

附件

「行政院災害防救專家諮詢委員會」103 年度第一次全體委員會議紀錄

時間：103 年 4 月 8 日（星期二）下午 2:00

地點：科技部科技大樓 1908 會議室

主持人：張召集人善政

記錄：陳素櫻

出席者：錢副召集人宗良、陳執行秘書亮全、林美聆委員、葉委員天降、郭委員鴻基、黃委員明耀(陳美珍代)、楊委員偉甫、顏委員清連、辛委員在勤、江委員崇榮、陳委員于高、徐委員明德、許委員須美、葉委員吉堂、劉委員佩玲、鄧委員子正、周委員素卿、周委員碧瑟、張委員靜貞、何委員全德、張委員韻詩。

列席者：行政院災害防救辦公室王怡文參議、內政部消防署吳俊德專門委員、科技部自然科學及永續研究發展司廖宏儒博士、國家災害防救科技中心陳宏宇副主任、張志新博士、張駿暉博士、陳永明博士、李香潔博士、李欣輯博士、莊明仁博士、鄧敏政博士、吳秉儒博士、蘇文瑞博士、張子瑩博士、林聖琪助研究員、張芝苓助研究員。

壹、主席致詞

貳、討論事項

第六屆（本屆）專諮會政策建議書「巨災風險財務分散與轉移機制」，提請討論。

決議：請本屆政策建議書總統籌何全德委員，邀請相關委員依本次會議委員所提意見進行簡報資料的審視與修正，使內容在實務上達到可操作之層次。俟行政院災害防救辦公室確認並接受簡報資料內容後，再呈報中央災害防救委員會議與中央災害防救會報。

參、臨時動議

無

肆、散會（15:40）

委員發言內容紀要如下(依委員發言次序，含書面意見)

一、劉佩玲委員

- (一) 簡報第 23 頁，策略一私部門的風險分散兩方案之財源籌措來源為何？方案一為延續舊制，由住宅保險投保人支付、方案二成立巨災基金，財源目前規劃由地方政府支應，此做法有別過去，請加以說明。
- (二) 因部會分工撰寫內容偏重風險評估的議題，建議調回原二個策略的撰寫方式。
- (三) 背景分析僅提及政府財政困難，未點出當民眾遭遇此問題時亦無法負擔之問題，但後續解決方案卻提到需民眾投保，為避免引發民眾買單替政府解套之誤解，建議前後呼應。

二、陳亮全執行秘書

本屆政策建議書內容撰寫有別以往，以專題方式聚焦主題，所提出之「巨災風險財務分散與轉移機制」的可行方案，乃經過 19 次專諮會會議與 13 次專家學者、保險業者與部會署之訪談後完成。將依據今日委員所提建議進行內容的調整與修改後，再呈中央災害防救委員會議。

三、錢宗良副召集人

各縣市提撥固定比例的災害準備金所成立之基金，可以互助的概念看待之（如：颱風洪水巨災基金）。因淹水具區域性，當某縣市受災嚴重需特別補助時，由預先設立所累積之基金來支付，相關理賠標準由地方政府依地方特性與實際需求訂定，中央政府無需另撥經費補助。

四、楊偉甫委員

- (一) 巨災定義設為損失達 100 億以上，若以規劃之颱洪災害為示範對象，目前國內淹水救助以發放災害救助金方式彌補，中央政府於淹水超過 50 公分以上住戶，每戶發放 2 萬，地方政府再視情況加碼（約 2 萬）。統計近年最嚴重災害事件之淹水戶數超過 50 公分以上者，至多幾萬戶，無論從現行災害救助金或繳交保費來看，皆不易超過目前定義之巨災規模，請再思考。
- (二) 目前淹水地區民眾已強化其自主防災，加以政府投入大筆經費提高公共工程防護程度，建議思考優先對象、範圍與定義，非以淹水深度引致損失來考量，可思考其他面向，如：坡地災害、人命損失、財產損

失等。

- (三) 目前地方政府災害準備金皆編列不足，當發生重大天然災害時，中央補助超過編列數不足之部分。本研究目前規劃基金財源由地方政府災害準備金未用部分來提撥，建議再瞭解地方政府之財政狀況及其能力，進而分析列為財源籌措來源的可行性。
- (四) 公部門財源部分，以水利工程而言，大型工程依財務狀況編列固定比例工程準備金約百分之五至十，小型工程基本上未編工程準備金。後續如確定以此方式籌措財源，需由公共工程委員會評估對公共工程財務的支出影響後，明定並修法之。
- (五) 巨災類別，以颱風災害來看，重大災情多在淹水範圍之外，建議放寬定義，納入坡地災害等類別。

五、張善政召集人

- (一) 為使本建議書呈報中央災害防救委員會議與中央災害防救會報時，主席得以裁示，請修正本次會議資料的呈現方式，需避開技術性問題，並確立方案主軸，載明優先次序、利弊得失與考量思維。
- (二) 簡報第 8 頁，巨災定義目前規劃以政府可動用預算（每年災害準備金與第二預備金之總額）全數投入天然災害或單次事件一次用完，以此設為巨災門檻值有所不妥，應考量技術面與政策面，從分析過去歷史損失分布的統計數據與財務風險效益（如：考量民眾的支持與有感）來著手設定。
- (三) 簡報第 25 頁，方案二颱風洪水基金財源，請試算先期政府編列準備金與後續保戶繳納保費之各階段金額與比重。
- (四) 簡報第 26 頁，指數型保險之指數訂定，需因應災害特性，說明訂定指數的所有可能方向與內涵。
- (五) 策略三之部會分工，本會僅需撰寫主要工作項目，列入項目或可考量目前國內各部會施政策略未列者，細部工作項目則請行政院災害防救辦公室負責。另，部會分工負責單位之科技部項下，請載明實際執行單位，如：國家災害防救科技中心，以示負責。
- (六) 本政策建議書提報中央災害防救委員會議與中央災害防救會報前，請國家災害防救科技中心與行政院災害防救辦公室確認其接受本會所提內容，且該內容已達實務可操作之層次。

六、顏清連委員

- (一) 莫拉克風災財務分散之效益分析的“假設”為何？請明確交待。又，表中（簡報第 51 頁）所列數字是否代表保險理賠金額？若是，則效益一欄應扣除掉保費之後，才是真正的效益。年繳保費應乘以莫拉克事件的重現期計算出累計保費。
- (二) 部會分工所列各部會名下多列有所轄單位，但在科技部名下未見有國家災害防救科技中心及國震中心，請補充之。

七、行政院災害防救辦公室王怡文參議

將就目前提案中現階段可行方案先行推動，將請本院防災政務委員主持跨部會協調會議，唯關鍵問題，如：巨災定義，建議明訂，可有助於後續行政操作與推動。

八、何全德委員

因受限時間與資源，專諮會的定位與目標應是將所提議題能夠排入政府施政，具領頭作用為首要，因唯有起步才有後續的推動與執行。另，將依據本次會議委員意見調整會議資料，如：述明「巨災風險財務分散」政府與民眾之角色並分析其利弊，以避免疑慮。

九、周素卿委員

- (一) 私部門住宅風險分散操作建議朝向將住宅地震保險基金擴大為「住宅天然災害保險基金」方向進行，但為鼓勵投保需建立保費抵稅的誘因，另需考慮相關法令／規的修正可能性及進度，即早規劃天然災害補助機制逐步朝向保險機制進行的可行性及步驟建議。
- (二) 根據過去經驗，公部門公共設施所佔比重高，由於公共工程復建之預算，相當比率已來自舉債，因此提撥工程準備金因應，應不是問題。

十、鄧子正委員（書面意見）

- (一) 災害常具有衍生性問題，如震災易生火災、水災易生土石流，此種連帶性的損失，是否均能含括在巨災定義之中，宜留意。
- (二) 策略三中有關巨災資訊部份，宜留意所建立之資訊系統可提供財務風險操作所用，而非僅止於災害應變所需相關系統。

十一、徐明德委員（書面意見）

- (一) 簡報第 16 頁提及新增／擴大的構想包括「巨災債券」乙項，唯後續的策略中並未述及，建議補充說明之。
- (二) 策略一（一）提出二種方案，專諮會之優先建議方案為何？還是要將二種方案均送交行政單位進行後續建議？另方案二之財源建議再說明清楚些。
- (三) 策略三之各部會分工，建議擇期另召開跨部會會議討論之。
- (四) 本案送至災害防救委員會議討論時，希望得到什麼決議，建議先擬訂出來。

十二、張靜貞委員（書面意見）

- (一) 成立巨災基金的好處是讓保險制度不會因風險移轉的成本波動而有所影響或有財務危機，但仍須小心財務是否具穩健永續性，須建立完善安全網及精算機制作為配套，並搭配土地利用及建築法規之修改，以免讓基金被大量用於支付理賠而用罄。
- (二) 巨災基金的財源是一大問題，需保費訂的高於實際市場的成本，並由政府來承擔一定比例之風險。建議除考慮地方政府有限的準備金之外，也可有其他財源選項，例如英國針對在高風險區置產居住者，課徵空間外部性稅，或針對公共工程（如水壩）對受益居民開徵水壩稅等。
- (三) 保險制度把企業排除在外，但台灣小型或微型企業多半與住宅混合，一旦發生災害損失遠大於一般家庭，但無法領取救助金，故可考慮納入微小型企業，並進行財務精算。
- (四) 各方案之基金額度如有一些具體數據呈現，比較容易取得政策及部會支持。地震保險基金已有十年承保理賠及危險分散實務運作經驗，如未來政府要推動政策性保險制度應多借重基金的經驗來協助提供具體之數據，供財經單位參考。
- (五) 巨災保險之定位為政策保險，其強制性是否僅透過針對有貸款之建物來強制納保即可，因台灣住宅有貸款之比例並不高，投保率恐不足以達到全面性分民眾風險之目標。

十三、郭鴻基委員（書面意見）

- (一) 效益分析可能需估一個可能範圍，而非只是單一數值，也就是針對保

費之不確定性，或其他之不確定性進行效益分析。

(二) 保費等必然會和巨災之頻率，颱風之頻率除了必須注意長時期趨勢，也更要重視年代際（十數年）之變化，越來越多研究顯示年代際變化的重要性。

(三) 簡報第 51 頁，損失金額計算為 2000、非 1998；分散後為 1420、非 1419。

(四) 簡報第 52 頁，為 3570、非 3568。

十四、黃明耀委員（陳美珍主任代理）（書面意見）

(一) 簡報第 13 頁，易淹水區治理計畫，以及石門水庫集水區整治，屬於預防性支出，似乎不算是天災預算。

(二) 簡報第 21 頁：

1. 公共建設保險是很好的構想，也早該做了，希望能及早進入實質規劃。此部份建議邀請金管會、產險公會，以及國外再保險公司代表參與規劃，因為需要了解產險公司承保的意原與關鍵問題。一般國內產險公司如果沒有獲得國外再保公司同意分保，是沒有承保能力的，因此再保公司的角色在巨災保險中非常重要。

2. 各項分工中，全部是技術面的單位，其實本議題的關鍵是財務面，技術面的資訊建置，串聯完成後，必須由財務面來分散與分攤。因此就各種巨災財務風險分散工具而言，建議要有負責單位，金管會保險局、保險事業發展中心、產險公會、地震保險基金等部門應該納入分工架構中。

3. 巨災債券的發行，通常是針對特定時間的特定災損，如果不流於紙上談兵，也建議有相關單位，就國內最急需面對的可能災害，進行評估發行特定巨災債券的可能性。

(三) 簡報第 23 頁，方案二，颱風洪水巨災基金的運作，是以基金運用、保險與理賠為主，技術面為輔，故仍建議由金管會保險局負責，舊住宅部份其實可以與新建住宅一樣的方式處理。

(四) 簡報第 25 頁，基金設置負責單位建議納入金管會保險局。

(五) 簡報第 26 頁，特定區域的洪災保險，即使是受災區，也多數不保。