

本報告僅供委員參考

丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原
重建特別條例草案評估報告

法制局陳秋芬 撰

中華民國 114 年 8 月

丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原 重建特別條例草案評估報告

目 次

摘要

壹、前言	1
貳、草案重點	1
參、日本關於公務機關防災體系之簡介說明	2
一、現行關於「內閣府特命擔當大臣（防災擔當）」之簡介	2
二、未來將全面重組現行防災體制並於 2026 年設置「防災廳」	3
肆、問題研析與建議	5
一、因應特定需求，草案有其制定之必要性	5
二、建議調整草案名稱，以切合草案立法目的（草案名稱）	5
三、為使草案與其他法律適用順序更為明確，爰配合酌作文字調整 （草案第 1 條）	6
四、依法制體例，建議酌作項次與文字調整（草案第 2 條）	7
五、建議將主管機關列入「其他必要項目」認定主體，以保持彈性 （草案第 4 條）	7
六、延長草案施行期限由立法院同意，實屬妥適（草案第 8 條）	7
七、建議借鏡日本經驗，檢討我國災害防救體系之適切性	9
八、建議主管機關通盤檢視現行災害防救體系及社區防災韌性體系 需加強之處，研擬改進方案並適時調整相關法制或行政措施	12
九、法案性別與人權影響評估	14
伍、結論	14

陸、條文對照表	16
參考文獻	24

摘 要

今（2025）年7月間，丹娜絲颱風席捲嘉南沿海地區，造成建築物、電力及電信系統嚴重毀損；隨之而來的豪雨與持續不斷的西南氣流，更導致南部與中部多處地區積水淹水，電力通訊中斷。自7月28日起，部分地區遭遇豪雨侵襲，道路、水利及農牧業損失嚴重。鑑於災情持續擴大，各級政府依《災害防救法》編列之經費已不敷支應，為加速災區復原重建及籌措所需資金，行政院爰擬具丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別條例草案，於114年8月7日函請本院審議。經本報告研析相關內容，提出相關建議，俾供本院委員問政及審查法案參考。

丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原 重建特別條例草案評估報告

壹、前言

今（2025）年7月間，丹娜絲颱風席捲嘉南沿海地區，造成重大災情。颱風不僅以瞬間強風毀損建築物、電力及電信系統，隨之而來的豪雨更導致多處淹水積水，造成電力、通訊中斷，嚴重影響民眾生活。颱風期間及後續持續不斷的西南氣流所帶來的強降雨，以及自7月28日起連續數日，部分地區更遭遇豪雨、大豪雨侵襲，導致道路、水利設施、農牧業等嚴重受損。

隨著災情持續擴大，各級政府依《災害防救法》相關規定辦理丹娜絲颱風及728豪雨災後復原重建所需經費已不敷支應。為加速推動受災地區各項復原重建工作並籌措所需經費，行政院爰擬具「丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別條例草案」¹（下稱草案），並於民國²（下同）114年8月7日以院臺工字第1145016204號函請本院審議。茲就行政院提案之相關內容進行研析，並就其性別及人權影響評估報告結果加以檢視，提出相關建議，俾供本院委員問政及審查法案參考。

貳、草案重點

草案計 8 條，謹就本報告納入研析與建議修正條文摘錄修正要點如下：

- 一、本條例之立法目的及與其他法律之適用關係。（草案第 1 條）
- 二、本條例所定災區範圍；本條例之主管機關及執行機關。（草案第 2 條及第 3 條）

¹ 立法院第 11 屆第 3 會期第 24 次會議議案關係文書（院總第 20 號政府提案第 11015527 號）。

² 本報告有關年分之使用，除有涉及行政院函文以民國方式呈現外，考量本報告內容涉及外國法制介紹，為利閱讀與比較，其餘統一以西元紀年表述，俾利索引。

三、本條例辦理之災區復原重建項目；辦理本條例災區復原重建項目發給津貼、補助等給與之資格條件、基準、金額等事項，授權由各中央執行機關定之。(草案第4條)

四、本條例及其特別預算之施行期間。(草案第8條)

參、日本關於公務機關防災體系之簡介說明

一、現行關於「內閣府特命擔當大臣（防災擔當）」之簡介³

日本因頻繁發生地震、颱風等自然災害，極為重視防災體系的建構。為加強全國災害應對與復原，日本政府經2021年4月28日修正《災害對策基本法及相關法律》，並修訂《內閣府設置法》，自同年5月20日起，「內閣府特命擔當大臣（防災擔當）」成為法定必備職位，也成為國家防災政策核心。

「內閣府特命擔當大臣（防災擔當）」是日本內閣府設立的特定國務大臣，負責統籌全國防災行政體系，確保防災政策於各部會間的整合與協調。其權責涵蓋災害預防、應急處置、災後復原及重建，完整覆蓋災害風險管理的各階段。

在組織運作上⁴，「內閣府特命擔當大臣（防災擔當）」領導「內閣府政策統括官（防災擔當）」及其相關單位，並督導中央防災會議等重要決策組織，以提升政府在災害治理上的整體協作效能。內閣府政策統括官（防災擔當）則依「內閣府特命擔當大臣（防災擔當）」指示，負責防災基本政策的制定、重大災害應變規劃與跨部門協調，推動國家防災體系的整合運作。

³ ウィキペディアフリー百科事典網站，內閣府特命担当大臣（防災担当），網址：https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%86%85%E9%96%A3%E5%BA%9C%E7%89%B9%E5%91%BD%E6%8B%85%E5%BD%93%E5%A4%A7%E8%87%A3%E5%BC%88%E9%98%B2%E7%81%BD%E6%8B%85%E5%BD%93%E5%BC%89#cite_note-saigaiTaisakuKihonho11_2_5-2，最後瀏覽日期：2025年8月7日。

⁴ 內閣府網站，內閣府防災担当の組織，網址：<https://www.bousai.go.jp/taisaku/soshiki2/soshiki2.html>，最後瀏覽日期：2025年8月7日。

此外，依據《災害對策基本法⁵》第11條及第12條規定，「內閣府特命擔當大臣（防災擔當）」自動成為中央防災會議的委員。雖然會議由首相擔任會長，但「內閣府特命擔當大臣（防災擔當）」可針對所主管業務正式諮詢會議，並據以獲得政策建議。總體而言，「內閣府特命擔當大臣（防災擔當）」不僅主導防災政策的規劃與推動，也是日本中央防災體系的關鍵領導人物，確保國家在災害應對及重建上的高效運作，是防災治理不可或缺的重要角色。

二、未來將全面重組現行防災體制並於 2026 年設置「防災廳」^{6、7}

值得關注的是，日本為實現「防災立國」願景，於今（2025）年6月6日在其首相官邸內召開「防災立國推進閣僚會議」，正式宣布計劃於2026年設立「防災廳」，並明確表示將全面重組由內閣府防災機關負責之現行體制。

日本政府指出，防災廳設立的核心宗旨，在於整合目前分散於內閣府及各部會的防災管理系統，將平時預防、災害應變到災後重建的完整工作流程一元化管理。該機構將由直屬首相的專職大臣領導，且被賦予對其他省廳的勸告權，相關省廳有義務遵循這些勸告，以確保防災政策的統一執行與跨部門協調。

此次改革反映了日本對極端災害風險的高度警覺，日本政府強調應從「災害總有一天會發生」的被動思維，轉變為「災害隨時可能發生」的積極態度，提前規劃並強化事前防災與危機應變機制。

日本政府進一步說明，提出設置防災廳的必要性、目標及角色，主

⁵ 災害對策基本法，網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/336AC0000000223/>，最後瀏覽日期：2025年8月7日。

⁶ 日本科學研究創新資訊平台-客觀日本，日本防災廳職能公布：「防災立國」的司令部，擁有對其他省廳勸告權等強力職能，2025年7月24日，網址：https://tc.keguan.jp.com/kg.jp_zhengc/kg.jp_zhengc/pt20250724000014.html，最後瀏覽日期：2025年8月7日。

⁷ 內閣官房網站，防災庁設置準備アドバイザー會議概要，2025年6月17日，網址：https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bousaichou_preparation/pdf/adobaizakaigi_gaiyo.pdf，最後瀏覽日期：2025年8月7日。

要是因應災害風險的不斷加劇及社會結構的劇變。隨著氣候變遷導致極端天氣日益頻繁，加上海溝型大地震等大規模國難級災害威脅迫在眉睫，再加上高齡少子化加劇，社會對災害的總體應對能力下降，基礎設施及生活服務老化，整體防災系統亟需升級。現有行政體系在災害應對時容易因管轄分散、組織間協調困難而斷裂，專門防災人力與資源不足成為重大隱憂。另一方面，數位科技如AI、IoT等新技術使資訊分享和災害預測能力大幅提升，然而防災體系也需因應社會變遷與技術革新進行根本性改革。

防災廳將著重提升組織的專業判斷能力與政策規劃水平，促進跨部門、跨領域合作，並加強中央、地方與民間團體之間的協同行動，從根本上改革現有體系。同時，面對南海海溝地震等可能造成巨大損失的國難級災害，日本政府強調增加事前防災投資的重要性，以有效減輕災害造成的人命與經濟損失。

回顧過去多次重大災害經驗，日本社會累積了諸多教訓，強調必須將產官學民一體的總體力量集結起來，從平時積極且徹底推動事前防災準備，加速強化各項預防整備措施，而非僅侷限於傳統以災後救援為主的救援思維，應積極推動預防、減災、以及復原重建工作的科學化與制度化。尤其未來南海海溝地震等極端事件可能帶來毀滅性損失，亟須由中央層級進行全方位指揮、整合與構想。

因此，防災廳的設立定位為國家防災的最高統合司令塔，不僅負責制定基本政策與國家戰略，更全面主導平時的預防推進與加速，確保災害發生時能一體化指揮救援及協助重建。日本政府坦言，「即使設置防災廳，也無法立即解決所有問題」，並強調「防災廳設置並非一切就緒的終點，而是面向今後解決諸多課題的起點」。因此，防災廳的成立只是第一步，未來仍需中央、地方政府與全社會共同努力，落實各項防災準備工作，持續推進防減災措施，最終目標是透過整合性治理，確保社

會安全與保障國民生命財產。

目前，日本政府計劃在年內確定包含防災廳具體人員編制等組織細節，並預定於明年的定期國會上提出相關法案，實值持續關注。

肆、問題研析與建議

一、因應特定需求，草案有其制定之必要性

按特別條例的制定，主要有兩項原因，其一，由於一般法律無法預先涵蓋所有未來可能發生的特殊情況，若強行將這些特殊狀況納入普通法，不僅難以妥善規範，反而會損及整體立法精神，因此對於特定需求，需另立特別條例以應對。其二，有些事件只在特定期間或特定地區才有適用的必要，若直接修改一般法律，恐影響整體法制的穩定。此時，另行制定特別條例作為臨時且專門的規範，不僅提升法律的彈性與適應性，將來如無持續適用的必要，也可隨時予以廢止，而不影響普通法的正常運作⁸。換言之，特別條例乃針對法律規定事項，所為特別、暫時或補充性的規定，乃專為特殊事項而設立。且特別條例多會同時編列特別預算，並明訂落日條款，以確保其適用期間的明確性與時效性⁹。類似特別條例，前有如《莫拉克颱風災後重建特別條例》及《九二一震災重建暫行條例》，可供參酌。

本次草案係因應丹娜絲颱風及七二八豪雨造成嘉南及中南部多地嚴重淹水、基礎設施毀損及農業損失等災害，而現有災防經費已不足支應之緊急情況下所制定，具緊急性及特殊性，因應災區特定需求，實有制定特別條例必要，允宜儘速完成立法程序，以解決現行法制不足之問題。

二、建議調整草案名稱，以切合草案立法目的（草案名稱）

參酌草案總說明內容可知，草案主要立法目的在於加速推動災區各

⁸ 羅傳賢，立法程序與技術概要，2版，五南圖書出版股份有限公司，2023年11月，頁22。

⁹ 劉厚連，立法技術關鍵指引，初版，五南圖書出版股份有限公司，2020年3月，頁25。

項復原重建工作。根據草案第1條第1項及第2條規定，重點均著重於災區復原重建及災區定義。為使條例名稱更切合立法目的及相關條文內容，建議將草案名稱修正為「丹娜絲颱風及七二八豪雨災區復原重建特別條例」。

三、為使草案與其他法律適用順序更為明確，爰配合酌作文字調整（草案第1條）

從草案第1條規定觀之，第1項主要敘明草案之立法目的，而第2項則規範法律適用順序。參考《九二一震災重建暫行條例》第2條規定：「災後重建工作，依本條例之規定；本條例未規定者，適用其他法律之規定。但其他法律規定較本條例更有利災後重建者，適用最有利之法律。」及《莫拉克颱風災後重建特別條例》第1條第2項規定：「本條例未規定者，依災害防救法及其他相關法律之規定辦理……。」雖兩者體例皆備，且屬立法裁量範疇，惟考量《九二一震災重建暫行條例》法律適用順序似較為明確，爰建議草案第1條第2項修正為：「災區復原重建工作，依本條例之規定；本條例未規定者，適用災害防救法及其他相關法律之規定……。」

另經比對《莫拉克颱風災後重建特別條例》第1條第2項後段規定：「……重建地區位於原住民族地區者，並應依原住民族基本法相關規定辦理。」然本次草案於法律適用順序部分，未見相同規定。考量災區範圍可能涉及原住民族地區，建議主管機關於立法說明中明確說明，草案未為相同規定，究係因此次災區特性而無需另為規範，或另有考量，抑或立法疏漏？為確保立法之周延及法律適用之明確性，仍應於立法理由中補充說明，以利後續實務運作。

最後，第1項配合草案名稱調整之建議，建議將文字修正為：「……及七二八豪雨災後之災區復原重建工作，特制定本條例。」

四、依法制體例，建議酌作項次與文字調整（草案第2條）

檢視草案第2條規定：「本條例所定災區，為因丹娜絲颱風及七二八豪雨災後之受創地區，其範圍由行政院公告之。」分析發現，本條實際包含兩項不同規範事項，其一為「災區」名詞定義，二則為「災區範圍」之授權規定。依法制作業體例，不同規範事項宜分項規定，且後項應補充前項之不足¹⁰。

又依行政機關法制作業實務¹¹，於條文中進行名詞解釋時應用「所稱」；而規範其他情形時，則用「所定」，如：「本法所稱各級學校，指……」、「本法所定各級學校，應由教育部……」。據此，建議草案第2條規定修正為：「本條例所定稱災區，為指因丹娜絲颱風及七二八豪雨災後之受創地區（第1項）。前項災區範圍，由行政院公告之（第2項）。」

五、建議將主管機關列入「其他必要項目」認定主體，以保持彈性（草案第4條）

按草案第4條第1項第10款規定：「本條例辦理之災害復原重建項目如下：……十、其他經各中央執行機關認定有復原重建必要之項目。」惟為保留主管機關對於復原重建必要項目之認定權限，以保持彈性，爰建議將主管機關列入該款範圍並修正為：「本條例辦理之災害復原重建項目如下：……十、其他經主管機關或各中央執行機關認定有復原重建必要之項目。」

六、延長草案施行期限由立法院同意，實屬妥適（草案第8條）

按特別條例既屬暫時性或補充性等特殊性質，因此多設有落日條款，以重建類特別條例為例，如《九二一震災重建暫行條例》第75條第1項規定及《莫拉克颱風災後重建特別條例》第30條第1項規定，均有明確

¹⁰ 劉厚連，同註9，頁28-29。

¹¹ 行政院法規會，行政機關法制作業實務，6版，行政院，2020年7月，頁219。

規定施行期間之年限。然參酌上開2條中有關第2項關於延長施行期限的相關規定，其立法體例則略有不同，茲彙整如表1：

表1：先前類似之重建特別條例關於延長施行期限之立法體例彙整表

法規名稱	條號	條文內容
九二一震災重建暫行條例	第75條第2項	本條例施行期限，於到期前經立法院同意，得再延長一年。
莫拉克颱風災後重建特別條例	第30條第2項	本條例施行期滿未及執行部分，必要時，得經行政院核定酌予延長，延長期間最多以二年為限。

資料來源：作者彙整自製

依表1可知，兩特別條例的主要不同在於施行期限延長的核定權限究應歸屬立法院或行政院。雖然這屬立法裁量範疇，原則上應尊重委員合議決定。惟《中央法規標準法》第24條第1項明確規定，凡法律定有施行期限者，如主管機關認有延長之必要，必須於期限屆滿1個月前，送立法院審議。因此，《中央法規標準法》既已將延長施行期限的同意權明確賦予立法院，又考慮到施行期限的延長與法律效力息息相關，特別條例又具暫時性或補充性等特殊性質，因此建議仍應依《中央法規標準法》第24條第1項規定辦理。

此外，為使歷年特別條例關於延長施行期限的立法體例更加具體明確，並與立法慣例相符，爰彙整如表2：

表2：歷年來特別條例關於延長施行期限之立法體例彙整表

法規名稱	條號	條文內容	核定機關
九二一震災重建暫行條例	第75條第2項	本條例施行期限，於到期前經立法院同意，得再延長一年。	立法院
因應國際情勢強化	第9條第2項	本條例及其特別預算施	立法院

經濟社會及民生國 安韌性特別條例		行期間屆滿，得經立法院 同意延長之。	
嚴重特殊傳染性肺 炎防治及紓困振興 特別條例	第19條第2項	本條例及其特別預算施 行期間屆滿，得經立法院 同意延長之。	立法院
傳染病流行疫情嚴 重期間司法程序特 別條例	第13條第2項	本條例施行期間屆滿，得 經立法院同意延長之。	立法院
莫拉克颱風災後重 建特別條例	第30條第2項	本條例施行期滿未及執 行部分，必要時，得經行 政院核定酌予延長，延長 期間最多以二年為限。	行政院

資料來源：作者彙整自製

本次草案延長施行期限之同意機制，係回歸《中央法規標準法》第24條第1項之意旨，而未採《莫拉克颱風災後重建特別條例》第30條第2項由行政院自行核定之規定，實值肯定。惟參酌《中央法規標準法》第24條第1項規定，既已明定主管機關認為需要延長者，應於期限屆滿一個月前送立法院審議。考量草案期限屆滿日期為116年12月31日，並非休會期間，為使審議時程更為明確，爰建議修正第8條第2項為：「本條例及其特別預算施行期間屆滿前，主管機關認為需要延長者，應於期限屆滿一個月前送立法院審議，得經立法院同意後延長之。」

七、建議借鏡日本經驗，檢討我國災害防救體系之適切性

臺灣位處自然災害多發區，近年來災害事件頻繁，特別是莫拉克風災後，政府意識到加強災害防救協調整合的迫切性。為因應日益複雜的複合型災害，行政院於98年莫拉克風災後設立「災害防救辦公室」（以下簡稱災防辦），專責推動防救政策及跨部會資源協調。

災防辦最初係依《災害防救法》第7條第2項規定，於99年2月1日以任務編組形式成立，後於101年1月1日納入正式編制之單位，設專責人力，並將其組織名稱編入《行政院處務規程》中。而災防辦主要負責業務係包含政策研擬、重大災防任務推動、各級政府災防措施執行督導、災防計畫審查、法規建議、預警監測及應變體系規劃等核心業務，並專責統籌中央災害防救會報及中央災害防救委員會相關業務，致力強化跨部門協調與提升救災效能。

然依《災害防救法》第6條、第7條及第13條等規定，除災防辦外，中央災害防救體系另設有中央災害防救會報、中央災害防救委員會及中央災害應變中心及地方災害應變中心等，茲彙整如表3。

表3：中央災害防救體系彙整表

法規依據		名稱	組織類型	任務
災害防救法	第6條 第7條第1項	中央災害防救會報	任務編組	政策核定
	第7條第2項	中央災害防救委員會	任務編組	執行及推動重大災害防救任務及措施
	第7條第2項	災防辦	正式編制	中央災害防救會報及中央災害防救委員會之幕僚單位
	第13條	中央災害應變中心	任務編組	執行災害應變任務、提升救災應變效能等

資料來源：作者彙整自製

依上表可知，除災防辦屬正式編制單位外，其餘均屬任務編組型態運作。而中央災害應變中心為災害發生時主要應變單位，更屬災害發生時災害防救體系之核心。

經檢視《災害防救法》第3條第1項規定，有明確劃分各類災害之預防、應變及復原重建之中央災害防救業務主管機關。同時，依據《災害防救法》第13條規定，重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長應視災害之規模、性質、災情、影響層面及緊急應變措施等狀況，決定中央災害應變中心開設時機及其分級。

然而，隨著災害型態日趨複雜，多數災害已呈現複合型態，例如颱風引發強降雨可能同時導致水災、土石流及大規模崩塌災害，依法似分屬內政部（風災）、經濟部（水災）及農業部（土石流及大規模崩塌災害）主管。在此情況下，各該中央災害防救業務主管機關首長對於開設災害應變中心之時機及分級均有決定權限。

再參酌《中央災害應變中心作業要點》第6點第2項及第7點第1款第2目規定，多種重大災害同時發生時，相關中央災害防救業務主管機關首長應「分別」成立應變中心，並由中央災害防救會報召集人「分別」指定指揮官。然而，此一運作機制可能導致多個應變中心同時啟動，進駐機關高度重疊，進而造成部會人力資源分散與負荷過重。此外，多元指揮系統下，是否有可能造成指揮權責不明、資源調度重複或延滯等風險，均值深思。

有鑑於此，面對複合型災害情境時，實有必要審慎檢討現行中央災害防救體系，研擬明確的主責機關認定機制或統一指揮調度模式，以利災害防救工作能迅速、有效推展，確保國家整體防救災效能的提升。

再者，有學者專家指出¹²，目前我國政府的災害防救體系多屬任務編組，僅有一個災防辦為正式編制。當重大災害發生時，若無高層即時授權，常難以迅速動員，導致跨部門協調與資源整合不易。相較之下，日本早已設立「內閣府特命擔當大臣（防災擔當）」，在面臨重大災害時，可以直接統籌並指揮各部會資源，快速推動應變措施，實值我國參考。專家同時強調，隨著極端氣候事件日益頻繁，災害樣態早已超越傳統的地震、颱風。因此，《災害防救法》亟需建立一套明確且常態性的防災體系，取代現有以任務編組為主的模式，使政府能在災害發生第一時間，展現強而有力且高效率的整合與應變能力。

值得關注的是，日本政府已於2025年6月宣布，將於2026年全面重塑現行防災體制，並設立「防災廳」，以進一步強化對災害應變與防救工作的統籌整合。考量我國與日本同為經常面臨地震、颱風威脅侵害的國家，日本此一發展對我國檢討現行災害防救體系具有重要借鏡意義。爰建議行政院應持續關注日本防災體系改革的進展，汲取其實貴經驗，並結合我國現行救災實務，審慎研議設置具備統一指揮與資源整合功能之專責防災機關的可行性。同時，建議重點聚焦於如何確保災害發生初期能立即啟動應變程序，完善快速動員機制，強化跨部會協調與合作，促進資源高效分配調度，以全面提升我國整體災害防救應變能力與韌性。

八、建議主管機關通盤檢視現行災害防救體系及社區防災韌性體系需加強之處，研擬改進方案並適時調整相關法制或行政措施

有論者謂¹³，臺灣社區防災韌性機制存有結構性缺陷，無論在村里長

¹² 林吉洋，丹娜絲／反思《歷經多次災難，為何災防仍從零開始？專家：需由下而上重建生命共同體，上下游NEWS&MARKET，2025年8月4日，網址：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/225661/>，最後瀏覽日期：2025年8月7日。

¹³ 曹馥年，防災遇瓶頸，公私須攜手加強韌性網絡-「恢復生活」別再開天窗：南部風雨危機，如何加快社區防災韌性的腳步？報導者，2025年8月2日，網址：<https://www.twreporter.org/a/storm-impact-and-community-disaster-resilience-in-tainan>，最後瀏覽日期：2025年8月7日。參酌該報導內容，文中引用單信瑜教授說明，實值參考。

培訓制度、防災社區推動模式、地方資源配置或民間協力關係等方面，皆有不足之處。在村里長培訓部分，除了臺北市政府採取強制性規定外，其他地區多為自願參與，導致第一線防災通報人員素質不一，相關演練往往僅流於形式，災害發生時難以有效調度避難所等基本任務。

防災社區體系方面，目前多由中央自上而下推動，全國七千餘個村里中僅約一千四百個社區納入計畫，且推動成效多受地方首長意願及選舉考量影響，參與者亦以高齡居民為主，實難發揮應有的防災功能。地方政府普遍面臨人力與經費不足，即使有中央資源挹注，若缺乏跨部門整合與基層量能支持，實質成效仍有限制。

儘管民間救災組織具有高動員、彈性及自主優勢，但若公部門過度依賴外部力量，反而可能使地方政府喪失自我學習與組織發展契機。社區防災韌性的建構，宜結合「社區營造」、「地方創生」等現有計畫資源，積極引導村里長與居民參與，善用既有組織人力，避免重複培訓，以促進社區發展與防災準備雙重目標的實現。

此外，政府在防災風險揭露方面亦應落實資訊公開透明，不能過度著重於工程措施或短期補助¹⁴，而應攜手民間形成具有前瞻性的政策，積極培養全民防災意識，使地方社區能互助自助，進而成為更具自信與韌性的生命共同體，如此方能由下而上，逐步深化社區防災韌性。綜合而言，有效防災體系應以制度健全、基層培力、跨域整合、社區自主及資訊透明為核心，才能建立長久而永續的韌性社區。這些建議亦與日本近期宣布將於2026年設立防災廳的政策理念不謀而合，實具重要參考價值。

有鑑於此，縱使草案能暫時紓解燃眉之急，政府仍應著眼長遠，拋棄單純資金援助或加碼式救災的作法，轉而建立完善且適用的重建計畫機制，健全我國防災、救災及重建等一體完整的災害防救體系。爰此，建議主管機關全面檢視現行災害防救體系及社區防災韌性體系之相關問

¹⁴ 林吉洋，同註12。

題，積極研擬及推動改進方案，以提升臺灣社區因應未來極端氣候災害之防災韌性，並適時修正相關法制及行政措施，以符實際需要。

九、法案性別與人權影響評估

草案主管機關並未進行性別與人權影響評估，經本報告檢視，草案內容在性別影響評估部分，執行方式無因性別、性傾向或性別認同不同而有差異，對於性別對象及執行方式並無區別，故就不同性別、性傾向或性別認同者亦不會產生不同結果。在人權影響評估部分，草案亦無違反公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約等內容，爰草案符合憲法、國際規範、性別平等政策綱領等要求，並符合憲法有關人民權利之規定、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約。

伍、結論

今（2025）年7月間，丹娜絲颱風席捲嘉南沿海地區，造成建築物、電力及電信系統嚴重毀損；隨之而來的豪雨與持續不斷的西南氣流，更導致南部與中部多處地區積水淹水，電力通訊中斷。自7月28日起部分地區遭遇豪雨侵襲，道路、水利及農牧業損失嚴重。鑑於災情持續擴大，各級政府依《災害防救法》編列之經費已不敷支應，為加速災區復原重建及籌措所需資金，行政院爰擬具丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別條例草案。茲就行政院提案相關內容進行研析，提出相關建議如下，俾供委員於問政及審查法案參考：

- 一、因應特定需求，草案有其制定之必要性。
- 二、建議調整草案名稱，以切合草案立法目的。
- 三、為使草案與其他法律適用順序更為明確，爰配合酌作文字調整。
- 四、依法制體例，建議酌作項次與文字調整。
- 五、建議將主管機關列入「其他必要項目」認定主體，以保持彈性。

- 六、延長草案施行期限由立法院同意，實屬妥適。
- 七、建議借鏡日本經驗，檢討我國災害防救體系之適切性。
- 八、建議主管機關通盤檢視現行災害防救體系及社區防災韌性體系需加強之處，研擬改進方案並適時調整相關法制或行政措施。

陸、條文對照表

行政院函送本院審議之「丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別條例草案」，共計8條。本報告經研析後，建議修正4條（第1條、第2條、第4條、第8條）。茲就相關條文建議修正情形，臚列條文對照表如下：

丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別條例草案條文對照表

行政院提案名稱	本報告建議名稱	說明
丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別條例	丹娜絲颱風及七二八豪雨災區復原重建特別條例	本報告說明： 為使本條例名稱更切合立法目的及條文內容，爰酌作文字修正。
行政院提案條文	本報告建議條文	說明
第一條 為有效、迅速推動丹娜絲颱風及七二八豪雨災後之災區復原重建工作，特制定本條例。 本條例未規定者，適用災害防救法及其他相關法律之規定。但其他法律規定較本條例更有利於災後復原重建者，適用最有利之法律。	第一條 為有效、迅速推動丹娜絲颱風及七二八豪雨災區復原重建工作，特制定本條例。 <u>災區復原重建工作，依本條例之規定；</u> 本條例未規定者，適用災害防救法及其他相關法律之規定。但其他法律規定較本條例更有利於災後復原重建者，適用最有利之法律。	行政院說明： 一、第一項定明本條例之立法目的。 二、第二項定明本條例與其他法律之適用關係。 本報告說明： 考量第一項係敘明草案立法目的，而第二項則規範法律適用順序。為使法律適用更加明確，建議參考《九二一震災重建暫行條例》第二條規定：「災後重建工作，依本條例之規定；本條例未規定者，適用其他法律之規定。但其他法律規定較本條例更有利災後重建者，適用最有利之法律。」酌作文字修正。
第二條 本條例所定災區，為因丹娜絲颱風及七二八豪雨災後之受創地區，其範圍由行政院公告之。	第二條 本條例所稱災區，<u>指</u>因丹娜絲颱風及七二八豪雨之受創地區。 <u>前項災區範圍，由行政院公告之。</u>	行政院說明： 本條例所定災區，包括丹娜絲颱風災後及一百十四年七月二十八日起連續數日，於臺南市、高雄市、嘉義縣（市）及屏東縣等縣（市）發生之豪雨、

		大豪雨而致災之地區；以及臺中市、彰化縣、南投縣及雲林縣等縣（市）有因此致災之地區，其範圍由行政院公告。 本報告說明： 依法制體例，酌作項次與文字調整。
第三條 本條例之主管機關為行政院公共工程委員會。 本條例之中央執行機關為中央各目的事業主管機關；地方執行機關為直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）、直轄市山地原住民區公所。	（無修正意見）	一、第一項定明本條例之主管機關。 二、第二項定明本條例之執行機關。
第四條 本條例辦理之災區復原重建項目如下： 一、農業設施： （一）農路、林道及農業運輸設施。 （二）溫室、網室、倉儲、畜舍、禽舍、化製場、堆肥場、資材室及農機具室。 （三）農作物補植與種苗等設施及設備。 （四）農業機具及設備。 （五）漁港、漁船及養殖設施。 二、電力系統： （一）變電所及特高壓以上輸電線	第四條 本條例辦理災區復原重建項目如下： 一、農業設施： （一）農路、林道及農業運輸設施。 （二）溫室、網室、倉儲、畜舍、禽舍、化製場、堆肥場、資材室及農機具室。 （三）農作物補植與種苗等設施及設備。 （四）農業機具及設備。 （五）漁港、漁船及養殖設施。 二、電力系統： （一）變電所及特高壓以上輸電線	行政院說明： 一、第一項定明本條例 辦理之災區復原重建項目。 二、為利辦理第一項復原重建項目有發給津貼、補助、救助、慰助金及其他給與等事項之執行，於第二項授權由各中央執行機關另定辦法規範。 本報告說明： 為保留主管機關對於復原重建必要項目之認定權限，以保持彈性，爰將主管機關增訂列入第一項第十款認定主體範圍內。

路。 (二) 配電網防災韌性。 (三) 路燈及公共照明設施。 (四) 緊急備用電力系統、移動式電源、自發自用電源及儲能等微電網設施。 三、電信系統及有線廣播電視系統： (一) 公眾電信網路。 (二) 行動通信基地臺車。 (三) 衛星通信備援設施。 (四) 有線廣播電視系統。 四、自來水、瓦斯及燃氣設施： (一) 自來水及簡易自來水設備。 (二) 瓦斯及燃氣管線。 五、家園及公共設施： (一) 災損住宅拆除、修繕補助及租金補貼。 (二) 公共建築、學校及政府機關(構)設施。 (三) 文化資產與原住民族文化健康站之緊急搶修及修復。 六、水利設施： (一) 河川、排水上中	路。 (二) 配電網防災韌性。 (三) 路燈及公共照明設施。 (四) 緊急備用電力系統、移動式電源、自發自用電源及儲能等微電網設施。 三、電信系統及有線廣播電視系統： (一) 公眾電信網路。 (二) 行動通信基地臺車。 (三) 衛星通信備援設施。 (四) 有線廣播電視系統。 四、自來水、瓦斯及燃氣設施： (一) 自來水及簡易自來水設備。 (二) 瓦斯及燃氣管線。 五、家園及公共設施： (一) 災損住宅拆除、修繕補助及租金補貼。 (二) 公共建築、學校及政府機關(構)設施。 (三) 文化資產與原住民族文化健康站之緊急搶修及修復。 六、水利設施： (一) 河川、排水上中	
--	--	--

下游系統性治理、農田水利灌排系統及海岸防護設施。 (二)雨污水下水道及道路排水。 (三)山坡地整治及土石流防治。 (四)逕流分擔、出流管制及在地滯洪措施。 (五)縣(市)管河川、排水設施災後復原重建工程及跨越中央管河川、排水瓶頸段橋梁改建。 七、道路及交通： (一)道路、橋梁及隧道。 (二)道路邊坡防護及護岸工程。 (三)交通號誌、標誌與護欄等附屬工程及設施。 八、環境衛生復原： (一)災後廢棄物清理、環保設施修復及環境復原。 (二)災後疾病防治。 九、社會復原及產業促進： (一)災害救助、心理輔導及社會支持。 (二)振興地方產業及企業災後低利貸款等復原措施。	下游系統性治理、農田水利灌排系統及海岸防護設施。 (二)雨污水下水道及道路排水。 (三)山坡地整治及土石流防治。 (四)逕流分擔、出流管制及在地滯洪措施。 (五)縣(市)管河川、排水設施災後復原重建工程及跨越中央管河川、排水瓶頸段橋梁改建。 七、道路及交通： (一)道路、橋梁及隧道。 (二)道路邊坡防護及護岸工程。 (三)交通號誌、標誌與護欄等附屬工程及設施。 八、環境衛生復原： (一)災後廢棄物清理、環保設施修復及環境復原。 (二)災後疾病防治。 九、社會復原及產業促進： (一)災害救助、心理輔導及社會支持。 (二)振興地方產業及企業災後低利貸款等復原措施。	
--	--	--

(三)文化觀光旅遊振興。 (四)農業天然災害現金救助及低利貸款利息補貼等復原措施。 (五)商家援助、生產設備汰換及產業設施復原。 十、其他經各中央執行機關認定有復原重建必要之項目。 辦理前項復原重建項目發給津貼、補助、救助、慰助金及其他給與之資格條件、基準、金額、應檢附文件、得委任、委託或委辦事項及其他相關事項之辦法，由各中央執行機關定之。	(三)文化觀光旅遊振興。 (四)農業天然災害現金救助及低利貸款利息補貼等復原措施。 (五)商家援助、生產設備汰換及產業設施復原。 十、其他經<u>主管機關</u>或各中央執行機關認定有復原重建必要之項目。 辦理前項復原重建項目發給津貼、補助、救助、慰助金及其他給與之資格條件、基準、金額、應檢附文件、得委任、委託或委辦事項及其他相關事項之辦法，由各中央執行機關定之。	
第五條 本條例所需經費上限為新臺幣五百六十億元，得視情勢變化擬訂相關計畫，分期編列特別預算；其預算編製與執行不受預算法第二十三條、第六十二條及第六十三條規定之限制。 前項所需經費來源，得以移用以前年度歲計賸餘或舉借債務支應；其每年度舉借債務之額度，不受公共債務法第五條第七項規	(無修正意見)	一、第一項定明本條例所需經費上限及採特別預算方式編列。另為使預算編列及執行保持彈性，並定明預算編製及執行不受預算法第二十三條不得充經常支出規定、第六十二條各機關、各政事及計畫或業務科目間不得流用、第六十三條有關流用比率之限制。 二、第二項前段定明第一項所需經費來源之移用原則與其年度舉債額度不受公共債務法第五條第七項規定限制，並為符合財政紀律

定之限制。中央政府總預算及特別預算於本條例施行期間之舉債額度合計數，不得超過該期間總預算及特別預算歲出總額度合計數之百分之十五。 本條例施行期間，中央政府所舉借一年以上公共債務未償餘額預算數，應依公共債務法第五條第一項規定辦理。 地方執行機關辦理本條例及災害防救法規定事項所需經費，中央政府得覈實給予補助。中央執行機關並得同意受補助之地方政府以代收代付方式執行。 為因應各項災區救災及復原重建工作之緊急需要，中央執行機關得報經行政院同意後，於第一項特別預算案未完成法定程序前，先行支付其一部分。		法第十四條第二項規定意旨，舉債比率仍應有一定管控機制，爰併定明第二項後段規定。 三、第三項定明本條例施行期間，中央政府舉借一年以上公共債務未償餘額預算數，仍應依公共債務法第五條第一項規定辦理，以符財政紀律法第十四條第三項規定意旨。 四、第四項明定中央政府得覈實給予地方執行機關辦理本條例及災害防救法規定事項所需經費，並得同意受補助之地方政府以代收代付方式執行。 五、因應各項災區復原重建工作之緊急需要，於第五項定明中央執行機關於報經行政院同意後，得於第一項特別預算案未完成法定程序前，先行支付其一部分。
第六條 本條例所定災區不在依災害防救法第五十一條規定公告之災區範圍者，其復原重建準用該法有關災區之規定。	(無修正意見)	一、災害防救法第四十二條至第五十條針對災區定有借款償還期限展延及利息免收、購屋貸款利息補貼、產業企業紓困、社會保險保費由政府負擔、農業設施擔保品毀損由金融機構承受等復原重建措施，而上開規定所稱災

		區，指依同法第五十一條規定，指因災害造成嚴重人命傷亡或建物毀損等之受創地區，其範圍由行政院公告並刊登公報。 二、本條例所定災區範圍與依災害防救法第五十一條規定公告之災區未必相同，考量於丹娜絲颱風期間及後續接續不斷之強降雨，以及自一百十四年七月二十八日起連續數日豪雨、大豪雨致受災嚴重，為能使本條例所定災區不在依災害防救法第五十一條規定公告之災區範圍者其復原重建亦能依災害防救法災區相關規定辦理，爰為本條規定。
第七條 依本條例規定自各執行機關領取之津貼、補助、救助、慰助金及其他給與，免納所得稅。 依本條例規定自各執行機關領取之津貼、補助、救助、慰助金及其他給與，不得作為抵銷、扣押、供擔保或強制執行之標的。	(無修正意見)	考量依本條例規定自政府領取之津貼、補助、救助、慰助金及其他給與，係為減輕人民負擔，並為有效、迅速推動丹娜絲颱風及七二八豪雨災後災區復原重建之目的，如就所領取之津貼、補助、救助、慰助金及其他給與仍予課稅或得作為抵銷、扣押、供擔保或強制執行之標的，將喪失原發給之目的，爰為本條規定。
第八條 本條例及其特別預算施行期間，自公布日施行至中華民國一百十六年十二月三十一日止。 本條例及其特別預算施行期間屆滿，得經立法院同意延長之。	第八條 本條例及其特別預算施行期間，自公布日施行至中華民國一百十六年十二月三十一日止。 本條例及其特別預算施行期間屆滿前，<u>主管機關認為需要</u>	行政院說明： 一、第一項規定本條例及其特別預算之施行期間。 二、為利彈性執行復原重建工作，避免本條例及其特別預算施行期間屆滿仍有繼續適用之必要，爰於第二項明定得經立法院同意延

	<u>延長者，應於期限屆滿一個月前送立法院審議，經立法院同意後延長之。</u>	長施行期間。 本報告說明： 參酌《中央法規標準法》第二十四條第一項規定，為使施行期限延長之審議時程更為明確，爰酌作文字修正。
--	--	--

參考文獻

一、政府出版品

1. 行政院法規會，行政機關法制作業實務，第 6 版，行政院，2020 年 7 月。

二、書籍、研究報告、期刊論文

1. 劉厚連，立法技術關鍵指引，初版，五南圖書出版股份有限公司，2020 年 3 月。
2. 羅傳賢，立法程序與技術概要，2 版，五南圖書出版股份有限公司，2023 年 11 月。

三、網路資源

1. ウィキペディアフリー百科事典網站，內閣府特命担当大臣（防災担当），網址：https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%86%85%E9%96%A3%E5%BA%9C%E7%89%B9%E5%91%BD%E6%8B%85%E5%BD%93%E5%A4%A7%E8%87%A3%EF%BC%88%E9%98%B2%E7%81%BD%E6%8B%85%E5%BD%93%EF%BC%89#cite_note-saigaiTaisakuKihonho11_2_5-2，最後瀏覽日期：2025 年 8 月 7 日。
2. 日本科學研究創新資訊平台-客觀日本，日本防災廳職能公佈：「防災立國」的司令部，擁有對其他省廳勸告權等強力職能，2025 年 7 月 24 日，網址：https://tc.keguanjp.com/kgjp_zhengc/kgjp_zhengc/pt20250724000014.html，最後瀏覽日期：2025 年 8 月 7 日。
3. 林吉洋，丹娜絲／反思《歷經多次災難，為何災防仍從零開始？專家：需由下而上重建生命共同體，上下游 NEWS&MARKET，2025 年 8 月 4 日，網址：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/225661/>，最後瀏覽日期：2025 年 8 月 7 日。
4. 曹馥年，防災遇瓶頸，公私須攜手加強韌性網絡-「恢復生活」別再開天窗：南部風雨危機，如何加快社區防災韌性的腳步？報導者，2025 年 8 月 2 日，網址：<https://www.twreporter.org/a/storm-impact-and-co>

mmunity-disaster-resilience-in-tainan ，最後瀏覽日期：2025 年 8 月 7 日。