

# 发放灾害救助金，从速、从简、从宽之后？

谢志诚

国立台湾大学生物产业机电工程学系教授

前财团法人九二一震灾重建基金会执行长

921 大地震后，政府除针对住屋全倒者，每户发放 20 万元慰助金，半倒者每户 10 万元外，又陆续针对住屋全或半倒者，提供组合屋安置、租金补助与无息低利融资等措施。由于慰助金的发给对象系以灾前户籍登记为准，且实际居住于受灾住屋的现住户为限（即有「居住事实」者）；如未设籍而有实际居住事实者，得以切结书由村里长认定。因此，谁来认定住屋全半倒？住屋全半倒认定与危险建物评估结果不一？何谓「居住事实」？等争议不断。司法院数据显示，因「居住事实」认定被以伪造文书或图利罪起诉者有 15 件，因「住屋全半倒」认定被起诉者有 3 件，因不服全半倒认定及衍生的慰助金发放等行政处分而提起行政诉讼者，约占 921 灾后直接相关的行政诉讼的 44%；其中，又以位于台中市的某大楼小区最具代表性，在历经 107 次的诉愿决定、行政诉讼判决或裁定后，该小区究竟为全或半倒，至今仍然是问号！

八八水灾的灾害型态不同于 10 年前的震灾，救助种类的复杂度超过震灾，然 10 年来，在灾害救助金发放对象与标准已逐步法制化，且有不只一次的水灾历练后，理论上，政府与社会应该要能记取过去的经验，一起共渡难关，实际上？却非如此！不仅灾害救助金的发放又兴起波澜，与 10 年前同出一辙的「从速、从简、从宽」政策，又走在实务前面。10 年来，留给基层公务人员苦痛难熬的讼累，是否会历史重演？

依媒体报导显示，由于各县市政府发放救助金的标准不一、认定标准不明确或要求检附的证明文件不同，已有民众批评村里长的认定过于主观、浮滥，并向检察机关举发，检察机关亦已着手展开调查。历史重演恐非无所本，问题在那？

以最受瞩目的「安迁救助」与「住户淹水救助」为例，前者以「住屋毁损达不堪居住程度」者为发放对象，并按户内实际居住人口数作为核发标准；后者则以「住屋因水灾淹水达 50 公分以上且有居住事实的现住户」为发放对象。其中，可能产生且多年来未予以重视的争议，将至少包括：「住屋毁损达不堪居住程度」，「实际居住事实」及「淹水达 50 公分以上」等的认定问题。

## 屋损程度认定与危险建筑物评估，分属不同体系

依据「灾害防救法」第 27、48 条规定，危险建物评估与「安迁救助」相关的屋损程度认定分别由建管及社政单位负责。由于，屋损程度认定与危险建物评估皆涉及专业，在强调行政与技术分工，以及国内可征调的紧急鉴定人员（建筑师、土木、结构与大地技师）远超过全国总村里数一倍的情况下，若能将危险建物评估与屋损程度认定作业予以整合，由熟悉基层的村里长（干事）先行填具通报表，再由专业技师负责评估，相信这是地方政府所乐见。

### 「实际居住事实」认定标准，不明确

「实际居住事实」？「灾害防救法」及县市政府制定的地方自治规则皆未有具体认定标准。依据 1999 年行政院 921 重建会所作函示，「居住事实」系指经常居住于该住屋并有住宿及炊食等事实者。何谓「经常居住」？一个月住几日才算经常居住？又「炊食」的要求是否与现代生活不符？再再显示认定标准不清楚且不明确。由于，重大灾害发生后，申请救助金的时限急迫，加上灾后邻里分散未住在原址，如何能要求基层公务人员在短时间内查核认定？看来「实际居住事实」的认定尚待法界人士好好研讨，或于灾害后由法务部与内政部设置联合窗口，提供咨询服务，并于依裁示处理后，即不能再追究法律责任。

### 淹水救助认定标准，也困难重重

由淹水救助对象规定：「住屋因水灾淹水达五十公分以上且有居住事实之现住户，以一门牌为一户计算。但建物分别独立，或非属独立而为不同独立生活户者，应依其事实认定之。」来看，其争议除前述「居住事实」的认定外，还包括「住屋范围」的界定与「淹水达 50 公分以上」的认定。前者以集合住宅一楼及地下室淹水，二楼以上住户是否可领取淹水救助金最具代表性；其关键在集合住宅公共设施或公共区域于淹水受损时，可否纳入「住屋」范畴。为杜争议，有必要检讨集合住宅公共设施或公共区域是否纳入「住屋」范畴，并明文规定。后者，则因切实查报的要求未能考虑执行面的可行性，以致无法落实，并动辄遭致「查报不实」或「过度严苛」的指控。八八水灾后，台南县与屏东县政府分别采取「由村里长认定，无须查报」与「政府推定为主、灾民申请为辅，从速推定区域、从宽认定资格」的权宜措施，值得嘉许。惟是否被接受

并转以法令明文规定，尚待努力。

## **厘清机制与问题，迫在眉睫**

所谓「前事不忘，后事之师」，除呼吁中央政府重视基层公务人员因「从速、从简、从宽」原则而担负的风险外，并建请检察官于侦办此类案件，宜从严采证与认定成罪，审慎起诉。长远之计，仍期判尚待厘清的机制与问题很快获得重视，并予以解决。

我们已无力不让争议发生，但期待下一个灾难不要再发生同样的争议！