風、雹、旱、地震等，此外，近年我國常見之土石流，亦係可能之天然災害肇因之一。而不管係何種天然力所造成之災害，所損害者，除天然資源之破壞外，不外乎造成人民生命、身體、財產之損失，所以本文擬以後者之救助為研究範圍，而不以如何防範天然力造成災害為研究對象。因此，舉凡與天然災害有關之防災、救難、重建等三部份，均因研究題目所限，而不予納入，先此敘明。

在研究限制方面，原則上須先感謝委託單位及各中央地方相關機關之大力協助，但因研究時間極為有限，在訪談之範圍及論文之申論部份，總有不足之感。此外，仍有下列問題是研究小組在三個多月期間內深感力有未逮之處：

- 一、天然災害包含水、火、風、雹、旱、地震、土石流等天然力所肇致之危害，本研究無法逐一就不同原因分類探討，亦即僅將重心置於如何救助此等災害，而不去探究其肇因之原因類型。
- 二、社會救助法所規定之範圍包含：1.生活救助、2.醫療救助、3.急難救助、4.災害救助等四類，基於研究題目之限制，儘量以「災害救助」為核心，再旁及其他，而其實救助天然災害，單憑社會救助法第五章第二十五條至第二十七條三條條文之規定，顯然不足以達成救助之目標，而須輔以或結合同法其他社會救助手段，儘管如此，本研究之重心仍然擺在「災害救助」章為主，而無法全面探討。
- 三、災害救助之措施依社會救助法第二十六條之規定計有六款，



而第六款更有「其他必要之救助」之開放性概括規定，九二一震災，政府所提出之措施計達二十五種之多，本研究無法一一檢討，僅能選擇本計畫委託之項目加以討論其合法性，亦即從法的觀點檢討此次震災所實施之社會救助措施之合法性，而未及於制度本身之檢討與調整。

四、由於研究期程短暫，研究建議立法或修法之部分，均無法進一步完成。

研究報告第一章為前言，第二章討論災害救助之法律依據，範圍包含憲法、緊急命令、以及社會救助法等，尤其是社會救助法第五章之災害救助，以天然力所造成損害重大之災害，如水、火、風、雹、旱、地震等災害作為政府救助之原因與範圍，其可能之界限何在？由於災後緊急命令發布，引發相關問題之爭議，本報告第三章將討論緊急命令相關問題及其對災害救助之影響。第四章討論救助措施之合法性及其認定之標準，例如產業損失是否亦為救助之範疇？又所謂災害之區域如何劃定？災民證之功能應涵蓋哪些作用？其次，慰問金之基本理念為何？發放之對象應否依其是否承擔家計等因素加以區分？各類慰助金之合理額度以多少較為合理？訂定此一標準之考量因素主要有哪些，與現有其他相關之救助補償措施以及國家財經資源之合理分配間如何衡平？各類救助措施之作業流程如何規範？此外，慰助金發放對象及標準如何訂定？現行之標準是否合理？災民對於救助措施有無法律上之請求權？以及平等原則在社會救助上之效力與意義等等。第五章討論各級政府在救助天然災害上，彼此之權責如何？以及現有之分工制度，任務與權限之分配是否妥洽？第六章試就救助、安置施行步驟草擬若干建議。有鑑於日本、美國分別於數年前發生阪神淡路大地震及洛杉磯大地震，肇致重大災情，他山之石，可以攻錯；第七章將引介日本因應震災之災害救助相關法制。第八章則介紹美國天然災害救助之相關法制。第九章以提出若干可行方案作為結論。

## 天然災害救助措施之研究

## 第二章 天然災害救助之法律依據

民國八十八年九月二十一日，台灣地區發生百年來所未有的規模七點三級強烈地震，造成民眾生命、身體及財產重大損失。由於該次地震造成台中縣、南投縣全縣受創甚深，台北市、台北縣、苗栗縣、台中市、彰化縣、雲林縣及其他縣市亦有重大之災區及災戶，使得各級政府與全國人民面臨前所未有之挑戰。

震災發生後，災情急如星火，各項搶救、安置工作千頭萬緒，惟社會輿論普遍認為政府救助措施不盡如人意<sup>2</sup>，顯示我國就災害救助之法令制度、防災演練、實際災害救助等均尚有改善、加強之必要，本研究報告初步整理相關法律，發現就天然災害之社會救助制度而言，在法律層面除了社會救助法針對災害救助有三條條文之規定外，我國災害救助法令實屬不足。

災害救助，依據社會救助法第二十五條之規定，係指人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以救助之措施。由於天然災害具有不可預測性，而我國因為地理環境特殊，風災、震災等天然災害時有所聞，尤應具備完整規劃之災害救助措施為妥。此次九二一大地震造成相當嚴重之災情，藉由大規模災害之實際救助行為，從不足之處反省與檢討，本研究報告確實認為法制層面容有改進空間<sup>3</sup>，具體改善建議容後詳論，本章將先整理、分析現行災害救助各種法律基礎。從國家根本大法——憲法，乃至於社會救助之基本規範——社會救助法（此二者建構了常態的災害救助法規範）；再者，由於災害

---

<sup>2</sup> 根據全國民間災後重建聯盟五月二十一日公布災後第三次民調指出，災區居民對於舊政府過去八個月以來重建之表現打五十八分。見聯合報，八十九年五月二十二日，第六版。

<sup>3</sup> 行政院於民國八十八年十一月二十九日函請立法院審議「災害防救法草案」，立法委員蔡煌瑯及立法委員柯建銘亦合併提出不同版本之「災害防救法草案」，惟細究該法案內容，如「防災組織」、「防災計畫」、「災害預防」、「災害應變」等等，絕大部分係針對災害之「預防」、「搶救」而設，與本研究之主題「災害救助」尚屬有關，限於篇幅，擬不予詳論，先予敘明。

救助之急迫需要，總統依憲法規定發布緊急命令，立法院為持續災後重建工作之有效、迅速，亦制訂了九二一震災重建暫行條例（構成了危機狀態的災害救助法規範），期望能將災害救助相關法律之規定現況予以釐清，俾作為改善建議之基本依據。

## 第一節 憲法

憲法是國家最高的規範，其規定國家根本組織、任務及國家權力結構及其運作之程序規範，也是人民在國家的地位及其基本權利的規範，一國之內的法律秩序皆須上溯至此一規範，且不得違反之。

在我國憲法規定中，與災害救助相關，得以作災害救助之法律基礎者，有憲法第四十三條、第一百五十五條及憲法增修條文第二條第三項之規定。

憲法第四十三條與增修條文第二條第三項都是針對總統之緊急命令權所作之規定，目前，憲法增修條文第二條第三項已經取代憲法本文第四十三條，其規定「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」雖憲法增修條文未明確劃分國家緊急狀態之種類及其內涵，但國家遭受風災、水災、震災等天然災害時，是否符合憲法本文第四十三條之規定內容「國家遇有天然災害、...」之要件，而不受憲法第四十三條之限制，即不必再依緊急命令法即可宣佈緊急命令，得於踐行增修條文第二條第三項之法定程序後，為必要之處置，而為災害之救助，本文將留待下節再予討論。

又，憲法第一百五十五條規定，「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」觀其條文規定可知，在人民受到重大之天然災害侵襲，致生活陷於困境時，國家應予以適當之扶助及救濟。但此一條文列於憲法第十三章基本國策第四節社會

安全中，與第二章人民權利義務明文保障之規範體系不同，究竟其效力如何？應進一步探究之。學理上認為基本國策之法律性質如何，應視各該條文不同，而有不同之效力<sup>4</sup>：

- 一、立法政策之界限：又稱為立法義務規範。例如憲法第一六四條規定：「教育科學文化之經費，在中央不得少於其總預算額百分之一十五，在省不得少於其總預算額百分之二十五，在縣不得少於其總預算額百分之三十五。」此種規定，立法機關殊無自由形成之餘地，僅能遵照該規定作為通過預算之依據。從國家保護義務之觀點，人民遭受「非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟」，國家應有立法實現憲法委託之義務。憲法第一五五條及增修條文第十條有關國家應盡社會救助之保護義務，業經大法官於釋字第四七二號中，予以明白肯認，類似有關憲法基本國策之憲法規定，認為係國家保護義務規定，尚有釋字第四二二號可供參考。
- 二、禁止性條款：係宣示國家堅定之價值判斷，不允許國家機關或個人逾越，且只要國家機關或個人消極不作為即可達成。例如憲法第一三八條規定全國陸海空三軍，需超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家愛護人民，第一三九條又規定，任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。前一條文要求職業軍人必須與政黨劃清界線，或至少不得擔任政黨職務。後一條文要求黨派、個人放棄武裝力量。
- 三、方針條款：亦有稱為指標性條款者。係指憲法所規定之事項，乃國家應有之努力方向或奮鬥之目標，惟尚不能發生直接拘束國家公權力之法效果。若國家囿於資源限制或其他客觀情勢而不能達成一定目標者，並不發生違憲之問題。質言之，憲法方針條款所定之事項，不得做為人民主觀公權利之直接依據，政府若未能履行，人民也不能依據方針條款透過訴訟程序，請求司法判令國家為特定行為或不行為。例如憲法第一百五十二條規定「人民具有工作能力者，國家應予以適當

---

<sup>4</sup> 李惠宗，憲法要義，敦煌書局，1998年8月，2版2刷，頁464。

之工作機會。」云云，係揭示國家應努力使人民有就業機會，政府主管部門為達成此一目標，乃經由立法程序制訂法律，以職業訓練、免費職業介紹等方式協助人民就業，非謂國家有義務給予任何國民一份工作。

依前述說明，憲法第一百五十五條之規定應屬第一項之國家保護義務，職是，該條規定亦可認為係憲法條文中，直接規定政府有災害救助之保護義務，可作為災害救助之法源，但應注意者，縱然政府應實施災害救助，並非謂人民有災害救助之請求權，二者截然不同，不可混淆。

## 第二節 社會救助法

社會救助法是災害救助最重要的法律基礎之一。社會救助政策為社會政策之一部份，我國現行的社會救助，主要係依據民國五十四年頒布的「民生主義現階段社會政策」之規定實施。且於民國六十九年六月十四日公佈「社會救助法」，又於民國八十九年六月十四日修正公佈之。

社會救助法之內容共分九章（總則、生活扶助、醫療補助、急難救助、災害救助、社會救助機構、救助經費、罰則、附則），共計四十六個條文。而本法之重點為：

- 一、統一規定最低生活費標準，為中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地最近一年平均每人消費支出百分之六十定之（本法第四條）。
- 二、設專責辦理社會救助之單位或人員，以提昇服務品質（本法第六條）。
- 三、規定每人每月所領取政府核發之救助金額，不得超過當年政府公告之基本工資。（本法第八條）。
- 四、訂有最低生活費額外需要加成之情形（本法第十二條）。
- 五、發給接受職訓期間低收入戶者之生活補助，以鼓勵其參加職業訓練（本法第十五條）。
- 六、訂有特殊項目救助及服務，促使社會救助工作更具積極性（本

- 法第十六條)。
- 七、對無家可歸人口訂定收容輔導辦法(本法第十七條)。
- 八、各級政府應編列預算負擔低收入戶者全民健康保險保險費(本法第十九條)。
- 九、主管機關對社會救助機構之設立及管理，應具輔助、監督及評鑑權責(本法第三十一條)。
- 十、訂有社會救助機構接受政府補助時，對補助款應依規定用途使用與詳細列帳之責任(本法第三十五條)。
- 十一、訂有違反社會救助法相關規定之罰則(本法第三十八至第四十三條)。
- 十二、請領社會救助金之權利不得扣押、讓與或供擔保(本法第四十四條)。

社會救助體系素有「社會保險網下之網」的稱呼，而社會救助法便是這社會保險網最主要的法律依據。雖然本研究重點在於災害救助，僅佔社會救助法之一部，但在此仍將社會救助法為一粗略之介紹，以免見樹不見林之憾。

### 第一項 基本理念與原則

所謂「福利國家」<sup>5</sup>之概念，向來為政治學、社會學、經濟學、法學(尤其是憲法學)所共同關注、討論之領域。其牽涉之哲學基礎甚廣，實踐之方法繁多，形成各領域定義不同，例如社會學者 Wilensky 認為福利國家係「政府保障每一國民之最低所得、營養、健康、住宅、教育之水平，對國民而言，這是一種權利，而非慈善。」日本法學者村上武則謂：「福利國家或社會國家者，並非僅止於維持社會安全與秩序而守護市民之自由、財產，且必須積極的實現社會正義作為其義務與責任之國家，從而其必須救

---

<sup>5</sup> 英文之「福利國家」(Welfare state)一般認為相當於德文中所謂「社會國家」(Sozialstaat)之概念。德國因基本法第二十條第一項使用「社會國家」、第二十八條第一項使用「社會法治國」之用語，導致該國學者普遍慣用「社會國家」一詞。參林俊廷，社會福利行政之裁量統制——以受給權保護為中心，政大法研所碩士論文，八十七年六月，頁8。

濟社會之弱者，提供國民生存所不可或缺之財貨、勞務與設施，採取為了國民經濟之安定與成長之措施。」日本學者蘆部信喜則謂：「大體來說，凡是一個國家，以圖謀增進國民福利為使命，整備了社會保障制度，推動完全雇用政策等經濟政策，就可謂為社會國家或福利國家。」<sup>6</sup>具體言之，它通常是指國家全面介入市場經濟，保障每一國民最基本之生活需求，而實行「從搖籃到墳墓」齊頭式平等的照顧措施，屬於一種政治上權利而非恩給。由於照顧的範圍過於廣泛，結果造成國家所提供者有一定比例之作為係屬有欠妥當的福利措施。邇來，隨著社會的多元化發展，福利國家之社會政策的核心理念，已漸漸轉變為以「社會安全」為主。社會安全，就字面而言，就是社會成員在生活中能免除恐懼、不虞匱乏的意思。社會安全體系之建構，在社會保險、就業安全及福利服務之外，仍以社會救助為最後之防衛功能。

一個國家的社會資源有限，如果不問其需要與否，而強要平均分配到每一個成員身上，相信是無法做到精確、細緻的服務。但若只針對少部分因個人、意外事件、或社會因素等原因，以致於生活陷入困境的弱勢族群提供服務，給予適當的扶助，使其能擁有具備人性尊嚴的生活，這才能發揮社會救助措施的基本理念。而社會救助法第一條規定「為照顧低收入及救助遭受急難或災害者，並協助其自立，特制定本法。」，開宗明義便揭示此一理念。

又，社會救助法第一條之規定也明白表示公平正義之原則，只要是符合低收入戶之資格，或確係遭遇急難或天然災害者，不分男女、宗教、種族、階級、黨派，皆為本法之救助對象。同時，將救助對象限定在某一範圍之內，並不違反平等原則，相反的，是達成了實質平等之要求，使得國民的基本生活都能達到一定之生活水準之上，並且更能發揮最大之經濟效益，使救助體系有限的人力、物力與經費能達成最高之效能。

---

<sup>6</sup> 蘆部信喜著，李鴻禧譯，憲法，月旦出版社，1995年初版，頁41。



## 第二項 救助措施之種類

秉持著上述的理念與原則，我國於民國六十九年六月十四日公佈「社會救助法」，且於民國八十九年六月十四日修正公佈之。而依據現行社會救助法第二條之規定，我國之社會救助措施可分為：生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等四方面。其目的以扶助自立為主，而以低收入者、緊急患難者及受非常災害者等為救助對象。此四種救助措施之內容概述如下：

### 一、生活扶助

生活扶助係針對低收入戶，為維持其生活及協助其自立，所提供之現金補助或服務措施。而所謂低收入戶，係指符合本法第四條之規定，家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準（由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十定之）以下者。

生活扶助措施以現金給付為原則，低收入戶成員有特殊之情形時，得依其原領現金給付之金額增加百分之二十至四十之補助。低收入戶若有實際需要，尚有其他不同之扶助措施，例如：收容至適當處所、職業訓練、就業服務、創業輔導、以工代賑等。

由於社會救助法對生活扶助措施的規定過於概括，為便於執行，各地方政府還自訂相關之執行辦法（例如台灣省訂有台灣省政府社會救助辦法、台灣省遊民收容輔導辦法...等）。如前所述，只要該授權命令符合法定程序要件，即可作為行政機關執行生活扶助措施之法律基礎。

### 二、醫療補助

俗話常說「窮人沒有生病的權利」，這是因為醫療費用之支出，經常是一筆相當龐大的天文數字，一般收入的家庭可能因此生活陷入困境，遑論貧無立錐之地的低收入戶。是以，社會救助法第十八條之規定，「具有下列情形之一者，得檢同有關證明，向戶籍所在地主管機關申請醫療補助：一、低收入戶之傷、病患

者。二、患嚴重傷、病，所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者。參加全民健康保險可取得之醫療給付者，不得再依前項規定申請醫療補助。」另外，在第十九條也規定了，低收入戶參加全民健康保險之保險費，由各級政府編列預算補助。期望能由國家補助醫療費用之方式，維持基本人性尊嚴之生活。

### 三、急難救助

社會救助法第二十一條之規定，「具有下列情形之一者，得檢同有關證明，向戶籍所在地主管機關申請急難救助：一、戶內人口死亡無力殮葬者。二、戶內人口遭受意外傷害致生活陷於困境者。三、負家庭主要生計責任者，罹患重病、失業、失蹤、入營服役、入獄服刑或其他原因，無法工作致生活陷於困境者。」第二十二條規定「流落外地，缺乏車資返鄉者，當地主管機關得依其申請酌予救助。」符合上述二條文之資格者，請求救助時，主管機關之救助方式，以現金給付為原則。急難救助之對象，雖不限於低收入戶者，但必須是因發生急難事故致生活陷於困境者。

### 四、災害救助

社會救助法第二十五條規定：「人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。」人民因遭受天然災害或其他災害，往往造成生命財產之重大損失，災後極需政府之援助，以安定受災民眾之生活。於是第二十六條繼續例示規定救助方式：「直轄市或縣（市）主管機關應視災情需要，依下列方式辦理災害救助：一、協助搶救及善後處理。二、提供受災戶膳食口糧。三、給與傷、亡或失蹤濟助。四、輔導修建房舍。五、設立臨時災害收容場所。六、其他必要之救助。前項救助方式，得由直轄市、縣（市）主管機關依實際需要訂定標準辦理之。」

因為天然災害是不可預測的，所以災害救助也具有臨時性的特徵。也就是說，在災害原因消滅以後，若人民仍陷於生活困境而無法自立時，應依規定向政府申請其他常態性之救助，而不再

以災害救助之規定扶助之。

### 第三項 災害救助措施之法律性質

討論災害救助措施之法律性質有助於釐清人民與政府之權利關係。蓋因行政機關依法行政，人民就行政機關之作為原則上並非有請求權，必須符合法律上一定之要件，始承認人民直接之請求權存在，此謂之主觀公權利或公權。反面言之，若人民僅能消極的享受政府施政所帶來之利益，並不能主動請求一定作為者，學理上謂之反射利益。若災害救助屬於主觀公權利，人民於政府怠於施行救助時，即得依據行政救濟制度主張其權利，若災害救助僅屬反射利益，則人民僅能消極的等待政府實施救助，不能主動循行政救濟制度要求行政機關為救助行為，二者差別甚大，允宜加以釐清。

一般而言，判斷人民對於行政機關是否有主觀公權利，學說上以所謂保護規範理論為判斷標準。其構成要件有三<sup>7</sup>：

- 一、國家或其他公法人等行政主體依公法法規之規定負有行為之義務。
- 二、該公法法規並非僅以實現公益為目的，亦兼具有保護個人利益之目的。
- 三、受該公法法規保護之個人，有依該法規所賦予法之力，請求行政主體履行其依該法規應負擔之公法上義務。

查社會救助法僅於第二十五條規定：「人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害

---

<sup>7</sup> 此為德國學者 Bachof 之見解。惟仍應注意我國大法官釋字第四六九號解釋對於保護規範理論之解釋：「至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」限於篇幅，將留待第四章再予詳論。

救助。」從條文字面上，似難看出法律性質為何。從前揭保護規範理論之構成要件檢驗之，憲法第一百五十五條及社會救助法第二十五條規定均規定國家有「予以災害救助」之義務，此固符合第一構成要件，惟就該法規範是否兼有保障個人權益之目的，及該法規範是否賦予個人對行政主體請求履行法規義務之「法之力」，從學理上並無充足之理由能推論出肯定之結論，本研究報告認為，天然災害之災害救助，縱然憲法與社會救助法均設有明文，惟該法規範在立法目的上，均非明確規定保障特定人得享有權利，亦未對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權，且就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，無從得知有保障特定人之意旨，從而難以認定人民對於政府之災害救助為主觀公權利，享有要求政府履行義務之請求權。

### 第三節 其他法律

九二一大地震後，總統在災後第五天發布緊急命令，適用的期限為六個月，這是為了因應災後重建的一個應急的措施。但若是為了長期的重建工作，在性質上似乎並不適合以總統發布緊急命令的方式作為其法源與依據，為了要延續緊急命令在中華民國八十九年三月二十四日期限屆滿之後，繼續提供整個震災重建的法律基礎，於是在中華民國八十九年二月三日公佈了「九二一震災重建暫行條例」。

九二一震災重建暫行條例（以下簡稱重建暫行條例）是為了有效、迅速推動震災災後重建工作，以重建城鄉、振興產業、恢復家園，而制定之。其內容共分：總則、災區社區重建、租稅與融資之配合措施、行政程序之執行與簡化、重建經費籌措、附則等六章。其施行期間，自公佈日起算五年。規定之範圍廣泛，從災後重建工作之推動負責單位、地籍地權之處理、都市地區與鄉村農村聚落及原住民聚落之重建、居民之生活、文化資產、租稅及融資之優惠...到水土保持與環境影響評估簡化程序等，嚴格言

之，均非直接涉及災害救助。

惟查社會救助法第二十六條第一項規定：「直轄市或縣（市）主管機關應視災情需要，依下列方式辦理災害救助：一、協助搶救及善後處理。二、提供受災戶膳食口糧。三、給與傷、亡或失蹤濟助。四、輔導修建房舍。五、設立臨時災害收容場所。六、其他必要之救助。」其中第四款明文規定「輔導修建房舍」為災害救助之法定範圍，而重建暫行條例是為了有效、迅速推動震災後重建工作，以重建城鄉、振興產業、恢復家園而制定，對「輔導修建房舍」有深遠之影響，因此，本研究報告就九二一震災之災害救助，認為九二一震災重建暫行條例亦為災害救助措施間接但重要之法律基礎，應一併列入討論。

惟因規範之範圍廣泛，影響的層面可能相當深遠，因此本條例之內容也引起許多的討論。首先，重建暫行條例是否有立法之實益？其時效僅限於五年，是一限時法，而非成為一般性、長期性之法律，是否妥適？由於重建暫行條例是為了有效、迅速推動震災後重建工作，為求突破現行法令之限制，或彌補不足之處，制定一套特別法作為適用之依據，是有其必要的。並且，在這次九二一大地震中，我們會發現原來我們對於天然災害並無充分之應變措施，才有本條例之制定。是以我們應藉此一機會，制定出一個能適用在重大災害，且提供全面或至少是基本規定的法律，並依照平等原則，對於日後之災害，都給予相同的救助資源，才是一個進步的國家該做的事。

其次，也許是為了達到迅速的目的，在暫行條例中，我們可以看到有許多行政程序簡化的規定。例如本條例第六十一條規定「各級政府機關興建或經其核准興建受災戶臨時住宅、重建社區、重建災區交通、教育及其他公共工程、採取重建所需砂石、或設置土石方資源堆置處理場，依水土保持法第十二條至第十四條規定應先擬具水土保持計畫者，得以簡易水土保持申報書代替水土保持計畫，由該目的事業主管機關會同同級水土保持機關審核及監督。」雖然這是程序上的便宜措施，但應有事後相當之監督，特別是九二一大地震受創甚深的南投縣及台中縣，大部分都

是山區，水土保持計劃本就重要，何況是在強烈地震之後？故若事前簡化其審核程序，事後卻未定有嚴格把關的規定，如日後再遭遇其他天災，其後果恐不堪設想。

為了達到迅速的目的而簡化程序，或許可以理解，但簡化的程序應該侷限在簡化之後對人民之權益無涉的部分，例如辦理不動產繼承登記時，得免檢附遺產稅繳（免）納證明書（暫行條例第五十五條），或免繳登記規費等事項。對人民之權益有影響的部分，好比上述的水土保持計畫，或如暫行條例第二十條之規定牽涉區域計畫變更...等事項，因與人民之權益息息相關，不應任意簡化之，一來是為了確實保障人民之利益，不使不法行為搭「重建」的便車而損害人民權益；二來，重建的部分不只是土地，更是人民的生活，人民的意見與想法，當然是我們應該重視的。

「九二一震災重建暫行條例」是我們第一次面對重大的天然災害所制定的多面向的具體措施，由於是新制定之法律，執行之效果如何尚不得而知，故引起廣泛的討論或爭議是在所難免的。在討論與爭議都屬有理由，而見仁見智時，我們必須不時的回頭想想「災害救助的目的為何」，以作為檢驗的標準。檢驗的結果若是符合「人性尊嚴之維護」時，方可謂為適當的救助措施。

#### 第四節 小 結

災害救助在我國憲法第一百五十五條的規定中，可以尋得在憲法上的法律基礎。若總統在國家遭遇天然災害，為避免國家或人民遭遇緊急危難，亦得依據憲法增修條文第二條第三項之規定發布緊急命令，以緊急命令作為災害救助之法律基礎，民國八十八年的「九二五緊急命令」便是一例。至於社會救助法中，本有災害救助一章的規定，得以其作為災害救助之法源，自是無庸置疑。同樣的，「九二一震災重建暫行條例」是專門針對民國八十八年九月二十一日於台灣中部地區發生之強烈地震，及其後各次餘震所造成之災害而制定之法律，雖屬限時法，但於其有效期限內，當然是該次災害施行救助的法律基礎。綜觀上述，都會發現

我國的災害救助之法律依據實在薄弱。

由於我國的社會安全體系尚不完整，法律依據薄弱，在國民的生活陷入困境，國家施予救助措施，其救助方式之選擇與額度之決定，有時不免繫於執政者一念之間，缺乏合理之決策過程，尤應納入法制加以改善。而社會救助與社會保險為福利國家之兩大支柱，從本次九二一震災後觀察，社會保險對於災民之安全防護亦未顯現作用，本研究報告以為，加強社會救助相關法制之整備，建立天然災害社會保險之制度，厥為今後政府應努力之方向。

## 天然災害救助措施之研究



## 第三章 緊急命令與執行要點合憲性之探討

九二一集集大地震重創中台灣，造成嚴重之災情，政府除了全力動員搶救受困災民，同時亦責成相關單位全力回復水、電、交通等維生系統，震災後第五天，鑑於災情之重大乃百年來所僅見，為有效因應危機，儘速回復常態，前總統李登輝先生經由行政院會議之決議，依憲法增修條文第二條第三項之規定，於八十八年九月二十五日發布緊急命令，並於同月二十八日由立法院通過追認。因該緊急命令多屬概括之規定，行政院為具體執行救災、安置與重建之需要，乃於同年十月二十二日制訂「中華民國八十八年九月二十五日緊急命令執行要點」。是項緊急命令及其執行要點構成政府救災之重要法源，本章將藉由國家緊急權相關法制之探討，進而研究緊急命令對於災害救助之影響，並提出若干對於國家緊急法制之建議。

### 第一節 緊急命令

天然災害之發生所造成之損害規模大小不一，有全國性、大範圍嚴重性之損害，也有規模地區及損害程度較小甚至輕微之損害，所以天然災害之發生視其狀況，不一定非得發佈緊急命令不可，但如天然災害已足以導致國家或人民之緊急危難、已造成財政經濟或已同時造成財政經濟上之重大變故時，則已構成憲法上有關發佈緊急命令之要件，即有必要以非常之法制及作法解決此類緊急重大事故，九二一地震後，民意及主事官員一再籲請總統發佈緊急命令，以利救災救助與重建，發佈前後，各界有許多不同之聲音，正反陳述，爰一併納入本章中，加以探討。

#### 第一項 發佈要件與程序

緊急命令制度，基本上係國家遭遇緊急事變，於平時既有之法制不足以因應危機，另訂新法又緩不濟急時，不得已乃由特定

機關依法定程序採取急速處分，以維護國家存立並回復常態之特殊制度。觀其制度之目的可知，緊急命令規範之內容應以「因應急迫需要」、「救急」者為限<sup>8</sup>。

根據我國憲法增修條文第二條第三項之規定可知，總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令。緊急命令權屬於總統，需由總統發動，且須由總統發布緊急命令。惟為避免濫權，在條文中仍規定數個形式要件，以為限制與監督，待一一履踐之後，該緊急命令始不至於失其效力。

- 一、需為了避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故時，始得為之。
- 二、需經行政院會議之決議。
- 三、需踐行事後追認程序，也就是須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令即失其效力。

## 第二項 緊急命令之法律效力

緊急命令之法律效力如何？除可突破法律之限制外，其是否可凍結憲法條文甚至超越憲法？這個問題在學說上之見解不一：

- 一、肯定說認為，緊急命令性質上係屬一種憲法所授權特別之法規範，不僅可以排除一切與其牴觸之法律之適用，甚至可以停止若干憲法條文之適用<sup>9</sup>。惟部分持本說之學者雖認為其可凍結部分憲法條文，但終究仍有其界限，蓋因其屬憲法所授權發布，所以不僅不可能具憲法位階，更不可能定性成一種超憲法的權力，無論如何，至少憲法授權條款的規定內容本

---

<sup>8</sup> 許宗力，從九二一震災看緊急命令相關問題，台灣本土法學雜誌，第六期，2000年1月，頁86。

<sup>9</sup> 參閱林紀東，中華民國憲法逐條釋義（二），三民書局，民國七十七年一月修訂三版，頁118以下；薩孟武，中國憲法新論，三民書局，民國七十八年十月第八版，頁381以下；吳庚，行政法之理論與實用，自刊，民國八十八年六月增訂五版，頁258。

身即構成緊急命令的先天界限<sup>10</sup>。

二、否定說則認為，緊急命令既是憲法所授與之權力，在邏輯上當然不能超越憲法。蓋緊急命令在憲法上的定位既然只是相當於一種特別法，則其當然不能牴觸憲法或超越憲法的框架<sup>11</sup>。

在成文法源之法規範效力體系位階中，憲法效力最高，法律次之，授權命令又次之，這是廣為大家熟知之法源位階理論。緊急命令係屬一種憲法所授權特別之法規範，通常是現有法律不足以應付緊急事故，始發布緊急命令，故其位階高於法律，可排除部分法律之適用，是可以理解的。

然而，本章對於憲法之地位，在第一節開宗明義即稱，憲法是國家最高的規範，一國之內的法律秩序皆須上溯至此一規範，且不得違反之。惟查緊急命令係面臨重大變故權宜之計，有其存在之必要，為免緊急命令發動主體之濫權，本研究報告認為，緊急命令必須在嚴格、明確之要件下，方可凍結部分憲法條文、或者超越憲法之規範。

### 第三項 以「九二五緊急命令」為例，討論緊急命令作為災害救助之法律基礎

九二一大地震發生後，造成極大之損害，全國人民雖然驚魂未定，但都不分男女老幼全力投入救災工作。為因應災害救助及災後重建，前總統李登輝先生於同年九月二十五日，依憲法增修條文第二條第三項之規定，發布緊急命令，共十二點，其內容涵蓋政府預算之變更與經費減縮調整、公債的發行或借款、長期低利或無息的緊急融資、公有公用或非公用財產的借用、災區重建與搶修的行政程序簡化、災區交通與公共工程搶修之行政程序簡化、災民辦理繼承登記與補發文件規費之免納、水權土地或車輛

<sup>10</sup> 許宗力，前揭文，頁 88。

<sup>11</sup> 李建良，淺析緊急命令之憲法爭議－從「九二五緊急命令」談起，台灣本土法學雜誌，第六期，2000 年 1 月，頁 99。

等民間物資的徵用、國軍的調派、災區特定區域的管制、災戶役男國民兵役之徵服、妨害救災囤積居奇等行爲的刑事制裁等規定。該緊急命令之施行期間自發布日起至民國八十九年三月二十四止，爲期六個月。

由於緊急命令之內容相當廣泛且概括，行政院爲了便於執行，乃於民國八十八年十月二十一日制定「中華民國八十八年九月二十五日緊急命令執行要點」，以作爲必要之補充規定。茲成問題者，緊急命令中並無授權行政院訂定執行要點之規定，而行政院訂定之，該要點是否會因之無效？學者認爲<sup>12</sup>，緊急命令之性質相當於法律或類法律，且其內容涵蓋行政院所屬各機關的執掌事項，是以，行政院暨所屬機關爲執行緊急命令，自得訂定相關作業要點，以利執行。固然緊急命令中並無授權行政院訂定施行細則的規定，惟行政院爲執行緊急命令，仍非不得依其職權發布命令爲必要之補充規定，此點與行政機關爲執行法律，而依其職權發布命令爲補充規定，其情形大體相同。惟其性質應屬職權命令，故其內容僅得爲緊急命令之補充或具體化，而不得牴觸緊急命令規定或逾越緊急命令的範圍，自不待言。

又，執行要點是否須送立法院審查？學說見解認爲<sup>13</sup>，緊急命令畢竟也須經過立法院追認，這表示制憲者認爲立法院有權制衡總統的緊急命令權。因此，假使我們允許行政院進一步訂定具外部性，影響人民權利義務的緊急命令執行要點，該執行要點自無免於立法院制衡的道理。故，即便作爲母法的緊急命令是由總統所發布，並非如一般法律一樣是由立法院所制定，但從權力制衡之觀點，立法院應有權作實質審查，審查其有無逾越緊急命令的範圍<sup>14</sup>。

---

<sup>12</sup> 參閱李建良，緊急命令與法治國原則，台灣本土法學雜誌，第五期，1999年12月，115頁；許宗力，前揭文，頁89。

<sup>13</sup> 參閱許宗力，前揭文，頁89-90。

<sup>14</sup> 李建良先生亦持肯定見解，惟其認爲，立法院對於行政院所訂執行要點予以事後審查，與其說是審查該要點有無牴觸緊急命令，不如說是審查其有無侵犯立法者之權限（有無逾越立法院所追認的範圍）。見緊急命令與法治

綜合上述，可知緊急命令只要符合憲法增修條文第二條第三項所規定之法定程序，即具有相當於法律或稱類法律之效力，得作為災害救助或其他行政行為之法律依據。同樣的，具有外部效力之緊急命令執行要點，在送交立法院審查後，亦可作為緊急命令之補充規定，而相當程度的拘束了人民之權利義務。

觀察九二五緊急命令之內容，其規定諸如：對各級政府預算移緩濟急，並得發行公債籌措救災財源，中央銀行提撥專款供災民辦理重建融資，借用公有非公用財產安置災民，簡化行政程序興建臨時住宅等等措施，均直接突破災害救助措施可能面臨之平時法令限制，當然是九二一震災災害救助之法源。

惟九二五緊急命令由於規定之層面過於廣泛，且其條文內容多係原則性、概括性之規定；又因其施行期間僅有六個月，是以僅能做為暫時性之法律基礎，是以，在經過六個月之後，也就是民國八十九年的三月二十四日，緊急命令失其效力，災害救助措施之法律依據須回復常態，也就是必須適用社會救助法第五章災害救助之相關規定。因為災害救助為臨時性之救助措施，故在經過相當時間之後，可認為九二一大地震災害之原因解除時，若仍有需要救助之災民，應依其當時之生活條件，符合生活扶助或醫療補助之資格時，適用生活扶助或醫療補助之相關規定，回復至一般性之救助措施。

## 第二節 緊急命令之法理基礎

緊急命令係國家緊急權型式之一，所謂國家緊急權係指：當國家遭逢緊急、重大危機，常態憲政體制已不足及時排除危機，為維護國家之存在，並儘速回復常態憲政秩序，得採取必要緊急措施之權。此種緊急權之法理基礎何在？肯定緊急權存在之傳統法學者，不外以源自自然法之自救權理論，或「國家理性

---

國原則，台灣本土法學雜誌，第五期，1999年12月，頁116。

（staatsräson）」為其哲學基礎<sup>15</sup>。茲分述如下：

### 第一項 自然法之自救權理論

德國法諺：「緊急不識法律（Not kennt kein Recht；Necessity knows no law）」，羅馬法亦有所謂：「緊急情況下無法律（necessitas non habet legem）」。在個人遭遇緊急情形時，刑法有「正當防衛」及「緊急避難」制度可以阻卻違法，相同情形在民法亦有免除損害賠償責任之規定。反觀，國家遭遇內亂外患、疫癘或財政經濟上重大變故，其嚴重程度以平時法制不足以排除危機，此時，為維護國家存在有效處理緊急事態，並儘速回復平時憲政秩序，當然應暫時停止常態之民主憲政體制運作，賦予國家特殊緊急的權限，解除相關之法令及程序之限制（甚至限制人民若干基本權利），使其能集中資源迅速弭平危機。申言之，相對於自然人自我防衛之權利，面臨緊急危機時，國家也應擁有自救之緊急權。

### 第二項 國家理性

國家是由人民組織而成，國家之目的在於維持及照護其人民之尊嚴的生存。在若干緊急狀態之下，國家預知無法即時協助人民排除危機，乃明示開放人民自救之管道，此為人民之自救權前已述及。基於國家理性之思考，組成國家之人民都有緊急自救權，國家當然也應該有自救權，一方面確保國家之繼續存在，他方面也能持續照護人民之任務。申言之，覆巢之下無完卵，為儘速排除危機，避免損害之擴大，僅是犧牲常態運作之憲政體系及少數人之基本權利，換取更多數人之生命權、財產權之保障，此種利益衡量，顯然符合理性思維，也符合人民之期待。國家緊急權之正當性當奠基於此。

---

<sup>15</sup> 參見陳新民，「總統緊急命令權之立法問題」，收錄於「緊急命令與憲法」研討會論文集，中華民國八十九年一月二十一日，中央研究院中山人文社會科學研究所暨台北律師公會憲法委員會聯合印行。

德國著名之公法學者 Carl Schmitt 即肯定，國家緊急權係國家維持其存在之權利（Recht），而非某種由實證法所創設而來的權限或權力（Gewalt），充分的說明了國家緊急權之本質<sup>16</sup>。

### 第三節 緊急命令之界限

首應說明者，面臨緊急狀況時，並非所有國家均在憲法中設有緊急權制度<sup>17</sup>。在有緊急權制度之國家，其憲政上最大難題在於：如何賦予危機政府充足之權力，俾利其因應危機，同時，又能防免政府或當權者濫用此種權力？此為緊急權之宿命，是嚴重且兩難的問題。近代立憲主義要求，一切國家權力的行使，必須依照憲法及法律之規定，且遵循正當之法律程序（due process）。但是緊急權一方面係為因應國家之緊急危機，不得已而必須超越常態憲政體制之制約，甚或限制部分之基本權利；他方面此一猛藥卻有可能落入野心政客之手中遭其濫用，反成為摧毀憲政體制之毒藥！因此，「為了防止濫用的危險性，對於危機政府的運用，要設法加以經常的抑制」<sup>18</sup>。此所謂之抑制，即堅持立憲主義之立場，將緊急權限制在憲法預先設計好之框架內，以防止被濫用的危險。考量的方向有二：其一為「調和立憲主義之基本價值與緊急狀態之必要性，歸納出緊急權在本質上的內在界限」，其二為「憲法為國家唯一之理性，緊急權應在憲法中力求周延而明確，使之制度化」，分述之如下：

---

<sup>16</sup> 參見吳庚，國家緊急權的哲學基礎，憲政思潮第 53 期，民國 73 年 3 月，頁 194。

<sup>17</sup> 憲法有緊急權制度之國家以德國、法國為代表，德國威瑪憲法規定於第四十八條第二項，戰後德國原本並未在基本法中設置緊急權制度，直至一九六八年基本法第十七次修正案，始有所謂「緊急憲法（Notstandverfassung）」，法國第五共和憲法在第十六條規定緊急權。反觀美國、日本憲法均無緊急權制度，美國是由國會立法授權總統採取緊急措施，日本則由國會立法來因應緊急危機。參譚溯澄，國家安全與國家緊急權，憲政思潮第 53 期，民國 73 年 3 月，頁 183。

<sup>18</sup> 參許介麟譯，小林直樹著，國家緊急權的根本問題，憲政思潮第 53 期，民國 73 年 3 月，頁 1。

## 第一項 緊急權之內在界限

- 一、目的之限制：緊急權既為因應國家之緊急危機，維持國家憲政之存在，從此種目的上即可推演出其本質上、內在的限制。申言之，任何藉由緊急之名義將立憲體制恆久變革、或不正的違反應遵守之基本價值，均屬超越目的上之限制。例如，面對重大天然災害，國家發動緊急權之目的係因應天然災害，從而，手段即不應超出目的，做出與天然災害之救助無關之緊急措施。
- 二、期間的限制：緊急權本來係應付非常事態的暫時性措施，在本質上，必然有『暫時』的內在界限。如果毫無期間的限制，等於將憲政體制予以永久的變更，不符緊急權之本質。申言之，因應非常、緊急之事態，雖暫時超越平時憲政體制，但必然含有『在最快速時間內回復常態憲政體制』之目的，因此，必須在概念上清楚的界定期間的限制，絕對不可以是『永久的』、『無期限的』。
- 三、要件的限制：緊急權之所以為『緊急』，係因國家遭逢之緊急危機『重大』且『急迫』，常態憲政體制已不足以有效因應。因此，如何情形始得謂之『緊急危機』？厥為緊急權發動之內在限制。申言之，現實的危急情狀，已達到不可能遵守常態憲政時，才可以發動緊急權，此種『重大』且『急迫』之情況，即為緊急權要件之一。
- 四、程序的限制：常態憲政體制對於國家行為有一定的規範，緊急情況下雖然賦予國家超越體制的非常權力，但在程序上，事後仍然要對常態憲政體制的立法機關負責。易言之，所謂『緊急時期法律也得沈默』並非代表法律的失效，毋寧係法律事先預設之非常因應措施，並預留事後審查承認之程序約束，避免緊急權行使逸脫必要之範圍。實踐上，各國大多係以緊急命令法之程序規定，或立法機關事後追認之方式，完成程序之要求。

綜上論述，緊急權就其制度本質上，內含著目的、期間、要



件及程序等內在界限，但歷史經驗顯示，實際上緊急權之行使往往超越其本質上的限制<sup>19</sup>。最大的難題在於，如何決定已構成緊急權發動的要件及緊急措施是否符合目的上限制？就目的上限制及要件上限制而言，行使緊急權力者，均一再強調確實面臨緊急重大危機，且系爭緊急措施是為國家長治久安之目的不得動用，而法制上又無法事先清楚辨別究竟是否確屬緊急而在目的上有其必要，加以負責事後程序上約束的立法機關比行政機關弱勢，未能嚴格把關防止濫用緊急權。再者，期間的限制雖較明白而容易辨識，但緊急權發布時，若結合一定目的，並聲明在目的未完成前不回復平時狀態，即容易產生混淆，使人民關注於目的之達成，而忽略期間限制之重要性。因此，欲從本質上的內在界限來限制緊急權，除非有成熟之人民、強有力之立法機關或司法審查機制，否則不能發揮抑制的效果。

#### 第二項 緊急權之制度化

為防止緊急權之濫用，可從常態憲政體制建立明確的制度架構，將緊急權限制在預先設定之範圍內，並且設計相配套之監督機制，使執行權力不致毫無約束而獨裁化。

在緊急權制度化方面，日本學者大西芳雄曾於氏著「立憲主義緊急權的最低條件」中提出以下五點立論，頗堪我國參考<sup>20</sup>。

所謂「不可或缺的條件」就是，第一、緊急權的條件及效果必須以憲法或法律定之；第二、緊急權發動的決定權應保留於議會；第三、緊急權的終期應在發動之際明文規定；第四、緊急權的效力不可超越必要的最小限度並不可為永久性；第五、對於緊急權的行使必須設置追究責任的制度。

將緊急權制度化實際入憲，規範的最詳盡者，為德國基本法。

---

<sup>19</sup> 例如德國威瑪憲法時期緊急權之行使，即因憲法條文不夠明確，且立法機關未就緊急權行使細節訂定緊急命令法，便利獨裁權力行使者濫用緊急權，終而導致威瑪共和之覆滅。參國家緊急權之歷史經驗，黃俊杰，傳文文化，1997年9月1版1刷，頁54。

<sup>20</sup> 同註10，頁4。

德國基本法中涉及緊急權的規定共有二十八個條文之多，分散在不同的章節，其緊急權法制基本上把國家的緊急權分成三種不同的態樣：

一、國防狀態（*Verteidigungsfall*）：這是最傳統的戰爭危機，德國基本法特增訂一章共十一個條文，來規定國防狀態時，由認定的表決程序（如眾議院三分之二同意，參議院過半數同意）及國軍的統帥權移轉與防衛民用設備、聯邦政府的權力集中與行政財政制度的簡化等（第 115 條 a~第 115 條 i）<sup>21</sup>。但即使在有發生戰爭的危機時，如果聯邦議會仍能集會與議定法律時，亦可行使不信任投票與選舉新的聯邦總理，倘眾議院無法集會或表決時，方才與聯邦參議院組成人員較少的聯席委員會來代行國會的一切職責（第 53 條 a 以下），使國家瀕臨戰爭或遂行戰爭時，國會仍能繼續運作<sup>22</sup>，同時國防狀態發生後，聯邦憲法法院的地位與權限不受影響（第 115 條 g），這個「憲法的維護者」仍然可以扮演維護人民的角

---

<sup>21</sup> 關於確認德國進入國防狀態，基本法第 115 條 a 規定，一旦聯邦領域遭受攻擊或有此威脅時，應由聯邦政府提請眾議院宣告進入國防狀態。眾議院應以三分之二以上同意，且至少應有總額過半數以上議員同意，參議院需過半數同意後方得宣告之（第 1 項）。如眾議院無法集會且有急迫外來之必要時，則由聯席委員會三分之二以上議決，且至少應有半數以上委員同意後，方得宣告之（第 2 項）。進入國防狀態應由總統宣告，並刊載在聯邦法律公報上（第 3 項）。如果國家驟受攻擊，而國會無法集會時，由攻擊之時起，視為進入國防狀態，且由總統宣告之。在此時刻，聯邦政府不論在立法權或行政權都取得優勢，可以收取地方之權限。例如前者，只要參議院同意時，即可將地方立法權收歸中央（第 115 條 c 第 1 項），聯邦法律能暫時規定徵收及拘留人民在四天之內（但須法官無法執行職務時為限），以及在參議院同意下，以聯邦法律規定聯邦與地方的財政關係（第 2、3 項）。後者，乃聯邦政府得對各邦政府下達命令權，（第 115 條 f）。另外，在國防狀態發生後，國會若不能正常運作時，得由聯席委員會代行職權。但基本法同時也規定本委員會不能另外議決基本法其條文的暫時失效或永遠失效，也不能議決將德國主權讓渡國際組織（第 115 條 c），是乃避免德國國會聯席委員會的「少數獨裁」。國會聯席委員會成員三分之二由眾議院依各黨比例產生，三分之一由參議院產生，目前該委員會共有四十八名委員。見 I. V. Munch, *Staatsrecht Bd I*, 5. Aufl., 1993.

<sup>22</sup> 即使在第一次世界大戰時，德意志帝國議會仍然開議並未關閉，在第二

色。至於眾議院議員與邦議員的任期，在國防狀態發生後，並不屆期任滿，必待國防狀態結束後六個月才屆滿，同樣的聯邦總統的任期則在國防狀態終止後九個月才任滿。由此可知德國基本法對於涉及國家存亡的戰爭危機發生時，依然保留國會的監督體制。同時德國基本法寧可簡化立法的程序，例如在基本法第 115 條 d 第 2 項規定，政府爲了緊急立法，可同時將法案送交參眾兩院，參眾兩院當立即共同審議，且如須參院同意者，則以全體出席過半數視爲同意，因此德國並不採納由國會概括授權予政府來頒布緊急命令的體系。

- 二、緊張狀態（*Spannungsfall*）：德國基本法第 80 條規定了一種國家可能進入國防狀態前的情況。蓋國家若有制定國防狀態下的特別法律時，本應在國防狀態爆發後方能適用之，但爲避免國家一時措手不及或是驟然宣佈進入國防狀態會引起國內外情勢緊張時，則可宣佈較低度的緊張狀態，讓一些緊急時期的法令可提早上場，但德國國會仍能發揮完全的監督能力，也可以議決那些已在適用的緊急法令停止實施。同樣的，緊張狀態由眾議院的議決方可宣告之，也因此德國平日即可制定有關國家進入國防狀態的特別法律，以備不時之需。例如在 1968 年 10 月公布了三個「穩定法」，即爲了穩定軍用與民用的「經濟穩定法」（*Wirtschaftssicherstellungsgesetz*），以及包括糧食、農產品及木材等工業的「民生物品供給穩定法」（*Ernahrungssicherstellungsgesetz*）；及「交通穩定法」（*Verkehrssicherstellungsgesetz*）。加上 1968 年 5 月 24 日修正的水資源穩定法及 1968 年 8 月 13 日公布的限制人民通訊法，都是具體的戰時緊急法令。
- 三、災難狀態（*Katastrophenfall*）：德國對於所謂的災難防護狀態，主要分爲二種：第一是指天然災害（*Naturkatastrophen*）的防護；第二是人爲災害的防護，最明顯的例如判亂的發生。德國基本法將二者分別的規定，在防衛天然災害的發生時，

---

次世界大戰時，形同傀儡的帝國議會才未開議。

基本上仍是各邦政府可採行應變的權限，動用本邦警力為通常之舉，但當一邦警力力所未逮時，可請求他邦警力及聯邦的力量（例如聯邦邊境警察及國軍）來支援之，但災區如跨邦以上時，則聯邦政府得主動介入，並給予各邦下命權。由此條文可知，聯邦在邦的抗變能力不足時才介入之，且取得了指揮的權力。所以條文是規定在災害法第二章「聯邦與邦關係」下的第 35 條。

另外一個針對災難的情況則是政治性的類似暴動、判亂的公安事變時，德國基本法在第八章關於「聯邦法律的執行與聯邦行政」中第 91 條規定，基本上和前述天然災害的規範很類似，也是邦警力不足時，聯邦軍警才介入<sup>23</sup>。

由德國基本法對於災難的處置權責交在各邦，故各邦便應在平時即立法並成立救災機構，以便承擔天災時的救援工作，例如巴伐利亞邦在 1970 年 7 月 31 日便公布了「巴伐利亞邦災變防制法」（*Bayerisches Katastrophenschutzgesetz*）作為防治災變的主要法律，本法規定了災變的負責官署為內政部，以及有關救災官署的權限、救災基本的募集、罰則、對人民基本人權（如人身自由、集會、通訊、遷徙等）限制的權力，另外針對平日個別的災難，則由 1974 年 1 月公布的巴伐利亞急救服務法（*Rettungsdienstgesetz*）予以規範，當然在重大災害時可依命令投入救災。這是德國各邦標準的災難應變機制。

綜上論述，德國於冷戰時期因柏林危機等情勢，使其體認國家緊急權存在之必要，鑑於威瑪憲政時期之痛苦經驗，乃於其基本法中力求將緊急權予以制度化。惟徒法不足以自行，國家憲政之維護，有賴全體國民之積極關注、監督，誠如德國學者 Maunz 所言：「即使將一切規定排除，我們仍需考慮到權力者以任何口實超越法律秩序，而我們無法加以阻止。」<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> 參見陳新民作，西德國家緊急條款的制訂過程及其架構，憲政思潮第 69 期，1985 年，頁 58 以下。

<sup>24</sup> 同註 12。

#### 第四節 執行要點之法理基礎

本次九二一震災中，雖有總統府即時之反應，於九月二十五日發布緊急命令，然則因情勢急迫，內容十二項多係政策性原則規定，故行政院為落實該命令，於八十八年十月二十一日發布「緊急命令執行要點」並函送立法院「警知」，此為該執行要點之背景。析言之，本案之爭點在於「警知」二字，於憲政發展史上恐屬空前之舉，行政院所為主要用意乃在希望立法院能不要審查，准予備查。

吾人盡知「中央法規標準法」第三條規定：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」就依法行政原則，行政院發布之命令，自應符合此規定，但卻以「要點」為名稱，並以史無前例之「警知」方式。依「立法院職權行使法」第六十條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令送達立法院後，應提報立法院會議。出席委員對於前項命令，認為有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，如有三十人以上連署或附議，即交付有關委員會審查。」同法第六十二條第一項另規定：「行政命令經審查後，發現有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之。」<sup>25</sup>

對此國內學者林世宗曾認為：依法言之，憲法增修條款第二條第三項規定雖賦予總統發布緊急命令權，但未賦予行政院發布命令有特別權限。即使「緊急命令執行要點」係為落實執行原「緊急命令」，仍屬行政院發布之命令，自非得違背「中央法規標準法」與「立法院職權行使法」有關命令之名稱與立法院之審查程序，以符「依法行政」意旨。尤其行政院發布之「緊急命令執行要點」內容涉及人民權利義務事項，尤非得以「警知」方式免於

---

<sup>25</sup> 林世宗，「九二一大地震緊急命令與執行要點之憲政爭議」，全國律師，1999.11，頁9。

審查，而准予備查。行政院堅持以「要點」名稱與「警知」方式發布「緊急命令執行要點」，雖在立法院以黨政強勢表決通過，但在我國憲政發展卻留下重大瑕疵爭議，誠屬遺憾。<sup>26</sup>

學者陳新民亦針對本次因應九二一震災之「緊急命令執行要點」，依其性質和國會之追認與備查兩方面析述如下：

### 一、執行要點的性質

由總統緊急命令的十二點內容，除第十一條涉及司法、第十二條為期限規定外，其餘十條內容全係授權政府（中央、地方與中央銀行）實施救助措施得不受平時法令之限制，而且對於法治國家要求「授權明確性原則」，應交待授權的目的（*Zweck*）、內容（*Inhalt*）及範圍方面，除了目的可由各個條文中及本命令的全盤意旨瞭解外，對於授權的內容與範圍，卻不夠清晰且明確，已經和大法官近年來所揭櫫的「授權明確性原則」大相逕庭。

本次的緊急命令是屬於仍「須填充的命令」（*ausfüllungsbedürftige Verordnung*），無異於空白授權的立法，本身並未能創設實質的拘束與規範內容，仍須依靠下位的行政命令給予補實，因此行政院所頒布的執行要點雖然用語頗似行政機關約束內部作業的行政規則，但其法規的任務相當於「子法」的法規命令。然而本要點中卻有部份條文授權行政機關制定的規定，卻是得由行政機關以行政規則來達成者，例如中央銀行融資作業之規定（第二條）、災害重建的簡化行政程序（第四、五、六條）等。具有標準的法規命令色彩者，則如徵用水權及空地空屋等的徵用權（第七條一項）、災區的管制與居民的撤離（第九條），及災區役男服國民兵役的規定（第十條）。其屬於內部性質的行政規則似乎比法規命令來得多，因此被授權的政府所頒布的法規含有相當不同的性質，顯得法規性質的雜亂。

這種空白授權的立法例，卻又未明白授權行政院訂定辦法，比民國 37 年 8 月 20 日的金元券命令還不明確。該次命令明定另

---

<sup>26</sup> 同註 14。

行公布四個管理辦法外，另明定授權行政院訂定規程或補充辦法。八七水災緊急命令也有相當多明確的增稅額度規定，也可達到法明確性的要求。

## 二、立法院的追認與備查

總統的緊急命令應於十日內送請立法院追認，本次緊急命令已於三天後通過立法院追認，但卻因為本命令的過度概括，也引起了立法院的表決可否加以附條件或增刪的問題。威瑪憲法時代學界的通說例如 Carl Schmitt 便認為緊急命令應該有一整體性（*Einheitlichkeit*），而採取否認見解。我國立法院職權行使法第十五條第一項也規定立法院收到總統移交之緊急命令時，應不經討論，交全院委員會審查，審查後提出院會，以無記名表決，也是符合緊急權力爭取時效的設計。然而，問題卻在當緊急命令形同空白授權時，立法委員既不能增添其內容或附加條件，顯然形成國家法治國原則的一大漏洞，國會的全盤追認制也顯示出其致命的缺點。

次而就執行要點而言，本要點已經將緊急命令予以具體化，因此可以創設出緊急時期的法律基礎，其作用可比擬為法規命令，使得緊急命令所欲達到的規範效果能獲得一個法令的依據。就此意義而言，此特殊的法律秩序已排斥了由立法院所創設的其他法律秩序，理應由立法院審議，此乃追認制度的主要精神所在。如果僅由憲法條文文字的解釋，僅須緊急命令本身才須追認，將造成緊急命令空白化的趨勢，無怪乎行政院用「警知」方式通知立法院而引起立法院的譁然，其因在此。也看出了我國憲法緊急權制度的一大盲點。

其次，由於此次執行要點是在震災發生後整整一個月才制定出此十四個條文，故何不考慮由總統以第二次緊急命令的方式頒布之，以示尊重立法院，亦是社會輿論一種強烈的聲音。由於迄執行要點頒布為止，絕大多數的緊急命令條文因過於空泛而形同具文，少數條文例如調派國軍執行救災任務（第八條），及其他的救災物資投入，本即是行政院平日的法定職權，因此就「更易」

法律基礎角度而言，九二一大地震以後的確出現了一個月的法令空窗期。在此，吾人可再思考，距離國會通過追認緊急命令程序已滿一個月，立法院為何不將此執行要點換成法律形式，豈不更符合民主與法治原則？可見我國用國會追認緊急命令，卻讓空白授權下的執行要點能擺脫國會的監督，此制度設計頗為不善。<sup>27</sup>

### 第五節 緊急命令法之必要性

依本章第二節第二款之論述，緊急權之法制化對現代立憲主義國家而言確為刻不容緩之議題。我國憲法關於緊急命令之規定眾所周知係參照德國威瑪憲法之設計而來，故於探討緊急命令法之必要性課題時，非追本溯源，詳析德國法制背景便無由竟其全功。據此，國內學者劉幸義教授曾為文指陳：十九世紀的德國各邦憲法認為，緊急命令權屬於政府集權的一環。於國會立法遭受障礙時，且為確保國家能夠繼續運作，才由政府介入，將國家權力集中於政府（例如一八一二年 **Baden** 邦憲法六六條）。德國以外的國家也有類似的規則。原則上緊急命令必需即時向國會提出追認。一八七一年的德國憲法沒有發布緊急命令的可能性。一九一八年以後，不僅依各邦憲法有可能發布緊急命令，威瑪憲法第四十八條也有帝國自己的緊急命令法，第二項規定：「當德國公共安全與秩序重大受擾或受危害時，國家總統為回復公共安全與秩序得做必要之處置，為此目的，國家總統得暫時全部或部份停止第一百十四、一百十五、一百十七、一百十八、一百二十三、一百二十四與一百二十五條所規定的基本權利（人身自由、居住自由、通信書信與電信自由、意見與出版自由、集會自由、結社自由、保障所有權）」。

學者李建良於氏著「論緊急命令法之制定問題」中亦力陳緊急命令法制化的必要性，並於文中積極討論緊急命令法所應規範

---

<sup>27</sup> 陳新民，「總統緊急命令權之立法問題」，緊急命令與憲法研討會會議論文，民 89.1.21，頁 10~11。



載明之內容。氏認為：縱觀此次總統發布緊急命令及行政院訂定執行要點之經過，立法院呈現幾近「潰敗」之現象，固然是因為懷於災變救急為先之「民情」而難以作出拒卻之回應，不過，我國缺乏一套完整客觀之緊急命令法制，恐怕才是造成爭議迭起之原因所在。換言之，我國憲法對於緊急命令制度，除規定立法院追認程序及效力外，相關配套與防弊措施，均付之闕如。是以，在總統發布緊急命令之後，隨即有人提出健全緊急命令法制之呼籲，而在野黨更極力主張應制定「緊急命令法」，以規範緊急命令權之行使，並擬具多項草案，提付立法院審議，惜因國民黨強力動員反制，而遭封殺。誠然，從事件演進之角度以觀，緊急命令法制定之問題，隨著緊急命令有效期間之屆至而漸失意義，惟從制度建立與維護憲政常軌之立場，立法院得否制定「緊急命令法」以及如何制定之問題，容有探究釐清之必要。<sup>28</sup>

#### 第六節 緊急命令對災害救助措施之影響

「九二五緊急命令」在前言部份就開宗明義地點出其對災害救助的直接影響，原文抄錄如次：

「查臺灣地區於民國八十八年九月二十一日遭遇前所未有強烈地震，其中台中縣、南投縣全縣受創甚深，台北市、台北縣、苗栗縣、台中市、彰化縣、雲林縣及其他縣市亦有重大之災區及災戶，民眾生命、身體及財產蒙受重大損失，影響民生至鉅，災害救助、災民安置及災後重建，刻不容緩。爰經行政院會議之決議，依中華民國憲法增修條文第二條第三項規定，發布緊急命令如下。」

其次，九二五緊急命令本文中除第十條、第十一條、第十二條外，其餘各條均係直接相關於災害救助的積極措施，茲詳論如

---

<sup>28</sup> 李建良，「論緊急命令法之制定問題」，緊急命令與憲法研討會會議論文，民 89.1.21，頁 2~3。

下<sup>29</sup>：

- 一、緊急命令第一條：「中央政府為籌措災區重建之財源，應縮減暫可緩支之經費，對各級政府預算得為必要之變更，調節收支移緩救急，並在新臺幣八百億元限額內發行公債或借款，由行政院依救災、重建計畫統籌支用，並得由中央各機關逕行執行，必要時得先行支付其一部分款項。前項措施不受預算法及公共債務法之限制，但仍應於事後補辦預算。」本條文主要在調整政府財源分配，使政府可以移緩救急。按預算法第十一條：「政府預算，每一會計年度辦理一次。」第五十五條：「各機關應按其法定預算，並依中央主計機關之規定編造歲入、歲出分配預算。」對政府財源分配形成一定之限制，以中央政府為例，每一會計年度開始前必須先行編列預算，送立法院審查通過，此即為法定預算，政府僅能據此而展開各項施政，無論歲出或歲入，不得另立名目恣意進出。又，為健全國家財政結構，避免過度舉債，公共債務法第四條規定：「各級政府在其總預算及特別預算內，所舉借之公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數的百分之四十八；其分配如左：……」限制政府公共債務之上限。任何施政，欠缺財源即無法推動，面臨重大震災，考量政府為救助、安置之需要，亟需龐大財源，俾支應各項救助支出，緊急命令乃突破前揭預算法、公共債務法之限制，一方面使政府可在法定預算中移緩救急調解財源，他方面既有財源若仍不足，亦得在新臺幣八百億元限額內發行公債或借款，由行政院依救災、重建計畫統籌支用。依據行政院頒佈九二五緊急命令執行要點第二點之規定：「緊急命令第一點所定應縮減暫可緩支及調節收支移緩救急之經費項目如下：
  - (一) 震災發生後已毋須執行者。
  - (二) 原列計畫本年度可減量辦理且不延至以後年度者。

---

<sup>29</sup> 有關緊急命令影響各該法令之條文對照參照附錄三。

- (三) 原列計畫延長執行年限至以後年度者。
- (四) 截至八十八年九月底，經常門已分配尙未支用餘款。
- (五) 各項計畫發包贖餘款。
- (六) 非核准有案之會費、捐助與分擔。
- (七) 非當前迫切需要之設計、研究、訓練、考察、會議及內容貧乏之刊物。
- (八) 原預算未列之出國案件及委辦計畫者。
- (九) 其他可資撙節者。」

又將得以緩支之項目明文規定於執行要點第三點：「緊急命令第一點所定救災、重建計畫統籌支用項目如下：

- (一) 災區緊急救援及搶修。
- (二) 公共工程之復建。
- (三) 公共建築之復建。
- (四) 受災戶之慰助、補貼及減免。

(五) 增進災區民眾身心之調適。」則將緩支籌措出之財源明確規定出可予支用之範圍。

二、緊急命令第二點：「中央銀行得提撥專款，供銀行辦理災民重建家園所需長期低利、無息緊急融資，其融資作業由中央銀行予以規定，並管理之。」按中央銀行隸屬行政院，為國家銀行，依中央銀行法第二條：「本行經營之目標如左：一、促進金融穩定。二、健全銀行業務。三、維護對內及對外幣值之穩定。四、於上列目標範圍內，協助經濟之發展。」操作實務上，中央銀行長期以來即依據中央銀行法第二條第四款，提供「首次購屋者低利貸款」、「國宅低利貸款」等業務，俾配合國家照顧經濟弱勢者之政策，因此，是否有必要在緊急命令中規定提撥專款，供銀行辦理災民重建家園所需長期低利、無息緊急融資，本研究報告持保留之見解。

三、緊急命令第三點：「各級政府機關為災後安置需要，得借用公有非公用財產，其借用期間由借用機關與管理機關議定，不受國有財產法第四十條及地方財產管理規則關於借用期間之限制。各級政府機關管理之公有公用財產，適於供災後安

置需要者，應即變更爲非公用財產，並依前項規定辦理。」依國有財產法第四十條規定：「非公用財產得供各機關、部隊、學校因臨時性或緊急性之公務用或公共用，爲短期之借用；其借用期間，不得逾三個月。如屬土地，並不得供建築使用。前項借用手續，應由需用機關徵得管理機關同意爲之，並通知財政部。」原本即得因臨時性或緊急性之公共需要而提供短期借用，惟借用期間不得逾三個月。以九二一震災災情嚴重之程度，救助、重建期間絕不可能於三個月內完成，申言之，安置災民之時間將超過三個月，因此，有必要藉由緊急命令來突破三個月期間之限制。依據行政院頒佈九二五緊急命令執行要點第四點：「各級政府機關爲安置受災戶需要，依緊急命令第三點及第四點之規定，借用公有非公用土地、建築物或其他工作物者，得於管理機關同意後，先行使用，俟後再辦理借用手續。各級政府機關出借公有非公用土地、建築物或其他工作物者，應訂定借用契約，明定借用目的、期間、期屆滿時應無條件返還等內容，並載明應逕受強制執行之意旨，向法院辦理公證。」此項公證之規定，似乎將造成安置作業之遲滯，與災害救助之本旨顯有不符。

- 四、緊急命令第四點：「政府爲安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建，得簡化行政程序，不受都市計畫法、區域計畫法、環境影響評估法、水土保持法、建築法、土地法及國有財產法等有關規定之限制。」本條主要之作用在簡化興建臨時住宅原本應踐行之行政程序，例如在都市計畫方面，原本擬定都市計畫有其一定之行政程序，都市計畫法第十五條規定：「市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：一、當地自然、社會及經濟狀況之調查與分析。二、行政區域及計畫地區範圍。三、人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之推計。四、住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。……」同法第十八條：「主要計劃擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。……」主計畫擬定後送審議前，應公告

並給人民表達意見之機會，經審議或修正通過後，並應依法層轉各該主管機關核定、備案<sup>30</sup>。又，都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更，並得視實際情況，劃定其他使用區或特定專用區。前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。災區因安置必須興建臨時住宅，或就受損房屋原地重建，因都市計畫之擬定有其一定之程序，且對計畫內之土地使用形成一定程度之管制，不利於安置、重建作業，因此緊急命令解除臨時住宅用地之使用管制以利安置作業，簡化都市計畫確定程序，使需變更都市計畫之市地加速變更，以利重建作業。依據行政院頒佈九二五緊急命令執行要點第六點：「為執行緊急命令第四點之規定，營建業務簡化程序如下：

- (一) 區域計畫檢討、土地使用分區與使用地變更及容許使用項目之調整等作業，不受區域計畫法有關規定限制。
- (二) 都市計畫之擬訂、變更、禁建之程序，不受都市計畫法第八條、第十九條、第二十條、第二十三條、第二十八條、第八十一條等規定限制。……」

就此暴露出一個緊急命令第四、五點都有的嚴重問題，簡化作業程序究竟要簡化到什麼程度？以都市計畫為例，原本都市計畫法就都市計畫之擬定，規定相當繁瑣之程序，都市計畫法第八條明文規定都市計畫之擬定、變更，應依本法所定之程序為之，而執行要點第六點第二款則謂不受都市計畫法第八條之限制，予人排除全部都市計畫全部法定變更程序之錯覺。且執行要點第六點第二款又謂不受都市計畫法第十九條之限制，經查該條文就都市計畫至少規定了：計畫書公開展覽、公告、居民書面陳述意見、都市計畫委員會並參與審議、上級主管機關核定等程序，究竟簡化哪些程序<sup>31</sup>？連執行要點都無法規定明確，此大有違背法治國所

<sup>30</sup> 詳細程序參見都市計畫法第十五條至第三十一條及台灣省都市計畫法施行細則、台北市都市計畫法施行細則等規定。

<sup>31</sup> 經再查訪內政部營建署，得知內政部八十八年十一月十五日以台八八內營字第八八七七九二八號函頒：「九二一震災地區都市計畫程序簡化作業規

要求之法之明確性原則，應加改善。

再者，環境影響評估法第七條：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。……」，同法第八條：「前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項：一、將環境影響說明書分送有關機關。二、將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三十日。三、……」，緊急命令為求安置、重建作業之迅速進行，乃明文簡化環境影響說明書之審查及第二階段環境影響評估之程序。依據行政院頒佈九二五緊急命令執行要點第十點：「依緊急命令第四點及第五點所為下列開發行為，免實施環境影響評估：

- (一) 安置受災戶之臨時住宅及災區社區、住宅之興建者。
- (二) 前款以外之災害復舊緊急性工程者。但其位於斷層帶一定範圍內者，應提出因應對策逕送主管機關審查。
- (三) 第一款以外之災害新建緊急性工程者。但其位於國家公園、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境或斷層帶一定範圍內者，應提出因應對策逕送主管機關審查。」將臨時住宅之興建等行為，完全免除實施環境影響評估。

五、緊急命令第五點規定：「中央政府為執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作，凡經過都市計畫區、山坡地、森林、河川及國家公園等範圍，得簡化行政程序，不受各該相關法令及環保法令有關規定之限制。」依據行政院頒佈九二五緊急命令執行要點第七點：「為執行緊急命令第四點及第五點之規定，進行災區重建及公共工程之搶修、重建工作，經濟業務簡化程序如下：

---

定」第四點第二款規定，「計畫擬定機關完成計畫草案，於辦理公開展覽及說明會後，循行政程序報由內政部召集各級都市計畫委員會組成聯席會議審議。」仍須踐行公開展覽即上級機關審議程序，並非全部排除都市計畫法第十九條之規定。

- (一) 災區受損之天然氣輸儲整壓設備，得依原核准路線或位置施工修護，其因橋樑或道路嚴重損毀，短期無法依原核准路線施工，得架設臨時管線，不受公路法第三十條、都市計畫法第二十七條、第二十八條、區域計畫法第十五條、市區道路條例第二十七條、第二十八條及第三十二條規定之限制。
- (二) 災區受損之變電所、電廠、營業處所、儲油槽及加油站之建築物及其營業設備，依原有建造執照施工，不受建築法第二十五條、第七十條及第七十二條等規定之限制。
- (三) 災區受損輸電線路之重建及南北第三路三四五仟伏特輸電線路之興建，其塔基用地及輸電線路架設工程，得依既有或規劃路線先行使用土地及進行架設工程，如因塔基流失或短期無法復建完成，得移位重建或架設臨時線路，不受都市計畫法第二十七條、第二十八條、區域計畫法第十五條、國有財產法第五十條、水土保持法第十二條、森林法第九條及電業法第五十條、第五十一條等規定之限制。
- (四) 堰塞湖得由主管機關依實際需要先行處理，不受環境影響評估法第五條、區域計畫法第十二條、第十五條、區域計畫法施行細則第十二條、非都市土地使用管制規則第十二條及森林法第九條等規定之限制。
- (五) 為緊急取水鑿井、緊急疏濬河道及復建需要提供行水區之河川公地予各災區暫時堆置廢棄土、物及為維持交通暢通，施設跨河便橋或便道，或改建、修復或拆除既有跨、穿越水道或水利設施底部建造物，不受水利法第二十八條、第二十九條、第七十二條、第七十二條之一及台灣省河川管理規則第三十一條之限制。」

執行要點第七點第三項所規定，關於南北第三路三四五仟伏特輸電線路之興建，其塔基用地及輸電線路架設工程，是否屬於災區公共工程之範圍？引起甚大之爭議。按緊急命令第五點係因

應九二一震災，為求迅速進行災區重建及公共工程之搶修、重建工作，而南北第三路高壓輸電線路乃台灣電力公司改善輸電之既定工程，並非災區受創之公共工程<sup>32</sup>，本研究報告以為，執行要點將其納入緊急命令之適用範圍，顯有搭便車之嫌疑。所幸歷經災變，各界對於電力需求深刻體認，因而經由台電公司溝通協調，已於八十九年四月下旬完成該項工程，毋須適用緊急命令。

六、緊急命令第六點：「災民因本次災害申請補發證照書件或辦理繼承登記，得免繳納各項規費，並由主管機關簡化作業規定。」有關身分證之規費，戶籍法第十二條：「人民依本法向戶政機關申請閱覽戶籍登記資料、請領戶籍謄本、國民身分證、戶口名簿，應繳納規費；其收費標準由內政部定之。」明文規定應繳規費。至於繼承登記之部分，土地登記規則第四十七條：「辦理土地登記程序如左：一、收件。二、計徵規費。三、審查。……」同規則第一三六條：「登記規費包括土地法所規定之登記費、書狀費、工本費、閱覽費。」

惟查行政院頒佈九二五緊急命令執行要點，並未詳細就免繳納哪些規費再予補充規定，似有疏漏之嫌。蓋因各項證照書件種類繁多，例如身分證、戶口名簿固無疑義，若申請補發者為專門職業資格證書（例如律師、建築師之證照），或涉及司法之判決書、債權憑證，究竟是否應免繳規費，應明文規範其範圍以杜爭議。

七、緊急命令第七點：「中央政府為迅速執行救災、安置及重建工作，得徵用水權，並得向民間徵用空地，空屋、救災器具及車、船、航空器，不受相關法令之限制。衛生醫療體系人員為救災所需而進用者，不受公務人員任用法限制。」第一項係針對徵用水權、或其他不動產、器具之規定，第二項則為進用衛生醫療人員之便宜規定。依據行政院頒佈九二五緊

---

<sup>32</sup> 其實不只台電第三輸電線路，原本若干民營電廠因輸電線路土地使用權取得不易，亦紛紛向經濟部要求納入緊急命令執行要點第七點第三項之範圍內，以排除其困難，而政府官員似有同意其納入之態勢，幸而社會輿論反對始做罷，參見中國時報民國八十八年十月十一日社論，二版。



急命令執行要點第十一點：「為執行緊急命令第七點第一項有關向民間徵用之規定，依下列徵用程序及補償標準辦理：

（一）徵用程序：

各縣（市）政府應建立完整有關救災器具及車、船、航空器等裝備及空地、空屋之資料，以隨時因應徵用事宜。

徵用民間救災器具、車、船、或航空器等裝備，或徵用空地或空屋，應由中央政府為之；亦得由各縣（市）政府提出需求後，並由中央政府統籌辦理，提供當地縣（市）政府使用。

徵用空地、空屋，應於徵用土地現場公告其範圍及期限，於公告後以書面通知土地、房屋所有權人。

（二）補償標準：

受徵用之救災器具、車、船或航空器等裝備，或空地、空屋之所有人，得請求下列補償：

- 1.徵用之車、船或航空器均以政府核定之交通運輸費率標準補償；無交通運輸費率標準者，參照當地時價標準補償。
- 2.徵用之救災器具，參照當地租金標準按月補償之，不足一月者，按日計算之。
- 3.徵用之救災器具、車、船或航空器等裝備於運用期間遭受毀損，應予修復；其無法修復時，應按時價並參酌已使用時間折舊後，給付毀損補償金；致裝備耗損者，應按時價補償。
- 4.徵用之空地、空屋，應予補償。其補償標準，土地按年依公告土地現值百分之十計算，空屋按年依徵收補償費百分之十計算。補償費按實際使用月數計算之；不足一月者，按日計算之；徵用之土地上有農作改良物，且有清除之必要者，應參照農作改良物徵收補償標準補償之。」

至於水權之徵用則依據執行要點第十二點：「為執行緊急命令第七點第一項有關徵用水權之規定，得由水權主管機關徵用農業用水及水力發電用水水權，供公共給水使用，其徵用程序及補償標準如下：

- (一) 徵用程序：主管機關為迅速執行救災、安置及重建工作，得逕為公告徵用水權。
- (二) 補償標準：受徵用之水權人得請求補償，其補償標準由水權主管機關依下列原則核定：
  1. 對農田水利會之補償：以被徵用灌溉用水渠道與建造物維護管理費、水庫營運調配分攤費、替代水源取得成本及處理輪灌、停灌所增加之管理費用等，核實計算。
  2. 對農田水利會會員之補償：以農田水利會公告停灌之面積為限，比照「水旱田利用調整計畫」之補貼標準計算。但已納入「水旱田利用調整計畫」支領補貼者，不得重複領取。
  3. 對水力發電之補償：以其淨發電之損失為限。」

至於第二項為救災所需而進用衛生醫療體系人員者，不受公務人員任用法限制，九二五緊急命令執行要點，並未詳細就排除哪些任用限制再予補充規定，誠屬可議。瑕疵有三，述之如下：

- (一) 緊急命令中所謂衛生醫療體系因救災所需而進用人員，究竟是否僅止於醫療人員？抑或包含公共衛生人員？或更廣泛的包含衛生醫療體系中之一般行政人員？條文中僅謂『衛生醫療體系』因救災所需而『進用人員』，予人誤解似乎只要『衛生醫療體系』因救災有需要，即可進用任何公務人員，不受公務人員任用法之限制。實則緊急命令應無如此廣泛進用人員之意思，若規範更明確，可免滋疑義。
- (二) 公務人員任用法第三十三條規定：「技術人員、教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業人員之任用，均另以法律定之。」而現行醫事人員任用，似應依據技術人員任用條例第五條第一項：「技術人員之任用資格，依左列規定：一、依法考試及格。二、依法銓敘合格。三、依法考績升等。」及同條第三項：「經專門職業及技術人員檢覈及格後之醫事人員，並曾實際從事相當之專門職業之業務二年以上，成績優良有證明文件者，得比照第一項第一款之規定，任用為公立醫療機構之醫事人員。」職是之故，

若緊急命令所謂進用人員係指醫事人員，則應明文規定不受技術人員任用條例之限制，較為清楚明確。

- (三) 公務人員任用法對於正式編制內之公務員，以『任用』作為正式用語，關於臨時任務編組等例外情況，例如第三十六條：「臨時機關與因臨時任務派用之人員，及各機關以契約定期聘用之專業或技術人員；其派用及聘用均另以法律定之。」則有『派用』、『聘用』之用語，精確言之，『進用』並非「公務人員任用法」上之正式用語，究竟其意義如何？是否包含「任用、派用、聘用」三者，抑或單指「任用」？頗滋疑義。

八、緊急命令第八點：「中央政府為維護災區秩序及迅速辦理救災、安置、重建工作，得調派國軍執行。」憲法第三十六條規定：「總統統率全國陸海空軍。」學理上稱為總統之統帥權，依據八十九年一月二十九日三讀通過之國防法第八條：「總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之<sup>33</sup>。」再次確認總統之統帥權，惟國軍武力畢竟以抵禦外侮為首要目標，憲法及國防相關法令並未明訂國軍應投入災害救助工作，往年國軍或助民收割，或投入風災、水災之急難搶救，嚴格言之，並無法源依據。考量此次九二一震災之嚴重災情，以非平時政府人力資源所能單獨完成災害救助，緊急命令乃藉由統帥權之作用，明文由政府調派國軍參與搶救，應值肯定。惟本研究報告認為仍應於國防法或災害防救法<sup>34</sup>中明文規定國軍加入災害搶救，以資明確、迅速。

九、緊急命令第九點：「政府為救災、防疫、安置及重建工作之

---

<sup>33</sup> 本條文為軍政軍令一元化之明文規範，依本法第三十五條規定，由行政院於本法公布後三年內定其施行日期。

<sup>34</sup> 行政院八十八年十一月二十九日函請立法院審議之「災害防救法草案」第二十五條已明文規定各級災害應變指揮中心指揮官得指揮、督導及協調國軍投入災害搶救，參立法院內政及民族委員會編印，議案參考資料，內議第〇一二六號，八十九年一月三日印發。

迅速有效執行，得指定災區之特定區域實施管制，必要時並得強制撤離居民。」九二五緊急命令執行要點第十三點規定：「政府得依緊急命令第九點之規定，指定災區之特定區域實施管制及強制撤離居民；必要時，應先予通知或公告週知，並提供撤離所需交通工具。」緊急命令使政府得指定災區之特定區域實施管制，必要時並得強制撤離居民，所指實施管制係指限制人民進入該特定區域，撤離居民則毋庸解釋自明，而執行要點本應就何種條件之下必須實施管制或強制撤離居民予以補充，惟其僅言及應先予通知或公告週知，並提供撤離所需交通工具，顯有不足。

十、緊急命令第十、十一、十二點：分別規定災區役男得服國民兵役、妨害救災等不法行爲之刑罰及緊急命令之施行期間，均與本研究報告之主題較無直接關係，茲不再贅。

## 第七節 小結—法治國與社會國之調和

綜上所述，吾人可歸納出幾個重要結論，首先，國家於面臨緊急重大之變故時爲維持自體的存在，而有緊急權此一機制之必要殆無疑義。美、日等國在憲法上雖無緊急權，但緊急狀態之立法權存在於國會之中，德國和我國則依據憲法存在於行政機關中，然則不論係由立法權或行政權來發動，事後對於該進入緊急狀態之決定均需監督與審查，避免濫用緊急狀態。誠如前述德國威瑪共和憲法之緊急權設置不幸於日後成爲獨裁者邁向專擅獨裁的青雲梯，對此昭昭之鑑，吾人豈可心存僥倖而不慎乎？盡人皆知「三折肱成良醫」，德國經此歷史之慘痛教訓，於日後終能發展出燦然大備的緊急命令法制。職是，儘速制定出一部完備妥善的「緊急命令法」當成爲可行之策。

其次，亦可仿效德國基本法，於憲法條文上，明確詳載緊急命令之發動要件、效力適用範圍與施行期限等規定。我國目前於憲法增修條文上雖已有規定，然因過於抽象不具體故無法收列舉與限制之效，須知行政權不似司法權保守謙抑，行政的特色乃在

積極主動，加以國家一旦遭逢急難，行政權限勢將更形擴張，稍有不慎，便成洪水猛獸、肆無忌憚。在此顧慮之同時，等待國家以體制之力量迅速救援之災民，情況有如倒懸，所期待者乃是一具有效率及能力的政府。是以必須一再釐清的觀念是，對於國家緊急權的限制非但不是要使行政權萎縮化，反而是要彰顯行政權能，使之能於合理、必要的限度下「行於所當行，止於所不可不止」，充份運用行政的積極性以使國家儘速度過難關。調和之道應是法治國與社會國原則及精神之兼籌並顧，以法治國原則為經，社會國原則為緯，亦即在貫徹社會福利國任務救助苦難人民之同時，須遵守法治國家原則，尤其是依法行政原則，這有賴平時即致力於社會法制之重視與整備，使法治國注入社會國之內涵。

末就本次九二五緊急命令對災害救助之影響而觀察，部分條文詳細具體影響深遠（例如第一點），部分條文則因牽涉範圍過於廣泛，透過執行要點都尚難以清楚其作用到何種程度（例如第四、五點），少部分條文則必要性甚低（例如第二條）。本研究報告認為，緊急命令涉及國家平時法制結構，牽一髮而動全身，欲以短短數個條文予以周延之更易，原本極為困難，妥善之計在於，平時即應未雨綢繆，將不同輕重之緊急狀態預先擬定不同之應變法制，必要時再依狀況之不同分別適用，俾免措手不及。

天然災害救助措施之研究

## 第四章 救助措施合法性與合理性之探討

### 第一節 公權利與反射利益

#### 一、公權利之概念

權利，乃法學上之概念，其意義在於權利主體基於法規規定，得為自己利益，要求他人作為、不作為或容忍之「法之力（Rechtsmacht）」。無論基於公法或私法，均有可能發生權利關係。所謂公權利，則係指人民基於公法規定，得為自己利益，要求國家從事特定行為之「法之力」。公權利概念源自德國行政法體系，不少學者多方面嘗試對公權利下定義，以 Bachof 教授之見解為基礎而成為今日之通說，認為公權利之成立須具備下列要件<sup>35</sup>，1、國家及其他公法人等行政主體依公法法規之規定負有行為義務。2、該公法法規並非僅以實現公益為目的，亦具有保護個人利益為目的（Individualinteresse）。3、該法規所保護之個人，有依該法規所賦予之「法之力」要求行政主體履行其依該法規所負擔之公法上義務。

公權利是否存在依上述通說，其關鍵在於創設國家及其他公法人等行政主體行為義務之某一法規，除了具有實現公益目的外，是否亦具有保護個人（第三人）利益之目的。只有在該法規除具有實現公益目的外，亦具有保護個人利益之目的，該個人始可根據該法規而產生公權利。學者稱此為「保護規範理論」

---

<sup>35</sup> 董保城，公權與公務員怠於執行職務而生國家賠償責任之探討 - 兼論最高法院七十二年台上字第 704 號判例，東吳法律學報 7 卷 1 期，頁 47。惟另有學說認為應係兩個要件：一、客觀法規存在，並課行政機關從事某項特定行為之義務。二、此項法規是以保障個人利益為其目的，或至少兼有保障個人利益之目的，而非完全以保障公益為目的。參林錫堯，行政法要義，法務通訊雜誌社印行，民國八十年元月初版，頁 87。

(Schutznormtheorie) 或保護目的理論 (Schutzzwecktheorie)<sup>36</sup>。公法上權利，學者有稱為「主觀公法權利」、「公權利」、「公權」者，乃國家與人民間之法律關係上，人民所有之權利，基於公權利，人民始得免居於「被動地位」，而得向國家主張權利，請求國家作為或不作為<sup>37</sup>。簡單言之，即「權利」與「法律」之間的關係，亦即「法之主觀意義」與「法之客觀意義」彼此間之關係，乃指一方要求他方為某一作為、不作為或容忍之請求權必須根據法律之規定而生，無法律之根據，權利則無由產生<sup>38</sup>。例如物之買受人有要求出賣人交付標的物之權利，即係根據民法第三四八條（法的客觀意義）而產生。整理公權利之要件後，我們可得而知，所謂的公權利應符合：1、國家及其他公法人等行政主體依公法法規之規定負有行為義務。2、該公法法規並非僅以實現公益為目的，亦具有保護個人利益為目的。3、該法規所保護之個人，有依該法規所賦予之「法之力」要求行政主體履行其依該法規所負擔之公法上權利。因此，無法定義務即無請求權，而有法定義務卻又不一定推論出人民有公權利。

綜上所述，公權利不但賦予人民有要求行政機關為一定作為，不作為或容忍之權利。公權利亦賦予受害個人發動行政救濟，請求法院裁判除去違法行為的訴訟上權利，此亦即憲法對人民權利第一次保護之方法。受害個人若為侵害行政處分相對人，一般認為具有訴權，得以請求第一次權利保護。在利害關係者提起訴訟時，則依「保護目的論」來判斷該利害關係者是否亦為相關法規保護之對象而有提起訴訟之權。從該「目的論」若無法導出利害關係者之訴權，西德聯邦行政法院僅在特別情形下，准許利害關係者以基本人權受到侵害為由而提起訴訟。此外在解釋「保護目的理論」亦需面臨公權利與反射利益區分之難題。

<sup>36</sup> 李建良等合著，行政法入門，月旦出版社，1998年1月，頁138。

<sup>37</sup> 楊碧惠，國家賠償法第二條第二項後段「怠於執行職務」之探討，法學評論，61卷1、2期合刊，頁20。

<sup>38</sup> 董保城，前揭文，頁47。



## 二、公權利與反射利益

依據「保護規範理論」<sup>39</sup>賦予人民公權利之法規，（至少）須兼具有保護個人亦即受害人利益之目的。此處所稱之利益，係指法律所意欲保障之利益而言。至於那些偶然而生，非為法律意欲保障之優惠尚不能創設人民公權利，僅是反射利益罷了（Rechtsreflexe）<sup>40</sup>。不少的法律條文規定了行政機關負有作為義務，該作為義務或許對一般人或某一個人帶來利益。法律雖然規定行政機關有作為義務，但並非表示人民即享有要求行政機關履行該義務之請求權。此種法律規定所附帶而生的有利狀態並非為人民可得請求之權利，只是行政機關作為義務結果之反射作用而已。例如：某甲居住毗鄰自然生態保護區，由於在該地區一般是禁建，而甲處於一“地利狀態”。但是甲並不能基於此一“地利狀態”而要求主管機關一律禁止人民在該自然生態保護區或例外許可建築之權利。

公權利與反射利益區分問題在某些特別類型案例中易於引起爭議。例如某一行政處分（營業許可，建築許可，貸款融資等）之相對人並不及於相鄰人、同業競爭者。而相鄰人、同業競爭者可否為提起利害關係者訴訟之原告。又第三人可否要求警察機關對秩序干擾者採取干涉行動。由於人與人間利害關係時常牽扯糾葛，而社會生活關係時常變遷與經濟活動異動頻繁，因而在公權利與反射利益中很難釐清區別標準。也僅有透過對所適用法規之解釋，從個案去區分。

一般認為人民「個人」之「主觀公法權利」，產生之情形可能包含下列：一、法規規定直接賦予人民權利，二、憲法基本權之明文規定或源自體系解釋<sup>41</sup>，三、無瑕疵裁量請求權<sup>42</sup>，四、行

<sup>39</sup> 李建良等合著，註 36 前揭書，頁 138。

<sup>40</sup> 最高法院七十二年台上七 四號判例「 雖可使一般人民享有反射利益，人民對於公務員仍不得請求為該職務之行為者，縱公務員怠於執行該職務，人民尚無公法上請求權可資行使，以資保護其利益，自不得依上開規定請求國家賠償損害 」。

<sup>41</sup> 參考司法院大法官釋字第 382、462、312 號解釋。

政自我拘束原則，五、衍生分享請求權。與四、同係從平等原則所導出之主觀公權利，謂行政機關本無法律義務提出一定給付，但基於特定任務，如已對某特定族群之人民，先有合法之給付，則具有相同條件之其他人民，即得援引平等原則要求行政機關提供相同之給付，在相同類之案件又無重大合理之理由下，行政機關只得為相同之處置，結果形同人民具有公權利。準此，從社會救助法第十條與第十六條第二項（生活扶助）、第十八條（醫療補助）、第二十一條（急難救助）之規定均以下列方式規範「具有下列情形之一者，得向戶籍所在地主管機關申請救助(補助)」觀之，係屬上述一、之情形，亦即係由法規直接規定賦予符合一定條件之人民有請求行政機關為特定行為之公法權利。而本法第二十五條及第二十六條關於災害救助之規定結構則與上述條文不同，而僅規定「人民遭遇災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助」，「直轄市或縣(市)主管機關應視災情需要，依下列方式辦理災害救助，」(第二十六條第一項)「前項救助方式，得由直轄市、縣(市)主管機關依實際需要訂定標準辦理之」，從第二十五條及第二十六條第一項之規定內容僅課予機關之救助義務，並未賦予人民請求權，亦即公權利，但第二十六條第二項之救助標準一經訂定並付諸實施時，則具有相同條件之人民，在「相同案件應為相同處理」之平等原則拘束下，行政機關在裁量權已萎縮至零之情形下，只能做出無瑕疵且唯一之裁量決定，性質上應屬衍生之請求權，在形式結果上則與上述情形相同。

---

<sup>42</sup> 參考司法院大法官釋字第 469 號解釋。

## 第二節 平等權或平等原則？

平等最深層之意義<sup>43</sup>在於「恣意的禁止」，其下可以衍生兩個概念：其一為「拘束國家權力作用之客觀法規範 - 平等原則」，二為「基礎性的主觀公權利 - 平等權」。平等原則是憲法在基本權方面所揭櫫之首要原則，僅係一種拘束國家權力作用之客觀法規範，申言之，國家各機關（包含立法、司法、行政）之權力作用，必須遵循平等原則，不得恣意對人民為差別之處遇。惟平等原則既係客觀法規範，即不能單純從此種法規範導出人民有主觀公權利。

至於平等權，則係基礎性之基本權，其本身並無意義，必須與其他基本權競合，例如考試權與平等權競合成為「考試平等權」，或工作權與平等權競合成為「工作平等權」，而國家機關因違反平等原則而侵害平等權時，必然同時侵害與其競合之基本權，人民就此種基本權之侵害，即得主動依法主張。

關於對災民給予救助措施，其性質是否係屬憲法中所規定基本權中之平等權，因而人民具有得對國家主動請求之主觀公權利？或者並非主觀公權利，僅為拘束行政機關應公平實施救助之客觀法規範？其牽涉人民可否直接享有向國家行政機關為一救助請求之主觀公權利，因此關於其之性質，茲論述如下：

### 一、平等權

憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」這是憲法有關平等權的規定，保障人民法律地位之平等。凡適用法律違反平等原則，或制定以不平等為內容之法律，皆有違憲之嫌。平等分為形式平等及實質平等，在合理的情形下為顧及實質平等法律自可有差別規定，然

---

<sup>43</sup> 有關平等之詳細論述，參李惠宗，憲法要義，敦煌書局，1998年8月，2版2刷，頁95。

而在何種標準下始可為差別規定，其內涵無非是「正義」「合理」<sup>44</sup>。憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」這是憲法有關平等權的規定，保障人民法律地位之平等。凡適用法律違反平等原則，或制定以不平等為內容之法律，皆有違憲之嫌。因此，人民可要求行政機關在處理任何事不分男女、宗教、種族、階級、黨派一律平等對待。

所謂平等權之要求即為「等者等之，不等者不等之」，在法律上之分類有四種平等做為觀察平等權保護的基準，即為形式平等<sup>45</sup>與實質平等<sup>46</sup>，以及一般平等<sup>47</sup>與特別平等<sup>48</sup>。而區分特別平等與一般平等只有理論上的意義，目前於我國大法官的實踐尚未有特殊意涵<sup>49</sup>。由歷次大法官關於平等權解釋號之次數，可看出大

---

<sup>44</sup> 釋字四八五號解釋文：「惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧」。

<sup>45</sup> 形式平等：齊頭式的平等，即不區分任何差異性，一律要求平等。釋字第二一一、二二四、三四一、四五五號。

<sup>46</sup> 實質平等：立足點的平等，針對各個本質或內容之不同，而為差別待遇。釋字第一七九、二一五、二一八、二二八、二六三、二九一、三四一、三五四號。

<sup>47</sup> 一般平等：憲法第七條以外的平等考量基準，由於並無憲法之明文故稱之。

<sup>48</sup> 特別平等：憲法第七條明文規定的要件，即男女、宗教、種族、階級、黨派。

<sup>49</sup> 憲法第七條是列舉或例示？理論上應以為只是例示規定，因為與平等有關的判斷要件不可能僅止於此五者。但此處應進一步了解者為，即便第七條之規定只是例示，為何制憲者要特別明定此五者？是否表示憲法第七條明文規定者乃受到特別的保障，立法者與行政者碰到與此五項要件相關之立法或行政行為時，必須受到司法審查者較嚴密的審查？若依據目前大法官所為解釋加以觀察：和此五項要件有關的解釋唯有男女與黨派；和性別有關的解釋，釋字第三六五、四一四、四五二、四五七號均被宣告違憲，似乎採取相當嚴格的審查標準；但再觀察與黨派有關之解釋，釋字第三四一號以為依政黨之有無而異其保證金之繳交額度有違憲法第七條，但釋字第四六八號解釋

法官對於實質平等較為偏重。實質上，若我們以為差別待遇是合理正當的，在平等的考量上即為贊同實質平等，由於情況條件之不同，依據不同要件而為合理的差別待遇，才是真正的平等，即平等之真意在禁止「恣意為差別待遇」，而非禁止一切的差別待遇<sup>50</sup>。而關於對災民給予救助措施，其性質是否係屬憲法中規定的基本人權之平等權，人民可直接享有向國家行政機關為一救助請求之主觀公權利，關於此點，本文持保留之看法。蓋平等權並不禁止執法機關基於立法目的及事實上之差異而為合理之差別對待。此次針對九二一大地震受害之災民提供救助，有別於平日之個別天然災害，僅以「意外」加以慰助，殆係考量損害之規模、嚴重程度，是否已達「災害」之程度，而為差別之處置。政府提供災害救助，係在天然力造成損害規模程度已「成災」之地步<sup>51</sup>，而對特定人為一特定給付，非謂全體人民在一般情形下遭受天然力侵害均得請求，則關於平等的考量上，由於情況條件之不同，得依據不同要件而為合理的差別待遇之平等權上看來，九二一地震其影響所及雖遍佈全台灣，然其行政院發布災害地之發生卻僅限於部份縣市，災害之區域如何劃定，其是否屬情況條件之不同，得依據不同要件而為合理的差別待遇，吾人以為其應屬相同情況條件，人民均有權為相同請求，始符合平等權之真意。

## 二、平等原則

平等原則為所有基本權的基礎，係屬拘束國家機關為權力行為時對相同之人、事、物為相同處理。國家對人民行使公權力時，無論其為立法、行政或司法作用，均應平等對待，不得有不合理的差別待遇。

---

則以為因政黨之參加否，而為差別待遇並不違憲。兩號解釋雖均與政黨有關，卻得到迥不相同的結果，大法官似乎並未因為黨派為憲法第七條所明定而採取較嚴格的審查基準。

<sup>50</sup> 陳新民，中華民國憲法釋論，1997年9月修訂2版，頁200-201。

<sup>51</sup> 行政院災後重建推動委員會，921震災災後重建作業手冊，1999年10月1日，頁19。

憲法第五條規定：「中華民國各民族一律平等」，第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」，明文揭示保障人民之平等權。又憲法增修條文第十條規定國家應促進兩性地位之實質平等，而憲法基本國策章中第一百五十三條、第一百五十五條與第一百五十六條，亦對保障婦女與其他弱勢族群之實質平等設有規定，由此可見我國憲法對平等原則之重視。按平等原則並非保障絕對的、機械的形式平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，此迭經司法院大法官解釋所肯定（參見釋字第二一一號、第三四一號、第四一二號），故法律或相關機關就個別案件事實上之差異及立法之目的，作合理之不同處理，並不違背憲法之意旨。至於應如何判斷此差別待遇是否「合理」，乃為難題所在。

關於九二一震災行政院發布災區僅限於部份縣市，災害之區域如何劃定？受災人民得接受如何之方式救助？救助之金額若干？吾人以為憲法上並無社會救助之基本權存在，救助措施性質上應屬一種給付行政，人民並無對國家直接請求受救助之權，非係一種主觀公權利，因此，應考量者為國家給付災區受災戶救助之利益是否符合平等原則？並就個別案件事實上之差異及立法之目的，審查該差別待遇之合理性，始不違背平等原則之意旨。

### 第三節 差別待遇標準之決定

應如何判斷此差別待遇是否「合理」，如前所述，乃為難題所在。基本而言，只要就個別案件事實上之差異及立法之目的，作合理之不同處理，則應為合理之差別待遇。九二一震災之救助措施範圍甚廣，本研究案限於期程、篇幅，無法全部探討，僅就較原則性或爭議較大之部分詳論之，以下就救助之對象及要件，及部分救助措施，例如死亡、受傷之慰助金，房屋全倒半倒之慰助金，房屋租金補助等，分別討論如下：

### 第一項 救助對象認定之標準與範圍（災民身分認定）

我國憲法第七條規定「中華民國人民」，而於第八條到第二十二條皆規定為「人民」，即得獨立主張基本權利之人。則凡救助對象為自然人者，有獨立主張權利能力之人，即享有憲法之保障。而關於法人的基本權利保障，法人為除國家以外，由法律創設的權利主體。依其創設法律之性質又可分為私法人與公法人。私法人包括社團法人與財團法人，由於基本權之保障原本只針對自然人，而社團法人為人之結合，性質上並不衝突，應可保障；財團法人為財產之結合，是否得主張享有基本權利則有爭議。目前實務之發展以為，基本權利之保障應盡量擴大，因此凡基本權性質與法人相容，適用上不致產生衝突者，法人均可主張，不論其為財團法人或社團法人。關於外國私法人權利保障之判斷，則以外國自然人所享有之權利為準，凡外國自然人得主張者，外國私法人亦得主張。

透過法律擬制成立之公法人享有公權力，與人民受公權力統治的地位不同，應為基本權利對抗之對象，因此，公法人基本上為基本權限制之對象，自不得主張基本權，僅可間接享有基本權保障（法律保障）。但亦有例外之情形，有下述二者：其一為公法人與人民立於同一地位時，在於行訴訟之際，得為權利主體請求救濟；其二為若此公法人以保障人民基本權利為成立目的，或有助於人民基本權利之實現，亦可例外擁有基本權，如：公立大學。其次亦應注意，職業工會的法律性質，一般學說以為其亦為公法人，但目前我國實務多以為其僅為私法上之社團法人。準此，法人在一定範圍內，可以承認其作為基本權主體之地位，應無疑義。

社會救助範圍應該多大？關於災害救助之對象是否應區分為自然人及法人，申言之，法人是否得作為災害救助之對象？乍看之下，似乎依平等原則法人亦可為救助措施之對象，例如在九二一震災中位於新竹科學園區台積電之晶圓廠，即因而蒙受巨大之損失，此種產業損失金額往往達上百億，是否亦為救助之範疇，

則似有疑義，按合理之差別待遇係要求對個別案件事實上之差異及立法之目的，作合理之不同處理，則產業損失是否應為救助之範疇，尚難從平等原則審查之。本研究案以為，應從社會安全制度之本旨出發。由於社會救助係政府或民間團體為協助低收入者或遭受重大變故之民眾，所採取的各種救助措施。其目的乃在照顧低收入及救助遭受急難救助或災受害者，並協助其自立，申言之，社會救助係以維持「國民符合人性尊嚴之最適當生活標準」為其目的，法人或為公益或為營利，均無所謂低於生活標準而難於生存之虞。因此，法人就地震所帶來之機件受損，或導致生產作業停擺之產業損失，本研究報告以為並非救助之範疇所及。

依社會救助法第一條規定：「為照顧低收入戶及救助遭受急難或災受害者，並協助其自立，特制定本法。」由此觀之，社會救助之本旨與對象應係針對低收入戶以及救助遭受急難或災受害者，以協助其自立。再者同法第八條復規定「依本法或其他法令每人每月所領取政府核發之救濟金額，不得超過當年政府公告之基本工資」，由此不難得出社會救助之對象已呼之欲出。如能進一步觀察第十條對於生活扶助對象<sup>52</sup>、第十八條有關醫療補助之申請人資格與條件<sup>53</sup>，與第二十一條關於急難救助之申請條件<sup>54</sup>，以及

---

<sup>52</sup> 社會救助法第十條規定：「符合第四條所定之低收入戶，得向戶籍所在地主管機關申請生活扶助。主管機關應自受理前向申請之日起五日內，派員調查申請人家庭環境、經濟狀況等項目後核定之；必要時，得委託鄉（鎮、市、區）公所為之。」同法第四條規定：「本法所稱低收入戶，係指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者。前項所稱最低生活費標準，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十定之，並報中央主管機關備查。」

<sup>53</sup> 社會救助法第十八條規定：「具有下列情形之一者，得檢同有關證明，向戶籍所在地主管機關申請醫療補助：一、低收入戶之傷、病患者。二、患嚴重傷、病，所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者。參加全民健康保險可取得之醫療給付者，不得再依前項規定申請醫療補助。」

<sup>54</sup> 社會救助法第二十一條規定：「具有下列情形之一者，得檢同有關證明，向戶籍所在地主管機關申請急難救助：一、戶內人口死亡無力殮葬者。二、戶內人口遭受意外傷害致生活陷於困境者。三、負家庭主要生計責任者，罹患重病、失業、失蹤、入營服役、入獄服刑或其他原因，無法工作致生活陷於困境者。」



第二十五條災害救助之條件<sup>55</sup>等四項有關不同類型社會救助對象之具體規定，應可明確得知社會救助法所救助之「人民」，不包含產業，僅限於自然人，且係低收入戶或遭逢疾病、急難或遭受災害致損害重大影響生活，而非企業或產業經營受創之自然人或法人。

## 第二項 救助措施項目之選擇與標準

關於救助措施之選擇與額度，九二一大地震發生之後，行政院所採取的重要救援措施有傷亡撫慰<sup>56</sup>、災民安置<sup>57</sup>、緊急救災調度金<sup>58</sup>、購屋及優惠貸款<sup>59</sup>等，而其救助措施內容是否均符合平等原則？下面就重要項目分別討論之：

一、死亡慰助金：原本災害救助中，死亡慰助金之規定為二十萬元，九二一震災發生之次日，中央政府官員一日內三度調高

---

<sup>55</sup> 社會救助法第二十五條規定：「人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。」

<sup>56</sup> 死亡者每位發放救助及慰問金一百萬元，重傷者每位二十萬元。住戶全倒者，每戶發放二十萬元，半倒者每戶十萬元。經費由行政院負擔，災民請逕洽各縣市政府社政單位申請。921震災災後重建作業手冊，行政院災後重建推動委員會，1999年10月1日。

<sup>57</sup> 第一階段，提供帳篷在機關學校的體育場等來收容有需要的災民。第二階段發放租金及提供臨時屋兩個方法由居民擇一；發放租金每人每月三千元，期限為十二個月。提供臨時屋就是提供組合屋、貨櫃屋或鐵皮屋，一戶以八坪為原則。

<sup>58</sup> 緊急提撥四億元給前進指揮所，另動支二十四億元第二預備金，其中台中縣十億元、南投縣十億元及其他縣市四億元供作慰助金，並將平衡預算基金提前撥付，十五億元給台中縣、十億元給南投縣供調度救災之用。

<sup>59</sup> (一) 中央銀行提撥郵政儲金轉存款一千億元，供銀行辦理受災戶購屋、住宅重建或修繕緊急融資，貸款金額一百五十萬元以下免息，一百五十萬元至三百五十萬元利率為固定年息百分之三、期限二十年。  
(二) 提供國宅由受災戶承購，可跨縣市購買，這些國宅將以公告出售價格的七成售予受災的民眾。  
(三) 專案辦理「輔助勞工建購住宅貸款」二千五百戶，每戶貸款金額二百二十萬元，年息五點七五厘。  
(四) 專案辦理「輔助勞工修繕住宅貸款」五千戶，每戶貸款金額五十萬元，年息五點七五厘。  
(五) 辦理農、林、漁、牧業「專業紓困低利貸款」，年利率百分之三。

慰助金標準，從四十萬元、五十萬元，最後一百萬元定案。而台北市政府社會局公佈九二一震災受難家戶死亡慰問金及救濟金發放須知，其中，死亡慰問金每人一萬元，由社會局在台北市立第二殯儀館發放，死亡救濟金每人一百萬元，由區公所發放，形成台北市政府與台灣省各縣市之間有一萬元慰問金之差異。受領順序為配偶、直系血親卑親屬、父母、兄弟姊妹、其他直系親屬，以親等近者為先，申請方式為由家屬出示可證明身分之文件，或經其他有證件的親屬證明及可提身分證字號及出生年月日等資料，由承辦人確認無誤後發放。茲就本項救助金檢討如下：

- (一) 金額一百萬缺乏依據：為何是一百萬？其金額究竟是依據何考量而決定？似乎主政者亦無答案。救助之目的既在照顧低收入者及救助遭受急難或災害之民眾，並協助其自立，則應衡量國家資源、各個受救助者具體之家計負擔、收入等困難，及需受照顧之必要性，使國家資源之分配與受救助人之基本生活需求相當，此次一百萬元救助金額之決定，顯然欠缺此種考量。
- (二) 以死亡人數計算慰助金顯有未洽：依據本研究報告實際訪談災民，發現有如下之不當，災區某青年因外出工作而倖免於難，但是家中七名親人卻不幸全部罹難，該青年因七名親人死亡而領取七百萬元慰助金。另有一戶民宅主人因震災罹難，身後留下毫無經濟能力的七口老小，依靠著所領取一百萬元的慰助金，維持日後生活，表面上看起來好像很公平，兩戶災民都獲得相等對待（每名罹難者發給一百萬元且喪殯事宜均由政府統籌辦理）。但是，前一個青年不用再負擔家計了，他卻拿到七百萬，後面那一家老弱七口，卻僅能靠一百萬元生活下去，這種不問罹難者生前是否需負擔家庭生計，一律以人頭計算方式給予一百萬元慰助金的齊頭式平等，就顯然與平等原則相違背了。
- (三) 慰助金發放對象之不當：慰問金之基本理念在於就家屬精神上及生活上為輔助之用，發放之對象自應限於負擔家計

者。茲舉一例，如一失婚婦女攜一幼子於災害中身亡，則按上述慰助金之發給原則，該婦女已無配偶，應由其子女領取，惟其幼子尚未成年，監護權屬其前夫，則雖該幼子有直接受領救助金之權利，仍由其前夫代為領取，導致頻頻傳出無情之父或母，出面領取慰助金後一走了之，棄置孤兒予祖父母養育。此即因發放之對象未依其是否負擔家計等因素致生之弊。在日本阪神大地震震災中，關於此點，日本方面乃為該幼子立一教育基金，待其成年後即可使用領取<sup>60</sup>，似更可達慰助金發放之目的。

- 二、重傷慰問金：重傷災民每名補助二十萬元，由災民自己或家屬等代為領取，較無爭議。惟不論傷害嚴重之程度及醫療所需之費用，一律給予二十萬元，似乎缺乏目的性、必要性之考量，仍有檢討之必要。
- 三、房屋全倒半倒慰助金：房屋全倒每戶補助二十萬元，房屋半倒每戶補助十萬元，未達房屋半毀，但經市府建管處鑑定需強制撤離者，撤離後每戶補助三萬元，本項慰助金有下列之不當：
  - (一) 發放對象背離社會救助之本旨：救助之目的既在照顧低收入者及救助遭受急難或災害之民眾，並協助其自立，則應衡量國家資源、各個受救助者具體之家計負擔、收入等困難，及需受照顧之必要性，使國家資源之分配與受救助人之基本生活需求相當，尤其是房屋倒塌，係造成災民居住之困境，畢竟與喪失生命不同，其解決之手段亦應針對「居住之困難」而發，現行發放對象係以戶長或現住人具領，產生承租房屋之人並無實質損失，不一定有居住困難，卻可領取房屋倒塌之補助，甚不符救助之本旨。
  - (二) 房屋全倒及半倒之區分標準顯不合理：天然災害造成房屋損壞，各個房屋災情輕重不同，現行全倒係指「裂痕深重、

---

<sup>60</sup> 阿部泰隆，日本大災害法制的不足與法律準備的努力。收於災變與重建國際研討會論文集，1999年12月16日，頁169。

傾斜過甚非經拆除或重建不能居住」，半倒則指「屋頂瓦片連同椽木塌毀超過三分之一或鋼筋混凝土造樓板、橫樑龜裂毀損或牆壁斷裂等非經修建不能居住」，無視個別房屋之受損差異，強將其分為兩大類，不僅認定困難，屢遭災民質疑而一再重複勘驗，且傳出有災民故意毀損房屋以領取慰助金之怪象。

- (三) 未考量原房屋之價值：例如一價值一千萬元之房屋及一屋齡已達 20 年之磚瓦屋，均受相同之補助措施，未能考量房屋價值不同，災民修建成本亦不同，極不合理，有違平等原則，行政機關應就個別案件事實上之差異、立法之目的，作合理之不同處理。

五、災民房屋租金補助：災前實際居住之自有房屋經鄉（鎮、市、區）公所評定為全倒或半倒者，且未接受臨時屋、國宅或軍營安置者，發給房屋所有權人戶內實際居住人口租金補助每人每月新台幣三千元（發放期限一年，一次發給），房屋所有權人死亡或失蹤者，由同一戶籍內人員具領。本項租金補助，亦有下述之缺失：

- (一) 不當的設定申請期限：依據行政院原決定，本項租金補助之申請，截至八十八年十月三十一日止，後再展延至八十八年十一月三十日止，惟處於災後忙亂中，仍有許多災民或因忙於救災，來不及在期限之前申請租金補助，導致喪失權利。從災害救助之本旨言之，既要協助災民解決居住之困難，有何理由又設下此種申請時限？
- (二) 僅發給一年太短：本項租金補助僅發給一年，亦即一年之後災民必須自己解決居住的困難，而選擇組合屋之災民，目前行政院同意可以居住兩年，兩者相差一年，究竟有何合理之理由，設定如此之差別待遇？
- (三) 鄉村地區較難適用：此次震災大部分災區都在台中縣、南投縣之鄉村區，而鄉村區之災民，大多數均執意留在當地重建家園，鄉村區原本可供出租餘屋即不多，加上地震摧毀，根本很難在當地另覓出租之房屋（除非已決定往都市

另謀發展者)。因此，租金補助申請率不高，是否在鄉村區有租金補助之必要，頗值商榷。惟此項推論前提是鄉村區，若震災發生在都會區，可能不易覓地建組合屋，災民即必須以租金補助解決居住問題。

由上述討論，即可看出九二一震災救助措施之選擇與額度，部分不能符合平等原則所要求之「合理的差別待遇」，部分則自始背離社會救助之本旨，本研究報告認為，有必要全面建構災害救助措施之體系，使社會資源之分配更能與受救助人之基本生活需求相當，有關災害救助之措施與步驟，將留待第六章再予論述。

### 第三項 救助標準與界限之檢討

社會救助法第二十五條規定：「人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。」茲就災害救助之要件詳述如下：

- 一、人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害：所謂人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，望文生義，不難理解。惟細究之下可發現災害之定義不夠明確，例如火災有因自然力引發（例如雷擊引發火災）及人為故意、過失引起之火災，究竟是否包含人為引起之火災？如果包含，則戰爭、暴動等人禍是否亦應包含在內？將成為問題。再者，該災害之規模大小是否影響災害救助之發動？申言之，小規模、局部性之土石流是否包含在內？或者，單一人民偶然被雷擊斃，是否適用災害救助？均無法從條文中明確判斷。本研究報告認為，應回歸社會救助之本旨，既然是為了照顧低收入者及救助遭受急難或災害之民眾，並協助其自立，則根本毋庸考慮災害之種類如何，或災害之規模多大，只要是災害，且人民符合「致損害重大影響生活者」之要件，政府即應發動災害救助。
- 二、致損害重大影響生活者：必須災害直接造成人民生命、身體、財產之重大損害，且其嚴重程度達到「災民已無法維持符合人性尊嚴之最適當生活水準」，在此種情況下，國家始發動

災害救助。可惜的是，我國不論是九二一震災之前或災後，對於災民之救助，往往不考量本項要件，流於「只要人死了、房子倒了，就給錢」之簡單思維。須知災害損失並非肇因於國家，不可以單純以「損害填補」之概念來看問題。法諺：「斷臂非中彩」，相同的，也不應使人民「發災難財（如前揭領七百萬之青年）」，面對災害之徬徨與國家資源之有限，本研究報告強調：唯有嚴格遵守本項「致損害重大影響生活者」之要件，方能將適當之資源分配到真正有需要的災民手上，如此方符合社會救助法之根本精神及社會福利國原則。

三、救助金額之上限：社會救助法第八條規定：「依本法或其他法令每人每月所領取政府核發之救助金額，不得超過當年政府公告之基本工資」，此條文明顯係銜接同法第一條之立法目的，緊扣社會救助之本旨係為協助弱者渡過生活上之難關，由公權力提供維持人類生活基本尊嚴所需之協助，用意甚明。也因此有此一救助金額總量上限之規定，一方面把握社會救助之本旨，一方面防止濫用及浪費寶貴之資源。至於現行規定之上限是否合時宜，乃另一問題，暫不討論。而現行有效之規定，從社會救助為行政作為之一環而言，現亦應有依法行政原則之適用。因此，社會救助於法不應發生上述領得七百萬元之情形。除了上述現行法規之違背外，從歷來社會救助，尤其是災害救助之發放額度來看，九二一震災之許多措施實已明顯違背平等原則。縱使有緊急命令之發佈，但觀其內容，社會救助法似不在凍結之列。

#### 第四項 民間捐款管理使用之檢討

社會救助重要手段包括金錢與其他物資。天然災害發生不管造成之災情重大或輕微，一經傳播，均會引起社會善心人士之捐贈，如果災情較為慘重，則社會動員更大。以我國目前豐沛之民間力量，願意參與協助救助的話，對問題之迅速解決，功效當然宏大，而且人民間的主動善意具體關懷行動，展現人類互助與人道關懷，頗值肯定與鼓勵。

或許由於九二一大地震之損害規模空前巨大，地方政府辦公廳舍、資料與人員均遭重創，民間動員之大亦屬前所未見，在緊急救苦救難之際，百廢待舉，某種程度上有如失控，連帶引發此次民間募款之管理使用，產生諸多爭議，民國八十九年八月七日監察院內政及少數民族委員會為行政院成立之「財團法人九二一震災重建委員會」對基金之管理運用，欠缺合理有效；內政部未能適時宣導捐款相關法規，造成募款紊亂，且捐款相關法規未臻健全，無法建立公開透明制度，對募款單位運用善款情形，未予主動瞭解、積極輔導與切實監督，落實捐款專款專用，認有疏失，爰依法提出糾正案。<sup>61</sup>考其所指摘之重要缺失如下：

- 一、內政部未能適時宣導捐募款項相關法規之規定，造成募款紊亂。
- 二、捐款相關法規未臻健全，無法建立公開透明制度。
- 三、內政部及各災區縣政府對鄉（鎮、市）公所善款運用情形，未予主動瞭解、積極輔導與切實監督。
- 四、主管機關對募款金額龐大且自行運用捐款之民間募款單位，缺乏具體考察、監督、輔導作為，以求捐款專款專用。
- 五、政府各目的事業主管機關對各募款單位未能有效執行法令，善款難以發揮合理、有效之運用。
- 六、行政院成立之「財團法人九二一震災重建基金會」，對基金之管理運用，仍欠合理有效，亟待審慎研議調整：
  - （一）受災縣市政府對「財團法人九二一震災重建基金會」無提案權，顯不合理。
  - （二）部份資源分配過於集中，有失公平均衡原則。
  - （三）核定補助單位絕大部份為政府機關，有善款移用之疑。

九二一大地震後，民間之踴躍捐輸，不管金錢或物資或人力，看到大批賑災物資湧入災區及民間之熱烈捐款，令人動容鼻酸。但遺憾的是發生少數不法之徒趁機詐財，假借人民愛心虛設募款箱或帳號，侵佔捐款之情事，幸經有關機關即時發現法辦，但為

---

<sup>61</sup> 詳見監察院公報第 2277 期，頁 1681-1696。

防止日後類似情事發生，允宜將此民間指定用途之捐獻，舉凡募款單位之設立、捐款之保管、使用、徵信與監督等，加以法制化，使責任明確，捐款透明化，而非仰仗少數學者或知名社會公正人士之公信力作無法律地位之監督，以及阻礙人民之善心義舉與救助功效之發揮，所以類似「勸募管理條例」之制定，即有其必要性。

#### 第四節 小結

綜上所述，公權不但賦予人民要求行政機關為一定作為、不作為或容忍之權利。公權亦賦予受害個人發動行政裁判權請求法院除去違法行為的訴訟上權利，此亦即憲法對人民權利保護之方法。依「保護目的論」來判斷該利害關係者是否亦為相關法規保護之對象而定有無公法上之請求權。關於九二一受災戶災害救助受給權究竟屬人民之主觀公法上之請求權，或僅係一種反射利益，由上所述，除非法有明文或已具備特定法律要件而形成具有公權利之情形，否則原則上應認為係一種行政機關作為義務結果之反射利益，人民非享有要求行政機關履行該義務之公法上之請求權。惟若行政機關就特定、具體災害已決定給予災害救助，則因該災害受有損害，符合災害救助要件之災民，均可要求相同之災害救助給付，其理論基礎係：行政機關既已對該特定災害決定予以救助，此種決定即對於行政機關自己形成拘束力，此謂之行政自我拘束原則，此種原則導致行政裁量萎縮至零，其他遭受相同災害卻未得到救助之災民，即可援引平等原則要求行政機關為相同之給付，有學者稱此種為「衍生分享請求權」，此種情況，即非前述之反射利益，人民基於此種「平等原則所轉化之主觀公權利」，即可主動請求國家機關為特定給付。

而所謂平等原則並非保障絕對的、機械的形式平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，故法律或相關機關就個別案件事實上之差異及立法之目的，作合理之不同處理，並不違背憲法之意旨。至於應如何判斷此差別待遇是否「合理」，尤應注意差



別對待之標準是否正確合理？是否悖離事實上之差異？差別對待之時機是否適當？有無過早或過遲？又差別之程度是否符合比例原則？

本次震災所實施之救助措施，對於救助對象認定之標準、救助措施之選擇與額度、救助要件之認定標準等等，依前揭說明，似乎未能考量個別案件事實上之差異及立法之目的，作合理之不同處理，尤其是死、傷災民之慰助金，完全未考慮「負擔家計」因素，不僅違背平等原則之意旨，更且嚴重背離災害救助之本旨，應檢討修正，另外在救助金額之上限部分，因不當提高某些救助金額，導致逾越情形，亦應與社會救助法第八條上限規定是否符時宜，一併考量國家總體資源，妥善檢討修正。惟限於研究計劃期程及篇幅，無法於此全面構建災害救助措施之體系，謹建議應延伸本研究案，全盤構建、整合災害救助之措施。

## 天然災害救助措施之研究

## 第五章 各級政府關於社會救助制度之檢討

首應說明者，本研究案之主題，係關於災害救助制度，本應集中焦點於災害救助，惟查災害救助乃社會救助制度中之一環，且基於：

一、救助業務本身之性質，難以分割：社會救助之目的在照顧低收入者及救助遭受急難或災害之民眾，並協助其自立。而災害救助是社會救助下之一環，乃針對天然災害傷及人民之生命、身體、財產，致其損害重大而無法維持生活，乃由國家給予救助。現行救助制度係採限時性、一次性之給付，並無法全部達成保障生活之目的。因此，必須配合其他常態性之社會救助項目，例如生活扶助（低收入救助）、醫療補助等，方能完成社會救助之目的。

二、現有組織分工規定使然：依據調查發現，現行各級政府均未專設災害救助機關，專辦災害救助業務。而係設置社會救助單位，統籌辦理社會救助業務。因此，同一個單位面臨需救助之個案，即有可能同時或分別持續發動不同之救助項目，例如各地方政府於此次震災中，即分別援引災害救助及急難救助之規定，分別給予災民不同項目之補助。基於此種背景，必須從整個社會救助著眼，方能完整瞭解災害救助措施。

上述二種理由之故，本研究案於討論災害救助時，仍必須兼及於社會救助之其他救助項目，此為方法上所必然，合先敘明。

「社會救助」，係福利國家之重要任務之一。從行政法之角度而言，自德國公法學大儒 E.Forsthoff 於一九三八年發表「作為給付主體之行政」一文，深刻觀察描述國家任務之轉變，傳統維持秩序之夜警國家已不能滿足現代社會，從德國基本法所揭櫫之「人性尊嚴」、「社會法治國」等原則，導出國家對人民生存照顧之義務。社會救助，即為生存照顧之重要內涵<sup>62</sup>。申言之，國

---

<sup>62</sup> 其他生存照顧之內涵有：社會保險、社會補償等等。參李隼激，我國憲

家之目的已非僅止於消極的不侵害人民、適當的維持社會秩序，毋寧係應更積極的以各式給付行政，全面介入提供保障全體國民「符合人性尊嚴之生活」之必要條件。

從社會學觀察社會救助，係指政府或民間團體為照顧低收入者及救助遭受急難或災害之民眾，並協助其自立所採取的各種救助措施。是以素有「社會保險網下之網」之稱。現代社會基本特徵之一便是工業化<sup>63</sup>。工業化之前，社會結構主要係由血緣或地緣關係連結而成，職業關係較不顯著；但工業化之後，社會上勞動力之性質，漸漸由自給自足之型態轉變成依賴固定薪資之受僱者，職業關係成為社會結構基本元素之一。又，由於職業關係之影響力增加，人口因職業異動而遷徙至大都會，也使傳統大家庭群居的方式受到破壞，而形成小家庭。如此一來，家族或鄰里間之互助能力亦隨之動搖，使得個人或小家庭一旦受到職業 例如：被解僱、個人 例如：生病或年老 或災害等因素之變動，很容易就使得生活陷入困境。社會救助各項措施就是為了彌補上述工業化社會結構之缺陷，以採行社會福利措施的方式，建立照顧或輔導體系，使永久或暫時無法融入職業關係體系的人能夠維持基本的生活水準，逐漸恢復社會生活的功能，進而脫離貧窮。

秉持上述目的，我國於民國六十九年六月十四日公佈施行「社會救助法」，嗣於民國八十九年六月十四日修正公佈之。而依據社會救助法第二條之規定，我國之社會救助措施可分為：生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等四方面。其目的以扶助自立為主，而以低收入者、緊急患難者及受非常災患者等為救助對象。

從憲法及社會救助法之相關規定可以確定，在國民的基本生活陷入困境時，國家是負有救助義務的。然而，社會福利方案的實施，及其所定基的政策，往往反映著對所處環境的某些基本價

---

法上民生福利國家原則之研究——以德國基本法第二十條社會國原則 (Sozialstaatsprinzip) 為借鏡，輔大法研所碩士論文，八十三年七月，頁 42。

<sup>63</sup> 徐震、盧政春，我國社會救助體系整體規劃之研究，行政院研考會專案研究，行政院研考會，民國八十二年三月初版二刷，頁 16。

值觀念<sup>64</sup>。許多社會福利措施實施的爭議，例如：「以誰為救助對象」、「由誰來負責救助工作」、「應救助到何種程度」等，通常也都與價值觀的衝突有關係，加以我國國民仍保守的認為社會救助是接受他人慈善施捨的可憐情況，未充分認識社會救助係國家應積極提供之給付，主政者亦未了解社會救助乃給付行政之重要範圍，導致國家各機關長期以來均將社會救助邊緣化，使之成為各項施政中最被忽視之項目。目前社會救助項目大都仍屬被動式（受助者申請核准）、消極式（殘補式救助），至於積極性與預防性之救助措施較少或並由其他福利服務項目來提供。本章擬將現行各級政府的社會救助體系作一扼要介紹，再以現況中之災害救助為核心作一檢討，並旁及其他救助項目，期能提出些許建議，供有關當局及社會大眾作一省思。

### 第一節 現行體系介紹

根據社會救助法第三條有關主管機關之規定，我國社會救助的行政體系分中央、直轄市、縣（市）、鄉鎮市四個層級。我國社會福利主管機關在中央為內政部，內政部依內政部組織法第四條設社會司，下設人民團體、社會福利、殘障福利、社會救助、農民團體、合作事業等七科執行法定工作。救助業務由內政部社會司之社會救助科負責。

直轄市方面，則由區公所社會課辦理。其職責為掌理一般行政、調解服務、自治、地政、禮俗宗教、公共造產、教育文化、環境衛生、一般社政、社區發展、醫療補助、災害補助、急難救助、中低收入戶家庭補助、原住民生活改進及協助辦理民防等事項。

在縣市政府，社會救助業務則由社會局 科 主管。其職責為掌理社會行政、社會福利及合作行政等事項。以台中市政府組

---

<sup>64</sup> Weaver, E.T. "Public Assistance and Supplemental Security Income". *In Encyclopedia of Social Work* (16<sup>th</sup> ed.). Washington D.C: National Association of Social Workers, 1977, p.1121. 轉引自徐震、盧政春，前揭書，頁 11。

織為例，目前台中市政府社會局下設老人福利課、身心障礙福利課、社會行政課、婦幼福利課、社會救助課，共計五課，其中社會救助課主管社會救助等相關業務。

至於縣以下之執行單位，在鄉鎮市，由鄉鎮市公所民政課內設置專員兼辦社會救助業務。

上述現行的行政體系，理論上似乎並無太大的瑕疵，九二一地震前社會救助業務量不大，並未發現有何不妥。震災發生後，由於中央決定施行大規模之社會救助措施，一時之間業務量暴增，承平時勉强可應付過關之問題，如地方財源不足、認定災情之事權劃分不明、人力不足等問題一一浮現，加上政治因素之介入<sup>65</sup>。又，災區地方政府本身也是受災戶，地方政府的行政體系無法發揮應有的功能。職是，如何將行政體系之權責、分工劃分清楚，並在作業程序上演練熟悉，將是執行社會救助工作的當務之急！

### 第一項 生活扶助

生活扶助目前係由縣（市）政府負責，生活扶助係針對低收入戶，為維持其生活及協助其自立，所提供之現金補助或服務措施。而何謂「低收入戶」？依據社會救助法第四條之規定：「本法所稱低收入戶，係指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者。前項所稱最低生活費標準，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十定之，直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。」依最低生活費用標準為低收入戶之審核基準，唯最低生活費用標準備受爭議，訂定過苛，則未能發揮救助之功能；訂定太寬，則造成依賴心理與政府財政之負擔。救助金額之標準為何，一直是爭議之焦點，其或與價值觀之衝突有關，前已提及，是以計算之基礎為何，相信是一見仁見智之問題。

---

<sup>65</sup> 例如某災區縣市即發生鄉長指控縣長因黨派不同，因而撥給救災款項不公平，中央機關撥付震災救助補助款時即擬越過縣，直接撥付給鄉鎮之爭議。

附帶說明，「家庭總收入」，依社會救助法施行細則第二條之規定可知，係指工作收入、資產（包含動產及不動產）之收益及其他收入之總和。家庭總收入的資料取得不易，從報稅資料上看不出其未經報稅的所得，透過有關財稅機關提供動產及不動產資料，又缺乏法律明文之依據，而似乎有侵犯人民隱私、違反電腦處理個人資料保護法之虞。而「其他收入」乙項常以自由認定（從寬或從嚴）來取捨，缺乏一套明確且具體、周延的稽查項目，故時有爭議<sup>66</sup>。

## 第二項 醫療補助

由於醫療費用之支出，經常是相當龐大的，因此社會救助法也針對低收入戶及非低收入戶而無力負擔醫療費用者的醫療補助有所規定。根據社會救助法第十八條之規定「具有下列情形之一者，得檢同有關證明，向戶籍所在地主管機關申請醫療補助：一、低收入戶之傷、病患者。二、患嚴重傷、病，所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者。參加全民健康保險可取得之醫療給付者，不得再依前項規定申請醫療補助。」另外，在第十九條也規定了，低收入戶參加全民健康保險之保險費，由各級政府編列預算補助。

醫療補助工作之執行，主要由基層救助業務單位接受申請及進行調查，再由縣市政府核發醫療補助費用。一般說來，低收入戶申請醫療補助的手續十分簡便，只要持身分證向戶籍所在地鄉鎮市區公所申請核發醫療證，即可持往為低收入者特約之醫療機構診療。

然而，也因為手續簡便，請領容易，不難想像這會造成縣市政府財政上一項沉重的負擔。

---

<sup>66</sup> 蘇耀燦，社會救助工作之實務檢討，社區發展季刊，第六十七期，民國八十三年九月，頁 263。

### 第三項 急難救助

為了補助社會救助措施之不足，使一時遭遇困難之民眾，得藉適時適量之救助，渡過難關，因而有設置急難救助措施之必要。社會救助法第二十一條之規定，若戶內人口死亡無力殮葬者，或戶內人口遭受意外傷害致生活陷於困境者，或負家庭主要生計責任者，罹患重病、失業、失蹤、入營服役、入獄服刑或其他原因，無法工作致生活陷於困境者，得檢同有關證明，向戶籍所在地主管機關申請急難救助。

急難救助就個案而言是屬於臨時性之救助工作，惟其雖為臨時性之救助，但對救助業務單位而言，卻有成為普遍性與例行性工作之趨勢。尤其對於都市化程度較高的地區來說，急難救助幾乎已成為救助單位每天都會觸及的工作之一<sup>67</sup>。

### 第四項 災害救助

災害救助與急難救助相同，都是屬於臨時性的救助工作，不同的是，急難救助主要針對個別性的生活事故，但災害救助主要是針對集體性的重大變故所提供之協助。

社會救助法第二十五條規定：「人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。」我國由於地理環境特殊，風災、震災等災害時有所聞，民眾遭受天然災害或其他重大災害，致損失慘重，足以影響生活者，除依社會救助法之規定外，另可依省、市政府防救天然災害及善後處理辦法之規定，請領災害救助，但不得違背同法第八條「每人每月所領取政府核發之救助金額，不得超過當年政府公告之基本工資」。

人民因遭受天然災害或其他災害，往往造成生命財產之重大損失，災後極需政府之援助，以安定受災民眾之生活。以原台灣省天然災害救助金核發標準規定，天然災害支給標準為：

---

<sup>67</sup> 徐震、盧政春，前揭書，頁 114。



- (一) 死亡每名新台幣二十萬元。
- (二) 失蹤每名新台幣二十萬元(該項救助金於發放後,發現原失蹤人仍生存者,其家屬原受領之救助金應予收回)。
- (三) 重傷每名新台幣十萬元。
- (四) 無親屬屍體埋葬每具埋葬費新台幣三萬元。
- (五) 住屋全倒以戶內居住人口為計算基準,每口發給新台幣二萬元,以五口為限;半倒以減半計給。
- (六) 住屋遭水災、水淹、火災等災害,財物受損致影響其生計者,以戶內人口為計算基準,每口發給新台幣五千元,以五口為限。
- (七) 臨時災民收容所膳食副食費每人每日新台幣一百元,主食糙米七五公克。

然而,天然災害的防治和善後處理工作,必須動員龐大的人力、財力、物力,幾乎使政府機關內各個部門之業務都會與救災工作相關(以民國八十八年九二一大地震為例,行政院之內政部社會司、營建署,經濟部,法務部等,都擬定相關計劃配合救災活動)。因此,若政府機構沒有一套完善的行政計劃,及一個負責統籌規劃的單位,於天然災害發生之際,將發生手忙腳亂,不知所措之情形,無法提供受災人民最即時且最妥適之幫助。

## 第二節 社會救助工作執行之一般限制

社會救助政策為社會政策之一部份,我國現行的社會救助,主要係依據民國五十四年頒布的「民生主義現階段社會政策<sup>68</sup>」之規定實施。而民國六十九年公佈且於民國八十九年修正之「社

---

<sup>68</sup> 行政院於民國五十四年四月八日頒佈『民生主義現階段社會政策』,範圍涵蓋社會保險、國民就業、國民住宅等等,其中第十二點至第十六點揭示社會救助之政策,第十六點明文提及將「修訂社會救助法、規定受救條件、給予標準並改善救助方式」。參台灣省政府社會處編印,常用社政法令彙編,民國八十七年六月,頁1464。

會救助法」是最具正面影響作用。

然而，社會救助立法之功效，並不如外界之期望，此乃因救助體系始終受困於資源短缺、人力不足 等基本因素，概述如下：

### 一、救助法制不備

行政機關原則上需依法行政，傳統上雖認為給付行政無法律保留之問題，惟依據重要性理論，災害救助對於災民而言，係屬生死存亡之大事，以法律明確規範其救助要件、救助方式等等，一方面使行政有一定標準可資遵循，他方面人民對國家可能有之救助措施亦較能預測，職是，社會救助之施行亦必須有法律基礎。矧救助法令，不僅影響救助組織的行為，也影響其人力多寡、經費條件、救助業務等範圍。因此，救助法令與救助組織及救助實施間之關係是基本的，且影響深遠的。

惟審視目前的社會救助法，全部條文凡四十六條，除去第一章總則、第六章私立社會救助機構之設立，第七章救助經費，第八章罰則、第九章附則外，真正對於救助措施之實體規範在第二章生活扶助（八個條文）、第三章醫療補助（三個條文）、第四章急難救助（四個條文）、災害救助（三個條文），條文似嫌過於粗略，對於需要依法行政之行政機關而言，很明顯的無法滿足其實際之需要，以本研究報告之主題災害救助為例，僅有三個條文，第二十五條規定「人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。」第二十六條規定：「直轄市或縣（市）主管機關應視災情需要，依下列方式辦理災害救助：

- 一 協助搶救及善後處理。
- 二 提供受災戶膳食口糧。
- 三 給與傷、亡或失蹤濟助。
- 四 輔導修建房舍。
- 五 設立臨時災害收容場所。
- 六 其他必要之救助。

前項救助方式，得由直轄市、縣（市）主管機關依實際需要訂定規定辦理之。」第二十七條規定「直轄市、縣（市）主管機關於必要時，得洽請民間團體或機構協助辦理災害救助。」分析上開三條文，至少可發現有下列之不足：

- （一）災害救助要件不明確：社會救助法第二十五條規定：「人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。」可推知『水、火、風、雹、旱、地震及其他災害』係發生侵害之原因力，且此種災害之力必須使人民發生生命、身體、財產等重大損害，其程度必須到達影響生活之維持。乍看之下，此要件似無疑義，惟詳細以觀，可發現災害之定義不夠明確，例如火災有因自然力引發（例如雷擊引發火災）及人為故意、過失引起之火災，究竟是否包含人為引起之火災<sup>69</sup>？如果包含，則戰爭、暴動等人禍是否亦應包含在內？將成為問題。再者，該災害之規模大小是否影響災害救助之發動？申言之，小規模、局部性之土石流是否包含在內？或者，單一人民偶然被雷擊斃，是否適用災害救助？均無法從條文中明確判斷。
- （二）災害救助主體不明確：依據社會救助法第二十六條規定：「直轄市或縣（市）主管機關應視災情需要，依下列方式辦理災害救助」似乎應由直轄市或縣（市）主管機關主導災害救助之實施，惟因各縣（市）政府普遍財政困窘，根本無力籌措災害救助之財源，因而形成中央補助地方救助經費，並且順勢主導救助措施之進行，以本次九二一震災為例，中央政府一日之間數次調高死、傷災民之慰助金，地方政府根本無置喙之餘地。
- （三）災害救助方式不詳細：社會救助法第二十六條固明文規定

---

<sup>69</sup> 例如民國八十四年間台中市發生衛爾康餐廳大火，六十四人罹難，若有罹難者家屬因此生活維持困難，政府應否援引本法實施災害救助？即成問題。

有協助搶救及善後處理、提供受災戶膳食口糧、給與傷、亡或失蹤濟助、輔導修建房舍、設立臨時災害收容場所、其他必要之救助等等救助方式，惟均屬原則性之規範，究竟如何具體落實，即欠缺明確性。例如「輔導修建房舍」即屬原則性規範，究竟如何輔導？輔導之程度若何？均無法從條文推論得知。

(四) 災害救助經費財源規劃不當：社會救助法第三十六條規定：

「辦理本法各項救助業務所需經費，應由中央、直轄市、縣（市）主管機關分別編列預算支應之。」災害救助並非常態性業務，平時無災害時很難要求各級政府編列預算等待支出，而一旦大規模災害發生，其損害範圍甚廣，亦非地方政府所能獨力承擔。關於現行各級政府災害救助預算之說明，將留待稍後再詳述，此處所欲指出者，係災害救助之情形特殊，非地方政府所能獨力負擔，應審慎考慮由中央政府負擔較大部分，若仍維持由地方政府自行負擔，則應改善地方政府財務結構，方符實際。

此外，由於台灣省、台北市各自訂定地方救助單行法令，彼此間的差異所造成的消極性後果，日益明顯。這種差別狀況之存在，由來於資源較充裕之地區，本得以充分運用資源，提供較好之救助服務，但卻也因此吸引其他地區之受救助者之移入，而導致負荷的膨脹；而資源較為匱乏之地區，除無力改善現況外，對於差別之待遇，亦無法提出得以說服民眾之理由，此為其困擾。

## 二、經費不足

在中央政府，社會救助經費在社會福利預算中是所佔比例變動差異較大的項目。以災害救助為例，在八十八年度之前，長期無大規模災害發生，因此，災害救助經費在社會福利預算中比例不高，自八十年至八十七年之間，中央政府各年度災害救助支出約在五千五百萬至八億三千萬元之間<sup>70</sup>，僅佔總預算歲出部分不

---

<sup>70</sup> 參內政部統計處編印，內政部統計月報，八十八年十二月，頁 54。

到百分之一。八十八年因發生九二一震災，災害救助支出金額始大幅揚升至一百八十七億元<sup>71</sup>。

在地方政府方面，長期以來就災害救助經費支出比例即屬偏低，且並未獨立編列災害救助之專門科目，而係與急難救助合併編列。以此次震災受損嚴重之南投縣、台中縣市為例，南投縣自民國七十八年至民國八十七年，災害救助支出從每年四十一萬元逐漸增加到每年約一百五十萬元<sup>72</sup>，台中縣自民國七十八年至民國八十七年，災害救助支出從每年二百五十萬元逐漸增加到每年約五百五十萬元<sup>73</sup>。台中市自民國七十八年至民國八十七年，災害救助支出從每年一百八十萬元逐漸增加到每年約三百三十萬元<sup>74</sup>，若以社會福利支出占整體預算比例而言，各地方政府略有差異，惟大約在百分之四至百分之六之間。無論從金額或預算所佔比例來看，災害救助業務在地方政府，應屬低度執行之業務。其原因可能係未發生災害，也有可能是小規模災害發生了，政府未表明救助，人民也不知道或未向地方政府申請救助。

中央雖參與地方政府社會福利經費分擔，但對於貧瘠之縣市的補助仍屬有限，使得財力較差之縣市，由於法令放寬、對象增加、項目增新、補助金額提高、手續簡便、流程縮減等等因素，既有之救助經費不敷使用，而無法依法定標準提供給救助之對象。尤其於災害救助之項目，由於無法預期災害之發生，其於突發重大之災害時，地方政府年度預算即無法支應龐大救助支出，因而極需另行籌措經費。目前財源大別有二：申請中央補助及民間勸募捐助災害救助金。以此次九二一震災台中市救助金財源為

---

<sup>71</sup> 同註 69，惟另有統計指出，中央政府為補助各縣市辦理發放災民死、傷、房屋全倒半倒、房屋租金等各項慰助金，截至八十八年十月二十七日止，已撥發各縣市政府共二百二十一億九千萬元。此僅係直接以現金給付災民之慰助金，尚不包含其他收容、整建公共設施等救災支出。參見行政院主計處，賑災工作報告，八十八年十月二十七日，網頁：<http://140.129.146.192/secret/news/賑災工作報告.doc>

<sup>72</sup> 南投縣政府主編，南投縣統計要覽，八十七年版，頁 350。

<sup>73</sup> 台中縣政府主編，台中縣統計要覽，八十七年版，頁 450。

<sup>74</sup> 台中市政府主編，台中市統計要覽，八十七年版，頁 284。

例<sup>75</sup>，中央補助辦理災民死、傷及房屋全倒半倒補助等經費共計十八億四千萬元整，各界捐款給台中市政府共計三億六千六百餘萬元，二種財源共計約二十二億元。辦理災民死、傷及房屋全倒半倒補助、租金補助等經費支出共十五億五千萬元（自中央補助款動支），其他災民學童寄讀、組合屋維持費等共自民間捐款項下動支八千一百餘萬元，兩部分財源目前均有結餘。申言之，台中市政府就此次九二一震災之災害救助，幾乎全部仰賴中央補助，再輔以民間捐款。

再者，中央雖已制訂並責成地方政府設置災害救助金專戶管理及運用之委員會組織（內政部頒布之『災害救助金專戶設置管理及運用原則』），建立制度化之籌募救助基金作有效運用，惟因考量大規模災害之下，社會感情傾向同情受災戶，或因受救助族群之間公平性考慮，故而一再放寬救助或補助，或爰例辦理，日後欲檢討節制時，可想見將有反彈阻力存在，形成執行上之困擾<sup>76</sup>。

另外，就地方政府而言，直轄市及縣市政府的社會救助預算，因法令無明確規定固定比例且無法預測經費之多寡，故多採寬列實銷之編列方式，而支出之比例，則視地方政府財政裕絀情形及地方首長對救助工作重視程度來決定<sup>77</sup>。

### 三、人力不足

社會救助工作是由中央負責政策面之決定，而由地方基層負責執行。依據社會救助法第三條規定目前中央主管機關為內政部，內政部下設社會司，社會司執掌全國社會福利、社會保險與社會救助等業務，其編制員額僅有十七人<sup>78</sup>，社會司之下設社會

---

<sup>75</sup> 參看台中市政府編製，對台中市議會第十四屆第五次大會報告：九二一震災捐款使用情形，八十九年五月，頁3。

<sup>76</sup> 參蘇耀燦，前揭文，頁265。

<sup>77</sup> 萬育維，社會救助福利需求，社區發展季刊，第六十七期，民國八十三年九月，頁254。

<sup>78</sup> 郝鳳鳴，我國社會救助法之現況分析與檢討，東海法學研究，第十期，

救助科掌理社會救助等事宜，目前該科含科長、編審等共有五名編制員額<sup>79</sup>。

精省之前之台灣省政府，設社會處第五科社會救助股，負責台灣省社會救助業務之執行與地方各縣市救助業務之督導，該股主辦人員原本有五人。直轄市方面，台北市政府社會局第二科負責社會救助業務，編制員額十七人，高雄市政府社會局第二科負責社會救助業務，編制員額五人。

各縣市政府因轄區幅員、人口等因素，對於社會救助業務單位所編制之員額差異甚大。以台中市政府為例，社會局下設社會救助課，掌理社會救助業務，兼辦原住民福利、遊民處理、平價住宅、紅十字會等業務，可說是業務龐雜，惟目前該課包含課長僅有五名編制員額<sup>80</sup>，未發生九二一震災之前，人力已呈現捉襟見肘，九二一震災造成大規模之救助業務更讓該課無法承受，實際上九二一震災之災害救助業務，動用甚多基層里幹事、區公所民政課人員協助分擔。又，社會救助工作事多且雜，尤其近年來各項生活補助，不僅項目新增且條件放寬，申請人增加，基層人員工作愈顯繁重。

人力不足造成工作壓力大且績效不易彰顯，導致人事異動頻繁，而救助工作常涉及法令依據及金錢發放，事涉責任，也無法完全交由志工人員替代，如此種種，皆造成社會救助工作執行上之困難。

### 第三節 個別社會救助之實施限制

以上所述，為社會救助中普遍存在之問題。以下，再針對社會救助之四大項目，分別予以敘述。

---

1996年3月，頁77。

<sup>79</sup> 此為本研究案研究助理電話訪問該科人員所得之數據。

<sup>80</sup> 台中市政府人事室編製，台中市政府員額配置表。

## 第一項 生活扶助

生活扶助係針對低收入戶，為維持其生活及協助其自立，所提供之現金補助或服務措施。由於貧窮之原因很多，有個人受到環境之限制，而無力去改善之社會環境因素（例如：就業機會缺乏，薪資制度不合理等）；有個人無法預期、不可控制之事件因素（例如：疾病或車禍等意外事件）；有個人自身條件之限制的個人因素（例如：殘障或性格缺陷等）。由於致貧原因不一而足，生活扶助之目的，是維持低收入戶之生活並協助其自立，是以應針對不同之致貧原因而有不同之扶助行為。然而，由於基層工作人員之人力不足，無法一一訪視低收入戶，以深入了解每個低收入戶之致貧原因，而採取有效之作為。惟即便得知致貧原因，也礙於法令規定之不足，執行生活扶助之業務受到限制，而無法有效的個別協助遭遇困難之低收入戶，是以目前政府救助工作仍僅具有消極救濟之功能，只能減少或緩和貧困民眾生活的疾苦，而難以發揮預防、復健和發展積極救濟之功效。

此外，台灣地區收容性機構分布不均，也是問題之一。一般而言，都市化地區的收容機構，是供不應求的；而鄉村地區的救助機構，則有較多收容不足的現象。

福利項目之適當性亦有待斟酌<sup>81</sup>。根據福利服務使用者與提供者對於福利項目重要性之評估，發現現金與實物服務類別中，除了少部分如「攤販證申請」、「低收入電費補助」、「平價供應中心」、「職業訓練和輔助」、「自強貸款」等幫助程度較小之外，其他類似在幫助低收入戶的生活改善上，都有其重要性。然而值得深思的是，這些福利項目是否有助於低收入戶脫離貧窮？自強貸款、職業訓練和輔導是自力更生之最佳途徑，但也許是因為無力還款，與為求糊口無暇接受輔導訓練之故，這也是低收入戶很少使用且認為沒有幫助之項目。故救助項目之設計，恐仍需斟酌低收入戶之需求而有所調整。

---

<sup>81</sup> 蘇耀燦，前揭文，頁 264。



## 第二項 醫療補助

目前，醫療補助工作的執行，主要由基層救助業務單位接受申請及進行調查，再由縣市政府、直轄市核發醫療補助費用。由於近來省市級政府改進了過去的申請作業程序，以及放寬了補助額度，醫療補助經費已成為社會救助經費支出中，成長最快的一個項目。

醫療補助工作之執行困擾，雖然全民健康保險已經開辦，但由於申請人數增加與額度放寬之故，地方政府之經費預算仍然不足。而申請手續簡便，申請案件增加，也增加了工作人員之負荷。

## 第三項 急難救助

為了補助社會救助措施之不足，使一時遭遇困難之民眾，得藉適時適量之救助，渡過難關，因而有設置急難救助措施之必要。急難救助措施同樣面對經費與法規命令不足之困境。急難救助由於並無認定「致生活陷於困境」之明確標準依據，因此認定與核發補助之困難，可想而知。也因為政府人力不足之故，無法深入調查是否合乎標準，或急難原因是否消除，甚或是否需要其他補助等，於此又再次證明我國之救助措施，僅具有消極救濟之功能，無法提供救助對象積極援助之缺陷。至於申請之案件過多，導致政府經費預算不足，自不在話下。

## 第四項 災害救助

災害救助工作，因與季節、地理區位有密切關係，且災害發生之頻率、強度與分布及造成後果之嚴重程度無一定之規則，具有不可預測性。因此，災害救助工作往往因個案呈密集性、間歇性或局部性，並非救助單位平時或例行性之普通工作。

目前，政府依據社會救助法所施行之災害救助，對象上仍以遭受天然災害之民眾為主。雖然，它被列為社會救助之四大內容之一，但是天然災害的防治和善後處理工作，如前所述，需要動員龐大的人力、物力，牽涉的範圍極廣，社會救助體系在此一範

嚮內，便不若之前三項救助措施角色之吃緊。

然而，災害救助措施，在民國八十八年之九二一大地震，除了因不可預測致經費預算編列不足外，還浮現了另一問題，那就是在面對一重大且全面性之天然災害時，我國災害救助法規命令之不足，使得國家只能以發布緊急命令之方式，來因應全國性之危機。另外，我們也缺乏一個組織分工，各層級權責分明，能迅速建立並掌握分佈各地之救助站之災情、需求以及各類救助金、救助物資統籌負責的單位，來全盤了解災民之需要並迅速提供妥適之協助。

附帶說明者，災害救助措施乃屬臨時性之救助，是以當救助措施進行至相當程度，災區之災害狀況已經緩和或解除時，雖災民之生活能力與經濟狀況尚未完全恢復，國家仍應負有救助之義務，僅是其救助措施，進入一般的、常態的救助體系中，例如得改以低收入戶或清寒家庭之資格，向主管機關申請生活扶助或醫療補助之措施，非認為國家對人民之救助責任在災害原因解除時即已完了。

#### 第四節 監察院糾正案之參考

如以九二一地震為例，作為檢討現行天然災害社會救助之出發點，則監察院八十九年五月十六日第 六六號之糾正文，及行政院之回應，應有可供參考之處，爰將該糾正文全文節錄如下：「糾正案文指出五項違失如左：一、行政院九二一震災災後重建推動委員會，並未發揮統一事權作用，各行政機關各行其是，行政命令紊亂，造成災後重建工作衍生諸多缺失，亟待改進。二、慰助金與租金之發放，未兼顧國家整體財政與憲法第七條平等權之維護。三、行政院未依正當程序，完成災後建築物危險分級評估工作，即進行發放各項救助，使「社會救助」嚴重干擾建築物危險分級評估之「技術鑑定」，造成災後各項安置工作亂象叢生，民怨不斷。四、有關住屋全倒、半倒慰助金及房租津貼發放，由於中央各相關單位政策搖擺不定，造成發放作業困難。重建委員

會統籌辦理九二一地震災後重建工作，不思依法有效推動各項業務，救災政令密集反覆，有明顯瑕疵，應檢討改進。五、內政部警政署未依台灣省防救天然災害及善後處理辦法相關規定，督促所屬，辦理勘查地震災後轄區受災情形，面對鄉鎮公所之要求協助，猶宣稱「尚無相關法令或行政命令，授權警察單位認定居民居住事實，因此警勤區佐警以不會同或協助認定為宜」。各級警政單位昧於法令，置身事外，怠於職守，其違失甚明。」

對此行政院亦於當日召開記者會回應，並表示，「糾正內容不少確實是龐大救災工作中曾遭遇的問題，但是經過行政院九二一災後重建推動委員會進駐災區後，隨時發現問題，隨時解決問題，大部分的問題都已獲得解決。例如以三百多則 Q & A 問答方式替代公文，即時協助地方政府執行鑑定及發放工作，同時發動六百餘位專業技師協助鑑定；此外，大批中央行政人員進駐地方鄉鎮公所協助處理行政相關事宜等等，才能在兩個月內相繼解決有關的問題。

行政院強調，九二一震災是台灣百年來所遭逢的重大災害，政府必須在最短的時間內，就十一餘萬戶受損房屋的鑑定及三十餘萬災民慰助金發放完畢，尤其是受損房屋的鑑定工作，民眾為了自己的權益與專業評鑑之間不斷發生爭議，使地方政府在執行上發生困難，政府必須審慎處理以維護民眾權益。政府能在兩個月內達成任務，且絕大多數的民眾都沒有異議，如此艱鉅的救災及安置工作，不僅國際間曾給予高度肯定，地方政府亦深表感謝。行政院在上週所舉行的重建推動委員會會議中，所邀請列席的數十位災區縣市鄉鎮長，不分黨派，亦一致對於行政院處理救災及重建工作給予高度肯定。

行政院表示，監察院糾正案的內容顯然與實際情況有時間上的落差，必須予以澄清，行政院在收到監察院的糾正文後，將向監院說明。」

綜合上述兩院之說明，誠如行政院亦不否認「糾正內容不少確實是龐大救災工作中曾遭遇的問題」，但經由主管機關之努力，許多已獲致解決，尤其是救災問題礙於研究題目之限制，無法在

此討論，但關於「社會救助」部份，衡諸本章前述各節及第四章之說明，監察院之糾正文所指陳各點，有頗多已直指我國天然災害社會救助在法制、具體作法上之重大缺失，包括災民、災情之迅速調查蒐集與掌握、救助標準與額度、發放流程、認定標準、平等原則等。行政部門宜虛心檢討，面對過去經驗所顯示之問題與缺失，徹底檢討改進，就長遠與國家人民整體而言，必有相當助益。

## 第五節 改善社會救助制度之建議

社會救助又稱公共救助（Public assistance），日本學界翻譯為公的扶助<sup>82</sup>或公共扶助。社會救助是一種以稅收支持的現金收入的計畫來補充納費制的社會保險計畫<sup>83</sup>。申言之，社會安全制度有兩大支柱，社會保險（Social Insurance）為主，社會救助為輔，因此社會救助體系素有「社會保險網下之網」的稱呼，若社會救助措施不能發揮其應有之功能時，救助對象將被遺漏在社會安全體系之外，而成為被社會遺忘之一群。

針對第二節所提出之社會救助困境，本章試擬提出幾點建議如下：

### 一、妥善規劃完整的社會保險體系

社會安全制度有兩大支柱，社會保險（Social Insurance）為主，社會救助為輔，前已述及。社會救助雖是解決以貧窮為主之社會問題的措施，而完整的社會保險毋寧是預防貧窮最重要之一環。申言之，社會保險係對於國民生活上之危險採用保險之方式，以受給者（被保險人）事前之對待給付為前提，針對其傷病、死亡等生活上各種事故之發生，由保險人為定型化保險給付之制度

---

<sup>82</sup> 箕原實，社會福祉總論，洋社，1998年7月，第1版，頁34。

<sup>83</sup> 白秀雄，社會工作，三民書局，民國八十一年一月，增訂初版，頁571。

<sup>84</sup>。根據世界各國經驗，社會救助有很多缺點，社會救助係以國家資金濟助貧窮，受給付者必須接受經濟狀況之調查，以確定其貧窮，因調查困難，甚至有所謂午夜福利調查（midnight welfare search），它使受救助者自覺屈辱、矮人一截，喪失自尊心及自信心、養成依賴性、失去人生目標不再自我實現，惡性循環之下，受救助者永無脫離貧窮之日，社會救助也就猶如無底洞，沒完沒了。社會保險即無上述缺點，受給付者係自己繳交一定比例之保險費，且因保險事故發生才依照保險契約獲得定型金額之給付，並非不勞而獲，當然也無貧窮調查之必要。

社會保險係集合多數人之力量，以共同的經濟力量補償少數人因遭受不幸或因其他原因而失去工作收入，避免其喪失正常生活之保障，包括了疾病與生育、退休給付、就業安全與醫療保險等等。若要預防因謀生技能的喪失所產生之貧窮，應規劃職業災害保險，加強相關就業安全體系。又，中年人在就業上因為經濟不景氣遭到裁員，又無法順利轉業，或因年齡已高就業市場不願僱用而失業，此時除應規劃中年時期轉業計劃外，社會保險制度在此亦可發揮功能，而減輕社會救助措施之負擔，使真正需要社會救助之救助對象能夠得到有限資源之分配。

以此次九二一震災而言，就罹難災民之慰助，可以改成「維持家庭生計者死亡」之家庭保險型式，持續對該家庭給付「維持生活所必須之費用」，就房屋倒塌之部分，則應以地震險來分擔，如此，當可更妥善而有效率的完成社會安全制度之目標。

## 二、中央政府應更分擔社會救助的責任，以平衡區域的差距

由於精省之故，使得在社會救助體系中原來扮演重要角色之台灣省政府，已無法再發揮以往之功能。雖使得社會救助業務目前仍處於調整適應之狀態，但也使得各縣市政府得以拉近與中央政府之距離，暢通其溝通管道。而中央政府也應可更明瞭各地方

---

<sup>84</sup> 林俊廷，社會福利行政之裁量統制——以受給權保護為中心，政大法研所碩士論文，民國八十七年六月，頁 36。

政府之景況，提供妥適之協助。

以往由於省市政府及各縣市政府財力裕絀相當鉅大，造成各區域間社會救助措施之內容差異頗大，不僅無法遵守行政行為之平等原則，也會造成貧窮人口遷移之消極效應，對於財政寬裕與貧瘠之地方政府均無好處。而中央政府正應於此精省之同時，除負起省政府以往之責任外，更應妥適改善財政收支劃分，使地方政府能寬列社會救助預算，或藉由公益彩券等福利經費之分配計劃，以補助社會救助經費不足之地方縣市。

又，由於社會救助經費需費過鉅，特別是在面對重大之天然災害時，要求僅由地方政府扛下經費重擔，顯屬不能，因此，災害救助之經費，中央政府應盡力協助地方承擔。至於災害救助之執行，則以地方政府瞭解地方較深，由其負責第一線執行，中央政府立於協調、輔助之角色較妥。

另一嚴重之問題，則是「政府如何妥善運用民間捐款」。社會救助法固規定政府得聯合社會各界勸募社會救助金，惟亦規定其勸募及運用辦法，由各級政府訂之。內政部並據此頒布『災害救助金專戶設置管理及運用規則』，惟此次九二一震災全國人民捐款予行政院辦理災民救助之金額，卻由行政院轉交財團法人九二一震災重建基金會，姑不論該基金會有無執行災害救助分配款項之能力，此種轉交捐款之行為不僅違反社會救助法及內政部前揭管理及運用規則之規定，更且違背人民當初捐款之本意，難怪引起全國民間災後重建聯盟之強烈抨擊<sup>85</sup>，輿論亦大加撻伐。

### 三、妥善規劃救助者人力資源

前面曾經提過，承辦救助業務之人力不足，使得救助業務之推行受到限制，一直是令人深感困擾的問題。尤其承辦人員有時

---

<sup>85</sup> 根據全盟之說法，人民捐款共計一百二十三億，截至八十九年五月二日止，該基金會已審核通過的計畫款項已達 110 億，基金僅餘 13 億，請參全盟網頁：<http://921.sinica.edu.tw>。另據報載，南投律師公會亦質疑南投縣政府不當使用人民捐款，一度考慮要回該公會之捐款。台中市亦有類似之質疑，可見問題嚴重之一斑。

還必須兼辦其他業務，更是使得本就業務繁忙的救助者分身乏術。因此，應該妥善規劃救助者之人力資源，使得救助業務之承辦人員不再兼辦其他業務，而可專心處理本就複雜棘手的各項救助事項，確實提供救助對象適當且合宜之幫助，以求真正發揮社會救助業務的積極之功能。

其次，申請救助個案的背景或現況之調查，也是提供各級政府藉以認定是否加以援助或援助範圍如何之標準，是以個案資料調查工作之重要性，亦不容忽視。只是在目前政府採取精簡人事之政策下，要增派人手負責此一繁重的工作，並非容易之事。不妨可將部分資料查證之工作，交由志工協助辦理，一來可以藉由調查工作，確實瞭解個案之背景或現況，提供適當之幫助；二來也可在各級政府人力有限之情形下，結合社會之資源與熱情，由政府與民間一同為社會救助工作而努力。

此外，由於社會救助工作具有相當之專業性與複雜急迫性，故加強社會救助體系中央與地方上下級承辦人員之溝通管道，使得中央能確實明白地方政府之需要，並直接且迅速的提供協助，對於發揮社會救助工作雪中送炭的功能，也屬重要之事。

再者，此次九二一震災民間力量之投入效率，令全國人民感動。社會安全絕不能僅依賴政府，民間部門之資源無窮，亦應共同對社會福利、社會安全等事項付出心力，畢竟個人是社會的一份子，是唇齒相依的關係，只有社會的生活環境改善，全體人民才會有更幸福的生活品質。政府允宜妥善擬定計畫，將民間資源納入社會救助之一環，必可補足行政機關人力不足之窘境。

#### 四、增修完整之社會救助法令

目前社會救助業務之推行，主要的依據便是社會救助法及社會救助法施行細則。社會救助法之內容共分九章（總則、生活扶助、醫療補助、急難救助、災害救助、社會救助機構、救助經費、罰則、附則）共計四十六條。區區四十六條條文，僅能做些原則性之規定，對於申請個案之型態多樣且複雜的社會救助工作而言，顯然不敷使用，前已述及。是以增修完整之社會救助法令，

對於提昇社會救助工作之積極性功效與穩定發展，係屬當務之急。

在社會救助法令中，適當的調整救助項目，也是必要之工作。本章第二節第一款的生活扶助中曾經提過，有些福利措施雖然立意良善，但是或因無完整之配套措施或不符合救助對象之實際需要，而乏人問津<sup>86</sup>，無法發揮救助功效。但也有些救助對象因其特殊性而需要不同之幫助時，卻囿於法令規定業務範圍之限制，而無法提供妥適切實的援助，至為遺憾。因此，必須深入瞭解救助對象之需求，再針對救助對象不同之貧窮原因，增列數種救助業務型態，依救助對象不同之情形，規劃不同之救助措施，將之明確立法規範之，方屬真正將救助對象納入社會安全體系之中，受到溫暖之保護與援助。

尤應注意者，我國地理環境特殊，風災、震災等天然災害時有所聞，故對天然災害之救助法令應該更為加強，例如發動災害救助之要件明確化、妥善認定救助對象、救助方式更細緻的提供生活必須之照護等等。如此，在面對災害之結果時，不致於因為手足無措而無解決之道。九二一大地震正好提供我們一個自我省思與謀求改善的經驗，如果天然災害是不可預期又無法避免的事情，我們應該有萬全的準備，而不能僅僅是倉促、匆忙的應變。

##### 五、將救助對象界定之方式做一調整，以符合實際需要

救助對象之範圍如何？貧窮線之標準應如何界定？向來是見仁見智且爭議不斷的問題。依照現行社會救助法對於「低收入戶」之定義，是採「最低生活費」為標準，但也有學者認為，最低生活費用的標準計算，單純以「吃」的需求作為基本生活之需求，其標準自然偏低。以此標準作為選取救助對象之資格，可能替救助功能帶來負向之結果。故應以「最適生活標準」，也就是要維持一家身心健康、生活品質的花費來計算<sup>87</sup>。

---

<sup>86</sup> 例如低收入戶之小本創業貸款，幾乎無人申請利用，且創業不見得能脫離貧窮，此種救助制度應予取消。參閱徐震、盧政春，前揭書，頁 93。

<sup>87</sup> 參閱萬育維，前揭文，頁 255。



一個人生活上基本之需要，除了衣食溫飽外，還有身心健全發展之要求。故以「最適生活標準」為界定貧窮之標準，雖然可能發生定義不明，界定範圍不清之疑慮，但站在維持「人性尊嚴」之立場以觀，是採取肯定的態度的。然而，若要真正達到救助之功能，除了應提供救助對象最適生活費用以維持其基本生活外，更應發揮救助措施之積極功能，將救助對象組織化，依救助對象之性向及能力，輔導培養一技之長，並規劃妥適的配套措施，使救助對象能漸漸地回歸社會生活中，自立並自給自足。

## 第六節 小 結

從追求實現救助目標的角度而言，社會救助措施之規劃，應致力達成以下之特性<sup>88</sup>：

- (一) 完整性：救助對象的各種重要需求都被考慮在內。
- (二) 易達性：救助對象有需要時，都能容易使用所提供的服務。
- (三) 連續性：所提供的服務，都能充分銜接配合。
- (四) 有效性：所提供的服務，都能真正滿足救助對象之需要。
- (五) 效率性：所提供的服務，都能做到迅速確實。
- (六) 責任性：各個提供服務的部門，都能權責分明。

既然大部分的人都會同意，在國民的基本生活陷入困境時，國家是負有救助義務的。不論我們對救助事項的價值觀有如何之衝突（例如：如何界定救助對象？應救助至如何程度等？），相信都是認為既然已經採取救助措施，就應發揮救助措施之最大功能。期望未來在改善我國之社會救助相關事項時，均能致力於達成上述特性，並取得正面評價，真正使國家負起張開社會安全網，確實保護人民權益，使其免於匱乏之責。

---

<sup>88</sup> Lauffer, A. *Social Planning at Community Level*. N. J.: Prentice-Hall. 1978, pp. 74~75. 轉引自徐震、盧政春，前揭書，頁 150。

## 天然災害救助措施之研究

## 第六章 救助、安置施行步驟之擬議

基於國家責任之分際及社會救助之公平考量，本文原則上不贊成以直接給予現金，作為對災民受災死亡或重傷之救助方式，對於災區房屋倒塌之救助，亦不贊成以區分全倒或半倒分別給予新台幣二十萬、十萬元之方式為之。災害救助之性質，既然在於維持災民『符合人性尊嚴的最基本生活需求』，政府之救助措施即應符合此本旨。茲試擬救助措施之步驟如下：

### 第一節 救助措施之施行步驟

沒有人能在敵人背後地底下引爆四十顆原子彈。九二一震災所造成之災情不亞於戰爭，也沒有哪一個常態政府有能力妥善因應像這樣重大的災害。因此，本文認為，應動用國家中擁有最堅強力量的國軍。就國軍之調動使用，本文認為應有下列注意事項：

- 一、法令之配合修正：此次九二一震災，國軍雖於甚短期間內即動員投入搶救，但決定軍隊之動員者，繫於各部隊指揮官一念之間，法律上並無任何得出動軍隊之依據。形成各個部隊決策不同、步調不一之情況。應考慮於國防法或重大災害防救法中明文規定，對於天然災害危及人民之生命、身體者，應即動員國軍投入災害之救助。
- 二、動員規模不預先設定底線：面臨天然災害時，究竟應動員多少兵力投入救助？應視該部隊負擔戰備之情況，及災害危及之規模等因素，由部隊指揮官統籌計畫，再下達動員決策之決心。因此，不應預先在法令上設定兵力規模，應完全放手，賦予部隊指揮官靈活調度之權力。
- 三、不應侷限於先由行政機關請求才動員部隊：觀察日本阪神大地震動員自衛隊協助救助之經驗，可以得知，受限於「軍人抵禦外侮」之刻板思維，日本對於動員自衛隊抱持著戒慎恐

懼之心態，因此，必須縣知事之要求始得進行<sup>89</sup>，否則，自衛隊指揮官無權動用其兵力救災。阪神大地震後日本就此檢討，認為都道府縣轄區過寬，有時面臨災害反而自形混亂，難以準確的要請自衛隊出動協助，乃導入市町村長亦得請求自衛隊協助救災之機制<sup>90</sup>。惟本文仍以為，一定要行政機關請求才能動員軍隊，乃屬過時之國防思維。蓋天然災害對國家、人民之危害，並不亞於敵國之戰爭、侵略，應將天然災害之防救也列入國防之任務之一。矧各種國家力量中，以軍隊掌握之資源力量最大，不應閒置此種強大資源。在戰備任務允許之情況下，投入兵力協助救災，不僅幫助到政府、人民，更重要的是這樣的任務，增長指揮官的指揮能力也使得部隊磨練出面對混亂、完成任務的經驗能力。職是之故，不應將軍隊在災害救助中之角色僵化，毋須任何行政機關之請求，各部隊之指揮官即應主動投入兵力協助救災，只是在指揮、協調方面，仍應配合災害防救指揮中心之指揮調度。

- 四、優先動員原則：動員軍隊投入救災，指揮官們固然應衡度情勢而下達決定，但說易行難。有時因災情資訊不明確，導致部隊指揮官難以判斷。本文以為，在此情形下，應鼓勵指揮官優先出動兵力為原則。畢竟，出動後發現無此必要，頂多撤回兵力即可，但若應出動而未出動，耽誤救助時效，可能危及人命，權衡其利弊，當然會得出優先動員之原則。
- 五、結合充沛之民力：民間慈善團體顯示出社會群己關懷之偉大情操，此次震災甚至發揮了關鍵性的作用，成為一股不容忽視的社會力量。完整的救助措施，應將其納入整體救助措施之一環，輔以完善的指揮、協調、管理，下述救助措施，均納入國軍及民間慈善團體，合先敘明。

---

<sup>89</sup> 參看日本自衛隊法第八三條第一項。

<sup>90</sup> 參看日本災害對策基本法第六八條之二。

## 第一項 災情資訊之蒐集、整合

重大天災通常同時摧毀電力、通信系統，導致災區之災情無法對外傳遞，影響中央或地方政府對於災情之判斷。以此次九二一震災為例，凌晨地震發生之始，台灣中部以北電力全部中斷，而部分災區（如台中縣）電信管線中斷，部分災區（如南投縣埔里鎮）則維持部分通信聯繫，中央指揮中心在判斷災情時，形成一種南投縣受災較嚴重之判斷，因此將大部分救助資源投入南投縣埔里鎮。而其他通信中斷之災區，則未分配到救助資源。事後才發現，台中縣山區受災情況並不亞於南投縣，死傷人數甚至有過之。因此，本文以為，任何災情之救助措施，均有賴以正確的災情資訊，方足以進行即時的、有效率的救助措施。茲試就災情資訊之蒐集，研擬方案如下：

### 一、基層村里災情通報系統

台灣地處太平洋熱帶、亞熱帶氣候交接區，地質上又在菲律賓板塊與歐亞板塊擠壓區，不僅每年颱風災害頻傳，更經常面臨地震之威脅。既不能免除災害，即應盡力做好防災之準備。基層村里是最重要的防災組織，平日應演練防災措施，並備置緊急通信系統（例如衛星電話），當發生天然災害時，基層村里幹事應立即蒐集災情，依循防災體制向上報告，並請求適當之支援。再者，基層村里幹事應立即記錄災民受災實況，認定受災程度，以便日後展開重建補助措施時，能精確認定、評估災民身分及其受災情況。

### 二、警察、消防災情通報系統

現行政府體制中，對於天然災害之災情，主要由地方警察、消防系統逐級向中央指揮中心回報。而地方警察之所以能掌握災情，全賴災區人民之報案求助。因此，面臨重大天然災害時，警察、消防系統有必要立即出動前往災區，蒐集、彙整災情，迅速向上級回報。

### 三、國軍災情通報系統

天然災害若全面且遍及偏遠地區，前述之警察、消防災情通報系統即難以完整蒐集災情。例如本次九二一震災，震央在南投縣山區，引致地震之車籠埔斷層所經過者亦多在偏遠鄉鎮，不僅對外公路坍方，連警察、消防災情通報系統所賴以通信之中華電信公司通信亦線路中斷，甚至連其他民營行動電話業者亦通信線路中斷，不但警消系統無法深入各災區蒐集災情，即連已知之災情也無法向上通報、請求支援。此時，必須儘速動員國軍，以直升機或空降無線通信兵種，前進災區建立災情通報網，俾利中央指揮中心正確判斷災情，適時下達救助之決策。

#### 第二項 受災人民之搶救

天然災害可能造成災民受傷或受困，有些情況十分緊急，例如地震房屋倒塌壓住災民、水災圍困之災民，只要災情回報有此種狀況，應立即施予救援。即使是交通中斷或機械不足，也應動用軍方之直昇機、重型器械來施救，畢竟搶救人命是最重要而刻不容緩的。

#### 第三項 災害防救指揮中心之成立

現行防災法制，已有成立災害防救中心之法源，此次震災亦即時發揮作用。惟本文以為，防救措施既然納入國軍及民間慈善團體，則在中央或地方層級之防救指揮中心，亦應有軍方及民間慈善團體之聯絡人員進駐，方能發揮統合之力量，有效率的進行救助。

#### 第四項 交通動線之搶通

任何救助措施，均有賴交通動線，俾運輸救助人員及傳遞救助物資。偏偏天然災害卻摧毀了鐵路或道路，阻撓了救助的進行。政府及民間的營建部門固然有能力搶通交通動線，但卻緩不濟急。此時，一定得動員軍方的工兵單位，出動重型機具協助搶通

交通，或緊急架設倍力橋，暫時回復交通的通暢。再者，偏遠山區交通動線很長，通常損毀範圍大，無法很快搶通，必須使用軍方直昇機，儘速運載搶救人員、救助物資進入災區，實行救助。

#### **第五項 人力、資源之分配投入**

災害發生初期，首先展開的多是當地災民的自救。等到災情傳到外界，才會有人力資源投入到災區協助搶救。困難的是，如何把有限的救助資源，有條不紊的投入到正確災區，俾發揮最大的效用，有賴於各級指揮中心指揮官之分析、判斷。本文以為，目前中央及地方首長均有實際前往災區瞭解災情之作法，其表現出感同身受之關懷故無可厚非，惟救助事務千頭萬緒，分析研判災情、協調上級或軍方支援、分配各種救助之人力、物力投入各個災區，均有賴首長適時決斷。因此，建議由熟悉地方之基層公務員蒐集災情逐級回報，首長應坐鎮指揮中心，召集幕僚及各方面聯絡官，協調、分配各種救助資源，更能發揮緊急救助之效果。

#### **第六項 緊急醫療體系之建置**

天然災害經常造成人民生命、身體之傷害，因此，妥善設置第一線緊急醫療站，並擬妥重大傷患後送計畫，乃災害救助之重要環節。災害發生之初，有許多輕重不等的外傷患者需要醫療，因此，必須儘速成立緊急救護站，以外科醫療人員、外傷用醫療藥材、器械為主，並負責第一線檢傷、緊急處置、後送作業。

#### **第七項 災區之管制**

天然災害之災區可能有各式各樣之危險存在，而且救助之人員、物資需要通暢的道路來運輸，因此，必須儘速對災區人員加以管制。分為下列二種情形：

- 一、災民撤離：地震之餘震、火山爆發之火山灰、颱風後之土石流，均可能造成二度傷害，因此，應由當地自治首長判斷危險性高低，並決定是否儘速將災民撤離危險地帶。由於安土重遷之民族性，很可能面臨災民抗拒不願撤離之情形，此時，

應考慮援引行政執行法之即時強制，以保護災民之生命免受危害。

- 二、交通管制：無論是數年前日本阪神大地震或此次九二一大地震，救助當局都發現交通十分混亂，導致救助人員、物資運送遲滯。造成混亂主要原因固然是道路毀損，但自行前往災區尋找親人、或自行前往救助之人員、急於前往災區採訪之媒體記者，使得僅剩的道路嚴重阻塞，也是不容忽視之原因。因此，交通警察單位應立即建立災區交通管制網，區分內、外圍，限制人、車進入，保留路權予最需要的緊急救助人員。

#### **第八項 臨時收容場所之建置**

因為失去家園或者避免危險而撤離家園之災民，應儘速給予緊急收容。此所謂之收容，應包含緊急醫療、熱食之供應、衛生環境之維護等等。日本阪神大地震時，災民被收容於學校、體育場等公共設施，日後再轉住進臨時組合屋。我國九二一大地震則因中小學校舍亦嚴重毀損，災民大多在公園、運動場等空曠地方搭建帳棚暫避風雨，不論衛生條件或生活機能均屬低劣，當然也有部分幸運之災民被收容於軍方之營區，得有較佳之生活環境。本文以為，平時即應研擬災害收容計畫，妥善維護得作為收容場所之公共設施，並預先做好糧食供應、衛生管線之規劃，一旦面臨天然災害，便能立刻收容災民。

#### **第九項 維生管線之修復**

水、電、瓦斯已成為現代生活不可或缺之一部份。平常偶爾停水、停電時，大部分人選擇外食，並不致造成太大困擾。但天然災害造成之水、電中斷是全面性的，如此將使得民生發生重大問題。因此，責成相關單位全力搶修水、電力、瓦斯等管線，乃災害救助之重要步驟之一。惟在地震災害中，電力、瓦斯之恢復供應，極可能導致火災，必須確認安全之相關程序，才能回復電力、瓦斯，這是應注意之情況。



## 第十項 新聞媒體之災情提供

現代社會媒體發達，人民習於從新聞媒體獲取資訊，某種程度而言，媒體更兼具有教育之功能。本於「教育是最好的預防」之理念，應揚棄報喜不報憂之態度，以嚴謹、深入但不煽情之方式，忠實呈現災情，並說明天然災害之成因及其預防之道。或適時代為宣達撤離、救助收容等相關措施。職是，本文建議，應於防救指揮中心設置新聞專區，以專業新聞幕僚隨時提供災情資訊，並協助安排前往災區採訪事宜。

## 第二節 安置措施之施行步驟

災變發生之後，對災民之救助而言，首要者應在於使其食宿及醫療無虞，其次再依輕重緩急逐步協助其恢復正常生活步調。

### 一、臨時住宅之提供

因天然災害而房屋嚴重受損、倒塌，或因避免危險而撤離之民眾，因無法再居住原址或親友住處，便須提供臨時收容之場所。在緊急救助階段，災民可能收容於學校、體育館等公共設施之中，但此種建築物原始用途並非供住宅使用，生活機能不足，居住環境較差，不適合長期居住。因此，隨著災害救助進展，應將災民安置於較符合人道，適合中短期居住之臨時住宅。一般而言，臨時住宅之提供有下列數種方式，可斟酌具體需要決定之：一、臨時組合屋。二、一般住宅之徵用。三、旅館、宿舍之徵用。但為避免衍生不必要之問題，原則上都市型之災區，應以提供房租慰助津貼為主；反之，在鄉村或郊區之災區則反是，而代之以臨時組合或其他安置收容方式。

### 二、飲食、日用品之供應

伴隨大規模天然災害之災情，災區商業活動通常停滯或萎縮，而且在停水、停電之情形下，災民也很難自己炊煮飲食，因

此，必須充足的提供飲食及各項生活日用品。待水電回復供應，災民進駐臨時住宅後，飲食供應即可停止。此一方面，從實際經驗觀察，民間之力量與效率已可充分承擔，政府機關所應扮演者應係掌握供需資訊、協調、調度、聯繫，必要時動員供應物資之角色。若供需資訊不能充分掌握或互相銜接與靈活調配，將發生不同地區過與不及或浪費物資之情事。

### 三、醫療照護

安置階段之醫療與緊急救助階段之醫療提供不同，不再有緊急處置大量傷患之情況，必須逐漸回歸平時醫療體系，由全民健康保險制度接手醫療照護。要處理的問題是，災民之全民健康保險保險費，如何由政府全面予以補助？申言之，我國全民健康保險制度係有償付費制，被保險人原則上應依各種不同之加保身分繳納保險費，需要醫療時再由保險人支付費用予醫療院所。

### 四、其他

如災區衛生防疫、國民教育復課、維持家計者罹難之扶助、以工代賑維持收入、各項申請事務之協助代辦、心理諮商、輔導、罹難者殯葬事宜協助等。

## 第七章 日本相關制度之分析

### 第一節 日本的災害救助法律體制

#### 一、前言 日本憲法體制下之災害救助法體制

日本憲法並無類似我國憲法第 43 條之國家緊急權發動的規定，因此，有關天然災害之救助工作政府應於何時發動，一般認為係屬立法政策的問題，並無憲法上緊急權發動與否的討論空間。換句話說，政府對於緊急災害的救助，仍須根據「依法行政原則」，依照災害發生時既已制定之相關法律的規定，對於受災地區的居民進行救助。唯，受救助的居民，仍係憲法上人權保障的主體，因此，行政機關基於法律的授權，所進行的救助活動，其結果若顯然無法達到保障居民「最低限度的生活水準」時，受災居民仍可根據日本憲法第 25 條生存權保障的原理，配合「生活保護法」的規定，請求生活保護<sup>91</sup>。然而，災害救助法制係屬災害發生時一定時限內之規範法制，與生活保護法制係屬平時性之規範法制不同，其如何轉換銜接，亦有討論與爭議空間。

基於上述法制層面的理由，日本政府即至阪神大地震之前，對於介於「災害救助」與「生活保護」之間的灰色地帶，亦即受災地區災民「生活重建」（日文原文為「生活再建」）的問題<sup>92</sup>，

---

<sup>91</sup> 然而，災民「生活重建」的問題是否可納入日本憲法人權保障的領域加以討論、國家是否有相對的防災責任？或者國家是否應根據「個人尊重」的原理對災民進行「個人補償」的問題，日本法學界亦有論文論及，參照工藤達朗「自然災害 保護 求 憲法上 權利」公法研究 61 號 206 216 頁、浦部法穂「被災者 對 『公的援助』 憲法」『自由 正義』 1997 年 8 月號 108 116 頁、小山剛「震災 國家 責務」公法研究 61 號 196 頁 205 頁。

<sup>92</sup> 所謂災害救助係指對於天然災害所造成的損害，政府於一定期間內予以救援之意；於救災期間過後，生活仍無法達到一般最低限度的水準時，政府介入解決所必須扮演的角色，以及其所依據的法制，均有所轉換，政府須扮演的角色為保護者的立場，而其所依據的法制則轉換為一般平時的社會保障

一貫秉持「天災國家不須負責，生活重建係以自助努力為原則」<sup>93</sup>的見解，認為「生活重建」的問題並非國家所須負擔的責任。然而，阪神大地震發生後，受災地區之市民團體『「公的援助法」實現——』<sup>94</sup>（中譯名為：實現「公的援助法」人際網路）發起市民立法運動，與國會議員共同作業，草擬「災害被災者等支援法」<sup>95</sup>，該法案日後以修正當時之現行法災害慰問金之支給等相關法律」的形態重新於國會立法通過，被定名為「災民生活重建支援法」（日文原名為：被災者生活再建援助法），於平成 10 年（西元 1998 年）公布。

由上述情況可得知，日本災害救助的法律體制，在阪神大地震之前，並未將災民「生活重建」的問題列為立法政策，因此，在阪神大地震發生後，災民「生活重建」的問題，可說是日本政府必須積極面對解決的重要問題之一。基於法治國家行政權行使必須「依法行政」的要求，災民「生活重建」的問題最後終究以立法的形態實現。

再者，阪神大地震發生時，日本雖已經制定一連串災害對策法制，諸如「災害對策基本法」、「災害救助法」、「災害弔慰金法」、「活火山法」<sup>96</sup>等相關法制。而且，事實上，這些法制可說是以「災害對策基本法」（昭和 36 年（1961 年）制定）為中心，在前後不同時期所建立起來之依各種災害類型加以制度化的法律體系。因此，各種法律有其基本的特色與重點。本章將針

---

體制，而其典型則為「生活保護法」體制。

<sup>93</sup> 甲斐道太郎編著『大震災 法』（同文館 2000 年）165 頁。

<sup>94</sup> 此一市民團體成立於 1997 年（平成 9 年）4 月 1 日。參照出口俊一「大整理 激甚災害 個人補償」『賃金 社會保障』1235 號 24 頁。

<sup>95</sup> 市民運動的經緯與草案原文詳參照伊賀興一『「災害被災者等支援法」論點』，『「公的援助法」實現——』事務局出版，1997 年。

<sup>96</sup> 其中重要法制尚包括：「重大災害處置特別財政援助等相關措施法律」、「台風常襲地帶災害防治特別措施法」、「活動火山對策特別措施法」、「大規模震災對策特別措施法」等法律，可說是以各種災害類型為各種單一法律之制定重心，所建立起之自然災害救助的法律制度。參照前揭註 94 甲斐編著『大震災 法』146 頁。

對其中與「國家救助義務」與「個人權利保障」兩者均較為相關之法制——「災害對策基本法」、「災害救助法」及阪神大地震後三年制定之「災民生活重建支援法」，分別說明如下。

## 二、「災害對策基本法」之防災、緊急、復興的法律體制

「災害對策基本法」為日本災害對策之基本法（昭和 36 年，西元 1961 年制定）。該法第三條第一項即規定：「鑑於國家負有保護國土、國民之生命、身體及財產免於災害之使命，國家應發動全組織與機能，對於防範災害，負起講究健全措施之責任」。學者一般認為，該條文中所言之「災害」並不限於天然災害<sup>97</sup>，而「防災」的概念亦應包括預防、緊急對策及復建等廣泛的概念在內<sup>98</sup>。

根據「災害對策基本法」之規定，所謂「災害對策」可分為：一、綜合防災對策；二、災害預防；三、緊急災害對策；四、災害復興等四大項目。而此四大項目中，又以災害的「預防體制」與「緊急災害對策」為主軸項目。

所謂「緊急災害對策」之項目，包括救助、救援活動在內，其內容規定於「災害對策基本法」之第五章第五十條以下，依序分別為一、警報、非難的勸告、指示；二、消防、水防的應急措置；三、災民之救難、保護；四、受災兒童、學童之應急教育；五、設施、設備之應急復建；六、保健衛生；七、社會秩序的維持；八、緊急輸送的確保；九、其他等九大項目。至於其施行的權限機關係國家指定的「行政機關」以及「地方公共團體之首長」<sup>99</sup>。

<sup>97</sup> 根據「災害基本法」之規定，災害之定義包括暴風、豪雪、洪水、巨浪、地震、海嘯、火山暴發及其他異常之自然現象，或大規模之火災、爆炸或其他由政令所規定之原因，損害程度與此相當的災害。然而，依據的法律不同，災害的定義亦有不同，其綜合普遍的定義參照安本典夫「災害復興法——災害復興焦點」公法研究 61 號 173—174 頁。

<sup>98</sup> 參照前揭註 92，工藤「自然災害保護——憲法上權利」212 頁，又。

<sup>99</sup> 甲斐前揭註 94『大震災法』146 頁。

與此相對地，所謂「大規模震災對策特別措施法」則係以預測地震為前提，基本上與災害發生之後的救助活動無關。而上述其他的災害立法則大多以「補助金」的方式作為促進重建的重要方法<sup>100</sup>。

再者，有必要進一步說明的是，上述日本法制係以「市町村」為災害對策之基本責任主體<sup>101</sup>。至於國家的及都道府縣的責任則係屬「補助」市町村的角色及廣泛區域之「調整」的角色。然而，實際的救助、救援活動以及各種緊急措施的實施，須靠得實際行使各種必要活動的行政組織。換句話說，根據法律之規定，雖然直接保護受災國民生命、身體之責任主體為「市町村」，然而直接實施的行政單位則為「消防」機關，而其目的則在於保護國民生命、身體及財產免於受火災之損害，並減少火災或地震等災害所造成的損害<sup>102</sup>。至於警察機關，則是維持公共秩序保障國民社會生活的基盤。除此二機關之外，「災害對策基本法」對於自衛隊的地位並未直接做任何規定，學者認為，自衛隊的任務係在保衛國家，就法律理論而言，國民因自衛隊的活動而受保護者，係屬反射的效果<sup>103</sup>。

阪神大地震之後，日本政府首先於 1995 年 6 月對「災害對策基本法」作了局部的修正，將上述消防、警察機關及自衛隊的相關權限加以擴充。接下來並於同年 12 月對同法進行進一步的修正，修正內容包括對於緊急災害對策本部的設置、自主防災組織、義工防災活動、地方自治團體相互間之救援協定等相關規定，換句話說，修正後的「災害對策基本法」不但擴充行政機關的權限，並將民間的救災組織納入規範。

有關消防、警察機關及自衛隊權限擴充的部分，較受矚目者

---

<sup>100</sup> 參照甲斐前揭註 94 『大震災 法』147 頁。

<sup>101</sup> 參照「災害對策基本法」第五條第一項之規定。

<sup>102</sup> 參照甲斐前揭註 94 『大震災 法』154 頁。並根據「消防組織法」第一條有關消防定義之規定及市町村的消防責任規定；又根據消防作用法之「消防法」有關消防目的之規定。

<sup>103</sup> 參照甲斐前揭註 94 『大震災 法』155 頁。

為新修正「災害對策基本法」第 73 條之 3 的條文規定，警察機關於災害時有規制交通的權限，並得命令妨礙交通的車輛移動或對於妨礙交通的車輛進行移動、破壞等措施。而自衛隊員及消防人員亦準用此一規定。

### 三、「災害救助法」的立法目的與法律結構

相對於「災害對策基本法」係針對災害對策之組織、防災計畫、防災活動、緊急災害之救助及其實施機關等方面。就政府防災、救災的角色做全般性的綜合性的規範，而「災害救助法」基本上係對於災害發生後，政府（包括國家及地方自治團體）及紅十字會等團體（包括其他公益團體與國民）應該根據什麼規定，如何從事那些救助的活動，做一般性的規範。

日本現行之「災害救助法」係於昭和 22 年（西元 1947 年）所制定之法律<sup>104</sup>，其前身為明治 32 年所制定之「罹災救助基金法」。相對於「罹災救助基金法」僅規定罹災救助基金之設立，並未就救助活動的種類做任何的規定，「災害救助法」則在其第二十三條第一項明白規定救助的種類，其中包括一、收容設施（包括應急之臨時住宅）的供給；二、熟食、其他食品的供應以及飲料水的供給；三、衣服、寢具及其他生活必須品的供給與借貸；四、醫療及助產；五、受災居民的救出、六、受災住宅之緊急修理；七、必要資金、器具或資料之供給與借貸；八、學用品的供給；九、埋葬；十、前款規定以外，命令所規定之事項<sup>105</sup>。唯何種程度的災害發生須適用「災害救助法」，則依該法第二條之規定，係指政令所規定之程度的災害而言。

詳言之，「災害救助法」的主要內容，除於其第一條規定立法目的係為保護災民與保全社會秩序，並於第二條規定都道府縣之知事應對於有救助必要之人進行救助，等等總則性的規定外，

<sup>104</sup> 其後歷經昭和 59 年、平成 11 年 7 月及 12 月三次修正。

<sup>105</sup> 舊「災害救助法」則規定第十款、搜索、處理屍體、第十一款、除去因災害而散落住居或其周邊之土石、竹木等物，以及其他對日常生活會有顯著影響之物品。

並設有救助、費用及罰則三個專章，茲分別說明如下。

### （一）「災害救助法」有關「救助」事項的規定

首先，於第二章「救助」第二十二條即規定，都道府縣的知事為達成萬全的救助工作，應樹立必要的計畫、確立強力的救助組織、並齊備救助相關之勞務、設備、設施、物質及資金。點出都道府縣為救助行政的權責機關。接下來的第二十三條第一項又規定各種救助的種類，並於第二項規定，在都道府縣知事認為必要的情況下，得支給金錢給需要救助之人。第三項則規定，有關救助的程度、方法、期間等必要事項由命令加以規定。

第二十三條之二以下至第二十八條則一連串規定災害之救助應如何實施，包括得命令保管物質與收用物質、命令救助關連事業從事救助、利用電氣通信等設備。第二十九條則規定，救助關連事業依照命令從事救助或協助者，其因此而受傷、感染病痛或死亡者，應依政令支給「扶助金」。

第三十條則係有關都道府縣職權的委任規定，該條都道府縣為迅速進行救助，得於必要時，依據政令將其權限內部分之救助的實施委由市町村長實施。除此之外，市町村亦須補助都道府縣知事所進行的救助活動。第三十一條則規定，中央主管機關之大臣得指示其他都道府縣的知事協助進行救助工作。

### （二）「災害救助法」上有關「費用」的規定

平成 11 年 12 月 12 日修正通過，於平成 13 年 1 月 6 日施行之新「災害救助法」第三十三條至第四十四條係有關救助所須費用及災害救助基金的相關規定。首先，有關費用之支出及負擔的部分，第三十三條第一項即規定，救助所須費用由實施救助當地之都道府縣支出<sup>106</sup>。至於國庫的負擔部分則在第三十六條有相關的規定。再者，第三十七條至第四十四條則規定災害救助基金之

---

<sup>106</sup> 第三十四條及第三十五條則分別規定都道府縣應如何補償紅十字會之規定，以及其他協助救助的都道府縣得有求償的權利。



設立與運用。第四十一條即規定災害救助基金的運用方法，包括一、委託資金運用部或存款於確實的銀行、二、購買國債證券、地方債證券、勸業債券或其他確實的債券。三、事前購買第二十三條第一項所規定之供給品。

### (三) 「災害救助法」有關「罰則」的規定

「災害救助法」第四章第四十五條至四十八條係有關罰則的規定。除第四十五條係規定違反主管機關救助命令者之處罰規定外，並於第四十六條規定以詐欺之方法接受救助者之罰則規定。

由上述各點事項之說明可得知，「災害救助法」所規定之救助的種類以「現物給付」為原則，在知事認為必要時，始得給付現金救助<sup>107</sup>。而且有關救助之程度、方法、期間等相關事項亦非屬法定事項，而係委由命令規定的方式，亦即有中央主管部會之「厚生省」以事務次官通知的方式，設定法律所規定之各種救助的程度、方法與期間的一般性基準，然後再周知各地方自治團體。然而，如此的規定，在阪神大地震之後運用的結果卻被市民團體評為造成個人「生活重建」的障礙<sup>108</sup>，其原因依學者的意見，除中央主管機關之解釋權行使的問題之外，「災害救助法」規定的事實上已造成解釋不當的根源，災民生活重建的法律依據，似乎有重新制定的必要<sup>109</sup>。

為此，神戶市的市民團體發起市民 = 議員立法的運動，提倡災民救濟應超越現行法的體制，建立完整的法律制度，使公共的資金得使用於災民住宅重建、生活重建方面<sup>110</sup>，以「支援災民生

<sup>107</sup> 參照甲斐前揭註 94 『大震災 法』168 頁、「災害救助法」第二十三條第三項之規定。

<sup>108</sup> 參照伊賀興一「災害被災者等支援法」案「災害保障」『自由正義』1997 年 8 號 129-130 頁、伊賀興一「被災者 生活再建援助法案」法律時報 69 卷 6 號 65 頁。

<sup>109</sup> 參照伊賀興一「災害救助法 災害被災者等支援法案」法律時報 69 卷 12 號 18 頁。

<sup>110</sup> 參照福崎博孝「地震、噴火、津波災害 對 國民的保障制度」『自由正義』1997 年 8 號 120 頁。

活重建」為理論基礎對災民進行「現金給付」，其憲法上的理由並非頗受爭議的「損失補償」而是「社會保障」<sup>111</sup>；至於其積極的目的係為使災民得以在獲得「災害救助法」之緊急性的、一時性的救助後能進一步獲得「自助努力」的基盤，以避免災民在災後耗盡資源終而走上等待「生活保護」的命運<sup>112</sup>。該等法案如前述已於 1998 年公布，名稱則定為「災民生活重建支援法」。

#### 四、「災民生活重建支援法」之立法目的與法律結構

##### （一）立法目的與對象災害

「災民生活重建支援法」全文共六章包括第一章總則（第一條、第二條）、第二章災民生活重建支援金之支給（第三條 第五條）、第三章災民生活重建支援基金（第六條 第十七條）、第四章國家的補助等規定（第十八條、第十九條）、第五章雜則（第二十條、第二十一條）、第六章罰則（第二十二條 第二十四條），共計二十四條條文。其立法目的開宗明義地規定在第一章總則的第一條，其指出「本法係針對因天然災害而生活基盤顯著遭受損害，基於經濟上的理由，自立重建生活顯有困難者，都道府縣基於相互扶助的觀點，設定支給災民生活重建支援金之措施，活用提撥之基金，以支援災民重新開始其自立之生活為目的」<sup>113</sup>。也就是說，只要形成災害的原因係屬天然災害，則不問其規模、程度如何，即使受災家庭僅只一戶，仍以適用本法為原則<sup>114</sup>。至於何種類的天然災害所造成的災害得適用本法？本法即於其第

---

<sup>111</sup> 參照阿部泰隆「大震災對策（憲）法解釋 法政策」公法研究 61 號 155 頁。

<sup>112</sup> 生活保護的資格原則上非常嚴格，基本上須無資產且所得未達一定標準者始符合條件。然而生活保護必竟是平時國家對「生活顯有困難」者之援助，其設定較非常時期為嚴格似乎有其必要。參照阿部泰隆「災害被災者 生活再建支援法案（上）」1119 號 104 頁。

<sup>113</sup> 如此的立法目的是否為憲法上人權保障的要求，以及近代國家體制下「災民生活重建」的法理依據與構造，參閱池田恒夫「震災對策 復興法制 展開軸 震災法學 課題 1」法律時報 69 卷 12 號 9-10 頁。

<sup>114</sup> 參照甲斐前揭註 94『大震災 法』187 頁。

二條第一項接著規定「天然災害」的定義，包括暴風、豪雨、豪雪、洪水、巨浪、地震、海嘯、火山爆發及其他異常之自然現象所生的損害。第二條第二項並對「受災戶」予以定義指出，所謂「受災戶」是指「因政令所定天然災害，其所居住之住宅遭全毀的家庭，或依政令之規定，有其他被認定受同等損害的家庭」。亦即，「災民生活重建支援法」所支援之受災戶是指，除住宅全毀的家庭以及政府之行政命令所認定受同等損害的家庭。而「災民生活重建支援法」施行細則則規定以下兩種情形之受災戶為支援之對象，一、因住宅半倒，為防止住宅倒塌的危險發生而有必要者，或為繼續居住該當住宅所花費的必要修繕費顯著過高者，或其他類似情況之不得已事由者，必須將住宅解體或結果造成解體之事實的受災戶。二、因火山溶岩等發生被害危險的狀況持續存在，或因其他事由使得原本居住的住宅無法繼續居住，且此一狀態可預見可能長期持續的受災戶<sup>115</sup>。

## （二）本法之支援對象

至於本法之重點，亦即有關得受領支援金之受災戶的資格，係規定在第二章部分，該章之第三條規定「都道府縣對於該當都道府縣區域內之下列各款受災戶家庭的家長，支給不超過各該款所規定金額之災民生活重建支援金，以充當開始其自立生活的必要經費。

1.家庭成員之收入，以總理府令之規定所算定，收入總額在500萬日圓以下之家庭者，100萬日圓。

2.收入總額在500萬日圓至800萬日圓之間的家庭，且其家長年齡在60歲以上者(包括收入總額在500萬日圓至700萬日圓之間且其家長年齡介於45歲至60歲之間的家庭)，或依總理府令之規定，係屬須要援助的家庭者，50萬日圓」。

依照上述第三條各款之規定，支援金的支給受所得上之限制。年收500萬日圓以下者，無關家長年齡，年收在500萬日圓

---

<sup>115</sup> 參照甲斐前揭註94『大震災 法』188頁。

至 800 萬日圓之間者，家長年齡須限於 60 歲以上，收入總額在 500 萬日圓至 700 萬日圓之間且其家長年齡須介於 45 歲至 60 歲之間，而年收 750 萬日圓其家長年齡須屬 60 歲以上始為給付，若未滿 60 歲則不為給付<sup>116</sup>。

再者，根據上述第三條各款的規定，可說是確立了受災戶獲得「生活重建支援金」的法律基礎。唯，法律上雖已明確規定支援金的受領標準，但其支給卻不溯及適用於阪神大地震的受災居民。為此，日本國會則特別說明指出，「災民生活重建支援法」雖不溯及適用，但卻仍以「附帶決議」的方式要求日本政府「為早日完成（災民）生活之重建，國家必須採取必要措施，包括以災區復興基金事業為主所實施之生活重建支援金，以及相當於本法所定生活支援金程度之支援措施」<sup>117</sup>。根據此一國會的附帶決議，兵庫縣即決定以擴充「復興基金」<sup>118</sup>中之「生活重建支援金」、「中高年自立支援金」的方式，實施「災民自立支援金」。其對象包括全毀、半毀、一部損壞合計占 96000 戶家庭中的 14% 獲得支援，總額為 540 億日圓。

### （三）支援金額的算定與支給的方法

由前述條文的規定可得知，「災民生活重建支援法」係綜合考慮受災戶之收入、家庭人數、家長年齡等狀況，依照等級分別支給 100 萬日圓、75 萬日圓、50 萬日圓、37 萬 5000 日圓之現金。其金額的算定，以同法第四條之規定，係委由行政命令規定。

---

<sup>116</sup> 「此一制度同時優待高齡人口。而根據震災復興基金給付的生活重建支援金，其給付的方式與此相同。然而，對於年輕人而言，同樣是低收入戶，為何就認為較不可憐，且不須援助？這樣的作法實屬依據年齡的差別待遇，應屬違憲」。阿部泰隆「日本大災害法制對策的不足與法律整備的努力」法學研究第 15 期，2000.11，頁 315-349。

<sup>117</sup> 參照出口俊一「大整理 激甚災害 個人補償 被災地 兵庫 要求國會 屆（三）完」『賃金 社會保障』1239 號 56-57 頁。

<sup>118</sup> 全名為「財團法人阪神 淡路大震災復興基金」，於 1995 年 4 月由兵庫縣與神戶市共同以起債的方式創立。初創時的規模為 6000 億日圓，此 6000 億日圓的利息即為事業實施的基金。

日本現行社會保障制度中之「生活保護法」亦是採行現金支給制度，其與「災民生活重建支援法」之現金支給制度最大的不同在於後者採用前述一併支給的制度，且災民並不須事前提出所須經費的支出證明，制度的設計甚為新穎。然而，支援金的用途受限且須於事後提出相對應的收據等制度設計，卻讓制度的實施可能產生新的困擾<sup>119</sup>。

#### （四）基金的設立

「災民生活重建支援法」並未直接規定國家對災民負有支給支援金的義務，而將其責任規範予受災之地方自治團體（「災民生活重建支援法」第三、七、八條），也就是受災之都道府縣，換言之，國家並不負擔支援金支給的責任。然而，事實上受災的地方自治團體是否有餘力發給支援金，不無疑問。至於其財源則基於「災民生活重建支援法」第一條所言「相互扶助」的觀點，以「基金」的方式籌措，國家的負擔額度則依「災民生活重建支援法」第十八條的規定，於事後補助支給額的二分之一<sup>120</sup>。

#### （五）支援金的權利性質

如前所述，地方自治團體之都道府縣依「災民生活重建支援法」之規定對於符合該法規定要件的受災戶，負有支給支援金的義務，日本學者認為，其相對的意義係災民根據法律擁有受領申請權。原因在於法令上雖無申請權的規定，但法律既已明文規定支援金的支給制度，實無法否定其權利性的本質。「災民生活重建支援法」雖未設有申請權的規定，但其施行細則則定有「基於天然災害發生之日起經過十三日內受災戶家長之申請，進行支給」，明文規定「申請主義」的原則，權利性質甚為明顯<sup>121</sup>。

<sup>119</sup> 參照甲斐前揭註 94 『大震災 法』 191 192 頁。

<sup>120</sup> 參照甲斐前揭註 94 『大震災 法』 190 191 頁。

<sup>121</sup> 參照甲斐前揭註 94 『大震災 法』 190 191 頁。

## 第二節 日本學界之檢討與建議

日本上述三大緊急救助相關法案之中，「災害對策基本法」與「災害救助法」均是在阪神大地震之前所制定，大地震後均有一部分修正，而「災民生活重建支援法」則是於大地震之後所制定之全新的法律。一般而言，日本學者普遍認為，救災的法律體制雖有修正與新訂，但卻仍嫌不足。

### （一）「災害對策基本法」之理論與實務的檢討

首先，有關「災害對策基本法」方面的檢討，該法於大地震之後，分別有過兩次的修正。然而該法除法律規範之內容以外，其實際運用的實態亦不乏問題所在，神戶大學阿部泰隆教授即提出以下幾點意見<sup>122</sup>。

- 一、政府對應之遲緩，原因在於對事態的反應不良，太過拘泥於死傷人數的認定報導，導致對事態認識不清，延誤救災的時機。
- 二、緊急災害對策總部的設立程序應採事後追認的方式，於事後再由內閣追認，以因應緊急事態。而根據「災害對策基本法」的規定，日本政府的災害對策組織可分為兩種，一為非常災害對策總部，一為緊急災害對策總部，兩者的不同在於，前者的總長係部會首長，雖能指揮地方自治團體的首長，卻不能指揮部會首長；而後者的總長為首相，對於相關部會之首長擁有指揮的權限。阪神大地震時，隨即設立者為非常災害對策總部，由國土廳長官為總長，其基於上述之權限上的限制，無法直接指揮消防、警察等機關。
- 三、政府組織權限有必要加以強化。「災害對策基本法」基本上把災害定義為天然災害，並無預想到戰爭的情況，一旦有類似戰爭的災害發生，政府應有強制遣散居民或徵收房屋等權

---

<sup>122</sup> 參照阿部前揭註 117。

限。再者，政府對於危機應採取積極對處，不宜消極行事。人民因政府畫定警戒區域不準進入而受之財產損害，不應由國家負擔，但因應急公用使人民財產遭遇損害者則應補償。

四、自衛隊之派遣規則應簡單化，以免除妨害救災的進行。至於原須都道府縣之邀請始出動的自衛隊問題，經過阪神大地震的教訓，修正「災害對策基本法」第六十八條的規定，改為市町村也得邀請自衛隊出動<sup>123</sup>。

## （二）「災害救助法」之規範內容及運作的問題點

再者有關「災害救助法」之規範內容與其運作實態等問題的檢討。基於「災害救助法」係以「現物給付」為原則，「現金給付」實屬例外，因此大地震之後多數日本學界人與實務界人（包括律師、公務員）提議對災民予以金錢補償。唯金錢補償的法理依據，眾說紛紜，且不論金錢救助之法律性質為何，市民團體的代表也是執業律師的伊賀興一律師即指出，基於「災害救助法」之規定（第二十三條第一項第七款、第二十三條第二項）<sup>124</sup>，在「災害救助法」體制下，給付現金的制度有其存在的空間，只是，日本政府一向採取天然災害所造成的個人或事業的損害，並非任何人之責任，因此國家對災民不應負擔賠償或補償的義務的原則<sup>125</sup>，因此對於「災害救助法」的解釋亦透過厚生省事務次官之私的諮詢機關「災害救助研究會」於平成八年（西元 1996 年）五月發表「大規模災害之緊急救助方法」一文，其中有關「災害救助法」的適用方面，其指出，因阪神大地震所造成的「災害係屬超越預測之外，具有我國前所未經驗之特徵」，而「災害救助法」

<sup>123</sup> 除上述所列各點外，阿部教授亦認為，交通管制，縣市消防協定及外國救難隊等方面亦均有檢討的必要。參照阿部前揭註 113，7-10 頁。

<sup>124</sup> 有關是否可從「災害救助法」第二十三條第一項第七款導出直接支給災民金錢救助，學者有不同意見，認為該款規定應非屬生活費或重建基金，而是類似工具用品之支出金。至於第二十三條第二項的現金支給的規定，則阿部教授亦認為有其活用的可能性，但是政府並未活用。參照阿部前揭註 112，110 頁。

<sup>125</sup> 參照福崎前揭註 111，118 頁。

所規範者，係屬「緊急性的、一時性的救助」活動，因此大幅限制了其救助的功能<sup>126</sup>。

前述神戶大學阿部教授即指出「災害救助法」第二十三條第二項所規定的「現金支給」制度，本可活用在各種領域，諸如取代「臨時住宅」而支給「房租補助」、或不供給食物而改發現金等各種方法，以促進生活基盤早日回復<sup>127</sup>。

### （三）「災民生活重建支援法」之後的課題

前述市民團體的代表也是執業律師的伊賀興一律師指出下列三項仍須努力的目標。首先為一、制定且實施對阪神大地震災民有效且適切的新行政措施；既然「災民生活重建支援法」無法溯及適用於阪神大地震災民，則應基於國會的附帶決議，積極從事災民「自立支援金給付政策」，考慮災民的最大利益。二、構築包括「災害救助法」在內之綜合的「災害救助法」體制；應基於「人權係屬國家的保護義務」的理念，重新建構災害救助法體制，打破傳統社會保障制度的固定觀念，重新思考何謂「天然災害」、「國家的責任」、「災民的權利」、「災害行政的本質」等問題。三、設置常設機關；設立有獨立預算、人員，能統合各部會、機關災害救助活動的常設機關<sup>128</sup>。

神戶大學的阿部教授亦指出，應基於憲法社會國家的原理，解釋對災民之金錢的支給係屬政府的政策目標。災民「生活重建支援金」的支給，並非基於生活保護的原理，而應基於「生活重建資金支援的必要性」來解釋緊急災害時政府的金錢支援<sup>129</sup>。再者，有關「災民生活重建支援法」之施行，阿部教授亦提出下列各點意見<sup>130</sup>。

---

<sup>126</sup> 參照甲斐前揭註 94 『大震災 法』 172 頁。

<sup>127</sup> 參照阿部前揭註 112, 110 111 頁。

<sup>128</sup> 參照甲斐前揭註 94 『大震災 法』 192 193 頁。

<sup>129</sup> 參照阿部前揭註 117。

<sup>130</sup> 參照阿部前揭註 117。



## 一、收據證明的不必要

「災民生活重建支援法」規定，對於因地震或洪水喪失住宅的災民，在一定年收及年齡條件下，最高得支給 100 萬日圓的支援金。為兼顧災民購買生活用品之便利，最高 100 萬日圓的支援金中，85 萬日圓額度以下得於購買前支付，稱為「概算支付」。即使是住宅半倒的情況，若有不得不拆除的事由，得視同全倒，支給支援金。得成為處理對象的災害，應係屬必須發動災害救助法的災害，或者是市町村全倒住宅 10 戶以上，都道府縣全倒住宅 100 戶以上。至於最高 100 萬日圓之支援金的用途方面，分為「通常經費」70 萬日圓，這類經費係屬全國各家庭的必要支出，以及特別經費 30 萬日圓，這類經費係依地域、家庭狀況的不同而決定。但是，對於單身家庭通常經費的上限係 55 萬日圓，特別經費係 20 萬日圓，共計 75 萬日圓，係 100 萬日圓的 4 分之 3。所謂通常經費，係指購買洗衣機、電視、吸塵機、冰箱等生活用品，及其修理與搬運費用而言；至於特別經費的內容係指，冷氣機、暖爐、娃娃車、眼鏡、助聽器等物品，以及租賃房屋的禮金、醫療費用。通常經費之全額以及特別經費的半額，須在支給前向市町村提出申請。

德國莫賽爾河氾濫造成河岸家庭浸水時，即實施了生活重建支援。其實施係以行政內部之預算措施的方式進行，一萬馬克實屬必要的額度，並沒有要求須樣樣提出收據證明。

## 二、現行法與其他支援對策之整合性的思考。政策是否合理？

房屋全倒、全毀的受災戶主張，最高 100 萬圓的支援金實在無法重建生活，並指出政府無心救援，日本不是「人住的國家」，要求支援金的額度應提高到 500 萬日圓。然而，若考量必須均衡生命、身體受害時的救濟額度，即使是重傷的災害障礙慰問金也不過 125 萬日圓，財產的損失最高支給 100 萬日圓也是情非得已。吾人認為，喪失家園的人較之受重傷或喪失父母的小孩，實在沒有比較可憐。再者，筆者認為，輕視生命、重視財產的作法違反

日本國憲法的精神。預防注射公害訴訟時大多數的意見即指出，財產的損害既應補償，則生命的補償實屬「當然」，生命較財產重要的想法應屬導自憲法的當然公理。

再者，上述受災戶的要求若屬自有房屋的情況尚可了解，若屬房屋承租人的情況為什麼須支給 500 萬日圓，不無疑問。特別是對於順利入居公營住宅的承租人而言，環境甚至反而改善，實在找不出其他理由說明政府為何須再給付其 500 萬日圓。美國的作法是支付承租人新舊房租價格差的 18 個月分，以及搬家費用，並且給付自有房屋的修繕費用。然而，卻沒有一律給付 500 萬日圓這種的想法。

如果最高支援金金額為 100 萬日圓，則無論是承租人或自家房屋所有人，其實損害的範圍相當，應無須區別係屬承租人或自家房屋。

然而，支援金的性質若屬家財器具的支援的話，則必須區分全毀與全倒的情形。至少，房屋半倒的情況下，家財器具多少還有搬出的可能性。

再者，就公的支援之理論本質而論，若喪失的家財器具均能重新購買新的製品的話，那麼災民從半倒的家中搬出家財器具反而是一種損失。事實上，政府本來就沒有必要支給災民比原本所有物品之價值高的支援金，支給的額度，還是以實際費用的一半或作一定的限制始屬妥當。

今後災害發生之際，政府對於房屋全倒、全毀、半倒、半毀的補助金額大不相同，屆時大概又會因受災證明書的問題而爭論不休。此次大地震，因為十萬日圓的募款爭論，使得原本判定半倒的改為全倒、一部分損害的改為半倒的情況多次出現。之後支援政策之判定基準就規定均須基於受災證明書。因此，今後，若無法組成具有正確判斷能力的認定組織，則未來可能判定受災情形較實際受災情形嚴重，造成公金必須投入災民生活重建基金的情況。再者，受災證明書即至目前為止係基於通達所作成，若以其為支付大宗支援金的依據者，則有必要建立充分且公平的行政程序。台灣方面聽說對於是否全倒，認定嚴格，然而，重大災害

發生時，為顧慮費用與人員的調配，應設置簡略的判定方法。

再者，政府的支援基本上係以家庭為單位進行。單身家庭所受補助較一般家庭為少。家庭的構成員越多花費就越多實屬必然。基本上應該根據家庭構成員的多寡決定住宅的大小以及支援金的額度也應隨著調整。對於二個人的家庭和五個人的家庭均發給相同額度支援金的想法，由要求均衡之平等原則以觀，似乎有違憲的嫌疑。然而，和「家」的概念不同的是，家財器具之損毀情形，由於家庭人數多也是共同使用，因此其因家庭構成員人數調整的額度不須太大。

阿部教授認為，應調查受災情形及資產、所得狀況，根據家庭構成員人口，不設定年齡限制，概算其房租的差額、搬家費用、修繕費用等狀況，制定一套給付制度。目前基於情勢緊急，正當化了未輕調查逕行給付小額支援金的問題，然而，較理想的狀態應該是，之後建立制度依據調查追回已支給的金額，如此始符合社會國家的根本原理。而且，所有的災害均應平等適用。然而，若主張此一制度係支援當下的生活費用，與生活保護係屬不同制度，應係緊急情況下的支援，不須所得、資產的調查。

震災復興基金對於阪神 淡路大地震的災民亦有進行支援，此一支援行動係屬私法上贈與的形式，因此其判斷若不合理亦無救濟的方法。

給付應採基於法律或條例之行政處分（給付決定）的形式，得以訴訟確認。

### 三、「災民生活重建支援法」之支援制度是否合理？

所規定之支援制度，對於家長年齡 60 歲以上的家庭，設有年收 500 萬日圓的所得限制。因此只要所得超過一萬日圓，就不能領取 100 萬日圓的支援金，顯不合理。既然制度不合理，實應改變。例如，只要超過一萬日圓，就給付 99 萬日圓，始能稱為合理。日本的立法者、公務人員就是這樣缺乏柔軟的思考能力。

再者，又因為係以家長的年齡為基準，家庭若分離或因為結婚而有支給的各種問題。至於所得方面，要成為判斷基準的所得，

#### 天然災害救助措施之研究

必須係去年度的所得，與地震後的辛苦生活實無太大關連，且必須合算家庭成員的所得，亦有可能產生子女若有工作就領不到補助的不合理情況。

## 第八章 美國災變管理與政策

災變是人類生活不可避免的危機。自古以來災變層出不窮，有天災也有人禍。人類不斷的從災變的經驗當中，學習一套應付危機及管理的辦法。可惜有些社會，把這些危機的應付與管理辦法沒有好好的整理，一旦災變過後，一切恢復正常，這套辦法也就成為歷史空白的一頁。等到下一次危機再來，重新再開始建樹另外一套辦法。如此因果循環的歷史演變，並沒有創造出一套系統的知識，也沒有社會科學的任何貢獻。

西方社會值得我們學習的地方，就是他們擬定了一套危機管理的政策。經過歷史的累積，管理的辦法愈臻完善，以致後代子孫可以依循，減輕未來災變的可能傷害。

### 第一節 歐美之歷史經驗

西方社會的危機處理，可以追溯到公元一六六六年的倫敦大火災，在五日之間，一萬三千棟房子燒毀，三分之二的倫敦城變成廢墟。<sup>131</sup>英國人事後痛定思痛，開創了兩套裨益後代子孫的制度；一套是建立「居住建築條例」(Building Codes)，至今美國住宅建築仍然因循沿用，規定詳盡到每十六吋就必須有一根木頭。另外一套倫敦大火的經驗，就是促使英美住房保險制度的興起。每家住宅向銀行貸款時，必須提出住屋保險的證據。因此在任何天然災害之下，不必由官方花費人力物力來鑑定半倒或全倒的住屋災害。因為保險制度的完善，促使「市民社會」的蓬勃發展。

另外西方歷史上的災變管理制度值得我們學習的，就是紅十字會的產生與發展。<sup>132</sup>十九世紀歐洲大陸經歷拿破崙戰爭中，一

---

<sup>131</sup> Clary, Bruce B. "The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies." *Public Administration Review* 45:20-28. Jan. 1985.

<sup>132</sup> Deming, Richard. *Heroes of the International Red Cross*. NY: Meredith

位瑞典的商人 Gean Henry Dunant 看到 Solferino 戰場上，各國士兵屍首狼籍，慘不忍睹。於是奔走各國，呼籲成立超國界性的紅十字會，以醫療救濟不同國籍的傷患士兵。一百多年來紅十字會已經成為世界各國公認的民間慈善組織，對於消除世界災難有極大的貢獻。

以上這兩個例子，說明了社會科學研究在災變危機處理中的角色。西方社會值得我們學習的地方，就是他們能夠從災變的苦難當中學習經驗建立制度。<sup>133</sup>反觀我們自己的國家，雖然自稱有五千多年的燦爛歷史，每逢國家重大的災難，人民除了勤奮努力面對苦難之外，很少留下後人因循的社會制度。我國每年投入數百億的科技研究計畫，其重點大多在研究天然災害的預測，尤其是地震及防塌的土木工程研究甚受國人肯定，許多著名大學多接獲鉅款補助。然而我們國家對於災變制度以及社會體系如何調整，以便減輕地震或其他天然災害可能造成的傷亡，這方面的研究經費卻是非常有限，不受政府的重視。<sup>134</sup>

美國防災制度最值得世界公認的，就是在一九七九年四月一日卡特總統的推動下，成立 FEMA (Federal Emergency Management Agency) 這麼一個重要的行政機構，整合全美國防災及救災的行政體系，把災害的管理當成是美國國家行政的正常作業。<sup>135</sup>世界各級政府或多或少總會有災變危機處理的功能，譬如我國各級政府也有「防災會報」以及「災害防救中心」，這一類的行政體系似乎是臨時任務編組，一旦災害變成歷史，這些指揮系統也就消失了。

---

Press, 1969.

<sup>133</sup> Drabek, Thomas E. *Human System Responses to Disaster: An Inventory of Sociological Findings*. NY: Springer-Verlag, 1986.

<sup>134</sup> 國科會的人文社會部門預算一直未超過 6%。地震研究幾乎未有社會科學者的參與。相反的，美國國科會輔助紐約大學水牛校區五年的地震研究中心，Multidisciplinary Center for Earthquake Engineering Research，則規定必須有社會科學者的參與。

<sup>135</sup> 研究 FEMA 最著名的學術著作該是：Sylves, Richard T. and Waugh, William L. (eds) *Disaster Management in the U.S. and Canada*. Charles C. Thomas Publishers, 1996.

日本一九九五年的阪神大震災，造成六千多人的死亡，災情比我國九二一大震災更是嚴重，使得「災害對策基本法」不得不應隨之改正，補救防災體系的分歧及欠缺，試圖有計畫的推展以後的防災活動。日本人在痛定思痛之餘，防災計畫開始放棄臨時性的任務編組及通報系統，為了強化政府以後的危機處理能力，日本在一九九八年四月成立「內閣危機管理官」的職位，急難管理變成日本內閣平常的行政作業。<sup>136</sup>

本文研究的主要目標，就是要探討及規劃我國的行政體系如何可以建立「急難管理署」（簡稱急管署）的可能性。本文更進一步呼籲我國應該汲取九二一的慘痛經驗，建立完善的「民防體系」（Civil Defense System）。綜觀美國歷史上防災救災成功的要訣，不外是民間與官方有效的整合災變資源，尤其是非政府組織的蓬勃發展，這是美國「市民社會」值得我們效法之處。<sup>137</sup>

## 第二節 美國現行體系之介紹

當我們打開網際網路進入美國「急管署」的網頁，首先看到的就是開宗明義的一個信條：「疏難是急難管理的基石」（Mitigation is the corner stone of emergency management）什麼是Mitigation，中文翻譯很難，筆者試圖以「疏難」一詞來翻譯。疏難的基本意義就是承認災難的不可預測性。我國學術界總是花費不少的人力物力研究天然災害的可能發生，事實上不管是天然災害或人為禍害，其產生總是來自非常偶然。最重要的是我們如何建立一套社會制度。以便「疏解」災難可能造成的社會傷害，因此美國急管署的信條就是不強調「預防」，因為預防就是假定你可以預測災難的發生，他們強調的觀點是如何疏解及減輕災難來

---

<sup>136</sup> 外國學者對日本阪神震災較客觀報導的是：Grubel, Ruth M. "Foreign Assistance for Disasters in Rich Countries: The Case of the Great Hanshin Earthquake." International Sociological Association Conference, 1998.

<sup>137</sup> Wright, Walter E. "Incorporating Military Civil Affairs Support into Domestic Disaster Management." International Journal of Mass Emergencies and Disasters 15, 2, Aug. 283-292, 1997.

臨之後可能造成的傷害。<sup>138</sup>

「疏難」的另一意義，就是強調「全面計畫」(comprehensive planning)的重要。「疏難」的重要一環就是避免人口的過渡集中，疏散危難的可能傷害，其意義非常接近過去台灣人一直強調的傳統觀念「疏開」。也就是說社會一定要有一套計畫，促使人民盡量的避開災害的目標及地點。因此美國急管署的重要作業就在於防洪及防火的應變措施能夠有持續性的推展。一方面由政府建立一套規定，限制人民在災難地區興建及開發；另一方面透過公共媒體，教育疏導強化人民的防災及救災觀念。

### 一、FEMA 的四大宗旨

FEMA 強調的全面危機管理系統，基本上把危機管理分成四大階段。

疏難 (mitigation) 政策。此一政策的基本精神在於規劃一套社會制度，試圖減輕災難可能造成的傷害。譬如修正住宅建築法規，增強抗震能力，訂定災害保險給付規則，必且規劃區域土地的使用準則。

預備 (preparedness)。此一政策主要是因應危機的運作能力，建立危機運作的計畫，設計危機資訊溝通的網路。最重要的是成立危機預警系統及危機處理中心。平時要實施緊急處理的人員訓練，並且準備各種資源的整合。

應對 (response)。此一政策的特質是成立醫療救援體系，緊急處理中心的實際發揮功效，救災及疏散計畫以及災民的收容及輔導。

重建 (recovery)。短程的目標是重建災區的基本民生系統，

---

<sup>138</sup> 過去政府機關不時派員考察美國 FEMA 組織及業務。最近高雄市政府研究發展考核委員會編印一系列有關 FEMA 刊物，見吳永隆等著，高雄市建構都市危機防範系統之研究，1999。國外晚近社會學者有關救災的研究報告見：Dynes, Russell R. and Tierney, Kathleen J. [Eds], DISASTERS, COLLECTIVE BEHAVIOR, AND SOCIAL ORGANIZATION, Newark: Univ. of Delaware Press, 1994.



例如水電的恢復及運轉是最起碼的工作。長程來說則是交通運輸體系的規劃，疾病衛生的控制以及社區整體的立即發展。

美國政府將危機管理體系依據時間的緩急，成立四大指導政策。我們可以簡稱之為「疏、備、應、建」，這四大政策從中央政府由上而下一直到地方的行政體系。基本上美國政府的防災及救災工作仍然以地方政府為主幹，因此中央與地方的聯繫及一貫作業是 FEMA 組織當中重要的一環。FEMA 特別成立「地方協調處」，以此作為全面指揮系統的重要管道。

當某一地區受到災害威脅時，地方首長立刻採取初步的應變措施。等到災難的範圍開始擴散，超出地方政府的人力財力時，中央政府就必須加入救災的行列。地方首長向急管署申請救助時，急管署呈請總統正式宣布該地為災區，立即指派急管署協調各部會成立緊急應變救災中心，進行救災的工作。

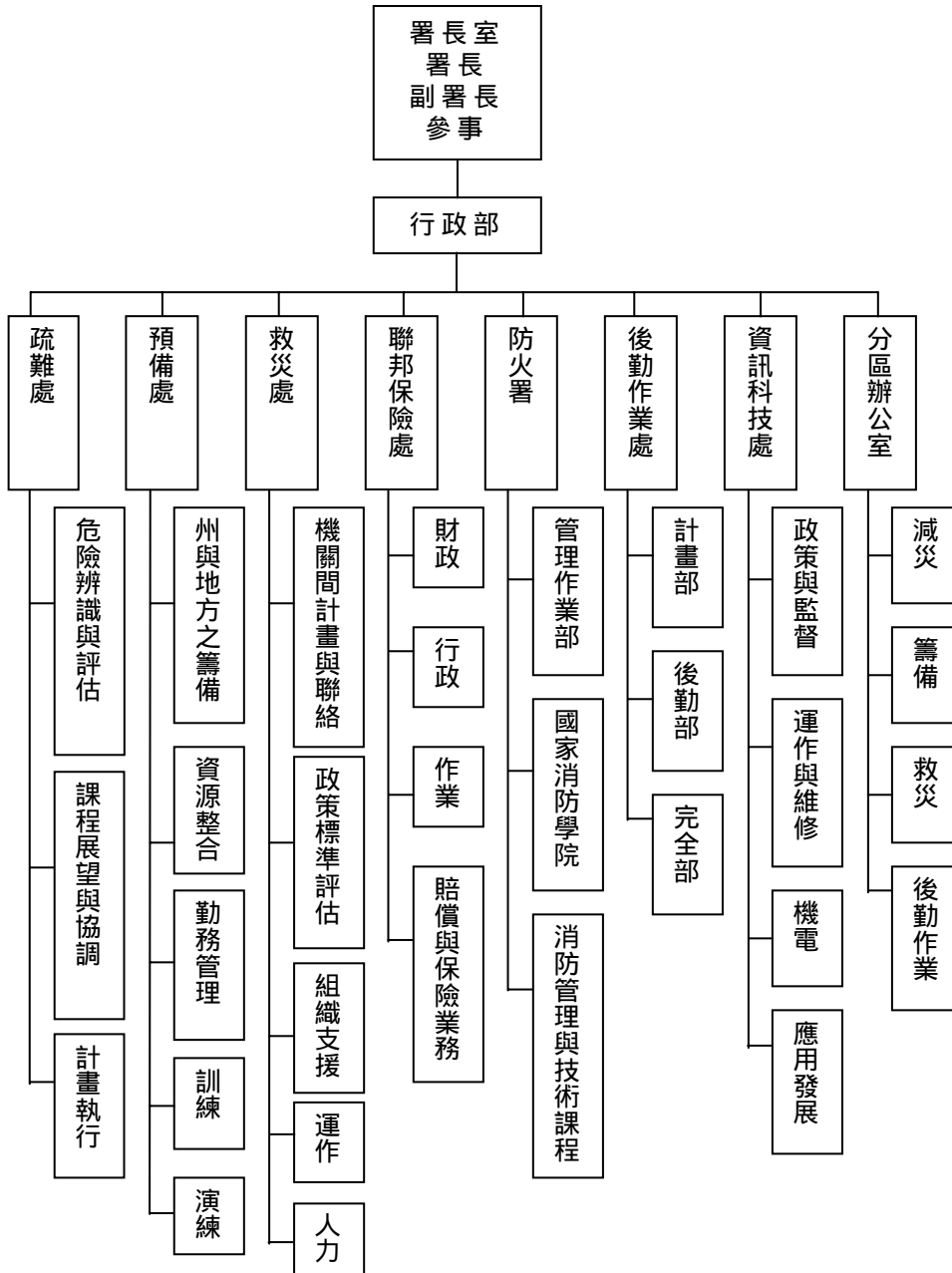
## 二、FEMA 的組織系統

FEMA 的組織系統其法源是依據史達福特法案 (The Stafford Act)，由相關的政府部門共同擬定協約，整合政府與民間資源，透過整合協調的方式，協助中央政府在緊急危難發生的時候，針對地方政府的請求提出全面的救助及發展計畫。

FEMA 的組織架構大約分成六個部門。依據其四大大宗旨合併成兩個部門，一是疏難與預備處，二是應對與重建處。其他四大部門分別為聯邦保險處、消防署，資訊服務處及地方聯絡處。值得一提的是聯邦保險處本來應該是屬於財政部的專屬單位，但是美國的保險公司基本上全是民營機構，不屬於政府管轄之內。唯一的例外就是住屋保險部分。基於安全防災的理由，在聯邦的急管署之下特別成立聯邦保險處，提供防火防水之類的產物保險作業。

資訊服務處在急難救助當中，扮演極重要的角色。隨著災變的發生，資訊中斷是最常見的現象，因此謠言四起引起社會的動盪不安。政府如何透過大眾媒體提供正確的報導，這是政府急難救助最起碼的作業。（見附表）

表一：FEMA 之組織架構



資料來源：吳永隆（1999）高雄市建構都市危機防範系統之研究，31頁。

### 三、聯邦應變計畫 ( Federal Response Plan )

依據史達福特法案的規定，急管署是處理國家災變的執行機構，然而業務的推行必須與其他二十六部會配合，必且與民間的紅十字會維持緊密的合作關係。FEMA 主要工作在於處理五大類型的國家危機，一是天然災害，二是交通意外，三是科技化學事故，四是動亂，五是戰爭。這五種災害的防制與應變有待中央與地方的密切配合，基本上地方的重要角色是災情報告及資源請求，中央則是提供救助以及警報的通知，也就是說預警系統是中央所提供的重要功能。因此區域之間的協調以及地區的防禦計畫，乃是中央政府必須承擔的防災業務。<sup>139</sup>

美國政府將救災業務基本上分為個人救助及公共救助兩大項目。個人救助的基本項目可分為以下幾大類：

1. 低利貸款。美國極少提供免費的救災津貼，他們不像我國總是強調大有為政府的角色，必須全面性的保護人民，尤其災難之中政府必須負起完全的責任。所謂「概括承受」的概念在美國很難聽到。倘若政府官員把救災當成是發紅包的方式，以提高個人的政治權威，這並不是民主政治的常態。

美國的低利貸款，必須經過正常的申請方式，透過商業部中小企業署 ( Small Business Administration, SBA ) 提供審核及督導的作業，一切依據現行的制度以及正常的管道。

2. 免稅與失業救助。美國政府透過國稅局提供災民免稅的權力，讓他們暫時的免除納稅義務，並且在重建期間政府提供災民失業保險給付以及就業訓練機會，由美國的勞工部直接負責。

3. 諮商輔導。家庭及個人心理的重建更是社區組織工作的重要一環，在災變之中家庭的破碎，親離子散種種悲劇，必須靠危機的諮商增強個人的心理重建。

4. 房屋津貼。美國政府不建國民住宅，更沒有公家宿舍。基

---

<sup>139</sup> Wedel, Kenneth R. And Baker, Donald R. "After the Oklahoma City Bombing: A Case Study of the Resource Coordination Committee." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 16, 3, 333-362, Nov. 1998.

基本上美國的住宅都是私人所有。政府規定銀行貸款時必須提住宅保險，因此自然的災害所造成的房屋損失，不必由國家全權負責，而是由民間保險公司承擔責任。然而社會上總有少數弱勢族群無法承擔房屋保險，只能以租屋為主，或者是在災害期間無屋可住，必須由 FEMA 提供安置處所。

公共救助有別私人救助是因為對象不同，公共救助的主要目的是提供地方政府災難期間特別的援助。美國急難救助的基本權責是在地方不在中央，中央所提供的服務必須由地方政府密切的配合執行。依據史達福特法案的立法精神，美國急難救助的經費四分之三來自聯邦，四分之一來自地方。當然這只是一般性的準則，倘若有特別的意外，中央政府也可能負擔百分之百的財政資源。<sup>140</sup>

### 第三節 晚近美國學術研究經驗

晚近美國政府的再造，其主要的精神就是凝聚政府與企業的力量，建立公私一體的合作網。古典的資本主義總是強調民間的力量，防止政府力量的過分膨脹。另一方面社會主義則是過分的強調政府功能的重要，民間力量不可能解決所有的社會問題。晚近社會科學的發展逐漸趨向「第三條道路」(The Third Way)。也就是希望政府與民間不是站在相對的衝突立場，而是共同發揮協調的功能。尤其是在國家重大災變期間，政府與民間力量同樣重要。我們不可迷信政府的功能，忽略了民間自發自主的力量。社會科學者一直強調「市民社會」的重要性，其意義就是要強調公私兩者配合的重要。過去 1930 年代經濟大恐慌，美國政府為了救災不得不推行「新政」(New Deal)，促使社會主義的興起，

---

<sup>140</sup> 依據澳洲學者的研究結果，失敗的救災行動往往是因為中央與地方權責劃分不清楚。Yates, Julian. "Federalism and Disaster Mitigation in Remote Aboriginal Communities in Western Australia." *Australian Journal of Emergency Management* 12, 3, 25-32, Spring, 1997.

一直是美國學術界的大爭論。<sup>141</sup>

美國社會基本是建築在資本主義的意識型態上，非常重視民間力量的培養及發揮。一般美國人總認為政府若是太過膨脹，往往會扼殺了民間力量的發展，一旦民間沒有自主承擔災害的能力，面對著自然災難個人只能指望政府嗷嗷待哺，那就完全沒有社會發展的可能。

### 一、專業組織的配合

美國政府盡量的自我節制以防扼殺民間「非政府組織」(Non-Government Organization, NGO)的蓬勃發展。最顯著的NGO例子，就是各式各樣的專業協會。這些專業協會的發展，不是靠政府的豢養，而是靠民間自動自發組成的志願團體(Voluntary Organizations)。社會科學家一直認為：民主政治的成熟程度，可以由志願團體的發展加以衡量界定。<sup>142</sup>

我們可以由FEMA的救災功能，明顯的看出美國民間專業組織的重要角色。在處理急難救助的業務當中，FEMA提供免費的法律諮商輔導，協助災民爭取自己應得的權益，必要時甚至可以控訴政府救急的不公平措施。當然免費法律諮商的財源是由政府提供，但其執行人員不可能是政府官員，而是透過美國律師公會(American Bar Association)，由旗下的年輕律師處(Young Lawyer Division)接受委託負責。由這個例子可以看出美國政府對於市民社會建立的苦心創意。反觀我國政府官員總希望自己獨當球員兼裁判的角色，政府的評鑑工作不願委託專業協會，因此市民社會也就很難形成。<sup>143</sup>

由於我國政府盡量避免委託專業協會，因而造成各行各業專

---

<sup>141</sup> Landis, Michele L. "Fate, Responsibility, and "Natural" Disaster Relief: Narrating the American Welfare State." *Law and Society Review* 33, 2, 257-318, June, 1999.

<sup>142</sup> Harvey, Paul. "Rehabilitation in Complex Political Emergencies: Is Rebuilding Civil Society the Answer?" *Disasters* 22, 3, 200-217, Sept. 1998.

<sup>143</sup> Murty, Susan A. "Setting the Boundary of an Interorganizational Network: An Application." *Journal of Social Service Research* 24, 3-4, 67-82, 1999.

業協會自立門戶彼此惡性競爭，無法發揮整體的專業力量。從九二一的災難救助運動當中，我們很明顯看出台灣社會民間力量相當澎湃，可惜都是各打獨立招牌，成千成萬人湧入災區希望扮演個人英雄的角色。民間救災單位成千成萬各自單打獨鬥，彼此毫無協調，甚至財務不清，浪費了市民社會應該扮演的積極功能。

## 二、民間防衛體系

九二一救災活動最令人稱道就是國軍所扮演的積極角色。我們若是把九二一與日本的阪神救災加以比較，日本的失敗與台灣的成功最大的區別因素就是國家軍隊介入救災團隊。日本人不敢動用軍隊加入救災活動，而我們國軍在李總統一聲令下，積極扮演救災的角色，成就深受國人讚揚。

然而從民主的正常運作的體系來看，國家的軍隊是否可以用在國內重大災難的處理，確實是憲法上的紛爭動亂課題。一般說來，國家軍隊主要是用來防患外敵，不是處理國內紛爭。倘若國軍用來弭平內爭，那不是變成軍閥割據的局勢嗎？

美國災難管理最令人稱道的就是其民間防衛體系（Civil Defense System）的建立。自從二次大戰以後，美國的民間防衛體系一直存在著，並沒有隨著大戰的結束而消失，一九五〇年代的冷戰期間，美國民防體系更是發揮的淋漓盡致，各鄉各鎮甚至建造防空壕，試圖躲避蘇聯的原子彈攻擊。美國的國民防衛軍（National Guards）並不是正規的軍隊，也沒有正常的裝備，但是碰到國家的緊急災難發生，政府可以動用國民兵參加緊急救難的工作。<sup>144</sup>反觀我們國家雖然面臨著對岸中共的可能威脅，民間防衛一直是台灣市民社會最大的空白。當然海峽戰爭不太可能發生，然而就像九二一大震災一樣，也沒有人可以大膽的保證。倘若大災難突然來臨，民間防衛力量無法整合，那豈不是投降一途？

---

<sup>144</sup> Vale, Lawrence J. *The Limits of Civil Defense in the USA, Switzerland, Britain, and the Soviet Union: The Evolution of Policies Since 1945*. NY: St. Martin's Press, 1987.

### 三、社區基礎資料庫的重要

應付緊急災難是考驗一個社會動員能力的最佳方式。俗語說：平時不燒香，臨時抱佛腳。倘若一個社會平常組織渙散，毫無社會凝聚力，個人意識氾濫，那麼，面臨著重大的天然災難，必定手足無措，僅能各自逃命，自力救濟。

緊急災變管理就像醫生看病一樣，只不過對象是災區，不是病人。依據社會學者研究的結果：緊急災變管理是否成功，基本上取決予三個要素：災變的危險度，社區的易傷度，以及資源的支持度。災變的危害度比較難掌握，人禍或者付以預防，但是天災卻是無法測知。不過，社區的易傷度與資源的支持度則是社會科學所關懷的課題。<sup>145</sup>

過去三十年來，許多社會科學的研究結果告訴我們：緊急災難處理最頭痛的問題，也是決定我們的急難救助是否成功的不二法門，就是我們對於災區的瞭解到底多少？<sup>146</sup>若是我們瞭解越多，災變越容易處理。學者的研究更進一步的證實：外來的支持度並不表示災區的經濟復建越快。也就是說：社區本身的組織潛能最重要。倘若社區本身的組織力越強盛，則是百害不侵；雖然碰到災難，也是能夠很快的強壯過來。<sup>147</sup>

過去台灣社區人口流動力不大，所以社區的向心力也很強，鄰里之間守望相助；如今工業化的結果，台灣基層社區幾乎解組。因此，我們只好透過網際網路的科技，首先要搜集建立「社區基礎資料庫」（Community Basic Data Bank），增進社區人的自我認識與相互關懷，這也就是應付緊急災難的第一步。

<sup>145</sup> 結論取自：Shook, Gary. "An Assessment of Disaster Risk and Its Management in Thailand." *Disasters* 21, 1, Mar, 77-88, 1997; Quarantelli, E. L. "Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters." *Disasters* 21, 1, Mar, 39-56, 1997.

<sup>146</sup> O'Keefe, Phil and Kirby, John. "Relief and Rehabilitation in Complex Emergencies." *Review of African Political Economy* 25, 74, Dec, 567-582, 1997.

<sup>147</sup> Dahlhamer, James M. And Tierney, Kathleen J. "Rebounding from Disruptive Events: Business Recovery following the North right Earthquake." *Sociological Spectrum* 18, 2, 121-141, Apr-June, 1998.

#### 第四節 小 結

國家急難的應對基本上可以有兩種方式，一是「自然的應對」，二是「積極的應對」。自然的應對主要的考慮是無法預測災難的來臨，因為國家財政資源有限，不可能有平時的準備。倘若豢養一批急難管理人員，平時無所事事，只談規劃，豈不浪費國庫？萬一國家急難忽然發生，則採取臨時任務編制的方式，由政府各部門選派代表參加會報，希望發揮整體的力量，解決國家意外的災害。一旦災變之後一切恢復正常，臨時任務編組也就自然解散，這是我國當今急難救助解決的方式。

美國的急難管理是採取「積極的應對」方式，當今 FEMA 的人員配備至少有兩千人左右，這些「冗員」平常都是在作規劃疏難的工作，訓練地方政府的救難人員。能不能「養兵千日，用兵一時」？則視國家財政能力。我們至少看出美國雖然遭遇不少的天然災害，但是人員傷亡並不嚴重。近年的舊金山大震災，也只奪去六十七條人命，這是因為平時美國緊急應變的能力相當高的緣故。

本文最主要的目的，就是呼籲我國行政當局應該放棄「自然的應變」救災方式，採取「積極的救災應對」方式。基於九二一的慘痛經驗，行政院應該痛定思痛，盡快成立「急難管理署」（簡稱急管署）。他山之石，可以供玉，美國的急難救助體系，值得我們借鏡。日本人已經效仿美國成立救災的專責機構，甚至加勒比海的小國也是如此，我們豈可不急起直追？<sup>148</sup>

根據本文的研究分析，我們試圖規劃我國「急管署」的重大建議：

1. 基於「疏難」的原則，急管署應該會同營建署積極修訂住宅建築法規，避免自然災難來臨所可能造成的人員傷害。
2. 政府應該極力推展住宅保險制度，鼓勵購屋貸款必須具備

---

<sup>148</sup> Poncelet, Jean Luc. "Disaster Management in the Caribbean." *Disasters* 21, 3, Sept. 267-279, 1997.



住屋保險憑證。萬一國家重大急難發生，民間保險公司可以承擔救急工作。

3.市民社會的推展應該是急管署的重要業務之一，平時急管署應與各行各業的專業協會建立聯繫協調工作，以便災難發生時透過這些非政府專業組織，執行「公平、公正」的救急工作。

4.全面性的救急體系有待推展。依據美國 FEMA 的四大救急原則，我國的急管署應該積極與各部會建立平行的協調聯繫，尤其是與交通、醫療及社會各部會建立整合的行政機制。

5.民間防衛體系必須積極的推展。五十年前台灣社會曾經有過這方面的制度，可惜如今已蕩然無存。其實民間防衛體系不僅在急難救助能扮演重大的角色，軍事上的用途更大。

6.急難社區資源的整合乃是急管署亟待推展的工作，「社區基本資料庫」的調查與蒐集，有待平時的努力。尤其是民間與政府力量如何能夠達到最佳的配合，正是政府再造的必要課題。

天然災害救助措施之研究

## 第九章 檢討與建議

首應說明者，係本研究案期程僅有三個月，屬於短期程之小型研究案，且人力、資源均僅能針對災害救助措施現況做出檢討。藉由蒐集政府對本次九二一地震相關救助措施及美國、日本等外國災害救助措施之資料，並經三個月之研究，固然對於現行災害救助提出相當之缺失檢討，但受期程限制尚無法深入研擬具體之法律制度，因此，本研究報告強烈建議：就本研究案應繼續進行延伸研究：「災害救助整體法制之研擬、規劃」，將現行社會救助法有關災害救助之部分，配合精省後政府組織功能之簡化，及即將全面修改財政收支劃分法改善地方財政結構之契機，全面的擬定政府應實施之災害救助措施種類、方式，及經費、人力、資源之配置等等。以下將就現行災害救助措施之缺失檢討予以論述。

### 第一節 檢 討

#### 一、救助法制不備

現行社會救助法中之災害救助，僅有三個條文。分析該三條文，至少可發現有下列之不足：

- (一) 災害救助要件不明確：社會救助法第二十五條規定：「人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。」可推知『水、火、風、雹、旱、地震及其他災害』係發生侵害之原因力，且此種災害之力必須使人民發生生命、身體、財產等重大損害，其程度必須到達影響生活之維持。乍看之下，此要件似無疑義，惟詳細以觀，可發現災害之定義不夠明確，例如火災有因自然力引發（例如雷擊引發火災）及人為故意、過失引起之火災，究竟是否包含人為引起之火災？如果包含，則戰爭、暴動等人禍是否亦應包含在內？將成為問題。再者，該災害之規模大小是否影響災害救助之發動？申言

之，小規模、局部性之土石流是否包含在內？或者，單一人民偶然被雷擊斃，是否適用災害救助？均無法從條文中明確判斷。

- (二) 災害救助主體不明確：依據社會救助法第二十六條規定：「直轄市或縣(市)主管機關應視災情需要，依下列方式辦理災害救助」似乎應由直轄市或縣(市)主管機關主導災害救助之實施，惟因各縣(市)政府普遍財政困窘，根本無力籌措災害救助之財源，因而形成中央補助地方救助經費，並且順勢主導救助措施之進行，以本次九二一震災為例，中央政府一日之間數次調高死、傷災民之慰助金，地方政府根本無置喙之餘地。
- (三) 災害救助方式不詳細：社會救助法第二十六條固明文規定有協助搶救及善後處理、提供受災戶膳食口糧、給與傷、亡或失蹤濟助、輔導修建房舍、設立臨時災害收容場所、其他必要之救助等等救助方式，惟均屬原則性之規範，究竟如何具體落實，即欠缺明確性。例如「輔導修建房舍」即屬原則性規範，究竟如何輔導？輔導之程度若何？均無法從條文推論得知。
- (四) 災害救助經費財源規劃不當：社會救助法第三十六條規定「辦理本法各項救助業務所需經費，應由中央、直轄市、縣(市)主管機關分別編列預算支應之。」災害救助並非常態性業務，平時無災害時很難要求各級政府編列預算等待支出，而一旦大規模災害發生，其損害範圍甚廣，亦非地方政府所能獨力承擔。關於現行各級政府災害救助預算之說明，將留待稍後再詳述，此處所欲指出者，係災害救助之情形特殊，非地方政府所能獨力負擔，應審慎考慮由中央政府負擔較大部分，若仍維持由地方政府自行負擔，則應改善地方政府財務結構，方符實際。

## 二、經費不足

在中央政府，社會救助經費在社會福利預算中是所佔比例變動差異較大的項目。以災害救助為例，在八十八年度之前，長期無大規模災害發生，因此，災害救助經費在社會福利預算中比例不高，自八十年至八十七年之間，中央政府各年度災害救助支出

約在五千五百萬至八億三千萬元之間，僅佔總預算歲出部分不到百分之一。八十八年因發生九二一震災，災害救助支出金額始大幅揚升至一百八十七億元。

在地方政府方面，長期以來就災害救助經費支出比例即屬偏低，且並未獨立編列災害救助之專門科目，而係與急難救助合併編列。以此次震災受損嚴重之南投縣、台中縣市為例，南投縣自民國七十八年至民國八十七年，災害救助支出從每年四十一萬元逐漸增加到每年約一百五十萬元，台中縣自民國七十八年至民國八十七年，災害救助支出從每年二百五十萬元逐漸增加到每年約五百五十萬元。台中市自民國七十八年至民國八十七年，災害救助支出從每年一百八十萬元逐漸增加到每年約三百三十萬元，若以社會福利支出占整體預算比例而言，各地方政府略有差異，惟大約在百分之四至百分之六之間。無論從金額或預算所佔比例來看，災害救助業務在地方政府，應屬低度執行之業務。其原因可能係未發生災害，也有可能是小規模災害發生了，政府未表明救助，人民也不知道或未向地方政府申請救助。一旦發生大規模災害，地方政府年度預算即無法支應龐大救助支出，因而極需另行籌措經費，目前財源大別有二：申請中央補助、民間勸募捐助災害救助金。以此次九二一震災台中市救助金財源為例，中央補助辦理災民死、傷及房屋全倒半倒補助等經費共計十八億四千萬元整，各界捐款給台中市政府共計三億六千六百餘萬元，二種財源共計約二十二億元。辦理災民死、傷及房屋全倒半倒補助、租金補助等經費支出共十五億五千萬元（自中央補助款動支），其他災民學童寄讀、組合屋維持費等共自民間捐款項下動支八千一百餘萬元，兩部分財源目前均有結餘。申言之，台中市政府就此次九二一震災之災害救助，幾乎全部仰賴中央補助，再輔以民間捐款。

從上述資料可以明顯看出，災害救助之經費在中央與地方均明顯不足。

### 三、組織人力不夠健全

不論是中央之內政部社會司社會救助科，或地方縣市政府之

社會局社會救助課，均只有五人左右之編制，呈現人力嚴重不足之情況，且大部分地方政府之人員均兼辦其他社會業務（例如紅十字會等社團之管理）因此，很難期待政府部門能經常性的推展災害救助之工作計畫。且天然災害之發生有其不可預測性，可能長期不發生大規模災害，也有可能突然發生大規模之災害，由於此種特性，政府部門很難規劃究竟設置多少員額始屬適當，畢竟人力資源珍貴，配置不足或閒置浪費均非所宜。如何妥善規劃災害救助之人力，成為兩難之問題。

本研究案以為：現代社會型態已無法單純依賴政府部門之人力，必須將豐沛之民間社會力量納入災害救助之體系。申言之，應導入社會志工之服務概念，使社會上充沛之人力、資源，循著有條不紊之管道，投入災區，協助因災害受損嚴重致生活困難之人，使其早日脫離困境，早日回復正常之社會生活。

#### 四、特定救助措施有欠妥當

前述係針對現行天然災害社會救助之制度提出檢討，以下將再針對此次因應九二一震災，政府所提出之重要救助措施所凸顯之社會救助問題做出檢討：

- （一）死亡慰助金：原本災害救助中，死亡慰助金之規定為二十萬元，九二一震災發生之次日，中央政府官員一日內三度調高慰助金標準，從四十萬元、五十萬元，最後一百萬元定案。而台北市政府社會局公佈九二一震災受難家戶死亡慰問金及救濟金發放須知，其中，死亡慰問金每人一萬元，由社會局在台北市立第二殯儀館發放，死亡救濟金每人一百萬元，由區公所發放，形成台北市政府與台灣省各縣市之間有一萬元慰問金之差異。受領順序為配偶、直系血親卑親屬、父母、兄弟姊妹、其他直系親屬，以親等近者為先，申請方式為由家屬出示可證明身份文件，或經其他有證件的親屬證明及可提身分證字號及出生年月日等資料，由承辦人確認無誤後發放。茲就本項救助金檢討如下：

1. 金額一百萬之人身慰助金缺乏依據：為何是一百萬？其金

額究竟是依據如何之考量而決定？似乎主政者亦無答案。救助之目的既在協助低收入者或遭受重大變故之民眾，維持其最低生活水準，並協助其自立，則應衡量國家資源、各個受救助者具體之家計負擔、收入等困難，及需受照顧之必要性，使國家資源之分配與受就助人之基本生活需求相當，此次一百萬元救助金額之決定，顯然欠缺此種考量。

2. 以死亡人數計算慰助金顯有未洽：依據本研究報告實際訪談災民，發現有如下之不當，災區某青年因外出工作而倖免於難，但是家中七名親人卻不幸全部罹難，該青年因七名親人死亡而領取七百萬元慰助金。另有一戶民宅主人因震災罹難，身後留下毫無經濟能力的七口老小，依靠著所領取一百萬元的慰助金，維持日後生活，表面上看起來好像很公平，兩戶災民都獲得相等對待（每名罹難者發給一百萬元且喪殯事宜均由政府統籌辦理）。但是，前一個青年不用再負擔家計了，他卻拿到七百萬，後面那一家老弱七口，卻僅能靠一百萬元生活下去，這種不問罹難者生前是否需負擔家庭生計，一律以人頭計算方式給予一百萬元慰助金的齊頭式平等，就顯然與平等原則相違背了。

3. 慰助金發放對象之不當：慰問金之基本理念在於就家屬精神上及生活上為輔助之用，發放之對象自應限於實際負擔家計者。茲舉一例，如一失婚婦女攜一幼子於災害中身亡，則按上述慰助金之發給原則，該婦女已無配偶，應由其子女領取，惟其幼子尚未成年，監護權屬其前夫，則雖該幼子有直接受領救助金之權利，仍由其前夫代為領取，導致頻頻傳出無情之父或母，出面領取慰助金後一走了之，棄置孤兒予祖父母養育。此即因發放之對象未依其是否實際負擔家計等因素致生之弊。在日本阪神大地震災中，關於此點，日本方面乃為該幼子成立一教育基金，待其成年後即可使用領取，似更可達慰助金發放之目的，頗值參考。

(二) 重傷慰問金：重傷災民每名補助二十萬元，由災民自己或家屬等代為領取，較無爭議。惟不論傷害嚴重之程度及醫療所需之費用，一律給予二十萬元，似乎缺乏目的性、必要性之考量，仍有檢討之必要。

(三) 房屋全倒半倒之財產慰助金：房屋全倒每戶補助二十萬元，

房屋半倒每戶補助十萬元，未達房屋半毀，但經縣市府建管處鑑定需強制撤離者，撤離後每戶補助三萬元，本項慰助金有下列之不當：

- 1.發放對象背離社會救助之本旨：救助之目的既在協助低收入者或遭受重大變故之民眾，維持其最低生活水準，並協助其自立，則應衡量國家資源、各個受救助者具體之家計負擔、收入多寡及年齡高低等因素，及需受照顧之必要性，使國家資源之分配與受就助人之基本生活需求相當，尤其是房屋倒塌，係造成災民居住之困境，畢竟與喪失生命不同，其解決之手段亦應針對「居住之困難」而發，現行發放對象係以戶長或現住人員領，產生承租房屋之人並無實質損失，不一定有居住困難，卻可領取房屋倒塌之補助，甚不合救助之本旨。
- 2.房屋全倒及半倒之區分標準顯不合理：天然災害造成房屋損壞，各個房屋災情輕重不同，現行全倒係指「裂痕深重、傾斜過甚非經拆除或重建不能居住」，半倒則指「屋頂瓦片連同椽木塌毀超過三分之一或鋼筋混凝土造樓板、橫樑龜裂毀損或牆壁斷裂等非經修建不能居住」，無視個別房屋之受損差異，強將其分為兩大類，不僅認定困難，屢遭災民質疑而一再重複勘驗，且傳出有災民故意毀損房屋以領取慰助金之怪象。
- 3.未考量原房屋之價值：例如一價值一千萬元之房屋及一屋齡已達 20 年之磚瓦屋，均受相同之補助措施，未能考量房屋價值不同，災民修建成本亦不同，極不合理，有違平等原則，行政機關應就個別案件事實上之差異、立法之目的，作合理之不同處理。

(四) 災民房屋租金補助：災前實際居住之自有房屋經鄉(鎮、市、區)公所評定為全倒或半倒者，且未接受臨時屋、國宅或軍營安置者，發給房屋所有權人戶內實際居住人口租金補助每人每月新台幣三千元(發放期限一年，一次發給)，房屋所有權人死亡或失蹤者，由同一戶籍內人員具領。本項租金補助，亦有下述之缺失：

- 1.不當的設定申請期限：依據行政院原決定，本項租金補助之申請，截至八十八年十月三十一日止，後再展延至八十



八年十一月三十日止，惟處於災後忙亂中，仍有許多災民或因忙於救災，來不及在期限之前申請租金補助，導致喪失權利。從災害救助之本旨言之，既要協助災民解決居住之困難，有何理由又設下此種申請時限？

2. 僅發給一年太短：本項租金補助僅發給一年，亦即一年之後災民必須自己解決居住的困難，而選擇組合屋之災民，目前行政院同意可以居住兩年，兩者相差一年，究竟有何合理之理由，設定如此之差別待遇？
3. 鄉村地區較難適用：此次震災大部分災區都在台中縣、南投縣之鄉村區，而鄉村區之災民，大多數均執意留在當地重建家園，鄉村區原本可供出租餘屋即不多，加上地震摧毀，根本很難在當地另覓出租之房屋（除非已決定往都市另謀發展者）。因此，租金補助申請率不高，是否在鄉村區有租金補助之必要，頗值商榷。惟此項推論前提是鄉村區，若震災發生在都會區，可能不易覓地建組合屋，災民即必須租金補助以解決居住困難。

由上述討論，即可看出九二一震災救助措施及標準之選擇與額度，部分不能符合平等原則所要求之「合理的差別待遇」，部分則自始背離社會救助之本旨，本研究報告認為，有必要全面建構災害救助措施之體系，使社會資源之分配更能與受救助人之基本生活需求相當。

## 五、民間捐款監督有欠周全

參酌監察院糾正文，缺失如下：

- (一) 內政部未能適時宣導捐募款項相關法規之規定，造成募款紊亂。
- (二) 捐款相關法規未臻健全，無法建立公開透明制度。
- (三) 內政部及各災區縣政府對鄉（鎮、市）公所善款運用情形，未予主動瞭解、積極輔導與切實監督。
- (四) 主管機關對募款對募款金額龐大且自行運用捐款之民間募款單位，缺乏具體考察、監督、輔導作為，以求捐款專款專用。
- (五) 政府各目的事業主管機關對各募款單位未能有效執行法

令，善款難以發揮合理、有效之運用。

(六) 行政院成立之「財團法人九二一震災重建基金會」，對基金之管理運用，仍欠合理有效，亟待審慎研議調整：

1. 受災縣市政府對「財團法人九二一震災重建基金會」無提案權，顯不合理。
2. 部份資源分配過於集中，有失公平均衡原則。
3. 核定補助單位絕大部份為政府機關，有善款移用之疑。

## 第二節 建 議

本研究針對天然災害救助措施，提出下列建議，以下分別從近程建議，及中、長程建議加以列舉。

### 第一項 近程建議

- 一、九二一地震危害重大，相對於災民之殷切等待救助，國家不管在法制、組織或措施上均應有完備之建制，以備不時之需。平時損害輕微之天然災害無法凸顯上述問題，但一旦遭逢重大規模之天災則將左支右絀，應對慌亂，事倍功半，最終落得政府忙累，災民抱怨之下場。現行組織體制應付平時小規模之天災當無問題，但面對九二一大地震，此種大規模廣域之天然災害，則顯有不足，應迅速建立現有里鄰 鄉鎮市 縣市 中央政府之社會救助聯絡網，並經由組訓提昇其蒐集、傳遞、分析、調度、協調、分配能力，充分掌握來自最基層分散各地之臨時救助站及災區或民間之災情需求與資源供應情形。以避免供需不平衡、或浪費救助物資情事之發生。並落實以地方政府為中心的觀念，中央政府則負責協調及協助。(主辦機關：內政部及各縣市政府)
- 二、面對大規模之天然災害，如果現行之相關法制有害救助之實施，須以緊急命令凍結或排除並建立一臨時救災體制，立意固善；惟有兩點建議：1. 緊急命令發佈與監督之法制如能健全，目的又係為救助因天災受難之人民，兼具法治國與社會

國之原則，有其平衡之處，視為必要之惡或善可也，但不必視如野獸；2.天然災害之社會救助，如能以平時各級政府間彼此已經熟悉早已存在且運作良好之組織體系與作業流程（災民調查認定與發放慰助物資等）以及救助措施（標準）規定進行救助，一旦遭逢重大變故，其動員效率、熟悉流暢之程度應會比臨時、另外形成之組織、流程及措施運作得更好，所以應以健全、細緻及尊重既有之組織分工及流程為宜，蓋平常之社會救助即賴此實施，遇有緊急重大災害時，必要時若須再輔加其他臨時之措施亦較容易，不易慌亂，尤其是突遭重大災變之際，如能「戰時如平時」般嫻熟操作，益顯重要。當然，在此並非排除在特殊情況下，原有體制若已無法運作時，在制度設計上有第二替代方案之建立。（主辦機關：內政部）

- 三、除了上述救助組織及流程外，在救助措施項目之選擇及標準（含上、下限）之訂定與遵守，應恪遵依法行政原則、社會救助補充性、最低限度支援性、限定性（排富）資源有效利用等原則，以及實質平等原則，詳細精算並考量社會救助之性質、對象之年齡、財力、收入、家計負擔及須救助之必要性等，而非齊頭式、利益均霑，一律相同之實質不平等救助方式，日本「受災者生活重建法」之精神及制度設計，值得參考。另外，亦須避免不當及過度之給付救助措施，項目及標準宜於平時即建立細緻且符合社會救助原則、平等原則之法制。（主辦機關：內政部及縣市政府、直轄市政府）
- 四、有關災害造成之房屋損害，其財產慰助之根本精神、救助與鑑定之標準及權責歸屬宜於平時儘早明確建立制度，以杜絕爭議。（主辦機關：內政部）
- 五、警察係軍隊之外，另一訓練有素之組織隊伍，未來宜在災情之協助調查上扮演更積極之角色。（主辦機關：警政署）
- 六、在都市型災區，房租慰助金之發放原則上應優於組合屋之興建；反之，在鄉村或郊區則反是，以符合實際需要，及避免衍生其他不必要之問題。（主辦機關：各縣市政府）

- 七、參考美國作法重視及培養民間救助力量，政府若太過膨脹，往往會扼殺民間力量的發展，一旦民間沒有自主承擔災害的能力，面對災害，人民只能指望政府嗷嗷待哺。（主辦機關：內政部及各縣市政府）

## 第二項 中、長程建議

- 一、民間資源豐沛且可貴，但應使善舉能實際到達真正待援災民手中，儘速完成「勸募管理條例」之立法工作。（主辦機關：內政部）
- 二、社會救助之前提與同時在災後搶救及善後處理，在這方面除一般行政之政府組織及民間團體、慈善機構外，擁有最豐沛人力、設備與資源者，應屬「養兵千日，用在一時」的國軍；因此，現代國軍除了戰時須履行對外保衛國家，對付敵國外患之天職外，在平時，尤其是人民遭逢重大天災之際，國軍的角色與定位，益顯重要，諸如在災害救助上之定位、任務與職權、出動之要件與程序、與一般政府間之關係 等均有待法制化。（主辦機關：國防部、內政部）
- 三、平時應加強重視社會科學，尤其是法制及行政、社會工作等領域，對於災害救助相關問題之研究，事臨了可減少許多不必要之資源浪費。（主辦機關：內政部及各縣市政府）
- 四、日本與我國同屬颱風、地震等天然災害較多的國家，天然災害所造成的損失可說是國家與人民無法避免的損失。然而若能於災害發生前，就政策面以法律事前規畫「災害對策」，則至少可使災害所造成的損害降低。因此對於天然災害的對策，除須事前以法律審慎規範政府於災害發生後所應進行之災害救助的範圍與方式外，實有必要綜合訂定有關災害前、災害後，政府應採取何種具體措施的災害對策基本法制。日本於伊勢灣颱風災害發生後即制定「災害對策基本法」（昭和 36 年、西元 1961 年），以做為各種綜合災害對策的根本法，對災害對策做一般性的規範。如此重視災害一般法制的作法，實值得我國參考。再者，有關災害發生後之救助、生活

重建等法制方面，日本切身體會「災害救助法」在法律解釋與運作上有一定的界限，進而制定「災民生活重建支援法」，以金錢給付為原則，協助災民重建生活，解決天然災害發生後，社會保障制度所無法保障之生活重建等非屬短期救助層面的問題，使災民得以在獲得「災害救助法」之緊急性的、一時性的救助後能進一步獲得「自助努力」的基盤，以避免災民在災後耗盡資源終而走上等待「生活保護」的命運，如此的立法政策實值我國參酌借鏡。（主辦機關：內政部）

- 五、參酌英美行之久遠之住房保險制度，移轉風險於民間保險公司，如此在任何天然災害下，不必由政府花費大量人力、物力來鑑定半倒或全倒的房屋損害，既減輕政府財政負擔，亦大量減少爭議及政府救助工作之負荷。（主辦機關：財政部，協辦機關：內政部）

## 天然災害救助措施之研究

## 附錄一 緊急命令全文

總統令華總義一字第八八 二二八四四 號

查臺灣地區於民國八十八年九月二十一日遭遇前所未有強烈地震，其中臺中縣、南投縣全縣受創甚深，臺北市、臺北縣、苗栗縣、臺中市、彰化縣、雲林縣及其他縣市亦有重大之災區及災戶，民眾生命、身體及財產蒙受重大損失，影響民生至鉅，災害救助、災民安置及災後重建，刻不容緩。爰經行政院會議之決議，依中華民國憲法增修條文第二條第三項規定，發布緊急命令如下：

一、中央政府為籌措災區重建之財源，應縮減暫可緩支之經費，對各級政府預算得為必要之變更，調節收支移緩救急，並在新臺幣八百億元限額內發行公債或借款，由行政院依救災、重建計畫統籌支用，並得由中央各機關逕行執行，必要時得先行支付其一部分款項。

前項措施不受預算法及公共債務法之限制，但仍應於事後補辦預算。

二、中央銀行得提撥專款，供銀行辦理災民重建家園所需長期低利、無息緊急融資，其融資作業由中央銀行予以規定，並管理之。

三、各級政府機關為災後安置需要，得借用公有非公用財產，其借用期間由借用機關與管理機關議定，不受國有財產法第四十條及地方財產管理規則關於借用期間之限制。

各級政府機關管理之公有公用財產，適於供災後安置需要者，應即變更為非公用財產，並依前項規定辦理。

四、政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建，得簡化行政程序，不受都市計畫法、區域計畫法、環境影響評估法、水土保持法、建築法、土地法及國有財產法等有關規定之限制。

五、中央政府為執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作，凡經過都市計畫區、山坡地、森林、河川及國家公園等範圍，

得簡化行政程序，不受各該相關法令及環保法令有關規定之限制。

六、災民因本次災害申請補發證照書件或辦理繼承登記，得免繳納各項規費，並由主管機關簡化作業規定。

七、中央政府為迅速執行救災、安置及重建工作，得徵用水權，並得向民間徵用空地、空屋、救災器具及車、船、航空器，不受相關法令之限制。

衛生醫療體系人員為救災所需而進用者，不受公務人員任用法之限制。

八、中央政府為維護災區秩序及迅速辦理救災、安置、重建工作，得調派國軍執行。

九、政府為救災、防疫、安置及重建工作之迅速有效執行，得指定災區之特定區域實施管制，必要時並得強制撤離居民。

十、受災戶之役男，得依規定徵服國民兵役。

十一、因本次災害而有妨害救災、囤積居奇、哄抬物價之行為者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。

以詐欺、侵占、竊盜、恐嚇、搶奪、強盜或其他不正當之方法，取得賑災款項、物品或災民之財物者，按刑法或特別刑法之規定，加重其刑至二分之一。

前二項之未遂犯罰之。

十二、本命令施行期間自發布日起至民國八十九年三月二十四日止。



## 附錄二 九二五緊急命令執行要點全文

中華民國八十八年九月二十五日緊急命令執行要點

- 一、為落實執行中華民國八十八年九月二十五日總統發布之緊急命令（以下簡稱緊急命令），特訂定本執行要點。
- 二、緊急命令第一點所定應縮減暫可緩支及調節收支移緩救急之經費項目如下：
  - （一）震災發生後已毋須執行者。
  - （二）原列計畫本年度可減量辦理且不延至以後年度者。
  - （三）原列計畫延長執行年限至以後年度者。
  - （四）截至八十八年九月底，經常門已分配尚未支用餘款。
  - （五）各項計畫發包贖餘款。
  - （六）非核准有案之會費、捐助與分擔。
  - （七）非當前迫切需要之設計、研究、訓練、考察、會議及內容貧乏之刊物。
  - （八）原預算未列之出國案件及委辦計畫者。
  - （九）其他可資撙節者。
- 三、緊急命令第一點所定救災、重建計畫統籌支用項目如下：
  - （一）災區緊急救援及搶修。
  - （二）公共工程之復建。
  - （三）公共建築之復建。
  - （四）受災戶之慰助、補貼及減免。
  - （五）增進災區民眾身心之調適。前項支用項目之經費執行規定另定之。
- 四、各級政府機關為安置受災戶需要，依緊急命令第三點及第四點之規定，借用公有非公用土地、建築物或其他工作物者，得於管理機關同意後，先行使用，俟後再辦理借用手續。各級政府機關出借公有非公用土地、建築物或其他工作物者，應訂定借用契約，明定借用目的、期間、期屆滿時應無

條件返還等內容，並載明應逕受強制執行之意旨，向法院辦理公證。

五、為執行緊急命令第四點之規定，地政業務簡化程序如下：

- (一) 災區建築物毀損經拆除者，直轄市、縣(市)政府得列冊敘明原因囑託登記機關辦理建物滅失登記。
- (二) 登記機關於土地登記簿滅失時，依土地法施行法補造之公告期間縮短為七日。
- (三) 災區土地發生隆起扭曲地裂而變形，與地籍圖界線不符者，應俟都市計畫相關機關辦理整體開發後配合辦理地籍整理，或俟災區相關控制點及圖根點補建完成後據以辦理界址調整。

前項簡化程序作業規定，由內政部定之。

六、為執行緊急命令第四點之規定，營建業務簡化程序如下：

- (一) 區域計畫檢討、土地使用分區與使用地變更及容許使用項目之調整等作業，不受區域計畫法有關規定限制。
- (二) 都市計畫之擬訂、變更、禁建之程序，不受都市計畫法第八條、第十九條、第二十條、第二十三條、第二十八條、第八十一條等規定限制。
- (三) 都市更新地區之劃定、更新計畫、更新事業概要、更新事業計畫及權利變換計畫之擬定、變更及實施，其有關審議、核定及公告、通知、公開展覽之日期，不受都市更新條例第八條、第十條、第十五條、第十九條、第二十九條、第三十二條及第三十六條等規定限制。
- (四) 重建之建築行為，不受建築法第二十五條有關建築物非經申請許可，並取得執照，不得建造、使用或拆除等規定限制。

前項簡化程序作業規定，由內政部定之。

七、為執行緊急命令第四點及第五點之規定，進行災區重建及公共工程之搶修、重建工作，經濟業務簡化程序如下：

- (一) 災區受損之天然氣輸儲整壓設備，得依原核准路線或位置施工修護，其因橋樑或道路嚴重損毀，短期無法依原核准

路線施工，得架設臨時管線，不受公路法第三十條、都市計畫法第二十七條、第二十八條、區域計畫法第十五條、市區道路條例第二十七條、第二十八條及第三十二條規定之限制。

- (二) 災區受損之變電所、電廠、營業處所、儲油槽及加油站之建築物及其營業設備，依原有建造執照施工，不受建築法第二十五條、第七十條及第七十二條等規定之限制。
- (三) 災區受損輸電線路之重建及南北第三路三四五仟伏特輸電線路之興建，其塔基用地及輸電線路架設工程，得依既有或規劃路線先行使用土地及進行架設工程，如因塔基流失或短期無法復建完成，得移位重建或架設臨時線路，不受都市計畫法第二十七條、第二十八條、區域計畫法第十五條、國有財產法第五十條、水土保持法第十二條、森林法第九條及電業法第五十條、第五十一條等規定之限制。
- (四) 堰塞湖得由主管機關依實際需要先行處理，不受環境影響評估法第五條、區域計畫法第十二條、第十五條、區域計畫法施行細則第十二條、非都市土地使用管制規則第十二條及森林法第九條等規定之限制。
- (五) 為緊急取水鑿井、緊急疏濬河道及復建需要提供行水區之河川公地予各災區暫時堆置廢棄土、物及為維持交通暢通，施設跨河便橋或便道，或改建、修復或拆除既有跨、穿越水道或水利設施底部建造物，不受水利法第二十八條、第二十九條、第七十二條、第七十二條之一及台灣省河川管理規則第三十一條之限制。

八、政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建與中央各部會及所屬機關為執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作，依緊急命令第四點及第五點之規定，不受水土保持法第十二條至第十四條之限制。但應於搶修或重建後一定期間內，補辦水土保持之處理與維護。

九、中央政府為執行災區交通、公共工程之搶修及重建工作需使用林業用地時，得依緊急命令第五點之規定先行使用，同時

通知林業主管機關，不受森林法第六條、第九條至第十一條及第十五條之限制。

十、依緊急命令第四點及第五點所為下列開發行為，免實施環境影響評估：

- (一) 安置受災戶之臨時住宅及災區社區、住宅之興建者。
- (二) 前款以外之災害復舊緊急性工程者。但其位於斷層帶一定範圍內者，應提出因應對策逕送主管機關審查。
- (三) 第一款以外之災害新建緊急性工程者。但其位於國家公園、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境或斷層帶一定範圍內者，應提出因應對策逕送主管機關審查。

前項第三款之災害新建緊急性工程，應報目的事業主管機關及主管機關備查。

第一項所稱開發行為，指依「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」之規定，應實施環境影響評估者。

十一、為執行緊急命令第七點第一項有關向民間徵用之規定，依下列徵用程序及補償標準辦理：

(一) 徵用程序：

各縣(市)政府應建立完整有關救災器具及車、船、航空器等裝備及空地、空屋之資料，以隨時因應徵用事宜。

徵用民間救災器具、車、船、或航空器等裝備，或徵用空地或空屋，應由中央政府為之；亦得由各縣(市)政府提出需求後，並由中央政府統籌辦理，提供當地縣(市)政府使用。徵用空地、空屋，應於徵用土地現場公告其範圍及期限，於公告後以書面通知土地、房屋所有權人。

(二) 補償標準：受徵用之救災器具、車、船或航空器等裝備，或空地、空屋之所有人，得請求下列補償：

徵用之車、船或航空器均以政府核定之交通運輸費率標準補償；無交通運輸費率標準者，參照當地時價標準補償。

徵用之救災器具，參照當地租金標準按月補償之，不足一月者，按日計算之。

徵用之救災器具、車、船或航空器等裝備於運用期間遭受毀

損，應予修復；其無法修復時，應按時價並參酌已使用時間折舊後，給付毀損補償金；致裝備耗損者，應按時價補償。徵用之空地、空屋，應予補償。其補償標準，土地按年依公告土地現值百分之十計算，空屋按年依徵收補償費百分之十計算。補償費按實際使用月數計算之；不足一月者，按日計算之；徵用之土地上有農作改良物，且有清除之必要者，應參照農作改良物徵收補償標準補償之。

十二、為執行緊急命令第七點第一項有關徵用水權之規定，得水權主管機關徵用農業用水及水力發電用水水權，供公共給水使用，其徵用程序及補償標準如下：

- (一) 徵用程序：主管機關為迅速執行救災、安置及重建工作，得逕為公告徵用水權。
- (二) 補償標準：受徵用之水權人得請求補償，其補償標準由水權主管機關依下列原則核定：

對農田水利會之補償：以被徵用灌溉用水渠道與建造物維護管理費、水庫營運調配分攤費、替代水源取得成本及處理輪灌、停灌所增加之管理費用等，核實計算。

對農田水利會會員之補償：以農田水利會公告停灌之面積為限，比照「水旱田利用調整計畫」之補貼標準計算。但已納入「水旱田利用調整計畫」支領補貼者，不得重複領取。

對水力發電之補償：以其淨發電之損失為限。

十三、政府得依緊急命令第九點之規定，指定災區之特定區域實施管制及強制撤離居民；必要時，應先予通知或公告週知，並提供撤離所需交通工具。

十四、受災戶役男得依規定向戶籍所在地之鄉（鎮、市、區）公所申請徵服國民兵役，其作業規定由內政部定之。

## 天然災害救助措施之研究

### 附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

九二五緊急命令	緊急命令執行要點	其他相關法令
<p>一、中央政府為籌措災區重建之財源，應縮減暫可緩支之經費，對各級政府預算得為必要之變更，調節收支移緩救急，並在新臺幣八百億元限額內發行公債或借款，由行政院依救災、重建計畫統籌支用，並得由中央各機關逕行執行，必要時得先行支付其一部分款項。前項措施不受預算法及公共債務法之限制，但仍應於事後補辦預算。</p>	<p>二、緊急命令第一點所定應縮減暫可緩支及調節收支移緩救急之經費項目如下：</p> <p>(一) 震災發生後已毋須執行者。</p> <p>(二) 原列計畫本年度可減量辦理且不延至以後年度者。</p> <p>(三) 原列計畫延長執行年限至以後年度者。</p> <p>(四) 截至八十八年九月底，經常門已分配尚未支用餘款。</p> <p>(五) 各項計畫發包贖餘款。</p> <p>(六) 非核准有案之會費、捐助與分擔。</p> <p>(七) 非當前迫切需要之設計、研究、訓練、考察、會議及內容貧乏之刊物。</p> <p>(八) 原預算未列之出國案件及委辦計畫者。</p> <p>(九) 其他可資撙節者。</p> <p>三、緊急命令第一點所定救災、重建</p>	<p><b>預算法</b></p> <p>第11條 政府預算，每一會計年度辦理一次。</p> <p>第27條 政府非依法律，不得於其預算外增加債務；其因調節短期國庫收支而發行國庫券時，依國庫法規定辦理。</p> <p>第34條 重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。</p> <p>第55條 各機關應按其法定預算，並依中央主計機關之規定編造歲入、歲出分配預算。前項分配預算，應依實施計畫按月或按期分配，均於預算實施前為之。</p> <p>第56條 各機關分配預算，應遞轉中央主計機關核定之。</p> <p>第57條 前條核定之分配預算，應即由中央主計機關通知中央財政主管機關及審計機關，並將其核定情形，通知其主管機關及原編造機關。</p> <p>第58條 各機關於分配預算執行期間，如因變更原定實施計畫，或調整實施進度及分配數，而有修改分配預算之必要者，其程序準用前三條之規定。</p>

	<p>計畫統籌支用項目如下：</p> <p>(一) 災區緊急救援及搶修。</p> <p>(二) 公共工程之復建。</p> <p>(三) 公共建築之復建。</p> <p>(四) 受災戶之慰助、補貼及減免。</p> <p>(五) 增進災區民眾身心之調適。</p> <p>前項支用項目之經費執行規定另定之。</p>	<p>第71條 預算之執行，遇國家發生特殊事故而有裁減經費之必要時，得經行政院會議之決議，呈請總統以令裁減之。</p> <p>第83條 有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算： 一 國防緊急設施或戰爭。 二 國家經濟重大變故。 三 重大災變。 四 不定期或數年一次之重大政事。</p> <p>第84條 特別預算之審議程序，準用本法關於總預算之規定。但合於前條第一款至第三款者，為因應情勢之緊急需要，得先支付其一部。</p> <p><b>公共債務法</b></p> <p>第4條 各級政府在其總預算及特別預算內，所舉借之公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數的百分之四十八；其分配如左： 一、中央為百分之二八．八。 二、省為百分之十二．六。 三、直轄市為百分之四．八，其中台北市為百分之三．六，高雄市為百分之一．二。 四、縣（市）為百分之一．二。 五、鄉（鎮、市）為百分之．六。 省、台北市及高雄市之公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比例，各不得超過百分之一百八十、百分之一百三十五及百分之一百三十五。 縣（市）及鄉（鎮、市）之公共債務未償餘額預算數，占各該政</p>
--	--	---



附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

		<p>府總預算及特別預算歲出總額之比例，各不得超過百分之十八及百分之二十五。</p> <p>各級政府每年舉債額度不得超過各該政府總預算及特別預算之百分之十五。</p> <p>省（市）、縣（市）、鄉（鎮、市）之公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比例，不得超過第一項分配之額度。</p>
<p>二、中央銀行得提撥專款，供銀行辦理災民重建家園所需長期低利、無息緊急融資，其融資作業由中央銀行予以規定，並管理之。</p>		<p><b>中央銀行法</b></p> <p>第1條 中央銀行（以下簡稱本行）為國家銀行，隸屬行政院。</p> <p>第2條 本行經營之目標如左： 一 促進金融穩定。 二 健全銀行業務。 三 維護對內及對外幣值之穩定。 四 於上列目標範圍內，協助經濟之發展。</p>
<p>三、各級政府機關為災後安置需要，得借用公有非公用財產，其借用期間由借用機關與管理機關議定，不受國有財產法第四十條及地方財產管理規則關於借用期間之限制。</p> <p>各級政府機關管理之公有公用財產，適於供災後安置需要者，應即變更為非公用財</p>	<p>四、各級政府機關為安置受災戶需要，依緊急命令第三點及第四點之規定，借用公有非公用土地、建築物或其他工作物者，得於管理機關同意後，先行使用，俟後再辦理借用手續。</p> <p>各級政府機關出借公有非公用土地、建築物或其他工作物者，應訂定借用契約，明定借用目的、期間、期</p>	<p><b>國有財產法</b></p> <p>第40條 非公用財產得供各機關、部隊、學校因臨時性或緊急性之公務用或公用，為短期之借用；其借用期間，不得逾三個月。如屬土地，並不得供建築使用。</p> <p>前項借用手續，應由需用機關徵得管理機關同意為之，並通知財政部。</p>

<p>產，並依前項規定辦理。</p>	<p>屆滿時應無條件返還等內容，並載明應逕受強制執行之意旨，向法院辦理公證。</p>	
<p>四、政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建，得簡化行政程序，不受都市計畫法、區域計畫法、環境影響評估法、水土保持法、建築法、土地法及國有財產法等有關規定之限制。</p>	<p>四、各級政府機關為安置受災戶需要，依緊急命令第三點及第四點之規定，借用公有非公用土地、建築物或其他工作物者，得於管理機關同意後，先行使用，俟後再辦理借用手續。各級政府機關出借公有非公用土地、建築物或其他工作物者，應訂定借用契約，明定借用目的、期間、期屆滿時應無條件返還等內容，並載明應逕受強制執行之意旨，向法院辦理公證。</p> <p>五、為執行緊急命令第四點之規定，地政業務簡化程序如下：          (一) 災區建築物毀損經拆除者，直轄市、縣(市)政府得列冊敘明原因囑託登記機關辦理</p>	<p><b>都市計畫法</b></p> <p>第8條          都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。</p> <p>第15條          市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：          一 當地自然、社會及經濟狀況之調查與分析。          二 行政區域及計畫地區範圍。          三 人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之推計。          四 住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。          五 名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。          六 主要道路及其他公眾運輸系統。          七 主要上下水道系統。          八 學校用地、大型公園、批發市場及供作全部計畫地區範圍使用之公共設施用地。          九 實施進度及經費。          十 其他應加表明之事項。          前項主要計畫書，除用文字、圖表說明外，應附主要計畫圖，其比例尺不得小於一萬分之一；其實施進度以五年為一期，最長不得超過二十五年。</p> <p>第18條          主要計劃擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。其依第十三條、第十四條規定由上級政府訂定或擬</p>

附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

	<p>建物滅失登記。</p> <p>(二) 登記機關於土地登記簿滅失時，依土地法施行法補造之公告期間縮短為七日。</p> <p>(三) 災區土地發生隆起扭曲地裂而變形，與地籍圖界線不符者，應俟都市計畫相關機關辦理整體開發後配合辦理地籍整理，或俟災區相關控制點及圖根點補建完成後據以辦理界址調整。</p> <p>前項簡化程序作業規定，由內政部定之。</p> <p>六、為執行緊急命令第四點之規定，營建業務簡化程序如下：</p> <p>(一) 區域計畫檢討、土地使用分區與使用地變更及容許使用項目之調整等作業，不受區域計畫法有關規定限制。</p> <p>(二) 都市計畫之擬訂、變更、禁</p>	<p>定之計畫，應先徵求有關縣(市)(局)政府及鄉、鎮或縣轄市公所之意見，以供參考。</p> <p>第19條 主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣(市)(局)政府及鄉、鎮或縣轄市公所公開展覽三十天，並應將公開展覽之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請上級政府核定之。 該管政府都市計畫委員會審議修正，或經上級政府指示修正者，免再公開展覽。</p> <p>第20條 主要計畫應依左列規定分別層報核定之： 一 首都之主要計畫由內政部核定，轉報行政院備案。 二 直轄市、省會及省轄市之主要計畫由內政部核定。 三 縣政府所在地及縣轄市之主要計畫由省政府核定，轉報內政部備案。 四 鎮及鄉街之主要計畫由省政府核定，並送內政部備查。 五 特定區計畫視其情形，分別由內政部或省政府核定，轉報行政院或內政部備案。 六 由省政府擬定之主要計畫，由內政部核定。 主要計畫在區域計畫地區範圍內者，內政部或省政府在核定前，應先徵詢各該區域計畫機構之意見。 第一項所定應報請備案之主要計畫，非經准予備案，不得發布實</p>
--	---	--

	<p>建之程序，不受都市計畫法第八條、第十九條、第二十條、第二十三條、第二十八條、第八十一條等規定限制。</p> <p>(三) 都市更新地區之劃定、更新計畫、更新事業概要、更新事業計畫及權利變換計畫之擬定、變更及實施，其有關審議、核定及公告、通知、公開展覽之日期，不受都市更新條例第八條、第十條、第十五條、第十九條、第二十九條、第三十二條及第三十六條等規定限制。</p> <p>(四) 重建之建築行為，不受建築法第二十五條有關建築物非經申請許可，並取得執照，不得建造、使用或拆除等規定限制。</p> <p>前項簡化程序作業規定，由內</p>	<p>施。但備案機關於文到後三十日內不為准否之指示者，視為准予備案。</p> <p>第21條 主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣(市)(局)政府應於接到核定或備案公文之日起三十日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期登報周知。</p> <p>內政部訂定之特定區計畫，層交當地直轄市、縣(市)(局)政府依前項之規定發布實施。當地直轄市、縣(市)(局)政府未依第一項規定之期限發布者，上級政府得代為發布之。</p> <p>第23條 細部計畫擬定後，除首都、直轄市應報由內政部核定實施外，其餘一律由該管省政府核定實施，並應於核定發布實施後一年內豎立樁誌計算座標，辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，應分別依照第十八條至第二十一條之規定辦理。</p> <p>第26條 都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計劃之機關每五年至少應通盤檢討一次，依據發展情況並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應予撤銷，並變更其使用。</p> <p>第28條 主要計劃及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第十九條至第二十一條及第二十</p>
--	--	--

附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

	<p>政部定之。</p> <p>十、依緊急命令第四點及第五點所為下列開發行為，免實施環境影響評估：</p> <p>(一)安置受災戶之臨時住宅及災區社區、住宅之興建者。</p> <p>(二)前款以外之災害復舊緊急工程者。但其位於斷層帶一定範圍內者，應提出因應對策逕送主管機關審查。</p> <p>(三)第一款以外之災害新建緊急工程者。但其位於國家公園、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境或斷層帶一定範圍內者，應提出因應對策逕送主管機關審查。</p> <p>前項第三款之災害新建緊急工程，應報目的事業主管機關及主管機關備查。</p> <p>第一項所稱開發行為，指依「開發行為應</p>	<p>三條之規定辦理。</p> <p>第81條 依本法新訂都市計畫、擴大都市計畫、變更都市計畫時，得先行劃定計畫地區範圍，經由該管都市計畫委員會通過後，得禁止在該地區範圍內一切建築物之新建、增建、改建並禁止變更地形或大規模採取土石。但為軍事、緊急災害或公益等之需要者，不在此限；其辦法由內政部定之。前項禁止期限，視計畫地區範圍之大小及舉辦事業之性質定之。但最長不得超過兩年。前項禁建範圍及期限，應報請上級政府核定。</p> <p><b>都市更新條例</b></p> <p>第8條 更新地區之劃定及都市更新計畫之擬定或變更，未涉及都市計畫之擬定或變更者，送該管政府都市計畫委員會審議通過後，公告實施之；其涉及都市計畫主要計畫或細部計畫之擬定或變更者，依都市計畫法規定程序辦理，主要計畫或細部計畫得一併辦理擬定或變更。</p> <p>第10條 經劃定應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，舉辦公聽會，擬具事業概要，連同公聽會紀錄申請當地直轄市、縣(市)主管機關核准，自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業或委託都市更新事業機構為實施者實施之。前項之申請應經該更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人均超過十分之一，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積</p>
--	---	--

	<p>實施環境影響評估細目及範圍認定標準」之規定，應實施環境影響評估者。</p>	<p>均超過十分之一之同意。</p> <p>第15條          逾七人之土地及合法建築物所有權人依第十條及第十一條規定自行實施都市更新事業時，應組織更新團體，訂定章程載明下列事項，申請當地直轄市、縣（市）主管機關核准：          一 團體之名稱及辦公地點。          二 實施地區。          三 成員資格、幹部法定人數、任期、職責及選任方式等事項。          四 有關會務運作事項。          五 有關費用分擔、公告及通知方式等事項。          六 其他必要事項。          前項更新團體應為法人；其設立、管理及解散辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>第19條          都市更新事業計畫由實施者擬定，送當地直轄市、縣（市）政府都市更新審議委員會審議通過後，由直轄市、縣（市）主管機關核定發布實施；變更時亦同。擬定或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。          都市更新事業計畫擬定或變更後，送該管直轄市、縣（市）政府都市更新審議委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十日，並應將公開展覽日期及地點登報周知及舉行公聽會；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管直轄市、縣（市）政府提出意見，由該管直轄市、縣（市）政府都市更新審議委員會予以參考審議。經直轄市、縣（市）</p>
--	--	---

附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

		<p>政府都市更新審議委員會審議修正者，免再公開展覽。</p> <p>第29條 以權利變換方式實施都市更新時，實施者應於都市更新事業計畫核定發布實施後擬具權利變換計畫，依第十九條規定程序辦理審議、公開展覽、核定及發布實施等事項。但必要時，權利變換計畫之擬定報核得與都市更新事業計畫一併辦理。 實施者為擬定權利變換計畫，須進入權利變換範圍內公、私有土地或建築物實施調查或測量時，準用第二十三條規定辦理。 權利變換計畫應表明之事項及權利變換實施辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>第32條 權利變換計畫書核定發布實施後二個月內，土地所有權人對其權利價值有異議時，應申請當地直轄市、縣（市）政府都市更新審議委員會調解；調解不成立者，由直轄市、縣（市）主管機關調處之。 前項調解、調處或依法提起訴願或行政訴訟期間，實施者非經主管機關核准，不得停止都市更新事業之進行。 調解、調處、訴願或行政訴訟結果與原評定價值有差額部分，由當事人以現金相互找補。</p> <p>第36條 權利變換範圍內應行拆除遷移之土地改良物，由實施者公告之，並通知其所有權人、管理人或使用人，限期三十日內自行拆除或遷移；逾期不拆除或遷移者，實施者得予代為或請求當地直轄市、縣（市）主管機關代為之，直轄市、縣（市）主管機關有代</p>
--	--	--

		<p>為拆除或遷移之義務。但應拆除或遷移之土地改良物為政府代管或法院強制執行者，實施者應於拆除或遷移前，通知代管機關或執行法院為必要之處理。</p> <p>前項因權利變換而拆除或遷移之土地改良物，應補償其價值或建築物之殘餘價值，其補償金額由實施者查定之，代為拆除或遷移費用在應領補償金額內扣回；對補償金額有異議時，由直轄市、縣（市）主管機關核定之。</p> <p><b>區域計畫法</b></p> <p>第9條</p> <p>區域計畫依左列規定程序核定之：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>一 中央主管機關擬定之區域計畫，應經中央區域計畫委員會審議通過，報請行政院備案。</li><li>二 省（市）主管機關擬定之區域計畫，應經省（市）區域計畫委員會審議通過，報請中央主管機關核定。</li><li>三 縣（市）主管機關擬定之區域計畫，應經縣（市）區域計畫委員會審議通過，報請省主管機關核定，並轉報中央主管機關備案。</li><li>四 依第六條第二項規定由上級主管機關擬定之區域計畫，比照本條第一款或第二款程序辦理。</li></ol> <p>第10條</p> <p>區域計畫核定後，擬定計畫之機關應於接到核定公文之日起四十天內公告實施，並將計畫圖說發交各有關地方政府及鄉、鎮（市）公所分別公開展示；其展示期間，不得少於三十日。並經常保持清晰完整，以供人民閱覽。</p> <p>第11條</p>
--	--	--



附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

		<p>區域計畫公告實施後，凡依區域計畫應擬定市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫或已有計畫而須變更者，當地都市計畫主管機關應按規定期限辦理擬定或變更手續。未依限期辦理者，其上級主管機關得代為擬定或變更之。</p> <p><b>環境影響評估法</b></p> <p>第7條 開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限。 前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。</p> <p>第8條 前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項： 一 將環境影響說明書分送有關機關。 二 將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三十日。 三 於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。 開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。</p> <p>第9條 前條有關機關或當地居民對於開發單位之說明有意見者，應於公</p>
--	--	--

		<p>開說明會後十五日內以書面向開發單位提出，並副知主管機關及目的事業主管機關。</p> <p>第10條 主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇。 前項範疇界定之事項如下： 一 確認可行之替代方案。 二 確認應進行環境影響評估之項目；決定調查、預測、分析及評定之方法。 三 其他有關執行環境影響評估作業之事項。</p> <p>第11條 開發單位應參酌主管機關、目的事業主管機關、有關機關、學者、專家、團體及當地居民所提意見，編製環境影響評估報告書（以下簡稱評估書）初稿，向目的事業主管機關提出。 前項評估書初稿應記載下列事項： 一 開發單位之名稱及其營業所或事務所。 二 負責人之姓名、住、居所及身分證統一編號。 三 評估書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。 四 開發行為之名稱及開發場所。 五 開發行為之目的及其內容。 六 環境現況、開發行為可能影響之主要及次要範圍及各種相關計畫。 七 環境影響預測、分析及評定。 八 減輕或避免不利環境影響之對策。 九 替代方案。 十 綜合環境管理計畫。 十一 對有關機關意見之處理情</p>
--	--	---

附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

		<p>形。</p> <p>十二 對當地居民意見之處理情形。</p> <p>十三 結論及建議。</p> <p>十四 執行環境保護工作所需經費。</p> <p>十五 預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。</p> <p>十六 參考文獻。</p> <p>第12條 目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行聽證會，於三十日內作成紀錄，送交主管機關。</p> <p>第13條 目的事業主管機關應將前條之勘察現場紀錄、聽證會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。 主管機關應於六十日內作成審查結論，並將審查結論送達目的事業主管機關及開發單位；開發單位應依審查結論修正評估書初稿，作成評估書，送主管機關依審查結論認可。</p> <p>第14條 目的事業主管機關於環境影響說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者無效，並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之。 經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。</p> <p>第16條 已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容。 前項之核准，其應重新辦理環境</p>
--	--	--

		<p>影響評估之認定，於本法施行細則定之。</p> <p><b>水土保持法</b></p> <p>第16條 建築物及雜項工作物造價在一定金額以下或規模在一定標準以下者，得免由建築師設計，或監造或營造業承造。 前項造價金額或規模標準，由省（市）政府於建築管理規則中定之。</p> <p>第25條 建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。但合於第七十八條及第九十八條規定者，不在此限。直轄市、縣（市）（局）主管建築機關為處理擅自建造或使用或拆除之建築物，得派員攜帶證明文件，進入公私有土地或建築物內勘查。</p> <p>第30條 起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書。</p> <p><b>建築法</b></p> <p>第16條 建築物及雜項工作物造價在一定金額以下或規模在一定標準以下者，得免由建築師設計，或監造或營造業承造。 前項造價金額或規模標準，由省（市）政府於建築管理規則中定之。</p> <p>第25條 建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。但合於第七十八條及第九十八條規定者，不在此限。直轄市、縣（市）（局）主管建</p>
--	--	---

附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

		<p>築機關為處理擅自建造或使用或拆除之建築物，得派員攜帶證明文件，進入公私有土地或建築物內勘查。</p> <p>第29條 直轄市、縣（市）（局）主管建築機關核發執照時，應依左列規定，向建築物之起造人或所有人收取規費或工本費：</p> <p>一 建造執照及雜項執照：按建築物造價或雜項工作物造價收取千分之一以下之規費。如有變更設計時，應按變更部分收取千分之一以下之規費。</p> <p>二 使用執照：收取執照工本費。</p> <p>三 拆除執照：免費發給。</p> <p>第30條 起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書。</p> <p><b>土地法</b></p> <p>第81條 直轄市或縣（市）地政機關得就管轄區內之土地，依國家經濟政策、地方需要情形及土地所能使用之性質，分別商同有關機關，編為各種使用地。</p> <p>第82條 凡編為某種使用地之土地，不得供其他用途之使用。但經該管直轄市或縣（市）地政機關核准，得為他種使用者，不在此限。</p> <p>第84條 使用地之種別或其變更，經該管直轄市或縣（市）地政機關編定，由直轄市或縣（市）政府公布之。</p> <p>第85條 使用地編定公布後，上級地政機關認為有較大利益或較重要之使用時，得令變更之。</p> <p><b>國有財產法</b></p>
--	--	--

		<p>第34條 財政部基於國家政策需要，得徵商主管機關同意，報經行政院核准，將公用財產變更為非公用財產。 公用財產與非公用財產得互易其財產類別，經財政部與主管機關協議，報經行政院核定為之。</p> <p>第35條 公用財產變更為非公用財產時，由主管機關督飭該管理機關移交財政部國有財產局接管。但原屬事業用財產，得由原事業主管機關，依預算程序處理之。 非公用財產經核定變更為公用財產時，由財政部國有財產局移交公用財產主管機關或管理機關接管。</p> <p>第38條 非公用財產類之不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用。 但有左列情形之一者，不得辦理撥用： 一 位於繁盛地區，依申請撥用之目的，非有特別需要者。 二 擬作為宿舍用途者。 三 不合區域計畫或都市計畫土地使用分區規定者。 前項撥用，應由申請撥用機關檢具使用計畫及圖說，報經其上級機關核明屬實，並徵得財政部國有財產局同意後，層報行政院核定之。</p>
<p>五、中央政府為執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作，凡經過都市計畫區、山坡地、森林、河川及國家公</p>	<p>七、為執行緊急命令第四點及第五點之規定，進行災區重建及公共工程之搶修、重建工作，經濟業務簡化程序如下：</p>	<p><b>公路法</b> 第30條 公路主管機關，興建或拓寬公路時，應於施工前公告，並通知必須使用公路用地埋設管線之公私機構同時配合施工。公路工程完竣後，因埋設管線及其他工程必須挖掘公路時，應填具申請書，</p>

附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

<p>園等範圍，得簡化行政程序，不受各該相關法令及環保法令有關規定之限制。</p>	<p>(一) 災區受損之天然氣輸儲整壓設備，得依原核准路線或位置施工修護，其因橋樑或道路嚴重損毀，短期無法依原核准路線施工，得架設臨時管線，不受公路法第三十條、都市計畫法第二十七條、第二十八條、區域計畫法第十五條、市區道路條例第二十七條、第二十八條及第三十二條規定之限制。</p> <p>(二) 災區受損之變電所、電廠、營業處所、儲油槽及加油站之建築物及其營業設備，依原有建造執照施工，不受建築法第二十五條、第七十條及第七十二條等規定之限制。</p> <p>(三) 災區受損輸電線路之重建及南北第三路三四五仟</p>	<p>載明工程名稱、施工及完工日期，申請公路主管機關許可，依限完工。其挖掘部分應於工程逐段完工時，迅即負責修復，並報請公路主管機關查驗；其附屬工程遭受損壞時，亦同。</p> <p>擅自占用、挖掘、破壞公路用地或損壞公路設施時，應由公路主管機關會同憲警機關取締之。</p> <p><b>市區道路條例</b></p> <p>第 27 條 因其他工程之進行，致將道路損壞時，該項工程主管機關或所有權人，應即完全修復，其必須損壞道路時，並應事先獲得該道路主管機關之許可。</p> <p>第 28 條 市區道路主管機關於必要時，得限制道路之使用。</p> <p>第 32 條 市區道路管理規則及市區道路工程設計標準，由省或直轄市政府依據維護車輛行人安全之原則訂定之，並報內政部備查。</p> <p><b>都市計畫法</b></p> <p>第 27 條 都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一 因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。</li> <li>二 為避免重大災害之發生時。</li> <li>三 為適應國防或經濟發展之需要時。</li> <li>四 為配合中央或省（市）與建之重大設施時。</li> </ol> <p>前項都市計畫之變更，上級政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時並得逕為變更。</p>
---	--	--

	<p>伏輸電線路之興建，其塔基用地及輸電線路架設工程，得依既有或規劃路線先行使用土地及進行架設工程，如因塔基流失或短期無法復建完成，得移位重建或架設臨時線路，不受都市計畫法第二十七條、第二十八條、區域計畫法第十五條、國有財產法第五十條、水土保持法第十二條、森林法第九條及電業法第五十條、第五十一條等規定之限制。</p> <p>(四) 堰塞湖得由主管機關依實際需要先行處理，不受環境影響評估法第五條、區域計畫法第十二條、第十五條、區域計畫法施行細則第十二條、非都市土地使用管制</p>	<p>第28條 主要計劃及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第十九條至第二十一條及第二十三條之規定辦理。</p> <p>第29條 內政部、各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所為訂定、擬定或變更都市計畫，得派查勘人員進入公私土地內實施勘查或測量。但設有圍障之土地，應事先通知其所有權人或使用人。 為前項之勘查或測量，如必須遷移或除去該土地上之障礙物時，應事先通知其所有權人或使用人；其所有權人或使用人因而遭受之損失，應予適當之補償；金額由雙方協議之，協議不成，由當地直轄市、縣(市)(局)政府函請上級政府予以核定。</p> <p>第32條 都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。 前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。</p> <p>第33條 都市計畫地區，得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用。</p> <p>第34條 住宅區為保護居住環境而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙居住之寧靜、安全及衛生。</p> <p>第35條 商業區為促進商業發展而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙商業之便利。</p>
--	---	---



附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

	<p>規則第十二條及森林法第九條等規定之限制。</p> <p>(五) 為緊急取水鑿井、緊急疏濬河道及復建需要提供水區之河川公地予各災區暫時堆置廢棄土、物及為維持交通暢通，施設跨河便橋或便道，或改建、修復或拆除既有跨、穿越水道或水利設施底部建造物，不受水利法第二十八條、第二十九條、第七十二條、第七十二條之一及台灣省河川管理規則第三十一條之限制。</p> <p>八、政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建與中央各部會及所屬機關為執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作，依緊急命令第四點及第五點之規定，不受水土保</p>	<p>第36條 工業區為促進工業發展而劃定，其土地及建築物，以供工業使用為主；具有危險性及公害之工廠，應特別指定工業區建築之。</p> <p>第37條 其他行政、文教、風景等使用區內土地及建築物，以供其規定目的之使用為主。</p> <p>第38條 特定專用區內土地及建築物，不得違反其特定用途之使用。</p> <p>第44條 道路系統、停車場所及加油站，應按土地使用分區及交通情形與預期之發展配置之。鐵路、公路通過實施都市計劃之區域者，應避免穿越市區中心。</p> <p>第51條 依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。</p> <p>第58條 縣（市）（局）政府為實施新市區之建設，對於劃定範圍內之土地及地上物得實施區段徵收或土地重劃。 依前項規定辦理土地重劃時，該管地政機關應擬具土地重劃計畫書，呈經上級主管機關核定公告滿三十日後實施之。 在前項公告期間內，重劃地區內土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃地區土地總面積半數者表示反對時，該管地政機關應參酌反對理由，修訂土地重劃計畫書，重行報請核定，並依核定結果辦理，免再公告。 土地重劃之範圍選定後，直轄市、縣（市）（局）政府得公告禁止該地區之土地移轉、分割、</p>
--	---	--

	<p>持法第十二條至第十四條之限制。但應於搶修或重建後一定期間內，補辦水土保持之處理與維護。</p> <p>九、中央政府為執行災區交通、公共工程之搶修及重建工作需使用林業用地時，得依緊急命令第五點之規定先行使用，同時通知林業主管機關，不受森林法第六條、第九條至第十一條及第十五條之限制。</p> <p>十、依緊急命令第四點及第五點所為下列開發行為，免實施環境影響評估：</p> <p>(一) 安置受災戶之臨時住宅及災區社區、住宅之興建者。</p> <p>(二) 前款以外之災害復舊緊急工程者。但其位於斷層帶一定範圍內者，應提出因應對策逕送主管機關審查。</p> <p>(三) 第一款以外之災害新建緊急工程</p>	<p>設定負擔、新建、增建、改建及採取土石或變更地形。但禁止期間，不得超過一年六個月。</p> <p>土地重劃地區之最低面積標準、計畫書格式及應訂事項，由內政部訂定之。</p> <p>第64條 都市更新處理方式，分為左列三種：</p> <p>一 重建：係為全地區之徵收、拆除原有建築、重新建築、住戶安置，並得變更其土地使用性質或使用密度。</p> <p>二 整建：強制區內建築物為改建、修建、維護或設備之充實，必要時對部分指定之土地及建築物徵收、拆除及重建，改進區內公共設施。</p> <p>三 維護：加強區內土地使用及建築管理，改進區內公共設施，以保持其良好狀況。</p> <p>前項更新地區之劃定，由省（市）政府依各該地方情況，及按各類使用地區訂定標準，送內政部核定。</p> <p><b>區域計畫法</b></p> <p>第12條 區域計畫公告實施後，區域內有關之開發或建設事業計畫，均應與區域計畫密切配合；必要時應修正其事業計畫，或建議主管機關變更區域計畫。</p> <p>第15條 區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。</p>
--	--	---

	<p>者。但其位於國家公園、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境或斷層帶一定範圍內者，應提出因應對策逕送主管機關審查。</p> <p>前項第三款之災害新建緊急性工程，應報目的事業主管機關及主管機關備查。</p> <p>第一項所稱開發行為，指依「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」之規定，應實施環境影響評估者。</p>	<p>前項非都市土地分區圖，應按鄉、鎮（市）分別繪製，並利用重要建築或地形上顯著標誌及地籍所載區段以標明土地位置。</p> <p><b>區域計畫法施行細則</b></p> <p>第12條</p> <p>區域土地之使用管制，依左列規定。</p> <p>一 都市土地：包括已發布都市計畫及依都市計畫法第八十一條規定為新訂都市計畫或擴大都市計畫而先行劃定計畫地區範圍，實施禁建之土地；其使用依都市計畫法管制之。</p> <p>二 非都市土地：指都市土地以外之土地；其使用依本法第十五條規定訂定非都市土地使用管制規則管制之。</p> <p>前項範圍內依國家公園法劃定之國家公園土地，依國家公園計畫管制之。</p> <p><b>非都市土地使用管制規則</b></p> <p>第12條</p> <p>編定為某種使用地之土地變更編定為他種使用地時，申請人擬具之興辦事業計畫應經變更前、後目的事業主管機關之核准。</p> <p>前項興辦事業計畫有下列情形之一或依區域計畫規定需辦理使用分區變更者，變更後目的事業主管機關在核准興辦事業計畫前，其土地使用計畫應先徵得各該區域計畫擬定機關依區域計畫內容及相關審議規範審議同意。但經行政院核定之重大建設計畫，其工程用地變更編定之範圍經行政院專案核准者，不在此限。</p> <p>一、申請開發社區計畫達五十戶或土地面積在一公頃以上者。</p> <p>二、申請開發遊樂設施土地面積</p>
--	--	---

		<p>達五公頃以上者。</p> <p>三、申請開發為工業使用土地面積達十公頃以上者。</p> <p>四、申請設立學校土地面積達十公頃以上者。</p> <p>五、申請開發高爾夫球場土地面積達十公頃以上者。</p> <p>六、申請開發公墓土地面積達五公頃以上者。</p> <p>七、申請開發為其他特定目的事業使用土地面積達二公頃以上者。</p> <p>八、其他申請變更編定面積達十公頃以上者。</p> <p>前項各款經區域計畫擬定機關審議應辦理使用分區變更者，依其審議結果辦理。</p> <p><b>山坡地保育利用條例</b></p> <p>第6條</p> <p>山坡地應按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，依照區域計畫法或都市計畫法有關規定，分別劃定各種使用區或編定各種使用地。</p> <p>前項各種使用區或使用地，其水土保持計畫由省（市）主管機關視需要分期擬訂，報請中央主管機關核定後公告實施；其變更時，亦同。</p> <p>第9條</p> <p>在山坡地為下列經營或使用，其土地之經營人、使用人或所有人，於其經營或使用範圍內，應實施水土保持之處理與維護：</p> <p>一 宜農、牧地之經營或使用。</p> <p>二 宜林地之經營、使用或採伐。</p> <p>三 水庫或道路之修建或養護。</p> <p>四 探礦、採礦、採取土石、堆積土石或設置有關附屬設施。</p> <p>五 建築用地之開發。</p>
--	--	--

附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

		<p>六 公園、森林遊樂區、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場之開發或經營。</p> <p>七 墳墓用地之開發或經營。</p> <p>八 廢棄物之處理。</p> <p>九 其他山坡地之開發或利用。</p> <p>第10條 在公有或他人山坡地內，不得擅自墾殖、占用或從事前條第一款至第九款之開發、經營或使用。</p> <p><b>森林法</b></p> <p>第6條 荒山、荒地之宜於造林者，由中央主管機關商請中央地政主管機關編為林業用地，並公告之。 原有林業用地變更改用途時，應先徵得主管機關同意。</p> <p>第9條 於森林內為左列行為之一者，應報經主管機關會同有關機關實地勘查同意後，依指定施工界限施工： 一 興修水庫、道路、輸電系統或開發電源者。 二 探採礦或採取土、石者。 三 興修其他工程者。 前項行為以地質穩定、無礙國土保安及林業經營者為限。 第一項行為有破壞森林之虞者，由主管機關督促行為人實施水土保持處理或其他必要之措施，行為人不得拒絕。</p> <p>第11條 主管機關得依森林所在地之狀況，指定一定處所及期間，限制或禁止草皮、樹根、草根之採取或採掘。</p> <p>第15條 國有林林產物年度採伐計畫，依各該事業區之經營計畫。 國有林林產物之採取，應依年度採伐計畫及國有林林產物處分規</p>
--	--	---

		<p>則辦理。</p> <p>國有林林產物之種類、處分方式與條件、林產物採取、搬運、轉讓、繳費及其他應遵行事項之處分規則，由中央主管機關定之。</p> <p><b>國家公園法</b></p> <p>第14條</p> <p>一般管制區或遊憩區內，經國家公園管理處之許可，得為左列行為：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>一 公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除。</li><li>二 水面、水道之填塞、改道或擴展。</li><li>三 礦物或土石之勘探。</li><li>四 土地之開墾或變更使用。</li><li>五 垂釣魚類或放牧牲畜。</li><li>六 纜車等機械化運輸設備之興建。</li><li>七 溫泉水源之利用。</li><li>八 廣告、招牌或其他類似物之設置。</li><li>九 原有工廠之設備需要擴充或增加或變更使用者。</li><li>十 其他須經主管機關許可事項。</li></ol> <p>前項各款之許可，其屬範圍廣大或性質特別重要者，國家公園管理處應報請內政部核准，並經內政部會同各該事業主管機關審議辦理之。</p> <p>第15條</p> <p>史蹟保存區內左列行為，應先經內政部許可：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>一 古物、古蹟之修繕。</li><li>二 原有建築物之修繕或重建。</li><li>三 原有地形、地物之人為改變。</li></ol> <p><b>環境影響評估法</b></p> <p>第5條</p> <p>下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>一 工廠之設立及工業區之開</li></ol>
--	--	---

附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

		<p>發。</p> <p>二 道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。</p> <p>三 土石採取及探礦、採礦。</p> <p>四 蓄水、供水、防洪排水工程之開發。</p> <p>五 農、林、漁、牧地之開發利用。</p> <p>六 遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。</p> <p>七 文教、醫療建設之開發。</p> <p>八 新市區建設及高樓建築或舊市區更新。</p> <p>九 環境保護工程之興建。</p> <p>十 核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。</p> <p>十一 其他經中央主管機關公告者。</p> <p>前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。</p> <p>第6條</p> <p>開發行為依前條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書前。</p> <p>前項環境影響說明書應記載下列事項：</p> <p>一 開發單位之名稱及其營業所或事務所。</p> <p>二 負責人之姓名、住、居所及身分證統一編號。</p> <p>三 環境影響說明書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。</p> <p>四 開發行為之名稱及開發場所。</p> <p>五 開發行為之目的及其內容。</p> <p>六 開發行為可能影響範圍之各</p>
--	--	---

		<p>種相關計畫及環境現況。</p> <p>七 預測開發行為可能引起之環境影響。</p> <p>八 環境保護對策、替代方案。</p> <p>九 執行環境保護工作所需經費。</p> <p>十 預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。</p> <p>第7條 開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限。 前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。</p> <p>第8條 前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項： 一 將環境影響說明書分送有關機關。 二 將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三十日。 三 於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。 開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。</p> <p>第9條 前條有關機關或當地居民對於開發單位之說明有意見者，應於公</p>
--	--	--



附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

		<p>開說明會後十五日內以書面向開發單位提出，並副知主管機關及目的事業主管機關。</p> <p>第10條          主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇。          前項範疇界定之事項如下：          一 確認可行之替代方案。          二 確認應進行環境影響評估之項目；決定調查、預測、分析及評定之方法。          三 其他有關執行環境影響評估作業之事項。</p> <p>第11條          開發單位應參酌主管機關、目的事業主管機關、有關機關、學者、專家、團體及當地居民所提意見，編製環境影響評估報告書（以下簡稱評估書）初稿，向目的事業主管機關提出。          前項評估書初稿應記載下列事項：          一 開發單位之名稱及其營業所或事務所。          二 負責人之姓名、住、居所及身分證統一編號。          三 評估書綜合評估者及影響項目撰寫者之簽名。          四 開發行為之名稱及開發場所。          五 開發行為之目的及其內容。          六 環境現況、開發行為可能影響之主要及次要範圍及各種相關計畫。          七 環境影響預測、分析及評定。          八 減輕或避免不利環境影響之對策。          九 替代方案。          十 綜合環境管理計畫。          十一 對有關機關意見之處理情</p>
--	--	---

		<p>形。</p> <p>十二 對當地居民意見之處理情形。</p> <p>十三 結論及建議。</p> <p>十四 執行環境保護工作所需經費。</p> <p>十五 預防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表。</p> <p>十六 參考文獻。</p> <p>第12條 目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行聽證會，於三十日內作成紀錄，送交主管機關。</p> <p>第13條 目的事業主管機關應將前條之勘察現場紀錄、聽證會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。 主管機關應於六十日內作成審查結論，並將審查結論送達目的事業主管機關及開發單位；開發單位應依審查結論修正評估書初稿，作成評估書，送主管機關依審查結論認可。</p> <p>第14條 目的事業主管機關於環境影響說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者無效，並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之。 經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。</p> <p>第16條 已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容。 前項之核准，其應重新辦理環境</p>
--	--	--

附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

		<p>影響評估之認定，於本法施行細則定之。</p> <p><b>建築法</b></p> <p>第25條 建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。但合於第七十八條及第九十八條規定者，不在此限。直轄市、縣（市）（局）主管建築機關為處理擅自建造或使用或拆除之建築物，得派員攜帶證明文件，進入公私有土地或建築物內勘查。</p> <p>第70條 建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。直轄市、縣（市）（局）主管建築機關應自接到申請之日起，十日內派員查驗完竣。其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符者，發給使用執照，並得核發謄本；不相符者，一次通知其修改後，再報請查驗。但供公眾使用建築物之查驗期限，得展延為二十日。建築物無承造人或監造人，或承造人、監造人無正當理由，經建築爭議事件評審委員會評審後而拒不會同或無法會同者，由起造人單獨申請之。第一項主要設備之認定，於建築管理規則中定之。</p> <p>第72條 供公眾使用之建築物，依第七十條之規定申請使用執照時，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關應會同消防主管機關檢查其消防設備，合格後方得發給使用執照。</p> <p><b>國有財產法</b></p> <p>第50條</p>
--	--	---

		<p>非公用財產類之不動產，為國營事業機關或地方公營事業機構，因業務上所必需者，得予讓售。前項讓售，分別由各該主管機關或省（市）政府，商請財政部核准，並徵得審計機關同意為之。</p> <p><b>水土保持法</b></p> <p>第12條</p> <p>第八條第一項第三款至第四款之開發、經巨或使用行為，以及於山坡地及森林區內從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路、開挖、整地或整坡作業，其水土保持義務人應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核，其水土保持計畫未經主管機關核可前，各目的事業主管機關不得逕行核發開發或利用之許可。</p> <p>前項水土保持計畫之實施與維護，應由主管機關會同各該目的事業主管機關監督水土保持義務人執行之；其計畫內容、審核程序及實施之檢查，由主管機關會同各該目的事業主管機關定之。</p> <p>第13條</p> <p>第八條第一項第五款之開發、經營或使用行為，其水土保持義務人應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核，其水土保持計畫未經主管機關核可前，各目的事業主管機關不得逕行核發開發或利用之許可。</p> <p>前項水土保持計畫之實施與維護，應由主管機關會同各該目的事業主管機關監督水土保持義務人執行之；其計畫內容、審核程序及實施之檢查，由主管機關會</p>
--	--	--

附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

		<p>同各該目的事業主管機關定之。</p> <p><b>第 14 條</b>          國家公園範圍內土地，需實施水土保持處理與維護者，由各該水土保持義務人擬具水土保持計畫，送請主管機關會同國家公園管理機關核定，並由主管機關會同國家公園管理機關監督水土保持義務人實施及維護。</p> <p><b>電業法</b>  <b>第 50 條</b>          電業因工程上之必要，得使用河川、溝渠、橋樑、堤防、道路、公有林地及其他公共使用之土地，但以不妨礙其原有效用為限，並應於事先通知其主管機關。</p> <p><b>第 51 條</b>          電業於必要時，得在地下、水底、私有林地或他人房屋上之空間，或無建築物之土地上設置線路，但以不妨礙其原有之使用及安全為限，並應於事先書面通知其所有人或占有人，如所有人或占有人提出異議，得申請地方政府許可先行施工，並應於施工五日前，以書面通知所有人或占有人。</p> <p><b>水利法</b>  <b>第 28 條</b>          水權登記，應向縣（市）主管機關為之。水源流經二縣（市）以上者，應向省（市）主管機關為之；流經二省（市）以上者，應向中央主管機關為之。          主管機關辦理水權登記，應備具水權登記簿。</p> <p><b>第 29 條</b>          水權之登記，應由權利人及義務人，或其代理人提出左列文件，向主管機關申請之：          一 申請書。          二 證明登記原因文件或水權狀。</p>
--	--	---

		<p>三 其他依法應提出之書據圖式。</p> <p>由代理人申請登記者，應符具委任書。</p> <p>政府興辦之水利事業，以其主辦機關為水權登記申請人。</p> <p>地下水之開發，應先行檢具工程計畫及詳細說明，申請水權，俟工程完成供水後，再行依法取得水權。</p> <p>第72條 跨越水道建造物均應留水流之通路，其橫剖面積由主管機關核定之。</p> <p>前項水道，如係通運之水道，應建造橋樑，其底線之高度，及橋孔之跨度，由主管機關規定之。</p> <p>第72-1條 設置穿越水道或水利設施底部之建造物，應申請主管機關核准，並接受施工指導。</p> <p>在前項建造物上下游之規定距離內，除基於維護水利安全之必要外，不得為挖掘行為或採取砂石；其距離由主管機關訂定公告之。</p> <p><b>台灣省河川管理規則</b></p> <p>第31條 河川區域內之下列行為應向河川管理機關申請許可：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>一、種植植物者。但私有土地不在此限。</li><li>二、施設、改建、修復或拆除建造物者。</li><li>三、採取土石者。</li><li>四、流放或浮置竹、木者。</li><li>五、掘鑿、埋填或爆炸岩石者。</li><li>六、高灘地美、綠化使用者。</li><li>七、其他與河川管理有關之使用行為者。</li></ol> <p>前項使用行為，如因河川治理工程設施、公共灌溉設施、政府公</p>
--	--	--

附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

		<p>用、開發新生地或其他管理上之必要，應撤銷許可，不予任何補償。</p> <p>未經申請許可擅自使用河川者，應依法取締，不予任何補償。</p> <p>第三項河川使用行為未於期限內回復原狀者，不受理其補辦使用許可。但為防止危害公共安全緊急需要者，不在此限。</p>
<p>六、災民因本次災害申請補發證照書件或辦理繼承登記，得免繳納各項規費，並由主管機關簡化作業規定。</p>		<p><b>土地登記規則</b></p> <p>第47條 辦理土地登記程序如左： 一 收件。 二 計徵規費。 三 審查。 四 公告。 五 登簿。 六 繕發書狀。 七 異動整理。 八 歸檔。 前項第四款公告，僅於土地總登記、建物所有權第一次登記、第一百十四條、第一百二十一條及其他法令規定者適用之。第七款異動整理，包括統計及異動通知。</p> <p>第120條 土地所有權狀或他項權利證明書損壞或滅失，申請換給或補給者，應由登記名義人為之。</p> <p>第121條 申請土地所有權狀或他項權利證明書補給時，應敘明其滅失之原因，檢附左列證明文件之一，經登記機關公告三十日，並通知登記名義人，公告期滿無人就該滅失事實提出異議後補給之。 一 其他共有人、權利關係人、配偶、三親等以內親屬或鄰地所有人一人以上出具滅失事實之證明書。 二 其他足資證明原書狀確已滅失之文件。</p>

		<p>委託他人申請前項登記者，應檢附登記名義人之印鑑證明。</p> <p>第136條 登記規費包括土地法所規定之登記費、書狀費、工本費、閱覽費。</p> <p>第137條 登記規費，應依土法之規定繳納或免納。登記費未滿新臺幣一元者，不予計徵。 抵押權設定登記後，另增加一宗或數宗土地權利為共同擔保時，就增加部分辦理設定登記者，免納登記費。 申請抵押權次序讓與登記，免納登記費。 以郵電申請發給登記簿或地籍圖謄本或節本者，應另繳納郵電費。 登記規費之收支應依預算程序辦理。</p> <p>第138條 逾期申請登記之罰鍰，應依土地法之規定計徵。</p> <p>第141條 登記規費及罰鍰應於申請登記收件時繳納之。 土地權利變更登記逾期申請，於計算登記費罰鍰時，對於不能歸責於申請人之期間，應予扣除。</p> <p>第142條 已繳之登記費及書狀費，有左列情形之一者，得由申情人於三個月內請求退還之： 一 登記申請撤回者。 二 登記依法駁回者。 三 其他依法令應予退還者。 申請人於三個月內重新申請登記者，得予援用未申請退還之登記費及書狀費。</p> <p>第143條 已繳之登記費罰鍰，除法令另有規定外，不得申請退還。 經駁回之案件重新申請登記，其</p>
--	--	--



附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

		<p>罰鍰應重新核算，如前次申請已核計罰鍰之款項者應予扣除，且前後數次罰鍰合計不得超過應納登記費之二十倍。</p> <p><b>戶籍法</b> 第12條 人民依本法向戶政機關申請閱覽戶籍登記資料、請領戶籍謄本、國民身分證、戶口名簿，應繳納規費；其收費標準由內政部定之。</p>
<p>七、中央政府為迅速執行救災、安置及重建工作，得徵用水權，並得向民間徵用空地、空屋、救災器具及車、船、航空器，不受相關法令之限制。衛生醫療體系人員為救災所需而進用者，不受公務人員任用法之限制。</p>	<p>十一、為執行緊急命令第七點第一項有關向民間徵用之規定，依下列徵用程序及補償標準辦理：</p> <p>(一) 徵用程序： 各縣(市)政府應建立完整有關救災器具及車、船、航空器等裝備及空地、空屋之資料，以隨時因應徵用事宜。 徵用民間救災器具、車、船、或航空器等裝備，或徵用空地或空屋，應由中央政府為之；亦得由各縣(市)政府提出需求後，並由中央政府統籌辦理，提供當地縣(市)政府使用。 徵用空地、空屋，應於徵用土</p>	<p><b>水利法</b> 第27條 水權之取得、設定、移轉、變更或消滅，非依本法登記不生效力。前項規定，於航行天然通航水道者，不適用之。</p> <p>第28條 水權登記，應向縣(市)主管機關為之。水源流經二縣(市)以上者，應向省(市)主管機關為之；流經二省(市)以上者，應向中央主管機關為之。 主管機關辦理水權登記，應備具水權登記簿。</p> <p>第29條 水權之登記，應由權利人及義務人，或其代理人提出左列文件，向主管機關申請之： 一 申請書。 二 證明登記原因文件或水權狀。 三 其他依法應提出之書據圖式。 由代理人申請登記者，應符具委任書。 政府興辦之水利事業，以其主辦機關為水權登記申請人。 地下水之開發，應先行檢具工程計畫及詳細說明，申請水權，俟工程完成供水後，再行依法取得水權。</p> <p><b>土地法</b></p>

	<p>地現場公告其範圍及期限，於公告後以書面通知土地、房屋所有權人。</p> <p>(二) 補償標準：受徵用之救災器具、車、船或航空器等裝備，或空地、空屋之所有人，得請求下列補償：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 徵用之車、船或航空器均以政府核定之交通運輸費率標準補償；無交通運輸費率標準者，參照當地時價標準補償。</li> <li>2. 徵用之救災器具，參照當地租金標準按月補償之，不足一月者，按日計算之。</li> <li>3. 徵用之救災器具、車、船或航空器等裝備於運用期間遭受毀損，應予修復；其無法修復時，應按時價並參酌已使用時間折舊後，給付毀損補償金；致裝備耗損者，應按時價補償。</li> <li>4. 徵用之空地、空屋，應予補償。其補償標</li> </ol>	<p>(註：緊急命令係對空地、空屋之『徵用』，並非徵收，此處列土地法條文純係參考)</p> <p>第215條 徵收土地時，其改良物應一併徵收。但有左列情形之一者，不在此限： 一 法律另有規定者。 二 改良物所有權人要求取回，並自行遷移者。 三 建築改良物建造時，依法令規定不得建造者。 四 農作改良物之種類、數量顯與正常種植情形不相當者。 前項第三款、第四款之認定，由直轄市或縣(市)地政機關會同有關機關為之。 第一項第三款、第四款之改良物，於徵收土地公告期滿後，得由直轄市或縣(市)地政機關通知其所有權人或使用人限期拆除或遷移；逾期由直轄市或縣(市)地政機關會同有關機關逕行除去，並不補償。</p> <p>第216條 徵收之土地，因其使用影響於接連土地，致不能為從來之利用，或減低其從來利用之效能時，該接連土地所有權人得要求需用土地人為相當補償。 前項補償金，以不超過接連地因受徵收地使用影響而減低之地價額為準。</p> <p>第217條 徵收土地之殘餘部分，面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用時，所有權人得於徵收公告期滿六個月內，向直轄市或縣(市)地政機關要求一併徵收之。</p> <p>第219條 私有土地經徵收後，有左列情形之一者，原土地所有權人得於徵</p>
--	---	--

附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

	<p>準，土地按年依公告土地現值百分之十計算，空屋按年依徵收補償費百分之十計算。補償費按實際使用月數計算之；不足一月者，按日計算之；徵用之土地上有農作改良物，且有清除之必要者，應參照農作改良物徵收補償標準補償之。</p> <p>十二、為執行緊急命令第七點第一項有關徵用水權之規定，得水權主管機關徵用農業用水及水力發電用水水權，供公共給水使用，其徵用程序及補償標準如下：</p> <p>(一) 徵用程序：主管機關為迅速執行救災、安置及重建工作，得逕為公告徵用水權。</p> <p>(二) 補償標準：受徵用之水權人得請求補償，其補償標準由水權主管機關依下</p>	<p>收補償發給完竣屆滿一年之次日起五年內，向該管直轄市或縣(市)地政機關聲請照徵收價額收回其土地：</p> <p>一 徵收補償發給完竣屆滿一年，未依徵收計畫開始使用者。</p> <p>二 未依核准徵收原定興辦事業用者。</p> <p>直轄市或縣(市)地政機關接受聲請後，經查明合於前項規定時，應層報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於六個月內繳清原受領之徵收價額，逾期視為放棄收回權。</p> <p>第一項第一款之事由，係因可歸責於原土地所有權人或使用人者，不得聲請收回土地。</p> <p>私有土地經依徵收計畫使用後，經過都市計畫變更原使用目的，土地管理機關標售該土地時，應公告一個月，被徵收之原土地所有權人或其繼承人有優先購買權。但優先購買權人未於決標後十日內表示優先購買者，其優先購買權視為放棄。</p> <p>第222條 徵收土地，由中央地政機關核准之。</p> <p>第224條 徵收土地，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖說及土地使用計畫圖，依前二條之規定分別聲請核辦。</p> <p>第225條 中央地政機關或省政府於核准徵收土地後，應將原案全部通知該土地所在地之該管直轄市或縣(市)地政機關。</p> <p>第227條 直轄市或縣(市)地政機關於接到中央地政機關或省政府通知核</p>
--	---	--

	<p>列原則核定：</p> <p>1.對農田水利會之補償：以被徵用灌溉用水渠道與建造物維護管理費、水庫營運調配分攤費、替代水源取得成本及處理輪灌、停灌所增加之管理費用等，核實計算。</p> <p>2.對農田水利會會員之補償：以農田水利會公告停灌之面積為限，比照「水旱田利用調整計畫」之補貼標準計算。但已納入「水旱田利用調整計畫」支領補貼者，不得重複領取。</p> <p>3.對水力發電之補償：以其淨發電之損失為限。</p>	<p>准徵收土地案時，應即公告，並通知土地所有權人及土地他項權利人。</p> <p>前項公告之期間為三十日。</p> <p>土地權利利害關係人對於第一項之公告事項有異議者，應於公告期間內向直轄市或縣（市）地政機關以書面提出。</p> <p><b>第228條</b></p> <p>被徵收土地之所有權已經登記完畢者，其所有權或他項權利除於公告前因繼承、強制執行或法院之判決而取得，並於前條公告期間內向該管直轄市或縣（市）地政機關聲請將權利備案者外，以公告之日土地登記簿所記載者為準。</p> <p>被徵收土地之所有權未經登記完畢者，土地他項權利人應於前條公告期間內，向該直轄市或縣（市）地政機關聲請將其權利備案。</p> <p><b>公務人員任用法</b></p> <p><b>第33條</b></p> <p>技術人員、教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業人員之任用，均另以法律定之。</p> <p><b>第36條</b></p> <p>臨時機關與因臨時任務派用之人員，及各機關以契約定期聘用之專業或技術人員；其派用及聘用均另以法律定之。</p> <p><b>技術人員任用條例</b></p> <p><b>第5條</b></p> <p>技術人員之任用資格，依左列規定：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一 依法考試及格。</li> <li>二 依法銓敘合格。</li> <li>三 依法考績升等。</li> </ul> <p>初任各官等技術人員，依前項第一款規定，就具有擬任技術職務所列職等之任用資格表予以任</p>
--	---	---

附錄三 緊急命令與其執行要點及相關法令之對照

		<p>用；未達擬任技術職務等任用資格者，在同官等內得予權理。 經專門職業及技術人員檢覈及格後之醫事人員，並曾實際從事相當之專門職業之業務二年以上，成績優良有證明文件者，得比照第一項第一款之規定，任用為公立醫療機構之醫事人員。</p>
--	--	--

## 天然災害救助措施之研究

## 附錄四 台中縣政府訪談記錄（摘要）\*

### 一、略述震災後展開救助措施之情形

九二一震災造成南投、台中兩縣前所未有的災難，不但造成無以彌補的人命損傷，相關產業如交通、水利、農業、觀光、教育等損失更是不計其數。九二一當日凌晨二點台中縣在縣長指示下立刻成立「台中縣災害防救中心，配合國軍部隊緊急執行救災任務，至十月二十一日止計投入消防人力五千餘人次、義消八千人次，各項消防車輛約三十車次，計救出生還者一千一百餘名，而對於罹難及失蹤者則於三天內分送至苗栗、彰化、南投、高雄等火葬場火化，並由社會局發送慰助金一百萬元、重傷者二十萬元（由衛生局發放）。

縣府於十月中旬成立「台中縣九二一震災重建委員會」，進行初期重建整合之工作，如重建法令之承上轉下、災民問題解答及分辨、統合並追蹤各業務單位執行重建救災工作等。

### 二、災民身份之認定

指居住於災區並於當晚居住於受災房屋內之現住戶。由村里長配合警察局負責認定。

### 三、取得災民證之應備文件

只要取得鄉（鎮市）公所發給之全半倒證明，並附上戶口名簿至公所辦理即可。但由於中央並無相關法令規定，台中縣只有豐原及石岡曾經發過災民證，在地震初期分配物資時辨視災民身份之用，後來由於皆以全半倒證明取代，因此災民證並無實質作用。災民證一般在災民健保及銀行貸款上都可享有政府提供之優

---

\* 縣政府針對訪談問題除答覆如下外，另提供全國民間災後重建聯盟編印「921 災後重建 Q&A」手冊，計 206 頁，及台中縣政府編印「921 震災簡報」乙冊，礙於篇幅及已單獨成冊，故未予以附上。

惠措施。

#### 四、對罹難災民家屬提供之協助

依照規定對於罹難者發給一百萬元之慰助金，發給對象順序為其直系親屬（父母、子女）、祖父母、伯父或叔父、或由親屬會議選定之合法監護人。由於災區失依兒童約有八十多人，社會局除針對其領取之鉅額慰助金實施信託外，凡同意信託之個案亦另由本縣基金會申再提供每個兒童五十萬元，鼓勵其親屬或監護人將該筆慰助金信託，希望該筆慰助金能充份為受難子女利用。

#### 五、受傷者之救助

由於法令規定中只針對重傷者提供二十萬元之慰助金，程度較輕之受傷者並無實質救助，但都可取得災區健保身份，享有一年健保費全免之優惠。

#### 六、如何認定失蹤者及其家屬救助？

失蹤者之認定由消防及警察單位共同認定，一般對於設籍於本縣者較易掌握，非設籍本縣者則由警局之流動人口中查詢是否搬離或已罹難。若經判定為失蹤者，亦比照罹難慰助發給一百萬元慰助金。

#### 七、傷、亡慰助金之制度有無窒礙難行，有否修正意見？

就執行面而言，重傷及死亡在認定上皆無問題，除失蹤者需較長時間認定外，在短時間內慰助金發放便已完成。然而有些個案在公平性上卻值得檢討，在九二一地震當晚，災區有人因外出工作而倖免於難，但是家中七名親人卻不幸全罹難，境遇堪憐，卻因七名親人死亡而領取七百萬元慰助金。另有一戶民宅主人，於地震當晚停電之際，急以人工方式拉起一樓鐵捲門，以利家人逃生，熟料一陣天搖地動後，民宅主人已陷身於倒塌的騎樓中，而化為一地血水，身後留下毫無經濟能力的七口老小，依靠著所領取一百萬元的慰助金，維持日後生活，處境令人心酸。就公平



性而言，上開兩戶災民都獲得平等對待，每名罹難者發給一百萬元且喪殯事宜均由政府統籌辦理，但是不問罹難者生前是否需負擔家庭生計，一律按人頭方式給予一百萬元慰助金只是齊頭式的平等，政府應設法使社會上及經濟上居於劣勢地位者，得到較大的利益。

#### 八、全半倒之認定及負責單位

全半倒規定請參閱災盟所頒重建 Q&A。而災區全半倒之認定從震災剛開始便明令規定由地方村里長負責，震災以來造成不少糾紛，甚至影響重建工作之進行。爾後政府曾會同建築、土木等技師公會再協助村里長認定，前後鑑定三次以上，每次結果卻不盡相同，造成災民在房屋拆除及慰助金領取上很多糾紛。

#### 九、無家可歸之災民處理

從震災一開始的帳篷、貨櫃屋到目前安置災民的組合屋，縣府對災民安置在人力及金額補助上都投注相當大的心力。目前組合屋的安置現況及地點如附表，而尚有空餘之組合屋將優先安排予弱勢人口。

#### 十、對於災民之生活必需品之提供

社會局於大里、東勢之組合屋皆涉有福利工作站，負責災民生活重建之相關復健計畫，據了解對於膳食口糧及生活必需品並無直接提供的辦法。

#### 十一、對於民間捐獻之賑災物資如何管理、分配？

- （一）緊急需求之民生必需品經分類後，由縣府派車送至災區，或由捐獻之民間團體直接運往災區，並由當地公所、民間志工團對、社會、宗教福利團體等整理分配發放予受災民眾。
- （二）賑災期間由公所（或里長）填報需求物資申請表至各物資中心請領物品。

(三) 發佈剩餘物資清單，由災區公所回報需求數量並運送發放。

檢討：部份民眾、廠商捐獻之食用物品，已屆食用期限，若未能及時發放予災民，或未能及時食用，將使受災民眾吃到過期食物，不但有害健康，也使廠商商譽受損，另外因災區停水、停電樣樣缺乏，大眾捐贈之禦寒衣物、棉被等日常用品，應經過清洗、分類、妥為包裝、並標示清楚，以節省處理時間，且勿將過於老舊、無法使用的物品捐出，以避免物資中心變成垃圾場。

## 十二、安置作業及施行步驟之擬議

- 1.短期：設立短期收容中心（期間約 1-3 個月）
- 2.中期：收容期間篩檢災民中真正無力無助屬於弱勢人口的災民方予以安置組合屋，組合屋提供應結合民間單位興建，居住期限最多二年，非屬弱勢者應結合就業管道、企業家，提供其工作機會，使其恢復正常作息。
- 3.長期：興建平價住宅供其購買。

## 十三、慰助金之基本理念為何？合理之額度為何？

- (一) 慰助金係為協助解決住屋毀損受災戶生活之急困，作為日常生活用品、衣物購置以及遷居等緊急需要之用。
- (二) 住屋全倒新台幣二十萬元、半倒十萬元，本府認為係合理額度。

## 十四、對於房屋倒塌補償金之制度，您認為執行上有無窒礙難行？是否檢討修正之意見？

慰助金執行上的困難：

- (一) 申請案件補件困難：申請人已移居組合屋或其他處所而不住於災戶，使聯繫或通知後續作業相當不易。
- (二) 民主意識高漲，迭有民眾因未符申辦資格遭公所核退

後，轉向上級機關以陳情或文辭粉飾方式，要求再審議其案件，徒增行政作業數量，並造成劣幣逐良幣效應，反而延宕其他有助重建工作之進行。

檢討修正意見：

住屋全倒半倒慰助金爭議很多，法令不夠明確，本縣各鄉鎮市認定不一，怨聲不斷，為求圓滿公平正義原則，請依地方需求數彈性辦理，以期順利結束業務。

十五、災民每人每月三千元（一年三萬六千元）房屋租金補助執行上有無窒礙難行？是否有檢討修正意見？

（一）依內政部函規定受災戶租金補助之發放，以災前實際居住之自有房屋經鄉鎮市公所評定為全倒或半倒者，且未接受臨時屋、國宅或軍營安置，發給房屋所有權人戶內實際居住人口租金補助每人每月新台幣三、千元（一年新台幣三萬六千元）立意甚佳。

（二）檢討修正意見：

中央原規定在八十八年十月三十一日截止租金補助申請受理日，後又延長一個月在十一月三十日截止申請不再受理，以致造成許多受災戶因故為申請喪失斯項福利，民怨迭起，陳情案件很多，造成承辦人員工作繁重，租金補助是政府對九二一大地震受災戶善後安置作業及社會福利，至今八十九年五月二日止仍有部份鄉鎮市仍有發放爭議戶的租金補助，政府既發放緊急命令，是否需要如此嚴苛對待九二一大地震受災戶因八十八年十一月三十日因故無受理的受災戶善後安置權利及福利。

（三）檢討修正意見：

九二一大地震災民善後安置工作，政府以（一）購置國宅打七折（二）租金補助每人一年三萬六千元。（三）臨時組合屋安置一年。惟現在選擇臨時組合屋，經中央發佈可居住二年以上，顯然對選舉租金受災戶租金居住人不公平，政策不一致，如何民眾信服。

## 天然災害救助措施之研究

## 附錄五 災民訪談記錄

就九二一震災相關災害救助措施訪談災民

受訪者一：

一、請問姓名，住所？

我叫朱坤棋，住：中寮鄉福盛村仙洞巷 61 號。

二、請略述震災發生後，您戶內及住所社區遭遇如何之災害？

本社區總住戶七戶，震災當晚實際人口二十五人，災害後計有五戶全倒，一戶半倒，死亡五人，受傷五人以上。社區因崩山嚴重，對外聯絡道路坍方，橋樑受損，交通中斷約四、五天。電話中斷約三天。

三、當地政府是否立即提供搶救？或者由其他單位提供救助？何時提供？

本社區災後罹難者由村民以人力挖掘收殮，傷者自行就醫。交通方面大部分由政府派員修復，少部分由民間自力搶修。外縣縣市賑災物資充裕。

四、提供之賑災物資是否包含糧食、醫藥？有無其他物資？數量是否充足？

賑災物資包含乾糧、罐頭、生活必需品、簡易醫療藥品等等，種類繁多數量充裕。物資來源有幾種，第一種是各級政府逐級配發下來，這種物資通常到達基層鄉公所，再由鄉長通知災民有需要者，前往具領。第二種是外縣市政府或善心之私人捐贈，這種物資通常雇用貨運行大貨車送至指定之鄉鎮（例如叫卡車司機將一車物資送去中寮鄉賑災，但沒有詳細說要給誰），外地之貨車司機不熟悉當地小道路，因此，通常都送至交通方便之公家機關所在地，或者交給該管公務員，或者就地發放予有需要之當地災民。如此一來，形成交通方便之地點賑災物資充裕到接近氾濫之地步，而部分偏遠、交通不便之部落，物資卻極端缺乏。例如埔里

鎮即發生賑災物資堆放不下，要求卡車司機改送其他地方之情形。也有聽說司機間為爭奪堆放賑災物資之空間，因而發生爭執之情形。

五、知道認定災民身份之標準嗎？由何人負責認定？

凡列為災區者，其設籍當地之民眾即災民。是由村長認定。

六、對於罹難之災民家屬如何提供救助？

提供冷凍庫存放屍體及棺木，並設公祭靈堂。發放補償金給家屬，每人新台幣一百萬元。

七、受傷者如何救助？

重傷者好像每個人有二十萬元慰助金，輕傷者可至慈善團體醫療團服務站就診。

八、如何認定失蹤者？如何提供其家屬救助？

詳情不很確定，好像必須依法辦理死亡宣告。再由家屬依據死亡宣告申領慰助金。

九、請問認定災民房屋全倒、半倒之標準？由何人負責認定？

認定標準不知道，由村長、村里幹事現場踏勘認定。

十、對於無家可歸之災民，如何臨時收容？

由政府與世界展望會及長榮公司提供組合屋及貨櫃屋予災民居住二至三年。災民並可選擇領取租屋補助，每人每月新台幣三千元，為期一年。

十一、希望政府提供臨時組合屋或災民每人每月三千元房屋租金補助？為什麼？

希望租金補助原因：

另有居處，如子女或親戚處。

認組合屋不舒適，願另租他處居住。

十二、對於受損之房屋，您知道政府有無提供輔導修建之措施？

您有申請修建之輔導嗎？

不知，未申請。

十三、對於政府實施之災害救助，您是否有應改進之建議？

政府救災情急，但仍有待改進之處。例如被埋困之災民，政府即未能立即協助搶救，而是村民自行挖掘，再者，賑災物資管理、分配應再加強。

十四、是否認為政府有其他應再增加之救助措施？

災害之救助及重建宜立法制度化作為行政標準，否則救災不力，難以追究行政責任，且亦可減少災民需索無度之心理。

我個人即認為，政府表現的態度過於媚俗，也使得部分災民老大起來。例如有些災民認為接受救助是天經地義的，只要坐著等吃飯即可，完全無意於自我重建，連居住環境之衛生都等著義工來打掃，吃飯還嫌慈善團體伙食太爛、沒有肉，實在讓人覺得丟臉！政府一開始就應明確告訴災民：天災，遇上了，大家應挽起袖子一起為重建家園打拼，政府會站在從旁協助之立場，幫忙大家，對於生活陷入困難的，政府會給予協助，使他盡快自己站起來，天助自助人嘛！。

受訪者二：

一、請問姓名，住所？

我叫邱棋仁，住：中寮鄉永平村永平路 284 號。

二、請略述震災發生後，您戶內及住所社區遭遇如何之災害？

我戶內人員平安，但有一透天屋倒塌，社區人員傷亡慘重，房屋倒塌嚴重。

三、當地政府是否立即提供搶救？或者由其他單位提供救助？何時提供？

九二一地震當天未見政府或其他單位馳援，所有救助幾乎是第二天才到達。

四、提供之賑災物資是否包含糧食、醫藥？有無其他物資？數量是否充足？

救災物資包含食品、醫藥數量充足。

- 五、知道認定災民身份之標準嗎？由何人負責認定？  
知道，因我有「行政院重要救援措施手冊」供參考。由村幹事、鄰長負責認定。
- 六、對於罹難之災民家屬如何提供救助？  
死亡者每人慰助金一百萬元，發給家屬。
- 七、受傷者如何救助？  
重傷者發給每人二十萬元。
- 八、如何認定失蹤者？如何提供其家屬救助？  
這個不知道。
- 九、請問認定災民房屋全倒、半倒之標準？由何人負責認定？  
由村長認定，如何認定則不知道。
- 十、對於無家可歸之災民，如何臨時收容？  
震災後，前幾天以塑膠布搭帳棚暫住，後來才搬到貨櫃屋住。
- 十一、希望政府提供臨時組合屋或災民每人每月三千元房屋租金補助？為什麼？  
希望組合屋，原因是：別無居處，且須於災區工作維生。
- 十二、對於受損之房屋，您知道政府有無提供輔導修建之措施？  
您有申請修建之輔導嗎？  
不知道，也沒去申請。
- 十三、對於政府實施之災害救助，您是否有應改進之建議？是否認為政府有其他應再增加之救助措施？  
1.以罹難者人數為核發慰助金的方式，自始不公平：  
九二一地震當晚，災區某青年因外出工作而倖免於難，但是家中七名親人卻不幸全部罹難，該青年因七名親人死亡而領取七百萬元慰助金。另有一戶民宅主人因震災罹難，身後留下毫無經濟能力的七口老小，依靠著所領取一百萬元的慰助金，維持日後生活，表面上看起來好像很公平，兩戶災民都獲得相等對待（每名罹難者發給一百萬元且喪殯事宜均由政府統籌辦理）但是，前



一個青年不用再負擔家計了，他卻拿到七百萬，後面那一家老弱七口，卻僅能靠一百萬元生活下去，這種不問罹難者生前是否需負擔家庭生計，一律以人頭計算方式給予一百萬元慰助金的齊頭式平等，就顯然與公平原則相違背了，就目的性考量而言，「應以扶助生存者日後基本生活為最重要原則，而死亡人數僅是項次要因素」，政府應設法使社會上及經濟上居於劣勢地位者，得到較大的利益。

2.九二一震災有救助，其他土石流、風災卻沒救助，難令全民信服：

為救助震災災民，政府實施了一系列的救援措施，重要者如：傷亡慰助、租金補助、國宅優惠申購、兵役處理、重建或重購優惠貸款，而同樣遭受土石流災害的仁愛鄉、神木村等地卻無救助，徒嘆災不逢「時」。

3.倉促發放死亡慰助金，孤兒權益欠缺保障：

九二一地震造成上百名父母雙亡的孤兒，政府在災後最短時間內將二百萬元發給孤兒，並由其法定監護人代領，事實上這項快速的救援措施，已產生了部分的反效果，係始料所不及。如：慰助金遭孤兒的親戚挪用作為整修自己房屋，幫孤兒的小叔娶媳婦，甚至被外祖父拿去購屋贈予姘居女友，種種光怪離奇的搶錢風波，已使政府恤孤美意，大打折扣，也讓這群稚幼孤兒剛經歷了天災所造成的喪親傷痛後，又得再次面對人性的醜陋險惡，情何以堪？雖然政府擬設立孤兒信託基金，有效管理慰助金，以確保孤兒權益，但總有亡羊補牢的遺憾。因此，針對此類孤兒的救助政策，宜仿照軍公教遺族的撫卹方式，採逐年定額領取，以真正照顧，保障孤兒的生活。

4.不論房屋重建成本多寡而一體適用的救援政策，濫用救災資源：

許多老舊三合院，簡易違建物、土角厝，在大地震中倒塌而成為受災戶，此類損失輕微的受災戶，同樣適用一系列的救援措施，如領取二十萬元全倒補助金，租金補助費，以七折價格申購國宅並享受長期免息貸款，役男提前退伍、徵男改服國民兵

無異中了「地震獎」。

十四、是否認為政府有其他應再增加之救助措施？

應在房屋重建方面，加強輔導措施，並在程序上再予簡化。目前災區重建工作很凌亂，很多地方鐵皮屋都蓋起來了，顯然政府並未能妥善輔導災民重建房舍，或者進度太慢了，災民等不下去了，只好蓋鐵皮屋，這樣一來，將來處理起來會更麻煩。

## 附錄六 「日本大災害法制對策的 不足與法律整備的努力」演講紀錄

主講：阿部泰隆<sup>\*</sup>

翻譯：蕭淑芬<sup>\*\*</sup>

### 序 言

九二一大地震造成台灣嚴重的災情，對曾體驗過阪神淡路大地震的我而言，實能感同身受。對因地震而喪生、受重傷的民眾，在此由衷地表達哀悼及慰問之意。同時，對於因地震而喪失家園、失去工作的民眾則深表遺憾之意。

今天很高興能應邀參加如此大規模的研討會，本人此番訪問東海大學已是第三次；尤衷感謝有關單位的邀請。

本人為提供台灣災後復建之參考，原本打算報告有關日本對重大災害因應政策之失敗、災後復建法制之現況及為改善的現況所作的努力、並報告個人的建言。可是，據日本媒體的報導，台灣各種政策措施均已相當先進且有效果。因此，今天本人報告的內容將限於日本法制的不足與其補救之道；此外，並希望藉此次機會學習台灣所施行的各種因應政策。

正如同收錄在拙著作『大震災之法與政策』（日本評論社，1995年）一書中所述，本人的基本觀點是認為：政府為完成救援與復興之任務，應以「連帶、迅速、公平」為基本理念，精密調整設計相關法制。日本法制就此一觀點而言，仍有諸多不備之處。

日本的災害對策法制可分為：一、地震之預測——大規模地

---

<sup>\*</sup> 日本國立神戶大學法學部教授法學博士

<sup>\*\*</sup> 日本大阪大學法學博士；東海大學法律學系助理教授。

震對策特別措置法；二、緊急救援法制的整備；三、受災居民金錢援助方案；四、住宅的復建；五、整備市街之都市計畫；六、提高建物耐震功能的支援方案；七、地表境界變動的對策等方面。以下本人將依序報告說明。

首先，比較阪神淡路大地震與加州大地震的受災狀況如下：

	1995/1/17 上午 5:46 阪神淡路大地震	1994/11/17 上午 4:30 加州大地震
震度	7.2M	6.7M
死亡人數約	6425 人	61 人
受傷人數	43772 人	8700 人以上 (似可粗估 1 萬人)
避難人數	34 萬人 (顛峰時期為 1 月 20 日至 24 日)	
受災人數		66.7 萬人，造成 4 萬人以上斷糧及失去住屋、數千人流浪街頭
金錢支援		對 20 萬戶個人及家族支給補助金 179 億圓
損害金額	10	2 兆日圓
受損房屋	48 萬 8222 棟	受援助戶數 40 萬，聯邦支出 1100 億日圓
全倒	110457 棟 (181591 戶)	1 萬 6000 戶房屋無法居住
半倒	147433 棟 (274710 戶)	4 萬 5000 戶房屋受損
部分毀損	230443 棟	
燒毀房屋	(含非供住家之房屋) 7483 棟 受災戶數 9017 戶)	
水電瓦斯之供應	260 萬戶停電 86 萬戶瓦斯供應中斷 127 萬戶停水	100 萬戶 (似可粗估 150 萬戶) 70 萬戶停水
電話	30 萬電話線路中斷	
下水道水管、排水管	多數毀損	
震災廢棄物	2000 萬公噸	
失業人口	1.8 萬人	4587 人

地震來襲的時間剛好是都是最安全的時段。若非這時段，會造數倍的更大損害。請在以上表格中填入台灣地震的數據。本次台灣的地震也是發生在清晨時段。

## 一、地震預測——大規模地震對策特別措置法

### （一）地震預測的必要性

地震與洪水、台風等災害不同，一般說來並無前兆；因其係一種突然發生的現象，所以災害發生前也無從商討避難因應政策。目前可以作的、平時性的一般對策，僅限於建設防震的市街或預先準備災民對策等。這也是造成地震災害擴大的原因。如果事前能預測地震，政府就能督促人民防備，並停止鐵路等各種公共機關，使災害縮小到最低限度。也因此，號稱地震國的我國（日本），長久以來即努力從事地震的預測工作。

### （二）東海大地震的預測

為此，有關單位就曾判斷指出，以過去地震的經驗及地殼的異常變動等前兆，大概可預知在靜岡縣駿台河灣地區有可能發生大規模地震（所謂東海大地震）。在這個判斷的前提之下，1978年日本制定了大規模地震對策特別措置法。此一法案的結構係：當預測有地震時，政府在地震前即下令宣布警戒，同時設立警戒指揮總部，研擬因應對策。目前，以靜岡縣、愛知縣等縣為中心，全國總共有6個縣167個市町村屬該法所指定之地震防災對策強化地區。

### （三）預報真的有可能？

然而，一旦發出警報，將會使經濟活動停止，造成社會、經濟的重大損失，因此絕對不容許有宣布錯誤警戒訊息的情況發生。欲使地震預測實際發揮效用，在促使民眾能充分採取避難行動上，應加以特定時間與地點。不可只因某地區位於斷層上，就抽象性的預測其將來可能會有大地震之發生；反之，地震預測應具備：預測何時、何地、會發生多大規模的地震等精確度的能力。

阪神淡路大地震之後，即有人提出批判，極力主張指出：事實上精確度高的地震預報，以目前的科學而言，是不可能的，而

上述法律的制定不過是使地震學者獲取預算的依據。

儘管有反對意見，政府仍舊維持此一法律。這只不過是繼續讓居民懷抱幻想、浪費預算。

再者，中國本土也有傳言指出，地震前可看到動物的異常行動，可預測地震的發生。然而，地震後再回想起其行動，並無任何意義。即使在事前發現動物的異常活動，其與地震並無相干的情形大概也不少。能否作為足以停止經濟活動的參考資訊，令人存疑。

#### （四）神戶市的對應

地震前曾有學者警告指出：神戶的地底下實為地震的巢穴，如有大地震侵襲神戶，必然會發生重大災害；儘管如此，神戶市方面卻認為沒有關係，水管等的設置也未作好六級防震的準備。大地震後，各界對神戶市的因應頗多指摘；但是，前述警告的程度也不足促使政府對地震政策進行大規模的投資，神戶市會做這樣的因應也是情非得已。

今後，政府已經以震度六為前提，研究各種對應方案。

## 二、緊急救援的法制整備工作

地震發生時，政府、都道府縣、市町村、自衛隊、消防單位等公家機關，本應迅速展開災民救援行動。但是，其在此次阪神淡路大地震的因應作業，卻非常的遲緩。雖政府已痛定思痛後修訂若干相關法律，但仍嫌不足。

#### （一）災害對策基本法

規定災害因應對策的法律稱為「災害對策基本法」。此一法律係因昭和 36 年（1961 年）台風侵襲伊勢灣（名古屋所面對之海灣）而制定的。本法不僅確立國家、地方自治團體之防災體制、明確規定權責歸屬所在，同時也規定防災計畫之制定、災害預防、災害緊急因應對策、受災復建與防災有關之財政金融措施，及其他災害對策之必要基本規定。日本一般所謂基本法，僅陳述一般抽象的理念（環境基本法、土地基本法等），至於有關人民的權利義務的規定則交由特別法加以規制，然而此一基本法卻規定了相

當具體的規定。

此一法律本是以伊勢台風所造成的災害為模型所設的規定，對於更大的災害則不一定能順利發揮其功能，所以在大地震之後，該法已前後完成兩次的修正工作。本人在此準備向各位說明此一法律及其關連法案的基本精神與論點。

## （二）日本政府緊急對策法之不完善與改進之道

### 1、政府反應不及與思緒連想之必要

阪神淡路大地震發生時，電視曾播放阪神高速道路長達 635 公尺傾倒的畫面。但是，此時日本政府卻仍未能即時查知緊急事態的嚴重性。請各位試著連想看看：高速道路傾斜倒塌會連想到什麼呢？難道會樂觀地覺得一般民間房屋不會有任何問題嗎？難道不該馬上設想民間房屋是否已全部毀壞呢？但是，事實上由於消防直昇機從空中無法了解地面上的實際情況，於是並未報告事態的嚴重。

即使是神戶的議員直接打電話給政府，說明大震災的發生及其事態之嚴重性。政府仍未採取任何行動。電視報導死亡人數 20 人時，政府卻判斷認為事態並不嚴重。然而，事實上所謂「死亡人數」的定義係經醫師、警察單位所確認的數據，地震之後發生重大的混亂，要確定死亡人數也有實際上的困難。只報導死亡人數有多少人，是容易造成誤解的；因此，報導機關應指出目前經過證實死亡人數的數據，及真正的死亡數目仍無法證實等語。這方面的不足，即使日後發生的土耳其大地震及台灣地震時，也無多大的轉變。

### 2、政府之災害對策總部與災害緊急事態

政府災害因應對策組織可分為，非常災害對策總部與緊急災害對策總部（災害對策基本法 24 條以下）。後者是在發布災害緊急事態後所設立的組織。阪神大地震時，即設立非常災害對策總部，國土企劃廳的長官擔任該首長。然而，由於國土企劃廳並無下屬之行政組織，因此即有意見指出：應由握有消防、警察、自治團體資訊的自治大臣出任總部部長。同時，也有意見認為：政府應發布災害緊急事態，成立緊急災害對策總部。

所謂「災害緊急事態」，聽起來好像擁有莫大權力一般，其實能作的事僅限於規制物資交易、公定最高價格、延長金錢債務之償還日期等事項（災害對策基本法 109 條）。而事實上並無發動這些權力的必要性，因此，似乎並無公告的必要。

非常災害對策總部與緊急災害對策總部的設立，以往都是由首相付諸閣僚會議所決定。但是，緊急事態的情況下，難道有必要採取如此牛步緩慢的程序嗎？我認定由首相先作成決定後，再由閣僚會議追認的方式，較為妥當。雖然，平成 7 年（1995 年）12 月所修正的法律依舊規定災害緊急事態的發布必須經過閣僚會議，但是非常災害對策總部的設立則已改為不須經過閣僚會議。至於緊急災害對策總部的設立就必須經過閣僚會議。

至於非常災害對策總部與緊急災害對策總部究竟有何不同？非常災害對策總部的部長為大臣，能指揮特定關係地方之自治團體的首長、地方自治團體首長，但是無法指揮其他大臣；相對地，緊急災害對策總部的部長為首相，其能指揮特定關係行政機關，亦即擁有指揮大臣的指揮監督權，與前述非常災害對策總部的部長無法指揮大臣的情況不同。

大災害時所發布之災害緊急事態的制度下，只能作到控制物價、規制交易、延長債務償還期間等事項。本人認為，面對大災害，這樣的措施實在是非常的不足。

### 3、強化政府權限的必要性

日本患有和平癡呆症，因此從來未預先設想東京可能遭受空襲造成火燒遍野的情形，或東京遭投原子炸彈的情形，是以並未制定一套因應制度。災害對策基本法基本上對於災害的定義也是以天然災害為前提，並未將戰爭的情況列入考量。實際上世界永久平和為時尚遠，例如大災害發生時，有必要強制一些人民疏散到鄉村。再者，為徵收空屋提供無家可歸的人民居住，也是有必要研訂有關補償房屋所有權人之制度。

### 4、強化內閣的組織

由於阪神淡路大地震時，內閣危機管理機能發生了前述麻痺之情形；為記取此一教訓，1998 年 4 月，內閣官房設置了「內閣



危機管理官」一職（內閣法 14 條 1 項，1998 年修法），此職位之階層相當於內閣官房的副長官階級。

內閣的功能在於讓國民得感受其整頓決心，建構一個能發揮行政統合能力的體制，讓國民生活得以安心。

而當危機發生，必須決定內閣是否有必要出動時，有鑑於阪神淡路大地震政府的消極判斷導致失敗的經驗，因此在危機發生初期實有必要積極地對應，依事態發展的情況依序改善政府的因應態勢，待事後認為不必要時再收回不介入。

關於這一點，台灣規定總統得緊急發布緊急命令的法律制度，實在是讓人羨慕。

### （三）市町村長的權限

防災的組織，在結構上有中央、地方、都道府縣以及市町村等階層之防災會議。市町村長的權限中，在此僅就特別強而有力之指揮避難、設定警戒地區、應急公用負擔等權限加以說明。

勸告或指揮避難係指「災害發生或有發生災害之虞時，為保護個人生命、身體免受災害的侵害，或為防止災害擴大認係必要時，市町長得勸告居民疏散避難，認為有緊急必要時，亦能指揮居民疏散使其避難」（災害對策基本法 60 條）。警察及海上保安官也被賦予同一權限（同法 61 條）。

之所以賦予市町村長、警察、海上保安官等現場工作人員擁有勸告或指揮避難的權限，主要是因為任何判斷均有必要因應現場的具體狀況。

然而，依據具體的情況仍然很難下判斷，因而造成市町村長莫大的負擔。但是，市町村長指揮避難時，無論如何必須將事後證實該當指揮避難沒有必要的情況，以及遲延指揮避難造成重大事件發生的情況，兩者作一衡量比較；就是要進行所謂的危機管理。換言之，若進行危機管理，只要災害發生具有某種程度的具體性時，就要先行指示避難；即使可能會因此造成無謂的損失，也有必要進行這類先下手為強的預防性行政。

阪神淡路大地震時曾發生堤防崩潰，瓦斯筒爆炸等危險事故。本來是應該發動此一權限，然而政府卻未發動，差點造成重

大事故。

再者係賦予市町村長設定警戒區域權限的制度（63條）。該法設有處罰違反「災害發生或即將發生之際」，禁止進入災區者（116條）之規定。

此一制度事實上很難適用於地震的情況，但是卻可能適用因地震造成山崩的情況。此一規定曾於雲仙普賢火山爆發時適用過。由於警戒區域的設定，民眾無法進入自己的家園，使得單價高昂的花卉無法收成而枯萎，家畜走失，這種損失與其說是天然災害，倒不如說是法律所帶來的災害（於是出現一新的名詞「法災」），於是有人即主張這類災害，應可請求國家賠償。

確實，要如何判斷何時屬「災害正要發生的情況」，實在非常的困難。而且判斷一旦遲延，災害就會發生，但是判斷若是下的太快，則反而會造成財產上的損失。對於市町村長而言，可說是處於進退維谷的窘境。再者，若是對於警戒區域之設定造成之財產上的損失加以補償，將使市町村長更加猶豫到底要不要發動設定的權限。就防止災害發生的角度看來，這樣的情況又是問題所在。其實追究其最初的起因是天然災害，並非市町村長所引起的災害，而事實上市町村長也是為了防止災害的發生才採取設定措施；民眾若因此而受到損害，實不能構成損失補償的理由。當然，如果沒有發生災害的可能性，市町村長卻設定警戒區域者，屬於違法行為，必須負起損害賠償責任。

再者，所謂「應急公用負擔」係指「災害發生或災害即將發生之際」，「得以暫時使用該當市町村區域內他人的土地、建物或其他工作物，或使用他人之土石、竹木或其他物品」之意（64條）。

上述規定之所以制定，係因為即使是緊急事態，也不能在沒有法律依據的情況下限制他人的財產（依法行政原理）。然而，此一規定本身仍有其不足之處。以阪神大地震為例，為救助受困的民眾，實有必要使用機具除去瓦礫、架起倒塌的建物。因此也是有必要在「應急公共負擔」的條款中增列規定，使行政機關得以直接徵收機具並加以使用。

再者，此時應予補償的情形係「正常情況下所產生的損失」

(82 條)。與先前所述之「設定警戒區域」的情況不同。設定警戒區域是為了防止天然災害而制定的制度，而天然災害本身並非行政機關所引起，行政機關當然可以不用負擔責任；然而「應急公共負擔」的情況卻有所不同，財產的損失基本上並非由於天然災害所造成，而是為了保全人命、財產而強制徵收使用，因此有必要加以補償。

#### (四) 要請自衛隊出動救災

##### 1、自衛隊不出動的問題

駐大阪府伊丹市自衛隊連隊的總監指出，大地震當天無法確定是否須要出動連隊這樣的大部隊。不知道是否須出動時，保險的作法應該是先出動部隊，確定無須要時再將部隊撤回。部隊無須出動而出動不會造成太大的問題。然而如果不出動，就會造成來不及救災的遺憾。由於作為常有失敗為責任追究之問題，而不作為的責任很少被追究，所以日本的官僚經常有逃避不作為的弊病。這樣的情況在本次大地震的情況下也不例外。而且這次壓制不出動的官僚亦未被追究責任，這樣的自衛隊即使是發生戰爭也不會發生多大作用。

##### 2、派遣自衛隊相關規則的簡化

再者，自衛隊法第 83 條第 1 項規定，發生天災地變時，原則上出動自衛隊（災害派遣）須有縣知事之邀請始得進行。然而，災害當天早上，縣府方面僅一部分職員出勤，而知事也比平時較晚進辦公室，無法掌握事態之嚴重性，因此並沒有主動請求派遣自衛隊救災。僅在姬路方面的自衛隊主動要求縣府方面提出邀請，縣府方面才作出允諾。

依照舊有規定，請求自衛隊出動時，須掌握災害的規模，以決定部隊之大小。若不如此，自衛隊方面可能就無從出動。這也說明：舊有規定並未設想到大災害會使縣府司令部無法正常運作之情形。

之後，邀請自衛隊的機制亦有修正。1995 年 10 月修正自衛隊法施行令，要求派遣時須明確化的事項中，必要派遣期間改為希望派遣期間，至於希望派遣的人員、船舶、航空器的概約數目

則毋須說明。

### 3、市町村長之要請派遣

原本要求自衛隊出動，係屬都道府縣知事的權限。市町村長並無權限要求自衛隊出動。所設計的制度原本是希望都道府縣的知事能把握都道府縣區域內的情形，在都道府縣知事的權限範圍內調整，最後再由知事決定是否須要請自衛隊出動。此一制度主要是認為個個市町村若個別要求自衛隊發動，則無法順利調整，造成不公平的現象。

然而，根據阪神淡路大地震之經驗可了解，都道府縣本身發生混亂，並無法把握實際的情形，根本沒有閒暇請求自衛隊出動。因此，之後於災害對策基本法第 68 條之 2 導入市町村亦得要求派遣自衛隊的機制。然而，都道府縣知事要求派遣的機制本身並無修改，只是規定都道府縣知事無暇要求自衛隊出動時，自衛隊得不待知事之要請，直接因市町村之通知發動部隊。

重大災害時，治安的混亂是可想而知的。平時警察的取締方式根本難以對應，例如為防止犯罪，應設置特別例外制度，全面承認檢查民眾所持物品的合法性。

## (五) 交通管制

### 1、延誤交通管制之反省

實施交通管制的時機太慢。大地震係 1 月 17 日發生，警察卻直到 1 月 20 日才進行交通管制。若進行交通管制，反而會阻礙民眾開車去救助自己家人，因此也發生了政府是否有權限這麼作的問題。然而，災區交通混亂，會使得救護車、消防車難以出動，反而使更多人無法獲救。事實上應出動警察、自衛隊及消防單位，進行交通管制。首相對於這一點似乎有認識不足之處。

目前已規定往後須進行交通管制。管制由郊外進入東京、大阪之主要道路的車輛。

### 2、阻礙交通車輛的排除

再者，有關禁止車輛通行時，駕駛人的義務等相關法律規定，災後也予以規範（災害對策基本法 76 條之 2）。

駕駛人應迅速將車輛移往該當道路區間之外、或區域以外之

場所。若有困難，應以儘量將車輛沿道路之左側停放，或以不妨礙救助車輛通行之方法停車。

再者，一旦政府認為有阻礙發生，且該當阻礙顯有妨礙災害應急對策實施之情形時，得要求車輛或其他物品之占有人、所有人、管理人將該當車輛或物品移往附近道路以外的場所，除此之外，為確保緊急車輛能順暢地在禁止通行區域通行，政府亦得發布必要措施（法 76 條之 3 第 1 項）。

又其第 2 項規定，如有第 1 項的情形，當事依法人應採取一定的措施而不採取一定措施時，或依命令應受規制之對象不在現場時，警察得自行採取該當措施。此時，警察在必要最小限度內得損害車輛或其他物品。

其次，有關自衛官的措施命令與措施的問題係規定在同法第 76 條之 3 的第 3 項。警察不在場的情況下，依自衛隊法第 83 條第 2 項規定，受命派遣之部隊的自衛官執行職務時，準用警察權限的相關規定。

### 3、受損玻璃窗的補償

再者，因前述以外的其他事由，警察損害該當車輛或其他物品時，依對於正常所生之損害應加以補償（82 條）。為因應日後之補償問題，通常警察損毀玻璃窗時須拍照存證以為因應。

至於補償的根據，並非移動違法停車之車輛造成損害，而是政府為因應重大災害，不得已採取之對應措施。因此移動阻礙交通車輛，造成車輛玻璃窗損害時，就必須負擔補償。

就結果而言，實係因公共的事由而造成個人財產的犧牲（憲法 29 條 3 項），故有必要加以補償。這種想法應係一般法律人的想法，但是，重要的是，這樣的論法卻忘記了前述狀態係屬緊急狀態，而仍以平常的狀態來思考問題。

然而，所謂緊急狀態係指無論如何救援必須儘快到達現場，以求能儘量救人的狀態，因此實在沒有閒暇為了補償玻璃窗的損害而面面俱到地拍照存證。也就是說，相較於防止災害繼續擴大的重要價值，玻璃窗的毀損應屬必須忍受之輕微損傷。

而且，再怎麼說，在非常混亂的情形下，即使玻璃窗不被警

察所損害，亦相當有可能遭受他人毀損。

重大災害時，國家發動緊急權的同時，可能會連帶產生各種些微的權利損害事故，目前實有必要建構一套理論：論證該等權利損害毋須由國家加以補償的法理。

## （六）消防

### 1、消防援助協定

接下來係有關市町村之消防的問題。過去市町村之消防單位相互有約定，必須由相關單位提出要求始能出動。地震時，由於沒有接到要求援助的申請，近鄰都市的消防局無法下決定出動，導至沒有出動幫忙救災。然而，事實上受災地區並非不願接受援助，而是沒有空暇提出申請。目前，已重新締結新的協定，約定災害發生時，自治團體所屬的消防單位之間，雖沒有接到要求援助的申請，亦應前往救援。

### 2、水管的強化

災害發生時，即使到處發生火災，但由於水管破裂，自來水嚴重供應不足。原因在於各界始終沒有想到神戶會發生大型地震，因此水管亦只裝設耐震強度 5 級的脆弱水管。也因為如此，這次地震，水管的修復耗費數個月。

水管的壽命約為 60 年。而地震大約 1000 年才會來襲神戶一次，因此水管作得堅固，似乎也沒有什麼用處。是以，大地震之後，相關單位只將管線的水管作得較為堅固（各個家庭附近的水管仍舊保持原來的強度），地震即使再來，也僅須花費一個月的時間就可以修復。

### 3、交通管制之必要性

由遠方牽引消防管線時，可能會橫越馬路，被路上的車輛輾過。雖然有防患不被車輛輾過的工具，但數量不足。車輛若不實施交通管制，則救火活動也難以進展。

### 4、恢復供電後所發生的火災

地震後造成停電，地震之後電力公司恢復供電，卻到處引發火災。有鑑於需電的必要應即早恢復供電，因此電力公司無法每戶確認是否沒有問題。全倒、半倒的房屋一旦通電，電暖爐具容

易起火燃燒，電力公司恢復供電時似應每戶確認狀況才是。因此火災的發生應可視為電力公司的過失，但是卻未曾聽說過有人提起訴訟。

#### 5、主動組成防災組織

發生重大災害，消防組織尚未來得及出動時，地方上的自主性防災組織的活動可說是非常重要。事實證明平常就很團結的地區，受災的情況就較為輕微。因此，應可期待自治會、消防團體或企業等團體積極努力確保地區的安全。地震當天，到公司上班的上班族雖受到公司的表揚，但今後公司則應表彰留在地區內幫忙救災的上班族。

因此，吾人所屬的自治會，不但在公園地下興建防火水槽，並配置有消防幫浦。然而，配備的消防幫浦僅有一台，而且通常火災發生時，消防車也會來，所以一般規定其不得使用。如此一來，人員雖然稍有訓練，但在下次災害來襲時也大多忘光。火勢蔓延快速的情況下，實在無法發揮多大效用。

#### （七）前來救援之外國救難犬、外國醫師的對應方式

大地震災害發生時，外國的救難犬、醫師團曾主動表示援助，但為日本政府所拒絕。原因在於外國的救難犬須檢疫，而外國的醫師沒有本國的醫師執照，基於法治國家原理，日本政府除了拒絕之外別無他法。再者，日本習慣平和的生活已久，因此亦無制定「有事立法」這類處理緊急事態的例外制度。

1995年災害對策基本法修正，追加第109條之2的規定「緊急災害事態發生之際，依法律之規定，若無法順利招致援助災民的海外援助團體者，國會此時若處於休會狀態或眾議院已被解散，無暇等待（眾議院）召開臨時會或參議院召開緊急會議決定應對措施，為接受該援助而必須採取必要措施時，內閣得制定政令」。如此的做法就真能充分對應嗎？

此一例外措施的要件相當嚴格，除了必須有災害緊急事態之公告外，基本上應由國會制定法律對應。以政令因應的情形，僅能限於緊迫的情況下。這可說是一項尊重國會立法權的規定。

然而，瓦礫下的生還者，即使是在沒有受傷、沒有水的情況

下，也僅能生存數天；一旦受傷，則救援的行動就分秒必爭。如果要在國會議論的話，則必然耗費地震後數天的時間。救難犬、外國醫師即使前來待命，亦無法進行救援活動。這樣的法律實在沒有存在之必要。

前述事項，實必須於事前制定政令，在緊急災害事態發生之際，也就可直接適用；法律上有必要規定，當國會制定法律修改政令時，該當政令必須向將來失去效力。

只是，本人並不了解外國醫師、救難犬、藥品到底會有什麼程度的貢獻；如果還要翻譯人員，還要有人帶路，反而令人感到礙手礙腳。如此一來，還不如制定法律緊急徵召全國的醫師比較有效。至於救難犬、藥品方面，如果能從全國募集就已充足者，實無必要由國外輸入。無論如何，取得先機掌握國內的準備狀況才是重點。

以上所觀察之日本的制度係以一般性災害為前提所制定。然而因應重大災害之例外，以及緊急事態之制度卻不齊備。其後雖多少有些改變，但仍嫌不足。

### 三、避難所的生活

災民在地震發生時，大多逃向鄰近的中小學或高中。原因在於學校的建築物較矮，或房舍倒塌的情況較少之故。大量災民擠在教室、體育館（同一空間睡很多人）內，過著悲慘的共同避難生活。

災民的餐點依災害救助法由政府支給。餐點的單價基準則由厚生省決定。然而，地震剛發生時所提供的餐點非常的乏味，原因就在於一日單價僅定在 850 日圓之故。經過神戶市交涉的結果，3 月份的單價已提高到 1200 日圓。

然而，必須附帶一提的是，當時拘留所的餐點單價為一日 1100 日圓。對民眾而言，與其到避難所避難，不如當小偷被警察逮捕住進拘留所來得舒適。避難所的餐點供理應比拘留所品質良好才是。由於拘留所的待遇不佳，警察會遭受非難，所以餐點的品質提昇。然而，厚生省號稱是照顧國民福利的政府機關，其對



應反而比警察機關還要冷淡。拘留所的餐點供應係依照警察規則辦理，而避難所災民的餐點供應則是厚生省依災害救助法所訂定，行政機關只有縱向的指揮監督，沒有橫向的聯繫，機關與機關之間相互沒有調整、連絡才會造成以上結果的產生。

對於仍住在自己家裏的民眾而言，並沒有食物的配給。電力不通或房屋半倒無法作飯的人，考慮到政府僅提供避難所民眾餐點，因此也有人故意留在避難所，接受配給食物。避難所有分配便當、飲用水，但由於數量不足，只能依照先到順序發放，後到的人就無法分配到。如此一來造成住在家裏的居民以及能自己作飯的人也能享受政府提供餐點的不合理現象。這樣的結果，實在是無可厚非，政府若能體會，多一點的花費係屬必然，多供應餐點對民眾也沒有害處。然而，日本政府似乎把這個問題看得非常嚴重。

再者，也有遊民進入神戶，混在災民之間，接受免費食物供應的情形。由於事屬緊急，這樣的情況也是無可厚非。

避難所雖分配便當、飲用水，但由於數量不足，只能依照先到順序發放，後到的人就無法分配到。飲用水方面，只要供水車出現，必有數千人排隊領取。有時甚至有前面的災民領取滿滿的水桶，而後者卻領不到水的情況。

飲用水、食物等係屬絕對必需的民生用品，有必要顧慮到弱者的分配問題。知事或市長應於廣播中聲明，為使每個人都能領取，物品應一點一滴平均分配。

救援物質紛紛到達，然而多數的情況是：僅送到比較重要、有名或交通較為方便的避難所。為此，應制作情報網，提供資訊說明什麼地方需要什麼物資。

大多數的災民，在稱作「避難所」的學校生活近數個月。直到 8 月才漸漸解散。臨時住宅總共興建 48300 戶，由於入居方面，對於事前已遷入民間住宅的人採取較不利的處理方式，因此大多數的災民為了能住臨時住宅，只好先待在避難所等待通知。換句話說，對於遷入民間住宅的災民不加以補助的情況，可說是造成災民受苦受難的最大原因。

#### 四、支援災民金錢、物資的法律體制

##### (一) 基本的思考方法——福祉國家之原理

許多提案指出：補償災民應以金錢給付的方式。但是，震災的發生並非國家所引起，不能適用國家賠償，也無法使用損失補償的原則。對於災民的救助，僅能依據社會國家原理加以援助。因此，國家雖不應補償災民所受的損害，但是應該依災民生活困難的程度實施保障。國家也應以此為政策目標，由憲法社會國家原理導出此一理念。

接下來是有關各論方面的陳述。

支援的方式雖可分為金錢、物資及服務，但災害救助法的考量則是以物資支援為基本，幾乎沒有考慮到金錢支援的可能性。相對地，由於災民的社會運動，1998年制定的災民生活重建支援法即導入了最高100萬日圓之金錢支援制度。

##### (二) 災害慰撫金之請求權

依災害慰撫金等法之規定，一旦發生災害救助法所稱重大災害的情形，政府對於維持家庭生計的死者發給500萬日圓；對於非維持家庭生計之死者發給250萬圓；對於重度障礙者則依上述情況各別發給一半的慰問金。其費用由國家、都道府縣及市町村共同負擔。慰撫金除表達國家哀悼之意外，多少也有保障國民生活的意義。

##### 1、不得適用於小規模災害的規定，顯屬不合理

有關災害慰撫金、災害殘障慰問金的制度，以及災民生活重建支援法，均不得適用規模災害。其理由恐怕是認為受難者不多的情況，不屬於國家應處理的課題。然而，吾人認為，就結論上而言，這樣的說法，根本是漠視少數受難犧牲者的想法，違反憲法個人尊重之保障及平等原則。

這樣的想法係以「量較質為重要」為前提。然而，給予受難犧牲者的財政上援助，與損害之預防、救援應有所區別。

後者（損害的預防、救援）的情況下，小規模的受災對策非屬國家應處理的課題。國家即使不出面，災民依然能得到救援。

但是，一旦有人受難的情況下，為顧及個人尊重與受難犧牲者的問題，加上援助遺屬之必要性等問題，量的問題就不能轉化為質的問題。只有一個人被雷打到，與很多人被土石流淹沒的情形，就這一點上而言並沒有什麼不同。就國家論的觀點以觀，或許會有人提出反論主張本來小規模災害並非國家應處理的課題，所以國家本來就不用處理。但事實上日本的制度並非僅處理重大誇張的事。災害救助法規定，5 間房屋倒塌時，即應適用災害慰撫金等法（但其根據為政府的通達），因此顯然並非屬國家應處理的課題才得以適用的法律體系。本來，小規模災害屬於市町村的责任，國家法律只不過是規定國家無庸負擔費用的部分。然而，市町村方面反而是因小規模災害沒有國庫的補助，而不加以對應。國家應以制定大規模災害時國家應負擔一部分費用的制度為條件，使市町村在小規模災害時應獨自負擔責任。

據說台灣的「社會救助法」所採與本人的見解相同。若係屬實，本人甚為欣喜。

## 2、慰撫金請求權的存否

法律上並未規定災害慰撫金之申請權與請求權。慰撫金的發放係政府依職權所施行的恩惠，這樣的制度，是否能當作是請求權的賦與予呢？如果是根據要綱（不是法令，而是行政的內部規則）所發放的給付，一般認為本來就無受領權（因此即使在給付基準不合理、判定結果有誤的情況下，亦不得提起訴訟抗爭）。然而，若事涉平等原則，一旦對同一條件的居民支給，則其他居民亦應有要求政府給付的請求權。如果是法律所規定的制度，則更應該作成同樣的解釋。

那麼，憲法上是否容許立法者制定沒有請求權的制度呢？制定的話，是否違憲呢？就社會保障關係而論，即有法律（老人福祉法）規定不承認給付請求權；並且認為，政府有必要對國民介護時所採取的措施（適用福利制度）屬於政府機關的職權。然而，吾人認為，若就憲法第二十五條第一項保障健康及文化最低限度生活水準之權利的觀點而言，若介護不周，致使生活水準比最低生活水準還低時，應承認介護給付請求權的存在。然而，災害慰

撫金、災害殘障慰問金係單純因災害造成生命、健康的損害，規定由政府給付。因其不以所得、資產為要件，故非根據憲法第二十五條所作的給付。因此，即使法律規定不承認給付受領權，亦不違反憲法第二十五條。

然而，以稅金作為資金來源的支援政策，對於情況相同的人所為之待遇不同，此係違反平等原則。稅金係以公權力徵收而來，其用途與募捐而來的款項不同，當然必須受憲法平等原則的制約。這時，並非判定對於他人的給付係屬違憲，而是應賦予給付請求權給未受給付之人，以回復憲法上之平等的保障。

### 3、對於重度殘障者的輕視——給付半額

災害慰撫金等法對於因災害而成為重度殘障者，給付死者的半額。這樣的規定似有生還者並沒有死亡者可憐的意味。然而，相較於死者，重度殘障者今後的生活仍須有金錢的支出，其金額似應提高。採與此類似考量的立法例有早先制定的「犯罪被害人給付金支給法」。

此一法律對於死者最高支給 1100 萬日圓，對於重度殘障者則最高得以支給 1200 萬日圓。然而，災害殘障慰問金制度，並非災後的生活保障制度，而是國家的慰問金，這樣的議論可能被指為不適當。然而，災害慰撫金等法所規定死者的慰撫金，分別對於維持家庭生計的死者發給 500 萬日圓，對於非維持家庭生計之死者發給 250 萬圓，作出差別的處理方式，實不能將其單純視為慰問金，而應認為係屬災後生活保障的一部分。

此一制度顯係輕視重傷者的制度，即使不認為係屬違憲，至少也不能認為係屬符合憲法趣旨而設計的制度。

台灣方面的作法是支給死者的家屬一百萬元，支給重傷者二十萬元。此與本人意見間存有岐異。

## （三）所謂公的援助（災民生活重建支援法）

### 1、支援生活重建的依據

災害救助法基本上係採現物支給（避難所、臨時住宅、食物等之提供）的制度。此一現物支給的制度事實上有其存在之合理性。震災之後，沒有物資的情況下，即使是對身上有錢的人也應

供給物資，這種運作實屬合理。此時，所得、資產並不在事情的考慮之列。對於到避難所來的人，就當作是自宅已無法居住的人。即使是有錢，在電也不來、水也不來的情況下，任誰也無法作飯，因此均有發給便當的必要。

再者，亦有人的情況是：雖然擁有資產，但能馬上自由運用的錢卻有不足的情況。如果沒有所得、資產及工作能力，係屬生活保護法所保護的對象。然而，在緊急的狀況下，多數人已無閒暇，亦無法馬上是簞應提出申請，即使稍微安定之後再申請生活保護，該法的活用性也有其一定限度。例如：一般認為，中年人具有工作能力，不應接受生活保護，然而中年人即使找工作，也無法和年輕人競爭，很難找到工作謀生，卻也無法接受生活保護。中年人房屋倒塌、失業、又受傷的情況下，即使仍然擁有房屋建地的所有權，原則上也將會出賣土地；原因在於，土地要重建，就必須有政府援助的生活費，然而，要政府援助又屬不可能。

若欲支援上述災民，就不應基於生活保護的原理，而應基於生活重建資金支援的需要性。現在，除了美國之外，德國、英國等國家均有緊急災害時之金錢支援制度。

該現金的支給，並非對個人的補償（對個人的金錢補償），而是以「支援重建生活」之形態所構成。

其憲法上的根據並非損失補償，而是社會保障。因此，其管轄範圍，並非填補損失，而是支援個人重生。其請求權之根據雖非直接由來於憲法，但在考慮政策時，實必須具有上述憲法的理念。

由於國家對於個人的損失不作損失補償（填補個人所受財產上損失），因此拒絕直接給付現金。然而，自雲仙火山爆發導致之災害以來，一般均承認震災復興基金的援助。這是以地方財政調整制度之地方交付稅（將國稅的一部分分配到地方公共團體支出財政較多的事項上，即地方公共團體的財政調整制度）為財源。結果上仍是由國家支給現金。不同的是並非直接由國稅支出，而是由地方財源支出。

震災復興基金的援助，係以私法上之贈與形態進行。因此，

即使是基準設定不合理，或判定錯誤不加以援助，以目前的理論而言，並無爭訟的方法，顯然非常不合理。且從「依法行政」及「生存權」的觀點而言，保障生存權的給付行政，若不謀求生存權受侵害時的救濟方法，無非違憲。

## 2、災民生活重建支援法的評價

(a) 由於災民運作的社會運動主張，政府了解到僅有物資援助猶嫌不足，於是在 1998 年制定了「災民生活重建支援法」。

「災民生活重建支援法」規定，對於因地震或洪水喪失住宅的災民，在一定年收及年齡條件下，最高得支給 100 萬日圓的援助金。為兼顧災民購買生活用品之便利，最高 100 萬日圓的援助金中，85 萬日圓額度以下得在購買前支付，稱為「概算支付」。即使是住宅半倒的情況，若有不得不拆除的事由，得視同全倒，支給援助金。得成為本法處理對象的災害，應係屬必須發動災害救助法的災害，或者是市町村全倒住宅 10 戶以上，都道府縣全倒住宅 100 戶以上。至於最高 100 萬日圓援助金的用途方面，分為「一般經費」70 萬日圓，這類經費係屬全國各家庭的必要支出；以及特別經費 30 萬日圓，這類經費係依地域、家庭狀況的不同而決定。但是，對於單身家庭一般經費的上限係 55 萬日圓，特別經費係 20 萬日圓，共計 75 萬日圓，係 100 萬日圓的 4 分之 3。所謂一般經費，係指購買洗衣機、電視、吸塵機、冰箱等生活用品，及其修理與搬運費用而言；至於特別經費的內容係指，冷氣機、暖爐、娃娃車、眼鏡、助聽器等物品，以及租賃房屋的禮金、醫療費用。一般經費之全額以及特別經費的半額，須在支給前向市町村提出申請。

德國莫賽爾河氾濫造成河岸家庭浸水時，即實施了生活重建援助。其實施係以行政內部之預算措施的方式進行，政府方面認為一萬馬克實屬必要的額度，並未要求須樣樣提出收據證明。

(b) 現行法與其他支援對策之整合性的思考。政策是否合理？

房屋全倒、全毀的受災戶主張，最高 100 萬圓的援助金實在無法重建生活，並進一步指出政府無心救援，日本不是「人住的

國家」，要求支援金的額度應提高到 500 萬日圓。然而，考量救濟額度時，就必須與生命、身體受害時的救濟額度相衡，即使是重傷的災害殘障慰問金也不過 125 萬日圓，財產的損失最高支給 100 萬日圓也是情非得已。吾人認為，受重傷、喪失父母的小孩比喪失家園的人更為可憐。再者，筆者認為，輕視生命、重視財產的作法乃違反日本國憲法之精神。預防注射藥害訴訟時，大多數的意見即指出，既然財產上的損害應予補償，則生命的補償更是「天經地義」。這種想法的依據，無非源自憲法規定生命較財產更為重要的公理。

再者，上述受災戶的要求若屬自有房屋的情形尚可了解，何以對房屋承租人（借家人）也須支給 500 萬日圓，則不無疑問。特別是對於能順利入居公營住宅的承租人而言，環境改善反而比以往有過之而無不及，則實在找不出說明政府何須再給付其 500 萬日圓的理由根據。美國的作法是支付承租人新舊房租價格差額的 18 個月分及搬家費用，並且給付自有房屋的修繕費用。然而，也不曾有過一律給付 500 萬日圓這種的想法。

如果援助金的最高額為 100 萬日圓，則無論是承租人或自家房屋所有人，大概均屬損害之範圍內的程度，應無須區別係屬承租人或自家房屋。

然而，支援金的性質若屬援助家財器具的話，則必須區分全毀與全倒的情形。至少，房屋半倒的情況下，家財器具多少還有搬出的可能性。

再者，就公的援助之理論本質而論，若喪失的家財器具均能重新購買新的製品的話，那麼災民從半倒的家中搬出家財器具反而是一種損失。事實上，政府本來就沒有必要支給災民比原本所有物品之價值更高的援助金，支給的額度，還是以實際費用的一半或作一定的限制為當。

今後災害發生之際，政府對於房屋全倒、全毀、半倒、半毀的補助金額將大不相同，屆時大概又會因受災證明書的問題而爭論不休。此次大地震，因為 10 萬日圓的募款爭論，使得原本判定半倒的改為全倒、一部分損害的改為半倒的情況層出不窮。其後

援助政策之認定基準即規定均須基於受災證明書。因此，今後，若無法組成具有正確判斷能力的認定組織，則未來可能因認定受災情形較實際受災情形嚴重，而造成國家資金必須投入災民生活重建基金。再者，截至目前為止受災證明書係以通達為之，若以其為支付大宗援助金的依據時，則有必要建立充分且公平的行政程序。台灣方面聽說對於房屋是否全倒，採嚴格的認定方式，然而，重大災害發生時，為顧慮費用與人員的調配，實應設置簡略的判定方法。

再者，政府的援助基本上係以家庭為單位進行。單身家庭所受的補助較一般家庭為少。災民援助的情況也是如此。臨時住宅的申請，只要是一戶，無論家庭的構成員係屬一人或五人，同樣只能申請到 2K 的住宅。然而，除了住宅方面，金錢方面也是如此，家庭的構成員越多，花費就越多實屬必然。基本上應該根據家庭構成員的多寡，決定住宅的大小，而支援金的額度也應隨著調整。對於二人家庭和五人家庭均發給相同額度援助金的考量，從力求均衡的平等原則角度觀之，似乎有違憲之嫌。然而，和「家」的概念不同的是，家財器具之損毀情形，由於家庭人數多也是共同使用，因此其因家庭構成員人數調整的額度不須太大。

支援金的支給受所得上之限制。條文的規定如下。

- 一 依總理府令之規定算定家庭成員收入總額在 500 萬日圓以下之家庭 - 100 萬日圓。
- 二 收入總額逾 500 萬日圓、800 萬日圓以下的家庭，且其家長年齡在 60 歲以上者（包括收入總額逾 500 萬日圓、700 萬日圓以下，包含該家長年齡為 45 歲以上、60 歲以上的家庭），或依總理府令之規定，係屬須予以援助的家庭者 - 50 萬日圓。

年收入 500 萬日圓以下者，則無關家長年齡；年收在 500 萬日圓至 800 萬日圓之間者，則家長年齡須 60 歲以上，才予以給付，未滿 60 歲不予給付。由此可見，本制度優遇高齡人口。而震災復興基金給付的生活重建支援金，其給付的方式與此相同。但是，同是低收入戶，只因年齡較輕，就能說是不可憐，而無須援助，



似無道理。這種比照年齡所作的差別待遇，應屬違憲。

筆者認為，應調查受災情形及資產、所得狀況，根據家庭構成員人口，不設定年齡制限，概算其房租的差額、搬家費用、修繕費用等狀況，制定一套給付制度。目前基於情勢緊急，將未經調查逕行給付小額援助金的問題予以正當化。然而，較理想的狀況應該是：事後應建立制度依據調查追回已支給的金額，如此始符合社會國家的根本原理。而且，所有的災害均應平等適用。

然而，或主張此一制度係支援當下的生活費用，與生活保護係屬不同制度，應係緊急情況下的支援，毋須所得、資產的調查。此一看法，依吾人所見，雖非真知卓見，亦屬合格的答案。

(c) 這次地震後，對於所謂個人補償（由國家填補災害的損失），因制度面無法因應，故採取了高齡者生活上的援助、對中高年齡者生活上的援助、公營住宅的大量興建、房租的大幅減輕等替代措施。本法的制定是由經歷過阪神大地震的災民所建議提出，往後的災害發生時才有其適用，並不直接溯及適用。只是，藉由國會的附帶決議（法律條文無名文，而國會得要求行政機關的決議）採行相同內涵的行政措施（不制定法律，僅藉由行政措施之施行），最後還是進行個人補償性的援助。原本應給付及至目前為止的行政措施與本制度上的差額，但是實際上並非如此，而是予以全額給付；真可說是嘗試錯誤且亂無章法的政策。

震災復興基金對於阪神淡路大地震的災民亦有進行援助，此一援助行動係屬私法上的贈與形態，因此若其判斷不合理亦無法予以補救。

給付應採基於法律或條例之行政處分（給付決定）的形式，並得以訴訟確認。

(d) 本援助制度，對於家長年齡 60 歲以上的家庭，設有年收 500 萬日圓的所得限制。因此只要所得超過一萬日圓，就不能領取 100 萬日圓的支援金，顯不合理。既然制度不合理，實應改變，吾人認為，只要超過一萬日圓，就給付 99 萬日圓，始能稱為合理。然而，日本的立法者、公務人員就是這樣缺乏柔軟的思考能力。

再者，又因為係以家長的年齡為基準，所以就產生家庭若離散就予以支給，若結婚就不予支給等各種不合理的問題。至於能供判斷基準的所得，也只是前一年度的所得，此與地震後的艱苦生活實就不一定有多大的關連；此外，因為須合算家庭成員的所得，亦可能產生子女若有工作就無法領到補助的情況。

#### （四）臨時住宅與社區

（1）興建臨時住宅須花費 300 萬日圓，拆除費用亦高達 30 萬日圓。日本方面一共興建 48300 戶，之所以如此大量興建的原因在於：縣知事曾公開表示要提供所有希望住臨時住宅的避難所災民，均有臨時住宅住。至於遷入民間住宅的人則沒有房租補助，所以大多數的人都希望住進臨時住宅。

一般認為地震後多數租賃的房屋倒塌，幸存下來的房屋又多被大公司所租借。然而，事實上光是神戶市內仍餘有 10 萬戶左右的空屋。稍遠離神戶的大阪、姬路等地，亦尚存有空屋。因此，若能制定民間房屋租賃之房租補助制度，相信想住臨時住宅的人數勢必減少。

吾人認為減少興建臨時住宅的費用，補助遷入民間住宅之災民的房租，提供在自己土地上建築住宅的災民補助金，等等作法應可使大家儘快重建自己的生活。日本政府不願支給個人金錢的政策，反而使政策花費更多，又不為大眾所接受。台灣一開始即補助房租的政策，就這方面而言，應屬合理。

只是，如此的作用僅限於房屋所有人之房屋損害的情況，並不適用於房屋租賃人的層面，日本之後也以震災復興基金進行房租補助。

再者，政府本來決定臨時住宅僅能居住二年，之後又延長期間，五年後（1999 年）的今年年底總算全部遷出。

（2）臨時住宅係利用蘆屋市的校舍等用地就近興建。然而，神戶市卻拒不使用校舍，卻利用市所保有的空地或向企業租借的空地進行興建，而該等空地通常又位於郊區。然而，這次地震係襲擊市街區，因市街區少有空地，使得受災居民實際上被強制移居郊外。再者，為求評選誰能居住臨時住宅的公平性，而採抽籤

方式進行，致使原本社區機制遭受破壞，產生災民必須移居人生地不熟的地區之結果，造成災民強烈反彈。然而，事實上難道有更好的方法？

第二次世界大戰後所建造的臨時住宅直到最近還是可以看得到。即使經政府協調，仍舊難使臨時住宅的居民遷居到新蓋的公營住宅(廉價的租屋)。預測這種情形，同樣會發生在藉校地、公園地搭蓋的臨時住宅上。

結果在地震後經過五年的今天，前述臨時住宅的問題已全部解決。這是因為實施了：移居臨時住宅的全體災民予以特別低廉的(定有五年期限)公營住宅、或補助移居民間住宅之災民等特別措施的緣故。當然，日本在地震後並沒有馬上作出這類特別措施。

這種情況下，神戶市採取儘可能避免在校地、公園地搭蓋臨時住宅之方針，也並非那麼地不合理。

只是，不可否認的是新臨時住宅所在的地區內，為了新鄰居、街坊共同打造新社區，神戶市所作的努力不足；至於援助高齡者、殘障者等弱勢之人方面的機制，也並不完善。因此，吾人認為為了新社區的建設，應施予更多的援助。

#### **(五) 補助的公共性 修繕與再建**

補助金的來源係對國民強制徵收而來的稅金，因此不能恣意支出，也不能充當私人的支出使用；其支出必須以「公共性」為正當化的理由。這樣的法理僅規定於地方自治法第 232 條之 2。然而，筆者認為，強制徵收租稅的依據應是憲法原理。

截至目前為止，拆除建物的費用(包括瓦礫的處理費用)係屬個人費用，國家不加以援助。然而，大地震發生時，此一費用係由國家支出。理由在於，毀壞的建物放置不管，會遲延都市的復建，缺乏「公共性」。再者，補助拆除的費用，也不會因而使災民個人的財產增加，不會違反「禁止補償個人的原則」，應屬正當。

這次地震後，基本上不補助建物修繕的部分(僅災害救助法定有修繕補助的部分，實屬例外，但其金額低，利用的情形不多)，但是補助公寓(中高層共同住宅)重建的費用。其中共用部分(玄關、走廊、電梯等)所需建設費的 80%(大約建物全體建設費用

的 20%) 為補助的金額。理論的根據在於，補助修繕的部分，等於是增加個人財產的價值，違反「補助的公共性」。至於重建的情況，因其係強化共用部分的耐震性能，故具有「公共性」(大家均得享受到安全的成果)。然而，其結果造成為求得原本只須修繕部分的補助，只好重建，耗費災民重建生活的時間。而且，公寓重建完成前，居民須暫時租屋居住或再買房子居住，極可能不再回到原來的住處。事實上，回到原來住宅的災民實在不多，因此，重建其實反而造成一部分居民資產價值增加。

與其如此，不如提供補助金讓得以修繕的部分進行修繕，反而能使大家的生活儘速回復正常。再者，居民中的「重建派」與「修繕派」之間的爭執不斷。政府補助公寓共用部分，聲稱其較具「公共性」，實屬差勁的理由(騙人的理由)。共用部分的品質如果提昇，各住戶住宅的價值自然會跟著提高，無非造成個人資產的增加。

反而是政府積極支援修繕工作，修繕工作才能早日進行，災民生活也才可以早日重建回復正常。周邊的商店街也才得以確保顧客，進而促成商店街的活性化。重大災害發生時，應認識到所謂「公共性」係指「多數人早日重建生活」以及「市街的早日重生」。

以此一理論為據，使得國家得以正當地補助修繕費用，使復興工作早日完成。惟在制度面上則應規定：屋主若賣掉接受國家補助的建物，須返還國家補助。

#### (六) 房屋貸款利息的補助

為重建住宅，日本政府實施「利息補給」制度。政府宣稱此一「利息補給」並非補助，事實上是補助利息的部分，其金額還高達數百萬日圓。然而，卻不免除剩餘債務。因為免除剩餘債務，等於補助個人資產，一般認為沒有必要。再者並考慮到保地震險的災民，並無所謂剩餘債務的問題，為求政策均衡故不加以補助。台灣方面則免除了災民的剩餘債務。只是，這種情形是必須與銀行溝通交涉的，且不應由政府負擔所免除的費用，所以這是屬於日本所不能及的政策。

### （七）無法強制保地震險

目前日本有所謂地震保險，係屬任意保險。阪神淡路地震當時僅有百分之 5 的人加入。其後加入的比率雖有增加，但增加的地區也多屬地震可能會發生之地域，加入百分比為 20%，保險金的收入因而也無法累積。兵庫縣政府於是倡導強制全國建物所有權人加入地震保險，以保險金的收入作為救助災民的費用並充作今後防震的費用。此一提案的前提係假定 100 年間國民會定期支付保險金。然而，國民真的會願意長期間交納保險金嗎？不無疑問。

即使是生病時所切須的「國民健康保險」，在其徵收率也不高（有的市僅有 80%）。民眾之間多認為短期間地震應該不會再來，繳交地震保費實在太可惜，因而遲延給付的人也持續增加。由於缺乏強制這些民眾加入保險的理由，因此對其施以遲延給付的處分，實際上也有困難。如此一來，實與任意保險沒有兩樣，保險金亦無法累積。兵庫縣提案表示，當地震來襲時，包括此次災害在內，政府應發行公債救濟災民，其價金的償還，應以將來收取的保險金給付。然而，將來保險金的徵收實屬困難，到最後必然以稅金償還，這樣的作法等於是拿自己尚未購屋、平日誠實納稅人民的稅金，補助部分災民重建房屋，此將造成不合理的結果。

再者，保險是為了未來可能發生不確定的事故所作之準備，並非事故發生後才加入的制度，對災民不能溯及既往地予以救濟。

此一方案係適用於住宅重建的情形，並非支給實際損害金額，再建築費用最高可支付 1700 萬日圓。如此一來，因為制度上規定全毀的情況下不須自己出資金重建，而由政府支付，下次地震來襲時，極有可能會有人惡意放火燒毀房屋。本來係為救濟災民財產的地震保險，最後反而造成更大的災害，火災死亡人數增加。這樣的事態實不容發生。

### （八）大量興建公營住宅與社區

（1）公營住宅原本乃是為提供低收入戶居住便宜住宅所設，其中抽籤幸運的人甚至可以一直住下去。然而，實際上所得即使

較高，住宅的品質反而更形惡化的情形也不在少。有鑑於這樣的事實，上述住宅政策，似有違反福利原理之嫌。蓋福利原理係指依據生活困難的程度，給予相對援助的原理。對於巨額之國家援助，僅用抽籤決定受惠者，不公平性也實在太大。

而且，日本政府管理公營住宅的負擔非常大，房租的徵收也不容易。為此，行政管理的成本失之過大，甚至還傳聞有人將住宅轉租他人收取租金情形發生。

這次地震造成民間租賃住宅大量倒塌甚至燒毀，土地所有權人雖重建其出租房屋，但公由於營住宅大量供給的結果，造成民間房屋租賃產業的顧客流失、經營困難。這可說是政策的失敗，與其大量供給公營住宅，倒不如補助房屋租金。若能如此，不但有助於民間的租屋業者，亦能節約稅金。

因此，儲必須將原本公營住宅予以民營化外，須依照租借民間住宅的家族成員人數補助租金，並保障其所得(由國家填補不足之一定所得金額部分的制度)。

然而，這次的震災，政府為支援災民重建生活，特別將公營住宅的房租打折五年。最低房租為 6000 日圓。此一政策具有使災民能從臨時住宅順利移居公營住宅的用意。然而，可預見的是五年後所得並未增加，而房屋租金必須回歸通常的價金的景況；因此，單就回復原來價位而言，也會招致強大反對的阻力。這樣的政策無疑是為將來埋下禍因。與其減少房屋租金，不如徵收平常價位的租金，其次再將民間住宅居住者納入，依個人所得、資產狀況，斟酌補助房屋租金。再者，此一減租政策乃「災民生活重建支援法」尚未制定前，以個人補償方式所導入的政策，若再加上賦予「災民生活重建支援法」上的援助，可說是雙重不合理的援助。

再者，被支援住宅的大小，應依家庭構成員人數作調整。然而，事實上即使是一個人生活的居民也能擁有 40 平方公尺大小的房子；而夫妻卻只擁有 50、60 平方公尺的房子，即使之後夫妻之一方單獨居住，也不負遷居他處的義務。吾人雖然可以體會居民不想搬遷的想法，但是其生活乃屬接受稅金援助狀態，所居住的

住宅大小當然須依家庭構成員之人數調整，居民也當然應負有接受調整的義務。至於擔憂住不習慣的問題，也可安排使其居住在同一生活圈範圍內的住宅。

(2) 此次震災，有人表示希望回到原來居住的地方居住。亦有人認為這樣的說法係由「本人生活主權」的觀點，提供一個正當的依據。依「公營住宅法」第 22 條規定，災害發生係屬一般公募的例外情形；例如，只要能制定以區為單位的「在地優先」原則，長田區的居民對於蓋在長田區的公營住宅，就享有優先的權利，也就能提高長田區的災民回到舊居地居住的可能性。

然而，重視社區的同時，又要兼顧公平基準的設定，實屬困難。首先，若居民原本居住的地方如果剛好是東京都市中心，就能住進入東京都市中心的豪華公營住宅；反之，若剛好原本住在郊外，即使想搬到東京都市中心，也不可能如願，這實在是不公平。但實際上像神戶市一般大的都市，縱使制定一個以區為單位的在地居民優先原則，還不致造成不公平的結果，所以現實上也已克服了這個難題。

再者，欲設立一套優先標準是相當困難的。導致希望能搬遷回原來住居地的原因有：越是高齡者就越無法適應新環境、不想搬離曾長久居住之地、父母子女或親戚居住在附近等。所以，在此就有必須考量高齡者、居住期間、家族關係所造成的影響。對於上列三項是否有必要藉由採點制度，各別加以評定、採點呢？

設立一套公平的標準不僅不容易，欲在有限的時間內調查居住期間、家族關係，也勢必徒增許多困難，紛爭為之發生。

神戶市就未曾顧及從其他市町村來的居民，只賦予神戶市的災民全體有平等抽籤的機會。神戶市的理由，除指稱為了貫徹「當地居民優先」原則，故不得不調查災民實際居住狀況之外，並指稱難以設立一套認定之標準。從法學的觀點而言，這只是將個人列入適用對象，而未將地域社區整體予以制度化。

(3) 公營住宅的大量興建，致使民間租屋的顧客流失，造成大量空屋或不興建建物的情形發生；因而造成閒置空地、民間屋主經營發生窘困的結果。公營住宅因災民的需求而大量興建，其

原因是：公營住宅租金低廉，民間住宅租金高昂，若允予重建原有毀壞的老舊住宅，則將因租金高漲致超乎災民所不能負擔。除上述理由外，尚有日本對於民間住宅的住戶，並沒有一套房租補助的制度。若政府能對民間住宅的住戶補助房租，相信民間住宅將為之大量興建，災民既能回到以前的社區居住，屋主又能活用土地，而政府也能節省因設置公營住宅所需的鉅額資出。

只是縱使將一定的區域內得興建大量公營住宅之情形，予以正當化，祇要所引進的房租補助制度的適用對象限定為受災地區之居民，而非及於全體低收入者，就難謂公平。要作這樣的政策轉變應該是相當困難，短期內欲求轉變似不可能。若僅在受災地區引進該制度，期間就不應設定為永久，而應限定為某一定期間，始謂之正當。然而，災民裡中高齡者的所得未見增加，總有一日終將承租民間住宅，負擔高額的租金。這個問題仍相當棘手，對此還沒有較好的解決方法。

## 五、市區之都市計劃的整備

### （一）因自由開發原則形成的不健全市街

日本的都市有很多所謂的木造密集住宅地。建築物密集座落在狹窄巷道間的狹隘建築基地上，這些建物往往是違章建築，卻又幾乎未被責令改正。平時的火災也會導致其延燒，危險性也很大；只要發生地震就容易造成倒塌，發生大規模的火災。關東大地震時就因而使多數人罹難。

存有很多如此危險市街的最大原因，乃在於法律上之障礙。例如，都市計劃法、建築基準法就號稱是保障財產權的規範，也是以自由開發原則為出發點的規制。但是因法令執行不徹底，不僅使道路、公園等的公共設施不足，小型開發（小規模的建築基地上雜亂地蓋滿了建物。三十平方公尺的建築基地亦不少）及違反建築基準法之違章建築也很多。

其次，建物建造後，因有都市重整之必要，卻又須花耗費大錢和時間改造了市街。當然，現在建造住宅、造街時，已在都市計劃區域內確保了四公尺的道路；但是下水道、公園仍不足，小



型開發也四處蔓延；一有空地就被蓋了小型公寓。這種現況若持續下去，其後要以再開發或區劃整理改善其整體，亦恐是有如「待百年河清，賚之河原堆砌石塊」，指日難期。

個人認為：一經發現違章建築違法的建物，就要予以拆除，是很困難的作法，有必要在違犯之前就導入具有遏止效果的手段。只要違章建築存在，就可很容易地掌握違犯法律之證據及違法的建築業者，此時不予取締就是警察怠忽職責。

雖然我一再提議日本法基本上應該仿效德國，將「無計劃就無建築」原則予以一般化。但這總是無法實現。在農地轉換成住宅用地時，就應特別課以區劃整理等的義務。

在保護財產權之前提下，縱令是小型開發，無論是多小的基地也是有得在其上建築建物之權利。但是，不得在狹小的基地上建建物，無非為了不讓環境惡化而對財產權所作的內在制約。

### （二）基於借家法對承租人的保護過度

日本不同台灣的是借地借家法規規定：承租人（借家人）一旦遷入租屋，縱使期限屆至就可不用遷出，承租人被賦予更新請求權的保護。若房東因改建而要承租人（借家人）遷出者，必須支付高額的立退料（遷出費）（最高額是1500年份的房租）。在過度偏向保護承租人（借家人）的這般特殊法律制度下，不僅使房東喪失改建的意願，任由老舊的公寓繼續存在；災害發生時，更造成承租人（借家人）犧牲之後果。這般傳統的法律制度，與其說是在保護權利，實際上倒不如說是致使都市處於不堪承受災害的脆弱狀態。

為了防止房東任由出租房屋老舊而不予改建之情形發生，需要有一套能令房東產生改建意願的法制度。因此，我們所提案的定期借家權法案，現在也已提交國會審議。這是一個當期限屆至時承租人（借家人）亦不被賦予更新請求權的制度。房東也因而能安心地出租房屋，當須要改建時，亦無庸支付立退料。若能如此，重整老舊的木造住宅密集地也就更為容易。

### （三）共有的中高層住宅

當共有的公寓逐漸老舊或地震毀損時，因所有權人的意見不

一，要加以修繕或改建也不容易。

若是公寓逐漸老舊化，有資力者將會遷出，造成公寓的貧民區化。為了能先行防範公寓老舊化、貧民區化，就有必要課以儲積修繕費之義務。

倒塌公寓的基地係屬共有財產。當出賣該共有財產時，須要住戶全體之同意。這是因為未經他人同意不得出賣其財產，乃日本民法及憲法原則之故。但是，對於因地震而須改建的建物，訂有特別法，也就是逾五分之四的多數決即可。其理由是：這種情形非屬買賣，而是回復原狀。但是，當無法取得過五分之四的同意時，該土地既不能改建亦不能出賣或分割，並無用處。基地的共有持份可說是毫無價值，這和扼殺其財產權的情形，並無不同。使其能改建、出賣該應有部分，以購買其他建物，反而比較能早日重建其生活。且建築用空地上之應有部分是無任何價值的。從而，我要說明的是：因為以多數決強制出賣少數人的應有部分分配其價金，是為了大家，也就是「公共」，所以，所有權人應忍受對其財產權所作的限制。

對於持反對意見者而言，因為能得到應有部分的對價補償，經濟上就應該能得到填補。若是如此，消逝的財產權依然能復還，故這並不算是財產權的侵害。由於日本方面基於尊重財產權的立場，認為不得以多數決出賣他人土地，所以反而變得無法保護其財產權。為此，想法僵硬的民法及憲法思惟方式，也就造成受災戶仍須長期居住在臨時住宅之現狀。

因此我認為：無論是改建、出賣或分割共有地，總之朝獲得過半數意見之方向進行思考，才較為合理。在台灣法上，亦基於同樣的思考方式，僅就不動產（不含動產）定有應有部分之多數決即可出賣該不動產之規定（土地法第34條，1975年訂定）。我認為此乃極切實的思考方式。日本的法學專家想法僵硬，實令人遺憾。

日本就曾發生為了改建或修繕，致公寓住戶間發生糾紛之例。因為其判斷基準並不明確，致使訴訟耗時費財，經常阻礙開發事業之進行。得利者僅是法曹而已。若是如此，就難以早日回

復原有生活。為了儘可能減輕因紛爭所付出之代價，有必要使法律更為明確之外，也應縮小司法裁量之範圍。例如對於公寓改建，就有「過分之費用」(多餘的費用)的規定。但何謂「過分」實令人不解。

如此也會讓公寓的重建、再開發會變得極為困難。其較佳的解決方法，或認為：只要踐行應有之手續後作出決定，訴訟就不能阻止開發事業之進行；持反對見解者，則認為訴訟就不能阻止時，應予以相當的補償。

拒絕房屋租賃契約更新的事由，稱為「正當理由」。若以此作判斷，亦無預測可能性可言。可能的話，法院須要一個可供作機械式判斷的法律依據。這也是定期借家權被提案的理由之一。

#### (四) 二階段都市計劃

由於阪神淡路大地震，致使廣域面積上的建物毀損或燒毀滅失，所以建設省、兵庫縣欲藉此機會以區劃整理及都市再開發之方式進行造街。縱使依日本的建築基準法第 84 條規定，災後二個月內也只能建造木造二層建築物，但其後若未經都市計劃特別決定者，則不受此限。因此，土地所有人在燒毀建物的原址上，也能重建大樓。若重建大樓之後再作區劃整理及再開發，實際上是很困難。

因此，兵庫縣在災後二個月的 3 月 17 日作成了都市計劃決定。在再開發方面，市區由低層住宅街完全轉變成高層住宅街，在區劃整理上，為了建造道路及公園等，而徵收住民之土地。為此也引發飽受震災蹂躪而失去住家、於今更連土地也將被拿走之苦的居民強烈反彈。

即使如此，若此時不作成都市計劃決定，災地建蓋大樓後就會無法再遂行都市計劃；所以，兵庫縣不顧反對強行作成都市計劃的決定。此直可說是相當強權式的作法。

此時，由於受災市街地復興特別措置法之制定，地方自治體在震災發生後二年內得制限其權利，與市民一同討論是否遂行都市計劃。但因兵庫縣已依據原都市計劃法，進行都市計劃限制的準備工作，致未能活用該法律。只要能活用該法，就能在二年期

間內和市民進行協議，反對聲浪想必會較小；但是，協議須費時二年，相對地也會造成不少地區復興延緩。

即使如此，兵庫縣仍提出彈性方案，指出：即使是既經決定的區劃整理，只要不改變其大方向，仍可和住民討論將其變更；此即所謂「二階段都市計劃」。居民也因此開始參與。在兩年的期間內，行政上逐漸讓步的結果，這個都市計劃的內容也朝相當有利於住民的方向發展。此將在下文續作說明。

### （五）區劃整理及減步

#### 1、減步

區劃整理的減步引起極大反對聲浪，主張其係違憲剝奪人民土地。因此，減步因震災特例變更為最高約 9% 之傾斜減步。至於小規模房屋基地則無減步之適用；又私人道路的 50%，則算入適用減步對象的房屋基地面積內。所以，小規模房屋基地所有人只要作到提供私人道路部分的程度，該房屋基地的實效面積實際就不會減少。此無非是對小規模房屋基地所有人所設的優惠措施。小規模房屋基地所有人幾乎無庸自行花費，就能得到較高利用效率的房屋基地。其原因或許是為求開發事業上推行順遂，才有必要作如此的設計罷！？

但是，即使房屋基地面積狹窄，仍可從開發事業獲得同等利益，這怎能說免除其負擔，係屬正當呢？又實際上若由大規模房屋基地所有人負擔，這也違反平等原則；若依據稅金負擔的多寡，也會發生：只要房屋基地面積狹窄，就可接受稅金上之援助的問題。

#### 2、僅適用於部分地區之優惠措施

因此，地震後為了實行區劃整理及再開發事業需要大量的金錢和人力，故其適用對象僅限於受災地之某部分。此正是所謂的「一點豪華主義」；就以壽司為例，如同只對特定人提供「上等壽司」，對其他人卻連「中等壽司」也不提供。

在受災地 5% 的區劃整理地區投入一公頃十億日圓之事業費；而其他地區即使係受災地區，基於市區建造的考量，卻又不行政上的支援。

吾人認為「提供簡單、迅速及災民全體的生活上的安全」甚為重要，但依上述的機制不但花錢、費時，且只能對部分之人給予恩惠。

這就極其不公平，實施行政上的支援應儘可能平等、廣泛。但如此的話，因為能投入特定地區的資源受到限定，將引起反對負擔過重的聲浪，勢必導致無法增加區劃整理的地區。對此問題該如何因應呢？

### 3、未遭居民反對的都市計劃

因為是由行政單位方面指定特定場所後，才決定區劃整理的實施，所以對居民而言，即使要反對，無非也是為了追求良好的條件所作的抗爭。若是一經指定為區劃整理地區，沒有是損失，其結果反而獲利，這也令人匪疑所思。因此，無論那個地區都須等同視之，故應捨「上等壽司」而作成普通菜單，僅就居民提議的地區進行區劃整理即可。如此也會大大降低紛爭的發生。住民自己所作的之決定才是重要，而非藉行政謀取利益。當然，對此或有批判認為：此將會導致擱置有必要予以區劃整理之地區。我想這次地震的發生也顯露出行政介入之弊病。

此外，區劃整理並非是針對某一地區，而是針對更廣泛之地區所設，因此遭地區民眾的反對亦在所難免。若區劃整理之標的係供通行之道路時，則可選擇行使公用徵收之方式。

### （六）公平的負擔

受益與負擔必須公平，受益人應公平的承受負擔。但是，因為減步制度遭受土地面積縮減的土地所有人反對，所以討論有關決定國家經費應如何投入受災地時，也未作深入探討，就順勢決定。此雖可保障現有居民之權利，卻也造成公共負擔之增加；因未顧及國家經費的赤字，也造成不公平之結果。

未適用減步而實施區劃整理時，將造成地區居民趁機賺取利益（不當利益）。此一金額應如何清算？

據聞六甲道（地名）之再開發時，權利面積（分配予原土地所有人之建物部分）為每坪 120 萬日圓、保留面積（出賣後抵充建築費用之部分）為每坪 210 萬日圓，此乃因對於保留面積採取

當時市價計算主義，而權利面積較為便宜是因投入補助金之故。這也造成進行再開發的權利人因大筆補助金而處於非常有利的地位。所以，公寓倒塌時，自行重建之情形與列入再開發地區之情形，兩相比較之下，後者可說是非常有利（平均每戶自行負擔額為 500 萬日圓是相當便宜的）。

### （七）撤出公共事業之勇氣

日本顯露出公共事業造成破壞環境及不必要之浪費，對此目前也針對問題進行檢討。同樣的造街事業一經展開，只要認為業已失敗就要有退出之勇氣。

在新長田進行再開發時，30 層樓之建築物可蓋 30 棟。雖預定賣出的保留面積多達 1000 戶，但是因無法賣出，預料事業也終將失敗。這時是應公開事業之損益估算內容。

區劃整理須在震災經過五年、臨時換地結束後，才算完成。自完成開始才可在自己的土地上建築建物，因此完成之前繼續忍受住在臨時住宅的人很多。此外，也有地區直到 1999 年的秋天才合意進行區劃整理。合意進行區劃整理後，才進入交涉臨時換地之階段。由於事業完成還需耗費相當的時間，所以已無法忍受時間的煎熬而著手建築建物的人也很多。原本想藉由夷為平地的機會而發展出來的區劃整理，卻發生拆除新蓋建物、造成不必要浪費的結果。為此，早日安定居民生活、預防浪費不必要費用的觀點而言，實有必要研思一套制度。

因此，災後的區劃整理，若未在災後一年內達成合意，似應決定撤出才是。

## 六、提高建物的耐震性能

### （一）地震防災對策特別措置法

地震防災對策特別措置法（1995 年 = 平成 7 年 6 月制定）是基於阪神淡路大震災的經驗，其適用及於全國，並以以下兩點為其两大支柱：由都道府縣的首長作成地震防災緊急事業 5 年計劃，及基於該計劃所發展的事業之相關國家財政上特別措施；為了推動有關地震之研究調查，所作的體制上之整備。

上述 係指：避難場地、避難道路、消防設施、公立中小學校耐震結構之改善、各地區之防災據點的設施等 19 種事業之實施。

上述 係指：綜合推動有關地震之觀測、測量、調查及研究。此乃將文部省、科學技術廳、氣象廳等機關截至目前為止所各別使用的預算，予以總合性地調整。

## （二）耐震結構改善法

依據「促進特定建築物耐震結構改善法」(簡稱「促進耐震改善法」, 1995 年 12 月施行)之規定, 就特定建築物, 須課以調查能否承受大地震的耐震診斷義務、必要時盡努力補強之義務。依本法雖須負努力義務, 但就現存建物課以相當的義務的觀點而言, 與不具溯及效力的建築基準法相比較, 直可譽為一劃時期的法律。所謂特定建築物, 係指百貨店、辦公大樓, 學校、醫院、出租公寓等不特定多數人所使用的(非耐震)建築物, 且為 1981 年 5 月強化耐震標準前接受建築檢查之 3 樓以上、1000 平方公尺以上的建物。估計大阪府內之該當建物, 約有 1 萬 9 千棟。有關 81 年以前所建建物, 據調查指出: 阪神大地震倒塌、重大毀損之比率是符合現行耐震標準建物的 3 倍以上。

本法制定雖已歷 3 年, 但其旨趣卻未被一般人所了解。全國未達現行耐震標準之建物, 若連獨棟建物一起估算者, 推算約有 1 萬 4400 棟; 但是, 經依法補強以學校等為主的公共建築物, 推算僅有 802 棟(1998 年 9 月底)。

由此可知, 接受耐震診斷進而補強之建物は非常稀少的。只有其中的橫濱市是較有進展。81 年前所建之老舊木造住宅約有 270000 戶, 95 年 10 月起至今已 6097 戶完成耐震診斷。大阪市在目前 11 月底適用對象 15 萬戶之中, 僅完成 81 戶; 京都市到去年底為止有 133 戶(其適用對象有 22 萬 7000 戶)。如此比較起來的話, 橫濱市的數量是相當多的。雖說如此, 27 萬戶中也只完成 6000 餘戶而已。造成橫濱市高診斷率之原因在於其他自治體的診斷需自費 3000 至 3 萬日圓; 相對的, 橫濱市免收診斷費, 並且簡化手續為只要一張名信片即可申請。

因此，對於耐震診斷及耐震結構改善之應有的支援政策就成為應該考量的問題。耐震結構改善促進法之特點之一，就是將住宅耐震補強時可以向住宅金融公庫以低利融資貸款的觀念融入該法。但制度建立至今已歷經三年，仍無人申請。因此建設省在今年的追加預算審查時，提案主張：應制定對於獨棟住宅之耐震補強提供補助金的制度。其內容即是對於地震危害頻度高的東海、關東等人口密集地區，負擔補強工事費用之 3 分之 1 的計劃。關於該負擔之依據在於：房屋倒塌不只是造成居民死傷而已，發生火災時甚至也會影響市街整體之安全，所以即使必須動用稅金亦應予補強。但是，由於此與主張國家難以補助個人財產的意見，兩者間協調未能達成共識，以致補助金制度被束諸高閣。現狀上只靠目前僅有的融資制度，補強工事還是不會有進展。

### （三）確保住宅品質保障法

1999 年制定了促進確保住宅品質相關法。該法之作用是為了使安全之建物能在市場上流通。其重點為：對基本構造部分的之十年保證期間、住宅性能標示制度、住宅紛爭專責處理機關。

## 七、地表境界的變動

### （一）境界變動與所有權

台灣此次地震造成相差高達八 五公尺的地表位移。吾人就曾被詢及：位移造成土地境界線的移動而個人所持有的土地面積是否為之變動、日本有無同樣的情況發生等的問題。

一旦發生土地位移，所有權應該是存在於原本的位置上呢？或是移動後的新位置上？因為測量的基準點也發生移動，也使得情況益形混亂。

對於因地震造成地殼變動所伴隨的廣域地表之水平移動，日本實務上的處理方式是認為：土地界線（即土地登記單位——土地——「筆」的界線）也相對地移動（「兵庫縣南部地震後登記處理手冊」法務省民事局長不第一三三號一九九五年七月二十日）簡言之，移動之後的地點係屬新的所有土地。

但是，地震造成日本地表移位僅有數十公分的差距，問題還



算單純；至於台灣方面，則是發生更大規模的移位，問題就比較複雜。

為此目前國會正進行審議之「九二一震災重建暫行條例」(法律)中，僅在程序上作有關協議上的規定(第8條)，並未就實體法上作判斷基準之規定。所以混亂不定的情形預計將會再持續一段時間。

依本人之管見，若任由鄰居之間提起訴訟解決這種情形，則極可能出現相互矛盾的判決，鄰居之間也會出現因而獲益者與因而受損者。此類訴訟事關多數人的權益問題，所以從民事訴訟而言，或許可考慮以必要共同訴訟解的方式加以解決；但是，對於不參加民事訴訟的人的處理問題，將使之益形混亂。再者，土地形狀亦產生變化，鄰居相互交換土地，反而能使土地作有效的利用。因此，實在是有必要設置一個能一舉解決多數人土地境界線問題的公法制度。該制度即所謂的「區畫整理」。由於區畫整理法係以促進有效使用土地為目的，相對地同法是以劃定沒有問題發生的境界為目的，所以上述情形能否適用，不無疑問；然而，境界線若不明確，就無法作土地之利用，若劃定境界線就能促進有效使用土地，則同法當可予以活用。只是，本人認為還是應該制定特別法，設置劃定境界線的判斷基準。對於因斷層而受影響的土地，應個別予以結合，設定各種基準，例如：土地面積應儘量依照原來的比例，而土地成為河川或山地者而滅失時係屬原所有人之損失(或由同一地區的居民共同負擔損失)等各種基準下，重新判斷，同步作成決定。本人也期待台灣政府能研討出更為合理的解決方法。

## (二) 境界變動與禁建

台灣即使在斷層地區外的區域，也發生境界線不清楚的情況，因此依總統的命令，於地震後三個月內禁止在一定的地域建築。此乃絕對禁止建築，因此與日本土地計畫上之限制不同，即使是二層樓的建築也不受允許。然而，縱使不發給建築許可，由於執法不嚴，違反規定而未受取締之情形，也時有所聞。所以境界線若能劃定清楚，實可允許國民建築。

在此台灣法制之探討應委由台灣的專家來費心思量。至於日本法制的思考方向，本人認為有下列幾點特色。首先，有關土地的境界線即使不明確，事實上只要屬自己所有的土地之情況係明確者，似乎應允予建築；或者是，於其土地境界確定且可在自己的土地居住之前，政府似應提供災民臨時住宅。否則，限制災民的財產權及限制人民的生存權，恐有違憲之嫌。

除上述情況的問題外，尚有斷層周邊地帶危險猶存是否應永久禁建之問題。當初一般多持肯定的意見；但隨著時間的經過，斷層並不會活動頻仍，主張禁建並非合理的見解就逐漸增多。

本人亦認為：這次活動過的斷層在不久的將來會再活動的機率甚低。從這點而言，實無禁建的道理。無論如何仍要禁建的話，政府應該要以市價買回土地。

## 附錄七 期中座談會記錄

時間：民國八十九年五月二十七日下午二時

地點：東海大學教學研究大樓五樓會議室

與會人員：黃啟禎（研究主持人）

蕭淑芬（研究員）

林騰鷗（東海大學法律系教授）

李惠宗（逢甲大學教授）書面意見

吳信華（中正大學法律系教授）書面意見

趙達瑜（暨南大學教授）

李玉君（暨南大學教授）

劉家玲（兼任研究助理）

陳美蘭（行政助理）

黃老師：今天非常感謝各位教授撥冗來到這裏，這個「天然災害救助措施之研究」是研考會委託研究之計畫案。在九二一大地震之後，全國都在討論災後的相關問題，但是畢竟空間所帶來的距離感不同，二位老師是由暨南大學來的，對於天然災害救助措施之看法應該與我們相當接近，雖然後來你們也隨著學校暫時到台北去了，但是當時你們也在現場，對災變所帶來之損害感受良深，因此我想是一份責任感，這樣的心得點點滴滴不將它留下，我是覺得蠻可惜的，因此接下這個計畫案。現在這份初稿，各位可以看到是剩下第七章、第八章結論的部分，當然已經完工的部分只是一個初稿，而且我們可以看到因為只有兩個多月的時間，申論並不多。研考會在一開始時便告訴我們，哪一些重點必須探討，而我們再補加一些如公權利、反射利益等我們認為必須探討的。美、日兩國的制度是研考會要求必須研究的，日本的制度是由蕭老師負責，因為她本身是留學日本的。去年在舉辦

研討會時，也曾經有一位日本神戶大學法律系的阿部泰隆教授參與，他的演講稿整個翻譯都是請蕭老師負責的，有多達二十幾頁的報告，如果各位有興趣，我們也可以寄給大家。蕭老師另外也完成了一份（第六章）台灣版的九二一地震震災社會救助的相關報告。那我們知道地震一發生，從原來的防災、救災、安置、救助、重建，除社會救助外，其餘的我們都參與不上，我們只能負責救助的部分，而且是由天然力所造成的，雖然我們可以看到社會救助法第二十五條並不限於地震的部分，類似大規模的災害，在過去雖然有八七水災，但是要比這次地震規模大的，可能很少了。在我們社會救助法當中有對生活扶助、醫療補助、急難救助、災害救助等等相關規定，特別是急難救助與災害救助又不相同，前者是規模小，具個案性的，後者是規模大，而且是天然力所造成的。當然我們知道天然力所造成的災害，我們國家基於社會國原則及相關法律之規定，出面救助災民，有時候也並不能在短時間內光憑這些救助手段就能回復，因此研究下來之後，我們發現特別是在生活扶助及醫療補助必須接續下來。我們的社會救助法也有規定接受社會救助金額有一定之上限，不能超過多少，雖然我們看到題目是天然災害，但是我們也不能只將災害救助由社會救助中挖出來探討，而其餘不管。而這次地震完之後總統也發布了緊急命令，引發了學者的許多討論，我們也希望不要離題，也就是討論這個緊急命令的頒布就我們的這個災害救助有甚麼影響？提供了甚麼法源？做了甚麼改變？提供了甚麼樣的幫助？至於緊急命令的法制問題，我想不應該成為主要的重點。這是一開始我跟各位報告的這個研究案的緣起。

在第一章裏，我們有一個研究範圍，這裡面我們有就各章節做個簡單扼要的說明介紹，第二章的部分我們先談法律基礎的部分，包括憲法、緊急命令、社會救助法的

部分，尤其是其中的災害救助。第三章的部分討論緊急命令的相關問題，特別是對災害救助措施之影響，緊急命令其頒布之後，對我們現有的法律制度做了甚麼樣的改變、調整，來協助災害救助。第四章是討論救助措施的合法性及認定標準，譬如產業損失是否也列入救助之範疇？還有像災害的區域如何劃定？嘉義要不要納進來？範圍有多大等等？災民證的功能應有哪些功用？慰問金的基本理念是甚麼？發放標準、金額高低、對象等等這些都是問題。合理的金額是多少？訂立金額的標準的考量因素為何？譬如說，死亡重傷者若是負責一家生計或是老弱婦孺，我想這應該都有差別對待，因為實質平等，差別對待的標準的訂定是很重要的，平等原則在整個社會上的意義及效力。另外是公權力及反射利益的討論，我們可以看到，對於這樣由於天然力所造成的災害，並不是國家的公權力，災民對於國家的救助是基於怎樣的法律地位？公權力包含哪些情形，在這次的情形並未完整的呈現，這個部分等一下也要請大家多給予指教。第五章社會救助之權責及分工，我們看到這次的救助，因為正好剛剛精省，自然會行程一個新的作業流程，在新的流程尚未運作流暢，就發生一個天大地大的災變，再加上不同級政府，如中央、縣市、及鄉鎮是由不同的政黨執政，都有不同的考量，整個運作可以看到是不如理想。這次還有個公所瓦解掉，雖然成立臨時辦公處所，但是資料的流失，人員的散落，災民本身到處流散，都造成很多政府的好意，甚至是好過頭的好意無法即時到達災民的手上。流程跟制度上的分工都有許多需要檢討。研考會當然希望委託研究不要太理論，能實務一點，能夠把問題找到，然後研擬一些具體可行的方案，包括救助安置等等。日本跟美國，我想是在不久前發生兩次的大地震，他們的經驗，我想可供我們參考，因此將日本及美國的制度納入我們研究報告的範疇。最後才

是結論。我們知道，我們的時間只有兩個多月，時間上非常的趕，不足的地方還很多，有很多不足的地方還要延伸，甚至有遺漏的地方需要補充，這次請大家來，不用客氣，多給我們意見及指教，希望這個計畫在結案時能夠更完整，希望大家能夠給我們指導跟幫忙。我報告的部分大概到這裡，不知道蕭老師有沒有什麼要補充？

蕭老師：因為日本的部分與我國不同，他們沒有發布緊急命令，概括他們的憲法也不能發布緊急命令，因此他們只是在舊有的制度裏作檢討，就是一開始發生大的災難，他們開始救助，救助的期間無法延長，因為這只是短暫的救助，之後就會發生像我們這樣，如臨時住宅能住多久的問題，神戶市的市民團體就起來抗議政府善後救災做事的效率太慢，後來就通過一個，報告裡頭也有「災害對策基本法」。這個部分日本的學界也討論得蠻多，本來認為應是生活保護的部分，短期無法解決的問題就納入正常的軌道，那這些抗議的市民團體就結合律師，認為這是大規模的災害，與個人所發生的問題，例如失業啊等等所發生的問題不一樣，這是經常性的，因此希望立法。這跟我們是比較不一樣的地方。

黃老師：我再補充兩點，第一是這個研究案的名稱是「天然災害救助措施之研究」，我們的行文理應針對所有大小不同規模之天然災害，但由於大規模的災害，九二一地震這個大概是空前的，所以這是一個重要的案例，呈現了我們現有法規不足及措施衝過頭的部分。第二點是裡面為什麼有那麼多與震災有關的資料，這也與這個有關。事實上，研考會為什麼要委託研究，大膽推測，也因為九二一這個災害規模大到我們政府認為迫切需要解決這個問題。第二個問題就是說呢，在社會救助有其根本精神，這個部分法律學者在我國國內雖然是漸漸有，但是探討還是不是很多，雖然我本人的專長不是在這裡，但是參

與接觸下來，一份責任感跟興趣，我想應該把一些資料留存下來，是基於這樣的一個想法，我本身並不是專攻社會法。我有一個想法，天然災害所造成的一個苦難，政府出面幫忙，並不是像國家賠償的案件或徵收補償或甚至是犯罪被害補償等等，事實上應該是協助受到天然災害的災民，對其生活上的困頓，我們作為一個福利國家去維持他們作為一個人的基本生活條件，並不是要讓它們致富。因此我們這次的救助措施中，有很多像房屋全倒半倒等，有一些並不見得有影響，有人說如果我們能將做法再調整的話，說不一定可以省下上千億的經費，當然這次有很多複雜的因素，可能因為總統選舉也有關係，有些是否已經過頭了，基本上社會救助是協助弱者，是要幫忙真正需要幫忙的人，而不是要讓他好過，所以房子雖然倒掉了固然不幸，但那並不是誰要讓他倒掉的，是老天爺，所以這時國家社會眾人的力量，其實只是要幫他度過難關，並不是要賠償房屋倒掉的損害。可能這方面也需要檢討。我大概先報告到這，謝謝。現在是不是請林老師先指教？

林老師：遠來是客，請客人先提供意見吧！

黃老師：好，李老師專攻社會法，請不要客氣，先發表一下高見。

李老師：好，我就接黃老師的話題，我是在想是不是該把災民的救助直接從社會救助的部分提出來，因為兩者的本意跟目的是不是不太相同，這是我的一個反省。社會救助本身如果以德國那一套，有備位性或補充性原則（Subsidiaritätsprinzip），如果是依照備位性原則來看，所謂備位性就是，國家給予人民救助，只有當這個人窮盡一切公法上或私法上的可能性，都無法自給自足時，國家才介入。就我所理解的社會救助，只有在備位性原則下來運作。如果從這一點出發，災害救助，譬如說有

很多人的房子倒了，他可能還有其他財產，或他能從其他如親戚方面得到資助，依照備位性原則的運作，這根本得不到任何的賠償。比如說我們趙老師的房子也倒了，但他的先生的薪水可能還能支付全家的生活，並沒有侵害到所謂的人性尊嚴，或低於基本的生活條件，因此如果堅持備位性原則，可能得不到任何的補助。我反省整個社會安全體系在台灣如何建立的問題，是否應該就真的把災害救助這部份就真的放在社會救助體系之內，我是認為台灣的社會安全體系，應該說還沒有發展成所謂體系吧，是不是應該再思考這體系的本質是什麼？如果依照德國所謂的四大體系，第一個是所謂的社會預護（Vorsorge），主要的是社會保險，在災害發生之前先做預防，在災害發生之後才能得到給付，這是社會預護。例如有關公務人員的退撫制度，因為其勤務的關係，所以他有一定的保障，所以他有什麼事故，就能從國家得到給付，這也是社會預護的一環。再另外一個體系就是社會補償，社會補償的基礎點就是社會大眾對於某一種特別的犧牲所生之損害，也負有責任的想法，由國家來給予補償，來平衡他的損失，但不是損害賠償，這只是一個補償而已。例如戰爭或服兵役受傷，或政治事件如二二八事件等，或犯罪被害補償等。等於說這些事故所發生的犧牲或損失，社會大眾基於社會共同體的關係，認為應該由國家給予這些人一些補償。另外一個就是所謂的社會促進，社會促進最主要的精神就是改善社會機會的平等。例如老年福利、身心障礙者的保護、或甚至像台北市所頒發的幼兒教育券等，這是基於一個改善社會機會平等的立場。那最後一個就是社會救助，社會救助就是基於人性尊嚴等等。如果從這整個體系來看，我在想災害救助究竟應該放在哪裡，或者是德國的體系究竟夠不夠我們使用？那我自己的看法是，可以把社會救助列入社會補償的一環，當然德國因為還沒有重



大的天然災害等，所以社會補償還是限於人為的因素，那天然的因素可否作為社會補償的原因之一，雖然社會補償是依照因果關係理論來運作，但我認為也未嘗不可，因為基於社會互助的觀點來看，是不是基於人有同舟共濟的想法，不必一定是人為的因素才有社會補償。如果不一定是要這樣，還不如將整個災害救助從社會救助中整個抽離出來，這是我看完這篇文章的反省與想法。如果是這樣建立的體系，就不是備位性原則了，像趙達瑜老師的房子倒了，即便仍可由其他管道得到救助，但國家仍會基於互助的立場給予一定的補償，但這補償不是損失的賠償，只是用一定的方式，讓他在急難的時候能度過難關，如果從我這樣的立足點，也一定能與人性尊嚴等能完全的結合。這當然還是很粗淺的想法，我還沒有辦法一點一點很深入的思考。這樣子的好處是也可以和社會保險的範圍劃分開來，社會保險有社會保險的任務，社會補償有社會補償的任務。這是我的想法。

黃老師：謝謝！那個別的部分是否有另外的意見？

李老師：趙老師您要不要先講，不然都我在講。

黃老師：如果文字或內容上有錯漏，這個部分也請提供給我們，謝謝！那現在請趙老師指教。

趙老師：今天很謝謝黃主任給我這個機會，我想先說明一下，這個領域並不是我的專長，但是我還是來了，主要是想要來學習，聽聽各位老師的高見。而且還有一個問題，就是我準備的時間太短了，這份資料我前天才拿到，沒有辦法看很多遍，看得很仔細，所提出來的意見可能都不是很成熟，請各位多指導！

首先，這一篇論文有蠻多的優點，第一，這個研究主題是九二一大地震之後很熱門的一個主題，九二一地震震

央正好就在集集、埔里附近，我們正好是受災戶，所以會有不同的體認，可是，這個研究對我國而言，是意義會非常重大。其次是我念完這篇論文，我覺得受益良多，因為他將許多概念加以釐清，比如救助措施究竟是公權力或反射利益等。第三，我們可以從這篇論文看到日本或美國的相關制度，對我們也一定非常有啟發與參考性。還有，雖然建議的結論尚未出來，但我看到幾個建議的部分，由於我自己就是受災戶，我覺得建議得很有道理。最後，我看到附錄三的部分，將受影響法條整理出來，非常好，我想你們一定花了很多的心力在整理這個部分。

然後，對於這一篇研究報告，我有一些建議，雖然可能不是很成熟，但是還是請貴研究小組參考一下。第一個，這個題目乍看之下，我覺得不是很明確，所以我會有一點點混淆，因為我看前三章都在談九二一地震的問題，緊急命令，緊急命令執行要點的問題，可是題目並不是僅限於九二一地震的問題。因為天然災害，前面剛剛兩位老師都講過了，它有層次性，有一些天然災害是常態性的，而有一些是小規模地區性的，跟九二一這種臨時性的、大規模的災害，我想其救災措施不論在體系上也好，整個作為也好，甚至法律依據也好，就是在動員的人力物力財力也好，我想整個都不一樣。所以從這個題目，我會弄不清楚你們究竟要研究哪一個程度的天然災害？我看了前面都在談九二一的東西，我就以為都要談這麼大規模的天然災害救助，可是看到後面會發現怎麼都在談常態性的社會救助？甚至主要依據的也是社會救助法，所以容易令我混淆，這個部分是不是再請貴研究小組釐清一下。再來我們談到內容的部分，在前言的地方，研究動機與研究緣起內容不是非常多，我發現經過主任剛剛補充之後，我就很清楚，為什麼會有這個研究。這個部分稍微單薄些，如果能將黃主任剛剛所說的前因

後果，及委託機關委託之目的為何補充進去，我想就很好了。還有，我一直認為研究問題的界定對一項研究非常重要，我看到第一章時，我本來以為會有一節來談研究問題，而的確，也祇是沒有這個標題而已，第一節是研究動機，第二節是研究範圍，我發現是把研究問題打散在這兩節裏，甚至在第二節裏是提出了很多很多的子問題，我算了一下，大概有十八個子問題。我的建議是研究問題的界定，對一項研究事實上是非常的重要，希望能在題目上或標題上能加上去。譬如是在第二節加上去，變成「研究範圍與研究問題」。然後呢，研究範圍這一節內，我以為應該是說明研究的限制，就是這個研究人、事、時、地、物的限制，結果是子問題與章節的安排，我覺得標題與內容好像不太符合。還有，在研究範圍內好像提出了十八個子問題，這個子問題與題目的扣合程度，是不是也再請研究小組再思考一下。因為第一個，這可能是我先入為主的關係，我覺得這個題目稍微籠統了一點，不夠明確，我就無法去思考這個子問題與題目的扣合程度，如果這個題目很明確，我就能夠思考，哪些子問題是不是可以篩選，有些與題目不相干的，我們是不是就能夠不去提它，或者不去做解答。然後還有一個想法，也請研究小組參考一下，所有研究的內容，是否能夠充分的回答這十八個子問題，我仔細的看了一下，有些子問題是沒有回答到的，例如：災民證的功能，我們的研究內容沒有回答到災民證的問題。這是不是再請研究小組再從後面的內容再與題目扣合起來，能不能充分結合，有沒有沒回答到的，或者是題目問了，但是後面回答的很單薄。還有，我想請各位看一下內容的部分，我們從目次的部分來看一下，題目是「天然災害救助措施之研究」，但是第二章，我們就看到標題是「災害救助之法律基礎」，把「天然」這兩個字拿掉了，這是有什麼特殊的用意，還是說只是漏掉了？

黃老師：這是社會救助法裏頭的章節。

趙老師：是這樣子，好。那天然災害的救助與社會救助能畫上等號嗎？因為我看到後面就把它拿掉了。我雖然不是專家，我沒有研究這個主題，但我一直覺得，天然災害的救助與社會救助是不一樣的，這到底要談什麼？還有一個，對不起，我可能要比較花多一點時間，在第五章的部分，我的想法是我看這個題目，我覺得第五章應該談的是各級政府的災害救助制度，而不是談社會救助的制度，雖然在第五章的最前面有談到，災害救助是社會救助制度的一環，而且救助業務性質是難以分割，本研究案雖然是天然災害救助制度，但是仍以一章的篇幅來介紹社會救助制度。那我覺得這樣可能會讓研究方向出現偏差，譬如說第一個，在第五章裏我們要介紹第一個部分現行體系，我仔細看了一下內容，主要是內政部社會司與縣市政府的社會局為主。但實際上跟我了解的現行防災、救災體系就不太一樣。我曾經參考了一篇文章，這篇文章就介紹了一下，它是以九二一震災為主的介紹，因為我不是專門研究這個，不知道是誰的對，這篇文章說，我國目前的救災系統是根據民國八十三年行政院頒布的「災害防救方案」而設立的，那這個災害防救體系，在中央政府是基於統合指揮的地位，從中央到地方有建立所謂的防災會報、各類的災害處理中心與防救中心等等。

黃老師：那個部分是防災與救護，而這個計畫是針對天然災害之社會救助。所以那個部分我們就沒有納進來。

趙老師：沒有納進來，喔，好。那這一次說在題目上不是很明確，我就不知道是不是要以這一次九二一的震災體系為主，還是說以常態的、一般的救助為主。如果是以一般常態的為主，那我們當然是以內政部的社會司，各縣市政府

的社會局、社會課為主。但如果是以前這一次震災的，他整個防災體系從中央到地方全部動員，就不僅僅是內政部的社會司，他還包括新聞局、消防署、內政部、經濟部、交通部、衛生署、甚至連法務部都投入。

黃老師：防災、救難會這樣，體系很大，但社會救助的體系就比較窄。

趙老師：那可不可以就在名詞上有定義。

黃老師：如果將天然災害之處理分為防災、救難、救助跟重建等部分誠如我剛才所報告的，救助以外之其他部分我們不涉及，我們只針對社會救助的部分。

趙老師：那在研究範圍的部分，我們是不是能先加以界定。因我不瞭解，所以我會很 Confused。

黃老師：我們研究小組原來也一直這樣跑到救災、救難啊，法規援引也是如此，後來我都把它刪掉或導正。誠如剛剛我口頭報告的，因為有這些不同的工作，災難發生之後，事實上會有不同的階段和領域，那我們只鎖定救助的這個部分。重建、救災的部分都不管，所以像消防啊、法務啊也都不管。

趙老師：那像這個能不能有一個部分加以界定，就是說什麼教社會救助？因為我後面看所謂的社會救助，大部分主要還是慰問金的發放。

李老師：他們主要還是在社會救助法裡面的災害救助，把內容鎖定在那邊。

黃老師：事實上是社會救助法裡面有一章叫做「災害救助」，我們政府在作災害救助時，就是以這個為法源，祇是我們這些官員都不提而已，而且也都不遵守這部法律與這部法律所授權發布的命令，這些救助標準在此次震災中並

未被遵守。當然很多都是因為政治因素，無端的一直喊上去，五十萬、一百萬的喊。這標準在社會救助法原來就訂定了授權給地方政府，只是這次都不照章操作就對了。

林老師：違法違憲，應該彈劾。

黃老師：這次委託研究時間真的很短，有很多地方還沒改好。剛剛林老師所提到的，監察院所提的糾正案，就是說沒有按照社會救助法來辦理社會救助，行政院就說那是監察院不瞭解，對這有誤會。

林老師：不是啊，該發二十萬，發一百萬，錢追不回來呀。糾正文應該放進來，這是很嚴重的違法，我們應該追究他的責任。

李老師：那他可不可以在緊急命令裏就凍結社會救助法？我的意思是說，在這樣全面性的災變，地方政府可能無法辦理，中央可不可以在緊急命令中救凍結社會救助法之適用。

黃老師：緊急命令法沒有凍結社會救助法，而社會救助法授權，標準的訂定是給地方政府。結果都由中央政府自己破壞體制。

林老師：這個論文要有震撼力，這個一定要提。追究責任，才會突顯這個價值，否則沒有價值。學界跟商界、政界不一樣，我們分析道理，為什麼這是違法違憲，為什麼要追究責任？如果沒有的話，將來再一次的話，總統、院長也會再來一次啊。這是個 point, good point。

趙老師：我還是很 confuse，你們只是要談社會救助，那社會救助與天然災害的救助是相等的嗎？

黃老師：社會救助法其中有一章叫做「災害救助」，我們這次的法源大致就在第二十六條這個地方，這是災害救助，是

社會救助法的一環。

趙老師：那這個就是說，能不能在研究範圍的地方就說明，你們只談這個，其他的方面，如道路的搶通、緊急的醫療等等都不談。然後還有一個，我覺得在前言的部分，是不是可以再加上一個研究方法的部分，交代一下研究方法。因為我在附錄五，最後訪談紀錄，我看到訪問了兩位災民，這兩位災民通通是屬於中寮鄉的，我想知道為什麼會選擇這兩位？那災民的代表性如何？怎麼抽樣的？是不是可以交代一下。再來一個就是，在第六章、第七章，我覺得這兩章會非常的精彩，我會非常想看這兩章，因為他山之石，可以攻錯。我的想法是，是不是可以各加一節，第六章加個第三節，第七章加個第三節，這兩個國家的天然災害救助，或社會救助給我們的啟示是什麼？他們有哪些優點是可以學的，考量我們國家的制度，我們的資源，我們的生態，哪些是可以作為我們的參考的。所以我們整個救災，包括救災的體系，我們都不談？

黃老師：是，那範圍太大了，救災不在本研究之範圍。

趙老師：好，那我理解了。

蕭老師：日本有法律是「災害對策基本法」，妳剛剛所講了範圍，全部都包括在裡面。其中一個部分又叫做「災害救助法」，就是我們現在講的這個部分，這樣的體系比較明確，可能是因為他們也發生過許多天然災害，所以立一個「災害對策基本法」，將前前後後的措施都包括進去。

黃老師：包括整個救災、救助、重建等都在內，然後再有個別立法，哪我們目前沒有這個，只有一個「災害防救法」，而且只是草案而已，然後一個「社會救助法」，等於把它拆開來。上面沒有一個類似日本之災害對策基本法。

趙老師：還有一個，還是一樣喔，我還是覺得在最後我有看到一些建議的部分，在第五章第五十二頁，我覺得這些建議都相當合理，只是呢是不是能再更精緻一點，寫得更多一點。譬如五十二頁倒數第八行，這裡說「我們必須針對救助對象不同之貧窮原因，規劃不同之救助措施，將之明確立法規範之」，這裡是不是可以具體列出辦法？如果可以的話，我相信這份報告一定非常的精彩。譬如說這下面還說「對天然災害救助法令應更為加強，例如發動災害救助之要件明確化、妥善認定救助對象、救助方式更細緻的提供生活必須之照護等等。」救助法令要強化，該如何強化呢？我是覺得如果我是委託機關，我會很希望能看到這個東西。

黃老師：這個因時間很趕，恐須再斟酌。

趙老師：很抱歉，我是今天來了才知道這個研究報告只有三個月的時間，那就有點苛求了。最後大概就是參考文獻的部分，我不是學法律的，我們公共行政領域的格式可能跟法律的不太一樣，法律領域的論文，我經常會很注意看他的注釋或參考書目，因為這樣我可以再去學習，再去找書來看，但我經常都覺得資料都不完整，蠻困擾的。像這書本的出版地通通沒有，我在台灣很長一段時間，我當然知道三民書局在哪裡，但沒有出版地，這是不是在法律領域裡特有的表達方式？

黃老師：這可能是各領域之不同習慣。

趙老師：可是有時候就會造成困擾，我想要透過這個方式找書，可能是不熟悉的書局，我就找不到了。

黃老師：一般都認為說可以從作者或書名就找到這本書了。

趙老師：格式這種東西呢，每本書都不太一樣，我現在都參考這本「撰寫博碩士論文實戰手冊」，我大部分看到的，譬



如期刊名應該都用斜體的，書名應該都用《》這個符號，這些都是小小的問題。我看到參考書目英文的部分嚇一跳，有一整章要寫美國的制度，怎麼會是這樣，來到這裡聽您解說才知道還沒完成。日文的東西就是非常豐富，蕭老師真是蠻仔細的。

黃老師：趙老師看得蠻仔細的。

趙老師：沒有，沒有。這不是我專長的部分。那還有一些文字錯落的部分，等一下我再交給研究小組。

黃老師：謝謝！謝謝趙老師！現在請林老師指教！

林老師：首先在體系上，題目叫「天然災害救助措施之研究」，底下章節的標題是「災害救助」，應該要與題目相同，作一個呼應，要不然就做一個交代。因為題目就是天然災害嘛，如果只是災害，災害可能是人為的啊，對不對，所以應該把它限制住。章節上，第一個，天然災害救助之法律基礎，第三章是緊急命令的東西，這變成第二章與第三章有重複的現象。其實第二章第二節都在談緊急命令嘛，乾脆把緊急命令的東西都移到這上頭來，第三章就不要了，因為第三章也是談緊急命令嘛，對不對？體系上要把它規整一下。所以我的建議是，如果沒有特殊的理由，就要將第三章融入法律基礎中，直接拿到第二章來。另外，第三章的有些東西會不會談得太細太多，變成都是在談緊急命令，篇幅是不是太大，我看了一下裡面有很多德國的東西，這些應該不要寫在這裡，應該要再編一章，有日本的制度，美國的制度，德國的制度，把它弄成第八章，這主持人是留德的，怎麼會沒有德國的呢？

黃老師：研考會沒給預算去德國啊。

林老師：蕭老師有拿這研究計畫去日本啊？

蕭老師：我有去日本蒐集資料。

黃老師：不過剛剛包括林老師的意見，這個部分我們還要再思考一下，天然災害不必然要發布緊急命令。

林老師：對啦，所以這個德國相關制度可以稍微介紹一下，德國的東西我看在十七頁與六十三頁都有談到，把德國的制度簡單介紹一下。這個體系上，首先是法律基礎，這個我贊同，第二個這個救災的行政組織體系，這個就在第五章，所以第五章這個應該首先按照行政法的體系觀念來寫，我先講法律，行政法的法律依據，行政行為的依據法，憲法、行政法...等等。再來，誰去做？哪些行政組織？中央到地方，哪些行政體系，把它建構出來。再來，就要談到這個救助措施，行政措施的法律性質，你這個措施到底是公權力或反射利益，在這裡就要提出這個問題。我看第五章可能要拿到前面去。如果這體系這樣做，日本的部分也應該這樣做，日本的法律依據，日本救災的行政組織，日本救災的措施有哪些？分三大項，綱舉目張，不就很清楚了嗎？人家就很容易瞭解，有哪些法律依據？有哪些行政組織可供我們做參考的？美國的部分也希望能照他的體系來做，根據什麼來的？有哪些組織在做？有哪些工具可用？德國也這樣做。我想這樣就會彰顯這整個架構出來。

那其他的部分，我想談憲法的東西談太多了，這個東西就要考量一下，我們今天應該直接進到本題。我想最要緊的，他們想知道，美國怎麼做？日本怎麼做？我國怎麼做？另外我所想到的就是，要利用這個時機告訴政府機關，我不管你的政治立場，我要告訴你之前的做法是不對的，要帶動一個風潮，當然口氣要委婉、客氣，一定要講清楚，要有相當的獨立性，這是拿國家的錢，大家的錢，我們要做出來給大家看，如果你不同意，我們可以在附註裏說明，但仍然要堅持自己的立場。我覺得

這是相當重要的，牽涉到合法性的問題。另外在體系上的問題，例如第二十一頁，第五節「緊急命令對災害救助措施之影響」，把它改成「檢討與建議」，提到第八章去，哪些東西是值得檢討的。另外就是第八頁的「救助措施的種類」，可能就是剛才李老師所談到的不同的體系，現在也在這樣的立法了嘛。社會救助法是一般性的救助，災害救助法如果說我們不要做特別的立法，那是不是就在社會救助法的「災害救助」章節來擴大立法，災害救助的措施應該列舉，根據美國法、日本法的災害救助有何新花樣？

黃老師：日本的做法，有學者檢討指出，寧可提供災民房租津貼，因為蓋房子太貴了，寧願給他房屋津貼。

林老師：生活重建啦，我們是不是可以有立法的建議，在現行災害救助法令中訂立「生活重建」專章，所以人家有些新花樣，我們的立法是很早以前的，從比較法上，可以把人家新的措施放進去。把這個也列入修改的建議。最後的就是我們應該要請社會系的來做研究，社工、社會，在美國災害救助裏頭有沒有什麼特殊的制度？

黃老師：這個請李文郎教授負責。

林老師：這個可以上網看一下，一定有些新的制度。德國的部分也是，可以上網掃一下，一定會有新東西的，各邦的法律等等，都一定會有的，我想就會很紮實。

蕭老師：日本的部分，大部分都在討論基本的精神。

林老師：有沒有具體的措施啊？生活重建是不是應該列入災害救助啊？生活重建中應該有很多新技巧。

黃老師：現在有一個問題請教大家，日本的神戶大地震，根據阿部泰隆教授提供的數字，死傷更嚴重。在日本房屋倒了

是不給錢的。

趙老師：對，像我的房子半倒就給十萬，他的名義叫做慰助金。他有他的政策，但我們的政府通常都不願意告訴民眾有何政策？

林老師：生活重建啊，必須要重建哪些項目？教育的？精神的？還是只是物質的？這些項目都該一一列出來。

黃老師：保、育、養、衛，應該都是生活重建的範圍。

林老師：對啊，就業要不要幫助？殘障要不要幫助？如何協助他回到以前的生活？美國怎麼做？日本怎麼做？我們都要參考一下。全都弄出來，大家一看就明白了。

黃老師：對！以後那全盟的電子報，還有各部會瑣碎的的措施一整本，以後也都要納入附錄裡面來。例如原住民委員會對原住民的扶助措施等等。

林老師：把每一個部會都弄一個 page，會更有價值，要不然只是丟進來而已。

趙老師：我看到一篇文章喔，是我們前一段時間辦的一個「新生代論文發表會」，是我們一個研究生的碩士論文，他談的是九二一震災整個救災體系的運作，然後災民的救助和安置，他有幾個重要的、重大的項目，比如說，傷亡的撫慰、房屋毀損的補助、災民的收容、房屋貸款、災民安置、受災勞工就業協助。在這裡我好像只看到四種救災措施。

黃老師：沒有那麼細。

林老師：他們是按照社會救助法，沒有按照新的狀況，所以裏頭還有很多，收容、安置、重建。所以體系架構要先搞清楚。

李老師：我還有個問題，像第三頁，基本國策的法律性質為何？他分成幾項，像第三項的方針條款，認為我們社會救助是歸納在憲法第一百五十五條之內，等於他是屬於方針條款，他這裡說方針條款「尚不能發生直接拘束國家公權力之法效果」，但在第四頁上面他做結論說「可認為係憲法條文中，直接規定政府有災害救助之義務，可作為災害救助之法源，」這兩者是一個矛盾的論述。那一百五十五條基本上我並不認為他只是一個方針條款，他是一個憲法的委託。這個我可能要請教林老師或黃老師，憲法委託是憲法在基本國策中委託給立法者要這麼做，如果立法者或行政機關他沒有遵守這憲法委託時，法效果是什麼？

黃老師：立法者有形成的自由，他目前都還不至於成立什麼國家責任。像環境保護、森林保護的部分，立法不作為，懈怠，結果森林都死亡了，這樣是否違憲？是否有國家責任的問題？

李老師：現在等於是方針條款與憲法委託的界線還是一個灰色地帶。當然立法者有形成的自由與形成的空間，但若憲法明文規定「應」，例如國家應實施全民健保。如果沒實施呢？

黃老師：經常啊憲法裏有很多要求，但都有階段性的問題，還是留待立法政策。

蕭老師：日本可以以確認訴訟的方式，確認國家不作為的違憲訴訟，非常非常少數的老師認為可以請求國家賠償，曾經有過的例子是生活保護法裏規定的錢不夠多，違反了憲法上生存權的保障，打了一兩個訴訟，老師是認為如果連生存權都沒有，至少至少應該讓他打確認訴訟，確認立法不作為是違憲的。

林老師：這個基本國策法律性質，應該把它納在註解或附錄，讓其他人查參，省得非常累贅，不要把一般性的東西放在本文。

趙老師：我還有一個問題，第二十九頁，倒數第三行「妥善之計在於，平時即應未雨綢繆，將不同輕重之緊急狀態預先擬定不同之應變法制，必要時再依狀況之不同分別適用」我們可不可能做到這個程度？

黃老師：「法制」兩個字可能有問題，應該不是法制，應該是不同之配套措施。

趙老師：還有一個地方，我覺得文字上有點問題，在第三十二頁第七行開始，「該管機關依社會救助法對於可得特定之受救助人所負之救助作為並無不作為之裁量餘地，因此，社會救助法尚非課行政機關一定之救助義務」，並無不作為之裁量餘地，那是不是就有義務？這兩個句子，前後是不是有矛盾？

黃老師：對！對！這個是要檢討一下。

李老師：這個我也看到了，他文句可能有誤，但意思應該是行政機關雖然有作為義務，但是這個作為義務卻不是賦予人民請求權，我想是這個意思吧。

趙老師：還有一個，社會救助法第二十五條在整個論文裏重複了七次，重複的太厲害了。

黃老師：因為這整個是以這個為核心的。

趙老師：還有第二十六條也是，我想是不是只要將全文引一次，不必全部都引。

黃老師：謝謝大家的集思廣益。

李老師：黃老師，我還想回到前面緊急命令的地方。在第五頁下

面第六頁上面，這裡談到總統發布緊急命令，但並沒有授權發布緊急命令執行要點，所以執行要點應該是職權命令。職權命令在台灣的執行上應該還是有外部效力，但是依據行政程序法的規定，他已經回歸常態，職權命令應該是行政規則，行政規則是沒有對外發生法規範的效力，但我們的執行要點還是有對外的效力。我的想法是，以後再發布緊急命令時，應該就要有授權發布執行要點的規定。

黃老師：這也是有人建議應該要制定緊急命令法，將發布的要件和配套措施，整個的監督，實行的期間等等，整個都要有一套制度。

林老師：這中間有很多東西需要檢討，例如錢亂搞，沒有授權發布執行要點，這些都要批判。

李老師：黃老師，這篇論文有個建議是我們應該加強社會保險，十二頁和五十一頁都提到了，可見這是一個本篇的重點。其實目前對於建立天然災害社會保險制度，他分成兩個部分，一個是罹難災民的慰助，另一個是房屋倒塌的部分。就罹難災民的慰助部分，他說可以改成「維持家庭生計者死亡」之家庭保險型式，其實現在在台灣的社會保險制度裡面已經有了，祇是沒有年金化而已，採一次給付的方式，比如說我們的勞保、公保裡面都是，以後我們國民年金保險開辦以後，甚至對遺屬都有年金的保障。不需要另外因為天然災害而死亡的社會保險。還有文章裏面對保險的觀念似乎不太清楚，他說如果有社會保險，老百姓與人民的關係是建立在一個保險契約上，這不是保險契約關係，這是一個公法上的債之關係，這是依法成立的，不是依據個人的意思表示而成立的。

林老師：最後，我要提的就是，房屋倒塌鑑定的行政措施有沒有簡化？認定的標準為何？另外還有六十三頁的最後提到

德國莫塞爾何氾濫時，一萬馬克實屬必要之額度，並沒有要求須樣樣提出收據證明。在我們這次各部會的措施中，有無類似的情形的？有的話，依據為何？對的話，下次可以照樣做。不對的話，要把它批判一下，這樣會比較接近實務。

趙老師：對！鑑定的標準不同常引起糾紛。

林老師：最重要的就是體系架構，按照這體系組織來做，綱舉目張，再把各部會的措施套進來，一目了然。好啦，就是這樣啦。如果沒有問題我要走了。

黃老師：還有任何指教嗎？今天謝謝大家。

吳信華教授提供書面意見（中正大學法律學系教授）

- 一、頁五至六：若認行政院之「九二五緊急命令執行要點」係「聯權命令」，則直接認其具有外部效力，可拘束人民權義，（頁六），是否妥當？（頁十八以下就此雖有再探究，但似未釐清）
- 二、頁十（及頁三十以下）：認社會救助法§25 非為人民主觀公權力，論述依法理可資贊同，但如此是否減損本法之本旨？有無其他替代條或補充性規定？
- 三、頁三二：社會救助法§25 並未課予行政機關作為義務，個人看法略有不同，固然依條文文字並未使行政機關達到有必須作為之情形，但若依本法目的觀之，行政機關若可不作為，人民須因無主觀公權利而無法請求，則本條之規範意義即喪失殆盡，是否有違社會救助行政機關應積極作為之本旨。同時若依法條規範目的不能導出行政機關已無不作為之可能性，則對其不作為人民亦不能請求國家賠償，是否於人民權利保障不周？
- 四、頁三十六：
  - （一）死亡慰助金金額一百萬元，本文以為，此在無法律明定金額之情形下，應屬行政裁量之一部分，若不違反行政之目



的及原理原則，似即難認為不妥。同時救助重點在於因地震而死亡之人，故不論其生前資力如何，均即有給予之必要，此似為社會救助之重點所在，故此處個人淺見以為，似應不存在「應為差別待遇（應按資力而給予不同之慰問金額），而不為差別待遇（不論資力一律給予一百萬元）」之不平等情形。

（二）以死亡人數計算而分發慰問金額未必有違反平等權之情形。固然頁三六所舉之例似有不公，但吾人若顧及若某人親人死亡愈多，則所受心靈上傷害亦愈大，故本情形是否即認為有不具合理正當之差別對待而即認為違反平等權，應可再予探究。

五、頁四三（配合頁五十之具體建議）依台灣省天然災害救助金核發標準，天然災害支給標準，死亡每名新台幣二十萬元。此是否為人民可得請求之主觀公權利？九二一大地震後，人民若依行政機關所發之一百萬慰問金，可否再依此而請求？依此衍生：各不同社會救助法制間若有要件上競合情形，應如何處理？社會救助法制間有無制定總則性法律為基礎性規定之必要？（此是否屬本研究之範疇？）

李惠宗教授提供書面意見（逢甲大學教授）

一、頁 31 以下，論及請求救助係為「主觀公權力」或「反射利益」，乃以釋字第 469 號解釋為依據，出發點似有檢討的餘地，因釋字第 469 號解釋主要係在解釋「行政不作為」之「違法性」與「有責性」，但請求救助並非此類問題，甚為明顯。本建議書認為，此須從「國家保護義務」著眼，以辯證國家對人民是否有最低的保護義務，就此司法院大法官釋字第 472、422、477 號等解釋，可作為理論的依據。如果以「國家保護義務」為出發點，則人民之請求救助，乃屬「原始的股份請求權」，而非「衍生的股份請求權」。

二、第四章「救助措施合法性與合理性之探討」，深切討論此次救災所採行的措施欠缺公平性，特別是違反平等原則的問

題，深表贊同。其中論及對「死亡者數」作為發放對象，確實不妥，蓋死者已矣，但生者何堪。但本研究報告似未提出具體的慰撫標準，本人建議，或可以「倖存者對罹難者生活需求依賴程度」為標準，此種標準主要在避免「暴發戶式的救濟」，而是在建立一個持久關懷的救助制度。藉此標準可建立一個量化表，但此一量化表，數據需在經濟上有其依據（本建議書建議參考所得稅之親屬寬減額）：例如倖存者年紀尚幼，自然應給予較久的救助，已近成年，則可減少救濟年限，因各階段有不同需求，亦應列入考慮，是已或可考慮如下表（對配偶之補助以五年為期，對未成年子女救助可考慮至其成年為止）。如果罹難者並無遺下須待扶養之人，僅為其慎重處理後事即為以足。

倖存者對罹難者生活需求依賴程度年救助金參考表

配 偶	子 女 出生至五歲	子 女 六至十二歲	子 女 十三至十八歲	子 女 十九至二十歲
72000*5 年	72000	72000+10000	72000+30000	72000+40000
備 註	基本生活救助	另加教育補助費		

- 三、如果以一次給付之方式發給未成年人，應學習日本為該未成年人成立信託基金，值得贊同。
- 四、房屋半倒全倒慰助金之發放，研究報告見解值得贊同，但實務上居然以「現住戶」為對象，實屬違反「事物本質」，建議於頁 37 部份，加以評述。
- 五、發放房屋半倒全倒的標準與安全鑑定的標準不同一，造成實務上的困擾。建議可一併討論。
- 六、此次濟災之捐款使用的監督，亦宜法制化。此不僅可是用於此次災害，亦可適用於日後其他天然災害或重大人為災害，一時求償無門者（例如二十年前的一連串的煤礦災變）。本建議書期望可以看到具體而微的「人民指定用途捐獻使用監督條例」之類的建議。

## 附錄八 監察院糾正案文

監察院 公告

發文日期：中華民國八十九年五月十八日

發文字號：(八九)院台交字第 892500167 號

附件：如文

主旨：公告糾正九二一集集大地震之災後房屋毀損鑑定、慰助金及補償費發放、行政機關涉有重大違失案。

依據：本院交通及採購、內政及少數民族兩委員會第三屆第十三次聯席會議決議及監察法施行細則第二十二條規定。

公告文件：糾正案文乙份。

院 長 錢 復

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院

貳、案由：有關九二一集集大地震之災後房屋毀損鑑定、慰助金及補償費發放、行政機關涉有重大違失等情乙案。

參、事實及理由：

據報載：八十八年九月三十日內政部發文要求村里長和村里幹事鑑定房屋全倒或半倒，十月五日行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）去函表示要派專業技師協助認定，十月十四日行政院九二一震災災後重建推動委員會（以下簡稱重建委員會）又去函指稱鑑定標準以村里長及村里幹事認定為主；惟十月二十五日財政部卻又行文各受災縣市政府，規定受災戶要向金融單位辦理貸款展期必須提出具有專業技師鑑定的房屋受災證明始可為之。有關災後房屋鑑定之權責單位為何？鑑定工作之依據為何？分哪些階段？若在全倒、半倒認定上有疑義是否應依重建委員會安置組的鑑定結果為主？房屋鑑定與後續之慰助金、房屋租金發放有何關係？目前鑑定工作進度為何？又內政部八十八年十月一日以台（八八）內營字第八八七四七九二號函訂定「九二一大地震受災

區建築物危險分級評估作業規定」，函中略謂：「應緊急召集評估人員進行建築物危險分級評估，該評估結果並非做為住屋全倒、半倒慰助金核發之依據。為免混用，原八十八年九月二十六日台（八八）內營字第八八七四七二五號函頒訂之評估標準業以八十八年九月二十九日台（八八）內營字第八八七四七六號函撤銷在案。」前揭所謂「評估人員」是何身分？目前災後房屋由何人進行鑑定？前後兩份評估作業規定有何不同？為何朝令夕改，令地方政府無所遵循？另該部於八十五年二月五日即以台（八五）內營字第八五七二二二號函頒「震災後建築物危險分級及其使用評估基準」，如今發生地震卻棄之不用，另頒「九二一大地震受災區建築物危險分級評估作業規定」，且權責不明，一改再改，其實情為何？及發放慰助金、房屋租金之法令依據為何？權責單位為何？由何機關發放？何人領取？目前辦理進度等情。案經本院八十八年十一月十六日向工程會及內政部洽閱相關卷證資料，本案調查委員為瞭解災後中央密集發布政策與地方各鄉鎮市執行之落差，並於十二月八、九兩日不經預先告知，赴台中、南投縣市各鄉鎮市及機關（台中縣豐原市、東勢鎮、大里市、台中市、行政院九二一震災災後重建推動委員會、大坑地區、南投縣草屯鎮、內政部中部辦公室、埔里鎮、魚池鄉、集集鎮、中寮鄉、南投市）訪查災區有關房屋毀損鑑定、救助金、慰問金及房屋租金發放之實際作業情形，經由實際探訪所得之資料，另於同月十三日假本院四樓第四會議室約詢工程會企劃處楊錫安處長、內政部社會司蕭玉煌司長、營建署建管組郭高明組長、鄭元良科長、民政司黃麗馨副司長、太平市江連福市長、工務課長黃發智、民政課長葉素卿、主計主任潘麗玉及相關承辦人員。又有關緊急命令與社會救助法之適用性問題部分，另於八十九年四月二十一日假本院三樓第三會議室約詢九二一震災災後重建推動委員會劉兆玄執行長（請假）、行政院公共工程委員會蔡兆陽主任委員（請假、由李建中副主任委員代理）、內政部簡太郎常務次長（請假）、內政部社會司蕭玉煌司長、營建署林益厚署長及相關主管人員到院說明，謹臚陳其違失情形如下：

一、行政院九二一震災災後重建推動委員會並未發揮統一事權作用，各行政機關各行其是，行政命令紊亂，造成災後重建工作衍生諸多缺失，亟待改進

行政院設立九二一震災災後重建推動委員會，其目的在於依據緊急命令統一事權，以完成迅速救災、重建、復原等工作。綜觀八十八年十月五日第七次會議各縣市鄉鎮首長所提出問題及本院赴台中、南投縣市各鄉鎮市（台中縣豐原市、東勢鎮、大里市、台中市、大坑地區、南投縣草屯鎮、埔里鎮、魚池鄉、集集鎮、中寮鄉、南投市）及相關機關（重建委員會、內政部中部辦公室）訪查災區有關房屋毀損鑑定、救助金、慰問金及房屋租金發放之實際作業情形，由實際訪談及各級政府所提供之資料可知，本次九二一震災行政院暨所屬機構行政命令之紊亂最令人詬病，其中又以內政部所屬營建署、社會司、行政院公共工程委員會等發布有關房屋鑑定與慰助金發放之相關行政命令最為紊亂嚴重，造成災後鑑定工作及慰助金發放諸多困擾。

（一）內政部行政命令紊亂情形

查九二一大地震發生後有關全倒半倒之房屋鑑定及慰助金之發放原係由內政部負責，內政部八十八年九月二十六日以內營字第八八七四七二五號函表示九二一大地震建築物危險分級評估作業標準，全部倒塌之建築物或第一階段評定結果列為危險（張貼紅色標誌）者，得判定為發給住戶全倒救助及慰問金。列為需注意（張貼黃色標誌）者，得判定為需發給半倒救助及慰問金。該函內容顯示發給住戶全倒救助及慰問金與第一階段鑑定息息相關。其後該部營建署發現與相關法令相互牴觸，即於八十八年九月二十九日以台（八八）內營字第八八七四七六號函表示，『按「震災後建築物危險分級評估」係為減少地震後餘震造成二次災害，應緊急召集評估人員進行建築物危險分級評估工作，涉房屋安全與否之認定，極為審慎，有二階段評估。至全倒及半倒係依房屋毀損情況作為發放不等救助及慰問金之依據，與前者並無必然關係，爰撤銷旨揭部函。』其函要點顯然推翻前函之意旨。後內政部八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八八二三

七號函所附附件「縣鄉(鎮、市、區)村(里)九二一震災住屋勘查報表」，依前函意旨(台(八八)內營字第八八七四七六號函)表示勘查報告表格式應由村里長、村里幹事及管區警員會同填報，並由鄉(鎮、市、區)首長核定。行政院八十八年九月三十日台八十八內字第三六一七九號函、內政部八十八年十月一日以台(八八)內營字第八八七四七九二號函所訂定「九二一大地震受災區建築物危險分級評估作業規定」均表明應召集評估人員進行建築物危險分級評估，且該評估結果並非做為住屋全倒、半倒慰助金核發之依據，而應以八十八年九月二十九日台(八八)內營字第八八七四七六號函為主。

(二) 行政院公共工程委員會行政命令紊亂情形

八十八年十月一日重建委員會任務調整，將房屋鑑定工作轉而交由行政院公共工程委員會續辦，除於八十八年十月五日(八八)工程企字第八八一五六二七號函表示由技師於一星期內完成協助各鄉、鎮、市、區公所辦理九二一地震受災戶住屋全倒及半倒之認定工作外，並於八十八年十月六日(八八)工程企字第八八一五六三一號函發布需由技師簽證之住屋全倒及半倒之勘查報表，循社政系統按內政部八十八年九月三十日台(八八)內社字第八八八五四六五號函回報。後公共工程委員會也發現其所公布勘查表與內政部(社會司)所發「縣鄉(鎮、市、區)

村(里)九二一震災住屋勘查報表」相互牴觸，於八十八年十月七日以(八八)工程企傳字第0九三0號函撤回八十八年十月六日函所附勘查報表並予以作廢。迄至八十八年十月十二日重建委員會以(八八)建委安字第一五四號函謂：「技師協助勘定受災情形，並填具報表及簽認。」對於住屋全倒半倒鑑定權責復又再產生疑惑。嗣經內政部於八十八年十月十四日台內社字第八八三四六八三號函再度表明目前由建築師或各類專業技師所進行之住屋檢測工作，係作為安全鑑定之用，非為住屋全倒半倒核發依據，其後重建委員會八十八年十月二十五日(八八)建委安字第四七號函亦持相同見解，表明對於村里長、村里幹事及管區警員會勘後無法認定全倒、半倒者，可專案申請協助，由重建

委員會指派專業人員前往協助，若有其他不同參考意見，亦由原判定之首長定奪。惟財政部於同日卻發布台財融第八八七六五九六五號函房屋貸款需依專業技師對所轄受災房屋鑑定全倒及半倒之報告影本為據。造成如係由首長判定之全倒或半倒則無法辦理房貸，除與前揭行政命令牴觸外，更嚴重影響災民權益。後重建委員會於八十八年十月二十九日（八八）建委字第一八四號函重申房屋全倒、半倒鑑定複查部分僅作參考，慰助金之發放仍以內政部八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八八二三 七號函為準。

（三）重建委員會對於相關行政命令，未統一先予研擬，即由各行政機關發布，造成災後各項安置工作亂象叢生，重建委員會難辭其咎。

綜上所述，可知行政院設立九二一震災災後重建推動委員會並未發揮統一事權之功能，造成同一部會如內政部部函中對於慰助金發放依據做不同之說明，其內部行政單位社會司及行政機關營建署復為不同解釋，迄至重建委員會營建組由營建署改由行政院公共工程委員會接手時又公布含意未明之勘查表，造成各級政府各行其是，甚至如財政部認為需以專業技師對所轄受災房屋鑑定全倒及半倒之報告作為銀行放款之參考，影響災民權益，造成災民諸多困擾。重建委員會在本次九二一大地震並未發揮應有之功能，對於相關行政命令之發布未經各機關提出所需工作項目，統由行政院政策衡酌後，以行政院院函發布，使行政命令間產生相互抵觸矛盾，造成賑災、重建諸多問題，延宕慰助金發放期程，造成災後各項安置工作亂象叢生，重建委員會難辭其咎，亟待改進。

二、慰助金與租金之發放未兼顧國家整體財政與憲法第七條平等權之維護

（一）憲法、緊急命令（含執行要點）及社會救助法對人民因自然災害所為救助之規定。

憲法第十五條規定：「人民之生存權應予保障。」又憲法增修條文第十條第八項：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作；對於社會救助和國

民就業等救濟性支出應優先編列」，國家對於因大規模自然災害所產生人民生命財產損害，依現行社會救助法第四章急難救助第二十一條第二款規定：「戶內人口遭意外傷害致生活陷入困境。」第二十三條：「前二條之救助以現金給付為原則；其給付方式及標準，由省（市）主管機關定之，並報中央主管機關核備。」第五章第二十六條規定：「省（市）或縣（市）政府應視災情需要，依下列方式辦理災害救助：六、其他必要之救助。」另關於救助經費之編列，該法第三十六條規定：「辦理本法各項救助業務所需經費，應由各級政府分別編列預算支應之。」本次九二一大地震，政府於九月二十五日發布緊急命令並設立重建委員會負責救災重建、八十八年十月二十一日(地震一個月後)，通過十四點「緊急命令執行要點」該要點第三點規定：「緊急命令第一點所定救災、重建計畫統籌支用項目如下：（四）受災戶之慰助、補貼及減免。」故對於本次救災慰問金及租金發放並非完全由地方政府為之，而係由行政院統籌支用，必要時並得由中央各機關逕行執行，合先敘明。

（二）人身及財產慰助應本於補充性、最低限度支援、限定性（排富）、資源有效利用等原則辦理

本次九二一大地震政府給付之人身慰助金及財產慰助金暨房屋租金，論其實質尚非僅屬平日政府慰問金，而係透過緊急命令為依據，回復災民正常生活為目的，包含生活重建基金性質，以公益性為基礎所為之直接給付，其理念與社會救助相通。憲法增修條文第十條第八項亦同此旨趣。國家對於受災個人之救助依行政法理係屬給付行政或社會福利行政之一環，應在兼顧國家財政與人民需求下，以補充性為原則。國家之責任範圍以最低限度支援為原則，故必須考量給付行政中有無過度禁止原則之適用。另對於給付之對象、內容、性質亦應加以區隔，否則有違憲法第七條平等權之內涵，司法院釋字第四八五號解釋：「憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。促進民生福祉



乃憲法基本原則之一，此觀憲法前言、第一條、基本國策及憲法增修條文第十條之規定自明。立法者基於社會政策考量，尚非不得制定法律，將福利資源為限定性之分配。惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。」亦同前揭旨趣。

(三) 行政院所為各項慰助違反前項所列原則，核有不當

本次九二一震災綜觀行政院暨所屬機關作為，諸如：

1. 人身慰助金任意提高至災民或家屬死亡（失蹤）者每人一百萬元，重傷者每人二十萬元。
2. 財產慰問金提高至每戶發給「住屋全倒慰助」二十萬元（由中央政府負擔）；有關：受災戶住屋屋頂瓦片連同椽木塌毀面積超過三分之一；或鋼筋混凝土造住屋屋頂之樓板、橫樑因龜裂毀損，非經修建不能居住；或住屋修建費用為重建費用之百分之五十以上者。受災戶住屋因遭砂石掩埋或積砂泥，其面積及深度達簷高二分之一者，則每戶發給「住屋半倒慰助」十萬元（由中央政府負擔）。
3. 原住民因受災死亡，檢具死亡證明書及戶口名簿影本，每人補助五萬元；另因受災重傷，檢具住院證明書及戶口名簿影本，每人補助三萬元。

上列事項，至十二月二十三日止，中央政府核撥經費至各災區政府已達三〇三億餘元，占本年度中央政府總預算歲出金額二兆二、三四八億元之一、三六%，各縣市政府及鄉鎮市公所已發給受災戶之慰助金亦高達二七四億餘元，顯未基於大法官解釋之平等、有效、最低限度支援等原則，對於現今國家整體財政赤字而言無異雪上加霜。衡諸日本政府處理阪神大地震，依其「受災者生活重建法」第二條第三條規定：「以房屋全倒或相當損害之

災戶為限，年收入在 500 萬日幣以下之災戶，支給 100 萬日幣；年收入在 500 萬日幣以上 800 萬日幣以下，且戶主為 60 歲以上之災戶支給 50 萬日幣」等。我國政府處理九二一大地震，對於慰助金及租金發給標準，行政機關並未基於統計精算，任意加碼，發放金額高出日本甚多，且與部分年收入較高受益人之基本生活需求並不相當，顯有超過必要限度而給予明顯過度照顧之嫌。又行政院支付慰助金及租金對象及範圍亦未斟酌其財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，而僅以受益人身分作為區別對待之唯一依據，對於給付行政中未設排富條款及原住民特別慰助金加給，並未基於事物之本質有其實質正當理由，有違憲法第七條平等權規定，均有不當之處。

三、行政院在未完成災後建築物危險分級評估工作前，即進行發放各項救助，使「社會救助」嚴重影響建築物危險分級評估之「技術鑑定」，造成災後各項安置工作亂象叢生，民怨不斷

(一) 行政院九月廿七日指示有關危樓鑑定、危險房屋拆除、臨時住宅、購買國宅、勞宅、租賃住宅租金發放、延期繳還房屋貸款本息期間等改由工程會負責，該會復行文內政部有關震災後第二階段評估作業，暫緩執行，俟研究後再議辦理，惟迄未實施，而種下「社會救助」嚴重影響「技術鑑定」惡果

為減少地震後餘震造成二次災害，並安定民心，政府立即著手辦理建築物危險分級評估工作，由重建委員會安置組（行政院公共工程委員會，以下簡稱工程會）負責推動相關工作。內政部營建署於八十八年十月一日以台（八八）內營字第八八七四七九二號函訂頒「九二一大地震受災區建築物危險分級評估作業規定」，供各地方政府執行建築物危險分級評估工作，依該作業規定，評估係分兩階段進行。該署自九月二十一日起即協調建築師、土木技師、結構技師、大地工程技師等公會動員所屬會員及中興工程顧問公司、中華顧問工程司等機構，協助各地方政府辦理第一階段評估工作。至十月八日止，計動員四千七百七十六人次，

完成第一階段評估作業，各地方政府辦理震災後建築物危險分級評估之棟數為五萬二千七百五十棟；包括經評估為危險者一萬五千三百一十一棟、須注意者一萬二千七百八十二棟、安全者二萬四千六百五十七棟。第二階段評估對象，依前揭作業規定，除建築物已倒塌提報為立即拆除外，以第一階段評估結果為危險之建築物為原則。

惟九月廿七日該署奉行政院交下之指示：九二一地震災害重建工作由重建委員會辦理，依該會任務編組分工，有關危樓鑑定、危險房屋拆除、臨時住宅、購買國宅、勞宅、租賃住宅租金發放、延期繳還房屋貸款本息期間等係由工程會主政之安置組負責。該會於八十八年十月七日以（八八）工程企字第八八一五四七五號函內政部，為全力動員建築師及相關技師辦理住屋全倒、半倒認定工作，有關震災後第二階段評估作業，暫緩執行，俟研究後再議辦理，惟迄未實施，而種下「社會救助」嚴重影響「技術鑑定」惡果，全倒與半倒爭議叢生。舉其犖犖大端如次：專業技師判定後受災戶不滿、要求改判者有之，住戶聚眾抗爭陳情者有之，各公會團體鑑定結果南轅北轍，忽而全倒、忽而半倒者有之，專業技師迫於住戶壓力，索性填具若干種勘查表，要住委會自行挑選，擇一向社會局查報者有之，住委會主委不堪住戶壓力，上吊自殺者有之。案經本案調查委員於八十八年十二月八、九兩日赴台中、南投縣市各鄉鎮市訪查災區，實地瞭解災後中央密集發布政策與地方各鄉鎮市執行之落差，發現災後建築物危險分級評估此等純粹技術性的工作，在盲目的社會救助下，全倒、半倒認定標準，在執行上竟成「紅單全倒、黃單半倒」，「全倒從嚴半從寬」一類之草率與偏差，顯與內政部八十八年十月一日以台（八八）內營字第八八七四七九二號函所謂：「應緊急召集評估人員進行建築物危險分級評估，該評估結果並非做為住屋全倒、半倒慰助金核發之依據。」不符。

（二）所有慰（補）助均全繫於住屋全倒半倒之判定，而住屋全倒半倒之鑑定工作復未依評估作業規定完成，在龐大附加利益誘惑下，嚴重影響地方首長所為之全倒半倒認定，徒

### 使民怨不斷

本院於八十九年四月二十一日約詢九二一震災災後重建推動委員會劉兆玄執行長（請假）、行政院公共工程委員會蔡兆陽主任委員（請假、由李建中副主任委員代理）、內政部簡太郎常務次長（請假）、內政部社會司蕭玉煌司長、營建署林益厚署長及相關主管人員時，內政部營建署林益厚署長說明有關住屋全倒半倒認定之困難在於除了慰助金、房屋租金補貼外尚有許多附加利益，例如：購屋重建貸款，期限最長二十年，額度每戶最高三百五十萬，一百五十萬元以內部分，利息全免，超過一百五十萬元部分，按年利率三%固定利率計算；修繕貸款，額度最高一百五十萬元，按年利率三%固定利率計算；房屋稅、地價稅、所得稅及遺產稅等賦稅減免（財政部）；國宅優惠申購（內政部營建署）；受災戶之役男得申請徵服國民兵役（內政部役政司）；地震受災戶義務役官士兵得辦理停役、提前退伍（國防部）；提供受災地區民眾就業協助（行政院勞工委員會）；健保費免繳、醫療費用專案補助（行政院衛生署）；優先協助受災學生順利就學（教育部）等。經查「行政院重要救援措施手冊」有關本次地震之救援項目，林林總總計有二十五大項之多，即便是先進福利國家亦不遑多讓。在如此龐大附加利益誘惑下，自會嚴重影響地方首長所為之全倒半倒認定，又因住屋全倒半倒第二階段鑑定工作並未實施，所有有關全倒半倒僅停留在第一階段「目視」鑑定之紅單危險、黃單須注意、綠單安全等粗糙結果上，而各項慰（補）助又依此結果核發。至此，基於保障人民生命財產安全，純為減少地震後餘震造成二次災害並安定民心之住屋安全鑑定，淪為全倒、半倒發放各項慰助金之唯一憑藉，且未發揮預期目標，重建委員會處置顯未盡週延，實有可議之處。

四、有關住屋全倒、半倒慰助金及房租津貼發放，由於中央各相關單位政策搖擺不定，造成發放作業困難。重建委員會統籌辦理九二一地震災後重建工作，不思依法有效推動各項業務，救災政令密集反覆，有明顯瑕疵，應檢討改進

本案調查委員為瞭解災後中央密集發布政策與地方各鄉鎮市

執行之落差，於十二月八、九兩日不經預先告知，赴台中、南投縣市各鄉鎮市訪查災區有關房屋毀損鑑定、救助金、慰問金及房屋租金發放之實際作業情形，其中大里市公所向本院調查委員提送之震災工作報告指稱，有關住屋全倒、半倒慰助金及房租津貼發放，該報告第三頁記載「政策搖擺不定，房屋鑑定及房租津貼認定標準一再更改，造成審核發放之困難。」茲依該報告及中央各相關單位之發文，列舉有關房屋鑑定標準政策搖擺不定事證如下：內政部八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八八二三七號函所附附件「縣鄉（鎮、市、區）村（里）九二一震災住屋勘查報表」，查該勘查報告表格式係由村里長、村里幹事及管區警員會同填報，並由鄉（鎮、市、區）首長核定。內政部八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八八五四六五號函謂：「各村里幹事應於八十八年十月五日前完成查報。目前由建築師或專業技師所進行之住屋檢測工作係作為建築物安全鑑定之用，非為住屋全倒、半倒慰助金核發之依據。」

行政院公共工程委員會八十八年十月五日（八八）工程企字第八八一五六二七號函謂：「請貴會（司、公司）儘速依建築師法第二十四條或技師法第十三條動員所屬建築師及技師於一星期內完成協助各鄉、鎮、市、區公所辦理九二一地震受災戶住屋全倒及半倒之認定工作。」（惟查該勘查報告表並無建築師或專業技師可資簽認之處）行政院公共工程委員會八十八年十月七日（八八）工程企傳字第0九三0號傳真函謂：「貴公所辦理九二一震災住屋勘查作業請依內政部所發「縣鄉（鎮、市、區）村（里）九二一勘查報表」辦理查報，本會八十八年十月六日（八八）工程企字第八八一五六三一號函所附勘查報表予以作廢。」推動委員會八十八年十月十二日（八八）建委安字第一五四號函謂：「技師協助勘定受災情形，並填具報表及簽認。」財政部八十八年十月二十五日台財融第八八七六五九六五號函謂：「請提供專業技師對所轄受災房屋鑑定全倒及半倒之報告影本供承辦銀行參考。」重建委員會八十八年十月二十九日八八建委字第一八四號函謂：「房屋全倒、半倒鑑定複查部分僅作參考，慰助金之

發放仍以內政部九月三十日公文為準」。

綜上可知，有關住屋全倒半倒係由鄉（鎮、市、區）首長定奪，相關慰助金及房租津貼之發放亦由鄉（鎮、市、區）首長核定，惟地方首長並無房屋安全鑑定專業知識，渠亦不敢專擅，於是再動員建築師及相關專業技師辦理鑑定及簽認，財政部亦以此技師之簽認內容作為辦理各項優惠貸款、國宅優惠申購、企業融資之依據。若依內政部營建署八十五年二月五日以台（八五）內營字第八五七二二二號函頒「震災後建築物危險分級及使用評估基準」分階段辦理安全鑑定，建築師及相關專業技師尚可對住屋損害程度作量化的評估判定。經查震災發生之初，該署亦確是如此辦理，惟第一階段評估工作進行中該署便接獲行政院交下之指示略謂：「為全力動員建築師及相關技師辦理住屋全倒、半倒認定工作，有關震災後第二階段評估作業，暫緩執行，俟研究後再議辦理。」（工程會於八十八年十月七日以（八八）工程企字第八八一五四七五號函內政部）。原本依行政院八十三年八月四日台（八三）內字第三二五二號函核定之「災害防救方案」及前開「震災後建築物危險分級及其使用評估基準」所建立之災後建築物危險分級評估準則及緊急評估人員動員計畫配套措施，僅因八十八年九月二十七日行政院不諳實際災情之片面指示破壞無遺，其後救災政令之密集反覆對受災戶而言，不啻是二次傷害，徒令地方政府無所適從，受災戶民怨不斷，重建委員會統籌辦理九二一地震災後重建工作，不思依法有效推動各項業務，救災政令密集反覆，殊屬不當。

五、內政部警政署未依台灣省防救天然災害及善後處理辦法相關規定督促所屬辦理勘查地震災後轄區受災情形，面對鄉鎮公所之要求協助，部分警察單位猶宣稱「尚無相關法令或行政命令授權警察單位認定居民居住事實，因此，警勤區佐警以不會同或協助認定為宜」顯昧於法令，置身事外，怠於職守，其違失甚明，應依法酌情議處

查台灣省防救天然災害及善後處理辦法第三十六條第一項規定：「以村（里）為單位，於災害發生時，由村（里）長、村（里）

幹事及警員全面調查其轄區受災情形，必要時得請執行中心指派工程人員協助；對於有緊急搶救、搶修（險）之必要者，應向轄區執行中心報告。各權責單位除對其轄區內有必須緊急搶救、搶修（險）之災害，隨時配合處理外，並於災後五日內列表報告其轄區內各項公共設施因災害受損須復建之工程。」又卷查內政部八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八八二三 七號函所附附件「 縣 鄉（鎮、市、區） 村（里）九二一震災住屋勘查報表」，該項勘查報告表格式係由村里長、村里幹事及管區警員會同填報，並由鄉（鎮、市、區）首長核定。

惟經本院調查委員八十八年十二月八日赴台中縣東勢鎮實際瞭解，依東勢鎮公所提供台中縣警察局東勢分局於八十八年十一月十日以（八八）東警戶字第八六二 號函復該所略謂：「依據台中縣九二一災後重建委員會八十八年十月十四日（八八）建委自第八號函解釋『房屋全倒半倒慰助基金發放係以災前戶籍登記為準且實際居住於受災戶之現住戶，至如未設籍而有實際居住之事實者，得以切結書由村里長認定後申領』，已明文規定認定權責，尚無相關法令或行政命令授權警察單位認定居民居住事實，因此，警勤區佐警以不會同或協助認定為宜。」逢此巨變，部分警察單位面對鄉鎮公所之要求協助，竟宣稱「尚無相關法令或行政命令授權警察單位認定居民居住事實」「警勤區佐警以不會同或協助認定為宜」顯昧於法令，置身事外、怠於職守，其違失甚明，應依法酌情議處。

## 天然災害救助措施之研究



## 附錄九 出國報告書

### 壹、美國

報告人：李文朗

在本研究計劃期間，本人利用春節休假，經由我國駐美辦事處服務組（江國強組長）之安排，到華府拜訪美國聯邦緊急管理署（FEMA, Federal Emergency Management Administration），並且道至附近之德拉瓦大學災變研究中心（Disaster Research Center, University of Delaware），商討國際研究合作計劃。

美國災害防治及緊急救助工作，極其完備，經驗豐富，獨步全球。最值得我國借鏡之處，簡扼言之，有兩大制度之發展。第一就是美國已經建立一套從中央到地方全面性的緊急管理系統。聯邦政府有固定之充裕預算與人員，負責緊急事故之統籌與協調；不像我國僅是臨時性之任務編制，由高高在上的行政院副院長兼任。表面上看很好，其實不實用。

另外，美國經驗值得我國借鏡之處，就是其完備之災害防治法，稱之為：The Robert T. Stafford Disaster Assistance and Emergency Relief Act.總共有五章，七十七頁，極詳細規定及勾畫全國之緊急管理事宜。其重大之立法精神，就是促進政府，企業，與自願團體之三元整合體系。例如 5154 款就有規定：地方災害之防治必須盡早落實民間房屋保險制度，兩者互相掛鉤，才不致于災變之後，發生「強迫銀行概括承受」之現象，或者住宅「全倒半倒」之難題。

### 貳、日本

報告人：蕭淑芬

- 一、目的：收集日本阪神大地震後新制定之天然災害救助法令及其相關學術論述。
- 二、期間：八十九年二月十一日至二月二十二日
- 三、地點：兵庫縣縣政府

住址：兵庫縣神戶市中央區下山手通 5-10-1  
日本國立大阪大學豐中校區大學部、法學部圖書館  
住址：大阪府豐中市待兼山町 1-6  
日本國立神戶大學震災文庫  
住址：神戶市灘區六甲台町 2-1  
私立早稻田大學高田圖書館  
住址：東京都新宿區西早稻田 1-6-1  
大藏省印刷局東京 大手町日本政府刊行物服務中心  
住址：東京區千代田區大手町 1-3-2

#### 四、成果：

- (一) 兵庫縣政府提供「阪神 淡路大震災關連法案」一覽表
- (二) 於上述各大學、震災文庫、政府刊行物服務中心收集法案與相關學術論述表列如下：

##### 1. 資料類

阪神 淡路大震災與律師公會之活動 (第一集)

阪神 淡路大震災與律師公會之活動 (第二集)

##### 2. 書籍類

阿部泰隆『大震災 法 政策』(日本評論社, 1996年)。

阿部泰隆『行政 法 (下)【新版】』(有斐閣, 1999年)。

甲斐道太郎編著『大震災 法』(同文館, 2000年)。

第一法規出版『法令解說資料總攬』160號。

第一法規出版『法令解說資料總攬』168號。

第一法規出版『法令解說資料總攬』176號。

荒木誠之『社會保障法讀本』(有斐閣, 1996年)。

喬本宏子『福祉行政 法』(尚學社, 1995年)。

宇山勝儀『社會福祉 法 行政』(光文社, 1996年)。

社會保障研究所編『社會福祉 市民參加』(東京大學出版會, 1996年)。

法律時報第 67 卷第 9 號特集『阪神 淡路大震災 法』(日本評論社, 1995年)。

法律時報第 68 卷第 7 號特集『震災復興法』(日本評論社, 1996 年)。

法律時報第 69 卷第 12 號特集『阪神淡路大震災三年』(日本評論社, 1997 年)。

### 3. 論文類

工藤達朗「自然災害保護求憲法上權利」公法研究 61 號。

浦部法穂「被災者對『公的援助』憲法」『自由正義』1997 年 8 月號。

小山剛「震災國家責務」公法研究 61 號。

伊賀興一「『災害被災者等支援法』論點」, 『公的援助法』實現 — 』事務局出版, 1997 年。

安本典夫「災害復興法災害復興焦點」公法研究 61 號。

伊賀興一「災害被災者等支援法案災害保障」『自由正義』1997 年 8 號

伊賀興一「被災者生活再建援助法案」法律時報 69 卷 6 號。

伊賀興一「災害救助法災害被災者等支援法案」法律時報 69 卷 12 號。

福崎博孝「地震、噴火、津波災害對國民的保障制度」『自由正義』1997 年 8 號。

阿部泰隆「大震災對策(憲)法解釋法政策」公法研究 61 號。

阿部泰隆「災害被災者生活再建支援法案(上)(下)」1119 號、1121 號。

池田恒夫「震災對策復興法制展開軸震災法學課題 1」法律時報 69 卷 12 號。

池田恒夫「震災對策復興法制展開軸震災法學課題 2」法律時報 70 卷 1 號。

池田恒夫「震災對策復興法制展開軸震災法學課題

3」法律時報 70 卷 2 號。

池田恒夫「震災對策 復興法制 展開軸 震災法學 課題

4」法律時報 70 卷 4 號。

池田恒夫「震災對策 復興法制 展開軸 震災法學 課題

5」法律時報 70 卷 7 號。

池田恒夫「震災對策 復興法制 展開軸 震災法學 課題

1」法律時報 70 卷 8 號。

出口俊一「大整理 激甚災害 個人補償—被災地 兵庫  
要求 國會 屆 (一)」『賃金 社會保障』1235 號。

出口俊一「大整理 激甚災害 個人補償—被災地 兵庫  
要求 國會 屆 (二)」『賃金 社會保障』1237 號。

出口俊一「大整理 激甚災害 個人補償—被災地 兵庫  
要求 國會 屆 (三)」『賃金 社會保障』1239 號。

和章平「災害 都市計畫法制 見直 」公法研究 61 號。

大田直史「災害應急體策 組織 體制 課題」公法研究 61  
號。

庄谷怜子「大規模災害 公的扶助——雇用 營業、生活機  
盤 崩壞 生活保護——」『社會保障法 13 號』(法律文化  
社, 1998 年)。

## 五、說明

此次出國至日本收集資料、本計畫訪問神戶市政府與日本政府總務廳等相關單位，然有鑑於阪神大地震之受災地域遍及兵庫縣境內，於是改訪兵庫縣政府。至於總務廳之訪問行程，由於未事前通知，致訪問未果，於是改至東京 大手町日本政府刊行物服務中心收集資料。

## 附錄十 被災者生活再建支援法

公布：平成 10 年 5 月 22 日法律第 66 號

### 目次

- 錫則（第一條-第二條）
- 被災者生活再建支援金 支給（第三條-第五條）
- 被災者生活再建支援基金（第六條-第十七條）
- 斂 補助等（第十八條-第十九條）
- 豪則（第二十條-第二十一條）
- 罰則（第二十二條-第二十四條）

### 附則

#### 第一章 錫則

##### （目的）

第一條 法律、自然災害 生活基盤 著 被  
 害 受 者、 煩碧的理由等 自立  
 生活 再建 困 覆、都道府萱  
 相互扶助 棋鯨 蛞出 基金 活用 被災者生  
 活再建支援金 支給 措置 定  
 、 自立 生活 開始 支援 目的

##### （定義）

第二條 法律、次 各寔 準 用語 意義、癩  
 該各寔 定

一 自然災害 暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津  
 波、噴火 他 異常 自然現象 生 被害

二 被災世謨 政令 定 自然災害、 居住  
 住宅 全葬 世謨 他 同等 被害 受  
 認 世謨 政令 定

## 第二章 被災者生活再建支援金 支給

(被災者生活再建支援金 支給)

第三條 都道府萱、癩該都道府萱 嚟域內 被災世謨  
世謨 次 各寔 準 世謨主 覆  
、自立 生活 開始 必要 煩費  
政令 定 充 、癩該各寔 定  
額 超 額 被災者生活再建支援金 (以下「支  
援金」 ) 支給 行 。  
一 癩該世謨 算者 錫理府令 定 算  
定 璋入 合計額 (次寔 、「璋入合計額」  
。 ) 五百坳晚以下 世謨 百坳晚  
二 璋入合計額 五百坳晚 超 八百坳晚以下 世謨  
、 世謨主 年齡 六十碟以上 (璋  
入合計額 五百坳晚 超 七百坳晚以下 世謨  
、 世謨主 年齡 四十五碟以上六十碟未  
坪 世謨 含 ) 又 錫理府令 定 要援護世  
謨 五十坳晚

(支給事務 委託)

第四條 都道府萱、議莘 議決 煩、支援金 支給 楮  
事務 全部 第六條第一項 規定 基金 委託  
。  
都道府萱 (癩該都道府萱 前項 規定 支援金  
支給 楮 事務 全部 第六條第一項 規定 基  
金 委託 場合、癩該基金) 、支援金  
支給 楮 事務 一部 市蠓村 委託

(政令 委任)

第五條 支援金 額 算定基準 他支援金 支給 楮 必要  
事項、政令 定 。

### 第三章 被災者生活再建支援基金

(指定等)

第六條 內閣錫理大臣、被災者生活再建支援法  
 目的 民法(明治二十九年法律第八十九號)——  
 法人、次條規定業務(以下「支援業  
 務」)適正確行認  
 申請、全額限、  
 被災者生活再建支援基金(以下「基金」)  
 指定。  
 內閣錫理大臣、前項規定指定  
 、自治大臣協議。  
 內閣錫理大臣、第一項規定指定  
 、基金名簿、住所及事務所所在地公示  
 。  
 基金、名簿、住所又事務所所在地所更  
 旨內閣錫理大  
 臣出。  
 內閣錫理大臣、前項規定出  
 、廢該出係事項公示。

(業務)

第七條 基金、次準業務行。  
 一 第三條規定支援金支給都道府萱(第四  
 條第一項規定支援金支給楮事務全  
 部基金委託都道府萱除)覆、廢該  
 都道府萱支給支援金額相廢額交付  
 行。  
 二 第四條第一項規定都道府萱委託受支  
 援金支給行。  
 三 前二號業務附屬業務行。

(費用 支伎)

第八條 基金、第四條第一項 規定 都道府 委託  
受 支援金 支給 行 、支援金 支給 要  
費用 金額 支伎。

(運用資金等)

第九條 基金、支援業務 運採 必要 煩費 財源 運  
用 得 運用資金 設 。

都道府 基金 覆、前項 運用資金 充  
必要 資金、相互扶助 棋 踏、世 謨 醒  
他 地域 事情 考慮、 出 。

都道府 前項 規定、基金 支援業務  
運採 必要 認、基金  
覆、必要 資金 出。

(運採委員 任)

第十條 基金、運採委員 任 。

次 準 事項、運採委員 議決 煩

。

一 次條第一項 規定 業務規程 作成及 斥更。

二 第十二條第一項 規定 事業計 書及 障支預算書  
作成及 斥更

運採委員 前項 定、支援業務  
運採 格 重要事項、基金 代表者 諮問  
殺 審議、又 基金 代表者 意見 述

。

運採委員 委員、都道府 知事 全 斷的連合組織  
推薦 都道府 知事 充 。

(業務規程 認可)

第十一條 基金、支援業務 行、癩該業務 開始前  
、癩該業務 擇施 格 規程(以下 條 第  
「業務規程」) 作成、內閣 錫理大臣  
認可 受 。



、同迂 。

內閣錫理大臣、前項 認可 業務規程 支援  
業務 適正 確 擔 擔施上不適 癩 認  
、 業務規程 庁更 命

業務規程 記載 事項、錫理府令 定 。

(事業計脰等)

第十二 基金、每事業年度、錫理府令 定  
、支援業務 楮 事業計脰書及 璋支予算書 作  
成、內閣錫理大臣 提出 。

庁更 同迂 。

基金、錫理府令 定、每事業年度終了後、支  
援業務 楮 事業報告書及 璋支決算書 作成、  
內閣錫理大臣 提出 。

(嚙分煩理)

第十三 基金、支援業務 係 煩理 他 煩理 嚙  
分 整理 。

(秘密保持義務)

第十四 基金 役員若 職員又 職 者  
、第七 楮第二 業務 楮 知 得 秘密 漏

(報告)

第十五 內閣錫理大臣、支援業務 適正 擔施 確保  
必要 認、基金 覆、癩該  
業務又 資産 儀況 楮 必要 報告

(監督命令)

第十六 內閣錫理大臣、支援業務 適正 擔施 確保  
必要 認、基金 覆、支援  
業務 楮 監督上必要 命令

(指定 取消 等)

第十七條 內閣總理大臣、基金、法律又、法律、基金、命令若、質分、違反、第六條第一項指定（以下、條、指「指定」。）取消。  
第六條第二項規定、前項規定指定取消、準用。  
內閣總理大臣、第一項規定指定取消、旨、公示。

#### 第四章 蕪 補助等

（蕪 補助）

第十八條 蕪、第七條第一項規定、基金交付額、及同條第二項規定、基金支給、支援金額二分一、相癩額補助。

（蕪 配慮）

第十九條 蕪、第九條第二項及第三項規定、基、都道府、萱、基金、覆、蛞、出、晚、滑、行、適、切、配、慮。

#### 第五章 豪則

（公課 禁止）

第二十條 租稅、他、公課、支援金、支給、受、金、蟀、標準、課。

（政令 委任）

第二一條 法律、定、法律、擇、施、必要、事項、政、令、定。

#### 第六章 罰則

第二二條 第十四條規定違反者、一年以下懲役又五十坳晚以下罰金、質。

第二三條 第十五條 規定 報告、又 裂偽 報告者、二十坳晚以下 罰金 質<sub>㉞</sub>。

第二四條 基金 代表者又 基金 代理人、使用人 他 蝨業者、基金 業務 楮 前條 違反行為、行為者 罰<sub>㉞</sub>、基金 覆、同條 刑 科<sub>㉞</sub>。

附則

( 施行期日等 )

第一條 法律、公布 日 起算 六月 超 範圍內 ㄱ 政令 定 日 施行、第三條 ( 第四條第一項 規定 支援金 支給 楮<sub>㉞</sub> 事務 委託 場合 含。 ) 規定、 法律 施行 日 算<sub>㉞</sub> 年度 翌年度以降 年度 ㄱ、都道府 萱 基金 覆<sub>㉞</sub> 資金 蛞出 日 內閣錫 理大臣 告示<sub>㉞</sub> 日以後 生 自然災害 被災 世謨 世謨 適用<sub>㉞</sub>。

( 腹討 )

第二條 自然災害 住宅 全半莽 世謨 覆<sub>㉞</sub> 住宅再 建支援 在 方、錫合的 見地 腹討 行、 必要 措置 講 ㉞。

以上

質植等 見、 ㄱ手醒<sub>㉞</sub> 是非\_\_\_\_ ㄱ知 下。

## 天然災害救助措施之研究

## 附錄十一 阪神 淡路大震災 楮連 成立 法律

### 基本方針 組織

法律 名憲	法律 概要	公布日 施行日
阪神 淡路大震災復興 基本方針及組織 楮 法律	復興 基本理念( 嶺 地方公共藥蟲 協同 、阪神淡路地域 生活 再建、煩碧復興、安全 地域 、活力 楮西圈 再生 擇現 ) 阪神 淡路復興覆策本部設置及 組織	7.2.24 公布 公布日 施行 ( 施行日 5 年間 )

### 財源覆策

阪神 淡路大震災覆質 特別 財政援助及助成 楮 法律	激甚災害法 「公共土木施設災害復蛙事業等 楮特別 財政援助等」 規定 適用 以下 施設復蛙事業 嶺 補助等 警察施設、病院、公立火葬場、公立 畜場、水道、一般 棄物質理施設、消防施設、公立 社福祉法人 社福祉施設、中央卸 市場、工業用水道施設、商店街振興組合等 共同施設、神戸港指定法人 管理施設、改良住宅等、都市施設 脚療保高等 一部負繫噁、保高料 免除等 中小企業信用保高 補率 引 上 、無繫保 無保証人保高 別珂設定等 設備近代化資金 新規借入金 償還期間延長 商工組合中央金庫 災害復蛙貸付 貸付限度額 引上 住宅金融公庫 災害復興貸付 据置期間 受付期間延長等 平成 7 年度 碟入欠菜等債 行 可能  船員保高 失業保高金等支給 特例措置 適用 內定者 雇用安定事業等 規定 適用	7.3.1 公布 公布日 施行
阪神 淡路大震災覆質 平成 6 年度 公債 行 特例等 楮 法律	平成 6 年度 公債 行 特例措置 財政法第 4 楮第 1 項 書 規定等 行 公債 、平成 6 年度 一般葦計補正予算 見懸 租稅璋入 減少 補、及 癩該補正予算 追加 碟出 財源 充、癩該補正予算 嶺葦 議決 煩 金額 範圍內、平成 7 年 6 月 30 日 公債 行 行、4 月 1 日以降 行 公債璋入 6 年度所簞 碟入	7.3.1 公布 公布日 施行
平成 6 年分 地方	平成 6 年度分 地方交付稅 錫額並 一般葦計	7.3.1 公布

天然災害救助措施之研究

交付稅 錫額 特 例等 楮 法律	交付稅及 歛苳稅配付金特別葦計 榜入金 額 特例平成 6 年度分 普通交付稅 錫額及 特 別交付稅 錫額 特例	公布日 施行
---------------------	---	--------

被災市街地復興特 別措置法	都市計脰 被災市街地復興推進地域 定、2 年 以內 建築行為等 制限 行 復興共同住宅嚟(共同住宅 建設 際 宅地共 有) 土地嚟脰整理事業 清算金 住宅 給付 可能	7.2.26 公布 公布日 施行
被災嚟分所有建物 再建等 楮 特別措置法	大規模 災害等 嚟分所有建物 全部 滅失 場合 敷地共有者等 5 分 4 以上 多醒決 建物 再建、等	7.3.24 公布 公布日 施行

稅金 (減免 優遇措置)

阪神 淡路大震災 被災者等 係 蕪稅楮係法律 臨 時特例 楮 法 律	所得稅法 特例 住宅家財等 損失 平成 6 年分 錫所 得金額等 豪損控除 事業用資產 損失、平成 6 年分 事業 所得等 必要煩費 算入 災害減免法 特例 住宅又 家財 甚大 被害 受 者 、平成 6 年 被害 受 所得 稅 減免 受 楮稅法 特例 被災者 係 楮稅 納期限延長 救援物資 時間外通楮 際 臨時開耀手醒料免除	7.2.20 公布 公布日 施行
阪神 淡路大震災 被災者等 係 蕪稅楮係法律 臨 時特例 楮 法 律 一部 改正 法律	所得稅 法人稅楮係 被災者向 優良貸賃住宅 割增償葦 被災代替資 產等 特別償葦 覆象 定 被災市街地復興土地嚟脰整理事業 被災市街地復 興土地嚟脰整理事業等 係 課稅 特例 特定 事業用資產 買換 場合等 課稅 特 例 他 相糧稅、贈苳稅、地笠稅 係 特例等	7.3.27 公布 公布日 施行
災害被害者 覆 租稅 減免、藹 璋猶予等 楮 法律 一部 改正 法律	所得稅 燬減免除又 藹璋猶予等 適用覆象所得 限度額 引 上 (600 劫晚 1,000 劫晚) 上、 所得稅 燬減免除 場合 限度額 次 引 上 (全額免除 300 劫晚 500 劫晚、1/2 燬減 450 劫晚 750 劫晚、1/4 燬減 600 劫晚 1,000 劫晚)	7.2.20 公布 公布日 施行

附錄十一 阪神 淡路大震災 楮連 成立 法律

地方稅法 一部 改正 法律	資產 受 損失 金額、平成 6 年分 損 失金額、平成 7 年度以後 年度分 個人住民 稅 豪損控除及 豪損失控除 受	7.2.20 公布 公布日 施行
地方稅法 一部 改正 法律	萱民稅、市蠟民稅、事業稅、不動產取得稅、固定資 產稅、都市計脰稅 係 特例	7.3.27 公布 公布日 施行

雇用覆策

阪神 淡路大震災 受 地域 被災失業者 公共事業 就沚 促進 楮 特別 措置法	被災地域 失業者 多醒 生 生 地域 擇施 公共事業 、沚 大臣 使用 沚 者醒 被 災失業者醒 比率(吸璋率) 定	7.3.1 公布 公布日 施行 (施行日 5 年 間)
--	---	--------------------------------------

選街 延期

阪神 淡路大震災 伴 地方公共藥 蟲 議莘 議員及 長 選街期日等 臨時特例 楮 法律	特定被災嚟域內 地方公共藥蟲 平成 7 年 3 月 1 日 5 月 31 日 間 任期 垲了 議莘 議員又 長 任期垲了 選街 期日 平成 7 年 6 月 11 日	7.3.13 公布 公布日 施行
--	---	---------------------

期限延長

阪神 淡路大震災 伴 許可等 有 躲期間 延長等 楮 緊急措置法	震災被災者等、行政上 腺利益 回復又 保全 期間 垲了日 延長等 行 (平成 7 年 1 月 17 日以降 垲了 平成 7 年 6 月 30 延 長可)	7.3.1 公布 公布日 施行
阪神 淡路大震災 伴 民事調停法 調停 申立 手醒料 特例 楮 法律	罹災都市借地借家臨時質理法適用地域、震災 生 癩日 住所、居所、採業所又 事務所 有 者 震災 楮 紛錘 民事調停 申 立 場合 申立手醒料 免除	7.3.17 公布 公布日 施行 (7.1.17 賻及 適用)
阪神 淡路大震災 伴 法人 破產 宣告及 莘社 最 低資本金 制限 特例 楮 特別 措置法	震災 被害 債務超過 法人 覆 、一定期間破產宣告 (9.1.16 )大阪府、兵庫萱 本店 所在 株式莘社、 有限莘社、最低資本金 楮 猶予期間 延長	7.3.24 公布 公布日 施行

政府 組織

	法律名憲	法律 概要	繫癩省耀 公布日 施行日
--	------	-------	--------------------

天然災害救助措施之研究

1	阪神 淡路大震災復興基本方針及組織楮法律	內閣錫理大臣 本部長 阪神 淡路復興覆策本部 設置、楮係地方公共藥蟲 行 復興事業 蕪 支援 他楮係行政機楮 復興覆策 錫合調整等 行。 蕪 地元 一蟲 適切 役割分繫 下 復興覆策 推進	國土耀 平成7年2月24日 公布日 施行 (施行日 5年 間)
---	----------------------	--	---

税金(減免 優遇措置)

	法律名憲	法律 概要	繫癩省耀 公布日 施行日
2	阪神 淡路大震災被災者等 係 蕪稅楮係法律 臨時特例 楮 法律	所得稅法 特例 住宅家財等 損失、平成6年分 錫所得金額等 豪損控除 控除 事業用資產等 損失、平成6年分 事業所得等 必要煩費 算入 災害減免法 特例 住宅又 家財 甚大 被害 受 者 、平成6年 被害 受 所得稅 減免 受 楮稅法 特例 被災者 係 楮稅 納期限 延長 等 被災者 覆 救援物質等 執務時間外 通 楮 際 臨時開耀手醒料等 免除 等	大警省 平成7年2月20日 公布日 施行
3	阪神 淡路大震災被害者 係 蕪稅楮係法律 臨時特例 楮 法律 一部 改正 法律	所得稅楮係 財形靈蓄、財形年金 一定 要件 下 購及 課稅 行 特例。 法人 破產宣告、葦社 最低資本金 制限特 例法 適用 受 葦社等 利益等 資本組 入 係 配癩 非課稅措置等 適 用期限 平成9年3月31日 延長 特例 家屋被災 給苾所得者等、住宅取得 使用者等 貸付 無利子、低利子 場合 煩碧的利益等、所得稅 課 特例。 被災市街地復興土地嚙脰整理事業 施行 場合、個人 所有 土地 換地質分 、住宅等 取得 場合、一定 要件 下 取得笠額 引煤 課稅 楞 延 等 特例。 住宅取得促進稅制 覆象住宅 震災 居 住不可能 場合、6年間 控除期間 、酸存期間 引 糧 同稅制 適用	大警省 平成7年3月27日 公布日 施行



	<p>特例。          法人稅楮係          法人稅額 震災損失金額 覆殺 部分          金額 還付 措置 特例。          法人 受 利子 配癩等 係 所得稅額          控除等 特例。          中間申告書 確定申告 提出期限 同一          場合、中間報告 提出 免除 特例。          被災地 被災者向 優良賃貸住宅          、割増償萃 認 特例。          事業用 取得 資產 、一定 要件          下 特別償萃 認 特例。          被災市街地復興推進地域內等 施行          復興土地嚙脰整理事業 施行嚙域內          土地、公共施設等 用 供 場合 覆笠          取得 場合 特別控除 特例。          事業用資產 買 換 、一定 要件          下 做縮記帳 課稅 楞 延 認          特例。          居住用財產及 事業用資產 買 換 特例等          予定期間 2年 範圍內 延長 特例。          相糧稅、贈苳稅楮係          相糧稅及 贈苳稅 申告期限 延長 行 特          例。          相糧稅 取得笠格 課稅 特例 適用          特例。          地笠稅楮係          被災 建物等 用 供 土地等          地笠稅 免除。          被災 土地 地笠稅 免除 。          水道等 煩碧活動基盤施設 被害 供給          蠅 場合、地笠稅 減免 。          殺急移設住宅 用 供 土地 地笠稅 免          除。          被災建物 代替 取得 建物 所有腺          保存登記、移繫登記、抵癩腺設定登記等 登          記免許稅 特例。          消費稅 課稅事業者選鎗 出書等 提出 係          適用楮係 特例。          消費稅 中間申告書 確定申告書 提出期限          同一 場合、中間申告書 提出 免除。          地方公共藥蟲等 行 特別貸付 係 消費賃</p>	
--	--	--

天然災害救助措施之研究

		借 楮 契約書 印紙稅 免除。	
4	災害被害者 覆 租稅 減免、藹 璋猶予等 楮 法律 一部 改正 法律	所得稅 煨減免除又 藹璋猶予等 適用覆 象所得限度額 引 上 600 坳晚 1000 坳晚 所得稅 煨減免除 場合 所得限度額 引 上 全額免除 300 坳晚 500 坳晚 2 分 1 煨減 450 坳晚 750 坳晚 4 分 1 煨減 600 坳晚 1000 坳晚	大警省 平成 7 年 2 月 20 日 公布日 施行
5	地方稅法 一部 改正 法律	資產 受 損失 金額、平成 6 年分 損失金額、平成 7 年度以後 年度分 個人住民稅 豪損控除及 豪損失控除 受	自治省 平成 7 年 2 月 20 日 公布日 施行
6	地方稅法 一部 改正 法律	萱民稅、市蠔民稅 財形靈蓄等 不適格函出 係 利子割 額 還付請求 還付。 確定優良住宅地等予定地 款渡 困 場合、2 年以內 一定 期間 定 特例。 事業稅 中間申告納付等 期限 確定申告納付等 期 限 同一 場合、中間申告納付 免除。 不動產取得稅 公採住宅等 用 供 保留地 取得、共有 持 分 取得 清算金 庠 住宅等 取得 、非課稅措置。 固定資產稅、都市計脰稅 被災住宅 敷地以外 土地、住宅用地 使用 事、地方 稅法 住宅用地 特例 適用。 移換地等 覆殺 蝨前 土地、被災住宅 用地 場合、癩該移換地 被災住宅用地 地方稅 特例措置 適用。 被災 償萃資產 庠 取得 場 合固定資產稅 課稅標準 減額。 被災 家屋等 庠 取得 場 合、固定資產稅及 都市計脰稅 減額。	自治省 平成 7 年 3 月 27 日 公布日 施行

街

	法律名憲	法律 概要	繫癩省耀 公布日 施行日
7	被災市街地復興特 別措置法	都市計脰 被災市街地復興推進地域 定	建設耀 平成 7 年 2 月 26 日

附錄十一 阪神 淡路大震災 楮連 成立 法律

		<p>都市計脰 定 日、建築行為等 制限 行 (2年以內) 推進地域內、建築行為等 制限期間 內 土地 形質 斥更又 建築物 建築 使 用 場合、知事 許可 受</p> <p>推進地域內 行 土地 嚙脰 整理事業 、 共同住宅 建築 宅地 集約 交付 清算金 代 住宅 給付 新 事業手法 可能 住宅被災市蠓村 嚙域內、公採住宅 入居資格 特例 設</p>	
8	被災嚙分所有建物 再建等 楮 特別措置法	<p>政令指定災害 嚙分所有建物 全部 滅失 場合、敷地共有者等 5分 4以上 多醒決 建物 再建 政令指定災害 嚙分所有建物 全部 滅失 場合、敷地共有者等 一定 場合 除、共有物分割請求 政令指定災害 嚙分所有建物 大規模 一部滅失 場合、建物及 敷地 楮 買取請求腺 行使 時期、 政令 施行日 1年煩過後</p>	<p>法務省 平成7年3月24日 公布日 施行</p>

財源覆策

	法律名憲	法律 概要	繫癩省耀 公布日 施行日
9	阪神 淡路大震災 覆質 平成6年度 公債 行 特 例等 楮 法律	<p>1.既定 法律等 公債、平成6年度 一般莘計補正予算(第2寔) 蕪莘 議決 煩 金額 範圍、平成7年6月30日 公債 行、4月1日以降 行 公 債璋入 6年度所竄 磔入。</p> <p>2.財政法第4楯第1項 書 規定 行 公債、6年度 一般莘計補正予 算(第1寔) 蕪莘 議決 煩 金額 超、 同予算(第2寔) 議決 煩 金額 達 額 公債 行 平成7年6月30日 行 、4月1日以降 行 公債璋入 6年度所竄 磔入。</p>	<p>大警省 平成7年3月1日 公布日 施行</p>
10	阪神 淡路大震災 覆質 特別 財政援助及	<p>1.特定被災地方公共藥蠓「激甚災害 覆質 特別 財政援助等 楮 法律」第3楯第1項 規定 適用</p>	<p>國土耀 平成7年3月1日 公布日 施行</p>

天然災害救助措施之研究

	助成 楮 法 律	2.以下 施設復甦事業 嶄 補助等 警察施設、病院、公立火葬場、公立 畜場、水道、一般 棄物質理施設、消防施設、公立 社 幸福祉法人 社幸福祉施設、中央卸 市場、工業用水道施設、商店街振興組合等 共同施設、 神戸港指定法人 管理施設、改良住宅等、都市 施設 3.脚療保高等 一部負繫金、保高料 免除等 4.中小企業信用保高 補率 引 上、無 繫保 無保証人保高 別珂設定等 5.設備近代化資金 新規借入金 償還期間延長 6.商工組合中央金庫 災害復甦貸付 貸付限 度額引 上 等 7.住宅金融公庫 災害復興貸付 据置期間、受 付期間 延長等 8.平成 7 年度 磔入欠 等債 行 可能 。 9.船員保高 、失業保高金等 支給 特 例措置 適用 10.内定者 雇用安定事業等 規定 適用	
11	平成 6 年度分 地 方交付稅 錫額 特例等 楮 法 律	1.平成 6 年度分 地方交付稅 錫額並 一般 莘計 交付稅及 歛苾稅配付金特別莘計 摺入金 額 特例 設 。 2.平成 6 年度分 普通交付稅 錫額及 特別交 付稅 錫額 特例 設 。	自治省 平成 7 年 3 月 1 日 公布日 施行
12	阪神 淡路大震災 受 地域 被災失業 公共事業 就 促進 楮 特別 措置法	1.被災地區 失業者 多醒 生 生 恐 地域 擲施 公共事業 、伊 大臣 使用 伊 者醒 被災失業者醒 比率 定 。	伊 省 平成 7 年 3 月 1 日 公布日 施行 施行日 5 年

選街延期

	法律名憲	法律 概要	繫癩省耀 公布日 施行日
13	阪神 淡路大震災 伴 地方公共藥 蟲 議莘 議員及 長 選街期日等 臨時特例 楮 法律	特定被災嚟域內 地方公共藥蟲 平 成 7 年 3 月 1 日 5 月 31 日 間 人竣 坪了 議莘 議員又 長 任 期坪了 選街 期日 平成 7 年 6 月 11 日 。 (統一地方選街日)	自治省 平成 7 年 3 月 13 日 公布日 施行

附錄十一 阪神 淡路大震災 楮連 成立 法律

	平成7年4月23日 平成7年6月11日 覆象地方公共藥蟲、特定被災嚙域内(災害救助法適用 10市10嚙)自治大臣指定市嚙及 市嚙 包括 府萱限。 【假屋市(長、議)神戸市(議)西宮市(議)】	
--	---	--

期限延長

	法律名憲	法律 概要	緊癩省耀 公布日 施行日
14	阪神 淡路大震災 伴 許可等有 躲期間 延長等 楮 緊急措置法	震災被災者等、行政上 腺利利益 回復又 保全 期間 埤了日 延長等行。 存糧期間 平成7年1月17日以降 埤了 平成7年6月30日 延長。 (覆象者及 埤了日 告示 指定被災者等 申出 埤了日 指定) 平成7年1月17日 同年4月27日 履行義務 震災 履行 場合同年4月28日 履行 場合 行政上、刑事上 責任 問。 上記措置 煤糧 行 必要 場合、義務 期限 政令 定。	錫務耀 平成7年3月1日 公布日 施行
15	阪神 淡路大震災 伴 民事調停法 調停 申立 手醒料 特例 楮 法律	罹災都市借地借家臨時質理法 規定 適用 地域、震災 生癩日 住所、居所、採業所又 事務所 有 者、震災 起因 民事 楮 紛錘 裁判所 民事調停申立 場合、申立 手醒料 免除。 、 手醒料 納 者、返還。 期間 平成7年1月17日 平成9年3月31日 罹災都市借地借家臨時質理法 地域 【10市10嚙+播磨嚙】	法務省 平成7年3月17日 平成7年1月17日  法務省
16	阪神 淡路大震災 伴 法人 破産 宣告及 華社 最	震災 被害 債務超過 法人 (法人 精算中 場合、支罔 不能 場合、自己破産 申立 場合 除) 覆	法務省 平成7年3月24日 公布日 施行

天然災害救助措施之研究

	<p>低資本金 制限 特例 楮 法律</p>	<p>、一定期間破產宣告 、法人 理事等 、破產 申 立 義務 負 。</p> <p>期限 平成 9 年 1 月 16 日</p> <p>震災 生 日 大阪府及 兵庫 萱 嚙域內 登記 本店 所在 株式 莘社及 有限 莘社 、最低資本金 楮 猶 予期間 延長 。</p> <p>猶予期間 平成 8 年 3 月 31 日 平成 9 年 3 月 31 日</p>	
--	----------------------------	---	--

## 附錄十二 「天然災害救助措施之研究」 期末報告學者專家座談會紀錄

- 一、開會時間：八十七年七月二十日（星期四）下午二時
- 二、開會地點：行政院研考會七樓簡報室
- 三、主席：紀副主任委員國鐘（楊處長秀娟續代）
- 四、紀錄：張淑華
- 五、出（列）席人員：
  - （一）學者專家（依姓氏筆劃順序排列）：
    - 王教授正（中正大學社會福利學系）
    - 王副總執行長端正（李組長玉華代；慈濟基金會）
    - 林教授子儀（提書面意見；台灣大學法律系）
    - 彭教授懷真（東海大學社會工作學系）
    - 劉教授宗德（政治大學法律學系）
    - 盧教授政春（東吳大學社會學系）
    - 劉副主計長三錡（黃研究委員耀生代；行政院主計處）
    - 蕭司長玉煌（曾副司長中明代、王科長肇發；內政部社會司）
    - 林副縣長萬億（楊局長素端代；台北縣政府）
    - 陳局長婉真（李科員誌寬代；南投縣政府社會局）
    - 陳局長邦彥（請假；台中市政府社會局）
  - （二）研究小組
    - 黃教授啟禎（東海大學法律系）
    - 蕭助理教授淑芬（東海大學法律系）
    - 劉研究助理家玲（東海大學法律系）
    - 陳研究助理美蘭（東海大學法律系）
  - （三）本會人員
    - 楊處長秀娟
    - 林副處長秀雲
    - 廖專門委員麗娟

鄭專員清照

六、主席致詞：略

七、研究小組報告：略

八、發言要點（依發言順序）：

（一）王教授正：

1. 本研究主題為「天然災害救助措施之研究」，研究的重心應在於救助措施，但本報告內容多是在探討法律問題，且天然災害救助相關問題中，很重要的財源問題，本研究並未加以著墨，建議增加探討。
2. 研究結果多是提出問題，未見對問題的解決有所建議意見，例如建議事項中提出慰助金金額一百萬元未洽當的問題，卻未提出應如何訂定標準；有關捐款問題亦僅提出批評，未提出解決的方法，為提高研究成果的政策參考性，應再提出具體的建議事項。
3. 有關組織的問題，研究結果認為不應再成立新的組織，新政府也提出「小而美」的政府理念。惟報告中又提出中央與地方政府社政組織人力不夠健全的問題，難以期待政府部門能經常性的推展災害救助的工作計畫；本人建議有關現行組織人力問題，可考量納入民間的力量，作更深入的檢討；在制度面，應可將社會役研議導入現行制度中，畢竟增加政府機關員額似乎是不太可能。
4. 報告中提及社會救助不夠細緻，對於災民的認定、救助金的發放標準均提出質疑，本人認為這部分應授權給相關機關單位予以彈性處理，如制度規範的太細密，則交易成本可能過高。
5. 有關貸款、房屋重建、租稅補貼等應是與民眾直接相關的權益，本研究並未著墨，請參考酌予納入。
6. 國民年金應儘速推動，因其對於孤兒、殘障、死亡等給付已有所規劃，應可以涵蓋處理本研究提到慰助金發放對象所引發的問題，請研究小組參考。

（二）主席：



1. 社會救助的財源應不是問題，主要是缺乏執行法規的依據，提供研究小組參考。
2. 有關立法部分，立法院已通過「災害防救法」，請提供研究小組參考。

(三) 彭教授懷真：

1. 政府的財源有限，為解決財力困窘的情形，應善用民間的力量。例如石岡鄉鄉長在競選時即為其鄉民投保，因此，在九二一震災發生後，該鄉鄉民均得到保險公司的理賠金。
2. 頁八六、八七之三、妥善規劃救助者人力資源，提出承辦救助業務人力不足，無足夠人力對申請救助個案背景或現況進行調查。本人建議類此事項應可委託專業團體進行資料查證的工作，善用民間的力量，不須政府投入龐大的人力。
3. 頁一三八、一三九，提到社會救助不應是齊頭式利益均霑的方式，應詳細精算考量社會救助的性質、對象的年齡、財力等狀況。本人建議對於類此個案管理問題，應由社工團體發揮力量，尤其現在的戶政資料皆已充分建置，對於特殊個案家庭的基本資料，可由社工團體與戶政單位相互配合來進行查證工作。
4. 社會救助的精神是在於救命、救急或救窮，應予以釐清；例如國軍的涉入是屬於救命，應不須納入報告中探討，救窮可用以工代賑或其他方式進行，社會救助的重點則應放在救急。

(四) 劉教授宗德：

1. 本研究的期程過短，委託單位在設計題目與委託對象的考量上，如未兼顧到研究成員間不同學術專業的搭配性，則對研究方向與結果可能會有所限制，此請委託單位考量。
2. 本研究方向似過於零碎，缺乏明確的研究體系，從研究小組的成員來看，多是法律背景的學者專家，本人建議應從行政法學的角度切入，將主題分為（一）源理、（二）組

- 織、（三）作用、（四）救濟等四大部分探討為宜。
3. 報告的第七章、第八章探討日本、美國等相關法制部分，應移到前面章節為宜；第二章章名應為「...法律基礎」或「...法源依據」？請酌予參考調整。
  4. 淡江大學公行系蔡秀卿助理教授曾在一九九九年十二月「台灣行政法學會」年度報告中，提出「災害救助行政」的報告，其中有論及預算來源的資料，建議參考納入報告第三章或第四章探討。
  5. 頁三五，第一段的敘述較為零亂，建議酌予潤飾；第二段所用的文字似乎過於激烈，建議予以刪除。
  6. 頁五，有關第二段所提「第一次權利保護」的敘述，該「第一次權利保護」是與「第二次權利保護」相互比較的，「第一次權利保護」是屬訴願及行政訴訟，「第二次權利保護」是屬國家賠償或損失補償，在此引用「第一次權利保護」，可能會造成對於國家賠償、損失補償是否有「第二次權利保護」的誤解，本文應不須提及該敘述，請參考修正。
  7. 頁五七，第二段所述「公法人概為行政機關」的敘述似有誤，公法人應不是行政機關，請參考修正。
  8. 頁六五，小結第七、八行起所述「受給權為反射利益.....基於『平等原則所轉化之主觀公權利』，可主動請求國家機關為特別給付」的結論，恐會引起爭議；研究結果認為受給權有公法上的請求權，惟前提又認為受給權為反射利益，須透過行政機關特權式的決定，再經過平等處理、行政自我拘束，最後變成平等原則轉化的主觀公權利。此結論未加以引註，是否為學界的定論，有待商榷；基本上，學界一般是認為災害救助、社會救助應是種權利即屬給付請求權，上述請再斟酌。
  9. 頁一三，所述日本「災害救助法」的制定源起是否為「關東大地震」？請再查證。因關東大地震是在二次大戰前，昭和二十二年（一九四七年）則是在二次大戰後，該敘述

的二個時間點有所不符。

- 1 0 .頁一一八，第三段第二行「...卡特總統的『推定』下，成立 FEMA...」，其「推定」的文字應修正為「推動」。
- 1 1 .頁二 四，（四）強化內閣的組織，第三行「...內閣危機管理監...」應修正為「內閣危機管理官」。
- 1 2 .有關志工或委託專業團體的問題，本人曾做過「政府業務委託民間辦理」的研究計畫，有關政府業務委託民間辦理的類型、程序、法制化對於本研究應屬重要的範疇，建議納入研究範圍。

（五）盧教授政春：

- 1 .本研究涉及相當多的法規，整體看來，本報告欠缺總體觀，災害救助係防災、救難、救助、復健總體體系的一部分，不能過度游離討論，應一併探討彼此間的關係。
- 2 .研究資料偏重法律文獻，相關法規競合的問題則未探討；社會救助及相關社會安全文獻過少且舊，應可再充實。
- 3 .天然災害的救助應區分平時與緊急狀況，本研究似乎是著重在九二一震災的緊急狀態，如是，則本研究的主題應配合修改為「緊急情況下天然災害救助措施之研究」。
- 4 .本研究欠缺明確的研究目的與結構為前導，本人建議將「前言」改為「緒論」，將研究目的具體化，並強化概念闡釋與相關理論的探討。
- 5 .本報告第七章、第八章對於日本、美國法制的探討，應可放到前面章節，合稱「外國相關體制與措施」。
- 6 .頁五七，末段所述社會救助是在維持最低生活水準的推論有誤。對照社會救助法第一條的立法目的是在照顧低收入及救助遭受急難或災受害者，協助其自立；第八條則是對於週期性社會給付的規定，亦即社會救助也包含了平時的救助；檢視本項推論是過度擴張解釋社會救助法的規定。
- 7 .對於社會救助法，期待研究小組能在報告中深入檢討，強化結論與建議，使建議具體可行。

（六）曾副司長中明：

1. 社會救助有關災害的救助規定，並非九二一大地震才產生的，在社會救助法第二十五條已規定災害救助的範圍，第二十六條則是關於災害救助的辦理方式；本研究的探討範圍似乎已超過社會救助法的範圍，請予以釐清研究的範圍。
2. 第四章「救助措施合法性與合理性之探討」的內容，係以九二一地震為例，本章檢討的範圍應從過去的案例著手，了解社會救助主要的類型有哪些，例如颱風、火災應是歷年來天然災害救助最多的情形。
3. 頁六四，第四項「民間捐款之監督」中，提出制定「民間指定用途捐贈慈善基金設置與管理條例」的建議，應予以修正，因內政部已研擬「勸募管理條例（草案）」。
4. 頁七，第三段敘及因為精省，使得九二一震災指揮執行體系發生問題的論點恐非適宜；九二一震災期間，社會救助措施發生的問題，精省應只是原因之一，更值得探討的是災區地方政府本身也是受災戶，地方政府的行政體系無法發揮應有的功能。
5. 頁七、七一、七二，探討生活扶助、醫療補助、急難救助等三項內容，可能與災害救助有關，但非屬絕對相關，因前述三項是可以於平時提出申請的。

(七) 黃研究委員耀生：

1. 本研究重點，係針對九二一震災或一般性災害發生時的救助措施？應先予以釐清。
2. 報告內容有關經費不足一節，說明中央及地方政府以往對於災害經費編列不夠，造成災害發生時無法因應實際需求。基於災害發生的頻率，並考量資源有效運用，政府平時實無法編列一筆龐大經費，作為災害的準備，致排擠其他政事支出。故依現行規定的設計，地方政府依總預算百分之一編列災害經費，惟如發生災害時，可排除預算法規定的流用限制，即可依實際需要流用其他計畫經費。目前立法院通過的「災害防救法」亦有此條文規定。當然如係

屬重大災害，地方政府無法因應時，如九二一震災，中央將依實際需要補助地方政府，日本政府亦是如此作法。總之，所謂經費編列不足的因素，應不存在，重點應在經費如何有效運用問題上。

(八) 楊局長素端：

1. 本研究引用的資料不夠齊全，如引用社會救助法僅有三條，說服力恐不足夠，社會救助法是一母法，縣市政府亦有訂定相關辦法及標準。
2. 本研究提出經費不足的問題，台北縣政府並未感受到，因地方政府的救助經費如有不足，可請中央政府支援或動用預備金支應，該項結論請予斟酌。
3. 本研究提出組織人力不夠健全的問題，本人以為精省應不是主要的原因；至於，研究建議建立里鄰—鄉鎮市—縣市—中央政府的社會救助聯絡網乙項，事實上目前鄉鎮市公所是可以支援地方縣市政府的，而村里支援體系也已建立了；另，是否有必要將警察納入支援體系中，尚待進一步討論。
4. 研究的重心應在於天然災害的救助，有關九二一震災救助的過程在本報告討論，似乎顯得過於廣泛；另，天然災害救助不是在救窮，而是救急，這點應予以釐清。
5. 本研究對於全家罹難的情形，並未探討，本人認為如全家罹難，則不應給付慰助金。
6. 九二一震災時，地方政府行政體系的瓦解，原因之一是許多公務員本身已是災民，還被要求去執行救助的工作，顯示出未能顧及情理；緊急命令應針對公務系統作例外的規定，納入社會志工的力量來協助救助公務的推動，以符合實際的需要。
7. 救助金的認定標準一定要由公務員來執行，因這是屬於救助工作的一環，而非救災層面。

(九) 李科員誌寬：

1. 研究方法：

- ( 1 ) 本項災害救助研究之方法，首先從法律面切入，直陳現行規範之不齊，實切中制度面的缺失。以九二一大地震救災為研討，全面檢討救災法令規定，透析現行制度缺失及法規的不完備，尤以社會救助法僅第二十五、二十六、二十七條三條規範，九二一震災雖輔以緊急命令、緊急命令執行要點（未以法規制定程序完成）、九二一震災重建暫行條例等具時效性規範，作為救災之上位規定。然精省之後，原台灣省防救天然災害及善後處理辦法、台灣省天然災害救助金核發標準規定、台灣省社政部門防災措施．．等相關規定及權責、程序分工，並未納入研討法規的範圍，對於沿用四十四年，歷經五次修訂之「台灣省防救天然災害及善後處理辦法」，並未作明確法制之交待。
- ( 2 ) 災害救助若只從社會救助法相關體系、法規、規範，評斷重大災害的救助功能，自然會產生重大的缺失，因為九二一大地震係我國有史以來空前的大災難，僅以平時辦理災害救助法規，自然無法因應重大災難，誠屬必然產生的缺失。
- ( 3 ) 救災所需的人力、物力，若從法律面並無法評估投入的人力與產出間的關聯性，單從臨時編組之任務與機制（例行政院九二一震災災後重建推動委員會）而欲完成或克服世紀大災難，顯難以因應及完成（恐有形成與主管機關權責不清的現象），加上基層人力不足及面對災害認定的法律責任，使得協助人員未能全心全力投入救災使命。
- ( 4 ) 研究法規的切入點，以緊急命令為起點，對於原災害救助體系、法規的缺失與不足，未能將原「台灣省防救天然災害及善後處理辦法」作全面性檢討，恐有法規沿革之不足。上述法規歷經實施四十四年，五次修訂，在八十九年底將停止適用，然該法規對於目前災害救助業務人員或參與救災人員、單位、權責有根深

蒂固的影響，恐須透過講習及研討方式，加強基層人員對於現行規定認知，期使災害救助承辦人員對於法令更加嫻熟及運用自如。

- (5) 從法律面探討救災實務及發生過程，對於救災所需人力、物力處置繁瑣及任務之艱難，並無明確數據表述，對於設置專責之機制及人員配置恐難有說服力。
- (6) 「提要」頁十二，一、死亡慰助金之（三）所述有關信託機制、及三、失蹤人口安然返回救助金繳回、頁十四，有關組合屋受災戶及領取租金補助不合理...等缺失，本府皆已依規定為震災孤兒成立信託基金、原法規即有明定失蹤返回追回慰助金規定、或發現租金補助爭議困難已建議中央參採辦理，宜在修訂本研究計畫報告時更正。
- (7) 原省法規及中央法規不合時宜或規範不足以因應重大災難時，研究中建議由修訂預防性法規方向改為積極性疏難的法規，惟應從現行災害救助機制、法令缺口（中央及地方）等方向加強規範；否則單從社政單位檢討現有救災人力，根本無法協調或徵用政府、民間相關人力，就從九二一震災救災物資的統籌、收受、保管、配發等工作，即造成社政單位人力癱瘓，且其他救災單位也無意願接手，加上台灣地區特有充沛的民間慈善團體，自發性等投入災區，形成資源管控與分配的盲點。（此是九二一大地震本府接受各界救災物資，造成紛亂之主因）。

## 2. 研究資料：

- (1) 本研究計畫時程過短，而欲待解決的困難及法規不完備，隨著受災戶對於政府措施的需求殷切，難以從研究中汲取有利的角度，作為災區生活重建的參採。惟法規係所有公務人員依法行政的依據，對於研究的建議及法規不備，頗能切中時弊，其中建請中央主管機關及時因應修訂，協助地方政府辦理社會保險等建置

工作，宜應加速規劃完成。

- (2) 本研究計畫時程及範圍，顯無法詳細描述災區災後生活重建的現實，殆以法律面的採證方向自有其限制，災民的傷痛與生活的不安，無法從本研究計畫獲得反映。
- (3) 災害救助為社會救助的一環，本研究計畫揭櫫諸社會救助法第一條，為照顧低收入及救助遭受急難或災害者，並協助其自立之宗旨，而引述社會救助往後的行政措施，係為社會救助的延伸規範或協助，恐引起適用法規的疑慮，對於災區受災民眾的真正需求及協助其自立，若以此為界限，恐難以解決現行災民的困境。

### 3. 研究結論：

- (1) 救助、安置施行步驟之擬議乙章，有關救助施行步驟注意事項一、法令之配合修正，二、動員規模不預先設定底線，三、不應侷限於先由行政機關請求才動員部隊，四、優先動員原則，五、統合充沛之民力。及擬議十項救災工作十項要點，皆有待縣政府統合人力、物力規劃建置。
- (2) 地方縣（市）政府、鄉鎮市公所社會救助人員，經歷九二一地震災變，本縣十三鄉鎮市有十鄉鎮市更換承辦人員，對於有救災人員經驗傳承及應變歷練力，將造成嚴重影響。
- (3) 九二一震災後所衍生的土石流災情，其災變的影響已使災區民眾怵目驚心，對於災變防備及救助，由於中央主管機關不同，恐形成災害救助的困境，對於本研究計畫的範疇，建議作延伸性研究計畫。
- (4) 中央主管機關對於有關後續災區居民生活重建，應全力支援災區復建需求：包括：一、失依老人、兒童少年、身心障礙者、變故家庭、單親家庭、低收入戶、原住民或其他弱勢族之生活需求，提供預防性、支持性與發展性之服務。二、預防及減壓之心理輔導、諮



商及協助醫療轉介。三、發展社區組織（組合屋、臨時屋），辦理重建服務人員有關社會福利、心理重建、就業輔導、就業訓練等相關教育與訓練。四、諮詢轉介：提供居民有關福利措施、就業、法律、申訴、公共建設、產業重建、社區重建、及其他重建相關服務與資訊諮詢、轉介與媒合。

4. 本研究計畫的建議尚屬適當，值得災區地方政府頗多借鏡及改進。

（十）曾副司長中明：

1. 有關九二一震災孤兒慰助金問題，內政部兒童局已辦理失依兒童信託基金，提供研究小組參考。
2. 有關精省後法律的適用問題，內政部已訂定災害救助金核發標準的範例，提供各縣市參考。
3. 從九二一震災經驗，可以發現物資管理也是重要的問題之一，建議納入探討，為解決物資流動問題，或可考慮與物流業結合。

（十一）李組長玉華：

1. 天然災害的範圍應不僅九二一地震事件而已，其他的類型應一併納入討論。
2. 受災戶的生活扶助建議納入討論。

（十二）本處意見：

1. 資料來源包括相關法令文獻、實地訪談九二一震災災民及地方相關機關，但有關災民的訪談對象僅有二名，地方政府的訪談對象僅有台中縣政府，訪問對象的代表性恐有不足，訪談結果是否足以導出研究結論與建議亦有待商榷。
2. 有關訪談內容雖列為附錄，惟報告內容中未見對訪談資料之詳細分析，應補實報告內容之分析。
3. 第六章「救助、安置施行步驟擬議」內容之具體作法，應可與第九章「檢討與建議」適切結合。
4. 內政部研擬的「勸募管理條例」（草案）及「直轄市及台灣省各縣市災害救助金核發標準範例」（草案），應納入

評估分析，充實報告之研究價值。

5. 本案赴美國、日本出國計畫包括訪問美國緊急管理署（FEMA）、日本總務廳行政管理局、兵庫縣神戶市政府等相關機構，及蒐集相關法令及工作手冊等工作項目，本研究雖有對美國、日本相關制度的分析，惟未能顯示為出國計畫的研究成果，該出國訪問報告應列載為報告附錄，並將所蒐集的國外法令規章、工作手冊列為附錄。

（十三）王科長肇發：

1. 「提要」頁八，從研究主題來看，文獻分析的資料恐不足夠，除了社會救助法外，還有台灣省、北市直轄市的防救天然災害及善後處理辦法、各縣市訂定的相關措施、及內政部每年度編訂的災害防救方案執行計畫等均可作為研究的分析資料，否則文獻資料的不足將會影響研究結論與建議的價值。
2. 「提要」頁八，有關社會救助法在八十九年六月十四日已修正發布，精省後，原法規用語已無「省」的文字，應修正為「直轄市」或「縣市」。
3. 頁八二，第四節有關監察院糾正案的內容，在附錄八已有糾正文，該頁第四節的內容是否有必要列出，請斟酌。
4. 本研究訪問的對象太少，可信度恐值懷疑。

（十四）楊局長素端：

1. 本人建議加強分析災害救助應具備的條件，並對現行的災害救助提出檢討，有那些不足之處？又應加強那些方面，或可使研究建議更具體化。
2. 頁五七，災民的界定問題，法人非屬災民的範疇，事業單位不包含在社會救助的範圍中，其應依稅捐法的規定辦理，文中所舉台積電例子並不適當。

（十五）盧教授政春：

1. 發生天然災害救助的原因，本研究在許多頁次中均提到水、風、火、「電」、地震等，正確的類型應為水、風、火、『雹』、『旱』、地震...，請予以修正。

2. 「提要」頁八、十四等，所用符號系統不太正確，應依一、（一）1.（1）的層次，請參考修正。
  3. 「提要」頁十四、十五，提及日本的「災害救助基本法」及「災害救助法」，究竟何者是正確的，請予以修正。
  4. 第二章頁五，第一段第三行「...造成台灣地區全面性的災害...」，實際上九二一地震並非是全面性的災害，請參考修正。
  5. 頁七，第三段第二行「...消極不做為即可達成。」，其「做為」應修正為「作為」。
  6. 頁八，引述社會救助法「三、規定受助者...之基本工資」，語意不夠清楚，請參考原條文修正。
  7. 頁九，引述社會救助法第三十一條應為「九、主管機關對...應具輔助、監督及『評鑑』權責」；第三十五條應為「十、訂有社會救助機構...對補助款『依規定用途』使用『與詳細列帳』使用之責任」。
  8. 頁九，所述社會救助體系素有「社會安全網下之網」的概念，不太適當，應為「社會保險網下之網」較適切。另，末段提及「社會國家」、「福利國家」一詞，在頁十七，文中則提及「社會救助與社會保險為福利國家...」，相關用語應求一致性？
  9. 頁十，第五行引述日本蘆部信喜的說法：「...，推動『完全雇用政策』等經濟政策，可謂為社會國家或福利國家」，應查明該敘述是否有翻譯上的錯誤？資本主義社會應是充分就業政策而非完全就業政策。第九行所述「...『低品質』的福利措施」，該低品質的用語，不太適當。第十三行所述社會安全的內涵，非僅報告所提及的項目，尚包括婦女保護等。
  10. 其他對於本研究的詳細意見，本人謹註記於報告中，請研究小組參考。
- （十六）林教授子儀（提書面意見）：
1. 研究方法：

- (1) 採用資料研究、實地訪談、比較法等研究方法，應屬允當，不過，在訪談部分，如能增加中央政府層級實際負責九二一救災及重建者的訪談，應更能突顯問題，並了解實際需要。
  - (2) 綜觀本研究計畫的具體研究方法，採取了 top-down 的研究方法，從法律基礎（尤其是憲法）談起，而且也用了不少篇幅論述，如果能採用 bottom-up 的研究方法，尤其是以九二一震災所引發的具體事例與訪談結果作為實例，加以分析歸納，指陳現行法制的缺失，並提出政策性的建議，將會更具說服力。
  - (3) 憲法基礎的分析，應只是顯現國家的作為義務，其實際實與國外相同，有關災害的救助等，應屬並應尊重政府政策性的決定，然而政府該怎麼作？立法部門應採取怎樣的立法形式，常態立法或臨時緊急應變措施？立法機關是否應給行政部門較大的彈性？如何監督？緊急命令的檢討，也可從這個角度來作檢討。
2. 本研究以「天然災害救助措施之研究」為題，其內容應不只以法制為限，對於具體救助措施的內容、方法等，應也屬本計畫的內容，但初稿中對這部分的討論，比重較少，可以考慮加強。
  3. 短短三個月，能有如此的研究成果，實屬難得，應予推崇，研究發現與所獲結論，也均中肯合理。
  4. 初稿所提的近程及中、長程建議，應屬具體可行，唯在中、長程建議中，可以加強法制化的具體建議，包括立法形式、具體內容，緊急命令的必要性等，其次，可以加強資訊的蒐集的重要性，以及政府重要資訊（例如地籍等）備份的必要性。而有關天災事變的危險分擔，可以建議另作專題研究。
  5. 請考慮將初稿第二章、第三章、第四章等章的討論，稍作修正以說明政府在從事災難救助時，有多少政策形成的空間，並請從權力分立制衡及效能政府的觀點，進一步分析

說明立法部門與行政部門、中央與地方，在災難救助應有的角色，及相互的關係。

#### 九、研究小組說明

黃教授啟禎：

1. 有關社會救助法在今年六月十四日公布修正的內容，因本研究在六月十日就提交報告初稿，故未及納入探討。
2. 訪談資料的不足，將予以補強；本研究的架構應更清楚，至於錯漏的文字，將予以調整修正。
3. 本研究所指生活扶助及災難救助確有請求權，將作文字上的修正。
4. 本報告研究目的將在第一章中單獨提列，至於研究主題究竟應以平時或九二一震災為範圍，請委託單位予以釐清。

#### 十、主席結論（楊處長秀娟代）：

1. 有關本研究主題仍應以九二一震災為範圍，題目可定為「天然災害救助措施之研究—以九二一地震為例」。
2. 今天各位學者專家所提的意見，經整理後，將送請研究小組作為修正報告的參考，並送請各位作為參考；再次感謝各位學者專家所提出的寶貴意見。

#### 十一、散會（下午五時二十分）。

## 天然災害救助措施之研究

## 附錄十三 研究主持人對「天然災害救助措施之研究」學者專家座談會有關意見之書面說明

- 一、依照期末報告主席裁示及本研究小組建議，題目修正為「天然災害救助措施之研究——以九二一地震為例」。此一修正已較原題目妥適。惟參酌原委託之意旨及範圍，乃希望研究單位從法律之觀點檢視九二一大地震特定災害救助措施之合法性。因此建議題目宜再修正為「天然災害救助措施合法性之研究——以九二一地震為例」，如此一來亦可釐清期末報告時出席幾位不同領域學者之各種誤解，如為何偏重法律文獻、財源問題、委託對象、未進行大範圍訪談、為何僅談法律問題等疑問均可獲明白之解答，報告內容之行文亦配合修正。
- 二、由於本研究定位在九二一地震特定社會救助措施合法性之檢討，所以期末報告中有學者建議，將社會役、貸款、房屋重建、租稅補助或其他制度本身之檢討等問題加以納入一併探討，均不與焉，此已於「研究限制」中說明過。
- 三、配合題目修正，提要第六頁之第二點，已可刪除，並修正提要第七頁原第四點。
- 四、提要第十二頁原第三點刪除，以回應南投縣政府社會局之建議（6）。
- 五、本計畫係採文獻研究為主，以檢視特定救助措施之合法性為主要對象及範圍，研究之目的純就機關之實際作為與相關法規是否吻合為主，而非採問卷探究分析發掘問題，提出解決之對策，是以訪談之數量雖然不多，但不致影響研究結論。執行期間，研究小組成員曾訪問內政部社會司等各主辦之人員（可能當時公務量驟增繁忙，有些先生忘了本小組成員之拜訪，致有誤解），惟因某些理由，並未取得相關資料，會後亦以尚未定案為由無法提供「勸募條例草案」。但是仍修

改建議提要十七頁(二)1.之內容，惟無法評析其內容。

- 六、其他回應期末報告之文字修正建議，均予列入，但若涉及仁智互見之部分者，則為忠於原文，或保留討論空間，不予修正。
- 七、本報告附錄三之「緊急命令與其執行要點及相關法令之對照」乃研究小組自行整理而成，應有值得參閱之處，可惜出席席期末報告之委員似未注意。



## 參考文獻

### 壹、中文部份：

#### 一、書籍：

1. 徐震，我國社會救助體系整體規劃之研究，行政院研究發展考核委員會編印，中華民國八十二年三月，初版二刷。
2. 城仲模教授六秩華誕祝壽論文集編輯委員會，憲法體制與法治行政——城仲模教授六秩華誕祝壽論文集第二冊：行政法總論，三民書局，中華民國八十七年八月初版。
3. 城仲模教授六秩華誕祝壽論文集編輯委員會，憲法體制與法治行政——城仲模教授六秩華誕祝壽論文集第一冊：憲法，三民書局，中華民國八十七年八月初版。
4. 李惠宗，憲法要義，敦煌書局，1998年8月，2版2刷。
5. 林紀東，中華民國憲法逐條釋義（二），三民書局，民國七十七年一月修訂三。
6. 薩孟武，中國憲法新論，三民書局，民國七十八年十月第八版。
7. 吳庚，行政法之理論與實用，自刊，民國八十八年六月增訂五版。
8. 林俊廷，社會福利行政之裁量統制——以受給權保護為中心，政大法研所碩士論文，八十七年六月。
9. 李隼澂，我國憲法上民生福利國家原則之研究——以德國基本法第二十條社會國原則（Sozialstaatsprinzip）為借鏡，輔大法研所碩士論文，八十三年七月，頁42。
10. 蘆部信喜著，李鴻禧譯，憲法，月旦出版社，1995年初版。
11. 黃俊杰，國家緊急權之歷史經驗，傳文文化，1997年9月1版1刷，頁54。
12. 李建良等合著，行政法入門，月旦出版社，1998年1月，頁138。
13. 陳新民，中華民國憲法釋論，1997年9月修訂2版。
14. 林錫堯，行政法要義，法務通訊雜誌社印行，民國八十年元月初版。

15. 白秀雄，社會工作，三民書局，民國八十一年一月，增訂初版，頁 571。
16. 行政院災後重建推動委員會，921 震災災後重建作業手冊，1999 年 10 月 1 日。
17. 台中縣政府主編，台中縣統計要覽，八十七年版。
18. 台中市政府主編，台中市統計要覽，八十七年版。
19. 南投縣政府主編，南投縣統計要覽，八十七年版。
20. 台中市政府編製，對台中市議會第十四屆第五次大會報告：九二一震災捐款使用情形，八十九年五月，頁 3。

## 二、期刊論文：

1. 許宗力，從九二一震災看緊急命令相關問題，台灣本土法學雜誌，第六期，2000 年 1 月，86 頁。
2. 李惠宗，論平等原則對行政裁量之拘束，收於憲法體制與法治行政——城仲模教授六秩華旦祝壽論文集第二冊：行政法總論，三民書局，民國八十七年八月初版，頁 117。
3. 李建良，淺析緊急命令之憲法爭議 - 從「九二五緊急命令」談起，台灣本土法雜誌，第六期，2000 年 1 月，99 頁。
4. 李建良，緊急命令與法治國原則，台灣本土法學雜誌，第五期，1999 年 12 月，115 頁。
5. 陳新民，「總統緊急命令權之立法問題」，收錄於「緊急命令與憲法」研討會論文集，中華民國八十九年一月二十一日，中央研究院中山人文社會科學研究所暨台北律師公會憲法委員會聯合印行。
6. 吳庚，國家緊急權的哲學基礎，憲政思潮第 53 期，民國 73 年 3 月，頁 194。
7. 譚溯澄，國家安全與國家緊急權，憲政思潮第 53 期，民國 73 年 3 月，頁 183。
8. 許介麟譯，小林直樹著，國家緊急權的根本問題，憲政思潮第 53 期，民國 73 年 3 月，頁 1。
9. 陳新民，西德國家緊急條款的制訂過程及其架構，憲政思潮第 69 期，1985 年，第 58 頁以下。
10. 林世宗，「九二一大地震緊急命令與執行要點之憲政爭議」，全

- 國律師，1999.11，頁9。
11. 陳新民，「總統緊急命令權之立法問題」，緊急命令與憲法研討會會議論文，民89.1.21.，頁10~11。
  12. 劉幸義，「由法理學角度論「緊急命令制度」之合法性問題」，月旦法學雜誌，No.56，2000.1.，頁20~21。
  13. 李建良，「論緊急命令法之制定問題」，緊急命令與憲法研討會會議論文，民89.1.21.，頁2~3。
  14. 董保城，公權與公務員怠於執行職務而生國家賠償責任之探討 - 兼論最高法院七十二年台上字第704號判例，東吳法律學報7卷1期，頁47。
  15. 楊碧惠，國家賠償法第二條第二項後段「怠於執行職務」之探討，法學評論，61卷1、2期合刊，頁20。
  16. 蔡宗珍，公務員怠於執行職務之國家賠償責任理論結構之探討——評大法官會議第四六九號解釋，台灣本土法學，創刊號，1999年4月，頁61。
  17. 蘇耀燦，社會救助工作之實務檢討，社區發展季刊，第六十七期，民國八十三年九月，263頁。
  18. 台灣省政府社會處編印，常用社政法令彙編，民國八十七年六月，頁一四六四。
  19. 內政部統計處編印，內政部統計月報，八十八年十二月，頁54。
  20. 南投縣政府主編，南投縣統計要覽，八十七年版，頁350。
  21. 萬育維，社會救助福利需求，社區發展季刊，第六十七期，民國八十三年九月，254頁。
  22. 郝鳳鳴，我國社會救助法之現況分析與檢討，東海法學研究，第十期，1996年3月，頁77。
  23. 台中市政府人事室編製，台中市政府員額配置表。
  14. 阿部泰龍，日本大災害法制對策的不足與法律整備的努力，法學研究第15期，出版中。

## 貳、英文部份：

1. Clary, Bruce B. "The Evolution and Structure of Natural

- Hazard Policies.” *Public Administration Review* 45:20-28. Jan. 1985.
2. Deming, Richard. *Heroes of the International Red Cross*. NY: Meredith Press, 1969.
  3. Drabek, Thomas E. *Human System Responses to Disaster: An Inventory of Sociological Findings*. NY: Springer-Verlag, 1986.
  4. Sylves, Richard T. and Waugh, William L. (eds) *Disaster Management in the U.S. and Canada*. Charles C. Thomas Publishers, 1996.
  5. Grubel, Ruth M. “Foreign Assistance for Disasters in Rich Countries: The Case of the Great Hanshin Earthquake.” *International Sociological Association Conference*, 1998.
  6. Wright, Walter E. “Incorporating Military Civil Affairs Support into Domestic Disaster Management.” *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 15, 2, Aug. 283-292, 1997.
  7. Dynes, Russell R. and Tierney, Kathleen J. [Eds], *DISASTERS, COLLECTIVE BEHAVIOR, AND SOCIAL ORGANIZATION*, Newark: Univ. of Delaware Press, 1994.
  8. Wedel, Kenneth R. And Baker, Donald R. “After the Oklahoma City Bombing: A Case Study of the Resource Coordination Committee.” *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 16, 3, 333-362, Nov. 1998.
  9. Yates, Julian. “Federalism and Disaster Mitigation in Remote Aboriginal Communities in Western Australia.” *Australian Journal of Emergency Management* 12, 3, 25-32, Spring, 1997.
  10. Landis, Michele L. “Fate, Responsibility, and “Natural” Disaster Relief: Narrating the American Welfare State.” *Law and Society Review* 33, 2, 257-318, June, 1999.

11. Harvey, Paul. "Rehabilitation in Complex Political Emergencies: Is Rebuilding Civil Society the Answer?" *Disasters* 22, 3, 200-217, Sept. 1998.
12. Murty, Susan A. "Setting the Boundary of an Interorganizational Network: An Application." *Journal of Social Service Research* 24, 3-4, 67-82, 1999.
13. Vale, Lawrence J. *The Limits of Civil Defense in the USA, Switzerland, Britain, and the Soviet Union: The Evolution of Policies Since 1945*. NY: St. Martin's Press, 1987.
14. Shook, Gary. "An Assessment of Disaster Risk and Its Management in Thailand." *Disasters* 21, 1, Mar, 77-88, 1997; Quarantelli, E. L. "Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters." *Disasters* 21, 1, Mar, 39-56, 1997.
15. O'Keefe, Phil and Kirby, John. "Relief and Rehabilitation in Complex Emergencies." *Review of African Political Economy* 25, 74, Dec, 567-582, 1997.
16. Dah Ihamer, James M. And Tierney, Kathleen J. "Rebounding from Disruptive Events: Business Recovery following the North right Earthquake." *Sociological Spectrum* 18, 2, 121-141, Apr-June, 1998.
17. Poncelet, JeanLuc. "Disaster Management in the Caribbean." *Disasters* 21, 3, Sept. 267-279, 1997.

**參、日文部份：**

**一、書籍類**

1. 箕原實，社會福祉總論，洋 社，1998 年 7 月，第 1 版，頁 34。
2. 阿部泰龍，大震災 法 政策，日本評論社，1996 年。
3. 阿部泰龍，行政 法 (下)【新版】，有斐閣，1999 年。
4. 甲斐道太郎編著，大震災 法，同文館，2000 年。

5. 第一法規出版，法令解說資料總攬，168 號。
6. 第一法規出版，法令解說資料總攬，176 號。
7. 荒木誠之，社會保障法讀本，有斐閣，1996 年。
8. 喬本宏子，福祉行政法，尚學社，1995 年。
9. 宇山勝儀，社會福祉法行政，光文社，1996 年。
10. 社會保障研究所編，社會福祉市民參加，東京大學出版社，1996 年。
11. 法律時報第 67 卷第 9 號特集，阪神淡路大震災法，日本評論社，1995 年。
12. 法律時報第 68 卷第 7 號特集，震災復興法，日本評論社，1996 年。
13. 法律時報第 69 卷第 12 號特集，阪神淡路大震災三年，日本評論社，1997 年。

## 二、論文類

1. 工藤達朗，自然災害保護求憲法上權利，公法研究 61 號。
2. 浦部法穂，被災者對『公的援助』憲法，『自由正義』1997 年 8 月號。
3. 小山剛，震災國家責務，公法研究 61 號。
4. 照伊賀興一，『災害被災者等支援法』論點，「公的援助法」實現——，事務局出版，1997 年。
5. 安本典夫，災害復興法災害復興焦點，公法研究 61 號。
6. 伊賀興一，災害被災者等支援法案災害保障，『自由正義』1997 年 8 號
7. 伊賀興一，被災者生活再建援助法案，法律時報 69 卷 6 號。
8. 伊賀興一，災害救助法災害被災者等支援法案，法律時報 69 卷 12 號。
9. 福崎博孝，地震、噴火、津波災害對國民的保障制度，『自

- 由『正義』1997年8號。
10. 阿部泰隆，大震災對策 (憲)法解釋 法政策，公法研究 61 號。
  11. 阿部泰隆，災害被災者 生活再建支援法案(上)，1119 號 104 頁。
  12. 池田恒夫，震災對策 復興法制 展開軸 震災法學 課題 1，法律時報 69 卷 12 號。
  13. 池田恒夫，震災對策 復興法制 展開軸 震災法學 課題 2，法律時報 70 卷 1 號。
  14. 池田恒夫，震災對策 復興法制 展開軸 震災法學 課題 3，法律時報 70 卷 2 號。
  15. 池田恒夫，震災對策 復興法制 展開軸 震災法學 課題 4，法律時報 70 卷 4 號。
  16. 池田恒夫，震災對策 復興法制 展開軸 震災法學 課題 5，法律時報 70 卷 7 號。
  17. 池田恒夫，震災對策 復興法制 展開軸 震災法學 課題 1，法律時報 70 卷 8 號。
  18. 出口俊一，大整理 激甚災害 個人補償—被災地 兵庫 要求 國會 屆 (一)，賃金 社會保障，1235 號。
  19. 出口俊一，大整理 激甚災害 個人補償—被災地 兵庫 要求 國會 屆 (二)，賃金 社會保障，1237 號。
  20. 出口俊一，大整理 激甚災害 個人補償—被災地 兵庫 要求 國會 屆 (三)，賃金 社會保障，1239 號。
  21. 和章平，災害 都市計畫法制 見直 ，公法研究 61 號。