災害防救法部分條文修正草案總說明

謝志誠 12/5/2020 更新

災害防救法（以下簡稱本法）自八十九年七月十九日公布施行迄今，歷經十次修正，最近一次修正公布日期為一〇八年五月二十二日。

九十八年八月莫拉克颱風侵襲臺灣，造成中南部山崩、土石流及淹水等嚴重災情，不少原住民部落遭致嚴重損害。政府在以國土保育為優先之區域重建綱要計畫下，將「強制遷居、遷村」條文放入《莫拉克颱風災後重建特別條例》，成為莫拉克颱風災後安置與重建政策的主軸，並擬訂「莫拉克颱風災後永久屋安置作業程序」，採政府與民間協力造屋之方式推動永久屋安置方案，由政府提供土地及基地開發、公共設施經費，供政府或經政府認可之民間單位興建房屋，無償移轉房屋所有權予災民者（入住者可取得住宅之所有權及其基地之使用權）。

距離行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會於一〇三年八月八日完成階段性任務解散後迄今已超過六年；當年興建之永久屋經申請分配無償移轉予災民陸續入住後也已超過八年。在莫拉克災後重建相關議題沉寂好長一段日子之後，最近卻陸續從屏東傳出幾個與永久屋有關之訊息。

壹、永久屋法拍之爭議與對策

第一是，屏東縣新來義部落永久屋於一〇八年四月驚傳二起法拍成交之案例，由於永久屋是莫拉克風災後由善款所興建，依約定只能繼承不能買賣，加上買主在得標後，意圖以較高價格轉賣給沒有永久屋入住資格之原住民，屏東縣政府為避免有心人繼續鑽法律漏洞，對得標者提出訴訟，要求「拆屋還地」。

由於現行《災害防救法》第四十四條之三僅明定災區受災居民自政府或民間領取之各項救助金、慰問金或臨時工作津貼，免納所得稅。且不得作為扣押、抵銷、供擔保或強制執行之標的。為避免永久屋遭

法拍之情事再發生，爰修正同法第四十四條之三，將災區受災居民自政府或民間無償取得所有權之住宅與各項救助金、慰問金、臨時工作津貼，併列免納所得稅及不得作為扣押、抵銷、供擔保或強制執行之標的。另，為減輕參與援建之民間單位之負擔，參考財政部一〇一年十一月二十八日台財稅字第 10100711010 號函（已廢止），明定由政府或經政府認可之民間單位無償移轉予災民之住宅免徵契稅。

貳、災後復原重建計畫未能與時俱進通盤檢討導致永久屋社區面臨發展瓶頸之問題與對策

另一項爭議是，位於屏東縣，莫拉克颱風（八八水災）後為安置瑪家鄉瑪家村、三地門鄉大社村及霧台鄉好茶村民而興建之禮納里永久屋基地，因有村民為活絡社區經濟，增加族人之就業機會而興建之兩棟建物，遭屏東縣府列為優先拆除之違建，於一〇九年十月十五、十六日強制拆除。不料在拆屋前夕，發生族人到縣政府陳情抗議及部落長老自焚事件。

屏東縣政府於拆屋之後表示，此次拆除是針對有危害公共安全之虞的違建物，其餘一般永久屋違建僅造冊列管，縣府並已積極修訂自治條例及向中央爭取提高建蔽率與容積率，解決永久屋空間不足之問題。

屏東縣政府之強拆行動似乎依法有據，但政府沒有提供永久屋社區及獲配入住者有發展的空間與機制則是事實。綜觀之，可以發現此一衝突背後隱藏的問題有二：

2.1 獲配入住永久屋有厝無地且不得再回原居住地居住及建造房屋～可以其原居住地之土地與安置地點之土地辦理交換解決有厝無地之困境？

一是，獲配永久屋者必須限期遷離原居住地，且不得再回原居住地居住及建造房屋（按照當時的官方說法，原居住地之地上物僅可做為農機具等儲存空間，不得提供居住使用），導致其原居地受到限制

毫無發展空間，而獲配永久屋者僅擁有永久屋之所有權及其基地之使用權，導致擴建或改建都受到限制。經查立法院審議《莫拉克颱風災後重建特別條例》時，朝野黨團曾於協商時作出二十二項附帶決議並於院會提出三項決議，其中之一提及：莫拉克颱風引發『八八水災』，造成南部廣大地區慘重災情，居民土地遭受颱風、豪雨流失及沖積砂土埋沒，爰建請行政院於辦理災區居民所需土地時，能協助此類災民，與「以地換地」模式，從優放寬期土地變更程序。(詳參立法院公報第98卷第45期院會紀錄)

為解決當前獲配入住永久屋者有厝無地之窘境，修法明定安置地點土地之取得方式，且明定政府得將取得之土地移轉予安置對象所有，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。且要求政府應主動協助其購安置地點之土地，或申請以其原居住地之土地與安置地點之土地或鄰近安置地點之國有非公用土地辦理交換。

2.2 建立後重建時期適時通盤檢討變更災後復原重建計畫之機制

另一問題則是我國災害重建體制對於官方災後重建推動委員會解散後之「後重建時期」欠缺持續關懷之機制，導致包括九二一震災與莫拉克颱風在內之災後復原重建計畫在達成災民安置任務之餘，一旦出現與後重建時期之現況出現扞格時，無法類似都市計畫一般，可在後重建時期依據後重建時期（階段）之發展狀況，作相對應之通盤檢討變更。

因此，為使災害發生之時所擬訂之災後復原重建計畫，能在後「後重建時期」有通盤檢討變更之機會，以便及時紓解「後重建時期」之困境，並作為未來可能發生之災害擬訂災後復原重建計畫之參考。

由於現行《災害防救法》第三十七條僅明定重建推動委員會之組成與解散，並無「後重建時期」持續關懷之機制。為建立災害發生

之時擬訂之災後復原重建計畫能於「後重建時期」有作適時通盤檢討變更之機制，爰修正同法第三十七條增訂第三、四、五項分別明定：「行政院得視災後復原情形與需要，於重建推動委員會解散時依災後復原重建計畫之事項分類分別指定所屬機關為分類事項之主管機關適時檢討變更災後復原重建計畫之內容。」「被指定之機關為執行前項之計畫檢討變更，得委任或委託其他機關（構）、法人或團體辦理。」「本法〇年〇月〇日修正公布生效日前，發生在九十八年之莫拉克颱風，適用本條規定辦理。。」

參、極端氣候頻傳之對策

近年來，因為氣候變遷導致暴雨、洪水、乾旱、熱浪及其他極端氣候之頻率有增無減。因此，誰也不敢保證類似九十八年八月之莫拉克颱風侵襲臺灣導致山崩、土石流及淹水等嚴重災情之情景不會再現。與其事發之後再臨渴掘井倉促研提對策，不如超前部署，記取莫拉克颱風災後之應對經驗，思索對策。

為記取莫拉克颱風災後之應對經驗，重新檢視《莫拉克颱風災後重建特別條例》之「強制遷居、遷村」條文（第二十條）及其在推動過程所出現之爭議，包括：(1) 安置過程政府與慈善團體的主導性過強，災民與社區之參與程度相對不足；(2) 特定區域之審查與評估過程缺乏當事災民之參與，資訊透明度不足，溝通過程過於倉促；(3) 透過三方契約要求獲配永久屋者期限遷離原居住地，不得再回原居住地居住及建造房屋，原居地之基地受到限制毫無發展空間，而獲配永久屋者僅擁有永久屋之所有權及其基地之使用權，即安置方案沒有納入「價購土地」或「以地換地」之配套措施，導致獲配永久屋者在安置地點之發展空間受到限制。

為超前部署。爰修正災害防救法於已刪除之第四十五條，明定因災致原居住地經審查認定安全堪虞者，政府應公開資訊、經以辦理說明會或公聽會等方式與原居住者溝通取得共識後，始得限制居住或限期強制遷居，並予以適當之安置。針對原居住者之安置，除明定政府應研擬完善之安置及配套計畫，其內容應包括安置對象、

安置方式、安置地點、財務計畫、社會輔導及其他相關事項。至於安置所需之土地，除明定其取得方式外，並明定其取得之土地得讓售移轉予安置對象所有，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。由於土地議題相當繁瑣，為求安置作業更為周延，故要求政府應主動協助受限制居住或限期強制遷居限制者得申請價購安置地點之土地或申請以其原居住地之土地申請與安置地點之土地或鄰近安置地點之國有非公用土地辦理交換。

另，為解決莫拉克颱風災後獲配永久屋者在安置地點無土地所有權之困境，亦明定本法〇年〇月〇日修正公布生效日前，已因災致原居住地遭限制居住或限期強制遷居者得申請價購安置地點之土地，或申請以其原居住地之土地申請與安置地點之土地或鄰近安置地點之國有非公用土地辦理交換。

爰擬具《災害防救法》部分條文修正草案，其修正要點如下：

一、修正第三十七條，增訂第三、四、五項，明定行政院應於重建推動委員會解散時依災後復原重建計畫之事項分類分別指定所屬機關為分類事項之主管機關適時檢討變更計畫之內容。而被指定之機關為執行災後復原重建計畫之檢討變更，得委任或委託其他機關（構）、法人或團體辦理；並明定第三十七條修正後之規定回溯適用莫拉克颱風災後重建。

二、修正第四十四條之三，將災區受災居民自政府或民間無償取得所有權之住宅與各項救助金、慰問金、臨時工作津貼，併列免納所得稅及不得作為扣押、抵銷、供擔保或強制執行之標的。並為減輕參與援建之民間單位之負擔，參考財政部一〇一年十一月二十八日台財稅字第 10100711010 號函（已廢止），於第二項明定：「由政府或經政府認可之民間單位無償移轉予災民之住宅免徵契稅。」

三、修正第四十五條，明定災區土地經審查認定有安全堪虞者，，政府應公開資訊、經以辦理說明會或公聽會等方式，與原住居者溝通取得共識後，始得限制居住或限期強制遷居，並對原居住者予以適當之安置。對於原居住者之安置，明定政

府應尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活方式，並研擬完善之安置及配套計畫，其內容應包括安置對象、安置方式、安置地點、財務計畫、社會輔導及其他相關事項。並對安置地點之土地，除明定其取得方式外，亦參考大法官釋字第 743 號關於大眾捷運法第六條之解釋，明定政府得將其取得之土地讓售移轉予安置對象所有，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。由於土地取得手續相當複雜，為求安置作業更為周延，進一步要求政府應主動協助被安置者申請價購安置地點之土地或申請以其原居住地之土地申請與安置地點之土地辦理交換。另，為解決莫拉克颱風災後獲配永久屋者在安置地點無土地所有權之困境，亦明定本法〇年〇月〇日修正公布生效日前，已因災致原居住地遭限制居住或限期強制遷居者得申請價購安置地點之土地或申請以其原居住地之土地與安置地點之土地辦理交換。

。

肆、災害防救法修正草案條文對照表

12/5/2020 更新

修正條文	現行條文	說明
（未修正）	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： 一、災情、災區民眾需求之調查、統計、評估及分析。 二、災後復原重建綱領與計畫之訂定及實施。 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。 六、衛生醫療、防疫及心理輔導。 七、學校廳舍及其附屬公共設施之復原重建。 八、受災學生之就學及寄讀。 九、古蹟、歷史建築搶修、修復計畫之核准或協助擬訂。 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。 十一、受損建築物之安全評估及處理。 十二、住宅、公共建築物之復原重建、都市更新及地權處理。	

	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。 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。 十五、環境消毒與廢棄物之清除及處理。 十六、受災民眾之就業服務及產業重建。 十七、其他有關災後復原重建事項。 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。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。	

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。 重建推動委員會於災後復原重建全部完成後，始解散之。 **行政院得視災後復原情形與需要，於重建推動委員會解散時依災後復原重建計畫之事項分類分別指定所屬機關為分類事項之主管機關適時檢討變更計畫之內容。** **被指定之機關為執行前項之計畫檢討變更，關得委任或委託其他機關（構）、法人或團體辦理。** **本法○年○月○日修正公布生效日前，發生在九十八年之莫拉克颱風，適用本條規定辦理。**	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。 重建推動委員會於災後復原重建全部完成後，始解散之。	一、增訂第三項明定，行政院應於重建推動委員會解散時依災後復原重建計畫之事項分類分別指定所屬機關為分類事項之主管機關適時檢討變更計畫之內容。 三、被指定之機關為執行災後復原重建計畫之檢討變更，關得委任或委託其他機關（構）、法人或團體辦理。 四、修正後之規定適用九二一震災及莫拉克風災。

第四十四條之三　災區受災居民自政府或民間領取之各項救助金、慰問金、臨時工作津貼**或無償取得所有權之住宅，**免納所得稅。 **由政府或經政府認可之民間單位無償移轉予災民之住宅免徵契稅。** 營利事業透過合於所得稅法第十一條第四項規定之機關、團體對災區受災居民救助及重建之捐贈，得於申報所得稅時，列為當年度費用或損失，不受金額之限制，不適用所得稅法第三十六條第二款之規定。 災區內之土地及建築物，符合一定條件者，得減免地價稅及房屋稅。 前項一定條件、減免期限及範圍，由災區之直轄市、縣(市)政府以自治條例定之，並報財政部備查。	第四十四條之三　災區受災居民自政府或民間領取之各項救助金、慰問金或臨時工作津貼，免納所得稅。 營利事業透過合於所得稅法第十一條第四項規定之機關、團體對災區受災居民救助及重建之捐贈，得於申報所得稅時，列為當年度費用或損失，不受金額之限制，不適用所得稅法第三十六條第二款之規定。 災區內之土地及建築物，符合一定條件者，得減免地價稅及房屋稅。 前項一定條件、減免期限及範圍，由災區之直轄市、縣(市)政府以自治條例定之，並報財政部備查。 第一項之救助金、慰問金或臨時工作津貼，不得作為扣押、抵銷、供擔	一、將政府或經政府認可之民間單位無償移轉予災民之住宅和救助金、慰問金或臨時工作津貼，併列為免納所得稅之標的，併列不得作為扣押、抵銷、供擔保或強制執行之標的。 二、為減輕受災者及參與援建之民間單位之負擔參考財政部101年11月28日台財稅字第10100711010號函，於第二項明定，由政府或經政府認可之民間單位無償移轉予災民之房屋免徵契稅，並於移轉後五年內免徵房屋稅。 三、第一項自政府或民間領取之各項救助金、慰問金、臨時工作津貼或取得所有權之住宅不得作為扣押、抵銷、供擔

第一項之救助金、慰問金、臨時工作津貼或無償**取得所有權之住宅**不得作為扣押、抵銷、供擔保或強制執行之標的。	保或強制執行之標的。	保或強制執行之標的。
第四十五條　災區土地經審查認定有安全堪虞者，政府應公開資訊、經以辦理說明會或公聽會等方式，與原住居者溝通取得共識後，始得限制居住或限期強制遷居，並對原居住者予以適當之安置。 前項安置應尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活方式，並擬訂完善之安置及配套計畫，其內容應包括安置對象、安置方式、安置地點、財務計畫、社會輔導及其他相關事項。 政府為執行前項規定所需之土地，得徵收或申請撥用。其選定之土地為公營事業之土地	刪除 。	一、災區土地經審查認定有安全堪虞者，，政府應公開資訊、經以辦理說明會或公聽會等方式，與原住居者溝通取得共識後，始得為之，並對原居住者予以適當之安置。 二、政府應針對原居住者之安置，應尊重該地區人民、社區（部落）組織、文化及生活方式，並研擬完善之安置及配套計畫，其內容應包括安置對象、安置方式、安置地點、財務計畫、社會輔導及其他相關事項。 三、政府得以徵收或申請撥用方式取得安置所需之土地，且得

者時，應先協議價購，協議不成得實施徵收，價購公營事業土地之價款，以當期公告土地現值為準，不受國有財產法第五十八條與其財產計價方式及公產管理法規相關規定之限制。 政府依前項規定取得之土地得將之移轉予安置對象所有，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。 第一項因災致原居住地遭限制居住或限期強制遷居者，得申請價購安置地點之土地，或以其原居住地之土地與安置地點之土地或鄰近安置地點之國有非公用土地辦理交換，政府應協助完成。 本法○年○月○日修正公布生效日前，已因災致原居住地遭限制居住或限期強		將取得之土地移轉予安置對象所有（參考釋字第 743 號關於大眾捷運法第六條之解釋）。 四、政府應主動協助被安置者申請價購安置地點之土地或申請以其原居住地之土地申請與安置地點之土地辦理交換。 五、為解決莫拉克颱風災後獲配永久屋者在安置地點無土地所有權之困境，亦明定本法○年○月○日修正公布生效日前，已因災致原居地遭限制居住或限期強制遷居者得申請價購安置地點之土地或申請以其原居住地之土地與安置地點之土地辦理交換。。

制遷居者適用前項規定。		