

中央災害防救業務主管機關調整規 劃及災害救助與災後復原重建體制 之研究

受委託者：財團法人消防教育學術研究基金會

研究主持人：李宗勳 教授

協同主持人：黃俊能 助理教授

協同主持人：簡賢文 教授

協同主持人：施邦築 副教授

協同主持人：馬士元 助理教授

協同主持人：蔡庭榕 副教授

研 究 員：施國銓 博士

研 究 助 理：李育嫻、陳冠中、陸梅婷、連俊傑、

吳鎮宏、鄧雅仁

內政部消防署委託研究報告

中華民國 101 年 12 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本機關意見)

目次

表次.....	III
圖次.....	V
摘要.....	VII
第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起.....	1
第二節 研究目標.....	2
第三節 研究方法與過程.....	2
第四節 研究架構與章節安排.....	15
第二章 文獻探討.....	19
第一節 災害防救政策與計畫之基本理念與架構.....	19
第二節 災害救助與復原重建之定義與理論基礎.....	34
第三節 現行災害救助相關法規之檢討.....	36
第四節 現行災害救助與復原重建相關問題之評析.....	42
第五節 小結.....	51
第三章 外國經驗.....	55
第一節 背景資料.....	55
第二節 美國.....	59
第三節 日本.....	65
第四節 紐西蘭.....	72
第五節 澳洲.....	80
第六節 小結.....	92
第四章 災害防救體系.....	95
第一節 我國災害防救體系與關鍵議題.....	95
第二節 我國與外國現況之比較.....	107
第三節 東日本大震災後日本防救災體制檢討與改革對策.....	115
第四節 災害防救法修正條文研擬.....	133
第五節 專家意見研析.....	149
第六節 小結.....	155
第五章 社會救助與災害救助.....	159
第一節 我國社會救助體系與關鍵議題.....	159
第二節 我國與外國現況之比較.....	169
第三節 SWOT 分析.....	186
第四節 災害救助之專家意見研析.....	200
第五節 初步歸納建議.....	205
第六節 災害救助法草案研擬.....	206
第六章 災後復原重建.....	209
第一節 我國災後復原重建體系與關鍵議題.....	209
第二節 我國與外國現況之比較.....	219
第三節 災害防救法修正條文研擬.....	241
第四節 專家座談與災區訪談資料分析.....	242
第五節 小結.....	271
第七章 結論與建議.....	273

第一節 研究結論.....	273
第二節 研究建議.....	278
附錄一 期中報告審查意見修正對照表	361
附錄二 期末報告審查意見修正對照表（一）	387
附錄三 期末報告審查意見修正對照表（二）	417
附錄四 災害防救法研修小組第一次會議紀錄暨委員意見回覆表	425
附錄五 災害防救法研修小組第二次會議紀錄暨委員意見回覆表	435
附錄六 災害防救法研修小組第三次會議紀錄暨委員意見回覆表	455
附錄七 災害防救法研修小組第四次會議紀錄暨委員意見回覆表	479
附錄八 災害防救法研修小組第五次會議紀錄暨委員意見回覆表	491
附錄九 災害防救法研修小組第六次會議紀錄暨委員意見回覆表	499
附錄十 災害防救法研修小組第七次會議紀錄暨委員意見回覆表	511
附錄十一 第一次專家焦點座談會會議紀錄	531
附錄十二 第二次專家焦點座談會會議紀錄	541
附錄十三 第三次專家焦點座談會會議紀錄	549
參考書目.....	557

表次

表 1- 1	本研究工作會議議題研擬.....	4
表 1- 2	研究議題分工與提報時程.....	6
表 2- 1	美國戰略計畫架構.....	22
表 2- 2	美國戰略計畫 2011 年倡議.....	23
表 2- 3	中央災害防救業務主管機關災害防救業務計畫.....	24
表 2- 4	基本 EOP 架構.....	27
表 2- 5	日本防災基本計畫架構.....	28
表 2- 6	日本震災災害對策架構.....	29
表 2- 7	我國災害防救基本計畫架構.....	30
表 2- 8	我國震災災害防救對策架構.....	30
表 3- 1	美日紐澳四國與我國環境條件及常見災害一覽表.....	58
表 3- 2	美國聯邦災害防救業務主、協辦機關.....	62
表 3- 1	日本各級政府機關之防災與救災組織一覽.....	69
表 3- 3	澳洲各級政府之防災相關法令及組織.....	81
表 3- 4	澳洲急難救助相關部門清單.....	87
表 3- 5	CCDTF 組織成員表.....	89
表 4- 1	我國中央災害防救業務主管機關之主管災害對應表.....	100
表 4- 2	我國新訂中央災害防救業務主管機關之主管災害對應表.....	100
表 4- 3	行政院新組織架構業務及原機關對應表.....	101
表 4- 4	我國災害防救體系重新評估之論點.....	105
表 4- 5	各國防災體系之比較表（一）.....	109
表 4- 6	各國防災體系之比較表（二）.....	110
表 4- 7	各國防災體系之比較表（三）.....	111
表 4- 8	各國防災體系之比較表（四）.....	112
表 4- 9	我國與其他國家防災組織之差異.....	113
表 4- 10	海嘯災害對策篇內容架構.....	117
表 4- 11	「災害對策基本法」重新評估之論點.....	120
表 4- 12	災害防救法修正條文.....	138
表 4- 13	災害防救法新增條文.....	145
表 4- 14	行政院災害防救委員會人事編組.....	146
表 4- 15	中央災害應變中心人事組織.....	148
表 4- 16	我國與各國防救災之體系、機制比較表.....	155
表 5- 1	莫拉克風災災後救助賑助項目及對應窗口表.....	166
表 5- 2	災害救助非現金救助之相關項目.....	174
表 5- 3	美國災害相關援助列表.....	181
表 5- 4	應用 SWOT 分析於政策遊說之列表.....	186
表 6- 1	921 生活重建服務中心與莫拉克風災生活重建服務中心比較表 ..	216
表 6- 2	921 地震相關部會計畫與莫拉克風災相關部會計畫比較表	217
表 6- 3	九二一震災重建暫行條例與莫拉克颱風災後重建特別條例之比較.....	223
表 6- 4	921 與莫拉克生活重建服務中心比較.....	229
表 6- 5	美國與日本風險評估制度比較.....	230

表 6- 6	各部會推動社區總體營造的資源表	232
表 6- 7	我國災後貸款機制比較	234
表 6- 8	莫拉克颱風災後重建特別條例與九二一震災重建暫行條例程序簡化之 比較	237
表 6- 9	日本的災後重建的三個過程	240
表 6- 10	有關重建的法令依據之相關行動者的觀感	244
表 6- 11	復原重建之遭遇問題相關行動者的觀感	245
表 6- 12	復原重建時如何有效運用民力及整合資源相關行動者的觀感 ...	246
表 6- 14	復原重建的工作分工相關行動者的觀感	250
表 6- 15	復原重建是否有助落實在地預防減災相關行動者的觀感	252
表 6- 16	復原重建問題之建議改善方案相關行動者的觀感	254
表 6- 17	設立「災害應變基金」之可行性相關行動者的觀感	257
表 6- 18	復原重建的執行項目相關行動者的觀感-居住	264
表 6- 19	復原重建的執行項目相關行動者的觀感-工作與文化產業	264
表 6- 20	復原重建的執行項目相關行動者的觀感-心靈重建	265
表 6- 21	復原重建的執行項目相關行動者的觀感-交通設施	265
表 6- 22	復原重建之執行成效相關行動者的觀感	267
表 7- 1	災害防救法主軸目標	281
表 7- 2	災害防救法適用範圍	282
表 7- 3	中央政府災害防救專責政務委員	283
表 7- 4	災害防救基本計畫修正	284
表 7- 5	中央防救災組織權責劃分	285
表 7- 6	協力機構指定編列	286
表 7- 7	災害防救法增修條文對照表	293
表 7- 8	災害救助法草案	340

圖次

圖 1-1 本研究架構圖	17
圖 2-1 美國防災技劃架構	19
圖 2-2 NRF 架構	21
圖 2-3 整備循環圖	26
圖 2-4 日本防災基本計畫之構成	32
圖 2-5 防災體系架構及防災業務計畫對應	33
圖 3-1 美國之颶風（左）與龍捲風（右）之分佈狀況	56
圖 3-2 澳洲之森林大火（左）與地震（右）之分布情形	58
圖 3-3 FEMA 之行政組織	61
圖 3-4 FEMA 於美國各州之辦公室分佈圖	64
圖 3-5 日本防災行政架構與組織	67
圖 3-6 EQC 賠償範圍及申請流程示意	76
圖 3-7 基督城復原策略	80
圖 3-8 「澳洲緊急事件管理組織（EMA）」相關的部門	85
圖 3-9 聯邦政府緊急事件管理組織架構	87
圖 4-1 行政院組織改造架構圖。	102
圖 4-2 行政院新組織架構圖	103
圖 4-3 日本防災基本計畫修正	118
圖 4-4 中央災害防救體系組織架構調整規劃	135
圖 4-5 中央災害防救體系組織平時之運作	147
圖 4-6 防災專責政務委員組織與運作	148
圖 4-7 中央災害防救體系組織災時之運作	149
圖 5-1 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會組織架構圖。	165
圖 6-1 九二一災後救災與安置四大機制	213
圖 6-2 莫拉克颱風災後重建 5 大面向	219
圖 6-3 NHK 特輯 核電事故調查	236
圖 7-1 我國災害防救組織修正建議	280

摘要

關鍵字：災害防救業務主管機關、災害救助、災後復原重建、災害防救法、災害救助法。

壹、研究緣起

近年來重大天災人禍頻傳，均造成嚴重的人員與經濟損失，故世界各國開始重視災害預防、災害救助與災後復原重建等議題，進而對於國家防救災之法令、體系、技術、動員組織能力等詳加檢視並改進，而這些先進國家之經驗於我國實有借鑑之處。我國位於東南亞地震帶且風災頻繁，實屬災害之高風險地帶，雖然我國亦累積多年經驗，然而面對全球氣候變遷且極端氣候頻現，仍應以恃吾有以待之的心態面對，故藉由本研究之機會，針對我國現行相關體系、組織等面向提供全面性之審視與檢討，並提供主管機關符合需求且可操作之建議並針對本案三大部分研擬相關修正法條草案，以期未來能健全我國面對災害預防、災害救助與災後復原重建之全方位處理能力。

貳、研究方法及過程

本研究主要採文獻探討、專家焦點座談、深度訪談及災害防救法研修小組會議方法，透過蒐集分析美、日、澳、紐等國家之災害對策、災害防救體系及組織運作、災後復原重建、災害救助等有關規範資料，比較分析我國與各國災後復原重建及災害救助體制規範之優缺。並透過訪談、座談等研究方法強化其內容；訪談對象包括公、私部門相關人員及學界專家學者，研析本案之研究方向及結論建議之可行性；專家座談會部分，舉辦南、北兩場座談會及針對研擬草案舉辦法治專家座談會，共三場；並特別針對災區實際執行相關人員進行深度訪談，以了解現行體系運作上所遭運之困境。此外，委託研究單位內政部消防署基於重視，特邀請研究團隊召開工作會議討論三大子議題之具體研究重點共識，另並確立每個月安排研究團隊進行「災害防救法研修小組會議」在會中提報研究成果，會中由消防署參照該次提報之專業與法制屬性邀請專家學者參與審議討論，對研究案發揮相當輔佐匡正校果。

參、研究發現

一、我國災害防救組織缺乏全災害之概念

與外國災害防救體系相比較，我國目前災害防救之架構因缺乏全災害之概念，採以中央災害業務主管機關對應特定災害之方式，未來面臨大規模及複合型災害、又或新增特定災害類型，可能無法因應；又遇我國行政組織改造之際，其新災害對應機關之配置又將面臨另一考驗。

二、我國缺乏一災害防救業務專責人員

我國因缺乏災防業務之專責人員因應所需之整備、應變等，導致橫、縱向溝通模糊不明，應變及運作上相對缺乏有效性；又造成於任務執行上有指揮授權之限制。

三、第三層級因應災害之功能薄弱

第一線單位係為因應災害之首要單位，然相較於其他國家，我國第三層級單位之能量與能力皆有所限制，造成應變上之延宕；又因無與中央相對應之單位，在資訊傳達與任務執行上皆有困難之處。

四、現行災害防救計畫略缺完善

依我國目前現有之災害防救計畫來看，參考日本及美國之做法，發現現行之災害防救計畫尚嫌不完善，包括缺乏特定災害類別計畫、區域型防災計畫及國家型防災計畫，若災防計畫可擬定完善，於災害防救業務之運作上實有助益。

五、我國災害救助無一專法主管

現行我國災害救助之相關業務及規範分散於社會救助法與災害救助法之中，然不論就社會救助或是災害防救面項來看，都因災害救助之規範及其執行皆具有其特殊性而難以周全，因此有訂定專法之必要。

六、以現金為主的災害救助略欠周全

我國以現金救助為主要災害救助方式，然常受政治立場介入，又面臨分配不均、核發速度慢等影響，成效有所限制；又參考國外災害救助又含其他非現金之救助，僅以現金為主軸便略顯空乏。

七、企業與民間尚未納入災後復原重建體系

我國災害防救法於災後復原重建，僅規定各級政府可以鼓勵民間團體及企業協助辦理，重建推動委員會的組成則未將民間團體及企業納入，無法落實公私部門在備災與復原重建之責任分擔精神。

八、重建復原之政策無法貼近居民之所需

例如永久屋之興建，雖然達到了適當安置災民的目的，但卻因為執行時未做細部的考量，反而衍生出了族群認同的問題；政府將重建過程中實際與災民接觸的部分委託給非營利組織執行，本來期待可以帶來更多衡平的作法，有時卻忽略了居民的基本需求像是住宅分配等等。

肆、研究主要建議

一、立即可行建議

(一)、恢復行政院災害防救委員會，並以「一條鞭」之體系為主軸。

(主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室、中央指定部會、直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所、內政部消防署。)

災害防救辦公室(以下簡稱災防辦)雖為一主責災防業務單位，但受限於組織、預算與人事，實際運作較有限制；並限於政府層級無法有效建立橫、縱向溝通。因此，建議恢復災害防救委員會(以下簡稱災防會)，由防災政務委員或內政部部長兼任主任委員，採分工方式與其他部會協調；並延用現災防辦人員做為決策幕僚及消防署署長擔任執行秘書，並指定部會設立災害防救組(處)。並縣(市)政府至鄉、鎮、市、區皆需同步成立災害防救辦公室或委員會、災害防救課，以確保任務之執行；且須整並民間資源與社政資源呼應功能分組概念。

(二)、災害防救法主軸目標

(主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室、中央各部會、直轄市政府。)

目前災害防救法對於大規模災害應變與整備較為薄弱，為強化因應，除中央政府指揮統籌與整合能力外，各部會及地方政府，平時之減災與預防整備等業務計畫與訓練演習與跨部會、地方政府之防救整合則為防救災施政重點。主要建議針對天然、人為災害擬訂國家層級設想，並依據規劃整備與推演；首都圈應變計畫；特定災害之整合型防災計畫；建立國家整備方案與國家應變架構，以增進應變效率。

(三)、災害防救法主要適用範圍

(主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室、中央各部會。)

災害防救法宜增列中央災害應變中心成立原則，建議以大規模天然災害、災害規模跨兩個縣市以上、核災、疫災及超過地方政府所能負荷之災害為主，其它一般災害歸各部會及直轄市、縣(市)政府應變管理，以落實專業分工。

(四)、特命防災專責政務委員

(主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室。)

現行雖設有災害防救辦公室，設有專職人員，處理有關業務，但對跨部會協調與管考權責有限。建議由行政院特命具防救災專業能力與經驗的防災專責政務委員，以強化中央防災專責機關之功能，作為各部會、地方政府及相關組織的配合與溝通協調之平台。

(五)、合理調整中央災害防救業務主管機關

(主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室、中央指定部會。)

中央災害防救業務主管機關無行政能力及專業能力執行災害之緊急應變，實質效益有限，故宜回歸各部會（指定行政機關），針對所有類別災害之減災與整備工作，並配合災害應變專責機關之規劃，協助災害應變及復原重建。建議：A、維持現狀，增列特定災害類別應變計畫；B、以全災害概念由各部會提出所有災害類別計畫，並由行政院統整特殊災害綜合計畫；C、於各災害業務主管機關業務計畫增訂指定部會附錄。

（六）、中央防救災組織權責劃分

（主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室、內政部消防署。）

災防辦與內政部消防署間業務劃分不易，造成權責競合；又災防辦無人力與軟體資源支持各縣市第一線防救災工作啟動之主動督導。建議消防署災害管理組移撥併入災防辦等強化消防署與災防辦之指揮體系聯結與整體動員之組織整合劃分之方案，以提昇災防辦災害防救政策規劃、督考與協調之權責與功能，消防署專責執行災害防救業務，使兩單位權責相符。

（七）、協力機構指定編列

（主辦機關：行政院；協辦機關：直轄市、縣（市）政府、直轄市、縣（市）災害應變中心、指定機關。）

地方災害應變中心防救災資源及人力有限，欠缺專業研判能力，建議指定公共機關及地方團體，如大專院校、醫療院所、慈善宗教團體、文化事業、通訊傳播業、超商物流業、大型私人企業等負有災害研判、緊急動員及文化資產保存人力之相關公共機關團隊，指定為協力機構，以強化地方政府防救災能力，並確保災後可持續運作。

（八）、另立災害救助專法

（主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室、內政部消防署、內政部社會司。）

基於災害救助之特殊性，使其執行上須要不同業務主管機關專業職能之配合，始能發揮救助之功能，而難僅以既有法制的修訂，達成完整建立災害救助機制之目的。

(九)、設置災害救助（防救）基金

（主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室、行政院主計總處、財政部、直轄市、縣（市）政府。）

有鑑於災害救助實際執行上，面臨需經複雜行政程序始得發放救助金，導致核發速度緩慢，且面臨重大災害經費一時無法支應等問題，實有設置災害救助（防救）基金之必要，以因應災害救助及（即）時性之需求。

(十)、協調與程序面明定應結合民間團體及企業協助辦理災後復原重建

（主辦機關：行政院；協辦機關：中央各部會及直轄市、縣（市）政府。）

參考日本「自助、互助、公助」精神，明文規定應結合民間團體及企業協助辦理災後復原重建。為適應大規模災難發生時，能夠立即採納的政策措施。相關的計畫目的、適用對象、申請單位、補助標準、補助上限、申請條件、重建流程等，中央亟需制定一個通則性法律規範。

(十一)、強化第三部門在復原之角色與能量

（主辦機關：行政院；協辦機關：直轄市、縣（市）政府。）

NGO、NPO 確實在重建過程能夠在生活重建，協助災區居民在心靈復原與恢復正向生活態度與能力方面，產生陪伴與支持功能。應將未來居民的生活方式納入考量，尊重災民主體性為原則，方能振興受災地域。中央提供財源，由地方政府結合地方性組織與社區從事社區重建，建立民間團體參與和社區重建長期培力機制。

二、中長期建議

(一)、研擬災害防救法部分條文修正草案

建議修正條文	說明	主協辦機關
<p>第一章 總則</p> <p>(名詞定義)</p> <p>第二條 本法專用名詞，定義如下：</p> <p>一、災害：指下列災難所造成之禍害，並需要緊急處理者：</p> <p>(一) 風災、水災、震災、旱災、土石流、崩塌、異常氣溫、海嘯等天然災害。</p> <p>(二) 火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、潰壩、空難、船難、公路交通事故、<u>捷運與鐵路交通事故</u>、森林火災、<u>毒性化學物質災害</u>、<u>海洋污染</u>、<u>工業安全與化學災害</u>、<u>輻射災害</u>、<u>生物病原災害</u>、<u>動植物疫災等科技災害</u>。</p> <p>(三) <u>其他因人為破壞與攻擊所產生之災害</u>。</p> <p>(四) <u>災害規模跨兩個縣市以上及超過直轄市、縣(市)政府所能因應負荷之大規模災害</u>。</p> <p>二、災害防救：指災害之減災、整備、災害發生時之應變及災後之復原重建等措施。</p> <p>三、災害防救計畫：指災害防救基本計畫、<u>災害防救業務計畫</u>、<u>特定災害防救計畫</u>、<u>綜合性國家計畫</u>及地區災害防救計畫。</p> <p>四、災害防救基本計畫：指由行政院核定之全國性長期災害防救策略與指導方針。<u>行政院並應編定災害防救白皮書</u>，以說明美依年度之災害防救施政重點，為本計畫之附件。</p> <p><u>五、災害防救業務計畫：指由中央各部會及公共事業就其掌理</u></p>	<p>一、將災害之定義明確化為需要緊急動員者，以與非屬於緊急災害之事故有所區隔。</p> <p>二、各項災害類型之調整與補充，以完整本法涵蓋之範圍。包括納入海嘯、火山爆發、坡地災害、潰壩(莫拉克風災期間若持續降雨延長，將有釀成潰壩災情之虞)、氣溫異常、海洋污染、職業安全與化學災害、輻射災害、生物病原災害及人為事故部分，及刪除行政院農業委員會主管之寒害、修正交通部主管之海難為船難、陸上交通事故依其特性分列為公路交通事故、軌道交通事故。</p> <p>三、刪除寒害，因其屬農損災害，不納入災防體系。</p> <p>四、鑑於東日本大地震海嘯災害，我國亦為海嘯災害警戒地區，天然災害增列海嘯災害。</p> <p>五、「生物病原災害」除威脅民眾健康及安全外，對社會及經濟亦可能造成衝擊，為利全面且及時防治，爰將其列為本法所定之災害範圍，以應實需。(原消防署提出之修正說明)</p> <p>六、「動植物疫災」如口蹄疫、禽流感等發生時，除危害人民財產外，嚴重時更會對我國經濟造成重大損失，在處理上除需各級政府機動因應外，更需相關部會協同處理，爰將「動植物疫災」列為本法所定之災害範圍。(原消防署提出之修正說明)</p> <p>七、我國目前共有三座核能電廠運轉中，目前使用放射性物質之機關(構)約有九百餘家，應用範圍廣大，包括醫學、農業、工業、研究等，倘發生事故，將造</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：行政院災害防救辦公室、中央各部會、直轄市、縣(市)政府。</p>

建 議 修 正 條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p><u>業務或事務與特定災害防救事務相關者，所擬訂之災害防救計畫。</u></p> <p><u>六、特定災害防救計畫：指由行政院針對特定災害，彙整各災害防救業務計劃之工作事項，所擬定之災害防救計畫。</u></p> <p><u>七、綜合性國家計畫：指由行政院核定，針對整備、應變、演習、基礎設施防護、持續運作、重要都會區等特定事項整合之全國性計畫。</u></p> <p>八、地區災害防救計畫：指由直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市、區）所核定之直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市、區）災害防救計畫。</p>	<p>成輻射外洩，嚴重影響國人安全。鑑於一百年三月十一日日本東北地區強震引發海嘯所致之重大傷亡及損失，為健全輻射災害防救體系，強化災害之整備、災害發生時之緊急應變及災後之復原重建等應有作為與措施，有效降低危害及損傷，爰將「輻射災害」列為本法所定之災害範圍。</p> <p>（原消防署提出之修正說明）</p> <p>八、增列第一款第三目，災害規模跨兩個縣市以上及超過地方政府所能負荷之災害。以因應大規模及複合性災害之特性。</p> <p>九、增訂綜合性國家計畫，整合各種共通工作事項。</p> <p>十、增訂中央災害應變主管機關規定。</p> <p>十一、鄉鎮市公所為縣之下級自治政府，區公所為直轄市及市所轄之機關，於地方自治事務之角色不同，但於災害防救業務之分工應有同等之規劃。且原災害防救法第二十四條已有針對區公所之規定。</p>	
<p>（中央災害防救業務主管機關）</p> <p>第三條 <u>行政院應指定各部會，就其掌理之事務，針對本法第二條所定義之各種災害之減災、整備、應變及復原重建事項，分別擬訂其災害防救應執行之業務，並為業務主管機關。</u></p> <p>前項中央災害防救業務主管機關就其主管災害防救業務之權責如下：</p> <p>一、中央及直轄市、縣（市）政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。</p> <p>二、<u>災害防救業務計畫</u>訂定與修正之研擬及執行。</p> <p>三、災害防救工作之支援、處理。</p>	<p>一、依照災害共通管理架構概念，取消災害別之業務劃分，改依部門別訂定計畫後，再由行政院彙整與整合，以避免事權切割推諉之情形。</p> <p>二、係參考日本的體制，調整災害防救業務主管機關的定義，為所有部會，以共通架構方式(all-hazard)規劃，而並非以”災因導向”方式指定特定災害給特定部會，來修正目前的問題；舉例來說：如台南北門醫院大火，依照災防法目前定義是火災，結果火災主管機關是內政部，但是其實主要是醫院主管機關衛生署的職責，凸顯目前災防法對災害防救業務主管機關的定義不切實際的問題。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會。</p>

建議修正條文	說明	主協辦機關
<p>四、非屬地方行政轄區之災害防救相關業務之執行、協調，及違反本法案件之處理。</p> <p>五、災害區域涉及海域、跨越二以上直轄市、縣（市）行政區，或災情重大且直轄市、縣（市）政府無法因應時之協調及處理。</p>	<p>三、未來各部會是否擔任災害防救業務主管機關，由行政院指定。</p>	
<p>（主管機關）</p> <p>第四條 本法主管機關：在中央為<u>行政院災害防救委員會</u>；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。</p> <p>直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所應依地方制度法第十八條第十一款第二目、第十九條第十一款第二目、第二十條第七款第一目及本法規定，分別辦理直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之災害防救自治事項。</p> <p><u>直轄市、市政府之區公所，其災害防救業務事項，應依據本法規定，比照鄉（鎮、市）公所，並由直轄市、市政府訂定之。</u></p>	<p>一、鄉鎮市公所為縣之下級自治政府，區公所為直轄市及市所轄之機關，於地方自治事務之角色不同，但於災害防救業務之分工應有同等之規劃。</p> <p>二、原災害防救法第二十四條已有針對區公所之規定。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）政府。</p>
<p>第二章 災害防救組織</p>		
<p>（中央災害防救會報之組織）</p> <p>第七條 中央災害防救會報置召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任；委員若干人，由行政院院長就政務委員、秘書長、有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。</p> <p>為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，設行政院災害防救委員會（簡稱災防會），依法獨立行使職權，置主任委員，由防災專責政務委員擔任或內政部長兼任；執行長一人，由內政</p>	<p>一、明訂行政院災害防救委員會設置專職之災害管理處及境內安全處（整合國土安全辦公室），分掌災害防救及安全風險管理業務。設置行政院國家搜救指揮中心、國家災害防救科技中心；並得設區域辦公室</p> <p>二、各災害防救業務主管部會應設至災害協調組，作為整體政府災害防救體系之一環。</p> <p>三、內政部消防署建議維持其名稱，而就災害防救之業務予以強化，以持續做為全國消防事務之最高主管機關。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、行政院國土安全辦公室、國家災害防救科技中心、內政部消防署。</p>

建議修正條文	說明	主協辦機關
<p>部消防署署長兼任；委員若干人，由行政院有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。</p> <p>為健全國家緊急事故管理機制，行政院災害防救委員會應設置災害管理處及境內安全處，分別處理跨部會災害防救業務之督導與安全風險管理業務之協調；各處應配置專職人員，分組處理有關業務，並得設立區域辦公室其組織由行政院定之。</p> <p>行政院災害防救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心提供中央災害防救會報及行政院災害防救委員會，有關災害防救工作之相關諮詢，加速災害防救科技研發及落實，強化災害防救政策及措施。</p> <p>為有效整合運用救災資源，<u>行政院災害防救委員會</u>設行政院國家搜救指揮中心，統籌、調度國內各搜救單位資源，執行災害事故之人員搜救及緊急救護之運送任務。</p> <p>為執行災害防救業務，<u>中央災害防救業務主管機關</u>應設災害協調組；<u>內政部</u>應設置消防署，配合行政院災害防救委員會，管理全國災害事故整備及應變之綜合性業務。</p>		
<p>(直轄市、縣市政府災害防救會報之組織)</p> <p>第九條 直轄市、縣(市)災害防救會報置召集人一人、副召集人一人或二人，分別由直轄市、縣(市)政府正、副首長兼任；委員若干人，由直轄市、縣(市)長就有關機關、單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼。</p> <p>為處理直轄市、縣(市)災害防救委員會事務，直轄市、縣(市)政府應設專責之災害管理處辦理。</p>	<p>一、明訂地方政府應設置專責之災害管理處。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。 協辦機關：直轄市、縣(市)政府。</p>

建議修正條文	說明	主辦機關
<p>為提供災害防救工作之相關諮詢，直轄市、縣（市）災害防救會報得設災害防救專家諮詢委員會。</p>		
<p>（鄉鎮市區災害防救會報之任務） 第十條 鄉（鎮、市、區）公所設鄉（鎮、市、區）災害防救會報，其任務如下： 一、核定各該鄉（鎮、市、區）地區災害防救計畫。 二、核定<u>颱風災害、震災、土石流及坡地災害、火災及其他必要之災害防救措施及對策。</u> 三、推動疏散收容安置、災情通報、災後緊急搶通、環境清理等災害緊急應變及整備措施。 四、推動社區災害防救事宜。 五、其他依法令規定事項。</p>	<p>一、增列區之文字。 二、因鄉鎮市區層級之能量與資源有限，明訂鄉鎮市區因應之災害類型與其任務。</p>	
<p>（鄉鎮市區災害防救會報之組織） 第十一條 鄉（鎮、市、區）災害防救會報置召集人、副召集人各一人，委員若干人。召集人由鄉（鎮、市、區）長擔任；副召集人由鄉（鎮、市、區）公所主任秘書或秘書擔任；委員由鄉（鎮、市、區）長就各該鄉（鎮、市、區）地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼。 為處理鄉（鎮、市、區）災害防救會報事務，鄉（鎮、市、區）應設置<u>防災企劃課</u>。</p>	<p>一、增列區之文字。 二、明訂各鄉鎮市區設置防災企劃課。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。 協辦機關：鄉（鎮、市、區）公所。</p>
<p>（鄉鎮市區災害應變中心之開設與解除任務） 第十二條 當災害發生或有發生之虞時，鄉（鎮、市、區）災害防救會報召集人應視災害規模開設災害應變中心，並擔任指揮官。 前項災害應變中心開設時機、程序及編組，以及其解除任務時機，應依據<u>國家應變計畫</u>，由鄉（鎮、市、區）公所定之。</p>	<p>一、明訂鄉鎮市區災害應變中心之開設與解除任務方式。 二、採取單級開設方式。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。 協辦機關：鄉（鎮、市、區）公所。</p>
<p>（災害應變中心之分級）</p>	<p>一、本條新增。</p>	<p>主辦機關：行</p>

建議修正條文	說明	主協辦機關
<p><u>第十二條之一 中央及直轄市、縣(市)災害應變中心之分級，應分三級開設；平時應常時維持第三級之開設，並依災情嚴重之程度，由各該災害防救委員會之召集人，決定提高其層級。</u></p> <p><u>前項第三級開設之指揮官，由中央及直轄市、縣(市)政府指定專責人員擔任。</u></p>	<p>二、明訂中央與地方災害應變中心採取三級開設。</p> <p>三、為配合目前預防性撤離之實施，避免各級政府於目前法規中未成立應變中心時缺乏指揮權責，增列三級開設規定。</p>	<p>政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣(市)政府。</p>
<p><u>(直轄市縣市災害應變中心之二級或一級開設)</u></p> <p><u>第十二條之二 為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣(市)災害防救委員會召集人應視災害規模開設二級或一級災害應變中心，並擔任指揮官。</u></p> <p><u>前項災害應變中心開設時機、程序及編組，以及其解除任務時機，應依據國家應變計畫，由直轄市、縣(市)政府定之。</u></p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、明訂地方災害應變中心二級與一級開設方式。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣(市)政府。</p>
<p><u>(中央災害應變中心之二級或一級開設)</u></p> <p><u>第十三條 重大災害發生或有發生之虞時，行政院災害防救委員會應視災害之規模、性質、災情、影響層面及緊急應變措施等狀況，<u>協同中央災害防救業務主管機關</u>，決定中央災害應變中心開設時機及其分級後，立即呈報行政院院長核准，並由災防專責政務委員擔任指揮官。</u></p> <p><u>中央災害應變中心二級或一級開設後，應視災情研判情況或聯繫需要，通知未達二級或一級開設之直轄市、縣(市)政府，立即開設或提昇其災害應變中心之等級。</u></p> <p><u>中央災害應變中心二級或一級開設時機、程序及編組，以及其解除任務時機，應依據國家應變計畫，由行政院之。</u></p>	<p>一、中央災害防救業務主管機關首長改由行政院災害防救委員會決定中央災害應變中心開設時機及其分級等相關職責。</p> <p>二、以防災專責政務委員擔任指運官，同時指定行政機關首長擔任協同指揮官，以落實全災害防救應變。</p> <p>二、明訂中央災害應變中心二級與一級開設方式。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣(市)政府。</p>
<p><u>(重大災區之宣告)</u></p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、明訂行政院宣告重大災區之法</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救</p>

建議修正條文	說明	主協辦機關
<p><u>第十三條之一 重大災害發生，造成嚴重人命傷亡與經濟損失，且直轄市、縣（市）政府無法獨自因應者，行政院災害防救委員會得報請行政院院長核定後，宣告為重大災區。</u></p> <p><u>前項重大災區之宣告程序，由行政院於國家應變計畫定之。</u></p>	<p>源依據。</p> <p>三、本條規定與災害應變基金之使用結合。</p>	<p>委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣（市）政府。</p>
<p>（緊急應變小組之設立）</p> <p>第十四條 災害發生或有發生之虞時，為處理災害防救事宜或配合各級災害應變中心執行災害應變措施，<u>國家應變計畫及地區災害防救計畫指定之機關、單位或公共事業，應設緊急應變小組，執行各項應變措施。</u></p>	<p>一、增列國家應變計畫之文字。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣（市）政府、各指定公共事業。</p>
<p>（災害防救結合民防及全民防衛動員準備體系）</p> <p>第十五條 各級災害防救體系應結合民防及全民防衛動員準備體系，實施相關災害整備、應變及動員召集事項；其實施辦法，由行政院災害防救委員會同有關部會依法訂定之。</p> <p><u>戰時災害防救體系之運作方式，由國防部會同行政院災害防救委員會定之。</u></p>	<p>一、納入民防法之體系。</p> <p>二、文字修正。</p> <p>三、增訂戰時體制之擬定。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：國防部。</p>
<p>（搜救組織之設置）</p> <p>第十六條 為處理重大災害搶救等應變事宜，<u>內政部消防署應設置區域分署、特種搜救隊及訓練中心，直轄市、縣（市）政府應設搜救組織。</u></p>	<p>一、配合行政院災害防救委員會區域辦公室之平時減災督導業務，及因應區域性救災資源之調度，內政部消防署應設置區域分署、特種搜救分署、訓練中心等組織，以強化災害應變能力。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：內政部消防署、縣（市）政府。</p>
<p>第三章 災害防救計畫</p>		
<p>（災害防救基本計畫之擬訂及檢討）</p> <p>第十七條 災害防救基本計畫由行政院災害防救委員會擬訂，經中央災害防救會報核定後，由行政院函送各中央災害防救業務主管機關及直轄市、縣（市）政府據以辦理災害防救事項。</p> <p><u>前項災害防救基本計畫應定期檢</u></p>	<p>一、配合組織調整，文字修正。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣（市）政府。</p>

建議修正條文	說明	主協辦機關
<p>討，必要時得隨時為之。</p> <p>行政院每年應將災害防救白皮書送交立法院。</p>		
<p>(災害防救基本計畫之內容)</p> <p>第十八條 災害防救基本計畫內容之規定如下：</p> <p>一、整體性之長期災害防救計畫。</p> <p>二、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫之重點事項。</p> <p>三、其他行政院災害防救委員會認為有必要之事項。</p> <p>前項各款之災害防救計畫、災害防救業務計畫、地區災害防救計畫內容之規定如下：</p> <p>一、災害預防相關事項。</p> <p>二、災害緊急應變對策相關事項。</p> <p>三、災後復原重建相關事項。</p> <p>四、其他行政機關、公共事業、直轄市、縣(市)災害防救委員會、鄉(鎮、市、區)災害防救會報認為必要之事項。</p> <p>行政機關依其他法律作成之災害防救計畫及災害防救相關規定，不得抵觸本法。</p>	<p>一、配合組織調整，文字修正。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣(市)政府。</p>
<p>(公共事業災害防救業務計畫之擬訂及報核程序)</p> <p>第十九條 公共事業應依災害防救基本計畫擬訂災害防救業務計畫，送請中央目的事業主管機關核定。</p> <p>中央災害防救業務主管機關應依災害防救基本計畫，就其主管災害防救事項，擬訂災害防救業務計畫，報請行政院災害防救委員會核定後實施。</p>	<p>一、配合組織調整，文字修正。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、公共事業。</p>
<p>(綜合性國家計畫之擬定及報核程序)</p> <p>第十九條之一 為整合各災害防救業務計畫、特定災害防救計畫中，有<u>關之共同辦理事項，並建立全國一致之對策</u>，行政院災害防救委員會應依據</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、針對整備、應變、演習、基礎設施防護、持續運作、重要都會區等特定事項整合之全國性計畫，整合各災害防救業務計畫之共同辦理事項，並建立全國一致</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、縣(市)政府、</p>

建議修正條文	說明	主辦機關
<p><u>各項災害防救業務計畫，擬定以下綜合性國家計畫。</u></p> <p>一、<u>國家整備計畫。</u></p> <p>二、<u>國家應變計畫。</u></p> <p>三、<u>國家演習計畫。</u></p> <p>四、<u>國家基礎設施防護計畫。</u></p> <p>五、<u>政府與重要企業持續運作計畫。</u></p> <p>六、<u>首都區域整備與應變特定計畫。</u></p> <p>七、<u>其他。</u></p> <p><u>前項綜合性國家計畫由行政院核定後，函送各中央災害防救業務主管機關、各公共事業、直轄市、縣（市）政府、及鄉（鎮、市、區）據以辦理，並得視需要隨時修正之。</u></p> <p><u>第一項第一款國家整備計畫，應參考第二十二條第一項第七款之內容，據以擬定重大災害之國家想定，做為整備之依據。</u></p>	<p>之對策，災害防救計畫增列<u>整合性國家計畫</u>，採取<u>共通架構規劃</u>。</p> <p>三、<u>國家整備計畫應參考災害潛勢、危險度、境況模擬與風險評估之調查分析</u></p>	<p>鄉（鎮、市、區）公所、公共事業。</p>
<p>（各地區災害防救計畫之擬訂及報核程序）</p> <p>第二十條 直轄市、縣（市）災害防救委員會應依災害防救基本計畫、相關災害防救業務計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報<u>行政院災害防救委員會備查。</u></p> <p>前項直轄市、縣（市）地區災害防救計畫不得牴觸災害防救基本計畫及相關災害防救業務計畫。</p> <p>鄉（鎮、市）公所應依上級災害防救計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報所屬上級災害防救委員會備查。</p>	<p>一、配合組織調整，文字修正。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣（市）政府。</p>

建議修正條文	說明	主協辦機關
<p>前項鄉（鎮、市）地區災害防救計畫，不得抵觸上級災害防救計畫。</p>		
<p>（災害防救業務計畫及地區防災計畫抵觸之協調）</p> <p>第二十一條 各種災害防救業務計畫或各地區災害防救計畫間有所抵觸而無法解決者，應報請行政院災害防救委員會協調之。</p>	<p>一、配合組織調整，文字修正。</p>	
<p>第四章 災害預防</p>		
<p>（執行緊急應變措施之準備工作）</p> <p>第二十三條 為有效執行緊急應變措施，各級政府應依權責實施下列整備事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、災害防救組織之整備。 二、災害防救之訓練、演習。 三、災害監測、預報、警報發布及其設施之強化。 四、災情蒐集、通報與指揮所需通訊設施之建置、維護及強化。 五、災害防救物資、器材之儲備及檢查。 六、災害防救設施、設備之整備及檢查。 七、對於妨礙災害應變措施之設施、物件，施以加固、移除或改善。 八、國際救災支援之配合。 九、其他緊急應變整備事項。 <p>前項所定整備事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫及<u>國家整備計畫</u>。</p> <p>公共事業應依其災害防救業務計畫及<u>國家整備計畫</u>，實施有關災害整備事項。</p> <p>為確保防救災專用微波通信之暢通，內政部得就電波傳輸暢通之必要範圍，劃定電波傳輸障礙防止區域，並公告之。</p> <p>建築物之起造人於前項公告區域內有新建、增建之建築行為，並符合下列規定之一者，直轄市、縣（市）</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、增列國家整備計畫文字。 二、有關行政院災害防救委員會（以下簡稱本會）建置之「防救災微波通訊系統」業於九十五年十二月驗收啟用，支援本島及澎湖地區共計一百二十四個重要據點通訊傳遞，惟我國地區地狹人稠，本案系統啟用至今，業已遭遇民間興建大樓阻礙共計六處，細述如下： <ol style="list-style-type: none"> （一）水利署第八河川局至水土保持局第五工程所微波通徑，受臺東市區新建廟宇阻礙。 （二）臺南市警一分局至臺南市衛生局微波通徑，受臺南市區新建大樓阻礙。 （三）龍潭至新竹市警察局微波通徑，受新竹市區新建大樓阻礙。 （四）蟾蜍山至水土保持局第一工程所微波通徑，受臺北縣新店市區新建大樓阻礙。 （五）深澳坑至基隆市警察局微波通徑，受基隆市區新建大樓阻礙。 （六）臺北市消防局至臺北市政府工務局微波通徑，受臺北市區新建大樓阻礙。 三、為澈底改善新建或增建之建築物阻斷防災微波通訊系統，以避免「防救災微波通訊系統」通徑受阻之窘境，基於災害防救業務之必要，內政部就必要範圍劃定區域並予公告，凡於該區域內有 	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所。</p>

建議修正條文	說明	主辦機關
<p>政府始得給予建築許可：</p> <p>一、與內政部協商達成改善方案。</p> <p>二、同意內政部選擇損失最小之方法，使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，以維持電波暢通。</p> <p>內政部對於前項因協商達成改善方案，或使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，致造成相對人損失，應給付相當之補償。</p> <p>前項之損失補償，應以協議為之，作成協議書，並得為執行名義。有關損失補償之程序、方法、期限、金額及其他相關事項之辦法，由內政部定之。</p>	<p>新建、增建行為時，建築物起造人須與內政部達成協商改善方案或同意使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，始發給建築許可，使內政部能事前獲知俾憑辦理協商、或編列預算重新規劃微波通徑等事宜；及當已無合適通徑改配時，使用新建建築物之屋頂層，架設微波電臺或衛星地球電臺，以維持電波暢通。爰增訂第三項、第四項。</p> <p>四、另對於因協商改善方案或使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，而對相對人所造成之損失，係屬人民之特別犧牲，應給付相當之補償，以符公平原則。爰增訂第五項。</p> <p>五、政府機關與當事人之補償協議成立時，關係人民之重大權益，應以要式行為為之，作成協議書，並授權訂定相關辦法，爰增訂第六項。</p>	
<p>(災害防救訓練及演習)</p> <p>第二十五條 各級政府及相關公共事業，應實施災害防救訓練及演習。</p> <p>實施前項災害防救訓練及演習，各機關、公共事業所屬人員、居民及其他公、私立學校、團體、公司、廠場有共同參與或協助之義務。</p> <p>參與前項災害防救訓練、演習之人員，其所屬機關(構)、學校、團體、公司、廠場應給予公假。</p> <p><u>全國性之災害防救演習，應依年度編定於國家演習計畫。</u></p>	<p>一、增訂國家演習計畫之規定。</p>	
<p>第五章 災害應變措施</p>		
<p>(實施緊急應變措施之工作項目)</p> <p>第二十七條 為實施災害應變措施，各級政府應依權責實施下列事項：</p> <p>一、災害警報之發布、傳遞、應變戒備、人員疏散、搶救、避難之勸告、災情蒐集及損失查</p>	<p>一、增訂國家應變計畫之規定。</p>	

建議修正條文	說明	主協辦機關
<p>報。</p> <p>二、警戒區域劃設、交通管制、秩序維持及犯罪防治。</p> <p>三、消防、防汛及其他應變措施。</p> <p>四、受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施。</p> <p>五、受災兒童及少年、學生之應急照顧。</p> <p>六、危險物品設施及設備之應變處理。</p> <p>七、傳染病防治、廢棄物處理、環境消毒、食品衛生檢驗及其他衛生事項。</p> <p>八、搜救、緊急醫療救護及運送。</p> <p>九、協助相驗、處理罹難者屍體、遺物。</p> <p>十、民生物資與飲用水之供應及分配。</p> <p>十一、水利、農業設施等災害防備及搶修。</p> <p>十二、鐵路、道路、橋樑、大眾運輸、航空站、港埠、公用氣體與油料管線、輸電線路、電信、自來水及農漁業等公共設施之搶修。</p> <p>十三、危險建築物之緊急評估。</p> <p>十四、漂流物、沈沒品及其他救出物品之保管、處理。</p> <p>十五、災害應變過程完整記錄。</p> <p>十六、其他災害應變及防止擴大事項。</p> <p>前項災害應變措施事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫及國家應變計畫。</p> <p>公共事業應依其災害防救業務計畫及國家應變計畫，實施有關災害應變事項。</p> <p>第一項第十三款有關危險建築物緊急評估之適用災害種類、實施時機、處理人員、程序、危險標誌之張貼、解除及其他相關事項之辦法，由</p>		

建議修正條文	說明	主辦機關
<p>內政部定之。</p> <p>(請求上級機關支援災害處理之項目及程序)</p> <p>第三十四條 鄉(鎮、市、區)公所無法因應災害處理時，縣(市)政府應主動派員協助，或依鄉(鎮、市、區)公所之請求，指派協調人員提供支援協助。</p> <p>直轄市、縣(市)政府無法因應災害處理時，<u>行政院災害防救委員會及該災害之中央災害防救業務主管機關</u>應主動派員協助，或依直轄市、縣(市)政府之請求，指派協調人員提供支援協助。</p> <p><u>前二項所稱無法因應災害處理，導致災害應變中心無法運作時，得依本法第十三條之一，宣告為重大災區，並由上一級政府派員成立聯合災害應變中心，其程序應依據國家應變計畫，由行政院定之。</u></p> <p>第一項、第二項支援協助項目及程序，分由各中央災害防救業務主管機關、縣(市)政府定之。直轄市、縣(市)政府及<u>中央災害防救業務主管機關</u>，無法因應災害處理時，得申請國軍支援，其辦法由內政部會同有關部會定之。但發生重大災害時，<u>國軍部隊應不待申請，主動協助災害防救。</u></p> <p><u>前項有關申請國軍支援或國軍主動協助救災之程序、預置兵力及派遣、指揮調度、協調聯絡、教育訓練、救災出勤時限及其他應遵行事項之辦法，由國防部會同行政院災害防救委員會定之。</u></p>	<p>一、增列區之文字。</p> <p>二、增列行政院對中央派員與地方組成聯合應變中心之法源依據。</p> <p>三、增列國軍主動支援救災之法源依據。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所。</p>
<p>(緊急應變所需警報訊號之種類、內容、發布等)</p> <p>第三十五條 為緊急應變所需警報訊號之種類、內容、樣式、方法及其</p>	<p>一、文字修正。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直</p>

建議修正條文	說明	主協辦機關
<p>發布時機，除其他法律有特別規定者外，由各中央災害防救業務主管機關擬訂，報請行政院災害防救委員會核定後公告之。</p> <p>前項或其類似之訊號，未經許可不得擅自使用。</p>		<p>轄市、縣(市)政府。</p>
<p>第六章 災後復原重建</p>		
<p>(災後復原重建之實施)</p> <p>第三十六條 為實施災後復原重建，各級政府應依權責實施下列事項，為實施災後復原重建，各級政府應依權責實施下列事項，並應結合民間團體及企業協助辦理，並採用獎勵措施作為參與誘因：</p> <p>一、災情、災區民眾需求之調查、統計、評估及分析。</p> <p>二、災後復原重建綱領與計畫之訂定及實施。</p> <p>三、志工之登記及分配。</p> <p>四、捐贈物資、款項之分配與管理及救助金之發放。</p> <p>五、傷亡者之善後照料、災區民眾之安置及災區秩序之維持。</p> <p>六、衛生醫療、防疫及心理輔導。</p> <p>七、學校廳舍及其附屬公共設施之復原重建。</p> <p>八、受災學生之就學及寄讀。</p> <p>九、古蹟、歷史建築搶修、修復計畫之核准或協助擬訂。</p> <p>十、古蹟、歷史建築受災情形調查、緊急搶救、加固等應變處理措施。</p> <p>十一、受損建築物之安全評估及處理。</p> <p>十二、住宅、公共建築物之復原重建、都市更新及地權處理。</p> <p>十三、水利、水土保持、環境保護、電信、電力、自來水、油料、氣體等設施之修復及民生物資供需之調節。</p> <p>十四、鐵路、道路、橋樑、大眾運輸、航空站、港埠及農漁業</p>	<p>一、參考日本「自助、互助、公助」精神，明文規定應結合民間團體及企業協助辦理災後復原重建，並採用獎勵參與(如以稅捐減免之措施作為誘因)。</p> <p>二、將災後重建計畫明確納入法條中：</p> <p>從災害管理的理念，包括：救援、復原到復興重建，日本的災害防救法令，也都依循此原則，訂定之。九二一地震所頒佈的《九二一震災重建暫行條例》對於災後重建都有明文的規範，包括社區重建規範以及產業重建規範等，都詳加規範，對於災後的重建都有一定的助益。</p> <p>災後臨時安置、生活重建、住宅重建、產業重建、教育文化重建、社區重建等需求，規劃完善之重建計畫或補助方案。為適應大規模災難發生時，能夠立即採納的政策措施。相關的計畫目的、適用對象、申請單位、補助標準、補助上限、申請條件、重建流程等，中央亟需制定一個通則性法律規範。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、公共事業、縣(市)政府。</p>

建議修正條文	說明	主辦機關
<p>之復原重建。</p> <p>十五、環境消毒與廢棄物之清除及處理。</p> <p>十六、受災民眾之就業服務及產業重建。</p> <p>十七、其他有關災後復原重建事項。</p> <p>十八、<u>為適應大規模災難發生時，能夠立即採納的政策措施。</u></p> <p>前項所定復原重建事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。<u>相關的計畫目的、使用對象、申請單位、補助標準、補助上限、申請條件、重建流程等，由中央制定一個通則性辦法規範。</u></p> <p>公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關災後復原重建事項。</p>		
<p>(重建推動委員會之設立與解散)</p> <p>第三十七條 為執行災後復原重建，各級政府得由各機關調派人員<u>並應將民間團體及企業納入任務編組之重建推動委員會</u>；其組織規程由各級政府定之。</p> <p>重建推動委員會於災後復原重建全部完成後，始解散之。</p>	<p>參考日本的企業與民眾在「防災主體」方面扮演了極為重要的角色，各級政府得由各機關調派人員並應將民間團體及企業納入任務編組之重建推動委員會…」，落實公私部門在備災與復原重建之責任分擔精神。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣(市)政府。</p>
<p>(簡化緊急復原程序)</p> <p>第三十七條之一 因災害發生，致聯絡災區交通中斷或公共設施毀壞有危害民眾之虞，各級政府為立即執行<u>緊急復原、搶通或重建工作</u>，如經過都市計畫區、山坡地、森林、河川、國家公園或其他有關區域，得簡化行政程序，不受<u>地方制度法、區域計畫法、都市計畫法、水土保持法、山坡地保育利用條例、森林法、水利法、國家公園法</u>及其他有關法律或法規命令之限制。</p> <p>前項簡化行政程序及不受有關法律或法規命令限制之辦法，由各該中央災害防救業務主管機關<u>會同行政院</u></p>	<p>一、擴充本條之規定為緊急復原程序。</p> <p>二、增訂排除地方制度法之規定，以利中央與其他縣市支援救災。</p>	

建議修正條文	說明	主協辦機關
<p>定之。</p> <p>(簡化安置程序) 第三十七條之二 因天然災害發生，致影響災區民眾正常居住生活，各級政府為安置受災民眾或進行災區重建工作，對於涉及用地及建築物之劃定、取得、變更、評估、管理、維護或其他事項，得簡化行政程序，不受<u>地方制度法</u>、<u>區域計畫法</u>、<u>都市計畫法</u>、<u>建築法</u>、<u>都市更新條例</u>、<u>環境影響評估法</u>、<u>水土保持法</u>及其他有關法律或法規命令之限制。</p> <p>前項簡化行政程序及不受有關法律或法規命令限制之辦法，由<u>行政院</u>定之。</p>	<p>一、增訂排除地方制度法規定。</p> <p>二、相關規範由<u>行政院</u>定之。</p>	
<p>(生活重建中心之建置) 第三十七條之三 為協助災區居民盡速重建安全安心生活，設置生活重建服務中心。由地方政府遴選與委託民間團體設置，原則上由中央政府提供財源，交由地方政府委託在地鄰里組織或公共社團執行，經與社區及居民共同討論社區重建需求後，輔導社區居民撰寫計畫，在尊重災民主體性為原則精神，核撥重建經費。</p> <p>生活重建服務中心設置與管理辦法，由內政部訂定報由<u>行政院</u>核定之，以規範生活重建服務中心之人員資格與配置議案。相關部會相關社區陪伴計畫或農村再生培訓計畫，應主動與生活重建服務中心，建立聯繫管道，結合相關資源協助社區重建。</p>	<p>從東日本大地震後災害對策基本法修法理念與美國的經驗而論，大規模災難造成的破壞，往往造成所居住區域嚴重毀壞，必須重建或遷建。應將來居民的生活方式納入考量，這種重建過程，就以在的鄰里互助或公共團體「社區營造」為主軸，尊重災民主體性為原則，方能振興受災地域。中央提供財源，由地方政府結合地方性組織與社區從事社區重建（公共建設、環境重建與住宅重建），建立民間團體參與和社區重建長期培力機制。</p>	<p>主辦機關：<u>行政院</u>災害防救委員會。 協辦機關：中央各部會、直轄市、縣（市）政府。</p>
<p>第八章 附 則</p>		
<p>(災害防救經費及調整運用) 第四十三條 實施本法災害防救之經常性經費，由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算。</p> <p><u>中央政府為因應重大災害，應提列一定額度之災害應變基金，</u></p>	<p>一、中央支援及災害應變基金機制之設置。</p> <p>二、編列災害應變基金，可減輕地方政府負擔，並有利於中央災害應變主管機關執行救災勤務之需，以免排擠正常預算之執行。</p> <p>三、律定災害應變基金因應重大災</p>	<p>主辦機關：<u>行政院</u>災害防救委員會。 協辦機關：主計總處、財政部、縣（市）政府。</p>

建議修正條文	說明	主協辦機關
<p><u>並得依該年度支用情形，於次年度補充之。</u></p> <p><u>中央災害應變主管機關為因應重大災害應變所需之支出，應由災害應變基金支應。</u></p> <p>各級政府編列之災害防救經常性經費，如有不敷支應災害發生時之應變措施所需時，<u>得視需要由災害應變基金支應，或視情形調整當年度收支移緩濟急支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。</u></p>	<p>害應變，災後復原重建另依第四十三條之一規定，由特別預算編列。</p>	
<p>(災後重建之經費與報請中央政府補助)</p> <p>第四十三條之一 直轄市、縣(市)政府無法支應重大天然災害之災後復原重建等經費時，<u>得報請中央政府以災害應變基金補助，或編列特別預算由立法院通過後補助之。</u></p> <p>前項所定補助之時機、要件、基準、請求程序及其他相關事項之辦法，由行政院定之。</p>	<p>一、增訂特別預算之法源依據。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：主計總處、財政部。</p>
<p>(原住民部落及山地鄉鎮自救組織之補助)</p> <p>第五十條之一 <u>原住民部落及山地鄉鎮具災害潛勢並於災後易成孤島地區者，政府應協助其設置自主救災組織，並得補助其經費。</u></p> <p><u>前項自主救災組織之設置、訓練及補助辦法，由內政部會同行政院農業委員會、行政院原住民族委員會定之。</u></p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、輔導原住民部落與山地鄉鎮建立自主防救災組織，平時可協助減災工作，災時可提昇應變效率。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救辦公室。</p> <p>協辦機關：內政部、行政院農業委員會、原子能委員會。</p>

(二)、研擬災害救助法草案

條文	說明	主協辦機關
<p>第一章 總則</p>		
<p>(立法目的)</p> <p>第一條</p> <p>為有效結合地方政府、民間團體與國民的協力，救助及照顧遭受災害者，並協助其自立，特制</p>	<p>一、明定災害救助目的，以作為條文疑義解釋之基準，及適用範圍之限縮。</p> <p>二、參照日本災害救助法第一條：「災害發生之際國家得以</p>	<p>主辦機關：行政院。</p> <p>協辦機關：目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>定本法。</p>	<p>在地方公共團體、日本紅十字會等團體、以及國民的協力下採取緊急且必要的救助，以保護受災者及維護社會秩序」之內容擬定。</p> <p>三、不同於我國社會救助法第一條「照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災害者，並協助其自立」所規範之內容，乃以協助受災人民自力生活為最終目的。參考日本災害救助法第一條規範內容，將災害救助之立法目的，明文限縮在災害發生時為保護受災者及維護社會秩序之必要，由地方政府、宗教團體、非營利組織等民間團體和國民協力下所採取必要且緊急的救助措施。</p> <p>四、將我國實際參與災害救助的各人員明文化，包含地方政府、民間團體以及國民。其中民間團體包含受宗教法相關法律規範的宗教團體，以及受非營利組織相關法律規範的非營利組織等。</p>	
<p>(名詞定義)</p> <p>第二條 本法所稱災害，指災害防救法第二條第一款第一目所定義之災害。</p> <p>本法所稱救助，指為使前項受災地區居民生活受到照護及維護社會秩序所採緊急且必要之經費、建築物、物資及其他相關協助。</p>	<p>一、明定本法「災害」的範圍，乃災害防救法第二條第一款第一目所定義之災害。相對於災害防救法（以下簡稱災害防救法）係屬規範災防組織、程序之基本法，災害救助法乃針對救助階段各種事務所為之特別規範。故原則上災害救助法所稱「災害」，應以災害防救法所定義之災害為基準。又參考「社會救助法」第 25 條：「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。」其災害範圍原則上亦以天然災害為限。針對人為災害，應由肇致事故發生的責任</p>	<p>主辦機關：行政院。 協辦機關：目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>者依相關法律負擔其賠償責任，而非屬本法應予救助之範圍。</p> <p>二、所謂救助，包括二種救助型態。一是為達保護受災地區居民生命、財產及維護社會秩序目的，必要時以強制手段徵收、徵用救災所需資源，以現物給付為主要手段的災害救助措施；二是對受災地區居民處於緊急危難狀態，以現金形式發給之生活慰助金，具給付行政性質。</p> <p>三、使用「受災地區居民」之用語，以自助助人、自立立人的概念。</p> <p>四、參照日本災害救助法之規定，以「緊急且必要」之條件將災害救助限縮在災害發生後一定期間內，以俾及時保障受災者、維持其生存的最基本需求。待該非常時期經過後，則以後續復原重建階段及回復一般、常態性的社會救助等機制加以銜接適用、而以社會救助法規及復原重建相關法規作為接續階段之法制基礎。</p>	
<p>(救助適用範圍或條件)</p> <p>第三條 當鄉鎮市(區)地區發生災害，且達主管機關所訂災害規模時，有本法之適用。</p>	<p>一、災害發生時，依主管機關制定災害救助標準，於達特定災害規模時，例如須鄉鎮市一定以上人數之人口，住家一定數量以上滅失之情形等，方有本法之適用。</p> <p>二、參考日本災害救助法第2條「當市町村(包含特別區)區域內發生災害，且災情程度符合政令中所定義者，則都道府縣知事應依本法進行相關救助」之規定，以<u>災害規模</u>而非災害種類為本法之適用標準，避免以災害種類作為適用標準時，須面臨究</p>	<p>主辦機關：行政院。</p> <p>協辦機關：目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>屬何種災害種類的認定問題。</p> <p>三、以災防層級中最基層之行政單位，亦即鄉鎮市（區）地區發生災害達特定規模時，啟動本法之適用，而依第七條及第十四條規定由直轄市或縣（市）政府作為災害救助的執行機關。</p> <p>四、若未達特定災害規模而無本法之適用時，應回歸社會救助法第四章急難救助相關規定加以適用，亦即認其屬社會救助法第 26 條第六款「其他因遭遇重大變故，致生活陷於困境，經直轄市、縣（市）主管機關訪視評估，認確有救助需要。」之情形加以適用。</p>	
<p>（本法主管機關）</p> <p>第四條</p> <p>本法所稱主管機關：在中央為○○○部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。中央主管機關掌理下列事項：</p> <p>一、災害救助政策、法規與方案之研究、規劃、訂定、宣導及執行。</p> <p>二、對直轄市、縣（市）政府執行災害救助事項之協調及督導。</p> <p>三、地方政府、民間團體及各目的事業主管機關推動災害救助業務之輔導及協助。</p> <p>四、災害救助資料之統整及公布。</p> <p>五、國際災害救助業務之聯繫、交流及合作。</p> <p>六、其他全國性災害救助有關事項之規劃、督導及執行。</p>	<p>主管機關相關條文，從功能性加以考量，參考人口販運防制法第三條之立法方式，以俾周全。</p>	<p>主辦機關：行政院。</p> <p>協辦機關：目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>(災害防救協調聯繫會議) 第五條</p> <p>直轄市、縣(市)政府必要時得召開災害防救協調聯繫會議，並指定專責機關或單位，整合所屬警政、消防、衛政、社政、勞政與其他執行災害防救業務之機關、單位及人力，並協調內政部災害防救署，辦理下列事項：</p> <p>一、中央災害救助政策、法規與方案之執行及相關資源之整合。</p> <p>二、受災人民就業服務、醫療照護、住居維護、飲食衣物及其他相關救助之規劃、執行。</p> <p>三、災害救助案件資料之統計。</p> <p>四、其他與災害救助有關事項之執行。</p>	<p>一、地方主管機關相關條文，從功能性加以考量，參考人口販運防制法第四條之立法方式，以俾周全。</p> <p>二、災害救助有其特殊性，但在平時預防、減災階段的收容處所、避難所、避難時所需膳食口糧、物資的掌握，災時及時提供必要救助及救助金發故事宜，均與社會救助的平時業務息息相關，目前實務運作上，因社會救助法訂有災害救助專章，故由地方社政單位為主要執行機關。</p>	<p>主辦機關：直轄市、縣(市)政府。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關、內政部、地方警消單位、社會局(處)、衛生局。</p>
<p>(中央目的事業主管機關) 第六條</p> <p>本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由中央各目的事業主管機關辦理；其權責劃分如下：</p> <p>一、內政主管機關：災害預防與應變救助之規劃、推動及督導。</p> <p>二、交通及建設主管機關：○○○○</p> <p>三、經濟及能源主管機關：○○○○</p> <p>四、環境資源主管機關：○ ○○○○</p> <p>五、財政主管機關：○○○ ○○○○</p> <p>六、農業主管機關：○○○ ○○○○</p> <p>七、勞動主管機關：○○○ ○○○○</p> <p>八、國防主管機關：○○○ ○○○○</p> <p>九、外交主管機關：○○○</p>	<p>一、各目的事業主管機關相關條文，從功能性加以考量，參考人口販運防制法第五條之立法方式，以俾周全。</p> <p>二、災害救助事務，涉及多方專業，須借助各相關業務主管機關的專業背景，以俾於救助業務的順利執行。故規定各相關業務主管機關應配合中央災害救助主管機關之指示，辦理災害救助業務。</p>	<p>主辦機關：行政院。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>○○○○</p> <p>十、其他災害救助措施，由各相關目的事業主管機關依職權規劃辦理。</p>		
<p>第二章 緊急重大的災害救助</p>		
<p>(執行機關)</p> <p>第七條</p> <p>為求救助作業之完備，直轄市或縣（市）政府須制定必要的計畫、編制陣容堅強的救災組織，並備妥充裕的勞力、施設、設備、物資與資金，以因應緊急災害救助。</p>	<p>一、本條係參考日本災害救助法第 22 條「為求救助作業之完備，都道府縣知事須制定必要的計畫、編制陣容堅強的救災組織，並備妥充裕的勞力、施設、設備、物資與資金。」所制定。</p> <p>二、以直轄市或縣（市）政府為災害救助執行機關，並強調在預防、減災階段中將災害救助相關事宜納入災防應變計畫及平時相關人力、物資儲備、動態掌握的重要性。</p>	<p>主辦機關：直轄市、縣（市）政府。 協辦機關：中央目的事業主管機關。</p>
<p>(緊急救助之方式)</p> <p>第八條</p> <p>直轄市或縣（市）政府應依下列方式辦理災害救助：</p> <p>一、臨時災害收容場所之設立。</p> <p>二、民生物資與飲用水之供應及分配。</p> <p>三、醫療服務之提供。</p> <p>四、災民之心理輔導與生活照護。</p> <p>五、受災住宅之緊急搶修。</p> <p>六、受災兒童及少年、學生之應急照顧、社會救助及弱勢族群特殊保護措施之實施。</p> <p>七、其他必要之救助。</p> <p>救災作業之程度、方法及期間等相關必要事項，由主管機關授權制定相關命令。</p>	<p>一、仿照日本災害救助係對人的救助，以人為中心出發。進而參考日本災害救助法（以下簡稱日本災救法）第 23 條第一項規定之救助方式，以及我國災害防救法、社會救助法相關規定，擬訂本條第一項之內容。</p> <p>二、參考日本災害防救法第 23 條第 1 項第 1 款「收容設施（包含臨時住宅）之供給」、我國災害防救法第 27 條第 1 項第 4 款「受災民眾臨時收容、…」及社助法第 26 條第 1 項第 5 款「設立臨時災害收容場所」，擬訂本條第一項第一款之內容。</p> <p>三、參考我國災害防救法第 27 條第 1 項第 10 款「民生物資與飲用水之供應及分配」，擬訂本條第一項第二款之內容。日本災害防救法第 23 條第 1 項第 2 款「膳食等食物及飲水之供給」、第 3 款「衣服、寢具等生活必須品</p>	<p>主辦機關：直轄市、縣（市）政府。 協辦機關：中央目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>之供給或出借」，我國社助法第 26 條第 1 項第 2 款「提供受災戶膳食口糧」有類似規定。</p> <p>四、參考日本災害防救法第 23 條第 1 項第 4 款「醫療服務助產」，擬訂本條第一項第三款之內容。</p> <p>五、參考日本災害防救法第 23 條第 1 項第 5 款「受困者之搶救」以及我國社助法第 26 條第 1 項第 1 款「協助搶救及善後處理」，擬訂本條第一項第四款之內容。</p> <p>六、參考日本災害防救法第 23 條第 1 項第 6 款「受災住宅之緊急搶修」，擬訂本條第一項第五款之內容。我國社助法第 26 條第 1 項第 4 款「輔導修建房舍」有類似規定，為其性質似乎已屬於復原重建階段，而非指緊急應變階段的緊急搶修。</p> <p>七、參考我國災害防救法第 27 條第 1 項第 4 款「...、社會救助及弱勢族群特殊保護措施」、第 5 款「受災兒童及少年、學生之應急照顧」，擬訂本條第一項第六款之內容。</p> <p>八、參考日本災害防救法第 23 條第 1 項第 10 款「除前述者外，其它政令中所制定之項目」及社助法第 26 條第 1 項第 6 款「其他必要之救助」，擬訂本條第一項第七款之內容。</p> <p>九、參考日本災害防救法第 23 條第 2 項「救災作業之程度、方法及期間等相關必要事項，皆以政令之規定為準」及社助法第 26 條第 2 項「前項救助方式，得由縣（市）</p>	

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>主管機關依實際需要訂定規定辦理之」，擬訂本條第一項第二項之內容。</p>	
<p>(救災物資代管、徵用及其檢查) 第九條 直轄市或縣(市)政府為實施第六條第一項所定事項，得徵用、徵購或命其保管對製造、運輸、販賣、保管及倉儲業者持有之救災所需物資。 為執行依前項之處分，得派遣攜有證明文件之人員進入業者之營業場所或物資所在處所檢查。 就執行第一項業務時所生損失，直轄市或縣(市)政府應予補償。 依本法執行徵用或徵購之補償或計價；其基準、程序、給付方式及其他應遵行事項之辦法，○○部定之。</p>	<p>一、本條乃賦予救助主管機關一定強制力的授權條文，必要時得徵用、徵購或命保管救災物資，以便更有效能地達到救災目的。 二、第 1、2 項係參考災害防救法第 32 條規定「各級政府為實施第二十七條第一項及前條第一項所定事項，對於救災所需必要物資之製造、運輸、販賣、保管、倉儲業者，得徵用、徵購或命其保管。為執行依前項規定作成之處分，得派遣攜有證明文件二、之人員進入業者營業場所或物資所在處所檢查。」所制定。 三、日本災害救助法第 23 條之 2 第 1 項「在必要之情況下，指定行政機關首長及指定地方行政機關首長得依防災業務計劃之規定，要求生產、集貨、銷售、配給、保管或運輸業者代管救災所須物資、抑或向其收用救災所須物資。」、第 23 條之 3 第 1 項「承前條第一項，當相關業者代管救災所須物資、抑或向其收用救災所須物資時，在必要之情況下，指定行政機關首長及指定地方行政機關首長可要求相關人員進入該物資之保管地點或所在地點稽查。」亦有類似立法。 四、第 3 項參考日本災害救助法第 23 條之 2 第 3 項「執行第</p>	<p>主辦機關：直轄市、縣(市)政府。 協辦機關：中央目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>一項業務時，亦須賠償業務過程中所產生的損失。」所擬定。</p> <p>五、第 4 項參考災害防救法第 49 條規定「依本法執行徵調、徵用或徵購之補償或計價；其基準、程序、給付方式及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。」所制定。</p>	
<p>(徵調相關人員協助)</p> <p>第十條</p> <p>直轄市或縣(市)政府為實施救災業務之必要，得徵調醫療人員、運輸業者與其他災害救助相關專業人員，以及要求待援者或災害現場民眾等給予相關災害救助之協助。</p> <p>前項關於醫療、土木建築工程及運輸業者之範圍，由○○○部定之。</p> <p>依第一項規定協助救災所生費用，由直轄市或縣(市)政府支付。</p> <p>依第一項規定協助救災之從業或協助人員於協助時受傷、患病、或死亡時，直轄市或縣(市)政府應依據相關法規予以補助。</p>	<p>一、相較於社會救助法第 27 條「直轄市或縣(市)政府於必要時，得洽請民間團體或機構協助。」所為概括規定，參考災害防救法第 49 條規定「各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：...四、徵調相關專門職業、技術人員及所徵用物資之操作人員協助救災。...」，及日本災害救助法第 24、25 條就相關人員協助災害救助事項擬定較為詳細規範。</p> <p>二、日本災害救助法第 24 條主要內容為「都道府縣知事在執行救災業務、抑或依第三十一條規定執行厚生勞動大臣所發布之指令時，在必要之情況下要求醫療或土木建築施工人員等給予相關協助。當都道府縣知事依據第三十一條之規定執行厚生勞動大臣的指令時，則地方運輸局長(包含運輸監理部長)在必要之情況下可要求相關運輸業者協助救災業務。」；第 25 條為「都道府縣知事可要求待援者或災害現場民眾協助救災業務」。</p> <p>三、災害救助，須仰賴各方人員的配合，甚至一般民眾的協</p>	<p>主辦機關：直轄市、縣(市)政府。 協辦機關：中央目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>助，始能順利進行，在有效時限內發揮最大救助效能。故在第一項中，明定醫療人員、相關運輸業者及等待援助者或災害現場民眾之協力義務。</p> <p>四、第二項是參考日本災害救助法第 24 條第 3 項規定「有關前述第一項及第二項中對於醫療、土木建築工程及輸送業者之範圍定義，皆以政令之規定為準」所擬。</p> <p>五、第三項是參考日本災害救助法第 24 條第 5 項規定「當要求醫療或土木建築工程等相關人員協助救災時，須支付其相關費用」所擬定。</p> <p>六、第四項是參考日本災害救助法第 29 條規定「根據第二十四條及第二十五條之規定，當救災作業之從業或協助人員於勤務上負傷、患病、或死亡時，政府應依據政令之規定予以相關補助。」擬定。</p>	
<p>（優先使用電信通訊設備的權限） 第十一條 為實施緊急救災之必要，可優先使用電信業者業務專用的電訊設備、有線電通訊設備或無線設備。</p>	<p>一、參考日本災害救助法第 28 條規定「當厚生勞動大臣、都道府縣知事、在救災上被授予都道府縣知事部分權限之市町村長（包含特別區之區長。以下亦同）等在重大災害發生後實施緊急救災作業時，在必要之情況下，可優先使用電氣通訊事業法第二條第五號之電信業者業務專用的電訊設備，抑或有線電通訊法第三條第四項第四號之業者所裝設之有線電通訊設備或無線設備。」所擬定。</p> <p>二、又我國災害防救法第 31 條第 1 項第 8 款規定「各級政府成立災害應變中心後，指揮官</p>	<p>主辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府。 協辦機關：國家通訊傳播委員會。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：...八、優先使用傳播媒體與通訊設備，蒐集及傳播災情與緊急應變相關資訊。...」有類似規定。</p>	
<p>(其他直轄市或縣(市)政府之協助)第十二條</p> <p>中央主管機關為實施災害救助業務之必要，得指示其他直轄市或縣(市)政府予以必要協助。</p>	<p>一、第一項係參考日本災害救助法第31條規定「當某都道府縣知事在進行救災業務時，厚生勞動大臣可指示其他都道府縣知事予以必要之支援」所制定。</p> <p>二、又我國災害防救法第34條已訂有支援協助體系的明文規範。原則上由鄉(鎮、市)公所處理災害，於其無法因應時，始由縣(市)政府、中央災害主管機關主動派員協助；必要時，更得申請國軍支援。</p> <p>三、災害防救法第34條規定內容為：</p> <p>「鄉(鎮、市)公所無法因應災害處理時，縣(市)政府應主動派員協助，或依鄉(鎮、市)公所之請求，指派協調人員提供支援協助。</p> <p>直轄市、縣(市)政府無法因應災害處理時，該災害之中央災害防救業務主管機關應主動派員協助，或依直轄市、縣(市)政府之請求，指派協調人員提供支援協助。</p> <p>前二項支援協助項目及程序，分由各中央災害防救業務主管機關、縣(市)政府定之。</p> <p>直轄市、縣(市)政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：直轄市、縣(市)政府。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救。</p> <p>國防部得依前項災害防救需要，運用應召之後備軍人支援災害防救。</p> <p>第四項有關申請國軍支援或國軍主動協助救災之程序、預置兵力及派遣、指揮調度、協調聯絡、教育訓練、救災出勤時限及其他相關事項之辦法，由國防部會同內政部定之。」</p>	
<p>(民間團體或機構之協助)</p> <p>第十三條</p> <p>政府於必要時，得洽請民間團體或機構協助。</p> <p>前項之民間團體或機構，係指依據災害防救法第五十條所成立之災害防救團體或災害防救志願組織。</p>	<p>一、第一項係參考社會救助法第 27 條規定「直轄市或縣(市)主管機關於必要時，得洽請民間團體或機構協助。」所制定。</p> <p>二、民間非營利組織或宗教團體在災害救助執行上扮演重要角色，常為政府與災區居民之間溝通的中介單位。</p> <p>三、又我國災害防救法第 31 條第 1 項第 6 款規定「各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：...六、指揮、督導、協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織執行救災工作。...」，同條第 3 項「第一項第六款所定民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織之編組、訓練、協助救災及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。」似乎提及民間團體協助執行救災的角色，但其定位並未如同日本災助法般明確。</p> <p>四、第二項明定所稱民間團體或</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：直轄市、縣(市)政府。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>機構，係依據災害防救法第五十條所成立之災害防救團體或災害防救志願組織，作為與災害防救法相銜接之條款。災害救助既為災害防救之一環，執行災害救助之民間團體或機構，應依據災害防救法相關規範申請登錄，始得參與救助工作之執行。災害防救法第五十條規定「依本法協助執行災害應變措施之災害防救團體或災害防救志願組織，應向直轄市、縣（市）政府申請登錄；其登錄之申請條件、有效期限、撤銷、廢止、輔導及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之」。</p>	
<p>第三章 災害救助金</p>	<p>一、目前災害救助金核發的實務運作上，係以災害防救法第48條規定為主要授權依據、輔以社會救助法災害救助專章規定，產生不同災害類型由不同中央災防業務主管機關編列預算、擬訂救助種類及標準，由地方社政單位執行、核發救助金之現象。依上述體系運作時，有許多不公平的現象產生，例如死亡補助會因災害程度大小不同，致受領之救助金額不同（最高至一百萬，基本額度則為二十萬）—人命等值不等價；有管道者會藉由各種方式取得各類型救助金，相對弱勢者則未必能適時獲得生活救急所需之救助金。</p> <p>二、災害救助縱係屬給付性行政而重在國家財力及平等分配，未若干預性行政有依法行政、法律保留之要求，但目前關於災害救助的法制規範仍舊過於簡要。且災害防</p>	

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>救法第 48 條欠缺明確的授權目的、範圍及重要內容，恐有違大法官釋字第 394、426 號等等多號解釋所闡釋的授權明確性原則。</p> <p>三、 災害救助金之核發雖屬給付性行政而無法律保留之要求，仍有憲法第七條平等原則之適用，並涉及憲法第十五條人民生存權、財產權之保障，其核發須符合公平、平等之要求。相較於以法規命令為其法律位階，宜提升至法律層次作為救助金核發之授權基礎。故設置災害救助金專章，以統一規範災害救助金核發事宜。</p>	
<p>(適用範圍)</p> <p>第十四條</p> <p>災害已達特定規模時，直轄市或縣（市）政府應依本法核發災害救助金。其他機關（構）或民間組織所發放之相關救助金額或物資，由地方主管機關納入發放統計之參考。</p> <p>前項所稱特定災害規模，由中央災害救助主管機關授權相關業務主管機關制定。</p>	<p>一、 第一項明定災害救助金發放的適用範圍，其適用標準以達特定災害規模為基準，並以直轄市或縣（市）政府作為災害救助金核發之執行單位。</p> <p>二、 第二項明定由中央災害救助主管機關授權相關業務主管機關制定「特定災害規模」之基準。由於涉及時空變遷、氣候暖化、專業判斷等多重因素，故授權相關業務主管機關制定「特定災害規模」之基準。</p> <p>三、 因來自各方之救助金核發或物資救助，均宜統一核計，以求適當與公平。故第一項後段明定：「其他機關（構）或民間組織所發放之相關救助金額或物資，由地方主管機關納入發放統計之參考。」</p>	<p>主辦機關：直轄市、縣（市）政府。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關、本法主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>(救助金種類及標準) 第十五條</p> <p>救助金給付之種類如下：</p> <p>一、死亡救助：因災致死，或因災致重傷，於災害發生之日起三十日內死亡者。</p> <p>二、重傷救助：指因災致重傷，或未致重傷，必須緊急救護住院治療，自住院之日起十五日內（住院期間）所發生醫療費用總額達重傷救助金金額者。</p> <p>三、安遷救助：因災致住屋毀損達不堪居住程度者。</p> <p>四、住屋救助：因災致住屋毀損達特定程度者。</p> <p>五、其他必要救助。</p> <p>災害發生時恰巧於災害現場，且災後三個月內仍失蹤者，推定其已因災致死。</p> <p>第一項第三、四款所稱住屋，係以臥室、客廳、飯廳及連棟之廚廁、浴室為限。</p> <p>第一項第三款所稱不堪居住程度，其認定基準如下：</p> <p>一、受災戶住屋屋頂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，非經整修不能居住者。</p> <p>二、受災戶住屋牆壁斷裂、傾斜或共同牆壁倒損，非經整修不能居住者。</p> <p>三、其他經直轄市、縣（市）政府認定住屋受損嚴重，非經整修不能居住者。</p> <p>第一項第四款所稱達特定程度，係指受災戶住屋因土石流入侵達三十公分以上或因水災淹水達五十公分以上且有居住事實之現住戶，以一門牌為一戶計算。但建物分別獨立，或非屬獨立而為不同獨立生活戶者，應依其事</p>	<p>一、參考依據災害防救法第 48 條所訂授權命令內容擬定。由於災害救助之出發點係以人為中心，涉及農田、魚塭等救助金之發放，不列入本法加以規範，而由農委會負責、處理。</p> <p>二、第一項第一、二、三款乃〈風災震災火災爆炸災害救助種類及標準〉第 3 條第 1 項第 1 款「死亡救助：因災致死或因災致重傷，於災害發生之日起三十日內死亡者」、第 3 款「重傷救助：指因災致重傷，或未致重傷，必須緊急救護住院治療，自住院之日起十五日內（住院期間）所發生醫療費用總額達重傷救助金金額者」、第 4 款「安遷救助：因災致住屋毀損達不堪居住程度者」內容之法律明文化。</p> <p>三、第一項第四款乃將〈水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準〉第 3 條第 1 項第 5 款所提及之「住戶淹水救助」及〈土石流災害救助種類及標準〉第 4 條第 1 項第 5 款所提及之「住屋救助」納入。</p> <p>四、原依災害防救法第 48 條所訂授權命令內容所提及之失蹤救助未列入。蓋災害發生之際，就因而失蹤之人口應著重在其搜救，尚缺乏給付救助金之正當性。惟參考災害撫恤金支付相關法律第 4 條規定，就災後特定期間仍失蹤者，則推定其已死亡而給予死亡救助，特設第二項規定。</p> <p>五、第三項明定「住屋」定義，</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>實認定之。 其他必要救助，由相關業務主管機關擬訂其種類及標準。</p>	<p>直接引用〈水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準〉第 3 條第 2 項「前項第四、五款所稱住屋，係以臥室、客廳、飯廳及連棟之廚廁、浴室為限。」內容制定。</p> <p>六、第四項明定「不堪居住程度」之認定基準，直接引用〈水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準〉第 5 條第 1 項規定內容制定。</p> <p>七、第五項明定「達特定程度」之定義，參考〈水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準〉第 3 條第 1 項第 5 款「住戶淹水救助：住屋因水災淹水達 50 公分以上且有居住事實之現住戶，以一門牌為一戶計算。但建物分別獨立，或非屬獨立而為不同獨立生活戶者，應依其事實認定之」及〈土石流災害救助種類及標準〉第 4 條第 1 項第 5 款「住屋救助：住屋因土石流入侵達 30 公分以上且有居住事實之現住戶，以一門牌為一戶計算。但建物分別獨立，或非屬獨立而為不同獨立生活戶者，應依其事實認定之」內容制定。</p>	
<p>(救助金核發標準) 第十六條 救助金核發之基準如下： 一、死亡救助：每人發給新臺幣三十萬元。 二、重傷救助：每人發給新臺幣十五萬元。 三、安遷救助：住屋毀損達不堪居住程度，戶內實際居住人口以五口為限，每人發給新</p>	<p>一、參考依據災害防救法第 48 條所訂授權命令內容擬定。關於救助金核發基準，為求公平，其標準均已統一，僅文字敘述部分略有不同，適用結果實則相同。將依據災害防救法第 48 條所訂授權命令部分相關內容直接明文化。</p> <p>二、第一、二款直接引用〈水災公用氣體與油料管線輸電線</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府、賑災基金會。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>臺幣二萬元。</p> <p>四、住屋救助：每戶最高發給新臺幣二萬元，由各直轄市、縣（市）政府依據轄區自然環境條件、財政狀況及受災損害情形自行發放。</p> <p>五、其他必要救助：由相關業務主管機關訂定。</p>	<p>路災害救助種類及標準〉第 6 條第 1 項第 1 款「死亡救助：每人發給新臺幣二十萬元」、第 3 款「重傷救助：每人發給新臺幣十萬元」內容制定，並因應通貨膨脹、物價上漲之經濟現況，分別將其救助金提高為死亡救助三十萬、重傷救助十五萬。</p> <p>三、第三款直接引用〈風災震災火災爆炸災害救助種類及標準〉第 5 條第 1 項第 4 款「安遷救助：住屋毀損達不堪居住程度，戶內實際居住人口以五口為限，每人發給新臺幣二萬元」內容制定。</p> <p>四、第四款參考〈水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準〉第 6 條第 1 項第 5 款「住戶淹水救助：每戶最高發給新臺幣二萬元，由各直轄市、縣（市）政府依據轄區自然環境條件、財政狀況及受災損害情形自行發放」及〈土石流災害救助種類及標準〉第 6 條第 1 項第 5 款「住屋受災救助：每戶最高發給新臺幣二萬元，由各直轄市、縣（市）政府依據轄區自然環境條件、財政狀況及受災損害情形自行發放」內容制定。</p>	
<p>（具領人資格）</p> <p>第十七條</p> <p>救助金具領人資格如下：</p> <p>一、死亡救助金，具領人順序為：</p> <p>（一）、配偶。</p> <p>（二）、直系血親卑親屬。</p> <p>（三）、父母。</p> <p>（四）、兄弟姊妹。</p> <p>（五）、祖父母。</p>	<p>參考〈水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準〉第 7 條所列各款事由擬定內本條容。其規定如下：「救助金具領人資格如下：</p> <p>一、一 死亡或失蹤救助金，具領人順序為：</p> <p>（一）、配偶。</p> <p>（二）、直系血親卑親屬。</p> <p>（三）、父母。</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府、賑災基金會。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>二、重傷救助金：由本人具領。 三、安遷救助金：由受災戶戶長或現住人具領。 四、住屋救助金：由受災戶戶長或現住人具領。</p>	<p>(四)、兄弟姊妹。 (五)、祖父母。 二、重傷救助金：由本人具領。 三、安遷救助金：由受災戶戶長或現住人具領。 四、住戶淹水救助金：由受災戶戶長或現住人具領。」。</p>	
<p>(不得重複具領原則) 第十八條 同一期間發生之各種天然災害事件符合本標準及其他法規之救助規定者，具領人就同一救助種類僅得擇一領取災害救助金，不得重複具領。</p>	<p>一、參考依據災害防救法第48條所訂授權命令內容擬定。 二、〈水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準〉第8條、〈土石流災害救助種類及標準〉第6條及〈礦災災害救助種類及標準〉第4條均有不得重複具領之規範</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府、賑災基金會。</p>
<p>(救助費用) 第十九條 辦理本法各項救助業務所需經費，應由中央、直轄市、縣(市)政府編列預算支應之。 於直轄市、縣(市)政府無法支應時，得報請中央政府補助。</p>	<p>一、參考社會救助法第36條第1項「辦理本法各項救助業務所需經費，應由中央、直轄市、縣(市)政府及各目的事業主管機關分別編列預算支應之」。另外，災害防救法第43條「實施本法災害防救之經費，由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算。 二、如有不敷支應災害發生時之應變措施及災後之復原重建所需，應視需要情形調整當年度收支移緩濟急支應，不受預算法相關規定之限制。」也屬預算編列之相關規定。 三、惟若直轄市、縣(市)政府編列預算無法支應全部救助費用時，參考災害防救法第四十三條之一規定報請中央政府補助。</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：行政院主計總處、財政部、直轄市、縣(市)政府。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>(災害救助基金之設立) 第二十條 為配合災害救助基金之籌募與管理，中央政府須設立災害救助基金，作為災害救助之財源。災害救助基金之籌募與管理辦法，由中央主管機關會同各目的事業主管機關訂定之。</p>	<p>一、本條係為配合災害救助基金之籌募與管理，明定中央政府須設立災害救助基金，以作為災害救助之財源。 二、關於災害救助基金之籌募，其經費來源主要為中央、直轄市或縣（市）政府每年為因應災害所編列的公務預算、庫及公益彩券盈收、基金本身所生孳息及民間捐款。關於災害救助基金之管理，則以定存或購買國家債券為限，不得轉投資。就災害救助基金之籌募與管理，其相關詳細辦法則授權由中央主管機關會同各目的事業主管機關加以訂定。</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：中央目的事業主管機關、行政院主計總處、財政部。</p>
<p>第四章 罰則</p>		
<p>(違反要求協助義務或保管義務) 第二十一條 違反本法第九條第一項保管義務及第十條第一項協助義務者，處以新台幣〇〇〇〇元罰鍰。</p>	<p>參考日本災害救助法第 45 條規定「違反以下任一事項者，應處六個月以下之懲役或日幣五萬元以下之罰鍰。一 未遵守第二十四條第一項或第二項中所規定之執行命令者。二 未遵守第二十三條之二第一項或第二十六條第一項中所規定之保管命令者。」所制定。又災害防救法第 38 條「有下列情形之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰：一、違反依第三十一條第一項第四款或第五款規定所為之處分。二、違反依第三十二條第一項規定所為之處分。」就違反徵用、徵收、保管之行為，亦處以罰鍰。</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府。</p>
<p>(以詐欺或其他不正當之手段接受援助) 第二十二條 以詐欺或其他不正當之手段接受援助者，於適用刑法以外之情形，應處以新台幣〇〇〇〇元罰鍰。</p>	<p>一、參考日本災害救助法第 46 條規定「以詐欺或其他不正當之手段接受援助者，應處六個月以下之懲役獲日幣五萬元以下之罰鍰。當刑法中有明文規定之條文時，則以該條文為準。」所制定，以避免不肖人士利用災害發生之特殊時機，牟取不法利益，</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>導致影響他人得受救助的機會及金額。</p> <p>二、以詐欺或其他不正當之手段接受援助者，亦可能成立刑法上詐欺罪等相關罪刑，而有與刑法產生競合之問題。故若該當刑法上規範之構成要件時，應以刑法相關規定加以處罰；否則應適用本法處罰規定而處以罰鍰。</p>	
<p>(規避、妨礙或拒絕檢查)</p> <p>第二十三條</p> <p>規避、妨礙或拒絕依第九條第二項規定所為之檢查者，應處以新台幣○○○○元罰鍰。</p>	<p>參考日本災害救助法第 47 條規定「拒絕、妨礙、或規避相關人員之入室搜查(依第二十三條之三第一項、第二項、或第二十七條第一項、第二項規定所執行者)，...，應處以日幣三萬元以下之罰鍰。」，及災害防救法第 40 條「有下列情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰：一、規避、妨礙或拒絕依第三十二條第二項規定所為之檢查。」規定內容所制定。</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府。</p>
<p>第五章 附則</p>		
<p>第二十四條 本法施行細則由○○○定之。</p>	<p>明定由中央主管機關訂定施行細則。</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：行政院、中央目的事業主管機關、地方政府。</p>
<p>第二十五條 本法自公布日施行。</p>	<p>明定施行日期。</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：行政院、中央目的事業主管機關、地方政府。</p>

ABSTRACT

Key Words: Central Regulating Authorities of Disaster Prevention and Protection, Disaster Relief, Post-Disaster Recovery, Damage Prevention and Protection Act., Disaster Relief Act.

I. Research Motivation

As in recent years, the world is suffering the severe cost of economy and human lives; therefore, it is necessary to ensure the capability of disaster management and prevention in nation. Same as Taiwan, the disaster management and prevention system of the government should be examined; as a result, this research is aiming to review the organization of public administration, the system of disaster prevention and all other area. Also, by collecting information from all experts to understand the real limitation of the governmental organization. Overall, this paper is expecting to provide an examination and review of the organization, system and mobilization of disaster management; moreover, to ensure the full-development of the disaster prevention system in Taiwan.

II. Research Methodology and Design

Through literature review, this research reviews the reports of energy response, disaster management and prevention system, the operation of organization, post-disaster recovery, disaster relief from the U.S., Japan, Australia and New Zealand; enhance, analyzing and comparing with the data in Taiwan to exam the advantages and disadvantages of the disaster responding, relief and recovery systems nowadays. Besides, from the interview and focus groups, we expects to understand the perspectives of government and private sectors; also, professionals in related area. In which, we held two focus groups in both Northern and Southern Taiwan; also, one specific focus group was held for the purpose of ensuring the revised draft provided by this paper. By the interviews with people who did practice in real, which has allowed this paper to understand the obstacles in execution process. On the other hand,

by the “Damage Prevention and Protection Acts Revising Meeting” authorized by the commission department, this research had a chance to consistently review the accuracy of the reports.

III. Important Findings

i. The lack of the concept of All-Hazard approach.

Comparing with other countries, the frame of disaster prevention and protection is lacking of the concept of All-Hazard approach. For now, the adaption of assigning authorized department to specific hazard would lead to the unaffordable situation while encountering large scale and compound disasters. Meanwhile, with the modification of governmental organizations, the arrangement of new department with hazard would be another problem.

ii. The lack of the disaster prevention and protection specialist.

With the lack of specialist in disaster prevention and protection, the situation has lead the ambiguous of the relative work such as preparedness, responding, both horizon and vertical communications.

iii. The weakness of the third sectors.

The third sector should be the main responding sector while disaster; however, comparing with other countries, the ability and adaptability of the third sector in Taiwan was limited; besides, without the corresponding sector with central government, the workexecution and communication were difficult.

iv. The incomplete of the disaster prevention and protection plan.

Comparing with other countries, the damage prevention and protection plan in Taiwan is relatively incompleted; including the lack of specific disaster plan, area protection plan and Nation protection plan.

v. The lack of specific law for disaster relief.

The disaster relief now is divided into Damage Prevention and Protection Act and Socail Relief Act; however, neither sides would completely cover the whole disaster relief, which supports the necessary of setting Disaster Relief Act.

vi. The disadvantage of using money as the primary disaster relief.

The disaster relief in Taiwan has always been the assistance with money; however, the political interruption has hugely affected it; besides, there are certain issues like unfairness during assigned.

vii. The lack of industry and civic in post-disaster recovery system.

In Taiwan, the post-disaster recovery system has only pointed out that the government could encourage civic groups and industries put efforts in responding disaster; without those departments, there would be some obstacles while recovery.

viii. The recovery strategies could not reach the satisfication of victims.

Though the recovery strategies has reach the purpose of settling victims, without carefully thinkings, it reveals the problem of different tribes. In which, the consequence points out the lack of considering what the victims needs.

第一章 緒論

第一節 研究緣起

災害發生後造成災情，首要任務在於安定受災民眾生活，協助其重建家園。查我國雖現已有災害救助及災後復原重建相關機制規範，惟仍散見於各法令中（如災害防救法第 36 條至第 37 條之 2 及第 48 條、社會救助法第 25 條至第 27 條、莫拉克颱風災後重建特別條例等），尚無一套專門、常態性之完整體制運行。基此，為深入瞭解現行災後復原重建及災害救助體制於莫拉克颱風災區運作之實際效益與問題，俾檢討改進以有效整合相關機制規範並予以法制化，提升整體作業效能，實有進行全面調查分析之必要。另行政院組織改造後，對於災害防救法第 3 條所稱中央災害防救業務主管機關之業務權責勢將造成重大衝擊影響，倘事前未予妥善規劃，則易因事權不明致防救災效能不彰而嚴重影響人民安全，故亦應列為優先改革課題。因此，為就前揭涉及災害防救法之中央災害防救業務主管機關、復原重建、災害救助等變動廣大、影響深遠之主要議題深入研析，以應實需並符人民期待，爰辦理本研究計畫，期透過近年曾發生重大災害之美、日、澳、紐等先進國家有關作法與規範資料，並應用科學研究方法，全面性分析比較我國與各國體制規範之優缺後，研提具體可行之組織調整規劃及災害救助與災後復原重建對策法制建議方案，以為我國未來體制革新工作之參考。

「災害是不會停止的」逐漸成為各界共識。為求人類永續生存的環境，認識災害、預測災害，進而控制減損是全球共通的努力目標。近年我國面對九二一大地震、莫拉克颱風等大規模災難經驗，發現大災難發生地區，多數原屬較弱勢地區。當大災難引發人員傷亡與財物損失時，不但衝擊該地區既有社會秩序，造成各種既定制度運作的中斷，更可能成為社會變遷的催化劑。我國在面對這些重大災難時，雖有大量救助與社會志工參與災後重建工作，政府機關、企業單位、非營利/非政府組織、與社會福利單位亦皆投入大量資源。惟如何整合與協調各界（政府、社區、企業、Non-Profit Orgnization [以下簡稱 NPO]

/Non-Government Organization [以下簡稱 NGO] 等的人力與資源，提升災害救助與災後重建效率，促使於面對災難與社會重建時，能更系統性、整體性思考各種重建機制及其相互間的鑲嵌設計，實為災後重建所關切的重要議題之一。值得進一步深入研究，研提適合我國的災害救助與災後復原重建體制及其配套措施。

第二節 研究目標

在前述研究主題與緣起指引下，本研究範圍及目標如下：

蒐集美、日、澳、紐等國家之災害對策、災害防救體系及組織運作、災後復原重建、災害救助等有關規範資料，並研析各國近年發生重大災害時其災害防救組織運行、災後復原重建與災害救助之啟動機制、作業流程與運作情形，以及災後檢討、體制變革與精進作為。

- 壹、就災害防救法、社會救助法、九二一震災重建暫行條例、莫拉克颱風災後重建特別條例等有關法令規範，研析我國災後復原重建及災害救助之啟動機制、作業流程與運作情形，並評估其實際效益，並就前項比較分析我國與各國災後復原重建及災害救助體制規範之優缺，尤其值得我國借鏡學習之作法。
- 貳、參據各國災害防救組織之設計，就目前我國災害防救業務推動及辦理情形，先針對災害防救法由災害類別律定中央災害防救業務主管機關之組織設計進行整體效益評估後，再按行政院組織改造架構，研析我國中央災害防救組織調整規劃方向。
- 參、就前兩項研析結論，研提具體可行之組織調整規劃及災後復原重建與災害救助對策法制建議方案，並透過訪談、座談等研究方法強化其內容。

第三節 研究方法與過程

本研究從蒐集美、日、澳、紐等國家之災害對策、災害防救體系及組織運作、災後復原重建、災害救助等有關規範資料，並研析各國近年發生重大災害時其災害防救組織運行、災後復原重建與災害救助之啟動機制、作業流程與運

作情形，以及災後檢討、體制變革與精進作為。繼而就災害防救法、社會救助法、九二一震災重建暫行條例、莫拉克颱風災後重建特別條例等有關法令規範，研析我國災後復原重建及災害救助之啟動機制、作業流程與運作情形，並評估其實際效益，並就前項比較分析我國與各國災後復原重建及災害救助體制規範之優缺，尤其值得我國借鏡學習之作法。各國災害防救組織之設計，就目前我國災害防救業務推動及辦理情形，先針對災害防救法由災害類別律定中央災害防救業務主管機關之組織設計進行整體效益評估後，再按行政院組織改造架構，研析我國中央災害防救組織調整規劃方向。就前兩項研析結論，研提具體可行之組織調整規劃及災後復原重建與災害救助對策法制建議方案，並透過訪談、座談等研究方法強化其內容。此外，值得一提的是，委託研究單位內政部消防署基於重視，除了積極出席與參與研究團隊初期之內部會議，討論三大子議題之研究重點與研究設計外，並邀請研究團隊召開工作會議討論三大子議題之具體研究重點共識，另並確立每個月安排研究團隊進行「災害防救法研修小組會議」在會中提報研究成果，會中由消防署參照該次提報之專業與法制屬性邀請專家學者參與審議討論，對研究案發揮相當輔佐匡正校果。逐一說明相關研究方法：

壹、本研究工作會議與災害防救法研修小組會議

一、本研究工作會議：

研究團隊針對研究問題先行內部討論研提三大子議題的具體重點與方向初稿後，經委託單位消防署安排雙方舉行工作會議，確立三大子議題的具體重點如表 1-1：

表 1-1 本研究工作會議議題研擬

議題	細項
子議題一：有關機關調整方面	一、組織改造
	1. 組改後之機關部會及其職掌。
	2. 主管災害之調整。
	二、災防體系調整（中央/縣市/鄉鎮市區）
	1. 國外防救體系：美/日/紐/澳。 -專責或臨時編組 -位階及權限
	2. 指定災害業務主管機關或災害防救業務相關機關各本機關權責、或依預防、應變、復原重建區分？ -依災害類別？ -依災害 4 階段？ -機關自本權責？
	3. 地方自治觀念差異（北市/新北市）。
	三、國內外災害防救法令適用之災害類別及規模
	1. 天然/人為。
	2. 災害分級標準。
	3. 適用規模。
	四、國內外中央及地方（縣市及鄉鎮市區）防救業務分工
	1. 減災。
	2. 整備。
	3. 應變。
	4. 復原重建。
	5. 相關法令：災害防救法、地方制度法。
	6. 各級政府權與能、資源及能量。
7. 採整體性之「各級政府」或分級各別律定辦理事項。	
子議題二：有關災害救助方面	一、國外災害救助作法：美/日/紐/澳
	1. 相關法令：母法、子法及相關作業規定。
	2. 災害救助定義及目的。
	3. 權責機關。
	4. 項目內容。 -救助對象：國人、外籍人士。 -救助種類（方式）。 -受災戶認定。 -救助金？核發標準？ -具領人資格。 -經費來源。 -執行機關。
	5. 救助原因及重疊性。 -人（傷亡/失蹤）、物（毀損）。 -各部會對於人或物的補償。

議題	細項
	2. 執行項目。
	3. 工作分工。
	4. 執行績效。
	5. 遭遇問題。 -重建住宅之處分
	6. 改善因應。
其他	一、 設立「災害應變基金」可行性?
	二、 民力運用。
	三、 實施災害應變事項所衍生之費用應由何機關負擔。

(資料來源：本研究團隊彙製。)

二、 災害防救法研修小組會議

為提升研究結果能更緊密結合委辦單位之修法需求，研究團隊針對工作會議進一步分工並經消防署同意後自今（2012）年3月起每月安排在「災害防救法研修小組會議」提報，會議討論重點製作紀錄並於下一次會議中宣讀研究團隊意見回復。分工與每月提報議題詳如表1-2：

表 1-2 研究議題分工與提報時程

主議題	分項議題	子議題	報告人	報告日期
壹、中央災害防救業務主管機關調整規劃	一、組織改造方面	1-1.檢視組織改造後之機關部會及其職掌，探討現行災害如何配合新制之主管機關？主管災害之調整問題。	馬士元教授 簡賢文教授	2012.03.30.
	二、災害防救體系調整方面	1-2.美/日/紐/澳是採專責或臨時編組？國外之災防單位的位階及權限為何？是依災害類別指定災害業務主管機關或災害防救業務相關機關各本機關權責？	簡賢文教授 黃俊能教授	2012.04.20

主議題	分項議題	子議題	報告人	報告日期
	三、國內外中央及地方（縣市與鄉鎮市）分工方面	1-3.從各級政府權與能、資源及能量，是採整體性之「各級政府」或分級個別律定辦理事項？	簡賢文教授 馬士元教授	
貳、災害救助體制	一、國外災害救助（自助）體系與作法方面	2-1.美/日/紐/澳的相關法令、定義及目的、權責機關、項目內容與救助原因及重疊性等作法為何？	李宗勳教授 黃俊能教授	2012.05.18
		2-2.有關國外如何透過自助、互助與公助體系進行災害救助？以及如何將保險制度引介作為推動自助、互助體系的選擇方案。	李宗勳教授 黃俊能教授	
	二、我國災害救助體系方面	2-3.「災害防救法」第48條與「社會救助法」災害救助專章（第5章）差異性為何？存（個案/統案）廢（專法/回歸社會救助法專章）分析？此外，與組織改造成立「衛生福利部」之事權分工為何？	施邦築教授 蔡庭榕教授 馬士元教授	2012.06.29
		2-4.「災害防救法」與「社會救助法」有關「救助」之目的、性質、種類、方式、權責與救助程序各為何？	施邦築教授 蔡庭榕教授	
	三、法制方面	2-5.災害救助重建體制動員的程序及發動者（主辦機關）之擇定	蔡庭榕教授 黃俊能教授	2012.08.21

主議題	分項議題	子議題	報告人	報告日期
		原則。		
		2-6.從行政組織法上研析現行「災害防救法」與「社會救助法」在救助上之主要規範與立法目的、規範方向與重點、中央與地方在二法救助規範之主管機關與權責、過去重大災害事件救助之執行重點差異與問題何在？	蔡庭榕教授 施邦築教授	
		2-7.現行「災害防救法」第 48 條之災害防救種類及標準之訂定之情形與問題檢討？再者，所目前據以訂定之法規命令如：(1) 土石流災害救助種類及標準；(2) 森林火災救助種類及標準；(3) 水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準；(4) 旱災災害救助種類及標準；(5) 風災震災火災爆炸災害救助種類及標準等之適用情形與問題為何？		
		2-8.災害救助或社會救助之作用法規範原則各為何？其在一般法律原則上如何適用？再者，現行「災害防救法」第 48 條與「社		

主議題	分項議題	子議題	報告人	報告日期
		會救助法」災害救助第 5 章在「救助」上之差異性為何？未來如何修法改進？		
參、災後復原重建體制	一、國外災後復原經驗方面	3-1.美/日/紐/澳的相關法令、組織編制、重建項目內容、執行單位分工及相關問題？在實務救助作為上之困難與問題何在？	李宗勳教授 蔡庭榕教授	
	二、我國暫時條例（921/莫拉克）方面	3-2.我國災後復原重建的相關法令、執行項目、工作分工、執行概況與遭遇問題？		
	三、我國改善因應方面	3-3.設立「災害應變基金」可行性？如何民力運用？參考國外之相關作法，檢視「災害防救法」災後復原是否有修法空間？		
肆、財政與預算	一、災害救助	4-1.災害救助的預算可能來源之分類與運用分配原則。	李宗勳教授 蔡庭榕教授	2012.09.28
	二、災後復原重建	4-2.災後復原重建的預算可能來源之分類與運用分配原則。		
伍、修法草案	三項子議題修法草案	針對修正背景、修正原則、修正重點、修正結果等提出說明。	李宗勳教授 簡賢文教授 蔡庭榕教授	2012.11.02

（資料來源：本研究團隊彙製。）

貳、專家座談會

一、場地規劃：

規劃於北部與南部各舉辦一場焦點座談；並另為本案提出草案之確實特於中央警察大學舉辦一場法制專家焦點座談會。

二、 議題及相關參與人員規劃：

本研究團隊接受內政部消防署委託主持「中央災害防救業務主管機關調整規劃及災害救助與災後復原重建體制之研究」，該研究分別於5月及7月在北部與南部各舉辦一場焦點座談。邀請行政機關、實際參與災後社區重建之相關企業贊助部門、非營利組織與非營利團體、學者專家；廣徵意見加以整合分析並納入研究報告。辦理之焦點座談會，研究團隊詳實摘要記錄會議過程及發言重點，會後彙整紀錄重點提供書面文字及電子檔案列入相關研究報告之附錄。

(一)、 第一場北部專家座談

2012年5月18日上午假大坪林綜合開發大樓第三會議室舉辦第一場專家座談，除了研究團隊全員出席外，邀請參與專家學者如下；並結合其後章節彙整之便，各委員之代表代碼亦同時呈現：

王副教授价巨（銘傳大學都市建築學系，P1¹）、李科長壁如（內政部社會司救助科，GC1²）、洪教授鴻智（台北大學不動產與城鄉環境學系，P2）、蕭主任英成（前台南縣社會處長，NG1³）、顧督導義發（紅十字會，NG2）、章教授光明（中央警察大學行政警察學系，P3）、鄧主任子正（中央警察大學消防學系，P4）、蘇博士昭郎（國家災害防救科技中心，GC2）。

(二)、 第二場南部專家座談

2012年7月3日下午假高雄市消防局7樓會議室舉辦第二場專家座談，邀請參與專家學者如下；並結合其後章節彙整之便，各委員之代表代碼亦同時呈現：

¹本研究報告針對專家學者設立代號 P 代表 Professional，以下簡稱 P。

²本研究報告針對專家學者設立代號 GC 代表 Central Government，以下簡稱 GC。

³本研究報告針對專家學者設立代號 NG 代表 Non-Government，以下簡稱 NG。

田專員禮芳（高雄市社會處，GL1⁴）、林科長謙哲（台南市消防局災害管理科，GL2）、邵副教授佩君（長榮大學土地管理與開發學系，P5）、胡博士以祥（行政院南部聯合服務中心企劃組，GC3）、廖教授義銘（高雄大學政治法律學系，P6）、黃科長古彬（高雄市消防局災害管理科，GL3）、黃副局長江祥（高雄市消防局，GL4）、蕭大隊長國斌（高雄市消防局第五救護大隊，GL5）。

（三）、第三場法制專家座談

2012年10月5日假中央警察大學210論壇舉辦法制專家座談，邀請參與專家學者如下：

呂科長大慶（桃園縣消防局災害管理科，GL6）、李科長璧如（內政部社會司救助科，GC1）、王教授麗容（我國大學社會工作學系，P7）、游科長家懿（臺北市消防局災害管理科，GL7）、周教授佳宥（中國文化大學法律學系，P8）、莊組長明仁（國家災害防救科技中心，GC3）、鄧教授子正（中央警察大學消防學系，P4）、簡教官建章（前中央警察大學國境系，P5）、陳處長炳林（紅十字會賑濟處，NG3）。

三、座談議題：

（一）、北部專家座談研擬議題如下：

1. 配合行政院組織改造。
 - (1) 各災害主管機關之因應方式。
 - (2) 災害防救法如何配合修訂。
2. 我國災害主管機關之指定應由。
 - (1) 災害類別。
 - (2) 災害四階段（預防、應變、復原、重建）。

⁴本研究報告針對專家學者設立代號 GL 代表 Local Government，以下簡稱 GL。

- (3) 機關權責來區分。
 3. 國外面臨重大災害後復原重建之經驗與優劣點。
 - (1) 美國Katrina颶風。
 - (2) 日本311地震。
 - (3) 紐西蘭基督城地震。
 - (4) 澳洲昆士蘭省水患。
 4. 我國目前災害救助運作所遭遇之重大困境。
 - (1) 我國目前災害救助運作所遭遇之重大困境。
 - (2) 執行面：從過去經驗如莫拉克風災、921震災來看，我國災害救助於實際執行上所遇之困難。
 5. 災害防救法中社會救助部份回歸社會救助法之可行性。
 - (1) 將社會救助回歸社會救助法。
 - (2) 維持現狀之改善方法。
- (二)、南部專家座談研擬議題根據第一次北部專家座談經驗後，修正如下：
1. 災害防救法之主軸目標。
 2. 災害防救法主要適用範圍。
 3. 災害防救組織層級與權責調整。
 - (1) 防災專責政務委員之設立。
 - (2) 中央災害防救主管機關之調整。
 - (3) 中央防救災組織職責劃分。
 4. 協力機構之指定編列。
 5. 國外面臨重大災害後復原重建之經驗與優劣點。

- (1) 美國Katrina颶風。
 - (2) 日本311地震。
 - (3) 紐西蘭基督城地震。
 - (4) 澳洲昆士蘭省水患。
6. 我國目前災害救助運作所遭遇之重大困境。
- (1) 法制面：從法條來看，我國災害救助之矛盾與困難。
 - (2) 執行面：從過去經驗如莫拉克風災、921震災來看，我國災害救助於實際執行上所遇之困難。
7. 災害防救法中社會救助部份回歸社會救助法之可行性。
- (1) 將社會救助回歸社會救助法。
 - (2) 維持現狀之改善方法。
- (三)、總整專家座談會之各方意見及參考文獻，本案就目前我國在災害防救、災害救助與災後復原重建上所遇之困境提出三法案修正；其中包括提案災害救助法草案，並求法案之完善，針對三法案於法制專家座談會中討論議題如下：
1. 災害防救組織調整修訂條文。
 2. 災害救助法專法草案。
 3. 災後復原重建體制修訂條文。

參、深度訪談

依研究主題或調查對象，邀請相關利害關係人（或團體代表）包括行政機關、實際參與災後社區重建之相關企業贊助部門、非營利組織與非營利團體、學者專家、災民代表等進行深度訪談，瞭解其對於研究設定議題之看法與建議，並加以整合分析並納入研究報告。摘要記錄訪談過程及發言重點，會後彙整紀錄重點（非逐字稿）提供書面文字及電子檔案列入相關研究報告之附錄。

一、深度訪談對象：

行政院南區中心文化推廣組陳怜奴女士（NP1⁵）、杜永雄神父（C1⁶）、佳暮四英雄柯信雄先生（C2）、六龜區潘怡禎督導與湯先生（C3）、桃源區陳鳳嬌女士（C4）、屏東縣永樂社區蔡玉心理事（NP2）、智善基金會那瑪夏工作站梅英女士（NP3），以及行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會張恒裕主任秘書（GC4）。

二、深度訪談綱要：

- （一）、比較分析我國與各國災後復原重建及災害救助體制規範之優缺，尤其值得我國借鏡學習之作法？
- （二）、從因應單一個別災害之救助與重建復原法制、常態且通案性之災害救助與重建復原法制間，存在之單一災害救助與復原重建之「措施性法律」性質，與一般抽象性之法律性質，顯不相同，是否合宜問題？如何改善？
- （三）、98年8月28日制定公布「莫拉克颱風災後重建特別條例」，其法理與實際運作的成效與問題為何？內政部依據「莫拉克颱風災後重建特別條例」，研訂公布「莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法」，作為災區生活重建服務中心的實施依據，是否適切可行？
- （四）、相關法令規範，研析我國災後復原重建及災害救助之啟動機制、作業流程與運作情形，並評估其實際效益？
- （五）、921地震與莫拉克風災之重建的法令依據、執行項目、工作分工、執行概況與遭遇問題與改善因應？
- （六）、行政院組織改造架構，研析我國中央災害防救組織調整規劃方向？
- （七）、學者建議中央政府成立一個總協調和管制各級政府及各部門災害應變活動之組織。在政府改造啟動後，社會救助業務由內政部移

⁵本研究報告針對專家學者設立代號 NP 代表 Non-Government Professional，以下簡稱 NP。

⁶本研究報告針對專家學者設立代號 C 代表 Case，以下簡稱 C。

轉至新設之「衛生福利部」，在該部對於救災缺乏全面性管理之弱勢條件下，您的建議為何？

(八)、國內現行災害救助與颱風附加險機制是否有助全民防災？建議採行有助於強化減災與復原的災害救助與颱風附加險機制為何？

(九)、研提具體可行之組織調整規劃及災後復原重建與災害救助對策法制建議方案？

第四節 研究架構與章節安排

本研究架構詳如圖 1-1，係以本研究有關我國中央災害防救組織調整規劃及災害救助、災後復原重建等三大子議題，視為一相互關聯且循環之全觀系統進行探究與分析。

本計畫之研究內容計分為七章，其章名與內容分別如下：

第一章為「緒論」，主要說明本研究之構思與目標、研究緣起與團隊能量、有關研究之檢視、成果與綜析、研究方法與設計、預期效益等。

第二章為「文獻探討」，主要檢閱既有之相關研究，彙整災害防救政策與計畫之基本理念與架構、災害救助與復原重建之定義與理論基礎、現行災害救助相關法規之檢討、現行災害救助與重建相關問題等理論基礎與相關問題及評析，並歸納研究架構。

第三章為「國外經驗」，主要檢視美、日、澳、紐等國家之災害對策、災害防救體系及組織運作、災後復原重建、災害救助等有關規範資料，並研析各國近年發生重大災害時其災害防救組織運行、災後復原重建與災害救助之啟動機制、作業流程與運作情形，以及災後檢討、體制變革與精進作為。

第四章為「災害防救體系」，就我國災害防救體系與關鍵議題、我國與外國現況之比較、焦點座談與深度訪談意見整合、修法條文案草案說明、並提出小結。

第五章為「社會救助與災害救助」，就我國災害防救社會救助與關鍵議題、我國與外國現況之比較、焦點座談與深度訪談意見整合、修法條文案說明、並提出小結。

第六章為「災後復原重建」，就我國災後重建復原與關鍵議題、我國與外國現況之比較、焦點座談與深度訪談意見整合、修法條文案說明、並提出小結。

第七章為「結論與建議」，主要說明重要研究發現並提出政策建議。

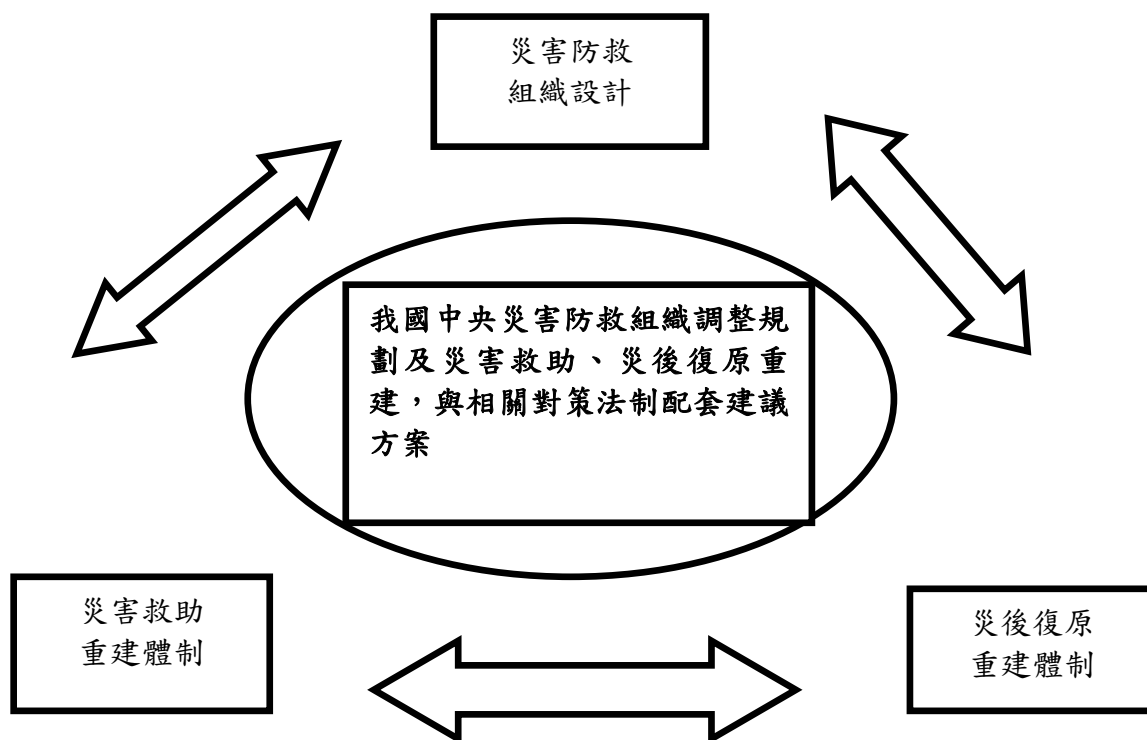


圖 1-1 本研究架構圖

(資料來源:本研究繪製。)

第二章 文獻探討

第一節 災害防救政策與計畫之基本理念與架構

壹、國家應變架構

美國針對災害防救之應變計畫之概念係以 3 層級為主（圖 2-1），由上而下為策略性、操作性及技術性，並對應其計畫國家應變架構、戰略計畫及基本計畫。美國國家應變架構（National Response Framework，以下簡稱 NRF）係為一國家層級因應全災害之架構；顧名思義，其因應之災害等級小至地方事故大至大規模災難。2008 年 1 月 22 日於美正式公佈，並在 3 月 22 日時進一步的取代過去的 National Response Plan，以下簡稱 NRP），成為美國全國統一之因應各種緊急事件之政策及作業協調架構。此架構說明了國家在整備上主要的應變原則、角色以及結構；並詳細敘述社區、州、聯邦政府、及私部門及非政府組織協力單位協調應變上之有效因應作為。私部門及非政府組織協力單位協調應變上之有效因應作為。

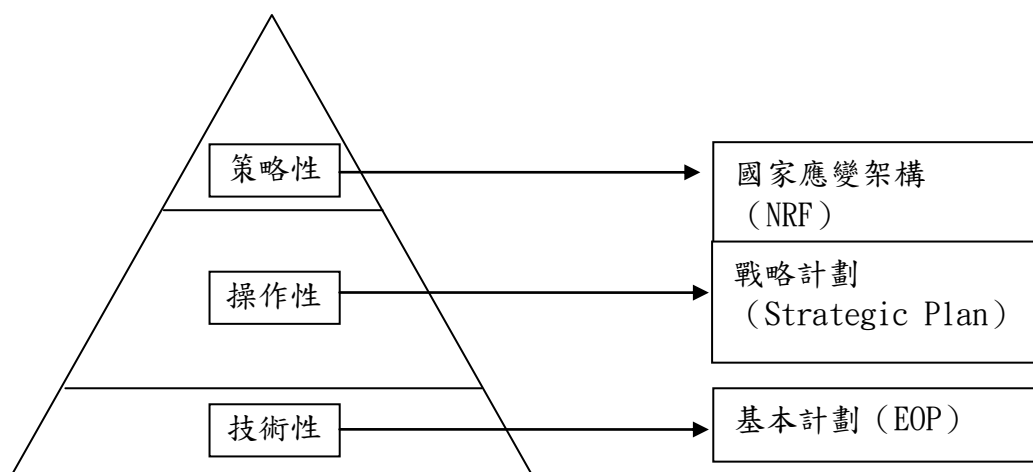


圖 2-1 美國防災計畫架構

（資料來源：本研究整理自 National Response Framework, 2008）

根據美國聯邦緊急事件管理總署（Federal Emergency Management Agency，以下簡稱 FEMA）（2008），NRF 是一有效應變之基本架構，以供其結構內之各單位可依需要進行更有效及彈性的執行因應。NRF 主要分為 5

章、內容涵蓋災害防救之四大面項:減災、整備、應變與復原，包括第 1 章角色及權責，說明各單位於緊急應變時於地區、州、聯邦政府、私部門及 NGO 之角色與因應任務；第 2 章說明國家應如何整備以因應突發狀況。第 3 章則說明國家於災害應變中之組織與執行，第 4 章強調計畫規劃之重要性與總論國家計畫之架構；最後第 5 章則說明其他整合資源以支持 NRF 之運作。並設有附錄包括緊急支援功能分工（Emergency Support Function，以下簡稱 ESF）如指定運輸部（Department of Transportation，以下簡稱 DOT）為運輸之主管機關、全國通訊系統（National Communications System，以下簡稱 NCS）為主要負責通訊之主管機關，支援（Support）明述應變中常遇之支援項目如財務管理、志工、民間捐款或私部門，特定災害（Incident）如生物病源災害、原子與輻射事故等及協力機構規範（Partner Guides）訂定協力機構包括公、私部門於支援協力上之角色及任務，以完善災害防救之整體運作（圖 2-2）。

檢閱 NRF 之架構，發現其原則係以地方為最優先應變之部門。其內容說明面對突發之事件，不論自然災害或是人為災害，其應變行動皆以地方為最主要負責單位；包括鄉、鎮、市之公、私部門。並規範在特殊事件中聯邦政府應扮演的重大角色，包括動用到聯邦相關單位資源的災害或是規模超過州政府負荷需請求協助的災害。以及擬定了基本原理讓第一線救災人員、決策者及支援單位能提供一致性的全國應變架構；特別是針對政府行政人員、私人企業、非政府組織領導者及災害管理人員，其簡單明瞭的架構讓新任或剛指派處理災害政府行政人員、私人企業、非政府組織領導者較容易進入狀況。其提供標準化組織架構能夠提高現場執行的主動性和創造性，有助於重要資源的共用；對於需要更加系統化的聯邦政府應變措施的緊急事件，可透過《國家應變架構》的適當機制進行積極協調。對應於我國來說，因缺乏如此統一與整合之概念計劃，又因全災害（All-Hazard）之概念較為薄弱，對於我國災害防救之應變上來說，略有限制。

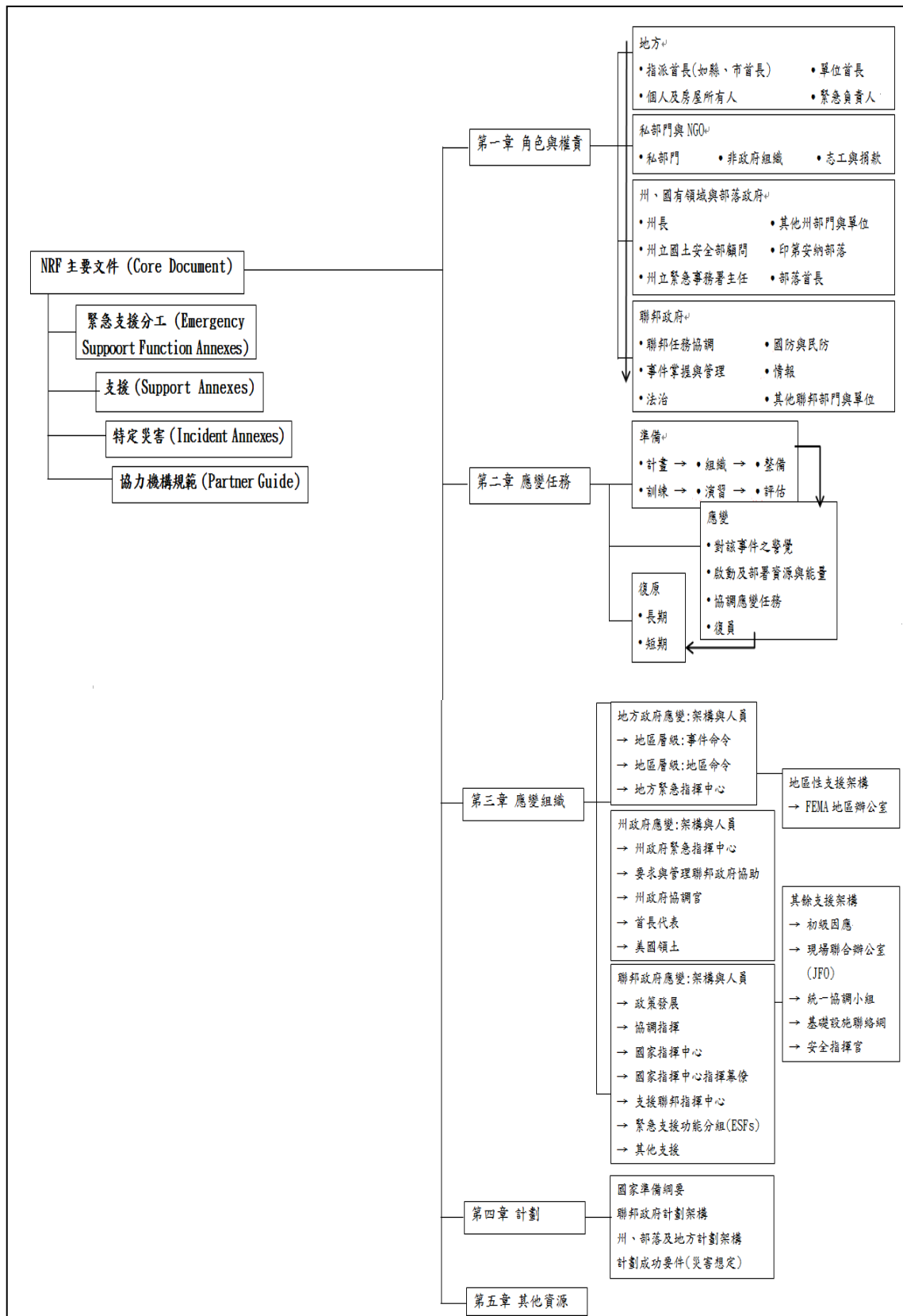


圖 2-2 NRF 架構

(資料來源:本研究翻譯自 National Response Framework, 2008)

貳、戰略計畫/部會計畫

美國於 FEMA 之權責包括利用國家之力量預防、保護、減緩、因應及回復天然、人為災害與恐怖攻擊所造成之損害；並在 1979 年總統執令 FEMA 為總合所有聯邦單位之因應所有災害主要單位。因此，為了降低生命財產之損失及保衛國土免於災害，其發佈一戰略計畫（Strategic Plan）以在國家陷於緊急情況時，指導並支援整個防災體系之整備、保護、因應、重建及協調。其計畫之目標包括：（1）形成一個完整架構使國家有足夠力量因應災害、緊急情況及恐怖攻擊事件；（2）促使及協調各部會、單位間之相互支援；（3）提供正確且及時之資訊；（4）FEMA 與人民之間之投入以確保任務執行及（5）以表現及權責建立民眾信心。而根據 FEMA 2008 年至 2013 年之戰略計畫，其為達成上述之目的，於計畫內敘明需達成之目標並提出相關策略。其架構如下（表 2-1）：

表 2-1 美國戰略計畫架構

目的一：形成一個完整架構使國家有足夠力量因應災害、緊急情況及恐怖攻擊事件。	
目標 1.1	建立整個國家對於災害準備之概念
目標 1.2	促進風險、能力之識別和分析以作為行動的基礎。
目標 1.3	促進實質及經濟上之減免損失措施。
目標 1.4	不論內外，將利害關係人納入國家學說及政策之發展與溝通。
目標 1.5	確保國家司法管轄區有足夠的計畫和方案，以有效地解決危害和減少生命財產之損失。
目標 1.6	將國家應急體系及其相關訓練專業化。
目標 1.7	透過教育、演習、訓練及評估來強化國家之能力。
目標 1.8	維持 FEMA 因應災害及緊急事件之高度整備
目的二：促使及協調各部會、單位間之相互支援。	
目標 2.1	制定管理與戰略目標一致之財政援助方案，並以簡易及協調之過程執行之。
目標 2.2	改善災害救助之效率同時降低浪費、詐欺及濫用問題。
目標 2.3	有效滿足災民之立即所需及社區復原。
目的三：提供正確且及時之資訊。	
目標 3.1	與僱員、合作夥伴及利害關係人共同蒐集及分享 FEMA 之相關政策、方案與行動。
目標 3.2	建立一個強大的災難事件通信程序以提供及時之可靠信息。
目的四：FEMA 與人民之間之投入以確保任務執行。	

目標 4.1	招募、訓練及保留多元及適任之人才。
目標 4.2	提供 FEMA 員工達成目標之所需資訊、資源及支持。
目標 4.3	掌握關鍵勞動數據及將人力規劃制度化。
目的五：以表現及權責建立民眾信心。	
目標 5.1	透過有效的領導、積極的員工參與來強化公眾信任並使 FEMA 轉化成一個受尊重且專業的組織。
目標 5.2	建立以成果為導向之方針以增強 FEMA 任務完成性。
目標 5.3	灌輸同時重視內在與外在之顧客服務。
目標 5.4	制定、實施及維持適當的內部管理控制和培訓計畫，以結果為導向管理資源，防止浪費，欺詐和濫用。

(資料來源：本研究整理自 FEMA Strategic Plan, 2008。)

因 FEMA 係緊急防救之唯一單位，藉由過去幾年之經驗，為使 FEMA 面對災害事件之運作更具彈性及適應性，於 2011 年發布一更新版本，其中提出於 2011 年至 2014 年之新倡議，使 FEMA 可更深入於社區、統合其餘救災團體之工作及目的以達國家之完整防救災系統。其新訂倡議與欲達到目的之目標如下(表 2-2)：

表 2-2 美國戰略計畫 2011 年倡議

目的之一：促進整個社群朝國家緊急管理系統之取向。	
目標 1.1	將主要緊急應變之執行制度化，著重於加強地方機構，資產和社會網絡並視為重建之路徑。
目標 1.2	建立一個國家級之緊急應變知識總體以支持整個災害防救系統。
目標 1.3	成功的創新及增進社區基層之復原能力建設活動。
目的二：建立國家於因應重大災難與復原之能力。	
目標 2.1	建立一個國家之因應、穩定及提供照護之能力以因應一可能造成 265,000 名傷亡之災難事件。
目標 2.2	建立一個可滿足 72 小時調度及分發 150 萬份物資和用品供災民需求之能力。
目標 2.3	建立一個國家維持及恢復受災地區 60 天內 700 萬人之服務的能力。
目標 2.4	建立國家在 5 年內回復一具有 150 萬災民之社區的能力。
目標 2.5	所有聯邦緊急事務管理局的工作人員實施以績效為基礎的資格要求系統參與救災和恢復活動和動態的準備聯邦緊急事務管理局隊和部署資產的測量系統。
目的三：建立應急管理小組之間統一共同努力的戰略目標。	
目標 3.1	與僱員、合作夥伴及利害關係人共同蒐集及分享 FEMA 之相關政策、方案與行動。

目標 3.2	建立一個強大的災難事件通信程序以提供及時之可靠信息。
目的四：加強 FEMA 之學習能力和創新力。	
目標 4.1	招募、訓練及保留多元及適任之人才。
目標 4.2	提供 FEMA 員工達成目標之所需資訊、資源及支持。
目標 4.3	掌握關鍵勞動數據及將人力規劃制度化。

(資料來源:本研究整理自 FEMA 戰略計畫 2011-2014, 2011。)

同美國 FEMA 之戰略計畫概念，我國依據災害防救法第 19 條訂定，公共事業與中央災害防救業務主管機關須以災害防救基本計畫為基礎，擬定各自之災害防救業務計畫，說明其於災害預防、整備、應變、重建復原上之作業原則。以我國各中央災害防救業務主管機關包括內政部、經濟部、交通部、農委會、環保署、行政院原子能委員會、衛生署之相關業務計畫如表 2-3。

表 2-3 中央災害防救業務主管機關災害防救業務計畫

主管機關	災害防救業務計畫
內政部	風災災害防救業務計畫 震災災害防救業務計畫 火災災害防救業務計畫 爆炸災害災害防救業務計畫
經濟部	旱災災害防救業務計畫 水災災害防救業務計畫 礦災災害防救業務計畫 公共氣體與油料管線、輸電線路災害防救業務計畫
交通部	海難災害防救業務計畫 空難災害防救業務計畫 陸上交通事故災害防救業務計畫
農委會	土石流災害防救業務計畫 森林火災災害防救業務計畫 寒害災害防救業務計畫
環保署	毒性化學物質災害防救業務計畫
行政院原子能委員會	輻射災害防救業務計畫
衛生署	生物病原災害防救業務計畫

(資料來源:大規模災害後災害防救法制之研究, 2010。)

然，觀我國之業務主管機關計畫之架構雖依基本計畫之規定擬定，但各部會擬定之細項方向略有不同，其中擬定需其他部會協調執行與實際執行條件皆屬概略性說明；再者，透過災害主管機關所指定主責之災害類別訂定之計畫，

當遇複合型災害或難以分割之災害如風災與水災時，實際應用上反而造成混淆與漏洞，因此，業務計畫之內容與架構更須重新考量。

參、防災基本計畫

防災基本計畫之訂定，係基於提供整個防災體系一個執行綱要與架構，以釐清及提升遇災時各個階段工作之進行。參考美國基本計畫（Emergency Operation Plan，以下簡稱 EOP），其提出以下幾項為發展保護人身安全、財產及環境之全災害計畫的基本原則（FEMA，2010）：

- 一、計畫必須是以社區為基礎的，其需為整個族群及其所需之代表。
- 二、計畫必須包含社區內之所有利害關係人。
- 三、計畫需利用邏輯及分析之問題解決過程來鎖定複雜且未知的內在潛在災害及威脅。
- 四、計畫應考量全災害及全威脅。
- 五、計畫應具有相當之彈性以因應傳統災害或是毀滅性之災害。
- 六、計畫需清楚定義任務及支持目標（以達預期之結果）。
- 七、計畫應明述預期行動之環境、情境。
- 八、計畫不須從「零」開始。
- 九、計畫應區辨工作任務，鎖定完成工作所需資源及建立可靠性。
- 十、整個計畫過程應包含高層長官以確保運作之許可及理解。
- 十一、時間、不確定性、風險及經驗皆會影響計畫。
- 十二、有效的計畫係在於清楚明確的表明運作單位之權責及原因，並建構司法體系外之支持與期待。
- 十三、計畫係風險管理之基礎。
- 十四、計畫為預防、整備循環中關鍵環節。

圖 2-3 說明了一個計畫是如何建立與其運行過程及最終正確決策。而在如此之架構及原則下，以預防、整備、應變、復原及減災為主；分成自然災害、科技災害及人為災害，其災害防救計畫可分為 3 取向：

- 一、情境導向 (Scenario-based Planning)：建構一災害或威脅之情境分析，並透過分析其可能造成之影響策訂適當之因應方式，主要為基本計畫中特別災害或威脅之附錄。
- 二、功能導向 (Function-based Planning)：此取向主要區辨出於災害下權責機關所應有之基本功能。
- 三、能力導向 (Capabilities-based Planning)：此取向係針對權責單位之能力來辨訂其所應採取之行為。

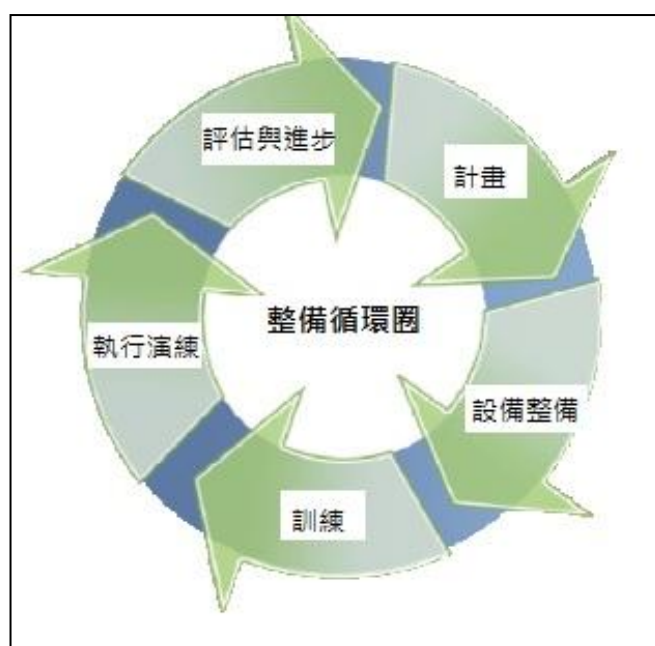


圖 2-3 整備循環圈

(資料來源:本研究翻譯自 **Developing and Maintaining Emergency Operation Plan. 2010**)

而基本計畫 (EOP) 之章節架構有固定之格式，主要分為 3 大部分：(1) 基本計畫、(2) 功能附錄及 (3) 災害、威脅及事件特別附錄。第一部分之基本計畫的內容主要為提供整個權責單位一個整體性的整備及應變策略，除說明可預期之災害外，其亦明列各單位之角色及責任與權責單位運行計畫之辦法；

第二部分則分節說明特定單位於災害下所需執行之工作、角色及責任，討論災前、災中及災後之概要計畫；而第三部分則是說明特定災害、威脅及事件下之政策、情況、CONOPS（Concept of Operations）及責任，如表 2-4 所示，參照此基礎架構可提供使用 EOP 的人員較容易理解及清楚之因應細節。

表 2-4 基本 EOP 架構

基本 EOP 架構	
<p>(1) 基本計畫</p> <p>a) 基本介紹</p> <p> i. 公告文件</p> <p> ii. 核准</p> <p> iii. 沿革</p> <p> iv. 分配</p> <p> v. 目錄</p> <p>b) 目的、範圍、總覽及假設</p> <p> i. 目的</p> <p> ii. 範圍</p> <p> iii. 總覽</p> <p>(a) 災害分析概要</p> <p>(b) 能力評估</p> <p>(c) 減災</p> <p>c) 運作概念</p> <p>d) 責任</p> <p>e) 方向、控制及協調</p> <p>f) 資訊之掌握與分析</p> <p>g) 通訊</p> <p>h) 行政、財經及物流</p> <p>i) 計畫之發展及維持</p> <p>j) 權責及參照</p>	<p>(2) 功能分錄（綱要列出）</p> <p>a) 方向、控制及協調</p> <p>b) 中央之持續運作</p> <p>c) 通訊</p> <p>d) 交通</p> <p>e) 警示</p> <p>f) 外在事件</p> <p>g) 民眾之保護</p> <p>h) 混亂之控制、緊急協助、收容及人道服務</p> <p>i) 公共衛生及醫療服務</p> <p>j) 資源管理</p> <p>k) CIKR 修復</p> <p>l) 損害評估</p> <p>m) 消防</p> <p>n) 物流管理及資源協助</p> <p>o) 搜救</p> <p>p) 油料及危險物品控管</p> <p>q) 農業與自然資源</p> <p>r) 能源</p> <p>s) 公共安全及保全</p> <p>t) 長期社區回復</p> <p>u) 財政管理</p> <p>v) 部會間相互支援與協調</p> <p>w) 私部門協調</p> <p>x) 志工與捐贈</p> <p>y) 勞工安全及健康</p> <p>z) 預防及保護</p>
<p>(3) 災害、威脅及事件特別附錄</p> <p>a) 颶風/嚴重的暴風</p> <p>e) 危險物質災害</p>	

基本 EOP 架構	
b)地震	f) 核能災害
c)龍捲風	g) 生物災害
d)水患/水壩失效	h) 恐怖攻擊

(資料來源:本研究整理自 **Developing and Maintaining Emergency Operation Plan, 2010**)

又參考日本災害防救基本法，其鑒於保護國土、國民與財產免於災害之理念，為求組織與功能上之完備，中央政府需促成及執行災防基本計畫，而其內容包括：1.兼具綜合性與長期性之防災計畫；2.防災業務計畫與地區防災計畫之重要事項；3.防災業務計畫與地區防災計畫之訂定基準。(蕭全政等人，2010)目前防災基本計畫除災害對策基本法共 16 編，如表 2-5 所示，除第 1 編總則外，其第 2 至 15 編皆為災害對策，又分別為 5 類自然災害對策(震災、海嘯、風水災、火山災害、雪災)及 9 類事故災害對策(包括海上、航空災害對策、鐵路、道路、原子能、危險物品、大規模火災、森林火災、其他災害)，第 16 編則為具體說明防災業務計畫及地區防災計畫之注意事項。

表 2-5 日本防災基本計畫架構

架構	內容
第一編	總則
第二編	地震災害對策
第三編	海嘯災害對策
第四編	風水災災害對策
第五編	火山災害對策
第六編	雪災災害對策
第七編	海上災害對策
第八編	航空災害對策
第九編	鐵道災害對策
第十編	道路災害對策
第十一編	原子能災害對策
第十二編	危險物品災害對策
第十三編	大規模火災災害對策
第十四編	森林火災對策
第十五編	其他災害之共通對策
第十六編	防災業務計畫與地區防災計畫之重要事項

(資料來源：本研究整理自日本防災基本計畫，2012。)

並且依據各種災害就災害預防、災害應變、災害復原及復興做出具體細則之描述。以地震災害（第2編）為例（表2-6）：

表 2-6 日本震災災害對策架構

架構	內容
第二編	震災災害對策
第一章	災害預防
第一節	假定的地震適切設定與措施的基本原則
第二節	建立耐震的國家、城鎮
第三節	國民防災的推動
第四節	地震災害及地震防災相關研究及觀測的推動
第五節	迅速且順利地整備災害應變措施、災害復原復興
第二章	災害應變措施
第一節	災害發生前的措施
第二節	災害發生後的情報收集、聯絡及活動體制的確立
第三節	救援、緊急救援、醫療及滅火行動
第四節	緊急運送的交通確保、緊急運送行動
第五節	避難收容及情報提供行動
第六節	物質的調配、供給行動
第七節	保健衛生、防疫、遺體處理等相關行動
第八節	社會秩序的維持、物價的穩定等相關行動
第九節	緊急復原及防止災害再度發生的行動
第十節	接受自願性的支援
第三章	災害復原復興
第一節	決定地區復原復興的基本方向
第二節	迅速復原的進行方式
第三節	計畫性復興的進行方式
第四節	受害人的生活重建等支援
第五節	受害中小企業的復興及其他經濟復興支援

（資料來源：本研究整理自日本防災基本計畫，2012。）

反觀我國災害基本計畫，依據我國災害防救法明定為有效推動災害防救之工作，各級政府與相關公共事業應擬定災害防救基本計畫、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫；並於第17條規定災害防救基本計畫應由中央災害防救委員會訂定。災害防救基本計畫為一綱要性之全國防救災工作指導計畫，內容明定我國災害防救施政之整體性計畫、相關工作事項與擬訂災害防救業務計畫及

地區災害防救計畫之要點等。以提昇四大構面包括減災、預防、應變到重建之災害防救各階段工作執行能力與重點工作，減少災害發生與民眾生命財產損失，進而建立低災害風險並邁向永續發展之城鄉與國土（災害防救基本計畫，2007）。其內容架構共有 13 編：第 1 編為總則，第 2 編至第 11 編分別為風災與水災、地震、空難、海難、重大陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害、生物病原災害、輻射災害及其他災害之災害防救對策，第 12 編為災害防救業務計畫與地區災害防救計畫之擬訂重點，第 13 編為計畫實施（表 2-7）。

表 2-7 我國災害防救基本計畫架構

架構	內容
第一編	總則
第二編	風災與水災防救對策
第三編	震災災害防救對策
第四編	空難災害防救對策
第五編	海難災害防救對策
第六編	重大陸上交通事故防救對策
第七編	森林火災防救對策
第八編	毒性化學物質災害防救對策
第九編	生物病原災害防救對策
第十編	輻射災害防救對策
第十一編	其他災害防救共通對策
第十二編	災害防救業務計畫及地區災害防救計畫之重點事項
第十三編	計畫實施

（資料來源：本研究整理自災害防救基本計畫。）

而自第 2 至 11 編之各類災害防救對策中，以災害之預防、應變及復原重建為其內容架構，並針對各項分結論之；又遇可能相互牽引發生之災害，並一併列入討論。以地震災害（第 3 編）之防救對策為例，呈如下表（表 2-8）：

表 2-8 我國震災災害防救對策架構

架構	內容
第三編	震災災害防救對策
第一章	災害預防
第一節	減災
第二節	整備

架構	內容
第三節	民眾防災教育訓練及宣導
第四節	震災災害防救對策之研究
第二章	災害緊急應變
第一節	災情蒐集、通報及通訊之確保
第二節	緊急應變體制
第三節	搜救、滅火及緊急醫療救護
第四節	緊急運送
第五節	避難收容
第六節	食物、飲用水及生活必需品之調度、供應
第七節	公共衛生與醫療服務、消毒防疫及罹難者遺體處理
第八節	社會秩序之維持及物價之安定
第九節	設施、設備之緊急修復
第十節	提供受災民重災情資訊
第十一節	二次災害之防止
第十二節	支援協助之受理
第三章	災害復原重建
第一節	災區復原重建基本方向
第二節	緊急復原
第三節	計畫性復原重建
第四節	災民生活重建之支援
第五節	產業經濟重建
第四章	海嘯災害防救對策
第一節	災害預防
第二節	海嘯災害防救對策之研究
第三節	災害搶救對策

(資料來源:本研究整理自災害防救基本計畫。)

比較日本及美國之災害基本防救法，美國之做法為提出一綱要性說明，將特定災害個別列於附錄之中，以避免重覆書寫之繁複；而我國體系架構明顯的與日本相近，然日本之防災計畫具有十分縝密之中央至地方銜接制度，其防災計畫以中央、地方及民間相輔相成、相互嫁接，以達防災計畫執行之完整及有效（圖 2-4、圖 2-5）；反觀我國，除中央災害基本計畫外，雖各部會有其業務計畫支援，但並無一貫性之相互對應，地方政府如鄉、鎮、區之地區防災計畫粗略，導致應變與協調上有實質困難。

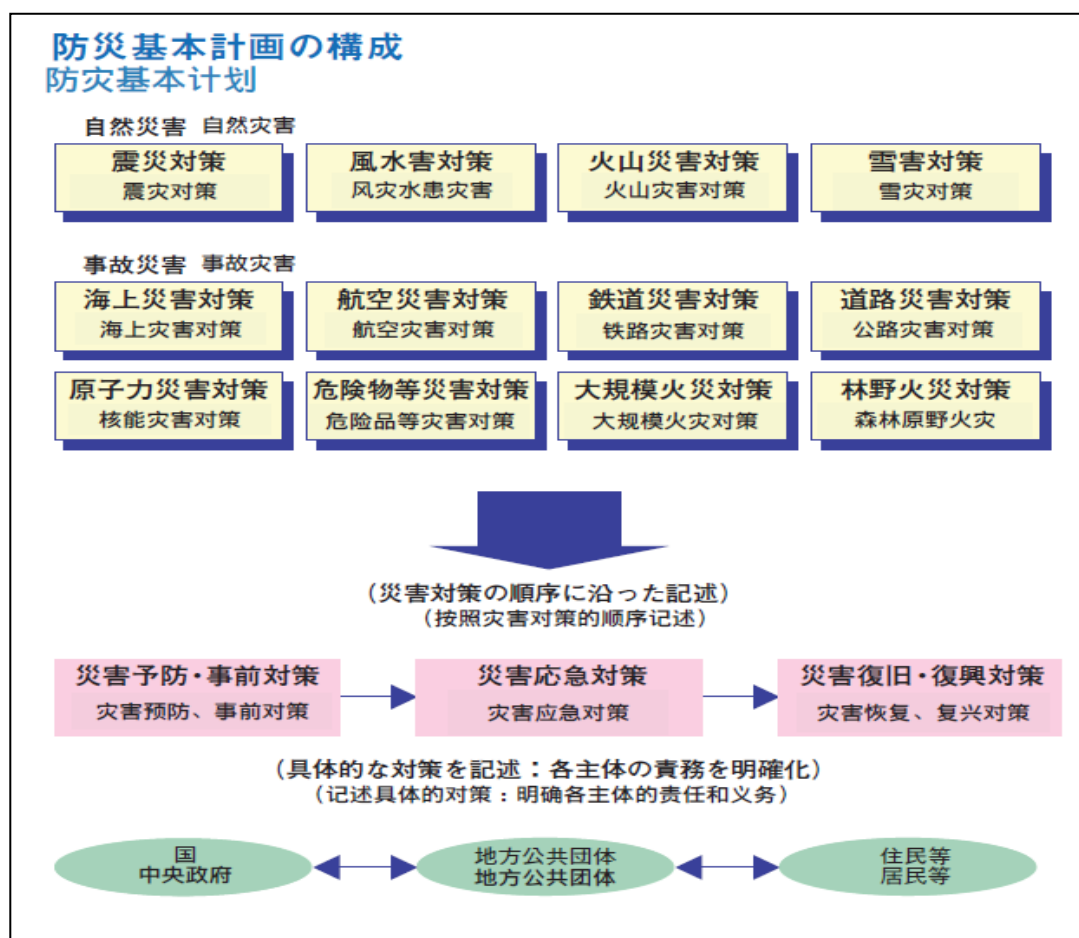


圖 2-4 日本防災基本計畫之構成

(資料來源：本研究整理自日本防災基本計畫，2011。)

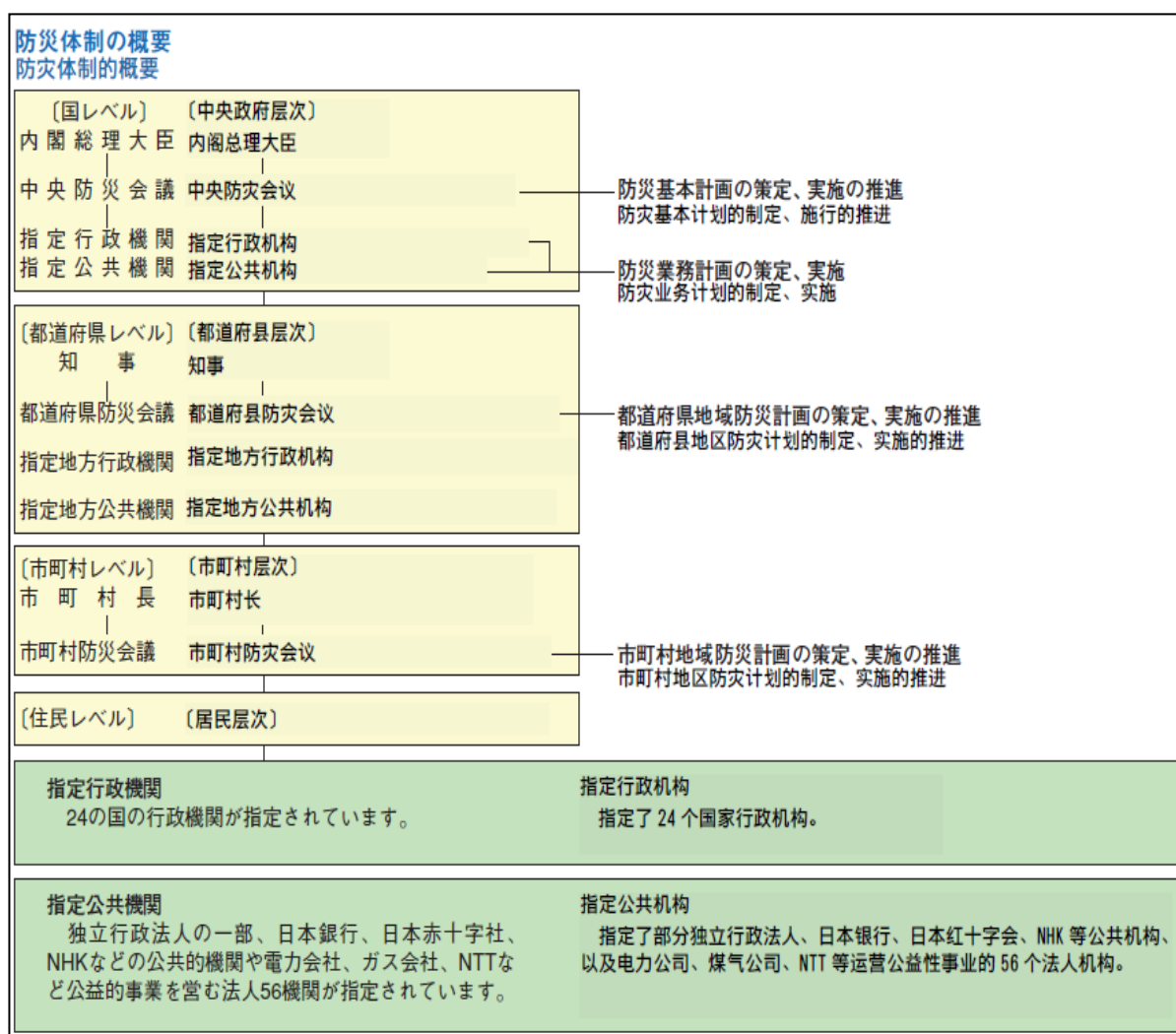


圖 2-5 防災體系架構及防災業務計畫對應

(資料來源：本研究整理自日本防災基本計畫，2011。)

肆、全災害

「全災害 (All-Hazard)」在災害管理學辭典 (2007) 中定義描述為:每一種災害都有特定的災害特性，每一個災害事件也因為事件衝擊特定的時間、地點、在地文化、經濟能力等，而有不同的特徵；然而災害發生的頻率並不高，每一個事件衝擊與應進行的管理又截然不同，使得完善的災害管理幾乎成為不可能的任務。因此，災害管理者構思另類的災害管理邏輯，稱為全災害的緊急事件管理。這個管理的邏輯著重在常使用的災害管理行動；例如規劃疏散或人員訓練時，同時考量土石流、水災、地震、海嘯等各種災害的境況；規範建築技術規則時，也考慮不同災害衝擊的影響。利用全災害以管理行動為出發點的思維，就不必為各種低風險的災害規劃；因為縱使發生了對於應該執行的行動

(如疏散、物資儲備、志工動員等)都已有規範。而美國 FEMA (2008) 則描述全災害為一個需動員行動以保衛生命財產、環境及公共安全衛生與健康及減免政府、社會及經濟活動混亂之人為或自然事件。以美國之防災計畫來看,其設計即係以全災害概念為基礎,其計畫內容不同於我國以災害類別分別訂定其工作之內容,而是說明面對所有災害時各單位、部會所應執行之工作程序,唯面對較特殊之特定災害時才特別提出附錄說明之。而在此架構下,其優點為可避免執行上之混淆。參考美國 NRF 架構係以全災害為主軸,透過功能分組 (ESF) 之概念,依照應變計畫 (EOP) 使各適權單位及人員執行應變工作;而此架構便適用於所有災害類別。反觀我國,採取特定災害取向 (Hazard-specific Approach), 將各類自然災害、人為災害分別訂定應變計畫,與美國之邏輯相異,具體來說,為 NRF 中針對特殊事故分類之附件;與國際通用之管理趨勢較為不符,也較無法有效應用資源。

第二節 災害救助與復原重建之定義與理論基礎

大型或大規模災害發生後,必然會帶來許多巨大損失,包括房舍、土地、財務、人身傷害,甚至寶貴的生命,災害的損害與創傷常難以完全復原至災前的狀況,故在災害救助工作上,如何透過有效的程序與方法,將災後的損失與潛在的危機縮減到最小,以達到預防災變與災後復原重建的功效,以及如何做到災變管理,變成為重要課題 (馮燕, 2010)。其中有關如何將災害管理與社會工作結合逐漸受到重視,主要乃基於災害管理與社會工作擁有相同的價值基礎,以人為本,尊重人的尊嚴,人道救援不分區域與個人條件,弱勢優先且以需求為導向;此外,災害管理工作在方法上愈來愈強調建立網絡與體系的重要性,及社區動員的概念,是以近年來在探討生活重建服務中心的定位、產生、運作與評鑑機制等議題中,公共行政與公共事務的學者專家 (李宗勳, 2010; 廖俊松, 2010) 與社會工作的學者專家 (馮燕, 2010; 詹火生, 2010; 曾華源, 2010; 簡春安, 2010; 陸宛蘋, 2010; 王仕圖, 2010) 一起協力或在同一平台討論與檢視相關社區災後重建議題。這些議題包括生活重建服務中心如何蒐集及回應災民不同的需求? 如何與社區既有資源和網絡攜手合作,激發社區居民參與? 以及在災後重建社區營造推動上更尊重災區族群與文化差異,輔助

社區建構在地文化等，均值得進一步深入研究，研提適合我國的災後重建社區營造機制及其配套措施。

有鑒於傳統之災變與災害管理（disaster management），逐漸走向全方位的事務治理（incident governance），亟待應用「協力型公共治理」與「全觀型公共治理」之理念，建立「整合治理」與「標本兼治」基本策略共識、建構並強化跨部門整合治理之合作關係與機制。透過公共治理手段與人的行為扣連，就能帶來改變並發揮事半功倍的改進效果。相較於其他國家，國內災害救體系較為特殊，不同的災害類別分屬不同的部會業管（例如：水災歸經濟部主管、土石流災害歸農委會主管等）。根據以往經驗，當我國發生天災時，救災體系、資訊與資源往往會缺乏適當協調，導致資源錯置、救災效率偏低等問題，故無法及時獲得救助的企業與民眾可能蒙受更大的損失，但是政府卻只能在災後編列高額的重建經費與救助金款項進行善後工作。這是一個值得深思的問題，政府單位與民間單位要如何化被動為主動、共同進行減災和整備工作呢？全民防災理念的深耕將是最有效的解決之道。

基於本研究案是要探討社區重建或營造的機制，社區重建比較適用社會工作的社區組織與發展的工作方法，重視社區中的人；社區營造是文建會參照日本造町計畫的作法，多數從環境生態著手，這些對災後的社區重建都不衝突，而是如何依據社區的需求將資源整合其中發揮作用，但是如果太傾向資源則容易有紛爭，所以社會工作者會先從「社區意識」著手，尤其八八水災災區有原住民各族群的文化必須尊重。至於政府設的 22 個生活重建中心，因為是以鄉為單位，而 88 水災聯盟則以村為單位，因為發現鄉的範圍太大了，以高雄縣桃源鄉為例：狹長的區域中有 8 個村最遠的梅山都要到台東了，以路況來說各村與村之間都是柔腸寸斷的，因此每個村的狀況都不一樣，很難以生活重建中心來做社區重建（社工所謂的社區，有生命與生活共同體的社區）。

第三節 現行災害救助相關法規之檢討

壹、相關災害救助法規概述

人民在遭逢重大災難時，常無法自我保護救助與復原重建，因而國家政府成立之主要目的即在於及（即）時介入提供最快速有效之協助、救護與援助及復原重建，以度危機。我國憲法第 155 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。」並且在我國憲法增修條文第 10 條第 8 款亦規定：「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。」因此，對於受非常災患者，應予以適當之扶助與救濟，乃為「憲法」所明定賦予國家重要「基本國策」之一，成為政府主要任務。

由於我國地理環境關係，與日本同為多天然災害發生之可能地域，如地震、颱風、水災等重大災害是。為因應發生後之緊急快速機制上需求，憲法第 43 條規定：「國家遇有天然災害、癘疫或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置，但須於發布命令 1 個月內，提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」後來憲法條文經 7 次增修，現行則適用中華民國憲法增修條文第 2 條第 3 項規定：「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 43 條之限制。但須於發布命令後 10 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。」故「緊急命令」是為憲法所賦予應付重大災害之快速處理機制。我國在過去的重大災害之慘痛經驗中，在法制上的因應作為即有 1999 年之九二一大地震之重大災難時，總統立即頒布緊急命令以因應，並隨後據以頒佈「九二一震災重建暫行條例」。隔年（2000 年）並制定「災害防救法」。另在 2009 年則因有莫拉克風災再次造成南我國之重大傷亡與財產損失，受災居民流離失所，「災害防救法」仍不足以因應，故立法院另行制定「莫拉克颱風災後重建特別條例」規範災後重建問

題。另一方面，雖然我國在 1980 年就有「社會救助法」，然該法僅有第 25 條至第 27 條有進一步規範災害救助之條件、方法及民間團體或機構之協助災害救助。如何將相關災害救助與復原重建問題透過有效法制加以整合並有效解決相關問題，乃是當務之急。

我國現行災害救助法規主要可類分為二：一為「災害防救法」第 48 條，另一為「社會救助法」第 5 章之「災害救助」專章規定。另外，當特別重大災害發生時，亦曾制定過異於上述二法之特別或暫行條例作為適用規範，其性質屬於「措施性法律」或「處置性法律」⁷，例如：「九二一震災重建暫行條例」（現已廢止）與「莫拉克重建特別條例」。

貳、災害防救法

災害防救法於 2000 年 7 月 19 日總統（89）華總一義字第 8900178710 號令制定公布施行，全文凡 52 條。我國政府於 2000 年頒訂「九二一震災暫行條例」，做為震後重建的法律依據。同年 7 月，政府整合災害防救方案及相關辦法之精神，頒佈「災害防救法」。該法揭櫫我國災害防救之目的及主管單位，並規範災害防救組織、災害防救計畫、災害之預防、應變措施及災後復原重建等等事項。全法共計 8 章凡 52 條，內容包括：第 1 章「總則」、第 2 章「災害防救組織」、第 3 章「災害防救計畫」、第 4 章「災害預防」、第 5 章「災害應變措施」、第 6 章「災後復原重建」、第 7 章「罰則」、以及第 8 章「附則」。

有關災害救助規定於「災害防救法」第 48 條：「災害救助種類及標準，由各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定之。」因而有關災害救助種類與標準之訂定如下：

- 一、風災震災火災爆炸災害救助種類及標準（內政部）
- 二、土石流災害救助種類及標準（農委會）
- 三、森林火災救助種類及標準（農委會）

⁷ 吳庚，行政法之理論與實用，增訂 7 版，臺北市，2001 年，第 40 頁。司法院大法官釋字第 391 號解釋理由書亦指出：「稱之為措施性法律（Massnahmegesetz）者，以有別於通常意義之法律。」

四、水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準（經濟部）

五、旱災災害救助種類及標準（經濟部）

六、礦災災害救助種類及標準（經濟部）

七、毒性化學物質災害救助種類及標準（環保署）

以上各項法規命令⁸係由災害防救之各相關主管機關依據「災害防救法」第 48 條所訂定，其與「災害救助」之專業與整體衡平性是否相契合，仍值得研究。

透過政府體制之水平及垂直分工，著重於減災、整備、應變救助及復原重建等各階段之災害防救機制。現行災害防救法雖涵蓋災後復原重建之事項，然而，原有該法規範僅涵蓋第 36 條災後復原重建之實施，第 37 條重建推動委員會之設立，第 37 之 1 之簡化災區搶通或公共設施重建之行政程序，第 37 之 2 條簡化安置受災民眾及災區重建工作之行政程序，以及第 8 章關於經費之規範。

然而，「災害防救法」有關災害救助規範係規定於第 8 章「附則」中，且僅以一條文（即第 48 條）規定，而且是以法律概括授權方式規定之。再者，從該法之「災害防救組織」、「災害防救計畫」、「災害預防」、「災害應變措施」及「災後復原重建」之各章章名與主要內容，以及此種規範方式更凸顯出「災害防救法」並非將「災害救助」納為其主軸重心⁹，或許與各相關災害主管機關之任務與專業不同所致。惟按「社會救助法」設有第 5 章之「災害救助」專章，仍僅有 3 條文規範之，其是否足以完備規範一般性與重大急迫性災害救助，仍有研究之必要。

⁸ 行政程序法第 150 條：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。（第 1 項）法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。（第 2 項）」。

⁹ 參閱：立法院第四屆第二會期內政及民族、司法兩委員會併案審查「災害防救法草案」第一次聯席會議紀錄，2000 年 1 月 3 日，第 153-183 頁。

參、社會救助法

社會救助法於 1980 年 6 月 14 日總統令公布全文 27 條¹⁰，又於 1997 年 11 月 19 日總統華總（一）義字第 8600246790 號令修正公布全文 46 條。社會救助法第 1 條明定：「為照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災患者，並協助其自立，特制定本法。」該法第 5 章災害救助含括第 25 條至第 27 條，然此短短 3 條文並不足以應付天然災害帶來的救災、安置與善後工作。因該法內容對災害救助與復原重建之規範均有不足，特別是在 1999 年所發生之九二一大地震的因應上凸顯出來，當時除由總統頒布緊急命令作為因應，隨之在 2000 年制定「災害防救法」，為各項緊急應變與救助及災後復原重建措施，提供法律授權之規範基礎。「災害防救法」及九二一與莫拉克颱風災後重建特別條例，均設有簡化行政程序、排除適用常態性規範如區域計畫法、建築法、環境影響評估法等等之規定，以強化救災、安置與重建之效率。我國社會救助法共分九章凡 46 條，內容有：第 1 章總則（§1-9）；第 2 章生活扶助（§10-17）；第 3 章醫療補助（§18-20）；第 4 章急難救助（§21-24）；第 5 章災害救助（§25-27）；第 6 章社會救助機構（§28-35）；第 7 章救助經費（§36-37）；第 8 章罰則（§38-43）；第 9 章附則（§44-46）。該法第 25 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 26 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 27 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。」

發生重大災變之相關因應災後救助與復原重建計畫與作為，應有良好的災變政策為依據，其應聚焦於災變後對受災民眾的照顧與服務，解除因災害產生的問題與困境，宜注重特別關照到「人」的需求與感受，重視解決與「人」相

¹⁰ 立法院議案關係文書，1979 年 10 月 10 日院總第 1037 號（政府提案第 1870 號）審查行政院 1979 年 10 月 3 日台（68）社字第 9856 號函請審議「社會救助法草案」。

關的問題。特別是找回受災區個人與社區的支持網絡，或者增加其支持資源。關於照顧災民之救助與福利法規，並非僅只限於賠償或補貼之相關經濟援助，更重要者為讓受災民眾得到生活模式的恢復，與社區生活的重建，更是各級政府重建計畫的重點。然而，在重大天然災害將人民長久居住之環境大規模嚴重破壞後之重建過程上，常會因人民居住感情與人類本性固本使然，以致在九二一震災及莫拉克風（水）災發生後，在安置與重建過程中，受災居民卻屢屢抗議政府不尊重其意願與文化，決策過程不民主，政府設定安置給付的條件，迫使受災居民遠離家鄉，傳統文化與社區結構將隨之崩解，因此而產生之人文關懷救助與復原重建之困境，均在相關政策與法律規範上，如何從受災居民之人權保障面向，考量災後相關社會救助與復原重建措施之合憲性與合法性，均值得吾人深入研究重視之。

肆、特別或暫行條例

我國現有相關災害救助法制，除上述所列之災害防救法與社會救助法之外，為因應單一個別災害之救助與重建復原，乃有特別法或限時法之制定，以快速補充上述一般普通法之不足，其主要規範如下：

一、九二一震災重建暫行條例

1999年9月21日清晨南投縣之集集發生大地震，嚴重衝擊我國中部地區。由於災害規模龐大，既有災害防救的法令制度無法因應當時救災及安置之需要，故總統於該年9月25日發布「緊急命令」；行政院為落實執行「緊急命令」，於10月18日通過「緊急命令執行要點」，內容包括緊急辦理災害救助、災民安置與災後重建事宜，共12條，為期六個月。之後，為推動震災災後重建工作，並銜接緊急命令施行期滿之後續工作，立法院制定「九二一震災重建暫行條例」凡6章75條。第一章為「總則」，說明立法目的、法令的從優適用、與緊急命令不一致時之適用、名詞定義及各級政府重建推動委員會之設置。第2章「災區社區重建」，則說明災區進行重建相關事宜，包括地籍與地權處理、都市地區之重建、非都市地區之重建、協助居民生活重建、文化資產之重建、重建用地配合措施、鼓勵民間參與交通建設等。第3章為「租稅與融資之配合措施」，包括租稅

減免、融資優惠，係就獎勵民間參與交通建設、公司投資災區、受災戶所得稅、土地與建物重建等租稅減免，及災民房屋貸款與利息、金融機構融資貸款補貼、原住民保留地貸款重建、低收入戶利息補貼等融資優惠事宜，以協助民間企業、受災家戶、低收入戶等弱勢族群在租稅、貸款及重建需要上的經濟協助。第 4 章「行政程序之執行與簡化」談及災後重建相關行政程序的執行與簡化，包括地政、營建與經濟業務簡化程序、水土保持與環境影響評估簡化程序、徵用民間財產及水權程序，以避免因沿用非災時行政程序曠日費時，降低災後重建之效率。第 5 章為「重建經費籌措」，說明各級政府機關為辦理災後重建計畫，其重建可彈性調整，並得運用與震災有關係之災害土石之處置賸餘經費；至於緊急命令失效後之重建經費，應循特別預算程序辦理，並要求重建總經費不得低於新台幣 2 千億元；且要求行政院設置社區重建更新基金配合災區重建。第 6 章「附則」將其他部分，包括緊急命令期滿，違反緊急命令者仍依法受罰；災民因震災建物毀損問題須提出民事訴訟者，暫時不用繳裁判費，若訴訟須先行繳納鑑定費用，則由社區重建更新基金先行墊支，及政府協助災民重建相關法律事宜；而本條例施行期間，若其他天然災害造成損害與九二一地震有因果關係，經行政院同意，重建工作亦準用本條例規定辦理；最後提到本條例的施行期限。該條例之施行期間至生效日起算 5 年，期間經 4 次修正及增訂，直至 2006 年 2 月 4 日期滿廢止。

二、莫拉克颱風災後重建特別條例

莫拉克颱風於 2009 年 8 月 8 日侵襲我國，巨大雨量驟降而下，以致對南我國造成嚴重災損，當時亦興起建議總統頒布緊急命令以為因應之聲不絕，而「災害防救法」已經在 2000 年頒布施行，乃以之作為因應之基礎法制。然而，因災害搶救及災後復原重建規模之龐大經費、復原重建過程的減災、受災居民的協助等議題，仍須專法以資因應。因此，行政院研擬特別條例草案，由立法院召開臨時會，於同年 8 月 28 日公布實施，效期 3 年。「莫拉克颱風災後重建特別條例」後於 2009 年 12 月 30 日修正，現行法案共計 30 條。條文大致包含下列內容：第 1 條至第 4 條及第 30 條，說

明立法精神、適用範圍、設立重建委員會統籌重建事宜，以及條例 3 年之適用期程。第 5 條及第 6 條說明中央應擬定重建計畫，其經費除移緩濟急外，得編列特別預算，額度在 1 千 2 百億元內。第 7 條至第 15 條則著重於對個人及家戶之補助與協助，包含原有住宅貸款、借款及卡債之協助或展延、淹水救助內容、就業協助、保費及稅捐免除等事項。第 16 條及第 18、19 條規範對企業之協助，包含紓困、貸款展延、貸款由金融機構承受等事項。莫拉克颱風後的環境狀況，有些地方安全堪虞，不適合原地重建。第 20 條及第 21 條因應此狀況，規範災區重建應尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活方式。而在國土保育的考量下，政府得劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村，且應予符合前項之適當安置。第 22 條至第 25 條規範與公共設施重建相關之法令簡化程序，包含水利設施、交通及其他公共工程、維生管線重建程序簡化，以及土石、廢棄物處理行政簡化程序。第 27 條至第 29 條則分別規範防疫、失蹤之死亡認定、及重建事項有執行窒礙時，依行政院重建推動委員會之決議。再者，亦有關於是否需另立「主管機關」或由「內政部」做為主管機關之討論。另一方面，關於重建工程之技術服務採購招標方式，亦有以議價、比價等方式進行；以統包方式辦理之工程採購，應以最有利標決標為原則，並得逕請一家廠商議價等討論。

然而，以上二條例均屬於針對解決具體個案之單一災害救助與復原重建之「措施性法律」性質，與一般抽象性之法律性質，顯不相同，是否合宜，尚不無疑義。

第四節 現行災害救助與復原重建相關問題之評析

馮燕（2010）在「環境變遷中社會工作專業新發展－災變管理與社會工作」為題之主題演講中，提及為因應重大災害的來臨，遵循災害管理的 4 個階段各應執行的工作，發揮災害防救的功能，光靠一己或單一組織，甚或某一層級政府的力量，恐嫌不足回應災害傷害，因此無論政府或民間，均應有常態性的災防機制，才能發揮應變功能。她在文中引介美國在政府方面有「美國聯邦

緊急應變總署」(FEMA)作為中央統一指揮中心，民間團體方面有「美國志願組織災害行動聯盟」作為資源整合與交流的平台。

災害的事前預防與災後救助所花費的力量比是 1 比 8，「中華基督教救助協會」急難救助部主任黃清塗指出：「救助協會成立十年，其功能好比撞球一般，母球撞出去，教會關懷力量就如子球般被撞出來。公私部門的配搭是互補的，公部門有民間組織欠缺，例如八八水災期間，需要挖土機，這是一般民間組織沒有的，但民間團體有的，例如熱情的志工，是公部門沒有的；公部門在災害發生之際經常是被社會大眾責難的，但民間單位進入災區，百姓的接受度強，覺得他們是來關心災民的，多半會心存感激，所以公私部門的搭配可以有效防災」(涂美惠，2010)，「國家災害防救科技中心」陳亮全主任表示：「防災的目的在於提升社區面臨災害的能力，即『能量的建構』，其次是『風險溝通』，第 3 是科研結果與原住民社區結合，第 4 是公私夥伴關係，例如與救助協會的合作，第五是科技大結合」(涂美惠，2010)。

李宗勳(2010)在「兩岸災害救助之民間參與政策研際—以減災及風險管理為例」論文中，引介 Mileti(2004)的名著「一種設計來的災害」(Disaster by Design)，告訴我們對於天然與人為科技性災害需要永續架構，經由設計來的災害才能夠有效管理，有危機意識並能夠加以預備防範才是危機管理的最高境界。災害救助不但要有危機處理技巧，更重要的是要有事前減災防備與風險管理方法，否則充其量只能作為一位危機事件的「救火員」，而無法成為「災害防救員」或「危機終結者」，未能以風險管理機制化危機於無形。風險管理係於平時即已建立舒緩風險機制，以降低風險發生的可能性，即使發生風險事件，其後果的嚴重性也會降到最低；因此，風險管理是「防患於未然」的補救措施。「承平時期的」風險管理應該重於「非常時期」的「危機管理」。

我國缺乏整體防災思維的國土利用與永續規劃，以致於我國這幾年接續發生許多重大災害事件，尤以去年八八水災重創南我國，這是我國人民的痛，卻也是改進的最佳契機，基於要避免類似莫拉克颱風災害重創我國的悲劇再次發生，吾等應以更前瞻思維加以重新檢視災害防救體系，期能朝「全災害管理

(All Hazards Approach)」模式發展，以強化政府整體災害防救政策規劃與落實。

陸宛蘋(2010)「社會工作在重大災變服務提供的角色及民間非政府組織介入所遭遇的挑戰」之觀點。

壹、天然災害中的社會工作者的角色

學理上說：社會工作是一門助人的專業，也是一門藝術；社會工作者是：專業助人的工作者；助人的專業是：以案主的最佳利益為優先，以案主的需要結合適當的資源，以解決其問題滿足需求，達到案主在社區及社會能自立生活。

從 1999 年的 921 地震開始，以及之後的納莉颱風，及 2004 年夏天的敏督利颱風（又稱：七二水災），艾利颱風，到 2009 年 88 水災等都造成不少的家庭面臨危機或是家破人亡的悲劇。過程中到處都看到”社會工作者”在處理各式各樣的疑難任務、必須快速應變，整合多元專業、多層次溝通調配資源……看來就是個吃力又不討好的角色；其實本著的就是：社會工作者就是專業的助人工作者，面對這樣的大災害，當受災者需專業人員的協助時，社會工作者擔負起這樣的工作，即是捨我其誰責無旁貸的社會工作專業價值與使命感的驅使。

以 88 水災為例災害至今，受災族人已因道路通了而陸續回村重建，面對其他村落族人可以回村，有些村落則因災造成必須遷村重建的族人們，心理的焦慮與忐忑更是社工所必須關注的。因為面對的「受災者」其內外環境是處於完全變動的狀態，災害社工的服務對應的是一連串的「變」，必須具備積極、靈活、動態的概念與態度，因此在營區提供安置服務的社工紛紛期許陪伴村民回村，繼續提供重建的服務工作。

貳、重大災害中非營利組織的角色與功能

當重大災害發生時，許多的個人都熱切地希望參與救援、賑災與服務的工作，但是個人是分散的，能力與資源都有限，尤其無法了解整個災害的影響、救災與賑災的資源脈絡，因此需要透過組織來參與和提供服務，非營利組織則

是最佳的組織管道，尤其是災害發生時的在地組織。這其中多數是以社會工作為核心的非政府組織（非營利組織或民間組織），或是以擁有較多的社會工作者，提供專業的助人工作的民間組織。過去這些民間非營利組織在災害救援工作上呈現的特質是：

- 一、 即時掌握救援時效；尤其以原來即為在地的組織，具有在地資源的優勢，便能及時掌握救援時效。
- 二、 資源募集極為迅速，除了募集財務資源之外，對於物資資源也能透過民間網絡迅速募集。
- 三、 服務內容與人道關懷及本身的專業合而為一；但是對於救災與災害服務的相關專業資源脈絡則較不熟悉。

然而這類組織的投入重大天然災害的工作行列時，也明顯有下列的限制：

- 一、 各自為政，互不統屬，多以自身為目標，並不與整體的脈絡作連結。
- 二、 由於沒有相互連結與協調，造成資源分配與使用的重疊與浪費。
- 三、 平日的服務用於重大災害時，組織對於天然災害救助專業服務知能的普遍不足，以及特定服務項目的欠缺。
- 四、 最嚴重的是，組織與組織之間普遍不願意結盟與互通訊息、互為分享資源，以致服務災民的成效大打折扣。

從近年重大災變後重建的資料顯示，在緊急救援階段是資源明顯投入最多的，但是進入中繼安置階段則資源漸減，重建階段則更是漫長且資源必須轉為各社區自己可以產生的能力，重建條例多則 5 年（921），88 水災則只有 3 年，基於重建之路需要較長一點的時間和資源，88 水災服務聯盟特將軟體服務的時間拉長為 6 年，也框列了經費繼續支持受災社區的重建工作，設置社區與生活重建工作站，則運用 921 地震重建經驗及社工與心理等專業社群的力量，推動社區工作，育成在地組織，建立普及化與社區化的資源服務網絡，協助社區需求獲得滿足，促進地方產業文化發展，增加就業機會，落實社區永續經營。

參、 重大災變中社會工作的 NGO 介入服務的挑戰

許多學者將天然災難的過程分為：災難發生前的準備期，災難發生時的警告撤退期，或緊急救援，臨時或緊急安置期，中繼安置以及重建期。因應挑戰的重點：過去多數的非營利組織的使命與服務項目內並沒有災害服務，但是因應近年來頻繁地發生重大天然災害，而促動非營利組織參與災害服務，因此在組織的定位與組織發展策略上應有所討論與決定，也因而組織需要不斷地學習與成長。

一、 災害後重建工作對社會工作非營利組織的共同挑戰

(一)、 組織外部的挑戰：

1. 文化的挑戰：受災的人具有其文化的差異，例如:512 川震有羌族、及少數民族等；88 水災則有各族的原住人民，各有文化的本質。
2. 地理的挑戰：地理位置（大陸與我國）；山區與部落（交通不便）；地震是原地、土石流是流動的區域，在地組織有其地理上的優勢，但對外來組織而言則是嚴重的挑戰。
3. 面對政府與災民的挑戰：尤其政策與災民期待有落差時，非營利組織如何協調彼此?還是陪著災民進行政策倡導?
4. 個別非營利組織的挑戰：每個非營利組織都有其使命與價值之所在，也因此各有所限制，是否適合服務的災民？對災民來說何者是最適合?
5. 協調工作的挑戰：資源是動態狀態，有的過多、有的不足、有的太集中、有的太分散，其中如何對焦將最適資源與需求做連結與協調？我國多數組織是直接提供服務，少有中介型組織來擔任協調角色，例如 88 水災的營區安置則需要與政府、與軍方、與 NGO、與災民組織（不只一個）等的協調，由誰來做客觀的協調者為宜?
6. 學習與成長：災害服務促發非營利組織需要尊重不同的價值、學習不同的專業與長處、學習創新、學習不本位、開放接納

等，過去我國社會工作並無「災害社會工作」的教育，近年學術界與實務界積極發展相關教案、教材等，也舉辦各種論壇、工作坊，較缺的是無誤督導。但是社會工作是個實踐性的學門，工作中的督導是幫助社工學習與成長的關鍵，因此透過聯盟在這部份是否可以發揮溝通、協調與跨界學習的功能，是值得再觀察。

(二)、組織內部的挑戰：

除了組織文化、組織制度、服務的人力與能力等的挑戰之外，組織內部更需要面對以下的挑戰：

1. 學習與成長：由於受災的地區與住民，是各式各類的包括：都市的社區、鄉村的農民、靠海的漁村、原住民族的部落等等，因此宗教、文化與族群精神的尊重成為所有服務的前題，過程中不同專業彼此之間的合作與協調也是在重災後的服務中需要相互學習的課題，在大家都忙於現實的服務工作，還需要抬起頭、伸出手、空出時間來從事個人與組織的學習成長，組織內能否做較佳的平衡安排。
2. 非營利組織仍需要面對政府強大的政策與權力之影響，非營利組織更需堅守其本質與該有的角色，學習與政府協調配合，而不宜只與政府起舞。
3. 安全的概念不是「永保安全」，而是「有備災的安全」，因此不但是災時的投入服務，更須在平日做好備災的準備，這樣的觀念對非營利組織來說是個新挑戰。
4. 時時覺察是「社會工作的專業價值」?還是「個人或機構的主觀價值」?是因為災害的資源多而參與災害服務?還是因災民的需求正好符合我們的使命，是我們想要幫忙以及我們有能力服務的?

肆、災害重建與社會工作

在「災後重建與社會工作」論壇¹¹中，紅十字總會賑濟處陳宗良處長發表「苦難與希望－紅十字會八八水災－短中期安置服務」，強調安置是個讓受災民眾得以安心、安定的重過程，也是個讓服務單位間與村民更加熟悉的重要過程，所以不要過度偏重物資給予而已，忽略「軟體建設」（心理衛生、文化教育、產業扶持、法律諮詢等）以及資源整合（窗口單一化、資源共享、專業分工）的重要性，該「八八水災服務聯盟」的專業分工已連結 93 個團體盟員。

一、社區重建的心理適應

中國科學院研究生院管理學院時勤教授與新加坡人力資本研究院江南執行院長（2010）聯合發表的「社區重建的心理適應問題」，探討到如何避免讓社區重建的「心理干預」在漫長過程轉化為「心理干擾」，如何在心理重建階段能逐漸從悲傷輔導面向正常生活階段，邁向撫平創傷預防創傷症候群（PTSD）階段，進而尋找新平衡階段以及重獲生活控制桿階段。

二、「尊重」很不容易，但讓業主「參與」且有事做比較實際

我國世界展望會八八水災重建專案執行長全國成在「災後原鄉社區生活與產業重建－以我國世界展望會為例」的個案分享中，提及如何讓災民有事做而避免不必要的想像，讓災民參與救援與重建之規劃及執行，比較能夠避免災民在無事可做下，半年內產生其他心力上街頭抗議而非心存感激。所謂的「尊重」當地居民意願與文化，很不容易掌握分際，但讓業主「參與」比較能相對瞭解並找到符合需求；一味的施救過程，反而容易造成依賴感越重。

三、讓災民往居民轉向

詹火生教授（2010），強調天災與人禍，人禍可以避免與管理，天災難防且影響多。近年來，災害時行政首長必定會親臨災區，為政者應有之

¹¹ 該論壇是由「中華救助總會」主辦，獲得內政部社會司支持與參與，於 2010 年 11 月 13-14 日假花蓮遠東飯店舉辦「2010 兩岸社會福利學術論壇－災害救助與社會工作」，邀集兩岸實際參與社區災後重建之專家學者與會發表與討論，提案主持人李宗勳主任與協同主持人陸宛蘋執行長均應邀參與發表實際經驗。

理念，災害之經濟容易解決，但社會心理不易撫平，需要將經濟、社會、心理及安置之議題進行整合且跨域之探討及研究。他強調災區讓政府接受後，災民就離不開政府，若是由志工與民間聯盟介入，比較有機會讓社區盡速獨立自主，比較能夠讓「災民」往「居民」轉向。

四、災區的資源動員與管理

中華社會福利聯合勸募協會周文珍秘書長（2010）針對重大災害的資源動員與管理問題，強調聯合勸募組織不只是負責募款，而是發展一套現代化的公益慈善運作模式，讓來自各種組織的捐款人與公民得以發揮力量的平台組織；所謂的資源包括人脈與知識等軟實力。之所以需要聯合勸募是基於避免民間動員能夠「不添亂」有實用，且讓幫忙的人在漫長過程能夠不倒下，而一個具有社會公信的組織能夠使雜牌正規軍無計可施，是以如何設計適合捐贈意願之公益訴求，讓公益產品獲得認同，將組織自己的使命、倫理價值經由有效傳播而擴張；顯見管理規則不只是執行之保障，也是建立責信之信任來源。在當前社會「心理災區」逐漸擴張下，讓社會大眾有事做、有人可以關心、有苦可以受比較能夠提升正向集體行動力與自燃及互燃能量，坐在電腦與電視面前看災區報導經常會生心無力感。

曾華源教授在「災害應變、重建資源力之激發」論文中，針對受災區社會生活重建需求與資源運用的道德風險爭議，提醒政府要注意政府在災後重建資源分配與管理的道德危機，對於公益勸募條例募集資源對緊急救援與重建工作的道德風險也有所批評，他建議要強化社區復原力建構及善用社會資本以及讓社區工作者對災後重建工作的重要性。

五、災後應變不是慈善施給，而是災民之訴求與專家參與的平衡

將資源引進社區是否就一定有助於災害因應、重建與社會調適，恐怕不能假設全部都是正面助益的。災害應變的協助工作不應是慈善施給，政府必須考量長期效果，而非重視短期效應，發揮資源整合與分配的功能。由於資源提供的多寡與方式，不但會影響重建的效率，亦會左右地方採取的重建模式，甚至衝擊災害的地區發展型態。尤其又要重視災民的訴

求，也必須同時尊重專業的評估與決定，整體考量社區重建之需求，避免資源錯置。部分學者建議中央政府成立一個總協調和管制各級政府及各部門災害應變活動之組織，以便（1）組織能在責任分擔下，快速反應且合作；（2）作業流程能夠快速且有彈性；（3）能整合調度人力、物力與財務資源；（4）針對組織作業、資源調度需求下，資訊管理能提供即時有效地溝通資訊。（曾華源，2010）

六、政府與民間的災害管理合作機制

在歷次災害中，公私部門第一線人員一直是救災與災後生活重建的主力軍，永不缺席。因此，對於具備災害應變及生活重建的知識與技巧對公部門都相當重要，惟有在平時建立好合作機制，在災害發生時才能運作順暢，將人力發揮淋漓盡致（王秀燕；2010）。屏東科大王仕圖老師與屏東縣政府社會處許慧麗副處長（2010）在「民間組織參與災後社區重建之探討—以屏東縣八八水災社區服務平台為例」論文中，指出政府與民間組織在災害的救援與復原工作的合作密集度已逐漸提升，民間組織面對災害地動員力量，貢獻度也日益增加，不僅能夠補足政府在救援工作的限制，而且經歷 921 大地震與八八風災的重創洗禮下，累積相當多經驗，彼此的合作是有助於災害整備、預防到救援等各方面能力之提升，此外，透過在地民間組織投入災害救援，除了能夠在即時投入救援工作外，透過政府的資源投入，將厚植在地民間組織在防救災的實力。經由民間組織自主參與災害救援工作，更能促進民間組織發覺自己的問題與需求，同時也能適時培力組織的能力。

七、重大災變中非營利組織策略聯盟的經驗與省思

陳宇嘉與楊慧滿（2010）針對過去 10 年來災變的經驗與救援，我國非營利組織發揮了重大的開放社會中之社會力，更重要的是經驗了 921 各種聯盟（包括全國民間災害重建聯盟、921 社工資源整合專線等）的產生及草創學習，又經過 512 震災的支援，以及 88 莫拉克颱風的水災重建，非營利組織策略聯盟之形成與貢獻愈來愈重要。是以過去 10 年之經驗不只寶貴，更應從經驗中反省與檢視這些聯盟之成效及特色，再回應未來可能面

對之挑戰與需求。每次不同災變，不同類型救援需求，其聯盟型式也會有所不同，非營利團隊的合作在我國愈來愈頻繁。事實上，任何開放的社會，特別是後現代社會，民間非營利組織之社會力是不可忽略的強而有力之社會資本，這種社會資本之合作協調與整合之連帶是未來災害發生時，在政府之外的重大社會機制。

第五節 小結

- 壹、在災害救助工作上，如何透過有效的程序與方法，將災後的損失與潛在的危機縮減到最小，以達到預防災變與災後復原重建的功效，以及如何做到災變管理，變成為重要課題。而這項重要課題需要透過跨領域之學者專家與實務界人士共同協力探討與檢視合作。
- 貳、防災的目的在於提升社區面臨災害的能力，即『能量的建構』，其次是『風險溝通』，第 3 是科研結果與原住民社區結合，第 4 是公私夥伴關係，例如與救助協會的合作，第 5 是科技大結合。
- 參、災後安置是個讓受災民眾得以安心、安定的重要過程，也是個讓服務單位間與村民更加熟悉的重要過程，所以不要過度偏重物資給予而忽略「軟體建設」（心理衛生、文化教育、產業扶持、法律諮詢等）以及資源整合（窗口單一化、資源共享、專業分工）的重要性。
- 肆、將資源引進社區是否就是一定有助於災害因應、重建與社會調適，恐怕不能假設全部都是正面助益的。災害應變的協助工作不應是慈善施給，政府必須考量長期效果，而非重視短期效應，發揮資源整合與分配的功能。部分學者建議中央政府成立一個總協調和管制各級政府及各部門災害應變活動之組織。此一建議值得政府改造啟動之際納入考量，尤其是社會救助業務由內政部移轉至新設之「衛生福利部」，在該部對於救災缺乏全面性管理之弱勢條件下，值得審慎思考。
- 伍、政府與民間組織在災害的救援與復原工作的合作密集度已逐漸提升，民間組織面對災害地動員力量，貢獻度也日益增加，不僅能夠補足政府在救援工作的限制，而且經歷 921 大地震與八八風災的重創洗禮下，累積相當多

經驗，彼此的合作是有助於災害整備、預防到救援等各方面能力之提升，此外，透過在地民間組織投入災害救援，除了能夠在即時投入救援工作外，透過政府的資源投入，將厚植在地民間組織在防救災的實力。

陸、我國非營利組織發揮了重大的開放社會中之社會力，更重要的是經驗了各種災害的重創與重建聯盟，非營利組織策略聯盟之形成與貢獻愈來愈重要。這種社會資本之合作協調與整合之連帶是未來災害發生時，在政府之外的重大社會機制。

柒、公司企業組織防災能力及面臨重大災害時可快速復原並持續運作，是近年世界各國先進國家在都市防災中非常重要的研究課題。八八水災帶給我國的損失可謂近年來之最，雖然民間對於政府防救災動員批評不已，但也更突顯出民間企業投入防救災的必要性。未來首要之務為強化政府及民間風險管理觀念，才能有效促進公私間於都市防災上合作，強化都市防災能力。其次要探討強化公私合作機制，公私合作相關法令政策須仰賴持續及系統性研究來輔助建立等。

捌、98年8月28日總統令制定公布「莫拉克颱風災後重建特別條例」，值得針對其法理與實際運作的成效與問題一併進行檢討，據以研討適切可行的實務建議。此外，98年9月7日內政部依據「莫拉克颱風災後重建特別條例」，研訂公布「莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法」，作為災區生活重建服務中心的實施依據，本文也一併納入作為深度訪談與焦點座談的參照對象。

九二一大地震與莫拉克颱風重創我國，因對災情掌握不足與救災反應過慢，常使得政府之災害預防、救助與災後復原重建遭受人民嚴厲批評，主因在於並無整合統一性之相關法規，可作為政府行動之準據，僅有散見於個別相關法規中之零碎式的規定。雖然在重創我國之九二一大地震及莫拉克颱風過後，立法院緊急制定了「莫拉克颱風災後重建特別條例」，然其法律性質僅為「措施性法律」，適用於特別事件之規定而已，而非一般性之法規範，仍對每年我國所可能面臨之重大天災事變之因應無濟於事。而且，基於緊急救災與同情心影響，該等規範常含著諸多粗糙的立法技術，致使過度排除一般法律管制；許

多規定也可能嚴重違反憲法之基本權保障與國家目標義務之憲政理念，更可能造成法治危機。固然有所謂「非常時期治之以非常手段」，然因我國位處颱風、水災、地震之環境下，每年可能發生之相關災害，已經不屬「非常」，故宜有一部「常態性」法制規範之，不宜再以特別立法方式之「措施性法律」規範之。主要原因如下：

- 一、復原與重建之法制規範宜尊重災民之實質參與：災害救助旨在快速有效，固可依法授權由行政機關以特別行政程序為之；然當復原重建作為涉及限制基本權利事項，則宜踐行行政程序，使相關人民得以實質參與意見提供，例如，召開公聽會之制度性規範，特別是涉及限制災民之居住遷徙自由（強制遷村與限制居住）與財產權（土地徵收與補償）等是。
- 二、重建條例屬於「措施性法律」，其並不符合一般法制規範原則，而破壞民主法治常態。雖然「有效」與「迅速」之救助與復原重建對協助災民非常重要，亦可將之歸納成常態性立法，特別是屬於多天然災害之我國，可將如何在重建過程中納入對於特定弱勢族群的文化與政社經地位之保障、如何重新檢視利用行為與自然環境間之互利，並具有「減災」概念之重建，即均是復原重建應予關注之重點。然而，屬於措施性法律性質之「重建條例」的立法技術常過於粗糙，同時存在「過度排除」與「過度授權」之情形。例如，消極面上，涉及環境評估之排除都市計畫法與環境影響評估等法之適用；涉及災民之臨時性工作的權益保障就排除勞動基準法、就業保障法與勞工退休金條例之適用等；而積極面上，則如健保費、國民年金保費、優先雇用災民之廠商獎勵金、強制徵收之補助金等等規定的「資格」、「額度」、「申請程序」與「其他應遵行事項之辦法」均非以法律規範，而是授權主管機關定之。如此一方面消極地排除一般法律之適用，另一方積極授權主關機關制定行政命令，這已經危及近代法治國原則的存在基礎，而企圖以措施性的規制手段取代一般性法律，恐違反憲法或一般法律原則或制度規範精神。

我國對於人民災害救助，除於憲法之基本國策明確揭示為國家主要任務之一外，亦在重大緊急災難時，亦由憲法授權政府於必要時，立即發布「緊急命令」以資因應。至於在法律位階上，則僅有「災害防救法」第 48 條與「社會救助法」第 25 條至第 27 條之規定，其餘則均由各相關主管機關依據所訂定之法規命令執行之。另一方面，對於特別重大災害救助，則曾另行規定有屬於「措施性法律」或「處置性法律」性質之特別或暫行條例作為適用規範。

然而，依據上述災害防救法之規範方式與執行，當複合性災害發生時，上述由不同主管部會所訂定之災害救助種類及標準是否產生競合，其將由何機關主政及如何適用，將不無問題。再者災害防救法第 48 條屬於概括授權條款¹²，災害救助種類及標準，該法授權由各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府訂定各種災害救助種類及標準；另一方面，再由社會救助法第 5 章明定災害救助之種類與辦理方式，似有法律重複規範之疑慮，在實際執行災害防救適用上，恐將產生衝突或競合，而致難以整合或喪失災害救助先機。是以，究竟宜由原有法規加以修正，抑或另行制定災害救助法制，乃值得深入研究，特別是配合新修正之行政院組織法相關組織改造業務進行，將相關一般性及重大急迫災害之救助業務，做深入合理、有效地統整決策研析考量，故我國現行災害救助法制確有檢討改進之必要性與急迫性。

¹² 司法院大法官釋字第 559 號解釋文首揭：「基於法治國家之基本原則，凡涉及人身自由之限制事項，應以法律定之；涉及財產權者，則得依其限制之程度，以法律或法律明確授權之命令予以規範。惟法律本身若已就人身之處置為明文之規定者，應非不得以法律具體明確之授權委由主管機關執行之。至主管機關依法律概括授權所發布之命令若僅屬細節性、技術性之次要事項者，並非法所不許。」災害防救法以附則之第 48 條之概括授權，甚至是近乎空白授權方式，似與法律授權明確性原則不符合。

第三章 外國經驗

世界各國對於災害的應對態度以及方法，經常與個別國家的環境條件息息相關，以本次研究範疇的四個國家：美國、日本、紐西蘭、澳洲（簡稱為美日紐澳）而言，在地理條件上均曝露於天然災害相關的高風險因素，因此本節初步針對各國地理環境等資料加以說明。^{13 14}

第一節 背景資料

壹、美國

美國的國土面積是世界第 3 或第 4 大的國家，僅次於俄羅斯、加拿大，與中國大陸之排名尚有爭議，主要取決於中印兩國領土爭議以及美國領土總面積的計算方法。依據美國中央情報局出版的《世界概況》記載美國國土面積為 9,826,630 平方公里。美國國土東至大西洋、西至太平洋、南至墨西哥灣、北至加拿大、北冰洋（阿拉斯加州）。

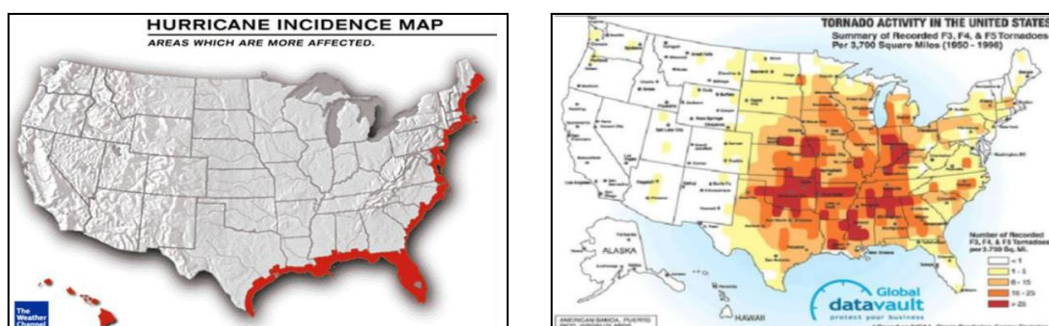
由於幅員遼闊和廣泛的地理特徵，美國幾乎有著世界上所有的氣候類型：

- 一、東北部沿海和五大湖區屬溫帶大陸性濕潤氣候：受拉布拉多寒流和南下冷空氣影響，冬季較冷，夏季較溫和，多雨雪，年平均降雨量 1000 毫米左右；
- 二、東南部和墨西哥灣沿岸屬於「亞熱帶森林氣候」：受墨西哥灣暖流影響，溫暖濕潤，年降雨量 2000 毫米以上；
- 三、中部平原：寒暖氣流均可長驅直入，夏季炎熱，冬季寒冷多雪；
- 四、西部內陸高原：冬季乾燥寒冷，夏季乾燥炎熱，年降雨量 500 毫米以下；
- 五、西部太平洋沿岸：南段屬「亞熱帶地中海型氣候」，北段屬「海洋性溫帶闊葉林氣候」

¹³ 相關資料由維基百科 (<http://zh-yue.wikipedia.org>) 查詢，本研究整理。

¹⁴ 對天然災害受災女性之社會工作——一個增強權能的角度，劉珠利。

與氣候種類如此繁雜的天候環境相對照的便是各種天然災害，在美國最常發生的災害包含洪水、颶風（圖 3-1）、龍捲風、森林大火、沙塵暴等等，著名的重大災害包含三州龍捲風（1925）、龍捲風爆發（1974）、卡崔納颶風（2005）。另因 911 恐怖攻擊事件（2001）的發生、世貿中心爆炸案（1993）、奧克拉荷馬市聯邦大樓爆炸案（1995），近年來美國也日漸重視人



為造成的重大災害。

圖 3-1 美國之颶風（左）與龍捲風（右）之分佈狀況

（資料來源：<http://www.weather.com>）

貳、日本

日本位於歐亞大陸以東、太平洋西部，由數千個島嶼組成，眾列島呈弧形。日本國土被海完全包圍，並無與任何國家陸地相連。西面的日本海對岸是俄羅斯、北韓及南韓，西南面的東海面向中國大陸及我國，南面面向菲律賓海的美屬北馬里亞納群島。根據日本總務省統計局及統計研修所的《2012 年統計年鑑》，日本於 2010 年領土面積有 377,950 平方公里，海岸線總長度 33,889 公里，其中北海道、本州、四國、九州 4 個大島的海岸線長度 19,240 公里。

日本地處 4 個板塊的交界處，地震和火山活動十分活躍。世界上每年發生的大小地震中，有約 10% 都是在日本附近發生。1996 年到 2005 年期間，世界上發生的芮氏 6 級以上的地震中，有 20% 都是發生在日本，除了地震和海嘯之外，火山引發的災害在日本也不少見，其他的主要自然災害還有山體滑坡、泥石流、洪水、颱風、雪災和低溫災害等。著名重大災害包含富士山寶永大噴發（1708）、明治三陸大地震（1896）、關東大地震（1923）（超過 10 萬人死

亡) (引發海嘯最高達 38 米)、伊豆大島三原山噴發(1986)、雲仙普賢岳噴發(1991)、阪神淡路大地震(1995)、東北地方太平洋沖地震(2011)(引發海嘯最高達 40.5 米)等等。而較為人所熟知的人為災害有東京地鐵沙林毒氣攻擊案(1995)。

參、紐西蘭

紐西蘭由兩大島嶼和小島群所組成，氣候變化多樣，既有寒冷且降水多的地區，也有較為乾旱的地區，一些地區屬亞熱帶氣候，四面環海，在西北和澳大利亞隔海相望，在北部和湯加及斐濟隔海相望。最大的兩個島嶼是北島和南島。南島是紐西蘭面積最大的島嶼，居住了紐西蘭 4 分之 1 的人口。

紐西蘭橫跨了兩個板塊。太平洋板塊和印度-澳洲板塊相互碰撞，兩個板塊的相互碰撞使得紐西蘭是個多地震的國家，但毀滅性地震並不多。紐西蘭平均每年有 3000 次地震，多數地震規模不超過芮氏 3 級。地震也會引發海嘯。在北島地區中部，火山活動也十分常見。一些地區在夏季會有山火。奧塔哥地區和坎特伯雷平原時有乾旱。而紐西蘭最多的自然災害則是洪水，多數地區會受到冬季洪水的影響；丘陵地區的降水較低地為多，係由於水氣受地形影響凝結降水而形成地形雨，山區溪流注入主要河流時，常會有河流水位急劇上升的現象，甚至溢出河道而淹沒周邊農田。近年來著名的災害為基督城大地震(2011)。

肆、澳洲

澳洲是全球地理面積第 6 大國家、大洋洲最大國家。其國境東南鄰近紐西蘭，西北鄰近印度尼西亞，北邊靠近巴布亞紐幾內亞、西巴布亞和東帝汶。澳洲有多樣的自然景觀，包括迷人的熱帶雨林、別稱「紅色中央」的乾燥貧瘠的沙漠，白雪皚皚的山峰、綿羊遍佈的牧場、及引人入勝的海濱，和馳名遐邇的自然遺產大堡礁、烏魯汝。

澳洲經常發生的自然災害有八種，每年災害的平均損失為澳幣 1.14 百億元，在整個國家中屬新南威爾斯與昆士蘭是最容易受影響的，在 1967 至 1999 年間，洪水、暴風雨、颶風約佔 53% 的災害，全國中洪水造成最慘重的災害(約佔所有災害損失的 29%)，接著是暴風雨(26%)與颶風(24%)，澳洲

首府區域的災害損失最少。著名之災害包含特蕾西颶風（1974）、旺妲颶風（1974）、乾旱（1982-1983）、昆士蘭-新南威爾士水災（1990）、乾旱（1991-1995）、新南威爾士大火（1993-1994）、維多利亞大火（1997）、昆士蘭水災（2010）、維多利亞省的森林大火（2009）（圖 3-2）。

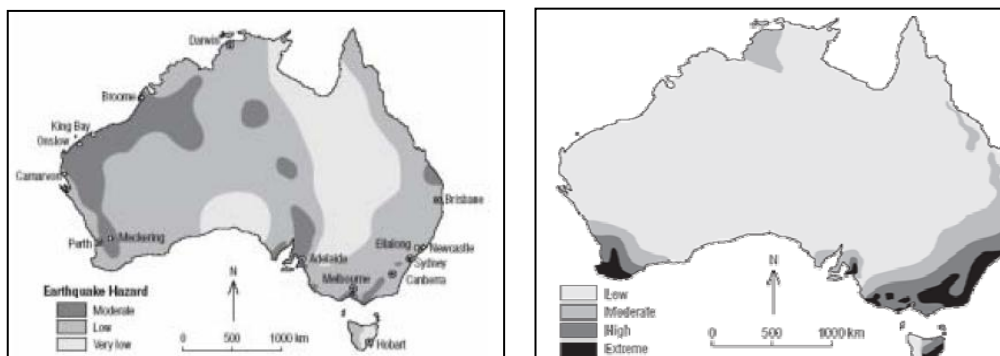


圖 3-2 澳洲之森林大火（左）與地震（右）之分布情形¹⁵

（資料來源：Hazards, Disasters and Survival: Support material for the television series, Australian Geography Teachers' Association Inc.）

綜合前述美日紐澳四國之地理環境與常見天然災害，不難發現此四個國家均為天然災害發生頻仍之國家，同時，為進一步討論這些國家與我國之間的差異性，特別針對國家政治體系之特性、環境條件、常見災害等相關資訊加以整理，如表 3-1 所示。

表 3-1 美日紐澳四國與我國環境條件及常見災害一覽表

國家	美國	日本	紐西蘭	澳洲	中華民國
政府體系	聯邦政府	單一政府	單一政府	聯邦政府	單一政府
面積（平方公里）	9,826,630	377,950	268,680	7,686,850	36,189
人口	303,824,646 (2008)	127,960,000 (2011)	4,116,900 (2006)	20,406,800 (2009)	23,000,827 (2008)
常見災害	洪水 颶（颶）風 龍捲風 森林火災	地震 海嘯 火山活動 邊坡滑坡 土石流	地震 海嘯 火山活動 洪水	洪水 森林火災 旱災 地震 熱浪	颶風 寒害 豪雨 地震 (偶發)

¹⁵ Hazards, Disasters and Survival: Support material for the television series, Australian Geography Teachers' Association Inc.

國家	美國	日本	紐西蘭	澳洲	中華民國
		洪水 颱風 雪災 寒害 豪雨			冰雹 龍捲風

(資料來源:本研究整理。)

然而，世界各國對於其國內經常發生的災害均基於國家的體制、特性等因素而有應對之策，然而前述國家則是在近年來公認在此一方面有所成功之處，故以下針對美日紐澳四國之災害防救之相關體系加以說明。

第二節 美國

壹、法源依據

主要法源來自美國羅勃史塔福災害救濟與緊急援助法案 (Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)，簡稱史塔福法案。該法案原為 1974 年 (PL 93-288) 所訂定之災害救濟法，後於 1988 年 11 月 23 日修正 (PL 100-707) 成為美國目前災害防救體系之基本法。另根據史塔福法，美國聯邦於 2000 年訂定之減災法 (Disaster Mitigation Act)，則是美國聯邦緊急事務管理總署 (FEMA) 執行災前減災與整備之重要法律依據。

針對史塔福法案的相關內容¹⁶，可簡要說明如下：

- 一、 Title I -- Findings, Declarations and Definitions (發現、宣示、定義) : 說明聯邦政府協助災害應變及災後復原重建之必要性，以及強調減災之重要。
- 二、 Title II -- Disaster Preparedness and Mitigation Assistance (備災與減災) : 重於防災計畫、災害預警、減災、跨部門合作之原則規範。
- 三、 Title III -- Major Disaster and Emergency Assistance Administration (重大災害緊急援助管理及行政作業) : 就政府因應災害事務之組織調整、行

¹⁶ Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities, FEMA 592, June 2007

政程序簡化、相關補助與稽核、服務之執行與免責等事務、地方資源的協調徵用等事務，進行說明與規範。以釐清災難發生時以及災後的行政分工，避免產生聯邦侵犯州及地方權限之疑義。

- 四、 Title IV -- Major Disaster Assistance Programs (重大災害援助計畫):為美國災後復原重建政策的核心。其引用「重大災區」概念，只有當災害嚴重到一定程度，超過地方政府與州政府所能因應之狀況，本章之相關援助內容才得以生效。
- 五、 Title V -- Emergency Assistance Programs (緊急應變援助計畫):說明緊急救助申報程序、聯邦緊急救助項目(廢棄物清理、家戶災後住宅、物資發放、避免災害擴大)、救助額度等事項。
- 六、 Title VI -- Emergency Preparedness (緊急應變整備):規範其行政相關事宜，包含權力和職責，以及一般性行政規定。
- 七、 Title VII -- Miscellaneous (附則):規範資金需在 60 天內抵達州政府、資金清算程序以及槍枝政策。

其他與史塔福法案有關的法令則包含：美國軍隊備戰、退伍軍人關懷、Katrina 颶風復原及伊拉克責任撥款法案，2007 (U.S. Troop Readiness, Veterans' Care, Katrina Recovery, and Iraq Accountability Appropriations Act)、國土安全辦公室撥款法案，2007 (Department of Homeland Security Appropriations Act)、緊急事件(防禦、全球反恐及颶風復原)支援撥款法案，2006 (Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense, the Global War on Terror, and Hurricane Recovery)、國土安全法 (HOMELAND SECURITY ACT OF 2002) 等，針對災時作為與災害復原等議題，則有史塔福災害救助及緊急援助法案，2007 (Stanford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)。

貳、代表機關

基於前述相關法令，FEMA 為美國最高獨立且常駐的防災機構並隸屬於聯邦政府，直接由美國總統指揮，在災害防救方面，將災難分成天然災害

(Natural Disasters) 及人為科技災害 (Technological Disasters)，當大型災害發生時，受災地區州長可向聯邦請求援助，經 FEMA 評估災情後由總統宣布為災區，並由 FEMA 負責通知相關部會進駐支援。FEMA 之行政組織如圖 3-3 所示。

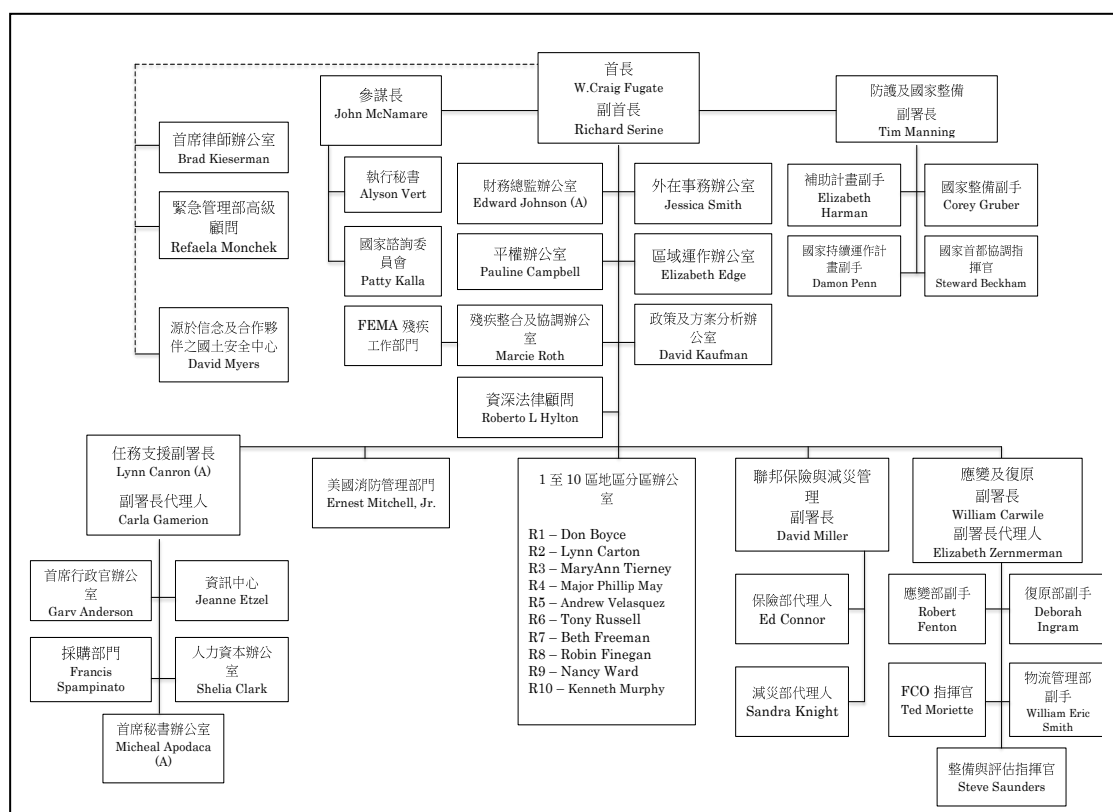


圖 3-3 FEMA 之行政組織

(資料來源: <http://www.fema.gov/about/structure.shtm>, 2012)

參、相關組織

美國現行的防災體系分為三層級：聯邦政府、州政府、郡（市）政府。各級政府依法規權責進行所屬災害防救工作，由聯邦政府設立之國土安全處 (Department of Homeland Security，以下簡稱 DHS) 之聯邦緊急事件管理總署 (FEMA)，專職負責推動全國災害管理工作。

一、聯邦政府層級

2003 年成立了第 15 個內閣部會-國土安全部組織，將 FEMA 正式併入國土安全部，但在聯邦政府防救災層級上，FEMA 仍負責主要的災難應變

與救助等事宜。依據 FEMA 的術語解釋 (Glossary of Terms) 將 EOC 定義為「負責在緊急事件中協調、調度、監督及直接作為緊急事件應變的單位」。因此 FEMA 建構出「整合性的緊急事故管理系統」(Intergrated Emergency Management System, IEMS)，將災害管理過程分為減災 (Mitigation)、整備 (Preparedness)、應變 (Response)、重建 (Recovery) 等四個階段。其災害防救主管業務機關 (依據美國聯邦緊急應變計畫功能分類，總計十個機關)；而相互支援機關則同樣依功能分類為 28 個機關 (表 3-2)。

表 3-2 美國聯邦災害防救業務主、協辦機關

災害防救主管業務機關	相互支援機關
農業部 (DOA)	國務院 (DOS)、農業部 (DOA)
國防部 (DOD)	商業部 (DOC)、國防部 (DOD)
能源部 (DOEn)	教育部 (DOEd)、能源部 (DOEn)
衛生部 (DOHe)	衛生部 (DOHe)
交通部 (DOT)	住宅與都市發展部 (DOHo)
環保署 (EPA)	(內政部) DOI、司法部 (DOJ)
美國災害管理總署 (FEMA)	退伍軍人事務部 (DOV)
公共事務總署 (GSA)	交通部 (DOTra)、財政部 (DOTre)
美國紅十字會 (ARC)	美國紅十字會 (ARC)、環保署 (EPA)
國家通訊局 (NCS)	公共事務總署 (GSA)、勞工部 (DOL)
	航太總署 (NASA)、國家通訊局 (NCS)
	田納西河谷局 (TVA)、國際發展總署 (AID)
	中小企業管理局 (SBA)
	核能事故管理委員會 (NRC)
	美國災害管理總署 (FEMA)
	聯邦通訊委員會 (FCC)
	美國郵政總局 (USPS)
	人事行政管理局 (OPM)
	美國國家岸巡總局 (USCG)

(資料來源:本研究整理。)

其緊急事件支援及其對應主管機關可區分為以下：

1. ESF-1：運輸 (Transportation)：運輸部 (DOT)。
2. ESF-2：通訊 (Communications)：全國通訊系統 (NCS)。

3. ESF-3：公共工程（Public Works and Engineering）：美國陸軍工兵署（U.S. Army Corps of Engineers）。
4. ESF-4：消防滅火（Fire Fighting）：林務局（U.S. Forest Service）。
5. ESF-5：資訊與計畫（Information and Planning）：FEMA。
6. ESF-6：大眾照顧（Mass Care）：紅十字會。
7. ESF-7：資源提供（Resource Support）：公用事業管理機構（General Services Administration）。
8. ESF-8：健康與醫療服務（Health and Medical Services）：
衛生署（U.S. Public Health Service）。
9. ESF-9：都市搜救（Urban Search and Rescue）：FEMA。
10. ESF-10：危險物品（Hazardous Materials）：環境署（EPA）。
11. ESF-11：食物（Food）：農業部（DOA）。
12. ESF-12：能源（Energy）：能源部（DOE）。

又 FEMA 需負責辦理聯邦政府對大規模災害的應變、援助、事先的準備與演習、事後的重建，及整體減災等規劃事項，並對地方政府提供整體的救災計畫，及包括高科技的資料、指導、訓練及經濟上的援助。

二、聯邦緊急應變管理總署（FEMA）

其任務主要為協助民眾及基層應變人員建立維持與改善災害因應能力、針對所有類型災害進行準備、防護、應變、復原與減災之工作；又負責辦理聯邦政府對大規模災害的應變、援助、事先的準備與演習、事後的重建，及整體減災等規劃事項，並對地方政府提供整體的救災計畫，及包括高科技的資料、指導、訓練及經濟上的援助。目前為止 FEMA 於華盛頓地區設有總部，約有 3700 名專職人員及超過 4000 名之救災備役部隊，並於全洲設有 10 個地區分署辦公室（圖 3-4）。



圖 3-4 FEMA 於美國各州之辦公室分佈圖

(資料來源: <http://www.fema.gov/about/structure.shtm>, 2012)

三、 州政府層級

而以州政府之災害防救來說，其主管機關為州緊急事故應變管理辦公室 (State Office of Emergency Management or State Emergency Management Agency)，然其深受州長個人對災害緊急應變工作之瞭解、關切、以及支持度而定，加上該主管機關首長之統合協調能力和策略規劃建置技巧，才能決定出強而有力之組織架構。而其執行依據法令則為州緊急事故管理法、州長執行法或州緊急應變計畫。

四、 地方政府層級

美國聯邦政府為州政府與地方政府制定作業參考 State and Local Guide (SLG 101)，供地方制定地區緊急應變計畫 (Emergency Operations Plan; EOP) 參考之用，所以對於災害應變處理，是由州政府及地方政府 (郡縣) 擔任第一線工作。地方層級的防救災處理，多由州長及地方首長負責美國在國土安全上對將近八萬五千個「地方政府」為了使能更有效運用救災資源及能有效傳達救災資訊，達到保障民眾生命及財產安全，並對重大災害作有效的應變及運用各級政府 (聯邦、州及地方) 人員和經濟資源。其主要災防管理機關為縣市緊急事故管理辦公室)、縣市消防局兼辦

(Fire Department , Division) 或縣市警察局兼辦 (County Police Department , Emergency Management Office) 。執行法令依據：縣市執行令、地區災害應變計畫。

另一方面，為了強化聯邦政府與各州間防災機制的關聯性，因此州政府為聯邦緊急災變管理署的政策執行機關，在州政府之下層行政機關統稱為地方政府，州政府必須協調聯邦政府與地方政府之間的行動，一旦發生任何地方政府或州政府無法控制之大型災難時，則須立即透過 FEMA 通報聯邦政府，並由總統下令，著手進行相關災後搶救與復原等相關工作。因此，地方政府則為聯邦緊急災變管理體系中最基本的單位，主要在於從事災變預防、準備、應變及復建的工作的執行。而根據史塔福法案，這些地方政府的定義有三類，分述如下：

1. 郡、市、城鎮、當地公共機關、學校特別區、特別行政區、州界地區、政府委員會等。
2. 印第安部落或授權的部落組織；阿拉斯加原住民村或組織。
3. 農村社區、村莊、任何公共實體。

第三節 日本

日本為世界公認天災種類最多且頻繁的國家，在防救災的技術上也是極為先進之國家，在經歷數個重大地震後仍能迅速回復正軌，因此日本之防災相關機制一直為世界各國所仿效，而地理環境與文化背景相近的我國亦不例外。

壹、法源依據

在 1880 年明治時代法律制度即學習歐美制定災害救助法原型的「備荒儲蓄法」，以及先後制定以國土安全為目的的防災相關法令「河川法」、「砂防法」以及「森林法」等即所謂的「治水三法」。1959 年 9 月伊勢灣颱風的侵襲，1961 年國會即為建立綜合計畫性的體制而制定了「災害對策基本法」，以災害對策基本法為方針推出一連串計畫以強化防災能力，其主要目的在於強化地方自治團體的相互協助、各種政策應考慮防災、防災相關組織的變革與災害緊急狀態時政府權限的強化等。由事前防災、災難救災、災後復原，在周延體

系下，推動中央到地方、包括全民在內的防災體系，同時為擬定災害對策與急需業務，做為全面性防救災工作的基礎。雖然歷經多次大型天然災害，仍以災害對策基本法之增訂與修正為主，過去 45 年來，平均每兩年即修正一次。

另一方面，於 1995 年 10 月針對阪神大地震之事後檢討，修正自衛隊法施行令及防衛廳災害防救業務計畫，明確律定自主派遣運用方針，當大規模災害發生時，要求自衛隊主動掌握災情變化，投入人力、物力救災，平時則規劃救災兵力、充實救災裝備、加強救災演練。

日本災害對策相關法律以災害對策基本法（以下簡稱為「災對法」）為核心，並搭配災害救助法等相關法令所構成。即災對法為「一般法」，而因應個別狀況所制定的法令則為「特別法」。因此關於日本的災害對策法令，可簡列如下：

- 一、 災害對策基本法（及災害對策基本法施行令、災害對策基本法施行規則）
- 二、 災害撫恤金支付相關法律（及災害撫恤金給付相關法律施行令）
- 三、 災害救助法（及災害救助法施行令、災害救助法施行規則）
- 四、 東日本大地震復興（原）基本法（及東日本大震災復興（原）對策本部分令）
- 五、 災民生活重建援助法（及災民生活重建支援法施行令、災民生活重建援助法施行規則）
- 六、 重大災害特別財政援助相關法律（及重大災害特別財政援助相關法律施行令）

通常依據災害實際狀況會先採用個別法令，若無個別法令則採用災對法相關規範。舉例而言，緊急救助或國庫負擔救助費用等，因災害救助法內有所規範，故必須遵守災害救助法之相關規定，而在災後的救災組織等事宜，則不在災害救助法之規範範圍，因此必須依照災對法中的相關規定，因此在法源基礎上不容易發生權責不清或重覆之情形。

貳、代表機關

日本於 1974 年內閣下設立防災專責機構「國土廳」，負責政府對於災害對策事務體制綜整，1984 年於國土廳下設立「防災局」，負責災害對策的統整。2001 年起日本政府進行組織再造，將原本 1 府 22 省廳重整為 1 府 12 省廳（圖 3-5）；將原本於國土廳下之「防災局」提昇至內閣府，由特任防災專責之國務大臣（防災擔當）以及各項災害類別專責之政策統括官及參事官等統整各項防災工作綜整處理各省廳防災工作，以解決防災行政層級複雜及多頭馬車的問題，並強化提昇防災效能並確保所有防災對策的總體性和統一性。

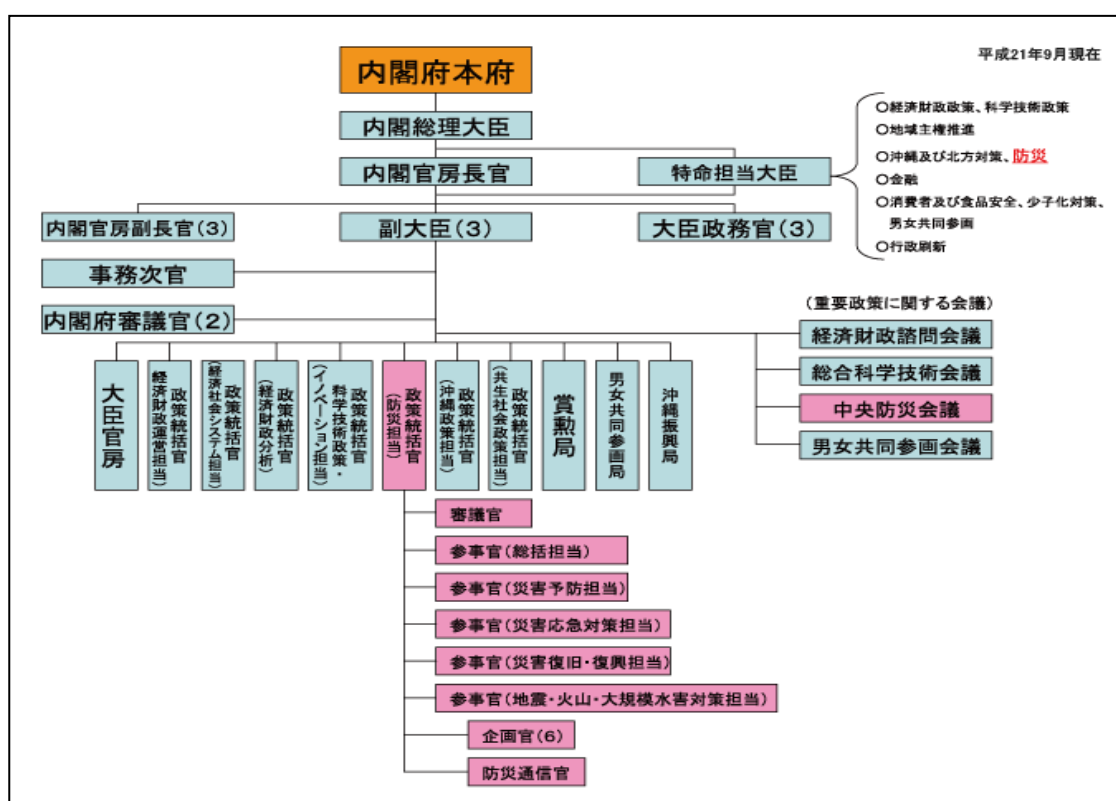


圖 3-5 日本防災行政架構與組織

(資料來源:日本災害對策, 2010。)

參、相關組織

除了前述中央政府所屬的內閣府，在防災工作與行政層級的劃分上，可分為三級：國家（中央）、都道府縣、市町村。內閣府之位階即為國家，其下依據業務劃分：

- 一、厚生勞働省：負責醫療、勞動政策、社會保險、公積金、原陸軍省和海軍省的行政工作。
- 二、財務省：國家的預算、稅制、貨幣、國債等事宜都屬於財務省職權。
- 三、法務省：司法制度、民事行政（國籍、戶籍、登記、供託）、刑事民事法的立案、檢察、修正、更生保護、與國家利害有關的訴訟、維護人權、出入國管理、公安調查、司法書士等等都是法務省所管的事項。
- 四、總務省：行政組織、公務員制度、地方行財政、選舉制度、情報通信、郵政事業、統計等。
- 五、文部科學省：統籌日本國內教育、科學技術、學術、文化、及體育等事務。
- 六、農林水產省：農業畜產業、林業、水產業、食物安全、食物穩定供應、振興農村。
- 七、經濟產業省：負責提高民間經濟活力，使對外經濟關係順利發展，確保經濟與產業得到發展，使礦物資源及能源的供應穩定而且保持效率。
- 八、國土交通省：國土計畫、河川、都市、住宅、道路、港灣、政府廳舍營繕的建設與維持管理。
- 九、環境省：地球環境保全、防止公害、廢棄物對策、自然環境的保護及整備環境。
- 十、防衛省：掌管國防相關事項。

在地方政府層級，市町村則由基層地方公共企業團體擬定防災計畫，並依法令施行。都道府縣則協助區域內市町村等有關防災業務推行及綜合與協調之工作。最終，日本政府推動全民防災的觀念，因此各項防災工作是全體國民的共同責任。

無論中央政府或地方政府，均有可指定行政機關首長或指定公共機關負責部份防災與救災任務，在災對法中，中央、都道府縣、市町村等三級政府，必須訂定防災計畫，而指定行政機關首長或指定公共機關，必須訂定防災基本計

畫及所屬事務或業務核定之防災相關計畫，以滿足災對法中明訂的各項要求，其中，（1）防災基本計畫是由中央防災會議核定之防災相關之基本計畫；（2）防災業務計畫，或指定公共機關基於防災基本計畫及所屬事務或業務核定之防災相關計畫；（3）地區防災計畫則是特定地區的防災計畫。因此在災害發生前後，各級政府機關必須依據前述相關防災計畫執行防救災等相關工作。以下針對此一部份加以說明。

表 3-1 日本各級政府機關之防災與救災組織一覽

	平時		災害發生時	
	災害預防組織	防災計畫	災害對策組織	指揮官
國家	中央防災會議	防災基本計畫	緊急災害對策總部	內閣總理大臣
	指定行政機關	防災業務計畫	非常災害對策總部	防災擔當大臣（天災） 指定行政機關首長（人為災害）
地方	都道府縣防災會議	都道府縣地方防災計畫	都道府縣災害對策總部	都道府縣首長
	市町村防災會議	市町村地方防災計畫	市町村災害對策總部	市鎮村長

（資料來源：本研究整理自災害對策基本法，2011）

如表 3-1 所示，在平時，各級政府與指定行政機關必須設立防災會議並定期召開，以作為整合策劃防災活動的協調機構。當發生災害或有災害預警時，都道府縣、市鎮村須設置對策總部以提升災害緊急對策之及時性與有效性。而當災害異常重大，乃至於地方政府機關無法妥善處置時，即定義為重大災害，中央政府亦應成立非常（緊急）災害對策總部，以協調國家資源並迅速處理緊急災害事務。

一、中央防災會議

內閣府須設置中央防災會議，以訂定防災基本計畫。委員由內閣總理於國務大臣（部長）及兼具學識與經驗人士中選任。其成員包含：內閣總理大臣（會長）、防災擔當大臣、由內閣總理大臣任命之防災擔當大臣以外之國務大臣、指定公共機關代表及具學識經驗之人員、調查特定事項之

專門委員（由內閣總理大臣任命）、幹事（內閣總理大臣任命之內閣官房職員、指定行政機關首長或職員，主要責任為協助會長及委員）等。因此，內閣總理對於防救災工作負起較多權責，並進一步依其行政權責要求各省廳執行相關業務。

中央防災會議的任務包含：核定防災基本計畫與推行、於重大災害發生時核定緊急應變措施之相關計畫與推行、依內閣總理大臣之諮詢內容審議防災相關之重要事項並向內閣總理大臣陳述意見、依內閣府設置法設立防災擔當大臣掌管事務之諮詢及審議防災相關重要事項等，因此內閣總理與防擔當大臣為中央防災會議的核心成員。

中央防災會議就其所掌職務，得要求相關行政機關首長、地方公共團體首長及其他執行機關、指定公共機關、指定地方公共機關及其他關係者提供資料或陳述意見等協助，針對特定防災業務得提出勸告。

二、非常災害對策本部及現地災害對策本部

重大災害發生，根據災害之規模及災情判斷而有執行災害應變措施之必要時，內閣總理大臣得於內閣府設置非常災害指揮中心，此對策本部為臨時組織，於相關防救災工作完成後即解散，因此內閣總理大臣設置重大災害指揮中心時須立即公告該本部名稱、所轄區域、設置場所及期間等。非常災害對策本部本部長為國務大臣，負責總理非常災害對策本部的所有事務，其下設置副本部長、非常災害對策本部職員及其他職員，由內閣總理大臣任命內閣官房或指定行政機關職員、指定地方行政機關首長或其職員擔任，當非常災害對策本部本部長發生事故時，則依其指定之順序代理本部長職務。

非常災害對策本部本部長在所轄區域內認為有迅速實施災害應急措施之必要時，得於必要之限度指示地方行政機關首長、地方公共團體首長等執行機關及指定公共機關、指定地方公共機關，以統理整合相關防救災事務。同時可針對相關職員進行權限調整，唯規定授權時應立即公告並言明理由。

地方政府之首長（指定行政機關首長）亦於設置非常災害對策本部時，得於災害應變措施中授予全部或部分之必要權限與擔任非常災害對策本部職員之指定行政機關職員或指定地方機關首長或其職員。

非常災害對策本部得就其所轄區域，依非常災害對策本部本部長權限，設立現地災害對策本部，並設置現地災害對策本部本部長及現地災害對策本部職員（由非常災害對策本部本部長指定）執行非常災害對策本部之部分事務（不受限於地方自治法規定），管理現地災害對策本部之事務

三、緊急災害對策本部及現地災害對策本部

當異常嚴重之重大災害發生，判斷有特別必要推行相關災害應急措施時，內閣總理大臣得召開閣員會議並於內閣府設置緊急災害對策本部，並擔任本部長一職，副主任由國務大臣擔任。若已設置重大災害指揮中心，則非常災害對策本部停止運作並由緊急災害對策本部取代之。緊急災害對策本部成員包含：所有國務大臣、內閣危機管理監、副大臣及指定行政機關首長。

四、地方防災會議及地方防災計畫

都道府縣必須成立防災會議並定期召開，其目的為依據中央政府訂定的防災基本計畫制定各都道府縣的地方防災計畫，並每年定期檢討防災計畫內容而進行必要修正，計畫中必須包含：

- (一)、針對都道府縣轄下防災事務相關機關組織及管理，明訂執掌及業務大綱。
- (二)、防災設施之新增或改良、防災相關調查研究、教育訓練等災害預防、資訊蒐集與傳遞、災害預測或警報發佈與傳達、逃生避難、滅火、水災防治、救難搜尋、救災救護、衛生等災害應變措施與災後重建等個別計畫。
- (三)、執行上述防災措施上所需之勞務、設施、設備、物資、資金等之整頓、儲備、調度、分配、輸送、通訊等相關計畫。

(四)、其他都道府縣防災會議所認定之必要事項。

當都道府縣防災會議制定或修正都道府縣防災計畫時，必須向內閣總理大臣彙報後進行公告事宜，同時，在內閣總理大臣諮詢中央防災會議後而有相左之意見時，可針對都道府縣防災會議及其防災計畫提出建議。

與都道府縣的情形相似，市町村必須針對其轄下權責範圍之防災工作，成立並定期召開防災會議，內容與前述都道府縣的情形大致相同，唯其制定或修正市町村防災計畫時，所須報告之對象為都道府縣長，同樣的，都道府縣長在諮詢都道府縣防災會議後，可針對市町村防災會議及其防災計畫提出建議。

五、紅十字會

日本紅十字會為法定協助機構，在政府之指揮督導下，在救災業務上進行地方公共團體以外團體及個人之間的協調事宜，以促進其自發性投入救災活動，另一方面，接受都道府縣首長之救災支援請求。

針對救災業務的權責，原則上隸屬於管轄災區的都道府縣首長。但如果發生大規模的災害而無法以一都道府縣之力籌措需要的人力、物資、設備、工具等資源的情形，可尋求其他都道府縣的協助，因此，各都道府縣之間必須簽訂援助協定，並儘可能事先訂定求援程序、費用負擔規則等細節事項，災對法 72 條亦授權都道府縣首長在必要情況下可以對鄰近市鎮村發布指示，要求其協助執行地區防災計畫中的相關業務。另一方面，可向厚生勞働大臣或自衛隊求援，一旦符合重大（緊急）災害的標準時，則由內閣府成立重大（緊急）災害指揮中心、重大（緊急）災害現場指揮中心等，以全國之力救災。

第四節 紐西蘭

紐西蘭因其地理條件，長年飽受地震之苦，因此對於地震之防範與應變一直處於保持警戒狀態，再加上早期因戰爭造成國家的不穩定，面對一個國土有

限且多災的環境，紐西蘭政府在二次大戰期間即已開始重視天然或人為所造成重大災害救援與回復工作。

壹、法源依據

1942 年 Wairarapa 地震時值二次世界大戰，紐西蘭政府飽受天然及人為災害之苦，同時政府財源明顯不足，由於將「戰爭損失法案（War Damage Act 1941）」已有保險基金理賠之概念延用至重大災害之損失，並將地震列入此基金之賠償範圍，直至二次世界大戰結束，紐西蘭政府進一步通過「地震及戰爭損害法案（Earthquake & War Damage Act 1994）」，自此地震造成損害補助或賠償就以此基金為主要資金來源¹⁷，並以強制險之概念規定所有財產（僅包含住宅等不動產）¹⁸均須投保，只要因為地震或戰爭而蒙受損失就達成理賠要件。而在 1993 年的「地震委員會法案（Earthquake Commission Act 1993，本文簡稱 ECA1993）」提出之後，地震及戰爭損害法案隨即廢止，至此，地震委員會法案就成為紐西蘭政府面對災難賠償與復原等工作最重要的法案。

雖然在蒙受地震重大損失時可以經由前述基金獲得理賠，但是空有資金而無人力與物力之支援仍有可能造成救難與復原機制空轉或無效率，因此政府在急難發生當下的資源整合亦是極為關鍵的重要議題，針對此一議題，紐西蘭政府亦通過民防急難管理法案（Civil Defence Emergency Management Act 2002），以此做為各級政府在面對急難議題的應對機制，同時針對民防急難管理之相關規定亦明確訂定（Civil Defence Emergency Management Regulations 2003、National Civil Defence Emergency Management Plan Order 2005）。

其他相關法令亦包含：Biosecurity Act 1993、Building Act 2004、Fire Service Act 1975、Forest and Rural Fires Act 1977、Hazardous Substances and New Organisms Act 1996、Health Act 1956、Health and Safety in Employment Act 1992、Local Government Act 1974、Local Government Act 2002、Maritime

¹⁷紐西蘭地震委員會（EQC）地震災害理賠處理考察報告，徐淑惠，財團法人住宅地震保險基金會，100 年 3 月。

¹⁸地震保險制度之研究，國立中央大學土木工程研究所，92 年 6 月。

Transport Act 1994、Resource Management Act 1991，以及前述法案之補充或替代的相關規定。

整體而言，二大法案（地震委員會法案及民防急難管理法案）為紐西蘭對於災難發生時最重要的法源基礎，而在針對特定災害時亦會提出相關法案以因應不同的狀況，例如 Canterbury Earthquake Response and Recovery Act 2010 以及後來的 Canterbury Earthquake Recovery Act 2011 即為針對基督城（Christchurch）大地震的相關復原措施所訂定之法案。針對特定災害種類時亦訂定相關法案或規定，如 Hazardous Substances Emergency Management Regulations 2001。但一般認為紐西蘭在災後賠償之機制較為完善，可做為世界各國之借鑑。

貳、主管機關

委員會正式更名為地震委員會（Earthquake Commission，EQC），EQC 是由紐西蘭政府全額出資之特殊王權組織（Crown Entity），依據 1993 年地震委員會法規定：當 EQC 之資產不足以支應保險給付時，政府應以政府預算之公共資金無限制挹注 EQC，即政府負無限賠償責任，由於政府無限償付保證。其永久辦公室設於紐西蘭首都威靈頓，委外理賠處理中心設於澳洲。近年來 EQC 理賠能力被澳洲 Standard & Poor Rating Agency 評為 AAA 級，其理賠機制已經成為世界各國政府與保險產業等效法之對象。

EQC 依法所須負起之責任包含：¹⁹

- 一、依據 ECA1993 相關規定，管理針對天然災害造成損失的保險相關事項
- 二、依據 ECA1993 相關規定，徵收相關保險金
- 三、管理基金，包含合理支出與保值（包含各類投資）
- 四、依據 ECA1993 相關規定，將全部或部份保險金轉投保以降低風險
- 五、發展與天然災害造成損失相關的各項研究與教育、降低或預防天然災害造成損失的方法、以及保險。

¹⁹ Review of EQC's Catastrophic Response Operational Capability, EQC, 2008

六、經由相關法案所授權的業務

1. ECA1993 或其他法案
2. 相關部會與 EQC 協商之公告事宜

為達成相關目的，其主要方式有三種（同註 17）：

- 一、基於地震、火山爆發、地熱作用、海嘯、以及山崩等所造成的傷害或損失，提供建物資產的保險金，基於 ECA1993 所提及的火災亦在範圍之內，此外，亦包含部份暴風雨與洪災的情形。
- 二、管理天然災害基金（Natural Disaster Fund），包含其投資或再保險部份。
- 三、促進與天然災害造成損失與其減輕有關的研究與發展工作。

災難應變計畫（Catastrophe Response Programme，CRP）是由 EQC 所提出，用以完成前述工作的執行計畫，它透過辨別 EQC 日復一日的災難應變需求，以期能辨識災難、資源整合與相關準備機制，並快速回應各種業務相關的事件，整體而言：

- 一、CPR 已經被啟動數次並證明有效。
- 二、CRP 的流程仍在不斷地改善以確認其可行性。
- 三、CRP 是由有專業知識的 EQC 成員所執行。
- 四、CRP 成功整合各個相關單位（例如 Wheeler Campbell、DTZ、Corporate Call Centre 等）。
- 五、相關成員（損失核算與公務管理者）均保有忠誠度與專業性。

就 ECA1993 的需求而言，EQC 是應該要提供符合資格的申請案包含補助、賠償、回復等，其賠償範圍及申請流程如圖 3-6，但在 EQC 與政府單位之間仍有一些模糊地帶，因此容易造成認知的誤差（這也是多數研究中容易忽略的一部份），包含：（1）如何支援整個政府在災害管理與復原等之流程；（2）對受損物業的持有者提供重建與回復等的支援，這些部份的工作，EQC

現階段仍舊以現金支付為主要方式，因此對於更細節的物力動員與物資支援等仍有賴政府與相關組織的協調，因此仍會有許多爭議部份，包含：

- 一、既有基金對於重建工作（包含對建築業者的支援和材料）有可能不足
- 二、政府在受災壓力下被迫承諾將現有基金應用在重建工作的支援上（甚至不要求物業所有者支付他們自己用於其他用途的金額或專注於過度膨脹的建築成本）。
- 三、私人保險業者事前可能承諾有足夠的資金使用在重建工作上，但在大規模的事件中卻無法處理，或改以現金賠償取代各項支援。
- 四、王室的資產部份，政府會要求 EQC 與其他政府部門及保險公司配合處理重建業務。

無論如何，EQC 與相關單位（包含中央政府各部會與王室、地方政府、第三方再投保單位、災民等）仍存在許多極待協調的部份，也有許多部份雖已納入災難應變計畫（CRP）中卻在實行上當有困難，因此基於政府救災工作之分擔，EQC 並不能完全視為紐西蘭政府的全方位整合方案，而必須進一步討論中央及地方政府本身的防救災相關體系與機制。

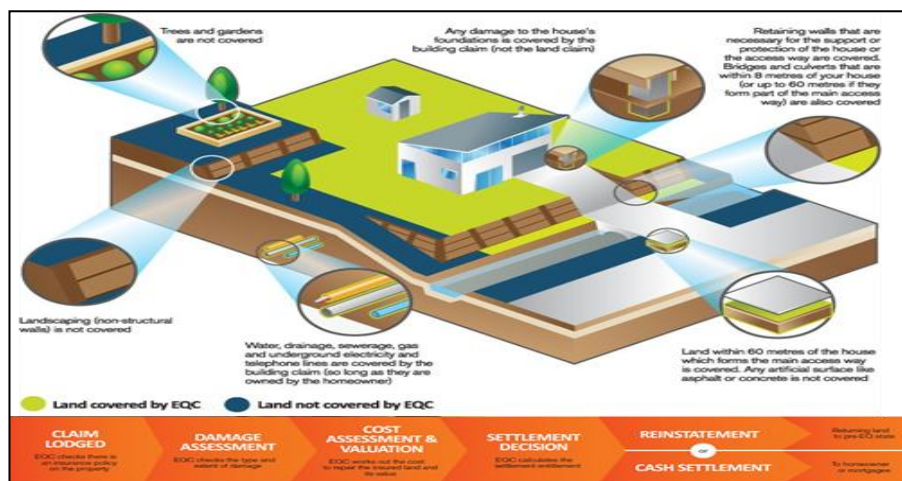


圖 3-6 EQC 賠償範圍及申請流程示意²⁰

（資料來源: GUIDE TO CANTERBURY LAND CLAIMS, EQC, 2012）

²⁰ GUIDE TO CANTERBURY LAND CLAIMS, EQC, June 2012

參、相關組織

除了 EQC 的機制外，國內與外部防禦的協調（Domestic and External Security Coordination，DESC）系統以及其上級官方單位 ODESC 對紐西蘭政府對於急難發生時的決策相當重要，而另一方面，民防與急難管理部則是在人力動員與物資調配時的重要推手，以下針對此二個組織加以說明。

一、國內與外部防禦協調系統（DESC）

關於國內與外部防禦協調系統的相關定義分述如下：

- (一)、DESC 是中央政府針對造成國家級的重大危機或國安事件發生時而進行的協同合作。
- (二)、DESC 以策略性整合整個政府的規劃與區別輕重緩急。
- (三)、DESC 整合所有資訊給各部會、協調相關分析資訊並提出可行建議、並協助內閣訂定決策。
- (四)、DESC 是獨立單位，並不影響相關部會或部門的權責。
- (五)、ODESC（DESC 之高階人員）
 1. 高階官員之團隊。
 2. 指揮官是 DESC 的協調者（通常為 DPMC 的執行長）。
 3. 支援部會發展高階策略的方向、政策和區別輕重緩急，以及針對災難所需的資源進行授權。
 4. 協調整個政府部門以回應相關事件的策略機制
- (六)、ODESC 由政府公共事業部門、非公共事業部門、以及從各部門所屬團體等所支援，以提供政府全面性的觀點、確認特定議題、以及協調策略層級的公務聯繫。

在策略面上，ODESC 提供政策監督和建議供首相（Prime Minister）參考、內閣以及 DESC 的內閣委員會（因相關事件而啟動時成立，首相為該委員會的領導人）。在操作面上，MCDEM（民防急難的狀況下）則監督和評

估情勢、整合國家資源、回報給 ODESC、以及提供政策建議。當重大急難發生時，就主導並管理相關應變措施。

二、民防與急難管理部 (MCDEM) 及各級民防與急難管理組織 (CDEM)

原則上，紐西蘭的各級政府均須設立民防與急難管理組織，在中央政府層級為民防急難管理部 (Ministry of Civil Defence Emergency Management, MCDEM)，在地方政府部份，則受 Local Government Act 2002 的規範，依各級政府授權設置民防急難管理委員會 (Civil Defence Emergency Management Group, CDEMG)，而各級委員會其上再設置執行協調委員會 (Civil Defence Emergency Management Co-ordinating Executive Group)，成員至少包含：代表各級機關之執行人員、警力督導人員、消防工作的國家指揮官、醫院及健康服務運作的主任執行長或代表官員、其他由 CDEMG 指定的成員，原則上須符合 New Zealand Standard for standing orders (NZS: 9202:1992) 及其所屬的相關法令規定。

MCDEM 是中央政府的代表單位，負責在各種國家級的急難狀況發生時，協調民防急難管理的相關工作。而在處理民防急難管理事件的操作面上，MCDEM 的工作如下：

- (一)、監督與評估事件在當地衝擊
- (二)、提供可行的支援給地方層級的民防急難管理工作
- (三)、當州或國家發生急難或對國家級民防急難有重大意義時，協調可行的政府回應與國家資源。

當任何民防急難管理事件發生時，只要 DESC 機制一啟動，MCDEM 就成為主導機關，一方面提供 ODESC 建議，另一方面依照 ODESC 的指示方向行動，為了達成這二件任務，MCDEM 須負起下列責任：

- (一)、使用國家災難管理中心 (National Crisis Management Centre) 的資源並建立起相關各級政府的民防急難管理 (CDEM) 團體和主管機關之間的聯繫。

- (二)、協調將在民防急難管理工作相同領域的單位加以分組。
- (三)、針對復原工作，提出全國的協調方案。

其他與民防急難管理工作有關的單位都由 MCDEM 協調，或透過各級政府的民防急難管理團體提供各單位之間在急難應變工作上的整合與協調，然而每個單位仍必須對於其既有的職責負責，特定機關可能被要求加入 ODESC，並針對其工作領域的權責與應變策略，提供 ODESC 訂定決策方向的參考資訊。

三、地震復原對策管理局 (CERA)

針對 2010 年 9 月 4 日的基督城 (Christchurch) 大地震，地震復原對策管理局 (The Canterbury Earthquake Recovery Authority, CERA) 是針對此一地震所設立的單位，根據 Canterbury Earthquake Recovery Act 2011 法案，其主要職責如圖 3-7 所示：

- (一)、建立公共論壇以及跨黨派的論壇。
- (二)、推薦並通過基督城地區的復原策略。
- (三)、審核相關復原計畫並進行必要之調整。
- (四)、針對基督城全體或部份，主導相關復原計畫及其有關的發展。
- (五)、通過相關復原計畫及其審核或修改工作。
- (六)、中止、賠償或撤消資源管理法案 (Resource Management Act 1991) 有關的相關文件、資源分配與其他工具的調度。
- (七)、提出方針給議會或議會相關組織。
- (八)、在特定期間主導議會提出議會的必要功能
- (九)、如果在特定的期間提出 call-in notice 並承擔議會的特定義務、責任或權力。
- (十)、依照特定需求強制取得土地。
- (十一)、根據評估結果決定賠償金額。
- (十二)、指定基督城地震復原審查委員名單以發展相關法案。

(十三)、回報眾議院法案的運作情況。

(十四)、其他法案中有提及的相關任務。

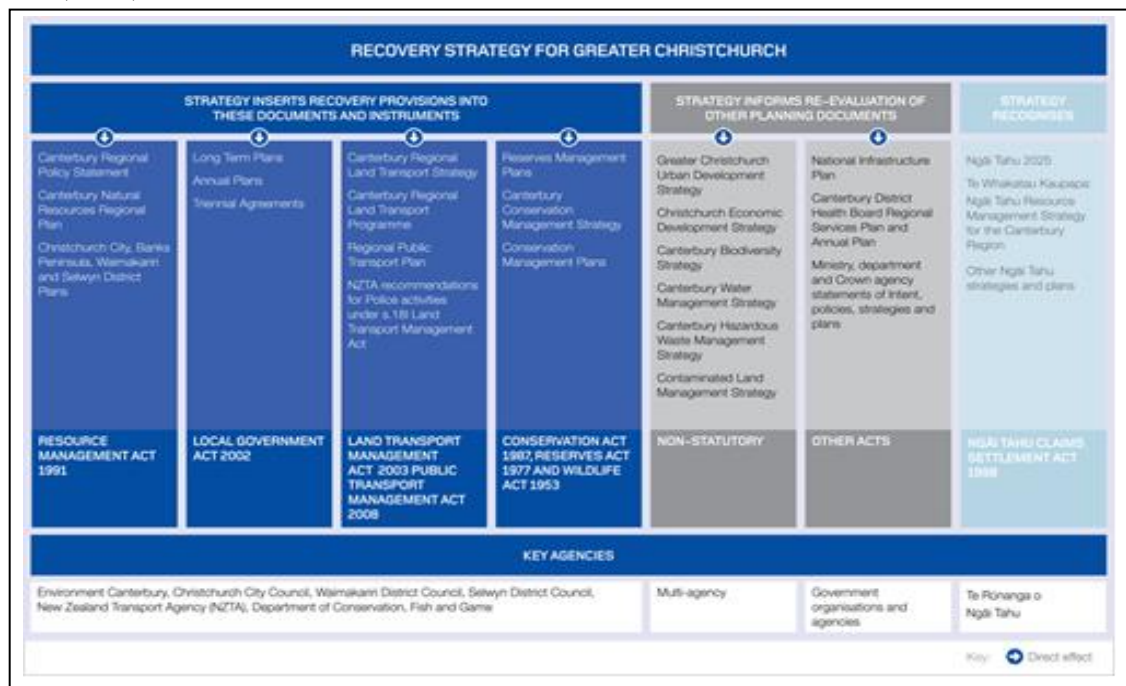


圖 3-7 基督城復原策略

(資料來源: <http://cera.govt.nz/recovery-strategy/overview/read-the-recovery-strategy/section-11-implementing-the-recovery-strategy>)

第五節 澳洲

1974 年 2 月澳洲聯邦政府通過自然災害組織機構的設立，政府決定將此組織與現存的民防理事會合併，以協調聯邦政府對省與地區在自然災害事件中提供物質上的協助，並改善災害管理的能力，此一組織對國防部負責，它在 1993 年 1 月 1 日改名為澳洲緊急事件管理組織「Emergency Management Australia；簡稱 EMA」，為以國家安全管理為主要考量，現已將 EMA 移至總檢察署 (Attorney-General Department) 之下管理。

壹、法源依據

EMA 在聯邦政府的設置下運作，澳洲聯邦政府傾向以不立法的方法達成任務，因此對於急難管理的權責歸於州 (State，或稱省) 政府，因此各州或不同地區均有個別的緊急管理法，或由其他法令分別涵蓋不同部份之急難管理工作，儘管立法的細節有所不同，但權力與配置大多相近，主要是針對緊急事件

或災害的宣告與針對災害應變能力的授權。表 3-3 針對澳洲各個州的防災法令與相關組織或部門之資訊加以說明。

表 3-3 澳洲各級政府之防災相關法令及組織

政府別	相關法令	相關組織
聯邦政府	<ul style="list-style-type: none"> ● COMMONWEALTH GOVERNMENT DISASTER RESPONSE PLAN (COMDISPLAN) 	部門： <ul style="list-style-type: none"> ● EMA ● Attorney-General Department
首都地區	<ul style="list-style-type: none"> ● Emergency Management Act 1999 	部門： <ul style="list-style-type: none"> ● Department of Justice and Community Safety 委員會： <ul style="list-style-type: none"> ● Emergency Management Committee
新南威爾斯 New South Wales (NSW)	<ul style="list-style-type: none"> ● State Emergency and Rescue Management Act 1989 ● Local Government Act 1993 ● Environmental Planning and Assessment Act 1979 ● Protection of the Environment Operations Act 1997 ● Water Management Act 2000 ● Coastal Protection Act 1979 ● NSW Dams Safety Act 1978 ● Rivers and Foreshore Act 1948 ● Hunter Flood Mitigation Act 1956 ● National Parks and Wildlife Act 1974 ● Rural Fires Act 1997 	部門： <ul style="list-style-type: none"> ● Minister for Emergency Services. 委員會： <ul style="list-style-type: none"> ● The State Emergency Management Committee ● Earthquake Coordination Committee ● Flood Coordination Committee ● Tropical Cyclone Coordination Committee
昆士蘭 Queensland (Qld)	<ul style="list-style-type: none"> ● State Counter Disaster Organization Act 1975 (SCDO Act) ● Building Act ● Fire and Rescue Service Act 	部門： <ul style="list-style-type: none"> ● Department of Emergency Services 委員會： <ul style="list-style-type: none"> ● State Disaster Mitigation

政府別	相關法令	相關組織
	<ul style="list-style-type: none"> ● Integrated Planning Act 1997 	<p>Committee</p> <ul style="list-style-type: none"> ● State , District , and Local Emergency Management Committees ● Floodplain Management Committees ● Bushfire Management Committees
<p>南澳 South Australia (SA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Country Fires Act 1989 ● Water Resources Act 1997 ● Development Act 1993 ● Local Government Act 1999 ● Animal and Plant Control Act 1986 ● National Parks and Wildlife Act 	<p>部門：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● The Department of Justice (實際工作依危害類型交付其他權責單位) <p>委員會：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Emergency Management Council (EMC) ● Emergency Management Council Standing Committee ● SA Floodplain Management Committee ● SA Flood Warning Consultative Committee ● SA Bushfire Prevention Advisory Committee ● Regional Bushfire Prevention Committees ● District Bushfire Prevention Committees
<p>塔斯馬尼亞 Tasmania (Tas.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Emergency Services Act 1976 ● Fire Services Act 1976 	<p>部門：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● The Department of Police and Public Safety <p>委員會：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● State Emergency Service
<p>維多利亞 Victoria (Vic.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Emergency Management Act 1986 ● Country Fire Authority Act 1958 ● Metropolitan Fire Brigades 	<p>部門： 無</p> <p>委員會：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● The Victorian Emergency Management Council

政府別	相關法令	相關組織
	Act 1958 ● Forest Act 1958 ● National Parks Act 1987 ● Planning and Environment Act 1987 ● Water Act 1989 ● Building Act 1993	● State Flood Policy Committee ● Municipal Fire Prevention Committees ● Municipal Emergency Management Planning Committees
西澳 Western Australia (WA)	● Bush Fire Act 1954 ● Fire Brigades Act 1942 ● Fire and Emergency Services Authority Act 1998 ● Local Government (miscellaneous Provisions) Act 1960 ● Local Government Act 1995 ● Western Australian Planning Commission Act 1985 ● Conservation and Land Management Act 1984	部門： ● Fire and Emergency Services Authority 委員會： ● State Mitigation Committee ● State Emergency Management Committee ● WA Floodplain Management Council

(資料來源:本研究整理。)

整體而言，不同的州政府主要針對該州常見的災害發生類別加以立法，例如針對最常見的水患，新南威爾斯、昆士蘭、南澳、維多利亞、西澳等 5 州均設有委員會，反之，塔斯馬尼亞就因少有水患之虞，故未有洪水防治之相關單位或法案。同時，針對各州相關防災立法與組織亦存在檢討與改進之聲浪，整體而言仍須針對各州之主要災害加以應對，並保留適當彈性以在災害發生時發揮最大工作效益。²¹

EMA 亦針對聯邦政府的各部會所須負責之工作加以規範²²，因此雖無實際的立法程序與法案（部份文獻認為氣象法 meteorology act 1955 為較直接相關之法案），仍由 EMA 負責相關協調、宣導、教育訓練、防救災相關工作之建議等工作，而 EMA 所屬的單位（過去的國防部或現在的總檢察署）都被認為其為防救災工作之當然負責機關，因此共提出四個聯邦政府回應計畫如下：

²¹ Administrative Law and Response to Emergencies, Australian Journal of Emergency Management

²² Commonwealth Ministers' Disaster and Emergency Handbook, EMA, April 1999

一、聯邦政府災難回應計畫 (COMDISPLAN)：

當任何災難發生時，整合準備各項聯邦政府的實質協助。

二、聯邦跨海災難協助計畫 (AUSASSISTPLAN)：

當其他國家發生災難時提供實質技術與資源之協助。

三、澳洲隕石意外計畫 (AUSCONPLAN SPRED)：

當任何州或地方政府發生必須尋找、回復、移除具放射性的隕石以及必須監控放射線污染威脅時，提供協助。

四、聯邦政府收容計畫 (COMRECEPLAN)：

協調收容因國際事件而必須撤離至澳洲的難民。

此外，也有其他部會所提出並執行之計畫如下：

一、海面油污處理國家計畫 AMSA (MEPS)

(一)、海岸與航空搜救 AMSA (AusSAR)

(二)、澳洲可檢疫疾病管理—健保部 (Department of Health and Aged Care)

(三)、澳洲畜牧急難計畫 (AUSVETPLAN) – AFFA

貳、主管機關

嚴格來說，在前述的澳洲聯邦體制下，聯邦政府並非防救災工作的責任機關，地方政府須負起防救災相關的全部責任，聯邦政府則有義務針對地方政府之不足處提供協助，而 EMA 須負起相關的協調工作責任，故一般仍認為 EMA 為澳洲政府的防救災體系之主要機構。總檢察署透過 EMA 執行聯邦政府的緊急事件管理的責任，並肩負起聯邦政府與州（地區）間的合作關係。

EMA 的任務是減少澳洲的災害與緊急事件的衝擊與它的區域。為達成前述目的，EMA 主要的工作包含整合聯邦政府的實質回應、訓練準備、發展與生產教育手冊、整合大眾警告宣導的等，同時對各單位提出建議。EMA 的角色是發展、協調與支持有效的國家緊急事件管理機制，並向聯邦政府、省與地區、企

業以及國際社會提供緊急事件管理的建議，且代表澳洲的國際發展機構，協助協調澳洲影響區域緊急事件管理。因此 EMA 之主要架構圖如下圖（圖 3-8）所示：

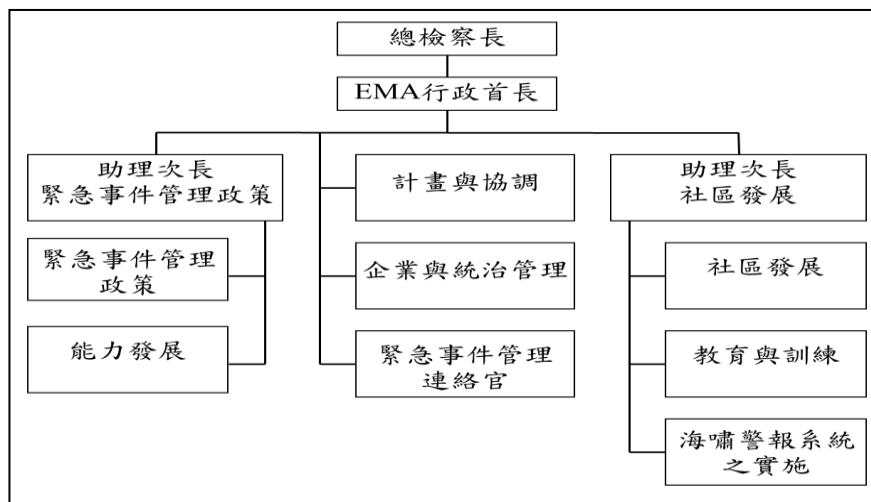


圖 3-8 「澳洲緊急事件管理組織 (EMA)」相關的部門

(資料來源: <http://www.em.gov.au>)

參、相關組織

與美國相似，澳洲政府亦可分類為聯邦系統，其組織架構說明如圖 3-9；然而在澳洲防救災體制之相關權責劃分原則，州與地區政府對防救災工作具有當然義務，無論是透過立法、成立委員會等手段將各項資源（包含警政、消防、救護、醫療、社福等）加以整合，以實際達成防救災之目標。在地方政府（社區）層級，約 700 個地方政府雖無控制災害應變機構，卻仍須負起相關責任。而在聯邦政府層級，則有提供協助之義務，因此針對聯邦政府相關機構的權責劃分可分述如下；並詳述呈現於表 3-4：

- 一、農漁林部 (AFFA)：農漁林部主要負責動物疾病方面的急難管理工作。澳洲畜牧急難計畫 (AUSVETPLAN) 則是經由澳洲「農業與資源管理委員會」與紐西蘭針對疾病消滅所共同通過的計畫。該計畫共包括 6 個部份：(1) 管理與合作計畫、(2) 診斷流程手冊、(3) 指定之動物和蜂疾病的控制策略、(4) 急難運作手冊、(5) 企業運作手冊、(6) 疾病防範計畫。

- 二、航空服務 (AIRSERVICES AUSTRALIA) :其責任包含：安全與迅速的空運服務、主要機場附近的急難回應與救助服務、提供雷達導航援助等必要設施、管理空運設施及網絡。
- 三、地質勘查組織 (AGSO) :隸屬於「工業-科學與資源部」、主要工作為辨識天然地理災害並提出降低風險的建議，並針對常見的地方災害提供資訊、建立資料庫、以及災損之評估等。
- 四、海防安全 (AMSA) :主要針對澳洲管轄範圍內的領域及環境保護等工作，提供空中與海上搜尋與救援任務，可再區分為二個單位：
 - (一)、Australian Search and Rescue (AusSAR) ，包含協調各類搜救作業、各類空難救援、衛星系統管理、運作澳洲航運報告系統、維持海上通訊等工作。
 - (二)、Marine Environmental Protection Service (MEPS) ，主要負責各項海岸污染（尤其針對油污）等工作
- 五、氣象局 (BUREAU OF METEOROLOGY) :氣象局為國家的氣象主管單位並隸屬於「環境與文化遺產部」，其主要任務是：提供針對國家安全等工作的氣象相關服務、維護氣象相關儀器及各項記錄、調查澳洲天氣與氣候的習性。用以監控可能的天然災害（包含熱帶氣旋、氣候引發之旱災、嚴重的地域性暴雨、強風、洪水、乾旱與地震引發的海嘯）。
- 六、財政部:透過國家災害回復分配 (NDRA) 提供各州或地區財務上的協助，以減緩災害對各州的財政負擔，並提供各州災後復原與重建之基金
- 七、健保部 (DEPARTMENT OF HEALTH AND AGED CARE) :主要負責檢疫相關的危害與工作，並負責後續醫療工作（針對傳染性疾病亦與紐西蘭成立委員會共同防疫）。並提供國家災害回復委員會 (National Disaster Relief (Health) Committee) 關於醫藥與健康計畫等諮詢服務。並與各級政府協調相關工作。同時召開「澳洲健康部門建議委員會」以全面性防範並回應各種澳洲國內的災害。

八、社福部 (DEPARTMENT OF FAMILY AND COMMUNITY SERVICES/CENTRELINK) :聯邦政府直接提供直接受災的個體援助，而在災害發生後，則提供因災害導致收入損失的補助、資訊提供、諮詢、就業輔導等服務。基於 1989 年的新南威爾地震時相關基金並無妥善發生作用，因此也在 Social Security Act 1991 中提出災後回復賠償 (Disaster Relief Payment, DRP)，以解決個人或企業的災後資金需求。

綜合前述，澳洲聯邦政府所指定的聯絡辦公室 (Emergency Management Liaison Officers, 以下簡稱 EMLOs) 如下表所示，在災害應變的初步回應和回復階段，須提供特定資源、技術等之準備或可直接由該部門取得，根據情況的嚴重程度或需求的複雜度給予回應，也可能因此成立委員會以整合撤離、交通、健康、公共福利、以及膳宿等。

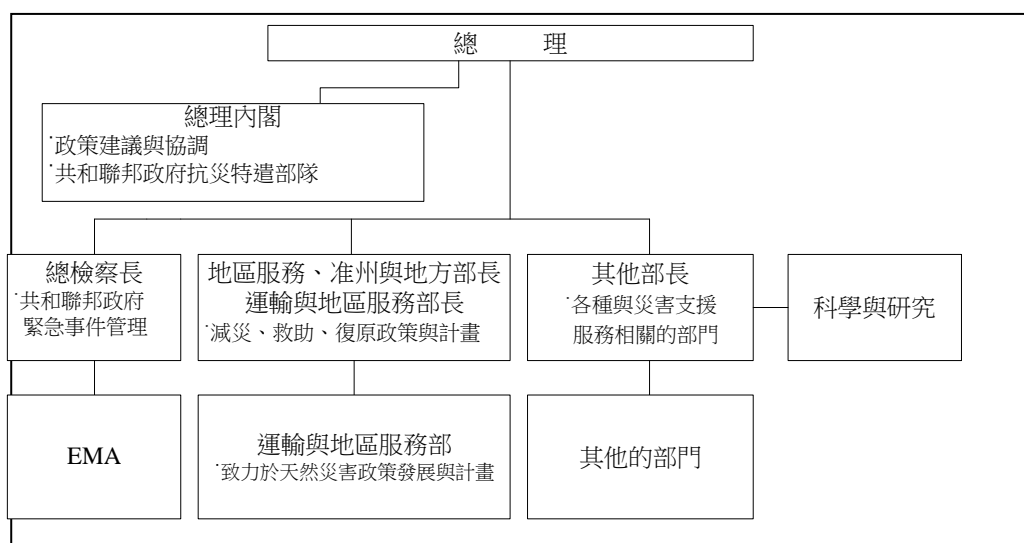


圖 3-9 聯邦政府緊急事件管理組織架構

(資料來源: Dept. of Transportation & Regional Servic, 2004)

表 3-4 澳洲急難救助相關部門清單

部門名稱	本研究暫譯中文名稱
Aboriginal and Torres Strait Islander Commission	
Agriculture, Fisheries and Farming - Australia	農漁林部
Airservices Australia	航空服務
Attorney General's Department	總檢察長
Australian Broadcasting Corporation	

部門名稱	本研究暫譯中文名稱
Australian Coastwatch	
Australian Customs Service	
Australian Federal Police	
Australian Maritime Safety Authority	海防安全
Australia Post	
Centrelink	
Department of Communications, Information Technology and the Arts	
Department of Defence	國防部
Department of Education, Training and Youth Affairs	
Department of Environment and Heritage	
Department of Finance and Administration	財政部
Department of Foreign Affairs and Trade	
Department of Health and Aged Care	健保部
Department of Immigration and Multicultural Affairs	
Department of Prime Minister and Cabinet	
Department of Family and Community Services	社福部
Department of Transport and Regional Services	
Department of Industry, Science and Resources	
Department of Veterans' Affairs	
Telstra	

(資料來源:本研究整理。)

除了 EMA 之外，聯邦政府另有二個整合性的組織亦一併負起防救災之重責：國家急難管理委員會以及聯邦政府抗災特遣隊。

一、國家緊急事件管理委員會 (NEMC)

國家緊急事件管理委員會 (National Emergency Management Committee, NEMC) 是澳洲聯邦政府的最高國家緊急管理政策機構，經澳洲議會 (Council of Australian Governments, COAG) 同意後成立，此機構的主席為 EMA 的指揮官，成員則由各州與地區的最高緊急事件災害管理組織共同組成。其最重要的任務之一是提出災後復原策略 (National Disaster Resilience Strategy)，透過統整各級組織資源 (包含政府、企業、個人、NGO、義工

等) 達成任務，但澳洲政府仍強調災後復原為全民的責任。因此該委員會亦同時為各級單位間的重要溝通橋樑。

二、聯邦政府抗災特遣隊 (CCDTF)

聯邦政府抗災特遣隊 (Commonwealth Counter-Disaster Task Force) 簡稱 CCDTF，CCDTF 向國防部部長負責並依據 EMA 指揮官之建議而行動，在災害的應變和重建階段支援 EMA 向各州政府與地區提供協助。CCDTF 相關成員如下表所示 (表 3-5)：

表 3-5 CCDTF 組織成員表

CCDTF 組織成員	
Assistant Secretary, Defence, Intelligence and Security (主席)	Department of Prime Minister and Cabinet
Director General	Emergency Management Australia
Director General, Joint Operations and Plans	Australian Defence Headquarters
Assistant Secretary, Community Branch	Department of Family and Community Services
General Manager, The Gateway	Centrelink
Branch Manager, Government Accounts	Department of Finance and Administration
Assistant Secretary, Resources Policy Branch	Department of Industry, Science and Resources
First Assistant Secretary, Corporate Services Division	Department of Health and Aged Care
General Manager, Air Traffic Services	Airservices Australia
Director, Protective Security Coordination Centre	Attorney General's Department
General Manager, National Operations	Australian Federal Police
Chief, Research Development Division	Australian Geological Survey Organisation
Assistant Director, Services Policy Branch	Bureau of Meteorology
FAS, Telecommunications Industry Division	Department of Communications, Information Technology and the Arts

CCDTF 組織成員	
Assistant Secretary, ACT and Northern Territory Branch	Department of Transport and Regional Services

(資料來源:本研究整理。)

針對災害發生後的處理整體流程如圖 3-10 所示，相關處理原則進一步說明如下：

- 一、 災害應變的根本責任屬於州和地區政府。
- 二、 當州或地區無法滿足各項需求時，各州或地區均設有代表人可向聯邦詢求協助。
- 三、 經國防部（現應為總檢察署）之授權，向聯邦政府各單位請求資源協助。
- 四、 所有向聯邦政府之請求均向 EMA 執行長（DGEMA）提出。
- 五、 EMA 執行長（DGEMA）向國防部尋求資源協助。
- 六、 經同意後，EMA 執行長（DGEMA）提出所有資源需求以滿足州或地區之需求。
- 七、 聯邦各單位依權責分派工作以提供協助。
- 八、 聯邦應變之成本由部門預算支付，不足之部份可能由財政部補足。
- 九、 財政部透過國家災害回復分配（NDRA）提供各州或地區財政上的援助。
- 十、 對於財務方面有困難且未獲得其他社會撫恤或補助的人，可提供額外津貼。社服部可啟動災後回復津貼（Disaster Relief Payment, DRP）給任何受到災害影響的國民。

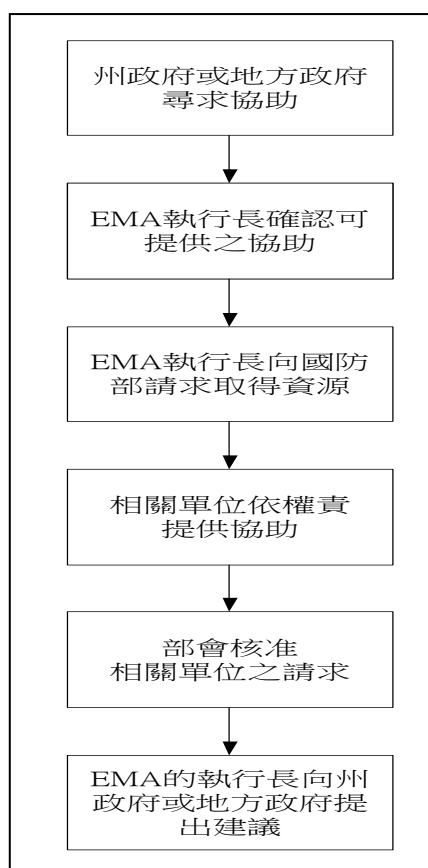


圖 3-10 澳洲急難救助運作流程²³

(資料來源:本研究翻譯自 COMMONWEALTH MINISTERS' DISASTER AND EMERGENCY HANDBOOK)

針對災後復原工作，澳洲政府另設部會所屬的治安與急難管理委員會 (Ministerial Council for Police and Emergency Management - Emergency Management, MCPEM-EM) 其主要工作在整合各項災後復原的工作及即有計畫，相關計畫包含：

- 一、 災後復原策略 (由總檢察署主導)
- 二、 氣候變動行動計畫 (由總檢察署主導)
- 三、 國家合作行動計畫
- 四、 社區約定行動計畫
- 五、 區域約定行動計畫 (由總檢察署主導)

²³ COMMONWEALTH MINISTERS' DISASTER AND EMERGENCY HANDBOOK

六、復原行動計畫

七、義工行動計畫（由總檢察署主導）

八、國家減少澳洲森林縱火行動計畫（由總檢察署主導）

整體而言，仍端賴政府與非政府組織共同投入復原工作，州政府在其中扮演最重要的角色，EMA 則為輔助角色提供聯邦支援，希望從社區、公共設施、社會心理、經濟、環境等 5 個層面，幫助個人與社區建立災後自行復原的管理能力

第六節 小結

縱觀各國之防救災機制，日本在防救災的業務上，屬於臨時性的編組形式，因此在各級政府機關中必須設立會議組織，各級機關首長（內閣總理大臣、都道府縣首長、市町村長）以及防災大臣（防災擔當大臣）為當然負責人，因此在資源協調上仍與行政組織密切結合，並賦予負責人極大的指揮權限，可針對災害的情形做彈性的調整，以滿合災害發生時的各種需求並強化應變能力。

而在重大災害發生時，紐西蘭政府在組織調整方面極有彈性，能快速提出新法案因應重大災害之應變與回復工作，並成立專責組織，同時配合地震保險相關機制，相關工作得以迅速推動，以減少重大災害對國家與人民所造成的影響。然而如何在災後迅速復原及重建則成了新的挑戰，這部份的工作由於有 EQC 及政府部門的基金為後援，因此首要課題為重建方向之統整，在以國家、地區或城市為考量時，仍必須將資源整合、居民需求、地方政府方向乃至於國家發展列入考慮。紐西蘭政府針對大型災害的風險的控管機制，可明確定位為風險轉嫁的方式，透過平時累積之保險基金及其再保險或轉投資的方式，確保一旦災害發生時可立即取得資金，並以其為各項工作與政策推展之基礎，然而其新的重要課題則是災害發生時如何迅速理賠、物資缺乏時如何取得足夠物資及抑制物價膨脹等。

對於美日紐澳等四個國家，均有其獨特之處，本研究初步定位為：聯邦（中央）政府積極主導的美國、資源協調為主的澳洲、重視災後賠償的紐西蘭、以及全民防災的日本。在本研究所討論的四個國家中，均有我國可師法之處，但整體而言，我國不論在地理環境、政府體制、人文素養等背景因素，均較接近日本，但在災後賠償的能力部份，紐西蘭的保險制度則極具討論的價值，畢竟我國地小人稠，在國力上亦無法與日本比擬，一旦發生重大災情時，政府部門在各種資源的應用上容易捉襟見肘，成為各項工作窒礙難行的主因。

第四章 災害防救體系

第一節 我國災害防救體系與關鍵議題

壹、我國災害防救體系

依據我國災害防救法，我國救災體制分為中央、直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所三級救災體系，遇有重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長視災害之規模、性質、災情、影響層面及緊急應變措施等狀況，決定中央災害應變中心開設時機及其分級，直轄市、縣（市）政府依中央應變中心之通知，立即成立地方災害應變中心。為減少災害發生或防止災害擴大，各級政府平時應依權責實施減災事宜及災害整備事項，災害發生時執行各項應變措施。

一、中央組織

我國災害防救之中央體系主要有中央災害防救會報、中央災害防救委員會、行政院災害防救辦公室、災害防救專家諮詢委員會及國家災害防救科技中心，各單位具有不同的任務與權限。

（一）、中央災害防救會報

依災害防救法第 6 條規定，災害發生時設置中央災害防救會報，其主要任務為決定災害防救之基本方針，核定重要（緊急）災害防救政策與措施，及督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項。

（二）、行政院災害防救辦公室

災害防救辦公室主要負責中央災害防救會報之幕僚工作，平時監控災害風險與評估各部會及各縣市防、減災、整備業務之執行績效，以有效整合跨部會複合型災害發生前之減災整備業務，災害發生時則支援中央災害應變中心，依據平時督訓之標準作業流程，有系統的救災並累積經驗，並協調地方政府應變與復原作業，以提升行政效能及強化災害防救施政之指揮監督及協調功能。

(三)、災害防救專家諮詢委員會及災害防救科技中心

災害防救專家諮詢委員會及災害防救科技中心之主要任務為提供災害防救政策、措施之建議及諮詢事項，對災害防救科技之研發提出建議及諮詢，以及調查災害相關事項之建議及諮詢事項。

二、災害防救會報

(一)、中央

依照災害防救法之規定，行政院設中央防災會報，其任務如下：

1. 決定防災之基本方針
2. 核定防災基本計畫及中央防災業務主管機關之防災業務計畫
3. 核定重要防災政策與措施
4. 核定全國緊急災害之應變措施
5. 督導、考核中央及直轄市、縣（市）防災相關事項
6. 其他依法令所規定事項

(二)、直轄市、縣（市）

直轄市、縣（市）災害防救會報由正、副首長兼任召集人及副召集人；直轄市、縣（市）長就有關機關、單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼為委員。上述災害防救會報事務由直轄市、縣（市）災害防救辦公室執行，並由直轄市、縣（市）災害防救專家諮詢委員會，提供直轄市、縣（市）災害防救會報災害防救工作之相關諮詢。

直轄市、縣（市）政府設置直轄市、縣（市）防災會報，其任務如下：

1. 核定各該直轄市、縣（市）地區災害防救計畫。
2. 核定重要災害防救措施及對策。
3. 核定轄區內災害之緊急應變措施。

4. 督導、考核轄區內災害防救相關事項。

5. 其他依法令規定事項。

(三)、鄉、鎮、市公所

鄉（鎮、市）公所設鄉（鎮、市）災害防救會報，由鄉（鎮、市）長擔任召集人；由鄉（鎮、市）公所主任秘書或秘書擔任副召集人；由鄉（鎮、市）長就各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼為委員，鄉（鎮、市）公所設鄉（鎮、市）災害防救會報，上述災害防救會報事務由鄉（鎮、市）災害防救辦公室執行。

鄉（鎮、市）公所設鄉（鎮、市）防災會報，其任務如下：

1. 核定各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫。
2. 核定重要災害防救措施及對策。
3. 推動疏散收容安置、災情通報、災後緊急搶通、環境清理等災害緊急應變及整備措施。
4. 推動社區災害防救事宜。
5. 其他依法令規定事項。

三、災害防救基本計畫

直轄市、縣（市）防災會報執行單位應依防災基本計畫、相關防災業務計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區防災計畫，經各該防災會報核定後實施，並報中央防災會報備查，且防災計畫不得抵觸防災基本計畫及相關防災業務計畫。鄉（鎮、市）公所應依上級防災計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該防災會報核定後實施，並報所屬上級防災會報備查，且防災計畫不得抵觸上級災害防救計畫。

(一)、中央

依據我國災害防救法明定為有效推動災害防救之工作，各級政府與相關公共事業應擬定災害防救基本計畫、災害防救業務計畫及地區災害

防救計畫；並於第 17 條規定災害防救基本計畫應由行政院災害防救委員會訂定。災害防救基本計畫為一綱要性之全國防救災工作指導計畫，內容明定我國災害防救施政之整體性計畫、相關工作事項與擬訂災害防救業務計畫及地區災害防救計畫之要點等。以提昇四大構面包括減災、預防、應變到重建之災害防救各階段工作執行能力與重點工作，減少災害發生與民眾生命財產損失，進而建立低災害風險並邁向永續發展之城鄉與國土（災害防救基本計畫，2007）。

（二）、直轄市、縣（市）

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）公所之地區災害防救基本計畫內容應包括：

1. 整體性之長期災害防救計畫
2. 災害防救計畫及地區災害防救計畫之重點事項
3. 其他中央災害防救會報認為有必要之事項

（三）、鄉、鎮、市公所

各款之災害防救計畫，地區災害防救計畫內容之規定如下：

1. 災害預防相關事項
2. 災害緊急應變對策相關事項
3. 災後復原重建相關事項
4. 其他行政機關，公共事業，直轄市，縣（市）、鄉（鎮、市）災害防救會報認為必要之事項

四、中央災害應變中心

依據災害防救法第 13 條，當有重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長應視其規模、性質、災情、影響層面等決定中央災害應變中心之開設時機與分及；並中央災害應變中心成立後，得視災情

研判情況或聯繫需要，通知直轄市、縣（市）政府立即成立地方災害應變中心，其災害防救業務之權責如下：

- (一)、中央及直轄市、縣（市）政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。
- (二)、主責災害防救業務計畫訂定與修正之研擬及執行。
- (三)、主責災害防救工作之支援、處理。
- (四)、非屬地方行政轄區之災害防救相關業務之執行、協調，及違反本法案件之處理。
- (五)、災害區域涉及海域、跨越二以上直轄市、縣（市）行政區，或災情重大且直轄市、縣（市）政府無法因應時之協調及處理。

發生災害時，各層級政府應設置災害應變中心，執行應變搶救事項；各相關行政機關、公共事業單位內設立緊急應變小組，並設立災害防救委員會（中央）或災害防救會報（縣市），下設專家諮詢委員會與災害防救科技中心協助專業諮詢與科技研發；同時為強化緊急應變組織、中央與縣市搜救組織，將民防團體、後備軍人、國軍與民間組織、社區組織納入災害防救體系之中。

貳、中央災害防救業務主管機關之調整

依照我國災害防救法之規定，中央防災業務主管機關應依防災基本計畫，就其主管防災事項，擬訂防災業計畫，報請中央防災會報核定後實施，公共事業應依防災基本計畫擬訂防災業務計畫，送請中央目的事業主管機關核定。

我國災害防救組織架構於基本原則上係參考日本之災防行政組織，採中央層級區別不同災害之業務主管機關，即依據災害類別不同而由不同中央主管機關負責相關災害之預防、應變及復原重建之整備。根據我國災害防救法第 3 條明定，我國中央災害防救業務主管機關之主管災害如表 4-1，其中名列各種災害之指定權責主管機關。

表 4-1 我國中央災害防救業務主管機關之主管災害對應表

主管機關	災害類別
內政部	風災、震災、火災、爆炸災害。
經濟部	水災、礦災、旱災、公用氣體與油料管線、輸電線路災害。
農委會	寒害、土石流災害、森林火災。
交通部	空難、海難、陸上交通事故。
環保署	毒性化學物質。

(資料來源：本研究參考災害防救法第 3 條整理。)

而於 2010 年 2 月，我國為因應全球化及提升國家競爭力與組織效能之提升，修訂行政院組織法；除增強 8 個核心部會：內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟及能源部與交通及建設部，又增設 6 部：勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、文化部與科技部；設 8 部會：國家發展委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會及客家委員會協調統合（表 4-2）。

表 4-2 我國新訂中央災害防救業務主管機關之主管災害對應表

新主管機關	災害類別	移入/移出
內政部	風災、震災、火災、爆炸災害、海嘯。	
經濟及能源部	公用氣體與油料管線、輸電線路災害。	部份移出
農業部	寒害、動植物疫災。	部份移出
交通及建設部	空難、海難、陸上交通事故。	
環境資源部	水災、旱災、土石流災害、森林火災、毒性化學物質、礦災。	經濟部及農業部部份移入
衛生福利部	生物病原災害。	
科技部	輻射及核子災害 ²⁴ 。	原能會移入

(資料來源：本研究整理²⁵。)

然而，面對組織改組，原訂定之災害主管機關亦隨組織之牽動受影響。從表 4-3 來看，以原單位之角度來看，可發現有些現有單位於改組後，原單位因業務分別落於不同新部會中而分散，或與其他單位一同併入新部會，其權責及

²⁴ 本研究參考日本之經驗，建議將核子災害與輻射災害合併為輻射與核子災害。

²⁵ 表中部分災害包括動植物疫災、生物病原災害、輻射及核子災害與海嘯災害還未正式列入災害防救法中。

銜接係為一問題；而以新部會的角度來說，原單位之併入即該權責將一併落入新部會中，然便需考量新部會所承擔之權責及其能量是否得以負荷。於本研究來說，社會救助為主要之討論對象。

表 4-3 行政院新組織架構業務及原機關對應表

新機關名稱	區塊業務內容	原機關
內政部	民政、地政、戶政、役政、警政、入出國及移民、消防及空中勤務等。	內政部
外交部	外交、條約、國際組織等。	外交部
國防部	國防政策、建軍規劃、軍政、軍令、軍備事務及國防教育等。	國防部
財政部	國庫、賦稅、國有規劃、促進民間參與公共建設、政府採購等。	財政部、內政部、工程會
教育部	各級和各類教育、學術審議、社會教育、國際教育事務、全民運動及競技運動等。	教育部、體委會、青輔會
法務部	檢查行政、犯罪防治、犯罪矯正、更生保護、肅貪、正風業務、行政執行、法規諮商等。	法務部
經濟及能源部	工業、商業、貿易、投資、智慧財產權、標準及檢驗、能源、中小企業、創業輔導、產業園區等。	經濟部、青輔會
交通及建設部	各類交通政策和產業、營建產業、公共工程基礎建設及技術規範、觀光等。	交通部、內政部、工程會
勞動部	勞資關係、勞動條例、勞工福利、勞工保險、勞工安全衛生、勞工檢查、就業服務、職業訓練及國際勞動事務等。	勞委會、青輔會
農業部	農業、漁業、畜牧、農業推廣、農業金融、農業生物科技等。	農委會
衛生福利部	健康政策及服務、全民健康保險、疾病防治、藥物食品、福利服務、社會救助、社會保險等。	衛生署、內政部
環境資源部	環境保護、環境監測、水利、礦業、地質、國家公園、森林保育、氣象、水土保持及生態保育等。	環保署、內政部、經濟部、交通部、農委會
文化部	文化政策、文化資產、文化設施、文化創意產業、出版產業、廣播電視產業、電影產業、文化國際交流等。	文建會、教育部、新聞局

新機關名稱	區塊業務內容	原機關
科技部	全國科技政策之規劃、協調、資源分配與績效評估、科技學術基礎研究等。	國科會（行政院科技顧問組）、原能會

（資料來源：

<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4197542&ctNode=11593&mp=14>）

政府組織改造後社會救助的業務將從原內政部移轉到「衛生福利部」詳如圖 4-1 及圖 4-2，原本同屬內政部的消防署與社會福利司將分屬不同部會，勢將增加跨部會整合的困難，亟待事前明確劃分權責及作業分工流程。將資源引進社區是否就是一定有助於災害因應、重建與社會調適，恐怕不能假設全部都是正面助益的。災害救助工作不應是慈善施給，政府必須考量長期效果，而非重視短期效應，發揮資源整合與分配的功能。部分學者建議中央政府成立一個總協調和管制各級政府及各部門災害應變活動之組織。此一建議值得政府改造啟動之際納入考量，尤其是社會救助業務由內政部移轉至新設之「衛生福利部」，在該部對於救災缺乏全面性管理之弱勢條件下，值得審慎思考。

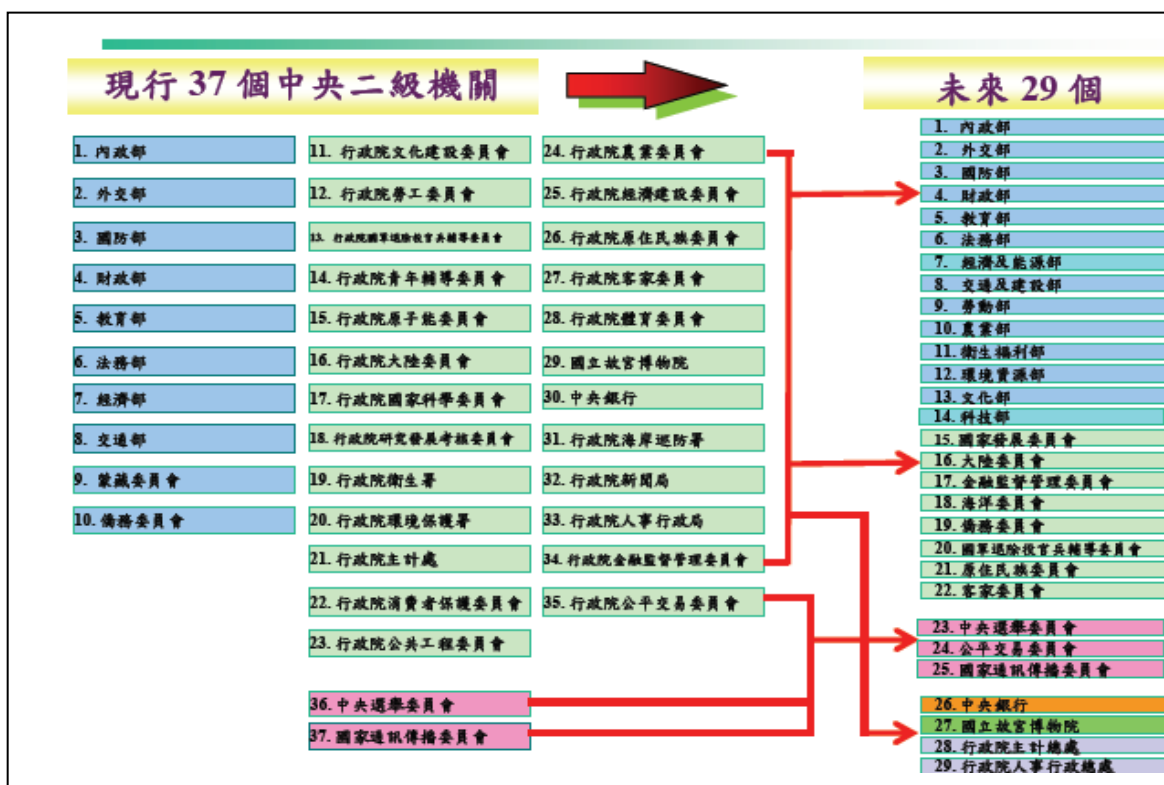


圖 4-1 行政院組織改造架構圖。

（資料來源：<http://www.rdec.gov.tw>）

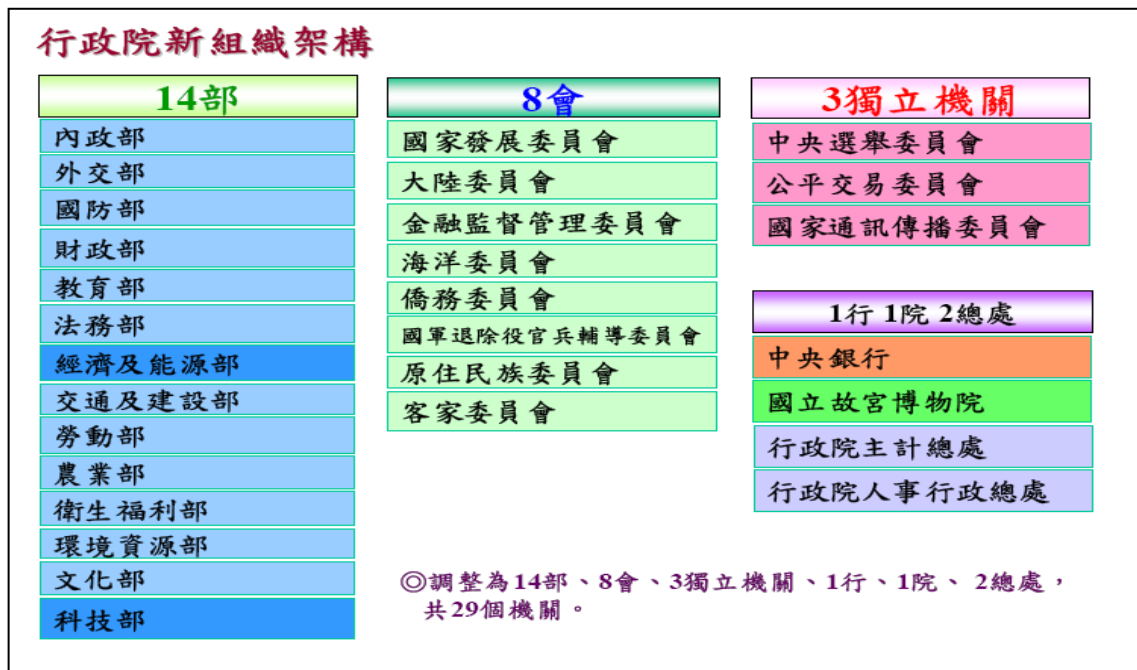


圖 4-2 行政院新組織架構圖

(資料來源：<http://www.rdec.gov.tw>)

參、關鍵議題

檢視我國災害防救組織及體系，可總整幾點主要議題：

一、組織改造所遭遇問題

以現行狀況來看，目前依災害類別共有 16 種災害並有其相對應之災害主管機關（表 4-1）；並經過 2010 年組織改造後，主管機關調整移動後，可發現新設立之環境資源部竟需掌管高達 6 種災害，包括水災、旱災、土石流災害、森林災害、礦災與毒物災害。又災害業務主管機關之權責包括減災、整備、應變及復原四大面向，若僅以單一部會主管 6 大災害之災管業務似乎超過一個部門所能負荷之範圍。另一方面來說，目前災害類別除原定之 16 種災害外，參考近年我國與外國所發生之災害經驗，已擬加入多種新型態災害如海嘯災害、動植物疫災、坡地災害、生物病原災害、輻射及核子災害、高溫災害、工業災害等，而此些新增災害之主管機關又該隸屬於何部會之權責又需更進一步討論決策。以輻射及核子災害為例，目前係以原子能委員會（以下簡稱原能會）管理災害防救、應變之任務，然未

來原能會將併入科技部，其權責與防救災業務之分配與分工該如何整合協調。

二、組織部分

目前我國除行政院設立災害防救辦公室外，亦要求縣市及地方鄉鎮區皆設置災害防救辦公室，以達相互貫連之防救災任務之執行。然而這樣的組織體系反而衍生出兩個主要的問題：一為鄉、鎮、市、區設立災害防救辦公室之必要性及運行性，另一為整個防災體系中災防辦之一貫性。首先，鄉、鎮、市、區之資源包括人力及經費上因各地區之條件不同而有所限制，導致即使該鄉鎮市區設立了災防辦，其運作之能力有限，面對中央災防辦所呈遞之工作任務，鄉鎮市區卻無力承辦。相對而言，以中央的角度來看，地方災防辦係有存在之必要性；然自地方之角度而言，承辦災防辦所需耗費之資源過高以及災防辦存在之實質意義不大。而另一方面而言，我國目前雖有中央隸屬行政院之災害防救辦公室、縣市地區災害防救辦公室、鄉鎮市區災害防救辦公室橫貫 3 層級，但卻無設置各中央部會之災害防救組，造成任務傳遞上的中斷或延宕。再者，各層級之災防辦主要執行單位亦不相同，對於防救災之一貫性執行來說，亦將遭遇困難。

三、情境部分

對於防救災計畫來說，目前我國之困境為皆列舉出概略性之說明，但對於其於協助配合部會來說，介入時間及程度與實際數量等皆十分模糊。以經濟部針對水災擬定之水災災害防救業務計畫為例，其中提到於現場人員調配上，經濟部應「視災害規模」決策申請協助；又說明各部會應整備救災所需裝備、器材與資源。然而卻皆無詳細描述如災害規模之實際條件為何，而可能因指揮官之主觀條件影響決策；又並無說明其餘部會之介入細節如器材之項目、數量等。綜觀來看，目前我國最大的問題即為災害之想定，除災害之規模外，災害下所需整備之防救災資源數量及種類亦難以掌握。因此，即須考量我國是否應以情境式角度來研擬災害防救之作業及計畫。

四、應變架構

參考美國之災害防救應變架構，其採全災害（All-Hazard）取向，即於災害防救計畫中便說明不論面臨何種災害，各部會所應採取之應變行為及任務；與基本計畫下，其闡明緊急支援功能（ESF）分組行動及明列其主責之部會與相關支援事宜。反觀我國，災害之主責單位係以中央災害防救業務主管機關以災害類別分類訂定之，面對災害之主政及主要權責機關係以指定之部會為主，其餘部會為輔；其法之原意為期待各類災害有其主導者以司其職。但往往於災害應變來看皆屬於複合性的，假設若同時遭遇一個或多個災害之複合型災害時，可能因權責機關不清反而導致動員模糊與延盪；舉例來說，當遭遇水災時，經濟部為其業務主管機關，然因水災而引起的土石流於災害防救法來看之主管機關為農委會，則最終哪個單位須做主要的應變及整備便顯得模糊。再者，即便各部會集中於同一災區進行防救工作，各自的作業方式不同且資源無法有效流通亦為另一大問題（熊光華等人，2010）。因此，考量移除業務主管機關而以功能分組之概念亦為我國災防應變機制需進一步考慮之面向。

並綜合歸納下列核心問題與重新檢討評估要點；檢討評估要點如下（表 4-4）：

表 4-4 我國災害防救體系重新評估之論點

項次	論點	核心問題與因應考量
1. 法規層面		
(1)	中央災害防救專責單位之權責重新評估	<ul style="list-style-type: none"> 災害防救事權過於切割，雖依災害防救法區分各類災害業務主管單位，但由於複合性災害經常伴隨同時發生，相對地權責模糊地帶增加，統整上非常困難²⁶。 <p>檢討：各類災害業務主管單位於複合性災害發生時之專責指揮統籌與協調能力有限，災害應變指揮體系有重新檢討必要。</p>
(2)	災害防救法權責劃分	<ul style="list-style-type: none"> 災害防救法權責劃分不明確，相關災害預防、災害應變措施及災後復原重建條文僅以規範「各級政府」應

²⁶ 熊光華、吳秀光、葉俊興，「我國災害防救體系之變革分析」，2010年兩岸公共治理論壇，2010年。

項次	論點	核心問題與因應考量
		辦理事項，然而不同層級之組織，其能力及所該負擔責任應有所不同 ²⁷ 。
		檢討： 應明確定位國家、縣（市）政府、鄉鎮市區的作用，在大部分區域指揮功能喪失，鄉鎮市區防災活動困難時之防救災結構體制、各層級組織角色分工及防災計畫因應的調整檢討。
(3)	區域型防災機制	<ul style="list-style-type: none"> 未有區域型應變計畫，受限於行政區域及目前法令規劃，各種災害防救計畫及整備，皆以行政區域為出發點，但災害往往跨越行政區域²⁸。
		檢討： 因應大規模複合性災害，考量建置縣（市）政府之間防災協議機制並應增列檢討區域型防災計畫之必要性，包括減災、應變及避難收容等。
(4)	中央政府緊急支援（接管）機制	<ul style="list-style-type: none"> 地方政府指揮能力癱瘓時，欠缺中央緊急支援（接管）機制²⁹。
		檢討： 因應大規模災害地方政府行政功能喪失時的支援和應變等制度之建置。
2. 組織層面		
(1)	專責防減災單位執行效益	檢討： 八八風災後災害防救法修改調整中央政府及地方政府之災害防救組織架構，中央及地方政府設置防救災專責單位（災害防災辦公室），然而中央與地方現況執行仍有限制之處（人力資源、專業能力、統籌指揮執行權責等），有重新檢討之必要。
(2)	中央災害防救組織功能重疊	檢討： 八八風災後災害防救法修改調整「行政院災害防救委員會」更名為「中央災害防救委員會」；「行政院災害防救辦公室」負責辦理會報及委員會之相關業務，是否可有效避免兩組織功能重疊，在實際運作與分工仍待檢驗。
(3)	鄉鎮層級防救災能力負擔有限	檢討： 受災地（鄉、鎮、市公所）防救災具體行政任務及縣（市）政府支援接管機制之建立。
3. 運作層面		
(1)	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 發生國家層級之重大災害時，缺乏大規模動員人力物力之處理機制與程序，以致於無法有效進行跨部會與

²⁷ 同註 20。

²⁸ 同註 20。

²⁹ 馬士元，莫拉克風災後我國災害管理體系調整方向之探討，臺北縣災害管理研討會出版，2009。

項次	論點	核心問題與因應考量
		<p>跨縣市之資源調度³⁰。</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 地方政府指揮能力癱瘓時，欠缺中央緊急支援（接管）機制³¹。 ▪ 中央與地方災害應變中心運作模式及各級開設啟動時機仍有檢討空間，以符合實際應變需要³²。
(2)	縣（市）政府	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 縣（市）政府長期以消防局全盤負責災害防救業務，各局處對於災害防救體系之運作概念較為陌生，平時無法有效監控災害風險，發生重大災害時，無法有效整合救災³³。 ▪ 又針對特殊災害如核災等來說，縣（市）政府人力與能力有限，無力調度與協調大量救災資源（含其他縣市及軍方支援）進駐災區之任務派遣作業。且對於民間團體支援政府之能量欠缺事先評估與協調³⁴。 ▪ 地區災害防救計畫欠缺實務驗證，災害潛勢資料無法有效運用，相關應變程序無法實際操作³⁵。
(3)	鄉鎮市公所	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 鄉鎮市長（不含區長）為災害防救法之法定指揮官，但欠缺調度協調大量資源（含其他縣市、軍方支援、民間團體支援）進駐災區之經驗與能力³⁶。 ▪ 各鄉（鎮、市）地方首長，在災害發生所要從事的緊急應變，目前並無實際的權力去指揮各救災單位，因此，指揮體系並無建立，實際上，鄉（鎮、市）此一層級只是空殼子而已³⁷。

（資料來源：本研究整理）

第二節 我國與外國現況之比較

由前述相關資料可以得知，各國之災害對策、災害防救體系及組織運作、災害救助等，並不存在一致性的比較標準，為說明各國防救災體系的特性，相關資料整理如表 4-5 至 4-8 所示。本節後續則針對幾個不同觀點加以說明。

³⁰ 馬士元，莫拉克風災後我國災害管理體系調整方向之探討，臺北縣災害管理研討會出版，2009。

³¹ 同註 24。

³² 610 水災中央災害應變中心第 8 次工作會報會議紀錄，2012。

³³ 同註 24。

³⁴ 同註 24。

³⁵ 同註 24。

³⁶ 同註 24。

³⁷ 熊光華，防救災體系與資料蒐集及資料庫建立之研究，2001。

壹、國家幅員

以國家幅員而言，前列國家在國土大小與人口數這二部份的差距不可謂不大，以美國與澳洲為例，即因其幅員廣大而採取聯邦制，雖然表面上是一個國家，然而各個地方（州）政府均保有立法權與行政權，加上各州間氣候條件迥異導致對於防救災的重點災害、重視程度與態度截然不同。反之，我國、日本以及紐西蘭等三個國家則均屬島國，幅員有限且人口密度相對較高，其立法權與行政權則屬於中央政府。因此在比較上，後面三個島國政府較偏屬於美澳聯邦所屬之州政府的層級，然而卻無聯邦政府之奧援。

貳、風險管理的偏好方式

國家基於地理環境條件與人口密度之差異，所面臨之災害類型與處理方式亦不相同。如美國與澳洲均因國土內的氣候差異而分別有森林大火、龍捲風、洪水等影響範圍較大的天然災害，在其地理條件上可採取時間與空間的緩衝策略，當重大災害發生時，可採取大規模或較長時間避難的措施；反之屬於島國的三個國家則經常面臨災害發生當下的重大傷亡與搶救的急迫性，為防範避無可避的災難發生，各項防災或減災的觀念與要求較明確，例如在建築物的設計上，我國、日本以及紐西蘭均有針對地震的強化設計或安全係數，以降低災害發生時的衝擊，同時在災害發生後亦經常採取就地或就近安置的處置方式。

以同樣是聯邦政府的美國與澳洲二個國家相比，美國政府成立的 FEMA 及其所屬單位屬於常駐單位，主動提供各州政府相關協助事宜，一旦經美國總統宣布為重大災害時，隨即主動介入各項災害指揮、協調、統籌等工作，因此在防災、救災以及災後回復的工作上，屬於積極參與的形式。反觀澳洲，EMA 僅是隸屬於總檢查署的一個部門，加上澳洲聯邦政府並不採用立法的方式明訂相關聯邦政府組織在防救災工作上的權責，因此僅能提供居中協調的援助，聯邦政府的相關部門仍是依照各部會的法令與章則辦事，在防救災的權責上較不統一，雖然 EMA 在防救災的教育、訓練、宣導等工作上亦有顯著成效，然而一旦面對大型災害發生時，仍須由地方政府透過程序上報 EMA 後才協調各政府部門，在本研究認定屬於較消極的方式。

表 4-5 各國防災體系之比較表（一）

國別	主要法令	中央單位			
		統整單位	首長	常任防災專職	決策或執行單位
我國	災害防救法	內政部	中央災害防救委員會 (行政院副院長)	無	中央災害防救會報、災害防救辦公室
日本	災害對策基本法	內閣府	內閣總理大臣	防災統括官 (政策擔當)	中央防災會議
美國	史丹佛法	美國聯邦緊急事務管理總署 (FEMA) 國土安全部 (DHS)	國土安全部部長	FEMA 署長	FEMA 國家建言委員會 (National Advisory Council)
紐西蘭	地震委員會法案 民防緊急應變法	地震委員會 (EQC) 國內與外部防禦協調系統 (DESC) 民防急難管理部 (MCDEM)	總理	民防急難管理委員會 (CDEMG)	國內與外部防禦協調系統 (ODESC) 民防急難管理部 (MCDEM)
澳洲	澳大利亞聯邦憲法	澳洲緊急事件管理組織 (EMA)	總檢察長 (DGEMA)	EMA 執行長	國家急難管理委員會 (NEMC) 各州與地區的最高緊急事件災害管理組織共同組成

(資料來源:本研究繪製。)

表 4-6 各國防災體系之比較表 (二)

國別	中央單位			
	防災計畫	相關部門		應變組織
我國	防災基本計畫 業務主管機關災害 防救計畫	內政部、國防部、財政部、教育部、 法務部、主計總處、金管會、外交 部、文化部、衛生福利部、海洋委員 會、國家發展委員會、勞動部、交通 建設部、原住民族委員會、國家通訊 委員會、科技部。		中央災害應 變中心
日本	中央防災基本計畫 防災業務計畫	總務省、法務省、外務省、財物省、 環境省、防衛省、文部科學省、厚生 勞働省、農林水產省、經濟產業省、 國土交通省		非常災害對 策本部 緊急災害對 策本部
美國	--	聯邦	農業部、商務部、國防部、 教育部、能源部、內政部、 司法部、勞工部、國務院、 運輸部、財政部、獨立機 構、總統行政辦公室、衛生 和人類服務部、國土安全 部...等等。	FEMA
		FEMA	復原司、應變司、後勤管理 司 (LMD)、任務支援局、 聯邦保險與減災署 (FIMA)、防護與國家整備 司、美國消防署 (USFA)、 1-10 地區分署	
紐西蘭	災難應變計畫 (CRP)	內政部 (DIA) 國家保險局		--
澳洲	聯邦政府災難回應 計畫 (COMDISPLAN)	農漁林部、航空服務、地質勘查組織 海防安全、氣象局、EMA、財政部 健保部、社福部		--

(資料來源:本研究繪製。)

表 4-7 各國防災體系之比較表 (三)

國別	地方單位				
	代表層級	首長	法令	基層	組織
我國	縣市	縣市首長	無立法權	鄉、鎮、市、區	災害防救會報、災害防救辦公室
日本	都道府縣	都道府縣長	無立法權	市町村	都道府縣地區防災會議 市町村地區防災會議
美國	州	州長	州緊急事故管理法 州長執行法 各州自訂法案	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 郡、市、城鎮、當地公共機關、學校特別區、特別行政區、州界地區、政府委員會等； ▪ 印第安部落或授權的部落組織； ▪ 阿拉斯加原住民村或組織； ▪ 農村社區、村莊、任何公共實體 	依各州法案規定
紐西蘭	地區級單位	地方首長	無立法權	--	--
澳洲	州或首都地區	州長或地區首長	各州自訂法案	--	依各州法案規定

(資料來源:本研究繪製。)

表 4-8 各國防災體系之比較表（四）

國別	地方單位	國家支援單位	災後復原主要權責單位
	防災計畫		
我國	地區災害防救計畫	國防部	各業務主管機關
日本	都道府縣地區防災計畫 市町村地區防災計畫	自衛隊 海上保安廳	都道府縣 市町村
美國	州緊急應變計畫 地區緊急應變計畫	國防部	州政府
紐西蘭	--	--	地震委員會（EQC）
澳洲	依各州法案規定	聯邦政府抗災特遣隊（CCDTF） 國防部	治安與急難管理委員會（MCPEM-EM） 州政府

（資料來源：本研究繪製。）

以同樣是島國的日本與紐西蘭相比，這二個國家所採取的態度亦截然不同，日本屬於風險承受類型，平時各級政府即須建立防災計畫，一旦災難發生時，各級政府則必須立即成立應變指揮中心，以統整救災與災後回復各項事宜，基於三級政府的權責明確且都道府縣負大部份責任，加上承襲「義倉³⁸」概念的救災準備機制，日本在災害應對的基本態度上即認定必須有自行吸收的能力。反之，紐西蘭基於歷史與環境因素的影響，對於戰爭與天災等不可抗力的認知體會較深刻，因此尋求風險轉嫁的方式加以應對，EQC 此一組織就是將保險機制引用至國家的代表機構，一旦發生災害時，政府與人民可以立即取得充足的資金以推動各項救災與災後回復的工作，雖然仍設有各級政府的民防組織，但在救災與災後復原工作上仍普遍重視災後的迅速損害賠償議題，導致資金以外的人力、物資有不足之虞，進而引起通貨膨脹的後遺症。整體而言，日本與紐西蘭二國在防救災與災後重建等議題上，其能力仍是有目共睹，僅面對風險的方式不同。

又觀我國，同為島國且佔地狹小，中央政府平時雖建置防災計畫，然與美國相比，其架構又屬針對特殊災害為概念，災難發生時除災害防救辦公室外，以各業務主管機關開設應變中心。然，我國體系雖與日本相近，但我國第三級

³⁸ 中國古時平時用來賑災、儲糧，戰時則做為軍糧之社倉；類似今日之物資儲備中心，為社會福利之一環（我國大百科全書，2012）。

政府又不如日本功能強大，因此應變來說又略有不同。又相較於紐西蘭、澳洲採用民防組織於防救災中，我國又略有不同，較以中央部會做為支援為主。又參考國外引用保險機制於重建復原上，於我國亦較無此機制，主要與民眾之災害保險概念及保險及再保險公司之想法較有相關，於其後章節將細部說明。

參、防災組織之差異

在美日紐澳四個國家之中，唯有美國的美國聯邦緊急事務管理總署（FEMA）屬於常設之防災組織，在平時即維持各項防災與支援工作的執行，因此在大型災害發生時，即使基本的救災工作仍屬於地方政府，只要州政府向上（FEMA）通報，可立即調配既有資源參與救災。反觀澳洲政府僅設有協調單位（即 EMA），但 EMA 仍必須通報國防部核可後方能開始向各個聯邦部會請求支援，而後回應請求支援的州政府，在第一時間救災的機動性上即有極大的差異，各聯邦部會對防救災工作則屬於任務分配的性質，缺之主動參與防救災工作的積極性。紐西蘭和日本則屬於臨時防災組織的形式，由原本在各級政府本具有行政權責的首長或官員組成針對防災相關事務的組織或會議，藉由防災組織或會議成員達成共識後，再依據原本的權責行事，因此一方面可立即達成資源整合之目的，另一方面也可迅速凝聚各方共識，當權責範圍內不足以完成任務時，則向上呈報至中央政府單位，以取得更多資源。

而以我國來說，目前設立之災害防救辦公室為常設型單位，主責協調、溝通各部會及各項防災工作，但又視不同災害之對應業務主管機關為主要應變單位；基本救災工作來說，係以地方之消防局為主，但若遇資源不足無法因應時，亦可向上呈報申請，取得更多資源。關於我國與其他國家之比較如表 4-9:

表 4-9 我國與其他國家防災組織之差異

與日本之比較	與美國之比較	與紐、澳之比較
1. 缺少特命防災擔當大臣。 2. 缺少大規模災害緊急對策本部開設機制。 3. 缺少現地緊急對策本部開設機制。	1. 缺少全災害管理之專責單位及人員。 2. 缺少國家緊急應變計畫或架構。 3. 缺少國家緊急事件管理系統。	1. 防救災體制概念不同。 2. 民防組織之力量較少介入。

與日本之比較	與美國之比較	與紐、澳之比較
	4. 缺少災害應變操作上以緊急支援功能分組之制度。 5. 缺少如 FEMA 之分區辦公室協助地方政府運作。	

(資料來源:本研究參考熊光華等人, 2010 整理分析。)

肆、災難救助與災後復原(復興)

根據相關文獻顯示,美國、紐西蘭等國家(及部份歐洲國家)及有防洪、防震或相關的保險機制,因此災害發生後的第一時間,災民可根據其受災程度申請理賠,因此明確的理賠標準以及在第一時間完成理賠程序的能力都是相當重要的,此一部份在紐西蘭的 EQC 相關文獻中訂定得相當詳盡。另一方面,當涉及大範圍區域或城市重建與發展時,自然涉及更多的法規與政府部門所提出的計畫,但一般而言,此類國家的災後復原能力較不受有限預算或發行國債的限制。如同前述,我國目前災害保險之運作及執行有限,然觀其他國家災害保險之運作,對於政府之負擔有減輕之效益,然考量引入我國災害救助及復原體系來看,得視保險公司之商業利益評估及全民防災之概念。

雖有部份文獻提及日本亦有防災保險的相關機制,然而其主要災後復原的動能仍仰賴政府對災區的協助,因此在相關法令中均提及:都道府縣負有其義務,災民亦可向都道府縣政府提出補助與賠償,因此都道府縣必須設有災害救助基金,當該基金不足以支付時或該災害構成重大或緊急災害時,則可向內閣申請補足災害救助基金不足部份以及其他財務上的支援,在災後復原與復興的議題部份,其主要責任仍是落在都道府縣層級上。以我國來說,災害防救法及社會救助法中皆有提及災害救助部分,災民可向各權責單位申請救助金,實際執行發放則為地方社會局、處,相關論述將於其後章節細述。

伍、防災研究及教育訓練

對於防災研究與對民眾的教育訓練工作部份,美國的 FEMA、澳洲的 EMA 與紐西蘭的 EQC 均是擔負此一工作的主要機構,其下設有專責研究機構,或與

研究中心與大學進行合作。在日本部份則是推動全民防災之基本精神，因此各級政府均負有宣導與教育之責任，以培養全民對災害預防、災時投入、災後配合的基本素養，整體而言，日本國民在面對災難時的穩定性與配合度是相較於其他國家為更高的，此一部份與長期以來的教育、宣導、研究的推動與發展等有極大的關聯。

第三節 東日本大震災後日本防救災體制檢討與改革對策

2011年3月11日東日本太平洋外海發生強烈地震並引發巨大海嘯，造成日本東北地區嚴重災損，日本現行防救災體系與規劃儼然仍不足以因應巨大災害之侵襲。針對此次震災及海嘯經驗與災害緊急應變對策教訓，日本政府對「防災基本計畫」及「災害基本對策法」進行檢討與改革。

壹、「防災基本計畫」311 災後修正

依日本中央防災會議「東北地區太平洋近海地震為教訓之地震與海嘯對策調查會³⁹」最終報告（2011年9月28日公告）為基礎，依調查報告之建議具體化執行「防災基本計畫⁴⁰」之修正。並依後續震災各種調查結果為基礎加以修正。修正內容包括：

一、新增「海嘯災害對策篇」

日本防災基本計畫原計畫海嘯對策內容編於第2編震災對策編中的第4章，內容針對海嘯對策僅2頁，架構圖如圖4-3所示。修正案專門獨立海嘯災害對策篇為第3編，有系統地記述在「預防」、「應變對策」、「復興」的各階段的海嘯災害對策，內容架構如表4-10所示。

二、強化地震及海嘯防災對策

基於東日本大震災經驗，大幅強化地震及海嘯防災對策，包括下列項目：

(一)、地震及海嘯最大災害等級可能性考量

³⁹ 東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会

⁴⁰ 中央防災會議核定之防災相關之基本計畫。資料來源：日本內閣府中央防災會議第29回，平成23年12月27日。

- (二)、避難疏散綜合對策及高海嘯風險沿海防護安全設施整備
- (三)、海嘯區域都市規劃
- (四)、淹水風險性低的地區作為住宅用地，避難場所、避難大樓等計畫整備。
- (五)、國民防災知識普及化
 - 1. 感受到強烈搖晃時迅速自主避難
 - 2. 防災教育的實施，海嘯相關防災教育的研擬開發
 - 3. 海嘯風險地圖整備及居民周知運用等
- (六)、加強地震和海嘯的研究和觀測系統
- (七)、海嘯警報傳達與避難體制確保
 - 1. 由訊息接收者的立場，建立海嘯警報發報
 - 2. 手機等多元的方式以確實傳達海嘯警報
 - 3. 制定具體可落實的避難計畫，避難支援行動標準化等
- (八)、減輕地震損害對策:淺層地盤數據的收集，數據資料庫建置；土壤液化的對策；天井掉落物防護對策等。

三、近期災害調查基礎反映於防災對策

以近期災害調查基礎反映於防災對策，例如下列項目：

- (一)、避難所生活環境改善及女性生活需要的考量
- (二)、洪水警報、避難勸告等傳達方式
- (三)、市町村提供土砂災害緊急情報，避難勸告等資料提供。
- (四)、避難計畫的制定等。

表 4-10 海嘯災害對策篇內容架構

章節	綱要
第 1 章 災害預防	第 1 節 海嘯境況假設及對策基本考量 第 2 節 國家及城市防災（海嘯）建設 第 3 節 國民防災活動的促進 第 4 節 海嘯災害及海嘯防災的研究及觀測等的策進 第 5 節 迅速穩定的災害應變對策、災害復興措施
第 2 章 災害應變對策	第 1 節 災前對策 第 2 節 災害發生後的情報收集、聯絡及應變體制的確立 第 3 節 救助、急救醫療及滅火 第 4 節 緊急輸送的交通確保 第 5 節 避難收容及情報提供 第 6 節 物資調度與供給 第 7 節 保健衛生、防疫、遺體的處理等 第 8 節 社會秩序維持，物價安定等 第 9 節 緊急復舊及二次災害防止 第 10 節 捐助支援的接收
第 3 章 災害復興	第 1 節 地域的復舊、復興的基本方向的決定 第 2 節 災害發生後的情報收集、聯絡及應變體制的確立 第 3 節 救助、急救醫療及滅火 第 4 節 緊急輸送的交通確保 第 5 節 避難收容及情報提供

（資料來源：本研究整理）

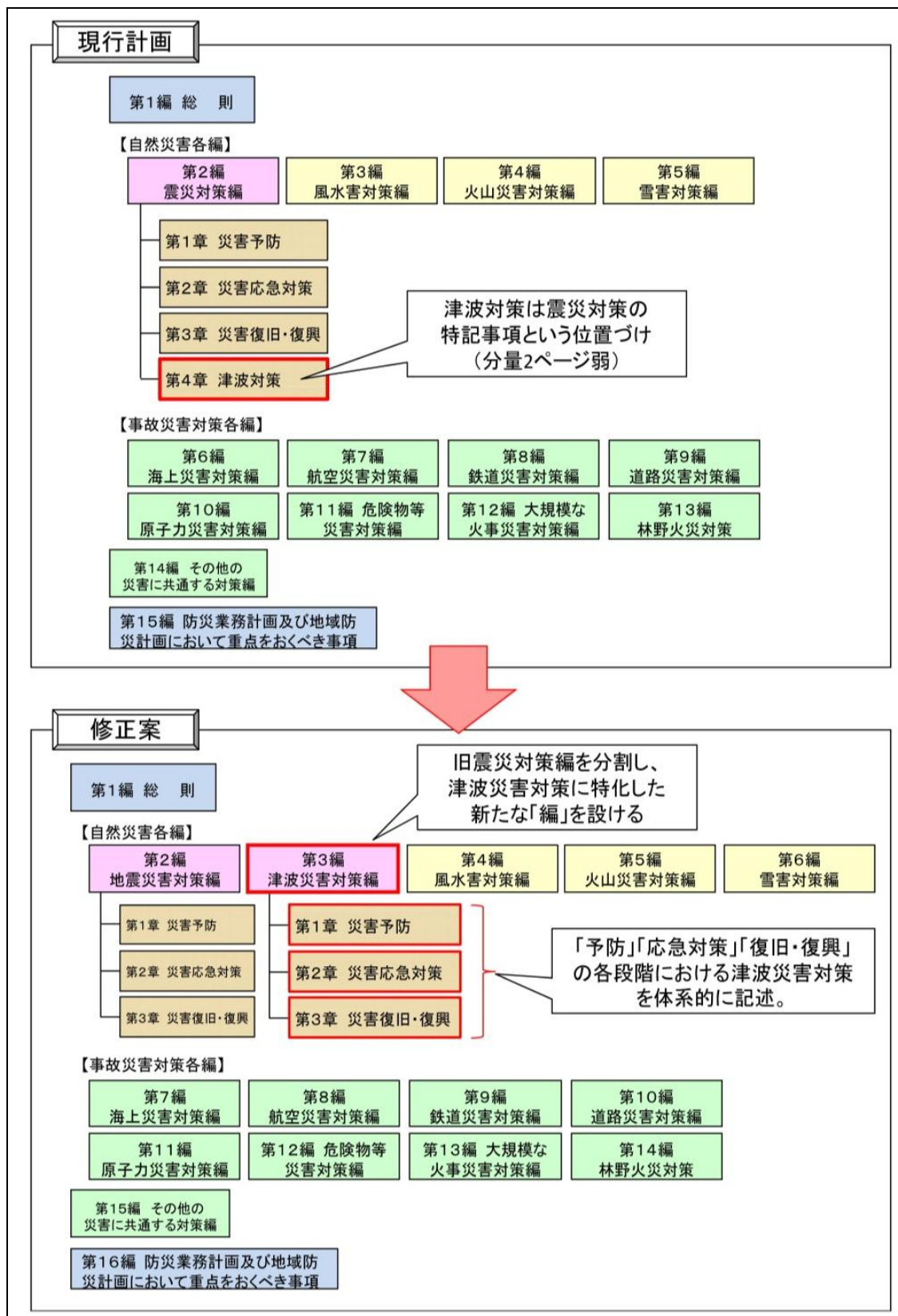


圖 4-3 日本防災基本計畫修正

(資料來源：日本內閣府中央防災會議第 29 回，平成 2011 年 12 月 27 日)

貳、「災害對策基本法」修正案提出

目前日本「災害對策基本法」不符合大規模災害之應變。中央防災會議 3 月 29 日（2012）向國會提出法案以修訂法律。鑑於東日本大震災市町村行政機能喪失之對應。自 1995 年阪神大震災以來大幅度修訂。修訂主要如下⁴¹：

- 加強都道府縣和國家在大規模災害時之作用。
- 都道縣府廣域疏散避難架構調整
- 受災地區物資運輸

一、「災害對策基本法」重新評估之論點

由「災害對策法制研究會⁴²」針對東日本震災經驗與緊急應變對策教訓為基礎，儘速發展修正法律制度，為未來的災害可能發生的任何時間做準備，這是必要的。出於這個原因，進行災害對策基本法重新評估檢討。檢討評估要點包括⁴³：

- 「巨大災害」時中央、都道府縣、市町村緊急應變相關對策改善要點。
- 行政・地域・市民・企業等的防災力提高與平常推廣作業是否充份。
- 以受災者立場，連續性的支援結構是否確保。
- 災害對策基本法已歷經 50 年，今日狀況是否適合。

檢討評估項目說明如表 4-11 所示。

⁴¹ 池田知広，每日新聞，2012 年 3 月 29 日。

⁴² 災害對策法制のあり方に関する研究会

⁴³ 內閣府（防災担当），防災對策推進檢討會議第 3 回配布資料，災害對策法制の見直しに関する論点，2011 年 12 月 27 日

表 4-11 「災害對策基本法」重新評估之論點

項次	議題	應變思維
第 1 項 建置「巨大災害」相關災害對策之架構		
1. 「巨大災害」的定位及國家、都道府縣、市町村應有權責		
(1)	重新評估「巨大災害」的定位和國家、都道府縣、市町村的分工	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行災害對策基本法已依災害規模各自定義為一般災害、非常災害（第 24 條）、緊急災害（第 28 條之 2）及災害緊急事態（第 105 條）。是否對應對如東日本大地震般的「巨大災害」的定位進行檢討。但前提是須先將「巨大災害」概念明確化。 ○ 有意見認為關於「巨大災害」相關法律體系建構部份，是否亦可如作為「巨大災害」對策的相關特別措施法般制定特別法的方式來執行。 ○ 於現行的災害對策基本法中依法令規定，中央、都道府縣及市町村皆有各自對於災害防救作業的分工權責。而在這前提下，關於自然災害相關的災害應變措施的部份，目前實際狀況是由市町村扮演極大的角色。但「巨大災害」時很難想像市町村能擔負過多的災害應變作業，因此是否應檢討變更這過度期待市町村所能擔任權責的運用實態的組織架構。 ○ 因此建議可建構因應災害規模適度調整各單位的權責分工的組織架構。但此時便須明確定位中央及都道府縣的權責分工。（可試著依災害規模分類，如將僅限於單一市町村內外的災害、阪神淡路大地震般一個都道府縣規模的災害，或是東日本大地震般橫跨複數縣廣域的災害等分為數階的等級距）另也有防災計畫的應變便已足夠的意見。 ○ 特別是「巨大災害」時，中央應在與地方政府之間的角色分工中扮演核心角色，在主導災害應變措施等相關機關進行綜合調整的同時，亦須備有復原、重建時規劃社會基盤再配置計畫的組織架構。
(2)	「巨大災害」相關災害緊急對策等於防災計畫中	<ul style="list-style-type: none"> ○ 中央的防災基本計畫中，除一般災害的情況外，是否應預先賦予對應包含「巨大災害」的災害規模等的與災害應變計畫相關的行動計劃

項次	議題	應變思維
	定位的明確化	<p>或提供地方政府的支援措施之定位的必要。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 地方政府的地區防災計畫，除一般災害的情況外，在「巨大災害」時，大部分區域受災或區域的中樞指揮機能無法運作等地方政府執行防災活動有所困難時，是否有預先定位此時之災害應變對策相關措施的必要。
2. 「巨大災害」時中央的權責分配		
(3)	重新審視中央災害應變中心·重大災害應變中心的權責分配	<ul style="list-style-type: none"> ○ 發生重大災害時中央所設置的臨時組織重大災害應變中心與中央災害應變中心僅規範執掌業務（26條、28條之4）為「與統籌調整相關事務」，指揮官權限（28條、28條之6）為「可進行必要指示」，並無具體定位其權責。若僅如此規定，則可合理懷疑「巨大災害」時是否真能迅速且適當地實施災害應變措施。 ○ 因此，「巨大災害」時中央災害應變中心的指揮官權限除既有法規所賦予的統籌調整及下達必要指示外，是否應評估追加如實施不須等受災地區回報需求的支援物資便可先行調度送達至受災地區的組織架構或製作廣域性避難（Sheltering）的配置計畫等權限。 <ul style="list-style-type: none"> · 警察的部份，於發布緊急事態時，警察廳長官便可向都道府縣警察本部的本部長下達命令及指揮（平時僅指揮監督） · 消防的部份，於大規模災害發生時，消防廳長官可向都道府縣知事和市町村長下達出動緊急消防援助隊的指示。 · 災害救助法的部分，適用該法時，指定行政機關首長等除可對事業者下達物資的保管命令及徵收外，厚生勞動大臣可向都道府縣知事下達支援指示。 <p>另，關於擴大中央於現行各單位權責分工的部份，亦被指出與實際功效相關的課題，固有出現須在提示其必要性的事實後再慎重檢討的意見。</p> ○ 重要災害應變中心、中央災害應變中心及中央防災會議的權責分工於緊急措施計畫相關部分是否有未明確釐清彼此的部份。

項次	議題	應變思維
(4)	重新審視中央災害應變中心、重大災害應變中心和災害現場指揮中心的任務分配	<ul style="list-style-type: none"> ○ 依據災害對策基本法規定，災害現場指揮中心可於中央災害應變中心及重大災害應變中心設置處理事務之組織（25 條 6 項、28 條之 3 第 8 項），指揮官的部分權限（下達必要的指示等）可委任災害現場指揮中心的指揮官（28 條 3 項、28 條之 6 第 4 項），但其委任權限卻未明確。 ○ 從確保災害現場指揮中心初期應變順暢的角度來看，是否應預先明定將先行委任較妥之權限交接給災害現場指揮中心指揮官，另明示於災害時亦可柔軟應變之規定。 ○ 此外，為確保與受災地區的地方政府間的災害應變對策相關業務合作，透過災害現場指揮中心與受災地區的地方政府的災害應變中心共同參與的會議等所建構的合作體制亦十分重要。
(5)	重新審視災害緊急事態發布相關制度	<ul style="list-style-type: none"> ○ 關於災害對策基本法第 105 條發布災害緊急事態的部分，目前僅限於控管物價等經濟性措施及接受來自海外的支援措施，同時限於國會休會期間等情況才可以政令規定的受限的架構組織。 ○ 「巨大災害」時，關於被限定內容的「災害緊急事態的發布」，有須要檢討擴大內容的必要性之意見。另，亦有意見表示擴大中央權責的條件的發布災害緊急事態，因內容會牽涉到國民的權利規定，故不應如此輕易更動，有更進一步深入檢討的必要。
3. 「巨大災害」造成地方政府喪失行政功能時的支援和應變		
(6)	市町村喪失行政機能時的應變	<ul style="list-style-type: none"> ○ 東日本大地震中，雖有因市町村長、職員及市町村公所損壞造成行政機能明顯下降的案例，但於災害對策基本法中作為因應此狀況的制度，有應變措施等相關替代措施、派遣支援職員、事務委託的特例（第 69 條）等內容。此外，地方自治法中亦有地方政府相互派遣職員的制度。 ○ 市町村喪失的行政功能的問題，不僅是災害應變措施，亦包含一般的行政服務，雖有應檢討將其作為災害對策制度化的意見，但亦有應將

項次	議題	應變思維
		<p>其定於地方自治制度的架構中來處理的意見。然亦有認為其前提是須先討論地方自治法能否因應的意見。</p>
(7)	<p>充實對於地方政府的支援規定及籌備派遣職員的相關組織架構</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 依據災害對策基本法，作為補足受災地區地方政府的行政機能的組織架構之一，有派遣職員支援的制度。中央雖會派遣與災害應變措施與復原相關的職員（第 29 條~第 33 條），但並無支援應變措施的相關規定。地方政府間有支援應急措施相關規定（第 67 條、第 68 條、第 74 條），此乃因地方政府間擁有同樣應變措施業務故可如此實施。至於有關地方政府間職員派遣的部份，地方自治法有所規定。 ○ 災害基本法中支援相關規定的業務對象雖僅限於應急措施，但實際上應急措施結束後進行重建等行政服務時其支援更具成效，因此是否可將此部分納入災害對策基本法的規定中。此外，亦有意見表示，中央於「巨大災害」時不僅是應急措施，對於重建是否亦應建構支援的組織架構。然此時不是僅於現行支援相關規定中追加復原等字眼，需要在明確制定復原等規定後，將支援對象業務的規定亦納入才行。 ○ 職員的派遣與支援原則是須由受災地區的地方政府提出請求，但於「巨大災害」時，由於亦有無法請託的情況，關於即使未提出申請亦可能的地方政府間水平關係的支援，由中央掌握全國地方政府間相互協議的體制的籌備情形，是否有設置支援組織架構的必要。
(8)	<p>代理措施的考量</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 關於市町村的應急措施等事務部分，市町村無法處理全部或大部分業務時，雖有由都道府縣代理之規定（第 60 條第 5 項、第 73 條），但於東日本大地震時因市町村疲於應急措施、無法靈活活用縣的支援、知識技能無法累積、將業務權限移轉至縣後擔心其無法妥善進行居民應對等理由，故沒有活用此規定。此狀況也許與其他地方政府所提供的支援或派遣來的職員較為實用有關。 ○ 都道府縣的替代措施對象僅限於應急措施等業

項次	議題	應變思維
		<p>務，是否應將替代措施的範圍擴大至重建等應急措施以外的業務。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 都道府縣的應急措施等業務並無由中央代理的規定，因此有意見認為是否有檢討制定代理規定的必要。另有意見表示，對於中央的代理權限需追加的內容為何，代理權限須要在何種條件下認可，皆有再進一步檢討的必要。
4. 「巨大災害」重建時中央的重建組織的規定及重建特別措施的永久化		
(9)	重建時中央的重建組織的設置等	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害對策基本法對於重建階段的處理內容並無規定，特別是「巨大災害」的場合時，直至重建階段前皆有迅速對應的措施，中央是否亦應將重建的組織體制及重建的計畫體系等賦予定位。 ○ 屆時，例如是否可考慮設置中央的重建本部，或是策畫重建基本方針等規定。
(10)	特別措施的永久制度化	<ul style="list-style-type: none"> ○ 阪神淡路大地震及東日本大地震時，提出了許多平時法律框架中無規範到之範圍的措施，雖不僅只財政支援措施，亦廣泛提出許多措施，但為因應今後「巨大災害」，讓目前為止的各項措施皆能迅速啟動，因此是否有永久化之必要。另，亦有若永久制度化，是否就無法依災難規模及樣態來柔軟應對，或僅是一般的敘述是否並無意義的意見。 ○ 屆時，對於一定規模以上的「巨大災害」（應由中央主導應變的災難）的重建事業，是否應為費用由中央獨自大量承受的制度。
第 2 項 災害對策法制基本結構的形態		
5. 明確化防災（預防、應變、復原、重建）及「減災」的理念		
(11)	災害對策基本法中防災（預防、應變、復原、重建）理念的明確化	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害對策基本法雖對中央、都道府縣、市町村、指定（地方）公共機關、居民等防災主體的責任義務均有規定，但因是基本法，故無明確定位防災基本理念。再者，第 8 條（施測中對於防災的考量等）僅依中央及地方政府須盡義務的形式列舉災害預防相關事項，因此可認為其並未適當地明示中央等防災行政的方向性。 ○ 今後，為整備及推動更為具整體且計畫性的防

項次	議題	應變思維
		<p>災行政，作為災害對策相關法系的母法，是否應將災害對策基本法中的防災基本理念更為明確規範。</p> <p>○ 特別是災害對策基本法第四章的災害預防，由於僅限於防災相關組織、訓練、物資儲備及設施設備整備檢查及應變對策的準備等極狹小範圍內，在今後的災害對策檢討上將可能成為大問題。</p> <p>也就是說，災害預防為在整體思考災害風險因素後，應從各種措施中選擇兼具成本等條件下最為合理的組合措施。</p> <p>【例如中央防災會議的以東北地方太平洋沖地震為教訓的地震海嘯相關對策專門調查會報告（2011年9月28日公布）中，對於今後的海嘯災害對策，並提議須預測在考慮所有可能性後最大規模的地震海嘯，並將其分為兩項基準設想其各自對策（①以發生最大規模海嘯時的居民避難為主軸，結合硬體及軟體對策的整體對策、②對於發生頻率較高的海嘯進行海岸保全設施等的整備）】</p> <p>是否須從此觀點來整理災害預防的理念。</p>
(12)	災害對策基本法的「減災」的思維	<p>○ 災害對策基本法中「防災」的定義為「防止災害發生，並於災害發生時防止災情的擴大及災後的重建」。假使有透過硬體的整備來防治1000年1次等發生機率極低的巨大災害的想法，已得知這太過於不切實際，且容易造成居民對於安全過度信任的弊害。</p> <p>○ 因此，完全防止災害發生是不可能的，須將災害時的災情降至最小的「減災」的思維做為防災的基本方針，即使是受災亦須將人命的安全視為第一，盡可能的減少經濟損失，並透過各種措施的組合來防治災害。是否應將此思維於災害對策基本法中加以明確。</p>
6. 推動各單位的防災活動		
(13)	整備能讓居民自主推動防災活動的組織架構	<p>○ 在擁有「自助」「共助」「公助」的考量下，須於一開始便對「公助」機能喪失時，作為僅能依賴「自助、共助」因應情況時的準備，是否</p>

項次	議題	應變思維
		<p>有讓居民等可自主性推動防災活動的組織架構的必要。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 災害對策基本法、雖有對防災計畫制度（中央的防災基本計畫、地方政府的地域防災計畫、指定行政機關及公共機關的防災業務計畫）賦予定位，但這些均是防災對策的主體制定的計畫，並未讓為保護自身安全的居民有參與計畫的規定。 ○ 自治會等當地區民透過「自助、共助」或與地方政府共同實施防災活動的同時，是否須對保護自己生命的居民參與型計畫「地區防災計畫（暫稱）」的策定、運用制度賦予定位。地方防災會議是否應要有能提昇自主性的委員結構。 ○ 然「地區防災計畫（暫稱）」的定位為非義務性，可考量由自主防災組織等透過自主性的認知來策定，建置促進此措施的支援制度。
(14)	地方防災會議組織的重新評估	<ul style="list-style-type: none"> ○ 關於地方防災會議（都道府縣防災會議）的委員部分，因災害對策基本法第 15 條第 5 項所列舉之限定，故具學識經驗的專家學者無法擔任。然中央防災會議委員則依同法第 12 條第 5 款規定，具學識經驗者可擔任委員。 ○ 地方防災會議不應僅為行政方面的觀點，不因僅限於行政部門的觀點，為提高地區自主性，可反映地區性的居民及女性觀點亦為推動據廣度地防災行政的重要方式。另一方面，弱勢族群（高齡者、殘疾者、幼兒、孕婦、外國人等）的觀點亦為重要。因此，讓具學識經驗的人及居民代表等亦能做為地方防災會議委員參與決策，是否應修改委員成員等相關規定。屆時，對於充實地區防災計畫的觀點之必要性須加以留意。
(15)	志工防災活動的環境整備	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害對策基本法第 8 條第 2 項第 13 號，整備志工防災活動環境相關事項被定位為中央及地方政府的義務。 ○ 有鑑於東日本大地震及近年的災害中志工支援災區及災民的活躍情況，有意見認為應在法規

項次	議題	應變思維
		<p>中積極定位志工的防災活動。另一方面，亦有究竟應從何角度規定，及應尊重志工的自發性質，若於法律上加以定位恐造成志工阻礙之意見。</p>
(16)	包含企業等業務維續措施的防災活動的促進	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害對策基本法第 7 條第 2 項，包含法人之居民必須做好與自身相關之災害防備，同時須致力於自發性參加防災活動，並與一般市民擁有相同責任義務。 ○ 災害發生時，地區的企業、事業所的協力合作是重要的，除推動企業、事業所的業務持續措施外，企業同時須協助行政部門籌措支援物資及搬運，為保護從業人員和回家困難者的儲備品儲蓄、開放公司土地及建物的開放與支援物資的提供等。是否應對企業在防災上的責任和義務的實施定位。 ○ 另一方面，應該以何種觀點規範（例如對於追加自助相關規定有關等）是必要的討論議題。
7. 災害復原計畫制度及災後重建計畫制度的法定化		
(17)	「災害復原計畫制度」的法定化	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害對策基本法第六章有 4 條對於災害復原的規定，並以公共設施為復原對象。 ○ 為了受災地迅速復原，中央、都道府縣、市町村各層級是否有必要相互調整各圈域的復原計畫並制定「災害復原計畫制度」。屆時，災害復原計畫的內容可限定須立刻復原之項目，並以整備重建受災地區的條件為主軸進行社會基礎建設的復原為中心。
(18)	「災害重建計畫制度」的法定化	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害對策基本法未具體規範復興階段內容，原則上適用於平時地域振興相關法律制度。然阪神淡路大地震與東日本大地震則各有特別制定阪神淡路大地震復興基本方針及組織相關法律與東日本大地震復興基本法。 ○ 為使受災地區能夠有計畫性的重建，在災害復原計畫後，中央、都道府縣、市町村是否應設置「災害重建計畫制度」。屆時，為盡可能反應受災居民的意向，可考量將市町村的計畫定位於「災害重建計畫制度」的核心位置。 ○ 亦有意見認為屆時都道府縣及中央的計畫負責

項次	議題	應變思維
		描繪印象，而市町村則應定位於居間調整。
第 3 項 災民支援相關架構的再建構		
8. 廣域避難等形態		
(19)	確保市町村長的避難勸告、避難指示的實際效力	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害對策基本法第 60 條規定，市町村長得對居民進行避難勸告，若情況危及得指示居民避難。但有意見指出居民並為十分理解避難勸告及避難指示之意義及相異點。 ○ 有意見認為，為強化避難措施的規範，應將避難指示改為「避難命令」。另一方面亦有意見認為，將避難勸告與指示簡單明瞭地提供十分重要，同時居民採被動姿態等待避難勸告及指示亦不可厚非，但應徹底讓居民理解避難疏散乃為自己保護自身性命安全的行為。因此，是否應就更為宏觀的角度來檢討此課題。 ○ 此外，關於避難的「撤離地點」，是否應考慮區位條件等而有如自家屋頂、共構建築的高層等各種情形來整理。 ○ 此外，在避難勸告等發布前，是否應先行檢討對居民有益的資訊「避難準備資訊」的制度化。
(20)	「巨大災害」時廣域避難生活（Sheltering）的整備	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害對策基本法中關於避難生活的場所已在第 50 條第 1 項第 3 號「災民的救難、救助及其它保護相關事項」中的「其它保護相關事項」中有所規範，同時在第 60 條「撤離地點」亦有規範。此外，災害救助法中亦作為救助之一的「收容設施（含臨時組合屋）」亦有規範。因此，雖然有個字的定義，但避難生活（Sheltering）卻尚未整理成架構。 ○ 「巨大災害」時避難生活場所超越市町村區域，更廣域的情況則會超越都道府縣區域，故必須有設定廣域範圍的可能性。例如，是否應明記籌備地方政府互相締結協定廣域的架構、都道府縣與中央策定廣域配置計畫的必要。 ○ 市町村若全部或大部分事務無法進行時有可由都道府縣代理的規定，然超過市町村區域的廣域避難（Sheltering）時，是否亦應檢討都道府縣代行措施的必要性。

項次	議題	應變思維
(21)	廣域避難的費用負擔的整理	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害救助法中關於災民離開原居住之都道府縣前往其它都道府縣避難時由收容之都道府縣所負擔的費用部分，首先由收容的都道府縣向受災都道府縣求償，而受災都道府縣再向中央請款，中央再支付給受災都道府縣後，再由受災都道府縣支付給收容都道府縣。由於手續繁雜且耗時，是否應重新評估修正為收容都道府縣直接向中央請款之制度。
(22)	防災據點設施及指定避難所於制度上的定位	<ul style="list-style-type: none"> ○ 關於防災據點設施及指定避難所的部分，為有效活用為災害應急措施及支援災民的據點（急救、救命、救助、救難、避難生活、物資支援、各種諮詢、生活重建支援等），是否應檢討在制度上之定位。
9. 支援受災者的救難、救助到生活重建、自立的連貫體系化		
(23)	支援受災者支援的救難、救助到生活重建、自立的連貫體系化	<ul style="list-style-type: none"> ○ 從支援受災者救難、救助到生活重建等的各階段，基於法律上的目的皆有個別的支援內容，卻無連貫的支援體系。除有須要自救難、救助到自立為止的連貫性的措施外，同時是否應依現代的情況重新審視其內容。對受災者而言，為能夠朝向生活重建及自力進行規劃，將支援內容及期間予以明確化乃十分重要的事情。（不僅是預算措施，應將其一定程度的法定化才行） ○ 災害對策基本法中對於受災者的應急、復原、重建各階段的支援內容，除一部分的應急階段外（第 50 條），並無規定其它內容。此外，第 8 條第 3 項亦僅規定中央及地方政府須致力於受災者的支援及災後的重建之主旨。因此，是否應以受災者的救難、救助至生活重建及自立階段的支援為目的，將災害對策基本法中對於各階段的支援內容予以整體性提示的必要。此外，災害救助法中亦從飲用水至臨時組合屋的應急救助範圍加以規範，受災者生活重建支援法中則有復原住宅的規定。 ○ 然是否有必要考量因災害影響不得不實施長期避難生活時的長期觀點的必要。 ○ 關於對於受災者的支援內容，現行的災害救助

項次	議題	應變思維
		<p>法中規定有收容設施（含臨時組合屋）、飲食、水、醫療、助產、救出、住宅應急修繕、學習用品、埋葬等項目。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 在經歷此次震災後，受災者支援法制中須考量將寒暖對策、含心理輔導的健康對策、照護服務、孤獨防止對策、對於在家避難者的關懷、教育、雇用對策、產業振興、住宅支援、適當地提供資訊及諮詢體制的完善等範圍廣大的生活重建及事業重建支援予以定位。 ○ 災害救助法中的救助僅限定於災後的應急救助，亦有意見認為應將其它措施的充實及強化作為災後復原階段的受災者對策賦予明確定位。 ○ 社群對於受災者的生活來說是非常重要的要素，受災前的社群或維避難收容所中所培養出的新羈絆亦應納入復原、重建制度中。
(24)	<p>災害救助法與受災者生活重建支援法等相關法律之目的明確化及其內容整理</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 為確立行政部門對於受災者支援相關的救難、救護到生活重建、自立支援的權責，須釐清災害救助法極受災者生活重建支援法相關法律的目的及內容，必要時是否須使其搭配結合的法律體系的整備。 ○ 關於受災者住宅的部份，此次震災時民間租賃住宅受到十分大的活用，若能於籌劃至自立階段為止的支援清單，讓受災者能夠選擇適合自己的自立方式，是否對受災者的自立更為有所幫助。 ○ 有意見認為，受災者生活重建支援法的支援金不應是無視收入及資產一律支付，應考慮生活貧困程度及收入後，將支援額度規劃等級才對。另一方面，亦有意見認為不僅是中央的支援，亦有接受各種支援團體支援的受災者及未接受支援的受災者之差異，要判斷何謂公平有所困難，而受災區的地方政府為迅速應變，調查收入或資產將有所困難。
<p>10. 受災者支援相關論點</p>		
(25)	<p>「災害時需援護者名簿」、「受</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 應整理出廣域避難後的受災者資訊掌握、受災地方政府所提供的資訊、協助收容的地方政府

項次	議題	應變思維
	災者總冊」的整備及個人資料保護的相關整理	<p>的支援相關形式。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 是否應就製作為支援弱勢族群避難的「弱勢族群名冊」，及從迅速確認受災者的安危、支援等觀點實施公平公正的支援及減輕行政單位業務負擔為目的的「受災者名冊」於法制上予以整備。屆時須就財政支援對策與各地方政府的狀況加以檢討此舉應規定為「可執行」、致力執行義務還是義務規定。 ○ 有不少地方政府存有製作弱勢族群名冊及受災者名冊在保護個人資訊的部分有所顧慮。因此須將弱勢族群名冊及受災者名冊的製作與個人資訊保護法、戶籍法與保護個人資訊相關規定加以整合並予以明確化的必要。
(26)	罹災證明及受災證明書的法定化	<ul style="list-style-type: none"> ○ 關於受災者生活重建支援金的支付等時所需的罹災證明，有意見認為基於適當且迅速的事務處理觀點應予以法制化。另一方面亦有意見認為法制化將會使事務僵化反造成窒礙。在聽取地方政府的意見後有持續檢討的必要。 ○ 此外，對於受災證明書的部分，是否應就在何種基準下進行將制度予以明確化等各種觀點的檢討。
(27)	地方社群單位的支援	<ul style="list-style-type: none"> ○ 復原及重建時的支援不僅是以個人單位為對象，對於以復原、重建地區社群為目的的地區社群單位亦應視為對象予以支援。 ○ 因此，對於藉由自治會等地區居民為中心所規劃的「地區防災計畫（暫稱）制度」來重建地區社群主體的措施，是否可透過「重建基金制度」的法定化來規劃詳細完善的支援清單。 ○ 作為參考，預算措施可預估比起以個人為對象，以事業主團體等為對象的措施將會較多。
(28)	災害時弱勢族群對策相關的建築限制	<ul style="list-style-type: none"> ○ 關於弱勢族群的部份，是否亦應檢討危險地區的社會福祉設施等建築進行限制的必要。另一方面，亦有意見認為此部分涉及土地利用規範，必須要與其它土地利用法規取得平衡下慎重檢討的必要。
其他（伴隨社會情勢的變化產生的檢討事項）		
(29)	災害對策情報通	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害對策基本法中雖有災害相關資訊收集及傳

項次	議題	應變思維
	信技術（ICT）的活用	<p>達的規定（第 51 條等），但卻未提出資訊通信技術的方針。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 由於導入資訊通信技術有助於推動災害應變，是否有必要將建構確認狀況的共有系統、優先處理獲提供的情報、地理空間資訊（電子地圖的 GIS 等）的活用等觀點賦予制度上的定位。
(30)	災害應變的標準化	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害對策基本法雖有對災害應變的權責予以規範，但卻無明示災害應變的標準。 ○ 特別是為使其於「巨大災害」時的災情掌控及建構應變體制上能有所成效，須將災害應變標準化，可參考聯合國的 Cluster approach 及美國 FEMA 的 ESF 後，檢討是否應將其方針策定的根據於制度上或防災計畫上予以定位。
(31)	中央防災會議和地方防災會議間關係的再建構	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害對策基本法第 13 條中，中央防災會議及可對地方防災會議的首長等要求資料的提供、意見陳述與其他必要的協助，但卻無地方向中央尋求意見的架構。 ○ 為推動站在居民觀點的具廣度的防災行政，是否可設置，可由地方防災會議對中央防災會議陳述意見的自下而上的組織架構。
(32)	消防員等防災應變成員的安全確保	<ul style="list-style-type: none"> ○ 東日本大地震中有鑑於許多消防隊員等防災對策要員的犧牲，中央及地方政府為致力確保對消防隊員及水防隊員等安全的顧慮，是否應於制度上予以定位。然亦有意見認為僅須於內部的行動基準中加以明示便可。
(33)	返家困難者的對策	<ul style="list-style-type: none"> ○ 東日本大地震時，首都圈出現許多返家困難者，當時皆受災害救助法之指定。 ○ 特別是與首都圈相關的「巨大災害」時，地方政府及企業對於返家困難者的支援及必要物資的儲備等部份，是否應檢討正式於中央及地方政府的計畫中先行策定等制度上的定位。
(34)	充實符合即時強制規定的損失補償	<ul style="list-style-type: none"> ○ 關於災害對策基本法第 65 條第 1 項市町村長的服從命令，無第 82 條第 1 項的損失補償及同條第 2 項的費用賠償。 ○ 此舉對積極促進自主防災組織等的活動造成阻礙，並對於配合的醫療機關等之損失賠償有不公平之虞，目前對於即時強制規定的適用較為

項次	議題	應變思維
		受到抑制。但為使應變措施能夠更加順利，是否應該擴大損失補償的對象。另一方面，亦有意見認為應慎重檢討其與其他法律（消防法、水防法等）的逕合關係。
(35)	接受外援補償的措施	○ 關於海外救援團隊及醫療團隊的部份，包含發生受災者的傷害及財損的情況時，由於目前無關於補償的法律依據，是否有檢討其於制度上定位的必要性。
(36)	重新審視政令指定城市的定位	○ 現行的災害對策基本法中無政令指定都市相關規定，其與一般市町村擁有相同權責的定位。 ○ 有意見認為若將政令指定都市列為與都道府縣同層級，則在考量政令指定都市的業務能力後，可期待政令指定都市積極協助的效果。另一方面，亦有意見認為此舉有與其他法律之整合性上出現問題的疑慮，並對災害對策造成阻礙。

（資料來源：本研究譯整）

第四節 災害防救法修正條文研擬

壹、背景-大規模災害之應變

目前國內「災害防救法」針對大規模災害境況，未有明確與有效的應變體系，不符合大規模災害之防減災與應變之需求；故基於大規模災害的有效緊急應變與防救災任務之落實，主要修訂目標如下。

貳、概要

一、大規模災害之定位與應變

（一）、明確大規模災害之定位與強化災害防救業務（第2條）

增列「大規模災害」之定義，以因應大規模及複合性災害之災害特性及防救災應變作業。災害定義依國內災害境況及災害防救法目標整體檢視災害類別（包括納入海嘯、坡地災害、潰壩、海洋污染、職業安全與化學災害、輻射災害、生物病原災害及人為事故部分，刪除寒害，因

其屬農損災害，不納入災防體系；修正海難為船難、陸上交通事故依其特性分列為公路交通事故、捷運與鐵路交通事故）。

(二)、災害應變指揮體系與災害防減災專責化（第 2 條、第 3 條）

現行災害防救法第三條，針對各類型災害明訂其中央災害防救業務主管機關，但對大規模災害明顯無足夠之防救災專業能力可有效指揮應變救災。參考日本災害防救之體制並依照災害共通管理架構（All-Hazard）之概念，調整災害防救業務主管機關定義，改依部門別訂定計畫，再由行政院彙整與整合。

二、中央災害防救組織之強化

強化行政院災害防救委員會實質功能與組織編制，擴編為常態性專責行政機關，配置專責人員與編列預算，並特命一位「防災專責政務委員」專職負責，強化中央防災專責機關之功能，以解決既存災害防救組織權責重疊、相互競合及業務主管機關於應變救災統籌、指揮能力不足等問題。

(一)、災害防救法主管機關（第 4 條）

災害防救法現行中央主管機關為行政院災害防救委員會；內政部除擔負災害防救實質業務之執行外，同時兼為災害防救法主管機關，對執行法定職責有權責重疊之虞。故將災害防救法主管機關修訂為行政院災害防救委員會，進一步確立各機關在災害防救業務之權責；另增列直轄市、市所轄之區公所為鄉、鎮、市層級之本法所屬機關。

目前中央政府各行政機關多以行政院為首命名，僅有獨立機關中央銀行，因此中央災防會之命名方式與現實不符，必須調整；因此，將更名為行政院災害防救委員會。（並同步將中央災害防救委員會更名為行政院災害防救委員會於第 7 條、第 13 條、第 13 條之 1、第 15 條、第 17 條、第 18 條、第 19 條、第 19 條之 1、第 20 條、第 21 條、第 34 條、第 35 條中。）

(二)、災害防救組織（第 7 條、第 13 條）

特命一位「防災專責政務委員」專職中央防救災政策與應變措施之推動。擔任中央災害防救會報執行長（增列）及中央（行政院）災害防救委員會副主任委員（增列），以強化中央災害防救專責單位之運作，提昇平時幕僚作業整合效能（第 7 條）。

「防災專責政務委員」除平時督導考核行政院災害防救辦公室、消防署、國家災害防救科技中心及各部會外；並於災時，代表行政院長、副院長執行中央災害應變中心成立前後的準備與指揮之責（第 13 條）。中央災害防救體系組織架構調整規劃如圖 4-4 所示。

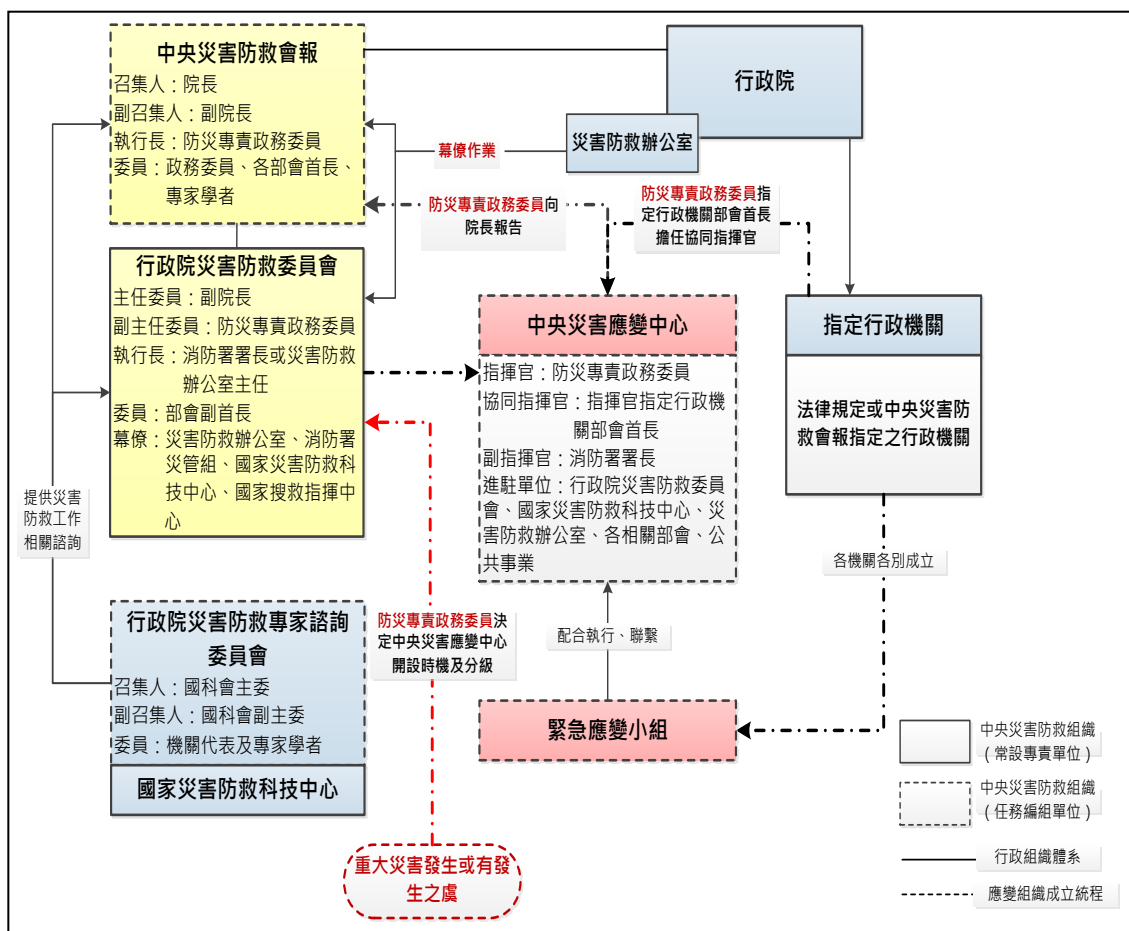


圖 4-4 中央災害防救體系組織架構調整規劃

（資料來源：本研究繪製。）

(三)、重大災區之宣告（第 13 條之 1、第 34 條、第 43 條、第 43 條之 1）

增列重大災區之宣告，檢閱美國、日本皆設有重大災區宣告制度，以避免災害規模未達規定無法啟動災害防救、救助等相關資源與任務。

因此增列重大災區之宣告由行政院災害防救委員會報請行政院院長核定宣告之；並依其重大災區之宣告，明訂規範重大災害下之縣市政府申請協助之流程及重大災害下之經費運用。

三、災害防救業務執行之組織部分：

訂定行政院災害防救委員會增設專職之災害管理處及境內安全處，分別職掌災害防救及風險管理之業務；並設置國家搜救指揮中心、國家災害防救科技中心；另求災防整理架構之完備，亦增列各中央災害防救業務主管機關應設置災害協調組，配合行政院災害防救委員會主管全國災害事故整備及應變業務（第7條、第9條、第10條、第11條）。

四、應變中心開設之規範部分：

明訂各級政府災害應變中心一級及二級開設與卸除任務之分及與程序；並將直轄市、縣市及中央災害應變中心規劃為三級方式開設。且於條文內明確定義區域備援應變中心之任務，以避免因應災害時發生任務推諉不清（第12條、第12條之1、第12條之2、第13條、第13條之1、第28條）。

五、戰時災害防救體系之運作；

考量我國因應戰爭時之災害防救體系運作於現行災害防救法並無規範，增列戰爭時之災害防救體系運作，由國防部主責之，行政院災害防救委員會為輔運作之（第15條）。

六、災害防救計畫調整：

針對整備、應變、演習、基礎設施防護、持續營運、首都圈等整合全國性計畫；並採取共通架構規劃，整合災害防救計畫並增列綜合性國家計畫、特定災害計畫等，建立全國一致之對策（第19條之1）。

七、其他

緊急復原、搶修程序及災害後復原重建之事項，並增列排除地方制度法等；並且增列原住民山地鄉鎮之自救組織之協助。（第 36 條、第 37 條、第 37 條之 1、第 37 條之 2、第 37 條之 3、第 50 條之 1）

參、草案修正宗旨與解說

一、日本災害對策基本法及修訂方向

自 311 東北震災後，日本據其受災之經驗與應災中發現其現有之災害對策基本法仍略嫌缺乏並進而修之；參考其修訂之方向，同步探討我國之災害防救法，針對我國災害防救體系及因應大規模災害應變提出省思與強化。相對於我國災害防救法，日本現行災害對策基本法已依災害規模各自定義為一般災害、非常災害（第 24 條）、緊急災害（第 28 條之 2）及災害緊急事態（第 105 條）。是否對應對如東日本大地震般的「巨大災害」的定位進行檢討。但前提是須先將「巨大災害」概念明確化⁴⁴。

日本在阪神大地震後更是痛定思痛全面檢討全國各級政府防救災體系，特別在 2001 年政府再造時，將原國土廳（現為國土交通省）防災事務局之五十餘名人員，移撥至內閣府之「中央防災會議」，並任命一位防災擔當大臣（相當於我國政務委員）專職負責，以強化中央防災專責機關之功能⁴⁵。

內閣重要政策相關會議的新設與中央防災會議的機能強化，藉由將中央防災會議定位於內閣重要政策相關會議之一來強化其機能。具體而言，賦予防災擔當大臣向中央防災會議的諮詢權的同時，中央防災會議為回應該大臣的諮詢亦新增對於防災相關重要事項進行審議的權利。甚至中央防災會議亦可對內閣總理大臣及防災擔當大臣直接陳述意見。

日本透過中央部會改組，內閣府得以設置特定擔當大臣，因此新設防災擔當大臣。防災擔當大臣除掌管防災相關業務，於大規模災害發生時將擔任非常災害對策本部本部長（重大災害應變中心指揮官）及緊急災害對策

⁴⁴ 災害對策法制のあり方に関する研究会（第 6 回），中間論點整理，平成 23 年 12 月 6 日。（本研究譯整）

⁴⁵ 熊光華、吳秀光、葉俊興，「我國災害防救體系之變革分析」，2010 年兩岸公共治理論壇，2010 年。

本部副本部長（中央災害應變中心副指揮官，指揮官為內閣總理大臣）等，擔任防災行政的核心角色。

並相對於我國依中央災害主管機關分配權責，日本指定行政機關是指平成 21 年 8 月 28 日內閣府告示第 344 号。目前所指定之 24 所機關如下：內閣府、國家公安委員會、警察廳、金融廳、消費者廳、總務省、消防廳、法務省、外務省、財務省、防衛廳、文部科學省、文化廳、厚生勞動省、農林水產省、經濟產業省、資源能源廳、核能安保院、中小企業廳、國土交通省、國土地理院、氣象廳、海上保安廳、環境省。

根據平成 19 年 10 月 1 日內閣府告示第 634 號規定，最新之指定地方行政機關共 23 所（如沖繩綜合事務局、管區警察局、防衛設施局、綜合設施局等）。又根據平成 20 年 6 月 24 日內閣告示第 240 號，目前指定公家機關共 56 所（如獨立行政法人消防研究所、獨立法人防災科學技術研究所、日本紅十字會等）。

二、條文修訂解說

針對本研究建議修正及增訂之條文與說明，如下表（表 4-12、表 4-13）：

表 4-12 災害防救法修正條文

條文	修改宗旨	解說
第二條	<p>一、增列第一款第三目，災害規模跨兩個縣市以上及超過地方政府所能負荷之災害。以因應大規模及複合性災害之特性。</p> <p>二、增訂綜合性國家計畫，整合各種共通工作事項。</p> <p>三、增訂中央災害應變主管機關規定。</p> <p>四、各項災害類型之調整與補充，以完整本法涵蓋之範圍。包括納入海嘯、火山爆發、坡地災害、潰壩</p>	<p>現行災害防救法未明確定義大規模災害，相關災害防救計畫及災害應變未針對大規模災害之相關措施進行檢討與定位，故增列「大規模災害」以強化災害防救之災害情境，各級政府應賦予對應包含「大規模災害」的災害規模之災害應變計畫相關的行動計畫或支援措施之定位的必要。</p> <p>鑑於東日本大地震海嘯災害，我國亦為海嘯災害警戒地區，天然災害增列海嘯災害。又我國目前共有三座核能電廠運轉中，目前使用放</p>

條文	修改宗旨	解說
	<p>(莫拉克風災期間若持續降雨延長，將有釀成潰壩災情之虞)、氣溫異常、海洋污染、職業安全與化學災害、輻射災害、生物病原災害及人為事故部分，及刪除行政院農業委員會主管之寒害、修正交通部主管之海難為船難、陸上交通事故依其特性分列為公路交通事故、軌道交通事故。</p>	<p>射性物質之機關(構)約有九百餘家，應用範圍廣大，包括醫學、農業、工業、研究等，倘發生事故，將造成輻射外洩，嚴重影響國人安全。鑑於一百年三月十一日日本東北地區強震引發海嘯所致之重大傷亡及損失，為健全輻射災害防救體系，強化災害之整備、災害發生時之緊急應變及災後之復原重建等應有作為與措施，有效降低危害及損傷，爰將「輻射災害」列為本法所定之災害範圍。</p> <p>國內寒害以農作物損害為主，可依循農委會現行運作機制，不宜置入災防系統，故刪除寒害災害類別並考量動植物疫災如口蹄疫、禽流感等發生時對國家社會及經濟所造成之重大損失，除須各級政府機動處理更需相關部會協同，爰將其列為本法所定之災害範圍。</p> <p>鄉鎮市公所為縣之下級自治政府，區公所為直轄市及市所轄之機關，於地方自治事務之角色不同，但於災害防救業務之分工應有同等之規劃。且原災害防救法第二十四條已有針對區公所之規定。</p>
第三條	<p>依照災害共通管理架構概念，取消災害別之業務劃分，改依部門別訂定計畫後，再由行政院彙整與整合，以避免事權切割推諉之情形。</p>	<p>原中央災害防救業務主管機關於複合性災害發生時之專責指揮統籌與協調能力有限，災害應變指揮體系有重新檢討必要。平時防減災業務，依法律規定或由中央災害防救會報指定之行政院所屬各部會為主管機關辦理，災時應變由行政院特命具防救災專業能力與經驗的「防災專責政務委員」統籌執行，以強化中央防災專責機關之功能，作為</p>

條文	修改宗旨	解說
		<p>各部會、地方政府及相關組織的配合與溝通協調之平台。</p> <p>行政機關依現行行政院新組織架構：內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟及能源部、交通及建設部、勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、文化部、科技部；未來各部會是否擔任災害防救業務主管機關，由行政院指定。</p>
<p>第四條</p>	<p>一、本法中央主管機關原為內政部，修訂為中央災害防救委員會，以提昇中央災害防救專責單位功能；並更名中央災害防救委員會為行政院災害防救委員會。</p> <p>二、增列市管轄之區公所之災害防救業務事項參照準則。</p>	<p>災害防救法現行中央主管機關為內政部，內政部擔負災害防救實質業務，同時兼災害防救法主管機關，造成對執行法定職責有權責重疊之虞。並考量我國現有之公有機關並無任一單位係以中央為機關名稱又中央災害防救委員會本就屬行政院下之體制，因此更名為行政院災害防救委員會。</p> <p>又鄉鎮市公所為縣之下級自治政府，區公所為直轄市及市所轄之機關，於地方自治事務之角色不同，但於災害防救業務之分工應有同等之規劃。</p>
<p>第七條</p>	<p>一、明訂行政院災害防救委員會設置專職之災害管理處及境內安全處（整合國土安全辦公室），分掌災害防救及安全風險管理業務。設置行政院國家搜救指揮中心、國家災害防救科技中心；並得設區域辦公室。</p> <p>二、各災害防救業務主管部會應設至災害協調組，作為整體政府災害防救體系之</p>	<p>就本修正條文第二條第一款第三目中增列之人為破壞與攻擊所產生之災害，係為國土安全之權責，因此增設境內安全處，掌管國土安全風險之業務；並增設對應之國家搜救中心與災害防救科技中心，以完備災害防救委員會。</p> <p>並依全災害架構之概念，同美國FEMA之架構分設災害防救委員會區域辦公室；並明訂各部會增設災害管理組，以達一體性之災害防救體系。</p>

條文	修改宗旨	解說
	<p>一環。</p> <p>三、內政部消防署建議維持其名稱，而就災害防救之業務予以強化，以持續做為全國消防事務之最高主管機關。</p>	
第九條	明訂地方政府應設置專責之災害管理處。	依全災害架構之概念，明訂增設地方政府包括直轄市、縣（市）政府對應之災害管理處，以達一體性之災害防救體系。
第十條	<p>一、增列區之文字。</p> <p>二、明訂鄉鎮市區因應之災害類型與其任務。</p>	我國之第三層級政府相較於日本來說其災害防救、應變之能量係為薄弱，因此增列區應設置災害防救會報；並因鄉鎮市區層級之能量與資源有限，明列其任務。
第十一條	<p>一、增列區之文字。</p> <p>二、明訂各鄉鎮市區設置防災企劃課。</p>	同第七、九條，為達災害防救體系之一體性，鄉鎮市區公所應增設災害防救企劃課，以達完備。
第十二條	<p>一、明訂鄉鎮市區災害應變中心之開設與解除任務方式。</p> <p>二、採取單級開設方式。</p>	明訂鄉鎮市區之應變中心開設時機與增列其卸除任務之時機係參照國家應變計畫由公所訂之。並以現行制度而言，應變中心係以中央開設為主，因此於本條文說明鄉鎮市區之災害應變中心係採單級開設，即由各級政府單獨訂定其開設時機，以避免不必要之資源浪費。
第十三條	<p>一、中央災害防救業務主管機關首長改由行政院災害防救委員會決定中央災害應變中心開設時機及其分級等相關職責。</p> <p>二、以防災專責政務委員擔任指運官，同時指定行政機關首長擔任協同指揮官。</p> <p>三、明訂中央災害應變中心二級與一級開設方式。</p>	<p>依本法修訂第三條，其中央災害防救業務主管機關改由行政院指定之，本法權責改由行政院災害防救委員會擔任；並由防災專責政委擔任指揮官。</p> <p>且明文訂定一、二級災害應變中心開設與協除任務之時機。</p>
第十四條、	一、增列國家應變計畫之文	依本法新增之十九條之一，增列

條文	修改宗旨	解說
第二十五條、 第二十七條	字。	綜合性國家計畫，依整備、應變、演習、機處設施防護、持續運作及都會圈計畫，整合災害防救業務計畫建立一國家性對策，採共通架構；並依其法條增列或修正於相關條文。
第十五條	一、納入民防法之體系。 二、文字修正。 三、增訂戰時體制之擬定。	參考國外之作法，其民防組織於災害下應變、救援係具備相當之能量，因此增列民防以完備我國之防災體系；並我國若遇戰爭，災害防救體系仍須運作，但考量戰時主要權責單位係以國防部為主，因此增列戰時運作由國防部同行政院災害防救委員會規範之。
第十六條	一、增列內政部消防署應設置區域分署、特種搜救隊及訓練中心。	配合行政院災害防救委員會區域辦公室之平時減災督導業務，及因應區域性救災資源之調度，內政部消防署應設置區域分署、特種搜救分署、訓練中心等組織，以強化災害應變能力。
第十七條、 第十八條、 第十九條、 第二十條、 第二十一條、 第三十五條	一、配合組織調整，文字修正。	配合修正條文第四條將中央災害防救委員會更名為行政院災害防救委員會，同步修正條文文字。
第二十三條	一、增列國家整備計畫文字。	有關行政院災害防救委員會（以下簡稱本會）建置之「防救災微波通訊系統」業於九十五年十二月驗收啟用，支援本島及澎湖地區共計一百二十四個重要據點通訊傳遞，惟我國地區地狹人稠，本案系統啟用至今，業已遭遇民間興建大樓阻礙共計六處，細述如下： 一、水利署第八河川局至水土保持局第五工程所微波通徑，受臺東市區新建廟宇阻礙。

條文	修改宗旨	解說
		<p>二、臺南市警一分局至臺南市衛生局微波通徑，受臺南市區新建大樓阻礙。</p> <p>三、龍潭至新竹市警察局微波通徑，受新竹市區新建大樓阻礙。</p> <p>四、蟾蜍山至水土保持局第一工程所微波通徑，受臺北縣新店市區新建大樓阻礙。</p> <p>五、深澳坑至基隆市警察局微波通徑，受基隆市區新建大樓阻礙。</p> <p>六、臺北市消防局至臺北市政府工務局微波通徑，受臺北市區新建大樓阻礙。</p> <p>為澈底改善新建或增建之建築物阻斷防災微波通訊系統，以避免「防救災微波通訊系統」通徑受阻之窘境，基於災害防救業務之必要，內政部就必要範圍劃定區域並予公告，凡於該區域內有新建、增建行為時，建築物起造人須與內政部達成協商改善方案或同意使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，始發給建築許可，使內政部能事前獲知俾憑辦理協商、或編列預算重新規劃微波通徑等事宜；及當已無合適通徑改配時，使用新建建築物之屋頂層，架設微波電臺或衛星地球電臺，以維持電波暢通。爰增訂第三項、第四項。</p> <p>另對於因協商改善方案或使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，而對相對人所造成之損失，係屬人民之特別犧牲，應給付相當之補償，以符公平原則。爰增訂第五項。</p>

條文	修改宗旨	解說
		<p>政府機關與當事人之補償協議成立時，關係人民之重大權益，應以要式行為為之，作成協議書，並授權訂定相關辦法，爰增訂第六項。</p>
第三十四條	<p>一、增列區之文字。 二、增列行政院對中央派員與地方組成聯合應變中心之法源依據。 三、增列國軍主動支援救災之法源依據。</p>	<p>同第七、九、十一條，為達災害防救體系之一體性，增列區公所之申請上級機關支援之程序。 並考量鄉、鎮、市、區之能量，增列行政院災害防救委員會派員協助；及明訂本法新增之第十三條之一所述重大災區之處理程序。</p>
第三十六條	<p>一、明文規定應結合民間團體及企業協助辦理災後復原重建，並採用獎勵參與（如以稅捐減免之措施作為誘因）。 二、將災後重建計畫明確納入法條。</p>	<p>參考日本「自助、互助、公助」精神，並從災害管理的理念，包括：救援、復原到復興重建，日本的災害防救法令，也都依循此原則，訂定之。九二一地震所頒佈的《九二一震災重建暫行條例》對於災後重建都有明文的規範，包括社區重建規範以及產業重建規範等，都詳加規範，對於災後的重建都有一定的助益。 災後臨時安置、生活重建、住宅重建、產業重建、教育文化重建、社區重建等需求，規劃完善之重建計畫或補助方案。為適應大規模災難發生時，能夠立即採納的政策措施。相關的計畫目的、適用對象、申請單位、補助標準、補助上限、申請條件、重建流程等，中央亟需制定一個通則性法律規範。</p>
第三十七條	<p>明訂應納入民間團體與企業入災防體系中。</p>	<p>參考日本的企業與民眾在「防災主體」方面扮演了極為重要的角色，各級政府得由各機關調派人員並應將民間團體及企業納入任務編組之重建推動委員會…」，落實公私部門在備災與復原重建之責任分擔精神。</p>

條文	修改宗旨	解說
第三十七條之一	一、擴充本條之規定為緊急復原程序。 二、增訂排除地方制度法之規定，以利中央與其他縣市支援救災。	災害發生時，公部門確實較易受限於行政作業上之限制，參閱過去921震災暫行條例及莫拉克風災重建特別條例之程序簡化明訂不受地方制度法之限制，以爭取緊急應變與處理之時效。
第三十七條之二	一、增訂排除地方制度法規 定。 二、相關規範由行政院定之。	
第四十三條	一、中央支援及災害應變基金 機制之設置。	編列災害應變基金，可減輕地方政府負擔，並有利於中央災害應變主管機關執行救災勤務之需，以免排擠正常預算之執行。律定災害應變基金因應重大災害應變，災後復原重建另依第四十三條之一規定，由特別預算編列。
第四十三條之一	一、增訂特別預算之法源依 據。	

(資料來源：本研究繪製。)

表 4-13 災害防救法新增條文

條文	解說
第十二條之一	一、明訂中央與地方災害應變中心採取三級開設。 二、為配合目前預防性撤離之實施，避免各級政府於目前法規中未成立應變中心時缺乏指揮權責，增列三級開設規定。
第十二條之二	一、明訂地方災害應變中心二級與一級開設方式。
第十三條之一	一、明訂行政院宣告重大災區之法源依據。 二、本條規定與災害應變基金之使用結合。
第十九條之一	一、針對整備、應變、演習、基礎設施防護、持續運作、重要都會區等特定事項整合之全國性計畫，整合各災害防救業務計畫之共同辦理事項，並建立全國一致之對策，災害防救計畫增列整合性國家計畫，採取共通架構規劃。 二、國家整備計畫應參考災害潛勢、危險度、境況模擬與風險評估之調查分析
第三十七條之三	一、從東日本大地震後災害對策基本法修法理念與美國的經驗而論，大規模災難造成的破壞，往往造成所居住區域嚴重毀壞，必須重建或遷建。應將來居民的生活方式納入考量，這種重建過程，就以在的鄰里互助或公共團體「社區營造」為主軸，尊重災民主體性為原則，方能振興受災地域。中央提供財源，由地方政府結合地方性組織與社區從事社區重建

條文	解說
	(公共建設、環境重建與住宅重建)，建立民間團體參與和社區重建長期培力機制。
第五十條之一	一、輔導原住民部落與山地鄉鎮建立自主防救災組織，平時可協助減災工作，災時可提昇應變效率。

(資料來源：本研究繪製。)

三、行政院災害防救委員會運作方式

根據本研究針對災害防救體系之修正，其運作如下；行政院災害防救委員會（現中央災害防救委員會）現仍屬任務編組，須強化行政院災害防救委員會實質功能與組織編制，擴編為常態性專責行政機關，配置專責人員與編列預算，並特命一位「防災專責政務委員」專職負責，以強化中央防災專責機關之功能。以解決既存災害防救組織權責重疊、相互競合及業務主管機關應變救災統籌、指揮等能力不足等問題。整合納編行政院災害防救辦公室、消防署災害管理組、國家災害防救科技中心人力與資源，另訂定組織定位、架構、任務職掌與經費編列等，由行政院定之。建議方案如表 4-14：

表 4-14 行政院災害防救委員會人事編組

組織	擔任人員
主任委員	內政部長或防災專責政務委員兼任。
執行祕書	消防署長。
幕僚	行政院災害防救辦公室、消防署災害管理組、 <u>國家災害防救科技中心</u> 。

(資料來源:本研究繪製。)

災防辦已納入行政院正式組織，在當前總員額限制及財政條件下，本研究建議把災防辦納為防災專責政委平時直接管轄之單位，且統合消防署災管組、國家災害科技中心等專業人力，提升平時督導考核規劃整備防災業務的能力，緊急時快速動員指揮調度被指定相關部會的應變救援能量，為目前較合理可行之方案。

中央災害防救體系組織平時之運作規劃如圖 4-5 所示。

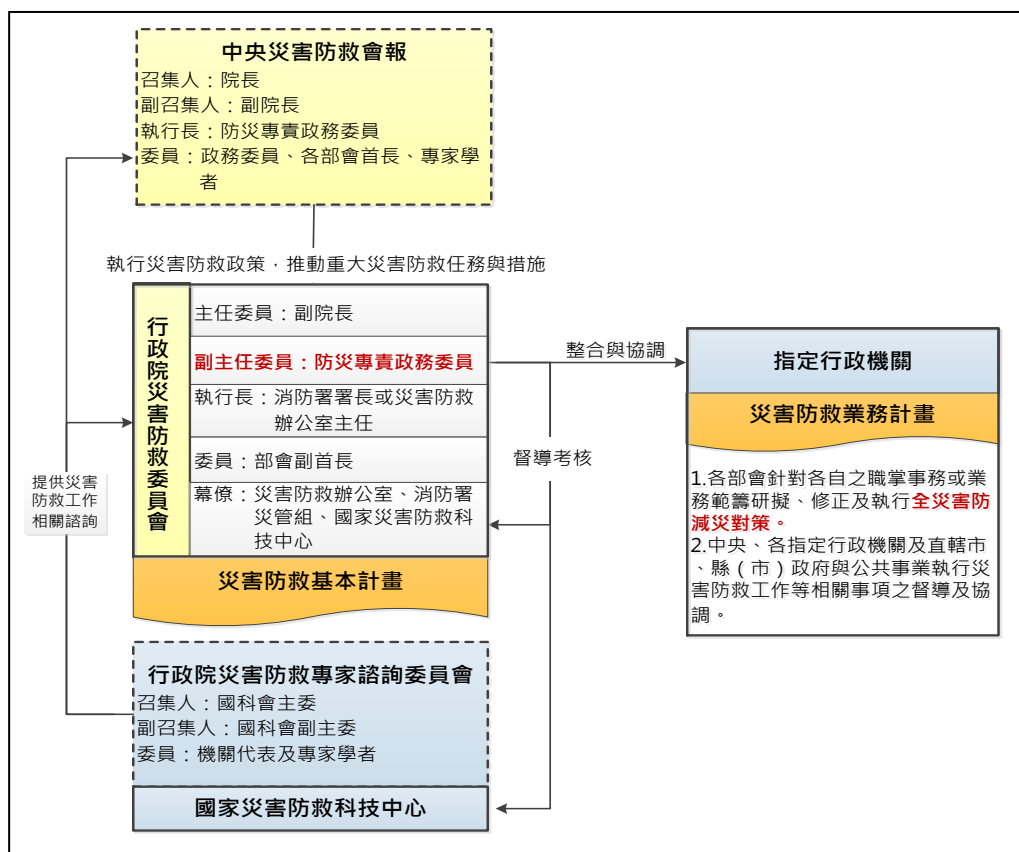


圖 4-5 中央災害防救體系組織平時之運作

(資料來源:本研究繪製。)

災害防救委員會定位，為有效發揮中央各部會及地方災防業務整合與協調能力，人力資源宜同等部會層級，宜於行政院（行政院組織法）下增設「災害防救委員會」。並行政院組織改造中為提升院本部政策規劃能量政務委員由現制 5~7 人修正為 7~9 人，其中一人特命為防災專責政務委員，可專責投入中央防救災政策與應變措施之推動。防災專責政務委員的角色定位說明如下：

- (一)、中央災害防救會報執行長兼行政院災害防救委員會副主任委員，執掌防救災相關業務。
- (二)、防災專責政委需防救災專長背景之專才，防災專責政委下設參議、執行秘書等幕僚官員，執行防災相關事項企劃、立案及綜合調整等。

(三)、平時，督導考核災防辦、消防署、國家災害防救科技中心及各部會。災時，代行政院長、副院長執行中央災害應變中心成立前後的準備與指揮之責。防災專責政務委員組織與運作如圖 4-6 所示。

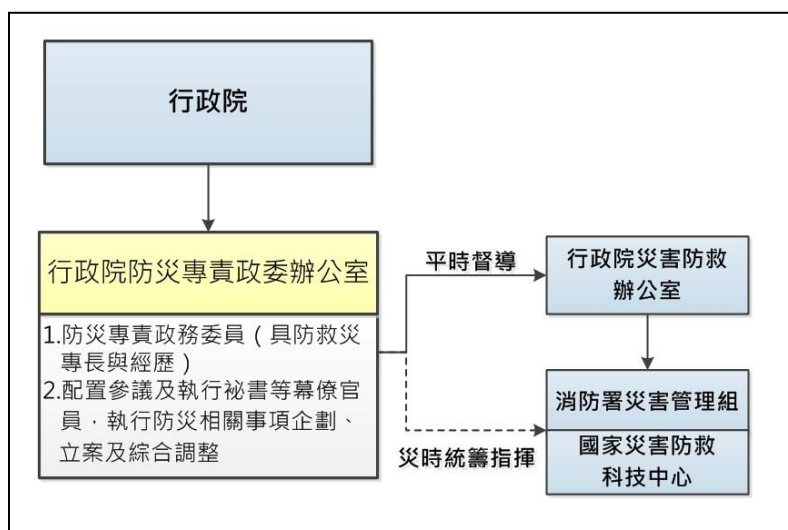


圖 4-6 防災專責政務委員組織與運作

(資料來源:本研究繪製。)

(四)、中央災害防救會報及行政院災害防救委員會設置要點，另修改訂定之。

依本法修訂第三條，合理調整中央災害防救業務主管機關，本法權責改由行政院災害防救委員會擔任，並由防災專責政務委員為指揮官、行政機關首長擔任協同指揮官。中央災害應變中心人員組織建議方案如表 4-15：

表 4-15 中央災害應變中心人事組織

組織	擔任人員
指揮官	防災專責政務委員
協同指揮官	指揮官指定行政機關部會首長
副指揮官	消防署署長
進駐單位	行政院災害防救委員會、國家災害防救科技中心、災害防救辦公室、各相關部會、公共事業

(資料來源:本研究繪製。)

中央災害防救體系組織災時之運作如圖 4-7 所示。

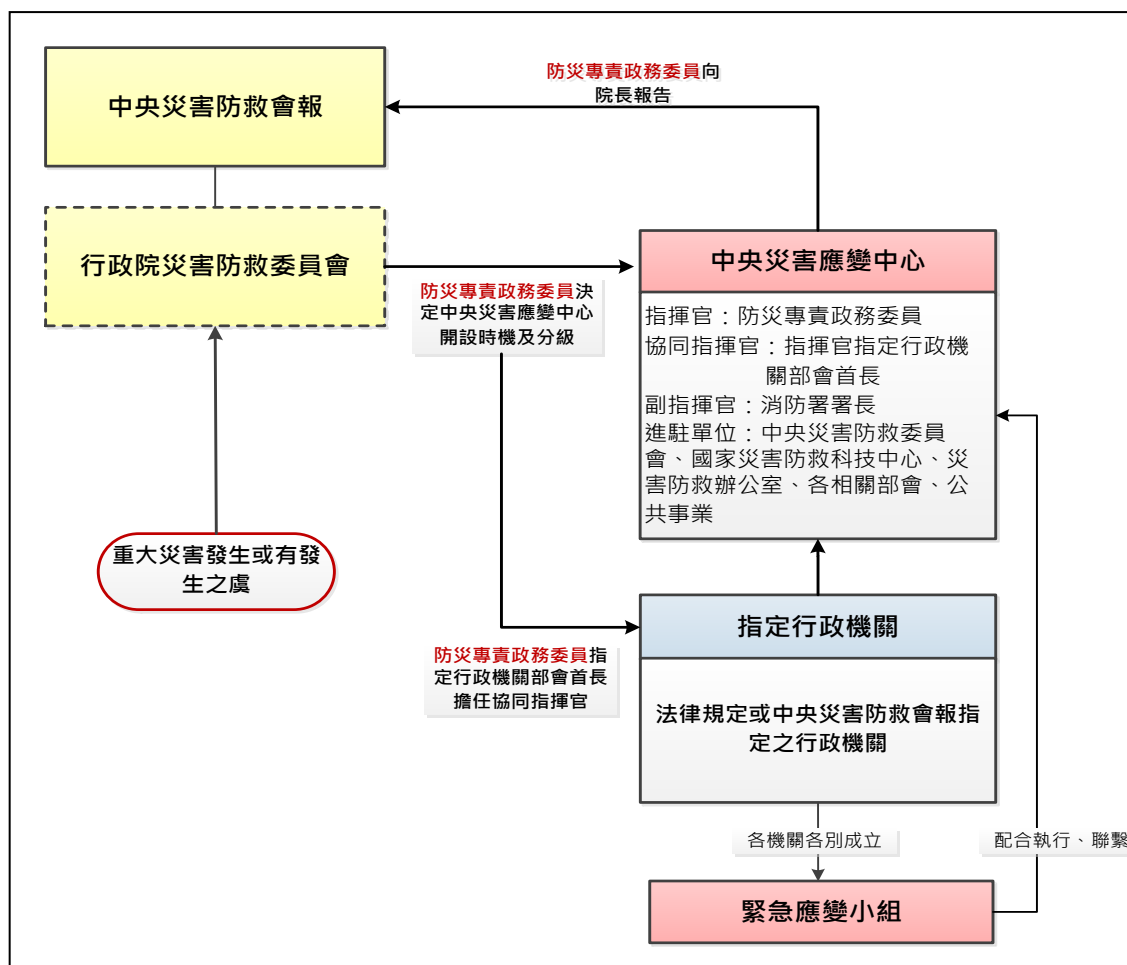


圖 4-7 中央災害防救體系組織災時之運作

（資料來源：本研究繪製。）

第五節 專家意見研析

本研究於研究期間共舉辦 7 次災害防救法研修小組會議及 3 次專家座談，針對中央災害防救體系與組織議題綜整研析如下：

壹、中央災害防救組織體系之調整

一、中央災害業務主管機關之存廢與調整

（一）、複合性災害之應變考量

1. 現行業務主管機關牽涉中央及地方的權責分工及法規主管機關等問題，相當複雜，若遇複合型災害，難以釐清指揮者，應思考主管機關存廢。並明定業務主管機關之權限。

2. 鑒於未來可能發生複合性災害，倘風災、水災同時發生時，由二機關統合處理，為免權責不明。故建議可由中央災害防救會報指定主管機關，以利實務運作。
3. 發生大規模風災震災等災害，單以內政部並無法完全處理大型災害的應變工作。
4. 針對一般天然或人為災害及超越一般等級的嚴重、跨區域、我國未發生過的新興災害或鄰近國家曾發生且對我們影響甚鉅的災害，其負責的層級將有所不同。
5. 機關權責部分，法律上應予以釐清為宜，主要係面對多變且複雜的災害時，以一固定制式的法律加以規範，在運作上較困難。另在應變方面，由單一機關主政，其效能較佳，至於減災部分，係透過計畫形式進行。因此若刪除權責機關，全部的部會都應針對所有災害訂定災害防救業務計畫，並由行政院災害防救辦公室負責督導考核事宜，惟該辦公室在執行督導考核工作時有其困難性，此時即需要 NCDR 或科研單位提供協助，規劃方面亦同，從規劃、計畫乃至執行均需科研單位協助。
6. 從災害的角度出發，整個行政程序中所有災害都要考慮（All Hazards），建立中央與地方之跨部門或跨領之整合機制或平台，以進行 All Hazards 或跨領域的整合與溝通。
7. 若不採災害主管機關的運作模式，則建議以災防課題的方式進行，將整理災防任務細分不同課題，例如疏散避難、收容安置、緊急運輸、物資整備、CEOC 運作、交通等，如此比較能因應複合災害或大規模災害。

(二)、中央災害防救組織之統籌、協調與運作

1. 防災業務各項目均需跨單位執行，按災害防救法機制，各災害之災害防救業務主管機關，需負責指揮、督導、協調等相關工作，並由行政院災害防救辦公室負責整合，惟該辦公室和中央

業務主管機關對於整合的認知有所差距，至不易有效進行整合。故災因導向的中央災害防救業務主管機關有調整之必要性，但必須強化行政院災害防救辦公室的預算、人力，如此配套才得以修法。

2. 不同的災害發生在不同的地區，有時可能只是小災害但卻產生很大的影響，對三級機關（內政部消防署）而言，涉及中央部會彼此橫向聯繫及中央跟地方協調聯繫是相當困難的。
3. 不管哪一種類型的災害，單一部會的能量難以因應，而災害發生後成立中央災害應變中心時，則可能會有時間上的延誤造成後續的災害衝擊及政治紛爭。建議不以現有的災害類型區分召集的主管部會，改由防災政委或被指定的部會首長或正副院長來指揮中央災害應變中心之運作。
4. 依災害規模由各局處以其主管業務功能分工，發揮防救災效能，例如衛生局負責醫療救護、消防局負責搶救、社會局負責救助，則不會有為找對應災害主管機關而傷腦筋，每一災害主管機關須從減災、應變、復原重建各階段重新擬訂相關計畫的問題。
5. 若將業務主管機關刪掉，則該項業務將無人願意接手處理，改為臨時指定時，則其平時即無法常態運作的問題。若故要修改，則須於其他法規中規範相關業務主管機關平時執掌災防業務之範圍以求周全。

二、中央災害防救專責組織之規劃

(一)、中央災害防救法主管機關之調整

1. 災害防救法第 3 條分別不同災害種類規定其中央災害防救業務主管機關。此外災害防救法第 4 條規定，本法之主管機關為內政部。如此，本法主管機關與各該災害防救業務主管機關即可能發生介面銜接的困難。

2. 中央部會之間橫向協調聯繫仍有競合，對三級機關（內政部消防署）來說主管那麼大的災害防救法有很大的問題。

(二)、防災專責政務委員與組織

1. 災害政務委員是可以思考的方向，但終結中央災害業務主管機關恐須考慮政治觀點。提升防災跟救災效能，關鍵在於整合，包括垂直的整合和水平的整合。
2. 我國的問題是人力無法投入，預算也被牽制，法規也是遇到相同的情形。沒有一個 EOC 的負責人長期去執行運作，如果有一群專責人員長期在處理和運作會更有效果。
3. 透過防災職系的建立，讓應變中心有專責人員負責處理，或可讓專責政委或地方的副市長等層級較高者兼任應變中心執行長的腳色，能長期關注，使得應變達到一元化的效果。
4. 專責防災單位很重要，該專責單位或政委需有豁免於法律或政治責任的條件，否則現行體制下恐怕只有副總統適合擔任此職位。而階層較高權則較大之中央災防單位的設置為發揮其災防功能，其具體法制概念在於救災作為的鬆綁和除罪化。
5. 期待專責單位的設立，其經驗的累積和減少政治干預，並應賦予其足夠的權限，以調動現有相關部門的各項人力資源，落實執行災防業務。
6. 若設置專責機構能夠統合各業務主管機關，即能發揮災防功能。
7. 採災因管理，在實務執行上確有其困難。若以全災害的角度切入，則須一龐大的專責機構負責。若該委員會為獨立機關，或可由院長或副院長擔任委員會主席，雖僅部會層級，仍能有橫向溝通協調的能力，並發揮其功能。組織架構上建議由副院長擔任災防委員會的主任委員，走向專責機構，制定計劃及負責督導。

8. 若災防委員會僅等同於部會層級，恐欠缺橫向整合能力，故其層級應低於行政院副院長，略高於一般部會首長。
9. 贊同將消防署災管組移撥至行政院災防辦的提議。目前台南市指定一「參議」處理災防相關事宜，類似研究團隊所提專責災防政務委員的概念，運作一年多來相較以往由消防局負責成效好很多，消防局責任減輕許多，但負責的參議及其相關人員壓力越來越大，建議轄下應有簡任官的參議（執行秘書）協助、負責不同組的業務。
10. 建議中央與地方設立災害防救指揮官，不讓總統、行政院長、縣市長站在第一線。並賦予指揮官專權專責的指揮權。解除行政長官穿背心、困守指揮中心的呆版形象工程。

貳、中央、各部會及直轄市、縣（市）政府災害防救組織體系

一、中央與地方政府災害防救權責

(一)、中央與地方政府災害防救權責定位

1. 我國係以中央為主，惟中央卻又經常要求地方就其權責執行防救災工作，茲因災害防救體系涉及中央與地方災害防救之主輔定位，倘能先予以釐清確認，似較易進行後續檢討事宜。
2. 日本於災後市町村功能喪失，反觀我國鄉鎮層級功能更加薄弱。我國災害防救分為減災、整備、應變、復原重建等四階段，組織亦分成中央、縣市、鄉鎮市等三層級，惟災害防救法中皆以「各級政府」稱之，如此便分不清那些業務是屬於那個層級應做的。
3. 地方政府曾反映有些工作若不列入縣市層級將無法爭取預算，但列入卻又無法執行。是以，中央和地方應依能力不同來切割不同的工作事項，然若要劃分亦須面對經費配置與地方能量的兩難困境，建請研究團隊研究能否依各層級的能量研議災害防救四階段的權責分割。

4. 不同的業務單位層級和不同的減災應變等工作事項，應對應各級政府不同單位為宜。
5. 中央或地方主導，涉及未來災害防救強調主軸來決定修法方向，若採中央主導，則須規範其主導範圍，若中央支援，則地方在減災、整備、應變、復原重建各階段應做好哪些基礎工作，均須於災害防救法中作綱要性的規範。
6. 中央與地方間權責劃分清楚，法律明定中央及地方權責範圍。否則實務運作上，有些局本部的科室將所有業務下放到大隊、大隊下放到中隊、中隊又給分隊，使得最後全部由分隊在做。既然災害防救法以防、救為主，建議由中央負責（災）防的部分，平時依災害類別、因地制宜多作災防研究、推演，甚至製作災防腳本，讓地方負責執行；災時由地方主要負責（災害）救助部分，於超出地方負荷能力時，再由中央介入、協助救災。
7. 依災害防救法第 3 條規定：風災、震災、火災、爆炸災害係內政部主管，以地方層級而言，係由直轄市、縣（市）政府設局（處）機關辦理，但局（處）機關辦理的單位，地方政府有所不同，以高雄縣、高雄市合併前、後對震災而言，合併前震災屬消防局主管，合併後屬工務局主管，由何單位辦理，係由縣（市）長決定而不同，但救災人力投入大部分皆以消防人力為主。其他類似情形如土石流、海難、海嘯合併前、後縱使辦理機關不同，但基層消防人員無法推卸其投入救災之責任。災方法修正時，希望減輕地方負擔而以規畫（各類型災害）減災為主（要規範重點）。
8. 依災害防救法第 12 條規定災害應變架構係採三級制，（縣市合併後）五都中區公所是否屬於災害防救法所提及之鄉鎮市層級？鄉鎮市級制中，鄉鎮市長是民選的而有民意基礎，但五都中的區長並非民選而採官派，是否屬於災害防救法中所謂的

「指揮官」。希望修法時，明確定位、規定官派區長是否可擔任指揮官。

(二)、地方政府防災專責單位

1. 目前僅新北市設有防災企劃課，按地方行政機關組織準則規定，若要成立防災企劃課，必須排擠原本架構中的單位；若無法突破，則應使鄉鎮市層級達到人員專責化。
2. 目前不論縣市或鄉鎮市（區）層級，均面臨承辦災防業務相關人員異動頻繁的問題。若無專責單位、僅任務編組，實務運作上，自各局處調來處理災防業務的人員，除業務繁重外，在其原單位的考績竟多為乙等而影響其升遷。
3. 有無可能將災防辦納入正式的地方單位，以強調災防的重要性。若僅為任務編組，則自各局處調派來認真處理相關業務的人員，其努力不一定為其長官所看見，進而影響其升遷。

第六節 小結

壹、我國與各國防救災體制比較

檢視我國與各國防救災之體系、機制，其比較如下表 4-16:

表 4-16 我國與各國防救災之體系、機制比較表

與日本相比		
項次	議 題	內 容
1	體系架構	體系架構皆較為相似，地理位置與受災經驗亦較為相同。
2	防災專責人員	缺乏常任專責人員主責災害應變等四階段。
3	應變中心	缺乏大型災害應變中心之建置。
4	防災計畫	缺乏完整之地區防災計畫加以配合。
5	地方政府防救災能力	第三級機關（鄉、鎮、市、區）之功能薄弱。

與美國相比		
1	體系架構	體系架構相異，佔地亦不同，進而影響災害管理模式。
2	防災專責人員	缺少全災害管理之專責單位及人員。
3	防災計畫與應變管理	缺少國家緊急應變計畫或架構。 缺少國家緊急事件管理系統。
4	各級政府組織協調	缺少如 FEMA 之分區辦公室協助地方政府運作。
與澳洲、紐西蘭相比		
1	體系架構	防救災體制概念不同。
2	地方團體	民防組織之力量較少介入。
3	保險制度	紐、澳災害保險系統完善，我國則較為缺乏。

(資料來源:本研究繪製。)

貳、我國中央災害防救組織與運作問題

自我國防救災體系與各國相比來看，再綜合專家學者之經驗建議中，可發現我國體系機制問題如下：

一、中央、各部會及地方政府大規模災害應變能力

(一)、各級政府缺乏整合性

1. 我國防救災機制以日本體系為架構分為三部分，然而卻缺乏統整三部分之整合性，包括並無設立常任專職人員負責中央、縣市、鄉鎮之橫、縱向溝通；因此，應變及運作缺乏有效性。

2. 中央災害防救業務主管機關未具備專業救災應變能力

現行各類災害業務主管單位於複合性災害發生時之專責指揮統籌與協調能力有限，災害應變指揮體系有重新檢討必要。

二、防災計畫

缺乏區域型防災計畫，中央、各部會與各級政府之間防救災因應計畫亦未協定規劃。因應大規模複合性災害，應建置中央、各部會、直轄市、縣(市)政府之間防災協議機制並應增列檢討區域型防災計畫之必要性，包括減災、應變及避難收容等。

三、各級政府防救災專責單位

中央及地方政府設置防救災專責單位（災害防災辦公室），然而中央與地方現況執行仍有限制之處（人力資源、專業能力、統籌指揮執行權責等），有重新檢討之必要。

四、中央政府防救災運作能力

（一）、缺乏大規模災害應變能力，如跨部會與跨縣市之資源調度等大規模動員人力物力之處理機制與程序。

（二）、現行中央災害應變中心運作模式未符合大規模災害實際應變需求。如地方政府指揮能力癱瘓時之緊急支援（接管）機制，複合性災害之統籌應變與指揮。

參、我國中央災害防救組織與運作調整規劃

一、大規模災害之定位與應變

（一）、明確大規模災害之定位與強化災害防救業務（災害防救法第 2 條）

增列「大規模災害」之定義，以因應大規模及複合性災害之災害特性及防救災應變作業。災害定義依國內災害境況及災害防救法目標整體檢視災害類別（增列海嘯災害；刪除寒害，因其屬農損災害，不納入災防體系）。

（二）、災害應變指揮體系與災害防減災專責化（災害防救法第 2 條、第 3 條）

現行災害防救法第三條，針對各類型災害明訂其中央災害防救業務主管機關，但對大規模災害明顯無足夠之防救災專業能力可有效指揮應變救災。故調整「中央災害業務主管機關」，改由指定行政機關長期推動執行「災害預防與減災」；而「災時應變救災」則由中央專責機關統籌指揮，確立災害應變指揮體系與災害防減災工作之專責化。

二、中央災害防救組織之強化

強化行政院災害防救委員會實質功能與組織編制，擴編為常態性專責行政機關，配置專責人員與編列預算，並特命一位「防災專責政務委員」

專職負責，強化中央防災專責機關之功能，以解決既存災害防救組織權責重疊、相互競合及業務主管機關於應變救災統籌、指揮能力不足等問題。

(一)、 災害防救法主管機關（災害防救法第 4 條）

災害防救法現行中央主管機關為內政部；內政部除擔負災害防救實質業務之執行外，同時兼為災害防救法主管機關，對執行法定職責有權責重疊之虞。故將災害防救法主管機關修訂為中央災害防救委員會（行政院災害防救委員會），進一步確立各機關在災害防救業務之權責。

(二)、 災害防救組織（災害防救法第 7 條、第 13 條）

特命一位「防災專責政務委員」專職中央防救災政策與應變措施之推動。擔任中央災害防救會報執行長（增列）及中央災害防救委員會（行政院災害防救委員會）副主任委員（增列），以強化中央災害防救專責單位之運作，提昇平時幕僚作業整合效能（第 7 條）。

「防災專責政務委員」除平時督導考核行政院災害防救辦公室、消防署、國家災害防救科技中心及各部會外；並於災時，代表行政院長、副院長執行中央災害應變中心成立前後的準備與指揮之責（第 13 條）。

第五章 社會救助與災害救助

第一節 我國社會救助體系與關鍵議題

壹、災害救助相關法規命令

目前我國對於「災害救助」之一般通案性之主要法制有「社會救助法」與「災害防救法」，其主要內涵分述如下：

- 一、社會救助法於 1980 年制定時，由社會救助法第 1 條「為照顧低收入戶、中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。」，第 2 條「本法所稱社會救助，分生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助。」之規定內容可知，立法者即將災害救助納入社會救助的範圍，作為扶助生活困難之遭受（緊急患難或）非常災受害者的依據⁴⁶。並於該法第 5 章為有關災害救助的規定，第 17 條規範災害救助的種類、第 18 條規範災害救助的方式、第 19 條規範得洽請民間團體或機構協助辦理災害救助。該部分條文於 1997 年及 2000 年有所修正，除了條號更動成第 25 至 27 條、於第 26 條救助方式增列第 5 款「設立臨時災害收容所」及因應我國省政府功能業務與組織調整、地方制度法之規定作文字上刪改⁴⁷外，其基本內容未變。現行社會救助法第 5 章第 25 至 27 條條文內容如下：社會救助法第 25 條「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 26 條「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

⁴⁶ 立法院公報第 69 卷第 42 期院會紀錄，頁 42（社會救助法，二讀（廣泛討論））。

⁴⁷ 社會救助法第 26 條於 2000 年 5 月 26 日之修正理由：「一、配合我國省政府功能業務與組織調整，將第一項及第二項由省政府辦理災害救助方式及訂定災害救助標準刪除。另配合第三條之修正將「政府」修正為「主管機關」。二、為配合地方制度法有關地方法規之名稱及訂定程序，將第二項「標準」修正為「規定」。

之。」，第 27 條「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。」。

二、災害防救法（以下簡稱災害防救法）制定於 2000 年 7 月 19 日公布、施行，由第 1 條規定可知，其目的在健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全。而其立法理由即開宗明義的提出說明，「本法就中央至地方防災體制及各機關於災害發生前之預防、災害發生時之應變措施及災後之復原重建應實施之事項，作通盤性之規定，為針對各種災害應適用之特別法」。

三、其中，災害防救法第 48 條規定「災害救助種類及標準，由各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定之。」乃明文提及「災害救助種類及標準」之用語，而實務主管機關並據以制定相關標準、進行災害救助金之核發；惟同法第 22 條第 1 項「為減少災害發生或防止災害擴大，各級政府平時應依權責實施下列減災事項：...十一、有關弱勢族群災害防救援助必要事項。...」、第 23 條第 1 項「為有效執行緊急應變措施，各級政府應依權責實施下列整備事項：...五、災害防救物資、器材之儲備及檢查。...」、第 27 條第 1 項「為實施災害應變措施，各級政府應依權責實施下列事項：...四、受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施。五、受災兒童及少年、學生之應急照顧。...十、民生物資與飲用水之供應及分配。...」、第 36 條第 1 項「為實施災後復原重建，各級政府應依權責實施下列事項，並鼓勵民間團體及企業協助辦理：...三、志工之登記及分配。四、捐贈物資、款項之分配與管理及救助金之發放。五、傷亡者之善後照料、災區民眾之安置及災區秩序之維持。...」、第 43 條「實施本法災害防救之經費，由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算。各級政府編列之災害防救經費，如有不敷支應災害發生時之應變措施及災後之復原重建所需，應視需要情形調整當年度收支移緩濟急支應，不受預算法第 62 條及第 63 條規定之限制。」、第 45 條「民間捐助救災之款項，由政府統籌處理救災事宜者，政府應尊重

捐助者之意見，專款專用，提供與災民救助直接有關之事項，不得挪為替代行政事務或業務之費用，並應公布支用細目。」等部分條文內容，實則包括救助金核發以外的其他災害救助方式及其經費來源。

- 四、為方便災害救助相關業務之執行，而訂定相關行政命令、行政規則：
- (一)、社會救助法體系下有：強化對災民災害救助工作處理原則、直轄市、縣（市）災害救助金發放流程範例、直轄市、縣（市）主管機關訂定災害救助金核發規定範例。
 - (二)、依據災害防救法第 48 條，由各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定各種災害救助及標準，整理如下：水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準、土石流災害救助種類及標準、風災震災火災爆炸災害救助種類及標準、毒性化學物質災害救助種類及標準、旱災害救助種類及標準、森林火災救助種類及標準、礦災害救助種類及標準。

貳、災害（難）救助的立法上基本邏輯

一、未以專法規範災害救助事項：

關於災害救助事項，我國於社會救助法及災害防救法為一般通案性之規範體例。由於直接明文規範災害救助的條文，僅社會救助法第 5 章第 25 至 27 條以及災害防救法第 48 條，就災害救助之執行，在實務運作上即產生社會救助與災後救助如何接軌與如何分工的問題。換言之，當發生重大災害，政府進行各種災後補助措施後，社會福利所代表的社會救助機制何時應該接軌？何時應該啟動？目前的相關法制幾乎無法看出。事實上，社會救助法中的災害救助與災害防救法中的「災害救助」顯有重疊之處，必須予以整併。

二、將災害救助視為中央政府的職權：

雖然依據地方制度法的精神，災害救助應屬於自治事項，且預算法中預備金的設置，亦有授權地方政府處理災害救助事宜的意義，然而，從過

往對於幾項重大天然災害的救助結果來看，中央政府擔任災害救助的角色甚為明顯。

三、 災害救助的範圍不以天然災害為限，尚包括人為災害：

根據災害防救法第 2 條第 1 款規定，所謂災害，係包括風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害，以及火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害等災害。另外，根據社會救助法第 25 條規定，則似乎僅以水、火、風、雹、旱、地震及其他災害等天然災害為主。

四、 災害救助的種類是以現金救助為主：

我國係以災害救助金之核發為主要救助項目，而根據災害防救法第 48 條制定各種災害救助「標準」；惟災害防救法第 22、23、27、36、43、45 條部分條文內容，實則包括救助金核發以外的其他災害救助方式，例如第 27 條第 4 款「受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施」、第 5 款「受災兒童及少年、學生之應急照顧」、第 10 款「民生物資與飲用水之供應及分配」等等。又，社會救助法第 26 條所規範的救助種類多元，不以金錢給付為限，除了給與傷、亡或失蹤濟助，尚包括協助搶救及善後處理、提供受災戶膳食口糧、輔導修建房舍、設立臨時災害收容場所及其他必要之救助。

五、 未有明確規定災害救助之適用標準：

現行中央災害業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定各種災害救助「標準」，對於災害救助之適用範圍都太過含混，對於風災、震災、火災、旱災等各類災害，未規範其範疇或規模、程度，致使一旦發生災害，無論規模大小，各地方政府就一律要求中央伸出援手加以救助。

六、 未明定中央及地方之預算負擔比例：

雖然中央災害業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定災害救助種類及標準中，多明定由地方政府編列救助金預算，惟實際上災害救助方式並不以現金救助為限，尚有糧食飲水之提供、臨時住所之設置、協

助搶救及善後處理等非現金救助項目的提供，其所生相關費用由中央與地方協商經費支出比例負擔之。

七、未將 NGO 或其它民間團體納入規範：

國內如紅十字會、慈濟、基督教會等民間公益單位，許多民間力量不論是否被授權或是具有公權力，基於社會責任及人本的關懷，也都主動介入提供服務，針對不同需求的災民提供協助，而在國內重大災害中皆發揮莫大的救助功能。政府與這些民間公益單位或民間團體在有過許多防救災合作經驗後，已建立一套連結方式且於平時即互相聯繫。惟在災害救助法制上，並未將在救助上扮演重要角色的 NGO 或其它民間團體納入規範。

參、災害救助實際執行的程序

- 一、關於災害防救法第 48 條各種災害救助金的發放，地方社政單位主要辦理有關死亡、失蹤、重傷及安遷部分救助金之核發，其他如農田、魚塢、漁船、舢舨之救助金，則是由農政或建設單位辦理。
- 二、社會救助法第 26 條所列災害救助的方式：關於協助、搶救部分目前由消防單位執行，善後處理部分目前係由各部會負責；社政單位主要負責提供受災戶的膳食口糧、傷亡、失蹤者濟助、設立臨時災害收容處所；輔導、修建房屋則是由營建署結合民間團體為之。
- 三、內政部社會司於災害救助中主要負責行政院院長慰問金發放部份，其對象包括因天然災害導致的死亡、失蹤、安遷等補助，而經費籌措部份除災害防救法第 48 條規定標準外，係各依法規由各部會負責處理之，實際發放及分配則以地方首長統籌分配。
- 四、2001 年，我國受桃芝颱風重創，因此內政部於該年（2001 年）8 月 1 日開立「內政部賑災專戶」受理各界賑災捐款以發揮最大作用；若遇有重建計畫或首長發放慰問金超額情形，內政部社會司可以專案提出賑災計畫向賑災基金會提出，由該會董監事會核准同意後加以支應。
- 五、災害救助金的核發程序，參照「直轄市、縣（市）主管機關訂定災害救助金核發規定範例」及「直轄市、縣（市）災害救助金發放流程範

例」，是以村（里）為單位，於災害發生時，由村（里）長、村（里）幹事，全面調查其轄區受災情形，必要時得請管區警員及直轄市、縣（市）政府工務部門指派工程人員協助，並於災後 5 日內填繕災害勘查報表，由鄉（鎮、市、區）公所，報請直轄市、縣（市）政府派員前往督勘及撥款辦理救助，直轄市、縣（市）政府應於認定後 5 日內將災害救助金直接或轉發給受災者、家屬或受災戶。

肆、以莫拉克風災之災害救助為例

莫拉克颱風於 2009 年 8 月 7 日至 10 日夾帶強降雨登入我國，造成中南部、東部嚴重水災，接連引發土石流、坡地坍塌、橋梁斷裂、潰堤等造成交通中斷及經濟活動重大損失；更為近 50 年來最嚴重之颱風。根據莫拉克重建委員會（2011）之統計，此災害造成 681 人死亡、18 人失蹤、4 人重傷，合計 726 人（件），並經直轄市、縣（市）政府勘定住屋毀損達不堪居住程度者計 1,767 戶。受災範圍包括臺中縣 6 個鄉鎮市區、南投縣 12 個鄉鎮市區、彰化縣 11 個鄉鎮市區、雲林縣 15 個鄉鎮市區、嘉義市 2 個鄉鎮市區、嘉義縣 18 個鄉鎮市區、臺南市 6 個鄉鎮市區、臺南縣 31 個鄉鎮市區、高雄縣 27 個鄉鎮市區、屏東縣 33 個鄉鎮市區及臺東縣 14 個鄉鎮縣區，合計共 175 個鄉鎮縣區。在經濟上的損失更高達約 904.7 億元。

為有效執行莫拉克災害之重建工作，於 8 月 15 日行政院依據災害防救法立即成立「行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會」，主要負責事項之協調、決策、監督審核等，以院長做為主任委員，除相關機關、災區首長外，亦有專家學者、民間代表、災民及原住民代表加入其中，其組織如圖 5-1。

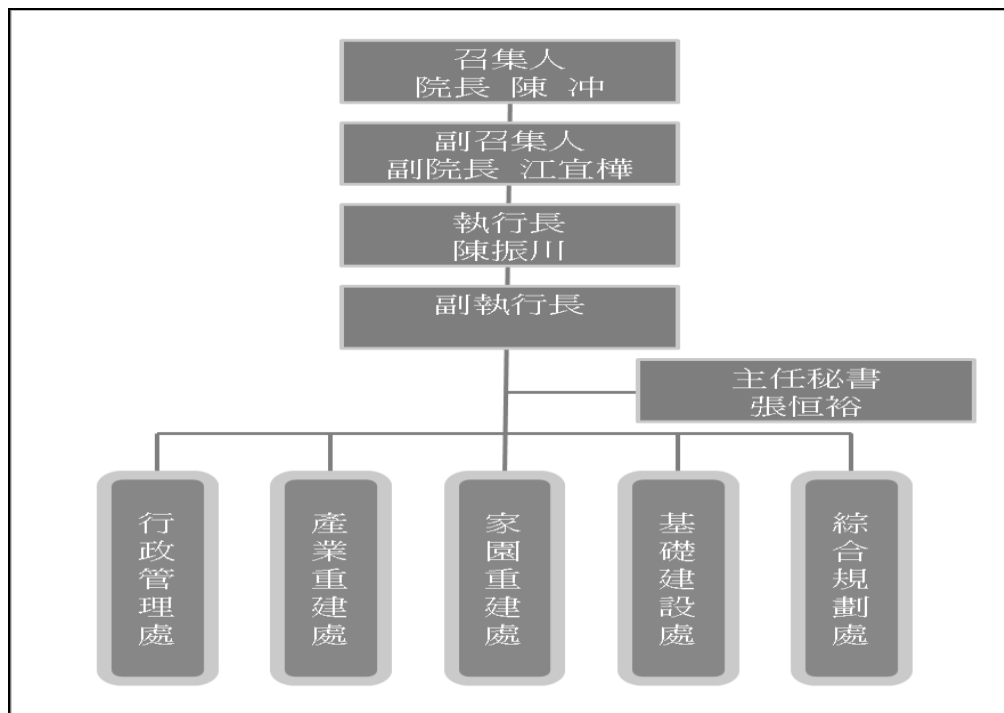


圖 5-1 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會組織架構圖。

(資料來源: http://88flood.www.gov.tw/committee_content.php。)

並頒訂莫拉克颱風災後重建特別條例，以行政命令之位階明定重建工作之條例及災害救助相關條文，避免災中應變、重建相關工作於法上之限制。而獨以災害救助來看，第 5 條明定中央各事業主管機關應針對家園、設施、產業、生活、文化進行重建計畫。第 6 至 20 條說明災民於生活、經濟、醫療上之協助、撫卹金之補給、安置及就業就學輔導等；又以便民條例說明各項金援方面補助之原則及對應部門(表 5-1)，於公布災區內之民眾須針對各項目與各對應單位提出申請，並經由相關單位審核後核發。其中，社政單位於本次災害中執行項目包括:慰助金發放、災民收容設置與訪視、救災物資調度、管理民間發起之勸募、賑災專戶之專款收支運用、1957 救助安置專線服務、整合直轄市、縣(市)政府及民間社工志工人力、結合民間力量支援災區、生活重建服務實施、災區農民健康保險及國民年金保險相關事項。(內政部社會司，2010)

表 5-1 莫拉克風災災後救助賑助項目及對應窗口表

賑助項目		內 容	對應窗口
人身救助	死亡	因災致死或因災致重傷，於災害發生之日起三十日內死亡者。每人 100 萬元。	內政部社會司，各地方政府社會局、處，財團法人震災基金會。
	失蹤	因災致行蹤不明者。每人 100 萬元。	
	重傷	因災致重傷，或未致重傷必須緊急救護住院治療者，自住院之日起 15 日內（住院期間）所發生醫療費用總額達 10 萬元者。每人 25 萬元。	
屋損淹水救助	安遷	因災致住屋毀損達不堪居住程度者。戶內實際居住人口以 5 口為限，每人 2 萬元。	內政部社會司，各地方政府社會局、處。
	淹水	住屋因水災淹水達 50 公分以上且有居住事實者。每戶最高 2 萬元。	經濟部水利署，各鄉鎮市公所。
屋損租屋賑助	安遷	因災致住屋毀損達不堪居住程度者。戶內實際居住人口以 5 口為限，每人 1 萬元。	財團法人賑災基金會。
	租屋	因災致住屋毀損達不堪居住程度而租屋者。戶內實際居住人口以 3 口為限，每人每月 3 千元。期間為 6 個月。	
	淹水	住屋因水災淹水達 50 公分以上且有居住事實者。以一門牌為一戶計算。但建物分別獨立，或非屬獨立而為不同獨立生活戶者，應依其事實認定之。每戶最高 2 萬元。	
生活賑助	失依兒童、青少年、老人、身心障礙者	兒童、青少年、老人、身心障礙者，因災致失去依靠，生活陷入困境，急需撫育或安養、養護者。每人 2 萬元。	財團法人賑災基金會。
	緊急物資	災區縣（市）政府、鄉鎮公所或就近社會福利機構，因災緊急所需民生物資短缺者。同一災區最高 10 萬元。	
	助學金	受災家庭有就讀大專院校、高中職（五專前三年）國中小在學子女，前一學期學業成績及格，未享有公費及未領軍公教子女教育補助費，確有就學困難者。大專校院：15,000 元。高中、高職及五專（前三年）：10,000 元。國中（小學）：5,000 元。	財團法人賑災基金會、受災家庭就讀學校。
重宅重建重購賑	第一類：40 萬元（每戶 2 人以下）～50 萬元（	財團法人賑災	

賑助項目	內容	對應窗口
助	每戶 3 人以上)。 第二類：20 萬元 (每戶 2 人以下) ~25 萬元 (每戶 3 人以上)。	基金會。
重建、購屋與修繕貸款	一、重建與購屋貸款 1.優惠利率：按郵儲 2 年期定儲利率減 0.533%計息 (現為 0.592%)。 2.貸款條件：最高 350 萬元，償還年限最長 20 年，寬限期 (繳息不還本) 最長 5 年。 二、修繕貸款 1.優惠利率：按郵儲 2 年期定儲利率減 0.533%計息 (現為 0.592%)。 2.貸款條件：最高 150 萬元，償還年限 15 年，寬限期 (繳息不還本) 最長 3 年。	內政部營建署國宅組。
農林漁牧救助	農田	行政院農業委員會，各地鄉鎮市公所。
	魚塭	
	漁船	
	舢舨漁筏	
	農田遭受颱風、豪雨致流失及沖積砂土埋沒而無法耕種者，或因颱風、豪雨之海水倒灌而致地上農作物枯死者。每戶農田受災面積應達 0.05 公頃以上；其流失每公頃 10 萬元，埋沒每公頃 5 萬元，海水倒灌每公頃 2 萬 5 千元。	
	魚塭遭受颱風、豪雨致魚塭流失、埋沒或塭堤崩塌，無法養殖者。每戶魚塭流失、埋沒面積應達 0.05 公頃以上，塭堤崩塌應達 6 立方公尺以上；其流失每公頃 10 萬元，埋沒每公頃救助 5 萬元，塭堤崩塌每立方公尺 300 元。但塭堤崩塌者每戶最高 2 萬 5 千元。	
	漁船受災致無法作業。未滿 5 噸者每艘 1 萬元；5 噸以上未滿 10 噸者每艘 2 萬元；10 噸以上未滿 20 噸者每艘 5 萬元；20 噸以上未滿 50 噸者每艘 10 萬元；50 噸以上者每艘 15 萬元。	
	漁筏、舢舨受災致無法作業。每艘 1 萬元。	

(資料來源:本研究整理自

http://88flood.www.gov.tw/rebuild_law.php?sc_id=2。)

截至 2010 年，莫拉克相關救助金發放款項之發放率已達 100%，其中死亡、失蹤救助金共發放 655 人，每人 100 萬元；安遷救助金發放 1,757 戶，共 9,980 萬元，並針對低收入戶增額補助每戶 5 萬元，共增加 8,640 萬元；淹水救助共約 28 億元；生活賑助金發放 1 萬 6,394 人，共 1 億 5,672 萬元。又於各收

容所發放緊急慰助金共 3,852 萬元。綜觀我國災害救助項目及執行方式，主要係以現金為大宗，其他非現金之支援與協助則較為缺乏。如同柯三吉等人（2002）提到，我國對於救助一直抱持著「補償」的心態，因此，對於災民人身財產上之損害，以採取金援為主。如此反而造成下列問題：

一、政治立場之介入

雖檢視我國災害救助相關救助金之規定，可發現其標準大致相同，訂定金額亦無太大差異，然而我國面臨一大問題即為政治立場之介入。即當災害發生後，政府官員親至災區訪視，同時發放政府規範外之「救助金」；又因政治立場，各部會比較後各自加碼，導致救助金之中央市場失衡，更進一步的養成災民習慣認為「發錢才是有做事」的想法，使我國更離不開現金救助。

二、救助金之分配不均

根據專家及檢討報告，於災後許多民怨來自於對於救濟金分配不均之現象。其又可分為兩個面項進一步討論，一為我國災害救助金之發放並非由單一單位執行，各主管業務機關皆有各自補助金之設置，且發放標準不一，導致某些災民領取之金額不均，有些甚至高於百萬元。舉例來說，針對房屋重建，財團法人賑災基金會提供 20 至 50 萬不等（依受災民眾之條件判定）之補助金額，提供受災民眾房屋之重建、重購，然原住民委員會又以文化考量增撥每戶 10 萬元，供給原住民受災戶做房屋藝術重建使用。另一則為審核資格問題，同謝志誠教授所述，如安遷救助及淹水救助來看，其判定「不堪居住」、「居住事實」及「淹水達 50 公分」之標準多有爭議，導致有些於災區內受災之民眾，因資格不符而無法得到相關之補助，又可見戶籍於災區內之民眾從各方返回領取救助金，反而也造成許多實際受災民眾之不平。

三、救助金撥款速度緩慢

在 921 及莫拉克災後，許多民眾抱怨救助金發放之速度緩慢。因中央單位執行之災害救助須經過相關人員檢核其資格，並且又須經過行政手續之

運作，由業務主管機關審核核發至地方社會局、處或鄉、鎮、市公所，再另撥款至受災民眾。如此繁複之程序，相對需要較長之作業時間。

四、非營利組織救助金發放之影響

檢視受災民眾對於中央政府救助金發放之不滿，與國內非營利組織救助金之發放有相當大之關係。由於非營利組織強調「助人」，其救助金之發放條件門檻與中央政府相比實有落差，加上金額方面也沒有一定之標準；又組織架構、行政程序較有彈性，因此，災民可於災後立即拿到救助金，又可達到立即安撫災民受災心情之效用。造成災民比較之心情，進而對政府之作為不滿。

第二節 我國與外國現況之比較

本節僅就我國與美日之救助相關法規，逐項比較如下。然檢視澳洲與紐西蘭之救助相關法令並無統一法令；且又以法規來說，紐、澳法屬海洋法，與我國大陸法略有差異，因此於部分特定項目討論中不納入比較範圍。

壹、日本災害救助體系之介紹

一、災害救助相關法規命令

日本災害救助的法律依據，主要是災害對策基本法及災害救助法；與其相關的施行細則、行政命令、行政規則則有災害救助法施行令、制定於災害救助法施行令第1條第1項第3號・厚生勞働省令中之特殊事項及以同項第四號・厚生勞働省令為基準所制定之省令、災害救助法施行規則。至於日本的社會救助是以〈生活保護法〉作為規範基礎，乃日本以社會保險、家庭津貼與公共救濟為主要社會安全制度⁴⁸中，補充社會保險與家庭津貼制度的不足，用以解決貧窮問題的最後一道防線⁴⁹。

⁴⁸ 為解決貧窮問題，所採取的措施為所得保障，日本社會安全制度之主要項目為社會保險、家庭津貼以及公共救濟。參閱江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧珠編著，社會福利與行政，五南出版，2000年7月初版一刷，頁503。

⁴⁹ 社會保險與家庭津貼為防貧措施，其主旨在貧窮的事先預防，是所得保障制度的基礎；公共救濟為貧窮的救助，即救貧制度，補充社會保險與家庭津貼制度的不足。參閱江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧珠編著，同註1，頁510。

二、災害（難）救助的立法上基本邏輯

（一）、以專法規範災害救助事項：

不同於我國將災害救助事項，在社會救助法及災害防救法中均有規範，日本的社會救助主要是以〈生活保護法〉作為規範基礎；至於災害救助事項，則是在〈災害對策基本法〉的基礎之上，另外制定〈災害救助法〉，修正、調整〈災害對策基本法〉的相關規定，以利達成保護受災者及維護社會秩序之目的。日本災害救助機制之立法較為完備，除災害防救對策基本法外，並有災害救助法及災害弔慰金支給有關法律規範，對於災害救助之實施，所應包括之項目、金額及費用負擔等，均有明確之法律依據及全國一致之相關基準，可供遵循。

（二）、災害救助基本上視為中央政府的職權：

雖然地方政府亦可於中央政府的給付之外，另行適當之災害救助；但其經費來源與相關法制幾乎都來自中央政府。日本災害救助體制，係由中央及地方分設災害防救中心辦理相關事宜，中央由專責防災大臣指揮，地方由都道府縣知事指揮，對各機關間事權具有統籌協調，統一事權之效能。

（三）、災害救助的範圍基本上限於天然災害：

災害對策基本法第 2 條第 1 款明定「災害」的範圍，係指風災、豪雨、寒害、洪水、高潮、地震、海嘯、火山爆發及其他異常之自然現象，重大火災、爆炸或發生原因與被害程度相仿，依政令得以被承認因禍所造成之災害。

（四）、災害救助的種類是以非現金救助為主，現金救助為輔：

根據日本災害救助法第 23 條及災害救助法施行令第 8 條規定內容可知，非現金的災害救助有：收容設施（包含臨時住宅）之供給、膳食等食物及飲水之供給、衣服、寢具等生活必須品之供給或出借、醫療服務助產、受困者之搶救、受災住宅之緊急搶修、就業工具或資料之供給或出借、學用品之供給、埋葬、遺體之搜索與後續處理、住家周邊區域

之土石、竹木等嚴重影響日常生活之堆積物的移除；現金的災害救助項目，明文提及者僅就業資金之供給或出借。日本政府對於「現金災害救助」採取非常謹慎保守態度，且其規定甚為嚴格，目前僅包括：災害撫慰金與生活重建救助金，基本上仍以低利貸款、租稅減免及非現金補助為主。

(五)、明定災害救助之啟動機制：

日本啟動災害救助的規定相當明確，於市町村一定以上之人數人口，住家一定數量以上之滅失情形（例如未滿 5 千人者，其住家全毀者達 30 戶以上）方得適用；惟經日本厚生勞動省令釋，在有特別情形下，亦得適用災害救助法予以救助，所謂特別情形，包括災害發生地救護困難，或有多數住家滅失，或須特殊救護技術等均屬之。從而在日本發生災害鮮有不援引災害救助法辦理救助之案例。

(六)、法律中明定中央及地方之預算負擔比例：

日本各項災害救助費用之負擔，中央及地方之分擔比例，法律均設有明文規定（參看日本災害救助法第 3 章相關規定），地方並須設置基金，逐年提撥一定金額，以備災害救助需用，對於中央及地方預算之審議執行等，有明確之法源可資遵循。

(七)、明定日本紅十字會為法定協助機關，且強調地方公共團體、日本紅十字會等團體及國民間協力合作：

日本災害救助法第 1 條有關災害救助目的之規定「災害發生之際國家得以在地方公共團體、日本紅十字會等團體、以及國民的協力下採取緊急且必要的救助，以保障受災者之安全、維護社會秩序。」，即強調地方公共團體、日本紅十字會等團體及國民間協力救災之必要性，以發揮救災效率、效能。同法第 32 條之 2 則明定日本紅十字會為法定協助機關及其依職權協助救災事項。

(八)、〈災害救助法〉的主要內容⁵⁰：

1. 災害救助：係指災害發生後，緊急且必要的救助（§1）；
2. 以保護受災者及維護社會秩序為目的（§1）；
3. 災害救助由國家、地方自治團體（都道府縣、市町村）、日本紅十字會、其他各種團體及國民的協力實施（§1）；
4. 災害救助適用的基準，及由都道府縣知事進行救助（§2）；
5. 都道府縣知事災前的救災計畫、組織及物資整備等義務（§22）；
6. 災害救助種類（§23）；
7. 救災作業之程度、方法及期間等相關必要事項，以政令為準（§23）；
8. 災害救助的實施（§23之2-§28）；
9. 都道府縣職權委任事項（§30）；
10. 其他都道府縣依厚生勞動大臣指示予以必要協助（§31）；
11. 救助所需費用及災害救助基金的相關規定（§33-§44）；
12. 罰則規定（§45-§48）。

三、災害救助實際執行的程序

(一)、實施災害救助的中央行政機關主要為厚生勞動省的「社會援護局」（社会・援護局）中總務課災害救助與救援對策室（社会・援護局總務課災害救助・救援對策室），負責除了由醫藥局及醫藥食品局負責業務以外一切與受災者緊急救助和住民避難相關事務之辦理。

(二)、災害救助係由都道府縣知事執行：

⁵⁰ 參閱柯三吉教授主持，建立災後救助機制之研究，消防署委託之研究，2002年，頁72-74；黃啟禎教授主持，天然災害救助措施之研究，行政院研考會委託之研究，2000年，頁105-107。

1. 災前須制定必要的計畫、編制陣容堅強的救災組織，並備妥充裕的勞力、施設、設備、物資與資金；
2. 災害發生時，有強制醫師、土木技師等從事救援任務，強制使用醫院、旅館等設施、土地、一般住家及救助必要物資，及優先使用通訊設備的權限；
3. 必要時，並得將部分權限委由市町村長實施救助，以迅速進行救助；厚生勞働大臣也可指示其他都道府縣知事予以必要之支援。

(三)、日本紅十字會應全力協助救災事務：

1. 受都道府縣知事之委託，處理救災上之必要事項（災害防救法§32）；
2. 受都道府縣知事之委託，派遣醫師、護理人員、代管或收用救災所需物資等等（災害防救法§32-1）；
3. 居中聯絡協調地方公共團體以外之團體與個人間的救災事務（災害防救法§31-1）。

四、311 東日本大地震災害救助案例

2011 年 3 月 11 日，日本東北發生近規模 9 強震，連鎖引發海嘯侵襲內陸，造成房舍倒塌及核能外洩、煉油廠起火等災害；造成上萬人死亡、失蹤，東北全線海、陸、空交通大範圍癱瘓，電力供應中斷及通訊失常；其中災情以靠近震央之宮城縣、青森縣、岩手縣及遭受核能污染之福島縣最為慘重。此複合型災害首以強震為開端，震央區長達 500 公里，寬度 200 公里，造成本州島東移 2.4 公尺，併發 30 公尺以上之海嘯，捲走沿岸房舍、汽車，並侵襲內陸範圍相近於 1.5 個臺北市，摧毀儲油槽引發大火及核能發電廠產生外洩之危機，福島核一廠二號機燃料棒外露，冷卻功能失效造成一號、三號機氣爆，形成 5 級核災，影響人口及生物資源甚廣。根據內閣府厚生勞働省之公布，本次災害之災區包括岩手縣全市町村、宮城縣全市町村、福島縣全市町村、青森縣 1 市 1 町、茨城縣 18 市 7 町 2 村、櫛木縣 15 市町、千葉

縣 6 市 1 區 1 町、東京都 47 區市町、新瀉縣 2 市 1 町及長野縣 1 村；並造成超過 25 兆日圓之損失。

以日本來說，主要負責災害救助、復原工作單位有二：內閣府政策統括官（防災擔當）及厚生勞働省。以法律之層面來看，內閣府防災擔當主要負責各類災害對策、災害對策基本法等，但於救助來說，其又負責被災者生活再建支援法、住宅被害認定調查、特定非常災害被害者權益保全之特別措施、地方公共團體復興（重建）對策及本次東日本大地震彙編被災者支援相關制度概要。而以厚生勞働省來說，除平時主責社會福利相關工作外，於災害救助部份主責災害救助法及其施行細則與災害弔慰金之給付與評估。於本次 311 地震後 6 天，設置受災者生活支援特別對策本部，處理災害救助、復原相關事務之執行；計算至 2012 年 3 月，經過 3 次增補分別於第一次補助災害救助部份 4,829 億元（日元）、第二次補助災害救助部份 941 億元（日元）以及被災者支援相關費用 3,774 億元（日元）。根據被災者支援各項目來看，其現金餉補助部份僅以弔慰金及見舞金為主，其他災害救助則包括經濟及生活層面（表 5-2）；以弔慰金來說，其標準以不超過 5 百萬日元為主，根據罹難者於家庭之生計責任程度作為分別，而見舞金又可稱為慰問金，則是以受災者之受害程度做適當之補償，其最高額為 250 萬日元，災區民眾只要符合資格即可向各單位提出申請，並由厚生勞働省認證局認證，方可取得相關救助資源。

表 5-2 災害救助非現金救助之相關項目

支援項目	支援細項
經濟生活面之支援	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 生活再建必要資金之援助（以低利貸款為主）。 ▪ 子女養育、就學之支援。 ▪ 稅金、保險等減輕或豁免。 ▪ 維生生活之支援。 ▪ 失業後生活之支援。 ▪ 就業協助。 ▪ 法律相關援助。 ▪ 人權相關問題援助。

支援項目	支援細項
住宅部份重建再建之支援	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 住宅損害程度認證。 ▪ 住宅修復、再建支援。 ▪ 住宅修補相關資金援助（低利貸款）。 ▪ 住宅緊急修復。 ▪ 公共住宅（如組合屋）之入住、轉移等。 ▪ 其他住宅相關事項。
中小企業、自營業之支援	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 農林漁業重建資金支援（低利貸款）。 ▪ 中小事業重建資金支援。 ▪ 事業重建所需之相關整備。 ▪ 再就職支援。 ▪ 人員雇用支援。 ▪ 受災者雇用支援。

（資料來源：被災者支援相關各種制度之概要，2011。）

相較於我國以現金為主要救助方式，日本係以非現金為主要救助方式，並且透過低利貸款、保險等協助受災民眾災後重建及復原之工作執行；相形之下，便較不易發生如同我國救助金之相關議題。

貳、美國災害救助體系之介紹

一、災害救助相關法規命令

美國災害救助的主要法源依據，是羅伯史塔福災害救濟與緊急援助法案（Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Act，簡稱 Stafford Act）。根據該法案，聯邦政府提供的救助項目可分成兩大類：個人協助及公共協助；個人與公共協助的資格仍限定於總統宣布為災區的地方政府或居民；個人協助經費的多寡須視災民個人的財務狀況或是否有參加保險而定，但公共協助經費則只要宣布為災區範圍內的社區都可以申請補助，並不考慮其社區的財務狀況。

相關施行細則、行政命令則有美國國家應變架構（National Response Framework，簡稱 NRF），為美國全國統一因應各種緊急事件提供了政策架構和作業協調架構。其內容可以部分或整體用於威脅範圍分析、重大事件的預測或緊急應變。為美國處理所有災害應變—從單純的地方災害到大規模的恐怖事件或天然災害的詳細準則，這項文件建構了對美國國內災害全面性、

國家性及所有危害的應變措施。這個應變架構明確的訂定主要的應變原則同時也規範了國家各層級應變擔任的角色及架構。NRF 詳細規範聯邦政府、州政府、社區、私人企業 (private sectors) 及非政府組織 (NGO) 等如何在 NRF 架構下運作這些應變準則，以達到具協調性及有效性的國家應變。

二、災害(難)救助的立法上基本邏輯

(一)、以專法形式規範災害救助事項

災害救助體制是依據史塔福法案部分條文(以 Subchapter IV 為主)及美國國家應變架構(NRF)建構而成。美國的災害救助機制以「保險」為核心，由於民眾投保的比例甚高，故所有災害所造成的各項損失，幾乎都由保險公司來理賠，從而減輕政府負擔。且因美國完善的社會安全制度，內容涵括廣泛，包括死亡、受傷、醫療等各種補助，為災害救助機制提供良好的運作基礎，在以「保險」為核心的災害救助機制中，政府僅對無法獲得保險公司理賠、且非社會安全制度下所能提供補助部分提供救助。

(二)、災害救助以聯邦政府為主軸

1979 年美國總統發佈行政命令，將各救災相關權責單位合併，成立「聯邦緊急事故管理署」(Federal Emergency Management Agency, FEMA)。於 2003 年後，併入「國土安全部」，其任務為統籌支援全美國的災害事宜，透過減災、備災、應變及復原等工作，減少災害所帶來的損失。該署統合了國防部、商業部、住宅及都市發展部與其他相關部門，進行全面性防、減、救災等工作，根據史塔福法案之授權，FEMA 為災變管理體系中最主要執法機關。州政府為聯邦緊急災變管理署的政策執行機關，並協調聯邦政府與地方政府之間的行動。地方政府為聯邦緊急災變管理體系中最基本的單位，主要在於從事災變預防、準備、應變及復建的工作。

(三)、災害救助的範圍基本上以天然災害為主

根據史塔福法案，若災區範圍太大，已經超過地方與州政府機關的救援能力以外，則州長可向總統申請要求發佈重大災害或緊急狀態，但申請條件須符合下述條件：

所謂「重大災害」，係以「重大天然災害為原則，人為災害為例外」而言，天然災害如颶風、龍捲風、暴風、潮汐、地震、火山爆發、山坡地土石流、暴風雪、乾旱等；人為災害，勿論其原因為何，如火災、水災或爆炸；總統自行判斷認為該等災害的嚴重性與規模足以引起民眾生命與財產的損失，必須採取災害協助措施，以補足州、地方政府與災害救助組織之資源與救災能力之不足。緊急災害係指任何偶發性或突發性的事件，總統依其意志判斷必須為州與地方政府提供聯邦協助，以拯救生命與保障財產與公共健康與安全，或解除美國境內任何災害威脅⁵¹。

(四)、災害救助的種類是以非現金救助為主，現金救助為輔

根據 Stafford 法案，聯邦政府針對個人所提供的災害救助種類包括：低利貸款、免稅與失業救助、住宅協助服務、個人現金補助、諮商輔導、免費法律諮詢等；針對州政府、部落的公共協助包括：基於公共利益，清除公共或私人土地或水源上的廢墟垃圾；基於生命與財產所採取的緊急保護措施；修復或尋找替代性的道路、街道或橋樑、水源控制設施、公共建築物與相關設備等等。

美國災害救助機制中對於死亡與重傷給付，是採取「不給付」的立場（退伍軍人例外），充其量僅在沒有保險或沒有能力貸款的前提下，給予住屋財產的損失補貼或慰問性質的補助金，而金額最高也不超過 2 萬 5 千美元；

美國災害救助機制中非常重視「貸款」服務，無論對於災區房屋所有人、農牧場所有人、鄉村房屋所有人、大型或小型企業、非營利組織都提供不同項目的低利貸款，希望能夠以貸款方式解決問題；

⁵¹ 參閱 Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities (FEMA 592) Sec. 102. Definitions (42 U.S.C. 5122)。

美國災害救助機制中提供非常多的「非金錢性」的福利服務，包括：法律諮詢、心理復健、保險服務、建築執照申請服務、再就業服務等，且不僅由政府部門提供，民間團體亦扮演重要角色。

(五)、法律明定災害救助之啟動機制

於「災害的嚴重程度與影響範圍，受災害影響的州與地方政府已無能力因應災害，必須聯邦政府的投入時」，由州長向聯邦緊急災害管理署的區域辦公室提出正式的申請，該署進行評估其適當性，最後再由總統決定是否要發佈災區緊急命令。若總統宣布為重大災害或緊急狀態時，此時聯邦政府需要向州與地方政府提供補充性的協助，以挽救生命、保護財產與公共健康，減少各地受到災害的威脅。

(六)、法律中明定聯邦政府與州政府之財政負擔比例

美國政府對於個人與家庭補助計畫有明確規定聯邦與州政府之負擔比例為 75% 比 25%；對州與地方政府機關、符合資格的非營利組織所提供各種公共協助，一旦聯邦撥款補助後，州政府的配合款隨即撥出，聯邦撥款比例應不少於總補助額度的 75%。

(七)、紅十字會等 NGO 團體、私人企業或其他民間團體均納入災害救助體系的一環

根據美國國家應變架構（National Response Framework）災害救助的實施，強調係由聯邦政府、州政府與部落、私人企業與 NGO 團體協力合作完成。政府相關部門（包括聯邦政府全國氣象服務處與環保署、地方州議會）、軍事單位（國民兵、正規軍隊等）、非營利組織（美國紅十字會、民用航空巡邏隊等）與私人與準私人部門（公共設施），例如電力、水力、瓦斯公司、大眾傳播媒體、醫院等，其實美國有 97% 左右之關鍵基礎公共設施皆為私人所有（營運、維護），災變管理體系中必需加以整合，使災害救助運作能發揮最大效能。

三、災害救助實際執行的程序

- (一)、個人透過網路、電話等方式提供社會安全號碼、財物損失的資訊以及被災害破壞的不動產之地點、目前可聯繫管道等資訊提出申請，自聯邦政府獲得以下之各種災害協助：住宅協助服務、對於醫療、喪葬、衣物、能源供給、清理等費用支出給予金錢補助。其中立即緊急協助（Immediate Need）包括：撤退或至安全處所、協尋家人、提供水、食物、緊急避難所和醫療服務。
- (二)、FEMA 救災害救助的執行，原則是透過 15 個緊急支援功能（ESFs），由指定之相關聯邦政府單位主導、負責，其他單位協助執行。例如以立即緊急協助（Immediate Need）為例，大部分均由美國紅十字會配合 FEMA 協助提供服務，醫療部分則由疾病管制及預防中心（Center of Disease Control and Prevention）等單位負責。

四、Katrina 颶風災害救助案例

於 2005 年 8 月發生於美國東南部之 Katrina 颶風，其於 26 日登陸，造成佛州 7 人死亡，140 萬戶停電。是有史以來破壞力最強的颶風，其威力強大的風速橫掃墨西哥灣各州造成巨大損失外，高達 25 呎之暴潮（Storm Surge）導致紐奧良市堤防潰堤，在數小時內使 80% 的市區形同水鄉澤國，同時也成為美國有史以來損失最慘重之天然災害（呂大慶，2008）。其肆虐美國東南 5 州，包括路易絲安那州（Louisiana）、州密西西比州（Mississippi）、阿拉巴馬州（Alabama）、肯他基州（Kentucky）、喬治亞州（Georgia）；每小時超過 120 公里的風速並挾帶豪雨，造成民宅倒塌、百萬戶停電、施工中高架陸橋倒塌、路樹吹倒，及部份地區積水及膝，許多停靠在碼頭的船隻也被狂風吹翻，並造成 11 人喪生，整體受災面積達 233,000 平方公里，其中以紐奧良市為受災最嚴重地區，估計八成市區被水淹沒。截至 2005 年 9 月 13 日，整體證實死亡統計人數為 656 人，其中在路州計有 423 人，密州計有 218 人。估計整體損失將達 3,000 億美元，單以紐奧良市損失可能達 1,000 億美元，美國聯邦政府災難救濟總支出估計將達 1500 億美元。

依照美國災害救助之體制來看，其主要負責單位為 FEMA，主要救助對象為總統宣佈之災區內民眾，並不受種族、膚色、宗教、國籍、性別、年齡或經濟地位基礎不同而受到歧視或不同對待（Staford Act，2008）。但有相關限制：1.已申請保險福利而受損壞之財產不在承保範圍內者；2.個人或某個同住之人為美國公民、非公民之國民或符合資格之外國僑民；3.位於總統宣布為災區的地區，且為一年中大多數時間通常居住的的地方；4.由於災害導致無法回家或住屋損壞需要修理及 5.因為災害而需要大量開支或需求者，而受災民眾需於受災後 18 個月內提出申請，並經由認證後進行補助核發。

以參考 Katrina 災後由 FEMA 所提供給受災民眾參考之災後住屋及個人援助指南，其整理如下：

(一)、目的：當災害發生時實，此計畫將協助提供資金與服務，協助災區民眾非保險範圍內之受損或財產之毀損。

(二)、限制：此計畫並不涵蓋所有因災害破壞而損失的財產；且其目的並非將所有受損財產回復至災害發生前之情形，亦不包括相關企業損失。

(三)、援助類型：臨時性住所、修復、更換、永久/半永久性住房建設及其他。

(四)、適用類型：

1. 住屋部份：主體結構，門窗、地板、牆壁、天花板等，化糞池及污水系統，水井及供水系統，暖氣、通風等空調系統，公用事業系統，房屋進出道路，整治固定房屋拖車、重新連結維生管線。

2. 其他：災害相關醫療及牙科費用，災害相關喪葬費用，衣物、家庭用品（包括電器）、工作用品及必要教育材料，取熱用燃料，災害清理用品，災害受損車輛，災害相關遷移與儲存費用，其餘 FEMA 認定之需求費用。

(五)、重要資訊：

1. 自總統宣佈災害最多 18 個月為期。
2. 不須償還。
3. 免稅。
4. 不做為收入或資源。
5. 不受扣押、查封、抵押、徵收、執行、抵扣或放棄限制。
6. 不得轉讓。

(六)、補助範圍：牙科、喪葬、住屋修補、住屋補助、醫療、遷移與儲存、其他、永久/半永久性房屋、個人財產、租金補助、更換住屋、短期住宿、交通運輸。

(七)、其餘相關災害援助

針對其他相關災害援助，以下表（表 5-3）呈現說明：

表 5-3 美國災害相關援助列表

服務	服務內容
老年服務	直接受到災害影響之老年人，滿足其需求。
農業援助	農村發展署（Rural Development）可提供緊急貸款給農民與牧場主人，以彌補其災害受到之損失。
金融協助	如為特定機構之成員，可容許解除定期存款並不受罰。
商業貸款	可取得災害貸款，進而修理或更換損壞之商業設備、庫存等，最高貸款金額為 1,500,000 美元。
消費者服務	消費者諮詢服務，如重建所需但無法取得之產品、服務等。
危機諮詢	心理健康相關協助。
失業援助	協助因災害失去工作之人民。
緊急援助	協助因災害造成的個人或家庭所需，包括食物、衣物及醫療協助。
財物諮詢	提供財物與經濟之指導與協助給受災害影響之個人與小型企業。

（資料來源：本研究整理自 IHP，2008。）

相較於我國，美國之災害救助部分係以非現金補助為主（如表 5-6 所示），並且因美國平時之社會安全制度即提供相當完備之救助基礎，因此也

吸收了相當程度之災害救助部分，使災害救助可較聚焦在非現金之援助上；又納入災害保險及提供低利貸款，同時減輕了政府及受災民眾之負擔（柯三吉等人，2002）。

參、台、日、美災害救助體系之比較分析

2002 年消防署委託柯三吉教授所作「建立災後救助機制之研究」期末報告中，即對台、日、美三國災害救助機制比較異同點，時至今日，該比較內容對我國災害救助機制之運作檢討，仍具相當實益。茲分列如下：

一、相同點

(一)、我國與日本、美國都相當重視災害救助工作，災害救助的項目與種類雖未必相同，但基本內涵卻相當類似：我國、日本與美國都非常重視災害救助機制的設計，但基本內涵卻相當類似，均著重在災害發生後，政府機關對於受災居民的生命、財產或生活上的傷害，以財務手段支付其傷害或損失，以填補其利益受損狀態，協助其回復日常生活；且同時包含兩種救助類型，亦即「現金災害救助」與「服務與實物的非現金救助」，可見縱使我國的法制落後美日兩國甚多，但就救助種類與項目的多元化而論，卻不遑多讓。

(二)、我國與日本、美國均以中央政府為災害救助的主要機構，地方政府僅扮演配合協助角色：我國與日本、美國基本上均認災害救助是屬於中央政府的職權，故中央政府訂定統一的規定實為該制度運作成功的關鍵要素。日本為中央集權的國家，基本上將災害救助視為中央政府的職權，其經費來源與相關法制幾乎都來自中央政府；實施聯邦主義的美國，在災害救助的運作上，幾乎以聯邦政府為主軸，州政府幾乎只是作為利益互補的角色；我國雖然依據地方制度法的精神，災害救助應屬於自治事項，且預算法中預備金的設置，亦有授權地方政府處理災害救助事宜，然而，從過往實務重大天然災害的救助結果來看，中央政府擔任災害救助的

角色甚為明顯，有必要將中央與地方的救助範圍與事項予以規範。

二、相異點

- (一)、日本與美國的法制較我國先進、完備：日本法制基礎為「災害救助法」、「災害救助弔慰金支給等有關法律」，對於適用範圍、救助項目、財政分攤都有明確的標準值得參考；。美國聯邦法制的基礎為羅伯史坦福災害疏解與緊急協助法（Robert T. Stafford disaster Relief and Emergency Assistance Act）由此顯示：美日兩國的災害救助法制皆屬於法律位階，都有以專法規範，至於我國的規定則由中央各災害業務主管機關分別訂定相關規定，且以行政命令的位階執行，並無專法，是否需要訂定專法，值得考量。
- (二)、就災害救助中政府的財務責任負擔比例、低利貸款之重視應用與否而言，美國災害救助中政府的財務責任負擔較輕，主因在於「保險」與「社會安全制度」的健全，以低利貸款為主；日本災害救助中政府的財務責任次之，但僅限於生命傷亡與生活重建的救助，貸款亦扮演重要角色；我國政府的財政責任則幾乎是擔負完全責任：美國災害救助機制中由於保險與社會安全制度扮演關鍵的作用，且此兩種制度的涵蓋面甚廣，故災民大都可以經由此兩種管道取得其應獲得之救助，無形中政府的財政負擔責任較輕。基本上，美國對於災民給予現金的金額甚少，主要係以低利貸款為主。日本政府的財政負擔次之，其現金救助項目僅限於生命撫慰金與生活重建救助金兩項，但金額都很大，此外，低利貸款措施亦扮演相當重要角色。我國民眾的保險率偏低、社會安全制度尚未建立，且災害救助機制係以「發錢」為主，在「選票至上」的考量下，許多首長大都以現金為主要的救助方式，故政府的財政負擔愈趨嚴重，難以負擔。
- (三)、「現金災害救助」部分，以我國之種類最多、項目最雜，日本次之，美國最少：現金救助而言，日本的現金救助有四大類：災害

撫慰金、生活重建救助金、金融低利貸款與租稅減免的優惠措施。美國對於生命與傷亡基本上不予以救助，僅對災害所造成的個人與家庭生活上與精神上的損失給與道德性的緊急救助，以儘速協助其回歸平時生活狀態，低利貸款成為主要的救助方式。我國除了中央災害業務主管機關有其既定的災害救助標準外，非中央災害業務主管機關（例如教育部、勞委會）、地方政府在災害發生時亦會提供類似的現金救助，形成一國多制的現象。

(四)、「非現金救助」之項目與種類，以美國實施範圍為最廣，我國與日本政府不相上下；若以非現金的協助項目與種類而言，美國災害救助機制中提供非常多的「非金錢性」的福利服務，包括：法律諮詢、心理復健、保險服務、建築執照申請服務、再就業服務等，且不僅由政府部門提供，民間團體亦扮演重要角色。我國與日本則次之，亦提供相當多的服務，若干項目如「危機諮商」則是美國的特色，但我國目前亦有不少民間團體或學術團體投入該項服務工作。

(五)、有無法律明定災害救助的啟動機制而言，日本災害救助的啟動機制在於法律所訂定的明確之適用範圍，美國則以總統所宣告的重大災害或緊急狀態為適用原則，相當彈性；至我國則並未有明確的適用標準：災害救助機制在何種情況下才能啟動？日本的規定相當明確，適用於市町村一定以上之人數人口，住家一定數量以上之滅失情形方得適用，此外，勞動厚生省亦得在特別情形下適用該法。美國的啟動機制在於總統的重大災害或緊急狀態之宣告，故緊急災難管理署地區辦公室的權責相當關鍵。至於我國的啟動機制似乎尚不明確，考現行中央災害業務主管機關之規定，原本就水災的規定⁵²相對較清楚，但經修改後，與其餘的災害救助

⁵² 根據「水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準」，其中第二條規定：「本標準所稱水災，指因中央氣象局發佈豪雨特報或颱風警報，造成淹水達 50 公分以上之災害。」，但後來刪除「淹水達 50 公分以上」而代以「淹水所致」之用語。

同樣面臨適用範圍太過含混，致使一旦發生災害，無論規模大小，各地方政府就一律要求中央伸出援手加以救助的問題。

- (六)、有無明定中央與地方財政分攤比例而言，日本與美國都有規定，但我國則未規定：日本政府對於災害救助費用、災害撫慰金、低利貸款都有訂定中央與地方政府的分攤比例，美國政府對於個人與家庭補助計畫有明確規定聯邦與州政府之負擔比例為 75% 比 25%，但我國則未看到類似法條規定。
- (七)、有無災害救助制度設計著重的精神而言，美國災害救助制度的精神在於它是社會責任，不能視為收入，以非現金的救助服務為主；日本災害救助的精神是視為一種政府責任，亦不能視為一種收入，且以非現金協助為主；至於我國則視為政府的完全責任，甚至是一種「補償」，災民往往視為非常重要的「所得來源」：美國與日本政府對於現金的給與相當謹慎，美國法制中甚至規定災害救助不能視為「所得」，僅是救急的臨時性手段，故現金給付金額不大；日本的給付金額很大，但項目有限，且規定甚為嚴謹，採取保守態度。我國不少災民視災害救助為一種補償措施，成為災民維持生活的重要所得來源。
- (八)、能否貫徹行政中立而言，美國⁵³與日本的災害救助機制較能貫徹行政中立的原則，我國則幾乎「政治」凌駕一切：災害救助制度在我國之所以會演變成今日「加碼」的現象主要關鍵在於「選票至上」的影響，上位者以發錢為獲取選票的唯一工具，下位者為了奉行上級指示，只好往上加碼，形成中央、地方政府都朝向「聖誕老人」的方向去思考災害的救助，因此如何仿效美國與日本的行政中立精神實為未來改革的重要施政方向。

⁵³ 美國的災害救助機制較受抨擊之處為隨媒體的播報而起舞，沒有就需要而給付適當的救助項目與標準，號稱為 CNN 徵候群。我國則不僅隨媒體起舞，且隨政治起舞。

第三節 SWOT 分析

SWOT 分析係為一長期運用於企業之分析法，其起源於 80 年代初由管理學教授提出。所謂 SWOT 分析，即態勢分析，就是將與研究相關的各種主要內部優勢、劣勢及外部機會和威脅等，通過列舉依照矩陣形式排列，利用系統分析之概念，匹配及分析各種因素並從中得出一系列相對應之結論。並針對其優劣分析之意涵，說明如下：

優勢（Strength）係指分析對象所擅長之部分，包括其特色、知識與技術、創新、成功經驗、資源運用、公信力、自主性等，即在競爭過程中對其較有利之內部因素。

劣勢（Weakness）則係指分析對象於達成目標上可能遇見之困難，包括資源之欠缺、公信力之缺乏、失敗經驗、其餘競爭之優勢等，即目標達成上不利之內部因素。

機會（Opportunity）指分析對象達成目標上有幫助之因素，如時機、環境變化、可能達成之機會等，即有利於達成目標之外在因素。

威脅（Threat）則為分析對象於達成目標上可遇見之阻礙，如時機、競爭者、資源流失等，即為不利於目標達成之外在因素。

運用分析此種方法，其可做為政策擬定之重要參考；針對研究對象之情境做全面性的研究，並發展對應之相關對策。根據蔣念祖（2005），SWOT 分析於非營利團體政策遊說上有相當之效益，其彙整表格如下（表 5-4）：

表 5-4 應用 SWOT 分析於政策遊說之列表

代表組織	推動法案
車禍受難者協會	強制汽車責任保險法
婦女新知基金會	兩性工作平等法
土地登記代理人工作促進會	土地稅法第三十九條之一修正
銀行員工會聯合會	勞動基準法修正
中華電信自主工會	反對電信三法通過

代表組織	推動法案
關懷生命協會	野生動物保護法
勵馨社會福利事業基金會	兒童性交易防治條例
殘障聯盟	殘障福利法
董氏基金會	菸害防治法
菸葉協會	反對菸害防治法通過
台塑企業	石油管理法
兒童福利聯盟文教基金會	兒童及少年福利法合併修法
民間司法改革委員會	法律扶助法
媒體改造協會	黨政軍退出媒體
農漁會自救會	農業金融法
中華電信工會	反對公營事業民營化
全國總工會	反對擴大健保費基案
八二三戰役戰友總會	榮民生活照顧特別條例
公立托兒所教保人員協會	公務人員退休法修正
民間司法改革委員會	反對刑事訴訟法修正

(資料來源:本研究整理自蔣念祖, 2005。)

因此,本研究運用此分析方法,利以分析災害救助運行於我國應歸於現有之災害防救法中,亦或是社會救助法之中,又或是另立災害救助專法以利於災害救助之執行與規範。

壹、災害救助歸於災害防救法

本節以 SWOT 分析說明如下：

一、優勢 (Strength)：

(一)、災害救助本即為災害防救體系之一環，立法體例上具一致性：

災害救助本即災害防救體系運作之一部分，且災害救助目的係在保全災時人民之生命、身體、財產之安全（災害防救法§1），而屬災時、緊急性、暫時性、短期、動態的救助性質，立法體例上應置於災害防救法中加以規範，以求體系之完整性。

(二)、除救助金外，針對減災、應變、復原重建各階段之救助方法均有相關規定：

除災害防救法第 48 條有關災害救助金的規定外，實則該法在平時減災、災時應變、災後復原重建各階段均有與災害救助相關的規定，例如在減災階段「有關弱勢族群災害防救援助必要事項」（災害防救法§22）、「災害防救物資、器材之儲備及檢查」（災害防救法§23）；應變階段「受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施，受災兒童及少年、學生之應急照顧，民生物資與飲用水之供應及分配」（災害防救法§27）；復原重建階段「志工之登記及分配，捐贈物資、款項之分配與管理及救助金之發放，傷亡者之善後照料，災區民眾之安置及災區秩序之維持」（災害防救法§36）等等事項。另外尚有關於救助費用及救助金經費來源及使用限制之規定（災害防救法§43、§45）。

(三)、中央層級應變中心，有協調、整合之指揮權，及徵用（收）、請求代管的強制權：

依災害防救法第 5 章應變措施相關規定，其中第 28 條賦予災害應變中心指揮官指揮、協調與整合各方資源及救災相關單位，以有效進行應變、緊急救助措施；且依第 31、32 條規定，指揮官依其權責得實施各項救災必要措施，例如劃定警戒區域、限制或禁止車輛（船舶、航空器）通行特定路段（水域、空域）、徵調專業人員協助救災、徵用（購）民間物資、救災機具、裝備或土地、建物等等，第 32 條則賦予各級政府對相關業者徵用（購）或命保管救災必要物資的強制權。

二、機會（Opportunity）：

(一)、僅需針對災害救助的特殊性，修訂、增減既有法規之內容：

承前優勢第二項所述，災害防救法在平時減災、災時應變、災後復原重建各階段均有與災害救助相關的規定，則於專章中就既有條文內容，針對其特殊性加以修正、增減或為例外處理之規定，在法制作業上似較為簡便、更動幅度較小。

(二)、社會救助法移除救助相關條文影響小：

由於實務上社政單位在執行災害救助業務時，因災害防救法在減災、應變、復原重建各階段均有相關的規定，且救助金的發放亦依據災害防救法第 48 條所制定各類災害救助種類及標準的行政規則加以執行，故實際運作上均是以災害防救法相關法條為執法根據，縱使移除社會救助法災害救助專章規定，對實務操作面的影響甚小。

三、弱勢 (Weakness)：

(一)、社政單位才是災害救助之主要執行單位：

社政單位才是基層實施災害救助的主要執行單位，不論是平時減災、災時應變、災後復原重建各階段的災害救助事務以及災害救助金的核發，主要均由地方社政單位負責、辦理。消防單位僅於緊急搶救部分，具備專業能力，平時並非災害救助的主要負責單位。

四、威脅 (Threat)：

(一)、主要執行之社政單位需納入規範，面臨組改後跨部會協調問題：

實務運作上，社政單位是基層實施災害救助的主要執行單位，勢必須將其納入災害救助體系規範中始能完整、完備，利於實際運作及執行。惟行政院組織改造後，原同屬內政部轄下的社會司，將調整為衛生福利部轄下單位，而面臨社政單位主管機關社會司與災害防救法的主管機關消防署分屬不同部會的情形，對日後災害救助事項的執行恐生溝通、協調機制如何妥善建立的問題。

(二)、缺乏人力：

消防署並無足夠人力處理災害救助事務，且亦缺乏相關專業知識及人才。

貳、災害救助歸於社會救助法

一、優勢 (Strength)：

(一)、災害救助之主要執行單位：

社政單位是基層實施災害救助的主力，不論是減災、應變、復原重建各階段的災害救助相關事務以及災害救助金的核發，雖係根據災害防救法相關規定加以執行、辦理，惟其主管機關乃設有專責單位負責辦理災害救助相關業務，且對涉及福利等給付行政業務、流程較為熟悉，並且具備相關專業知識及人才。

(二)、已制定相關法規命令、行政規則，以俾執行：

為了便於基層社政單位執行災害救助業務，制定一系列相關行政命令，包括強化對災民災害救助工作處理原則、直轄市、縣（市）災害救助金發放流程範例、直轄市、縣（市）主管機關訂定災害救助金核發規定範例等規範，以俾在執行、適用上的公正、公平、一致性及便利。

(三)、修法過程較為簡易、省時、經濟：

社會救助法既有專章規定，則針對災害救助特性，統整相關規範而制定於該專章中，在立法作業上可能較另訂新法更為簡易、省時、經濟，蓋其修法上限制條件較為寬鬆。

二、機會（Opportunity）：

(一)、不會面臨組改後中央主管機關與實際執行單位之主管機關不同之問題，中央主管機關至地方執行機關相一致：

實務運作上負責災害救助執行的社政單位，其中央主管機關現為內政部社會司，於行政院組織改造後，調整為衛生福利部轄下，若將災害救助事項規範於社會救助法專章中，則不會面臨組改後中央主管機關與實際執行單位之主管機關不同，致生日後部會間就救助須妥善建立溝通、協調機制的問題。

(二)、可將現行遵循之法規命令、行政規則中重要事項，提升至法律位階：

為了便於基層單位執行災害救助業務，而制定一系列相關行政命令，包括強化對災民災害救助工作處理原則、直轄市、縣（市）災害救

助金發放流程範例、直轄市、縣（市）主管機關訂定災害救助金核發規定範例等規範，可將其中原則性、注意規定提升至法律層次，以求執行上的公正、公平。

三、弱勢（Weakness）：

（一）、災害救助之目的及性質與社會救助並不相同：

災害救助之目的主要係針對災時的緊急救助，以確保人民生命、身體、財產之安全，其性質係屬緊急性、暫時性、短期性、動態的、災時的救助；不同於社會救助係以照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難者，並協助其自立之目的，其性質係一般性、持續性、長期性、靜態的、平時的救助。兩者目的、性質上並不完全相同，恐生將災害救助規範於社會救助法中是否妥適的問題。

（二）、僅災害救助執行單位之一，缺乏統整管轄其他單位之權力。

雖然地方社政單位是災害救助的主要執行單位，但是災害救助相關事務並非僅以其為唯一執行單位，社會救助法第 26 條所列事項，社政單位僅負責提供受災戶的膳食口糧、傷亡、失蹤者濟助、設立臨時災害收容處所，其他關於協助、搶救部分目前由消防單位執行，善後處理部分目前係由各部會負責，而輔導、修建房屋則是由營建署結合民間團體為之。雖依社會救助法第 27 條規定「得洽請民間團體或機構協助辦理災害救助」，但欠缺如災害防救法賦予指揮、協調的權力或徵用（購）或命保管救災必要物資的強制權。

四、威脅（Threat）：

（一）、社會救助法須作整體性檢討與修正，且多數回歸適用災害防救法相關規定：

若將災害救助事務規範於社會救助法中，則須將與災害救助運作相關事項作一整體性檢討與修正，且因現行實務運作上多係根據災害防救法為執行法源，故其相關規範內容，恐怕大多會與災害防救法規定相類似，而有重複規範的現象產生。

(二)、財政上可能出現排擠其他社會救助經費的現象：

災害救助相關預算的編列，依社會救助法規定均由直轄市、縣市等地方政府編列，由於災害規模大小不一，若為大規模災害，則其災害救助金或相關費用恐過於龐大，而有壓縮其他常態性、經常性社會救助措施經費的現象，出現經費上的排擠效應，可能影響到接受常態性社會救助當事人的基本權益（甚至其基本生活的維持）。

(三)、若救助的災害種類具特殊性，則缺乏專業知識、人才：

社政單位是災害救助的主要執行單位，但根據社會救助法第 26 條，若涉及協助搶救、善後處理、輔導及修建房屋等事項，則須由相關專業單位負責，社政體系下欠缺相關專業知識及人才。

參、設立災害救助法專法

一、優勢（Strength）：

(一)、提升位階並建構完整災害救助系統。

以目前我國來說，災害救助部分係散落於災害防救法及社會救助法中，又各自權責單位執行上來說皆有部分困難，若要將所有救助歸為同一法規亦須考量法之競合；再者，從莫拉克風災來看，其救助部分係以行政命令位階執行，便失去法之強制力及有效性。

(二)、打破以業務主管機關分別訂定法規命令，統合事權。

參閱各業務主管機關針對各權責災害之防救計畫，其中依規定需說明除災害應變外之災害救助、復原規定，然這些業管機關並非救助之專門單位，又實際執行亦非此些機關之權限；因此，以專法方式訂定災害救助並以單一專門機關做出各災害之統合，將災害救助獨立運行之。

二、機會（Opportunity）：

(一)、避免法制不備或遺漏。

因現行之災害救助係散於兩法之中，不論修正哪一法皆有遺漏或模糊之虞，若是以專法訂定之，即法之源起開始，除有一貫性之外，又較為完備，運作上則不易出現模糊地帶。

(二)、明確界定災害救助之適用時機。

如同災害應變一般，任何機制之介入皆需要明確指示介入之時機與程度，目前救助部分僅納於兩法中單章之中，並無明確說明，進而造成救助延宕或形成法律之漏洞。

(三)、避免與社會救助法及災害防救法混淆。

如同上述所描述，因目前災害救助分別納於救助法及防救法之中，其權責及執行工作皆略有模糊；若將整個災害救助歸於其中一法之中，可能將造成混淆，而以專法訂定之即可避免此情形。

(四)、明訂災害救助經費來源及用途。

災害救助與經費有極高的相關性，尤其我國以現金救助較為大宗，經費之來源及支出皆須有一套標準程序；以一完整專法說明其源起並訂定主責經費之機關即可促成一完整災害防救體系，以利我國災害救助方面之順暢運作。

三、弱勢 (Weakness)：

(一)、擬定新法過程繁複且須耗費較長時間。

然而訂定新法所耗費之時間甚長，又訂定過程繁複，不僅需考量災害救助所需，又需考量提出救助部分之災害防救法及社會救助法之法的競合與邏輯；撰寫新法及提送司法制度審查等皆須花費較長時間，然災害救助係不容等候的。

四、威脅 (Threat)：

(一)、新法權責單位之指定。

專法訂定後須指定一權責單位負責之，然而需指定給哪個單位或此單位之功能或勝任救助工作之適當性皆須考量。將於下述進一步分析係

放入目前災防權責單位消防署中，抑是交由與社會救助工作較為熟悉之衛生福利部中。

(二)、新法執行單位之指定。

以目前來說，主要核發及審核災害救助之單位為各主管業務機關，但經費之實際發放來說卻又是以社會局、處為主要執行對象；而訂定專法後，除新指定之權責單位外，亦須考量實際執行之單位為何，以增進其運作之順利。

肆、設立災害救助法專法並指定內政部消防署為主管機關

一、優勢 (Strength)：

(一)、緊急救助需時效性，消防署對於緊急應變較有經驗。

受災民眾於受災之狀況下，急需各方之援助及支援，不論是經濟上或物質上、制度上甚至到其後的復原皆需要社會救助之介入，然對於短期應變來說，消防署實較其他部會來的有經驗許多，運作上也較有效率。

(二)、災害救助金與標準有豐富經驗。

因目前災害救助大部分係納為災害防救法之一章，主要權責單位即為消防署，因此，對於救助之標準或救助金之發放亦有較多的討論及著墨，處理上也較有相關經驗，亦有助於災害救助之運作。

(三)、具有急難服務單一窗口。

同上所述，因現行處理災害救助有部分為消防署之權責，因此已設備有相關服務窗口，以供受災民眾使用之；相對來說，災害救助歸為消防署則較可無痛接縫，較不需經歷從零開始之困難。

二、機會 (Opportunity)：

(一)、中央災害業務主管機關以消防署意見為意見。

參考柯三吉等人（2003），因消防署為主要災害應變機關，於災害防救等各階段皆有涉入，各部會也較會以消防署之意見為主要意見或也較願意納入消防署之意見做為工作執行上之參考，於機制運作來說實有所益。

(二)、中央災害應變中心開設基準。

如先前所提，任何機制之啟動皆須有一明確之標準，運作來說才能夠即時及有效；因災害防救法中有明訂中央災害應變中心開設之時機，相對亦可做為災害救助涉入之標準參考，又不需重新訂定或競合、嫁接，則可明確訂定救助啟動之時機及整合防救與救助於一體。

(三)、社會救助法移除救助相關條文影響小。

參閱災害救助於災害防救法及社會救助法之細項來看，於社會救助法中災害救助僅佔第 5 章 3 條法條，若直接移除對整個法之傷害較小；相對而言，災害防救法中之災害救助之異動對於整個法之影響甚大。

三、弱勢（Weakness）：

(一)、災害救助僅為災害防救中的一部分。

如同上述所敘，災害救助在整個災害防救中僅佔有一小部份，其運作之力量及功能相較於整個社會救助工作來說略為弱勢，並須考量與其他應變體系之整合與競合。

四、威脅（Threat）：

(一)、相關人力缺乏。

因災害救助部分須大量人力進行救助業務之工作，除提供協助外又須進行審核、認證等工作，對於消防署來說，因為主要應變單位，大多人力皆投入救災之中，並無足夠人力處理災害救助事務。

(二)、專業知識、人才缺乏。

又因社會救助部分參雜社會工作、救助支援等，以消防署來說，主要人力之專長較以救災、應變為主，缺乏相關專業知識及人才，運作上略有困難。

伍、設立災害救助法專法並指定衛生福利部為主管機關

一、優勢（Strength）：

（一）、於救助工作上經驗豐富。

受災民眾於受災之狀況下，急需各方之援助及支援，不論是經濟上或物質上、制度上甚至到其後的復原皆需要社會救助之介入，衛生福利部因平時便已為專門執行社會救助之工作，較其他部會來的有經驗許多，運作上也較有效率。

（二）、救助相關資源與聯繫上較豐富。

如同上述，因衛生福利部平時即在執行社會救助相關工作，其可運用之資源及人際關係皆較豐富，運作起來也較為容易。

二、機會（Opportunity）：

（一）、有助於中央至地方之一貫性作業。

由於實際執行救助金發放等救助業務現行即為各地之社會局、處為主要執行單位，若將災害救助專法之主責機關歸為衛生福利部，運作上具有相當程度之一貫性，其整合橫、縱向溝通及執行對應單位皆較有效益。

（二）、現行社會救助法範圍廣泛。

因現行社會救助法所訂定之救助範圍廣泛，若將災害救助部分剔除，可能會影響到受災民眾善後救助、復原工作，及相關專責人員隨著此部分移除而異動，亦將進一步影響受災民眾之權益。

三、弱勢（Weakness）：

(一)、災害救助需講求時效性，然社會司（衛生福利部）於此稍嫌不足。

受災民眾於受災之狀況下，急需各方之援助及支援，不論是經濟上或物質上、制度上甚至到其後的復原皆需要立即之介入，然對於衛生福利部來說，其工作之方式及程序可能無法因應。

四、威脅（Threat）：

(一)、社會救助法須檢討與修正。

若將災害救助事務規範於社會救助法中，則須將與災害救助運作相關事項作一整體性檢討與修正，且因現行實務運作上多係根據災害防救法為執行法源，故其相關規範內容，恐怕大多會與災害防救法規定相類似，而有重複規範的現象產生。

(二)、人力與物力上短缺。

社政單位是災害救助的主要執行單位，但根據社會救助法第 26 條，若涉及協助搶救、善後處理、輔導及修建房屋等事項，則須由相關專業單位負責，社政體系下欠缺相關專業知識及人才。

陸、研析

經由上述 SWOT 分析後，在災害救助法制上主要可採三種方案，其內容詳述如下：

一、災害救助歸於災害防救法

若將災害救助規範於災害防救法中，則就目前法制須作下列調整、修訂：

(一)、刪除社會救助法相關條文：將第一章總則中有關第 1 條「災害」、第 2 條「災害救助」之用語予以刪除，並刪除第五章災害救助專章（第 25 條至第 27 條）之規定。災害救助雖與社會救助同為社會福利體系之一環，惟因災害救助具有緊急、暫時、及（即）時性之特性，而有別於社會救助以一般、長期、持續性經濟扶助為主的救濟型態，故將災害救助自社會救助法中刪除。

(二)、修訂災害防救法相關條文：

1. 第 1 章總則相關條文之修訂，以便將災害救助納入災害防救法之規範體系中，例如就第 2 條「災害防救」之定義，增訂「救助」之用語。蓋災害防救體系實則包括平時預防、災時應變、災害救助及災後復原重建等各階段。
2. 於第 5 章「災害應變措施」及第 6 章「災後復原重建」中間，增訂第 5 章之一「災害救助」，其相關規定主要包括：災害救助之目的、適用範圍，災害救助措施之內容、執行機關，賦予行政強制力或訂定細則、辦法之授權規定，特定人員及一般民眾的協力義務，災害救助金給付之種類、基準、具領人資格等內容。
3. 配合第 5 章之一「災害救助」的增訂，刪除或修訂第 5 章「災害應變措施」及第 6 章「災後復原重建」相關條文。例如第 27 條各項應變措施事項中，如認其屬災害救助性質而應歸災害救助專章者，應予刪除。
4. 第 7 章「罰則」配合第 5 章之一「災害救助」的設置，如認有必要時，增訂相對應之處罰規定。
5. 第 8 章「附則」增訂有關「災害防救基金」設立及其籌募與管理之授權規定；另將第 48 條授權訂定災害救助種類與辦法之規定予以刪除。

二、災害救助歸於社會救助法

若將災害救助規範於社會救助法中，則就目前法制須作下列調整、修訂：

- (一)、刪除災害防救法第 48 條之規定：災害防救法之規範，著重於減災、整備、應變救助及復原重建等各階段之災害防救機制。惟並無「災害救助」之專章規定，僅於該法第 48 條以概括授權方式，賦予各中央目的事業主管機關會商直轄市、縣（市）政府訂定災

害救助種類與辦法之權限。為配合災害救助歸於社會救助法之政策，故刪除之。

(二)、修訂社會救助法相關條文：

1. 社會救助與災害救助既同為社會福利之一環，不論平時或災時，國家均負照顧人民之責任，而宜由統一的主管機關負責社會福利事項，故將災害救助規範於社會救助法中。
2. 針對災害救助專章（第 5 章）部分，增訂相關條文。其主要內容：明定災害救助適用範圍或條件，賦予行政強制力或訂定細則、辦法之授權規定，特定人員及一般民眾的協力義務，災害救助金給付之種類、基準、具領人資格等內容。
3. 第 7 章「救助經費」增訂有關「災害救助基金」設立及其籌募與管理之授權規定。
4. 配合專章增訂條文，如有必要時，於第 8 章「罰則」增訂相對應之處罰條文。

三、制定災害救助法專法

- (一)、災害救助，不論從災害防救或社會救助之角度觀之，均具有其特殊性，若僅以修訂既有之災害防救法或社會救助法之模式，恐難周全，而宜以專法訂定。舉例而言，災害救助在執行上需考量及（即）時性，類似消防體系講求快速、高執行力之特點，但救助措施執行之前提，卻涉及平時調查、建立基礎資料之一般性業務作業。又關於救助金之發放，係屬社會福利之一環，但發放與否之認定標準卻又涉及其他業務主管機關專業權責。
- (二)、若訂定災害救助專法，則就目前法制須作下列調整、修訂：刪除災害防救法、社會救助法與專法競合之相關條文：（1）刪除災害防救法第 48 條及其他章節中認屬災害救助內容之相關規範；（2）刪除社會救助法第 1 條「災害」、第 2 條「災害救助」之用語以及第五章第 25 條至第 27 條災害救助相關之規定。

第四節 災害救助之專家意見研析

就災害防救法研修小組第一至第七次組會議及5月18日、7月3日及10月5日三場專家座談會（相關會議紀錄詳如附錄），摘要與災害救助法制、實務經驗有關意見如下：

壹、災害救助之定義

災害救助之定義，涉及救助範圍認定，如何與災時應變、災後復原重建、社會救助和其他救助相區隔之議題。與會人員主要意見整理如下：

- 一、應指緊急救助，且以公領域的救助為主。
- 二、災害救助應著重在「人」之救助。
- 三、災害救助，限於重大災害的情形、救助範圍應以人的照顧為本，來強化其內容，以便和社會救助、農漁業救助及復原重建相區隔，避免與現行規範重疊而作為特別法。
- 四、具體範圍應包括收容、安置、罹難者遺體處理、軍方各單位的協助救災等。
- 五、災害救助階段主要集中在災害發生後的3個月至6個月期間內。
- 六、為避免與其他救助種類相混淆，有建議以「災害濟助」之用語加以取代。

貳、災害救助（災害防救）之整合

- 一、就現有的組織重整，進行垂直的整合和水平的整合，以提升防災跟救災的效能。透過平時連繫、危機管理系統的建置，才可能期待救災時統合的機關發揮效率和統合功能，達到救災之功能。

（一）、垂直整合：

1. 強化社區在災防體系之地位。
2. 訂定分級制度，透過立法建立中央介入的時機。

（二）、水平的整合

1. 政府部門之間的整合:救災一元化，須有一協調整合的機關，以便在短時間內整合所有資源加以應變、救災。
2. 民間社會資源的整合。

二、應建立中央與地方之跨部門或跨領域之整合機制或平台，以進行 All-hazards 或跨領域的整合與溝通。

三、組織上，除各業務主管機關外，應財政、主計、採購、法制、政風等單位納入，以加速防救機制之行政效率。

參、災害救助之運作

一、法制面

在於救災作為上適度地鬆綁和除罪化，以發揮其災防功能。

- (一)、政府採購法的適度鬆綁。
- (二)、資金運用、調度權限的彈性化。
- (三)、賦予人事調動的權限。

二、執行面

- (一)、應變緊急收容階段：以莫拉克風災的經驗為例，軍方提供較大的營區做為緊急安置的場所，是公部門、民間組織、軍方間資源整合很好的例子。
- (二)、災害救助階段：以莫拉克風災的經驗為例，在災害發生後的三個月至六個月為災害救助階段，接續進入復原重建階段而成立重建委員會、適用莫拉克颱風災後重建特別條例。
- (三)、面臨問題：
 1. 救助金發放人員名冊掌握不易。
 2. 救助金條件資格審核，得否放寬標準，以爭取其發放時效。
 3. 災後受災居民和其家人團聚機制之建立。

(四)、非營利組織之自我反省：應加強災害救援、重建階段和人民溝通的能力。

肆、災害救助之經費、財政問題

一、有認為社會救助法係以低收入戶和中低收入戶的弱勢者為主，災害救助僅社會救助其中一項，若以社會救助法來涵蓋所有的災害救助，恐有排擠其他社會救助的對象與經費之問題。

二、有認針對災後救助財源部分，應設兩道防線：

(一)、第一道防線是市場機制，透過事前的減災、保險的風險分攤等市場機制，來提供居民災後的災害補償/財源協助（如美國案例）。

(二)、第二道防線是政府，應專注扮演解決市場失靈的角色，包含弱勢族群、租屋者的災後生活救助。

三、有認應設置「災害應變（救助）基金」，詳述如下。

伍、「災害應變（救助）基金」之設置

一、建議設置「災害應變（救助）基金」，以求災防效能之發揮。尤其是在災時應變、災害救助、災後復原重建階段，常面臨經費需經協商後編列籌措等複雜的行政程序要求，而有欠缺救災時效性之問題；若有常設基金，則於重大災害發生時，就此所生應變、救助、復原重建所需龐大費用支出，即有一筆經費可即時取用、因應。其具體內容如下：

(一)、「災害應變（救助）基金」之設置目的、用途：設置「災害應變（救助）基金」，以支應災防體系各階段，包含平時預防、整備、緊急應變、災害救助及復原重建所生各種費用或補償金。

(二)、基金來源主要為：

1. 行政院主計總處每年為因應災害所編列的公務預算。
2. 油、電、水費漲幅所徵收費用中的一定比例。
3. 國庫及公益彩券盈收。

4. 基金本身所生孳息。

5. 民間捐款。

(三)、基金之管理：不得轉投資，以定存及購買國債之管理方式為限。

二、持反對意見者，其主張如下：

(一)、透過「災害防救法」第 43 條、財政收支劃分法第 16 條之 1 規定及「中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法」之適用，中央協助地方災害防救經費已有穩定財源支應，並已建立一套明確與完備之協助機制。

(二)、中央自 91 年度起，每年度均編列災害準備金 20 億元，視實際需要支援中央各機關或地方政府辦理救災事宜。

(三)、當發生重大災害時，事後頒行特別條例或依據預算法以編列特別預算的方式，即足茲因應相關經費問題。

陸、是否制定「災害救助」專法

經過多次討論，各方意見分歧，詳述如下：

一、贊成制定「災害救助」專法者，其主張如下：

(一)、為求災害救助體系的完整性，並避免執行上多頭馬車進行而有重疊之疑義，宜制定專法加以規範。

(二)、可從災民觀點加以切入：災民是否適時獲得救助的實際執行效能角度，思考究否修法或另定專法。則可依據災害規模大小加以區分，針對較小規模、短期或一般災害予以短暫救助部分，適用社會救助法；針對大規模、長期或複合性災害，則制定災害救助法之立法方式加以適用。

(三)、參考美國「史丹福法案」的立法模式：若訂定專法，參考美國「史丹福法案」的立法模式，其內容應包括金錢或代金的補助型態、中央政府與地方政府間的救助兩個區塊；須著墨於中央與地

方政府間之關係、國軍救助方案或其支援、救助對象，甚至是日後的減災計畫。

- (四)、若另訂專法，應將災害救助與社會救助、復原重建間之區隔清楚劃分，以避免面臨重複立法的質疑，並釐清其與社會救助法間之關係。

二、反對制定「災害救助」專法者，其主張如下：

- (一)、災害救助執行上所面臨的「加碼」問題，無法藉由修法加以解決。
- (二)、檢視「災害救助法」草案內容，其有部分與災害防救法相重疊，而有是否擬定專法必要的質疑，建議朝向修正既有法規，以彌補現行制度不足的部分。
- (三)、若採修訂既有法規，以彌補現行制度不足的建議，其具體內容如下：

1. 災害救助歸於社會救助法

- (1) 法制面：社會救助法明定災害救助乃社會救助項目之一，並有專章規定，僅未授權訂定細則。
- (2) 執行面：由地方社政單位負責發放災害救助金。
- (3) 救助之性質：消防應處理具緊急、不可延遲之事項，行事風格較為剛硬、粗曠，需求高度執行力來達成目的；相較於此，慰問金發放宜以軟性、溫和態度加以處理，長期從事社會救助的社政單位對此部分程序較為嫻熟，且符合一般外界對其所認識之形象。
- (4) 從福利國家的觀點：社會救助法應成為最基本、同時涵蓋範圍最廣的母法，災害救助僅其中一環。
- (5) 欠缺相關人力承辦災害救助業務。

2. 災害救助歸於災害防救法

- (1) 災害救助強調時效性：災害救助有其特殊性，強調時效性、集權化執行，而社政單位恐欠缺即時因應救助需要之能力。
- (2) 法制面：①對於災害救助之運作，已散訂於災害防救法關於平時整備、緊急應變、復原重建等階段之各條文中，並於災害防救法第 48 條授權訂定細則，相較於社助法，更為周延、完整。②有關災害救助措施的執行，社會救助法欠缺授與強制力介入、應用之法律授權。
- (3) 執行面：因災害防救法為特別法，優於社會救助法之普通法位階，地方政府業依行政院 90 年 11 月 30 日台九十忠授一字第 09148 號函指示，各種災害救助金依照中央災害防救業務主管機關所訂統一標準辦理。且於執行災害防救法規範之災害救助並無問題。
- (4) 欠缺人力從事災害救助業務：未來組織改造後，社政單位併入「衛生福利部」，呈現「衛生大福利小」之組織樣態，欠缺多餘人力從事災害救助業務。

第五節 初步歸納建議

壹、宜另立災害救助專法

由於災害救助，不僅是災害防救體系之一環，且與社會救助同為社會福利體系之一部分，使其執行上需要不同業務主管機關專業職能之配合，始能發揮救助之功能。基於其性質的特殊性，似難僅以既有法制的修訂，達成完整建立災害救助機制之目的。若欲將其完整規範於災害防救法或社會救助法中，均會面臨該法主管機關針對特定救助事項因欠缺專業知識、人才而無力執行的窘境。故宜另立災害救助專法，以茲因應。

貳、專法主要內容包含緊急救助措施及災害救助金之核發二個部分

參考我國現行災害救助實務之運作，其實際內容包含二種救助型態：（1）以社會救助法第 26 條、搭配災害防救法相關條文辦理之各項救助方式，類似日本災害救助法之相關規定，主要係以人之救助為中心的救助措施；（2）以災害

救助法第 48 條為基礎授權訂定之行政規則而為之救助金發放，類似日本撫卹金相關法令之規定。為求完整規範災害救助機制，故於專法中將上述二種救助型態納入，分別係以現物給付為主要手段的災害救助措施，及以現金形式發給之生活慰助金。

參、災害救助之定義及其主管機關，尚待政策決定

「災害救助」範圍究為何？若採廣義，其可能含括「復原重建」。又現行有些災害應變機制是否亦應納入「災害救助」範疇，這部分涉及災害「救助」與「應變」、「復原重建」、「社會救助」如何區別之問題。惟此議題實待政策決定，提供一區分標準來認定或確定其各自的輪廓、範圍，例如災害救助係以人的救助為核心、救助的性質來確定其範圍大小，相關法規的內容始能被檢視是否符合政策決定之需求，進而加以增、刪、修訂。惟有待政策決定災害救助之定義、範圍後，在組織法上始能依其性質、功能性需求，才能進一步認定最適切之「災害救助」主管機關而為相關規範。

第六節 災害救助法草案研擬

基於實務運作考量，災害救助法似有制定之實益及必要，但因仍涉及未來政策方向，為提供決策參考，本研究試擬災害救助法草案，供委託單位運用，說明如下：

壹、草案研擬之背景

- 一、目前災害救助實務運作上之法源依據有二：一是社會救助法相關規定，第一條、第二條將災害救助納入社會救助的範圍，作為扶助生活困難之遭受（緊急患難或）非常災害者的依據，第 5 章為災害救助專章，包括第 25 條規範災害救助的種類、第 26 條規範災害救助的方式、第 27 條規範得洽請民間團體或機構協助辦理災害救助。二是災害防救法第 48 條明文提及「災害救助種類及標準」之用語，實務主管機關並據以制定相關標準、進行災害救助金之核發；又同法第 22、23、27、36、43、45、48 條等部分條文內容，尚包括救助金核發以外的其他災害救助方式及其經費來源。依據上述二法源並有相關法規命令之訂定。

二、有關災害救助的實際執行：依據災害防救法第 48 條所訂災害救助金之發放，地方社政單位主要辦理有關死亡、失蹤、重傷及安遷部分救助金之核發，其他如農田、魚塭、漁船、舢舨之救助金，則是由農政或建設單位辦理。根據社會救助法第 26 條所辦理之各項災害救助的方式，就協助、搶救部分目前由消防單位執行，善後處理部分目前係由各部會負責；社政單位主要負責提供受災戶的膳食口糧、傷亡、失蹤者濟助、設立臨時災害收容處所；輔導、修建房屋則是由營建署結合民間團體為之。

三、承二、所述，災害救助在執行上講求及（即）時性，類似消防體系講求快速、高執行力之特點，但救助措施實行之前提，卻涉及平時調查、建立基礎資料之一般性業務作業；且救助作業實際上須藉助不同目的事業主管機關之專業職能，始能充分發揮救助效能。又關於救助金之發放，雖屬社會福利之一環，但發放與否之認定標準卻又涉及其他業務主管機關專業權責。基於上述災害救助之特殊性，為求災害救助體系的完整性，藉以釐清其與「防救」、「應變」、「復原重建」之界線，避免執行上多頭馬車進行、重複規範之疑義，乃參考日本災害救助法、撫卹金相關法律之規定及我國社會救助法、災害防救法相關規定，訂定災害救助法專法草案。

貳、草案研擬之重點

擬具之「災害救助法」草案，計有 5 章 25 條，其要點如下：

一、總則：

- (一)、明定災害救助之目的、名詞解釋。（第 1 條、第 2 條）
- (二)、以達特定災害規模為適用本法之條件。（第 3 條）
- (三)、以專業功能取向分配機關任務，參考人口販運防制法第 3 條至第 5 條之立法方式，分別律定中央主管機關、地方主管機關及相關目的事業主管機關之職責。（第 4 條至第 6 條）

二、緊急重大的災害救助：

- (一)、以直轄市或縣（市）主管機關為執行機關。（第 7 條）
- (二)、以人的救助為中心出發，規範緊急的災害救助方式，作為其與「防救」、「應變」、「復原重建」之區隔標準。（第 8 條）
- (三)、有效達到救災目的，直轄市或縣（市）主管機關得徵用、徵購或命保管救災所需物資或優先使用電信通訊設備的權限。（第 9 條、第 11 條）
- (四)、為實施救災業務之必要，得徵調醫療人員、運輸業者與其他相關專業人員，要求待援者或災害現場民眾、民間團體或機構，甚至其他直轄市或縣（市）政府之協助。（第 10 條、第 12 條、第 13 條）

三、災害救助金：

- (一)、明定災害救助金之適用範圍、種類、核發標準、具領人資格、不得重複具領原則。（第 14 條至第 18 條）
- (二)、救助費用之規定（第 19 條）
- (三)、設立災害救助基金之規定。（第 20 條）

四、罰則：明定違反本法規定之處罰。（第 21 條至第 23 條）

五、附則：本法施行細則之訂定及施行日期之規定。（第 24 條至第 25 條）

第六章 災後復原重建

近年我國面對九二一大地震、莫拉克颱風等大規模災難經驗，發現大災難發生地區，多數原屬較弱勢地區。當大災難引發人員傷亡與財物損失時，不但衝擊該地區既有社會秩序，造成各種既定制度運作的中斷，更可能成為社會變遷的催化劑。我國在面對這些重大災難時，雖有大量救助與社會志工參與災後重建工作，政府機關、企業單位、非營利/非政府組織、與社會福利單位亦皆投入大量資源。惟如何整合與協調各界（政府、社區、企業、NPO/NGO 等）的人力與資源，提升災害救助與災後重建效率，促使於面對災難與社會重建時，能更系統性、整體性思考各種重建機制及其相互間的鑲嵌設計，實為災後重建所關切的重要議題之一。值得進一步深入研究，研提適合我國的災害救助與災後復原重建體制及其配套措施。

就九二一震災重建暫行條例、莫拉克颱風災後重建特別條例等有關法令規範，研析我國災後復原重建之啟動機制、作業流程與運作情形，並評估其實際效益，並就前項比較分析我國與各國災後復原重建體制規範之優缺，尤其值得我國借鏡學習之作法。本章僅就我國災後復原重建體系與關鍵議題、我國與各國現況之比較、焦點座談與深度訪談意見整合、小結等節次進行分析論述。

第一節 我國災後復原重建體系與關鍵議題

壹、相關學者專家之檢視與觀點

在「災後重建與社會工作」論壇⁵⁴中，紅十字總會賑濟處陳宗良處長發表「苦難與希望－紅十字會八八水災－短中期安置服務」，強調安置是個讓受災民眾得以安心、安定的重過程，也是個讓服務單位間與村民更加熟悉的重要過程，所以不要過度偏重物資給予而已，忽略「軟體建設」（心理衛生、文化教育、產業扶持、法律諮詢等）以及資源整合（窗口單一化、資源共享、專業分

⁵⁴ 該論壇是由「中華救助總會」主辦，獲得內政部社會司支持與參與，於2010年11月13-14日假花蓮遠來飯店舉辦「2010兩岸社會福利學術論壇－災害救助與社會工作」，邀集兩岸實際參與社區災後重建之專家學者與會發表與討論，本案主持人應邀參與發表實際經驗。

工)的重要性,該「八八水災服務聯盟」的專業分工已連結 93 個團體盟員。以下僅在探討相關學者專家對災後復原重建體系與關鍵議題的看法如下。

一、社區重建的心理適應

中國科學院研究生院管理學院時勤教授與新加坡人力資本研究院江南執行院長(2010)聯合發表的「社區重建的心理適應問題」,探討到如何避免讓社區重建的「心理干預」在漫長過程轉化為「心理干擾」,如何在心理重建階段能逐漸從悲傷輔導面向正常生活階段,邁向撫平創傷預防 PTSD 階段,進而尋找新平衡階段以及重獲生活控制桿階段。

二、「尊重」很不容易,但讓業主「參與」且有事做比較實際

我國世界展望會八八水災重建專案執行長全國成在「災後原鄉社區生活與產業重建—以我國世界展望會為例」的個案分享中,提及如何讓災民有事做而避免不必要的想像,讓災民參與救援與重建之規劃及執行,比較能夠避免災民在無事可做下,半年內產生其他心力上街頭抗議而非心存感激。所謂的「尊重」當地居民意願與文化,很不容易掌握分際,但讓業主「參與」比較能相對瞭解並找到符合需求;一味的施救過程,反而容易造成依賴感越重。

三、讓災民往居民轉向

詹火生教授(2010),強調天災與人禍,人禍可以避免與管理,天災難防且影響多。近年來,災害時行政首長必定會親臨災區,為政者應有之理念,災害之經濟容易解決,但社會心理不易撫平,需要將經濟、社會、心理及安置之議題進行整合且跨域之探討及研究。他強調災區讓政府接受後,災民就離不開政府,若是由志工與民間聯盟介入,比較有機會讓社區盡速獨立自主,比較能夠讓「災民」往「居民」轉向。

四、災區的資源動員與管理

中華社會福利聯合勸募協會周文珍秘書長(2010)針對重大災害的資源動員與管理問題,強調聯合勸募組織不只是負責募款,而是發展一套現代化的公益慈善運作模式,讓來自各種組織的捐款人與公民得以發揮力量的平台

組織；所謂的資源包括人脈與知識等軟實力。之所以需要聯合勸募是基於避免民間動員能夠「不添亂」有實用，且讓幫忙的人在漫長過程能夠不倒下，而一個具有社會公信的組織能夠使雜牌正規軍無計可施，是以如何設計適合捐贈意願之公益訴求，讓公益產品獲得認同，將組織自己的使命、倫理價值經由有效傳播而擴張；顯見管理規則不只是執行之保障，也是建立責信之信任來源。在當前社會「心理災區」逐漸擴張下，讓社會大眾有事做、有人可以關心、有苦可以受比較能夠提升正向集體行動力與自燃及互燃能量，坐在電腦與電視面前看災區報導經常會生心無力感。

曾華源教授在「災害應變、重建資源力之激發」論文中，針對受災區社會生活重建需求與資源運用的道德風險爭議，提醒政府要注意政府在災後重建資源分配與管理的道德危機，對於公益勸募條例募集資源對緊急救援與重建工作的道德風險也有所批評，他建議要強化社區復原力建構及善用社會資本以及讓社區工作者對災後重建工作的重要性。

五、災後應變不是慈善施給，而是災民之訴求與專家參與的平衡

將資源引進社區是否就一定有助於災害因應、重建與社會調適，恐怕不能假設全部都是正面助益的。災害應變的協助工作不應是慈善施給，政府必須考量長期效果，而非重視短期效應，發揮資源整合與分配的功能。由於資源提供的多寡與方式，不但會影響重建的效率，亦會左右地方採取的重建模式，甚至衝擊災害的地區發展型態。尤其又要重視災民的訴求，也必須同時尊重專業的評估與決定，整體考量社區重建之需求，避免資源錯置。部分學者建議中央政府成立一個總協調和管制各級政府及各部門災害應變活動之組織，以便（1）組織能在責任分擔下，快速反應且合作；（2）作業流程能夠快速且有彈性；（3）能整合調度人力、物力與財務資源；（4）針對組織作業、資源調度需求下，資訊管理能提供即時有效地溝通資訊。（曾華源，2010）

六、政府與民間的災害管理合作機制

在歷次災害中，公私部門第一線人員一直是救災與災後生活重建的主力軍，永不缺席。因此，對於具備災害應變及生活重建的知識與技巧對公部門都相當重要，惟有在平時建立好合作機制，在災害發生時才能運作順暢，將人力發揮淋漓盡致（王秀燕，2010）。屏東科大王仕圖老師與屏東縣政府社會處許慧麗副處長（2010）在「民間組織參與災後社區重建之探討—以屏東縣八八水災社區服務平台為例」論文中，指出政府與民間組織在災害的救援與復原工作的合作密集度已逐漸提升，民間組織面對災害地動員力量，貢獻度也日益增加，不僅能夠補足政府在救援工作的限制，而且經歷 921 大地震與八八風災的重創洗禮下，累積相當多經驗，彼此的合作是有助於災害整備、預防到救援等各方面能力之提升，此外，透過在地民間組織投入災害救援，除了能夠在即時投入救援工作外，透過政府的資源投入，將厚植在地民間組織在防救災的實力。經由民間組織自主參與災害救援工作，更能促進民間組織發覺自己的問題與需求，同時也能適時培力組織的能力。

七、重大災變中非營利組織策略聯盟的經驗與省思

陳宇嘉與楊慧滿（2010）針對過去 10 年來災變的經驗與救援，我國非營利組織發揮了重大的開放社會中之社會力，更重要的是經驗了 921 各種聯盟（包括全國民間災害重建聯盟、921 社工資源整合專線等）的產生及草創學習，又經過 512 震災的支援，以及 88 莫拉克颱風的水災重建，非營利組織策略聯盟之行程與貢獻愈來愈重要。是以過去 10 年之經驗不只寶貴，更應從經驗中反省與檢視這些聯盟之成效及特色，再回應未來可能面對之挑戰與需求。每次不同災變，不同類型救援需求，其聯盟型式也會有所不同，非營利團隊的合作在我國愈來愈頻繁。事實上，任何開放的社會，特別是後現代社會，民間非營利組織之社會力是不可忽略的強而有力之社會資本，這種社會資本之合作協調與整合之連帶是未來災害發生時，在政府之外的重大社會機制。

貳、九二一震災與莫拉克風災之災後救災與安置機制

僅就我國九二一震災與莫拉克颱風之災後重建體系與關鍵議題檢討；九二一震災後救災與安置四大機制詳如圖 6-1，說明如下：

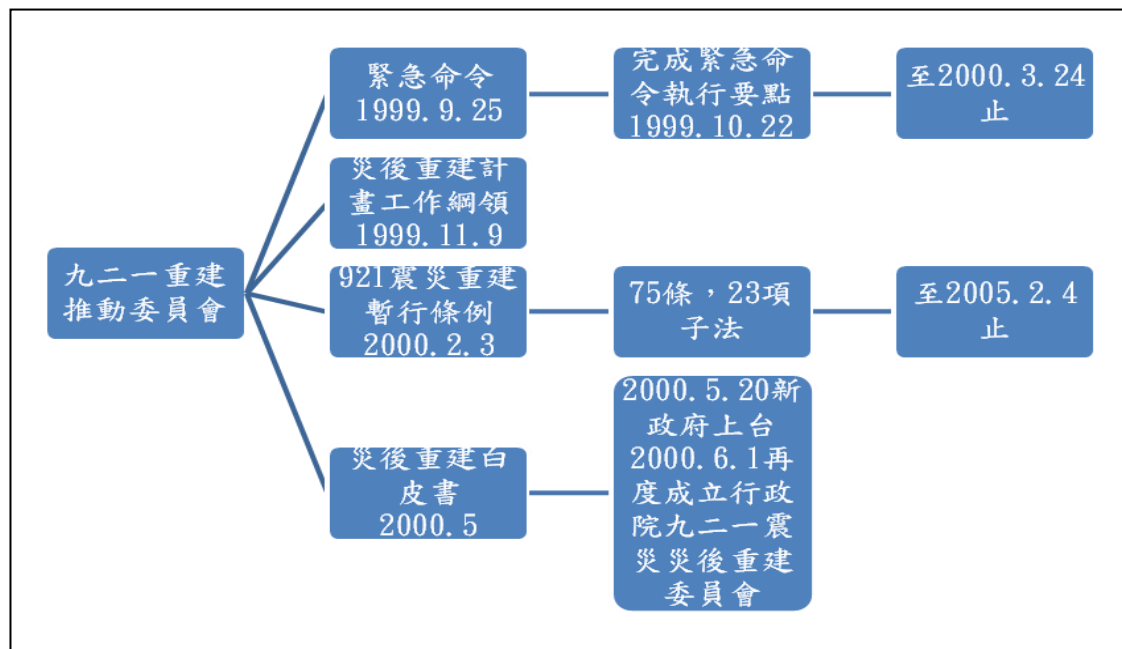


圖 6-1 九二一震災後救災與安置四大機制

(資料來源:黃榮村, 2002)

一、行政院九二一震災災後重建推動委員會

政府於 1999 年 9 月 25 日頒布緊急命令，11 月 9 日確立「災後重建計畫工作綱領」，倡導災後重建是採取「社區總體營造」模式，尤其是在社區重建和生活重建部分。

「九二一震災災後重建推動委員會」亦曾多次局部調整組織結構，直至 2006 年 2 月 4 日暫行條例實施期滿也隨之結束，但仍遺留一些工作未完成，例如社區重建更新基金帳目清理、九二一震災災後重建實錄編印、檔案移交、辦公室財產處理等事項必須繼續處理，乃成立「行政院九二一震災社區重建更新基金清理小組」繼續運作，至 2006 年 12 月 31 日止。

二、災後重建計畫工作綱領

1999 年 11 月 9 日行政院經濟建設委員會訂定「災後重建計畫工作綱領」，揭櫫「塑造關懷互助之新社會」、「建立社區營造之新意識」、「創造永

續發展之新環境」、「營造防災抗震之新城鄉」、「發展多元化之地方產業」與「建設農村風貌之生活圈」等 6 項重建目標。將整體重建計畫分為「公共建設計畫」、「產業重建計畫」、「生活重建計畫」與「社區重建計畫」等四大項目。

三、九二一震災重建暫行條例

2000 年 2 月 3 日九二一災後重建推動委員會為使災後重建工作更有效率，通過《九二一震災重建暫行條例》，作為各項災後重建工作之法令依據。為協調、整合及推動重建區的社區總體營造業務相關事宜，特設「行政院九二一震災災後重建推動委員會社區總體營造推動小組」，並設立「災區巡迴輔導小組」，從事重建區社區總體營造資料蒐集及整理、訪視及輔導、工作團隊聯繫，結合社會資源，推動重建區社區總體營造等事項。

莫拉克颱風之重建復原所依據的法令，是以莫拉克風災特別條例為主。2009 年 8 月 8 日莫拉克颱風重創我國，造成人民生命與財產重大損失，無論是鐵路、公路、橋樑、水利、電力、觀光設施等公共設施之重建、農、林、漁、牧業之損失，以及民眾死亡、失蹤之救助補償，估計災損及復建總額已逾行政院當年度可投入救災之預算額度。

政府為加速展開各項重建工作，籌措所需經費，於 2009 年 8 月 28 日由立法院通過《莫拉克颱風災後重建特別條例》，根據此條例，做為莫拉克風災的重建原則依據。此也是繼 2003 年 SARS 危機後，另一次重大災難沒有經過「緊急命令」階段，直接以「暫行條例」或「特別條例」規範救災、災後相關事宜之事件。

參、相關比較

我國 921 大地震緊急命令與莫拉克暫時條例 5 之相關比較如下：

- 一、 相關法令比較 - 921 地震與莫拉克風災之重建法令比較分析：緊急命令 V.S 特別條例

921 地震後制定的法規是依據緊急命令所設立，莫拉克風災後所制定的法規屬於直接以「暫行條例」或「特別條例」規範救災、災後相關事宜的事件。

二、民眾參與重建決策的機制法令之比較

大規模災難災後社區重建機制之研究，從社區的角度而言，就是希望透過民眾參與重建過程的相關決策，使能夠重建的成果能符合地方居民的需求。《莫拉克颱風災後重建特別條例》第 4 條與第 5 條可以說是一種著重對中央組織權責的解釋，以及擴大中央組織權責，整體而言，缺乏地方，尤其是災民自救會組織參與的管道和機制，使災民自救會淪為民間單位、外力組織，無法被正式納入災後重建的決策機制當中。

從法令的規範以及實際的參與訪視，可以發現缺乏地方參與機制，最嚴重的問題之一，就表現於原住民討論遷村問題上，原住民部落恐怕無法透過重建條例，合法參與決策，最後僅能被迫接受遷村的命運。缺乏地方民眾的參與機制，易使重建政策不符合地方居民的需求，滯礙相關重建政策的執行，除浪費資源外，也可能延宕重建的進度。

反觀《九二一震災重建暫行條例》第 5 條設計地方參與重建委會的機制，各級地方政府，從縣市到社區等，都必須設立災後重建推動委員會，架構出地方和災民自就會參與重建的決策機制，災民自主形成的自救會能夠透過參與地方重建委員會，介入重建政策和規劃，提出災民觀點的重建構想。相對會促使許多地方災民組織起來，共同凝聚重建的想像，參與重建工作。雖然不見得每個社區都能自主參與重建工作，但是，制度設計出社區參與的機制，極為重要，這讓災民組織能夠有效參與重建機制，不會淪落為體制外。

表 6-1 為比較 921 地震與莫拉克風災隻重建服務中心在於處理復原重建時之不同，其最大的不同在於負責的主管機關，莫拉克風災以內政部為主，而 921 地震是以各縣（市）政府為主，詳如表 6-1。

表 6-1 921 生活重建服務中心與莫拉克風災生活重建服務中心比較表

組織	921 生活重建服務中心	莫拉克風災生活重建服務中心
法源依據	《九二一震災重建暫行條例》 第 22 條 莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法	《莫拉克颱風災後重建特別條例》 第 9 條莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法
主管機關	縣政府—鄉鎮市公所	內政部
區域	以鄉鎮市公所為行政區域範圍，並設聯絡點	由內政部劃定行政區域範圍，並設聯絡處
年限	5 年（依據法令得延長 1 年）	3 年（依據法令得延長 2 年）
功能	發掘社區需求，結合社區資源，發展福利方案，以及引導社區組織發展。	服務的聯絡站
服務事項	一.基本服務： 1.諮詢與轉介 2.個案輔導的管理 3.居家照顧服務 4.社區組織： 二.專案服務： 1.兒童托育與課後輔導 2.青少年成長團體 3.單親婦女支持團體 4.悲傷輔導團體 5.老人問安關懷服務 6.送餐服務 7.交通服務 8.臨時照顧服務 三.地方政府所舉辦之活動	1.心理服務：提供心理諮商輔導及協助醫療轉介。 2.就學服務：協助學生就學扶助及輔導。 3.就業服務：協助失業者申請失業給付、參加職業訓練及推介就業等服務。 4.福利服務：對老人、兒童及少年、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群之生活需求，提供預防性、支持性及發展性之服務。 5.生活服務：協助創造在地就業機會及促進地方產業發展。 6.其他轉介服務：提供法律、申訴、公共建設、產業重建、社區重建、藝文展演與其他重建相關服務及資訊之轉介。
業務執行	由縣政府委託民間團體	由內政部委託民間團體
屆滿	移交各鄉鎮市公所	屆期未至，尚未規範

（資料來源:本研究整理。）

三、服務項目

表 6-2 是比較九二一震災與莫拉克風災之相關部會之計畫，九二一地震主要是落實居民自我重建以及災區環境改善與進步，再造社區文化並發展出新的社區形象。而在莫拉克後的重建計畫更著重在社區的經營與營造，以及講求心靈陪伴的意識層面重建。

921 地震時期，對於社區營造計畫可謂為初期階段，故相關單位尚未有實際具體計畫針對社區事務的推動。然而，社區的相關經費補助，顯得太過於重複，應該要有效的統籌各部會的相關社區計畫，或是有一個統籌的窗口，以避免經費的濫用。

反觀莫拉克風災則是由內政部招標所設立，從研究過程中可以發現曾參相關重建的人員，多數認為生活重建服務單位的委託事項，應由地方政府來進行相關委託計畫，畢竟受託的民間團體，應具有服務地方的背景，而這些情況地方政府較為瞭解。

表 6-2 921 地震相關部會計畫與莫拉克風災相關部會計畫比較表

921 地震相關部會計畫		莫拉克風災相關部會計畫	
計畫名稱	負責單位	計畫名稱	負責單位
生活重建服務中心計畫	縣（市）政府	生活重建服務中心計畫	內政部
城鄉新風貌、福利社區化	內政部	高雄市生活重建服務中心計畫	高雄市政府
社區文化再造、社區環境改造、文化產業振興發展計畫、社區、總體營造主體計畫	文建會	社區組織重建計畫 專業團隊及社區陪伴計畫 社區心靈陪伴計畫 重建區原住民部落文創產業發展計畫	文建會
農漁村新風貌計畫、農村聚落重建計畫	農委會	農村再生重建培訓	農委會
原住民部落新風貌計畫、原住民聚落重建計畫	原民會	原鄉特色產業三年計畫 莫拉克風災後重建區 原住民部落家屋建築文化語彙重現計畫	原民會

921 地震相關部會計畫		莫拉克風災相關部會計畫	
計畫名稱	負責單位	計畫名稱	負責單位
形象商圈計畫、社區小企業輔導、地方特色產業輔導	經濟部	彩虹社區永續社區計畫	莫拉克重建委員會
生活環境總體改造計畫	環保署	莫拉克颱風災後家園重建計畫	莫拉克重建委員會、內政部、文建會、原民會、農委會、衛生署、教育部、經濟部、勞委會
社區大學、學習型社區	教育部		

(資料來源:本研究整理。)

四、工作分工

現行實務是不論何層級均須執行所有任務，導致事後權責不明、無法究責，應明訂其中某些特定項目由特定層級負責，以避免卸責並且負作為義務。

- (一)、希望在母法中就減災、整備、應變、復原重建4階段之重點項目，依其性質等明定由中央、縣市或鄉鎮哪一層級為權責機關之概括性、框架規定，其他應行辦理事項則可由權責機關於相關計畫中作處理。
- (二)、亦可先訂出鄉鎮層級之重要項目，例如疏散、撤離、收容安置、初期急救；縣市層級則就鄉鎮執行過程中力有未逮部分，以及縣市本身負責項目予以處理，如此循序漸進地推展相關法制規範的訂定。
- (三)、以行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會為例：

依據莫拉克颱風災後重建特別條例第 4 條第一項規定，成立行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會為中央政府負責風災後重建的專責單位，在其組織下設立以下 5 個單位行政管理處、產業重建處、家園重建處、基礎建設處和綜合規劃處。並且將重建工作分為家園重建、設施重建、產業重建、生活重建及文化重建等 5 大面向詳如圖 6-2。

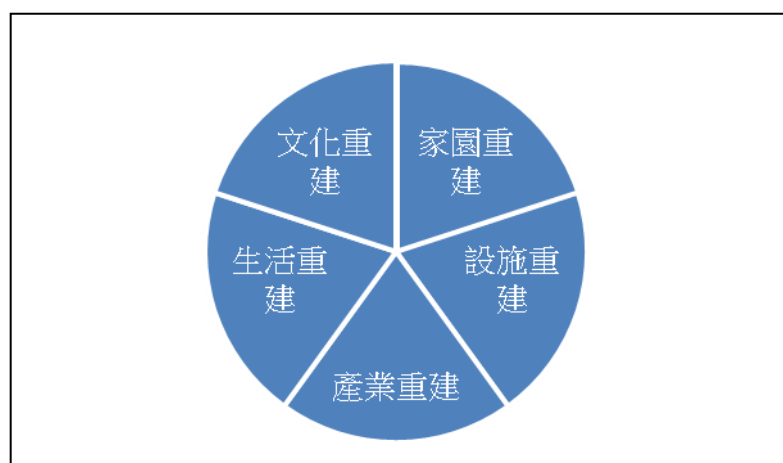


圖 6-2 莫拉克颱風災後重建 5 大面向

(資料來源:本研究繪製)

五、執行概況與遭遇問題

透過 921 地震重建與莫拉克風災重建的相關單位分工與歷程，可以發現莫拉克風在資源整合效益上，較低於 921 地震時的重建，許多資源與運作過於分散，也導致於生活重建服務中心往往要應付相關單位的考核與報表，相對性減弱於在災後重建事務推動上。

在民間團體、非營利團體的參與上，921 地震時重建有一個整合的聯盟體制，反觀莫拉克風災缺乏一個整合的聯盟體制，在資源的提供上，往往會導致團體競合的困境，也將造成資源的分散和浪費。

第二節 我國與外國現況之比較

本節僅就我國與國外災後復原經驗，逐項比較如下。然檢視澳洲災害防救相關法令並無一統一法令，係以各州訂之；又紐西蘭之災害防救係以民防為最大應變單位，因此於部分特定項目討論中不納入比較範圍。

壹、相關法令彙整

一、災害防救法令

(一)、美國

美國聯邦層級最重要的災後重建相關法案，為 2007 年修正之災害救助及緊急協助法（Disaster Relief and Emergency Assistance Act，2007）。美國災害救助及緊急協助法現行內容計有 6 章及 1 附則，共計 81 條條文。

而美國之災害救助及緊急協助法與災後復原重建罪相關之章節為第 4 章：「重大災害援助計畫」，這也是為美國災後復原重建政策之核心。其中最需注意的是引入「重大災區」之概念，也就是災害到了一定嚴重的程度，才會引用進本章的概念。此制度設計呼應了聯邦有責任協助重大災害後重建事務的社會期待，同時也兼顧了美國地方分權的傳統。

而本章內容規範了災區宣告程序、聯邦的基本援助，包含：1.人道物資如食物、醫療；2.廢棄物清除、3.搜救、4.道路恢復、5.臨時性設施如學校及行政辦公室；6.拆除危險建物、7.對二次危害預警、8.公共資訊及協助、9.科技支援、10.救援、關照、安置、基本生活需要，包含人和動物。此外在復原重建的過程中，「減災」也是一個相當重要的概念。

(二)、日本

日本是以《災害對策基本法》為基準，涵蓋 52 部相關法律的法律體系。日本的災害重建，主要依據相關法令，開展對重大災害時迅速和適當的急救復甦。日本的在經歷過 311 東日本大地震以後一年以內，對於災害對策基本法有了相關的修法，新增了相關之復興施策與立法：

【新增】

主要為修改以下三個法令，藉以強化災區相關復興對策

1. 東日本大地震復興基本法

- (1)降低年支出，藉由活用財政融資資金及民間資金等方式，以確保復興基金。
- (2)根據法律另行規定發行復興債，同時明確說明償還的方法與過程。
- (3)復興相關之政府資金流向透明化。
- (4)採取「復興特區制度」相關之法律與制度之措施。
- (5)設立復興廳。
- (6)設立「東日本大地震復興對策總部」由內閣總理大臣擔任總部部长，下設「東日本大地震復興構想會議」另於岩手縣、宮城縣、福島縣設「現場對策總部」。

2. 東日本大地震復興特別區域法

3. 復興廳設置法

【修正】

1. 災害防救基本計畫
2. 災害防救法制修正檢討

(三)、我國

災害防救法中雖然有專條規範，但我國目前主要還是以臨時條例如九二一震災重建暫行條例、莫拉克颱風災後重建特別條例為主，中央執行機關為中央各目的事業主管機關；地方執行機關為直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所。各執行機關執行本條例、災害防救法及其他相關法律規定之事項，得委任或委託其他機關（構）、法人或團體辦理。

二、其他法令

(一)、日本

依據法令規範判定其災損的程度，若適用《激甚災害法》，意即大規模的災難時，地方政府已無法負荷重建的財政負擔，依據此法制定區域的災後重建與救援的相關措施，因時因地制宜，而非受災之地區均適用，為一種特別財政援助系統，用以因應地方政府無法負荷的財政負擔。

(二)、我國

九二一震災重建暫行條例與莫拉克颱風災後重建特別條例之比較詳如表 6-3，說明如下：

1. 九二一震災重建暫行條例

在九二一震災重建暫行條例第 4 條中規定：「為推動災後重建工作，由行政院設置行政院九二一震災災後重建推動委員會，以行政院院長為召集人，召集中央相關部會、災區地方政府及災民代表組成，負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督。其組織及運作由行政院定之。但災民代表不得少於 5 人。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）、村里及社區得設置各該地區九二一震災災後重建推動委員會，負責規劃、協調推動震災重建事項，其組織及運作由內政部會商行政院農業委員會、原住民委員會定之。但災民代表不得少於 5 人。前二項重建事項包括生活重建、產業重建、公共建設、社區重建等工作。村里及社區重建推動委員會得聘請專家、學者參與規劃、諮詢。」

九二一震災暫條例中可以做為災害防救法修訂有關災後重建之條文參考，可見目前我國主要作法是組成臨時委員會從是從事重建工作，雖然可以針對每次災害的不同特性去做專案規劃，但每次都要重新規畫、花費大量人力物力以外，執行重建工做起來也是疊床架屋、窒礙難行。

2. 莫拉克颱風災後重建特別條例

莫拉克颱風災後重建特別條例第 4 條規定：為推動災後重建工作，由行政院設置莫拉克颱風災後重建推動委員會，負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督。委員會置召集人、副召集人各 1 人，由行政院院長、副院長兼任之，委員 33 人至 37 人，由召集人就行政院政務委員、相關機關及災區縣（市）首長、專家學者及民間團體代表派（聘）兼之。其中災民及原住民代表，合計不得少於 5 分之 1。地方政府重建推動委員會之組織，由各級地方政府定之。本條例中央執行機關為中央各目的事業主管機關；地方執行機關為直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所。各執行機關執行本條例、災害防救法及其他相關法律規定之事項，得委任或委託其他機關（構）、法人或團體辦理。

表 6-3 九二一震災重建暫行條例與莫拉克颱風災後重建特別條例之比較

	莫拉克颱風災後重建特別條例草案	九二一震災重建暫行條例
原住民部落重建	無特別規定	第二十條 <u>災區鄉村區、農村聚落及原住民聚落重建，應配合其風貌及居民意願，並得以土地重劃、區段徵收等方式辦理。</u> 其重建作業規定，得分別由內政部、行政院農業委員會及原住民委員會定之。
心理重建	無特別規定	第二十二條 縣（市）政府應自行或委託其他機關、社會福利機構或團體，於各災區鄉（鎮、市）設立生活重建服務中心，提供居民下列服務： 一、福利服務：對失依老人、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群之生活需求，提供預防性、支持性與發展性之服務。 二、心理輔導：提供居民、學校師生及救災人員個別式與團體式之諮商輔導及協助醫療轉介。

	莫拉克颱風災後重建特別條例草案	九二一震災重建暫行條例
		<p>三、組織訓練：協助發展社區組織，辦理重建服務人員有關社會福利、心理重建等相關教育與訓練。</p> <p>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之諮詢、轉介與媒合。</p>
就業服務	<p>第八條 災區失業者經向公立就業服務機構辦理求職登記，未能推介就業或安排參加職業訓練者，得推介至政府機關（構）或非營利團體（以下合稱用人單位）從事臨時性工作，並發給臨時工作津貼，不適用勞動基準法、就業保險法及勞工退休金條例之規定。</p> <p>前項災區失業者之資格、臨時工作期間、工作津貼請領條件、期間、數額及其他應遵行事項之辦法，由行政院勞工委員會定之。</p>	<p><u>直轄市、縣（市）勞工行政主管機關應將災區失業者資料提供當地公立就業服務機構，作為推介就業或安排參加職業訓練之依據。</u></p> <p><u>直轄市、縣（市）勞工行政主管機關應辦理災區失業者就業服務及職業訓練資訊之提供及媒合，協助災區失業者就業，對於負擔家計之婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者及青少年，應訂定符合其需求之特別職業訓練及就業服務方案。</u></p> <p><u>災區失業者經向公立就業服務機構辦理求職登記，未能推介就業或安排參加職業訓練者，得推介至政府機構或非營利團體從事臨時性工作，並發給臨時工作津貼。</u></p> <p><u>前三項災區失業者之資格、就業服務、職業訓練、臨時工作期間、臨時工作津貼之請領條件、期間及數額，由行政院勞工委員會另以辦法定之，不受勞動基準法及其相關法規規定之限制。</u></p> <p><u>行政院勞工委員會得以就業安定基金補助災區災民經營勞動合作社，其補助之條件、程序、項目及金額等事項之辦法，由行政院勞工委員會會商行政院九二一震災災後重建推動委員會定之。</u></p>

（資料來源：本研究彙整。）

貳、組織編制

一、專責單位/臨時編組

(一)、美國

1. 卡翠娜風災：紐澳良的各種資訊地點都是分散的，由於災難劇大，大多政策是由聯邦政府規畫與籌措經費預算進行重建，重建組織也是由聯邦政府設置。
2. 格林斯堡風災：由鄉鎮自行成立重建組織，另有非營利組織—格林斯堡綠城提供相關的資訊整合
3. 美國在 1979 年時便已成立美國聯邦緊急管理局（FEMA），並在因應卡翠娜風災時，於 2005 年 11 月 16 日成立墨西哥灣沿岸重建辦公室。

(二)、日本

阪神地震—兵庫不死鳥計畫指導兵庫縣在十年時間之內實現在都市、防災、產業、文化、福利 5 大領域的“創造性復興”。阪神大地震後一個小時，兵庫縣就成立了“地震災害對策本部”，次日該部改組為“地震災害對策綜合本部”。“綜合本部”由“緊急對策本部”和“災害復舊對策本部”組成。重建過程中，兵庫縣又設立了超越既有縣組織框架的“阪神大震災復興本部”，推進復興事業強有力的進行。在其廢止後，又設置了“復興推進會議”。此後，為一體化推進復興和防災對策，又重新整編“防災企畫局”。

日本中央政府也分別設立了“復興委員會”和“復興對策本部”，後者負責制定復興的基本方針及相關法律的，而委員會則負責向對策本部提意見和建議。伴隨“復興對策本部”設置到期，“復興關聯省廳聯絡會議”成立，負責推進國家對各地方團體復興事業的支援，以及潤滑各省廳間在復興事業方面的合作。

日本在地區的未來發展主要是以政府推動為主，民間團體參與為輔。以內閣府為負責機關，重建計畫由各部門協調後制定，較難形成統一的指揮與調度。

又以 311 東日本大地震為例，日本的重建機制分成三個層級，分別是國家、都道府縣、市町村等三個等級。中央負責重建法律與經費的編列、制定，縣負責計畫執行與基本計畫（如安全確保、生活重建、生計重建），市町村則有市町村復興計畫，主要專責在生活復興、產業復興、基礎建設的復興、防災機制的確立。

1. 中央層級

(1)復興基本法令（2011 年 6 月通過）

- A. 復興對策本部—首相主導（2011 年 6 月成立）
- B. 復興廳—重建專職政府機構（2012 年 3 月成立）
- C. 復興特區—在東北災區實施土地、資金及稅收等之特別政策（2012 年 2 月首成立）
- D. 復興債—災後重建經費來源（2011 年 11 月開始發行）

(2)訂定【重建基本方針】（2011 年 7 月通過）

(3)重建預算的規畫與籌措。

2. 縣層級

(1)岩手縣—東日本大震災津波復興計畫

(2)宮城縣的復興基本方針

(3)福島縣復興計畫

3. 市町村層級

(1)推動方法強調公民的參與（如民意調查、座談會、說明會等）。

(2)為縣和居民間的溝通橋梁

(三)、紐西蘭

地震委員會 (Earthquake Commission, 簡稱 EQC) ; 三大業務執掌:

1. 提供住宅地震保險保障：依據紐西蘭地震委員會法案 (Earthquake Commission Act 1993) , 提供民眾住家財產與土地之地震等風險保障。
2. 天然災害保險與基金管理 (Natural Disaster Insurance and Fund) : 進行風險模型分析、安排再保險保障計畫與累積基金管理
3. 研究發展 (Research) 與民眾教育宣導 (Public Education) : 了解風險存在與進行風險管理; 強化民眾防災與減災知識與技能, 減少損失產生。

(四)、澳洲

澳洲緊急事件管理組織「Emergency Management Australia ; 簡稱 EMA」。在聯邦政府的設置下運作, 並不依照特定的立法。除了西澳以外, 其它的省與地區均有特定的緊急管理立法, 雖然他們的立法在細節部份有所不同, 但其權立與配置是類似的, 立法提供了緊急事件或災害的宣告與提供某些特定的權力。EMA 是國防部裡面的一個機構, 並且在聯邦的層級直接向聯邦國防部負責災害應變的協調。

如果省與地區它的政府或是商業的資源無法處理意外事故時, 省與地區會提出正式的請求, EMA 的首席主管在獲得國防部的認可後可以調集所有聯邦政府機構的資源, 包含澳洲的防禦兵力, 以提供省與地區協助, EMA 管理協助的供應品, 則由 EMA 在坎培拉辦公室的國家緊急管理協調中心 (Nation Emergency Management Coordination Center) 負責。

重建管理在發展上的最低可能層級, 也就是受影響的社區的管理能被透過社區重建委員會執行, 這些包含會議、政府、自願機構、特殊興趣群與社區的責任。且在人類服務部 (DHS) 的協調重建下, 將每一個

重建地區具有重建計畫委員會與地區重建協調員，用管理地方的方式重建。

省的災害重建委員會，向省的災害委員會報告其逐日的行動，除了緊急事件由緊急管理會議指揮的期間。這個委員會是由最高執行管理員擔任主席、人類服務部的家庭與青年服務、政府、社區、企業與其它在重建過程擔任角色的代表所組成。這個重建委員會負責管理省的災害計畫的功能，以監督與評估重建作業與計畫，並確保重建的計畫在分區中被執行。

(五)、我國

1. 九二一地震與莫拉克風災後皆有成立生活重建中心。

921 地震時生活重建服務中心由各地方政府來執行招標委託的工作。921 地震所設立的生活重建服務中心，奠基於全盟及民間團體之主張，「以人為本，以生活為中核心，重建新家園，塑造關懷互助社會」的理念，當然也獲得政府的認同而納入《921 震災重建暫行條例》中。921 地震所設置的生活重建服務中心，是由地方政府所主導，符合中央政府制定政策，地方政府負責執行的原則（郭瑞坤，2011）。

依據 2000 年 2 月 3 日公布施行的《九二一震災重建暫行條例》第 22 條規定，縣（市）政府應自行或委託其他機關、社會福利機構或團體，於各災區鄉（鎮、市）設立生活重建服務中心，提供居民「福利服務」、「心理輔導」、「組織訓練」、「諮詢轉介」等服務；並得視人口密度、受災程度及弱勢需要，增設生活重建服務中心，並應於 50 戶以上之臨時住屋聚集處及原住民聚落，設置生活重建服務聯絡站，且明確規範生活重建服務中心應配置社工、心理輔導及其他相關專業人員，詳如表 6-4。

表 6-4 921 與莫拉克生活重建服務中心比較。

組織	921 生活重建服務中心	莫拉克風災生活重建服務中心
法源依據	《九二一震災重建暫行條例》第 22 條 莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法	《莫拉克颱風災後重建特別條例》第 9 條莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法
主管機關	縣政府—鄉鎮市公所	內政部
區域	以鄉鎮市公所為行政區域範圍，並設聯絡點	由內政部劃定行政區域範圍，並設聯絡處
年限	5 年（依據法令得延長 1 年）	3 年（依據法令得延長 2 年）
功能	發掘社區需求 結合社區資源 發展福利方案 引導社區組織發展。	服務的聯絡站
服務事項	一、基本服務： (1) 諮詢與轉介 (2) 個案輔導的管理 (3) 居家照顧服務 (4) 社區組織： 二、專案服務： (1) 兒童托育與課後輔導 (2) 青少年成長團體 (3) 單親婦女支持團體 (4) 悲傷輔導團體 (5) 老人問安關懷服務 (6) 送餐服務 (7) 交通服務 (8) 臨時照顧服務 三、地方政府所舉辦之活動	(1) 心理服務：提供心理諮商輔導及協助醫療轉介。 (2) 就學服務：協助學生就學扶助及輔導。 (3) 就業服務：協助失業者申請失業給付、參加職業訓練及推介就業等服務。 (4) 福利服務：對老人、兒童及少年、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群之生活需求，提供預防性、支持性及發展性之服務。 (5) 生活服務：協助創造在地就業機會及促進地方產業發展。 (6) 其他轉介服務：提供法律、申訴、公共建設、產業重建、社區重建、藝文展演與其他重建相關服務及資訊之轉介。
任務執行	由縣政府委託民間團體	由內政部委託民間團體
屆滿	移交各鄉鎮市公所	屆期未至，尚未規範

(資料來源：本研究彙整。)

2. 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會

反觀莫拉克風災則是由內政部招標所設立，從研究過程中可以發現曾參與相關重建的人員，多數認為生活重建服務單位的委託事項，應由地方政府來進行相關委託計畫，畢竟受託的民間團體，應具有服務地方的背景，而這些情況地方政府較為了解。

參、項目內容（災後復原重建）

一、建物評估（誰來評估？評估項目？評估後處置？）

美國與日本之間做法不同在於，日本會以個案的方式來制定相關重建計畫，美國則是有一套風險評估制度來判定重建的進度以及後續的規畫，詳如表 6-5。

表 6-5 美國與日本風險評估制度比較

國家	評估
日本	依據受損情況，因地制宜地制定相關重建計畫。
美國	依據災害風險與重建進度，來規畫相關的救援與重建措施。
紐西蘭	依據災害受損情形，擬定相關重建計畫與過程。
澳洲	依據災害受損情形，以各州規範執行重建。

（資料來源：本研究彙整。）

二、重建對象：住宅/交通（道路橋梁）/學校/心理/醫療重建

重建對象主要是建立在基礎的硬體設施上面，各國的作法大部分都是從臨時住宅建設、永久屋的建設、交通設施的重建等等開始著手，其後還有災民心理重建、醫療體制重建、災區經濟重建等等。

（一）、美國

由政府運用社區發展基金來建造，社區自主性與非營利組織的重建房屋推動來加速住屋與基礎設施的建造。

1. 美國聯邦緊急管理局提撥預算用於道路、橋梁以及公共設施的修建與重建。

2. 醫療與社會服務，則由美國健康與公共服務部提撥預算，用於精神健康服務、基層醫療和心理層面的創傷撫平服務，亦結合學校體系進行學童的心理輔導。
3. 重振經濟策略
4. 司法體系的建立，成立救災監察處進行監督社區發展基金能夠妥善運用於社區重建中。

(二)、日本

日本在重建對象方面較具全面性地規畫，從住宅之基礎建設到文化、兒童的心靈重建等等，值得我國效法。

1. 臨時住宅是由政府規劃建設而成
2. 政府推動為主，民間團體參與為輔
3. 住宅建設
4. 重建臨時住宅的建造，提供災民緊急臨時之住所。
5. 新住屋（永久屋）的建造。
6. 文化建設
7. 災區重建志願活動
8. 促進孩童體驗活動
9. 環境教育的建設
10. 藝術文化的推廣
11. 富有地方特色的社區建設
12. 產業活動

(三)、我國

我國災後重建以社區重建為主，例如 921 地震後中華民國社區營造學會組成「家園再造行動中心」，負責方案執行，並以社區組織發展、

社區營造人才培育、心靈重建為計畫目標，計畫為期一年，總共完成補助 28 個社區；詳如表 6-6。

表 6-6 各部會推動社區總體營造的資源表

部會	計畫名稱
內政部	城鄉新風貌、福利社區化
經濟部	形象商圈計畫、社區小企業輔導、地方特色產業輔導
環境保護署	生活環境總體改造計畫
教育部	社區大學、學習型社區
文化建設委員會	社區文化再造、社區環境改造、文化產業振興發展計畫 社區、總體營造主體計畫
農業委員會	農漁村新風貌計畫、農村聚落重建計畫
原住民委員會	原住民部落新風貌計畫、原住民聚落重建計畫

(資料來源：陳錦煌，2003。)

三、保險給付（補足政府之空缺：地震／洪患險等）

（一）、美國

美國於 1969 年制定國家洪水保險法，並於 1973 年與 1994 年進行修正。規定淹水危險度高於 1/100 的區域必須強制加保。其特色有以下三項：

1. 強制規定居住於 100 年淹水潛勢區域內的居民投保洪水險。
2. 以社區評比制度鼓勵洪災地區加強洪患管理，若災害管理有實質上的進步與加強，則以降低保險費為獎勵。
3. 針對重複受災的建築物，訂定理賠金額上限，遭逢兩次洪患以上建築物若不加強洪患防治措施，將不予理賠，以降低可能的道德風險。

（二）、日本

在日本地震保險制度最大的特色在於其再保險制度的建立，由日本全體產物保險業者合組「日本地震再保險株式會社」（Japan Earthquake Reinsurance 簡稱 JER），各承保公司所承保的地震險業務，

向日本地震再保險株式會社購買再保險，之後再由日本地震再保險株式會社與政府訂立超額損失再保險，而地震保險賠款準備金由各保險公司每一會計年度結束時，從自留保險費中扣除業務費用後，累積作為地震保險賠款準備金。

(三)、紐西蘭

二次大戰結束後，紐西蘭政府於 1944 年國會通過地震與戰爭損害法案（Earthquake & War Damage Act 1944），成立地震與戰爭損害委員會，該法案規定所有財產均採強制投保方式，而承保範圍僅限於地震損失及戰爭損失，地震與戰爭損害委員會屬國家保險局（State Insurance Office）一部份，由國家保險局執行業務，負責保險費收取與損失理賠，並自 1945 年開始經營。

1993 年國會通過地震委員會法案（Earthquake Commission Act 1993）後，地震與戰爭損害法隨即廢止，委員會正式更名為地震委員會（Earthquake Commission，簡稱 EQC），當 EQC 之資產不足以支應保險給付時，政府應以政府預算之公共資金無限制挹注 EQC，即政府負無限賠償責任。

承保事故包含了地震、火山爆發、山崩、海嘯、地熱活動、暴風及洪水（僅限對土地損害）以及因上述原因引起的火災。承保方式：只保障住家財產，依據 1993 年地震委員會法案規定，凡投保住宅火災保險之建築物，均須強制附加住宅地震保險，並由承保住宅火險之保險公司代為徵收住宅地震險保費，再繳付給 EQC，有關地震險無須再另行簽發保單，所有保險條件均規範於地震委員會 1993 年法案中。

(四)、我國

目前我國並無專門之災害保險法規規定，僅在莫拉克風災重建特別條例第 9 條至第 12 條中有相關傷害、醫療保險，我國並無專法規範。

肆、急難濟助、重建捐款

一、美國

- (一)、實際投注到社區中，由社區統籌再到社區各人。
- (二)、社區居民將個人事務，一樣樣凝聚成公共的服務，比如：爭取比較優惠的集體房屋修繕價格，或行訴一些創新的貸款方式。

二、日本

由中央共同募款會，其用於社會救災與社會福利的民間組織，每年發展一次全國統一的募款活動，捐款範圍落實到戶。

三、我國

我國主要以政府委託民間基金會執行之重建救助為主，例如九二一地震時財團法人九二一震災重建基金會緣起於 921 震災中央政府為統合運用「921 賑災專戶」捐款，由民間社會人士與相關單位共同組成「財團法人九二一震災重建基金會」，以發揮最大效果，於 1999 年 10 月 13 日成立，歷經 9 年運作，2008 年 10 月 30 日正式卸牌熄燈，為民間支援重建畫下一個句點，剩餘財產依該基金會組織章程規定，歸財團法人。有關我國災後貸款機制比較詳見表 6-7。

表 6-7 我國災後貸款機制比較

	921 重建	88 重建	災害防救法	備註
重建貸款	「九二一地震災民重建家園緊急融資專款之提撥及作業應注意事項」	「莫拉克颱風受災戶住宅補貼作業規定」	「災區民眾重建資金利息補貼作業辦法」	921 重建優於 88 重建
舊貸款延展	現於震災毀損房屋擔保借款。展延期間累計利息總額於借款存續期間內分期攤還。	災害前已辦理的各項借款及信用卡，展延期間的利息免與收受。	無	88 重建優於 921 重建
舊貸承受	「原購屋貸款協議承受」或「原購屋貸款申請利息補貼」二選一	1. 土地以消滅者，由金融機構予以承受。 2. 土地未消滅者，由政府代償受災戶積欠原貸款餘額，並取得抵押權。	無	88 重建優於 921 重建

(資料來源：本研究彙整。)

伍、程序簡化：個案/統案

一、311 東日本災後復原重建個案

(一)、受災區居民與專業、行政觀點之差異

不同人員對於復原重建之視角皆有不同，如圖 6-3，其中居民重視的事項是由區域安全，而專家重視的卻是中樞系統等硬體設備，因此造成安全神話被創造出，無論是居民還是專家皆無法想像災害發生時的嚴重程度。問題出在日本獨有的「看場面說話」文化。政府反被自詡專業的營運業者牽制變成規範依營運業者需求制定修改。所以多重視點的重要性就顯得不可或缺，要多從不同的觀點去察覺社會上各層面的需求，才不至於落置政府之作為不夠全面性的窘境。

從被害者的視點來看，究竟自己在事故時是否可以妥善避難？是否對健康會造成影響？或是避難期間有多長？污染後是否能繼續居住等各項問題。

而要如何去因應這些問題，若從事業者・行政的視點來看的話則全部都看不到。至今監督單位的說明總是：反應器是安全的，所以不用擔心，但為以防萬一，我們還是來進行避難訓練吧。在地防災地準備應該納入復原重建考量！災防的問題如同佛像的外型已塑造完成，重要的靈魂卻尚未被注入。而要如何注入靈魂，這便需要首長及委員在今後的 2、3 年內做出成績，特別是成員必需擁有技術上的見解及審查的觀點，避免與業界有所勾結，能夠真正站在居民的立場來將安全視為最優先的規範來執行業務。報告是直接控訴，這是防災準備不夠，中央政府、地方政府等監督者反被技術規範綁架，這是人禍。核能發電不能只看發電的好，還要從核災來看核電的不好！



圖 6-3 NHK 特輯 核電事故調査

(資料來源: NHK 特輯～最終報告～解開的謎題 殘留的課題～)

(二)、針對核電事故避難地區核災災民及自治體之總體規劃

1. 概況

主震發生後，福島及女川兩處核電廠皆按照設計進入緊急模式，自動停止運轉。惟福島第一核電廠，因受浪高約 15 公尺的海嘯影響，備用電力系統遭受破壞，造成冷卻循環水系統失效，核燃料棒過熱而釀成爆炸事故。日本內閣針對東京電力公司福島第一核電廠輻射線外洩事故，表示該核電廠應作廢。日本政府於 2011 年 3 月 18 日宣布，由於「爐心核燃料逾 3% 重大受損，且放射線物質也外洩至廠區外」，把福島第一核電廠事故提升至與 1979 年美國三哩島電廠核災相同的第五級事故。東京電力公司不排除採取車諾比核電廠當年以水泥封阻反應爐做法，阻止輻射繼續外洩。厚生勞動省在福島縣 27 個地方設置監測點，每天公佈輻射含量。

2. 增設閣員加強內閣的功能

為加強災後救援、重建工作、及福島第一核電廠的事故因應對策，日本政府和民主黨擬增加閣員，新設震災重建擔當大臣與核電廠事故擔當特命大臣等職務，以加強內閣的功能。還考慮增加首相輔佐官、內閣府副大臣及內閣政務官等。然而，增設閣員還須修改相關法律並考量朝野政治因素。⁵⁵

(三)、災害對策基本法修法整體概念

重點如下所示（2012年5月18日經閣議通過並提交國會，國會於2012年6月27日頒）：

1. 加強大範圍災害之即刻因應能力災害發生時之資訊收集・傳達・共有/對於地方公部門之縣與國家的調整/緊急應變措施。
2. 在大規模大範圍災害之災民問題處理之改善。
3. 救災物資等之供應/承受大範圍避難者。
4. 地區防災力之提升：如進行防災教育推廣/參與及協防⁵⁶

二、莫拉克颱風災後重建特別條例與九二一震災重建暫行條例程序簡化之比較詳見表 6-8：

表 6-8 莫拉克颱風災後重建特別條例與九二一震災重建暫行條例程序簡化之比較

	莫拉克颱風災後重建特別條例	九二一震災重建暫行條例
有關砂石	第十五條 各級政府辦理災後所需水資源、防洪重建工程、水庫營運安全與河川、野溪通洪等之疏濬及疏濬產生土石之填復、暫置， <u>不受土地管制、森林保護等相關法規及水土保持法第十二條、第十九條規定</u>	第六十一條 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， <u>依水土保持法第十二條至第十四條規定</u>

⁵⁵ 蔡政憲（2012），行政院研究發展考核委員會，天然風險管理對策之研究：財政管理與風險管理。

⁵⁶ 室崎益輝（2012），關西學院大學，東日本大地震之行政因應課題與「災害對策基本法」之修正。

	莫拉克颱風災後重建特別條例	九二一震災重建暫行條例
有關砂石	<p><u>之限制</u>。但其填復及暫置，仍應依水土保持法第八條規定實施必要之水土保持處理及維護；其土石暫置地點，於災後有永久置放之必要者，應依相關法規規定補辦程序。</p>	<p><u>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</u>，由該目的事業主管機關會同同級水土保持主管機關審核及監督。</p>
電線及水管等公共工程之規定	<p>第十六條 因颱風受損須進行<u>輸電線路或自來水管線之興建、架設</u>，得依既有或規劃路線先行使用土地及進行重建工程；其因塔基、管線流失或短期無法復建完成者，得移位重建，<u>不受國有財產法第五十條及電業法第五十條、第五十一條規定之限制</u>；其工程用地之取得，<u>不受都市計畫法第五十二條及土地法第二十五條規定之限制</u>。</p> <p>辦理前項重建工程，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，<u>得以簡易水土保持申報書代替水土保持計畫</u>，由經濟部會同行政院農業委員會審核及監督。</p>	<p>第六十二條各級政府機關執行災區交通及其他公共工程之重建或輸電線路之重建、興建，得依下列規定辦理：</p> <p>一、為維持交通順暢，得逕於河川區域內施設跨河道便橋、便道，或改建、修復、拆除既有跨、穿越水道或水利設施底部建築物，<u>不受水</u></p>
安置重建的部份	<p>第十三條 辦理安置災區災民所需之土地，於一定規模以下，經土地使用、地質、環境影響評估、水土保持及水利等機關會勘認定安全無虞者，<u>有關土地變更事項，不受區域計畫法、都市計畫法、國家公園法、環境影響評估法、水土保持法及其他相關法規規定之限制</u>；其一定規模、安全無虞之認定原則、不受有關法規限制之範圍及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。</p> <p>前項土地為公有或公營事業機構所有者，公有土地管理機關或公營事</p>	<p>第六十三條 各級政府機關興建或經其核准興建受災戶臨時住宅、重建社區或重建災區交通、教育及其他公共工程，<u>依環境影響評估法應實施環境影響評估者，得以提出環境影響因應對策替代環境影響說明書送審</u>，不受環境影響評估法第七條第三項及第八條至第十三條規定之限制。</p>

	莫拉克颱風災後重建特別條例	九二一震災重建暫行條例
安置重建的部份	業機構得無償提供土地使用權，供政府或經政府認可之民間單位興建房屋安置災民。	<u>利法第七十二條、第七十二條之一規定之限制</u> 。但改建或修復者，仍應於施工前將其設計圖說送水利主管機關備查。 三、 重建、興建需使用林業用地， 四、
		應依森林法第六條、第九條至第十一條、第十五條及第二十五條之規定辦理者， <u>得簡化行政程序，相關程序由行政院農業委員會定之。</u>

(資料來源：本研究彙整。)

陸、民間參與

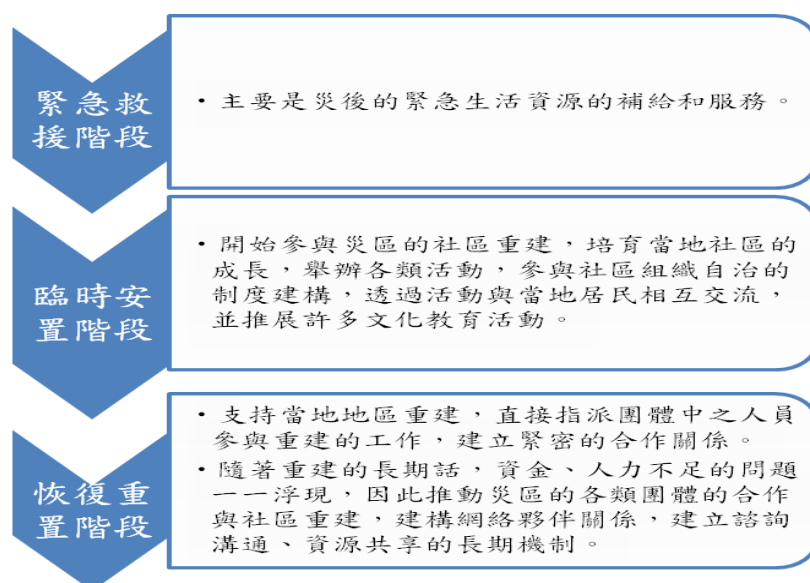
一、 美國

民間團體投入救災的模式，大致多依循以往災害援助的模式，從災後發的緊急物資援助、相關的安置措施以及協助恢復重建。卡翠娜風災後新的災後援助模式一度假志工：利用假期，從各地趕往災區義務擔任志工，幫助災區重建，對此次美國的風災提供了相當程度的貢獻。卡翠娜風災後的社區重建上，大多都是由社區自主性發展重建規畫，由社區自主性成立相關的社區重建組織，結合非營利組織或學校體系，來從是災後重建工作。

二、 日本

日本的災後重建分為三個過程詳如表 6-9：

表 6-9 日本的災後重建的三個過程



(資料來源:本研究整理自郭瑞琨, 2012,)

日本的民間重建及救援團體以紅十字會為主，其中企業與民眾更在「防災主體」方面扮演了極為重要的角色。民間更成立了許多自主防災組織，包括消防團、水防團、婦女、少年、兒童防火俱樂部等。這些組織平時就會進行防災演練、災害知識教育與防災巡邏，長期則以社區為主體的減災演練。

由政府派遣市町村、消防單位等防災業務主管機關，針對該地區可能會受到的災害威脅當地居民說明，並且安排地區應變小組與居民救災害發生時各種應變狀況進行分組討論，讓居民可以更加認識自己的社區可能會遭遇的災害。

三、我國

我國災後重建的模式有公、私部門的協力合作和媒合民間企業參與重建。前者如為中華民國社區營造學會和執行文建會「921 永續家園再造方案」；後者如：921 震災重建基金會提出「九二一災後生活與社區重建 123 協力專案」，其經費來源多以向民間企業等募款為主。

更直接的作法是增加民眾的直接參與，如製作防災地圖（楊永年，2012），製作防災地圖，防災地圖等於是居民的護身符。專家絕對可以為居

民繪製完整的防災地圖，但為讓防災地圖發揮更大功能，建議在製作過程應提供居民參與的管道。專家與居民能坐下來討論「防災地圖」，或可得出兼具理想與務實的防災地圖，實用性更高。主要意義在於，能獲得居民認同或經居民討論的防災地圖，居民才會把防災地圖烙印在腦海中，也才能發揮防救災功能。更重要的是，藉著居民參與防災地圖製作過程，等於為居民舉辦防災或逃生訓練，也讓居民多一層保障。

柒、經費編列

一、美國

(一)、卡翠娜風災：由聯邦政府編列，再由各部會負責相關的重建業務。

(二)、格林斯堡風災：沒有特別編列經費，反映出了政府的體制差異性。

二、日本

由政府依據法令規範，編列特別的援助資金。

三、我國

我國 921 地震時因有緊急命令，編列的預算為專款專用，莫拉克風災亦有特別預算，但大多的重建經費全都歸於各部會中。從經費的編列上，統籌專款專用，可以整合資源，節省資源浪費，編列與部會中，由專業部門處理，亦有其較專業的規劃，然而不論經費的編列，都要避免重複性，我國在經費的運用上，可以發現部分部會的計畫重疊性過高，造成資源的浪費，應該有所統籌，方能更有益於災難的救援。

第三節 災害防救法修正條文研擬

災後復原重建體制部分，經過專家座談與分區訪談，綜合分析提出修正背景與要點如下：

壹、參考日本「自助、互助、公助」精神，明文規定應結合民間團體及企業。

協助辦理災後復原重建，並採用獎勵參與（如以稅捐減免之措施作為誘因）；並將災後重建計畫明確納入法條中，相關的計畫目的、計畫對象、申請單位、補助標準、補助上限、申請條件、重建流程等，中央亟需制定一個通則性規範，適於大規模災難發生時，能夠立即採納的政策措施。（修正條文第三十六條）

貳、參考日本的企業與民眾在「防災主體」方面扮演了極為重要的角色。

各級政府得由各機關調派人員並應邀請民間團體及企業組成任務編組之重建推動委員會…」，落實公私部門在備災與復原重建之責任分擔精神。（修正條文第三十七條）

參、於災後生活重建中納入 NGO、NPO 組織。

針對訪談發現 NGO、NPO 確實在重建過程能夠在生活重建，協助災區居民在心靈復原與恢復正向生活態度與能力方面，產生陪伴與支持功能，是以將重建條例適度以新增條文附加在第三十七條之三。此外，基於莫拉克颱風災害之生活重建中心以社會福利團體為主要得標單位，以推動福利服務為主，在推動社區營造上，似力有未逮；宜就生活重建中心之重要處理事項，如規劃單位預期的社區營造、社區培力等事項，予以在法中明訂。

第四節 專家座談與災區訪談資料分析

壹、座談與訪談資料分析

基於更系統化分析座談與訪談資料，僅依據本研究相關審查委員的建議從組織面、協調與程序面、執行面三個層次與類別進行內容分析。相關研究（江明修與陳秋政，2012）也採取類似的分析架構，分別從組織面、資訊面與協調面檢視「我國災害管理機制問題之初探：跨部門參與者的對話」，顯示組織面、協調與程序面、執行面是分析現況問題的適當面向。

一、組織面

（一）、重建的法令依據

有關重建的法令依據（從初期災害救助到復原重建之規範），相關行動者的觀感如表6-10：

1. 政府部門（GC1⁵⁷）

(1)目前我國面對重大災難都是以暫行條例處理相關救助及重建工作，提高其法律層級雖然可以加速其速率及執法力度，但每次遇到重大災難就專立一個特別條例這種做法實屬不可靠。

(2)目前我國有莫拉克颱風災後重建特別條例、九二一震災重建暫行條例等等，另外災後復原及重建之相關規定在災害防救法第六章的條文內也有提及。

(3)災害救助、社會救助，在本質內是不一樣的，政府必須考慮是否要另立專章或是針對原本之災害防救法進行體制上之修改。

2. 非營利組織

(1)目前非營利組織的工作只是配合法令、協助政府從事災區重建工作。（NP158）

3. 專家學者與本研究見解

(1)以下提出幾個不同方案考量：

A. 災後短暫的救助併到社會救助。

B. 社會救助歸類到災害救助。

C. 單獨建立災害救助法

現階段要討論災害救助是否會排擠到社會救助，我國社會救助政策之目的，在於照顧低收入戶及照護遭受急難或災害者，協助其自立，以保障弱勢民眾基本生活水準，並進一步協

⁵⁷ 內政部社會司李科長璧如

⁵⁸ 行政院南區中心陳怜姣女士

助弱勢民眾脫貧⁵⁹，而根據社會工作辭典第四版（2000）的定義，災害救助（calamity assistance）是社會救助措施之一，以遭受水、火、風、電、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者為救助對象，由政府透過協助搶救及善後處理、提供受災戶膳食口糧、給予傷亡失蹤救濟與協助、輔導修護或重建房舍、設立臨時災害收容所及其他必要的救助方式。

(2)根據我國多年災防經驗，將平時法制所作身分、職務上限制與網綁，在災害防救法中適時地予以鬆綁、解開，使被賦予救、防災重責大任的公務員能無後顧之憂地執行其相關任務。（P6⁶⁰）

相關部會正在委託相關方案，更關鍵是參照國外的重建規劃來擬定我國的復原重建相關條例。

表 6-10 有關重建的法令依據之相關行動者的觀感

比較面向	一、重建的法令依據（從初期災害救助到復原重建之規範）
政府部門	1. 莫拉克颱風災後重建特別條例。 2. 九二一震災重建暫行條例。 3. 災害防救法第六章。
非營利組織	配合法令、協助政府從事災區重建工作。（NP1）
災區居民	無
專家學者及本研究見解	1. 提出幾個不同方案： （1）災後短暫的救助併到社會救助。 （2）社會救助歸類到災害救助。 （3）單獨建立災害救助法。 2. 根據我國多年災防經驗，將平時法制所作身分、職務上限制與網綁，在災害防救法中適時地予以鬆綁、解開，使被賦予救、防災重責大任的公務員能無後顧之憂地執行其相關任務。（P6）

（資料來源：本研究彙整。）

⁵⁹ 內政部社會司九十七年社政年報，第三章－社會救助，2008

⁶⁰ 高雄大學政制法律學系廖教授義銘

(二)、復原重建之遭遇問題 (以牽涉多數人之公共問題為主)

有關復原重建之遭遇問題相關行動者的觀感如表 6-11：

1. 災區居民

(1)我國人的捐款及給予災民協助的方式被 NGO 團體給把持住，沒有討論及否定的權利。(C161)

(三)、復原重建問題之建議改善方案 (以牽涉多數人之解決方案為主)

有關復原重建問題之建議改善方案相關行動者的觀感如表 6-10：

1. 政府部門

(1)參考莫拉克重建條例中：適當安置之準則，以永久屋為主、中繼屋為輔。(GC462)

2. 專家學者及本研究見解

(1)建立災難地圖。

建立災難地圖以供平時居民對於自身居住環境安全之整備、備災，讓下次再遇到災害時可以把影響減到最小。莫拉克重建會對於適當安置災民的作法是興建永久屋為主，單方面的確達到適當安置的目的，但是這之中細部的處理如永久屋分配、族群問題是政府組織所看不到的。

表 6-11 復原重建之遭遇問題相關行動者的觀感

比較面向	六、復原重建之遭遇問題 (以牽涉多數人之公共問題為主)
政府部門	協調與程序面—依法定程序，強迫居民遷村，經勘察審定，符合政府適當安置資格者，依其意願申請政府提供的永久屋。(GC4)
非營利組織	執行面—政府應該要先以社區為主體來進行調查工作，若是由村里長或是社區村莊裡的人去執行。(NP2 ⁶³) 執行面—強迫搬遷的話會牽涉到族群、文化及宗教信仰等等議題。(NP3 ⁶⁴)

⁶¹ 杜永雄神父

⁶² 莫拉克重建委員會張主秘恒裕

⁶³ 永樂社區蔡理事玉心

⁶⁴ 那瑪夏工作站梅英女士

比較面向	六、復原重建之遭遇問題（以牽涉多數人之公共問題為主）
災區居民	1. 組織面—我國人的捐款及給予災民協助的方式被 NGO 團體給把持住，沒有討論及否定的權利。(C1) 2. 執行面—永久屋及救災物資領取資格問題。(C2 ⁶⁵)
專家學者及本研究見解	協調與程序面—太多的焦點和經費都著重在要盡快將道路搶通，作出一個表面工夫宣示社會大眾其重建復原的成果，但其實不一定是民眾需要的。

（資料來源：本研究彙整。）

（四）、復原重建時如何有效運用民力及整合資源

有關復原重建時如何有效運用民力及整合資源相關行動者的觀感如表 6-12：

1. 專家學者及本研究見解

(1)參考四川大地震後政府的作法，編列一筆經費在四川大學建立災害管理學院，以教育訓練的概念回饋地方。

專家建議參考四川大地震後在大學內成立相關災害管理學院更可以從學術的角度切入，培養專業人才。

表 6-12 復原重建時如何有效運用民力及整合資源相關行動者的觀感

比較面向	八、復原重建時如何有效運用民力及整合資源
政府部門	1. 協調與程序面—政府部門透過這個特別條例，排除很多行政程序的繁雜，在環評、申請等等提供很多協助，NGO 也提供了很大的動員力，除了房子以外也有產業的重建。(GC4) 2. 將各地方向中央報備之災害防救計畫公開給民眾瞭解，使各社區（尤其偏遠社區）與基層能據以遵循或訂定災害防救計畫。(GC3 ⁶⁶)
非營利組織	1. 執行面—部落應該要常常做一些活動，讓部落裡的人了解如何備災、整備等等訓練，每次災後仰賴政府急難救援、投入資金從事重建，我覺得是無謂的浪費。(NP3) 2. 執行面—例如慈濟自己就用以工代賑或勞委會的就業方案，請受災的民眾參與一部分的營建工作。(NP3)

⁶⁵ 柯信雄先生

⁶⁶ 國家災防科技中心莊組長明仁

比較面向	八、復原重建時如何有效運用民力及整合資源
	3. 莫拉克風災的經驗來說，公部門、民間組織、軍方的作法方面，軍方開放的一些比較大的營區去做緊急安置。
災區居民	執行面—健全原鄉居民自給自足的能力，提供充足的避難設備及協助尋找合適避難地點。(C1)

(資料來源：本研究彙整。)

(五)、參考國外之相關作法，檢視「災害防救法」災後復原是否有修法空間及修訂方向？

有關參考國外之相關作法，檢視「災害防救法」災後復原是否有修法空間及修訂方向相關行動者的觀感如表 6-13：

1. 政府部門

(1)美國的史丹佛法案 (Stafford Act)，它們基本上只提供暫時性的住屋，但莫拉克風災後政府提供災民永久性的住屋。
(GC4)

2. 非營利組織

(1)專家勘查災區地質問題與政府認定有出入，這之間的法令問題有待釐清。(NP1)

3. 專家學者及本研究見解

(1)參考日本的重建復原作法 (日本稱做復興) 不是回復到災害發生前的樣子，而是復興之後，還有對於關鍵基礎設施的”復舊“。

(2)取消災害主管機關，緊急應變的時候有專責的政務委員，配置整個災害管理組的人員，平常的業務就是整備、防災的考核督導。

表 6-13 參考國外之相關作法，檢視「災害防救法」災後復原是否有修法空間及修訂方向相關行動者的觀感

比較面向	十、參考國外之相關作法，檢視「災害防救法」災後復原是否有修法空間及修訂方向？
政府部門	1. 協調與程序面—依據災害防救法，地方政府，包括市府與區公所應該要扛起災民安置的問題。(GC4) 2. 組織面—美國的史丹佛法案 (Stafford Act)，它們基本上只提供暫時性的住屋，但莫拉克風災後政府提供災民永久性的住屋。(GC4)
非營利組織	組織面—專家勘查災區地質問題與政府認定有出入，這之間的法令問題有待釐清。(NP1)
專家學者及本研究見解	1. 組織面—參考日本的重建復原作法，對於關鍵基礎設施的復舊。 2. 組織面—取消災害主管機關，緊急應變的時候有專責的政務委員，配置整個災害管理組的人員，平常的業務就是整備、防災的考核督導。 3. 協調與程序面—強烈建議政府增設一專責防災政務委員，下轄行政院災防辦、消防署災防組、NCDR。 4. 協調與程序面—將「災害類別」刪除，就不會有為找對應災害主管機關而傷腦筋、每一災害主管機關須從減災、應變、復原重建各階段重新擬訂相關計畫的問題。(GL2 ⁶⁷) 5. 協調與程序面—以日本為例，其在災害對策基本法中即規範、強調地方應作防災計畫的責任。(P5 ⁶⁸)

(資料來源：本研究彙整。)

(六)、小結：

針對重建的法令依據，可能事涉專業，除了政府與學者提出看法外，災區居民與非營利組織並沒有具體觀點。值得參考的是學者提出將災後短暫的救助併到社會救助，並把中長程安置與生活重建歸類到災害救助，且單獨建立災害救助法。在組織面來看，我國政府目前對於重災後的作法，都是以設立特別條例為主來進行災後救助及重建工作，但災害救助、社會救助，在本質內是不一樣的，故學者專家提出了幾個做法如災後短暫的救助併到社會救助、社會救助歸類到災害救助或是單獨建

⁶⁷ 高雄市社會處田專員禮芳

⁶⁸ 長榮大學邵教授佩君

立災害救助法等等，從不同面向分析哪種作法最適合我國目前的情況，以成立專責防災政務委員做法最能解決我國政府組織目前面臨災後重建時的困境。

二、協調與程序面

(一)、復原重建的工作分工（政府、非營利組織與居民之分工及參與是否洽當）

有關復原重建的工作分工相關行動者的觀感如表 6-14：

1. 政府部門

(1)在災區設立生活重建中心。（GC4）

(2)在永久屋基地選址、設計永久屋，以及規劃各種社區公共設施都會與居民討論，甚至在建造過程，還會請居民參與。（GC4）

雖然政府會邀請災民參與重建的規畫，但是實際上災民的參與程度不夠、磨合時間也不夠，造成雙方意見代溝的產生。

2. 非營利組織

(1)對於災民的規畫長遠、很符合災民的需求。（C2）

(2)例如慈濟自己就用以工代賑或勞委會的就業方案，請受災的民眾參與一部分的營建工作，透過政府、慈濟自己的善款等等來執行這個就業方案。（NP3）

可以知道非營利組織對於災區的重建規劃是比政府更能貼近災民的需求，非營利組織主要是以”陪伴”的方式，了解災民的需要以後再做長遠的規劃。

3. 災區居民

- (1)政府認為自己是全能的，希望民眾不要做任何的事情，從不積極地去讓受害的人有能力自救、自癒。(C1)
- (2)生活重建中心是為了核銷而做事，寫計畫時沒有諮詢災民，也沒有讓災民參與。(C2)
- (3)認為非營利組織”陪伴災民”的作法相當讚賞，但計畫執行時間太短，災民必須自行尋找管道及資金去延長。(C2)

災民與政府之間有相當大的代溝，主要是因為溝通的管道不良，造成雙方意見有相當程度的落差，政府可以提供重建資金但是在資金運用方面不夠靈活，導致錢沒有用在該用的地方，使得居民認為生活重建中心的人員是”為了核銷而做事”。

災區居民也認為非營利組織的作法較為貼近災民的需求，但是執行的時間往往因為經費的問題，重建計畫執行到一半就必須腰斬，或是由災民自行去尋找新的管道。

4. 專家學者及本研究見解

- (1)災民認為非營利組織沒有針對災民的需求，但非營利組織反而認為災民需索無度。

表 6-14 復原重建的工作分工相關行動者的觀感

比較面向	三、復原重建的工作分工（政府、非營利組織與居民之分工及參與是否洽當）
政府部門	1. 在災區設立生活重建中心。(GC4) 2. 在永久屋基地選址、設計永久屋，以及規劃各種社區公共設施都會與居民討論，甚至在建造過程，還會請居民參與。(GC4)
非營利組織	1. 於災民的規畫長遠、很符合災民的需求。(C2) 2. 慈濟的以工代賑或勞委會的就業方案，請受災的民眾參與一部分的營建工作，透過政府、慈濟自己的善款等等來執行這個就業方案。(NP3)
災區居民	1. 政府認為自己是全能的，希望民眾不要做任何的事情，從不積極地去讓受害的人有能力自救、自癒。(C1) 2. 生活重建中心是為了核銷而做事，寫計畫時沒有諮詢災民，也沒有讓災民參與。(C2)

比較面向	三、復原重建的工作分工（政府、非營利組織與居民之分工及參與是否洽當）
	3. 讚賞非營利組織” 陪伴災民” 的作法，但計畫執行時間太短，災民必須自行尋找管道及資金去延長。(C2)
專家學者及本研究見解	災民認為非營利組織沒有針對災民的需求，但非營利組織反而認為災民需索無度。

（資料來源：本研究彙整。）

(二)、復原重建是否有助落實在地預防減災（不必撤離採當地安置防護）

有關復原重建是否有助落實在地預防減災相關行動者的觀感如表 6-15：

1. 政府部門

(1)找尋專家評估當地地質狀況，劃定安全堪慮區域。（GC4）

(2)以撤離災民為主要做法。（GC4）

政府部門目前對於災區受災後的主要作法是先請專家前往受災區進行實地探勘，莫拉克重建委員會在莫拉克風災後實地勘察了全台291處，也花了半年的時間，動員很多專家學者去勘查，發現有160處的地方是安全堪慮的，也就是有潛在的危險或是立即的危險，這些居住在被劃定為安全堪慮區域的居民，政府採取強制搬遷的方法，但是相關安置及配套措施不夠完善縝密，使得民眾認為政府強制搬遷的作法太過強硬。

2. 非營利組織

(1)讓低窪地區的村落配置相關救災設備，當地的居民若是遇到緊急災難可以即時發揮功效，因為他們對於地方的地形、地貌都很了解。（NP2）

(2)政府機關應該要投入相關防災設施的改建，像是平地的排水系統。（NP2）

(3)強化在地備災的能力，如設立流籠、建立學校內教師對原鄉的觀念與健全學生課後輔導。(NP3)

非營利組織主要都是以陪伴災民的方式，讓災民可以在原鄉地區自主生存，因為災民是最了解自己居住環境的人，所缺乏的是留下去的能力，在這部份應該要加強原鄉居民平時減災備災的能力，還有增加偏遠鄉區學校教師人力及建立正確教育觀念。

3. 災區居民

(1)需要一個防避災的平台和空間，希望政府可以朝這個方向去執行。(C2)

(2)雖然有分配地點，但是沒有設備、資源，應該要因地制宜。(C2)

(3)從小訓練原鄉居民面對災害時的應變能力，自給自足的自然農法以及強調留在當地的避難方式。(C2)

災區居民因為世世代代都居住在原鄉，最了解原鄉的地形地貌，但卻苦無資源及設備，這一點是政府值得注意的。

4. 專家學者及本研究見解

(1)強化原鄉居民留下的能力才是重要的，如每個據點的醫療設施、強調減災備災的能力。

在原鄉應該要轉化為軟性的方式，讓下一代認識到現在有哪些生態環境變得比較脆弱，強化留在原鄉的基本認知和素養。

表 6-15 復原重建是否有助落實在地預防減災相關行動者的觀感

比較面向	四、復原重建是否有助落實在地預防減災（不必撤離採當地安置防護）
政府部門	1. 找尋專家評估當地地質狀況，劃定安全堪慮區域。(GC4) 2. 以撤離災民為主要做法。(GC4)

比較面向	四、復原重建是否有助落實在地預防減災（不必撤離採當地安置防護）
非營利組織	<ol style="list-style-type: none"> 1. 讓低窪地區的村落配置相關救災設備，當地的居民若是遇到緊急災難可以即時發揮功效，因為他們對於地方的地形、地貌都很了解。(NP2) 2. 政府機關應該要投入相關防災設施的改建，像是平地的排水系統。(NP2) 3. 強化在地備災的能力，如設立流籠、建立學校內教師對原鄉的觀念與健全學生課後輔導。(NP3)
災區居民	<ol style="list-style-type: none"> 1. 需要一個防避災的平台和空間，希望政府可以朝這個方向去執行。(C2) 2. 雖然有分配地點，但是沒有設備、資源，應該要因地而設。(C2) 3. 從小訓練原鄉居民面對災害時的應變能力，自給自足的自然農法以及強調留在當地的避難方式。(C2)
專家學者及本研究見解	強化原鄉居民留下的能力，如每個據點的醫療設施、強調減災備災的能力。

（資料來源：本研究彙整。）

（三）、復原重建之遭遇問題（以牽涉多數人之公共問題為主）

有關復原重建之遭遇問題相關行動者的觀感如先前敘述之表 6-11：

1. 政府部門

(1) 依法定程序，強迫居民遷村，經勘察審定，符合政府適當安置資格者，依其意願申請政府提供的永久屋。(GC4)

2. 專家學者及本研究見解

(1) 太多的焦點和經費都著重在要盡快將道路搶通，作出一個表面工夫宣示社會大眾其重建復原的成果，但其實不一定是民眾需要的。

政府目前對於居住在劃定為安全堪慮區域的居民都是採取強迫遷村，並提供免費的永久屋給災民的作法，但在其中許多作法引起災民反彈，災民認為政府這種強制遷村的作法剝奪了

他們許多權利，政府應該要考慮的不只是重建效率的問題，而是這樣的作法是否真正符合民眾的需要？

(四)、復原重建問題之建議改善方案（以牽涉多數人之解決方案為主）

有關復原重建問題之建議改善方案相關行動者的觀感如表 6-16：

1. 政府部門

(1)目前安置、救難部分已經完成，已向行政院提報延長兩年時間，主要從事產業重建的部分。（GC4）

政府部門在考量到災民的需求後，目前莫拉克重建委員會已經進入了下一個階段，也就是產業重建的部分，藉由向行政院申請延長重建時程的作法，繼續完成重建會原本預設的目標，使得重建工作更加完善、全面。

2. 非營利組織

(1)政府不應該強迫部落居民撤離原鄉。（NP3）

非營利組織和居民都相當不認同政府劃定原鄉為安全堪慮區域後，就將居民撤離原鄉的作法，撤離或許是最直接乾脆的作法，但更應該做的是強化災民”留”在原鄉繼續生活的能力，原鄉的土地除了有他們世代居住後所留下的深厚情感，更代表保留了原鄉獨特的自己農業生活方式，政府不應該輕易地剝奪這樣的文化。

表 6-16 復原重建問題之建議改善方案相關行動者的觀感

比較面向	七、復原重建問題之建議改善方案（以牽涉多數人之解決方案為主）
政府部門	組織面—參考莫拉克重建條例中：適當安置之準則，以永久屋為主、中繼屋為輔。（GC4） 程序面—目前安置、救難部分已經完成，已向行政院提報延長兩年時間，主要從事產業重建的部分。（GC4）
非營利組織	協調與程序面—政府不應該強迫部落居民撤離原鄉。（NP3）

比較面向	七、復原重建問題之建議改善方案（以牽涉多數人之解決方案為主）
災區居民	執行面—在山區設立避難屋，而且在避難屋裡放置糧食等等，避免災害發生或是在不便的時候有一個共同生活的地方。（C4 ⁶⁹ ）
專家學者及本研究見解	組織面—建立災難地圖。 執行面—加強教育訓練，讓居民在第一時間了解如何應對災害發生。 執行面—志工的協助應該要以鄰近、互相可以支援的前提來設置。

（資料來源：本研究彙整。）

（五）、復原重建時如何有效運用民力及整合資源

有關復復原重建時如何有效運用民力及整合資源相關行動者的觀感如先前敘述之表 6-12：

1. 政府部門

(1)政府部門透過這個特別條例，排除很多行政程序的繁雜，在環評、申請等等提供很多協助，NGO 也提供了很大的動員力，除了房子以外也有產業的重建。（GC4）

(2)將各地方向中央報備之災害防救計畫公開給民眾瞭解，使各社區（尤其偏遠社區）與基層能據以遵循或訂定災害防救計畫。（GC3）

政府部門在災後重建時主要是做全面性的規畫及資金的來源協調等，主要的人力動員都是以非營利組織為主，政府所做的是環境的評估以及建築執照、土地興建許可的申請之類的公文流程，而在永久屋之外還包含了產業的重建如復興當地農民農業、建立產銷班等等。

（六）、設立「災害應變基金」之可行性

有關設立「災害應變基金」之可行性相關行動者的觀感如表 6-17：

⁶⁹ 桃源區陳鳳嬌女士

1. 政府部門

(1)本來在災害發生時，政府就有補貼，莫拉克特別條例的卻是提供了額外的部分。(GC4)

(2)若以社會救助涵蓋所有災害救助可能會產生排他性。(GC3)

2. 非營利組織

(1)政府每分地僅補助五千元，農民為復耕無法投入八八臨工行列，不只沒有收入還須投入經費，希望政府能推出「以賑代工」，協助災民度過難關。(NP2)

去年八八風災村內不少蓮霧園受損，政府每分地僅補助五千元，農民為復耕無法投入八八臨工行列，不只沒有收入還須投入經費，希望政府能推出「以賑代工」，協助災民度過難關。

3. 災區居民

(1)災後仰賴政府急難救援、投入資金從事重建，是無謂的浪費。(NP3)

(2)讓部落裡的人了解如何備災、整備等等訓練，大家面對災難時才會有秩序。(NP3)

4. 專家學者及本研究見解

(1)將災後住宅重建納入住宅基金

建議在住宅基金的三大基金外，加入「災後住宅重建基金」，辦理災後舊貸款本息展延、協議承受、重建、購屋與修繕貸款等利息補貼，提供集體重建或遷建的重建周轉資金，辦理公營住宅的合建或新建，使災後住宅重建業務常態化。換言之，要先架好引擎，災後只要注入燃油就可運轉，避免災後就得為如何架設引擎而傷腦筋。

表 6-17 設立「災害應變基金」之可行性相關行動者的觀感

比較面向	九、設立「災害應變基金」之可行性
政府部門	1. 本來在災害發生時，政府就有補貼，莫拉克特別條例的卻是提供了額外的部分。(GC4) 2. 若以社會救助涵蓋所有災害救助可能會產生排他性。(GC3)
非營利組織	政府每分地僅補助五千元，農民為復耕無法投入八八臨工行列，不只沒有收入還須投入經費，希望政府能推出以賑代工，協助災民度過難關。(NP2)
災區居民	1. 災後仰賴政府急難救援、投入資金從事重建，是無謂的浪費。(NP3) 2. 讓部落裡的人了解如何備災、整備等等訓練，大家面對災難時才會有秩序。(NP3)
專家學者及本研究見解	將災後住宅重建納入住宅基金。

(資料來源：本研究彙整。)

(七)、參考國外之相關作法，檢視「災害防救法」災後復原是否有修法空間及修訂方向？

有關參考國外之相關作法，檢視「災害防救法」災後復原是否有修法空間及修訂方向相關行動者的觀感如先前敘述之表 6-13：

1. 政府部門

- (1)依據災害防救法，地方政府，包括市府與區公所應該要扛起災民安置的問題。(GC4)
- (2)強烈建議政府增設一專責防災政務委員，下轄行政院災防辦、消防署災防組、NCDR。
- (3)將「災害類別」刪除，就不會有為找對應災害主管機關而傷腦筋、每一災害主管機關須從減災、應變、復原重建各階段重新擬訂相關計畫的問題。(GL2)
- (4)以日本為例，其在災害對策基本法中即規範、強調地方應作防災計畫的責任；在實際災害發生時，其緊急應變則以災害

救助法為依歸，並在災害救助法強調地方政府的救助範圍。

(P5)

(八)、參考國外之相關作法，檢視「災害防救法」災後復原是否有修法空間及修訂方向比較：

在討論災害防救法是否有修法空間及修訂方向這部分，因為事涉專業，因災區居民較無具體看法，政府部門比較了美國只提供中繼屋，但我國是提供永久屋作法，來強調已做到適當安置災民的步驟，但強制撤離災民的作法造成了非營利組織的質疑，專家參考了日本的作法後，也認為重建不是恢復到災害發生前的樣子，而是復興之後，還有對於關鍵基礎設施的”復舊“。

最後專家學者提出了災害防救法修訂的具體意見，即為取消災害主管機關，甚至更進一步地提高災害防救的行政層級，設立專門的防災政務委員並且配置災害管理組的專業人員，在平常就從事整備、防災的考核督導，在災害發生時更能發揮其作用。

(九)、小結：

1. 復原重建的工作分工比較：

政府將重建過程中實際與災民接觸的部分委託給非營利組織執行，本來期待可以帶來更多衡平的作法，但有的非營利組織中成員卻認為已經給予災民免費的協助和重建，導致災民在接受重建的過程中沒有呼吸及討論的空間，只能夠全盤接受，站在客觀的角度來看，在規劃重建計劃時就應該先以災民的需求為最優先考量，因為災民才知道自己要的是什麼，不要的是什麼，而不是由單方面的去做全盤規劃。

政府雖然可以在行政上給予相當程度的助力，如永久屋基地的土地徵收，但有時卻忽略了居民的基本需求像是住宅分配等等。

2. 復原重建是否有助落實在地預防減災比較：

綜觀非營利組織和災區居民的看法，都認為應該在平時就強化居民留在原鄉的基本能力，例如完備橡皮艇、溜索、流籠等救生設施，參考我國早期防空洞的作法設立救生避難之收容場域，保持原鄉居民固有的獵人求生技能再健全其自助自救的能力讓原鄉能夠在遇到災害時先做第一步的反應和自救，而不是每次遇到災難就出動直升機把災民載送下山避難。

政府在減災、備災這方面的觀念尚未建立起來，遇到重大災害造成災難後往往都是以撤離災民為第一優先，建議應該要把建立民眾基本的備災觀念為第一優先，撤離雖然可以初步安定災民的安全，但是訓練基本人才、強化留在原鄉的能力。才是根本的作法。

3. 設立「災害應變基金」之可行性比較：

設立災害應變基金方面，政府認為本來在災害發生時就已經有補貼，而莫拉克特別條例更提供了額外的補助，尚稱足夠，但災害應變基金可以讓民眾從平常就建立減災、備災的觀念，在災後才用急難救助的名義來投入重建的工作只是無謂的浪費，專家學者提出的建議是更進一步地將災後住宅重建納入住宅基金，使災後住宅重建業務常態化，才不會再重建時沒有一個依據的基礎。

在重建工作的協調與方面，政府部門在災後重建時主要是做全面性的規畫及資金的來源協調等，主要的人力動員都是以非營利組織為主。政府在災區設立生活重建中心，並派駐人員直接從事災區重建工作，但災民對於這些只重視經費核銷的人員之作法感到不滿，認為只有非營利組織的作法比較符合災民的需求。另外在討論到設立「災害應變基金」之可行性時，專家學者及災民皆認為災害應變基金是要讓民眾從平常就建立減災、備災的觀念，而在災後才用急難救助的名義來投入重建的工作只是無謂的浪費，這一點是值得政府組織去省思的。

三、執行面

(一)、復原重建的執行項目

有關復原重建的執行項目（含居住 [表 6-18]、工作與文化產業 [表 6-19]、心靈重建 [表 6-20]、交通設施 [表 6-21] 等），相關行動者的觀感敘述如下：

1. 政府部門

(1)居住：提供永久屋，給予災民地上權、房屋居住權，以及徵收土地、法規處理、公文之來往簽發等，自來水、公共設施、電力、道路、汙水處理、防洪設施、排水系統之出資。

(GC4)

(2)工作與文化產業：新的居住地產業發展以及原鄉的產業發展。(GC4)

(3)產業發展計畫、永久屋為主的莫拉克重建的躍動計畫。

(GC4)

(4)心靈重建：主要委託非營利組織從事心靈重建工作。

(GC4)

(5)交通建設：工程發包給施工單位，所費不貲但施工品質有待檢討，橋梁之堅固度不佳，甚至兩三千萬的橋梁工程一場大雨就沖毀。(GC4)

由此可見政府部門主要從事重建整體規畫及資金來源、公共設施的興建的部分，其他心靈重建、永久屋興建等直接面對災民的工作皆委由非營利組織從事其相關工作。

莫拉克風災後重建會針對莫拉克特別條例第20條的內文，給予災民適當安置，其作法是在新的地方（非原鄉）委託非營利組織負責興建免費永久屋給災民居住，但只給地上權、房屋

所有權，並沒有給土地所有權，此舉雖然給予了災民適當安置，但卻造成了原住民族內族群認同及永久屋分配問題。

在道路建設上政府一直以來的通病是發包工程後施工品質不佳、弊案連連，導致道路可能因為一場豪雨就被沖垮，要在進行重建時程冗長窒礙難行，以企業贊助的名義建築的橋梁道路反而沒有偷工減料的問題。

而災區居民不信任國軍搶救道路的能力，國軍又不願意讓熟悉地形地物的災民操作機具，導致在搶救道路時的效率不彰。

2. 非營利組織

(1)居住：負責建造興建永久屋給居民居住，建造速率相當快。

(NP1)

(2)工作與文化產業：提供興建永久屋之工作機會給災民。政府之前的作法是讓農田損傷的時候，政府給予低利率貸款讓農民去借錢，但其實這是沒有用的。(NP2)

(3)“以賑代工”來協助農民重振自己的產業。(NP2)

(4)心靈重建：以陪伴的方式協助災民走出傷痛，替災區學童課輔等。(NP3)

(5)交通建設：以企業贊助的名義在當地興建橋梁。(以中鋼公司為例)

非營利組織在協助災民興建永久屋上達成相當大的功效，其中有幾個作法相當值得借鏡，如以佛教為主的慈濟功德會協助以天主教信仰為主的原住民興建永久屋基地，跨越了宗教的隔閡。其次是永久屋興建速率相當快速，慈濟功德會在災後半年左右的時間就完成了601戶永久屋動工興建及入住，而且是以輕鋼架為骨的堅固永久屋。

而非營利組織在莫拉克災後重建投注了將近八十億台幣，並且以”以賑代工”的方式協助農民重振自己的產業。

心靈重建部分教會的神父以目睹、陪伴的方式，用自然的方式去治癒他災民，讓災民也會願意放下，以這方法協助災民走出巨災後的造成的心靈創痛。

心靈重建的工作主要都是以非營利組織為主，而非營利組織中很多也是宗教團體，藉由宗教的力量協助災民走出創痛，並且在陪伴的過程中更能了解災民的需求。災民也認為心靈的重建是需要時間的，所以這樣的心靈治癒方式是緩慢而漸進的。

3. 災區居民

(1)居住：永久屋分配不均、多個家庭同住一個屋簷下，原鄉與永久屋戶籍不同，產生彼此族群內認同問題。(C2)

政府的永久屋政策雖然立意是好的，但卻導致了原住民族群內的分化，以在原鄉之戶籍作為永久屋的分配使得數十人的家庭必須擠在十幾坪的小空間，更造成了災民們晚上必須在庭院裡搭建帳棚睡覺的情況，在永久屋數量的分配是需要政府詳細規畫、與災民溝通後再去執行的，不可以只片面地依照條文、規定去分配，而是要考量到災民真正的需求。

(2)工作與文化產業：原鄉居民是自己自足，自己栽種農作物，只要站在原鄉居民的觀點，讓居民做自己想做的事即可。政府成立產銷班協助原鄉居民，卻是種植火龍果等非原鄉居民本來種植的作物。(C2)

在復原重建的工作與文化產業中，政府比較想做到的是產業的發展，而原鄉居民較為習慣自己原本自給自足的農業生活，產業的發展計畫往往會使得居民本來自己的生活方式被強迫改變。

- (3)心靈重建：應該給他們更多時間、空間，涵蓋文化、藝術、心理需求。(C1)

心靈重建是一個緩慢的過程，對於災區居民的心靈重建切勿操之過及，應以陪伴的方式協助災民一步一步走出災難的創痛。

- (4)交通建設：道路搶救應該發包給當地居民或是訓練基本人才從事相關工作，國軍救援雖提供充足人力卻不切實際，在挖土機操作方面無法運用到實際搶通道路上。(C2)

由於原鄉山區的地形特殊，國軍在災後吊掛機具及派遣軍方人員進入山區內進行災區道路搶通時，會遇到地形過於險峻，為維護軍方人員安全而不敢貿然進行道路搶通，建議可以在平時就於原鄉內訓練操作機具之人才，藉由原鄉居民對於地貌的熟悉度和培養基本人才，可以讓道路搶通更為順暢快速。

4. 專家學者及本研究見解

- (1)永久屋雖然給予了適當的安置，但從人權的角度來看，剝奪了人民居住的自由也沒有土地權，政府也間接剝奪了他們的工作權、居住權。

雖然政府建設永久屋的作法對於災民做到了適當安置，但是永久屋所衍生出的問題反而層出不窮，如因為評估原鄉地區為安全堪慮地區而撤離原鄉居民到永久屋基地居住，剝奪了人民的居住自由權，也間接剝奪了災民的工作權，使得他們必須在新的地方重新找工作，無法從事在原鄉固有的自給自足農業生活。

在永久屋居住的居民沒有永久屋的土地權，只有永久屋的房屋所有權和地上權，也使得災民的權利受損，原住民本來就是弱勢族群，離開原鄉後的生活開銷是得相當大的負擔。

(2)心靈重建：創傷的治療並不是政府的能耐，可以由很多的宗教、民間團體去從事。

我們不是要災民忘記過去，而是要他們面對經歷，並從災害中走出來，改善相關問題，災民要讓他們有事情做，一同參與改變，「比以前好」就可以讓災民解除恐懼，感受到相關的重建進度。

表 6-18 復原重建的執行項目相關行動者的觀感-居住

比較面向	二、復原重建的執行項目（居住）
政府部門	提供永久屋，給予災民地上權、房屋居住權，以及徵收土地、法規處理、公文之來往簽發等，自來水、公共設施、電力、道路、汙水處理、防洪設施、排水系統之出資。(GC4)
非營利組織	負責建造興建永久屋給居民居住，建造速率相當快。(NP1)
災區居民	永久屋分配不均、多個家庭同住一個屋簷下，原鄉與永久屋戶籍不同，產生彼此族群內認同問題。(C2)
專家學者及本研究見解	永久屋雖然給予了適當的安置，但從人權的角度來看，剝奪了人民居住的自由，沒有地上權也沒有土地權，政府也間接剝奪了他們的工作權、居住權。

（資料來源：本研究彙整。）

表 6-19 復原重建的執行項目相關行動者的觀感-工作與文化產業

比較面向	二、復原重建的執行項目（工作與文化產業）
政府部門	1. 新的居住地產業發展以及原鄉的產業發展。(GC4) 2. 產業發展計畫、永久屋為主的莫拉克重建的躍動計畫。(GC4)
非營利組織	1. 提供興建永久屋之工作機會給災民。(NP2) 2. 政府之前的作法是讓農田損傷的時候，政府給予低利率貸款讓農民去借錢，但其實這是沒有用的。(NP2) 3. “以賑代工”來協助農民重振自己的產業。(NP2)
災區居民	政府成立產銷班協助原鄉居民，卻是種植火龍果等非原鄉居民本來種植的作物。(C2)

（資料來源：本研究彙整。）

表 6-20 復原重建的執行項目相關行動者的觀感-心靈重建

比較面向	二、復原重建的執行項目（心靈重建）
政府部門	主要委託非營利組織從事心靈重建工作。(GC4)
非營利組織	以陪伴的方式協助災民走出傷痛，替災區學童課輔等。(NP3)
災區居民	應該給他們更多時間、空間，涵蓋文化、藝術、心理需求，讓他們親眼去目睹災區的情況也是治癒的一種。(C1)
專家學者及本研究見解	創傷的治療並不是政府的能耐，可以由很多的宗教、民間團體去從事。

（資料來源：本研究彙整。）

表 6-21 復原重建的執行項目相關行動者的觀感-交通設施

比較面向	二、復原重建的執行項目（交通設施）
政府部門	工程發包給施工單位，所費不貲但施工品質有待檢討，橋梁之堅固杜不佳，甚至兩三千萬的橋梁工程一場大雨就沖毀。(GC4)
非營利組織	以企業贊助的名義在當地興建橋梁。(以中鋼公司為例)
災區居民	道路搶救應該發包給當地居民或是訓練基本人才從事相關工作，國軍救援雖提供充足人力卻不切實際，在挖土機機具操作方面無法運用到實際搶通道路上。(C2)

（資料來源：本研究彙整。）

（二）、復原重建之執行成效（優缺點與滿意不滿意之處）

有關復原重建之執行成效相關行動者的觀感如表 6-22：

1. 政府部門

(1)永久屋的興建透過委託 NGO 團體去執行，成果很棒，若沒有結合 NGO 的話很難達到法條中”適當安置”的定義。

(GC4)

(2)莫拉克重建第一階段已經達到安置 95%的災民。(GC4)

莫拉克重建條例裡面的”適當安置”所定義的範圍相當廣泛卻不實際，政府目前的作法是在安全的場域興建永久屋給符合資格的災民居住，而且是免費的，這在其他的國家很少看到這樣的作法，例如美國的卡翠娜風災中紐奧良在遭受如此巨大的

災變過後宛若變成了空城，在災難時遷徙到別洲避難的災民，災後回到紐奧良繼續居住的比率只有六分之一，美國沒有永久屋的建造，政府在別洲給予短暫組合屋居住，但時間到了以後就沒有後續的安置，所以很多居民就選擇不回去紐奧良。故我國在莫拉克災後雖然達到百分之九十五的安置率，卻忽略了原鄉的復原及發展。

2. 非營利組織

(1)排水系統如果做得好，在豪雨淹沒河床之前提早將其封閉，絕對可以減少一部分的風險，也可以增加居民的居住安全。

(NP2)

3. 災區居民

(1)永久屋基本設施不良，沒有解決及申訴管道。(C370)

(2)永久屋的施工品質糟糕、施工人員對居民態度不佳 (C3)

(3)藤枝森林遊樂區為例：政府重建之資金有百分之九十的工程、補助都著重在森林遊樂區而不是在原鄉的重建。(C4)

綜觀非營利組織及災民的看法，主要是對於細部的永久屋公共設施施工及興建、問題申訴管道不佳抱持負面的看法，更重要的是政府投注在重建上的資金沒有用在該用的地方，如藤枝森林遊樂區理有百分之九十的資金用在森林遊樂區的重建，卻忽略了真正需要重建資金的是原鄉的產業、文化、交通等等建設。

4. 專家學者及本研究見解

(1)政府只是在暫行條例裡面編列的經費，然後全部花掉，並沒有認真考慮經費是否用在刀口上。

⁷⁰ 六龜區潘督導怡禎與湯先生

(2)重建過程裡面，社區參與的程度比較小，政府各部門的調查工作並沒有讓社區實際參與。

表 6-22 復原重建之執行成效相關行動者的觀感

比較面向	五、復原重建之執行成效（優缺點與滿意不滿意之處）
政府部門	1. 永久屋的興建透過委託 NGO 團體去執行，成果很棒，若沒有結合 NGO 的話很難達到法條中”適當安置”的定義。（GC4） 2. 莫拉克重建第一階段已經達到安置 95%的災民。（GC4）
非營利組織	排水系統如果做得好，在豪雨淹沒河床之前提早將其封閉，絕對可以減少一部分的風險，也可以增加居民的居住安全。（NP2）
災區居民	1. 永久屋基本設施不良，沒有解決及申訴管道。永久屋的施工品質糟糕、施工人員對居民態度不佳。（C3） 2. 藤枝森林遊樂區為例：政府重建之資金有百分之九十的工程、補助都著重在森林遊樂區而不是在原鄉的重建。（C4）
專家學者及本研究見解	1. 政府只是在暫行條例裡面編列的經費，然後全部花掉，並沒有認真考慮經費是否用在刀口上。 2. 重建過程裡面，社區參與的程度比較小，政府各部門的調查工作並沒有讓社區實際參與。

（資料來源：本研究彙整。）

(三)、復原重建之遭遇問題（以牽涉多數人之公共問題為主）

有關復原重建之遭遇問題相關行動者的觀感如表 6-11：

1. 非營利組織

(1)政府應該要先以社區為主體來進行調查工作，若是由村里長或是社區村莊裡的人去執行，可以創造熟識感，也可以創造就業機會，又可以關心自己地方環境。（NP2）

(2)強迫搬遷的話會牽涉到族群、文化及宗教信仰等等議題。
（NP3）

2. 災區居民

(1)永久屋及救災物資領取資格問題：要坐救難直升機下山者才有資格領取。（C2）

我國的救災及重建物資存在著一個問題，政府要做的事情太多，但卻又效率不彰，將其權限分配給非營利組織進行資源的配給後，反而發生了非營利組織單方面地掌控資源配給，不給真正需要物資的民眾與非營利組織討論溝通的空間。而災民資格認定的問題更是嚴重，是否只有乘坐直升機下山的人才能被稱為災民？這使得本來政府的美意被徹底扭曲，造成許多不必要的紛爭。

(四)、復原重建問題之建議改善方案（以牽涉多數人之解決方案為主）

有關復原重建問題之建議改善方案相關行動者的觀感如表 6-16：

1. 災區居民

- (1)在山區設立避難屋，而且在避難屋裡放置糧食等等，避免災害發生或是在不便的時候有一個共同生活的地方。（C4）

參考我國早期廣設防空洞、定時實施防空演習的方式，培養民眾在平常就有防災、備災的概念，更重要的是健全這些避難場所的設備，讓災難發生時可以將災難影響的程度減到最低。

2. 專家學者及本研究見解

- (1)加強教育訓練，讓居民在第一時間了解如何應對災害發生。志工的協助應該要以鄰近、互相可以支援的前提來設置。

分析原鄉地區潛在的危險因子如聚落是否位於山坡的順向坡，即會有潛在發生土石流之危險因子存在，再去強化現有「簡易疏散避難圖」，藉以充實災難地圖，面對城鄉和地理不同性質的災害，以社區特色做平台，特別強化學校和宗教場所兩大社區生活空間，需創造綠地開放空間作為緊急疏散及社區

避難所之地點，運用閒置空間，建制不斷電及通訊系統，及防災救災器材之儲存空間。⁷¹

(五)、復原重建時如何有效運用民力及整合資源

有關復復原重建時如何有效運用民力及整合資源相關行動者的觀感如表 6-12：

1. 非營利組織

(1)部落應該要常常做一些活動，讓部落裡的人了解如何備災、整備等等訓練，大家面對災難時才会有秩序，每次災後仰賴政府急難救援、投入資金從事重建，我覺得是無謂的浪費。

(NP3)

(2)例如慈濟自己就用以工代賑或勞委會的就業方案，請受災的民眾參與一部分的營建工作。(NP3)

(3)應變緊急收容階段：莫拉克風災的經驗來說，公部門、民間組織、軍方的作法方面，軍方開放的一些比較大的營區去做緊急安置，這任務也延續到隔年二月，也是一個資源整合很好的結果。(NG2)

在執行方面有效運用民力及整合資源，平時就應該做好整災、備災的工作，建立良好防災及避難的觀念，這樣當遇到災害時才不會手足無措。非營利組織的一些以工代賑、就業方案的作法，融合軍方、公部門與民間組織協助緊急收容災民的作法，也達到相當好的資源整合效果。

2. 災區居民

(1)健全原鄉居民自給自足的能力，提供充足的避難設備及協助尋找合適避難地點。(C1)

⁷¹ 「災害、維生基礎設施、土地利用、海岸」，行政院環保署全國氣候變遷會議，2012

可見災民比較期待的是政府部門可以協助原鄉居民強化留在原鄉的能力，讓居民可以藉由農業來自給自足，只要提供合適且充足的避難設備如在社區設置橡皮艇、設立防災避難場所等等。

3. 專家學者及本研究見解

(1)應該要讓有能力的人，透過這樣的訓練，成為第一線可以保護自己的人員。

各國在面對災害管理時，政府的單一資源已經很難滿足災民的需求，對有些企業會要求他們做初期防救，甚至是提供最低運轉能力，藉由民間的力量可以產生更大的力量。

(六)、小結

1. 復原重建之執行成效比較：

我國這次在莫拉克風災後為災民免費興建永久屋的作法，是在全球罕見的，雖然達到了適當安置災民的目的，但卻因為執行時未做細部的考量，反而衍生出了族群認同的問題。而災民也對永久屋的基本設施如自來水、排水系統設計不良等等感到不滿，而專家和災民一致認為政府的編列的救災重建經費沒有用在該用的地方，造成浪費。

2. 復原重建之遭遇問題比較：

政府依法行政故在災民的資格認定上，有時會與實際情況產生衝突，造成民眾對於永久屋、救災物資領取資格的認定產生疑慮。

非營利組織則是認為復原重建最大的問題是政府強迫搬遷造成的族群、文化及宗教信仰問題。

3. 復原重建問題之建議改善方案比較：

政府以永久屋為主、強制撤離原鄉的安置災民方法，與災民所期望的大大不同，非營利組織認為政府強迫部落居民撤離原鄉會造

成原鄉與永久屋聚落間的族群分化，專家學者也支持先建立災難地圖來強化災民面對災害發生時的反應力，並且強調以留在原鄉、強化備災能力為優先考量。

4. 復原重建時如何有效運用民力及整合資源比較：

政府在運用民力時傾向委託非營利組織來形成動員的力量，在非營利組織的作法中如工代賑或勞委會的就業方案讓災民也可以親自參與重建的過程是很值得鼓勵的。

復原重建中的執行項目分為居住、工作與文化產業、產業發展計畫、心靈重建及交通建設等等，在與災民的第一線執行層面就遇到了相當多的問題如永久屋的分配、原鄉產業是否更改發展策略、非營利組織從事心靈重建、道路交通建設弊案及效率等等問題。而學者專家也提出了復原重建執行時的改善方案，如加強教育訓練讓居民在第一時間了解如何應對災害發生、建立災難地圖來強化災民面對災害發生時的反應力等等，以迎合災民所強調留在原鄉之訴求。

第五節 小結

有關災後復原重建相關研究與實務檢討初步可歸納下列重點：

- 壹、災後安置是個讓受災民眾得以安心、安定的重要過程，也是個讓服務單位間與村民更加熟悉的重要過程，所以不要過度偏重物資給予而已，忽略「軟體建設」（心理衛生、文化教育、產業扶持、法律諮詢等）以及資源整合（窗口單一化、資源共享、專業分工）的重要性。
- 貳、政府與民間組織在災害復原工作的合作密集度已逐漸提升，民間組織面對災害地動員力量，貢獻度也日益增加，不僅能夠補足政府在救援工作的限制，而且經歷 921 大地震與八八風災的重創洗禮下，累積相當多經驗，彼此的合作是有助於災害整備、預防到救援等各方面能力之提升，此外，透過在地民間組織投入災害救援，除了能夠在即時投入救援工作外，透過政府的資源投入，將厚植在地民間組織在防救災的實力。

參、公司企業組織防災能力及面臨重大災害時可快速復原並持續運作，是近年世界各國先進國家在都市防災中非常重要的研究課題。八八水災帶給我國的損失可謂近年來之最，雖然民間對於政府防救災動員批評不已，但也更突顯出民間企業投入防救災的必要性。未來首要之務為強化政府及民間風險管理觀念，才能有效促進公私間於都市防災上合作，強化都市防災能力。其次要探討強化公私合作機制，公私合作相關法令政策須仰賴持續及系統性研究來輔助建立等。

肆、2009年8月28日總統令制定公布「莫拉克颱風災後重建特別條例」，值得針對其法理與實際運作的成效與問題一併進行檢討，據以研討適切可行的實務建議。此外，2009年9月7日內政部依據「莫拉克颱風災後重建特別條例」，研訂公布「莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法，作為災區生活重建服務中心的實施依據，本文也將一併納入作為深度訪談與第二場專家座談的參照對象。有效的促進全民防災：延續之前的分析與討論，颱風保險的推動將為國家、企業、個人與產業帶來多樣化的效益，並有效的促進全民防災。

第七章 結論與建議

第一節 研究結論

壹、我國中央災害防救業務主管機關調整規劃

一、檢視我國與外國災防組織之比較，可發現：

(一)、我國災防組織缺乏全災害之概念，以目前採行之由災害業務主管機關對應特定災害之型態來看，可預見未來面對大規模暨複合型災害時，在主管機關配置上及救災資源分配上可能遇見之困難；又面臨未來即將新增之多樣災害如海嘯、坡地災害，其主管機關該如何配置又是另一問題。再者，因應中央政府組織改造，相關主管機關皆有異動，並經過分析後可知，其中環境資源部將為首當其衝之部會，尤其可能將由該部會主管 6 種災害；其中所需之能量並非單一部會所能承擔。

(二)、相較於日本與美國之災防組織人事編組，我國明顯缺乏一災防專責人員因應災防所需之整備及應變；導致在中央、縣市、鄉鎮之橫、縱向溝通模糊不清，造成應變及運作上缺乏有效性。又因無業務專責人員，於任務行動上又有指揮、授權上的困難；因此，災防專責人員之指派有其必要性。

(三)、我國雖採與日本相近之災防體系架構，然我國第三應變層級之能量與能力稍弱，無法有效做第一線之因應；然災害來臨時，第一線單位係為應變之首要單位，因此造成我國於災害因應上極大延宕與影響。又因地方與中央無一一貫性之對應單位，其資訊傳遞與任務傳達皆有延宕及困難。

二、而我國災防組織在實際執行運作上皆遭遇許多問題，包括前述之缺乏統整三部分之現象，包括並無設立常任專職人員負責中央、縣市、鄉鎮之橫、縱向溝通而造成應變及運作困難。且中央災害應變中心運作模式未符合大規模災害實際應變需求，缺乏大規模災害應變能力，如跨部會與

跨縣市之資源調度等大規模動員人力物力之處理機制與程序；皆為目前災防組織所遇之困境。

三、而以災害防救計畫層面來看，目前之計畫檢討如下：

- (一)、缺乏特定災害防災基本計畫，尤其我國處於地震、風災、水災之高風險區，針對其特定災害明訂各部會之權責任務係為重要。
- (二)、缺乏區域型防災計畫，中央、各部會與各級政府之間防救災因應計畫亦未協定規劃。
- (三)、缺乏一國家型之防災基本計畫，因我國目前政策上較無全災害之概念；然國家層級之災防計畫除可提供一統一因應標準外，亦減免其他災防計畫之重複及多樣性。

貳、我國災害救助體制調整規劃

一、檢視我國災害救助相關法制及實務運作情形，研究發現：

- (一)、災害救助執行之法源依據主要分散於社會救助法第五章、災害防救法第 48 條及災害防救法其他相關條文，且救助方式多元，主要包括以提供民生物資、飲用水、臨時收容所、醫療服務等現物給付及核發現金以慰問受災地區居民二種救助型態。
- (二)、實際執行上，我國災害救助係以現金救助為主要方式，而面臨政治立場介入、救助金分配不均、救助金核發速度緩慢以及非營利組織救助金發放之影響等問題，相較於其他國家，我國雖亦有現物給付之救助方式但非主軸，而亟待相關主管機關檢討、改進。

二、法制面上藉由 SWOT 分析，得就既有相關法律體系作以下調整：

- (一)、災害救助歸於災害防救法
 - 1. 刪除社會救助法相關條文：因災害救助具有緊急、暫時、及（即）時性之特性，而有別於社會救助以一般、長期、持續性經濟扶助為主的救濟型態，故將災害救助自社會救助法中刪除。
 - 2. 修訂災害防救法相關條文：

(1)第一章總則相關條文之修訂，以便將災害救助納入災害防救法之規範體系中。

(2)增訂第五章之一「災害救助」，其相關規定主要包括：災害救助之目的、適用範圍，災害救助措施之內容、執行機關，賦予行政強制力或訂定細則、辦法之授權規定，特定人員及一般民眾的協力義務，災害救助金給付之種類、基準、具領人資格等內容。

(3)刪除或修訂其他章節相關條文，包括刪除第 48 條授權訂定災害救助種類與辦法之規定、增訂相對應之處罰規定。

(4)增訂「災害防救基金」設立及其籌募與管理之授權規定。

(二)、災害救助歸於社會救助法

1. 刪除災害防救法第 48 條之規定：災害救助與社會救助同為社會福利體系之一環，輔以災害防救法之規範，著重於減災、整備、應變救助及復原重建等各階段之災害防救機制，故刪除災害防救法第 48 條之規定。

2. 修訂社會救助法相關條文：

(1)災害救助專章（第五章）增訂相關條文，主要為明定災害救助適用範圍或條件，賦予行政強制力或訂定細則、辦法之授權規定，特定人員及一般民眾的協力義務，災害救助金給付之種類、基準、具領人資格等內容。

(2)第七章「救助經費」增訂有關「災害救助基金」設立及其籌募與管理之授權規定。

(三)、制定災害救助法專法

1. 刪除災害防救法、社會救助法與專法競合之相關條文。

2. 制定災害救助法：基於災害救助之特殊性，若僅以修訂既有之災害防救法或社會救助法之模式，均會面臨該法主管機關針對特定

救助事項因欠缺專業知識、人才而無力執行的窘境，恐難周全而宜以專法訂定。

參、我國災後復原重建體制調整規劃

一、組織面

(一)、尚未進入實質相互理解的協力機制

實務座談與訪談顯示出在組織面，我國災後重建復原之機制尚未進入實質的相互理解之協力治理，災民仍多處於邊緣的接受者角色，而非營利組織部份有時出現特定組織類型如宗教類有比較多的參與機會，在地的社區營造或服務型組織反而比較沒有深度參與途徑，導致重建力難以在地永續營造。

(二)、企業與民間尚非災防主體之一

相對於日本的企業與民眾在「防災主體」方面扮演了極為重要的角色，中央防災會議負責制定及推動防災基本計畫，由首相負責召開，主要委員包括四名被指定的機關首長，分別是日本銀行總裁、紅十字會會長（民間組織代表）。在「防災基本計畫」中特別將當地居民納入防災政策網絡的核心，並且提倡自救、共救、公救的原則，以當地居民為救災第一層防線，社區組織的互救為第二層防線，最後才是政府的救援。日本中央防災會議於 2010 年制定之「東京水害對策報告」及明定備災時公、私部門之自助與互助責任分擔。讓企業與民間社會成為防災主體不僅可以實質改變彼等從被管理被防護的弱勢角色，更可以改變彼等的認知與儲備自我防救與互救的能量與經驗，也是落實全民防災的必經途徑。

我國災害防救法於災後復原重建，僅規定各級政府可以鼓勵民間團體及企業協助辦理，重建推動委員會的組成則未將民間團體及企業納入，無法落實公私部門在備災與復原重建之責任分擔精神。

二、協調與程序面

(一)、復原重建的工作分工未充分對話與協力治理

政府將重建過程中實際與災民接觸的部分委託給非營利組織執行，本來期待可以帶來更多衡平的作法，有時卻忽略了居民的基本需求像是住宅分配等等。此一現象說明政府、非營利組織與災區居民間並未充分對話與協力治理。

(二)、復原重建尚未落實在地預防減災之安身與立命

綜觀非營利組織和災區居民的看法，都認為應該在平時就強化居民留在原鄉的基本能力，保持原鄉居民固有的獵人求生技能再健全其自助自救的能力讓原鄉能夠在遇到災害時先做第一步的反應和自救，而不是每次遇到災難就出動直升機把災民載送下山避難。實際重建過程沒有「勇以探求」各種以災區居民需求為主的做法，更為努力帶動與激發災區居民在「安身」過程能建構自己的「立命」根基，從災民轉向為居民。

三、執行面

(一)、復原重建之遭遇問題未勇以探求

民眾對於永久屋、救災物資領取資格的認定產生疑慮。非營利組織則是認為復原重建最大的問題是政府強迫搬遷造成的族群、文化及宗教信仰問題。這些問題均未獲政府邀集充分討論與探求。

(二)、復原重建之執行成效未充分對話與達成共識

在莫拉克風災後為災民免費興建永久屋的作法，是在全球罕見的，雖然達到了適當安置災民的目的，但卻因為執行時未做細部的考量，反而衍生出了族群認同的問題。而災民也對永久屋的基本設施如自來水、排水系統設計不良等等感到不滿，而專家和災民一致認為政府的編列的救災重建經費沒有用在該用的地方，造成浪費。

(三)、復原重建尚未有效運用民力及整合資源

復原重建中的執行項目分為居住、工作與文化產業、產業發展計畫、心靈重建及交通建設等等，在與災民的第一線執行層面就遇到了相當多的問題如永久屋的分配、原鄉產業是否更改發展策略、非營利組織從事心靈重建、道路交通建設弊案及效率等等問題。而學者專家也提出了復原重建執行時的改善方案，如加強教育訓練讓居民在第一時間了解如何應對災害發生、建立災難地圖來強化災民面對災害發生時的反應力等等，以迎合災民所強調留在原鄉之訴求。此外，莫拉克颱風災害之生活重建中心以社會福利團體為主要得標單位，以推動福利服務為主，在推動社區營造上，似力有未逮。宜就生活重建中心之重要處理事項，如規劃單位預期的社區營造、社區培力等事項，予以在法中明訂，以避免生活重建中心依循莫拉克颱風之經驗，以社福組織及福利服務為主體。

第二節 研究建議

壹、立即可行建議

一、中央災害防救業務主管機關調整規劃

本案從莫拉克風災災後處理經驗檢討分析，及各界專家學者與行政機關首長、立法委員等諮詢研討與相關文獻探討，我國現行災害防救法在執行上仍難以落實之情況，未來面對大規模災害，如何有效限縮災害，為現階段災害防救法調整規劃的目標。關鍵調整規劃項目說明與建議如下：

(一)、恢復行政院災害防救委員會，並以「一條鞭」之體系為主軸。

(主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室、中央指定部會、直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所、內政部消防署。)

以現行災害防救之組織來說，災害防救辦公室(以下簡稱災防辦)為一主責災害防救業務之單位，然災防辦在實際執行運作上因其在組織上的限制包括在預算上及人事上的；又加上災防辦現行之政府層級無法順利進行有效之橫、縱向全面溝通。並且如同先前章節分析所述，我國

災害防救體系面臨一重大問題，即從中央傳遞之災防應變、防救任務地方並無相對應之單位接應，造成執行延宕甚至短缺。

因此，建議恢復行政院災害防救委員會（以下簡稱災防會），由行政院副院長擔任主任委員，政務委員擔任副主任委員；並採任務分工方式與其他部會進行協調。由於過去之災害防救委員會有獨立之人事及預算制度，在政策之運行與執行上相較現行來說有較大的彈性。並將沿用現今災防辦之人員作為決策幕僚，並因主要災害防救業務之執行機關係以消防署為主，因此由消防署署長或副署長擔任執行秘書；並且在分工部分採功能分組，消防署災害管理組與災防會幕僚合併同步運行，在角色上來說，係屬於併行支援之單位。而為求災防業務包括應變、整備等四面項之推動與執行流暢，建議指定部會如內政部、交通部、經濟部等設立災害防救組（處），以擔任對應災防會之業務執行窗口。

並除中央組織外，地方如縣、市政府至鄉、鎮、市、區皆需同步成立災害防救辦公室或委員會，以確保任務之執行。以縣、市政府來說，設立地區性災防會，以縣、市副首長為主任委員，然執行來說，除消防單位外，亦需整併民間資源以及社政資源；因此建議同樣採取功能分組之概念，即各指定部會亦同步成立災害管理專責單位，以因應災害防救業務之執行。舉例來說，以目前來說交通部之中央決策傳遞至地方後，並無一特定部門接應執行，反而分給各不同單位執行；因此，建置地方交通部災害管理處，一方面作為縱向聯繫之窗口，另一方面又為實際執行單位。而以鄉、鎮、市、區來說，為了組織運作之一貫性，需正式編列災害管理、防救單位，如防災課；並且搭配民政單位如利用防災義工方式進行災害防救觀念之宣導、溝通（圖 7-1）。

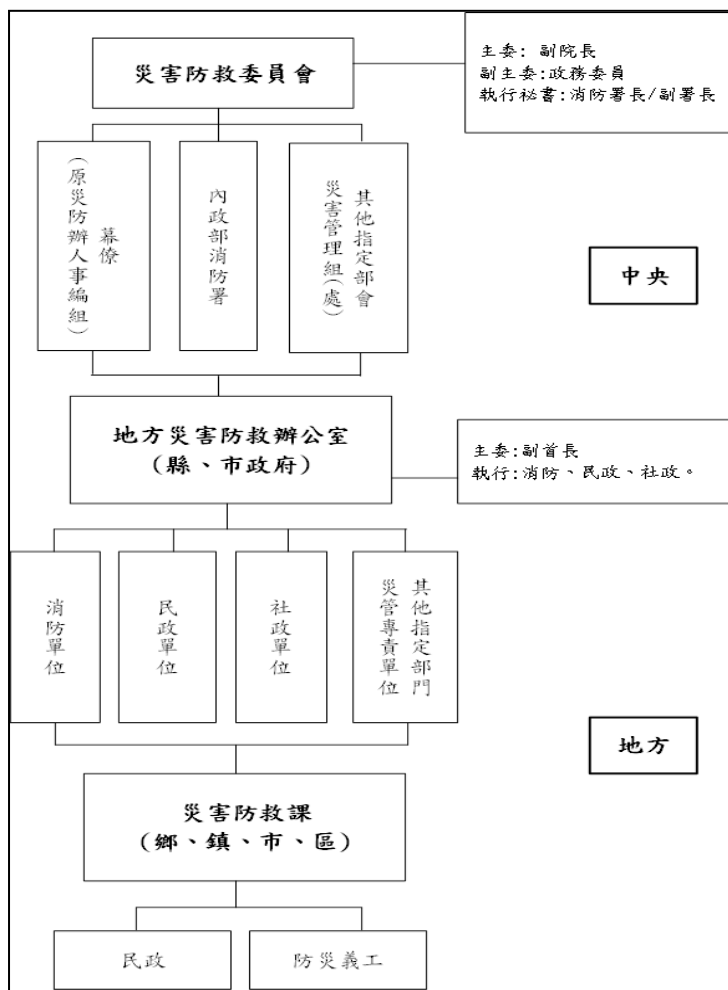


圖 7-1 我國災害防救組織修正建議

(資料來源: 本研究繪製)

(二)、防災基本計畫相關規範之修正

本案從莫拉克風災災後處理經驗檢討分析，及各界專家學者與行政機關首長、立法委員等諮詢研討與相關文獻探討，我國現行災害防救法在執行上有難以落實之情況，未來面對大規模災害，如何有效限縮災害，為現階段災害防救法調整規劃的目標。關鍵調整規劃項目說明與建議如下：

1. 議題一：災害防救法主軸目標

(主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室、中央各部會、直轄市政府。)

災害防救法之因應係建立於我國面臨大規模災害時各級政府可有效執行「災害應變」減低災損程度，其須仰賴各部會及地方政府平時之「災害預防與整備」與中央政府指揮統籌能力，災害防救法目標之訂定宜明確，以我國現行體制而言，宜以因應大規模災害之「災害應變與整備」為主軸目標（表 7-1）。

表 7-1 災害防救法主軸目標

我國災害防救法現行版本檢討	日本臣災後修法論點對照— 東日本大地震後災害對策基本法之重新評估 ⁷²
無基本理念與主軸目標之建構，縱使具有前瞻性的法條，但整體災害防救目標定義不明的情況下，難以發揮防救行政與動員能力。	災害對策基本法無防災（預防、應變、重建、復興）的基本理念與相關規定，無適切的呈現出防災行政的方向性。
<p><u>建議：</u></p> <p>災害防救法應明確建構防救災基本理念主軸與目標，以大規模災害應變與整備為主軸目標。為達此目標除中央政府指揮統籌與整合能力外，各部會及地方政府，平時之減災與預防整備等業務計畫與訓練演習與跨部會、地方政府之防救整合則為防救災施政重點，並應定期接受上級單位管考查核。</p> <p>據此可擬定執行目標：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、 建構國家層級想定，針對重大天災、人為事故，建立國家層級想定，並依據想定規劃整備工作與持續之推演。 二、 建立首都圈聯合整備與應變計畫，整合鄰近縣市，定期檢討即針對特定議題實施演練。 三、 由行政院針對特定災害想定，如各區域重大震災、大規模水災，建立特定災害之整合防災計畫。 四、 建立國家整備方案與國家應變架構，朝向全國應變體系標準化之目標，增進其效率。 	

（資料來源：本研究繪製）

2. 議題二：災害防救法主要適用範圍

（主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室、中央各部會。）

⁷² 內閣府（防災担当），防災対策推進検討会議第3回配布資料，災害対策法制の見直しに関する論点，平成23年12月27日。

災害防救法主要適用範圍宜定義明確，中央政府應以大規模災害之防救為主，列舉如大規模天然災害、災害規模跨兩個縣市以上、核災、疫災及超過地方政府所能負荷之災害（表 7-2）。

表 7-2 災害防救法適用範圍

我國災害防救法現行版本檢討	日本震災後修法論點對照－東日本大地震後災害對策基本法之重新評估 ⁷³
現行法含括各類型災害，但對中央災害應變中心成立原則未明確規範。何種災害類型、規模等級歸地方政府及部會應變整備，何種災害等級須由中央政府指揮統籌。	現行防災計畫無「巨大災害」對應內容。 方針： • 依災害規模分工國家、都道府縣及市町村防災作業（規模分級如市町村等級災害、都道府縣等級及複數都道府縣廣域破壞的災害）
<p><u>建議：</u> 災害防救法宜增列中央災害應變中心成立原則，建議以大規模天然災害、災害規模跨兩個縣市以上、核災、疫災及超過直轄市、縣（市）政府所能負荷之災害為主，其它一般災害歸各部會及地方政府應變管理，以落實專業分工。 （資料來源：本研究繪製）</p>	

3. 議題三：災害防救組織層級與權責調整

(1) 特命防災專責政務委員

（主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室。）

現行災害防救法以中央防救會報為中央組織層級，召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任。為強化中央防救災專責機關之功能，建議設置防災政務委員（如日本防災擔當大臣）任中央防救會報「執行長」兼任行政院災害防救辦公室之督導官（原為行政院院長兼任），專責中央防救災及跨部會協調事務，平時除掌管督導防災事務外，在大規模災害時擔任中央災害應變中心指揮官，擔負防救災行政的中心功能，以落實防救災組織行政一貫性（表 7-3）。

⁷³ 內閣府（防災担当），防災対策推進検討会議第3回配布資料，災害対策法制の見直しに関する論点，平成23年12月27日

表 7-3 中央政府災害防救專責政務委員

我國災害防救法現行版本檢討	日本阪神大地震後防救災體系之改革
現行災害防救法以中央防救會報為中央組織層級，召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任。現行雖設有災害防救辦公室，設有專職人員，處理有關業務，但對跨部會協調與管考權責有限。	日本在阪神大地震後更是痛定思痛全面檢討全國各級政府防救災體系，特別在 2001 年政府再造時，將原國土廳（現為國土交通省）防災事務局之五十餘名人員，移撥至內閣府之「中央防災會議」，並任命一位防災擔當大臣（相當於我國政務委員）專職負責，以強化中央防災專責機關之功能 ⁷⁴ 。
<p><u>建議：</u></p> <p>由行政院特命具防救災專業能力與經驗的防災專責政務委員，以強化中央防災專責機關之功能，作為各部會、地方政府及相關組織的配合與溝通協調之平台。</p>	

（資料來源：本研究繪製）

(2)合理調整中央災害防救業務主管機關

（主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室、中央指定部會。）

現行災害防救法對各種災害之預防、應變及復原重建，依災害類別明列指定各部會為中央災害防救業務主管機關。但也因此造成災害防救事權過於切割，雖依災害防救法區分各類災害業務主管單位，但由於複合性災害經常伴隨同時發生，相對地權責模糊地帶增加，統整上非常困難⁷⁵。另一方面，目前我國現有災害防救法所指定之中央災害防救業務主管機關係依災害類別訂定，造成⁷⁶：

A. 缺乏各部會應有之獨立防災計畫：如國防部、教育部等主要災防相關業務機關。

⁷⁴ 熊光華、吳秀光、葉俊興，「我國災害防救體系之變革分析」，2010年兩岸公共治理論壇，2010年。

⁷⁵ 熊光華、吳秀光、葉俊興，「我國災害防救體系之變革分析」，2010年兩岸公共治理論壇，2010年。

⁷⁶ 馬士元，本案第一次研討會議簡報資料，2012.03.10。

B. 缺乏統合性災害別分類之業務計畫。

因此，建議修正如表 7-4：

表 7-4 災害防救基本計畫修正

我國災害防救法現行版本檢討	日本災害對策基本法
<p>中央災害防救業務主管機關無行政能力及專業能力執行災害之緊急應變，實質效益有限，故宜回歸各部會（指定行政機關），針對所有類別災害之減災與整備工作，並配合災害應變專責機關之規劃，協助災害應變及復原重建。</p>	<p>（指定行政機關之防災業務計畫） 第三十六條 指定行政機關首長基於防災基本計畫，於其職掌事務核定防災業務計畫及檢討每年度之防災業務計畫，並於必要時進行修正。</p>
<p><u>建議：</u> 針對指定行政機關之任務，建議方案如下： A 方案 維持現行中央災害業務主管機關負責減災、整備、應變及重建四大階段業務；僅<u>增列特定災害類別應變計畫</u>。 B 方案 提出 <u>All-Hazard</u> 觀念，由各機關包括內政部、經濟部、交通部等提出所有災害類別業務計畫（含海嘯、坡地災害、輻射與核子災害、生物病源災害及動植物疫災）；再由<u>行政院統整特殊災害綜合計畫</u>，如：震災、水災、坡地災害、海嘯、輻射與核子災害、生物病源災害。然<u>其計畫編定之相互關係乃需進一步討論</u>。 C 方案 以<u>不大幅更動</u>現行災害防救法架構，於各災害業務主管機關業務計畫<u>增訂指定部會附錄</u>。</p>	

（資料來源：本研究繪製）

(3) 中央防救災組織權責劃分

（主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室、內政部消防署。）

行政院災害防救辦公室（以下稱災防辦）與內政部消防署間業務劃分不易，造成權責競合。另一方面，因災防辦無人力與軟體資源支持各縣市第一線防救災工作啟動之主動督導，故

建議強化消防署與災防辦之指揮體系聯結與整體動員，以提昇災防辦災害防救政策規劃、督考與協調之權責與功能，消防署專責執行災害防救業務，使兩單位權責相符。建議可行方案如下：

- A. 消防署災管人力移撥災防辦；
- B. 災防辦高階人員兼消防署災管組組長；或消防署災管組組長兼災防辦高階人員
- C. 消防署主辦防災業務的副署長兼任災防辦副主任。

如此，具災害應變與協調經驗之消防署在災防專責政務委員指揮下與災防辦配合動員，同時督導地方政府防災工作之啟動與應變，以提昇中央政府防救災效率（表7-5）。

表 7-5 中央防救災組織權責劃分

我國災害防救法現行版本檢討
<p>行政院災害防救辦公室係中央災害防救委員會之幕僚單位，為最上位之災害防救政策規劃、督考與協調單位，而內政部消防署則為災害防救政策執行機關，二者角色不同，內政部消防署與中央相關災害防救業務主管機關（依災害防救法定義）相同，應受行政院「災害防救辦公室」督導與考核，並依中央災害防救委員會所規劃之政策執行⁷⁷。</p>
<p><u>建議：</u> 消防署災害管理組移撥併入災防辦等強化消防署與災防辦之指揮體系聯結與整體動員之組織整合劃分之方案，以提昇災防辦災害防救政策規劃、督考與協調之權責與功能，消防署專責執行災害防救業務，使兩單位權責相符。</p>

（資料來源：本研究繪製）

4. 議題四：協力機構指定編列

（主辦機關：行政院；協辦機關：直轄市、縣（市）政府、地方災害應變中心、指定機關。）

⁷⁷ 熊光華、吳秀光、葉俊興，「我國災害防救體系之變革分析」，2010年兩岸公共治理論壇，2010年。

鑑於地方政府災害應變中心防救災資源及人力有限，專業領域智能不足，欠缺專業研判能力，建議指定公共機關及地方團體，如大專院校、醫療院所、慈善宗教團體、文化事業、通訊傳播業、超商物流業、大型私人企業等負有災害研判、緊急動員及文化資產保存人力之相關公共機關團隊，指定為協力機構，以強化地方政府防救災能力，並確保災後可持續運作（表 7-6）。

表 7-6 協力機構指定編列

我國災害防救法現行版本檢討	日本震災後修法論點對照－東日本大地震後災害對策基本法之重新評估 ⁷⁸
現行災害防救法未針對地方政府區內相關公共機構及公共團體協助支援之規定，應指定其為協力機構處理防災相關業務，並負有協助及進行協調之義務責任。	<p>災害對策基本法對居民和專家，志願者，企業防災活動的主體的規定少。公助比例高，應促進多種多樣的主體防災活動。</p> <p>方針：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 地區居民根據「共助、自助」理念進行防災活動 制定保護自身生命的行動計畫（地區防災計畫） • 企業防災的責任與義務，與社區合作之機制（如行政支援物資籌措和搬運的合作等）。
<p><u>建議：</u></p> <p>直轄市、縣（市）政府為確保居民於災害發生期間之生命財產安全，應由相關機構及地方公共團體協助，共同擬定地區防災計畫，並負有協助及進行協調之義務責任。</p> <p>據此可擬定執行目標：</p> <p>一、 規劃「持續運作計畫」，要求各級政府、部會、公共事業單位，必須規劃自身之災 後持續運作方案。</p>	

（資料來源：本研究繪製）

二、我國災害救助體系調整規劃

（一）、法制面

1. 不論係以專章或專法加以規範，其主要內容應包括：

⁷⁸ 內閣府（防災担当），防災対策推進検討会議第3回配布資料，災害対策法制の見直しに関する論点，平成23年12月27日

(主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室、內政部消防署、內政部社會司。)

災害救助之目的、定義、適用標準、主管機關，災害救助措施之內容、執行機關，賦予行政強制力或訂定細則、辦法之授權規定，特定人員及一般民眾的協力義務，災害救助金給付之種類、基準、具領人資格等內容。

2. 宜另立災害救助專法

(主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室、內政部消防署、內政部社會司。)

(1)基於災害救助之特殊性，使其執行上須要不同業務主管機關專業職能之配合，始能發揮救助之功能，而難僅以既有法制的修訂，達成完整建立災害救助機制之目的。

(2)專法主要內容包含以現物給付為主要手段的災害救助措施，及以現金形式發給之生活慰助金。其詳細內容，請參閱第五章第四節部分說明。

3. 設置災害救助（防救）基金之必要性

(主辦機關：行政院；協辦機關：行政院災害防救辦公室、行政院主計總處、財政部、直轄市、縣（市）政府。)

有鑑於災害救助實際執行上，面臨需經複雜行政程序始得發放救助金，導致核發速度緩慢，且面臨重大災害經費一時無法支應等問題，實有設置災害救助（防救）基金之必要，以因應災害救助及（即）時性之需求

(二)、政策面

1. 災害救助之定義，尚待政策決定

災害救助之定義，涉及災害「救助」與「應變」、「復原重建」、「社會救助」如何區別之問題。若採廣義見解，其可能含括

「復原重建」；又現行有些災害應變機制是否亦應納入「災害救助」範疇，不無疑義。藉由定義「災害救助」來確認其範圍，始能提供一認定標準，以便檢視相關法規的內容是否有助災害救助目的之達成，進而加以增、刪、修訂。

2. 災害救助之主管機關，尚待政策決定

有待政策決定災害救助之定義、範圍後，在組織法上始能依其性質、功能性需求，進一步認定最適切之「災害救助」主管機關而為相關規範。

三、我國災後復原重建調整規劃

(一)、組織面

1. 將協力機構指定編列

(主辦機關：災害主管機關；協辦機關：直轄市、縣(市)政府、鄉鎮市區、公共事業。)

鑑於地方政府災害應變中心防救災資源及人力有限，專業領域知能不足，欠缺專業研判能力，建議指定公共機關及，如大專院校、醫療院所、慈善宗教團體、文化事業、通訊傳播業、超商物流業、大型私人企業等負有災害研判、緊急動員及文化資產保存人力之相關公共機關團隊，指定為協力機構，以強化地方政府防救災能力。

2. 提升企業與民眾在「防災主體」角色與功能

參考日本的企業與民眾在「防災主體」方面扮演了極為重要的角色，各級政府得由各機關調派人員並應邀請民間團體及企業組成任務編組之重建推動委員會…」，落實公私部門在備災與復原重建之責任分擔精神。(修正條文第 37 條，條文如附檔)

(二)、協調與程序面明定應結合民間團體及企業協助辦理災後復原重建

(主辦機關：行政院；協辦機關：中央各部會及直轄市、縣(市)政府。)

參考日本「自助、互助、公助」精神，明文規定應結合民間團體及企業協助辦理災後復原重建。從災害管理的理念，包括：救援、復原到復興重建，日本的災害防救法令，也都依循此原則，訂定之。九二一地震所頒佈的《九二一震災重建暫行條例》對於災後重建都有明文的規範，包括社區重建規範以及產業重建規範等，都詳加規範，對於災後的重建都有一定的助益。災後臨時安置、生活重建、住宅重建、產業重建、教育文化重建、社區重建等需求，規劃完善之重建計畫或補助方案。為適應大規模災難發生時，能夠立即採納的政策措施。相關的計畫目的、適用對象、申請單位、補助標準、補助上限、申請條件、重建流程等，中央亟需制定一個通則性法律規範。(修正條文第 36 條，條文如附檔)

(三)、執行面強化第三部門在復原重建之能量作用

(主辦機關：行政院；協辦機關：直轄市、縣(市)政府。)

針對訪談發現 NGO、NPO 確實在重建過程能夠在生活重建，協助災區居民在心靈復原與恢復正向生活態度與能力方面，產生陪伴與支持功能。東日本大地震後災害對策基本法修法理念與美國的經驗而論，大規模災難造成的破壞，往往造成所居住區域嚴重毀壞，必須重建或遷建。應將來居民的生活方式納入考量，這種重建過程，就以在的鄰里互助或公共團體「社區營造」為主軸，尊重災民主體性為原則，方能振興受災地域。中央提供財源，由地方政府結合地方性組織與社區從事社區重建(公共建設、環境重建與住宅重建)；此外，基於莫拉克颱風災害之生活重建中心以社會福利團體為主要得標單位，以推動福利服務為主，在推動社區營造上，似力有未逮；宜就生活重建中心之重要處理事項，如規劃單位預期的社區營造、社區培力等事項，予以在法中明訂。

建立民間團體參與和社區重建長期培力機制。是以將重建條例適度以新增條文附加在第三十七條之三（新增條文如附檔）。

(四)、第三部門參與災害防救之角色與功能提出省思方向

（主辦機關：災害主管機關；協辦機關：直轄市、縣（市）政府。）

1. 第三部門在參與過程不宜過度迎合政府效率

訪談資料顯示，莫拉克風災災後重建，在慈濟基金會表達能夠在 7-14 天完成興建永久屋之技術下，相當程度影響中央政府捨棄組合屋而較為支持直接興建永久屋之政策。而在政府找地、民間出資興建的模式下，復原效率被高舉，相對地地方災區居民的聲音與在地民間組織之參與則相對被削減，此一效應值得關注與改善。

2. 第三部門之角色在不同重建階段需要有所轉型

根據學者劃分短期重建階段是指一天到數週，主要是恢復水電、衛生與電信等公共設施；中期重建階段是發生數週到數月，主要確保恢復日常生活行動；長期重建階段是數月到數年，主要在改善各項災防設施與相關防災教育，以及永久住宅興建和生活重建。這次重建推動委員會結合非政府組織有效率且低成本達成長期安置之政策目標，反諷的是，這項政策沒有得到災區居民之肯定，顯示政策可選擇性並不足夠。居民並表達出期望非政府組織能夠在輔持災區居民爭取更自主公平的參與機制多下功夫，多陪同居民與政府進行溝通協調，多協助建構能夠將能力留在當地永續營造的人才教育訓練。

3. 第三部門的進場與退場

第三部門在未來之災害防救過程需要更多檢視下列問題，以提升參與的社會公益及公義性。允宜隨時關注

- (1)檢視自己本身展現出的能力。
- (2)災害救援重建階段和人民溝通。
- (3)陪同民眾和退場的機制。
- (4)經費使用的透明必須符合社會期待。

最後，可在《災害防救法》明訂相關法律規定，明確列入第三部門的權益與保障以及課責等，包含醫療機構之進駐時機等。然而，最重要的部分是政府、當地災民、民間部門以及第三部門「信任」與「溝通」關係的建立。

貳、中長期建議

一、研擬災害防救法部分條文修正草案

(一)、總說明

1. 災害防救法（以下簡稱本法）自 89 年 7 月 19 日公布施行迄今已 9 年，曾於 91 年 5 月 29 日、97 年 5 月 14 日、99 年 1 月 27 日、99 年 8 月 4 日多次修正。由於近年氣候變遷，對環境與大自然之災害挑戰越來越嚴峻，尤其自莫拉克風災後，多次極端降雨及大規模巨型災害之重創及衝擊，益發突顯出當地方政府無法因應大規模巨型災害時，中央如何主動介入給予支援等問題，殊有檢討之必要。
2. 為完備中央到地方各級政府整體防災體系，本次修正參考美國與日本體系之優點及其重要措施與計畫，律定行政院災害防救委員會之獨立機關職權，納入災害防救與境內安全兩大工作，並重新規範各級政府災害防救組織；以共通應變架構（all-hazard）方式重新檢視災害防救業務分工以及災害防救計畫之編定，並強化中央與地方聯合應變及國軍迅速主動支援救災機制，爰擬具本法修正草案。本次修正要點如下：

- (1)災害類型與定義部分：對於災害之定義，及各項災害類型之調整與補充，以完整本法涵蓋之範圍。包括納入坡地災害、海嘯、潰壩、海洋污染、職業安全與化學災害、輻射災害、生物病原災害及人為事故部分，刪除寒害、修正海難為船難、陸上交通事故依其特性分列為公路交通事故、捷運與鐵路交通事故。（第二條）
- (2)災害防救業務權責劃分部分：因應極端天候所導致之重大災害，調整業務權責劃分，重新律定災害防救計畫之編訂方式，規定災害應變之計畫及組織應以共通架構為之。（第三條、第三條之一、第四條之一）
- (3)更名中央災害防救委員會為行政院災害防救委員會；增列直轄市、市所轄之區公所為鄉鎮市層級之本法主管機關。（第四條）
- (4)災害防救業務執行之組織部分：明定行政院災害防救委員會設置專職之災害管理處及境內安全處，分掌災害防救及安全風險管理業務，並設置行政院國家搜救指揮中心、國家災害防救科技中心；各災害防救業務主管部會應設置災害協調組，做為整體政府災害防救體系之一環；各直轄市、縣（市）政府設置災害管理處；各鄉鎮市區設置防災企劃課。（第七條、第九條、第十條、第十一條）
- (5)應變中心開設之規範部分：配合目前預防性撤離欠缺法源之困境，明訂各級政府災害應變中心開設與解除任務之分級與程序，鄉鎮市區維持原開設方式，直轄市、縣市及中央災害應變中心規劃為三級方式開設；並定義區域備援應變中心之任務。（第十二條、第十二條之一、第十二條之二、第十三條、第十三條之一、第二十八條）。
- (6)增訂戰時災害防救體系體制之運作方式。（第十五條）

- (7)內政部消防署之強化：配合行政院災害防救委員會區域辦公室之平時減災督導業務，及因應區域性救災資源之調度，內政部消防署維持其名稱，以延續中央消防主管機關之角色，但應設置區域分署、特種搜救分署、訓練中心等組織。（第十六條）
- (8)災害防救計畫層級之調整與強化：針對整備、應變、演習、基礎設施防護、持續運作、重要都會區等特定事項整合之全國性計畫，整合各災害防救業務計畫之共同辦理事項，並建立全國一致之對策，災害防救計畫增列整合性國家計畫，採取共通架構規劃。（第十九條之一）
- (9)重大災害之宣告、中央對地方支援及災害應變基金機制之設置：增列行政院對重大災區之宣告程序，中央派員與地方組成聯合應變中心之程序，國軍主動支援救災，及編列災害應變基金以利中央災害應變主管機關執行救災勤務之相關規定。（第十三條之一、第三十四條、第四十三條、第四十三條之一）
- (10) 修正緊急復原、搶修程序，及災後復原重建之部分事項，並增列排除地方制度法，以利必要時中央政府與其他縣市政府之支援。（第三十七條之一、第三十七條之二）
- (11) 原住民山地鄉鎮之自救組織之協助（第五十條之一）

(二)、條文對照表

表 7-7 災害防救法增修條文對照表

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
第一章 總則	第一章 總則		

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>(立法目的)</p> <p>第一條 為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，特制定本法。</p> <p>災害之防救，本法未規定者，適用其他法律之規定。</p>	<p>(立法目的)</p> <p>第一條 為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，特制定本法。</p> <p>災害之防救，本法未規定者，適用其他法律之規定。</p>	<p>本條未修正。</p>	
<p>(名詞定義)</p> <p>第二條 本法專用名詞，定義如下：</p> <p>一、災害：指下列災難所造成之禍害，並需要緊急處理者：</p> <p>(一) 風災、水災、震災、旱災、<u>土石流、崩塌、異常氣溫、海嘯</u>等天然災害。</p> <p>(二) 火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、<u>礦災、潰壩、空難、船難、公路交通事故、捷運與鐵路交通事故、森林火災、毒性化學物質災害、海洋污染、工業安全與化學災害、輻射災</u></p>	<p>(名詞定義)</p> <p>第二條 本法專用名詞，定義如下：</p> <p>一、災害：指下列災難所造成之禍害：</p> <p>(一) 風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。</p> <p>(二) 火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害等災害。</p> <p>二、災害防救：指災害之預防、災害發生時之應變及災後之復原重建等措施。</p> <p>三、災害防救計畫：指災害防救基本計</p>	<p>一、將災害之定義明確化為需要緊急動員者，以與非屬於緊急災害之事故有所區隔。</p> <p>二、各項災害類型之調整與補充，以完整本法涵蓋之範圍。包括納入海嘯、火山爆發、坡地災害、潰壩(莫拉克風災期間若持續降雨延長，將有釀成潰壩災情之虞)、氣溫異常、海洋污染、職業安全與化學災害、輻射災害、生物病原災害及人為事故部分，及刪除行政院農業委員會主管之寒害、修正交通部主管之海難為船難、陸上交通事故依其特性分列為公路交通事故、軌道交通</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：行政院災害防救辦公室、中央各部會、直轄市、縣(市)政府。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p><u>害、生物病原災害、動植物疫災等科技災害。</u></p> <p><u>(三) 其他因人為破壞與攻擊所產生之災害。</u></p> <p><u>(四) 災害規模跨兩個縣市以上及超過直轄市、縣(市)政府所能因應負荷之大規模災害。</u></p> <p>二、<u>災害防救：指災害之減災、整備、災害發生時之應變及災後之復原重建等措施。</u></p> <p>三、<u>災害防救計畫：指災害防救基本計畫、災害防救業務計畫、特定災害防救計畫、綜合性國家計畫及地區災害防救計畫。</u></p> <p>四、<u>災害防救基本計畫：指由行政院核定之全國性長期災害防救策略與指導方針。行政院並應編定災害防救白皮書，以說明美依年度之災害防救施政重點，為本計畫之附件。</u></p> <p>五、<u>災害防救業務計</u></p>	<p>畫、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫。</p> <p>四、<u>災害防救基本計畫：指由中央災害防救會報核定之全國性災害防救計畫。</u></p> <p>五、<u>災害防救業務計畫：指由中央災害防救業務主管機關及公共事業就其掌理業務或事務擬訂之災害防救計畫。</u></p> <p>六、<u>地區災害防救計畫：指由直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害防救會報核定之直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害防救計畫。</u></p>	<p>事故。</p> <p>三、刪除寒害，因其屬農損災害，不納入災防體系。</p> <p>四、鑑於東日本大地震海嘯災害，我國亦為海嘯災害警戒地區，天然災害增列海嘯災害。</p> <p>五、「生物病原災害」除威脅民眾健康及安全外，對社會及經濟亦可能造成衝擊，為利全面且及時防治，爰將其列為本法所定之災害範圍，以應實需。(原消防署提出之修正說明)</p> <p>六、「動植物疫災」如口蹄疫、禽流感等發生時，除危害人民財產外，嚴重時更會對我國經濟造成重大損失，在處理上除需各級政府機動因應外，更需相關部會協同處理，爰將「動植物疫災」列為本法所定之災害範圍。(原消防署提出之修正說明)</p> <p>七、我國目前共有三座核能電廠運轉中，目前使用放射性物質之機關(構)約</p>	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p><u>畫：指由中央各部會及公共事業就其掌理業務或事務與特定災害防救事務相關者，所擬訂之災害防救計畫。</u></p> <p>六、<u>特定災害防救計畫：指由行政院針對特定災害，彙整各災害防救業務計畫之工作事項，所擬定之災害防救計畫。</u></p> <p>七、<u>綜合性國家計畫：指由行政院核定，針對整備、應變、演習、基礎設施防護、持續運作、重要都會區等特定事項整合之全國性計畫。</u></p> <p>八、<u>地區災害防救計畫：指由直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市、區）所核定之直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市、區）災害防救計畫。</u></p>		<p>有九百餘家，應用範圍廣大，包括醫學、農業、工業、研究等，倘發生事故，將造成輻射外洩，嚴重影響國人安全。鑑於一百年三月十一日日本東北地區強震引發海嘯所致之重大傷亡及損失，為健全輻射災害防救體系，強化災害之整備、災害發生時之緊急應變及災後之復原重建等應有作為與措施，有效降低危害及損傷，爰將「輻射災害」列為本法所定之災害範圍。（原消防署提出之修正說明）</p> <p>八、增列第一款第三目，災害規模跨兩個縣市以上及超過地方政府所能負荷之災害。以因應大規模及複合性災害之特性。</p> <p>九、增訂綜合性國家計畫，整合各種共通工作事項。</p> <p>十、增訂中央災害應變主管機關規定。</p> <p>十一、鄉鎮市公所為縣之下級自治政府，區公所為直轄市及</p>	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
		<p>市所轄之機關，於地方自治事務之角色不同，但於災害防救業務之分工應有同等之規劃。且原災害防救法第二十四條已有針對區公所之規定。</p>	
<p>(中央災害防救業務主管機關)</p> <p>第三條 <u>行政院應指定各部會，就其掌理之事務，針對本法第二條所定義之各種災害之減災、整備、應變及復原重建事項，分別擬訂其災害防救應執行之業務，並為業務主管機關。</u></p> <p>前項中央災害防救業務主管機關就其主管災害防救業務之權責如下：</p> <p>一、中央及直轄市、縣(市)政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。</p> <p>二、<u>災害防救業務計畫</u>訂定與修正之研擬及執行。</p> <p>三、災害防救工作之支援、處理。</p> <p>四、非屬地方行政轄區之災害防救相關業務之執行、協調，</p>	<p>(中央災害防救業務主管機關)</p> <p>第三條 各種災害之預防、應變及復原重建，以下列機關為中央災害防救業務主管機關：</p> <p>一、風災、震災、火災、爆炸災害：內政部。</p> <p>二、水災、旱災、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災：經濟部。</p> <p>三、寒害、土石流災害、森林火災：行政院農業委員會。</p> <p>四、空難、海難、陸上交通事故：交通部。</p> <p>五、毒性化學物質災害：行政院環境保護署。</p> <p>六、其他災害：依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關。</p> <p>前項中央災害防救業務</p>	<p>一、依照災害共通管理架構概念，取消災害別之業務劃分，改依部門別訂定計畫後，再由行政院彙整與整合，以避免事權切割推諉之情形。</p> <p>二、係參考日本的體制，調整災害防救業務主管機關的定義，為所有部會，以共通架構方式(all-hazard)規劃，而並非以”災因導向”方式指定特定災害給特定部會，來修正目前的問題；舉例來說：如台南北門醫院大火，依照災防法目前定義是火災，結果火災主管機關是內政部，但是其實主要是醫院主管機關衛生署的職責，凸顯目前災防法對災害防救業務主管機關的定義不切實</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>及違反本法案件之處理。</p> <p>五、災害區域涉及海域、跨越二以上直轄市、縣(市)行政區，或災情重大且直轄市、縣(市)政府無法因應時之協調及處理。</p>	<p>主管機關就其主管災害防救業務之權責如下：</p> <p>一、中央及直轄市、縣(市)政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。</p> <p>二、災害防救業務計畫訂定與修正之研擬及執行。</p> <p>三、災害防救工作之支援、處理。</p> <p>四、非屬地方行政轄區之災害防救相關業務之執行、協調，及違反本法案件之處理。</p> <p>五、災害區域涉及海域、跨越二以上直轄市、縣(市)行政區，或災情重大且直轄市、縣(市)政府無法因應時之協調及處理。</p>	<p>際的問題。</p> <p>三、未來各部會是否擔任災害防救業務主管機關，由行政院指定。</p>	
<p>(主管機關)</p> <p>第四條 本法主管機關：在中央為<u>行政院災害防救委員會</u>；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。</p> <p>直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所應</p>	<p>(主管機關)</p> <p>第四條 本法主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。</p> <p>直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所應依地方制度法第十八條第十一款第二目、第十九條第十一款第二目、</p>	<p>一、鄉鎮市公所為縣之下級自治政府，區公所為直轄市及市所轄之機關，於地方自治事務之角色不同，但於災害防救業務之分工應有同等之規劃。</p> <p>二、原災害防救法第二十四條已有針對區公所之規定。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)政府。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>依地方制度法第十八條第十一款第二目、第十九條第十一款第二目、第二十條第七款第一目及本法規定，分別辦理直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之災害防救自治事項。</p> <p><u>直轄市、市政府之區公所，其災害防救業務事項，應依據本法規定，比照鄉（鎮、市）公所，並由直轄市、市政府訂定之。</u></p>	<p>第二十條第七款第一目及本法規定，分別辦理直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之災害防救自治事項。</p>		
<p>（必要措施之採取及報告）</p> <p>第五條 中央災害防救業務主管機關為達災害防救之目的，得採取法律、行政及財政金融之必要措施，並向立法院報告。</p>	<p>（必要措施之採取及報告）</p> <p>第五條 中央災害防救業務主管機關為達災害防救之目的，得採取法律、行政及財政金融之必要措施，並向立法院報告。</p>	<p>本條未修正。</p>	
<p>第二章 災害防救組織</p>	<p>第二章 災害防救組織</p>		
<p>（中央災害防救會報之任務）</p> <p>第六條 行政院設中央災害防救會報，其任務如下：</p> <p>一、決定災害防救之基本方針。</p> <p>二、核定災害防救基本計畫及中央災害防</p>	<p>（中央災害防救會報之任務）</p> <p>第六條 行政院設中央災害防救會報，其任務如下：</p> <p>一、決定災害防救之基本方針。</p> <p>二、核定災害防救基本計畫及中央災害防</p>	<p>本條未修正。</p>	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>救業務主管機關之災害防救業務計畫。</p> <p>三、核定重要災害防救政策與措施。</p> <p>四、核定全國緊急災害之應變措施。</p> <p>五、督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項。</p> <p>六、其他依法令所規定事項。</p>	<p>救業務主管機關之災害防救業務計畫。</p> <p>三、核定重要災害防救政策與措施。</p> <p>四、核定全國緊急災害之應變措施。</p> <p>五、督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項。</p> <p>六、其他依法令所規定事項。</p>		
<p>（中央災害防救會報之組織）</p> <p>第七條 中央災害防救會報置召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任；委員若干人，由行政院院長就政務委員、秘書長、有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。</p> <p>為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，設行政院災害防救委員會（簡稱災防會），依法獨立行使職權，置主任委員，由防災專責政務委員擔任或內政部部长兼任；執行長一人，由</p>	<p>（中央災害防救會報之組織）</p> <p>第七條 中央災害防救會報置召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任；委員若干人，由行政院院長就政務委員、秘書長、有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。</p> <p>為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，行政院設中央災害防救委員會，置主任委員一人，由行政院副院長兼任，並設行政院災害防救辦公室，置專職人員，處理有關業務；其組織由行政院定之。</p>	<p>一、明訂行政院災害防救委員會設置專職之災害管理處及境內安全處（整合國土安全辦公室），分掌災害防救及安全風險管理業務。設置行政院國家搜救指揮中心、國家災害防救科技中心；並得設區域辦公室</p> <p>二、各災害防救業務主管部會應設至災害協調組，作為整體政府災害防救體系之一環。</p> <p>三、內政部消防署建議維持其名稱，而就災害防救之業務予以強化，以持續做為全國消防事務之最高主管機關。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、行政院國土安全辦公室、國家災害防救科技中心、內政部消防署。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>內政部消防署署長兼任；委員若干人，由行政院有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。</p> <p>為健全國家緊急事故管理機制，行政院災害防救委員會應設置災害管理處及境內安全處，分別處理跨部會災害防救業務之督導與安全風險管理業務之協調；各處應配置專職人員，分組處理有關業務，並得設立區域辦公室其組織由行政院定之。</p> <p>行政院災害防救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心提供中央災害防救會報及<u>行政院災害防救委員會</u>，有關災害防救工作之相關諮詢，加速災害防救科技研發及落實，強化災害防救政策及措施。</p> <p>為有效整合運用救災資源，<u>行政院災害防救委員會</u>設行政院國家搜救指揮中心，統籌、調度國內各搜救單位資源，執行災害事故之人員搜救及緊急救護之運送任務。</p>	<p>行政院災害防救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心提供中央災害防救會報及中央災害防救委員會，有關災害防救工作之相關諮詢，加速災害防救科技研發及落實，強化災害防救政策及措施。</p> <p>為有效整合運用救災資源，中央災害防救委員會設行政院國家搜救指揮中心，統籌、調度國內各搜救單位資源，執行災害事故之人員搜救及緊急救護之運送任務。</p> <p>內政部災害防救署執行災害防救業務。</p>		

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p><u>為執行災害防救業務，中央災害防救業務主管機關應設災害協調組；內政部應設置消防署，配合行政院災害防救委員會，管理全國災害事故整備及應變之綜合性業務。</u></p>			
<p>(直轄市、縣市政府災害防救會報之任務) 第八條 直轄市、縣(市)政府設直轄市、縣(市)災害防救會報，其任務如下： 一、核定各該直轄市、縣(市)地區災害防救計畫。 二、核定重要災害防救措施及對策。 三、核定轄區內災害之緊急應變措施。 四、督導、考核轄區內災害防救相關事項。 五、其他依法令規定事項。</p>	<p>(直轄市、縣市政府災害防救會報之任務) 第八條 直轄市、縣(市)政府設直轄市、縣(市)災害防救會報，其任務如下： 一、核定各該直轄市、縣(市)地區災害防救計畫。 二、核定重要災害防救措施及對策。 三、核定轄區內災害之緊急應變措施。 四、督導、考核轄區內災害防救相關事項。 五、其他依法令規定事項。</p>	<p>本條未修正。</p>	
<p>(直轄市、縣市政府災害防救會報之組織) 第九條 直轄市、縣(市)災害防救會報置召集人一人、副召集人一人或二人，分別由直轄市、縣(市)政府正、副首長兼任；委員若干人，由直轄市、縣(市)長就有關機關、</p>	<p>(直轄市、縣市政府災害防救會報之組織) 第九條 直轄市、縣(市)災害防救會報置召集人一人、副召集人一人或二人，分別由直轄市、縣(市)政府正、副首長兼任；委員若干人，由直轄市、縣</p>	<p>一、明訂地方政府應設置專責之災害管理處。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。 協辦機關：直轄市、縣(市)政府。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼。</p> <p><u>為處理直轄市、縣(市)災害防救委員會事務，直轄市、縣(市)政府應設專責之災害管理處辦理。</u></p> <p>為提供災害防救工作之相關諮詢，直轄市、縣(市)災害防救會報得設災害防救專家諮詢委員會。</p>	<p>(市)長就有關機關、單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼。</p> <p>直轄市、縣(市)災害防救辦公室執行直轄市、縣(市)災害防救會報事務；其組織由直轄市、縣(市)政府定之。</p> <p>直轄市、縣(市)災害防救專家諮詢委員會提供直轄市、縣(市)災害防救會報災害防救工作之相關諮詢。</p>		
<p>(鄉鎮市區災害防救會報之任務)</p> <p>第十條 鄉(鎮、市、區)公所設鄉(鎮、市、區)災害防救會報，其任務如下：</p> <p>一、核定各該鄉(鎮、市、區)地區災害防救計畫。</p> <p><u>二、核定颱風災害、震災、土石流及坡地災害、火災及其他必要之災害防救措施及對策。</u></p> <p>三、推動疏散收容安置、災情通報、災後緊急搶通、環境清理等災害緊急應變及整備措施。</p> <p>四、推動社區災害防救</p>	<p>(鄉鎮市區災害防救會報之任務)</p> <p>第十條 鄉(鎮、市)公所設鄉(鎮、市)災害防救會報，其任務如下：</p> <p>一、核定各該鄉(鎮、市)地區災害防救計畫。</p> <p>二、核定重要災害防救措施及對策。</p> <p>三、推動疏散收容安置、災情通報、災後緊急搶通、環境清理等災害緊急應變及整備措施。</p> <p>四、推動社區災害防救事宜。</p> <p>五、其他依法令規定事項。</p>	<p>一、增列區之文字。</p> <p>二、因鄉鎮市區層級之能量與資源有限，明訂鄉鎮市區因應之災害類型與其任務。</p>	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>事宜。 五、其他依法令規定事項。</p>			
<p>(鄉鎮市區災害防救會報之組織) 第十一條 鄉(鎮、市、區)災害防救會報置召集人、副召集人各一人，委員若干人。召集人由鄉(鎮、市、區)長擔任；副召集人由鄉(鎮、市、區)公所主任秘書或秘書擔任；委員由鄉(鎮、市、區)長就各該鄉(鎮、市、區)地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼。 為處理鄉(鎮、市、區)災害防救會報事務，鄉(鎮、市、區)應設置<u>防災企劃課</u>。</p>	<p>(鄉鎮市災害防救會報之組織) 第十一條 鄉(鎮、市)災害防救會報置召集人、副召集人各一人，委員若干人。召集人由鄉(鎮、市)長擔任；副召集人由鄉(鎮、市)公所主任秘書或秘書擔任；委員由鄉(鎮、市)長就各該鄉(鎮、市)地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼。 鄉(鎮、市)災害防救辦公室執行鄉(鎮、市)災害防救會報事務；其組織由鄉(鎮、市)公所定之。 區得比照前條及前二項規定，成立災害防救會報及災害防救辦公室。</p>	<p>一、增列區之文字。 二、明訂各鄉鎮市區設置防災企劃課。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。 協辦機關：鄉(鎮、市、區)公所。</p>
<p>(鄉鎮市區災害應變中心之開設與解除任務) 第十二條 當災害發生或有發生之虞時，鄉(鎮、市、區)災害防救會報召集人應視災害規模開設災害應變中心，並擔任指揮官。 前項災害應變中心開設時機、程序及編組，</p>	<p>(各地區災害應變中心之成立) 第十二條 為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害防救會報召集人應視災害規模成立災害應變中心，並擔任指揮官。</p>	<p>一、明訂鄉鎮市區災害應變中心之開設與解除任務方式。 二、採取單級開設方式。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。 協辦機關：鄉(鎮、市、區)公所。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p><u>以及其解除任務時機，應依據國家應變計畫，由鄉（鎮、市、區）公所定之。</u></p>	<p>前項災害應變中心成立時機、程序及編組，由直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所定之。</p>		
<p><u>（災害應變中心之分級）</u></p> <p><u>第十二條之一 中央及直轄市、縣（市）災害應變中心之分級，應分三級開設；平時應常時維持第三級之開設，並依災情嚴重之程度，由各該災害防救委員會之召集人，決定提高其層級。</u></p> <p><u>前項第三級開設之指揮官，由中央及直轄市、縣（市）政府指定專責人員擔任。</u></p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、明訂中央與地方災害應變中心採取三級開設。</p> <p>三、為配合目前預防性撤離之實施，避免各級政府於目前法規中未成立應變中心時缺乏指揮權責，增列三級開設規定。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣（市）政府。</p>
<p><u>（直轄市縣市災害應變中心之二級或一級開設）</u></p> <p><u>第十二條之二 為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣（市）災害防救委員會召集人應視災害規模開設二級或一級災害應變中心，並擔任指揮官。</u></p> <p><u>前項災害應變中心開設時機、程序及編組，以及其解除任務時機，應依據國家應變計</u></p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、明訂地方災害應變中心二級與一級開設方式。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣（市）政府。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p><u>畫，由直轄市、縣（市）政府定之。</u></p>			
<p><u>（中央災害應變中心之二級或一級開設）</u> 第十三條 重大災害發生或有發生之虞時，<u>行政院災害防救委員會</u>應視災害之規模、性質、災情、影響層面及緊急應變措施等狀況，<u>協同中央災害防救業務主管機關</u>，決定中央災害應變中心開設時機及其分級後，立即呈報行政院院長核准，並由<u>災防專責政務委員</u>擔任指揮官。</p> <p>中央災害應變中心二級或一級開設後，應視災情研判情況或聯繫需要，通知未達二級或一級開設之直轄市、縣（市）政府，<u>立即開設或提昇其災害應變中心之等級。</u></p> <p><u>中央災害應變中心二級或一級開設時機、程序及編組，以及其解除任務時機，應依據國家應變計畫，由行政院之。</u></p>	<p><u>（中央災害應變中心之成立）</u> 第十三條 重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長應視災害之規模、性質、災情、影響層面及緊急應變措施等狀況，決定中央災害應變中心開設時機及其分級，應於成立後，立即報告中央災害防救會報召集人，並由召集人指定指揮官。</p> <p>中央災害應變中心成立後，得視災情研判情況或聯繫需要，通知直轄市、縣（市）政府立即成立地方災害應變中心。</p>	<p>一、中央災害防救業務主管機關首長改由行政院災害防救委員會決定中央災害應變中心開設時機及其分級等相關職責。</p> <p>二、以防災專責政務委員擔任指運官，同時指定行政機關首長擔任協同指揮官，以落實全災害防救應變。</p> <p>二、明訂中央災害應變中心二級與一級開設方式。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。 協辦機關：中央各部會、直轄市、縣（市）政府。</p>
<p><u>（重大災區之宣告）</u> 第十三條之一 重大災害發生，造成嚴重人命傷亡與經濟損失，且直</p>		<p>一、本條新增。 二、明訂行政院宣告重大災區之法源依據。 三、本條規定與災害應</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。 協辦機關：中央各部會、直</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>轄市、縣（市）政府無法獨自因應者，<u>行政院災害防救委員會得報請行政院院長核定後，宣告為重大災區。</u></p> <p><u>前項重大災區之宣告程序，由行政院於國家應變計畫定之。</u></p>		變基金之使用結合。	轄市、縣（市）政府。
<p>（緊急應變小組之設立）</p> <p>第十四條 災害發生或有發生之虞時，為處理災害防救事宜或配合各級災害應變中心執行災害應變措施，<u>國家應變計畫及地區災害防救計畫指定之機關、單位或公共事業，應設緊急應變小組，執行各項應變措施。</u></p>	<p>（緊急應變小組之設立）</p> <p>第十四條 災害發生或有發生之虞時，為處理災害防救事宜或配合各級災害應變中心執行災害應變措施，災害防救業務計畫及地區災害防救計畫指定之機關、單位或公共事業，應設緊急應變小組，執行各項應變措施。</p>	一、增列國家應變計畫之文字。	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣（市）政府、各指定公共事業。</p>
<p>（災害防救結合民防及全民防衛動員準備體系）</p> <p>第十五條 各級災害防救體系應結合民防及全民防衛動員準備體系，<u>實施相關災害整備、應變及動員召集事項；其實施辦法，由行政院災害防救委員會同有關部會依法訂定之。</u></p> <p><u>戰時災害防救體系之運作方式，由國防部會同行政院災害防救委員會定之。</u></p>	<p>（災害防救會報結合全民防衛動員準備體系）</p> <p>第十五條 各級災害防救會報應結合民防及全民防衛動員準備體系，實施相關災害整備及應變事項；其實施辦法，由內政部會同有關部會定之。</p>	<p>一、納入民防法之體系。</p> <p>二、文字修正。</p> <p>三、增訂戰時體制之擬定。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：國防部。</p>
（搜救組織之設置）	（搜救組織之設置）	一、配合行政院災害防	主辦機關：行

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>第十六條 為處理重大災害搶救等應變事宜，<u>內政部消防署應設置區域分署、特種搜救隊及訓練中心</u>，直轄市、縣（市）政府應設搜救組織。</p>	<p>第十六條 內政部災害防救署特種搜救隊及訓練中心、直轄市、縣（市）政府搜救組織處理重大災害搶救等應變事宜。</p>	<p>救委員會區域辦公室之平時減災督導業務，及因應區域性救災資源之調度，內政部消防署應設置區域分署、特種搜救分署、訓練中心等組織，以強化災害應變能力。</p>	<p>政院災害防救委員會。 協辦機關：內政部消防署、縣（市）政府。</p>
<p>第三章 災害防救計畫</p>	<p>第三章 災害防救計畫</p>		
<p>（災害防救基本計畫之擬訂及檢討） 第十七條 災害防救基本計畫由行政院災害防救委員會擬訂，經中央災害防救會報核定後，由行政院函送各中央災害防救業務主管機關及直轄市、縣（市）政府據以辦理災害防救事項。 前項災害防救基本計畫應定期檢討，必要時得隨時為之。 行政院每年應將災害防救白皮書送交立法院。</p>	<p>（災害防救基本計畫之擬訂及檢討） 第十七條 災害防救基本計畫由中央災害防救委員會擬訂，經中央災害防救會報核定後，由行政院函送各中央災害防救業務主管機關及直轄市、縣（市）政府據以辦理災害防救事項。 前項災害防救基本計畫應定期檢討，必要時得隨時為之。 行政院每年應將災害防救白皮書送交立法院。</p>	<p>一、配合組織調整，文字修正。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。 協辦機關：中央各部會、直轄市、縣（市）政府。</p>
<p>（災害防救基本計畫之內容） 第十八條 災害防救基本計畫內容之規定如下： 一、整體性之長期災害防救計畫。</p>	<p>（災害防救基本計畫之內容） 第十八條 災害防救基本計畫內容之規定如下： 一、整體性之長期災害防救計畫。</p>	<p>一、配合組織調整，文字修正。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。 協辦機關：中央各部會、直轄市、縣（市）政府。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>二、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫之重點事項。</p> <p>三、其他<u>行政院災害防救委員會</u>認為有必要之事項。</p> <p>前項各款之災害防救計畫、災害防救業務計畫、地區災害防救計畫內容之規定如下：</p> <p>一、災害預防相關事項。</p> <p>二、災害緊急應變對策相關事項。</p> <p>三、災後復原重建相關事項。</p> <p>四、其他行政機關、公共事業、直轄市、縣（市）災害防救委員會、鄉（鎮、市、區）災害防救會報認為必要之事項。</p> <p>行政機關依其他法律作成之災害防救計畫及災害防救相關規定，不得抵觸本法。</p>	<p>二、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫之重點事項。</p> <p>三、其他中央災害防救會報認為有必要之事項。</p> <p>前項各款之災害防救計畫、災害防救業務計畫、地區災害防救計畫內容之規定如下：</p> <p>一、災害預防相關事項。</p> <p>二、災害緊急應變對策相關事項。</p> <p>三、災後復原重建相關事項。</p> <p>四、其他行政機關、公共事業、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）災害防救會報認為必要之事項。</p> <p>行政機關依其他法律作成之災害防救計畫及災害防救相關規定，不得抵觸本法。</p>		
<p>（公共事業災害防救業務計畫之擬訂及報核程序）</p> <p>第十九條 公共事業應依災害防救基本計畫擬訂災害防救業務計畫，送請中央目的事業主管機關核定。</p>	<p>（公共事業災害防救業務計畫之擬訂及報核程序）</p> <p>第十九條 公共事業應依災害防救基本計畫擬訂災害防救業務計畫，送請中央目的事業主管機關核定。</p>	<p>一、配合組織調整，文字修正。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、公共事業。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>中央災害防救業務主管機關應依災害防救基本計畫，就其主管災害防救事項，擬訂災害防救業務計畫，報請<u>行政院災害防救委員會</u>核定後實施。</p>	<p>中央災害防救業務主管機關應依災害防救基本計畫，就其主管災害防救事項，擬訂災害防救業務計畫，報請中央災害防救會報核定後實施。</p>		
<p><u>(綜合性國家計畫之擬定及報核程序)</u></p> <p><u>第十九條之一 為整合各災害防救業務計畫、特定災害防救計畫中，有關之共同辦理事項，並建立全國一致之對策，行政院災害防救委員會應依據各項災害防救業務計畫，擬定以下綜合性國家計畫。</u></p> <p>一、<u>國家整備計畫。</u></p> <p>二、<u>國家應變計畫。</u></p> <p>三、<u>國家演習計畫。</u></p> <p>四、<u>國家基礎設施防護計畫。</u></p> <p>五、<u>政府與重要企業持續運作計畫。</u></p> <p>六、<u>首都區域整備與應變特定計畫。</u></p> <p>七、<u>其他。</u></p> <p><u>前項綜合性國家計畫由行政院核定後，函送各中央災害防救業務主管機關、各公共事業、直轄市、縣(市)政府、及鄉(鎮、市、區)據</u></p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、針對整備、應變、演習、基礎設施防護、持續運作、重要都會區等特定事項整合之全國性計畫，整合各災害防救業務計畫之共同辦理事項，並建立全國一致之對策，災害防救計畫增列整合性國家計畫，採取共通架構規劃。</p> <p>三、國家整備計畫應參考災害潛勢、危險度、境況模擬與風險評估之調查分析</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所、公共事業。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p><u>以辦理，並得視需要隨時修正之。</u></p> <p><u>第一項第一款國家整備計畫，應參考第二十二條第一項第七款之內容，據以擬定重大災害之國家想定，做為整備之依據。</u></p>			
<p>(各地區災害防救計畫之擬訂及報核程序)</p> <p>第二十條 直轄市、縣(市)災害防救委員會應依災害防救基本計畫、相關災害防救業務計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報<u>行政院災害防救委員會</u>備查。</p> <p>前項直轄市、縣(市)地區災害防救計畫不得牴觸災害防救基本計畫及相關災害防救業務計畫。</p> <p>鄉(鎮、市)公所應依上級災害防救計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報所屬上級災害防救<u>委員會</u>備查。</p> <p>前項鄉(鎮、市)地區災害防救計畫，不</p>	<p>(各地區災害防救業務計畫之擬訂及報核程序)</p> <p>第二十條 直轄市、縣(市)災害防救會報執行單位應依災害防救基本計畫、相關災害防救業務計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報中央災害防救會報備查。</p> <p>前項直轄市、縣(市)地區災害防救計畫不得牴觸災害防救基本計畫及相關災害防救業務計畫。</p> <p>鄉(鎮、市)公所應依上級災害防救計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報所屬上級災害防救會報備查。</p> <p>前項鄉(鎮、市)地區</p>	<p>一、配合組織調整，文字修正。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣(市)政府。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
得牴觸上級災害防救計畫。	災害防救計畫，不得牴觸上級災害防救計畫。		
<p>(災害防救業務計畫及地區防災計畫牴觸之協調)</p> <p>第二十一條 各種災害防救業務計畫或各地區災害防救計畫間有所牴觸而無法解決者，應報請行政院災害防救委員會協調之。</p>	<p>(災害防救業務計畫及地區防災計畫牴觸之協調)</p> <p>第二十一條 各種災害防救業務計畫或各地區災害防救計畫間有所牴觸而無法解決者，應報請中央災害防救委員會協調之。</p>	一、配合組織調整，文字修正。	
第四章 災害預防	第四章 災害預防		
<p>(減少或防止災害發生擴大各級政府依權責實施之工作項目)</p> <p>第二十二條 為減少災害發生或防止災害擴大，各級政府平時應依權責實施下列減災事項：</p> <p>一、災害防救計畫之擬訂、經費編列、執行及檢討。</p> <p>二、災害防救教育、訓練及觀念宣導。</p> <p>三、災害防救科技之研發或應用。</p> <p>四、治山、防洪及其他國土保全。</p> <p>五、老舊建築物、重要公共建築物與災害防救設施、設備之檢查、補強、維護及都市災害防救機能之改善。</p> <p>六、災害防救上必要之氣象、地質、水文</p>	<p>(減少或防止災害發生擴大各級政府依權責實施之工作項目)</p> <p>第二十二條 為減少災害發生或防止災害擴大，各級政府平時應依權責實施下列減災事項：</p> <p>一、災害防救計畫之擬訂、經費編列、執行及檢討。</p> <p>二、災害防救教育、訓練及觀念宣導。</p> <p>三、災害防救科技之研發或應用。</p> <p>四、治山、防洪及其他國土保全。</p> <p>五、老舊建築物、重要公共建築物與災害防救設施、設備之檢查、補強、維護及都市災害防救機能之改善。</p> <p>六、災害防救上必要之氣象、地質、水文</p>	本條未修正。	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>與其他相關資料之觀測、蒐集、分析及建置。</p> <p>七、災害潛勢、危險度、境況模擬與風險評估之調查分析，及適時公布其結果。</p> <p>八、地方政府及公共事業有關災害防救相互支援協定之訂定。</p> <p>九、災害防救團體、災害防救志願組織之促進、輔導、協助及獎勵。</p> <p>十、災害保險之規劃及推動。</p> <p>十一、有關弱勢族群災害防救援助必要事項。</p> <p>十二、災害防救資訊網路之建立、交流及國際合作。</p> <p>十三、其他減災相關事項。</p> <p>前項所定減災事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。</p> <p>公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關減災事項。</p> <p>第一項第七款有關災害潛勢之公開資料種類、區域、作業程序及其他相關事項之辦法，</p>	<p>與其他相關資料之觀測、蒐集、分析及建置。</p> <p>七、災害潛勢、危險度、境況模擬與風險評估之調查分析，及適時公布其結果。</p> <p>八、地方政府及公共事業有關災害防救相互支援協定之訂定。</p> <p>九、災害防救團體、災害防救志願組織之促進、輔導、協助及獎勵。</p> <p>十、災害保險之規劃及推動。</p> <p>十一、有關弱勢族群災害防救援助必要事項。</p> <p>十二、災害防救資訊網路之建立、交流及國際合作。</p> <p>十三、其他減災相關事項。</p> <p>前項所定減災事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。</p> <p>公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關減災事項。</p> <p>第一項第七款有關災害潛勢之公開資料種類、區域、作業程序及其他相關事項之辦法，由各</p>		

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>由各中央災害防救業務主管機關定之。</p>	<p>中央災害防救業務主管機關定之。</p>		
<p>(執行緊急應變措施之準備工作)</p> <p>第二十三條 為有效執行緊急應變措施，各級政府應依權責實施下列整備事項：</p> <p>一、災害防救組織之整備。</p> <p>二、災害防救之訓練、演習。</p> <p>三、災害監測、預報、警報發布及其設施之強化。</p> <p>四、災情蒐集、通報與指揮所需通訊設施之建置、維護及強化。</p> <p>五、災害防救物資、器材之儲備及檢查。</p> <p>六、災害防救設施、設備之整備及檢查。</p> <p>七、對於妨礙災害應變措施之設施、物件，施以加固、移除或改善。</p> <p>八、國際救災支援之配合。</p> <p>九、其他緊急應變整備事項。</p> <p>前項所定整備事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫及<u>國家整備計畫</u>。</p> <p>公共事業應依其災</p>	<p>(執行緊急應變措施之準備工作)</p> <p>第二十三條 為有效執行緊急應變措施，各級政府應依權責實施下列整備事項：</p> <p>一、災害防救組織之整備。</p> <p>二、災害防救之訓練、演習。</p> <p>三、災害監測、預報、警報發布及其設施之強化。</p> <p>四、災情蒐集、通報與指揮所需通訊設施之建置、維護及強化。</p> <p>五、災害防救物資、器材之儲備及檢查。</p> <p>六、災害防救設施、設備之整備及檢查。</p> <p>七、對於妨礙災害應變措施之設施、物件，施以加固、移除或改善。</p> <p>八、國際救災支援之配合。</p> <p>九、其他緊急應變整備事項。</p> <p>前項所定整備事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。</p> <p>公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關</p>	<p>一、增列國家整備計畫文字。</p> <p>二、有關行政院災害防救委員會(以下簡稱本會)建置之「防救災微波通訊系統」業於九十五年十二月驗收啟用，支援本島及澎湖地區共計一百二十四個重要據點通訊傳遞，惟我國地區地狹人稠，本案系統啟用至今，業已遭遇民間興建大樓阻礙共計六處，細述如下：</p> <p>(一)水利署第八河川局至水土保持局第五工程所微波通徑，受臺東市區新建廟宇阻礙。</p> <p>(二)臺南市警一分局至臺南市衛生局微波通徑，受臺南市區新建大樓阻礙。</p> <p>(三)龍潭至新竹市警察局微波通徑，受新竹市區新建大樓阻礙。</p> <p>(四)蟾蜍山至水土保持局第一工程所微波通徑，受臺北縣新店市區新建大</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>害防救業務計畫及<u>國家整備計畫</u>，實施有關災害整備事項。</p> <p>為確保防救災專用微波通信之暢通，內政部得就電波傳輸暢通之必要範圍，劃定電波傳輸障礙防止區域，並公告之。</p> <p>建築物之起造人於前項公告區域內有新建、增建之建築行為，並符合下列規定之一者，直轄市、縣（市）政府始得給予建築許可：</p> <p>一、與內政部協商達成改善方案。</p> <p>二、同意內政部選擇損失最小之方法，使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，以維持電波暢通。</p> <p>內政部對於前項因協商達成改善方案，或使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，致造成相對人損失，應給付相當之補償。</p> <p>前項之損失補償，應以協議為之，作成協議書，並得為執行名義。有關損失補償之程序、方法、期限、金額及其</p>	<p>災害整備事項。</p> <p>為確保防救災專用微波通信之暢通，內政部得就電波傳輸暢通之必要範圍，劃定電波傳輸障礙防止區域，並公告之。</p> <p>建築物之起造人於前項公告區域內有新建、增建之建築行為，並符合下列規定之一者，直轄市、縣（市）政府始得給予建築許可：</p> <p>一、與內政部協商達成改善方案。</p> <p>二、同意內政部選擇損失最小之方法，使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，以維持電波暢通。</p> <p>內政部對於前項因協商達成改善方案，或使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，致造成相對人損失，應給付相當之補償。</p> <p>前項之損失補償，應以協議為之，作成協議書，並得為執行名義。有關損失補償之程序、方法、期限、金額及其他相關事項之辦法，由內政部定之。</p>	<p>樓阻礙。</p> <p>(五) 深澳坑至基隆市警察局微波通徑，受基隆市區新建大樓阻礙。</p> <p>(六) 臺北市消防局至臺北市政府工務局微波通徑，受臺北市區新建大樓阻礙。</p> <p>三、為澈底改善新建或增建之建築物阻斷防災微波通訊系統，以避免「防救災微波通訊系統」通徑受阻之窘境，基於災害防救業務之必要，內政部就必要範圍劃定區域並予公告，凡於該區域內有新建、增建行為時，建築物起造人須與內政部達成協商改善方案或同意使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，始發給建築許可，使內政部能事前獲知俾憑辦理協商、或編列預算重新規劃微波通徑等事宜；及當已無合適通徑改配時，使用新建建築物之屋頂層，架設微波電臺或衛星地球電</p>	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>他相關事項之辦法，由內政部定之。</p>		<p>臺，以維持電波暢通。爰增訂第三項、第四項。</p> <p>四、另對於因協商改善方案或使用該建築物屋頂層架設微波電臺或衛星地球電臺，而對相對人所造成之損失，係屬人民之特別犧牲，應給付相當之補償，以符公平原則。爰增訂第五項。</p> <p>五、政府機關與當事人之補償協議成立時，關係人民之重大權益，應以要式行為為之，作成協議書，並授權訂定相關辦法，爰增訂第六項。</p>	
<p>(緊急避難之措施)</p> <p>第二十四條 為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所於災害發生或有發生之虞時，應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。</p> <p>直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所於災害應變之必要範圍內，對於有擴大災害或妨礙救災之設</p>	<p>(緊急避難之措施)</p> <p>第二十四條 為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所於災害發生或有發生之虞時，應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。</p> <p>直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所於災害應變之必要範圍內，對於有擴大災害或妨礙救災之設備或</p>	<p>本條未修正。</p>	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
備或物件之所有權人、使用人或管理權人，應勸告或強制其除去該設備或物件，並作適當之處置。	物件之所有權人、使用人或管理權人，應勸告或強制其除去該設備或物件，並作適當之處置。		
<p>(災害防救訓練及演習)</p> <p>第二十五條 各級政府及相關公共事業，應實施災害防救訓練及演習。</p> <p>實施前項災害防救訓練及演習，各機關、公共事業所屬人員、居民及其他公、私立學校、團體、公司、廠場有共同參與或協助之義務。</p> <p>參與前項災害防救訓練、演習之人員，其所屬機關(構)、學校、團體、公司、廠場應給予公假。</p> <p><u>全國性之災害防救演習，應依年度編定於國家演習計畫。</u></p>	<p>(災害防救訓練及演習)</p> <p>第二十五條 各級政府及相關公共事業，應實施災害防救訓練及演習。</p> <p>實施前項災害防救訓練及演習，各機關、公共事業所屬人員、居民及其他公、私立學校、團體、公司、廠場有共同參與或協助之義務。</p> <p>參與前項災害防救訓練、演習之人員，其所屬機關(構)、學校、團體、公司、廠場應給予公假。</p>	一、增訂國家演習計畫之規定。	
<p>(災害防救專職人員之設置)</p> <p>第二十六條 各級政府及相關公共事業應置專職人員，執行災害預防各項工作。</p>	<p>(災害防救專職人員之設置)</p> <p>第二十六條 各級政府及相關公共事業應置專職人員，執行災害預防各項工作。</p>	本條未修正。	
第五章 災害應變措施	第五章 災害應變措施		
(實施緊急應變措施之工作項目)	(實施緊急應變措施之工作項目)	一、增訂國家應變計畫之規定。	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>第二十七條 為實施災害應變措施，各級政府應依權責實施下列事項：</p> <p>一、災害警報之發布、傳遞、應變戒備、人員疏散、搶救、避難之勸告、災情蒐集及損失查報。</p> <p>二、警戒區域劃設、交通管制、秩序維持及犯罪防治。</p> <p>三、消防、防汛及其他應變措施。</p> <p>四、受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施。</p> <p>五、受災兒童及少年、學生之應急照顧。</p> <p>六、危險物品設施及設備之應變處理。</p> <p>七、傳染病防治、廢棄物處理、環境消毒、食品衛生檢驗及其他衛生事項。</p> <p>八、搜救、緊急醫療救護及運送。</p> <p>九、協助相驗、處理罹難者屍體、遺物。</p> <p>十、民生物資與飲用水之供應及分配。</p> <p>十一、水利、農業設施等災害防備及搶修。</p> <p>十二、鐵路、道路、橋樑、大眾運輸、航</p>	<p>第二十七條 為實施災害應變措施，各級政府應依權責實施下列事項：</p> <p>一、災害警報之發布、傳遞、應變戒備、人員疏散、搶救、避難之勸告、災情蒐集及損失查報。</p> <p>二、警戒區域劃設、交通管制、秩序維持及犯罪防治。</p> <p>三、消防、防汛及其他應變措施。</p> <p>四、受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施。</p> <p>五、受災兒童及少年、學生之應急照顧。</p> <p>六、危險物品設施及設備之應變處理。</p> <p>七、傳染病防治、廢棄物處理、環境消毒、食品衛生檢驗及其他衛生事項。</p> <p>八、搜救、緊急醫療救護及運送。</p> <p>九、協助相驗、處理罹難者屍體、遺物。</p> <p>十、民生物資與飲用水之供應及分配。</p> <p>十一、水利、農業設施等災害防備及搶修。</p> <p>十二、鐵路、道路、橋樑、大眾運輸、航</p>		

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>空站、港埠、公用氣體與油料管線、輸電線路、電信、自來水及農漁業等公共設施之搶修。</p> <p>十三、危險建築物之緊急評估。</p> <p>十四、漂流物、沈沒品及其他救出物品之保管、處理。</p> <p>十五、災害應變過程完整記錄。</p> <p>十六、其他災害應變及防止擴大事項。</p> <p>前項災害應變措施事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫及<u>國家應變計畫</u>。</p> <p>公共事業應依其災害防救業務計畫及<u>國家應變計畫</u>，實施有關災害應變事項。</p> <p>第一項第十三款有關危險建築物緊急評估之適用災害種類、實施時機、處理人員、程序、危險標誌之張貼、解除及其他相關事項之辦法，由內政部定之。</p>	<p>空站、港埠、公用氣體與油料管線、輸電線路、電信、自來水及農漁業等公共設施之搶修。</p> <p>十三、危險建築物之緊急評估。</p> <p>十四、漂流物、沈沒品及其他救出物品之保管、處理。</p> <p>十五、災害應變過程完整記錄。</p> <p>十六、其他災害應變及防止擴大事項。</p> <p>前項災害應變措施事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。</p> <p>公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關災害應變事項。</p> <p>第一項第十三款有關危險建築物緊急評估之適用災害種類、實施時機、處理人員、程序、危險標誌之張貼、解除及其他相關事項之辦法，由內政部定之。</p>		
<p>(災害應變中心之指揮權及運作處所)</p> <p>第二十八條 各級災害應變中心成立後，參與編組機關首長應依規定親自或指派權責</p>	<p>(災害應變中心之指揮權及運作處所)</p> <p>第二十八條 各級災害應變中心成立後，參與編組機關首長應依規定親自或指派權責人員進</p>	<p>本條未修正。</p>	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>人員進駐，執行災害應變工作，並由災害應變中心指揮官負責指揮、協調與整合。</p> <p>各級災害應變中心應有固定之運作處所，充實災害防救設備並作定期演練。</p> <p>為免中央災害應變中心因重大災害致無法運作，或為支援跨直轄市、縣（市）處理區域性重大災害，應異地設置備援應變中心。</p>	<p>駐，執行災害應變工作，並由災害應變中心指揮官負責指揮、協調與整合。</p> <p>各級災害應變中心應有固定之運作處所，充實災害防救設備並作定期演練。</p> <p>為免中央災害應變中心因重大災害致無法運作，或為支援跨直轄市、縣（市）處理區域性重大災害，應異地設置備援應變中心。</p>		
<p>（各單位救災資源之統合、編組及訓練）</p> <p>第二十九條（刪除）</p>	<p>（各單位救災資源之統合、編組及訓練）</p> <p>第二十九條（刪除）</p>	<p>本條未修正。</p>	
<p>（通報災情及採取必要措施之責任）</p> <p>第三十條 民眾發現災害或有發生災害之虞時，應即主動通報消防或警察單位、村（里）長或村（里）幹事。</p> <p>前項之受理單位或人員接受災情通報後，應迅速採取必要之措施。</p> <p>各級政府及公共事業發現、獲知災害或有發生災害之虞時，應主動蒐集、傳達相關災情並迅速採取必要之處置。</p>	<p>（通報災情及採取必要措施之責任）</p> <p>第三十條 民眾發現災害或有發生災害之虞時，應即主動通報消防或警察單位、村（里）長或村（里）幹事。</p> <p>前項之受理單位或人員接受災情通報後，應迅速採取必要之措施。</p> <p>各級政府及公共事業發現、獲知災害或有發生災害之虞時，應主動蒐集、傳達相關災情並迅速採取必要之處置。</p>	<p>本條未修正。</p>	
<p>（災害應變範圍內採取之處分或強制措施之項</p>	<p>（災害應變範圍內採取之處分或強制措施之項</p>	<p>本條未修正。</p>	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>目)</p> <p>第三十一條 各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：</p> <p>一、緊急應變措施之宣示、發布及執行。</p> <p>二、劃定警戒區域，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去。</p> <p>三、指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行。</p> <p>四、徵調相關專門職業、技術人員及所徵用物資之操作人員協助救災。</p> <p>五、徵用、徵購民間搜救犬、救災機具、車輛、船舶或航空器等裝備、土地、水權、建築物、工作物。</p> <p>六、指揮、督導、協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織執行救災工作。</p> <p>七、危險建築物、工作</p>	<p>目)</p> <p>第三十一條 各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：</p> <p>一、緊急應變措施之宣示、發布及執行。</p> <p>二、劃定警戒區域，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去。</p> <p>三、指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行。</p> <p>四、徵調相關專門職業、技術人員及所徵用物資之操作人員協助救災。</p> <p>五、徵用、徵購民間搜救犬、救災機具、車輛、船舶或航空器等裝備、土地、水權、建築物、工作物。</p> <p>六、指揮、督導、協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織執行救災工作。</p> <p>七、危險建築物、工作</p>		

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>物之拆除及災害現場障礙物之移除。</p> <p>八、優先使用傳播媒體與通訊設備，蒐集及傳播災情與緊急應變相關資訊。</p> <p>九、國外救災組織來臺協助救災之申請、接待、責任災區分配及協調聯繫。</p> <p>十、災情之彙整、統計、陳報及評估。</p> <p>十一、其他必要之應變處置。</p> <p>違反前項第二款、第三款規定致遭遇危難，並由各級災害應變中心進行搜救而獲救者，各級政府得就搜救所生費用，以書面命獲救者或可歸責之業者繳納；其費用之計算、分擔、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。</p> <p>第一項第六款所定民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織之編組、訓練、協助救災及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。</p>	<p>物之拆除及災害現場障礙物之移除。</p> <p>八、優先使用傳播媒體與通訊設備，蒐集及傳播災情與緊急應變相關資訊。</p> <p>九、國外救災組織來臺協助救災之申請、接待、責任災區分配及協調聯繫。</p> <p>十、災情之彙整、統計、陳報及評估。</p> <p>十一、其他必要之應變處置。</p> <p>違反前項第二款、第三款規定致遭遇危難，並由各級災害應變中心進行搜救而獲救者，各級政府得就搜救所生費用，以書面命獲救者或可歸責之業者繳納；其費用之計算、分擔、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。</p> <p>第一項第六款所定民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織之編組、訓練、協助救災及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。</p>		
<p>(實施災害應變措施對必要物資業者採取強制之作為)</p> <p>第三十二條 各級政府為實施第二十七條第一項及前條第一項所定</p>	<p>(實施災害應變措施對必要物資業者採取強制之作為)</p> <p>第三十二條 各級政府為實施第二十七條第一項及前條第一項所定</p>	<p>本條未修正。</p>	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>事項，對於救災所需必要物資之製造、運輸、販賣、保管、倉儲業者，得徵用、徵購或命其保管。</p> <p>為執行依前項規定作成之處分，得派遣攜有證明文件之人員進入業者營業場所或物資所在處所檢查。</p>	<p>事項，對於救災所需必要物資之製造、運輸、販賣、保管、倉儲業者，得徵用、徵購或命其保管。</p> <p>為執行依前項規定作成之處分，得派遣攜有證明文件之人員進入業者營業場所或物資所在處所檢查。</p>		
<p>(人民請求損失補償之範圍、方法及期間)</p> <p>第三十三條 人民因第二十四條第二項、第三十一條第一項及前條第一項之處分、強制措施或命令，致其財產遭受損失時，得請求補償。但因可歸責於該人民之事由者，不在此限。</p> <p>前項損失補償，應以金錢為之，並以補償實際所受之損失為限。</p> <p>損失補償應自知有損失時起，二年內請求之。但自損失發生後，經過五年者，不得為之。</p>	<p>(人民請求損失補償之範圍、方法及期間)</p> <p>第三十三條 人民因第二十四條第二項、第三十一條第一項及前條第一項之處分、強制措施或命令，致其財產遭受損失時，得請求補償。但因可歸責於該人民之事由者，不在此限。</p> <p>前項損失補償，應以金錢為之，並以補償實際所受之損失為限。</p> <p>損失補償應自知有損失時起，二年內請求之。但自損失發生後，經過五年者，不得為之。</p>	<p>本條未修正。</p>	
<p>(請求上級機關支援災害處理之項目及程序)</p> <p>第三十四條 鄉(鎮、市、區)公所無法因應災害處理時，縣(市)政府應主動派</p>	<p>(請求上級機關支援災害處理之項目及程序)</p> <p>第三十四條 鄉(鎮、市)公所無法因應災害處理時，縣(市)政府應主動派員</p>	<p>一、增列區之文字。</p> <p>二、增列行政院對中央派員與地方組成聯合應變中心之法源依據。</p> <p>三、增列國軍主動支援</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>員協助，或依鄉（鎮、市、區）公所之請求，指派協調人員提供支援協助。</p> <p>直轄市、縣（市）政府無法因應災害處理時，<u>行政院災害防救委員會及該災害之中央災害防救業務主管機關應主動派員協助，或依直轄市、縣（市）政府之請求，指派協調人員提供支援協助。</u></p> <p><u>前二項所稱無法因應災害處理，導致災害應變中心無法運作時，得依本法第十三條之一，宣告為重大災區，並由上一級政府派員成立聯合災害應變中心，其程序應依據國家應變計畫，由行政院定之。</u></p> <p>第一項、第二項支援協助項目及程序，分由各中央災害防救業務主管機關、縣（市）政府定之。直轄市、縣（市）政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援，其辦法由內政部會同有關部會定之。<u>但發生重大災害時，國軍部隊應不</u></p>	<p>協助，或依鄉（鎮、市）公所之請求，指派協調人員提供支援協助。</p> <p>直轄市、縣（市）政府無法因應災害處理時，該災害之中央災害防救業務主管機關應主動派員協助，或依直轄市、縣（市）政府之請求，指派協調人員提供支援協助。</p> <p>前二項支援協助項目及程序，分由各中央災害防救業務主管機關、縣（市）政府定之。</p> <p>直轄市、縣（市）政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救。</p> <p>國防部得依前項災害防救需要，運用應召之後備軍人支援災害防救。</p> <p>第四項有關申請國軍支援或國軍主動協助救災之程序、預置兵力及派遣、指揮調度、協調聯絡、教育訓練、救災出勤時限及其他相關事項之辦法，由國防部會同內政部定之。</p>	<p>救災之法源依據。</p>	<p>（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p><u>待申請，主動協助災害防救。</u></p> <p><u>前項有關申請國軍支援或國軍主動協助救災之程序、預置兵力及派遣、指揮調度、協調聯絡、教育訓練、救災出勤時限及其他應遵行事項之辦法，由國防部會同行政院災害防救委員會定之。</u></p>			
<p>(緊急應變所需警報訊號之種類、內容、發布等)</p> <p>第三十五條 為緊急應變所需警報訊號之種類、內容、樣式、方法及其發布時機，除其他法律有特別規定者外，由各中央災害防救業務主管機關擬訂，報請<u>行政院災害防救委員會</u>核定後公告之。</p> <p>前項或其類似之訊號，未經許可不得擅自使用。</p>	<p>(緊急應變所需警報訊號之種類、內容、發布等)</p> <p>第三十五條 為緊急應變所需警報訊號之種類、內容、樣式、方法及其發布時機，除其他法律有特別規定者外，由各中央災害防救業務主管機關擬訂，報請中央災害防救會報核定後公告之。</p> <p>前項或其類似之訊號，未經許可不得擅自使用。</p>	<p>一、文字修正。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣(市)政府。</p>
<p>第六章 災後復原重建</p>	<p>第六章 災後復原重建</p>		
<p>(災後復原重建之實施)</p> <p>第三十六條 為實施災後復原重建，各級政府應依權責實施下列事項，為實施災後復原重建，各級政府應依</p>	<p>(災後復原重建之實施)</p> <p>第三十六條 為實施災後復原重建，各級政府應依權責實施下列事項，並鼓勵民間團體及企業協助辦理：</p>	<p>一、參考日本「自助、互助、公助」精神，明文規定應結合民間團體及企業協助辦理災後復原重建，並採用獎勵參與(如以稅捐減</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、公共事業、縣(市)政府。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>權責實施下列事項，<u>並應結合民間團體及企業協助辦理，並採用獎勵措施作為參與誘因</u>：</p> <p>一、災情、災區民眾需求之調查、統計、評估及分析。</p> <p>二、災後復原重建綱領與計畫之訂定及實施。</p> <p>三、志工之登記及分配。</p> <p>四、捐贈物資、款項之分配與管理及救助金之發放。</p> <p>五、傷亡者之善後照料、災區民眾之安置及災區秩序之維持。</p> <p>六、衛生醫療、防疫及心理輔導。</p> <p>七、學校廳舍及其附屬公共設施之復原重建。</p> <p>八、受災學生之就學及寄讀。</p> <p>九、古蹟、歷史建築搶修、修復計畫之核准或協助擬訂。</p> <p>十、古蹟、歷史建築受災情形調查、緊急搶救、加固等應變處理措施。</p> <p>十一、受損建築物之安全評估及處理。</p> <p>十二、住宅、公共建築</p>	<p>一、災情、災區民眾需求之調查、統計、評估及分析。</p> <p>二、災後復原重建綱領與計畫之訂定及實施。</p> <p>三、志工之登記及分配。</p> <p>四、捐贈物資、款項之分配與管理及救助金之發放。</p> <p>五、傷亡者之善後照料、災區民眾之安置及災區秩序之維持。</p> <p>六、衛生醫療、防疫及心理輔導。</p> <p>七、學校廳舍及其附屬公共設施之復原重建。</p> <p>八、受災學生之就學及寄讀。</p> <p>九、古蹟、歷史建築搶修、修復計畫之核准或協助擬訂。</p> <p>十、古蹟、歷史建築受災情形調查、緊急搶救、加固等應變處理措施。</p> <p>十一、受損建築物之安全評估及處理。</p> <p>十二、住宅、公共建築物之復原重建、都市更新及地權處理。</p> <p>十三、水利、水土保持、環境保護、電</p>	<p>免之措施作為誘因)。</p> <p>二、將災後重建計畫明確納入法條中：從災害管理的理念，包括：救援、復原到復興重建，日本的災害防救法令，也都依循此原則，訂定之。九二一地震所頒佈的《九二一震災重建暫行條例》對於災後重建都有明文的規範，包括社區重建規範以及產業重建規範等，都詳加規範，對於災後的復原都有一定的助益。</p> <p>災後臨時安置、生活重建、住宅重建、產業重建、教育文化重建、社區重建等需求，規劃完善之重建計畫或補助方案。為適應大規模災難發生時，能夠立即採納的政策措施。相關的計畫目的、適用對象、申請單位、補助標準、補助上限、申請條件、重建流程等，中央亟需制定一個通則性法律規範。</p>	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>物之復原重建、都市更新及地權處理。</p> <p>十三、水利、水土保持、環境保護、電信、電力、自來水、油料、氣體等設施之修復及民生物資供需之調節。</p> <p>十四、鐵路、道路、橋樑、大眾運輸、航空站、港埠及農漁業之復原重建。</p> <p>十五、環境消毒與廢棄物之清除及處理。</p> <p>十六、受災民眾之就業服務及產業重建。</p> <p>十七、其他有關災後復原重建事項。</p> <p>十八、<u>為適應大規模災難發生時，能夠立即採納的政策措施。</u></p> <p>前項所定復原重建事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。<u>相關的計畫目的、使用對象、申請單位、補助標準、補助上限、申請條件、重建流程等，由中央制定一個通則性辦法規範。</u></p> <p>公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關災後復原重建事項。</p>	<p>信、電力、自來水、油料、氣體等設施之修復及民生物資供需之調節。</p> <p>十四、鐵路、道路、橋樑、大眾運輸、航空站、港埠及農漁業之復原重建。</p> <p>十五、環境消毒與廢棄物之清除及處理。</p> <p>十六、受災民眾之就業服務及產業重建。</p> <p>十七、其他有關災後復原重建事項。</p> <p>前項所定復原重建事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。</p> <p>公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關災後復原重建事項。</p>		

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>(重建推動委員會之設立與解散)</p> <p>第三十七條 為執行災後復原重建，各級政府得由各機關調派人員並應將民間團體及企業納入任務編組之重建推動委員會；其組織規程由各級政府定之。</p> <p>重建推動委員會於災後復原重建全部完成後，始解散之。</p>	<p>(重建推動委員會之設立與解散)</p> <p>第三十七條 為執行災後復原重建，各級政府得由各機關調派人員組成任務編組之重建推動委員會；其組織規程由各級政府定之。</p> <p>重建推動委員會於災後復原重建全部完成後，始解散之。</p>	<p>參考日本的企業與民眾在「防災主體」方面扮演了極為重要的角色，各級政府得由各機關調派人員並應將民間團體及企業納入任務編組之重建推動委員會…」，落實公私部門在備災與復原重建之責任分擔精神。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣(市)政府。</p>
<p>(簡化緊急復原程序)</p> <p>第三十七條之一 因災害發生，致聯絡災區交通中斷或公共設施毀壞有危害民眾之虞，各級政府為立即執行緊急復原、搶通或重建工作，如經過都市計畫區、山坡地、森林、河川、國家公園或其他有關區域，得簡化行政程序，不受地方制度法、區域計畫法、都市計畫法、水土保持法、山坡地保育利用條例、森林法、水利法、國家公園法及其他有關法律或法規命令之限制。</p> <p>前項簡化行政程序及不受有關法律或法規命令限制之辦法，由各該中央災害防救業務主</p>	<p>(簡化搶通程序)</p> <p>第三十七條之一 因災害發生，致聯絡災區交通中斷或公共設施毀壞有危害民眾之虞，各級政府為立即執行搶通或重建工作，如經過都市計畫區、山坡地、森林、河川、國家公園或其他有關區域，得簡化行政程序，不受區域計畫法、都市計畫法、水土保持法、山坡地保育利用條例、森林法、水利法、國家公園法及其他有關法律或法規命令之限制。</p> <p>前項簡化行政程序及不受有關法律或法規命令限制之辦法，由各該中央災害防救業務主</p>	<p>一、擴充本條之規定為緊急復原程序。</p> <p>二、增訂排除地方制度法之規定，以利中央與其他縣市支援救災。</p>	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
管機關會同行政院定之。			
<p>(簡化安置程序)</p> <p>第三十七條之二 因天然災害發生，致影響災區民眾正常居住生活，各級政府為安置受災民眾或進行災區重建工作，對於涉及用地及建築物之劃定、取得、變更、評估、管理、維護或其他事項，得簡化行政程序，不受<u>地方制度法</u>、<u>區域計畫法</u>、<u>都市計畫法</u>、<u>建築法</u>、<u>都市更新條例</u>、<u>環境影響評估法</u>、<u>水土保持法</u>及其他有關法律或法規命令之限制。</p> <p>前項簡化行政程序及不受有關法律或法規命令限制之辦法，由<u>行政院</u>定之。</p>	<p>(簡化安置程序)</p> <p>第三十七條之二 因天然災害發生，致影響災區民眾正常居住生活，各級政府為安置受災民眾或進行災區重建工作，對於涉及用地及建築物之劃定、取得、變更、評估、管理、維護或其他事項，得簡化行政程序，不受<u>區域計畫法</u>、<u>都市計畫法</u>、<u>建築法</u>、<u>都市更新條例</u>、<u>環境影響評估法</u>、<u>水土保持法</u>及其他有關法律或法規命令之限制。</p> <p>前項簡化行政程序及不受有關法律或法規命令限制之辦法，由各該中央災害防救業務主管機關定之。</p>	<p>一、增訂排除地方制度法規定。</p> <p>二、相關規範由行政院定之。</p>	
<p>(生活重建中心之建置)</p> <p>第三十七條之三</p> <p>為協助災區居民盡速重建安全安心生活，設置生活重建服務中心。由地方政府遴選與委託民間團體設置，原則上由中央政府提供財源，交由地方政府委託在地鄰里組織或公共社團執</p>		<p>從東日本大地震後災害對策基本法修法理念與美國的經驗而論，大規模災難造成的破壞，往往造成所居住區域嚴重毀壞，必須重建或遷建。應將來居民的生活方式納入考量，這種重建過程，就以在的鄰里互助或公共團體「社區營造」為主軸，尊重災</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救委員會。</p> <p>協辦機關：中央各部會、直轄市、縣(市)政府。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>行，經與社區及居民共同討論社區重建需求後，輔導社區居民撰寫計畫，在尊重災民主體性為原則精神，核撥重建經費。</p> <p>生活重建服務中心設置與管理辦法，由內政部訂定報由行政院核定之，以規範生活重建服務中心之人員資格與配置議案。相關部會相關社區陪伴計畫或農村再生培訓計畫，應主動與生活重建服務中心，建立聯繫管道，結合相關資源協助社區重建。</p>		<p>民主體性為原則，方能振興受災地域。中央提供財源，由地方政府結合地方性組織與社區從事社區重建（公共建設、環境重建與住宅重建），建立民間團體參與和社區重建長期培力機制。</p>	
<p>第七章 罰 則</p>	<p>第七章 罰 則</p>		
<p>（違反徵調徵用優先使用或保管之罰則）</p> <p>第三十八條 有下列情形之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰：</p> <p>一、違反依第三十一條第一項第四款或第五款規定所為之處分。</p> <p>二、違反依第三十二條第一項規定所為之處分。</p>	<p>（違反徵調徵用優先使用或保管之罰則）</p> <p>第三十八條 有下列情形之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰：</p> <p>一、違反依第三十一條第一項第四款或第五款規定所為之處分。</p> <p>二、違反依第三十二條第一項規定所為之處分。</p>	<p>本條未修正。</p>	
<p>（違反限制進出強制拆除及濫用警報訊號之罰則）</p> <p>第三十九條 有下列情形之一者，處新臺幣五萬元以上二十五萬元</p>	<p>（違反限制進出強制拆除及濫用警報訊號之罰則）</p> <p>第三十九條 有下列情形之一者，處新臺幣五萬元以上二十五萬元</p>	<p>本條未修正。</p>	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>以下罰鍰：</p> <p>一、違反依第二十四條第二項、第三十一條第一項第二款、第三款或第七款規定所為之處置。</p> <p>二、違反第三十五條第二項規定。</p>	<p>以下罰鍰：</p> <p>一、違反依第二十四條第二項、第三十一條第一項第二款、第三款或第七款規定所為之處置。</p> <p>二、違反第三十五條第二項規定。</p>		
<p>(請求支付搜救費用之罰則)</p> <p>第三十九條之一 (刪除)</p>	<p>(請求支付搜救費用之罰則)</p> <p>第三十九條之一 (刪除)</p>	本條未修正。	
<p>(違反緊急應變措施及檢查之罰則)</p> <p>第四十條 有下列情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰：</p> <p>一、規避、妨礙或拒絕依第三十二條第二項規定所為之檢查。</p> <p>二、公共事業違反第二十二條第三項、第二十三條第三項、第二十七條第三項、第三十條第三項或第三十六條第三項規定，致發生重大損害。</p>	<p>(違反緊急應變措施及檢查之罰則)</p> <p>第四十條 有下列情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰：</p> <p>一、規避、妨礙或拒絕依第三十二條第二項規定所為之檢查。</p> <p>二、公共事業違反第二十二條第三項、第二十三條第三項、第二十七條第三項、第三十條第三項或第三十六條第三項規定，致發生重大損害。</p>	本條未修正。	
<p>(乘災害故犯加重刑責)</p> <p>第四十一條 乘災害之際而故犯竊盜、恐嚇取財、搶奪、強盜之罪者，得依刑法之規定，</p>	<p>(乘災害故犯加重刑責)</p> <p>第四十一條 乘災害之際而故犯竊盜、恐嚇取財、搶奪、強盜之罪者，得依刑法之規定，</p>	本條未修正。	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
加重其刑至二分之一。	加重其刑至二分之一。		
(強制執行) 第四十二條 (刪除)	(強制執行) 第四十二條 (刪除)	本條未修正。	
第八章 附則	第八章 附則		
(災害防救經費及調整運用) 第四十三條 實施本法 災害防救之經常性經費，由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算。 <u>中央政府為因應重大災害，應提列一定額度之災害應變基金，並得依該年度支用情形，於次年度補充之。</u> <u>中央災害應變主管機關為因應重大災害應變所需之支出，應由災害應變基金支應。</u> 各級政府編列之災害防救經常性經費，如有不敷支應災害發生時之應變措施所需時， <u>得視需要由災害應變基金支應，或視情形調整當年度收支移緩濟急支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。</u>	(災害防救經費及調整運用) 第四十三條 實施本法 災害防救之經費，由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算。 各級政府編列之災害防救經費，如有不敷支應災害發生時之應變措施及災後之復原重建所需，應視需要情形調整當年度收支移緩濟急支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。	一、中央支援及災害應變基金機制之設置。 二、編列災害應變基金，可減輕地方政府負擔，並有利於中央災害應變主管機關執行救災勤務之需，以免排擠正常預算之執行。 三、律定災害應變基金因應重大災害應變，災後復原重建另依第四十三條之一規定，由特別預算編列。	主辦機關：行政院災害防救委員會。 協辦機關：主計總處、財政部、縣(市)政府。
(災後重建之經費與報請中央政府補助) 第四十三條之一 直轄	(報請中央政府補助) 第四十三條之一 直轄 市、縣(市)政府無	一、增訂特別預算之法律依據。	主辦機關：行政院災害防救委員會。

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>市、縣（市）政府無法支應重大天然災害之災後復原重建等經費時，得報請中央政府以<u>災害應變基金補助</u>，或<u>編列特別預算由立法院通過後補助之</u>。</p> <p>前項所定補助之時機、要件、基準、請求程序及其他相關事項之辦法，由行政院定之。</p>	<p>法支應重大天然災害之災後復原重建等經費時，得報請中央政府補助。</p> <p>前項所定補助之時機、要件、基準、請求程序及其他相關事項之辦法，由行政院定之。</p>		<p>協辦機關：主計總處、財政部。</p>
<p>（重建資金之貸款及稅捐減免或緩徵）</p> <p>第四十四條 行政院災害防救委員會應儘速協調金融機構，就災區民眾所需重建資金，予以低利貸款。</p> <p>前項貸款金額、利息補貼額度及作業程序應由行政院災害防救委員會定之，利息補貼額度由各級政府編列預算執行之，補貼範圍應斟酌民眾受災程度及自行重建能力。</p> <p>行政院災害防救委員會應於災害發生後之當年度或下年度稅捐開徵前，依本法訂定災害之稅捐減免或緩徵。</p>	<p>（重建資金之貸款及稅捐減免或緩徵）</p> <p>第四十四條 中央災害防救委員會應儘速協調金融機構，就災區民眾所需重建資金，予以低利貸款。</p> <p>前項貸款金額、利息補貼額度及作業程序應報請中央災害防救會報核定之，利息補貼額度由各級政府編列預算執行之，補貼範圍應斟酌民眾受災程度及自行重建能力。</p>	<p>本條未修正。</p>	
<p>（民間捐助救災款項之使用）</p> <p>第四十五條 民間捐助</p>	<p>（民間捐助救災款項之使用）</p> <p>第四十五條 民間捐助</p>	<p>本條未修正。</p>	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>救災之款項，由政府統籌處理救災事宜者，政府應尊重捐助者之意見，專款專用，提供與災民救助直接有關之事項，不得挪為替代行政事務或業務之費用，並應公布支用細目。</p>	<p>救災之款項，由政府統籌處理救災事宜者，政府應尊重捐助者之意見，專款專用，提供與災民救助直接有關之事項，不得挪為替代行政事務或業務之費用，並應公布支用細目。</p>		
<p>(防災功勞者之表揚) 第四十六條 各級政府對於從事災害防救之災害防救團體、災害防救志願組織或個人具有顯著功勞者，應依法令予以表彰。</p>	<p>(防災功勞者之表揚) 第四十六條 各級政府對於從事災害防救之災害防救團體、災害防救志願組織或個人具有顯著功勞者，應依法令予以表彰。</p>	<p>本條未修正。</p>	
<p>(執行災害防救致傷亡者之補償) 第四十七條 執行本法災害防救事項，致傷病、身心障礙或死亡者，依其本職身分有關規定請領各項給付。 無法依前項規定請領各項給付者，除依下列規定辦理外，應比照義勇消防人員傷病、死亡之請領數額，請領有關給付；其所需費用由政府編列預算支應： 一、傷病者：得憑各該政府出具證明，至全民健康保險特約醫療院所治療。但情況危急者，得先送其他醫療機構急</p>	<p>(執行災害防救致傷亡者之補償) 第四十七條 執行本法災害防救事項，致傷病、身心障礙或死亡者，依其本職身分有關規定請領各項給付。 無法依前項規定請領各項給付者，除依下列規定辦理外，應比照義勇消防人員傷病、死亡之請領數額，請領有關給付；其所需費用由政府編列預算支應： 一、傷病者：得憑各該政府出具證明，至全民健康保險特約醫療院所治療。但情況危急者，得先送其他醫療機構急</p>	<p>本條未修正。</p>	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>救。</p> <p>二、因傷病致身心障礙者，依下列規定給與一次身心障礙給付：</p> <p>（一）重度身心障礙以上者：三十六個基數。</p> <p>（二）中度身心障礙者：十八個基數。</p> <p>（三）輕度身心障礙者：八個基數。</p> <p>三、死亡者：給與一次撫卹金九十個基數。</p> <p>四、因傷病或身心障礙死亡者，依前款規定補足一次撫卹金基數。</p> <p>前項基數之計算，以公務人員委任第五職等年功俸最高級月支俸額為準。</p> <p>第二項身心障礙等級鑑定，依身心障礙者權益保障法及相關規定辦理。</p> <p>依第一項規定請領各項給付，其得領金額低於第二項第二款至第四款規定者，應補足其差額。</p> <p>第二項所需費用及前項應補足之差額，由各該政府核發。</p>	<p>救。</p> <p>二、因傷病致身心障礙者，依下列規定給與一次身心障礙給付：</p> <p>（一）重度身心障礙以上者：三十六個基數。</p> <p>（二）中度身心障礙者：十八個基數。</p> <p>（三）輕度身心障礙者：八個基數。</p> <p>三、死亡者：給與一次撫卹金九十個基數。</p> <p>四、因傷病或身心障礙死亡者，依前款規定補足一次撫卹金基數。</p> <p>前項基數之計算，以公務人員委任第五職等年功俸最高級月支俸額為準。</p> <p>第二項身心障礙等級鑑定，依身心障礙者權益保障法及相關規定辦理。</p> <p>依第一項規定請領各項給付，其得領金額低於第二項第二款至第四款規定者，應補足其差額。</p> <p>第二項所需費用及前項應補足之差額，由各該政府核發。</p>		

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>第四十七條之一 人民因災害而失蹤時，檢察機關得依職權或應為繼承之人之聲請，經詳實調查後，有事實足認其確已因災死亡而未發現其屍體者，核發死亡證明書。</p> <p>前項聲請，應於災害發生後一年內為之。</p> <p>第一項失蹤人，以死亡證明書所載死亡之時，推定其為死亡。</p> <p>失蹤人尚生存者，檢察機關得依本人、第一項聲請人或利害關係人之聲請，或依職權撤銷死亡證明書。</p> <p>檢察機關核發死亡證明書後發現失蹤人之屍體時，應依法相驗，發給相驗屍體證明書，並撤銷原核發之死亡證明書。</p> <p>前二項撤銷死亡證明書之效力，準用民事訴訟法第六百四十條規定。</p>	<p>第四十七條之一 人民因災害而失蹤時，檢察機關得依職權或應為繼承之人之聲請，經詳實調查後，有事實足認其確已因災死亡而未發現其屍體者，核發死亡證明書。</p> <p>前項聲請，應於災害發生後一年內為之。</p> <p>第一項失蹤人，以死亡證明書所載死亡之時，推定其為死亡。</p> <p>失蹤人尚生存者，檢察機關得依本人、第一項聲請人或利害關係人之聲請，或依職權撤銷死亡證明書。</p> <p>檢察機關核發死亡證明書後發現失蹤人之屍體時，應依法相驗，發給相驗屍體證明書，並撤銷原核發之死亡證明書。</p> <p>前二項撤銷死亡證明書之效力，準用民事訴訟法第六百四十條規定。</p>	<p>本條未修正。</p>	
<p>(災害防救種類及標準之訂定)</p> <p>第四十八條 災害救助種類及標準，由各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣(市)政府統一訂定之。</p>	<p>(災害防救種類及標準之訂定)</p> <p>第四十八條 災害救助種類及標準，由各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣(市)政府統一訂定之。</p>	<p>本條未修正。</p>	
<p>(執行徵調、徵用或徵購補償辦法)</p>	<p>(執行徵調、徵用或徵購補償辦法)</p>	<p>本條未修正。</p>	

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
<p>第四十九條 依本法執行徵調、徵用或徵購之補償或計價；其基準、程序、給付方式及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。</p>	<p>第四十九條 依本法執行徵調、徵用或徵購之補償或計價；其基準、程序、給付方式及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。</p>		
<p>(災害防救團體組織之登錄)</p> <p>第五十條 依本法協助執行災害應變措施之災害防救團體或災害防救志願組織，應向直轄市、縣(市)政府申請登錄；其登錄之申請條件、有效期限、撤銷、廢止、輔導及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。</p> <p>前項經登錄之災害防救團體或災害防救志願組織，各級政府應為其投保救災意外險，並得協助提供救災設備。</p>	<p>(災害防救團體組織之登錄)</p> <p>第五十條 依本法協助執行災害應變措施之災害防救團體或災害防救志願組織，應向直轄市、縣(市)政府申請登錄；其登錄之申請條件、有效期限、撤銷、廢止、輔導及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。</p> <p>前項經登錄之災害防救團體或災害防救志願組織，各級政府應為其投保救災意外險，並得協助提供救災設備。</p>	<p>本條未修正。</p>	
<p>(原住民部落及山地鄉鎮自救組織之補助)</p> <p><u>第五十條之一 原住民部落及山地鄉鎮具災害潛勢並於災後易成孤島地區者，政府應協助其設置自主救災組織，並得補助其經費。</u></p> <p><u>前項自主救災組織之設置、訓練及補助辦法，由內政部會同行政院農業委員會、行政院</u></p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、輔導原住民部落與山地鄉鎮建立自主防救災組織，平時可協助減災工作，災時可提昇應變效率。</p>	<p>主辦機關：行政院災害防救辦公室。</p> <p>協辦機關：內政部、行政院農業委員會、原子能委員會。</p>

建議修正條文	原條文	說明	主協辦機關
原住民族委員會定之。			
(施行細則) 第五十一條 本法施行細則由 <u>行政院災害防救委員會</u> 定之。	(施行細則) 第五十一條 本法施行細則由 <u>內政部</u> 定之。	本條未修正。	
(施行日) 第五十二條 本法自公布日施行。	(施行日) 第五十二條 本法自公布日施行。	本條未修正。	

(資料來源：本研究彙整)

二、災害救助法

(一)、總說明

每當災害發生時，即有災害救助等後續相關問題迄待處理。目前災害救助實務運作上之主要法源依據，分別係社會救助法第五章之規定及災害防救法第 48 條等相關規定。惟多元的災害救助方式，在實際執行上，尚需借助各相關主管機關在救助過程中的協力參與，始能發揮救助之功能；關於救助金之核發，亦有以災害類別歸由不同主管機關負責、核發資格認定容有爭議，導致救助金分配不公等問題，殊有檢討之必要。

為求災害救助體系的完整性，藉以釐清其與「防救」、「應變」、「復原重建」之界線，避免執行上多頭馬車進行、重複規範之疑義，乃參考日本災害救助法、撫卹金相關法律之規定及我國社會救助法、災害防救法相關規定，擬具「災害救助法」草案，計有十五章二十五條，其要點如下：

1. 總則：

- (1) 明定災害救助之目的、名詞解釋。(第 1 條、第 2 條)
- (2) 以達特定災害規模為適用本法之條件。(第 3 條)
- (3) 以專業功能取向分配機關任務，參考人口販運防制法第三條至第五條之立法方式，分別律定中央主管機關、地方主管機關及相關目的事業主管機關之職責。(第 4 條至第 6 條)

2. 緊急重大的災害救助：

- (1) 以直轄市或縣（市）主管機關為執行機關。(第 7 條)
- (2) 以人的救助為中心出發，規範緊急的災害救助方式，作為其與「防救」、「應變」、「復原重建」之區隔標準。(第 8 條)

(3)有效達到救災目的，直轄市或縣（市）主管機關得徵用、徵購或命保管救災所需物資或優先使用電信通訊設備的權限。
（第 9 條、第 11 條）

(4)為實施教災業務之必要，得徵調醫療人員、運輸業者與其他相關專業人員，要求待援者或災害現場民眾、民間團體或機構，甚至其他直轄市或縣（市）政府之協助。（第 10 條、第 12 條、第 13 條）

3. 災害救助金：

(1)明定災害救助金之適用範圍、種類、核發標準、具領人資格、不得重複具領原則。（第 14 條至第 18 條）

(2)救助費用之規定（第 19 條）

(3)設立災害救助基金之規定。（第 20 條）

4. 罰則：明定違反本法規定之處罰。（第 21 條至第 23 條）

5. 附則：本法施行細則之訂定及施行日期之規定。（第 24 條至第 25 條）

(二)、災害救助法草案

表 7-8 災害救助法草案

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
第一章 總則		
（立法目的） 第一條 為有效結合地方政府、民間團體與國民的協力，救助及照顧遭受災害者，並協助其自立，特制定本法。	一、明定災害救助目的，以作為條文疑義解釋之基準，及適用範圍之限縮。 二、參照日本災害救助法第一條：「災害發生之際國家得以在地方公共團體、日本紅十字會等團體、以及國民的協力下採取緊急且必要的救助，以保護受災者及維護社會秩序」之內容擬定。 三、不同於我國社會救助法第一條	主辦機關：行政院。 協辦機關：目的事業主管機關。

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>「照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災受害者，並協助其自立」所規範之內容，乃以協助受災人民自力生活為最終目的。參考日本災害救助法第一條規範內容，將災害救助之立法目的，明文限縮在災害發生時為保護受災者及維護社會秩序之必要，由地方政府、宗教團體、非營利組織等民間團體和國民協力下所採取必要且緊急的救助措施。</p> <p>四、將我國實際參與災害救助的各方人員明文化，包含地方政府、民間團體以及國民。其中民間團體包含受宗教法相關法律規範的宗教團體，以及受非營利組織相關法律規範的非營利組織等。</p>	
<p>(名詞定義) 第二條 本法所稱災害，指災害防救法第二條第一款第一目所定義之災害。 本法所稱救助，指為使前項受災地區居民生活受到照護及維護社會秩序所採緊急且必要之經費、建築物、物資及其他相關協助。</p>	<p>一、明定本法「災害」的範圍，乃災害防救法第二條第一款第一目所定義之災害。相對於災害防救法（以下簡稱災害防救法）係屬規範災防組織、程序之基本法，災害救助法乃針對救助階段各種事務所為之特別規範。故原則上災害救助法所稱「災害」，應以災害防救法所定義之災害為基準。又參考「社會救助法」第 25 條：「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。」其災害範圍原則上亦以天然災害為限。針對人為災害，應由肇致事故發生的責任者依相關法律負擔其賠償責任，而非屬本法應予救助之範圍。</p> <p>二、所謂救助，包括二種救助型態。 一是為達保護受災地區居民生</p>	<p>主辦機關：行政院。 協辦機關：目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>命、財產及維護社會秩序目的，必要時以強制手段徵收、徵用救災所需資源，以現物給付為主要手段的災害救助措施；二是對受災地區居民處於緊急危難狀態，以現金形式發給之生活慰助金，具給付行政性質。</p> <p>三、使用「受災地區居民」之用語，以自助助人、自立立人的概念。</p> <p>四、參照日本災害救助法之規定，以「緊急且必要」之條件將災害救助限縮在災害發生後一定期間內，以俾及時保障受災者、維持其生存的最基本需求。待該非常時期經過後，則以後續復原重建階段及回復一般、常態性的社會救助等機制加以銜接適用、而以社會救助法規及復原重建相關法規作為接續階段之法制基礎。</p>	
<p>(救助適用範圍或條件)</p> <p>第三條</p> <p>當鄉鎮市(區)地區發生災害，且達主管機關所訂災害規模時，有本法之適用。</p>	<p>一、災害發生時，依主管機關制定災害救助標準，於達特定災害規模時，例如須鄉鎮市一定以上人數之人口，住家一定數量以上滅失之情形等，方有本法之適用。</p> <p>二、參考日本災害救助法第 2 條「當市町村(包含特別區)區域內發生災害，且災情程度符合政令中所定義者，則都道府縣知事應依本法進行相關救助」之規定，以<u>災害規模</u>而非災害種類為本法之適用標準，避免以災害種類作為適用標準時，須面臨究屬何種災害種類的認定問題。</p> <p>三、以災防層級中最基層之行政單位，亦即鄉鎮市(區)地區發生災害達特定規模時，啟動本法之適用，而依第七條及第十四條</p>	<p>主辦機關：行政院。</p> <p>協辦機關：目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>規定由直轄市或縣（市）政府作為災害救助的執行機關。</p> <p>四、若未達特定災害規模而無本法之適用時，應回歸社會救助法第四章急難救助相關規定加以適用，亦即認其屬社會救助法第 26 條第六款「其他因遭遇重大變故，致生活陷於困境，經直轄市、縣（市）主管機關訪視評估，認確有救助需要。」之情形加以適用。</p>	
<p>（本法主管機關）</p> <p>第四條</p> <p>本法所稱主管機關：在中央為○○○部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。中央主管機關掌理下列事項：</p> <p>一、災害救助政策、法規與方案之研究、規劃、訂定、宣導及執行。</p> <p>二、對直轄市、縣（市）政府執行災害救助事項之協調及督導。</p> <p>三、地方政府、民間團體及各目的事業主管機關推動災害救助業務之輔導及協助。</p> <p>四、災害救助資料之統整及公布。</p> <p>五、國際災害救助業務之聯繫、交流及合作。</p>	<p>主管機關相關條文，從功能性加以考量，參考人口販運防制法第三條之立法方式，以俾周全。</p>	<p>主辦機關：行政院。</p> <p>協辦機關：目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>六、其他全國性災害救助有關事項之規劃、督導及執行。</p>		
<p>(災害防救協調聯繫會議) 第五條 直轄市、縣(市)政府必要時得召開災害防救協調聯繫會議，並指定專責機關或單位，整合所屬警政、消防、衛政、社政、勞政與其他執行災害防救業務之機關、單位及人力，並協調內政部災害防救署，辦理下列事項： 一、中央災害救助政策、法規與方案之執行及相關資源之整合。 二、受災人民就業服務、醫療照護、住居維護、飲食衣物及其他相關救助之規劃、執行。 三、災害救助案件資料之統計。 四、其他與災害救助有關事項之執行。</p>	<p>一、地方主管機關相關條文，從功能性加以考量，參考人口販運防制法第四條之立法方式，以俾周全。 二、災害救助有其特殊性，但在平時預防、減災階段的收容處所、避難所、避難時所需膳食口糧、物資的掌握，災時及時提供必要救助及救助金發放事宜，均與社會救助的平時業務息息相關，目前實務運作上，因社會救助法訂有災害救助專章，故由地方社政單位為主要執行機關。</p>	<p>主辦機關：直轄市、縣(市)政府。 協辦機關：中央目的事業主管機關、內政部、地方警消單位、社會局(處)、衛生局。</p>
<p>(中央目的事業主管機關) 第六條 本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由中央各目的事業主管機關辦理；其權責劃分如下：</p>	<p>一、各目的事業主管機關相關條文，從功能性加以考量，參考人口販運防制法第五條之立法方式，以俾周全。 二、災害救助事務，涉及多方專業，須借助各相關業務主管機關的專業背景，以俾於救助業務的順利執行。故規定各相關業務主管機</p>	<p>主辦機關：行政院。 協辦機關：中央目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>一、內政主管機關：災害預防與應變救助之規劃、推動及督導。</p> <p>二、交通及建設主管機關：○○○○</p> <p>三、經濟及能源主管機關：○○○○</p> <p>四、環境資源主管機關：○○○○○</p> <p>五、財政主管機關：○○○○○○</p> <p>六、農業主管機關：○○○○○○</p> <p>七、勞動主管機關：○○○○○○</p> <p>八、國防主管機關：○○○○○○</p> <p>九、外交主管機關：○○○○○○</p> <p>十、其他災害救助措施，由各相關目的事業主管機關依職權規劃辦理。</p>	<p>關應配合中央災害救助主管機關之指示，辦理災害救助業務。</p>	
<p>第二章 緊急重大的災害救助</p>		
<p>(執行機關)</p> <p>第七條</p> <p>為求救助作業之完備，直轄市或縣(市)政府須制定必要的計畫、編制陣容堅強的救災組織，並備妥充裕的勞力、施設、設備、物資與資金，以因應緊急災害救助。</p>	<p>一、本條係參考日本災害救助法第22條「為求救助作業之完備，都道府縣知事須制定必要的計畫、編制陣容堅強的救災組織，並備妥充裕的勞力、施設、設備、物資與資金。」所制定。</p> <p>二、以直轄市或縣(市)政府為災害救助執行機關，並強調在預防、減災階段中將災害救助相關事宜納入災防應變計畫及平時相關人力、物資儲備、動態掌握的重要</p>	<p>主辦機關：直轄市、縣(市)政府。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	性。	
<p>(緊急救助之方式)</p> <p>第八條</p> <p>直轄市或縣(市)政府應依下列方式辦理災害救助：</p> <p>一、臨時災害收容場所之設立。</p> <p>二、民生物資與飲用水之供應及分配。</p> <p>三、醫療服務之提供。</p> <p>四、災民之心理輔導與生活照護。</p> <p>五、受災住宅之緊急搶修。</p> <p>六、受災兒童及少年、學生之應急照顧、社會救助及弱勢族群特殊保護措施之實施。</p> <p>七、其他必要之救助。救災作業之程度、方法及期間等相關必要事項，由主管機關授權制定相關命令。</p>	<p>一、仿照日本災害救助係對人的救助，以人為中心出發。進而參考日本災害救助法(以下簡稱日本災救法)第23條第一項規定之救助方式，以及我國災害防救法、社會救助法相關規定，擬訂本條第一項之內容。</p> <p>二、參考日本災害防救法第23條第1項第1款「收容設施(包含臨時住宅)之供給」、我國災害防救法第27條第1項第4款「受災民眾臨時收容、…」及社助法第26條第1項第5款「設立臨時災害收容場所」，擬訂本條第一項第一款之內容。</p> <p>三、參考我國災害防救法第27條第1項第10款「民生物資與飲用水之供應及分配」，擬訂本條第一項第二款之內容。日本災害防救法第23條第1項第2款「膳食等食物及飲水之供給」、第3款「衣服、寢具等生活必須品之供給或出借」，我國社助法第26條第1項第2款「提供受災戶膳食口糧」有類似規定。</p> <p>四、參考日本災害防救法第23條第1項第4款「醫療服務助產」，擬訂本條第一項第三款之內容。</p> <p>五、參考日本災害防救法第23條第1項第5款「受困者之搶救」以及我國社助法第26條第1項第1款「協助搶救及善後處理」，擬訂本條第一項第四款之內容。</p> <p>六、參考日本災害防救法第23條第1</p>	<p>主辦機關：直轄市、縣(市)政府。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>項第 6 款「受災住宅之緊急搶修」，擬訂本條第一項第五款之內容。我國社助法第 26 條第 1 項第 4 款「輔導修建房舍」有類似規定，為其性質似乎已屬於復原重建階段，而非指緊急應變階段的緊急搶修。</p> <p>七、參考我國災害防救法第 27 條第 1 項第 4 款「...、社會救助及弱勢族群特殊保護措施」、第 5 款「受災兒童及少年、學生之應急照顧」，擬訂本條第一項第六款之內容。</p> <p>八、參考日本災害防救法第 23 條第 1 項第 10 款「除前述者外，其它政令中所制定之項目」及社助法第 26 條第 1 項第 6 款「其他必要之救助」，擬訂本條第一項第七款之內容。</p> <p>九、參考日本災害防救法第 23 條第 2 項「救災作業之程度、方法及期間等相關必要事項，皆以政令之規定為準」及社助法第 26 條第 2 項「前項救助方式，得由縣（市）主管機關依實際需要訂定規定辦理之」，擬訂本條第一項第二項之內容。</p>	
<p>（救災物資代管、徵用及其檢查）</p> <p>第九條</p> <p>直轄市或縣（市）政府為實施第六條第一項所定事項，得徵用、徵購或命其保管對製造、運輸、販賣、保管及倉儲業者持有之救災所需物資。</p>	<p>一、本條乃賦予救助主管機關一定強制力的授權條文，必要時得徵用、徵購或命保管救災物資，以便更有效能地達到救災目的。</p> <p>二、第 1、2 項係參考災害防救法第 32 條規定「各級政府為實施第二十七條第一項及前條第一項所定事項，對於救災所需必要物資之製造、運輸、販賣、保管、倉儲業者，得徵用、徵購或命其保</p>	<p>主辦機關：直轄市、縣（市）政府。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>為執行依前項之處分，得派遣攜有證明文件之人員進入業者之營業場所或物資所在處所檢查。</p> <p>就執行第一項業務時所生損失，直轄市或縣（市）政府應予補償。</p> <p>依本法執行徵用或徵購之補償或計價；其基準、程序、給付方式及其他應遵行事項之辦法，○○○部定之。</p>	<p>管。為執行依前項規定作成之處分，得派遣攜有證明文件二、之人員進入業者營業場所或物資所在處所檢查。」所制定。</p> <p>三、日本災害救助法第 23 條之 2 第 1 項「在必要之情況下，指定行政機關首長及指定地方行政機關首長得依防災業務計劃之規定，要求生產、集貨、銷售、配給、保管或運輸業者代管救災所須物資、抑或向其收用救災所須物資。」、第 23 條之 3 第 1 項「承前條第一項，當相關業者代管救災所須物資、抑或向其收用救災所須物資時，在必要之情況下，指定行政機關首長及指定地方行政機關首長可要求相關人員進入該物資之保管地點或所在地點稽查。」亦有類似立法。</p> <p>四、第 3 項參考日本災害救助法第 23 條之 2 第 3 項「執行第一項業務時，亦須賠償業務過程中所產生的損失。」所擬定。</p> <p>五、第 4 項參考災害防救法第 49 條規定「依本法執行徵調、徵用或徵購之補償或計價；其基準、程序、給付方式及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。」所制定。</p>	
<p>（徵調相關人員協助）</p> <p>第十條</p> <p>直轄市或縣（市）政府為實施救災業務之必要，得徵調醫療人員、運輸業者與其他災害救助相關專業人員，以及要求待援者或災害</p>	<p>一、相較於社會救助法第 27 條「直轄市或縣（市）政府於必要時，得洽請民間團體或機構協助。」所為概括規定，參考災害防救法第 49 條規定「各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：...</p>	<p>主辦機關：直轄市、縣（市）政府。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>現場民眾等給予相關災害救助之協助。</p> <p>前項關於醫療、土木建築工程及輸送業者之範圍，由○○○部定之。</p> <p>依第一項規定協助救災所生費用，由直轄市或縣（市）政府支付。</p> <p>依第一項規定協助救災之從業或協助人員於協助時受傷、患病、或死亡時，直轄市或縣（市）政府應依據相關法規予以補助。</p>	<p>四、徵調相關專門職業、技術人員及所徵用物資之操作人員協助救災。…」，及日本災害救助法第 24、25 條就相關人員協助災害救助事項擬定較為詳細規範。</p> <p>二、日本災害救助法第 24 條主要內容為「都道府縣知事在執行救災業務、抑或依第三十一條規定執行厚生勞動大臣所發布之指令時，在必要之情況下要求醫療或土木建築施工人員等給予相關協助。當都道府縣知事依據第三十一條之規定執行厚生勞動大臣的指令時，則地方運輸局長（包含運輸監理部長）在必要之情況下可要求相關運輸業者協助救災業務。」；第 25 條為「都道府縣知事可要求待援者或災害現場民眾協助救災業務」。</p> <p>三、災害救助，須仰賴各方人員的配合，甚至一般民眾的協助，始能順利進行，在有效時限內發揮最大救助效能。故在第一項中，明定醫療人員、相關運輸業者及等待援助者或災害現場民眾之協力義務。</p> <p>四、第二項是參考日本災害救助法第 24 條第 3 項規定「有關前述第一項及第二項中對於醫療、土木建築工程及輸送業者之範圍定義，皆以政令之規定為準」所擬。</p> <p>五、第三項是參考日本災害救助法第 24 條第 5 項規定「當要求醫療或土木建築工程等相關人員協助救災時，須支付其相關費用」所擬定。</p> <p>六、第四項是參考日本災害救助法第</p>	

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>29 條規定「根據第二十四條及第二十五條之規定，當救災作業之從業或協助人員於勤務上負傷、患病、或死亡時，政府應依據政令之規定予以相關補助。」擬定。</p>	
<p>(優先使用電信通訊設備的權限) 第十一條 為實施緊急救災之必要，可優先使用電信業者業務專用的電訊設備、有線電通訊設備或無線設備。</p>	<p>一、參考日本災害救助法第 28 條規定「當厚生勞動大臣、都道府縣知事、在救災上被授予都道府縣知事部分權限之市町村長（包含特別區之區長。以下亦同）等在重大災害發生後實施緊急救災作業時，在必要之情況下，可優先使用電氣通訊事業法第二條第五號之電信業者業務專用的電訊設備，抑或有線電通訊法第三條第四項第四號之業者所裝設之有線電通訊設備或無線設備。」所擬定。</p> <p>二、又我國災害防救法第 31 條第 1 項第 8 款規定「各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：...八、優先使用傳播媒體與通訊設備，蒐集及傳播災情與緊急應變相關資訊。...」有類似規定。</p>	<p>主辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府。 協辦機關：國家通訊傳播委員會。</p>
<p>(其他直轄市或縣(市)政府之協助)第十二條 中央主管機關為實施災害救助業務之必要，得指示其他直轄市或縣(市)政府予以必要協助。</p>	<p>一、第一項係參考日本災害救助法第 31 條規定「當某都道府縣知事在進行救災業務時，厚生勞動大臣可指示其他都道府縣知事予以必要之支援」所制定。</p> <p>二、又我國災害防救法第 34 條已訂有支援協助體系的明文規範。原則上由鄉(鎮、市)公所處理災害，於其無法因應時，始由縣</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：直轄市、縣(市)政府。</p>

條文	說明	主辦機關
	<p>(市)政府、中央災害主管機關主動派員協助；必要時，更得申請國軍支援。</p> <p>三、災害防救法第34條規定內容為： 「鄉(鎮、市)公所無法因應災害處理時，縣(市)政府應主動派員協助，或依鄉(鎮、市)公所之請求，指派協調人員提供支援協助。</p> <p>直轄市、縣(市)政府無法因應災害處理時，該災害之中央災害防救業務主管機關應主動派員協助，或依直轄市、縣(市)政府之請求，指派協調人員提供支援協助。</p> <p>前二項支援協助項目及程序，分由各中央災害防救業務主管機關、縣(市)政府定之。</p> <p>直轄市、縣(市)政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救。</p> <p>國防部得依前項災害防救需要，運用應召之後備軍人支援災害防救。</p> <p>第四項有關申請國軍支援或國軍主動協助救災之程序、預置兵力及派遣、指揮調度、協調聯絡、教育訓練、救災出勤時限及其他相關事項之辦法，由國防部會同內政部定之。」</p>	
<p>(民間團體或機構之協助) 第十三條 政府於必要時，得洽請民間團體或機構協</p>	<p>一、第一項係參考社會救助法第27條規定「直轄市或縣(市)主管機關於必要時，得洽請民間團體或機構協助。」所制定。</p> <p>二、民間非營利組織或宗教團體在災</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：直轄市、縣(市)政府。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>助。</p> <p>前項之民間團體或機構，係指依據災害防救法第五十條所成立之災害防救團體或災害防救志願組織。</p>	<p>害救助執行上扮演重要角色，常為政府與災區居民之間溝通的中介單位。</p> <p>三、又我國災害防救法第 31 條第 1 項第 6 款規定「各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：...六、指揮、督導、協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織執行救災工作。...」，同條第 3 項「第一項第六款所定民防團隊、災害防救團體及災害防救志願組織之編組、訓練、協助救災及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。」似乎提及民間團體協助執行救災的角色，但其定位並未如同日本災助法般明確。</p> <p>四、第二項明定所稱民間團體或機構，係依據災害防救法第五十條所成立之災害防救團體或災害防救志願組織，作為與災害防救法相銜接之條款。災害救助既為災害防救之一環，執行災害救助之民間團體或機構，應依據災害防救法相關規範申請登錄，始得參與救助工作之執行。災害防救法第五十條規定「依本法協助執行災害應變措施之災害防救團體或災害防救志願組織，應向直轄市、縣（市）政府申請登錄；其登錄之申請條件、有效期限、撤銷、廢止、輔導及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之」。</p>	
<p>第三章 災害救助金</p>	<p>一、目前災害救助金核發的實務運作</p>	

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	<p>上，係以災害防救法第 48 條規定為主要授權依據、輔以社會救助法災害救助專章規定，產生不同災害類型由不同中央災防業務主管機關編列預算、擬訂救助種類及標準，由地方社政單位執行、核發救助金之現象。依上述體系運作時，有許多不公平的現象產生，例如死亡補助會因災害程度大小不同，致受領之救助金額不同（最高至一百萬，基本額度則為二十萬）—人命等值不等價；有管道者會藉由各種方式取得各類型救助金，相對弱勢者則未必能適時獲得生活救急所需之救助金。</p> <p>二、災害救助縱係屬給付性行政而重在國家財力及平等分配，未若干預性行政有依法行政、法律保留之要求，但目前關於災害救助的法制規範仍舊過於簡要。且災害防救法第 48 條欠缺明確的授權目的、範圍及重要內容，恐有違大法官釋字第 394、426 號等等多號解釋所闡釋的授權明確性原則。</p> <p>三、災害救助金之核發雖屬給付性行政而無法律保留之要求，仍有憲法第七條平等原則之適用，並涉及憲法第十五條人民生存權、財產權之保障，其核發須符合公平、平等之要求。相較於以法規命令為其法律位階，宜提升至法律層次作為救助金核發之授權基礎。故設置災害救助金專章，以統一規範災害救助金核發事宜。</p>	

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>(適用範圍)</p> <p>第十四條</p> <p>災害已達特定規模時，直轄市或縣（市）政府應依本法核發災害救助金。其他機關（構）或民間組織所發放之相關救助金額或物資，由地方主管機關納入發放統計之參考。</p> <p>前項所稱特定災害規模，由中央災害救助主管機關授權相關業務主管機關制定。</p>	<p>一、第一項明定災害救助金發放的適用範圍，其適用標準以達特定災害規模為基準，並以直轄市或縣（市）政府作為災害救助金核發之執行單位。</p> <p>二、第二項明定由中央災害救助主管機關授權相關業務主管機關制定「特定災害規模」之基準。由於涉及時空變遷、氣候暖化、專業判斷等多重因素，故授權相關業務主管機關制定「特定災害規模」之基準。</p> <p>三、因來自各方之救助金核發或物資救助，均宜統一核計，以求適當與公平。故第一項後段明定：「其他機關（構）或民間組織所發放之相關救助金額或物資，由地方主管機關納入發放統計之參考。」</p>	<p>主辦機關：直轄市、縣（市）政府。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關、本法主管機關。</p>
<p>(救助金種類及標準)</p> <p>第十五條</p> <p>救助金給付之種類如下：</p> <p>一、死亡救助：因災致死，或因災致重傷，於災害發生之日起三十日內死亡者。</p> <p>二、重傷救助：指因災致重傷，或未致重傷，必須緊急救護住院治療，自住院之日起十五日內（住院期間）所發生醫療費用總額達重傷救助金金額者。</p>	<p>一、參考依據災害防救法第 48 條所訂授權命令內容擬定。由於災害救助之出發點係以人為中心，涉及農田、魚塭等救助金之發放，不列入本法加以規範，而由農委會負責、處理。</p> <p>二、第一項第一、二、三款乃〈風災震災火災爆炸災害救助種類及標準〉第 3 條第 1 項第 1 款「死亡救助：因災致死或因災致重傷，於災害發生之日起三十日內死亡者」、第 3 款「重傷救助：指因災致重傷，或未致重傷，必須緊急救護住院治療，自住院之日起十五日內（住院期間）所發生醫療費用總額達重傷救助金金額者」、第 4 款「安遷救助：因災致住屋毀損達不堪居住程度者」</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>三、安遷救助：因災致住屋毀損達不堪居住程度者。</p> <p>四、住屋救助：因災致住屋毀損達特定程度者。</p> <p>五、其他必要救助。</p> <p>災害發生時恰巧於災害現場，且災後三個月內仍失蹤者，推定其已因災致死。</p> <p>第一項第三、四款所稱住屋，係以臥室、客廳、飯廳及連棟之廚廁、浴室為限。</p> <p>第一項第三款所稱不堪居住程度，其認定基準如下：</p> <p>一、受災戶住屋屋頂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，非經整修不能居住者。</p> <p>二、受災戶住屋牆壁斷裂、傾斜或共同牆壁倒損，非經整修不能居住者。</p> <p>三、其他經直轄市、縣（市）政府認定住屋受損嚴重，非經整修不能居住者。</p> <p>第一項第四款所稱達特定程度，係指受災戶住屋因土石流入侵達</p>	<p>內容之法律明文化。</p> <p>三、第一項第四款乃將〈水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準〉第3條第1項第5款所提及之「住戶淹水救助」及〈土石流災害救助種類及標準〉第4條第1項第5款所提及之「住屋救助」納入。</p> <p>四、原依災害防救法第48條所訂授權命令內容所提及之失蹤救助未列入。蓋災害發生之際，就因而失蹤之人口應著重在其搜救，尚缺乏給付救助金之正當性。惟參考災害撫恤金支付相關法律第4條規定，就災後特定期間仍失蹤者，則推定其已死亡而給予死亡救助，特設第二項規定。</p> <p>五、第三項明定「住屋」定義，直接引用〈水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準〉第3條第2項「前項第四、五款所稱住屋，係以臥室、客廳、飯廳及連棟之廚廁、浴室為限。」內容制定。</p> <p>六、第四項明定「不堪居住程度」之認定基準，直接引用〈水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準〉第5條第1項規定內容制定。</p> <p>七、第五項明定「達特定程度」之定義，參考〈水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準〉第3條第1項第5款「住戶淹水救助：住屋因水災淹水達50公分以上且有居住事實之現住戶，以一門牌為一戶計算。但建物分別獨立，或非屬獨立而為不</p>	

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>三十公分以上或因水災淹水達五十公分以上且有居住事實之現住戶，以一門牌為一戶計算。但建物分別獨立，或非屬獨立而為不同獨立生活戶者，應依其事實認定之。</p> <p>其他必要救助，由相關業務主管機關擬訂其種類及標準。</p>	<p>同獨立生活戶者，應依其事實認定之」及〈土石流災害救助種類及標準〉第 4 條第 1 項第 5 款「住屋救助：住屋因土石流入侵達 30 公分以上且有居住事實之現住戶，以一門牌為一戶計算。但建物分別獨立，或非屬獨立而為不同獨立生活戶者，應依其事實認定之」內容制定。</p>	
<p>(救助金核發標準) 第十六條 救助金核發之基準如下：</p> <p>一、死亡救助：每人發給新臺幣三十萬元。</p> <p>二、重傷救助：每人發給新臺幣十五萬元。</p> <p>三、安遷救助：住屋毀損達不堪居住程度，戶內實際居住人口以五口為限，每人發給新臺幣二萬元。</p> <p>四、住屋救助：每戶最高發給新臺幣二萬元，由各直轄市、縣(市)政府依據轄區自然環境條件、財政狀況及受災損害情形自行發放。</p> <p>五、其他必要救助：由相關業務主管機關</p>	<p>一、參考依據災害防救法第 48 條所訂授權命令內容擬定。關於救助金核發基準，為求公平，其標準均已統一，僅文字敘述部分略有不同，適用結果實則相同。將依據災害防救法第 48 條所訂授權命令部分相關內容直接明文化。</p> <p>二、第一、二款直接引用〈水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準〉第 6 條第 1 項第 1 款「死亡救助：每人發給新臺幣二十萬元」、第 3 款「重傷救助：每人發給新臺幣十萬元」內容制定，並因應通貨膨脹、物價上漲之經濟現況，分別將其救助金提高為死亡救助三十萬、重傷救助十五萬。</p> <p>三、第三款直接引用〈風災震災火災爆炸災害救助種類及標準〉第 5 條第 1 項第 4 款「安遷救助：住屋毀損達不堪居住程度，戶內實際居住人口以五口為限，每人發給新臺幣二萬元」內容制定。</p> <p>四、第四款參考〈水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準〉第 6 條第 1 項第 5 款「住</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府、賑災基金會。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
訂定。	戶淹水救助：每戶最高發給新臺幣二萬元，由各直轄市、縣（市）政府依據轄區自然環境條件、財政狀況及受災損害情形自行發放」及〈土石流災害救助種類及標準〉第6條第1項第5款「住屋受災救助：每戶最高發給新臺幣二萬元，由各直轄市、縣（市）政府依據轄區自然環境條件、財政狀況及受災損害情形自行發放」內容制定。	
<p>（具領人資格） 第十七條 救助金具領人資格如下：</p> <p>一、死亡救助金，具領人順序為：</p> <p>（一）、配偶。</p> <p>（二）、直系血親卑親屬。</p> <p>（三）、父母。</p> <p>（四）、兄弟姊妹。</p> <p>（五）、祖父母。</p> <p>二、重傷救助金：由本人具領。</p> <p>三、安遷救助金：由受災戶戶長或現住人具領。</p> <p>四、住屋救助金：由受災戶戶長或現住人具領。</p>	<p>參考〈水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準〉第7條所列各款事由擬定內本條容。其規定如下：「救助金具領人資格如下：</p> <p>一、死亡或失蹤救助金，具領人順序為：</p> <p>（一）、配偶。</p> <p>（二）、直系血親卑親屬。</p> <p>（三）、父母。</p> <p>（四）、兄弟姊妹。</p> <p>（五）、祖父母。</p> <p>二、重傷救助金：由本人具領。</p> <p>三、安遷救助金：由受災戶戶長或現住人具領。</p> <p>四、住戶淹水救助金：由受災戶戶長或現住人具領。」。</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府、賑災基金會。</p>
<p>（不得重複具領原則） 第十八條 同一期間發生之各種天然災害事件符合本標準及其他法規之救助規定者，具領人就同一救</p>	<p>一、參考依據災害防救法第48條所訂授權命令內容擬定。</p> <p>二、〈水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準〉第8條、〈土石流災害救助種類及標準〉第6條及〈礦災災害救助種</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府、賑災基金會。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
<p>助種類僅得擇一領取災害救助金，不得重複具領。</p>	<p>類及標準〉第4條均有不得重複具領之規範</p>	
<p>(救助費用) 第十九條 辦理本法各項救助業務所需經費，應由中央、直轄市、縣(市)政府編列預算支應之。 於直轄市、縣(市)政府無法支應時，得報請中央政府補助。</p>	<p>一、參考社會救助法第36條第1項「辦理本法各項救助業務所需經費，應由中央、直轄市、縣(市)政府及各目的事業主管機關分別編列預算支應之」。另外，災害防救法第43條「實施本法災害防救之經費，由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算。 二、如有不敷支應災害發生時之應變措施及災後之復原重建所需，應視需要情形調整當年度收支移緩濟急支應，不受預算法相關規定之限制。」也屬預算編列之相關規定。 三、惟若直轄市、縣(市)政府編列預算無法支應全部救助費用時，參考災害防救法第四十三條之一規定報請中央政府補助。</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：行政院主計總處、財政部、直轄市、縣(市)政府。</p>
<p>(災害救助基金之設立) 第二十條 為配合災害救助基金之籌募與管理，中央政府須設立災害救助基金，作為災害救助之財源。災害救助基金之籌募與管理辦法，由中央主管機關會同各目的事業主管機關訂定之。</p>	<p>一、本條係為配合災害救助基金之籌募與管理，明定中央政府須設立災害救助基金，以作為災害救助之財源。 二、關於災害救助基金之籌募，其經費來源主要為中央、直轄市或縣(市)政府每年為因應災害所編列的公務預算、庫及公益彩券盈收、基金本身所生孳息及民間捐款。關於災害救助基金之管理，則以定存或購買國家債券為限，不得轉投資。就災害救助基金之籌募與管理，其相關詳細辦法則授權由中央主管機關會同各目的</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。 協辦機關：中央目的事業主管機關、行政院主計總處、財政部。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	事業主管機關加以訂定。	
第四章 罰則		
<p>(違反要求協助義務或保管義務)</p> <p>第二十一條</p> <p>違反本法第九條第一項保管義務及第十條第一項協助義務者，處以新台幣○○○○元罰鍰。</p>	<p>參考日本災害救助法第 45 條規定「違反以下任一事項者，應處六個月以下之懲役或日幣五萬元以下之罰鍰。一 未遵守第二十四條第一項或第二項中所規定之執行命令者。二 未遵守第二十三條之二第一項或第二十六條第一項中所規定之保管命令者。」所制定。又災害防救法第 38 條「有下列情形之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰：一、違反依第三十一條第一項第四款或第五款規定所為之處分。二、違反依第三十二條第一項規定所為之處分。」就違反徵用、徵收、保管之行為，亦處以罰鍰。</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府。</p>
<p>(以詐欺或其他不正當之手段接受援助)</p> <p>第二十二條</p> <p>以詐欺或其他不正當之手段接受援助者，於適用刑法以外之情形，應處以新台幣○○○○元罰鍰。</p>	<p>一、參考日本災害救助法第 46 條規定「以詐欺或其他不正當之手段接受援助者，應處六個月以下之懲役或日幣五萬元以下之罰鍰。當刑法中有明文規定之條文時，則以該條文為準。」所制定，以避免不肖人士利用災害發生之特殊時機，牟取不法利益，導致影響他人得受救助的機會及金額。</p> <p>二、以詐欺或其他不正當之手段接受援助者，亦可能成立刑法上詐欺罪等相關罪刑，而有與刑法產生競合之問題。故若該當刑法上規範之構成要件時，應以刑法相關規定加以處罰；否則應適用本法</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府。</p>

條 文	說 明	主 協 辦 機 關
	處罰規定而處以罰鍰。	
<p>(規避、妨礙或拒絕檢查)</p> <p>第二十三條</p> <p>規避、妨礙或拒絕依第九條第二項規定所為之檢查者，應處以新台幣○○○○元罰鍰。</p>	<p>參考日本災害救助法第 47 條規定「拒絕、妨礙、或規避相關人員之入室搜查(依第二十三條之三第一項、第二項、或第二十七條第一項、第二項規定所執行者)，...，應處以日幣三萬元以下之罰鍰。」，及災害防救法第 40 條「有下列情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰：一、規避、妨礙或拒絕依第三十二條第二項規定所為之檢查。」規定內容所制定。</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。</p> <p>協辦機關：中央目的事業主管機關、地方政府。</p>
<p>第五章 附則</p>		
<p>第二十四條 本法施行細則由○○○定之。</p>	<p>明定由中央主管機關訂定施行細則。</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。</p> <p>協辦機關：行政院、中央目的事業主管機關、地方政府。</p>
<p>第二十五條 本法自公布日施行。</p>	<p>明定施行日期。</p>	<p>主辦機關：本法主管機關。</p> <p>協辦機關：行政院、中央目的事業主管機關、地方政府。</p>

(資料來源：本研究彙整)

附錄一 期中報告審查意見修正對照表

2012年7月23日

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
李教授貴英	<p>（一）研究報告第 40 頁有關災害防救法第 48 條部分，所指近乎空白授權方式，與大法官釋字第 559 號解釋文對於法律授權明確性原則不符合，且報告第 34 頁及簡報第 27 頁亦有提及此部分，並在法律位階方面，認為目前災害救助係屬行政命令，而無專法規範。既然已有大法官釋字，對於報告第 35 頁所提內政部、經濟部、農委會、環保署等相關單位所訂定的災害救助種類及標準，不禁讓人感到憂心外，其法律效力及問題為何？又應如何解決問題？建議再深入探討。</p>	<p>將災害防救法第 48 條列為空白授權條款的原因，係因欠缺大法官釋字第 394、426 號等等多號解釋闡釋的授權明確性原則中所提及的授權目的、範圍及重要內容。例如道路交通處罰條例第 93 條，即臚列了其授權目的、範圍及重要內容，並據此制定相關法規命令。但災害防救法第 48 條欠缺明確的授權目的、範圍及重要內容，因此在書面報告中就此加以檢討、批判。</p> <p>研究團隊傾向採另立災害救助專法的看法，將災害防救法第 48 條及社會救助法專章刪除，專法內容包括如同日本災害救助法及撫卹金相關法令兩部分。撫卹金部分類似目前根據災害防救法第 48 條所制定的救助種類及標準，係以現金為主而屬慰撫金性質；災害救助部分則以非現金為主。並於本報告內文第七章第二節第貳項第 288 至 347 頁呈現。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>(二) 研究報告第 100 頁有關表 4-1 及表 4-2 有關現行、組改後中央災害防救業務主管機關之主管災害對應表，研究團隊非常細心地分別整理製表，因組改後部分業務的移進與移出，當對照至表 4-2 即會對於哪些災害類別從哪裡移進或移出產生疑惑，爰建議新增欄位針對此部分加以說明。另註釋提及尚有部分災害（如動植物疫災、生物病原災害、輻射災害及海嘯災害）未正式列入災害防救法中，則未來修法是否須納入，及其責任歸屬應如何劃分較為妥適，或可再予說明。</p>	<p>謝謝委員意見，已遵照辦理增加說明主管機關異動欄位於報告內文第四章第一節第貳項第 96 頁表 4-2 中。</p>
	<p>(三) 研究報告第 221 頁關於中央政府災害防救專責政務委員部分：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 依現行災害防救法規定，在中央有一最高層級的中央災害防救會報，其召集人、副召集人分由院長、副院長擔任。有關研究所提防災政務委員的建議，係指未來會報由該防災政務委員主持，抑或維持現行版本仍由院長、副院長主持，又或災害發生後，另特任一位政務委員負責處理（按研究團隊報告內容似採行後者），此部分或 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 防災專責政委的角色定位災防會副主委兼執行長，平時執掌防災相關業務。防災專責政委下配置參事官、事務官等幕僚官員，執行防災相關事項企劃、立案及綜合調整等 2. 防災專責政委確需防救災專長背景之專才，且政委下需配置相關幕僚官員。 3. 除平時督導考核災防辦、消防署、NCDR 及各部會外，於災時，代行政院長、副院長執行

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>可再予說明。</p> <p>2. 災害發生後，若採特任一位政務委員負責處理的方式，按目前行政院政務委員人數應不會再增加，且不確定未來能否真有具備災害防救專長的政務委員，因此，在任命上可能發生疑義，或可再進一步思考。</p> <p>3. 若未來政策係特任專門負責災害防救的政務委員，則其權限為何亦應審慎考量，此部分同時也是本人最關切之處，主要係採專責政務委員的任命方式，在協調中央部會、地方政府及相關機關對於災害防救的配合與溝通協調方面問題不大，但當遭遇較為緊急的危難時，其指揮及動員的權限可能發生問題，例如：災害發生時有關國軍的救災配合，而此時政務委員應僅能提出建議，但本身並無指揮之權限。另在政務委員權限設計上是否尚有其他需考量之處，值得研究團隊進一步探討。</p>	<p>中央災害應變中心成立前後的準備與指揮之責。本議題後續將研析相關配套措施腹案之提出。</p> <p>關於防災專責政務委員部分，於本報告內容詳細說明於第四章第四節第參項第 133 至 141 頁。</p>
劉參事文仕	<p>(一) 本案研究團隊陣容堅強，報告亦頗具判批力道，所提的具體建議將來若能落實，可預期貢獻亦相當大，以下發言僅代表個人</p>	<p>感謝委員對團隊之肯定，並感謝意見提供。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>意見，不代表機關及職務立場。</p> <p>(二) 有關法律授權問題，註解雖已簡要說明，仍建議移列至本文進行探討為宜。又即使授權不足或規定過於概括，個人認為大法官並不會碰觸此問題，因其審查標準相當寬鬆，所以，本案研究就此部分予以探討雖無不可，但就法制過程及結果不無差異。以下針對本案報告提出幾個問題：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 第 211 頁及第 221 頁提及「移除中央災害防救業務主管機關」，所謂「移除」係指廢掉，抑或代表其他意涵，應予以說明。 2. 第 213 頁關於災害防救法 SWOT 分析部分，所提建議很有創意，但以目前研究結果僅條列各個面向的敘述稍嫌簡略，應可再進一步加以論述。 3. 有關災害救助問題，個人在內政部法規委員會審查法案時亦經常提出，按研究團隊報告較傾向未來制定「災害救助法」，然就現況分析，災害防救法第 48 條形同違章建築，以致造成目前許多執行爭議。說明如下： 	<p>感謝委員意見提供，已參考建議意見修訂於報告內文第二章第三節第肆項第 38 頁第 6 行中。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「移除」乃指將刪除各部會擔任特定災害類別之災防業務主管機關的涵義。 2. 感謝委員意見，SWOT 內文論述部分已於報告本文第五章第三節第陸項第 193 至 196 頁中呈現。 3. 感謝委員意見，有關訂立災害救助專法或回歸社會救助法中加以補充之意見，於報告內文第四章第三節第陸項第 194 至 196 頁中呈現。 <ol style="list-style-type: none"> (1) 感謝委員意見。 (2) 感謝委員意見。 (3) 感謝委員意見。 (4) 感謝委員意見提供，研究團隊會納入參考；關於災民動員參與重建之思維於報告內文中討論。

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>(1)人命等值不等價，針對一般社會救助，假使發生其他非天然災害，極有可能連一毛錢都沒有，又當初係基於各地方政府所訂救助標準各異，為期標準一致化，最後方於災害防救法規定由中央會商地方政府統一訂定，但就實際執行面而言，以死亡救助每人發給新臺幣 20 萬元為例，在莫拉克颱風災後重建特別條例卻發給新臺幣 100 萬元，致使救助種類及標準明定「死亡救助每人發給新臺幣 20 萬元」的現行規定徒具形式，究其主要目的在於選票。</p> <p>(2)平常即有許多因災害而死亡、重傷事件發生，就受災家庭而言，每一個案均是其生命或生活的全部，但卻僅因巧遇災害發生，就能享受新臺幣 20 萬元，甚至莫拉克颱風時更能領到新臺幣 100 萬元，又或其他災害發生時亦可能一毛錢都領不到，此現象極不合理，值得我們省思。至於是否制定災害救助法，抑或全部回歸至社會救助法的災害救助專章部分，按社會救</p>	

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>助法第 1 條所示「為照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災害者，並協助其自立」之立法目的，對於無法自立者，方有協助之必要，但在實際執行面卻時而發生荒謬不經的情事，例如長官發放、硬塞紅包（即慰助金），或災民搶紅包、無感於政府發放救助金之良意，甚至從未實際共同生活的兄弟姐妹，僅因祖父母、父母遭受災害致死，卻可領到一大堆紅包等等。又死亡救助係屬心理撫慰金，發放予受災家庭，尚符情理，但對於因災致失蹤者仍發給每人新臺幣 20 萬元，則甚不合理，此時首要工作應先進行搜尋，當尋獲並經確認其死亡者始發給死亡救助為宜，否則可能有浪費國家資源之嫌。</p> <p>(3) 有關法律競合不合理的問題，以莫拉克颱風為例，行政院原公告重大災區計有 12 個縣（市）、173 個鄉（鎮、市、區），而濁水溪以南僅「嘉義縣溪口鄉」未被列入災區，經瞭解其原因係轄內無法找到符</p>	

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>合淹水 50 公分以上特定戶數的受災戶而未提報，嗣因列為重大災區的鄉（鎮、市、區）均可獲得許多優惠補助（如油、電費用減半等），鄉長則想盡辦法找到 2 家以符合重大災區標準；最後，行政院竟為嘉義縣溪口鄉補頒重大災區公告，著實令人匪夷所思。而相較於其他鄉（鎮、市、區）高達 3,000 餘戶均有災損情形，嘉義縣溪口鄉僅 2 戶有災損，卻同樣被公告為重大災區並享有相同的優惠補助，極不合理且失公允，顯示我國災害救助措施出現重大問題，甚至造成國家財政危機（如舉債）。又我國社會救助法立法之初，其精神與美、日等國相同，均不以現金救助為主，但因現金救助與選票密切相關，後來則衍變成不論災民需求、心靈撫慰及財力狀況為何，均發給現金救助，因此，災害救助仍應儘早回歸至正常體系（社會救助法），以協助其自力作為政府介入的最終目的。假使研究團隊願意碰觸與災害救助</p>	

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>議題相關的問題探討，即便在目前選票至上的國家社會形態，對於我國災害救助體制將有所貢獻。</p> <p>(4) 有關第 215 頁關於災害保險部分，最近內政部李部長亦曾提及相關概念，主要係針對公共建設的保險問題，或可擴及此部分進行研究探討。又有關災後重建議題，其中動員民力部分，尤其災民本身是否確實被動員參與災後重建，此部分是我們迫切需要檢討的事項，或可一併納入研究探討。此外，有關缺乏地方執行單位部分，消防署無法像移民署一樣在各地設有辦公室，而所謂大型災害係屬中央權責，地方僅有能力處理小型、局限性的災害，亦即當發生跨縣市、大規模的災害時，則應提升至中央層級，此時若中央在地方並無設置辦公室，應如何處理，或可考慮將行政院各地區辦公室加以整合並施以必要的訓練，除作為災害發生時統合救災的地方執行單位外，亦能使該辦公室確實發揮實際功能。</p>	

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>另災害等級劃分部分，個人亦認有其必要性，至於行政院災害防救辦公室及實際執行單位權責劃分的問題，當災害發生時，督考、政策規劃單位究否仍須負責指揮、執行實際救災，抑或實際救災由災害應變中心全權負責，此時行政院災害防救辦公室應視實際個案運作，否則可能會有政出多門、多頭馬車的情形。以上僅就個人在莫拉克颱風後所作研究，提供有關看法供研究團隊參考。</p>	
馮教授燕	<p>(一) 在聽完李教授非常清楚、簡單扼要的報告後，個人學習良多，並對於研究團隊非常用功將本案研究議題作綜合性的描述及初步的分析給予肯定，並可預期將來研究成果頗具參考價值。</p>	<p>感謝委員肯定本研究，並謝謝意見提供。</p>
	<p>(二) 呼應劉參事的看法，提醒研究團隊兩個重要因素即人性和政治，不可忽略我國媒體的力量，尤其人性和政治更是左右許多政策的走向。在人性方面，社工領域對於受災地區民眾的稱呼係使用「居民、鄉民、區民」而非「災民」的用語，例如四川 521 地</p>	<p>感謝委員肯定本研究，並謝謝意見提供。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>震時曾使用「等（著人給）、靠（著別人）、（只會）要（東西）」的用語形容災民特色，而無自助助人、自立立人的概念。無論從美國 FEMA、我國、大陸的統計均顯示，就生命救助（Life Survival）而言，除了火災以外的各類災害，自救的存活比例是最高的。因此，個人認同書面報告後半部所提到「防、備災其實比災後救援、重建更重要」的觀念。</p>	
	<p>(三) 「防、備災」在社工領域強調的就是防、救災的社會教育，例如日本 311 大震災時日本人民在災區中井然有序的表現，即展現平時自幼稚園起即落實的防、救災教育及演習的實際成果。防、救災教育的強調有其必要性，其中尚包含擁有正確的防、救災觀念。擁有正確的自保觀念，其自災害中存活的機率就會高，而如此也會使得國家所重視的生命損失數字不會過高。再來，是關於責任歸屬的教育，許多災後的政治議題、政治災難係出於人民（包括記者）的觀念不清楚所致；因此，對於災難的認識、如何應災、自己該做什</p>	<p>基於本研究應聚焦三項子議題之修法草案提出，本次暫未將「資訊、通訊」議題納入；惟有關中介單位及社區關懷據點等則參考併如災害防救法第 36 條修訂條文「強化民間與企業協防主體」草案。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>麼、政府該做什麼、對政府該有何程度之期待等諸如此類的教育，應是各中央災害防救業務主管機關所應著力的部分。</p>	
	<p>(四) 研究團隊未提到資訊、通訊方面的問題，中央主管機關在平時，即可透過網路等高科技建立一通報資訊網（系統），甚至運用民間網絡，其花費並不高，且主要是概念的置入（build in）在原主管業務中落實執行。資訊充足（Information Sufficiency）是很重要的，教育人民，讓大家都具備災害防救相關知識，才能作獨立判斷、避免受到媒體的操作牽引。以下針對口頭報告簡報部分要提供一些個人建議：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 簡報檔第 26 頁所列出的相關法規，建議增列公益勸募法。因為透過媒體宣傳之效果，來自各方的愛心捐款氾濫，而過度動員的結果可能使民間期待不切實際、致有受騙的感覺，甚至福利排擠的效用產生。因此當天然災害發生時，就公益勸募部分應有較嚴格、高密度的管理。 2. 簡報檔第 27 頁所提及本國、外國經驗均偏向政府 	<p>基於本研究應聚焦三項子議題之修法草案提出，本次暫未將「資訊、通訊」議題納入。</p> <p>另，針對 1 至 5 點有關口頭報告簡報（PTT 檔）所提供之 7 點意見，研究團隊日後會納入參考、加以補充。</p> <p>關於第 6 點，感謝委員對團隊提出之 Maslow 需求理論與災害四階段相結合之認同與相關提醒。</p> <p>第 7 點，感謝兩點提醒，研究團隊日後會納入參考、並於期末報告加以補充。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>體系，另簡報檔第 17 頁提及中介單位，將美國的州列入，建議將中介單位納入民間單位，例如 NGO 或 NPO 等非營利組織或公益團體係現代公民社會中政府、企業與民間的中介單位；921 時民間有 921 權盟，88 風災時民間有紅十字會作為平台的 88 聯盟；日本本身平時即有公益金、紅羽毛、勸募協會等組織所形成的保護傘，在災時發揮相當大的作用；相對於 FEMA，美國也有 NVOAD（National Voluntary Organizations Active in Disaster），其組織架構與 FEMA 平行、從中央到地方均設置，屬常設型聯盟。</p> <p>3. 簡報檔第 22 頁提及「鄉、鎮、市區設立災害防救辦公室」，其實縣政府所設立的關懷據點，亦即社區福利中心，已與社區居民建立良好關係，故可將防、救災教育等災害防救業務於其既有體系上增加人員或資源加以運用。又簡報檔第 24 頁關於我國與美、日等國之比較，我國亦欠缺如 NVOAD 的民間組織，或可考量納入。</p> <p>4. 簡報檔第 31 頁提及災害救助專法的主管機關，個人</p>	

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>認為應為內政部較佳，因社會救助法中所規範者並不足以因應實際需求，且社政部門背負全國低收入戶、中低收入戶福利業務，負擔頗大，而災害救助屬不同體系尚須另外處理。</p> <p>5. 簡報檔第 36 頁臚列災後重建之執行事項，建議採以模式（Model）的方式加以詮釋更佳。另簡報檔第 40 頁提及「政府委託民間基金會…」，其實應是民間主動捐款、自動自發投入災後救助、重建工作，後來因營區設置需有其正當性才請求政府授權。</p> <p>6. 同意簡報中以 Maslow 需求理論與災害防救四階段相結合，所提出政府做到安身、立命則需多元行動提供者的看法，惟須提醒研究團隊，資源不當運用反而可能造成災區居民分裂、軟弱的反效果，也因此日本 311 大震災對資源的運用相當謹慎，以避免災區居民成為軟腳蝦，至於所謂的多元行動提供者，應包括政府及人民。此外，另有兩點事項特別提醒研究團隊：</p> <p>(1) 現金救助應適度，若金額過大，可能產生災民</p>	

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>暴增、災民倚靠、軟弱等負面作用，故資源應謹慎使用。</p> <p>(2) 不論平時或災時，中央、地方權責分工應清楚明確，中央政府除應適度介入災時應變外，亦應投入部分心力在平時預防性、發展性的事務上。另個人甚擔憂未來若將災害救助納入社會救助法中，可能會發生排擠一般社會救助的效應，或可就此部分進一步研究。</p>	
陳副署長文龍	<p>(一) 本署委託辦理本案研究，主要係為針對影響深遠、變動廣大之中央災害防救業務主管機關、災害救助及災後復原重建 3 項主題深入研析，且冀望研究團隊分就此 3 項主題擬具政策分析報告，未來並將提報至中央災害防救委員會、中央災害防救會報作決策裁定後，再研議辦理修法事宜。至於劉參事針對研究報告提及「移除中央災防業務主管機關」之建議意見，其中所謂「移除」係指自災害防救法中刪除中央災害防救業務主管機關之規定，研究團隊之所以提出此建議，主要係災害防救法明定以災害</p>	<p>感謝委員意見，針對廢除中央災害防救業務主管機關部分，已於報告內文第四章第四節第參項第 133 至 141 頁。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>類別律定其中央災害防救業務主管機關並負責督導、協調及整合事宜，又專責處理有關中央災害防救委員會及中央災害防救會報幕僚業務之行政院災害防救辦公室亦兼行辦理協調及整合工作，似有組織及功能疊床架屋之嫌；此外，災害防救法僅明定中央災害防救業務主管機關須訂定災害防救業務計畫，同樣身為災害防救重要角色之教育部及國防部卻無須訂定，此部分亦為災害防救法在計畫行政方面較為奇特之設計，確有予以檢討修正之必要。</p>	
	<p>(二) 災害防救法修正案送請立法院審議時，部長出席備詢曾就立法委員針對中央災害防救體系部分認短期內不易成立類似美國 FEMA 的機關，但權宜之計或可參考日本作法，採「指定政務委員負責處理災害防救專責事項」之方式辦理。有關李教授針對防災政務委員之權責，乃至實務操作上關於行政院災害防救辦公室、本署、國家災害防救科技中心及其他部會的整合究係由防災政務委員會處理等面向所提建議部分，未來請再就災害防救法刪除中央災</p>	<p>感謝委員意見表達，團隊遵照辦理。就復原重建部分，因涉及多方主觀期待，恐無法僅以法制來談論其衝突面，如同馮燕教授提及，民間縱使沒錢也要去做，但營區設置須有法令、正當性而需政府介入代為徵收土地等。惟最終仍會歸結至常態性法規的訂立。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>害防救業務主管機關之修法方向進行研究並研提配套方案及建議修正條文。至於災害救助部分一直存在問題，且水利署、社會司在本署歷次災害防救法研修小組會議均表示許多意見在案，不論未來究係以專法或在社會救助法、災害防救法中補充規定，此部分勢必要妥適處理，而以日本災害救助法為例，所規範內容除現金救助外，尚包括紅十字會、基金、災區宣告、動員軍隊及救災經費等事項。假使未來政策決定制定專法，不論未來係由社會司、本署或組改後之衛生福利部主政，皆是一項負擔相當沈重的業務，惟本署並無預設立場，視未來政策決定修法方向再作處理。另復原重建部分，研究團隊對於法制層面較少著墨，建議針對國外常態化體制深入研究並予以強化補充。</p>	
內政部社會司	<p>（一）在選舉頻繁的我國社會，災害救助慰助金之發放標準已屬政治議題，且採普及式符合災民救助條件即發放未設計排富條件；惟劉參事主張應回歸社會救助法第 1 條所示「為照顧低收入戶、中低收入戶及</p>	<p>感謝委員意見提供，團隊經過分析國外做法，又經 SWOT 分析及彙整專家建議後，團隊仍建議訂定災害救助專法方式強化我國現行災害救助體系並於第七章第二節第壹項第 276 至 288 頁呈現；並亦有討</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>救助遭受急難或災受害者，並協助其自立」之立法目的，而建議災害救助應由社會救助法專章進行修正之建議，在民眾已習慣普及式發放災害救助慰助金之氛圍下，實不適宜也無法於社會救助法修法處理，因應複合式災害型態多元且常態化，災害救助及復原重建絕非單一部會之權責，故建議在災害防救法中擴充、完備不足之條文，並將各中央權責部會納入，各級政府權責分工釐清，以完善災害防救法。</p>	<p>論災害救助歸於災害防救法或社會救助法討論於第五章第三節第陸項第 195 至 198 頁</p>
	<p>(二) 部分研究內容陳述與實務操作有落差，建請研究單位酌修。例如：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 第 135 頁所提未明定中央及地方之預算負擔比例部分，提及實際上災害救助方式並不以現金救助為限，尚有糧食飲水...等非現金救助項目的提供，其所生相關費用主要由「中央政府」負擔。因目前實務執行不論現金或非現金救助項目之提供，主要均由地方政府負擔，故建議修改為主要由「地方政府」負擔。 2. 第 135 頁參、災害救助實際執行的程序部分，建議 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝委員意見提供，團隊已參考委員提供建議修正於報告內文第五章第一節第貳項第六點第 2 行第 158 頁。 2. 感謝委員修正，團隊已參循委員意見修正於報告內文第五章第一節第參項第 159 至第 160 頁中。

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>按災害類別權責單位及中央地方實際執行程序重新釐清，原因如下：</p> <p>(1) 本司除發放行政院院長慰問金外，其他災害死亡、失蹤救助金及安遷救助金均由直轄市、縣（市）政府依各災害類別之災害救助種類及標準發給。例如淹水救助，係經濟部業管，由直轄市、縣（市）政府發給（水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準）；住屋之受災救助以及農田、漁塭救助，係農委會權責，由直轄市、縣（市）政府發給（土石流災害救助種類及標準）。</p> <p>(2) 災害災情資料統計項目，依據 EMIS 系統之災情統計，包含人命傷亡、維生管線災情、交通狀況、水利設施損害搶修、農林漁牧產物及設施災情損失等，並未涉及社會司業務。</p> <p>(3) 重大災害各界捐款來源區分為賑災專戶及依據公益勸募條例規定募款所得兩部分。有關賑災專戶，若捐款人有指定用途，則轉指定用途相</p>	

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>關權責機關；若無指定用途，則由本司每月轉財團法人賑災基金會統籌運用。另有關公益勸募條例規定，公部門不得進行勸募，民間單位進行勸募則須在勸募進行前將勸募相關計畫報主管機關許可同意後方可進行。視其係屬全國性或地方性團體，全國性團體須在勸募前將勸募相關計畫報本司許可同意，地方性團體須在勸募前將相關計畫報直轄市、縣（市）政府許可，故重大災害各界捐款之分配運用非本司權責。</p>	
	<p>(三) 建議研究中提及之法規年度寫法應予一致，例如第 131 頁提及社會救助法係以民國 69 年制定，第 132 頁提及災害防救法之制度係以 2000 年公布，建議一致化。</p>	<p>感謝委員意見，已全面檢視報告內文並改正之。</p>
<p>金管會保險局</p>	<p>(一) 有關推動颱風保險部分，其所面臨之困難與挑戰，本局代表業於 2012 年 5 月 18 日召開「災害防救法」研修小組第 3 次會議會中予以說明，並提供書面供參考。依本局過去辦理住宅地震基本保險之經驗，推動強制性颱風保險需有</p>	<p>感謝委員對於本研究之支持與協助，並經參考國外做法及專家建議，悉知災害保險之推行對我國災後復原係有所助益，然災害保險之推動所需擬訂之細節未能於本案處理之，期以另案研究之。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>完善之配套措施及法令依據，以減少民眾之質疑；另依經濟部水利署製作之淹水潛勢圖可知颱風風險具有顯著之區域特性，與地震風險兩者性質差異甚大，所需之配套方案無法等同對待處理，因此於研議推動颱風保險允宜慎重，以免窒礙難行。</p> <p>(二) 另期中報告第 217 頁提及颱風保險可提高企業與民眾之避險意識，以及有效發揮災前減災作用之效果乙節，按保險實務上對於損害防阻機制給予保費優惠雖有提高被保險人進行損害防阻措施之誘因，惟保險之功能主為災後之損害填補，且依本局過去委請學者專家就強制性颱風保險進行研究略以，個別地區容易遭受颱風損失之原因或係由於排水不良等因素所致，是以，藉由引進颱風保險以發揮災前減災作用之效果是否顯著，容有疑慮。另目前國內商業及住宅颱風洪水保險是採分區及考量建築物結構予以釐訂費率，且資訊公開，符合研究團隊之期待。</p>	
	<p>(三) 報告第 115 頁提及「考量引入我國災害救助及復原</p>	<p>感謝委員意見，並經團隊討論與考量後已更正為然</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>體系來看，得視保險公司之商業利益評估及全民防災之概念」，依 貴署 2012 年 5 月 18 日召開「災害防救法」研修小組第 3 次會議會中學者意見，災害保險係以社會保險方式為規劃方向，因此，應無需考量保險公司之商業利益之必要，建議研究單位釐清。</p>	<p>「考量引入我國災害救助及復原體系來看，得視保險公司之專業評估及全民防災之概念」於報告內文第四章第二節第肆項第 8 行第 110 頁。</p>
	<p>(四) 有關內政部法規委員會劉文仕參事提及該部李鴻源部長提議政府機關應為公共建設投保地震及颱風等災害保險乙節，本局業洽請中華民國產物保險商業同業公會協助研議，至於建議研究單位將前開為公共建設投保災害保險方式納入規劃參考部分，倘有需本局協助之處，再由本局提供意見予研究單位參考。</p>	<p>感謝委員意見，悉知災害保險之推行對我國災後復原係有所助益，然災害保險之推動所需擬訂之細節未能於本案處理之，期以另案研究之。</p>
<p>內政部消防署</p>	<p>(一) 按「內政部委託研究計畫作業規定」第 9 點規定，所報送之期中報告內容尚缺「進度說明」。</p>	<p>已遵照作業規定補充說明期中報告「進度」於期中報告內文第一章第五節第 17 頁至第 18 頁中。</p>
	<p>(二) 格式應予一致，且段落亦應分明並具層次，例如：分散對齊、統一採用民國年或西元年、數字部分統一採用國字或阿拉伯數字；又所提美、日等國相關組織與法令，建請以”</p>	<p>已遵循建議修訂於報告內文第三章第二節第壹項第 57 至 58 頁，並已修改同章節第 59 頁圖 3-3。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>中文（英、日文）”格式書寫，例如：第 59 頁第 8 行至第 14 行所列法令均未標示中文名稱、第 60 頁 FEMA 行政組織圖未以中文顯示，以及簡稱部分，至少須於前段註解完整名稱並註記”以下簡稱…”，如此後段方可援引；另表號與圖號部分建議改採數字等，務請全文再行檢視確認。</p>	
	<p>(三) 有關第 2 章第 4 節現行災害救助與復原重建相關問題之評析，內容多係介紹非政府組織，似與本節主題不符，建請酌作調整修正。</p>	<p>感謝意見提供，考量災害救助與災後復原與災民之需求及民間團體之作法最為貼近；因此，仍建議保留相關論述。</p>
	<p>(四) 有關第 4 章第 4 節、第 5 章第 3 節及第 6 章第 3 節之焦點座談與深度訪談意見整合部分，應針對研究團隊分析整理之結論列述為當，至於學者專家個人意見部分，無須於本文呈現，另以「附錄」編載即可。</p>	<p>團隊已移除原先期中報告之各章第三節焦點座談與深度訪談意見整合內文，並於期末報告中彙整總結座談會專家意見於各章之小節中，並檢附專家座談會會議紀錄於附錄。</p>
	<p>(五) 有關第 5 章第 1 節「貳、災害（難）救助的立法上基本邏輯」部分，其中「三、災害救助的範圍不以天然災害為限，尚包括人為災害」1 節（第 134 頁），除原所提內容外，建議再就人為災害是否應依</p>	<p>感謝意見提供，將遵照辦理於期末報告內文補強論述。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>責任追究之觀點加以論述。</p>	
	<p>(六) 有關第 7 章第 1 節「壹、中央災害防救業務主管機關調整規劃」之研究初步發現部分（第 211 頁至第 212 頁），提及「…行政院災防辦與消防署退居二線，結果就讓人民有直到總統、行政院長動起來，大家才動起來的感受」，恐招致民眾誤解行政院災害防救辦公室與消防署於災害應變均未動員起來，另所提「避鄰化施政」究係何指語意不明，建請酌作調整修正，至於建議部分，建請再深入分析其可行性。</p>	<p>感謝意見提供，關於研究發現已於期末報告內文第七章第一節第 271 至 276 頁總整詳述之。</p>
	<p>(七) 有關第 7 章第 2 節所提中央災害防救業務主管機關調整規劃之建議部分（第 219 頁至第 224 頁），請轉化提列具體之災害防救法建議修正條文案。</p>	<p>感謝委員意見，並於期末報告第七章第二節第貳項第 288 至 347 頁。</p>
<p>行政院原子能委員會（書面意見）</p>	<p>(一) 依據「核子事故緊急應變法」，核子事故發生時，成立『核子事故中央災害應變中心』，此應變中心與「中央災害應變中心」恐生競合，俟納入核災之「災害防救法」部分條文修正案通過後，本會將會配合修正「核子事故緊急應變法」及其相關子法。</p>	<p>感謝意見提供。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>(二) 在災害保險救助部分，「核子損害賠償法」對於核子事故造成損害，經營者應負賠償責任，無論是否天災造成的；目前在立法院審議中之部分條文修正案，已將最高賠償限額由新臺幣 42 億元提高至 150 億元。</p>	
<p>經濟部水利署 （書面意見）</p>	<p>(一) 為統一災害防救事權，建議研究單位研析中央災害防救業務成立跨部會專責單位之可行性。</p> <p>(二) 對於中央災害應變中心應變原則，建議考量結合部會業務權責研討其功能組織架構並提出建議方案。</p> <p>(三) 建議研究單位蒐集及檢討現行救助作業研訂災害救助專法及專責單位，並研議納編相關領域專業人才。</p>	<p>感謝委員意見，針對災害防救業務之組織調整建議方案已於期末報告內文第七章第二節第貳項第 288 至 347 頁。</p>
<p>國家災害防救科技中心（書面意見）</p>	<p>(一) 第三章外國經驗（第 71 頁），建議補充 NHK 在東日本大震災相關媒體報導的特殊性與其功能性。</p> <p>(二) 第 216 頁關於復原重建的調整之內容，建議新增「重大災區宣告」機制，避免遭遇大規模災害後，新增重建條例的作法。</p>	<p>感謝委員意見，關於東日本大震災部分已於期末報告內文第四章第三節第 111 到 128 頁；並參考彙整 NHK 相關報導於第六章第二節第伍項第一點第 233 至 235 頁中。</p> <p>以在防災專責政委視災害規模狀況指定應變主管部會機關的同時，得報請行政院長宣告重大災區範圍，給予最快速直接之支</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
		援與救助。
	(三) 第 216 頁「災前復原計畫」是否可以成為重建調整的策略，請研究單位審慎評估。	參考併入災害防救法第 37 條之 3 修訂條文案。

附錄二 期末報告審查意見修正對照表（一）

101年12月6日

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
洪教授文玲	<p>(一) 針對組織部分：</p> <p>1. 針對報告第 104 頁「二、組織部分」，研究團隊認行政院災害防救辦公室應朝向以一條鞭之體制運作，並於文中提及亦需設置中央部會的災害防救辦公室，惟查現行災害防救法並無此般組織體制之設計。從本研究所論述之觀點看來，似建議各部會（如交通部、經濟部等）均應設置相對應之災害防救辦公室，但卻僅在此段落提列該建議，至於中長期建議或修正草案部分卻無相關說明。換言之，除現已設置跨部會之行政院災害防救辦公室外，另於相對應之中央部會亦要求設置災害防救辦公室，此設計是否會增加</p>	<p>感謝委員寶貴建議，團隊回應如下：</p> <p>1. 針對委員所提，係為團隊行文上之疏失，其正確概念為為使災防會有實際人員編組與運作功能，建議各部會設置災害防救組；予以修正於報告內文第四章第一節第 100 頁中。針對指定行政機關部分，的確在措詞與撰寫上有問題，團隊會回去調整，詳細說明指定行政機關，並說明未來利用行政機關的方式後，相關防災計畫如何處理。</p> <p>2. 本次修法實為盱衡行政院組改已定案且國家財政困難之現實下，所作提升中央災害應變中心實質運作效率之調和方案。組織架構確實未能完全符合相關法學原理</p>

	<p>組織上之成本？又其功能可否有效發揮，以解決現況問題？此外，對應至報告第 292 頁至第 295 頁，在長程之組織規劃上，本研究另建議以由中央災害防救會報指定之行政機關負責中央與地方執行災害防救工作等相關事項之督導及協調事宜，取代現行中央災害防救業務主管機關之功能，並非第 104 頁所提中央各部會之災害防救辦公室，前後論述有差異，建議予以釐清說明。</p> <p>2. 報告第 292 頁至第 293 頁（修正條文第 3 條）對於指定之各主管機關訂有其權責事項，從條文之設計看來，似不夠明確，或可再進一步說明。又第 290 頁（修正條文第 2 條）既已有指定行政機關之名詞定義，則第 3 條序文部分似無重複規範之必要。另查第 3 條之重點在於</p>	<p>邏輯，但平時防災督導規劃是由專責政委負責推動，執行仍在各部會機會依法行政；而在災害整備應變部分，則很明確的是由專責政委指揮各指定機關執行之，專責政委承行政院長之命，故與各指定行政機關之組合，並無以下督導上級之衝突。至於各機關平時權責，相關法規已有所律定，災時則由專責政委在災防辦、消防署災管組及國家災害科技中心之協助下，多所調和指定。並修正於報告內文第七章第二節第貳項第 288 至 329 頁條文中。至於有關地方跨區之協調與執行，平時仍由專責政委指揮災防辦進行督導考核事宜；至於災時則由專責政委指定之行政機關，自當負起執行任務，有需要協調事宜，則仍由專責政委成行政院長之命，協調跨區域、跨機</p>
--	--	---

	<p>規範指定行政機關之權責事項，惟該指定行政機關既由行政院指定，屬於部會層級，則按第 1 款所定該指定行政機關應負責中央、各指定行政機關及直轄市、縣(市)與公共事業執行災害防救工作等相關事項之督導及協調事宜，其中關於「中央」部分，似有下級督導上級之疑慮與矛盾，建議予以釐清。此外，有關第 3 款至第 5 款所定災害防救工作之支援、處理，非屬地方行政轄區之災害防救業務之執行，以及跨越行政區域或災情重大地區之支援、協調及處理等事項，指定行政機關究係負責協調事宜，抑或實際執行該項工作，從條文看來尚存疑慮，因此部分涉及研究團隊對於指定行政機關擬賦予之角色定位，建議再進一步論述，以免未來發生權責競合或</p>	<p>關之防救災工作事宜。並修正於報告內文第七章第二節第貳項第 288 至 329 頁條文中。</p>
--	---	---

	<p>相互推諉等情事，而造成救災時機延誤，致影響人民安全。</p>	
<p>盧教授鏡臣</p>	<p>(一) 組織架構部分：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 贊同規劃單位對既有組織架構的檢討。減災某種程度可和應變、復原重建有所區分。原災防法所列之主管單位，可著重於減災之進行。而應變則可透過應變中心及一元化的組織體制加以指揮。復原重建可透過合議之委員會，就復原重建事項推動之。 2. 台灣多數居民/民意代表(?)對災害的認知，較習慣於災害類別，而不習慣減災、整備、緊急應變、復原重建。在承辦單位的分工上，規劃團隊或可就災害類型、災害管理事項羅列矩陣表，填寫相關承辦單位之草案， <p>(二) 災害救助法草案部分：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 災害救助的目的不是補償，而是促進災後復原重建，讓居民儘早回復 	<p>感謝委員寶貴意見，團隊回應如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝委員的肯定與支持。 2. 感謝委員寶貴意見。目前行政組織的作業分工模式已行之有年，各單位彼此已有默契，且執行上無太大問題。此時若再提出新分類模式，則行政單位勢必又需重新磨合，故此次尚不須直接調整組織分工；居民及民意代表的災害認知則可透過平時之政令宣導及防災教育活動加以強化。 <p>感謝委員寶貴建議，團隊回應如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 災害救助法若能在政策上明確區隔復原重建及

	<p>日常生活。在內容的處理上，似乎不宜只侷限於救助金的發放，建議宜關注信貸提供、資訊提供、行政協助、社區發展、培力、重建共識建立及其他非金錢之協助。</p> <p>2. 草案中，有關物資、人員徵用問題，是否與既有災害防救法有競合？</p> <p>3. 建議救助內容宜涵蓋既有有關安遷救助、生活協助、租屋之內容；至於實際協助之方式，可以行政命令訂之，以增加彈性。</p> <p>4. 災害救助法的內容，除了針對個人或家戶外，未來或可考慮涵蓋企業公司行號？對於非農業部門的中小企業，在災後提供維持資金的週轉（也可透過補助企業雇用員工等方式，增加就業及減輕企業開支），有助於地方整體的重建。未來有相關研究時，或可就此部分進行更細緻</p>	<p>災害救助，若是能夠區隔就可以明顯的區分出這個災害救助是在災害當時，還是包括復原重建。</p> <p>2. 參考災害防救法第 49 條，其徵調、徵用相關規範係由主管機關訂之；因於本案未預設災害救助法主管機關，團隊將修正為○○○○部於第七章第二節第 337 頁災害救助法草案第九條內文。若制定災害救助法，並設置災害救助主管機關，則有關災害救助之物資、人員徵用應專限於此範圍內。</p> <p>3. 安遷救助、生活協助、租屋之問題，宜在如說明一，將「災害救助」與「復原重建」界限之分與合，在政策上決定，則法制作業將可配合規範之。有關安遷救助，專法草案中救助金種類及給付標準，實包括安遷救助（參閱第七章第二節災害救助法草</p>
--	---	---

	<p>之分析及協助方式之研擬。</p> <p>5. 目前災防法有關災害救助方面，乃依據家戶是否符合合法地位，而非家戶是否真的需要協助。以莫拉克颱風案例來說，部分居民平常已不住在重建區，但因戶籍仍在，故其為特定區域或安全堪虞地區之合法居民，因此可分配重建資源。然而，部分戶籍不在重建區，但有居住之實及生活協助需求之居民，有可能因不符合資格，而被排除於協助之外。建議此部分研究團隊仍可加以考量，以突破災後協助合法，但不符合實際需求的落差。</p> <p>6. 建議限制政府在災後協助之範疇，以避免政治加碼及後續之災害比照辦理。如，政府不宜無償提供免費永久住宅；政府應提供臨時住宅（如組合屋），但期限以</p>	<p>案第十五條第一項第三款及第十六條第三款內文第 342 至 344 頁)；有關安遷救助、生活協助、租屋之內容等屬於非現金給付之救助方式，或可將其歸於災害救助法草案第八條第一項第七款「其他必要救助之事項」，並依據同條第二項由主管機關訂定相關命令。</p> <p>4. 災害救助法的內容，未來或可考慮涵蓋企業公司行號？此部分涉及災害救助與復原重建如何明確區隔的問題。對於非農業部門的中小企業，在災後提供維持資金的週轉，其性質似乎與強調緊急、立即性之災害救助略有差別，而歸於復原重建的環節中，惟災害救助與復原重建間明確區隔仍待政策決定。</p> <p>5. 包括剛剛所提的無戶籍是否排除、如何避免永久屋或是政治加碼等，</p>
--	--	--

	<p>18 個月或 24 個月為限，若超過該上限，政府得請居民搬遷，或由居民承租或價購該住宅。</p> <p>7. 表 5.4 名稱似有錯誤。</p>	<p>這個部分就與組織有關，也就是如何成立一個經常性的機關，如日本的厚生勞動省；就如同先前所說，若在災防辦內就有這些專責人員，然後以真實資料蒐集與永久的建置，而非只是一時性的單一事件，而是類似戶政機關對戶籍，地政機關對地籍這樣的概念，而這樣的長久運行下來就會有實據，而這些實際的證據就能夠依問題做解決。</p> <p>6. 同回應 5。</p> <p>7. 其為文字上之誤植，已予以修正為應用 SWOT 分析於政策遊說列表於第五章第三節第 183 頁表 5-4。</p>
	<p>(三) 復原重建部分：</p> <p>1. 草案第 36 條，鼓勵民間團體及企業參與的精神是好的。但在條文陳述上，結合民間團體與企業部分，是否有其一定要入法的必要性？抑或</p>	<p>感謝委員寶貴建議，團隊回應如下：</p> <p>1. 藉由前幾天去日本參訪所得經驗回覆，這次去參訪發現距 311 事件已過兩年，現今仍有非災區地區進入災區協助復</p>

	<p>既有的條文內容可能需要調整一下，以符合鼓勵民間參與的精神，並避免造成疑義。在既有的草案下，會讓人有“必須”結合民間團體及企業參與的理解。然而，有些事務企業不一定有意願進行，若只有政府做，而沒有結合民間團體及企業協助辦理，是否會造成重建進行時之認知錯誤？另外，是否所有內容均適合民間團體參與，亦建議予以檢視，以求周全。</p> <p>2. 草案第 37 條，沒有納入重建區地方首長或居民代表，而強調納入民間團體與企業，是否有特別之用意？</p> <p>3. 莫拉克颱風災害之生活重建中心以社會福利團體為主要得標單位，以推動福利服務為主，在推動社區營造上，似力有未逮。在規劃團隊的草案中，對生活重建中心寄予厚望，但這部分</p>	<p>原重建之工作，包括民間團體以及警察人員，藉此回應施老師提出災害救助應在特定之時空下，而後續的重建復原工作則回歸到社會救助部分，並且使民間團體及企業繼續投入重建工作。也回應盧老師部分，並非強制必須納入民間團體與企業，而是應該；因為利用得，則不會有成效，應該積極廣納，才有所益。</p> <p>2. 重建區地方首長或居民代表原本已被邀集參加重建委員會，故不在贅述，而僅就未列入之對象包括民間團體與企業加以列舉。</p> <p>3. 盧委員提到，生活重建中心在社會福利部分還不錯，但社區營造與培力部分還是較無經驗，應納入。因過去經驗都較為全國性的非營利組織做社會福利，而其退場的時間亦須考量。</p>
--	---	--

	<p>建議宜就生活重建中心之重要處理事項，如規劃單位預期的社區營造、社區培力等事項，予以在法中明訂，以避免生活重建中心依循莫拉克颱風之經驗，以社福組織及福利服務為主體。</p>	
<p>鄧教授子正</p>	<p>(一) 針對簡報第 52 頁關於防災專責政務委員部分，該政務委員為災害防救委員會之副主任委員，其上尚有主任委員(副院長)，負責平時督導及災時統籌指揮事宜，則相關工作是否仍透過災害防救委員會辦理，抑或由該專責政務委員單獨處理，以及是否與災害防救委員會發生權責衝突等疑義，研究團隊或可再作考量。</p> <p>(二) 又行政院災害防救辦公室屬院之幕僚單位，透過防災專責政務委員是否能夠確實貫徹執行督導工作，又災害管理組為內政部消防署之所屬</p>	<p>感謝委員寶貴意見。災時防災會經確認有成立中央災害應變中心開設之必要時，災害防救應變業務便由中央災害應變中心指揮官處理，而防災專責政務委員擔任指揮官，必要時再向行政院長、副院長報告，並無衝突情事。</p> <p>感謝委員寶貴意見。各單位平時仍維持其原機關直屬關係，但增加接受防災專責政務委員督導考核之關係；而政務委員原便具跨部會協調功能，此亦為</p>

	<p>單位，則整併後在執行督導工作時，是否會造成同一機關有兩個主管單位之權責衝突等問題，或可針對指揮督導權責部分再進一步研析。</p>	<p>行政組織運作常態，故應不會產生衝突問題。</p>
	<p>(三) 針對簡報第 53 頁關於指揮官部分，按現行災害應變中心之實務運作，院長或副院長亦會蒞臨指導，以致可能發生指揮權轉移之問題，故指揮官是否仍由防災專責政務委員擔任，或可再作思考。</p>	<p>本研究案建議中央災害應變中心指揮官一律由防災專責政務委員擔任，副院長或更高層級之長官即使進駐，指揮權也不轉移。院長、總統到場關切，聽取災情簡報、給予支持，但不接手指揮工作。</p>
	<p>(四) 另針對簡報第 54 頁關於中央災害防救委員會人事編組部分，本研究建議採較虛級化之作業方式辦理，是否如前已停止運作之行政院災害防救委員會所設相關整備、應變等組別仍由消防署人員支援處理，抑或消防署僅純粹負責委員會會議之幕僚作業，建議研究團隊再就組別設立部分予以思考並說</p>	<p>感謝委員保貴意見。因應政府組織再造及人事編制限制，研究團隊建議以既有組織整合運作，並由防災專責政務委員督導考核及指揮。防災專責政務委員正式運作後，僅需因應實際運作狀況加以調整即可。</p>

	<p>明。</p>	
<p>劉參事文仕</p>	<p>(一) 組織架構調整：</p> <p>1. 莫拉克颱風後，災害防救法隨即檢討修正公布，致形成目前組織體系，惟從莫拉克颱風後至今仍未遭遇類似的超大型災難，就目前組織架構而言，在實際運作上相較於修法前的組織架構，究否更為進步，抑或仍舊重疊或混亂，此部分本研究已有著墨並提列 3 項建議方案供政策參考，惟按研究團隊所提「廢除中央災害防救業務主管機關」之組織調整意見，因涉及機關權限，其中關於「廢除」之用語，建議修正為「合理調整」為宜。</p> <p>2. 現行會報、委員會之組織與功能有所重疊，致行政效率有待加強，針對本研究所提組織調整方案，似仍有組織疊床架屋或組織層級方面有下級指揮上級之疑</p>	<p>感謝委員寶貴建議，團隊回應如下：</p> <p>1. 遵悉辦理，已修正於報告內文第 143 頁及第 280 頁中。</p> <p>2. 研究報告於撰寫上會牽涉很多問題，如部會會擔心各自之權責，進而擔心人事、經費等；多年來災防辦及行政院秘書處其實是沒有預算的，那麼到底要如何運作？因為只能在原有的架構上做改變，才會讓人有疊床架屋的感覺。</p> <p>3. 鑒於有限人力及資源，因此建議透過整合既有組織的方式，實行委員會之業務。因此其專責人員便為災防辦與災防組成員。</p> <p>4. 感謝委員寶貴意見。此現象可透過防災專責政務委員的設置加以推動改善。</p> <p>5. 災防辦屬於災防會之支援單位，災防會決定業務事項由災防辦執行；</p>

	<p>慮，未來是否仍設多個組織（機構）併行運作，或可從實務面探究其可行性。</p> <p>3. 研究團隊建議以委員會為主管機關，惟查委員會係由副院長兼任，並無置專責人員，該組織非屬「機關」，雖其幕僚作業係由災害防救辦公室置專責人員負責辦理，但實際運作委員會與辦公室卻為不同之組織體，乃致組織設計上不無疑慮，蓋主管機關究由何機關擔任，仍有商榷之處。</p> <p>4. 又本研究建議委員會副主任委員由行政院特命防災專責政務委員擔任，並由消防署署長、災害防救辦公室主任擔任執行長，以負責平時災害防救事務之協整合事宜，但災害發生後成立中央災害應變中心，理應「將在外，君命有所不受」，亦即總統、院長或副院長視察</p>	<p>國搜中心部份謹尊委員意見，將修改期末報告第 131 頁圖 4-4，災時中央災害防救委員會便會轉化為中央災害應變中心，故國搜中心等仍由中央災害應變中心指揮。</p>
--	---	--

	<p>中央災害應變中心之主要目的應僅止於表達關切之意，而非指揮權限之移轉，否則將造成指揮體系混亂，又應變期間指揮官已作決策且執行中，卻時常因長官蒞臨而有所變動，致各應變機關恐無所依循並疲於奔命等相關實務問題，建議進一步研究思考，以謀求解決之道。</p> <p>5. 此外，針對簡報第 50 頁至第 52 頁災害防救辦公室與災害防救委員會，乃至中央災害應變中心與行政院國家搜救指揮中心之權責關係部分，以搜救事件為例，實務運作上，當災難發生時，係成立中央災害應變中心運作，按理該中心應可指揮行政院國家搜救指揮中心處理搜救事宜，但涉及兩中心指揮權責相關議題，本研究較少著墨，或可納入探討。</p>	
	<p>（二）災害救助法：</p>	<p>感謝委員寶貴建議，團隊</p>

	<p>1. 針對建議制定災害救助法獨立專法部分，個人認為這是相當好的概念，但關於災害救助法之適用範圍（如救到何種程度、助到什麼階段或事項），以及與災害防救法如何切割，仍有商榷空間。因災害救助法與災害防救法均包括「救」之概念，按研究團隊所擬災害救助法草案第 1 條規定，似以協助災民自立、維持社會秩序為其立法目的，建議將法規名稱改為「災害『濟』助法」，以與災害防救法作區別。至於法主管機關部分，因社會救助（含災害救助）業務係由社會司主政，配合未來組織改造，仍應由衛生福利部主政為宜。</p> <p>2. 本研究所擬之災害救助法草案較偏重現金救助，個人在本計畫案中報告審查會時即曾說明現金救助之利弊，以</p>	<p>回應如下：</p> <p>1. 災害救助法用救還是濟，劉委員所提的濟若只適用在一般或事後的濟助，那就能夠凸顯；但若含括緊急與一般，在用字、感受上救就較有立即性；否則救濟法也是可以參考使用的，然參考日本是利用救助法的方式。並主要於社會救助法中第二條敘明本法所稱社會救助，含災害救助，所以團隊就將災害救助拉出成為專法。而改成災害濟助法亦可行，但團隊主要概念係以維持社會救助之用詞為想法。參照第七次災害防救法研修小組會議陳副署長指示，針對災害救助法，本案不預設主管機關。</p> <p>2. 喪葬救助金與繼承等，這個部分還是如同剛剛所說，基於真實與公平；若是平時就有專責單位做長期且全面性的資料建置，就能比較符</p>
--	---	---

	<p>死亡救助為例，當民眾不幸因災致死亡時，協助受災家屬處理後續喪葬工作應為國家最緊急之事項，既然受難者後續喪葬工作已由國家統一處理，受災家屬幾乎不用花錢，但國家卻發給受災家屬死亡救助金，又災害救助金之發放有繼承之觀念，時常引起紛爭（如旅居國外之家屬回臺爭奪救助金等），諸此種種現象似與為應緊急情況之災害救助意旨不符；此外，考量國家財政拮据，災害救助應以受災民眾之實際需要作通盤處理，就有迫切需要之災民予以救助，而非一視同仁均發給救助金，方較為合理合宜，研究團隊或可就上述災害救助實務面向再作思考。</p>	<p>合實際情形所需。災害救助法係以災害發生特性時間空間下之弱者為主要對象，經過救助後，部分人會回到原本生活；部分未能回到原本生活而維持弱勢的人，則回歸到社會救助層面（社會救助法）。而救助法草案，以專章討論災害救助金，係衡量我國國情及實務運作，認為災害救助金之核發有其必要性，且其涉及人民生存權、財產權等憲法上基本權，性質屬給付行政而有憲法第七條平等原則之適用，為求其核發符合公平、平等原則而設置專章，以統一規範相關事宜。</p>
	<p>（三）另再次表達，研究團隊所提專責政務委員是一個相當好的概念，在中央為專責政委，地方則</p>	<p>感謝委員的支持及意見。防災專責政務委員建議由具備防災專業知識經驗者擔任，藉此提升決策品質</p>

	<p>為參事或參議，應可解決許多現況問題，例如權責分工等。因目前災害一發生，相關人員就開始質疑，災害應變工作是否僅在於符合民眾的期待，按理當災害發生時，應由災害應變中心全權負責，其他長官視察應僅止於提供關心，而非決策，個人認為研究團隊的概念非常好，惟建議再作文字上的釐清。至於災害防救委員會、災害防救辦公室的設立與廢除與否，原則上無意見，惟仍應評估組織調整的效益及其功能性為何後，再決定如何調整為宜。此外，假使研究認為主任委員由副院長擔任之層級不夠，亦可提升至院長層級，因當防災專責政務委員出現指揮不動的情況時，則可由院長作指揮調度。</p>	<p>能力，滿足社會大眾及實際運作之需求。災防會主要為整合既有防災組織，因應需求指派任務與相關協助支援幕僚單位。而災防辦則維持其原防救災相關業務。</p>
<p>陳副署長文龍</p>	<p>(一) 針對現行災害防救體制之檢討，研究團隊已將</p>	<p>感謝主席歸結本研究發現重點。</p>

	<p>許多基本層面的問題進行初步研究，其研究成果可能不見得能在法制面落款體現，例如災害防救組織部分，建議成立一個專責單位（具有專責人員及足夠經費的完整組織）等，但至少已研提建議方案或修法方向供未來政策考量。</p>	
	<p>（二）未來國家在面對巨型災害之挑戰，現行災害防救體制是否能夠因應，不論組織、計畫等面向均將遭受嚴峻考驗。今年本署送請立法院審議中之災害防救法修正案，並未針對災害防救組織進行調整修正，但審議期間，立法委員所關注並質詢之事項均在於重大災害發生時災害防救組織運作議題。然有關組織調整議題，所涉層面較廣，並不易著手進行檢討，因此，期藉本研究完成後，屆時業務單位將參酌研究結論或建議，研擬修法方</p>	<p>感謝主席歸結本研究建議重點與委託單位後續應用價值及方向。</p>

	<p>向或調整方案，而後提案至委員會、會報作報告，待政策確認後再辦理修法作業。</p>	
	<p>(三) 針對組織調整部分(摘要第 10 頁及第 11 頁)，研究團隊提出 3 個建議方案，但最後卻僅提出一個版本之災害防救法修正草案，尚無另外 2 個方案之修正條文本，請研究團隊務必將報告內容予以充實。</p>	<p>感謝主席歸結本研究建議，考量本研究之能量，僅針對單一方案提出全面性之修正版本。</p>
<p>內政部社會司</p>	<p>(一) 針對災害救助體制議題，本司再次重申應充實災害防救法而非取代另立災害救助法，因災害 4 大面向係為一貫作業，如何切割？況且，研究團隊也說如果訂定一個災害救助法僅適用在一個特定的時空，救助結束後又回到社會救助法，那麼何須為了一個短短的時間訂定一個法，何不回到災害防救法中予以充實即可。</p>	<p>感謝寶貴建議，經參考國外文獻及作法，又考量我國目前災害救助之規範略嫌薄弱，團隊仍建議採訂定災害救助專法。若採災害救助專法之立法方式，則宜將災害防救法及社會救助法原有關災害救助部分規定，轉移到該專法中規範之，且由一專責主管機關統合辦理，從專業功能與實際需求彙整辦理，以避免勤務型為重之災害應變搶救與業務型為主之災害救助造成混淆，而影響各自應有之專業功能。</p>

	<p>(二) 在檢閱災害防救法修正草案與災害救助法草案後，研究團隊所擬訂的災害防救法第 36 條與災害救助法第 8 條關連性太強，甚至重疊，屆時若有兩部法存在，可能會造成銜接上的困擾。</p>	<p>感謝委員寶貴建議，考量災害防救法第 36 條乃針對災後復原重建為主要規範，與災害救助略有區別；然承如前述，仍需政策決議災害救助法所涵括之範圍而定。</p>
	<p>(三) 另查災害救助法草案第 4 條第 3 款已敘明，災害業務主管機關須針對地方政府、民間團體、各目的事業主管機關作災害防救業務的輔導與協助，但該法的目的事業主管機關繁多，以及對於民間團體（包括中央、地方）的事務整合，若僅以一個中央主管機關作協助及協調，似乎超出其能力所及。</p>	<p>因不同災害類型而牽涉不同業務範圍，尤其是複合型災害，必須有全災害（All Hazard）觀念，因此，乃參考人口販運防制法之立法體例，基於災害救助之性質與功能需求，確立一主管機關外，另由各相關目的事業主管機關就其業管配合辦理，亦可整合地方及民間團體之災害救助相關事宜。</p>
<p>經濟部水利署 （書面意見）</p>	<p>(一) 本研究已提出災害救助認定核發速度慢、分配不均等問題，惟所提建議社會救助法法條似未研提對應法規處理，建議增列勘查、核發程序等相關法條。</p>	<p>感謝委員寶貴建議，承如前述，救助金發放速度與核發問題，若有設置一經常性組織專責之，則於資料蒐集與建置上，便可避免如此之困境。</p>
	<p>(二) 研究團隊所提災害救助</p>	<p>感謝委員寶貴建議，團隊</p>

	<p>法條文建議如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 建議第三條研擬災防法定災害各類型災害之具體規模。 2. 第十五條建議整合現行各類型災害主管機關所訂救助種類臚列。 3. 說明引述各類型災害主管機關所訂救助種類及標準，建議能完整引述。(如第十六條第一、二款，於內政部、經濟部、農委會均有規定，建議完整引述。) 	<p>回應如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝委員寶貴建議，惟研擬法定災害各類型災害之具體規模，倚賴專業知識背景、實務操作經驗等因素綜合考量，考量團隊之能力，委請另案處理。 2. 感謝委員寶貴建議，臚列災防法第 48 條所訂各類型災害救助種類於相關草案第四章第六節第 152 頁說明一、部份之內容。 3. 感謝委員寶貴建議，增列引述於相關草案說明中。
	<p>(三) 建議災害救助法明訂專責主管機關，整合各方面專業人員，專責辦理災害救助業務，即統一所有事權，道德事權分散各部會，影響救助效率。</p>	<p>感謝委員寶貴建議，參照第七次災害防救法研修小組會議陳副署長指示，針對災害救助法，本案不預設主管機關。</p>
<p>雲林縣政府（書面意見）</p>	<p>(一) 研究主要建議中：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 立即可行建議第（六）項中央防救災組織權責劃，為防災防辦與消防署造成權責逕合，建議 	<p>感謝委員寶貴意見，本研究之法條修正版本已做整體修正；關於委員所提組織整併部分，係為中央政策問題，將由行政院通盤</p>

	<p>消防署(局)併入行政院(縣市)災防辦,使規劃、督考、協調及執行功能強化。</p> <p>2. 中長期建議中,災害防救法第七條,故刪除員業務執行單位「內政部災害防救及消防署」,改由整併消防署災害防救組之「行政院災防辦公室」為業務處理單位。</p> <p>3. 第五條第二項中「並協調內政部災害防救署,辦理下列事項」,為配合災防法條修正建議整併消防署災防組及災防辦為業務處理單位。至災害規劃方后,建議改為協調「行政院災防辦或中央災害防救會報指定行政機關辦理」。</p>	<p>考量決策之。</p>
	<p>(二) 災害救助法第十條(相關人員協助救災致傷或死亡),建議準用災防法第47條執行災害防救致傷亡之補償規定即可。</p>	<p>感謝委員寶貴建議,相關修正請參閱第七章第二節災害救助法草案第340頁第十條。</p>
	<p>(三) 災害救助法第十二條(其他直轄市或縣市政府之協助),建議修正:</p>	<p>感謝委員寶貴建議,擬將現行草案修正為:「中央主管機關為<u>協助直轄市或縣</u></p>

	<p>中央主管機關為「協助直轄市或縣市政府」實施災害防救業務之必要，得指示其他直轄或縣市政府予以必要協助。若無修正，似地方支援中央之誤會，未符合說明一縣市相互支援的立意。</p>	<p>市政府實施災害防救業務之必要，得指示其他直轄或縣市政府予以必要協助。」</p>
<p>行政院主計總處 (書面意見)</p>	<p>(一) 查本案內政部消防署召開第 6 次會議時，前經本總處提供書面意見略以，中央協助地方災害防救經費已有穩定財源支應，並已建立一套明確與完備之協助機制，故尚無設立「災害防救基金」或「專案基金」之必要在案。</p>	<p>感謝寶貴意見，並參酌國外文獻及近年相關研究，面對大規模及複合型災害下，原設之經費制度實有無法應求之虞，因此，本案仍建議設置災害防救基金，以因應未來無法預知之重大災害。</p>
	<p>(二) 有關研修小組所提建議對復原重建體制，擬於災害防救法新增第 37 條之 3 規定：「為協助災區居民儘速重建安全安心生活，設置生活重建服務中心。由地方政府遴選與委託民間團體設置，原則上由中央政府提供財源，交由地方政</p>	<p>感謝委員寶貴建議，然考量地方政府之能量，並中央係具有超越直轄市、縣(市)政府所能負荷之財政能力，仍建議納入中央為主要財源，予以完善。</p>

	<p>府委託在地鄰里組織或公共社團執行，…，核撥重建經費。」一節，依災害防救法第 43 條及第 43 條之 1 規定，災害防救經費由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算；至直轄市、縣（市）政府無法支應重大天然災害之災後復原重建等經費時，得報請中央政府補助。鑒於上開規定，已明確規範中央對地方災後復原重建補助之程序等，故本條文所列「原則上由中央政府提供財源」之內容，建請刪除。</p>	
	<p>（三）另對研究團隊所提建議新增災害救助法（專法）部分：</p> <p>1. 有關第 19 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）主管機關編列預算支應之。於直轄市、縣（市）主管機關無法支應時，得報請中央政府補助。」一</p>	<p>感謝委員寶貴意見，團隊回應如下：</p> <p>1. 考量中央係具有超越直轄市、縣（市）政府所能負荷之財政與統整能力，仍建議維持。</p> <p>2. 團隊參考國外經驗與檢閱國內文獻發現災害基金之設立對於災害救助實有助益，因此，團隊於報告內仍有所呈現；</p>

	<p>節，鑒於依災害防救法第 48 條規定，目前各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定之各項災害救助之標準規定，災害救助金所需經費，由直轄市、縣（市）政府編列預算支應（按依 101 年度各級地方政府編列災害準備金為 121.9 億元，截至 101 年 9 月底止動支 81.99 億元，尚餘 39.91 億元）；故本條文內容，建請修正為「辦理本法各項救助業務所需經費，由直轄市、縣（市）政府編列預算支應。」。</p> <p>2. 有關第 20 條規定：中央政府須設立災害救助基金，作為災害救助之財務來源，包括基金來源及用途等一節，鑒於現行災害救助金所需經費，係由直轄市、縣（市）政府編列預算支應（如年度預算或災害</p>	<p>然基金設立之執行細節，考量團隊能力，建議委請另案處理。</p> <p>3. 本案指為提出災害救助專法之概念供委託單位完備我國災害防救管理之體制，其餘相關決策，團隊敬表同意，仍視未來決策而定。</p>
--	--	--

	<p>準備金)，其災害救助之運作尚屬順暢，且目前中央政府財政極為困難（依 100 年度決算，中央債務未償餘額為 4.8 兆元，預估至 102 年度止將達 5.3 兆元）；並考量財團法人賑災基金會主要係民間捐款成立，依其章程設有董事會，係辦理協助天然災害地區之賑災及重建等業務，非僅屬救助為目的，似不宜作為本基金之來源等情形，故本條文建請刪除。</p> <p>3. 另對新增災害救助法（專法）一節，鑒於社會救助法第 5 章已規範災害救助之相關條文（如第 25 條至第 27 條條文）等，可否俟未來該法修法時再予配合修正，較為簡便，建請通盤考量。</p>	
<p>財政部（書面意見）</p>	<p>（一）災害防救法部分條文修正部分：</p> <p>1. 第 36 條：</p> <p>（1）本研究計畫報告有</p>	<p>感謝委員寶貴意見，以此部分所述「以稅捐減免之措施作為誘因」係團隊呈現日本相關作法，提供給</p>

	<p>關災害防救法第 36 條修正草案，規定各級政府應結合民間團體及企業協助辦理災後復原重建事項，並採用獎勵措施作為參與誘因乙節。該條修正理由敘明「參考日本『自助、互助、公助』精神，明文規定應結合民間團體及企業協助辦理災後復原重建，並採用獎勵參與（如以稅捐減免之措施作為誘因）」。</p> <p>(2) 查民間團體及企業如欲協助災區復原重建者，可對各級政府或合於所得稅法第 11 條第 4 項規定之機關、團體（例如中華民國紅十字總會）捐贈，並以該等機關、團體之收據，或以載明捐贈事由之匯款收據、憑條存根聯</p>	<p>委託單位參考之用，並非明文規範我國亦需以此為基準，經考量將移除條文內說明文字，但仍保留報告內文敘述；令針對主協辦機關部分團隊已修正於報告內文第七章第二節第 319 至 323 頁主協辦機關中。</p>
--	--	---

	<p>或轉帳通知書等，作為捐贈之收據或憑證，依所得稅法第 36 條規定，列報為捐贈當年度費用。是現行所得稅法對於以捐款方式協助災區復原重建之民間團體及企業，已提供相當租稅誘因。</p> <p>(3) 重大災害發生後，經研究團隊評估有於現行所得稅相關法令規定外，另提供協助災後復原重建之民間團體及企業租稅優惠必要者，為符合憲法第 19 條租稅法律主義之意旨，宜參採「九二一震災重建暫行條例」及「莫拉克颱風災後重建特別條例」處理方式，經立法程序以專法明定租稅減免範圍及落日期限，除可貼近災區復原</p>	
--	---	--

	<p>重建需求，並可避免租稅優惠浮濫，尚不宜於一般性災害防救法令中規範租稅優惠事項，爰建議刪除災害防救法第 36 條規定修正說明關於「(如以稅捐減免之措施作為誘因)」等文字，以免生爭議。</p> <p>2. 第 37 條及第 37 條之 3： 有關將財政部列為協辦機關 1 節，經洽消防署業務單位轉研究團隊表示業研議規劃刪除財政部為協辦機關，修正為中央各部會及地方政府，爰無意見。</p>	
	<p>(二) 災害救助法草案部分：</p> <p>1. 有關本案災害救助法草案第 19 條救助經費之預算編列，將財政部列為協辦機關 1 節，按現行有關中央對地方補助事宜，係由行政院主計總處主政，爰案內協辦機關建議改列行政院主計總處，刪除「財政部」。</p>	

	<p>2. 災害救助法草案第 20 條：</p> <p>(1) 有關本案災害救助法草案第 20 條災害救助基金之設立，查本案第 448 頁針對本部所提意見回應已修正於第 316 頁，然本次報告仍於第 316 頁該條說明欄將國庫及公益彩券盈收列為經費來源，並將本部列為協辦機關，本部前於相關會議業已說明，考量由國庫撥款基金係透過預算程序辦理，且公益彩券發行條例已明定公益彩券發行之盈餘，專供國民年金、全民健康保險準備以及社會福利支用，故依現行規定，公益彩券發行盈餘，尚無法作為本案基金財源，爰案內說明欄有關經費來源，再次建</p>	
--	--	--

	<p>請刪除「國庫及公益彩券盈收」文字。</p> <p>(2) 另考量基金經費來源為中央者，涉及歲出預算之分配事宜，係由行政院主計總處主政，爰案內協辦機關建議改列行政院主計總處，刪除「財政部」。</p>	
<p>行政院研究發展考核會（書面意見）</p>	<p>本期末報告內容建議修正災害防救法部分條文，其中建議修正災害防救法第 4 條略以，本法主管機關在中央為中央災害防救委員會，考量實際法制作業及該委員會組織性質，似不宜以其作為本法之主管機關；爰建議相關內容可參採其他法律體例並考量實務作業規劃。</p>	<p>因應國際重大災難不斷之趨勢，參照行政院原子能委員會於組改方案中，重新恢復部會層級位階之案例，本案仍認為災害防救委員會適宜擔任主管機關。</p>

附錄三 期末報告審查意見修正對照表 (二)

(依據內政部消防署 101 年 12 月 20 日消署管字第 1010027099 號函辦理期末報告審查會議會後相關機關修正建議意見之蒐整及研析)

101 年 12 月 22 日

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
環保署	<p>一、中央災害防救業務不宜依災害種類分不同主管機關，建議災防法第三條修正納入研究，整合災害防救資源與權責，有效應用有限資源避免疊床架屋。</p>	<p>感謝寶貴建議，團隊已修正於期末報告內文第七章第二節中長期建議中。</p>
財政部國庫署	<p>一、災害防救法部分條文修正部分：有關本案於災害防救法建議修正草案第 43 條及第 43 條之 1 新增災害應變基金相關規定，並將本部列為協辦機關乙節，依「中央政府特種基金管理準則」第 5 條規定：「各機關申請設立特種基金時，應事先詳敘設立目的、基金來源及運用範圍，層請行政院核准。但法律、條約、協定、契約、遺囑等已有明定者，不在此限。」；復按</p>	<p>感謝寶貴建議，並將列入附錄並呈，惟設置「災害應變基金」與「救助經費之預算編列」是相關多數審查學者的重要主張，將政府相關權責部門列為協辦單位，依情依理均屬當為之責；且若未來若被政策採納過程，則將由主管機關協調安排之。</p>

	<p>「中央政府非營業特種基金存續原則」第 3 點規定：「非營業特種基金須依法律或配合施政需要，按預算法第四條規定，並應具備特（指）定資金來源，始得設置。」，爰基金之設立，應符合上開相關規定。又基金預算與公務預算之屬性有別，其由公務預算支應為原則者尚不宜由基金辦理。有關基金之設置，事涉行政院之職掌，建議協辦機關刪除本部。</p>	
	<p>二、災害救助法草案部分：</p> <p>（一）有關本案災害救助法草案第 19 條救助經費之預算編列，將財政部列為協辦機關乙節，本部前已建請協辦機關刪除「財政部」，惟本案 p.346 協辦機關僅增列行政院主計總處，仍列本部為協辦機關，爰再次建請協辦機關刪除</p>	

	<p>「財政部」。</p> <p>(二) 有關本案災害救助法草案第 20 條災害救助基金之設立，查本案 p. 346 該條說明欄仍將將國庫及公益彩券盈收列為經費來源，並將本部列為協辦機關，本部前於相關會議業已說明，考量由國庫撥款基金係透過預算程序辦理，且公益彩券發行條例已明定公益彩券發行之盈餘，專供國民年金、全民健康保險準備以及社會福利支用，故依現行規定，公益彩券發行盈餘，尚無法作為本案基金財源，爰案內說明欄有關經費來源，再次建請刪除「國庫及公益彩券盈收」文字，協辦機關並刪除「財政部」。</p>	
--	--	--

<p>財政部賦稅署</p>	<p>一、關於災害防救法第 36 條修正草案修正理由部分仍請依本部前次書面意見刪除”(如以稅捐減免之措施作為誘因)”等文字以免生爭議</p>	<p>感謝委員寶貴意見，以此部分所述「以稅捐減免之措施作為誘因」係團隊呈現日本相關作法，提供給委託單位參考之用，並非明文規範我國亦需以此為基準，經考量將移除條文內說明文字，但仍保留報告內文敘述</p>
<p>行政院研考會</p>	<p>一、現行行政院原子能委員會即屬中央二級部會層級位階，無案內所提「參照行政院原子能委員會於組改方案中，重新恢復部會層級位階」之案例，宜請刪除以反應實況。</p> <p>二、考量中央災害防救委員會之組織性質，若將其列為災害防救法之主管機關，似與實際法制作業不符，建議研究團隊可參採其他法律體例並考量實務作業規劃，以</p>	<p>行政院原子能委員會於行政院原組織再造方案中，原本併入科技部成為核能安全署，而喪失其部會層級位階(請參閱研考會網頁公告 http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4485859&ctNode=14598&mp=14)。</p> <p>又因日本 311 震災後，國際上對於核能安全組織之重視，據研究初步了解，原子能委員會可能比照飛航安全委員會執行方式(如人事編組、經費編制等。)，維持其現行組織位階。</p> <p>感謝寶貴建議，團隊主要概念為將中央災害防救委員會實體化，付予其實際執行之功能，因此建議保留團隊之調整構想。</p>

	<p>符實務所需。</p>	
<p>行政院主計總處</p>	<p>一、有關研究團隊所擬具之災害防救法修正條文第 37 條之 3，以及所提建議新增災害救助法（專法）部分，本總處立場與意見仍同內政部消防署 101 年 11 月 2 日召開災害防救法研修小組第 7 次會議紀錄及 101 年 12 月 4 日本案研究期末報告審查會議紀錄中所載內容。</p> <p>二、至於所擬具之災害防救法修正條文第 43 條及第 43 條之 1 部分，建議維持現行規定為宜，說明如下：</p> <p>(三) 目前中央對地方災害防救經費之協助，主要係依財政收支劃分法第 16 條之 1 規定： 「中央特別統籌分配</p>	<p>設置「災害應變基金」係相關多數審查學者的重要主張，並救災講求其緊急、急迫性，又為因應未來未知之大規模災害，仍建議設置；然未來若被政策採納過程，其細節將由主管單位協調安排之。又，本案指為提出災害救助專法之概念供委託單位完備我國災害防救管理之體制，其餘相關決策，團隊敬表同意，仍視未來決策而定。</p> <p>設置「災害應變基金」係相關多數審查學者的重要主張，並救災講求其緊急、急迫性，又為因應未來未知之大規模災害，仍建議設置；然未來若被政策採納過程，其細節將由主管單位協調安排之。</p>

	<p>稅款應供為支應受分配地方政府緊急及其他重大事項所需經費…」，動支中央特別統籌稅款，已有穩定財源協助地方救災經費。</p> <p>(四) 為寬裕救災經費，中央自 91 年度起，每年度均編列災害準備金 20 億元，視實際需要支援中央各機關或地方政府辦理救災事宜。</p> <p>(五) 當地方政府發生重大災變或緊急事項，中央亦會視災情需要，依預算法規定編列追加預算、特別預算，如九二一震災、SARS 災害及莫拉克風災等。</p> <p>(六) 為使各級政府對於災害經費有一致處理程序與標準，行政院訂有「中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法」，</p>	
--	---	--

	<p>已建立一套明確與完備之中央對地方災害協助機制。</p> <p>(七) 綜上，中央協助地方災害防救經費已有穩定財源支應，並已建立一套明確與完備之協助機制，故並無設立災害應變基金之必要，建議維持現行第43條及第43條之1規定為宜。</p>	
--	--	--

附錄四 災害防救法研修小組第一次會議紀錄暨委員意見回覆表

2012年4月13日

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
陳副署長文龍	<p>(一) 馬教授就中央災害防救業務主管機關調整規劃部分所提之構想，與 93 年版本災害防救法修正案之「中央災害防救相關機關」設計理念類似，而該版本關於「中央災害防救相關機關」之概念，主要係參考日本中央各省廳均應擬訂防災業務計畫之作法，爰律定除各中央災害防救業務主管機關擬訂災害防救業務計畫外，另增列中央災害防救相關機關（如國防部、教育部及國科會等）亦應擬訂災害防救業務計畫，針對各類災害就其權責事項予以明確規範（如軍方如何預置兵力、調派先遣部隊配合救災等）。因當時考量全文送審不易通過，而在修正條文不超過二分之一，俾較有利於立法程序進行之前提下，爰主動將其刪除，惟適值組織改造之際，似有再進一步研究其可行性之需求。</p>	<p>感謝寶貴意見，關於災害防救法針對災防組織之修正已於期末報告內文第七章第二節第貳項第 290 至 296 頁呈現。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>(二) 又我國中央災害應變中心係採功能分組由主導機關統籌辦理並輔以配合參與機關協助之運作方式，相較於日本內閣府設單一機關（形同我國行政院災害防救辦公室）統整處理模式，操作更為複雜且資訊流亦不易有效整合與傳遞，故是否採行日本設災害應變單一主導機關統籌處理，俾以提升應變作業效能，亦可一併納參研究。另民進黨團亦曾提案將「應變」主管機關單獨另列之修法意見，嗣因驟然修法茲事體大，當時並未予採納，惟其應變一元化之設計理念仍可作為未來修法方向之參考。基於中央災害防救業務主管機關所涉議題影響層面廣泛，且各界迭有不同意見，並考量行政成效不易立竿見影，為免衝擊過大，或可採階段性作業方式予以調整規劃。</p>	<p>敬表同意，並感謝意見提供。</p>
	<p>(三) 以災害救助而言，在本署是一項重大業務，惟地方消防機關並未承辦該項業務，係屬社政機關權責。災害救助事涉房屋毀損認定、健保等事項，面向廣泛且操作複雜，本署雖曾辦理修法工作，惟因協商不易獲取共識，最終招致擱置。又適值本署改制，行政院研究發展考核委員會曾提供有關民防納入消防之建議意見，因事涉警政署業管，嗣經詢問地方意見後仍認不宜，惟倘將民防甚或</p>	<p>敬表同意，並感謝意見提供。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>全民防衛動員部分予以納入災害防救體系，則對於整體作業效能應能有效提升。另復原重建議題涉及受災民眾生活，受關注程度亦日益增加。因此，本署除將就中央災害防救業務主管機關進行調整規劃外，並期求合宜解決方案及配套措施，以解決影響層面較大且困難度高、頗為棘手之復原重建或災害救助問題。</p>	
<p>陳教授亮全</p>	<p>(一) 災害防救法自 89 年公布施行迄今已逾 11 年，期間遭遇許多問題，本人亦認確有檢討修正之必要。惟該法為災害防救之基本法，制定之初主要係基於災防體制整體性運作考量，除規範減災、整備、應變與復原重建措施，以及律定中央與地方執行災害防救之權責事項外，並參考日本災害防救體系創設中央災害防救業務主管機關，以辦理各該主管災害防救業務等，倘僅因業務需求而辦理部分修正，恐導致災害防救體制闕漏不健全，似應整體性檢討為宜。又本次會議資料附表所提列之研討議題，是否係目前災害防救法所遭遇問題或應予以檢討修正之處，尚有待商榷。因此，為深入瞭解災害防救法之根本問題並予以徹底解決，爰建議就過去災害防救法運作後所產生之問題作一整體性檢討，俾便研提未來修法方向。</p>	<p>感謝寶貴意見。</p> <p>(一) 原則上團隊係採取委員之建議，以「問題導向」作為研究主軸，針對主管機關、災害救助、復原重建三大區塊提出現存問題及相關各方意見。</p> <p>(二) 研討議題部份乃就針對本研究之研究主軸進行研擬，以期達研究之目的。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>(二) 有關馬教授就現況所提中央災害防救業務主管機關調整規劃之構想，本人亦表認同。惟我國與美日體系不同，美國中央與地方執行防救災能力均相當強，而日本係以地方為主，中央則負責協助，至於我國部分，目前應係以中央為主，惟中央卻又經常要求地方就其權責執行防救災工作。茲因災害防救體系涉及中央與地方災害防救之主輔定位，倘能先予以釐清確認，似較易進行後續檢討事宜（如是否仍維持中央災害防救業務主管機關之設計、中央乃至地方之權責事項、復原重建是否維持災後制定特別法之處理機制或另以常態性體制運作等）。</p>	<p>感謝寶貴意見，將納入研究參考。</p>
	<p>(三) 另研究團隊在進行我國與其他先進國家法令規範研究工作時，在此特別提醒，不應僅限於法規內容之比較分析，更須深入瞭解其社會及行政體制之運作情形，方得以確實瞭解我國與其他先進國家體制之差異性。以日本為例，除災害對策基本法外，尚包括許多與基本法相關之法令不勝枚舉；反觀我國目前僅有災害防救法，許多人皆認為該法能處理所有災害防救事項，其實不然。因此，為前瞻性探討未來災害防救基本方針，應務實蒐集其他更為細緻之法令並加以研析，至於是否進行實質修法工作，</p>	<p>感謝寶貴意見。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	待完成國內外體制規範之研析作業後再進一步探討尚為時不晚。	
徐董事長小波	<p>(一) 本人曾參與行政院組織改造工作，其最大原則在於精簡組織，並非疊床架屋，再設一機構，反而違反其原意。又行政院組織改造係以組織精簡為其主要目的，並就業務職掌部分予以整併，當時未考量災害防救相關問題。因此，是否進行災害防救法修法工作，尚須探究其立法意旨，才不致於在原有架構內打轉，且與其擔心修法問題，不如將我國所發生之任何災害、可能遭遇狀況全部列出並加以研究，暫無須先就中央災害防救業務主管機關如何調整進行檢討。</p>	<p>感謝寶貴意見，團隊已針對過去我國發生之重大災害包括九二一震災及莫拉克風災做出分析與討論；並考量本案之重點著重於法條之研擬與修正，因此仍針對中央災害防救業務主管機關做出調整建議於期末報告內文第七章第二節第壹項議題三第二點第279至281頁。</p>
	<p>(二) 以美國卡崔納颶風災害應變為例，最大問題在於未聯繫軍方，而就災害防救之觀點而言，救災最大資源是軍方，我國國軍目前暫無重要作戰任務，且災害防救已是國軍中心任務之一，故倘能善用軍方資源，對於災害防救效能勢將大幅提升。又不論是前述之美國卡崔納颶風，抑或是印尼海嘯及日本311大地震應變作業之事後檢討，均是資源整合方面出現重大問題。因此，倘能就發生在我國之災害及可能遭遇狀況，先行瞭解國內所能運用之資源、何時須國外資源進入，以及每一種狀況之負責處</p>	<p>感謝委員意見。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>理機構等，再研擬因應對策並建立協調機制，尤其應運用電腦資訊系統加以管理，另亦可借重軍方對於海陸空聯合作戰演習之經驗，加以研究。倘經整體評估後，非屬修法問題而係屬協調或資源整合問題，則似無修法之必要。</p> <p>(三) 修法案均須送入立法院審查，期間冗長不易及時完成立法程序，因此，在進行修法工作之前，宜先行檢視實際狀況，彙製成清單（Checklist），謹慎並仔細評估後，倘以修正行政命令即可達到目的，則無須進行修法，又倘評估後執行面確實遭遇困難，非修法無以因應處理，則再予以修法，才不致於耗費時程。</p>	<p>贊同委員看法，將盡量於授權行政命令中處理災防相關事項。可將業務計畫視為災害防救法授權制定的行政命令位階，而具有一定的法效性及影響力，使得實務運作上能更有效率及可行性。</p>
<p>林副主任委員 淑華</p>	<p>(一) 本人來自地方，較關注實務問題。依現行災害防救法規定，除已律定內政部等 5 個部會為中央災害防救業務主管機關外，尚包括指定其他災害之中央災害防救業務主管機關。配合組織改造，部分災害類別之中央災害防救業務主管機關亦隨之調整，如衛生福利部主管生物病原災害、科技部主管輻射災害等，致其組織法所列相關業務職掌應予以配合修正，俾未來體系順遂運作。</p> <p>(二) 鑑於未來可能發生複合性災害，是否由中央災害防救會報指定其中央災害防救業務主管機關全權處理，又風災、水災</p>	<p>敬表同意，並感謝意見提供。</p> <p>感謝委員寶貴意見，針對因應大規模災害之災防組織調整建議於第七章第二節第壹項議題三第二點第</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>各有職司，倘風災、水災同時發生時，是否由 2 個機關統合處理，以免權責不明造成紛爭。以上情事恐將造成實務運作疑義，是否可採職務協助分工方式並由中央災害防救會報指定主管機關，建議研究團隊再作進一步研究。</p>	<p>279 至 281 頁中。</p>
	<p>(三) 有關馬教授就中央災害防救業務主管機關所提之修正災害防救法第 3 條關於業務職掌事項之構想，似未考量地方情況。依災害防救法第 3 條第 2 項第 5 款規定，中央災害防救業務主管機關就其主管災害防救業務之權責尚包括災情重大且直轄市政府無法因應時之協調及處理事項，而馬教授所提中央災害防救業務主管機關為總協調單位，彙整指定部會特定對策，其操作過於複雜，不易達成目的，又現行體制已將地方予以考量且運作上無窒礙難行處，另所謂「總協調」或「督導」，其概念較為空泛，倘發生問題，反不易找到對口單位，是否再酌予調整，俾使地方容易執行。</p>	<p>感謝寶貴意見。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 災害防救法第三條規定是針對中央，地方根據地方自治的精神，地方制度法關於防、救災事項，立法當時並未予以納入，恐怕亦無法在災害防救法中指定地方的災防主管機關。 2. 建議修正方案與現行運作是程序上的不同，只在法條上增列了「指定部會災害防救計畫」，程序上作反轉，讓未來業務災防計劃的可行性及貫穿各部會的情形能獲得落實。
<p>吳教授嘉生</p>	<p>(一) 有關平時之預防、災害發生時之緊急救治，以及救治一段期間後之重建復原等一體系工作，倘須進行整體檢討，則應就以往各單位在縱向、橫向協調整合方面所產生之問題，予以全面性檢討。又 2 星期前曾聽聞某位來自大陸之法律專家</p>	<p>感謝提供寶貴意見。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>演說，大陸緊急應變法係處理較小範圍，即當災害發生時之應變處理、各單位如何協調及中央至地方之聯繫等事項，仍首重於縱向、橫向協調工作。</p>	
	<p>(二) 有關平行單位橫向協調方面，首先須瞭解哪一地方為腦神經中樞、哪一地方為脊髓神經，之後再延伸至手腳（即地方）動作。至於縱向協調方面，尤其國軍第一時間投入、資源如何有效整合、與地方如何聯繫溝通等事項均須予以特別重視，不可忽略。</p>	<p>敬表同意，並感謝意見提供。</p>
	<p>(三) 因此，當進行本案研究工作時，應先檢討目前現況缺失，並參考國內外作法，最終研提可以最有效發揮災害防救效能之具體可行方案。換言之，即須先釐清確認欲處理之範圍後，再就橫向架構、中央至地方之指揮系統等深入研究，接著再探討如何最有效發揮整體運作功能。另就法之層面而論，有關重建復原之暫行條例部分，建議制定上位階法令作原則性規範，律定相關機關之業務權責，並授權訂定相關子法，作為執行之依據。以上意見提供研究團隊參考。</p>	<p>感謝委員意見，團隊敬表同意。</p>
<p>鄧教授子正</p>	<p>(一) 因應行政院組織法之修正，本災害防救法之中央災害防救體系及權責如何因應及修正，須特別留意。</p>	<p>感謝提供寶貴意見。</p>
	<p>(二) 本研究團隊各研究分組所列各項討論議題所對應欲解決之問</p>	

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>題，宜特別留意，並請特別關注歷次重大災害所衍生災害防救法如何因應之問題。</p> <p>(三) 各研究分組所研討之決議，應作最後彙整，並作修法先後順序及重要性排列。</p>	
<p>莊組長明仁 （書面意見）</p>	<p>(一) 有關研究團隊簡報資料附件一、建議修正方案，臚列幾個部會「彙整」訂定災害防救業務計畫，用「彙整」有些弱，運作過程應有許多溝通、協調、確認等步驟，建議改為「統籌」。</p> <p>(二) 組織改造後，內政部營建署拆分為二，其相關業務如何延續或強化，尤其震災與重建須予以釐清。</p>	<p>感謝提供寶貴意見，團隊已修正於簡報資料。</p> <p>敬表同意，並針對組織改造之建議於第七章第二節第壹項第 276 至 277 頁中呈現。</p>

附錄五 災害防救法研修小組第二次會議紀錄暨委員意見回覆表

2012年5月7日

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
李組長清安	<p>(一) 簡報第 5 頁介紹日本針對 311 地震後防災基本計畫修正，包括增列海嘯災害對策等。本次災害防救法修正時，吳育昇委員鑑於地震會引起海嘯，即曾提案增列海嘯災害類別。以日本而言，海嘯是災害對策基本法所定的災害類別並有專門的防處對策，但遭遇 311 海嘯仍造成慘重災情，而對我國來說，因為修法首先面對的就是災害類別的修正，是否須增列海嘯災害類別及律定其主管機關，並搭配基本計畫、業務計畫及地區計畫來處理，著實發人省思，如有實際需要就應往這個方向努力，但如無增列必要，則應思考以現有地震災害防救對策是否足以因應海嘯災害。觀察日本 311 地震所帶給我們的啟發，目前業務單位亦已針對海嘯災害修正震災業務計畫，並列有海嘯專篇，與日本在 311 地震後新增海嘯對策的作法有所落差，而為確實瞭解增列海嘯災害是否有其必要性，建請研究團隊檢視並比較我國地震業務計畫中有關海嘯對策與日本 311 地震後所新增海嘯對策的差異。此外，如研究後仍認無須增列海嘯災害類別，則可否考量於災害防救法中針對海嘯防處部分增列相關條文以為因</p>	感謝委員意見提供。

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>應。又如不能在法中規定，是否可考量於基本計畫增列相關處置作為，至於業務計畫又該如何符合基本計畫之原則，以訂定海嘯專篇有關海嘯傳遞、研究、防災宣導等內容，或可再予深入探討。</p>	
	<p>(二) 簡報第 6 頁提及日本於災後市町村功能喪失，反觀我國鄉鎮層級功能更加薄弱。我國災害防救分為減災、整備、應變、復原重建等四階段，組織亦分成中央、縣市、鄉鎮市等三層級，惟災害防救法中皆以「各級政府」稱之，如此便分不清那些業務是屬於哪個層級應做的。國內的減災工作各級政府都應為之，結果災害發生，仍如同日本市町村一樣喪失功能，故應釐清各災害防救業務，針對災防組織劃定不同的層級，有能力才做，做不到硬塞反而造成負擔。又地方政府曾反映有些工作若不列入縣市層級將無法爭取預算，但列入卻又無法執行。是以，中央和地方應依能力不同來切割不同的工作事項，然若要劃分亦須面對經費配置與地方能量的兩難困境，建請研究團隊研究能否依各層級的能量研議災害防救四階段的權責分割。</p>	<p>敬表同意，地方政府於災中之因應、整備等能量實為一大問題，團隊將由目前地方政府所發生問題著手，並期以清楚區分中央與地方之權責；然而，另一問題則為，各地地方政府之人力及能量都略有不同，更為另一大考驗。</p>
	<p>(三) 簡報第 7 頁關於企業等防災能力之檢討觀點，目前我國對於企業防災及 NGO、NPO 等民間資源應用部分在災害防救法雖訂有相關規定，另輔以行政命令補充規範，但對於實務運作仍稍嫌不</p>	<p>感謝寶貴意見，團隊參考日本相關資訊於期末報告內文第四章第三節第 115 到 133 頁及第六章第二節第五項第一點第 233 至 235 頁。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>足，在執行上確有其困難。鑑於 NGO、NPO 等民間資源之重要性，未來 NGO、NPO 等民間資源的徵調、徵用、團體的登錄、義務、管理與補助，以及日漸受到重視的企業防災議題，建請研究團隊蒐整日本相關經驗及作法，以供國內法令修訂參考。</p>	
	<p>(四) 簡報第 9 頁關於復興計畫部分，日本復興計畫啟動模式與我國復原重建運作機制類似。雖然災害防救法已有復原重建相關規定，但仍稍嫌不足，至於是否參考重建條例增訂相關條文以完備其體制規範，抑或另制定專法處理，尚有待商榷。目前災害防救法係由內政部主管，而相關幕僚工作則由本署負責辦理，誠如簡教授所述，本署業務側重在災害應變，對於救助及復原重建部分的處理經驗極為不足，究否於現行災害防救法下有限的篇幅去擴充，或透過災害防救法授權某一單位訂定復原重建相關法令，則決定授權之單位為何？抑或制定專法，則又該由哪個單位負責處理？等等諸多問題及困難點仍須進一步探討。</p>	<p>感謝寶貴建議，針對災後復原重建部分經團隊研究與分析，修正現有條文並新增條文詳述於第七章第二節第貳項。</p>
	<p>(五) 簡報第 12 頁關於受災者支援救助部分，災害救助涵蓋範圍廣泛，包括撫恤金、醫療、生活救助、房舍、教育及災後心理治療等項目，為期一窺全貌，建議應全面檢討。然在完成如此多的救助項目之比較分析後，究係於災害防救法增訂相關規定，抑或一</p>	<p>感謝寶貴建議。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	體於社會救助法予以規範，則可透過研究釐清確認。	
	(六) 簡報第 16 頁第 4 點關於地方政府分析研判等部分專業能力不足，尤其鄉鎮市在執行方面就有困難，更遑論災害預警之分析研判，因此，不同的業務單位層級和不同的減災應變等工作事項，應對應各級政府不同單位為宜。	感謝委員意見，團隊敬表同意。
	(七) 簡報第 20 頁第 5 點及第 6 點關於縣（市）政府人力與能力有限，無力調度與協調大量救災資源，以及對於民間團體支援政府之能量欠缺事先評估與協調部分，目前已有區域、跨區域、結盟式等相互支援協定方式，惟訂定內容是否適當，實務運作是否落實，需再進一步了解。另有關第 7 點地區災害防救計畫欠缺實務驗證部分，建議研究團隊針對未來地區災害防救計畫之架構進行檢討，並透過實務驗證，以建立架構內容。	敬表同意，針對中央與地方之災防體系建議將於期末報告內文第七章第二節第壹項第 276 至 277 頁呈現。
	(八) 簡報第 21 頁關於鄉鎮市區公所缺乏防救災專責單位部分，目前僅新北市設有防災企劃課，按地方行政機關組織準則規定，若要成立防災企劃課，必須排擠原本架構中的單位，建議研究團隊研究是否有突破之方式；若無法突破，則如何使鄉鎮市層級達到人員專責化，亦請提供建議改善方式	
	(九) 簡報第 22 頁關於國內重大災害之重建經驗部分，日前參訪仙台市時，當地人員說明重建只做三	感謝寶貴意見，團隊研擬災後復原重建相關條文呈現於期末報告內文第七章第二節

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>件事：一、災民有房子住，二、有錢（輔導就業等），三、活得有尊嚴。簡教授整理出的資料相當難得，但同時也告訴我們復原重建是一項範圍很廣的工作，建議研究團隊研究目前有沒有法令可納入、可依哪項規定處理、立法的可能性及其主管單位等相關議題。</p>	<p>第貳項。</p>
	<p>(十) 簡報第 25 頁關於美國防救災應變體系部分，FEMA 原隸屬聯邦體制，後來改置國土安全部架構中（類似我國之部層級），形同我國內政部下設消防署或未來的災害防救署之設計，但如此將 FEMA 與聯邦脫離之作法是否有失妥當，是否有資料可供研究並比較分析 FEMA 原先設於聯邦內與後來調設於國土安全部之下的指揮調度體系之差異性，建請研究團隊再深入探討。</p>	<p>感謝寶貴意見，將納入研究參考。</p>
	<p>(十一) 簡報第 30 頁關於美國的緊急支援功能（ESFs）部分，建議未來可將 ESFs 代號配合國內的災害境況進行轉換，例如美國 ESF#12 所稱之能源分組，在我國可以轉換為維生管線分組等等，俾使災害時可更有效調度動員人力及救災裝備。</p>	<p>感謝寶貴意見。</p>
<p>陳副署長文龍</p>	<p>(一) 目前內政部（消防署）是災害防救法的主管機關，未來要怎麼修法尚無腹案，而簡教授很用心地將美國、日本及紐西蘭等國家災害防救體制完整介紹，可供借鏡思考我國中央災害防救業務主管</p>	<p>敬表同意，感謝寶貴意見。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>機關該如何進行調整，至於方才簡教授所提涉及復原重建、財稅等課題，未來我們會再邀請相關部會與會討論。</p> <p>(二) 有關李組長提及海嘯是否需要列入災害防救法，因日本並無業務主管機關之設計，故尚無海嘯主管機關的問題，所以此部分即便參考日本作法恐亦不易符合期待，且許多議題都是操作面的問題，例如潰堤是否納入災害類別，甚至淹水潛勢圖部分，國內所作的都是內水，沒有外水，而日本大多是外水，內水做的少等相關議題均屬操作層面，尚無須納入修法。</p> <p>(三) 防災最困難是每項業務都跨很多單位，按災害防救法機制，每個災害都有災害防救業務主管機關，需負責指揮、督導、協調等相關工作，並由行政院災害防救辦公室負責整合，惟該辦公室和中央業務主管機關對於整合的認知又有不同，致不易有效進行整合。以企業防災為例，中小企業、百貨業、營建業、工業區等各行各業都需要運作，且在那之前還須先做好災害想定，但因地震、洪水、毒災等災害防救業務涉及很多單位，若無其他單位協助，光是想定就可能做不了。因此，災害防救法修法工作複雜，個人認為拿掉中央災害防救業務主管機關有其必要性，但必須強化行政院災害防救辦公室的預算、人力，如此配套才得以進行</p>	

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>修法。</p> <p>(四) 很多細節因為災害防救並未落實，例如國震中心的 TELES，並無法像日本作出防災專業推估。又國震中心不屬於業務單位，無法放在整體地震戰略的考慮範圍。且假使從衝擊大、頻率很低的想定情境做模擬推估，操作面又牽涉到組織架構，沒有組織架構，像地方災害防救辦公室也不夠強，而災害的主管機關又未能進行整合工作，將如同部長所說，90%都沒問題，其餘 10% 遇到巨大災害恐不及因應。</p>	
	<p>(五) 未來業務單位可先互相討論產出腹案，會比較好討論，不然會發散。因為提出腹案代表已經聚焦在一些重要的事項上，腹案產出讓大家有個共識，至於其他部會的部分還有一些程序需要再去諮詢，有其困難性，例如總統說：地方負責，中央支援納入災害防救法，最終也只能產出第 4 條條文，把地方制度法再抄一次，但查日本的條文也是如此規定，鄉鎮市做什麼、督道府縣做什麼、中央做什麼，只是分開列了三條。法條再寫也是很原則的，中央跟地方再怎麼寫也寫不清楚，後來乾脆抄地方制度法，但如果以巨災而言，地方又會當掉，原來的地方負責，中央支援在巨災之下又不復存在。日本的市町村規模比我國的縣市都還來的大，我們抄外國的法規很難去寫，這也是我們的難處。</p>	<p>目前研究團隊尚努力釐清問題，因此尚未做法規內容比較，或是提出條文，因為第一次會議決議係提出核心問題，因此這次報告中一開始已經提出監察院及台北市政府等的報告，並涵括了 921 震災及 88 風災的評論。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>(六) 為了推動之考量，仍先以之前業務單位及研究團隊所規劃之四大主題：組織調整規劃（4 月份前）、災害救助（5 至 7 月）、復原重建（8 月）、財政預算（9 月）執行。方才簡老師所提要在前面即提出災害防救業務主管機關調整規劃之腹案確有相當困難度。或可於 5 或 6 月再提出腹案，又在提出腹案之前業務單位也應跟研究單位召開小型研商會議，至於提出腹案的時空再提前空出來讓大家知道。</p>	<p>感謝寶貴意見，團隊已於 6、7 月提報時提出腹案。</p>
	<p>(七) 中央主管機關未來該如何調整，當巨災發生時，中央及地方的分工，該往那個方向調整，概念先提出來也沒關係，若調整方向大家有共識再未來的操作上將更為便利。因為原訂下次的主題為災害救助，就先以災害救助為主，另外再找時間討論有關組織調整及規劃的部份。或者是提出之前有個小型的會議再來討論，不一定要具體的條文，今天所提的許多細節，例如前進指揮所等，那個於上次修法時，簡次長認為中央與地方的前進指揮所並不需要於災害防救法規定，我們就沒有納入修法。又有關 NPO 法，在災害防救法 50 條，97 年版修法是規定”認證”，後參考日本改為”登錄”，日本規定志工不必像民法規定需為財團、社團的方式，只要 10 人以下符合 NPO 法即可成立，有類似的法就要修，或這個法會不會牽涉到機關的問</p>	<p>感謝委員意見。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>題。另日本體制設有專門委員負責防災業務，我國災害防救法制定之初亦曾參考納入相關條文規定，惟嗣經立法院審議後予以刪除，或可再予研究其可行性。</p>	
	<p>(八) 目前各級政府寫的最清楚的是第24條明定有關直轄市、縣市、鄉鎮市區公所之勸告或強制撤離事項，那縣(市)政府到底誰要做。那為何寫各級政府，因很多區域(譬如科學園區)也是屬中央權管。那特別災害又都歸中央，到後來不敢單獨列，因此日本係以市町村不行時，都道府縣怎麼辦，都道府縣不行，中央怎麼辦，但我國的鄉鎮市又沒有警察及消防的權力，怕沒辦法作所以又把縣(市)政府一併納入，很多地方又考量中央管轄，所以又把中央寫下去，變成各級政府，到後來每個法規都不清不白了。或可先凝聚共識，再提報到委員會或會報看是不是這樣修。</p>	<p>敬表同意，並感謝意見提供。</p>
<p>陳教授愛娥</p>	<p>(一) 假使以「中央災害防救業務主管機關調整規劃」作為今天的討論重點的話，本人與陳教授看法相同，似乎應該先整理現行法制的規定架構、運作上問題。是以，建議研究團隊將先前災害防救法運作中，可初步整理關於現行規劃之業務主管機關在執行上所產生的問題，以釐清問題的輪廓。</p>	<p>感謝意見提供，本研究採問題導向，將釐清實際執行所遇之問題予以衍伸其後之檢討與建議。</p>
	<p>(二) 以災害防救法的規定、方式而言，中央與地方如何分工，乃事先必須考量的問題。以災害防救法第2章「災害防救組織」的規</p>	<p>敬表同意，感謝意見提供。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>定而論，同一重大災害發生，可能同時成立中央/地方災害應變中心，即可能發生分工/合作上的困難。</p>	
	<p>(三) 災害防救法除於總則規定主管機關之外，又另有專章規定災害防救組織，於其他行政法較為少見。因不管是法規的主管機關或是其他災害防救業務主管機關本身就應按其任務分工執行業務。至地方的問題較少，因地方不管是業務主管機關、本法主管機關或是災害防救組織皆為直轄市、縣(市)政府。因此，建議研究團隊先瞭解現行組織架構規定的由來，釐清現況後再探討其特色原因。</p>	<p>感謝委員意見。</p>
	<p>(四) 僅以中央災害防救的組織安排而言，災害防救法第3條分別不同災害種類規定其中央災害防救業務主管機關。此外，災害防救法第4條規定，本法之主管機關為內政部。如此，本法主管機關與各該災害防救業務主管機關即可能發生界面銜接的困難。最後，除各災害防救業務主管機關外，另設有中央/直轄市、縣市災害防救會報(應變中心)；如此，將發生各業務主管機關與防救會報間之分工。</p>	<p>感謝寶貴意見。</p>
	<p>(五) 組織之存在目的在於執行特定任務，檢討方向似可考量分別不同任務(預防、應變、復原重建)，分別交付。換言之，不同的組織適合做不同的事，但目前常把許多事情交給不同組織，此</p>	<p>敬表同意，感謝寶貴意見。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>為問題之所在，以復原重建為例，地方政府應負起很大的責任，不該由中央負責第一線的復原重建。災後重建雖有其急迫性，但更需要長遠的安排、在地性質的工作才能符合需求。又若是整體性之防災計畫，則由中央及地方依各該負責事項執行。另大型災害的應變處置，地方沒有能力執行，但由中央和地方之災害防救組織同時啟動災害應變和復原重建機制亦屬不妥。</p>	
	<p>(六) 如發生須由行政院或中央災害防救會報成立災害應變中心的災害，應屬國家級災害。國家級、跨部會的機制應於必要時成立，而非適用所有災害，造成各災害防救業務主管機關權責重疊。而發生大規模風災、震災等災害，單以內政部並無法完全處理大型災害的應變工作。例如 921 震災就不只是法律層面，而是啟動緊急命令，以凌駕法律層次上之獨立機制，可以限制或凍結各該平時法律之適用。各該災害防救業務主管機關如仍要維持現行架構，即業務主管機關與災害防救會報並存就必須有所分工，各自的職掌才會清楚。如果發生嚴重情形，需由災害防救會報啟動，則如研究團隊說明，需由特別法規定。我國依照憲法體制，天然災害發生本就是啟動緊急命令之要件，不過災害防救法也要因應未來類似的狀況，該如何操作須先有所律定。對於較小規模的災</p>	<p>敬表同意，感謝寶貴意見。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>害，由各該災害防救業務主管機關專司負責，仍屬可達成之範疇。如要維持現行體制，嚴重災害情境發生只由一個部會層級的單位處理是不可能的。但如果大小災害都啟動跨部會層級處理，也是沒意義。</p>	
	<p>(七) 因牽涉到中央與地方分工的問題，建議規劃中央災害防救業務主管機關時，亦必須規劃地方，且可先從組織的設計理念為何，產生哪些問題進行整理，以了解本法是如何制定與設計。以德國為例，地方自治的主體是在鄉鎮市，但我國主要承擔災害防救業務的團體，不管是從組織、財政、人事上的資源來看都並非鄉鎮市。雖然鄉鎮市依地方制度法屬地方自治團體，不過憲法所規定之地方自治團體並無包含鄉鎮市，係地方自治體制自行安排，但不能只從組織上看鄉鎮市是公法人，就認為他不需要承擔，必須要從財務、人力上的資源檢視，看要賦予哪一個層級的災害防救組織什麼樣的任務。實在是因為我國的災害防救法把災害防救業務，從預防到復原重建，整塊地交付並不是相當聰明的作法，或許鄉鎮市真的能在復原重建發揮其功能，但例如風災等防災的部分該如何著力，還是應該要回歸事情本身，思考什麼樣的事情交付給什麼樣層級的組織，其具有資源，會比較洽當。</p>	<p>敬表同意，感謝寶貴意見。</p>
	<p>(八) 現行災害防救法的體系，災害來</p>	<p>感謝寶貴意見。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>臨時中央及地方災害應變中心同時啟動是不適合的。建議可針對災害防救的特色整理出哪些該由中央負責或地方負責，才能具體補充地方制度法的不足。方才所提重大災害已有初步定義，該由誰負責，從法律層面來看這兩點並不排斥。抽象的界定在具體運用時雖有困難，但在運作上會給予權限。因此從法律層面其實沒有那麼困難，假使有初步內容即可先做界定，至要交付給哪一個層級、由誰來認定，究竟屬於中央或是地方，或最後再由中央的相關層級去作決定則待進一步討論。</p>	
<p>吳教授嘉生</p>	<p>(一) 組織的存在係因為業務的需要，組織可分為防災緊急應變、復原重建等兩大塊，但因為復原重建時間較長，地方需要投入較多的時間及心力，因此誠如主席所說，重點應放在如何協調運作和執行的層面，從莫拉克風災等災害找出問題發生在哪裡？在法律上跟社會救助法有無互相重疊或抵觸，在法的運用上發生了什麼樣的困難。</p> <p>(二) 中央機關同一層面的協調與縱向的指揮系統：橫向之災害防救業務主管切割為中央與地方兩層面，究其組織面如果要運作順利需有法源依據，因此目前檢討災害防救法原因為何，有何窒礙難行的部分，應是中間的協調發生問題，才造成中央各部會在業務方面無法肯定答覆是自身業務，</p>	<p>感謝寶貴意見。</p> <p>感謝寶貴意見，針對災防體系建議將於期末報告內文第七章第二節第壹項第 276 至 277 頁呈現。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>相對應之地方又該如何，中央和地方該如何銜接業務，問題繁雜。如果要解決可以從以下兩種層面著手：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 法律層面：關於社會救助法和災害防救法之中，有沒有重疊的部分，兩個法規在碰到天然災害時該如何運作，例如適用災害救助法的部分與消防署無關，可是災後部份的工作需仰賴社會救助法，所以研究團隊必須思考法律層面及組織中業務主管調整層面的問題。 2. 執行的問題（工作事項的分配）：災害發生時，長時間、跨部會、大層面、突發性、緊急的、全面性等相關災害類別由中央負責，時間短的、地區性的則由地方負責。中央及地方對應之的災害防救業務主管機關如能一體運作，方能發揮其協調能力。誠如陳教授所言，有中央及地方的分工或是災害防救事項等 2 種分工。我們須決定業務主管機關的調整是要以那個方面為基礎。若以業務為基礎，則從災害防救及社會救助檢討。組織方面需要整合，則搭配重整組織的改造。 	
李教授貴英	<p>(一) 前面所提中央與地方分工及事項分工部分，有些事情需要重新思考。近幾年發生的重大災害，其規模及嚴重性都遠超以往，故應重新思考政府機關組織分工及事項分工。現今災害防救的事項上如屬於跨區域、特別嚴重的天然災害，會影響中央及地方權限的</p>	<p>敬表同意，針對災防體系建議於期末報告內文第七章第二節及第三節中呈現。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	劃分、由誰擔任指揮督導負責人員和後續事項的思考。	
	(二) 921 地震及莫拉克風災發生的處理情形不同，921 地震係由總統發布緊急命令處理相關事宜，顯然將地震災害提升至國家安全層次，後續處理相關問題較為順暢；但莫拉克風災，總統並無發布緊急命令，因為總統認為災害防救法已可解決，結果反而衍伸許多如權限畫分、責任歸屬部分不明，造成許多執行上窒礙難行等的問題。	感謝寶貴意見。
	(三) 建議研究團隊在思考主管機關的調整及規劃部分，針對一般天然或人為災害及超越一般等級的嚴重、跨區域、我國沒有發生過的新興災害、或鄰近國家曾經發生過且對我們影響甚鉅的災害，其負責的層級將有所不同。假設今天發生核災，且發生地點非常靠近首都，可能已經是國家安全層級，無法單靠內政部處理，因此未來在考慮權責歸屬及負責機關時應納入考量。	感謝寶貴意見。
	(四) 我們目前尚不了解現行法在法規及實務執行上遇到那些問題，建議研究單位將這些問題整理出來，讓我們從法律、組織、執行方面能更全面了解。例如簡報第 14 頁第 (1) 點提到，中央至地方均未落實災害防救法相關規定，未來該如何改善仍有賴研究團隊分析及建議。	感謝寶貴意見，針對中央與地方之災防體系建議將於期末報告內文第七章第二節第壹項第 276 至 277 頁呈現。
	(五) 復原重建、災害防救方面的權責機關，在日本設有復興廳，其組	感謝寶貴意見，團隊參考日本相關資訊於期末報告內文

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>織屬性是屬於常設或是任務編組或是以其他方式組成，未來皆可參考日本經驗處理相關復原重建的議題。</p>	<p>第四章第三節第 133 到 145 頁及第六章第二節第五項第一點第 233 至 234 頁。</p>
<p>陳教授亮全</p>	<p>(一) 當時制定災害防救法時是以災害防救、災害管理的角度思考，且當時災害較為單純，惟後來在操作上碰到許多問題。當時是法寫完後才決定主管機關是內政部，執行機關卻又包含行政院，若由行政院主管就不會有問題，可是那時才知道行政院不管法規，因此碰到許多問題。</p>	<p>感謝寶貴意見。</p>
	<p>(二) 以法規面來思考如何解決應該納入討論，因現在一部災害防救法卻涵括所有災害。但以日本為例，基本法只是基本法，其他災害係由其他法規定之，而我國災害防救法則是包山包海。有一次行政院思考災害防救法到底是組織法還是作用法，如果是作用法就要把組織的部分拿掉，但如果全部拿掉則所有組織就會全部不見，所以這個議題是目前一直沒有解決的部分，因為中間包含中央及地方的運作及各部會之間的運作等，所以目前儘管研究團隊因為時間的壓力需儘快整理相關資料，但仍希望能找出最基本的問題。例如現在法規的主管機關是內政部，但各業務主管機關又不同，且 88 水災後又成立行政院災害防救辦公室，已經跟當初立法之設定完全不同。另更讓人擔心這次修法又將核災及生物病原災害納入，但該 2 種災害又有</p>	<p>感謝寶貴意見，將納入研究並予以釐清。我國災害防救法在時空背景及各種現實條件下，確實有其不符法理、組織體系之處；此次修正建議主要是強化各種重大災害規模時緊急應變的及時有效作為，故將核災、生物病原災害納入中央災害應變的範圍，也是呼應此兩種災害之廣泛性及全面性，非單一平時主管部會可以獨立應變。災防辦已納入行政院正式組織，在當前總員額限制及財政條件下，本研究建議把災防辦納為防災專責政委平時直接管轄之單位，且統合消防署災管組、國家災害科技中心等專業人力，提升平時督導考核規劃整備防災業務的能力，緊急時快速動員指揮調度被指定相關部會的應變救援能量，相信是目前較</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>其主管法規，該如何處理災害防救法與該主管法規間的問題亦甚為棘手。因此現在擔心災害防救法會越拼越大塊，唯有將最根本的問題釐清，否則將造成各級政府的困擾。</p>	<p>合理可行之方案。</p>
	<p>(三) 因為業務主管機關牽涉到中央及地方的權責分工及法規主管機關等問題相當複雜，且行政院目前的體系又跟想像的不一樣，如果以發生複合型災害為例，沒有釐清是誰該指揮，又要配合現在組織改造推動，雖現行核災是原能會主管，其主委很勇敢地說若發生核災他可以指揮，可是他應該只能負責核電廠區內部之指揮，廠區外就不是其業務主管範圍，如果是核一、核二發生問題更應該是國安的層級，若放到災害防救法問題又更大了，所以建議先列出幾項焦點，透過邀請法律專家、相關部會等共同研商，先將問題釐清。</p>	<p>針對中央災害業務主管機關部分將於期末報告第七章第二節及第三節建議說明之。</p>
	<p>(四) 業務主管機關所訂題目涉及最近大家很喜歡提的複合型災害，到底怎麼運作。如果以我們現在是全部分開，真的是沒有人扛，到最後是行政院長自己跳下來，那我們應該思考主管機關是否應該拿掉。何謂複合行災害，應該到哪個層次，像日本是分為簡單災害，巨大災害到動搖國本，到動搖國本階級時首相就必須出面決策。我國的業務主管機關權限為何，到底只要負責召集，還是要執行其業管業務應該要談清楚，</p>	<p>去年與簡教授共同為研考會做重大災難物力動員之研究，其中就探討何謂重大災難。另外在中央災害應變中心作業要點中亦提到 15 人死亡我們便開設災害應變中心。而簡報第 62 頁，美國史丹佛法案針對 "Major Disaster" 所作定義為當災害到達一定程度時，是由總統決定是否增加人力、物力的補充，以減輕或減損地方政府的痛苦。當時研考會研究</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>應該是把實務的問題釐清，從法令層面解決。</p>	<p>案之期末報告中，希望能將15人門檻提高至日本的100人，但其中有委員提到新加坡的華航空難就屬於國安議題。其實”Major Disaster”定義目前眾說紛紜，目前若無法解決，後續研究無法接續，因此是否把重大災害是到哪個等級寫入災害防救法，是誰可以決定，抑或是移除人數限制，由中央某主管機關首長直接下達命令，動員中央所有部會人力物力資源以解決問題等皆很難釐清。因此，如簡教授所述，可能需2到3個月內化或沈澱，才可能提出較具體的法規腹案。</p>
	<p>(五) 類似議題仍應花時間來討論，像研考會的案子只是研究計畫就沒了，因為從來沒有把各部會找來好好談。災害該定幾人傷亡才算達到標準，沒有共識則止於研究案就結束。因此仍建議聚焦重要議題，從法律、實務方面著手討論，以及考量我國現況，如果不這樣我們現在寫中央及地方都很困難，所以這幾年必須修法就是因為法在執行上已經碰到許多困難。但很多案子往往都只想儘速解決，法規層面的問題仍該審慎思考。</p>	
	<p>(六) 總而言之，應先釐清我國過去災害案例及平時運作時，擬檢討的議題所遭遇的各種問題，以為討論之基礎，並建議本研究計畫之</p>	<p>感謝寶貴意見。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>研究課題或研究取向，或許可再予釐清、聚焦。另有關中央災害防救業務主管機關之課題，似乎需從整體的體系（含地方）來思考，才能掌握問題的整體。以上意見提供研究團隊參考。</p>	
<p>李主任麗鈴</p>	<p>(一) 法規訂定雖涉及到許多法制方面，有其困難度，但僅涉及法制面，最困難的是重大災害之實際業務操作，與法規訂定完全不同。有很多涉及政策面決定，不是法制面。例如現在颱風一來中央就先成立災害應變中心，但我們在法規規定係重大災害發生或有發生之虞，實際上又有其困難度；這只是涉及中央災害應變中心，若涉及到中央部會，部會之間橫向協調聯繫還是有門戶之見，對三級機關來說主管那麼大的災害防救法有很大的問題。例如上次修法國防部就一直要求何謂重大災害的定義，只有重大災害發生他們才要出動，所以國防部也很在意重大災害之界定。但界定是否要量化又很困難。不同的災害發生在不同的地區，有時可能只是小災害但卻產生很大的影響，對三級機關而言，涉及中央部會彼此橫向聯繫及中央跟地方協調聯繫是相當困難的，仍請研究團隊從學術觀點提供我們相關意見。</p>	<p>感謝寶貴意見。</p>
	<p>(二) 921 震災時尚未有災害防救法，那時是用憲法及緊急命令的層次處理，但莫拉克風災時已經有災害防救法，實務面可以探討是否</p>	<p>感謝寶貴意見。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>每一次都要用到憲法發布緊急命令的層面，有無需要用到如此強大的手段，會涉及人民權利義務很大的部分，所以又回歸災害防救法。但災害防救法條文規定又沒那麼細緻，因此後續的復原重建又由行政院出面訂定重建復原條例。其實災害防救範圍真的太廣，法規名稱、主管機關應再予斟酌，其他部分不說，光災害救助內政部內部就意見分歧。以前在災害防救法尚未訂定之前就已經有社會救助法了，該法第一條就有講到災害救助，且在第 5 章中亦規定非常詳細。可是災害防救法訂定之後，社會司就對災害救助隻字不提，雖然實際執行是地方社政單位代執行，可是倘涉災害救助法令疑義解釋卻移由消防單位負責解答，造成消防人員很大的困擾。災害救助牽涉層面很廣，並非僅限於災害防救法內所說災害救助種類及標準所指之金額的給予，查社會救助法還有包含災民的安置，包含避難處所、口糧發給等。所以這個部分因為涉及部會的權責，內政部自己內部的溝通協調就存在有很大的問題。以上個人淺見提供研究團隊參考。</p>	

附錄六 災害防救法研修小組第三次會議紀錄暨委員意見回覆表

2012年6月16日

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
陳副署長文龍	<p>(一) 本次會議討論的議題為災害救助，感謝李教授針對本次議題所作的說明，誠如李教授所言，本次報告係先作引言，提供與會人員腦力激盪，未來研究團隊會再提出較為具體的修法腹案。本署之所以會將災害救助納入本案研究範圍，主要係災害防救法第 48 條所授權訂定的災害救助種類與標準，大多給予民眾金錢救助，而社會救助法第 26 條所定的 6 項災害救助方式，除金錢慰助外，尚包括提供受災戶膳食口糧等，兩法似有競合之處仍待釐清解決。</p>	<p>敬表同意，法律之競合不論係立專法或併入現有法律來說皆為重要之議題，團隊將妥善納入研究中，感謝委員意見。</p>
	<p>(二) 美國、日本均訂有災害救助專法。以日本為例，除災害救助法外，尚包括弔慰金關係法令，主要係對災民的急難救助，且有關救助種類，依災害救助法第 23 條規定計有收容設施之供給等 10 項，除定位清楚，亦即災害救助係國家的責任，而都道府縣則係受託執行法定事務機關，其目的在保障災民生活及維持社會秩序安定外，另將紅十字會等民間團體如何協助處理，乃至災區宣告及基金等事項亦納入該法予以規範，體制相當完備健全。然按我國災害防救法第 48 條規定，均係給予災民金錢救助，如死亡救</p>	<p>同意委員看法，團隊於報告中利用 SWOT 分析訂定專法與不另訂專法做優劣分析，並於期末報告第五章第三節第陸項第 196 至 201 頁說明。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>助、安遷救助、淹水救助或農田、漁民救助等，衍生出許多複雜操作，不過大都是錢的問題，但事實上救助應非僅限於金錢給付，尚包括社會救助法第 26 條所列的其他救助方式。因此，是否仿效日本另制定專法，或是整合現行規定於災害救助法或社會救助法予以補強，尚有待進一步研究探討。</p>	
	<p>(三) 有關李教授所報告的災害救助結合保險議題，就目前美國與日本體制而言仍是個別分開處理。去(100)年行政院在圓山飯店舉辦災害對策基本論壇，陳院長(當時任職副院長)於座談會總結時即曾提示巨災保險的重要性，但以往不論在行政院災害防救委員會會議或其他相關會議，只要談及巨災保險問題，保險局即會來函表示不同看法，著實不易有效整合處理。然本署對於研究團隊將災害保險納入研究探討並無意見，但仍建議以涉及災害防救法與社會救助法競合所產生之災害救助本質問題為研究主軸，倘行有餘力則再就國外災害保險經驗進行研究，至於是否將災害保險納入災害防救法予以規範，可再進一步考量。另日本災害救助主要係提供災民物資，若遇有給予金錢救助則是特例，研究團隊或可就此部分深入研究。</p>	<p>感謝委員意見，然參考國外之經驗可發現，災害保險對於災害救助有很大效益，既可減輕政府之經濟負擔，也可培養人民自助之概念。</p>
	<p>(四) 有關災害防救法第 48 條所授權訂定的救助種類及標準，以內政部主管之風災、震災、火災及爆炸</p>	<p>同意委員看法，團隊於報告中利用 SWOT 分析訂定專法與不另訂專法做優劣分</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>災害而言，目前是由消防署訂定規定，故有關法令的解釋是由消防署辦理，至救助金發放工作，在地方則是由社政單位執行。所以，每當遇有執行疑義而須開會研商，雖是由消防署召開會議，但出席機關均是地方的社政單位，而非消防單位。又曾與社會司協調災害救助業務移撥該司主政未果，致現行災害救助事權不一，徒增許多紛擾及爭議。不論災害防救法或社會救助法，查目前有關規定還不夠完備，若就日本災害救助，甚至災區宣告等業務而言，目前均是由厚生勞働省（等同我國組改後之衛生福利部）辦理，以此設計理念，在我國由衛生福利部統籌辦理災害救助業務亦非不可，爰請研究團隊針對災害防救法與社會救助法條文競合及事權部分深入剖析，研提具體腹案，俾供後續與社會司進行溝通協調，以尋求解決之道。</p>	<p>析，並於期末報告第五章第三節第陸項第 196 至 201 頁說明。</p>
	<p>(五) 本案研究的具體成果產出後（包括具體修法建議條文），本署會研擬修法方案，提報至會報或委員會討論，以尋求共識後，才會著手立法推動。至於簡報所提自助、共助及公助部分，各部會已列為重點政策在推行，故本案仍請以本署原所設定的中央災害防救業務主管機關、災害救助及復原重建議題為主要研究範圍。此外，有關防災教育部分，立法院吳育昇委員前曾提案制定全民防</p>	<p>感謝委員寶貴意見，報告內容將以原先討論之三大部分為主要研究範疇。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>災教育法，該法主要係參考環境教育基本法所擬具的法案，本署亦將就該法所涉及的防災教育議題另案處理，故本計畫案應無須再就此部分進行研究。</p>	
<p>鄧教授子正</p>	<p>(一) 今天所談論的災害救助問題，以法的觀點，主要涉及社會救助法及災害防救法的規定內容。社會救助法所牽涉的範圍廣泛，分為生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助，其中與災害相關的規定也相當多，包括慰問金、復原重建等等。至於是否須設定一個法，應從以下幾個角度加以衡量：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 社會救助法之所以存在這麼久，主要因為有主辦單位、人員，以及業務具有須長期規劃辦理之性質。以火災為例，一旦發生火災，社政單位亦會給與災民災害救助，故就急難救助而言，社會救助法對於小規模災害已有相關救助機制規範得以因應，且社政單位有相當的處理經驗，而反觀災害防救法所涉及的災害救助，主要係用於處理大規模、範圍較大的災害（如九二一地震、莫拉克颱風等）。因此，若須制定新法，可能會面臨是否應與社會救助法作切割、何種規模須啟動救助、是否依舊由社政單位主管與處理等問題，又一個機關主管兩個法，是否會發生競合爭議，亦應納入考量。 2. 災害救助牽涉層面廣泛又龐雜，對於較小規模的災害是否給與災 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 敬表同意，法律之競合不論係立專法或併入現有法律來說皆為重要之議題，團隊將妥善納入研究中，感謝委員意見。 2. 感謝委員意見提供，針對訂定新法部分，團隊於報告中利用 SWOT 分析訂定專法與不另訂專法做優劣分析，並於期末報告第五章第三節第陸項第 196 至 201 頁說明。

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>害救助，在制定新法時亦應加以考量其必要性，否則仿佛用一把大刀處理小事情一般，可能導致扞格不入之情事。因此，以我國目前救助現況，是否仍須制定專法，或擇一現行法予以強化，基於立法難易度及立法院審查程序考量，個人建議應從一般性及特殊性層面來看，至於一般性係指平時或發生小規模災害以社會救助法已足以因應，而特殊性係指災害規模、傷害大到一定程度或社會救助法已無法因應時則以災害防救法處理。</p>	
	<p>(二) 有關巨災保險的問題，之所以談了這麼久卻仍不見在我國推行的原因主要在於在商言商，亦即承辦保險的機構是不是有利潤可得，投保者是否有意願加保，雖然投保者大都是以獲得理賠為其主要考量，反而因保費高致投保意願低，再加上行政機關推動巨災保險政策又遭遇許多問題，最終導致無法順利推行。以個人見解，應先界定巨災保險究係經濟（商業）保險或社會保險，待釐清確認後，若認有政府投入之必要則再評估納入災害防救法予以規範，但若認屬社會大眾的自助自救，則應集結投保人資金，提供承保機構作一統籌運用，或由政府介入協助處理。</p>	<p>感謝委員意見提供，災害保險確實與保險公司之商業行為及投保人之意願及報酬率有很大相關，目前我國也因為保險公司及再保險公司未能獲取同等利益而無法妥善推行；再者，委員提出政府投入之必要及時機亦將納入研究中加以探討。</p>
<p>謝教授志誠</p>	<p>(一) 本人是第一次受邀參加會議，同意陳副署長所言，討論重點應聚焦在災害防救法本身，不宜探討有關保險事項，同時很高興消防</p>	<p>敬表同意，我國社會救助法中災害救助部分雖條文少但涵蓋範圍廣，並且如謝教授所提，社政單位於救助金發</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>署願意碰觸災害防救法作解體或是養得又肥又大的議題進行研究探討。在聽完陳副署長的說明後，對於災害防救法作解體表示認同並認為應朝此方向努力，否則按照李部長的講法，什麼東西都塞進來，則災害防救法可能會變得相當龐大。相反地，個人倒希望災害防救法可以回歸變成災害防救基本法，而把災害救助部分回歸社會救助法，因為社會救助法開宗明義即提到災害救助是社會救助的項目之一，而且還訂有專章（第 5 章）規定，雖然條文僅有 3 條，但第 25 條已包括災害防救法所定的水災、風災等災害範圍，只是未授權訂定細則，反而在災害防救法訂有可授權訂定細則的條款，此部分相當特殊，因此若能夠將災害救助回歸社會救助法，基本上已有專責單位（社政單位）得以辦理救助金發放工作。此外，災害防救法亦訂有部分復原重建的條文，包括都市計畫簡便的程序等等，是否一併將此部分切割出去，為我國爾後的災後重建作較長遠的思考。</p>	<p>放部分的確已有現存制度及經驗，但仍須考量災害救助所需之時效性，團隊亦將透過 SWOT 分析檢視災害救助納入社會救助或災害防救之優劣，並於期末報告第五章第三節第陸項第 196 至 302 頁說明。</p>
	<p>(二) 有關計畫主持人李教授所提復原重建問題，主要原因是目前我國的災後重建都是補救工作，而這些工作其實應在決定讓山上原住民遷移時即已規劃妥善。就發給原住民 10 萬元補助而言，大愛村村民就一直在質疑為何補助只給原住民，漢人為何沒有，因為那</p>	<p>感謝委員意見，我國災害救助有一大缺陷即是以補償之概念運行，並且各單位又有各自之補助救濟金，導致災民救助金月領越多，但對於我國實際災害救助體制及運作並無進步。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>筆補助是行政院原住民委員會核撥的，所以只可發給原住民，不能發給漢人，正因如此才會造成同一塊基地有人領到錢有人沒領到錢的情況發生，這是相當奇特的現象。至於所提蓋永久屋不用錢這件事，就政府政策而言，在我國土地上前後 10 年就出現截然不同的災後重建樣貌，往後當臺北市發生大地震時，政府或 NGO 是否要將 101 大樓免費蓋回來，而以莫拉克風災為例，所有的永久屋都是免費提供災民居住，又住在永久屋的災民也不用繳地價稅及房屋稅，但災民原來在山上所居住的房屋被政府劃定為特定區而已無法居住，目前雖是免稅，不過莫拉克颱風災後重建條例到期後還是要繳稅，換言之，住的房屋不用繳稅，但不能住的房屋卻依舊還是要繳稅，這也是很奇特的現象。所以，前一陣子個人就擬具災害防救法修正案，提供民進黨立法委員作為修法提案，希望可以補救現況。</p>	
	<p>(三) 如果把限制住居或不能居住的土地或房屋變成免稅，過去九二一震災後同樣有許多大樓尚未重建完成，是否意謂也要追溯給予免稅才合理。又莫拉克風災後針對永久屋居民可免繳房屋稅，如此九二一震災後所重建的房屋是否也可免徵房屋稅，亦即免錢的房屋都可免稅，而自己花錢蓋的房屋是否亦得免繳稅。諸如此類情況，個人一直希望政府能夠為我</p>	

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>國爾後可能面臨的災後重建問題尋求一可長可久的解決方案，否則在我國一個小小土地上面幾年就會出現不同的重建樣態，衍變成下一個災難來臨時，福利一定會愈來愈好，因為政府會不斷加碼，如此定將造成許多爭議及亂象，不過並非如研究團隊所言係災民要求淹水救助金要提高，而是政府主動告知以前給 2 萬元救助，現在是給 4 萬元，若有不夠的錢，則向賑災基金會申請。所以，個人樂見消防署願意面對這些問題，否則災害防救法一直擴充但卻欠缺長久的思維，此並非我國人民的福氣，在此殷切期盼，研究團隊可將災害防救法的未來架構予以釐清。</p>	
	<p>(四) 本人之所以建議災害救助納入社會救助法，主要原因在於實際操作是由社政體系負責，而以消防署粗曠的性格，在災後作慰助金的發放，坦白說有點格格不入，再加上過去預算的編列本來就放在社會司，因此建議放在社會救助法處理。不過，如果現在要將災害救助劃歸社政單位，一定不被接受，但按照以往政治操作，仍建議消防署把災害救助部分切割開來，至於由哪個機關主政，則交由行政院處理。另有關基金部分，本人之前是負責管理九二一重建基金會，在重建會結束運作後曾發表多篇文章，而文章大多著重在日本復興基金的作法。以日本為例，復興基金是由地方</p>	<p>敬表同意，我國社會救助法中災害救助部分雖條文少但涵蓋範圍廣，並且如謝教授所提，社政單位於救助金發放部分的確已有現存制度及經驗，但仍須考量災害救助所需之時效性，團隊亦將透過 SWOT 分析檢視災害救助納入社會救助或災害防救之優劣，並於期末報告第五章第三節第陸項第 196 至 201 頁說明。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>政府向中央申請所得，雖說是中央借款，但其實是買空賣空，而真正由中央補助的則是地方交付款，且所補助的是地方利息的錢，即由縣政府補給銀行，銀行再補給復興基金。因此，若可將我國賑災基金予以轉型，則除可用於慰助金的發放外，還可用於支持願意進入災區的 NGO 作比較長期的服務。目前災後政府所募集的捐款都放到賑災基金會，如果可以把誰該付的錢切割清楚，比如政府答應付的錢，由政府編列預算處理，而不是向賑災基金會申請，如此賑災基金會才會具自主性。若政府願意遵守這樣的原則，個人還是很希望賑災基金會轉型，比慈濟或紅十字會作出更完整的計畫，能夠從國家的角度看待災後重建，而不是單純以機構的角度處理重建工作。</p>	
<p>吳教授嘉生</p>	<p>(一) 就長期作法而言，個人認為保險制度才是治本的方法，以美國等先進國家為例，保險制度完善的國家，基本上不論是急難救助或社會救助，可以減輕政府許多負擔，特別是將從開發中國家步入已開發國家行列的我國，對於引進保險制度有其必要性。就個人的瞭解，我國許多傳統觀念必須更新，在美國受教育的結果，保險在美國只稱作保險，並未稱作保險法，是因為美國認為保險是一種技術，而非法律規範。在資本主義社會，若要減輕政府負擔，就要讓個人或企業針對自身</p>	<p>同意委員意見，參考國外之經驗亦可發現，災害保險對於災害救助有很大效益，既可減輕政府之經濟負擔，也可培養人民自助之概念。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>狀況投保。當公部門或政府機關無法在最急難情形發生而給予最及時的救助時，則可向保險公司請求理賠。其實，國內已有規模滿大的保險公司，只是社會大眾對於保險的不瞭解，以致接受度不高。又假使我國的保險公司規模不夠大，可採行再保險的方式辦理，即由我國的保險公司向國外規模較大的保險公司再投保，如此方不致於造成受害者無法獲得適當理賠。因此，保險制度是可以長期地且根本地解決緊急事故或天然災變發生時所造成的損失問題，只要對於民眾知識水準再教育，應可順利引進我國，交由保險公司處理，則政府對於災民救助的壓力相對就會減少許多。</p>	
	<p>(二) 為解決現行災害救助的問題，首先應先釐清所遭遇的問題範疇究竟屬於災害防救法或社會救助法。基本上，社會救助法無所不包，只要發生財產或急難事件，就與社會救助法有關。又有關災害防救法的應用時機，即當緊急事件或突發狀況發生，可視為社會救助法的特例。至於是否進行修法或制定新法，其實應考量的是社會救助面向，假若我國要步入福利國家行列，則社會救助法應成為最基本同時也涵蓋最廣的母法，而災害防救法應僅是社會救助的一環而已，所以災害救助的重點應放在社會救助法上。</p>	<p>同意委員意見，團隊將透過SWOT分析檢視災害救助納入社會救助或災害防救之優劣，並於期末報告第五章第三節第陸項第 196 至 201 頁說明。</p>
	<p>(三) 有關李主任所介紹的美國、澳</p>	<p>感謝委員意見提供，並且敬</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>洲、紐西蘭等國家的災害救助體系，以及對於相關的統計資料與救助標的之說明，相當詳盡完整。誠如李主任所言，每個國家均是先制定一個法案後，相關單位的權責即可予以確定，當有法源依據，則各單位的權責就分明，至於成立專責單位部分，個人有個創意，應非僅由該機關主政，其主要功能應在於協助，並由其作協調分配，如此方得以發揮成效。換言之，各單位應訂有特別的救助法，作為該單位的行動依據，緊接著找出專責單位，由該專責單位負責協調及分配工作，而非所有工作均交由專責單位處理。總而言之，當遇有前端或是突發狀況時，以災害防救法處理，而整體救助面向則以社會救助法因應，又社會救助法更重要的部分是在於平時的防災，乃至之後的復原重建均應加以詳細規範，而災害防救法則應定位在於針對突發事件所為的緊急應變，至於發放現金或物資，此部分屬於技術問題，在其他相關法案另外規範即可。</p>	<p>表同意。</p>
<p>李教授貴英</p>	<p>(一) 本人接續吳教授對於巨災保險看法開始發言，誠如吳教授所言，從長期觀點來看，巨災保險確實是一個治本的方法，但因為修法在即，所以不得不拉回到現實面考量，亦即能不能將保險制度納入修法的問題。在李主任所提出的報告中，希望引進國外的保險制度作為我國的參考，似乎著眼</p>	<p>同意委員意見，參考國外之經驗亦可發現，災害保險對於災害救助有很大效益，既可減輕政府之經濟負擔，也可培養人民自助之概念。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>在把保險制度當成推動自助及互助體系的選擇性方案，也就是藉由保險制度之引進，讓企業或一般民眾能夠知災，此部分應是本次報告的切入點。以目前我們對於企業或民眾的瞭解，可能心態上較偏向於買了保險但其他事就不做，一旦發生事情就申請保險，所以要達到這樣的目的，恐怕以現階段來說並不是一件容易的事。</p>	
	<p>(二) 上週剛好到我國大學參加研討會，其中某位我國大學教授就針對天然災害巨災的保險提出非常精闢的報告，同時也分析目前天然災害（尤其巨災或複合性災害）的保險所面臨到的問題，誠如李主任在報告中所提及，不論是美國、紐西蘭或法國，如果沒有國家政府資源的挹注，基本上蠻難推動這樣的保險制度，原因很多，以個人對國內目前狀況要引進災害保險制度是採取較不樂觀的看法，因為許多保險公司或再保險公司極有可能不願意承保這一類的保險，原因很簡單，就是無利可圖。按照李主任報告中的統計資料顯示，在過去幾次災害中，高達 1、2 百億的理賠金額，這是非常驚人的，造成保險公司或再保險公司對於承保這一類保險持較保留的態度。其中主要考量因素除公部門資金的挹注外，還考慮承保項目的多寡。</p>	<p>感謝委員意見提供，災害保險確實與保險公司之商業行為及投保人之意願及報酬率有很大相關，目前我國也因為保險公司及再保險公司未能獲取同等利益而無法妥善推行。</p>
	<p>(三) 以我國來說，因為氣候變遷愈發劇烈，未來我國是否只有颱風災</p>	<p>同意委員意見，團隊將透過 SWOT 分析檢視災害救助納</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>害，抑或有其他更大或複合性災害發生的可能性，此部分同樣也是保險公司或再保險公司所無法掌握而導致不願承保的原因。換言之，除公部門資金的挹注可能發生問題外，尚包括承保意願，以及所能承保的項目有多少等等，保險公司或再保險公司均存有疑慮。此外，還有許多民眾與企業對於此類保險未來究竟是採取強制性或非強制性的方式辦理，以及此保險是屬於人身險或財產險等問題，仍有待商榷。因此，以目前現階段來說，不太容易推動災害保險制度，或許在這次修法當中，為了避免更多的爭議，有關天然災害保險的作法，暫時不要納入考量，只要把焦點集中在災害防救法和社會救助法的釐清方面就好，即便未來要將天然災害保險納入修法的話，建議放在社會救助法方面較為適當。</p>	<p>入社會救助或災害防救之優劣，並於期末報告第五章第三節第陸項第 196 至 201 頁說明。</p>
<p>宋主任裕祺</p>	<p>(一) 本人第一次受邀參加會議，方才向在座各位所作的專題報告，就日本救災體制而言，分為自助、共助及公助，而能夠真正發揮功效的部分則為自助與共助。其中最重要的部分是現行救災體制可否讓民眾或企業主能夠有意願來提升做自助與共助的工作，因此，從結果來看，自助與共助所能發揮的功效相當大。最近日本東京大學幾位教授即就此部分提出想法，以國內校舍耐震補強為例，經費由教育部出資，所以全</p>	<p>感謝委員意見提供，敬表同意。不論災害防救或是救助，自助、共助及公助皆為相當重要之議題；而如何讓民間企業願意投入救災、救助之程序，政府之角色及所應提供之誘因皆須多加探討。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>我國的校舍都可以做耐震補強，但以民宅來說，卻很少有民眾願意自行作耐震補強這種投資，反觀日本的作法，若民眾願意自動做這類房屋耐震補強，則政府會給予補助（如稅賦減免等），或做了房屋耐震補強，當發生災害造成損失，則政府將提供較高額的補助，換言之，政府提供誘因，以達到自助的目的。</p> <p>(二) 本人非常認同吳教授的看法，應該從企業集團著手，因為政府所提供的稅賦減免或獎勵辦法，對於企業集團較具誘因，亦即企業集團若把資金投注在災害預防工作以抵免稅賦，則較易達到自助的目的。至於社區民眾若願意組織志工隊，參加教育訓練及演習，政府部門亦應提供獎勵措施，若現在不提供獎勵，等到災害真正發生時，最後還是政府要給予救助。因此，若能確實做好事前預防，則可防範於未然，所以政府未來應朝此方向努力。至於結合保險制度非常好，但屬於被動、較消極的作法，反而應先激發意願，方能對症下藥。另倘研究團隊認為國外所推行的自助、共助及公助這種體制架構具有參考價值，建議就災害自發生起至復興期間針對每個不同階段與特性、組織架構及相關措施進行研究規劃，提供政府部門參考。或許我國目前架構已足夠，又或許仍有不足之處，以日本或美國這麼寶貴的經驗，且我國也</p>	

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>有莫拉克風災的經驗，透過這些經驗的回饋，相信對於目前架構調整改進應有所助益。但請特別注意，防救災除應做好平時的預防工作外，對於後續引發的效應亦須予以關注，例如日本 311 大地震所帶來大量的垃圾至今仍未處理完畢等諸如此類問題，抑或運用物流系統加快救災速度等有關作法，均值得我國省思及借鏡。</p>	
柯教授三吉	<p>(一) 本人 10 年前曾作過與本次議題相關的研究(「建立災後救助機制之研究」計畫案)，受邀參加本次會議深感榮幸。方才聽聞消防署不再更名為災害防救署，著實無法理解，就個人觀點，成立災害防救署確有其必要性，否則過去這麼多的災難，大家一致認為是國家沒盡到責任，若仍維持消防署的名稱，再走回頭路，此做法不可理喻，但若要發揮功效，則災害防救署的組織及功能應予以擴增。</p> <p>(二) 天然災害的管理，如同流域管理一般，有些屬於緊急的、危難的及整體性的事情，必須從規劃到執行，具備一條龍的觀念去處理。換言之，在災難時救災是講求速度，災後重建也應講究速度。方才看到莫拉克風災 3 週年國際研討會，不知大家作何感想，本人看了相當難過，我想災民一定會這樣想：「我在這裡受災，你在那裡開研討會，你是什麼意思，不如把錢給我就好了」</p>	<p>感謝委員意見提供。</p> <p>感謝委員意見提供，敬表同意；團隊亦以站在災民之角度看待整個災害救助為研究範疇進行研究。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>又如果我是災民，定會認為與其辦理研討會，花費那麼多的時間與精力，還不如趕快讓災區重建起來，恢復基本生活功能。因此，我們應該站在以災民為主體而非以災民為客體的觀念去看待災害救助及復原重建課題。</p> <p>(三) 救助災民是要快速的，在行政學上只有一條路，就是權責統一、指揮一條鞭才會快速。公共政策可以散見於各領域，但唯獨救災與災後重建一定是一條鞭的，而就消防署而言，從規劃到執行整個行政過程是需要一條鞭，否則效率無法彰顯，就好比流域管理做不好，因為切成上中下，不易做得好，這是相當基本的觀念。因此，在聽完在座先進的報告與見解後，發現之前所作的研究結果仍適用本次討論議題。誠如吳教授所言，以社會救助為主體的概念是正確的，但當災害發生時，這是一個特別的系統，主導者必然是消防署。至於災害救助究係由消防署主政或社會司主政，本人研究曾作過分析，各有其優缺點，但綜整後仍認應由消防署主政，意見說明及建議作法如下：</p> <p>1. 從法律層次，社會救助法是一般社會救助事項，又公共政策強調分權化，但天然災害的救助著重集權化，爰建議將社會救助法第 5 章刪除，擴充災害防救法第 48 條規定內容，修正由災害防救法主管機關統一訂定災害救助種類</p>	<p>1. 同意委員意見，團隊將透過 SWOT 分析檢視災害救助納入社會救助或災害防救之優劣，並於期末報告第五章第三節第陸項第 196 至 201 頁說明。</p> <p>3. 同意委員意見，參考國外之經驗亦可發現，災害保險對於災害救助有很大效益，既可減輕政府之經濟負擔，也可培養人民自助之概念。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>及標準，並仿日本作法另訂定災害救助法。</p> <p>2. 再次建議設立全國性的災害救助基金，由該基金統籌支應全國災害救助金財源。至該基金可由公務預算中提撥部分比例做為基金來源，亦可由國庫及公益彩卷的盈收中提撥一定比例金額存入，以及該基金之孳息與民間捐款。</p> <p>3. 建立災害保險制度有其必要性，爰建議先在災害防救法中加入災害保險規定，往後再另訂特別條例加以規範。另除以上建議意見外，因本人研究內容甚多，建議研究團隊自行查閱及參考援引。</p>	
	<p>(四) 未來我國仍有可能會發生像 88 風災那樣的災害，而發生像日本 311 大地震那樣的災害機率較低，就本人觀點，美國災難有 CNN 症候群，至於我國則是政經症候群。我國的災害是混合性的災難，所涉及面向涵括政治、經濟、社會等議題，千萬勿以為只有像 88 風災那樣才可稱作是天大的災難，發生在我國的任何一個水災皆是混合性的災難，牽涉政治、經濟及社會層面的效應很大，即便是小水災都有可能需要總統出面，這在先進國家是很不可思議的情況，其主要原因在於民眾的觀感，進而造就我國現在特有的文化。</p>	<p>感謝委員寶貴意見之提供。</p>
	<p>(五) 此外，只要是中央災害應變中心成立的災害，通通要一條鞭處理，以個人教學經驗，雖說是一條鞭處理，仍須由地方政府執行</p>	<p>同意委員之意見，不論災害之應變、防救或是救助，皆十分強調由上而下的一貫性，以確實政策之執行及運</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>工作，而在地方是由消防單位主政，但須社政單位協助。因社政單位是被動的且大多是女性，向來都是弱勢的，但消防單位是積極主動的，所以為使雙方有效配合以利執行工作，有關如何強化彼此互動的訓練，消防署應責無旁貸。另有關複合性災害保險（如颱風震保險）的概念，必須與國民年金、全民健保及就業保險一致，奠基在社會連帶責任，不能放在市場自由的保險制度上，並可採災害救助基金及災害保險兩種方式辦理。</p>	<p>行。</p>
<p>行政院金融監督管理委員會（保險局）</p>	<p>(一) 金管會對於颱風洪水保險計畫之立場</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 基於颱風風險之特性，不易淹水地區之居民幾無投保意願，易淹水地區之居民則多依賴過去之防洪經驗減少財務損失，並寄望政府部門建設防洪工程或加強排水系統改善淹水問題，其投保意願恐亦不高。 2. 對於降低民眾因颱風所致之財務損失，應以預防措施及政府規劃完善之防洪設施與預警系統為主，並輔以事後提供民眾補償或以保險移轉其財務風險之作法，方為適當。 3. 颱風風險整體管理機制，應包括事前之風險控制、事發當時之應變處理與事後之財損移轉 3 部分。倘實施強制性颱風洪水保險計畫，建議比照美國洪災保險制度，將其納入政府整體風險管理機制之一環，經由政府部門建立 	<p>感謝委員意見提供。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>風險管理機制與制定相關法規，落實高風險地區風險管理，並透過保險機制之運用，執行事前之風險管控，以共同建立颱風風險整體管理機制。</p>	
	<p>(二) 金管會對於全面實施強制性颱風洪水保險之可行性分析</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 颱風洪水危險具有巨災、重複發生及地域性之特性，採全面強制投保面臨本保險保費可能不具可負擔性、保險公司及再保險市場無意願承擔危險分散機制底層風險等問題，需由政府編列預算補助低收入戶之保費、承擔該保險危險分散機制之底層風險，始可解決前開問題，此涉及政府財政及社會福利救助等政策。 2. 需制定強制投保之法源，然對於相對多數不易或不常遭受淹水、土石流災害之民眾而言，勢必引發該等民眾質疑為何被強迫投保之爭議，恐成為制定強制投保法源依據時之最大阻力。另就適法性而言，將颱風洪水保險強制納保，原則上應具有憲法所稱之公益性，但與強制汽車責任保險或全民健康保險相較，部分學者仍對其憲法上之理論基礎存疑，恐增加其立法之困難度。 3. 需訂定專法並明定其運作方式，鑑於其運作方式所涉層面甚廣及複雜，預期其法規研議作業工程浩大並頗具挑戰性，宜結合法律、財稅經濟、公共行政管理、災害防救、風險評估及保險等專業領域之專家學者研議並邀請相 	<p>感謝委員意見，參考國外之經驗亦可發現，災害保險對於災害救助有很大效益，然移植入國內所需考量如委員所提包括法制上、政策上之考量，敬表同意並須進一步分析了解。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>關部會共同研商其可行性。</p> <p>4. 應配合取消政府對住宅淹水、土石流損失之救助措施，惟救助政策易放難收，恐引發其他爭議，建議先行徵詢相關縣(市)政府之看法。</p> <p>5. 強制全民投保具社會保險性質並已超過保險專業之單純技術考量，並尚涉及其他政府相關部門之業務權責，故執行複雜度甚高，因此必須審慎評估，非一蹴可及。本會為商業保險公司之主管機關，負責商業保險公司及商業保險之監督管理，建議由負責規劃災害防救之機關整體研議為宜。</p>	
	<p>(三) 金管會對於颱風洪水保險之監理措施</p> <p>1. 在準備金部分，已頒佈「財產保險業就其經營商業性地震保險及颱風洪水保險等業務應提存之各種準備金規範」；在風險管理部分，業於產險業者配合辦理之「實施產險費率自由化第三階段相關監理配套措施」中，責成產險業應透過風險評估模型評估其風險，規範颱風洪水風險之評估週期年限(回歸期)至少為100年，並應建置適當風險管理機制。</p> <p>2. 將持續督導產險業者落實上開監理措施，未來擬廣續加強颱風洪水保險商品之推廣及宣導，以及提高民眾投保颱風洪水保險之意願如次：</p> <p>3. 發布新聞稿介紹颱風洪水保險相</p>	<p>感謝委員寶貴意見之提供。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>關商品保障內容，並呼籲民眾投保。</p> <p>4. 督促中華民國產物保險商業同業公會聯合保險周邊單位，編製颱風洪水保險相關商品之宣導文宣，並提出具體宣導計畫。</p> <p>5. 將持續與中央災害防救機關或研究單位（例如行政院災害防救辦公室、國家災害防救科技中心）保持密切聯繫，並適時提供颱風洪水保險相關商品宣導文宣供參或辦理聯合宣導活動。</p>	
內政部社會司	<p>(一) 災害防救法對於災害救助之運作機制已有明訂，包括：</p> <p>1. 第 22 條規定有關弱勢族群災害防救援助必要事項，以及災害防救團體、災害防救志願組織之促進、輔導、協助及獎勵。</p> <p>2. 第 23 條規定應實施災害防救物資、器材之儲備及檢查。</p> <p>3. 第 27 條規定災害應變措施，包括受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施、受災兒童及少年、學生之應急照顧、民生物資與飲用水之供應及分配。</p> <p>4. 第 43 條規定實施災害防救之經費編列預算與使用之原則。</p> <p>5. 第 45 條規定民間捐助救災款項之使用管理原則。</p> <p>6. 第 48 條規定災害救助種類及標準，由各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定之。</p>	感謝委員寶貴意見之提供。
	<p>(二) 社會救助法有關災害救助部分係列於第 5 章共計 3 條，有關災害救助相關事項已有災害防救法之</p>	感謝委員寶貴意見之提供。

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>規定完全涵蓋，包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 第 25 條規定災害救助之實施對象與適用災害種類。 2. 第 26 條規定由直轄市或縣（市）主管機關得視災情需要辦理災害救助之方式，包括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等。 3. 第 27 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。 	
	<p>(三) 查「災害防救法」相關條文對於災害之平時整備、緊急應變、復原重建、災害救助種類及標準等均已明定，較社會救助法「災害救助」專章僅有 3 條文更為周延且具前瞻性。</p>	<p>感謝委員寶貴意見，災害防救法與社會救助法中之災害救助部分各有優劣，雖防救法中說明較為詳細，但社會救助法中涵蓋之範圍亦甚廣，皆有可取。</p>
	<p>(四) 就執行層面而言，因災害防救法為特別法，優於社會救助法之普通法位階，地方政府業依行政院 90 年 11 月 30 日台九十忠授一字第 09148 號函指示，各種災害救助金依照中央災害防救業務主管機關所訂統一標準辦理。例如，臺北市政府 91 年 5 月 14 日北市社二字第 09134059100 號函復經濟部有關水災救助種類及標準相關意見時表示，該府已於 91 年 4 月 29 日府社二字第 091074168 號函廢止「臺北市天然災害善後救濟金核發標準表」，並強調該市相關災害救助種類及標準已依據災害防救法等相關規定辦理。</p>	<p>感謝委員寶貴意見提供。</p>
	<p>(五) 另查前台北縣政府（消防局）92</p>	<p>感謝委員寶貴意見提供。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>年 11 月 10 日北府消救字第 0920037163 號函頒「台北縣政府特殊重大住宅火災建築物災後復原處理原則(100年3月9日已廢止)」(100年3月9日公發布為新北市政府辦理特殊重大住宅火災建築物災後復建處理原則)，係依據災害防救法第 36 條訂定，業將災害救助(燬損補助)納入，除彰顯災害防救法之特別法位階於災害復原過程扮演之完整性與重要性外，亦充分反映地方政府於執行災害防救法規範之災害救助並無問題。</p>	
	<p>(六) 茲因災害種類不同，尚涉各類中央災害防救業務主管機關之權責，且地方政府辦理災害救助金核發，亦由直轄市、縣(市)政府首長指定(或依地方政府組織法令或規則規定)權責單位辦理在案，並非全由社政單位辦理(例如農田、漁塭、漁商船(筏)、遊艇、舢舨受災救助金由農政、建設等部門辦理)。倘整合為單一法規可能無法迅速、靈活因應災害救助金種類新增(或減少)情形外，其所涉及專業災害認定標準亦恐無法由單一法規完整呈現，反而影響地方政府實際執行之分工權責與辦理程序。</p>	<p>感謝委員寶貴意見提供，並敬表同意。災害救助不論歸入社會救助或是災害救助皆有須考量之不足或益處，團隊將透過 SWOT 分析檢視災害救助納入社會救助或災害防救之優劣，並於期末報告第五章第三節第陸項第 196 至 201 頁說明。</p>
<p>經濟部水利署</p>	<p>(一) 有關水災的部分，按照災害防救法的目前設計，本署與消防署處境相同，若遇到較輕微的災害，縣(市)政府須緊急處理以社會救助法已足以適用，但若遇到像莫拉克風災此類巨大的災害，以</p>	<p>感謝委員寶貴意見之提供。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>當時莫拉克風災所編列的預算計40億元，誠如研究團隊報告中顯示，實際執行28億元。本署與消防署一樣是透過縣(市)政府社政單位發放災害救助金，以目前整個社會的政經環境而言，除淹水救助由縣(市)政府給予一戶2萬元外，甚至中央還會加碼，對於災民經濟上有很大的幫助，所以各縣市無論如何都會去爭取中央補助，以致後續所衍生的爭議，包括接到的客訴電話，著實感到相當困擾。</p> <p>(二)方才聽完社會司的發言，點出整個執行面所遭遇的兩個問題，第一個是財源的問題，自莫拉克颱風後，舉凡凡那比、梅姬，乃至南瑪都颱風，都是由水災主管機關經濟部專簽至行政院核定後，再移由會計單位依規定辦理核撥事宜，而以此種方式所需的行政程序繁鎖，可能無法達到快速及時給予災害救助的目的，又以目前行政體系的行政作為，對於急難救助的時效並無法達到理想的狀況，但倘能成立專門財源基金，則應可提升災害救助的效能。第二個問題是專業性，如果未來制度上是要設計以單一機關制定法規或管理基金的話，包括救助金發放，甚至執行面所遭遇問題或疑義的解釋、專業訓練等等，則此權責單位內必須具備各災害領域的專業人才方足以處理有關事務。以上意見提供研究團隊參考。</p>	

附錄七 災害防救法研修小組第四次會議紀錄暨委員意見回覆表

2012年7月23日

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
陳副署長文龍	<p>(一) 上次會議業就災害救助議題進行初步討論，社會司及水利署亦提供相當多的寶貴意見，就法的觀點而論，目前國內體制及作法存在許多問題。按水利署於上次會議所提意見，88 風災後已有許多執行面的困擾發生，現行淹水救助幾乎由中央負擔，過去則係地方政府自行處理，以致未來淹水災害發生時地方政府皆向中央申請補助，光是補助金額就可能相當可觀。消防署係災害防救法之業務幕僚機關，依該法第 48 條所授權訂定的風災震災火災爆炸災害救助種類及標準，自訂定發布施行迄今亦曾辦理多次修正，惟在進行法制作業程序時，內政部法規委員會劉參事即曾表示災害救助非消防署業務，而係屬社會司權責，爰認該救助種類及標準應改由社會司主管及辦理修正事宜；嗣經與社會司協調由其主政，並曾於 93 年提出災害防救法修正案，將災害救助種類及標準統一由內政部訂定，惟當時基於簡便修法考量，主動將該條移除，僅以部分條文修正案送審，而非全文修正，否則當時有關災害救助部分已有共識，應不致造成目前的爭議情形。</p>	感謝委員意見提供，團隊敬表同意。

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>(二) 有關社會救助與災害防救法競合疑義部分，上次會議社會司業就機關立場予以論述，而本次會議研究計畫協同主持人施教授亦就我國與美日災害救助體制作相當詳盡的分析報告，待本案研究完成後，消防署將參據研究團隊報告正式提案至委員會或會報討論，由政策決定究係於災害防救法或社會救助法統一規定，抑或另制定專法予以規範。若未來我國災害救助走向日本體制的話，按日本現行作法，災害救助係由厚生勞働省主政，每年所頒布的解釋令多達上百頁，包羅萬象、涵蓋範圍廣泛且操作複雜，例如開設收容所 1 人一天 300 元，若住飯店則 1 人一天 5,000 元，至於金錢部分，根據地方財政分為 30%、50% 及 90% 之分擔比例，對於規模較大的災害，90% 係由中央出資，剩餘部分即使由地方出資，亦係由統籌分配稅款支應，故實質上地方也有支付款項。不過，即便日本對於災害救助現行已訂有一套完整的財政收支及運用相關作法，但部分學者專家仍認應由中央全額支付，因災害救助不能讓地方有點遲疑，地方為了收容所開設等已耗費許多時間與心力，假使還須額外思索錢的問題，反而可能影響救助時效。</p>	<p>感謝委員意見提供，團隊敬表同意。</p>
	<p>(三) 日本災害救助係以現物給付為原則，定位在災民的保護，此為昭和 22 年的想法，但在東日本地震</p>	<p>感謝委員意見提供，團隊敬表同意。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>後，卻認為現金給付也有必要，所以正在考量將現金給付納入災害救助法予以規範。又日本災害救助法總共 48 條，所規定的災害救助種類計 10 項，包括災民救助、收容所開設及罹難者屍體處理等，其體制完備健全，反觀我國的災害救助種類，僅以災害防救法第 48 條此一條文授權訂定，且所訂定的救助種類均係給與現金救助（如死亡、失蹤及安遷救助等），與日本相較仍有改進空間。有關施教授所提日本撫卹相關規定部分，或有參考價值卻不易在我國法令訂定，但整體而論，似以另制定專法之可行性較高，至於由哪個機關制定專法，未來再提案至委員會或會報由政策決定即可。</p>	
	<p>(四) 日本災害救助法針對不同的災害規模、等級訂有不同的救助標準，甚至消防單位救災時，有關建築物人命救援（黃金救援）的天數，山難、海難的救援時間，以及重機械開挖時間等事項亦規範在災害救助法內，體制相當完整，確有供我國參考的價值。然日本雖訂有災害救助法且體制完善，並不意謂在執行上從未遭遇困難，就現金給付而言，100%由國庫負擔，仍可能造成彈性不足等諸多問題，所以日本正在辦理檢討修正事宜，至於我國現行法所面臨的問題更多，應予以妥適研議處理，但首先會面臨究竟由哪個機關進行修法的爭議。基於</p>	<p>感謝委員意見提供，團隊已研擬具體建議於期末報告內文第七章第二節中。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>災害救助牽涉層面廣泛且龐雜不易處理，因此，我們可以理解社會司的看法與處境，但若由消防署主政，除已無額外人力承辦此類業務外，勢將對於原有消防業務造成排擠效應。另本次議題已於上次會議初步討論，且查本案研究方進行至期中階段，研究團隊將於期末作更為具體的成果報告，又社會司對於本次議題亦已就機關立場充分表達意見，故有關經濟部水利署所提執行困難部分，請研究團隊賡續納參研究外，並建議再就未來制定專法之目的、所涉經費等相關議題深入探討。</p>	
	<p>(五) 有關簡教授所提本案研究目標應予定調，是否以應變為主，因災害防救法是基本法，形同日本災害對策基本法，除規範機關之權責外，亦屬於計畫行政之一種，並針對預防(減災與整備)、應變及復原重建事項作整體性規定，若僅從應變方面著手進行研究，似較為限縮。又災害防救法最難處理的一部分乃權責的劃分，迄今仍無法確實釐清，但就日本災害對策基本法而言，對於權責部分亦不甚明確，雖規範中央、都道府縣及市町村該做什麼，但仍籠統不清楚。另日本在減災方面較強，亦即設立專門委員會，由總理指派並給予公務人員權限以辦理調查工作。因此，若定調改以應變為主，按現行體制恐有困難，故有關中央業務主管機關議</p>	<p>感謝委員意見提供，團隊將於其後研擬相關配套方案，並於期末報告第七章第二節第壹項第 276 至 283 頁說明並研擬法條於第貳項第 290 至 297 頁。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>題，重點應置於體系內組織的調整為宜，至於應變機制等屬於操作層面，並無涉及法的問題，均非本案研究方向，應無研究之必要，又所提刪除中央災害防救業務主管機關、特設防災政委等建議部分，請研究團隊研提相關配套方案。</p>	
<p>吳教授嘉生</p>	<p>(一)基本上，災害防救法與社會救助法其負責單位都會有各自的主觀看法，個人滿同意施教授方才所作的主觀看法與客觀研究結果，尤其建議設專法部分。假使我們對於日本體制較為了解，則可從權責單位與執行單位的面向深入探討。執行單位則係立於第一線的地方政府最為合適，至於權責單位應由中央負責，不論是社會司或消防署，其權與責應如何區隔才是重點。因此，建議仿效日本災害對策基本法，將社會司與消防署的工作職能及權責於法上劃分清楚，並釐清哪個部分屬於社會司，而哪些問題應由消防署處理等。誠如個人於上次會議所提，社會救助法涵蓋範圍很廣，就法律的解釋而言，災害防救法係屬於社會救助法的一環，考量社會司的觀點及消防署本身的業務職掌，基於災害防救重點係在災害發生之後所給予的救助，所以中央應注意如何讓地方政府瞭解災時災害防救法的機制運作，至於社會救助法部分，所謂社會救助不應僅侷限於天然的災害，即平時應有社會救助的觀念。換</p>	<p>感謝委員意見提供，團隊敬表同意。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>言之，我國應仿效日本災害對策基本法，將社會司與消防署權責予以釐清劃分，如此一來，各有各的業務職掌，各有各的法源依據，方不致因權責紛爭造成體制混亂而無所適從。</p> <p>(二) 又本案研究主要係為檢討災害防救法，真的問題出在執行層面如何達到上行下效的功能，亦即如何落實災害防救法，以使其發揮應有功效。另報告提及之行政命令部分，所謂行政命令主要係為補充法律規定不足之處，就法律與行政命令位階而言，行政命令屬於執行層面，假使法律未明文規範但地方政府認有執行需要，則此時就須中央訂頒行政命令以為執行依據。至於現物或現金救助部分，不論哪一種救助方式都有其長處，或可考量以災害規模大小決定救助方式（例如：受難者及其家屬或家庭急需現金，則給予現金救助）。基本上，非現金救助才是治本之道，而現金救助則是治標之道，兩種救助方式應相輔相成，以達齊頭並進之效果。</p>	<p>感謝委員意見提供，團隊敬表同意。</p>
經濟部水利署	<p>(一) 莫拉克颱風後，本署編列 40 億元經費，實際執行約 28 億元，共補助約 14 萬受災戶，此後即與中央補助地方救助金結下不解之緣，乃至凡那比颱風時，行政院為讓中央補助地方救助金此一作法賦予法源，爰於水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準增訂第 9 條之 1 規定：「水災</p>	<p>感謝委員意見提供。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>災害特別嚴重，經中央災害防救業務主管機關報行政院核定者，得酌增救助、補助。」以致梅姬、南瑪都颱風均有許多補助案件，又去年宜蘭縣降下豪雨，循程序報行政院核定時，行政院認為關於水災災害特別嚴重部分應設定門檻，本署亦據以開會研商討論，而最近一次會議方於 2012 年 6 月 27 日召開完竣。然有關中央補助地方機制如何設定門檻，光是在內部討論時即有各式不同說法，例如：從技術上作說明，或從水利方面專業探討，抑或從一般老百姓角度如何讓其有所感之觀點，進行設定補助門檻，地方均有意見，但若回歸到問題本身如何解決，或可考量由專責單位處理，至於究由社福或消防機關主政，視政策決定辦理，本次研究團隊報告對於此一部論述甚為完整，建議可轉化為說帖，作為院級長官決策之參考。</p>	
	<p>(二) 又此一專責單位應有各領域的專才，包括社會救助、水利或水保等方面，在業務層面方能順遂執行。因此，究竟設專法或修訂法令，以目前災害救助規範散見於災害防救法或社會救助法，且此二法均係內政部所主管，竟分兩區塊同時處理災害救助事宜，除法律競合外，在業務執行上亦有重疊之疑慮，故採制定專法方式以研訂體制規範似較符合實際。另倘回歸災害救助的意旨與精神，係為使受災的災民能夠儘快</p>	<p>感謝委員意見提供。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>獲得救助，除制定專法似較可行外，或可參採上次會議柯教授三吉所提設置基金作為救助財源之建議意見辦理，如此方能有效發揮緊急救助的功能。以上意見提供主辦單位及研究團隊參考。</p>	
林組長金宏	<p>(一) 依災害防救法第 7 條第 5 項規定，內政部災害防救署執行災害防救業務。本項易使人造成誤解，係由消防署這個中央三級機關執行所有的災害防救業務，爰建議研究團隊針對本項探討刪除之可行性，並研擬強而有力的說法供作未來修法之參考。</p>	<p>感謝委員意見提供，然經第七次災害防救法研修小組會議中柯三吉老師建議下，仍建議保留災害防救署之名稱。</p>
國家災害防救科技中心	<p>(一) 有關研究建議刪除中央災害防救業務主管機關部分，敬表認同。又對於機關權責部分，在法律上應予以釐清為宜，主要係因災害是多變且複雜的，所以，當面對多變且複雜的災害時，以一固定制式的法律加以約束規範，在運作上原就會遭遇許多困難，也是無可避免的。在處理事件時，原係依靠首長的決策或下達的指令，亦即在地方由縣(市)長負責，在中央則是行政院院長。另在應變方面，由單一機關主政，其效能較佳，至於減災部分，係透過計畫形式進行。因此，若刪除權責機關，以經濟部而言，除訂定水災災害防救業務計畫外，尚須訂定風災、震災等其他災害防救業務計畫，換言之，即全部的部會都應針對所有災害訂定災害防救業務計畫，並由行政院災害防救辦公室負責督導考核事</p>	<p>感謝委員意見提供。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>宜，惟該辦公室在執行督導考核工作時有其困難性，此時即需要本中心或科研單位提供協助，另規劃方面亦同，從規劃、計畫，乃至執行均需科研單位予以協助。</p>	
<p>盧教授鏡臣</p>	<p>(一) 劃單位鉅細靡遺地彙整國內外災害救助相關法令，提供未來政策研析紮實的基礎，個人亦受益良多。個人因故未能到場參與本日的討論，甚感遺憾。</p>	<p>感謝委員肯定與支持。</p>
	<p>(二) 討論災害救助部分，必須先釐清政府有關災後協助的角色。個人認為整體來說，政府的災害救助對一般居民來說，已偏向災害補償的性質，而非單純災害救助；但對需要救助的弱勢族群，政府相關的資源又難以到達。建議災害防救法應該把災後救助財源的框架拉出來：第一道防線是市場機制，透過事前的減災、保險的風險分攤，透過市場機制來提供居民災後的災害補償/財源協助（如美國案例），而不宜政府直接跳下來扮演第一道防線。政府應扮演第二道防線，其角色宜專注於解決市場失靈的部分，包含弱勢族群、租屋者的災後生活救助。</p>	<p>感謝委員意見提供，團隊敬表同意。</p>
	<p>(三) 分法令依據“合法”的地位，才得以提供受災居民救助。然諸多弱勢族群缺乏“合法”狀況，但又實際受災而面臨困境，這部分在災害防救法或應予以處理（或可引導民間力量來處理這一塊）。另外，災害救助應該著眼於救助</p>	<p>感謝委員意見提供，團隊敬表同意。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>“人”，而不宜依據死亡或屋損狀況，提供災害補償/救助。</p> <p>(四) 關災害防救法內之災害救助部分，其主管單位從業務職掌考量，應該歸於衛生福利部，而較不適宜由消防署主管。消防署內並無配置災害救助之人力與經費，且此業務亦與其功能執掌重點不盡一致。至於災害救助是否需要以專法予以規範一事，就救助的穩定性與公平性而言，災害救助宜透過法律予以規範，以避免受災後政治影響在災害救助上加碼，而造成未來比照辦理下的政府財政負擔及不公。目前社會救助法僅規範政府應做事項，但具體救助內容較為缺乏；而災害防救法外掛行政命令的方式辦理，並以災害類型來區分，和實際災害救助運作似有不一致之狀況。個人認為此部分規範或可於災害防救法中規範，由主管單位以法令訂之，後由社會救助法以專章，參考既有災害救助行政命令，在法律層次予以定之。</p>	<p>感謝委員意見提供，團隊敬表同意。</p>
	<p>(五) 課題二及課題三部分，建議宜打破災害類別分列主管機關的現行框架，用全災害 (all-hazard) 的管理方式來因應。不知從法制上，是否可以彙整災害管理過程中各部會實際的任務執掌，羅列其負責單位？如收容安置是社政單位，則不管哪一種災害類別的收容安置，都由社政單位來執掌。就災害防救法的主管單位來說，則似可暫列內政部；然此部</p>	<p>感謝委員意見提供，關於採用全災害之概念已提出建議於第七章第二節第壹項第一點第 276 至 283 頁。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>分僅就法律的編修論，實際的功能執掌權責還是需要回歸到相應部會（不是以災害類型分）。</p>	
	<p>(六) 課題二所列之建議，不管哪一種類型的災害，許多功能事務處理都類似（預警、公眾資訊、疏散、大眾照護、緊急醫療、物資運籌等等），無法用單一部會的能量與以因應。再則，災情經常是意料之外的，如莫拉克颱風。有時候難以預測災情的規模；而當災害發生時，在成立中央災害應變中心時，則可能會以時間上的延誤，而造成後續的災害衝擊及政治紛爭。建議這部分應就業務職掌予以檢討，不以現有的災害類型區分召集的主管部會，並由防災政委（或被指定的部會首長）或正副院長來指揮中央災害應變中心之運作。</p>	<p>感謝委員意見提供，已修正於第七章第二結第壹項議題三第 278 至 279 頁。</p>

附錄八 災害防救法研修小組第五次會議記錄暨委員意見回覆表

2012 年 8 月 28 日

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
陳教授愛娥	<p>(一) 針對「災害救助法制」部分</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 宜先清楚界定「災害救助」的內容，如以今日依災害救助法第 48 條所提供者為「核發災害救助金」，則似宜交社會救助法主管機關執行，就其組織、程序而言，可能較為適宜。 2. 如採此立場，則更宜區分「災害救助」與「災害復原重建」所包含之內容。 	<p>謝謝委員寶貴意見，團隊敬表同意。</p>
	<p>(二) 針對「災害復原重建體制」部分</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 此一體制宜清楚區分任務、組織、程序三個面向而為討論。 2. 議題二、三、四所涉及者均為組織、程序的面向，個人認同所建議的受災災民的參與、NGO、企業參與的強化。惟政府不可能因民間參與解免責任，其仍須主導、支配此程序、作出決定。 3. 對於議題一所稱，除居住需求外，亦應強化應變能量之部分，個人認為只宜對任務作原則性的規範，以便容納受災者、NGO 等之意見。 4. 共同參與部分，宜清楚區分中央、地方間之關係。「地方化」本身也是組織改造的方向之一，且很多（災防）作為與地方息息相關，例如防災地圖的建立；故應釐清受災地方政府在災防中所扮 	<p>謝謝委員寶貴意見，團隊敬表同意。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	演的角色。	
陳副署長文龍	<p>(一) 針對災害應變及災後重建，日本與我國作法不同。阪神大地震時神戶市所開設的應變中心在開設十年後才裁撤，而針對 311 大地震所開設的 3 個作業指揮中心（緊急對策本部、復興對策本部、核災對策本部）自震後迄今仍持續運作中。相對地，我國則對應變中心及重建委員會的開設時點、要件及由何單位負責等事項並未明確規範律定，因此，在災害防救法中如何處理此類問題，以適當銜接災害應變、災後重建之不同階段，建議研究團隊納入研究考量。</p> <p>(二) 另針對九二一震災重建暫行條例及莫拉克颱風災後重建特別條例相關條文，有無在災害防救法中常態化或另立專法處理之可能，以解決災後重建階段相關問題，是本研究重點之一，目前研究團隊較少著墨，務請深入研究探討並充實研究內容。</p>	<p>針對應變中心及重建委員會之開設時間、要件等實為一大問題；並更牽涉未來社會救助專法之適用範圍，團隊於期末報告第七章第二節第壹項議題一第 276 至 283 頁。</p> <p>感謝委員寶貴建議，針對災後重建部分，經團隊分析與考量後，於現行條文做修正與新增於第七章第二節第貳項第 297 至 299 頁。</p>
章教授光明	<p>(一) 同意愛娥老師：組織與程序考量應高於內容。但若內容的特殊性達一定程度，則可以有另外的設計。所以，社會救助應包含災害救助，但若災害規模大於一定標準，則進入“重建條例”，便可排除社會救助法之適用。</p> <p>(二) 在重建方面，資訊及資源的整合與分配，是政府責無旁貸的任務。此外，必需建立監督機制，以取信人民。且重建的概念，應不限於現金，非現金的協助可能</p>	<p>感謝委員寶貴意見，團隊敬表同意。</p> <p>感謝委員寶貴意見，團隊敬表同意。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	是更重要的。	
	(三) 災害政務委員是可以思考的方向；終結中央災害業務主管機關恐需考慮政治觀點；進入中央政府的標準有三：類別（複合性災害）、規模（損失達一定程度）、區域（跨域）；社區在災害防救的定位要清楚。	感謝委員寶貴意見，團隊敬表同意。
	(四) 理性設計應同時考量政治現實，建議研究單位在結案前邀請相關行政部門、團體、立法委員參與討論，以提升本案之立法可行性。	感謝委員寶貴意見，已於法案初成型之際招開法制專家座談會於 2012 年 10 月 5 日，以了解法條之適用。
盧教授鏡臣	(一) 災害防救法有關主管機關之規範，會影響災害救助之執行權責單位，建議規劃單位可一併討論。	感謝委員寶貴意見。
	(二) 災後復原重建和災害救助之概念不完全一致。復原重建所包含的範圍有公共服務/公共設施、家戶、企業等面向，但災害救助之範圍依目前之法令較著重於金錢對個人之協助，恐無法涵蓋重建之協助範疇。單一社福單位無法因應災後復原重建之協助，仍需不同單位（如住宅、營建、農業等）共同協助；若光由社會救助法來承擔災後重建協助，恐負擔太沉重。	感謝委員寶貴意見，團隊敬表同意。
	(三) 針對討論議題一部分，贊成規劃單位有關強化山上的應變能量，但也應注重長期孤島情況上的能量整備。	感謝委員寶貴意見分享與肯定。
	(四) 針對討論議題二部分，建議可在法中規範政府應做項目及責任範圍；若能讓居民了解政府及居民	感謝委員寶貴意見，團隊敬表同意。

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	自身的權責範圍，可避免彼此認知不同所造成的困擾。	
	(五) 針對討論議題三部分，對企業“應”協助的看法較持保留態度；災後協助需專業及長期的承諾 (commitment)，這部分是政府的責任，企業難以滿足此需求。	感謝委員寶貴意見。
	(六) 另建議重建委員會可由如災害防救辦公室之常設組織予以擴充，並兼顧工作人員之生涯規劃、升遷及士氣之維持。	感謝委員寶貴意見。
李貴英教授	(一) 針對災害救助究否修法或制定專法，應從災民角度加以思考其實際執行效能，亦即災民是否能適時接受到救助的效益。	感謝委員寶貴意見，團隊敬表同意。
	(二) 若從執行有效面來看，或可依據災害規模，針對較小規模、短期或一般災害予以提供短暫救助部分，適用社會救助法；若屬大規模、重大或複合性災害而須予以緊急處理部分，則以制定災害救助法之立法方式思考較合宜。	感謝委員寶貴意見，團隊敬表同意。
	(三) 至於災害應變基金之設置，若有其必要性，則應思考其法源依據、運作方式、性質等相關事項，研究團隊或可就此部分進一步研究探討。	感謝委員寶貴意見，關於災害應變基金部分討論於期末報告第六章第四節第 240 至 241 頁。
馮教授燕	(一) 災害防救法係基本法，其意涵相當重要，包括：(1) 災害的種類、(2) 各級政府的職權、決策權 (需輔以社會教育)、(3) 期程：因特大、一般災害不同而異、(4) 民間組織與政府間角色功能。若針對災害救助部分予以充實，則更能發揮基本法功能。	感謝委員寶貴意見，針對災害防救法之修正，已於期末報告第七章第壹項第二點第 271 至 272 頁呈現。
	(二) 議題三「...，並須邀請民間...」	感謝委員寶貴意見。

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>部分，宜使用「結合」民間團體的用語。</p>	
	<p>(三) 建議將「心靈重建」置於災害防救法第四章「生活重建」之下。生活重建部分，民間團體可以出力，其他如交通、公共建設、產業重建等，則民間團體僅能在與居民、社區溝通方面提供協助或補充，其執行則由專業單位為之。</p>	<p>感謝委員寶貴意見。</p>
	<p>(四) 簡報中所提「非營利組織」實指宗教團體，在我國宗教團體並不受非營利組織相關法規規範，而係適用宗教法相關規定。</p>	<p>感謝委員寶貴意見。</p>
	<p>(五) 災害防救法不能將災害救助全部切割出來，否則在重大災害時，社政單位無法即時因應救助需要，據以處理後續救助事宜。基此，災害救助的主管機關不宜由衛生福利部而應由內政部擔任，因福利部門在衛生福利部中僅占一小部分，較無力負擔全般災害救助業務。</p>	<p>感謝委員寶貴意見，針對重大災難之社會救助實有詳細考量之必要；針對災害救助之主管機關部分，經主席裁示將不指定於在報告中。</p>
<p>柯教授三吉</p>	<p>(一) 從執行治理的角度觀之，仍強調上次所提及「一條龍(一元化)」的概念，包括其主體的組織、人員、程序、過程、經費等等。關於組織，平時設置有災害防救會報、災害防救署二單位，於災害發生時成立災害應變中心，讓災防署發揮類似 FEMA 的功能，為達其災防功能，以災防署為主管機關，從減災、防備、應變、附源重建各階段，均由其全權負責，藉由掌管「災害應變基金」，以達有效執行、監督效果。</p>	<p>感謝委員寶貴意見，團隊敬表同意。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>(二) 至於「災害應變基金」的資金來源有：(1) 行政院主計總處每年為因應災害所編列的公務預算；(2) 油、電、水費漲幅所徵收費用中的一部分；(3) 本人先前所作研究報告中提及的經費來源。</p>	<p>感謝委員寶貴意見。</p>
	<p>(三) 有關災害防救措施的執行，須搭配強制力的應用及介入，惟目前社會司除欠缺相關法律權限的賦予外，即便未來配合行政院組織改造後併入「衛生福利部」，查其組織法草案卻是「衛生大福利小」，怎有多餘人力執行災害救助業務，故實不宜由社會司或組改後之「衛生福利部」擔任災害救助的主管機關。</p>	<p>感謝委員寶貴意見，針對災害救助之主管機關部分，經主席裁示將不指定於在報告中。</p>
	<p>(四) 此外，按方才所提「執行一元化」的概念，復原重建的主體仍應是消防署（或改制後之災害防救署）。災後重建的重點在於「在地生活、工作機會及產業的重建」，此部分由受災地區地方政府經建單位執行，而災害防救署則立於監督、監管之責。另有關議題三所提災害防救法第 36 條修正內容應為「…，並應結合民間團體」始較妥當，並建議新增賦予重建委員會等相關單位一定強制力的規定，以利重建業務的執行。</p>	<p>感謝委員寶貴意見。</p>
<p>內政部社會司</p>	<p>(一) 針對災害救助究否納入社會救助法或災害防救法予以補強，抑或另立專法部分，在前幾次會議均已就業務立場予以詳細說明，仍認不宜納入社會救助法。</p>	<p>感謝委員寶貴意見。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	(二) 提醒研究團隊不要忽略災害防救法在減災、整備、應變、復原重建各階段及災害救助相關規範，若未來政策朝向制定災害救助專法，針對有關機關之權責及應負責事項部分，應予以明確規範律定。	感謝委員寶貴意見。
	(三) 對於研究團隊之專業及用心，深表認同，惟就本案災害救助部分，務請公正客觀進行研究，切勿預設立場，以免有失公允。	感謝委員寶貴意見。
經濟部水利署	(一) 災害救助修法部分涉及政策決定，建議研究團隊未來能針對研究報告（不論係完備社會救助法或災害防救法，抑或另立專法）研提具體可行且合宜之說帖，供作業務單位向行政院長官說明之參考。	感謝委員寶貴意見。
	(二) 從執行面來看，針對預算經費部分，中央是由個別單位編列預算，至於地方政府則是由社政、農政單位執行核發作業，而當地方政府遭遇問題時，均向中央申請釋疑。以水災救助為例，每年針對水災特別嚴重地區之救助補助案件是否予以核撥加碼，即造成諸多困擾。衡忖災害救助之核心價值，應係以即時（及時）救助災民以維持其基本生活運作，因此，有關災害救助體制之建立，應以此核心價值於法制面做通盤考量為宜。	感謝委員寶貴意見。
國家災害防救科技中心莊組長明仁	(一) 針對簡報書面資料最後一頁討論議題之議題一：「部落在原鄉重建」的議題，需思考社區、聚落、部落的功能。而部落存在的	感謝委員寶貴意見。

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>功能包括個人的安身立命、文化傳承、環境保護、永續發展、產業、生計等，以這樣的方式思考，在針對個別案件，釐清需協助事項，公部門、NGO 能協助事項，以這樣的方式運作會較佳。</p>	
	<p>(二) 應變階段有專責單位較佳；減災則透過計畫的形式加以進行；並於災害防救法中規範督導、規劃、協調、整合的單位。另外，在督導、規劃階段，需有科研、專業組織的協助，針對災害防救設計適當的操作模式。</p>	<p>感謝委員寶貴意見。</p>

附錄九 災害防救法研修小組第六次會議記錄暨委員意見回

覆表

2012年10月25日

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
吳教授嘉生	(一) 簡報第 26 頁提及「挪用」部分須有法源依據才可執行，應改以「運用」抑或「使用」較為恰當，否則將有不適法的可能性。	感謝委員寶貴意見；團隊敬表同意。
	(二) 建議本案可從建構災害防救法的流程示意圖著手進行研究，俾使研究團隊所要呈現涉及修訂災害防救法相關問題的切入點更為清晰，同時亦可使中央及地方的任務編組、組織及程序等議題之研究探討更為深入。	感謝委員寶貴意見。
	(三) 災害防救法的修法方向應以災民需求為核心，而非以中央職權為主軸。針對研究團隊所作的 SWOT 分析，更重要部分應先找出美國、日本、澳洲及紐西蘭等國家的長處（優點），而後再對應至我國體制，探究外國經驗有那些部分可供我國參考改進，這才是 SWOT 分析的價值所在。	感謝委員寶貴意見；針對 SWOT 分析呈現於第五章第三節第陸項第 192 至 194 頁。
	(四) 另關於法條的產出，按法制程序應製作修正草案說帖，且在修正草案條文對照表前面會有總說明，並納入原則性的辦法，針對未來即將修訂、刪除或增加的部分詳加說明，以便讓立法委員瞭解這些變動來強調其重要性，才有說服力，俾使法案順利通過。	感謝委員寶貴意見；團隊敬表同意。
鄧教授子正	(一) 研究團隊的報告似較偏重在災害救助及災後復原重建的經費運用之探討，然在災害防救的經費運	感謝委員寶貴意見。

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>用上，除報告內所列有關法律、經費籌措、政府經費負擔比例等問題外，個人認為尚包括後續經費執行的相關問題。</p>	
	<p>(二) 有關經費議題，假使災害擴散涉及不同的災害類別（如原子能事故等），則操作上將更為複雜，至於經費如何運用，以 921 大地震的重建暫行條例及莫拉克颱風災後重建特別條例為例，其經費來源包括特別舉債、預算編列等，係由相關單位就其所負責的項目編列預算支應。因此，按目前情況看來，當發生重大災害時，事後頒行特別條例或採以編列特別預算的方式應可處理經費問題。</p>	<p>感謝委員寶貴意見。</p>
	<p>(三) 有關災害防救法規的修正，應先立基在究係要解決一般災害抑或重大災害的問題，然按現行法令規定，似已有針對重大災害部分加以規範，例如「中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法」，這是在 98 年由當時的劉院長兆玄所發布實施，且依法平時即應就災害防救經費編列防救準備金等。因此，針對災害緊急搶救、搶修或復健等事項，現行已有處理的機制規範。</p>	<p>感謝委員寶貴意見。</p>
	<p>(四) 針對地方政府無法支付國軍協助救災相關經費，或因可能會扣到補助款而地方政府不願發放經費等情形，基於平時的災害應變經費已有法源處理，且重大災害時亦有制定特別條例籌措經費之機制，故這些問題究屬於法律的規定、經費編列不足抑或臨時性經</p>	<p>感謝委員寶貴意見。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	費不足等，或可再進一步研究探討。	
	(五) 有關災害防救經費部分，按災害防救法第 22 條、第 36 條、第 43 條、第 44 條及第 45 條等條文已有補助規定，且地方制度法亦有相關規範，現行規定已相當完整。因此，個人認為本案研究遭遇比較大的問題，應在於此次修法究竟要界定在政府如何籌措經費方面，抑或界定在災後如何運用經費，以及經費來源如何統合方面。	感謝委員寶貴意見。
	(六) 綜觀紐西蘭、日本相關規定，似較偏重在事故發生後，國家如何統籌運用經費，以及經費如何集結、如何透過相關基金妥善運用與處理等部分，因此，在財源的運用方面，假使我國未來須設基金，則勢必須制定法源作為依據。	感謝委員寶貴意見。
	(七) 綜上所述，個人對於本案研究之建議如下： 1. 假使朝向設置基金以處理經費議題，則舉凡問題點、來源別、管理方式、使用時機及成立時機等均應留意並列入考量。 2. 針對現行災害救助問題研究解決之道，則未來救助種類、標準及處理模式應較以往更為簡單明確，俾便於執行。 3. 另針對現行經費機制無法處理的問題，例如地方沒有足夠經費而向中央申請，但中央卻無法核撥之經費項目等。此部分包括執行的問題，除在法律面應予以釐清	感謝委員寶貴意見。

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	外，在執行面更應深入研究，以尋求解決之道。	
國家災害防救科技中心	(一) 災害防救經費的簡報中，關於問題分析的陳述，未來在期末書面報告中應強化。	感謝委員寶貴意見。
	(二) 災害防救經費分為減災整備、緊急應變、復原重建，各階段對於預算的編列，經費的使用，因實際的操作差異很大，其經費的原則也會有很大的差異，建議分別說明其特點、問題、解決方法。	
	(三) 復原重建經費需考量操作面的可行性，需考量中央、地方共同承擔的原則，基金啟動的機制，災害規模的認定，災後損失評估等技術。	
行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會	(一) 在災後重建這部分，今天研究團隊沒有提到災後復健的相關法源，回顧一下在 921 地震時是以暫行條例為主、98 年也已經有災害防救法，依照災害防救法成立的重建會，來推動莫拉克颱風災後重建事務，災害防救法內的第六章有提到災後重建的部分，但是只有兩個條文，在後續的研究來看期望可以建立災後重建常態性的法令，按照目前的氣候變遷的趨勢來看，我國屬於天然災害發生頻繁的地區，故災後重建立法是否能納為專章相當值得討論。	感謝委員寶貴意見。
	(二) 莫拉克重建過程中，有 72% 的地區是原住民居住的地區，經過相關專家學者勘察後，其實這些地方有很多都屬於安全堪慮區域，不再適合這些民眾居住，在這過	已參考納入災害防救法第 37 條之 3 新增條文草案中。

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>程中我們依據莫拉克特別條例去保障民眾的權益、遷村共識、族群文化等等，以效率、尊重、創新的方式辦理這次的遷居（遷村），其作為是相當完善，後續希望可以把好的重建經驗傳承下去，也建議能納在修法的參考。</p>	
	<p>(三) 針對組織部分重建會提出幾個看法：莫拉克重建會是依據莫拉克重建暫行條例所建置，從事災後重建的協調及推動、監督，災後重建工作至今已經有 3 年，在整個災後重建工作已經接近完成，也獲得很多寶貴經驗。</p>	<p>感謝委員寶貴意見。</p>
	<p>(四) 今年侵台的兩個颱風所造成花蓮等地的損害，重建會也提供協助，讓受災地區的重建工作能順利進行。重建會的組織條例是由暫行條例所訂定，實際上不利未來後續災後重建工作之推動，有鑑於今年來災害發生頻率越趨頻繁，也適逢政府進行組織改造，建議研究團隊可以評估是否可以成立常態性的災後重建組織，或是強化災害防救辦公室、消防署的功能。</p>	<p>感謝委員寶貴意見；已參考納入災害防救法第 37 條之 3 新增條文草案中。</p>
	<p>(五) 如果這個組織的功能能夠繼續持續的話，就能夠統合、協調、指揮各團體辦理各項重建工作，也能嘗試建構一個有效率的政策網絡，訂定各種災後相關政策。</p>	<p>感謝委員寶貴意見。</p>
<p>財政部</p>	<p>(一) 資料中提到要成立災害應變基金、災害防救基金或是災害重建基金等名詞，想進一步確認在這個案子裡是否只要成立一個新的基金？抑或只是名稱未定所以有</p>	<p>感謝委員意見，目前針對本案於災害救助法中提出之基金係為災害救助基金，主要用於救助相關；並採授權訂定之。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>這麼多的名詞？</p> <p>(二) 就設立基金的部分，依「中央政府特種基金管理準則」第 5 條規定：各機關申請設立特種基金時，應事先詳述設立目的、基金來源及運用範圍，層請行政院核准。但法律、條約、協定、契約、遺囑等已有明定者，不在此限。復按「中央政府非營業特種基金存續原則」第 3 點規定：非營業特種基金須依法律或配合施政需要，按預算法第四條規定，並應具備特（指）定資金來源，始得設置。爰基金之設立應符合上開相關規定。又基金的預算與公務預算有分別，其由公務預算支應為原則者尚不宜由基金辦理。有關基金之設置事涉行政院之職掌，建議尊重行政院主計總處意見。</p> <p>(三) 有關本案基金財源建議由公益彩券的盈餘中提撥一定比例金額存入 1 節，依「公益彩券發行條例」第 6 條第 2 項規定，公益彩券盈餘專供國民年金、全民健康保險準備及社會福利之用，故依現行規定，公益彩券發行盈餘，尚無法作為本案基金財源。若研究單位堅持本案所需經費由「公益彩券盈餘」挹注，因事涉資源重分配及法律修正問題，應請主辦單位洽商衛生署及地方政府等相關單位，在獲致共識後，再視需要據以修訂相關規定，以避免衍生爭議。</p>	<p>感謝委員寶貴意見。</p> <p>感謝委員寶貴意見。</p>
內政部社會司	(一) 研究團隊相當努力的蒐集彙整國	感謝委員寶貴意見。

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	內外資料，提出今天的報告，令人佩服。	
	(二) 本司幾次參與討論，均認為如將「災害救助」定出專法，未來將與災害防救法負責減災、整備、應變、復原重建一貫性，有競合之處，以行政體系運作經驗來看，將災害防救法現行不足處加以充實完備，應較將災害救助另立專法來的有效益。	感謝委員寶貴意見；經SWOT分析及彙整專家建議後，團隊仍建議訂定災害救助專法方式強化我國現行災害救助體系並於第七章第三節第貳項第 286 至 300 頁呈現；並亦有討論災害救助歸於災害防救法或社會救助法討論於第五章第三節第陸項第 192 至 194 頁。
陳副署長文龍	(一) 本研究計畫案主要係供作未來研修災害防救法之參考，其重點及核心內容應置於中央災害防救業務主管機關、災害救助及災後復原重建機制之探討，仍請研究團隊將研究重心放在此三大區塊並予以充實。	感謝委員寶貴意見；團隊敬表同意。
	(二) 災害救助的定義較廣泛，應包含收容、安置、罹難者遺體處理、軍方各單位的協助救災等等，均涉及經費的支應，在歷次修法案送請立法院審議期間就有立法委員或學者專家提案建議於災害防救法新增設置基金相關規定，而主計單位亦曾就現行災害準備金的運用機制認已足夠並表示不同意見在案。	感謝委員寶貴意見。
	(三) 針對研究報告提及設置基金議題部分，以日本災害救助法而言，除明定應設置基金外，尚包括災區宣告之機制，據悉日本係由中央與地方按比例提撥一定比例成立救助基金，透過宣告重大災區，投入大量經費資金，以加速	感謝委員寶貴意見；團隊敬表同意。

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>救災或重建的腳步。而我國目前在災害應變大部分都以特別預算來爭取經費，或許能考量成立類似基金，將目前複雜的行政程序予以簡化並調整經費限制，以因應未來重大災害時所需龐大費用支出。</p>	
<p>柯教授兼學務長 三吉</p>	<p>(一) 在日本的防災白皮書中，災害防救基金已將中央、都道府縣等所要提撥的經費比例分配妥善。因颱風每一年都會侵襲我國，故每一年中央與地方理應編列防災及救災基金之預算，既然設置災害防救基金確其必要性，未來應將中央與地方之分配比例訂定出來。</p>	<p>感謝委員寶貴意見；團隊敬表同意。</p>
	<p>(二) 公私協力的觀念非常重要，諸如災害發生後，專業協會及團體所扮演的角色是什麼，抑或參與審查由下級提報至上級的救助經費數目是否合理等等，非營利組織均應可發揮協助政府審議的功能，而待審議確認完竣後，中央及地方再按比例就所編列預算進行分配。</p>	<p>感謝委員寶貴意見；團隊敬表同意。</p>
	<p>(三) 日本的災害融資是全面性的，亦即所有的金融行庫都參加，所以未來訂定法規時務請特別注意此部分。換言之，遇到災害時，所有公、民營銀行的貸款、融資都必須扮演適當的角色，如此才能擴大資金的區塊 (Pool)，否則光靠政府投入資金是不夠的。</p>	<p>感謝委員寶貴意見。</p>
	<p>(四) 日本的地方政府有發行地方政府債券之權限，以辦理農林漁業的救助，這是我國縣(市)政府所</p>	<p>感謝委員寶貴意見。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>做不到的，或可考量就此部分進行研究，以供未來修法參考。</p>	
<p>主計總處</p>	<p>(五) 有關研修小組所提建議對災害防救項目設立「災害防救基金」：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 依「災害防救法」第 43 條規定：「實施本法災害防救之經費，由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算。各級政府編列之災害防救經費，如有不敷支應災害發生時之應變措施及災後之復原重建所需，應視需要情形調整當年度收支移緩濟急支應，不受預算法第 62 條及第 63 條規定之限制。」對各級政府編列災害防救經費不敷支應時，如何由其他項目經費支應等，已有完備之規範。 2. 目前中央對地方災害防救經費之協助，主要係依財政收支劃分法第 16 條之 1 規定：「中央特別統籌分配稅款應供為支應受分配地方政府緊急及其他重大事項所需經費……。」動支中央特別統籌分配稅款，故已有穩定財源協助地方救災經費。 3. 為寬裕救災經費，中央自 91 年度起，每年度均編列災害準備金 20 億元，視實際需要支援中央各機關或地方政府辦理救災事宜。 4. 當地方政府發生重大災變或緊急事項，中央亦會視災情需要，依預算法規定編列追加預算、特別預算，如 921 震災、SARS 災害及莫拉克風災等。 5. 為使各級政府對於災害經費有一致處理程序與標準，行政院訂有 	<p>感謝委員寶貴意見；團隊敬表尊重。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>「中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法」，已建立一套明確與完備之中央對地方災害協助機制。</p> <p>6. 綜上，中央協助地方災害防救經費已有穩定財源支應，並已建立一套明確與完備之協助機制，故並無設立「災害防救基金」之必要。</p>	
	<p>(六) 研修小組所提建議對復原重建項目成立「專案基金」及建立保險制度以分擔民間部門的災害風險</p> <p>1. 有關建議復原重建項目成立「專案基金」部分，理由同上，並無設立「專案基金」之必要。</p> <p>2. 有關建議建立保險制度以分擔民間部門的災害風險一節，查為使各級政府對於災害經費有一致處理程序與標準，行政院訂有「中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法」，已建立一套明確與完備之中央對地方災害協助機制。其中行政院對於直轄市或縣(市)政府請求補助經費之處理原則如下：</p> <p>(1) 災害復建經費：由行政院就直轄市或縣(市)政府提報金額進行審議，並就審議後核定之復建經費總數，扣除各該直轄市或縣(市)政府(含所轄鄉鎮市公所)災害準備金尚可支用數後，核算應撥補金額。</p> <p>(2) 災害救助及緊急搶救等經費：由行政院就直轄市或縣(市)政府所需不足經費，按前項審議核定之各該復建經費總額百</p>	<p>感謝委員寶貴意見。</p>

專家學者或機關 (單位)	意見	修正情況
	<p>分之五上限範圍內設算撥補經費。但撥補經費超過實際不足數額時，以實際不足數額為限。</p> <p>3. 綜上，鑒於中央協助地方災害防救經費已有穩定財源支應，並已建立一套明確與完備之協助機制，且政府本身即屬最後保險者，目前尚無須建立保險制度方式以減少災後重建所需資金之必要性。</p>	

附錄十 災害防救法研修小組第七次會議記錄暨委員意見回覆表

101年11月18日

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
李教授貴英	<p>(一) 目前研究團隊似尚未提出完整的修正條文，故建議研究團隊未來研擬較為完整的修正草案時，在所擬具的現行條文與修正條文對照表前作整體修正說明（即總說明），其內容概略分成下列幾項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 修正背景。 2. 修正原則：研究團隊在修正災害防救法時所依據的相關原則。 3. 修正重點：逐項敘述如災防組織、基金運用等。 4. 修正結果：條文的增加、刪除，以及維持不變之條款數各自統計為何等。 5. 效益影響評估：修法後的預期正面影響為何等。 	<p>感謝委員意見，團隊已針對法條部分研擬說明於報告內文第七章第二節第貳項第 287 至 289 頁及第 301 至 302 頁。</p>
	<p>(二) 關於研究團隊所擬的修正草案之宗旨與解說，因總說明無須太過詳細，故此部分應納為修正草案之修正條文逐條說明。另所列修正條文第 2 條部分，似未見中央災害防救會報與中央災害防救委員會之定義，又中央災害防救會報出現在第 7 條而中央災害防救委員會則在第 4 條，但這兩者在第 2 條卻無相關說明，建議釐清其關係</p>	<p>感謝委員意見，團隊已針對修正草案說明於報告內文第七章第二節第貳項第 290 至 300 頁及第 302 至 324 頁。考量中央災害防救會報與中央災害防救委員會，行政院另訂有設置標準，已詳定組織任務與組成。故建請不另於災害防救法內定義組織關係。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	並加強說明。	
	<p>(三) 針對研究團隊所擬的修正草案條文對照表部分：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 關於所提修法方向，建議將現行條文第 3 條按災害別明文指定「中央災害防救業務主管機關」部分予以刪除，修正為一旦災害發生時，再由中央災害防救會報去指定行政院所屬各部會（即「指定行政機關」）處理。個人認為現行法的明文指定並沒有不好，換言之，當遭遇規模不大、非複合性的小型災難時，若以現行指定中央部會的作法實務上仍有其優點所在，但若遭遇較大規模的複合性災害時，則認同研究團隊建議採行指定行政機關的作法。 2. 關於本次建議新增災害部分，就目前情況而言，以動植物疫災為例，發生時規模可能相當大，但不至於引起其他重大災害，其主管權責仍為農委會，應無須由會報再指定主管機關處理，因此，在建議修正條文與現行條文間，或可考量增列「當農業災害發生時，視需要再由會報指定行政機關處理」之機制規範。 	<p>感謝委員意見，回應如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 小規模災害之防救，依各種用途空間設施作業之主管部會機關，現行應變體制已得以有效控制。故本次修正仍針對大規模災害之跨部會、跨區域之災害防救。 2. 動植物疫災仍建議列入，因動植物疫災恐有擴及區域性乃至於全國或國際性之災害，再者除動植物本身病害外亦可能造成人民病害感染或大規模經濟衝擊，非單一部會可因應。
	<p>(四) 針對災害救助部分，目前研究團隊所提修法方向，建議另制定專法，個人認為未來災害救助法條文尚須考慮與現行相關</p>	<p>感謝委員意見，並團隊修正如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 針對救助法草案罰則部分已修正於第七章第二節第貳項

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>法令的競合問題：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 關於草案第 13 條提及將民間組織與機關協助納入規範，主要係研究團隊考慮仿效日本災害救助法，以明訂民間非營利組織的職責，惟針對當初日本為何制定此法、法源依據為何，抑或與其他法規之競合衝突處理等有關事項，或可考量進一步研究。 2. 關於草案第 22 條針對民眾以不正當手段詐取相關補助金之罰則，此部分涉及詐欺事件，似與刑法有競合問題，建議予以釐清。 3. 至於草案第 20 條所涉基金設立問題，行政院主計總處及財政部均曾就基金設立部分表示諸多意見。行政院主計總處認為沒有特別設立的必要，並對於基金來源等相關事項亦認有執行疑慮，建議研究團隊就此部分深入研究，尋找較合適的解決方法，並針對設立基金之效益與影響評估部分詳加說明。 	<p>第 22 條第 323 頁內文中。</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 針對災害救助基金部分，系團隊參閱國外經驗暨國內研究所提出，實有其助益，並說明於第五章第四節第伍項第 201 至 202 頁；然救助基金之相關執行細節，考量團隊之能力，委請另案處理。
鄧教授子正	<p>(一) 針對防救災組織部分：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 防災政委的權責、工作事項未臚列清楚，又在該政委與中央災害防救委員會、行政院災害防救辦公室、消防署互動的情形下，有否賦予充分授權及充足資源？ 2. 過去行政院災害防救委員會是一個臨時性的編組，建議未來 	<p>感謝委員寶貴意見，團隊修正如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 針對防災專責政務委員部分，團隊說明於報告內文第四章第四節第貳項第二點第 135 頁及第七章第二節第壹項第 280 頁中。 2. 針對災害防救委員

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>修法作業時應考量是否有無可能成為常態性組織，同時其與行政院災害防救辦公室、消防署互動的架構與分工亦須留意。另災害防救法為能否規範行政組織體系，請留意，本案修法倘須觸及訂定組織規章的問題，因涉及政策決定，若目前無法規劃完善，則建議在法條中以另訂細則或在研究報告中建議後續處理方式處理較妥。</p>	<p>會之編組說明於第四章第四節第參項第一點第 139 至 142 頁。</p>
	<p>(二) 針對指定行政機關部分：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 個人認為不論刪除中央災害防救業務主管機關或指定行政機關各有其利弊所在，在法律的層次律定好哪些單位做什麼事情，好處在於權責清楚，不用等到災難發生時，卻搞不清楚由哪一個單位主導處理。 2. 若採災害來臨時緊急指定的方式，是否來得及因應突發災害，又有關指定的法律效力及行政效力問題，也應特別留意。 	<p>感謝委員意見及提醒；團隊敬表同意。</p>
	<p>(三) 針對災害救助法部分：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 與其他法律的競合問題，或與其他應變組織的災害發生時相關作業重疊問題，需再留意。尤其災害防救法與災害救助法及社會救助法重疊的部分也要考慮。 2. 災後復原重建和災害應變階段有些工作可能會重疊，如災害發生後災民之即時收容等，是 	<p>感謝委員寶貴建議，團隊回覆如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝委員提醒，團隊敬表同意。 2. 3. 針對災害救助法適用時機，團隊已說明於第七章第二節第貳項第 303 頁。 4. 關於災區宣告部

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>否要完全移至災害救助法規定處理，此部分應予以釐清。</p> <p>3. 有關災害救助之程序，在制定災害救助法時應納入考量，至災害規模部分，因涉災害救助法之適用時機，亦應審慎律定其範圍。</p> <p>4. 草案條文提及大規模災害的認定要件在於跨區域及地方政府，從字面看來，應須跨越區域且地方政府無法處理時才得認定為大規模災害，假使直轄市之區公所無法處理（符合跨區之要件），是否仍可認定為大規模災害，似有待商榷，或可進一步研究或建議，有無可能採國外災區宣告方式處理。</p> <p>5. 另草案第 23 條是處罰的規定，且基於第 9 條條文，而第 9 條又基於第 6 條的條文要求，但查此 3 條條文，似連結不起來，建議酌作調整。</p>	<p>分，團隊增列於第四章第貳項第二點第 144 至 145 頁中。</p> <p>5.</p>
<p>盧教授鏡臣</p>	<p>(一) 針對災害防救體系部分，個人支持研究團隊就災害的類型指定機關處理，因災害管理和災害類型為不同概念，如疫災雖由衛生單位處理，但其中牽涉到收容、隔離等等，又會涉及到社政相關部門，所以不能從災害類型去看災害管理，就目前的設計上個人支持給予一些彈性，讓實務在實際狀況有空間權宜指定。</p> <p>(二) 有關災害之定義，建議可再檢視，讓涵蓋面向更完整，如坡</p>	<p>感謝委員寶貴建議及對團隊研究成果之支持。</p> <p>感謝委員意見，並團隊修訂災害定義於第七章</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>地災害只包括土石流，但在水保等領域的認知，以小林村事件為例，則不屬於土石流之範圍。</p>	<p>第二節第貳項第 290 頁。</p>
	<p>(三) 災害救助法目前之設計較專注於對家戶之金錢協助，以及在農業部門之救助金核發，建議救助之對象可再評估，是否可擴及產業部門，特別是中小企業，這部分將涉及居民日後生活之維繼，以及促進未來的重建。</p>	<p>感謝委員寶貴意見，關於基金之詳細實行細則，考量團隊能力，建議委請另案處理。</p>
	<p>(四) 災害救助面向除了金錢的發放外，面對大規模災害，仍會有很多住宅、生計、產業（甚至是社區、文化之面向）的重建/救助議題產生，可能需釐清救助是否要包括在重建內，抑或將涉及重建議題之對私部門協助部分放在社會救助法中。另建議基金之使用宜包括減災。</p>	<p>感謝委員寶貴建議，團隊敬表同意。</p>
	<p>(五) 研究團隊所提設立基金之目的，較偏重在災害救助之運用，但美國體制上亦設有減災計畫預算，因此，建議此基金除救助的用途外，或可再規畫某部分去從事減災工作，且為預防其他單位的蠶食，更應讓此基金更有效分配運用，以符合其設立之目的。</p>	<p>感謝委員寶貴意見，關於基金之詳細實行細則，考量團隊能力，建議委請另案處理。</p>
	<p>(六) 針對災後協助部分，建議仍宜考量形式之公平和集中部分力</p>	<p>感謝委員寶貴意見分享。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	量協助無法自力重建之弱勢居民間之平衡。	
	(七) 針對復原重建部分，建議勿將更多的責任放在政府上，以及關注在“合法”架構下，無法解決之重建事務之推動，如生活重建中心必須是有立案的單位才能招標或部分工作人員須有社工員身份等等，這將使得生活重建中心排除弱勢地區之在地團體，也可能使得社區培力未必長得出來。	感謝委員意見，並針對復原重建部分，團隊建議納入民間團體於生活重建中心，並研擬條文於報告內文第七章第二節第貳項第 299 至 300 頁。
內政部社會司	(一) 社會救助法雖有災害救助專章，但只有 3 條條文，故災害救助亦非社會救助法之主軸，且社會救助法與未來擬制定的災害救助法應有所區隔。社會救助法的定位為平常的社會救助，以目前本司社會救助科的人力，若遇到大規模災害發生，災害救助工作恐非其能力所及，又災害救助的內涵包括物資的徵調，如抽水機、大貨車、直升機等，非屬本司社會救助科專業，也無能力去執行。另社會救助業務配合組改將移至衛生福利部辦理，對於制定災害救助法且明定主管機關為衛生福利部，如此重大的變革，屆時務必邀請衛生署表示意見為宜。	感謝委員意見，並參酌陳副署長指示，將不於本案預設主管機關立場。
	(二) 針對研究團隊所擬之災害救助法（草案），主要部分在於發放災害救助金，係根據災害防	感謝委員意見，並參酌陳副署長指示，將不於本案預設主管機關立

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>救法第 48 條，將現行散落在各部會的救助種類及標準相關規範作整併，但事實上消防署、經濟部、農委會等機關執行災害救助已行之有年，為何僅單挑衛生福利部擔任該法規主管機關？不論本司抑或組改後之衛生福利部確實無能力判斷農損、油料管線等專業之救助事項。</p>	<p>場。</p>
	<p>(三) 針對研究團隊撰擬災害救助法（草案）理由之說明部分，係因現行依據災害防救法第 48 條所訂的子法大同小異，故須另訂一個母法「災害救助法」，此理由似較為薄弱，因為如認為該等子法大同小異，僅須整併為一個子法即可。又災害之防救，從災害之預防、災害發生時之應變，乃至災後之復原重建，一條脈絡下來環環相扣，實應避免多頭馬車。此外，災害救助與復原重建息息相關，硬將其切開，恐會產生無法無縫接軌之問題。因此，另訂專法有其風險，仍宜審慎思考可行性。</p>	<p>感謝委員意見提供，針對訂定新法部分，團隊於報告中利用 SWOT 分析訂定專法與不另訂專法做優劣分析，並於期末報告第五章第三節第陸項第 196 至 198 頁說明。</p>
<p>陳副署長文龍</p>	<p>(一) 有關本案研究團隊所提研修腹案或修法方向，抑或各機關所提不同意見，本署並無預設立場，予以尊重，在研究團隊完成期末成果報告及審查作業後，未來將參酌提案至委員會或會報討論，交由政策決定。另關於災害救助法之主管機關</p>	<p>感謝委員意見，並參酌陳副署長指示，將不於本案預設主管機關立場。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>部分，因涉及政策決定，無須於草案中明訂由哪個機關主政，請研究團隊酌作調整。</p>	
	<p>(二) 又地方負責執行，而中央則立於支援協助，這是一個原則性概念，放諸四海皆準，其實質意涵如民眾照護、救助合作、執行經費等細節均應納入修法審酌考量，尤其事權部分應予以釐清，以免滋生紛爭，研究團隊或可就此部分進一步探討。</p>	<p>感謝委員寶貴建議。</p>
	<p>(三) 另針對行政院主計總處就設立基金部分所提意見，予以尊重，惟因美國和日本均有相關災區宣告及救災基金的機制規範，不論係之前修法過程，抑或歷次立法院開議期間，立法委員亦曾參考美日體制多次提案建議增訂設立基金相關規定，所以，這部分似有妥適處理之必要。雖然基金設立與運作複雜，惟鑑於未來立法委員仍有可能再次提案建議設置，且從國外的災害應變經驗來看我國的災害救助體制，確實我國規定過於簡陋，不如好好面對處理。然關於研究團隊建議的修法方向，該團隊將再作詳細分析評估後納入研究成果報告，至於基金設立與否，後續將再循行政系統進行研商討論。</p>	<p>感謝委員寶貴建議。</p>
<p>柯教授兼學務</p>	<p>(一) 事實上，災害防救法確實無法</p>	<p>感謝委員寶貴建議及支</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
長三吉	<p>包羅萬象，惟藉此次災害救助專法的提出，或可使災害救助事權予以釐清，應係本案相當重要的概念。</p>	<p>持。</p>
	<p>(二) 此次美國珊迪颶風造成相當大的災情，紐澤西州州長反對由 FEMA 統籌處理之機制，而認為應該要將經費分由各州自行處理，但遇到此次巨災超越一個州政府可以處理的程度，此次歐巴馬逕自發布重大災區，整個由 FEMA 接手管理。</p>	<p>感謝委員寶貴建議。</p>
	<p>(三) 研究人員擔心作太大的變動導致其建議不可行，個人對組織的看法是只有一條鞭，指揮統一化，才得以貫徹執行，因此，防救會報是必須的，災害應變中心的成立代表到達一定的政務規模，但只有總統、行政院長坐鎮是不夠的，要做什麼事還是要有執行的單位，縱使現在沒辦法把消防署改成災害防救署，仍建議本案研究將災害防救署的設立與否，以兩案並陳方式交由政策決定。</p>	<p>感謝委員寶貴建議，針對組織統一化部分團隊敬表同意。考量消防署此次立院審查已定名為消防署，建請委託單位可另腹案並陳。</p>
	<p>(四) 只要災害發生、中央災害應變中心成立，執行應變、重建等工作就由防災政委統籌處理，按理該政委平常應在消防署上班，藉以深入了解全國的災防體系，此作法似可行。惟考量我國政治生態運作，個人則建議在行政院下設災害防救署，並由署長擔任執行長，上面沒</p>	<p>感謝委員寶貴建議，成立政院層級的類似美國 FEMA 高階組織，自所期待，但盱衡國內政經及社會狀況目前無成立條件，故研究案提出務實的現階段精進方案。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>有政務委員，災害防救會報依舊存在，以現有的人力運作，並將組織層級提升，此簡化方案似更較可行。</p>	
	<p>(五) 針對行政院主計總處及財政部意見部分，就基金議題提供個人看法如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 按預算法規定，當年度沒用到的經費，在下年度將收歸國庫，若要從財政劃分收支著手籌措基金來源，難度頗高，因基金採公務預算方式，沒用掉就要收回的作法反而造成浪費。因此，既然每年都有編列預算在辦理災害救助，不如將這筆錢轉為防災基金，但此基金不可轉作投資用途，只能用來定存及買公債，以確保其正常運作。 2. 另一項與基金密切相關部分就是社會連帶責任。例如公營銀行拿民眾的錢去投資，理應在這預算中編列某部分錢提撥至基金，而不是讓銀行全部拿去，至於私營銀行亦應比照辦理，每年都應編列一筆款項作為災害救助之經費來源，共同承擔以因應災難，此即所謂社會連帶責任。茲因我國不可能從現在起 30 年內都沒有災害發生，若未來政策決定制定災害救助專法，則所有規劃務必作長遠考慮，尤其基金確有成立之必要。 3. 又關於基金的使用，建議授權 	<p>謝謝委員寶貴建議。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>另訂辦法，而非以法的層次規範，但為作長遠可行且較縝密的規劃，此部分的研究恐尚須一段時日，因任一重大法案至少須 10 年以上的研究工夫，才有可能立法通過。此外，個人再次重申，此基金的性質與現行其他基金不同，應不得移作他用，並由政府和民間共同承擔為宜，研究團隊進行研究時務必詳加考量。</p>	
	<p>(六) 總結個人參加這麼多次會議的結論如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 講究統一指揮的速度，則組織體系應一條鞭規劃。 2. 此災害防救基金與其他基金不同，只要妥善規劃，應不至於使國家財政遭遇困難，但仍應及早從制度面去設立基金，俾以建立社會連帶責任，並強化全民防災的觀念。 3. 目前災害撫慰金似仍無法因應災民緊急所需，在財政許可之前提下，建議將死亡救助金提高至新臺幣 30 萬元，重傷救助則提高至新臺幣 15 萬元。 	<p>感謝委員建議，團隊敬表同意並予以修正。</p>
<p>行政院主計總處</p>	<p>(一) 查本案內政部消防署召開第 6 次會議時，前經本總處提供書面意見略以，中央協助地方災害防救經費已有穩定財源支應，並已建立一套明確與完備之協助機制，故尚無設立「災害防救基金」或「專案基金」之必要在案。</p>	<p>感謝委員寶貴建議；團隊參考國外經驗與檢閱國內文獻發現災害基金之設立對於災害救助實有助益，因此，團隊於報告內仍有所呈現；然基金設立之執行細節，考量團隊能力，建議委請另案處理。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>(二) 有關研修小組所提建議對復原重建體制，擬於災害防救法新增第 37 條之 3 規定：「為協助災區居民儘速重建安全安心生活，設置生活重建服務中心。由地方政府遴選與委託民間團體設置，原則上由中央政府提供財源，交由地方政府委託在地鄰里組織或公共社團執行，…，核撥重建經費。」一節，依災害防救法第 43 條及第 43 條之 1 規定，災害防救經費由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算；至直轄市、縣（市）政府無法支應重大天然災害之災後復原重建等經費時，得報請中央政府補助。鑒於上開規定，已明確規範中央對地方災後復原重建補助之程序等，故本條文所列「原則上由中央政府提供財源」之內容，建請刪除。</p>	<p>感謝委員寶貴建議。</p>
	<p>(三) 另對研究團隊所提建議新增災害救助法（專法）部分：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 有關第 19 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）主管機關編列預算支應之。於直轄市、縣（市）主管機關無法支應時，得報請中央政府補助。」一節，鑒於依災害防救法第 48 條規定，目前各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定之各項災害救助之標準規定， 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝委員寶貴建議，然考量中央係具有超越直轄市、縣（市）政府所能負荷之財政與統整能力，仍建議維持。 2. 感謝委員寶貴建議；團隊參考國外經驗與檢閱國內文獻發現災害基金之設立對於災害救助實有助益，因此，團隊於報告內仍有所呈現；然基金設

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>災害救助金所需經費，由直轄市、縣（市）政府編列預算支應（按依 101 年度各級地方政府編列災害準備金為 121.9 億元，截至 101 年 9 月底止動支 81.99 億元，尚餘 39.91 億元）；故本條文內容，建請修正為「辦理本法各項救助業務所需經費，由直轄市、縣（市）政府編列預算支應。」。</p> <p>2. 有關第 20 條規定，中央政府須設立災害救助基金，作為災害救助之財務來源，包括基金來源及用途等一節，鑒於現行災害救助金所需經費，係由直轄市、縣（市）政府編列預算支應（如年度預算或災害準備金），其災害救助之運作尚屬順暢，且目前中央政府財政極為困難（依 100 年度決算，中央債務未償餘額為 4.8 兆元，預估至 102 年度止將達 5.3 兆元）；並考量財團法人賑災基金會主要係民間捐款成立，依其章程設有董事會，係辦理協助天然災害地區之賑災及重建等業務，非僅屬救助為目的，似不宜作為本基金之來源等情形，本條文建請刪除。</p> <p>3. 另對新增災害救助法（專法）一節，鑒於社會救助法第 5 章已規範災害救助之相關條文（如第 25 條至第 27 條條文）等，可否俟未來該法修法時再予配合修正，較為簡便，建請</p>	<p>立之執行細節，考量團隊能力，建議委請另案處理。</p> <p>3. 感謝委員意見分享。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	通盤考量。	
國家災害防救科技中心（書面意見）	(一) 第一章總則修訂宗旨說明，「一、廢除中央災害防救業務主管機關」建議修正為「廢除法定中央災害防救業務主管機關」。(簡報第6頁)	感謝委員寶貴建議，遵照辦理。
	(二) 第2條第1項第3款內容中「超過地方政府所能因應負荷…」，其中“地方政府”的定義是否明定為直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所。(簡報第3頁)	
	(三) 第2條律定“大規模災害”，建議與第13條相互應，亦即第13條“重大災害”是否為“大規模災害”。	感謝委員寶貴建議，大規模災害此次修正草案已有原則性定義，與各部會主政防災的重大災害不同。第13條建議刪除“重大”一詞。
財政部（書面意見）	(一) 有關本案災害救助法（草案）第20條研擬成立「災害救助基金」及該條第1項第3款規定公益彩券盈收一定比例列為基金財源乙節，本部業於「災害防救法」研修小組第6次會議中，針對前開議題提供本部意見並列入會議紀錄在案。	感謝委員寶貴意見。
	(二) 有關本次災害救助法（草案）第20條第1項第2款規定國庫盈收一定比例列為基金財源乙節，考量該款定義並不明確，且一般由國庫撥款基金係透過預算程序辦理。另同條第1項第4款規定「油、電、水等民生物資所收規費之一定比	感謝委員寶貴建議，團隊已修正於報告本文第七章第二節第貳項第322頁中。

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>例」作為災害救助基金之財源乙節，鑒於民眾使用油、電、水非屬規費法第7條或第8條規定應徵收行政或使用規費之項目，爰建議均予刪除。</p>	
<p>委託單位意見</p>	<p>(一) 體系與運作部分</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 第二條第一項增列第三款，究係為限縮災害防救法適用之災害規模而增列，倘否則於前揭(一)(二)款所列災害應已涵括第(三)之情況；又本增列款內容與第三條第五款是否有重疊之虞。 2. 建議刪除寒害，則本次送立法院審議中之修正案有關增列動植物疫災是否宜予刪除。 3. 建議廢除現行中央災害防救業務主管機關機制而改為由會報指定之行政院所屬各部會為指定之行政機關（似災害防救相關機關），則有關第三條第四款對於非屬地方行政轄區之災害防救相關業務之執行、協調，及違反本法案件之處理是否恐有多頭馬車之虞，抑或有何因應或配套作為？ 4. 有關建議特命「防災專責政務委員」立意良善亦符合目前立委之期待要求，惟有關中災會之執行秘書由消防署長或副署長擔任之建議，考量機關層級與權能是否由災防辦主任或副主任擔任更能發揮指揮及協調功能？ 	<p>感謝委員寶貴建議，團隊回應如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 增列第三款「大規模災害」之定義，係考量各機關部會與各級政府應針對「大規模災害」之災害情境強化防救災作業。故災害防救計畫除包括第(一)(二)款所列災害之外亦應針對「大規模災害」訂定災害預防、應變及復原重建等內容，乃本條款新增之重要性。依本條精神第三條第五款可刪除。 2. 動植物疫災仍建議列入，因動植物疫災恐有擴及區域性仍至於全國或國際性之災害，再者除動植物本身病害外亦可能造成人民病害感染或大規模經濟衝擊，非單一部會可因應。 3. 對於非屬地方行政轄區之災害防救相

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
		<p>關業務之執行、協調，及違反本法案件之處理，以個案處理由中央災害防救會報指定行政機關執行。</p> <p>4. 本研究盱衡時事，中災會執行秘書仍建議消防署長擔任；建議委託單位可另提腹案並陳。</p>
	<p>(二) 災害救助法部分</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 所擬救助法第二條律定救助災害範圍為災害防救法第二條第一項第一款之天然災害為限，對於其他款災害如何處理？ 2. 又說明欄所列問題有何建議或研處意見？ 3. 第三條救助適用範圍或條件規定達主管機關所訂災害規模，然於災害防救法已採相關機關何來主管機關？或所指主管機關為何機關？ 4. 第六條律定各機關權責事項有關內政部分建議區分內政及衛福兩部分。 5. 第十六條救助金核發標準有關失蹤者部分是否遺漏？ 6. 第十八條規定不得重複具領原則然條文內容卻律定就同一救助種類僅得則一領取，所指為何其意不明。例如領住屋救助是否還能領取安遷救助？ 7. 領了風災救助有無再領取土石流救助之可能？抑或所指為同 	<p>感謝委員寶貴建議，團隊回應如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 人為災害部分係依事故之責任採追究責任之賠償方式處理。 2. 予以刪除。 3. 主管機關之立法方式仍建議原災助法草案方式（參考「人口販運防制法」）為之。至於中央與地方主管機關誰屬？乃政策問題，究採機關功能取向或仍舊以災害種類方式，移由政策考量之。 4. 配合組改後之「行政院組織法」之衛福部成立，確實有必要，將之列入。惟災助法草案原擬內容係將之置於第4條之「主管機

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	<p>一災害事件則不得重複領取？</p> <p>8. 有關施行細則訂定機關宜同救助法主管機關定之。</p>	<p>關」，然因上述主管機關未定，始有將之亦列「衛福部」亦列入「第6條」成為「中央目的事業主管機關」之必要，故此部分仍宜請主政者決定「主管機關」與各相關「目的事業主管機關」為前提，再進行調整即可。</p> <p>5. 針對失蹤者部分，草案乃參考日本災害救助法的立法模式而擬定於第十五條第二項（並請參考說明欄中四、之內容），因此若符合第十五條第二項之規定時，則推定失蹤者已死亡而歸屬於死亡救助，其救助金應依第十六條第一款死亡救助之標準核發。</p> <p>6. 惟若認此種立法模式不符我國民情，則可於第十五條第一項第二款增列「失蹤救助」之種類（其他救助種類依序遞延），並於第十六條第二款增列「失蹤救助」之核發標準（其他救</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
		<p>助種類依序遞延)，其救助金額與死亡救助相同。</p> <p>7. 災助不得重複領取乃必然原則，若災助法有單一主管機關，則可針對任何受災戶依據時間序列及歷次災助情形建立資料庫，對於相關救助項目即可避免重複或考量相關救助衡平原則之適用。因此，此規定有其必要性，以利執行上有所依據。</p> <p>8. 施行細則係由主管機關訂訂之，故宜配合前述主管機關誰屬而規定之。</p>
	<p>(三) 復原重建部分</p> <p>1. 其與所建議災害防救法第三十六條增訂有關由中央制定一個通則性法律規範及所指生活重建服務中心設置與管理辦法由內政部訂定，其主政機關應先行律定復原重建主政機關抑或仍維持現行採任務編組籌組重建委員會方式後律定為宜。</p> <p>註：各法彼此間應避免相互牴觸；對於所擬定之條文應係經研究或認為最為可行合理情況所提建議及提列相關配套事項，似不宜於擬訂（或刪除）建議條文後再提相關問題或</p>	<p>建議納為期末審查意見。</p>

專家學者或機關（單位）	意見	修正情況
	極需解決之難處。	

附錄十一 第一次專家焦點座談會會議紀錄

內政部消防署中央災害防救業務主管機關調整規畫及災害救助與復原重建體制之研究

專家座談會

時間：2012年5月18日（星期五）上午10時00分

地點：大坪林聯合開發大樓第三會議室（新北市新店區北新路三段200號）

主持人：李宗勳 教授（計畫主持人）、黃俊能 教授（共同主持人）、簡賢文 教授（協同主持人）、施邦築 教授（協同主持人）、蔡庭榕 教授（協同主持人）、馬士元 教授（協同主持人）。

出席人員：王副教授价巨（銘傳大學都市建築學系）、李科長璧如（內政部社會司救助科）、洪教授鴻智（台北大學不動產與城鄉環境學系）、蕭主任英成（前台南縣社會處長）、顧督導義發（紅十字會）、章教授光明（中央警察大學行政警察學系）、鄧主任子正（中央警察大學消防學系）、蘇博士昭郎（國家災害防救科技中心）。

列席人員：李宗勳 教授（計畫主持人）、黃俊能 教授（共同主持人）、簡賢文 教授（協同主持人）、施邦築 教授（協同主持人）、蔡庭榕 教授（協同主持人）、馬士元 教授（協同主持人）、陳冠中 研究助理、陸梅婷 研究助理、消防署災管組張科長榮助。

會議記錄：陳冠中 研究助理

壹、主席致詞（略）

貳、研究團隊簡報（略）

參、討論

一、鄧主任子正：

1. 我這次去高雄參加社會管理國際研討會，主軸是莫拉克重建經驗分享，規模相當大，包括日本澳洲等國家都有參與，內容包含了復原重建、莫拉克災後重建分享，提供幾點給各位分享。
2. 我在莫拉克災後第三天就到災區去看，深入災區包括那瑪夏鄉等等，而小林村紀念公園目前已經完成，莫拉克風災比起 921 地震來說，其重建之規模、速度、以及考慮到的重點已不可同日而語。
3. 我想災區的復原重建和復興就是這樣，所考慮到的包括心靈重建、災區復興、永久屋的居住，以及很多產業進駐。紅十字會、大愛、鴻海的永齡基金會也提供災民不同的協助。而日本兵庫縣重建基金會來我國查訪，觀察災區居民的感受，整個復原重建、社會救助所關係到的層面和觸角越來越細密，走向正常生活，更加有規模和持續。

二、張科長榮助：

1. 消防署今年利用莫拉克特別預算案，請財團法人消防教育學術基金會做研究，針對現行的災害防救法裡面災害防救體系、復原重建、災害救助這三塊作法的整個修正，對於現行消防法產生具體的修正條文，產生有配套措施的法條修正，研究案的成員、老師幾乎包含了產官學各個面向，消防署各個長官對於這個研究案也有很高的期許，期待今天來的專家可以提供更多的專業珍貴意見給研究團隊，讓研究團隊可以有更多研究結果的產出

三、蘇博士昭郎：

1. 與其他法規的競合：我國過去習慣性的災後（由其是大規模災害）採特別法方式處理災後復原工作，包括急難救助等、例如 921、莫拉克均是，主要也是想跨部會，避開行政程序、提升效率。因此、災害防救法雖然有災後復原與災害救助等條文，為提升執行效率，採特別法確實可以達到目的。日本 311 地震的復興廳、紐西蘭的 CERA（由電力公司總經理來擔任執行長），公部門支援其他經理人）等案例均是採此模式，故執行效率應為主要考量。紐西蘭成立任務編組，類似我們的重建會這樣的機制，執行長是電力公司總經理來擔任，經理由政府派任，由財政部、醫療單位去派遣，其執行效率有公部門經驗的人，也有民間組織裡面有執行力的人，效率可以提升，和我們都是由公部門派任相當的不同。去年紐西蘭 2 月 22 日發生地震，但是三月份來了更大東日本地震，說到紐西蘭的個案，EQC 是我們很好學習的對象。
2. 財政問題：
 - (1) 社會救助法第一條與第二條有對象限制，以低收入戶和中低收入戶的弱勢者為主，災害救助僅為其中一項，若以社會救助法來涵蓋所有的災害救助，是否互排擠其他社會救助的對象與經費，應與檢討。原重建這部分的話把，就會產生將這一塊極大化的問題，有可能有排擠其他預算的可能性。
 - (2) 過去的經驗都是動用行政院預備金來做這件事情，行政院預備金已成災害救助的習慣性作法，例如農損、房損、財損、死傷等，是否可檢討現有災害保險，提升為全民災害險的可行性，超過理賠金額，由政府負擔，以紐西蘭為例，用完 60 億 EQC 災害保險預備基金，總理九年內將其補足。除可使行政院的災害預備金正常化，亦能減低政府負擔，紐西蘭透過 EQC 把全國的民宅做保險，投保率有百分之 95 以上，而我國是百分之 26 左右，而日本更低，我們訪談紐西蘭的災民，都表示 EQC 做了很多事，但其實 EQC 是由政府主導，EQC 使用的基金是 60 億紐幣，但紐西蘭近年的三次大地震把這個資金全部花光，而總理表示，九年內要用國家的經費把這 60 億全部補回來，我建議如果行政院的緊急預備金都這樣用的話，還不如成立全民的防災基金會或是保險，這是屬於全民的。行政院用幾年成立這樣的基金會，全民繳納，社會救助法放在其他法裡面可能會排擠，本來就應該得到它應有的資源。這個案子是希望在災害防救法上有修定的可能性，過去是在災後成立特別法、任務編組成立提供效力，日本觀察我們 921 地震、88 風災的結果，民間介入蓋組合屋的效率很快。

3. 有關紐西蘭的 GROUP (中央/區域/地方)，全國共分 16 區，每區約有 4~6 個地區 (district)，主要在於環境資源的整合與協調，於簡報 35 頁：CDEMG 的層級在文字上有小小的誤差，它也是區域和地方，GROUP 是很小的單位，主要的工作是協調，一個 GROUP 大概等於四個縣，和資料有點小小的差異。
4. 災害處理的經驗是跨國際，日本、紐西蘭等重大災害均是我國的學習對象，同樣我國的經驗也是其他國家的學習對象。
5. 組織：
 - (1) 三層級：中央/縣市/鄉鎮區，在人力/能力/財力/物力上越下游越弱，但權重都很重，例如資訊研判、疏散避難、決策與執行等，在檢討修法的過程中，應有分析與檢討。
 - (2) 防、減災/整備/應變/復原為災害管理四個重要階段，目前看來防減災的投入最需要強化，防災教育與社會溝通有強化的必要。
 - (3) 專責/專人整合、彙整。

四、李主任宗勳：

1. 轉為地震防災保險基金是個值得思考的方向

五、章主任光明：

1. 我根據我個人對這個議題有限的經驗和理解提供研究團隊參考，不管題目怎麼訂，我個人認為它都是要去提升防災跟救災的效能，它的關鍵在於整合，包括了垂直的整合和水平的整合，只要把整合工作做好，就能發揮功能、提升防災和救災的效能，我建議研究團隊把重點放在這裡。因為再去增加新的部門，反而不會發揮多大效力，就現有的組織重整，發揮效能才是重心。
2. 垂直部分：
 - (1) 社區很重要：但幾十年來我們都知道社區是空的，換句話說，法律、理論一直這樣說，但與事實的確有差距，但社區這層又拿不掉，所以怎麼強化社區是一個重點。
 - (2) 中央要不要介入、介入的時機：如何訂定分級制度，透過立法去建立出來，這是做垂直整合的思考點。
3. 水平的整合
 - (1) 政府部門之間的整合
減災預防有一個共識，有各個主管機關，就救災來說是一元的，要有一個協調整合的機關，目前現況有疊床架屋的情形，先談現狀釐清再去談組改，現狀是怎樣、問題是什麼先去釐清，再搭配組改去實踐。
 - (2) 民間社會資源的整合
有一個有效率的整合平台是很重要的，例如警察方面，警察至少在前 5 年內曾經深受詐欺案件的苦惱，後來在行政院有個平台，雖然沒有增加組織和人員，但它強化了各部門的整合，透過 NCC、電信總局，結合新聞局、相關單位，到最後結合到兩岸，運用 165 打擊犯罪專線，大約有 70% 的詐欺案件已經被解決，是個可以參考的例子，沒有增加組織、人員，只是提升的整合的功能達到預防詐欺的功能。

4. 這不是人、組織的問題，是整合、對話的問題，因為沒有對話而產生的問題。如果從這裡開始是我們討論這個議題的危機管理系統的建立，災害發生時應變指揮的統合機關、權責機關，這個是管理上的問題，也只有在前面危機管理的系統建置好了以後，平常就有連絡，才可能期待救災時統合的機關發揮效率和統合功能，達到救災之功能，整個危機管理系統從預防、就災到復健，整個危機管理系統的建制才能發揮整合功能。
5. 如何強化防災：日本的學者說，過去日本花了很多經費在災後的補助，但現在思為有了改變，所以把很多資源前置，改成放在預防的部分，現階段我國也很清楚地看到是重救災、輕防災，亟待改正。
6. 怎麼強化社區的能力，建構災難管理專業學群的概念，如果這個議題的專業學群不夠，否則很難期待這些知識會深根而擴散到社區。這些東西都談完了，才能夠到法制的層面。如果重建單位的復原經費非常重要的話，我們曾經在研究有建議中過，把主計長納入平台裡，甚至列為副領導人的位階，那整合功能會變更強。

六、李主任宗勳：

1. 當我們在談法治的時候，若無法有整合架構在裡面，那在機關團體的系統就無中間的協調。如果協調聯繫機制不夠，又沒有深度會談在其中，就會發生問題。如章老師剛剛提到警察解決詐欺案件的例子，怎樣在行政院的層級裡能有這樣的強化整合功能。

七、施教授邦築：

1. 過去很多年來，我們也經常地希望會計、主計部可以加入，負責預算的部門要進到緊急操作的團隊裡，才有辦法順利操作，否則主管要花到錢時都要想到事後會不會有主計部的同意，美國的經驗是負責花錢的是進到 IGS 裡面去的，相關詳細狀況請馬老師回應。
2. 我很同意這樣的整合，有一些的整合是比較容易來處理，有許是行政規則，有些整合則要談到法律的位階，社會救助的基本精神和對象是對弱勢的族群，而且是靜態、常態的救助，災害救助則是在特定的時間、空間裡面，是屬於動態的。
3. 不同的國家有不同的操作方法，社會救助法通常是在社會福利體系，災害救助是在很多國家是在緊急應變體系下操作。
4. 在我國相對來說災害救助的體系就比較弱，操作較不容易，也比較不完整，災害防救法也有寫到災害救助的部分，這兩個法都有談到災害救助，但都不是那麼完整清楚，就會產生競合的作用，現在社會救助、災害救助都在內政部底下，但以後可能會到新設立的部門底下，所以以後的操作會更困難，如果我們要向其他國家一樣把社會救助和災害救助分離，這會比較困難；或者是強化社會救助法的第五章災害救助的部分，這比較簡單一點，而競合問題還是會在，但是立法比較容易。
5. 另外是將社會救助法裡的災害救助移除，而在災害防救法下另立法，去強化災害防救的部分，去做 SWOT 分析，希望有經驗的專家學者可以分享相關的看法。
6. 談到救助來說是公部門對受害的私人，而美國的 ESF 是公對公，ESF 的第 6 章跟第 8 章和民眾是息息相關，是聯邦政府對州政府提供和協助，直接對民眾有影響，ESF 不太屬於救助體系的一環，比較屬於應變，聯

邦和中央互相祈求和承諾的工作。私對私也很難處理，例如莫拉克颱風時立法委員到災區去直接發錢，這其實會造成運作上的困難，但又很難規範。

7. 鎖定政府權力所及的公對私，我們會討論災害救助的這部分主要是公部門對受害的私人的救助，很難用法律規範這個人不可以現場去給現金或是其他物品，憲法規定個人可以運用自己的財產。重建是用特別法，但在莫拉克時有爭議，所以後來莫拉克風災沒有使用特別法，到底有沒有必要重大災害用特別法來處理？以後災害規模若是沒有莫拉克風災大就不用特別法嗎？這是一個值得思考的問題。
8. 一個災害規模的大小是不會動的，政治人物的判斷、社會的看法、民眾對政府的要求是浮動的，所以要適用到什麼的程度是一個政治的判斷。
9. 日本的災害防救法沒有特別解釋什麼是大規模災害，日本的程序是首相要求專家、相關部門的人，對一個災害來判斷是否為大規模的災害，我認為無法災害規模再去訂特別法，我們研究者必需去作一些有利於政治判斷的程序。

八、李主任宗勳：

1. 從危機管理系統裡提升整合的概念，接下來在救助裡面的法條整合，啟動的程序是否需要特別法？請各位先進提供相關的看法。

九、洪教授鴻智：

這樣的議題過去幾年在 921 地震有接過相關案子，來提出一些建議。

1. 建議能更具體釐清計畫案之訂位，以利後續推動。要討論這個絕對共識很難，我在思考這個課題。我今天的角度從災害出發，ALL HAZARD 這個觀念，他們也是在組織上做這樣的事情，整個行政程序中所有災害都要考慮，基於這樣，如果我們把災害程序減災、重建、應變來看，可能在預警方面，比較偏向專責組織。
2. 目前整合做得最好的，就是我們的緊急災害應變中心 EOC，以我們現在這套模式，必須在很短時間去整合所有資源去做應變，我建議在預警緊急應該改為專責化比較可行。回到減災整備，例如河川流域涉及很多，是沒有把減災納入，減災和整備可能還是要移到各部會處理，而且各部會在減災應變到底要怎麼做。重建在 921 完後要怎麼做？因為每個災害特性都不太一樣，所以法條很難訂，這是一個政治判斷，講的是一個機制的啟動，要一個群體做這樣的事。可是重建的機構可以臨時組織，也就是重建組織是一個任務編組。
3. 建立中央與地方之跨部門或跨領域之整合機制或平台，以進行 all-hazards 或跨領域的整合與溝通。整合機制建立，我覺得在中央各部會，特別是中央和地方的整合機制中，預算怎麼運用一定會涉及到各部會。例如歐盟在水災得因應策略是成立了跨部會、跨國類似任務編組的專責委員會，所以我國可以在災防會這個層級裡面建立整合機制。
4. 地方和中央的減災整備要去調整，在人力、組織和經費有很大的困難，所以地方和中央怎要去分工及整合是很大的問題，像這幾年深耕計畫後，還是要有相關的配套措施才能做好。
5. 災後重建要做什麼？以 921 地震時的作法幾乎是全包，莫拉克則是在中繼屋、永久屋的建構上著手。災害防救不可能中長期的社會弱勢救助，

災害防救是以功能為主的緊急救助，補貼應該放在其他社會救助中，但條文間還是要有彈性去處理。

6. 災害保險的定位：除非能有紐西蘭政策保險的程度，否則很難實行推動，如果要推動可能要配合很多東西，例如土地、政策或是列為風險管理的一環。

十、李主任宗勳：

1. 預警應變可以專責化，目前最缺的還是整合機制，目前的災害防救法上的專責單位還是以各級政府為主。我們這幾年有深耕計畫、防災措施等等。
2. 在災害救助應該是緊急救助，而且是公領域的為主。

十一、顧督導義發：

1. 我們紅十字會在莫拉克後一直參與災區緊急救援應變、搜救、復原重建等等，在今天會議上提出的這經驗，其實是一些現象的陳述，若有不對的地方請各位指正。第一階段：減災和整備階段，紅十字會的經驗來說，這是一個資源整合很重要的階段，例如今年 3/21 紅十字會和國防部簽訂了災害防救的資源協定，可以直接連繫公部門和民間團體，各自原有的能量例如公部門的志工、國防部提供運輸的機具等等，都可以做發揮。
2. 另外 NGO 本身的能量的確是有限制的，所以我們每年都有辦理災害防救訓練計畫，希望主管機關可以給予協助。在整個 6 百多萬的計畫裡面，我們申請了 370 萬的補助，有關救災志工技能訓練部分原本有 155 萬，但只核定了 25 萬。對救災志工訓練工作相關單位應該要再重視，在減災備災方面資源應該要有整合。
3. 志工保險問題：義消義警的保險制度比較完整，因為義消義警有基金會。志工的保險問題，在應變救災的階段裡，民間組織平常的能量就可以釋放出來。
4. 社區自主防災的問題，紅十字會本身在台 20、台 21 線，也就是現在的高雄市桃源區、那馬夏區，我們一直跟隨他們回到家園，藉由備災防災的教育訓練、宣導，來提升相關的觀念。
5. 在地方、鄉鎮市區政府的部分，有很嚴重的人員問題，也就是人員任期問題以及人力更迭非常地頻繁，研究團隊可注意這個問題，從 98 年災後重建推動委員會成立之後，雖然是時間到就要歸薦的任務編組，但人力的更迭太頻繁是否會影響效率？
6. 應變緊急收容階段：莫拉克風災的經驗來說，公部門、民間組織、軍方的作法方面，軍方開放的一些比較大的營區去做緊急安置，這任務也延續到隔年二月，也是一個資源整合很好的結果。
7. 救助金的問題：最主要問題是家人團聚問題、人員名冊掌握不容易，我們發覺問題會在於接受救助金條件資格，在這個緊急階段的時候可否放鬆其認定資格？大家對於這點都很謹慎。但在莫拉克風災時，很多鄉公所也受災，所以無法掌握人員名冊，建議可以協調當地村里長、長老、耆老去協助認定標準，我在人道立場上，建議可以多給鄉親關懷，否則可能會有二次傷害。
8. 復原重建階段：我們紅十字會 88 專案經費捐款共計新臺幣 51 億 1,061 萬 5,184 元（包括現金捐款、物資捐贈、利息及其他收入）；硬體重建編列

預算新臺幣 43 億 1,367 萬 2,106 元，占 84.37%，其中永久屋重建部分，計畫興建 1,460 戶，目前已完成 1,042 戶，完成進度約 85%。中國的經驗是公共設施的介面先規劃好，路先打通、整地，但我國可能因為民意的壓力，我們的重建腳步比起世界各國快很多。我們有大約 15 個永久屋基地，有一些公共設施會同時進行，就會有建築物上的介面銜接問題，故莫拉克永久屋重建的案例可以進行研究。

9. 在重建過程裡面，我比較無法理解政府收費的問題。我國的經驗是由政府去收購土地，再由民間（紅十字會、世界展望會）去做永久屋屋體的建設工作，地方政府而言會徵收空汙稅、空氣汙染稅、文件上的印花稅等等，但因為法規的規定而產生了問題，也可以做為研究的標地。
10. NGO 自我反省：
 - (1) 檢視自己本身展現出的能力。
 - (2) 災害救援重建階段和人民溝通。
 - (3) 陪同民眾和退場的機制。
 - (4) 經費使用的透明必須符合社會期待。

十二、李主任宗勳：

1. 謝謝顧委員的意見，很貼近實況而且有建設性的提醒。剛剛有談到志工的保險、災區整地等等，是我們要去思考的問題，還有現實上資格認定的問題，怎樣在這過程中去考量，我們接著請李科長提出有關災害救助的意見。

十三、李科長璧如：

1. 社會救助法第五章有災害救助，內有三個條文，民國 69 年到現在幾乎沒有任何更動，88 年因應精省，而把省、直轄市改成縣（市）政府，也就是幾乎沒有更動。而 921 地震之前，災害救助的種類較單純，社政單位只用社會救助法的條文來辦理，在那樣的時空環境下是有它的作用。第 25 條所提及災害救助實施的對象、第 26 條是災害救助的方式、第 27 條是必要時洽請民間機關協助。反觀整個災害防救法來看，在災害防救部分，條文是散在各個條文 22、23、27、36、43、45、48，當然有包括對弱勢族群的援助、應變階段、災後重建復原、經費編列、災害救助的種類及標準。災害防救法相關條文，其標準訂起來比社會救助法更為精準周延，是比較具有前瞻性的。
2. 在災害救助這部分到底要由哪一個法來管？我們內政部在相關法規研修的時候也有過很多討論，以執行面來說，災害防救法相較於社會救助法，對於我們整個社政體系來說，近十年來經常被立法委員提出相關修正的版本，但針對災害救助的專章，只有一位陳傑儒立法委員有提出過修正的版本，是希望把災害救助這三個條文要全部刪除，主要是因為該法推定已經涵蓋本章的救助項目，為避免疊床架屋的原因，要將其整個刪除。
3. 但在社政方面針對災害救助的部分還是有它的角色存在，所以在行政院的版本沒有把這意見納進來，不過在災害防救法實施以後，各縣市對於災害救助種類的標準，都已經回歸到由各目的事業主管機關所規定來辦理。
4. 地方政府在辦理災害救助金核發時，都是由直轄市縣（市）政府的首長指定權責機關來辦理，不一定全都由社政機關辦理，例如農田、魚塭等

等的救助金就是由農政等機關辦理。基於這樣的考量，施老師針對災害救助提出要放在社會救助法還是災害防救法，如果我們回歸到社會救助法來看，剛剛簡報有看到，如動植物疫情、輻射災害也有可能納到災害防救法裡面，在我們看來在執行上會有新的困難，如土石流、農田受災要件的實質認定，可能超出我們社政同仁可以處理的範圍，影響到分工的權責，故如果從災害防救法這方向去強化和修正，是比較可行的方式。

十四、王副教授价巨：

1. 我國應先檢視災害防救法的基本精神為何。美國著重於整合性緊急管理系統 (IEMS)；日本強調整備與防災意識的建立；澳洲是以風險管理為基礎。我國目前仍很模糊。
2. 緊急救助是否納入社會救助法應先回到「特例」還是「通則」的確認。如果是通則，就應依據一般業務程序處理；如果是特例，亦即緊急狀況，彈性、效率、可容許錯誤應增加。
3. 理論上，避難弱者、脆弱人口都應確認，但這些資料應由誰提供或建立？個資法將實施，衛生署、醫院也可能無法提供，實際執行上有其困難。
4. 災害防救的體系應藉由條文精神和用語修正，提供公務人員足夠的權利和保障。
5. 報告內容有部分錯誤，請更正。FEMA 是協調機關和資源提供機關，不是執法機關，且其重點在減災工作，並主導科技研發和後勤支援。澳洲的 NEMC 是常設單位，由 EMA 署長擔任召集人，再由各省（州）的首長組成。

十五、蕭前處長英成：

1. 組織方面：行政院組織調整之方案，由文化部負責相關新聞發布，該設計需進一步商榷配套之人元、編制，重點在於有效露出、及時更新。實際上運作會有很多問題，如果現在規畫是以文化部來做，它們對這個的熟悉度是不是會有效率？
2. 主計：除各業務主管機關外，組織分工可加入對財政、主計、採購、法制、政風單位之所有募集物資發送、捐款使用，要現場協作，以加速防救機制之行政效率。沒有這樣協作的話，緊急採購時處理時間根本來不及，故在重大災害時處理效率不佳。關於重建部分，宜將重建會之情況納入進一步研究範圍。
3. 法制面：緊急命令方面：建請可擬定一份草案，再來核對現有法制在莫拉克風災中，是否有力有未逮之部分，以作為下次災害時，是否發布緊急命令之準備。
4. 立法技術方面：災害防救法、社會救助法之修正，宜以整合消防署、社會司配套方式，提出修正建議，供予立法院選擇。
5. 研究案之交流：建請提議召集全國（含中央各部會及地方、民間），有共同的目標、壓力，受到民眾的監督，提出配套的選擇。

十六、鄧主任子正：

1. 組織面：災害防救法組織的分工是在於減災、整備、預防業務面的執行，但在應變強調的是一元，美國 EOC 有專責的人力，平常在做相關的工作，也累積相當的能量，而業務面有議會再做對應。我國的問題是人

力無法投入，預算也被牽制，法規也是遇到相同的情形。沒有一個 EOC 的負責人長期去執行運作，如果有一群專責人員長期在處理和運作，會更有效果。不過要在災害防救法上規定專責人員負責很困難，災害防救法在應變一元化這部分，需透過平時教育訓練、模擬，才有能力不斷去強化。而災防辦、災防署怎麼樣可以調整、並且有效，應變中心裡面要怎麼去統合是要特別去留意的。

2. 救助面：目前社會救助發放的金額和規模不夠的。如果社會救助法繼續保留，在災害救助法中要去強化，強化重大災害救助這一塊。如何認定重大災害時的緊急性，災害防救法最高的位階是防災會報，而防災會報有沒有可能強化，啟動災害救助規模，跳脫框架，更高、更快、並簡化相關的方法，在條文裡面有相關部分要去處理。
3. 保險：在美國的防災、災害的保險，不是利潤的概念，是用一整大塊的概念去處理，並不是以營利為目的。
4. 國內保險的問題：
 - (1) 保險理賠和精算不一樣。
 - (2) 綜合防災險的理賠認定方式不同。
5. 法制：災害防救法已有一定規模，要大修不容易。衛爾康火災發生之前消防署不是獨立的，消防署當初修消防法時有一個方向：強化消防法中的火災預防法制，包括民間預防能力、管控，至少目前在大規模火災已經比較少看到了，比起當年動輒 2、30、60 個人的死傷人數，已經少很多。災害的預防、整備，要配合環資、內政，去做強化，更明確並完整去把它做好，就能發揮很大功能。災害防救法是一個特別法，能不能提供現有的法規給它一些鬆綁、程序簡化，復原重建、應變時相關作法、採購、整合等等，給予相當的法源、規範等依據去處理。

十七、張科長榮助：

1. 行政院版災害防救法在 5 月 16 號送到立法院的內政委員會審查，而現行的災害防救法在 99 年 8 月修正是為了要建構溝通協調的平台，讓會報和委員會有整合，中災會還是存在，轉變成協調會議平台，災防辦也在組改後變成行政院的內部單位，現行的版本是否能發會行政整合的功能？這個部分可以提出來再討論。
2. 有委員認為海嘯這部分有需要增加進去，在國內的作法是在震災裡含括相關對策，各個機關也有因應做為，後續也會有相關配套措施去擬定。在緊急裡面，災害發生時是人命救助，然而後續生活扶持，是有短暫的救助金與安置，那權責主管機關是否又要作適當的釐清？否則現行機關很難去執行救助。

十八、李主任宗勳：

1. 災害救助應該是緊急救助，我們會把張科長的意見納入，在第二場座談再把這個議題拋出來給各位討論，謝謝各位。

肆、臨時動議

伍、主席裁示

陸、散會

附錄十二 第二次專家焦點座談會會議紀錄

內政部消防署中央災害防救業務主管機關調整規畫及災害救助與復原重建體制之研究

專家座談會

時 間：2012年07月03日（星期二）下午14時00分

地 點：高雄市消防局會議室

主持人：李宗勳教授（計畫主持人）、黃俊能教授（共同主持人）、簡賢文教授（協同主持人）、施邦築教授（協同主持人）。

出席人員：田專員禮芳（高雄市社會局）、林科長謙哲（台南市消防局災害管理科）、邵副教授佩君（長榮大學土地管理與開發學系）、胡博士以祥（行政院南部聯合服務中心企劃組）、黃科長古彬（高雄市消防局災害管理科）、黃副局長江祥（高雄市消防局）、廖教授義銘（高雄大學法律學系）、蕭大隊長國斌（高雄市消防局第五救護大隊）（委員姓名依服務單位排序）。

列席人員：王俊元教授、李育嫻研究助理、陸梅婷研究助理、陳冠中研究助理。

會議記錄：陸梅婷 研究助理

壹、主席致詞（略）

貳、研究團隊簡報（略）

參、討論

一、簡教授賢文：

1. 將中央災害業務主管機關自災害防救法中移除的想法逐漸獲得共識。制定災害防救法之初，為了擒賊擒王而以不同部會為不同災害類別的主管機關；惟經歷多次災害洗禮後，能瞭解到內政部所主管的颱風、地震、經濟部所主管的水災，不論中央或地方、各災害業務主管機關並沒辦法（自行）應變、處理好其主管的災害類別。「政府只有一個，不應等到總統或行政院長進駐到中央災害應變中心才動員起來」的聲音出來。昨天在台北市政府防災諮詢會議的主席（副市長），也認同以台北市災防辦而非災防中心為第一線的指揮中心。經徵詢總統府副秘書長、NCDR的主任、行政院研考會等等相關人員或專家學者，也越來越支持前述的想法。
2. 強烈建議政府增設一專責防災政務委員，下轄行政院災害防救辦公室、消防署災防組、NCDR。相對於災民所能看見的短期緊急應變，防災須由各部會作長遠的規劃、依其法制執行。而緊急應變要做得好，包括整備、平時的督導考核、評估調查、教育訓練、宣導等等前置準備階段的完整建構。因此增設專責防災政務委員，下轄防災專業單位、人才，有

其必要性。

二、林科長謙哲：

1. 贊同將「災害類別」刪除。例如台南縣市合併後，須由秘書長邀集各局處來依災害類別認定其主管機關，原則上由對應到中央的單位負責，無中央對應單位時，例如輻射災害、森林火災則由消防局承擔，空難則由警察及交通單位負責。若將「災害類別」刪除，依災害規模由各局處以其主管業務功能分工，發揮防救災效能，例如衛生局負責醫療救護、消防局負責搶救、社會局負責救助，則不會有為找對應災害主管機關而傷腦筋、每一災害主管機關須從減災、應變、復原重建各階段重新擬訂相關計畫的問題。
2. 贊同將消防署災防組移撥至行政院災害防救辦公室的提議。目前台南市指定一「參議」處理災防相關事宜，類似研究團隊所提專責災防政務委員的概念，運作一年多來相較以往由消防局負責成效好很多，消防局責任減輕許多，但負責的參議及其相關人員壓力越來越大，建議轄下應有簡任官的參議（執行秘書）協助、負責不同組的業務。

三、廖教授義銘：

1. 個人曾在經建會工作而有在 921 重建會與江丙坤主委共事的經驗，能提供 921（震災）與莫拉克風災不同處的線索。921 是我國進入民主法治化後的第一個重大災難，當時我國正處在民主化、媒體自由化的階段，仍保留些許威權時代的作風。
 - (1) 有無緊急命令之不同：921 與莫拉克最大的不同，在於 921 有（發布）緊急命令，使各個機關本來不能作的變成能作、本來不敢作的變成必須作、本來不需要作的變成一定作，緊急命令提供一憲法層次上針對災害防救議題的支持與立場。換言之，災害防救何時應提升到憲法層次是一重要議題。由於當時有緊急命令且日本阪神大地震才剛滿 4 年，921 重建的重點（、共識）放在越快越好。
 - (2) 人的方面，由江丙坤擔任 921 重建委員會的主委，由其從頭到尾一手包辦，也有其特殊性。首先，江主委本身是南投人，對重災區的人、事、時、地景各方面非常熟悉，且因其公務歷練背景而對財政、經濟極為熟悉，曾任經建會主委，而經建會本身即長期具有協調、溝通、甚至管考各部會平時作為的豐富經驗。因此江主委對經濟部、財政部等各部會（人事、運作）非常熟悉，也相對地擁有指揮各部會以落實重建事務的地位和權力。當時的重建手冊，基本上是由江主委邊念、我邊抄、編輯的方式完成的，包括半倒、全倒的補助方法、程序等等事項，發完給各部會後有問題才再修改；換言之，當時的公文程序極度簡單。
2. 災害防救的主軸目標在於破壞平常時候的作法，在緊急時刻能暫時地為達應變目的而去作、執行，例如平時不能用的人、給的錢、違犯的法律，在災害防救時能用（人）、能給（錢）、能違反（法律）。換言之，根據我國多年災防經驗，將平時法制所作身分、職務上限制與網綁，在災害防救法中適時地予以鬆綁、解開，使被賦予救、防災重責大任的公務員能無後顧之憂地執行其相關任務。
3. 以 921 重建為例，當時的經建會平時即負責各部會的溝通、協調，熟悉各部會的專業職責所在，因此平常即有一單位負責各部會的行政協調，

不論該單位名稱為何，即非常適合擔任災害防救的主管機關；惟該主管機關位階高低則屬政治問題。當時在經建會底下的黑機關—財經法律協調服務中心任職，該中心沒有組織法、職員皆為約聘僱人員，（沒有公務員相關法令的限制或適用而）變得相對自由、有彈性，反正是一年一聘，工作時不會受到對自身升遷、管考有無影響而左右。

4. 個人認為有一專責防災單位很重要，其性質須為能作其他單位不能做的事情，例如採購時不須適用採購法。另外，若為專責政委，則其本身須熟悉政治運作、具備溝通協調各部會（甚至院會間）能力才能勝任，並須給予高薪聘任以應付現行嗜血的媒體。換言之，亦即該專責單位獲政委須有豁免於法律或政治責任的條件，否則現行體制下恐怕只有副總統適合擔任此職位。

四、邵教授佩君：

1. 若將災害防救法定為在綱要性規範，則減災須予以強調；研究團隊比較外國作法時即強調減災的部分救助，則災害防救法亦應針對減災部分加以規範、考量。至於是中央或地方主導，則涉及未來災害防救強調主軸來決定修法方向，若採中央主導，則須規範其主導範圍，若中央支援，則地方在減災、整備、應變、復原重建各階段應做好哪些基礎工作，均須於災害防救法中作綱要性的規範。
2. 以日本為例，其在災害對策基本法中即規範、強調地方應作防災計畫的責任；在實際災害發生時，其緊急應變則以災害救助法為依歸，並在災害救助法強調地方政府的救助範圍，例如提供一定數量的組合屋等等。若我國要將日本災害對策基本法和災害救助法加以整合於災害防救法中，則平時的減災及緊急應變均應納入；或是採分開規範，惟這是由後續政策所決定。
3. 本人對日本防救災體系有稍微了解，簡單說明如下：
 - (1) 為何東日本大地震後，日本對其災防體系、甚致災害對策基本法有所修正，最主要的理由是在東日本大地震發生前，係以阪神大地震為最基本的防災 model（模型）來考量，從應變、復原重建等階段、由下而上所建構的（災防）觀念。
 - (2) 而阪神大地震係發生在都會型地區，其重建經驗、社區營造係由一些 NGO、學校老師、專家進來與居民溝通、協調，因為神戶是日本早期草根性非常強的區域，無論都市更新或區域劃分，均須經當地居民同意才能加以處理、執行。東日本大地震發生後的一開始，一直在談如何將阪神的經驗移植過來，所以有些專家認為應該學習阪神的經驗，讓受災較嚴重的農漁業地區居民（與專家、政府代表）以相談方式加以復原重建。
 - (3) 至於促進地方政府間相互支援、成立救援區的立法，係參考阪神大地震時大阪仍能就近支援神戶的情形，而由鄰近縣市提供救助支援，如同四川大地震所提的「對口支援」理念。東日本大地震後，由於整個東北地區幅員非常廣闊，中央政府無法在第一時間內進駐，鄰近縣市受災均非常嚴重，而無法及時就近支援，其情形超乎其（預設的災害規模）想像之外，因此，未來在災害防救、應變上應加強該部分。
 - (4) 關於廣域疏散、避難架構的調整，檢討上強調災難資訊系統的正確性。此乃因（311 大地震所引發的）海嘯規模非常大，日本氣象廳在

第一時間所發布的海嘯警報僅3公尺，導致災民所接受的第一時間訊息有誤，未能及時避難而致多人傷亡的結果。

- (5) 會有地方首長因調派死亡，甚或有些地方完全無法處理緊急應變的情形發生，其最主要的原因是因東北地方當時有幾個市鎮剛合併不久，如同我國5都剛合併時面臨防災資源整合、權責機關認定的問題，使得其防災能量減弱，導致其針對這種情形提出相對應的對策。
4. 我國未來也可能面臨如同日本的狀況，因此應將日本針對東日本大地震所提出檢討、改進的地方納入參考，在災害防救法中加以修正、充實。瞭解日本為何有上述檢討、修正的聲音、方向，分析其背後脈絡、背景有其重要性存在。
5. 研究團隊所蒐集、整理的資料已相當豐富，建議若能針對災害防救法體系部分，全盤性地加以詳細分析會更佳。

五、胡博士以祥：

1. 建議中央與地方設立災害防救指揮官，不讓總統、行政院長、縣市長站在第一線。並賦予指揮官專權專責的指揮權。解除行政長官穿背心、困守指揮中心的呆版形象工程。
2. 建議對不同災害訂定不同等級，並明定中央與地方對不同災害的主導性。
3. 將輻射、流行病增列為災害項目。
4. 將各地方向中央報備之災害防救計畫公開給民眾瞭解，使各社區（尤其偏遠社區）與基層能據以遵循或訂定災害防救計畫。
5. 建議仿環境教育法與兩性平等教育法，將防災教育落實到各級學校教育，使學校防災教育結合社區防災計畫，落實到社區居民的認知。

六、田科長禮芳：

1. 期待專責單位的設立，其設立目的在經驗的累積和減少政治干預，並應賦予其足夠的權限，以調動現有（相關）部門的各項人力、資源落實執行防災業務。以自己實務曾遇到的經驗，分工會議中有主責、協辦單位，惟有些協辦單位未盡其被分配到的責任，致有主辦單位亦因非屬其專業而難以妥善辦理的情形發生。
2. 不清楚所謂「災害救助」的定義、範圍，而無法馬上回應研究團隊的問題。惟目前關於災害救助部分，社會局負責人員的死亡、重傷、失蹤及安遷救助部分，雖然水災、火災、重大爆炸、土石流等災害的災害救助種類及標準散見在不同法令中，在地方均由社政部門負責。中央組織再造後，衛生和福利部門合併，在地方其對應的社會局、衛生局應暫時無合併的可能；惟地方社政人員擔心的是福利部門似乎小於衛生部門，致使基層社政人員的業務增加但相關資源、權利卻短缺、減損的情形發生。
3. 中央是否可訂定直升機啟動機制。（書面意見）
4. 預防性撤離民眾之責任，例如自備盥洗用具、自主管理，並非完全依賴政府照顧與要求物資。（書面意見）
5. 中央（水利署）打算再提高淹水100公分以上之救助全額，建議萬萬不可，救助是基於人道關懷或因此影響生活才予救助，不是補償，且經費也負擔不起。（書面意見）

七、黃科長古彬：

1. 認同簡老師「政府只有一個」的說法，若設置的專責機構能夠統合各業務主管機關，即能發揮災防功能。
2. 既然防災有其重要性，在升遷、考核上應考慮設置防災職系專門人員的晉用或考試類科，以取得相關專門人才。而非如同現行實務運作，多由非具專業背景者以臨時編組方式組成。
3. 中央與地方間權責劃分清楚，法律明定中央及地方權責範圍。否則實務運作上，有些局本部的科室將所有業務下放到大隊、大隊下放到中隊、中隊又給分隊，使得最後全部由分隊在做。既然災害防救法以防、救為主，個人建議由中央負責（災）防的部分，平時依災害類別、因地制宜多作災防研究、推演，甚至製作災防腳本，讓地方負責執行；災時由地方主要負責（災害）救助部分，於超出地方負荷能力時，再由中央介入、協助救災。
4. 協力機構對地方災防業務之推動、執行有其重要性，希望中央能提供更多補助，以利災推動防業務。

八、蕭大隊長國斌：

1. 各類型災害對應主管機關是否重新檢視？依災害防救法第3條規定：風災、震災、火災、爆炸災害係內政部主管，以地方層級而言，係由直轄市、縣（市）政府設局（處）機關辦理，但局（處）機關辦理的單位，地方政府有所不同，以高雄縣、高雄市合併前、後對震災而言，合併前震災屬消防局主管，合併後屬工務局主管，由何單位辦理，係由縣（市）長決定而不同，但救災人力投入大部分皆以消防人力為主。其他類似情形如土石流、海難、海嘯合併前、後縱使辦理機關不同，但基層消防人員無法推卸其投入救災之責任。災方法修正時，希望減輕地方負擔而以規畫（各類型災害）減災為主（要規範重點）。
2. 依災害防救法第12條規定災害應變架構係採三級制，（縣市合併後）五都中區公所是否屬於災害防救法所提及之鄉鎮市層級？鄉鎮市級制中，鄉鎮市長是民選的而有民意基礎，但五都中的區長並非民選而採官派，是否屬於災害防救法中所謂的「指揮官」。希望修法時，明確定位、規定官派區長是否可擔任指揮官。

九、黃副局長江祥：

1. 認同「中央災防辦由各局處人員進駐、各司其職」的想法，但接下來須面對中央災防辦如何定位的問題。雖然中央及地方首長均很重視此議題，但實務運作上目前各縣市災防辦均為任務編組，則其平時定位為何？個人現在擔任高雄市災防辦執行祕書，雖然將其定位在如同（高雄）市府之位階，但許多局處均搞不清楚，在遇到問題時則須邀集各局處、公所，不斷地透過開會方式（已約50幾次）來溝通協調、辦理執行相關業務，近來並獲得深耕計畫第二名及長官肯定。
2. 進一步而言，有無可能將災防辦納入正式的地方單位，以強調災防的重要性。若僅為任務編組，則自各局處調派來認真處理相關業務的人員，其努力不一定為其長官所看見，進而影響其升遷。

十、王教授俊元：

1. 個人7月中有機會到國外，發表以組織應變能力為議題的文章，即係去年所做國科會研究，針對全我國各地方政府一級機關做問卷調查，其中一部分的分析涉及緊急事務的應變能力，發現其受二個因素的影響，一

是組織資源（人力及經費），一是組織策略（其過程及內容）。組織資源當然是一重要影響因素，惟若將組織策略加以納入考量時，則組織資源的影響性（程度）將會降低。所謂組織策略，係指應變（所追求）的目標及應變過程中集體參與的程度。回應到災害防救面，從策略角度來看，每個局、處當然均有其各自不同的目標。

2. （將上述觀點）帶到災害防救法，須思考在法律體系上如何加強各（相關）不同單位間目標的一致性。綜合來看，如同各位先進所提，依災害防救法未來的方向，須考量如災害種類、角色定位（例如中央、地方政府及其權責）、災害階段，甚至研考等等要素。從公共行政角度來看，災害防救具備資訊、動員、協調、能力等功能，以功能面加以檢視，是否已經透過災害防救法的體系加以呈現。

十一、黃教授俊能：

1. 由於災防業務實際運作上涉及許多相關部會，目前災害防救法由內政部主導修法有其侷限性，因其專業恐不足而無法瞭解各部會的執行程度。研究團隊逐漸聚焦在設置中央災防專責單位來主導災防業務的可能性，遂有政府增設一專責防災政務委員，下轄行政院災害防救辦公室、消防署災防組、NCDR 的提議，進而做好應變救災且在減災、整備階段督導的可能性。
2. 將災防部份工作內容下放，由人民、企業自助或公益、私人團體共助的可能性。如廖教授所提到 921 因有緊急命令而使公務員執行救災、重建事務有相當的彈性，88 水災時則無，使得公務員執行相關業務時綁手綁腳，而無法具備時效性、即時性。換言之，將災防部份業務予以委外或私有化，而跳脫現行公務員執行職務須受法律限制的束縛（李宗勳老師補充：類似行政委託、行政助手的地位）；例如企業防災中企業永續經營（BCP、BCM，Business continuity planning）的概念，即企業須自動自發找出其經營風險、脆弱度等問題點，以求企業的永續經營；將類似的災防理念逐漸推廣與企業、社區結合

十二、簡教授賢文：

1. 研究團隊目前的修法主軸在災害應變的強化，而須從整備、規劃、督導考核、教育訓練、宣導等各方面做起，並由專責政務委員負起最終責任，重要的部會如交通部、經濟部，須針對各種災害類型的提出（不同階段）各種災害計畫。
2. 針對委員的提議予以回應：核災、疫災已增列為（災害防救法）災害種類之一；防災職系已由行政院列管，NCDR 提案。

十三、廖教授義銘：

1. 贊同階層較高、權責較大之中央災防辦單位的設置，為發揮其災防功能，其具體的法制上概念，在於救災作為的鬆綁和除罪化：
 - (1) 政府採購法的適度鬆綁：例如平時的救災講習，讓災防辦有交由（具備專業背景）特定單位承辦的彈性，免除公務員面臨刑法圖利他人罪行的追訴，以達減災、救災的目的。實務上面臨平時與災防辦維持良好合作關係的民間企業、社區，在災時縱有意願伸出援手、出錢出力，但事後仍恐受法律制裁的疑慮。故應讓災防辦相關承辦人員在災防業務執行上，適度地鬆綁法律所加箝制。
 - (2) 資金運用、調度權限的彈性化：必要時能先以其他局處的資金加以

- 挹注、支援。例如 921 重建當時，尚無政府採購法等法令的限制。
- (3) 賦予人事調動的權限：從各單位調用專業人員辦理災防業務的權限，並提供專業加給等誘因留住調用人員，以避免人員之頻繁異動。
2. 法制面上，針對上述事項，可在災害防救法中增設排除適用一般法規的條文，或採配套方式：例如政府採購法中明定災防辦排除適用本法，或在限制招標的條文中，明定災防辦可以或必須適用該項規定。
 3. 物資運用方面，建議涉及災防物資的捐贈、使用，統一由災防辦受理、管理。因曾協助處理民間業者捐船給鄉公所而面臨下述問題：財產歸屬問題？財產的維修？捐給鄉公所因而消防局無法使用！

十四、林科長謙哲：

1. 在鄉鎮市的災防層級，應加強「廣域救災」的概念。實務上曾要運送怪手到災區，卻因跨越鄉鎮市（區）而無法通行，此時應由縣市長層級接手才能加以處理。
2. 目前不論縣市或鄉鎮市（區）層級，均面臨承辦災防業務相關人員異動頻繁的問題。若無專責單位、僅任務編組，實務運作上，自各局處調來處理災防業務的人員，除業務繁重外，在其原單位的考績竟多為乙等而影響其升遷。
3. 目前因氣候異常而有極端降雨所形成的災害，突顯成立專責單位之必要性，才能有專人隨時監控災情以及（即）時因應。
4. 建構完備的災時應變通訊系統，以便即時獲取正確資訊、提供即時援助。
5. 若我國推行地震險有其困難度，則建議參照日本協助私人住宅耐震補強方案，對於私有住宅或可採由政府負擔部分金額的獎勵方式進行耐震的補強。

肆、臨時動議

伍、主席總結

陸、散會

附錄十三 第三次專家焦點座談會會議紀錄

內政部消防署中央災害防救業務主管機關調整規畫及災害救助與復原重建體制之研究

專家座談會

時 間：2012年10月05日（星期二）下午14時00分

地 點：中央警察大學210論壇

（桃園縣龜山鄉大崗村樹人路56號研究大樓2樓）

主持人：李宗勳教授（計畫主持人）、簡賢文教授（協同主持人）、蔡庭榕教授（協同主持人）。

出席人員：呂科長大慶（桃園縣消防局災害管理科）、李科長璧如（內政部社會司救助科）、王教授麗容（我國大學社會工作學系）、游科長家懿（臺北市消防局災害管理科）、周教授佳宥（中國文化大學法律學系）、莊組長明仁（國家災害防救科技中心）、鄧教授子正（中央警察大學消防學系）、簡教官建章（前中央警察大學國境系）、陳處長柄林（紅十字會賑濟處）、顧義發督導（紅十字會）。

列席人員：李育嫻研究助理、陸梅婷研究助理、陳冠中研究助理。

會議記錄：陸梅婷研究助理

壹、主席致詞（略）

貳、討論

一、蔡教授庭榕：

1. 災害救助專法主要是參考災害防救法、社會救助法相關規定及日本災害救助法所制定。在組織法上面臨任務分配、究竟由哪個機關主管的問題，使得執行上欠缺縱向統合的機關。作用法的部分，則有如何區隔救助與復原重建的問題。

二、簡教授賢文：

1. 針對災害防救法的四個階段，鎖定在整備和應變階段。主要研究項目：
（1）律定「災害」、「大規模災害」的定義，避免因輿論壓力，使災防之應變、復原重建工作均由中央接手、主導，導致原應站在第一線的地方政府處於被動、消極地位。（2）災害防救法的主關機災害防救委員會，其地位如同消保會、成為正式組織之一，提升其行政主管層級。

三、簡教官建章：

1. 若將中央主管機關改成災防委員會，立法體例上沒有以任務編組作為機關，若採如同消保會模式，則其不具機關地位。因此，提出另一腹案（參閱附件），將行政院組織法第4條所列8個委員會中的原住民族委員會及客家委員會合併成（少數）民族委員會，另外增加災害防救委員會，其地位等同於部會；將現行行政院下的正式內部單位災防辦移至災

防委員會中，若人力不足，可將消防署相關人員納入其中。若採此腹案，先修正行政院組織法第4條後，再於災害防救法作相關調整、修正。

2. 贊同專責政委的建議，就主管機關的規範可參考國家關鍵基礎設施保護相關草案的立法模式，其具體內容為「災害防救辦公室承行政院院長之命，統籌辦理災害防救業務、督導相關目的之事業單位與直轄市（縣市）政府辦理災害防救業務」。

四、莊組長明仁：

1. 增列「大規模災害」定義的目的性，宜再詳細說明，究係為了應變或為了復原。若是為了應變，是否在CEOC設置要點（行政命令）陳述即可；若是為了復原，是否以「災區」宣告的機制較為合適，經宣告為災區後，就重建經費由中央及地方依相關辦法比例分擔。
2. 災害防救法第37條關於重建委員會之規定，就其成員宜增加災區居民、原住民代表或女性代表的比例。
3. 目前災防辦的運作沒有業務費與資本門檻，實際上有需要。針對這些需求，宜說明其如何與行政院組織法取得平衡。
4. 若不採災害主管機關的運作模式，則建議以災防課題的方式進行。將整體災防任務細分為不同課題，例如疏散避難、收容安置、緊急運輸、物資整備、CEOC運作、交通、...等，如此比較能因應複合災害或大規模災害的情境。

五、周教授佳宥：

1. 贊同簡老師的建議，但與簡教官採取不同立場。若災防委員會僅等同於部會層級，恐欠缺橫向整合能力，故其層級應低於行政院副院長、略高於一般部會首長，如此才能達到簡老師所欲實現的操作模式。而這個問題無法透過修正行政院組織法第4條加以解決，若採取研究團隊的概念，則涉及的相關法律範圍甚廣，包括目前政府組織改造的相關法律。
2. 我國所制定、實施的災害防救法，係以單一災變的概念為出發點；惟21世紀所面臨的是複合式災害，致使原依災害防救法第3條規定的單一中央災害業務主管機關無法獨自處理所碰到的問題。贊同跳脫以災因作為分類標準的概念，改以複合式災害的概念操作，更符合現代所面臨的情境。惟此時又須回歸到究竟我國災害防救法要處理哪一部分的問題，是否如同現行災害防救法將減災、整備、應變、重建四階段均納入，或者要切割而著重於特定（如整備、應變）部分。
3. 若將災害防救法第3條改動，則第7條第5項「內政部災害防救及消防署執行災害防救業務」之規定，其與第3條產生何種關聯性。若既已依第3條規定指定行政機關負責，為何又在第7條規定執行機關，故在概念上有調整必要或直接將第7條相關內容刪除，由中央災防委員會專責處理。
4. 另外建議災害防救法第7條應大幅修訂，依其條文內容竟涉及12個行政組織，須重新思考災防的組織架構、體系與核心價值究為何之問題。在確立災防的體系及核心價值後，其後續的法案研擬、政策提出才有依循

方向，否則目前關於災害防救法的修正、調整，恐均無其實益。

5. 設置主管機關的目的，在於若涉及國賠或行政訴訟時，民眾應向由何機關（作為被告）求償的問題。

六、陳處長柄林：

1. 立法程序的實務經驗：(1) 災害防救法案的推動、通過，在大災害發生時最容易獲得立委支持，因此研究者應與主推承辦人員密切聯繫，以便於在適當時機將最符合研究者構想的法案提出並通過；(2) 基於一般民眾對法律體系的認知程度，故涉及重要、關鍵之事項，不論是否可僅以法規命令定之，均有以法律明定之必要，以利於日後主管機關就該事項的推動、執行。
2. 災防體系所建構的減災、整備、應變、復原重建四個循環階段，僅在災害防救法第 37 條之 3 有提及重建後續之事項，實則在硬體重建、緊急救助後還有許多事項待辦，但法規僅規範至此階段，如此反而耗費資源，且與社會救助法產生競合的問題。就本人對災防體系的瞭解，reconstruction 之後 relief 的部分亦屬於災害救助的一部分，亦即涉及災害（因素）者應屬災害救助須處理部分，社會救助應限於處理單純沒有災害發生之情形。則專法第 2 條就救助之定義限於「緊急且必要」之條件，並未規範到後續階段，而與本人理解的觀念有所出入。
3. 專法第 3 條「災害規模」、第 14 條「特定災害規模」之規定，實際執行時將面臨如何認定災害規模、其訂定標準究為何之問題，致生最後沒有行政機關敢制定而成為具文的結果。
4. 專法第 15 條第 5 項「達特定程度」，當初曾參與相關辦法的制定，之所以未以法律明定的原因，在於災害發生時，基於行政首長「從寬認定」的要求，而以法規命令規範來保持其適用上的彈性。因此不太贊同將此部分放入條文中，恐成具文並造成執行業務人員的痛苦根源。
5. 專法第 17 條具領人資格部分，可參考公務人員撫卹法第 8 條相關規定，更為詳細、妥適。
6. 專法第 18 條「不得重複具領原則」規定，執行上將面臨何謂「同一救助種類」認定之問題。

七、李科長壁如：

1. 災害救助整體說明：
 - (1) 我國地區地理環境的特殊條件，颱風、水災、地震時有發生，常常造成人民生命和財產的重大損失，因此救災工作是早期救濟事業的重心。
 - (2) 因天然災害的發生具不確定性，故對其救助性質均屬短期性、臨時性，相較之下不如低收入戶生活扶助等長期性、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於殘補性、消極性的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。
 - (3) 88 年 921 集集大地震後，政府為加速健全災害防救體制，強化災害防救功能，以保障人民生命財產的安全，於 89 年 7 月 19 日公布「災害防救法」，其重點包括災害防救組織、災害防救計畫、災害預防、災害

應變措施和災害復原重建。而其中以災害防救法第 48 條規定與災害救助息息相關，明文為「災害救助種類及標準，由各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定之」。

- (4) 災害防救法公布施行後，社會救助法之災害救助相關條文因與災害防救法部分條文產生重疊問題，即已檢討是否將災害救助章節予以刪除，以利事權統一。

2. 災害救助法（專法）內容意見：

- (1) 現行災害救助問題並不在於法制不完備，研議「災害救助法」專法，未必能解決問題，反可能產生更多執行困難，如將淹水救助修改為住屋救助，條件設定為土石流入侵達 30 公分以上或因水災淹水達 50 公分以上，兩者所致災害可能完全不同。建議應修法完備「災害防救法」，將災害救助納入復原重建，才能達到預防、整備、救災、應變、復原重建（含災害救助），整合在同一部法規規範，涵蓋相關部會應辦事項，避免多頭馬車，徒增實務執行困境。
- (2) 專法第 1 條，...救助及照顧遭受急難或災受害者，其中急難救助在社會救助法的規定，包括戶內人口死亡無力殮葬、戶內人口遭受意外傷害或罹患重病、負家庭主要生計責任者，失業、失蹤、應徵集召集入營服役或替代役現役、入獄服刑、因案羈押、依法拘禁或其他原因，無法工作致生活陷於困境，或其他因遭遇重大變故（非災害），致生活陷於困境等，主要仍是處理經濟問題，似不宜放入本法。
- (3) 專法之條文內容多與現行之災害防救法內容重疊，例如第 8 條緊急救助之方式，與現行之災害防救法第 22 條、23 條、27 條、43 條、45 條、48 條。
- (4) 專法條文內容多與其他機關之業務內容有重疊，例如第 9 條徵調救災物資（經濟部）、第 11 條優先使用電信通訊設備（消防署）。
- (5) 災害救助法（專法）相關內容之現行實際執行單位，在中央並非社會司，地方亦非為社政單位（例如第 4 條五、國際災害救助業務之聯繫、交流及合作；第 8 條第 1 項第 3 款醫療服務之提供；第 9 條徵用救災所需物資；第 11 條電信通訊設備的權限；第 13 條第 2 項災害防救團體或災害防救志願組織...等）。
- (6) 另撫恤金相關法令部分，災害防救法第 47 條及公務人員撫卹法等已有相關規定，且撫恤與救助之內容、性質、主管機關等完全不同，不適宜將之併入災害救助法內。

八、簡教官建章：

1. 傾向將災害救助法納入災害防救法規範。
2. 進一步而言，有無可能將災防辦納入正式的地方單位，以強調災防的重要性。若僅為任務編組，則自各局處調派來認真處理相關業務的人員，其努力不一定為其長官所看見，進而影響其升遷。
3. 救助應屬事後的，專法草案第 10 至 12 條規定應屬搶救、應變部分而歸於災害防救法應變章節，不應納入專法中。既屬事後的救助，或可將「救助」改為「濟助」，以茲區別。
4. 專法第 3 條僅規範到鄉鎮市地區有本法適用，則縣市呢？似為贅文，應

將其刪除。

5. 災害防救法第 37 條將「鼓勵」改為「應」，建議改為「獎勵」更佳，以稅捐減免之獎勵措施作為誘因。

九、呂科長大慶：

1. 救助專法部分：

- (1) 專法第 3 條限定「達特定規模」，似有問題。個人的看法是，只要是災害防救法所規範之災害，對人民的人身或財產生危害時均應納入救助範圍內。
- (2) 若要完整規範災害救助、訂定專法，參考美國「史丹福法案」的立法模式，其內容應區分成兩個區塊，一是涉及金錢或代金的補助型態，一是中央政府與地方政府間另一層次的救助；須著墨於中央與地方政府間之關係、國軍救助方案或其支援、救助對象，甚至是日後的減災計畫。
- (3) 既然是專法，則條文中應提及「各級政府」較為妥當，例如第 1 條僅列出「結合地方政府」，則有「中央政府」是否不包括在內的疑問。
- (4) 贊同設立基金的建議。

2. 災防組織部分：

- (1) 個人不贊同將「公用氣體與油線管料」納入災害種類中。
- (2) 採災因管理，在實務執行上確有其困難。以 6 月 11 日的水災為例，其主管機關在地方政府為水務局，惟若待其請示是否開設應變中心，則整個應變、處理會過慢、無法因應民眾需求，最後仍由消防局災管科開設。又中央推動「疏散、撤離」，在中央由民政司負責「疏散、撤離」、由社會司負責「收容」，然而在地方究係由民政、警察或消防執行疏散、撤離事項，導致中央要督察相關業務時，民政、警察、消防參割單位均須準備書、撤離的資料。就復原階段，復原計畫目前尚未寫出，因為找不出最適切的單位負責。
- (3) 若要以全災害的角度切入，則需一龐大的專責機構負責，贊同簡老師「災防委員會」的提案，若該委員會為獨立機關，或可由院長或副院長擔任委員會主席，雖僅部會層級，仍能有橫向溝通、協調的能力，並發揮其功能。
- (4) 組織架構上，建議由副院長擔任災防委員會的主任委員，走向專責機構，由其制定計畫、負責督導。
- (5) 另外，建議考量地方政府專責機構的可能性，應有其必要，著墨於災害防救法第 9 條及第 11 條之規定。
- (6) 是否採行災害宣告的機制，涉及相關費用審議、負擔的問題。

十、游科長家懿：

1. 災害防救法第 3 條將指定主管機關刪除的巨大變動，對目前實務運作會產生相當大的衝擊，執行上恐有困難。首長支持是基層執行相關業務的關鍵，目前台北市災防辦主任是全省唯一（或惟二）由消防局局長而非市長或副市長擔任，在首長危機意識較薄弱、不重視災防時，若適用新修條文，則可能產生所有災防業務均由災防辦負責的結果。因此，強烈建議保留指定行政機關的立法模式。

2. 贊同中央災防委員會成為專責機構的建議。
3. 災害防救法第 13 條，建議除專責政委外，另外增加災害防救會報執行長或災防業務主管機關首長共同決定應變中心的開設。
4. 災害救助是否有專法制定的必要，蓋其內容有部分與災害防救法重疊。若無擬定專法的必要，則建議朝向修正既有法規，以彌補現行制度不足的部分。
5. 有無可能因救助專法之訂定、執行，導致若未達特定規模時，即無法依本法給予救助的問題。
6. 救助專法第 5 條及第 7 條未明定主管機關，實際執行恐生問題。強烈建議分工、權責的明確化。

十一、鄧教授子正：

1. 組織部分：
 - (1) 就簡教官提議行政組織法第 3 條修正的建議，當初為何保留客家、蒙藏、原住民三個委員會而不合併，係因各個族群希望有一獨立委員會處理其事務，故此建議在執行上有其困難。
 - (2) 要將災防委員會放入既有組織（即 8 個委員會中）或一正式組織時，並由副院長兼任主席，須考量此種體例存在的可能性。或是回歸臨時編組，為此時將產生與災防辦競合的問題。
 - (3) 當初成立災防辦，係要模仿美國州辦裡面有一災防辦進行統合、處理，在美國其災防辦、應變中心等均屬專責機構，有專責人員負責處理，我國則無專責處理而變了調。
 - (4) 若將業務主管機關刪掉，則該項業務將無人願意接手處理；改為臨時指定時，則其平時即無法常態運作的問題。故若要修改，則需於其他法規中規範相關業務主管機關平時職掌災防業務之範圍，以求周全。
 - (5) 透過災防職系的建立，讓應變中心有專責人員負責處理，或可讓專責政委（地方的副市長）等層級較高者兼任應變中心執行長的角色，能長期關注、使得應變達到一元化的效果。
 - (6) 須避免修訂災害防救法後，反衍生更多適用、執行上的問題。
2. 救助專法部分：
 - (1) 與社會救助法、農漁業救助辦法如何切割。由專法內容來看，其與社會救助或復原重建多有重疊。個人看法是將災害救助切割，限於重大災害的情形、救助範圍以人的照顧為本，避免與現行規範重疊而作為特別法，故更加強化其內容，以便和社會救助、農漁業救助相區隔。
 - (2) 專法第 2 條「經費、物資及其他相關協助」部分，如何與既有災害應變體系相區隔，請研究團隊再詳加思考、切割清楚。
 - (3) 專法第 3 條「鄉鎮市地區」用詞是否妥當，則直轄市內「區」之定位為何，災害規模的訂定須多加留意。
 - (4) 專法第 4 條於中央執行時，恐會落到由災防辦處理，而目前中央災防辦僅幕僚單位、無法實際執行。
 - (5) 專法第 6 條與災害防救法第 3 條將業務主管機關刪除，邏輯上恐有抵觸。

- (6) 專法第 8 條、第 10 條、第 11 條規定，載災害防救法即有相關規定，實則專法條文與災害防救法條文多有競合，面臨有無擬訂災害救助專法必要之問題。
- (7) 若設立基金，則需注意其名稱，以避免與現有社會救助等相混淆，個人傾向如同日本「對策基金」之用語。
3. 我國災防修法無法達理想結果的主要原因在於，立委、各行政部門都有其各自立場及須面對的難題。所以提出相關法案時，須就各種質疑、預想好應對策略，方能有效說服對方。

十二、周教授佳宥：

1. 最根本的問題在於災害救助究竟應與社會救助如何切割，是否要將目前災害防救法與社會救助法既有與災害救助相關內容全部抽出而另訂一災害救助專法，則災民依災害救助法請求救助後，其是否能再依社會救助法請求救助，抑或排除社助法之適用，應釐清此二法間關係。
2. 災害救助本身有無界限或範圍，例如日笨災害救助法第 1 條規定是在災害發生之際所為緊急且必要或之救助，若不符合此條件，則回歸社會救助法予以適用。故須將災害救助的輪廓劃分清楚，始有設定專法的意義且較易被接納，否則即會面臨重複立法的質疑。

十三、鄧教授子正

6. 建議二方案。方案一：保留社助法災害救助專章，災害救助法則針對重大災害加以規範，執行面上，由社政單位負責一般小型災害救助，涉及一定規模或緊急性之災害，則依災害救助法處理。方案二：無論災害規模大小，將災害救助全權在災害救助法中處理，則須於專法中規範一般（小型）災害救助如何處理之內容。

參、臨時動議

肆、主席總結

伍、散會

參考書目

中文文獻

1. 內閣府（防災担当），防災対策推進検討会議第3回配布資料，災害対策法制の見直しに関する論点，平成23年12月27日。
2. 王仕圖（2010），民間組織參與災後社區重建之初探—以屏東縣八八水災社區服務平台為例，災害救助與社會工作研討會，中華救助總會於11.12-13假花蓮遠來飯店舉辦。
3. 王秀燕（2010），政府與民間的災變管理合作機制之探討，災害救助與社會工作研討會，中華救助總會於11.12-13假花蓮遠來飯店舉辦。
4. 王浩威（2010），災難帶給心理專業的挑戰，災害救助與社會工作研討會，中華救助總會於11.12-13假花蓮遠來飯店舉辦。
5. 我國產業科技前瞻研究計畫團隊（2011），「與氣候變遷共生的未來以行動深耕 全民防災理念」專欄報導，「思潮」創刊號，經濟部技術處發行。
6. 全國成（2010），災後原鄉社區生活與產業重建—以我國世界展望會為例，災害救助與社會工作研討會，中華救助總會於11.12-13假花蓮遠來飯店舉辦。
7. 江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧珠（2000）社會福利與行政。為解決貧窮問題，所採取的措施為所得保障，日本社會安全制度之主要項目為社會保險、家庭津貼以及公共救濟。頁503-510
8. 吳庚（2001），行政法之理論與實用，增訂7版，臺北市。
9. 李宗勳（2008），協力式公共治理與社區安全，「公共治理：協力式公共治理的理論與實務」學術研討會」
10. 李宗勳（2010a），「『協力型治安治理』的理論與策略」，發表於中央警察大學與大中國人民公安大學「2010 警查學術研究與交流研討會」（2010.5.25-26）
11. 李宗勳（2010b），兩岸災害救助之民間參與政策研究—以減災及風險管理為例，
12. 李宗勳（2010c），從社會經濟脆弱度因子探討都會關鍵基礎設施防護，政策與人力管理，第一卷第二期：1-36。
13. 李宗勳（2011），以社會經濟脆弱性因子分析建構社區災害的回復力，中央警察大學學報，第四十八期，1~36頁。
14. 李宗勳（2012），提升風險與危機管理的公共整合能力之研究，「研習論壇月刊」第133期（2012年1月）《風險與危機管理》專題（排版刊登中）。
15. 李洋寧、張芝苓、陳素櫻、莊明仁、盧鏡臣（2010），美、日及我國復原重建法令之回顧與探討，災害防救電子報。

16. 李宗勳等 (2010d)，我國關鍵基礎設施安全防護之體系建構，行政院國家基礎社防護專業服務委託研究報告。
17. 李維森與林李耀 (2010)，由莫拉克風災探討災害治理與災害風險溝通，消防與災害防救學術研討會，中央警察大學消防學系於 2010.10.5 假該校推廣中心舉辦。
18. 汪敏 (2010)，災害救助中提升希望工程責信，災害救助與社會工作研討會，中華救助總會於 11.12-13 假花蓮遠來飯店舉辦。
19. 災害救助與社會工作研討會，中華救助總會於 11.12-13 假花蓮遠來飯店 舉辦。
20. 周文珍 (2010)，聯合勸募組織因應重大災害的資源動員與管理，災害救助與社 會工作研討會，中華救助總會於 11.12-13 假花蓮遠來飯店舉辦。
21. 周韻采、李宗勳 (2011)，民間社會網絡與防救災結合應用之研究，行政院研究考核委員會委託研究報告。
22. 林萬億 (2010)，災難管理與社工實務工作手冊，台北：內政部委窩我國社會工作專業人員協會編印。
23. 柯三吉 (2002)，建立災後救助機制之研究，內政部消防署。
24. 范斌 (2010)，災害社會重建中的社會工作：理念、方法與成效—機都江堰市 Q 社區的社會工作服務實踐，災害救助與社會工作研討會，中華救助總會於 11.12-13 假花蓮遠來飯店舉辦。
25. 徐淑惠 (2011)，紐西蘭地震委員會 EQC 地震災害理賠處理考察報告，財團法人 住宅地震保險基金
26. 時勸 (2010)，災區重建的心理適應問題，災害救助與社會工作研討會，中華救 助總會於 11.12-13 假花蓮遠來飯店舉辦。
27. 馬士元 (2009)，「莫拉克風災後我國災害管理體系調整方向之探討」，臺北縣災害管理研討會出版。
28. 馬士元、林永峻 (2009)，強化地方災害應變中心協調聯繫整合功能之研究案。內政部消防署。
29. 高永興 (2010)，政府監督與 NPO 責信，災害救助與社會工作研討會，中華救助總會於 11.12-13 假花蓮遠來飯店舉辦。
30. 張志宇，陳亮全，蘇昭郎 (2010)，結合國土安全與災害防救思維的關鍵基礎設 施安全防護策略，環境工程會刊，第 21 卷第三期，中華民國環境工程學會國家災害防救科技中心 (2011)，關鍵基礎設施災害脆弱度評估與風險管理，國家災害防救科技中心技術報告 NCDR 99-T12。蘇昭郎 (2011)，災害威脅下基礎設施的防護思維，災害防救電子報，第 74 期。
31. 章光明、吳秀光、洪文玲與鄧子正 (2010)，中央與地方災害防救組織與職能之研究，台北：行政院研考會委託。

32. 郭虹 (2010), 512 地震災後重建中的社會工作—政府主導下的社區參與, 災害救助與社會工作研討會, 中華救助總會於 11.12-13 假花蓮遠來飯店舉辦。
33. 郭瑞坤 (2012), 大規模災難災後重建社區營造機制之研究我國與世界各國災害應變機制比較, 行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
34. 陳文龍 (2009), 我國災害防救體系的現況、挑戰與發展, 消防與災害防救學術研討會, 中央警察大學消防系 2009.12.03 假該校推廣教育中心舉辦。
35. 陳宇嘉 (2010), 重大災變中非營利組織策略聯盟—我國的經驗與反省, 災害救助與社會工作研討會, 中華救助總會於 11.12-13 假花蓮遠來飯店舉辦。
36. 陳宗良 (2010), 苦難與希望: 中華民國紅十字會八八水災一短、中期安置服務, 災害救助與社會工作研討會, 中華救助總會於 11.12-13 假花蓮遠來飯店舉辦。
37. 陳亮全 (2012), NCDR100 年度成果概述, 1/12 假國家災害防救科技中心舉辦 「NCDR100 年度成果發表會」。
38. 陳亮全, 馬士元, 郭宥秋 (2008), 大規模災害下避難疏散決策需求與支援之研究—以颱風土石流易發生地區為例, 台北, 行政院國家科學委員會。
39. 陸宛蘋 (2010), 社會工作在重大災變服務提供的角色及民間非政府組織介入所遭遇的挑戰, 災害救助與社會工作研討會, 中華救助總會於 11.12-13 假花蓮遠來飯店舉辦。
40. 曾華源 (2010), 災害應變、重建資源運用與社區復原力之激發, 災害救助與社會工作研討會, 中華救助總會於 11.12-13 假花蓮遠來飯店舉辦。
41. 馮燕 (2010), 環境變遷中社會工作專業新發展—災變管理社會工作, 災害救助
42. 黃承斌 (2003), 地震保險制度之研究, 國立中央大學土木工程研究所碩士論文。
43. 黃松林 (2010), 社區復原韌性是社會工作災後重建的關鍵, 災害救助與社會工作研討會, 中華救助總會於 11.12-13 假花蓮遠來飯店舉辦。
44. 黃俊能, 呂世通 (2007)。風險管理、公私合作與關鍵基礎建設防護, 第十一屆公共安全學術研討會, 中央警察大學, 96 年 11 月 30 日。
45. 黃俊能、郭耀禎、陳建忠、許秋玲 (2008), “關鍵基礎建設易損性評估方法及風險管理機制在都市防災之應用”, 2008 風險社會與安全管理研討會, 國立政治大學, 6 月 17 日, 頁 325~352。
46. 黃俊能、郭耀禎、陳建忠 (2008), “永續都市—關鍵基礎建設易損性評估及風險管理”, 氣候變遷下之都市與建築減災調適研討會, 台北: 國家防救災應變中心研討, 頁 7-1~7-49。
47. 黃俊能等 (2009), 「企業防災與都市防災結合應用」先期研究, 內政部建築研究所研究報告。

48. 黃俊能、李宗勳與簡賢文 (2011a)，災害防救重要設施管理者範圍與民力資源之研究，台北市政府災害應變中心委託研究報告。
49. 黃俊能、李宗勳、簡賢文 (2011b)，災害防救重要設施管理者之內涵及篩選認定標準初探－以台北市為例，消防與災害防救學術研討會，中央警察大學，2011/10/04。
50. 黃俊能、施邦築、簡賢文 (2011)，我國因應重大災難物力動員機制之研究，行政院研究考核委員會委託研究報告。
51. 黃啟禎 (2000)，天然災害救助措施之研究，行政院研究考核委員會委託研究報告。
52. 詹士梁等 (2012)，地區災防能力之建構與評估，1.12 假國家災害防救科技中心舉辦「NCDR100 年度成果發表會」。
53. 詹中原 (2011)，政府風險管理與危機處理之趨勢與策略，建國百年警察危機應變與安全管理研討會主題演講綱要，中央警察大學行政管理學系與中華國家競爭力研究學會共同主辦，10.28 假警大獎光樓 102 會議廳舉辦。
54. 熊光華、吳秀光、葉俊興 (2010)，「我國災害防救體系之變革分析」，臺北大學公共行政暨政策學系 2010 年 8 月 17、18 日舉辦 2010 年兩岸公共治理論壇—「公共行政、災害防救與危機管理」研討會。
55. 與社會工作研討會，中華救助總會於 11.12-13 假花蓮遠來飯店舉辦。馮燕與黃瓊億 (2010)，我國非營利組織災變應對平台模式之發展－從 921 大地震到莫拉克風災，社區發展季刊，131 期。
56. 劉珠利 (2005)，對天然災害受災女性之社會工作－一個增強權能的角度，社區發展季刊，第 109 期，頁 444-458。
57. 鄧子正，邱淑蘋 (2005)，我國與世界各主要國家有關災害應變機制比較之研究，行政院災害防救委員會
58. 錢寧 (2010)，四川地震後的政府、非營利組織與社區合作關係，災害救助與社會工作研討會，中華救助總會於 11.12-13 假花蓮遠來飯店舉辦。
59. 謝文中 (2010)，原住民在莫拉克颱風的「變」－一個詮釋性互動論的觀點，高醫社會學與社會工作碩士論文。
60. 簡賢文 (Chien, Shen-Wen, 2009)，Homeland Security and Regional disaster Preparedness, 2009.11.20 MCSS (麥克阿瑟安全研究中心) 座談會發表之文章。已於 2010.3.3 在 MCSS 「短篇評論」正式刊登，網址：http://www.mcsstw.org/chinese/research2.php?article_id=326&keyword=mcss_commentary
61. 簡賢文總計劃主持 (2010)，三鐵共構空間火災境況與避難應變作業模式之研究，國科會研究計劃第一、二年成果綜整報告。
62. 張中勇 (2009)，災害防救與我國國土安全管理機制之策進，第八屆地方發展策略研討會－災難治理與地方永續發展，佛光大學公共事務學系 2009 年 12 月 10-11 日假該校雲起樓國際會議廳舉辦。

63. 莊明仁等 (2012) , 社會福利機構災害風險評估與管理機制的建立, 1.12 假國家災害防救科技中心舉辦「NCDR100 年度成果發表會」。
64. 魏季李與林秉賢 (2010), 以兒少福祉為關注焦點、社區為單位之災後重建方案 設計: 家扶基金會 88 水災屏東原鄉生活重建計畫。兒童及少年福利, 17: 119-114。
65. 魏巍 (2010), 友成民間應對災害管理網絡建設初探災害救助與社會工作研討會, 中華救助總會於 11.12-13 假花蓮遠來飯店舉辦。

英文文獻

1. Adger, W. N., and P. M. Kelly. 1999. "Social Vulnerability to Climate Change and the Architecture of Entitlements." *Mitigation and Adaption Strategies for Global Change* 4 (3-4) : 253-266.
2. Agranoff, R., and M. McGuire. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
3. Allen, K. 2003. *Vulnerability Reduction and the Community Based Approach*. Ed. M. Pelling. London: Routledge, pp: 170-184.
4. Assaf, Dan. 2008. *Models of Critical Information Infrastructure Protection*. International Critical Infrastructure Protection.
5. Brown, D. C. G. (2011) , *Providing for Security and Safety: National Public Capacities for Crisis and Contingency Management and Related International Coordination*, the project group approved by the IIAS Programme and Research Advisory Committee.
6. Canada. Public Safety Canada. (2011) , *An Emergency Management Framework for Canada*, Second Edition. Ottawa: Public Safety Canada.
7. Chen, L.-C. (2011) , *Critical Infrastructure Protection Strategy and Development: Taiwan's experience*, Proceeding of 2011 International Conference on Homeland Security, Taipei.
8. Comfort, Louise K. (2007) , "Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control" in *Public Administration Review*, Volume 67, Special Issue (December 2007) : 189-197.
9. Cooper, Terry L., Thomas A. Bryer, and Jack W. Meek. 2006. "Citizen-Centered Collaborative Public Management." *Public Administration Review* 66 (1) : 76-88.
10. Cutter, S. L. 1996. "Vulnerability to Environmental Hazards, Process in Human." *Geography* 20 (4) : 529-539.

11. Cutter, S. L. 2003. "The Vulnerability of Science of Vulnerability." *Annals of the Association of American Geographers* 93 (1) :1-12.
12. Farazmand, Ali. (2007) , "Learning from the Katrina Crisis: A Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management" in *Public Administration Review*, Volume 67,Special Issue (December 2007) : 149-159.
13. Kapucu,N. (2007) ,Non-Profit Response to Catastrophic Disaster,Disaster Prevention and Management,16 (4) :551-561.
14. Maor, Moshe. (2010) , "Emergency preparedness consultants at the local government level: the Israeli experience" in *Disasters*, Volume 34, Issue 4 (October 2010) : 955-972.
15. Nicholls, R. J., F. M. J. Hoozemans, and M. Marchand. 1999. "Increasing Flood Risk and Wetland Losses Due to Global Sea-level Rise: Regional and Global Analyses." *Global Environmental Change* 9: 69-87.
16. Reddick, Christopher. (2011) , "Information technology and emergency management: Preparedness and planning in US states" in *Disasters*, Volume 35, Issue 1 (January 2011) : 45-61.
17. Schneiderbauer, S., and D. Ehrlich. 2004. Risk, Hazard and People's Vulnerability to Natural Hazards. A Review of Definitions, Concepts and Data. Joint Research Center, European Commission.
18. Sutherst, R. W., Maywald G. F. and B. Russell, L. 2000. "Estimating Vulnerability under Global Change: Modular Modelling of Pests." *Agriculture Ecosystems and Environment* 82: 303-319.
19. Waugh Jr., William L. 2006. "Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management." *Public Administration Review* 66 (special issue) : 131-140.
20. Wendling, Cécile. (2010) , "Explaining the Emergence of Different European Union Crisis and Emergency Management Structures" in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 18,Issue 2 (June 2010) : 74-82.
21. Wildavsky, A. B. 1988. Searching for safety, Social Philosophy and Policy Cebter: Transaction Publishers.

全文完

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

中央災害防救業務主管機關調整規劃及災害救助與
災後復原重建體制之研究 / 李宗勳研究主持. -
- 初版. -- 新北市 : 消防署, 民 101.12
面 ; 公分
ISBN 978-986-03-5676-2(平裝)

1. 災難救助 2. 災害應變計畫 3. 災後重建

575.87

101027157

書名：中央災害防救業務主管機關調整規劃及災害救助與災後復原重建體制之研究

出版機關：內政部消防署

發行人：葉吉堂

地址：新北市新店區北新路 3 段 200 號 8 樓

網址：<http://www.nfa.gov.tw/>

電話：(02)8195-9119

出版年月：101 年 12 月

版次：初版

其他類型版本說明：本刊同時登載於本署網站，網址 <http://www.nfa.gov.tw/>

定價：新臺幣 730 元

展售處：

1、五南文化廣場

(1) 地址：400 台中市中山路 6 號

(2) 電話：04-22260330

(3) 網址：<http://www.wunanbooks.com.tw>

2、國家書店

(1) 地址：104 台北市松江路 209 號 1 樓

(2) 電話：02-25180207

(3) 網址：<http://www.govbooks.com.tw>

GPN：1010103772

ISBN：9789860356762

著作權利管理資訊：本書保留所有權利。欲利用本書全部或部分內容者，需徵求內政部消防署同意或書面授權，請洽內政部消防署，電話：02-81959119。