

0403花蓮地震之 921災後安置重建經驗分享

謝志誠

前財團法人九二一震災重建基金會執行長

台灣大學生物機電工程學系退休教授

聲明

- 僅提供本人之921災後安置與重建經驗。
- 中央或地方政府如何處理0403震災重建，與本文無關。

從921震災開始

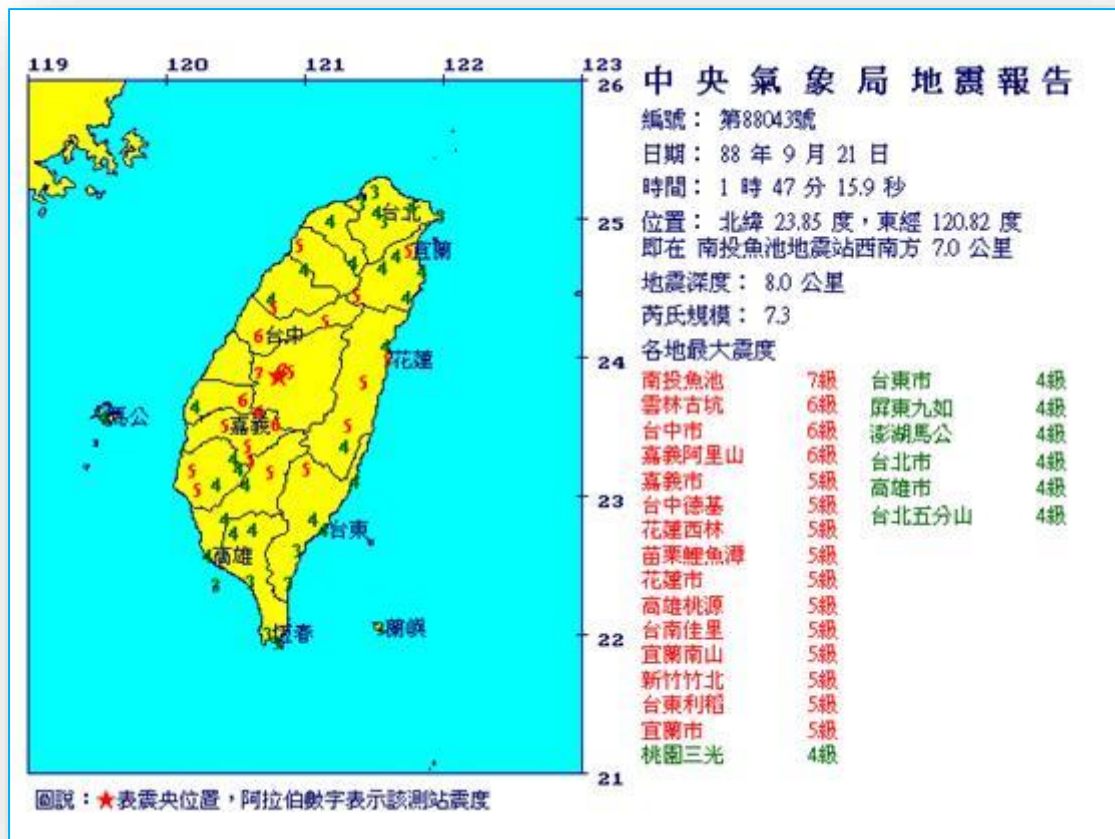
一件**25**年的往事

一件逐漸消失在記憶裡的往事.....

1999-09-21 ...

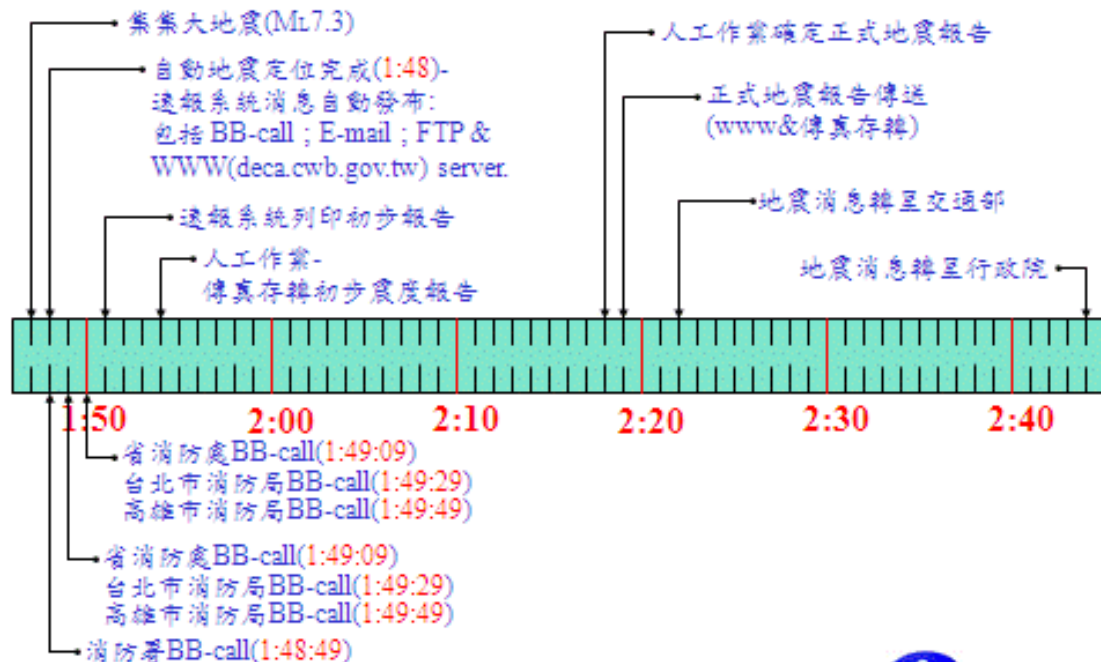
- ❖ 時間：1999年9月21日，凌晨1點47分12.6秒。
- ❖ 震央：日月潭西南方 6.5 公里處。
- ❖ 規模：芮氏規模7.3。
- ❖ 災區：南投、台中縣（市）、雲林、彰化、苗栗等。
- ❖ 傷亡：死亡人數2,347人、758人重傷。
- ❖ 屋損：全倒50,644戶，半倒53,317戶（以門牌數統計，全倒38,935戶，半倒45,320戶）。
- ❖ 學校：1,546所。其中，受損嚴重重建者有293所。
- ❖ 道路橋樑：公路44條、橋樑重損7座、中度受損8座。

921地震報告



南投集集大地震中央氣象局地震處理程序表

時間：88年9月21日



震災之日

❖ 行政院長九點指示：

- ▷ 部會成立災情應變小組。
- ▷ 地方政府成立救災中心。
- ▷ 內政部消防署成立災害救助處理中心。

❖ 行政院宣布十五項災害救援及善後措施：

- ▷ 死亡者每位發放慰問金總數 50 萬元(包括中央及地方政府)。驗屍工作由法務部加速辦理，並由衛生署全力協助。屍體處理由內政部協助地方政府妥善辦理。重傷者每位發放救助及慰問金 20 萬元。
- ▷ 提撥郵政儲金1,000億元，辦理購屋、重建或修繕貸款。
- ▷ 房屋全倒者，慰助金20萬元；半倒者，慰助金10萬元。

❖ 總統召開第1次高層首長會報。

15項災害救援及善後措施

奉 檢 核 後 請 即 發 續 辦

行政院 函 稿

請 抄 件 送 第 一 至 六 組 (均 含 附 件)

院 長 蕭 蔣

副 院 長 蕭 蔣

秘書長 蕭 蔣

第一組 蕭 蔣

第二組 蕭 蔣

第三組 蕭 蔣

第四組 蕭 蔣

第五組 蕭 蔣

第六組 蕭 蔣

第七組 蕭 蔣

第八組 蕭 蔣

第九組 蕭 蔣

第十組 蕭 蔣

第十一組 蕭 蔣

第十二組 蕭 蔣

第十三組 蕭 蔣

第十四組 蕭 蔣

第十五組 蕭 蔣

台八十八內
35524

中華民國八十八年九月二十一日發交

288800223

2888002512

主旨：檢送本（八十八）年九月二十一日召開九二一大地震災後重建會議之會商結論一份，請就主管部分儘速辦理，並請本院研考會切實追蹤，俾即刻之落實工作請各部會首長親自督導。

正本：內政部、外交部、國防部、財政部、法務部、經濟部、交通部、中央銀行、本院主計處、本院衛生署、本院研考會、本院公共工程委員會、臺灣省政府、臺北市府

副本：（如行文清單，均含附件）

九二一大地震災後重建會議會商結論

- 一、災害現場搶救工作，應儘速組成專家群全力展開救援，由內政部負責，並由國防部及本院工程協助辦理。
- 二、有關救助及慰問金之發放，包括中央及地方政府，死亡者每人總數五十萬元，重傷者每人總數二十萬元，房屋全倒者每戶總數二十萬元，房屋半倒者每戶總數十萬元。
- 三、罹難者驗屍工作，由法務部加速作業，衛生署全力協助；屍體的處理，由內政部協助地方政府妥善處理。
- 四、災情蒐集及災害防救中心之作業，由內政部負責隨時提供最新資訊，送交各相關機關辦理。
- 五、國際救災專家之接待與聯繫，由外交部負責。
- 六、災區收容所之設置及災民之安置，由內政部協助地方政府積極辦理。
- 七、受損道路及橋樑應在最短時間內完成修復通車，由交通部負責辦理。

會等申請勘驗，並由內政部及本院工程會協助辦理。餘震仍頻頻發生，相關單位及民眾務需提高警覺。

十四、政府將充分供應民生物資，全力穩定物價；水庫及維生線（包括瓦斯、油槽、輸油管線、自來水、電力等）已作過初步確認並有效維護。

十五、呼籲民眾節約用水、用電，發揮人溺己溺的同胞愛，共度難關。

震災之後.....

1999.09.22

❖ 總統召開第2次高層首長會報。

▷ 成立「921地震救災督導中心」，指定副總統為召集人，統一督導協調中央部會和地方政府的救災工作。

1999.09.25

❖ 總統發布緊急命令。

緊急命令

1

| | | | | | |
|------|--|-------|--|------|--|
| 中華民國 | | 年 月 日 | | 限年存保 | |
| 2009 | | / 12 | | 號 | |

稿 令 統 總

總 統

登 輝

九 廿 五

萬 長 九 廿 五

行政院院長

| | | | | |
|--|------|-------|-----|----|
| 公刊發 | 新聞 | 送別 | 特急件 | 密等 |
| 受文者 | 公署 | | | |
| 事由 為臺灣地區九二地震災區災後救濟、安置及重建、 山、林、河川及國家公園等範圍，得簡化行政程序，不受各該相關法 及國有財產法等有關規定之限制。 | | | | |
| 秘書長 | 吳 祥 | 九 廿 五 | | |
| 副秘書長 | 李 瑞 | 九 廿 五 | | |
| 秘書 | 陳 淑娟 | 九 廿 五 | | |
| 秘書 | 楊 淑 | 九 廿 五 | | |

第一頁 (共五頁)

3

二、中央銀行得提撥專款，供銀行辦理災民重建家園所需長期低利、無息緊急融資，其融資作業由中央銀行予以規定，並管理之。

三、各級政府機關為災後安置需要，得借用公有非公用財產，其借用期間由借用機關與管理機關議定，不受國有財產法第四十條及地方財產管理規則關於借用期間之限制。

四、政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建，得簡化行政程序，不受都市計畫法、區域計畫法、環境影響評估法、水土保持法、建築法、土地法及國有財產法等有關規定之限制。

五、中央政府為執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作，凡經過都市計畫區、山坡地、森林、河川及國家公園等範圍，得簡化行政程序，不受各該相關法

第三頁 (共五頁)

4

令及環保法令有關規定之限制。

六、災民因本次災害申請補發證照書件或辦理繼承登記，得免繳納各項規費，並由主管機關簡化作業規定。

七、中央政府為迅速執行救災、安置及重建工作，得徵用水權，並得向民間徵用空地、空屋、救災器具及車、船、航空器，不受相關法令之限制。

八、中央政府為維護災區秩序及迅速辦理救災、安置、重建工作，得調派國軍執行。

九、政府為救災、防疫、安置及重建工作之迅速有效執行，得指定災區之特定區域實施管制，必要時並得強制撤離居民。

十、受災戶之役男，得依規定徵服國民兵役。

十一、因本次災害而有妨害救災、囤積居奇、哄抬物價之行為者，處一年以上七

第四頁 (共五頁)

5

十二、本命令施行期間自發布日起至民國八十九年三月二十四日止。此令。

前二項之未遂犯罰之。

年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。
以詐欺、侵占、竊盜、恐嚇、搶奪、強盜或其他不正當之方法，取得賑災款項、物品或災民之財物者，按刑法或特別刑法之規定，加重其刑至二分之一。

總統 李 ○ ○ ○
行政院院長 蕭 ○ ○ ○

第五頁 (共五頁)

震災之後.....

1999.09.27

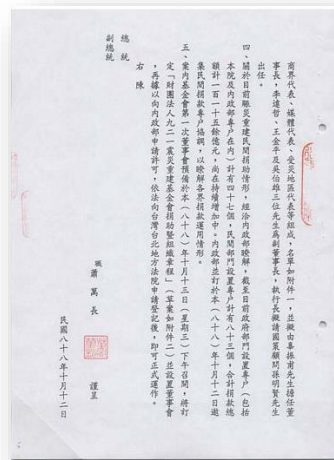
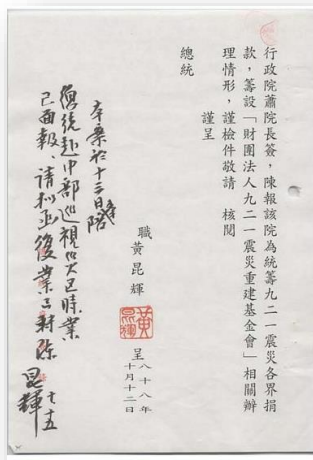
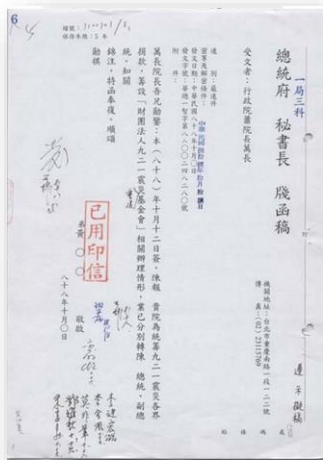
- ❖ 成立「行政院**921**震災災後重建推動委員會」及縣市及鄉鎮層級的災後重建小組。

1999.10.07

- ❖ 「全國民間災後重建協調監督聯盟（全盟）」成立，推李遠哲院長擔任召集人，瞿海源教授出任執行長。

921基金會.....

- 行政院為統籌運用「行政院九二一賑災專戶」（由社會各界滙集的九二一地震賑災捐款專戶），宣布由民間與相關單位共同組織的機構，辦理各項災後安置與重建工作。
- **1999.10.13** 「財團法人九二一震災重建基金會」成立，由總統府資政辜振甫擔任董事長，農委會主委孫明賢為執行長。**2000年6月19日**，行政院續聘辜振甫與王金平為董事長與副董事長，另聘殷琪為副董事長，謝志誠為執行長。**12月**，辜振甫與王金平請辭，行政院改聘殷琪為董事長，瞿海源及陳長文為副董事長，謝志誠為執行長。
- **2008.6.30** 階段性任務完成後，九二一震災重建基金會正式解散。



課題一

舊貸新貸壓頂.....

政策與法規之一

❖ 1999年9月21日行政院宣布15項災害救援及善後措施：「為減輕災區民眾災後重建之財務負擔，中央銀行提撥郵政儲金轉存款1000億元，供銀行辦理災民重建緊急融資，利率為固定年息百分之三，期限20年，有關細節由央行研擬。」「對受災戶原有房屋已辦理擔保借款部分，本金延展五年，利率減四碼，利息展延六個月後繳付。」

政策與法規之二

- ❖ 1999年9月25日，總統緊急命令第二點：「中央銀行得提撥專款，供銀行辦理災民重建家園所需長期低利、無息緊急融資，其融資作業由中央銀行予以規定，並管理之。」
- ❖ 1999年10月15日，中央銀行公布「九二一地震災民重建家園緊急融資專款之提撥及作業應注意事項」，作為辦理受災戶購屋、住宅重建及修繕優惠貸款的依據。
- ❖ 九二一震災重建暫行條例第五十條：「金融機構對房屋因震災毀損經政府認定者，於震災前已辦理之擔保借款，其本金利息經合意得展延之，其貸款利率並隨金融機構利率下降而調整，該展延利息總額得於借款存續期間內分期攤還。」

政策與法規之三

- ❖ 九二一震災重建暫行條例第五十三條：「受災戶得經原貸款金融機構之同意，以其因震災毀損而經政府認定之房屋及其土地，清償原貸款債務。金融機構承受該房屋及土地者，得由中央銀行在「緊急命令」第二點相關規定之緊急融資利息補貼範圍內予以補助。」
- ❖ 九二一震災重建暫行條例第五十四條：「因震災毀損經政府認定之房屋及其土地之原購屋貸款，得先依「緊急命令」第二點相關規定之優惠貸款額度範圍內，予以利息補貼。」

921 住宅融資機制下的選擇

原購屋貸款
協議承受

原購屋貸款
申請利息補貼

九二一
優惠融資

額度350萬元

課題二

安置.....

安置類別

依災害發生後的時間序列、期間長短與所對應的工作內容來看：

- **短期**收容安置：緊急避難、臨時避難、短期避難收容；
- **中期(中繼)**安置：為長期安置前的暫時性（過渡性）安排，期間從數個月到數年，端視後續銜接的長期安置順利與否；
- **長期**安置：重建或重購。

中繼安置的必要性與選擇性

- 由於長期安置所要面對的變數很多，常常因此導致長期安置的啟動時間及所需時間充滿不確定性，所以諸多以災民為本的規劃常常建議在災害發生之後至完成長期安置之間提供中繼安置，讓受災者得以在中繼安置期間緩解他們因災害而受創的情緒，也讓受災者得以有充裕的時間思考或與社區鄰居討論如何面對長期安置的課題。
- 近年來台灣於重大災害後所採取的中繼安置的方式很多元：（1）興建臨時住宅（組合屋）安置或運用現有國防部備用營舍、教育部閒置校舍、其它閒置公有建築物等資源。借住臨時住宅者，不得再領取租金補助。（2）住宅經縣（市）政府認定住屋毀損達不勘居住程度且領有安遷救助金的所有權人（限災害發生時設籍於該住宅）或其他因特殊不可抗力因素（如因道路中斷無法返回自有住宅）確有租屋需求的受災民眾。提供租金補助，補助條件及期限並無一致性標準。

921之「3擇1」安置政策

在缺乏本土性巨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的個別差異，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「**3擇1**」。

3之1：興建組合屋

- **1999年9月26日**，公佈第一期「臨時住宅興建計畫」，優先清查**13**處可供興建組合屋的基地，並規劃興建**5,320**戶組合屋；
- **1999年10月5日**，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」，作為組合屋分配與住戶管理的依據。安置對象係以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為限，暫住期限以不超過一年為原則，由組合屋所在地鄉（鎮、市）公所受理申請與分配。
- **至2001年3月27日止**，累計興建組合屋的戶數共達**11**處、**5,854**戶。其中，由政府興建者有**39**處、慈善團體興建者有**56**處、私人機關興建者有**17**處。

組合屋供過求

- 政府機關與民間機構「爭建組合屋」、（時任行政院副院長劉兆玄就曾示警：**蓋臨時屋不能有「比賽」心理**）；
- 安置政策間相互排擠（原先登記入住組合屋的受災戶紛紛轉向申請租金補助）。

剩餘組合屋再分配

- 為解決組合屋供給過剩的問題，並化解社會對政府安置績效的疑義，九二一重建會於**1999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」，將剩餘組合屋的安置對象放寬擴及「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的個案」及「原住房屋全、半倒且未符合請領租金發放規定者」。

修法延長組合屋居住期限

- **2000年11月29日**總統（八九）華總一義字第八九〇〇二八三六四〇號令修正發布「九二一震災重建暫行條例」第二十三條，將第一項「各級政府及公益社團於緊急命令期間提供災區居民之臨時住宅，其居住期間以三年為限。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「各級政府及公益社團於緊急命令期間提供災區居民之臨時住宅，其居住期間以四年為限。必要時，得經立法院決議延長之。」

一連串政策調整之下.....

- 組合屋暫住期限展延後衍生用地續租問題。
- 組合屋暫住期限因《九二一震災重建暫行條例》立法而**3**展延等因素，導致組合屋供過於求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租金。→**2000年12月26日公布「九二一震災原申領租金受災戶再發放租金一年作業要點」再補助一年租金(發放標準比第一年嚴謹，導致補助戶數降為**6,307**戶，支用經費也降至**6億2,534**萬元)**。
- 增添組合屋後續整併與拆除的難度，甚至發生組合屋住戶前往總統府前抗議與災民組織發動諮詢性公投要罷免政府部會首長的遺憾事件。

後續災後安置
聞組合屋色變??

記取經驗

最有家的感覺

組合屋畢竟是臨時性住宅，
使用有一定年限，
舒適性與隱匿性有其限制

3之2：租金補貼

- **1999年9月30日**公布「九二一大地震安置受災戶租金發放作業要點」：以災前實際居住的自有房屋經鄉（鎮、市、區）公所評估為全倒或半倒的受災戶為對象，發放每人每月**3,000元**租金，一次發給一年期，總計補助**31萬6,096**人，支用**112億8,158萬6,000元**(公務預算支應)。

3之3：七折出售國民住宅

- **2002年11月19日**內政部函頒「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、台中市政府據以分別於**11月26日**、**27日**辦理國民住宅出租公告，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**；**2004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**2005年10月底**止，實際申請安置的最大量為**76戶**。

課題三

建物安全評估與救助金發放

緣起

921大地震當日下午行政院緊急應變會議宣布：

- 住屋全倒者，每戶發放慰助金**20**萬元，半倒者每戶**10**萬元；
- 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。

與這兩項措施相關的「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，

921之前就有的全半倒認定機制

- **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）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。

921之前就有的建物評估標準

- 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）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。

從分工的角度：

「全半倒認定」由鄉（鎮、市、區）公所社政體系負責，

「建築物安全評估」由建築管理體系（內政部營建署）。

921災前已有的分工體系遭打亂

- **1999年9月26日**，內政部營建署函頒「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），除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。卻也規定，評定結果列為「危險」者，得判定為「全倒」；列為「需注意」者，得判定為「半倒」。換言之，此函令認為「建築物安全評估」及「住屋全半倒認定」屬相互連結關係。
- 內政部認為九二一大地震發生後，**基於「救急」與「及時」的精神**，列為「危險」與「須注意」的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

衍生爭議：全半倒查報之爭

- 雖然「建築物安全評估」與「住屋全半倒認定」機制分立、專業技師與社政體系分工，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的個別權益，以當時立即可見者來看，即有慰助金與租金補助；加上政府為加速開展後續的安置工作，指示村（里）幹事應於1999年10月5日前完成住屋全半倒查報，送鄉（鎮、市、區）公所核定辦理慰助金發放。
- 在時間緊迫之下，混亂的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的士氣打擊甚而衍生災區寒蟬效應，卻令人痛心疾首。**

衍生爭議：慰助金發放之爭

- 此外，以住屋全半倒認定作為依據的慰助金發放，非以住屋的所有權人為對象，也衍生出「慰助金的定位」爭議。依據內政部 1999 年 9 月 30 日台八十八內社字第 8885465 號函有關慰助金的發放對象規定，係以災前有戶籍登記且有實際居住的現住戶為限，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。由於慰助金的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的所有權人不滿，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的法律保留原則、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，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的現住戶為對象且設定申請慰助金的期限，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，無違憲法第七條的規定。又，慰助金的給付在提供災害的緊急慰助，並非就人民財產權加以限制，故亦無違反憲法第二十三條。

最終鑑定機制

- 為化解建築物安全與否的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）政府提出的鑑定申請。其鑑定結果為最終鑑定，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的再鑑定，且該鑑定小組就該建築物的鑑定結果亦不再重新鑑定，以免鑑定爭議而久懸而不決，俾使爭議的建築物能早日定案。。

全半倒改判與行政訴訟

- 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。

沒有贏家的爭議

- 以臺中市某社區為例，在經「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，臺中市政府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。而後的**10**年間，歷經超過**100**次的訴願決定、行政訴訟判決或裁定後，竟然出現相互矛盾的結果，一為撤銷「改判定為半倒」的行政處分，另一則為裁定「追繳震災戶溢領慰助金**10萬元**」的行政處分並無違誤。

後來，關於災後危險建物緊急鑑定作業

- 內政部於**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**日修訂發布的「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。

後來，關於災後危險建物緊急鑑定作業

- 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的「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。

後來，關於救助金發放

- 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。

我的見解.....

- 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的村（里）長、村（里）幹事先行填具通報表，再由具建築、土木、結構、大地專業技能的技師負責評估，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。

課題四

修繕補強.....

修繕補強，行嗎？

- 住戶：對震損、可修繕的集合住宅而言，住戶間除對「修繕」可行性提出質疑外，也對共用部分共同空間或設備的修繕與費用分攤意見紛歧。
- 專家：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的耗損。惟「以修繕補強方式重整家園」的主張，對於剛飽受驚嚇的受災戶而言，的確有難以克服的心理障礙。最棘手的是，不知道該怎麼辦？

化解疑慮，921基金會秉持

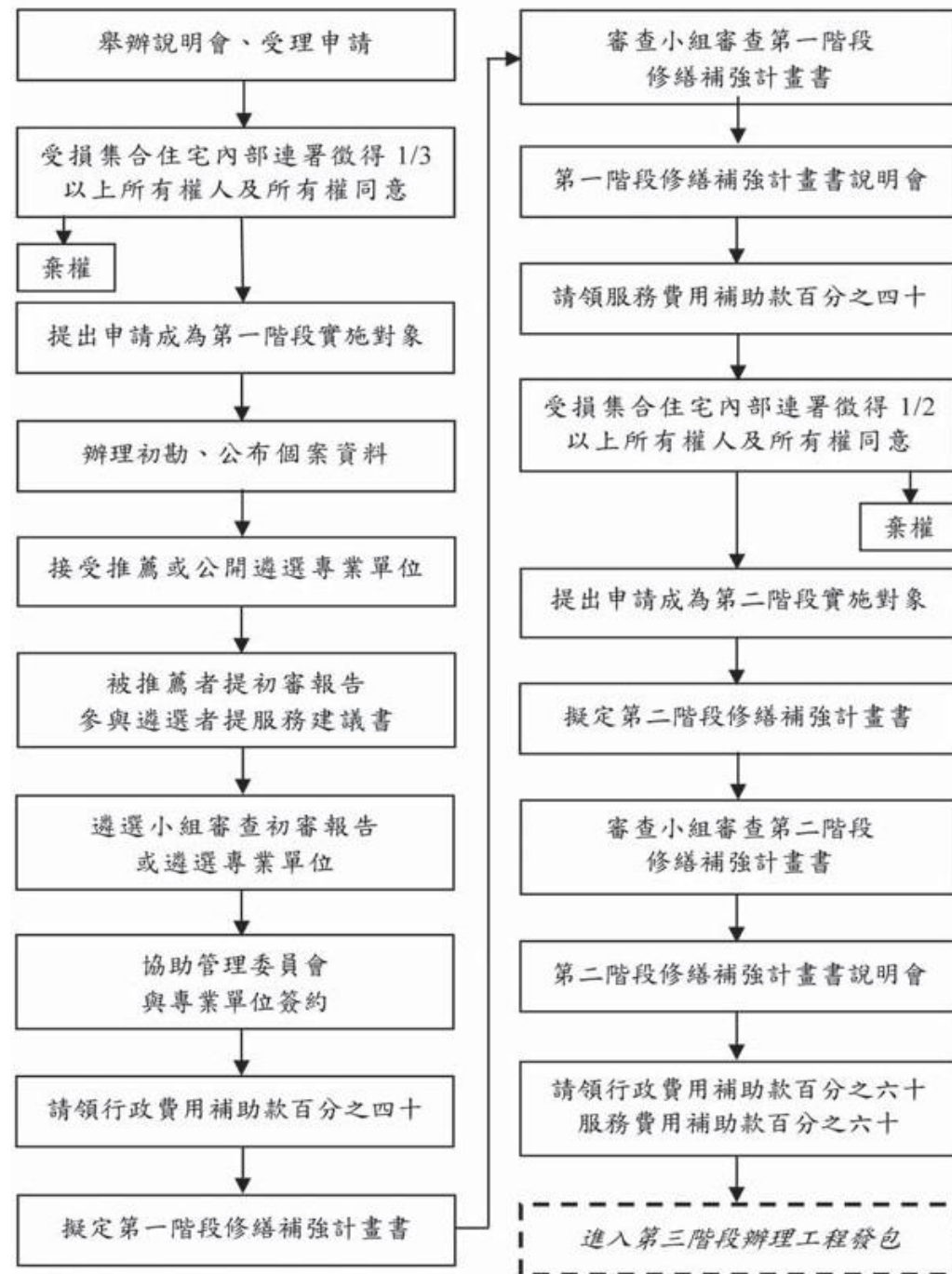
「專業分工」、
「尊重專業」、
「管考同步」與「自助人助」原則

當年，921基金會這樣作

- 協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案
- 補助受損集合住宅辦理修繕補強方案

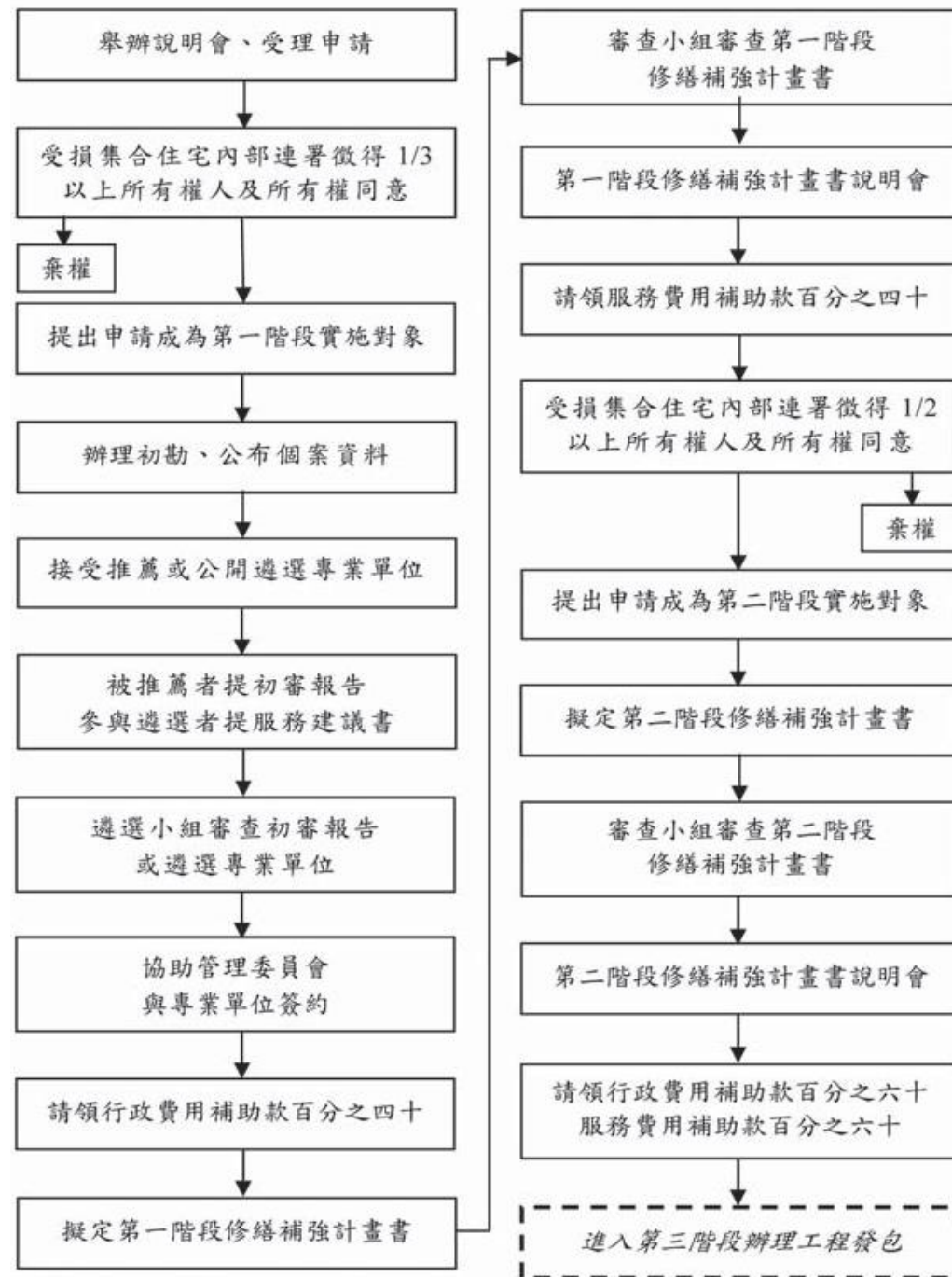
協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案 STEP I

- 由921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。
- 協助擬定修繕補強計畫：
- **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的專業單位。
- 專業單位必須依約定的期限及規定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921基金會補助第一階段的服務費用。



協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案 **STEP II**

- **第二階段**的修繕補強計畫書（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。



補助標準與撥款期程

| 補助項目 | 補助標準 | 撥款期程與申請方式 |
|------|--|---|
| 行政費用 | <ul style="list-style-type: none">□不超過 100 戶者：15 萬□101 - 200 戶者：20 萬□201 戶以上者：25 萬 | <p>第一期：於台灣營建研究院協助遴選專業單位後，憑合約書副本，依補助標準請領百分之四十行政費用補助款。</p> <p>第二期：於完成「第二階段修繕補強計畫書」後，憑台灣營建研究院審核證明，依補助標準請領百分之六十行政費用補助款。</p> |
| 服務費用 | 依個案受損情形，由台灣營建研究院初勘後，擬定服務費底價，並於公開遴選時確定個案服務費用。 | <p>第一期：於「第一階段修繕補強計畫書」審核通過並完成說明會後，憑台灣營建研究院審核證明，依補助標準請領百分之四十服務費用補助款。</p> <p>第二期：於「第二階段修繕補強計畫書」審核通過並完成說明會後，憑台灣營建研究院審核證明，依補助標準請領百分之六十服務費用補助款。</p> |

補助受損集合住宅辦理修繕補強方案¹

◆ **補助對象**：符合下列條件的集合住宅區分所有權人：

- (一) 經當地直轄市、縣(市)政府或各鄉(鎮、市)公所認定屬半倒；或原判定全倒，經依程序由當地直轄市、縣(市)政府審核確認可修繕，再由鄉(鎮、市)公所將原判定全倒改為半倒的集合住宅，且已完成修繕者。
- (二) 經當地直轄市、縣(市)政府或各鄉(鎮、市)公所認定屬半倒；或原判定全倒，經依程序由當地直轄市、縣(市)政府審核確認可修繕，再由鄉(鎮、市)公所將原判定全倒改為半倒的集合住宅，且參加921基金會「協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案」並依法成立社區管理委員會，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依「協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案」細部計修復補強，並全權交由管理委員會辦理者。

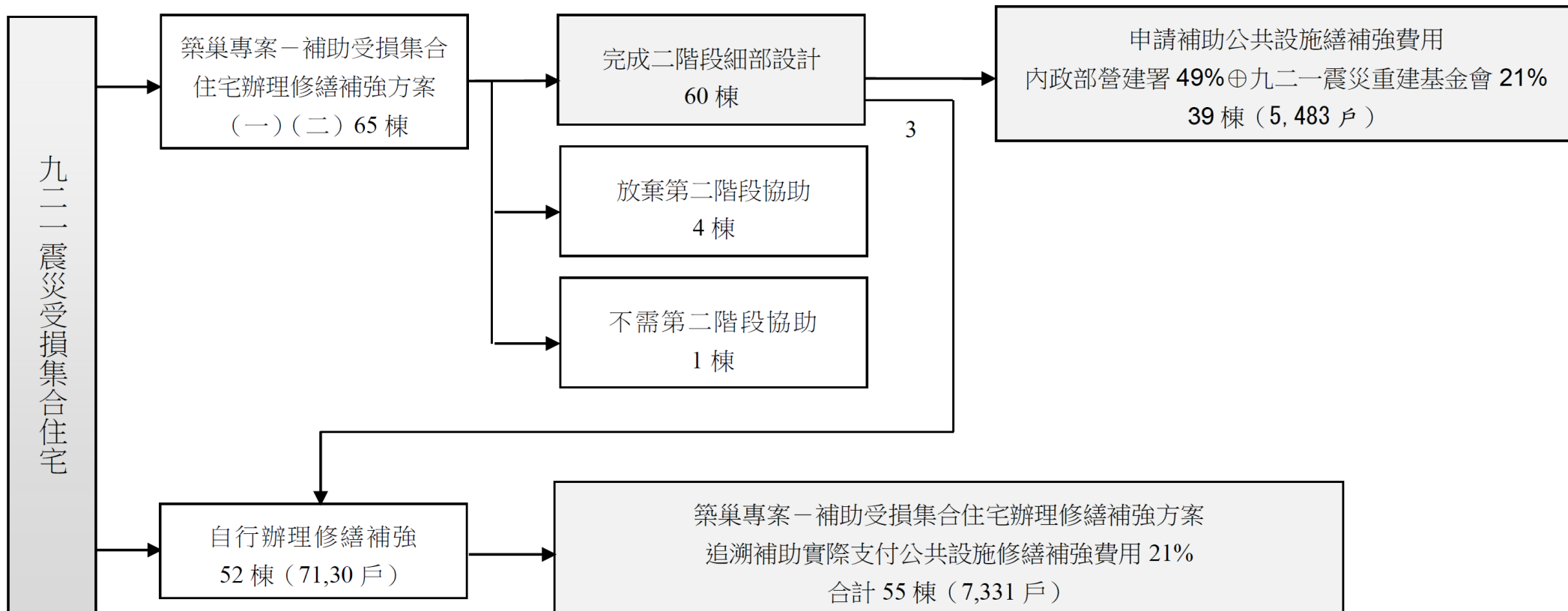
◆ **補助範圍**：集合住宅必要性公共設施修復補強工程的營建管理、監工及工程經費。

補助受損集合住宅辦理修繕補強方案²

◆申請、審查程序與補助標準：

- 符合補助對象資格（一）的受損集合住宅，得向當地直轄市、縣（市）政府提出申請，並由當地直轄市、縣（市）政府比照台中縣政府「九二一震災公寓大廈公共設施修復補助作業要點」規定，辦理審查，並於核認修繕費用及補助款後，檢具補助對象的原始申請文件及准予補助的函件影本，代為申請補助。**補助款為核認修繕費用的百分之二十一。**
- 符合補助對象資格（二）的受損集合住宅，得於工程招標前，依內政部營建署公布的「直轄市、縣（市）政府辦理九二一震災震損集合住宅必要性公共設施修復補強工程補助及施工抽查作業要點」第五點規定，以管理委員會名義向當地直轄市、縣（市）政府提出申請，並於內政部營建署審查同意後，檢具申請書、申請文件及准予補助的的件影本，申請本會備查。補助金額以決算金額為計算基準，決算金額不得超過原申請核定總預算（包括營建管理、監工及工程經費，其中營建管理及監工費用，各不得超過工程經費之百分之五），**補助款為決算金額的百分之七十（921基金會補助21%、921重建會補助49%）。**

統計一



統計二

- 協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書：**65棟、9,072戶、145,931,674元。**
- 自行修繕：**55社區、7,331戶、認列費用256,034,990元。**
- 補助修繕：**39社區、5,483戶、工程費用855,067,534元。**

課題五

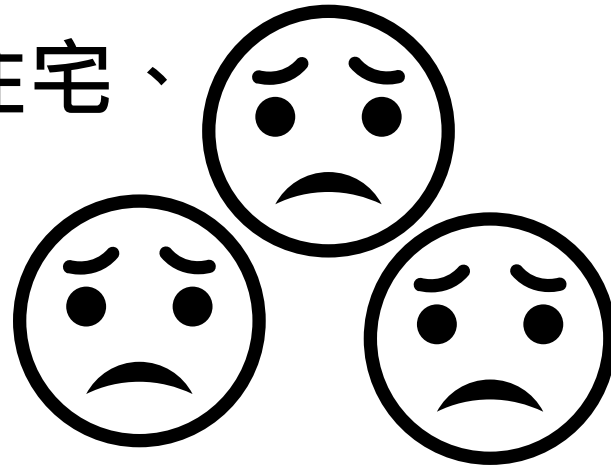
重建.....

震損住宅類型

- 基地產權單純的個別住宅



- 基地產權共同持有的連棟式住宅、
街廓型社區、集合式住宅。



您怎麼選？

交付鑰匙工程（Turn-key Project）

- 由政府（或民間）組織主導家園的設計、施工營建，乃至於後續的驗收，以及竣工後的分配，再把鑰匙交給受災戶。
- 它，讓家園重建進度加速，但「父權心態」容易引發反彈。
- 住宅品質瑕疵常歸責於主導的政府（或民間）組織。

鑰匙打造工程（Key Making Project）

- 由受災者主導，政府（或民間）組織與專業者站在協力者的角度，協助家園的設計、施工營建，乃至於後續的驗收。受災者，自己選擇並打造回家的鑰匙。
- 它，可能會讓家園重建進度變慢；但，透過協力機制讓自己實現願望（重建或重購），不僅有助於心理復原，也可以藉此建立社區的凝聚力。
- 這樣做法會增加他們對重建結果的滿意度。

家是人類亙古以來的渴望

921基金會

堅持社區做主

搭建各方協力的橋梁

協助災民打造回家的鑰匙

時空背景下的共識

- 震災之後，毀損的集合住宅或社區因產權共有關係，要能夠以最快速度辦理重建就是百分之百的住戶都同意參與重建，甚至可以在「不超過原使用執照許可之樓層戶數、樓層面積、樓層用途及建築物高度」下，檢附相關文件向當地主管機關報備即可，不用再請領建築執照。
- 集合住宅在部分住戶不願或不能參與重建的情況下要辦理重建，就非得透過「多數決」不可，而現有營建法令中採取「多數決」，且設計有「租稅減免、容積獎勵與權利變換」誘因者，就屬「都市更新條例」；加上政府的災後住宅重建機制設計，**都使得基地產權存在共有關係的集合住宅或社區採取都市更新方式辦理重建成為共識。**

共識下的困境之一



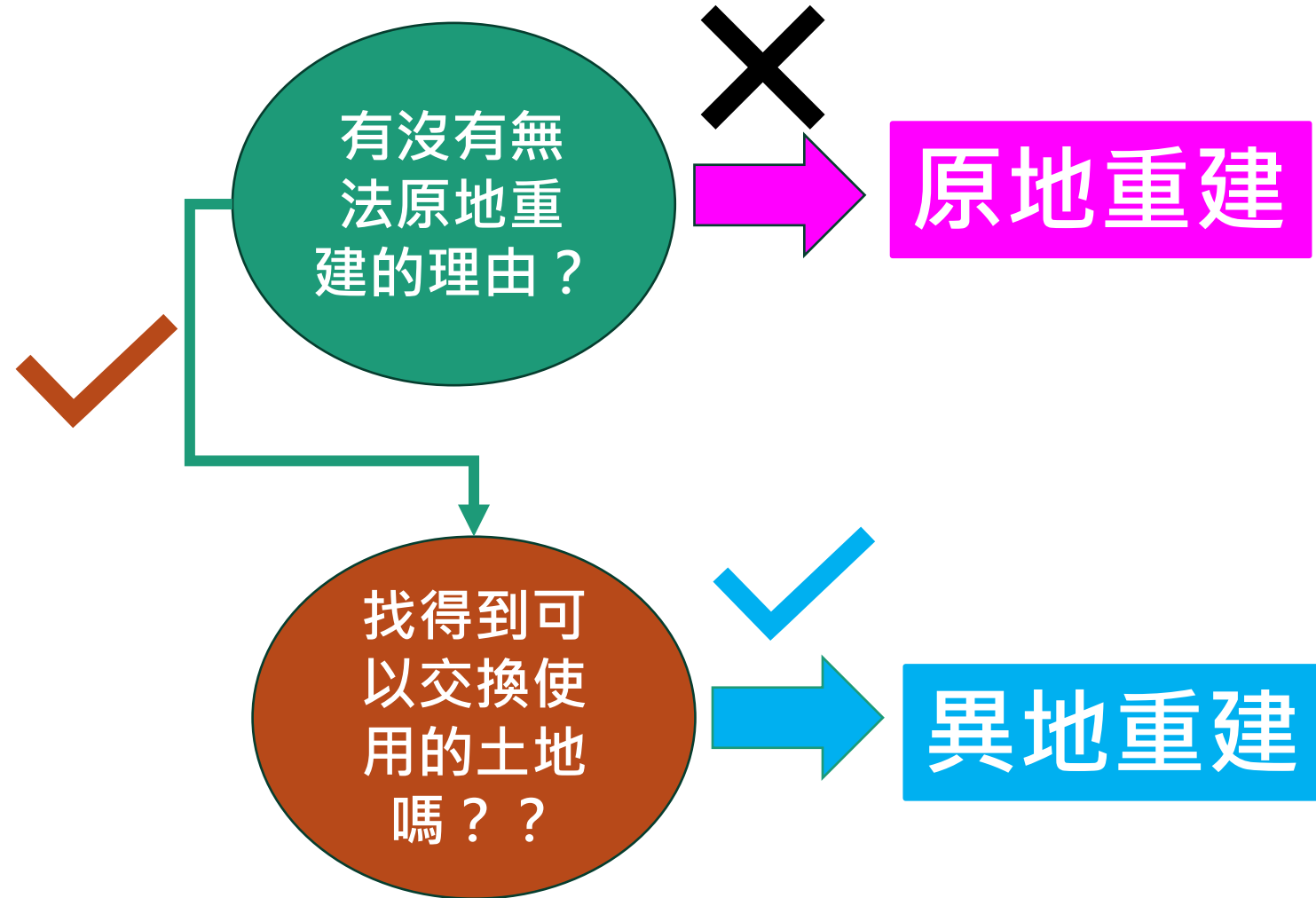
- 雖然「都市更新條例」是集合住宅或社區辦理重建的重要法令工具，然都市更新相關法令規定是一套全新法律（1998年11月11日公布「都市更新條例」，1999年3月後才陸續訂定公布相關子法），加上辦理都市更新的程序非常繁瑣，不僅受災戶不懂，專業者不足，連都市更新程序中擔綱審查更新重建相關計畫重責的直轄市、縣（市）政府主管機關都不知如何是好！

共識下的困境之二 \$\$\$

- 已經啟動更新重建程序的集合住宅，同意參與重建的受災戶除了得面對本身的重建財務負擔外，又得竭盡所能地說服其他徘徊在重建邊緣的受災鄰居，以及煩惱如何取得不願或不能重建者的補償費用與重建費用。表面看來，九二一震災社區或集合住宅受災戶依「都市更新條例」第十五條規定設立的都市更新團體，可以向銀行申請更新貸款，並透過信用保證提供擔保。但是，更新重建後的建物要如何處分？處分不掉或處分後不足以清償更新貸款，該怎麼辦？都市更新會理監事是否必須負擔連帶責任？「有銀行願意貸款給受災戶組織之都市更新團體」？在在都困擾著已經啟動更新重建的集合住宅災戶。
- 若這些問題的解決速度不能跟上退出重建者的腳步，則好不容易啟動的更新重建契機，極可能得面對胎死腹中的殘酷結局，而集合住宅的重建也將因此成為921災後重建的最痛。

原地重建 vs. 異地重建

集合式住宅



921基金會決定選擇這條最難走的路
挑戰嚴峻的任務

當年，921基金會這樣作

◆協助受災集合住宅更新重建方案

- 協助集合式住宅(社區)循都市更新程序籌組更新會、更新會自行遴聘專業團隊協助擬定都市更新計畫與權利變換計畫

◆臨門方案

- 免擔保下，提供無息融資周轉金給更新會與參與更新重建的住戶

協助受災集合住宅更新重建方案

- ◆ 舉辦講習課與座談會、
- ◆ 出版「九二一災後社區更新重建手冊」
- ◆ 遴選社區重建輔導員

協助受災集合住宅更新重建方案

◆補助對象與補助內容：

- 以921震災全倒（或半倒已自行拆除）的集合式住宅，且該建築基地範圍業經劃定為都市更新單元者為限。非集合住宅而採取更新方式重建者，其建築基地範圍須經劃定為都市更新單元，且劃定範圍內九二一震災自有住宅全倒的受災戶數者必須佔百分之五十以上。
- 更新會行政費用：以受災集合式住宅住戶為實施更新重建而依「都市更新條例」規定所組織的更新團體（更新會）為對象，補助其協調住戶重建意願與辦理更新重建相關事務所需的行政費用。
- 專業者或專業團隊服務費用：協助集合式住宅更新會辦理更新重建業務，且與該更新會簽訂委託合約書的專業者或專業團隊為對象，補助其協助成立更新會、擬定更新事業計畫與權利變換計畫所需的服務費用。

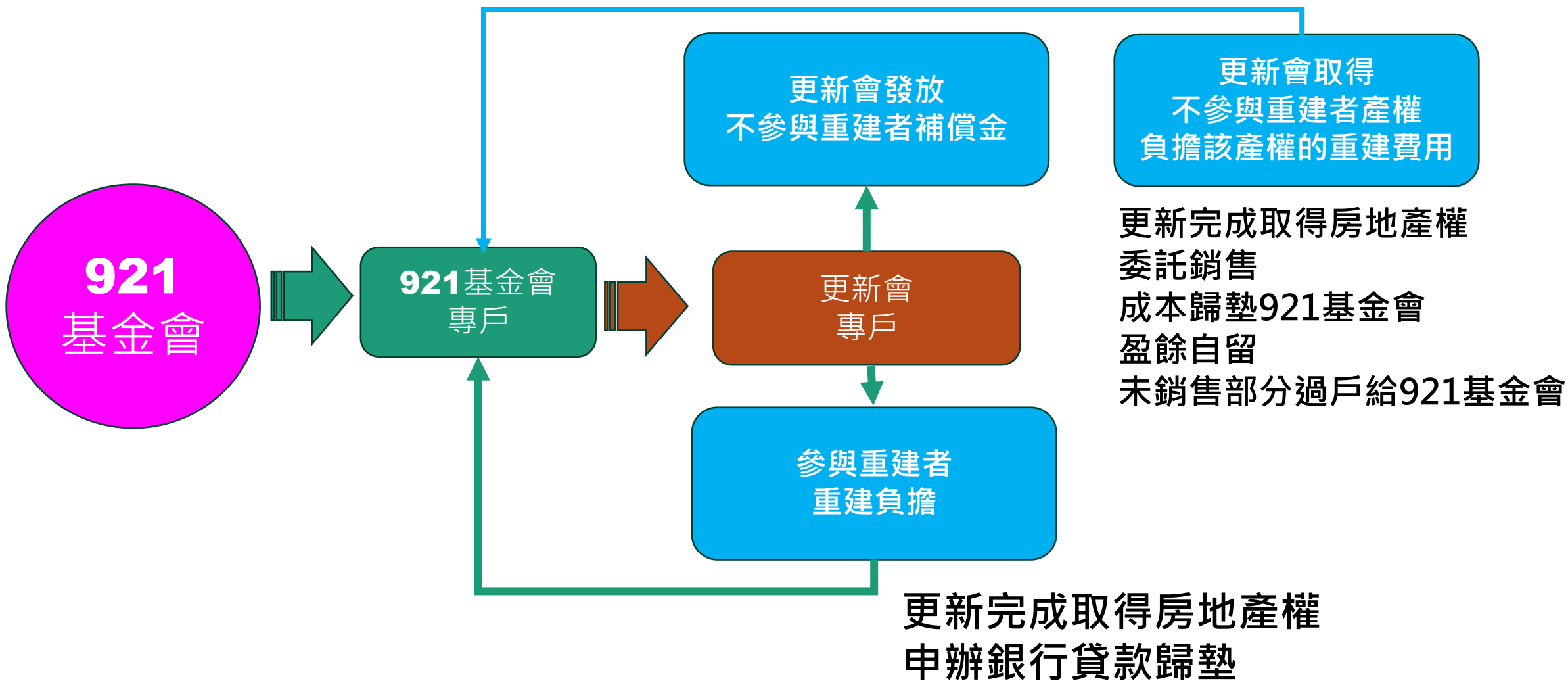
更新會行政費用補助

| 辦理方式 | 補助標準 | 撥款期程與申請方式 |
|---------------|--|--|
| 委託都市更新事業機構辦理者 | <ul style="list-style-type: none"> □不超過 40 戶者：6 萬 □41 - 100 戶者：8 萬 □101 - 200 戶者：10 萬 □201 戶以上者：12 萬 | 補助徵求更新事業機構的行政作業費用，於完成委託合約簽訂後，憑合約副本請領。 |
| 自組更新團體者 | <ul style="list-style-type: none"> □更新會行政費用：10 萬 □11 - 20 戶者：12 萬 □21 - 40 戶者：15 萬 □41 - 100 戶者：20 萬 □101 - 200 戶者：25 萬 □201 - 300 戶者：30 萬 □301 - 400 戶者：35 萬 □401 戶以上者：40 萬 | <p>第一期：於更新會核准成立時，憑縣（市）政府發給之核准函及申請核准之相關文件影本，依補助標準請領 40%行政費用補助款。</p> <p>第二期：於建築執照核准時，憑建照及申請建照的相關文件影本，依補助標準請領 60%行政費用補助款。</p> |

專業團隊服務費用補助

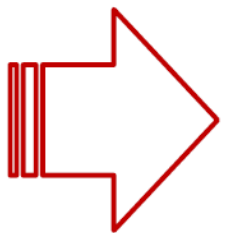
| 辦理階段 | 補助標準 | 撥款期程與申請方式 |
|------------|---|---|
| 都市更新事業計畫階段 | <ul style="list-style-type: none">□不超過 40 戶者：70 萬□41 - 100 戶者：80 萬□101 - 200 戶者：90 萬□201 戶以上者：100 萬 | <p>第一期：憑事業概要核准函（免辦理事業概要者免附）或更新會成立證書影本，依補助標準請領 40%服務費用補助款。</p> <p>第二期：憑都市更新事業計畫核准函，依補助標準請領 60%服務費用補助款。</p> |
| 權利變換計畫階段 | <ul style="list-style-type: none">□不超過 40 戶者：110 萬□41 - 100 戶者：120 萬□101 - 200 戶者：130 萬□201 戶以上者：140 萬 | <p>第一期：權利變換計畫送審階段，憑送審公文副本，依補助標準請領 60%服務費用補助款。</p> <p>第二期：以權利變換計畫審議通過的公函，依補助標準請領 40%服務費用補助款。</p> |

臨門方案



完整的協力機制

- 社區自己找建築師、自己找規劃團隊、自己甄選營造廠商、自己監工。（社區完全自主的概念）
- 921基金會委託社區指定的建築經理公司與管理銀行（最大債權銀行）執行營建、產權、資金與合約管理。經費由921基金會支付！



- 沒有市場上習用的擔保抵押與罰則約束，只有遵循規範的運作機制及嚴守約定的誠信原則！
- 總共融資周轉 81億5,132萬元（包含政府無償委託921基金會代執行的30億），協助完成63棟大樓5,174戶重建，沒有一位住戶賴帳不還錢。

一切依法進行

- 集合住宅更新重建所有經費全部由**921**基金會**無擔保**提供，
- **80%**無息、**20%**計息**1%**（計息時間**6**個月）。
- 不同意重建者的產權由更新會依都更鑑價結果予以發放補償金，於取得產權後無條件參與分配。
- 參與重建者，於重建取得產權後，申請**921**優惠貸款，歸墊**921**基金會。
- 更新會分配的房地可先行銷售，利潤歸社區，最後餘屋交還**921**基金會。

所以，我們敢說

只有不願重建的大樓、
沒有重建不起來的大樓。

參與，是大自然的呼喚；
希望，是一輩子的力量！

<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/>

<https://jcshieh.tw>

施vs. 受：施者受也、受者施也



心平氣和 找出平衡

From: www.loong.idv.tw/blog/archives/images/05.0611.jpg