

九二一震災住宅重建回顧與展望

吳崑茂

前921震災重建委員會副執行長



摘要

九二一大地震造成大量房屋毀損，各界最重視的就是住宅重建問題。其中集合式住宅重建及臨時住宅居民的安置最為困難。為突破困難，建議採取以下改進措施：

集合式住宅無法重建者，由政府將其土地收購作為公共設施之用；或依重建暫行條例第十八條規定，在不超過該建築基地原建築容積之0.3倍，予以容積獎勵，鼓勵重建。

受災戶安置宜採補助一定期間之房屋租金；利用空置國宅租給災民，降低租金，並依災民經濟條件分級收費，儘量減少興建臨時住宅。

對於弱勢受災戶，比照日本興建不同規格的小坪數公屋出租災民，按其經濟條件分級收費；利用民間捐款，配合企業贊助，在偏遠地區興建永久性簡易屋，提供弱勢戶居住。

關鍵詞：九二一重建、住宅重建

一、前言

震災住宅重建是所有重建工作的核心。住宅重建未完成，代表災區重建未完成。由於住宅重建牽涉產權問題，較為複雜，一般情況不如公共建設方面迅速。

除了以利息優惠，協助災民重建外，各國對震災住宅重建有不同的作法，各有特色。日本阪神大地震，係以政府蓋大量公屋，租給災民為主，按其經濟條件收費；大陸汶川大地震則是由對口省市協助新社區重建，由災民繳貸款；台灣九二一大震災則是以鼓勵災民自行重建為主軸。



二、災損害狀況

九二一集集大地震的損害規模很大，受災狀況如次：

- (一) 災害時間：1999年9月21日1時47分發生集集大地震，芮氏規模7.3。
- (二) 人員傷亡：死亡2,455人、失蹤50人、重傷755人。
- (三) 物質損失：3,622億元。
- (四) 房屋全半倒：
 - 1、根據申請慰助金案件統計：全倒為50,644戶、半倒為53,317戶，合計103,961戶。
 - 2、根據門牌數統計：重建會委託逢甲大學調查，扣除一屋多籍情形，實際戶數全倒為38,935單元、半倒為45,320單元¹。

1 行政院九二一震災災後重建推動委員會第17次委員會議資料，2002. 7. 25。

三、重建特別機制

（一）特別機關

新政府成立後，於2000年6月1日成立九二一震災災後重建推動委員會（簡稱重建會），係推動重建的專責機關，下設七處，其中住宅及社區處辦理住宅重建相關業務。

（二）特別預算

編列特別預算1,000億元，連同各年度編列預算共計2,123億元。另外，中央銀行提撥「家園重建專案貸款」1,000億元及行政院開發基金中匡列500億元的額度供受災企業辦理融資。

（三）特別法

2000年2月3日公布「九二一震災重建暫行條例」（簡稱暫行條例）。



圖1、九二一震災重建會辦公室

四、住宅重建政策

住宅重建政策有創新做法，也有受傳統住宅政策之影響，其相關措施如次：

（一）住宅重建策略方向

為解決受災戶居住問題，除了地震後隨即採取安置災民三擇一方案外，重建會於2000年10月召開會議，研擬「九二一地震重建區住宅政策與實施方案」，其訂定之重建策略之方向如次²：

2 九二一地震重建區住宅政策與實施方案，第16頁，2001.5。



- 1、編列重建特別預算，設置重建更新基金，籌措重建經費，提供住宅重建金融優惠措施，以輔導受災戶重建為主軸。
- 2、健全震損住宅判定爭議處理及修復補強機制，提供經費補助及法令技術諮詢，輔導集合住宅住戶順利達成重建方式共識。
- 3、簡化行政程序，提供獎勵補助，協助個別住宅重建。
- 4、增修訂「九二一震災重建暫行條例」及重建相關子法，健全重建法令制度。

（二）決策思維及背景

- 1、照顧全半倒戶為中心：暫行條例照顧對象以房屋受災全、半倒戶為中心，承租戶依法不能享受同等待遇。
- 2、出租性國宅不受青睞：台灣民眾擁有房屋比率高，2000年為85.4%、2001年為85.6%、2002年為85.4%，影響所及，政府經營之出租性國宅甚少，然而它對於震災受災戶是有需要的。

2003年2月7日修正公布的暫行條例第23條，增列「政府得視需要，提供住宅以出租、先租後售或救濟性住宅方式安置受災戶」。到了震後第四年，政府開發之新社區住宅中才有少量出租性住宅出現。

- 3、審慎開發新社區：新社區開發速度緩慢，除了因為災民意願難以掌握外，主管機關的保守態度是關鍵因素。

因為住宅主管機關對於新社區的開發政策或平價住宅政策受限於臺灣地區空屋太多，主計處89年底調查達123萬戶³，當時單中部地區就有30萬戶空屋，因此認為不需要蓋太多國宅。

在後重建時期，重建會針對弱勢戶，推動救濟性住宅措施，也正是要彌補住宅重建政策之不足，只是時間太慢了。

3 行政院主計處89年底所作「戶口及住宅普查資料」。

五、住宅重建概況

住宅重建是社會各界關注焦點，政府提供融資及各項補助獎勵措施，截至95年2月4日止，中央銀行一千億元融資貸款，核准購屋貸款10,014戶、重建貸款11,353戶、修繕貸款11,934戶，合計34,301戶，核准金額606.5億元；另外信保基金對都市更新團體及弱勢戶提供擔保，保證49億元之借貸。

個別住宅有意重建及修繕者大部分已完成。全倒集合住宅162棟（含五層樓以下），除原地原貌重建44棟，以都市更新方式辦理重建99棟外，其餘安置於新社區，或等待整合意願重建，已重建者都是戶數較少者，整體進度緩慢；半倒集合住宅145棟，100棟自行修繕、44棟參加修繕專案進行修繕。修復補強措施，由政府補助49%、九二一震災基金會補助21%，受災戶負擔30%，創新作為，值得肯定。

原住民部落遷村，有中原口、雙崎、三叉坑、上眉原及瑞岩部落住宅；農村社區土地重劃協助，包括草屯鎮過坑、紅瑤、南投市軍功寮、國姓鄉水長流、中寮鄉大丘園等五區於94年5月全部完工；辦理土石流遷村7處，另有5處改善安全設施後不遷村。

整體而言，住宅重建未掌握新社區平價住宅政策執行速度，缺乏明確的戰略目標，在政策執行也較常有調整情況，例如臨時住宅拆除，一延再延，在重建項目中滿意度相對較低。



圖2、東勢及第新社區銷售一空



圖4、三叉坑部落重建



圖3、雙崎部落環境優雅



九二一震災住宅重建回顧與展望

住宅重建政策執行檢討如次：

- (一) 地籍圖重測優先辦理，完成221,323筆，面積17,233公頃績效卓著。
- (二) 危險房屋鑑定，中央政策數度更改，影響公信力及爾後執行。
- (三) 辦理震損房屋擔保借款之本息展延；震損房屋之原購屋貸款餘額協議承受，核准3,463戶，金額44億元，對受災戶甚有助益。
- (四) 重建家園貸款信用保證機制，協助5,943戶災民順利取得重建貸款，保證金額48億元。住宅融資撥貸所編列之280億元預算，因災民已另申請中央銀行九二一震災家園重建專案貸款，未加運用，乃移作增辦項目及振興計畫之用。
- (五) 政府及民間合力興建5,854組合屋，安置災民，解決臨時居住問題，至94年底大致拆除。
- (六) 集合住宅涉及民眾意願等因素，重建速度緩慢，至93年8月，已完工者只有2,758戶，占全倒戶11,367戶之24.26%（因全半倒改判，戶數有增減），後期靠九二一震災基金會介入，購買不願參加重建之產權，加速重建。至2006年2月完成9,218戶，佔全倒

80%左右。

(七) 集合住宅修復補強機制及績效值得肯定，日本學者垂水英司、室崎益輝等對此機制甚為讚揚。

(八) 新社區開發速度慢，共興建一般住宅8處917戶（含補助雲林縣政府開發之斗六市嘉東新社區配地自建385戶）、平價住宅10處421戶。前期完工的東勢及第社區及南投市茄苳社區大受歡迎；後期完工的竹山鎮柯子坑社區、石岡鄉新石社區及中寮北梅社區乏人問津。民間開發之新社區22處，因景氣低迷，無法達到受災戶購買70%的門檻，只完成5處。



圖5、北梅新社區標售廣告高掛



圖6、聖賢社區房屋法院拍賣



圖7、柯子坑社區一般住宅乏人問津

(九) 平價住宅安置臨時住宅弱勢受災戶措施，緩不濟急。

(十) 以地易地立意甚佳，惟難度頗高，辦理成功的有臺中市大坑段斷層帶、東勢王朝大樓因倒塌死亡28人故與鎮有停車場土地交換、臺中縣大里市金巴黎大樓與大里菸類試驗所土地交換及豐原市水源重劃區等。

(十一) 政府引導降低災民貸款利率，舊有房貸利率自7%以上，降為



3%；新購及重建房屋房貸由3%降為2%，減輕災民負擔，然而對照現行金融體系房貸利率大降，政府應引導受災戶貸款利率再降低，以減輕受災戶負擔。

(十二) 為使爾後住宅重建過程順利推展，政府應特別補強的兩項措施。

- 1、災資訊搜集：為迅速進行重建工作，震災受損情形必須短期內搜集，以供住宅重建政策參考，除了實地調查外，可利用自來水、電話、瓦斯、電力等使用情形來估計住宅受災情形。
- 2、法制面應再充實：九二一震災重建「暫行條例」及相關子法，只是原則性規定，實際運作上有落差，應依實際情況充實。住宅重建有許多法令上的限制，尤其是集合住宅方面，應該在法制面加強。

六、住宅重建特徵

九二一震災住宅重建工作歸納特徵如次⁴：

(一) 鼓勵個人重建

政府提供低利貸款及優惠補助，鼓勵一般災民自建，僅在重建後期對弱勢者提供出租性平價住宅，並以居住臨時住宅之弱勢者為主要照顧對象。

(二) 土地產權問題棘手

許多土地產權問題因為房屋倒塌而浮現，包括共業土地、占用公地、祭祀公業以及土地位移或原地主不同意重建等，難以解決，朝向法

4 吳崑茂，「台灣集集地震後住宅重建過程之教訓與課題」，神戶大學「從復舊・復興到減災・防備研討會」論文集，第5頁2004. 4。

令鬆綁方向發展⁵。

（三）地籍重測工程浩大

大地震後地形錯動，變異甚大，必須重測面積廣大。政府乃動員大批人力進行重測，總計完成重測土地221,323筆，面積17,233公頃。

（四）放寬法令限制

為加速重建，必須放寬法令規定，如禁、限建範圍之劃定、土地測量、地籍整理、都市更新計畫、鄉村及農村聚落區及原住民聚落重建之申辦程序、重建用地之配合、共有土地之處理，皆有排除現行法令，以縮短行政流程。

（五）新社區開發遲緩

臺灣地區空屋率高，限制了政府開發新社區的動機。

（六）建與不建的矛盾

災民想利用貸款利息優惠及各項補助，擁有自己的房屋，卻面臨經濟上的壓力，躊躇不前。

（七）住宅機關職權重疊

推動住宅重建業務的機關包括重建會、內政部營建署、縣市政府，角色重疊，有待整合，發揮更大功能。

（八）基金會擔任積極角色

財團法人九二一震災重建基金會（簡稱基金會）不必像公務機關受限於法令制度，運作空間大，其所推動的「臨門方案」，協助集合式住宅重建，「築巢專案」協助集合式住宅修繕以及「333融資造屋」方案、「家屋再造」方案協助災民造屋，彌補政府機關機能的不足。

（九）民間參與住宅重建

慈濟基金會等慈善機構興建臨時住宅、臺灣寶島行善義工團協助災

5 九二一地震重建區住宅政策與實施方案，第5頁，2001. 5。

民興建及修繕房屋，謝英俊建築師協助原住民協力造屋，樹立典範。



圖8、協力造屋重建典範

七、住宅重建重要政策檢討

九二一震災重建工作，公共建設方面均順利推展，住宅重建部分則相對落後。

阪神大震災重建經驗係以出租性公營住宅解決大量的住屋需求，值得參考。集集大地震雖然損毀的房屋很多，但是分散在南投縣、台中縣、台中市等廣大地區，加上中部地區空屋量多，整體而言，尚不致發生缺乏住宅情形，問題在房屋的供需位置分布不均衡及臨時住宅住戶尚需安置。

住宅重建重要政策檢討如下：

（一）災民安置三擇一政策

九二一震災造成房屋全倒、半倒數量龐大，政府在短時間內作成配售國宅、申領租金、安置臨時住宅（組合屋）的三擇一政策，這是重建中最重大的政策，非常正確，也相當程度的成功。

在決策的過程，考慮臺灣地區的空屋率高，地震發生當年空屋率為17.6%，乃採取空置國宅打七折方式，提供優惠融資，協助1,055戶購買國宅，解決住的問題。

申領租金的方式對於另有住所，或無重建意願者，提供另一種選擇，大量減少政府在千頭萬緒時的照顧範圍。雖然部分申領租金的人未必實質解決住宅重建的問題，但這項政策至少也達到改善生活的目的。



第一年發放係以人為單位，每人每月3,000元，一次發放一年，計發放316,096人次，總計補助112億8,000多萬元；第二年又延長發放租金一年，採取排富條款，以戶為單位，核發6,307戶，共計核發6億2,534萬7,242元；另針對沒有訂定租賃契約者，發放「改善受災戶居住生活補助費」，計補助4,196件，核發2億6,156萬9,316元。

選擇進住臨時住宅的方式，除了一部分等待住宅重建外，大部分是生活條件比較差的。當時興建5,854戶，安置了5,270戶，臨時住宅的拆除比興建困難。

在災民安置政策上，如果在震災發生時，三擇一安置政策能夠再增加第四項「國宅出租政策」，比照日本出租性公屋，按經濟條件收費，應該是一項可供選擇的合理政策。

災民安置三擇一政策比較表⁶

2004、1

項目	執行情形	評估
讓售國宅	一、按國宅售價打七折配售1,055戶。 二、後重建時期媒介國宅出租給列冊低收入戶及中低收入戶，按受災戶及非受災戶，分別以市場租金三折、五折及五折、七折計價。 三、國軍老舊眷村改建融資計畫，多餘國宅以八成計價讓售。	一、以打折方式出售國宅，避免社會資源浪費，消納部分國宅。 二、應加大優惠措施，增加誘因。 三、長期性解決，最佳模式。 四、政策制定時，國宅出租應列入考慮。
申領租金	一、第一年發放係以人為單位，每人每月3,000元，一次發放一年，計發放316,096人次，總計補助112億8,000多萬元。 二、延長發放一年， （1）以戶為單位，核發6,307戶，共計核發6億2,534萬7,242元。 （2）另針對沒有訂定租賃契約者，發放「改善受災戶居住生活補助費」，計補助4,196件，核發2億6,156萬9,316元。	一、以發放租金方式，減少政府處理「住」的問題的範圍。 二、先後發放兩年，有助於生活改善。 三、除了自行解決住宅問題者外，也有一部分人只是短期性解決住的問題。

6 吳崑茂，臺灣與日本震災住宅重建比較，第57頁，2004. 9。

配置臨時住宅	<p>一、興建臨時住宅（組合屋）5,854戶，安置5,270戶，未形成資源浪費。</p> <p>二、依暫行條例規定可住四年，必要時得延長。</p> <p>三、2004年3月尚住有1,878戶，至2005年6月尚餘807戶、2006年2月尚餘759戶。是後重建時期的重要工作之一。</p>	<p>一、對無力重建的弱勢者提供臨時性住所。</p> <p>二、非符合資格的住戶較難處理。</p> <p>三、平價國宅、救濟性住宅是解決途徑。</p> <p>四、中期性解決住的問題。</p>
--------	---	---



圖9、中興新村組合屋拆除



圖10、菩提長青村組合屋以照顧老人實驗計畫名義保留

（二）臨時住宅管理

政府興建臨時住宅供災民暫時居住，檢討臨時住宅的興建、管理及拆除等政策，有值得思考的問題：

- 1、臨時住宅供過於求：依據1999年9月25日總統發布之緊急命令第四點規定，政府為安置受災戶，得興建臨時住宅，共興建5,854戶。由於許多受災戶選擇領取租金或申購國宅，導致臨時住宅供過於求。
- 2、臨時住宅管理寬鬆：當時為緊急安置災民，對於臨時住宅配住戶資格、申請程序及管理，縣市政府及鄉鎮市公所均未嚴謹控管。重建會乃進行清查，臨時住宅住戶分類清查情形如下表⁷：

7 吳崑茂，見證921震災重建，第111頁，2004.9。

臨時住宅統計表

2006、2

	安置總戶數	符合進住資格戶數	不符合進住資格戶數
2002.4	4,686	2,182	2,504
2002.8	3,144	1,942	1,202
2002.10	2,893	1,733	1,160
2003.3	2,295	2,061	234
2003.6	2,257	1,528	729
2003.8	1,980	1,220	760
2003.12	1,878	1,173	705
2004.3	1,785		
2006.2	759		
備 註	1、興建：5,854戶 安置：5,270戶 2、至今除特別保留外均拆除。		

3、臨時住宅政策搖擺不定：

(1) 放寬條件：臨時住宅原係用於安置受災戶，後來將進住資格條件放寬，讓弱勢戶亦能進住，造成管理上的困難。

(2) 延長居住期限：臨時住宅原規劃居住一年，但是九二一震災重建暫行條例訂為三年，經立法院各政黨協商，准予延長一年至2003年年底。2003年12月立法院各政黨再度協商，決議再度延長至2005年年底。

4、安置措施緩不濟急：臨時住宅無法如預期般拆除，主要是配套安置措施不足。政府雖規劃新社區安置受災戶，但至2003年12月，規劃興建的新社區已完工者只有東勢及第新社區及南投市茄苳新社區等處，數量少，無法容納廣大受災戶。

(三) 震損集合住宅修復補強

九二一震災震損集合式住宅145棟、17,661戶，其中100棟、11,436戶自行修繕，專案接受輔導修繕44棟、6,209戶。政府推動之修繕補強的機制是成功的，有效減少整體資源的浪費。震損集合式住宅修繕補強執行情形檢討如次：

1、減少社會成本：集合式住宅重建非常困難，如果經過適當的修

復補強後，可恢復應有的承載能力，不僅可減少住戶損失，亦可減少政府負擔。

- 2、儘量減少民眾負擔：內政部於2001年9月24日發布「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」，該要點規定，大樓必要性公共設施修復補強總工程經費的49% 由政府補助，21% 由基金會補助，剩餘30% 則由民眾自籌。



九二一震災住宅重建回顧與展望

（四）集合式住宅重建

九二一地震，造成162棟、11,543戶集合大樓全倒，為加速集合住宅重建，政府對於全倒建築拆除費、購屋或重建貸款建築物重建規劃設計費、污水處理設施費、震損集合式住宅地下層拆除及地質鑽探等項目，編列經費補助。

集合住宅全倒162棟，採取更新重建方式的99棟、8,562戶；另採取原地重建的方式有44棟、656戶，早期完工的大樓多為30戶以下之集合式住宅；其他住戶眾多的大樓異質性高，重建意願難以整合，以致重建遲緩。

為解決參與重建人數比例偏低以及減低參與重建住戶的經濟負擔，基金會推出「臨門方案」，出資協助更新會購買不願參與重建者之產權。基金會提供無息融資貸款，加上「減棟減戶」措施，有效解決不願及不能參與重建之問題。台中王朝社區原住戶有195戶，於2003年7月19日舉行動土典禮時，參與更新後重建之住戶只剩下16戶，足見重建之困難。

（五）新社區開發

為解決臨時住宅住戶之安置問題，政府開發新社區，一般住宅，平價住宅，提供出租及救濟性住宅，希望按住戶之經濟條件給予不同的租金補貼，來安置無法遷出者，並期望由其安居後經濟之逐步改善，可以「先租後售」，使其最後能擁有自己的房屋。

執行上有下列情形值得改善：

- 1、縮短開發時程：地震四年後，由於新社區完成太慢，許多民眾等不及新社區住宅蓋好，已先行至外地購屋，新社區之一般住宅出售情形不太順利，和原先開發新社區之立意有違。
- 2、降低售價：開發12個新社區，總計平價住宅10處、421戶，一般住宅8處、971戶。除了速度慢之外，就弱勢戶而言，價格未具吸引力，後期完工的房屋乏人問津，例如北梅社區、柯子坑新社區、新石社區等部份房屋由國財局拍賣。
- 3、放寬進住條件：
 - (1) 出售及出租性住宅：須具備位於斷層帶、土石流危險區或其他地質脆弱地區之受災戶、公寓大廈，因震災毀損並經拆除者，其建築基地無法以市地重劃、區段徵收、都市更新或其他方式辦理重建者等條件，由於進住條件嚴苛，臨時住宅住戶符合進住資格者少。。
 - (2) 救濟性住宅：須具備列冊低收入戶，且全家無工作人口或列冊低收入戶之無工作能力之單親戶、身心障礙戶、獨居老人等條件。

(六) 住宅融資優惠貸款

政府為協助受災戶減輕負擔，由中央銀行提撥1,000億元，貸款額度最高為350萬元，其中150萬元以下免息；逾150萬元部份固定年息3%，後來降至2%，總計核准購屋貸款11,014戶、重建貸款11,353戶、修繕貸款11,934戶，總金額606.5億元⁸。如係全倒戶可申請本息展延五年；全倒或半倒拆除之受災戶亦可申請與金融機構協議承受原貸款餘額。另外，受災戶原有房屋曾辦理借款部分，可申請提供優惠融資，協助民眾重建、修繕住宅是九二一震災重建政策中最重要一環。然而住宅重建，不管是核發建照及辦理融資貸款，政府是居於被動接受申請的角色。況且住宅重建牽涉民眾私權法令問題，十分複雜，有些其所遭遇的困難，也非公權力所能解決。

8 重建會，九二一震災災後重建實錄(中)，第1275頁，2006，12。



九二一震災住宅重建回顧與展望

住宅融資貸款政策檢討起有以下數端：

- 1、住宅融資撥貸未派上用場：重建會編列於九二一震災社區更新基金中之融資撥貸有280億元，其中200億元是作為民眾住宅貸款之用，由於預算通過較慢，民眾已在中央銀行專案貸款中貸款，以致派不上用場，乃移作其他建設使用。
- 2、直接補助最為便捷：政府基於私人財產不予補助原則，對於住宅全半倒戶，除了發放慰助金外，僅提供貸款的方便與利息的補貼，不直接補助金錢。實質上，利息補貼也是另類補償。另外，原住民聚落重建，每一住宅單位補助20萬元，就是直接補助的例子。
- 3、協議承受深受肯定：暫行條例第53條，對於政府認定之震災受損房屋及土地，金融機構與貸款者雙方有協議承受債務的規定，惟並未強制規定。金融機構承受件數3,463戶，承受金額44億510萬元。公營銀行配合的意願甚高，對民營銀行只能作道德勸說，績效不如公營銀行。

（七）信用保證制度

九二一震災災民重建家園貸款信用保證，係由財團法人九二一震災重建基金會捐贈10億元及中央政府捐贈8億元所成立專戶，是以補充信用的方式，協助那些因為無法提供足額擔保品，而難以取得重建貸款的災民，自金融機構取得貸款，同時降低金融機構授信風險，提高金融機構貸款意願。

這項信保貸款共辦理5,943戶，金額48億元，總金額雖不是很大，但代表5,943個家庭因而得以重建家園。這項措施應該加強辦理，以協助更多經濟能力不足之受災戶。

（八）震損房屋鑑定

九二一震災發生後震損房屋安全性的鑑定刻不容緩，以便儘速決定拆除或修繕，避免危害公共安全。

政府部門召集建築師、土木技師及大地工程技師辦理建築物危險

分及評估，依危險程度張貼紅單（必須拆除）、黃單（需注意）、綠單（安全）。由於這項措施牽涉私人權益，也關係到全倒、半倒慰助金請領，以致爭議甚多。

震損建物有重大爭議，當事人主管縣市政府得向行政院公共工程委員會及內政部組成之小組申請最終鑑定。至2006年2月有44棟震損集合住宅提出申請最終鑑定，經決議，可修繕補強24案、拆除重建5案、不受理15案⁹。台中市的美麗殿社區大樓主張全倒及半倒兩派拉鋸甚久，2005年11月17日經最高行政法院改判半倒，原溢領的10萬元依法應繳回。

這件爭訟案件，不僅使許多受災戶長期拖累，對公權力而言亦是極大挫傷。



圖11、美麗殿正在發包修繕

八、震災住宅重建政策意見調查

為了解住宅重建有關之政策支持的強度，筆者曾於93年1至4月間針對實際擔任住宅重建工作人員及對住宅重建有研究的專家進行訪問。採用李考特方式（Likert - type）進行。

（一）訪問進行方式

專家訪談過程除對住宅重建一般性問題交換意見外，主要係針對設定之十項問題進行訪談。訪談對象共58人，其中對十項主題完整明確答覆者共48人。

- 1、重建會住宅處及相關業務同仁26人。
- 2、採訪重建會資深記者4人。

9 重建會，九二一震災災後重建實錄(中)，第1321頁，2006，12。

3、重建會災民代表委員4人。

4、學者專家11人。

5、民意代表3人。

(二) 專家訪談意見統計

問 題	贊成	不贊成	無意見	日本實施
一、比照日本提供小規格出租性公營住宅，按經濟條件收費。	66.66%	29.16%	4.16%	✓
二、比照日本承租戶准予入住公營住宅（台灣稱平價住宅）。	75%	16.66%	8.33%	✓
三、A. 縮小平價住宅規格，作為照顧弱勢戶之用。	41.66%	49.91%	10.41%	✓
B. 降低平價住宅進住條件。	56.25%	27.08%	6.66%	✓
四、在偏遠地區興建簡易住宅，取代一部份臨時住宅。	68.75%	27.08%	4.16%	✓
五、發放一定期限房租補助，鼓勵臨時住宅搬遷。	60.41%	29.16%	10.41%	✓
六、放寬貸款門檻，強化信保基金機制。	54.16%	39.58%	6.25%	✓
七、政府將補貼房屋重建優惠貸款額度，改採直接補助重建戶，分批給付。	56.25%	27.08%	16.66%	✓
八、A. 政府購買集合住宅重建困難者產權協助重建。	79.16%	10.41%	10.41%	✓
B. 鼓勵民間企業購買。	56.25%	25%	18.75%	✓
九、A. 暫行條例運作良好。	16.66%	39.58%	43.75%	✓
B. 暫行條例需要修正。	58.33%	14.58%	27.08%	✓
十、A. 協助住宅重建應加強地方政府權責。	87.41%	10.41%	4.16%	✓
B. 協助住宅重建，直接由地方政府辦理。	43.75%	39.58%	16.66%	✓

(三) 臺灣住宅重建重點項目要加強

在進行專家訪談，針對住宅重建重要議題之驗證，所獲得的結果，值得重建政策參考者，包括實施公營住宅重建政策贊成66.66%，不贊成29.16%；承租戶可以入住平價住宅贊成75%，不贊成16.66%；放寬平價住宅入住條件贊成56.25%，不贊成27.08%；興建簡易住宅贊成56.25%，不贊成27.08%；臨時住宅搬遷戶發給租金補助贊成60.41%，



九二一震災住宅重建回顧與展望

不贊成29.16%；強化信保基金機制贊成54.16%，不贊成39.58%；直接以重建經費補助受災戶住宅重建贊成56.25%，不贊成27.08%，政府購買集合住宅重建困難產權贊成79.16%，同時也贊成鼓勵民間企業購買56.25%¹⁰。

九、結論與建議

九二一震災住宅重建過程中，一些有創意的政策值得重視，包括：國宅先租後售、補助集合式住宅修繕制度、低收入戶創業貸款、弱勢戶就業輔導專案、以工代賑、土石流遷村、以地易地、老街更新、融資貸款信保機制、原貸餘額協議承受、推動地震險等，均是前瞻性作法，也是智慧的結晶。

檢視震災住宅重建，問題複雜，雖然個別住宅之重建及修繕大部完成，但是集合住宅重建、受災戶安置、弱勢受災戶協助等三項的棘手問題，仍宜從制度面改善，俾能有效應付類似重大天然災害。建議事項如下：

（一）集合式住宅重建

至2006年2月重建會結束運作，完成集合住宅重建9,218戶，占全倒戶之80%左右。由於集合式住宅重建，拖得越久，重建越困難。

集合住宅重建的門檻，暫行條例17條雖然放寬，但實際運作仍有困難，也不能為所有權人數超過二分之一，以及其所有土地面積及合法建築總樓地板面積超過二分之一同意，就強行拆除重建，這還牽涉財產權及



圖12、中興大樓居民協力重建

10 吳崑茂，臺灣與日本震災住宅重建比較，第131頁，2004.9。

經濟因素，所以重建困難。後來因為九二一震災重建基金會介入購買不願參與重建者產權而解套。

就長期而言應建立制度，不能依賴臨時性的基金會解決困難。提高參與重建者的誘因，如補助經費或提高容積率獎勵，是可行方式。對於一些無意重建，或資金短缺無法採取臨時方案進行重建者，若由政府將其土地收購作為公共設施之用，亦屬可行，惟緩不濟急，且管理困難；不如增加租稅減免誘因，鼓勵民間購買；或依暫行條例第十八條規定，在不超過該建築基地原建築容積之0.3倍，予以容積獎勵。

（二）受災戶安置

臨時住宅之興建成本，每間12坪含衛浴設備造價約24萬元，加上管理費用，龐大土地租金，成本很高，尤其對住臨時住宅弱勢戶的安置問題，政府的困擾及壓力也很大，鑑於過去的經驗，應儘量減少臨時住宅數量，政策應朝以下方式發展：

- 1、補助租金：對於災民補助一定期間之房屋租金，協助渡過初期困難。
- 2、出租性國宅：利用空置國宅租給災民，依災民經濟條件分級收費。
- 3、直接補助重建經費：政府對受災戶提供慰助金、臨時住宅、利息優惠，加上各項津貼，反而昂貴，如能克服法令限制，最為便捷。

（三）弱勢受災戶協助

- 1、興建出租性公屋：比照日本興建不同規格的小坪數公屋出租災民，按其不同經濟條件分級收費。1995年1月17日發生的阪神・淡路大震災，共有6,433人死亡，25萬戶房屋受損，興建



圖13、日本出租性公營住宅

「災害復興公營住宅」38,600戶，出租給受災戶，按經濟條件收費，有效解決低收入戶住的問題，這是都市型震災的重建特色¹¹。

- 2、興建簡易屋：臨時住宅所需興建成本、土地租金、維持費用加上拆除，所費不貲。對於偏遠地區一些無力重建者，不如利用這些經費，興建永久性簡易屋，取代部分臨時住宅，廉價出售或出租，甚至免費供災民居住。

慈濟功德會在國內外天災肆虐地區，興建簡易屋，贈送弱勢受災戶，甚受歡迎。內政部在九二一震災重建期間在原住民地區推動補助興建簡易住宅，值得推廣。

- 3、住房聯建：2008年5月12日大陸四川省汶川縣發生芮氏規模7.9強震，死亡68,712人及失蹤17,921人，受傷374,643人，需重建126.3萬戶，修繕221.3萬戶。大陸政府為解決汶川大地震相對弱勢的農村住房重建，推動農村住房聯建措施，引進社會資金，政策性由農民釋出部分宅地產屬，結合企業合建住宅，農民除了拿出政府補助的二萬元外，不另付費用，可以住進新房。這種新思維的重建政策有效縮短重建時程。

- 4、直接興建永續住屋：在重建過程中住宅重建是最困難的項目，其關鍵在於受災戶無力重建，或者重建後無力繳貸款，日本係以出租性公屋解決問題。美國加州1997年的一項研究，似乎提出另一種有意義的建議¹²。內容如次：

- (1) 針對地震期間部分損毀而能夠迅速修復的建築，進行修復工作。
- (2) 設計幾款不同的臨時屋（2 - 6個月）與長期性住屋（2年以上）。
- (3) 設計永續性中轉房屋。

- 5、民間捐款運用：九二一震災民間捐款高達339億元，其中中央

11 吳崑茂，臺灣與日本震災住宅重建比較，第70頁，2004.9。

12 吳崑茂，臺灣與日本震災住宅重建比較，第39頁，2004.9。

政府機關收到的有140億元。民間捐款應在弱勢災民住宅重建方面提供更多協助，對於有能力重建者，給予補助，對於無力重建的弱勢戶直接蓋屋贈與或出租。

民間團體協助興建臨時住宅約三千戶，如能利用上述經費，再搭配公有土地及民間捐款，應可輕易興建大批簡易住宅。



九二一震災住宅重建回顧與展望

參考書目

- 黃秀政等，《九二一震災災後重建實錄》（南投縣：九二一震災社區重建更新基金清理小組，民95）。
- 陳儀深，《九二一震災口述訪問紀錄》（臺北市：中央研究院近代史研究所，民90）。
- 吳崑茂，《見證921震災重建》（臺北市：傳文，民93）。
- 吳崑茂，《台灣與日本震災住宅重建比較》（臺北市：傳文，民93）。
- 《九二一震災重建經驗》（南投市：九二一震災重建會，民95）。
- 《阪神・淡路大震災復興誌》（兵庫縣政府，1997年）。
- 《阪神・淡路大震災復興誌》（日本總理府，2000年）。
- 《阪神・淡路大震災神戶復興誌》（神戶市役所，2000年）。
- 九二一震災重建委員會會議紀錄（1至27期）（九二一震災重建會）。
- 國史館臺灣文獻館「臺灣自然災害史與災後重建」學術研討會（98.9.18）。

Retrospect and Prospects of Residence Reconstruction of The 921 Earthquake

Wu Kun-Mao

Abstract

921 Earthquake caused the damage of massive housing, most attentions were on the problems of residence reconstruction. Among the problems, the reconstruction of congregate housing and residents settlement of temporary housing were the most difficult ones. In order to make a breakthrough, the following improvement measures were suggested:

For ones who were incapable to reconstruct congregate housing, their lands were bought by the government for public installations; or according to Provisional Regulation Number 18, allowing construction area up to 0.3 times more than original architecture capacity of its building foundation for giving capacity reward and encouraging reconstruction.

Subsidizing housing rental of certain period would be proper for victims settlements; renting out spare public housing, lowering rental, charging according to the classification of victims economical conditions and decreasing building temporary housing as much as possible.

For disadvantaged victims, building small floorage public housing in varied standards to rent as Japan did, charging according to the classification of economical conditions; using civilian donations with enterprise sponsorship in coordination to build permanent simple housing in remote areas and provide to



九
二
一
震
災
住
宅
重
建
回
顧
與
展
望

disadvantaged victims.

Keywords: 921 Reconstruction Residence Reconstruction

臺灣文獻

第六十卷
第四期