

發放災害救助金，從速、從簡、從寬之後？

謝志誠

國立臺灣大學生物產業機電工程學系教授

前財團法人九二一震災重建基金會執行長

921 大地震後，政府除針對住屋全倒者，每戶發放 20 萬元慰助金，半倒者每戶 10 萬元外，又陸續針對住屋全或半倒者，提供組合屋安置、租金補助與無息低利融資等措施。由於慰助金的發給對象係以災前戶籍登記為準，且實際居住於受災住屋的現住戶為限（即有「居住事實」者）；如未設籍而有實際居住事實者，得以切結書由村里長認定。因此，誰來認定住屋全半倒？住屋全半倒認定與危險建物評估結果不一？何謂「居住事實」？等爭議不斷。司法院資料顯示，因「居住事實」認定被以偽造文書或圖利罪起訴者有 15 件，因「住屋全半倒」認定被起訴者有 3 件，因不服全半倒認定及衍生的慰助金發放等行政處分而提起行政訴訟者，約占 921 災後直接相關的行政訴訟的 44%；其中，又以位於臺中市的某大樓社區最具代表性，在歷經 107 次的訴願決定、行政訴訟判決或裁定後，該社區究竟為全或半倒，至今仍然是問號！

八八水災的災害型態不同於 10 年前的震災，救助種類的複雜度超過震災，然 10 年來，在災害救助金發放對象與標準已逐步法制化，且有不只一次的水災歷練後，理論上，政府與社會應該要能記取過去的經驗，一起共渡難關，實際上？卻非如此！不僅災害救助金的發放又興起波瀾，與 10 年前同出一轍的「從速、從簡、從寬」政策，又走在實務前面。10 年來，留給基層公務人員苦痛難熬的訟累，是否會歷史重演？

依媒體報導顯示，由於各縣市政府發放救助金的標準不一、認定標準不明確或要求檢附的證明文件不同，已有民眾批評村里長的認定過於主觀、浮濫，並向檢察機關舉發，檢察機關亦已著手展開調查。歷史重演恐非無所本，問題在那？

以最受矚目的「安遷救助」與「住戶淹水救助」為例，前者以「住屋毀損達不堪居住程度」者為發放對象，並按戶內實際居住人口數作為核發標準；後者則以「住屋因水災淹水達 50 公分以上且有居住事實的現住戶」為發放對象。其中，可能產生且多年來未予以重視的爭議，將至少包括：「住屋毀損達不堪居住程度」，「實際居住事實」及「淹水達 50 公分以上」等的認定問題。

屋損程度認定與危險建築物評估，分屬不同體系

依據「災害防救法」第 27、48 條規定，危險建物評估與「安遷救助」相關的屋損程度認定分別由建管及社政單位負責。由於，屋損程度認定與危險建物評估皆涉及專業，在強調行政與技術分工，以及國內可徵調的緊急鑑定人員（建築師、土木、結構與大地技師）遠超過全國總村里數一倍的情況下，若能將危險建物評估與屋損程度認定作業予以整合，由熟悉基層的村里長（幹事）先行填具通報表，再由專業技師負責評估，相信這是地方政府所樂見。

「實際居住事實」認定標準，不明確

「實際居住事實」？「災害防救法」及縣市政府制定的地方自治規則皆未有具體認定標準。依據 1999 年行政院 921 重建會所作函示，「居住事實」係指經常居住於該住屋並有住宿及炊食等事實者。何謂「經常居住」？一個月住幾日才算經常居住？又「炊食」的要求是否與現代生活不符？再再顯示認定標準不清楚且不明確。由於，重大災害發生後，申請救助金的時限急迫，加上災後鄰里分散未住在原址，如何能要求基層公務人員在短時間內查核認定？看來「實際居住事實」的認定尚待法界人士好好研議，或於災害後由法務部與內政部設置聯合窗口，提供諮詢服務，並於依裁示處理後，即不能再追究法律責任。

淹水救助認定標準，也困難重重

由淹水救助對象規定：「住屋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。」來看，其爭議除前述「居住事實」的認定外，還包括「住屋範圍」的界定與「淹水達 50 公分以上」的認定。前者以集合住宅一樓及地下室淹水，二樓以上住戶是否可領取淹水救助金最具代表性；其關鍵在集合住宅公共設施或公共區域於淹水受損時，可否納入「住屋」範疇。為杜爭議，有必要檢討集合住宅公共設施或公共區域是否納入「住屋」範疇，並明文規定。後者，則因切實查報的要求未能考量執行面的可行性，以致無法落實，並動輒遭致「查報不實」或「過度嚴苛」的指控。八八水災後，臺南縣與屏東縣政府分別採取「由村里長認定，無須查報」與「政府推定為主、災民申請為輔，從速推定區域、從寬認定資格」的權宜措施，值得嘉許。惟是否被接受

並轉以法令明文規定，尚待努力。

釐清機制與問題，迫在眉睫

所謂「前事不忘，後事之師」，除呼籲中央政府重視基層公務人員因「從速、從簡、從寬」原則而擔負的風險外，並建請檢察官於偵辦此類案件，宜從嚴採證與認定成罪，審慎起訴。長遠之計，仍期判尚待釐清的機制與問題很快獲得重視，並予以解決。

我們已無力不讓爭議發生，但期待下一個災難不要再發生同樣的爭議！