



建物震損・「及時」、「救急」策略

九二一地震災後建築物安全評估與 住屋全半倒認定機制之演變、爭議與對策

謝志誠／國立臺灣大學生物產業機電工程學系教授、財團法人九二一震災重建基金會¹執行長

九二一地震當日下午 5 時，行政院召開緊急應變會議，宣布 15 項災害救援及善後措施，包括「住屋全倒者，每戶發放慰助金 20 萬元，半倒者每戶 10 萬元」、「中央銀行提撥 1,000 億元，供銀行辦理災民重建緊急融資」與「受災戶原有房屋擔保借款部分，本金展延 5 年，利率按原貸放利率減四碼，利息展延六個月」等，若再加上後續公布之「受災戶役男徵服國民兵役」、「興建組合屋安置受災戶」、「補助房屋租金」與「七折優惠申購國民住宅」等政策，不難看出災後之各項補助或優惠措施皆以「住屋全倒」或「住屋半倒」者為對象。因此住屋全倒、半倒之判定標準？誰來判定？引發爭議自然不值為奇。

九二一地震前，天然災害後之「住屋全毀（全倒）」與「住屋半毀（半倒）」認定（簡稱「住屋全半倒認定」）體系及認定標準已訂有規範；而為因應震災後建築物損害程度及其使用等級之評定作業（簡稱「建築物安全評估」）、評估人員之組訓與動員亦備有機制可隨時啟動。

惟九二一地震後，原有分別由社政體系及建築管理體系負責之住屋全半倒認定及建築物安全評估機制，因顧及災區範圍廣大、災情嚴重及社政人員專業能力等因素，將分立之機制整合為一，不久之後又回歸原本分立之機制，加上以「住屋全半倒」為補助標準之慰助金，其發放之對象係以災前有戶籍登記且有實際居住之現住戶為限，並非受災毀損房屋之所有權人，一來一往之間所埋下之爭議，從「全半倒認定」及「慰助金發放」延伸到「重建與修繕」，不僅陳情信、檢舉函滿天飛，相關人員因而被以貪污、偽造文書、侵佔、詐欺等罪名起訴、判刑者時有所聞 [1]。受災戶對行政裁決之異議也由訴願，延伸到行政法院，甚至聲請釋憲。監察院更在 2000 年 5 月 16 日交通及採購、內政及少數民族二委員會第三屆第十三次聯席會議審查通過「九二一大地震之災後房屋毀損鑑定、慰問金及補償費發放、行政機關涉有違失案」[2]，對行政院提出糾正。這些失序或意外之發展，皆非本諸「救急」與「及時」精神，於災後第一時間所提出之應變與善後措施所樂見。

1. 財團法人九二一震災重建基金會成立於 1999 年 10 月 13 日，已於 2008 年 7 月 1 日起解散。

面對這場臺灣百年來首見之大型災難，混亂之災區現場與微妙之人際關係，不僅是當時遠離現場者所難體會，何況是事過境遷。為求完整呈現「建築物安全評估」與「住屋全半倒認定」機制之演變、爭議之原貌與因應之措施，本文將以回顧之角度，從震災前之「建築物安全評估」與「住屋全半倒認定」機制切入，介紹「建築物安全評估」與「住屋全半倒認定」機制在震災後之演變，及其衍生之司法訴訟與慰助金定位爭議，進而介紹九二一重建過程中為因應與化解爭議所推出之政策機制與協處方案。最後，就現階段之「災害防救法」相關機制提出建議。

九二一地震前之「建築物安全評估」與「住屋全半倒認定」機制

依據 1965 年 5 月 24 日發布之「台灣省防救天然災害及善後處理辦法」（2002 年 5 月 1 日府法二字第 0911861324 號函廢止）規定，災害發生時，當地鄉（鎮、市、區）公所應立即派員會同當地警察機關及建管機關勘查災害發生時間、種類、原因、區域、受災戶數、人口及住屋損失數目，並即時陳報直轄市、縣（市）政府發放災害救濟金。其中，住屋損失部分包括「住屋全毀（全倒）」與「住屋半毀（半倒）」，其標準如下：

1. **住屋全倒：**受災戶住屋裂痕深重或傾斜過甚，非拆除重建不能居住；或受災全戶住屋屋頂連同牆壁損毀超過總面積三分之二者；或屋內家具設備全毀者。
2. **住屋半倒：**受災全戶住屋屋頂塌毀或牆壁倒損面積超過半數，非經大修不堪居住；或受災全戶住屋屋頂連同牆壁損毀，超過總面積三分之一或屋內家具設備損毀，超過全部二分之一者。

此外，內政部營建署亦於 1996 年 2 月 5 日函頒「震災後建築物危險分級及其使用評估標準」（台八十五內營字第 8572202 號），作為震災後評定建築物損害程度及其使用等級之依據，並完成包括建築

師、土木技師、結構技師及大地工程技師等震災後建築物緊急評估人員及種子教師之組訓工作，建立全國緊急評估人員之動員機制。依據「震災後建築物危險分級及其使用評估標準」，震災後直轄市、縣（市）政府工務局或建設局編組訓練之評估人員應迅速以目視方式，就建築物之結構體、墜落物、傾倒物進行第一階段評估，評其損害程度為安全、需注意或危險等級，分別貼上綠色、黃色或紅色標誌。經評定為需注意或危險者，應暫時停止使用該建築物，並進行第二階段評估，進一步就建築物結構損害程度評定建築物之危險程度，分為危險、需注意、安全，並分別貼上紅色、黃色、綠色標誌。

從九二一大地震前既有之法令規定來看，「建築物安全評估」與「住屋全半倒認定」是分別由建築管理體系（內政部營建署）與鄉（鎮、市、區）公所社政體系負責。

九二一地震後之「建築物安全評估」與「住屋全半倒認定」機制演變

訂定「九二一大地震災區建築物危險分級評估作業規定」：「建築物安全評估」與「住屋全半倒認定」二合為一

九二一大地震後，內政部營建署即依災區鄉（鎮、市、區）分配，動員參與「震災後建築物緊急評估人員講習會」之建築師、土木技師、結構技師及大地工程技師，前往災區縣（市）政府報到，協助進行建築物之危險分級評估工作。然因九二一大地震之災區範圍廣大、災情慘重，受損之建築物數量眾多，營建署恐已編組訓練之評估人員不敷需求，便於 1999 年 9 月 26 日函頒「九二一大地震災區建築物危險分級評估作業規定」（台八十八內營字第 8874725 號函），同意未及參與講習之建築師、土木技師、結構技師及大地工程師經行前說明後，得納入編組執行任務。

依據「九二一大地震災區建築物危險分級評估作業規定」規定，評估人員應於第一階段評估後，於第

一階段評估表「丙、評估結果及處理方式」欄損失評估項目，選填其損害程度：

1. 危險 A：百分之百損害，必須拆除重建或補強費用約為重建費用百分之七十五以上者。
2. 危險 B：補強費用約為重建費用百分之七十五者。
3. 危險 C：補強費用約為重建費用百分之五十者。
4. 需注意 D：等級上偏危險，補強費用約為重建費用百分之三十者。
5. 需注意 E：等級上偏安全，補強費用約為重建費用百分之十五者。
6. 安全 F：修復費用約為重建費用百分之五者。
7. 安全 G：完全不必作任何修復者。

其中，全部倒塌之建築物或第一階段評定結果列為「危險」（張貼紅色標誌）者，得判定為發給住戶「全倒」救助及慰問金。列為「需注意」（張貼黃色標誌）者，得判定為發給住戶「半倒」救助及慰問金。評估結果為危險 B 至需注意 E 者，應進行第二階段評估。

由「九二一大地震災區建築物危險分級評估作業規定」第四點規定來看，建築物危險分級評估作業之結果將作為核發全倒或半倒慰助金之依據。換言之，此階段之「建築物安全評估」及「住屋全半倒認定」屬相互連結關係。

至於為何要將「建築物安全評估」與「住屋全半倒認定」相互連結？在行政院對「九二一大地震之災後房屋毀損鑑定、慰問金及補償費發放、行政機關涉有違失案糾正案」之復文中，內政部認為九二一大地震發生後，基於「救急」與「及時」之精神，列為「危險」與「須注意」之建築物必須暫時停止使用，並將住戶疏散至避難場所，故發放全倒、半倒慰助金及租金，係為協助解決現住戶生活急困，以利社會救助工作，並展現對災區民眾之關懷。

撤銷並修訂「九二一大地震災區建築物危險分級評估作業規定」：「建築物安全評估」與「住屋全半倒認定」脫鉤

1999 年 9 月 27 日，行政院宣布成立「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」），將有關危樓鑑定、危險房屋拆除、臨時住宅、購買國宅、勞宅、租賃住宅租金發放、延期繳還房屋貸款本息等業務納歸「安置組」，由行政公共工程委員會（以下簡稱工程會）主政。

除將危樓鑑定業務歸屬工程會主政外，行政院也因九二一大地震受災範圍廣大，原據以發放救助金之全半倒認定出現執行困難，為免各縣（市）因認定歧異造成不公，由蔡政務委員兆陽負責訂定補充規定，俾利救助金之發放（行政院 1999 年 9 月 28 日台八十八忠授一字第 09347 號函）。為尊重行政院之函示，加上營建署發現 1999 年 9 月 26 日台八十八內營字第 8874725 號函頒之「九二一大地震災區建築物危險分級評估作業規定」與既有規定相互牴觸，遂於 1999 年 9 月 29 日以台八十八內營字第 8874760 號函撤銷已頒之「九二一大地震災區建築物危險分級評估作業規定」，並指出震災後建築物危險分級評估係為減少地震後餘震造成之二次災害，緊急召集評估人員進行建築物安全評估，事涉房屋安全與否之認定，故有二階段評估之必要。至於全倒或半倒係依房屋毀損情況予以判定，並作為發放慰助金之依據，與「建築物安全評估」並無必然之關係。

至此，「建築物安全評估」與「住屋全半倒認定」又脫鉤，建築物安全評估結果不是發放慰助金之依據。

又為持續建築物安全之評估作業，營建署再於 1999 年 10 月 1 日以台八十八內營字第 8874792 號函頒修訂「九二一大地震災區建築物危險分級評估作業規定」，除縮小必須進行第二階段危險分級評估之對象範圍，詳列第二階段評估人員應依循之規定事項外，刪除原作業規定有關發給住戶全倒、半倒救助及慰問金等用詞。

住屋全半倒認定標準

營建署於撤銷 1999 年 9 月 26 日函頒之「九二一大地震災區建築物危險分級評估作業規定」後，再

依 1999 年 9 月 30 日行政院台八十八內字第 36179 號函，於 9 月 30 日以台八十八內社字第 8882307 號函送「○○縣○○鄉（鎮、市、區）○○村（里）九二一震災住屋勘查報表」並以台八十八內社字第 8885465 號函公佈受災戶住屋全半倒之認定標準、慰助金之發放事宜，再於 10 月 1 日、10 月 30 日分別以台內社字第 8882339 號函及台內社字第 8885711 號函修正倒慰助金之發放對象規定及宣布受理申請之期限。

■ 住屋全半倒之認定標準：

- (1) 所稱「住屋」，以臥室、客廳、飯廳及連棟之廚廁、浴室為限。
- (2) 住屋全倒：
 - ◆ 受災戶住屋裂痕深重或傾斜過甚，非經拆除或重建不能居住者。
 - ◆ 受災戶住屋因遭砂石掩埋或積砂泥，致不能修復者。
- (3) 住屋半倒：
 - ◆ 受災戶住屋屋頂瓦片連同椽木塌毀面積超過三分之一；或鋼筋混凝土造成住屋屋頂之樓板、橫樑因災龜裂毀損，非經修建不能居住；或住屋修建費用為重建費用之百分之五十以上者。
 - ◆ 受災戶住屋因遭砂石掩埋或積砂泥，其面積及深度達簷高二分之一以上者。
- (4) 受災戶住屋之受災情形，依前述標準認定如有爭議，應同工務（建設）單位共同會勘認定。

■ 慰助金之發放：

- (1) 慰助金之發給對象，以災前戶籍登記為準，且實際居住於受災屋之現住戶，由戶長或現住人具領，未居住於受災毀損住屋者，不予發給；至如未設籍而有實際居住之事實者，得以切結書由村、里長認定後申領。
- (2) 慰助金之發放，除餘震造成擴大災情者外，其餘自 1999 年 11 月 30 日起不再受理申請。

依據前述函文規定，九二一大地震受災區住屋全半倒之認定作業，係由村（里）長、村（里）幹事會同管區警員查報，並由鄉（鎮、市、區）首長

核定。至於由建築師或各類專業技師所進行之住屋檢測工作係作為建築物安全鑑定之用，並非發放慰助金之依據。

釐清分工之原則

由於多數村（里）長或村（里）幹事未有辦理住屋全半倒認定之經驗，加上受限於專業能力，導致住屋全半倒認定工作進展緩慢。為免住屋全半倒認定進程，影響後續各項災民救助措施之推動，如慰助金之發放、租金補貼、組合屋或國民住宅等之申請，負責危樓鑑定與危險房屋拆除等業務之「安置組」依指示，由主政之工程會於 1999 年 10 月 5 日發函建築師公會、土木技師公會、結構技師公會等，請儘速依「建築師法」第二十四條或「技師法」第十三條動員所屬建築師及技師於一星期內完成協助各鄉（鎮、市、區）公所辦理住屋全半倒認定工作（八十八工程企字第 8815627 號函）。隨後，又基於災區範圍廣闊，受災戶眾多，社政體系可能因人力與技術不足等問題，難以在短時間內完成認定工作，再於 10 月 7 日函請營建署暫緩執行第二階段評估作業（八十八工程企字第 8815475 號函）。

工程會在動員建築師及相關技師投入協助住屋全半倒認定工作之同時，於 1999 年 10 月 6 日另行發布需由技師簽證之「九二一震災住屋勘查報表」（八十八工程企字第 8815631 號函）。由於工程會所發布之「九二一震災住屋勘查報表」與內政部 1999 年 9 月 30 日台八十八內社字第 8882307 號函送之「○○縣○○鄉（鎮、市、區）○○村（里）九二一震災住屋勘查報表」相互牴觸，隨即於 10 月 7 日以八十八工程企傳字第 0930 號函撤回 10 月 6 日所發布之勘查報表並予以作廢。

對於勘查報表之發布與撤回，工程會在「九二一大地震之災後房屋毀損鑑定、慰問金及補償費發放、行政機關涉有違失案糾正案」之復文中強調其協助辦理住屋全半倒認定作業之角色，至於要求協助認定之技師應於勘查表上簽名，乃基於專業負責之原則，且前往協助之工程人員僅提供專業意見，

執行認定之村（里）長、村（里）幹事大多數尊重技師所提之意見。有關全半倒之認定與證明之核發仍屬鄉（鎮、市、區）公所首長權責，並無前後不一致或紊亂之情形，且未影響權責歸屬。

為了釐清住屋全半倒認定之權責，內政部於1999年10月14日以台八十八內社字第8834683號函澄清由建築師或各類專業技師所進行之住屋檢測工作，係作為安全鑑定之用，非為住屋全半倒證明核發之依據；之後，九二一重建會也於1999年10月25日以八十八建委安字第0470號函重申有關住屋全半倒認定結果，係作為發放慰助金之依據，其判定應依內政部1999年9月30日台八十八內社字第8885465號函規定辦理，最後判定證明之發放由鄉（鎮、市、區）首長核定。如尚有未認定者，可專案申請協助，由九二一重建會指派專業人員前往協助，惟其角色係屬協助性質，鄉（鎮、市、區）首長若已判發全半倒證明者，應無需再申請協助認定。若有其他不同參考意見，亦由原判定之首長定奪。

至此，住屋全半倒之認定與證明之核發，確定由鄉（鎮、市、區）公所首長負責，工程會及其所動員之建築師或各類專業技師係屬協助辦理。至於住屋全半倒認定尚有爭議未完成認定者及第二階段建築物安全評估工作，則回歸建築管理體系由「營建組」（營建署）繼續辦理。

衍生之爭議

雖然「建築物安全評估」與「住屋全半倒認定」機制之分立、專業技師與社政體系之分工，在災後15日內（9月21日～10月6日）已告確立。然因住屋全半倒認定結果攸關災戶之個別權益，以當時立即可見者來看，即有慰助金（1999年9月21日發布）與租金補助（1999年9月30日發布）；加上政府為加速開展後續之安置工作，指示村（里）幹事應於1999年10月5日前完成住屋全半倒之查報，送鄉（鎮、市、區）公所核定辦理慰助金之發

放（內政部9月30日台八十八內社字第8885465號函）。在時間緊迫之下，混亂之災區現場就不免有居心不良者設想從中謀取利益，也不免因彼此認知落差而出現漫天飛舞之傳言，「侵占」、「詐欺」、「貪污」、「偽造文書」等陳情、檢舉與訴訟案件層出不窮，基層公務人員因此被檢調單位約談、出庭者時有所聞，雖大多數都不起訴或經判無罪，然過程中對公務體系之士氣打擊甚而衍生之災區寒蟬效應，卻令人痛心疾首。

此外，以住屋全半倒認定作為依據之慰助金發放，非以住屋之所有權人為對象，也衍生出「慰助金之定位」爭議。依據內政部1999年9月30日台八十八內社字第8885465號函有關慰助金之發放對象規定，係以災前有戶籍登記且有實際居住之現住戶為限，由戶長或現住人員具領，未居住於受災毀損房屋者，不予發放。由於慰助金之發放對象並非受災毀損房屋之所有權人，引發災前未辦理設籍登記或未有實際居住於受災毀損房屋之所有權人不滿，除因此而提起訴願、再訴願、行政訴訟外，甚至以高行政法院判決有牴觸憲法第二十三條規定之法律保留原則、授權明確性原則與違反信賴保護原則，而有侵害其憲法第十五條所保障財產權之疑義，聲請司法院解釋。

依據2004年1月2日大法官釋字第571號解釋文，內政部在「緊急命令」第一點及「中華民國八十八年九月二十五日緊急命令執行要點」第三點第一項第四款規定下，基於職權發布1999年9月30日台內社字第8885465號、10月1日台內社字第8882339號及10月30日台內社字第8885711號函，對於九二一大地震災區住屋全半倒者發給慰助金，並以災前有戶籍登記且有實際居住之現住戶為對象且設定申請慰助金之期限，其所作之差別對待及所設之限制係基於實施災害救助及慰問之本質，並兼顧震災急難救助之目的達成，手段屬合理，無違憲法第七條之規定。又，慰助金之給付在提供災害之緊急慰助，並非就人民財產權加以限制，故亦無違反憲法第二十三條之問題。

最終鑑定機制

災後住屋全半倒認定權責與分工混沌階段，即陸續傳出住屋全半倒認定結果前後不一之情事；有先認定為全倒或半倒，再撤銷原處分者；也有先認定為全倒或半倒，卻又改為半倒或全倒者；更有先取得村（里）辦公室核發之半倒證明書，經向鄉（鎮）公所申請慰助金時，卻被認定為未達申請救助標準而遭否決者。這些情況若發生在透天型住宅，因其產權單純尚好處理；若發生在集合住宅社區，則因住戶間本來就對認定結果有所主張，任何一種認定結果均可能引起另外一方之不滿，針鋒相對，甚至大動干戈。

為化解建築物安全與否之認定造成住戶爭議不休，並建立震損建築物安全鑑定機制，於 2000 年 11 月 29 日修訂發布之「九二一震災重建暫行條例」第十七條之一第二項增訂「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。其鑑定結果為最終鑒定，不得再提出異議。」按條文意旨，鑑定結果為最終鑑定，當事人日後非但不得就該受損建築物提出類似之再鑑定，且該鑑定小組就該建築物之鑑定結果亦不再重新鑑定，以免鑑定之爭議而久懸而不決，俾使爭議之建築物能早日定案。

鑑定小組之設置與任務

依據工程會及內政部頒訂之「九二一震災受損建築物安全鑑定小組設置要點」規定，「九二一震災受損建築物安全鑑定小組」（簡稱「鑑定小組」）組成委員 13 至 21 人，由行政院院長就工程會、內政部等相關機關之高階主管及專家學者、社會公正人士派（聘）兼；其中應有三分之二以上為專家學者及社會公正人士；並指定其中一人為召集人，一人為副召集人。小組之任務包括：

1. 辦理當事人提出主管縣（市）政府所作因震災受損建築物安全鑑定事宜有重大爭議者之最終鑑定。
2. 辦理主管縣（市）政府提出因震災受損建築物安全鑑定事宜有重大爭議者之最終鑑定。

其中，當事人係指震災毀損建築物之所有權人；震損建築物屬集合住宅或公寓大廈者，為經全體區分所有權人及其區分所有權應有部分合計均超過二分之一同意之管理委員會或管理人。

申請程序

依據「九二一震災受損建築物安全鑑定小組作業要點」第三點規定，對於震損建築物經縣（市）政府主管建築機關依「建築法」第八十一條規定公告強制拆除或主管縣（市）政府所作處分仍有重大爭議者，當事人或主管縣（市）政府得檢具九二一震災受損建築物安全鑑定申請書及相關計畫書圖等向鑑定小組提出鑑定申請。鑑定小組對於申請不合規定而其情形可補正者，應酌定相當期間通知申請人補正；屆期不補正者，應提委員會議作成不予受理之決議。

鑑定流程

依據「九二一震災受損建築物安全鑑定小組作業要點」第五點規定，建築物安全鑑定作業之流程如下：

1. 由鑑定小組召集人視案件性質指定一至三位委員為預審委員。
2. 預審委員因審查之必要，得指定相關領域專家一人，共同組成專案小組，進行案件之審查。
3. 由專案小組審查相關卷證資料後，須再辦理建築物結構安全鑑定，由鑑定小組依政府採購法規定委託專業機構或團體等公正專業鑑定單位辦理鑑定或試驗，完成之鑑定報告或試驗成果送交專案小組審查。
4. 專案小組如認為須現場履勘者，通知當事人及相關人員配合現場履勘，進行必要之鑑定。
5. 專案小組審查完畢後，應研提初步鑑定意見，提交鑑定小組委員會議審議，作成最終鑑定書。再以工程會與內政部會銜名義，將最終鑑定書函送申請人（當事人或主管縣市政府）及相對人（主管縣市政府、鄉鎮市區公所）。

最終鑑定統計

震損建築物最終鑑定作業，至 2006 年 2 月 4 日止，共有 45 棟震損集合住宅及個別住宅提出申請，其中不受理者有 14 案，經最終鑑定判定為「應拆除重建（全倒）」者有 5 案，「可修繕補強（半倒）」者有 26 案 [3,4]。

全半倒改判、慰助金找補與行政訴訟

雖法令明定不得對最終鑑定結果提出異議，然最終鑑定結果仍不免引起爭議。爭議之一在於最終鑑定結果之定位，爭議之二在於最終鑑定結果之引用。前者，依據臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1100 號判決及最高行政法院 93 年度裁字第 460 號裁定，最終鑑定結果屬於事實敘述或理由說明，僅提供申請者參考，並不對外發生准駁之法律效果，非屬行政處分性質 [1]；後者，則不免因此出現全半倒之改判、慰助金、房租津貼等補助之補發，以及已領取之慰助金之追減與繳回等問題。在社區內部對「修繕補強（半倒）」與「拆除重建（全倒）」存有對立性之情況下，結果之改變或不改變皆可能引發反彈，因此衍生社區災戶間、災戶與地方政府間之爭議與訴訟，自然不值為奇。

以某社區為例，該社區於 1999 年 12 月 29 日即由丙公所判定為全倒，並在核發每戶 20 萬元慰助金後，由乙政府於 2000 年 1 月 12 日公告「限期拆除」。惟不服「限期拆除」者，一方面向內政部提起訴願，另一方面向高等行政法院聲請裁定停止「限期拆除」之行政處分，並於訴願決定駁回後，提起行政訴訟。至於主張應為全倒判定者，亦提出相對應之聲請與行政訴訟。為化解爭議，乙政府於 2001 年 3 月 21 日向「鑑定小組」提出鑑定之申請。經閱覽相關卷證資料及現場履勘後，於 2001 年 9 月 21 日作成可作修繕補強之最終鑑定。惟丙公所遲至最高行政法院判決「限期拆除」之處分違法而應予撤銷後，始於 2005 年 12 月 23 日公告該社區為半倒，再於 2006 年 3 月 27 日追繳災戶溢領之 10 萬元慰助金。隨後，不服處分之災戶因此提起訴願及行政訴訟。在改判半倒部分，最高行政法院於 2009 年 2 月 20 日裁定駁回丙公所再審之訴，確

定丙公所敗訴，即 2005 年 12 月 23 日公告社區為半倒之處分業經撤銷。追繳慰助金部分，行政法院之判決顯示丙公所為勝訴，災戶溢領之 10 萬元慰助金應返還予丙公所 [1]。

歷經近 10 年訟累，59 次之訴願決定及 48 次之行政訴訟判決或裁定，災戶、乙政府與丙公所並未因此而解決問題，反而陷入「半倒判定」、「限期拆除」及「追繳慰助金」之窘境。值得各界持續關懷，並引以為鑑。

協助修繕補強之機制

在建築物補強材料和技術皆已顯著進步下，如能藉由適當之設計與施工，讓震損之建築物恢復應有之承載能力，甚至提高耐震能力到新修訂之法規要求，不僅能符合災後重建資源有效利用之要求，更可減少國家整體資源之耗損。惟「以修繕補強方式重整家園」之主張，對於剛飽受驚嚇之受災戶而言，的確有難以克服之心理障礙。

對震損、可修繕之集合住宅而言，住戶間除對「修繕」可行性提出質疑外，也對共用部分之共同空間或設備之修繕與費用分攤意見紛歧。為克服社區住戶對震損集合住宅修繕之疑慮，並為減輕災戶之負擔，2000 年 7 月間由財團法人九二一震災重建基金會（簡稱「九二一基金會」）、九二一重建會與財團法人臺灣營建研究院（簡稱「營建研究院」）研擬合作辦理「協助受損集合住宅修繕補強」之構想，並確定「垂直分工」之合作模式，由九二一基金會先行規劃推動「協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案」，等到 2001 年度特別預算確定後，再由九二一重建會與九二一基金會合作補助後續之實質修繕補強工程經費 [5]。

擬定修繕補強計畫

「協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案」由九二一基金會委請營建研究院為協力單位，籌組專業單位遴選小組與修繕補強計畫書審查小組，並舉辦社區

說明會與受理社區之協助申請。該方案將協助擬定修繕補強計畫之流程分成二個階段（圖 1），第一階段必須由發起人徵得社區區分所有權人及其所有權均超過三分之一之同意，始由營建研究院辦理震損建築物初勘、公布個案資料並接受社區推薦或公開遴選專業單位。被推薦或參與遴選者所提初審報告或服務建議書經遴選小組審查通過或遴選，成為協助該社區擬定修繕補強計畫書之專業單位。該專業單位必須依約定之期限及規定之內容提出第一階段修繕補強計畫書，經審查小組審查，並舉辦社區說明會後，由九二一基金會補助第一階段之服務費用。第二階段之修繕補強計畫書（細部設計工作），則於完成第一階段所規定之程序後，再補徵得社區區分所有權人及其所有權均超過二分之一之同意，始繼續辦理。第二階段修繕補強計畫書經審查與辦理社區說明會後，由九二一基金會補助第二階段之專業單位服務費用及社區行政費用。

在秉持「專業分工」、「尊重專業」、「管考同步」與「自助人助」之原則，該方案實施期間除有因主張「重建」或「修繕」者相互干擾，指控對方偽造連署名冊，因而中途轉向申請最終鑑定外，沒有任何一個社區就專業內容與實施流程提出質疑者，實感欣慰。

「協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案」共有 72 個社區提出申請，棄權或資格不符者有 7 個，符合資格者 65 個；其中，順利完成修繕補強細部設計者有 60 個，其餘 5 個中有 4 個因社區共識不足無法達成申請第二階段協助之門檻，另 1 個已於申請協助前完成修繕，經審查符合最新耐震規範無需再辦理修繕。惟 60 個完成修繕補強細部設計之社區，有實質辦理修繕補強工程者僅有 42 個。

補助修繕補強工程

為兌現「垂直分工」及「協助受損集合住宅修繕補強」之承諾，九二一基金會與營建署於 2001 年 8 月推出「補助受損集合住宅辦理修繕補強方案」，針對參加「協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案」完成二階段修繕補強細部設計，並經召開區分所有權人會議，獲全體區分所有權人及其區分所有權應有部分合計均超過二分之一以上同意辦理必

要性公共設施修復補強工程之集合住宅社區，分別補助其營建管理、監工及工程經費之 49% 與 21%。其中，必要性公共設施補助項目包括：

■ 共用結構項目：

- (1) 結構系統（「建築法」第八條所稱之主要結構及「公寓大廈管理條例」第七條所稱不得為約定專用之共用部分）之修復補強工程經費（含基礎、柱、梁、版、剪力牆、外牆、隔戶牆）。
- (2) 因執行結構系統之修復補強工作而需先予以拆除再復舊之專（私）有區域設備與設施之復舊修復工程經費。

■ 依法所應設置之公共空間與公用設備，因九二一地震而受損之下列項目：

- (1) 公共空間：含騎樓、樓梯間、中庭、開放空間、避難室、配電室、化糞池、污水槽、貯水槽、屋頂、機房、停車場等。
- (2) 公用設備：因前述共用結構及公共空間修復補強所需連帶修復之電梯、瓦斯管線、水電管線、電話管線等公共管線，及污水處理設備。

為兼顧公平起見，對於已自行辦理修繕補強者，另由九二一基金會比照「補助受損集合住宅辦理修繕補強方案」補助其實際用於必要性公共設施修繕費用之 21%。

「補助受損集合住宅辦理修繕補強方案」之實施係由社區管理委員會採公開方式辦理招標，並分別委託經主管機關登記合格之營建相關顧問機構、財團法人機構之法人機構，擔任營建管理顧問工作，開業建築師、土木技師或結構技師，全程監工按圖施工，並於工程竣工查驗施工品質無誤後，予以簽證負責。開工後，至少於工程進度約 30% 時，由營建署會同直轄市、縣（市）政府，並邀集行政院主計處、九二一重建會、九二一基金會及營建署委託成立之修復補強技術服務團體辦理抽查。為管考所需，補助款依工程進度撥付，工程進度達 30% 時，由九二一基金會撥付其補助款之一半，工程進度達 70% 時，由營建署撥付其補助款之一半，峻工後由九二一基金會與營建署分別撥付剩餘之補助款。

「補助受損集合住宅辦理修繕補強方案」共補助 95 個集合住宅社區完成修繕補強工程；其中，42 個為參加「協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案」者，53 個為已自行辦理修繕補強者。

危險分級解除作業

內政部營建署依據「九二一大地震災區建築物危險分級評估作業規定」辦理之兩階段建築物安全評估結果，經送直轄市、縣（市）政府主管機關列管後，對於紅、黃色標誌之撤銷，並無明文規定，導致曾經評定為危險建築物名單之住屋，即便已經完成修繕，一旦住戶擬申請貸款，銀行還得要求須先行撤銷紅、黃色標誌。

為此，九二一重建會於 2001 年 8 月 13 日召開研商會議，決議請內政部營建署就震損建築物第一、二階段危險分級評估標誌之解除事宜訂定規範。依據 2002 年 6 月 6 日內政部台內營字第 0910084081 號令訂定之「九二一震災受損建築物解除危險分級評估標誌作業要點」，經評估張貼黃色或紅色危險分級標誌之建築物，於修復後，得由建築物所有權人或管理委員會向直轄市、縣（市）主管建築機關申請解除評估標誌：

1. 可自行提出專業技師或建築師具名簽證之修復補強計畫書及竣工證明者，得報直轄市、縣（市）主管建築機關備查後，自行解除評估標誌，免進行現勘作業。
2. 未能自行提出專業技師或建築師具名簽證之修復補強計畫書及竣工證明者，直轄市、縣（市）主管建築機關受理申請後，應於十日內邀集原評估人員前往勘察，確定未達紅色或黃色危險分級標誌標準者，解除其評估標誌。若無法交由原評估人員辦理者，直轄市、縣（市）主管建築機關應委請依法登記開業的建築師、土木技師或結構技師前往現勘，確定未達紅色或黃色危險分級標誌標準者，予以解除評估標誌。

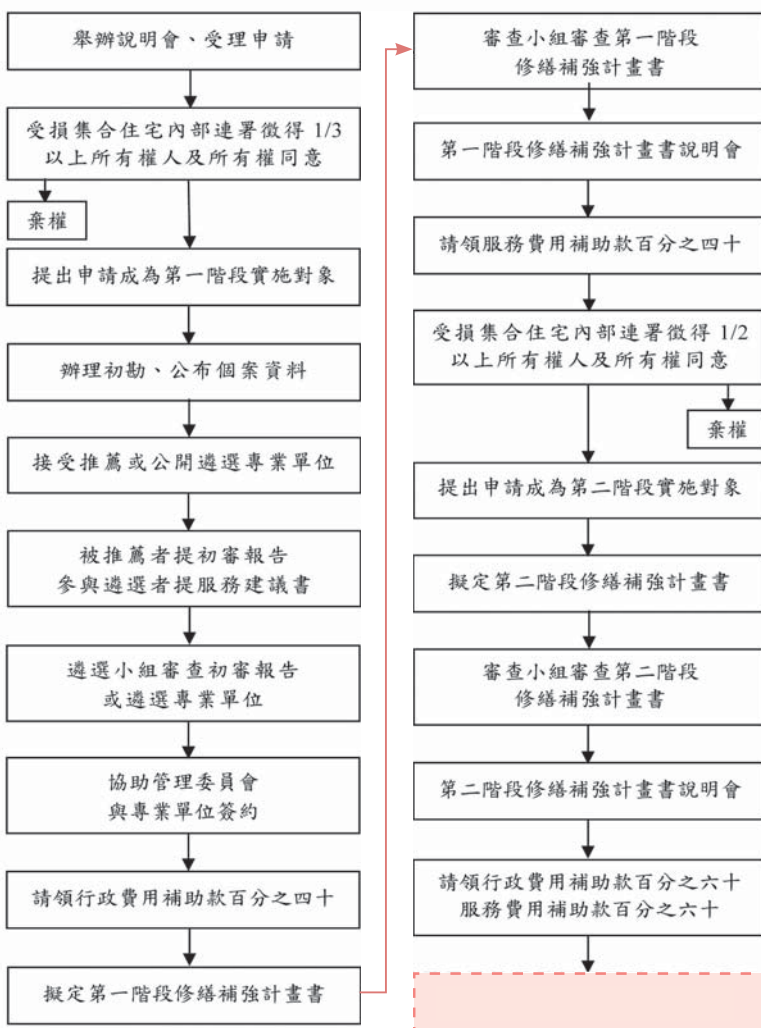


圖 1 協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案實施流程

延續經驗？記取教訓？

歷經九二一大地震實地執行後，內政部邀請中央與地方政府權責單位及參與震災實務之專業技師、建築師與專家學者，經多次座談會研擬解決方案，先於 2003 年 6 月 9 日將「震後建築物危險分級及其使用評估基準」修正為「震災後危險建築物緊急鑑定作業基準」，再

於 2007 年 8 月 23 日及 2008 年 5 月 1 日修正全文及震災後危險建築物緊急鑑定表、危險標誌，以加強地震防災整備。2008 年 5 月 14 日修訂發布之「災害防救法」第二十七條第四項增列授權依據，由營建署就危險建築物緊急評估之適用災害種類、實施時機、處理人員、程序、危險標誌之張貼、解除及其他相關事項訂定辦法。

依據「震災後危險建築物緊急鑑定作業基準」或 2009 年 2 月 10 日內政部依「災害防救法」第二十七條第四項規定訂定發布之「災害後危險建築物緊急評估辦法」（台內營字第 0980800309 號令）規定，震災後直轄市、縣（市）政府應立即徵調緊急鑑定人員（包括具備建築師、土木技師、結構技師與大地技師等專業資格並參加講習，向直轄市、縣（市）政府登錄者）參考『震災後危險建築物緊急通報表』，並依據『震災後危險建築物緊急鑑定表』進行危險建築物緊急鑑定，鑑定結果有危險之虞者，依建築物損壞程度，張貼黃單或紅單標誌，並劃定一定區域範圍，限制或禁止人民進入或命其離去。

至於災害救助金之發放，內政部除於 2000 年 9 月 29 日以台八十九內社字第 8977542 號函頒「直轄市、縣（市）主管機關訂定災害救助金核發規定範例」，提供直轄市、縣（市）政府作為自行訂定災害救助金核發規定之參考外，並依據「災害防救法」第四十八條規定，於 2001 年 6 月 1 日訂定「風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準」，訂定災害救助之種類與標準。其中，因災致住屋毀損達不堪居住程度者，按戶內實際居住人口，每人發給新臺幣二萬元安遷救助金（不再使用「全倒」、「半倒」及「慰助金」等詞彙），並以五口為限。至於所謂「達不堪居住程度」，則依地震造成或非地震造成者，分別訂有認定標準。

從「災害後危險建築物緊急評估辦法」與「風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準」所規定之作業方式來看，前者以建築管理體系為主，社政體系為輔，由直轄市、縣（市）政府人員先請村（里）長、村（里）幹事預先填具『震災後危險建

築物緊急通報表』，再由緊急鑑定人員進行危險建築物緊急鑑定；後者則以社政體系為主，建築管理體系從旁協助，由村（里）長、村（里）幹事全面調查其轄區受災情形，必要時得請管區警員及直轄市、縣（市）政府工務部門指派工程人員協助，並於災後五日內填具勘查報表，由鄉（鎮、市、區），報請直轄市、縣（市）政府派員前往督勘及撥款。若從兩者之評估項目及認定標準來看（表 1），則顯然是大同小異；惟前者由具建築、土木、結構、大地專業之技師負責評估，後者卻由專長基層治理之村（里）長、村（里）幹事負責填具勘查報表。

目前之機制明顯是延續九二一災後重建「建築物安全評估」與「住屋全倒、半倒認定」分立之經驗，卻沒有記取過程中層出不窮之教訓！

既然強調行政與技術分工，主管機關就應捐棄成見，將災害後危險建築物之緊急評估作業與災害後發放安遷救助金之認定作業予以整合，訂定一致化之評估項目及認定標準，於災害發生後由熟悉基層之村（里）長、村（里）幹事先行填具通報表，再由具建築、土木、結構、大地專業技能之技師負責評估，最後由直轄市、縣（市）政府直接據以核發安遷救助金及張貼黃單或紅單標誌，或再以專業人員編組複勘取代直轄市、縣（市）政府派員督勘之程序，讓熟悉基層事務之鄉（鎮、市）長、村（里）長及村（里）幹事保留間時間與精力於急迫性之救災與安置工作。以 2008 年底全臺總村里數 7,827 個，可徵調之緊急鑑定人員 14,103 位（包括建築師 3,314 位、土木技師 8,652 位、結構技師 1,465 位與大地技師 672 位）來看 [6,7]，整合災害後危險建築物緊急鑑定與發放安遷救助金認定作業，委由專業技師負責辦理，人力資源不會是問題，相信這也是歷經九二一災後住屋全倒、半倒認定困擾之基層政府首長、村（里）長及村（里）幹事所樂見。

所謂「前事 忘，後事之師」，為免再蹈覆轍，除儘早建立健全之機制以獲取民眾對於制度之信賴外，還得透過長期之教育訓練，由政府編製建物結構安全維護與災後修繕、重建相關教材，把社區營

表 1 災後危險建築物緊急評估項目與安遷救助金發放認定標準

災害後危險建築物緊急評估辦法	風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準
建築物整體或部分樓層傾斜評估：甲（輕微，傾斜率未滿 1/60）、乙（中等，傾斜率 1/60 至 1/30）、丙（嚴重：傾斜率超過 1/30）。	住屋傾斜率（指屋頂測移除以建築物高度）達 1/30 以上者。
基礎與上部結構脫離錯開及基礎淘空程度（柱基淘空或與上部柱牆結構脫離、錯開達五公分以上者占柱基總數）評估：甲（輕微，未滿 10%）、乙（中等，10%~20%）、丙（嚴重，超過 20%）。	住屋上部結構與基礎錯開達五公分以上之柱基占總柱基數達 20% 以上者。
柱損害程度（受損柱達 IV 級者占柱總數、受損柱達 V 級者占柱總數）：甲（輕微，柱無 IV 或 V 級損害）、乙（中等，柱損害度 IV 級加 V 級者占柱總數 20% 以下）、丙（嚴重，柱損害度 V 級者占柱總數超過 10% 或 IV 級加 V 級者占柱總數超過 20%）。	住屋柱基淘空數達總柱基數 20% 以上者。
梁損害程度（受損梁達 IV 級者占梁總數、受損梁達 V 級者占梁總數）：甲（輕微，梁無 IV 級或 V 級損害）、乙（中等，梁損害度 IV 級加 V 級者占梁總數 20% 以下）、丙（嚴重，梁損害度 V 級者占梁總數超過 10% 或 IV 級加 V 級者占梁總數超過 20%）。	樑柱：混凝土剝落、鋼筋外露之樑柱達樑柱總數 20% 以上者；或箍筋斷裂、鬆脫、主筋挫曲混凝土脆裂脫出，樓層下陷之樑柱達樑柱總數百分之十以上者。
結構牆（含剪力牆、承重牆）損害程度（受損結構牆達 IV 級者占結構牆總長、受損結構牆達 V 級者占結構牆總長）：甲（輕微，結構牆無 IV 級或 V 級損害）、乙（中等，結構牆損害度 IV 級加 V 級者占結構牆總長 20% 以下）、丙（嚴重，結構牆損害度 V 級者占結構牆總長超過 10% 或 IV 級加 V 級者占結構牆總長超過 20%）。	牆壁：1. 厚度十五公分以上之鋼筋混凝土牆內主筋斷裂挫曲，混凝土碎裂之結構牆長度達總結構牆長度 20% 以上者；2. 八吋磚牆裂縫大於 0.5 公分者之長度達磚牆總長度 50% 以上者；3. 木、石、土造等住屋牆壁剝落毀損，屋頂下陷達 1/2 者。
磚造或加強磚造建築物之磚牆損害程度（磚牆裂縫大於 0.5 公分者之水平牆長占磚牆總長）：甲（輕微，磚牆損壞未滿 20%）、乙（中等，20%~50%）、丙（嚴重，超過 50%）。	
磚、木或竹泥造結構之屋頂及樓版之支承移位評定（支承移位占支承長度）：甲（輕微，未滿 1/4）、乙（中等，1/4-1/2）、丙（嚴重，超過 1/2）。	
1. 地裂影響本建築物安全程度（以地裂寬度、長度、條數以及是否穿過本建築物或距建築物最短距離等因素綜合評估其影響程度）。 2. 邊坡及擋土牆損害對建築物安全影響程度（評估建築物受邊坡滑動等程度、評估擋土牆損害對建築物安全影響程度）。 3. 墜落物與傾倒物受災程度。	1. 住屋塌陷程 1/2 以上者。 2. 住屋屋頂倒塌或樓板毀損、塌陷面積達 1/2 以上者。 3. 住屋遭砂石掩埋或積砂泥，其面積達原建築物總面積 1/2 或淹沒最深處達簷高 1/2 或 100 公分以上者。 4. 住屋基礎不均勻沈陷，沈陷斜率（指沉陷差除以建築物寬或長）達 1/50 以上者。

造之理念輸入集合住宅社區，鼓勵社區管理委員會將建築物之結構安全維護與補強、災後之修繕或重建列入區分所有權人會議之討論議題，從承平時期就開始重視。

參考資料

1. 司法院法學資料檢索系統。http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/。
2. 監察院。2000。九二一大地震之災後房屋毀損鑑定、慰問金及補償費發放、行政機關涉有違失案糾正案文（2000年5月16日監察院交通及採購、內政及少數民族二委員會第三屆第十三次聯席會議審查通過）。臺北市：監察院。
3. 內政部。2006。九二一震災住宅重建進度總結報告。臺北市：內政部。
4. 行政院九二一震災災後重建推動委員會。2006。九二一地震住宅重建回顧。南投：行政院九二一震災災後重建推動委員會。
5. 財團法人九二一震災重建基金會網頁。http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/
6. 行政院公共工程委員會全球資訊網（公告資訊：97年12月31日各科技師領證及執業人數統計表）。http://www.pcc.gov.tw/cht/index.php?&modelist=15
7. 內政部統計處內政統計資訊服務網。http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y08-05.xls

