

## 從衛福部捐款爭議看社會補償制度之想像

2021. 04. 23

楊子敬（律師考試及格，本聯盟智庫兼職研究員，政治大學法律研究所）

台鐵太魯閣號事故造成重大死傷悲劇，基於如此的嚴重傷亡，衛福部因而成立賑災「衛生福利部賑災專戶」，各界紛紛自掏腰包盡一份心力，包含總統蔡英文、副總統賴清德、行政院長蘇貞昌、國民黨主席江啟臣等都宣布捐出 1 個月所得，迄捐款終止日業已募得近 10 億之善款。同時，花蓮縣政府亦基於此次意外事故發起了公益勸募。

惟勸募發起至今，針對政府勸募行為之合法性、如何運用善款、善款管理委員會之組成等等問題迭有爭議。

首先就本次勸募行為之合法性之部分，參照公益勸募條例第 5 條第 2 項之規定：「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。」。政府機關遇重大災害以及國際救援時應可以基於公益之目的發起勸募，而就所謂之重大災害者，按災害防救法第二條之規定，應指涉包括自然災害或人為災害在內之緊急危難，故實務上關於如台南維貫大樓案、八仙塵暴案、高雄氣爆案等等皆被認定為本法所稱之緊急危難，從而，本次太魯閣之意外，當屬本法所稱之緊急危難無疑，而可得由政府機關主動勸募。

次就善款之運用而言，有論者或認為，本次勸募是否在替政府減輕其應負擔之責任？就此問題而言，首先應先釐清的是目前為止，政府（包括台鐵在內）有何等法律責任？先從民事責任之角度觀之，本件事故按目前之調查係由承攬工程的包商所造成，台鐵在法律上應屬於承攬的定作人，按照民法 189 條之規定，原則上定作人不需要為承攬人所造成之過失來負責，除非台鐵對於定作指示有過失才需連帶負責。然而，就算台鐵無故意或過失，但依照鐵路法第 62 條之規定，鐵路行車及其他事故之發生，就算非由於鐵路機構之過失者，對於人之死亡或傷害，仍應負擔給卹金或醫藥補助費之無過失補償責任。此外，對於傷病或是事故死亡之情況，政府可能還會有基於勞保以及健保之若干給付。

而回到勸募的財務運用上，按照公益勸募條例第 6 條之規定，政府勸募應開立發票、定期公開徵信以及專款專用。本次專款專用之項目上主要包括罹難者家屬及傷者之生活扶助、醫療補助、教育心理重建、法律扶助費等等，就其支付之項目，應係在於補足前開社會保險給付之不足以及彌

補訴訟之緩不濟急，且由於社會保險由保費專款專用以及民事責任之法律規定，並不存在由募款來補足之法律手段，從而就本次之募款運用，應視為對於現有補償以及賠償機制之殘補式給付，在法制上並不存在替政府減輕責任之可能。

又就善款運用監督之部分，衛福部亦就此訂定捐款管理及監督作業要點，其中規定設置列車事故案捐款管理及監督委員會，其成員含括社會福利、醫療、法律及會計等各層面的社會公正人士，並業於4月12日召開第1次委員會議。雖委員會組成有設置兩名受災者代表，惟迄今為止仍從缺。就本次勸募之目的而言，應在於受災者之生活扶助，故受災者之意見以及後續生活情況具高度重要性，尚無委員會之代表，實有為德不足之感。故政府在委員會組成上，應有協助目前受災者組成代表之義務，而不應使其從缺，就算受災者無參與之意願，亦應建立與受災者之制度性的溝通管道，始得最大化善款之效益。

此外，關於捐款管理及作業監督要點之部份，至今（4/20）仍處於未公開之情況，亦存在法制上之疑慮。就目前之公益勸募條例中，對於業已實施多次之政府機關募款，並未有對政府機關就捐款管理作業監督之事項應如何規範之上位指引，往往都是各募款之政府機關自行訂定，在此可能存在法制上的漏洞以及違反法律保留原則之可能，應亟待修正。

申言之，於重大災害時，政府的勸募行為在我國業已成為常態，惟除了政府勸募之正當性以及運用爭議外，其背後反應之問題在於對於重大災害（尤其是人為災害）之賠償往往緩不濟急，其原因在於，除了社會保險如健保對於醫療之給付外，其餘賠償皆回歸民事賠償法之體系處理。雖民事賠償法有其制度之重要性，但不具有即時回復損害之能力，故除了社會保險外，如紐西蘭之意外事故補償制度之社會補償制度的建立則有其必要性。

就社會補償制度者，係基社會國原則之精神，在衡平以及目的性之考向下，對於遭受特定事故而受損害的個人，雖其就該損害對國家並未有請求權，但國家仍給予之社會給付，如我國目前的犯罪被害人補償制度即屬之。若對於重大意外事故也有社會補償制度之建立，雖無法完全涵蓋賠償範圍，但是因為社會給付的即時性，可以在民事賠償與保險之外，給當事人一筆即時的補助金，如此則可以減少政府勸募可能存在的風險以及社會輿論的種種質疑，也可對於重大事故的彌補建立更制度性且即時之機制，當為吾人所應深思。

（以上言論不代表本會任何立場，目的只是希望引導大家交流討論，也竭誠歡迎回饋：star89037@gmail.com）