

災害救助金發放之檢討與省思

陳世昌

壹、前言

臺灣地區八十八年九月二十一日凌晨一時四十七分於南投縣日月潭發生規模七·三地震。由於震度強烈，加上餘震陸續發生，災情慘重，總計造成二千四百四十人罹難，五十四人失蹤，九千餘人受傷送醫，住屋全倒五萬一千三百九十二戶，半倒五萬三千四百五十五戶，其他各項損失難以估計。

有鑑於民眾生命財產蒙受重大損失，影響民生至鉅。行政院特別發布各項重要救援措施以爲因應，其中發放各類慰助金規定內容包括：災民死亡（含失蹤）者每人發給慰助金一百萬元，重傷者每人二十萬元，住屋全倒每戶二十萬元，半倒者每戶十萬元。另發給租金補助每人每月三千元（一次發給一年）以爲受災

屋主短期安置之用。上開各類慰助金合計撥付達二百九十六億一千六百餘萬元整，發放金額之龐大，歷年來所僅見。

惟審視本次震災慰助金之整體發放過程，工作進度未如期，且社會大眾、新聞傳播媒體對於震災慰助金發放規定屢有不解、質疑之處，諸如災害認定標準與程序、慰助對象與發放金額等等。爲此，行政院更函頒近六十件「問題與解答」以爲補充解釋，顯見相關規定與作法實有檢討之必要。本文擬先從災害救助工作的背景稍作介紹，並對九二一震災救助相關規定提出說明與檢討，進一步就災害救助金之定位與辦理原則提出分析，最後嘗試針對災害救助金之核發規定擬議修正作法。

貳、災害救助背景說明

災害對人類社會之危害，自古以來皆然，儘管社會不斷進步，物質生活、科技水準持續提升，仍始終無法使人類完全免於

天然災害的威脅。特別是由於臺灣地區地理環境之特殊條件，颱風、水災、地震時有發生，往往造成民眾生命與財產之重大損失，故救災工作是早期政府救濟事業的重心。「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」、「人民受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟」，更於我國憲法第十五條、第一百五十五條後段早有明文，以為辦理災害救助之法源依據。

民國三十二年九月二十九日公布的社會救濟法中，明定針對遭受非常災變之災民提供土地稅賦減免、民生必需品給與、臨時收容所之設置、救濟物資之免稅（免運費）等緊急救濟措施。其後經二次法令修訂，民國八十六年十一月社會救助法修正公布，於災害救助章明文規定人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生計者，各級地方政府應視災情需要，辦理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，以及其他必要之救助，必要時，並得洽請民間團體或機構協助辦理災害救助。

比較社會救助法令災害救助之相關規定演進，變動並不大。究其原因，主要在於災害救助係社會救助之一環，以天然災害發生之不確定性，此等短期性、臨機性救助工作較不若生活扶助等長期性、持續性扶助工作受重視；且隨著國家的進步，預防性、積極性防災體系與觀念的發展與建立更優先於殘補性、消極性災害救助工作的發展，這個趨勢也是世界先進國家對於天然災害的

主要發展方向。故以往災害救助工作，多依循災害救助「救急」與「即時」原則，並依據社會救助法之規定，由直轄市、縣（市）主管機關辦理。

早期，臺灣省政府為救助遭受天然災害之民眾，安定其生活，前於民國四十五年頒行「臺灣省人民因災害死傷及住屋倒塌救濟辦法」，民國五十四年復將災害預防、搶救、救濟等有關法令合併修訂為「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」（原救濟辦法即告廢止），而北、高二市相繼升格為直轄市後，亦比照臺灣省政府分別訂定「臺北市防救天然災害及善後處理辦法」、「高雄市防救天然災害及善後處理辦法」。目前各地災害救助金之核發標準詳如附表所示。近年，行政院有鑑於災害對民眾之影響既深且鉅，為健全災害防救法令及體系，強化災害預防，有效執行災害搶救及善後處理，並加強災害教育宣導，以提昇災害應變能力，減輕災害損失，特於民國八十三年八月四日函頒「災害防救方案」，中央政府相關部會並據以訂定年度災害防救方案執行計畫。綜觀災害救助法令內容之演變發展方向，有以下幾點特色：

一、政府對於天然災害之處置措施從以災後救濟為主，逐步擴充到以災前預防、災時應變暨災後救濟與重建各階段並重的工作架構。

二、對於天然災害的認定也從狹窄的風災、水災、震災等災害內容，逐步放寬到以「非屬人為且屬不可抗力」之災害（含火災、礦變、雷殛、水淹）為災害救助之適用範圍。

直轄市、縣市天然災害救助金核發標準

省(市)	類別		金額			其他救助	備註
	死亡(人)	失蹤(人)	重傷(人)	住屋全倒	住屋半倒		
臺灣省二十縣市	20萬元	20萬元	10萬元	2萬元/人	1萬元/人	水災、水淹、火災、財物損失5千元/人 (每戶以5口為限) 無親屬屍體埋葬費3萬元/具	1.住屋全(半)倒每戶以五口為限 2.即原省政府規定
臺北市	30萬元	30萬元	15萬元	3萬元/人	1萬5千元/人	住屋遭水淹 50公分以下者，每戶5千元 50-100公分者，每戶1萬元 100公分以上者，每戶2萬元	住屋全(半)倒每戶以五口為限
高雄市	20萬元	20萬元	10萬元	2萬元/人	1萬元/人	比照臺灣省	住屋全(半)倒每戶以五口為限
臺北縣	30萬元	30萬元	10萬元	3萬元/人	2萬元/人	財物損失每戶2萬元	1.住屋全(半)倒每戶以五口為限 2.87.10.20重大災害另專案簽核

各級政府慰問金核發標準

省(市)	類別		金額			備註
	死亡(人)	失蹤(人)	重傷(人)	住屋全倒(戶)	住屋半倒(戶)	
省長慰問金	5萬元	5萬元	3萬元			經縣市政府查定並核發災害救助金者再予發給
院長慰問金	10萬元	10萬元	5萬元	10萬元	5萬元	經縣市政府查定並核發災害救助金者再予發給
縣(市)長慰問金				1-5萬元		視災情情況而定
九二一地震行政院慰助金	100萬元	100萬元	20萬元	20萬元	10萬元	中央政府單獨發給

三、災害救助之救助類別與給付內容變化有限：民國四十五年頒行「臺灣省人民因災害死傷及住屋倒塌救濟辦法」即已明定災害救助之類別包括死亡、失蹤、重傷、住屋全毀及住屋半毀等五類，與目前地方災害救助規定之救助類別相差有限。另就給付內容而言，以臺灣省為例，民國六十九年，死亡救助金每人四萬元，失蹤每人三萬元，重傷每人一萬五千元，住屋全倒每口四千元，住屋半倒每口二千元，無名（親）屍體埋葬費每具六千元；而民國八十三年迄今，死亡（含失蹤）救助金每人二十萬元，重傷每人十萬元，住屋全倒每口二萬元，住屋半倒每口一萬元，埋葬費每具三萬元，顯示災害救助之救助類別並無差異，而救助金額則伴隨社會經濟發展程度逐步調整。

參、九二一震災慰助規定概要與檢討

一、慰助規定概要

九二一大地震是臺灣地區百年來少見的大災害，災情遍及十五縣市。行政院特別參酌以往院長發放災害慰問金之方式，並調高慰助金額，內容包括：

(一)死亡慰助：死亡者（因災致死或因災重傷於災害發生後三十日內死亡）每人發給一百萬元，失蹤者比照辦理。

(二)重傷慰助：重傷者，每人發給二十萬元。有關重傷之認定標準為：

1. 因災致重傷不能行動，經醫師證明須住院三十日以上治療者。

2. 因災所致傷害，經醫師確認符合刑法第十條之重傷規定者。

3. 因災致傷害，必需緊急救護住院治療，自住院之日起十五日內所發生醫療費用達重傷慰助金額者。

(三)住屋毀損慰助：住屋全倒者，現住生活戶（不論是否設籍，但不包括單身戶）每戶發給二十萬元；住屋半倒者，每戶發給十萬元。另有住屋自住者，可依其戶內人口數領取租金補助（以補助其臨時租屋之額外開銷）每人每月三千元（一次發給一年）。有關住屋全（半）倒之認定規定包括：

1. 所稱「住屋」，以臥室、客廳、飯廳及連棟之廚廁、浴室為限。

2. 住屋全倒：

(1) 受災戶住屋裂痕深重或傾斜過甚，非經拆除或重建不能居住者。

(2) 受災戶住屋因遭砂石掩埋或積砂泥，致不能修復者。

3. 住屋半倒：

(1) 受災戶住屋屋頂瓦片連同椽木塌毀面積超過三分之一；或鋼筋混凝土造成住屋屋頂之樓板、橫樑因災龜裂毀損，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。

(2) 受災戶住屋因音砂石掩埋或積砂泥，其面積及深度達釐高

二分之一以上者。

4. 住屋毀損程度之認定，由專業技師協助當地村里幹事會同管區員警共同勘查報送鄉（鎮、市、區）公所核定。

二、慰助規定之檢討

上開各項慰助規定施行後，各地屢有反映慰助金發放進度緩慢或有爭議者，經歸納整理主要問題包括以下幾點：

(一) 部分地區（如霧峰鄉、南投市、埔里鎮）幅員遼闊，住屋倒毀程度嚴重，道路交通受損，加上災區資訊傳遞（電信通訊）不良，致影響救災體系之運作及救助對象之聯繫。

(二) 災區鄉（鎮、市、區）公所人力有限且本身受創程度嚴重，辦理各項救援工作力有未遑。

(三) 中央政府未一次足額撥付給地方政府辦理各項慰助措施所需之經費，致各地方政府無法即時全面辦理發放工作。

(四) 慰助措施相關規定引起爭議：

1. 慰助金額一再加碼：九二一地震發生當日，行政院立即開會研商各項救援措施，並決議有關中央政府慰助金之發放將比照以往作法，配合地方政府救助金之發放工作辦理，並調高慰助金額，死亡每人總數五十萬元，重傷每人二十萬元，住屋全倒每戶二十萬元，住屋半倒每戶十萬元，同時另發給自有住屋自住者租金補助（以貼補自有住屋自住者因住屋倒毀不堪居住，暫租他屋所增加之租屋開銷）。惟經數次折衝，最後卻由中央政府統籌發放規定單獨辦理，死亡慰助金並調高為一百萬元，又因區分受助對

象同時發放租金補助與住屋毀損慰助金，似已隱含普及式社會補償性質，與原指稱慰助性質之用意有所不符，且引起浪費救助資源之質疑。

2. 災情認定標準一再調整：本次震災相關慰助規定曾經檢討調整者，包括重傷之認定標準範圍、住屋全（半）倒之認定標準、發放對象及查報流程等等，而災區通訊不良，宣導工作不足，又傳播媒體多僅強調災情之報導，未充分協助災民瞭解政府相關慰助用意及規定，致中央政府相關規定未為地方政府、基層工作人員及災區民眾所完全瞭解，致影響相關慰助金之申請及發放進度。

3. 住屋毀損認定標準具彈性，且授權村里長、村里幹事辦理初勘，專業判定能力受質疑，又住屋毀損認定工作與建築物緊急安全鑑定作業被混為一談，加上人情壓力或黑道份子介入，致認定結果時有爭議。

4. 住屋毀損之慰助以「戶」為對象，並擴及未設籍人口，然社會變遷、社區實際居住人口難以辨識，同樣存在著人情壓力及黑道介入的空間，致村里長、村里幹事對現住戶之居住事實認定困難。

5. 住屋毀損之慰助以「戶」為發放單位，並規定單身個人應併其共同生活之家戶辦理（離婚、喪偶或兄弟分家等已無直系親屬之獨自生活者，不在此限），不得個別申領，以避免一戶多人申領之情形發生。然而卻造成其他單身戶被排除適用、無法接受慰

助措施的情形，同樣引發爭議。

肆、災害救助金之定位與辦理原則 分析

一、災害救助金之定位分析

以上問題，除透過中央緊急調派人力支援並協調其他地方政府認養、慰助措施所需經費依國庫調度情形逐步撥付予以解決外，最主要的慰助措施相關規定引起爭議部分，事涉災害救助金發放的性質、定位與功能，為澄清爭議根源，俾利作為修正相關規定之原則，謹先針對災害救助金之性質與定位提出分析說明如下：

(一)就行政法觀點而言，行政上之損害賠償或損失補償，均以「行政權之行使」為其構成要件（吳庚，民國八十六年）。災害之發生，涉及責任歸屬者，固應依其適法性與否予以補償或賠償；然非屬人為且不可抗力肇因之天然災害既無責任歸屬可言，依據憲法第一百五十五條後段規定，國家對於遭受非常災害之人民，所為適當之扶助與救濟，其性質應非對受災戶生命財產之補償，更非賠償，而係國家基於維護人民生存權之立場，對於遭逢災害者所為關懷與慰問之意思表示。

(二)從社會救助制度立法意旨及相關規定觀之，災害救助係為救助遭受災害致損害重大、影響生活之人民，本諸「救急」原則

（由地方政府辦理），提供必要之緊急權宜措施。故災害救助金之發放對象應以「人」（而非「財產」）為標的，發放金額應以協助受災戶於一定期間內安然度過災難為度（以有別於長期性、持續性之救助措施）。至於有關「損害重大」如何認定，則應以「人身受災程度」為判定標準。

二、災害救助金之辦理原則分析

依照上開分析，災害救助金發放之定位既為協助受災戶救急紓困之關懷慰問措施，其功能應以達成災民短期安置之目標為準，有關災害救助金之發放宜依以下原則辦理：

(一)作業以救急為原則：災害救助首重時效，故災害救助金之發放應掌握救急原則，充分授權地方政府，並簡化災害認定與救助金發放之標準與作業流程。

(二)對象以均等、普遍為原則：具相同受災事實者，均應提供相同的災害救助金；具不同受災事實者，則提供不同的災害救助金。憲法、社會救助法對於接受災害救助者之資格條件，並無排除適用之規定。篩選災害救助金之發放對象（如資產調查以財富），不僅有違相關法令意旨，且篩選過程曠日費時，亦不符救急原則。而家戶人口組成類型多元歧異，對於必要之緊急權宜措施需求程度亦有所不同，救助金之發放應將家戶人口組成納入考量。

(三)發放額度宜以「表達關懷慰問」或「短期救急紓困」為原則：災害救助金之發放係各項災害救助權宜措施之一，為政府對

受災戶之關懷與慰問，並非補償或賠償，故其發放額度應以能短期週轉之救急紓困、或達成關懷慰問意旨為標準，避免造成社會大眾及災民對災害救助金性質之混淆與誤解，或是浪費救助資源的質疑。有關財產之損失，應透過商業保險（或社會保險）、賦稅減免、住宅政策及金融政策（貸款）等機制予以填補；而確有長期生活照顧需求者，另依相關福利措施及低收入戶生活扶助之規定給予制度性的保障。實無必要賦予災害救助金過多的期待與要求。

伍、災害救助金核發規定之擬議

依據前述災害救助金之定位與工作原則，茲謹就災害救助金之核發規定研擬下列七點原則供政府暨社會各界參考：

一、災害救助金之救助標的應以「對人的影響」（而非「財產的損失」）為範圍：救助遭受災害者，社會救助法第一條定有明文。故災害救助金救助標的之設定應以影響人民生活者為範圍，對其予以短期之慰問與救助，其類型應包括人身災變（死亡、失蹤、重傷）或居所災變而有短期安置需求者（安遷救助）等等。至其他重要財產（如謀生器具）損失部分，宜透過金融貸款方式予以因應，尚不宜納入災害救助金發放之範疇。

二、一致性、普遍性之小額慰助標準：由於災害救助金具有慰問性質，且為掌時效，宜有一致性、普遍性之發放（採查報

制，不需經資產調查）。而以其短期性慰助性質，發放金額則可依據國民平均消費支出水準或物價水準等客觀數據緩步調整（如住屋毀損之安遷救助之額度可依「最低生活費標準*家戶人口數*擬協助安遷期程」所得數據逐步調整），不宜漫天喊價，以免因額度的加碼由量變進而產生質變，並避免產生浪費救助資源之質疑。至災變發生導致長期生活照顧者，應依需求差異原則，透過個案輔導方式協助災民取得所需資源或由政府提供相關福利與救助措施。

三、訂定常識性（明確、易判定）的災害認定標準：災害認定工作講求迅速，必須搭配以明確、易判定的災害認定標準，方可事半功倍。九二一震災住屋全倒、半倒之認定標準，係參酌「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」相關條文訂定，內容包括住屋之裂痕傾斜程度、遭掩埋程度、坍塌損毀等程度，其認定項目多屬常識性事宜。惟因部分內容較為模糊，認定之彈性空間過大，宜再進一步明確化，以利災情判定工作之進行。又住屋或有全倒、半倒者，實際上均已達不堪居住程度，二者實無區分之必要，應改採齊一標準發放，免生爭議，惟拆除重建或依法禁建者，以其安置期程較長，救助需求較高，似得考量加權發給災害救助金。

四、取消租金補助措施：查受災戶短期遷徙安置所需費用，並不因毀損住所是否屬自有而有差異，且此項措施之救助對象與住屋倒毀救助金之發放對象多所重疊（我國民眾住屋自有率達百

分之八十以上），建議取消是項補助項目，單純發放住屋倒毀救助金即可。

五、應以「家戶內已設籍之人口數」（而非「個別家戶」）為救助金核撥單位：以「戶」為救助單位固然可以免除現住戶人數之調查，簡化行政認定工作，惟由於社會多樣化發展，家戶型態差異大（家戶人口數與人口組合型態），倘以「個別家戶」為核撥單位，勢難同時符合不同家戶類型之需要，降低救助資源之運用效益。一旦擴及未設籍之家戶，更將提高基層工作人員認定工作之難度，徒增困擾。故以「戶」為補助單位或以家戶內之「人口數」為計算單位（應可免設人口數之上限），仍待探討，且以災前辦妥戶籍（含遷徙、流動人口）登記者為準（人民有辦理遷徙登記之義務，戶籍法第四章早有明文）。救助金核發單位單純化、明確化，始能充分發揮救助資源效益，並符公平原則。

六、查報權責：為求救急時效，災害救助措施原則應由災害發生地（含所轄海域）主管機關辦理。有關人員災情之認定由村里長、村里幹事會同管區員警辦理，其餘災情的認定由各該權責單位初勘（死亡由檢察單位、醫療院所，重傷由醫療院所，住屋毀損認定由鄉〈鎮、市、區〉公所工務《建設》單位認定）層轉縣市府核定後發給災害救助金。

七、充分授權：災害救助工作應以地方為核心、中央為輔助。中央應配合地方政府災情認定作業辦理災害救助（或由地方政府全權辦理）。災害救助工作首重救急、時效，由地方政府辦理

較符實際要求，至大規模災害發生時，則須由中央政府協調相關單位人力、物力以支援災區，惟當地救災之指揮調度工作仍應由縣（市）政府統籌辦理為宜。有關災害慰助金之發放更應配合地方政府認定及救助結果辦理，以避免因授權不足，造成地方政府凡事請示中央，致遲緩辦理進度之情形。

陸、結語

災害搶救告一段落，接下來的災民安置及災區整體重建正是最重要的工作，然而災害救助金的發放所代表的是政府及社會各界對受災戶的慰問與關懷，為短期安置措施的起點，後續更重要的課題是如何落實長期生活照顧與家園重建計畫的執行。吾人對於災害救助金發放措施之功能與定位應有所釐清與瞭解，方不至於模糊災後重建工作的焦點，忽略了更重要的長期規劃工作。

（本文作者現任內政部社會司專員）

參考資料：

- 吳庚 八十六年八月 行政法之理論與實用 頁四〇—四一
○、五二七—五三一 臺北 三民書局
- 孫健忠、萬育維 八十九年一月 九二—震災政府慰助金發放的商榷
月旦法學雜誌五十六期 頁四十一—四五