第二篇　各級政府重建重要措施

摘　要

「九二一」大地震是臺灣人共同的傷痛記憶，也是上蒼給臺灣人學習的功課。災後的重建工作可謂千頭萬緒，有的人奔赴現場協助救援，有的則提供種種物質及精神的支援，讓國人看到了災難後臺灣的生命力和休戚與共的精神，鑑於「前事不忘後事之師」，這協助重建的歷程及中央政府與地方政府、各級政府與民間之間的互動，自應記錄下來，以作為日後政府或民間投入各項重大災害重建之寶貴經驗。

九二一大地震由於災害規模大，地震災區橫跨 8 縣市，現有的機制不能應付這場突如其來的大震，政府為面對這一場世紀大地震，制訂了《九二一震災重建暫行條例》，並以任務編組專責方式成立了《九二一震災災後重建推動委員會》；為了強化救難機制，統籌及調度國內外各搜救單位資源，迅速執行災害搜救及緊急救護之運送任務，於行政院災害防救委員會、內政部消防署之外，成立了《行政院國家搜救指揮中心》，專門辦理各項緊急救援、搜救及運送等工作。

近年來，重建會在重建政策上有其協調、審核及決策功能；在執行上有其推動及監督之功能。因此，重建工作就重建會組織調整與工作推動言，大致可分四個時期：第 1 期為搶救時期；第 2 期為災民安置時期；第 3 期為重建前期及第 4 期為重建後期。這 4 階段歷經救災、安置到重建，由於震災重建包括地震發生初期的緊急救難、災民安置與社會救助，以及之後的公共工程修護、災區產業振興及社區生活重建等諸多議題。這些議題本質上都具有嚴重性與迫切性，故其政府的決策、政策的執行及分工等，往往是政策成敗的主要關鍵。從歷任執行長劉兆玄、黃榮村、陳錦煌至郭瑤琪，歷經 4 任，期間政策的發布、運作過程、運作機制及重建工作各有不同，然而，不論前後期政府均非常重視，積極推動災後復建工作，整體重建在政策方向上，其實有一貫的脈絡。

中央政府在面對危機事件的發生，如何應變處理、啟動危機處理機制並進行重建措施的工作，是一重要課題。九二一地震後，重建會扮演相當重要的角色，以積極展開各項救災重建工作，落實總統政策指示，及配合未來年度震災重建需要，行政院決議自 90 年度起至 94 年度止，推動災後重建工作，以重建會為政府重建核心，並建立 3 大機制：即「法制機制」、「經費機制」及「控管機制」。「法制機制」－即指「九二一震災重建暫行條例」，以銜接緊急命令施行期滿之後續工作，並做為推動災後重建工作之法制基礎。「經費機制」－重建會依九二一震災重建暫行條例第六十九條第二項編列 90 年度特別預算，共計 1,000 億元經費，至於 91 及 94 年度所需重建經費，則循年度預算程序編列，辦理各項重建工作。「控管機制」－凡有關重要重建計畫及總統、副總統、院長指示事項，列為最重要控管案件，由行政院控管；其餘重要計畫

或方案，由重建會控管。重建會並與行政院研考會共同開發完成控管資訊系統，以統一控管機制。至此，重建條例修正案、特別預算及控管機制，成為災後重建的 3 大核心機制。

為了重建九二一大地震所帶給臺灣社會的破壞與不安，政府在「災後重建計畫工作綱領」及「九二一震災重建暫行條例」的原則規範下，擬定了 5 大計畫，採行由下而上的計畫作業，從公共建設、產業振興、生活重建、住宅重建及大地工程等 5 大方向，積極展開重建工作。期許藉由 5 大重建內容的實現，達成塑造關懷互助的新社會。

臺北市、縣（市）及鄉（鎮、市）各級地方政府在面對災後重建工作，各主要災區皆成立地方重建推動委員會，透過政府的協助與各層級政府機關的協助及民間團體的奧援，逐步完成災後重建的工作。

最後，九二一大地震雖然震出百年許多的問題，面對災後千頭萬緒的重建工作，各級政府及民間的相互配合努力下，已浴火重生。如今，重建工作已完成，新校園新風貌、美崙美奐的公有建築、重建區人潮洶湧，社區總體營造顯現新價值及生命力，重建區居民逐漸恢復正常生活，在在展現重建的具體成效。然而，重建工作並非 3、5 年的功夫就可完成，舉凡硬體的設施或是居民的身體與心靈的重整與復原，往往需長達數十年。臺灣地區對地震災難的重建政策措施之因應處於剛剛起步的階段，可說是邊做邊學的階段，這樣的經驗的累積對臺灣地區特殊區位，益顯重要，更值得交換承傳，而本重建實錄的編纂即是重建經驗的承傳。期許讓國人從震災中學習經驗、累積經驗、汲取教訓；在重建中學習成長，在失敗中吸取教訓，學習與地震共存，與自然和諧相處。

第一章　前言

九二一地震的發生，其災情的嚴重性涵蓋了所有層面，包括民眾生命財產的損失、居住環境的破壞、交通道路橋樑的中斷、人民生活秩序的脫軌、衛生環境的不良及災後人民心靈的創傷等，引發許多社會問題及福利需求，在在考驗政府危機處理的能力及作為。廣義來說，震災重建包括地震發生初期的緊急救難、災民安置與社會救助，以及之後的公共工程修護、災區產業振興及社區生活重建等諸多議題；這些課題本質上都具有嚴重性與迫切性。由於九二一大地震帶給臺灣許多實際且迫切的問題，震災重建因而成為舉國關切的共同議題，也是各級政府相關主管機關優先施政的目標。為了重建九二一大地震所帶給臺灣社會的破壞與不安，政府在「災後重建計畫工作綱領」及「九二一震災重建暫行條例」的原則規範下，採行由下而上的計畫作業，從公共建設、產業振興、生活重建、住宅重建及大地工程等五大方向，積極展開重建工作。期許藉由五大重建內容的實現，達成塑造關懷互助的新社會。

大地震所造成的重大災難事件，在世界各地經歷過的居民存有共同的災難經驗，

不論是地震發生之初的緊急危難、救援經驗，或是災後的重建工作，甚至在地震之後居民必須告別自己的居住區而遷徙他地生活等，都必須面對新的適應與學習。而臺灣地區也因經歷此次大地震的洗禮，在災變的緊急救援與災後的重建工作過程中，對於近期全球各地的大地震之敏感度，隨著媒體報導而喚醒國人對各地災情的關注與感懷，進而關心各地的災情與緊急救援工作。全球各地，雖在不同的時間、地點發生地震天災，然而震災後的生理、心理復建、家庭、社區功能建立等災後生活重建工作，都是共同的問題與需要的工作。[1]因此，臺灣近百年來最大的九二一大地震發生所帶來的危機，政府部門因應此危機，參考日本阪神地震緊急救援系統的經驗，加上臺灣地區實際災後復原工作上的需要與迫切推動的事宜，建立「九二一震災災後重建推動委員會」、「九二一震災重建暫行條例」等機制與政策，單一窗口的提供相關的服務措施，期待使災後重建的工作更能具體運作。

然而，重建工作的時間並非 3、5 年的功夫就可完成，不論是硬體的設施重整或是居民的心靈復原，往往需要長達數十年時光。臺灣地區對地震災難的重建政策措施之因應處於剛剛起步的階段，可說是在邊做邊學的階段，這種經驗的累積對臺灣地區特殊地形，益顯重要。因此，本篇「各級政府重建重要措施」目的是希望廣泛、深入探討九二一地震災後各級政府重建工作的因應與對策，從中學習其經驗、累積經驗、汲取教訓，在重建中學習成長，在失敗中吸取經驗，作為日後面對突如其來的災變，能有適時的因應對策及參考。故本篇實錄的目的係希望廣泛之災情，在千頭萬緒的重建過程中，政府如何採行有效之重要措施，一步一步有計畫地打造城鄉新風貌，重建溫馨的家園，有系統作詳實的記載；並探討分析影響重建政策績效表現的限制與難題，以為日後政府後續政策執行的借鏡及參考。

一般而言，進行政府政策研究所採行的方法，大致上有文獻資料分析、調查等方法。此外，由於本篇屬於實務研究性質，在研究取向上，重視「質」與「量」並重，方能以客觀公正的表現呈現真實的面貌。本篇偏重量化的績效，以呈現政府真實政策作為之外，也視需要採取質性的觀察資料以呈現災後重建所面對的情境與限制。故本篇研究方法主要是採用政府文獻資料分析法，並採用重建會各處室對於重建工作進行的進度資料做為參考，研討會論文集、學術界學者的論述等為輔助進行交叉、比較及彙整分析，藉以釐清相關資料間共通的邏輯與命題，論證其間的因果關係。期許能忠實的記錄災後重建的成果，客觀公正的呈現出災後重建政策執行的成效及遇到的困境。

本篇「各級政府重建重要措施」，擬分成七章來探討。第一章「前言」，從世紀大地震的發生，引發出本篇撰寫的目的。本篇採行西方近三十年來歷史學研究法—「

1 D. Mileti, Diasters by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States (Washington, D.C.: Joseph Henry Press, 1999), p. 12.

新政治史學研究法」為理論基礎，[2]以各級政府為主軸，九二一重建委員會為核心，從宏觀與微觀的角度、編年及紀事的方法，縱橫觀看政府的重建政策。

第二章有關「地震災情概述」部分，記錄全臺於二十世紀所面臨的地震回顧；進而對九二一地震的發生及其災情作進一步的敘述，地震對臺灣地區所造成的傷害及影響，不僅是房屋、道路、古蹟及學校，還影響到國人生理及心理的傷害；最後闡述我國近百年來面對天災的發生，我國的災害防救體制的運作，政府的面對危機的處理、應變措施與能力的增進，並對同處亞洲地震帶的日本防災體制作一敘述介紹。

第三章「政府重建工作」部分，此章注重二部分的探討，其一，重視政府政策的轉變—九二一大地震從救災、安置到重建，不論前後期政府，皆非常重視，積極展開並推動重建工作。重建與救災雖有緩急之時間差別，但幾乎是同時展開進行的。為顧及災後重建工作的時效性及迫切性，行政院於 88 年 9 月 27 日成立「行政院九二一震災災後重建推動委員會」，由行政院長蕭萬長擔任主任委員，副院長劉兆玄擔任副主任委員兼執行長，下設行政、財務、新聞等 13 組，由各相關部會首長擔任各組召集人。政黨輪替後，於 89 年 5 月 24 日行政院通過「行政院九二一震災災後重建推動委員會暫行組織規程」，由行政院院長唐飛、副院長游錫堃擔任重建會召集人、副召集人，相關部會首長、災區地方政府及民間團體擔任委員，下設企劃、公共建設、產業振興等 7 處，並於同年 6 月 1 日於中興新村設置運作，由政務委員黃榮村兼任執行長，政務委員蔡清彥、陳錦煌 2 位駐會協助重建工作的推動。同年 10 月 6 日，內閣改組，重建會召集人、副召集人改由院長張俊雄、副院長賴英照分別擔任，執行長仍由政務委員黃榮村兼任。91 年 2 月 1 日，內閣再度改組，重建會召集人、副召集人改由院長游錫堃、副院長林信義分別擔任，黃執行長調任教育部長，由時任臺灣省政府副主席陳錦煌兼任執行長；陳執行長於 91 年 8 月 6 日辭兼後，行政院改派政務委員，同時也是公共工程委員會主任委員郭瑤琪兼任；95 年 2 月 4 日因九二一震災重建暫行條例終止適用，重建會停止運作。重建過程歷經 4 任執行長，期間政策的發布、運作過程及運作機制雖有所差異，但整體重建政策方向有其連貫及銜接性。其二，政府階段性的重建政策及其成果—從搶救時期、救災安置時期、重建前期至重建後期，各階段的政策發布、執行及其成果作一分析整理。

---

2 所謂「新政治史學研究法」是把研究重心從「個體」轉向「群體」，從「上層」轉向「底層」，即由注重對候選人及競選綱領的分析轉向對參與選舉活動的、處於社會基層的廣大群眾的研究，把選民參與選舉活動歸結為基層群眾的社會政治行為，並且運用當代社會科學諸學科的理論和方法，從社會的、經濟的、文化傳統的和宗教的不同角度對普通選民的這種行為進行分析；同時注重研究較長時期內選舉活動的發展變化。隨著研究重心的轉移，新政治史學家開始注意蒐集一些過去被忽視的資料，如選舉結果的報告、選民的名冊和候選人的傳記資料等，並且使用統計方法和電腦技術對這些資料整理加工，進行系統的計量分析。參見 龐卓恆主編，《當代西方新史學述評》，(上海：人民出版社，1992)，頁 6。

第四章與第五章分別為「中央政府的重建措施」及「地方政府的重建措施」，分章分節以主題方式探討，有系統的記載，在千頭萬緒的廣泛重建事項中，中央與地方政府如何啟動重建機制，採行有效的重建措施，有計畫地打造城鄉新風貌，重建溫馨的家園。

在中央政府的重建措施方面，為積極展開災後救災重建工作，政府於 88 年 11 月 9 日公布的「災後重建計畫工作綱領」作為重建政策的基石，並建立「法制機制」、「經費機制」及「管考機制」等 3 大重建機制。為了迅速推動及控管規模龐大、權責分工複雜之重建工作，重建會將 3 大機制之建立視為成立後 6 個月內之首要工作。整體重建之公共建設計畫、產業重建計畫、生活重建計畫及社區重建計畫，在 3 大重建機制之配合下，能具備平順運轉之架構，並據以展開各類重建工作。

而臺北市、縣（市）及鄉（鎮、市）各級地方政府在面對災後重建工作，各主要災區皆成立地方重建推動委員會，在現有的組織架構體制中，進行重建運作。透過政府的協助與各層級政府機關的協助及民間團體的奧援，已陸續完成家園、校園、古蹟及道路橋樑等的整修，逐步完成災後重建的工作。

第六章「重建措施的回顧與前瞻」方面，救災重建工作於大地震後，已歷數年，重建成果斐然，舉凡在公共建設、產業振興、生活重建、住宅重建、大地工程等方面。更者在重建會的用心籌設下，成立「民眾服務中心」，開辦「與民有約」的活動，由執行長定期聽取重建區民眾的心聲及需求，並接受各方的陳情，政府的用心可謂難能可貴。

第七章「結語」，暫行條例於 95 年 2 月終止。重建會為因應重建後期階段工作的需要，於 92 年 4 月 3 日決議精簡重建會組織，業務逐步回歸各部會。92 年 7 月 13 日第一階段之業務回歸儀式由　陳總統主持，重建會的組織及業務規模逐漸縮減。然而，重建工作回歸正常機制與體制運作後相關建設並不會因此而停滯，從九二一大地震後的重建歷程，讓國人更體會對震災知識及應變能力的亟待加強，並期待對寶貴的重建經驗交換及傳承。

民國 92 年 12 月底，伊朗發生 6.7 級大地震，死傷人數超過 7 萬人，從傳播媒體耳聞及目睹這場大地震的發生，在為「九二一震災重建實錄·各級政府重建重要措施」編撰的同時，同樣與身歷其境的九二一地震災變有著許多的感觸。期待將九二一災後各級政府的重建政策、推行、努力成果及啟示，彙整成冊。將分散各地的檔案史料，整理彙編；將歷史真實面還原重現；將世紀大地震所帶給政府的應變能力及重建經驗，分析檢討。本書編撰期盼以真確的態度，為臺灣震災重建歷史略盡一份棉薄之力。

第二章　地震災情概述

臺灣由於地質脆弱、地理環境特殊、颱風豪雨及地震頻繁，極易引發沖蝕與山崩，造成土石流災害及水利設施的損毀。不定期肆虐臺灣的風災、水災、震災等一再考

驗國人的生命韌性，其中又以發生時間、地點、強度難以捉摸的地震最為恐怖，二十世紀臺灣震災死亡超過百人的地震有 1902 年、1906 年的嘉義地震，1935 年的新竹臺中大地震，1941 年的嘉義大地震等，都是老一輩人痛苦難忘的經驗。尤其 1935 年 4 月 21 日，同樣在臺灣中部，也曾發生過一次大地震，該次地震強度估計也在 7 級以上。[3]而二十世紀損害最嚴重的則是民國 88 年的九二一大地震。這次地震災情慘重，全國能動員的人力和物資大量而快速地湧入災區，受災者與救災者、災區與非災區、政府與民間、國內而至國際，都產生另一種模式的互動關係，臺灣人因遭逢巨大災變而展現相互關懷援助扶持的行動，加強了臺灣人患難與共的命運共同體意識。九二一地震發生後，政府及民間救難團體等展現強大的動員機制，世界各國救援隊伍均給予我國高度的肯定，但國人仍然應該深刻的檢討：如何才能及時多救幾條生命？如何才能儘快恢復國人的創傷？九二一大地震在這片土地上留下了無法彌合的傷痕，顯現了災害處理體系及緊急應變能力均有待加強，我們體會到提升災害應變與善後復原的能力，是當務之急，亟需全面檢討災害防救體系及救災實際狀況，除須建構可涵括所有各類重大災害均可適用之完整法律體系，據以推動各項災害防救工作外，並應加強政府及民間有關災害防救的功能與資源整合，以因應未來的挑戰。本章試圖從臺灣地震史探討，在無法預測的天災下，人民痛定思痛，然而卻在回顧臺灣之地震史，重蹈覆轍歷史之記憶中，九二一地震又再度震醒臺灣對危機處理的應變能力及政府的應變措施，讓我們參考同為地震帶的日本，在面對災變的危機處理機制的運作又是如何，藉以加強國人對天災之警惕，及重建歷盡滄桑之災難宿命心理，使趨於茁壯、健康。

第一節　全臺地震百年歷史回顧

有關地震的傳說，早在老祖宗的時代，人類就一直想解開這個神秘惡魔的面紗。每個民族、各個世代，對於地震都有自己的一套解釋：例如，紐西蘭的毛利人相信，地震之神在神母低頭餵奶時，不小心被埋入地下，此後便不斷咆哮，噴出火焰。北美原住民認為地球是由一隻大烏龜馱著，烏龜前進時，大地因此開始顫抖。國人則說，大地底下有一隻熟睡的土牛，當牠翻身時，我們便要小心了。不論是何種傳說，很明確的告訴我們，我們都怕大地怒吼，因為我們從不知道大地何時將要怒吼！曾有許多學者從不同的角度試圖探詢地震的源由？如何預測？如何避免？例如，美國 2 位學建築的少年，在 1995 年為了尋震，展開艱辛的旅程，最後寫成了一本書，即《大地怒吼》，其旅程溯自聖經上所述的大火與硫磺的惡地，各種天搖地動的古老神話，貫穿里斯本的天譴、關東大地震、舊金山大地震等歷史場景，讓人們瞭解「天譴」不再那麼

3 震央位於新竹關刀山附近，遭到重創的地區，包括竹東、竹南、苗栗、大湖及大甲、東勢、豐原等地。這此地震因為震源極淺，餘震不斷。

可怕，反而是要挺身防範才是。[4]

臺灣在地質上因係位於第三紀造山帶上，且為歐亞大陸板塊東南緣與菲律賓海板塊互相衝撞接觸處，故為地質構造活躍地區，地震遂因而頻仍與密集。這種板塊擠壓的能量一直持續累積，直到地震發生時才得釋放。也因為地震是釋放這種能量的唯一途徑，所以只要能量持續累積，地震就必定發生。值得注意的是，如果長期沒有發生大規模地震，則所累積的能量將會更大。臺灣每年由於板塊移動與東亞太平洋地震釋放的能量高居世界各地區之冠，是世界上地震最頻繁的地區之一，而部分地區如臺北盆地是由古老湖泊沈積而成，不但地質較鬆軟，在地震發生時，更會產生放大效應，造成更大災害。

最早有關臺灣地震的記載是荷蘭人留下的。荷蘭人凡倫泰因所著「新舊東印度誌」記有：明代天啟 4 年(1624)，荷人佔領臺灣；旋即開始建築熱蘭遮、屋特勒希、普魯民遮等城，最先感覺驚愕者為臺灣附近地形之隆起與大量泥沙之堆積，颱風及當時連續不斷之地震。此外，史料亦記載，明崇禎 17 年(1644)7 月 30 日之「臺南激震」。在此以前之地震情形則不明。

明代天啟 4 年(1624)以降至清光緒 22 年(1896)之 272 年間，可視為研究或討論臺灣地震史之一個階段，此階段之地震情形散見於各種古籍中，其內容記載均極簡單，且於地震強弱之敘述僅憑人身之感覺及個人觀察所得，堪謂頗欠客觀與精確；1896 年，為日人治臺之翌年，全臺各大城市於此後陸續設立測候所，並啟用葛芮米爾式(Grag-Milus type)地震儀，臺灣爰踏入科學觀測地震之一新紀元。故 1896 年以後，可視為研究或討論臺灣地震史之另一階段。

清朝統治臺灣期間，官方的地震記錄就散見在各種的府志、縣志、摺章和史料上；當時也有不少民間的紀錄。這些歷史檔案，臺大歷史系方豪教授曾加以整理，並於民國 57 年出版《二十世紀以前臺灣地震記錄彙考》；[5]其後，臺大歷史系徐泓教授在國科會支持下，將這些史料再加以整理，並且內文加上霜雪冰雹、旱災、洪災與風災史料，出版了《清代臺灣天然災害史料彙編》。[6]雖然標題為清代，但實際上也含有明代的少許史料。最近幾年，依據蔡義本教授的研究分析，綜合發現，最大的歷史地震發生於清光緒 19 年 3 月 26 日（1892 年 5 月 11 日），震央在臺南安平附近，規模達 7.5 的地震。所幸這次大地震沒有造成重大災害。[7]

---

4 高麗鳳，《震•慟—九二一臺北震災實錄》，（臺北市：臺北市政府新聞處，民國 89 年），頁 26。

5 方豪，《二十世紀以前臺灣地震記錄彙考》，方豪六十自定稿上冊，1968 年。

6 徐泓，《清代臺灣天然災害史料彙編》，（臺北：行政院國家科學委員會防災科技研究報告 72-01 號，1982 年）。

7 造成最大傷亡的歷史地震是清同治六年十一月十三日（一八六七年十二月八日）的基隆外海地震，這次地震引成大海嘯，造成數百人死亡。

據統計，從 1644 年至 1896 年間，臺灣共發生大地震 49 次，平均每隔約 5 年發生 1 次。地震大部份發生在臺南、嘉義、彰化、雲林等區域，僅有 3 次發生在臺北，2 次發生在宜蘭等地，臺東、花蓮則未見地震記載。此中原因或為彼時東部猶未開發，致交通不便、人跡罕至，縱使一旦發生地震，亦鮮有人記載，故可揣測彼時東部並非全無地震發生。[8]就地震災害方面而言，臺灣在 1900 年以前有紀錄可考之致災地震有五十多次。據資料顯示，共發生 5 次規模大於 7.3，8 次等於 7.3 的地震，大部分震央在海中。[9]

日本人於 1897 年 12 月，在臺北中央氣象局之現址建立了第 1 個地震觀測站。在這之前，除了少數文獻涉及地面斷裂外，絕大部分的資料都是震災報告。雖然適當而且深入地分析這種資料，可提供震源的訊息，但總歸是粗略和可靠性低。由這種資料所推得的地震通常稱為「文獻記載地震」和「歷史地震」。自 1897 年日本人開始設站，到光復後由我政府增建，而完成了目前所謂「中央氣象局地震觀測網」。早期這個觀測網僅可偵測大、中級的地震。為了研究地震活動、地體構造和地震預測，除了大、中級地震外，更需要小及微小地震。1896 年以後迄今，臺灣地震情形因有儀器觀測而益趨明瞭，其間由於科學進步，各測候所使用之儀器亦迭次更替為較精密者。計 1928 年起，臺灣已擁有倍率較大之「威豪爾」(Wiechert)式地震儀；1935 年新竹臺中大地震後，又增添若干新式地震儀並增設新竹測站；民國 40 年花蓮烈震後，各主要測候所又增設加速度地震儀，以配合地震工程之研究；民國 52 年增設世界標準地震儀於中央氣象局大屯山鞍部測候所，此種地震儀包括 3 成分長週期電磁式地震儀，3 成分短週期電磁式地震儀及高級收訊機、水晶鐘、複印器等附屬設備。民國 56 年由國科會邀請國內外專家，共同協商建立了目前屬於中央研究院地球科學研究所之「臺灣遷記式地震觀測網」。如此一來，地震專家才能定量且準確地分析震源的性質和地震活動之時空分佈。[10]目前，中央氣象局除擁有上述地震觀測儀器外，並自民國 80 年開始啟用最新式即時遙測自動化測震系統。此外，中央研究院地球科學研究所亦擁有高倍率，能測出極微小地震之 L-4-3D 及 L-4C 地震儀。此二機構在臺灣地區各設有測候所或甚多之地

---

8 若以地區區分，則歷來臺灣地震災害累積次數最多且均甚嚴重之地區應首推嘉義、臺南地區。此地區自民前十五年（一八九六年）迄今共發生十一次破壞性地震，其分別為：(一)民前七年四月二十四日臺南高雄烈震；(二)民前七年十一月六日嘉義斗六烈震；(三)民前五年三月十七日嘉義烈震；(四)民前五年三月二十六日嘉義強震；(五)民前五年四月八日鹽水港強震；(六)民前五年四月十四日鹽水港烈震；(七)民前五年五月四日鹽水港地震；(八)民國二十年一月二十四日嘉義強震；(九)民國三十年十二月十七日嘉義烈震；(十)民國三十五年十二月五日臺南烈震；(十一)民國五十三年一月十八日臺南嘉義烈震。張憲卿，〈近三十年臺灣之地震〉，《臺灣文獻》，第 27 卷，第 2 期（1976），頁 162-195：及張憲卿，〈臺灣地震與活動斷層的關係〉，《礦冶》，第 39 卷，第 1 期（1995），頁 19-28。

9 張憲卿，〈近三十年臺灣之地震〉，頁 162-195。

10 通常我們稱這種由儀器偵測而定的地震為「儀器記錄地震」。

震監測站，共同展開對臺灣地震之觀測。

一般而言，大地震引起的劇烈震動，會造成各種不同的災情：一、山區發生山崩落石，造成交通中斷或人員傷亡。二、建築物傾倒毀壞，連帶造成人員嚴重傷亡。三、道路橋樑破壞倒塌。四、水電瓦斯電信等設備損壞。五、瓦斯等燃料因管線或儲槽破裂而外洩，引起火災或爆炸。六、懸掛物如招牌、吊燈、吊扇、裝飾品等掉落，櫥櫃等設備傾倒，可能造成人員受傷。七、化學原料儲槽或管線破壞，有毒物質外洩，造成人員嚴重傷亡。八、如果在海底發生大地震，可能會引起海嘯，造成沿岸地區嚴重災情。九、各項財物損失。十、災民的心靈創傷、災區的衛生疾病、社會經濟及國家財政等併發性災害。[11]以臺灣地區每年平均發生 1 萬 5,000 次地震言，其中約有 1,000 次是有感地震。自 1900 年以來，所發生之成災地震達 83 至 100 次之多，造成許多人員傷亡、房屋橋樑損壞和巨大的財物損失。平均幾近每年有 1 次，在歷年統計中因震災而死亡之人數超過 5,000 人。臺灣西部的地震次數比東部少，但從地震災情比較，卻可以看出西部要比東部嚴重許多。這是因為西部的地震多數發生在陸地上，深度較淺，破壞力比較強大，加上西部地區開發較早，人口非常密集，經濟活動度很高，只要發生大一點的地震，就很容易造成嚴重的災情。[12]大地震除造成人員傷亡、房屋倒塌之災害外，尚可能有地震斷層、山崩、地鳴、地裂、噴泉、噴砂、天然氣噴出、地形變動及地下水變化等天然災害現象發生。由於臺灣地區常受到地震的侵襲，從事地震觀測和地震研究是十分重要的事。

根據經濟部中央地質調查所研究及中央氣象局的資料顯示，臺灣地區目前發現之斷層共有 51 處，由於臺灣島之特殊地型，近百年來（1901 至 1998 年）發生芮氏規模 5.6 以上的大地震有 80 餘起，其中以 1906 年 3 月 17 日在嘉義梅山地區發生規模達 7.1 的大地震，由於震源深度甚淺，因此造成相當嚴重的損害。根據文獻記載，此次地震造成 1,200 多人死亡，2,380 餘人受傷，房屋全倒有 6,700 多棟，半倒者有 1 萬 4,200 多棟。[13]

嘉義大地震為日本據臺後首逢之大地震，此時日本以據臺甫逾 10 年，對地震救災及調查等工作，均尚無經驗，文獻報告亦甚稀少，現存第一手文獻，僅大森房吉（

---

11 劉玉龍，《科學臺灣—地牛翻身—臺灣的地震》，頁 14。

12 西部地震帶：分佈於臺灣西部，從臺北南方沿中央山脈向南延伸至臺南附近。地震次數比其他二條地震帶少，但因為地震多發生在陸地上，且深度較淺，地表變動較為劇烈，所以會造成災情。東部地震帶：自宜蘭地區向南經花蓮、臺東接菲律賓地震帶。地震次數最多，位置多分佈於外海區域，一般而言，震源深度較西部的地震深。東北部地震帶：自琉球向西南延伸至宜蘭蘭陽礁溪上游山區，這一區的地震，深度從淺到深都會發生。參見劉玉龍，《科學臺灣—地牛翻身—臺灣的地震》（臺北：稻田出版，2000 年），頁 13。

13 參見大森房吉，「明治三十九年臺灣嘉義の地震」一文，1907；張憲卿，〈近三十年臺灣之地震〉，《臺灣文獻》，第二十七卷，第二期（1976），頁 162-195。

1907 年）於東京開成館地震學講話一書裡之「明治三十九年臺灣嘉義の地震」一文。此原始文獻目前留存於世者，據知甚為稀少，為研究臺灣地震史之珍貴史料。本次嘉義梅山大地震亦為嘉南地區間有儀器觀測地震史以來之首次大地震。[14]

明清以來，史料記載了許多有災害的臺灣地震，最嚴重的 1 次是發生在 1935 年 4 月 21 日早晨的新竹臺中大地震。該地震的規模為 7.1，震央位置大約在苗栗縣三義鄉，震源深度約 10 公里。主震與餘震造成新竹、苗栗和臺中地區 3,000 餘人死亡、1 萬 2,000 多人受傷；住屋全倒達 1 萬 7,900 多間，半倒有 3 萬 6,000 多間。[15]1 個月內有感餘震多達 180 次之多。由於當時房子大都用土磚造成，當受到地震波搖動後，很容易倒塌，造成人畜傷亡。寺廟、機關建築物和水泥紅磚式的建築物只有損壞而沒震垮。此外，許多山崩、地裂、陷落、斷層、落石堆等，到處可見。這次的地震所幸沒有造成火災，否則災害會更大。[16]此次地震規模與震災情形僅次於九二一集集大地震。在這次地震中，亦發生在人們酣睡中之清晨間，以致眾人皆措手不及，死傷慘重。

地震發生後，日本總督府即主導一切救災與調查工作，並由地方政府全力配合。臺北帝大（今之臺大）教授早坂一郎受命帶隊調查地震斷層等與地質有關現象。臺北觀測所（即今之中央氣象局）亦隨即派員調查災區所有震災之情況，東京帝國大學（即今東京大學）地震研究所亦迅速派地震及地質專家十數人前來臺灣調查，彼等之調查報告，均甚快出爐，早坂一郎的調查報告，先發表於是年 6 月份臺灣時報之特刊，以及是年 6 月份之臺北帝大理學部報告上。1 年後（1936 年）隨即有相關的重要文獻出爐，對當時臺灣地震活動及地殼變動等特性，提出報告書。[17]又此次地震發生後，在

---

14 其後，繼續發生在本地區較大地震上有：一九０六年三月二十六日嘉義強震、一九０六年四月八日鹽水港強震、一九一三年一月二十四日嘉義強震，民國三十年十二月十七日嘉義烈震、民國三十五年十二月五日臺南高雄烈震、民國五十三年一月十八日臺南嘉義烈震等。

15 張憲卿，〈近三十年臺灣之地震〉，頁 162-195；及張憲卿，〈臺灣地震與活動斷層的關係〉，《礦冶》，第 39 卷，第 1 期（1995），頁 19-28。

16 世界上有幾個大地震，如一九０六年的美國舊金山大地震和一九二三年東京大地震，均引起火災，造成更大的損害。

17 一九三六年臺灣總督府彙整所有報告出版厚達七百一十頁之「昭和十年臺灣震災誌」；臺北觀測所亦於同年（一九三六年）三月二十五日出版「昭和十年四月二十一日新竹臺中烈震報告」一書，頁數一百六十頁。東京帝大地震研究所地質學教授大塚彌之助及地震專家十數人亦分別發表論文報告，刊於東京帝大之「地震研究所彙報別冊」第三號，而於一九三六年三月初版，頁數二百三十八頁。此等報告，於今成為瞭解民國二十四年四月二十一日新竹臺中大地震之僅存一手文獻，堪稱彌足珍貴。可惜現今保存於世者，已知甚為稀少。以文獻價值而言，「昭和十年臺灣震災誌」所網羅各方資料及圖片最為齊全，包括災區死傷、屋倒情況及地變調查，均有詳細精確記載，但如以研究價值而言，則東京帝大的「別冊」第三號，有較專業、深入之分析探討，如當時臺灣近期之地震活動、地殼變動以及地震斷層之諸特性以及井水位變化與餘震和土埆厝之強度研究等等，均有提出報告成果。參見臺灣總督府，《昭和十年臺灣震災誌》，1936 年，共 710 頁；大塚彌之助，《東京帝大地震研究所彙報別冊》，第三號，1936 年，52 頁；張憲卿，〈近三十年臺灣之地震〉，《臺灣文獻》，第二十

農、工、商及交通與建物之財產損失金額超過 3,700 萬元（指當時幣值），而投入重建復舊之費用總值高達當時幣值之 1,580 萬圓，乃包括都市更新、低利貸款、建物重建等各項措施。[18]

有關 1935 年的大地震，於民國 85 年有一位臺灣年輕人吳瑞雲與一日本青年森宣雄，利用老照片、文獻資料、新聞簡報以及各種口述訪談，寫成了《臺灣大地震》一書。[19]書中再次建構 1935 年新竹臺中大地震發生時與發生後的各種情境，並剖析當時國家體制，詳細說明影響災情與災後重建的各種隱藏性社會、經濟力量與機制。這本書的目的是想提供臺灣震災防治研究一個新的視野與方法，不料，在出書後的僅僅 3 年後，一場如此相似的大劫難不幸再次降臨到這片土地之上。

民國 53 年 1 月 18 日 20 時 04 分 47 秒，發生在臺南楠西附近之白河大地震，是臺灣光復以來之首次大地震，地震規模 6.5，其災害雖不若 1935 年新竹臺中大地震慘重，但亦造成 100 餘人喪生，600 多人受傷、房屋全倒與半倒的達 3 萬 5,000 餘棟之多。由於地震發生時，適為晚飯後之休憩時間，故死傷人數較少；又震央區位於村舍稀少之山區，故災害反較輕微。而人口及建築較密集之市鎮，如大埔、楠西、玉井、東山及六甲等，災情均較為嚴重。白河大地震所釋放的能量大約是 10^{22} 爾格，相當於 $2.9x10^{8}$ 瓩小時的電力，約為第二次世界大戰中轟炸日本廣島和長崎的原子彈所放出的能量。地震的規模越大，釋放的能量越大，而且是以倍數的方式成長。雖然地表通常發生在深部，而且能量是四面八方放出，但仍舊在震央附近可造成災害。由於大地震引發大火，在嘉義市引起火災，延燒達 3 小時之久。以災情看，為臺灣自戰後至九二一集集大地震前為止最嚴重之一次地震。白河大地震地表並未伴隨產生地震斷層，但地鳴、噴沙、發光以及地裂等現象甚為普遍；關子嶺、玉枕山、麒麟尾、楠西等地則發生山崩多處，又白河鎮甘宅里附近水田中，則見有天然氣之噴出，珊瑚潭潭水曾部分變色，是此次地震所見唯一地下水變化的情況。[20]

民國 87 年 7 月 17 日嘉義縣梅山鄉瑞里村附近發生芮氏規模 6.2 之地震，造成 5 人死亡及 28 人受傷。

更者，於民國 88 年九二一強震災情最為慘重。九二一大地震造成 2,455 人死亡，1 萬 1,305 人受傷，失蹤人數 50 人，房屋全倒 3 萬 8,935 戶，半倒 4 萬 5,320 戶，經濟損失高達 3,600 多億元，對社會及經濟直接、間接損失難以估計，對臺灣社會造成重大衝

七卷，第二期，1976 年，頁 162-195。徐鐵良與張憲卿，〈臺灣第四紀斷層〉，《中國地質學會專刊》，第三號（1979），頁 155-166（英文）；徐鐵良，〈地質與工程〉，《中國工程師學會》，1983，共 494 頁；張憲卿，《近三十年臺灣之地震》，1976。

18 參見《昭和十年臺灣震災誌》。

19 森宣雄，吳瑞雲，《臺灣大地震—1935 年中部大震災紀實》，（臺北：遠流出版社，1996 年）。

20 張憲卿，〈近三十年臺灣之地震〉，頁 162-195。

擊。

僅僅一世紀就發生 12 大地震，讓臺灣同胞對於身處的環境，除了相互間彼此維繫著「生命共同體」的理念外，如何面對突如其來的天災，是臺灣人民共同的警覺。

自 1896 至 1999 年，臺灣在使用儀器觀測下之地震概況為：計發生破壞性地震 94 次，其中 36 次發生在西部地區，42 次發生在東部地方，僅有 8 次發生在臺灣南端及其近海區域，8 次發生在臺灣北部地方。此等地震中，震度較烈、災情較重者，茲分列如下表所示。

表 2-1　全臺十二大地震一覽表（1904～1999 年）

時　　間	地　　點	規模	死亡	受傷	房屋全倒	房屋損壞	備　　註
1904.11.06	嘉義北港溪下游	6.3	145	158	661	3,179	地裂、噴砂
1906.3.17	嘉義梅山、民雄	7.1	1,258	2,385	6,769	14,218	梅山地震，引起梅山斷層
1906.4.15	臺北附近	7.3	9	51	122	1,050	
1916.8.24	濁水溪上游	6.4	16	159	614	4,885	
1935.4.21	卓蘭、苗栗附近	7.1	3,276	12,053	17,907	36,781	新竹-臺中地震，引起獅潭及屯子腳斷層
1941.12.17	嘉義草嶺	7.1	358	733	4,520	11,086	草嶺山崩
1946.12.5	臺南新化	6.5	74	482	1,954	2,084	新化地震，引起新化斷層
1951.10.22	花蓮	7.3	68	856	(未分類)	2,382	山崩、地裂
1951.11.25	玉里	7.3	17	326	1,016	582	玉里地震，山崩、地裂
1964.1.18	臺南白河	6.5	106	650	10,502	25,818	白河地震，山崩、地裂、噴砂
1986.11.15	花蓮	7.0	15	62	35	32	山崩、地裂
1999.9.21	南投集集	7.3	2,455	11,305	38,935	45,320	山崩、地裂、斷層

資料來源：截至 1999 年 10 月 13 日的統計資料，失蹤 50 人；內政部消防署，1999；中央氣象局，1999；臺灣總督府，《昭和十年臺灣震災誌》，1936 年；張憲卿，《近三十年臺灣之地震》，1976；中央氣象局，《地震百問》，1999 年；內政部消防署，《救災資料》，2000 年及

http://www.nmns.edu.tw/New/Exhibits/88/921show/q402.htm。

第二節　九二一地震災情

臺灣中部地區於民國 88 年 9 月 21 日 01 時 47 分遭遇強烈地震，是千禧年之前突然爆發最嚴重的世紀大地震。地震災情不但慘重，損害之大亦為臺灣歷次重大天災事件之最。特別是這次地震災害發生在過去地震活動並不顯著的地區，斷層破裂長度超過 100 公里，斷層錯動量高達 8 至 9 公尺，由於屬於逆衝斷層，在斷層線以東的上盤地區水平加速度達 0.4 克以上，斷層線以西的下盤地區則在 0.2 克以下，相差懸殊，造成臺中、南投、雲林等地區，山區多處山崩及走山現象；而濱海地區則又造成地層下陷及土壤液化現象。[21]相對地，民國 84 年日本（大）阪神（戶）芮氏規模 7.2 地震造成 6,433 人死亡（含失蹤），4 萬 3,782 人受傷，災民達 32 萬人，財物損失達 1,000 億美元。就比較而言，雖然九二一地震的財物損失僅及日本阪神地震的 1/9，但其占臺灣國內生產毛額 (GDP)3.7%，較日本的 2%顯然為高。而臺灣受災民眾占總人口比率為 1.4%，亦遠高於日本的 0.3%。[22]

這次地震，專家們大多認為係板塊運動進行時，促使「車籠埔斷層」在活動而造成，斷層為東西向西北逆衝運動，故斷層上盤至雙冬斷層間為慘烈災情聚集處，但整個受難區範圍遼闊，其中以南投縣、臺中全縣受創最深，臺北市、臺北縣、苗栗縣、臺中市、彰化縣、雲林縣及其他縣市也有重大損失。全臺由於災情慘重，造成許多家庭破碎，不少兒童、少年、老人、身心障礙者頓失依靠。財產損失約新臺幣 3,600 多億元，學校受損方面，國小 488 校、國中 168 校、高中職 129 校、大專學校 81 校、特殊學校 4 校（合計 870 校），其中，受損最嚴重的國中小有 125 校，且臺三號省道之苗栗至南投主要橋樑、道路、河堤、學校、灌溉圳渠、山坡地擋土牆等公共設施損壞無數，山地部落及河川野溪亦因地震後山石移動，致每逢豪雨，土石流頻發，在在需要政府全面展開重建，以恢復舊觀並安定民生。大地震後，接著又有規模 6.8 及 6.2 兩次強震，造成中部地區 187 處崩塌、132 處土石堆積，也造成玉山水平位置向西位移 44 公分，九份二山附近的 3 等三角點位移 1 公里、埔里地區中心碑虎子山向西北位移 3.8 公尺、大甲鐵砧山位移 0.51 公尺，震央附近九份二山旁的澀子坑爆裂一廣達約 200 公頃的土石。此外，草嶺也爆裂走山，將清水溪阻塞成新草嶺潭。此次地震更震毀了無數建物及公共工程，災區隨處可見塌陷的山壁、壟起的地面、傾倒的房屋、破碎的玻璃，樑柱龜裂，鋼筋扭曲，景象慘不忍睹。甚至古蹟寺廟毀損傾倒、古厝及紀念建築物

---

21 鍾起岱，《九二一重建政策解析》，頁 21-22，

22 行政院主計長韋端之檢討報告。亦參見 宋興洲、傅正彥，〈震災重建與各級政府之運作：南投個案研究〉，《府際關係與震災重建》。李威儀，〈阪神大震災：日本戰後最大災害〉，《建築師》，243 期，(臺北市：中華民國建築師公會，民國 84 年 3 月)。

夷為平地，也讓不少天然名勝移位消失。數以萬計的民眾一夕間頓失家園。[23]所幸國內各界宗教、慈善團體、企業及各行各業的民眾，提供人力、物資救助災民，充分發揮同胞愛的精神。九二一大震以來，國際防救災專業人士絡繹於途，國際友人紛紛伸出援手，國人莫不心存感激。這些救難隊不但帶來友誼，並提供救難物資、經驗分享與人道關懷，深切感受到跨國界的溫情。前後共計 20 個國家及聯合國、香港等 41 個救災團體投入救災工作。

九二一強震對社會各層面影響至鉅，包括直接或間接的心理創傷，因此，對於災民身心創痛亟待重建。據各國文獻報告，急性災難之後，約有 20%到 30%的受創者在 2、3 年內仍有創傷後壓力症後群(Post-traumatic Stress Disorder, PTSD）出現，此類心理受創民眾無論在個人生活、心理健康、醫療資源耗用，甚至生產力上都有一定程度之影響。因此如何及早發現個案，早期介入輔導治療，預防問題擴大或慢性化，成為災後心理復建之重要任務。由於震災而致重傷殘災民仍缺乏整合性照顧，其生活重建之路，比一般災民走得辛苦而漫長；地震造成生活環境的變化，衍生新的公共衛生問題，重建區有發生傳染病疫情之虞；震災損及社區原有的醫療資源與體系，造成就醫不便；弱勢族群的醫療費用負擔沈重，貧窮加上疾病可能衍生新的社會問題。特別是重建區產業及人口外流，就業市場資訊缺乏，交通阻隔等因素，致重建區失業問題未紓緩，亟待提供兼顧地區產業及保留家園重建人力之就業職訓。因此，如何協助重建區民眾就（轉）業及增進家庭副業收入，同時為提升勞動生產力和促進重建區就業市場早日恢復活力，需加強推動各項就業促進措施及職業技能訓練，以協助重建區民眾順利就業。

九二一地震造許多學校、文化古蹟、道路橋樑、行政機關、圖書館、體育及殯葬等公共設施受到嚴重之毀損，復建工程，勢必要加速進行，以期儘速恢復原有生活品質，並促進產業之發展。復建工程數量龐大，重建區各機關仍需承辦經常性業務，致使人力有所不足；另大部份公共建設復建計畫之主辦機關非屬工程專責機關，對於工程法令不熟悉加上人力不夠，影響復建計劃之進行。每年夏、秋雨季颱風侵襲時，造成土石滑崩，嚴重損壞陸橋道路，導致交通重大損失，而且重建區道路地質不佳，容易發生坍方，造成人員傷亡，建立搶修機制為當務之急。另為因地制宜，予以建造擋土牆、防石山柵、邊坡保護、型框植生、明隧道等方式加以改善及加強橋樑保固措施。

另外，重建區經地方政府提報受損古蹟並邀請專家學者赴現場勘查，依受損程度評估，應做緊急搶救措施有 67 處，其中全倒有霧峰林宅及彰化員林興賢書院，損壞嚴重有安全之虞有南投藍田書院、登瀛書院、臺中市樂成宮、張廖家廟、臺中火車站、

23 根據行政院九二一震災災後重建推動委員會，《大步而行 - 九二一重建成果與挑戰》（南投：行政院九二一震災災後重建委員會，92 年 12 月 17 日）。

彰化鹿港龍山寺、開化寺、定光寺，依其損壞程度及處理時程予以緊急支撐加固、局部整修及修復。對於學校重建工作，依照核定經費，分別由教育部、縣市政府及學校辦理，並委請內政部營建署及亞新工程顧問公司擔任 PCM 協助專業及人力不足之龐大重建工程。

由於九二一震災的縣市多屬農業縣，遭遇的問題涉及農業的生活、生產及生態三個層面，相關的整合工作益顯重要。各級政府於震後即迅速採行各項措施，以使農村的生活、農業的生產及農地的生態逐漸恢復生機。在工業方面，全國各地工業區廠商由於部分廠房倒塌、產業設備及基礎設施受創，造成停電、停工，已對臺灣整體經濟環境帶來若干衝擊；在商業方面，由於重建區商圈的房屋全倒、半倒者不計其數，如何重新規劃新商圈的硬體、軟體，以及如何恢復商業機能，係災後急迫的課題。在觀光產業方面，觀光活動會帶動住宿、餐飲、交通、娛樂、紀念品等上下游相關產業，九二一地震使中部地區多處著名觀光景點受損，加上桃芝颱風帶來嚴重的土石流災情，致使觀光旅遊產業活動幾乎停滯，對觀光業及當地民眾就業與生計影響很大。

臺灣由於地質脆弱、地理環境特殊、颱風豪雨及地震頻繁，極易引發沖蝕與山崩，造成土石流災害及水利設施的損毀。九二一地震後，山崩地滑情形嚴重，重建區崩坍地共有 2 萬 1970 處，崩坍面積 1 萬 1,299 公頃，崩坍處多處山坡地張力裂縫，每逢豪、大雨，極易造成土石及水利設施的災害。據調查，危及公共設施、聚落或社區且可能有立即危害，需立即處理者有 67 處，面積 467 公頃；無立即危險但需觀察與注意者計 2,026 處，面積 4,530 公頃。每年 5 月至 10 月底為臺灣地區梅雨及颱風季節，加以地表裸露造成山區土層鬆動、裂縫增加，每逢豪大雨就造成土石崩落，阻斷水流造成堰塞湖，造成下游居民生命財產的重大威脅。震後車籠埔斷層錯動，造成石岡壩受損，影響大臺中地區供水系統甚鉅，替代水源亟待解決。另外，重建區偏遠地區水圳及山區簡易自來水亦需辦理復建。據估計災後拆除建築廢棄物量約 1,000 萬立方公尺，估計後續開展之各項重建工程將產生約 200 萬立方公尺之廢棄物，如無妥善處置，除了造成堆置場容量飽和崩坍外，隨意濫倒棄置也將導致 2 次污染，是災後亟待解決的課題之一。

自九二一大地震發生以來，造成人民生命財產之重大損失，房屋全倒者有 3 萬 8,935 戶，半倒者 4 萬 5,320 戶（合計 8 萬 4,255 戶）財產直接損失超過 3,600 多億元。政府為安置受災戶，提供優惠國宅、臨時住宅（組合屋）及房屋租金等臨時安置措施。住宅重建所涉及的問題錯綜複雜，其尚未完成重建者，或因地層錯動、地籍位移，土地產權移轉、分割、繼承問題無法申請建造執照；土地位於斷層帶、土壤液化區禁限建；個人財務困難、舊貸款償還困難、新貸款申貸不易；集合住宅意見整合不易等因素，無法辦理重建，在在都是在地震後震出的問題。

表 2-2　九二一大地震災害損失估計

（統計至 89 年 2 月 24 日止）　單位：億元新臺幣

	金額（億元）	說　　明
一、可貨幣化財物損失合計	3,622.8	1. 以各縣市政府彙整鎮市公所及消防局資料，房屋全倒 38,935 戶，半倒 45,320 戶估算。 2. 資產損失導致國人財富縮水，削減消費能力，另消費能力減弱，雖不利未來經濟成長，惟重建將帶動投資增加，有利經濟擴張。
（一）資產損失（直接損失）	2,651.6	
1.建物設備	2,503.9	
一般房屋、住宅	1,284.2	依主計處家庭收支調查各縣市房屋平均市場價格（不含土地價格，為市價而非重置成本）計算。
家庭耐久財	270.4	依主計處國富調查平均每戶家庭耐久財 34.4 萬計算（半倒戶折半計算）。
機關	126.0	各機關及縣市初步統計數
工商服務業	174.7	以各縣市房屋倒塌比率、工商普查廠房設備價值及參考中小企業受損彙總表估算。
電力、水力、瓦斯及油氣設施	115.3	臺電輸配線 59.4 億元，水利設施 42.28 億元，自來水管線 9.5 億元，油氣 2.9 億元；另原住民簡易自來水設施 0.71 億元，水圳設施 0.55 億元。
校舍	390.4	九二一重建計畫經費需求表教育部報送資料。
醫療院所	44.1	九二一重建計畫經費需求表內政部、退輔會、衛生署報送資料。
農業設施	70.1	九二一重建計畫經費需求表農委會報送資料。
營區設施	28.8	九二一重建計畫經費需求表國防部報送資料。
2.交通設施	147.6	九二一重建計畫經費需求表交通部報送資料，其中公路 116.2 億元、鐵路 3.9 億元、郵局 0.5 億元、電信 27.0 億元。

（二）營收損失（間接損失）	971.2	估計至 88 年 10 月 10 日止營收損失，並非附加價值（GDP）之損失。
1.農業	23.6	
2.工業	729.6	
製造業	691.2	
水電燃氣業	38.4	
3.服務業	218.0	
二、無法貨幣化損失	死亡（含失蹤）2,505 人、受傷 11,305 人、訂單流失、自然生態損失、商譽損失、古蹟損失（如霧峰林宅、員林興賢書院全倒）及風景區損失。	

資料來源：行政院主計處

陳總統在就職演說中，特別提及「九二一大地震，讓我們心愛的土地和同胞歷經前所未有的浩劫，傷痛之深至今未能癒合。（新）政府對於重建區的重建工作刻不容緩，包括產業的復甦和心靈的重建，必須做到最後一人的照顧、最後一處的重建完成為止。」這項提示是行政院九二一震災災後重建委員會之最高行動方針。在緊急救災安置工作告一段落後，進入長期復興重建階段。依據「災後重建工作綱領」規劃，重建工作不僅要把房屋、街道、公共設施重建起來，最重要的是揉合人文、景觀、生活及防災，重塑地方發展特色，創造城鄉新風貌。為利於災後重建工作順利推動，以及國土資訊系統推廣應用與災後重建工作進度管考，亟需一套完整整合所有災後重建資料體系，除了利用網際網路展示重建工作資料、擴大服務層面，加速資訊擷取外，另建構資訊即時回報系統，主動蒐集災後重建資訊，提供決策支援，落實政府各項重建政策執行。

依據陳總統於 89 年 6 月 1 日指示，以 4 年完成九二一震災重建工作目標。以「問題解決」為導向，協助災民復建工作。以「目標管理」百分之百管考，推動災後復建工作。以「全年無休」便利商店精神服務重建區民眾，做到單一窗口「刷卡、買單一次 OK」的服務作業。

第三節　我國災害防救體制

九二一大地震給了臺灣一次慘痛的教訓，也讓我們深深感受到在災害發生時救災工作的重要性。此外，在面對家園慘遭破壞之後的復建工作更是一艱辛且必須持續的工作。歷年來，在世界各地經歷過大地震的居民存有共同的災難經驗，不論是地震發生之初的緊急危難、救援經驗，或是災後的重建工作，甚至在地震之後居民必須告別自己的居住區而遷徙他地生活等，都是重新的適應與學習，同屬亞洲地震帶的日本亦曾經發生過幾次大規模的地震傷害，對於災難發生時的危機處理、及災後的重建工作，具有完整、及科學化的救災經驗。而臺灣地區也因經歷此大地震的洗禮，在災變的

緊急救援與災後的重建工作過程中，對於近期全球各地的大地震之敏感度，隨著媒體報導而喚醒國人對各地災情的關注與感同身受，進而關心各地的災情與緊急救援工作。全球各地，雖在不同的時間、地點發生地震天災，然而震災後的生理、心理復建、家庭、社區功能建立等災後生活重建工作，都是共同的問題與需要的工作。[24]因此，臺灣近百年來最大的九二一地震發生所帶來的危機，政府部門因應此危機，參考日本阪神地震緊急救援系統的經驗，加上臺灣地區實際災後復原工作上的需要與迫切推動的事宜，建立「九二一震災災後重建推動委員會」、「九二一震災重建暫行條例」等機制與政策，單一窗口的提供相關的服務措施，使災後重建的工作更能具體運作（參考圖 2-1）。

在此慘痛經驗之後，國人應當沈思到在面對重大天然災害時，我們政府有哪些相關職權單位來負責統籌救災、災後重建工作；以及一旦發生重大災害時政府組織如何運作，國人該求助於何處？相較於日本對於重大災害的搶救重建工作，又是如何有系統的運作？

圖 2-1　防災會成立之高司作業演習

所謂的災變(disaster)，依據美國聯邦緊急事務管理署的定義，乃指當發生的事件，其嚴重性及重大程度常會導致死亡、傷害、以及財務損失，而且無法透過政府一般的程序及資源來處理。需要諸多政府及民間的機構做出立即性、整合性、以及有效的反應，並加快復原的速度。[25]災變的發生可能來自於自然因素，如洪水、地震、颱風（颶風）、龍捲風、山崩、旱災、火災等；或人為因素，如暴動、戰爭、火災、化學物質外漏、核能意外、或其他人為科技活動所造成之重大災變等，導致人民之生活、生命、經濟、社會、物質、環境之危害。[26]

災變發生時往往很難在最短時間內以理性的方式加以處理，其原因是因為災變的環境充滿不確定性、資訊不全、溝通困難、狀況複雜等特質。[27]以臺灣九二一震災災變的經驗可以明顯地看出這樣的特質，在災變的危機管理 30 天內，從一開始到最後，每天都不一樣，必須隨時調整、改變處理所遇到緊急突發狀況，來符合災區及災民的需求。[28]例如在災變初期是以生命救援、交通管制、危機排除為要；災變中期為災民的社會、心理陪伴處理為主，並發揮災民的社會支持系統，協助渡過災變；災變後期是以

24 D. Mileti, Disasters by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States (Washington, D.C.: Joseph Henry Press, 1999), p. 12.

25 http://tw.search.dictionary.yahoo.com/search/dictionary.

26 丘昌泰，《公共管理－理論與實務手冊》，（臺北：源照出版社，2000 年），頁 365-382。

27 丘昌泰，《公共管理－理論與實務手冊》，頁 377。

28 陳宇嘉，《各國生活重建政策之研究》，頁 125。

短期的重建及長期的社區重建、規劃為主。

因災變發生之環境充滿不確定性等特質，對災變的管理尤為重要。災變發生與管理之期程，依專業背景及國內外對防救災概念之不同，對於災變管理上有幾種不同的分期。

國內依據災害防救法之規定分為災害預防、災害應變、以及災後復原重建等 3 個階段。紀雲曜等人在九二一地震前，曾在災害危機管理之研究中，將災後危機管理行程分為：即時應變（1 日內）、緊急應變（1 周內）、紓困應變（1 個月內）、更新應變（6 個月內）、重建應變（6 個月至社會復原）等 5 個階段。[29]陳宇嘉在九二一震災後，從救援經驗體現中，將災變的管理分為：緊急生命救援階段（0～72 小時）、賑災階段（災後 4 小時至第 3 天）、安置階段（災後第 3 天開始）、創傷處置階段、社區重建階段等 5 個階段。[30]另外，陳昱茜和李文瑞亦於九二一震災後，將災變週期分為災變規劃與預防、急難救助期（0～6 個月）、暫時性安排工作、重建工作、發展工作等五個工作階段。[31]他們在「心理衛生」單位方面將災變管理分為：緊急期、亞急性期、慢性期（恢復期、重建期）等不同時期；而「公共衛生」的角度來看，分為 4 個階段：緊急醫療時期（0～72 小時內）、災民臨時收容中心時期（0～1 個月內）、過渡期（從臨時收容中心遷移至臨時住宅的第 1 至 2 年期間）、安置期（從臨時住宅搬回或搬至永久住宅的第 3 至 5 年期間）。[32]因不同的專業領域與知識對於災後的時期規劃有所不同，都包含緊急救援、恢復秩序或過渡期、長期重建或安置期 3 個主要的階段之概念。

首先，讓我們在九二一災難發生之後，一起來檢視與瞭解有關政府的救災組織以及災害發生之後，政府的應變工作包括之程序及步驟。我國數十年來致力於經濟成長，在達成生活富裕及文化優渥之餘，如今「安全」已然成為國家進步的重要指標。政府近年來投入創造安全環境的努力甚多，行政院於民國 83 年 8 月 4 日頒行「災害防救方案」，內政部消防署於 84 年 3 月 1 日成立，確實帶給國內的災害防救工作不小的影響，也提升了防救災之法制面與執行面的功能。然而，近年來臺灣地區多次的「災變」仍均造成重大傷亡及損失，使得現行防救災體系及緊急應變能力遭受空前未有之考驗。經過檢討，現行災害防救體系仍存有些許問題待改進，其中包括：現行救災指揮組織事權分散、跨部會資源缺乏整合及缺乏固定場所之災害應變中心、各災害主管機

29 紀雲曜等，《高雄市都市危機處理行動作業規範之研究》，（高雄：高雄市政府研究發展考核委員會，1999）。

30 陳宇嘉，《各國生活重建政策之研究》，頁 130。

31 周月清等，《九二一地震社會工作者災難服務角色與功能評估》，（臺北：東吳大學社會工作系，2001）。

32 詹長權，〈天然災害與公共衛生〉，《中華公共衛生雜誌》，第 18 卷第 5 期，（1999 年），頁 301-302。

關之間界面整合有待加強、各級災害防救機構執行人員的專業背景與屬性、執行單位的位階或是防救災業務的推動方式等都尚存在若干問題，有待檢討改進。

有鑒於此，立法院 86 年 10 月 20 日同意就現有與防災救災相關的機構，設置災害防治機構，整合成專責單位；之後，現有機關的人員，如何移撥與分工，由人事行政局負責規劃。於 88 年 7 月 26 日行政院中央防災會報第 5 次會議討論，獲行政院支持，各部會首長咸認為成立災害防救專責機構、設置固定場所之中央災害應變中心等健全防救災體制之作法，對於政府宣示保護國人生命財產安全之決心，具有劃時代之意義。

一、災害防救法的頒布

行政院於民國 83 年 8 月 4 日頒行「災害防救方案」，成立各層級政府之防災會報，建立中央至地方的防救災體系，並著手進行「災害防救法草案」的研擬。民國 86 年 12 月行政院提出災害防救機構設置的專案研究報告；民國 88 年 7 月，行政院設立「中央災害應變中心」，行政院立即邀集各機關開會研商，分由各相關部會積極訂定災害防救法之各項子法，如「中央災害防救會報設置要點」、「行政院災害防救委員會設置要點」、「中央災害應變中心作業要點」等均已核定實施；[33]而「災害防救基本計畫」亦於民國 90 年 6 月 20 日經中央災害防救會報第 1 次會議中提報並獲得審查通過，行政院亦已函送各中央災害防救業務主管機關及直轄市、縣（市）政府據以辦理災害防救事項。中央層級之災害防救專責機構「行政院災害防救委員會」亦依據本法第七條之規定，於民國 89 年 8 月 25 日正式設置運作。

前行政院副院長劉兆玄於九二一大地震後，即指示國家科學委員會協助內政部消防署針對既有的災害防救法草案再加研議修訂，召集專家學者、消防署、防災國家型科技計畫辦公室、警察大學等相關研究人員，檢討災害實際狀況，並參酌美、日等先進國家立法案例後，擬具修正之災害防救法草案，計有八章四十二條。此修正後的災害防救法草案於 88 年 11 月 25 日於行政院第 2657 次院會中討論通過，送立法院審議，「災害防救法」，於民國 89 年 6 月 30 日經立法院 3 讀通過，總統於同年 7 月 19 日公佈施行。[34]

二、現行災害防救法制訂之觀點與原則

行政院於民國 83 年 8 月頒行「災害防救方案」，而在 89 年 7 月「災害防救法」

---

33 其子法尚有「內政部支援災害處理規定」、「災害應變徵調徵用補償辦法」、「風災震災重大火災爆炸災害救助標準」、「民間志願組織協助災害防救認證辦法」、「直轄市縣市政府執行災害防救法第三十一條第二款前段應行注意事項」、「申請國軍支援災害處理辦法」、「結合全民防衛動員準備體系執行災害防救應變及召集實施辦法」及「後備軍人組織民防團隊社區災害防救團體及民間災害防救志願組織編組訓練協助救災實施辦法」。

34 參考陳武雄，《災害防救法的析解與應用》，（臺北：鼎茂圖書公司，2002）；及鍾起岱，《九二一重建政策解析》，頁 12-13。

通過立法後，我國的災害防救工作更具備了法制化的基礎，災害防救體系也將依據此法之規定，進行修訂而更臻完善。研訂災害防救法時，就防救體制的檢討，秉持下列幾項的觀點與原則：

（一）將災害防救工作之規劃、決策單位與執行單位分離，明確權責分工與強化督導、考核的功能。為達此目的，進行了兩個層次的體系規劃。第一層次的規劃乃各層級政府的災害防救機關，包括有：負責規劃、決策的災害防救會報及其幕僚單位。第二層次的規劃乃災害防救會報與其幕僚的災害防救委員會（或專責單位、專責人員）予以分開設置。

（二）強化災害防救會報政策「幕僚、執行單位人員之專業化、多元化與常態化；亦即期待各層級政府之「災害防救委員會」、「專責單位」或「專職人員」能夠成為實質的專責單位與專職人員。如此規劃乃為了有利於長期、穩定推動災害防救的政策規劃，以及協調、整合各類型災害防救業務之執行，有效落實災害防救會報的各項決策。

（三）為提昇災害防救工作的層次，以利協調、整合各部會、局處的相關業務與資源，同時昭示政府對災害防救的重視。為此，研定「災害防救會報」之召集人在中央為行政院院長，在地方政府為地方政府首長；而「災害防救委員會」或「專責單位」之主任委員為行政院副院長或地方政府副首長。

（四）重視與強化地方層級（直轄市、縣（市）、鄉鎮市）災害防救之能力，並整合國軍、全民防衛以及民間、社區等各方面的資源，在法規中，明文規定各級災害防救會報應結合全民防衛動員準備體系，實施相關災害防救、應變及召集事項；各級災害應變中心成立後，指揮官應指揮、督導及協調國軍、消防、警察、相關政府機關、公共事業、後備軍人組織、民防團隊、社區災害防救團體及民間災害防救志願組織執行救災工作。以形成整體災害防救體系與網絡。

（五）重視災前減災整備、災時應變救災，及災後復原重建等各階段災害防救工作之平衡發展與強化；同時，強調平時研訂災害防救計畫的重要性（以為災害預防、應變與復原重建必要的依據），針對不同目的明定三種災害防救相關計畫的類別。

三、中央災害防救會報

中央災害防救會報由行政院院長、副院長兼任召集人、副召集人，委員 25 至 27 名，就政務委員、各相關部會首長、學者專家派兼或聘兼。行政院災害防救委員會亦於民國 89 年 8 月 25 日成立，由各相關部會副首長兼任委員，並派兼相關人員辦理跨部會災害防救協調工作。我國的災害防救體系，在中央層級之中央防災會報，負責訂定防災基本計畫，作為災害防救政策指導與防災業務計畫及地區防災計畫之訂定基準，相關事務乃由內政部長擔任召集人之執行委員會推動，但實際的幕僚作業則由內政

部消防署負責執行。而當有發生災害之虞或災害發生時成立的中央防救或處理中心，則由各該災害主管機關首長擔任指揮官，同時指派該部會人員支援其幕僚及後勤作業；另在地方各層級政府則無論平時的防災會報或災害時的防救中心，皆由其首長擔任召集人或指揮官，但實際事務或業務的處理絕大部份由消防人員負責。

四、各相關機制運作

行政院災害防救專家諮詢委員會設置要點於民國 90 年 3 月 22 日函頒實施，委員 31 至 35 人，其中 1 人為召集人，由行政院國家科學委員會主任委員兼任。行政院專家諮詢委員會除提報災害資料外，亦實際參與中央災害應變中心之運作，依據各項資料，分析可能會發生的災害，適時提出災害應變建議及措施。[35]

從實際運作系統觀之：我國的災害防救體系，在中央層級之中央防災會報，負責訂定防災基本計畫，作為災害防救政策指導與防災業務計畫及地區防災計畫之訂定基準，相關事務乃由內政部長擔任召集人之執行委員會推動，但實際的幕僚作業則由內政部消防署負責執行。而當有發生災害之虞或災害發生時成立的中央防救或處理中心，則由各該災害主管機關首長擔任指揮官，同時指派該部會人員支援其幕僚及後勤作業；另在地方各層級政府則無論平時的防災會報或災害時的防救中心，皆由其首長擔任召集人或指揮官，但實際事務或業務的處理絕大部份由消防人員負責。由此可知，國內現行防救災體系，雖已對平時及災時的防救工作責任單位及人員有所規範，但其實際事務或緊急應變的執行（含召集人、指揮官，以及消防或其他災害主管機關之育事務）皆由兼職或臨時編組性質人員，亦即非專責機構的固定人員負責。

綜言之，我國政府的救災系統係依據行政院「災害防救方案」建構我國災害防救體制，由中央至地方設置各級防災會報，行政院設中央防災會報、直轄市及縣（市）設直轄市及縣（市）防災會報、鄉（鎮、市）設鄉（鎮、市）防災會報，[36]其召集人分由行政院院長、直轄市及縣（市）長、鄉（鎮、市）長擔任，均屬臨時任務編組性質。致有關幕僚作業，尚無專設災害防救機構辦理，目前均由消防機關兼辦（參考圖 2-2 及 2-3）。

平時由各級政府依災害防救方案規定之權責執行有關災害預防等工作，當災害發生時或有發生之虞時，主管部會及地方政府成立災害防救（處理）中心，相關機關及公用事業並在內部成立緊急應變小組，接受災害應變中心之指示從事各項災害應變措施。

我國政府對於重大災害的處理權責單位為內政部消防署。在災害發生前由消防署責權地方作消防演練。在平時各級政府的災害應變中心都會有防災會報，防災會報提供平時訓練之計畫、各地災情報告等。對於災害發生時的處理程序為：由災害發生地

35 參見鍾起岱，《九二一重建政策解析》，頁 16。

36 至於省級防災會報，因精省而裁撤。

向鄉（鎮、市、區）之災害應變中心報警；再往上為縣（市）防災防救中心，其次為省（市）之防災救護中心，最後到中央之災害應變中心。各級之間的權責劃分主要是由下級對上級單位提出災情報告以及請求救援，再由上級單位提供支援與對策；且視災害大小程度，直接負責的單位層級亦不同（參考圖 2-4）。

然而，九二一地震震災實屬非常特殊的狀況，災害屬於全國性災難，係由中央直接負責，依據《九二一震災重建暫行條例》，而非災害防救法，由總統發佈「緊急命令」，政府主要由行政院成立「九二一震災災後重建委員會」；並由「災後重建督導會報」監督，召集人為副總統。委員會主任委員為行政院院長、副主任委員兼執行長為行政院副院長。在執行長之下並設副執行長 3 人分別為：經建會主委、省主席以及陸軍總司令。災害重建工作並細分為 13 類，分別由行政院相關單位負責。未來災區的重建與在這次災難之後，民眾與政府的省思勢必對於未來政府的救災系統作重新調整。此外，在民間由宗教團體或一些義工們所組成的救難團隊，也在這次地震發揮莫大的助力；而國內常見之民間救難單位如：中華救難協會與中華紅十字總會，以及其他宗教或社會團體（如慈濟功德會）等集合民間眾人之力投入救災工作。使得中央可以有效率的調度國家人力、物資使得救災、重建工作順利進行。

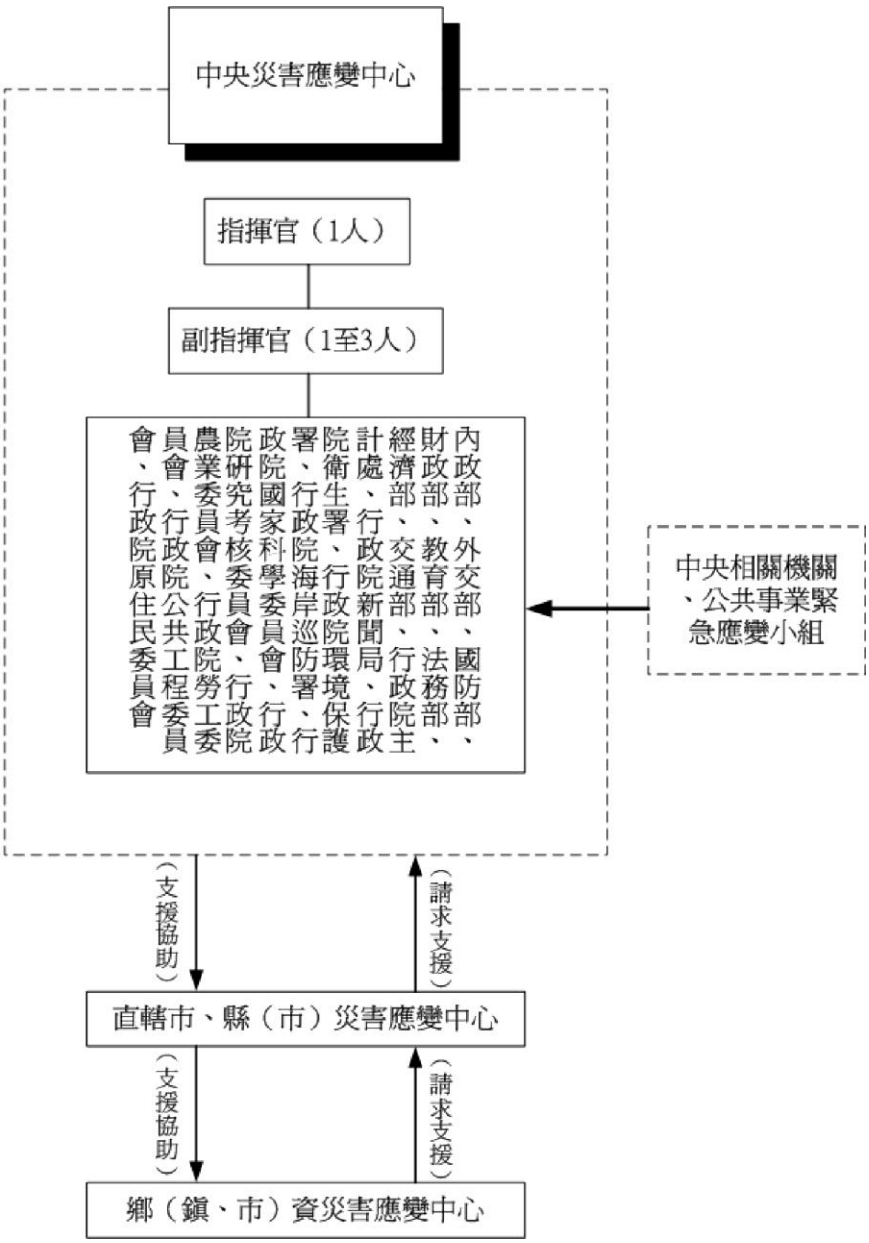


圖 2-2　中央災害應變中心組織示意圖

資料來源：內政部消防署提供

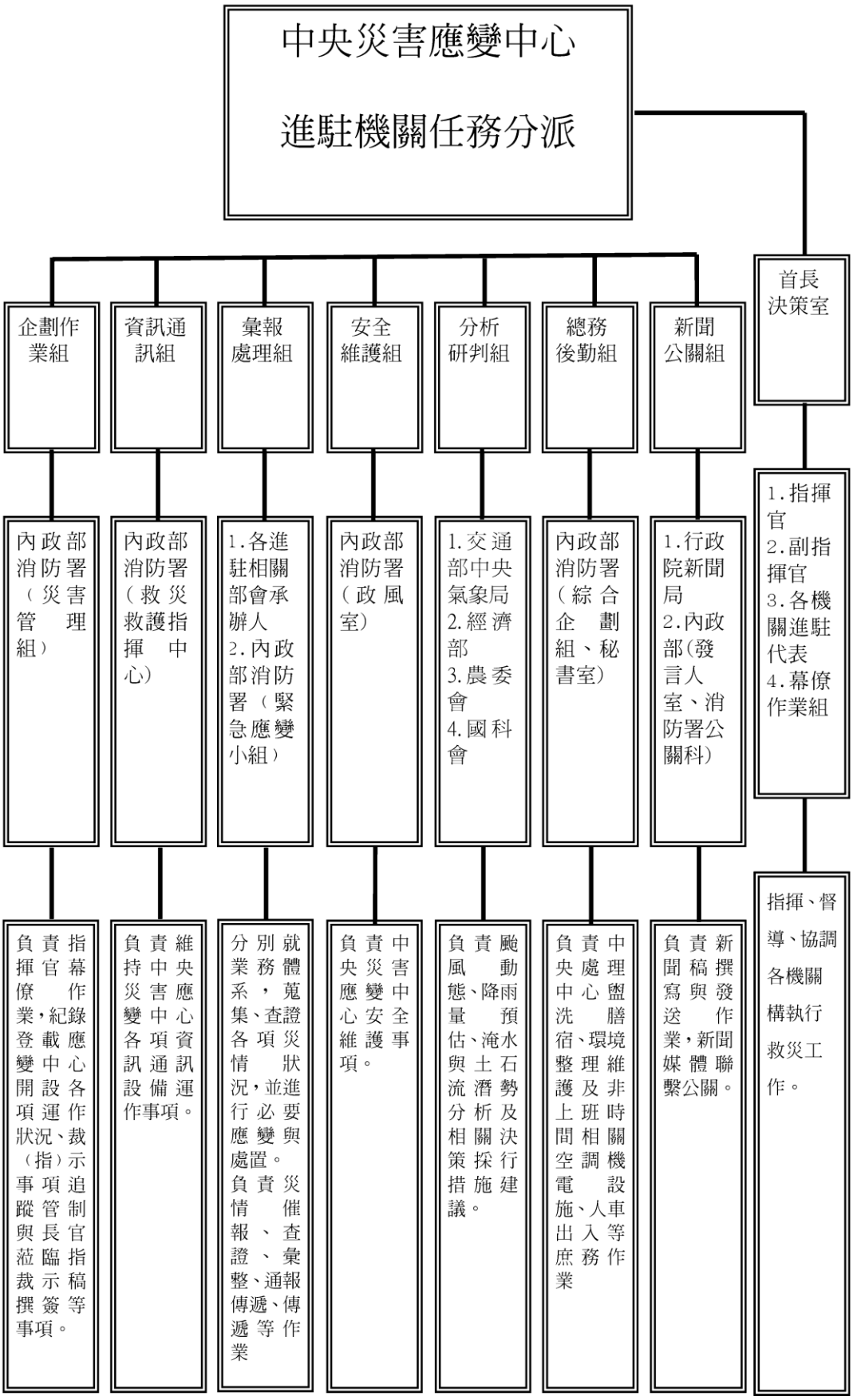


圖 2-3　中央災害應變中心進駐機關任務分派圖

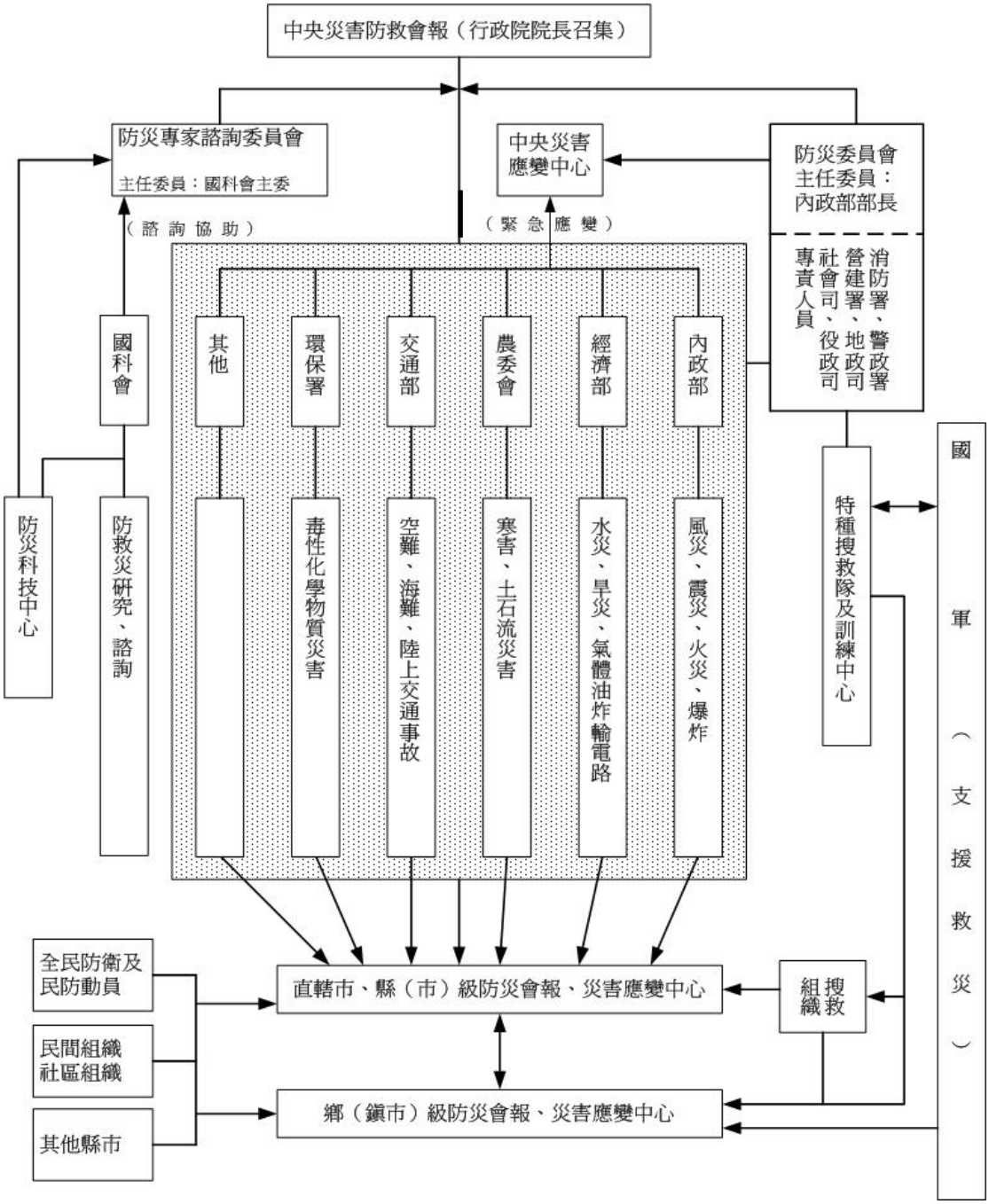


圖 2-4　防災體系示意圖

資料來源：內政部消防署提供

至於，同處亞洲地震帶上的日本，其防災、救災體制的運作情況又是如何？1959 年 9 月，日本遭受強烈颱風襲擊，在名古屋及其鄰近區造成 5,000 餘人死亡。此次災害促使次年訂立森林保育及防洪的相關緊急措置法，同年也宣布每年的 9 月 1 日為災害防救日，全國同時推動災害防救演習宣導，以加強社會大眾的災害防救常識與警覺意識。1961 年，日本政府更彙整了多項單行法規而訂立「災害對策基本法」。該法案包含事前的災害預防、災害發生時的應變處理及災害發生後的復原措施等。日本的災害防救體系詳圖 2-4 所示，分成中央、都道府縣、市町村 3 級制，於平時召開災害防救會議，於災時成立災害對策本部。

災害之預防係指災變事前的預防，包括法律之制定、災害防救會議及災害防救計畫之召開與擬定，災變時之應變準備等。

一、平時災害防救會議

由各級首長召集主持，主要任務為災害防救計畫的訂定、審查及推動各項災害防救措施（參考圖 2-5）。

1、中央災害防救會議：由內閣大臣出任會長，另有 25 名委員參與，主要任務為訂定及推動災害防救基本計畫，並於重大災害發生時研擬緊急措施，積極應變。

2、都道府縣災害防救議：由都道府縣矢事出任會長，委員由教育委員會會長、警察本部部長及知事所任命人士擔任，主要任務為擬訂都道府縣地區災害防救計畫、協助市町村實施各項災害防救事宜。

3、市町村災害防救會議：由市町村長出任長，委員比照都道府縣災害防救議之組織聘任。主要任務在擬訂市町村地區災害防救計畫，並從事災情蒐集以及推動各項災害防救措施。[37]

37 林昇德，《我國緊急災難管理機制建立之研究》，（政治大學公共行政研究所，民國 89）。

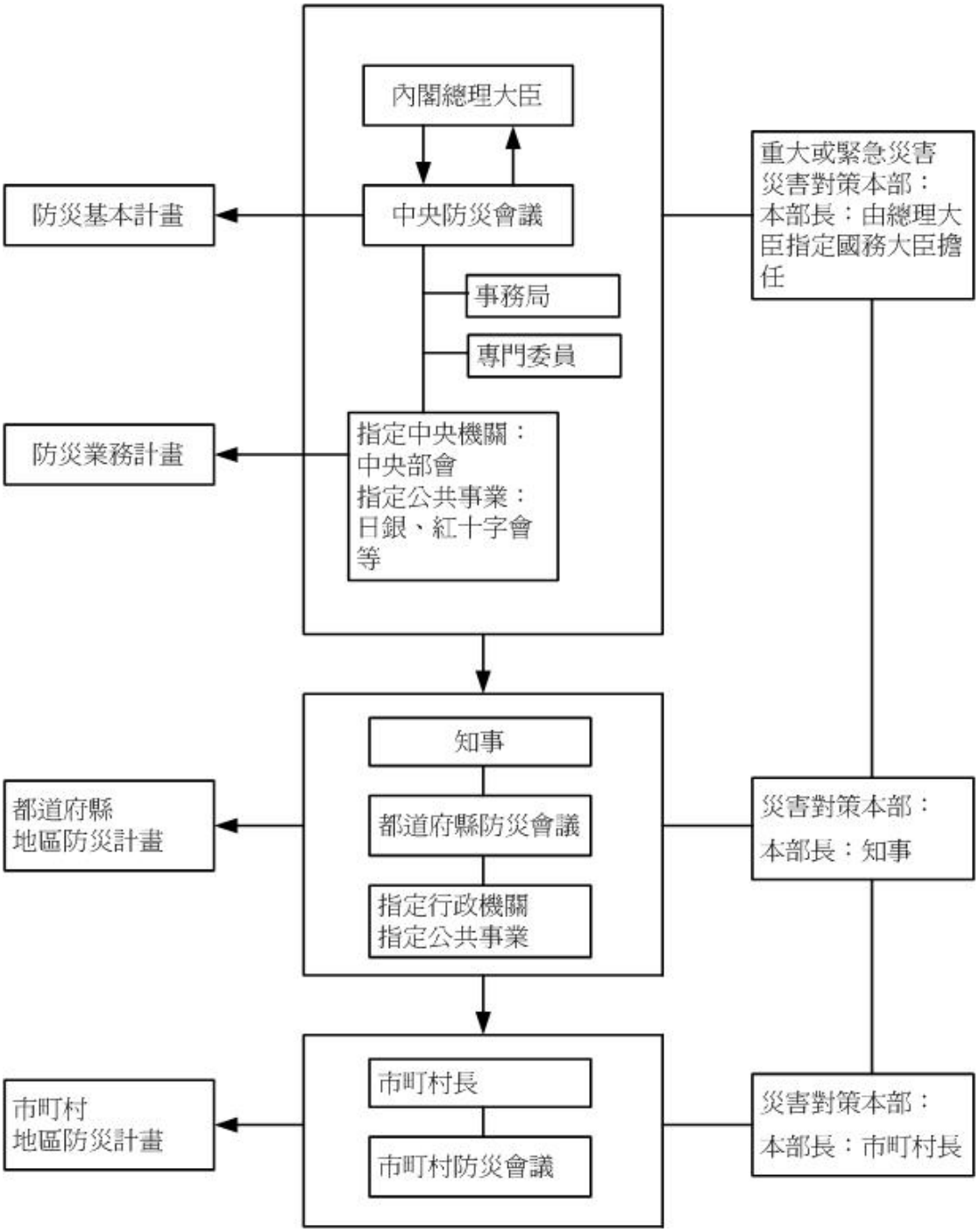


圖 2-5　日本災害防救體系決策運作過程圖

二、災害對策基本法之災害防救體系分類與職責

中央級(指定行政機及其辦事處，指定地方行政機關)：研擬與執行萬全之災害防救相關措施。都道府縣：協助區域內市町村及指定公共機關有關災害防救事務或業務之進行，並負責綜合與協調之工作。市町村(位於東京都之區與市町村同級)：由基層地方公共企業團體擬定災害防救計畫，並依法令施行。消防機關及水防團乃促使市町村之職務能夠充發揮合作精神，而產生相互支援之功能。指定公共機關、指定地方公共機關：協助都道府縣或市町村執行相關工作。居民：說明居民對於災害之準備與因應方法，並自動自發參與災害防救活動。[38]

三、災害防救計畫

日本政府的「緊急災難管理」決策運作過程分為 3 級，一旦發生重大災害時，最低層級的市町村即立成立災害對策本部，進行災害搶救工作，並將災情狀況呈報第 2 層級的都道府縣，並轉報中央，此時都道府與中央政府分別成立對策本部以支援協助，並派遣人員至災區現場。而為使各機關人員於平時能有效執行各項災害防救事宜，中央機關及地方政府分別訂定災害防救計畫，作為執行各項防救業務工作的依據。[39]

四、平時災害防救研究課題

日本中央政府各部會所進行之災害防救科技研究課題[40]，涵蓋震災、風災、水災、雪災、火災、危險物品災害等之防治，另外也包括基礎性的地震相關之調查研究、火山爆發預測研究、各種災害發生機制及災害防救對策研究，結構物安全性研究等。

除由日本政府各部會推動外，公設財團法人亦普遍為其掌管業務範圍之災害防救相關事項編列預算進行科技研究。

日本災變管理體系法制化，將災害防工作巨細靡遺的規範在法條中，使各項防救災任務有所遵循，平時的運作功非常完善有序[41]，尤其對災情調查資料相當詳實，每年的「災害防救白皮書」和「消防白皮書」對於各種災害與政府得以因應的資源，都有詳細的分析及探討；災害防救對策具體、明確且易於實施；防救組織相當嚴密，尤其在災變發生，通常能立有計畫的成立 6 大系統來因應災難，其為：交通資訊系統、緊急救命系統、生活救助系統、復建系統、財政系統與災害救助系統，有組織，有系統的發揮救難時效。

五、災害發生時成立災害對策本部

當廣泛而嚴重的災害發生時，經認定為重大災害(非常災害)後，由內閣總理大臣徵詢「中央災害防救會議」之意見，並經內閣會議通過後，由內閣總理大臣設置「非常

---

38 蔡育忠，《地方(鄉鎮市)災害防救計畫災害管理策略流程之研究》，(國立臺北科技大學土木與災害防救研究所，民國 89 年 6 月)，碩士論文。

39 林昇德，《我國緊急災難管理機制建立之研究》，(政治大學公共行政研究所，民國 89)。

40 陳志宏，《搶救災相關資料庫之建立與應用》，(臺北科技大學土木與災害防救研究所，民國 88 年)。

41 梁杏娟，《我國緊急應變體系整建之研究》，(暨南國際大學公共行政與策略所，民國 90 年)。

災害對策本部」於緊急災害時統籌調度指揮；另設立「非常災害現地對策本部」，以便就近管理指揮；而都道府縣亦得設置「災害對策本部」，由知事指揮，就所管轄之區域執行各項災害搶救與應變處理工作；而災害發生時，市町村需做第一線的搶救工作，並從事蒐集以及推動市町村災害防救會報所訂定的各項應變措施，市町村為最直接面對災害者，為爭取搶救時效，市町林亦得成立「災害對策本部」，執行各項災害搶救與應變事宜。

六、災害發生之應變

所謂「災變應急對策」，指災害發生時，防止延誤情事之發生，依據緊急因應措施採取預災害防救害擴大之對策。對於「災害防救中心」及「重大災害防救中心」之設置、組織及任務，召集人權權限事務，都有明確之規定。總理根據災害規模及緊急狀況，認定有特別必要時，則於總理府設緊急災害對策指揮部，成立「緊急災害對策總部」，推動與該災害有關之緊急因應對策。

七、災後復原

日本對災後復原之規定對於依法有採取災後復責任者，應依法令及災害防救計畫推行災害復原工作。災後復原之實施責任指定行政機關首長，指定地方行政機關首長、地方公共團體首長及其他執行機關、指定公共事業、指定地方公共事業及其他依法令規定有採取災後復原責任者。應依法令及災害防救計畫推行災害復原工作。

復原費用之規定國家對於災害復原所需費用，由原事業主務大臣依都道府縣知痡之報告、地方公共團體出之資料及實地調查結果，迅速作出究由中央全部或部分負擔，或予以輔助之決定。國家分攤費及補助金必要時除提早撥付外，並融通其所需資金或協調該資金之融通。

八、財政金融措施

對於災害防救所需費用之分攤，各級政府採取應變措施所需費用之負擔，嚴重災害應變措施及災害復原相關經費之分攤等等，都有法律明確規範。關於災害預防等所需費用之負擔，除法另有特別規定或預算範圍有特別措施外，原則上由實施責任者負擔。接受其他地方公共團體之原應變所費用之負擔：原則上由接受支援或要求支援者負擔費用，若其無法負擔，得要求支援之地方公共團體暫時支付該費用。

關於都道府縣對市町村採取應變措施所需費用之負擔，原則上由市町村負擔，若依政令規定由接受指示或支援之市町村負擔有因難或不恰當時，除了依法由國家負擔其部分費用外，依政令規定由各該都道府縣負擔其全部或部分費用。

關於國家採取應變措施所費用之負擔及補助，災害應變措施所需費用，依其他法令規定或預算範圍內，原則上由國家負擔其全部或部分負擔或補助之。規定國家對於推行災害復原需費之負擔及補助。對於嚴重災害應變措施及災害復原相關經費之分攤規定：包括嚴重災害所採取特別財政援助及獎助措施之基準，國家對於地方團體為適

切推行嚴重災復原事業及其他與災害事業有關之特別財政援助以及嚴重災害受災者之特別財政援助等。

九、災害緊急狀態

日本於「災害對策基本法」中，明定緊急狀態之發布，會承認及廢止、緊急災害防救中心之設置及織任務以及災害防救中心之設置及組織任務以及災害緊急狀態之緊急措施等，將災害時緊急狀能之宣布法制化。[42]

而此等機制的建立，從世界先進國家的防災機制建立過程中，我們可以發現機制的建立，通常不是在災難發生之前，而往往是跟隨在災難發生之後，與我國相似。例如日本防災對策法制之建立，多伴隨有災害之發生，亦即每當日本在罹受大規模災難，人民生命、財產遭受巨大損害，政府廣受責難之後，才會痛定思痛制定相關法規以資因應，換言之，日本防災法制之建立過程，實際上與災害發生有著密不可分之互動關係，正所謂「前事不忘後事之師」。

為了大型災難發生時，救災之需要，日本各地方政府自治組織之間，通常定有相互支援及救災的協定，同時各個自治體之間也設有「相互救援基金」，因此當阪神大地震發生時，其他縣市的救災人員與設備紛紛抵達災區，神戶也以驚人的速度，1 年完成港口復建，2 年完成高速公路復建，第 3 年恢復市容，其相關作法值得重視。[43]

第三章　政府重建工作

89 年 6 月 1 日，「行政院九二一震災災後重建推動委員會」依據　陳總統及游院長指示，以 4 年完成九二一震災重建工作為目標。以「解決問題」為導向，協助災民復建工作。以「目標管理」百分之百管考，推動災後復建工作。以「全年無休」便利商店精神服務重建區民眾，做到單一窗口「刷卡、買單一次 OK」的服務作業。本章為了詮釋政府的重建工作，試圖將震災分成搶救時期（88 年 9 月～88 年 10 月中旬）、災民安置時期（88 年 10 月中旬～89 年 5 月）、重建前期（89 年 6 月～91 年 5 月）及重建後期（91 年 6 月～）等 4 期，以利探討分析。

圖 2-6　同心協力建家園

圖 2-7　心手相連 重建家園

第一節　搶救時期

42 請參考邱聰智等，《日本防災體制考察報告》，1997。及揚作州，《從日本防災與救災體系中汲取經驗—為九二一大地震之復興與臺灣防災與救災體系之建立》。作者自印。民國 88 年 10 月。

43 請參考揚作州，《從日本防災與救災體系中汲取經驗—為九二一大地震之復興與臺灣防災與救災體系之建立》，民國 88 年 10 月；及鍾起岱，《九二一重建政策解析》，頁 13-14。

在九二一地震發生當時開始到最後，每天都不一樣，必須隨時調整、改變及應對所有可能發生的狀況，並吻合災區及災民之所需及要求。搶救時期係指地震發生之始至同年 10 月上旬，搶救工作主要以生命救援、交通管制及危機排除為第一考量。政府這時面對危機處理是第一要務，如何整合各級政府及動員人力，正考驗著執政者的應變機智。此時期，從災變的發生初始至該年年底為搶救時期。

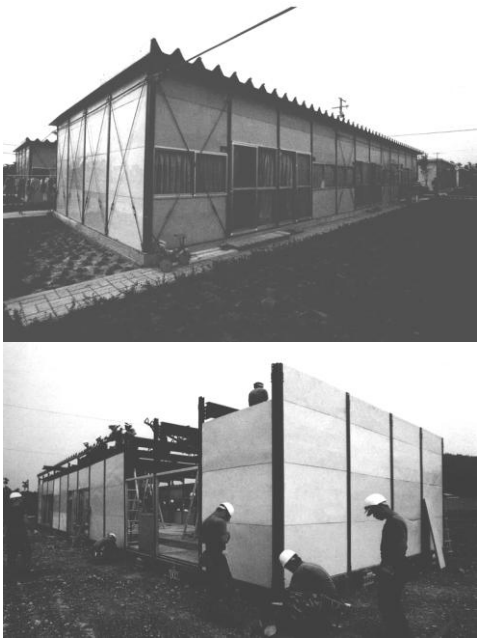


圖 2-8　國軍建臨時屋

圖 2-9　救難空投英雄

九二一地震的巨大震盪力，造成了臺灣地區斷訊、斷電、斷水及斷路的窘困局面。在指揮調度及救援聯繫困難的情況下，應變及因應刻不容緩。地震發生後，政府的應變速度驚人。內政部在最短時間內成立了「緊急應變小組」。當時的行政院院長隨即召集相關部會首長進行緊急會商，迅即成立了重大地震中央處理中心，統籌指揮應變，並宣布 9 項緊急處理指示及通過 15 項重要措施。[44]隨後，由於救災問題有其迫切性、時效性與需要性，總統指示相關單位都應盡全力提供協助，並統合力量以積極救災。為求事權統一與力量的集中發揮，總統裁示成立「九二一地震救災督導中心」，切實督導考核行政院所提出的 15 項處理方案。統籌督導並協調中央、地方政府及國軍全力投入救災。[45]於政府成立救災督導中心之前，國軍在九二一地震當天前往災區救援，發揮救災如作戰的快速威力，並在重建工作中擔任重任，成為救災與重建最重要的力量；也因為九二一的救災經驗，國軍也被納入中央災害防災體系的一環，成為救災重建最堅實的力量。

為撫慰九二一大地震罹難家屬，於 9 月 25 日於中興新村「九二一地震救災督導中心」宣布，每一位喪失者的撫卹金，將從新臺幣 50 萬提高至 100 萬元。居住於災區宿舍且房屋倒塌的軍公教人員或承租民眾，每人每月可獲新臺幣 3,000 元的補助（為期 1 年），以及適用各種臨時措施的建議。並且劃分政府的職權，對於災害現場搶救工作，儘速組成專家群全力展開救援，由內政部負責，並由國防部及行政院工程會協助辦

44 宋興洲、傅正彥，〈震災重建與各級政府之運作：南投個案研究〉，《府際關係與震災重建》，（臺北：元照出版有限公司，2001 年），頁 151-152。

45 宋興洲、傅正彥，〈震災重建與各級政府之運作：南投個案研究〉，頁 158。

理。有關救助及慰問金之發放，包括中央及地方政府，死亡者每人總數 50 萬元，重傷者每人總數 20 萬元，房屋全倒者每戶總數 20 萬元，房屋半倒者每戶總數 10 萬元。罹難者驗屍工作，由法務部加速作業，衛生署全力協助；屍體的處理，由內政部協助地方政府妥善處理。此外，國際救災專家之接待與聯繫，由外交部負責。災情蒐集及災害防救中心之作業，由內政部負責隨時提供最新資訊，送交各相關機關辦理。災區收容所之設置及災民之安置，由內政部協助地方政府積極辦理。受損道路及橋樑應在最短時間內完成修復通車，由交通部負責辦理。衛生署運用緊急醫療網救助傷患，並預防疫情發生。為減輕災區民眾災後重建之財務負擔，中央銀行提撥郵政儲金轉存款 1,000 億元，供銀行辦理災民重建緊急融資，最高幅度 150 萬以下免息，150 萬至 350 萬其貸款利率為固定年息 3%，期限 20 年，有關作業細節由中央銀行研擬，後降為 2%。對受災戶原有房屋已辦理擔保借款部分，本金展延 5 年，利率減 4 碼，利息展延 6 個月後繳付。對受災企業戶之工商貸款，金融業對其到期本金展期 6 個月，如金融業辦理有困難者，得向財政部「協助企業營運資金專案小組」申請紓因。行政院及所屬各機關政務官各捐 1 個月薪資，作為救災之用。有關救災經費籌措及災後重建計畫所需經費，由各部會相關經費及行政院第 2 預備金優先支應，如有需要再依預算法規定辦理特別預算。民眾對房屋安全有疑慮者，可向建築師公會、土木技師公會、結構技師公會及大地技師公會等申請勘驗，並由內政部及行政院工程會協助辦理。[46]

為了在救災、安置上爭取時效，滿足災民之復原及重建的需要，不因執行現行法令的曠日費時、緩不濟急而有所羈絆，總統根據行政院之臨時院會決議並依憲法增修條文第二條第三項之規定，於 9 月 25 日晚間發布緊急命令。[47]該命令總計有 12 條（實施至 89 年 3 月 24 日止），目的無非是讓政府能夠突破相關法令之限制以及簡化都市計畫變更作業，以利救災及復原重建工作的推動。[48]鑑於九二一地震，民眾生命及財產蒙受損失，政府為突破現行法令限制，就財源籌措、行政程序之簡化、人員之調度等

---

46 江錫賢撰輯，〈第五篇 災後政府重要措施 第一章 行政院所採取的重要救災措施 第一節 召開九二一大地震重建會議〉，收錄於臺灣省文獻委員會，《九二一集集大地震救災紀實》，頁 978。

47 所謂「緊急命令」，乃依據中華民國憲法第四十三條及中華民國憲法增修條文第二條規定，總統有發布緊急命令之權，但總統發布緊急命令，須經立法院追認同意。中華民國憲法第四十三條規定：國家遇有天然災害、癘疫或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法發布緊急命令為必要之處置。但須於發布命令後一個月內，提交立法院追認。如立法院不同意，該緊急命令立即失效。中華民國憲法增修條文第二條第三項規定：總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。「緊急命令執行要點」，經八十八年十月二十一日行政院院會通過後，以行政院八十八年十月二十二日臺八十八規字第三九 0 七七號令發布實施。

48 宋興洲、傅正彥，〈震災重建與各級政府之運作：南投個案研究〉，《府際關係與震災重建》，頁 158。

事項，授權中央及地方於必要範圍內，進行重建工作，這是政府遷臺以來第 4 次發布的緊急命令。[49]在緊急命令發布之後，因有其時效性與迫切性，總統特指示成立「行政院九二一震災災後重建推動委員會」，以辦理各項災後重建工作。

總統於 9 月 25 日發布緊急命令後，政府各項搶修工作循序進行，在緊急救災安置工作告一段落後，即將進入長期復興重建階段，中央各部會、地方政府需研擬各類重建計畫。不料 10 月 22 日嘉義地區又發生芮氏規模 6.4 大地震，又造成人員受傷，房屋倒塌。為期各級政府研擬之重建計畫均有原則可資遵循，行政院經濟建設委員會爰訂定「災後重建計畫工作綱領」，並報奉 88 年 11 月 9 日行政院重建委員會第 8 次委員會議通過，由相關單位據以執行。

此一工作綱領主要內涵除揭櫫重建目標及基本原則外，並訂定重建的架構、確定各重建計畫範圍、編制內容、格式、編報流程及時程、各部會的分工、計畫審議核定的程序及配合措施等，以建立共識，俾利重建計畫之研擬與推動。

自地震發生後，全國各界慷慨捐輸，為加強管理捐募事宜，行政院於 10 月 13 日成立「財團法人九二一震災重建基金會」，統籌分配運用各界捐款。待基金會完成立案後即可正式運作。雖然此基金會之成立由行政院主導，但行政院不干涉也不參與，完全由基金會獨立運作。基金會運作期為 5 年（按，基金會於民國 93 年 12 月第二屆立六次董監事會議中通過修改組織章程，將基金會運作延長為十年，預計至民國 98 年 10 月 12 日止），屆滿解散清算，剩餘財產全歸國庫。而且行政院決定重建基金會正式立案後，即將行政院、內政部所募捐款全部交給基金會。[50]10 月 15 日，財政部根據緊急命令發行四百億元公債，並顧及災區繳稅困難而延長災區民眾各種稅捐或罰款的繳納期限。[51]

綜言之，地震發生後，中央立即成立緊急應變小組，並於南投縣設置前進指揮所，以加強災區統籌指揮救災；行政院並成立「災後重建推動委員會」；縣市政府及鄉鎮市公所亦成立重建推動委員會或重建工作小組，積極辦理救災及安置作業。為迅速展開救援行動，中央部會、地方政府、宗教、民間團體均運用現有人力、物力全力投入救援行列，對於醫療服務、防疫、心理復建、環境衛生、交通、水電、電訊等，緊急調派專業人員搶修或進駐，國際組織亦伸出援手，派遣救援團體來臺從事第一階段救援工作。

---

49 緊急命令（緊急處分令）之頒佈總共計有四次。前三次的時機分別為民國四十八年的八七水災、六十七年的中美斷交、及七十七年的蔣經國先生逝世。

50 《中時電子報》，民國 88 年 10 月 13 日：及 10 月 14 日。

51 參考宋興洲、傅正彥，〈震災重建與各級政府之運作：南投個案研究〉，《府際關係與震災重建》，頁 160。

在地震發生後 72 小時內，政府完成 2,000 多位罹難者遺體的相驗入殮，7,800 位傷者送醫急救；在 2 星期內搶修恢復 615 萬戶電力、46 萬戶自來水供應，42 條重要道路修復，90%的電信系統恢復；在 2 個月內完成 10 萬多戶損毀房屋的復勘鑑定，發放 10 萬多戶的慰助金，拆除 3 萬多棟屋屋，清運 1,000 多萬噸建築廢棄物，堆置於 106 處指定地點，正在推動再生利用計畫。

圖 2-10　大家一起來重建家園

由於 10 萬多戶房屋損毀，造成 30 多萬災民需要安置，為確實照顧安置災民，有關災民救助及安置措施，政府採取包括發放各類慰助金、救濟金及租金、國宅配售、組合屋興建及融資優惠貸款等，已有 1,300 戶申購國宅、5,186 戶進駐組合屋、30 萬人領取租金。對於災區學生，結合相關機構與民間團體，協助復學及安排寄讀他校，完成簡易教室 2,202 間，3,944 所學校復課；為照顧災民基本生活，推動以工代賑就業服務措施，派工逾 5 萬人，並輔導近 3,000 人就業，核貸企業受災戶優惠貸款 11 億 4,000 萬元。

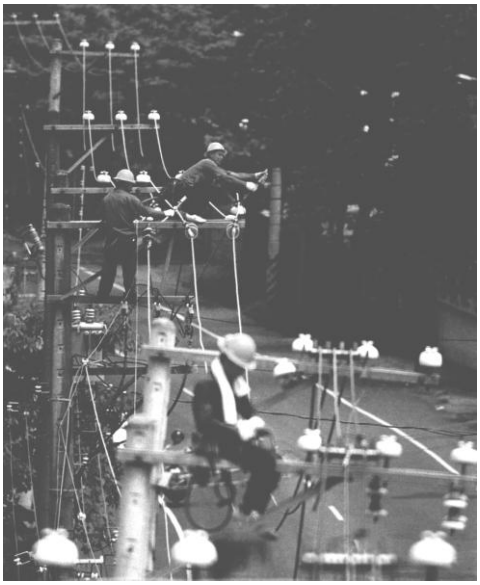


圖 2-11　來電的人

為使災民能安心進行重建工作，先後完成 1：5,000 及 1：1,000 都市計畫區地圖，劃設斷層帶禁限建區，並據以 2 階段公告臨時及永久禁限建範圍，另針對法律及財務問題，研擬作業手冊，成立信保基金，方便集合式住宅重建民眾有一綜合解決方案；為偵辦違法建商，法務部已起訴 269 人，申請羈押 16 人，限制出境 96 人；此外，進行環保專案，消毒面積累計近 4,911 公頃，致災區迄無環保衛生問題發生。另外，在年節及清明時節，為撫災民受創的心靈，政府亦規劃一系列包括心理輔導、藝文展演、圍爐歡慶等災區年節送溫馨的活動，希望能帶領災民早日走出陰霾。

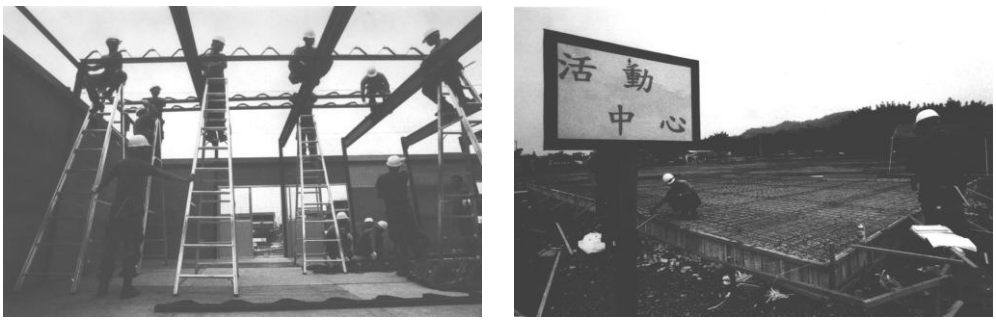


圖 2-12　國軍趕建臨時屋

圖 2-13　內政部消防署成立空中消防隊暨特種搜救隊，進行緊急救援行動

第二節　災民安置時期

中央政府自九二一震災到 10 月中旬，主要的工作當然是救災及安置災民。除了成立重建會、發布緊急命令外，並擬定災後重建計畫工作及督導成立震災重建基金會。而 10 月中旬之後的工作不外是落實成效、便利災民以及為因應緊急命令的時效性問題而擬定災後重建暫行條例。在此階段，政府為災民安置措施上，不遺餘力。

首先，依據行政院當時的救災規定，主要措施包括：在傷亡撫慰方面，死亡者每位發放救助及慰問金 100 萬元，重傷者每位 20 萬元。住戶全倒者，每戶發放 20 萬元，半倒者每戶 10 萬元，經費由行政院負擔；在災民安置方面，第 1 階段，提供帳篷在機關學校的體育場等來收容有需要的災民，第 2 階段則發放租金及提供臨時屋兩個方法由居民擇一；在緊急資金調度方面，緊急提撥四億元給災區前進指揮所，另動支 24 億元第 2 預備金，其中臺中縣 10 億元、南投縣 10 億元及其他縣市 4 億元供作慰助金；在重建購屋貸款方面，中央銀行提撥郵政儲金轉存款 1,000 億元，供銀行辦理受災戶購屋、住宅重建或修繕緊急融資，貸款金額 150 萬元以下免息，150 萬元至 350 萬元利率

為固定年息 3%，期限 20 年。

此外，於 88 年 10 月中旬，健保局宣布，災區居民就醫優惠措施延長到 89 年 3 月底止，災民可享有免健保費，免就醫部分負擔及免住民膳食費用。適用者約 30 多萬人。而「九二一就醫證」[52]自 10 月 26 開始由各地公所主動於災區發放。同月，勞委會亦公告「整合版」九二一震災以工代賑實施要點，合併「以工代賑」及「臨時工作津貼」兩方案，11 月 1 日起實施。放寬適用對象[53]並變更補助方式。[54]第一階段的「以工代賑」期限須在 10 月底前申請。第二階段的「以工代賑」須鄉鎮公所提出「人力運用計畫書」且失業者工作才能領錢。另外，有關「輔助勞工建購住宅」及「勞工修繕貸款」，勞委會也宣布，本金一律展延 5 年，利息展延 6 個月，利率降為 4.75%。

農委會於 11 月 12 日正式發函農民銀行及受災區農漁會，要求放寬放款擔保條件，或送請農業信用保證基金提供保證，使貸款餘額在 500 萬元以下者能免提擔保品。此外，由財政部提報的「九二一震災國有土地承租戶租金減免措施」經重建會討論後通過。這項措施使得災區國有基（房）地承租戶因地上房屋全毀或半毀，可自 88 年 9 月起至 89 年 12 月止免繳租金。

行政院於 12 月 8 日不但同意放寬災區，約 60 多家大型企業申請災後重建優惠貸款，金額約 17 億元；而且同意放寬將廠商所承租之機器設備及廠房也包含在適用範圍內。換言之，原先行政院從開發基金提撥 500 億元辦理廠房及機器設備優惠，但僅限於中小型企業及觀光事業、有線電視系統、民營公用氣體燃料、衛生醫療等四行業，而後則包含大型企業。

最後，立法院於在 89 年 1 月 15 日通過了「九二一震災重建暫行條例」，以便銜接 3 月 24 日即將到期的緊急命令，成為重建特別法。總統並於 2 月 3 日公布實施，期限為 5 年。本質上，此暫行條例為一綜合性立法，內容包括災區重建、融資優惠、行政程序簡化及重建經費籌措等，內容相當廣泛且非常龐雜。總計共有 75 條。而 88 年 10 月 22 日嘉義地震的重建工作自然也用此條例。雖然有了此法源基礎，政府便可繼續推動重建工作，但要真正落實其內涵，政府不僅在人力的推動上而且在核實預算上仍費心費力。

「九二一震災重建暫行條例」通過後，政府相關部門的協助行動仍繼續進行，不因 3 月 18 日總統大選執政黨政權轉移的結果而有所影響。勞委會於 2 月 25 日決議於南投及臺中兩縣興建低於 6 萬元 1 坪的勞宅 1,000 戶，災民不用抽籤可直接申請。重建會通過「九二一住宅重建輔導方案」大幅度提高租稅與融資優惠，例如減徵土地增值稅及利息補貼等，使災區個別建築物重建及社會重建，如都市更新等，都獲得實質上

52 正式更名為「九二一震災健保卡」。

53 只要因震災失業者，年滿十六歲至六十五歲，不限勞工身分，皆可申請。

54 以按日、按人計薪，每日給薪五百四十二元，以三個月為限。

的優厚待遇。農委會確認建地興建原則，包括 50 坪以下重建不受建蔽率限制；集中興建住宅，5 公頃以下者得經農委會會勘後辦理土地變更。同時，中央銀行宣布延長重建家園緊急融資專案期限，使之延至 94 年 2 月 4 日止，而承貸銀行撥款期間也將延長至 94 年 3 月 4 日止。3 月底，健保局宣布「九二一震災健保卡」使用期限再延長半年至 9 月 30 日且不需更換。農委會公布「農村住宅興建獎勵補助要點」，震災區符合規定的農村住宅每戶可獲得 20 萬元的補助。另外，農委會也提出「農業產業重建」、「土石流與坡地災害防範及崩塌地造林綠化處理」、「農村聚落災害重建」等 3 大計畫，5 年內投入 169 億餘元的預算。[55]

89 年 5 月 20 日民進黨執政後，承繼前政府的重建工作。總統並於 6 月 1 日在中興新村主持行政院災後重建推動委員會揭牌儀式中，強調將在 4 年內完成災區的重建工作。而重建工作的推展將採功能分工，各部會所編的重建經費也將由委員會審查整合後再統籌運用。[56]

為能順利推動重建工作，在此階段，政府針對財政、法令、人力與災害防救，採取積極的措施。首先，在財政規劃上，對於重建經費的安排有計畫地設計 1 套模式。災後重建工作範圍，包括公共設施復建、產業重建、生活重建及社區重建等 4 項。直至 89 年 3 月 8 日，各級政府依「災後重建計畫工作綱領」工作流程，88 下半年、89 年度至 93 年度止，共提報救災及重建經費 1,377 億元，但不包括中長程公共建設及都市地區社區重建經費在內。政府在財政規劃上，亦見其努力。在重建財源方面，除由政府移緩救急，裁減中央 260 億元預算，發行公債或借款 800 億元，及運用歲計賸餘外，也應儘量運用民間資源、鼓勵民間參與，或認養公共建設。在減輕災區民間損失、協助災民與生產事業重建家園或恢復生產方面，由政府各部門提供多項優惠免息及低利貸款，如中央銀行提撥郵政儲金 1,000 億元、開發基金震災優惠貸款 500 億元、中長期資金協助地震災區生產事業重建專案貸款 100 億元、中美基金協助震災災民住宅構建與修繕優惠貸款 20 億元、中小企業紮根專案貸款 500 億元等。另外，善用民間捐款 200 億元，配合政府辦理生活及社區重建工作：並且進行公營事業民營化。

其次，有關法令制定方面，災後重建工作涉及地權處理、租稅與融資、行政程序簡化、經費籌措等，為順利辦理各項工作，總統已於 89 年 2 月 3 日公佈「九二一震災重建暫行條例」，施行期限為 5 年。行政部門立即研訂各項相關子法，落實推動重建工作。今後對各種重大災害的預防、立即救助、避難與安置、及政府與民間互相合作支援等，需儘速建立制度，完成「災害防救法」。現行電業法、水利法、平均地權條例、文化資產保存法及醫療法等，已完成修訂並施行，以因應重建需要。

再者，在人力方面，對於災區人力之運用，政府提出以工代賑對策、提供職業訓

55 行政院九二一震災災後重建推動委員會（90 至 92 年度）施政計畫。

56 陳總統於揭牌儀式中的演講詞。

練與就業服務，且鼓勵企業優先僱用災區居民，解決失業問題。將於 87 年 7 月實施的兵役替代役，運用替代役人力從事警察、消防、社會、環保、醫療及教育工作，2 年內有 1 萬 5,000 名專業人力投入災後重建。生活重建與社區重建，亦皆有社工、志工、宗教、藝文團隊及民間專業團體共同來參與。[57]

最後，有關防震救災機制方面，政府調整現行震區劃分，據以修正建築物耐震設計規範之震區水平加速度係數及相關規範，加強臺灣地區結構物耐震安全性。其次，完成「災害防救法」，明確規範中央及地方政府防災組織、災害發生時各級政府因應及互援措施、權責劃分及防災計畫之提出、災害預防、應變及復建等事項。再者，強化防救災體系制度，建立「完善防救災通訊網路」；設置防災、救災專責機構；充實汰換救護車輛及救護裝備器材，加強緊急救護運送能力；強化空中救災與各級災害防救中心建物結構、軟硬體設施；建置特種搜救隊。並且，建立住宅地震保險機制，由保險公司依現行保單條款及費率內容，就自行承保能量接受國人投保住宅地震保險，研究建立由國內保險業共保、國外再保、超過再保險部分由政府承受等 3 層次運作機制。宣導民眾防災避難觀念，定期演練震災發生之逃生避難措施。

由於地震是不可抗拒的自然現象，災後重建的責任，政府無可旁貸，但鼓勵災民站起來、靠自己的力量走下去，是重建家園的原動力。這階段，政府的重建期待及願景，由中央負責的公共設施復建計畫、產業重建計畫、生活重建計畫，皆已報奉行政院核定實施；至於由地方主導的社區重建計畫，則正分由各災區縣（市）、鄉（鎮、市）政府積極辦理規劃中。

有關災區交通、水利、學校等公共設施復建，至 89 年 3 月底，共提報 9,672 件，復建經費達 610 億餘元。產業重建計畫包括農業、工業、商業、觀光業及有線電視業，重建會於當時預計 5 年內，政府投資 34 億餘元、民間業者投入 56 餘億元，共同為災區產業重建努力。生活重建計畫包括心靈重建、醫療服務及公共衛生、就業服務、社會救助及福利服務、學校教學及學生輔導，需經費達 460 億餘元，其中除 46 億元向「財團法人九二一震災重建基金會」申請外，其餘重建費用皆需由政府部門籌措。重建工作不是短期的工作，是需要長時間與大量人、物力的投入。重建不僅是恢復原有的功能，更重要的是摒棄以往不當的設計與觀念，採用生態工法、重視工程品質等，重新建構新的理想家園。

在生活重建願景方面，災後重建最基本的原則，就是以人為本、以生活為核心，重建新家園。因此，生活重建實為首要工作，孤兒、失依老人皆能獲得照顧，失業者（尤其是原住民）都能及早投入工作，受創者都能獲得足夠的心理復建與醫療照顧，使早日走出悲傷，重建積極的生活態度。

在教育重建願景方面，災後學校、教育重建最能展現新生命與新活力。教育重建

57 行政院九二一震災災後重建推動委員會（90 至 92 年度）施政計畫。

是此階段政府施政重點，如何保障災區學生學習機會、教育品質與資源，重建安全與健康的教學環境，發展學校特色，達成適性教學理念，是教育重建的重點。同時，如何加強校園整體規劃、強化校舍建築、導入綠建築及綠色學校觀念，建立「新教育、新環境與新學校」，都是努力的目標。

在城鄉景觀願景方面，重建後的城鄉，不但要具備健康、安全、美觀與整齊的環境，也要配合既有富庶的經濟基礎，發展現代化又兼具濃厚文化氣息的生活空間。公共建築與公共空間的安全，是都市景觀設計的最基本考量；都市景觀規劃，應充分考慮地方特色、居民需求與尊重傳統文化，針對不同都市，可設計特有的形象商圈、視覺景觀、街道家具及公共空間。在私有建築物方面，則藉著對個別建築物重建的獎勵，構建新穎、美觀、整齊、有秩序、具特色的住宅區。

農村景觀方面，農村建築應具鄉村特色，如採用斜屋頂設計，以綠籬取代生硬的水泥建材等。農村公共設施儘量以竹、木材等天然材料進行施工及綠美化，使人為建設融入自然環境中。原住民聚落重建方面，則加強防災抗震設計，並結合部落文化及產業特色，建立「生態農村」，使人為與自然和諧共處。重建之後，城鎮在防災、安全的基礎上，呈現新的風貌。

在國土規劃與管理願景方面，災區土地不合理的規劃與管理，尤其是超限利用，加深九二一震災受創的程度。重建工作從國土規劃、區域發展、城鄉再造等整體發展作考量，作一周全完善規劃與管理，尤其應避免重蹈過去高密度、幾無管制的建築與土地使用型態。由於國土規劃及管理願景是立基於「生態、生活與生產」 三生並重的永續發展上。因此，在「生態」上，要明確劃設斷層帶、土石流等環境敏感地區，嚴格禁止土地超限利用，以調和經濟發展與環境保護，使人與自然環境共生、共榮。在「生活」上，要提供完備的公共設施與合宜價格的住宅，凝聚社區、部落意識，改善城鄉景觀，以創造優美、舒適、安全、豐富多元的生活環境。就「生產」言，要提升政府土地利用計畫審議效率，提供合理價格的產業用地，改善投資生產環境。

在產業重建的願景在發展多元化兼具地方特色的產業。災區農業發達，重建將超越復舊的範疇，擴大發展水果、花卉、茶、竹等精緻特產品及家禽生產，重建茶文化館，並興建花卉物流展售中心及竹文化館，使成為臺灣農、特產集散中心；結合食品加工，開放水果釀酒，提高農產品附加價值；利用地方特殊景觀、人文與農業特色，發展休閒農業觀光帶，農業成為寓娛樂於生產的產業。觀光業重建除恢復原有景點之外，更要利用災區中央山脈豐富的自然生態資源，配合日月潭提升為國家級風景區，整體規劃當地的好山好水，建構安全、永續、美觀及富文化氣息的遊憩觀光帶；配合所得不斷提高及週休二日的實施，規劃發展各種不同的配套遊程及休閒農業，吸引國內外觀光客，使臺灣回復美麗寶島的美譽。商業重建則以滿足城鄉生活需求及未來商業發展為出發點，結合當地觀光、農業、人文、自然等資源及城鄉新風貌，規劃商圈

。也鼓勵地方政府各展創意，發展文化產業，並透過社區總體營造，同時改善視覺及街道環境，重塑具有人文特色、舒適怡人的商業環境。

在防災安全願景方面，人人具備防災知識，成為生活的一部分，並落實於各項實質規劃及建設上。例如，透過土地使用合理規劃及管理，避免災害的發生；提升建築物耐震標準，尤其是公共建築物，強化建物、設施防災功能；保留公園綠地等開放空間，作為避難場所；建立迅速確實的防救災體系等，以達到平時減災，災害時發揮迅速應變互援的功能。並且，建立住宅地震保險制度，減輕政府負擔，保障民眾財產安全。

第三節　重建前期

所謂重建前期，大致上指民國 89 年 6 月 1 日至 91 年 5 月 31 日這段期間。政黨輪替後，亦是災後從救災、安置後，正進入重建階段的時期。總統除宣示定期到災區來瞭解重建進度外，並期許新的重建會能成為災區重建工作的正常溝通機制，同時期許 3 大目標：[58]第一，期許重建會成為大家親切的好鄰居，讓所有的災民體會到溫馨的人情味；第二，重建會要像便利商店，以單一窗口的服務流程，讓大家刷卡買單一次 OK；第三，重建會要像媽祖婆一樣，聞聲救苦，庇佑所有災區的臺灣子民。由於九二一大地震，有其異於其他地震的特殊性，包括：破裂斷層線長達 105 公里，為世界之最；受災地區多為弱勢農村及原住民地區；受災地區凸顯 50 年未決之土地繼承、持分、佔用等問題；集合住宅及大面積重建共識不易達成；公共建築及公共設施大量毀損；歷史建築及古蹟嚴重受損；及受災地區土石流及崩塌地明顯較災前增加。因此，在陳總統帶領下，提出 6 項重要的重建方針，即資源及人力的有效統合；以特別預算突破總預算編列限制；公共設施重建與生態環境重建並重；個別補貼及慰助超越美日先進國家；期許給災民一個安全的家；及重視歷史及古蹟重建等。[59]

此外，89 年 6 月 1 日改組「行政院九二一震災災後重建推動委員會」後，根據重建會第四次工作會報之內容要點可知，政黨輪替後，政府對震災重建的工作推動面及政策的施行面。在這段期間的重要工作大致如下：

一、整合及明確劃分各部會及地方工作權責，落實單一窗口的服務流程，因此協調會議次數甚多。另每月定期召開委員會，由行政院長親自召集主持重建委員會議，決定重建各項重大事項。

二、全面推動公共工程復建，積極管考工程進度，因此各項聯繫會報等經常舉行，包括中央各部會、縣市政府及鄉鎮（市）公所，與民間團隊的聯繫等。

三、籌措重建財源，先是編列三年重建特別預算，復經立法院通過暫行條例修正規定

---

58 參見民國 89 年 6 月 1 日總統府新聞稿。

59 鍾起岱著，《九二一重建政策解析》，頁 24。

只編列 90 年度重建特別預算，原 3 年特別預算未通過實施。又籌編九二一震災社區更新基金預算等。短短的半年內編列了 4 套預算在各級行政機關係一項非常的任務。

四、積極維護重建區居民恢復正常生活，諸如租金的發放、免繳健保費期限的延長、組合屋的安全維護、高關懷族群的照顧、流行病的預防措施及心靈健康的維護、就業的輔導、職業訓練等等。

五、隨時檢討重建運作情形並提改善措施，包括重建組織、中央與地方的關係及災民重建家園面臨的問題，及時提出修正九二一震災重建暫行條例。

六、防止二次災害的發生，包括組合屋安全的維護、土石流的監控及防範、倒塌建築物。廢棄土的處理及資源再利用。

七、產業振興的規劃及推行，除輔導及協助受災企業恢復正常營運外，並積極規劃重建區產業發展，如推動中的「茶、竹、花、酒」產業等。

八、輔導及協助民眾重建家園，除提供貸款的協助，如地籍圖重測，並檢討相關法令，針對民眾遭受的問題，修正法令規定，包括暫行條例及其子法，推動社區更新及住宅興建，多種措施同時齊下，以解決災民住的問題。

綜觀以上陳總統的重建前期的規劃藍圖，又將重建前期的重建政策及工作區分為三個階段如下。

第一階段重建：

乃從民國 89 年 6 月 1 日至 89 年 12 月 31 日止。此一階段的重建政策，主要延續蕭內閣時期的救災與安置作業，而進入「重建時期」。在這一時期中，政治上的政黨浮動已然大致底定，「有效統治」、「區域治理」、「創新價值」、「回歸專業」、「在地精神」、「民力無窮」成為災區重建的主流思考。[60]在這樣的價值思考之下，第一階段的重建策略主要包括：

一、健全重建法律機制：89 年 11 月 29 日完成九二一重建暫行條例修正，90 年 3 月 31 日完成 27 項子法修正工作。

二、分階段籌編特別預算突破財政困境：以保留方式保住前政府預算額度計 381 億元，於 90 年度中央政府總預算編列後續基本公共設施修護經費 62 億元，全力動員通過第一期災後重建特別預算 727 億元，並積極籌編第二期特別預算 273 億元，以上合計 1443 億元。

60 鍾起岱著，《九二一重建政策解析》，頁 24。

三、全力衝刺公部門之公共設施復建，截至 89 年 12 月底在 1 萬 2,974 件重建工程標案中，已完成發包 87.51%。

四、啟動學校重建 293 校工程。

五、積極協調解決住宅重建相關財政困難問題。

六、在維護現有法制安定性要求下，放寬民間部門各項重建工程。

七、以信保基金協助弱勢族群跨越重建門檻。

八、以生態規劃與生態工法進行大地重建。

九、體察政府有限、民力無窮，建立政府與民間合作典範。

圖 2-14　黃榮村執行長勘查災區

圖 2-15　黃榮村執行長的桃芝勘災　　(90 年 8 月)

圖 2-16 黃榮村執行長的溪阿公路勘查(89 年 12 月)

圖 2-17　黃榮村執行長視察溪阿公路

安定灣(90 年月)

行政院並於 89 年度重視災後重建工作，訂立相關「災後重建」之施政方針：

一、加強重建區建設工作推動與控管，整合公、私部門力量，強化政府重建能力。

二、協助災民身心協調，加強辦理弱勢族群後續生活扶助；創造重建區就業機會，促進人力充分就業；建構就業方便、公共衛生良好的健康社區。

三、賡續辦理道路、橋樑學校及歷史、古蹟建物之修、復建工程，提高工程品質，健全公共建設防災救難及緊急運輸支援系統。

四、協助產業恢復產銷機能，促進地方產業升級，鼓勵企業再造，吸引新產業投資，活化產業經濟。

五、加速裸坡地植生綠化，重建水利及水土保持設施，防止坡地土石災害；興設土石資源回收場，有效再利用建築廢棄物。

六、辦理土地重劃、都市更新及相關融資貸款，解決重建區住宅重建及 修繕；進行新社區開發，妥善安置環境敏感地區受災戶、工程拆遷戶及弱勢族群。

七、加速重建原住民社區，重建其生產、文化及生活環境，安定其生活。

八、結合民間團體及替代役，加入重建服務，加強民眾服務中心功能，提供居民重建

資訊與說明；規劃設置博物館，完整保存地震災後相關檔案資料。[61]

重建前期第一階段有 6 大主要重建工作目標包括：首先，相關於「土石流防治工作」方面，89 年颱風、梅雨季到來時，發生嚴重的土石流，90 年情況已大幅改善。但是因為地震後土石鬆動，土石流防治工作仍需非常謹慎地進行。[62]

其次，相關於「住宅重建工作」方面，九二一剛發生後的 1,061 億預算，只有 56 億和住宅相關，用於原住民聚落及農村聚落重建，可謂杯水車薪。但是當時也情有可原，在不清楚狀況下，先進行救災，再安置，而當時還未完成安置，所以尚未開始重建；並且，在編列預算時，並不知道中部地區土地問題如此複雜。90 年的 1,000 億特別預算，其中的 200 多億用於公共工程重建。其實重要的公共工程已告一段落，所以當時的重點為「住宅區」重建。政府因此編列 466 億預算，[63]用來成立「社區重建更新基金」，其中的 365 億將用於住宅與社區重建。

再者，相關於「就業」方面，九二一地震造成重建區失業人數多增加 7,000 至 1 萬人，雖然受災區並非全國失業率最高地區，但是因為災民房屋倒塌，所以失業帶來的衝擊較大。89 年年底，「重建暫行條例」修正條文中規定，公共工程得標廠商必須雇用 1/3 災區民眾。重建會與勞委會合作，舉辦職業訓練、做好就業媒合工作，避免影響公共工程的進度與品質。90 年約有 3、4 百億的公共工程在進行，政府估計大概需要 3 萬名工人，若雇用 1/3 的災民，則可提供 1 萬名災民的工作額度，將可大幅改善重建區失業問題。

此外，相關於「產業振興」方面，災後重建的順序應為：救災、安置、重建、振興，照理而言，應先完成重建再進行振興。[64]（一）觀光：89 年起，政府推動了重建區 8 條重要觀光路線，包括東埔溫泉、廬山溫泉、溪頭、清境農場、武陵農場、福壽山農場、谷關溫泉、霧社、埔里、日月潭等地。89 年 9 月 21 日前，觀光人數仍未增加，觀光業者都會向政府提出紓困要求。但是自 89 年 11 月以後，觀光人數顯著成長。根據觀光局統計，90 年 3 月，重建區觀光人次已超過 57 萬，比民國 88 年 3 月地震發生前增加 3%。不過觀光成長的可能原因很多，包括週休二日的實施；經濟較不景氣，出國人數減少，國內觀光人數增加；政府鼓勵公務員至災區觀光；重建區的道路幾乎都修復完成等等。（二）農業轉型：觀光業已振興，政府擔心的是，臺灣加入 WTO 後，蘋果、稻米等各種農產品都會引進來，而且關稅不能太高，中部重建區的農業一定會受到很大衝擊

---

61 行政院九二一震災災後重建推動委員會編，《九二一震災災後重建之現況與願景》，頁 43。

62 《九二一震災口述訪問記錄（上篇）》，黃榮村訪問記錄，頁 15-17。

63 參見行政院九二一震災災後重建推動委員會，《九二一震災災後重建之現況與願景》，2001 年 3 月，頁 11。

64 以日本阪神大地震相比較，從大地震發生至今，日本已完成重建工作，接著還有十年振興計畫。但是在橋樑、房屋、坡地重建的當時，也同時推動產業振興。

，農民生計將大受影響。所以政府在特別預算中編列經費，和農委會合作推動「農業振興」。農業必須轉型，才能因應 WTO 的衝擊。農業轉型型態有二：其一是以農業為基礎的觀光業發展，即「休閒農業」，包括竹、酒、茶、花等四大主題，並加強農莊的開放。其二是「知識農業」，發展高附加價值產品如有機農業、藥膳、基因轉植。但是，實行上的困難度很高，如何界定「農莊」及「民宿」？[65]政府要讓這些農莊、民宿可以生存，又能夠課到他們的稅，並保證其品質與安全，不危害土地利用，因此，政府必須建立新觀念、新制度。

更者，相關於「地籍圖重測」方面，在重建第一階段裡，是一項很重要的工作，因為沒有正確的地籍資料，就無法重建房舍，政府在此階段確實投入巨大的人力與財力，快速完成地籍重測的工作。據重建會統計資料顯示，90 年度計辦理重建區苗栗縣、臺中縣、南投縣及彰化縣轄區內具急迫性且亟待重測地區。截至 90 年底止已完成四等控制測量、圖根測量及校對地籍圖簿資料描繪原圖數化、計畫樁位檢測成果點交、地籍調查與戶地測量等工作；完成土地筆數 13 萬 4,090 筆，面積 1 萬 1,807 公頃之地籍圖重測成果公告。

最後，相關於「防災體系的建立」方面，政府必須建立防災體系，除了將重建區變成防震的城鄉之外，更重要的是重建區外的防震、防災與生態保育。重建區經過災後重建的部分，至少可維持幾十年平安；但是重建區外還有許多活動斷層，政府必須利用此次機會及早建立防災體系。[66]

政府在這一階段的重建工作，在九二一震災滿週年，特舉辦震起的生命力九二一週年影像展，為接下來震災重建工作而努力。

圖 2-18　震起的生命力 921 - 週年影像展（一）

圖 2-19　震起的生命力 921 - 週年影像展（二）

第二階段重建：

65 以前對農莊的要求非常嚴格，有的像旅館或必須有大型農園，需要很大的土地，相當困難；至於民宿，政府必須制定管理條例。

66 黃榮村訪問記錄，《九二一震災口述訪問記錄（上篇）》，頁 17。

乃指民國 90 年 1 月 1 日至 90 年 6 月 30 日止。在此階段強調重建區的建設，行政院於 90 年度提出另一「災後重建」之施政方針：[67]

一、加強重建區建設工作推動與控管，整合公、私部門力量，強化政府重建能力。

二、協助災民身心調適，加強辦理弱勢族群後續照顧與扶持；創造重建區就業機會，輔導失業者充分就業；建構重建區社會救助及福利服務的常態化計畫機制。

三、推動重建區社區總體營造工作，以創造社區就業機會，啟動社區自主機制及改造社區空間，期以最少資源創造最大效益。

四、賡續辦理道路、橋樑、學校及歷史、古蹟建物之修、復建工程，提高工程品質，健全公共建設防災救難及緊急運輸支援系統。

五、協助產業恢復產銷機能，發展地方產業特色，鼓勵氣業再造，吸引新產業投資，活化產業經濟。

六、加速裸坡植生綠化，全流域經營、管理及重建水利及水土保持設施，防止坡地土石災害；興設土石方資源堆置場及有效再利用建築廢棄物。

七、加速辦理土地重劃、農村聚落重建、都市更新及相關融資貸款，解決重建區住宅重建及修繕；進行新社區開發，妥善安置環境敏感地區受災戶，工程拆遷戶及弱勢族群。

八、加速重建原住民社區，重建其生產、文化及生活環境，安定其生活。

九、結合民間團體及替代役，加入重建服務，加強民眾服務中心功能，提供居民重建資訊與說明；規劃設置博物館，完整保存地震災後相關檔案資料。

如此一來，政府重建的重點如下：

（一）統合政府資源及人力，依據事權統一、問題導向、功能分組及單一窗口等原則，並研擬提出特別預算，解決民眾困難。

（二）加強災區土石流、山坡地、河川、堰塞湖、危險村落等災害防治與水土保持，辦理崩塌、裸露地植生造林復育工作，並推動水利設施與生態環境保護之重建工作。

（三）積極推動各項公共建設之重建工作結合民間團體及企業；協助災區學校復建；儘速完成歷史性民間建築物及古蹟等文化資產重建。

（四）提供紓困貸款、投資租稅優惠，加速推動災區農業、工業、商業、觀光、有線電視等產業重建，並組成服務團隊，協助企業廠商解決問題。

（五）結合政府與民間資源，賡續辦理災區各種社會救助與福利服務工作，徹底解決災民創傷後壓力症候群問題。

---

67 行政院九二一震災災後重建推動委員會編，90 年度施政方針內容。並參見行政院九二一震災災後重建推動委員會編，《九二一震災災後重建之現況與願景》，頁 44。

（六）振興產業，積極辦理職業訓練，並輔導就業；加強學校教學及學生輔導；延聘心理衛生人員，結合醫院、學校與民間志工團隊，重建災區醫療及公共衛生體系，設置生活重建服務中心，提供心理復建服務。

（七）設立二十四小時免付費電話諮詢專線，運用媒體並透過各種藝文活動，推動心靈重建工作；維護災區藝文工作者創作生機，並協助災民走出地震陰霾。

（八）賡續進行災區地籍與地權清理；以地方為主體，中央政府提供各項協助，透過社區總體營造，提升居民公共參與，並結合民間活力，加速推動都市地區與鄉村區更新，以及農村與原住民聚落重建工作。

（九）替代役男優先投入災區，加速災後重建工作，以災區民眾最切身之權益為優先，四年內重建家園，讓整個災區重現新風貌。

這一階段的重要工作是克服土石流災害威脅，在基本的災區重建架構底定之際，「災區」一詞，仍引起人們無窮苦難的想像，扭轉社會對災區的不安與害怕心理，是重建災區心理的重要條件，同時發揮重建加速效果，是此一階段的重要策略。這一階段的重要政策包括：

一、將災區正名為重建區，期盼早日完成重建。

二、組成 13 個土石流專案處理小組，28 個緊急處理小組，勘查診斷土石流危險溪流 3,015 處，辦理緊急工程 243 件，以集水區的概念，進行源頭處理。[68]

三、打通並完成重建區所有省道、橋樑、觀光聯絡要道。

圖 2-20　草屯鎮炎峰橋通車典禮（90 年 4 月 30 日）

四、全力衝刺學校重建進度：九二一震災災後公共設施復建計畫，標案總件數超過 1 萬件，分別由 16 個部會及 10 個縣（市）政府辦理，總經費 485 億餘元；在 485 億元經費中，學校重建佔約 1/4，總經費為 140 億元。據統計，九二一及一○二二嘉

68 參見行政院農委會，《九二一重建區土石流及崩塌地源頭緊急水土保持處理計畫：土石流及崩塌地整體治理工作手冊》，（中華民國水土保持學會編印，民國 90 年 6 月）；及行政院農委會，《九二一重建區土石流及崩塌地源頭緊急水土保持處理計畫成果發表會》，（中華民國水土保持學會編印，民國 90 年 6 月）。

義震災造成全國各級學校共有 1,546 所學校校舍受到輕重不一的損害。其中有 293 所全倒。就縣市而言，以南投縣、臺中縣最為嚴重，南投縣國民中小學全毀學校 24 所，中縣為 19 所。此階段政府正積極協調政府相關部門、民間單位及整合各級學校之人力、物力資源，全力支援受災學校辦理災後重建工作。

五、重建區產業已逐漸復甦。首先，辦理重建區工商業優惠貸款，共申貸 1,292 件，核准 1,190 件，核准金額為 121 億 1,535 萬元，核貸比率超過 95%。其次，從特別預算中提撥 20 億元，作為九二一震災企業貸款信用保證之用，協助受災企業解決擔保品不足問題，共計協助 139 家，融資 6 億 2,277 萬元。最後，重建區重要觀光地區遊客人數 90 年 3 月為 57 萬人次，較前一年同期增加 3.6%。

六、住宅重建步入正軌。

從以下成果統計，可瞭解政府對此階段重建的用心：

（一）5 萬 3,000 戶半倒住宅，已完成 1 萬 2,000 戶修繕貸款。

（二）5 萬 1,000 戶全倒住宅，已核准購屋貸款 7,300 戶，核准重建貸款約有 7,000 餘戶。

（三）重建建照：核發數（含報備數）計有 1 萬 1,000 餘件，1 萬 5,000 餘戶；已核發使用執照 4,300 餘件，5,000 餘戶。

（四）截至 90 年 4 月底止，申辦以都市更新方式重建者共 74 案，其中已獲核准籌設都市更新會計 56 案、都市更新會已獲准立案計 29 案。

（五）興建戶數 5,854 戶組合屋，安置戶數 5,328 戶，1 萬 8,000 餘人；已拆除 630 間，另有空屋 2,058 間，積極處理中。

（六）租金：第一期計發放約 113 億元，第二期編列 32 億元。

（七）完成破裂斷層帶地籍重測工作。[69]

學校的重建，預定分 3 階段完工啟用：第 1 階段 90 年 4 月 1 日（春假後）；第 2 階段 90 年 8 月底（暑假後）；第 3 階段工程量大或土地取得困難等因素之學校，90 年 11 月底完成。在 293 所學校重建中，完成重建 1/4 以上，未完工者，除情形特殊外，於民國 90 年 6 月底前，完成發包，檢視當時實際執行情形如下表。

表 2-3　至民國 90 年 6 月底學校重建執行情形表

民間/政府	辦理件數	完工件數	發包件數	未完成發包件

69 鍾起岱著，《九二一重建政策解析》，頁 26。

民間	108	42	61	5
政府	185	24	153	8
統計	100%	22.53%	73.04%	4.44%

資料來源：行政院九二一重建委員會簡報資料，民國 90 年 6 月。

第三階段重建：

乃指民國 90 年 7 月 1 日至 91 年 5 月 31 日。這一階段可以說是指標性工作的驗收及檢驗的階段，此階段重要重建工作包括：[70]

(一) 新校園的完成：除少數幾所因校地取得困難遲至 91 年始能完工外，其餘多能於 90 年底前完成重建，截至民國 91 年 10 月，受損校舍已全部修復完成，全倒校舍已完成 288 所。

(二) 公共設施的復建：主要道路除溪阿公路安定灣、中橫公路德基段改善工程，因地質地形特殊，需另訂對策外，主要省、鄉縣道路、橋樑大致已恢復；而辦公廳舍 1,428 處復建工程，截至民國 91 年 10 月已完成 1,283 處。

(三) 啟動住宅及社區重建專案：興建集合住宅 178 棟、農村聚落 74 處、原住民聚落 23 處、街區重建 5 處、新社區開發與遷村 6 處。

(四) 民國 90 年 12 月 31 日前完成 10 棟全倒集合住宅重建及 96 棟集合住宅之修復補強工程。

(五) 恢復就業市場供需機制，以重建區公共工程勞動力供需協調機制協助媒合就業，開發 1 萬個重建區民眾工作機會。

(六) 配合 91 年國際生態旅遊年，由重建區出發，推動臺灣生態旅遊年，發展主題產業文化，結合地區產業特色，全力培植 8 條風景線觀光產業。

(七) 全力修護震災受損古蹟 36 處。

值得注意的是，在此第 3 階段重建工作中，有 4 項工作值得提出來說明。首先是「替代役男」。政府於 89 年度為避免人力浪費及協助重建區的規劃，設立替代役男加入災後之重建工作，頗見成效。其具體工作成果如下：

一、蒐集南投縣 13 鄉鎮、臺中縣 8 鄉鎮組合屋住戶名冊 5,000 戶、慰助金名冊 8 萬戶、申請國宅名冊 1,500 份、全倒半倒戶名冊 9 萬戶，並建置資料庫，供後續分析運用。

二、協助製作九二一重建願景紀實、重建須知手冊、臺中縣各鄉鎮市重建綱要計畫摘要彙編及辦理九二一災後重建總研討會、災後重建民間團隊經驗交流研討會相關

70 鍾起岱著，《九二一重建政策解析》，頁 26-27。

事宜。

三、協助規劃、草擬「重建區弱勢族群資源網路」、「社會福利預算編審流程」及「災後重建須知」手冊等。

四、協助草擬「災後公共建設復建執行情況」、「災後重建進度總檢討」報告及建置「九二一震災災民高度關懷資料庫」。

五、協助規劃辦理指標性工作發布與更新及復建工程管考。

六、協助處理重建會 90 年度特別預算歲出概算書。

七、協助省府公管組辦理「九二一震災後中興新村整體發展工作計畫及中興新村未來發展整體規畫案」，替代役男運用其專業協助規劃並建置資料庫，為省府節省公帑約 200 萬元。

因此，截至 90 年度，於重建會業務改進方向中，有關替代役男相關問題，讓我們瞭解到：

(一) 為使重建會替代役男均能直接投入與重建直接相關之工作，重建會特報請凍結員警役交通助理、駐校警衛員額，將重建會 90 年度原 1,800 名替代役男員額，調整修正為 729 名。

(二) 重建會各處 90 年度所提替代役男需求數為 141 名，其中重建會留用 81 名，餘 60 名留供重建鄉鎮市公所申請。

(三) 因應 90 年度替代役男分發服勤住宿之需，重建會得省府同意再借用宿舍供重建會使用。

(四) 重建會繼續實施督勤作業，精確掌握服勤及生活管理現況，即時解決相關問題。

其次，在此第 3 階段重建工作中，「土石流整治與生態工法」議題值得提出。土石流問題相當嚴重，政府政策中強調土石流問題必須立即處理。由於臺灣每逢梅雨季時，就會發生許多土石流：神木村出水溪、霍薩溪和愛玉子溪、新興橋上游，臺中縣烏石坑等，雲林、南投、嘉義、臺中縣地區都籠罩在土石流的陰影中。只要土石流發生，就可看到傷亡家屬難過悲泣、看那麼多人生活在恐懼中，因此每逢颱風季節來臨，住在山區民眾就擔心土石流的發生，有必要即刻處理土石流問題。而當時重建的重心為生活重建、產業振興，但是土石流問題若無法解決，當地居民無法耕種外，重建區很容以將又再度變成災區，如此一來便無法提振觀光事業。如何處理著手土石流的問題，煞費周章。

其實，土石流崩塌地治本方案—從源頭整治起，其整治的步驟是：

(一) 源頭整治、裂縫填補及截水工。應採生態工法，先填補裂縫，再於上游用

沙包做三道截水、分水工作，讓雨水不會往易崩塌的坡面沖刷。第 1 步應該先找當地鄰長或里長負責至源頭勘尋裂縫，因為鄉公所一般都離源頭地較遠。由於郭副執行長的堅持，28 個鄉鎮都請了當地人尋找裂縫，由水保局、林務局支付費用。找到裂縫後，便請鄉民做填補工作，將樹莖、根及樹葉等有機物自裂縫中挖出，再補進相同的土，用鋤頭等工具壓實；如果有足夠的土壤，就將裂縫填補與旁邊的地面等高，如果土壤不夠，就做出一個可以很快排水的溝道。裂縫填補完後，在崩塌坡頂到稜線做適當的截水分水工，以防止地表水逕流入裂縫與崩塌受傷的坡面。

（二）截水分水、裸坡植生。雖然源頭整治完、裂縫已經填實，以及截水工作做完後，就必須穩定山坡。前述坡頂截水工作完成後，只剩雨水會進入受傷之崩塌面。崩塌面土質鬆軟易被雨水沖蝕而造成不穩定，解決方法就是「橫向截水」與「縱向排水」。

（三）堆積扇。崩塌坡面之下方，往往有一堆土質鬆懈的堆積扇。這些堆積扇易受地面水沖刷，造成土石流，更必須加以穩定。

（四）河床堆積物清除。

此外，土石流的大量沉積土尤其麻煩，如果沒疏通，沒有足夠的洩洪的截面積，會再造成二次土石流，所以整治首重疏濬，並作適當的護岸及護床工，以免崩塌及向源侵蝕。疏濬後兩岸之沉積土，速作植裁，以便穩定土石。

過去林務局及水保局都用發包工程，從外地請人來做工程，因此較簡單。但是也因此讓在地人因為失業而無工作，經濟壓力大，家庭問題也出現。因此，政府在整治過程中，強調必須百分之百雇用在地人來重建家園，不但使他們可獲得薪資，解決經濟壓力，也可以證實政府確實有在進行重建工作。由於左鄰右舍共同重建家園，亦可促進社區感情，對社區營造頗有助益。加上這是自己的家園，他們當然認真工作。這並非「以工代賑」，而是「雇用」他們來工作。經學者專家指導後，重建區大概已有 2,000 人參與這項工作。在整治過程的同時，必須仰賴相關部門間的合作。重建會為跨部會的整合單位，從事規劃、協調及整合各個單位，審核預算，並且考核重建成果。土石流整治方案的相關單位包括農委會、水保局、林務局、勞委會以及鄉鎮公所。[71]

表 2-4　九二一震災大地工程重建執行成果

工程計畫	第一年（第一期）工作成效	第二年（第二期）工作成效
土石流整治	危險崩塌地、土石流危險溪流及颱風季節土石流災害緊急處理 162 件	1.土石流整治 745 件。 2.崩塌裸露地植生 39 件。 3.林道復建工程 39 件。

71 郭清江先生訪問記錄，《九二一震災口述訪問記錄》（上篇），頁 65。

土石流及崩塌地源頭緊急水土保持	(90.02.01~90.05.31) 1.雇用在地人 47,900 人/天。 2.完成坡地面植栽 971 公頃。	(90.06.01~90.12.31) 1.核定辦理緊急處理工程 164 件。 2.辦理裂縫勘尋 144 件。 3.持續辦理勘查核定。
大臺中地區民生及公共用水	1.完成石岡壩復建。 2.辦理豐原給水廠復建。	1.大甲溪流域復育。 2.辦理興建八寶攔河
震災建築廢棄物堆置場復建改善工程	完成 25 處	辦理 60 處
震災建築廢棄物貯製場移除再生利用	再生利用 7 處，60 萬立方公尺	再生利用 5 處，70 萬立方公尺

資料來源：行政院九二一震災災後重建推動委員會，《九二一震災兩週年重建執行成果與未來重建重點工作》(南投縣：行政院九二一震災災後重建推動委員會，民國 90 年 9 月)，頁 35。

再者，在此第 3 階段重建工作中，「住宅與社區重建」議題值得提出，其作法與成果亦相當顯著。對於住宅需求之調查方面，由於重建綱要、調查報告無助於住宅重建。震災初期，「財團法人九二一震災基金會」提供規劃經費，委託各個規劃團隊來擬定災區中的社區、鄉鎮及縣市重建綱要計畫。該基金會運作的經費來自行政院撥交的 136 億元民間捐款。規劃團隊的規劃報告於 89 年初陸續出爐，基金會發覺這些規劃報告內容大部份與重建工作無直接相關。重建會赴災區進行工作的時候，面臨最大的困擾，就是欠缺有關住宅重建規劃方面的資料。主要原因是原來政策設計重建綱要計畫是由下而上。社區不可能會有這種規劃人才，所以必須靠規劃團隊。第二個困擾是，九二一地震受災面積很大，受災戶多達 10 萬 4,000 多戶，實際上受災戶住宅要重建的基本需求與意願調查也付諸闕如。當初有的資料大部份是由各機關、學術團體及學校所做的一些抽樣調查，共有 28 項之多，卻沒有針對災民住宅重建做全面性的需求及意願調查，以致無法確實掌握住宅重建方向。地震發生後，行政院制定「九二一震災重建暫行條例」，規定讓災民住 3 年組合屋，必要時再延長 1

年，共 4 年。為妥善安置受災戶，重建會於 89 年 10 月間擬定住宅重建政策，並據此訂定 7 大實施方案。90 年 5 月 3 日提重建會會議，由召集人行政院長張俊雄正式核定通過。

圖 2-21　陳錦煌執行長主持災後重建貸款簽約典禮

圖 2-22　游院長蒞臨 921 重建會

住宅實施方案中的開發新社區，就是優先安置組合屋的受災戶。重建會也針對全倒的 5 萬 600 戶、半倒的 5 萬 3,000 戶，由中央銀行提供 1,000 億的優惠貸款，解決購屋、重建、修繕的問題。據統計，向中央銀行申請優惠貸款另行購屋者，計有 8,300 多戶，平均每戶借款 279 萬元，還要有自備款，才能買房子。申請央行貸款進行原地重建者有 8,400 多戶，平均每戶向銀行申貸 201 萬元，另須準備二成自備款。已購屋及原地重建的計有 1 萬 6,000 多戶，這個統計數字，代表地震後 1 年多以來，這些受災戶有能力自己解決住宅重建的問題。另外有一些房子受到損壞但沒有倒掉，向銀行借貸進行修繕補強者也有 1 萬 1,000 多戶，平均每戶貸款金額在 63 萬元左右。此外，估計尚有 2 萬戶較無能力解決住宅重建之受災戶，需要政府的幫助。政府為此特設置有二一原地重建暨專案融資之申請流程，以供受災民眾申請之便。

壹、

向縣（市）鄉（鎮）公所申請建築執照

檢附文件

1.土地使用權狀：(如土地為持分者應檢具其他持分者使用同意書或辦理分割，未臨馬路者應檢具臨路者使用同意書)

2.土地分區使用證明：(應檢具地籍圖、土地謄本向所轄公所建管或工務單位申請)

3.建築圖樣：都市計畫及非都市計畫建築用地自由建築師簽證，農舍不必經建築師簽證

註：都市計畫區域應向縣（市）政府建管或公務單位申請核發，其餘向鄉（鎮）公所建管或公務單位申請核發（一般委託建築師辦理）

↓

貳、

與營造廠商簽訂工程合約書

依建築執照、圖樣等與合格之營造廠商或土木包工業簽訂工程合約書

註：工程合約書中應載明：1.工程名稱、起造人、承造人、工程地點

2.工程總價

3.工程期限、範圍

4.工程進度、付款方法

5.損害、賠償、解約等約定

6.其他雙方合意事項

↓

參、

向金融機關提出貸款申請

檢附文件

1.借款人身份證影本、戶口名簿影本、還款來源（如扣繳憑單等），如徵提保證人時，保證人應被身份證影本、所得來源或財力證明

2.受損房屋所有權狀（如未辦保存登記實應檢具稅籍證明）

3.受災戶證明書：全倒證明（如半倒者受災建築物應以拆除）

4.建築執照、建築圖樣、地籍圖

5.工程合約書

6.營造廠商出具公司執照、營利事業登記證影本或相關資料、印鑑資料、民法第 513 條法定抵押權拋棄書

註：備齊文件向銀行填具申請書及相關表格

肆、

金融機關勘估、准駁及撥款

檢附文件

	金融機關		借款人
1.	金融機構核貸、額度、撥款進度及其他條件並通知借款人辦理土地抵押權設定手續。	⇨	借款人辦理抵押權設定手續（應檢附土地所有權狀、身份證或戶口名簿影本、印章填具抵押權設定契約書、銀行用印後送所轄地政事務所辦理
2.		⇦	地政事務所通知抵押權設定完成時，借款人領回相關資料並請領設定後謄本，送交銀行。
3.	簽訂借據		簽訂借據
4.	依借款人資料及工程進度核發工程款（週轉金最高為工程款 20 ％為限）	⇦	依金融機關核定撥款進度表，提請金融業者核撥款項

伍、

向縣市政府申請使用執照

建築結構完成時，應檢具建築依圖施工資料、發票、照片、門牌、空污費繳清、無輻射鋼筋等相關資料提出申請，並依使用執照、申請用水、用電及建築物保存登記及建物所有權狀。

註：通常由承包廠商辦理

陸、

金融業者核發剩餘工程款

1. 借款人持土地、建物所有權狀、使用執照，向金融機關辦理土地、建物合併設定抵押權，並送地政事務所辦理。
2. 地政事務所通知合併設定完成，借款人領回相關資料並申請土地、建物謄本，送交金融機關。
3. 建物如已完工，提請金融機構核撥尾款，並應投保以金融機關為受益人之火災保險。

柒、

↓

借款人歡歡喜喜慶祝新居落成

圖 2-23　欲申請九二一原地重建暨專案融資流程圖表

然而，住宅重建亦面對許多的困境。例如（一）土地問題難解套。（二）集合住宅重建協調難。然而重建會在協調的過程中，有成功的例子[72]，也有無從協調的案子[73]，不勝枚舉。

在住宅及社區之重建困境方面，尤其在重建協調工作上，有關重建資金及貸款問題較不易解決，是第一困境。重建貸款的問題，是最受災民批評的，當初政府以免抵押、免擔保為口號，但承貸的是行庫，所設的貸款條件還是很嚴格。多數受災戶因土地產權無法解決，或是毀損房屋原有貸款末清，無力負擔新貸款，或是失業沒有工作等等因素，無法貸款。而貸款的門檻又高，如中央銀行提供 1,000 億元的優惠貸款，幫助對象包括全倒戶、半倒戶，提供緊急融資以重建家園。同時銀行還要災民提供擔保品，若是災區的土地，因不值錢，就無法抵押，必須另外提供不動產及保證人。這對無力重建的受災戶而言，住宅重建永遠遙遙無期。

對於都市更新難達共識，是第二困境。都市更新是針對正常老化的都市予以劃定範圍，在這範圍內採用新的規劃、新的公共設施標準進行復建、重建。且都市更新條例有一些優惠的措施，包括容積率增加最高可達 30%，房屋稅、土地稅等可以減免，將來房地產移轉時增值稅亦可以減免 40%。雖有這樣的優惠，但照正常的都市更新程序來辦，重建資金的籌措，仍待進一步突破解決。故有九二一震災基金會擬定的臨門方案，由基金會出面購買不願意參與重建住戶 1/4 以下的產權，並且融資工程費用興建大樓，俟完工後基金會即擁有這些房屋的部分區分所有權。

有關原住民及土石流遷村亦是相當困難及協調的工作，是第三困境。原住民村落因九二一大震，計有苗栗泰安、南庄，臺中縣和平鄉，南投縣仁愛鄉、信義鄉、嘉義

---

72 南投市水稻之歌第九期是一個成功案例。這個案子是集合式十層樓住宅，地震倒塌之後，其中有四戶堅決不願意回原地重建，幾經協調，願意參與重建的其他住戶購買另外四戶的土地產權參與重建。前後共召開二、三十次協調會議，問題出在不願意參加重建的住戶提高售價，最後好不容易協調成功，雙方以合理價格成交。目前這個案子早已完工，居民於九十年九月二十一日已進住了。

73 臺中美麗殿重建是一難以協調的例子。臺中市美麗殿大樓有八百零一戶，受災戶本身分成拆除大樓及不拆兩派，爭執不下。最後臺中市政府公告拆除，但持反對意見的災民，認為不需進行拆除而群起攻擊。第二天，他們租了三部遊覽車來我們辦公室外面，抗議我們介入拆除事宜。原因出在，主要爭執的原因是，該大樓八百多戶中有五百戶是八至十餘坪的套房設計，買的時候房價不過七、八十萬元，因此住戶看見政府提供三百五十萬元的優惠貸款，每一戶還可以領房屋全倒慰助金二十萬元，房屋租金等等優待，所以主張全部拆除。另外持反對拆除意見的三百戶，當初所購的是三十幾坪的家庭式公寓，多位於一至四樓，房屋價格在五、六百萬元之譜，一經拆除損失太大，所以堅持不拆。

縣、阿里山鄉等四縣六鄉 23 個村落急需就地重建或遷住。問題是，如原住在保留地的受災戶，在無建築物所有權狀，也沒有無稅籍證明，更不可能取得土地使用權或所有權的情況下，原住民根本無法去辦理重建貸款。至於原來房子是蓋在山坡地保育區的，申請重建更為不易。此外，在國有林地，要申請建照根本不可能，更遑論申請貸款了。加上沒有能力負擔重建住宅的工程費，遷村所需的土地也不易取得，因此重建家園對原住民而言實在很難。

至於土石流災區的災民，重建難題亦多，由於地震後山區安全建地少，且價格偏高，取得不易，要在附近重建確有困難。如果遷村，因遷村地點影響受災戶工作，多數沒有遷村意願，要達成遷村共識也很難；加上多數受災戶都屬較低收入，即使願意遷村，也無力負擔所需費用。以埔里蜈蚣里土石流遷村戶及原住民聚落遷村一案來說，由於不具震災戶的身分，不符優惠貸款條件，導致遷村事宜更加困難。凡此種種，在在考驗著政府的機制及應變協調的能力。[74]

最後，在此第三階段重建工作中，對於「生活重建」另一重視的議題，亦有相當的成效，例如就業、心理復健、社會福利、醫療衛生等，讓我們作一探討。

一、在就業方面：88 年地震之後，重建區地質不穩定，重建會擔心續發性的災害，包括碧莉絲颱風、「六一一」的六級地震，所幸並未釀成大的災害。所以 88 年的工作，比較著重在救災、緊急危難的安置。90 年重建會邁入生活重建期，如何讓災民有飯吃、有家住、有工作做，是重建會第 2 年的工作重點。生活重建包括就業、醫療、傳染病防治、心理復健、社會福利等等，工作項目很雜，也非常困難，是無法立竿見影的。以就業來說，這個問題最棘手。地震受創的南投、臺中 2 縣，多位處山區，原本就沒有足夠的經濟誘因，工商業都不願前往投資。地震之後，要招商進駐，提供就業機會，也不可能，加上整個大環境的不景氣，更是雪上加霜，再怎麼努力都一樣。不過值得安慰的是：失業率最高的不是在重建區。由於整個公共工程重建預算超過 400 億，投入重建區後，需要 3 萬個雇工工作 8 個月。重建會以法律規定，重建區公共工程得標廠商應僱用 1/3 以上重建區居民，讓重建區民眾有較多的就業機會。

表 2-5　九二一震災重建區住宅及社區重建成效

項　　目	89 年 9 月 21 日	90 年 9 月 21 日

74 柯鄉黨先生訪問記錄，《九二一震災口述訪問記錄》（上篇），頁 45。

地籍圖重測	面積		-	10,162 公頃
	筆數		-	113,175 筆
一千億緊急房貸優惠貸款			20,101 戶（約 300 億元）	26,823 戶（約 441 億元）
住宅重建建照	已核發建造執照		6,203 戶	17,459 戶
	使用執照		-	7,589 戶
集合住宅	修繕	已修繕	-	79 棟（9,733 戶）
		已由財團法人九二一震災基金會輔導修復補強計畫擬定	0	57 棟（8,130 戶）
	原地重建已取得建照		-	8 棟（404 戶）
都市更新	申請辦理都市更新		6 棟（802 戶）	96 件（7,895 戶）
	都市更新會立案		1 棟（54 戶）	58 件（5,581 戶）
	更新事業權利變換送審		-	13 件（1,490 戶）
	公告實施		-	4 件（346 戶）
	建造核發		-	3 件（307 戶）
農村聚落重建	重建規劃報告		74 處	91 處（新增 17 處）
	輔導住宅重建		436 戶	1,071 戶
	公共設施重建		252 件工程	366 件工程
原住民聚落重建	遷村	用地取得及規劃設計	-	2 處（61 戶）
		動工		4 處
		公共設施		160 件工程
		信用保證	-	280 件（202,720 千元）
	聚落重建		-	17 處（重建完成 241 戶）
土石流遷村			-	2 處（200 戶）

新社區開發	-	7 處（1,580 戶）

資料來源：行政院九二一震災災後重建推動委員會，《九二一震災兩週年重建執行成果與未來重建重點工作》（南投縣：行政院九二一震災災後重建推動委員會，民國 90 年 9 月），頁 29。

但有些廠商僱請災區勞工，只提供他們掃地等雜務工作，為了能落實，重建會成立有「重建勞動力供需協調會報」積極運作，90 年 7 月 4 日及 20 日，並到工地進行實地稽查，採取罰款方式，對不配合的廠商，只要少僱用 1 位災民，就罰以兩倍的基本工資，以保障重建區民眾的就業機會。此外，「以工代賑」的辦法也讓災區居民暫時有較多的工作機會。88 年 9 月至 89 年 3 月，行政院勞委會辦理「以工代賑」專案，後來改為「臨時工作津貼」，至 90 年 7 月 8 日止，共有 9,191 名失業的人擔任臨時工作，發放金額約 8 億餘元。同時重建會也積極協調勞委會等單位辦理職業訓練，增進災區失業者的職業技能，協助他們順利投入就業市場。至 90 年 7 月間，辦理了 70 個班次的職業訓練，共訓練 3,000 多人。同時也洽請廠商到災區辦理定期定點的徵才活動，這樣的活動至同年 7 月間，也辦了 237 場，媒合就業人數將近 17 萬人。

二、在心理重建方面：心理衛生是重建工作的終極目標，成效卻是相當地緩慢。譬如說，因為親戚、家人在震災中死亡，重建會只能注意其心靈層面的輔導，及想辦法幫助受災民眾撫平情緒，這就是所謂高關懷戶的輔導與訪視工作。關於此方面之重建會舉措有：

（一）高關懷戶的輔導—在震災期間，衛生署指派了 46 名心理治療人員進駐主要災區，設立心理諮詢站 10 處，88 年 10 月 21 日完全撤離災區。89 年 6 月，衛生署於臺中縣衛生局、署立草屯療養院設置南投區、臺中區 2 個災害心理衛生服務中心，成立諮詢專線。重建會透過政府行政系統，調查受災戶受創程度，依 11 項指標篩選 5,215 戶高關懷戶後，送請重建區縣市政府及慈濟等宗教團體辦理追蹤輔導工作。不論是震災救援或災區重建工作，民間團體尤其是宗教力量幫了很大的忙，畢竟完全依靠政府來作所有的重建是不可能的，因此重建過程中，還是需要民間團體人力、時間的協助，搭配政府編列的預算，以補政府之不足。高關懷戶對於重建工作是非常具體的數據參考資料。其中記載災民房屋受損情況，關心災民個人心理層面之外，還連帶關心其物質環境及生活情況，畢竟太多的心理問題是來自於感情因素或物質損失。

（二）生命教育工作的推動暨編製生命教育教材第一、第二輯。關於推動生命教育工作方面，重建會已規劃完成「重建區民眾生命教育活動計畫」，至 90

年 6 月底止，已委託各級學校開辦生命教育價值澄清、心理輔導等課程，計有 5,612 人次參與。對於喚起重建區民眾尊重生命、愛情生命價值及培養積極人生觀，助益甚大，所以重建會將持續推動。但心靈重建是重建的重點工作之一，迄今花了很多經費，都是著重在自殺防治、進行訪視高關懷戶及列管危險個案，希望能進一步去注意、輔導這些個案，以避免悲劇發生。根據數據顯示，臺中、南投兩縣市的自殺率並不是全臺最高，表示自殺防治工作有些許成效。

三、在社會福利方面：震災的災情嚴重程度涵蓋了所有層面，包括了民眾生命財產的損失、居住環境的破壞、人民生活秩序的的脫軌以及社區居民生理和心理的創傷等等，引發災損地區龐大耗繁的社會問題與福利需求。九二一大地震後，為協助重建區居民恢復生活秩序、紓解生活困境，政府辦理各項社會福利服務，期能藉由各項支持性措施作為重建區居民重建之後盾，使其能安心從事重建工作：

(一)設置生活重建服務中心：依據九二一震災重建暫行條例第 22 條輔導縣市政府設置生活重建服務中心，提供重建區居民福利服務、心理輔導、組織訓練及諮詢轉介服務。

(二)震損機構重建與修繕：喪葬設施一百處、社會福利機構、合作社場、原住民心靈支持服務站等。

(三)弱勢族群扶助與照顧：

1、失依兒童及中低收入戶單親家庭子女生活扶助、托育補助及營養津貼。

2、老人及身心障礙者住宅修繕補助、送餐服務、居家服務。

3、原住民獨居老人及身心障礙者餐飲服務、居家服務。

4、高中職以上學生就學生活補助。

5、身心障礙者復健醫療輔助器具補助。

6、重建區弱勢族群緊急性經濟扶助。

(四)組合屋弱勢戶安置輔導：針對組合屋弱勢戶包括列冊低收入戶、中低收入戶及其他類似情境住戶(獨居老人、身心障礙者、單親家庭)，提供相關協助如：安排住戶參觀國宅、承租國宅、平價住宅、協助自行租屋、轉介機構安置、核予急難救助、提供就業服務資訊等。

四、在醫療與公共衛生方面：重建會第三次委員會議通過災民健保補助延長 1 年方案，補助 90 年 1 月起至 90 年 12 月底的健保費用，補助對象是原符合第一、二期補助對象之第六類保險對象 65 歲以上老人、3 歲以下孩童、九二一震災重傷殘者等特定弱勢民眾，計約 12 萬人及住院部份負擔。醫療公衛的工作，除了巡迴醫療服務等外，重建會於第 2 年追加健保預算、舉辦口腔衛生活動，強調 CPR 的重要性，注意組合屋民眾的健康等等工作。重建會在此一部份的努力與作法是：

(一)巡迴醫療服務

1、 巡迴醫療與 0800 醫藥諮詢。重建區中一些偏遠山區包括臺中縣和平鄉梨山地區，大安溪沿線，南投縣水里鄉興隆村，鹿谷鄉內湖村及永隆村，信義鄉東光及望美部落，仁愛鄉紅香、翠巒及祥發部落，北中寮龍安村、和興村等地區，震災之前就屬於「醫療缺乏村落」，地震後，重建會所提出的巡迴醫療計畫服務方案，整合臺大、竹山秀傳、慈山、中興、埔里基督教醫院等大型醫院醫師至各個部落做巡迴醫療。計畫每一個部落每星期至少有 3 至 4 個診次，1 個月至少會有 14 個診次，每 1 診次為半天時間。執行之後，發現還有不夠的地方，所以後來開辦 0800 免付費 24 小時服務電話，提供醫藥諮詢服務，儘量減少偏遠地區病患延誤病情的機會。

2、 暑期青年服務營—暑假期間，重建會商請臺大、長庚、北醫、中國醫藥學院、中山及高醫等代表共同開會分配，動員各校醫學系、牙醫系、護理學系、公共衛生學系、心理輔導學系、衛生教育學系等 20 所相關學系，將學生及專業服務人員約 1,000 餘名，分配至臺中市北屯區、臺中縣 7 個重建區鄉鎮、市、區，南投縣 10 個重建區鄉鎮、市、區，及雲林縣古坑鄉等處，幫忙提供安親、醫療、公共衛生、環境衛生等社區服務工作。做此特殊安排，主要是希望避免暑期大專學生服務隊都集中於中寮、埔里、集集等明星災區，造成人力分配不均情況。這些醫學系四、五年級的學生，可以在具有醫師執照的指導老師帶領下，負責 CPR(心肺復甦術)的訓練，由他們再去訓練包括地方上的村里長、消防隊員或老師。

3、 組合屋健康體檢—90 年 4 月至 7 月，重建會在各組合屋辦有健康檢查，這個活動是重建會提供經費，由南投、臺中兩縣政府衛生局負責辦理。南投辦了 26 場次，同時另有 17 場次安排於週末例假日，以配合組合屋居民工作作息。重建會當時預計將服務 4,500 人，由於健檢內容、品質及可近性人數增至 8,200 餘人。臺中縣衛生局同步於和平鄉進行「健康醫療及篩檢服務」，共 12 場次，3,200 餘人受惠。重建區組合屋方面亦有 12 場次，近 2,000 人接受健康檢查服務。另組合屋因陋就簡，生活環境比較不好，身心易受到影響，透過健康檢查，早期發現問題，立即轉介就醫，俾能獲得較妥善的照顧。

(二)疫情與環境污染的監控—震災發生之初，很多災民一家大小居住在窄小的組合屋中，住的環境不佳，讓人擔心的是傳染病的發生。所幸並未發現疫情。為促使受災戶重視居家衛生及環境清潔，以減少疫病發生率，重建會委託省政府舉辦組合屋群的環境衛生比賽，在 90 年 8 月底完成評選，於九二一當天進行頒獎典禮。參加者為 100 多個組合屋群，優勝者將發給獎金，獎

金高達幾十萬元，期許獲獎者能將該筆獎金用於改善組合屋環境衛生，或是增設公共設施。

（三）醫事機構重建的協助—南投縣境內一些大型醫院，包括埔里基督教醫院、竹山秀傳醫院都在震災中受創，重建會透過修改條文，將醫院納入中小企業適用範圍內，再向經濟部中小企業處爭取融資借貸來復建醫院，協助災區醫院復建。

（四）社區醫療體系的建立—在災區建立整體的醫療體系實際上有困難，由於災區很多地方都屬偏遠地區，醫師到這些地方服務意願不高。在震災之前，偏遠地區醫療體系的問題即已存在，地震之後，問題更嚴重。重建會透過衛生署來提升災區醫師的待遇，提高醫師到災區服務意願，建立起社區醫療體系，採巡迴醫療方式，將這些地區以認養方式提供醫療服務。臺大醫院在竹山、鹿谷、溪頭等地辦門診，利用的人雖少，但已建立模式，臺大並與秀傳醫院結合，使用健保給付的 IDS（整合性健康服務系統）。信義鄉由中國醫藥學院負責，仁愛鄉由埔里基督教醫院負責。[75]

（五）緊急醫療救護體系—緊急醫療救護體系包括通訊系統、救護指揮系統的建置，高級救護技術人員的培訓，災難醫療救護站的成立等等。這個體系必需與地方行政體系相互結合，由臺中、南投兩縣的衛生局規劃通訊系統、車輛等硬體設備，期使緊急醫療體系可以真正落地生根。此外，重建區要復甦，首重觀光產業，所以更需要重視觀光景點附近的緊急醫療系統，方能吸引更多觀光客。[76]緊急醫療體系的建立，地方的大醫院好比是柱子，診所是支架。以埔里基督教醫院為例，他們在震災中扮演成功的角色。

在九二一震災的慘痛經驗中，重建會希望建立能發揮緊急救助系統的機制，例如更好的無線通訊設備，或是機動性高的直升機救護，並在臺中、南投縣增設直昇機降落場所。重建會 90 年的預算，已在消防署之下編列了 2 億 8,000 多萬元的特別預算，由消防署及衛生署兩常設行政系統辦理加強改善緊急救助系統設備，包括增強發電機之防震效果及提高通訊設備功率。

綜觀這一重建前期階段的成果及檢討，我們可知，在政府與民間的積極重建步調上，值得讚許，政府的用心及重建績效，值得肯定。從行政院 90 年 9 月 10 日的《九二一地震重建工作報告》之工作檢討與進度報告中得知，為加速推動九二一震災重建，行政院於 89 年 6 月 1 日改組「行政院九二一震災災後重建推動委員會」，由行政院

75 重建會還是期望衛生署能同意，以雙薪聘請一位醫師常駐，從事醫療工作，以解決醫療缺乏的窘境。

76 雲林縣衛生局即統籌派遣一個急救醫療小組，於假日時派駐草嶺堰塞湖提供服務。

院長及副院長分別擔任召集人及副召集人，並請行政院政務委員黃榮村擔任執行長，繼續推動重建區災後重建工作。此階段推動重建的重要績效有：

一、震災重建經費編列情形：

(一) 為利救災重建財源之籌措，88 年下半年度及 89 年重建經費除依「緊急命令」所訂在 800 億元範圍內發生公債或借款外，經檢討中央各相關年度預算可移緩濟急之相關經費，並撙節一般經常性費用及非急要設備購置等經費計 261 億 2,380 萬 2,000 元，合計籌措 1,061 億 2,380 萬 2,000 元，供該年度救災及重建計畫執行運用。

(二) 90 年度重建經費，依照「九二一震災重建暫行條例」規定，應編列重建特別預算 1,000 億元，經分二期編列特別預算，第一期重建特別預算 727 億 5,879 萬元，業經立法院審議通過，已在執行中，另第二期重建特別預算 272 億 4,120 萬 5,000 元，將依重建計畫執行。

二、統籌完成「九二一震災重建暫行條例」部分條文修正案：

政府為使重建工作能在統一有效之法令機制下迅速推動，遂於民國 89 年 3 月 3 日完成訂頒「九二一震災重建暫行條例」，其施行期限為 5 年，亦即至民國 94 年 2 月 4 日止，另依該條例規定訂定相關之子法計有 22 項，然該條例頒布施行後，政府鑒於災區地籍測量之實施、集合式住宅之重建、促進災區失業者就業之措施、安置受災戶用地之取得等實際問題，仍亟待解決，為適時因應災區民眾之重建需求及切合災區現況，乃就原條例加以檢討並即著手進行修正之工作，民國 89 年 11 月 10 日該條例經立法院三讀通過後，總統於同月 29 日公布，計增訂 10 條，刪除 5 條，修正 23 條，而各相關主管機關，亦迅即依該條例之修正結果，積極從事各相關子法之訂定與修正，並於民國 90 年 3 月相繼完成。據統計，依該條例而訂定之子法計有 37 項，使九二一震災重建之工作得以依法確實執行。

表 2-6　就業職訓、心理重建、社會福利、醫療衛生之成果

期程工作項目	第一年	第二年	合計
租金發放	112 億 8,158 萬 6 千元	約 6 億 2,000 萬元（6,307 戶）	120 億 158 萬 6 千元
改善居住生活補助		約 2 億 6,000 萬元(4,196 戶)	2 億 6,000 萬元
慰助金	死亡 2424 人 失蹤 50 人 重傷 758 人 全倒 50,652 戶 半倒 53,615 戶		181 億 1,670 萬元
媒合就業人數	1,859 人	3,666 人	5,131 人
臨時工作津貼人員	255 人	8,981 人	10,840 人
職業訓練卷	589 人	393 人	648 人
訓練生活津貼	1,266 人（14 班）	117 人	706 人
裸坡植栽及崩坍地整治即訓即用	-	826 人（10 班）	2,092 人
重建工程雇用災區居民人數	361 人	1,037 人	1,037 人
高關懷戶調查	-	71,019 份	71,019 份
社區民眾生命教育	-	98 場/6,487 人	98 場/6,487 人
召募緊急聯絡志工	-	709 人	709 人
巡迴醫療	-	1,061 診次 8,834 人次	8,834 人次
組合屋居民基本健康篩選	-	38 場次 10,278 人	10,278 人
重傷殘之復建醫療及長期照護	-	社區巡迴復建服務 1,935 人，定點復建服務 2,186 人，居家復健治療 872 人，居家護理 2,051 人。	7,044 人次

資料來源：行政院九二一震災災後重建推動委員會，《九二一震災兩週年重建執行成果與未來重建重點工作》(南投縣：行政院九二一震災災後重建委員會，民國 90 年 9 月)，頁 30-31。

三、公共建設情況：

(一)重建區觀光地點聯絡重要道路及橋樑除臺三線東豐橋下游側未完工通車外，其餘道路及橋樑如臺三線延平橋、力行產業道路、臺三線名竹橋、臺三線石圍橋、一四九線桶頭橋、集集鐵路、臺三線烏溪橋、臺十四線炎峰橋、一二九線一江橋、臺十四線中潭公路柑子林段明隧道工程、臺三線東豐橋上游側均已完工通車，另外溪阿公路安定灣也於 90 年 5 月 8 日完成打通工程。

(二)全力衝刺學校重建進度：震災重建學校數共計 293 校，其中政府辦理部分 185 校、民間認養援建部分 108 校。截至 90 年 8 月 21 日，已完成工程發包作業 286 校(含已完工 123 校)，其中政府辦理部分完成 180 校、民間認養援建部分完成 106 校。尚未發包 7 校，其中政府辦理部分 5 校、民間認養援建 2 校。

圖 2-24　竹山鎮的統頭橋 921 震災時　遭受損壞，如今已重建完成(89 年 12 月 27 日通車)

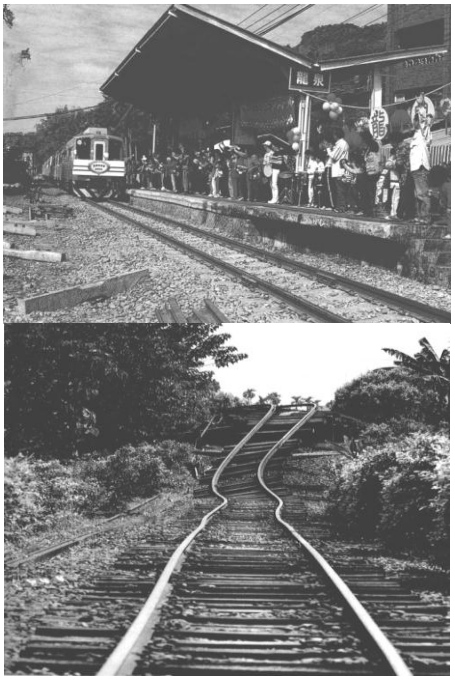


圖 2-25　民間鄉集集線火車受損情況

圖 2-26　集集車站慶重生

表 2-7　災後學校重建件數統計，民國 90 年 8 月 12 日

民間/政府	辦理件數	完工件數	發包件數	未完成發包
民間	108	66	106	2
政府	185	57	180	5
統計	100%	41.98%	97.61%	2.39%

資料來源：行政院，《九二一地震重建工作報告》，90 年 9 月 10 日

四、重建區產業情況：

（一）辦理重建區工商業優惠貸款，已核准 800 餘家，核准金額為 85 億 2,000 萬元，核貸比率超過 9 成 3。

（二）從特別預算中提撥 20 億元，作為九二一震災企業貸款信用保證之用。

（三）重建區重要觀光地區遊客人數 90 年 4 月為 69 萬人次，與前一年同期相當。

五、住宅及社區重建情況：

（一）九二一央行千億元緊急房貸專案金融機構辦理情形，截至 90 年 6 月底，申請戶數為 2 萬 7,081 件，核准 2 萬 5,942 件，核准率為 95.79%。

（二）重建建照：截至 90 年 6 月底核發數（含報備數）計有 1 萬 2,200 餘件，1 萬 6,500 餘戶；已核發使用執照 1 萬 1,000 餘件，1 萬 4,700 餘戶。

（三）截至 90 年 6 月 20 日止，申辦以都市更新方式重建者共 84 案，其中已獲核准籌設都市更新會計 60 案、都市更新會已獲准立案計 48 案。

（四）推動新社區開發：91 年 6 月推動新社區一般住宅的開發案件，計有南投茄苳、竹山柯子坑、埔里北梅、水里鉅工、東勢及第、太平德隆、石岡新石、斗六嘉東新社區等 8 處，971 戶。平價住宅計有南投茄苳、埔里南光、水里鉅工、竹山柯子坑、草屯紅瑤、中寮大丘園、東勢鴻運、太平德隆、石岡新石、大里菸類試驗所等 10 處，423 戶。

（五）原住民聚落重建已完成 23 個重建聚落之規劃工作，選定臺中縣和平鄉自由村三叉坑部落及南投縣仁愛鄉互助村中原口部落為示範聚落區，並已完成遷住六個聚落之遷住地點選定。

（六）完成破裂斷層帶地籍圖重測工作：辦理苗栗縣、臺中縣、南投縣彰化縣及雲林縣地籍圖重測，完成 22 萬 1,323 筆，1 萬 7,233 公頃。

六、大地工程情況：

（一）辦理草嶺堪塞湖防災措施，保障下游居民生命財產安全。

（二）完成石岡壩復建，穩定提供大臺中地區供水。

（三）積極推動簡易自來水復建工程，提高偏遠地區及原住民部落生活品質。

圖 2-27　重生救大地

（四）辦理「九二一重建區土石災害緊急水土保持處理計畫」及「九二一重建區颱風季節土石災害緊急水土保持處理計畫」等計畫。

（五）「運用重建區在地人作裸坡植栽復育及土石流整治工作計畫」，計完成裸坡植栽 640 餘公頃，雇用在地人 4 萬 6,000 餘人次。

（六）「九二一重建區土石流及崩塌地源頭緊急水土保持計畫」至 90 年 6 月底，實際勘尋裂縫 1,975 處，面積達 1 萬 3,000 餘公頃；勘定緊急處理工程 933 件。

（七）建築廢棄物堆置場復建改善工程，計完成 36 處。建築廢棄物資源再生利用計 2 件。

七、生活重建情況：

（一）重建區學校辦理民眾生命教育活動計輔導 5,612 人，活動課程包括生命教育價值澄清及心靈輔導等。

（二） 累計召募培訓緊急聯絡志工 709 人，已在各個地區發揮聯絡、關懷、服務等功能。

（三）死亡及失蹤慰助金，已發放 24 億餘元；重傷慰助金，已發放億 5,000 多萬元；住屋全倒慰助金，已發放 100 多億元；住屋半倒慰助金，已發放 53 億餘元。

（四）租金發放：第 1 年已核發 112 億餘元，第 2 年租金再發放計 8 億 8,000 餘萬元，共計照顧 1 萬戶全、半倒受災戶。

（五）設立重建區生活重建服務中心 30 處、生活重建服務聯絡站 21 站，提供失依老人、兒童少年、身心障礙者等弱勢族群福利服務、心理輔導、組織訓練、諮詢轉介服務。

（六）臨時工作津貼截至 90 年 6 月 17 日止，計有災區失業者 9,458 人申請，推介派工 9,055 人，發放金額 3 億 7,903 萬 7,000 元。

（七）協調成立「災區重建大軍就業方案」，藉由僱用獎助津貼、臨時工作津貼

等措施之執行，1 年內於災區釋放 2 萬個工作機會。

(八) 落實重建公共工程雇用 1/3 以上災區居民人力之規定，當時重建會預計提供重建區一萬個工作機會。

第四節　重建後期

從 91 年 6 月 1 日之後，進入所謂後重建時期，重建工作已循序漸進進行中，並次第完成部分重建計畫，依據當時任執行長陳錦煌表示，將以「優質重建」、「永續環境」、「安居樂業」為目標導向，強化重建內涵繼續推動重建工作。[77]嗣於 91 年 8 月 6 日工程會主委郭瑤琪接任執行長後，除持續原有重建工作外，更為加速重建工作及振興重建區產業，積極加速住宅重建及社區更新、加強工程品質查核、

圖 2-28　九二一地震數位知識庫簽約儀式

解決公共工程重建困難問題、研訂重建區振興計畫、及加強與民溝通開辦「與民有約」。在此階段重建事項，首先解決住宅重建土地權屬不清及集合式住宅重建資金問題。截至 95 年 2 月 4 日 10 為止，1,000 億優惠貸款已撥出 587 億元，半倒集合住宅 145 棟已有 139 棟完成修繕，正進行都市更新的有 8,562 戶。

圖 2-29　入口網站記者會 (91 年 6 月)

為妥善因應加入 WTO 後可能使失業率惡化之問題；永續觀點、自然工法、生態工法完成大地重建。推動 130 處社區總體營造，落實新城鄉。落實地區防災與防災經驗之傳承。引進新產業，提高重建區企業生產力。

此外，政府的其他重要措施，亦相當受到肯定。政府持續進行的其他重要措施分析如下：

一、加速住宅重建及社區更新：政府協助受災民眾安置其住宅及社區的重建。首先，在組合屋部分是重建後期後續待突破解決的事項之一。政府辦理組合屋防颱加固措施、改善衛生及排水處理。在組合屋安置方面，在「原興建數」上，南投縣 4031 戶，臺中縣 1,481 戶，臺中市 218 戶，其他縣市 124 戶，合計 5,854 戶。「空屋數」上，南投縣 478 戶，臺中縣 179 戶，臺中市 32 戶，其他縣市，合計 690 戶。在「已拆除數」方面，南投縣 2,245 戶，臺中縣 824 戶，臺中市 100 戶，其他縣市 80 戶，合計 3,249 戶。「目前安置數」方面，南投縣 1,308 戶，臺中縣 478 戶，臺中市 86 戶，其他縣市 43 戶，合計 1,915 戶。[78]

---

77 參見行政院九二一重建委員會民國 91 年 5 月 31 日新聞稿。

78 行政院九二一震災重建推動委員會，《九二一重建成果與挑戰》，(南投：行政院九二一震災重建推

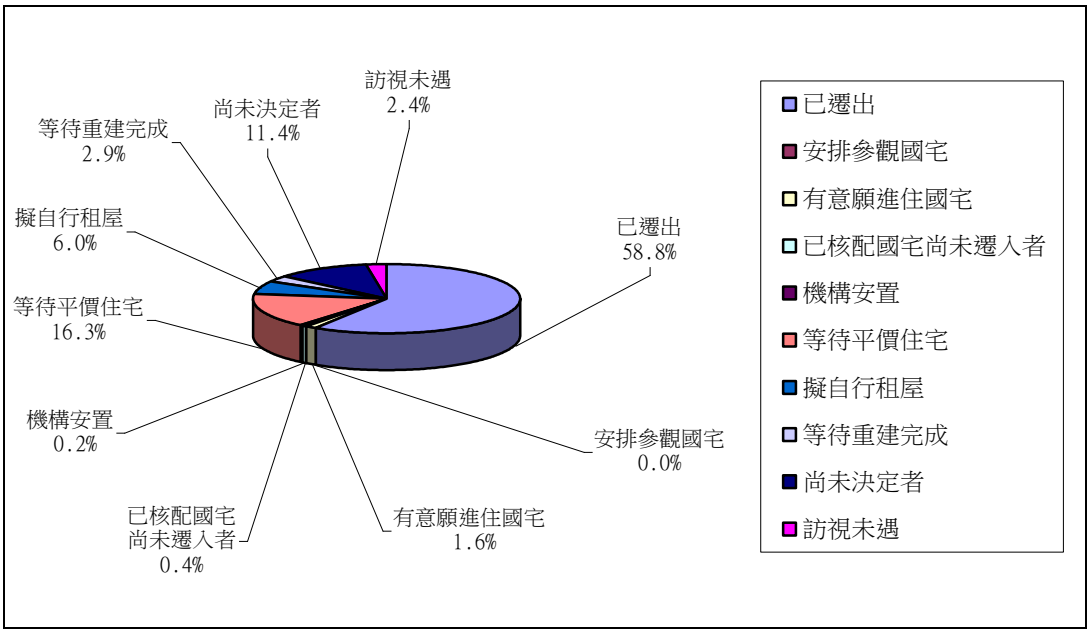


圖 2-30　重建區組合屋弱勢戶安置情形比例圖（92 年 12 月 31 日止）

表 2-8　組合屋安置及整併拆除情形

	原興建數	空屋數	已拆除數	目前安置數
南投縣	4,031	478	2,245	1,308
臺中縣	1,481	179	824	478
臺中市	218	32	100	86
其他縣市	124	1	80	43
合計	5,854	690	3,249	1,915

資料來源：重建會提供。

組合屋弱勢戶總計 449 戶，至 92 年底止已進行輔導 438 戶。

在國宅申購方面，修正有關規定，使九二一震災住屋全倒、半倒之受災戶承購國民住宅，受理申請之期限得延長至 95 年 2 月 4 日止。九二一震災建築物受損情形，全倒戶約 3 萬 8935 戶、半倒戶約 4 萬 5320 戶已申請九二一震災央行千億元緊急房貸專案金融機構購屋貸款及申請重建貸款，合計約 3 萬 3427 戶重建戶需政府協助重建者以特別預算中的社區重建更新基金 1 千億元予以協助。依不同之開發屬性可分別為：（一）原地重建（個別住宅）；（二）新社區開發；（三）整體都市更新；（四）土石流遷村；（五）原住民聚落重建等不同類型，政府將針對其需求及困難情形予以協助。政府提出對於房屋貸款新舊利率調降比率，在舊有房屋貸款，原適用利率為 7%以上，

動委員會，2003 年 12 月）。

調降後利率為 3%。新購及重建房屋貸款（央行一千億優惠貸款），原適用利率為 3%，調降後利率為 2%。舊有貸款調降後維持 4%，「九二一震災重建暫行條例」施行期間政府補助 1%，利率為 3%。而舊有房屋貸款利率調降溯自 91 年元月起適用；至於中央銀行九二一震災優惠貸款部分則自 92 年 3 月 1 日起實施。[79]

表 2-9　房屋貸款新舊利率調降

利率別	舊有房屋貸款	新購及重建房屋貸款 （央行 1,000 億優惠貸款）
原適用利率	7%以上	3%
調降後利率	3%	2%

資料來源：中央銀行。

1、舊有貸款調降後維持 4%，暫行條例施行期間政府補助 1%，利率為 3%。

2、舊有房屋貸款利率調降溯自 91 年元月起適用；至於中央銀行九二一震災優惠貸款部分則自 92 年 3 月 1 日起實施。

在「開發新社區」方面，興建一般住宅及平價住宅。新社區係由地方縣政府委託內政部營建署或自行負責辦理，據重建會統計資料顯示，截至 95 年 2 月 4 日止，一般住宅處數有 8 處、安置戶數 917 戶。平價住宅有 10 處，安置戶數有 421 戶。其中嘉東一般住宅 385 戶、埔里北梅一般住宅 184 戶，一般住宅由縣政府開發。

表 2-10　開發新社區興建一般住宅及平價住宅

	處數	安置戶數
一般住宅	8	971 戶
平價住宅	10	423 戶

資料來源：重建會提供

在「社區總體營造」方面，至 95 年 2 月 4 日止重建會，補助 130 個社區，經費約 2,500 萬元，辦理社區組織及專業人才培訓，並擇定 19 個社區，運用經費 2 億 2,000 餘元來推動農村聚落社區總體營造暨產業發展。辦理「九二一重建區社區總體營造紀錄片」，共製 8 集，記錄重建區社造的經驗過程。政府並協助輔導 7 個土石流敏感區，推動社區防救災總體營造計畫，並推動「社區策略聯盟發展計畫」，甄選 4 個「社區策略聯盟團體」，共計串連 41 個社區，共同辦理社區產業經營管理。

79 行政院九二一震災重建推動委員會，《九二一重建成果與挑戰》，（南投：行政院九二一震災重建推動委員會，2003 年 12 月）。

二、輔導就業與生活重建：為協助災區失業者順利就業及恢復就業市場活力及有效舒緩災區失業者失業問題，積極辦理各項中長期就業輔助措施，以加速災後重建工作，具體作為包括：於「九二一震災重建暫行條例」中增修訂相關規定，增加災區民眾之就業工作機會；對於災區民眾工作技能不足者，予以安排職業訓練；同時成立「災區重建大軍就業方案」，藉由開辦潛能激勵研習班及技能訓練班，提昇災區失業者就業能力。為協助震災地區民眾早日走出震災陰霾，降低因震災引起之心理創傷症候群及相關精神疾病之發生率；建置「高關懷」、「高危險群」災民基本資料（口卡），並進行積極性、密集性之預防與心理復健工作。此外，建立轉介、照會網絡，加強通報系統之聯繫，俾發現需協助之個案時，可迅速轉介、照會相關輔導系統，以減少自殺事件之發生。同時整合政府及民間力量，積極進行心靈重建，提昇民眾調適壓力的能力與情緒管理的技巧。

三、推動產業振興與觀光重建：震災後迄今，政府由行政院開發基金「輔導中小企業升級貸款（第七期）」提撥 500 億元辦理受災廠商優惠貸款，有 732 家獲貸，承貸金額共 72 餘億元，農業生產設施業已完成八成，農業生產量已復甦，公、民營遊樂區及旅館業大致均已重建完成與重新營業，重要聯絡道路也已大致整建完成並維持通暢。據統計，在「農業重建」上，政府提撥總經費是 23 億 6,800 萬元，推動 88 項計畫。政府輔導完成設置重建區農村酒莊 9 處，傳統農業轉型為農業休閒文化園區 7 處。而且，發展中潭、集集信義、公館和平、古坑竹崎等四條農業休閒旅遊路線。在「工商業重建」上，政府核准 1,403 件，額度 147 億 4,000 萬元，協助受災企業取得低利融資；政府並且編列特別預算 20 億元以提供重建區企業辦理優惠貸款信用保證、協助受災企業解決擔保品不足問題。重建會編列特別預算 500 萬元補助金融機構對重建區企業承貸銀行於利息展延之損失。政府並且編列 4 億 2,000 萬元，推動重建區 18 處形象商圈之活化與重塑。為推動產業經營轉型及提升產業振興計畫，政府編列 1 億 7,000 萬元。[80]

圖 2-31　郭瑤琪執行長視察職業訓練情況

80 依據重建會數據資料顯示，政府推動重建區商圈活化與重塑計畫：編列特別預算分二期，於十八處商圈每年各編列輔導活化三百萬元、重塑設施五百萬元，分三年三階段，協助重建區恢復商機。此外，推動興修建公有零售市場計畫：政府編列一、二期特別預算一億五千五萬元，將新修建九處。至於推動經營轉型及提升產業振興計畫：政府共編列一、二期特別預算計一億七千萬元。資料來源由重建會產業振興處提供。

圖 2-33　觀光業重建－南投旅遊資訊中心落成

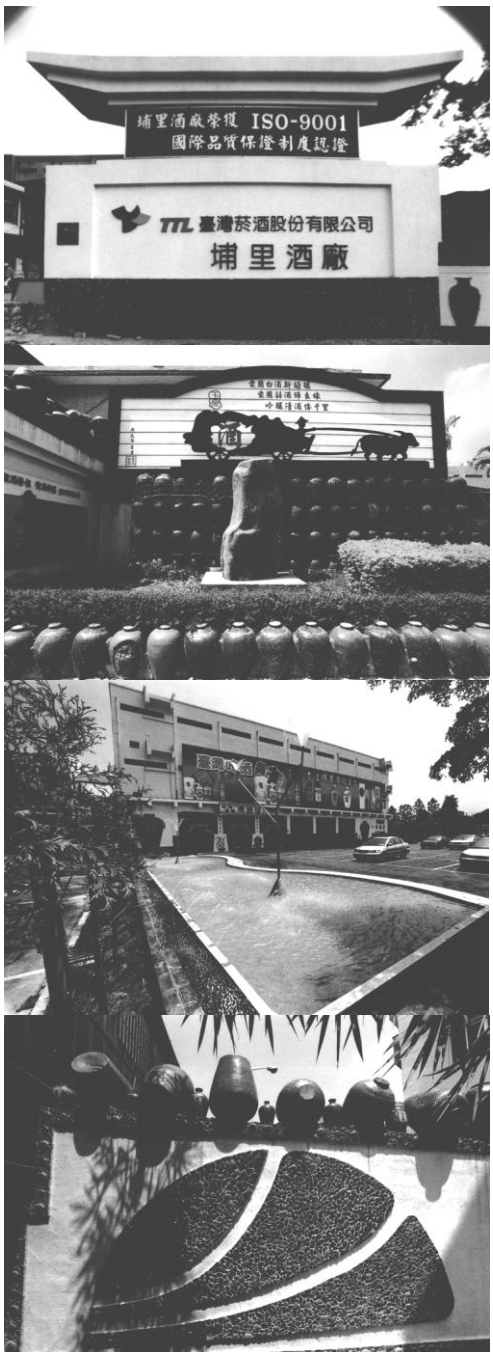


圖 2-32　重建新生的埔里酒場

在「觀光業重建」上，政府協助辦理 189 件觀光地區重建與重塑工程，並舉辦 120 餘場次觀光與生態推廣活動，培訓了 2,487 人次講說導覽人員，161 人次英日語解說導覽人員。輔導 504 家民宿取得合法證照。產業業者、地方政府與中央各部會共同合作，不斷加強宣傳促銷、辦理各項活動，同時，鼓勵各級機關及公務人員至中部地區辦理大型會議、文康活動或從事休假旅遊等，已有大量遊客回流，每逢連續假期主要風景觀光地區旅館住宿已一席難求，僅非假日期間遊客仍較少，值得業者與政府繼續努力。據統計，92 年遊客人次已較 88 年成長 35.54%，亦較 91 年同期成長約 16.17%。[81]93 年遊客人次更比 88 年成長達 45.98%，已經恢復，甚至超越震前的產業榮景，帶動地方經濟成長。

81 行政院九二一重建推動委員會，《九二一重建成果與挑戰》，(南投：行政院九二一重建推動委員會，2003 年 12 月 31 日)。

圖 2-34　觀光業重建－鹿谷茶藝博覽會

圖 2-35　觀光業重建－重建區觀光溫泉季開鑼

圖 2-36　陳水扁總統參加重建區農業成果展

圖 2-37　重建區假日市集農特產品活動

四、古蹟與歷史建築保存：臺灣之傳統建築材料由於大部分是木材、土、磚頭等，耐震性不佳，故九二一地震對中部地區的古蹟、歷史建築造成嚴重的損害，經公告指定之古蹟有 81 處，依受損程度評估，應做緊急搶措施有 67 處，其中全倒有臺中縣霧峰鄉霧峰林宅及彰化縣員林鎮興賢書院，損壞嚴重有安全之虞者有南投縣藍田書院、登瀛書院、臺中市樂成宮、張廖家廟、臺中火車站、彰化縣鹿港龍山寺、開化寺、定光佛寺，餘均屬較輕微但有部分仍須處理，並評估受損程度作適當保護措施。為把握時機搶救古蹟，依其毀損程度及處理時程分成 3 種辦理方式；第一種為緊急支撐加固，經勘查核定有 37 處，並由內政部補助 8,200 餘萬元；第二種為局部整修，進行審查及發包階段；第三種為整修、重修、重建，由縣市政府擬訂計畫，為搶救災區受損古蹟、歷史建築，而依文化資產保存法之規定，儘速訂頒古蹟修復採購程序、古蹟重大災害應變處理辦法、歷史建築修復採購程序及歷史建築登錄輔助辦法，方能使相關機關有執行之依據並推動古蹟、歷史建築維護、修復工作。

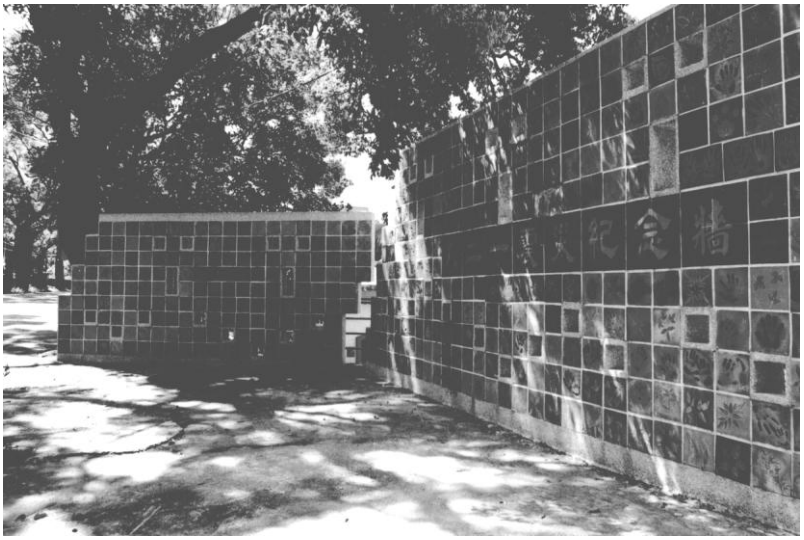


圖 2-38　“窯”不倒的文化傳承 - 添興窯曾遭震災毀損，
窯主重建紀念牆並崁上捐助人名以資紀念，讓文化藝術世代相傳

五、大地工程與土石流防治：臺灣地區地質脆弱、地理環境特殊、颱風豪雨及地震頻繁，極易引發沖蝕與山崩，九二一震災災區可能形成土石流二次災害之範圍，依據調查結果，中部地區包括南投縣、臺中縣市、彰化縣、雲林縣、嘉義縣及苗栗

縣等 6 縣市之土石流危險溪流共計 370 條、高危險潛在村落共計 65 處、崩塌地共計 2 萬 1,970 處、崩塌地面積 1,299 公頃。崩坍產生之大量土石淤積河床，易受豪大雨沖流至下游地區，形成土石流災害。依據日本地震經驗，地震後 5 年內災區山坡地更容易因雨而誘發土石流，因此未來幾年內，對於災區土石流災害之防範與治理是一項重點且刻不容緩之工作；災後有關土石流災害防治工作，包括：辦理土石流災害緊急水土保持計畫、推動崩塌裸露地植生造林復育工作、辦理防災疏散演練、加強政令宣導、落實防災教育、「九二一災區水土保持復建計畫」、協調整合土砂災害防治工作等五項。據統計，推動「土石流災害整治」等計畫，共辦理 2,337 件工程及造林 1,381 公頃，以防範土砂災害。並推動重建區自然生態工法示範計畫，計 22 件工程。此外，推動重建區土石流暨崩塌地源頭緊急水土保持計畫，雇用在地人辦理崩塌坡面處理及植栽 1,678 公頃，3 期共雇用 70 萬 5,540 人。在土石流整治與生態工法重建上，工程件數 2,340 件。

六、工程品質查核：重建會於地震後 2 年，雖有作重建工程考核工作，只是由於忙於編列預算、現場勘查及擬訂計畫，所以並不夠頻繁。自從工程會主委郭瑤琪兼任重建會執行長後，相當重視工程查核，重視工程品質的改善及工程耐震度的提升，以高標準進行查核。工程施工查核小組自 91 年 11 月成立至民國 93 年 12 月底，運作時間 2 年 2 月共查核 389 件。查核成績平均為 73.6 分，其中 80 分以上者有 57 件，佔全部查核案件百分之 14.7%；70 分至 80 分者有 254 件，佔全部查核案件百分之 65.3%；低於 70 分不及格者計有 78 件，佔全部查核案件 20%，均要求徹底改善。重建會並設全民監工網站，期許在全民監督機制下，提升公共工程品質。

七、替代役與重建人力應用：行政院於 88 年 5 月做出建立替代役新制的政策宣示，並於 89 年 7 月 1 日起正式實施，依替代役實施條例第四條規定：替代役分為社會治安與社會服務類兩種，其役別包括：警察役、消防役、社會役、環保役、醫療役、教育服務役等。民進黨執政後，鑑於災區財政及專業人力嚴重不足之事實，特於 89 年度 5,000 名替代役男中，調整 1,100 名赴災區服務，並增列社區營造役役別，名額 200 名，以落實替代役役男投入災區重建；完成基礎及專業訓練後，分發至九二一重建匯集相關災區政府正式服勤。

八、校園重建與轉型的契機：百年大計的教育殿堂在百年大震後，無論是硬體或所面臨的都是一條漫長而艱辛的重建之路。經過民間、政府的攜手戮力重建， 293 所重建災校，均已完成，重建完成率達百分之百。教育部九二一災後重建工程以「新校園運動」推動為核心，結合優秀的建築專業者，在學校重建過程中，由學校師生、社區、家長共同參與，使教育改革許多新思考，擴展為教育重建的一環，也以災區地方教育重建帶動在地社區重建。

九、業務回歸：重建會 89 年 6 月 1 日成立後，在中央政府各相關部會、地方政府、民間團體及重建會各級駐會工作人員的努力下，執行重建工作已達相當具體成果，在公共工程、大地工程及生活重建等方面進展順遂，工作均已完成。至於住宅重建及產業振興方面，由於為配合實際需要仍待加緊衝刺。基於重建工作陸續完成，90 年 7 月 9 日重建會曾研商組織階段性的調整事宜。91 年起各部會派駐重建會服務人員，因原職機關實行員額精簡，故陸續申請歸建。重建會為因應重建後期階段工作的需要，於 92 年 4 月 3 日決議精簡重建會組織，業務逐步回歸各部會。其處理原則為：（一）重建計畫執行已達 95%以上者；（二）常態性工作且現有各項運作機制已能正常運作者；（三）重建計畫屬單一部會執行，且已有正常運作機制推動者。92 年 7 月 13 日第一階段之業務回歸儀式由　陳總統主持，重建會的組織及業務規模將逐漸縮減。93 年 8 月辦理

圖 2-39　返校編班樂 - 草屯富功國小重建後，呈現新風貌

第二階段業務回歸，特別預算列管計畫全部回歸中央主管部會負責協調、督導辦理。

十、行政院院長游錫堃的五「要」：行政院院長游錫堃說，九二一重建會將在 93 年 5 月 31 日完成階段性任務；今後重建工作重點可以用五「要」來概括，也就是「產業」要振興，「重建工程品質」要講求，「四大流域整治」要加速，「重建經驗」要承傳，以及「住宅問題」要解決，必須各部會密切配合執行，共同來完成。

九二一地震已歷六年餘，重建區的民眾重建了家園，也重建起希望與未來，還有更多的奇蹟在這裡隨時會出現，沒有人能懷疑，這就是臺灣的生命力。

圖 2-40　重建起飛 - 繁榮再現活動（一）
92 年 7 月

圖 2-41　重建起飛 - 繁榮再現活動（二）
92 年 7 月

圖 2-42　921 四週年活動（一）

圖 2-43　921 四週年活動（二）

第四章　中央政府的重建措施

本章試圖從中央政府的 4 個面向，即重建機制、法制機制、經費機制及控管機制，作一分析探討。為積極展開各項救災重建工作後，落實總統政策指示，及配合未來年度震災重建需要，行政院決議自 90 年度起至 92 年度止，推動災後重建工作，以重建會為政府重建核心，逐步建立 3 大機制：一為重建法令機制，即「九二一震災重建暫行條例」雖已於 89 年 11 月 29 日及 90 年 10 月 17 日修正公布施行，惟有關重建區震損公寓大廈重建及修復補強、弱勢受災戶之安置、利用公有非公用土地開發新社區以安置受災戶之土地及地上建物之計價及處分等問題仍亟需尋求對策予以有效解決，為

期迅速推動災後重建工作，該暫行條例必須再適度修正。案經重建會於 90 年 12 月 31 日研提相關條文之修正草案送請行政院審議，該院並於 91 年 2 月間，分別召開 2 次之審查會議，計擬修正條文 14 條及增訂 1 條，並且於 91 年 3 月 12 日送請立法院優先審議，並於 92 年 1 月 14 日經朝野政黨協商後，三讀通過。二為進度控管機制，即有關重要重建計畫及總統、副總統、院長指示事項，列為最重要控管案件，由行政院控管。其餘重要計畫或方案，由重建會控管。重建會並與行政院研考會共同開發完成控管資訊系統，以統一控管機制。三為重建預算機制，即九二一震災重建暫行條例第 69 條第 2 項規定：「中華民國 90 年度災區復建所需經費新臺幣 1,000 億元，應循特別預算程序辦理，不受預算法及公共債務法之限制。其後不足部分，應循年度預算程序辦理。但重建總經費不得低於新臺幣 2,000 億元」，重建會爰依照規定編列 90 年度特別預算 1,000 億元，辦理重建工作。至此，重建條例修正案、特別預算及控管機制，成為災後重建的 3 大核心機制。

第一節　重建機制的啟動與發展

所謂「重建」，消極上包括基礎結構、產業、生活、與社區等項在災前曾發揮之原有功能之恢復，並非趁此機會重新建設成理想國之意。這是因為災區居民仍有其舊有的生活方式，不可能在重建之後過大不相同的生活。積極上，因原有功能之恢復，仍可在有理念之國土規劃原則、教育主張、與生態主張上，力求精進，並且將過去被忽略或不當之作為作一改正，如山坡地之不當使用、基礎設施功能之增強、學校社區化、提升農業產值、改進觀光產業等項，皆可趁機作合理之調整，使災區與非災區皆能同時因此而受益。

至於災後重建的原則，著重於救災、安置與振興。震災之後的救災與安置，雖然已全面動員各級行政體系與國軍、以及自動自發地展現充沛民間力量，投入的人力不計其數，也在幾個月之內投入 300 億經費，但這些只是開始，日後 3、5 年內的挑戰更形巨大。災後重建必須有幾個明確的目標，所有措施都往這些方向總匯，才可望畢其功於一役。這些目標至少包括 3 部分，首先，九二一震災的「紓解與復甦方面」而言，若依「災後重建計畫工作綱領」，需要重建的大項至少有公共工程、大地工程、產業發展、生活重建、與社區重建等項，其中任何一項不只是規模龐雜，而且都是在廢墟或殘破家園上進行重建，沒有人確實知道應該怎麼作最好，只能在片斷的嘗試錯誤中累積經驗，若能適時提供一套可行的綱領、架構、與願景，當可免除許多猜疑。其次，災區重建是當然要務，但為非災區先行未雨綢繆，也是重建工作中需要考量的要點。如嘉南與臺北隱憂未解，其他非災區也可能是日後不同類型天然災害的影響區，花 5 年建立起來的重建機制，必定也要能具有一般性，以因應下一次地震的發生。最

後，為促使臺灣藉此重建搭架出一套可長可久的防救災方案，必有待建立起具有國際性的防救災法令、防災體系、防救災科技、以及防救災資訊與教育系統。在此體系建構過程中，就積極面而言，應結合國土綜合開發、區域發展、都市計畫、與其他類別土地之開發的各個面向，將各類土地利用的原理原則清楚地搭架出來。國內這方面的討論與專業人才可說極為豐富。就消極面而言，則為不當與不法行為之矯正與責任追究。臺灣震災帶來的損害，除了老舊建築難以追究責任外，很多問題常非出在設計，而在材料與工法（偷工減料），因此九二一車籠埔逆衝斷層下盤之大樓損害，多係上述原因造成，責任追究與賠償問題相當複雜。故除提高震區之防震係數外，尚有待對不當與不法營建行為課以明確之規範，以明責任。

一、「災後重建計畫工作綱領」之執行與三大重建機制之建立

（一）各級政府之重建工作依「災後重建計畫工作綱領」全面展開

民國 88 年 11 月，九二一震災後 2 個月，行政院通過「災後重建計畫工作綱領」，並訂下 6 個重建目標如下：

1、塑造關懷互助的新社會；

2、建立社區營造的新意識；

3、創造永續發展的新環境；

4、營造防災抗震的新城鄉；

5、發展多元化的地方產業；

6、建設農村風貌的生活圈。

這 6 個重建目標，將持續作為重建會督導控管重建區各項工作之最高指導原則。主要之整體建設計畫、配套之前置作業、配合措施及管考等，依「災後重建計畫工作綱領」之架構全面展開。

（二）完成「工作綱領」之前置作業後，整體重建計畫已執行 600 億元。重建會 89 年 6 月 1 日掛牌成立後，即清查追蹤「災後重建計畫工作綱領」所列各部會應辦理 5 項前置作業之工作進度。前置作業包括提升耐震度設計標準、地質及災情調查、土地基本測量、禁限建地區劃設及公告、人才及災情資料庫建立等。上述各項工作經全面清查，各部會訂定計畫並執行。對於整體重建計畫之公共建設計畫、產業振興計畫、生活重建計畫與社區重建計畫，亦由各相關部會訂定計畫全面展開。[82]

82 行政院九二一震災災後重建推動委員會，《九二一震災災後重建之現況與願景》（南投縣：行政院九二一震災災後重建推動委員會），民國 90 年 3 月，頁 6。

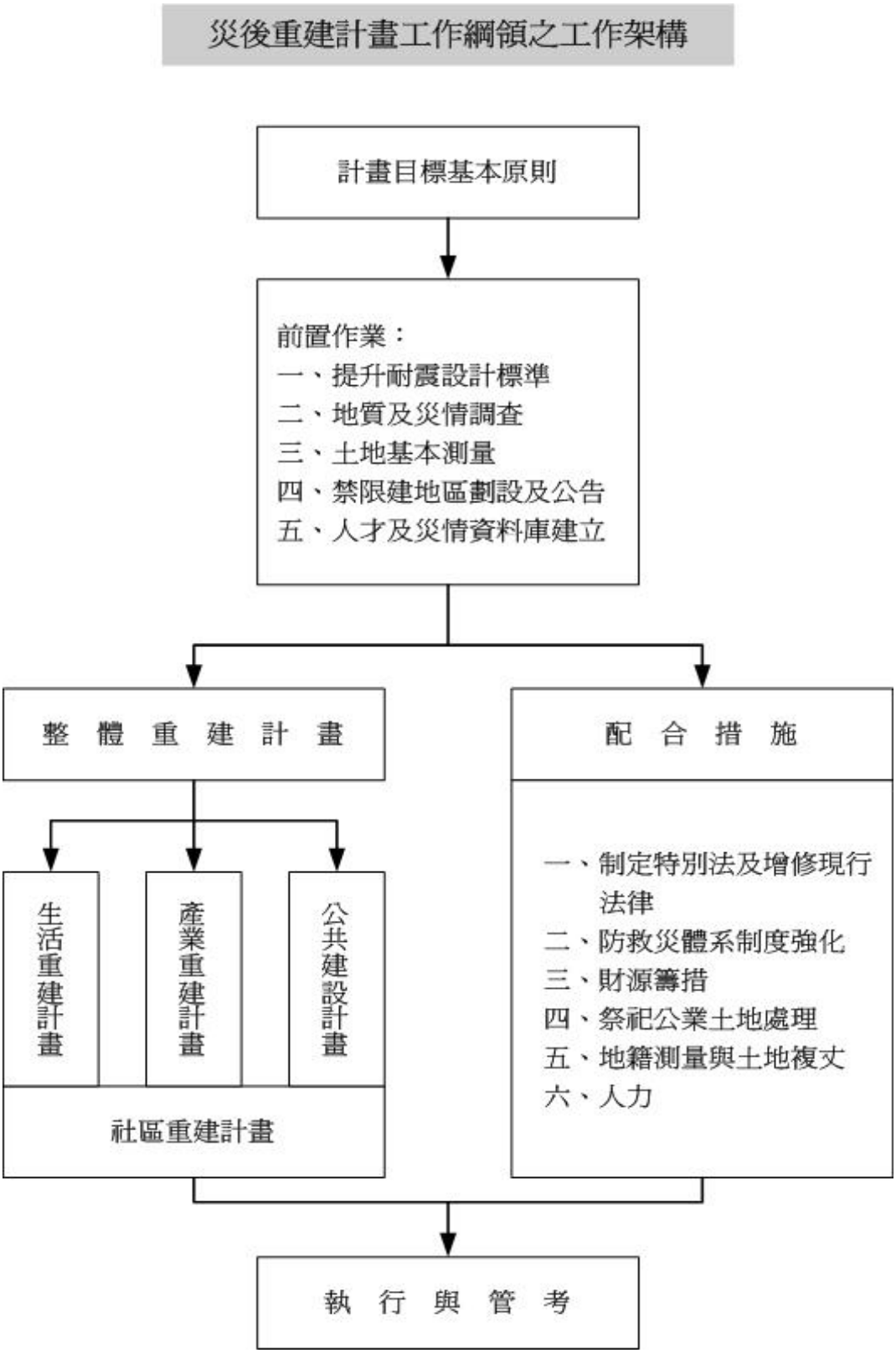


圖 2-44　災後重建計畫工作綱領之工作架構

資料來源：行政院九二一震災災後重建推動委員會，《九二一震災災後重建之現況與願景》(南投縣：行政院九二一震災災後重建推動委員會)，民國 90 年 3 月，

頁 5。

（三）建立重建 3 大機制。在「工作綱領」之架構中，訂定特別法及增修現行法律、財源籌措、計劃管考等，實為重建工作中之 3 大機制。為了迅速推動及控管規模龐大、權責分工複雜之重建工作，重建會將上述 3 大機制之建立視為成立後 6 個月內之首要工作。3 大機制之內容如下：

1、完成重建法制：「九二一震災重建暫行條例」之修訂，於 89 年 11 月 10 日經立法院三讀通過，其相關子法共 27 項，已於 90 年度農曆春節前完成制訂並頒布者計 15 項目，其餘子法亦於 3 個月底頒布完成。

2、籌編重建經費：重建所需經費在 88、89 年度之追加預算中編列 1,061 億元、90 年度中央政府總預算編列 62 億 3,000 萬元，90 年度另依據「重建暫行條例」69 條規定，編列特別預算 1,000 億元。

3、建置追蹤控管機制：重建會為有效控管各項計畫之進度，並積極協調解決重建困難之問題，透過「網路控管」方式會同行政院研考會共同控管重建進度。並依據重建類型特殊性及主管機關權責將控管分為 4 大類型，包括：[83]第 1 類追蹤控管：總統、院長等上級長官裁示事項。第 2 類計畫控管：行政院列管計畫、公共設施及預算執行。第 3 類追蹤控管：民眾陳情及地方民情反映、重建會工作會報決議事項、立委關切案件。第 4 類計畫控管：在部會控管部分，定期召集各部會主任秘書召開控管會議，針對工程進度嚴重落後加以檢討。在縣市控管部分，定期召集臺中縣與南投縣政府召開控管會議，瞭解地方政府重建進度與困難，共同研擬解決之道。

整體重建之公共建設計畫、產業重建計畫、生活重建計畫及社區重建計畫，在 3 大重建機制之配合下，已具備平順運轉之架構，並據以展開各類重建。

二、重建會的組織架構及職權

九二一震災發生及緊急命令發布後，當時的總統李登輝先生於當年 9 月 26 日召開高層首長工作會議，強調九二一震災災後重建工作有其時效性與迫切性，指示應成立災後重建推動委員會，以進一步統整運用政府各部門及國軍之人力、財力及物資等，積極推動災後之重建工作。同年 9 月 27 日行政院成立「行政院九二一震災災後重建推動委員會」，由行政院院長蕭萬長擔任主任委員，副院長劉兆玄擔任副主任委員兼執行長，行政院經濟建設委員會主任委員江丙坤、臺灣省政府主席趙守博、陸軍總司令陳鎮湘 3 位擔任副執行長。委員會成員由行政院各部會局處署首長擔任，下設行政、財務、新聞等組，由各相關部會首長擔任各組召集人。並在臺中市設立中部辦公室作為前進

83 行政院九二一震災災後重建推動委員會，《九二一震災災後重建之現況與願景》，民國 90 年 3 月，頁 6。

指揮所，由兼執行長劉兆玄坐鎮指揮，辦理各項災後重建工作。[84]

此一階段之重建會以「設置要點」之方式設立任務編組，委員會的組成由政務委員、相關部會首長及災區地方政府共 35 至 39 人組成，工作人員由相關機關派兼。分組原則以行政導向及部分分組（14 組）。經費預算由各部會編列，各部會自行推動運用。[85]

圖 2-45　重建之路，大步而行

圖 2-46　陳錦煌執行長上任交接儀式

在當時由政府高層首長負責推動救災及重建事宜。為了深入瞭解災情，行政院指定時任經建會主委江丙坤進駐南投縣，政務委員黃大洲進駐臺中縣，政務委員楊世緘進駐臺中市。並且安排各部會首長進駐受災鄉鎮。縱然發揮指揮、協調的功能，然實屬非常態性的短期運作，不可能持續太久。

而在 89 年 5 月 20 日之後，陳水扁總統即表示對九二一重建工作的深切關。他在 5 月 20 日就職演說中，特別提到：「…九二一大地震，讓我們對於災區的重建工作刻不容緩，包括產業的復甦和心靈的重建，必須做到最後一人的照顧，最後一處的重建完成為止」。隨後，行政院立即進行重建會之組織調整，且於同年 5 月 24 日通過「行政院九二一震災災後重建推動委員會暫行組織規程」，由行政院院長唐飛及副院長游錫堃擔任重建會召集人與副召集人，相關部會首長、災區地方政府與民

間團體成員出任委員。新內閣有政務委員兼執行長專職負責重建工作，4 位副執行長也都是專職。同年 6 月 1 日，重建會將辦公室遷至南投中興新村改組運作，改組後之重建會下設有 7 處，分別為企劃、公共建設、產業振興、生活重建、住宅及社區、大地工程及行政等處；並指派當時之政務委員黃榮村兼任執行長，政務委員蔡清彥、陳錦煌兩位駐會協助重建工作的推動。嗣於同年

84 民國 88 年 10 月 20 日，第六次重建會委員會議決議調整各工作小組其職掌分工。此外，於 89 年 2 月 3 日公布之「九二一震災重建暫行條例」中的第五條，明訂行政院設立重建會，負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督。

85 此時的重建會無單一窗口，辦公地點設在臺北，另於臺中市警局五樓設置臨時辦公室，已裁撤。

10 月 6 日，內閣改組，重建會召集人、副召集人由院長張俊雄、副院長賴英照分別擔任，執行長仍由政務委員黃榮村兼任。在黃榮村執行長任內，為因應重建推動的需要，曾於同年 9 月及 12 月辦理 2 次組織規程修正，其中較為重要者為修正重建委員會之組成，增加 5 位災民代表委員，讓受災民眾代表得以參與重建會會議，真實反映災民心聲，作為政府及受災民眾溝通的橋樑，以縮短政府與受災民眾對於重建工作認知上之差距[86]。91 年 2 月 1 日，內閣再度改組，重建會召集人、副召集人改由院長游錫堃、副院長林信義擔任。黃榮村執行長因調任教育部長，重建會執行長一職由時任臺灣省政府副主席陳錦煌兼任。陳錦煌執行長原任行政院政務委員，對社區總體營造相當關心，對九二一重建工作的業務與運作也相當熟悉。在他接任執行長一職後，肩負九二一重建重任，賡續推動重建工作，積極協助「重建區觀光產業的復甦」，以及推動「社區總體營造」等工作，貢獻斐然。而陳錦煌執行長於 91 年 8 月 6 日辭去兼任執行長一職後，行政院改派政務委員，同時也是公共工程委員會主任委員郭瑤琪兼任至重建會停止運作止。郭瑤琪執行長到任後，為深入瞭解重建區民眾的困難，並迅速回應民眾的需求，解決民眾的問題，協助重建區民眾能儘速重建家園，特定期辦理「與民有約」活動，親自會見重建區民眾，聽取民眾的心聲及訴求，以加速重建工作的進行。

圖 2-47　郭瑤琪執行長上任交接典禮

在重建會的組織架構及工作職責劃分上，重建會之 7 處各司其職：

一、大地工程處，係負責山坡地崩塌、土石流、水利環保、廢棄土等相關事宜。

二、公共建設處，係處理道路、橋樑、古蹟、學校重建。

三、住宅及社區處，為最大的處，負責住宅重建、社區重建、社區總體營造、原住民、土地測量。

四、生活重建處，係負責醫療、衛生、教育、文化、心理輔導、就業、社會福利、殯葬。

五、產業振興處，係負責產業重建、農業振興、工商業振興、觀光業振興、優惠貸款。

六、企劃處，係修訂《暫行條例》、提出未來施政方針、負責各項管考。

---

86 第一任災民代表委員為劉桂燕女士（臺中縣）、吳秀娥女士（嘉義縣）、石文信先生（南投縣）、廖宜綠先生（南投縣）及劉東洲先生（臺中市）等五位，任期一年（90 年 5 月 10 日至 91 年 5 月 9 日止）；而上述五位委員於任期屆滿後又續聘一年。重建會於 92 年 4 月 26 日舉行第三任災民代表委員票選，由簡惠玲女士（南投縣）、陳清霧先生（南投縣）、王國翹先生（南投縣）、鄭銘德先生（臺中縣）及葉秀吉女士（臺中市）五位當選。

七、行政處，包括文書、會計、人事、預算編列、替代役訓練與管理。

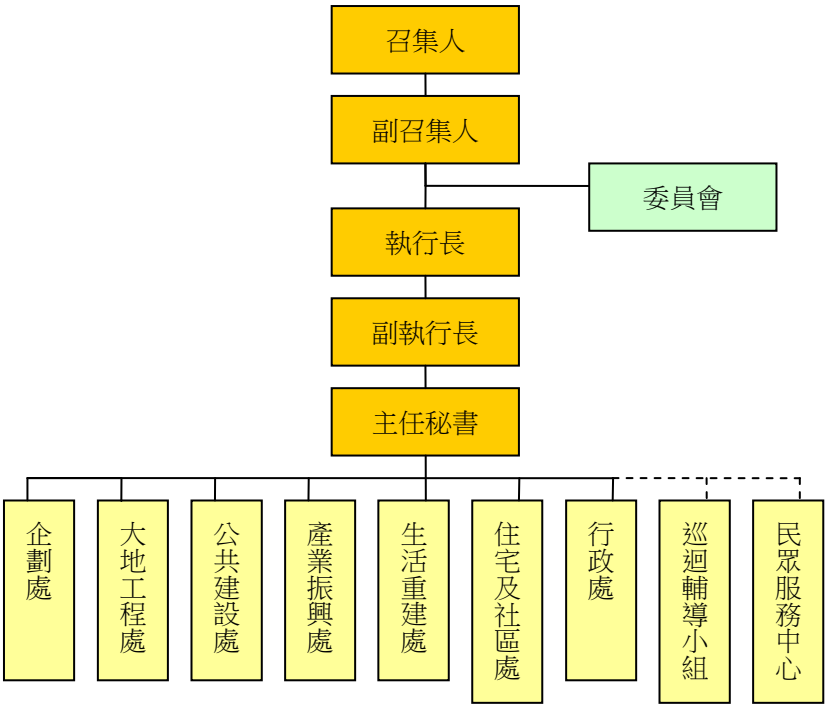


圖 2-48　89 年 6 月 1 日至 92 年 7 月 31 日重建會組織架構圖

另有重建區巡迴輔導小組，負責訪視災區，解決問題；之後巡迴小組工作之重點改為「社區總體營造」，小組成員實際至社區協助社區總體營造工作，包括美化環境、建立產銷通路等。除了巡迴小組，還設有民眾服務中心，民眾可打 0800 服務專線，365 天都有人服務，包括就業輔導、就業媒合、法律、土地問題解決等，並有律師、建築師、代書等人提供專業協助。

92 年度重建工作進入第 3 年，主要道路橋樑、辦公廳舍、震損學校、土沙災害防治等公共設施之重建、修復工作已陸續完成；因地震引起地層錯動而進行之土地重測及地形圖繪製工作亦於 91 年 12 月底全部完成，重建區觀光旅遊人數每月平均達 68 萬人次，亦已恢復震前水準；住宅與社區重建方面，全倒住宅單元已完成重建及施工中的比率計百分之 92。因此，郭執行長指示重建會各單位檢討各項重建，並於 92 年 6 月起逐步將業務回歸部會辦理，同時檢討重建會組織人力，將原設 7 處、1 小組、1 中心

，簡併為 4 處、1 中心，期以精實組織人力，加速推動重建工作；並修正重建會職掌事項，明確規定賦予重建會推動執行重建工作職權，以解決部分負責重建工作之地方政府因地方生態、人力或其他因素，無法如期完成情形。前開組織職掌修正案，經提報重建會第 21 次委員會議通過，及報奉行政院 92 年 6 月 9 日核定，並自同年 8 月 1 日實行（如下圖）。

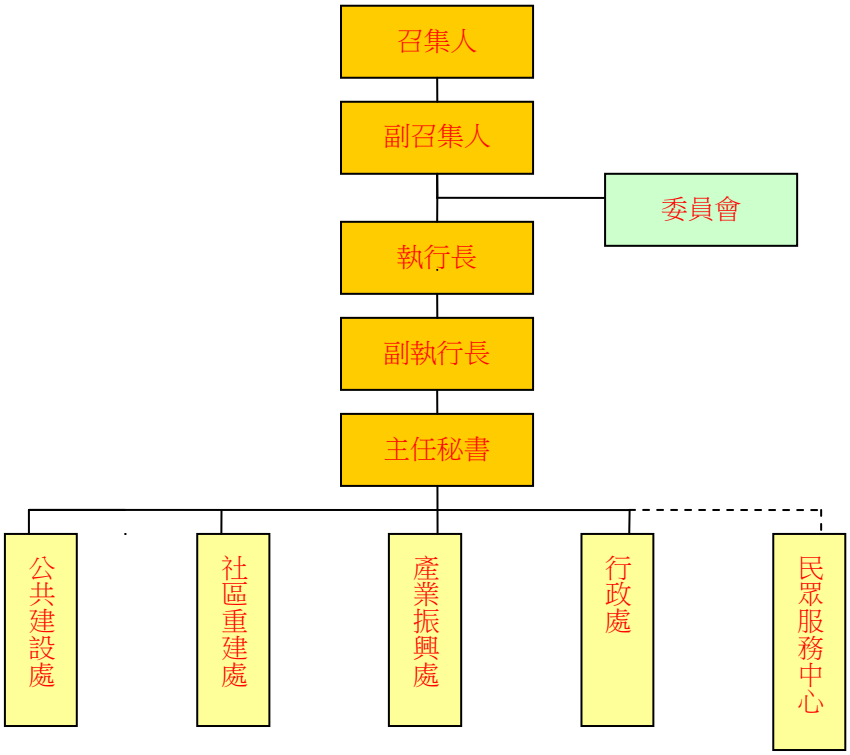


圖 2-49　92 年 8 月 1 日至 94 年 2 月 28 日重建會組織架構圖

直至 93 年底，除部分由重建會自行規劃辦理事項外，其餘 117 項重建業務項目全數回歸正常行政體制運作，且重建工作大致完成；重建會原規劃於 94 年 2 月 4 日裁撤，惟依據立法院第 5 屆第 6 次會期決議再延長 1 年；故重建會爰自 94 年 3 月 1 日起將組織再整併為 2 處，並將民眾服務中心裁撤，駐會人員精簡為 47 人(含司機 3 人)。主要職掌重建工程進度督導，經費核撥及後續相關清理作業(如下圖)。

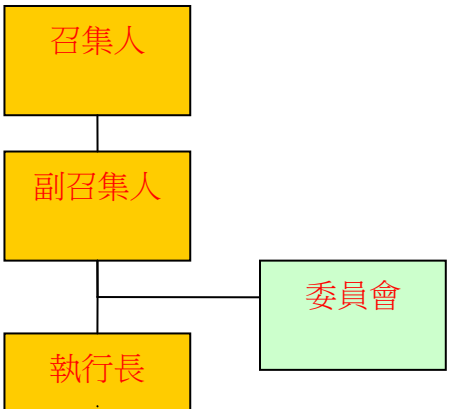


圖 2-50　94 年 3 月 1 日至 95 年 2 月 4 日重建會組織架構圖

重建會配合「九二一震災重建暫行條例」施行期限屆滿，於 95 年 2 月 4 日重建會辦理「921 回顧與展望」系列活動，並於當日下午 5 時舉行機關銜牌卸牌儀式，由行政院蘇貞昌院長主持，並與重建會郭瑤琪執行長共同卸下重建會銜牌（照片），重建會完成階段性任務。

蘇院長與郭執行長共同卸牌（一）　　蘇院長與郭執行長共同卸牌（二）

95 年 2 月 4 日　　95 年 2 月 4 日

重建會於 95 年 2 月 4 日裁撤後，因九二一震災社區重建更新基金執行之各項工程計畫，已發生權責尚待清理，及住宅融資撥貸之長期貸款仍未收回，重建會爰研擬「九二一震災社區重建更新基金清理處理方案」（如附錄第 2367 頁），並奉行政核定；依方案規定，行政院於重建會裁撤後另成立清理小組，並經行政院核定「九二一震災社區重建更新基金清理小組設置要點」（如附錄第 2376 頁），專責辦理辦理基金清理及後續相關重建業務之協調、處理工作；小組置召集人 1 人由行政院政務委員 1 人兼任；另置執行秘書、副執行秘書各 1 人，及分設組辦事，置組長 3 人、組員 11 人、駕駛 1 人， 所需人員均由行政院所屬機關現職人員以全職方式派駐小組工作，清理作業期間至 95 年 12 月 31 日止(如下圖)。

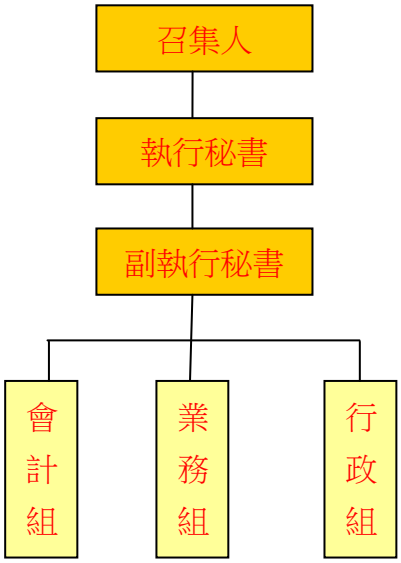


圖 2-51　95 年 2 月 5 日至 95 年 12 月 31 日

「行政院九二一震災社區重建更新基金清理小組」組織架構圖

三、委員會與相關部會的運作

重建會的運作功能，兼具協調、統籌、決策及溝通的功能。重建會成立之初原本只有協調權，並無法確實統整所有政府機關之重建作為，及監督重建進度。爾後重建會逐漸調整握有統籌、決策權，包括（一）組成控管會報。在部會控管方面，定期召集各部會主任秘書召開控管會議，檢討工程進度；在縣市控管部分，每星期在中興新村與臺中、南投縣政府召開控管會議，了解地方政府重建進度與困難，共擬解決之道。（二）只做控管還不夠，首長必須參與，所以每個月召開重建委員會委員會議，由行政院長擔任主席，各部會首長、縣市政府首長出席。（三）由重建會統籌預算。有些部會，若由中央直接提供經費，由該部會執行，則部會配合的意願較高，但若必須他們自行編列預算，將排擠部會本身的計畫，則執行之意願便會大打折扣。而且由重建會統籌預算，比較能照顧周全。許多部會都希望重建會做出決議，部會只需照著做。臺灣的土地，依高度而有不同的所屬單位，所以像邊坡穩定等工作，同時有好幾個執行單位。例如：一座山的最高處為林務局，接下來的坡地屬於水保局，河川屬於水利處，再下來為縣政府的地。各單位間可能會互相推卸責任。當重建會面對此一情況時，便洽請所有相關單位，分割各自負責的範圍，並建立起合作模式。

此外，重建會兼具督促公部門之間的合作功能。在「縣政府方面」，臺中縣房屋倒塌較少，而南投縣受創較嚴重，工作量比臺中縣至少多兩倍以上。南投縣長的角色很重要，因為南投縣政府負責許多重要工作：許多申請案（如建照申請）必須向縣政府申請，一些農路、縣道、少數縣道上的橋樑，也是由縣政府負責；重建會則負責監督縣府重建工作。

重建會亦監督另一層級「鄉鎮公所」。在九二一重建過程中，有些鄉鎮其重建執行效率很差。原因是縣政府因震後必須負責許多工程，限於鄉鎮公所的人力及能力，縣府無法將較小的計畫交給鄉鎮公所負責。再加上縣府與鄉鎮公所之間的信任度不夠，所以工程進度就被耽擱了。重建會雖具有監督的功能，如何達到監督與協助並行，

亦是重要課題。 有時縣政府與鄉鎮公所會因為太過謹慎而不敢使用法律賦予的彈性作事，影響重建進度，重建會監督之。

除了上述之監督等功能外，重建會為使各級政府協力推動重建工作及集思廣益，重建會各處均依其業務性質，邀集相關機關並延聘專家、學者組成工程品質查核、農業促進、組合屋安置與拆遷、土地問題處理、廢棄物處理、坡地生態復育、土石流專案處理、各級重建會運作、就業輔導、法制、心理重建、醫療服務、資訊、工商業促進、社區重建、社會救助、公共衛生、文化資產督導、觀光促進、工程督導、原住民地區震災復建、社區總體營造等工作小組。

重建會亦考量與私部門（民間社團）的合作，達到雙方相互合作的目標。原本重建會希望學習日本，在重建會另闢一些空間讓民間團體「合署辦公」，但是因為空間不足而無法達成。重建會（政府部門）與民間的關係有兩類，一為民間捐款部分：民間捐款包括政府單位收受的捐款及宗教團體、媒體的募款，共有 375 億元。其中由政府單位收受的捐款大約 138 億元（不含利息），都用來成立「財團法人九二一震災重建基金會」。民間捐款主要用於生活重建，如：社會福利、社會救助等為最直接的協助。再者為住宅，如「築巢專案」[87]，用來幫助低收入戶建屋；以及「臨門方案」，如果大樓 75%的住戶願意重建，25%不願意，可用民間捐款買下另外 25%的地來參與重建，房子建好後再分配給弱勢民眾居住。而政府的重建經費大約 2,500 億至 3,000 億元，[88]和民間捐款搭配運用。例如震損集合住宅（半倒）公共設施的修繕，先由震災基金會找人做修繕補強計畫書，政府則負責真正的補強工作。因為規劃方面爭議很大，而政府是公權力機構，很難處理爭議，所以較適合由民間在給予經費配合下自行處理。此外，雖然慈濟與教育部合作，認養大約 50 所學校，但是學校重建原本就是政府負責的工作，所以重建會居中協調，補助慈濟經費。政府除了以上述方式協助經費之外，重建會與民間另一類關係是「民間團隊」，民間團隊包括全盟等，不過許多團隊已經離開災區，全盟也因經費短缺，在繼續全力照顧民間團隊上較吃力，所以政府第 2 階段也編列經費協助民間團隊。

第二節　法制機制：重建暫行條例

一、重建暫行條例的制定

回溯九二一大地震發生伊始，先是 總統於 9 月 25 日發布「緊急命令」，行政院

---

87 「財團法人九二一震災重建基金會」執行長謝志誠表示，為了幫助受災戶重建家園所辦理的「築巢專案」包括：協助集合式住宅（社區）更新重建，協助受損集合式住宅擬定修繕補強計畫書，九二一災區家屋再造方案，以及九二一災區三三三融資造屋方案等。「築巢專案」推出以來，已有初步成果，已有十三棟受損大樓提出更新重建要求，對重建最困難的住宅問題來說，是項起步。

88 九二一地震發生後至去年，有一千零六十一億，再加上特別預算一千億，就超過兩千億，再加上重建時期的公務預算，大概總數為兩千五百億至三千億元。

於 10 月 18 日通過「緊急命令執行要點」[89]，緊急辦理災害救助、災民安置與災後重建事宜。重建會並於民國 88 年 11 月 9 日訂頒「災後重建計畫工作綱領」，其中包括公共建設、產業重建、生活重建及社區重建等計畫，其執行除依現行法律推動外，尚有仍待增補修正現行法制，始得進行者。為解決該等法律上之不足或為使其更臻簡便、完善，且為有效、迅速推動震災災後重建工作，如地權處理、租稅與融資、行政程序簡化、經費籌措等，總統於 89 年 2 月 3 日公布「九二一震災重建暫行條例」，以銜接緊急命令施行期滿之後續工作，施行期限為五年，並作為推動災後重建工作之法制基礎。行政部門立即研訂各項相關子法，落實推動重建工作。今後對各種重大災害的預防、立即救助、避難與安置、及政府與民間互相合作支援等，需儘速建立制度，完成「災害防救法」。現行電業法、水利法、平均地權條例、文化資產保存法及醫療法等，已完成修訂，以因應重建需要。[90]

而「九二一震災重建暫行條例」之立法本著 2 大原則，其一為簡化行政程序，提昇政府重建效能：總統頒布緊急命令之主要宗旨，在於突破現行法令之規定，以提升救災與重建之行政效率。重建暫行條例為銜接緊急命令之效力、持續推動於緊急命令期間即已著手進行之重建工作，並使諸項重建工作得以在 5 年內完成，故就進行重建工作所遵循之行政程序，予以適當、必要之簡化。針對執行社區重建之各項前置作業，如禁、限建區域範圍之劃定、土地測量、地籍整理、都市更新計畫、鄉村區、農村聚落及原住民聚落重建計畫之申辦程序、重建用地之配合、共有土地之處理等相關程序，皆定有排除現行法令以縮短行政流程之規定。另對於各級政府執行各項重建時所涉及之地政、營建、經濟相關業務，及水土保持及環境影響評估之程序，亦定有縮短現行行政流程之規定，俾利政府迅速有效完成各項重建配合措施。其二為結合民間資源，鼓勵民間參與重建：「九二一震災重建暫行條例」對於參與或執行重建之實施者及災區災民，給予實質之輔助及獎勵。為達此目標，重建暫行條例主要採行 4 項方法：[91]

一、對於公司投資於災區產業者，給予適當之租稅抵減，並對災民給予相當之賦稅減免及融資優惠。

二、參酌「促進民間參與公共建設法」草案之相關規定，對於民間機構參與災區公共建設者，給予適當之租稅與融資優惠。

---

89 總統民國八十八年九月二十五日華總一義字第 880228440 號令發布緊急命令，共有十二條文，明定施行期間自發布日起至民國八十九年三月二十四日；行政院民國八十八年十月二十二日臺 88 規第 39077 號令發布緊急命令執行要點共十四點。

90 行政院經建會，《災後重建政策白皮書》(臺北：行政院經建會，民國 89 年 5 月)，頁 2。

91 行政院經濟建設委員會，九二一震災重建暫行條例草案總說明 http://kbteq.ascc.net/archive/cepd/cepd24.html。

三、使政府與土地所有權人分擔災區農村社區土地重劃之相關費用。
四、成立社區重建更新基金，以補助災區社區開發之所需費用。

「九二一震災重建暫行條例」草案，經提 88 年 11 月 25 日行政院第 2657 次會議決議：「通過，送請立法院審議」。行政院院會通過之「九二一震災重建暫行條例」草案，經行政院以 88 年 11 月 26 日臺 88 內字第 43298 號函送立法院審議後，經由立法委員提出修正對照版本。[92]經立法院三讀通過「九二一震災重建暫行條例」草案，[93]並奉總統 89 年 2 月 3 日華總一義字第 8900029730 號令公布施行。至於 10 月 22 日發生於嘉義地區之地震，對於臺灣中南部地區，亦造成相當之災情，因此也於該條例中明定其震災重建工作，得準用本條例。

二、重建暫行條例的修正

世界各國救災防災各法制的建立多半伴隨著災害的發生，人民生命、財產遭受巨大損害，政府廣受責難，於痛定思痛之後，制定相關法規以因應，日本如此，美國如此，臺灣亦是如此。為有效、迅速推動震災災後重建工作，以重建產業並恢復家園，89 年 2 月 3 日公布「九二一震災重建暫行條例」相關的 22 項子法研訂花費將近八個月，直至九二一週年前後才全部發布實施。惟此條例公布之後，有關災區地籍測量之實施、集合式住宅之重建、促進災區失業者就業措施、安置受災戶用地之取得等等問題，仍亟待解決，為因應災區民眾之重建需求及切合重建區現況，以期更有效推動災後各項重建工作，該條例實有加以檢討修正之必要。

民進黨政府成立後，行政院特責由九二一震災災後重建推動委員會擬具「九二一震災重建暫行條例部分條文修正草案」，計修正 16 條，增訂 8 條及刪除五條，經行政院 89 年 9 月 20 日臺 89 內字第 27678 號函請立法院優先審議。透過朝野協商，本修正案被列為最優先法案，於 89 年 11 月 10 日經立法院第 4 屆第 4 會期第 13 次會議三讀通過，計增訂條文 12 條、刪除條文 5 條、修正條文 23 條，總統並於民國 89 年 11 月 29 日正式公布。[94]其增修要點如次：

（一）增訂各級災後重建推動委員會之委員，災民代表不得少於 5 人。（修正條文第五條）

（二）增訂災區可供建築之共有土地位於整體開發範圍內者，除於開發前有共有人過半數及其應有部分合計過半數之反對外，視為同意參加整體開發。開

92 係依據委員提案第二七五七號；委員提案第二七八三號。

93 於民國 89 年 1 月 15 日經立法院第四屆第二會期第十七次會議三讀通過。

94 請參考以下立法院公報，一讀會：第 89 卷 53 期 3112 號、89 卷 57 期 3116 號、89 卷 59 期 3118 號，委員會審查：89 卷 58 期 3117 號、89 卷 60 期 3119 號，廣泛討論：89 卷 58 期 3117 號、89 卷 60 期 3119 號；二讀會逐條討論：89 卷 61 期 3120 號，三讀會：89 卷 62 期 3121 號。

發後之利益，仍按其應有部分分配或登記之。並增列其他公同共有土地准用現行祭祀公業土地參加整體開發之規定辦理。（修正條文第十二條）

（三）為使都市更新單元之受災戶能儘速辦理重建，考量現行都市更新條例規定之表決門檻過高，爰修正將更新單元內土地及合法建築物所有權人之同意比例暨其土地面積及建築物樓地板面積超過二分之一以上時，得逕行擬定都市更新事業計畫，不受都市更新條例第十條及第二十二條規定之限制。（修正條文第十七條）

（四）增訂公寓大廈因震災毀損而辦理原地重建或修繕補強者，得經區分所有權人二分之一以上及其區分所有權應有部分合計二分之一以上出席，召開所有權人會議，不受公寓大廈管理條例第三十一條第一項規定之限制。另因震災受損建築物安全鑑定有重大爭議者，行政院公共工程委員會及內政部應組成建築物安全鑑定小組，受理當事人或主管縣（市）政府提出之鑑定申請。其鑑定結果為最終鑑定，不得再提出異議。（修正條文第十七條之一）

（五）增訂同一建築基地上有數幢建築物，其中部分建築物因震災毀損，依本條例、都市更新條例或公寓大廈管理條例規定，辦理受損建築物之整建、維護或修繕補強時，得在不變更其他建築物區分所有權人之區分所有權及其基地所有權應有部分之情形下，以受損各該幢建築物區分所有權人之人數、區分所有權及其基地所有權應有部分為計算基礎，分別計算其應有之比例，以解決部分倒塌建築物重建之困難問題。（修正條文第十七條之二）

（六）增訂因獎勵容積所增加之建築高度除因飛航安全管制外，不受建築法及有關法令之建築高度規定限制。（修正條文第十八條）

（七）為解決住宅及社區重建所需用地問題，加速非都市土地之農地變更為住宅社區使用，其審議方式與程序宜進一步簡化，以符合需要，爰修正由縣（市）政府為受理非都市土地使用分區及使用地變更申請及審議機關，不受區域計畫法第十五條之一、第十五條之三及農業發展條例第十條、第十二條規定之限制。（修正條文第二十條）

（八）增訂災區受災戶，得於不影響農業生產環境及農村發展之原則下，於農業用地興建農舍，不受農業發展條例第十八條規定之限制，以解決災區受災戶申請於農業用地興建農舍時所面臨該條所定申請資格、基地規模、土地登記與戶籍登記等限制規定之問題。（修正條文第二十條之一）

（九）關於災區鄉村區、農村聚落及原住民聚落辦理土地重劃時，包括道路、雨水下水道與側溝、污水下水道、路燈及整地等基本設施工程費，修正明定由中央政府負擔。（修正條文第二十一條）

（十） 增訂原住民住宅重建區需改善穩定其基地坡崁及排水設施時，應由縣（市）政府主管機關辦理規劃設計並公開招標，必要時，得由原住戶自行依設計圖施工，並由中央政府補助百分之四十五之工程費。（修正條文第二十一條之一）

（十一）增訂各級政府及公益社團於緊急命令期間提供災區居民之臨時住宅，其居住期間未經臨時住宅之住戶大會之決議同意，不得強制施行拆除或遷移。（修正條文第二十三條）

（十二）增訂行政院勞工委員會得以就業安定基金補助災區災民經營勞動合作社。（修正條文第二十四條）

（十三）修正明定機關辦理災區重建工程採購之得標廠商，應將僱用該工程所需員工人數三分之一以上之災區居民定為契約內容，並送行政院勞工委員會備查，以保障災區居民就業機會。得標廠商如未依規定或約定辦理者，應依差額人數向就業安定基金專戶繳納代金，作為促進災區居民就業之用。（修正條文第二十五條）

（十四）增訂有關災區地方政府辦理因震災受損之古蹟及歷史建築之重建修復工程，其採購程序分別由內政部及行政院文化建設委員會定之，不受政府採購法之限制，以加速進行災區古蹟及歷史建築之重建修復工作。（修正條文第二十九條之一）

（十五）鑑於緊急命令於八十九年三月二十四日施行屆滿後，有關直轄市、縣（市）政府，為安置受災戶興建之臨時住宅，所需使用公有土地，仍有繼續借用之必要，爰增訂其得辦理借用，不受國有財產法第四十條及地方公有財產管理法令有關借用規定之限制。（修正條文第三十二條之一）

（十六）增訂為安置受災戶以土地重劃或區段徵收方式開發新社區時，直轄市、縣（市）政府應於計畫區內依實際需要集中劃設安置受災戶所需之土地範圍，其可供建築使用面積以該開發區可建築用地面積之百分之五十為限，不受平均地權條例、土地徵收條例、農村社區土地重劃條例及其相關法規規定發還原土地所有權人土地面積比例及按原位次、原街廓分配之限制，另就因提供安置受災戶使用之可建築用地，致原土地所有權人分配之土地低於原依現行法規規定應配得之土地部分，直轄市、縣（市）政府應依開發後評議地價補償之，以確實達到安置受災戶之目的。（修正條文第三十四條之一）

（十七）鑒於災區產業因震災受創甚鉅，亟待政府援助，為使災區產業得早日恢復產銷機能，爰增訂金融機構對產業原有廠房、營業場所及生產設備因震災毀損，經各該產業目的事業主管機關出具受損證明文件者，於震災

前已辦理之擔保借款，其利息經合意展延時，得自各產業目的事業主管機關對承貸之金融機構於利息展延期間之損失予以補貼。（修正條文第五十條之一）

（十八）為解決公寓大廈部分居民不願意參加重建，須出讓其產權之困難，鼓勵建商、慈善機構、公益團體、企業等承購不願意參加重建者之土地及建築物產權，參與重建，增訂經金融機構核放融資貸款於該受讓人者，得由內政部對承辦該貸款之金融機構補貼利息。（修正條文第五十二條之一）

（十九）增訂經依緊急命令第二點有關規定核貸緊急融資辦理購屋或重建貸款之災區居民，於貸款存續期間內，出售所購或重建之房屋並另購或另建住屋者，得申請更換原貸款之擔保，並繼續適用優惠貸款利率。依第五十四條規定辦理利息補貼之原購屋貸款，於依緊急命令第二點相關規定之優惠貸款額度範圍內，其原購屋貸款利息與該條補貼之利息及依該優惠貸款規定應由借款人負擔之利息之差額，由社區重建更新基金補貼之。集合住宅原地重建採都市更新方式重建時，為達強震區耐震規定，得由政府融資鼓勵以鋼骨為之，其增加之工程費，俟重建完成後，得由其獎勵增加之樓地板面積抵充。（修正條文第五十三條）

（二十）增列災區土地有發生崩坍、地滑或土石流之虞，須實施水土保持處理工程者，中央政府機關得徵用私有土地或土地改良物，並明定其徵用補償費之計算方式及未能回復為徵用前之使用者，得依法徵收或補償之規定。（修正條文第六十六條）

（廿一）中華民國九十年度災區復建所需經費新臺幣一千億元，應循特別預算程序辦理，不受預算法及公共債務法之限制。其後不足部分，應循年度預算程序辦理，但重建總經費不得低於新臺幣二千億元。（修正條文第六十九條）

（廿二）增訂債權人（災區居民）聲請強制執行者，免繳執行費。（修正條文第七十二條）

而在民國 90 年 7 月底桃芝颱風侵襲本島，颱風的豪雨侵襲中部縣市，造成慘重傷亡，尤以南投、花蓮及苗栗縣之災情為最，這無疑是對遭受九二一大地震重創的災區再一次沈重的打擊。第四屆立法委員張明雄先生基於該颱風所造成之慘重損失與傷亡，遂連署提案增訂「九二一震災重建暫行條例」第七十四條之一，以作為相關災後復原重建工作之依據，有關增訂條文內容如下：「本法施行期間，災區居民因其他重大天然災害所致之損害，經行政院會商立法院同意後，其重建工作准用本法之規定辦理

」。[95] 上開條文在經朝野政黨協商後，全文如下：「本條例施行期間，災區居民、產業及公共設施因其他重大天然災害所致之損害與震災具有相當之因果關係者，經行政院同意後，其重建工作得準用本條例之規定辦理，所需經費由各級政府依法辦理支應，並得在各該機關震災重建預算範圍內調整支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。」 並奉 總統於 90 年 10 月 17 日以華總一義字第 9000202680 號令公布增訂，這是第 2 次修正。

在重建工作如火如荼進行之際，卻由於震災所衍生之後續問題相當龐雜並且陸續浮現；例如有關弱勢受災戶之安置、災區震損公寓大廈重建及修復補強、利用公有非公用土地開發新社區以安置受災戶之土地及地上建物之計價及處分等問題，仍需尋求對策予以有效解決。重建會前執行長黃榮村先後於 90 年 11 月 6 日、12 日、12 月 14 日召開會議，邀集各有關部會共同研商重建暫行條例之修正，計修正 14 條及增訂 1 條，並於同年 12 月 31 日呈報行政院審議；經行政院召開審查會議並於院會決議通過後，於 91 年 3 月 12 日函請立法院優先審議。上述之行政院所提修正案於 91 年 3 月 28 日經立法院內政及民族委員會審查後並提報該院院會公決在案。再經 91 年 4 月 25 日立法院院會決議：交付黨團進行協商。而在此期間，立法委員陸續提出相關修正法案，立法院內政及民族委員會並於 91 年 5 月 9 日召開併案審查會議，因各委員及國民黨黨團之提案內容與行政院所提修正內容多有重疊，為避免混淆，遂決議本修正案提報立法院院會，於進行二讀前，與行政院提案於 1 個月內併同協商，俟達成共識後再行審議。[96]本案於 91 年 6 月 18 日由執政黨委員葉宜津擔任召集人，召開政黨協商會議，惟由於針對法案內容，參與協商之各委員仍然意見分歧，無法達成共識，以致未完成協商。本案於立法院第五屆第二會期繼續進行審議，歷經多次朝野政黨協商後，終於在 92 年 1 月 14 日三讀通過，計修正 20 條及增訂 1 條，並奉總統於同年 2 月 7 日以華總一義字第 09200020070 號令公布增訂及修正，主要之修正重點如下：

（一）為加速都市更新單元受災戶辦理重建，排除「都市更新團體設立管理及解散辦法」第十條各款規定應受「都市更新條例」第二十二條規定人數與土地及建築物所有權比例之限制；都市更新實施者實施都市更新事業時，得合併數處更新單元辦理。依第三十六條或第三十七條辦理土地交換後取得之建築用地，得劃定為更新單元，依都市更新條例及本條例之規定，辦理更新重建。（修正條文第十七條）

（二）為加速完成震損公寓大廈之重大修繕工作，增訂鼓勵他人得先代為出資參

95 立法院第四屆第六會期第二次會議議案關係文書，院總第 1711 號，委員提案第 3686 號，參見立法院，《立法院議案關係文書》，臺北市：立法院，90 年 9 月 22 日，頁討 1-討 2。

96 立法院第五屆第二會期第十二次會議議案關係文書，院總第 1711 號，委員提案第 3999、3966、4056、4093 號之 1，參見立法院，《立法院議案關係文書》，臺北市：立法院，90 年 9 月 22 日，頁討 199-討 248。

與修繕，且於其出資之範圍內，對於應負擔修繕費用之區分所有權人之區分所有權及其基地所有權應有部分，得檢附相關證明文件，單獨申請抵押權之登記；另增訂承攬重大修繕之人，就承攬關係報酬額，對於其工作所附之區分所有權人之區分所有權及其基地所有權應有部分，亦得檢附相關證明文件，單獨申請抵押權之登記；為促成其出資參與修繕及承攬修繕之意願，增訂各該單獨申請登記之抵押權，優先於成立在先之抵押權，並以代為出資參與修繕所登記之抵押權為最優先受償。（修正條文第十七條之一）

（三）各級政府及公益社團於緊急命令期間提供災區居民之臨時住宅，其居住期間以 4 年為限，必要時得經立法院決議延長之。在上開期間內，居住於臨時住宅之災區居民未完成住宅重建、重購或另有安置前，不得強制施行拆除其臨時住宅或遷移；為解決災區弱勢族群居住問題，爰增訂政府得視需要提供住宅以出租、先租後售或救濟性方式安置之。（修正條文第二十三條）

（四）政府為安置受災戶開發新社區或實施以地易地，除選定公營事業土地辦理外，私有土地倘亦適合辦理，且該土地所有權人同意讓售者，政府得協議價購之，並免徵土地增值稅。（修正條文第三十三條）

（五）政府為安置受災戶開發新社區，以公告現值價購公有非公用土地，可降低開發成本，惟需排除現行國有財產法及土地法之限制，其開發完竣辦理處分及計價時亦同，以利重建之進行。（修正條文第三十五條）

（六）公寓大廈原地重建，無法於震災發生時起三年內達成協議進行重建，其地價稅之免徵期間得延長至本條例施行期間屆滿止。（修正條文第四十六條）

（七）金融機構對房屋因震災毀損經政府認定者，於震災前已辦理之擔保借款，其利息由借款人負擔年利率百分之三，其與原擔保借款利息之差額，由社區重建更新基金補貼之。（修正條文第五十條）

（八）鑒於河川、野溪及崩塌地土石之申採，有關有價土方之收入不能循環作為整治工程使用，後續災害土方無法加速處理，爰增訂各級政府機關為處理與震災具有相當因果關係之災害土石，得以收支併列執行，其賸餘經費並得專款專用作為該河川流域因崩塌、洪水及土砂造成災害之公共工程經費。（新增條文第六十八條之一）

（九）為降低災區社區開發或更新成本，爰增訂社區重建更新基金得補助必要性公共設施之用地取得、地上物拆遷補償及工程等經費，另為配合災區個別住宅重建及新社區開發以安置弱勢族群住宅之需要，爰增訂社區重建更新

基金得撥貸辦理災區個別住宅重建及補助政府提供住宅以出租、先租後售及救濟性方式安置受災戶所需費用。（修正條文第七十條）

（十）為兼顧政府推動災後復建經費籌措之正常機制及因應快速取得災後復建經費，爰修正相關重建工作之經費除由各級政府依法辦理支應外，並得在各該機關震災重建預算範圍內調整支應。（修正條文第七十四條之一）

（十一）本條例施行期限，於到期前經立法院同意，得再延長一年。（修正條文第七十五條）

暫行條例（增）修正重大議題包括：

（一）為解決住宅及社區重建所需用地問題，以加速民眾重建家園，建議放寬農地興建農舍，有關建蔽率、容積率或使用性質之限制；加速非都市土地之農地變更為住宅社區使用，其審議方式與程序宜進一步簡化，以符合需要。可考量以中央與縣市聯席審議，或由重建會負責審議。

（二）鑑於古蹟修復工程受限於政府採購法之相關規定，致地方政府無法順利進行，擬增訂規定，排除政府採購法之相關規定限制。

（三）為擴大民間參與災區相關建設，不限於「促進民間參與公共建設法」所訂定範圍，擬修正相關條文，放寬建設項目，包括家園建設或住宅，以符實際需要，增加對民間企業協助災區重建之誘因。

此外，「九二一震災重建暫行條例」部分條文修正案經立法通過、總統公布實施後，中央各有關部會（含重建委員會）配合訂定或修正之相關子法計有 27 項，其中與「住宅及社區重建」業務有關的項目佔最多，主要有災區土地地籍調查及測量辦法；災區非都市土地使用分區及使用地變更之申請程序、審議作業規範及審議小組作業辦法；災區農業用地興建農舍之資格、戶數、規模限制、申請程序及其他應遵行事項；臨時住宅住戶大會之集會及決議方式；新社區開發面積、安置受災戶土地範圍之劃設、可建築用地之指配、補償、受災戶申請配售土地及以原有建築基地抵充配售土地應繳金額等相關作業之辦法；九二一地震災區國私有土地交換作業辦法；受讓公寓大廈區分所有權人產權貸款之利息補貼額度及申辦作業程序；集合住宅以鋼骨重建融資額度、利息補貼及樓地板面積抵充作業辦法；九二一震災社區重建更新基金之收支、保管及運用辦法等。而與「生活重建業務」相關項目有：災區失業者之資格、就業服務、職業訓練、臨時工作期間、臨時工作津貼之請領條件、期間及數額；就業安定基金補助災區災民經營勞動合作社之條件、程序、項目及金額等事項之辦法；僱用災區失業者獎勵辦法及第 3 項所稱無正當理由；九二一地震災區未成年人財產管理及信託辦法。與公共建設重建有關項目有：災區受損古蹟修復工程採購程序；災區歷史建築之

補助獎勵辦法等。與產業振興有關項目則有各產業目的事業主管機關對承貸之金融機構利息損失補貼之計算及申辦作業程序等。

三、重建暫行條例施行重點內容

從重建暫行條例之公布及其後修正條文之施行中，我們可見其重建特色。我國憲法對於大規模自然災害所產生人民生命、財產、健康、生活之損害，並無明確規定國家應負何種責任，但憲法第十五條規定：人民有生存權、工作權及財產權，應予保障，民國 88 年 9 月 15 日憲法增修條文第十條第八項規定：國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。

以這次九二一大地震為例，災民短期性之救濟慰助固然應該包括在內，對於協助災民回復最低生活限度所需，乃至正常生活之救助，亦應儘量考量國家財政負擔能力予以協助。重建暫行條例修正案，即在這個基礎上提出。

此外，緊急命令於 89 年 3 月 24 日施行期限屆滿，重建暫行條例銜接其後，成為災後重建工作的主要法源依據。蓋因九二一震災發生之際，我國相關之災害防救法令，仍是以地方省、市之天然災害善後處理辦法為主；但面對如此巨大之災害及災後重建的萬頭千緒，原有之災害處理辦法卻產生不敷使用之窘境；又因國內種種現行法令規定，限制了救災及災後重建工作的進行。因此，為了有效、迅速進行災後重建工作，以重建城鄉、復興產業、恢復家園，遂有重建暫行條例的頒布與施行。茲舉重建暫行條例施行上重要者如下：

(一) 明定災區都市、非都市土地臨時禁、限建之規定。

(二) 明定災區合法建築物及其用地所有權歸屬不一致情形之處理。

(三) 明定為加速災區重建，依都市計畫第八十一條規定辦理禁建時得簡化程序。

(四) 明定都市更新作業之簡化規定，以加速災區都市更新。

(五) 明定災區鄉村區之更新，得準用現有都市更新相關規定。

(六) 明定災區農村聚落、原住民聚落之重建方式及程序。

(七) 明定安置受災戶開發新社區，得徵收公營事業之土地。

(八) 明定災區私有建築用地得與國有非公用建築用地交換之條件、方式及程序。

(九) 明定災區毀損、重建之土地及建築物減免地價稅及房屋稅。

(十) 明定展延災民房屋貸款之本金償還期限。

(十一) 明定災區建築物建造、使用及拆除之簡化程序。

(十二) 明定政府徵用物料或人員之期限及補償標準。

(十三) 明定各級政府機關得彈性調整重建所需經費之原則。

（十四）明定緊急命令失效後得繼續發行公債或借款及支用之規定。

（十五）明定社區重建更新基金之設置及運用。

（十六）明定於緊急命令施行期間內犯緊急命令第十一點所規定之罪者，於緊急命令施行期滿後之處理。

（十七）明定各項補助金領取之免稅額度。

（十八）增訂災區受災戶，得於農業用地興建農舍。

（十九）增訂各級災後重建委員會之成員中，災民代表不得少於 5 人。

（二十）降低辦理都市更新、震損公寓大廈召開區分所有權人會議等之較高門檻標準。

（廿一）增訂災區地方政府辦理重建修復古蹟及歷史建築，不受政府採購法限制。

（廿二）修正明定機關辦理災區重建工程採購之得標廠商，應雇用該工程所需員工人數 1/3 以上之災區居民。

（廿三）增訂經依緊急命令第二點有關規定核貸緊急融資辦理購屋或重建貸款之災區居民，於貸款存續期間內，出售所購或重建之房屋並另購或另建住屋者，得申請更換原貸款之擔保，並繼續適用優惠貸款利率。依第五十四條規定辦理利息補貼之原購屋貸款，於依緊急命令第二點相關規定之優惠貸款額度範圍內，其原購屋貸款利息與該條補貼之利息及依該優惠貸款規定應由借款人負擔之利息之差額，由社區重建更新基金補貼之。

（廿四）修訂各級政府及公益社團於緊急命令期間提供災區居民之臨時住宅，其居住期間以四年為限，必要時得經立法院決議延長之。而居住於臨時住宅之災區居民未完成住宅重建、重購或另有安置前，不得強制施行拆除其臨時住宅或遷移。

（廿五）增訂為安置受災戶以土地重劃或區段徵收方式開發新社區時，直轄市、縣（市）政府應於計畫區內依實際需要集中劃設安置受災戶所需之土地範圍，其可供建築使用面積以該開發區可建築用地面積之 50%為限。

（廿六）緊急命令規定在新臺幣 800 億元限額內發行公債或借款及其支用，得繼續適用至中華民國 89 年 12 月 31 日，不受預算法及公共債務法之限制。但仍應補辦手續。

中華民國 90 年度災區復建所需經費新臺幣 1,000 億元，應循特別預算程序辦理，不受預算法及公共債務法之限制。其後不足部分，應循年度預算程序辦理，但重建總經費不得低於新臺幣 2,000 億元。

綜上所述，在九二一大地震發生後，而國內各項相關防救災法令尚未完備或不敷

使用的情形下，重建暫行條例之頒布與施行，即成為災後重建之重要法源依據與推動重建工作的助力來源。災後重建工作有賴於重建暫行條例之施行，得以突破現有法令之限制，[97]迅速展開災後重建；雖然在部分重建工作，如：集合住宅之拆除重建爭議、以地易地等方面上推動不易，但總體上，災後重建工作之推動在此一條例及其他相關子法的規範與協助下，對於重建工作有相當之助益。

第三節　經費機制

一、經費來源

九二一震災之救災與重建經費，主要來源管道有 2：一為政府部門的相關經費，另一即為民間的踴躍捐輸。首先，在政府部門方面，又分為 2 個來源，分別為中央政府編列之一般年度與特別預算、以及中央政府各部門所提供之多項優惠免息及低利貸款，例如中央銀行提供 1,000 億元的緊急房貸以及產業振興優惠貸款 500 億元等。

在中央政府編列之一般年度與特別預算部分，重建經費的籌措，與實際損害數額有關。依經建會彙總估計，有形財物損失近 3,600 多億元，實質經濟成長率預估下降 0.4%。災害損失尚需加估間接損失，[98]但國內過去在計算時，一直未建立起該項估計方式，且有國情與損害區域等不同因素之考量，尚有待主計與經建單位引進國際模式予以測試並儘速建立。但可得而言者，間接損失一般大於直接損失，因此若說九二一大震大約帶來 5,000 億至 1 兆的損失，大概也不算高估。重建經費之籌措，依日本阪神地震的經驗，直接與間接損失大約需占災害損失的 1/3 左右。經建會依 4 大重建類別（公共建設、產業發展、生活重建、與社區重建），匡計在重建第 1 年政府應支出經費約在 1,400 億左右，包括已發放的救助、慰助、租金、以工代賑等約 300 億。以後雖會逐年遞減，但 5 年下來大概不會少於 3,000 億。另加上中央銀行提撥郵政儲金轉存款 1,000 億元，供金融機構辦理九二一地震受災民眾重建家園緊急融資。

在財政規劃上，對於重建經費的使用，視災後重建工作範圍而定，仍包括公共設施復建、產業重建、生活重建及社區重建等 4 項。

各級政府依「災後重建計畫工作綱領」工作流程，88 下半年及 89 年度至 93 年度止，共提報救災及重建經費 1,377 億元。[99]

至於有關重建綱要計畫經費審核要點如下：[100]

（一）重建會為協助災區地方政府推動九二一震災災後各項重建計畫之執行，以

---

97 這些限制例如：都市更新條例、都市計畫法、公寓大廈管理條例、土地法、農業發展條例、預算法等為是。

98 包括稅收損失、工商與觀光活動因之減收的損失、就業受創等項間接造成的損失。

99 不包括中長程公共建設及都市地區社區重建經費。

100 依據 89 年 6 月 22 日修正「九二一災後地方重建綱要計畫經費編審注意事項」。

有效重建家園，恢復產業生機，合理分配預算資源，特訂定本注意事項。

（二）本注意事項所稱震災之範圍，係指中華民國 88 年 9 月 21 日於臺灣中部地區發生之強烈地震，及其後各次餘震所造成之災害，所稱災區縣市，係指因震災受創之縣市，所稱災區鄉鎮市，係指因震災受創之鄉鎮市而言。

（三）依據「行政院災後重建計畫工作綱領」之規定，災區重建計畫包括社區重建計畫、公共建設重建計畫、生活重建計畫與產業重建計畫等四大項，其中公共建設計畫、生活重建計畫與產業重建計畫，分別由行政院公共工程委員會、研究發展考核委員會與經濟建設委員會報請行政院核定，其有關之計畫協調及經費籌措，災區縣市政府或災區鄉鎮市公所應依上開各該重建計畫規定，報重建會協調相關部會處理。

（四）各項重建計畫執行之優先順序，應由各災區縣市政府斟酌實際需要決定，並依事權歸屬區分，屬縣市權責者，依計畫可行性分年執行；屬中央權責者，亦請縣市政府排定優先順序，送重建會審議後，由中央相關部會執行。

（五）民國 89 年下半年及 90 年度，各相關部會應控管與災區重建有關之經費，其動支須經重建會同意。

（六）重建會各主管處於審查災區縣市所提重建計畫時，其與震災無關者，應交由縣市政府循一般預算程式或重大經建投資審議程式辦理。

（七）與震災有關之建設，以基本維生設施為主，並以符合長期價值觀者，諸如自然生態、永續經營、防災避難設施、產業振興、增進景觀、社區總體營造等，優先予以補助。

（八）重建會為辦理重建計畫綜合審議工作，必要時得邀請中央主管部會代表及專家學者等相關人員組成各相關審議小組審議之。

（九）行政院各相關部會於編列 90 年度預算時，應指定一定額度之比例，用於災區重建。

（十）行政院得指定專款及額度，應用於緊急防災之需，必要時亦得成立特別預算。

至於地方政府災後重建計畫審議優先順序原則及方式如下：[101]

（一）優先順序審查原則：

1、列為較優先之計畫：

（1）已列入災區鄉鎮市重建綱要計畫者。

（2）已列入各部會中長程施政計畫者。

（3）已正式報奉行政院核定之計畫。

---

101 行政院九二一震災災後重建推動委員會　第六次工作會報 民國 89 年 7 月 13 日 發文字號：（八九）重建行字第一０八三號。

（4）經總統指示或院長核定者。

（5）已列入地方施政計畫者。

（6）新興計畫經審議通過者。

2、審議中之新興計畫，視其需要酌列於較後之順序辦理，但得優先補助規劃費。

3、不屬於災後重建性質之計畫，一律依一般預算方式處理。

（二）經費、核列原則：

1、施政計畫中有關地方反應具時效性之災後重建計畫優先核列。

2、重建計畫經費之分擔，依其性質屬中央各部會之權責者，由中央全額負擔；屬縣（市）政府之權責者，由中央與縣市政府各負擔 1/2；屬鄉（鎮、市）公所之權責者，由中央負擔 1/2，縣（市）政府與鄉（鎮、市）公所各負擔 1/4。

3、跨年度之計畫，除前 1 年預算編列完成後，災情有明顯之變化外，次 1 年之預算數仍以比照前 1 年之額度核列為原則。

4、前 1 年度之災後重建計畫，尚餘有保留款者，次年度之預算數額應按以下比例核減：

（1）前 1 年度之保留款占該年度預算比例在 10%以內者，核減 5%。

（2）前 1 年度之保留款占該年度預算比例在 10%至 20%者，核減 10%。

（3）前 1 年度之保留款占該年度預算比例在 20%至 30%者，核減 20%。

（4）前 1 年度之保留款占該年度預算比例在 30%至 40%者，核減 30%。

（5）前 1 年度之保留款占該年度預算比例在 40%至 50%者，核減 40%。

（6）前 1 年度之保留款占該年度預算比例在 50%以上者，核減 50%。

（三）審議程序：

1、縣市政府應先行排定優先順序後，送重建會審議。

2、重建會受理重建計畫後，先依業務性質交由各相關處進行初審。

3、重建會主辦處應會同相關單位初審後，提報相關任務小組審議。

4、各任務小組審議通過之計畫，應送重建會企畫處彙整後提重建會委員會議審議。

5、重建會應將委員會議審議結果函報行政院，並副知主計處。

而政府部門所投入之重建經費，其中一部分依緊急命令第一條規定，在 88 年下半年及 89 年度辦理追加預算 1,061 億元，用以負擔受災戶的慰助金、緊急搶救及重建等經費；及在 90 年度中央政府總預算中編列重建相關經費 63 億元。另一方面則依重建暫行條例修正第六十九條規定，編列 90 年度「九二一震災災後重建特別預算」，計

1,000 億元。重建預算之編列，請參照下表。

另外，由於天災的發生，是無預期的，因此，編列特別預算是必要的。然而在特別預算編列下，對重建壓力是相當地大。而審核重建經費的過程相當繁雜及費時費力，在緊急救援的同時，這種行政過程，似乎是受到質疑的。[102]

表 2-11　辦理九二一震災災後重建計畫預算編列情形明細表 單位：億元

機　關　名　稱	88 年下半年及 89 年度中央總預算追加預算（A）	90 年度總預算數（B）	90 年度九二一震災災後重建特別預算數(C)	90 年度九二一震災災後重建第二期特別預算數(D)	小計（C+D）	合計（A+B+C+D）
合　計	1,061.24	62.35	727.59	272.41	1,000	2,123.59
行政院主管	41.95	4.98	411.32	58.93	470.25	517.18
行政院（九二一震災災後重建推動委員會）	3.76		409.23	57.4	466.63	470.39
人事行政局	0.09			0.04	0.04	0.13
公務人員住宅及福利委員會	9.31				0	9.31
文化建設委員會及所屬	2.09		0.08		0.08	2.17
青年輔導委員會	0.12				0	0.12
公共工程委員會	13.4	0.02	1.25	0.9	2.15	15.57
原住民委員會	11.45	4.86	0.39	0.2	0.59	16.9
體育委員會	1.73				0	1.73
青年輔導委員會	0	0.1			0	0.1
新聞局	0		0.2	0.33	0.53	0.53
研究發展考核委員會	0		0.17	0.06	0.23	0.23
司法院主管	0.65				0	0.65
內政部主管	423.98	28.01	30.01	6.43	36.44	488.43
國防部主管	29.67				0	29.67
財政部主管	0.22		0.17	8.35	8.52	8.74
教育部主管	164.03		34.09	40.7	74.79	238.82
法務部主管	1.61				0	1.61

102 參見《九二一震災口述訪問記錄》上篇，柯鄉黨先生訪問記錄。

經濟部主管	30.7	0.43	60.33	4.18	64.51	95.64
交通部主管	76.98	4.52	9.56	5.98	15.54	97.04
國軍退除役官兵輔導委員會主管	2.48				0	2.48
國家科學委員會主管	0	0		0.38	0.38	0.38
農業委員會主管	72.89	22	75.54	52.93	128.47	223.36
勞工委員會主管	0.3		3.09	0.2	3.29	3.59
衛生署主管	37.24	1.89	0.16		0.16	39.29
環境保護署主管	11.69	0.53	0.8		0.8	13.02
省市地方政府主管	166.83	0	102.52	79.33	181.85	348.68
臺灣省政府	1.01	0	0	0.14	0.14	1.15
臺灣省諮議會	0.68	0	0	0	0	0.68
臺灣省政府所屬	1.03	0	0	0	0	1.03
臺北市政府	0	0	0.01	0.01	0.02	0.02
補助臺灣省各縣市政府	164.11	0	102.51	79.18	181.69	345.8
預備金				15	15	15

資料來源：行政院九二一震災災後重建推動委員會，《九二一震災兩週年重建執行成果與未來重建重點工作》(南投縣：行政院九二一震災災後重建推動委員會，民國 90 年 9 月)，頁 41。

除了一般年度預算與特別預算之外，政府各部門亦提供多項優惠免息及低利貸款。在減輕災區民間損失、協助災民與生產事業重建家園或恢復生產方面，由政府各部門提供多項優惠免息及低利貸款，如中央銀行提撥郵政儲金 1,000 億元、中小企業紮根專案貸款 500 億元、開發基金震災優惠貸款 500 億元、中長期資金協助地震災區生產事業重建專案貸款 100 億元、中美基金協助震災災民住宅構建與修繕優惠貸款 20 億元等。其中之中央銀行提供 1,000 億元緊急房貸，是依據民國 88 年 9 月 25 日，總統所發佈之緊急命令第二點來辦理。[103] 主要是針對住宅實施方案中的開發新社區，且優先安置組合屋的受災戶。其方式為中央銀行提撥郵政儲金 1,000 億作為優惠貸款，提供受災戶解決購屋、重建、修繕的問題。

而民間捐款部分，根據重建會提供之資料顯示，截至 93 年 2 月 28 日止，募款所得總額為 340 億 7,047 萬 1,058 元，共開立 343 個捐款專戶。詳細之捐款來源如下表所

103 中華民國 88 年 9 月 25 日華總一義字第 8800228440 號，緊急命令：二、中央銀行得提撥專款，供銀行辦理災民重建家園所需長期低利、無息緊急融資，其融資作業由中央銀行予以規定，並管理之；參考中央銀行網站內「九二一地震受災民眾重建家園專案」網頁，網址為 http://www.cbc.gov.tw/banking/1000E/check_921index.asp，參閱日期：92 年 12 月 31 日。

示：

表 2-12　九二一震災捐款一覽表（截至 93 年 2 月 28 日止）　　單位：元

	捐款金額	捐款專戶數	已報備專戶數	未報備專戶數
累計總額/合計	34,070,471,058	343	343	0
1.政府機關	22,025,455,045	108	108	0
（1）行政院與中央各部會	7,706,003,607	-	-	-
（2）內政部	6,389,651,384	-	-	-
（3）地方政府	7,929,800,054	-	-	-
2.民間團體	12,045,016,013	235	235	0

備註：

1. 政府機關部分，各縣市政府即為捐募運動之主管機關，無須向內政部報備。
2. 行政院與中央各部會之捐款金額，已全數匯入財團法人九二一震災重建基金會。
3. 內政部共收捐款 63 億 89,651,384 元，其中業已匯入行政院並轉撥財團法人九二一震災重建基金會 63 億 01,623,063 元（包括中視轉捐指定用途 2 億 93,350,000 元），另 208 萬 1,800 元係捐款人指定專作內政部兒童福利業務用途、中華國際搜救協會 32,802,521 元及消防署 53,144,000 元係捐款人指定專作為消防設備用途。
4. 地方政府捐款金額 78 億 44,829,065 元為自行運用部分，已扣除交由中央政府統籌運用部分 24 億 50,317,730 元。
5. 民間捐款金額 120 億 45,016,013 元為自行運用部分，已扣除轉捐政府機關及民間團體互捐部分 59 億 16,484,725 元。
6. 行政院九二一震災專戶業於 89 年 2 月 15 日結束，奉行政院指示爾後民眾捐款逕捐內政部九二一震災專戶。

面對如此龐大的民間捐款金額，若無法善加利用，不但是愛心的無謂消耗，也將導致重建資源虛擲浪費。而中央政府、地方政府，到各種民間團體於震災之後，便大量開辦各項收受民間捐款帳戶，呈現多頭馬車、各行其是的狀況，更遑論徹底監督捐款流向及金額，以便錢真正的「花在刀口上」。針對如此紊亂的情況，政府隨後結合民間社會人士及相關單位共同組織成立「財團法人九二一震災重建基金會」，統合及妥善運用政府所收受之善款。而眾多民間團體也為整合九二一震災後民間資源之運用，於民國 88 年 10 月 7 日聯合組成「全國民間災後重建聯盟」（簡稱全盟）。[104]全盟下

104 全盟成立之宗旨為「結合民間資源，協助災後重建；監督震災捐款流向與運用；協助推動重建工作

設有協調委員會及捐款監督委員會，其中捐款監督委員會因其階段性任務完成，而於 89 年 4 月底停止運作，並於同年 7 月 29 日出版《九二一震災捐款監督報告書》。下面 4 個表列是內政部統計地方政府設立專戶接受九二一震災民間捐款使用情況一覽表。

表 2-13　內政部統計地方政府設立專戶接受九二一震災民間捐款使用情形表

資料統計時間：94 年 9 月 30 日，單位:元

機關	總收入		
名稱	募款額	孳息	總計
基隆市政府	89,146,025	0	89,146,025
台北市政府	612,862,391	24,333,512	637,195,903
台北縣政府	287,336,117	949,152	288,285,269
桃園縣政府	213,805,006	6,036,014	219,841,020
新竹縣政府	102,182,760	3,211,895	105,394,655
新竹市政府	111,056,809	5,582,175	116,638,984
苗栗縣政府	226,104,690	2,417,632	228,522,322
臺中縣政府	1,620,597,625	79,490,940	1,700,088,565
臺中市政府	378,286,127	12,342,304	390,628,431
南投縣政府	2,225,095,488	144,595,225	2,369,690,713
彰化縣政府	294,034,098	5,861,686	299,895,784
雲林縣政府	203,085,518	745,510	203,831,028
嘉義縣政府	108,224,317	2,379,375	110,603,692
嘉義市政府	73,393,700	90,075	73,483,775
台南縣政府	295,450,465	1,303,939	296,754,404
台南市政府	181,365,359	1,727,691	183,093,050
高雄縣政府	153,050,795	0	153,050,795
高雄市政府	594,824,906	3,335,845	596,160,751
屏東縣政府	231,488,832	8,169,476	239,658,308
宜蘭縣政府	179,529,915	513,623	180,043,538
花蓮縣政府	97,799,812	0	97,799,812
台東縣政府	64,116,400	0	64,116,400
澎湖縣政府	37,420,684	0	37,420,684
連江縣政府	10,905,000	7,007	10,912,007

的有效性與持續性；建議重建期各種法律政策之制訂」。

金門縣政府	22,058,315	0	22,058,315
縣市政府合計	8,413,221,154	303,093,076	8,714,314,230

表 2-13(續 1)　內政部統計地方政府設立專戶接受九二一震災民間捐款使用情形表

資料統計時間：94 年 9 月 30 日，單位:元

機關	使用情形				
名稱	交由中央統籌運用金額	轉交災區縣市政府金額	已核定用途金額	尚可運用金額	已核定實際支出金額
基隆市政府	1,456,025	74,050,000	13,640,000	0	89,146,025
台北市政府	0	0	637,195,903	0	587,218,602
台北縣政府	0	4,000,000	284,285,269	0	277,556,391
桃園縣政府	60,232,473	151,995,896	7,612,651	0	219,841,020
新竹縣政府	3,153,866	59,722,940	42,517,849	0	105,394,655
新竹市政府	0	0	116,638,984	0	116,638,984
苗栗縣政府	0	0	228,522,322	0	228,522,322
臺中縣政府	0	0	1,700,088,565	0	1,312,366,432
臺中市政府	0	11,000,000	379,628,431	0	350,619,375
南投縣政府	0	0	2,357,398,293	12,292,420	2,167,403,032
彰化縣政府	0	0	299,895,784	0	251,809,792
雲林縣政府	0	0	203,831,028	0	200,463,869
嘉義縣政府	0	19,100,000	91,503,692	0	110,603,692
嘉義市政府	15,316,015	46,200,000	11,967,760	0	73,483,775
台南縣政府	120,000,000	176,754,404	0	0	296,754,404
台南市政府	20,199,589	162,893,461	0	0	183,093,050
高雄縣政府	90,000,000	32,794,997	30,255,798	0	153,050,795
高雄市政府	44,868,790	451,185,082	100,106,879	0	596,160,751
屏東縣政府	118,695,061	6,000,000	114,963,247	0	239,658,308
宜蘭縣政府	150,000,000	22,657,441	7,386,097	0	180,043,538
花蓮縣政府	57,923,512	39,524,500	351,800	0	97,799,812
台東縣政府	39,580,036	22,000,000	2,536,364	0	64,116,400
澎湖縣政府	37,420,684		0	0	37,420,684
連江縣政府	10,912,007	0	0	0	10,912,007
金門縣政府	22,058,315	0	0	0	22,058,315
縣市政府合計	791,816,373	1,279,878,721	6,630,326,716	12,292,420	7,972,136,030
備註：各縣市政府募款總額包括轉交中央及災區縣市政府轉捐或互捐部分					

表 2-13(續 2) 內政部統計地方政府設立專戶接受九二一震災民間捐款使用情形表

資料統計時間：93 年 2 月 28 日，單位：元

機關	總收入		
名稱	募款額	孳息	總計
豐原市公所	64,645,112	3,745,142	68,390,254
東勢鎮公所	72,462,369	0	72,462,369
大甲鎮公所	9,866,508	0	9,866,508
清水鎮公所	2,854,821	0	2,854,821
沙鹿鎮公所	4,134,475	0	4,134,475
梧棲鎮公所	2,920,000	0	2,920,000
后里鄉公所	15,518,918	0	15,518,918
神岡鄉公所	18,800,900	0	18,800,900
潭子鄉公所	5,136,185	0	5,136,185
大雅鄉公所	13,068,854	0	13,068,854
新社鄉公所	9,806,607	70,730	9,877,337
石岡鄉公所	17,362,355	192,485	17,554,840
外埔鄉公所	1,587,019	6,302	1,593,321
大安鄉公所	4,179,200	0	4,179,200
烏日鄉公所	5,012,118	9,636	5,021,754
大肚鄉公所	8,796,727	0	8,796,727
龍井鄉公所	10,800,059	0	10,800,059
霧峰鄉公所	34,158,428	0	34,158,428
太平市公所	31,297,045	2,377,371	33,674,416
大里市公所	43,599,276	1,835,925	45,435,201
和平鄉公所	28,487,543	453,259	28,940,802
板橋市公所	52,208,916	59,416	52,268,332
三重市公所	25,074,872	0	25,074,872
永和市公所	38,110,260	0	38,110,260
中和市公所	52,374,247	0	52,374,247
新莊市公所	98,543,011	0	98,543,011
新店市公所	40,460,801	28,612	40,489,413
土城市公所	9,062,619	0	9,062,619
蘆洲市公所	352,270	0	352,270

樹林市公所	5,338,226	0	5,338,226
鶯歌鎮公所	5,588,799	0	5,588,799
瑞芳鎮公所	6,224,326	0	6,224,326
五股鄉公所	15,814,540	0	15,814,540
泰山鄉公所	8,484,456	0	8,484,456
林口鄉公所	2,273,688	0	2,273,688
深坑鄉公所	3,327,444	0	3,327,444
石碇鄉公所	1,940,799	0	1,940,799
坪林鄉公所	2,012,020	0	2,012,020
三芝鄉公所	6,643,591	0	6,643,591
石門鄉公所	1,596,321	0	1,596,321
金山鄉公所	3,023,172	0	3,023,172
平溪鄉公所	1,800,292	0	1,800,292
雙溪鄉公所	2,417,403	0	2,417,403
貢寮鄉公所	3,449,726	0	3,449,726
烏來鄉公所	1,383,900	0	1,383,900
斗六市公所	16,879,600	134,244	17,013,844
古坑鄉公所	9,109,813	88,487	9,198,300
南投市公所	7,310,595	3,017	7,313,612
埔里鎮公所	39,171,820	1,313,186	40,485,006
草屯鎮公所	60,008,422	7,397	60,015,819
竹山鎮公所	11,991,665	393,062	12,384,727
集集鎮公所	80,648,959	2,889,621	83,538,580
名間鄉公所	33,636,900	583,474	34,220,374
中寮鄉公所	168,830,689	320,235	169,150,924
鹿谷鄉公所	20,527,447	151,621	20,679,068
水里鄉公所	70,290,600	0	70,290,600
魚池鄉公所	87,515,071	303,582	87,818,653
國姓鄉公所	147,988,825	583,449	148,572,274
信義鄉公所	6,958,310	62,110	7,020,420
岡山鎮公所	17,905,431	0	17,905,431
大樹鄉公所	400,000	0	400,000
仁愛鄉公所	30,217,685	378,669	30,596,354

員林鎮公所	23,780,895	156,898	23,937,793
合計	1,625,172,945	16,147,930	1,641,320,875

表 2-13(續 3) 內政部統計地方政府設立專戶接受九二一震災民間捐款使用情形表

資料統計時間：93 年 2 月 28 日，單位：元

機關	使用情形				
名稱	交由中央統籌運用金額	轉交災區政府金額	已核定用途金額	尚可運用金額	已核定實際支出金額
豐原市公所	0	0	68,390,254	0	68,390,254
東勢鎮公所	0	0	72,462,369	0	72,462,369
大甲鎮公所	0	9,846,508	20,000	0	9,866,508
清水鎮公所	0	2,165,481	689,340	0	2,854,821
沙鹿鎮公所	0	4,134,475	0	0	4,134,475
梧棲鎮公所		2,920,000	0	0	2,920,000
后里鄉公所	0	15,470,093	48,825	0	15,518,918
神岡鄉公所	0	18,410,900	390,000	0	18,800,900
潭子鄉公所	0	0	5,136,185	0	5,136,185
大雅鄉公所	0	11,000,000	2,068,854	0	13,068,854
新社鄉公所	0	0	9,877,337	0	9,877,337
石岡鄉公所	0	0	17,554,840	0	17,554,840
外埔鄉公所	0	1,593,321	0	0	1,593,321
大安鄉公所	0	4,179,200	0	0	4,179,200
烏日鄉公所	0	5,021,754	0	0	5,021,754
大肚鄉公所	0	8,000,000	796,727	0	8,796,727
龍井鄉公所	0	10,800,059	0	0	10,800,059
霧峰鄉公所	0	0	34,158,428	0	34,158,428
太平市公所	0	0	33,674,416	0	31,251,382
大里市公所	0	0	45,435,201	0	45,435,201
和平鄉公所	0	0	28,454,917	485,885	22,507,986
板橋市公所	25,968,332	26,000,000	300,000	0	52,268,332
三重市公所	0	25,074,872	0	0	25,074,872
永和市公所	10,000,000	28,008,340	101,920	0	38,110,260

中和市公所	0	52,374,247	0	0	52,374,247
新莊市公所	0	0	98,543,011	0	98,543,011
新店市公所	40,089,413	0	400,000	0	40,089,413
土城市公所	9,062,619	0	0	0	9,062,619
蘆洲市公所	352,270	0	0	0	352,270
樹林市公所	0	5,338,226	0	0	5,338,226
鶯歌鎮公所	5,588,799	0	0	0	5,588,799
瑞芳鎮公所	4,224,326	2,000,000	0	0	6,224,326
五股鄉公所	12,657,917	3,156,623	0	0	15,814,540
泰山鄉公所	8,484,456	0	0	0	8,484,456
林口鄉公所	2,273,688	0	0	0	2,273,688
深坑鄉公所	0	3,327,444	0	0	3,327,444
石碇鄉公所	0	1,940,799	0	0	1,940,799
坪林鄉公所	2,012,020	0	0	0	2,012,020
三芝鄉公所	6,643,591	0	0	0	6,643,591
石門鄉公所	0	1,596,321	0	0	1,596,321
金山鄉公所	0	3,023,172	0	0	3,023,172
平溪鄉公所	1,800,292	0	0	0	1,800,292
雙溪鄉公所	2,417,403	0	0	0	2,417,403
貢寮鄉公所	3,449,726	0	0	0	3,449,726
烏來鄉公所	0	1,383,900	0	0	1,383,900
斗六市公所	0	0	17,013,844		17,013,844
古坑鄉公所	0	0	9,198,300	0	7,437,821
南投市公所	0	0	7,313,612	0	6,490,908
埔里鎮公所	0	0	40,485,006	0	36,918,826
草屯鎮公所	0	0	60,015,819	0	60,015,819
竹山鎮公所	0	0	12,384,727	0	12,384,727
集集鎮公所	0	0	83,538,580	0	82,517,435
名間鄉公所	0	0	34,220,374	0	30,476,332
中寮鄉公所			169,150,924	0	166,491,747
鹿谷鄉公所	0	0	20,679,068	0	20,679,068
水里鄉公所	0	0	70,290,600	0	70,177,993
魚池鄉公所	0	0	87,818,653	0	84,918,172

國姓鄉公所	0	0	148,572,274	0	137,024,429
信義鄉公所	0	0	7,020,420	0	6,974,746
岡山鎮公所	0	0	17,905,431	0	17,905,431
大樹鄉公所	0	0	400,000	0	400,000
仁愛鄉公所	0	0	29,591,464	1,004,890	28,760,657
員林鎮公所	0	0	23,937,793	0	12,547,015
合計	135,024,852	246,765,735	1,258,039,513	1,490,775	1,590,658,216

二、經費之分配與執行

政府部門的經費分配與執行部分主要重點有二，其一為年度預算與特別預算部分，其二為中央銀行提撥之 1,000 億優惠貸款。首先，中央政府於九二一震災災後重建特別決算經費分配部分，在計畫實施概況方面，行政院依據「九二一震災重建暫行條例」第六十九條第二項規定：「中華民國 90 年度災區復建所需經費新臺幣 1,000 億元，應循特別預算程序辦理，不受預算法及公共債務法之限制。」編列本特別預算，以推動震災災後各項重建工作，執行期間為 90 年度。[105]

根據重建會提供之資料顯示，中央政府所編列之特別預算總數為 2,123 億 5,900 萬元，而截至民國 95 年 2 月 4 日為止，累計之執行數為 2,052 億 8,600 萬元，其累計之執行率為 96.67%。

表 2-14　重建預算編列與執行情形總表

單位：億元；%

		截至 95 年 2 月 4 日止	
年度預算別	預算數	累計執行數	累計執行率
總計	2123.59	2,052.86	96.67%
88 下半年及 89 年度中央總預算追加預算	1061.24	1,058.69	99.76%
90 年度中央總預算	62.35	62.35	100.00%
90 年度第一期特別預算	727.59	692.93	95.24%
90 年度第二期特別預算	272.41	238.89	87.69%

資料來源：重建會提供

105 行政院編，《中央政府九二一震災災後重建特別預算中華民國 90 年度》（臺北市：行政院，未註明出版時間），頁 1。

表 2-15　九二一震災災後重建計畫執行情形總表

中華民國 95 年 2 月 4 日

單位 ： 千元；%

機　關　名　稱	預算數 A	累計實支數 90	累計實支數 91	累計實支數 92	累計實支數 93	累計實支數 94	累計實支數 95	截至本月底累計執行數 H							截至上月累計執行數 Q	本月執行數 R=H-Q	未執行數 P= A-H
								累計實支數 B (88 下- 95)	應付未付數 C	小　計 D=B+C	執行率 E =D ／ A	各年度決算未保留數 G (88 下- 94)	合　計 H=D+G	執行率 J = H ／ A			
總　計	***212,358,717***	***106,204,027***	***28,589,303***	***20,310,732***	***12,196,052***	***8,511,240***	0	***175,811,354***	***338***	***175,811,692***	***82.79%***	***29,473,859***	***205,285,551***	***96.67%***	***205,285,213***	338	***7,072,948***
88 下半及 89 追加預算	106,123,802	85,539,796	4,557,073	3,045,499	1,159,581	575,917	0	94,877,866	0	94,877,866	89.40%	10,990,944	105,868,810	99.76%	105,868,810	0	254,774
90 年度	6,234,915	5,245,190	590,749	23,145	338	0	0	5,859,422	0	5,859,422	93.98%	375,493	6,234,915	100.00%	6,234,915	0	0
九二一震災災後重建特別預算	100,000,000	15,419,041	23,441,481	17,242,088	11,036,133	7,935,323	0	75,074,066	338	75,074,404	75.07%	18,107,422	93,181,826	93.18%	93,181,488	338	6,818,174
第一期特別預算	72,758,795	15,419,041	13,133,219	11,731,019	7,937,718	6,158,783	0	54,379,780	0	54,379,780	74.74%	14,913,020	69,292,800	95.24%	69,292,800	0	3,465,995
1.中央部會（不含 921 震災社區重建更新基金）	21,584,766	7,090,148	6,988,116	2,896,896	1,355,912	442,396	0	18,773,468	0	18,773,468	86.98%	2,703,355	21,476,823	99.50%	21,476,823	0	107,943
2.九二一震災社區重建更新基金	40,922,606	7,188,401	2,093,060	6,921,295	5,708,912	5,126,106	0	27,037,774	0	27,037,774	66.07%	11,102,296	38,140,070	93.20%	38,140,070	0	2,782,536
3.地方縣市政府	10,251,423	1,140,492	4,052,043	1,912,828	872,894	590,281	0	8,568,538	0	8,568,538	83.58%	1,107,369	9,675,907	94.39%	9,675,907	0	575,516
第二期特別預算	27,241,205	0	10,308,262	5,511,069	3,098,415	1,776,540	0	20,694,286	338	20,694,624	75.97%	3,194,402	23,889,026	87.69%	23,888,688	338	3,352,179
1.中央部會（不含 921 震災社區重建更新基金）	13,276,358	0	6,468,488	2,448,942	1,859,079	563,611	0	11,340,120	0	11,340,120	88.13%	836,067	12,176,187	94.63%	12,176,187	0	691,214
2.九二一震災社區重建更新基金	5,740,050	0	2,299,641	0	0	0	0	2,299,641	0	2,299,641	40.06%	1,898,436	4,198,077	73.14%	4,198,077	0	1,541,973
3.地方縣市政府	8,224,797	0	1,540,133	3,062,127	1,239,336	1,212,929	0	7,054,525	338	7,054,863	81.71%	459,899	7,514,762	87.04%	7,514,424	338	1,118,992

資料來源：重建會提供

表 2-16　中央各部會及縣市政府辦理九二一震災

災後重建計畫經費執行情形表

中華民國 95 年 2 月 4 日　（單位 :新臺幣千元%）

機關名稱	年度別	預算數 A	截至本月底累計執行數 H						未執行數 P= A-H
			累計實支數 B	應付未付數 C	小計 D=B+C	各年度決算未保留數(88 下-94)G	合計 H=D+F+G	執行率 J = H/A	
總計		***212,358,499***	***175,811,354***	***338***	***175,811,692***	***29,473,859***	***205,285,551***	***96.67%***	***7,072,948***
	88下半及89追加預算	106,123,584	94,877,866	0	94,877,866	10,990,944	105,868,810	99.76%	254,774
	90年度	6,234,915	5,859,422	0	5,859,422	375,493	6,234,915	100.00%	0
	第一期特別預算	72,758,795	54,379,780	0	54,379,780	14,913,020	69,292,800	95.24%	3,465,995
	第	27,241,205	20,694,286	338	20,694,624	3,194,402	23,889,026	87.69%	3,352,179

	二期特別預算								
中央部會主管小計		176,790,167	144,813,441	0	144,813,441	26,622,161	171,435,602	96.97%	5,354,565
行政院主管		51,828,981	33,449,349	0	33,449,349	14,036,130	47,485,479	91.62%	4,343,502
行政院	小計	47,038,371	29,530,728	0	29,530,728	13,183,134	42,713,862	90.81%	4,324,509
	88下半及89年度	375,715	193,313	0	193,313	182,402	375,715	100.00%	0
	第一期	40,922,606	27,037,774	0	27,037,774	11,102,296	38,140,070	93.20%	2,782,536

	特別預算								
	第二期特別預算	5,740,050	2,299,641	0	2,299,641	1,898,436	4,198,077	73.14%	1,541,973
新聞局	小計	53,320	51,526	0	51,526	1,794	53,320	100.00%	0
	第一期特別預算	20,000	20,000	0	20,000	0	20,000	100.00%	0
	第二期特別預算	33,320	31,526	0	31,526	1,794	33,320	100.00%	0
人事行政	小計	13,340	11,754	0	11,754	1,586	13,340	100.00%	0

局									
	88下半及89年度	9,000	8,282	0	8,282	718	9,000	100.00%	0
	第二期特別預算	4,340	3,472	0	3,472	868	4,340	100.00%	0
公務人員住宅及福利委員會	88下半及89年度	931,316	302,945	0	302,945	628,371	931,316	100.00%	0
研究發展考	小計	23,174	21,619	0	21,619	1,555	23,174	100.00%	0

核委員會									
	第一期特別預算	17,200	15,967	0	15,967	1,233	17,200	100.00%	0
	第二期特別預算	5,974	5,652	0	5,652	322	5,974	100.00%	0
文化建設委員會及所屬	小計	217,205	217,155	0	217,155	50	217,205	100.00%	0
	88下半及	209,205	209,205	0	209,205	0	209,205	100.00%	0

	89年度								
	第一期特別預算	8,000	7,950	0	7,950	50	8,000	100.00%	0
青年輔導委員會	小計	22,000	20,610	0	20,610	1,390	22,000	100.00%	0
	88下半及89年度	12,000	11,994	0	11,994	6	12,000	100.00%	0
	90年度	10,000	8,616	0	8,616	1,384	10,000	100.00%	0
公共工程委	小計	1,666,707	1,476,417	0	1,476,417	171,297	1,647,714	98.86%	18,993

員會									
	88下半及89年度	1,339,757	1,177,931	0	1,177,931	161,826	1,339,757	100.00%	0
	90年度	1,950	1,798	0	1,798	152	1,950	100.00%	0
	第一期特別預算	125,000	106,007	0	106,007	0	106,007	84.81%	18,993
	第二期特別預算	200,000	190,681	0	190,681	9,319	200,000	100.00%	0
原住民委員會	小計	1,690,278	1,643,498	0	1,643,498	46,780	1,690,278	100.00%	0

	88下半及89年度	1,145,337	1,145,337	0	1,145,337	0	1,145,337	100.00%	0
	90年度	485,700	471,190	0	471,190	14,510	485,700	100.00%	0
	第一期特別預算	39,045	26,971	0	26,971	12,074	39,045	100.00%	0
	第二期特別預算	20,196	0	0	0	20,196	20,196	100.00%	0
體育委員會	88下半及89年度	173,270	173,097	0	173,097	173	173,270	100.00%	0
司	88	65,013	63,271	0	63,271	1,742	65,013	100.00%	0

法院主管	下半及89年度								
內政部主管	小計	48,842,363	42,485,556	0	42,485,556	6,182,806	48,668,362	99.64%	174,001
	88下半及89年度	42,398,215	38,517,787	0	38,517,787	3,718,544	42,236,331	99.62%	161,884
	90年度	2,800,730	2,656,073	0	2,656,073	144,657	2,800,730	100.00%	0
	第一期特別預算	3,000,898	842,186	0	842,186	2,146,595	2,988,781	99.60%	12,117
	第二期特	642,520	469,510	0	469,510	173,010	642,520	100.00%	0

	別預算								
外交部主管	外交部主管	218	218	0	218	0	218	100.00%	0
國防部主管	88下半及89年度	2,967,267	2,224,766	0	2,224,766	742,501	2,967,267	100.00%	0
財政部主管	小計	874,268	860,562	0	860,562	12,388	872,950	99.85%	1,318
	88下半及89年度	21,733	19,111	0	19,111	2,622	21,733	100.00%	0
	第一期特別	17,164	11,021	0	11,021	6,143	17,164	100.00%	0

	預算								
	第二期特別預算	835,371	830,430	0	830,430	3,623	834,053	99.84%	1,318
教育部主管	小計	24,168,562	22,474,320	0	22,474,320	1,174,774	23,649,094	97.85%	519,468
	88下半及89年度	16,403,022	15,711,883	0	15,711,883	622,124	16,334,007	99.58%	69,015
	第一期特別預算	3,408,947	3,084,816	0	3,084,816	270,286	3,355,102	98.42%	53,845
	第二期特	4,356,593	3,677,621	0	3,677,621	282,364	3,959,985	90.90%	396,608

	別預算								
法務部主管	88下半及89年度	161,276	130,591	0	130,591	30,685	161,276	100.00%	0
經濟部主管	小計	9,648,771	9,260,393	0	9,260,393	367,890	9,628,283	99.79%	20,488
	88下半及89年度	3,070,371	2,825,456	0	2,825,456	244,915	3,070,371	100.00%	0
	90年度	42,600	40,609	0	40,609	1,991	42,600	100.00%	0
	第一期特別預算	6,033,000	5,906,994	0	5,906,994	105,518	6,012,512	99.66%	20,488

	第二期特別預算	502,800	487,334	0	487,334	15,466	502,800	100.00%	0
交通部主管	小計	9,943,174	8,715,321	0	8,715,321	988,411	9,703,732	97.59%	239,442
	88下半及89年度	7,698,441	6,923,592	0	6,923,592	774,849	7,698,441	100.00%	0
	90年度	452,000	402,521	0	402,521	49,479	452,000	100.00%	0
	第一期特別預算	956,433	909,629	0	909,629	44,304	953,933	99.74%	2,500
	第二期	836,300	479,579	0	479,579	119,779	599,358	71.67%	236,942

	特別預算								
國軍退除役官兵輔導委員會主管	88下半及89年度	248,318	246,687	0	246,687	1,631	248,318	100.00%	0
國家科學委員會主管	第二期特別預算	38,000	38,000	0	38,000	0	38,000	100.00%	0
農業委員會	小計	22,336,419	20,327,152	0	20,327,152	1,960,921	22,288,073	99.78%	48,346

主管									
	88下半及89年度	7,288,623	5,588,582	0	5,588,582	1,700,041	7,288,623	100.00%	0
	90年度	2,200,000	2,161,370	0	2,161,370	38,630	2,200,000	100.00%	0
	第一期特別預算	7,554,470	7,470,885	0	7,470,885	83,585	7,554,470	100.00%	0
	第二期特別預算	5,293,326	5,106,315	0	5,106,315	138,665	5,244,980	99.09%	48,346
勞工委員會主	小計	358,151	350,751	0	350,751	7,400	358,151	100.00%	0

管									
	88下半及89年度	29,542	22,142	0	22,142	7,400	29,542	100.00%	0
	第一期特別預算	308,609	308,609	0	308,609	0	308,609	100.00%	0
	第二期特別預算	20,000	20,000	0	20,000	0	20,000	100.00%	0
衛生署主管	小計	3,929,404	3,212,220	0	3,212,220	717,184	3,929,404	100.00%	0
	88下半及89	3,724,469	3,146,478	0	3,146,478	577,991	3,724,469	100.00%	0

	年度								
	90年度	188,935	65,742	0	65,742	123,193	188,935	100.00%	0
	第一期特別預算	16,000	0	0	0	16,000	16,000	100.00%	0
環境保護署主管	小計	1,301,539	974,502	0	974,502	327,037	1,301,539	100.00%	0
	88下半及89年度	1,168,539	860,566	0	860,566	307,973	1,168,539	100.00%	0
	90年度	53,000	51,503	0	51,503	1,497	53,000	100.00%	0
	第一期	80,000	62,433	0	62,433	17,567	80,000	100.00%	0

	特別預算								
省市地方政府		35,568,332	30,997,913	338	30,998,251	2,851,698	33,849,949	95.17%	1,718,383
臺北市政府	小計	1,736	936	0	936	800	1,736	100.00%	0
	第一期特別預算	612	612	0	612	0	612	100.00%	0
	第二期特別預算	1,124	324	0	324	800	1,124	100.00%	0
臺灣省	小計	114,640	92,171	0	92,171	22,469	114,640	100.00%	0

政府									
	88下半及89年度	100,740	79,397	0	79,397	21,343	100,740	100.00%	0
	第二期特別預算	13,900	12,774	0	12,774	1,126	13,900	100.00%	0
臺灣省諮議會	88下半及89年度	68,429	49,533	0	49,533	18,896	68,429	100.00%	0
省政府所屬	88下半及89年度	103,047	101,228	0	101,228	1,819	103,047	100.00%	0
補助	小計	35,280,480	30,754,045	338	30,754,383	2,807,714	33,562,097	95.13%	1,718,383

臺灣省各縣市政府									
臺北縣政府	小計	48,723	33,135	0	33,135	15,588	48,723	100.00%	0
	第一期特別預算	9,684	3,808	0	3,808	5,876	9,684	100.00%	0
	第二期特別預算	39,039	29,327	0	29,327	9,712	39,039	100.00%	0
桃園縣政府	第二期特別	8,000	7,997	0	7,997	3	8,000	100.00%	0

	預算								
苗栗縣政府	小計	2,443,363	1,852,903	0	1,852,903	159,822	2,012,725	82.38%	430,638
	88下半及89年度	399,115	347,395	0	347,395	51,720	399,115	100.00%	0
	第一期特別預算	1,117,190	984,880	0	984,880	70,990	1,055,870	94.51%	61,320
	第二期特別預算	927,058	520,628	0	520,628	37,112	557,740	60.16%	369,318
臺中縣政	小計	7,549,595	6,790,776	0	6,790,776	441,152	7,231,928	95.79%	317,667

府									
	88下半及89年度	3,708,653	3,559,133	0	3,559,133	149,520	3,708,653	100.00%	0
	第一期特別預算	1,931,883	1,711,759	0	1,711,759	142,296	1,854,055	95.97%	77,828
	第二期特別預算	1,909,059	1,519,884	0	1,519,884	149,336	1,669,220	87.44%	239,839
彰化縣政府	小計	581,096	494,097		494,097	86,607	580,704	99.93%	392
	88下半及89	229,306	180,117	0	180,117	49,189	229,306	100.00%	0

	年度								
	第一期特別預算	241,789	207,726	0	207,726	34,063	241,789	100.00%	0
	第二期特別預算	110,001	106,254	0	106,254	3,355	109,609	99.64%	392
南投縣政府	小計	18,546,025	16,388,999	0	16,388,999	1,289,633	17,678,632	95.32%	867,393
	88下半及89年度	9,651,535	9,086,139	0	9,086,139	543,521	9,629,660	99.77%	21,875
	第一期特	4,714,591	3,687,933	0	3,687,933	629,227	4,317,160	91.57%	397,431

	別預算								
	第二期特別預算	4,179,899	3,614,927	0	3,614,927	116,885	3,731,812	89.28%	448,087
雲林縣政府	小計	1,391,220	1,147,085	0	1,147,085	188,364	1,335,449	95.99%	55,771
	88下半及89年度	464,978	383,468	0	383,468	81,510	464,978	100.00%	0
	第一期特別預算	346,721	280,489	0	280,489	48,714	329,203	94.95%	17,518
	第二期	579,521	483,128	0	483,128	58,140	541,268	93.40%	38,253

	特別預算								
嘉義縣政府	小計	2,328,707	2,042,018	0	2,042,018	261,041	2,303,059	98.90%	25,648
	88下半及89年度	999,340	785,304	0	785,304	214,036	999,340	100.00%	0
	第一期特別預算	830,555	801,841	0	801,841	16,767	818,608	98.56%	11,947
	第二期特別預算	498,812	454,873	0	454,873	30,238	485,111	97.25%	13,701
臺南	小計	70,491	66,140	0	66,140	4,351	70,491	100.00%	0

縣政府									
	88下半及89年度	3,000	1,544	0	1,544	1,456	3,000	100.00%	0
	第一期特別預算	53,160	52,281	0	52,281	879	53,160	100.00%	0
	第二期特別預算	14,331	12,315	0	12,315	2,016	14,331	100.00%	0
新竹市政府	88下半及89年度	25,100	23,202	0	23,202	1,898	25,100	100.00%	0
臺	小	1,699,233	1,401,821	338	1,402,159	278,760	1,680,919	98.92%	18,314

中市政府	計								
	88下半及89年度	842,633	724,309	0	724,309	116,324	840,633	99.76%	2,000
	第一期特別預算	586,079	457,754	0	457,754	119,372	577,126	98.47%	8,953
	第二期特別預算	270,521	219,758	338	220,096	43,064	263,160	97.28%	7,361
嘉義市政府	小計	525,341	489,163	0	489,163	33,618	522,781	99.51%	2,560
	88下	73,132	54,081	0	54,081	19,051	73,132	100.00%	0

	半及89年度								
	第一期特別預算	378,660	368,856	0	368,856	9,285	378,141	99.86%	519
	第二期特別預算	73,549	66,226	0	66,226	5,282	71,508	97.22%	2,041
臺南市政府	小計	19,616	16,709	0	16,709	2,907	19,616	100.00%	0
	第一期特別預算	10,676	10,599	0	10,599	77	10,676	100.00%	0
	第	8,940	6,110	0	6,110	2,830	8,940	100.00%	0

	二期特別預算								
其他	88下半及89年度	14,147	0	0	0	14,147	14,147	100.00%	0
其他（尚未分配）	第一期特別預算	29,823	0	0	0	29,823	29,823	100.00%	0
預備金	第二期特別預算	78,661	0	0	0	70,661	70,661	89.83%	8,000

備註：補助臺灣省各縣市政府—其他 0.14 億元，於年度決算時，因未辦理分配，已繳庫。

填表說明：1.預算數、實支數、應付未付數應與行政院主計處中部辦公室「九二一震災災後重建計畫經費執行情形維護系統」之資料一致。

2.計畫名稱及相關各欄金額請各機關自行以插入列之方式輸入，並將各計畫金額加總，加總後預算數應與主管列之預算數一致。

3.「已奉核及奉核中金額」包括預計擬執行但尚未簽核者；「未指定用途金額」係指預計年度終了時之剩餘數。

資料來源：重建會提供

而在重建經費的執行上，九二一震災災後重建計畫 88 年下半年及 89 年度追加預算，與 90 年度總預算，並連同重建特別預算，合計可執行之預算數為 2,123 餘億元。而至 95 年 2 月 4 日止，累計執行數為 2,052 餘億元，執行率為 96.67%。

四、預算執行成果之分析

其中 90 年度的第一、二期預算執行率略低，除了因為 1,000 億元之特別預算分兩次匆促編列，致使執行上產生困難外，尚因（一）重建會乃臨時之編組，面對實際執行之基層機關、相關部會及縣市政府，在協調督導各級政府間的配合、資源分享較為繁雜費時，導致部分重建計畫進度延宕。（二）該重建特別預算實乃倉促間編列，又因預算案通過立法院審議時間較長，且該預算均編列於 90 年度，而重建計畫係屬跨年度延續性計畫，致使每年度預算執行進度產生落後現象。（三）我國長久以來缺乏災後重建政策之專責執行機構與人員，中央與地方之各重建組織人員均屬派兼或任務編組，在重建經驗無法累積與不足下影響進度。（四）新社區用地之選定困難、重建部分用地取得困難與工程流標等等問題，在在影響執行進度。（五）縣市政府及鄉鎮市公所，除執行年度預算外，尚須抽調人力執行重建工作，造成基層人力嚴重不足，亦影響重建進度。此外，另因工程款實際支付之落後情形；地方政府未能依實際需要編定重建計畫，導致預算計畫無法執行等等原因。這實是今後中央及地方政府，在面對災害搶救、重建等之預算編列與執行上，應當檢討改進之處。

五、基金預算之編列與執行

基金之來源，係由內政部營建署 90 年度公務預算撥入 21 億 5,170 萬元及中央政府九二一震災災後重建特別預算撥入 409 億 2,260 萬 6,000 元、第二期特別預算撥入 57 億 4,005 萬元，共計 488 億 1,435 萬 6,000 元，並於 90 年度預算編列業務成本與費用 207 億 7,362 萬 5,000 元及融資撥貸 280 億 1,201 萬 3,000 元，分屬重建會及中央 13 個部會執行。

90 年度基金預算編列情形如下：[106]

（一）90 年度中央政府總預算中，各機關辦理重建計畫編列 63 億元，其中內政部營建署編列增撥九二一震災社區重建更新基金 21 億 5,000 萬餘元，並由營建署辦理分配預算報行政院核定，將 21 億 5,000 萬餘元一次撥入社區重建更新基金，其主要辦理事項如下：

1、重建會經常性經費及購置設備等 4 億 3,879 萬元。

2、推動日月潭等地區災後社區生活重建計畫 1,200 萬元。

3、補助災民房屋毀損訴訟鑑定費用 1 億 5,000 萬元。

4、辦理私有歷史建築物復建專案貸款利息補貼等 1,890 萬元。

5、補助災區各別建築物重建規劃設計費 6 億 5,000 萬元。

6、補助污水處理設施及社區開發更新規劃設計費 5 億 5,175 萬元。

7、辦理災區地區低收入戶創業融資貸款利息補貼 900 萬元。

8、辦理震災兒童生活重建、設置受災鄉鎮社區兒童福利中心以辦理兒童諮商轉介、托嬰、托兒、安親等服務設施 1 億 850 萬元。

9、辦理震災後都市計畫擬定、變更 7,703 萬元。

10、補助社區開發更新計畫設計費 1 億 2,600 萬元。

（二）中央政府九二一震災災後重建特別預算編列撥入九二一震災社區重建更新基金 409 億 2,000 萬餘元，並依社區重建更新基金實際經費需求，再辦理特別預算專案動支撥入，其主要辦理事項如下：

1.重建會經常性經費及購置設備等 4 億 5,119 萬 8,000 元。

2.補助災區縣市辦理高關懷計畫等 5,870 萬元。

3.補助社區報印刷發行及辦理活動等 604 萬 8,000 元。

4.急難貸款基金利息補貼及福利互助基金災害短絀補助 1 億 2,679 萬 7,000 元。

5.補助災區縣市政府辦理歷史性建築物修復、審查登錄及相關文化活動費用等 20 億 3,483 萬 9,000 元。

6.大專學生返鄉工讀服務及職業訓練計畫等 5,628 萬 7,000 元。

7.辦理危險建築物最終鑑定所需經費 6,792 萬 4,000 元。

8.原住民居家服務暨營養餐飲服務計畫等 1 億 387 萬 1,000 元。

---

106 行政院九二一震災災後重建推動委員會，第三十次工作會報，民國 90 年 2 月 22 日發文字號：（九十）重建行字第 3462 號。

9.補助災區新社區相關開發規劃設計等經費 24 億 8,467 萬 6,000 元。

10.災區合作社損毀修繕計畫 5,450 萬元。

11.重建區臨時組合屋推展社區發展計畫 1,150 萬元。

12.921 震災喪葬設施復建計畫 3 億 6,030 萬 7,000 元。

13.921 震災受損古蹟復建計畫經費 14 億 8,650 萬 1,000 元。

14.補貼受讓公寓大廈區分所有權人產權貸款之利息 2,030 萬元。

15.補助原購屋貸款借款人負擔之利息之差額 8 億 2,900 萬元。

16.921 災區兒童個案管理計畫 1,000 萬元。

17.學校教學及學生輔導計畫、補助災區縣市政府及民間團體辦理復學復課、改善教學措施、心理輔導復建措施及再造社區學習措施等 5 億 4,347 萬 1,000 元。

18.辦理災區臨時工作津貼業務及失業者就業獎助或津貼等 17 億 3,582 萬元。

19.補助 921 震災災民醫療費用、全民健康保險保險費等 39 億 1,837 萬 4,000 元。

20.辦理住宅融資撥貸經費 265 億 6,100 萬元。

(三)中央政府九二一震災災後重建第二期特別預算編列撥入九二一震災社區重建更新基金 57 億 4,000 萬餘元，並依社區重建更新基金實際經費需求，再辦理特別預算專案動支撥入，其主要辦理事項如下：

1.重建會經常性經費 5 億 6,798 萬 7,000 元。

2.補助社區報印刷發行及辦理活動等 1,514 萬 8,000 元。

3.急難貸款基金利息補貼及福利互助基金災害短絀補助 245 萬 7,000 元。

4.大專學生返鄉工讀服務計畫及心靈輔導工作計畫 2,500 萬元。

5.辦理危險建築物最終鑑定所需經費 897 萬 6,000 元。

6.原住民居家服務暨營養餐飲服務計畫等 1 億 3,094 萬 8,000 元。

7.補助災區新社區相關開發規劃設計等經費 5 億 7,130 萬 7,000 元。

8. 辦理震災地區低收入戶創業融資貸款利息補貼 450 萬元。

9. 輔導 921 重建區災民合作社計畫 1,200 萬元。

10. 房屋毀損訴訟鑑定費用 3,000 萬元。

11. 補助地方政府辦理建築物污水處理設施經費 100 萬元。

12.補貼受讓公寓大廈區分所有權人產權貸款之利息 3,190 萬元。

13.補助原購屋貸款借款人負擔之利息之差額 900 萬元。

14.學校教學及學生輔導計畫、補助災區縣市政府及民間團體辦理復學復課、改善教學措施、心理輔導復建措施及再造社區學習措施等 1 億 7,000 萬元。

15.辦理災區臨時工作津貼業務及失業者就業獎助或津貼等 17 億元。

16.補助 921 震災災民全民健康保險保險費等 10 億 881 萬 4,000 元。

17. 辦理住宅融資撥貸經費 14 億 5,101 萬 3,000 元。

90 年度基金預算截至 95 年 2 月 4 日止，中央各部會在 90 年度至 95 年 2 月 4 日止累計執行數為 285 億 8,677 萬 9,000 元，而截至 95 年 2 月 4 日止累計執行數占 90 年度預算之比率為百分之 79.88，其詳細執行情形如下表所示：

表 2-17　九二一震災社區重建更新基金執行情形表

中華民國 95 年 2 月 4 日　　單位：新臺幣千元

年度預算名稱			九十年度預算數(A)(已含 93 年度業務經費由融資撥貸支應之調整)	93、94 年度 921 特別預算不保留經費數(H)	90 至 94 年度累計決算數(B)	95 年度截至 2 月 4 日止執行數(D)	90 年度至 95 年 2 月 4 日止累計執行數 (F)=(B)+(D)	九十二年度 90 年度至 95 年 2 月 4 日止累計執行數占 90 年度預算之比率(扣除不保留數) (G)=(F)/[(A)-(H)]
中央各部會合計	九二一震災社區重建更新基金	業務成本與費用	30,931,303	3,241,973	24,619,575	1,459	24,621,033	88.92%
		融資撥貸	17,854,335	12,999,019	4,090,023	-124,277	3,965,745	81.68%
	小計		48,785,638	16,240,992	28,709,597	-122,819	28,586,779	87.84%
重建會	九二一震災社區重建更新基金	業務成本與費用	1,824,360		1,682,327	1,459	1,683,786	92.29%

		融資撥貸	-	-	-		-	-
	小計		1,824,360		1,682,327	1,459	1,683,786	92.29%
新聞局	九二一震災社區重建更新基金	業務成本與費用	21,196		32,189		32,189	151.86%
		融資撥貸	-		-		-	-
	小計		21,196		32,189		32,189	151.86%
人事行政局	九二一震災社區重建更新基金	業務成本與費用	129,254		129,254		129,254	100.00%
		融資撥貸	-		-		-	-
	小計		129,254		129,254	-	129,254	100.00%

文建會	九二一震災 社區重建 更新基金	業務成本與費用	2,053,739		1,197,511		1,197,511	58.31%
		融資撥貸	-		-		-	-
	小計		2,053,739		1,197,511		1,197,511	58.31%
工程會	九二一震災 社區重建 更新基金	業務成本與費用	76,900		4,652		4,652	6.05%
		融資撥貸	-		-		-	-
	小計		76,900		4,652		4,652	6.05%
原民會	九二一震災 社區重建 更新基金	業務成本與費用	487,619		345,468		345,468	70.85%

		融資撥貸	388,800	388,800			-	
	小計		876,419	388,800	345,468		345,468	39.42%
青輔會	九二一震災 社區重建 更新基金	業務成本與費用	81,287		74,680	-	74,680	91.87%
		融資撥貸	-		-		-	-
	小計		81,287		74,680	-	74,680	91.87%
內政部（含營建署）	九二一震災 社區重建 更新基金	業務成本與費用	7,533,205		3,845,927		3,845,927	51.05%
		融資撥貸	17,465,535	12,610,219	4,090,023	-124,277	3,965,745	81.68%
	小計		24,998,740	12,610,219	7,935,949	-124,277	7,811,672	63.06%

教育部	九二一震災 社區重建 更新基金	業務成本與費用	1,353,471		730,439		730,439	53.97%
		融資撥貸	-	-	-		-	-
	小計		1,353,471		730,439		730,439	53.97%
經濟部	九二一震災 社區重建 更新基金	業務成本與費用	1,889,370		1,674,530		1,674,530	88.63%
		融資撥貸						
	小計		1,889,370		1,674,530		1,674,530	88.63%
交通部	九二一震 社區重建 更新基金	業務成本與費用	2,621,717		2,013,813		2,013,813-	76.81%

		融資撥貸	-		-		-	-
	小計		2,621,717		2,013,813	-	2,013,813	76.81%
農委會	九二一震災社區重建更新基金	業務成本與費用	4,496,177		3,482,909		3,482,909	77.46%
		融資撥貸	-	-	-		-	
	小計		4,496,177		3,482,909	-	3,482,909	77.46%
勞委會	九二一震災社區重建更新基金	業務成本與費用	3,435,820		3,613,709		3,613,709	105.18%
		融資撥貸	-		-		-	-
	小計		3,435,820		3,613,709		3,613,709	105.18%

衛生署	九二一震災社區重建更新基金	業務成本與費用	4,927,188		5,792,166		5,792,166	117.56%
		融資撥貸	-		-		-	-
	小計		4,927,188		5,792,166		5,792,166	117.56%

資料來源：重建會提供

第四節　控管機制：重建工作之管制與考核

一、重建業務管考之重要性與期許

管制與考核在計畫管理中扮演著重要的角色，前者不但能就各單位間分散的事權加以整合，並且在過程中不斷的發現執行缺失來加以檢討改善；後者更能在計畫執行過程不同階段或全部完成後，考核、評估其結果，作為政府各機關未來施政改進的參據。九二一大地震後，在災後重建計畫工作綱領的規範之下，為了協助受損災區早日重建完成，政府特別成立重建會，先後以行政導向及問題導向，建立法令、預算及進度控管 3 大重建機制，統籌協調及管控政府所有重建工作。為期能在 4 年內完成災後重建工作，　總統並於 89 年 10 月 2 日批示：「執行效率與管考追蹤是重建方案成敗關鍵，請重建委員會務必嚴格追蹤進度、落實管考」，指示重建會一定要貫徹目標管理，加強管考，使重建區能儘快展現蓬勃的生機。

二、重建業務之管考機制

（一）管制機制

為強化重建工作管制功能，重建會於 89 年 11 月 8 日以重建企字第 8561 號函頒「九二一震災災後重建業務控管作業規定」，界定重建會為中央各部會及地方縣市政府重建業務之控管單位。重建會各業務處為「控管單位」，負責「過程控管」，重建會企劃處管考科為「綜整控管單位」，負責「結果彙總」。

九二一震災災後重建業務，概分為「追蹤控管案件」及「計畫管制控管案件」2 大

類；2 類按控管機關來分，又可分為行政院控管(由研考會及重建會共同列管)以及重建會自行控管 2 部分。為了順利控管各項重建工作的進行，重建會與研考會彼此分工合作，開發完成重建管考資訊系統，定期蒐集重建工作執行資料，彙編列管月報，檢討執行成效，此外，由於重建業務牽涉到眾多機關，故重建會也與研考會定期召開中央部會主任秘書級的協調與控管會議，並透過重建委員會議作政策性的決定與督導各項重建工作的推動，重建後期因所遭遇之問題較偏向於個案性質，進度控管會議則分別由各業務單位個別召開，以爭取時效。茲將各類案件之控管情形略述如下：

1、行政院「追蹤控管案件」：

行政院「追蹤控管案件」包括總統、副總統巡視重建區指示事項；院長、副院長巡視重建區指示事項及重建推動委員會議決議事項

(1) 總統、副總統、院長、副院長巡視重建區時，重建會均派員隨行，記錄指示事項，並納入控管，追蹤各單位辦理情形，定期簽報，至辦結為止。

(2) 定期召開重建推動委員會議，作政策性、原則性的決定、處理跨部會較難解決之案件及督導各項重建工作之推動時，重建會均將決議事項納入控管，追蹤各單位辦理情形並於往後委員會議中提案報告，至辦結為止。

2、行政院「計畫管制控管案件」：

行政院「計畫管制控管案件」包括 90 年度「九二一震災災後重建計畫」、88 下半年暨 89 年度「九二一震災災後公共設施復建計畫」2 大部分

(1) 90 年度「九二一震災災後重建計畫」包括之 90 年度特別預算(含第二期)及 90 年度中央政府總預算撥入「九二一震災社區更新基金」辦理之重建計畫。控管類別原設定為為「一般管制」、「投資補助政府部門」及「投資補貼民間部門」3 類，後期因重建工作陸續完成，配合重建需求，統籌運用節餘款陸續增辦重建計畫，為區隔「原核定」及「增辦」部分之執行成效，控管類別新增「增辦計畫」及「重建區振興計畫」2 類。另重建會為協助各機關對工程進度之掌控、強化工程管理作業，於網路上建置「重建計畫管考資訊系統」提供各機關填報執行資料，即時反應整體重建工作推動狀況，以提升處理時效。

(2) 行政院「計畫管制控管案件」均依據院頒「行政院所屬各機關由院列管計畫管制作業注意事項」之規定填報作業計畫，以為管制依據，並由重建會各業務單位採過程控管，即包括各項工程進度、預算執行、

工程品質等全程重點管制；企劃處管考科綜整各項列管計畫執行狀況，分析執行進度、預算支用落後之計畫，提供各業務單位加強查核或查證以及主動召開會議，集思廣益，積極協助解決跨單位之困難問題，並將辦理情形於重建委員會議中提案報告。

(3) 88 下半年暨 89 年度「九二一震災災後公共設施復建計畫」係指 88 年 9 月 21 日地震發生後至 89 年上半年由各單位提報行政院公共工程委員會，並經行政院天然災害勘查處理小組審議後報院核定之重建計畫，原由行政院公共工程委員會負責控管，之後，因重建會於 89 年 7 月 1 日成立，依據該會 89 年 7 月 29 日「研商九二一震災災後公共建設重建工程分工事宜」會議結論，基於事權統一，移由重建會控管。

(4) 截至 95 年 2 月 4 日，重建會控管之 19,395 件計畫或工程(工作)中，已完成 19,055 件。完成率 98.24%。

3、重建會自行控管「追蹤控管案件」：

(1) 工作會報決議事項：

重建會每週召開工作會報之主席指示事項均納入控管，追蹤各單位辦理情形，並於往後工作會報提案報告，至辦結為止。

(2) 災民陳情案件：

災民陳情案件均透過民眾服務中心轉由重建會各業務處協調相關機關積極辦理。

4、重建會自行控管「計畫管制案件」：

重建會自行選定 88 年下半年及 89 年度追加預算辦理之 40 項計畫，經費 30 億餘元，納入控管。主要內容為辦理水利設施重建、廢棄物處理設施整建、高危險崩塌地緊急處理、土石流危險溪流緊急處理、颱風季節土石災害緊急處理等工作。截至 95 年 2 月 4 日，整體執行進度已達 100%

(二) 考核機制

九二一震災災後重建業務有其時效性及特殊性，為有效監控重建工作進度，重建會於年度終了即對上一年度辦理之重建業務加以考核，期藉由考核機制來敦促各機關與地方政府落實執行，並檢視階段性之重建成果。由於重建會平時已針對各項計畫執行落後情形進行檢討並督促主辦機關確實辦理，因此，考核作業偏重在獎勵部分，以激勵士氣。

為落實執行考核作業，重建會以 90 年 3 月 5 日 (90) 重建企字第 4115 號函頒「行政院九二一震災災後重建業務考核要點」，對於業務考核相關之考核範圍、適用對象

、作業規定、評比（估）項目及權重、獎懲標準等予以規範，復因配合實際業務需要，該要點於 92 年 4 月 25 日修訂部分內容。

依據重建業務考核要點，重建會於 91 及 92 年度分別訂定 90、91 年度重建業務考核實施計畫，辦理考核並據以獎懲，以期與管制相結合，擴大總體之管考效能。各年度重建業務考核結果如下：

1、90 年度重建業務考核結果

（1）第一類行政院控管案件：受考機關 21 部會及縣市政府，優等 6 機關；其餘均為甲等。

（2）第二類行政院控管計畫中 88 年下半年及 89 年度公共設施復建計畫部分：受考機關 23 個部會及縣市政府，甲等 9 機關；其餘均為乙等。

（3）第二類控管計畫中 90 年度特別預算部分：受考計畫 154 項，優等 4 項、甲等 88 項；其餘均為乙等。頒發獎牌之 10 項計畫，農委會 3 項；交通部及內政部各 2 項；研考會、工程會及勞委會各 1 項。頒發獎金部分，縣市政府前 3 名依序為臺中市政府、雲林縣政府及臺中縣政府；鄉鎮市區公所前 3 名依序為南投縣水里鄉公所、嘉義縣竹崎鄉公所及大林鎮公所。

2、91 年度重建業務考核結果

（1）第一類行政院控管案件：受考機關 11 部會及縣市政府，甲等 7 機關，其餘均為乙等。

（2）第二類行政院控管計畫：受考計畫共 338 項，優等 1 項、甲等 217 項；其餘均為乙等。頒發獎牌之 10 項計畫，農委會 4 項；經濟部、交通部、重建會、文建會及新聞局各 1 項；從缺 1 項。頒發獎金部分，縣市政府前 3 名依序為嘉義縣政府、臺中縣政府及雲林縣政府；鄉鎮市區公所前 6 名依序為嘉義縣阿里山鄉公所、南投縣水里鄉公所及集集鎮公所；第 4 至 6 名因評定成績未達優良（85 分以上）之標準，均從缺。

三、困難問題之處理與管考發揮之功能

（一）發現困難與解決

多年來，管考作業確實在重建工作上發揮了很大的功效，但是在重建過程中也發現了一些需要改進的缺點，重建會均能隨時詳加檢討、改善，使重建工作均能夠順利推動，茲略述如下：

1、修正預算執行進度表達方式，反應實際執行成效

初期重建工程（工作）預算執行進度表達方式係以「預定撥款數」為衡量基準，並以「累計實際支用數」計算執行率。有鑑於重建工程（工作）預算執行進度管制週期為「每月」，而「預定撥款數」並不代表該項（工程）工作截至「某月」預定支出經費，因此，如以「預定撥款數」為衡量基準，將無法真實反應工作執行狀況。

經重新檢討修正，改以執行該項工程（工作）截至「某月」所需之「累計預定支出數」為衡量基準，並將已支付廠商之「累計實際支用數」、工程（工作）已執行但因行政程序未完備等因素尚未支付廠商之「應付未付數」及工程（工作）歷經規劃設計、發包等階段剩餘且未指定用途之「節餘數」列為執行數，據以計算執行率，使預算執行進度更為貼近實際情形。

2、提升管考系統執行速度，增進管考系統使用效率

重建工程（工作）數量及執行資料眾多，管考系統是蒐集及統計、分析這些資料的核心，其執行速度極為重要，初期因速度太慢，填報 1 筆資料需花費約 20 分鐘的時間，各單位填報意願不佳。經重新調整管考系統程式運算邏輯，執行速度大幅改善，有效縮短資料填報時間，增進管考系統使用效率。

3、新增管考系統異常資料檢核功能，確保資料之正確性

初期管考系統對於不合邏輯之資料無自動檢查功能，以致造成系統內有為數眾多之異常資料諸如「累計實際支用數」大於「核定預算數」；工程尚未完工但預算已全數執行完畢等，影響統計結果的正確性。為解決此一問題，首先，針對異常資料之異常類型進行分析，並據以修正管考系統程式，增設異常資料檢查功能，對於不合邏輯之資料，系統會自動攔截並告知異常原因，提醒填報者先行檢查。對於先前已進入系統之異常資料，則透過「九二一重建計畫管考資訊系統資料填報原則說明及異常資料檢討」會議，使各單位瞭解管考系統各項欄位之定義及填報原則，定期清查，逐步減少異常案件數量。

4、改進管考系統報表產製功能，提升資料使用效能

初期管考系統輸出部分僅能產製單一類型之報表，無法因應審計、立法及行政機關不同層次人員之需求，且報表內部分欄位資料亦無法配合各單位填報資料而即時更新。後期重建會自行開發「輔助系統」，取代初期系統之輸出功能，並藉由條件勾選產製所需之報表，同時報表內之各項欄位資料亦能即時更新，提升資料使用效能。

5、整合各機關單一窗口，發揮團隊效能

初期管考系統之使用密碼係以「分項計畫」及為數眾多（約 1 萬 7,000 餘件）之「工程（工作）」為設定對象，這些「分項計畫」及「工程（工作）」執行資料分由不同承辦人填報，故重建會需面對之窗口係眾多之「個別承辦人」而非「單位」，又因未能分層負責，逐級查核、督導，致管理不易，特別是地方政府填報人員更換頻繁，業務如未能順利銜接或管考系統有所修正時，在訊息的傳達上產生極大的困擾。

有鑑於重建工程（工作）主辦或執行單位涵蓋中央部會、縣市政府及鄉鎮市公所，非單一機關所能成事，重建會旋即召開會議，整合各機關之管考單位為單一窗口，強化機關間之縱橫向聯繫，並以分層負責，分工合作之精神，發揮團隊效能，有效掌控重建工程（工作）執行進度資料之蒐集、統計與相關控管業務之進行。

（二）管考發揮之功能

1、掌握重建工程（工作）整體執行狀況

重建工程（工作）共計 1 萬 7,000 餘筆資料悉納入系統列管，並由各機關透過網際網路按月填報執行進度資料，迅速掌握整體執行狀況，並提供高層決策參考及展現重建成果；不定期統計分析執行資料異常或落後案件，提供業務單位列為重點管理對象。

2、加速重建工程(工作)之推動

管考系統按月蒐集重建工程(工作)最新執行結果，即時反應落後案件及其落後原因，提供各相關單位推動業務之參考；勾稽進度與付款差異，追蹤重建工程(工作)已完成但尚未付款予廠商之案件，以加速付款作業；每月彙編「列管月報」，分析比較各單位執行成效，促進良性競爭，加速重建工作之推動。

3、配合電子化政府之減紙運動，提升行政效率

管考系統提供各機關管理重建工程(工作)使用，各機關工程人員上網填報資料後，各級長官要了解相關工程執行情形，可直接上網查詢，十分便捷；不同層級之管考單位亦可透過管考系統隨時掌握工程執行動態，無須印製大量報表，節省紙張用量，更可以提升行政效率。

四、公共工程品質查核機制建立

行政院公共工程委員會為提升公共工程施工品質，自民國 82 年實施公共工程施工品質管理制度，並分別於 85 年、86 年訂定「公共工程施工品質管理作業要點」及「公

共工程施工品質評鑑作業要點」，使各機關有所遵循。而上述要點僅係規範行政機關內部作業之行政規則，經歷年施行後，對國內查核金額以上之工程有一定之成效，但仍不免有缺漏之虞。然而對重建工程、查核金額以下之工程以及地方機關主辦之工程，並無法有效發揮監督之功能。為改善此缺點，行政院公共工程委員會乃依 91 年修改採購法第七十條規定，並依修正後該條款於民國 91 年 8 月 21 日公布「工程施工查核小組組織準則」及「工程施工查核小組作業辦法」，正式推動各工程主管機關依法成立「工程施工查核小組」，全面進行工程施工查核，對於未能確保工程施工品質之主辦單位、監造單位及廠商施以懲處，藉以改善國內公共工程品質。

重建會為九二一震災災後重建之主管機關依法對重建工程負有督導及協調之責，於民國 89 年 9 月 16 日訂定「行政院九二一震災災後重建推動委員會工程督導小組設置要點」進行督導。其中為督導重建工程之施工品質，於民國 90 年 6 月 15 日訂定「行政院九二一震災災後重建推動委員會查核小組設置及作業要點」，據以進行工程查核。為更有效提升重建工程施工品質，重建會於 91 年 11 月 7 日依據行政院公共工程委員會頒布之「工程施工查核小組組織準則」及「工程施工查核小組作業辦法」，正式成立「工程施工查核小組」，並全力推動查核機制。對查核缺失嚴重之工程，除進行責任追究外，並公諸於媒體，借用輿論力量，對重建工程相關之主辦機關、監造單位及廠商施以雙重壓力，並督促各工程主管機關之工程施工查核小組加強查核，以有效提昇重建工程品質。有鑑於重建工程數量龐大，為順利推動工程查核工作，重建會另於民國 92 年 7 月委託臺灣省土木技師工會仿「工程施工查核小組」方式，對重建區之工程進行調查及輔導，以協助提昇工程施工品質。

第五節　重建區振興計畫

重建區振興計畫係針對九二一地震中部地區，從自然環境的變化、重建情形、以及民眾在地的觀點，結合各部門專業上的考量，以追求人類與自然和諧發展為宗旨，規劃振興重建區產業、開創重建區永續發展契機。

九二一大地震後，政府及民間已經共同努力進行受災戶安置，初步完成道路、橋樑、學校、辦公廳舍之重建，以及水土保持與水利工程、建築廢棄土處置、住宅與社區重建等各項工作。在重建工作達成階段性任務之後，以及因應臺灣加入世界貿易組織對重建區傳統產業衝擊的雙重考量下，重建區有必要研擬因應對策，迎向嶄新的未來。

臺灣位在環太平洋地震帶，長久以來我們的家園一再地受到地震及相關天然災害的侵襲。地震帶的地質活動刻劃著臺灣自然環境的演化痕跡，也提供我們諸如溫泉之

類許多稀有珍貴的地理資源與生態景觀。規劃工作需要整體性、前瞻性的觀念與務實作法，引進新價值觀、新產業型態，使地震的經驗教訓得以保存流傳，地區性景觀特色更為提升、民眾的就業與生活獲得改善及保障。

大自然在二十世紀末，用地震的教訓，喚醒大家重新思考人類與自然之間的關係。我們生活在臺灣--福爾摩莎這塊舉世稱羨的土地上，要在廿一世紀初重建起來，規劃構築永續發展的產業、開創更美好的生活。

一、計畫依據

游院長 91 年 2 月巡視重建會指示：「重建工作有多項業務已完成階段性任務，請研究回歸正常行政體制。另為因應加入 WTO，農特產結合之觀光旅遊規劃與推廣、輔導農業及工商業轉型，以促進災區產業振興等工作，均需由各主管部會接續進行，請重建會擬定 5 年振興計畫報院核定」。

二、計畫範圍

重建區位處於臺灣中部，涵蓋苗栗縣、臺中縣、臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市，共計有 8 個縣市；面積共計 12,468.59 平方公里。

本區域範圍內山坡地與高山區 370,044.64 公頃(占 29.69%)。區內主要河川有中港溪、老田寮溪、大安溪支流景山溪、大甲溪、濁水溪、霧社溪、烏溪、濁水溪支流水里溪、八掌溪、曾文溪、朴子溪等溪流；重建區地震後斷層帶多處地形、地貌改變，而且山區土石鬆散，容易因豪雨沖刷崩塌，等等現象成為重建區居民居住之潛在危險因素。

三、計畫期間

本計畫自 92 至 95 年，共計 4 年。其中 92、93 年由重建會負責推動實施，94 年以後由各部會銜接繼續推動，循政府既定體制辦理。

四、計畫目標

振興重建區產業、重建區民眾擁有優質的生活環境，基於「優質重建」、「永續環境」、「安居樂業」之規劃原則，預計 5 年內達成下列目標：

(一) 配合產業發展所創造之工作機會加強就業服務，俾使失業率降低至全國平均值以下。

(二) 主要風景區旅遊人數達 800 萬人次。

(三) 加強崩塌地水土保持整治及生態復育，穩定觀光軸線邊坡，提供安全及豐富內涵的旅遊。

(四) 輔導傳統農業成功轉型提昇為休閒農業或觀光服務業。

(五) 推動 100 處社區總體營造，成功發展城鄉產業。

五、振興策略

為使重建區產業因應世界潮流變化，配合現階段政府重大政策及計畫，妥善運用重建的基礎與資源，營造可長可久的永續發展環境，規劃振興策略如次：

（一）規劃休閒旅遊套裝行程，配合觀光季節、旅遊軸線，結合民間資源綜合規劃。

（二）改善風景區公共設施，提供足夠發展需求的建設數量與品質。

（三）加強促銷，提昇宣導推廣企劃。

（四）觀光軸線沿途迫切需整治及穩定地區，優先協助改善。

（五）依據既有農業環境，規劃符合發展需求之觀光休閒農業計畫推動實施。

（六）善用地方文化特色及環境資源，推廣古蹟、生態旅遊。

（七）協助輔導農民轉型必須之經營管理訓練，相關證照及行政措施簡化。

（八）加強農業技術研究，提昇本土性農特產品創新開發，並建立品牌拓展國際性市場。

（九）協助提昇社區產業經營管理能力，改善營運體質，永續發展。

（十）規劃符合都會、鄉村、原住民等不同社區適用之社造模式及發展機制。

六、振興計畫內容

（一）振興觀光休閒產業

1、建構休閒旅遊系統

（1）9 大觀光軸線整建

（2）新觀光軸線整合與開發

（3）主題旅遊套裝遊程經營

（4）特色活動推展

國際性觀光活動：國際萬人橫泳、國際水上花火與音樂等。

地方觀光活動：雲之南百夷文化節、溫泉季活動、竹藝文化節、茶香嘉年華會等。

特色活動：原住民之霧社文化季、邵族祖靈祭等，及古蹟巡禮與社區產業特色活動。

生態活動：螢火虫生態營、鷹揚八卦活動、蝴蝶生態體驗活動等。

林業活動：森林及林業資源旅遊，推廣大雪山鋸木場活化再利用等林業活動。

2、休閒農業旅遊系統經營

（1）套裝農業休閒旅遊

（2）民宿輔導計畫

（3）農業文化園區：茶文化園區；竹文化園區及花卉處理展售中心

（4）水果酒鄉營運

（5）假日市集

3、改善旅遊服務

（1）塑造景觀道路

（2）建立人本運輸體系

（3）指標與導覽系統改善

（4）旅遊導覽及從業人員培訓

（5）適當地點設置旅遊資訊中心

4、宣導與推廣

（1）學校校外活動推廣

（2）主題套裝遊程宣導推廣

（3）非尖峰旅遊宣傳推廣

（二）、提昇地方產業競爭力

1、協助改善產業經營管理能力

（1）統市場經營管理輔導

（2）產業經營技術提升輔導

2、傳統產業再造

3、形象商圈再造

4、發掘創新產業增加競爭力

（三）建設與自然和諧共存的生活環境

1、推動產業發展所需之集水區整治

2、推動生活、生產、生態之農村聚落

3、建構安全生活環境系統

（四）繼續推動社區總體營造

1、創造產業發展之城鄉住宅建設

2、推廣社區照顧系統

3、建構多元就業服務機制

4、發展社區營造網絡

5、示範計畫及暖身活動

（1）示範計畫：東勢、石岡發展計畫；大里、霧峰發展計畫；信義東埔發

展計畫；南投、中寮、名間發展計畫。

（2）暖身活動：「九二一地震紀念碑國際競圖」活動及興建計畫；舉辦「九二一地震防救災與重建國際研討會」；「社區總體營造」觀摩；辦理「重建區活力再現」活動；辦理商圈博覽會。

（五）加強改善基層產業環境計畫

各縣市政府已推動之重建計畫經費結餘款，按照各縣市政府之結餘額度內，依據左列原則研提計畫項目，推動各項產業振興及相關工作，納入本振興計畫報奉核定後實施。

七、預期效益

（一）妥善運用重建資源及既有的重建基礎，重點式的加強產業發展所需之公共設施、水土保持、崩塌地整治等相關建設，改善觀光遊憩及農業發展環境，厚植重建區永續發展基礎。

（二）提供職能訓練、輔導社區總體營造 100 處，達成健全社區產業，創造就業機會，增加重建區民眾實質收入，改善民眾生活水準。

（三）藉由促銷活動之舉辦，預計可銷售農特產品達 1 億 4,000 萬元以上。擴充具有獨特風味及高經濟價值之果樹等產業栽培面積 400 公頃以上，估計可增加農民收益達 2,000 萬元，並提供重建區居民就業機會。且預計增加主要風景區旅遊人數達 800 萬人次，帶動週邊相關餐飲、農特產、手工藝品等產業經濟效益。

（四）示範計畫及暖身活動一系列之舉辦，推廣重建經驗，重新塑造重建區完整的景象，呈現給國內外人士各界，增加對重建區之認識，達到吸引觀光人潮、創造就業機會，提供重建區發展之多元化商機。

八、財源籌措

（一）籌措原則

為推動本計畫，所需經費以下列原則支應：

1、92 年度所需經費，由 90 年度九二一震災災後重建特別預算（含二期）、九二一震災社區重建更新基金支應。93 年度所需經費分由九二一震災社區重建更新基金、各部會負責籌編支應，94 年度以後需求，由各部會負責籌編，繼續辦理。

2、各部會已納入國家發展重點計畫辦理之項目，由各部會自行編列預算支應。

（二）計畫經費

根據上述原則統計，共計提報 39 項計畫，總經費需求 223 億 6,500 萬元。92 年度計畫經費 53 億元，93 年度計畫經費 101 億 5,500 萬元，94 至 95 年度計畫經費 69 億 1,000 元，由各部會負責籌編，繼續推動辦理。

九、執行與管制考核

（一）本計畫由各主管機關負責推動並專案列管，按季彙整執行績效報院。

（二）本計畫所屬各項計畫執行成果之考核獎懲作業，依「行政院暨所屬機關年度工作考成作業要點」辦理。

十、本案經重建會報奉行政院 92 年 7 月 22 日院會內字臺 0920037559 號函核定。

第五章　地方政府的重建措施

我國自 40 年代實行地方自治開始至今已逾 50 餘年，於此期間持續於地方之省、縣（市）、鄉鎮（市）次第辦理各層自治事項之運作，不但充實並訓練了居民基本且初步的民主政治運作觀念及素養，亦為近年來國家民主化的進程提供了堅實的底層基礎。其中，鄉鎮市級政府在地方自治體系所扮演的角色，無論在歷史文化的延續上，亦或地方的自治傳統上，無不肩負著啟迪基層人民民主意識的重擔。本章試從地方政府在面對地震後的震災、安置及重建歷程中，在現有的組織架構體制中，進行重建的工作。

首先，各級地方政府依據內政部 89 年 3 月 24 日台 89 內字第 8982845 號函訂頒，以及內政部 90 年 1 月 18 日台 90 內營字第 908229 號函訂正之「直轄市縣（市）鄉（鎮市）村里及社區重建推動委員會設置要點」設置地方重建推動委員會。該要點依九二一震災重建暫行條例第五條第二項規定訂定。內文明訂「災區直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所、村里及社區為規劃、協調推動震災重建事項，得設重建推動委員會」。而各級地分政府之重建推動委員會之任務如下：（一）重建綱要計畫之審議事項。（二）都市更新區重建計畫之審議事項。（三）鄉村區重建計畫之審議事項。（四）新社區重建計畫之審議事項。（五）農村聚落重建計畫之協調推動事項。（六）原住民聚落重建計畫之協調推動事項。（七）生活重建、產業重建、公共建設計畫之協調推動事項。（八）其他有關災後重建計畫之審議、規劃、協調、推動及研究事項。在村里及社區重建部分，推動委員會之任務則為：（一）協調整合居民及各機關意見。（二）參與社區重建計畫之規劃。[107]

其次，各級地方政府計畫審核公告程序則如下：（一）由受災社區重建推動委員會或鄉（鎮、市）公所辦理者，經鄉（鎮、市）重建推動委員會審議通過後，鄉（鎮

107 行政院九二一震災災後重建推動委員會，《九二一震災重建法令彙編》，（南投：行政院九二一震災災後重建推動委員會，2003），頁 52。

、市）公所應即報請縣重建推動委員會審議，經審議通過後，由縣政府核定公告。（二）由縣政府逕行辦理者，經縣政府召集縣及相關鄉（鎮、市）重建推動委員會聯席審議通過後，由縣政府核定公告。（三）在臺北市、臺中市者，經市重建推動委員會審議通過後，由市政府核定公告。且前項由直轄市、縣（市）政府核定公告之計畫，應副知內政部及行政院農業委員會、原住民委員會。

再者，重建推動委員會之組織方式為，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）重建推動委員會置主任委員及副主任委員各 1 人，委員 15 人至 25 人。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）重建推動委員會所需工作人員，由直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長就主管業務及有關單位人員派兼之。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）重建推動委員會主任委員，由直轄市長、縣（市）長或鄉（鎮、市）長兼任之；副主任委員由直轄市、縣（市）副首長或主管業務機關首長或單位主管兼任之；委員由直轄市長、縣（市）長或鄉（鎮、市）長就下列人員聘兼之：（一）上級都市計畫主管機關代表。（二）相關單位主管。（三）具有專門學術經驗之專家及熱心公益人士。（四）災民代表。委員任期為 1 年，期滿得續聘之，續聘以三次為限。但代表機關出任者，應隨其本職進退。委員因故出缺時，直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長應予補聘。另外具有專門學術經驗之專家及熱心公益人士以及災民代表之委員，不得少於委員總數 1/2，且災民代表之委員不得少於 2 人。另外，村里及社區部分，重建推動委員會由村里長或由社區住戶共推 1 人擔任召集人，得邀請社區居民、學者專家、企業代表、機關團體及災民代表組成。前項災民代表不得少於 5 人。鄉（鎮、市）重建綱要計畫及社區重建計畫規劃團隊之負責人及所屬團隊成員，不得受聘擔任各該縣（市）或鄉（鎮、市）重建推動委員會之委員。村里及社區重建推動委員會之組成，送當地鄉（鎮、市）公所或市政府備查；鄉（鎮、市）重建推動委員會之組成，送縣政府備查；直轄市、縣（市）重建推動委員會之組成，送內政部備查，並副知行政院農業委員會、原住民委員會。

再又，重建推動委員會運作之方式為，會議之召開由主任委員召集之，並為會議主席，主任委員不克出席會議時，由副主任委員代理之，副主任委員亦不克出席時，由出席委員互推 1 人代理之。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）重建推動委員會，非有過半數以上委員之出席不得開會，並有出席委員過半數之同意始得決議，可否同數時，由主席裁決。委員應親自出席前項會議。但由機關或單位代表兼任之委員，如未能親自出席時，得指派代表出席，並通知重建推動委員會。且前項指派之代表列入出席人數，並參與會議發言及表決。甚至直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）重建推動委員會開會時，得邀請與議案有關之土地及建築物所有權人、權利關係人、管理機關、

實施者或其委託之代表列席說明。並且明文指出直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）重建推動委員會開會時，具有利害關係之委員應自行迴避。倘若直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）重建推動委員會為審議或協調之需要，得推派委員或調派業務有關人員組成專案小組赴實地調查，並研擬意見提報委員會議討論。[108]

在重建推動委員會所需之行政作業經費方面，採由民間捐款及社區重建更新基金或由該管直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所年度預算支應。重建推動委員會委員及工作人員均為無給職。但非由本機關人員兼任者，得依規定支給兼職酬勞。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）重建推動委員會決議事項，以直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所名義行之。另外，針對在此要點訂頒前已成立或成立中之縣（市）鄉（鎮市）村里及社區重建推動委員會，要點中也明文規定應依要點規定重行組成，至於審議中之事項，應等到各該重建推動委員會組成後始得決議。

第一節　臺北市重建措施及運作

九二一大地震除了在臺灣中部縣市造成嚴重災情外，在臺北市也傳出災情，其中又以位於臺北市八德路四段的「東星大樓」災情最為慘重，為臺北市的重點災區；加上臺北市其他地區倒塌建築，其所造成的嚴重災情，是臺北市自 1884 年建城以來死傷人數最多的一次天然災害。

災後，臺北市政府採取的重要救災，以及災後安置與因應措施如下：一、房屋鑑定：在臺北市建築物處理部分，經臺北市政府與專業技師公會初評、複評為「危險」建築者，張貼「紅色」標誌，市府於 88 年 10 月 12 日開始主動發函通知所有權人停止使用，而未登記所有權人無法通知者，市府工務局建管處亦派員至現場洽訪送達，若仍無法通知，則於現場張貼公告停止使用。經鑑定如「危險」建築物必須拆除者，則限於市府公函到達 3 個月內拆除完畢，或於公函到達 5 日內申請緩拆，如「危險」建築屬必須補強者，則限於市府公函到達 3 個月內委託專業技師公會訂定補強計畫並施作，並由專業技師確認後始可取消「紅色」標籤。如「危險」建築由養工處施作臨時支撐者，經專業技師複評臨時支撐符合需求者，則可降級為「需注意」建築，並張貼「黃色」標籤，或於公函到達 3 個月內申請重建。[109] 經市府與專業技師或公會初評為「需注意」之建築物，張貼「黃色」標誌，則限於市府公函到達 3 個月內委託專業技師或公會做補強計畫並施作，並由專業技師確認後始可取消「黃色」警標籤。至於公

108 《九二一重建法令彙編》，頁 54。

109 計有信義區永吉路三十巷一○一弄四十四號、虎林街三二巷二號等二處建築物降級為「需注意」，後者因住戶有搬遷事實，每戶發給災害救助金三萬元。

有建築物經市府與專業技師公會初評為「危險」建築者，則由各使用單位或主管機關負責後續重建或補強事宜。公有「危險」建築已全部拆除完畢。另「東星大樓」倒塌的責任鑑定，市府工務局建管處已委請臺北市土木技師公會鑑定，鑑定報告在 88 年 10 月 31 日以前完成，市府並與臺北地檢署密切配合，追究相關責任問題。

二、災害救助：大地震發生後，市政府社會局對災民立即發放急難救助金每人 1 萬元、並於中央統一提高額度後發放死亡救濟金每人 100 萬元，重傷災民每名 20 萬元，至於房屋全毀則每戶補助 20 萬元，房屋半毀每戶 10 萬元。其中慰問金與死亡救濟金由市府社會局和區公所同時分別在現場、第二殯儀館及各臨時住宿區發放。至 10 月 18 日止急難救助慰問金已發放 356 人，金額 329 萬 1,000 元；死亡救濟金發放 83 人（含失蹤 11 人），加上重傷 11 人、房屋全倒 76 戶、危樓補助 365 戶、房租補助 34 戶，合計發放 1 億 1,772 萬 2,000 元。

三、安置救助：「東星大樓」災民均被短期安置於凱悅大飯店，其餘情況特殊者亦比照辦理。[110] 在長期安置方面，房屋全毀者（如「東星大樓」住戶及需強制拆除之 7 棟房屋住戶）除已提供中正、西寧、華昌、貿商三村、軍功、臺肥、萬芳、萬美、龍山等九處共 75 戶國宅供受災戶免費承租 1 年外，並安排釋出甫完工的「南港一號」國宅來安置受災戶。另針對未承租國宅者，四口以下每戶發給房租補助每月 1 萬 5,000 元，超過四口者，每超過一口每月增加 3,000 元補助，為期 1 年。若未達房屋半毀，但經市府建管處鑑定為危樓需強制撤離者，撤離後每戶立即補助 3 萬元作為暫時的安置救助。此外，依重建會的公告，臺北市的受災戶可以七折承購臺北縣等 16 個縣市的國宅，條件是其本人或配偶均無其他自有住宅，且未領取政府租金補助者。

四、融資優惠：房屋全倒的受災戶，原貸款本金及利息延緩 5 年繳付，利率則減一個百分點；房屋半倒者，原貸款本金延緩 5 年繳還，利息延緩 6 個月繳付，利率則減一個百分點，均由受災戶向貸款銀行辦理。而購屋及住宅重建貸款每戶最高 350 萬元，其中 150 萬元以下免息，超過 150 萬元至 350 萬元固定年率 3%，期限均為 20 年，本息一律自第 4 年起平均攤還。另修繕貸款每戶最高 150 萬元，固定年率 3%，期限亦為 20 年，本息亦自第 4 年起平均攤還。此 2 項貸款，可由受災戶向中央銀行指定的 39 家行庫辦理。

五、容積優惠：有關張貼紅色標誌的「危險」建築物拆除重建容積優惠方面，經鑑定需拆除重建者，得申請依原建蔽率、容積率（或原總樓地板面積）重建，[111] 由於法定容積率遠低於原容積率，這項措施乃構成一項重要優惠與改建誘因。建築物且得

---

110 所謂特殊情況者係指如受「東星大樓」倒塌撞擊的「豪門世家」大樓住戶。

111 民國八十六年訂定之「臺北市震災後住宅復建執行要點」已有明文。

以補強者，如欲拆除重建，亦得申請依原建蔽率、原容積率重建，惟應於市府工務局公函送達 3 個月內提出，並依規定申請建照。至於貼黃色標籤「需注意」的建築物，如願拆除重建能否獲得原容積率優惠，由市府都市發展局及工務局與內政部營建署洽商，該部考慮採取全國一致的標準，一則增加建築物耐震能力，一則有助推動都市更新。

六、稅捐減免：有關張貼紅色標誌之「危險」建築物其稅捐減免方面，房屋全倒或半倒者可向稅捐機關申請減免 88 年度地價稅全免，89 年度房屋稅全免，房屋屬「危樓」者，[112] 可向稅捐機關申請 89 年度房屋稅減半。

七、心理建設：協助逢遭鉅變，家破人亡的罹難家屬災後心理復健，其重要性不亞於硬體家園重建，市府具體措施，包括成立 24 小時「安心專線」27231653、設立可由家屬寫上最虔誠祝福及懷念的安心樹，及由精神醫療與心理衛生專業人員提供減壓服務的「安心站」，並架設「安心網站」（網址為：care.tcpc.gov.tw），以提供民眾災後心理哀傷與創傷常見的情境處理方式及救助管道。指派社工員進行受災戶需求評估及後續個案輔導工作。經評估有心理復健需求的受災戶將轉介至市療開辦的「安心特別門診」，以進行後續的診治。

八、就業安置：市府勞工局派員訪視災民，協助申辦職災慰問金、以工代賑申領臨時工作津貼、創業補助、職業訓練券與就業券。具勞工身分的市民，還可申請勞工建購及修繕住宅貸款，並建立災民個案記錄資料，進行就業輔導，持續追蹤及保障災民就業權益。

九、單一窗口：由工務局、警察局、社會局、教育局派高階人員自 10 月 1 日起於市府聯合服務中心統一辦理市民善後及各項服務，包括住宅、傷亡補助、財產損失、教育安置、人力物力財力捐輸、受災地區請求援助等 8 大項。[113]

救災與安置工作告一段落後，臺北市受災區也進入了重建階段。為順利推動重建工作，並妥善運用九二一震災中，各界人士之捐款，臺北市政府成立了「臺北市九二一民間捐款專戶」，並設立相關之管理委員會「臺北市九二一民間捐款專戶管理運用委員會」及「臺北市九二一震災民間捐款專戶」。統計至 90 年 3 月 31 日止，收入共計新臺幣 6 億 2,710 萬 5,729 元整，截至 90 年 4 月 10 日為止，核准通過動支金額，計新臺幣 5 億 3,816 萬 2,154 元整，所有剩餘款項之用途皆在 90 年 4 月 9 日召開第 7 次委員會議時，全數審議通過。[114]

---

112 所謂「危樓」係指尚未達半倒但仍屬「危險」之建築物。

113 江錫賢撰輯，〈第五章　省市政府重要救災措施〉，《九二一集集大地震救災紀實》，頁 135。

114 臺北市政府社會局，〈全力協助東星大樓重建及生活慰助　九二一民間捐款委員會通過多項補助

臺北市政府在推動重建工作時，採積極協助受災區之自救重建委員會進行重建之方式，例如，「東興大樓」重建部分，九二一地震發生後不久，東星大樓受災戶就組成自救委員會，分為訴訟、重建、福利三組，分頭爭取權益。遭受失去親人創痛的受災戶，與僅承受財產損失的受災戶，心情難免不同，對於重建的想法也不同。受災戶對於要不要重建、在哪裡重建、如何重建，都有諸多歧見。[115] 而臺北市政府為協助原東星大樓重建，社會局訂每 2 個月與東星大樓住戶召開專案會議，且都市發展局，將東星大樓都市更新事業計劃書圖說於 91 年 8 月 23 日公告，並將後續協助權利變換計劃審查事宜。[116]東星大樓九二一震災部分受災戶之建物貸款（計 15 戶）因不符「九二一震災金融機構協議承受受災戶房屋貸款建物及其土地部分作業要點」之規定，以致於原貸放之銀行，無法概括承受貸款利率降低或本息展延等問題，且因災後經濟因素，無法按期繳納貸款本息的情況下，被往來銀行視為不良債權而未能辦理。經過市府相關單位協調後，積極協助受災戶復於 91 年 5 月 3 日，函請財政部金融局協調第一銀行等金融機構，協議概括承受建物，或於合理範圍內，就各受災戶之貸款，惠予協助降低利率或展延貸款期限等事宜。[117] 經過將近 2 年的討論，東星受災戶在 90 年 4 月達成原地重建的共識，市府也同意給予優惠容積獎勵，讓原本只有 12 層樓的東星可以改建為 14 層樓，並在 91 年 9 月 20 日核發建照；[118]不過，為了避免增建的容積獎勵樓層找不到買主，反而增加營建成本，東星大樓都市更新會決定放棄容積獎勵，以原容積、原建蔽率重建方式，爭取加入財團法人九二一震災重建基金會「臨門方案」，由基金會提供工程費用無息貸款及價購餘屋等協助。由於九二一基金會審議作業嚴謹，91 年 7 月爭取加入臨門方案的東星大樓重建案，直到 92 年 8 月 19 日才通過審議。東星更新會依基金會的審查意見修正計畫書進行細部修正，在 92 年 9 月與九二一基金會簽約，正式加入臨門方案。

另一例「慶福大樓」亦為臺北市九二一震災受損大樓，經勘估為紅標危險建築物

案〉，此為臺北市政府新聞稿，發稿日期：民國 90 年 4 月 9 日。

115 黃淑芳，〈北市東星大樓重建步上軌道 今年底可動工〉，刊載於中央通訊社「921 四周年重建績效」網站，網址 http://www.cna.com.tw/spec/index.php?no=0193，參閱日期 92 年 9 月 26 日。

116 臺北市政府社會局，〈東星大樓自救重建委員會決議延後動土〉，此為臺北市政府新聞稿，發稿日期：民國 91 年 8 月 22 日。

117 臺北市政府財政局，〈臺北市政府財政局積極主動協助東星大樓九二一震災受災戶〉，民國 91 年 7 月 26 日。

118 這塊土地寫著太多哀傷，受災戶一度考慮易地重建，請市府徵收東星原址，規劃為紀念公園，但因牽涉基地面積、地價及住戶意見，替代地點難尋。參考臺北市政府財政局，〈臺北市政府財政局積極主動協助東星大樓九二一震災受災戶〉，民國 91 年 7 月 26 日。

，由市府依都市更新條例規定劃定為臺北市都市更新地區，並於 90 年 9 月 3 日公告實施。該大樓所有權人並依都市更新團體，設立管理及解散辦法相關規定申請籌組「松山區南京東路五段慶福大樓更新地區都市更新會」。市府於 90 年 9 月 21 日核准該更新會籌組，復於該大樓召開都市更新會成立大會後，於 90 年 11 月 7 日同意該更新會立案，實施都市更新事業。再者，「豪門世家」一例，在「臺北市九二一民間捐款專戶管理運用委員會」於 4 月 9 日召開第 7 次會議，針對豪門世家重建輔助案做出決議，包括補助豪門世家拆除整地費 516 萬 2,690 元，及同意加發原未列計之公共設施持分部分重建輔助費，計 836 萬 9,400 元整。[119] 由上述 3 例可知，臺北市政府在推動轄區內重建之相關事宜，均採積極主動並提供協助的方式進行，希望促其早日重建完成。

在重建過程中，臺北市政府也面臨了推動重建工作上的困難與盲點。臺北市政府工務局建築管理處表示，民國 88 年九二一震災，經市府普查發現，臺北市受損較嚴重，被列為「紅單」的大樓計有 26 棟；受損但可補強或修復，被列為「黃單」的大樓則約有 130 棟。建管處官員表示，在三三一大地震之後，市府曾派員複查，結果發現被列為「黃單」的大樓並未進一步惡化為「紅單」大樓。對於有「黃單」大樓的住戶代表指因同棟大樓部分住戶反對，以致未能獲得市府同意改建，讓他們陷入困境情形。建管處官員指出，經市府都市發展局審慎評估，「黃單」大樓因沒有公共安全之虞，因此市府無法依規定將「黃單」大樓劃定為都市更新區，即不適用都市更新規定，亦即必須獲得全部住戶同意才可進行改建，以免影響部分住戶權益。另外，有關公寓大廈管制條例及建築法等規定，前者雖有排除條款，但須經法院審核，曠日費時；後者則須經同棟大樓全部住戶同意，才能進行改建。這樣的情形致使震災滿 4 周年，臺北市仍有約 3 萬民眾住在 124 棟「黃單需注意」的危樓內，隨時面臨倒塌危險，又因少數住戶反對，遲遲無法重建。[120]

雖然重建工作之推動不易，然而臺北市的重建成果依然能具體呈現，全臺單一建物傷亡最慘重的臺北市東星大樓，終於在 92 年 8 月通過九二一重建基金會臨門方案審議，並徵選營建商，92 年年底動工重建，預定 95 年年底前完工，八成六的住戶都將重回原地生活。雖然與臺北市政府的國賠訴訟仍在繼續，東星大樓居民也已做好準備，迎向未來。鄰東星大樓的「豪門世家」已於 95 年初完工，波折不斷的東星大樓也終於看見重建曙光。

---

119 臺北市政府社會局，〈全力協助東星大樓重建及生活慰助 九二一民間捐款委員會通過多項補助案〉，此為臺北市政府新聞稿，發稿日期：民國 90 年 4 月 9 日。

120 參見林政忠，〈北市 3 萬人仍住黃單危樓〉，刊載於聯合新聞網「921 大震四週年」網站，網址 http://archive.udn.com/2003/9/21/NEWS/NATIONAL/NATS1/1573608.shtml，參閱日期 92 年 9 月 26 日。

第二節　縣（市）重建組織、措施及運作

一、臺北縣

臺北縣政府在民國 89 年時有 20 個一級單位，及 6 個一級所屬機關，其政府組織架構簡表如下：

表 2-18　臺北縣政府組織架構簡表

縣長	
所屬機關	一級單位
稅捐處、文化局、消防局、環保局、衛生局、警察局（共 6 個）	研考室、政風室、主計室、人事室、新聞室、法制室、秘書室、原住民行政局、住宅及城鄉發展局、交通局、地政局、兵役局、勞工局、社會局、農業局、工務局、教育局、建設局、財政局、民政局（共 20 個）

然而為推動災後重建工作，臺北縣政府以縣長為首，其下為副縣長，再加上 18 個縣內單位與所屬機關，分別為法制室、研考室人事室、秘書室、主計室、農業局、環保局、工務局、勞工局、建設局、衛生局、社會局、住宅及城鄉發展局、地政局、原住民行政局、交通局、教育局、文化局等，共同組成臺北縣政府的九二一重建工作推動組織。[121]

臺北縣的災情以新莊市最為嚴重。[122]而為順利推動重建工作，臺北縣政府設置「九二一大地震災變救助專戶」並成立相關之管理委員會。再者，臺北縣政府亦訂定「臺北縣九二一災後重建行政費用補助標準」，以建築物確因地震損壞，依「九二一震災災區建築管理簡化管理規定」辦理重建或以都市更新方式重建者為補助對象。至於補助標準及補助方式及額度，規定如下：[123]

表 2-19　臺北縣九二一災後重建行政費用補助標準

辦理方式	補助方式	補助額度

121 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動組織及手冊》，頁 8「臺北縣政府九二一重建推動工作聯絡表」。

122 其中又以集合式住宅「博士的家」與「龍閣社區」為重點災區。

123 參考臺北縣政府網站，「九二一地震專區」網頁，網址為 http://www.tpc.gov.tw/Post/action /921 /921_900608.htm，網頁資料更新日期：民國 90 年 6 月 8 日。

依「九二一震災災區建築管理簡化管理規定」辦理重建	第一期：經縣府核備重建或取得建照者，請領補助金額 40%。 第二期：申報開工者，請領補助金額 60%。	每戶給予新臺幣 1 萬元行政補助費，集合住宅社區最高補助 100 萬元。
以都市更新方式重建並自組更新團體	第一期：都市更新團體核准成立時，請領補助金額 40%。 第二期：提出相關都市更新計畫及權利變換計畫，並經臺北縣都市更新審議委員會審議通過者，請領補助金額 60%。	每戶給予新臺幣 1 萬元行政補助費，集合住宅社區最高補助 100 萬元。

臺北縣的重建方式分為兩種，其一，為依照「九二一震災災區建築管理簡化管理規定」辦理重建；其二，則是讓受災民眾自組更新團體，並採用都市更新方式重建。根據臺北縣所提供截至民國 90 年 6 月 8 日，臺北縣重建案件總數為 477 件，詳細統計數據如下：[124]

表 2-20　臺北縣九二一重建案件統計表

辦理方式	件數	戶數
依「九二一震災災區建築管理簡化管理規定」辦理重建	報備重建已核備案件數：11 件 申請建照已核照案件數：3 件	共計 397 戶
以都市更新方式重建並自組更新團體	新莊富景天下社區申請以都市更新方式重建並業經縣府城鄉局核准成立都市更新團體。	共計 80 戶

截至民國 91 年 2 月 18 日，臺北縣地區，辦理重建之方式與情形如下表所示。[125]

表 2-21　臺北縣九二一震災重建辦理情形一覽表

編號	鄉鎮市	社區名稱（申請人）	全、半倒	戶數	重建方式
1	新莊市	博士的家	全倒	137	都市更新
2	新莊市	富景天下	半倒	124	都市更新
3	新莊市	王溪河	全倒	10	原地重建

124　參考臺北縣政府網站，「九二一地震專區」網頁，網址為 http://www.tpc.gov.tw/Post/action/921/921_900608_1.htm，網頁資料更新日期：民國 90 年 6 月 8 日。

125　參考臺北縣政府網站，「九二一地震專區」網頁，網址為 http://www.tpc.gov.tw/Post/action/921/921_910218-02.htm，網頁資料更新日期：民國 90 年 6 月 8 日。

4	新莊市	徐詹花	全倒	3	原地重建
5	新莊市	龍閣社區	全倒	80	原地重建
6	新莊市	臺北新家族	半倒	110	
7	淡水鎮	幸福社區 A	半倒	110	原地重建
8	淡水鎮	幸福社區 B	半倒	110	原地重建
9	淡水鎮	幸福社區 C	半倒	100	原地重建
10	淡水鎮	幸福社區 D	半倒	100	原地重建
11	淡水鎮	幸福社區 E	半倒	100	原地重建
12	淡水鎮	呂怡慧等 22 人	半倒	15	原地重建
13	淡水鎮	李四郎	半倒	4	原地重建
14	泰山鄉	江陳秀華	半倒	5	原地重建
15	三重市	莊清誥	全倒	3	原地重建
16	三重市	周陳清 100 人	全倒	2	原地重建
17	五股鄉	王世臣			原地重建
18	八里鄉	林明賢等 25 人	半倒	24	原地重建
19	土城市	張國豐等 11 人	半倒	20	原地重建
20	土城市	林文正等 21 人	半倒	22	原地重建
21	瑞芳鎮	朱隆光	評估危險	1	原地重建

臺北縣政府設置「九二一大地震」災變救助捐款，根據臺北縣政府提供之資料顯示，截至 90 年 12 月 31 日止計接受捐款新臺幣 2 億 8,802 萬 5,314 元，捐款使用範圍分為以下 8 個部分：[126]一、協助受災失依兒童、少年之教育與生活照顧；二、協助受災失依老人、身心障礙者之安養照顧；三、協助受傷病者之醫療復健；四、協助受災戶之安置與生活扶助；五、協助單親家庭之生活扶助；六、協助受災者進行社會暨心理重建；七、關於救災、重建之規劃與執行；八、其他有關震災工作必要之支出。

以上 8 個範圍中，以第六、七項之支出與重建有直接相關連，截至 90 年 12 月 31 日止其詳細使用情形如下：[127]

表 2-22　臺北縣政府設置「九二一大地震」災變救助捐款使用範圍第 6、7 項之運用辦法暨支用情形一覽表

126 參考臺北縣政府網站，「九二一地震專區」網頁，網址 http://www.tpc.gov.tw/Post/action/921/921_900227.htm，網頁資料更新日期：民國 90 年 12 月 30 日。

127 參考臺北縣政府網站，「九二一地震專區」網頁，網址為 http://www.tpc.gov.tw/Post/action/921/921_910218-02.htm，網頁資料更新日期：民國 90 年 12 月 30 日。

捐款使用範圍	方式	運用條件及辦法	支用情形（元）	備註
協助受災者進行社會暨心理重建	1、社會暨心理重建 2、長期安置期	1、接受外縣市學童就讀學校、幼稚園、托兒所之支出。 2、從事災民社會暨心理重建之必要支出。 3、約聘三名社工師及二名心理師從事社會及心理重建輔導三年工作計畫。	25,000,000	設置「社會心理關懷站」
			300,000	辦理中小學悲傷輔導種子教師研習
			3,392,000	賑災後續活動
			500,000	救災及救護人員心理復健工作方案
			350,000	外縣市就讀幼稚園
			1,591,100	都市人基金會災後心理輔導
			393,021	外縣市就讀托兒所
關於救災、重建之規劃與執行	1、緊急及短期收容安置	1、緊急收容中心之支出。 2、借用軍營作為短期收容中心 3、有關震災工作必要之支出。		

臺北縣的兩個重點災區中的「博士的家」重建經費達 1 億 8,400 多萬元，其中居民自籌的 1 億 7,000 多萬元，由九二一基金會以無息融資貸款，另 1,000 多萬由中央及縣府補助。「博士的家」都市更新會理事長表示，重建過程最複雜的就是溝通意見和建立共識，為了讓所有住戶的意見充份表達，這部分就花了 3 年之久。另外，九二一基金會的大力襄助，挹注 2 億 2,000 萬元做為重建經費，更直接促成重建的實現。已於 93 年 7 月 27 日完工，93 年 10 月 1 日落成，更名為「民安領航」。[128]

128 黃瑞斌，〈新莊「博士的家」上樑完工全體住戶百感交集〉，此為臺北縣新聞室所發布之新聞稿，發布日期 93 年 02 月 02 日，放置於臺北縣政府網站，「北縣新聞」網頁，網址為 http://www.tpc.gov.tw/apsys/pa/pa108show2.cfm?mno=14188。

另一重點災區「龍閣社區」在臺北縣政府積極輔導和災民自組重建委員會的共同努力下，經過無數次折衝、協調，突破各種法令限制、終於促成在原址重建的具體成果，於 90 年 2 月 17 日重建工程開工動土，並於 91 年 7 月 27 日舉行重建落成典禮，歷時 18 個月的工作月，為全臺重建完成之社區中戶數最多的社區，而值得一提的是，這也是全國集合住宅第一棟由住戶自立發包、興建的住宅。[129]

二、苗栗縣

苗栗地區主要重點災區為卓蘭鎮與泰安鄉，其中前者的內灣里，該地層滑動道路塌陷隆起多處，有 100 多間房屋全倒，200 多間半倒或傾斜，上千居民無家可歸。另大湖鄉死亡 1 人，後龍鎮龍坑中二高交流道 2 名工人慘遭活埋、受傷 1 人，中正路圍牆倒塌。[130]

苗栗縣政府的組織架構，於在民國 89 年圖表統計，有 13 個一級單位，及 6 個一級所屬機關，其架構簡表如下：

表 2-23　苗栗縣政府組織架構簡表

縣長	
所屬機關	一級單位
稅捐處、文化局、消防局、環保局、衛生局、警察局（共 6 個）	政風室、主計室、人事室、計畫室、行政室、地政局、役政局、社會局、農業局、教育局、建設局、財政局、民政局（共 13 個）

然而為推動災後重建工作，為苗栗縣各鄉鎮市的重建施政作努力，苗栗縣政府以縣長為首，其下為副縣長，再加上 13 個縣內單位，分別為人事室、主計室、民政局、地政局、行政局、社會局、建設局、計畫室、財政局、教育局、農業局、衛生局、環保局等，共同組成苗栗縣政府的九二一重建工作推動組織。[131]

另外，苗栗縣政府也成立「九二一大地震苗栗縣救災捐獻專戶」，以便於管理捐款之運用，根據苗栗縣政府提供之資料顯示，截至 91 年 9 月 25 日之支出明細如下表

129 陳美雯，〈標題：９２１龍閣社區大樓重建工程謝土暨落成典禮〉，此為臺北縣新聞室所發布之新聞稿，發布日期 91 年 07 月 27 日，放置於臺北縣政府網站，「北縣新聞」網頁，網址為 http://www.tpc.gov.tw/tpc/apsys/pa/pa112show2.cfm?mno=5064。

130 唐飛，《國軍九二一震災救援紀實》（臺北市：聯勤北部印製，民國 89 年 3 月），頁 30-31。

131 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動組織及手冊》，頁 14「苗栗縣政府九二一震災災後重建推動工作聯絡表」。

所示：[132]

表 2-24　苗栗縣九二一民間捐款支出明細表

九二一捐款總額			226,104,690
九二一捐款孳息			2,417,632
項次	日期	支出項目	金額
1	880922	死亡重傷慰助金	1,770,000
2	880930	付卓蘭鎮公所災民收容所膳食、副食費	300,000
3	881005	全、半倒受災災害救助金（卓蘭、泰安）	33,450,000
4	881008	全、半倒受災災害救助金（卓蘭、大湖、獅潭）	31,350,000
5	881015	全、半倒受災災害救助金（銅鑼、頭屋）	650,000
6	881016	全、半倒受災災害救助金（獅潭、南庄、通霄、造橋）	2,050,000
7	881018	全、半倒受災災害救助金（頭份、泰安、後龍、苑裡、竹南）	5,900,000
8	881020	全、半倒受災災害救助金（三義、卓蘭）	6,850,000
9	881028	付印製天然災害勘查表經費	2,900
10	881102	管理委員會開會通知郵費及電信費	452
11	881103	支九二一震災捐款用收據及獎狀費	25,000
12	881103	支九二一震災捐款寄送收據用公文袋	4,000
13	881106	付九二一震災各界捐款用印章	600
14	881110	付大湖黃朝琴死亡慰問金	200,000
15	881111	全、半倒受災災害救助金（後龍）	100,000
16	881116	全、半倒受災災害救助金（通霄）	100,000
17	881125	付九二一震災用行動電話設定費	3,000
18	881203	付九二一震災加班費	71,753
19	881206	全、半倒受災災害救助金（銅鑼）	100,000
20	881209	郵寄捐款收據郵費	3,895
21	881213	張義勇重傷慰問金（泰安）	50,000
22	881215	彭維舉重傷慰問金（造橋）	50,000

132 參考苗栗縣政府社會局網站，「九二一民間捐款明細表」網頁，網址為 http://www.miaoli.gov.tw/depart0d/九二一民間捐款明細表.htm，參閱日期：民國 92 年 12 月 31 日。

23	881227	全、半倒受災災害救助金（泰安）	6,100,000
24	881227	邱鳳英重傷慰問金（三義）	50,000
25	881227	全、半倒受災災害救助金（獅潭）	150,000
26	881227	公館鄉救護協會支援震災器材支出	117,950
27	890111	印製九二一震災捐款徵信錄	9,000
28	890120	付九二一震災委員聘書獎狀框費	9,375
29	890201	付九二一震災購買傳真機費用	50,000
30	890202	付組合屋災民春節慰問金	100,000
31	890202	付卓蘭災區房屋全倒戶拆除廢棄物鐵牛車載運費	224,000
32	890211	九二一震災卓蘭災區聯合慰問活動及社福站費用	1,363,408
33	890221	內政部專案小組考察苗栗縣九二一震災執行情形會務用支出	8,683
34	890225	付建功國小九二一震災水塔補助費	22,300
35	890301	全、半倒受災災害救助金（卓蘭）	4,150,000
36		九二一震災重建委員會預撥縣府辦理特殊性及急迫性業務經費配合款	40,000,000
37	890309	卓蘭希望新村組合屋千禧尾牙饗宴經費	59,803
38	890320	購電腦乙部	47,000
39	890321	拖運九二一賑災物資運費	6,300
40	890321	付自強新村聯誼活動經費	132,140
41	890327	付家扶中心災區重建計畫經費（為期一年）	2,500,000
42	890426	付合作股影印機滾筒更換經費	14,700
43	890515	付卓蘭希望新村住戶公設水費及水管漏水溢付費用	23,661
44	890520	付陳培潛五一七地震死亡慰助金	200,000
45	890523	付卓蘭希望新村裝置緊急照明燈設備經費	15,968
46	890523	付卓蘭希望新村裝置自然風排風扇經費	172,800
47	890524	付救國團辦理卓蘭重建區青年系列活動經費	140,000
48	890725	付寄發管理委員會第三次會議記錄及郵費	813
49	890727	付辦理九二一業務旅運費	12,980
50	890728	付管理委員會第三次會議誤餐費	2,100

51	890906	付卓蘭組合屋中秋慰問金及月餅	170,000
52	890920	補助慈愛協會聘用社工員薪資	34,080
53	890920	補助慈愛協會聘用社福員薪資	151,846
54	890925	付捐贈救濟物資及組合屋之日本友人來臺探訪經費	5,000
55	891011	付卓蘭鎮希望、自強新村住戶中秋節慰問金及月餅經費	10,160
56	891102	補助希望新村辦理光復節活動	50,000
57	891108	補助自強新村卡拉 OK 設備經費	58,000
58	891128	補助生命線辦理"關懷心 平安夜"活動	50,000
59	891208	付希望新村水塔改善工程費	71,460
60	891219	付自強新村房屋前後水泥工程	75,000
61	900112	九二一災區慰訪活動	403,446
62	900115	發放九二一家園重建修建補助金（一）	41,950,000
63	900214	補助救國團辦理 921 系列活動經費	89,000
64	900403	補助卓蘭鎮兩戶受災戶因九二一賑災須房屋地基升高工程經費	300,000
65	900619	補助內灣三鄰伯公復建工程	95,000
66	900619	補助內灣萬善堂重建工程	95,000
67	900929	發放九二一家園重建修建補助金（二）	41,960,000
68	901105	辦理九二一卓蘭災區「滿心關懷渡中秋」慰訪活動經費	48,557
69	910726	核撥鄒景泉等 14 戶組合屋居民獎勵搬遷補助費	700,000
70	910812	補助卓蘭自強新村辦理安遷聯歡晚會活動經費	30,000
71	910904	核撥蘇詹玉英等 27 戶組合屋居民獎勵搬遷補助費	1,350,000
72	910925	核撥希望新村「告別組合屋　迎向新希望」拆除活動經費	94,010
總支出			226,505,140
餘額			2,017,182

苗栗縣政府及管委會，也針對重建區規劃系列心靈及生活重建活動，委託苗栗家扶中心及勵馨文教基金會等專業服務團隊，配合縣府社會局社工組籌辦多項心靈關懷與經濟扶持之計畫推動，陪災區民眾走過一段艱澀歲用與歷程。而苗栗縣重建相關之重點成果將納入下一節鄉鎮市公所中一併敘述。

三、臺中市

臺中市政府在民國 89 年時有 18 個一級單位及 5 個一級所屬機關，其政府組織架構簡表如下：

表 2-25　臺中市政府組織架構簡表

市長	
所屬機關	一級單位
稅捐處、消防局、環保局、衛生局、警察局（共 5 個）	政風室、主計室、人事室、新聞室、行政室、計畫室、經濟局、交通局、文化局、地政局、兵役局、勞工局、社會局、工務局、教育局、建設局、財政局、民政局（共 18 個）

然而為推重建工作，臺中市政府以市長為首，其下為副市長，再加上 16 個縣內單位，分別為工務局、經濟局、主計室、財政局、交通局、教育局、建設局、勞工局、地政局、行政室、人事室、計畫室、環保局、衛生局、文化局等，共同組成臺中市政府的九二一重建工作推動組織。[133]

臺中市政府針對九二一災後重建，訂定了整體重建計畫，下分為 4 項計畫工作小組，其中有關社區重建部分，由工務局彙整相關資料，針對全市 17 處集合住宅或社區加強聯繫輔導。整體重建計畫 4 項計畫小組之劃分為：（一）公共建設計畫小組由計畫室負責；（二）產業重建計畫小組由經濟局負責；（三）生活重建計畫小組由社會局負責；（四）社區重建計畫小組由工務局負責。

以上各小組提出重建計畫後，由計畫室總其大成，研訂整體重建計畫。工務局都市更新發展課並針對各集合住宅或社區，加強聯繫輔導，協助受災集合住宅社區成立相關的重建規劃團隊。[134]

由於臺中市係為都會型之都市，於地震發生後，許多受災戶因住屋毀損，遠離家園，導致原有社區網絡解組，災民之間互動性不足，若災民能自己形成有凝聚力之社區重建意識，透過民眾的參與，加上公部門的協助，相信定能重建符合居民期待的新家園。因此，臺中市建置單一窗口，配合中央政府相關單位，協助震災全、半倒受災

133 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動組織及手冊》，頁 27「臺中市政府九二一重建推動工作聯絡表」。

134 臺中市政府新聞室，〈一、九二一災後整體重建　市府彙整資料加強輔導〉，發布時間民國 89 年 6 月 30 日，參考臺中市政府網站，「新聞櫥窗」網頁，網址為 http://www.tccg.gov.tw/ apsys/people/tcc122Content.cfm?sno=4296。

社區或受災戶辦理災後暨修繕完成之建物，重新評鑑相關業務。輔導成立家園重建總體營建組織，協助及輔導社區重建可行性評估與完成重建程序及行銷。輔導及控管以都市更新方式重建之社區需求與進度。協助及控管震災危險建物判定紅黃單統計資料。因應重建及社區總體營建，結合公共設施復建及整體利用。輔導並結合社區總體營建、地區商圈發展與地方產業發展及舉辦聯誼座談會、媒體廣告與文宣活動，鼓勵民間參與公共工程重建及重建行銷。輔導並結合家園重建生活設施之硬體重建。[135]

在相關重建經費運用上，首先，為利於專款專用臺中市政府特設置「臺中市九二一震災基金專戶」[136]；再者，為妥善管理及運用財團法人九二一震災重建基金會提撥專供市政府做為特殊性及急迫性重建計畫使用款項，特訂定「臺中市九二一震災基金會」專戶管理及運用要點以市政府府為主管機關，社會局為管理單位；其三，為管理、運用該專戶，市政府特設「臺中市九二一震災基金專戶管理運用委員會」，並以「臺中市社會救助金專戶」之委員為該會之委員。[137]

該會置執行秘書 1 人，由臺中市政府社會局長兼任，辦事人員若干人，由市政府有關單位人員兼任。委員會審議事項共以下 10 項：[138]（一）關於災民安置、生活、醫療及教育之事項；（二）關於扶助失依兒童及少年之撫育事項；（三）關於協助身心障礙者及失依老人之安（養）護事項；（四）關於協助社區重建之社會與心理建設；（五）關於協助成立救難隊及組訓事項；（六）關於協助災區重建計畫之調查、研究及規劃事項；（七）災區重建工程相關費用；（八）災區社工輔導員人事費；（九）相關行政業務費；（十）其他與協助賑災及重建有關事項。

臺中市的重點災區分 2 大部分，其一為市區的集合式住宅，例如：有東方巴黎社區、美麗殿社區，另一為大坑地區之斷層帶。臺中市政府也分別針對災區重建提出相關補助措施。[139]臺中市的住宅重建過程相當艱辛且複雜，多因住戶意見不易整合，或

---

135 鍾起岱總編，《重建地區二十四鄉鎮市九二一重建成果、願景與重大施政彙編》（南投縣：行政院九二一震災災後重建推動委員會，91 年 4 月），頁 5。

136 本專戶之收入來源有二，其一為財團法人九二一震災重建基金會提撥專戶經費三分之二，臺中市九二一各界捐款提撥三分之一；其二為專戶之孳息。

137 臺中市政府行政室編，《臺中市政府公報》（臺中市：臺中市政府行政室，民國 89 年 5 月 31 日），頁 27。

138 臺中市政府行政室編，《臺中市政府公報》（臺中市：臺中市政府行政室，民國 89 年 5 月 31 日），頁 27。

139 在受災戶購屋補助部分：一、對象：臺中市列冊全倒戶且設籍臺中市三個月以上者，且申請人需為全倒屋之所有權人。第一類臺中市列冊之低收入戶。第二類臺中市列冊之中低收入戶。第三類非第一類及第二類者。二、第一類最高補助八十萬、第二類最高補助四十萬、第三類最高補助十萬五千元。在全倒戶住宅重建補助部分：（一）對象：設籍臺中市且為該市列冊之受災戶。（二）有訴訟

與建商纏訟，例如：美麗殿社區，因此影響重建進度與成果。[140]至於重建成果部分，以中興大樓最具代表性，該大樓為臺中市第一棟重建完成大樓，中興大樓在九二一震災中倒塌全毀，33 戶失去家園的住戶共同組成社區更新會，經九二一重建委員會、臺中市政府等單位輔導協助，在沒有尋求財團法人九二一基金會臨門方案協助下，自行洽商聯貸銀行、籌措更新重建各項經費，終於在九二一震災屆滿四週年前夕的 9 月 16 日落成啟用。行政院九二一重建委員會執行長郭瑤琪還親自前來主持剪綵，這是全國第一件由社區更新會自行完成重建的集合式住宅。據臺中市政府表示，中興大樓是臺中市第一個核准更新會籌組立案、第一個通過都市更新計畫審查並公告發布實施、第一個領得建造執照並動工興建的更新重建社區，也是臺中市第 1 件、全國第五件更新重建完成的集合住宅社區大樓。臺中市需要更新重建的建築共有 18 棟，中興大樓的重建完成具有指標意義，其餘 17 棟亦陸續動工興建。[141]

而大坑斷層帶災區部分，為了重振大坑觀光事業，市府從交通、經濟、地政、工務、建設相關單位著手規劃相關設施或是活動，讓大坑重新站起來，像是大坑螢火蟲保育區、蝴蝶生態園區、形象商圈、入口意象及假日市場農產品展售等，臺中市市長更是多次出馬，賣起大坑竹筍、柚子等農特產品，希望透過各種活動、促銷，發展災後的大坑觀光，成果則是有目共睹。[142]

相對於大樓的重建，臺中市道路、橋樑、地下道、學校等公共設施反而進行得較為順利，而臺中市重建成果最具代表性的建築莫過於地震時毀損相當嚴重的軍功國小與東山國中，其中軍功國小已經於民國 90 年 8 月「歡迎入厝」，全校師生如願在開學

爭議之集合式住宅暫緩補助。（三）購買國宅不予補助，已獲其他類似補助者不予以補助，有其他自有房屋不予以補助。三、申請購屋補助已獲補助者，不能重複申請。每戶補助一０五、０００元，共補助一、六００戶。取得重建建築執照先予補助五萬元。取得重建使用執照再予補助五萬五千元。在受災戶房屋修繕補助部分：（一）臺中市各區公所列冊之半倒戶房屋所有權人為對象。90 年度已獲本項補助者不得重複申請。（二）補助追溯至 88 年 9 月 21 日後完成修繕者。（三）一般戶每戶最高補助二萬元，該市列冊半倒戶之低收入戶及中低收入戶之老人、身心障礙者每戶最高補助十萬元。依實際修繕金額核發且前二項不得重複申請。參考臺中市政府網站，市民服務之「社會福利」網頁，網址為 http://www.tccg.gov.tw/emenu/ index/d/d06.asp?out_dir=nomal#11，參閱日期：民國 92 年 11 月 30 日。

140 劉文珍，〈九二一兩周年系列報導（２） 重建不動如山 中市災民抓狂〉，《中央日報》，民國 90 年 9 日 11 日，第 3 版。

141 郝雪卿，《臺中中興大樓順利重建完成震災後歡慶重生》，刊載於中央通訊社「921 四周年重建績效」網站，網址 http://www.cna.com.tw/spec/index.php?no=0193，參閱日期民國 92 年 9 月 26 日。

142 劉文珍，〈九二一兩周年系列報導（２） 重建不動如山 中市災民抓狂〉，《中央日報》，民國 90 年 9 日 11 日，第 3 版。

第一天到新校舍上課，而東山國中也在同年 9 月底遷入新校。[143]

四、臺中縣

臺中縣政府在民國 89 年時有 18 個一級單位，及 7 個一級所屬機關，其政府組織架構簡表如下：

表 2-26　臺中縣政府組織架構簡表

縣長	
所屬機關	一級單位
交旅局、稅捐處、文化局、消防局、環保局、衛生局、警察局（共 7 個）	資訊室、政風室、主計室、人事室、新聞室、計畫室、法制室、秘書室、地政局、兵役局、勞工局、社會局、農業局、工務局、教育局、建設局、財政局、民政局（共 18 個）

為推動災後重建工作，臺中縣政府以縣長為首，其下為副縣長，再加上 17 個縣內單位，分別為法制室、教育局、人事室、秘書室、主計室、農業局、文化局、工務局、勞工局、建設局、衛生局、社會局、地政局、計畫室、資訊室、民政局、重建推動委員會秘書處等，共同組成臺中縣政府的九二一重建工作推動組織。[144]其詳細承辦單位與負責事項如下表所示。[145]

臺中縣政府在相關重建經費運用上，首先，為利於專款專用，臺中縣政府特設置「財團法人臺中縣九二一震災基金會」；此外，為了運用社會資源，結合民間力量，訂定「財團法人臺中縣九二一震災重建基金會捐助章程」，目的為協助臺中縣地區九二一地震之安置重建，並做為辦理各項事宜的依據，且設立董事會，置董事 13 人至 15 人為決策機構，掌理捐款之管理及運用、執行長之任免、工作方針之核定、業務計畫及預算、決算之審議等事宜；再者，為加強督促及管理運用各受補助及執行機關、單位辦理因九二一震災受本會補助經費之申請案，特依「財團法人臺中縣九二一震災重建基金會捐助章程」有關規定，訂定「財團法人臺中縣九二一震災重建基金會處理申請補助及經費管理運用作業要點」。[146]

表 2-27　臺中縣政府九二一災後重建問題諮詢負責單位一覽表

---

143 劉文珍，〈九二一兩周年系列報導（２）　重建不動如山　中市災民抓狂〉。

144 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動組織及手冊》，頁 19「臺中縣政府九二一震災災後重建推動工作聯絡表」。

145 參考臺中縣政府網站，「九二一震災資訊」網頁，網址為 http://www.taichung.gov.tw/921/construct/quest.htm，參閱日期民國 92 年 11 月 30 日。

146 參考臺中縣政府網站，「財團法人臺中縣九二一震災基金會」網頁，網址為 http://tc921.taichung.gov.tw/，參閱日期：民國 92 年 11 月 30 日。

重建問題	負責局室	辦理單位
土地及建築重建行政作業		
申請大樓及山坡地社區補助款	工務局	使用管理課
購買國宅相關作業	工務局	使用管理課
申請重建建照核發	工務局	建築管理課
災損大樓拆除相關作業	工務局	建築管理課
災區各類公共設施受損查勘	工務局	公共工程課
災區水利設施受損查勘	工務局 農業局	水利課 水土保持課
災區山坡地土石流受損查勘	農業局	水土保持課
申請災區水、電設施	建設局	公用課
災後地籍糾紛處理	地政局	地籍課、不動產糾紛調處委員會
災後土地重測申請	地政局	地籍測量隊
生活協助相關行政作業		
災後戶籍整理	民政局	戶政課
災後全半倒及租金補助問題	社會局	社會救助課
組合屋各類生活協助措施	社會局	社會救助課
社會及義工團體運用統籌	社會局	社工室
重建貸款相關問題	財政局	地方金融課
災後教育相關措施	教育局	國民教育課
受災勞工貸款、就業問題	勞工局	就業與福利課
災民以工代賑申請	勞工局	就業與福利課
災區廢棄物處理問題	環保局	第四課
社區重建行政作業		
申請以地易地相關事宜	地政局	地價課
申請市地重劃作業	地政局	重劃課
申請區段徵收作業	地政局	區段徵收課
農村聚落社區重建	農業局	水土保持課
原住民部落重建	民政局	原住民行政課
申請設置社區重建推動委員會	建設局	城鄉計畫課
申請都市更新作業事宜	建設局	城鄉計畫課
各級機關協調類		

申請重建基金補助事宜	計畫室	研展課
鄉鎮重建綱要計畫事宜	建設局	城鄉計畫課
重建相關業務協調、聯繫		重建推動委員會秘書處
災後成立之新組織		
重建推動委員會	建設局	城鄉計畫課
震災重建基金會	計畫室	研展課
災區不動產糾紛調處委員會	地政局	地籍測量隊
組合屋社工站	社會局	大里、東勢
房屋拆除審議委員會	工務局	建築管理課

基金會從民國 88 年 12 月起至 93 年 1 月 31 日止之財務收支概況如下表所示。[147]

表 2-28　財團法人臺中縣九二一震災重建基金會財務收支概況

民國 88 年 12 月起至 93 年 1 月 31 日止

項目	經費來源與流向		金額	比例
收入	由臺中縣政府 921 震災救助專戶撥入		1,259,241,010	74.41%
	由縣府轉撥「財團法人九二一震災重建基金會」補助		350,000,000	20.68%
	捐贈收入		11,356,615	0.67%
	利息收入		71,816,905	4.22%
	雜項收入		361,899	0.02%
小計(A)			1,692,776,429	100%
支出	通過計畫案執行金額(192 案)	執行完成	662,494,497	66.10%
		執行中	209,086,840	20.86%
	捐款人特別指定用途執行金額(6 案)	執行完成	120,496,405	12.02%
		執行中	0	0.00%
	各項費用(含存出保証金-電話、辦公設備)		10,256,419	1.02%

147 參考臺中縣政府網站，「財團法人臺中縣九二一震災基金會」網頁，網址為 http://tc921.taichung.gov.tw/，網頁更新日期：民國 93 年 1 月 31 日。

小計(B)		1,002,334,161	100%
帳面餘額 (A)-(B)		690,442,268	100%
	通過計畫案待撥金額(含 92 年度保留案經費)	580,546,106	84.08%
	93 年度 2-12 月預算	24,124,103	3.49%
	基金會成立基金存戶存款	10,000,000	1.45%
	電話存出保證金	1,000	0.01%
	實際可動支餘額	75,771,059	10.97%
備註： 截至 93 年 1 月 31 日止共通過計畫 192 案及捐款人指定用途 6 案共計核定金額 1,972,448,586 元，執行金額 992,077,742 元。 其他業務外收入係執行單位辦理計畫時因廠商逾期罰款、印製世紀震痛 921 震災百日專輯銷售所得款暨協成國小繳回溢繳空污費等。 捐贈收入係指交旅局辦理風情賞心遊義賣所得、宜蘭縣府、清水鎮公所、新社鄉公所、潭子鄉公所等單位捐款捐贈及孳息款。			

九二一地震，臺中縣的災情擴及廣泛且嚴重，例如：大里市「臺中王朝」、「臺中奇蹟」、「金巴黎」等多棟十餘層高樓應聲而倒；豐原市「向陽永照」大樓倒塌，死亡 32 人，而豐勢路轉進石岡鄉，地表隆起綿延數公里；霧峰變電所設備損壞，四德路神農大帝廟宇附近地層下陷；由於臺中市大坑連新社一帶，山移地走，連帶造成新社鄉 100 多人死亡，而霧峰鄉以新臺幣 1 億元經費整修完畢的林家花園亦嚴重受創。[148]

九二一大地震臺中縣受創嚴重，行政院游院長於上任時提示在重建區推動 5 年振興計畫，特別是「振興產業發展」、「提升重建區就業率」及「改善居民生活」等 3 大方面之重點作業。在行政院院長提示重建 5 年振興計畫，先以臺中縣政府重建區有關「提振產業」、「提升就業率」及「改善居民生活」等問題開始著手進行相關規劃及輔導作業。臺中縣政府為更有效地運用九二一重建特別預算，繼續推動產業振興工作；同時為因應資訊化、數位化時代的來臨，將透過資訊化都市計畫地區與非都市計畫地區空間地理資訊管理系統的建立，以有效促進縣府重建相關業務之推動、提升業務執行效率，同時結合臺中縣 91 年度工商及服務業普查成果，精確規劃縣內產業願景、振興臺中縣產業發展，進以提升重建區民眾就業率，改善重建區居民生活。[149]

148 唐飛，《國軍九二一震災救援紀實》，頁 32-33。

149 臺中縣政府、逢甲大學，《臺中縣重建區地理資料庫規劃》（臺中市：臺中市政府，91 年 11

臺中縣政府鑑於重建地區整體發展計畫，對重建區民眾生活福祉及後代子孫的生活環境有著相當深遠的影響，亟需要有詳實正確的計畫資料、快速有效的作業機制，來輔助臺中縣重建區規劃管理的各項工作推展，以作為未來建置完整地理資訊整合系統指導原則。臺中縣規劃目標如下：一、規劃臺中縣地理資料架構與資料庫維護管理架構；二、規劃網路環境與硬體架構設計；三、規劃地理資料庫應用整合系統架構。至於計畫範圍，主要可以自然空間範圍及臺中縣政府之相關局室單位二方面來陳述，首先，自然空間範圍，「臺中縣重建區地理資料庫規劃」計畫，原則上係以臺中縣受九二一震災影響嚴重、且需要計畫地進行相關重建軟硬體工程的 8 個鄉鎮（豐原市、東勢鎮、新社鄉、石岡鄉、和平鄉、霧峰鄉、太平市、大里市等）為主，但主要工作標的係規劃一兼顧規格相容性、存取效率性、網路安全性及資料共享性之地理空間資料庫，其資料庫本體並不因是否為重建區之資料而有所差異，因此，所規劃之資料庫將適用於臺中縣全縣 21 個鄉鎮。由於目標是重建臺中縣重建區地理資料庫建置之先期規劃計畫，主要目的在於全面性瞭解縣府內各單位對於相關地理空間資料之使用及需求現況，進而提出未來資料庫建置之資料項需求及軟體規格等細節，所以研究範圍亦以臺中縣政府內外，對於地理空間資料有使用上及未來需求關係之相關單位為標的。[150]

有鑑於地理資訊系統在國內發展漸臻成熟，且在各領域皆有長足的發展及豐碩的應用成果，因此透過臺中縣政府各局室之訪談，藉由訪談過程瞭解業務執行現況，以及業管人員對於業務需求的情形，進而規劃可茲業務人員採用的地理資訊應用系統。主要完成之工作內容：[151]

（一）依據訪談建設局、工務局、農業局、地政局、社會局、民政局、教育局、勞工局、計畫室、資訊室、財政局、交通旅遊局、消防局、衛生局等計十四個局室，歸納其需求及建議，本計畫規劃未來之系統包含系統管理、圖籍管理、空間查詢、資料查詢、地圖控制等功能。

（二）依據各系統規劃的架構，針對軟硬體需求及經費概估，並將各系統依其需求程度劃分為短、中、長期的發展計畫，分期分階段進行，其發展結果，將可提供作為臺中縣政府編列年度預算之參考。

臺中縣九二一震災重建已呈現具體成效。在校園重建部分，成果顯著，九二一大地震重創臺中縣 156 所的國民中小學，其中更有 43 所的學校需重建，校舍重建全部完

月），頁 1-2。

150 臺中縣政府、逢甲大學，《臺中縣重建區地理資料庫規劃》，頁 2-4。

151 臺中縣政府、逢甲大學，《臺中縣重建區地理資料庫規劃》，頁 146。

成，臺中縣教育局特別出版「九二一校園重建成果專輯」，紀錄重建的過程及成果，將美麗校園重新呈現給社會各界。實際參與整個校園重建以及專輯編輯過程的福陽國小校長陳良益說明，編輯「九二一校園重建成果專輯」的原因，主要是將校園重建的過程與成果呈現給所有社會大眾之外，更重要的是，配合教育部所提出的「新校園運動」，希望透過重建學校的規劃、設計過程以及成果，分析優質學校建築的設計應具備的特色，做為未來重建學校的參考。臺中縣重建的校舍主要是以人性以及可親的空間做為規劃設計的核心，特別是社區民眾參與規劃設計後，使得整所學校與社區更為緊密結合，讓學校融入社區之中。另外，為配合九年一貫課程的實施，臺中縣重建校舍呈現了多元的風貌，校舍從過去的軍國式集中配置，轉為分散的開放規劃，建築設計則在安全耐震外，考慮了教學活動的需求以及藝術人文的融入。[152]

臺中縣在重建成果部分，根據臺中縣政府提供「財團法人臺中縣九二一震災重建基金會通過計畫」之資料顯示，截至民國 92 年 12 月 31 日止，通過計畫之總核定金額為 19 億 7,244 萬 8,586 元，實際執行金額為 9 億 9,207 萬 7,742 元，而在通過計畫之為總數 198 件案件中，已結案數總計共 103 件。根據上述之統計資料可看出臺中縣市重建已展現初步的成效，且進度依舊持續進行當中。[153]

五、彰化縣

彰化縣政府在民國 89 年時有 17 個一級單位，及 6 個一級所屬機關，其政府組織架構簡表如下：

表 2-29　彰化縣政府組織架構簡表

縣長	
所屬機關	一級單位
稅捐處、文化局、消防局、環保局、衛生局、警察局（共 6 個）	政風室、主計室、人事室、計畫室、法制室、秘書室、新聞局、地政局、兵役局、勞工局、社會局、農業局、工務局、教育局、建設局、財政局、民政局（共 17 個）

為推動災後重建工作，彰化縣政府以縣長為首，其下為副縣長，再加上 17 個縣內

152 劉文珍，〈中縣重建校園之美〉，民國 91 年 12 月 30 日，參考國立教育廣播電臺網站，「文教新聞」網頁，網址 http://w1.ner.gov.tw/cuq/cu_q1.htm?id=37222。

153 參考臺中縣政府網站，「財團法人臺中縣九二一震災基金會」網頁，網址為 http://www.taichung.gov.tw/921/construct/921help5.xls，網頁更新日期：93 年 1 月 31 日。

單位，分別為地政局、人事室、工務局、主計室、民政局、計畫室、法制室、社會局、建設局、教育局、秘書室、財政局、農業局、勞工局、衛生局、環保局、文化局等，共同組成彰化縣政府的九二一重建工作推動組織。[154]

彰化縣政府為妥善管理運用九二一大地震賑災捐款，以協助受災戶迅速重建家園，特設置「九二一大地震賑災捐款專戶」並成立管理委員會，且訂定「九二一大地震賑災捐款專戶管理委員會設置要點」，根據彰化縣政府提供之資料顯示，該專戶截至 89 年 12 月 31 日，含財團法人九二一重建基金會補助 5,000 萬元整及田尾鄉公所 89 年 8 月 19 日繳入 160 萬 9,326 元整，捐款總金額為 2 億 9,395 萬 4,098 元整。至於重建基金會剩餘款為 6,576 萬 570 元整，該款已於 90 年 3 月另設專戶專款專用，依計畫另行管制執行。[155]

於民國 89 年，彰化縣政府針對相關重建工作之經費做了以下的估計：在公共建設道路橋樑部分，彰化縣共計 69 處公共設施受損，共需復建經費 1 億 7,100 萬元。另產業道路受災毀損部分，包括鴻門產業道路沿線涵蓋社頭鄉清水村、朝興村、山湖村、埤斗村，查估復建經費約需 6,500 萬元；田中鎮平和里擋土牆受損 400 公尺、路面受損 800 公尺，查估復建經費需約 660 萬元；水利防洪設施部分，彰化縣計有大村鄉等 10 鄉鎮計 25 處，復建經費約需 4,000 萬元。[156]

彰化縣政府在 91 年 4 月 20 日表示，「災後重建計畫工作綱領」中所列之公共建設計畫之推動狀況，與民生、安全相關之基礎設施大致完成，重建區生活機能已經恢復。震災發生後，大地受創導致之坡地崩塌裸露、土石流和各類基礎設施如水電、道路、橋樑、鐵路、河堤、山坡地擋土牆等損壞，經各級政府與民間投入大量人力與物資積極搶修下，水電供應及主要幹道之搶通均已於 89 年元月份完成。而涉及安全、民生相關之大地工程、基礎公共設施重建，工程之發包率平均在 90%以上。[157]

同樣地在民國 91 年 4 月 20 日，彰化縣配合財團法人九二一重建基金會預撥地方特殊性及急迫性計畫補助專款，所做的特殊性及急迫性計畫，如下表：[158]

---

154 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動組織及手冊》，頁 47「彰化縣政府九二一震災災後重建推動工作聯絡表」。

155 參考彰化縣政府網站，「九二一重建資訊網」網頁，網址 http://www.chhg.gov.tw/921port/921mdb_view.asp?PageID=tbSv04&ID=2，參閱日期 92 年 12 月 30 日。

156 張榮輝等編，《彰化縣 921 震災紀實》（彰化縣：彰化縣政府，2000 年 6 月），頁 17。

157 彰化縣政府，〈推動狀況及績效〉，民國 91 年 4 月 20 日，參考彰化縣政府網站，「九二一重建資訊網」網頁，網址 http://www.chhg.gov.tw/921port/921mdb_view.asp?PageID=tbC 101& ID=4，參閱日期 92 年 12 月 30 日。

158 參考彰化縣政府網站，「九二一重建資訊網」網頁，網址 http://www.chhg.gov.tw

表 2-30　彰化縣財團法人九二一重建基金會預撥地方特殊性及急迫性計畫補助專款已執行進度

計畫名稱(彰化縣)	實施方式	實施對象	承辦單位	實施期間	核定經費
彰化縣 89 年暑假陽光少年快樂成長營	安排參觀文教、社政等機關	彰化縣，臺中縣，南投縣國小三至六年級災區學童 80 人	彰化縣之靜修國小，救國團彰化縣團委會	89.8 月 28 日 29 日 30 日	220,000
彰化縣九二一地震週年心靈重建追思系列紀念活動	九二一震災實錄攝影展，地震體驗車，九二一宗教文物特展，九二一書法親子寫生比賽，追思紀念晚會	彰化縣災區受災戶家屬及一般社區民眾	員林誼真扶輪社，員林百果山獅子會，慈恩國際獅子會，彰化縣民俗文物協會	89.9 月 16 日 17 日	319,430
九二一地震法會	設置法壇為往生者誦經	災區民眾	員林鎮公所	89	700,000
九二一震災受災戶子女學雜費補助(含國中、小、高中、職大專以上之學生)	請公所協助調查依教育部補助之規定	災區子女	社會局、教育局、鄉鎮公所	89	14,887,200
九二一震災受災戶	巧公所協助	災區子女	社會局、教	90-92	45,000,000

/921port/images/SV04/SV04_2.doc，參閱日期 92 年 12 月 30 日。

子女學雜費補助(含國中小、高中職大專以上之學生)	調查依教育部補助之規定		育局、鄉鎮公所		
失依老人之生活扶助	補助失依老人每人每月6000元	5名	社會局	90-92	1,080,000
受災戶重傷者之生活扶助和心理輔導	對地震受重傷者作生活之扶助和心理輔導每人補助 20000元	重傷者16人	社會局	90	320,000
春節之慰問和了解災後之各項問題是否解決	發放春節慰問金全倒戶每戶 10000元，半倒戶每戶6000元	全倒535戶 半倒760戶	社會局	91	9,910,000
合計					72,436,630
備註： 1.本科目總金額 50,000,000+17,000,000= 67,000,000 2.依實際支出如有剩餘另行研議報核，如有不足由彰化縣民間捐款挹注 3.相關案件之執行均須經彰化縣民間捐款管理委員會通過或追認					

截至民國 92 年 2 月 26 日，彰化縣重建工程執行情形，根據統計數據顯示，當時總工程數為 175 件，驗收完成總計 158 件，完成率將近 91%，重建效率不言可喻，從下表可見其重建成果：[159]

表 2-31　彰化縣九二一震災災後公共設施復建計畫工程

92 年 2 月份執行情形

工程類別	件數	搶修費	修復費	發包金額	備註
道路工程	71	39,754	119,643	121,481.363	驗收 158 件 16 件不執行
廳舍工程	81	0	85,786	114,794.359	

159 彰化縣政府提供之「彰化縣九二一震災災後重建相關資料」，統計時間為民國 92 年 2 月 26 日。

水利工程	23	3,500	23,371	22,404	
合　計	175	43,254	228,800	258,679.72	

六、南投縣

九二一震災後，受創最嚴重的地區之一是南投地區。在南投國姓鄉標高 1,174 公尺，九份二山的東側，經過地震後，崩下數以萬噸的土石流。臺灣菸酒公司南投酒廠爆炸，國泰大樓、民族路、市民路多處倒塌，三合大飯店及軍功橋附近地層下陷。名間鄉名竹大橋斷裂、房屋多處倒塌、受困 40 人、火警 2 件；仁愛鄉埔霧公路中斷；水里鄉上安村火警、郡坑瓦斯爆炸 1 人受傷、民族路 2 人死亡，埔里鄉公所、中華商場、農民銀行、臺灣企銀、中正市場、鮮綠大廈、翡翠山林大樓、中華電信營業處、埔里警察分局、地政事務所及信義路邊樓房等上百棟受損。受害嚴重的中寮鄉第一天就查出的死亡人數超過 120 人，僅永平村一條街就挖出 35 名罹難者，中寮鄉公所統計房屋全毀和半毀 2,800 棟，校舍全毀的中寮國小平時只有 400 名師生，震後，操場上湧進災民約 2,000 人。集集鎮上歷史悠久的集集火車站也在地震中受損傾斜。[160]

南投縣政府面對災變的發生，災後政府第一要務即先做好安置工作。首先南投縣政府先以撫平傷痛、安置生活為要。因為安置是重建的基礎，安置工作對於災難發生後社會的安定有著關鍵性的作用，若安置工作處理不當，各種為求基本生存的反社會行為在社會必然出現，屆時整個社會將是嚴重脫序的狀態，因此安置工作是重建工作是否得以成功的必要條件，安置工作妥適，災民生活上得到最基本的保障，在這個基礎上出發，地震的發生對南投縣而言才是一種轉機。因此縣政府在震災發生後，從救災、安置一直到重建善後工作，雖然屬於不同期程的工作重點，但 3 項工作卻是互相配合的，安置工作的目的就在於重建工作開展具有意義，讓每位災民在生活與心靈上都能回歸地震前的狀況。

南投縣政府面對災變後的重建，除了安置工作外，對安置工作的緊急應變處理是第二要務。因此，南投縣政府成立災後應變安置組織，面對災變發生之後，由於深處地方政府的縣政府位居災區的第一線，在請示上級前馬上對所屬單位進行任務編組進行一連串的應變措施。[161]

南投縣政府在民國 89 年時有 16 個一級單位，及 7 個一級所屬機關，其政府組織架構簡表如下：

---

160 南投縣政府編，《堅忍奮鬥—921 大地震重建總報告（上冊）》（南投縣：南投縣政府，2001 年 10 月），頁 7-8，及唐飛，《國軍九二一震災救援紀實》，頁 33-35。

161 南投縣政府編，《大愛關懷——921 大地震安置總報告》（南投縣：南投縣政府，2001 年 12 月），頁 5。

表 2-32　南投縣政府組織架構簡表

縣長	
所屬機關	一級單位
原民局、稅捐處、文化局、消防局、環保局、衛生局、警察局（共 7 個）	政風室、主計室、人事室、計畫室、行政室、法制室、城鄉發展局、新聞局、觀光局、地政局、社會局、農業局、工務局、教育局、財政局、民政局（共 16 個）

南投縣政府為因應災後安置的工作，並銜接進入重建工作，將原本的縣府 23 個單位進行機動調整。[162]安置工作只是階段性，緊接著南投縣政府必須開啟重建工作之推動，而首先即是成立災後重建推動委員會。依據「行政院九二一震災災後重建推動委員會」於 88 年 11 月 9 日頒訂之「災後重建計畫工作綱領」及內政部營建署頒訂之「災後縣（市）、鄉（鎮、市）及社區重建委員會設置要點」組成縣重建推動委員會、鄉（鎮、市）重建推動委員會、村里及社區重建推動委員會。[163]

依據行政院九二一震災災後重建推動委員會頒訂之「災後重建計畫工作綱領」，於民國 89 年 1 月 27 日由縣長擔任主任委員，敦聘行政院經建會、內政部營建署、行政院原住民委員會、農委會水土保持局、專家學者、熱心公益人士以及縣府相關單位主管合計 21 名，共同參與成立「南投縣災後重建推動委員會」，其中專家學者及熱心人士超過總人數 1/2。彭百顯縣長任內，南投縣災後重建推動委員先後經過 2 次重組，第一次為民國 89 年 1 月 27 日，第二次則是在同年 3 月期間。

縣、鄉（鎮、市）重建推動委員會之任務如下：（一）重建綱要計畫之審議事項；（二）都市更新重建計畫之審議事項；（三）鄉村區重建計畫之審議事項；（四）新社區重建計畫之審議事項；（五）農村聚落重建計畫之協調推動事項；（六）原住民聚落重建計畫之協調推動事項；（七）生活重建、產業重建、公共建設計畫之協調

162 南投縣政府編，《大愛關懷——921 大地震安置總報告》，頁 259-264。

163 南投縣政府編，《堅忍奮鬥—921 大地震重建總報告（上冊）》（南投縣：南投縣政府，2001 年 10 月），頁 2。

推動事項；（八）其他有關災後重建計畫之審議、規劃、協調、推動及研究事項。

重建會訂定重建組織架構與各單位任務分工，下設公共關係、行政作業、財務管理、公共建設、產業建設、生活重建、社區重建、原住民重建、重建專業咨詢服務、災變防救等 10 組，進行全面性重建推動工作，辦理各項審議及配合措施等，以利重建計畫之研擬與推動。

再者，於民國 89 年政黨輪替之後，6 月 1 日重建會進住中興新村，為配和政府重建政策，縣長責成縣府團隊，將重建工作小組改制成公共工程重建、大地工程重建、校園重建、產業重建、生活重建、住宅重建、以及原鄉重建等 7 個任務編組，繼續推動重建工作。

南投縣政府為推動重建工作，依據重建會頒訂之「災後重建計畫綱領」，擬定「南投縣災後重建計畫工作綱領」。工作綱領主要內涵除揭櫫重建目標及基本原則外，並訂定重建的架構、確定各重建計畫範圍，俾利重建計畫之研擬與推動。工作綱領中有 7 項「重建計畫目標」，分別是：（一）塑造關懷互助的新社會；（二）建立社區營造的意識；（三）創造永續發展的新環境；（四）增強防災抗震的新規範；（五）發展多元化的地方產業；（六）重建農村風貌的生活圈；（七）重建觀光、藝術、文化的南投縣。另有 8 項「重建原則」，分別為：[164]（一）整合學校與社區資源，推動開放性之田園教學；（二）建設與環保並重，建造景觀優美之城鄉環境；（三）都市與農村兼顧，贏造不同特色之都市與農村風貌；（四）規劃兼具防災功能、生態保育及資源再生之環境；（五）各項建設鼓勵民間積極參與，以社區總體營造方式進行；（六）建立學者專家、民眾、政府、企業四合一工作團隊；（七）結合地方特色與產業型態，推定傳統產業復興，獎勵企業再造；（八）考慮中央財政支持及南投縣財政能力，訂定重建計畫優先順序。

工作綱領中的整體重建計畫分為「公共建設計畫」、「產業重建計畫」、「生活重建計畫」、「社區重建計畫」、「原住民重建計畫」等 5 大項。規劃期程亦配合中央作業第 1 期 4 年中長程（90 至 93 年度）之實施，以 5 年為期進行，亦即自 89 年度起至 93 年度（89 年 1 月至 93 年 12 月）實施。

南投縣政府重建進度有具體之成效，在民國 90 年，震災 2 週年之時，近 3,000 件公共建設工程執行率就已逾 97%，地震嚴重毀損南投縣的公共設施，災損金額估計約 150 億元。89 年 1 月底，經行政院核定及修正後，南投縣共計 2,906 件復建工程，經費 78 億餘元，內容涵蓋道路、橋樑、農路、水利、水保設施及公共廳舍等。然而至 90 年 8 月底，全縣經中央核定公共工程就已完工 2,833 件，平均完工率逾 90%。其中縣府負

164 南投縣政府編，《堅忍奮鬥—921 大地震重建總報告（上冊）》，頁 18-19。

責部分共 1,168 件，已完工 998 件，完工率已達 85.4%。另外，縣府和 9 個鄉鎮公所辦公大樓在地震中嚴重毀損，全縣公共建築如戶政、地政、警察、消防系統的辦公廳舍或村里集會所、社區活動中心等需重建者有 416 件。截至 90 年 8 月底止，已完工 270 件，執行進度為 85%。而大地工程重建，都市計畫樁檢測作業工程及圖根點新建補建進度，已完成 98.8%，是重建區唯一如期在 90 年 7 月完工驗收的縣份，備受中央肯定。在校園重建部分，震災後 2 年，就已顯現具體成果，強震讓南投縣數十年國教成果毀於一旦！全縣 182 所國中小學無一倖免，校舍全毀者高達 51 校，校舍一棟以上受損者 73 校，復建經費高達 76 億元；然而至 90 年 8 月底為止，已有 60 所校園完成重建，除了少數因土地等問題較難克服或重建規模較龐大的學校以外，95%的校園重建，都在 90 年底，亦即震災後 2 年左右完工。[165]

南投縣在校園重建部分成果顯著，除了仁愛鄉的發祥國小與鹿谷鄉的內湖國小因為遷校，在重建 4 週年時還在重建之外，134 所受災學校不僅重新站了起來，建築更是美輪美奐，每一所新建校園，不僅是教育的堡壘，更是結合地方文化與產業的新地標，甚至是一座建築文化藝術品。不可否認，經過這一場大地震的浩劫，南投縣的教育也有了全新的起點。百年大地震中震垮了南投縣許多校園，然而，卻也因此震出了從政府到民間各界最深層的力量。除了教育部委託發包，民間、企業團體、慈善機構到個人都加入捐助認養學校重建的行列，來自民間的經費就高達 40 億元以上，展現一股比大震還強的力量。南投縣校園的重建可以說結合了教育、生態、產業、觀光與文化，南投縣縣長表示，每一所重建的校園都是一個美麗的景點，與南投縣的好山好水共同彩繪出最和諧的一幅畫，至於在這一幅畫中，還有一處地震後透過美、日僑界捐款才蓋起來的第一座生態園區。

在生活重建部分，為了協助受災的鄉親走出陰霾，縣府推動各項生活、心靈重建方案，並陸續辦理各種社會福利服務工作，如身心障礙者居家照顧服務、失依兒童少年輔導、單親家庭兒童托育補助計畫、震災身心障礙者緊急安置、震災喪偶家庭緊急生活扶助、補助低收入戶、老人及身心障礙者住宅修繕等等。在地震一週年之際，宣布開辦全國首創的「兒童營養卷」。針對 15 歲以下，低收入戶或中收入單親、失依兒童，每人每月發給 1,000 元食物兌換卷，可向縣府所委託的廠商購買營養食品。震災後，全縣不幸因災難導致失能及震災傷殘者人數增加，為了提供長期照護，89 年 9 月 19 日於衛生局成立南投縣九二一重傷患重建中心，讓震災重傷都可免費獲得長期照護。再者，大地震後，縣內各項災後重建工作繁多，基層的社會福利需求大增，鑑於縣內社會福利資源不足，88 年 12 月 15 日縣長與 12 個宗教及民間公益團體簽約，在災後 2

165 南投縣政府編，《堅忍奮鬥—921 大地震重建總報告（下冊）》，頁 1501-1503。

個月內，規劃推動全國首創的 23 處「社區家庭支援中心」，在全縣 13 鄉鎮市提供災後居民社會福利服務。另外，亦協助災民就業，積極辦理職訓及徵才，於災後 1 個月縣府即聯合行政院勞委會，自 88 年 10 月底至 89 年底，陸續舉辦六場聯合求才求職活動，邀集縣內及全國性知名廠商設攤，提供 3,000 多個就業機會。更者，南投縣政府在震災週年時創辦南投縣第 1 所社區大學，第 1 年學雜費全免，且上下學期註冊人數合計 4,648 人。社區大學第 1 學期由縣府九二一震災專戶核撥 3,000 萬餘元，加上縣府預算 750 萬元，經過 4 個多月的努力，得以在震災週年開辦，正式開始上課。第 2 學期由縣府編列 3,000 萬元經費，支應社區大學校務運作，協助社區大學穩定發展。

在產業重建部分，南投縣的農業軟硬體在地震中損失高達 75 億元，觀光產業陷入低迷，88 年 10 月的觀光遊客僅 2,500 人次。為振興經濟產業，觀光局、農業局、社會局、城鄉發展局等單位規劃、辦理大型活動吸引人潮，並刺激消費。其次，在重振工商方面，縣府協助各地形象商圈更新再造，並輔導受災中小企業申辦優惠貸款，並爭取九份二山等 9 處獲選為地震紀念園區。更劃分全縣各景點為 6 大觀光軸線，依特色規劃以提升觀光價值。在縣政府的努力之下，至 920 年 3 月底，觀光人潮已激增為 267 萬人次，展現具體成效。另因南投縣境內有相當多的原住民聚落，縣政府也特別提出總計近 10 億元的「原住民聚落重建計畫」，為南投縣 11 個部落改頭換面，重塑「原味」。再加上縣府積極爭取行政院原住民委員會編列 9 億餘元九二一重建特別經費，及縣府經費近 6 億元，總計 92 年度止，中央和縣府挹注 26 億元於原鄉重建。[166]

重建 4 週年縣政府執行的九二一重建工程，平均執行率為 91.27%，完工率為 78.27%。隨著重建工作的逐漸完成，南投縣未來整體發展的重要性也逐漸浮現。南投縣擁有豐富的自然資源和農業條件，未來的規劃方向是以自身條件為基礎，將南投縣規劃為農業生物生化科技園區，並結合休閒、農業、產業與觀光，再度開創觀光大縣的新局。[167]

除了安定灣的通車寫下人定勝天的不朽紀錄外，日月潭站了起來，集集車站恢復了萬頭鑽動的盛況，這都是官方與民間攜手展現執行力的最佳見證。

七、雲林縣

雲林縣政府在民國 89 年時有 16 個一級單位，及 6 個一級所屬機關，其政府組織架構簡表如下：

表 2-33　雲林縣政府組織架構簡表

---

166 南投縣政府編，《堅忍奮鬥—921 大地震重建總報告（下冊）》，頁 1505-1506。

167 李錫璋，〈林宗男：震災重建小有成果 還需加把勁〉，刊載於中央通訊社「921 四周年重建績效」網站，網址 http://www.cna.com.tw/spec/index.php?no=0193，參閱日期民國 92 年 9 月 26 日。

縣長	
所屬機關	一級單位
稅捐處、文化局、消防局、環保局、衛生局、警察局（共 6 個）	政風室、主計室、人事室、新聞室、計畫室、行政室、地政局、兵役局、勞工局、社會局、農業局、工務局、教育局、建設局、財政局、民政局（共 16 個）

為推動災後重建工作，雲林縣政府以縣長為首，其下為副縣長，再加上 14 個縣內單位，分別為計畫室、人事室、工務局、主計室、民政局、地政局、行政局、社會局、建設局、教育局、勞工局、農業局、環保局、衛生局等，共同組成雲林縣政府的九二一重建工作推動組織。[168]

雲林縣府於震後開立賑災專戶經收各界捐款，自民國 88 年 9 月 21 日起，截至 90 年 1 月 31 日止，縣府共經收各界賑災捐款計新臺幣 2 億 315 萬 5,510 元整，並將捐款存入「雲林縣九二一賑災專戶」統合運用。[169]

雲林縣受九二一地震災害影響範圍主要以住商混合的住宅為主，其重點災區為斗六市與古坑鄉，所以地震災變後對整個斗六市的整體經濟發展影響並不嚴重，但斗六市東側有九芎坑（桐湖樹）斷層，對於未來此處的土地使用計畫尚需要重新評估，以預防災害發生。為執行「雲林縣斗六市九二一震災災後重建綱要計畫」之新社區開發計畫，以臺糖茄苳腳農場作為安置雲林縣斗六市「中山國寶」、「觀邸大樓」、「祥瑞大樓（前棟）」等三個社區及雲林縣其他區之九二一震災受災戶用地，並協助取得可建築用地以重建家園，特依「九二一震災重建暫行條例」及都市計畫法定程序辦理「擬定斗六嘉東地區特定區計畫」。[170]

在雲林縣九二一開發計畫方式中，對於安置對象，以雲林縣房屋因震災毀損全倒戶數 517 戶，半倒戶數計 508 戶計有 1,025 戶受災戶。安置對象包括斗六市中山國寶、觀邸大樓及祥瑞大樓（前棟）共計 275 戶受災戶，以及古坑鄉草嶺崩塌地區劃設為國家紀念地內之 31 戶受災戶；另外，雲林縣其他零星受災戶 719 戶，亦得依其意願申請

168 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動組織及手冊》，頁 52「雲林縣政府九二一震災災後重建推動工作聯絡表」。

169參考雲林政府網站，「九二一重建入口」網頁，網址 http://www.yunlin.gov.tw/chinese/921/，參閱日期：92 年 12 月 30 日。

170 雲林縣政府，〈雲林縣嘉東新社區第一期開發綜合規劃書〉，雲林縣：雲林縣政府，1993 年 1 月，頁 1-1。

安置嘉東地區。[171]

有關歷史建物受損情形，九二一地震造成斗六市 22 處歷史建物受到破壞，記者之家、福利中心、溝壩派出所、何宅、何氏家廟、張二房公祖厝、劉宅、陳宅、林宅、永美西服、日利行、圓周率、煙樓、內林保甲、回生醫院、斗六糖廠、吳秀才宅。斗六市歷史建物受創程度不一，實施重建發展計畫，尤須注意這些歷史建物的維護與保存工作。[172]

雲林縣政府的重建措施與成果區分為 5 大項，即產業重建、生活重建、大地工程重建、公共建設重建、住宅社區重建等。首先，在「產業重建部分」，雲林縣政府舉辦多項振興產業的計畫，最具指標性的有 5 項，分別為（一）雲林中秋一樂躍夜；（二）希望火炬草嶺重建；（三）古坑鄉華山社區；（四）湖本希望之旅；（五）災地友情之旅；（六）平頂茶區生態；（七）漳湖村觀光旅遊等。其次，在「生活重建部分」，雲林縣分別為重點災區斗六市與古坑鄉制定各項相關社會福利服務計畫。其三，在「大地工程重建部分」，針對古坑鄉之華山村與草嶺村，進行土石流整治。其四，在「公共工程重建部分」，雲林縣內受災之 4 所國中小學，永林國中、古坑國中、永光國小、九芎國小等校園重建，皆已完工。其五，在「住宅社區重建部分」，針對斗六市與古坑鄉，皆個別成立生活重建中心。[173] 而雲林縣重建相關之重點成果將納入下一節鄉鎮市公所中合併敘述。

八、嘉義縣

嘉義縣政府在民國 89 年時有 15 個一級單位，及 6 個一級所屬機關，其政府組織架構簡表如下：

表 2-34　嘉義縣政府組織架構簡表

縣長	
所屬機關	一級單位
稅捐處、文化局、消防局、環保局、衛生局、警察局（共 6 個）	政風室、主計室、人事室、新聞室、計畫室、秘書室、地政局、兵役局、社會局、農業局、工務局、教育局、

171 雲林縣政府，〈雲林縣嘉東新社區第一期開發綜合規劃書〉，頁 4-1。

172 行政院九二一震災災後重建推動委員會編，《臺中市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣災後重建綱要計畫摘要彙編》（南投縣：行政院九二一震災災後重建推動委員會，未註明出版時間），頁 69。

173 參考雲林政府網站，「九二一重建入口」網頁，網址 http://www.yunlin.gov.tw/chinese/921/，參閱日期：92 年 12 月 30 日。

	建設局、財政局、民政局（共 15 個）

為推動災後重建工作，嘉義縣政府以執行長為首，再加上 13 個縣內單位，分別為秘書室、主計室、建設局、地政局、民政局、農業局、財政局、人事室、工務局、教育局、計畫室、社會局、衛生局等，共同組成嘉義縣政府的九二一重建工作推動組織。[174]

表 2-35　嘉義縣政府九十年度第一、二期特別預算九二一震災重建各項計畫

第　一　期			
執行單位	分項計畫類別	件數	預算（千元）
嘉義縣政府	公共建設	157	934,366.5
嘉義縣政府	產業振興	15	82,000
嘉義縣政府	農業發展	3	9,277
嘉義縣政府	社區重建	1	25,260
嘉義縣政府	校園重建	1	224,196
嘉義縣政府	水土保持	1	14,014
嘉義縣政府	其他	1	2,978
合　　計		179	1,292,091.5
第　二　期			
執行單位	分項計畫類別	件數	預算（千元）
嘉義縣政府	公共建設	71	202,757
合　　計		71	202,757

在生活重建服務部分，嘉義縣政府分別在竹崎鄉灣橋村與阿里山鄉設置了兩個生活重建服務中心，二者皆提供了社會福利服務，後者尚有心理輔導、組織訓練與諮詢轉介等服務。另外，根據嘉義縣政府提供之相關重建計畫項目如上表所示。[175]

由上表可知，嘉義縣政府配合中央政府 90 年度特別預算編列之使用情形，截至 92 年 2 月 26 日止，以公共建設類最多，在總數 179 項的重建計畫中，佔了 157 項，編列之預算為 9 億 3,436 萬 6,500 元，也是所有類別中最高之一項；至第 2 期時，只剩公共建設類的預算，件數則為 71 件，預算編列為 2 億 275 萬 7,000 元。[176] 另嘉義縣尚有重

174 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動組織及手冊》，頁 57-58「嘉義縣政府九二一震災災後重建推動工作聯絡表」。

175 嘉義縣政府提供，「嘉義縣政府九二一震災重建各項執行計畫檔案目錄」；「嘉義縣政府九二一震災重建各項執行計畫檔案目錄」，更新日期：民國 92 年 2 月 26 日。

176 嘉義縣政府提供，「嘉義縣政府九二一震災重建各項執行計畫檔案目錄」，更新日期：民國 92 年 2

建相關之重點成果，將納入下一節鄉鎮市公所中合併敘述之。

九、嘉義市

九二一地震造成嘉義市西區力行里力行街之「力行市場」，共 26 戶（28 間）連棟建築物塌陷，其他地區亦有部分災情，共有 10 人受輕重傷，所幸無人罹難；同年 10 月 22 日嘉義地區再度發徵規模 6.4 大地震，造成本市忠孝路「中連貨運」建物（舊倉庫）倒塌，所幸此次無人罹難，全市 100 餘人輕重傷，瓦斯外洩 37 件，火災 4 件及多處房屋受損，且九二一大地震後餘震不斷。[177]

嘉義市政府在民國 89 年時有 15 個一級單位，及 6 個一級所屬機關，其政府組織架構簡表如下：

表 2-36　嘉義市政府組織架構簡表

縣長	
所屬機關	一級單位
稅捐處、文化局、消防局、環保局、衛生局、警察局（共 6 個）	政風室、主計室、人事室、企劃室、行政室、交通局、地政局、兵役局、社會局、農業局、工務局、教育局、建設局、財政局、民政局（共 15 個）

為推動災後重建工作，嘉義市政府以執行長為首，再加上 16 個縣內單位，分別為企劃室、法制室、工務局、人事室、教育局、地政局、建設局、主計室、社會局、交通局、財政局、民政局、行政室、文化局、衛生局、環保局等，共同組成嘉義市政府的九二一重建工作推動組織。[178]

嘉義市政府鑑於轄區內各地學校校舍因震災嚴重受創，市政府教育局隨即聯繫各國中、小及幼稚園極細檢查校園及校舍，並會同嘉義大學（前嘉義技術學院）教授 8 人，及商請土木技師 4 人分 4 組實勘，共評鑑出 6 校暨 1 所幼稚園校舍需予重建。[179]

其次，市政府亦受理轄區內民間建築安全評估工作，由市政府協同北市轄內建築師、土木技師及前嘉義技術學院（目前改制嘉義大學）土木系組成之評估小組進行建物安全評估作業，請求評估約 2,000 棟，計檢查安全者 1,448 棟，需注意者 408 棟，危

月 26 日。

177 嘉義市政府，〈嘉義市九二一暨一 0 二二震災重建資料〉（嘉義市：嘉義市政府，1999 年 12 月），頁 1。

178 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動組織及手冊》，頁 67「嘉義市政府九二一震災災後重建推動工作聯絡表」。

179 嘉義市政府，〈嘉義市九二一暨一 0 二二震災重建資料〉（嘉義市：嘉義市政府，1999 年 12 月），頁 6。

險建物 87 棟，其中 6 棟建物因涉公共安全予以強制拆除，總計拆除 258 戶總樓地板面積 9,771 平方公尺；餘 81 棟則通知所有權人儘速進行修復、補強工作。[180]

嘉義市政府在整合社會資源從事救助工作方面，因嘉義市力行市場倒塌，災民無處可歸，市政府除成立災民收容所外，該室內中信大飯店亦慷慨支援，提供嘉義市災民免費住宿 1 個月。再者增設「九二一社會救助專戶」、賑災物資收集中心，受理各界捐款及捐贈物資，市府原有設立「嘉義市政府社會救助金專戶」受理該市賑災外，並增設「九二一社會救助專戶」，接受各界捐款，援助外縣市災區，於市場設立賑災物資收集中心，全天候受理市民捐贈物資，市府派車運往受災嚴重地區，共計募得救災物資 203 車次；勸募金額 7,300 餘萬元，用於幫助嘉義市災民重建家園，濟助 3 災區縣市外，並以「嘉義市」名義為永久認養人，認養 31 位孤兒。[181]

另外嘉義市政府除積極從事該市救災復建工作外，鑑於其他如南投、雲林縣等嚴重受創縣市，亟待各界給予援助災後重建工作，市府陸續派出環保、消防、衛生、地政、測量等單位機具、人員予以支援，藉著實際參與災區重建工作學習他縣市各項救災復建工作經驗。此外，並辦理各項災害防治工作及緊急救護講習及演練，各項震災器材之購置及人員訓練，且派員至各級學校、機關、團體、有線電視台、廣播電台展開防震宣導，指導市民即時做好防震準備，以及舉辦「防震、自救 DIY」講座，另辦理「震災災害處置及重建經驗發表會」，邀請日本防震專家蒞臨指導，藉此帶動市民參與，並辦理大型「防震暨特殊意外災害緊急救護示範演習」，藉以驗證並統合消防、警察、民政、工務、衛生等行政機關（構）、醫療單位及國軍、民間救難團體等編組單位的力量，有效執行災害應變及善後復原重建建立地震災害處理標準作業模式，務使災害發生時損失減至最小程度。[182]

嘉義市政府補助九二一暨一○二二地震災害復建經費計 4 部分，分述如下：（一）公共設施重建部分：1.行政院公共工程委員會核定嘉義市「九二一震災緊急搶修經費」27 件工程，總計新台幣 7,557 萬 4,000 元整，皆已完成。2.經濟部 89 年 3 月 1 日核訂補助嘉義市政府新台幣 650 萬元辦理本市西公有、東公有零售市場修復工程，也已完工。[183]

表 2-37　嘉義市九二一震災災後公共設施復建計畫經費核定數

單位：元

---

180 嘉義市政府，〈嘉義市九二一暨一０二二震災重建資料〉，頁 3。

181 嘉義市政府，〈嘉義市九二一暨一０二二震災重建資料〉，頁 3。

182 嘉義市政府，〈嘉義市九二一暨一０二二震災重建資料〉，頁 4。

183 嘉義市政府，〈嘉義市九二一暨一０二二震災重建資料〉，頁 5-6。

序號	災害工程名稱	主辦單位	核定補助金額		
			搶修費	修復費	合計
1	學府路路面檔土牆工程	工務局	200,000	-	200,000
2	忠義橋工程	工務局	1,000,000	2,000,000	3,000,000
3	長竹里水源地檔土牆工程	工務局		3,350,000	3,350,000
4	長竹里王田里檔土牆工程	工務局		14,000,000	14,000,000
5	頭港里排水工程	工務局		3,000,000	3,000,000
6	殯儀館	殯管所		12,000,000	12,000,000
7	孔子廟	民政局		7,000,000	7,000,000
8	史蹟資料館	民政局		5,650,000	5,650,000
9	中正公園展示館	建設局		850,000	850,000
10	市府辦公廳	行政室	1,000,000		1,000,000
11	兒童館	社會局	-	195,000	195,000
12	文康中心、藤厝社區活動中心	社會局	340,000	12,000	352,000
13	婦青中心	社會局		90,000	90,000
14	納骨塔	殯管所		2,362,000	2,362,000
15	火葬場	殯管所		2,182,000	2,182,000
16	衛生大樓	衛生局	160,000	49,000	209,000
17	東區衛生所	衛生局		50,000	50,000
18	消防局局本部	消防局		77,000	77,000
19	德安消防分隊	消防局		4,000,000	4,000,000
20	後湖派出所	警察局	84,000	13,438,000	13,522,000
21	文化中心館舍	文化局		763,000	763,000
22	西區公所聯合里辦公室	西區公所		67,000	67,000
23	消防局二分隊	消防局		128,000	128,000
24	八掌派出所	警察局		51,000	51,000
25	警察局保安課大樓	警察局		46,000	46,000
26	稅捐稽徵處	稅捐處		1,030,000	1,030,000
27	八掌溪親水公園	環保局		400,000	400,000
	合計		2,784,000	72,790,000	75,574,000

資料來源：嘉義市政府，〈嘉義市九二一暨一○二二震災重建資料〉(嘉義市：嘉義市政府，1999 年 12 月)，頁 9。

（二）在重建學校校舍部分，分別有北興國中、嘉義國中、博愛國中、垂楊國小、嘉北國小、北園國小、崇文國小、大同國小、復國幼稚園、吳鳳幼稚園部分校舍建築物受損較嚴重，其他國中小牆壁、天花板、樑柱均有不同程度損害須補強及整修。而行政院重建委員會核定補助嘉義市各國中小學、公立幼稚園，辦理受損校園災害重建及修復工作，分為 5 部分辦理，1、校舍重建部分；2、校舍整修及補強部分；3、充實教育設備；4、補助簡易教室冷氣電費；5、補助防空避難室經費。（三）文化古蹟重建部分：1、內政部二階段共新台幣 726 萬 3,760 元整補助本府辦理本市市定古蹟仁武宮、火車站及第三級城隍廟震災受損修復；2、九二一震災社區重建基金補助：(1)本市仁武宮修復工程經費 4 億 9,000 萬元；(2)阿里山鐵路北門驛在利用工程經費 1,000 萬；(3)蘇周連宗祠規劃設計經費 250 萬；(4)蘇周連宗祠支撐加固及環境整理經費 200 萬。3、重建特別預算補助部分：(1)嘉義市文化中心館舍修繕 500 萬元；(2)九二一歷史建築物修護 3,900 萬元。（四）集合住宅重建部分：1、力行市場：經拆除後組成「嘉義市西區力行市場九二一災後重建推動委員會」，以都市更新方式規劃重建；2、國際大樓：前半段公告強制拆除 14 戶，剩餘後半段建物未拆除因建物座落地位於教育部管理「學產地」加上對建物結構安全性質疑，所以原住戶重建意願不高。本案後經工程會及內政部最終鑑定須全部拆除。[184]

第三節　鄉（鎮、市）重建組織、措施及運作

一、臺北縣部分

臺北縣以新莊市為最重點之災區，新莊市公所依據中央政策之規定，且為配合中央與臺北縣政府，並順利推動重建工作，而設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「新莊市公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以市長為首，並加上公所內之政風室、主計室、人事室、兵役客、財政課、工務課、建設課、民政課、清潔隊與托兒所等，共 10 個單位籌組而成。[185]

位於新莊市內之「博士的家」、「龍閣社區」皆為全倒之集合式住宅，且最受新聞媒體之注目，兩者之重建進度與成果與其他重建區相較之下，堪稱理想。「龍閣社區」已於 91 年 7 月，災後不到 3 年的時間完工；而「博士的家」則是於 91 年 10 月 20 日開工，並於 93 年 2 月 2 日舉行上樑完工的儀式，同年 7 月 27 日完工。[186] 新莊市之重建過程，臺北縣政府直接參與頗多，並且從旁直接協助各社區重建委員會推動重建

---

184 嘉義市政府，〈嘉義市九二一暨一０二二震災重建資料〉，頁 7-8。

185 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 13「新莊市公所聯絡表」。

186 黃瑞斌，〈新莊「博士的家」上樑完工全體住戶百感交集〉；陳美雯，〈標題：９２１龍閣社區大樓重建工程謝土暨落成典禮〉。

工作。

二、苗栗縣部分

苗栗縣之重點災區為卓蘭與泰安兩鎮，兩鎮公所重建機制之運作，與重建計畫之執行分述如下：

（一）卓蘭鎮

卓蘭鎮主要受災區域為上新里與內灣里地區。依民國 88 年 11 月 6 日止，該鎮救災安置重建進度報告顯示，受震災房屋全倒共 445 棟，共 463 戶，房屋半倒則為 297 戶。[187]

卓蘭鎮公所為配合中央與苗栗縣政府，並順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「卓蘭鎮公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鎮長為首，鎮長之下另設一獨立之研考單位，再加上公所內之民政課、農業課、秘書室、圖書館、建設課、人事室、主計室、清潔隊等共 8 個單位，總共 10 個單位籌組而成。[188]

卓蘭鎮公所針對重建部分，以 7 大重點課題與對策進行重建，課題一為「卓蘭鎮公共區域的再造」，著重於 2 部分：一為建構農產、水果、花卉集運、儲藏與轉運機制所需之空間架構；二為提供充足青少年、青年與老人活動、運動與泡茶聊天、溝通社區居民情感之公共或半公共空間。課題二為「防災都市與防災聚落空間避難為生空間計畫」，其重點是：（一）指定具集散群眾，避難功能較強之社區各級學校、村里辦事處、活動中心與公園綠地，作為應付緊急避難所需之空間。（二）具積極作用之都市開放空間，透過公共部門建設，較能整合都市之緊急救援體系，成為都市為生體系上的重要空間。課題三為「聚落環境景觀與社區總體營造」，其重點是延續既有傳統產業文化特色，創造與都市地區不同之地點差異；並藉由重建之過程，將相關空間之營造，凝聚於產業再興之架構，提供整體環境營造有機合理之環境。課題四為「綠建築與永續環境資源節約計畫」其重點是：鎮內之建築型態應考慮省水、省電、運用太陽能資源，創造無污染之生態環境。除應達到綠建築之需求外，更應邁向永續社區之環境思考。就整體生態環境，創造可循環利用之生態社區架構。課題五為「融合環境產業變遷之下空間需求彈性調整規劃」，其重點是：以發展民宿與具地方特色的水果產銷機制，形現於建築空間中，以此為重要的方向。並且在建物與居住者雙向生命

187 鍾起岱總編，《重建地區二十四鄉鎮市九二一重建成果、願景與重大施政彙編》（南投縣：行政院九二一震災災後重建推動委員會，2002 年 4 月），頁 34。

188 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 18「卓蘭鎮公所聯絡表」。

週期配合之思考架構下，提供彈性調整部分空間內容。課題六為「抗震耐震與地質涵容力考量」，其重點是積極考量建築物之抗震耐震能力，與土地地質能涵容承受地震力對土地之衝擊量；就受衝擊區之工程冒險性，與需承擔支建物耐震、土地地質改良經費，進行建設經費之初步估價預擬。課題七為「公共建設與公共設備整體科技網路建設計畫」，其重點是透過重建的力量，於鎮內北側壢西坪山頂建構直昇機停機坪、緊急救難指揮所；並且充實公共建設、公用設備中緊急電源，衛星通訊體系、無線電緊急廣播，與衛星定位追蹤救援儀器等。

卓蘭鎮公所亦制定整體重建發展計畫，做為推動重建工作之依據。其整體重建計畫以「產業暨經濟」、「社區空間與公共建築」、「公共建設」與「防災體系」4 大方向為主。在「產業暨經濟」計畫部分，首先朝向觀光休閒之發展需要強化現有農產運銷之效率，建立電腦教學與行政中心，以網路行銷方式建構另類促銷體系。並藉由發展民宿的方式與具地方特色之觀光果園，建構該地觀光休閒產業的普及化，將之與農業操作空間簡易型沿街展售相結合，以帶動產業性之全面性發展。其次，以地方農會結合設置品種改良追蹤管制制度，以農會輔作方式辦理講習班，協助農民引進新品種。規劃居民社區活動中心、水果展示中心、停車場、口袋公園，將公共空間作一整體性之串連，使內灣里成為國際級休閒觀光果園。並設置地震紀念碑、各地休憩設施、活動廣場等相結合，朝向休閒農業區模式，結合城鄉新風貌形象商圈等之訴求，作一大範圍之建設。在「社區空間與公共建築」計畫部分，以辦理土地徵收與周遭區域之整體規劃工作，選擇可指定規劃之範圍以作為設立紀念碑之位址與相關紀念展示設施空間之安排事宜。其次，辦理都市更新工作之委託規劃事宜，藉由規劃過程指定更新區域之範圍，以作為進一步細部之設計之基礎資料。再者，辦理都市計畫樁位檢測推算、地形重製和相關電腦檔案 TA97 數位化工作。採集村方式進行房舍整體重建，配合水保局之農村聚落住宅興建要點整修及重建。規劃居民活動中心等，將公共空間作一整體性之串連，使內灣里成為國際級休閒觀光果園。最後，結合城鄉新風貌形象商圈等之訴求，作一大範圍之建設。在「公共建設」計畫部分，設定環境敏感地區，進行水土保持、造林等工作，建立替代性道路。利用大安溪邊空間作為餐飲區之整體規劃並配合超大堤防道路改善工程之計畫。就地理位置串連苗栗與臺中等觀光景點之過渡的中介空間，規劃以發展休閒農村為大方向進行。並且處理建築物與地形、地貌之結合共構成地貌之一部分。由白布帆至蘭勢大橋段建構超大堤防，建構自給自足之農村防災自救圈的核心生產區。最後，辦理農地重劃工作之委託規劃事宜，藉由規劃過程指定擬重劃區域之範圍，以作為進一步細部設計之基礎資料。在「防災體系」計畫部分，其重點為結合相關災害問題的預防與救助的專業知識，針對卓蘭鎮研提鄉鎮層級

防災體系計畫。

（二）泰安鄉

泰安鄉之災情在建築物受損部分，有象鼻村大安部落、士林村各部落、梅園村、清安村、錦水村、中興村；在公共設施受損情形為泰安鄉公所、鄉民代表會、泰安分駐所及八卦、龍山、中興、梅園、觀霧等 14 所派出所，泰安鄉戶政事務所、衛生所、圖書館、大湖區農會清安辦事處、5 所小學、1 所國中；在產業受損情形，有象鼻村大安部落座落於大安溪河谷沖積地，該部落居民經營的精緻農業，因地下水文位移之故，耕種面臨無法灌溉的問題，隨著衍生民生生活問題、士林村部分柑園因山坡地崩塌，但面積範圍小，故損失不大。

泰安鄉公所為配合中央與苗栗縣政府，並順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「泰安鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之民政課、財經課、清潔隊等共 3 個單位籌組而成。[189]

泰安鄉針對災後重建工作，以 6 大重點課題為。課題一為「土地利用」，使用目的在求得土地與自然資源利用之合理使用、居民生活與遊憩發展的均衡狀態。針對土地資源特色、現有土地使用情形，以及遊憩發展潛力與構想，擬定合理的土地使用分區與管制，俾使資源永續利用。課題二為「文化重建」，結合泰雅文化觀光休憩意象，加強區內原住民公共文教觀光建設。結合原住民慶典文化，有計畫保存並發揚泰雅文化；並藉觀光業的發展創造原住民就業機會。課題三為「社區聚落重建」，將聚落集中發展，保留公共空間，提供居民活動。新建建築物形式、道路退縮範圍，需遵循管制規則辦理。並且加入當地居民之語彙，以凸顯文化之意象，對於不更新之建物則保留原狀。課題四為「水土保持與區域排水」，首要課題應以輔導居民土地之開發利用方式，避免造成更嚴重之災情。再者，加強建築物施工之品質，尤以排水功能之正常運作為主要之項目；設置完善之水土保持設施。居民土地利用觀念的導正及宣導更需加強灌輸，使山坡地使用能永續經營。課題五為「公共設施重建」，其重點是統一建設區內如排水溝、污水處理、道路設施等之公共系統項目。課題六為「觀光產業重建」，其重點是建立產業觀光休憩系統，配合地方文化、鄉情，設計整體景觀意象。並且增加公共設施的設置，擴大遊憩範圍；輔導農業發展農產觀光，以擴大觀光範圍。結合大湖觀光草莓園、泰安農產品產銷中心及攤販集中市場等設施，使農產促銷管

189 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 18「泰安鄉公所聯絡表」。

理完善。提供農民企管及轉作服務業進修班，輔導農民經營管理農業。[190]

其次，泰安鄉公所亦提出整體重建規劃構想，作為推動重建工作之依據。其整體重建計畫之規劃構想以「社區聚落」、「公共設施」、「文化建設」、「生態資源」與「觀光產業」等五部分為主。在「社區聚落規劃」部分，根據經濟層面的考量、施工難易度的考量或技術的可及性、結構的安全性等為原則，採用造價低，以當地材料作遠程的設想，並需具備良好的隔熱、防潮、保暖與防震等效果，及具備多變化及避免相同資源的過渡消耗的材料為原則。在「公共設施規劃」部分，泰安鄉各部落無需考慮遷村，採用現有設施加強管理及整建保護，如河岸環境綠美化、河堤共構、加強道路結構設計的安全係數、及公墓公園化原則等。在「文化建設規劃」部分，尋覓新校地開發成一所完全學園，導入專業學校教育系統，在文化的傳承上是由經濟面以及教育面進行，不但助益當地文化的紮根，也會帶動當地觀光產業之茁壯。在「觀光產業規劃」部分，為有效利用利用山坡地保留地自然景觀、獎勵原住民同胞配合農會農事班、輔導栽種香菇、柑、李與造林等事業；獎勵經營精緻農業區，規劃民宿村或度假中心，使其地盡其利，重建原住民風貌達到經濟效益。在「生態資源規劃」部分，地震對泰安鄉生態環境影響不大，因此以不破壞自然環境保育的法則下，發展觀光事業，並做為整體生態規劃的課題。

三、臺中縣部分

臺中縣在此次震災之中，為受災最嚴重災區之一，其受災鄉鎮市共有大里市、太平市、豐原市、東勢鎮、石岡鄉、新社鄉、和平鄉、霧峰鄉等 8 個行政區域，各鄉鎮市公所重建機制之運作，與重建計畫之執行分述如下：

（一）大里市

大里市在九二一地震的襲擊下，災情慘重，市區內有多處集合住宅社區大樓倒塌，造成相當慘重的傷亡；位於大里市東側的健民社區由於斷層帶經過，地表隆起造成多處房舍倒塌；其他如學校、堤防、道路等公共建設受創甚深。災後重建為百年大計，除緊急性救災與初期臨時性安置措施外，亦須從城鄉長遠整體發展觀點，就受災地區資源特性、發展潛力、都市計畫願景及居民意願等，整合各部門重建計畫，勾勒出妥善周全的都市發展藍圖，塑造獨具特色的城鄉新風貌。大里市之規劃團隊即是寄望透過大里市重建綱要計畫之研擬，促使該市早日擺脫震災陰霾。

大里市公所為配合中央與臺中縣政府順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「大里市公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以市長為首，市長之下另有獨立之專員、課員和里幹事

190 鍾起岱總編，《重建地區二十四鄉鎮市九二一重建成果、願景與重大施政彙編》，頁 18。

等協助，再加上公所內之工務課、清潔隊、公用課、民政課、圖書館、建設課社會課等共 7 個單位籌組而成。[191]

首先，大里市公所針對重建部分，提出災後重建綱要計畫，該計畫係依循「災後重建工作綱領」之指導，由規劃團隊基於長期性、綜合性與指導性的計畫功能性，溝通整合的地方政府、社區居民與相關專家的意見與資訊，進行綱要計畫內容之研擬，提供大里市與臺中縣重建推動委員會審核與頒行。據此特性，該項計畫將工作內容與時程區分為意見溝通、構想研商、計畫審議三個階段。計畫內容之發展願景與定位有 3 項，依序為一、對市民－擁有寬廣的都市；二、對臺中縣－製造業紮根及創造新世紀就業城鎮；三、對臺中都會區－連結國際分工網絡的中小企業根據地。

大里市公所亦提出整體重建發展構想，作為推動重建工作之依據。其整體重建計畫之構想分為 5 大部分，分別是「公共建設」、「產業重建」、「生活重建」、「社區重建」與「防災計畫」等。在「公共建設」部分，主要公共建設重建工程除對相關損毀工程進行修復外，另著眼於中長程公共建設計畫之規劃與進行。「產業重建」部分」，加強工業區內外聯絡道路、水電、污水處理廠及下水道系統等基磐設施。「生活重建」部分，主要分為心靈重建、學校教學及學生輔導社會救助及福利服務、就業服務、醫療服務及公共衛生等項。「社區重建」部分，針對市內各社區建物類型及損壞狀況、分佈位置、社區居民意願、地質環境及整體品質等因子，評估各社區重建方式。「防災計畫」部分有 4 項：一、降低產生風險程度。二、防止災害源的產生及第二次災害衍生。三、防止災害蔓延及復合狀況之發生。四、隔離災害源及強化災害一旦發生時之措施。

再者，大里市公所根據重建地區歸類 3 種類別，分別提出重建構想，第一類別為「都市更新地區」其規劃方式有二，**一**、更新地區劃設之原則：一方面透過容積率獎勵吸引外來開發實施進行投資開發，另方面藉由都市更新地區整體規劃與開發以改善受災地區生活環境品質。二、更新地區之劃設：分為臺中王朝及名人華廈更新地區。第二類別為「新社區開發地區」其規劃方式為：一、都市計畫區內發展漸趨飽和之情形，增設開放空間，緩和都市侷促及壓迫感，透過以地易地方式於適當地點開發新社區。**二**、新社區開發地區之劃設及構想：針對大里市境內現有公有土地及國營事業土地進行全面清查，初步勘驗可進行新社區開發計畫之理想地點，分為菸類試驗所、光正國中南側及健民路西側。第三類別為「個別建物重建區」其規劃方式依據九二一大地震災後個別建築物獎勵要點，及九二一震災災區建築物管理作業規定辦理。

---

191 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 25「大里市公所聯絡表」。

另外，大里市公所在推動重建時，也提出相關之「復建計畫配合措施」部分，首先，針對紀念性、具文化價值建物及文化地景作 3 項措施，一為健民里竹子坑地震教育公園：健民里崁頂社區由於車籠埔斷曾經過，規劃為震災教育生態公園。其次，大里杙老街：整體上老街風貌仍呈現歷史空間停留痕跡，故極具保存價值及舊城再生的意義，未來以社區總體營造的方式凝聚社區意識，積極投入老街再生的規劃與設計。再者對於涼傘樹林大有古宅：林家大廳於九二一地震屋頂倒塌，計畫納入重要重建計畫之具文化價值及文化地景據點。在「公共或公共設施」部分，加速都市計畫公共設施之開闢、污水下水道系統、大里溪整治與河岸土地利用、健民里災後公共設施復建、開放社區民眾監督學校工程等計畫。在「產業設施」部分，輔導不符土地使用之工廠移至適當地點。在「生活設施」部分，提出下列配合措施：在防災系統方面－為積極落實防（救）災計畫於都市生活當中。在維生系統方面－基磐設施是一個城市發展的開路先鋒，公部門首要任務應鎖定基磐設施的規劃及建構。在心靈重建方面－其急性期的心理衝擊與恢復期的挫折亦將是最嚴重的，針對大里市組合屋的災民及第一線工作者，進行一套完整的心理健康評量及心理復原計畫。[192]

（二）太平市

此次地震因車籠埔斷層從太平市經過，長達約 7 公里，沿途經過坪林里、東平里、頭汴里、興隆里、光隆里、德隆里等里造成都市計畫多處零星建物的嚴重損害，而位於斷層帶鄰近的社區災情更是嚴重。

太平市公所依據中央政策之規定，配合中央與臺中縣政府順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「太平市公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以市長為首，再加上公所內之工務課、清潔隊、建設課、圖書館、民政課、社會課等共 6 個單位籌組而成。[193]

首先，太平市公所針對重建部分，提出災後重建願景規劃，著重於研擬全市綱要性的重建計畫，並作為災區重建發展計畫之基礎，以期地震之災害能在計畫的推動下，迅速復原。太平市將發展願景有二，其一為「工、商業發達的太平市」，其二為「好山、好水有活力的快樂太平市」；並將發展定位為「臺中都會區之機械五金製造中心」、「臺中都會區之休閒之都」及「大臺中的後花園」。

其次，太平市針對重建部分，列出 7 大重點課題並提出因應對策如下：（一）都市計畫區內公共設施不足部分，其對策有二，一為加速公共設施之建設；二為利用擴

---

192 鍾起岱總編，《重建地區二十四鄉鎮市九二一重建成果、願景與重大施政彙編》，頁 182。

193 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 24「太平市公所聯絡表」。

大都市計畫與變更方式取得不足之公共設施用地。（二）防災避難設施不足部分，其對策為加速避難設施之開闢；並且利用受災地，規劃防災公園，增加現有的公園綠地系統，並考慮防災與生態的功能，加強公園內及其周邊的防災設施。（三）防災據點與防災避難動線系統之連慣性不夠部分，其對策為：規劃完善防災避難系統；並且擴大狹窄的主要幹道，並於主要幹道沿線施種植栽綠化，作為延燒遮斷帶，達到防、救災及避難功能。（四）工業區缺乏細部規劃部分，因造成土地利用困難及公共設施不足，造成開發不易，因此，重新檢討工業區的土地細分，並增加必要之公共設施，改善工業區之投資環境；再者，委託廢棄物處理公司清理工業區廢棄物，並增設必要之公共設施，建立良好投資環境。最後，以綠化植栽的方式整頓空地及髒亂地點，提高居住品質。（五）道路系統不健全，造成尖峰時段交通狀況不佳，道路需拓寬或新設道路，並採用以下 2 個對策：其一是重新檢討道路寬度，合理拓寬都市外環道路系統，促進觀光事業之發展；其二是建立連結各個觀光據點之道路系統，同時改善現有交通動線系統，避免過境性交通進入市區。（六）三個都市計畫區，其都市計畫圖之製作方式及管制標準均不相同，易造成執行行政管理上之不便，影響都市整體之發展，此部分對策是太平都市計畫及太平（中平）都市計畫辦理合併，再配合辦理新光及新擬定坪林都市計畫區之合併。（七）坪林里、光華里及中山里為早期發展之聚落，環境品質不良，採定都市計畫解決，其對策是以新擬定坪林地區都市計畫的方式，改善該地區之道路系統及公共設施不完善之情形，以計畫引導坪林地區做適當的發展，避免環境品質持續惡化。又因坪林營區四周住宅林立，又鄰勤益技術學院，故協議軍方配合周邊用地整體規劃，一部份提供作為社區發展及眷區用地，一部份作為勤益技術學院擴校之用地，以促進地方之發展。

再者，太平市公所亦提出整體重建規劃構想，以作為推動重建工作之依據。在整體重建構想除了依據中央機關政策、法令，並配合地方需要採由下而上民眾參與的方式，取得地方民眾之認同感，研擬重建綱要計畫。其整體重建計畫之構想分別是「社區重建」、「公共設施重建」、「產業重建」、「生活重建」與「防（救）災計畫構想」等 5 項。在「社區重建」部分，針對太平市各社區之地理位置、建物毀損狀況以及居民重建意願，因地制宜，研擬社區重建構想，將重建區劃分為以下 4 區：都市更新社區—新坪生活公園社區－該社區位於都市計畫區內，以「都市更新」並原地重建方式辦理重建。新設區開發地區－以「土地重劃或區段徵收」之方式辦理新社區開發。農村聚落重建區－位於非都市土地且不涉及鄉村區更新及土地重劃之災區，劃設為「農村聚落重建區」輔導居民實施重建。個別建物重建區－大里市除了上述幾個地區外，太平市大多屬於「個別建物重建區」。得依「個別建物準則」、「九二一大地震

後個別建築物重建獎勵要點」及「九二一大地震災區建築管理作業規定」等規定辦理重建。

「公共設施重建」部分，都市計畫區之內之公共設施雖無較大之災情，但太平市都市計畫區內之公共設施不足且開闢率低，因此重建災區時，亦顧及災區之生活環境品質，規劃及建設必須之公共設施，其重建工作有：一、道路系統及排水系統之重建－九二一震災，大里市各里有不少道路及排水工程受損，重建時列入最優先修復之公共項目。一方面方便農產品運輸及民眾從事農務工作，另一方面改善山區之連外道路系統。二、學校之遷校與重建－此次受災較嚴重的學校為日橋學校、光隆國小及太平國中。其中日橋國小位於斷層帶附近受損嚴重，已遷往他處，而光隆國小已覓得臺糖土地作為重建之用地。太平國中遷建於軍方土地。三、第一花園公墓之重建－第一花園公墓內之納骨塔在此次地震中已成危樓，需要做必要之調整。四、垃圾掩埋場以及震災建築廢棄物堆置場之規劃興建－由於災後受損及倒塌之建築物，產生許多建築廢棄物，所以震災建築廢棄物堆置場之規劃興建以及垃圾掩埋場亦為當前重建計畫重要的一環。

「產業重建」部分，在休閒農業推廣方面：震災後，輔導農民農業轉型為有機農業、休閒農業的型態，加以鼓勵及推廣，並配合觀光路線規劃休閒農場。「生活重建」部分，在日常生活重建上，鼓勵災民自立自強組織社區重建委員會；加強活動中心、公園、綠地等開放空間之修復及開闢，作為居民休閒攻堅及抒解壓力的避難場所。在醫療衛生重建上，重視心理復健，並配合縣政府社會福利政策；醫療機構功能之加強整合地區醫療資源，提高醫療服務品質；公共衛生之服務以加強生活重建區防疫及環境衛生的維護，防範傳染病的發生。在教育重建上，以學校校舍之修建、重建為主，市內有幾所學校受損，但大部分的學校受損並不嚴重，修補時應加強建物的耐震程度，以確保師生安全；在就業訓練上，與勤益技術學校合作，提供災區民眾經濟、生計之就職訓練增加災民就業機會。

在「社會福利重建」部分，配合縣府社會局「社會福利服務工作站」規劃，解決災變的經濟危機；配合縣政府社會福利政策，針對罹難者家庭提供社會福利照顧及追蹤。在「就業重建」方面，採配合縣政府社會福利政策，短期以工代賑，中長期加強失業輔導、就業服務及職業訓練等措施，協助災區失業災民就業問題。在「防（救）災計畫」部分，將救災計畫體系分為四個層級：即全區域性分區、資訊傳達分區、臨時避難分區、及緊急逃生分區。全區域的分區為太平市，控制所有資源的流通與災情，於災難發生之時，負有統一管理行政資源之責，並且兼有傳達資訊與政策之功能。依照防災計畫區分界定六區：全區域性分區－統籌救災指揮中心為市公所，物資集散

中心為體育場，消防及警察事務亦納入統籌辦理。資訊物資傳達分區－傳達中心為市公所、派出所、活動中心等。防災救災據點共有消防據點、警政據點及醫療據點。成立災害防救（處理）中心「緊急應變小組」。臨時避難分區－主要目的提供避難場所及物資存放地點，提供基本的醫療服務，並維持基本生活之水源、食物及其他相關物品等。[194]

（三）豐原市

震災中，豐原市產業受創、集合式住宅、公共設施受損、交通系統受損及水利設施受創相當嚴重。豐原市公所為配合中央與臺中縣政府，順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「豐原市公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以市長為首，再加上公所內之民政課、社會課、秘書室、圖書館、建設課、人事室、主計室、公用課、財政課、工務課等共 10 個單位籌組而成。[195]

豐原市公所針對重建部分，提出災後重建願景。因斷層帶在豐原東半部通過，造成都市發展、土地利用、產業發展等等的影響，因而，市公所將豐原市的發展藍圖朝「臺中縣之地方政治、行政、金融中心」、「臺中縣之交通運輸中心」與「擴展觀光及休閒遊憩事業」等 3 個方向規劃。

其次，豐原市公所亦提出整體重建發展構想，且更針對該市各區域之特殊性，提出個別地區發展構想，作為推動重建工作之依據。整體重建發展之目標包括短期、中期與長期 3 項，短期方面，以恢復豐原市災區民生食、衣、行 3 方面基本需求，並具社區共識，研擬開發計畫，安定民眾身心健康目為標；中期以落實豐原市擬定開發計畫，滿足居民需求為目標，長期則為健全食衣住行育樂之豐原市機能為目標。而整體重建計畫之構想分為 5 大部分，分別是「防災體系建構」、「生活重建」、「產業重建」、「公共建設重建」與「住宅社區重建」等。

在「防災體系建構」部分，建立一完整的防救災體系，並依未來發展需求及短、中、長 3 期目標進行規劃，內容分別為：一、短期目標方面，以現有公共設施資源作為避難及救災之據點，並配合現有公共設施之空間分佈狀態，研擬各防災生活圈，形成豐原市整體完善之防救災網絡。二、中期目標方面，針對所劃設之各生活圈，依地質、土地使用及活動型態等，進行生活圈內部之整備。三、長期目標方面，以訂定完

194 鍾起岱總編，《重建地區二十四鄉鎮市九二一重建成果、願景與重大施政彙編》，頁 29-131；129-130；141。

195 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 23「豐原市公所聯絡表」。

善之豐原市防災主要計畫與細部計畫為目標並建立完整生活圈防災機能。

在「生活重建」部分，逐年完成心靈重建、社會救助、社會救濟及社會福利、學生輔導及學校教學、就業輔導與諮詢、醫療服務及公共衛生等各項工作。「產業重建」部分，主要將位於斷層帶之廠房輔導遷入工業區中，其餘則予以就地重建。「公共建設重建」部分，又區分短期、中長期復建計畫 2 部分；短期部分，以重建或修繕震損之道路橋樑、水利、水土保持、學校、廳舍以及農水路工程；中長期部分，現行市計畫公共設施用地之加強開發，以提升公園綠地之開闢率等等。

「住宅社區重建」部分，區分為整體開發與分區開發 2 類處理。在車籠埔斷層整體計畫中，將豐原市整條斷層帶整體規劃為景觀綠帶，接續東豐鐵路支線全縣景觀綠帶，串連豐原與東勢之景觀系統形成跨區之休閒觀光地帶。此外，在車籠埔斷層分區開發部分由於斷層帶經過朴子里、翁子里、南田里、南嵩里及北陽里，經居民協商後，採以下幾類方式處理：（一）南嵩里社區發展：因有斷層帶通過，致使道路系統受到嚴重破壞，需健全道路系統配合公共設施興闢及都市景觀設計，使其成為高品質住宅社區。（二）南田里社區發展：南田里地區建物多為土角厝，又有斷層帶通過，造成此一地區發展之障礙，為保持其鄉村原有風貌，計畫將該地區劃設為整體開發地區。（三）朴子里社區發展：此次斷層帶經過造成豐勢路二段嚴重扭曲隆起，因交通事故頻傳，需加強道路系統修建工程。（四）北陽里發展：車籠埔斷層帶通過東陽路、綠山巷口造成該區地籍位移與地籍變化，計畫將該區以開發新社區方式進行。

再者，個別地區發展部分，依照重建類型地區劃設分別為：採「就地重建」－依據法令政策、居民意願、受災原因及土地使用安全性及當地文化特色及未來發展等條件，劃設出以就地重建方式進行災後重建之地區。在「都市更新重建」－就災區區分為建物特性、型態、結構等特性方面，適合作都市更新之地區。「採跨區區段徵收」－計有南田里、北陽里綠山莊口、水源重劃區、南嵩里南嵩公園口等四處。在「以地易地」－依居民意願及法令政策之規範。採市地重劃－考量法令政策及居民意願以及其權屬等。「採農村聚落重建」－考量法令政策及居民意願等諸因素。「採區段徵收」－考量法令政策、居民意願受災原因、土地使用安全性、當地文化與未來願景。

另外，在個別地區發展部分，豐原市公所提出「復建計畫配合措施」，針對重建計畫中所需配合之措施，歸納為：（一）辦理豐原市第二次通盤檢討：檢討需配合重建計畫作適當的調整，如土地使用、分區變更、公共設施重新配置、擴大都市計畫等。（二）研擬豐原市景觀準則與辦法：重建計畫需配合整個豐原都市計畫及景觀設計，故需儘速擬定景觀管制標準與辦法並提供標準圖說，作為新社區重建規劃之依據。（三）九二一國家紀念地及斷層帶之景觀設計規劃：豐原市有埤豐橋及中正公園被劃

設為國家紀念地，相關單位應規劃設計成為教育示範場地；另外針對斷層帶土地仍須提出景觀設計規劃，對豐原市地貌變更地區作一整體規劃。[196]

（四）東勢鎮

震災造成東勢鎮為數眾多的公私有建築物及古蹟倒塌毀損相當嚴重，東勢鎮公所為配合中央與臺中縣政府，並順利推動重建工作，而設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「東勢鎮公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鎮長為首，再加上公所內之民政課、財政課、建設課、農業課等共四個單位籌組而成。[197]

東勢鎮公所針對災後重建工作，提出災後重建願景如下：建設東勢鎮成為具有完整教育文化的城鎮；建立東勢鎮成為中部山區觀光旅遊資訊服務的樞紐；結合現有農業資源建造東勢鎮成為中部休閒農業重鎮；搭構現有交通建設計畫建立東勢鎮便利的交通系統；因應歷史淵源建設東勢鎮成為中部客家歷史文化中心；記取震災教訓建設東勢鎮成為安全防災的示範城鎮；及建設東勢鎮成為永續發展的山水城鎮。

其次，東勢鎮針對重建部分以「公共設施重建」、「交通設施重建」、「產業環境重建」、「災後心靈重建」及「防災避難相關課題」為 5 大課題，並提出因應對策。在「公共設施重建」部分，（一）東勢鎮境內歷史建物毀損嚴重，重建經費籌措困難：由專家評估後，提出完整重建經費概估，經費來源由政府逐年編列或由民間籌資方式來籌措。（二）東勢鎮多處中小學於震災中嚴重損害，教學機能降低：由教育部統籌規劃興建或檢修受損之校舍，並將東勢林區管理處預計釋出之土地，整合社區大學及中小學等相關設施，成為一完整的文化綜合園區，以帶動整個東勢鎮文化教育的發展。在「交通設施重建」部分，（一）將第二高速公路臺中環線部分從豐原站沿臺三線架設到東勢鎮，作為對外聯絡的第二條主要交通系統，並將三民路為開闢路段進行通盤檢討，促使三民路南北向車行動線順暢，達到替代道路功能。（二）東勢鎮市中心地區停車空間不足：研擬市中心內利用公有地興建立體式停車場，或因此地震不幸需重建之建物藉此機會以整體規劃開發方式，要求開發者提供停車空間。在「產業環境重建」部分，（一）東勢鎮近年來人口外移嚴重，尤以青壯年人口最多：運用東勢林管處釋出土地規劃為文化學園綜合園區，引進優良大專院校，並引進學生及外來人口的消費，以充分增加學園青年消費勞務人口，創造東勢鎮就業機會。（二）中部

---

196 鍾起岱總編，《重建地區二十四鄉鎮市九二一重建成果、願景與重大施政彙編》，頁 110；108-117；118。

197 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 24「東勢鎮公所聯絡表」。

山區遊憩區受損嚴重，對觀光發展不利：評估原有觀光系統復救的可行性與復建工程的儘速進行，並規劃目的旅遊項目：如中部客家文物之旅等。在「災後心靈重建」部分，針對地震後所衍生之心理創傷高危險群，後續心靈重建問題，行政院衛生署已於臺中地區成立災難心理衛生服務團隊，並於東勢鎮設置分站統籌處理九二一災後心靈重建事宜。在「防災避難相關課題」部分，（一）東勢鎮缺乏整體性防災避難系統規劃：統籌規劃東勢鎮防災避難場所與路線，並建立提供緊急供水、供電及指揮中心等救災地點與配置救災設備。（二）東勢鎮於九二一震災後衍生潛在危險村落與土石流危險溪流眾多：由農委會統籌規劃評估復救之相關措施，並由臺中縣政府及東勢鎮公所進行災情監控，並由各地區社區發展協會自組監測隊隨時回報災情。

再者，東勢鎮公所亦提出整體重建計畫，做為推動重建工作之依據。在「公共設施重建」部分，分為急迫性與中長程性，（一）急迫性公共設施復建，根據行政院公共工程委員會所作「公共設施災害補助復建經費調查案」，基於急迫性公共設施的復建，影響東勢鎮主要的民生與產業機能復建、在工程時效的安排上，以暢通民生物資之道路橋樑列為最優先考量，其次為針對水利工程及農水利工程的搶修，以避免雨季之第 2 次災害及災民的產業重建及生活維持。（二）中長期公共設施復建則有兩項，其一，運用東勢鎮舊有火車站周邊發展多元化觀光旅遊諮詢系統，具體作法有成立客家文化展示館；設置旅遊諮詢服務中心；建立產業展覽中心；及興建現代化多功能市場。其二，統整東勢鎮現有觀光服務性設施，具體作法有廢棄土處理場的闢建；垃圾掩埋場的闢建；及污水處理系統的闢建。

（五）石岡鄉

石岡鄉因車籠埔斷層，穿越石岡鄉舊市區及梅子村與萬興村等農村聚落，造成嚴重傷亡。人口傷亡及建築物毀損較為嚴重。整體而言，受損則大多數分佈於非都市計畫區。而聚落重點地區，此次地震對客家文化的保存帶來莫大損失。石岡鄉公所為配合中央與臺中縣政府，順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「石岡鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之建設課、財政課、民政課、總務、秘書室、人事室、主計室、圖書館、清潔隊等共 9 個單位籌組而成。[198]

石岡鄉藉此次震災契機訂定災後重建綱要計畫，使重建工作能循序漸行，以藉此對全鄉整體發展進行檢討與定位，以及對土地使用作合理有效之規劃，進而促使城鄉整體均衡且有計畫之發展，該計畫有 6 大訴求即：維護鄉村風貌與特色；生態與資源

198 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 23「石岡鄉公所聯絡表」。

保育；強化人性生活環境；保存歷史文化之背景與紋理；產業結合自然資源的經營方式；及建立都市防災體系與維生系統。上述 6 大訴求之目標，將全鄉劃分為各具地理特色之環境空間，現行都市發展機能結合，勾勒發展願景以活力、安全、富麗均衡之城鄉風貌，並將石岡定位為青山綠水之觀光產業鄉。

其次，石岡鄉公所亦提出整體重建發展構想，更針對該市各區域之特殊性，提出個別地區發展構想，作為推動重建工作之依據。整體發展計畫的理念為提供全鄉和民眾更全面性發展空間與更加的生活環境，計畫的目標在於融合生活與生產、生態的理念發展多元的地方產業，建造關懷互助的新社會及建設農村風貌的現代都市，並營造具防災抗震之新城鄉。石岡鄉以此理念做為重建方針，並將整體計畫分為「公共建設重建」、「產業重建」、「生活重建」、「社區重建」、「防災計畫」等 5 部分進行。在「公共建設重建」部分，（一）災後公共設施復建，具體作法有：交通復建－就道路系統之工程重新規劃與整體設計。水利灌溉復建－使原有排水系統修復暢通，且對石岡鄉整體灌排系統作一檢視與調整。學校復建－該鄉兩所國小皆受創，未來將加強耐震設計，納入防災系統之避難場所。公有建築物：逐一作體檢並加強結構安全，納入防災系統之避難場所。排水系統－相關單位應進行總體檢並進行水土保持，避免大雨沖刷造成排水不良。（二）中長程公共建設部分，具體作法有：過境性交通之壅塞－配合大甲溪整治計畫規劃開闢大甲溪景觀道路疏通之。採用河堤共構，所產生新生地方供石岡鄉未來長遠規劃發展之最大機會，景觀道路延展到盛八寶圳頭。並且加速規劃鄉內污水下水道並預留管線空間，以降低污染水源並可解除發展限制。對於老街之再造，促進產業復甦抑止人口外流。規劃地震博物館；及將土牛村北側之廢棄土場，規劃為運動休閒公園。

在「產業重建」部分：在休閒農業發展構想－自然資源景觀、人文資源景觀、農業資源景觀、斷層遺址之結合。在商業發展之構想：石岡老街再造、保存具有歷史紀念性之建築，結合地方產業特色之商業發展型態。在「生活重建」部分有：（一）心靈重建－配合文建會之活動；配合民間團體舉辦安定身心之課程；集合醫療人員與社工人員提供心理諮商。並由相關單位規劃進行鄉鎮社區家庭支援中心。（二）、學校教學與學校輔導－不定期之演講使學生儘快平復；配合教育部之輔導諮商資訊網撫平心靈創傷；加強防災避難之課程。（三）社會救助與社會福利－發放慰問金及受災戶租金；結合各界力量提供老人、孤兒、身心障礙者及生活扶助之照顧。（四）就業服務－配合勞委會以工代賑之措施；協助災民職業訓練與提供就業服務；協助災民發展永續就業之機會在當地創業。（五）醫療服務與公共衛生－加強辦理老人居家服務；以建教合作之方式爭取醫護人員到鄉服務；擬定石岡鄉九二一災區健康營造計畫向衛

生署爭取補助；健全衛生所功能；及加強環境衛生杜絕傳染病發生。

在「社區重建」方面，（一）個別建物重建：對於獨棟、產權清楚不涉及都市計畫變更者，依都市計畫法及非都市土地使用管制規則辦理整建或重建。對於鄉村區中屬農村聚落，如傳統客家伙房厝，得採內部整體規劃或以都市更新條例辦理重建。鼓勵個別基地合併規劃設計、共同興建，並依建築法退縮指定建築線。（二）整體重建：1、在都市更新地區，依該地區產權狀況、居民意願都市計畫變更與否以及公共設施開闢情形決定，其實施方式可採整體規劃個別重建或整體規劃整體重建之方式辦理，其辦理地區為石岡老街鄰近地區。2、在農村聚落重建地區，為使農村聚落建築物能與自然景觀調和，並強化農村地區之防災救災系統，辦理地區為龍興村仙塘坪、和盛村營林巷、土牛村劉舊厝農村聚落重建區、其他社區重建推動委員會申請之地區。3、在鄉村區更新地區，為加強都市防災系統，建立提供完善公共設施解決聚落簡陋生活品質及規劃明晰道路系統，辦理地區有梅子村、土牛村、德興村及和盛村部分地區。4、在新社區，針對斷層帶地區居民遷建安置，其辦理地區：都市計畫南側農業區變更為都市發展用地，另舊營區空間再利用，可供安置災民和發展公設遊憩設施。「防災計畫」部分：一、防災軸線，以東西向臺三線豐勢路為防災主軸線。二、設置緊急避難場所。三、設置防災據點。四、設置維生及資訊傳達系統。

再者，個別地區發展部分，依照重建類型地區劃設有下列 5 項：

一、都市更新地區重建，更新範圍以明德路及食水嵙西北側，鐵路用地南側，東至加油站，西至石岡國小西側住宅區為界，重建單元有石岡鄉萬安社區重建地區；石岡街井仔腳社區重建地區；及石岡萬安村豐勢路段重建地區。重建方式採低密度開發以減少對環境的衝擊，並以建築線退縮來保留避難通道，採整體規劃並留設集中的避難空間來作災後的臨時避難所。限制指定道路兩側的結構安全與材質，以保障道路在災後的通暢，兩側之建築物需自建築線退縮 4 公尺以上。商業區配合全鄉觀光遊憩產業發展，發展人潮駐足之商業據點。利用當地的特色塑造地區的風格作為發展的誘因，並利用不同舖面設計，以塑造不同空間單元。建立機能完整、動線清楚及有秩序的步道景觀環境，區分街道家具設施帶及步行通道，以避免不同動線之互相干擾。為推動城鄉風貌，未來重建之社區應整體規劃，並且塑造社區綠化環境及符合人性尺度的空間設計。

二、鄉村區更新，範圍轄梅子村、土牛村、德興村及和盛村部分地區，北側與西側至大甲溪基本治理計畫線，東與石岡水壩特定區為界，南至八寶圳，重建方式有 6：該計畫之農村更新地區將分為「重劃範圍設計之研究」及「執行重劃作業」兩階段進行，研究階段乃為勘選區內所需辦理農村社區土地重劃之地區；後續據第一階段研究

所勘選之地區，「依農村社區土地重劃條例」相關規定進行重劃作業。該方式並不影響範圍內採行個別重建方式之社區重建，而是研究範圍整體考量，並依各選定之農村聚落為單位劃設公共設施，並將公共設施納入都市防災體系，使該研究範圍具有整體系統功能。依道路服務層級劃設明晰之交通系統。將範圍內已辦理之各社區重建地區納入該體系作整體考量，例如：為推動城鄉風貌，未來重建之社區應整體規劃比且塑造符合人性尺度空間設計。建築物窳陋及道路彎曲小，足以妨礙公共交通或公共安全者，建築物未能符合都市應有機能及配合公共建設或具歷史文化保存維護者，得優先劃設更新地區及更新單元，實施都市更新計畫。

三、農村聚落重建地區，範圍為龍興村仙塘坪農村聚落重建區，面積約為 50 公頃，有 3 個重建區即：土牛村劉舊厝農村聚落重建區、和盛村營林巷農村聚落重建區、梅子村農村聚落重建區。其重建方式是由政府興建公共設施，用地由居民無償提供，重建後之各項公共設施由居民負責維護修理。符合住宅興建要點、重建改建及新建者每戶補助 20 萬元，整修每戶最高補助 10 萬元。由政府提供農村設計圖，聚落重建戶達 80%以上同意由主辦機關設計者，設計及簽證費用由主辦機關負擔。由政府協辦住宅重建及修建貸款。在聚落規劃完成前，不得擅自興建房舍（臨時簡易住所不在此限，但須切結無償自行拆除）。聚落景觀美化。擬定有關聚落村內之文化古蹟、歷史文物保存、景觀維護、農村未來發展等事項。

四、新社區開發地區，範圍為該區之南側部分農業區，範圍轄九房村及金星村部分區域，面積約為 32 公頃。重建方式是將農業區變更為住宅區、商業區及其他公共設施，透過區段徵收之方式，以安置設施之拆遷戶及因斷層帶經過而無法重建之災民。為保存消防隊、舊公所及農會穀倉之歷史紀念性日式建築物，將原現址容積移轉至該區。配合食水嵙溪整治，以取得整治後堤岸帶及道路用地，規劃為石岡鄉之都市防災及休憩藍帶。建設符合現代性之消防設備。因石岡水壩壩堤於此次震災造成部分毀損，為配合保留此一地震奇景，擬於辦理變更石岡水壩計畫特定區「公四」公園用地作多目標使用，規劃地震博物館。規劃明晰道路交通系統及完善的公共設施，以塑造石岡鄉模範新社區。為推動城鄉新風貌，重建社區之整體規劃，朝塑造社區綠化環境及符合人性尺度的空間設計。

五、個別建物重建區，實施地區除適合整體重建者（如都市更新、鄉村更新區、農村聚落重建、新社區開發地區）外，其餘全倒或半倒且不涉及都市計畫變更，位於斷層或其他地質脆弱無法重建地區，且非位於整體重建區內個別建築物，則可規劃為「個別建物重建區」。重建作法是，除依「九二一震災災區建築管理作業規定」及「九二一大地震災區各建築物重建規劃設計獎勵要點」辦理個別重建外，尚必須依照車

籠埔斷層線地區禁限建規定。屬祭祀公業土地，產業仍屬共有，依「九二一重建暫行條例」第十二條規定。客家伙房厝不涉及災後重建計畫工作剛領所定之整體重建者，得以內部整體規劃個別重建的方式進行重建，並且留設必要之公共建設。加速個別社區重建，由政府補助區內聯外道路之興建經費，興建完成後由社區自行管理維護。基於整體規劃之考量，若有部分土地需要辦理非都市計畫土地變更編定者，應於社區重建計畫中提出變更計畫，於計畫核定後，辦理變更編定作業。加速社區重建之完成及協助災民進行重建家園之工作，有關個別重建整體規劃之社區由政府補助社區聯外道路之開闢，開闢後之道路由該社區居民自行維護管理。推動城鄉風貌，重建之社區應整體規劃，並塑造社區綠化環境及符合人性尺度的空間設計。

（六）新社鄉

震災在新社鄉造成嚴重損害，在公共設施方面，如道路地基下陷、學校需重建或補強、排水溝產生裂縫影響排水；產業方面，如農作物經濟價值銳減、工業廠房毀損嚴重、大甲溪沿岸多處嚴重坍塌，造成整體受創嚴重。

新社鄉公所依據中央政策之規定，且為配合中央與臺中縣政府，並順利推動重建工作，而設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「新社鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之農經課、建設課、研考課、民政課、人事課、財政課、調解委員會、秘書室、清潔隊等共 9 個單位籌組而成。[199]

首先，新社鄉公所針對重建部分，提出災後重建綱要計畫，並期望重建綱要在百廢待興的關鍵時刻，能前瞻未來，以秉持建設出兼顧生活、生產、生態三生的理想社區及環境之理念，落實在其九二一災後重建計畫之中。其次，新社鄉公所在重建計畫中，分成 2 部分執行，一位整體重建部分，另一為防災計畫。整體重建部分，分為「生活重建」、「產業重建」、「公共設施重建」、「社區重建」等 4 項。「生活重建」有：心靈重建－結合宗教及民間團體力量，透過文化宣傳活動，辦理災民心靈重建工作，撫慰社會大眾之心靈創傷。教育重建－實施補助教學，辦理適應災區特殊需求之教材及復學復課措施。社會救助－掌握協助對象幫助確實需要幫助的人。就業服務－輔導災民投入重建工作，加強失業輔助及職業訓練。醫療服務及公共衛生－強化災區醫療服務及民眾防災應變能力之知識宣導。「產業重建」方面，分為農業與工業兩類。在農業方面，提供復建優惠，簡化行政作業流程，提供必要之公共設施，規劃災區農產品銷售市場，推動地方農業升級，建設生態、環境並重之農村聚落。在工業方

199 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 24「新社鄉公所聯絡表」。

面：協助工業升級、再造、恢復生產機能，依受損程度及未來發展目標訂定振興規劃內容，鼓勵任用當地勞工創業就業機會。「公共設施重建」部分，建立九二一資料庫，以作為土地使用規劃及全鄉發展之參考；建造攔砂壩避免土石流災害；規劃出限建地區。

在實行「防災計畫」部分，朝 2 個方向進行，一、「全區性防災系統」，其作法有設立防救災據點－以鄉公所為防災救災指揮中心，新社國中為物資集散中心，透過防救災道路集散物流為全區之中心主軸，進行防救災工作。劃立防救災路線－緊急道路：中 92 道路（往石岡）、中 88 道路（往豐原）、中 95 道路（往太平）。救援運輸道路：社四道路，連接中正村；社 11 道路，連接復盛村、東興村；社 5 道路，連接月湖村、慶西村。避難輔助道路。建立維生系統－檢討系統之穩定性與管線安全事項，並加以健全。二、劃設生活避難圈，全鄉依其範圍及人口數，共劃設四個生活避難圈，避難圈設有防災據點、物資集散據點、緊急避難與收容場所。

（七）和平鄉

和平鄉公所為配合中央與臺中縣政府順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「和平鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之秘書室、人事室、主計室、民政課、建設課、財政課、農業課等共 7 個單位籌組而成。[200]

和平鄉公所為推動災區災後重建工作與都市更新工作，擬定「臺中縣和平鄉重建綱要計畫」，以期復甦原有城鄉機能，改善生活環境，促進災後地區都市土地有計畫地再開發利用。為使和平鄉於災後恢復原野山林風貌，並整體規劃災後重建工作、協調整合現行之中長程建設計畫，以提升鄉民生活環境，以及呼應和平鄉原有農特產品、資源以振興地方經濟，該鄉以「災後重建綱要計畫」作為未來重建工作的參考依據。此工作綱領的目的如下，第一、劃定臺中縣和平鄉災後重建地區範圍，擬定重建地區發展構想；第二、迅行擬定各項建設計畫，推動災後重建工作。此綱要計畫的基本目標與原則是兼顧原住民文化、生活品質、公共建設重建計畫。建構結合地方特色風貌及產業之建設方案。透過參與是規劃營造社區意識。創造永續發展之新環境。建構整體防救災體系，以減低未來災損衝擊。而此綱要有 5 大願景：（一）打造健康安全的生活社區：將加強整體公共資源的提供及休閒農業之輔導發展，使和平鄉成為健康安全的生活社區。（二）形塑茶果飄香的地方魅力：輔導產業轉型，以既有發展的產業文化為基礎，加強整體組織輔導、產銷及宣傳、經營，配合觀光發展之策略恢復鄉

200 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 26「和平鄉公所聯絡表」。

民生計。（三）發展生態導向的休閒產業：整體發展將配合與各農場與果園自然生態體驗、教育研究及自然保育，發展成為全國深度旅遊的發祥地。（四）建設永續發展的山城環境：除建構鄉內完整的防災體系外，整合全鄉交通系統重建及水土保持，成為最迫切的工作，配合整體都市更新及自然環境保育的發展策略，建構出安全愜意的綠色山城。（五）迎接全球時代的地方競爭：因應臺灣加入 WTO 以後的經濟環境，和平鄉將要一方面充分利用網際網路等資訊技術；另一方面則設法發揚地方傳統文化，並提升地方觀光魅力，以塑造全球時代的地方競爭優勢。

其次，藉由災後重建計畫工作的契機，賦予和平鄉未來建設發展方向一個重新定位與釐正方向的機會，一方面可針對原本缺乏的公共建設地區進行改善，並且將不合宜的規劃重新檢討；另一方面，藉重建過程的資源投入，發揮和平鄉的山地特色，促進環境建設與產業發展的結合與提升。因此重建計畫綱要，分為「公共建設」、「產業重建」、「生活重建」、「社區重建」4 部分。（一）在公共建設部分，依照規定分為，災後公共建設復建與中長程公共建設兩部分：其一、災後公共建設復建重建工作有聚落教堂維修補助、醫療設施重建、重要聯外道路改善、社區多功能活動中心重建、飲用水源淨化工程、社區排水工程、及產業道路復建及新闢。其二、中長程公共建設中有六項重建工作有廢棄土掩埋場興建；地震紀念地設置與地標興建；溪野、排水溝整治復建；停車場闢建工程；地方歷史文物復建；及飲用水設施改善工程。（二）在產業重建部分，方向在於觀光、休閒、農業，為了拓展和平鄉特有的潛力與特色，其產業重建工作有：1、短期方面有著重於生態旅遊導覽建構、八仙山森林遊樂區振興發展、谷關遊憩形象商圈管理；2、中長期產業整合發展方面，其重建工作有對和平鄉農特產品整合發展、國家風景特區、南勢主要商圈規劃；達觀農場經營發展、觀光產業發展人才培育、旅遊資訊多功能服務建設、及麗陽營區結合松鶴山訓。（三）在生活重建部分，係針對攸關人民之醫療、教育、文化及生活津貼四個方面作整體考慮，依執行目標年限分短期與中長期 2 階段劃分。在短期方面：提升醫療服務；原住民職業訓練；以工代賑推動；原住民教育發展與改進；及生活品質實施。在中長期方面，設置社區公共空間藝術；和平鄉生態保育；設置部落文化教室；推動心靈重建；及推動設置完全中學。（四）社區重建部分，其重建方式有：村落整體規劃－採用永續經營理念為觀光資源適度與有規劃性地發展。聚落劃設－社區重建依歷史沿革、聚落現況、災損情況及生活圈等條件，採行 3 種社區重建方式，即聚落就地重建、聚落整建、及聚落遷建，共劃設了 13 個聚落。社區組織輔導－1、社區組織及民間團體，以平常生活聯絡方式或里鄰聚會漣漪方式，匯聚歸納居民住戶意見，與實際遭遇之困難與現實需求。2、社區組織及民間團體協商鄉公所或村里辦公室反映居民、住戶意見，並

以機動性態度及常態性之接觸，提增與地方公部門之互動。3、強化社區組織、民間團隊與重建規劃團隊之間的意見溝通，在重建規劃之專業領域中，尋求地方民意之落實與解決真正現實需求之體現。4、針對特定災戶並配合居民意願與能力範圍，實施臨時性以工代賑之參與重建機制，與中長期性職業訓練，或轉業輔導措施。5、考量現實運作過程中，社區組織及民間團體所需經費之措施與來源補助，以及參與意願之提升。6、鼓勵社區組織及民間團體，主動提出意願參與重建方式之構想，並積極回應實行技術層面之考量與配套措施。至於社區重建方式採就地整建、就地重建及聚落遷建 3 種。

另外，在個別地區發展部分，和平鄉公所提出「復建計畫配合措施」。重建綱要計畫提供一個分析的過程，為未來的重建釐清方向，並擬訂具體的工作計畫，但工作計畫之具體落實，還需相關供做的配合，配合措施如下：1、部門之間的協調與合作之落實、加強地方災後重建工作內容繁雜，常需跨越不同部會做整合，並需長期執行推動，需加強中央及地方的溝通協調與合作，才能達到應有的效果。2、民間參與重建工作，重建工作需要龐大經費，地方政府向來財力不足，若能運用民間財力與組織經營能力，將可加速重建工作。3、地方人才之培育與吸引人才，短期內可運用民間參與重建工作之推動，吸引專業人才於和平鄉工作；長期上，仍需要由地方政府有計畫地培育與訓練鄉民。4、社區環境管理能力提升，災後重建工作可以提升地方特色重新塑造的機會，必需與地方人才培育相配合，才可共創優良的社區景觀環境。5、國際交流活動之推動一方面吸收外國發展經濟，提升本身發展潛力，另一方面也拓展和平鄉觀光產業的國際市場，增加國際曝光率。

另外，為配合長期性的地方整體發展構想，除短期的公共工程建設外，長期制度面及管理面的發展課題，亦有需要持續研究規劃，因此和平鄉公所也針對重建綱要計畫將針對「國家級風景區設置可行性」、「國家級登山規劃之可行性」、「設置國家高山救難訓練中心」、「研究地方農業經濟轉型策略」、「國際活動推動機制」等方面，優先進行重建之規劃。

（八）霧峰鄉

震災使得霧峰鄉內之建物及設施毀損數嚴重，10 棟住宅或商業大樓在烈震中倒塌毀損，造成嚴重的生命和財產的損失。整個都市計畫中部地區，建築物密度高，受災情況也較為嚴重，其中尤以第一市場附近中正路、民生路兩個街最為嚴重。

霧峰鄉公所配合中央與臺中縣政府，並順利推動重建工作，成立「霧峰鄉九二一震災重建推動委員會」，依經建會提供之人才資料庫中，聘選中華綜合開發研究院進行鄉內之災後重建規劃之工作，並於 88 年 11 月 18 日，立即於霧峰鄉社會福利館 1 樓

設置工作站，正式啟動全鄉的整體重建規劃工作。

首先，霧峰鄉重建推動委員會針對重建部分，提出災後重建綱要計畫，其發展願景與定位有 6 項即塑造人性化、綠化的城鄉新風貌；塑造歷史、文化、藝術、史蹟觀光新焦點；市中心商圈再造與主要街景重塑；公園、綠地與重要景觀據點的導覽系統；交通轉運樞紐及農產集中的副都心；及文教、科技發展的核心。並將重建工作分為，重建組織與制度建立、都市計畫檢討與都市更新、鼓勵民間資金投入重建工作、都市計畫暨景觀審議等 4 個方向。

其次，霧峰鄉公所提出作為推動重建工作依據之整體重建計畫，分為「公共建設」、「產業重建」、「生活重建」、「社區重建」、「防（救）災計畫」5 個部分。霧峰鄉重建地區之類型分為有地質災害地區、道路系統需改善地區、宜留設公共設施地區、歷史文化保存維護地區、原基地原建築重建地區、需修繕維護地區等 6 類。重建方式有一般重建、都市計畫調整、地籍重整、市地重劃、用地交換、跨區區段徵收或市地重劃、整建維護等 7 種。

在重建工作中之「公共建設」部分，有交通網路及排水設施系統修復、第一市場作多目標使用重建、國小遷校與重建、招聘企業團體認養公園及綠地、各行政機關設計與興建並移往新社區開發、整治排水防洪提案、各村活動中心的重建、都市計畫樁位重建與地籍重測、山坡地社區住宅復建、簡易自來水建設、路燈建設、橋樑重建等。「產業重建」部分，法令依據，將範圍界定、區位關係、公共設施現況、設施內容、環境影響、特殊地理景觀等前置作業詳加評估分析後，再行擬訂計畫工作綱要，導入計畫目標和計畫內容；重建工作有有林家古蹟再生、萊園詩詞文化園區再造、臺灣省諮議會公共空間利用、萬佛寺規劃浮雕公園及文化藝術表廣場、地震博物館創造、農委會農業試驗所科技成果展示、臺影文化城的再造、闢建從萊園到省諮議會間的「森林步道」、觀光休閒農業開發、文化產業發展等。[201]

「生活重建」部分，分為 4 個方向，首先，在鄉民日常生活重建上，規劃購物商店、第一市場的重建，還有住宅示範社區興建與申請。其次，在醫療衛生重建上，成立心理復健諮詢單位和醫療中心。在教育重建上，有認養學校校舍的重建與修建、霧峰災後重建社區大學、霧峰鄉災後職業重建暨技能再造方案、鄉立托兒所坑口分班的設立等。在社會福利計畫上，建立老人安養機制及職業介紹所，並且認養及輔導青少年。「社區重建」部分，（一）都市更新重建：都市計畫住宅區的重建，擬定「九二依震災重建暫行條例」第十五條、第十六條、第十七條、第十八條等法令及「都市更新條例」辦理。（二）鄉村更新地區劃設：非都市土地鄉村區分 2 種法令實施。第一

201 鍾起岱總編，《重建地區二十四鄉鎮市九二一重建成果、願景與重大施政彙編》，頁 153-154。

種依「九二依震災重建暫行條例」、「臺灣省農村社區更新土地重建實施辦法」或「都市更新條例」辦理重建、整建與維護。第二種依「臺灣省農村社區更新土地重劃實施辦法」。（三）新社區開發：位於四德路以南、高壓電線以南、中部第二高速公路引導以北、乾溪以西之農業用地 80.49 公頃。「防（救）災」部分，（一）直接避難圈劃分：依鄉內大型大陸、村里行政區、人口分布、及公園學校等大型避難空間可行性，將都市計畫區劃分為吉峰甲寅避難圈、霧峰鄉中正避難圈、本堂萊園避難圈、坑口避難圈等四個避難圈。（二）都市防災：包括避難系統、道路系統、醫療系統、物資系統、警察系統及防災系統等內容。（三）建物防災：對於耐震物耐震能力不足的結構而言，補強往往比拆除重建更具經濟效益且可行，所以，建築物的防災計畫，將針對建築物補強逐一加強。

四、彰化縣部分

雖然社頭及彰化市亦在震災中有受損，但員林鎮是全彰化縣災情最慘重的鄉鎮，尤其以「龍邦富貴名門」大樓最為慘重，其他各地亦有零星建築傾倒或倒塌情形。全鎮計有 24 人死亡，300 餘人輕重傷，房屋全倒 305 戶、半倒 105 戶，災民收容人數約 500 人，另較嚴重且影響範圍較大之損壞為該鎮約 1/3 地區皆有土壤液化情形出現，造成建物、公共設施及農作物的損害。[202]

員林鎮公所配合中央與雲林縣政府，順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「雲林鎮公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鎮長為首，再加上公所內之主計室、農業課、工務課、民政課、建設課、秘書室、社會課等共 7 個單位籌組而成。[203]

員林鎮公所針對災後重建工作，列出 6 大重點課題與對策，課題一：崙雅里強震後土壤液化，導致噴砂、地層下陷，其處理方式為：1.、易地興建，開發新社區安置災民，以整體開發方式，配合辦理非都市土地用地變更，並協助辦理重建貸款。2、藉由工程方式進行原地補強，依土壤液化分析結果於以補強。另一方面，應制訂修繕維護準則，並協助辦理災後重建貸款。課題二：國家三級古蹟興賢書院倒塌全毀，其處理方式為列入城鄉風貌重建計畫，或依文化資產保存相關法令之規範，制訂興賢書院維護準則，修造後的建築應增加耐震強度，其修繕經費由文建會編列預算補助。課題三：龍邦富貴名門大樓瞬間倒塌，其處理方式為易地重建，以開發新社區方式安置災民

---

202 行政院九二一震災災後重建推動委員會編，《臺中市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣災後重建綱要計畫摘要彙編》（南投縣：行政院九二一震災災後重建推動委員會，未註明出版時間），頁 51。

203 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 51「石岡鄉公所聯絡表」。

，藉由整體開發留舍公共設施或訂定開放空間獎勵規定，並配合辦理都市計畫變更或非都市土地用地變更；原址禁建，變更為開放性公共設施用地。課題四：餘震肆虐，全友易居大樓一再傾斜，因為重建工作推動當時，該大樓未設管理委員會，難以凝聚共識，應考量採社區總體營造方式整合住戶意見，進行原補強或重建工作，並協助重建貸款等事宜。課題五：個別建築短期內無法重建，影響災民安置，其對策為，受震災毀損倒塌之個別建築物，於原址重建時，不受重建計畫擬定及審議時程之限制及審議時程之限制，並依「九二一大地震災後個別建築物重建獎勵要點」辦理；其重建所需費用亦協助辦理重建貸款或給予適當的補助。課題六：共有土地（特別是祭祀工業土地）重建困難，因震災毀損倒塌之建築物，其建築基地屬共有土地者，若無法取得法定之同意人數及面積，得由原使用人（需經村里長證實）依「九二一大地震災後個別建築物重建獎勵要點」申請重建。並且立法明訂祭祀工業土地，經一定比例之派下員同意，逕行土地整體開發，其開發後之利益，仍由祭祀公業全體派下員共享，以提高土地利用價值。

其次，員林鎮公所亦制定整體重建發展計畫，針對該市各區域之特殊性，提出個別地區發展構想，做為推動重建工作之依據。重建工作推動之方針有：（一）配合行政院之災後公共建設復建計畫及中長程公共建設計畫，重建或補強公共建設之耐震與防災能力，確保公共工程之安全可靠性。（二）協助災區產業恢復產銷機能、促進地方產業升級、鼓勵企業再造、提供工作機會。（三）結合政府及民間力量，辦理各項心靈與生活重建工作，撫慰社會大眾之心靈創傷，安定災民身心與生活。（四）鼓勵災民參與社區重建，建造機能完善之優質生活環境。（五）強化後續防（救）災系統，落實防（救）災計畫於生活中，以防（救）災生活圈之觀念，建構地區性的防（救）災系統。

再者，重建工作分為「公共建設」、「產業重建」、「生活重建」、「社區重建」、「防（救）災計畫」等 5 部分。「公共建設」部分，重建主要針對因震災造成公共工程之損壞，行政院公共工程委員會，會同相關部會提出「災後公共建設復建計畫」及「中長程公共建設計畫」，員林鎮於九二一震災中除了數所國小有部分損傷外並無其他公共工程建設毀損，因此主要之重建工程著重於中長程公共建設計畫部分進行，有以下 3 個項目：（一）「龍邦富貴名門」倒塌大樓原址，規劃為機關用地，供派出所使用。（二）部分國小建物損壞：將校舍做作一總體檢，加強避震功能，並將其納入防（救）災體系之避難場所。（三）加強中長程公共工程建設：提供鎮民支援避難的功能。「產業重建」部分，主要分為農業、工業、與服務業，主要的目標在於協助產業恢復產銷機能、促進地方產業升級、鼓勵企業再造、吸引新產業投資，同時創

造更多就業機會。主要分為以下幾項：（一）提供復建優惠。（二）簡化復建行政作業流程。（三）提供必要之公共設施。（四）增修訂相關法令規章。（五）成立服務團提供復建諮詢及技術服務。「生活重建」部分，主要是掌握協助對象，幫助真正需要幫助的人，有效利用政府、宗教及其他民間團體資源，強化災區醫療服務、公共衛生及環境維護，防範傳染病發生；重視災區學生、民眾及救災人員之心裡復建，加強民眾防災應變能力及知識之宣導，並鼓勵災民自立自強，合力重建家園。以較軟性的建設重新建構災區居民的生活，使災區民眾儘快得到身體與心靈的安全與安頓；主要分為以下幾項：（一）心靈重建。（二）學校教學及學生輔導。（三）社會救助及社會福利。（四）就業服務。（五）醫療服務及公共衛生。「社區重建」部分，主要針對各社區地理位置、地形地貌；地方文化特色、產業發展型態、建物毀損狀況及社區居民意願，因地制宜，從點、線、面進行社區重建工作，可分為 2 項：（一）個別建物辦理。（二）整體重建。「防（救）災計畫」部分，為強化後續防（救）災系統，落實防（救）災計畫於生活中，應以防（救）災 生活圈之觀念，建構地區性之防（救）災系統，規劃以下各項設施與場所：（一）生活避難圈。（二）緊急避難與收容所。（三）防救災路線。（四）防（救）災據點。（五）維生系統。

另外，個別地區發展部分，依照重建類型地區劃設為：（一）都市更新地區，其設計原則為於都市計畫內之災區，適合採用都市更新方式辦理重建者應劃設為「都市更新地區」，並依都市更新條例及相關子法規定，劃定都市更新地區及都市更新單元，分別進行重建、整建與維護，其實施方式得採區段徵收、市地重劃、權利轉換或其他都市更新條例規定之方式辦理，並依該條例之規定給予容積獎勵與稅捐減免。員林都市計畫區內之震災毀損情形，多屬各別建物因結構或擠壓問題而倒塌，無進行都市更新必要，故未劃設都市更新地區。（二）鄉村區更新地區，其劃設原則為，非都市土地之災區，適合採鄉村區方式辦理重建者，應劃設為「鄉村區更新地區」，並 1、依都市計畫法定程序，擬定鄉街計畫，或擴大都市計畫範圍後，依都市更新條例辦理重建、整建與維護，並依該條例之規定給於容積獎勵與稅捐。2、依「臺灣省農村社區更新土地劃設實施辦法」規定辦理重建。（三）農村聚落重建地區，其劃設原則為，非都市土地之災區中屬於農村聚落型態且不涉及鄉村區更新及土地重劃者，劃設為「農村聚落重建地區」，並由行政院農委會另訂「農村聚落重建計畫作業規範」，據以擬定重建計畫，實施重建；經瞭解行政院農委會已自災區各鄉鎮中選定農村聚落重建地區，而員林鎮境內各聚落並未被列入，亦無應劃設之情形，因此本計畫未劃設農村聚落重建地區。（四）新社區開發地區之開發，以安置斷層或其他地質脆弱地區之災民；安置尚未取得之公共設施保留地上之受災戶；安置災區公共建設拆遷戶；及其他配

合地方政府安置受災戶需要為原則。[204]

由於員林鎮之重建過程，雲林縣政府直接參與頗多，並且從旁直接協助各社區重建委員會推動重建工作，因此相關於員林鎮之重建過程與成果，請參閱前一節內容中雲林縣政府部分。

五、南投縣部分

南投縣在此次震災之中，為受災最嚴重災區之一，其受災鄉鎮市共有南投市、水里鄉、名間鄉、仁愛鄉、信義鄉、國姓鄉、魚池鄉、鹿谷鄉、中寮鄉、埔里鎮、集集鎮、草屯鎮、竹山鎮等 13 個行政區域，各鄉鎮市公所重建機制之運作，與重建計畫之執行分述如下：

（一）南投市

車籠埔斷層南北貫穿南投市，造成公私建築物毀損嚴重，公共設施、對外橋樑受損，災情慘重。南投市公所配合中央與南投縣政府，順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「南投市公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以市長為首，再加上公所內之秘書室、民政課、工務課、農業課、社會課、文化課、財政課、人事室、主計室、清潔隊等共 10 個單位籌組而成。[205]

首先，南投市公所針對重建部分，提出災後重建願景規劃，並做為推動重建工作之依據，在南投市發展定位上，勾勒出南投市之發展願景如下：（一）安全舒適的城市，朝「防災抗震的舒適住宅區」、「活化魅力的中心商業區」、「可親普及的完善公共設施」等 3 方面進行。（二）綠色悠遊的城市，朝「生態的綠城紋脈」、「多元的休閒網路」、「獨特的藍帶魅力」3 個方向著手。（三）優質適意的城市，朝「營造精緻化的都市美感」、「塑造都會性景觀主題風貌」、「護持歷史性建築與場所精神」等 3 方面進行。

其次，在社區與心理重建部分，分為 4 個部分進行，依序為「受災民眾」、「志工」、「婦女」、「青少年及兒童」。（一）受災民眾方面：從事的工作有生活輔導與適應；心理復健系列活動；臨時屋社工、心理諮詢站；個案管理工作；社區重建種子營；及受創家庭成長活動。（二）在志工方面：以專業訓練課程，讓受訓義工能幫助自己成長，也幫助家人以及求助個案解決心理困擾期透過南投地區本身的經驗來協

---

204 行政院九二一震災災後重建推動委員會編，《臺中市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣災後重建綱要計畫摘要彙編》，頁 51-57。

205 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 36「南投市公所聯絡表」。

助因震災而產生心理受創的民眾。（三）婦女方面：採生活化及與婦女成長相關主題，協助婦女走出家庭，並能協助重建家園。（四）青少年及兒童方面：從事兒童課後輔導；兒童及青少年心理輔導；及兒童及青少年寒、暑期營隊。

（二）水里鄉

地震後水里鄉公共建築、民舍被震垮近 1/6，土石滑動，道路橋樑受損嚴重。建物毀損、土石崩塌、橋樑斷裂嚴重，以郡坑村、新山村、上安村為較為嚴重的村落；郡坑村在公共建設方面，較嚴重的部分有郡坑村活動中心結構體有龜裂，廓路三號橋附近有嚴重倒塌的現象；新山村因地表地勢變化，造成土石流；上安村內道路因地震損害的部分並不多，路面多已修復，而房屋倒塌為該村此次較嚴重的問題。

水里鄉公所依據中央政策之規定，且為配合中央與南投縣政府，並順利推動重建工作，而設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「水里鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之秘書室、人事室、主計室、民政課、財政課、建設課、政風室、農業課等共 8 個單位籌組而成。[206]

首先，水里鄉公所為使各項工作得以全面性展開，特制訂水里鄉災後重建綱要計畫。重建工作以城鄉規劃總檢討與社區總體營造的原則與操作方式多項並行，藉由民眾參與的模式運作。並將跨行政區域將大水里地區建構為大地博物館成為水里鄉總體意象與發展願景，作為災後重建之總體目標。建立水里鄉成為世界級之觀光休閒生態公園並作為水里災後重建之願景。其次，水里鄉公所亦訂定整體重建與發展策略，做為重建工作推動之依據。重建工作之推動將水里鄉原有觀光系統及地理水系山系，分為 5 大區域進行細部重建，使其構建水里鄉為—「大地博物公園」。，5 大區之分區構想為：A 區水里溪沿線（親水園區）、B 區市中心區（玉山下的山城）、C 區陳有蘭溪東岸（新郡安區）、D 區陳有蘭西溪岸（水里、興龍地區）、E 區濁水溪水上游系（精緻休閒農業生態區）。重建工作執行目標為：（一）重建水里整體城鄉風貌建立災後景觀、觀光及產業復建計畫及發展策略。（二）創造水里地區災後實質生活環境，創造一村一特色，建立文化風格。（三）藉由民眾參與、活動推廣，創造屬於水里的城鄉。在重建時，也依照不同階段之需要進行，在初期階段，完成初期硬體公共設施，配合人文藝術活動，吸引外來遊客。在中期階段，針對規劃範圍內的產業做完整的輔導及轉型，落實各項細部計畫之公共建設。完成整體交通、腳踏車系統。在長期階

206 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 42「水里鄉公所聯絡表」。

段，振興當地產業，落實產業升級，以塑造水里之城鄉新風貌。[207]

（三）名間鄉

此次地震造成名間鄉嚴重災害，死亡人數及房屋毀損以萬丹村最為慘重，聚落毀損情形。主要受災區都在鄉公所以南的地區，非都市地區則以臺 3 線之新街、及其東側等村受災最為嚴重。公共設施損壞情形，在道路部分，投 25 線隆起，於橋樑部分投 39 線坑內橋損毀，萬丹國小活動中心全倒、鄉內集會所中山堂全倒，名間國中教室拆除九間，公共工程損毀情形較為輕微。農業受災情形，因靠近名間鄉九二一地震震央，所以對名間鄉之農業生產環境、生產設備、農特作物及禽畜均造成直接之損害。

名間鄉公所由公所各單位組成「名間鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，其組織架構採以鄉長為首，再加上公所內之社教課、秘書室、農業課、財政課、人事室、主計室、民政課、建設課等共 8 個單位籌組而成。

首先，名間鄉公所針對重建部分提出災後重建綱要計畫，並希望藉此綱要計畫之實行，重新對名間鄉整體發展進行檢討與定位。該綱要計畫之理念從需求面來考量民眾及全鄉的需要，更從供給面的角度創造需求，從基本面發展多元化的地方產業、塑造相關互動的新社會。該綱要計畫鑑於重建之急迫性、重要性，以及都市發展時程之考量，將計畫年期分為短、中、長期 3 個階段。分述如下：短期計畫年期—89 年：為使災區民眾早日重建家園，希冀能在災後 1 年，即可順利且快速的推動重建計畫。中期重建年期—93 年：計畫於 5 年內完成公共建設及社區災後重建。長期計畫年期—113 年：塑造關懷互助的新社會、建立社會營造的新意識、創造永續發展的新環境、營造防災抗震的新鄉鎮、發展多元化的地方產業、建設農村風貌的生活圈等 6 大目標。

其次，名間鄉公所亦提出整體重建發展構想，希冀藉此震災重建契機，提出全鄉未來發展與定位。由於名間鄉有多種農業特產、多處文明寺廟級古蹟遺址，所以希望將名間鄉塑造成「觀光產業鄉」。其構想內容依序如下：在空間發展構想方面：民間鄉原本發展為單核心行政、商業機能中心，皆位於名間鄉都市計畫區內，區位並非適當，由於震災受損相當嚴重，可藉此契機辦理新訂都市計畫，形成名間鄉第二中心地區，朝向雙核心空間結構發展。在軸線發展構想方面：聯外道路方面，將交流道臺三線延伸至新闢的外環道，抒解利用臺三線的交通量，計畫另闢兩條外環道，將從二高至名間鄉及通往鄰近鄉鎮的交通量引導至外環道。連內道路方面，計畫藉由縣 150、投 24、30、36、38、42 等加以串連。

再者，名間鄉公所亦提出整體重建發展構想，主要是針對災後重建的方式、未來

---

207 鍾起岱總編，《重建地區二十四鄉鎮市九二一重建成果、願景與重大施政彙編》，頁 350、358-360、329-333、335-339、369。

長期發展的定位及措施的擬定來加入考量，計畫的理念提供全鄉名眾全面性的發展空間與更加的生活環境，且更針對該鄉各區域之特殊性，提出個別地區發展構想，作為推動重建工作之依據。重建工作之推動。整體重建方面共分為「公共建設重建」、「產業重建」」「生活重建」、「社區重建」、「防（救）災計畫」等 5 部分。（一）在公共建設重建方面，除了對於相關損毀工程之修復外，並著重中長程公共建設計畫之規劃與進行：檢討鄉行政中心位址的適切性；濁水車站及集集鐵道 11K 至 12K 段整體的規劃；中長程公共建設：加強現有公共建設之耐震強度，並加強防（救）災設施的建構。（二）在產業重建方面，主要分為農業、工業與服務業，目的在於協助產業恢復產銷機能、促進地方產業升級、農業往觀光生態發展、鼓勵企業再造、吸引新產業投資、同時創造更多就業機會。（三）在生活重建方面，主要分為心靈重建、學校教學及學生輔導、社會救助及福利服務、就業服務、醫療服務及公共衛生等五項。以軟性的建設重新建構居民的生活。（四）在社區重建方面，針對各社區的地理位置、地形地貌；地方文化特色、產業發展型態、建築物損毀狀況及社區居民意願，因地制宜。（五）防（救）災計畫方面：以防災生活圈之觀念，建構地方性防（救）災系統。防災生活圈是作為災害發生時鄉民避難救助的中心。

而「個別地區發展」部分，根據重建地區歸類五種類別以推動重建：（一）都市更新區：名間鄉都市計畫區內的村落損毀情形並不嚴重，無都市更新的需要。（二）鄉村更新地區：適用於非都市土地鄉村區之災區。（三）農村聚落重建地區：不涉及鄉村更新、土地重劃者整體遷村及擴大納入都市計畫範圍，規劃為「農村聚落重建地區」。（四）新社區開發地區：名間鄉無新社區開發地區之劃設。（五）個別物重建區：不涉及都市計畫變更，非位於斷層或其他脆弱地區，且非位於整體重建計畫之個別建築物等劃設之。

另外，名間鄉公所在推動重建時，也提出相關之「復建計畫配合措施」，共有五點配合措施：（一）紀念性、具文化價值建築物及文化地景－震災所形成之特殊景觀，由當地相關單位複勘選址確定後，規劃為地震紀念博物館、公園或紀念廣場。（二）公共或公用設施的配合措施，又分為「災後公共設施復建」、「中長程公共建設」2 類。（三）產業設施，則有「松柏嶺觀光設施」和「產業專業區及蓄水池產業發展區」2 種。（四）生活措施方面，因名間鄉人口外流嚴重，現居者多數為老年人，所以應於此地興建適合本地特性的老人活動中心。（五）其他配合措施則有「都市計畫區第二用地變更」與「都市計畫道路用地取得」。

（四）仁愛鄉

地震造成仁愛鄉嚴重毀損，在房屋方面，全倒計 330 戶、半倒 418 戶，總計 748 戶

，受災佔全鄉總戶數之 1/5。在道路方面，全鄉 14 村簡易自來水之水源土石滑落，造成水質混濁，不宜飲用。公共建設方面，社區活動中心及托兒所、中正國小、衛生局、警察局皆毀損。

仁愛鄉公所為順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「仁愛鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之農業課、土地行政課、民政課、建設課、秘書室，以及另外成立的重建小組等共 6 個單位籌組而成。[208]

首先，仁愛鄉公所針對重建部分，提出災後重建願景規劃，以一個基於地方特性、具前瞻性的願景，做為仁愛鄉長期追尋的目標。其重建工作將仁愛鄉朝 4 點定位塑造：（一）自主的：在依賴性政治架構下建立一個自主意識的原住民鄉，尋找適合在鄉內的原住民及少數漢人共同接受的方法，建立一個新的自治主體，是仁愛鄉災後重建的一個重要目標。（二）生態的：仁愛鄉的各項發展，建立在兼顧區域與全球生態環境觀點上，進行限制性的各項開發。（三）資訊的：利用網路，除去交通不便障礙，快速取得資訊並與外界溝通，有助於仁愛鄉務農原住民建立自主的產銷系統，以及休閒業的整合系統。同時，網路也可以成為部落的教育資源。（四）文化的：維繫部落的文化，必需在觀光商品化之外，重新營造一個以部落組織為主的生活方式，讓文化成為藝術，成為生活。

其次，仁愛鄉公所亦提出整體重建發展構想，且更針對該市各區域之特殊性，提出個別地區發展構想，作為推動重建工作之依據。整體重建發展部分，除了提出兩年重建計畫的相關措施外，亦考慮未來的發展，因此著重仁愛鄉未來的發展，提出計畫之新構想，並藉由構想的成形，配合各項重建工作內容，以構成仁愛鄉的新願景。整體重建部分共分為 7 大項，依序為：（一）部落文化及社區營造：目標放在進行泰雅族與布農族的振興；成為相對弱勢的漢人必需進一步瞭解個別集居社區的人文科技，協調幫助社區意識的凝聚。實際執行方式為。依各部落族群特性，進行社區總體營造行動；經由特定空間營造，推動村民參加公共事務。（二）振興產業暨經濟，其目標為：仁愛鄉之兩大經濟來源為作物與觀光產業，在重建中配合進行轉型。其實際作法有：農業輔導、進行整體產銷系統規劃、重建農林設施、非都市土地使用檢討及職業技能訓練與就業輔導。（三）社區空間與公共建築方面，其目標放在尋找良好的土地政策與使用方式；營造品質良好之實質環境。其施行方式有：非都市計畫禁建範圍確定；非都市土地使用修正與用地編定修正；家屋設計準則規範；聚落景觀計畫。（四

208 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 45「仁愛鄉公所聯絡表」。

）公共建設部分，目標設定在公共空間的美化與再造；構建一完整之觀光休閒產業系統；聯外交通之指標與方向性系統建立。實際作法有：現有公共設施檢討；規劃觀光休閒產業；交通可及性評估；公共空間整建；產業用地區位評估；產業設施配置；設計產業道路及修正土地使用。（五）教育體系方面，針對原住民就業問題及各部落特性，解決教育與就業問題，藉此提高居民學習意願及環境，並進行就業輔導計畫。其施行方式有：幼教與保母訓練課程；編寫母語教材與培訓；師資培訓計畫；部落成長營；高職、高農學生電腦升級上網。（六）醫療與社福方面，由於仁愛鄉只有各部落巡迴醫療車及醫學院校及民間團體的不定期義診，醫療設施嚴重缺乏，因此急需適合的福利措施及醫療協助系統。其實際作法有：規劃緊急救援系統之重建；規劃公衛與衛教系統；老人安養與兒童托育；婚姻與兩性教育；青少年輔導諮商。（七）防災體系部分，除硬體建設外，需再建構居民心裡層面諮商輔導計畫，區域防災體系的建立除確保居民生命、居住安全之外，並同時宣導防災之知識、防災演習及因應措施。其施行方式有：建立區域防災系統；及建立鄉鎮層級防災體系等 2 種。

而「個別地區發展」部分，根據重建地區劃分為「原住民聚落重建區」與「都市更新計畫與風景特定區」2 類推動重建，其方式有：在「原住民聚落重建區」：仁愛鄉受災地區共 5 個地區、8 個部落，各部落所屬之分區與重建方式如下表所示：[209]

表 2-38　仁愛鄉原住民聚落重建區災後整建聚落之範圍暨整建方式表

區域	村落名稱	整建方式
第一區	中正村	無
第二區	互助村清流部落	家園再造—公共環境營造計畫
	互助村中原部落	家園再造—公共環境營造計畫
	新生村眉原下部落	家園再造—公共環境營造計畫
第三區	南豐村	家園再造—公共環境營造計畫
第四區	互助村中原口部落	家園再造—公共環境營造計畫
	新生村眉原部落	家園再造—公共環境營造計畫
第五區	發祥村瑞岩部落	家園再造—公共環境營造計畫

而「個別地區發展」的另一個部分，「都市更新計畫與風景特定區」，實際施行方式有以下 4 種：（一）通盤檢討霧社都市計畫：針對土地使用、公共設施等計畫檢討。（二）規劃北港溪風景特定之區：配合國道六號的規劃可帶來人潮。（三）霧社

209 資料來源：鍾起岱總編，《重建地區二十四鄉鎮市九二一重建成果、願景與重大施政彙編》，頁 422。

風景特定區：配合霧社都市計畫第 2 次通盤檢討進行各項公共設施與土地使用變更。（四）埔霧風景居特定區規範：一方面建立優質的景觀設計，一方面限制私自架設品質不良的路旁景觀設施物。

（五）信義鄉

地震造成信義鄉多處房屋全倒，道路、橋樑受損。在震災後之緊急處理階段，信義鄉公所依據頒佈的「緊急命令」，調整現有資源、簡化程序迅速展開救援行動，安置災民（興建組合屋、發放慰問金、租金、以工代賑來解決失業問題等）及整理災區（拆屋、主要道路搶通），並加以宣導政令、使災民明瞭進而確保本身的權益。

信義鄉公所依據中央政策之規定，為配合中央與南投縣政府順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「信義鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之秘書室、人事室、主計室、民政課、財政課、建設課、社會課、農業課等共 8 個單位籌組而成。[210]

首先，信義鄉公所針對重建部分，列出 6 大重點課題與對策如下：（一）自然環境方面，環境敏感區域的劃定上，將區民遷出敏感環境區域或在此區域內從事低層次開發活動；土石流威脅地區，短中期以疏浚低壩圍堵方式因應，長期則以造林方案為最終目標；河川溪流保育與生態復育部分，採減少農藥使用量，成立河川溪流保育小組。（二）產業重建方面，因面臨加入 WTO 之後的衝擊，因此採促進農產品增加附加價值及獲得自有品牌，朝有機、觀光、休閒農園發展；並建立具有特色產品，忠於原味，融入地方文化、藝術素養與美質品味；政府協助農業轉型，以加強各項休閒農業經營的輔導訓練為主；產業文化的發展，採運用多元民族性的。（三）生活重建方面，建立現代化居民的生活網路，設置電腦網路系統，輔導居民使用現代化電腦設備，以獲取資訊；由於山地學校師資缺乏，因此提供山區老師獎勵辦法，鼓勵其以較長期心態駐留山區教學；針對山區缺乏醫院及醫師，提出利用週休二日，一日義診一日旅遊的行程，吸引醫生前往。在受災戶心靈重建部分，辦理各項關懷活動。（四）社區重建方面，強化社區發展協會的機能：辦理居民技能訓練輔導講習課程、架構電腦網路系統、發行社區報。至於環境衛生問題，透過教育宣導及居民一起動手維護環境衛生。在社區教學上，分別透過知識性、娛樂性、藝術性、實務性四方面進行。有關解決社區水源問題，採檢修飲用水的源頭，偵測灌溉水源的區位。（五）公共設施重建方面，採用分散式小型停車空間，並設置賣店、農產品展示中心作為展示櫥窗；建立

210 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 46「信義鄉公所聯絡表」。

綠網系統，並鼓勵農園採用有機肥、設置河川綠帶、以自然步道鋪路及生態水池復育自然界生物。（六）防災體系方面，以鄉長為災害防治中心總指揮，通報系統需與醫院、警察局、國軍、山難協會等，建立連線關係。設置緊急直呼中心及直昇機停機坪，勤加演練各項應變作業流程；並設置居民自助地方性緊急避難空間。

其次，信義鄉公所亦提出整體重建發展構想，作為推動重建工作之依據。災後重建綱要計畫的發展願景以「綠色大地」的生態保育為主軸，產業休閒為副軸，進行治山防洪、輔導產業轉型、振興產業等計畫，透過環境的整理、溪流的整治、山坡地的處理，免除居民生活上的恐懼，並儘速協助災民重建家園，走出震災陰影。其整體重建工作之推動如下：維護綠色生態城鄉；回復為清澈「水的故鄉」；提供產業再生機會；提供生態環境觀光遊憩的環境；提供多元化發展空間。而整體重建工作進行如下：（一）環境重建方面，其重建的步驟為「資料調查整理與監測→劃設環境敏感地區→河川資源的保育→重建與維護工作的進行」；亦即建立城鄉綠網；執行治山防洪計畫；人為環境的重建工作。（二）產業重建方面，重建方式有農村土地利用的轉型；臺大實現林土地配合，亦即承出土地的轉型可行性評估→承租地的造林政策→文化產業的導入。而政府相關配套措施以配合重建工作有：交通環境的改善、村落風貌的再造、及文化資源與紀念品的研發與創造。（三）生活重建部分，強調生活空間意象塑造；醫療網路的建立；心靈重建工作；及生活飲用水改善。（四）社區重建部分，社區重建需加強社區發展協會的機能，由村長與社區發展協會理事長共同帶領，分為四種區域即各村社區重建；都市更新地區；鄉村更新地區及新社區。（五）防災計畫部分朝 6 個方向進行，分別是替代性防災道路設置；鄉村綠網的設置；空中交通的必要性；緊急避難空間的建立；防災人員的編制與計訓練計畫；防災器材的必備。

（六）國姓鄉

地震在國姓鄉造成之災害主要有地滑、結構體（如房舍橋樑破壞）、及管線設施（如水電）之破壞最為嚴重。地滑情形最嚴重為南港村九份二山一帶，房屋破壞尤以國姓老街為甚，國姓、石門兩村亦是災情慘重。管線設施為普遍之損失，尤以水塔為最，對農村下一季之收成有嚴重的影響。另外土石流會隨著雨量增加與泥土含水蓄積程度而增加，對產業與水土環境將有全面性的影響。

國姓鄉公所配合中央與南投縣政府順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「國姓鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，鄉長之下設立總務、與研考 2 個單位，其下再加上公所內之農業課、建設課、民政課、財政課、人事室、主計室、清潔隊等共 7

個單位，以及 1 位秘書，籌組而成。[211]

首先，國姓鄉公所提出整體重建發展構想，且更針對該市各區域之特殊性，提出個別地區發展構想，作為推動重建工作之依據。整體重建工作以 4 個方針做為依據：1、以防災為起點，建設品質優良的公共設施。2、建立在地社區的主體性及主動性，並引入外在的民間資源。3、建立專業團體及工作者的支援體系。4、強化各網路之間的整合。而整體重建工作為：（一）公共建設重建：提升國姓鄉整體生活環境品質，公共建設的重建不只是恢復舊觀而已（二）產業重建：農業生產長期為此地的產業主軸；於短期內，儘速完成農業灌溉溝渠的修復，並儘速修復產業道路。長期方面，提出「農業生態化，再造新家園」的定位，朝 4 個目標前進：其一、以自然資源出發：創造國姓鄉特色，強化其知名度。其二、增加國姓鄉產業型態，創造就業機會，減少人口外流。其三、規劃全鄉合理之土地利用，減少敏感地之不當開發。其四、追求全鄉環境、產業之永續發展。（三）生活重建：除了有形建築的重建及軟體生活的重建相當重要外，整體來說，災民依其條件的不同，在重建的能力上相差極大，對於重建較為困難者，應設專業輔導機構以協助，由社區集體力量的幫助及專業人員的從旁指導，進行重建的工作。（四）社區重建：儘速修復各社區活動中心，強化社區原有的組織並將之納入鄉之編組，使其有能力協助失依老人、低收入戶的生活。（五）防災計畫：全面檢視山坡地之土質、坡向等大地因子，標示出具有潛在危險的地區。

其次，國姓鄉公所更依照特定區域之不同，劃分出 3 個地區以進行重建：首先是都市更新地區（國姓老街一帶）：提供必要與適當之公共設施，改善道路系統，提高生活環境品質，並依照地區發展現況、居民意願、社會、經濟、及人文特色，建立可居理想的居住社區，與原有都市計畫為指導，擬定合理的土地使用計畫，促進全鄉之發展，進行都市景觀改善與都市設計，形塑都市意象。其施行範圍及面積為國姓鄉國姓都市計畫區內，範圍東起保護區、南至住宅區、西鄰衛生所、林管局、社區活動中心、北接國姓國小，約 2.88 公頃。其次，農村聚落重建地區，分為 3 個部分：1、北山村整體重建，其方式有：透過公共投資，有效提升村里公共空間品質，並配合發展觀光產業主軸進行重建。利用建築規範與建立相關獎勵等手法，重塑北山村自然風貌，並促進觀光潛力與價值。支援並輔導村內居民快速恢復日常生活及就學、就業活動。配合地方山與水的特色，提升村民生活品質並發揮防災機能。建立景觀步道提供休閒及防災避難空間。2、北港村整體重建，其方式是善用並保育本村青山綠水資源：規劃生態、景觀、休閒區、配合北港溪藍色隧道計畫，並以休閒觀光農業產業主導。3、福

211 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 37「國姓鄉公所聯絡表」。

龜村整體重建，其方式是改善公共設施，例如：「臺 14 線福龜段廣告物招牌更新追加工程」、「臺 14 線福龜段百姓公廟重建工程及廣場美化工程」、「臺 14 線福龜段舊行人路橋外觀改造工程」、「城鄉新風貌木製路橋工程」、「福龜九佃土地公廟重建工程」。展現福龜城鄉風貌與村落精神，例如：「臺 14 線福龜段雙福隧道景觀綠美化工程」、「洗衣墩古井湧泉及老樹維護週邊環境美化工程」。配置休閒設施，體驗田園風光，例如：「烏溪流域福龜段（福龜崁腳地區）休息遊憩設施工程及整合親水園區規劃，藍色隧道發展」，採「福龜整合休憩景觀點連結道路」、「福龜地區遊憩系統導引解說」、「福龜遊憩文化中心」等方式進行。

對於新社區開發計畫，主要為九份二山安置地區重建，其實際推動過成為第一階段—設立危險預警系統與建立疏散避難機制；第二階段—進行水土保持工程；第三階段—闢建新社區。

（七）魚池鄉

魚池鄉在歷經地震之後，造成魚池地區人員、建築物、道路上的嚴重損害；觀光資源方面，日月潭觀光文化區受損嚴重，使原本仰賴觀光資源所帶來經濟效益的日月潭周遭影響甚大。公共設施方面，如鄉公所、鄉民代表會需拆除重建，道路受損共 94 件等，產業包括農業及觀光業部分，毀損亦相當嚴重，另外尚有災區生活經濟問題、水土保持問題、資源不均問題。[212]

魚池鄉公所依據中央政策之規定，為配合中央與南投縣政府順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「魚池鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之秘書室、主計室、民政課、社會課、建設課、財政課、農業課、清潔隊等共 8 個單位籌組而成。[213]

首先，魚池鄉公所特擬定「魚池鄉災後重建綱要計畫」，作為魚池鄉災後重建的發展依據。依據重建綱要計畫列出 6 個重建課題，依序為（一）文化重建方面有 3：解決邵族與客家文化的凋零；地方聚落特色與特有鄉土建築，採融合地方特有的文化及景觀；舊有建築保存與再利用，採重建鄉內舊有建築物。（二）生態重建方面有 2：其一，生態維護與觀光休閒的協調問題，研究如何在生態保育的前提下發展觀光事業，使之調和。其二，山坡地水土保持問題，針對大地震之後的一些崩塌地及山坡地上的檳榔園，做好防衛措施。（三）社區重建方面有 3：其一，擴大都市計畫範圍暨都市計

212 行政院九二一震災災後重建推動委員會編，《南投縣各鄉鎮市重建綱要計畫摘要彙編》，頁 75-76。

213 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 43「魚池鄉公所聯絡表」。

畫通盤檢討，重新思考行政中心的重建，將行政機關整合於一地，以利鄉民洽公，提升服務效率。其二，重建更新地區規劃問題，劃定更新地區範圍，同時因震災重建進行都市更新。最後，防災體系的建立：一方面政府在法令及資源上作多方面的配合，另一方面透過鄰里互助系統及聯防組織，提供防災救助確實功效。（四）生活重建方面有 4：生活的復原與網絡的聯繫；心靈生活的重建；教育建設的重建課題（以做好地震教育，加強教學品質）；社會福利系統的加強（強化社區及組織在軟硬體設備上的功效）。（五）產業重建方面有 2：其一，觀光休閒與產業網絡的建立，設置一個農業展覽館，並將幾個觀光地點結合起來成為一個觀光網絡。其二，既有產業再發展，一級產業轉型及發展新興觀光產業的具體計畫。（五）公共建設方面有 3：行政機關的重建；維生與排水系統；及交通網絡回復問題。[214]

其次，魚池鄉公所針對重建工作，制定整體發展構想，並根據各區特性、均衡發展、區位地位 3 個原則，將魚池鄉分為 8 大發展區進行重建工作：（一）頭社、武登有機農業生態區：發展成有機農業區，以有機農業及傳統三合院民宿型態作為推廣主軸。（二）水社與名勝街國際觀光文化區：成為國際及觀光休閒區的中心點，同時帶動全鄉的發展。（三）魚池東池資源中心：發展成為魚池鄉主軸，配合國際觀光、生態保育與農業展售的地位。（四）南港農村生活體驗區，例如「筊白筍親水活動區」與「大林香菇休閒培育區」。（五）日月村與邵族原住民文化生活區，規劃以邵族人為主的文化生活區（六）中明紅茶發展園區，塑造中明村為日月潭風景特定區內的休閒農業產地區，並且成為日月潭紅茶主要產地。（七）五城蓮華森林生態區，在生態保護完整的情況下，設置生態教室；而車坪頂至五城地區的沿路形成一條花卉大道，於五城溪流域形成親水空間。（八）新城大雁陶藝與手工藝發展區，在新城部分，朝陶藝與手工藝產業型態作為發展目標，而大雁部分，則朝觀光休閒方面著手，希望能推廣本地的陶藝文化。

再者，魚池鄉針對該鄉之特殊性，配合整題計畫提出 5 項實質計畫即：（一）住宅方面分 3 部分：在「土地產權」方面，主要流程為確認權屬，確認是否分割，確認是否留公共設施，並進行設計重建。在「建築空間規劃及管理原則」方面。營造系統與建材的選用，必需顧及經濟層面、生態保育、施工難易、結構安全等各方面考量。在「聚落環境與公共設施處理」方面，依照「整體聚落的發展」、「公共設施系統的整合」、「生態性建成環境的行塑」、「聚落空間有機性的調整機能」等原則施行。（二）觀光方面，朝向「遊憩機能的完整性」與「旅遊服務的地方化」進行；而觀光遊憩動線與資訊系統發展原則有 2：其一、考慮「路線與路網」、不同「交通工具」發

214 行政院九二一震災災後重建推動委員會編，《南投縣各鄉鎮市重建綱要計畫摘要彙編》，頁 75-77。

展的可能方式、各種交通工具的「轉乘」、以及配合交通過程所建立的旅遊「資訊網」。其二、遊憩動線規劃構想：配合省道、縣道及都市計畫區多方規劃。（三）社區化的觀光大學，培訓當地觀光人才，並為現有業者舉辦一系列訓練課程，使其能學習到最新的管理課程。（四）日月潭與邵族文化重建。（五）行政中心實質計畫部分為 2 部分：在「公共建設計畫」方面，為保存災區特殊地形，劃設特定區，成立國家級地震教育館、博物館，作為地震災害教材，其項目類別包括交通、水利、學校建築物、公有建築物、農林漁牧、其他等項，內容則有省道、自來水設施、各辦公廳舍、治山防災設施修復。在「中長程公共建設計畫」方面，災後公共設施復建計畫中屬整體性、計畫性建設項目，由各主管機官儘速成立新興計畫報核，考量災後重建需要，依輕重緩急排列計畫優先順序執行。[215]

（八）鹿谷鄉

鹿谷鄉在此次震災中，於人員、房屋及維生系統，如有形的聯外交通道路與水電供應、無形的農業經濟等，皆受到嚴重損害。具紀念及文化價值的建築物，如聖武廟全倒、林家古厝半倒；主要聯外道路受損，產業道路路基坍陷，公共教育設施損毀。產業部分，如鳳凰谷鳥園、溪頭、茶葉、及冬筍等，皆受損嚴重。

鹿谷鄉公所依據中央政策之規定，為配合中央與南投縣政府順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「鹿谷鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之秘書室、人事室、主計室、民政課、財政課、社會課、工務課、農經課、清潔隊等共 9 個單位籌組而成。[216]

鹿谷鄉公所為順利推動重建工作，提出重建之計畫，其主要目的在於分析鹿谷鄉的發展環境、震災受損與發展潛力，並整合各方意見以達成共識，擬定具體的重建工作項目，加以簡要評估，做為施政與編列重建工作預算之參考。鹿谷鄉公所將整體重建工作，分為「公共建設」、「產業重建」、「生活重建」、「社區重建」等 4 部分進行。（一）公共建設部分，首先，災後公共建設方面，實際作法有行政中心重建：考慮全鄉公共建築整體結構，以成為一多功能行政中心。教育設施重建構想：考量學子通學或住宿問題、評估作為森林小學之可行性。設置旅遊服務中心及道路修復構想。在中長期公共建設方面，其作法有：1、交通網路建設構想：包括主要道路、聯外道路、產業道路，停車空間的開闢等重要工程。2、開闢自來水源。3、老人活動中心整

215 行政院九二一震災災後重建推動委員會編，《南投縣各鄉鎮市重建綱要計畫摘要彙編》，頁 77-80。

216 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 45「鹿谷鄉公所聯絡表」。

修。4、社區活動中心暨托兒所重建構想。5、堰塞湖水源保護區計畫、鳳凰村野溪整治計畫。（二）產業重建部分，分為農業與觀光服務業 2 部分。在農業發展方面，採「發展農業與民宿」與「茶種改良與茶園復育」2 種方式。在觀光服務業發展方面，實際作法有特色餐飲開發與農產品行銷；溪頭森林遊樂區重新出發；鳳凰谷鳥園之復建；溪頭遊憩形象商圈輔導管理；鹿農花卉特產綜合研發中心；及凍頂烏龍茶葉街形象商圈計畫。（三）生活重建部分，處理方式有 4：1、災害處理狀況；2、健康社區之規劃，朝「提供生理、心理、社會層面的周全照顧」與「確定以基層為醫療主體的分級健康照顧體系」兩方向進行。3、社會服務；4、心靈重建活動，舉辦「社區藝文活動」與規劃「全鄉性常規活動」2 種。（四）社區重建部分有 4：清水溪社區重建；九二一災後社區總體營造示範村落；鹿谷地區都市更新；及規劃瑞峰地區農村綜合發展。

再者，鹿谷鄉公所在重建工作中，更規劃防災計畫的部分如下：（一）劃設鹿谷鄉防災生活圈：首先，設置鹿谷鄉防災生活圈及全鄉防救災據點：提供居民災害發生緊急避難與援助需要，配合行政中心特色，提升防災生活圈之功能。其次，村里級防災生活圈：配合聚落分佈與居民生活特性，將鹿谷鄉分為 10 個防災生活圈。再者，土地使用管理：敏感地區限制開發、舊市街的更新、開放空間的留設。最後，建築物管理火災延燒防止帶規劃、加強建築物耐震程度。（二）設置鹿谷鄉都市防災據點：首先，設立全鄉防災指揮中心，以鹿谷鄉公所為全區防災指揮中心，統合資源指揮救災、規劃防災等事宜。再者，設立地區性防災據點，以各村里之中小學校地為主要避難據點。（三）規劃交通運輸防災，依據道路層級，提供指定之道路。（四）設置醫療據點，以新鄉政中心之緊急醫療中心、衛生所以及全國性養生院作為醫療據點。（五）設置物資支援據點。（六）設置警察據點，以分駐所為指揮所，配合防災圈之劃設，進行秩序維持、情報的收集與發佈。（七）設置消防據點，主要以消防分隊為指揮所，配合防災圈之劃設，劃定每一消防分隊的服務範圍。（八）規劃維生系統，如維生線設施調查；維生線事業單位防災計畫之研擬；維生線系統妥善度之加強；共同管道、幹道之推動；維生線設施、路線之審定；及維生設施耐震之考慮。

（九）中寮鄉

中寮鄉公所依據中央政策之規定，為配合中央與南投縣政府順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「中寮鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之主計室、農業課、人事室、民政課、建設課、秘書室、財政課等共 7 個單位籌組而成。[217]

217 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 39「中寮鄉公所聯絡表」。

中寮鄉公所針對重建工作，提出重建願景的空間架構，採「面、線、點」3 個部分規劃，其內容如下：

(一) 面—自然的復育與產業的再生，其重點 7：在「造林保育區」－以造林取代破壞水土保持的農作，一方面穩定崩塌地，一方面恢復原生生態相，以「綠手指」崁合其他各區的生態關係。在「生態產業區」－顧及斷層帶周邊地區安全以及營造中寮鄉「自然公園」之願景，將斷層周邊地區，發展各項生態價值之相關產業，藉此搭配周邊地區之其他型態，並就中寮鄉之自然永續保育利用。在「生態學習農園」－本區為產業再生的基地，是以精緻農業為主要之休閒農業區，以「共生生態」為基調。在「生活部落範圍」－重建內容是依規劃之「重建類型」及配套的計畫與措施進行，將包括都市計畫範圍內公共設施的調整與變更、地籍調整；都市計畫區外的農委會指定 19 處農村聚落規劃、南投縣指定 4 處農村社區更新土地重劃地區；以及為容納土石流危險聚落遷居所需的新社區規劃。目的是一方面加速重建，一方面配合生態復育的基調，塑造生態、防災生活機能兼顧的生活環境。在「產業加工區」－利用計畫區內重建之工、商業型態以及至中寮南北交通節點之便利性，發展中寮鄉全鄉基礎產業之產品加工區。在「產業集散區」－利用南北地理特性於休閒農業區以及產業加工區旁促使其形成一個產業集散地，藉以聚集疏散中寮鄉所生產之農產品市場。在「產業意象塑造展售區」－由南投都會區進入中寮鄉兩處入口區，設置產業意象相關設施以及農特產及中心，藉由產地直銷方式吸引外來遊客至此消費。

(二) 線—生態廊道與人文血脈，其重點有 4：在「輕便車道」－日治時期的輕便車道系統，過去提供居民相當方便的交通方式；由於鐵道被拆除，但路線還在，若能恢復並增加路線，發展為太陽能的小型有軌電車系統，將會是綠色交通系統的特色示範。在「古道」方面－昔日以人力挑貨運送，連外古道早已廢棄，採重新恢復具有歷史意義的古道作為登山健行步道之用，以能體現先人的開拓精神，同時展現中寮自然環境與人文價值結合的歷史證據。在「景觀產道及農道」－中寮的產業道路及私闢農路密布，幾乎成為網狀，且沿途風景優美，值得規劃為景觀產道，銜接「古道」，使可發揮網絡的豐富經驗。在「景觀主要幹道」－由於道路的狀況僅能滿足必要的聯繫功能，並無任何景觀規劃，若能改善現況並以栽植護坡美化塑造不同路段的景觀特色，將可成為中寮血脈系統的主要生命動脈。

(三) 點—活動的據點與生活的網絡，重點有 4 部分：「生活中心」－生活的中心

不只是居民公共活動的據點，更是居民共同記憶的所在；重建的行動不僅是恢復硬體，更重要的事延續了大家的共同記憶。「旅遊的學習中心」－主要的目的是要在提供資訊的同時，讓遊客學習到中寮如何面對重建和未來的挑戰，如何透過有創意的開創表達中寮的重建行動與精神。「景點」－中寮有不少潛在的景點，不僅值得遊客親身體驗，更能成為鄉土教學的活體資料。「觀景點」－震災後，九份二山的走山奇景成為景觀的一部份，再加上原有的自然景觀的體驗，都需要有眺望的觀景點，此觀景點的位置應當至於登山步道、景觀產道上，以利到達。

其次，中寮鄉公所在重建工作中，加強推動產業重建部分。

一、設定產業未來的發展方向：（一）中二高路線開闢後交通對於產業的方便性將提高，因中二高開闢後與都會區的時間縮短，對於中寮鄉的產業發展具有正面的意義。（二）在鄰近風景區中，獨創知性生態之旅的吸引力，在各風景區的交通節點上及道路出口設置中寮鄉產業發展的意象標誌，可吸引前往各風景區的部分遊客，並得以創造出獨立的中寮鄉特色。（三）山坡地多已開發，回復造林得以創造自然度，發展生態觀光與產業結合的互動式戶外自然景象，並得以利用山坡地地形的特殊性，創造三度空間的生態環境。（四）鄉內遊憩資源豐富，景觀皆可成為旅遊景點，各項產業得發展觀光，如頂峰茶的製作過程研習等。（五）產業地名的結合：產業因為地名的雷同，容易記得，可成為外來參觀者琅琅上口的標語。（六）得以發展登山、健行、溯溪、野營等活動。（七）永續的產業發展，著重於觀光資源的永續利用。

二、產業重建發展有二：（一）農特產品質提升及品牌建立：自創品牌，並推廣優良農產品；發展「精緻農業」，其作法有：建立農業資訊系統；運費高促使農產品精緻化；輔導作物栽培之經營；共同運銷制度；農業資材之補助；及改植高經濟作物。並且強調「產地自銷」，其作法有：建立農特產品展示中心；發展有機農業及休閒農場。建立「農產直銷管道」，其作法有：示範戶的培養，如「觀光果園示範戶」與「有機農園示範戶」。建立農特產中心；辦理活動；及設置休閒農場。（二）休閒性、學術性農園民宿之建立與需求預測：建立災後重建委員會的工作組織－經過災後重建計畫所組成的各社區重建委員會，於重建工作後地位轉型為各社區產業發展推動委員會，督導各項公共設施的建設及協助政府輔導觀光果園、休閒農產的設置，以協助產業的轉型。社區產業的發展推動委員會可接受行政院農委會及中寮鄉鄉公所督導，並得隨時提供現代化的各項資訊，協助農民就產業的發展為必要性的服務。

再者，中寮鄉公所將整體重建工作分為「產業重建」、「生活重建」、「自然環境保育的重建」、「生活環境重建」、「公共服務重建」、「地方自治體系再造」6 個部分進行。（一）產業重建部分：恢復自然養育力；培育另類農業的觀念；操作能力與強化產業轉型經營能力。（二）生活重建部分：尊重地方—在現有社區組織基礎上重建；發展共生合作組織；地方自主的教育—觀念的分享，發揮人力素質。其作法是：理解現有社區生活的兩種路徑－社區內部的自助互助路徑與跨社區內外的市場交換路徑。發展共同生活互助分享之居民關係。建立社區學習中心或社區學苑發行農民報。建立自有自主的地方經濟系統與金融系統。引進技術資源，特別是永續經營的生態農業知識和共同經營農場、生態觀光農產經營的之事秘訣。建立社會互助網絡，如設置社區家庭與福利中心。（三）自然環境保育部分：首先在「水土保持」方面，儘速劃定土石流危險範圍，確實做好遷居行動。建立土石流預警系統。設計有效的補助或獎勵機制，確實推動造林工作。劃定「造林保育區」，永久保護林區生態，復育豐富的野生動植物。劃定「造林景觀區」，強化水土保持功能，並增加造林附加價值及景觀品質。其次，在「防洪淨水」方面，整體勘驗土石流的潛在危險及河川堆積的問題。以「低壩群工程法」取代傳統高壩工程，維持全魚道，復育溪畔林。並以小規模、社區化之分散式生態湖匯集雨水取恣大型水庫，建立另類之水資源利用系統。（四）生活環境重建部分：有關都市計畫範圍內，依據都市計畫之公共設施設置標準先行檢討公共設施所需，並配合在地的實際需要及未來願景。並依據震災損毀現況及地籍持分現況，劃定不同類型之重建範圍。在地籍調整的範圍內，依據都市更新辦法，以地籍整合再分配之方式調整合理重建基地，並適當提出街廓內之公共避難空間。在區段徵收範圍內，確定所需公共設施規範位置進行單區或跨區之區段徵收作業。為加速居民重建程序，有關都市計畫、地政作業之前置作業，建築設計之請照圖文均可地權處理現況齊頭進行。有關「都市計畫範圍之農村」部分：確定 19 處農村規劃之內容，納入綱要計畫。整合各村提出之公共設施需求，配合農村規劃，設定取得公共設施之用地。若不依照現行法規分割持有，促成共同持有之土地所有人以契約方式，繼續維持過去共享土地資源的關係。整合各地區之共同公共問題，結合成為可操作的保育系統。強化各村落型態特色，以創造不同之農村風格。（五）公共服務重建部分：其作法為儘速恢復產業所需之物流動線，並建立符合未來發展願景之特色。（六）地方自治體系再造部分：其作法為專業團隊的引進；限縮代表會職權、限縮代表會之預算審查權；地方與基層組織架構的新型態；及維持鄉鎮市長及代表選舉。

（十）埔里鎮

埔里鎮公所依據中央政策之規定，為配合中央與南投縣政府順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「埔里鎮公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鎮長為首，再加上公所內之工務課、主計室、農經課、人事課、民政課、行政課、社會課、財政課等共 8 個單位籌組而成。[218]

埔里鎮公所針對重建工作提出以下四方向，做為重建工作推動之依據。（一）體發展架構方面，包括公共建設、產業、觀光、生活、社區重建及防災計畫等實質建設整體工作。（二）歷史性文化與公共資產之建立、保存與維護：包括歷史文化古蹟、寺廟、歷史文化商街及具地方歷史特色之有價值公共建築之公共資產與歷史文化資產，宜妥善保存重整。（三）促進產業經濟的發展：從落後型態的一般生活商業及傳統農業，轉型成為長期觀光農業，包括觀光農業、觀光商業。（四）九二一大地震的歷史記憶、教育及防災：重建計畫在地理中心碑一帶，結合自然地理、建物、環境，規劃做為九二一大地震教育、歷史、環保及觀光的地震紀念公園。

在整體重建部分，計分為 7 個部分進行：（一）公共建設重建：在「交通方面」其作法有臺灣藝術大道建設細部規劃；埔里大外環；規劃自行車道系統。在「水利方面」其作法有設置污水處理廠；桃米溪保育及親水計畫；眉溪水質整治及生態復育計畫。在「學校建設方面」其作法有國小整建；國中整建；及埔里國小分校計畫。在「公有建物方面」其作法有興建各公務機關辦公廳舍；一新、埔里城鄉村美術館設置計畫；埔里藝文中心重建及埔里藝文展覽中心二百坪，大瑪璘遺址文物館之設置暨大附中（暨大科技館）；建立公立托兒計畫；增建公立老人福利中心。在「環境保護方面」，環保用地設置廚餘堆肥示範農場及轉運站處理垃圾問題。在「衛生醫療方面」，在大埔里長青健康園區，結合休閒、保健、診療、照顧的多功能健康園地。（二）產業重建部分：在「推動地產業行銷形象規劃促銷計畫」方面：整合地方特色、產業文化、藝術資源，賦予埔里地方特色物產新的形象內涵與包裝。酒廠及臺糖觀光園區。對於花卉農產集散及有機蔬菜集散專區，輔導並鼓勵農民設置專區供銷集散以及新闢花卉物流行銷展示中心。（三）觀光發展部分：著重在重建風景休閒據點，並結合日月潭國家風景區開發，維護自然，人文資源，結合自然、藝術、文化、產業。並且，新闢臺灣地理中心地震紀念園區及市街街角綠美化計畫。（四）社區重建部分：在「整體發展架構」上－包括公共設施、生活、產業及社區重建等實質建設整體工作。在

218 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 38「埔里鎮公所聯絡表」。

「歷史性文化與公共資產之建立、保存與維護」上－包括歷史文化古蹟、寺廟、歷史文化商街及具地方歷史特色之有價值公共建築之公共資產與歷史文化資產，宜妥善保存重整。在「促進產業經濟的發展」上－從落後型態的一般生活商業及傳統農業，轉型成為長期觀光農業。（五）居民安置—住宅重建部分：以地震災害後可能之土石流高危險區之民宅進行災後重建外，亦對沒有土地或住宅民眾提出居民安置計畫，配合勞工住宅興建方案及國民住宅興建方案措施。（六）防災計畫部分：設置避難系統、交通運輸系統、醫療系統、物資系統、消防系統及警察系統等。

（十一）集集鎮

集集鎮公所依據中央政策之規定，為配合中央與南投縣政府順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「集集鎮公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鎮長為首，再加上公所內之工務課、農經課、觀光客、人事室、市場管理課、主計室、民政課、財政課、清潔隊等共 9 個單位籌組而成。[219]

集集鎮公所以整體都市長期發展架構，提出其重建之計畫，做為重建工作推動之依據，並分為「土地使用」、「整體交通系統」、「建築造型風格與街景風貌」、「公共開放空間廣場」、「公園綠地系統」、「都市活動」等 6 個部分進行。（一）土地使用部分：通盤檢討都市計畫之實施，調整土地使用分區，設立特殊開發目標之土地使用，其原則是避免土地之過度開發使用；不當使用及超限使用；鼓勵土地整體經營及開發，以增進土地開發及經營的經濟規模，以增進土地的利用經濟價值。抑制土地不相容使用之混和；抑制擾亂城鄉發展的不良因素。土地使用發展，以開發成為居住與觀光產業相輔相成之農村型態。並且規劃新公共設施用地；大片農地應加以保存與維護及保養天然資源地區及風景優良。（二）整體交通系統部分：「交通動線系統」－分為穿越性交通動線系統：穿越該鎮直通水里鄉，不經市區，以能使道路交通快速通行車輛為主。主要聯外幹道交通動線系統：縣道投 152、臺 16 甲線省道、集集攔河堰頂新道、縣道 139、集鹿路、集集線鐵路。連結聯外幹道交通之區間道路系統。商業街道交通動線系統。居住住宅地區生活街道交通動線系統。及觀光性歷史、古蹟、藝術、文化、名勝、景觀交通動線系統。「交通體系」有四－即長途交通體系；區間交通體系；人行動線空間，例如「行人專用步道」與「徒步區」；行車專用道體系。此外，另規劃交通道路的闢建、整體停車系統及交通管制系統、標準道路型態及街道造景。（三）建築造型風格與街景風貌部分，分為兩方面：其一，建築造型風格之設計，其重點

219 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 41「集集鎮公所聯絡表」。

是：建築尺度與量體，應與農村鄉村風味相適配；裝修材料應特選用富地方特色；制訂建築設計標準參考藍圖；提供鼓勵獎勵措施；歷史性有價值之建築物及公有資產之保存、維護管理與再生開發。其二，街景風貌之設計，其作法是：歷史文化區之街景風貌改造以重視歷史文化風貌為規劃設計重點；從事橋樑造型風貌改造。將全部攤販收納，納入組織管理。停車系統建設；強化整合沿街建築造型的風格風貌；集集線鐵道沿線建築改造；規劃農耕農產消費商場，及街道造景。[220]（四）公共開放空間廣場部分有二：首先，公共空間系統整合，實際作法為：以全鎮整體規劃；強調老人化城鎮之老人問題；強調維護歷史文化資源；強調地方特色；強調具集集文化特質的公共藝術展示；公共開放空間與周圍建築群體的關係；及建立歷史性、地方性、鄉野性的商街、賣場等。其次，集集鎮的開放空間設計，其施行類別有：市中心型廣場；交通公共開放空間；旅遊據點廣場；地標型廣場；寺廟廣場；公園綠地系統公共開放空間；都市公共設施用地；河川水岸；居住生活社區遊戲巷；及自然地景開放空間。（五）公園綠地系統部分，其作法有計畫基本觀念；以廣義的公園綠地定義從事尊重；尊重人性的尊嚴；結合明山、活水與綠蔭；水岸綠地的再生；清水溪與濁水溪親水活動的開發；建立全鎮鄉村綠網系統；強調公園綠地的基本功能；集集鎮公園綠地設計之特色；及歷史性文化記憶與生活秩序的重建。（六）都市活動部分，其重點為豐富內涵的城鎮一國際交流的活動；多彩文化的交融與和諧；五光十色的節慶；農村的購物天堂；刺激玩賞事物。[221]

（十二）草屯鎮

草屯鎮公所為順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「草屯鎮公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鎮長為首，再加上公所內之工務課、文化課、農商課、社會課、財政課、研考、總務、人事室、主計室等共九個單位籌組而成。[222]

草屯鎮公所針對重建工作之推動，提出重建計畫，朝化危機為契機、強調民眾參與、整合各方資源三原則進行；並彙整成四個重點課題，且研擬出解決之道。（一）公共設施與都市地區方面，以都市設計概念來引導、發展草屯鎮之城鎮新風貌，共同協商尋求重建共識、以新社區開發方式安置受災居民，分類受損類型、提出重建對策

---

220 行政院九二一震災災後重建推動委員會編，《南投縣各鄉鎮市重建綱要計畫摘要彙編》，頁 30-31。

221 行政院九二一震災災後重建推動委員會編，《南投縣各鄉鎮市重建綱要計畫摘要彙編》，頁 30-32。

222 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 37「草屯鎮公所聯絡表」。

，處理土地都市更新等重建方式。（二）產業文化重建方面，其作法有：1、產業發展頗依賴中興新村，精省後恐面臨結構性轉變。2、化資產重建再利用，配和旅遊系統，經營地方特色。3、農業生產及銷售面臨重大衝擊與轉變。（三）社區與生活重建方面，作法有三即，組合屋資源與供給需有效連結；農村聚落缺乏社區組織，解決方式為配合農業地區的相關重建工作，有效地整合重建資源；及居民外流資訊掌握不易，需重建相關專業諮詢服務，解決方式為成立專業諮詢顧問，辦理座談或相關活動。（四）其他方面，則儘速成立都市防災空間系統，配合全縣防災系統，妥為規劃廢棄物儲存、處理空間。

災後重建推動工作定位有 6：（一）觀光頭一站、資訊好門窗；（二）永續新市鎮、服務再升級；（三）重建再出發、社區新生命；（四）產業鄉結合、經營多利基；（五）休閒泛都會、生活田園化；（六）藝文在地起、草屯築氣息。而實質發展又分六個方面，在「公共設施」方面，考量草屯鎮未來發展與重大設施之完善，提出方案，健全發展基礎設施，實際施行方式為行政園區之劃設及工藝公園之劃設。在「交通設施」方面，首先，檢討大眾運輸工具。其次，以減少生態破壞為前提，發展自行車、健行等交通方式。最後，通盤檢討都市計畫區內的交通系統。在「土地使用」方面，通盤檢討都市重建與發展課題，並與該綱要計畫中關於都市地區規劃與整體發展構想相配合，實際作法是進行土地重測；辦理公共設施通檢及用地變更事宜；研擬交通系統、防災計畫。在「社區重建」方面，以鄉（鎮、市）為範圍，擬定重建綱要計畫，視實際需要劃分為整體重建與個別建物重建，施行方式為都市更新地區重建構想；鄉村重建構想；農村聚落重建構想。在「生活重建」方面，進行居民生活社會調查暨社區服務；職業資訊與網路就業服務；重建資訊顧問服務；居民人員流動聯絡資訊網路及居家看護心靈諮商。在「產業重建」方面，利用交通優勢與文化特色，發展層次與系統的旅遊配套方案，擴大旅遊內涵，建立自主性產業，並輔導農產經營，實際作法為觀光旅遊資訊服務多功能園區方案；九九峰紀念地景再造方案；文化旅遊、社區產業再發展。

再者，草屯鎮也針對都市地區，提出了整體防災的計畫，其重點作法為建立自主自立的生活圈；防災生活圈劃設；防災都市基礎設備整備及防災管理系統整合。

另外，草屯鎮將重建工作推動之先後順序依照「最優先性」、「優先性」、「一般性」等，劃分為三期，鎮公所提出之重建施行之類別與經費，詳細內容如下列各表所示：[223]

---

223 鍾起岱總編，《重建地區二十四鄉鎮市九二一重建成果、願景與重大施政彙編》，頁 274-275。

表 2-39　草屯鎮重建方案實施經費一覽表

分期	實施方案	經費（萬元）	
		規劃費	執行經費
第一期：最優先性	1-1 工藝公園規劃案	500	27,600 註 1
	1-2 行政園區遷移計畫	100	25,000 註 2
	2-1 斷層帶禁建地區未來發展構想及委員會籌組	100	
	2-2 新社區及虎山溝整治開發計畫	150	註 3
	2-3 新社區開發重建計畫	120	
	2-4 重建都市更新準則擬定之方案	100	
	2-5 都市更新計畫規劃案	1,320	
	2-6 更新單元推動計畫		1,200
	2-7 農村聚落重建地區重建計畫	註 4	
	2-8 農村聚落個別建物重建或修復補助計畫		20,000 註 5
	2-9 隘寮村社區以市地重劃方式重建計畫		註 6
	2-10 鄉村區土地重劃計畫	480	註 6
	3-1 草屯震災後居民生活之社會調查暨社區聯合服務		600
	3-2 社區重建居民就業資訊網絡暨就業輔導計畫		100
	3-3 社區重建住民流動資訊聯絡網		50
	3-4 居家看護心靈諮商		50
	3-5 社區重建專業諮詢顧問服務計畫		100
	3-6 藝術大道社區總體營造實施計畫		250
	4-1 九九峰自然生態旅遊觀光發展計畫	300	18,000 註 7
	4-2 草屯鎮文化資產復建、指定與研究出版方案		150
	5-1 草屯災情紀念報導刊物出版方案	100	
	小計	3,270	93,100

註 1：由工藝研究所估算提出，包括工藝公園之細部設計經費及施工經費，主要設施包括主題展示館、戶外開放展場及停車場等主要設施。

註 2：行政園區遷移計畫若順利辦理區段徵生，則本執行經費為自償性。若一般徵收，則執行經費預估為 25,000 萬元，包括徵收土地之費用。

註 3：併 1-2 案辦理。

註 4：由農委會編列。

註 5：此執行經費估算之提出是依據農委會所提出之農村個別建物重建補助辦法（全倒補助 20 萬元，半倒 10 萬元）乘以草屯鎮農村地區全倒半倒之概估戶數而得，實際執行經費以實際申請數量為依據。

註 6：由南投縣政府編列。

註 7：此經費執行範圍主要以生態保留區以外之鄰近區域，包括自行車之建立、維護及各景觀點之設置、農產品銷售等公共設施。初步將設置 7 個景觀，各景觀點初估為 2 千萬，剩餘之 4 千萬元為自行車道鋪設及維修費用。

分期	實施方案	經費（萬元）	
		規劃費	執行經費
第二期：優先性	1-3 草屯都市計畫區通盤檢討	120	720
	2-11 社區總體營造示範村計畫		註 1
	4-3 草屯觀光旅遊資訊服務多功能園區規劃案	150	38,000 註 2
	5-2 草屯鎮重建防災系統規劃方案	100	5,000
	5-3 草屯鎮景觀管制準則與辦法之研擬	100	
	5-4 九二一震災紀念地景規劃	80	4,000 註 3
	小計	550	47,720

註 1：由南投縣政府編列

註 2：執行經費包括還葬費、細部規劃設計及設計師費用，初估原則以一棟大型主題館、停車場運轉中心及戶外公園等軟、硬體設施。

註 3：此經費包括細部設計之軟、硬體之施工經費，其中包含設置地震展示館，但不含用地徵收補償費用。

分期	實施方案	經費（萬元）	
		規劃費	執行經費
第三期：一般性	1-4 草屯污水下水道實施方案		138,200 註 1
	1-5 國家藝術村特定區實施計畫		註 2
	4-4 草屯鎮田園生態之旅	150	6,000
	4-5 草屯產業文化之旅導覽系統	150	6,000
	4-6 草屯鎮農牧產業文化之旅導覽系統	150	6,000
	4-7 草屯鎮農牧產業生產經營有機化輔導方案	400	12,000 註 3
	5-5 草屯鎮貓羅溪月眉厝堤防暨高灘地美化工程規劃	100	10,000 註 4

	5-6 廢棄物貯存專區規劃	100	25,000 註 5
	小計	1,050	203,200

註 1：此執行經費之預估主要依據「烏溪流域下水道細部計畫」書所列之預估經費。

註 2：由南投縣政府編列。

註 3：此執行經費為初期之中型物流中心之架設，規劃經費則為建立有機農業間的基本網路、有機轉型之輔導及未來運輸路線之規劃等事項。

註 4：此執行經費包含細部設計及整地、施工費用。

註 5：此執行經費為包含土地徵收及補償費用，不包含廢棄物運送及後續處理或特殊處理之費用。

（十三）竹山鎮

地震造成竹山鎮桂林里、延和里、竹山里等 3 里嚴重災情，房屋全倒超過 1,000 餘戶，佔住戶數之半數，另外，村里部分如山崇里的玉山新城位於斷層帶上，全倒超過 100 餘戶，死亡 40 餘人是全鎮最嚴重傷亡地；而竹山鎮的坪頂里，因斷層帶經過後庄山，使房屋全倒超過 70%以上，通往瑞龍瀑布交通線更是柔腸寸斷；瑞逐桶頭二里房舍嚴重受損，全倒戶也超過 70%。交通產業、學校及公共建築損毀嚴重。

竹山鎮公所為配合中央與南投縣政府順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「竹山鎮公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鎮長為首，再加上公所內之秘書室、人事室、企劃室、民政課、財政課、社會課、工務課、農經課等共 8 個單位籌組而成。[224]

竹山鎮公所針對重建工作之推動，訂定重建綱要計畫：分近、中、遠程分期爭取經費，分期建設；其執行之方式分為 3 大部分：（一）產業搶救部分，其作法是：針對竹林、茶園賴以運輸之產業道路，全力搶修、搶通俾孟宗竹、冬筍及冬茶採收運銷。並且選擇適當時機辦理農特產品促銷活動，及竹林、茶園爭取相關天然災害救助、補助。（二）公共建設重建部分，產業道路搶通、復建、改善。重要橋樑復建；及水土保持擴大調查、地質調查、改善。（三）公共建設（含學校）部分。

為使竹山鎮未來重建時能發展自己的地方特色，配合新風貌的規劃，鄉公所聘請成功大學都市計畫系規劃團隊進駐竹山，配合災情程度及地方村里特色，經由社區居民重建座談會瞭解災區未來希望發展的方向及生活空間。在各社區成立重建委員會後，竹山鎮重建規劃的重點風貌。皆能勾勒呈現，茲將依規劃重點分述如下：

224 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 44「竹山鎮公所聯絡表」。

（一）都市更新區：以竹山市區街尾兩岸為主要規劃內容，在此次地震後整塊區域 100 多戶商店全數拆除；故其施行方式如下：1、行政園區：九二一地震造成竹山鎮公所辦公場危樓、竹山稅捐處及國稅局崩陷，連同竹山衛生所也不堪使用，考慮規劃與民眾申辦業務有關之機關到行政園區來，並配合行政園區景觀規劃出有特色的辦公場所。2、農村聚落區：部分農村在此次地震中毀損房屋高達 70%以上，希望在重建的過程中以發展農村特有的鄉村型態及特色，規劃鄉村生活空間，並在農委會協助下先行就受災最嚴重之 3 個村里及意願高的進行示範性的規劃。3、遷村地區：遷村或地度開發的規劃將是未來居民的訴求。4、文化資產保存區：地震幾乎將鎮內全數古蹟及具有歷史價值傳統建築物毀損殆盡。5、觀光地區的重新規劃及安全措施：以觀光為收入及農產品為生之鎮民，無不希望經由規劃過程檢討山區觀光路線的開發及輔導。6、山地水土保持改善：積極向重建會及農委會水土保持局爭取經費與支援。7、新社區的開發：針對玉山新城、土石流區、組合屋、弱勢族群進行意願調查，以推動安置災民。8、竹文化園區的籌設：以戈戶為地方竹藝推展，竹林維護與輔導並結合生態、生活、生產、教育 4 項主要功能，並導入休閒服務管理等設施，是竹山鎮產業發展兼具觀光的指標。9、輔導成立「竹山鎮產業觀光振興協會」：結合竹山鎮天然景觀、產業、文化、藝術、史蹟等地方特色資源，促進本地區之觀光旅遊事業發展。（二）預警工作防患未然，在重建規劃時，山區聚落安全及產業道路的維護，預警工作的進行必需受到重視。（三）心靈重建活出自我：由政府心理輔導－政府加以規劃專業人員輔導，相信是未來心理復健重點工作。由民間力量輔導－透過民間各地心理輔導組織，直接諮商，重拾重建的信心，且地震後，各災區充滿關懷災民的愛心慈善團體，協助災民進行家園重建工作。由學校心理輔導－學校方面讓學童改變對地震災難的恐慌心理，而轉化為對地震災難的警示及防災觀念，將是未來學校教育時應拿出來的對策。

六、雲林縣部分

雲林縣在此次震災之中，災情最嚴重地區為斗六市與古坑鄉 2 個行政區域，其鄉鎮市公所重建機制之運作，與重建計畫之執行分述如下：

（一）斗六市

地震造成斗六市總死亡人數共 38 人，重傷人數有 14 人，而全市傷亡人數主要集中於中山國寶大樓與觀邸大樓，所佔比例為全市之 90%；至於建築受損部分，集合住宅計有漢記大樓、中山國寶大樓、觀邸大樓、祥瑞大樓；歷史建物方面，共 22 處受到破壞；此次地震對斗六市的公共設施較無重大災害，主要是文教設施、市場與交通運輸系統等設施損害；地震中受損的產業不多，經調查得知，廠房全毀 2 家，輕微損失

18 家，估計財產損失約 3 億。[225]

斗六市公所依據中央政策之規定，且為配合中央與雲林縣政府，並順利推動重建工作，而設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「斗六市公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以市長為首，再加上公所內之秘書室、民政課、財政課、建設課、工務課、主計室、研考等共 7 個單位籌組而成。[226]

斗六市公所針對重建部分，提出整體重建計畫，並以做為推動重建工作之依據。其重建方式依照重建工作計畫之時程及項目分為短期、中期、長期 3 期。各期推動之目標分別為，（一）短期目標：基本地質以及地籍資料調查完整；妥善安置災民，著重民眾心靈復建；輔導災民自立更生，協助恢復原有產能；修復基本公共設施及道路工程，恢復斗六市整體運作機能；救災工作與災害應變措施之檢討。（二）中期目標：追蹤心靈復建個案，加強照顧斗六市弱勢受災民眾；制訂災難發生應變措施相關條款；建立防災系統，規劃各生活圈之災民收容所；健全全市道路系統；及推動公園及道路之景觀改善計畫。（三）長期目標：教育斗六市民災難教訓及災難應變能力；落實重建計畫，恢復都市生機；及充足醫療設備，訓練災害救難人員。[227]

拆後重建工作分為「公共建設重建」、「產業重建」、「生活重建」、「社區重建」、「防（救）災計畫」、「歷史建物重建」6 個部分進行，分述如下：（一）公共建設重建部分，又分為「災後估共設施之復建」與「建設中長程公共建設」2 方面即：在「災後公共設施之復建方面」，公共工程委員會於 88 年 11 月 15 日前，完成「公共設施災害補助復建經費調查案」於；88 年 12 月 15 日前，完成各類計畫之審議；斗六市公所則依據調查結果，向上級單位請求勻撥或補助公共設施災害復建經費計有道路橋樑工程、農水路工程、水土保持工程、公共設施工程、廳舍工程以及學校工程、歷史建物等。在「建設中長程公共建設方面」，由於公共設施開闢率不足，尤以公園綠地等項，因此市公所積極與相關機關以及各方代表人士，共同研商並考量其他公園綠地系統（防災公園），透過都市計畫達成整體系統。（二）產業重建部分，配合行政院為協助九二一大地震受災廠商重建之政策，增加提撥 500 億元開發基金「輔導中小企業升級貸款（第七期）」辦理優惠貸款，以較優惠的利率提供受災的企業廠商重建

---

225 行政院九二一震災災後重建推動委員會編，《臺中市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣災後重建綱要計畫摘要彙編》，頁 68-69。

226 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 56「斗六市公所聯絡表」。

227 行政院九二一震災災後重建推動委員會編，《臺中市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣災後重建綱要計畫摘要彙編》，頁 69-70。

廠房及重置機器設備、土地與週轉所需資金。（三）、生活重建部分，依照輕重緩急原則按照循序漸進方式，逐年分期完成心靈重建、社會救助及社會服務、學生輔導及學校教學、就業服務、醫療服務及公共衛生各項重建計畫；另雲林縣政府為因應九二一地震重度傷殘者之照護需要，提出並施行「雲林縣因應九二一震災導致重度傷殘者照護計畫」及「雲林縣因應九案一震災導致重度傷殘者照護計畫—復建醫療計畫」、「雲林縣因應九二一震災導致重度傷殘者照護計畫—長期照護計畫」。（四）社區重建部分，依據災區建物分佈情況、災後土地物理特性及文化特色，提出受災社區重建構想如下：有關中山國寶大樓、觀邸大樓及祥瑞中大樓，因中山國寶大樓、觀邸大樓及祥瑞中大樓在九二一震災傷亡人數多，且大樓已倒塌，基於居民恐懼心理以及集合住宅之產權整合不易，擬以「跨區區段徵生」方式重建。有關漢記大樓，因漢記大樓為商業辦公大樓，在九二一震災中無人員傷亡，居民對「都市更新」接受度較高，故以「都市更新」方式重建。[228]（五）防（救）災計畫部分，在建構斗六市重建計畫中，為防範未來災害發生與減低災害損失及加速重建，特針對斗六市防（救）災機能作一檢討，並提出整體之防（救）災計畫構想，期以落實防（救）災計畫於未來之空間規劃中及提高斗六市的防（救）災機能。斗六市整體防（救）災計畫，又分為 3 項：1、防（救）災體系建構，短期以研擬劃設各防（救）災生活圈，形成斗六市整體完善之防（救）災網絡，中期為針對所劃設之各生活避難圈，進行生活避難圈內部街廓之整備，包括：訂定建築物的耐震、防火規定以及開發之限制條件，以及防（救）災相關設備之整備，長期則以訂定完善嚴謹之斗六市防（救）災主要計畫及防（救）災細部計畫目標，並建立完整之生活避難圈及妥善規劃各生活避難圈之防（救）災機能。2、整體防（救）災部分，重要作法為生活避難圈之劃設；防（救）災道路系統規劃；避難系統規劃。3、中長程防（救）災部分之中期防（救）災，採配合相關都市計畫之規，改善及增設各生活避難圈所不足之防（救）災設施，而在中期目標之生活避難圈內部街廓之整備方面，則參考日本國土廳大都市整備局「避難設施周邊整備計畫、事業制度（暫訂）之提案」，研擬相關防（救）災整備計畫，作為日後斗六市從事防（救）災整備工作之參考方向；至於長期防（救）災方面，具體作法有：1、針對各生活避難圈，進行細部之防（救）災害規劃，並檢討其防（救）災機能及加強其內部街廓整備工作。2、配合都市計畫通盤檢討，研訂都市防（救）災主要計畫及細部計畫。3、加強防（救）災的宣導以及災害應變訓練。4、針對斗六市之空間特質，進行潛在災害分析與防治工作。5、針對現有防（救）災資源檢討結果，儘速充實整備不足的設施

228 行政院九二一震災災後重建推動委員會編，《臺中市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣災後重建綱要計畫摘要彙編》，頁 70-71。

或資源（如消防站、消防人員）。（六）歷史建物重建部分，此次震災中，斗六市共計有 22 處歷史建物受損；其中有百年歷史的建築物—清朝吳秀才宅邸，內政部原則上同意以地易地，將吳秀才宅保存下來，然斗六市公所並無土地可供易換，採由中央補助經費，向臺糖價購一筆土地，以取得土地。

再者，斗六市公所亦依斗六市之實際情形與需要，劃設下列 3 種重建類型地區，進行重建，依序為（一）都市更新區：漢記大樓，基於實質條件及居民意願之考量，將漢記大樓劃設為都市更新區或原地重建。（二）新社區開發地區：斗六市在九二一震災中，中山國寶大樓、觀邸及祥瑞大樓 3 個社區與縣府取得開發新社區辦理重建之共識，縣府與臺糖協商並經審慎評估後，選定茄苳腳農場為安置地點。（三）個別建物重建區：榴北里、社口、太平路沿線等等零星受災地區，因係屬獨棟、產權清楚、且不涉及都市計畫變更，也非位於整體重建計畫之個別建物，劃設為「個別建物重建區」。

另外，斗六市公所為推動重建工作，也提出配合重建之相關措施，其內容主要為加速辦理通盤檢討斗六市第 3 次都市計畫：首先，加速斗六市公共設施用地開闢利用；其次，成立都市更新專責機構；以及都市更新及區段徵收委外開發或作業；最後，新社區開發計畫應落實土地使用強度管制法規及相關獎勵措施。[229]

（二）古坑鄉

地震造成古坑鄉嚴重的災情與毀損，人員傷亡多集中於草嶺村，建物受損部面共有 4 處危險村落，皆位於草嶺村，就個別建物的受損而言全倒多集中於草嶺村、古坑村、樟湖村，半倒多集中於古坑村、朝陽村、荷包村。鄉內共有 14 處歷史建築物受到破壞；公共設施受損方面，交通運輸系統共有 85 處受損、受損的學校共有 14 處、受損的市場有永光公有零售市場與東和公有零售市場，公有建築方面，此次受損有公有辦公廳、圖書館、托兒所、老人會館，而給水設施毀損的部分，分別為草嶺簡易自來水場與草嶺村內外湖簡易自來水廠；產業受損方面，鄉內農業主要受災區集中於草嶺村附近，80%以上之作物多為茶葉，災後正逢秋茶採收，因交通阻斷，大都任其荒蕪，而觀光業部分，影響以草嶺村最為嚴重，另原「草嶺十景」僅剩 2 景。

古坑鄉公所為配合中央與雲林縣政府，順利推動重建工作，設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「古坑鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之建設課、民政課、農業

229 行政院九二一震災災後重建推動委員會編，《臺中市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣災後重建綱要計畫摘要彙編》，頁 71-75。

課、財政課、主計室等共 5 個單位籌組而成。[230]

古坑鄉公所針對重建部分，提出災後整體重建之計畫，以作為重建發展之基礎，並將重建工作依照「短、中、長」3 期設立其目標：（一）短期方面：進行基地地質及潛在危險地區調查、妥善安置災民、著重民眾心靈復建、輔導災民自立更生、協助恢復原有產能、修復基本公共設施及道路工程、恢復古坑鄉整體運作機能、救災工作與災害應變措施之檢討、移除草嶺崩塌地土石等工作。（二）中期方面：追蹤心靈復建個案、加強照顧弱勢、制訂災難應變相關條款、建立防災系統規劃生活圈之災民收容所、健全道路機能、促進觀光產業發展開發旅遊資源以振興經濟、草嶺崩塌地處理工程之進行等事項。（三）長期方面：教育鄉民災難教訓及應變能力及落實重建計畫、恢復都市生機、充實醫療設備訓練救災人員、運用旅遊資源以成為雲林縣觀光文化活動之主要據點、農業轉型、轉植經濟作物、安全回復草嶺潭之自然狀態等事項。

其次，整體重建工作分為「公共建設重建」、「產業重建」、「生活重建」、「社區重建」、「防救災計畫」」5 個部分進行：（一）公共建設重建部分，有公有建築物的重建、山坡地簡易自來水的設立、綠色隧道與崙仔溪河濱公園興建、產業文化博物館、九二一地震國家紀念地之劃設。（二）產業重建部分，分為農業與觀光業兩分面；在農業方面，採農地綜合利用規劃、農產品生產技術的提升、農產品行銷企劃等方式進行；在觀光業重建方面，採帶動古坑鄉地方文化產業的發展，以企業經營理念，結合文化、產業、觀光休閒、4 大主軸推動古坑鄉食衣住行育樂 6 大方面之發展，使之成為綜合之遊憩點。（三）生活重建部分，藉由政府、宗教及其他民間團體資源合力重建家園，強化災區醫療服務、公共衛生及環境維護、防範傳染病發生、重視災區學生民眾之心靈重建，加強民眾防災應變能力之宣導；其施行方式有：古坑災民之心靈重建、國中小學學生輔導、社會救助以及福利服務、就業服務、及醫療服務公共衛生。（四）社區重建部分，採規劃計畫、撰寫鄉誌、社區總體營造等 3 個方式進行。（五）防救災計畫部分，著重在生活避難圈之劃設；防救災道路系統規劃；避難系統規劃，並成立醫療、物資、消防、警察 4 個系統的全鄉緊急指揮中心。

古坑鄉公所針對該鄉各區域之特殊性，提出個別地區發展構想，亦為推動重建工作之參照。重建進行方式分為個別建物重建與整體重建 2 方面進行：（一）個別建物部分，其作法採：建築基地面積－符合最小畸零地面積之規定。依照九二一震災重建暫行條例第十三條及依據九二一震災重建暫行條例第五十八條、建築富地方特色。法定空間規定綠化或供行人使用。停車空間規定，依建築技術規則。防震標準：雲林縣

230 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 56「古坑鄉公所聯絡表」。

所在地區為地震甲區，未來建築物耐震設計朝此標準。（二）整體重建部分，著重在農村聚落重建地區，例如針對華山鄉華山社區，在產業經濟發展：與行政院農委會水土保持局第三科協調後，推動 4 類推廣班。在公共設施重建：作為清運廢土堆置場闢建為停車場、設立公車候車亭 5 處。在自然生態環境評估：華山地區為進入山區之門戶，因此規劃一生態園區。在鄉土文物保存學習規劃構想。並未農村景觀綠美化構想。

七、嘉義縣部分

（一）阿里山鄉

嘉義縣以阿里山鄉為最重點之災區之一，阿里山鄉公所依據中央政策之規定，且為配合中央與嘉義縣政府，並順利推動重建工作，而設置相關重建區之委員會，由公所各單位組成「阿里山鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之原住民行政課、主計室、民政課、地政客、托兒所、兵役課、社工課、社教課、秘書室、人事室、行政室、財經課、農業課、工程課、林務課、出納課、清潔隊、圖書館、健保等共 19 個單位籌組而成。[231]

阿里山鄉公所在各項緊急搶修工作循序進行，及緊急救災安置工作告一段落後，即緊接著進行長期復建階段。[232]為推動重建工作，阿里山鄉公所提出災後重建計畫，做為重建之依據。阿里山鄉為嘉義縣唯一原住民鄉，主要產業以經營觀光事業、生產高經濟農業產品及粗放農業為主，故「交通」為該鄉民生興衰之先決條件，大地震及後續颱風豪雨，造成該鄉嚴重災害，主要道路、民生用水、村鄰聯絡道路、農路處處坍塌，阻斷對外交通及農產品運銷，亦因交通不便使得，鄉內大部分觀光據點乏人問津，嚴重影響鄉民生計，幸經行政院專案撥款補助及阿里山鄉災修款、災害準備金支應辦理搶通，並將部分災情較緊急及嚴重者完成復建，又豐山村為該鄉重要之觀光據點，村民均經營觀光業，因該村緊鄰雲林縣古坑鄉草嶺，災情慘重，全村之觀光設施幾乎毀於一旦，村民生活陷入困境，亦急需辦理復建。

阿里山鄉公所依據該鄉天然重大災害查報系統，由各村辦公處查報災情至鄉公所災害應變中心，並由鄉公所視災情辦理災民疏散、安置，受損房屋、公共設施初勘，動用天然重大災害搶修費及預備金辦理第一時間搶修、搶險，災情彙整及陳報災情，會同上級單位作災情複勘，至於重建工作之推動，則依據核定復建經費辦理災害復建

231 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 56「阿里山鄉公所聯絡表」。

232 鍾起岱總編，《重建地區二十四鄉鎮市九二一重建成果、願景與重大施政彙編》，頁 580。

規劃設計、發包、施工、驗收。

在籌措與應用復建經費部分，因阿里山鄉自有財源欠缺，無力負擔鉅額復建費用，除緊急搶修、搶險及災民安置，天然重大災害搶修費及預備金開銷殆盡，餘均仰賴上級政府全額補助，幸經行政院九二一重建推動委員會核定補助各項復建工程經費，計 50 項，9,145 萬 4,200 元，得以使災區居民能在重建之後，恢復正常生活及活絡產業經營。[233]

（二）其他鄉鎮

竹崎鄉、梅山鄉、中埔鄉及大埔鄉亦為受災之區。竹崎鄉公所由公所各單位組成「竹崎鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之行政室、建設課、民政課、財政課、農業課、兵役課、主計室、人事室、托兒所等共 9 個單位籌組而成。梅山鄉公所，由公所各單位組成「梅山鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之秘書室、民政課、建設課、財政課、農業課、兵役課、人事室、主計室、清潔隊等共 9 個單位籌組而成。中埔鄉公所由公所各單位組成「中埔鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之秘書室、建設課、民政課、財政課、農業課、兵役課、主計室、人事室、政風室、清潔隊等共 10 個單位籌組而成。大埔鄉公所由公所各單位組成「大埔鄉公所九二一震災災後重建推動工作組織」，根據重建會提供之資料顯示，其架構採以鄉長為首，再加上公所內之秘書室、財經課、民政課、觀光課、收發室、主計室、人事室、農業課、清潔隊等共 9 個單位籌組而成，共同進行重建工作的進行。[234]

第六章　重建措施的回顧與前瞻

九二一大地震的發生，對臺灣民眾的身心及財產造成相當大的衝擊及損失。面對如此巨大的災變，原有的救災重建機制是不甚完備的。因此，於九二一大地震發生不久，成立行政院九二一震災災後重建推動委員會、制訂九二一震災重建暫行條例、並編列特別預算，以利推動重建事宜。政黨輪替後，相互銜接救災重建政策，持續進行著其他重要措施如：著重居民安置與住宅及社區重建、輔導就業與生活重建、產業復

233 本項資料僅阿里山鄉公所執行或縣府委託執行部分，其他由嘉義縣政府、公路局等機關執行者不列統計。

234 參考行政院九二一震災災後重建推動委員會，《災後重建推動及手冊》，頁 63、66「大埔鄉公所聯絡表」。

甦與觀光重建、古蹟與歷史建築保存、大地工程與土石流防治、替代役與重建人力應用，在一些政策及措施上是有銜接性的。重建工作需要長時間與大量人力及物力的投入；重建不僅是恢復原有的功能，更重要的是摒棄以往不當的設計與觀念，採用生態工法、重視工程品質等，重新建構新的理想家園。綜觀四年的重建運作過程，政府已達一定成果，也累積相當寶貴的重建經驗。其中受到一般人民對政府在災後四年的重建成果予以肯定者概括有五：其一，與民生、安全相關之基礎設施大致完成，重建區生活機能恢復正常運作。其二，校園重建開放公共參與、融合自然人文景觀之設計，永續校園活力。其三，觀光產業振興已見成效，風景區復甦迅速。其四，生活重建制度化實踐福利服務社區化的理念。其五、政府與民間協力伙伴關係的落實。客觀評價，政府災後重建政策的績效，已有諸多顯著的成果及貢獻。本章試圖從六方面－公共工程方面、大地工程方面、住宅重建方面、產業振興方面、生活重建方面及民眾服務方面進行檢視，並對重建過程所獲得寶貴經驗的承傳作一分析探討。

第一節　公共工程

九二一地震發生後，重建區之重建工作千頭萬緒，截至 95 年 2 月底止有關公共工程方面重建成果，主要的項目包括：（一）公有建築復建；（二）學校重建；（三）道路橋樑復建；及（四）古蹟修復。其重建成果如下：[235]

（一）公有建築復建情形：公有建築復建工程共有 1,438 件，已全數完成發包作業，已完工 1,436 件，完工率 99.86％。

（二）學校重建情形：學校復建工程計 2,435 件，已完工 2,435 件。

（三）道路橋樑復建情形：道路橋樑工程共有 7,884 件，已完成 7,854 件，完工率 99.61％。

（四）古蹟修復情形：古蹟修護工程計有 80 件，已完成 62 件，工程執行率 77.5％。

表 2-40　公共建設統計表　（資料日期：95.2.4）

工作項目	重建目標	完成數	完成率(%)
公有建築(辦公廳舍)	1,438 件	1,436 件	99.86％

235 行政院九二一震災災後重建推動委員會，《九二一集集大地震重建經驗》（南投：行政院九二一震災災後重建推動委員會，2002 年 12 月），頁 3-13。

學校（復建工程）	2,435 件	2,435 件	100％
道路橋樑(含農路)	7,884 處	7,854 處	99.61％
古蹟修復	80 處	62 處	77.5％

第二節　大地工程

大地工程方面主要項目包括：（一）水利設施重建；（二）水土保持重建；（三）環境保護復建；及（四）農村聚落重建。93 年 3 月底重建成果如下：

（一）水利設施重建計畫：已核列經費一０五億三千八百六十九萬元，辦理 1,285 件水利重建工程，已有 1,275 件工程完工，執行率 99.22％，有效穩定提供大臺中地區供水，發揮區域性排水及灌溉功能，疏濬重建區河川及穩定九份二山及草嶺堰塞湖，減少洪患。

（二）水土保持重建計畫：已核列經費一百四十二億二百二十二萬元，辦理 2,748 件水土保持重建工程，已有 2,421 件工程完工，執行率 88.1％，有效緊急處理防護措施，抑制二次土砂災害，減輕居民生命財產損失；另崩塌地處理雇用在地人，以加速坡面植生，中游防砂治水設施等以建構人與生態、自然共生之環境。

（三）環境保護復建計畫：已核列經費三億三千三百九十六萬五千元，辦理 119 件環境保護復建工程，已有 119 件工程完成，執行率百分之百，有效收容震災拆除營建廢棄物一千萬立方公尺及推動再生利用，並運用於公共工程，安置重建工程產生之營建廢棄土。

（四）農村聚落重建：已核列經費十九億七千四百○五萬元，辦理 632 件農村聚落重建工程，已有 513 件工程完工，執行率 81.2％，改善農村社區基本公共設施，並加強景觀與自然環境之調合，落實營造生產、生活、生態三生一體之農村新風貌。

表 2-41　大地工程統計表　　（資料日期：93.3.31）

項 目	重件目標	完成數	完成率(%)
水利設施重建	1,285 件	1,275 件	99.22%
水土保持重建	2,748 件	2,421 件	88.1%
環境保護復建	119 件	119 件	100.0%

農村聚落重建	632 件	513 件	81.2%

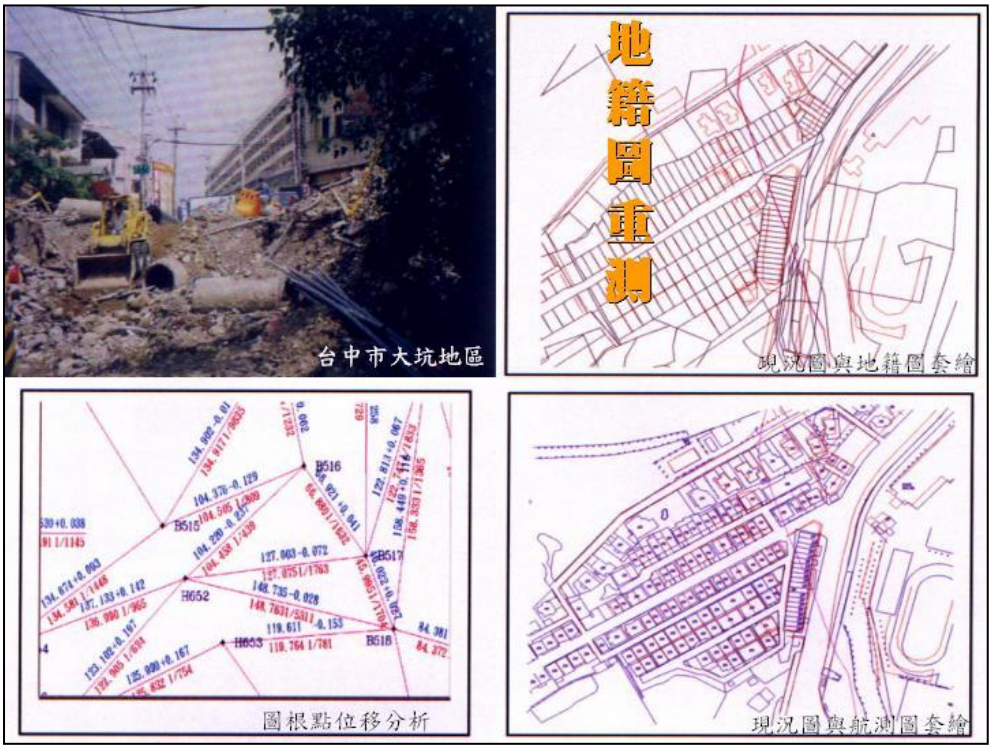
第三節　住宅重建

住宅重建以重建會委員會議核定之「九二一地震重建區住宅重建政策與實施方案」為主要之推動依據，執行成果如下：

一、地籍圖重測釐正土地經界：

（一）90、91 及 92 年度計辦理重建區苗栗縣、臺中縣、南投縣、彰化縣及雲林縣轄區內具急迫性且亟待重測地區。已完成四等控制測量、圖根測量及校對地籍圖簿資料描繪原圖數化、計畫樁位檢測成果點交、地籍調查與戶地測量等工作；完成土地筆數二十二萬一千三百二十三筆，面積一萬七千二百三十三公頃之地籍圖重測成果公告。

（二）圖解地籍圖數值化，保存地籍圖，確保民眾權益；重建區圖解地籍圖委外數化建檔作業計土地約一百十一萬二千四百十三筆，截至九十二年三月二十六日已全部辦理完成。



二、中央銀行一千億元「九二一震災重建家園緊急融資專案貸款」及「九二一震災重建家園貸款信用保證承保」情形：

（一）中央銀行一千億元「九二一震災重建家園緊急融資專案貸款」，截至 95 年（2006）2 月 4 日止，購屋貸款核准 10,014 戶，重建貸款核准 11,353 戶，修繕貸款核准 11,934 戶；總計核准 34,301 戶，核准金額 606 億 4,602 萬元。

本專案貸款之金融機構共有 44 家行庫（其分支機構在中部災區有 458 家分支機構，在全省有 2,408 家分支機構）、十四家信用合作社及 47 家農會信用部，積極配合辦理本項專案貸款。

三、個別住宅修繕及重建：由於半倒住宅住戶可領十萬元慰助金及房屋租金等補助，並可申請最高一百五十萬元修繕貸款，個別住宅大致已修繕完竣。個別住宅全倒住宅單元（門牌戶數）計 27,392 戶，95 年 2 月 4 日，已領得建造執照（非屬集合住宅）及申請購屋貸款者 36,179 戶。該數據已超過全倒數量，係由於住宅已重建戶數（取得建照及申請購屋貸款）尚包括合院式住宅同一門牌號以多戶辦理重建、集合住宅另行購屋者及半倒自行拆除重建者。

四、集合住宅修繕及重建

（一）集合住宅修繕部分：半倒 145 棟，100 棟自行修繕，44 棟參加修繕專案接受輔導修繕。

（二）集合住宅重建部分：重建區震損集合住宅需重建者計 162 棟(含五層樓以下)，除原地原貌重建方式辦理者 44 棟，以都市更新方式辦理者 99 件外，其餘採以地易地或安置於新社區及仍待大樓住戶成立組織，整合重建意願共識中。

五、農村社區土地重劃協助農宅重建

第一期計畫辦理之地區有南投縣草屯鎮過坑、紅瑤、南投市軍功寮、國姓鄉水長流、中寮鄉大丘園等五區，面積十一點六公頃，除國姓鄉水長流社區因評定地價及地上物拆遷補償爭議阻礙工展於 91 年 12 月底完工外，其餘四區業於 94 年 5 月底完工。

第二期計畫辦理之農村社區地區有南投縣草屯鎮番子田、三層巷、南投市營南、埔里鎮大湳等四區，面積二十一．一二公頃，業於 92 年 9 月 4 日聯合動土，於 93 年 6 月全數完成。

六、辦理土石流遷村：土石流高危險潛在村落計 12 處，已達成協議遷村 7 處，安置於下列 3 處遷村地點，共可容納 249 戶，其他 5 處已完成安全設施不遷村。

（一）南投縣政府開發埔里鎮北梅新社區 184 戶，出售安置蜈蚣里土石流受災戶及九二一震災受災戶。遷村土地以徵收取得，於 91 年 11 月 19 日簽訂契約採統包方式發包，並於 92 年 6 月 6 日動工、已完工進住。

（二）輔導南投縣政府及中寮鄉清水村頂水堀遷鄰推動委員會辦理清水村十二鄰土石流受災戶 20 戶遷住，遷村用地向國有財產局租用，房舍建築工程於 92 年 3 月動工，於 92 年 12 月完工進住。

（三）輔導原民會辦理臺中縣和平鄉三叉坑 45 戶，遷村地點（自由村）已完成土地變更（辦理住宅設計圖甄選中），94 年 9 月完工進住。

七、原住民地區因九二一震災辦理之遷住部落，計有臺中縣和平鄉三叉坑、雙崎、烏石坑部落及南投縣仁愛鄉互助村中原口部落、新生村上眉原部落、發祥村瑞岩部落等 6 處。其中中原口部落（16 戶）及雙崎部落（9 戶）分別於 91 年 12 月 31 日及 92 年 12 月 24 日完成住宅遷住，上眉原部落及瑞岩部落住宅興建中，三叉坑部落已於 94 年 9 月完工進住，烏石坑部落則正辦理土地變更編定作業中。

八、簡化行政程序，推出”協力造屋方案”： 為整合及簡化各項申請手續，以加速協助偏遠地區弱勢戶個別家園重建，重建會第二十次委員會議核定「加速九二一重建區原住民及鄉村聚落簡易住宅重建計畫」，協助偏遠地區弱勢戶申請建築許可及申請取得各項獎勵補助，加速九二一重建區原住民及鄉村聚落簡易住宅重建。

九、組合屋居民安置與拆除：組合屋的安置及整併拆除情形為重建後期受重視的其中之一（如下表）。據重建會統計，組合屋弱勢戶總計 449 戶，至 92 年底止已進行輔導 438 戶。組合屋之居住資格期限依九二一重建暫行條例第二十三條第一項規定，立法院於第五屆第四次會期第十八次會議（93 年 1 月 7 日臺立院議字第○九三○○五○○○九號函）決議同意臨時組合屋居住期限再展延二年（約可展延至 94 年底），並依據其進住背景分三類予以處理：1.已重建中（完工期程明確者）受災戶，依重建暫行條例第二十三條第二項法規意旨，由災區縣政府提出計畫申請得轉為災區災民暫時之安置屋。2.已提出申請承租、承購新社區一般住宅、平價住宅並確定有案者，仍得依重建暫行條例第二十三條第二項法規意旨，由災區縣市政府提出計畫申請得轉為組合屋確定承租、承購者之暫時安置屋。3.其他組合屋內有搬遷、安置困難之住戶，由各級政府機關進行各案調查處理。組合屋原計興建 112 處，共 5,854 間，興建及安置情形，如下表。為避免空餘屋影響環境衛生、景觀及治安，本會函請縣市政府及鄉鎮市公所持續進行整併安置後辦理組合屋空戶拆除，至 92 年 12 月底止，已拆除空屋 3,249 戶。至 95 年 2 月 4 日止拆除 81 處，4,464 戶。

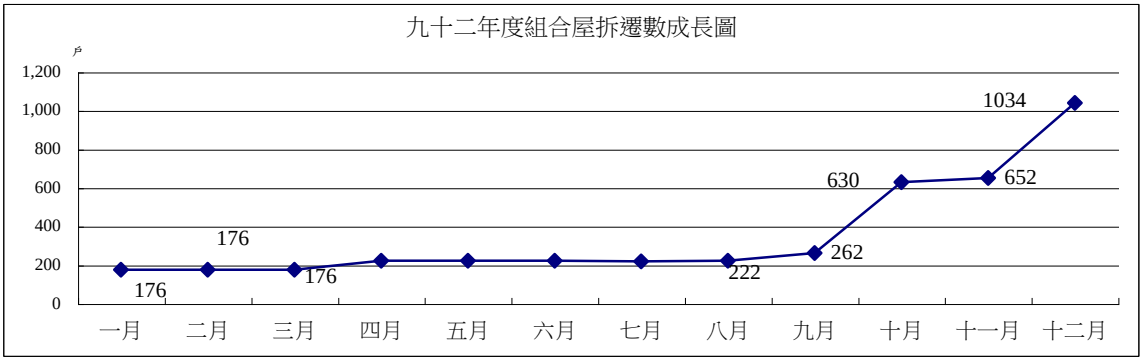


圖 2-52　92 年度組合屋拆遷數成長圖

資料來源：重建會提供

第四節　產業振興

產業振興方面，主要項目分為：（一）農業；（二）工商業；及（三）觀光業部分。其重建的成果如下：

一、農業方面

（一）農業設施修復已完成蓄水池 7,974 座、蔬果集貨場修復 10 處 853 坪、重建 20 處 2,697 坪、冷藏庫修復 534 坪、重建 6 處 110 坪、菇類栽培場重建 11 處 24,596 坪、農產品批發市場修復 7 處、農特產品直銷中心修復 2 處。

（二）完成集貨場重（復）建 6,971 坪、冷藏庫重（復）建 1,049 坪、蓄水池重建 700 座灌溉設施 263,400 公尺。

（三）設置農村酒莊九處，整建茶與竹文化館及文化園區各一處，於埔里地區設置花卉處理展售中心一處，另設立「農業文化園區」三處及四條套裝農業休閒旅遊路線。

（四）於 89 年度輔導辦理 20 場次農特產品展售促銷活動，90 年度辦理 34 場次，91 年度辦理 36 場次，92 年度辦理 87 場次，累計銷售金額達二億餘元，並協助農民做好產品設計，改善產品包裝，提升產品附加價值，創造自有品牌，以建立長期直銷管道，疏解重建區農特產品盛產期所造成滯銷壓力。

二、工商業部分

（一）協助受災企業取得低利融資貸款

表 2-42　協助重建區中小企業低利融資貸款各行庫貸放統計表

單位：新臺幣萬元

區　分	累　計	百 分 比
申貸件數	1,512	100.00%

核准件數	1,403	92.79%
貸放件數	1,320	87.30%
申貸額度	1,758,736	100.00%
核准額度	1,474,158	83.82%
貸放額度	1,280,476	72.80%

備註：重建特別預算五百億元捐助行政院開發基金，辦理低利融資貸款。資料截止日：92 年 12 月 31 日，重建會提供。

表 2-43　協助重建區九二一震災受災企業貸款信用保證統計表

單位：新臺幣萬元

90 年 6 月開辦起累計承保件數	252
90 年 6 月開辦起歷年累計保證金額	1,504,657
90 年 6 月開辦起歷年累計融資金額	1,181,481
截至 92 年 12 月底保證餘額	601,842
截至 92 年 12 月底融資餘額	772,797

備註：重建特別預算二十億元捐助中小企業信用保証基金，辦理貸款信用保證。資料截止日：92.12.31，重建會提供。

（二）推動商圈活化重塑計畫：選定 18 處商圈，協助美化街道景觀、辦理興（修）建零售市場及攤販集中場計 34 處及辦理興修建公有零售市場 30 處。

三、觀光業部分

（一）重建區觀光地區公共設施工程暨規劃：89 年度及 90 年度特別預算（含增辦）共核列 183 件，截至 92 年 12 月為止，已完成 148 件，已於 95 年 2 月底完成。

（二）協助辦理觀光產業特色活動推廣：規畫重建區觀光軸線，輔導業者成立民間團體，共同參與產業振興，同時企劃年度大型特色活動，截至 95 年 2 月，共計辦理 122 餘場次促銷活動，有效帶動觀光人潮，92 年全年重要觀光地區遊客人數計八百萬餘人次，較 91 年同期成長 16.17%，與 88 年比較，已超過 30%，93 年遊客人次更比 88 年成長達 45.98%。

（三）培訓觀光解說人員：為提昇觀光產業服務水準及就業機會，培訓觀光解說人員計二千四百餘人次及英日語導覽解說人員培訓一百餘人次。

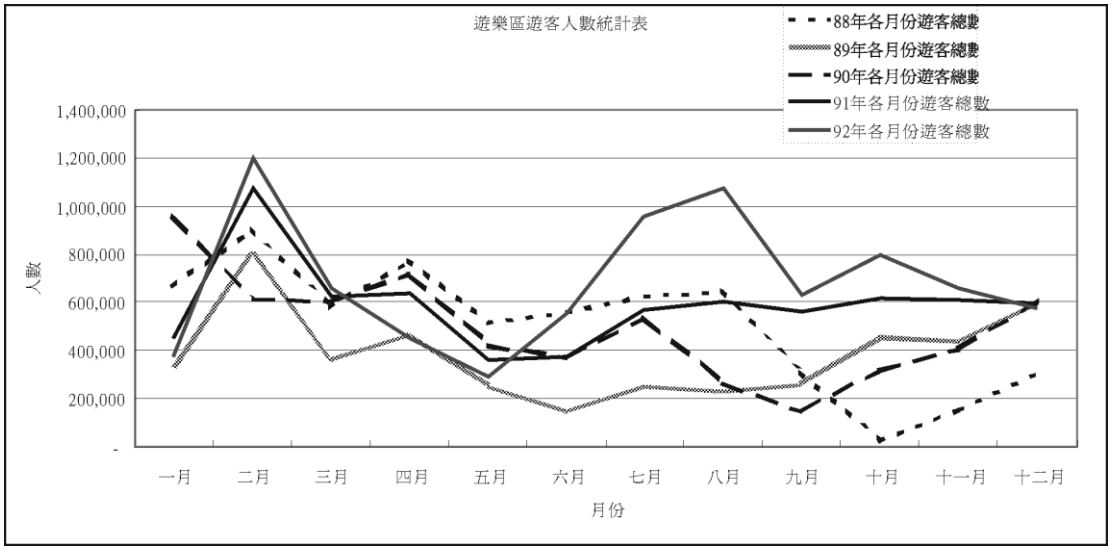


圖 2-53　遊樂區遊客人數統計表

第五節　生活重建

一、辦理租金再發放一年：第二年租金核發件數 6,307 件，核發金額 625,347,242 元。改善受災戶居住生活補助費核發件數 4,196 件，核發金額 261,569,316 元。

二、設置生活重建服務中心：依據九二一震災重建暫行條例第二十二條輔導縣市政府設置生活重建服務中心，提供重建區居民福利服務、心理輔導、組織訓練及諮詢轉介服務。90 年度計設置 38 處，91 年度設置 32 處，92 年度設置 30 處，累計提供一般諮詢 79,086 案，轉介服務 9,053 案，開案輔導及訪視 53,490 案，心理諮商 6,239 人次，居家服務 360,613 小時。

三、震損機構重建修繕：計補助 136 處支用 93,480 萬元，截至 92 年 12 月 31 日止，計完成 128 處，包括九二一震災受損合作社場 18 處、社會福利機構 2 處、喪葬設施 100 處、原住民心靈支持服務站 10 處。

四、弱勢族群扶助與照顧：為協助重建區弱勢族群，辦理全民健康保險費及醫療費用補助、震災失依兒童及中低收入戶單親家庭子女生活扶助、老人及身心障礙者住宅修繕補助、送餐服務、低收入戶創業融資貸款利息補貼、原住民獨居老人及身心障礙者餐飲服務、居家服務、中低收入戶兒童營養津貼、托育補助、高中職以上學生就學生活補助、身心障礙者復建醫療輔助器具補助及重建區弱勢族群緊急性經濟扶助。

表 2-44　弱勢族群扶助與照顧

項　　目	經費(千元)	執行情形

全民健康保險費及醫療費用補助	9,017,429	補助 1,160,000 人次
設置生活重建服務中心	467,860	諮詢服務 79,086 人次. 轉介 9,053 案.心理輔導 6,239 人次.居家服務 360,613 時
災區中低收入戶、老人居家、送餐安置服務	46,534	送餐服務 360,440 人次，安置 120 人次，居家服務 1,104 人次
災區低收入戶、中低收入戶、老人及身心障礙者住宅修繕補助	85,963	補助 716 戶
兒童營養券津貼	50,800	辦理 5,088 人
震災失依兒童及少年暨中低收入單親家庭子女生活扶助	61,547	失依兒童少年補助 3,057 人次 單親子女補助 2,992 人次
補助中低收入戶全倒戶子女就學扶助	50,737	辦理高中 2,855 人、大專 1,767 人
兒童托育補助	36,550	辦理 6,100 人
重建區弱勢族群急難救助	11,025	補助 614 件
身心障礙者復建醫療輔助器具補助	16,000	辦理 1,151 人

五、組合屋弱勢戶安置輔導：組合屋弱勢戶計 449 戶(包括列冊低收入戶 155 戶、中低收入戶 42 戶、身心障礙家庭 97 戶、獨居老人 84 戶、單親家庭 71 戶)為落實先安置後拆除原則，本會派員逐戶訪視並說明安置計畫，並依個案問題及需求協助住戶參觀國宅、承租國宅、自行租屋、轉介安置機構、核予急難救助，提供就業服務資訊等。

六、建立重建區醫療資源缺乏地區的巡迴醫療服務網：定點實施每週兩診次的醫療服務，截至 91 年 12 月底，南投縣及臺中縣共辦理七個鄉鎮十八個巡迴醫療地點，共提供 3,614 診次，總服務量為 69,101 人次。

七、建立健康個案管理系統：辦理重建區組合屋居民基本健康檢查計畫，臺中縣、南投縣共辦理 142 場次，總完成篩檢 28,935 人；另辦理重傷殘復健醫療暨長期照護計畫，南投縣、臺中縣、臺中市及雲林縣共提供 1,386,398 服務人次。

八、推展生命教育，營造健康生活新希望：衛生署南投區及臺中區心理衛生服務中心辦理社區民眾及學校心理衛生防治宣導活動 768 場，教育宣導 88,743 人次、專案服務 53,294 人次。

九、建置重建區完善的醫療保健體系：辦理「九二一震災全民健康保險費實施方案。

十、就業職訓重建成果：為解決重建區失業問題，協助災民順利就業，政府於震

災發生後，採行「設工作站，就地服務」、「救災服務，重整家園」、「促進就業，安定生活」、「強化就業服務功能」、「動員勞動志工協助災區重建工作」為五大安置措施原則，先後推出「以工代賑」、「臨時工作津貼」、「就業重建大軍」、「永續就業工程」、「多元就業開發方案」等就業促進措施外，並辦理重建人力職訓班、社區職訓教室及補助地方政府辦理職訓班;89 年 11 月修正重建條例相關條文，規定重建工程得標廠商應僱用三分之一災區居民之政策，另為協助重建區弱勢族群自立更生，習得一技之長，專案辦理弱勢族群就業輔導，均對重建區就業問題提供了有利的機制。

十一、社區總體營造

(一)訂頒「九二一震災災後重建區社區總體營造補助要點」，輔導社區組織之培力、在地人力培訓及改善環境等，截至 95 年 2 月底止，已補助一百卅個社區及協調文建會委託民間成立「社區總體營造專案管理中心及四個營造中心」共同輔導 80 個社區推動社區總體營造工作。

(二)與農委會水土保持局共同辦理「農村聚落社區營造暨產業發展計畫」，遴選 19 個農村聚落點試辦，為改造重建區農村社區環境，鼓勵社區團體及民眾共同構思未來的發展願景，專業層面的設計與施工則委託給統包廠商，惟過程中特別要求專業者必需協同社區民眾從發現問題開始，釐清問題脈絡並提出可行的解決策略，逐步地完成社區空間環境設計。另為因應災後農村地區增漸升高的失業問題，本案也特別要求承包商應僱用三分之一以上之社區人力參與施工，除可實際可行的提供就業機會，更可深化親手造家園的意義，激發愛鄉的意識，提高社區自我管理的可行性。

(三)會同行政院災害防救委員會訂定「社區防救災總體營造計畫」，藉由地方居民與民間專業團隊協助社區居民建立防災組織、緊急避難等機制，並就重建區土石流敏感區擇訂南投縣水里鄉上安社區、信義鄉豐丘社區、信義鄉地利社區、鹿谷鄉內湖社區、竹山鎮木屐寮、臺中縣東勢鎮慶福社區及雲林縣古坑鄉華山社區(含桂林)等七處土石流敏感區社區作為試辦點，並委託臺灣大學陳亮全教授、國立中興大學陳樹群教授、國立成功大學林慶偉教授及國立中央警察大學楊永年教授等四個專業團隊分別予以輔導，建立防災組織、防災教育訓練及建置基本資料等，確實教導社區居民本身自救技能。

(四)辦理「社區策略聯盟發展計畫」，落實以自助、互助、合作之社區

總體營造理念與方法，推動社區產業串聯發展。透過非營利法人組織、社區在地團體與專業技術廠商共同籌組「策略聯盟團隊」自行提案參與評選，預計徵選四個策略聯盟團隊（約三十個社區）組織辦理「共同產銷、共同採購」等社區產業發展相關工作，達成籌組具營運能力之非營利聯盟組織、創造在地就業、改善家戶經濟生活及促進社區之公共利益等具體目標。本計畫將另評選「專案管理廠商」協助本會督導及輔導「策略聯盟團隊」工作推動等相關事宜，以及紀錄彙整本計畫工作推動紀錄俾利經驗傳承並回歸經濟部中小企業處持續推動。

（五）委託廠商辦理「重建區社區總體營造紀錄片製播計畫」，因鑒於社區總體營造有助於凝聚國人愛鄉愛土的意識，對於增進國家競爭力有其重要性，而社區營造的本質卻在於「人」的營造，是以本計畫期望藉由推動社區總體營造初具成果之社區關鍵性人物為引導，透過真人真事的報導，以生態保育、社區防災、產業振興、原住民社區營造、社區老人照顧、女性參與等各種不同議題切入，拍攝七集影集，提供國人省思的機會，重現社區總體營造的精神與價值，並激發國人由對重建區多元重建議題的認知與感動，進而產生學習的動機。

（六）委託廠商辦理「重建區社區總體營造系列專輯出版計畫」，因鑒於重建區社區總體營造工作已逐漸雛型，並展現成果，在這社造的啟動、願景蘊釀、發掘、動員、計畫及組織形成、計畫執行、維護管理、經營等，都是社區總體營造的一個必經過程，值得加以探討分析，將經驗予以記載保留並出版專輯，預計出版三輯，紀錄二十至三十個社區，作為臺灣推動社區總體營造的經驗傳承。本計畫藉由實例探討分析社造成功與失敗，公部門與民間所扮演角色，並以動人小故事與平面影像呈現社區重建的堅韌生命力及希望。

（七）辦理「九二一重建區社區總體營造博覽會系列活動計畫」，啟發重建區社區在地活力，激發更多當地居民自主參與營造美麗新家園運動。本計畫分為「景觀工程」、「主題系列成果展」及「社造學習之旅」三部分，「景觀工程」及「主題系列成果展」係以中興新村為主場，結合專業協助及社區自主營造規劃展示空間，達到展現各社區地方特色之目的，遴選四十個社區為策展社區，其餘為聯展社區；「社造學習之旅」係以重建區五個社

區自行串聯成軸線社區，提創意活動及產業行銷企劃參加遴選，預計遴選六條軸線，協助發展深度優質套裝遊程及產業振興作整備，提供社區展示、相互學習及激發創意的機會，除呈現重建工作之具體成果，建立社區永續發展之基礎外，期望與建構中興新村成為重建區非營利組織中心目標接軌。

圖 2-54　行政院九二一委員會於中興新村省府路 11 號設置民眾服務中心（89 年 11 月 20 日）

第六節　加強與民眾溝通管道

一、成立民眾服務中心

（一）提供重建區單一窗口服務

行政院九二一震災災後重建推動委員會為加強服務，於民國 89 年 11 月 20 日於中興新村大門口（省府路十一號圓環前）成立民眾服務中心，以單一窗口方式為重建區民眾服務，並由前行政院院長張俊雄親臨主持揭牌儀式。

圖 2-55　行政院張院長俊雄主持揭牌儀式（89 年 11 月 20 日）

（二）服務特色

民眾服務中心成立以來以全年無休方式，亦即假日不打烊、中午不休息、週末及週日皆由工作人員輪值，以單一窗口型態為民眾服務，以解決問題為導向，受理重建戶各項疑難雜症，並邀請律師、建築師相關專業技師、金融機構人員及其他專業人員進駐中心服務、提供就業職訓資訊，適時提供災區民眾直接、主動、親切的整合性服務，解決災區民眾所面臨的困難問題；並將民眾陳情案件歸納分析提供參考，以瞭解民眾的需求，而做出積極的回應，希能協助民眾儘速完成家園重建。

（三）服務績效

1、受理民眾陳情案件

充分運用人力資源，由重建會各單位熟悉業務人員派至服務中心，另協調相關單位人員至中心服務；陳情案件特殊或複雜者排定

預約服務時間。截至 92 年 12 月 31 日止，民眾服務中心共計受理 26,654 件，其中電話案件 18,747 件，佔 69.31%；親自案件 3,530 件，佔 13.24%；書面案件 3,812 件，佔 14.3%；院長信箱 117 件，佔 0.44%；執行長信箱 426 件，佔 1.6%；與民有約案件 295 件，佔 1.1%。

民眾各類陳情案件中以財務管理（房屋重建貸款、調降利率）案件為最多，計 2,198 件，佔 12.11%；營建輔導（住宅重建、組合屋搬遷安置）計 2,079 件，佔 11.60%；社會福利（弱勢族群慰助、組合屋搬遷安置）計 1,459 件，佔 8.04%；法律案件（土地分割、重建糾紛）計 689 件，佔 3.79%；交通（產業道路、橋樑）計 720 件，佔 3.96%；水土保持（擋土牆、山坡地整治）計 345 件，佔 1.90%；水利（野溪整治、排水溝修復）計 331 件，佔 1.82%；鄉村重建（農地興建農舍）計 284 件，佔 1.56%；地政（以地易地、土地重測）計 236 件，佔 1.30%；都市重建（集合式住宅整建、都市更新）計 194 件，佔 1.06%；協調聯絡（重建報導、新聞媒體）計 166 件，佔 0.91%；計畫（企劃經費案件）計 133 件，佔 0.73%；服務業振興（產業觀光、索取重建區觀光旅遊資料）計 121 件，佔 0.66%；其他（築巢專案、基金會相關問題）計 118 件，佔 0.65%；一般諮詢 7,558 件，佔 50%。

圖 2-56　執行長郭瑤琪於就任後蒞臨民眾
服務中心巡視（91 年 8 月 6 日）

圖 2-57　民眾服務中心設就業資訊站提供
民眾求職求才服務

2、就職業登記轉介

善用就業管道開創「錢途」：民眾服務中心成立之初，即配合勞委會「就業 007」大軍方案，辦理災區民眾就業輔導、登記、諮詢等服務，對災區失業民眾諸多照顧措施及社區職訓教室，讓災民習得一技之長，為就業作準備，以協助受災戶重建家園。

圖 2-58　民眾服務中心設立服務專線免費電話、愛心鈴提升服務品質

服務中心並與南投就業服務站聯繫，每週提供該站收集之最新就業求職求才訊息，公佈於服務中心外側之公佈欄，並有專人協助民眾，及時提供就業機會最新消息。截至 92 年 12 月底服務期間共計受理 4,663 件，佔 20%（其中媒合成功就業計 240 人），其餘案件則轉介至勞委會求職求才系統予以協助。

3、各項重建諮詢

重建區受災戶如果有各項重建問題，除了可以到民眾服務中心洽詢外，也可透過服務中心設有的免費服務專線 0800-800921、0800-090921 提供民眾以電話詢問建築、法律、貸款等相關重建免費諮詢服務。另民眾服務中心為使重建區營造新希望，辦理重建會相關活動，諸如 90 年 6 月辦理「端午送艾」、91 年辦理「迎春送福」、91 年 9 月辦理「中秋月圓人團圓，九二一跨越三週年」活動；最主要以復甦重建區產業、重建成果展示、促銷當地應景水果、農特產品、社區就職訓教室手工藝品展售等。

二、舉辦重建區災民關切問題座談會

為積極協助解決重建區民眾重建困難問題，行政院游院長於 91 年 7 月 25 日及 8 月 26 日兩次召集各級政府，包括中央相關部會（內政部、財政部、中央銀行、國防部、交通部、行政院衛生署、行政院主計處、行政院農委會、教育部、行政院研考會、行政院原民會、行政院勞委會）、縣市政府（臺中市政府、臺中縣政府、南投縣政府）、鄉鎮公所（霧峰鄉公所、集集鎮公所）、財團法人都市更新基金會、災民代表委員、組合屋代表、集合住宅代表、斷層帶代表、街區更新代表、南投縣生活重建中心及重建會等參加「重建區災民關切問題座談會」，會中游院長特別針對加強為民服務方面指示：

（一）各級政府各部門應以顧客為導向，面對問題，積極協助解決重建區民眾重建困難問題，可行者應積極辦理，不可行者亦要明確告知理由。

（二） 請重建會蒐集重建區民眾反映問題，編印問答集，分詳細版及簡明版印製，內容以簡潔、易懂文字，讓民眾清楚瞭解。

（三）請重建會加強單一視窗服務之功能，指派專人負責，定期追蹤績效，並請各部會確實配合積極協助解決相關困難問題，行政院將不定期抽測服務品質。

三、辦理執行長「與民有約」活動

重建會郭執行長於 91 年 8 月到任後，為瞭解重建區民眾重建困難原因，並能夠迅速回應民眾需求，解決民眾問題，加速重建區民眾重建家園，特指示民眾服務中心辦理「與民有約」會見民眾方案，以加速重建工作之進行。其實施方式，係針對重建區困難問題優先辦理會見。每星期於重建會民眾服務中心或至陳情人居住地點之各縣市鄉鎮辦理。陳情內容舉凡重建區民眾對於受損，對公共各項建設施政；其他於法令要求會見執行有關重建疑難問題、或本身權益設施重建認為不當者、或對重建作為，認為有偏失或處理不當者許可範圍請求重建會處理者均可長。

圖 2-59　辦理與民有約活動情形

圖 2-60　91 年春節執行長黃榮村巡視全年無休的九二一重建會民眾服務中心

民眾可以書面、口頭或電話、或經由執行長網址信箱 erceo@921erc.gov.tw 向重建會民眾服務中心提出申請（民眾服務中心地址：南投縣中興新村省府路十一號，專線電話：049-2394-637 或免付費電話：0800-800-921）。由執行長親自主持並會同相關業務主管機關代表，與陳情民眾面對面溝通，當場解決民眾問題。民眾服務中心指派專人擔任服務工作，辦理會見有關事項，並做成會議記錄，呈執行長核定後，函請各業務單位積極辦理。

執行長郭瑤琪會見民眾陳情案件由服務中心以個案方式全程控管。服務中心定期於每週工作會報提出報告執行進度，將辦理情形函復陳情人後，才能解除列管。

民眾服務中心於 91 年 8 月 16 日起辦理執行長「與民有約」會見民眾，截至 93 年 5 月 24 日止共計會見 308 件，辦理結案經奉核可解除列管案件計 308 件，執行長與民

有約會見民眾案件中，以公共建設業務（如水利工程、水土保持、野溪整治、產業道路、橋樑修復等）計 183 件為最多，佔 59.41%；次為社區重建處業務（如營建輔導、房屋重建、土地糾紛、重建貸款、土地重測、生活改善救助、住屋全、半倒證明等）計 109 件，佔 35.39%；另產業振興業務 13 件，佔 4.22%；法律及其他問題 3 件。

「與民有約」辦理以來，頗受民眾好評，解除列管案件中，經民眾服務中心電話訪問辦理情形其滿意度，結果高達六成以上，民眾皆肯定執行長會見民眾之服務功能與績效。

綜言之，在四年的重建運作過程中，政府之執行已達到一些成果，也累積相當的寶貴實際經驗，在因應日後天然災害的發生應變時，政府重建工作一路走來的辛苦及努力，值得肯定。

圖 2-61　91 年 9 月 21 日辦理「月圓人團圓 - 九二一跨越三週年」活動情形（一）

圖 2-62　91 年 9 月 21 日辦理「月圓人團圓 - 九二一跨越三週年」活動情形（二）

第七章　結語

九二一地震是臺灣一項重大的天災，死傷及失蹤人數眾多，房屋全倒及半倒達 8 萬多戶，造成家園毀損，生活備受衝擊，經濟損失達 3,600 億元，影響層面甚為廣大。對此一天然的巨變，相對地重建的工作也顯得特別艱辛與困難。

民國 88 年九二一災變發生，政府立即發布「緊急命令」，11 月 9 日行政院頒布「災後重建計畫工作綱領」，次年 2 月間立法通過的「九二一震災重建暫行條例」，並成立「九二一震災災後重建推動委員會」進行重建事項之協調、審核、決策、推動及監督工作。另鑒於各界捐款甚鉅，有統合運用以發揮最大效能之必要，於 88 年 10 月 13 日，由民間社會人士與相關單位共同組織成立「財團法人九二一震災重建基金會」，運用社會資源，統合民間捐款，協助推動重建工作。

政府為積極展開各項救災重建工作，及配合各年度震災重建需要，成立三大機制，即「法制機制」、「經費機制」及「控管機制」。行政院自 90 年度起至 92 年度止，3 個年度內辦理「九二一震災災後重建特別預算」。為了災後各項重建工作效率需要，重建會與行政院研考會共同建立 3 級進度控管機制。至此，重建暫行條例修正案、特別預算及控管機制，成為災後重建的三大核心機制，在此重建機制下展開對災民搶救、安置的工作，進而為災區進行重建、修復的工作。

大地震發生以後，各級政府及民間投入救災及重建工作，行政院自 89 年 6 月 1 日起改組行政院九二一震災災後重建推動委員會，積極推動重建事務，發揮了統籌、協調、控管功能。陳水扁總統更在重建會揭牌儀式中，提示要在 4 年內完成重建工作。這 4 年來，重建工作已展現具體之成果，受災地區也大致恢復舊觀。尤其在公共工程方面，成效卓著。例如，道路橋樑部分已大致完成 97%，耐震度及工程品質比已往大有提升。重建完成的 9 座橋樑，在民國 91 年桃芝颱風侵襲中，安然無損；293 所震損學校重建工程已先後陸續完工，美麗的新校園已成為當地的新地標，值得肯定。由於受損的道路、橋樑陸續打通，加上觀光路線規劃、農產品展售等促銷活動，重建區觀光產業已恢復震前水準，對於以觀光為主要產業的南投縣為主，尤其具有特別意義。由於大地工程的完成連帶地帶動產業振興及觀光業重建。九二一大地震對大自然破壞甚劇，政府積極投入山坡植生及土石流整治工作，具有相當成效。災民的生活及心理輔導方面已經受到相當程度的照顧，在大環境不景氣的影響下，政府規定，重建工程得標廠商應僱用 1/3 以上災區在地民眾。保障重建區民眾的工作機會，協助重建區弱勢失業民眾順利就業，並且辦理職訓教室的培訓，讓災民的就業機會獲得保障。

從政治的角度分析，災區重建其實是政府最好的施政表現機會，4 年內如果能夠有效地改造重建區，呈現出優異的重建品質，不僅可以得到重建區的民心支持，也一定可以得到全國的信任。更重要的是，在此重建過程中，如果能有效地調整政府體制與作法，也可以成為臺灣其他地方施政的參考；而民間投入的模式以及累積的經驗，更可以成為擴散至臺灣各地的重要社會力量。如此，災區重建其實是從臺灣心臟地帶出發的一個歷史行動！

從民間的角度分析，此次地震讓國人相互間建立起關懷社會，發揮民間、宗教團體力量。在九二一地震發生以前，人們常感嘆過去人溺己溺、相互關懷的日子不再，人與人之間的屏籬隨著所得及都市化程度的提高而加深。九二一地震，2,400 多人的生命瞬間消失，留給生者無限傷痛。一場浩劫激發了人間至情，國人有錢出錢，有力出力；國際團隊紛紛趕到，參與救援，人與人之間的藩籬隨地震而消失，政府與民間緊密的合作為重建工作開啟良好基礎，一個互助關懷的社會建立了。這是一項彌足珍貴

、需要繼續維繫的無形資產。更者，在此次救災工作中，民間、宗教團體亦部分分擔政府工作，迅速解決災民切身之苦，所展現的效率與服務，值得高度肯定。此次救災工作中，民間、宗教團體分擔政府工作，迅速解決災民切身之苦，所展現的效率與服務，值得高度肯定。政府為了更親近人民，與重建區人民拉近距離，交換心得，重建會設有民眾服務中心，辦理民眾陳情，諮商、聯繫轉介工作，全年無休。自 91 年 8 月份起，辦理「與民有約」活動，由重建會執行長每週五下午接見民眾，聽取心聲，協助解決重建遭遇困難問題，至 92 年底共計 295 件之多。未來重建工作，更需借重民間資源，與政府攜手合作，共同完成。但以目前的環境，要使民間力量充分發揮，尚需建立完善的制度，如提供義工保險、專業訓練、將民間力量納入防、救災體系等。有關非政府組織的發展，在美、日等國家已有豐富的經驗，可作為我國發展非政府組織的參考。

經過政府與國人的努力，目前大部分的重建工作已經陸續展現成果。舉凡與民生、公共安全相關之基礎設施大致完成；重建區生活機能也恢復正常運作；校園重建不僅開放公共參與，更融合自然人文景觀之設計，創造永續校園的活力；重建後的公共工程及民間建築，其耐震度及品質都較以往大幅提昇；部份學校建築，更是具備地方特色的典範；觀光產業振興已見成效，風景區的復甦蓬勃迅速；生活重建已落實制度化，也實踐了福利社區化的理念；政府與民間協力的伙伴關係已充分落實。政府所積極推動的社區總體營造工作，不僅凝聚了居民共識，更結合產業與人文，開拓社區發展的新里程。例如，桃米社區的生態社區模式、澀水社區的陶藝發展、北梅社區的文化資產等，都是良好的社區總體營造例證。此次地震中，政府也學習到相當多的寶貴經驗；包括自發性社會參與力量的茁壯與輔導、廢棄土的再生利用、生態工法、推動全流域整治、強化社區防災體系、強化防災資訊與設備、研擬地震防救災標準作業程序等。這些寶貴的重建經驗均需傳承成為政府施政及我國社會發展的基石。

然而，不可否認的，政府在某些計畫個別的作為方面，當然還有值得努力加強之處。重建的問題涉及災區民眾身家財產、安身立命的問題。由於災區居民的生活背景、個人需求不盡相同，考量方式與個人想法也有甚大差異，此也使得災區的重建之路，面臨諸多複雜的難題，重建工作歷經多種困難與層層挑戰。平心而言，重建工作無法做到十全十美、毫無瑕疵，仍有部分重建事務需要繼續積極推動，部分政府的政策作為也尚無法展現具體滿意的成果。這些都是眾所周知的事實，例如：緊急命令的發布及災後重建暫行條例的施行與重建採購期限之落差；有關救助金發放標準問題及死亡慰助金金額太高，易受到質疑；拆除災民臨時住所亦受到質疑與反彈。此外，協助住宅重建，尤其是集合式住宅是最複雜，又是社會關心的指標工作，因為牽涉到涉及

許多機關、法令及各部門的工作及民眾意願，土地所有權銀行貸款還款能力等因素，不像公共工程可以完全由政府主導，全面趕工。再者，由於九二一震災重建工程項目繁多，經費龐大，限於人力及招標法令規定，工程常有延遲情形，如何督導各主辦機關按照時程完成，是重要的工作。因此除了要加強各級政府間的統合聯繫外，更要加強委員會議及各部會的協調功能，才能加速重建工作的進度。

整體而言，九二一震災損害規模大，在現行體制不完備情況下，辦理救災安置及進行重建，雖然整體進度無法如原先估計般推進，但整體而言，在政府宣示的重建總目標，「優質重建」、「永續環境」、「安居樂業」等，已見落實，政府災後重建政策之績效表現是可以肯定、符合期待的。

每年九二一地震週年前，可能在高度支持與關心下，震災重建的進度與成果時常是各界關注的焦點，報章媒體與政治人物的關心程度都會突然湧現，而且主要都集中在批評重建不力的話題上。及早完成震災重建是全民共同的希望，監督重建工作也是正常的現象。然而，這些尚未完成的工作並不代表全部的重建工作都是延宕無效，進度落後，無一可取之處。以政府的角度觀之，外界對重建工作提出具有建設性的建議與批評都是政府官員在施政時應該虛心檢討，詳加重視的。以批評者的角度觀之，重建工作最重要的不是說而是做，如果只是在每年九二一週年前才對重建工作高度關心及批判，並無法有效督促重建工作的有效推動。

事實上，大部分的國人認為，重建的成果不容抹殺，震災重建區的景況每年都有進步。重建官員的努力不應全盤否定，重建人員的辛苦也不可有意忽略。民眾認為，與默默投入震災重建工作的英雄相比，過多非理性的批判並不是最好的作為；相對的，真正關心重建者應提出建設性的論點與建言，甚至投入重建行列，於事無補的指責與批評，不僅造成對立，浪費社會成本，在實質上，也無法對重建工作有具體的加成作用。因此，如果批評者能夠以客觀的角度提出諍言，甚至親自第一線投入心力、物力，提出具體的改進建言與監督，將對整體的重建工作將有更大的助益，如此也才能讓震災重建的大工程早日完成。

九二一大地震是檢測救災組織體系功能運作的試金石。人們面對困難，接受挑戰，迎接未來。因此平時仍應加強救災演習，以強化其救災與組織動員與協調整合之能力。除了政府行政部門外，立法院及民間也高度體現人飢己飢、人溺己溺的精神，通過龐大的重建預算及捐出巨額善款用於推動重建相關的事務上，為重建工作挹注一份心力。

在重建過程中很多事情是不能輕忽的，而且應有互相體諒的基本信任。如重建財源的籌措，全民應有共同負擔的準備，不管是加捐加稅，皆應理性對待。另外在重建

過程中，不能目光只放在硬體與經費上，若重建不能以人為主體，以人道關懷為重點，則重建工作將只能得到表面的結果。重建區居民需要從社會經濟政策上給予最佳考量，使其能就學就業，協助重建區民眾在人生再出發的路上，不缺乏實質的關懷。然後，國人就可期望災區內在的自生力量被激發出來，人是有韌性的，當重建區居民不把自己當災民時，災區的活力自然會表現出來。我們因此更期望災區只能把外援當作重新起步的協助，外援絕不應被當作是目標，只有在自助之下外援才有意義。

臺灣社會生命力旺盛，九二一大地震摧毀無數苦心經營的家園，震出百年問題，但已浴火重生。重建區民眾逐漸在政府的重建努力下，恢復正常生活。聖嚴法師說：「九二一大地震的所有罹難者都是大菩薩，是老師，用生命作教材，現身說法，代替 2,200 萬臺灣人受災受難，救了我們下一代。我們應該從過去的錯誤中學習重生、感恩，讓社會充滿祥和與善良。」[236]自然無情，但人間的溫暖卻可大可久。家園重建不只是物質重建，更是心靈的省思，信仰的堅持。國人當以尊重自然的態度，疼惜生命，相互關懷、扶持，在重建中，提昇生活品質，豐潤生命內涵，學習與地震共存，與自然和諧共處。

236 聖嚴法師，《臺灣，加油》(臺北市：法鼓文化，民國 88 年)，頁 42。

附錄

臺灣災害性地震簡表(1896～2000.8)

次別	發震日期	起震時間	地震名稱	震央位置		芮氏地震規模(M)	震源深度(公里)	災害概況		
				經度(東經)	緯度(北緯)			民防毀損(棟)	傷亡狀況(人)	地震等災變
1	1900.5.15	20:10	巴士海峽強震	120.7	21.5	不詳	不詳	輕微	不詳	不詳
2	1900.6.7	08:15	宜蘭強震	121.8	24.7	6.0	不詳	全毀 1 半毀 57	—	—
3	1904.4.24	14:39	臺南高雄烈震	121.5	23.5	6.1	不詳	全毀 66 半毀及破損 840	死 3 傷 10	—
4	1904.11.6	04:25	嘉義斗六烈震	120.3	23.5	6.3	不詳	全毀 661 半毀及破損 3,179	死 145 傷 158	地裂、噴砂
5	1905.8.28	00:22	花蓮強震	121.7	24.2	不詳	不詳	半毀破損 9	—	
6	1906.3.17	06:42	嘉義強震	120.5	23.6	7.1	很淺	全毀 6,769 半毀及破損 14,218	死 1,258 傷 2,358	斷層、地裂、噴砂
7	1906.3.26	11:29	嘉義強震	120.5	23.7	5.0	不詳	全毀 29 半毀及破損 529	死 1 傷 5	—
8	1906.4.7	00:53	鹽水港強震	120.4	23.4	5.5	不詳	全毀 63 半毀及破損 283	死 1 傷 6	山崩

9	1906.4.8	06:40	鹽水港強震	120.4	23.4	5.5	不詳			
10	1906.4.14	03:18 07:52	鹽水港烈震	120.4	23.4	6.6(前) 5.8(後)	不詳	全毀 1,794 半毀 10,037	死 15 傷 84	噴砂、地裂、山崩
11	1906.5.4	不詳	鹽水港強震	120.4	23.4	不詳	不詳	全毀 3	—	—
12	1908.1.11	11:35	東部強震	121.4	23.7	7.3	淺	全毀 3 半毀及破損 5	死 2	地裂、山崩
13	1909.4.15	03:54	臺北強震	121.5	25.0	7.3	80	全毀 122 半毀、破損、燒毀 1,051	死 9 傷 51	—
14	1909.5.23	06:44	中部強震	120.9	24.0	5.6	不詳	全毀 10 半毀 32	傷 6	—
15	1909.11.21	15:39	北東部強震	121.8	24.4	7.3	淺	全毀 14 半毀及破損 39	傷 4	—
16	1910.3.26	01:38	花蓮強震	121.6	23.9	5.5	不詳	輕微	—	—
17	1910.4.12	08:22	北部強震	122.9	25.1	8.3	不詳	全毀 13 半毀及破損 59	—	—
18	1910.6.17	13:28	南端強震	121.0	21.0	7	不詳	輕微	—	—
19	1913.1.8	06:50	花蓮強震	121.6	24.0	不詳	不詳	全毀 2	—	地裂
20	1915.1.6	07:27	花蓮強震	123.2	24.4	7.3	160	輕微	—	—
21	1916.8.28	15:27	南投烈震	120.9	23.7	6.4	不詳	全毀 614 半毀、破損、埋沒 4,899	死 16 傷 159	—
22	1916.11.15	06:31	臺中烈震	120.4	24.2	5.7	不詳	全毀 97 半毀及破損 972	死 1 傷 20	—
23	1917.1.5	00:55	埔里激	120.9	23.9	5.8	不詳	全毀 130	死 54	—

			震					半毀及破損 625	傷 85	
24	1917.1.7	02:08	北部強震	120.9	23.9	5.6	不詳	全毀 187 半毀及破損 498	傷 21	—
25	1918.3.27	11:52	北部強震	121.9	24.6	6.2	不詳	破損 6	傷 3	—
26	1920.6.5	12:22	花蓮強震	122.0	24.0	8.3	淺	全毀 273 半毀及破損 1,257	死 5 傷 20	—
27	1922.9.2	03:16	北部強震	122.2	24.6	7.6	淺	全毀 14 半毀及破損 161	死 5 傷 7	—
28	1922.9.15	不詳	北部強震	122.3	24.6	7.2	淺	全毀 24 半毀及破損 289	傷 5	—
29	1922.9.17	06:44	蘇澳強震	122.5	23.9	6.0	不詳	全毀 9 半毀及破損 235	死 6 傷 17	—
30	1922.10.15	07:47	蘇澳外海地震	122.3	24.6	5.9	不詳	破損 14	死 6 傷 2	—
31	1922.12.2	11:46	蘇澳外海地震	122.0	24.6	6.0	不詳	全毀 1 破損 33	死 1 傷 2	—
32	1922.12.13	19:26	蘇澳外海地震	122.1	24.6	5.5	不詳	破損 13	傷 1	—
33	1923.2.28	18:12	大南澳地震	122.0	24.6	不詳	不詳	全毀 1	—	—
34	1923.3.5	08:10	大南澳地震	121.8	24.5	不詳	不詳	全毀 1	—	—
35	1923.5.4	18:41	烏山頭地震	120.3	23.3	不詳	不詳	全毀 1 破損若干	—	—
36	1923.9.29	14:51	臺東強震	121.1	22.8	5.5	不詳	全毀 1 半毀及破損 80	傷 1	—
37	1925.4.17	03:53	恆春強震	120.2	20.4	7.1	淺	輕微	—	—
38	1925.6.14	13:38	花蓮強震	121.8	24.1	5.6	不詳	破損 339	傷 1	—

39	1927.8.25	02:09	新營烈震	120.6	23.3	6.5	不詳	全毀 214 半毀及破損 1,209	死 11 傷 63	—
40	1930.8.8	07:49	花蓮強震	121.3	23.2	5.6	不詳	輕微	—	地裂
41	1930.12.8	14:20 16:01	新營烈震	120.4	23.3	6.1(前) 5.5(後)	不詳	全毀 49 半毀及破損 449	死 4 傷 25	地裂、噴砂
42	1930.12.22	07:50 08:08 12:19	新營烈震	120.4	23.3	6.5(一) 6.5(二) 5.6(三)	不詳	全毀 121 半毀及破損 2,719	傷 14	地裂、噴砂、山崩
43	1931.1.24	23:02	嘉義強震	120.4	23.4	5.6	不詳	破損 698	—	—
44	1934.8.11	16:18	宜蘭強震	121.8	24.8	6.5	淺	全毀 7 半損 11	傷 4	—
45	1935.2.10	03:20	北部強震	122.1	24.9	6.3	60	輕微	—	—
46	1935.4.21	06:02 06:26	新竹、臺中烈震(中部大地震)	120.9	24.7	7.1(前) 6.0(後)	<10	全毀 17,907 半毀及破損 36,781	死 3,276 傷 12,053	斷層、地裂、山崩、地陷、噴砂
47	1935.5.5	07:02	苗栗烈震	120.8	24.5	6.0	淺	全毀 28 半毀及破損 571	傷 38	—
48	1935.5.30	03:43	新竹、臺中地震	120.8	24.1	5.6	淺	全毀 2 半毀 24	—	—
49	1935.6.7	10:51	西部地震	120.5	24.2	5.7	淺	全毀 5 半毀 190	傷 2	—
50	1935.7.17	00:19	新竹強震	120.7	24.6	6.2	30	全毀 1,754 半毀及破損 5,887	死 44 傷 391	—
51	1935.9.4	09:38	綠島地	121.5	22.5	7.2	淺	半毀及破損 114	—	—

			震							
52	1936.8.22	12:51	恆春地震	121.1	22.0	7.1	不詳	輕微	傷 3	—
53	1937.12.8	16:32	成功地震	121.4	23.1	7.0	不詳	輕微	—	山崩
54	1939.11.7	11:53	卓蘭強震	120.8	24.2	5.8	淺	全毀 4 半毀 20	—	—
55	1941.12.17	03:20	嘉義烈震	120.5	23.4	7.1	10	全毀 4,520 半毀及破損 11,086	死 358 傷 733	地裂、山崩、噴砂
56	1943.10.23	00:01	花蓮強震	121.1	23.8	6.2	5	全毀 1 破損 148	死 1 傷 1	地裂、地陷
57	1943.11.3	00:51	花蓮地震	121.8	24.0	5.0	不詳	破損 87	—	—
58	1943.11.24	05:51	花蓮強震	121.7	24.0	5.7	0	半毀及破損 479	—	—
59	1943.12.2	13:09	綠島強震	121.5	22.5	6.1	40	全毀 139 半毀及破損 284	死 3 傷 11	山崩
60	1944.2.6	01:20	花蓮強震	121.4	23.8	6.4	5	全毀 2 半毀及破損 388	—	地裂
61	1946.12.5	06:47	臺南烈震	120.2	23.1	6.3	2~5	全毀 1,954 半毀及破損 2,084	死 74 傷 482	斷層、地裂、噴砂
62	1951.10.22	5:34	花蓮烈震	121.7	23.8	7.3	10	半毀及破損 2,371	死 68 傷 856	斷層、地裂、地陷、山崩、噴砂
63	1951.10.22	11:29	花蓮烈震	121.8	24.1	7.1	20			
64	1951.11.25	02:47	臺中烈震	120.9	23.0	7.3	20	全毀 1,016 半毀及破損 582	死 17 傷 326	斷層、地裂、山崩、噴砂、

										地陷
65	1955.4.4	12:11	南端強震	120.9	21.8	6.7	5	全毀 22 半毀及破損 171	死 5 傷 7	—
66	1957.2.24	04:26	花蓮強震	121.8	23.8	7.3	30	全毀 44 半毀 64	死 11 傷 12	山崩
67	1957.10.20	02:29	花蓮強震	121.5	23.7	6.6	10	輕微	死 4	山崩
68	1959.4.27	04:41	東北部地震	123.0	24.1	7.7	30	全毀 9 破損 4	死 1	—
69	1959.8.15	16:57	恆春烈震	121.3	21.8	6.8	20	全毀 789 半毀及破損 1,536	死 17 傷 68	地裂、山崩
70	1959.8.17	16:25	大武地震	121.2	22.3	5.6	40	全毀 3	—	—
71	1959.8.18	08:34	恆春地震	121.7	22.1	6.1	15	全毀 32 半毀 5	—	—
72	1959.9.25	10:37	恆春地震	121.2	22.1	6.5	10	全毀 3 半毀及破損 65	傷 3	—
73	1963.2.13	16:51	宜蘭地震	122.1	24.4	7.3	10	全毀 6 半毀及破損 6	死 15 傷 3	—
74	1964.1.18	20:04	臺南嘉義烈震	120.6	23.2	6.3	20	全毀 10,502 半毀 25,818	死 106 傷 651	地裂、山崩、噴砂
75	1965.5.18	01:19	大武地震	120.8	22.5	6.3	20	全毀 241 半毀 70	傷 1	—
76	1966.3.13	00:31	宜蘭外海地震	122.6	24.1	7.5	63	全毀 7	死 7	—
77	1967.10.25	08:59	宜蘭強震	122.1	24.4	6.1	65	全毀 23 半毀 27	死 2 傷 2	山崩
78	1972.1.25	10:07	臺東強震	122.3	22.5	7.2	70	全毀 2 半毀 4	死 1 傷 1	山崩
79	1972.4.24	17:57	瑞穗烈	121.5	23.5	6.3	3	全毀 32	死 5	地裂、

			震					半毀及破損 83	傷 12	山崩
80	1978.12.23	19:23	成功地震	122.1	23.3	6.8	38	半毀及破損 2	死 2 傷 3	—
81	1982.1.23	22:11	花蓮地震	121.6	24.0	6.5	15	輕微	死 1	宜蘭太平山坍方，道路龜裂
82	1986.5.20	13:25	花蓮地震	121.6	24.1	6.2	9.4	輕微	死 1 傷 11	蘇花及橫貫公路坍方、北迴鐵路彎曲
83	1986.11.15	05:20	花蓮烈震	121.7	23.9	6.8	0.1	全毀 3 半毀及破損 38	死 13 傷 45	蘇花及橫貫公路坍方、北迴鐵路扭曲。中和市華陽市場 2/3 房倒
84	1990.12.13	11:01	花蓮地震	121.5	23.9	6.5	3	全毀 3 半毀 11	死 2 傷 3	中橫、蘇花公路坍方，多數房屋龜裂
85	1990.12.14	03:49	花蓮烈震	121.8	23.9	6.7	1			
86	1991.3.13	14:04	臺南地震	120.1	23.2	5.9	11.8	—	—	—
87	1992.4.20	02:32	花蓮地震	121.6	23.8	5.6	2.3	—	—	花東海岸公路

										坍方、落石
88	1992.5.29	07:19	成功地嘉	121.4	23.1	5.4	13.7	—	—	花蓮富里牆壁龜裂、地基碎裂
89	1993.12.16	05:49	嘉義地震	120.5	23.2	5.9	10.9	—	—	大埔民房龜裂產業道路中斷
90	1994.6.5	09:09	宜蘭烈震	121.8	24.4	6.2	5.3	全毀 1 半毀 24	死 1 傷 2	蘇花公路坍方，中橫公路中斷，南方澳道路龜裂
91	1995.2.23	13:18	花蓮地震	121.7	24.2	5.8	21.7	—	死 2 傷 11	中橫公路落石擊中遊覽車
92	1995.6.25	14:59	宜蘭地震	121.7	24.6	6.5	4.0	全毀 1 半毀 6	死 1 傷 3	山峽白雞山莊數房屋滑坡谷
93	1998.7.17	12:51	瑞里地震	120.7	23.5	6.2	2.8	全毀 18 半毀 165	死 5 傷 28	地列、山崩地陷、道路中斷。阿里山鐵路

										扭曲、移位
94	1999.9.21	01:47	集集烈震	120.8	23.9	7.3	8	全毀 48,000 棟 半毀 19,578 棟	死 2,413 (另失蹤 51 人埋困 22 人) 傷 11,305 (2000.1.9 為止資料)	斷層、地列、山崩噴砂、地鳴
95	1999.10.22	10:19	嘉義地震	120.4	23.5	6.4	12	—	傷 262	—

震源深度：1.很淺(<10 公里)2.淺(<50 公里)

資料來源：昭和十年臺灣震災誌(臺灣總督府，1936 年)；近三十年臺灣之地震(張憲卿，1976)；地震百問(中央氣象局，1999 年)；救災資料(內政部消防署，2000 年)。

震央位置均參考近年來之研究與報告的結果，如 1904 年斗六地震採用葉永田等(1997)之結果；1906 年梅山地震採鄭世楠等(1998)結果；1916 年南投地震系列採鄭世楠等(1997)之結果；1935 年新竹－臺中地震系列採臺北觀測所(1936)與徐明同(1989)結果；1941 年中埔地震採鄭世楠等(1996)結果；1946 年新化地震採鄭世楠(1995)與葉永田等(1997)結果；1951 年縱谷地震系列採用 Cheng et al.(1996)與鄭世楠等(1997)結果；1959 年恆春地震與 1964 年白河地震與採用徐明同(1980)與鄭世楠和葉永田(1989)結果；1986 年花蓮地震採用 TTSN 之結果。地震規模均依照葉永田等(1995)之經驗式轉換為現今中央氣象局使用之芮氏地震規模(近震規模)。