

POD 版

天然災害救助措施之研究

GPN: 1008901143

授權單位：  行政院研究發展考核委員會
Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan

D57
20127

天然災害救助措施之研究

提 要.....5

第一章 前 言.....1

 第一節 研究緣起與方法.....1

 第二節 研究範圍、限制與問題.....2

第二章 天然災害救助之法律依據.....5

 第一節 憲法.....6

 受委託單位：東海大學法律學系

 第二節 社會救助法.....8

 研究主持人：黃啟禎

 協同主持人：李文郎

 研 究 員：蕭淑芬

 第三節 救護措施之法律性質.....13

 研 究 助 理：李瑞生、劉家玲

 第四節 其他法律.....14

第三章 緊急命令與執行要點合憲性.....19

 第一節 緊急命令.....19

 第一項 發佈要件與程序.....19

 第二項 緊急命令之法律基礎.....20

 第三項 以「九二五緊急命令」為例，討論緊急命令作為災害救助之法律基礎.....21

 第二節 緊急命令之法理基礎.....23

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 89 年 12 月



天然災害救助措施之研究

出版機關／行政院研究發展考核委員會
展售門市／國家書店

台北市松江路 209 號 1 樓

02-2518-0207

<http://www.govbooks.com.tw>

POD 印製／秀威資訊科技股份有限公司

台北市內湖區瑞光路 583 巷 25 號 1 樓

02-2657-9211

中華民國 89 年 1 月初版

中華民國 98 年 1 月授權 POD 產出

本書經行政院研究發展考核委員會授權，由國家書店以 POD
(Print on Demand) 方式數位處理印製。

POD 定價／新台幣 535 元

GPN／1008901143

總計：173.88

提 要

關鍵詞：天然災害、社會救助、平等原則、公權利、反射利益

壹、研究緣起

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

貳、研究方法與過程（含限制）

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

缺失及時修正，納入本研究計畫。

此外，亦從比較法之角度，介紹美、日之相關制度與經驗，以供國人參考。

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

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

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

性，而非以制度本身之檢討與調整為重點。

四、由於研究期程短暫，研究建議立法或修法之部分，均無進一步完成。

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

參、重要發現

本研究對於天然災害救助之相關規定有以下幾點重要發現：

一、我國方面

（一）救助法制不備

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

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

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

（二）經費不足

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

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

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

從上述資料可以明顯看出，災害救助之經費在中央與地方均明顯不足。

（三）組織人力不夠健全

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

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

（四）特定救助措施有欠妥當

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

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

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

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

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

2. 重傷慰問金：重傷災民每名補助二十萬元，由災民自己或家屬等代為領取，較無爭議。惟不論傷害嚴重之程度及醫療所需之費用，一律給予二十萬元，似乎缺乏目的性、必要性之考量，仍有檢討之必要。
3. 房屋全倒半倒之財產慰助金：房屋全倒每戶補助二十萬元，房屋半倒每戶補助十萬元，未達房屋半毀，但經市府建管處鑑定需強制撤離者，撤離後每戶補助三萬元，本項慰助金有下列之不當：

- (1) 發放對象背離社會救助之本旨：救助之目的既在協助低收入者或遭受重大變故之民眾，維持其最低生活水準，並協助其自立，則應衡量國家資源、各個受救助

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

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

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

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

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

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

(2) 僅發給一年太短：本項租金補助僅發給一年，亦即一年之後災民必須自己解決居住的困難，而選擇組合屋之災民，目前行政院同意可以居住兩年，兩者相差一年，究竟有何合理之理由，設定如此之差別待遇？

(3) 鄉村地區較難適用：此次震災大部分災區都在台中縣、南投縣之鄉村區，而鄉村區之災民，大多數均執意留在當地重建家園，鄉村區原本可供出租餘屋即不多，加上地震摧毀，根本很難在當地另覓出租之房屋（除非已決定往都市另謀發展者）。因此，租金補助申請率不高，是否在鄉村區有租金補助之必要，頗值商榷。惟此項推論前提是鄉村區，若震災發生在都會區，可能不易覓地建組合屋，災民即必須租金補助以解決居住困難。

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

(五) 民間捐款監督有欠周全

參酌監察院糾正文，缺失如下：

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

4.主管機關對募款對募款金額龐大且自行運用捐款之民間募款單位，缺乏具體考察、監督、輔導作為，以求捐款專款專用。

5.政府各目的事業主管機關對各募款單位未能有效執行法令，善款難以發揮合理、有效之運用。

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

(1) 受災縣市政府對「財團法人九二一震災重建基金會」無提案權，顯不合理。

(2) 部份資源分配過於集中，有失公平均衡原則。

(3) 核定補助單位絕大部份為政府機關，有善款移用之疑。

二、日本方面

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

首先「災害救助基本法」中規定所謂「災害對策」分為：

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

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

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

肆、主要建議事項

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

一、近程建議

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

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

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

二、中、長程建議

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