專題報導

修正農業天然(氣象)災害救助辦法之幾點意見

◎農試所農藝系 楊純明
農委會農產科 鄭耀星

由於特殊的地理位置及複雜的地形，臺灣地區的農業天然災害原本即多而頻繁，每年經常造成高達百億新臺幣之經濟損失。在農業天然災害之中，以農業氣象災害對產業的危害最大，尤其以颱風、水患、乾旱、寒害等較為嚴重，涵蓋範圍亦較廣。另有局部地區為害者，如焚風、冰雹、龍捲風等。政府為避免農民因血本無歸導致生計困難，且為儘速恢復農業生產，特別訂定「農業天然災害救助辦法」，提供必要之現金救助或紓困貸款。惟此一辦法經過多年實施之後，發現若干缺失，似有調整與修正之空間，遂由行政院農業委員會責成輔導處召集會內業務局處及各級農政機關、農業試驗改良場所等研討改進。

本文作者基於對農業氣象試驗研究之長期參與，就農作物部分，乃思陳述個人意見供有關單位參考，冀望能有助於此辦法之商議和修正。

農業天然(氣象)災害之認定與公告

農業氣象災害發生後，通常隨即由地方基層農政機關(如鄉、鎮、市公所或縣、市政府之農業課(局)、建設課(局)等適當單位)派員下鄉現地調查，有時也配合地方農業試驗改良場所協助作業。將各單項農產品之受損面積、損害程度及損失金額等計算、統計，在十日內逐級呈報至中央主管機關(農委會)，再由其視災害嚴重程度，公告救助地區、農產品項目及救助額度。而災害程度之認定標準，由中央主管機關定之。通常救助在災害發生後三十日內發放(現金救助或紓困貸款)，受災農民得以藉此資金展開復耕及復建，快速投入再生產行列。

一、災害之認定

問題的發生即在這一系列過程的各環節，關鍵點所在為『客觀』及『標準』之認定。由於救助的標準係依照受損面積、損害程度及損失金額等三項條件，而評估此三項之大小與等級目前採人為認定為主，各人評量難免互異，於是產生所謂不公、不平、不正之情事。

持平而論，災情調查人員欲在短短幾天之內完整且詳細的據實調查與記載，著實不易。當待認定之農田面積廣而多，在人數及時程有限之下，確實不容易逐筆逐處的詳細調查。又災害過後，各農地甚至同一農地各地點的受害程度常不一致，受害面積亦常因時而異，時空造成的誤差很難掌控。此外，基層調查人員本職學能參差不齊，每一個人心中的尺度不一，如何能整齊

化一的評量? 再者，各單位的做法常有不同，效率有別，均可能產生不一樣的結果。

另一方面，地方存在的人情壓力甚大，顧此則失彼，遷就甲必然得罪乙。民意代表的急急關切，上級長官的關愛眼神，親朋好友的熱切盼望，在在都是無言的重。試問一位靠微薄薪水度日的基層公務人員，怎能承受如此莫大的壓力，外界又怎能苛責? 人在江湖，常常身不由已，各層級的公務人員多少有此體會。

相信看官皆同意，最佳的解決方法是輔佐以高科技的客觀認定，即利用遙感探測技術(remote sensing technology, RS)、全球定位系統(global positioning system, GPS)及地理資訊系統(geographic information system, GIS)等三合一科技，偵測受災地區的實況，呈現災區實際受損面積與損害程度，再予估算損失金額。在此一客觀認定方法建立前，惟有集思廣義訂定一套多數人不滿意但可以接受的『準則』秉公執行。

二、災害之公告

依照現行作業方式，中央主管機關必須在十日以內公告救助地區、農產品項目及救助額度，而依嚴重程度辦理現金救助或紓困貸款。災區範圍之認定係依農業產值多寡分成四級，又依損失金額多寡分成現金救助或紓困貸款兩類，每類各分成四級(請參考「農業天然災害嚴重程度認定標準」)。由於各縣市及直轄市之農業產值差距極大，各地區遭受災害之損失金額不等，往往不易達到救助門檻。或者，損失金額正巧介於現金救助與紓困貸款兩級之間，金額差距不大而救助層級卻天地之別(顯然是因為現金救助遠優於紓困貸款)。如此，經常發生糾紛與不滿，抗議與抗爭不斷。欲解決此一問題，惟有調整災害救助標準認定架構，以臺澎金馬整體災害損失為標準，並以單項農產品及各局部地區專業產業別綜合認定。否則，門檻過高，糾紛依然。

倘若地方機關有自行編列之預算，當然可以依其自行訂定之標準逕行公告。若由中央主管機關辦理救助，則仍需由中央主管機關公告災區，訂定認定標準。而採用現金救助或紓困貸款，可以有不同之認定標準，寬嚴自然不同，公告時程亦可彈性調整。

三、災害之認定標準

災害認定標準以公平、周延、確實為原則，中央或地方可視狀況而定，均應以經費額度量力而行。各界應有此共識和體認，天然(氣象)災害的發生是人力不可抗拒的，不是農民的錯，也不是政府的過失。政府訂定救助辦法，目的是『救助』，不是『賠償』，更不是『保險給付』。政府雖有照顧民眾的責任，卻不該也不宜將全民的納稅完全貼補特定對象遭受天然災害的損失，這對全體國民是不公平的。因此，此辦法的精神在於『救助』及『救急』，並非『賠償』及『救窮』，農民或任何人均不當有索償的無賴心理。

未來客觀的遙感探測技術—全球定位系統—地理資訊系統三合一偵測科技實用後，配合現行人為勘查作業，相信可以解決災區、災情及損失的認定問題。至於達到救助標準

之災區面積大小，是可以公開討論的，以農業產值若干百分比訂定不一定公平。各農產品項目不必以該單項農產品之總栽培面積計算，因為無論採20、40、或60%都不一定適當。若能依『因地置宜』及『受損程度』原則決定標準，也是不錯的方法。

又雖然天然災害是人力不可抗拒，惟並非全然人力不可預測。換言之，由歷史資料的統計，某地某時發生某種災害的機率是已知的、公開的、可預測的，若故意或有意逆勢栽種，似乎不應給予救助。有些人存有僥倖心態，刻意冒險賭運氣，偏偏選擇不當地點與時期栽種作物，果其然受到災害。諸如此類者，應減少救助額度或甚至不予救助，以示懲戒。

農業天然(氣象)災害救助辦法之調整與修正

現行農業天然救助辦法已行之有年，對農民生計和社會穩定貢獻良多，自有其正面意義及價值。然因社會變遷及產業結構已不同往昔，災害發生頻率、產值損失與嚴重性更甚於前，確有調整與修正之必要。一如前述，辦法中若干內容已不符當前需要，少數缺失亦為人垢病，因此當調即調、該修即修才是積極的作法。

中央主管機關已針對本辦法逐條檢討，亦有相對腹案尋求解決，不久未來即可施行。綜合本文陳述之意見，可簡要歸納為五項重點，再次略述。首先，救助對象(即農業產業別及農產品項目)宜隨時檢討與調整，切勿一味墨守成規，以國家社會需要及產業發展為最高指導原則。其二，救助額度視災情機動調整，可考慮成立委員會評估當次災害之嚴重性及對產業影響層面，立即適當調整救助額度，惟應以公平、公正、公開方式為之。其三，地方政府及中央機關均應編列合適預算額度，若某地災害發生機率偏高，地方政府宜編列特別預算臨機處理，中央主管機關應在法令上配合修正。其四，救助原則採「現金救助從嚴、紓困貸款從寬」，以免鼓勵投機者，並減少虛報情事。其五，災害勘查標準與程序應簡、顯、明、確，客觀而迅速，避免延誤救助而害人害已。最後，中央農政機關應該加強農業天然(氣象)災害之試驗研究，以提供客觀而準確的災害偵測方法與標準，排除糾紛的發生。

結語

天然(氣象)災害的發生是天道運轉的一部份，有農業就會有農業災害。災害救助不是在治本，而是治標，以急難救助的精神提供災後復耕與復建。相當於由全民捐獻救助金予農民，本著「人溺己溺人肌己肌」的同理心幫助他們，祝禱他們能夠儘快的恢復舊觀站立起來。辦法的訂定與修正是必要的，希望大家有此共識，切忌以「我倒霉，政府活該」的心態虛索無度。畢竟羊毛出在羊身上，最後還是回到龐大的賦稅支出，誰都沒有好處。

本文僅以個人意見提供各方參考，目的期盼辦法的修正更周延，更符合現況需要。亦冀望藉此拋磚引玉，引來更大的重視與迴響，共為農民的權益和公器的正確使用打拼。