《檔案季刊》8卷3期（民98年9月）：4－15。

本期專題

921大地震災後安置政策之回顧

Review of Post-Disaster Settlement Policies for Chi-Chi Earthquake

謝志誠
Shieh, Jyh-Cherng
國立臺灣大學生物產業機電工程學系教授
Professor, Department of Bio-Industrial Mechatronics Engineering, National Taiwan University
財團法人九二一震災重建基金會執行長（89~97）
CEO of 921 Earthquake Relief Foundation (2000~2008)
e-mail: jcshieh@ntu.edu.tw

邵珮君
Shao, Pei-Chun
長榮大學土地管理與開發學系副教授
Associate Professor, Department of Land Management and Development, Chang Jung Christian University
e-mail: peicshao@mail.cjcu.edu.tw

摘要

921大地震發生至今即將屆滿10週年，從震災經驗傳承與回饋之角度，檢視災後相關政策確有其必要性。本文以921大地震後之安置政策為焦點，除介紹災後「三擇一」安置政策之內容與調整，並討論因政策調整所衍生之組合屋用地續租、整併爭議、組合屋住戶後續安置措施與組合屋拆除等課題；最後，從安置政策之目的與安置政策之對象切入，就「三擇一」安置政策加以檢視，並提出建議。

Abstract

The purpose of this paper is to review the three settlement policy alternatives during the post-disaster period of the Chi-Chi earthquake in Taiwan. The contents and revision of the alternatives are introduced first, followed by these issues that continued lease of the temporary housing land, controversy arising from amalgamating and/or disassembly of the temporary housing, and resettlement measures were analyzed. Finally, the settlement policies for post-disaster stage will be discussed in terms of purpose and target population. The policy alternatives and recommendations for future practice are also proposed.

關鍵字：921地震、安置政策、組合屋、國民住宅、租金補助
Keywords : Chi-Chi earthquake, settlement policies, temporary housing, public housing, rent subsidies

壹、前言

民國88年9月21日921大地震發生至今即將屆滿10年，從震災經驗傳承與震災政策回饋之立場，確有對10年來之重建進度與課題予以反省與檢討之必要性。以大規模災害發生後之時間序列與所對應之工作內容來看，依序可分為：緊急應變、安置、復原與復興。重建工作之內容主要在於復原與復興階段，而在災後第一時間緊急疏散災民、搶救災民與最快時間回復社會系統運作後，能否順利推進並連結到復原與復興之重建階段，安置階段之策略舉足輕重。

921大地震重創臺灣後，大規模住宅之毀損使得災後之災民安置，成為救災之餘必須及時面對與處理之課題。在當時尚無本土性震災安置經驗可供依循下，政府除於災後第一時間協調提供空曠安全地區設立臨時收容所、供民眾搭蓋帳篷作為臨時避難用途外，也於災後第5天公布「臨時住宅興建計畫」（9月26日），再為滿足災民之多元需求，陸續發布《九二一大地震安置受災戶租金發放作業要點》（9月30日）與《九二一震災住屋全倒、半倒之受災戶承購國民住宅作業規定》（10月5日），構成「三擇一」之安置政策－「興建組合屋（臨時住宅）」、「補助房屋租金」與「七折出售國民住宅」。

因此，本文將以回顧之角度，依時序介紹921災後「三擇一」安置政策之形成與內容概述、安置政策之調整、政策調整後所面對之課題及對策、國會審查組合屋住戶資格之決議、組合屋住戶之後續安置措施、組合屋之拆除與解除列管。最後，從安置政策之目的與對象等面向來討論「三擇一」安置政策，並提出災後安置政策之建議。

貳、安置政策之形成與內容概述

為因應各種天然災害及人為災害之防救，行政院於83年8月4日核定「災害防救方案」，規範各級政府災害防救中心之職責。86年11月19日《社會救助法》全文修正，亦明訂直轄市或縣（市）主管機關應視災情需要，辦理「設立臨時災害收容場所」等災害救助事項，且其救助方式得由直轄市、縣（市）主管機關依實際需要訂定規定辦理。然，至921大地震前並未見各級政府就「災害防救方案」有效建立防災體系（註1）及就災害後之災民收容、災後安置措施提出具體之規範。

以與臺灣最接近並甫於平成7年（民國84年）發生大地震之日本為例。日本政府於阪神・淡路大地震前即由都、道、府、縣政府依據《災害救助法施行令》第9條規定，建立災後安置災民之組合屋興建基準，包括組合屋之每戶面積（平均一戶為29.7平方米）、同一組合屋社區最多以不超過50戶為原則且必須設有集會場所、使用年限兩年（若災情擴大有延長之需要，則由道府縣知事得與厚生勞動大臣協議）等（註2）。

在缺乏本土性震災安置經驗可供依循下，政府除於災後第一時間協調提供空曠安全地區設立臨時收容所、供民眾搭蓋帳篷作為臨時避難用途外，並著手組合屋臨時建築用地之蒐集及規劃設計事宜，公布「臨時住宅興建計畫（第一期）」。又，為兼顧災民安置方式

之個別差異，以運用民間充沛空屋及快速安定災民等理由，先後提出「補助房屋租金」及「七折出售國民住宅」等安置政策，供災民「三擇一」。以下，針對「三擇一」安置對策分別簡述如後。

一、興建組合屋

在設置臨時收容所作為臨時避難用途外，行政院亦於第一時間指示內政部營建署（以下簡稱「營建署」）儘快完成組合屋之興建，並於88年9月26日公布「臨時住宅興建計畫（第一期）」，優先清查出13處可供興建組合屋之基地，並規劃興建5,320戶組合屋。後因日本政府與民間機構相繼提出捐贈組合屋之意願，使得行政院公共工程委員會（以下簡稱「工程會」）與營建署主導興建之第一期組合屋降為499戶（註3）。安置期間，由政府機關、慈善團體、私人機構等興建之組合屋共112處、5,854戶；其中，由日本政府捐贈者有14處、1,003戶（註4）。組合屋之面積介於8坪至13坪不等，其內部平面配置如圖1所示。

88年10月5日，行政院九二一震災災後重建推動委員會（簡稱「九二一重建會」）公布《九二一受災戶臨時住宅分配作業要點》及《震災戶臨時屋組合區住戶管理要點》，作為組合屋分配與管理之依據，並一體適用於政府興建與民間捐贈之組合屋。依據作業要點規定，組合屋之安置對象以「災區自有房屋全倒或經專業技師小組鑑定為危險房屋並不堪使用者」為限，由組合屋所在之鄉（鎮、市）公所受理申請與分配，暫住期限以不超過一年為原則，入住前應簽訂「臨時住宅借住契約」。

圖1　921大地震後所提供組合屋之各種類型 （註5）

二、補助房屋租金

為兼顧災民之個別需求及運用民間之充沛空屋，在「興建組合屋」外，政府又提出「補助房屋租金」之選項，並於88年9月30日函頒《九二一大地震安置受災戶租金發放作業要點》。發放之對象為「災前實際居住之自有房屋經鄉（鎮、市）公所評估為全、半倒之

受災戶」，並排除「申請組合屋及安置國宅暫住」者；發放之額度為每人每月3,000元，一次發給一年，按房屋所有權人戶內實際居住人口計算。「補助房屋租金」第一年補助31萬6,096人，支用經費112億8,158萬6,000元（註4）。

三、七折出售國民住宅

基於「快速安定災民所需」，政府於88年10月5日公布《九二一震災住屋全倒、半倒之受災戶承購國民住宅作業規定》，由直轄市、縣（市）政府提供待售及即將推出之國民住宅，以核定公告出售價格之七折，供「自有房屋全倒、半倒，本人（或繼承人）及配偶均無其他自有住宅者」申購。有效日期自88年9月25日至94年2月4日止，是「三擇一」安置政策中唯一明訂期程為5年，且未有政策調整者。該期程最後因配合《九二一震災重建暫行條例》施行期限延長，展延至95年2月4日止。期間，歷經過四次公告，總承購戶數為1,229戶（註6）。

參、安置政策之調整與擴大照顧對象

「三擇一」安置政策啟動後，就先後因政府機關與民間機構「爭建組合屋」（註7）、安置政策間之相互排擠及組合屋暫住期限因《九二一震災重建暫行條例》立法而展延（註8）等因素，導致組合屋供過於求（註9）及原申請房屋租金補助者要求政府比照組合屋暫住期限再補助三年房屋租金。

為因應組合屋供過於求及暫住期限展延，政府提出「剩餘組合屋再分配」及「再發放租金一年」之政策調整，將剩餘組合屋之分配對象擴及全、半倒住宅之承租戶及其他屬於社會福利或救助體系應行照顧之個案，並再補助房屋租金一年（表1）。

一、剩餘組合屋再分配

在組合屋供過於求之同時，災區仍出現不少民眾搭建帳篷之情景，其中大多為不符合申請組合屋資格者，亦有部分領取租金補助者與恐懼餘震不敢進屋者，此景象亦使得政府擔憂招致安置績效不佳之指責。

為解決組合屋供給過剩之問題，並化解社會對安置績效之疑義，九二一重建會於88年12月1日以「有效運用剩餘組合屋及適時發揮社會救助功能」之理由，公布《剩餘臨時住宅配住實施要點》，將剩餘組合屋之安置對象放寬擴及「原住房屋全、半倒且未符合請領租金發放規定之低收入戶、有身心障礙者及原住民家庭」、「經縣（市）社政主管機關調查評估屬緊急或確有居住需要之個案」及「原住房屋全、半倒且未符合請領租金發放規定者」。

二、再發放租金一年

面對原申請房屋租金補助者要求再補助與可能衍生之財政負擔壓力，「再發放租金一年」經89年9月7日、10月26日九二一重建會第二、三次委員會議決議原則同意，並以再延

長一年為限。至於補助對象、審核標準與辦理方式則另由內政部召開研商會議確定。

依據12 月 26 日公布之《九二一震災原申領租金受災戶再發放租金一年作業要點》，第二年房屋租金除縮小發放之範圍為「已核發租金有案之全倒戶、住屋已拆除之半倒戶及低收入戶、中低收入之半倒戶」，排除「戶內人口或實際居住人口有自有住宅者」、「已申貸九二一震災重建家園緊急融資、受災住屋已重建或修繕者」外，並以有租賃房屋事實者為要件，導致部分仍居住於草寮、工寮、鐵皮屋之弱勢受災戶無法申請房屋租金補助。因此，政府再於《九二一震災原申領租金受災戶再發放租金一年作業要點》內增列「改善受災戶居住生活補助費」作為配套措施，針對符合發放資格，而未訂定租賃契約者，提出差別救濟管道，補助每戶6萬元生活補助費，一次發給，不需檢附租賃契約書影本。

再發放租金一年之發放標準，顯然比第一年嚴謹，導致補助戶數驟降為6,307戶，支用經費也降至6億2,534萬元。配套措施「改善受災戶居住生活補助費」補助4,196戶，支用經費2億6,156萬9,316元。兩者合計補助10,503戶、支用經費8億8,691萬6,558元（註4），約為預估經費（57億2,000萬元）之15.56%。前後兩年之房屋租金補助與「改善受災戶居住生活補助費」，共支用經費121億6,849萬5,316元。

表1 安置政策調整前後之對照

安置政策	調整前	調整後
興建組合屋	安置對象：災區內自有房屋全倒或經專業技師小組鑑定為危險房屋並不堪使用者	剩餘組合屋再分配對象： 1、低收入戶、有身心障礙者之家庭、原住民家庭、其原住房屋因921地震被認定為全倒、半倒且未符合請領租金發放規定者 2、其他經縣（市）社政主管機關調查評估屬緊急個案或確有居住需要者 3、前二者外，其原住房屋因921地震被認定為全、半倒且未符合請領租金發放規定者
補助房屋租金	1、災前實際居住之自有房屋全倒或半倒者 2、按實際居住人口，每人每月3,000元，一次發給一年期	1、已核發租金有案之全倒戶、住屋已拆除之半倒戶及低收入戶、中低收入之半倒戶，並排除「戶內人口或實際居住人口有自有住宅者」、「已申貸九二一震災災民重建家園緊急融資者」及「已完成重建或修繕者」 2、確有租屋之實，訂有租賃契約 3、依租賃契約所載實際租期及租金補助，每戶每月最高補助10,000元，補助期限一年，分二期發放 4、符合發放對象資格，而未訂定租賃契約者，補助每戶一年6萬元生活補助費，一次發給
七折出售國民住宅	1、自有房屋全倒、半倒，本人（或繼承人）及配偶均無其他自有住宅者 2、經申購並核配國民住宅後，不得再申領政府租金補助，已申領租金補助者，應繳還自承購當日起所剩月份租金；原核配有組合屋者，應即依規定遷出組合屋	不變。

資料來源：作者整理

肆、安置政策調整後之課題與對策

一、面臨課題

由於組合屋用地部分來自地方人士，原約定使用期限僅有一年，在組合屋暫住期限展延後，陸續出現地主有意收回土地或提高租金之情形，使得組合屋用地之續租問題，成為安置政策調整後首要面對之課題；再者，在震後第二年起，部分組合屋住戶因已另行購屋、完成重建或修繕而陸續遷離，可否透過組合屋之全面清查，進行閒置組合屋之整併與拆除，則為另一課題。

（一）用地之續租

為因應組合屋暫住期限展延後之用地續租問題，先由九二一重建會於89年8月8日召開會議，確定「組合屋之用地屬公有者，協調用地機關繼續提供使用」與「組合屋之用地屬私有者，如地主同意無償繼續提供使用，應予以表揚；其有意收回者，如無急迫性使用需求者，儘量協調延緩收回，本公平原則可協議付予資金，所需經費由災區縣（市）政府核實估付，報請工程會予以補助」之處理原則；再由工程會於90年4月9日公布《九十年度組合屋用地租金申請補助作業須知》，確定組合屋用地租金之補助標準與作業流程後。後續第三、四年之用地續租問題亦循例獲得解決。

（二）組合屋之整併

震後第二年起，組合屋之存在常被社會各界引用作為重建績效之指標。為彰顯重建績效（房屋重建完成、組合屋數量減少），九二一重建會先於90年4月19日籌組「組合屋安置與拆遷專案小組」，開展重建區受災戶安置及組合屋清查、拆遷事宜；再於90年12月31日公布修正《九二一震災臨時住宅分配作業要點》及《九二一震災臨時住宅管理要點》，並宣布停止《剩餘臨時住宅配住實施要點》之適用；接著，於91年1月10日函請重建區縣（市）政府於91年2月28日前依修正之《九二一震災臨時住宅管理要點》清查現有配住組合屋之受災戶是否符合續住資格。

依據修正後之《九二一震災臨時住宅分配作業要點》，組合屋安置對象修正為「九二一震災受災戶房屋經判定全、半倒尚未修繕或重建完成，且災前同一戶內人口無其他自有住宅、眷舍，亦未領取政府補助房屋租金及申購國民住宅者」及「因其他重大天然災害致所有房屋毀損或有安全之虞，經認定該損害與九二一震災具有相當之因果關係，並經行政院同意者」。意即，88年12月1日以後依《剩餘臨時住宅配住實施要點》放寬進住者，不再符合續住資格。不符合續住資格者，鄉（鎮、市）公所應通知該住戶於文到二個月內騰空所有物並搬遷，屆時如不搬遷者，則依法強制執行。

政令一出，導致組合屋住戶恐慌與反彈（註10、11、12、13），除有南投縣境內組合屋社區管理委員會主任委員組成之「南投縣九二一重建促進協會」於91年6月26日召開記者會，抗議政府之「斷水斷電」措施（註14），並於6月28日邀集該縣

民意代表至九二一重建會陳情，指控政府執行組合屋不符合續住資格者限期搬離之措施不合理外（註15），更有近兩百位921災民於91年10月9日北上陳情抗議，提出「保障居住人權、組合屋無限期、先安置再拆除、仿日本建公屋」四大訴求，並發起「捍衛居住權、夜宿官邸前」遊行（註16）。

二、政府對策

為釐清疑慮，九二一重建會除於91年4月11日發表「組合屋處理政策説帖」，説明組合屋之清查目的、整併對象及後續安置原則外，並公布組合屋清查結果，以輔證整併之必要性；惟基於政策之一貫性，一方面成立組合屋住戶輔導小組，另一方面持續辦理空戶拆除，並針對「不符合續住資格」者限期執行斷水、斷電與要求遷離之措施。

（一）發表「組合屋處理政策説帖」

政府透過「組合屋處理政策説帖」，強調之清查目的、整併對象及後續安置原則，包括：

1、組合屋清查之目的係針對「不符合續住資格」者要求限期遷離，再對騰空之組合屋予以拆除恢復原狀，絕非要求符合續住資格者提前遷離組合屋。

2、對「符合續住資格」者，承諾法定暫住期限內「先安置後拆除」。

3、對「不符合續住資格」者，承諾協調內政部等機關提供租屋及就業等相關資訊。

4、對低收入戶、身障戶、單親家庭、獨居老人等弱勢族群，承諾優先加速辦理興建平價住宅（出租、救濟性）予以安置，並承諾協調社會福利系統於三個月內完成專案輔導安置。

（二）公布組合屋清查結果並持續既定政策

依據91年2月底組合屋住戶續住資格全面清查結果顯示：組合屋現住戶有4,225戶，「符合續住資格」者1,911戶，占45.23%，「不符合續住資格」者2,314戶，占54.77%。「不符合續住資格」者，有295戶屬已修繕或完成重建仍未遷離者，1,118戶為全、半倒房屋之承租戶，270戶屬列冊之低收入戶、身障戶、單親家庭、獨居老人等弱勢族群（九二一重建會91年6月4日重建住字第13684號）。

在清查資料輔證下，即便有組合屋住戶之質疑，91年4月10日、6月12日、7月12日、7月25日、8月16日、8月30日召開之「組合屋安置與拆遷專案小組」第二、三、四、五次委員會議、九二一重建會第十七次委員會、九二一震災組合屋拆除發包事宜會議及檢討各縣市組合屋安置及拆遷事宜會議等仍決議持續既定之組合屋處理政策，包括「不符合續住資格者限期執行斷水、斷電措施，期限不得超過91年12月31日」、「不符合續住資格之弱勢戶另由社政單位予以輔導」；惟要求鄉（鎮、市）公所於執行拆除前應先至拆屋現場張貼公告、向住戶説明空屋拆除之對象僅限空戶，且執行過程應以安全不擾民為最高指導原則。

（三）研訂「九二一震災重建區組合屋弱勢戶安置計畫」並成立組合屋住戶輔導小組

為貫徹「先安置後拆除」之組合屋處理原則，先由九二一重建會於91年9月19日第十九次委員會議通過「九二一震災重建區組合屋弱勢戶安置計畫」，計畫利用待售之國民住宅、新社區之平價住宅及集合住宅辦理都市更新產生之空餘屋，安置居住於組合屋之列冊低收入戶、中低收入戶及其他類似情境弱勢戶；再由營建署於91年9月26日函頒《九二一震災臨時住宅（組合屋）住戶輔導小組作業要點》，成立輔導小組辦理「組合屋住戶安置及重建需求之輔導」及「組合屋住戶安置及重建方案之研擬」。

伍、立法院審查組合屋住戶資格之決議

針對「符合續住資格」與「不符合續住資格」之爭議，立法院先於91年10月29日審查《九二一震災重建暫行條例部分條文修正案（草案）》第23條時，協商決議「91年10月29日前經申請進住組合屋者均『符合續住資格』」；再於11月13日審查92年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表（非營業部分）關於921震災社區重建更新基金時，就組合屋住戶資格作成主決議文：「本會期『九二一震災重建暫行條例』第二十三條修正條文尚未完成三讀前，重建會應依91年10月29日立法院朝野協商第一點『…其中住戶居住資格為91年10月29日前之現住戶。但已完成重建、重購者不在此限。』並發文相關縣（市）及鄉（鎮、市）公所，遵照執行。」（91年11月19日九二一重建會重建住字第0910027640號函）

經上述修正後，組合屋內住戶除已完成重建、重購者須搬離外，其餘居民統稱為「現住戶」，已無「符合資格」與「不符合資格」之分。組合屋之居住期間也由「以三年為限。但必要時，經縣（市）政府同意後得延長之，延長期間以一年為限」修正為「以四年為限。必要時，得經立法院決議延長之」。

陸、組合屋住戶之後續安置措施

面對立法院對組合屋安置政策之再調整，九二一重建會再於91年11月25日發布「重建區組合屋處理政策」，除基於尊重不談論「不符續住資格者限期搬離」外，仍本於「依法行政」之原則，強調延續性之組合屋處理原則，推動「運用國民住宅作為平價住宅安置弱勢受災戶」及「開發新社區提供平價住宅出租（先租後售）及安置弱勢災戶」。

一、運用國民住宅作為平價住宅安置弱勢受災戶

依據「「九二一震災重建區組合屋弱勢戶安置計畫」，內政部於91年11月19日函頒《國民住宅作為平價住宅安置九二一震災重建區組合屋弱勢戶作業要點》。由臺中縣政府、臺中市政府據以分別於11月26日、27日辦理國民住宅之出租公告，公告範圍包括：臺中縣大里市健康國宅23戶、豐原市社皮國宅57戶、新社鄉新社國宅16戶、臺中市國安國宅

60戶、大慶國宅44戶、虎嘯中村58戶、光大（一、二、三）村58戶，共316戶；93年4月起，配合國防部遷村作業，加上組合屋現住戶申請安置之需求不若預期，將公告出租之住宅戶數下調為150戶。

至94年10月底止，實際申請安置之最大量為76戶（臺中市53戶、臺中縣23戶）。至於平價住宅租金與國民住宅租金之差額，則配合「九二一震災重建區組合屋弱勢戶安置計畫」，於補助租用國民住宅作為平價住宅安置重建區受災戶之相關費用項下支應。

二、開發新社區提供平價住宅出租（先租後售）及安置弱勢災戶

政府於89年底起，即開始研議由政府擔任開發主體，辦理新社區開發，並訂有《重建新社區開發住宅配售及管理維護作業規範》、《重建新社區開發住宅出租及管理維護作業規範》及《重建新社區開發社會救濟住宅安置及管理維護作業規範》。

而後，配合《九二一震災重建暫行條例》第23條之修訂，分別於92年5月14日、7月25日修訂《重建新社區開發住宅配售及管理維護作業規範》及公布《九二一震災出租先租後售及救濟性住宅安置受災戶辦法》，分別納入「現住於組合屋並符合申請承購新社區住宅條件者，可優先承購新社區住宅」及「組合屋現住戶得於組合屋拆除時，申請出租住宅或救濟性住宅」條款。

新社區開發計畫興建之住宅，分成一般住宅與平價住宅。一般住宅出售予受災戶，並得開放出售予無自有住宅之一般民眾。平價住宅則包括出租（先租後售）住宅與救濟性住宅，由縣（市）政府管理出租及安置弱勢災戶。出租住宅之租金收取，依承租對象予以不同之折扣。另，出租住宅之承租人於承租後三年內承購該住宅者，其已繳租金之全額得抵充購屋價款；於6年內承購者，其已繳租金之50%得抵充購屋價款；於12年內承購者，其已繳租金之20%得抵充購屋價款。

柒、組合屋之拆除與解除列管

源自日本捐贈阪神・淡路大地震使用過之組合屋之印象，拆除後之組合屋能否再利用？組合屋之拆除能否創造在地工作機會？成為整併爭議外之課題。91年10月8日工程會針對中原大學及東海大學中寮工作隊提出「社區參與重建區組合屋拆除工作之相關建議」召開研商會議。經討論後，以有「人工拆除費用過高」、「資源回收後之長期保養及管理耗費資源」及「儲存空間不足」等疑慮，而未被全面採納；惟個別組合屋有意採納自行僱工拆除並辦理拆除材料回收再利用者，可經管理機關同意，報九二一重建會核備。至於創造在地工作機會部分，則認為可依據《九二一震災重建暫行條例》第25條規定，由管理機關透過契約要求承攬廠商僱用災區居民達成。

在拆除作業部分，則配合《九二一震災重建暫行條例》第23條第8項訂定《九二一震災臨時住宅拆遷辦法》，除規定管理機關應於組合屋有「未經整併之空戶數超過原興建戶數百分之五十以上」或「經整併後之空戶數超過現住戶數百分之五十以上」或「使用期限屆

滿前二個月」之情形時提報包括「拆遷方式」、「資源回收」、「廢物棄置」等事項在內之拆遷計畫外，尚規定「拆除前應先徵詢原興建、捐贈之機關（構）或團體回收或拆除意願」、「拆除前、中、後情形應拍照存證」、「拆除後一個月內，將土地交還所有權人或管理機關，並函報解除列管」、「向該組合屋捐贈機關或團體致謝函」等。

依據現場調查，至今仍留置未拆除之組合屋僅剩二處，一為組合屋住戶向地主租地並經捐贈者同意而持續使用，另一為知名度頗高之埔里鎮「菩提長青村」。後者經暨南大學提出「老人照顧綜合園區實驗計畫」而被保留下來，已於95年5月26日解除列管，並由臺糖公司與暨南大學簽訂土地租賃契約。留置下來之二處組合屋，已非災後安置用途。因此，九二一地震災後之安置工作應已隨著組合屋之拆除與解除列管，告一段落。

捌、安置政策之檢討與建議

由上述「三擇一」安置政策之回顧發現：921災後安置政策因無本土性震災安置經驗可供依循下，導致安置政策之目的與對象不甚明確。例如：安置政策之目的是否在於解決住宅受損後災民之短、中期居住問題，還是在於一併解決重建問題？是否為社會福利措施之延伸，抑或是要多元兼顧；在安置對象方面，是否以受損住宅之所有權人為限？或是以登記戶籍為要件？是否須加上確實居住為條件？抑或須排除戶內人口或實際居住人口有自有住宅者？是否有必要延伸至承租人？是否要擴及經社政主管機關調查評估屬緊急個案或確有居住需要者？

以「七折出售國民住宅」對策來說，該政策雖具有迅速安置災民生活之特色，卻也兼具協助災民早日完成家園重購與去化國民住宅空餘屋之多重目的。由於該政策係由政府另行編列預算來補貼國民住宅出售價格之差額損失，雖受惠者為受災戶，仍不免令人質疑政府「與民爭利」，影響房屋市場行情（註17）；甚者，平均每戶高達97萬元之補貼，僅有申購國民住宅者受惠，未能及於其他自行重建或購屋者，形成受災戶間之差別待遇。沒有國民住宅空餘屋可供選擇之地區，形同喪失享有優惠之權利。再者，「七折出售國民住宅」雖列為「三擇一」安置政策之一，但實施期限卻一再延長至《九二一震災重建暫行條例》屆期，與新社區開發計畫一般住宅配售期程重疊，與「三擇一」之原則易生混淆，導致「七折出售國民住宅」實屬安置政策抑或是重建政策之疑慮。

其次，在「補助房屋租金」方面，該政策雖為總支用經費最高者，然從每戶之補助金額來看，乃為政府負擔最低者。補助房屋租金之目的在於解決災民短期居住問題，帶動當地房屋租賃市場，並改善其居住生活；換言之，第一年房屋租金之補助兼具居住補貼與生活補助之意義，故未有檢具租賃契約之要求與任何排富條款，並以「人」作為補助之基準，且配合組合屋暫住期限以補助一次一年為限。之後，因組合屋暫住期限展延同意「再發放租金一年」，並修正審核標準要求檢具租賃契約，似有回歸居住補貼之意。惟經輿情反應再針對沒有租賃契約者，提供每戶一年6萬元之生活補助費，此舉似把房屋租金補助拉回生活補助之用途。不論是居住補貼抑或是生活補助，在組合屋可續住之情況下，似無停

止於第三年「再發放租金一年」之必要。

再者，「興建組合屋」政策之目的在於安置災區內自有房屋全倒或經鑑定為危險房屋並不堪使用之受災戶，後因組合屋供給過量，將剩餘組合屋開放給「全、半倒住宅之承租戶」，甚至是其他屬於社會福利或救助體系應行照顧之個案。90年底九二一重建會宣布停止適用《剩餘臨時住宅配住實施要點》，並於91年初函請縣（市）政府全面清查組合屋之續住資格，並要求不符合續住資格者限期搬離騰空。惟91年底立法院審議《九二一震災重建暫行條例部分條文修正案（草案）》時，透過協商將91年10月29日前之現住戶一律視為「符合續住資格」者，並增列「組合屋得應縣（市）政府申請，經九二一重建會同意轉作各種災變緊急救難中心或弱勢族群安置屋」條款。一連串之政策調整，不僅凸顯「興建組合屋」是安置政策中管理難度最高者，也讓組合屋從單純之災後安置場所演變成社會救助場所。

因此，爾後大型災難之安置政策，首重政策之目的與對象之確認，並於承平時期事先準備並予以確認。反之，若於災難發生後，才由主政者就其財政能力與人力資源審慎評估時，則應避免因壓力而任意調整，甚而影響災後政府之公信力。

再者，安置政策之內容須從運用哪些方法來達成安置之目的與滿足安置對象之需求之角度來思考之。雖然「興建組合屋」是921地震災後安置經驗中困難度最高、最為費心亦產生不少缺點（註18、19），惟累積近年來亞洲地區之大型災難安置經驗，透過「興建組合屋」安置災民，顯然成為必須考量之一安置內容。除不適宜「興建組合屋」之地區或不願意接受被安置進住組合屋者，才輔以「補助房屋租金」或補助其自行籌建符合安全要求之臨時住所等作為替代性安置政策。針對「七折出售國民住宅」政策，由於存在著不公平之虞、受惠者有地域限制等缺失，修正其單獨存在執行，建議依可行性併入並視為「補助房屋租金」之選項。因此，爾後大型災難之安置政策擬以「興建組合屋」與「補助房屋租金」互為選項，都會地區或市場餘屋豐沛之地區考慮以「補助房屋租金」為主，「興建組合屋」為輔，鄉村或偏遠地區或市場餘屋不足之地區則以「興建組合屋」為主，「補助房屋租金」為輔。

最後，建議在「組合屋暫住期限與房屋租金補助期程」、「組合屋安置單位（單身者6坪、2~3人者9坪、4~5人者12坪、6人以上者15坪）總成本與房屋租金補助單位（分成單身、2~3人、4~5人、6人以上等4級）補助總額」一致之公平基礎上，訂定安置政策之實施辦法，避免安置政策間之排擠而造成資源浪費，或因彼此之相互觀望而衍生民怨。以暫住期限3年為例，若補助總額上限為A，選擇「補助房屋租金」者分三年按3：2：1比例分配補助總額。若暫住期限為4年，則按4：3：2：1比例分配補助總額。

註釋

註1： 監察院網頁，＜行憲監察院實錄第八篇：第三章監察院職權之行使：第三節 糾正＞。＜http://www.cy.gov.tw/record/3-3.html＞（6 May 2009）.

註2： 災害對策制度研究會，《新日本の災害対策》（日本：株式会社 ぎょうせい，2002年），頁94-95。

註3： 內政部營建署，《九二一震災營建組災後重建工作相關措施彙編》（臺北市：內政部營建署，民88），頁61-69。

註4： 行政院九二一震災災後重建推動委員會，《九二一震災重建經驗（上）》（南投縣：國史館臺灣文獻館，民95），頁63-84。

註5： 註5： P. C. SHAO and Y. Murosaki. “Post-quake Emergency Housing Policies for Housing Policies for Taiwan Chi-Chi Earthquake – Temporary Housing and Rent Subsidies,” Proceedings of the 7th U.S. National Conference on Earthquake Engineering (Boston, 2002) (CD – Version).

註6： 內政部，《九二一震災住宅重建進度總結報告》（臺北市：內政部，民95），頁參-9-1-6。

註7： 黃恩齡，《劉兆玄：蓋臨時屋不能有「比賽」心理》（臺北市：中國時報，88年10月02日）。

註8： 行政院，《九二一震災重建暫行條例（院總第1711號政府提案第6866號）》（臺北市：立法院第4屆第2會期第11次會議議案關係文書，民88），頁45~73。

註9： 黃恩齡，《組合屋分配 出現供需失調》（臺北市：中國時報，88年10月22日）。

註10： 紀文禮，《組合屋清查作業嚴 災民不平 》（臺北市：聯合報，91年2月20日）。

註11： 陳信仁，《組合屋社區主委砲轟政府》（臺北市：自由時報，91年3月24日）。

註12： 張南詠，《投市下逐客令　大愛一村31震災戶叫屈》（臺北市：中國時報，91年3月25日）。

註13： 楊克華、唐蒼賜，《災盟：強行驅趕災民 太不人道》（臺北市：聯合報，91年6月20日）。

註14： 莊芳銘，《斷水斷電 組合屋居民怒吼 》（臺北市：聯合報，91年6月27日），17版。

註15： 楊秋蘋，《不符資格者年底搬離組合屋震災住戶陳情與重建會達成協議》（臺北市：中國時報，91年6月29日）。

註16： 林新輝、袁世珮、張榮仁，《捍衛居住權921災民高喊：乎咱活落去 》（臺北市：聯合報，91年10月10日）。

註17： 行政院九二一震災災後重建推動委員會，《921地震住宅重建回顧》（南投縣：行政院九二一震災災後重建推動委員會，民95），頁228。

註18： Cassidy Johnson, “Impacts of prefabricated temporary housing after disasters: 1999 earthquakes in Turkey,” *Habitat International* 31, No. 1 (Mar. 2007): 36-52.

註19： Cassidy Johnson, “Strategic planning for post-disaster temporary housing,” *Disaster* 31, No. 4 (2007): 435-458.