

都是全半倒惹的禍

謝志誠

為何「都是全半倒惹的禍」？得先把場景拉回到 921 大地震當日下午行政院緊急應變會議所宣布的「住屋全倒者，每戶發放慰助金 20 萬元，半倒者每戶 10 萬元」與「民眾對於房屋安全有疑慮時，可聯繫建築師公會、土木技師公會、結構技師公會及大地技師公會等協助勘驗」兩項災害救援及善後措施。

921 災前已有機制

這兩項措施相關的「住屋全毀（全倒）、半毀（半倒）」認定體系與認定標準（簡稱「住屋全半倒認定」），以及「震災後建築物損害程度及其使用等級」評定作業、評估人員組訓與動員（簡稱「建築物安全評估」）等，在 921 大地震就已經建立。前者，可溯自 54 年 5 月 24 日發布的「台灣省防救天然災害及善後處理辦法」（91 年 5 月 1 日府法二字第 0911861324 號函廢止）。該辦法規定災害發生時，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）」，其認定標準為：（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。

後者，則為內政部營建署於 85 年 2 月 5 日函頒的「震災後建築物危險分級及其使用評估標準」（台內營字第 8572202 號）。依據「震災後建築物危險分級及其使用評估標準」規定，震災後直轄市、縣（市）政府工務局或建設局編組訓練的評估人員應迅速以目視方式，就建築物的結構體、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的危險程度，分為危險、需注意、安全，並分別貼上紅色、黃色、綠色標誌。除了函頒「震災後建築物危險分級及其使用評估標準」作為震災後評定建築物損害程度及其使用等級的依據外，內政部也同時完成包括建築師、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的組訓工作，並建

立全國緊急評估人員的動員機制。

進一步從分工的角度來看，「住屋全半倒認定」係由鄉（鎮、市、區）公所社政體系負責，「建築物安全評估」則由建築管理體系（內政部營建署）。

921 災後機制調整與回復

地震後，內政部營建署第一時間就依災區鄉（鎮、市、區）分配並動員曾經參與「震災後建築物緊急評估人員講習會」的建築師、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，協助進行建築物的危險分級評估工作。然因 921 大地震災區範圍廣大、災情慘重，受損建築物數量眾多，營建署擔心參與編組訓練的評估人員不敷需求，便於 88 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」（台內營字第 8874725 號函），同意未及參與講習的建築師、土木技師、結構技師及大地工程師得經行前說明後，即納入編組執行任務。沒料到，公布的作業規定卻加入評定結果列為「危險」者，得判定為發給住戶「全倒」救助及慰問金；列為「需注意」者，得判定為發給住戶「半倒」救助及慰問金。

函令一出，打亂了 921 災前已有的分工體系，營建署也在獲悉函頒的作業規定與既有機制相互抵觸後，即於 9 月 29 日撤銷已頒布的作業規定（台內營字第 8874760 號函），並說明震災後建築物危險分級評估係為減少地震後餘震造成的二次災害，緊急召集評估人員進行建築物安全評估，乃基於房屋安全與否的認定，與「住屋全半倒認定」無必然的關係，更非核發住屋全倒或半倒慰助金的依據。

換言之，在「短暫」的風波後，「住屋全半倒認定」與「建築物安全評估」再度分流歸屬社政體系與建管體系。

住屋全半倒判定與相關措施

在「住屋全半倒認定」部分，內政部除於 88 年 9 月 30 日公布九二一大地震受災區住屋全倒、半倒的認定標準及受災戶慰助金、租金發放事宜（台內社字第 8885465 號函），並強調「目前由建築師或各類專業技師所進行的住屋檢測工作係作為建築物安全鑑定，非為住屋全倒、半倒慰助金核發的依據」外，再於 10 月 1 日、10 月 30 日分別修正慰助金的發放對象規定（台內社字第 8882339 號函）及宣布受理申請期限（台內社字第 8885711 號函）。依據函令，住屋全倒、半倒慰助金的發給對象係以災前戶籍登記為準，且實際居住於受災住屋的現住戶為限，未居住於受災住屋者，不予發

給；至如未設籍而有實際居住事實者，得以切結書由村、里長認定後申領。換言之，受災住屋的所有權人並非必然為慰助金的發給對象，是否核發得以實際居住為條件。

眾所周知者，「住屋全半倒認定」結果與政府發布的「發居住屋全、半倒慰助金」、「房屋租金補助、組合屋安置或申購國民住宅」、「九二一大地震受災戶役男徵服國民兵役及提前退伍」、「災民重建緊急融資優惠貸款」等種種優惠措施息息相關。惟住屋一經判定為全倒者，即屬必須拆除的危險建築，受災戶可自行拆除或於規定期限內出具拆除同意書由政府協助拆除；若有危害公共安全之虞，而受災戶不自行拆除或出具拆除同意書時，主管機關則依建築法相關規定公告強制拆除；若受災戶認為不需拆除，則應提出經專業技師公會簽證的鑑定報告書及具體可行的修復計畫送縣（市）政府核定，經審定確認可修繕者，由縣（市）政府通知鄉（鎮、市、區）公所將原判定全倒改為半倒。

爭議與最終鑑定機制

至此，「建築物安全評估」的目的、「住屋全半倒認定」的標準、慰助金的發放對象與申請期限皆已釐清並經確立，不應再有爭議才對；然 921 災後「住屋全半倒認定」與「建築物安全評估」雙軌並行的機制，加上政府為開展後續安置工作，指示村（里）幹事限期完成住屋全半倒查報，就很難避免不發生「住屋全半倒認定」與「建築物安全評估」結果前後或彼此不一致的情事，導致部分受災戶透過陳情、訴願與行政訴訟等救濟途徑爭取對其最有利的判定：有被認為不符 921 震災全半倒認定標準者，希望被判定為半倒或全倒，以取得 921 受災證明；有被判定半倒者，希望改判定為全倒；也有被判定全倒者，希望改判定為半倒。這些情形若發生在產權關係單純的透天型住宅，所有權人可自行決定如何處置；若發生在集合住宅（公寓大樓）或存在共有關係的別墅社區，則因所有權人眾多，不論是修繕或重建，都得有多數區分所有權人同意方得辦理。若社區意識缺乏整合或住戶間存有嫌隙，除非震損情形顯而易見，否則在社區住戶各有立場下，任何判定結果均可能引起另外一種主張者的抗議，針鋒相對，大動干戈。

為化解爭議並建立震損建築物安全鑑定機制，89 年 11 月 29 日修訂發布的「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。其鑑定結果為最終鑑定，不得再提出異議。」條款。凡震災受損的建築物所有權人或主管的縣（市）政府對於受損建築物安全有疑慮者，可向行政院公共工程委員會及內政部合組的「九二一震災受損建築物安全鑑定小

組」提出鑑定申請，惟一經鑑定，其鑑定結果即為最終鑑定，申請者不得再提出異議。

爭議猶存

雖然「九二一震災重建暫行條例」明定申請者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；爭議之一為最終鑑定結果是否屬於行政處分性質，爭議之二為最終鑑定結果被引用作為「住屋全倒、半倒」改判的依據。依據 88 年 11 月 30 日九二一震災災後重建推動委員會八八建委社字第 907 號函、90 年 5 月 15 日九二一震災災後重建推動委員會九十重建生字第 9613 號函及「九二一震災重建暫行條例」第十七條之一第八項規定，原判全倒者，若經最終鑑定後改判為「可修繕補強（半倒）」，則已領取的全倒慰助金應予以追減並繳回，如受災戶拒不繳回，應依法追回；反之，經最終鑑定而取得受災戶資格者，縣（市）政府應在二個月內補發慰助金、房租津貼等各項補助。

在最終鑑定結果無從異議下，爭議的焦點便轉向：（1）最終鑑定結果是否屬於行政處分性質；（2）申請最終鑑定的過程是否符合程序正義；（3）鄉（鎮、市、區）公所引用最終鑑定結果所為住屋全半倒改判的行政處分；（4）因住屋全倒改判半倒而向受災戶要求返還 10 萬元慰助金的行政處分。其中，最具代表性者有二，一為大里市綠○○境大樓，另一為臺中市北區美○○社區。兩者原本被判定為全倒，惟主張應為半倒的一方提出最終鑑定申請，經「九二一震災受損建築物安全鑑定小組」作成「鑑定標的物可作修繕補強之最終鑑定」結論，再由大里市公所與臺中市政府北區區公所據以將全倒判定改為半倒判定，進而要求每戶應返還 10 萬元的慰助金差額，導致「主張應為全倒」的一方因此提起訴願及行政訴訟。前者「主張應為全倒」的一方甚至舉發「主張應為半倒」的一方偽造文書，經提起公訴，一審獲判無罪（93 年度訴字第 1238 號），經檢察官提起上訴，由臺灣高等法院臺中分院改判「主張應為半倒」二人共同行使偽造私文書，各處有期徒刑伍月（96 年度上訴字第 337 號）。

前事不忘，後事之師

所謂「前事不忘，後事之師」，為免再蹈覆轍，提出下列建議：

1. 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的緊急評估作業與災害後發放安遷救助金的認定作業予以整合，訂定一致化的評估項目及認定標準，於災害發生後由熟悉基層的村（里）長、村（里）幹事先行

填具通報表，委請具建築、土木、結構、大地專業技能的技師負責評估，再由直轄市、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，或再委請專業人員編組複勘取代直轄市、縣（市）政府派員督勘的程序，讓熟悉基層事務的鄉（鎮、市）長、村（里）長及村（里）幹事保留間時間與精力於急迫性的救災與安置工作。

2. 災害後危險建築物緊急鑑定與發放安遷救助金認定作業，採取無爭議者先行確認並發放，有爭議者再行複勘確認的處理原則，避免為急就章而製造爭議。
3. 政府編製建物結構安全維護與災後修繕、重建相關教材，並鼓勵集合住宅社區將建築物結構安全維護與補強、災後修繕或重建等，列入區分所有權人會議的討論議題。

