

執行災害防救人員傷亡補償檢討與改善之研究

Review and Improvement of Compensation Measures for Injury and Death of Disaster Prevention and Rescue Personnel

主管單位：內政部消防署

張哲豪¹ 王俊傑¹ 王薇琳¹ 康文尚² 鄧子正³ 周興國⁴
Chang, Che-Hao¹ Wang, Chun-Chieh¹ Wang, Wei-Lin¹
Kang, Wen-Shang² Teng, Tzu-cheng³ Chou, Hsing-Kuo⁴

¹ 國立臺北科技大學土木與防災研究所

² 國立東華大學自然資源與環境學系博士

³ 國立中央警察大學消防學系

⁴ 中興保全股份有限公司總經理

摘要

救災任務周遭環境的不確定因素帶來的危害，不僅是消防人員，任何形式的救災人員，皆有生命面臨高風險的可能。因此，如何避免或減少因意外事故引起的傷害，除了有賴於平時接受之教育訓練的落實；透過本研究針對人員傷亡補償制度的檢討與改善，讓各項補助規定臻於完善，不僅有利於未來有效結合政府與民間救災資源，妥善照顧災害防救傷亡人員之目的，亦協助我國整體救災體制及防救災工作的有效運作，進而提升我國的防救運作能量。

本研究針對現行國內執行災害防救人員，其所屬之法規與相關制度，有以下幾點重要發現：1.檢視國內災害防救法第47條，雖然明定人員因執行災害防救導致傷亡者，除了依照本職身分請領相關各項給付，或是應比照義勇消防人員傷病、死亡請領數額為基準。然而，此一例外給付規定仍有未盡明確之處，使得在適用上難免產生疑義；2.由補償金額試算結果可看出，在同薪資與年資一致的前提下，當公務人員與民力人員，同時執行災害防救任務導致死亡時，補償金額具有明顯差距；3.雖然行政機關訂定契約以執行災害防救工作之契約廠商，不應包含在災害防救法第47條之傷亡給付對象。然而，部份採購機關未確實遵照公共工程委員會訂頒之「採購契約要項」，與契約廠商訂定有關執行災害防救事項契約，或雖訂定符合前開要項之契約；或未依據該契約而要求契約廠商確實履行為其人員投保足額之傷亡保險，是契約廠商人員保險保障不足之重要因素；4.除了強化相關法令之界定，並落實人員所屬的社會保險制度以外，可以從簽訂團體意外險方面來著手，並結合組織（包含政府機關與企業、團體）內的福利互助會等，以提昇各類災害防救人員傷亡補償之水準。

關鍵詞：傷亡補償、撫卹、災害防救人員、災害管理

Abstract

Disaster prevention and relief staffs are known to work in dangerous environments. These environments are filled with uncertainties that can jeopardize the lives of firefighters and relief workers involved. Prevention and reduction of the harm caused by accidents on the one hand relies primarily on education. In this study, we took a further step, and reviewed the current victim compensation system for disaster prevention and relief staff to identify areas of improvement. Our goal is to perfect the subsidy provisions related to victim compensation; this will facilitate effective integration of government and private relief resources, and in turn lead us further towards the goal of providing proper care for these victims. It will also help promote effective operation of the disaster relief system and anti-disaster work, which will positively enhance our nation's energy in disaster prevention and relief.

We reviewed the current victim compensation system for disaster prevention and relief staffs, and evaluated current regulations and related systems for different personnel. Our reviews resulted in the following discoveries:

1. Item 47 of the Disaster Prevention and Relief Act clearly stipulates that victims of casualties that occurred during their duties shall be compensated with relevant payments according to their position of duty, or according to compensation standards for injury and death in the case of volunteer firefighters. However, the regulation is not entirely clear in all aspects, which causes concerns when being applied in reality.
2. From test calculations, it is clear that under the same conditions of salary and years of service, public servants and private staff are offered significantly different amounts of compensations if death occurs during duty.
3. Item 47 of the Act stipulates that contract manufacturers which have signed contracts with administrative organizations to provide disaster prevention and relief services shall not be considered eligible for receiving casualty compensations. However, certain procurement agencies have not complied with the "Essential Requirements for Procurement Contracts" issued by the Public Construction Commission Executive Yuan, which states that procurement agencies must sign contracts on disaster prevention and relief with these contract manufacturers. These procurement agencies have either failed to execute this requirement, or have signed related contracts with the manufacturers as stipulated, but failed to implement the contract contents, which require that the manufacturers provide full coverage of casualty insurance for their disaster prevention and relief staff. These are critical reasons which result in inadequate insurance coverage for the staff of contract manufacturers.
4. In conclusion, the following should be done to enhance the level of compensation for casualties of disaster prevention and relief staff: strengthen relevant regulations, implement social insurance systems for involved personnel, sign group insurance plans that cover casualty insurance, and integrate the forces of welfare associations within

different agencies (including government agencies, enterprises and organizations).

**Keywords : disaster compensation, pension, disaster prevention and relief staff,
disaster prevention and relief**

一、前言

有鑑於災害防救人員的救災環境險峻已眾所皆知，且救災任務周遭環境的不確定因素帶來的危害，不僅是消防人員，任何形式的救災人員，皆有生命面臨高風險的可能。因此，如何避免或減少因意外事故引起的傷害，除了有賴於平時接受之教育訓練的落實、搶救措施之正確性、裝備器械的完備，以及人員心理、精神狀況的良好等；在制度方面，強化並擴大現有救災人員傷亡補助範圍，讓各項補助規定臻於完善，不僅是讓任何身分之第一線救災人員得以無後顧之憂，充分發揮救災專業；對於第一線人員的家屬而言，亦具有安定的作用。

二、研究地區與研究方法

本研究主要是針對中央、直轄市、縣（市）政府層級，因執行任務造成人員傷亡，其現行補償現狀進行探討。本研究探討對象主要分為三大類：國軍、公務人員與民力災害防救人員。國軍主要以軍職人員為主，包含陸、海、空軍現役軍官、士官、士兵。公務人員的部份包含一般公務人員，亦即法定機關依法任用之有給專任人員，及公立學校編制內依法任用之職員，以及警察與消防人員。民力災害防救人員的部份，包含義勇消防人員、災害防救團體與災害防救志願組織、無給職公職人員、公務機關約、聘僱人員，至公務機關任職見習之實習生、人民團體、國營事業人員、契約廠商與替代役。

2.1 文獻分析法

依據所蒐集之相關國內外文獻，分析救災人員因執行公務造成意外發生原因、與特性，進行有系統之歸納、整理及探討分析，以抽出影響人員生命安全之危險要因，進而掌握原因並作為訪談與專家座談之依據；同時比較美、日等先進國家針對現行災害防救人員，包含：公務、民間之義務或契約廠商傷亡補償等作法，與政府相關法令之規定，以研究國內之可行性參考。

2.2 比較研究法

本研究以國內與國外之相關災害防救實務工作中，其人員補償制度體系及內容，進行比較分析研究，並歸納比較研究所得結果，針對現行制度規劃，提出我國實際可行之改善與建議。

2.3 訪談法

本研究針對各類型災害防救人員對於補償辦法的瞭解，與實務上作為進行訪談。對本研究而言，結構式訪談雖有嚴格的標準化程式，使得訪問結果得以控制；但是受到嚴格限制，使訪問者與被訪問者的正面促進作用難以發揮，這種感性體驗無法深刻。因此，在本研究實際調查中，往往與另一種訪談方法無結構式訪談結合使用。故採用半結構性訪談。

2.4 問卷調查法

為有效具體建議在災害防救人員傷亡補償改善，研究團隊除了須對於人員傷亡補償的現況、困難與對策，必須要先行掌握與瞭解，才能促進在推動補償改善工作的實施可行性。因此，透過問卷調查法來瞭解災害防救人員在參與改善方案的意願，所以具有不可忽略的一環。

2.5 專家座談

本計畫中採用專家座談地方的主要有二：首先，分別為確認關於災害防救人員傷亡的樣態，與補償過程進行檢討；其次，針對災害防救人員傷亡補償的改善方案進行意見交換。應用專家訪談的目的，在於透過專家學者的意見進行確認，確定所檢討的項目與改善方案符合所需。預定邀請參與的專家與學者包括：消防、水利、防災、人事等相關領域的專業人員。

專家座談的特性主要係以集思廣義的方式，匯集多數專家學者，特別借重曾救災之人員及內政部消防署官員之智慧與經驗，期望為本研究主題貢獻專業知識與寶貴經驗，使計畫成果更臻周延，以利實務運用。

經過詳細背景瞭解與內部工作會議討論後，為解決現行災害防救任務人員傷亡補償之檢討與改善，採用「現況」、「問題」與「對策」三面向，全面探討本研究主要目標。故結合上述三元素，以及配合第2.1至2.5節之應用各項方法論，修正與擴充工作流程圖如圖1所示：

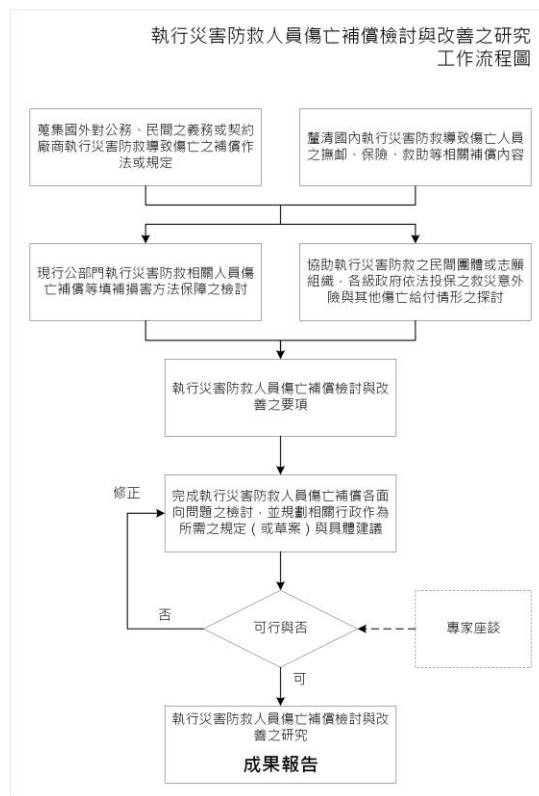


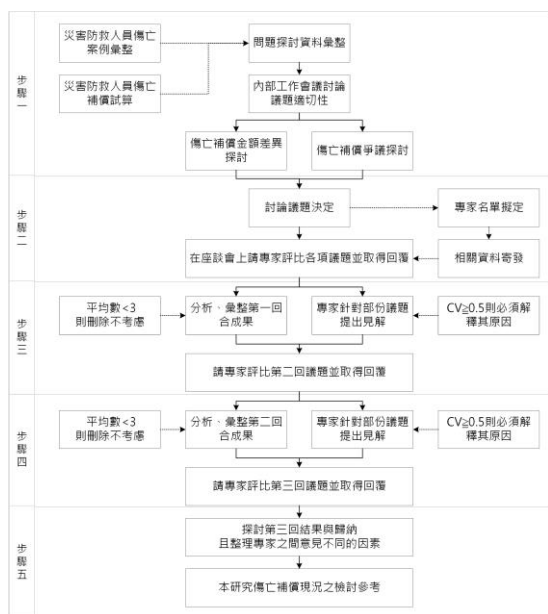
圖1、研究工作項目間之關聯流程圖

三、研究成果

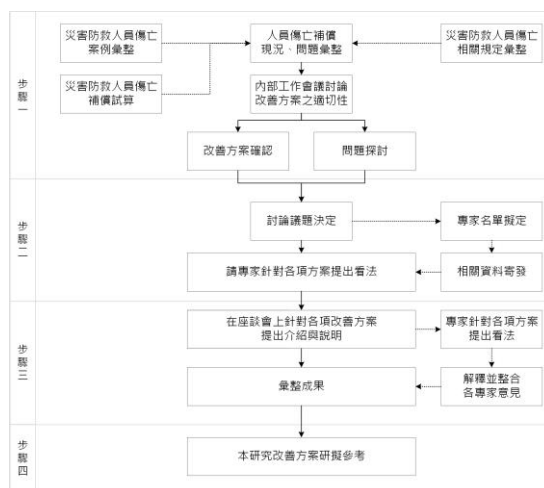
3.1 專家座談會實施

除了利用法規與案例等資料蒐集，瞭解國內在災害防救人員傷亡補償現況，透過先進國家相關規定與參考文獻的蒐集、釐清國內執行災害防救導致傷亡人員等補助各項方法、針對公部門身分與協力民間團體與志願組織，現行的投保與給付情形進行瞭解等上述工作項目，並嘗試找出傷亡補償問題。針對各項問題的檢討面，故於7/11舉行第一次專家座談會（當天會議流程圖如圖2左所示）。

在經過案例、法令等相關資料蒐集與分析後，研究團隊針對我國於災害防救人員傷亡補償，其現況與問題進行歸納。為使改善方案的初擬符合本研究目標之期望，透過10/13開辦之第二次專家座談會（當天會議流程圖如圖2右所示），經由專家分享人員傷亡補償之實務經驗，並針對研究團隊初擬之改善項目給予建議與討論等方式，以完成執行災害防救人員傷亡補償各面向改善方向之確認。



第一次專家座談會流程



第二次專家座談會流程

圖2、人員因執行災害防救任務造成死亡之補償試算其各項補償累積圖

3.2 災害防救人員傷亡補償改善意願調查結果

本研究透過問卷調查，探訪各人員身分別對於災害防救人員傷亡補償，其改善後的參與意願進行施測。在確認預試結果具有相當的效、信度後，本研究在問卷對象的數量上，共計300位。其問卷對象與設定比例如下：(1) 由於傷亡補償的改善，其對象僅針對災害防救人員。故採立意抽樣；(2) 調查範圍為全台灣現職之各單位災害防救人員，且無人員之家屬進行調查參與；(3) 政府單位，即包含國軍與公務人員的比例，佔整體調查對象之50%；(4) 民力災害防救人員包含：義消、契約廠

商、任職於公務機關之約、聘雇人員，與替代役等，其比例佔整體調查對象之50%。
 (5) 由於傷亡補償的改善，應以容易受到災害衝擊之執行人員為主。故調查對象應具有執行災害防救任務之實務經驗者。

透過改善之意願問卷調查的實施，除了瞭解現行災害防救人員對於加入保險的意願以外，亦可透過問卷的方式，瞭解人員對於傷亡補償標準的意見與期待。茲針對上述分析狀況可以歸納以下幾點：

1. 受訪者對於參與災害防救任務之風險與保障的認知上，雖有 56.13%的比例瞭解任務的風險與對應之相關保障（包含完全瞭解與部份瞭解）。然而，仍有 43.87%的比例並未充分瞭解災害防救任務執行所帶來的風險，與傷亡發生後所對應的保障。按照上述比例關係可知，人員對於執行任務等相關認知，仍須持續對執行人員進行教育的空間。
2. 如圖 3 所示，針對在公部門執行防救災合約上，以強制性約定要求災害防救人員，均投保一定額度的商業保險之議題調查上，高達 75.85%的比例是持「非常同意」與「同意」之意見，由此比例可知，顯示人員面對災害防救之風險時，儘管需要繳交一定額度的保費，仍願意以強制性的方式納入保險，有利於增加個人與家屬之補償保障。
3. 在問卷「傷亡補償標準的看法」的題目上，包含「因救災、救護，或防救災演習、訓練等勤務，依據任務不同」、「任務執行過程不同」（包括執行中與往返過程）、「傷亡程度不同」與「薪資不同」。上述因素都是現行人員在傷亡補償上所造成的差異。而根據問卷調查結果，人員對於目前利用「薪資不同」作為補償標準，有多達 59.53%的比例是持「不同意」與「非常不同意」之意見。可看出對於目前利用薪資作為補償標準，仍有檢討與改進的空間。
4. 在問卷「傷亡補償標準的看法」的題目上，有五題是目前補償標準未考慮之因素，包括「災害防救任務的次數」、「環境危險程度」、「災害種類不同」、「眷屬人數」、「扶養人數」等因素。透過問卷調查的方式，可讓未來在補償方式的改進上具有參考之基礎。

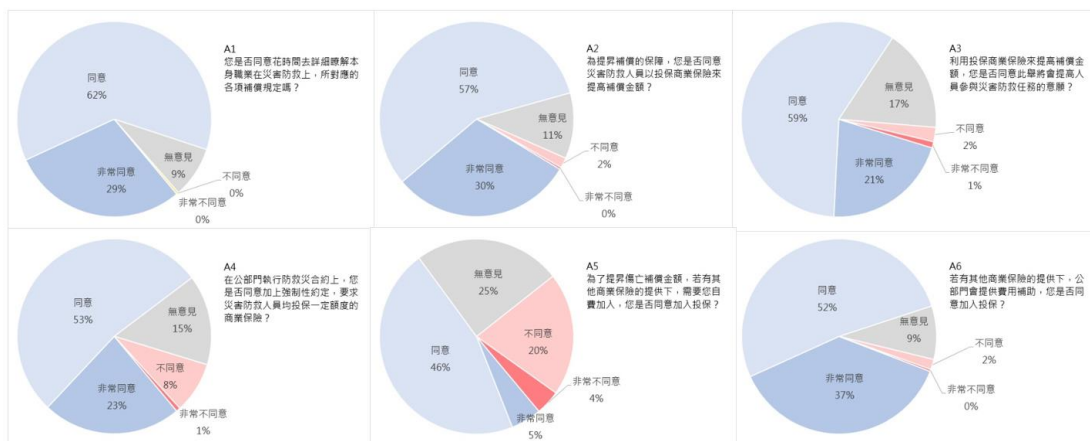


圖3、問卷調查結果：金融產品的參與意願 - 以商業保險為例

3.3 現行災害防救人員補償金試算結果

本研究透過國內各項災害防救人員相關法規，並以單一條件為基礎，以試算方式瞭解實務上「民力災害防救人員」與「公務人員、警察人員、消防人員」得以請領傷亡給付數額的差距大小。並針對人員死亡與全殘，其各補償項目分別繪製累積圖如圖4與圖5所示。

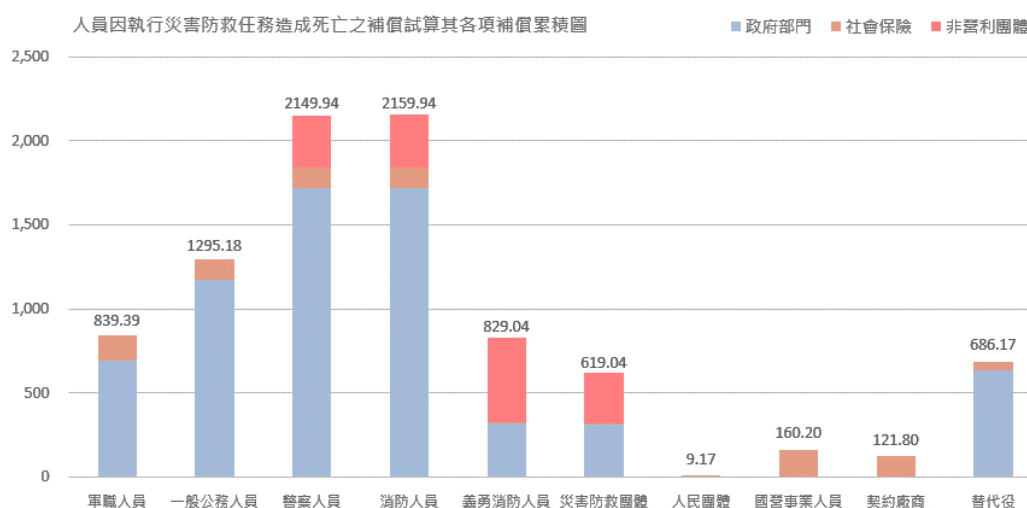


圖4、人員因執行災害防救任務造成死亡之補償試算其各項補償累積圖

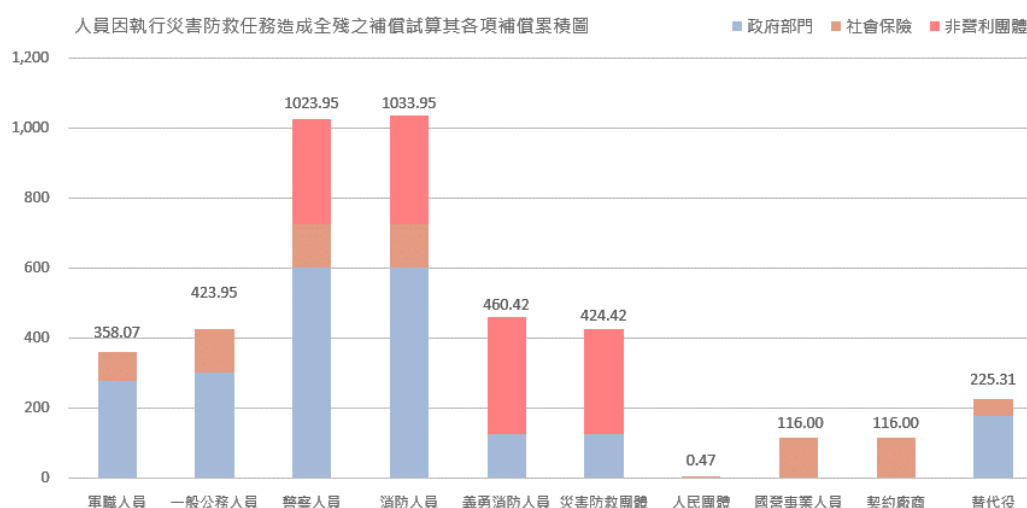


圖5、人員因執行災害防救任務造成全殘之補償試算其各項補償累積圖

除了前開針對公務人員與民力災害防救人員（包含登錄之民力運用人員與未登錄之民力人員），同時執行任務導致死亡或全殘時，補償金額具有明顯差距以外，由圖6之比較可看出，當人員因為執行災害防救任務後，導致人員無法進行職業重建時

(其景況包含死亡與全殘)，在補償金額的比較具有相當大的差距。由於人員在傷殘看護方面，除了造成當事人與家屬身、心造成相當大的壓力以外，亦需要長期的關懷與照顧，如何妥善照顧人員因執行任務導致殘疾等保障，仍是未來必要之課題。

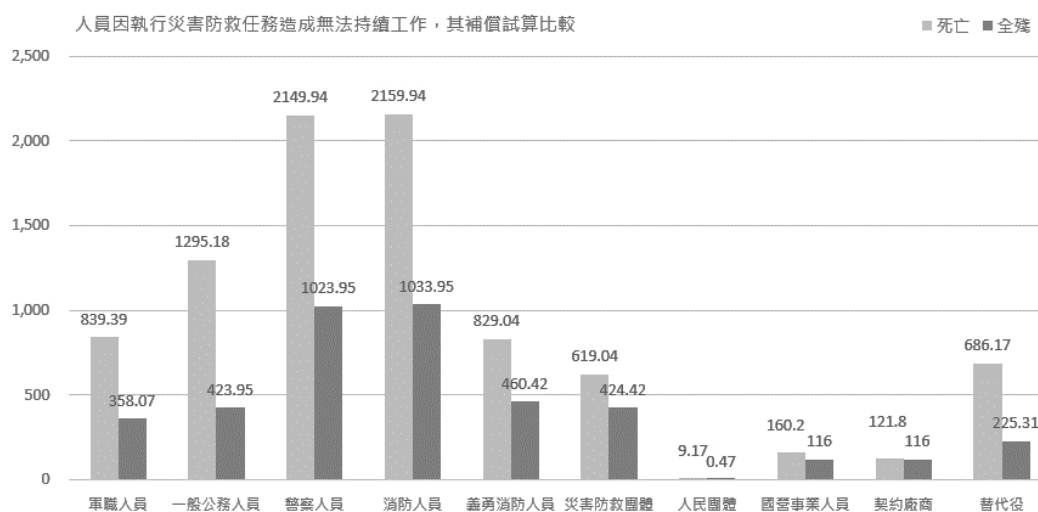


圖6、因執行災害防救任務導致人員無法進行職業重建之補償金額比較

3.4 災害防救人員傷亡補償改善對策

經由現況的問題整理，並就現行困難進行檢討。經初擬對策後，藉由專家座談會中各專家的意見與確認，以及分別就本研究所召開之各項會議解說，且獲得確認後，以下針對現行的補償制度進行改善建議。

1. 建議可透過函釋，未來修正或增訂災害防救法第 47 條或相關施行細則，明確定義災害防救人員範圍。
2. 針對公務人員於災害防救任務具有冒險犯難之事實，製作報告書撰寫樣本。
3. 檢討各級政府單位恢復辦理互助會。
4. 建議以法令訂定為基礎，配合團體意外險的方式，並強制人員參與，以提高人員傷亡補償金額水準。
5. 建議以行政指導、發函與增訂法令，將契約廠商透過公共工程契約強制規定人員的保障。
6. 應加強契約廠商與分包廠商之社會保險、投保團體意外險的檢核與落實。
7. 推動各民力組織與企業辦理福利互助基金，提昇人員傷亡補償金額。
8. 舉行相關說明會，增加人員對災害防救與補償內容之瞭解。
9. 建議提昇相關傷亡補償預算，或是透過自償性策略之研擬與應用，例如商業保險、基金等方式，將財務壓力分攤。

四、結論與建議

本研究藉由相關文獻研析、國內外法規搜集及現況執行分析、人員傷亡補償金額試算、改善意願問卷調查、專家學者座談與訪談等方式，針對「執行災害防救人員傷亡補償檢討與改善之研究」進行現況了解、問題解析與對策說明，綜合本研究

結果，提出之主要建議之說明如下：

1. 檢討與改善現行傷亡補償制度，仍須以災害防救法第 47 條為基礎。
2. 提昇我國救災人員權益保障，應落實加入社會保險與履行投保之約定。
3. 提昇各類型災害防救人員參與意願，應持續檢討並擴充災害防救人員傷亡補償面向。

藉由相關文獻研析、國內外法規搜集及現況執行分析、人員傷亡補償金額試算、改善意願問卷調查、專家學者座談與訪談等方式，針對「執行災害防救人員傷亡補償檢討與改善之研究」進行探討，綜合本研究結果，提出之主要建議如表2所列：

表2、本研究主要建議意見

項次	時程	主要建議	主辦機關	協辦機關
1	立即可行建議	以行政釋示方式，解釋災害防救法第47條	內政部	中央各災害防救業務主管機關、各直轄市、縣（市）政府
2	中長期建議	採修正或增訂災害防救法方式，解決第47條規範不明確問題	內政部	中央各災害防救業務主管機關
3	立即可行建議	以行政指導的方式，協調公共工程委員會明確規定契約廠商之人身保險內容	內政部	中央各災害防救業務主管機關、各直轄市、縣（市）政府
4	中長期建議	採修正或增訂災害防救法方式，強制訂定契約廠商依法投保	內政部	行政院公共工程委員會、中央各災害防救業務主管機關
5	立即可行建議	舉行相關說明會，增加人員對災害防救與補償內容之瞭解	中央各災害防救業務主管機關	各直轄市政府、縣（市）政府
6	中長期建議	加強契約廠商與分包廠商之社會保險、投保團體意外險的檢核與落實	中央各災害防救業務主管機關	各直轄市政府、縣（市）政府

參考文獻

1. 行政院人事行政局(2009),「世界各主要國家推動退休公教人員參與志工之現況相關資料」,行政院人事行政局研究報告。
2. 李政儀(2011),「考察美國職災實績費率機制及其效益」,勞工保險局,公務出國報告。
3. 沈書萱(2011),「考察美國失能給付評估機制及實務情形」,勞工保險局,公務出國報告。
4. 東南技術學院(2004),「災害防救專職人員制度之研究」,行政院災害防救委員會委託研究報告。
5. 邱文豐、黃耀輝、湯文烈(2009),「我國救災人員因公身心傷病及成因之調查研究」,臺灣警察專科學校警專學報,第四卷,第六期,pp.61-86。
6. 財團法人消防安全中心基金會(2008),「救災人員因公身心傷病防治策略之研究」,內政部消防署委託研究報告。
7. 國立成功大學醫學院附設醫院(2007),「勞工保險殘廢給付改採失能判定及其配套之研究」,行政院勞工委員會勞工保險局委託研究報告。
8. 國立政治大學風險管理與保險學系(2009),「先進國家公務人員退撫制度之研究」,銓敘部委託專案研究計畫
9. 馮惠平(2013),「公務人員退休年金給付與俸給制度之探討」,國會月刊,第41卷,第9期,頁67-102。
10. 廖碧英、李瑞珠(2003),「考察美國社會保險老年年金制度及運用實務作業」,勞工保險局,公務出國報告。
11. 銓敘部(2006),「各國公、政務人員薪俸、退休(職)及撫卹等相關制度報告」,銓敘部研究報告。
12. 銓敘部退撫司(2005),「公務人員撫卹法因公死亡情事應否增列過勞死之研究」,銓敘部人事制度改進專案小組研究專題報告。
13. 行政院研究發展考核委員會(2010),「我國國軍投入災害救援之研究」,行政院研究發展考核委員會委託研究報告,RDEC-TPG-099-002。
14. 2000 Death and Injury Survey, International Association of Fire Fighters 1750 New York Avenue, NW Washington, DC 2006.
15. Crocker, L., & Algina, J. (1986). "Introduction to classical and modern test theory." Philadelphia: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
16. Hill, K. O. & Fowles, J.,1975, "The methodological worth of the Delphi forecasting technique." Technological Forecasting and Social Journal of Environmental Management, Vol. 21, No. 2, pp.135-146.
17. Joy Paul Guilford, Benjamin Fruchter,(1965). "Fundamental Statistic in Psychology and Education, 4thed., New York: McGraw Hill.