

# 災後重建政策白皮書

行政院

2000年5月15日

## 壹、前言

民國 88 年 9 月 21 日凌晨，南投縣集集地區發生強度達芮氏規模 7.3 的強烈地震，引起台灣地殼變動的規模為世界百年來僅見；台灣中部地區居民不僅生命財產遭受重大損失，身心與生活也都嚴重受創。災害發生後，政府、民間與宗教團體立即投入救災與重建行列，一面撫慰、救助受害的居民，一面整理、重建災區，期望整個中部地區能浴火重生，更新發展。

中部區域深具自然和人文景觀資源：山川秀麗、生物多樣、林產富饒、富人文史蹟，日月潭更是國際知名。在地區的實質建設上，政府近年來先後推動多項計畫，如：科學園區竹南及銅鑼基地、台中航太工業區、東西向快速道路及月眉大型育樂區等，以提升中部地區居民生活品質，促進發展。

為促進中部地區持續發展，避免中輟；又重建係百年大計，如何考量災區自然、人文特色與社經環境，妥為規劃；並鼓勵民間部門的積極，為當務之急。爰彙集相關機關及民間諮詢團意見，研訂「災後重建政策白皮書」，以增進全國民眾對重建工作的瞭解，積極參與，共塑重建願景，建立永續發展的新家園。

## 貳、災情掌握

九二一地震上下、水平震動造成地面隆起最高達 11 公尺，水平位移 10 公尺，不僅災區生命財產蒙受重大損失，災民身心與生活深受衝擊，亦導致公共設施大量毀損，自然環境驟變，阻礙產業發展，加重政府財政負擔，減緩整體經濟發展。

台北市、台北縣、台中市、台中縣、南投縣、彰化縣及雲林縣等，共有 2,440 人死亡，失蹤 54 人，重傷 689 人，10 萬戶以上建築物倒塌毀損；其中又以台中縣和南投縣最為慘重，傷亡人數高達五千人。災區居民逢此鉅變，不僅生活失據、老人及孤兒失依、學生失學、青年失業，心靈更嚴重受創，難以平復。

在公共設施毀損方面，學校建築倒塌，學生無法上課；橋梁、公路因橋面斷落、路基破壞或路面損毀，使災區聯外交通中斷；若干衛生醫療院所倒塌損毀，無法發揮即時醫救功能，使救護工作更加困難。此外，維生功能設施損毀，如：石岡壩水庫與攔河堰崩塌裂損，電線鐵塔倒塌，電信設備與油氣管線斷裂等，使中部地區供水、供

電、通訊及供氣無法運作，甚至影響北部供電。

地震不僅破壞建築物，亦改變自然環境。地震沿著斷層線，造成地表隆起、塌陷、在山區則發生噴砂、土壤液化、走山與山崩等情形。其中，如草嶺崩山阻礙河道，形成堰塞湖；又如九九峰峰頂崩塌，最能令人感受到大自然的力量。

在產業發展上，災區產業主要以農業與觀光業為主。此次地震毀壞各項生產設施，如農作物及畜禽設施受損，且因橋梁、道路毀損，農產品運輸受阻，加以災後需求不振，影響災區農民收入。另外，觀光業因設施毀損，交通受阻，加上受地震報導心理影響，觀光客裹足不前，觀光業損失達 300 億元。

此外，地震對政府財政造成影響。估計五年內，救災、重建計畫經費支出約需 1,377 億元；88 年下半年及 89 年度中央政府財政收入預估將減少 322 億元（含地方政府則減少 368 億元），另增加發行公債（含辦理借款）800 億元與移用以前年度歲計賸餘 140 億元，三者合計收支差短達 1,262 億元，占總預算歲出比率 5.6 個百分點，加重政府財政負擔。

整體經濟而言，比較震災前後，預估經濟成長率降低 0.3~0.4 個百分點，惟依估計實績顯示，因震災波及，內需略受影響；出口則轉趨順暢。

## 參、救災及安置

地震發生後，中央立即成立緊急應變小組，並於南投縣設置前進指揮所，以加強災區統籌指揮救災；行政院並成立「災後重建推動委員會」；縣市政府及鄉鎮市公所亦成立重建推動委員會或重建工作小組，積極辦理救災及安置作業。

為迅速展開救援行動，中央部會、地方政府、宗教、民間團體均運用現有人力、物力全力投入救援行列，對於醫療服務、防疫、心理復建、環境衛生、交通、水電、電訊等，緊急調派專業人員搶修或進駐，國際組織亦伸出援手，派遣救援團體來台從事第一階段救援工作。

在地震發生後 72 小時內，政府完成 2 千多位罹難者遺體的相驗入殮，7 千 8 百位傷者送醫急救；在兩星期內搶修恢復 615 萬戶電力、46 萬戶自來水供應，42 條重要道路修復，90% 的電信系統恢復；在兩個月內完成 10 萬多戶損毀房屋的復勘鑑定，發放 10 萬多戶的慰助金，拆除 3 萬多棟危屋，清運 1 千多萬噸建築廢棄物，堆置於 106 處指定地點，正在推動再生利用計畫。

由於 10 萬多戶房屋毀損，造成 30 多萬災民需要安置，為確實照顧安置災民，有

關災民救助及安置措施，政府採取包括發放各類慰助金、救濟金及租金、國宅配售、組合屋興建及融資優惠貸款等，目前已有 1,300 戶申購國宅、5,186 戶進住組合屋、30 萬人領取租金。

對於災區學生，結合相關機關與民間團體，協助復學及安排寄讀他校，完成簡易教室 2202 間，3,944 所學校已復課；為照顧災民基本生活，推動以工代賑就業服務措施，派工逾五萬人，並輔導近三千人就業，核貸企業受災戶優惠貸款 11.4 億元。

為使災民能安心進行重建工作，先後完成五千分之一及一千分之一都市計畫區地圖，劃設斷層帶禁限建區，並據以二階段公告臨時及永久禁限建範圍，另針對法律及財務問題，研擬作業手冊，成立信保基金，方便集合式住宅重建民眾有一綜合解決方案；為偵辦違法建商，法務部已起訴 269 人，申請羈押 16 人，限制出境 96 人；此外，進行環保專案，消毒面積累計近 4,911 公頃，致災區迄無環保衛生問題發生。

在年節及清明時節，為撫災民受創的心靈，政府亦規劃一系列包括心理輔導、藝文展演、圍爐歡慶等災區年節送溫馨的活動，希望能帶領災民早日走出陰霾。

鑑於本次地震，民眾生命及財產蒙受損失，政府為突破現行法令限制，就財源籌措、行政程序之簡化、人員之調度等事項，授權中央及地方於必要範圍內，進行重建工作，由 總統於 88 年 9 月 25 日發布緊急命令。

自地震發生後，全國各界慷慨捐輸，為加強管理捐募事宜，行政院成立「財團法人九二一震災重建基金會」，統籌分配運用各界捐款。

## 肆、重建願景

地震是不可抗拒的自然現象，災後重建的責任，政府無可旁貸，但鼓勵災民站起來、靠自己的力量走下去，是重建家園的原動力。

目前由中央負責的公共設施復建計畫、產業重建計畫、生活重建計畫，皆已報奉行政院核定實施；至於由地方主導的社區重建計畫，則正分由各災區縣（市）、鄉（鎮、市）政府積極辦理規劃中。

有關災區交通、水利、學校等公共設施復建，至 89 年 3 月底，共提報 9,672 件，復建經費達 610 億餘元。產業重建計畫包括農業、工業、商業、觀光業及有線電視業，預計五年內，政府投資 34 億餘元、民間業者投入 56 餘億元，共同為災區產業重建努力。生活重建計畫包括心靈重建、醫療服務及公共衛生、就業服務、社會救助及福利服務、學校教學及學生輔導，包含災後緊急救助措施經費及未來五年重建工作需求

，估計所需經費達 460 億餘元，其中除 46 億元向「財團法人九二一震災重建基金會」申請外，其餘重建費用皆需由政府部門籌措。

重建工作需要長時間與大量人、物力的投入。重建不僅是恢復原有的功能，更重要的是摒棄以往不當的設計與觀念，採用生態工法、重視工程品質等，重新建構新的理想家園。

## 一、生活重建

災後重建最基本的原則，就是以人為本、以生活為核心，重建新家園。因此，生活重建實為首要工作，孤兒、失依老人皆能獲得照顧，失業者（尤其是原住民）都能及早投入工作，受創者都能獲得足夠的心理復健與醫療照顧，使早日走出悲傷，重建積極的生活態度。

## 二、教育重建

災後學校、教育重建最能展現新生命與新活力。教育重建是當前政府施政重點，如何保障災區學生學習機會、教育品質與資源，重建安全與健康的教學環境，發展學校特色，達成適性教學理念，是教育重建的重點。同時，如何加強校園整體規劃、強化校舍建築、導入綠建築及綠色學校觀念，建立「新教育、新環境與新學校」，都是努力的目標。

## 三、城鄉景觀

重建後的城鄉，不但要具備健康、安全、美觀與整齊的環境，也要配合既有富庶的經濟基礎，發展現代化又兼具濃厚文化氣息的生活空間。公共建築與公共空間的安全，是都市景觀設計的最基本考量；都市景觀規劃，應充分考慮地方特色、居民需求與尊重傳統文化，針對不同都市，可設計特有的形象商圈、視覺景觀、街道家具及公共空間。在私有建築物方面，則藉著對個別建築物重建的獎勵，構建新穎、美觀、整齊、有秩序、具特色的住宅區。

農村景觀方面，農村建築應具鄉村特色，如採用斜屋頂設計，以綠籬取代生硬的水泥建材等。農村公共設施儘量以竹、木材等天然材料進行施工及綠美化，道路採用滲水鋪裝，野溪保留野趣或截直取彎，使人為建設融入自然環境中。原住民聚落重建方面，則加強防災抗震設計，並結合部落文化及產業特色，建立「生態農村」，使人與自然和諧共處。重建之後，城鄉將在防災、安全的基礎上，呈現新的風貌。

## 四、國土規劃與管理

災區土地不合理規劃與管理，尤其是超限利用，加深本次震災受創的程度。未來重建，將從國土規劃、區域發展、城鄉再造等整體發展考量，作周全完善規劃與管理，尤其應避免重蹈過去高密度、幾無管制的建築與土地使用型態。

國土規劃及管理願景是立基於「生態、生活與生產」三生並重的永續發展上。就「生態」言，要明確劃設斷層帶、土石流等環境敏感地區，嚴格禁止土地超限利用，以調和經濟發展與環境保護，使人與自然環境共生、共榮。就「生活」言，要提供完備的公共設施與合宜價格的住宅，凝聚社區、部落意識，改善城鄉景觀，以創造優美、舒適、安全、豐富多元的生活環境。就「生產」言，要提升政府土地利用計畫審議效率，提供合理價格的產業用地，改善投資生產環境。

## 五、產業發展

產業重建的願景在發展多元化具地方特色產業。災區農業發達，重建將超越復舊的範疇，擴大發展水果、花卉、茶、竹等精緻特產品及家禽生產，重建茶文化館，並興建花卉物流展售中心及竹文化館，使成為台灣農、特產集散中心；結合食品加工，開放水果釀酒，提高農產品附加價值；利用地方特殊景觀、人文與農業特色，發展休閒農業觀光帶，農業成為寓娛樂於生產的產業。

觀光業重建除恢復原有景點之外，更要利用災區中央山脈豐富的自然生態資源、特有的人文、藝術色彩，以及地震所造成的自然新景觀，配合日月潭提升為國家級風景區，整體規劃當地的好山好水，建構安全、永續、美觀及富文化氣息的遊憩觀光帶；配合所得不斷提高及週休二日的實施，規劃發展各種不同的配套遊程及休閒農業，吸引國內外觀光客，使台灣回復美麗寶島的美譽。

商業重建則以滿足城鄉生活需求及未來商業發展為出發點，結合當地觀光、農業、人文、自然等資源及城鄉新風貌，規劃商圈。也鼓勵地方政府各展創意，發展文化產業，並透過社區總體營造，同時改善視覺及街道環境，重塑具人文特色、舒適怡人的商業環境。

## 六、防災安全

防災安全的願景，是人人具防災意識及知識，成為生活的一部分，並落實於各項實質規劃及建設上。舉如：透過土地使用合理規劃及管理，避免災害的發生；提昇建築物耐震標準，尤其是公共建築物，強化建物、設施防災功能；保留公園綠地等開放空間，作為避難場所；建立迅速確實的防救災體系等，以期達到平時減災，災害時發揮迅速應變互援的功能。此外，要建立住宅地震保險制度，減輕政府負擔，保障民眾財產安全。

## 伍、配合措施

為順利推動重建工作，政府針對財政、法令、人力與災害防救，採取以下措施：

### 一、財政規劃

(一) 重建經費：災後重建工作範圍，包括公共設施復建、產業重建、生活重建及社區重建等四項。截至 89 年 3 月 8 日，各級政府依「災後重建計畫工作綱領」工作流程，88 下半年、89 年度至 93 年度止，共提報救災及重建經費 1,377 億元（不包括中長程公共建設計畫及都市地區社區重建經費）。

(二) 財政規劃：

1. 在重建財源方面，除由政府移緩救急，裁減中央 260 億元預算，發行公債或借款 800 億元，及運用歲計賸餘外，並應儘量運用民間資源、鼓勵民間參與，或認養公共建設。
2. 在減輕災區民間損失、協助災民與生產事業重建家園或恢復生產方面，由政府各部門提供多項優惠免息及低利貸款，如中央銀行提撥郵政儲金 1,000 億元、開發基金震災優惠貸款 500 億元、中長期資金協助地震災區生產事業重建專案貸款 100 億元、中美基金協助震災災民住宅購建與修繕優惠貸款 20 億元、中小企業紮根專案貸款 500 億元等。
3. 善用民間捐款 200 億元，配合政府辦理生活及社區重建工作。
4. 進行公營事業民營化。

### 災後經費需求（單位：億元）

需求項目	經費需求	經費來源			
		中央政府預算	災後重建基金補助	非營業基金	民間或地方自籌
一、災後緊急救援--慰助金及租金補貼	323.26	323.26	0	0	0
二、災後緊急搶修、搶通、復建	95.04	95.04	0	0	0
三、災後整體重建計畫					
公共設施復建	552.56	471.56	0	0	①81
產業重建計畫	91.05	34.35	0	0	56.70
生活重建計畫	153.17	97.64	46.34	6.67	2.51
社區重建計畫	②79.97	71.14	7.84	0	-
四、其他--建立防救災體系	76.91	76.91	0	0	0
地圖測製及地籍測量	5.19	5.19	0	0	0
合計	1,377.15	1,175.09	54.18	6.67	140.21

註：①民間認養學校校舍重建經費 81 億元。

②社區重建計畫中包括規劃費、農村及原住民聚落聚落建設費，都市地區建設費尚未納入。

## 二、法令制定

災後重建工作涉及地權處理、租稅與融資、行政程序簡化、經費籌措等，為順利辦理各項工作，總統已於 89 年 2 月 3 日公布「九二一震災重建暫行條例」，施行期限為五年。行政部門立即研訂各相關子法，落實推動重建工作。

今後對各種重大災害的預防、立即救助、避難與安置、及政府與民間互相合作支援等，需儘速建立制度，完成「災害防救法」(草案)。

現行電業法、水利法、平均地權條例、文化資產保存法及醫療法等，業已完成修訂，以應重建需要。

## 三、人力

對於災區人力之運用，政府提出以工代賑對策、提供職業訓練與就業服務，且鼓勵企業優先僱用災區居民，解決失業問題。將於 89 年 7 月實施的兵役替代役，可運用替代役人力從事警察、消防、社會、環保、醫療及教育等工作，兩年內有一萬五千名專業人力投入災後重建。

生活重建與社區重建，在社工、志工、宗教、藝文團隊及民間專業團體共同努力下，災區民眾生活已漸趨正常。

## 四、防震救災機制

- (一) 調整現行震區劃分，據以修正建築物耐震設計規範震區水平加速度係數及相關規範，加強台灣地區結構物耐震安全性。
- (二) 完成「災害防救法」，明確規範中央及地方政府防災組織、災害發生時各級政府因應及互援措施、權責劃分及防災計畫之提出、災害預防、應變及復建等事項。
- (三) 強化防救災體系制度，建立「完善防救災通訊網路」；設置防災、救災專責機構；充實汰換救護車輛及救護裝備器材，加強緊急救護運送能力；強化空中救災與各級災害防救中心建物結構、軟硬體設施；建置特種搜救隊。
- (四) 建立住宅地震保險機制，由保險公司依現行保單條款及費率內容，就自行承保能量接受國人投保住宅地震保險，研究建立由國內保險業共保、國外

再保、超過再保險部分由政府承受等三層次運作機制。

(五) 宣導民眾防災避難觀念，定期演練震災發生之逃生避難措施。

## 陸、檢討與期望

### 一、統合行政體系

綜觀此次救災工作，中央及地方政府的投入與努力，值得肯定，但在指揮、調度與協調等涉及地方自治中各級政府權限劃分問題上，有相當大的檢討改進空間。從救災初期，為搭建臨時屋安置災民，造成中央及地方政府搶佔建地紛爭，到後續重建階段，面臨整體規劃及財源籌措主導歸屬問題，都突顯行政體系統合的必要。

依現行法制，雖然已有地方制度法的規定，解決上述爭議，但因該法相關配合法令尚未訂定，尚難以發揮實際功效；如地方制度法第二十二條規定之「地方自治施行綱要」，正由內政部草擬中。另外，為因應重大天然災害造成之全國性嚴重毀損，於搶救與重建工作上，難免需要採取非常性措施，並賦與中央政府較大的權限，但此種權宜性規定並不宜在一般法令中加以規範。因此，妥善訂定災害防救法規，確實實施地方制度法，明確規範中央與地方政府救災的分工、權限、協調與合作方式，妥善統合行政體系，是政府今後努力的方向。

### 二、建立關懷社會

在九二一地震發生以前，人們常感嘆過去人溺己溺、相互關懷的日子不再，人與人之間的屏籬隨著所得及都市化程度的提高而加深。九二一地震，兩千多人的生命瞬間消失，留給生者無限傷痛。一場浩劫激發了人間至情，同胞有錢出錢，有力出力；國際團隊紛紛趕到，參與救援，人與人之間的藩籬隨地震而消失，政府與民間緊密的合作為重建工作開啟良好基礎，一個互助關懷的社會建立了。這是一項彌足珍貴、需要繼續維繫的無形資產。

### 三、發揮民間、宗教團體力量

此次救災工作中，民間、宗教團體分擔政府工作，迅速解決災民切身之苦，所展現的效率與服務，值得高度肯定。未來重建工作，更需借重民間資源，與政府攜手合作，共同完成。但以目前的環境，要使民間力量充分發揮，尚需建立完善的制度，如提供義工保險、專業訓練、將民間力量納入防、救災體系等。有關非政府組織的發展，在美、日等國家已有豐富的經驗，可做為我國發展非政府組織借鏡。



## 四、提高工程品質

此次地震造成建築物及公共工程倒塌可分為自然與人為原因，地震規模大，部分老舊建築不耐強震，建築基地的地質、地形、土壤特性等不宜興建是重要因素，日後可予改善；但未依規定設計、未按圖施工、材料使用不當、變更使用等人為因素，應嚴格排除。

目前已提高建築防震設計標準，無論是民間與公共工程均應落實建照審查與施工管理、改進營造、監工、施工與驗收制度、研發新工法與材料，以符合安全與環保要求。

## 五、改善救災慰助金發放制度

地震發生後，行政部門立即訂定辦法，發放災後補償與慰助金，包括死亡、重傷、失蹤慰助金；住屋全倒、半倒慰助金等。其中房屋全倒、半倒慰助金，因多數民眾並不真切瞭解其意義，且中央與地方政府對其認定，初期亦有不同的看法，使災民無法順利領取慰助金，怨言迭起。

災變發生後，災民與建物補助金之發放，依其性質宜分開進行，不宜將二者混合在一起，造成誤會，影響救災與重建效率。

## 柒、結語

配合「九二一震災重建暫行條例」，希望透過公共設施計畫、產業重建計畫、生活重建計畫及社區重建計畫的推動，在未來五年內，逐步使中部地區重新發展。

台灣社會生命力旺盛，九二一大地震摧毀無數苦心經營的家園，但也凝聚社會大眾向心力，開創建設的契機。

聖嚴法師說：「九二一大地震的所有罹難者都是大菩薩，是老師，用生命作教材，現身說法，代替兩千兩百萬台灣人受災受難，救了我們下一代。我們應該從過去的錯誤中學習重生、感恩，讓社會充滿祥和與善良。」

自然無情，人間溫暖卻可大可久。家園重建不只是物質重建，更是心靈的省思，信仰的堅持。我們當以尊重自然的態度，疼惜生命，相互關懷、扶持，在重建中，提昇生活品質，豐潤生命內涵，和諧環境生態，創造美好的明天。