

論風險之因應法制：以維冠金龍大樓倒塌案為例

蔡志方

(國立成功大學法律學系教授)

論次

- 壹 台南永康維冠金龍大樓倒塌案概述
- 貳 維冠金龍大樓倒塌案引發之公法問題與風險因應
 - 一 建築安全法制與安全標準之基準時及保護規範
 - 1. 書面審查、施工勘驗及監造人、監工人選與建築安全法制
 - 2. 建築結構及材料使用與建築安全法制
 - 3. 建物起建與存續期間之安全標準－特別是新標準與舊建物之關係
 - 4. 建築安全法規與保護規範－私法上與公法上之保護規範
 - 二 災難救助法制與救助對象、方法及範圍
 - 1. 災難防救之事項、防救方法及防救範圍
 - 2. 社會救助之事項範圍及救助方法
 - 3. 民間救助與政府救助間之關係－公益勸募條例與災害防救法及社會救助法之適用問題
 - 三 災難救助法制與國家賠償法制之離合
 - 1. 災難救助與國家賠償之選擇問題
 - 2. 災難救助與國家賠償能否並存問題
 - 四 災難救助法制與賦稅減免法制之結合
 - 1. 捐助者之稅賦減免
 - 2. 受災戶之稅賦減免－特別著重於已受救助之受災戶之稅賦減免問題
 - 五 單一建案建設公司與借牌營運問題
 - 1. 單一建案建設公司問題
 - 2. 借牌營運問題
- 參 從風險之因應，檢討現行法制之妥善性
 - 一 變動之資訊與風險因應－土壤液化與大地工程之安全關係
 - 二 變動之大地與風險因應－地球板塊運動與大地工程之關係
 - 三 變動之社區與風險因應－變動之社區結構與大地工程之關係
- 肆 若干待決問題之處理
 - 一 關於災民之救助問題
 - 1. 災民之救助請求權
 - 2. 救災資源之整合問題
 - 二 關於災民之國家賠償問題
 - 1. 請求權主體問題
 - 2. 賠償義務人問題
 - 三 關於災民之國家賠償與民事損害賠償競合問題
- 伍 結論
 - 一 天作孽猶可違－針對天災風險採取適當之因應措施
 - 二 自作孽不可活－杜絕人為風險

壹 台南永康維冠金龍大樓倒塌案概述

台南永康維冠金龍大樓（以下簡稱「維冠大樓」），位於台南市永康區永大路二段與國光五街口，係一由A、B、C、D、E、F、G、H、I九棟所組成，地下室1層（另有地下貯水槽），地面16層，由建築師張魁寶、鄭進貴「設計監工」¹、大信工程承包，林明輝負責之維冠建設公司（以下簡稱維冠建設）於1992年起造，1995年1月竣工，同年11月取得使用執照之鋼筋混凝土結構，1至3樓由燦坤永康店承租門市、眼科及耳鼻喉科，4樓以上為住宅，內部呈「門」字型，約有90多戶200多人居住，大樓面向西之住商混合大樓，維冠建設於該大樓興建完後不久即宣告解散。於2016年2月6日上午3時57分，南臺灣(美濃)大地震後房屋全倒，造成96人受傷及115人死亡（近三分之一罹難者具學生身份），超越1999年9月21日台北市東星大樓倒塌案的87人死亡數，成為臺灣史上因單一建築物倒塌而造成傷亡最慘重的災難事件。

地震當時該大樓由西向東傾斜，接著倒向永大路，近三分之一躺臥在地面，近三分之二下陷或損毀。災後，C、I棟無人死亡，而G、A、F棟最為慘重。地震當時整棟大樓先上下搖晃、再左右搖擺，約7、8秒後平靜了一下，不久大樓底下發出巨響，整棟大樓全數往永大路二段方向倒塌，躺平在馬路上。

災害發生後，消防單位立即趕往救災，但大樓倒塌嚴重，永大路水管破裂造成淹水，水淹高至民眾小腿。附近民眾及部分家屬立即試圖挖掘，但救援困難，直到搜救人員前來才得以開挖。救援初期，出生僅10天的女嬰，於當日上午7時許被救出，但在到達醫院前已死亡，為首位罹難者，當日早上八點左右，因建築物變形且有向永大路傾斜倒塌可能，搜索局部暫停，救難人員2月6日一整天陸續救出167人。2月13日下午3點57分，最後一位住戶維冠大樓主委謝鎮宇被抬出，台南市政府宣告搜索工作告一段落，來自全台各地的警義消及搜救隊伍亦陸續撤離現場。然據家屬通報，尚有一年約32歲非該大樓住戶，在地震過後失蹤，懷疑被埋在倒塌之大樓。2016年2月18日下午5時重新展開搜索，約5時40分左右，在A棟1樓燦坤騎樓樑柱地底下方2.6公尺處尋獲林姓女子遺體，維冠大樓倒塌事故最終確定115人死亡。

維冠大樓倒塌案中，與法律責任之追究最具關係者，乃倒塌之人為原因為何之問題。對此，有認為係結構設計有誤²，有認為肇因於偷工減料³與施工方法不良⁴，

¹實際上，是否確屬如此，尚不得而知。事件發生後，媒體曾傳出維冠建設事實上採取「借牌營運」，且監工亦有虛應故事之情事（參見維基百科，維冠金龍大樓倒塌事故：<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/>）(visiting date:2016.4.28)。甚至，台南地檢署開庭審理林明輝等5人業務過失致死罪時，5名被告全然否認渠等在維冠大樓中應承擔之角色（參見維冠115命冤死5被告全不認罪-中時電子報 www.chinatimes.com、日報、中國時報、社會新聞）(visiting date:2016.4.28)。

²結構技師戴雲發表示，921大地震造成樓塌之元素幾乎都再度見諸維冠大樓。例如維冠大樓建築樓型屬大U型，且採單跨度設計，轉角處為圓型，搭樑系統等設計，對建築結構有不良影響。

另外，左右兩側 H 棟和 I 棟，與正面 A 棟到 G 棟連結太脆弱；下層商場有許多柱面被敲掉打通，也可能影響建築結構(參見維冠金龍塌結構技師：921 樓倒元素都有| 重點新聞| 中央社即時新聞 CNA ... www.cna.com.tw > 重點新聞)(visiting date:2016.4.28)。

此外，成大土木系與國家地震工程研究中心舉行南台地震研討會與會學者表示，據結構技師現場觀察，應係設計及施工不當導致倒塌。對於分析結果，結構技師公會全國聯合會理事長蔡榮根指出，維冠在設計上出現諸多漏洞，更犯了建築防震之大忌，即使沒有偷工減料仍會倒塌。蔡榮根也痛批台灣建築法規，開放容積率，使建物挑高設計，衍生影響建築結構安全性，此亦為 921 倒塌眾多房子原因之一(參見三立新聞社會中心，非偷工減料！維冠倒塌主因專家爆：犯了防震大忌| 社會| 三立新聞網 ...www.setn.com/News.aspx?NewsID=132155) (visiting date:2016.4.28)。

又 1992 年和維冠建設簽約，負責 1515 平方公尺建築工地地下室「兩層」樓安全措施之特聖鋼鐵，依照鋼板樁水平支撐法，在大樓施工期間維護鄰房安全支撐工程。面對如今地下室只挖出一層樓，主管透露，維冠地下第二層疑似是蓄水用途，地下兩層施工過程，完全沒有問題。特聖鋼鐵老闆娘指出：「不是地下室的問題，是上面結構的問題。」(參見三立新聞網，記者陳乃瑜、涂永全、王智萱／台南報導，不怕查！曾做高鐵工程蓋維冠地下室業者：倒塌是結構問題 ... www.setn.com/News.aspx?NewsID=124926) (visiting date:2016.4.28)

³據報導，維冠大樓倒塌後，在破損樑柱中發現非實心，且使用沙拉油桶充當支柱，同時還發現保麗龍，殘骸中亦發現樑柱斷裂處均位於鋼筋續接處，媒體質疑倒塌原因為樑柱所用混凝土握力不足、箍筋彎度不夠。惟結構工程師戴雲發指出，921 地震前之建築物，為求造型美觀及減輕混凝土重量，多在裝飾柱中填充沙拉油桶柱子，921 地震後多以封模板或保麗龍替代。他認為承重柱不太可能使用沙拉油桶。他強調建築物抗震力不足多為結構設計及建造不良所致，不能完全歸咎於沙拉油桶。「承重結構用柱子」必須使用紮實之鋼筋混凝土，但建築師設計時，可能為了建築美觀和考量結構安全，必須加粗柱子，但又不能過於沉重，因此在承重結構用柱外圍額外包覆加大裝飾用料，通常都是沙拉油桶，使得柱子看起來粗壯。戴雲發指出，建築物裝飾用柱使用沙拉油桶為內填材並不違法，但提醒混凝土強度是否足夠也是重點。921 地震後，建築技術規範變嚴格，鋼筋量要多 25%、彎勾要 135 度等等，但建築法的管理機制卻沒有與時俱進，導致品質控管存在著大矛盾(參見陳雅琳／攝影剪輯：陳文枋、楊育鑫、陳昱弼採訪撰稿：會思考的新聞／矛盾建築法害命！強震後...盼第三方的介入 ... www.setn.com/News.aspx?NewsID=125195) (visiting date:2016.4.28)。但具有建築師證照之雲林科技大學副教授楊裕富抨擊，專家所謂裝飾柱「裝沙拉油桶或裝保麗龍中空柱」，通常不是震倒震歪震裂的主因，其實是錯誤的推論。他解釋，因裝飾柱與真柱一起灌漿，一起連著綁鋼筋時，就讓單根柱子「勁性升高，韌性降低」，更讓有裝飾柱到沒有裝飾柱的節點產生「應力集中」的「強大剪力」。至於 90 度彎節筋與 135 度彎節箍筋，才是爆柱的主因的說法，他認為，也是錯誤的推論，固然箍筋採 135 度彎節能增加「箍的綁緊效果」，但爆柱的主因除了「勁性構造概念」外，輔助鋼筋的握裹力(bond stress)無法產生，也是重要原因。握裹力無法產生主要在於混凝土強度不夠、鋼筋排列空隙層不足、鋼筋排列錯誤。所謂 35 年的建築物就是危樓，所以該執行策略性都更，更是錯誤推論，或是為錯誤政策解套的搪塞理由而已。這次地震倒塌的大樓全都是 1980 年代，甚至 1990 年代以後的建築物，而 1980 年代「技術規則構造篇」早就因應多震地帶而改寫過(參見中央社記者潘智義台北 11 日電，維冠塌樓建築師：關鍵在太多做假| 重點新聞| 中央社即時新聞 CNA NEWSwww.cna.com.tw > 重點新聞)(visiting date:2016.4.28)。

另台南地檢署發現，大樓結構計算書和配筋詳圖明顯不符，在樑柱接頭箍筋的數量竟然比結構計算書短少 50%，造成樑柱接頭強度嚴重不足，影響耐震，有偷工減料之嫌(參見中央社記者張榮祥台南 9 日電，南檢：維冠大樓借牌營造偷工減料| 重點新聞| 中央社即時新聞 CNA NEWSwww.cna.com.tw > 重點新聞)(visiting date:2016.4.28)。另混凝土強度不足，技師洪啟德說：「維冠大樓混凝土強度可能不足，低於標準 300 磅，林明輝可能偷工減料。為了比較好輸送，在輸送過程加一些水，是造成混凝土強度降低主要原因。」記者潘照文、花振森／台北報導，黑心工法曝光！維冠崩塌斷百人魂「鋼筋未交錯」防震差| 社會www.setn.com/News.aspx?NewsID=124667 (visiting date:2016.4.28)。

⁴維冠大樓 1993 年申請建造時，1 樓 A 到 D 棟都設有牆面，平均分割為店鋪，但 1994 年提出變更設計，5 戶被打通成 1 戶，加上戶外有內縮式騎樓，使得一樓支撐力量減弱。根據《聯合報》報導，結構技師施忠賢表示，從大樓梁柱結構圖分析，維冠大樓西南側設計時就有梁無接柱，而東南側還有弧型柱子，所以地震發生時，整棟樓無法承受，直接由西側向東倒，顯示是「施工不當」導致(參見三立新聞網社會中心／綜合報導，非偷工減料！維冠倒塌主因專家爆：犯了防震

另有認為三級施工監控制度未落實⁵與嗣後不當改變結構⁶，甚至有認為係因未落實法規要求之程序所致⁷。但亦有認為係矛盾之建築法令有以致之！⁸本文認為各

大忌|社會|三立... www.setn.com/News.aspx?NewsID=132155 (visiting date:2016.4.28)。

另土木技師公會理事長洪啟德技師說，每一棟施工手法都錯誤，正確版鋼筋應該長短交錯，而且正常箍筋間距得在 15 公分，但維冠大樓鋼筋長度一致，箍筋間距過大，影響抗震能力(參見記者潘照文、花振森／台北報導，黑心工法曝光！維冠崩塌斷百人魂「鋼筋未交錯」防震差|社會...www.setn.com/News.aspx?NewsID=124667) (visiting date:2016.4.28)(visiting date:2016.4.28)。另外可能為了偷工減料，混凝土強度不足，施作過程灌水，混凝土可能小於 300 磅，先天又處於軟弱地層，後天失調「設計出問題」，大樓接頭折斷處，鋼筋搭接都是同一長度，當強震一來 17 層樓，受力直接倒塌(參見記者潘照文、花振森／台北報導，黑心工法曝光！維冠崩塌斷百人魂「鋼筋未交錯」防震差|社會...www.setn.com/News.aspx?NewsID=124667) (visiting date:2016.4.28)。

⁵依當時準據之建築法，臺南縣政府審核設計合格，發給建照後始可動工。建築工程中須監督、勘驗、工程完竣查驗合格後，才發給使用執照。但建築師由建商聘請，不得不聽命於建商，如建商有良心，一切照專業；但建商無良，則品質難保。以 101 大樓為例，大樓曾是世界第一高樓，還活躍於地震帶，但它非常耐震，因當初建造時，由第三方負責監造，每天有技師在工地現場針對每個細項監督，合格才簽名放行(參見陳雅琳／攝影剪輯：陳文枋、楊育鑫、陳昱弼採訪撰稿：會思考的新聞／矛盾建築法害命！強震後...盼第三方的介入...www.setn.com/News.aspx?NewsID=125195) (visiting date:2016.4.28)。

檢調追查維冠大樓倒塌案，發現兩年左右興建時間，竟換了三到四名工地主任，當年承包商大信營造，因前後任負責人已往生，早就歇業，檢調以證人身分約談兩位當年員工，懷疑大信營造借牌給維冠蓋房子，負責地質探勘的大合公司員工被約談，大合公司在全案中扮演什麼角色，檢調還在釐清(參見三立新聞台，追樓倒真相！大信、大合、維冠員工遭傳喚|三立新聞台...<https://www.youtube.com/watch?v=zQqa8uJ5d-c>) (visiting date:2016.4.28)。維冠大樓建設案，維冠公司擔任起造人，承包商大信營造，包商疑似掛名借牌，如確定借牌，維冠建案將形同自己蓋自己監工(參見三立新聞綜合報導，包商掛名借牌？相關建商遭傳喚維冠疑「自己蓋自己監工」...www.setn.com/News.aspx?NewsID=12482) (visiting date:2016.4.28)。

⁶維冠大樓在 1993 年申請建照，陳唐山縣長上任後(1993 年 12 月 20 日上任)，1994 年申請變更設計，將原本一樓 5 戶打通成 1 戶。在陳唐山任內取得使用執照，被曾媒體指為放水過關(參見維基百科，維冠金龍大樓倒塌事故-維基百科，自由的百科全書 <https://zh.wikipedia.org/zh-tw/維冠金龍大樓倒塌事故>) (visiting date:2016.4.28)。維冠大樓倒塌造成上百人死亡，原本外界質疑維冠一樓牆面打通造成軟腳蝦結構，明顯設計不良，但台南市建築師公會討論後，推翻了這項說法，公會認為既然維冠變更設計拿到執照，設計圖沒問題，可能是過程中偷工減料，加上一連串巧合造成倒塌(參見 Google 新聞，設計沒問題？維冠究責待鑑定後才能確定- Google 新聞 <https://news.google.com.hk/news/story?cf=all&hl=zh...>) (visiting date:2016.4.28)。

⁷台南地檢署調查發現，維冠大樓並非由簽證建築師張魁實設計，有違規借牌給他人申請建照的事實。雲科大學副教授楊裕富指出，維冠大樓倒塌，關鍵不在於芮氏規模 6.4 強震，而在於太多建築環節「造假」。如果資料完全沒有造假，以 20 年前的建築法及認「真」執行建築管理辦法，這些大樓都不會倒。包括：鑽探報告是真是假？實際施工者「營造廠」為誰？偷工減料，難道營造廠主任技師都不知道？(參見中央社記者潘智義台北 11 日電，維冠塌樓建築師：關鍵在太多造假|重點新聞|中央社即時新聞...www.cna.com.tw，重點新聞(visiting date:2016.4.28))。

⁸因建築法 13 條讓建築師權力超大，不但自己設計、還自己監造，等於球員兼裁判；加上建築師又是建商花錢聘請，如遇到奸商，建築品質根本難以公正把關。台灣建築業所謂三級品管，第一級是施工單位，第二級是監造單位，第三級是政府建管單位，但依目前法規，建築師權力與責任均甚大，建案都是自己設計、自己監督，形同球員兼裁判。新北市土木技師公會理事長余烈說：「根據建築法第 13 條，建築師是建築物唯一設計和監造的法定權利人，只有他可以簽，別人簽不行。法律把權力給他，他又不做仔細監督，如果他要監督，建商一定把他解雇掉，這套制度很奇怪，法律殺人、制度殺人，不肖的建商就是這樣！」(參見採訪撰稿陳雅琳／攝影剪輯：陳文枋、楊育鑫、陳昱弼：會思考的新聞／矛盾建築法害命！強震後...盼第三方的介入...www.setn.com/News.aspx?NewsID=125195) (visiting date:2016.4.28)。

種風險因素(Riskmomenten)，均可能於特定情況下具體化為危險(Gefahren)，甚至是危害(Schädigen)，上述各種原因，均有可能⁹，且在交互影響下，加重了損害之嚴重性¹⁰。因此，如何設計適當之法制以因應當今世界種類繁多而詭譎之風險，應為當務之急！

貳 維冠金龍大樓倒塌案引發之公法問題與風險因應

據報導，維冠金龍大樓所在地之台南市永康區永大路二段與國光五街口，位於古台江內海遺留之湖泊所形成之土壤液化區，地質先天不良，加上建築工程設計與施工不良，於此次大地震中乃釀成大禍，可謂「天災實現了人禍」，或可謂「人禍實現了天災」。維冠大樓倒塌案，蘊藏了多項公法議題，以下分述之：

一 建築安全法制與安全標準之基準時及保護規範

地球上所有之城市，均可謂為「天空之城」，任何建築均必須適應地心引力¹¹、地殼結構(含地質)¹²、強勁風力與宇宙星體所共同形成之大地條件，唯有「順天」(肆應宇宙大地條件)才能獲得安全。除此之外，建築之人為因素與其他非建築行為(如人為之劇烈震動、燃燒、爆炸與過度荷重等行為)，亦可能危及建築之安全，而各種人為因素之防範，乃有諸如建築法(2011.1.5)、建築師法(2014.1.15)、技師法(2011.6.22)與營造業法(2015.2.4)及其它相關法規等之制頒與實施¹³，以因應種類繁多而詭譎之風險。因此，為確保建築之(相對)安全，人類基於科技經驗，乃創設了屬於「科技安全法」體系下之「建築安全法制」，其相關規範，屬於公法上之「保護規範」¹⁴。以下僅就書面審查、施工勘驗及監工人選與建築安全法制、

⁹2016年4月7日地檢署偵結，地檢署襄閱主任檢察官陳建弘表示，專案小組檢察官認為林明輝等5人涉犯業務過失致死等罪嫌，經調查犯罪事證明確，提起公訴。檢方調查發現，維冠大樓結構分析設計錯誤；加上偷工減料嚴重，大幅降低建物耐震力。再者，維冠金龍大樓並非由簽證建築師張魁寶設計，有違反法規借牌給他人申請建照事實，另大樓結構計算書和配筋詳圖明顯不符，在梁柱接頭箍筋數量竟比結構計算書短少50%，造成梁柱接頭強度嚴重不足，影響耐震，有偷工減料之嫌(參見中央社記者張榮祥台南9日電南檢：維冠大樓借牌營造偷工減料|重點新聞|中央社即時新聞...www.cna.com.tw>重點新聞)(visiting date:2016.4.28)。

¹⁰台南市建築師公會葉世宗曾表示，維冠大樓倒塌案推測應該是一級品管施工營造廠，比較不確實。另外，專家所謂一連串巧合，包括維冠是南北走向，但地震是東西搖晃造成結構不穩，另維冠大樓是單跨梁柱，只有兩根大梁，合法但耐震力差，最後是一樓牆面少，耐震力再降低，終究抵不過強震(參見三立財經新聞記者李世泓／台南報導，推翻「軟腳蝦」結構說法南市建築公會：維冠設計圖沒問題|社會...www.setn.com/News.aspx?NewsID=127908(visiting date:2016.4.28)。

¹¹與建築物之穩定性有關。

¹²與建築物之堅固性有關。建築技術規則建築構造編第2條規定：「建築物構造各構材之強度，須能承受靜載重與活載重，並使各部構材之有效強度，不低於本編所規定之設計需要強度。」第3條規定：「建築物構造除垂直載重外，須設計能以承受風力或地震力或其他橫力。風力與地震力不必同時計入；但需比較兩者，擇其較大者應用之。」

¹³學者稱此目標性原則，為「危險預防原則」。請參見林明鏘，營建法學研究，第1版，頁6以下，元照，2006.11.

¹⁴建築物不僅屬於人類之財產，且人們於其間休養生息，如建築物結構不安全，將有害於活動期間者之生命安全與所有者之財產權，故立法規範建築物之安全，正符合諸如我國憲法第15條之

建築結構及材料使用與建築安全法制、建物起建與存續期間之安全標準－特別是新標準與舊建物之關係、建築安全法規與保護規範－公法上與私法上之保護規範等四大項論述之。

1. 書面審查、施工勘驗及監造人、監工人選與建築安全法制

建築許可之規範目的，首在於確保建築結構之安全，從 2003 年 6 月 5 日建築法第 34-1 條第 1 項規定：「起造人於申請建造執照前，得先列舉建築有關事項，並檢附圖樣，繳納費用，申請直轄市、縣（市）主管建築機關預為審查。審查時應特重**建築結構之安全**。」即不難見之。

建築結構設計是否妥適（符合建築目的與各項建築安全條件），為建築能否安全之根本，而其設計之審查，又為建築法制與行政之要項。我國建築法於 1984 年 11 月 7 日作了重大修正，將 1976 年 1 月 8 日修正公布之第 34 條原規定：「主管建築機關審查或鑑定建築物工程及設備圖樣、計算書、說明書，分別由有關科、系大專畢業資格，經依法任用並具有五年以上工程經驗之人員辦理；必要時得委託具有上開人員之機關代為辦理。遇有特殊結構或設備之建築物，並得委託具有該項學識及經驗之專家，代為審查或鑑定。」修正為：「**①**直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。**②**對於特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關團體為之；其委託或指定之審查或鑑定費用由起造人負擔。**③**前項規定項目之審查或鑑定人員以大、專有關係、科畢業或高等考試或相當於高等考試以上之特種考試相關類科考試及格，經依法任用，並具有三年以上工程經驗者為限。**④**第一項之規定項目及收費標準，由內政部定之。」將原行政負責審核之制度，部分改為「**專家簽證負責制度**」與「**行政與技術分立制度**」¹⁵。本條修正之法效果，是否改變了主管機關對建案申請要項之**實質審查權**（義務），乃有「**實質審查說**」與「**形式審查說**」之爭¹⁶。依前說，建築師之簽證，僅係協助主管機關審核查驗，而非免除或限制主管機關審核查驗之義務，而建築師仍須就其作為建築師應負之責任負責；反之，依後說，則因主管機關人員之能力除非高過建築師，否則，僅能從形式上審核相關表件是否齊備而已。¹⁷

關於施工勘驗部分，1984 年 11 月 7 日建築法第 56 條亦由原 1971 年 12 月 22 日之規定：「**①**建築工程中必需勘驗部分，應由直轄市、縣（市）（局）主管建築機關於核定建築計畫時，指定由承造人按時申報勘驗合格後方得繼續施工。

要求。

¹⁵關於此一修正之背景與引發之爭議，詳參見蔡志揚，*建築結構安全與國家管制義務*，第 1 版，頁 23 以下、27 以下及頁 30-38，元照，2007.9。

¹⁶參見蔡志揚，*上揭書*，頁 135-136。

¹⁷學者稱此目標性原則，為「**管制緩和原則**」。請參見林明鏘，*前揭*（註 13）書，頁 7 以下。對此採取不同見解者，詳參見蔡志揚，*前揭*（註 15）書，頁 33 以下，頁 92。

②前項建築工程必須勘驗部分，由省（市）政府於建築管理規則中定之。」，修正為：「①建築工程中必需勘驗部分，應由直轄市、縣（市）（局）主管建築機關於核定建築計畫時，指定由承造人會同監造人按時申報後，方得繼續施工，主管建築機關得隨時勘驗之。②前項建築工程必須勘驗部分及勘驗紀錄保存年限，於建築管理規則中定之。」¹⁸換言之，從「勘驗合格後方得繼續施工」（核可制之「強化勘驗說」），改為「申報後方得繼續施工」（報備制之「緩和勘驗說」）¹⁹，而且前者規定「由承造人按時申報」，後者則規定「由承造人會同監造人按時申報」。

建築物之設計人、監造人、監工人與營造商，乃建築之四大要角，而監造人²⁰與監工人²¹更是確保起造人(建商)與營造廠之營造行為是否符合建築安全的要角。

¹⁸關於兩者規範之制度差別，詳參見蔡志揚，前揭(註15)書，頁26。

¹⁹關於兩者之差別，詳參見蔡志揚，前揭(註15)書，頁136。

²⁰一般人容易混淆監造人與監工人之權責，其實監造人之權責，包括：①監督營造業按照核准設計圖說施工；②會同申報勘驗（開工、勘驗、竣工）；③查核建築材料規格及品質之資料；而監工人之權責，包括：①負承攬工程之施工責任；②負責按照核准圖說施工；③研提施工計畫；④繪製施工圖說；⑤指導施工方法；⑥檢查施工方法；⑦按時申報開工、勘驗、竣工；⑧檢驗建築材料之品質、數量及強度。詳參見蔡志揚，前揭(註15)書，頁136及於彼處註47，引述之中華民國建築師公會全國聯合會《因應九二一地震震災後相關法令之研究—建築物監造與監工相關權責法令剖析資料》頁9-1。

建築法之相關規定如下：第34條：「①直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。對於特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關、團體為之；其委託或指定之審查或鑑定費用由起造人負擔。②前項規定項目之審查或鑑定人員以大、專有關係、科畢業或高等考試或相當於高等考試以上之特種考試相關類科考試及格，經依法任用，並具有三年以上工程經驗者為限。③第一項之規定項目及收費標準，由內政部定之。」

第54條：「①起造人自領得建造執照或雜項執照之日起，應於六個月內開工；並應於開工前，會同承造人及監造人將開工日期，連同姓名或名稱、住址、證書字號及承造人施工計畫書，申請該管主管建築機關備查。②起造人因故不能於前項期限內開工時，應敘明原因，申請展期一次，期限為三個月。未依規定申請展期，或已逾展期期限仍未開工者，其建造執照或雜項執照自規定得展期之期限屆滿之日起，失其效力。③第一項施工計畫書應包括之內容，於建築管理規則中定之。」第56條：「①建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣（市）主管建築機關於核定建築計畫時，指定由承造人會同監造人按時申報後，方得繼續施工，主管建築機關得隨時勘驗之。②前項建築工程必須勘驗部分、勘驗項目、勘驗方式、勘驗紀錄保存年限、申報規定及起造人、承造人、監造人應配合事項，於建築管理規則中定之。」第58條：「建築物在施工中，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關認有必要時，得隨時加以勘驗，發現左列情事之一者，應以書面通知承造人或起造人或監造人，勒令停工或修改；必要時，得強制拆除：一、妨礙都市計畫者。二、妨礙區域計畫者。三、危害公共安全者。四、妨礙公共交通者。五、妨礙公共衛生者。六、主要構造或位置或高度或面積與核定工程圖樣及說明書不符者。七、違反本法其他規定或基於本法所發布之命令者。」第60條：「建築物由監造人負責監造，其施工不合規定或肇致起造人蒙受損失時，賠償責任，依左列規定：一、監造人認為不合規定或承造人擅自施工，至必須修改、拆除、重建或予補強，經主管建築機關認定者，由承造人負賠償責任。二、承造人未按核准圖說施工，而監造人認為合格經直轄市、縣（市）（局）主管建築機關勘驗不合規定，必須修改、拆除、重建或補強者，由承造人負賠償責任，承造人之專任工程人員及監造人負連帶責任。」第61條：

「建築物在施工中，如有第五十八條各款情事之一時，監造人應分別通知承造人及起造人修改；其未依照規定修改者，應即申報該管主管建築機關處理。」第70條：「①建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。直轄市、縣（市）（局）主管建築機關應自接到申請之日起，十日內派員查驗完竣。其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符者，

通常建築之設計人與監造人，均必須具備建築師之資格²²，而建築物之結構與設備，則由建築師交由專業技師負責辦理，但建築師仍負連帶責任²³。建築師法第25條規定：「建築師不得兼任或兼營左列職業：一、依公務人員任用法任用之公務人員。二、營造業、營造業之主任技師或技師，或為營造業承攬工程之保證人。三、建築材料商。」1975年12月26日修正公布之建築師法第18條規定：「建築師受委託辦理建築物監造時，應遵守左列各款之規定：一、監督營造業依照前條設計之圖說施工。二、遵守建築法令所規定監造人應辦事項。三、檢驗建築材料之品質、數量及強度。四、指導施工方法。五、檢查施工安全。」因此，監造人之部分業務，易與監工人業務混淆，2014年1月15日修正公布之建築師法第18條，乃修正為「建築師受委託辦理建築物監造時，應遵守左列各款之規定：一、監督營造業依照前條設計之圖說施工。二、遵守建築法令所規定監造人應辦事項。三、查核建築材料之規格及品質。四、其他約定之監造事項。」1975年建築技術規則建築設計施工編第64條曾規定：「建築設計人應監督鑽探工作之進行，並審查報告內容」，但現行規定則已經省略，其原因不詳。

發給使用執照，並得核發謄本；不相符者，一次通知其修改後，再報請查驗。但供公眾使用建築物之查驗期限，得展延為二十日。②建築物無承造人或監造人，或承造人、監造人無正當理由，經建築爭議事件評審委員會評審後而拒不會同或無法會同者，由起造人單獨申請之。③第一項主要設備之認定，於建築管理規則中定之。」

²¹監工人屬於營造廠所聘請之內控營造廠人員，負責監督營造廠人員營建行為之確實性人員。其相關權責，建築法第15條規定：「①營造業應設置專任工程人員，負承攬工程之施工責任。②營造業之管理規則，由內政部定之。③外國營造業設立，應經中央主管建築機關之許可，依公司法申請認許或依商業登記法辦理登記，並應依前項管理規則之規定領得營造業登記證書及承攬工程手冊，始得營業。」第39條規定：「起造人應依照核定工程圖樣及說明書施工；如於興工前或施工中變更設計時，仍應依照本法申請辦理。但不變更主要構造或位置，不增加高度或面積，不變更建築物設備內容或位置者，得於竣工後，備具竣工平面、立面圖，一次報驗。」營造業法(2015.2.4)第3條第9款規定：「專任工程人員：係指受聘於營造業之技師或建築師，擔任其所承攬工程之施工技术指導及施工安全之人員。其為技師者，應稱主任技師；其為建築師者，應稱主任建築師。」公共工程施工品質管理作業要點(2014.12.29)第11條規定：「①監造單位及其所派駐現場人員工作重點如下：（一）訂定監造計畫，並監督、查證廠商履約。（二）施工廠商之施工計畫、品質計畫、預定進度、施工圖、器材樣品及其他送審案件之審查。（三）重要分包廠商及設備製造商資格之審查。（四）訂定檢驗停留點（限止點），並於適當檢驗項目會同廠商取樣送驗。（五）施工廠商放樣、施工基準測量及各項測量之校驗。（六）抽查施工作業及抽驗材料設備，並填具抽查（驗）紀錄表。（七）發現缺失時，應即通知廠商限期改善，並確認其改善成果。（八）督導施工廠商執行工地安全衛生、交通維持及環境保護等工作。（九）履約進度及履約估驗計價之審核。（十）履約界面之協調及整合。（十一）契約變更之建議及協辦。（十二）機電設備測試及試運轉之監督。（十三）審查竣工圖表、工程結算明細表及契約所載其他結算資料。（十四）驗收之協辦。（十五）協辦履約爭議之處理。（十六）依規定填報監造報表（參考格式如附表五-1；屬建築物者，監造人另應依規定填報附表五-2）。（十七）其他工程事宜。②前項各款得依工程之特性及實際需要，擇項訂之。如屬委託監造者，應訂定於招標文件內。」詳參見蔡志揚，前揭(註15)，頁158-161。

²²建築法第13條規定：「①本法所稱建築物設計人及監造人為建築師，以依法登記開業之建築師為限。但有關建築物結構及設備等專業工程部分，除五層以下非供公眾使用之建築物外，應由承辦建築師交由依法登記開業之專業工業技師負責辦理，**建築師並負連帶責任**。②公有建築物之設計人及監造人，得由起造之政府機關、公營事業機構或自治團體內，依法取得建築師或專業工業技師證書者任之。③開業建築師及專業工業技師不能適應各該地方之需要時，縣(市)政府得報經內政部核准，不受前二項之限制。」

²³同上註建築法第13條規定第1項。

另由於**高層建築物**相對於「**非高層建築物**」所需結構與各項設備要求較高，審查程序自亦應較嚴²⁴，但何謂「高層建築物」，各項法規規定不同，例如：建築技術規則建築設計施工編第 227 條規定：「本章所稱**高層建築物**，係指高度在五十公尺或樓層在十六層以上之建築物。」**高層建築物**之結構計算書，須單獨送審，因此，在建築實務上，建商為了逃避受到較嚴格之規範與審查，乃刻意壓低樓層高度。例如：維冠大樓雖樓高地面 16 層及地下 1 層，據媒體報導，維冠建設卻刻意將其高度壓低為 49.56 公尺，以逃避高層建築物依法應受到之嚴格規範與審查程序²⁵。再者，在營造市場現況上，因起造人與承造人同屬一人時²⁶，建築師之監造行為常淪於形式、簽證名實不符、建築師執業規模與體質難以強化²⁷，導致營造市場頗多造假，迨邇而下，遂發生類似維冠大樓之慘案²⁸。

2. 建築結構及材料使用與建築安全法制

建築之結構及材料使用，與建築安全具有極密切之關係，一旦建築結構錯誤或使用之材料品質與數量不當，均會影響建築之安全。為確保建築物之安全，我國除於建築法第 32 條與第 74 條有較簡要之規範外²⁹，復於建築技術規則建築構造編(2011.6.21)，做了規範，舉凡**基本規則**(含設計要求—第 1 條～第 7 條；**施工品質**—第 8 條～第 9 條；**載重**—第 10 條；**耐風設計**—第 32 條～第 41 條及**耐震設計**—第 41-1 條～第 55 條)、**基礎構造**(含通則—第 52 條～第 62 條；**地基調查**—第 63 條～第 68 條；**淺基礎**—第 69 條～第 88 條；**深基礎**—第 88-1 條～第 121 條；**擋土牆**—第 121-1 條；**基礎開挖**—第 122 條～第 130 條；**地層改良**—第 130-1 條)、**磚構造**(含通則—第 131 條～第 132 條；**材料要求**—第 133 條～第 140 條；**牆壁設計原則**—第 141 條～第 150 條；**磚造建築物**—第 151 條～第 156 條；**加強磚造建築物**—第 165 條～第 170 條；**加強混凝土空心磚造建築物**—第 170-1 條～

²⁴ 建築技術規則總則編(2011.6.21)第 3-4 條規定：「**①**左列建築物應檢具防火避難綜合檢討報告書及評定書，或建築物防火避難性能設計計畫書及評定書，經中央主管建築機關認可；如檢具建築物防火避難性能設計計畫書及評定書者，並得適用本編第三條規定：一、高度達二十五層或九十公尺以上之高層建築物。但僅供建築物用途類組 H-2 組使用者，不受此限。二、供建築物使用類組 B-2 組使用之總樓地板面積達三〇、〇〇〇平方公尺以上之建築物。三、與地下公共運輸系統相連接之地下街或地下商場。**②**前項之防火避難綜合檢討評定書，應由中央主管建築機關指定之機關(構)、學校或團體辦理。**③**第一項防火避難綜合檢討報告書及評定書應記載事項、認可程序及其他應遵循事項，由中央主管建築機關另定之。**④**第二項之機關(構)、學校或團體，應具備之條件、指定程序及其他應遵循事項，由中央主管建築機關另定之。」

²⁵ 請參見自由時報電子報報導：每層偷幾公分....週刊爆維冠 6 大缺失-社會- (news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1604470)；Pubu 電子書城：維冠大樓嚴重 6 大缺失建商罔顧人命荷包賺飽飽(visiting date:2016.4.24)。

²⁶ 正常情況下，應由不同之建築師分別擔任。

²⁷ 參見蔡志揚，前揭(註 15)書，頁 168-174。

²⁸ 同前註 7。

²⁹ 建築法第 32 條規定：「工程圖樣及說明書應包括左列各款：一、基地位置圖。二、地盤圖，其比例尺不得小於一千二百分之一。三、建築物之平面、立面、剖面圖，其比例尺不得小於二百分之一。四、建築物各部之尺寸構造及材料，其比例尺不得小於三十分之一。五、直轄市、縣(市)主管建築機關規定之必要結構計算書。六、直轄市、縣(市)主管建築機關規定之必要建築物設備圖說及設備計算書。七、新舊溝渠及出水方向。八、施工說明書。」第 74 條規定：「申請變更使用執照，應備具申請書並檢附左列各件：一、建築物之原使用執照或謄本。二、變更用途之說明書。三、變更供公眾使用者，其結構計算書與建築物室內裝修及設備圖說。」

第 170-11 條；砌磚工程施工要求—第 170-12 條）、木構造（第 171 條～第 234 條）、鋼構造（含設計原則—第 235 條～第 240 條；設計強度及應力—第 241 條～第 258 條；構材之設計—第 258-1 條～第 273 條；接合設計—第 287 條～第 321 條）、混凝土構造（含通則—第 332 條～第 337 條；品質要求—第 337-1 條～第 374 條；設計要求—第 374-1 條～第 406 條；耐震設計之特別規定—第 407 條～第 412 條；強度設計法—第 413 條～第 439 條；工作應力設計法—第 439-1 條～第 445 條；構件與特殊構材—第 445-1 條～第 495 條）、鋼骨鋼筋混凝土構造（含設計原則—第 496 條～第 503 條；材料—第 504 條～第 505 條；構材設計—第 506 條～第 511 條；接合設計—第 512 條～第 517 條；施工—第 518 條～第 520 條）、冷軋型鋼構造（含設計原則—第 521 條～第 526 條；設計強度及應力—第 527 條～第 531 條；構材之設計—第 532 條～第 537 條；接合設計—第 538 條），莫不鉅細靡遺，以因應種類繁多而詭譎之風險。

建築實務上，所謂的「偷工減料」，其範圍應包括：①施作之工程與工法，不符合經審核通過之項目與要求，及②工程施作實際使用之材料，不符合經審核通過之材料項目、規格、品質與數量要求或建築業公認之安全要求下所需之規格、品質與數量，特別是鋼筋與水泥方面。以維冠大樓為例，維冠建設就存在前述各種「偷工」與「減料」之情況³⁰，而導致了 2016 年 2 月 6 日南台大地震在維冠大樓發生了具體之嚴重後果。

3. 建物起建與存續期間之安全標準—特別是新標準與舊建物之關係

隨著科技之進步，建築物所在地之大地結構與地質常能取得更新之資訊³¹，特別是既有建築物因重大天然災害受損後，所取得之新資訊³²。建築物之安全標準於起建時與建築物存續期間，常常會存在落差。在建築安全法制上，究應以**建築物存續期間之新安全標準**或**起建時之舊建物安全標準**，規範或衡量相關法律爭議問題。過去在諸如：環境保護與節約能源之議題上，**舊工業設施**（特別是對空氣、水源、土壤、海洋之潔淨、聲音之靜謐有害者）依設置時之標準雖然合格，但嗣後因環境保護與節能意識之提升，其標準常常逐年提升，日漸嚴格，導致如以新標準衡量，則其存在即屬不合法³³。然而，在**環境保護或節約能源**，與**既得權保護、法秩序之安定性（不溯及既往）**³⁴或**信賴保護**之衡量取捨下，除非已經達到顯與公益存在嚴重齟齬，致令人忍無可忍之地步外，通常均採取獎勵、補助之措施，

³⁰請參見本文註 2～註 10。

³¹因科技之進步，利用人造衛星遙感探測技術、地球上空電離層之變化觀測與各種地質探測方法（如地層位移測定與海岸線變更統計方法），得以測知大規模區域之建築適當性（如斷層或土壤液化）。

³²例如：維冠大樓所在地屬於土壤液化區。

³³相關探討，Vgl. Hans D. Jarass, Die Anwendung neuen Umweltsrechts auf bestehende Anlagen – Die Altanlagenproblematik im deutschen Recht, im Recht anderer europäischer Staaten und im EG-Recht, 1. Aufl., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1987.

³⁴Vgl. Hans D. Jarass, aaO., Fn. 33, S. 81 ff.

鼓勵業者更新設備³⁵，而非採取徵收，甚至單純禁止之手段³⁶。然而，就建築物言，如涉及安全問題（如危樓之認定、命補強或強制拆除等處分），而非在於追究起建人之民、刑事責任時，則應採取**最新安全標準**，始足以因應種類繁多而詭譎之風險。

4. 建築安全法規與保護規範—私法上與公法上之保護規範

特定法規範如具有保護特定人之權益，而該特定人於權益受損時，得據以請求保護者，學說上稱之為「**保護規範**」(Schutznormen)。「保護規範」有存在於私法領域者，亦有存在於公法領域者。民法第 184 條第 2 項³⁷規定之「保護他人之法律」，即屬於**私法上之保護規範**。我國民法上之法規範，除少數係用以維護公益與社會秩序外，基本上均屬於私法上之保護規範。反觀，公法領域之法規範是否屬於「保護規範」，則必須從整個法律秩序(legal order at large; gesamte Rechtsordnung)綜合探求之。基本上，刑法有關侵害個人法益之罪的規定，屬於「保護規範」，而侵害國家與社會法益之罪的規定，如刑法(2015.12.30)第 193 條違反建築術成規之(抽象危險犯)規定³⁸，則不屬於具有保護個人法益之「保護規範」，個人不具有刑事程序上之原告訴權。至於憲法與行政法規等公法規範，是否屬於「保護規範」，必須從相關法規之條文所明示之立法目的、立法過程之相關文獻所揭示之立法目的、法規範之客觀功能與意旨，甚至在價值中探索，而且應從全法秩

³⁵我國過去於獎勵投資條例第 13 條第 1 項第 1 款規定：「生產事業以未分配盈餘增資，供該事業左列之用者，其股東因而取得之新發行記名股票，免予計入該股東當年度綜合所得額；其股東為營利事業者，免予計入當年度營利事業所得額課稅。但此類股票於轉讓、贈與或作為遺產分配時，應將全部轉讓價格，或贈與、遺產分配時之時價，作為轉讓、贈與或遺產分配年度之收益，申報課徵所得稅：一、增置或更新從事生產、提供勞務、研究發展、品質檢驗、防治污染、節省能源或提高工業安全衛生標準等用之機器、設備或運輸設備者。」促進產業升級條例第 5 條第 1 項規定：「公司購置專供研究與發展、實驗或品質檢驗用之儀器設備及節約能源或利用新及淨潔能源之機器設備，得按二年加速折舊。但在縮短後之耐用年數內，如未折舊足額，得於所得稅法規定之耐用年數內一年或分年繼續折舊，至折足為止。」第 6 條第 1 項第 2 款～第 4 款規定：「為促進產業升級需要，公司得在下列用途項下支出金額百分之五至百分之二十限度內，自當年度起五年內抵減各年度應納營利事業所得稅額：二、投資於資源回收、防治污染設備或技術。三、投資於利用新及淨潔能源、節約能源及工業用水再利用之設備或技術。四、投資於溫室氣體排放量減量或提高能源使用效率之設備或技術。」第 17 條第 1 項第 2 款規定：「公司因下列原因之一，遷廠於工業區、都市計畫工業區或於本條例施行前依原獎勵投資條例編定之工業用地，其原有工廠用地出售或移轉時，應繳之土地增值稅，按其最低級距稅率徵收：二、因防治污染、公共安全或維護自然景觀需要，主動申請遷廠，並經主管機關核准者。」產業創新條例第 26 條第 1 項亦規定：「為鼓勵產業永續發展，各中央目的事業主管機關得補助或輔導企業推動下列事項：一、協助企業因應國際環保及安全衛生規範。二、推動溫室氣體減量與污染防治技術之發展及應用。三、鼓勵企業提升能源使用效率，應用能源再生、省能節水及相關技術。四、產製無毒害、少污染及相關降低環境負荷之產品。」另請參見 Hans D. Jarass, aaO., Fn.33, S. 165 ff.

³⁶參見 Hans D. Jarass, aaO., Fn.33, S.152 f.

³⁷民法第 184 條第 2 項規定：「違反保護他人之法律，致生損害於他人者，負賠償責任。但能證明其行為無過失者，不在此限。」

³⁸刑法第 193 條規定：「承攬工程人或監工人於營造或拆卸建築物時，違背建築術成規，致生公共危險者，處三年以下有期徒刑、拘役或三千元以下罰金。」

序與憲法基本人權之規範取向上為之³⁹。我國大法官釋字第 469 號解釋⁴⁰，將「**保護規範**」界定於「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第二條第二項後段，向國家請求損害賠償。」本文認為公益仍可能具體化為可得特定或特定人之權利⁴¹，如此始足以因應種類繁多而詭譎之風險。

二 災難救助法制與救助對象、方法及範圍

災難之防救，包括：災難發生前之預防與發生時之應變(下稱**災難防救**)，以及災難後災民之安頓與復原重建(下稱**社會救助**)⁴²。因此，災難防救與救助之對象、方法及範圍是否有所差別？相關法制之規範有何不同？以下分述之：

1. 災難防救之事項、防救方法及防救範圍

災難防救之事項(災害)，根據災害防救法(2016.4.13)第 2 條第 1 款規定，災害指下列災難所造成之禍害：①風災、水災、**震災(含土壤液化)**、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。②火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害、生物病原災害、動植物疫災、輻射災害、工業管線災害等災害。

由於災難之原因與種類不一，防救之方法自亦應「隨機應變」⁴³，但為避免臨事

³⁹參見拙文，論行政違法不作為之國家賠償要件：國家賠償法第 2 條第 2 項後段之分析與檢討，收於拙著，行政救濟與行政法學(三)，修訂 1 版，頁 271，正典，2004.6。

⁴⁰釋字第 469 號解釋文：「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第二條第二項後段，向國家請求損害賠償。最高法院七十二年台上字第七〇四號判例謂：「國家賠償法第二條第二項後段所謂公務員怠於執行職務，係指公務員對於被害人有應執行之職務而怠於執行者而言。換言之，被害人對於公務員為特定職務行為，有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行，致自由或權利遭受損害者，始得依上開規定，請求國家負損害賠償責任。若公務員對於職務之執行，雖可使一般人民享有反射利益，人民對於公務員仍不得請求為該職務之行為者，縱公務員怠於執行該職務，人民尚無公法上請求權可資行使，以資保護其利益，自不得依上開規定請求國家賠償損害。」對於符合一定要件，而有公法上請求權，經由法定程序請求公務員作為而怠於執行職務者，自有其適用，惟與首開意旨不符部分，則係對人民請求國家賠償增列法律所無之限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予援用。」

⁴¹參見拙文，論行政違法不作為之國家賠償要件：國家賠償法第 2 條第 2 項後段之分析與檢討，收於前揭(註 39)書，頁 278 以下。

⁴²災害防救法第 2 條第 2 款乃規定，災害防救：指災害之預防、災害發生時之應變及災後之復原重建等措施。

⁴³災害防救法本身無規定，但社會救助法第 26 條第 1 項規定項目，則包括：①協助搶救及善後處理；②提供受災戶膳食口糧；③給與傷、亡或失蹤補助；④輔導修建房舍；⑤設立臨時災害收容場所；及⑥其他必要之救助。

倉皇及浪費有限之資源，必須有可行之計畫，並據以實施。災害防救法第三章(第 17 條～第 21 條)規範災害防救計畫、第四章(第 22 條～第 26 條)規範災害預防⁴⁴、第五章(第 27 條～第 35 條)規範災害應變措施⁴⁵、第六章(第 36 條～第 37-2 條)規範災後復原重建^{46, 47}。凡此，乃構成災難防救之完整法律架構。

災難之防救與救助之對象，甚至是限制為特定行為之主觀對象(人)，災害防救法本身有不同之稱呼，包括：①人民⁴⁸、②民眾⁴⁹、③居民⁵⁰或④弱勢族群⁵¹。此四

⁴⁴其中，第 24 條規定：「①為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所於災害發生或有發生之虞時，應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。②直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所於災害應變之必要範圍內，對於有擴大災害或妨礙救災之設備或物件之所有權人、使用人或管理權人，應勸告或強制其除去該設備或物件，並作適當之處置。」

⁴⁵其中，第 27 條規定：「①為實施災害應變措施，各級政府應依權責實施下列事項：一、災害警報之發布、傳遞、應變戒備、人員疏散、搶救、避難之勸告、災情蒐集及損失查報。二、警戒區域劃設、交通管制、秩序維持及犯罪防治。三、消防、防汛及其他應變措施。四、受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施。五、受災兒童及少年、學生之應急照顧。六、危險物品設施及設備之應變處理。七、傳染病防治、廢棄物處理、環境消毒、食品衛生檢驗及其他衛生事項。八、搜救、緊急醫療救護及運送。九、協助相驗、處理罹難者屍體、遺物。十、民生物資與飲用水之供應及分配。十一、水利、農業設施等災害防備及搶修。十二、鐵路、道路、橋樑、大眾運輸、航空站、港埠、公用氣體與油料管線、輸電線路、電信、自來水及農漁業等公共設施之搶修。十三、危險建築物之緊急評估。十四、漂流物、沈沒品及其他救出物品之保管、處理。十五、災害應變過程完整記錄。十六、其他災害應變及防止擴大事項。②前項災害應變措施事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。③公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關災害應變事項。④第一項第十三款有關危險建築物緊急評估之適用災害種類、實施時機、處理人員、程序、危險標誌之張貼、解除及其他相關事項之辦法，由內政部定之。」

⁴⁶災後之重建，千頭萬緒，須顧及之因素複雜，常非政府單方所能周全應付。因此，災害防救法第 36 條乃規定：「①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。②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。③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。」

⁴⁷平時狀態應「守經」，必須遵守基本原則與制度(常規)，而當劇變發生時刻，則應「達變」，力求有效之變通，尋求不拘泥於常規之可行的非常手段。為此，災害防救法第 37-1 條乃規定：「①因災害發生，致聯絡災區交通中斷或公共設施毀壞有危害民眾之虞，各級政府為立即執行搶通或重建工作，如經過都市計畫區、山坡地、森林、河川、國家公園或其他有關區域，得簡化行政程序，不受區域計畫法、都市計畫法、水土保持法、山坡地保育利用條例、森林法、水利法、國家公園法及其他有關法律或法規命令之限制。②前項簡化行政程序及不受有關法律或法規命令限制之辦法，由各該中央災害防救業務主管機關定之。」

⁴⁸同法第 1 條第 1 項規定：「為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，特制定本法。」第 24 條第 1 項規定：「為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所於災害發生或有發生之虞時，應勸告或強制其撤離，並作適當之安置。」第 31 條第 1 項第 2 款規定：「劃定警戒區域，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去。」第 33 條第 1 項規定：「人民因第二十四條第

大類之防救與救助之主觀對象，所受到之規範內容與程度，不盡相同，且不以具有本國籍者為必要⁵²，特別是外籍受害者之醫療、臨時居住之安排、逾期居留，甚至是基本生活需要。具體言之，外國籍或無國籍人於災害之防救，基本上與本國人並無軒輊，並不採取類似國家賠償法(1980.7.2)第 15 條所規定之「平等互惠原則」⁵³。以維冠大樓倒塌後之救助為例，災民即有外籍人士在內。

災害防救方法，對於防救與救助之主觀對象而言，有屬於受益，亦有屬於負擔，種類多元，隨機變化，難以事先規範，而僅能遇事規劃。以維冠金龍大樓倒塌後之災害救助為例，根據相關資訊報導，濟助者有官方與民間之別，計有：(1)中

二項、第三十一條第一項及前條第一項之處分、強制措施或命令，致其財產遭受損失時，得請求補償。但因可歸責於該人民之事由者，不在此限。」

⁴⁹同法第 27 條第 1 項第 4 款規定：「為實施災害應變措施，各級政府應依權責實施下列事項：四、受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施。」第 36 條第 1 項第 1 款、第 5 款、規定：「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。五、傷亡者之善後照料、災區民眾之安置及災區秩序之維持。十六、受災民眾之就業服務及產業重建。」第 37-1 條第 1 項規定：「因災害發生，致聯絡災區交通中斷或公共設施毀壞有危害民眾之虞，各級政府為立即執行搶通或重建工作，如經過都市計畫區、山坡地、森林、河川、國家公園或其他有關區域，得簡化行政程序，不受區域計畫法、都市計畫法、水土保持法、山坡地保育利用條例、森林法、水利法、國家公園法及其他有關法律或法規命令之限制。」第 37-2 條第 1 項規定：「因天然災害發生，致影響災區民眾正常居住生活，各級政府為安置受災民眾或進行災區重建工作，對於涉及用地及建築物之劃定、取得、變更、評估、管理、維護或其他事項，得簡化行政程序，不受區域計畫法、都市計畫法、建築法、都市更新條例、環境影響評估法、水土保持法及其他有關法律或法規命令之限制。」第 44 條規定：「①中央災害防救委員會應儘速協調金融機構，就災區民眾所需重建或修繕資金，予以低利貸款。②前項貸款金額、利息補貼額度及作業程序應報請中央災害防救會報核定之，利息補貼額度由各級政府編列預算執行之，補貼範圍應斟酌民眾受災程度及自行重建能力。」第 44-9 條規定：「①災區受災民眾對就其所受損害依法應負賠償責任之人提起民事訴訟者，暫免繳納裁判費，於聲請強制執行時，並暫免繳納執行費。②前項訴訟，受災民眾為保全強制執行而聲請假扣押或假處分者，法院依民事訴訟法所命供之擔保，不得高於請求標的金額或價額之十分之一。④法院就第一項訴訟所為災區受災民眾勝訴之判決，得依職權宣告假執行。」

⁵⁰同法第 25 條第 2 項規定：「實施前項災害防救訓練及演習，各機關、公共事業所屬人員、居民及其他公、私立學校、團體、公司、廠場有共同參與或協助之義務。」第 44-1 條第 1 項規定：「災區受災居民購屋貸款之自用住宅，經各級政府認定因災害毀損致不堪使用者，得經原貸款金融機構之同意，以該房屋及其土地，抵償原貸款債務。內政部得於原貸款剩餘年限，就承受原貸款餘額予以利息補貼。」第 44-2 條第 1 項規定：「金融機構對災區受災居民於災害前已辦理之各項借款及信用卡，其本金及應繳款項之償還期限得予展延，展延期間之利息，應免予計收，並由中央政府予以補貼。其補貼範圍、展延期間、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由金融監督管理委員會會商相關機關定之。」第 44-3 條規定：「①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。②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。」

⁵¹同法第 22 條第 1 項第 11 款規定：「為減少災害發生或防止災害擴大，各級政府平時應依權責實施下列減災事項：十一、有關弱勢族群災害防救援助必要事項。」第 27 條第 1 項第 4 款規定：「為實施災害應變措施，各級政府應依權責實施下列事項：四、受災民眾臨時收容、社會救助及弱勢族群特殊保護措施。」

⁵²關於外籍人於地震中可能發生之法律問題，請參見近畿弁護士会連合会(編)，地震に伴う法律問題，第 1 版，頁 262-268，社團法人商事法務研究会，平成 7 年 4 月 5 日。

⁵³國家賠償法第 15 條規定：「本法於外國人為被害人時，以依條約或其本國法令或慣例，中華民國人得在該國與該國人享受同等權利者為限，適用之。」

中央災害救助金發放—依據中央災害救助金發放標準，災民死亡、失蹤，衛福部每人補助新台幣 20 萬元、地方政府 20 萬元、賑災基金會 40 萬元，合計 80 萬元。重傷者衛福部提供每人 5 萬元、地方政府 10 萬元、賑災基金會 10 萬元，合計 25 萬元。(2)**台南市政府災害救助**：除法定救助外，發給往生者死亡**慰助金**新台幣 200 萬元；重傷者 50 萬慰問金，並**協助後續醫療**；輕傷者 20 萬元慰問金；受災戶每戶 10 萬元慰問金。(3)**南山人壽**：凡此次震災中，家毀無法居住者，南山將致贈每戶**慰問金**新台幣 5 萬元，無論是否為南山保戶，皆可申請。在住院醫療方面，非南山保戶，南山人壽致贈一般住院慰問金 1 萬元、加護病房慰問金 3 萬元、身故慰問金 5 萬元。南山保戶致贈一般住院慰問金 2 萬元、加護病房慰問金 6 萬元、身故慰問金 10 萬元。(4)**租屋補助金**：3 人以下住戶，每戶每月**補助租金**新台幣 6000 元；4 人住戶每戶每月補助 8000 元，5 人以上住戶，每月每戶 1 萬元。八八水災時補助租金 2 年，此次**補助之期間**，由行政院核定。災民需搬家者，衛福部將提供每人 2 萬元**補助**、賑災基金會每人 1 萬元，每戶最高 5 人為限，合計每人 3 萬元，每戶最多可領 15 萬元。(5)**水電費減免**—台水提供受災用戶用水減免措施，房屋毀損受災戶已使用當期水費將免收。台電提供受災戶用電減免，房屋毀損無法抄表受災戶，已使用當期電費將免收。(6)**電信月租費減免**—台灣大哥大：凡設籍災區、房屋全毀或半毀、且經各縣市政府核定為受災戶的台灣大哥大用戶，均可申請減免一年國內語音通話、上網費用。台南區門市即日起提供災民免費換卡、補卡及免費充電服務。中華電信：從優減免月租費，申請市話、寬頻、MOD 移機者，免收移機費及 HiNet 異動費，電話機、數據機、機上盒等設備有受損者，將予以免費更換。客戶手機故障或遺失者，可免費換卡。崑山里民活動中心（臨時收容所）提供免費電話、寬頻、MOD、wifi、行動公話車，手機充電。遠傳電信：嚴重受災戶給予 3 個月月租減免，並同步延長繳款期限。除農曆新年既定帳務緩催外，待確認受災區後，再研擬年後彈性緩催，依照往例，凡受災區客戶進線都將彈性處理。(6)**受災學生學雜費相關協助**—台北商業大學：受災學生**學雜費全免**；佛光大學：公布安定就學方案，除**免除學費**外，給予每個月 3000 元**救助金**。⁵⁴

至於災害防救之範圍，雖然災害防救法第 2 條第 1 款規定，災害指下列災難所造成之禍害：①風災、水災、**震災（含土壤液化）**、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。②火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害、生物病原災害、動植物疫災、輻射災害、工業管線災害等災害。惟災害之程度如何，始能稱為該等災難所造成之禍害，而須予以救助，則屬相對不確定之概念。再者，災難應至何程度，始應加以救助？救助之程度應至如何程度，始可結束救助？凡此，相關法規均缺乏明文，抑且亦甚難明文，而只能委諸政府與民間可資運用之資源，以及當時社會普

⁵⁴參見中央社網站，南台地震後受災戶減免補助免費住宿整理，www.cna.com.tw，重點新聞 (visiting date:2016.4.26)。

遍之價值觀。

2.社會救助之事項範圍及救助方法

首先，**社會救助之事項範圍**，根據社會救助法(2015.12.30)第 1 條規定，在於**照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災害者**，並協助其自立。至於低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災害者範圍之界定，同法第 4 條、第 4-1 條與第 21 條等有詳細之規定⁵⁵。

其次，**社會救助之方法**，根據社會救助法第 2 條規定，本法所稱**社會救助**，分**生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助**。**生活扶助之方法**，規定於社會救助法第 10 條～第 17 條⁵⁶、**醫療補助之方法**，規定於社會救助法第 18 條⁵⁷、**急難救助之方法**，規定於社會救助法第 21 條～第 22 條⁵⁸、**災害救助之方法**，規定於社會

⁵⁵第 4 條規定：「**①**本法所稱**低收入戶**，指經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。**②**前項所稱最低生活費，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年每人可支配所得中位數百分之六十定之，並於新年度計算出之數額較現行最低生活費變動達百分之五以上時調整之。直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。**③**前項最低生活費之數額，不得超過同一最近年度中央主計機關所公布全國每人可支配所得中位數（以下稱所得基準）百分之七十，同時不得低於台灣省其餘縣（市）可支配所得中位數百分之六十。**④**第一項所定家庭財產，包括動產及不動產，其金額應分別定之。**⑤**第一項申請應檢附之文件、審核認定程序等事項之規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。**⑥**依第一項規定申請時，其申請戶之戶內人口均應實際居住於戶籍所在地之直轄市、縣（市），且最近一年居住國內超過一百八十三日；其申請時設籍之期間，不予限制。」

第 4-1 條規定：「**①**本法所稱**中低收入戶**，指經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合下列規定者：一、家庭總收入平均分配全家人口，每人每月不超過最低生活費一點五倍，且不得超過前條第三項之所得基準。二、家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額。**②**前項最低生活費、申請應檢附之文件及審核認定程序等事項之規定，依前條第二項、第三項、第五項及第六項規定。**③**第一項第二款所定家庭財產，包括動產及不動產，其金額應分別定之。」

第 21 條規定：「具有下列情形之一者，得檢同有關證明，向戶籍所在地主管機關申請急難救助：一、戶內人口死亡無力殮葬。二、戶內人口遭受意外傷害或罹患重病，致生活陷於困境。三、負家庭主要生計責任者，失業、失蹤、應徵集召集入營服兵役或替代役現役、入獄服刑、因案羈押、依法拘禁或其他原因，無法工作致生活陷於困境。四、財產或存款帳戶因遭強制執行、凍結或其他原因未能及時運用，致生活陷於困境。五、已申請福利項目或保險給付，尚未核准期間生活陷於困境。六、其他因遭遇重大變故，致生活陷於困境，經直轄市、縣（市）主管機關訪視評估，認定確有救助需要。」

⁵⁶包括：**①**現金給付、**②**收容、**③**就業服務、**④**職業訓練或以工代賑、**⑤**創業輔導、**⑥**創業貸款利息補貼、**⑦**求職交通補助、**⑧**求職或職業訓練期間之臨時托育及日間照顧津貼等其他就業服務與補助、**⑨**辦理脫離貧窮相關措施、**⑩**產婦及嬰兒營養補助、**⑪**托兒補助、**⑫**教育補助、**⑬**喪葬補助、**⑭**居家服務、**⑮**生育補助、**⑯**其他必要之救助及服務、**⑰**優先入住由政府興辦或獎勵民間興辦，用以出租予經濟或社會弱勢者居住之住宅、**⑱**承租住宅租金費用、簡易修繕住宅費用、自購住宅貸款利息、自建住宅貸款利息、其他必要之住宅補貼、**⑲**低收入戶學生：免除全部學雜費、中低收入戶學生：減免學雜費百分之六十。

⁵⁷包括：**①**低收入戶參加全民健康保險之保險費，由中央主管機關編列預算補助；**②**中低收入戶參加全民健康保險應自付之保險費，由中央主管機關補助二分之一。

⁵⁸包括：**①**救助以現金給付為原則；**②**死亡而無遺屬與遺產者，應由當地鄉（鎮、市、區）公所辦理葬埋。

救助法第 25 條～第 26 條⁵⁹。基本上，救助之方法種類尚稱適當，唯一應顧慮者，乃執行是否確切之問題。

3. 民間救助與政府救助間之關係－公益勸募條例與災害防救法及社會救助法之適用問題

通常重大災害發生時，由於各級政府之財力有限，而國人亦不乏慈善情懷，為避免善款被濫用，因此，必須有適當之法律規範，而且重大災難發生時，難免發生民間救助與政府救助重疊及資源需要整合等複雜關係。以下特就公益勸募條例(2006.5.17)、災害防救法與社會救助法之適用問題，進行簡要說明與分析。

公益勸募條例第 1 條規定**本條例之立法目的**：「為有效管理勸募行為，妥善運用社會資源，以促進社會公益，保障捐款人權益，特制定本條例。」第 3 條規定**本條例規範之勸募行為範圍**：「除下列行為外，基於公益目的，募集財物或接受捐贈之勸募行為及其管理，依本條例之規定。但其他法律另有規定者，從其規定：一、從事政治活動之團體或個人，基於募集政治活動經費之目的，募集財物或接受捐贈之行為。二、宗教團體、寺廟、教堂或個人，基於募集宗教活動經費之目的，募集財物或接受捐贈之行為。」⁶⁰第 5 條規定**得進行勸募之團體**：「**①**本條例所稱**勸募團體**如下：一、公立學校。二、行政法人。三、公益性社團法人。四、財團法人。**②**各級政府機關(構)得基於公益目的接受所屬人員或外界主動捐贈，不得發起勸募。但遇**重大災害**或國際救援時，不在此限。」第 6 條規定**各級政府機關(構)依法勸募應踐行之正當法律程序**：「**①**各級政府機關(構)應依下列規定辦理前條第二項之勸募：一、開立收據。二、定期辦理公開徵信。三、依指定之用途使用。**②**前項政府機關(構)有上級機關者，應於年度終了後二個月內，將辦理情形函報上級機關備查。**③**勸募團體基於公益目的，向會員或所屬人員募集財物、接受其主動捐贈或接受外界主動捐贈者，依第一項規定辦理，公立學校並應於年度終了後二個月、其他勸募團體於年度終了後五個月內，將辦理情形及收支決算函報許可其設立、立案或監督之機關備查。」

災害防救法第 1 條規定**本法之立法目的**：「**①**為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，特制定本法。**②**災害之防救，本法未規定者，適用其他法律之規定。」第 36 條規定**實施災後復原重建之主體與協助者**：「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、

⁵⁹包括：**①**協助搶救及善後處理；**②**提供受災戶膳食口糧；**③**給與傷、亡或失蹤濟助；**④**輔導修建房舍；**⑤**設立臨時災害收容場所；**⑥**其他必要之救助。

⁶⁰前者，應適用政治獻金法(2015.1.7)。

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。❷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。❸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 45 條規定 **民間捐助救災款項之處理原則**：「**民間捐助救災之款項**，由政府統籌處理救災事宜者，政府應尊重捐助者之意見，**專款專用**，提供與災民救助直接有關之事項，不得挪為替代行政事務或業務之費用，並應公布支用細目。」

社會救助法第 1 條規定**本法之立法目的**：「為照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災害者，並協助其自立，特制定本法。」第 15-1 條第 1 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關為協助低收入戶及中低收入戶積極自立，得自行或運用民間資源辦理脫離貧窮相關措施。」第 16 條第 1 項第 1 款規定**住宅補貼措施範圍**：「為照顧低收入戶及中低收入戶得到適宜之居所及居住環境，各級住宅主管機關得提供下列**住宅補貼措施**：一、優先入住由政府興辦或獎勵民間興辦，用以出租予經濟或社會弱勢者居住之住宅。」第 27 條規定**民間協助救災**：「直轄市、縣（市）主管機關於必要時，得洽請民間團體或機構協助辦理災害救助。」第 28 條第 1 項規定**民間社福機構之輔導**：「社會救助，除利用各種社會福利機構外，直轄市、縣（市）主管機關得視實際需要，設立或輔導民間設立為實施本法所必要之機構。」第 44-1 條規定**接受私人或團體捐贈之處理原則**：「❶各級政府及社會救助機構**接受私人或團體之捐贈**，應妥善管理及運用；其屬現金者，應設專戶儲存，專作社會救助事業之用，捐贈者有指定用途者，並應專款專用。❷前項接受之捐贈，應公開徵信；其相關事項，於本法施行細則定之。」

綜合上述三個法律之相關規範，可見渠等之規範範圍存在**重疊而不互相排斥之關係**，且民間救助不僅具有補充政府救助之功能（**補充性原則**），甚至有重複救助之可能（**並行原則**）。基於救急與救窮，應符合必要性之**比例原則**，各項資源確實需要統合與交叉勾稽之必要。

以維冠金龍大樓因地震倒塌為例，針對受災戶各界除踴躍捐款外，還有許多協助受災戶的應急措施，包括：❶眾多飯店、旅館、商旅、宿舍提供災民**免費住宿、沐浴與飲食**，政府部門亦提供多處**收容處所**⁶¹。在救災期間，據電視媒體報導，

⁶¹如衛生福利部，於台南開設 8 處收容場所（參見中央社，[南台地震後受災戶減免補助免費住宿整理](http://www.cna.com.tw) | 重點新聞...www.cna.com.tw，visiting date:2016.4.27）。

運送至災難現場之物資顯然過剩⁶²，甚至有非災民或假冒救災人員至現場取用者。由此可見，在災難救助方面，公益勸募條例與災害防救法及社會救助法之適用，應注意資源有限性與應有效統合之問題。

三 災難救助法制與國家賠償法制之離合

地震釀禍，屬於天災；建築設計與施工有瑕疵，致釀成災害，屬於人禍，固無疑義。但在因果關係上，兩者間恆存在**轉換與結合之關係**(Umwandlung- und Verbindungsverhältnis)⁶³，而且存在「**因果之相對性**」(Relativität der Kausalität)。詳言之，如果建築牢固，具有高度耐震力，地震本身無法釀成災害，則輕微或中度地震對該特定建築物即不構成天災。反之，建築設計與施工有重大瑕疵或年久失修，則縱然只是輕微地震或者土壤液化，亦可能釀成災害⁶⁴。以維冠大樓倒塌案為例，維冠建設與承包商，甚至是監造人與監工人違反建築法規安全要求之不作為，足以構成民事責任(契約上之加害給付或一般侵權行為責任)，甚至是刑事責任(違反建築技術成規之公共危險罪責)，於茲不論。但如建築法上之建照審查，採取「**實質審查制**」、完工與安全勘驗，採取「**強化勘驗制**」之論點下，建築主管機關未盡法定注意義務，致釀成災害情況，即可能構成國家賠償法第2條第2項後段之國家賠償責任^{65, 66}，此時災難救助法制與國家賠償法制，即存在離合問題，甚至能否重複請求或僅能擇一之問題，均值得吾人斟酌。

1. 災難救助與國家賠償之選擇問題

如以上述論點出發，則諸如維冠大樓倒塌之災難，認其僅屬天災所致(如發生十級大地震)，則災民僅能接受災難救助，而無法尋求國家賠償。反之，如天災並非構成災難之必要原因(如僅屬一級地震)，卻發生大樓倒塌之災難，則此時僅能尋求國家賠償。此時，問題在於系爭事件究屬災難救助或國家賠償之認定問題，而非二者之選擇問題。然而，如果維冠大樓倒塌之災難，天災與國家賠償責任雖均成立，惟災民或受害人僅能擇一，以避免「受害如中彩」(如受害額僅 X 元，卻接受 X 元之賠償與 Y 元之濟助金)，即生僅能擇一接受 X 或 Y 之問題，甚至僅能請求 X 元之賠償。

2. 災難救助與國家賠償能否並存問題

⁶²因此，台南市政府曾透過媒體，籲請欲捐贈者暫停將無法長期保存之物資運送至救災現場。

⁶³參見拙文，論國家賠償與不賠償原因之轉換與結合，載法源法律網(www.lawbank.com.tw/treatise/dt_article.aspx?AID=D000023467)(visiting date:2016.4.28)。

⁶⁴例如：數年前，基隆市一人行天橋因年久失修，於二級地震下，即告倒塌，致傷及一女性行人。

⁶⁵關於行政違法不作為之國家賠償要件，詳請參見前揭(註 39)拙文，論行政違法不作為之國家賠償要件：國家賠償法第2條第2項後段之分析與檢討，收於前揭(註 39)書，頁 247-288 以下。關於不作為之態樣，包括：①完全未作為；②無價值之作為；③未完成全部作為；④遲到之作為。詳參見拙著，同上書，頁 267-269。

⁶⁶實務上，究係採形式審查或實質審查，強化勘驗或緩和勘驗見解，致國家賠償爭訟案是否成立之案例分析。請參見蔡志揚，前揭(註 15)，頁 103-142。

如仍以前述論點出發，諸如維冠大樓倒塌之災難，如天災與國家賠償責任均可能成立，且無法辨別何者始為真正之原因(原因競合)，則災民或受害人能否兼領災難救助與國家賠償，即屬一重要公法問題。在我國當前之災難救助法制與國家賠償法制下，似乎於天災與國家賠償責任均可能成立，且無法辨別何者為真正之原因時，尚無法強求災民或受害人僅能就災難救助與國家賠償擇一受領。換言之，災難救助與國家賠償尚能並存。以維冠大樓倒塌之災難為例，實際上災民已接受各種救助，則只要國家賠償責任原因存在，似乎於接受災難救助後，尚非不可再請求國家賠償。在實證法上，災民或受害人雖可同時或先後接受災難救助與國家賠償，但與法律人應有之法情感，實有所齟齬。故，本文對於諸如維冠大樓倒塌之災難，寧可採取接受災難救助或請求國家賠償擇一，但是如災難救助總額尚不及實際損害額時，就該不足額部分，仍得請求國家賠償。

四 災難救助法制與稅賦減免法制之結合

災難救助法制，正如其名，目的在於救難與救急，而非賠償損害或補償損失，至於賦稅，則採**量能課稅**。因此，當災難發生時，因受難者應稅能力不足或下降，自應相對地減免其稅務負擔，始稱恰當。此外，私人捐助者協助政府履踐憲法第15條規定之國家照顧人民生存權與財產權義務，且因此減少應稅能力，自亦應酌予減少稅務負擔。

1.捐助者之稅賦減免

首先，災害防救法第44-3條第2項、第3項分別規定：「**②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。**③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。」

其次，所得稅法第17條第1項第2款第2目規定：「(二)列舉扣除額：**1.捐贈：納稅義務人、配偶及受扶養親屬對於教育、文化、公益、慈善機構或團體之捐贈總額最高不超過綜合所得總額百分之二十為限。但有關國防、勞軍之捐贈及對政府之捐獻，不受金額之限制。**」第36條規定：「**營利事業之捐贈**，得依左列規定，列為當年度費用或損失：一、為協助國防建設、慰勞軍隊、對各級政府之捐贈，以及經財政部專案核准之捐贈，不受金額限制。二、除前款規定之捐贈外，凡對合於第十一條第四項規定之機關、團體之捐贈，以不超過所得額百分之十為限。」

準上，此次維冠大樓救災行動中，有各式各樣物資、自動自發之救災捐獻與行動，但非採取上述所得稅法規定之方式為之者，恐將無法報請減免稅賦矣！當然出錢出力者，為善不落人後，其善行亦未必係出於為請減免稅賦而為，可謂善哉！

2.受災戶之稅賦減免—特別著重於已受救助之受災戶之稅賦減免問題

首先，災害防救法第44-4條規定：「災區受災之全民健康保險保險對象，於災後一定期間內，其應自付之保險費、醫療費用部分負擔及住院一般膳食費用，由中央政府支應並得以民間捐款為來源；其資格、條件、期間及其他應遵行事項之辦法，由衛生福利部定之。」

其次，房屋稅條例(2014.6.4)第15條第1項第7款、第2項第4款與第3項分別規定：「私有房屋有下列情形之一者，免徵房屋稅：①七、受重大災害，毀損面積佔整棟面積五成以上，必須修復始能使用之房屋。②私有房屋有下列情形之一者，其房屋稅減半徵收：四、受重大災害，毀損面積佔整棟面積三成以上不及五成之房屋。③依第一項第一款至第八款、第十款、第十一款及第二項規定減免房屋稅者，應由納稅義務人於減免原因、事實發生之日起三十日內，申報當地主管稽徵機關調查核定之；逾期申報者，自申報日當月份起減免。」

再其次，所得稅法第17條第1項第2款第2目第4子目規定：「按第十四條至第十四條之二及前二條規定計得之個人綜合所得總額，減除下列免稅額及扣除額後之餘額，為個人之綜合所得淨額：二、扣除額：納稅義務人就下列標準扣除額或列舉扣除額擇一減除外，並減除特別扣除額：(二)列舉扣除額：4.災害損失：納稅義務人、配偶或受扶養親屬遭受不可抗力之災害損失。但受有保險賠償或救濟金部分，不得扣除。」第35條規定：「凡遭受不可抗力之災害損失受有保險賠償部份，不得列為費用或損失。」

最後，以維冠大樓倒塌案為例，已受災難救助之受災戶，能否再根據上述各種法律申請稅賦減免，誠值得吾人思考。雖然根據現行法，尚無法排除已受災難救助之受災戶再根據上述各種法律申請稅賦減免，但對於已受相當救助者，其財產既已經有所增益，自不應再以已不存在之損失(總額)請求減免稅負，始契合量能課稅原則。

五 單一建案建設公司與借牌營運問題

1. 單一建案建設公司問題

據媒體報導，維冠建設於完成維冠大樓之建築後，即宣告解散，而負責人林清輝之後，又先後改名為「林家禧」、「林青庠」與「林玄道」，且於司法機關收押「林玄道」仍活躍於房地產市場，並習慣用「龍」系列來為房產命名⁶⁷。維冠建設公司是標準的「一屋建設公司」，但建築投資業同業公

⁶⁷網路名人徐嶽煌運用法院判決書比對，指出當初維冠建設老闆林明輝可能已經改名林玄道，且林玄道至今還活躍於台灣房地產市場，並習慣用「龍」字來為旗下房地產命名。徐嶽煌曾在臉書貼文指出，透過法院判決文件內容推斷，林明輝很有可能改了名字成為林家禧，後來又改成林青庠，再變成林玄道，且至今林玄道仍活躍於房地產市場，並習慣用「龍」系列來為房產命名(參見：即時新聞／綜合報導，維冠老闆「林明輝」在哪？徐嶽煌推估：應已改名成... - 首頁

會從來亦未「自律」杜絕「一屋建設公司」，所謂的工商登記也從未主動規範「曾任一屋建設公司的負責人」不得更名再行工商登記⁶⁸，導致存心不良之建商，如維冠建設之林明輝者流，即可能藉單一建案建設公司之濫用，以逃避後續發生之法律責任。因此，我國之建築法似乎應特別規定濫用單一建案建設公司，以逃避後續發生之法律責任之負責人，排除其建築申請權，而非公司設立權。

2. 借牌營運問題

起造人(營造業或建設投資人)、承造人(營造業)與設計及監造人(建築師)，乃建築業務之鐵三角⁶⁹。在維冠大樓之建案，起造人為維冠建設(負責人林明輝)、承造人為大信營造(已歇業，前後任負責人均已往生)、設計及監造人則又為維冠建設幹部鄭進貴借牌之建築師張魁寶⁷⁰。借牌營運最嚴重之問題，乃購屋者於信賴知名建築師之信用下，購買特定之建築物，相信該標的物之品質必定不差，然而如屬借牌營運，則實際設計與監造者，可能根本不是合格之建築師，在表裡不一之情況下，購屋者最終不僅將有無限之氣受，且可能受到諸如維冠大樓災難一般之刻骨銘心遭遇！

維冠大樓倒塌，造成重大傷亡，地檢署調查發現，維冠大樓並非由簽證建築師張魁寶設計，有違反法規借牌給他人申請建照的事實。具建築師資格之雲林科技大學副教授楊裕富亦指出，維冠大樓連建築師都借牌，建築師執行業務到底是真還是假(通常均屬於假！)? 建築師公會亦未見杜絕此種建築蟑螂，而與地下借牌者採取「自律」措施?⁷¹借牌營運之問題，除了有賴於消費者睜開眼睛看清楚外，尚必須倚賴公會成員自律與相互監督，以及主管機關之隨時監督與人民勇於檢舉，庶幾可以稍戢焉！

參 從風險之因應，檢討現行法制之妥善性

地球本屬一個具有各式各樣風險，而且尚未歸於沉寂的星球，整個宇宙也是充滿無窮風險變數的物理體系，足為動態與靜態宇宙物理學(dynamic & statics cosmos physics)的研究客體⁷²。不管我們有著如何的宗教信仰，抱持著「順

news.ltn.com.tw/news/politics/breaking-news/1597858，聯合新聞網，幫追維冠林明輝徐焱煌推測：已改名且仍在賣房|要聞|即時|聯合新聞網 udn.com，即時，要聞)(visiting date:2016.4.28)。

⁶⁸ 中央社記者潘智義台北 2016 年 2 月 11 日電，維冠塌樓建築師：關鍵在太多做假|富聯網 money-link.com.tw/RealtimeNews/NewsContent.aspx?sn...pu...2(visiting date:2016.4.28)。

⁶⁹ 關於此三者之資格與關係，詳參見蔡志揚，前揭(註 15)，頁 145 以下。

⁷⁰ 參見維冠塌樓死傷慘重建商林明輝收押|即時新聞|20160209 ...www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160209/793442/(visiting date:2016.4.28)。

⁷¹ 參見中央社記者潘智義台北 11 日電，維冠塌樓建築師：關鍵在太多做假|重點新聞|中央社即時新聞...www.cna.com.tw，重點新聞(visiting date:2016.4.28)。

⁷² 如果採取類似「史學」的方法，則動態宇宙物理學必須採取「編年史」的方式，研究整個宇宙的變化過程與促成因素，進行整體式或整合式分析，而靜態宇宙物理學則可採取「斷代史」的方

天」的態度，積極地因應各種風險，應屬健康的處世哲學。以下僅從地球科學與人類社會科學的觀點，從風險的因應，檢討現行建築安全法制之妥善性。

一 變動之資訊與風險因應—土壤液化與大地工程之安全關係

人類本屬相對無知之知性動物，常常會在既有之相對資訊下決定其行為。因此，當人類取得新資訊，特別是自認可靠之資訊後，即可能會根據該項資訊調整既有之行為(如建築方法)與行為之結果或產物(如建築物)。以建築而言，基於建築之大地條件(環境)與周遭之人為因素條件，欲求建築安全，則必須先了解建築所在地之地質結構(包括岩層、土質、厚度、含水率、流沙、地下水文、附近自然環境與經年強風帶....等等，以及是否位於斷層帶、火山潛在區....等等)與附近建築及人群行為態樣。一旦未充分掌握，即貿然從事建築，則相關之風險，事後即可能具體化成為危害。

單以建築基地言，如其位於「土壤液化區」⁷³，則當地震劇烈搖晃之後，地層中蘊藏之大量水分即可能迅速上升，而弱化了建築基地土壤之堅固性，導致建築物傾圮，如建築物本身與裝載物品之荷重過度，即會造成更大之災害。土壤液化區之概念，雖於「地質學(Geology)」上早即有之，然而在台灣地區似乎並非民眾所週知之概念，而於維冠大樓倒塌後，始被廣泛口耳相傳，並被重視。

「土壤液化區」不適宜建築，特別是荷重特高之高樓建築，無庸贅述。然而，由於「土壤液化區」之資訊不夠充分與透明，土壤液化「建築不宜區」一向未被揭露，加上台灣城鎮建地有限，致縱使是土壤液化區，高樓建築仍如雨後春筍般一棟接一棟興建。最可悲者，乃購屋居住者，根本不知道其所居住之建築，係位於「土壤液化區」上方，而建商為售屋牟利，甚至在大樓鑲入「盤基永固」，稍具良心者，尚且會強調該建築係採取「制震工法」之「制震大樓」⁷⁴！

特定地區之土壤液化現象，可能早即存在，而在新近資訊中才被揭露。但亦有可能係因地殼變動因素(如：因盲斷層運動)，最近才發生土壤液化現象，並且被揭露。吾人如從法律觀點出發，政府基於憲法第 15 條所課予之風險預防義務，對於建築具有高風險因素之「土壤液化區」，應運用科技方法早日測定，並公告之，且限制建築或限制建築高度，以為因應方法。對於既存之建築，能補強者，應命令所有人限期補強；無法補強者，應令所有人限期拆除，以避免危害之發生。違者，應課以適當之法律責任，且災害發生時，不得請求相關之救助。

式，就特殊時空之宇宙組成分與組織變動因素進行切片式分析。不過，宇宙既屬於一個隨時在變化的「延續性物理體系」，則往古來今與上下四方概念組合而成的思維體系，因運動速度與空間構成的相對時間概念，乃成為宇宙物理學必須首先解開的謎團。

⁷³土壤液化係因「砂質土壤」結合「高地下水位」，遇到一定強度之地震搖晃，導致砂質顆粒浮在水中的現象，使偏砂質之土壤失去承載建築物重量能力，造成建築物下陷或傾斜。

⁷⁴其實，係暗示該建築基地並非十分堅固！

就當前我國之建築技術規則建築結構編⁷⁵，第 64 條～第 66 條雖規定了地基調查、第 130-1 條與第 130-2 條亦規定了地質改良，但是作為大地工程基礎之地質調查，只有建築基地所在之「微調查」(micro-investigation)，對於當前都市化建設與大地存在之風險，顯然並不足夠，而應充分運用中央地質調查所⁷⁶根據地質法(2010.12.8)與地質敏感區基地地質調查及地質安全評估作業準則(2013.11.22)⁷⁷所測得之(區域調查與細部調查)資料，特別是地質敏感區之地質資料，以作為建地附近地質「大調查」(macro-investigation)之輔助⁷⁸，方能因應種類繁多而詭譎之地質風險。

二 變動之大地與風險因應—地球板塊運動與大地工程之關係

誠如上述，地球本屬一個具有各式各樣風險，而且尚未歸於沉寂的星球，地殼隨時會變動，不管是單純之地球板塊運動引發之地震，抑或火山爆發所引起之地震或海嘯，均足以影響人類建築物之安全。地球板塊運動可能引發之危害，應屬「剩餘風險」，吾人僅能逆來順受。身處變動之大地所存在之剩餘風險，因應之道無他，「居安思危」、「無事準備有事」，各種大地工程應於起建前作好調查與評估，而興建中必須確實按圖興建，切勿偷工減料，才能減少變動之大地帶來毀滅性之災難。

就現行建築相關法制言，對於地球板塊運動與大地工程之關係，顯然缺乏足夠之因應規定。本文以為，應充分運用中央地質調查所根據地質敏感區基地地質調查及地質安全評估作業準則第 12 條以下所為之「活動斷層地質敏感區」與第 16 條以下所為「山崩與地滑地質敏感區」之調查(區域調查與細部調查)資料，以作因應變動大地風險之方策。

三 變動之社區與風險因應—變動之社區結構與大地工程之關係

影響建築物安全之因素，除了前述大自然原因外，尚有屬人為因素之社區結構變動所造成之風險。舉例言之，社區因新增一棟超高大樓(如 51 層或 101 層大樓)，當然可能造成周遭既有鄰房地基與房舍安全之威脅。又例如於工商綜合區內，因一棟具強烈震動之廠房或一棟貯存高爆性材料及成品之倉庫，自然可能形成社區結構之變動。

對於上述問題，相關法規尚非僅就建築法規觀察所能得知，而必須從建設法規或國土規劃法制為整體觀察，才能得其肯綮，並確實評鑑其妥適性。就上述變動之社區結構與大地工程之關係，其相關之風險因應，毋寧應回歸土地分區使用之管制法制與建築法制之有機結合。就此部分，當前法制之操作的確還有加強之空

⁷⁵參見本文貳、一、2 的說明。

⁷⁶關於中央地質調查所之組織體制與業務職掌及分工，請參見經濟部中央地質調查所組織條例(1977.11.15)與經濟部中央地質調查所辦事細則(2002.4.10)。

⁷⁷參見地質敏感區基地地質調查及地質安全評估作業準則第 12-15 條規定。

⁷⁸參見經濟部中央地質調查所地質資料庫資料申請及收費作業須知(2006.3.27)。

間。

肆 若干待決問題之處理

針對諸如維冠大樓倒塌案所引發之法律問題，本文以為就災民之救助，災民是否享有法律上之救助請求權、救災資源如何整合等問題，值得進一步探討。另外，關於災民之國家賠償問題，值得進一步思考者，尚有請求權之主體與賠償之義務人誰屬問題，而此一問題，更與災民之國家賠償與民事損害賠償競合時該如何處理，具有深切複雜之關係。以下分述之：

一 關於災民之救助問題

1. 災民之救助請求權

除了少數規定外(詳下述)，災害防救法採取主動防救之制度，基本上符合行政主動性之要求，但能否因此而謂災民就救助並無請求權，只能哀鴻遍野、聽天由命，實甚有疑義。縱然社會救助法第 25 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。」若單從法條文義觀之，似乎亦無法得出災民具有救助請求權。但本文以為，若從憲法第 15 條規定出發，國家具有保護人民生存之義務，則災難之受害災民，相對地自亦有救助請求權。

若就災害防救法第 44-1 條第 1 項規定：「災區受災居民購屋貸款之自用住宅，經各級政府認定因災害毀損致不堪使用者，得經原貸款金融機構之同意，以該房屋及其土地，抵償原貸款債務。內政部得於原貸款剩餘年限，就承受原貸款餘額予以利息補貼。」第 44-5 條第 2,3 項規定：「**②**勞工保險被保險人因天然災害致傷病者，得請領傷病給付，其所需經費，由中央政府支應。**③**前二項被保險人之資格、請領條件、給付額度、期間及其他應遵行事項之辦法，分別由內政部、衛生福利部及勞動部定之。」受害災民顯然具有救助請求權。

2. 救災資源之整合問題

此次維冠大樓倒塌後，除台南市政府外，尚有其他縣(市)政府與民間救難隊參與救災。其間除曾發生多項詐欺前科的林信學在現場穿梭，身著搜救隊橘色衣褲，佩戴無線電、捲尺等工具，更逕自向家屬傳達錯誤訊息，造成現場搜救困擾，台南市消防局表示他並未參與任何救援行動，已要求他離開⁷⁹。另外，最引人側目之消息，乃搜救第七天，大動作宣布撤離所有該隊救難人員，並向在場媒體與家屬報告此決定，各家媒體紛紛報導此事，並轉播家屬與中華搜救總隊中區副聯隊長劉永森的對話過程，途中家屬提出質疑其撤退原因是否是受到

⁷⁹ 蘋果日報：詐欺犯扮救難隊長擾亂家屬 | [www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/.../37058664/\(visiting date:2016.4.29\)](http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/.../37058664/(visiting date:2016.4.29))。

台南市政府消防局的阻撓，但該質疑並未為在場的劉永森否認，當晚媒體亦紛紛以「怨像打零工」為標題發布新聞，前立法委員蔡正元亦在其臉書上指稱「中華搜救總隊認為救災工作受到台南市政府阻礙」，引發家屬對於台南市政府消防局的不滿。對此，台南市長賴清德在第一時間說明指出目前人力充足，該救難隊的撤離對救災進度不會有影響，事後更發布市政新聞，說明兩個單位參與搶救的過程。不過，中華搜救總隊的大動作撤離也同時引發市府及部分網友、搜救人員不滿，市政府除了強調消防局並沒有阻撓該隊參與救災之外，亦提到根據《災害防救法》「協助救災工作應受災害應變中心指揮官之指揮，不得單獨為之」之規定，該總隊在現場不僅不接受消防局調度，甚至在中華搜救總隊秘書長要求接管第一面指揮權未果之後，即在任務未完成的情況自行退出現場。立法委員王定宇也在政論節目上指出導致家屬情緒失控的原因在於中華搜救總隊和家屬說「我們要走了」、「我們是主力」，「走了就沒有人救了」等話，前內政部消防署災害管理組組長林金宏亦提到，中華搜救總隊至今（2016/2/16）仍未依「災害防救法」第50條及「民防團隊災害防救團體及災害防救志願組織編組訓練協助救災事項實施辦法」第6條規定⁸⁰，向縣市政府登錄為災害防救團體或災害防救志願組織，依法應當不能加入救災行列。一時之間眾多網友對該總隊起底，並且提出許多質疑，並將該會戲稱為「中華搜刮大隊」，迫使另一個救援組織「台灣國際緊急救難總隊」基於擔心受到牽連，也在2月17日發聲明切割，澄清與中華搜救總隊無關。⁸¹

通常災難之救助，必須將有限之人力與物力作最有效之運用，救災資源應統合運用，以避免浪費，而相關人力由應有嚴密之組織，以避免互相制肘或亂了陣腳。因此，災害防救法第7條乃規定：「**①**中央災害防救會報置召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任；委員若干人，由行政院院長就政務委員、秘書長、有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。**②**為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，行政院設中央災害防救委員會，置主任委員一人，由行政院副院長兼任，並設行政院災害防救辦公室，置專職人員，處理有關業務；其組織由行政院定之。**③**行政院災害防救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心提供中央災害防救會報及中央災害防救委員會，有關災害防救工作之相關諮詢，加速災害防救科技研發及落實，強化災害防救政策及措施。**④**為有效整合運用救災資源，中央災害防救委員會設行政院國家搜救指揮中心，統籌、調度國內各搜救單位資源，執行災害事故之人員搜救及緊急救護之運送任務。**⑤**內政部消防署執行災害防救業務。**⑥**中央災害防救業務主管機關執行災害資源統籌、資訊彙整與防救業務，並應協同相關機關執行全民防災預防教育。」另第28條規定：「**①**各級災害應變中心成立後，參與編組機關首長應依規定親自或指派權責人員進駐，執行災害應變工作，

⁸⁰ 維冠金龍大樓倒塌事故- 维基百科，自由的百科全书 [https://zh.wikipedia.org/zh-tw/\(visiting date:2016.4.29\)](https://zh.wikipedia.org/zh-tw/(visiting date:2016.4.29))。

⁸¹ 同上註。

並由災害應變中心指揮官負責指揮、協調與整合。^②各級災害應變中心應有固定之運作處所，充實災害防救設備並作定期演練。^③為免中央災害應變中心因重大災害致無法運作，或為支援跨直轄市、縣（市）處理區域性重大災害，應異地設置備援應變中心。」

由上述規定觀之，此次維冠大樓倒塌案之救災，市政府對於林信學與中華搜救總隊之處置，自屬於法有據。

二 關於災民之國家賠償問題

據前立委謝欣霓於名為：《維冠大樓倒塌 建商被起訴 公務員沒事？》一文，明指維冠大樓倒塌一案，官商勾結，且有國家賠償責任之適用。其理由略為：維冠大樓從起造到完工發給使用執照，蓋過章該負責公務員無一被追訴，根據其擔任台南縣議員及曾在維冠建設短暫工作之經驗，合理認定林明輝借牌、偷工減料、完工時送禮應酬，就取得使用執照。地檢署檢察官完全忽略工務局公務員的監督審查角色，未偵辦有關公務員瀆職，顯有迴避國家賠償之嫌。並懷疑檢察官故意遺漏整個偷工減料過程，是檢察官無知，抑為避免國賠而官官相護？⁸²。

如前立委謝欣霓所述屬實，則維冠大樓受災戶，除屋主得基於加害給付之契約責任就隱藏瑕疵(latent defects)向維冠負責人林明輝求償，並與其他受害人(如家屬或承租人)並向監造人與監工人根據消費者保護法(2015.6.17)或民法(2015.6.10)侵權行為主張損害賠償外，亦非不得依據國家賠償法(1980.7.2)向賠償義務機關請求賠償。

1. 請求權主體問題

根據國家賠償法第 8 條第 1 項規定之請求權人(請求權主體)，乃同法第 2 條第 2 項與第 3 條第 1 項規定之受害人(直接受害者或於其死亡時之其遺屬)。在人身之損害方面，為該受害人或於其死亡時之其遺屬；而財產受害者，則包括所有財產因上述加害原因受害者。準此，維冠大樓受災戶，屋主與其他受害人並得依據國家賠償法(1980.7.2)向賠償義務機關(見下述 2)請求賠償。

特別值得一提者，乃國家賠償法第 15 條規定：「本法於外國人為被害人時，以依條約或其本國法令或慣例，中華民國人得在該國與該國人享受同等權利者為限，適用之。」以此次維冠大樓倒塌案中，不乏外籍人士，如中華民國人在該國發生國家賠償事件為被害人時，依條約或其本國法令或慣例，與該國人享受同等權利者，則該外國人亦得依我國國家賠償法請求國家賠償。但如被害人為中國大陸地

⁸²全文詳參見 on.cc 東網作者：謝欣霓(前立委)，維冠大樓倒塌 建商被起訴 公務員沒事？(<https://tw.news.yahoo.com/blogs/society-watch/%E7%B6%AD%E5%86%A0%E5%A4%A7%E6%A8%93%E5%80%92%E5%A1%8C%E5%BB%BA%E5%95%86%E8%A2%AB%E8%B5%B7%E8%A8%B4-%E5%85%AC%E5%8B%99%E5%93%A1%E6%B2%92%E4%BA%8B-050535000.html>)(visiting date: 2016.4.27).

區人民，根據法務部（82）法律決字第 16337 號函，關於大陸地區人民依國家賠償法規定請求國家賠償時，賠償義務機關應如保處理疑義乙案，經本部大陸法規研究委員會研議，其結論為：所謂中華民國人民，參照台灣地區與大陸地區人民關係條例第 2 條第 2 款、第 4 款規定之意旨，大陸地區人民亦為中華民國人民，該條例及國家賠償法，第並無禁止大陸地區人民請求國家賠償之規定，故大陸地區人民如在台灣地區因公務員執行公權力職務遭受不法侵害，或因公有公共設施設置或管理有欠缺致其生命、身體或財產受有損害者，似應有國家賠償法之適用。

2. 賠償義務人問題

國家賠償法第 9 條規定：「**①**依第二條第二項請求損害賠償者，以該公務員所屬機關為賠償義務機關。**②**前二項賠償義務機關經裁撤或改組者，以承受其業務之機關為賠償義務機關。無承受其業務之機關者，以其上級機關為賠償義務機關。」以維冠大樓倒塌案之國家賠償言，據各方報導，雖然維冠大樓在 1993 年申請建照，陳唐山於 1993 年 12 月 20 日接任台南縣長，1994 年申請變更設計，將原本一樓 5 戶被打通成 1 戶，並在陳唐山任內取得使用執照。但因具體之損害發生於 2016 年 2 月 6 日，此時台南縣早與台南市合併升格為直轄市，本案之國家賠償義務機關，自應由台南市政府承擔。

三 關於災民之國家賠償與民事損害賠償競合問題

如前所述，如前立委謝欣霓所述屬實，則維冠大樓受災戶，除屋主得基於加害給付之契約責任就隱藏瑕疵，向維冠負責人林明輝求償，並與其他受害人(如家屬或承租人)並向監造人與監工人根據消費者保護法或民法侵權行為主張損害賠償外，亦非不得依據國家賠償法向賠償義務機關請求賠償。此時之問題，乃維冠大樓之災民能否同時主張國家賠償與民事損害賠償？抑或僅能擇一請求？

如就請求權之基礎言，維冠大樓受災戶可能同時擁有主張國家賠償與民事損害賠償請求權，但基於損害填補之原則，則維冠大樓受災戶僅能於受害之範圍，除得同時或先後向維冠負責人、監造人與監工人請求連帶負責。此外，甚至不排除採取「超法規」之請求權，同時或先後向維冠負責人、監造人與監工人，以及台南縣政府之承繼機關台南市政府請求連帶負責。

伍 結論

我們生存的地球，到處存在各種風險，有屬自然之風險，另有屬人為之風險。唯有我們認識此等風險，並適當地加以因應(迴避或化解)，才能獲得相對的安全，而不少法律制度即係用以因應特定風險，本文所探討者，僅限於我國之建築法規、建設法規與救助法規，針對地震之自然風險所引發之危害，如何因應及仍存在之疑義與改善方向所為的初步探討。根據本文如上之探討，可得出初步之結論如

下：

一 天作孽猶可違－針對天災風險採取適當之因應措施

諸如地震此種天災，或可以「天作之孽」稱之。天作之孽，只要人類能夠充分認識其特質，就還能夠迴避或減輕可能受到之危害。當前對於地震雖還無法充分預知其發生之確切時間、地點與規模，但是針對天災風險採取適當之因應措施，以避免或減輕可能帶來的禍害，則已經有相當的研究成果，且有相關的法律加以規範。例如：地質法、建築法、建築技術規則(含總則編與建築設計施工編、建築構造編、建築設備編)、地質敏感區基地地質調查及地質安全評估作業準則等。此外，對於因諸如地震所造成之災難的防救，則有災害防救法、社會救助法與相關減免稅捐之規定(如所得稅法、房屋稅條例……等等)。惟當前之規定，仍存在若干不盡妥當之處，如違反比例原則之過度照顧及被濫用，允宜加以改善。

二 自作孽不可活－杜絕人為風險

天作之孽(如地震)，人類尚且可以避免或減輕可能的危害，但是如果人類因故意或過失，而不思於建築物建築過程，採取避免或減輕可能危害的措施，則一旦地震發生時，該等建築物與居住其內或於周遭活動之人民，必然無法脫免災害，甚至將遭受較預期為深之損害。根本之計，唯有設計相關規範杜絕人為風險，並確實實施，才能盡量減少可能發生之危害。