

重建基金會幫他們找到回家的路

替災民築巢 萬餘戶安家



台中縣和平鄉的自力建屋（侯聰慧 攝）

九 二一地震將滿三周年前夕，台灣社會的注意力再從滿天飛舞的八卦口水轉回重建的議題，在野黨對政府的重建

零效率大加撻伐，災民的疲憊在延續了三年漫長時光後，再度受到媒體重視。七月下旬，當社會的目光都集中在「九二一重建牛步，公共建築未發包，鐵皮屋辦公近3年，游揆震怒」的新聞同時，旋即又被一則〈視察水稻之歌工地，游揆滿意〉與〈游揆盛讚九二一基金會〉的新聞弄得滿頭霧水，大多數人搞不清楚因為重建效率不彰而黯然下台的是行政院重建委員會執行長陳錦煌，而在掌聲中熠熠發光的是民間團體九二一重建基金會，基金會一年多來默默經營的住宅重建計畫，這個叫築巢方案的計畫已為一萬餘受災戶找到回家的路。

集合住宅重建 難度最高

安土重遷，住宅對許多台灣人而言是終其一生最重要的課題，很多人一生中經營的是一個安身立命的家園，然而地震毀滅了許多人的夢。九二一震災之後，錯綜複雜的土地產權問題，加上災後整體經濟環境變差，在在影響受災戶重建家園的腳步，特別是集合住宅與弱勢族群的家屋重建。由於住宅重建涉及私有財產

權的處分，本來就相當不容易，以集合住宅重建為例，除非是百分之百的住戶都同意參與重建，否則就得找出可以透過「多數決」來解決問題的法令工具，然而這種以「多數決」解決問題的法令，因涉及「少數人」的權利，必然得在過程中加上公聽、審議、通知與公告等程序，或者得交付調處，其難度之高是難以想像的！

政府於震災後，財政部即於震災後宣佈對受災戶有「舊貸款展延」與「提供長期低利、無息緊急融資」，有關「法令的鬆綁」、「貸款再放寬、再優惠」、「舊貸款概括承受」、「代位求償」與「重建預算」等建議，幾乎成了期待中用來加速住宅重建的良方。新政府上台後，對於災後住宅重建的推動，基本上是延續國民黨政府時期所確立的「透過補助與補貼，減輕災民負擔，提高重建意願」與「簡化重建程序，化解重建阻力」二大主軸，再循特別預算程序辦理災區復建所需經費，藉以提供更多的補助或補貼，來減輕災民負擔，提高重建的意願，並且進一步將法令規定予以鬆綁，以排除可能的重建阻力，而三年過去，結果卻是官方在住宅重建零績效。

以重建速度最慢、困難度最高的集合住宅重建為例，雖然中央政府在政策上提供多項誘因，鼓勵集合住宅循都市更新的途徑辦理重建；而地方主管機

關也需依「都市更新條例」規定，負責劃定更新地區、審議都市更新事業計畫、權利變換計畫及調處有關爭議等，且受災戶也得自組更新團體自行實施都市更新事業，重建自己家園；這裡潛在「地方政府有沒有能力主導？」、「有沒有主導的經驗？」、「受災戶有沒有能力參與？」、「不知道如何參與？」等問題，一旦這些問題無法有效解決，再簡便的重建程序、再優渥的誘因都只是遙遠的天邊雲彩！

基金會彌補政府策略之不足

重建家園的路，似乎愈來愈遠，直到九二一基金會提出了一個有別以往的重建觀念，將主客觀念易位，打破管理者與災民關係的管理方式，讓災民化被動為主動，以自主意願為動能的住宅重建在基金會的築巢專案中展開。在「化被動為主動」、「來自民間、資助民間、協助政府」、「有效運用民間捐款」的期許下，將協助住宅重建視為最優先的任務，思考如何從民間的角度來彌補政府住宅重建「策略」上的不足。

「築巢專案」以「受災集合住宅」、「受損集合住宅」、「弱勢族群」與「地方政府」為協助對象，並邀請建築專業團隊加入，在「尊重專業」、

財團法人九二一震災重建基金會住宅重建補助計畫

編號	計畫名稱	核定日期	執行單位	核定補助經費	執行情形
8904	補助受災地區個別建築物規畫設計費用計畫	89.05.17	中華民國建築師公會全國聯合會	500,000,000	已結案。(結案經費300,083,934元。)
8906	提撥專款辦理震災災民重建家園貸款信用保證業務計畫	89.06.19	財團法人中小企業信保基金	1,000,000,000	執行中
8907	築巢專案—協助受災集合住宅更新重建計畫	89.09.06	財團法人九二一震災重建基金會	188,350,000	執行中
8908	築巢專案—協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書	89.09.06	財團法人九二一震災重建基金會	148,297,786	已結案
8908-2	築巢專案—協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書(二)	91.04.20	財團法人九二一震災重建基金會	31,250,000	執行中
8909	築巢專案—九二一災區家屋再造方案	89.09.06	財團法人九二一震災重建基金會	1,160,000,000	執行中
8910	築巢專案—九二一災區333融資造屋方案	89.09.06	財團法人九二一震災重建基金會	333,000,000	執行中
9004	築巢專案—臨門方案	90.04.12	財團法人九二一震災重建基金會	5,020,000,000	執行中
9007	築巢專案—補助受損集合住宅辦理修繕補強方案	90.08.31	財團法人九二一震災重建基金會	300,000,000	執行中
合		計		8,680,897,786	

資料來源：財團法人九二一震建基金會

民間與政府災後住宅重建績效比較(91年8月15日)

措施	九二一震災重建基金會	政府
集合住宅修繕補強補助	1. 擬定修繕補強計畫書：61棟8,348戶 2. 補助公共設施修繕補強：53棟72,257戶。	補助公共設施修繕補強：8棟1,066戶。
集合住宅重建融資	24棟(預計年底至少40棟)。	0
集合住宅(社區)更新規劃設計與作業費補助	75處集合住宅7,513戶,10街廓社區391戶,3棟集合住宅151原戶地原面積重建比照補助。總受惠戶8,055戶。	0
弱勢或中低收入戶安置或補助	4,082戶	0
新社區開發或遷村	集集鎮公所興建32戶住宅(無息購地與營建融資)、中寮鄉清水村遷村(無息營建融資)、仁愛鄉瑞岩部落遷村(無息營建融資)、仁愛鄉中原口遷村(無息營建融資)、水里鄉上安村十五戶自行覓地遷村(無息購地與營建融資)。	南投市茄苳社區、東勢鎮及第社區等二處(政府開發)、中寮鄉清水村遷村(政府補助興建公共設施)、仁愛鄉瑞岩部落遷村(政府補助興建公共設施)、仁愛鄉中原口遷村(政府補助興建公共設施)
建築物規畫設計補助	6,379戶(至90年4月止)	2,057戶(90年4月至91年4月)

資料來源：財團法人九二一震建基金會

「專業分工」、「管考同步」與「助人自助」等原則下，擬定「協助受災集合住宅更新重建方案」、「協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案」、「九二一災區家屋再造方案」與「九二一災區三三三融資造屋方案」等四個方案。

當基金會的工作團隊規劃「築巢專案」後，才發現基金會捐助暨組織章程中除了「協助重建計畫調查、研究及規劃」外，並未把「協助社區及住宅重建」納入基金會的業務範圍；因此九二一基金會特為此案修正捐助暨組織章程，此外所有法源仍是依據現行法律規章，基金會並未規避法律約束或運用特權，這也是日後築巢專案推動順利的一大主因。

不到半年

五十處集合住宅加入重建

「築巢專案」推出後，獲得各界熱烈的回響，特別是難度極高的集合住宅，在不到半年（九十年三月）的時間裡，就有五十處的集合住宅加入更新重建的行列，但這些已經啟動更新重建的集合住宅都面臨一個相同的問題，那就是要如何取得少數不願意或不能參與重建者的重建經費？雖然

慈雲巷的阿量哥

一年前的九月二十一日半夜，石岡土牛慈雲巷劉一家伙房的老舊房屋震倒了大半，阿量哥和太太被覆蓋在瓦礫堆下，一個多小時後，雄哥等鄰居將他們救出來，阿量哥和四歲的阿志平安，阿量嫂卻走了。至今阿量哥還常提起，他伸長手握到太太的腳踝，她的體溫卻逐漸消失，呻吟也逐漸弱了。

阿量嫂周年祭後，阿量哥去了越南幾趟，把朋友介紹的李小姐迎娶回來，期待她接續阿量嫂留下的許多粗細活。

阿量嫂二十出頭，溫柔恬靜，像大牛庄組合屋幾位新娶的外籍新娘一樣，悄悄地帶來南國溫馨的希望，一個一個受災的家園慢慢重建起來了。

地震後半年，阿量哥和七十歲的媽媽、五歲的阿志，十歲的阿婷住過小貨車、帳篷、倉庫，也住了一年多的組合屋，他看過許許多多的家屋重建企劃書，但好像都遠水救不了近火，最後他咬緊牙關，東挪西湊三百多萬元，把一間兩樓透天的房子，像碉堡一般厚實的家蓋好了。

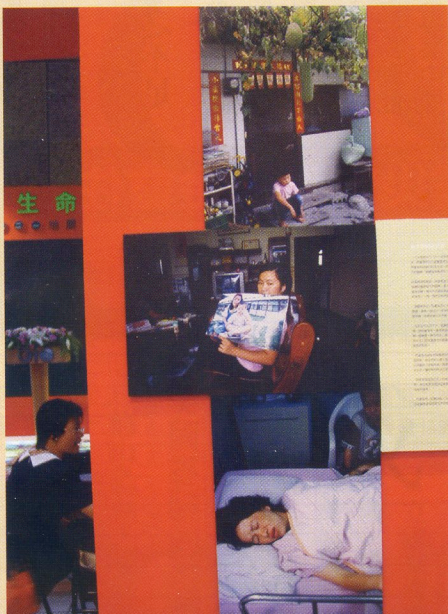
今年七月五日下午，我離開重建會與新聞局的

「重建區影像記錄」起始儀式會場，到阿量哥家，量哥媽媽說，他們去醫院待產了。生產過程就成了我這回記錄的第一個場景。神奇的是，算算日子，阿量嫂懷孕的日子應該在去年的九月，或許是在天上的阿量嫂有所祝福吧。而小baby出生一個多鐘頭就張開眼睛，好奇的望著我們。

阿量哥為新生兒命名時還問我的意見，「益嘉」還是「益榮」比較好？七月二十三號是阿婷、我女兒和小麥（從台南到大牛庄當義工的一個學生）的生日，阿量哥拿出小阿嘉的八字流年表，說要認個乾爹比較順利，承蒙他看得起，繼阿婷和阿志之後，我又多了個乾兒子。

三年來，阿婷常寫信給在天上的媽媽，然後和幾個村內的同學到土牛國小圍牆邊燒了，寄給他們。每次和朋友提到這事，我的喉嚨都有點哽咽。

阿量哥有一回跟我說，女兒有什麼心事都不跟他講，讓他有點擔心。阿婷，如果你有機會看到這段文字的話，能否多和爸爸聊聊？他不像表面上看起來那麼兇的。（文、圖／前石岡仔鄉親報、921民報編輯李文吉）



日月潭邵族在謝英俊領導的民間團隊協助下，既造屋又重建文化。（侯聰慧攝）

信用保證可以協助更新團體取得更新貸款，但貸款的清償方式卻始終無法明確的行諸文字，成為更新重建後期的障礙！

九十年二月二十四日，基金會執行長謝志誠拜訪慈濟證嚴法師，請託慈濟人協助推動「九二一災區家屋再造方案」，訪談中，證嚴法師提議由九二一基金會購買餘屋，安置無建築用地可供重建家園的弱勢災民！證嚴法師的建議，讓當時已在膠著狀態的謝志誠更陷入沉思中！要買那些建商的空屋？合理的價格如何訂定？安置的對象和標準如何訂定？有沒有可能在已經推動的「築巢專案」內解決這些問題？又可以兌現推動「築巢專案」時，許給集合住宅受災戶「搭起重建的橋樑，扮演好重建的船伕」的承諾？

臨門方案 排除重建障礙

就在一念之間，謝志誠靈機一動，終於找出一個可以解決集合住宅更新重建後期障礙，又可以用來安置弱勢災民的方法，那就是由基金會出面價購集合住宅中少數不願意或不能參與重建者的產權，再與其他願意參與重建者一起重建家園，然後於重建完成後將取得的住宅用來安置弱勢災民；就如同踢足球一樣，在「臨門」前補上一腳！這個方案中，基金會必須承擔的風險是將現金換成不動產的風險，或是日後融資償還的能力，都是這個方案所面臨的挑戰。

「臨門方案」的構想，以及其中較為關鍵的「價購門檻」與「正負面效應」問題，在九十年三月中、下旬所舉辦的重建輔導員培訓課程中，基金會提出來和更新會代表、專業者與地方政府代表進行溝通，獲得各界的認同；並就適法性與可行性，徵詢內政

部、中央銀行、財政部、行政院九二一震災災後重建推動委員會、營建署、縣（市）政府的意見，也獲得一致的支持；就在各界的認同與支持下，「臨門方案」正式納入「築巢專案」中，決定核撥五十億元專款，針對九二一震災中全倒（或半倒已自行拆除）且循都市更新方式辦理重建的集合住宅，比例達更新單元範圍內土地及建築物所有權人八〇%以上，且土地總面積及建築物總樓地板面積七〇%以上者，由其依法成立的都市更新會，申請基金會協助「價購更新單元範圍內不願或不能參與權利變換計畫，而由都市更新會取得的不動產產權」及「代繳更新單元範圍內願意參與權利變換計畫，但無法配合工程進度如期繳納的重建自備款」，與基金會簽訂移轉契約，由基金會參與重建。

至去年底，九二一重建區中，採取都市更新方式辦理重建的社區共八十一處，總戶數為八〇三六戶，屬於集合住宅者有七十一處，總戶數七六四五戶；東勢鎮名流藝術世家、草屯鎮水稻之歌第七期與霧峰鄉太子古第則皆符合臨門方案協助門檻，前二者已於九十年十月底提出申請協助，並經專案小組審議通過動工重建，其中東勢名流藝術世家在今年十月即將完工。

基金會扛下所有風險

在開始更新重建程序的社區，因部分災戶選擇離開而面臨參與者比例逐步下降的窘境外，又得與銀行團進行冗長的重建貸款協商。以東勢鎮名流藝術世家社區為例，在住戶前營建署長張隆盛等人的高度配合與多方協助下，自九十年五月十四日取得建照到與銀行完成聯貸合約，就歷經超過半年的時

間！期間的煎熬，恐非外人所能體會。不幸的是，這份歷經千辛萬苦簽訂的聯貸合約，卻因其中一家參與聯貸銀行的原貸款戶承受問題未能解決而形同廢紙。



日月潭邵族在重建家園的同時，也重建了漸喪失的傳統文化（侯聰慧攝）

為了同步化解重建比例逐步降低與重建貸款難度逐步提高兩項問題，謝志誠在今年寒假期間，重新閱讀有關法律條文，花了一個月時間重新調整與專業團隊的合作關係，並親自設計繪製各申請表格。一月八日並邀請臨門方案專案小組審議委員、行政

院九二一震災災後重建推動委員會、內政部、中央銀行、財政部金融局、中華民國銀行公會、萬國法律事務所、社區更新會與專業團隊等，研商修訂臨門方案協助門檻與增加協助項目的可行性，並獲得「調降協助門檻」與「提供重建融資」兩項共識；然而，為了避免調降協助門檻產生再次可能調降的預期心理，並徹底解決重建戶的重建經費問題，基金會確定以扛下所有可能風險的決心，大幅調降協助門檻到「九二一震災重建暫行條例」所訂的五〇%底線外，並提供參與重建者所需的更新重建費用，其中的八〇%以無息方式融資，二〇%以年利率百分之五方式融資，待完工後再由重建戶自行辦理貸款償還給九二一基金會，這個關鍵性的決定之後，加入臨門方案的更新單位果然遽增，相對其他遲遲無法解決的傳統聚落重建或是政府單位的住宅重建計畫，臨門方案的成績耀耀閃亮。

繳出漂亮成績單

在九二一三周年前夕，基金會公布了重建成果，並比較與政府的差異，在成績單上果然與滿江紅的政府單位重建成果有天壤之別，與連日來受到游揆與陳水扁總統的嘉許，游錫堃甚至在草屯水稻之歌工地現場大加讚賞基金會的重建成果，但謝志誠卻說託付專業是本案成功的主因，過程中專業團隊付出的熱忱與共同承擔的風險令人感動，但另一項考驗才開始，當更新計畫完成，融資是否順利獲得償還才是人性與現實最大的考驗！但是他很自豪地說，今年十二月二十二日冬至那天，基金會將為所有臨門家族在中興新村辦一個住戶大會，估計有超過五千人會來參加，災民要以行動告訴社會，長夜將盡，