

六二、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

審查委員會：經八十九年五月十六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

糾正案文

壹、被糾正機關：行政院

貳、案由：

有關九二一集集大地震之災後房屋毀損鑑定、慰助金及補償費發放、行政機關涉有重大違失等情乙案。

參、事實及理由：

據報載：八十八年九月三十日內政部發文要求村里長和村里幹事鑑定房屋全倒或半倒，十月五日行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）去函表示要派專業技師協助認定，十月十四日行政院九二一震災災後重建推動委

員會（以下簡稱重建委員會）又去函指稱鑑定標準以村里長及村里幹事認定為主；惟十月二十五日財政部卻又行文各受災縣市政府，規定受災戶要向金融單位辦理貸款展期必須提出具有專業技師鑑定的房屋受災證明始可為之。有關災後房屋鑑定之權責單位為何？鑑定工作之依據為何？分哪些階段？若在全倒、半倒認定上有疑義是否應依重建委員會安置組的鑑定結果為主？房屋鑑定與後續之慰助金、房屋租金發放有何關係？目前鑑定工作進度為何？又內政部八十八年十月一日以台（八八）內營字第八八七四七九二號函訂定「九二一大地震受災區建築物危險分級評估作業規定」，函中略謂：「：應緊急召集評估人員進行建築物危險分級評估，：該評估結果並非做為住屋全倒、半倒慰助金核發之依據。為免混用，原八十八年九月二十六日台（八八）內營字第八八七四七二五號函頒訂之評估標準業以八十八年九月二十九日台（八八）內營字第八八七四七六〇號函撤銷在案。」前揭所謂「評估人員」是何身分？目前災後房屋由何人進行鑑定？前後兩份評估作業規定有何不同？為何朝令夕改，令地方政府無所遵循？另該部於八十五年二月五日即以台（八五）內營字第八五七二二〇二號函頒「震災後建築物危險分級及其使用評估基準」，如今發生地震卻棄之不用，另頒「九二一大地震受災區建築物危險分級評估作業規定」，且權責不明，一改再改，其實情為何？及發放慰助金、房屋租金之法令依據為何？權責單位為何？由何機關發放？何人領取？目前辦理進度等情。案經本院八十八年十一月十六日向工程會及內政部洽閱相關卷證資料，本案調查委員為瞭解災後中央密集發布政策與地方各鄉鎮市執行之落差，並於十二月八、九兩日不經預先告知，赴台中、南投縣市各鄉鎮市及機關（台中縣豐原市、東勢鎮、大里市、台中市、行政院九二一震災災後重建推動委員會、大坑地區、南投縣草屯鎮、內政部中部辦公室、埔里鎮、魚池鄉、集集鎮、中寮鄉、南投市）訪查災區有關房屋毀損鑑定、救助金、慰問金及房屋租金發放之實際作業情形，經由實際探訪所得之資料，另於同月十三日假本院四樓第四會議室約詢工程會企劃處楊錫安處長、內政部社會司蕭玉煌司長、營建署建管組郭高明組長、鄭元良科長、民政司黃麗馨副司長、太平市江連福市長、工務課長黃發智、民政課長葉素卿、主計主任潘麗玉及相關承辦人員。又有關緊急命令與社會救助法之適用性問題部分，另於八十九年四月二十一日假本院三樓第三會議室約詢九二一震災災後重建推動委員會劉兆玄執行長（請假）、行政院公共工程委員會蔡兆陽主任委員（請假）、由李建

中副主任委員代理)、內政部簡太郎常務次長(請假)、內政部社會司蕭玉煌司長、營建署林益厚署長及相關主管人員到院說明,謹臚陳其違失情形如下:

一、行政院九二一震災災後重建推動委員會並未發揮統一事權作用,各行政機關各行其是,行政命令紊亂,造成災後重建工作衍生諸多缺失,亟待改進

行政院設立九二一震災災後重建推動委員會,其目的在於依據緊急命令統一事權,以完成迅速救災、重建、復原等工作。綜觀八十八年十月五日第七次會議各縣市鄉鎮首長所提出問題及本院赴台中、南投縣市各鄉鎮市(台中縣豐原市、東勢鎮、大里市、台中市、大坑地區、南投縣草屯鎮、埔里鎮、魚池鄉、集集鎮、中寮鄉、南投市)及相關機關(重建委員會、內政部中部辦公室)訪查災區有關房屋毀損鑑定、救助金、慰問金及房屋租金發放之實際作業情形,由實際訪談及各級政府所提供之資料可知,本次九二一震災行政院暨所屬機構行政命令之紊亂最令人詬病,其中又以內政部所屬營建署、社會司、行政院公共工程委員會等發布有關房屋鑑定與慰問金發放之相關行政命令最為紊亂嚴重,造成災後鑑定工作及慰問金發放諸多困擾。

(一)內政部行政命令紊亂情形

查九二一大地震發生後有關全倒半倒之房屋鑑定及慰問金之發放原係由內政部負責,內政部八十八年九月二十六日以內營字第八八七四七二五號函表示九二一大地震建築物危險分級評估作業標準,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,得判定為需發給半倒救助及慰問金。該函內容顯示發給住戶全倒救助及慰問金與第一階段鑑定息息相關。其後該部營建署發現與相關法令相互牴觸,即於八十八年九月二十九日以台(八八)內營字第八八七四七六〇號函表示,「按「震災後建築物危險分級評估」係為減少地震後餘震造成二次災害,應緊急召集評估人員進行建築物危險分級評估工作,涉房屋安全與否之認定,極為審慎,有二階段評估。至全倒及半倒係依房屋毀損情況作為發放不等救助及慰問金之依據,與前者並無必然關係,

爰撤銷旨揭部函。』其函要點顯然推翻前函之意旨。後內政部八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八二三〇七號函所附附件「○○縣○○鄉（鎮、市、區）○○村（里）九二一震災住屋勘查報表」，依前函意旨（台（八八）內營字第八八七四七六〇號函）表示勘查報告表格式應由村里長、村里幹事及管區警員會同填報，並由鄉（鎮、市、區）首長核定。行政院八十八年九月三十日台八八內字第三六一七九號函、內政部八十八年十月一日以台（八八）內營字第八八七四七九二號函所訂定「九二一大地震受災區建築物危險分級評估作業規定」均表明應召集評估人員進行建築物危險分級評估，且該評估結果並非做為住屋全倒、半倒慰助金核發之依據，而應以八十八年九月二十九日台（八八）內營字第八八七四七六〇號函為主。

(二) 行政院公共工程委員會行政命令紊亂情形

八十八年十月一日重建委員會任務調整，將房屋鑑定工作轉而交由行政院公共工程委員會續辦，除於八十八年十月五日（八八）工程企字第八八一五六二七號函表示由技師於一星期內完成協助各鄉、鎮、市、區公所辦理九二一地震受災戶住屋全倒及半倒之認定工作外，並於八十八年十月六日（八八）工程企字第八八一五六三一號函發布需由技師簽證之住屋全倒及半倒之勘查報表，循社政系統按內政部八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八五四六五號函回報。後公共工程委員會也發現其所公布勘查表與內政部（社會司）所發「○○縣○○鄉（鎮、市、區）○○村（里）九二一震災住屋勘查報表」相互牴觸，於八十八年十月七日以（八八）工程企傳字第九三〇號函撤回八十八年十月六日函所附勘查報表並予以作廢。迄至八十八年十月十二日重建委員會以（八八）建委安字第一五四號函謂：「技師協助勘定受災情形，並填具報表及簽認。」對於住屋全倒半倒鑑定權責復又再產生疑惑。嗣經內政部於八十八年十月十四日台內社字第八八三四六八三號函再度表明目前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，非為住屋全倒半倒核發依據，其後重建委員會八十八年十月二十五日（八八）建委安字第○四七〇號函亦持相同見解，表明對於村里長、村里幹事及管區警員會勘後無法認定全倒、半倒者，可專案

申請協助，由重建委員會指派專業人員前往協助，若有其他不同參考意見，亦由原判定之首長定奪。惟財政部於同日卻發布台財融第八八七六五九六五號函房屋貸款需依專業技師對所轄受災房屋鑑定全倒及半倒之報告影本為據。造成如係由首長判定之全倒或半倒則無法辦理房貸，除與前揭行政命令牴觸外，更嚴重影響災民權益。後重建委員會於八十八年十月二十九日（八八）建委字第一八四號函重申房屋全倒、半倒鑑定複查部分僅作參考，慰助金之發放仍以內政部八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八八二三〇七號函為準。

(三)重建委員會對於相關行政命令，未統一先予研擬，即由各行政機關發布，造成災後各項安置工作亂象叢生，重建委員會難辭其咎

綜上所述，可知行政院設立九二一震災災後重建推動委員會並未發揮統一事權之功能，造成同一部會如內政部部函中對於慰助金發放依據做不同之說明，其內部分行政單位社會司及行政機關營建署復為不同解釋，迄至重建委員會營建組由營建署改由行政院公共工程委員會接手時又公布含意未明之勘查表，造成各級政府各行其是，甚至如財政部認為需以專業技師對所轄受災房屋鑑定全倒及半倒之報告作為銀行放款之參考，影響災民權益，造成災民諸多困擾。重建委員會在本次九二一大地震並未發揮應有之功能，對於相關行政命令之發布未經各機關提出所需工作項目，統由行政院政策衡酌後，以行政院院函發布，使行政命令間產生相互抵觸矛盾，造成賑災、重建諸多問題，延宕慰助金發放期程，造成災後各項安置工作亂象叢生，重建委員會難辭其咎，亟待改進。

二、慰助金與租金之發放未兼顧國家整體財政與憲法第七條平等權之維護

(一)憲法、緊急命令（含執行要點）及社會救助法對人民因自然災害所為救助之規定

憲法第十五條規定：「人民之生存權應予保障。」又憲法增修條文第十條第八項：「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」，國家對於因大規模自然災害所產生人民生命財產損害，依現行社會救助法第四章急難救助第二十一條第

二款規定：「戶內人口遭意外傷害致生活陷入困境。」第二十三條：「前二條之救助以現金給付為原則；其給付方式及標準，由省（市）主管機關定之，並報中央主管機關核備。」第五章第二十六條規定：「省（市）或縣（市）政府應視災情需要，依下列方式辦理災害救助：六、其他必要之救助。」另關於救助經費之編列，該法第三十六條規定：「辦理本法各項救助業務所需經費，應由各級政府分別編列預算支應之。」本次九二一大地震，政府於九月二十五日發布緊急命令並設立重建委員會負責救災重建，八十八年十月二十一日地震一個月後），通過十四點「緊急命令執行要點」該要點第三點規定：「緊急命令第一點所定救災、重建計畫統籌支用項目如下：（四）受災戶之慰助、補貼及減免。」故對於本次救災慰問金及租金發放並非完全由地方政府為之，而係由行政院統籌支用，必要時並得由中央各機關逕行執行，合先敘明。

(二) 人身及財產慰助應本於補充性、最低限度支援、限定性（排富）、資源有效利用等原則辦理

本次九二一大地震政府給付之人身慰助金及財產慰助金暨房屋租金，論其實質尚非僅屬平日政府慰問金，而係透過緊急命令為依據，回復災民正常生活為目的，包含生活重建基金性質，以公益性為基礎所為之直接給付，其理念與社會救助相通。憲法增修條文第十條第八項亦同此旨趣。國家對於受災個人之救助依行政法理係屬給付行政或社會福利行政之一環，應在兼顧國家財政與人民需求下，以補充性為原則。國家之責任範圍以最低限度支援為原則，故必須考量給付行政中有無過度禁止原則之適用。另對於給付之對象、內容、性質亦應加以區隔，否則有違憲法第七條平等權之內涵，司法院釋字第四八五號解釋：「憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。促進民生福祉乃憲法基本原則之一，此觀憲法前言、第一條、基本國策及憲法增修條文第十條之規定自明。立法者基於社會政策考量，尚非不得制定法律，將福利資源為限定性之分配。：惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式

及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。」亦同前揭旨趣。

(三)行政院所為各項慰助違反前項所列原則，核有不當

本次九二一震災綜觀行政院暨所屬機關作為，諸如：

割人身慰助金任意提高至災民或家屬死亡（失蹤）者每人一百萬元，重傷者每人二十萬元。

健財產慰助金提高至每戶發給「住屋全倒慰助」二十萬元（由中央政府負擔）；有關：綳受災戶住屋屋頂瓦片連同椽木塌毀面積超過三分之一；或鋼筋混凝土造住屋屋頂之樓板、橫樑因龜裂毀損，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。饜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者，則每戶發給「住屋半倒慰助」十萬元（由中央政府負擔）。

嫡原住民因受災死亡，檢具死亡證明書及戶口名簿影本，每人補助五萬元；另因受災重傷，檢具住院證明書及戶口名簿影本，每人補助三萬元。

上列事項，至十二月二十三日止，中央政府核撥經費至各災區政府已達三〇三億餘元，占本年度中央政府總預算歲出金額二兆二、三四八億元之一·三六%，各縣市政府及鄉鎮市公所已發給受災戶之慰助金亦高達二七四億餘元，顯未基於大法官解釋之平等、有效、最低限度支援等原則，對於現今國家整體財政赤字而言無異雪上加霜。衡諸日本政府處理阪神大地震，依其「受災者生活重建法」第二條、第三條規定：「以房屋全倒或相當損害之災戶為限，年收入在 500 萬日幣以下之災戶，支給 100 萬日幣；年收入在 500 萬日幣以上 800 萬日幣以下，且戶主為 60 歲以上之災戶支給 50 萬日幣」等。我國政府處理九二一大地震，對於慰助金及租金發給標準，行政機關並未基於統計精算，任意加碼，發放金額高出日本甚多，且與部分年收入較高受益人之基本生活需求並不相當，顯有超過必要限度而給予明顯過度照顧之嫌。又行政院支付慰助金及租金對象及範圍亦未斟酌其財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，而僅以受益人身份作為區別對待之唯一依據，對於給付行政中未設排富條款及原住民特別慰助金

加給，並未基於事物之本質有其實質正當理由，有違憲法第七條平等權規定，均有不當之處。

三、行政院在未完成災後建築物危險分級評估工作前，即進行發放各項救助，使「社會救助」嚴重影響建築物危險分級評估之「技術鑑定」，造成災後各項安置工作亂象叢生，民怨不斷。

(一)行政院九月二十七日指示有關危樓鑑定、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期間等改由工程會負責，該會復行文內政部有關震災後第二階段評估作業，暫緩執行，俟研究後再議辦理，惟迄未實施，而種下「社會救助」嚴重影響「技術鑑定」惡果。

為減少地震後餘震造成二次災害，並安定民心，政府立即著手辦理建築物危險分級評估工作，由重建委員會安置組（行政院公共工程委員會，以下簡稱工程會）負責推動相關工作。內政部營建署於八十八年十月一日以台（八八）內營字第八八七四七九二號函訂頒「九二一大地震受災區建築物危險分級評估作業規定」，供各地方政府執行建築物危險分級評估工作，依該作業規定，評估係分兩階段進行。該署自九月二十一日起即協調建築師、土木技師、結構技師、大地工程技師等公會動員所屬會員及中興工程顧問公司、中華顧問工程司等機構，協助各地方政府辦理第一階段評估工作。至十月八日止，計動員四千七百七十六人次，完成第一階段評估作業，各地方政府辦理震災後建築物危險分級評估之棟數為五萬二千七百五十棟；包括經評估為危險者一萬五千三百一十一棟、須注意者一萬二千七百八十二棟、安全者二萬四千六百五十七棟。第二階段評估對象，依前揭作業規定，除建築物已倒塌提報為立即拆除外，以第一階段評估結果為危險之建築物為原則。

惟九月二十七日該署奉行政院交下之指示：九二一大地震災害重建工作由重建委員會辦理，依該會任務編組分工，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期間等係由工程會主政之安置組負責。該會於八十八年十月七日以（八八）工程企字第八八一五四七五號函內政部，為全力動員建築師及相關技師辦理住屋全倒、半倒認定工作，有關震災後第二階段評估作業，暫緩執行，俟研究後再議辦理，惟迄未實施，而種下「社會救助」嚴重影響「技術鑑定」惡果，全倒與半倒爭議叢生。舉其犖犖大端如次：專業技師判定後受災戶不滿、要求改判者有之，住戶聚眾抗爭陳情者有之，各公會團體

鑑定結果南轅北轍，忽而全倒、忽而半倒者有之，專業技師迫於住戶壓力，索性填具若干種勘查表，要住委會自行挑選，擇一向社會局查報者有之，住委會主委不堪住戶壓力，上吊自殺者有之。案經本案調查委員於八十八年十二月八、九兩日赴台中、南投縣市各鄉鎮市訪查災區，實地瞭解災後中央密集發布政策與地方各鄉鎮市執行之落差，發現災後建築物危險分級評估此等純粹技術性的工作，在盲目的社會救助下，全倒、半倒認定標準，在執行上竟成「紅單全倒、黃單半倒」，「全倒從嚴半從寬」一類之草率與偏差，顯與內政部八十八年十月一日以台（八八）內營字第八八七四七九二號函所謂：「：應緊急召集評估人員進行建築物危險分級評估，：該評估結果並非做為住屋全倒、半倒慰助金核發之依據。」不符。

(二)所有慰（補）助均全繫於住屋全倒半倒之判定，而住屋全倒半倒之鑑定工作復未依評估作業規定完成，在龐大附加利益誘惑下，嚴重影響地方首長所為之全倒半倒認定，徒使民怨不斷

本院於八十九年四月二十一日約詢九二一震災災後重建推動委員會劉兆玄執行長（請假）、行政院公共工程委員會蔡兆陽主任委員（請假、由李建中副主任委員代理）、內政部簡太郎常務次長（請假）、內政部社會司蕭玉煌司長、營建署林益厚署長及相關主管人員時，內政部營建署林益厚署長說明有關住屋全倒半倒認定之困難在於除了慰助金、房屋租金補貼外尚有許多附加利益，例如：購屋重建貸款，期限最長二十年，額度每戶最高三百五十萬，一百五十萬元以內部分，利息全免，超過一百五十萬元部分，按年利率率三%固定利率計算；修繕貸款，額度最高一百五十萬元，按年利率率三%固定利率計算；房屋稅、地價稅、所得稅及遺產稅等賦稅減免（財政部）；國宅優惠申購（內政部營建署）；受災戶之役男得申請徵服國民兵役（內政部役政司）；地震受災戶義務役官士兵得辦理停役、提前退伍（國防部）；提供受災地區民眾就業協助（行政院勞工委員會）；健保費免繳、醫療費用專案補助（行政院衛生署）；優先協助受災學生順利就學（教育部）等。經查「行政院重要救援措施手冊」有關本次地震之救援項目，林林總總計有二十五大項之多，即便是先進福利國家亦不遑多讓。在如此龐大附加利益誘惑下，自會嚴重影響地方首長所為之全倒半倒認定，又因住屋全倒半倒第二階段鑑定工作並未實施，所有有關全倒半倒僅停留在第一階段「目視」鑑定之紅單危險、黃單須注意、綠單安全等粗糙結果

上，而各項慰（補）助又依此結果核發。至此，基於保障人民生命財產安全，純為減少地震後餘震造成二次災害並安定民心之住屋安全鑑定，淪為全倒、半倒發放各項慰助金之唯一憑藉，且未發揮預期目標，重建委員會處置顯未盡週延，實有可議之處。

四、有關住屋全倒、半倒慰助金及房租津貼發放，由於中央各相關單位政策搖擺不定，造成發放作業困難。重建委員會統籌辦理九二一地震災後重建工作，不思依法有效推動各項業務，救災政令密集反覆，有明顯瑕疵，應檢討改進

本案調查委員為瞭解災後中央密集發布政策與地方各鄉鎮市執行之落差，於十二月八、九兩日不經預告先告知，赴台中、南投縣市各鄉鎮市訪查災區有關房屋毀損鑑定、救助金、慰問金及房租津貼發放之實際作業情形，其中大里市公所向本院調查委員提送之震災工作報告指稱，有關住屋全倒、半倒慰助金及房租津貼發放，該報告第三頁記載：「政策搖擺不定，房屋鑑定及房租津貼認定標準一再更改，造成審核發放之困難。」茲依該報告及中央各相關單位之發文，列舉有關房屋鑑定標準政策搖擺不定事證如下：綉內政部八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八八二三〇七號函所附附件「○○縣○○鄉（鎮、市、區）○○村（里）九二一震災住屋勘查報表」，查該勘查報告表格係由村里長、村里幹事及管區警員會同填報，並由鄉（鎮、市、區）首長核定。鑾內政部八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八八五四六五號函謂：「各村里幹事應於八十八年十月五日前完成查報」。目前由建築師或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，非為住屋全倒、半倒慰助金核發之依據。「行政院公共工程委員會八十八年十月五日（八八）工程企字第八八一五六二七號函謂：「請 貴會（司、公司）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、區公所辦理九二一地震受災戶住屋全倒及半倒之認定工作。」（惟查該勘查報告表並無建築師或專業技師可資簽認之處）衽行政院公共工程委員會八十八年十月七日（八八）工程企傳字第〇九三〇號傳真函謂：「貴公所辦理九二一震災住屋勘查作業請依內政部所發「縣鄉（鎮、市、區）村（里）九二一勘查報表」辦理查報，本會八十八年十

月六日(八八)工程企字第八八一五六三一號函所附勘查報表予以作廢。」鷄推動委員會八十八年十月十八日(八八)建委安字第一五四號函謂：「技師協助勘定受災情形，並填具報表及簽認。」養財政部八十八年十月二十五日台財融第八八七六五九六五號函謂：「請提供專業技師對所轄受災房屋鑑定全倒及半倒之報告影本供承辦銀行參考。」餉重建委員會八十八年十月二十九日八八建委字第一八四號函謂：「房屋全倒、半倒鑑定複查部分僅作參考，慰助金之發放仍以內政部九月三十日公文為準……」。

綜上可知，有關住屋全倒半倒係由鄉(鎮、市、區)首長定奪，相關慰助金及房租津貼之發放亦由鄉(鎮、市、區)首長核定，惟地方首長並無房屋安全鑑定專業知識，渠亦不敢專擅，於是再動員建築師及相關專業技師辦理鑑定及簽認，財政部亦以此技師之簽認內容作為辦理各項優惠貸款、國宅優惠申購、企業融資之依據。若依內政部營建署八十五年二月五日台(八五)內營字第八五七二二〇二號函頒「震災後建築物危險分級及使用評估基準」分階段辦理安全鑑定，建築師及相關專業技師尚可對住屋損害程度作量化的評估判定。經查震災發生之初，該署亦確是如此辦理，惟第一階段評估工作進行中該署便接獲行政院交下之指示略謂：「為全力動員建築師及相關技師辦理住屋全倒、半倒認定工作，有關震災後第二階段評估作業，暫緩執行，俟研究後再議辦理。」(工程會於八十八年十月七日以(八八)工程企字第八八一五四七五號函內政部)。原本依行政院八十二年八月四日台(八三)內字第三〇二五二號函核定之「災害防救方案」及前開「震災後建築物危險分級及其使用評估基準」所建立之震災後建築物危險分級評估準則及緊急評估人員動員計畫配套措施，僅因八十八年九月二十七日行政院不諳實際災情之片面指示破壞無遺，其後救災政令之密集反覆對受災戶而言，不啻是二次傷害，徒令地方政府無所適從，受災戶民怨不斷，重建委員會統籌辦理九二一地震災後重建工作，不思依法有效推動各項業務，救災政令密集反覆，殊屬不當。

五、內政部警政署未依台灣省防救天然災害及善後處理辦法相關規定督促所屬辦理勘查地震災後轄區受災情形，面對鄉鎮公所之要求協助，部分警察單位猶宣稱「尚無相關法令或行政命令授權警察單位認定居民居住事實，因此，警勤區佐警以不會同或協助認定為宜」顯昧於法令，置身事外，怠於職守，其違失甚明，應

依法酌情議處

查台灣省防救天然災害及善後處理辦法第三十六條第一項規定：「以村（里）為單位，於災害發生時，由村（里）長、村（里）幹事及警員全面調查其轄區受災情形，必要時得請執行中心指派工程人員協助；對於有緊急搶救、搶修（險）之必要者，應向轄區執行中心報告。各權責單位除對其轄區內有必須緊急搶救、搶修（險）之災害，隨時配合處理外，並於災後五日內列表報告其轄區內各項公共設施因災害受損須復建之工程。」又卷查內政部八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八八二三〇七號函所附附件「〇〇縣〇〇鄉（鎮、市、區）〇〇村（里）九二一震災住屋勘查報表」，該項勘查報表格式係由村里長、村里幹事及管區警員會同填報，並由鄉（鎮、市、區）首長核定。

惟經本院調查委員八十八年十二月八日赴台中縣東勢鎮實際瞭解，依東勢鎮公所提供台中縣警察局東勢分局於八十八年十一月十日以（八八）東警戶字第〇八六一〇號函復該所略謂：「依據台中縣九二一災後重建委員會八十八年十月十四日（八八）建委自第〇〇八號函解釋『房屋全倒半倒慰助基金發放係以災前戶籍登記為準且實際居住於受災戶之現住戶；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』，已明文規定認定權責，尚無相關法令或行政命令授權警察單位認定居民居住事實，因此，警勤區佐警以不會同或協助認定為宜。」逢此巨變，部分警察單位面對鎮公所之要求協助，竟宣稱「尚無相關法令或行政命令授權警察單位認定居民居住事實」，警勤區佐警以不會同或協助認定為宜，顯昧於法令，置身事外、怠於職守，其違失甚明，應依法酌情議處。

糾正案復文

行政院函

中華民國八十九年十月二十日

台八十九內字第三〇五〇一號

主旨：貴院函，為九二一集集大地震之災後房屋毀損鑑定、慰助金及補償金發放，行政機關涉有重大違失。爰依法提案糾正，囑督飭所屬改善見復一案，經轉據內政部會商財政部、本院公共工程委員會及本院經濟建設委員會函報改善與處置情形，尙屬實情，復請 查照。

說明：

- 一、復 貴院八十九年五月十八日（八九）院台交字第八九二五〇〇一六〇號函。
- 二、影附內政部八十九年十月九日台（八九）內營字第八九〇八七二三號函及附件各一份。

院長 張俊雄

內政部函

中華民國八十九年十月九日

台八九內營字第八九〇八七二三號

主旨：監察院函為九二一集集大地震之災後房屋毀損鑑定、慰助金及補償費發放，行政機關涉有重大違失，爰依法提案糾正，請督促所屬改善見復乙案，業經彙整各單位檢討改進意見資料乙份（如附件），請鑒核。

說明：復 鈞院八十九年五月二十六日台八十九內字第一五三四三號函。

部長 張博雅

關於監察院對九二一集集大地震之災後房屋毀損鑑定、慰助金及補償發放、行政機關涉有重大違失提案糾正之改善與處置情形

壹、對糾正意見之說明

甲、行政院九二一震災災後重建推動委員會並未發揮統一事權作用，各行政機關各行其是，行政命令紊亂，造成災後重建工作衍生諸多缺失，亟待改進。

(一)內政部行政命令紊亂情形。

(二)行政院公共工程委員會行政命令紊亂情形。

(三)重建委員會對於相關行政命令，未統一先予研擬，即由各行政機關發布，造成災後各項安置工作亂象叢生，重建委員會難辭其咎。

行政院經濟建設委員會：

行政院於九二一震災後即迅速成立「行政院九二一震災災後重建推動委員會」，由連前副總統擔任召集人，主持災後重建督導會報，蕭前院長擔任重建推動委員會主任委員，劉前副院長擔任執行長，並由經建會江前主任委員、省政府趙前主席及陸軍陳總司令擔任副執行長。

「行政院九二一震災災後重建推動委員會」除有三大中心：新聞中心、指揮中心、扶助中心外，下設十三個執行小組，包括企劃組、救災組、安置組、維生組、營建組、交通組、衛生組、環保組、教育組、後勤組、財物組、行政組、新聞組，分別由各相關部會首長負責，由副首長擔任成員。在中央、縣(市)乃至鄉(鎮、市)均設有相關對口單位，互為協調配合推動災後重建工作。

在縣(市)的層級部分，組成「縣(市)災後重建推動小組」，由縣(市)長擔任主任委員，國防部及省政府人員擔任執行長，其下亦設有十三個分組，其功能詳附件一，中央相關部會並派駐現場工作人員進行聯繫協調工作。

在鄉(鎮、市)的層級部分，則組成「災後重建工作小組」，由鄉(鎮、市)長擔任組長，國防部及省政府人員擔任副組長，鄉(鎮、市)之課、所、室負責十三個小組之工作。

災後經濟重建工作之首要目標為國民生計，以保障災民生活安全、安置以及災區經濟活動恢復為重點工作；依據該十三個小組之任務劃分，各級政府研擬相關工作計劃，並積極推動執行。同時，行政院災後重建推動

委員會並即編制完整之災後重建推動組織聯絡手冊，分發各相關人員使用，以利於各組織層級之間聯繫協調。

內政部（社會司）：

一、有關九二一大地震災區住屋全倒、半倒之認定標準，係奉行政院八十八年九月三十日台八十八內字第三六一七九號函同意，本部並以八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八八五四六五號函規定辦理。

二、前函附件「九二一集集大震慰助金一覽表」暨「○○九二一震災住屋勘查表」中，對於災民死亡、重傷、住屋全倒、半倒及租金補助等之認定標準、發放金額、發放對象、災害查報等，均詳細規定。

三、針對住屋全倒、半倒認定疑義，依據行政院九二一震災災後重建推動委員會八十八年十月二十五日（八八）建委安字第○四七○號函，住屋全倒、半倒如有未認定者，可專案申請協助，由該會指派專業人員前往協助，惟其角色係屬協助性質，若有其他不同參考意見，亦由鄉（鎮、市、區）首長定奪。

內政部（營建署）：

一、為避免大地震後建築物產生程度不一之損壞，因餘震造成人命的傷亡，內政部營建署於民國八十五年二月函頒「震災後建築物危險分級及其使用評估基準」，使能夠於震災後迅速評定建築物之損毀程度及使用等級，主動提醒民眾了解及注意其建築物受損程度，作緊急防處。上開基準第二點後段規定，經評定為須注意（黃色標誌）或危險者（紅色標誌），應暫時停止使用該建築物，並進行第二階段評估；是經第一次評估其張貼之標誌應經第二次評估後始得變更。另並完成包括建築師、土木技師、結構技師及大地工程技師等之震災後建築物緊急評估人員及種子教師組訓工作，以建立全國緊急評估人員之動員機制。去（八十八）年九月二十一日集集大地震發生，本署隨即請國內廣播電台協助廣播，依災區鄉（鎮、市、區）予以分配，動員前揭參與講習之建築師、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。

二、九二一震災係台灣百年來最大之震災，範圍廣大災情慘重，受損之建築物量多，內政部營建署恐已訓練之緊急評估人員不敷，另以八十八年九月二十六日台（八八）內營字第八八七四七二五號函訂「九二一大地

震災區建築物危險分級評估作業規定」規定，未參訓之建築師、土木技師、結構技師及大地工程技師，經行前說明後，參與執行任務。九二一大地震發生時，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，住戶予以疏散至避難場所，故須發放全倒、半倒慰助金及租金，協助解決現住戶生活急困；奉示於上開函說明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）得判定為半倒救助及慰問金，期利社會救助工作之順利進行，及對災區民眾之關懷。

三、八十八年九月二十七日奉行政院交下之指示：九二一大地震災後重建工作由行政院災後重建推動委員會辦理，依該推動委員會任務編組分工，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期間等係安置組權責，由行政院公共工程委員會主政。該會於八十八年十月七日以（八八）工程企字第八八一五四七五號函示，為全力動員建築師及相關技師辦理住屋全倒、半倒認定工作，有關震災後第二階段評估作業，暫緩執行，俟研究後再議辦理。內政部營建署所動員六千四百餘人次建築師及技師辦理之建築物第一階段緊急評估工作，至十月五日完成評估六萬零七百餘棟建築物。

四、行政院八十八年九月二十八日台八十八忠授一字第○九三四七號函為，「因九二一大地震受災範圍廣大，使得原有認定全倒、半倒之救助金發放標準部分產生執行困難，為免各縣市認定歧異造成不公現象，本院已責由蔡政務委員兆陽即刻訂定明確之補充規定，由院頒行實施，俾利該項救助金之發放。」爰尊示以八十八年九月二十九日台（八八）內營字第八八七四七六○號函撤銷八十八年九月二十六日台（八八）內營字第八八七四七二五號函，另以八十八年十月一日台（八八）內營字第八八七四七九二號函修正訂頒「九二一大地震災區建築物危險分級評估作業規定」。

五、行政院九二一大地震災後重建推動委員會分於十月十二日第十三次工作會報，十月十九日第十八次工作會報十一月二日第二十六次工作會報指示，內政部營建署續辦安置組辦理住屋全倒、半倒認定有爭議性之案件。至八十八年十一月二十六日完成所交付之工作，並將案件資料分批函送各鄉（鎮、市、區）公所參酌辦

理。

六、本案內政部營建署於九二一地震後，除對於職權內應辦事項積極辦理外，有關行政院九二一震災災後重建推動委員會交辦事項，亦遵奉指示如期完成。

行政院公共工程委員會：

一、行政院九二一震災災後重建推動委員會（以下簡稱重建委員會）安置組之任務：九二一大地震後行政院於九月二十七日成立「行政院九二一震災災後重建推動委員會」，初期共設「企劃組」、「救災組」、「安置組」、「維生組」、「營建組」、「交通組」、「衛生組」、「環保組」、「教育組」、「後勤組」、「財務組」、「行政組」及「新聞組」等十三個分組，行政院指派本會蔡前主任委員兆陽以政務委員身分擔任安置組之召集人，指揮監督相關部、會、署辦理相關業務，安置組職掌包括「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期期間」，本會奉召集人指示配合建築及社政主管機關內政部協助辦理「危樓鑑定」、「危險房屋拆除」及「臨時住宅」三項工作，其餘三項係由內政部（國宅、租金發放）、行政院勞委會（勞宅）及財政部（房屋貸款）辦理（上述「危險房屋拆除」後奉蔡前政務委員指示由本會獨自辦理）。本案監察院糾正案及調查意見有關房屋毀損鑑定（即危樓鑑定）部分，因危樓鑑定及危險建築拆除係屬建管機關之權責（參照建築法第六章及第七章），故實際執行機關為內政部營建署（內政部八十八年十月一日訂定「九二一大地震受災區建築物危險分級評估作業規定」【以下簡稱「作業規定」】），本會主要工作為動員建築師公會、土木技師公會、結構技師公會、中興工程顧問公司、中華顧問工程司、台灣高鐵公司、技術顧問專業協會等機構協助進行評估（結構技師公會實際上並未依本會協調結果參與相關工作）。後因災區各鄉、鎮、市區公所村里長或村里幹事辦理住屋全倒、半倒認定工作遭遇技術上問題，進展緩慢，影響後續各項災民救助措施（慰助金發放、申請租金補貼、臨時住屋或優購國宅、勞宅等）之推動，重建委員會於八十八年十月二日向前總統李登輝先生作第一次工作報告時，乃指示安置組負責辦理協助工作，並於同年十月十五日前完

成，本會乃於八十八年十月五日起協調動員建築師公會、土木技師公會與行政院所屬機關及台北市政府捷運工程局工程人員協助台中市南區等五十六個鄉鎮市區公所辦理認定有困難及有爭議者之認定工作。十月二十二日嘉義地震後，復於十月二十七日、二十八日動員交通部工程人員協助嘉義縣部分鄉（鎮、市、區）公所辦理全倒、半倒認定工作。安置組自十一月一日起配合重建委員會各組任務調整予以裁撤，另新增「公共工程組」，由本會負責。有關住屋全倒、半倒認定尚有爭議未完成認定者及第二階段建物安全評估工作，回歸建築管理體系由「營建組」（內政部營建署）繼續辦理。

二、工程會有關住屋全倒、半倒認定工作之行政命令紊亂：為展開地震受災戶各項社會救助及安置措施，內政部於八十八年九月三十日以台八十八內社字第八八八五四六五號函訂定有關九二一大地震受災區住屋全倒、半倒之認定標準及受災戶慰助金、租金之核發規定，依上開規定，受災區住屋全倒、半倒之認定作業，係由鄉（鎮、市、區）公所辦理查報並判定，住屋全倒、半倒認定結果係作為災民是否適用社政機關辦理各項社會救助及安置措施之資格依據；至於由建築主管機關辦理之建築物危險分級評估（危樓鑑定），其主要目的在判定建築物因地震所造成之損害情形，並能立即予以簡單識別（依據前述「作業規定」張貼危險「紅」、需注意「黃」、安全「綠」標籤）提醒民眾注意，其經地方建管機關依建築法規定提報為「危險建築物」者，應予以拆除，以避免造成二次災害，故兩者執行之結果（危險分級與認定全倒、半倒），因目的不同，判定標準亦不同，故無關聯。本會自八十八年十月五日起以重建推動委員會安置組部分成員之角色協助鄉（鎮、市、區）公所辦理住屋全倒、半倒之認定作業，並非取代內政部辦理相關之災民救助，故本會所發布之行政命令均依內政部前函規定辦理（依監察院所列學者整理說明如附一覽表並附原件影本），並未更動認定標準或另計勘查表，且本會於各函中一再重申前往協助之工程人員係提供專業意見，有關全倒、半倒之核定與證明之核發屬鄉（鎮、市、區）公所首長權責，各函並無前後不一致或紊亂之情形。至於本會八十八年十月七日（八八）工程企傳字第○九三○號函撤回八十八年十月六日（八八）工程企字第八八一五六三一號函所附勘查報表乙節，係因當時各部會均全力處理災民救助事宜，在緊急且繁重

之工作下一時疏忽而錯用電子檔，經本會發覺有誤後即電傳各鄉（鎮、市、區）公所更正，並大量印製正確之勘查表交由協助認定之工程人員攜帶前往災區，對於認定作業並未產生影響。

財政部：

一、金融機構受理九二一震災受災戶申請原有貸款本息緩繳及利率減碼，以貸款擔保品經政府認定屬於全倒或半倒之房屋為限。財政部編撰並於災區發送之「災後安置重建財政金融相關措施一關懷與希望——一枝草一點露」一書及所核備中華民國銀行商業同業公會全國聯合會函報修正之「九二一震災相關金融措施模擬問答——原有貸款本息展延相關問題」均有此規定。目前全體金融機構在辦理受災個人戶原有貸款本息展延、利率減碼措施部分，核准案件總數已占受理案件總數之九一·六七%，進展相當順利。

二、本部前以八十八年十月二十五日台財融第八八七六五九六五號函請各縣、市政府一次提供專業技師對所轄受災房屋鑑定全倒及半倒之報告影本供承辦銀行參考，係為體恤受災戶及基層員工，並避免因個別受災戶向各受災區之鄉（鎮、市、區）公所申請受災證明，增加鄉（鎮、市、區）公所基層員工之工作量，並利金融機構主動協助受災戶辦理原有貸款本息展延業務，並非要求受災戶必須提出具有專業技師鑑定之房屋受災證明始可向金融機構申請辦理貸款本息緩繳及減碼，上函係為加速金融機構辦理受災戶原有貸款本息展延及減碼之便民措施。

乙、慰助金與租金之發放，未兼顧國家整體財政與憲法第七條平等之維護。

- (一) 憲法、緊急命令（含執行要點）及社會救助法對人民因自然災害所為救助之規定。
- (二) 人身及財產慰助應本於補充性、最低限度支援、限定性（排富）、資源有效利用等原則辦理。
- (三) 行政院所為各項慰助違反前項所列原則，核有不當。

內政部（社會司）：

一、憲法：

- (一) 第十五條：人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。

(二)第一百五十五條：國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。

二、緊急命令

總統於八十八年九月二十五日發布之華總一義字第八八〇〇二二八四四〇號緊急命令前文：查台灣地區……民眾生命、身體及財產蒙受重大損失，影響民生至鉅，災害救助……刻不容緩。

三、社會救助法

依據社會救助法第二十五條：人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。第二十六條第三款，直轄市或縣（市）政府應視災情需要，辦理傷、亡或失蹤濟助。

四、依學理上及災害救助的精神而言，災害救助類型應以「對人的影響」而非以財產的損失為範圍，對於遭受災害者人身災變（死亡、失蹤、重傷）及居住所災變（為災民短期安置需求考量），予以短期的慰問與救助，至其他重要財產損失部分，宜透過金融貸款方式因應。

五、由於災害救助具慰問性質，為掌握時效，宜採一致性、普遍性之發放方式（採查報制、不需經資產調查），以免浪費救助資源。至因災變致需長期生活照顧者，宜由政府提供相關福利與救助措施協助辦理。

六、本次九二一震災係台灣地區百年來最大的震災，災情慘重，災區遼闊，死亡及失蹤人數達二千五百餘人，住屋全倒、半倒在十萬戶以上，且餘震不斷，災民流離失所，人心惶惶。政府基於「救急」與「及時」的精神，依據 總統發布之緊急命令本文精神，特予提高災民死亡、失蹤及重傷慰助金發放標準，並由中央政府負擔全部經費。

丙、行政院在未完成災後建築物危險分級評估工作前，即進行發放各項救助，使「社會救助」嚴重影響建築物危險分級評估之「技術鑑定」，造成災後各項安置工作亂象叢生，民怨不斷。

(一)行政院九月二十七日指示有關危樓鑑定、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期間等改由工程會負責，該會復行文內政部有關震災第二階段評估作業，暫緩執

行，俟研究後再議辦理，惟迄未實施，而種下「社會救助」嚴重影響「技術鑑定」惡果。

(二)所有慰(補)助，均全繫於住屋全倒、半倒之判定，而住屋全倒、半倒之鑑定工作，復未依評估作業規定完成，在龐大附加利益誘惑下，嚴重影響地方首長所為之全倒、半倒認定，徒使民怨不斷。

行政院公共工程委員會：

一、本會請內政部營建署暫緩辦理震災後建築物第二階段危險分級之原因，乃鑒於九二一地震災區範圍廣闊，受災影響戶眾多，兼之受災區各社政體系之鄉(鎮、市、區)公所，在短時間內辦理認定作業，有人力、技術不足等問題，且災民救助及安置實刻不容緩，當時急要辦理者應是完成住屋全倒、半倒認定工作，儘速發放災民之相關慰助金，加以另依「作業規定」第二段評估須對建築物結構做詳細之量測或測試工作，必要時尚須向各地方建管體系，調閱原設計圖加以檢視，在日本係由災民視需要提出申請，再派專業技師(支付費用)前往鑑定，故絕非短期可以完成。本會於震災後建築物第一階段危險分級工作已告一段落時，為使相關專業工程人員能投注協助住屋全倒、半倒認定工作，乃依據上述重建委員會十月二日第一次工作報告裁示及與內政部營建署會議協商之結論，正式函請營建署暫緩執行第二段評估作業。住屋全倒、半倒之認定，確有其專業性，故本會亦要求協助認定之工程人員應於勘查表上簽名以示負責，而執行認定之村里長、村里幹事大多數亦尊重協助工程人員所提之意見，但權責歸屬始終未有變動，其間種種認定結果之爭議，主要導因於認定結果關係災民諸多權益，而九二一震災受損房屋屬集合住宅者眾多，社區居民對於判定結果因彼此所持立場各異，故任一種判定結果均可能引起民眾之抗爭，且在時間壓力與設備限制下，需以肉眼遽下判斷住屋為全倒或半倒，其認定結果亦應容有異議，有賴者應為建立爭議處理機制。然而全倒、半倒之認定並非以建築物危險分級評估之結果為斷，故暫緩辦理第二段評估工作，並非造成認定爭議之原因。監察院糾正案或調查意見所稱「暫緩辦理第二段建築物危險分級評估，種下『社會救助』嚴重影響『技術鑑定』惡果，全倒與半倒爭議叢生」，應非實情。

二、本會於九二一地震災後房屋毀損鑑定及住屋全倒、半倒認定工作上係扮演協調動員人力之角色，並未擔任

政策決定或訂定標準之工作，監察院糾正文與調查意見所舉與本會有關之缺失，與實情有所出入，本會相關承辦人員核無失職之處。

內政部（社會司）：

一、政府目前辦理災害救助係依據社會救助法第二十五條、二十六條規定辦理，其具體處理辦法則依據「台灣省防救天然災害及善後處理辦法」、「台北市防救天然災害及善後處理辦法」及「高雄市防救天然災害及善後處理辦法」辦理。其災害救助金則由直轄市、縣（市）政府自行負擔，中央政府則視災情狀況，酌予發給慰問金。本次有關九二一大地震災區住屋全倒、半倒之認定標準等規定，本部皆經審慎研議並循行政程序報行政院同意後辦理。

二、災害救助係社會救助的一環，這種短期性、臨時性的救助方式，多年來均循災害救助「救急」與「及時」的原則，立即發放慰助金。本次九二一震災政府即時發給慰助金，使災民能辦理死亡親屬喪葬事宜，並購置傢俱及生活用品，解決短期經濟困境，協助安頓家庭生活。

財政部：

一、依房屋稅條例第十五條規定，私有房屋受重大災害，毀損面積佔整棟面積三成以上未達五成者，房屋稅減半徵收；毀損面積佔整棟面積五成以上，必須修復始能使用者，房屋稅應予全免。又土地稅減免規則第十二條規定，因山崩、地陷、流失、沙壓等環境限制及技術上無法使用之土地，免徵地價稅。準此，因九二一震災損毀之房屋及土地，如符合上揭規定者，即可據以減免房屋稅及地價稅。另個人或營利事業遭受不可抗力之災害損失，造成房屋、交通工具、家俱及日常用品等損失，依所得稅法第十七條及第三十五條規定，得分別列為個人綜合所得稅之列舉扣除額自個人綜合所得總額中減除及營利事業所得稅之災害損失列報為營利事業之損失。為因應九二一集集大地震，財政部依上揭規定訂定「稽徵機關辦理九二一集集大地震災害損失之會勘及認定作業要點」，以便利受災戶辦理災害損失報備事宜，係於法有據。

二、按「凡經常居住於中華民國境內之中華民國國民死亡時遺有財產者，應就中華民國境內境外全部遺產，依

本法規定，課徵遺產稅」，為遺產及贈與稅法第一條所明定，準此，財產所有人於本次震災中死亡，納稅義務人應就被繼承人所遺全部財產，辦理遺產稅申報。九二一震災如造成罹難者所有之房屋全倒或已不堪使用而無價值之情形者，稽徵機關將予以查核，免列入遺產總額中課徵遺產稅。

三、以上所述，因九二一震災毀損之財物，稽徵機關減免其地價稅、房屋稅、所得稅及遺產稅，均於法有據，尚無糾正文所提對認定全倒、半倒房屋（或對受災地區之受災戶）賦予地價稅、房屋稅、所得稅減免之附加利益。

中央銀行：

中央銀行依緊急命令及九二一震災重建暫行條例，提撥一十億元之專款，提供金融機構對震災受災民眾辦理貸款，以協助災民重建家園，為使申貸戶資格有客觀之認定，依據縣（市）政府或鄉（鎮、市、區）公所出具之房屋毀損（全倒或半倒）受災證明，作為毀損建物認定之依據，並更函承辦金融機構勘察屬實。

內政部（營建署）：

一、查九二一震災受災戶以核定公告出售價格七成之優惠價格申購國宅，係依據行政院九二一震災災後重建推動委員會八十八年十月五日建委總字第〇三〇號函頒「九二一震災住屋全倒、半倒之受災戶承購國宅作業規定」辦理，其申購對象為自有房屋全倒、半倒經政府機關核發證明文件，其本人（或繼承人）及配偶均無自有住宅者，為落實政府照顧無自有住宅之受災戶及不重複享受優惠之原則，申購國宅者不得請領租金補助或核配臨時住宅。

二、國宅優惠申購措施之照顧對象，係原有房屋全倒、半倒且無其他自有住宅者，受災戶僅得就國宅申購、租金補助及臨時住宅配住三項安置措施擇一申請，其給付方式與受益人之基本生活需求相當，符合糾正案文所提資源有效利用之原則。

內政部（役政司）：

內政部依據 總統民國八十八年九月二十五日華總一義字第八八〇〇二二八四四〇號令發布之緊急命令第

十點訂頒「九二一大地震受災戶役男征服國民兵役作業規定」，依該作業規定第四點規定，凡受災戶役男，因九二一大地震而符合役男或其家屬賴以居住之房屋遭致毀損，而不能居住者，得申請徵服乙種國民兵役。役男以房屋毀損申請徵服國民兵役案件，係以房屋鑑定結果是否符合全倒半倒為審認要件。

行政院勞工委員會：

一、八十八年九月二十一日發生大地震後，本會依據總統發布之緊急命令及行政院八十八年九月二十七日台（八十八）忠授一字第九二八〇號函核定之中央政府籌措災區重建計畫，訂定實施「九二一大地震受災勞工以工代賑就業服務措施」。以提供受災勞工以工代賑工作機會，以加速災區清理及家園復原工作，並安定受災勞工基本生活，其標的人口為受災之勞工，故受災證明為必要的條件，惟如無法取得，亦可請鄰里長開立證明書或立切結書辦理申請。

二、依據災區地方政府及民眾反映，除將前項措施適用對象擴大至未具勞工身分者外，並將適用條件予以修正後，於八十八年十一月一日公告實施「九二一大地震受災失業者以工代賑實施要點」（同時前項措施亦截止申請），以提供給九二一大地震災區失業者以工代賑工作機會，故已無須提出房屋不能居住之證明。

行政院衛生署：

一、補助項目：

(一)醫療費用：行政院專款補助。

(二)健保費：減輕災民經濟負擔，由各界捐助九二一賑災專戶捐款（指定用途）補助。

二、補助對象：

(一)認定有急迫性及客觀標準之必要，故規定因震災導致死亡，重傷或居位之房屋發生全倒、半倒情事領有內政部核發慰助金者，各該被保險人及其依附納保之眷屬。

(二)為簡化程序，故洽請內政部、各縣市政府提供資料製發震災健保卡。

三、補強措施：

相關災民認定有時間落差，為免浮濫弊端，健保局採行以下因應措施：

- (一)將人工發放之震災健保卡身分證號碼署成查詣統，供發卡人員現場即時查核，避免民眾不實或重複領卡。
- (二)篩選出重複領卡者，並比對出其就醫次數及費用等資料，為進一步追查是否有集中於某院所不實就醫等情形，已與醫療檔進行勾稽中，冀釐清相關之問題，及作必要之糾正。
- (三)對於民眾以現住證明文件申請領卡者，要求發卡人員必需收留正本以供查核。對於各村里長新開之「現住戶證明」，皆一一致電村里長行確認及輔導，並行文各公所轉知轄區村里，要求其發給現住戶證明時務必核實，以免觸法。
- (四)有關災民使用醫療資源及門診次數情，已針對就醫異常及次數偏高個案作輔導及查核，以防震災健保卡被浮濫使用。
- (五)針對重複領卡且跨區就醫者，繼續追蹤探討，除加強醫療費用審核外，也行文各醫療院所配合，請其務必仔細核對持卡者身分，以防震災卡被冒用或借用。

教育部：

一、實施災區學生升學優惠措施

災區受損嚴重之學校，固已陸續復課，然學生心理受創，學習與生活難免受到影響，復以學校相教學設備尚待充實，學校教學條件與學生學習效果不如平常，為照顧災區學生升學權益，教育部積極與各級學校招生委員會商訂災區學校學生升學優惠措施，謹說明如下：

- (一)升學高級中學部分
辦理公聽會，廣徵各界意見，就已完成國民中學畢業生參加入學考試優惠學生予以分級加分之方式，做最妥善的規劃。

(二)升學技職校院部分

- 1.在二技、四技二專、五專方面，均以推薦甄選方式辦理，依本部核定招生名額外加十％提供地震受災學

校學生進修機會，該等學生亦得放棄優惠方式改參加一般生推薦甄試。

2. 災區學生以中部、嘉義地區受災學校為準，並不擴及家中災、學校未損壞的學校學生。

3. 災區學校如有學籍及成績資料受損，各項證明資料不全者，由推薦學校造具學生名冊出具正式公函證明，報經主管教育行政機關及聯合甄選委員會備查後，可不全備，學生推薦資格可不受甄選簡章各系規定要求在校成績等備條件門檻之限制，各校辦理資格審查並予從寬認定。

4. 震災學生專案推甄，二技計提供名額一、四九九名，報名人數一、九九九名；四技二專計提供名額六、〇一八名，報名人數八、七二四名；五專計提供名額四、〇六〇名，報名人數三、〇八二名。

(三) 升學大學校院部分

1. 同意針對災區受災學校應屆畢業生，以專案辦理推薦甄選入學或申請入學方式予以優專，其名額以各校系原核定名額外加百分之十為原則。至於受災學校則由教育部認定。

2. 災區受災學校應屆畢業生參加推薦甄選與申請入學，其資格條件，由各校自訂，並得酌予放寬。

二、災害慰助：以學產基金專款慰助受災死亡學生每人一萬元、教育工作人員三萬元、受傷人員五千元。（依學產基金急難救助要點辦理）。

綜上所述，九二一集集大地震，造成台灣地區百年來最大之地震災害，且餘震不斷，人心惶惶。政府基於關懷、照顧及解決災民生活之急困與安定民心，爰依相關法令、政策及總統八十八年九月二十五日發布之緊急命令等規定，辦理慰（補）助及相關賑災措施，並採行相關措施避免浮濫弊端，希望能使災區之災後重建工作順利進行。

丁、有關住屋全倒、半倒慰助金及房租津貼發放，由於中央各相關單位政策搖擺不定，造成發放作業困難。重建委員會統籌辦理九二一地震災後重建工作，不思依法有效推動各項業務，救災政令密集反覆，有明顯瑕疵，應檢討改進。

內政部（社會司）：

一、有關九二一大地震災民住屋全倒、半倒之認定，本部係參酌台灣省訂定之「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」擬定初部原則，並報經行政院同意後實施。

二、有關慰助金認定及發放疑義，皆由「行政院九二一震災災後重建推動委員會」以「問與答」方式逐日對外公布，提供地方政府及災民申請慰助之參考。

行政院九二一震災災後重建推動委員會：

由於九二一震災造成人民生命與財產莫大的損失，政府爲了實現承諾與展現誠意，讓所有的災區民眾得到妥善之照顧，本（八十九）年六月一日正式成立九二一震災重建推動委員會，並於南投縣中興新村設置辦公室，加速災區重建工作之推動，迅速恢復舊觀。並擬訂新的政策方向：

(一)組織概況：

本會係爲推動災後重建工作，依九二一震災重建暫行條例第五條第一項之規定設立召集人、副召集人各一人，由行政院長、副院長兼任之，委員二十九人質三十三人，由召集人就行政院政務委員、相關機關首長、災區地方政府及民間團體代表派聘（兼）之。另置執行長一人，承召集人之命綜理會務，致副執行長若干人，襄助執行長指揮監督所屬業務，下設企劃、大地工程、公共建設、產業振興、生活重建、住宅及社區、行政等七處，各置處長、副處長一人。各撤之下依業務性質共分設二十七科，各置科長一人，工作人員一七人，除上述編組員額外，本會另設災區巡迴輔導小組，其所需工作由編組員額派充。

(二)設置目的：

九二一震災，造成人民生命與財產莫大的損失，政府爲了實現承諾與展現誠意，讓所有的災區民眾得到妥善之照顧，特別設立九二一震災重建推動委員會。本會將成爲大家親切的好鄰居，讓所有災民體會到溫馨的人情味，且像便利商店一般，以單一窗口服務流程，迅速解決災民問題。另外本會將廣納各方建言，積極塑造無更通障礙的情境，在維護全體災民利益及發揮公益精神的原則下，加速與各界進行建設性之對話。其藉由多元化的參與及採用共同協商的決策模式，攜手合作提供災區民眾盡善盡美的服務。希望透過上述重建

委員會的運作方式，及大家共同的努力，讓災民儘速走出悲情，災區迅速恢復舊觀。

(三)組織特色：

1. 擺脫以往業務分工、本位主義的組織型態，朝向相關業務整合，事權統一的組織型態。
2. 重建會組織設置的特色
 - (1) 以「問題解決」為導向，協助災區災民復建。
 - (2) 以「目標管理」推動災後復建工作。
 - (3) 以「全年無休」OK精神服務災區民眾。
 - (4) 直接於災區設置「重建推動委員會」，更貼近服務災民，得收總統提示「聞聲救難」之效。
3. 以績效監督掌握災區重建實際進度，預計以四年時間加速完成災後重建工作。
4. 以單一窗口型態設置，便利災區各縣市復建事項之申辦。

(四)重建推動功能：

1. 揮別舊政府時代業務分割，各自為政的處事態度，強調資源整合，統一指揮的組織型態。縮短組織層級，直接貼近災民，就近進行重建工作。
2. 績效監督控管各項工程案件，並縮短流程，快速完成重建工作。
3. 將各部會相關業務單位，集中於一窗口辦公，以利災民協調各類型案件。
4. 以「目標管理」為導向，依問題中心追蹤列管，務必徹底解決問題，突破每週、每月進度，使得週週有新的進展，月月有新的風貌。

(五)新、舊政府九二一震災災後重建推動委員會之差異

舊政府九二一震災重建推動委員會之組成方式，係由政務委員、相關部會首長及地方政府組成委員會，工作人員由相關機關派兼，分組原則以行政導向部門分組，預算之執行編列，採由各部會編列各部門自行推動運用。新政府九二一震災重建推動委員會之組成方式，則以組織規程之方式設立專責機構，委員會之組成

並增加民間代表，並增設災區巡迴小組，預算之編列及執行，採由各部會與地方政府編列提送，重建委員會統合規劃、彙編與控管。

戊、內政部警政署未依台灣省防救天然災害及善後處理辦法相關規定，督促所屬辦理勘查地震災後轄區受災情形，面對鄉鎮市公所要求協助，部分警察單位猶宣稱「尚無相關法令或行政命令，授權警察單位認定居民居住事實，因此警勤區佐警以不會同或協助認定為宜」，各級警政單位昧於法令，置身事外，怠於職守，違失甚明，應依法酌情議處乙節，查處情形：

內政部（警政署）：

一、調查情形：

(一)警政單位昧於法令，置身事外，怠於職守部分：據台中縣警察局陳報，有關災區災民受害情形之查報，該局於震災開始即主動成立台中縣災害防救中心，並責付災區分局各警勤區警員，依臺灣省防救天然災害及善後處理辦法規定，對轄區災情資料（包括房屋全倒、半倒、死傷人數等），於九月二十八日前查報，並送警察局彙整，另為強化災區治安，加強服務災民，台中縣警察局於九月二十八日起，在災民聚集重點地區設立機動派出所二十九處，派遣機動警力維護災區治安及為民服務，並於八十八年十月十一日以中縣警行字第一一四〇六號函發各災區分局，加強災區查訪服務，每日編排二至四小時勤區查察勤務，以受災戶訪查勤務為主，依勤區訪查服務表服務事項，於十日內訪查完畢，並將相關資料送分局彙整，供相關單位查詢參考，並無昧於法令，置身事外，怠忽職守之情。

(二)有關台中縣警察局函：「震災房屋全倒、半倒戶申領慰助金，其是否有居住事實，警勤區佐警以不會同或協助認定為宜」部分：本案緣起台中縣警察局東勢分局針對九二一震災房屋全倒、半倒戶申領慰助金，警勤區佐警可否協助村、里長認定是否有居住事實案，於八十八年十月二十五日，以東警戶字第七九九五號函向台中縣警察局請示，鑑於震災房屋全倒、半倒戶申領發放慰助金之認定問題，因災後初期各單位事權不一，查報資料不盡相符，且各類狀況錯綜複雜，認定標準有異，致災民房屋全倒、半倒慰助金之發放等

問題之認定上產生混淆與困擾，遲滯發放時效，引生民怨，頃接台中縣九二一災後重建委員會八十八年十月十四日八八建委字第〇〇八號函轉行政院九二一災後重建委員會八十八年十月六日八八建委企字第五二號函，有關九二一災後重建「問題與答案四」，其房屋全倒、半倒慰助金之發放對象，以災前戶籍登記為主，如未設籍而有居住事實者，得以切結書由村里長認定即可申領。對該項問題有明確答示，台中縣警察局為使員警能全力投入搶救災害，維護災區治安及保持交通順暢，爰依該函規定，於八十八年十月三十日以前中縣警戶字第五六七七四號函復東勢分局，並副送各災區分局，以明確事權，減少爭議，爭取發放慰問金時效，惟對村、里長認定時遇有障礙需排除或對其他應協助辦理事項（如帳棚數量之調查、統計、協助勸離、協助成立組合屋新村等），均能全力配合並無置身事外，怠忽職守情事。

(三)九二一震災發生後，由於各地均傳災情，尤其南投、台中、雲林等縣災情極為慘重，造成人心惶惶不安，內政部警政署除立即調派保安警力支援救災外，署長丁原進於災害發生當日即進駐中央災害防救中心，期間曾多次前往災區督導勤務及慰問員警救災辛勞，並派民防組組長鄭新民進駐南投縣前進指揮所協調指揮員警救災，隨後指派三位副署長分別進駐南投縣、台中縣、雲林縣警察局督導指揮警察救災工作，故本次九二一震災期間，各級警察人員均能克盡職責，戰戰兢兢，全力投入各項救災工作，圓滿達成任務。

二、處理意見：

九二一災害發生期間，台中縣轄區災情極為嚴重，計房屋全倒一八、六〇八戶，死亡一、一八五人，水電、道路多處中斷，交通混亂，人心惶惶不安，台中縣警察局於一時四十七分震災發生後，立即於凌晨二時在勤務指揮中心成立至縣災害防救中心，統合全縣有關救災事宜（其餘災區縣市均於消防局成立），由警察局承擔各項救災工作之指揮、協調、聯繫、通訊諮詢、賑災物品集散、死傷人數之確認相驗等繁重作業，全體員警停止休假，全力投入協助搶救傷患、維護災區治安、安撫災民、安定災區、疏導管制交通及其他相關協助事項，歷時數月之久，備極辛勞，尤其災區員警本身大多為災民，不顧本身受災之痛苦，仍能堅守崗位，默默執行災後治安與交通維護工作，使災害搶救及災後重建工作得以順利進行，深獲各界

及災民讚許，實無置身事外，怠於職守情事，懇請明鑒（參閱該局編印九二一集集大地震台中縣警察局搶救紀事可明鑒）。惟台中縣警察局引據行政院災後重建委員會之規定，對分局所作函釋，未盡周延，致遭誤解一案，已予該局嚴重警告，並督促其檢討改進。

貳、改善與處置

八十八年九月二十一日台灣地區遭遇前所未有之強烈地震，台中縣及南投縣全縣受創甚深，台北市、台北縣、台中市、彰化縣、雲林縣等亦有重大之災情，政府即積極展開救災工作，並研擬相關工作計劃，積極推動執行。有關九二一大地震後房屋毀損之鑑定、慰助金及補償費之發放等工作，本院所屬亦依當時之「行政院九二一震災災後重建推動委員會」交辦期限完成。惟因受災範圍廣大，受損房屋量多，基於「救急」及「及時」之精神，期利社會救助之進行及對災區民眾之關懷，或有未臻完備及疏失之處，本院已責成所屬檢討與改善。

一、內政部於八十九年六月三十日邀請行政院經濟建設委員會、行政院公共工程委員會、財政部、國防部、教育部、行政院勞工委員會、行政院衛生署等會商，獲致結論略以：

(一)有關監察院糾正文中提及災害房屋受損鑑定工作，前後辦理機關不一，有事權不統一之情形；為正本清源，今後有關災害涉及建築管理部分，由內政部營建署主政，至公共工程部分則由行政院公共工程委員會主政。

(二)有關住屋全倒、半倒之查報及判定，依規定由村里長、村里幹事及管區警員會同查報，並由鄉（鎮、市、區）公所首長核定。依「九二一」大地震之經驗，對於一般天然災害可依上開規定辦理，至於地震災害部分得邀請建築師或專業技師協助勘查。

二、有關救助金核發規定檢討與範例之訂定：

(一)內政部為廣納九二一震災後各界對於災害救助金核發標準建議，分別於本（八十九）年五月、六月、八月三度邀集中央相關部會暨直轄市、縣（市）政府，共同研商擬訂直轄市、縣（市）政府主管機關訂定災害

救助金核發規定範例，提供地方政府參考。該項範例業已納入住屋全倒、半倒認定改為住屋毀損堪住、不堪住為認定標準，並將災害區分為地震造成與非地震造成兩種。

(二)八十九年九月十九日以台(八九)內營字第八九七七五四二號函，將直轄市、縣(市)主管機關訂定災害救助金核發規定範例分函，各地方政府作為自行訂定災害救助金核發規定之參考。

(三)有關災害發生時，是否由村(里)長、村(里)幹事會同管區警員勘查災情部分，因管區警員對於管區情況較能掌握對於協助災害調查時有需要，惟為考量管區警員警情務繁重，已參酌部分縣市及警政署意見：有必要時得請管區警員協助災情勘查工作；並納入上開範例。

三、強化震災後建築物危險分級評估機制

(一)按為避免大地震後，建築物產生程度不一之損壞，因餘震造成人命的傷亡，內政部營建署於民國八十五年二月函頒「震災後建築物危險分級及其使用評估基準」，並辦理建築師、土木技師、結構技師及大地工程技師等之震災後建築物緊急評估人員及種子教師組訓講習時，並邀地方政府相關承辦人員參與，期以建立全國緊急評估人員之動員機制。

(二)經九二一集集大地震後之工作經驗與檢討，上開基準及機制尚有待改進之處，為使強化各地方政府之熟稔，內政部已就上開基準機制檢討，並將繼續辦理相關講習組訓工作與動員演練計劃，以強化震災後建築物危險分級評估機制，以保護民眾生命財產安全，減少損失。

(三)內政部建築研究所配合國家地震工程研究中心辦理之九二一地震建築物震害調查，蒐集震害資料，供檢討國內建築耐震法規及相關對策之用，藉此已針對建築技術規則耐震設計規範部分條文，於八十九年十二月二十九日由內政部先予局部修正頒行；並就該設計規範正研究通盤檢討更新，並探討建築物施工中之中間檢查制度，以強化建築物耐震技術及工程品質。有關大地震後為避免餘震造成二次傷害，對於建築物損壞危險度(危險、應注意、安全)之判定標準及其執行機制，內政部建築研究所刻正就本次震害判定缺失及未來作業模式進行探討。另亦就技術面對有關社會救助以全倒半倒之判定準則，是否應就震害損失程度來

判定予以研討，俾避免震災之社會救助與危險度判定糾結不清，該研究預定於今（八十九）年十二月底完成。

四、立法院於本（八十九）年六月三十日三讀通過「災害防救法」，並經八十九年七月十九日華總一義字第八九〇〇一七八七一〇號總統令公布施行。其中第三條規定各種災害之中央災害防救業務主管機關，負責指揮、督導、協調各級災害防救相關行政機關及公共事業執行各項災害防救工作；第五條規定，中央災害防救業務主管機關未達災害防救之目的，得採取法律行政及財政金融之必要措施，並向立法院報告。第六條規定，行政院設中央災害防救會報，決定災害防救之基本方針、核定重要災害防救政策與措施等。第七條規定，行政院設災害防救委員會，執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施。

五、行政院業依災害防救法第六條及第七條第二項規定，於本八十九年八月十五日訂定「中央災害防救會報設置要點」及「行政院災害防救委員會設置要點」，並自是日生效。決定與執行災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施。健全災害防救體制，強化災害防救功能，確保人命、身體、財產之安全及國土之保全。

六、有關行政院九二一震災災後重建推動委員會未發揮統一事權，造成災後重建工作諸多缺失，亟待改進乙節，由於九二一震災造成人民生命與財產莫大的損失，政府爲了實現承諾與展現誠意，讓所有的災區民眾得到妥善之照顧，復於本（八十九）年六月一日正式成立九二一震災重建推動委員會，於南投縣中興新村設置辦公室，並擬訂新的政策方向，加速災區重建工作之推動，迅速恢復舊觀。

（一）組織概況：

本會係爲推動災後重建工作，依九二一震災重建暫行條例第五條第一項之規定設立召集人、副召集人各一人，由行政院長、副院長兼任之，委員二十九人至三十三人，由召集人就行政院政務委員、相關機關首長、災區地方政府及民間團體代表派聘（兼）之。另置執行長一人，承召集人之命綜理會務，置副執行長若干人，襄助執行長指揮監督所屬業務，下設企劃、大地工程、公共建設、產業振興、生活重建、住

宅及社區、行政等七處，各置處長、副處長一人。各處之下依業務性質共分設二十七科，各置科長一人，工作人員一一七人，除上述編組員額外，本會另設災區巡迴輔導小組，其所需工作由編組員額派充。

(二)設置目的：

九二一震災，造成人民生命與財產莫大的損失，政府爲了實現承諾與展現誠意，讓所有的災區民眾得到妥善之照顧，特別設立九二一震災重建推動委員會。本會將成爲大家親切的好鄰居，讓所有災民體會到溫馨的人情味，且像便利商店一般，以單一窗口服務流程，迅速解決災民問題。另外本會將廣納各方建言，積極塑造無更通障礙的情境，在維護全體災民利益及發揮公益精神的原則下，加速與各界進行建設性之對話。其藉由多元化的參與及採用共同協商的決策模式，攜手合作提供災區民眾盡善盡美的服務。希望透過上述重建委員會的運作方式，及大家共同的努力，讓災民儘速走出悲情，災區迅速恢復舊觀。

(三)組織特色：

1.擺脫以往業務分工、本位主義的組織型態，朝向相關業務整合，事權統一的組織型態。

2.重建會組織設置的特色

(1)以「問題解決」爲導向，協助災區災民復建。

(2)以「目標管理」推動災後復建工作。

(3)以「全年無休」OK精神服務災區民眾。

(4)直接於災區設置「重建推動委員會」，更貼近服務災民，得收總統提示「聞聲救難」之效。

3.以績效監督掌握災區重建實際進度，預計以四年時間加速完成災後重建工作。

4.以單一窗口型態設置，便利災區各縣市復建事項之申辦。

(四)重建推動功能：

1.揮別舊政府時代業務分割，各自爲政的處事態度，強調資源整合，統一指揮的組織型態。縮短組織層級，直接貼近災民，就近進行重建工作。

2. 績效監督控管各項工程案件，並縮短流程，快速完成重建工作。

3. 將各部會相關業務單位，集中於一窗口辦公，以利災民協調各類型案件。

4. 以「目標管理」為導向，依問題中心追蹤列管，務必徹底解決問題，突破每週、每月進度，使得週週有新的進展，月月有新的風貌。

(五) 新、舊政府九二一震災災後重建推動委員會之差異

舊政府九二一震災重建推動委員會之組成方式，係由政務委員、相關部會首長及地方政府組成委員會，工作人員由相關機關派兼，分組原則以行政導向部門分組，預算之執行編列，採由各部會編列各部門自行推動運用。新政府九二一震災重建推動委員會之組成方式，則以組織規程之方式設立專責機構，委員會之組成並增加民間代表，並增設災區巡迴小組，預算之編列之執行，採由各部會與地方政府編列提送，重建委員會統合規劃、彙編與控管。

七、內政部警政署未依台灣省防救天然災害及善後處理辦法相關規定，督促所屬辦理勘查地震災後轄區受災情形，面對鄉鎮市公所要求協助，部分警察單位猶宣稱「尚無相關法令或行政命令，授權警察單位認定居民居住事實，因此警勤區佐警以不會同或協助認定為宜」，各級警政單位昧於法令，置身事外，怠於職守，違失甚明，應依法酌情議處一節，查處情形：

(一) 調查情形：

1. 警政單位昧於法令，置身事外，怠於職守部分：據台中縣警察局陳報，有關災區災民受害情形之查報，該局於震災開始即主動成立台中縣災害防救中心，並責付災區分局各警勤區警員，依臺灣省防救天然災害及善後處理辦法規定，對轄區災情資料（包括房屋全倒、半倒、死傷人數等），於九月二十八日前查報，並送警察局彙整，另為強化災區治安，加強服務災民，台中縣警察局於九月二十八日起，在災民聚集重點地區設立機動派出所二十九處，派遣機動警力維護災區治安及為民服務，並於八十八年十月十一日由縣警行字第一一四〇六號函發各災區分局，加強災區查訪服務，每日編排二至四小時勤區查察勤

務，以受災戶訪查勤務為主，依勸區訪查服務表服務事項，於十日內訪查完畢，並將相關資料送分局彙整，供相關單位查詢參考，並無昧於法令，置身事外，怠忽職守之情。

2. 有關台中縣警察局函：「震災房屋全倒、半倒戶申領慰助金，其是否有居住事實，警勤區佐警以不會同或協助認定為宜」部分：本案緣起台中縣警察局東勢分局針對九二一震災房屋全倒、半倒戶申領慰助金，警勤區佐警可否協助村、里長認定是否有居住事實案，於八十八年十月二十五日，以東警戶字第七九九五號函向台中縣警察局請示，鑑於震災房屋全倒、半倒戶申領發放慰助金之認定問題，因災後初期各單位事權不一，查報資料不盡相符，且各類狀況錯綜複雜，認定標準有異，致災民房屋全倒、半倒慰助金之發放等問題之認定上產生混淆與困擾，遲滯發放時效，引生民怨，頃接台中縣九二一災後重建委員會八十八年十月十四日八八建委字第〇〇八號函轉行政院九二一災後重建委員會八十八年十月六日八八建委企字第五二號函，有關九二一災後重建「問題與答案四」，其房屋全倒、半倒慰助金之發放對象，以災前戶籍登記為主，如未設籍而有居住事實者，得以切結書由村里長認定即可申領。對該項問題有明確答示，台中縣警察局為使員警能全力投入搶救災害，維護災區治安及保持交通順暢，爰依該函規定，於八十八年十月三十日以中縣警戶字第五六七七四號函復東勢分局，並副送各災區分局，以明確事權，減少爭議，爭取發放慰問金時效，惟對村、里長認定時遇有障礙需排除或對其他應協助辦理事項（如帳棚數量之調查、統計、協助勸離、協助成立組合屋新村等），均能全力配合並無置身事外，怠忽職守情事。

3. 九二一震災發生後，由於各地均傳災情，尤其南投、台中、雲林等縣災情極為慘重，造成人心惶惶不安，內政部警政署除立即調派保安警力支援救災外，署長丁原進於災害發生當日即進駐中央災害防救中心，期間曾多次前往災區督導勤務及慰問員警救災辛勞，並派民防組組長鄭新民進駐南投縣前進指揮所協同指揮員警救災，隨後指派三位副署長分別進駐南投縣、台中縣、雲林縣警察局督導指揮警察救災工作，故本次九二一震災期間，各級警察人員均能克盡職責，戰戰兢兢，全力投入各項救災工作，圓滿達成

任務。

(二)處理意見：

九二一災害發生期間，台中縣轄區災情極為嚴重，計房屋全倒一八、六〇八戶，死亡一、一八五人，水電、道路多處中斷，交通混亂，人心惶惶不安，台中縣警察局於一時四十七分震災發生後，立即於凌晨二時在勤務指揮中心成立全縣災害防救中心，統合全縣有關救災事宜（其餘災區縣市均於消防局成立），由警察局承擔各項救災工作之指揮、協調、聯繫、通訊諮詢、賑災物品集散、死傷人數之確認相驗等繁重作業，全體員警停止休假，全力投入協助搶救傷患、維護災區治安、安撫災民、安定災區、疏導管制交通及其他相關協助事項，歷時數月之久，備極辛勞，尤其災區員警本身大多為災民，不顧本身受災之痛苦，仍能堅守崗位，默默執行災後治安與交通維護工作，使災害搶救及災後重建工作得以順利進行，深獲各界及災民讚許，實無置身事外，怠於職守情事，懇請明鑒（參閱該局編印九二一集集大地震台中縣警察局搶救紀事可明鑒）。惟台中縣警察局依據行政院災後重建委員會之規定，對分局所作函釋，未盡周延，致遭誤解乙案，已予該局嚴重警告，並督促其檢討改進。

行政院函

中華民國九十年六月二十日
台九十內字第〇三四六六五號

主旨：貴院函，為本院先後函復貴院前糾正九二一集集大地震之災後房屋毀損鑑定、慰問金及補償費發放、行政機關涉有重大違失案。檢附交通及採購、內政及少數民族兩委員會聯席會議通過之審核意見，囑針對

各點切實改檢討改進，並研擬具體意見見復一案，經轉據內政部會商本院九二一震災災後重建推動委員會等相關機關函報檢討與改進情形，經予酌整，尙屬實情，復請 查照。

說明：

一、復 貴院九十年一月二十日（九十）院台交字第八九〇一一〇一五七號函。

二、檢附本案檢討與改進情形一份。

院長 張俊雄

關於監察院對九二一集集大地震之災後房屋毀損鑑定、慰助金及補償費發放、行政機關涉有重大違失等情，該院交通及採購、內政及少數民族兩委員會聯席會議通過審核意見案之檢討與改進情形。

審核意見一、有關「行政院九二一震災災後重建推動委員會並未發揮統一事權作用，各行政機關各行其是，行政命令紊亂，造成災後重建工作衍生諸多缺失，亟待改進。」部分，並未亟思行政院跨部會委員會採何種流程暨作業方式能夠避免令出多門、相互矛盾等困擾。

說明：

一、九二一地震發生後，政府為迅速救災及安置災民，其相關救災措施均以特急之方式處理，並按政府內部權責分工方式全面推動，為求救災時效，本院九二一震災災後重建推動委員會正強化控管及協調機制，除加強對重大工程業務控管外，並透過各項會議聯繫協調，尤其每月召開之中央部會主任秘書會議針對重大政策先期研討，以及針對業務上爭議案件協調，發揮統合功能。

二、依現行「九二一震災重建暫行條例」（以下簡稱本條例）第五條第一項規定，本院九二一震災災後重建推動委員會負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督。故有關震災災後重建事項，即負有上述之相關權限。為求災後重建工作推動之順遂，當全力推動及協調相關政府部門戮力以赴。故就目前有關災後重建政策之形成、相關重要政令之發布及重建事項之執行，其行政流程及作業方式約略採下列幾種方式

：(一)原則上就災後各項重建事項之執行，仍由各有關主管部會及災區地方政府負責執行。本院九二一震災災後重建推動委員會則負責災後重建總目標之整合及推動。就相關災後重建推動事項如有機關重疊、牴觸或無法協調之處，乃由該委員會出面協調有關單位協商解決。

(二)就災後重建政策之形成決定，各有關機關均應先提案報請本院九二一震災災後重建推動委員會之委員會討論議決後行之，以求其周延並避免令出多門、相互矛盾等情事。

(三)各部會就主管相關重要震災政令之做成前，必須先會請有關部會及本院九二一震災災後重建推動委員會表示意見後，再行對外發布，倘有必要，亦可報請該委員會會議討論議決後行之。

三、災後重建事務經緯萬端，舉凡災區之地籍重測、都市及非都市地區之重建（如都市更新、集合式住宅重建、受損建物安全鑑定、鄉村區、農村聚落及原住民聚落重建等）、居民生活重建（如心理輔導、就業諮詢及輔導、福利服務等）、文化資產重建、重建用地配合措施（如開發新社區、安置受災戶之地、國私有土地交換作業等）、鼓勵民間參與災區建設、籌措重建經費等，均須各級政府等有關機關、單位共同配合執行，方可竟其全功。本院九二一震災災後重建推動委員會負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督，當統籌規劃災後重建目標（願景），督促各有關機關全力推動及執行災後重建工作。

四、為兼顧府行政部門業務分工之事實及本院九二一震災災後重建推動委員會統一災後重建事權之功能。上揭行政流程及作業方式原則，將促請各有關機關配合遵行。以目前政府續發第二年租金補助受災戶為例，本院九二一震災災後重建推動委員會已成立租金專案處理小組負責全盤政策及重要事項之處理機制，並就相關執行事項，分別責由內政部社會司及重建區地方政府配合執行。

審核意見二、有關「慰助金與租金之發放，未能兼顧國家整體財政與憲法第七條平等之維護。」部分，並未針對九二一地震當時國家整體財政狀況與社會福利之真意，應切實檢討。

說明：

一、八十八年九月二十一日凌晨，臺灣南投、臺中一帶發生百年以來最大地震，規模達芮氏七·三級，造成慘重的災情，其損害之大，影響之廣，堪為臺灣歷次天然災害最重大者。震災發生後，政府、民間與宗教團體立即投入各項災害救助、災民安置及災後重建工作。為讓九二一大地震災後重建工作順利進行，總統於八十八年九月二十五日發布緊急命令，其第一點規定：「中央政府為籌措災區重建之財源，應縮減暫可緩支之經費，對各級政府預算得為必要之變更，調節收支移緩救急，並在新臺幣八百億元限額內發行公債或借款，由行政院依救災、重建計畫統籌支用，並得由中央各機關逕行執行，必要時得先行支付其一部分款項。」「前項措施不受預算法及公共債務法之限制，但仍應於事後補辦預算。」，為利救災重建財源之籌措，行政院衡諸當時經濟及財政狀況，除依「緊急命令」所訂在八〇〇億元範圍內發行公債或借款外，嗣經檢討中央各機關八十八年下半年及八十九年度預算可移緩救急之相關經費，並撙節一般經常性費用及非急要設備購置等二六一億元，合共籌措一、〇六一億元，提供救災及重建計畫統籌支用。

二、憲法、緊急命令及社會救助法對人民因自然災害所為救助之規定：（按：憲法第七條條文為：中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。）

(一) 憲法：

1 第十五條：人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。

2 第一百五十五條：國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。

(二) 緊急命令：

總統於八十八年九月二十五日頒布之華總一義字第八八〇〇二二八四四〇號緊急命令前文：查臺灣地區
 ．．．民眾生命、身體及財產蒙受重大損失，影響民生至鉅，災害救助．．．刻不容緩。

(三) 社會救助法：

依據社會救助法第二十五條：人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。第二十六條第二項：前項救助方式，得由直轄市、縣（市）主管機關依實際需要訂定規定辦理之。

三、慰助金發放原則：

(一)依學理上及災害救助的精神而言，災害救助類型應以「對人的影響」而非以財產的損失為範圍，對於遭受災害者人身災變（死亡、失蹤、重傷）及居住所災變（為災民短期安置需求考量），予以短期的慰問與救助，至其他重要財產損失部分，宜透過金融貸款及減免賦稅方式因應。

(二)由於災害救助具慰問性質，為掌握時效，宜採一致性、普遍性之發放方式（採查報制、不需經資產調查）。至因災變致需長期生活照顧者，宜由政府提供相關福利與救助措施協助辦理。

(三)本次九二一震災係臺灣地區百年來最大的震災，災情慘重，災區遼闊，死亡及失蹤人數達二千五百餘人，住屋全倒、半倒在十萬戶以上，且餘震不斷，災民流離失所，人心惶惶。政府基於「救急」與「及時」的精神，依據總統頒布之緊急命令本文精神，特予提高災民死亡、失蹤及重傷慰助金發放標準。

(四)同時，考量災區災情慘重，地方政府財政困難，無力負擔，經盱衡國庫狀況，方決定由中央政府負擔全部經費，以協助地方政府，掌握時效，進行救災工作。

(五)第一年租金發放對象為：災前實際居住之自有房屋，經各鄉、鎮、市、區公所評定為全倒或半倒受災戶，且未接受臨時屋、國宅或軍營安置者，以戶內實際居住人口數發放。當時為求迅速救災，解決災民居住問題，故未做資產調查，亦未限制口數。

四、九二一震災後廣納各界建議並兼顧國家財政與公平之作法：

(一)內政部於九二一震災後為廣納各界對於災害慰助金放之建議，依據「社會救助法」第二十六條第二項規定，三度邀集中央相關部會、直轄市及縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所代表研商獲致共識，訂定「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。

(二)本項「直轄市、縣(市)主管機關訂定災害救助金核發規定範例」，為因應多樣化建築樣態(如土角厝、集合式大樓等)需要，將住屋毀損全倒、半倒之認定標準，改以堪住與否作為認定標準，並區分為地震與非地震造成者，以利判定，減少爭議。

審核意見三有關「行政院未完成災後建築物危險分級評估工作前，即進行發放各項救助使『社會救助』嚴重影響建築物危險分級評估之『技術鑑定』，造成災後各項安置工作亂象叢生，民怨不斷」部分，應特別考量在龐大之利益分配下如何使相關法令落實，達到最佳化方案，以利日後行政程序之鋪陳檢討，並能早日建立解決爭議機制，避免相關類似事件發生，能有較為合理化處理模式。

說明：

一、由於住屋全倒、半倒認定與震災後建築物危險分級緊急評估，均屬非藉由特殊儀器檢測之立即判斷，因目的不同，執行結果不相同，兩者之判定標準亦不相同，故本無關聯。惟對於災後相關緊急社會救助措施仍擬以災民居住房舍損壞情形為基準，可檢討規劃村里幹事等納入工程專業人員辦理建築物第一階段及第二階段評估作業之編組，會同進行評估工作，並將評估結果回報社政體系，據以辦理各項救助措施，但本階段作業仍應著重時效，以期於最短時間內完成。至對第一、二階段評估結果有異議無法定案，或涉及責任歸屬之鑑定者，應移交一般鑑定單位以專案方式辦理俾利解決紛爭。

二、八十八年九月二十一日臺灣地區遭遇前所未有之強烈地震，臺中縣及南投縣全縣受創甚深，臺北市、臺北縣、臺中市、彰化縣、雲林縣等亦有重大之災情，政府即積極展開救災工作，並研擬相關工作計劃，積極推動執行。惟因受災範圍廣大，受損房屋量多，基於「救急」及「及時」之精神，俾利社會救助之進行及對災區民眾之關懷，或有未臻完備及疏失之處，本院已責成所屬檢討與改善。

審核意見四、有關「住屋全倒、半倒慰助金及租金發放，由於中央各相關單位政策搖擺不定，造成發放作業困難。重建會統籌辦理九二一地震災後重建工作，不思依法有效推動各項業務，救災政令密集反覆，有明顯瑕疵，應

檢討改進」部分，政府應從中記取教訓，避免遭受更大災害。

說明：

- 一、有關住屋全倒、半倒慰助金及租金發放，中央各相關單位政策搖擺不定，造成發放作業困難；為正本清源，今後有關災害涉及建築管理部分，由內政部營建署主政，至公共工程部分則由本院公共工程委員會主政。有關住屋全倒、半倒之查報及判定，依規定由村里長、村里幹事及管區警員會同查報，並由鄉（鎮、市、區）公所首長核定。依「九二一」大地震之經驗，對於一般天然災害可依「直轄市、縣（市）主管機關訂定災害救助金核發規定範例」辦理，至於地震災害部分得邀請建築師或專業技師協助勘查。
- 二、地方政府在災害發生後，應立即派遣專業技術人員進行災情勘查、鑑定，並儘速建立核發受災證明書的體制，將受災證明書發予受災者；專業技術人員不足時得向中央政府有關機關或協調相關公會請求支援協助。
- 三、各級政府應對受災地區居民受災情形逐一清查登錄，依相關法令規定發予災害慰問金、生活補助金、建物毀損補助（償）金等各種生活必需資金，以支援受災者生活重建。
- 四、本院九二一震災災後重建推動委員會自八十九年六月一日成立以來，並無慰助金核發之新政策或函示規定。至於目前該會就重建區有關其他社會救助補助，均依各相關部會及重建區縣市政府之實際需求，編訂計畫，並列入特別預算執行。
- 五、至「九二一震災原申領租金受災戶再發放租金一年作業要點」之實施政策，係由於受災戶暫住臨時住宅之居住期間可達三年，必要時得再延長一年，但申領租金補助者僅領取一年，引致原申領租金受災戶不平等及陳情，要求政府於受災民眾重建家園期間，繼續發放租金，以協助解決其居住問題。鑑於重建有困難之相對弱勢對象，宜予公平合理的照顧之前提下，爰研擬上開要點，使原有自有房屋因震災受損之申領租金者，獲得租屋之補助金，希與組合屋之續住措施相平衡，並符合原三擇一（申購國宅、配住臨時住宅及申領租金補助）安置受災戶政策。綜合考量社會公平正義、照顧弱勢族群及國家財政等因素所做

決定。且該委員會為使政策得以順利推動，並避免執行紊亂，及求事權統一，特成立租金專案處理小組負責全盤政策及重要事項之處理機制，而相關執行事項，分別責由內政部社會司及重建區地方政府依權責配分（如有疑義以問答方式處理）執行。

六、綜上處理機制及作業原則，應可避免類似情事再度發生。

審核意見五、有關「內政部警政署未依台灣省防救天然災害及善後處理辦法相關規定，督促所屬辦理勘查災後轄區受災情形，面對鄉鎮公所之要求協助，部分警察單位猶宣稱尚無相關法令獲行政命令授權警察單位認定居民居住事實，因此警勤區佐警以不會同或協助認定為宜，顯昧於法令，置身事外，怠於職守，其違失甚明，應依法酌情議處。」部分。

說明：

一、據查臺中縣警察局於地震當日凌晨正在執行擴大臨檢，凌晨零點四十七分發生大地震後，員警即全面投入搶救，並防止趁火打劫；局長報告縣長後，即在警察局勤務指揮中心成立「臺中縣災害應變中心」，統合全縣有關救災事宜（其餘災區縣市均於消防局成立），由警察局承擔各項救災工作之指揮、協調、聯繫、通訊答詢、賑災物品集散、死傷人數之確認相驗等繁重作業，全體員警停止休假，全力投入協助搶救傷患、維護災區治安、安撫災民、安定災區、疏導管制交通及其他相關協助事項，歷時數月之久，備極辛勞；尤其災區員警本身大多為災民，不顧本身受災之痛苦，仍能堅守崗位，默默執行災區治安與交通維護工作，並責付災區分局各警勤區佐警，對轄區災情資料（包括房屋全倒、半倒、死傷人數等），於十八年九月二十八日前查報，並送警察局彙整，俾提供相關單位使用。另為強化災區治安，加強服務災民，臺中縣警察局於九月二十八日起，在災民聚集重點地區設立機動派出所二十九處，派遣機動警力維護災區治安及為民服務，並於八十八年十月十一日以中縣警行字第一四〇六號函發各災區分局，加強災區查訪服務，每日編排動區查察勤務，以受災戶訪查勤務為主，依動區訪查服務表服務事項，於十日內訪查完畢，並將相關資料送分局彙整，供相關單位查詢參考，並無昧於法令，置身事外，怠忽職守之

情。

二、鑑於震災房屋全倒、半倒戶申領發放慰助金之認定問題，因災後初期各單位事權不一，查報資料不盡相符，且各類狀況錯綜複雜，認定標準有異，致災民房屋全倒、半倒慰問金之發放等問題之認定上產生混淆與困擾，遲滯發放時效，引生民怨。而「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」乃是「九二一」震災前為因應颱風等天然災害所訂定，有鑒於台灣地區數十年來從未發生地震重大災害，行政院為使各級政府對此一重大災變相關問題能迅速解決，乃由「行政院九二一震災災後重建推動委員會」針對災後相關問題訂定處理原則。並於八十八年十月六日以（八八）建委企字第五二號函頒，分發各災區縣市遵循，俾統一作法，減少民怨。其中「問題與解答（四）」規定「住屋全倒、半倒慰助金發放，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」。臺中縣警察局爰遵照該函規定，於八十八年十月三十日以中縣警戶字第五六七七四號函請各災區分局略以：「：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，已明文規定，尚無授權警察單位認定居民居住事實，警勤區佐警以不會同或協助認定為宜」以明確事權，減少動用警察權介入，及引發不必要爭議。但在整個救災與重建階段對村、里長認定時遇有障礙需排除或其他應協助辦理事項（如帳棚數量之調查、統計、協助勸離、協助成立組合屋新村等），均能全力配合，且繼續執行搶救災害、治安維護、交通疏導與犯罪偵防工作。內政部警政署前署長丁原進於震災當日凌晨即進駐「中央災害應變中心」，隨即調派空中警察隊直升機及保安警力進駐災區各縣市全力執行救災工作，並於警政署成立緊急應變小組執行救災應變事宜及指派三位副署長分別進駐南投、臺中、雲林縣警察局指揮督導警察執行救災工作，其間前署長丁原進並多次前往災區督導救災事宜。

三、九二一災害發生期間，臺中縣災情極為嚴重，臺中縣警察局全體員警均全力投入救災工作，尤以員警本身大多為災民，仍能全體停止休假，全力投入協助搶救傷患、維護災區治安、安撫災民、安定災區、疏導管制交通及其他相關協助事項，歷時數月之久，備極辛勞，深獲各界及災民讚許。而九二一震災係屬

數十年來未見之重大災害，善後處理機制未臻完備，因此，臺中縣警察局對「居住事實之認定，請警勤區佐警以不會同或協助認定」之事，乃依據行政院針對九二一震災期間特別規定，對分局所作函釋，究因文內用詞未盡周延，致遭誤解等情，已予該局嚴重警告，並督促其檢討改進。

四、內政部為改善災害時災戶認定缺失及因應「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」於八十九年十二月三十一日失效，爰召集相關單位研商訂定「直轄市、縣（市）主管機關訂定災害救助金核發規定」乙種，於八十九年九月十九日以台（八九）內社字第八九七七五四二號函頒，其第二點規定：「以村里為單位，於災害發生時，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協助」。內政部警政署並已於八十九年九月二十五日以（八九）警署民字第二〇二六九八號函發各縣市警察局遵照辦理。

行政院函

中華民國九十年十一月二十八日

台九十年內字第〇六七四二六號

主旨：貴院函，為本院函復有關貴院前糾正九二一集集大地震之災後房屋毀損鑑定、慰助金及補償費發放、行政機關涉有違失案之檢討改進情形，檢附貴院交通及採購、內政及少數民族兩委員會聯席會議通過之審核意見，囑切實檢討改進，並研擬具體意見見復一案，經轉據內政部會商本院九二一震災災後重建推動委員會等相關機關函報檢討改進情形，經予酌整，尚屬實情，復請 查照。

說明：

- 一、復 貴院九十年八月二十七日（九十）院台交字第九〇〇一〇一〇六〇七一號函。
- 二、檢附內政部會商本院九二一震災災後重建推動委員會等相關機關對本案之檢討改進情形一份。

院長 張俊雄

內政部會商本院九二一震災災後重建推動委員會等相關機關對本案之檢討改進情形。	糾正事項	有關監察院審核意見一、「行政院九二一震災災後重建推動委員會並未發揮統一事權作用，各行政機關各行其是，行政命令紊亂，造成災後重建工作衍生諸多缺失，亟待改進」乙節。
監察院意見	據復，「為兼顧政府行政部門業務分工之事實及本院九二一震災災後重建推動委員會統一災後重建事權之功能。」、「原則上就災後各項重建事項之執行，仍由各有關主管部會及災區地方政府負責執行。」、「就災後重建政策之形成決定，各有關機關均應先提案報請本院九二一震災災後重建推動委員會之委員會議討論議決後行之，以求其周延並避免令出多門，相互矛盾情事。」、「各部會就主管相關重要震災政令之做成前，必須先會請有關部會及本院九二一震災災後重建推動委員會表示意見後，再行對外發布」。惟經本院調查結果，地方政府對九二一震災災後重建推動委員會反覆且交相矛盾之行政命令，感到無所適從，而本院糾正目的即在針對行政院設立九二一震災災後重建推動委員會本身即未發揮統一事權之功能，遑論「兼顧政府行政部門業務分工之	<p>壹、行政院九二一震災災後重建推動委員會</p> <p>一、八十九年六月一日正式揭牌成立之行政院九二一震災災後重建推動委員會（以下簡稱本會），改變以前之任務編組方式，依據暫行組織規程設立專責機構，其工作人員均為專職調兼；預算之編列執行，採由本會統合規劃編列，各部會執行運用。透過各項會議聯繫，每月並召開中央部會主任秘書會議針對業務上爭議案件協調，發揮統合功能，另就尚未能定案之重大議案，報請本會委員會議審決定，以達行政效率及積極解決重建問題之目的。又本會之組成並增加民間代表，隨時反映民瘼、對監察院糾正之過去缺陷應可改進。</p> <p>二、本會前函復檢討改進之具體作為措施，如1由各有關主管部會及</p>

事實及本院九二一震災災後重建推動委員會統一災後重建事權之功能。「為統一事權而設置之九二一震災災後重建推動委員會，卻無統一事權的效果，造成同一部會如內政部部函中對於慰助金發放依據做不同之說明，其內部行政單位社會司及政機關營建署復為不同解釋，迄至重建委員會營建組由營建署改行政院公共工程委員會接手時又公佈含意未明之勘查表，造成各級政府各行其是，甚至如財政部認為需以專業技師對所轄受災房屋鑑定全倒及半倒之報告作為銀行放款之參考，影響災民權益，造成災民諸多困擾，徒令地方政府無所適從！重建委員會在本次九二一大地震並未發揮應有之功能，對於相關行政命令之發布，亦未如所覆「各部會就主管相關重要震災政令之做成前，必須會請有關部會及本院九二一震災災後重建推動委員會表示意見後，再行對外發布」，該院對於本院前糾正意見，只是一味函覆理論上作法，並未切實檢

災區地方政府負責執行，本會負責災後重建總目標之整合及推動，且就相關災後重建推動事項如有機關重疊、牴觸或無法協調之處，由本會出面協調有關單位協商解決。2 就災後重建政策之形成決定，各有關機關均應先提案報請本會之委員會討論議決後行之，以求其周延並避免令出多門、相互矛盾等情事。3 各部會就主管相關重要震災政令之做成前，必須先會請有關部會及本會表示意見後，再行對外發布倘有必要，亦可報請本會委員會討論議決後行之。上揭作為措施均確屬現行之處理機制，而非僅係理論上之論述。進言之，政府政策之擬訂與實際執行間，依權限劃分原則而由中央及地方政府分別進行，而中央政府及各部會間就震災重建政策之擬訂，現行作為係加強其聯繫協調功能，並透過本會及行政院研考會之控管機

		<p>討改進現有缺失。</p> <p>三、災後重建事務經緯萬端，舉凡災區之地籍重測、都市及非都市地區之重建（如都市更新、集合式住宅重建、受損建物安全鑑定、鄉村區、農村聚落及原住民聚落重建等）、居民生活重建（如心理輔導、就業諮詢及輔導、福利服務等）、文化資產重建、重建用地配合措施（如開發新社區、安置受災戶之用地、國私有土地交換作業等）、鼓勵民間參與災區建設、籌措重建經費等，均賴各級政府等有關機關、單位共同配合執行，方可竟其全功。本會負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督，主要目的乃在統合重建政策目標及監督、控管各項重建工作之執行績效，本會將依監察院意見，督導改進舊有缺失。</p>
--	--	--

		<p>貳、內政部</p> <p>一、有關九二一大地震受災區住屋全倒、半倒認定標準及受災戶慰助金、租金之核發規定，係奉行政院八十八年九月三十日台八十八內字第三六一七九號函復同意後，本部（社會司）於八十八年九月三十日以台（八八）內社字第八八八五四六五號函送台北市政府社會局暨臺灣省台北縣等十五縣市政府實施。</p> <p>二、九二一大地震租金發放，係由行政院公共工程委員會於八十八年九月二十八日邀集行政院主計處、本部營建署及台北市政府研商獲致結論後，由行政院公共工程委員會於八十八年九月二十九日以（八八）工程秘字第八八一五〇六八號函報行政院同意後實施。本項租金發放，為簡化作業，提高救災效率，併同本部（社會司）九二一震災慰助金發放辦理，由縣（市）政府督導各鄉（鎮</p>
--	--	---

		<p>、市、區）公所執行。</p> <p>三、九二一震災原申領租金受災戶再發放租金一年，係由行政院九二一震災災後重建推動委員會於八十九年十月五日邀集中央相關部會、直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所、全國民間災後重建聯盟及九二一大地震受災戶聯盟召開會議研商，經獲致補助對象、發放額度、辦理方式等原則後，交由本部（社會司）邀集相關單立、縣市政府研商後訂定「九二一震災原申領租金受災戶再發放租金一年作業要點」實施。</p> <p>參、行政院公共工程委員會</p> <p>九二一大地震期間本會於行政院九二一震災災後重建推動委員會安置組係負責動員工程專業人員協助鄉（鎮、市、區）公所辦理受災戶住屋全倒及半倒之判定工作，至於住屋全倒及半倒之判定標準，係由內政部訂定報奉行政院核定實施，本會或其他機關</p>
--	--	---

<p>有關監察院審核意見二、有關「慰助金與租金之發放，未兼顧國家整體財政與憲法第七條平等之維護」部分。</p>	
<p>慰助金發放原則方面：據復，「政府基於「救急」與「及時」的精神，依據總統頒布之緊急命令本文精神，特別提高災民死亡、失蹤及重傷慰助金發放標準。」請說明依緊急命令本文何項規定之精神須提高死亡、失蹤及重傷慰助金發放標準及其理由。</p> <p>據復，「考量災區災情慘重，地方政府財政困難，無力負擔，經盱衡國庫狀況，方決定由中央政府負擔全部經費」、「為利救災重建財源之籌措，行政院衡諸當時經濟及財政狀況，除依『緊急命令』所訂在八〇〇億元範圍內發行公債或借款外，嗣經檢討中央各機關八十八年下半年及八十九年度預算可移緩濟急之相關經費，並撥</p>	<p>均未另訂或公布其他標準，有關監察院審查意見一所稱本會公布含意未明之勘查表一節，查係當時各部會均全力處理災民救助事宜，在緊急且繁重之工作下一時疏忽而錯用電子檔所致，惟本會於提供鄉（鎮、市、區）公所之次日即察覺並行更正。</p>
<p>內政部</p> <p>一、按 總統於八十八年九月二十五日頒布之華總一義字第八八〇〇二二八四四〇號緊急命令前文：查臺灣地區．．．民眾生命、身體及財產蒙受重大損失，影響民生至鉅，災害救助．．．刻不容緩。另依據上開緊急命令執行要點第三點第一項規定，緊急命令第一點所定救災、重建計畫統籌支用項目如下：．．．（四）受災戶之慰助、補貼及減免。．．．</p> <p>二、九二一震災係百年來臺灣地區最大的震災，死亡、失蹤人數共二、四七四人，重傷人數七五五人</p>	

	<p>節一般經常性費用及非急要設備購置等二六一億元，合共籌措一、〇六一億元，提供救災及重建計畫統籌支用。一遇災情慘重之天然災害即可置社會救助法於不顧，訂定該法何用？又往後如再發生天然災害，如何面對災民要求比照此優渥之慰（補）助？本次提高災民死亡、失蹤及重傷慰助金發放標準，達數倍之多，僅慰助金至八十八年十二月二十三日止，即發放三〇三億元，占去籌措經費之三十%，難免影響災後重建進度。未來如有天然災害，是否仍舊比照辦理？或本次慰助金之發放，根本係政策之錯誤。</p>
<p>，住屋全倒戶數五〇、六五二戶，住屋半倒五三、六一五戶，民眾傷亡極為慘重，財產損失難於估算。因鑒於九二一震災大部分傷者均為房屋全倒、半倒所造成，死亡、失蹤及重傷者同時遭到住屋倒塌，屋內傢俱及生活用品同時付之一炬之命運，其狀況至為淒慘，非一般天然災害可比擬，行政院基於照顧災民困境之作爲，乃調高死亡及重傷者慰助金。三、依據行政院主計處八十八年九月二十二日簽，查八十八年九月二十一日下午由行政院蕭前院長主持之「九二一大地震災後重建會議」決議，有關救助金及慰問金之發放，包括中央及地方政府，死亡者每人五十萬元，重傷每人二十萬元，房屋全倒者每戶二十萬元，房屋半倒者每戶十萬元。嗣鑒於九二一大地震造成之人命傷亡與財物損失確實非常龐大，政府爲對受災災民表達深致的慰</p>	

<p>四、九二一震災係臺灣地區百年來最大的地震，災情極為慘重，總統特經行政院會議之決議發布緊急命令，有關機關並據此辦理社會救助相關事宜；另查為健全災害防救體制；強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，總統於八十九年七月十九日以華總一義字第八九〇〇一七八七一〇號令公布「災害防救法」，依據該法第四十八條規定，災害救助種類及標準，由各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣（市）政府統一訂定之。因此，未來如</p>

<p>有關監察院審核意見三、「行政院未完成災後建築物危險分級評估工作前，即進行發放各項救助，使『社會救助』嚴重影響建築物危險分級評估之『技術鑑定』，造成災後各項安置工作亂象叢生，民怨不斷」乙節。</p>	
<p>本院大篇幅地糾正本次地震「社會救助」嚴重干預「技術鑑定」，未見行政院任何函復說明，只是一派「災害救助，刻不容緩」託辭，內政部早於八十五年二月五日即以台（八五）內營字第八五七二二〇二號函頒「震災後建築物危險分級及其使用評估基準」，其意即發生天然災害時，全國工程師有一致的定性、定量方式評估基準，並依評估結果決定救助程度，孰料，八十八年九月二十七日行政院一通電話指示：「震災後第二階段評估作業，暫緩執行」令技術鑑定嘎然而止，內政部八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八二二三〇七號函謂：「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，非為住屋全倒、半倒慰助</p>	<p>壹、行政院九二一震災後重建推動委員會 本會於揭牌後所處理因住屋全倒、半倒認定有爭議引致慰助金、租金發放問題，本會均依內政部八十八年九月三十日台（八八）內社字第八八五四六五號函示所訂頒受災戶住屋全倒、半倒認定標準及由鄉鎮市首長權責判定後依規定處理。從法的安定性及一致性，本會自當遵循，且對於民眾陳情之上述爭議，均就個案積極協調地方政府就事實查證依上開函示辦理，如案情涉及較廣且複雜者，亦主動邀集相關部會、地方政府及陳情當事人等研商，從法理情盱衡下，以獲致解決共識，並無逾越規定情事。 貳、內政部 一、本部八十八年九月三十日台（八</p>
<p>有天然災害，依據災害防救法第三條及第四十八條規定，有關各類災害救助係按各中央災害防救業務主管機關所訂之「災害救助種類及標準」規定辦理。</p>	

金核發之依據。「鄉鎮長、村里幹事及警員主事的「社會救助」全倒半倒，取代了專業工程師的「技術鑑定」，但畢竟村里長、村里幹事及警員不懂鑑定，仍須借重專業工程師的技術，於是衍生了○○縣○○鄉（鎮、市、區）○○村（里）九二一震災住屋勘查報表」上原本沒有技師簽字位置的，也出現了技師簽註意見及簽名。未來如有類似災害發生，行政院究竟準備如何技術鑑定？如何社會救助？對本院糾正理由，究將如何適當之改善及處置？該院覆函亦迄未敘明。衡諸鄰國日本一九九五年發生阪神大地震，其災情更大於我九二一地震數倍，其正式發放救助金係在地震發生後屆滿一年，因該國政府認為安頓災民，重建家園比漫無目的的散財更具實益。

八）內社字第八八八五四六五號函所訂有關九二一大地震受災區住屋全倒、半倒之認定標準及受災戶慰助金、租金之核發規定，係參據原「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」規定中有關災害救助住屋全倒救助及半倒救助規定辦理，並奉行政院八十八年九月三十日台八十八內字第三六一七九號函同意實施。

二、依據「臺灣省防救天然災害及善後處理辦法」第三十七條規定，鄉（鎮、市、區）公所於災害發生時，應立即會同警察機關，切實勘查災害發生之時間、區域、種類、原因、受災戶數與人口數、傷亡人數及房屋損失。···迅速報請該管縣（市）政府派員前往督勘及撥款辦理救助。另本部（社會司）參酌前臺灣省政府前項行之有年之規定，訂定「○○縣○○鄉（鎮、市、區）○○村（里）九二一震災住屋勘查報表

<p>三、為有效處理受災戶住屋依全倒、半倒認定標準認定時所發生之爭議，本部於八十八年九月三十日以台（八八）內社字第八八八五四六五號函頒實施。本項住屋勘查報表規定由村里長、村里幹事及管區警員共同會勘填報核章後，送經承辦人、民政課長核章，最後由鄉（鎮、市、區）長核章後完成。</p> <p>「，並於八十八年九月三十日以台（八八）內社字第八八八五四六五號函頒實施。本項住屋勘查報表規定由村里長、村里幹事及管區警員共同會勘填報核章後，送經承辦人、民政課長核章，最後由鄉（鎮、市、區）長核章後完成。」</p>

慰助金核發之依據。

四、本部（社會司）於九二一震災後，廣納各界對於住屋全倒、半倒認定爭議之建議，並因應多樣化建築樣態（如土角厝、集合式大樓等）需要，爰將住屋毀損全倒、半倒之認定標準，改以堪住與否作為認定標準，並區分為地震與非地震造成者，以利判定，減少爭議。本部（社會司）並於八十九年九月十九日以台（八九）內社字第八九七七五四二號函頒「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，該規定（範例）第二點即規定，於災害發生時，以村（里）為單位，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。

		<p>參、行政院公共工程委員會</p> <p>本會當時辦理協助住屋全倒、半倒認定工作，確實遭遇因勘查表所訂認定標準涉及工程專業以致實際負責查報之村（里）長、村（里）幹事難以辦理之情形，且認定結果是否均需有工程人員簽註意見並無明確規定，內政部雖於八十九年九月十九日台（八九）內社字第八九七五四二號訂定「直轄市、縣（市）主管機關訂定災害救助金核發規定範例」，然其中受災戶住屋毀損認定標準仍屬工程專業範疇，而查報之負責人員依然為村（里）長、村（里）幹事，勘查報表上亦無工程人員簽認處，相同執行面之問題確實可能再度發生，建議爾後考量明確規定有關住屋毀損認定部分，應由直轄市、縣（市）府工務部門指派之工程人員簽認之可行性，至於工程人員來源，除工務部門動員所屬工程人員外，直轄市、縣（市）府亦可以建築師及技師地方主管機關之立場配合中央主管機關事先擬定動員計</p>
--	--	--

<p>有關監察院審核意見四、「有關住屋全倒、半倒、慰助金及房租津貼，由於中央各相關單位政策搖擺不定，造成發放作業困難。重建委員會統籌辦理九二一地震災後重建工作，不思依法有效推動各項業務，救災政令反覆，有明顯瑕疵，應檢討改進」乙節。</p>	
<p>據復： 今後有關災害涉及建築管理部分，由內政部營建署主政，至公共工程部分則由公共工程委員會主政。有關住屋全倒、半倒之查報及判定，由村里長、村里幹事及管區警員會同查報，並由鄉（鎮、市、區）公所首長核定。依九二一大地震之經驗，對於一般天然災害可依「直轄市、縣（市）主管機關訂定災害救助金核發規定範例」辦理，至於地震災害部分得邀請建築師或專業技師協助勘查。 災後相關緊急救助措施仍擬以災民居住房舍損壞情形為基準，可檢討規劃</p>	
<p>壹、行政院九二一震災後重建推動委員會 一、經查本會自八十九年六月一日成立以來，並無慰助金核發之新政策或函示規定。惟鑑於重建區縣市轄境迭遭颱風、豪雨侵襲，所造成人員傷亡及財物嚴重損失之救助金發放問題，因是項發放作業並無一定模式，致地方政府核發步驟不一，溝通聯繫及執行上亦出現落差，易遭民眾誤解，本會為讓受災戶及時獲得幫助及避免公部門行政流程困擾，爰邀集內政部、重建區縣（市）政府、</p>	<p>畫，待災害發生後實施動員，將相關人員納入編組辦理；至「建築物危險分級評估」雖其目的與災害救助住屋毀損認定之目的不同，但因實施對象（受損建築物）重疊性高，亦應考量將災害救助住屋毀損認定得採用建築物危險分級評估之結果，使兩者工作在有限之工程人員情形下併同辦理，以免兩者競爭人力資源相互影響。</p>

	<p>村里幹事等納入工程專業人員辦理建築物第一階段及第二階段評估作業之編組，會同進行評估工作，並將評估結果回報社政體系，據以辦理各項救助措施。</p> <p>地方政府在災害發生後，應立即派遣專業技術人員進行災害勘查、鑑定，並儘速建立核發受災證明書的體制，專業技術人員不足時得向中央政府有關機關或協調相關公會請求支援協助。各級政府應對受災地區居民受災情形逐一清查登錄，依相關法令規定發予災害慰問金、生活補助金、建物毀損補助（償）金等各種生活必需資金，以支援受災者生活重建。</p> <p>準此，可知本次九二一大地震，重建委員會確實未發揮統一事權的功能，形同虛設，蓋「今後有關災害涉及建築管理部分，由內政部營建署主政，至公共工程部分則由公共工程委員會主政。有關住屋全倒、半倒之查報及判定，由村里長、村里幹事及管區警員會同查報，並由鄉（鎮、市、區）</p>
<p>鄉（鎮）公所及民間團體等單位研商，會中亦作成請地方政府參考本會研擬之「天然災害（慰）助金發放標準流程圖範例草案」，訂定轄內救（慰）助金發放標準作業流程等決議。總之，本會均居於重建整體考量，希能建立有效率的救助機制。</p> <p>二、至「九二一震災原申領租金受災戶再發放租金一年作業要點」之實施政策，係鑑於重建有困難之相對弱勢對象，宜予公平合理的照顧之前提下，爰予研擬，亦就社會公平正義、照顧弱勢族群及國家財政等因素所做決定，本會前復文中已詳細說明。</p>	

公所首長核定。」豈待該委員會而始能確定？此其一；若社會救助策進爲是「各級政府應對受災地區居民受災情形逐一清查登錄，依相關法令規定發予災害慰助金、生活補助金、建物毀損補助（償）金等」，則此次慰助金與租金之發放確實未兼顧國家整體財政，置社會救助法於不顧，其疏失亦屬昭然，此其二；又「災後相關緊急社會救助措施仍擬以災民居住房舍損壞情形爲基準，可檢討規劃村里幹事等納入工程專業人員辦理建築物第一階段級及第二階段評估作業之編組，會同進行評估工作，並將評估結果回報社政體系，據以辦理各項救助措施。」惟前項函覆仍顧左右而言他，含混其辭，「由於住屋全倒、半倒認定與震災後建築物危險分級緊急評估，均屬非藉由特殊儀器檢測之立即判斷，因目的不同，執行結果不相同，兩者之判定標準亦不相同，故本無關聯。」重建委員會絲毫不認爲其處置不當，此其三。

行政院函

中華民國九十一年十一月二十六日
院台內字第○九一○○五九五○二號

主旨：貴院函，為本院函復：有關貴院前糾正九二一集集大地震之災後房屋毀損鑑定、慰助金及補償費發放、行政機關涉有違失案審核意見之辦理情形，囑仍落實執行災後重建等相關法令，並於本案執行完成時，將執行成果報告見復備查一案，經轉據內政部彙整本院九二一震災災後重建推動委員會等相關機關函報辦理情形，尙屬實情，復請 查照。

說明：

- 一、復 貴院九十一年一月二十八日及六月二十六日（九一）院台交字第○九○○一一一五二五號及第○九一二五○○一八八號函。
- 二、影附內政部九十一年十一月十四日台內營字第○九一○○一三○九三號函及附件各一份。

院長 游錫堃

內政部函

中華民國九十一年十一月十四日
台內營字第○九一○○一三○九三號

主旨：關於監察院函，為 鈞院函復該院前糾正九二一集集大地震之災後房屋毀損鑑定、慰助金及補償費發放，行政機關涉有重大違失案審核意見之辦理情形，仍請落實執行災後重建等相關法令，並於本案執行完成時，將執行成果報告見復備查乙案，辦理情形，請鑒核。

說明：

一、復 鈞院九十一年二月五日院台內字第〇九一〇〇〇五七二六號函暨依 鈞院研究發展考核委員會九十二年十月一日會管字第〇九一〇〇九九九二一催辦單辦理。

二、為處理震災後房屋毀損之鑑定，本部訂定之「震災後建築物危險分級及其使用評估基準」及「九二一大震災受災區建築物危險分級評估作業規定」，在歷經九二二地震之實地執行，已對上述規定於九二二地震後所衍生的問題，探討中央與地方政府於執行震災後建築物危險分級緊急判定、受損建築物之限制使用、拆除、修復補強及危險分級標誌解除等作業程序窒礙難行之處，已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，擬訂「震災後建築物安全鑑定作業辦法（草案）」；並於刻正辦理之「災害防救法」部分條文修正草案中 第二十六條增列法律授權之依據。已訂於本（九十一）年十一月十二日再邀相關專家學者及縣市政府作最後確認後，即依法制作業程序辦理發布實施。

三、對於慰助金及補償費發放之檢討，本部除已就住屋全倒、半倒認定爭議檢討，於八十九年九月十九日以台（八九）內社字第八九七七五四二號函頒「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，本部、經濟部、行政院環境保護署及行政院農業委員會，並依據「災害防救法」第四十八條規定，分別訂頒「風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準」、「水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準」、「毒性化學物質災害救助種類及標準」及「土石流災害救助種類及標準」等。上揭「風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準」實施以來，因部分直轄市、縣（市）政府咸有反應若干執行面之疑義與問題；經本部部長與各級地方政府首長座談時，對於本標準之制度面及實務面之建議，參酌國外相關災害救助機制與專家、學者論述，彙整中央相關對於地方政府意見之處理作法，研擬「風災震災重大火災爆炸災害救助種類及標準修正草案」，經多次會商後依行政程序法公告廣徵意見後，將依法制作業發布實施。

四、綜上，本案有關震災後建築物之房屋毀損鑑定、慰助金及補償費發放等，本部已對於現行相關規定檢討，期使各項作業程序更趨完善，各級政府、人民與工程師能迅速有效地各司其職，將地震所造成之災害降到最低並藉震災後建築物安全鑑定運作機制，有效執行緊急應變措施及處理災損建築物鑑定爭議，加速災後重建之目標。

部長 余政憲

註：尚未結案。