

93 年中央協助地方籌措天然災害救災經費情形

為讓各界瞭解中央對地方災害相關補助機制之演進與變革，及採取之各項協助措施，本文將就其實施方式，以及 93 年度中央對地方歷次天然災害協助為例，予以詳盡說明，以明確表達中央與地方政府在救災工作上之互動與互助過程。

◎蘇文樹（行政院主計處第一局專員）

壹、前言

台灣地區由於地形特殊與地質環境等因素，再加上地處太平洋西側颱風行徑要衝，每逢颱風豪雨即災害頻生，尤其在九二一震災發生後，因土鬆動崩塌，以致原已敏感之地質更為脆弱，因此 90 年桃芝、納莉等颱風與豪雨，引發台灣地區大規模之土石流災害。又本（93）年 7 月 2 日敏督利颱風因引進強烈西南氣流，挾帶近年罕見的豐沛雨量，亦為中南部地區帶來嚴重土石流與淹水等災害，而其後陸續發生於 8 月 24 日之艾利風災與 9 月 11 日之豪雨及海馬風災，以及 10 月 25 日之納坦風災，對台灣地區均造成極大之損害。

歷年來，每逢天然災害發生時，各級政府均投注大量人力與物力，用於災害搶修、搶險與復建工作。在精省前，有關各縣市政府天然災害救災不足經費，均由省政府給予補助，省如有不敷，再函報中央請求協助，精省後，則由中央直接補助各縣市政府。由於上述補助方式，係由中央就地方政府經費不足部分給予補助，造成地方政府申請中央補助救災經費時，或有擴大災害範圍與經費需求，或將非屬災害復建之工程項目列入等情形，除增加中央各部會審議作業負擔外，亦時常引起中央與地方政府間不必要之爭議，影響救災時效。故為使中央與地方政府救災權責有效劃分，並將經費分擔與相關補助制度法制化，中央已先後制定「災害防救法」、「公共設施災後復建工程經費審議作業要點」及「各級政府災害救助緊急搶修及復建經費處理作業要點」等法令規定，俾使中央與地方政府在災害發生時，對於各項救災工作與經費籌措、支應均有一致之遵行依據。因此，為讓各界瞭解中央對地方災害相關補助機制之演進與變革，及採取之各項協助措施，本文將就其實施方式，以及 93 年度中央對地方歷次天然災害協助為例，予以詳盡說明，以明確表達中央與地方政府在救災工作上之互動與互助過程。

貳、中央對地方災害審議與補助機制之沿革

一、精省前

台灣省政府為防救天然災害，並迅速處理善後，訂有「台灣省防救天然災害及善後處理辦法」，其中規定天然災害發生時之查報、搶修、救助及復建等工作，應由省、縣市及鄉鎮市依其權責辦理，所需搶救、搶修（險）及復建等經費亦由各權責機關依「重大天然災害搶救復建

經費簡化會計審計手續處理要點」及「省市縣政府預撥款及墊付款之處理原則」等規定自行籌應。

又縣市及鄉鎮市所需復建等經費處理程序，係由其以災害準備金及調整年度預算尚未發包工程經費因應後，如有不足時，再由縣市政府報由省府補助。經省府就各縣市需求予以彙整後，提報統籌災害準備金動支審議處理小組，成員包括經動會、研考會、秘書處、建設廳、交通處、主計處、財政廳等單位首長，由財政廳廳長為召集人進行審議（必要時並得派員實地勘查），再依審議結果由財政廳動支省統籌之災害準備金予以補助，至仍有不敷，則再報請中央予以補助。另有關農業災害救助部分，則由行政院農業委員會依據「農業天然災害救助辦法」規定予以救助。

二、精省後

因原台灣省政府各廳處會局除依省府暫行組織規程納編至府本部及其所屬機關外，其餘均已裁併或改隸中央各部會，爰以往省府各廳處會局負責之天然災害復建工程及其所需經費，自隨業務移撥調整由中央各該業務承受機關辦理及籌應。

由於「台灣省防救天然災害及善後處理辦法」在精省後亦配合予以廢止，再加以當時「災害防救法」尚在研擬階段，中央為避免法令無法銜接，致影響政府救災時效與民眾生命財產安全，行政院爰於 88 年 8 月 20 日訂頒「行政院天然災害勘查處理小組設置要點」，並依該要點規定設立天然災害勘查處理小組為單一窗口，受理地方申請災害復建經費補助等相關事宜，又同年 9 月 6 日亦再函頒「行政院天然災害勘查處理作業要點」，作為天然災害勘查與審議作業之依據。

自 89 年 7 月 19 日「災害防救法」公布實施後，有關天然災害之防救業務均依該法辦理，且因條文內容已明訂中央應設災害防救會報，由行政院院長、副院長、政務委員、相關機關首長組成，又基於為免實際運作上產生困擾並回歸單一指揮系統，行政院爰配合該法於同年 10 月 12 日將「行政院天然災害勘查處理作業要點」修正為「行政院天然災害公共設施勘查處理作業要點」，同時廢止「行政院天然災害勘查處理小組設置要點」。嗣為建立天然災害災後公共設施復建工程經費制度性與專業性之審議機制，經行政院公共工程委員會（以下簡稱行政院工程會）參照 85 年賀伯颱風、89 年象神颱風等審議作業及災害防救法等相關規定，研訂「公共設施災後復建工程經費審議作業要點」於 90 年 10 月 9 日報行政院核定，並自同年 8 月 17 日實施，同時停止適用「行政院天然災害公共設施勘查處理作業要點」。另內政部與經濟部為統一災害救助之種類及標準，經依災害防救法第 48 條規定，分別於 90 年 6 月 1 日與 8 月 8 日訂定「風災震災重大爆炸災害救助種類及標準」及「水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準」，俾為各種災害救助金發放之準據。

93 年七二水災發生後，中央為建立跨部會之協調、整合及管考機制，經於 7 月 17 日成立「七二水災災後重建專案小組」，負責七二水災災後公共設施基礎建設重建工作之督導及協調等事項。又鑒於以往對於地質不穩定地區災後過多建設或不當復建，導致往後災害更形嚴重，該小組爰請行政院經濟建設委員會（以下簡稱行政院經建會）研訂「公共設施災後復建原則」

作為中央各主管機關審議地方復建工程經費案件之勘查原則，其中規定產業道路（含農路）之復建，因係屬地方權責，應由地方政府統籌分配款等相關經費自行籌措辦理，惟原住民部落聯外唯一道路得予補助。

三、災害救助、緊急搶救及復建經費處理機制之建立

依據現行「地方制度法」與「災害防救法」相關規定及精神，有關地方救災搶險工作，因係屬災害發生時之防救應變措施，所需經費應由地方政府本地方自治精神自行籌應。惟 93 年七二水災等天然災害，行政院游院長因考量地方受災情形較為嚴重，爰指示地方政府如以其編列之災害準備金支應災民救助金與緊急搶修經費後仍不足時，中央應建立有效之補助機制，以協助地方政府辦理各項災害救助與重建工作。

由於地方救災搶險經費，依現有事後審議機制，較難有客觀、一致之認定標準，為求公平起見，應由中央在合理範圍內設算必要之額外補助款，另為使各級政府對於災害準備金之編列與運用有一致標準，並建立中央對地方政府請求經費協助案件之標準化處理程序，行政院主計處爰於 93 年 7 月 22 日邀集中央相關機關及各縣市政府開會研商，並於 8 月 17 日函頒「各級政府災害救助緊急搶救及復建經費處理作業要點」，作為中央各機關與地方政府遵行之依據，同時要求各地方政府有關搶修工程應事先與廠商簽訂開口契約，以爭取緊急應變與救災時效。

參、93 年中央對地方歷次天然災害救災經費補助與處理情形

有關七二水災等歷次天然災害地方政府相關救災復建不足經費，中央均係依現行「公共設施災後復建工程經費審議作業要點」與行政院經建會訂定之「公共設施災後復建原則」及「各級政府災害救助緊急搶救及復建經費處理作業要點」（以下簡稱處理作業要點）等規定進行審議及補助作業，以下茲分項就資金調度、災民救助金與緊急搶救經費及復建經費補助情形等（如附表一、二）說明如次：

一、資金調度經費

中央為協助縣市政府因應 93 年七二水災等歷次天然災害各項災民救助與緊急搶救等工作之資金需求，經依規定由行政院主計處主動聯繫各縣市政府實際資金需求與籌應情形，並就受災情形較為嚴重縣市政府給予必要之資金調度協助，其中七二水災中央撥付台中縣與南投縣政府週轉金各 5 億元，以協助其資金調度；艾利風災發生時中央亦循例撥付宜蘭縣政府週轉金 0.5 億元、台北縣政府 4.5 億元、桃園縣政府 1.5 億元、新竹縣政府 1.5 億元及苗栗縣政府 1 億元；九一一水災、海馬風災與納坦風災中央則分別撥付台北縣政府週轉金 1.5 億元及基隆市政府 0.2 億元，以上中央總計協助縣市資金調度款 20.7 億元，期使各縣市政府得以順利進行各項救災工作。

二、災民救助金與緊急搶救經費

有關地方災民救助金與緊急搶救經費，依處理作業要點第 10 點規定，應由地方政府以災害準備金支應後之不足數額，按中央核定其復建經費總額 5% 上限範圍內給予額外補助。93 年歷次天然災害中央總計補助地方相關經費 3.63 億元，並已全數撥付，包括台北縣 0.39 億元、新竹縣 0.7 億元、台中縣 1.09 億元與南投縣 1.46 億元。以上補助經費，對於挹注縣市政府支應相關經費需求，應有相當助益。

三、公共設施復建經費

93 年七二水災等歷次天然災害，總計有台北縣、宜蘭縣與桃園縣等 20 個縣市政府申請中央補助復建經費，其中除台北市因其災害準備金尚足敷支應復建所需經費，爰未予審議補助外，其餘 19 個縣市提報之復建經費案件計 10,062 件，所需經費 281.8 億元，經行政院主計處分次函請行政院工程會依規定程序進行審議，並將審議結果報行政院核定。嗣經行政院工程會會同中央主管機關就各該縣市政府提報之復建經費進行抽查與實地勘查，計同意 5,503 件，建議經費 116.43 億元，其後再由該會召開審議小組會議邀集縣市政府共同開會確認後，總計核列經費 111.66 億元，其中除台南縣、市因所報復建工程均非屬本次災害所造成予以全數刪減外，其餘縣市核列經費較高者，包括台北縣 7.71 億元、桃園縣 7.42 億元、新竹縣 13.93 億元、苗栗縣 8.62 億元、台中縣 21.84 億元、南投縣 29.17 億元及嘉義縣 13.3 億元。至地方政府提報數與中央前述核定數差距較大之原因，主要係地方政府自行擴大災害範圍與經費需求，抑或將非屬災害復建之工程項目列入所致。

又上開經審議核列之復建經費 111.66 億元，於扣除縣府與所轄受災鄉鎮市災害準備金編列數支應符合處理作業要點第 5 點各款規定之現金救助及搶救等經費後之餘額部分，中央分別核定補助台北縣 7.56 億元、桃園縣 3.83 億元、新竹縣 13.86 億元、苗栗縣 7.46 億元、台中縣 21.6 億元、南投縣 29.14 億元、雲林縣 1.93 億元、嘉義縣 12.4 億元、高雄縣 0.83 億元、台東縣 0.03 億元、花蓮縣 0.16 億元及基隆市 59 萬元，合共 98.82 億元。

四、經費撥款方式及處理原則

93 年歷次天然災害復建經費之撥款方式，係按中央核定補助數先行撥付 30%，其餘款項，由各該縣市政府依行政院工程會規定之報表格式予以詳填後，報請行政院主計處按其發包金額大小與各項工程實際進度核實撥付，至災民救助金及緊急搶救等不足經費之補助款，則採一次撥付方式。另中央為協助各縣市資金調度所撥付之週轉金，則依處理作業要點第 10 點規定，視其未來資金狀況予以分期扣回。

又為賦予地方政府復建經費之彈性調整空間，以因應實際需要，各受災縣市政府得在中央核定補助總金額不變情況下，就核列之各項復建工程經費予以重新檢討調整分配，並將調整及最終分配情形，於規定期限前函報行政院工程會核定。

肆、結語

現行災害處理與經費支應機制上，中央與地方政府透過不斷之溝通與協調，已將相關法令依據及經費處理、協助機制建立制度化之運作模式。然不可否認的，由於中央與地方政府在權責與經費分擔上仍有若干不同觀點，例如地方政府對於緊急搶救經費，大多認為當地方政府以其年度災害準備金支應後仍有不足時，中央應就其實際不足數給予全額補助，惟中央則認為如逕按地方自行提報之不足數額予以全額補助，在目前各地方政府對於緊急搶救工程認定標準不一情形下，不僅有欠公允，且對日後相關經費之提報與審議亦有負面影響。爰此，未來中央如何再就搶修與復建工程之定義及施作範圍予以釐清界定，並建立一套公平、客觀之審查方式，以消彌中央與地方政府在認知上之差異，實有必要。另外，如何明確劃分中央與地方救災權限及建立獎懲分明之經費提報機制，俾使各地方政府核實提報災害復建等相關經費，以加速中央各部會審查及核定作業，爭取救災時效，進而保障民眾生命財產安全，均是中央與地方政府責無旁貸應共同努力之目標。

伍、參考文獻

1. 行政院經濟建設委員會，七二水災公共設施災後復建原則（草案），民國 93 年 8 月。
2. 李至倫，土石洪災起因與防災政策之建議-「七二水災專題」，國家政策研究基金會，民 93 國年 7 月。
3. 李建中、藍正朋、李至倫，台灣山坡地開發與防災政策之建議，國家政策研究基金會，民國 90 年 9 月。

93年歷次天然災害中央協助地方調度經費與災民救助及緊急搶救經費明細表

附表一

單位：億元

縣市	調度經費			災民救助與緊急搶救不足經費(1)				歷次復建經費 核定總額之 5%(2)	核定補助數(3) ((1)或(2)取低者)	
	七二水 災	艾利風 災、九 一一水 災及海 馬風災	納坦風 災	七二水 災	艾利風 災、九一 一水災及 海馬風災	納坦風 災				
合計	20.70	10.00	10.50	0.20	6.69	2.62	2.29	1.78	5.58	3.63
台北縣	6.00	-	6.00	-	1.78	-	-	1.78	0.39	0.39
宜蘭縣	0.50	-	0.50	-	-	-	-	-	0.02	-
桃園縣	1.50	-	1.50	-	-	-	-	-	0.37	-
新竹縣	1.50	-	1.50	-	1.30	-	1.30	-	0.70	0.70
苗栗縣	1.00	-	1.00	-	-	-	-	-	0.43	-
台中縣	5.00	5.00	-	-	1.35	0.95	0.39	-	1.09	1.09
彰化縣	-	-	-	-	-	-	-	-	0.05	-
南投縣	5.00	5.00	-	-	2.25	1.67	0.59	-	1.46	1.46
雲林縣	-	-	-	-	-	-	-	-	0.15	-
嘉義縣	-	-	-	-	-	-	-	-	0.67	-
台南縣	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
高雄縣	-	-	-	-	-	-	-	-	0.16	-
屏東縣	-	-	-	-	-	-	-	-	0.03	-
台東縣	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00	-
花蓮縣	-	-	-	-	-	-	-	-	0.01	-
基隆市	0.20	-	-	0.20	-	-	-	-	0.02	-
新竹市	-	-	-	-	-	-	-	-	0.01	-
台中市	-	-	-	-	-	-	-	-	0.03	-
台南市	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

註：1.災民救助與緊急搶救不足經費，係各縣市政府及所轄鄉鎮市公所動支其災害準備金後，仍有不足之數。

2.歷次復建經費核定總額，係行政院工程會就七二水災等歷次天然災害之審議核定數。

93年歷次天然災害中央協助地方公共設施復建經費明細表

附表二

單位：億元

縣市	提報數(1)					審議核定數(2)					災害準備金可支用數(3)註2	補助數(4)=(2)-(3)				
	七二水災	產業道路	艾利風災、九一一水災及海馬風災	納坦風災		七二水災	產業道路	艾利風災、九一一水災及海馬風災	納坦風災			七二水災	豐山支線二號橋	艾利風災、九一一水災及海馬風災	納坦風災	
合計	281.80	193.31	6.15	78.08	10.42	111.66	61.80	1.35	46.47	3.38	20.27	98.82	54.31	26,000.00	41.42	3.35
台北縣	11.96	-	-	9.60	2.36	7.71	-	-	5.75	1.96	0.15	7.56	-	-	4.94	2.62
宜蘭縣	1.38	-	-	-	1.38	0.47	-	-	-	0.47	0.57	-	-	-	-	-
桃園縣	9.65	-	-	9.56	0.10	7.42	-	-	7.34	0.07	3.59	3.83	-	-	3.69	0.14
新竹縣	27.69	-	-	22.68	5.02	13.93	-	-	13.66	0.27	0.06	13.86	-	-	13.59	0.27
苗栗縣	23.14	8.06	-	14.92	0.16	8.62	0.35	-	8.18	0.10	1.16	7.46	-	-	7.32	0.14
台中縣	48.49	43.29	2.59	5.20	-	21.84	18.75	-	3.09	-	0.24	21.60	18.52	-	3.09	-
彰化縣	1.62	1.62	-	-	-	0.98	0.98	-	-	-	3.53	-	-	-	-	-
南投縣	70.54	60.69	1.30	9.85	-	29.17	24.03	0.87	5.14	-	0.03	29.14	24.03	-	5.12	-
雲林縣	7.23	6.28	0.80	0.95	-	2.99	2.14	-	0.85	-	1.06	1.93	1.04	-	0.90	-
嘉義縣	61.43	57.22	1.04	4.21	-	13.30	11.26	0.37	2.04	-	0.90	12.40	10.05	26,000.00	2.60	-
台南縣	0.48	0.48	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
高雄縣	7.04	6.64	0.41	0.40	-	3.21	3.04	0.10	0.18	-	2.39	0.83	0.68	-	0.15	-
屏東縣	1.83	1.83	-	-	-	0.64	0.64	-	-	-	2.51	-	-	-	-	-
台東縣	0.17	-	-	0.13	0.04	0.03	-	-	0.02	0.01	0.00	0.03	-	-	0.02	0.01
花蓮縣	0.26	-	-	-	0.26	0.16	-	-	-	0.16	0.00	0.16	-	-	-	0.16
基隆市	1.32	-	-	0.22	1.10	0.34	-	-	-	0.34	0.33	0.01	-	-	-	0.01
新竹市	0.37	-	-	0.37	-	0.22	-	-	0.22	-	1.17	-	-	-	-	-
台中市	1.96	1.96	-	-	-	0.62	0.62	-	-	-	2.57	-	-	-	-	-
台南市	5.23	5.23	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

註：七二水災之提報數，包括地方原提報數與重新檢討後提報之產業道路復建經費。